

디지털 방송 전환의 효율적 추진 방안에 대한 연구 : 영국의 지상파 디지털 전환 사례를 중심으로

주 재 원†

요 약

본 연구는 디지털 방송 전환에 있어 가장 성공적인 사례 중 하나로 평가받는 영국의 Digital Switchover 과정을 분석하고, 이를 통해 향후 한국의 디지털 전환에 적용할만한 효율적 추진 방안을 검토해보고자 함에 그 목적이 있다. 분석 결과 영국의 디지털 전환 사례는 체계적인 정부 정책과 관련 기관의 상호협력, 그리고 공공서비스방송의 역할에서 강점을 나타냈으며, 이를 토대로 구체적인 대국민 홍보와 지역별 순차적 전환의 효율성, 그리고 사회 계층 간 격차 해소를 위한 구체적인 지원책의 필요성 등의 시사점을 발견할 수 있다. 결론적으로 디지털 전환은 정부의 정책과 방송사의 기술적 준비만으로 이루어지는 것이 아니라 국민들의 자발적인 참여가 수반될 때 비로소 완성되는 것임을 정부와 방송 관계자들이 인식하고 국민들과의 커뮤니케이션에 집중해야 한다.

주제어: 지상파 방송, 디지털 전환, 방송 정책, 공공성, Digital UK

A Study on the efficient process of digital television switchover : Focusing on the Case of Digital Switchover in the UK

Jae-Won Joo†

ABSTRACT

This study aims to analyse the process of digital switchover in the UK, which is regarded as one of the most successful cases in the world, and to examine efficient plans for the future digital switchover project in Korea through the UK's case. The digital switchover in the UK shows with no doubt the significance of integrated government policies, collaboration between relevant governmental organisations, and the public service broadcaster. Along with this, active and detailed Public Relations (PR) should take place, helping the citizens realise the efficiency of the phased switchover region by region and the measures to resolve the gaps between all social brackets. To sum up, the successful digital transfer is not only achieved by governmental policy and technological preparation from broadcasters, but also by voluntary citizen participation. Government officers and broadcast executives need to realise this and should focus on communicating with citizens.

Key words : Terrestrial television, Digital switchover, Media policy, Publicity, Digital UK

† 영국 런던정경대학 (London School of Economics & Political Science) 언론학 박사 과정

논문접수 : 2011년 2월 22일, 1차 수정을 거쳐, 심사완료 : 2011년 4월 10일

* 본 논문은 저자가 참여한 방송통신위원회와 한국콘텐츠진흥원의 연구 보고서 내용을 수정하여 재구성되었음

1. 문제제기

방송의 디지털 전환은 오늘날 세계 각국의 미디어 현안에서 가장 핵심적인 화두가 되고 있다. 디지털 전환은 단순히 기존의 아날로그 방송을 디지털 방송으로 송수신하는 기술적 문제에 국한되는 것이 아닌 방송 산업과 수용자들의 방송 시청 행태, 심지어 그에 따른 사회 구성원들의 삶 전반에 걸쳐 변화를 가져다 줄 수 있는 사업이다. 하지만 역사적으로 볼 때, 급격하게 이루어지는 기술의 개발과 그에 따른 삶의 변화와는 달리 그러한 것들을 정책적으로 계획하고 규제하는 정치 행위는 결과적으로 사회 구성원들을 만족시키지 못하는 경우가 많았다. 더구나 방송의 디지털 전환은 국민 개개인의 방송 수신 장비를 교체하거나 구입하는 등의 경제적 부담을 국가가 정책적으로 강제하는 것으로, 이에 대한 논리적 정당성을 충분히 설명하지 못할 경우 사회 구성원들의 심각한 저항에 부딪히게 되어 자칫 새로운 정책의 적용이 지연되거나 수정되는 상황에 이르게 될 수도 있다. 따라서 오늘날과 같은 국가 중심의 사회에서는 정부와 공공기관이 주도적으로 기술의 발전과 더불어 정책적 논의와 연구에 더 많은 노력을 기울여야 하며, 이러한 행위 역시 공공의 이익을 위한 공적 영역에 속한다는 사실을 인식해야 한다[23].

국내 지상파방송의 디지털 전환은 1997년 2월 당시 정보통신부가 '지상파 DTV방송 전환 기본방침'을 발표하면서부터 시작되었지만 이후 구체적인 정책적 논의가 거의 없다가 약 10여년이 지난 2006년 9월, 디지털활성화 추진위원회(이하 디추위)가 출범하면서 본격적인 아날로그 방송 종료를 포함한 디지털 전환에 대한 논의가 본격적으로 전개되었다. 그러나 디지털 전환 시기와 구체적인 추진 방향에 대해서는 정부안과 이에 대한 비판론이 지속적으로 대립 양상을 띠고 있는 실정이다[1]. 2008년 3월 28일에 공포된 '지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법'(이하 디지털 전환법) 제 7조 1항에는 '아날로그 텔레비전방송의 종료일은 2012년 12월 31일 이전까지의 범위에서 대통령령으로 정한다'고 명시되어 있으며, 방통위는 2010년 4월 7일, 제 18차 전체회의에서 아날로그 방송 종료일을 2012년 12월 31일 새벽 4시로 결정했다. 그러나 2011년 3월

31일에 열렸던 '미디어 산업 포럼'에서 발표된 이종관의 연구[9]에 따르면, 2012년 아날로그 방송의 완전 종료에 대한 국민들의 인지율은 70.8%, DTV 수신기 보급률은 64.7%로 각각 나타났는데, 이는 한국과 동일한 시기에 디지털 전환 완료를 계획하고 있는 영국의 2009년 하반기 현황(인지율: 92%, 보급률: 89.5%)에도 못 미치는 낮은 수치이다. 이러한 현실을 감안한다면 2012년 말로 예정된 한국의 디지털 전환을 낙관할 수 없는 것은 자명한 사실이다. 이러한 현 상황에서 해외의 성공적인 디지털 전환 사례를 연구하여 분석하고, 한국의 실정에 맞는 부분들을 도입하여 적용하는 것은 매우 발전적이고 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 세계적으로 가장 성공적인 디지털 전환 사례 중 하나로 평가받는 영국의 디지털 전환 사업 추진 과정과 성과를 분석하고, 이를 통해 국내의 디지털 전환 정책에 시사하는 바를 검토하여 보다 효율적인 디지털 전환 추진 방안을 도출하고자 한다.

2. 해외 사례 연구의 이론적 배경과 효용성

민주주의 국가에서 새로운 정책이 정당화되고 시행되기 위해서는 단순히 분명하고 명분 있는 목표를 가지는 것만으로는 불충분하며, 반드시 그것이 의도된 목표를 실현시켜줄 수 있는 수단으로 합당한지에 대한 평가가 수반되어야 한다[8]. 특히, 디지털 방송 전환의 경우 국민 대부분이 정보를 얻는 공적 미디어의 전면적인 송수신 방식 전환이라는 측면에서, 단순히 방송사 및 디지털 가전 제조업체 등 이해집단의 차원에서 적용이 끝나는 것이 아닌 범국민적, 범국가적 차원의 중대한 사안이라 할 수 있다. 따라서 정책의 타당성과 효율성에 대한 구체적인 검토는 필수적이다. 그러나 한국 디지털 전환의 경우 사안의 중대성에 비해 임박한 전환 시기는 많은 논의와 실험의 기회를 허락하지 않고 있다[1][10][14]. 이러한 현실을 감안한다면 선진 국가의 디지털 전환 성공 사례를 연구하여 수용하는 것이 차선책이 될 수 있는데, 이는 정책의 효용성을 가늠함에 있어 외국 사례연구가 그 비용과 성과에 대한 예측을 상당 부분

대신해 줄 수 있으며[8], 그로 인한 인력, 시간, 예산 등의 불필요한 소모를 획기적으로 절감하여 효율적으로 정책을 추진할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이런 까닭에 타 국가 사례연구는 실험이 불가능한 상황에서 정책개입의 대안선정 및 사후평가나 사회과학적 이론의 일반화를 검증할 수 있는 유일한 대안으로 여겨진다[6].

