

디지털미디어시대,
공공서비스콘텐츠 정책 방안

2007. 6. 1

요약

- I. 논의배경
- II. 해외사례: 영국의 PSC 정책
- III. 시사점과 정책제언

작성: 책임연구원 강만석(azi96@kbi.re.kr)
공동연구원 오경수

요약

■ 아날로그 방송 시대의 'PSB 채널 중심 정책'을 디지털 미디어 시대의 'PSC 중심 정책'으로 전환 혹은 보완

○ 영국은 공공서비스방송(PSB) 정책 수립의 차원에서, 아날로그 방송 시대 'PSB 채널 중심 정책'을 디지털 미디어 시대의 '공공서비스콘텐츠(PSC) 중심 정책'으로 전환 혹은 보완하고자 하는 시도를 하고 있음.

○ 오프컴이 PSC(Public Service Contents)정책의 일환으로 제안한 PSP(Public Service Publisher)는 영국이 세계적으로 자랑하는 BBC 중심의 공공서비스방송 체계를 디지털 뉴미디어 환경에 맞게 리스트럭처링하고, 새로운 신성장동력 산업인 창의산업(the Creative Industry)의 발전에 힘을 실어주기 위한 대규모의 미디어 산업 프로젝트로 이해할 수 있음.

○ 21세기 디지털 미디어 시대에도 여전히 '방송'이 공공서비스로서 존재해야 한다는 전제를 받아들인다면, 자연스럽게 아날로그 TV 중심 시대의 공공서비스 방송 시스템이 TV를 포함한 모바일, 인터넷 등 다양한 디지털 미디어 시대의 공공서비스방송 시스템으로 진화해야 한다는 주장에 관심을 가져야 할 것임.

■ 공공서비스콘텐츠를 제공하기 위한 두 가지 정책방안

○ 우리나라의 경우, 공공서비스콘텐츠를 보다 효율적으로 제공하기 위해서 두 가지 정책방안을 고려할 수 있음, 첫째는 기존의 공영방송체계를 새롭게 정비하는 방안이고, 둘째는 디지털 미디어 환경에 부합하는 새로운 형식과 내용의 공공서비스콘텐츠 조직을 신설하는 방안이 될 것임. 즉, 디지털 시대의 방송이 전반적인 상업화 경향으로 나아간다는 전제에서 PSB의 핵심인 공영방송의 역할을 강화하는 동시에, 영국의 PSP와 같이 디지털 미디어의 가능성을 공공서비스 방송 영역에 접목시킬 수 있는 새로운 조직을 설립하는 것임.

■ 공영방송 체계 재정비를 통한 공공서비스콘텐츠 체질 강화

○ 수신료, 국고, 기금 등으로 지원되는 KBS(KBS1, KBS2), EBS, 아리랑TV, 기타(국악방송, 국회방송 등)와 공익재단을 경영지배구조로 한 민영방송 MBC, 주주 중심의 민영방송 SBS, 지역민방 등으로의 방송구조 개편을 통해 기존의 애매모호하고 혼란스러운 공·민영 방송구도의 정체성을 재확립할 필요가 있음. 한편 MBC를 공영방송 섹터로 분류할 것인가 아닌가는 좀 더 집중적인 논의와 협의가 필요할 것임.

○ PSC의 원활한 공급을 위하여 공영방송이 제작하는 콘텐츠에 대해 (가칭) ‘공영방송위원회’의 주관 하에 공적가치검증(Public Value Test) 제도를 도입.

○ 공공채널 의무 재송신 정책을 사업자들의 형편에 맞게 재조정함과 동시에 공공서비스콘텐츠의 유통을 활성화하기 위한 방안 검토.

■ 공영방송체계의 재정비와 더불어 디지털 미디어 환경에 맞추어진 (가칭) ‘공공서비스콘텐츠센터’를 신설, 운영하는 방안 검토

○ 영국의 PSP 모델을 참조로 할 때, 우리나라의 경우, 문화관광부가 유관 미디어·콘텐츠 기관, 그리고 다양한 콘텐츠사업자, 유통사업자, 방송 플랫폼 사업자 등과 협력하여 (가칭) ‘공공서비스콘텐츠센터’를 신설, 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ (가칭) ‘공공서비스콘텐츠센터’는 정부, 공공기관, 독립프로덕션사 3자의 공동 파트너십에 기초하여 다양한 분야에서 브로드밴드 PSC 사업을 추진할 수 있을 것임.

○ PSC 정책이 성공적으로 실행되기 위해서는 공공서비스콘텐츠를 전체적으로 조망할 수 있는 ‘공공서비스콘텐츠 지도(PSC Mapping)’가 필요하며, 이를 위한 PSC 포털 구축 사업이 뒷받침되어야 할 것임.

I. 논의 배경

1. 지상파 방송의 위상 약화

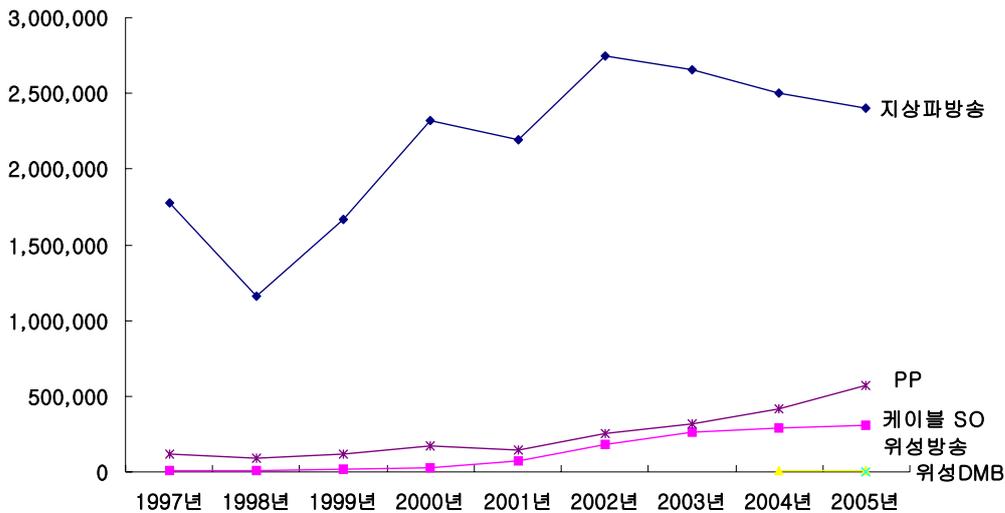
- 최근 지상파방송 외에 1995년 케이블TV, 2002년 위성방송, 2005년 이동멀티미디어방송 등 새로운 방송미디어의 도입으로 방송채널이 급격히 증가했음. 또한 방송콘텐츠의 디지털화는 TV수상기뿐만 아니라 컴퓨터, 휴대폰 등 다양한 디지털 플랫폼을 통해 비동시적이고 양방향적인 이용을 가능케 하고 있음.
- 또한 유·무선 네트워크의 광대역화, 전송기술의 발전은 네트워크의 성격에 관계 없이 방송서비스와 통신서비스를 동시에 이용할 수 있는 환경을 조성했으며, 이는 결과적으로 방송사업자와 통신사업자 사이의 경쟁을 더욱 심화시키는 원인이 되고 있음.
- 융합으로 대표되는 미디어환경 변화는 공공서비스 제공자로서 지상파방송의 위상을 약화시키고 있음. 유료 매체와 서비스의 급증은 시청자가 자신의 취향과 지불 의사에 따른 방송서비스 이용을 가능케 함으로써 지상파방송의 시청률 저하와 방송광고 시장에서의 매출액 감소를 야기하고 있음.
- 2000년부터 2002년까지 37%대를 유지하던 지상파방송의 시청률은 2003년부터 지속적인 감소추세를 나타내 2006년에는 32.4%를 기록하였음. 반면 케이블 TV 시청률은 2000년 1.5%, 2002년 5.3%, 2006년 11.8%로 상승하여 전체 시청시간의 증가를 주도하고 있는 것으로 분석되고 있음.

<표 1> 지상파방송 시청률변화 추이

| 구분 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 총가구시청률 | 44.8 | 44.2 | 45.9 | 47.7 | 48.5 | 47.5 | 47.3 |
| 시청시간(분/일) | 378 | 372 | 386 | 401 | 408 | 400 | 398 |
| 지상파TV시청률 | 37.5 | 37.1 | 37.3 | 36.7 | 35.1 | 32.7 | 32.4 |
| 케이블TV시청률 | 1.5 | 2.7 | 5.3 | 7.7 | 9.3 | 11.4 | 11.8 |
| 시청률 합계 | 39 | 39.8 | 42.6 | 44.4 | 44.4 | 44.1 | 44.2 |

※ 출처 : 권호영(2007), 한국인의 미디어이용과 지출행태의 변화. <KBI포커스>. 07-04호. 11쪽.

- 지상파방송의 주 수입원인 방송광고 매출액 규모는 아직까지 다른 방송미디어에 비해 월등히 높은 수준이지만 2002년 이후 지속적인 감소추세를 나타내고 있음. 방송위원회 자료에 따르면 2005년 6월 현재 지상파방송 광고매출액은 2조 4,021억 원, 시장점유율은 73.0%까지 하락한 것으로 분석되고 있음.



<그림 1> 방송광고 매출액 추이(단위:백만원)

※ 출처 : 방송위원회(2001~2006), 『방송산업실태조사보고서』. 재구성.

