

EUROPE

유럽 콘텐츠 산업동향

CONTENTS INDUSTRY TREND OF EUROPE

한국콘텐츠진흥원
유럽사무소



kocca KOREA
CREATIVE CONTENT
AGENCY



『영국 디지털 미디어 산업 현황 분석』

◎ 작성취지

- 본 보고서는 Open Societies Foundation이 전 세계 60개 국을 상대로 진행한 Mapping Digital Media 프로젝트 중 영국 편을 토대로, 최근 디지털 미디어 시대를 맞아 변화하고 있는 영국의 미디어 환경을 진단하고, 보다 투명하고, 민주적이며, 공정한 미디어 환경을 만들기 위해 극복해야 할 과제들을 분석함으로써, 한국 미디어 산업계에 시사점을 제공하고자 함.
- 2012년 발간된 Open Societies Foundation의 <Mapping Digital Media : United Kingdom>을 토대로 정리 및 분석.
※ 작성자 : 육주원 (워릭대학 문화산업 박사과정)

◎ 작성순서

1. 「디지털 미디어와 사회」
2. 「디지털 미디어와 저널리즘」
3. 「정책, 법률, 규제기구」
4. 「제안/시사점」

◎ 용어 정리

- 사용자 생성 콘텐츠 (User Generated Contents) : 일반 사용자들이 만들어 유통하는 콘텐츠. 사용자 제작 콘텐츠(UCC)가 생산과 창작이 핵심이라면, 사용자 생성 콘텐츠(UGC)는 콘텐츠의 변형과 편집, 유통이 강조된다.
- DCMS (Department for Culture Media and Sport) : 영국의 문화, 미디어, 체육 분야를 관장하는 정부 부처. (영국 문화체육부)
- OfCom (Office of Communications) : 영국 정부의 승인을 받아, 방송 통신 우편 분야에 대한 관리 감독 및 규제를 담당하는 법정 기관.
- PCC (Press Complaints Commission) : 영국의 언론고충처리위원회로서, 영국 언론계가 자체적인 자율 규제를 위해 설립한 기구.
- ISP (Internet Service Provider) : 일반 사용자나 기업체, 기관, 단체 등이 인터넷에 접속하여 인터넷을 이용할 수 있도록 해 주는 인터넷 서비스 제공자.

1. 『디지털 미디어와 사회』

■ 사용자 생성 콘텐츠 (User-Generated Content)

○ 소셜 네트워크 사이트 현황

- 현재 영국에서 상위에 랭크되어 있는 소셜 네트워크 사이트는 Facebook, Twitter, LinkedIn, BBC, MySpace, Tumblr, Friends Reunited임.
- Ofcom 설문 자료에 따르면, 2010년 4월 기준으로 Facebook은 영국에서 2,480만 명의 순방문자수를 기록함
- Twitter와 MySpace는 동 기간 각각 410만과 310만 명의 순방문자수를 기록함
- 지난 한 해 동안 이용자 수 증가율은 LinkedIn (96%)이 제일 높았고, 그 뒤를 Twitter (56%)와 Facebook (36%)이 이었음.
- 이에 반해, MySpace, Bebo, Friends Reunited는 37%에서 60% 사이의 이용자 수 감소를 경험하였음.

○ 소셜 미디어 내에서의 뉴스

- 최근 조사에 따르면, 소셜 네트워크 사이트에서 뉴스 관련 활동은 상대적으로 저조한 것으로 드러났음
- OfCom에 따르면, 2010년 응답자의 76%는 본인의 블로그를 만들 의사가 없다고 답했으며, 63%는 타인의 블로그에 댓글을 달지 않는다고 답했음.
- 영국 뉴스 콘텐츠에 대한 조사에 따르면, 소셜 네트워크 사이트들이 뉴스의 1차 공급지라기보다, 주류 미디어에서 송출된 뉴스에 대해 의견과 경험 등을 교환하는 2차적인 공간으로 기능한다는 점을 밝혔음
- 반면, Twitter의 경우 새로운 소식을 1차적으로 알리는 공간으로 기능하고 있음.
- 2009년 10월 기준으로 500명 이상의 영국 기성 언론인들이 Twitter를 통해 뉴스를 전하는 것으로 조사되었음.
- 지난 2010년 영국 총선에서 젊은 유권자 (18-24세)의 25%가 선거 관련 소식을 Facebook나 Twitter에 올렸다고 함.
- 또한, 주류 미디어에서도 Twitter 상에 게재된 의견을 토대로 기사 쓰는 일이 잦아졌으며, 선거에 출마한 후보자들도 Twitter를 주요 소통 수단으로 삼게 되었다고 전함.
- 그러나, Twitter로 인해, 대안적 뉴스와 아마추어 저널리스트가 기존 언론 매

- 체를 압도하고 있지는 않는 상황.
- 많은 경우, 뉴스 소식이 Twitter를 통해 처음 알려지긴 하여도, 기존 언론 매체들이 자본력과 풍부한 자원에 힘입어 여전히 매체력에 있어서의 우위를 유지하고 있는 것으로 조사됨.
 - BBC Online Technology Group의 Mark Kortekaas 임원에 따르면, 온라인에서의 정보량이 늘어남에 따라 오히려 뉴스의 출처가 어디인지, 신뢰할 만한 정보인지 여부가 중요해졌고, 이에 따라 기존 주류 미디어 (CNN, BBC, Sky, Daily Mail 등)의 위상이 높아졌다고 함.
 - 온라인의 특성상 각종 유언비어와 부정확한 정보가 많아짐에 따라, 기존 언론 브랜드들이 정확한 팩트 전달 뿐 아니라 주장과 견해의 전달에 있어서도 신뢰할 만한 매체로 자리매김하고 있는 것으로 조사됨.