본 연구에 차용된 사례연구 이론은 비교정책 연구에서 파생된 것으로 볼 수 있다. 비교정책 연구 분야는 1960년대 비교정치학에서 비롯되어 현재까지 이어져오고 있지만, 여전히 단일한 이론이나 분석틀이 갖추어져 있지는 않다[4]. Feldman의 정의에 의하면, 비교정책연구란 정부의 정책이 어떠한 과정을 거쳐서 생성되고, 그로 인해 사회에 어떤 영향을 주게 되는지를 국가간 비교를 통해 연구하는 분야라 할 수 있다. 그러나 정치, 경제, 사회, 문화, 지리적 특성이 상이한 복수 국가간의 정책을 동일선상에서 비교하는 것은 어려운 과제일 뿐 아니라 연구결과가 가지는 의미에 중대한 물음표를 남기게 되었다[22]. Feldman은 이러한 비교정책 연구의 한계에 대해 다음과 같이 상술했다.

‘비교정책연구는 기본적으로 세 가지 문제점을 가진다. 첫째, 정책이라는 개념이 모호한 점, 둘째, 무엇을 어떻게 비교할 것인가에 대한 합의가 이루어지지 않은 점, 셋째, 비교 가능성에 대한 의문 등이 그것이다.’[22: 288]

비교정책연구에서 비교 가능성 여부는 ‘한 국가의 정책적 목표를 다른 국가에 적용하는 것이 가능한가’라는 문제와 직결된다. 사실상, 특정한 정책이 요구되는 문제 상황이 비교되는 국가들 사이에 완벽하게 동일할 수는 없다[6]. 따라서 비교 연구의 과정에는 반드시 사례연구가 선행되어야 하며, 이는 후속 연구를 위한 발판이 되기도 하지만, 그 자체로도 실증적 의의가 있다고 할 수 있다[35]. Przeworski에 따르면, 단일국가에 대한 사례연구도 비교연구의 틀에서 이해될 수 있다. 특히 개별 정책사례에 대한 연구가 추후 비교연구를 위한 기초연구의 성격을 지향하고 있을 경우 그러하다. 그리고 이러한 사례연구는 주로 질적,

역사적 분석방법을 통해 정리되는 경우가 많다[35].

Iosifidis는 유럽의 디지털 전환에 관한 연구를 통해 유럽 국가들이 디지털 정책에 반영해야 할 성공적인 사례로 영국의 디지털 전환을 소개했다. 그는 초창기 상업 방송의 자유 경쟁을 통해 디지털 전환을 시도하려 했던 영국의 실패 사례를 예로 들면서 영국의 Freeview를 영국 디지털 사업의 성공 요인으로 강조했다. 타 유럽 국가들도 공공성을 기반으로 하는 디지털 전환 모델을 적용시키는 한편, 유럽위원회 차원에서 디지털 표준안을 채택해야 한다고 주장했다[24]. 안임준은 영국 방송의 디지털 전환에 관한 연구를 통해 공영방송 BBC가 디지털 전환 과정에서 어떤 역할을 했는지에 대해 주목하면서 특히 영국의 디지털 방송 도입 초창기의 과정을 정치경제학적 관점에서 해석했다. 이 연구에서 그는 디지털 전환 과정에서의 정부의 역할과 공영방송의 역할을 강조하면서 특히, 디지털 전환을 실질적으로 추진할 수 있는 전문 기관의 설립과 수신료 인상을 통한 수신환경의 개선 등을 제시하였다[7]. 정인숙은 미국, 영국, 일본의 디지털 전환 시범 사업 사례를 분석하고 이를 통해 시범 전환 사업의 중요성을 강조했다. 이 연구는 2009년 9월 방송통신위원회가 충북 단양, 경북 울진, 전남 강진, 제주도 등 네 곳을 디지털 전환 시범 지역으로 선정한 것과 관련해서 시범 사업이 곧 디지털 전환 사업의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요소임을 주장하는 한편, 한국의 정치적, 사회적 특수성을 고려할 때, 해외의 사례를 한국의 상황에 맞게 조정 적용해야 함을 강조했다[11].

한편 이러한 사례연구가 연구의 수준을 넘어 정책에 반영되어 성공적인 결과를 낳은 사례도 있는데, 대표적으로 영국의 경우 디지털 전환 정책 수립과 집행 과정에 있어 독일 Berlin-Brandenburg의 디지털 전환(2003년8월)¹⁾ 사례를 적극적으로 검토하여 정책에 반영한 바 있다. 영국의 미디어 규제기구이자 디지털 전환 정책연구를 맡고 있는 Ofcom은 2004년 보고서에서 베를린의 사례를 분석한 결과를 통해 일시에 아날로그 방송을 중단함으로써 오는 혼란을 막기 위한 점진적 전환의 중요성, 생활보호대상자들에게 적합한 보조금 지급이 필요한 점, 그리고 디지털 전환을 통해 시청 가능한 TV 채널수가 증가하는 것이 화

1) 베를린-브란덴부르크(Berlin-Brandenburg)는 2003년 8월 아날로그 신호를 중단한 세계 최초의 지역으로 기록되었다.

질의 개선보다 시청자들에게 매력적인 조건이라는 점 등이 매우 중요한 이슈임을 파악하고 이를 디지털 전환 프로젝트에 적용시켰다[27]. 이는 해외 정책 사례 연구의 중요성을 단적으로 보여주는 예라 할 수 있다.

사례연구 대상으로서의 영국이 가지는 장점은 성공적인 정책 추진 과정 뿐 아니라, 국가와 공공기관이 주도적으로 디지털 전환을 이끌고 있다는 점, 지상파 중심의 방송 환경에도 불구하고 유료 케이블이나 위성방송 시장이 고르게 발달되어 있는 점, 인구 및 국토의 면적 등이 한국과 유사하다는 점²⁾ 디지털 전환 완료 예정일이 한국과 동일하다는 점³⁾ 등으로 확대될 수 있다. 따라서 영국의 정책사례를 분석하고 연구하는 작업은 타 국가의 사례에 비해 여러 가지 면에서 한국에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

3. 연구문제 및 방법

본 연구는 영국 디지털 전환 프로젝트의 정책 도입 과정과 핵심적인 추진 전략을 중점적으로 분석하여 한국의 디지털 전환에 적용할만한 성과와 시사점을 도출하고자 함에 그 목적이 있다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1_영국 디지털 전환 과정에서 나타난 특징은 무엇인가?

연구문제 2_영국 디지털 전환의 성과와 성공 요인은 무엇인가?

연구문제 3_영국 디지털 전환 사례가 한국에 시사하는 바는 무엇인가?