2. 무료 방송콘텐츠 제작 및 공급의 위축

- 방송의 디지털화는 방송콘텐츠의 유료화를 확산시킬 것으로 전망되고 있음. 방송콘텐츠의 유료화는 결국 시청자가 무료로 이용할 수 있는 방송콘텐츠의 양을 감소시키는 동시에 무료로 제공되는 방송콘텐츠의 질을 약화시킬 것이라는 우려가 존재함.
- 우리나라에서 지상파방송은 수탁모델에 입각해 양질의 방송콘텐츠를 제작하여 무료로 시청자에게 제공하는 역할을 수행해 왔음. 그러나 유료 방송미디어의 성장은 지상파방송의 재원구조를 불안정하게 만들고 있음. 향후 이런 추세가 지속될 경우 지상파방송이 양질의 방송콘텐츠를 제작하여 무료로 제공하는 것이 위축되는 결과가 초래될 수밖에 없음.

3. 공공서비스콘텐츠의 중요성 부각

- 공공서비스콘텐츠(Public Service Content/이하 PSC)란 접근성 측면에서 모든 시청자들이 무료로 또는 저렴한 비용에 이용할 수 있어야 하며, 내용적 측면에서 뉴스 프로그램, 어린이 프로그램, 시사교양 프로그램 등 다양성, 다원성의 실현을 핵심 가치로 하는 콘텐츠라고 할 수 있음.
- 유료매체 및 채널의 증가와 방송·통신 융합에 따른 사업자간 경쟁심화는 지상파 방송이 제작 및 공급하는 공공서비스로서 방송콘텐츠의 양적, 질적 위축을 가져올 것으로 전망되고 있음. 따라서 수용자 복지증진 차원에서 양질의 공공서비스 콘텐츠를 무료로 접근하고 이용할 수 있는 미디어환경 조성은 중요한 정책적 과제라고 할 수 있음.

4. 공공서비스콘텐츠 제공방안 모색 필요

- 우리나라의 경우 공공서비스콘텐츠 제작과 유통이 지상파방송을 중심으로 수행되어 왔음. 그러나 디지털 시대를 맞아 지상파의 아날로그 주파수 가치가 하락하고 지상파방송의 시청률이나 방송광고시장 점유율이 하락하고 있음. 이는 방송콘텐츠의 유료화가 확산되는 상황에서 시청자들이 공공서비스로서의 방송콘텐츠를 무료로 이용할 수 있는 기회가 축소되고 있다는 것을 의미함.
- 따라서 공공서비스로서 방송콘텐츠가 지상파방송뿐만 아니라 다양한 디지털 플랫폼으로 유통될 수 있는 정책방안을 모색할 시점에 도달하였음. 이러한 측면에서 최근 영국에서 진행되고 있는 디지털 미디어 시대의 공공서비스콘텐츠 정책 논의는 우리나라에 많은 시사점을 제공하고 있음.
- 영국은 방송미디어 도입초기부터 방송을 공공서비스로 간주하여 BBC, ITV, Channel4, S4C, Five, Teletext등 공공서비스방송(Public Service Broadcasting/이하 PSB)체계를 발전시켜 왔음. 그러나 최근 400개가 넘는 채널이 존재하고, 텔레비전뿐만 아니라 다양한 플랫폼을 통해 다양한 콘텐츠가 유통되고 있으며, 특히 16~24세 청소년 사이에서 PC, MP3 플레이어, 모바일 등을 이용한 TV시청이 확산되면서, 이 같은 디지털 미디어 추세에 적극적으로 대처할 필요가 있

다는 정책적 판단 하에 PSP(Public Service Publisher) 모델을 구상하게 되었음.

- PSP는 디지털시대 광대역망의 상호작용 서비스를 통하여 다양한 공공서비스콘텐츠를 지속적으로 제공하는데 1차적 목적이 있으며, 특히 콘텐츠 측면에서 PSP는 광대역망을 이용함으로써 콘텐츠 공급에서 다양성을 증진하고 새로운 콘텐츠 창작자들의 참여를 유도하여 혁신적이고 창의적인 에너지를 복돋아 PSB 콘텐츠가 고품질을 유지하는데 기여할 것으로 기대하고 있음(Ofcom, 2005, pp.68~69).

II. 해외 사례: 영국의 PSC 정책

1. 공공서비스콘텐츠의 개념

□ 공공서비스와 공공서비스방송

- 공공서비스란 사회적으로 필요하지만 시장을 통해 공급되는 것이 불가능하거나 시장에서 공급이 가능하더라도 사회적으로 특정한 목적을 달성하는데 불충분할 경우 공공부문이 나서 공공의 복지향상을 위해 제공하는 서비스를 지칭함. 교육, 교통, 의료, 경찰, 국방 등이 대표적 사례임(강만석·오경수, 2006).
- 영국은 방송을 국민의 일상생활 영위에 필수적인 공공서비스라는 차원에서 접근해 왔음. 때문에 영국은 방송을 경제적 차원이 아니라 사회적 측면에서 바라보고 이른바 공공서비스방송 체계를 발전시켜 왔음. 다시 말해 PSB는 국가기관으로부터 독립되어 수신료 등을 주된 재원으로 하고 영리적 목적이 아니라 공공복지를 위해서 행하는 공영방송의 개념을 보다 포괄적으로 표현한 것으로, 방송을 구분할 때 방송사업자를 중심으로 정의하는 것이 아니라 방송사업자가 행하는 방송서비스를 기준으로 정의한 것임(김현주, 2003).
- 영국에서 1922년 상업 라디오방송으로 출발한 BBC가 1927년 공영방송으로 재탄생하게 된 배경에는 공공서비스방송 원칙을 주장한 리스 경(Lord Reith)이 자리하고 있음(장 일, 2003). 그는 공중에게 적절한 정보를 제공하고(inform) 그

들을 교육하며(educate) 즐겁게 만들어주는(entertain)것이 공공서비스방송의 의무라고 정의하여 방송의 공적 기능을 정보기능, 교육기능, 오락기능으로 분류하는 토대를 제공한 바 있음.

- 방송을 공공서비스의 관점에서 접근하는 시각의 근저에는 방송 시청자를 단순히 소비자로 파악하는 것이 아니라 공중으로 바라봄으로써 시청률이라는 양적 지향성보다는 질적 지향성을 우선적으로 추구한다는 입장이 자리하고 있음. 이후 영국에서 방송은 모든 사람들이 평등하게 누려야 하는 사회적 혜택이라는 관점이 단단히 뿌리내리게 되었고, 공적 재원에 의존하지 않는 상업방송에 대해서도 공공서비스의 연장선에서 정책을 수립하고 추진해 왔음.
- 또한 방송을 공공서비스로 이해하는 시각의 철학적 배경은 공익론이라고 할 수 있음. 공익론은 공동체주의에 기초하여 공익을 사익과 구별하고 방송이 사익보다 공익에 부합되도록 운영되어야 한다는 주장임. 공익론의 입장에서 방송의 중심 가치는 사회의 집합적 의식, 정체성, 문화생산의 중추적 역할을 수행하는 것임. 따라서 방송에 대한 정부규제는 경제적 측면에서 시장실패를 방지하는 차원에 머무는 것이 아니라 다양성, 다원성, 공정성, 보편적 서비스, 문화적 정체성, 지역주의, 민족주의, 사회적 안정 등 사회문화적 가치실현을 위한 ‘사회적 규제’위주로 이루어진다고 볼 수 있음(윤석민, 2005).

□ 공공서비스콘텐츠

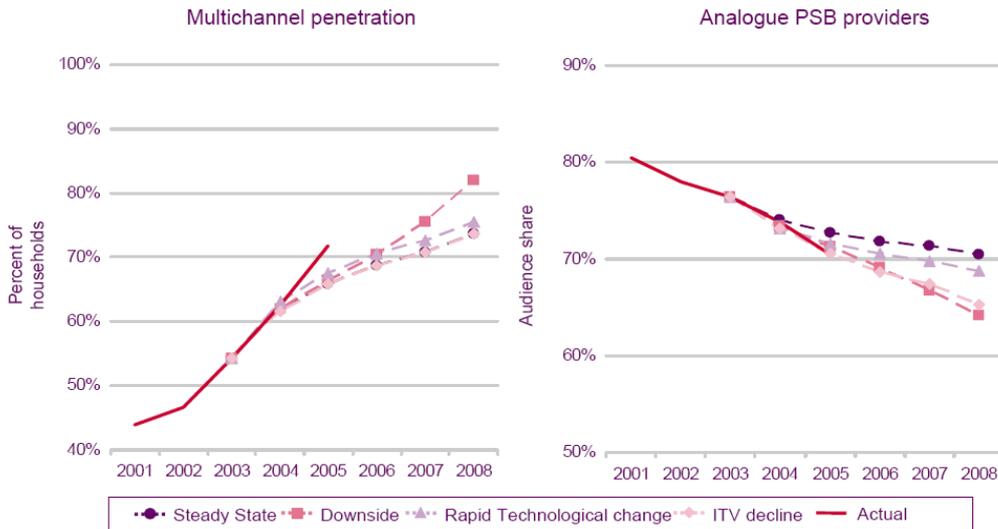
- 영국 Ofcom은 공공서비스콘텐츠의 목적을 ① 뉴스와 정보를 통해 세계에 대한 이해 증진 ② 양질의 영국 프로그램을 통한 문화적 정체성 반영 ③ 예술·과학·문학 등의 영역에서 지적 자극 제공 ④ 다양한 문화와 대안적 시각에 대한 인식제공 등 4가지로 설정하고 있음(Ofcom, 2007c).
- Ofcom은 공공서비스콘텐츠의 특성을 ① 고품질 (충분한 제작비 투입을 통한 높은 품질) ② 국내 제작 (기존 방송콘텐츠의 반복 또는 해외구매가 아니라 영국에서 제작된 새로운 콘텐츠) ③ 혁신 (새로운 아이디어 또는 기존의 흥미로운 접근방식 재창조) ④ 도전 (시청자로 하여금 생각하도록 만들기) ⑤ 참여 (시청자에게 접근하고 끌어들이기) ⑥ 광범위한 활용성 (공적재원을 통해 제작된 콘텐츠의 경우 대부분의 시민이 이용할 수 있어야 함)의 가치를 지녀야 한다고 제시하고 있음(Peter Phillips, 2006; Ofcom, 2007c).