■ 디지털 액티비즘

○ 디지털 플랫폼과 시민사회 운동

- 디지털 시대를 맞아 시민사회가 자신들의 운동을 조직하는 방식은 끊임없이 진화하고 있음.
- 최근 항공편 확대에 반대하는 직접 행동 네트워크 Plane Stupid의 사례나 High Street 가게들에서 이뤄지는 기업들의 탈세행각에 반대하는 즉흥적인 시위를 조직한 온라인 모임 UK Uncut의 사례가 이러한 새로운 양상을 보여 줌.
- 다른 한편, 오프라인과 연계되지 않은 순수 온라인 행동이 상당한 성과를 거두는 사례들도 늘어나고 있음.
- 오디션 프로그램인 X-Factor의 수상자들 위주의 상업적인 영국 음악계에 반대하여 2009년 미국의 얼터너티브 록 그룹 Rage Against the Machine을 영국 싱글 차트 일 위에 올려놓은 Facebook 캠페인이 대표적인 사례임.
- Jon Morder라는 35 세의 물류 전문가 겸 파트 타임 록음악 DJ에 의해 시작된 이 캠페인은 네티즌들이 일주일 새 Rage Against the Machine의 곡을 50만 건 다운로드하는 기염을 토하면서 성공하였음.
- 본 캠페인은 유명인들이 자신들의 Twitter 계정을 통해서 홍보해주고, 중국에는 주류 미디어에까지 보도되면서 급물살을 탔음.

○ 디지털 조직화의 중요성

- 시민사회운동에서 디지털 미디어의 중요성을 보여주는 또 다른 사례로 2009년 18 개월 내 25 만 명의 회원을 모집한 캠페인 웹사이트 38 Degrees를

- 뽑을 수 있음.
- 38 Degrees는 아동 빈곤, 언론 독과점, 정부 상대 로비 작업 투명화 등과 같은 초당적인 문제들을 주로 제기해 왔음.
 - 설립자인 David Babbs에 따르면, 이 단체는 남녀노소, 출신 지역과 계층을 불문하고 넓은 지지기반을 갖고 있다고 함.
 - 또한, 이 그룹의 자체 조사에 따르면, 회원의 2/3는 기존 시민 사회 운동에 한 번도 참여 해본 적 없는 사람들로 드러났음.
 - 따라서 이 그룹의 활동은 디지털 액티비즘의 영역을 확장하고, 기존 사회운동 및 정치참여의 외연을 확대하는 효과를 거두고 있는 것으로 보여짐.
 - 38 Degrees가 이렇게 빠른 속도로 성장할 수 있었던 데에는 다양한 디지털 기법 (digital tools)을 통해 사람들에게 다가갔던 게 주효했던 것으로 보임.
 - Babbs는 이와 같은 성공은 기존의 활동가, 그 친구 집단, 그리고 더 넓은 사회 공동체 간의 경계를 허물었기 때문에 가능했다고 평가함.
 - 디지털 매체의 인터랙티브한 속성도 큰 역할을 한 것으로 드러나고 있음.
 - 38 Degrees는 회원들이 자기 지역 국회의원 (MP)에게 의견을 개진 할 때에, 되돌아오는 의원의 회신을 온라인에 바로 올리고 다른 회원들과 공유할 수 있는 기능을 추가함으로써, 해당 국회의원이 정해 놓은 자동 답변을 반복적으로 사용하는 지 여부도 확인하고, 이에 대한 반비판도 서로 공유할 수 있게 하였음.
 - 또한, 38 Degrees는 자신의 청원에 반박하는 정당 내 자료를 입수하여, 국회의원들이 이에 대해 토론하기 전에 미리 해당 자료를 반비판하는 내용을 소속 회원들에게 보냄으로써, 해당 정당 의원들을 사전에 압박하는 행동을 조직한 바도 있음.

2. 『디지털 미디어와 저널리즘』

■ 디지털 미디어가 언론과 언론인에 미치는 영향

○ 언론인에 미치는 영향

- 2009년 한 조사에 따르면, 디지털 미디어 고유의 점증하는 상업화에 대한 압박 때문에 뉴스 생산을 가능케 하는 비즈니스 모델이 침식되고 있다고 전하였음 (Reuters Institute for the Study of Journalism)
- 그 결과, 언론 본연의 기능과 보도 질이 점차 하락하고 있다고 경고하고 있음.

- 그러나, 다른 한편, 디지털화 과정에서 산업 간 통합이 증진됨에 따라, 생산성과 효율성도 제고되고 있기 때문에 일방적으로 비즈니스 모델이 약화되고 있다고 단정 짓기는 힘들.
- 따라서, 디지털 기술로 인한 언론 환경 변화는 여러 장단점이 종합적으로 고려될 필요가 있음.
- 먼저, 디지털 기술의 발달로 언론인들은 사건 발발 이전에 기사를 내어 사전 대응을 할 수 있을 정도로 신속하게 기사와 입장을 생산할 수 있게 되었음.
- SNS의 발달로 영국 내 전문 언론 활동은 '실시간'으로 이뤄지는 경향을 띄게 되었음.
- 이와 같은 기술적인 변화는 동시에, 아마추어 저널리즘의 역할을 강화시켜 주고 있음.
- 한 애널리스트에 따르면 뉴스는 점점 실시간으로 생산되고 있는데, 기자들에 의해 생산되기보다 현장에 직접 있는 당사자에 의해 소식이나 영상이 네트워크를 통해 발 빠르게 전해지고 있다고 진단함 (Mark Harding, KPMG 미디어 애널리스트)
- 이러한 실시간 저널리즘은 객관적 사실 전달보다, 의견과 주장이 많이 유포되는 양상을 띠기도 하고, 사실관계가 불분명한 '노이즈'가 증가한다는 특징도 보인다고 함.
- 이렇게 '직접성'이 강조되는 언론환경은 24시간 뉴스 사이클의 출현으로 본격화되었는데, 사건의 맥락을 짚어주는 보도나, 분석 기사의 비중을 약화시킨다는 부작용도 있는 것으로 전해짐.
- 그러나, 온라인이나 SNS 상에서 부정확하거나, 부실한 보도의 양이 늘어남에 따라, 오히려 전통적으로 신뢰감을 주었던 거대 미디어 브랜드들이 더욱 각광받는 현상도 관찰되고 있기도 함. (Peter Williams, Daily Mail and General Trust 재정담당 이사)
- 다른 한편, 각종 신생 언론 매체들이 생겨나고, 언론 시장이 포화 상태에 이르면서, 언론사마다 경상비용을 대폭 삭감하게 되었고, 그 결과 언론인들은 더욱 적은 시간에 더 많은 소재와 현장을 담당해야 하는 부담에 직면하게 됨.
- 그 결과, 현장 보도, 심층 보도, 탐사 보도의 비중이 줄어들고 데스크에 앉아서, 보도 자료나 타사 기사를 복사하는 일이 많아졌음.
- 기존 기사를 토대로 쓰여 지는 2차적 기사나, 재활용 보도 등이 늘어남에 따라, 역설적이게도 뉴스를 제공하는 소스는 다원화되지만, 정작 뉴스 콘텐츠는 획일화되어 가는 현상이 관찰되기도 함.
- 이러한 경향은 스포츠, 휴먼 이슈, 연예인 보도와 같은 연성 기사의 비중을 높이는 결과를 낳기도 함.