위와 같은 연구문제를 위해 본 연구에서는 문헌자료 분석을 통한 사례연구 방법을 차용하였다. 앞서 살펴본 바대로 사례연구 방법은 보편적 적용 가능성에 대한 일부 제한적 비판이 제기될 수 있으나, 조사 대상의 독특한 성질을 구체적이고 상세하게 연구하는

데 유용한 방법론으로 유사한 해외 사례에 대한 정책 연구에 많이 적용되는 방법론이다[36]. 본 연구에서는 Yin의 연구 설계 형태(Research design) 분류 중 'Embedded (multiple units of analysis) single-case design'[36], 즉 '단일 사례 다 요소 분석'을 차용하였다. 그 이유는 본 연구가 영국이라는 특정 국가의 사례를 연구 대상으로 지정하고 있으며, 디지털 전환 추진 과정에 대한 연대기적 연구뿐만 아니라 이 과정에서 나타난 영국 정부의 정책과 관련 기관의 역할, 그리고 각종 전략적 사업 등을 탐색하여 한국의 디지털 전환에 적용 가능한 부분을 도출하는데 그 목적이 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 영국의 지상파 디지털 전환 사례를 집중적으로 조명하고, 이 과정에서 성공적으로 평가받은 정책 요소들 중 한국의 디지털 전환 과정에 적용될 만한 부분들을 세부 주제별로 분류한 다음 이를 토대로 논의를 진행하였다. 이는 한국의 디지털 전환 현황이나 정책이 초기 단계에 머물러 있기 때문에, 영국의 그것과 동일 선상에서 비교 연구를 하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 형식의 틀을 갖춘다 하더라도 유의미한 결과를 도출하기는 어렵다고 판단하였기 때문이다.

4. 영국의 디지털 방송 추진 과정과 현황

4.1. 디지털 전환의 역사적 배경

세계적 미디어 재벌인 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)은 1990년 영국위성방송(BSB)과 Sky를 합병하여 British Sky Broadcasting(BSkyB)을 출범시키면서 처음으로 다채널 디지털 방송 사업의 가능성에 대해 언급한 바 있다[25]. 이후 1995년 영국 정부가 디지털 전환의 필요성을 인식하고, 정부 주도의 지상파 디지털 방송 출범을 공식적으로 발표하면서 [20] 영국은 본격적인 디지털 전환 시대에 돌입했다. 영국 정부의 초기 디지털 전환 정책은 독립텔레비전 위원회(이하 ITC)의 주도하에 추진되었다. 1997년, ITC는 디지털지상파방송 사업자로 Digital 3&4,

2) 2009년 12월, 외교통상부(www.mofat.go.kr)에서 제공한 자료에 따르면, 영국의 국토면적은 243,000km²로 한반도 면적(222,000km²)의 약 1.1배이고, 인구는 6,094만 명으로 남한 인구(5,006만 명)의 약 1.2배이다.

3) 영국의 경우 2008년부터 지역별 순차 전환을 실행하고 있으며, 이 작업은 2012년 12월 31일 이전에 완료될 예정이다.

British Digital Broadcasting(이하 BDB) 그리고 BBC를 선정했으며, 이듬해인 1998년에는 본격적인 디지털 유료 방송 경쟁이 시작되었다. BSkyB가 최초로 디지털 위성 TV 서비스를 출시하여 첫 달에만 10만여명의 시청자를 확보하였고, 곧바로 BDB 컨소시엄에서 살아남은 BSkyB와 ITV의 지역사업자인 Carlton과 Granada가 ONdigital이라는 최초의 저가형 유료 지상파 디지털 방송 서비스를 시작했다. 이후 ONdigital은 재정난으로 인해 2001년 ITV Digital로 재출범했지만, 경쟁사인 BSkyB의 프리미어리그 중계권과 영화 등의 독과점, 그리고 기술적 측면에서의 상대적인 열악함을 극복하지 못한 채 결국 2002년 4월에 최종적으로 서비스를 중단하게 되었다. 반면, 무료 셋톱박스 제공 등의 공격적인 마케팅으로 초기 디지털 방송 시장을 장악한 BSkyB는 2001년 500만 가입자를 자축하면서 아날로그 서비스를 중단하고 디지털 전환을 성공적으로 마쳤다.

디지털 전환 초기를 이끌었던 영국의 보수당 정부는 민간 영역의 케이블과 위성, 그리고 정부 주도 하의 지상파 플랫폼 간의 경쟁을 촉진시킴으로써 보다 활발한 디지털 전환이 이루어질 수 있으며, 시청자들의 경제적 부담 역시 줄어들 것으로 예상했다. 그러나 이미 약육강식의 먹이 사슬이 형성된 미디어 시장에 아무런 제도적 지원도 없이 떠어든 디지털 지상파 방송은 또 하나의 먹이감에 지나지 않았고, 보수당 정부는 국민의 혈세를 낭비했다는 비난에 직면해야만 했다. ITV Digital의 실패 이후 정부 주도의 디지털 지상파방송 사업권은 그야말로 독이든 성배로 여겨졌고, 그러한 막중한 책임은 결국 공영방송인 BBC에게 넘어갔다. 2002년 7월, ITC의 디지털지상파방송 사업권 허가를 받은 BBC는 정부로부터 디지털지상파방송 서비스 지원과 정부 보조금 지원을 약속받으면서 디지털지상파 서비스 개발에 박차를 가했고, 그 결과 2002년 10월, 31개의 무료 채널(디지털 라디오 채널 포함)을 기반으로 하는 Freeview가 출범하게 되었다.

Freeview 시청 가구는 2002년 말 120만 가구에서 1년 후인 2003년 말에는 300만 가구로, 2년 후인 2005년 말에는 650만 가구를 훌쩍 뛰어넘었고, 2007년에는 디지털 방송 도입 이후 단 한 번도 점유율 1

위 자리를 내주지 않았던 BSkyB의 위성디지털을 앞지른 뒤 현재까지 그 격차를 점점 벌이고 있는 양상이다[29][30][31][33][34].

디지털 전환이 급격하게 이루어졌던 2005년에서 2007년 사이의 총 디지털 전환 가구는 약 470만 가구인데, 이 중 지상파 디지털 전환 가구가 310만으로 유료 디지털 위성의 60만 가구에 비해 5배 이상 많은 것으로 나타나, 당시 디지털 지상파 방송의 성장 속도를 짐작할 수 있다. Freeview의 성공 요인은 매우 복잡적이지만 크게 다음의 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 가격 경쟁력에서의 우위이다. BSkyB는 매우 매력적인 채널들을 확보하고 있지만, 이를 수신하기 위해서는 연간 최소 230파운드⁴⁾ 이상의 추가 수신료와 위성 안테나 설치비 60파운드를 별도로 부담해야 한다. 그러나 Freeview는 최소 18파운드⁵⁾ 정도의 셋톱박스 구입비만 투자하면 50여개의 디지털 지상파 채널을 추가비용 없이 시청할 수 있다는 점에서 일반 서민층 시청자들로부터 큰 호응을 얻었다. 게다가 저소득층이나 장애인, 75세 이상의 노인이 포함된 가족의 경우 정부에서 셋톱박스 구입 보조금이 지급되기 때문에 특정 유료 디지털 채널을 고집하는 시청자가 아니라면 충분히 매력적인 디지털 방송 수신 장치라 할 수 있다. 실제로 2003년 BBC와 Dixons 그룹이 공동으로 실시한 Freeview에 대한 설문조사 결과 응답자의 2/3 이상이 추가적인 수신료가 없는 점을 Freeview 선택의 가장 결정적 이유로 꼽았다[27].