- Ofcom은 PSB로 하여금 뉴스, 시사, 교육, 학교, 어린이, 과학, 종교, 사회이슈, 국제, 드라마, 코미디와 오락, 예술과 음악, 영화, 스포츠, 레저 등의 장르에서 공공서비스로서의 가치를 어떻게 충족시켰는지 스스로 평가할 것을 요구하며 이에 대한 검토를 수행하고 있음(Ofcom, 2004). 결국 PSB가 제작하는 방송콘텐츠는 공공서비스콘텐츠로서의 가치를 담보하도록 요구되고 있으며, 디지털 플랫폼 증가와 이용자의 미디어 이용행태 변화에 따라 PSB의 방송콘텐츠가 이들 디지털 플랫폼으로 유통될 수 있는 환경을 조성하는데 초점을 맞추고 있음.

2. PSC 정책 추진배경

1) 디지털시대 PSB 위상변화

- 2003년 커뮤니케이션법은 영국에서 고품질의 다양한 취향과 관심을 반영한 텔레비전 및 라디오 서비스가 이용될 수 있도록 보장해야 한다는 의무를 Ofcom에 부과하고 있음. 아울러 PSB사업자의 유효성을 검토하고 이를 더욱 강화할 수 있는 방안을 모색토록 하고 있음.
- 이에 Ofcom은 2005년 2월 PSB에 대한 검토를 완료했음. Ofcom은 PSB에 대한 현재의 공적지원 수준을 유지하더라도 디지털시대를 맞아 상업재원으로 운영되는 PSB는 살아남기 어려울 것이며 아날로그 지상파의 가치는 디지털 전환이 완료되는 2012년까지 급격히 줄어들 것으로 전망함.
- 최근 영국에서는 아날로그 방송을 시청하는 가구에 비해 위성이나 프리뷰(Freeview) 등 디지털 다채널 서비스 시청가구가 70%를 넘어섰음. 반면 PSB 채널은 디지털 채널과의 경쟁으로 인해 모든 플랫폼에서 점유율이 낮아지고 있음.
- 이에 영국은 디지털시대를 맞아 PSB의 콘텐츠가 특히 청소년 시청자로부터 외면되는 것을 방지하고 동시에 텔레비전뿐만 아니라 다양한 플랫폼으로 유통될 수 있는 환경을 조성하기 위한 방안으로 PSP의 도입을 적극적으로 검토하게 되었음.



<그림 2> 다채널방송의 침투율

※ 출처 : Ofcom. *Digital PSB* (p. 11). 2006.

2) PSB의 위축

- 디지털 환경이 조성되면서 방송 네트워크뿐만 아니라 통신 네트워크를 통한 방송 프로그램 제공이 이루어지고 있음. 또한 아날로그 시대 방송미디어는 사상의 자유로운 유통에 초점을 맞춰 왔으나 디지털 시대 미디어 기술은 시민들의 능동적인 통제와 상호작용에 주목하고 있으며, 이러한 추세는 새로운 기술발전에 따라 더욱 가속될 전망이다.
- 사적 재원으로 운영되는 PSB(ITV, Channel4, S4C, Five, Teletext)는 지금까지 공공서비스콘텐츠 제공자로서의 역할을 충실히 수행해 왔으나, 디지털미디어 환경에서도 이러한 역할을 유지할 수 있을 것인지에 대해서는 지속적인 검토가 필요하게 되었음.
- 아날로그 시대에서 사적재원으로 운영되는 PSB는 높은 경제적 가치를 지닌 지상파 주파수를 배분받는 대신 공공서비스 차원에서 방송서비스를 제공할 의지를 갖고 있었음. 그러나 현재 영국은 수용자의 약 25%만이 아날로그 방송을 시청하고 있고, 디지털 전환에 따라 약 6년 후에는 아날로그방송 수용자가 거의 사

라질 것으로 예측되고 있음. 2010년까지 아날로그 주파수 가치는 극소화되고 2012년에는 0이 될 것으로 전망되는 실정임.

- 디지털지상파플랫폼은 공공서비스 제공이라는 측면에서 아날로그방송 만큼의 가치가 크지는 않지만 여전히 중요한 의미를 갖고 있음. 그러나 디지털지상파플랫폼 주파수가 갖는 가치는 아날로그 주파수보다 낮아지게 될 것임. Ofcom의 주파수 정책은 자원의 희소성 논리에 입각해 2014년까지 PSB의 디지털주파수 이용을 보장하였으나 이후에는 공공서비스전송에 대한 맹목적 지원보장이 사라질 것으로 전망됨.

3) 지상파방송에 대한 시장경쟁 압력의 증가

- 시장경쟁 증가는 지상파방송의 시청률을 빠르게 잠식하고 있음. 시청률 감소추세는 PSB 리뷰에서의 예측보다 빠르게 감소하고 있으며, 결과적으로 몇몇 상업방송 사업자들은 수익이 낮은 방송콘텐츠의 제작을 축소시키고 있음.
- ITV1의 경우 전국 그리고 지역의 비뉴스 프로그램 수준이 감소되었으며 종교 프로그램 제작수준도 반감되었음. 또한 어린이 프로그램은 주당 12시간에서 8시간으로 감소했으며 2006년 9월에는 이들 프로그램의 더 많은 축소를 요청했음. Five는 2009년부터 원작 프로그램을 60%까지 낮추는 것을 허가받았으며 2007년부터는 53%로 낮출 예정임.
- 이러한 현상은 결과적으로 공공서비스콘텐츠 제공을 위한 경쟁의 감소로 이어질 우려가 존재함. 이럴 경우 방송의 가치로서 중요하게 강조되어 왔던 다양성과 다원성이 훼손되어 궁극적으로 PSB 체계가 위협을 받을 수 있음.

4) 시청자의 방송미디어 이용행태 변화

- 주요 지상파방송 채널에서 16~24세의 젊은 시청자가 차지하는 비중이 2001년과 2005년 사이에 16%로 낮아졌음. 전체 지상파 채널에서는 10% 감소하였음. 이는 방송프로그램의 핵심 장르가 더 이상 젊은 시청자들에게 도달하지 않는다는 것을 의미함.
- 주요 지상파방송 채널에서 시사프로그램의 경우 24%(전체는 44%), 지역뉴스의 경우 12%(전체는 33%), 전국뉴스의 경우 34%(전체의 경우 60%)로 낮아졌음.

이러한 추세는 향후 공공서비스콘텐츠가 도달되는 비율을 더욱 감소시킬 것임.

5) 새로운 플랫폼에서 공공서비스콘텐츠 제공확대 필요

- 시민들은 공적재원으로 운영되는 공공기관에서 제공하는 공공서비스콘텐츠를 소비하고 있음. 지방정부 및 중앙정부 또한 온라인을 통해 이용할 수 있는 공공서비스콘텐츠를 증가시키고 있음. 이러한 활동은 시민들에게 매우 중요하며 향후 지속적으로 확대될 것으로 전망됨.
- 이러한 현실을 감안할 때, 디지털 환경에서 기존 PSB체계를 강화하는 것이 바람직한지 또는 PSP라는 새로운 디지털플랫폼을 만들어 공공서비스콘텐츠를 제공하는 것이 바람직한지 고려해볼 필요가 있음.
- 기존 지상파 방송사업자들도 디지털 미디어 시장에 적응하기 위하여 자신을 재조정하고 있음. BBC 웹사이트가 공공서비스 제공 차원에서 온라인 뉴스서비스를 제공하고 있는 것이 대표적 사례임. 그러나 아직까지 투자규모, 도달범위, 사회적 영향력 등의 측면에서 미미한 수준임. 다시 말해 기존 지상파 방송사의 디지털 전환을 통해 공공서비스콘텐츠를 제공하는 것은 미래에나 가능하다는 것임. 왜냐하면 아직 디지털 방송시장이 성숙되지 않았고 그 과정에서도 매우 불균형하게 발전할 가능성이 높기 때문임.
- 이 같은 맥락에서 Ofcom은 디지털미디어 환경에서 전통적인 PSB와 더불어 공공서비스콘텐츠 유통을 담당할 새로운 플랫폼으로 PSP를 고려하게 되었음. PSP를 구상한 근본적 이유는 ‘방송을 뛰어넘어’ 다른 외부영역에 대해서도 공공서비스콘텐츠를 제공할 수 있도록 하기 위한 기반을 구축할 수 있을 것으로 판단되었기 때문임.

3. PSP 도입 및 운영방안

1) PSP 구상배경

- 디지털시대 공공서비스콘텐츠 제공 방안에는 두 가지 방법론이 있음. 즉, ① 일

방향적 텔레비전에만 한정하여, 특정 방송사업자 혹은 특정 콘텐츠 형태 혹은 특정한 목적에 맞는 사업 프로젝트에 재정을 지원하는 형태 ② 디지털 미디어에 초점을 맞추어, 기존 사업자(기존 방송사업자 또는 다른 디지털 미디어 운영자)를 지원하거나, 혹은 새로운 방식으로 공공서비스 목표를 달성하기 위해 기획된 새로운 조직에 재정을 지원하는 형태를 생각해볼 수 있음.