- 정치, 현안, 경제와 같은 경성 기사들에 비해 연성 기사들은 현장 취재 없이 상대적으로 저렴한 비용으로 만들어낼 수 있다는 이점이 있음.
- 다른 뉴스에 비해 연성 기사들은 대중과의 공감대 형성이 더욱 쉽다는 상업적인 속성도 지니고 있음.
- 이와 같은 경향은 결국, 보도 질에 있어서 언론사 간 바닥을 향한 경쟁을 낳는다는 지적을 낳음.
- 언론사들의 비용절감 압박으로 기자들에 대한 통폐합과 구조조정이 실시됨에 따라, 논쟁적이거나 도발적인 내용을 제기하는 사람보다 편집자의 눈치를 보며, 조직의 명령에 순응하는 기자들이 더 많이 양산되고 있음.
- 이는 비판적이고 건전한 언론환경에 장애물로 작용할 것으로 보임.
- 그럼에도 불구하고, BBC 같은 조직 내에서는 정통적인 뉴스의 위상이 아직 상당히 높은 것으로 전해짐.
- BBC2의 Newsnight나 Radio 4의 Today와 같은 전문적이고 심층적인 프로그램은 고정 시청자 층을 확보하고 있는 권위 있는 프로그램으로 보도국 내에서 여전히 지위를 누리고 있음.
- 이들 프로그램은 여전히 조직 내에서 상대적으로 많은 인력과 리소스를 확보하고 있으며, 조직 내에서 상업화나 중앙 집중화에 대한 압박으로부터 상대적으로 자유로운 것으로 알려져 있음.
- 또한, SNS의 발달로 온라인 상에서 아마추어 저널리스트의 역할이 높아지기도 했지만, 오히려 스타 언론인 위주의 언론환경이 만들어진 것도 사실임.
- 따라서, 기존의 전통적인 언론 매체에서 명성을 쌓아온 언론인들의 영향력이 소속 매체의 위상도 높여주고 있는 것으로 관찰됨.
- 디지털 환경의 발달로, 오히려 피라미드의 하부에 있는 중소 매체들의 생존이 더욱 어려워지고 있다는 얘기임.
- 집에서 대형 HDTV로 뉴스를 관람하는 시청자들은 퀄리티 좋은 뉴스 보도나 심층 보도를 기대하기 때문에 고품질 보도나, 고품질 콘텐츠에 대한 수요는 여전히 존재할 것이라는 의견도 있음.
- 오히려 문제는 중소규모 언론사들의 생존이 위협 받으면서, 차세대 언론인의 양성이 어려워지고 있다는 점임.
- 사용자 생성 콘텐츠(UGC)의 경우에도, BBC에서는 해당 콘텐츠의 생산 과정에서의 독립성, 객관성, 품질, 정확성을 엄격하게 검증 하고 있다고 알려져 있음.
- 사용자 생성 콘텐츠(UGC)가 전통적인 언론 활동의 방식을 바꿔놓기 보다 오히려 더욱 강화시키고 있는 것임.

○ 언론 윤리

- 디지털 시대를 맞아서 2004년 언론고충처리위원회 (Press Complaints Commission)에서는 휴대전화 통화, 문자 메시지, 이메일 등에 관한 불법 감청 금지 조항을 신설하였음.
- 그러나, 2006년 유력 타블로이드지 News of the World가 각계 각층 유명 인사들의 음성 사서함을 도청하는 사건이 발각되어 책임자들이 처벌을 받고 오늘날까지 논란이 계속되고 있음.
- 혹자는 기술발달과 비용절감 압박이 제대로 된 ‘윤리적인 보도’를 점점 어렵게 하고 있다고 진단하기도 함.

■ 탐사 보도

○ 기획 요인

- 디지털화의 영향으로 위키리크스 같은 내부 고발자에 대한 접근도가 높아졌음
- 정부와 같은 공공기관이 가지고 있는 정보에 대한 접근권이 높아졌음.
- 위키(wiki), 사회적 네트워킹(social networking), 클라우드소싱 (crowd sourcing) 등과 같이 정보를 수집할 수 있는 다양하고 혁신적인 방법들이 생겨남.
- 2010년 David Leigh의 경우, 석유 기업 Trafigura가 아이보리 코스트에 유해 물질을 방출한다는 탐사 보도물을 발표하여, Daniel Pearl Award for Outstanding International Investigative Reporting을 수상하였고, 이 보도의 영향으로 장기간에 걸쳐 영국 무기 거래 산업 내 비리에 관한 감사가 이뤄지기도 함.
- 영국 탐사 보도에서 컴퓨터를 활용한 저널리즘 (Computational Journalism)과 데이터 세트 분석이 갖는 중요성도 높아지고 있음.
- 최근 영국 국회의원들의 의정비 사용 비리를 고발한 언론의 활약을 들여다보면, 지출 내역 데이터 세트를 정밀하게 분석한 자료가 큰 역할을 한 것으로 드러남.