둘째, 다양한 채널 수신의 혜택을 들 수 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 2011년 3월 현재 Freeview를 통해 최대 시청할 수 있는 TV 채널은 약 50여개(HD 채널 제외)로 여기에는 엔터테인먼트, 영화, 어린이, 뉴스, 홈쇼핑 등 다양한 채널들이 포함되어 있다. 그동안 위성 혹은 케이블을 통해서만 멀티채널의 혜택을 누릴 수 있었던 시청자들은 별도의 수신료 없이 다양한 채널을 시청할 수 있는 Freeview를 선호했다. 이러한 선호도는 시청자 조사를 통해 분명하게 나타났는데, 출범 1년 만에 Freeview에 대한 인지도는 58%에서 80%로 증가했고, Freeview 시청자 중 80% 이상이 지인들에게 Freeview를 추천할 의사가

4) www.sky.com (2011년 3월 기준)

5) 2002년 10월 처음 출시되었을 당시 디지털 지상파 셋톱박스의 가격은 100파운드 정도에 이르렀지만, 이후 지속적으로 가격이 하락하여, 2011년 4월 현재 기본형 셋톱박스는 18파운드 정도에 구입할 수 있다. (www.argos.co.uk, 2011년 4월 기준)

있다고 응답했다[27]. 이 외에도 종전까지 약 50%대에 머무르던 디지털 지상파 수신율을 85% 이상으로 끌어올린 기술력과 설치의 간편함, 그리고 2004년 이후 영국에서 판매되는 디지털 TV의 대부분이 Freeview 셋톱박스를 내장하고 있는 점 등도 Freeview의 대중화에 한 몫 했다는 평가를 받고 있다[28]. 결론적으로 영국 디지털 전환에 있어서 무료 지상파 다채널 서비스인 Freeview의 역할은 절대적이었음을 알 수 있다.

4.2. 디지털 전환 추진 기구의 역할 분담 및 자원 확보

영국의 디지털 전환 프로젝트에는 DCMS(문화미디어스포츠부)와 BERR(기업 규제 개혁부, 과거 DTI) 등의 정부 부처와 Digital UK, DSHS(Digital Switchover Help Scheme) Ltd⁶⁾, Ofcom 등이 공동으로 참여하고 있다[17]. 이들 구성원들은 Digital UK가 총괄하는 Switchover Programme Group에 의해 관리되고 있으며, 역할 분담에 따라 The Ministerial Group on Digital Switchover, The Switchover Programme Group, The Programme Office, Workstreams 등의 4개 분과로 편성되어 있다.

The Ministerial Group on Digital Switchover는 Digital UK, DCMS, BERR, Ofcom 등 디지털 전환 관련 기관들의 역할에 대해 조언하고, 각 기관장과 전환 프로그램의 진행과정을 의논하고 정부 차원의 정책 비전을 전달하는 역할을 한다. DCMS와 BERR의 장관이 공동의장을 맡고 있으며, 디지털 전환 관련 기구 뿐만 아니라 각 방송사 대표, 가전 제조사 및 소매/유통업체, 플랫폼 제공업체 및 소비자 단체 등 디지털 전환 관련 이해집단 대표들로 구성되어 있다. The Switchover Programme Group은 DCMS, BERR, Ofcom, Digital UK의 대표들로 구성되어 있으며, Digital UK의 대표가 의장 역할을 한다. 해당 그룹은 디지털 전환 프로그램을 관리, 평가하며 The Ministerial Group of Digital Switchover에 디지털 전환 과정을 보고한다. The Programme Office는 디

지탈 전환 프로그램의 계획과 임무수행을 감독하고, 새로운 프로그램 개발 및 시청자 조사 등의 임무를 수행하고 있다. 마지막으로 The Workstreams는 디지털 전환 업무를 세분화하여 기능별로 원활하게 운영하고자 조직된 구성체로, 커뮤니케이션, 소비자 및 시장연구, 시청자 지원, 방송 인프라, 주택 및 부동산, 디지털 장비, Digital Switchover Help Scheme, Ofcom의 규제 등 8개 분과로 세분화되어 운영되고 있다[18].

Digital UK는 디지털 전환을 조정하는 비영리 독립기구로서 공공서비스 방송사업자(BBC, ITV, Channel 4, Five, S4C, Teletext)와 상업 디지털 지상파 멀티플렉스 사업자(National Grid Wireless, SDN)로 구성되어 있다. 2004년 11월에 발표된 'Digital Television Action Plan'에 따라 디지털 전환을 전담하는 비영리 기구로 Switchco가 설립되었는데, 이후 2005년 9월 DCMS의 디지털 전환 계획을 통해 Digital UK로 명칭이 변경되었다. Digital UK는 디지털 전환 프로젝트에 있어서 광고 및 마케팅 등의 커뮤니케이션 영역과 소비자 시장 조사 및 홍보 업무, 방송 기반 시설 관리 및 디지털 기기 관리 등 실질적으로 가장 많은 업무 분담을 하고 있다. DSHS Ltd.는 BBC의 자회사로 Digital Switchover Help Scheme을 실행하기 위해 설립되었다. DSHS Ltd.의 주요 업무는 방송사업자, 제조업자, 소비자 단체, 플랫폼 운영자 및 소매업자 등 디지털 전환에 따른 이해 당사자들을 모아 디지털 전환 계획을 설명하고 이행하도록 하는 것이며, 디지털 전환 과정에서 경제적, 기술적으로 실질적인 지원을 필요로 하는 시청자들을 파악하고 그들에게 지원 서비스를 제공하는 역할을 한다[27].

Ofcom은 유료 디지털 채널과 디지털 지상파 채널의 면허 발급 및 디지털 플랫폼 내부에서의 경쟁 감독 및 규제 그리고 새로운 디지털 기술에 따른 정책 연구 등을 맡고 있다. 그러나 이러한 표면적인 분할 책임 구조 뒤에는 BBC의 역할이 크게 작용하고 있다. BBC는 Digital UK의 마케팅 비용 등을 포함하는 운영비용의 56%를 제공하고 있으며, 이에 따라 Digital UK 내부 의사 결정 회의에서 56%의 투표권

6) 2006년에 BBC가 향후 10년간 수신료를 보장받는 왕실의 칙허장을 갱신하면서, BBC는 디지털 전환에 주도적인 역할을 부여받았다. 이에 따라 2007년 5월 정부와 BBC Trust 사이에 계획 협정이 체결되고, BBC는 자회사인 DSHS Ltd를 설립하여 이를 통해 지원 계획이 협정에 따라 준수되고 있는지 확인하는 역할을 하게 되었다.

을 행사할 수 있다[26]. 또한 DSHS Ltd.의 경우 BBC의 자회사로 BBC로부터 디지털 전환 지원 계획의 자금을 제공받기 때문에 BBC의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 구조이다. 이러한 구조적인 문제로 인해 디지털 전환 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제에 대한 정부 차원의 대처가 불확실해질 수 있다는 점과 지나치게 공공서비스방송 중심적인 정책으로 치우칠 수 있다는 점에 대해 비판을 받아왔던 것이 사실이지만, 디지털 전환이 순조롭게 진행되는 과정에서 이러한 비판들은 다소 잠잠해졌다[18].

디지털 전환에 소요되는 비용은 정부 재정 및 BBC의 수신료를 통해 충당하도록 하고 있다. 2006년 칙허장 갱신 과정에 있었던 BBC의 수신료 협상에서 BBC는 향후 디지털 전환 과정에서 노인, 장애인 및 사회적 약자 계층 지원에 6억 3백만 파운드, Digital UK의 홍보 캠페인에 2억 파운드, BBC 본사의 맨체스터 이전에 4억 파운드를 수신료에서 지출하도록 명시하고 있으며, 이를 위해 디지털 전환이 완료되는 2012년까지 매년 수신료를 인상하기로 합의했다[7]. 이에 따라 2007년 당시 131.50파운드였던 연간 수신료가 2011년 4월 현재 145.50파운드로 인상되었으며 향후 2012년까지 160파운드 선까지 인상될 것으로 전망된다[12]. BBC 수신료를 디지털 전환에 필요한 재원으로 이용하는 것에 대한 반대 여론도 많았다. 대표적으로 Fowler 상원 의원은 노인 및 사회적 약자 계층 지원에 투입될 6억 파운드는 수신료가 아닌 일반 세금으로 충당되어야 한다고 주장했고, 시청자 단체인 CPBF 등도 상업 멀티채널 방송 사업자에 대한 지원과 수신료 인상, 그리고 BBC의 중립성 훼손 등의 이유로 수신료를 투입하는 것에 대해 반대 의사를 밝혔다[8]. 그러나 디지털 전환에 따른 수신료 인상폭은 물가상승률에 비례해서 인상되었던 기존의 수신료 상승률에 비해 상대적으로 적은 것으로, 디지털 전환 이후 BBC 운영에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다[15].

