KBI 포커스
KBI FOCUS

06-02 (통권02호)

융합시대 방송콘텐츠산업 진흥과 영국의 PSP 모델

2006. 2. 17

요약

1. 서론
2. 영국 PSP 모델의 도입 배경과 전망
3. 방송콘텐츠산업 진흥 정책으로서 PSP모델의 시사점

작성 : 이동훈 연구원(3219-5461)
blueldh@kbi.re.kr

한국방송영상산업진흥원
Korean Broadcasting Institute

요약

■ **융합시대 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 필요와 영국 PSP모델에 대한 주목**

□ 국내 방송콘텐츠의 다양성과 방송영상산업의 경쟁력 증진 위해 디지털 플랫폼 방송 환경을 대비한 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 필요.

□ 이는 영국의 새로운 공공서비스방송모델인 Public Service Publisher(PSP)에 대한 주목의 필요성 높임.

■ **영국의 새로운 공공서비스방송 모델, PSP(Public Service Publisher)**

□ 영국의 Ofcom이 제안. PSP는 공공서비스방송 위한 출판형 방송사. 자체 제작 없이 다양한 제작원으로부터 확보한 콘텐츠의 기획과 편성, 송출에 초점.

□ 아날로그, 디지털 지상파TV는 물론 모바일, 브로드밴드 등의 디지털 플랫폼에 콘텐츠 공급하는 역할 수행. 특히 디지털 플랫폼에 초점.

□ 현재 운영형태 논의 중. 비영리 형태로 공적재원 또는 국가재원이 투입될 것으로 보임. 연 3억 파운드(5,100억 원)정도의 예산 소요 전망, 2012년 정도에 설립 예정.

□ 운영사업자 대상에서 BBC는 제외. 이는 공공서비스방송의 다원적 품질 경쟁을 도입하여 다양성 및 경쟁력 증진을 목표로 하고 있기 때문.

■ **시사점 : 공공지원 콘텐츠서비스 모델 위한 유통채널 확보 및 제작주체의 다원화**

□ 첫째, 디지털 플랫폼 환경을 대비한 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 개발 및 방송 다양성 개념의 수평적 확장 필요.

□ 둘째, 문화적 다양성과 산업적 경쟁력의 조화 통한 품질 경쟁 필요.

□ 셋째, 국가재원 또는 공적재원 활용한 콘텐츠의 안정적 유통창구 확보 필요. 특히 선순환구조가 제대로 형성되지 못한 독립제작사의 콘텐츠 유통구조 고려할 때, 저작권 등 안정적 유통환경을 보장해주는 창구 필요.

1. 서론

1) 검토의 필요성

■ 디지털 방송환경은 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 개발 통한 콘텐츠 다양성 증진 요구

○ 디지털 방송환경은 외형상 수용자의 선택폭을 넓힌 것으로 평가됨. 그러나 매체간의 경쟁 심화와 융합서비스의 과열 도입은 문화적 다양성 약화, 미디어 난개발, 공급자 중심 개발정책이라는 비판을 야기(전규찬, 2005; 김국진, 2005).

○ 특히 IPTV, Wibro, HSDPA 등의 신규 융합서비스를 포함해 지상파TV, 케이블TV, 위성TV 등 다양한 방송플랫폼이 존재하지만, 다양성 등의 공적 가치를 어떻게 실현할 것인가에 대한 논의는 기존 공영방송 구도에 갇혀 확대 발전하지 못함.

○ 지상파TV의 매체파워가 신규 융합서비스로 전이되는 現 방송산업구도 속에서 디지털 멀티플랫폼 방송환경을 대비해 콘텐츠 다양성을 확보하기 위한 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 개발 필요.

■ 방송의 문화적 다양성과 산업적 경쟁력의 공존적 발전이라는 대안 논리 중요

○ 방송콘텐츠산업 발전 위해 외주채널이 검토되고 케이블PP, 지역MBC가 종합편성PP 또는 연합PP를 준비하는 등 향후 콘텐츠 유통채널 증가를 예상. 그러나 새로 검토되는 유통채널의 성격과 운영방안 등에 대한 논의가 산업 활성화 논리 속에 경직되어 있음.

○ 디지털 방송환경에서 방송콘텐츠산업 진흥은 문화적 다양성과 산업적 경쟁력의 조화를 통해 이뤄져야하며, 이는 진흥 패러다임의 전환을 요구.

국내 방송영상산업의 경쟁력 강화 위해서도 방송콘텐츠의 다양성 확보가 필요

○ 플랫폼 증대에 따라 유통채널이 증가하고 있지만, 오히려 과열 경쟁으로 콘텐츠 획일화가 우려되고 있음. 해외에서도 방송콘텐츠의 다양성을 보장할 수 있는 공적 유통채널의 점검이 이뤄지고 있음(Ofcom, 2004, 2005a; 정준희, 2005).