○ 위협 요인

- 디지털화 경향과 관련하여, 최근 몇 년 간 연구자들이 정보 도난을 당하거나, 정치적 협박을 받는 사례들이 나타나고 있음.
- 2007년 무기 거래 산업 내 비리에 관한 사회적 논란이 정점에 달했을 때,

Campaign Against the Arms Trade(CAAT)라는 시민단체가 정보 도난을 당하는 사건이 있었음.

- 이 단체가 주고받은 중요한 이메일 수십 통이 영국의 주요 방위 산업 업체 BAE에 불법적으로 건네진 것.
- 이외에도 최근에 정부 소속 과학자 David Kelly 박사의 의문사를 조사하는 시민단체 활동가들의 컴퓨터가 해킹 당하고, 기밀 자료가 도난당하는 일이 벌어지기도 함.
- 이러한 개별적인 사례보다 더 위협이 되는 요인은 디지털 시대를 맞아서 정부가 언론과 민간인의 디지털 정보에 대한 감찰 기능을 강화하는 데 있음.
- 최근 문제가 되고 있는 것은 이동통신사와 인터넷 서비스 제공자 (ISP)들에게 고객의 트래픽 및 위치 정보 등을 보관하도록 한 정부의 신규 조치.
- 이러한 규제를 회피할 수 있는 다양한 방법을 언론인들이 강구하고는 있지만, 정보통신망 상에 있는 감시망을 근본적으로 피하기란 사실상 불가능하다고 함.

3. 『정책, 법률, 규제기구』

■ 지상파 방송 디지털 전환 정책

○ 디지털 방송에 관한 접근도 및 디지털 전환을 위한 소요 비용

- 1999년, 정부에서는 다음과 같은 두 가지 조건을 만족시켜야 아날로그 TV 방송을 중단시킬 수 있다고 발표한 바 있음:
 - 1) 디지털 TV 보급률이 아날로그 TV에 준하는 정도의 보급률을 보일 것.
 - 2) 디지털 전환 비용이 국민 대다수가 부담할 수 있을 정도의 수준이 될 것.
- 따라서, 애초부터 38억 파운드에 달하는 디지털 방송 전환 비용을 소비자가 부담하는 정책이었음.
- 8억 파운드 규모의 방송 송출 네트워크 업그레이드 비용은 공중과 방송사들이 부담하는 것으로 정해짐.
- BBC의 경우, 정부에 지불하는 주파수 사용료에 이미 Digital UK의 공공 커뮤니케이션 사업 지원 명목으로 2억 파운드, 디지털 전환 지원 사업 (Digital Switchover Help Scheme) 명목으로 6억 300만 파운드가 포함되어 있음.
- 2005년에는 2008년부터 2012년까지 지역별 단계적인 디지털 전환 사업 시행계획을 발표한 바 있음.
- 이러한 계획에 비추어 봤을 때, 정부의 디지털 전환 사업이 예정대로 추진되

고 있는 것으로 추정됨.

- 2012년 디지털 전환 지원 사업 (Digital Switchover Help Scheme)에서 2억 5,000만 파운드의 잉여가 발생할 것이라는 사실도 이러한 추정을 뒷받침해준다고 봐야 함.
- 그러나 정부가 취약 계층 지원을 소홀히 하고 있고, 디지털 전환 비용을 직접 과세하는 방식이 아닌, 주파수 사용료를 지불하는 행위자들에게 비용을 전가하고 있다는 비판에 직면하고 있음.
- 2008년 발표된 의회 보고서는, 정부 부처의 예산이 아니라 주파수 사용료와 BBC 재정을 통한 비용을 조달하는 방식은 정책의 공공적 책임성(공공성)을 약화시키기 위함이었다고 비판한 바 있음.

○ 디지털 장비 구입을 위한 보조금

- 2006년 정부에서는 BBC 전파 사용료에 의해 운영되는 디지털 전환 지원 사업 (Digital Switchover Help Scheme)을 발표한 바 있음.
- 본 계획은 사회 취약계층의 디지털 방송 전환을 돕기 위해 입안되었음.
- 연구 결과 디지털 방송 전환에 있어서 가장 취약한 계층은 장애가 있거나, 75세 이상 고령자가 있는 집안으로 드러났으며, 이들에 대한 지원 위주로 정책이 시행되고 있음.
- 그러나 지원 대상자의 범위가 애초에 너무 협소하다는 지적도 제기된 바 있음.

○ 공공의 이해를 뒷받침하기 위한 법적 근거

- 디지털 전환 계획이 공공의 이익에 부합하는 지 여부를 판단하는 준거가 되었던 보고서는 영국 문화체육부 (DCMS)와 통상 산업부 (Department of Trade and Industry)가 공동으로 발간한 손익분석서(Cost Benefit Analysis)였음.
- 본 보고서에 따르면, 17억 파운드 상당의 이익이 소비자와 사업자에게 돌아간다고 함.
- 비용의 경우, 소비자 쪽에서는 셋톱박스 교체 비용이 산정되었고, 사용자 쪽에서는 인프라 구축, 마케팅, 기획, 운영 등에 소요되는 비용이 산정되었음.
- 소비자가 누릴 만한 편익으로는 주파수 재사용에 따른 이익과 난시청 지역에 미칠 디지털 방송의 혜택이 산정되었음.
- 사업자 측에서는 주파수 반환에 따른 이익과 아날로그 송출기 폐기에 따른 이익이 측정되었음.
- 상기 보고서 외에도, 더욱 광범위한 정부 정책 담론에서 소비자의 선택권 확

- 대와 주파수 대역 자유화에 관한 논의들이 정부의 디지털 전환 계획의 담론적 기반을 이루고 있음.
- 하지만, 방송의 디지털 전환을 통해 얻을 수 있는 이익에 비해, 그 비용에 관해서는 정책 입안자들도 구체적인 언급을 피하고 있다는 비판이 제기되고 있음.
 - 정부가 시행하는 디지털 전환 프로그램 (Digital Switchover Programme)에서는 디지털 전환 비용의 대부분이 공영 방송사업자 (BBC, ITV, Channel 4, Five, Teletext, S4C)와 소비자에 의해 부담될 것이라고 말하고 있음.
 - 그리고 위 손익분석서에 따르면, 총 비용 중에서도 소비자가 부담하는 금액이 80%에 달하는 것으로 조사됨.