5. 영국 디지털 전환 정책의 성과와 시사점

5.1. 맞춤형 홍보 전략

Digital UK는 2005년에 설립된 이래 지속적으로 대국민 홍보를 담당해 왔다. 디지털 전환 홍보에 필요한 예산은 BBC의 수신료에서 Digital UK의 홍보 비용으로 책정된 1억 7650만 파운드와 BBC가 자체적으로 통제하는 예비비 명목의 3400만 파운드를 합친 약 2억 1000만 파운드 규모이며, 향후 추가 비용 필요시 BBC의 의사결정에 따라 예산이 책정된다[26]. Digital UK는 디지털 전환 1년 전에 해당 지역 내 인구의 100%가 디지털 전환 여부를 인지할 것, 디지털 전환 6개월 전에 해당 지역 내 인구의 100%가 정확한 디지털 전환 방법에 대해 이해할 것, 디지털 전환 4주 이내에 주 시청 TV의 전환을 희망하는 사람들의 95%가 전환을 달성할 것, 디지털 전환 6개월 이내에 보조 시청 TV의 전환을 희망하는 사람들의 100%가 전환을 달성할 것 등을 구체적인 목표로 설정하고 대국민 홍보에 임해왔다. Digital UK는 TV, 라디오, 신문, 잡지, 전단지 등의 광고를 통해 주기적으로 디지털 전환 관련 홍보를 하고 있으며, 특정 로고와 캐릭터를 제작하여 디지털 전환에 대한 확고한 이미지 구축을 시도해왔다([그림 1] 참고).



[그림 1] Digital UK의 공식 캐릭터 'Digit Al'(위)과 디지털 틱(tick) 로고(아래)

출처: www.digitaluk.co.uk

7) 2007년부터 향후 3년간 매년 약 3% 인상, 2010년과 2011년에는 약 2% 인상, 디지털 전환이 완료되는 2012년에는 2% 미만으로 인상될 계획이다.

8) "Licence fee and the digital switch-over", *The Guardian*, 28 December 2006. 안임준 (2008)에서 재인용.

또한 디지털 TV를 생산하는 가전사는 의무적으로 디지털 튜너 내장 수신기에 ‘디지털 틱(tick)’로고를 부착하게끔 하였으며, 가전·유통업체 판매자들을 대상으로 하는 디지털 전환 교육과정을 마련하여 이들이 올바른 디지털 전환 관련 정보를 가지고 소비자들을 대할 수 있게끔 하고 있다. Digital UK는 디지털 전환 관련 교육을 이수 받은 가전업체, 유통업체 판매인들에게 Ask Digital이라는 인증마크를 부여하고 시청자들이 이들을 통해 디지털 전환 관련 정보를 얻을 수 있게끔 하고 있다. 실제로 디지털 전환으로 인해 많은 이익을 볼 수 있는 것은 다름 아닌 디지털 TV와 셋톱박스를 판매하는 가전 회사들이다. 이들 역시 디지털 전환 홍보에 적극 동참하도록 유도해야 하며, 정확한 디지털 관련 정보를 소비자들에게 제공해야 할 의무를 가진다고 볼 수 있다.

디지털 전환 해당 지역에 대해서는 각 가정별 우편물 발송, 지역 미디어(지역 신문 및 옥외 광고) 광고, TV 자막 및 웹사이트와 콜센터 운영 등 다각적인 홍보 활동과 시청자 지원 시스템이 마련되었다[19]. 각 가정으로 발송된 디지털 전환 관련 전단지 는 전환 1년 전에 1회, 전환 3개월 전에 1회 등 총 2회에 걸쳐 발송되었으며, 디지털 전환 한 달 전에는 Digital UK에서 상세한 내용의 편지를 발송했다. 또한 생활지원 대상자가 포함된 가구에는 추가적으로 관련 서류들이 발송되었다. TV 자막 광고는 전환 6개월 전부터 방송되었는데, 초기에는 화면의 10% 비율로 흰 바탕에 검은색 글자를 이용해 2주간 1분, 하루 4-5회 정도 방송되다가 전환 1개월 전부터는 화면의 15% 비율로 자막 크기를 확대했고, 2주 전부터는 매시간 자막을 내보냈다. 이후 전환 기간에는 화면의 25% 비율로 자막을 확대하고 2주간 2분, 매시간 자막을 내보냄으로써 아날로그 신호 종료가 임박했음을 알렸다[19]. 한편 해당 지역의 디지털 전환 한 달 전부터는 아날로그 신호 중단을 예고하는 의미에서 BBC2의 신호 송출을 중단하고, 해당 채널의 화면에는 “디지털 수신기가 없으면 더 이상 BBC2를 시청할 수 없습니다. 다른 채널들도 조만간 서비스가 중단될 것입니다.”라는 문구를 전송하였다. 또한 디지털 전환에 어려움을 겪는 시청자들을 위해 온라인 및 전화상담 서비스가 개설되었는데, Digital UK 웹사이트에는 구체적인 디지털 전환 방법에 대해 상세하게 기술되었으며, 인터넷 이용에 어려움을 겪는 시청자들은 전

화상담(Help-line)을 통해 기본적인 셋톱박스 설치 방법과 채널조정 등에 관한 설명이 제공되었다.

전환 시기별, 매체별, 지역별 광고 전략을 수립하는 것은 디지털 전환의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 사안인 만큼 매우 체계적이고도 구체적인 준비가 필요하다. 정부 차원의 사업을 추진함에 있어서 가장 어려운 점 중 하나가 정치에 대한 국민들의 거부감으로 인해 홍보의 효율성이 떨어진다는 점이다. 영국의 사례를 통해 이러한 부분을 극복하는 방법(친밀한 캐릭터와 광고 문구 설정, 정부의 홍보물이라는 사실을 드러내지 않도록 함 등)을 한국의 현실에 맞추어 적용시킬 필요가 있다. 특히 한국의 경우 영국에 비해 신문 열독률은 떨어지는 반면, 인터넷 및 대중교통 이용 비율 높고 인프라가 잘 구축되어 있기 때문에 이를 감안한 효과적인 홍보 전략을 수립하는 것이 중요할 것이다.

5.2. 지역별 순차적 전환의 효율성

2005년 9월, 당시 문화부 장관인 Tessa Jowell은 영국의 디지털 전환이 2008년부터 2012년까지 지역별 단계적 종료 방식으로 진행될 것이라고 발표했다[16]. 이 계획안은 2007년 11월 14일 Whitehaven 지역의 종료를 시작으로 전체적으로 5단계, 지역별로는 총 14단계의 종료 과정을 거쳐 런던올림픽이 열리는 2012년, 런던 지역을 마지막으로 아날로그 종료를 완료한다는 내용을 골자로 하고 있다. 또한 지역별 14개 구역 내에서도 각각의 전환 지역이 4-5군데로 세분화되어 같은 기간 내에서도 시간차를 두고 디지털 전환이 완료되는 방식이다. 영국이 순차적 전환방식을 선택한 근본적인 이유는 첫째, 일시 종료에 따른 기술적 위험과 혼란을 최소화할 수 있고, 둘째, 디지털 일시 전환에 따른 시청자들의 부담과 피해를 최소화할 수 있으며, 셋째, 디지털 전환 홍보에 있어서 해당 지역별로 집중적인 효과를 얻을 수 있다는 점과 수신 장비의 안정적 보급 등을 들 수 있다[28]. 2009년 6월에 완료된 미국의 디지털 전환 과정에서 발생했던 일시적 혼란은 지역별 순차적 종료의 안정성을 반증하고 있다[9].