- 두 가지 선택방안이 상호 배타적인 성격을 갖는 것은 아니며, 혼합적인 접근법이 필요하고 바람직할 것임. 그러나 PSP라는 새로운 조직의 설립을 전향적이고 적극적으로 검토하는 이유는 혁명적으로 변화하는 디지털 미디어 환경이 부여하는 새로운 기회와 가능성을 온전히 현실화하기 위해서는 기존의 PSB와는 차별화된 새로운 형식의 사업 모델이 필요하기 때문임.

2) PSP를 통한 정부의 시장개입 근거

- 정부 또는 규제기구 입장에서 공공서비스콘텐츠의 충분한 제공을 위하여 시장에 개입하는 것이 불가피함. 정부의 방송시장 개입에 대한 기존 근거를 검토하면 다음과 같음.

① 사업자들은 더 많은 광고수입을 얻기 위해 특정 장르의 콘텐츠를 제작하는데 집중하게 됨 ② 주파수에 대한 접근제한은 시장진입을 봉쇄하며, 시장에 경쟁이 존재하지 않을 경우 효율성이 손상됨 ③ 방송은 경험재이기 때문에 소비자가 소비결정을 내리기 위해 얻을 수 있는 정보나 기회가 제한되어 있음 ④ 방송프로그램은 비배제성을 갖고 있음. 이는 접근을 완전히 차단하는 것이 불가능하다는 것을 의미함. 전통적으로 방송은 선택적 이용과 요금부과의 형태로 만들어지지 않았음. 따라서 시장은 그러한 상품을 공급하기가 용이하지 않음 ⑤ 방송프로그램은 비경합성을 갖고 있으며, 이로 인해 일부 소비자는 다른 사람의 소비가치를 훼손시키지 않고 방송콘텐츠를 소비할 수 있음. 따라서 한계비용(그리고 효율적인 가격)은 0이며, 시장에서 방송콘텐츠가 공급되기 어려운 결과를 낳음 ⑥ 소비자들이 고품질 방송프로그램에 정확한 가치를 매기는 것은 어려우며, 이는 시장이 그것을 공급하기 어려운 원인이 되고 있음 ⑦ 특정 종류의 방송은 긍정적인 외부효과(positive externalities)를 보이며 사회 전체에 편익을 증진시킴.

- 유료방송시장의 성장은 전통적인 정부의 방송시장 개입근거 중 일부를 무력화시켰음. 방송시장에서의 경쟁증가, 시간통제 기능 등의 기술발전은 소비자가 원하

는 콘텐츠를 적절한 가격에 빠르게 반복적으로 이용하는 것을 가능케 하고 있음. 그러나 이러한 시장중심 접근방식은 전반적으로 유료화 추세로 이어질 것이며 불가피하게 정부개입을 불러올 수밖에 없음. 즉 방송은 비경합적 상품으로 존재하기 때문에 효율적인 가격설정이 어려우며, 소비자는 고품질 공공서비스콘텐츠(merit good)더라도 그 가치를 매기기 어려워 저평가할 수 있음. 이러한 고품질 공공서비스콘텐츠는 시장논리에서는 존재하거나, 존재하더라도 시청자가 손쉽게 이용하는 것을 어렵게 함. 따라서 정부는 공공서비스콘텐츠가 소비자에게 접근되고 이용되어 긍정적 외부효과를 극대화하려는 노력을 기울이는 것이 중요함.

- 요약하면, 디지털미디어의 출현은 공공서비스콘텐츠의 제공을 감소시키는 경향을 가지고 있음. 그러나 온라인에서 공적자금으로 지원받은 공공서비스콘텐츠 제공이 늘어나고 있고, 디지털미디어시장에서도 공공서비스콘텐츠에 대한 수요가 아직 미약하지만 존재하고 있으며 앞으로 계속 성장할 것으로 전망되고 있음. 따라서 시장동향을 지속적으로 지켜볼 필요가 있으나 공공서비스콘텐츠의 잠재적 결핍상황이 예견되는 상황에서 정부가 새로운 형태의 공공서비스 제공을 위해 정책적 개입을 해야 할 필요가 증대하고 있음.

3) PSP 지향가치

- 수용자의 미디어 소비방식은 일방적으로 프로그램화된 미디어에서 온라인, 주문형 미디어, 상호작용적이고 참여적 경험을 제공하는 미디어로 이동하고 있음. 이들은 자신이 원하는 콘텐츠와 정보를 적극적으로 찾아다니며, 또한 콘텐츠나 정보에 참여하고 공헌함. 예컨대 최근 영국은 웹에서 풍부한 공공서비스콘텐츠를 제공하고 있음. 이용자들은 다양한 웹사이트에서 과거 역사를 볼 수 있음. 학교 교육에서 배제된 어린이도 www.notschool.net과 같은 사이트에서 새로운 것을 창조할 수 있음.
- PSP는 공공서비스콘텐츠의 새로운 공급자가 되는 것이며, 그 핵심은 디지털미디어 환경에서 공공서비스콘텐츠 제공이 새로운 형식에 부합되도록 하는 것임. 새로운 조직은 공공서비스콘텐츠 제공이 조직의 가치와 구조가 될 것임. 디지털미디어에 기반한 새로운 조직으로서 PSP는 소비자 행동에 도움을 주고 디지털 플랫폼에서 공공서비스의 결핍을 채우는데 도움이 되도록 해야 함.

- 이런 점에서 PSP의 기능은 상호작용적 형태의 공공서비스콘텐츠를 지속적으로 제공하는 것이라고 할 수 있음. 독립제작사의 활성화와 더불어 인터랙티브 작가, 디지털 예술가, 웹기반의 공공조직, 그리고 디자인 대행사는 TV방송영역보다 더 많은 사람을 고용하고 있음. PSP와 같은 전략적 개입은 창의산업(the Creative Industry)¹⁾이라는 새로운 섹터에 활력을 제공할 것으로 전망됨.

4) PSP 콘텐츠

□ PSP 콘텐츠의 특성

- PSP가 어떤 콘텐츠를 제공할 것인가에 대한 구상은 아직까지 배아적(embryonic form) 상태라고 할 수 있음. PSP가 제공하는 콘텐츠는 다음과 같은 특성을 갖추어야 할 것으로 논의되고 있음.

① 참여(Participation)

- 전체를 관통하는 한 가지 핵심 아이디어는 “PSC에 관한 그 어떤 새로운 비전이라 하더라도 그 근저에는 이용자 참여라는 아이디어가 근간이 된다”는 점임. 참여는 브로드캐스트 미디어와 네트워크화된 콘텐츠를 구별하는 결정적 요소임. 콘텐츠를 창조하고, 덧붙이고, 코멘트하고, 의사소통하는 이용자의 능력이야말로 양방향 커뮤니케이션 미디어의 진수라고 할 수 있음.
- 참여라는 개념은 시민이 콘텐츠의 단순 시청자가 아니라 적극적 이용자가 되도록 고무한다는 점에서 ‘공공서비스’의 개념을 혁신적인 관점에서 수정하고 있음. 즉, 주어지는 공공서비스를 받아먹기 보다는 이에 참여하는 것이 진정한 ‘공공서비스’라는 해석의 전환을 요구하고 있음. 따라서 전통적인 TV 프로그램의 관점에서 고품질 ‘콘텐츠’가 무엇인가를 생각하기보다는 얼마나 참여적인 서비스를 제공하느냐의 입장에서 고품질의 개념을 평가하는 의식의 전환을 요구하고 있음.

1) 창의산업이란 개인의 창의성과 기능, 재능에 기초하는 산업들로 지적 재산을 생산함으로써 부와 직업을 창출해내는 산업을 말함. 창의산업에는 ①광고, ②영화와 비디오, ③건축, ④음악, ⑤예술과 고미술품/골동품, ⑥공연예술, ⑦컴퓨터게임과 비디오게임, ⑧출판, ⑨공예, ⑩소프트웨어, ⑪디자인, ⑫TV, 라디오, ⑬디자이너 패션이 포함. 영국은 “세계에서 가장 앞서가는 창의산업의 허브(Hub)가 된다”는 비전하에, 창의산업이 GDP의 8% 이상, 수출 수익의 4% 이상, 2백만 명의 신규인력을 고용창출 한다는 정책목표를 설정하고 있음.

② 개인화(Personalisation)

- 네트워크화된 세계에서 수용자는 더 이상 무차별적인 대중으로 치부되어서는 안 됨. 능동적인 참여자로서 ‘당신’은 당신이 누구인지, 어디 있는지, 무엇에 관심이 있는지를 상대방에게 말해줄 수 있음. 프로듀서로서 당신은 상대방에게 자신의 개인적 경험을 정보로 제공하는 것이 가능함.

③ 침투성(Permeability)

- PSP 프로젝트와 서비스는 그 특질 상 생산자와 소비자 사이의 경계를 넘어서는 것임. 전문가나 혹은 아마추어 모두 스토리의 창조에서 저 나름대로의 몫을 향유할 수 있는 상호침투성이 존재함.

④ 커뮤니티 매개(Community Mediation)

- 공공서비스의 목표(Public Service Objectives)를 위해 UGC(User Generated Content) 역량을 강화한다는 것은 달리 말해 공공서비스의 목표와 커뮤니티를 동일시하는 것이며, 커뮤니티 스스로 자신들의 콘텐츠와 서비스를 창조하고 매개하고 조정할 수 있는 권한을 부여하는 것을 의미함.