■ 인터넷

○ 인터넷 뉴스에 관한 규제

- 영국에서의 인터넷 규제는 대부분 당사자들의 자율적인 규제로 이뤄져 왔으며, 아동에게 유해한 콘텐츠에 대한 규제가 관심의 주된 대상이었음.
- 1996년 영국 인터넷 업계에 의해 Internet Watch Foundation이 설립되었음.
- 본 재단의 설립 목적은 공공부문 및 IT 전문가들에게 온라인 상의 불법 콘텐츠를 안전하고 보안이 유지되는 방식으로 제보할 수 있는 통로를 마련하기 위함이었음.
- 이 규제기구는 현행법에 근거해, 아동 성 학대, 극단적 포르노그래피, 인종적 적대나 폭력을 유발하는 유해 콘텐츠의 생산과 유통을 규제하는 기능을 담당함.
- SNS 사이트의 경우 정부에서 자율적인 규제를 권장하고 있는 반면, 전통적인 뉴스 사이트의 경우 이러한 형태의 규제로부터 비교적 자유로운 상태로 운영이 되었음.
- 이와 같은 정책 방향은 인터넷이 처음 도입되었을 때부터 시행되어온 언론사들의 자체 규제 전통을 존중하는 것으로서 다른 어떤 정책적 목표보다 언론의 자유를 우위에 두기 때문임.
- 또한, 인터넷의 글로벌한 속성과 연결성을 감안했을 때, 콘텐츠 규제 자체가 쉽지 않을 뿐더러, 일방적으로 시행되었을 경우 영국 사이트들의 경쟁력을 저해할 수도 있음.
- 여기서 BBC Online은 예외적인 경우로서, 공정성, 다양성, 접근성과 같은 공영방송의 가이드라인을 준수해야 하는 규제 대상임.

- 다른 한편, 최근에 입안된 법률에 따르면, Ofcom은 정기적으로 각종 미디어 서비스가 공공의 이익에 얼마나 부합하는 지 심의해야 하는 업무를 부여받음.
- 여기서 ‘미디어 서비스’의 정의는 TV 및 라디오 방송국 뿐 아니라, 인터넷 상의 매체 중 특정 개인이 편집권을 갖고 콘텐츠 내용과 배치를 제어하는 경우까지를 포함함.
- 새로 입안된 법률이 Ofcom에게 해당 서비스가 공공의 이익에 부합하지 않을 경우, 처벌할 수 있는 권한까지 주는 것은 아니지만, 이와 같은 심의의 권한이 사실상 약한(soft) 형태의 인터넷 콘텐츠 규제로 볼 수 있음.
- 이렇게 규제를 강화하는 정부의 최근 움직임은, 인터넷 공간이 방송과 비슷하게 (기존의 출판 언론보다는 강한 정도로) 우리 삶에 침투하는 정도가 높기 때문에 나타나는 것으로 보여짐.
- 인터넷이 집안 구석구석 아이들까지 포함하여 누구나 쉽게 접근할 수 있는 매체의 속성을 지니기 때문에 이러한 규제의 근거가 성립된다고 보는 것임.

○ 인터넷 콘텐츠의 법적 책임

- 영국 법률은 EU 고시 2001/31/EC의 전자 상거래 규정에 따라 ISP와 콘텐츠 업로드를 중개하는 사이트들이 콘텐츠 게시자 혹은 다운로드자의 선택 및 콘텐츠 선정에 개입하지 않았고, 단순 전달자에 불과하다는 지위를 증명할 수 있으면, 콘텐츠에 대한 법적 책임을 지지 않아도 된다고 명시하고 있음.
- 이럴 경우 콘텐츠에 대한 법적 책임은 콘텐츠 게시자/작성자에게 전적으로 있는 것임.
- 전자 상거래 규정에 따르면, ISP 및 중개 업체들은 불법 콘텐츠가 게시되었다는 사실을 인지한 상태에서 제거하지 않았을 경우에만 법적 책임을 져야 함.
- 이와 같은 법적 근거 때문에 Internet Watch Foundation에서는 자체적으로 불법 콘텐츠를 발견할 경우, 고지하고 제거하는 절차를 밟고 있음.
- 하지만, 불법 콘텐츠의 유무를 사전에 인지하였다는 것의 범위가 모호한 경우가 많음.
- 따라서, 이와 같은 조항이 저작권자들이 ISP 및 중개 업체를 저작권 위반으로 고소하는 법적 근거가 되기도 함.
- 초기에는 ISP와 중개 업체들이 자사 사이트에 게시된 유해 콘텐츠에 대한 법적 책임을 지게 되는 판례들이 많았음.
- 그러나 2002년 전자 상거래 규정이 통과된 이후에는 ISP에게 불리한 판례와 유리한 판례 공히 나타나고 있음.