영국은 순차적 디지털 전환에 적용될 지역을 선정하는데 있어, 독일의 사례를 참고하였다. 독일의 경우

인구밀도가 높고 몇 개의 대형 송신기에 의존하는 대도시 지역으로부터 디지털 전환을 시작하였는데, 이 경우 디지털 전환에 필요한 송신기 수가 적고 방송사의 기술적 시설도 안정적이어서 디지털 전환 과정에서의 어려움은 없지만, 만약 기술적 문제 발생시 다수의 인구가 불편함에 처할 수 있다는 위험성과 함께 대도시 인구에 대한 홍보 과정에서의 어려움 등이 문제점으로 지적되었다. 또한 대도시에서의 성공적인 전환이 소도시에서의 원활한 디지털 전환을 보장하지 않는다는 점도 고려되었다[21]. 영국은 이러한 독일의 사례를 연구하여 순차적 전환을 도입하되 지상파 직접 수신 비율이 높은 영국의 수신 환경을 고려하여 인구밀도가 낮은 중·소도시부터 디지털 전환을 실시하는 방식을 채택하였다. 이 경우 다수의 소규모 송신기에 의존하는 지역에서 여러 번의 기술적 테스트를 시행할 수 있고, 그 과정에서 결함이 발생한다 하더라도 불편을 겪는 가구가 2-5만 가구 규모로 적다는 측면에서 상대적으로 안정적인 전환 방법이라 할 수 있다. 또한 대국민 홍보 전략 차원에서 적은 지역에서의 홍보 효과를 누적시켜 대도시에 적용할 수 있는 이점과 적은 비용으로 중·소도시의 디지털 전환을 하는 것 자체가 대도시 시청자들에게 홍보 효과로 작용할 수 있다는 이점도 있다.

지역별 전환 순서는 방송사들과 Ofcom이 정한 기술적 기준과 ITV의 지역 광고 시장에 미치는 영향을 최소화하기 위한 상업적 요인, 국제적 주파수 계획, 수송 및 지역 내 개별 전송기의 서비스 종료 수준까지 고려하여 이루어졌다[7][16]. 2008년에 발표된 보고서에 따르면 당시 가장 먼저 디지털 전환이 시작될 Border, Wales, West Country, Granada 지역에서의 디지털 전환 비율은 90%대를 상회하며 전국 평균에 비해 높은 것으로 나타난 반면, 영국의 수도이자 대부분의 미디어 기업들이 자리 잡고 있는 London은 전환률 83%로 최하위를 겨우 모면하는 정도의 낮은 수치를 기록했다[33]. 이러한 현상은 광대역망이나 모바일 산업과 같은 타 정보통신 산업이 런던을 비롯한 대도시 중심으로 발달해 있는 점과 상반되는 부분으로 영국의 지역별 디지털 전환이 얼마나 체계적으로 진행되고 있는지를 보여주는 단면으로 해석될 수 있다.

한국의 경우 국토 면적이 영국의 절반 수준이기 때문에 지역별 순차 전환에 있어 기술적인 어려움은 없을 것으로 예상된다. 다만 산지가 많은 지형적 특성상 지상파 전파 직접 수신이 어려운 지역이 많기 때문에, 수신 환경이 열악한 지역과 중·소도시들을 디지털 전환 우선 대상지역으로 선정하여 점차적으로 대도시로 확대해 나가는 방안이 가장 합리적일 것으로 예상된다. 한국은 민주화와 지역 분권화 이후 행정적으로는 지방 자치가 이루어지고 있지만, 정보의 중심이라고 할 수 있는 텔레비전 방송과 여러 가지 미디어 관련 업무는 서울 중심으로 이루어지고 있기 때문에 지방의 미디어 환경은 서울의 그것에 비해 열악한 것이 사실이다. 한국의 디지털 전환 과정에 있어서 서울과 지방 도시와의 격차를 극복하지 않으면, 향후 전개될 디지털 미디어 사회에서의 정보 격차는 보다 심각한 지역 양극화를 초래할 것이다. 따라서 영국의 사례처럼 기존 방송 시설이 낙후된 시골 지역부터 디지털 전환을 실시해 문제점을 해소해 나가고, 서울의 디지털 전환을 가장 마지막에 실시함으로써 지역 간 불균형을 해소하고자 하는 구체적인 고도 체계적인 노력을 기울여야 한다.

5.3. 사회 계층 간 정보 격차 해소를 위한 방안

사회 계층 간 격차 해소를 위한 영국 정부의 노력 역시 주목할 만하다. 디지털 전환에 있어 경제적, 기술적 어려움을 겪는 사회 구성원들을 세부적으로 파악하고 이들에 대한 적극적인 지원책 역시 강구되고 있다. 기술적 부분에 있어서는 Digital UK와 Ofcom의 보고서에서 알 수 있듯이 남성(23%)에 비해 여성(77%)이, 16-44세(1.5%)의 연령층에 비해 45세 이상의 연령대(45-55세: 5%, 56-65세: 14%, 66-75세: 28%, 76세 이상: 47%)에서 디지털 전환에 어려움을 겪는 인구가 많은 것으로 파악되고 있다. 또한 소득 수준이나 학력 등을 고려한 사회 구성원들의 계층별로는 상위 50%에 속하는 그룹이 37%, 하위 50%에 속하는 그룹이 63%로 저학력, 저소득층에 속할수록 디지털 전환에 경제적, 기술적 어려움을 경험한다고 밝히고 있다[19][30].

9) 'US Switches to digital television', BBC, 12 June 2009.

노인과 장애인 등 사회적 소수자들에 대한 지원 방안도 구체적으로 검토되어 왔다. 영국 정부는 디지털 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 계층별 정보의 격차를 해소하기 위해 사회적 약자 및 저소득층에 대한 지원책을 마련했다. 정부 차원의 지원 대상으로 선정된 사회 구성원은 75세 이상의 노인, 시각 장애인(부분적 시각 장애인 포함), 심각한 장애로 인해 수당을 받는 사람과 전쟁 유공자 및 산업 재해 피해자 등이다. 이 중 75세 이상 국가보조금 수령인과 장애인 가구에 대해서는 셋톱박스를 무상으로 제공하거나 100파운드의 보조금을 지급하고 있으며, 그 외 75세 이상 국가보조금 미수령 노인 및 장애인에 대해서는 40파운드의 지원금을 제공하고 있다. 특히 시각 장애인들에게는 디지털 음성 설명 장치(Digital Audio Description)를 추가로 지원하고 있다. 영국 정부가 사회적 소외 계층에 대한 셋톱박스 및 설치 지원에 할당하고 있는 재원규모는 총 6억 파운드 규모로 디지털 전환 프로그램에서 단일 명목으로는 가장 많은 예산이 책정되어 있다. 저소득층 지원에 대한 실무는 BBC(지원 대상 파악 및 지원여부 결정)와 DSHS Ltd.(예산 집행)가 담당하고 있으며, 실질적인 지원 및 설치 등의 업무는 Eaga Plc.라는 하청업체에서 수행하고 있다.