⑤ 편재성(Location sensitive)

- 모바일 테크놀로지의 발달로 언제 어디서나 이용자가 원하는 콘텐츠를 경험할 수 있게 되었음. PSP는 어떤 공간, 어떤 시간에서도 콘텐츠를 이용할 수 있는 특성을 구현할 수 있어야 할 것임.

⑥ 공동창작과 관점의 다양성(Collaborative authorship, diversity of viewpoints)

- 참여적 경험은 기존의 공영방송 서비스에서 찾아보기 힘든 새로운 형태의 공동창작을 통해 다양한 관점을 배양하는 특성을 지님.

□ PSP 콘텐츠 로드맵

- 전체적으로 PSP 콘텐츠는 크게 3가지 특질의 콘텐츠 유형, 콘텐츠 중심형 서비스(Content-led Services), 내러티브 경험(Narrative Experiences), 커뮤니티 기반 생성 콘텐츠(Community Generated Content)로 나누어 볼 수 있음. 다만 이들 간에는 상호 중복적인 부분이 있을 수 있음.

○ 콘텐츠 중심형 서비스

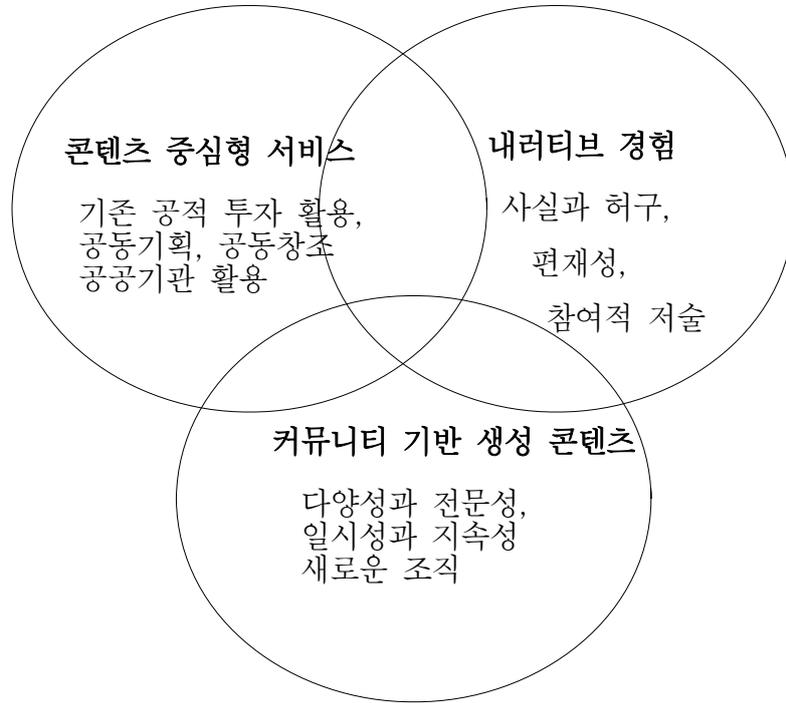
- 콘텐츠 중심형 서비스는 개인이나 집단에 권한을 부여하고, 콘텐츠 혹은 특정 조직에 투여된 기존의 공적 투자에서 가장 최상의 것을 얻으려는 서비스라 할 수 있음. 이는 또한 시민들이 낸 세금으로 운영되는 공공기관에서 생성되는 콘텐츠에 이용자들이 창의적으로 참여할 수 있는 공간을 극대화하려는 서비스라 할 수 있음. 여기서는 PSP와 기존의 공공조직, 그리고 이용자들이 상호 협력할 수 있는 체계를 구축하는 것이 중요함.

○ 내러티브 경험

- 내러티브 경험은 새로운 형태의 ‘전문적’ 콘텐츠가 창조되는 영역임. 참여적 드라마, 사실적 실제 경험은 새로운 수용자들의 참여를 이끌어 낼 것이며, 네트워크 미디어의 이용을 극대화할 것임. 내러티브 경험 영역은 영국의 창조적 저술, 연극과 공연, 상호작용적 게임 디자인, 텔레비주얼 기술 등을 결합시키고 이 분야에서 앞서 나가는데 기여할 것임. 이 영역은 프로듀서, 독립제작사와 함께 프로젝트 단위에서 수행하는 사업이 될 것임. 여기에서 PSP가 해야 할 일은 새로운 진입자들에게 동등한 접근 기회를 제공하는 동시에 충분한 기술과 능력을 갖추도록 지원하는 것이 될 것임.

○ 커뮤니티 기반 생성 콘텐츠

- 커뮤니티 기반 생성 콘텐츠는 한마디로 PSP가 사람들을 연결시키고, 이들이 콘텐츠 창조 커뮤니티의 형태로 새롭게 조직화되도록 지원하는 영역임. 이 영역은 자신들을 위한 전문적이면서도 다양한 콘텐츠를 창조하고 제공하게 될 것임. 텔레비전이 하는 것처럼 그들에 ‘관해’(about) 말하기보다는 그들을 끌어들이기 ‘위해’(for) 콘텐츠를 창조하게 될 것임.
- 한편 커뮤니티 기반 생성 콘텐츠와 서비스의 활성화는 사람들과 네트워크를 같은 차원에서 보고 지원하는 것을 의미함. 그러나 어떻게 사람들을 커뮤니티화하고 무엇에 근거하여 지원 대상 커뮤니티를 선택할 것인가, 기존의 커뮤니티 네트워크가 취약하거나 부재한 곳에서는 PSP가 어떻게 혁신을 수행할 수 있을 것인가 하는 문제를 고려해야 함.



<그림 3> PSP 콘텐츠 로드맵

※ 출처 : *A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age*(p.36). Ofcom. 2007a. 1. 24.

- 3가지 영역으로 나누어 본 PSP 콘텐츠 로드맵 중에서도 가장 흥미롭고도 잠재성이 큰 공간은 이것들이 겹쳐지는 영역으로 볼 수 있음. 예를 들어, 콘텐츠 중심 서비스와 커뮤니티 기반 생성 콘텐츠의 결합으로 생기는 새로운 콘텐츠와 서비스에 PSP의 가능성이 열려져 있음. 즉, 다양하고도 혁신적인 콘텐츠와 서비스를 제공하기 위해서는 기존의 관행에서 벗어난 ‘새로운 작업 방식’을 도입하는 것이 필요하며, 이것이 새로운 조직인 PSP를 설립하려는 기본적 취지라고 할 수 있음.

5) PSP 운영모델

□ 재원조달방안

- PSP 재원조달은 크게 ① 세금수입 또는 주과수 관련 수입으로 충당하는 방안 ② BBC의 요구보다 높게 수신료를 책정하여 BBC의 재정을 보장하고 동시에 공공서비스콘텐츠에 대한 재원지원도 보장하는 방안 ③ 영국 내 방송사업권자에

대한 세금을 부과하여 공공서비스콘텐츠의 재원으로 활용하는 방안 등 3가지를 고려할 수 있음.

- 그러나 PSP는 공공서비스 결핍에 대한 유일한 대안이 아님. 따라서 정부가 공공서비스콘텐츠 제공을 위해 직접 PSB에 개입하여 재원을 조달하는 조치를 취할 것인지는 불확실함. 결과적으로 PSP는 이들 재원의 일부만을 받게 될 수 있음.
 - PSP의 비용규모 추정은 그 성과와 영향력 그리고 유사조직에서 사용하는 비용 등을 고려하여 추정할 수 있음. 예를 들어, 2005/6 회계연도에 BBC는 bbc.co.uk에 2백만 파운드를 지출했으며 Channel4는 2005년 3백만 파운드를 지출했음. Teacher's TV는 9백만 파운드를, BBC Jam은 5년간 5천만 파운드를 지출했음. PSP의 비용은 이런 사례를 감안하고, 동시에 공공서비스콘텐츠 시스템이 시간의 흐름에 따라 확대된다는 점을 감안하는 수준에서 결정되어야 할 것임.
- PSP 지배구조
- PSP의 지배구조에 모델은 새롭게 구축될 필요가 있음. 그러나 PSP의 지배구조에 대해 정확한 결정은 내려진 바 없으며 지속적인 검토 영역으로 남아 있음.
- PSP 콘텐츠 제작
- PSP의 콘텐츠 제작은 외부 조달모델이 될 것임. PSP는 이질적인 공급자와 파트너와 함께 작업하게 되며, 이를 통해 현재의 PSB가 하지 못하는 역할을 수행하게 될 것임. 이는 PSP가 콘텐츠 조달에서 단일한 접근방식을 채택하지 않을 것이라는 점을 시사함. PSP는 계획과 재원 구조에서 혁신성(외부 위탁, 재원 기부, 조인트 벤처링 등)을 추구하게 될 것이며, 다양한 콘텐츠 제작을 위해 콘텐츠 제작 파트너가 상당히 중첩될 수 있음.
- PSP 저작권에 대한 새로운 접근
- PSP의 핵심이슈 중 하나는 콘텐츠 저작권이라고 할 수 있음. PSP는 효과적인 저작권 메커니즘을 갖추어야 하며, 그 초점은 공공서비스콘텐츠 유통의 활성화에 맞춰져야 함. PSP는 더 많은 잠재적 수용자에게 도달해야 할 필요성과 더불어 PSB의 목적과 특징을 수행해야 할 필요가 있음.