- ISP와 중개 업체들이 단순한 전달자로서의 지위를 누려야만 인터넷이 다양한 콘텐츠와 정보가 자유롭게 소통되는 공간으로 거듭날 수 있음
- 따라서, 표현의 자유를 옹호하는 진영과 지식의 민주화를 주장하는 진영에서는 ISP와 중개 업체의 편에 서서 법적 책임 없음을 주장하는 경우가 많음.
- 최근에는 개인들이 저작권자들의 공격 대상이 되는 경우가 빈번해짐.
- 2006년에는 최초로, 개인이 야후 토론 그룹에서 영국 정치인에게 명예 훼손성 글을 남겼다는 이유로 만 파운드의 벌금이 부과되는 사건이 발생하였음.
- 많은 사람들은 이와 같은 판결이 표현의 자유에 심대한 위협을 가하는 판결이었다고 비판함.
- 최근 고등 법원에서는 인터넷 토론 게시판에서의 명예 훼손은 문서상의 명예 훼손이라기보다 말로 하는 언어적 명예훼손의 성격에 가깝다고 판결을 내려 온라인 게시물이 정당한 형태의 논평이라는 주장에 힘을 실어줬음.
- 그러나, 이와 같은 판결이 최근 ISP와 중개 업체들에 부는 콘텐츠 자체 검열 움직임에 얼마만큼 영향을 끼칠 수 있을 지는 아직 미지수임.
- ISP들에 컨설팅 서비스를 제공하는 한 업체는, 어떤 콘텐츠가 명예 훼손적 성격이 있는 지 여부가 불분명할 때에는 무조건 해당 콘텐츠를 자진 삭제할 것을 권고하고 있고, 업체들도 자사의 법적 책임을 최대한 피하기 위해 안전한 선택(검열)을 취하고 있음.

■ 규제 기구

○ 콘텐츠 규제 기구의 변화

- 2003년 제정된 커뮤니케이션 법령(Communications Act)에 따라 다섯 개로 분산되어 있던 방송 통신 분야의 규제기구들이 Ofcom 하나로 통합되었음.
- ITC (Independent Television Commission), BSC (Broadcasting Standards Commission), Radiocommunications Agency, 라디오 위원회 (Radio Authority), 전기통신청 (Office of Telecommunications)이 하나의 기구로 통합된 것임.
- 한편, 이 법령에 따라 BBC는 독립성이 강화된 내부의 BBC Trust라는 기구에 의해 감독을 받게 됨.
- 또한, BBC의 모든 신규 서비스의 경우, Ofcom의 시장 영향 평가 (Market Impact Assessment)를 받아야 한다는 규정이 신설되면서, 처음으로 BBC 외부에 있는 규제 기구의 영향을 받게 되었음.

- 디지털 방송과 인터넷의 경우 모두 Ofcom의 규제 범위 안에 포함됨.
- 그러나 Ofcom의 주된 사업 방향이 차세대 통신망 개발(next-generation access) 및 매체 소양(media literacy) 제고에 맞춰져 있고, 디지털 방송과 인터넷의 경우, 산업 별로 자율적인 규제를 이미 실시하고 있음.
- 한편, 규제를 위한 법적 근거 등을 살펴보면, 전통 미디어와 뉴미디어를 규제하고 관리하는 법률 간의 컨버전스가 점차 나타나고 있음.
- 이를테면, 당국에서는 온라인 유해 콘텐츠를 단속하기 위해 신생 법률을 마련하기보다, 1978년에 제정된 기존의 아동보호 법률 (Protection of Children Act)을 부분적으로 개정하는 방식을 취하였음.
- 이러한 법률 개정은 대개 콘텐츠의 생산과 유통에 관한 정의를 인터넷 영역까지 확장함으로써 이뤄짐.

○ 규제 기구의 독립성

- 형식적으로 보자면, BBC Trust와 Ofcom 모두 정부의 책임 아래 운영되지만, 직접적으로 정부의 지시에 의해 좌지우지 되지 않는 독립 기구로서의 성격을 지님.
- 그러나, BBC Trust와 Ofcom의 이사들이 정부에 의해 임명되기 때문에 현실에서는 이와 같은 독립성이 온전하게 보장받기는 힘든 것으로 보임.
- 예를 들어 Ofcom의 탄생 이유가 표면적으로는 다양한 미디어의 등장에 따른 통합적 규제 기구의 필요성에 있지만, 사실은 상업 미디어 로비스트들에 의해 촉진된 측면이 강함.
- 거대 상업 방송들은 통합적인 규제 기구의 탄생을 통해 미디어 소유에 관한 규정을 완화시킴으로써 다양한 미디어 채널에 대한 교차 소유 및 겸업을 추진하고자 한 것임.
- 몇몇 상업 미디어 그룹의 입장에서는 통합적인 미디어 규제 기구의 신설이 결국 미디어 산업 내 ‘규제 완화’를 달성하기 위한 수단으로 인식된 것임.
- 한편, Ofcom에게 감독 권한이 집중되면서, 따로 따로 존재해 왔던 기존의 방식에 비해 정부와 상업 미디어 자본의 각종 압력에 취약할 수밖에 없음.
- Ofcom과 함께 신설된 소비자 패널 (Consumer Panel)의 경우도 이사회가 Ofcom에 의해 임명되고, DCMS에 의해 승인되는 방식으로 구성되기 때문에 정작 대변해야 할 소비자들의 목소리가 반영될 수 있는 통로가 없다는 지적을 받고 있음.
- 게다가, 2010년 10월 단행된 정부의 조치로 Ofcom의 감독 기구로서의 권한이 대폭 줄어들었음.
- 5년에 한 번 공영 방송에 대해 의무적으로 실시해야 하는 감사와 3년에 한

번 미디어 소유 규정에 대해 펼치도록 한 정기 감사 규정을 폐지하고, 이를 문화부 장관이 감사가 필요하다고 판단될 때 실시하는 것으로 변경하였음.

- 이는 공영 방송의 안정성을 위협하고, 상업 미디어 복합체들에게 보다 자유로운 미디어 교차 소유를 사실상 허용하여 미디어의 공공성을 위협하는 결과를 가져 올 것으로 우려됨.