디지털 전환 거부자들에 대한 설득 노력도 지속되어 왔다. 영국의 디지털 전환이 결정된 이후 Ofcom은 디지털 전환 거부자들의 현황을 지속적으로 파악하고 있으며, 이들에 대한 설득책을 다방면으로 강구하고 있다. 디지털 전환 거부자들은 디지털 전환이 실시되더라도 아날로그 방송 수신을 고수할 것이며, 일부는 자신들의 아날로그 시청권을 침해할 경우 국가를 상대로 손해배상을 청구할 용의가 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 갈등을 해소하고자 Digital UK는 2007년 8월부터 10월까지 총 46명의 디지털 수신 거부자들을 상대로 심층 면접을 실시하였는데, 그 결과 46명 중 3명만이 디지털 전환 이후 텔레비전을 보지 않을 것이라고 밝혔다. 이들은 평상시 텔레비전을 거의 시청하지 않거나 디지털 TV의 화질에 문제가 있다고 판단하고 있었고, 또한 디지털 전환 이후 추가되는 채널 편성에 대해 정확한 이해를 하지 못한 채 막연히 디지털 전환 정책에 대해 부정적인 견해를 가지고 있는 것으로 나타났다[30]. 따라서 이러한 디지털 전환 거부자들 중 대다수는 구체적인 홍보나 설

득을 통해 디지털 전환에 동참할 수 있는 것으로 판단되며, 일부 적극적인 거부자들에 대해서는 다각도의 지원책(전문 상담원과 면담, 전화 상담, 지속적인 우편물 발송 등)을 통해 디지털 전환에 참여시킬 수 있을 것으로 예상된다.

한국의 경우도 디지털 전환읍선에 있어 경제적 여건별 다양한 선택의 여지를 열어두어야 하며, 저소득층과 차상위 계층에 대한 실질적인 지원 계획을 세워 디지털 전환 이후 사회 계층 간 정보의 불균형이 발생하지 않도록 심혈을 기울여야 한다. 영국 정부가 사회적 소외 계층에 대한 지원을 위해 단일 항목으로는 가장 많은 6억 파운드 규모의 예산을 책정한 것을 단순히 재정 상황이 좋은 선진국의 예외적 사례로 간과해서는 안 된다. 디지털 전환은 자칫 국민들의 보편적 권리인 지상파 TV의 시청권을 통해 사회적 계급을 명확하게 구분 짓는 것대로 악용될 수 있으며, 이들의 시청권 박탈로 인한 정보의 격차는 또 다른 사회적 문제를 야기할 수 있다. 따라서 정부 및 관계 기관들은 지상파 디지털 전환에 대해 대다수 국민들이 고른 혜택을 받을 수 있는 공공 서비스로 인식하고 이를 극대화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

6. 결론 및 논의

이제까지 살펴본 영국의 디지털 전환 사례는 체계적인 정부 정책과 관련 기관의 상호협력, 그리고 공공서비스로서의 지상파 방송의 역할이 얼마나 중요한지를 여실히 보여준다. 영국은 공영방송의 전통이 강한 국가이지만, 미디어 시장 개방 이후 BSkyB와 Virgin Media 등의 독과점 및 소규모 미디어 회사의 인수 합병 등의 부작용을 겪어왔다. 미디어의 다양성과 그로 인한 국민들의 선택의 폭이 넓어지리라 예상했던 정부의 순진한 가정은 결국 대형 미디어 기업의 시장 독과점이라는 결과를 낳았다. 디지털 방송 도입 초기에도 시장에 우선권을 주었던 영국 정부는 이후 ITV 디지털의 파산을 경험한 뒤야 시장주의 원칙만으로는 성공적인 디지털 전환을 완성할 수 없다는 사실을 깨닫게 되었고, BBC가 범국가적 디지털 전환의 전면에 나서게 된 뒤에야 비로소 본격적인 디지털 전환기에 접어들게 되었다. 영국인들은 1년에 가구당 약 145.50파운드 (한화 약 26만원, 2011년 3월 기준)

이라는 적지 않은 수신료를 BBC에 납부하고 있지만, 여전히 공공서비스방송 시스템을 지지한다. 2008년 4월에 Ofcom이 실시한 시청자 조사에서 '영국에서의 공공 서비스 방송은 필요한 것으로 생각하는가?'라는 질문에 대해 무려 78%에 달하는 응답자가 '그렇다'라고 답변하였다. 이는 결국 무한 미디어 경쟁 시대에 많은 사람들이 자신의 취향에 맞는 채널과 프로그램을 취사선택하여 시청하고 있지만, 여전히 시장 경제 체제를 조율하고 자본의 영향으로부터 자유로운 공공 서비스 방송의 필요성에는 동의한다는 의미로 해석될 수 있다[13].

하지만 한국의 상황은 다소 상이하다. 2010년 이후 사회적 이슈가 되고 있는 KBS의 수신료 인상 문제와 관련한 국민들의 공영방송에 대한 인식이 그 대표적인 사례이다. 2010년 6월, 언론개혁시민연대와 한겨레의 여론조사 결과에 따르면, 응답자 가운데 80.2%가 KBS 수신료 인상에 반대 입장을 밝혔다. 특히 정권이 바뀔 때마다 불거지는 공영방송의 정치적 편향성과 공정성 문제, 그리고 독립성이 보장되지 않는 인사구조 등의 문제는 국민들이 공영방송을 불신하는 주된 요인으로 지적되어 왔다. 물론 디지털 전환을 계기로 더 많은 채널이 조성될 수는 있지만, 이를 다양한 미디어 환경의 조성과 동일시하는 것은 오산이다. 따라서 디지털 전환을 통해 한국의 공영방송 환경을 재점검하고, 보편적 공공 서비스로서의 디지털 전환이 지상파 방송을 중심으로 이루어질 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

영국은 타 유럽 국가들과 마찬가지로 SD급 다채널 디지털 방송을 지향함으로써 다수의 국민들이 저렴한 셋톱박스를 통해 보다 많은 프로그램을 접할 수 있다는 장점을 극대화했다. 또한 HD 화질의 서비스는 위성이나 케이블을 통해 유료채널로 운영되고 있으며 (일부 Freeview 채널에도 도입되었지만, HD 수신기를 구입해야 함), 보다 좋은 화질과 음향을 원하는 시청자들이 취사선택할 수 있도록 운영되고 있다. 반면, 2007년 디지털방송활성화위원회 실무위원회 논의 과정에서 '2012년까지 국내에서 제작되는 모든 지상파 프로그램은 전면 HD화한다'는 결론을 잠정적으로 내린 것은 셋톱박스를 통한 디지털 전환 대상자들의 시청권을 묵살하는 행위로 간주할 수 있다[1]. 애초 디지털 전환 기본 플랫폼을 미국식 HD급에 맞춘 것도 디지털 전환을 어렵게 만들 수 있는 요인이었지

만, HD급 화질을 충분히 제공받을 수 없는 다수의 국민들은 디지털 전환으로 인한 획기적인 변화를 경험하기 힘들기 때문에 디지털 전환에 적극적으로 동참하지 않을 가능성이 높은 것이다. 디지털 전환 특별법 제 1조(목적)에는 디지털 전환의 목적이 시청자의 권익 향상과 국민들의 경제적 발전에 있다고 명시하고 있다. 그러나 HD급 화질을 구사할 수 있는 최신형 TV를 갖추지 못하는 다수의 서민층은 디지털 전환으로 인해 제공된다고 하는 보다 나은 화질과 인터랙티브 서비스와 같은 것들에는 별로 관심이 없을 수도 있다. 오히려 그들은 2012년 12월 31일 새벽 4시 이후 어떠한 방송도 시청할 수 없다는 상황을 이해하지 못할 것이며, 그들의 시청권을 돌려줄 것을 요구할 것이다.