- 또한 PSP는 콘텐츠 자체의 혁신과 더불어 그 이용방식의 혁신에도 관심을 가져야 함. 참여적 미디어 환경에서 공공서비스콘텐츠 유통의 핵심은 이용자들의 콘텐츠 이용, 재이용, 상호작용, 조정이 가능해야 한다는 것임.
- 지적재산권의 전통적 토대는 기간을 정하고 그것을 독점적으로 이용할 수 있도록 하는 것임. 그러나 보다 혁신적인 것은 한정된 기간이 만료된 이후 콘텐츠가 공공영역으로 흡수되어 더 나은 효용을 창출토록 하는 것임. 즉, 공중의 편익 극대화를 위해 PSP가 제공하는 공공서비스콘텐츠는 공유(share-ware)의 개념을 가져야 할 필요가 있음. PSP는 참여적 미디어 환경의 실체를 포용하기 위해 좀 더 개방적인 모델을 지향해야 함.
- 상업적 이용
 - PSP의 임무를 성공적으로 수행하기 위해서는 개방적인 저작권 모델이 필요하지만, 그 실행에 있어서는 2가지 연관된 이슈-① PSP의 개방적인 저작권 모델과 전통적인 방송에서의 저작권 간의 관계, ② PSP 콘텐츠를 상업적으로 활용하기 위한 준비-를 고려해야 함.
 - 기존 방송사업자와는 차별적인 개방적 저작권 모델을 위해서는 몇 가지 문제에 대한 검토가 필요함. 즉 ① 할당된 예산 범위에서 창작자가 혁신에 대한 적절한 보상을 받는지 여부 ② 창작자가 PSP의 저작권 모델을 온전히 이해하고 있는지 여부. 예를 들어, 프로듀서가 새로운 저작권 모델 하에서 받아야 할 펀드가 어느 정도인지를 이해하고 있는지 등 ③ PSP 콘텐츠와 서비스를 상업적으로 활용하기 위해 필요한 조치는 무엇이며, 저작권에 대한 배타적인 통제가 아니라 다른 사람과 가치를 공유하여 얻을 수 있는 수익에 대한 이해 ④ 창작자가 공공서비스 작업의 창조적 의미를 위해 저작권을 기꺼이 포기할 수 있는지의 여부.
 - 열린 미디어 조직으로서 PSP를 구상할 때, 다음과 같은 사항을 주목해야 함. 첫째, 그 어떤 창조자 개인이나 조직도 PSP 펀드의 이용을 의무적으로 강제 받아서는 안 될 것임. 둘째, PSP 콘텐츠와 서비스를 자유롭게 이용할 수 있다는 사실이 반드시 PSP의 투자를 기초로 한 상업적 활동을 할 수 없거나 해서는 안 된다는 것을 의미하지는 않음. 실제로 다국적 기업인 IBM이 공개 소프트웨어인 리눅스(Linux)와 관련된 여러 비즈니스를 개발한 것과 같이, 많은 사례에서 공공 영역에서 생산된 기술을 상업적 사업가들이 이용하고 있음. 중요한 것

은 그렇게 생산된 부가가치가 다시 PSP에게, 그리고 콘텐츠와 서비스 창조자에게 돌아갈 수 있도록 하는 것임.

□ PSP 콘텐츠의 유통과 브랜딩

- PSP는 콘텐츠의 도달범위와 영향력을 극대화하는데 관심을 가져야 함. PSP는 콘텐츠를 무료로 유통시킨다는 점에서 상업방송사업자 등과 차별화될 수 있으며, 이들과 협력관계를 형성하여 유통범위를 극대화시킬 수 있음. PSP는 공공 영역과 사적 영역의 크고 작은 조직들과 파트너십을 맺어야 하며, 구글 비디오(Google Video)같은 개인들의 수많은 블로그와 비디오 서비스를 신디케이팅할 수 있어야 함.
- 여타 유통 사업자들과 파트너십을 가져야 한다는 것이 기존 방송사업자나 콘텐츠 공급업자에게 PSP 운영을 맡겨야 한다는 것을 의미하지는 않음. 기존 조직은 이미 브랜드 인지도를 갖고 있고, PSP 콘텐츠와 서비스를 다양하게 유포시킬 수 있을 것임. 그러나 기존 조직은 공공적 목적을 그 조직의 핵심 가치로 삼고 있지 않으며, 설사 그렇다 하더라도, 디지털 미디어 환경에서 공공적 목적을 수행하기에 적절하지 않을 수 있음.
- 파트너십 어프로치를 한다는 것의 또 다른 의미는 PSP가 자체적인 테크놀로지나 인프라에 큰 투자를 하지 않는다는 것을 의미함. 이런 점에서 PSP가 강력한 브랜드 정체성 구축을 위해 많은 투자를 하는 것은 바람직하지 않음. 조직을 운영하기 위해 PSP가 특수 조직에 적합한 이름과 브랜드를 갖추게 된다 하더라도, 그 정체성은 ‘인텔 인사이드’(Intel Inside)라는 표식이 컴퓨터 하드웨어의 품질을 보장하는 의미로 받아들여지는 것처럼 PSP 브랜드도 ‘소비자 브랜드’(consumer brand)가 되기보다는 ‘조력자 브랜드’(facilitation brand)로 인식되는 편이 나올 것임. 즉, PSP는 기존의 텔레비전 방송 사업자 외의 모바일 네트워크 사업자, 인터넷 검색엔진 사업자 등 다양한 유통업자들과도 협력하고 콘텐츠를 광범위하게 신디케이팅함으로써, 어떤 프로젝트가 PSP의 지원을 받았다는 정보가 곧 품질 보장의 증표가 될 수 있도록 해야 함.
- PSP가 수행해야 할 또 다른 하나의 중요 역할은 가능한 한 가장 손쉬운 방법으로 공공서비스콘텐츠를 찾고 검색하고 이용할 수 있게 해야 한다는 점임.

□ PSP의 시장 활성화 역할

○ PSP 본부는 런던 밖에 위치

- PSP 본부를 어디에 둘 것인가의 문제는 비용 측면에서, 그리고 영국 전역의 방송산업과 독립프로덕션 산업 시장 전체에 미치는 다양성 측면에서 검토해야 할 사안임. 이 맥락에서 PSP 본부는 런던 밖의 지역에 설치할 필요가 있으며, 해당 지역에서의 창의산업 클러스트 활성화에 기여하도록 유도하는 것이 바람직한 방안임.

○ 탈중심적 조직 운영

- PSP는 커미셔닝, 즉 외부 위탁을 중심으로 운영되는 방식을 지향한다는 점에서 탈중심적인 조직이 되어야 함. 또한 PSP는 일반적으로 이분법적인 다양성에 한정되어 있는 전통적인 방송과는 달리 동일 이슈에 대해 충분히 다양하고 다양한 목소리를 제공해야 함.

○ 시장에서의 리더쉽

- PSP 콘텐츠에 접근하지 못하는 시민과 소비자들을 고려할 필요가 있음. 브로드밴드 보급률이 높아지고 온라인 콘텐츠 이용에 필수적인 전송속도가 향상되었으며 모바일 단말기가 편재하게 되었다 하더라도 여전히 이에 접근하지 못하는 사람들이 존재함. 따라서 PSP는 보다 광범위한 멀티미디어적 접근방식을 취하면서도 기존 텔레비전에의 참여를 중심적인 활동으로 유지해야 함. 또한 온라인 콘텐츠의 편익이 보다 광범위하게 향유될 수 있도록 새로운 디지털 테크놀로지의 이용을 고무하고 지원하는데 있어 중심적인 역할을 수행해야 함.
- PSP는 공공서비스콘텐츠 이용의 게이트웨이로서, 유통자로서, 그리고 콘텐츠를 진흥하는 기구로서 시장에서 제공되는 공공서비스콘텐츠의 가치를 향상시켜야 하며 이와 동시에 미디어 리터러시와 뉴미디어 테크놀로지 발전에 기여할 수 있어야 함.

<표 2> PSP의 종합적 특성

| 구분 | PSP가 하려 하는 것 | PSP가 하지 말아야 할 것 | 근거 |
|--------|------------------------------------|------------------------------|--|
| 콘텐츠 창조 | 새로운 형식의 디지털 콘텐츠와 선형적 비디오 콘텐츠 외주제작 | 전통적 PSB가 구축한 정태적 웹사이트 형식을 답습 | PSP의 기초는 시청각 콘텐츠이며 새로운 콘텐츠 형식으로 전달하기 위하여 디지털 플랫폼의 장점을 충분히 활용해야 함 |
| 장르 | 사실적, 설화적, 지역적, 지방적 콘텐츠 지원 | 고급 드라마 지원 | PSP는 시장영역에서 지원되기 어려운 콘텐츠와 PSP가 효율적으로 제공할 수 있는 콘텐츠에 집중해야 함 |
| 제공 | 콘텐츠 외주 | 콘텐츠 자체제작 | Channel4의 경우처럼, PSP는 외주제작을 통해 시장이 활성화될 수 있는 기회를 제공해야 함 |
| 유통 | 여러 플랫폼에서 콘텐츠를 이용할 수 있게 | 텔레비전 채널 운용 | PSP의 효율성은 기존의 일방향 TV 서비스 제공자와 경쟁하지 않는데서 생겨남 |
| 위치 | 센터가 영국 각지에 다양하게 위치 | 런던에 위치 | 전국적, 지역적, 지방적 관점은 PSC의 가치를 크게 높여줌 |
| 목표 수용자 | 광범위한 소구를 목표로 함 | 특정집단을 (예: 16~24세) 대상으로 함 | PSC는 영향력과 혜택을 극대화하기 위하여 광범위한 소구를 필요로 함 |
| 성과 평가 | 재이용, 참여, 영향력과 같은 기준으로 성과 평가 | 전통적인 도달률과 수용자 특성에 의존 | PSP는 전통적 방송사업자와 근본적으로 다르기 때문에 전통적 평가방식은 적합하지 않음 |
| 보완성 | 디지털미디어에서 제공되기 어려운 공공서비스콘텐츠의 공급을 추구 | 전통적 PSB 채널을 위협하는 장르에 국한하는 것 | PSP는 새로운 유형의 콘텐츠 제공자이며 전통적 PSB의 직접적인 대체제가 아님 |

※ 출처 : A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age(p. 48). Ofcom. 2007a. 1. 24.