○ 디지털 라이선싱

- Ofcom은 현재 라디오 통신, 라디오 방송, TV 방송 등 세 가지 분야에 걸쳐 주파수 사용 라이선스를 발급하는 권한을 갖고 있음.
- 라이선스 자체가 최고 금액을 써낸 사업자에게 부여되는 최고가 입찰 방식은 아니지만, 라이선스를 받기 위한 자격 요건이 광범위하고 까다롭기 때문에 상당 정도의 자본과 운영 경험이 있지 않고서는 취득하기가 어려운 것이 사실임.
- 따라서, 시장 신규 진입 사업자들에게는 상당히 불리한 진입장벽으로 작용하고 있음.
- 또한, 명시적으로 정치적 성향, 종교, 인종 등에 관한 차별 조항은 없지만, 실질적으로는 흑인과 아시아 계층을 상대로 하는 음악 채널들이 방송 시장에서 체계적으로 배제되어온 역사가 있음.
- 이는 Ofcom이 법정 기관으로서 운영이 형식적으로는 법률에 근거하여 엄격하게 운영되고 있지만, 이러한 법적 규정이 방송 사업자 선정 같은 미묘한 운영 상의 이슈들까지 규제하지는 못하고 있는 구조적인 한계에서 기인함.
- 그 결과, 상업 라디오 방송에서는 adult contemporary나 gold music 같이 25-40 세의 중산층 이상의 청취 계층이 선호하는 음악 장르가 과잉 대표되고 있는데, 이는 이들 계층의 구매력이 다른 취약계층에 비해 높고, 따라서 기대할 수 있는 광고 효과가 더 크기 때문임.

○ 자율적 규제기구의 역할

- 앞서 진단했듯이, 디지털화의 영향으로 등장한 업계 별 자율적 규제기구는 주로 모바일과 ISP 업계에서 나타남.
- 그러나 전통적인 산업 내 자율적 규제기구로는 출판 업계의 언론고충처리위원회 (Press Complaints Commission)를 꼽을 수 있음.
- 언론고충처리위원회(Press Complaints Commission)는 신문 업계의 직업적 윤리적 규정들을 정리한 편집자 윤리규정에 기반을 두고 있음.
- 그러나, 디지털 시대에 이르러서도 본 위원회의 실효성에 대한 의문과 논란이 끊이지 않고 있음.

- 현재로서 본 위원회가 취할 수 있는 가장 강력한 조치는 정정 보도(critical adjudication)를 강제하는 것 밖에 없음.
- 따라서, 최근에는 본 위원회가 가용할 수 있는 제재 조치를 강화해야 한다는 정치적인 요구가 높아지고 있음.
- 그러나, 개인과 조직들이 언론인들을 상대로 제기할 수 있는 사생활 침해나 명예 훼손과 관련된 법적인 고소고발 조치들이 광범위하게 존재한다는 점을 감안한다면, 언론이 순전히 자율적인 규제만을 실시하고 있는 것은 아닐 수 있음.
- 본 위원회는 기술의 변화에 대처하는 속도가 늦었음.
- 2004년에 이르러서야 본 위원회는 디지털 플랫폼을 규제 대상에 포함시키기 위해 관련 규정을 개정하였음.
- 개정된 규정에 따르면, 개개인은 디지털 상의 의사소통 행위에 대해서까지 사생활을 보호받을 권한이 있음.
- 여기에 더해, 휴대 전화 통화, 문자 메시지, 그리고 이메일에 대한 불법 감청을 금지하는 규정도 포함되었음.
- 나중에 이 조치는 디지털 형태로 보관하고 있는 개인 정보까지 포함하는 방향으로 그 의미가 확대되었음.
- 본 위원회가 규제하는 콘텐츠의 종류도 활자로 된 기사에 한정되어 있다가 2007년에 이르러서야, 각종 신문 및 잡지 사이트에 편성되어 등록된 동영상물로 확대되었음.

4. 『제안/시사점』

▣ 정부 정책

○ 주파수 및 광대역에 대한 비차별적인 사용이 필요함

- 영국의 주파수 대역은 그 동안 시장의 원칙에 따라 배분되고 관리되어 왔음.
- 그리고 관리 감독을 담당해야 할 규제 기관은 시장 교란을 우려해, 적극적인 개입을 꺼려왔던 것이 사실임.
- 온라인 공간에 대한 관리도 개입을 최소화하는 방향으로 이뤄질 가능성이 높은 상황임.
- 하지만, 이러한 불개입주의는 온라인 공간에 대한 국민의 보편적인 접근도를 증진시키기보다 취약계층을 소외시키고, 정보 불평등을 초래할 위험이 있음.
- 따라서, 본 보고서는 Ofcom이 주파수 대역 할당 과정에 있어서 최고가 공개

입찰이나 수의계약과 같은 방식보다 공공의 이익이 반영될 수 있는 사업자 선정 방식을 도입할 필요가 있다고 진단하고 있음.

- 또한, 뉴스를 포함한 공영방송의 성격에 맞는 콘텐츠를 제작할 의향이 있는 사업자들에게 주파수 대역을 할당하는 정책을 도입할 필요가 있다고 역설하고 있음.
- 마찬가지로, 영국 정부는 빠른 시일 안에 인터넷 상의 정보가 투명하고 비차별적인 방식으로 생산 유통되고, 유무선 장비 네트워크의 중립성(network-neutrality)을 보장할 수 있는 법제도를 도입할 것을 주문함.
- 이러한 조치는 인터넷 사용자들이 공평한 방식으로 최대한 다양한 종류의 뉴스 소스와 시각을 접할 수 있게 하기 위해서 필수적임.
- 한국의 경우, 그 동안 인터넷을 비롯한 IPTV, DMB, 무선 인터넷 등의 뉴미디어 사업 분야의 활성화를 위해 주로 시스템 인프라 구축과 단 시일 안에 수익 모델을 창출하기 위한 정책 위주로 운영이 되어 왔던 것이 사실임.
- 이제, 한국 미디어 산업은 시스템 구축 단계를 넘어서서, 국민 모두가 소외되는 계층 없이 디지털 미디어의 혜택을 고루 누릴 수 있는 단계로 도약하고자 과도기에 있음.
- 이러한 과제를 달성하는 데 있어 망 중립성을 확보하고, 각종 플랫폼을 통해 공급되는 방송 콘텐츠의 공공성을 증진시키려는 영국의 섬세한 노력과 경험이 시사하는 바가 크다고 사료됨.