DTV Korea(www.dtvkorea.org)에 따르면 2011년 4월 현재 아날로그 TV를 보유한 시청자들이 선택할 수 있는 디지털 전환 방법 중 가장 저렴한 사양은 11만 8천 8백원으로, 이마저도 수신 안테나를 공동수신 설비에 적용했을 때 가능한 가격이다. 반면, 2011년 4월 현재 영국의 최소 디지털 전환 비용은 17.99파운드 (한화 약 3만 2천원, 셋톱박스 구입비)로 두 나라 간의 물가 차이를 고려한다면 실제 영국의 디지털 전환 비용이 얼마나 저렴한 것인지 알 수 있다. 영국의 디지털 셋톱박스 가격도 최초 100파운드에 육박했으나, 정부가 제조업체를 대상으로 가격인하를 유도하는 정책을 펼침으로써 최초 가격의 1/5 수준으로 형성되고 있다. 물론 영국의 SDTV 수신기와 한국의 HDTV 수신기는 근본적으로 가격차가 날 수 밖에 없는 현실은 인정해야 하겠지만, 그럼에도 불구하고 정부는 셋톱박스 가격 인하와 저소득층 지원을 위한 구체적인 해법을 제시해야 한다.

물론 2010년 12월 24일에 확정된 방송통신위원회의 '2011년도 아날로그 TV방송의 디지털전환 시행계획'에는 대국민 홍보 강화, 보급형 DTV 확충 노력, 수신환경 개선, 저소득층 지원 등 본 연구에서 살펴본 영국의 성공적인 사례들이 다수 반영되었음을 확인할 수 있으며, 이는 분명 긍정적인 정책적 방향으로 해석될 수 있다. 그러나 영국의 사례 연구를 통해 얻을 수 있는 가장 중요한 교훈은 디지털 전환이 정부의 의지와 방송사의 기술적 준비만으로 이루어지는 것이 아니라 국민들의 자발적인 참여가 수반될 때 비로소 완성된다는 사실이다. 바꾸어 말하면 디지털 전

환의 범사회적 의의와 국민들이 얻게 되는 혜택 등이 설득력을 얻게 되면 시청자들의 자발적 참여를 이끌어낼 수 있다. 현재 방송통신위원회가 표면적으로 내세우고 있는 디지털 전환의 사회적 의의는 첫째, 시청자 주권을 확립하여 새로운 방송문화의 창조에 공헌하며, 둘째, 방송의 국제적 경쟁력 강화와 경제적 가치 창출, 셋째, 토털 디지털 네트워크를 완성하여 다양한 서비스를 제공할 수 있으며, 마지막으로 전파의 효율적인 이용 촉진을 통해 다양한 방송의 출현이 가능하게 된다는 점 등이다[5]. 그러나 이러한 디지털 전환 목적은 매우 추상적일 뿐만 아니라 비록 이것이 실효성을 가진다고 가정하더라도 얼마나 많은 국민들이 이를 수긍하고 디지털 전환을 위해 자신들의 지갑을 자발적으로 열게 될지에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 따라서 국민들이 납득할만한 디지털 전환의 목적과 사회적 의의, 그리고 전환 시 시청자들이 얻게 되는 이익에 대해 보다 구체적이고 명확한 비전을 제시하지 않고서는 디지털 전환 과정에서 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 정부와 관계 기관들은 이러한 점을 충분히 반영하여 국민과의 커뮤니케이션에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 강상현 (2008a), 디지털전환특별법 통과와 실행과제(상), 방송문화, 제319호.
- [2] 강상현 (2008b), 디지털전환특별법 통과와 실행과제(하), 방송문화, 제320호.
- [3] 국회법률지식정보시스템 (2009), 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법.
- [4] 박대식 (2001), 비교정책 접근법 분석, 사회과학연구, 제12권, pp.79-92.
- [5] 방송통신위원회 (2009), 디지털 전환 활성화 기본 계획, 2009년 6월 24일.
- [6] 안상훈 (2002), 비교사회정책 연구 방법론의 서설적 이해, 상황과 복지, 제13호, pp.47-71
- [7] 안임준 (2008), 영국 방송의 디지털 전환에 관한 연구, 방송문화연구, 제20권 2호.
- [8] 이상길 (2003), 제작비 쿼터제에 관한 연구, 방송과 커뮤니케이션, 제4호.
- [9] 이종관 (2011), 국내 방송 산업의 현주소와 과제, 2011 미디어 산업 포럼 발제문.
- [10] 정인숙 (2007), 공영방송의 디지털 전환 이슈와 정책적 대응, 방송연구, 여름호.
- [11] 정인숙 (2009), 디지털 전환 시범사업의 효율적인 추진을 위한 정책 방안 연구, 방송과 커뮤니케이션, 제10권 2호.
- [12] 정준희 (2007), 영국: BBC 수신료 인상폭, 디지털 전환의 새 변수로, 해외방송정보, 2007년 1월호
- [13] 주재원 (2008), 영국은 지상파방송 수직적 결합 예외적 허용, 방송문화, 제325호.
- [14] 최용준 (2008), 디지털전환특별법의 과제와 개선점, 방송문화, 제323호.
- [15] 한국전파진흥협회 (2008), 디지털방송 전환 모델 연구.
- [16] DCMS (2005), Tessa Jowell Confirms Digital Switchover Timetable and Support for The Most Vulnerable, Available: www.culture.gov.uk (accessed 2010.09.13).
- [17] DCMS, DTI, Ofcom & Digital UK (2006), The Digital Switchover Programme.
- [18] DCMS, DTI, Ofcom & Digital UK (2008), The Digital Switchover Programme: Programme Structure (Version 0.8).
- [19] Digital UK (2008), Report on the first digital TV switchover, Whithaven / Copeland, Cumbria.
- [20] DNH (1995), Digital Terrestrial Broadcasting, London: HMSO.
- [21] EMCA (2008), Digital Switchover - Status quo and outlook of UK, France, Spain, Italy and Germany, Berlin: EMCA.
- [22] Feldman, J. (1978), Comparative Public Policy, Comparative Politics, Vol, January.
- [23] HCCPA (2008), Government preparations for digital switchover, London: The Stationery Office.

- [24] Iosifidis, P. (2006), Digital Switchover in Europe, International Communication Gazette, Vol. 68(3), 249-268.
- [25] Murdoch, G. (2000), Money Talks: Broadcasting Finance and Public Culture. In Buscombe, E. (Ed.), British Television: A Reader, Oxford: Oxford University Press.
- [26] NAO (2008), Preparations for Digital Switchover, London: The Stationery Office.
- [27] Ofcom (2004), Driving Digital Switchover - A report to the Secretary of State, Norwich: Ofcom.
- [28] Ofcom (2005), Report of A Digital Switchover Technical Trial at Ferryside and Llansteffan, Norwich: Ofcom.
- [29] Ofcom (2006), The Communication Market: Digital Progress Report, Q4 2005, Norwich: Ofcom.
- [30] Ofcom (2007), The Communication Market: Digital Progress Report, Q4 2006, Norwich: Ofcom.
- [31] Ofcom (2008), The Communication Market: Digital Progress Report, Q4 2007, Norwich: Ofcom.
- [32] Ofcom (2009a), The Communication Market 2009, Norwich: Ofcom.
- [33] Ofcom (2009b), The Communication Market: Digital Progress Report, Q3 2009, Norwich: Ofcom.
- [34] Ofcom (2010), The Communication Market: Digital Progress Report, Q3 2010, Norwich: Ofcom.
- [35] Przeworski, A. (1987), Methods of Cross-National Research, 1970-83 An Overview, Comparative Policy Research, Learning from Experience.
- [36] Yin, R. (1994), Case Study Research: Design and Methods, Thousand Oaks: Sage.



주 재 원

2004년 한동대학교 언론정보
문화학부 학사

2006년 연세대학교 커뮤니케
이션대학원 석사

2007년~현재 런던정경대학교
(LSE) Media & Communications 박사과정
관심분야: 미디어 정책, 미디어 담론, 전지구화,
민족주의, 다문화사회

E-mail: mediakorea@hotmail.com