6) 향후 일정

- 2006년 12월 12일 공표된 Ofcom의 ‘연간계획안’(Draft Annual Plan)에 나타난 것처럼 공공서비스콘텐츠에 대한 논의는 2007/8년 동안 지속적으로 진행될 것이며, Ofcom이 2009/10년까지 완료할 것으로 보이는 다음 번 ‘PSB 리뷰’ 때까지는 PSP 도입에 대한 최종 결정이 내려질 것으로 보임.
- 또한 BBC가 새로운 서비스를 제공하려는 경우, 해당 서비스의 공공가치에 대한 평가(Public Value Test)와 더불어 시장에 대한 영향력 평가가 이루어지는 것과 마찬가지로 PSP 설립안에도 이 두 가지의 평가가 반드시 수반될 것으로 보임.
- 2007년 3월 23일을 시한으로 Ofcom의 PSP 도입안에 대한 의견을 수렴하여 2007년 말까지는 자체안을 완성할 것으로 계획하고 있음.

Ⅲ. 시사점과 정책제언

1. 영국사례의 시사점

- 공공서비스방송 정책 수립의 차원에서, 아날로그 방송 시대의 ‘PSB 채널 중심 정책’을 디지털 미디어 시대의 ‘PSC 중심 정책’으로 전환 혹은 보완하고자 하는 시도
- 영국은 방송미디어와 채널이 급격히 증가하고 시청자의 방송 미디어 이용행태가 크게 변화되고 있는 상황에서도 방송서비스를 공공서비스로 간주하는 입장을 디지털 미디어 시대에서도 확고히 견지하고 있음.
- 특히 영국은 아날로그 시대 공공서비스 제공자로서 기능했던 PSB가 디지털시대를 맞아 경제적, 사회적 역할이 위축될 것을 우려하여 그 대안으로 PSP 설립을 추진하고 있음. PSP는 다양한 디지털플랫폼에 공공서비스콘텐츠를 제공하는 공공서비스방송사업자로서 기능을 수행할 것으로 기대하고 있음.
- 전 세계에서 공공서비스 방송의 전통이 가장 강하다고 인정받고 있고, 실제로

BBC, ITV, Channel4, S4C, Five, Teletext 등 다양한 공공서비스방송 체계를 이미 갖추고 있는 영국이 유·무선 브로드밴드, 모바일 방송 등 디지털 미디어 환경에 맞춰 새로운 공공서비스방송 생태계를 만들려고 하는 노력은 상대적으로 공공서비스방송 환경이 열악한 여타 국가들에게 시사하는 바가 큼.

□ 디지털 미디어의 장점을 공공서비스방송에 접목시키려는 노력

- PSP의 설립은 디지털시대 이용자들의 미디어 이용행태 변화에 부응하고 공공 서비스 제공을 확대하기 위한 영국정부의 선택이라고 볼 수 있음. PSB의 방송 콘텐츠를 디지털플랫폼 영역으로 확대하고 나아가 방송콘텐츠를 포함하여 다양한 공공콘텐츠를 연계시킴으로써 이용자가 공공서비스콘텐츠 획득을 용이하게 하는 동시에 공공서비스콘텐츠 유통의 중요한 관문으로 발돋움시키려는 시도라고 평가할 수 있음.

□ 디지털 미디어 시대, '당신(You)', 수용자에 대한 진보적 인식이 전제

- PSP 프로젝트에는 디지털 미디어 시대의 수용자에 대한 새로운 인식이 근저에 깔려 있음. 즉 디지털 미디어 시대의 이용자들을 창의적이고 참여적인 존재로 이해하고, 시민 혹은 이용자들의 참여가 곧 디지털 미디어 시대 공공서비스 개념의 새로운 정수이며, 전 사회의 창조적 자원이라는 인식의 전환을 수미일관되게 강조하고 있음. 한마디로 웹2.0 시대, 혹은 TV2.0 시대의 핵심가치인 공개, 참여, 공유의 개념을 그 밑바닥에 깔고 있다고 볼 수 있음.

□ PSC 정책을 시민의식 제고와 창의산업 진흥에 연계

- PSP 설립과 운영은 궁극적으로 디지털시대 시민의식(citizenship) 제고와 창의 산업(the creative industry)발전에 초점을 두고 있다고 볼 수 있음. 디지털 플랫폼의 증가와 유료화는 모든 국민들이 공공서비스로서 방송서비스를 이용하는데 어려움을 줄 것으로 예견되고 있음. 때문에 영국은 PSP를 통해 공공서비스로서 방송콘텐츠가 이용자들에게 자유롭게 접근될 수 있는 환경을 조성함으로써 영국 국민의 시민의식을 향상시킬 수 있는 기초를 마련코자 하고 있음.
- PSP는 방송콘텐츠 뿐만 아니라 공공기관에서 생산된 콘텐츠의 자유로운 유통을 지원함으로써 창의산업 발전의 원동력으로 기능할 수 있기를 기대하고 있음.

- PSP는 영국이 세계적으로 자랑하는 BBC 중심의 공공서비스방송 체계를 디지털 뉴미디어 환경에 맞게 리스트럭처링하고, 새로운 신성장동력 산업인 창의산업의 발전에 힘을 실어주기 위한 대규모의 미디어 산업 프로젝트로 이해할 수 있음.

□ PSP 설립을 통한 중앙과 지역 간의 문화 인프라 구축

- 런던을 벗어난 탈중심적 PSP 운영을 통해 영국의 전 지역을 하나의 문화적 네트워크로 연결하고자 시도함. 다시 말해 각 지역에 흩어져 있는 지리적, 역사적, 문화적 자원을 유기적으로 연계시키고 이를 창조적인 문화산업 재생산의 기반으로 삼으려는 의도를 갖고 있음.

2. 한국형 PSC 정책방안

□ 디지털 미디어 시대의 새로운 공공서비스방송 체계 구축

- PSB 시스템이 우리보다 훨씬 공고한 영국에서 디지털 미디어 시대를 맞아 새로운 공공서비스콘텐츠 정책을 검토하고 있는 반면 우리는 PSB의 중추라고 할 수 있는 공영방송에 대한 제도 정비조차 제대로 수행되고 있지 못한 상황임.
- 21세기 디지털 미디어 시대에도 여전히 ‘방송’이 공공서비스로서 존재해야 한다는 전제를 받아들인다면, 자연스럽게 아날로그 TV 중심 시대의 공공서비스방송 시스템이 TV를 포함한 모바일, 인터넷 등 다양한 디지털 미디어 시대의 공공서비스방송 시스템으로 진화해야 한다는 주장에 관심을 가져야 할 것임.

□ 공공서비스콘텐츠를 제공하기 위한 두 가지 정책방안

- 공공서비스콘텐츠를 보다 효율적으로 제공하기 위해서 두 가지 정책방안을 고려할 수 있음, 첫째는 기존의 공영방송체계를 새롭게 정비하는 방안이고, 둘째는 디지털 미디어 환경에 부합하는 새로운 형식과 내용의 공공서비스콘텐츠 조직을 신설하는 방안이 될 것임. 즉, 디지털 시대의 방송이 전반적인 상업화 경향으로 나아가는 전제에서 PSB의 핵심인 공영방송의 역할을 강화하는 동시에, 영국의 PSP와 같이 디지털 미디어의 가능성을 공공서비스방송 영역으로 끌어들이 수 있는 새로운 조직을 설립하는 것임.

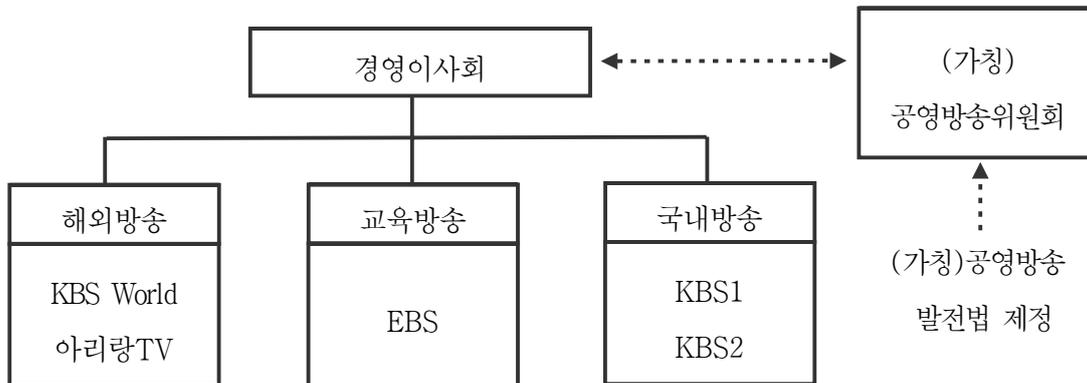
1) 공영방송 체계 재정비를 통한 공공서비스콘텐츠 체질 강화

- 우리나라에서 공공서비스콘텐츠의 공급이 안정적으로 유지되기 위해서는 우선 영국의 BBC와 같이 수신료에 기초하여 정치적, 경제적 독립과 안정 속에서 무료 보편적 서비스를 폭넓게 제공할 수 있는 공영방송 체계를 재확립하는 것이 필요함.