■ 공영 방송

○ 공영 방송의 언론으로서의 기능

- 영국의 전통적인 방송 기반 뉴스 생산자들이 경영 압박에 시달리는 상황에서 뉴스가 보다 수익성이 좋거나 시청률이 높은 장르에 예산을 빼앗길 위험이 상존함.
- 규제 기관들은 이러한 단기적인 비용절감 노력의 일환으로 국가적, 지역적 수준의 뉴스 서비스가 축소되는 상황을 막아내야 함.
- 본 보고서에서는 BBC Trust가 최근 발표된 Delivering Quality First 보고서에 담긴 지역 뉴스 서비스 축소 방안을 받아들여서는 안 되며, Ofcom 역시 상업 공영방송들이 다양한 지역 시청자들의 요구에 부응해야 한다는 규정을 지속적으로 관철시켜야 한다고 진단하고 있음.

○ 공익적 뉴스를 위한 새로운 자금 확보 방안

- 뉴스 프로그램들이 예산 축소 압박과 광고 매출 감소 등을 경험하면서 공익적인 성격을 지니는 뉴스 프로그램을 지켜내기 위해 다양한 신규 자금 확보 방안이 강구될 필요가 있음.
- 본 보고서는 Ofcom과 DCMS가 공적인 성격의 프로그래밍과 뉴스 등을 지원할 수 있는 펀딩 구조를 마련해야 한다는 점을 강조하고 있음.
- 그리고 신규 자금 확보 방안으로 유료 TV 채널, 이동통신사업자, ISP, 검색사이트 등과 같은 통신 섹터 내에 있는 영리 목적 법인들에게서 수익금의 일부를 징수하는 방안을 제안하고 있음.
- 한국 공영 방송도, KBS 시청료 인상을 둘러싼 논란에서 보듯이, 공영 방송의 안정적인 예산을 확보하는 방안이 난제로 부각되어 온 만큼, 재정 확보를 위한 영국의 다양한 시도와 고민들을 참고할 수 있을 것임.

■ 미디어 법률과 규제 기관

○ 새로운 형태의 뉴스 생산을 위한 협업 모델 창출의 필요성

- 현재 영국에서는 디지털 전환, SNS, 그리고 인터넷 등의 발달로 보다 다양한 뉴스를 접할 수 있는 환경이 조성되어 있음.
- 특히 진입장벽이 상대적으로 낮은 지역 뉴스의 경우 다양한 신규 사업자가 등장하고, 주민과의 소통을 강조하는 뉴스 서비스가 등장하고 있음.
- 이렇게 지역에 기반 한 신생 뉴스 서비스 모델이 보다 풍부한 자금 지원을 받는다면, 전체 국민의 목소리를 보다 정확하게 반영하는 뉴스 서비스가 탄생할 수 있을 것임.
- 따라서 본 보고서에서는 DCMS가 뉴스 생산 과정에 시민 사회가 개입할 수 있는 방안을 강구할 것을 권고하고 있음.
- 특별히 이를 위해, 파일럿 형태의 지역 뉴스 ‘허브’를 육성하기 위해 자금 지원을 해줄 것을 당부하고 있음.
- 이러한 지역 뉴스 매체들의 운영은 시장 원리가 아니라, BBC와 시민 사회 대표들의 목소리가 반영되는 방식으로 이뤄져야 함.
- 한국에서도 미디어 환경의 다변화를 위해 그 동안 지역 공동체 라디오, 시민 사회의 요구가 반영된 시민방송, 퍼블릭 액세스 방송 등의 실험들이 초보적인 단계에서나마 이뤄져 왔음.
- 이러한 실험들을 더욱 발전시키기 위해, 풀뿌리 자치조직에 기반 한 시민사회 운동의 경험이 풍부하고, 이러한 자치 역량을 뉴미디어 분야에까지 확대시켜서 시민의 목소리가 보다 잘 반영되는 언론 환경을 조성하려고 노력하고 있는 영국의 경험과 고민을 참고할 수 있을 것임.

○ 언론의 역할에 관한 광범위하고 공개적인 토론의 필요성

- 현재 영국의 언론 매체들은 자금난, 기술 환경의 변화, 정치적 정당성의 위기와 같은 심각한 문제들에 직면해 있음.
- 이러한 위기 상황을 맞아서, 본 보고서는 언론의 미래를 모색해보기 위해 관련 당사자와 시민 모두가 참여하는 광범위하고도 공개적인 토론이 필요하다고 진단하고 있음.
- 특히, 영국에서는 현재 신문사가 사회 저명인사들의 음성 사서함을 도청하는 사건이 벌어지고, 아직까지 조사가 진행 중이기 때문에 이와 같이 언론의 역할을 재정립할 필요성이 대두됨.
- 따라서, 금번 도청 사건에 그치지 않고, 영국 언론의 소유 지배 관계, 책임성 문제, 전통적 자금 조달 방식의 문제점, 대안적 자금 조달 방식의 가능성, 기존 뉴스 생산자와 새로운 참여자 (시민사회 단체, 전문가 그룹, 지역 커뮤니티)간의 협업 모델 구축 등과 같은 광범위한 문제들에 대한 근본적인 검토와 논의가 필요한 상황임.
- 한국에서도, 급격한 언론환경의 변화를 맞아서, 여러 과도기적 문제점들이 노출되고 있는 상황임.
- 종편 방송 시행에서 드러난, 신문 방송 교차 소유 문제부터 SNS 상의 개인 게시물을 무단으로 보도하는 개인 프라이버시 및 보도윤리 관련된 문제까지 현실의 변화를 법제도적인 장치들이 따라가지 못하고 있는 상황이 연출되고 있음.
- 한국 사회에서도 이렇게 변화된 언론 환경에 맞게 언론의 역할과 책임을 재정립할 수 있는 광범위한 사회적 토론이 필요할 것임.