<표 3> 공영방송체계 재정비안

| 구분 | 공영방송 섹터 | | | 민영방송 섹터 | | |
|------|---------------|--------------------------|------|---------|------|------|
| 채널 | KBS1, 2 | KBS World + 아리랑 TV | EBS | MBC | SBS | 민방 |
| 소유 | 정부출자 공공법인 | | | 공익재단 | 주식회사 | 주식회사 |
| 재원구조 | 수신료, 국고, 기금 등 | | | 광고 | 광고 | 광고 |
| 방송내용 | 종합편성 | * 해외방송 | 교육방송 | 종합편성 | 종합편성 | 종합편성 |

* ‘아리랑TV’와 ‘KBS World’를 통합하여 해외방송으로 전환하고 라디오방송은 KBS로 이관



<그림 4> 공영방송 구조개편 모델

- 수신료, 국고, 기금 등으로 지원되는 KBS(KBS1, KBS2), EBS, 아리랑TV, 기타 (국악방송, 국회방송 등)와 공익재단을 경영지배구조로 한 민영방송 MBC, 주주 중심의 민영방송 SBS, 지역민방 등으로의 방송구조 개편을 통해 기존의 애매모호하고 혼란스러운 공·민영 방송구도의 정체성을 재확립할 필요가 있음. 한편 MBC를 공영방송 섹터로 분류할 것인가 아닌가는 좀 더 집중적인 논의와 협의

가 필요할 것임.

- PSC의 원활한 공급을 위하여 공영방송이 제작하는 콘텐츠에 대해 (가칭)‘공영방송위원회’의 주관 하에 공적가치검증(Public Value Test) 제도를 도입.
- 영국 Ofcom이 PSB가 제작하는 방송콘텐츠에 대해 고품질, 국내제작, 혁신, 도전, 참여, 광범위한 활용 등의 가치 담보를 요구하는 것과 마찬가지로 우리나라에서도 공영방송이 제공하는 방송 프로그램에 대해서도 참여, 고품질, 다양성, 다원성, 지역성 등 우리 실정에 적합한 가치를 발굴하고 이를 담아내도록 할 필요가 있음.
- 공공채널 의무 재송신 정책을 사업자들의 형편에 맞게 재조정함과 동시에 공공서비스콘텐츠의 유통을 활성화하기 위한 방안 검토.
- 현재 지상파방송 채널에서 KBS1TV, EBS는 케이블TV SO, 위성방송 등으로 의무재송신되고 있으며, 이외에는 사업자간 개별계약을 통해 재송신 여부가 결정되고 있음. 이런 상황에서 지상파방송의 디지털 전환으로 늘어난 채널을 어느 범위까지 유료방송사업자에게 의무재송신을 부여할 것인가가 논란이 될 수 있음.

2) 공영방송체계의 재정비와 더불어 디지털 미디어 환경에 맞추어진 (가칭)‘공공서비스콘텐츠센터’를 신설, 운영하는 방안 검토

- 영국이 PSP를 구상한 근본적 이유는 ‘방송을 뛰어넘어’ 다른 외부영역에 대해서도 공공서비스콘텐츠를 제공하기 위한 기반을 구축하기 위해서임. 이 같은 맥락에서 Ofcom은 전통적인 PSB와 더불어 새로운 디지털미디어 환경에서 공공서비스콘텐츠 사업을 담당할 새로운 조직으로 PSP를 고려하게 되었음.
- PSC 정책의 본질적 특성 중 하나는 ‘방송을 넘어선 사유’를 하고 있다는 점. 즉 사회 전반의 공공영역에서 PSC를 생산해내고 모든 전달 통로를 통해, 모든 커뮤니케이션 단말기를 활용하여 시민이 공공서비스콘텐츠를 향유할 수 있게 한다는 총체적인 사회 커뮤니케이션 재구조화 프로젝트라고 할 수 있음.
- 영국의 PSP 모델을 참조로 할 때, 우리나라의 경우, 문화관광부가 유관 미디어·콘텐츠 기관, 그리고 다양한 콘텐츠사업자, 유통사업자, 방송 플랫폼 사업자 등과 협력하여 (가칭)‘공공서비스콘텐츠센터’를 신설, 운영하는 방안을 검토할 필

요가 있음.

- (가칭)‘공공서비스콘텐츠센터’는 정부, 공공기관, 독립프로덕션사 3자의 공동 파트너십에 기초하여 다양한 분야에서 브로드밴드 PSC 사업을 추진할 수 있음.
 - 영국 국립극장은 2004년부터 스테이지웍이라는 웹사이트(www.stagework.org.uk)를 통해 초기의 리허설부터 최종 공연까지의 제작과정을 고품질의 동영상 비디오통해 이용자들이 접근할 수 있고, 조명이나 의상 디자인 등 공연 제작 테크닉을 온라인상에서 쌍방향적인 방식으로 습득할 수 있는 공공서비스콘텐츠를 제공하고 있음.
 - 스테이지웍은 혁신적인 디지털 미디어 테크놀로지를 활용해 시민들이 예술과 문화에 참여하도록 하는 브로드밴드 공공서비스콘텐츠 사업의 모범적 사례로 평가받고 있음. 스테이지웍 프로젝트에는 영국 국립극장과 독립프로덕션사, 그리고 문화미디어스포츠부가 공동 파트너십으로 참여하였음.
 - 우리나라의 경우에도, 국립극장이나 갤러리, 국립중앙박물관 등 다양한 공공기관들을 활용하여 공공서비스콘텐츠를 생산하고, 이를 다양한 디지털 미디어를 통해 시민들에게 제공할 수 있는 사업을 추진할 수 있을 것임.
- PSC 정책이 성공적으로 실행되기 위해서는 공공서비스콘텐츠를 전체적으로 조망할 수 있는 ‘공공서비스콘텐츠 지도(PSC Mapping)’가 필요하며, 이를 위한 PSC 포털 구축 사업이 뒷받침되어야 할 것임.
 - 매우 다양하고 광범위한 디지털 미디어 콘텐츠 중에서 자신에게 필요한 부분을 찾아내는 것 자체가 쉽지 않을 것이며, 더욱이 공공서비스콘텐츠의 분량이 점차적으로 집적되고 검색기준이 마련되어 있지 않은 상황에서 전체적인 PSC 사업의 유용성이 위협을 받을 수 있음.
 - 따라서 공공서비스콘텐츠를 중심으로 한 PSC 포털을 구축하여 시민 이용자들의 손쉬운 접근과 적극적 참여를 유도할 필요가 있음. PSC 포털은 전국적인 범위에서 주요 도시들을 중심으로 PSC 네트워크를 구축하는 방향으로 추진할 수 있을 것임.

<참고문헌>

- 강만석·오경수(2006). 방통융합시대의 공공서비스방송 정책방안, <KBI포커스>. 06-09호(통권9호).
- 권호영(2007). 한국인의 미디어이용과 지출행태의 변화, <KBI포커스>. 07-04호.
- 김소형(2006). 영국, 디지털 전환 이후의 공익방송서비스, 『방송 동향과 분석』. 한국방송영상산업진흥원. 6-12.
- 김영수(2006). 디지털전환 이후의 PSB-영국사례를 중심으로, <KBI포커스>. 06-16호(통권16호).
- 김현주(2003). 『유럽연합 공공서비스방송 정책결정과정 분석: 공공서비스방송사업자의 역할과 재원조달방식을 중심으로』. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 문화관광부(2005). 『문화산업백서』.
- 방송위원회(2001-2006). 『방송산업실태조사보고서』. 방송위원회.
- 윤석민(2005). 『커뮤니케이션정책 연구』. 커뮤니케이션북스.
- 이동훈(2006). 융합시대 방송콘텐츠산업 진흥과 영국의 PSP모델, <KBI포커스>. 06-02호(통권 2호).
- 이은곤(2007). Ofcom, PSB 관련 PSP Creative Forum의 주요 검토내용 발표, 『정보통신정책』. 정보통신정책연구원.
- 장 일(2003). “영국,” 『공영방송』. 한국언론재단.
- 정은옥(2007). 영국 2006년 4/4분기 디지털TV 보급현황, 『정보통신정책』 제19권 6호(통권 413호). 정보통신정책연구원. 18-37.
- Chitty, A(2007). Public Service Publisher: Open Media Content UK: Ofcom.
- Lilly, A(2007). Public Service Publisher: A new approach. Open Media
-

Network. UK: Ofcom.

DCMS(2006). A Public Service for all: the BBC in the digital age.

OECD(2007). Policy Considerations for Audio-Visual Content Distribution in a Multiplatform Environment. DSTI/ICCP/TISP(2006)3/Final

<http://www.oecd.org/dataoecd/21/41/37868139.pdf>

OECD(2006). Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content. DSTI/ICCP/IE(2005)2/Final

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/22/36481524.pdf>

Ofcom(2004). Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 2- Meeting the digital Challenge.

Ofcom(2005). Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 3- Competition for quality.

Ofcom(2004). Public Service Broadcasting Consultation Document- Statement of programme policy and self-assessment reviews. 2004. 6. 10.

Ofcom(2006). Digital PSB: Public Service Broadcasting post Digital Switchover.

Ofcom(2007a). A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age-The potential role of the Public Service Publisher. 2007. 1. 24.

Ofcom(2007b). Future Broadcasting Regulation. 2007. 1.

Ofcom(2007c). Public Service Broadcasting: Annual Report 2007.

Tessa Jowell(2007), Speech to the Oxford Media Convention, 2007. 1. 18.

Peter Phillips(2006), Speech at the Edinburgh Interactive Entertainment Festival: Public Service Programming.

<http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2006/08/eief>

Zenithoptimedia(2006). UK Media Yearbook 2006.

<http://www.openmedianetwork.org.uk>

<http://www.culture.gov.uk>