○ 특히 방송콘텐츠의 다양성은 문화적 규범성 차원에 그치는 논리가 아니라 다양한 콘텐츠의 경쟁 통한 품질 향상이라는 산업진흥 전략의 가능성 역시 가지고 있음.

■ 새로운 공공서비스방송 모델 Public Service Publisher의 산업진흥 차원의 가능성에 주목

○ 영국의 경우 문화적 다양성 확보 위해 설립한 지상파TV Ch4는 제작주체의 다원화 통한 방송콘텐츠산업의 활성화를 가져옴. 영국은 이 논리를 배경으로 디지털 방송시대 공공서비스방송 전략으로 Public Service Publisher(이하 PSP)를 검토.

○ PSP 도입 논의에서는 첫째, 디지털 멀티플랫폼시대 새로운 공공서비스방송 모델 제시, 둘째, 제작주체 다원화를 통한 다양성 증진이 콘텐츠간의 품질경쟁을 통한 산업 경쟁력 강화라는 선순환구조 형성의 가능성 등을 볼 수 있음.

○ 한편, 방송의 공공성 및 문화적 다양성을 중요시하고 산업발전의 한 축으로 독립제작사 활성화를 강조한다는 점에서 영국은 우리나라와 유사성 가짐. 더군다나 한류 지속 발전을 위해서도 독립제작사의 경쟁력 강화는 필수적.

○ 따라서 본 KBI 포커스는 영국에서 도입준비 중인 PSP 논의과정을 소개하고, 이를 통해 국내 방송콘텐츠산업 진흥 위한 정책적 제안점과 시사점을 파악코자 함.

※ PSP(Public Service Publisher)의 개념과 역할

영국의 Ofcom이 제안한 PSP는 출판형 방송사의 개념으로 이해됨. 즉 자체 제작은 하지 않고 다양한 제작원으로부터 확보한 콘텐츠의 기획과 편성, 송출에 초점을 둠. 예를 들어, 기존 아날로그, 디지털 지상파TV는 물론 모바일, 브로드밴드 상의 플랫폼에도 콘텐츠를 공급하는 역할을 함. PSP의 출판사(Publisher) 개념도 이러한 성격을 명확히 반영한 것임. 영국의 독립제작사 중심 지상파방송사인 Ch4 역시 이러한 출판형 방송사의 개념을 가지고 있음.

현재 구체적인 운영형태와 재정형태는 논의 중이지만, 비영리 형태로 공적 재원 또는 국가 재원이 투입될 것으로 보임. 연간 약 3억 파운드(5,100억 원)정도의 예산 소요가 전망되며, 2012년 정도에 설립 예정으로 있음. 운영사업자 대상에서 BBC는 제외. 이는 공공서비스방송의 다원적 품질 경쟁을 도입하여 다양성 및 경쟁력 증진을 목표로 하고 있기 때문.

2) 국내 방송콘텐츠산업의 문제점

① 고품질 콘텐츠의 양적 부족

○ 융합서비스 도입에서 중요한 양질의 콘텐츠 확보는 기존 방송서비스의 경쟁력 강화에도 핵심(윤석민, 2005). 그러나 DMB, IPTV 등 신규 융합서비스의 경우에는 가입자 확보 위한 지상파방송 재전송이 논란이 될 만큼 콘텐츠 부족 현상이 심각. 기존 방송매체 역시 과열경쟁으로 콘텐츠 부족 현상을 겪고 있음.

○ 예를 들어, 케이블TV의 경우 2005년 상위 10개 선호 PP 가운데 1위 투니버스, 4위 OCN, 9위 수퍼액션 등이 편성고시 비율을 위반할 만큼 콘텐츠 부족. 특히 투니버스의 경우 방송위가 애니메이션 수급현실의 어려움을 인정해서 과태료 기준금액을 부과할 만큼 규제기관도 콘텐츠 부족을 인정.

<표 1> 2005년 케이블PP 상위 10위 채널의 편성고시 비율 위반 내용

2005년 시청률 및 점유율 순위*				2005년 3/4분기 편성고시 비율 위반 채널과 내용**
순위	채널	시청률(%)	점유율(%)	
1	투니버스	1.308	9.48	■일본 애니메이션 76.4% 편성 (매분기별 분야별 전체방송시간의 60% 이내)
2	MBC드라마넷	0.951	6.90	위반사항 없음
3	SBS드라마플러스	0.920	6.67	위반사항 없음
4	OCN	0.874	6.33	■미국 영화 65.3% 편성 (매분기별 분야별 전체방송시간의 60% 이내)
5	KBS스카이드라마	0.600	4.35	위반사항 없음
6	채널CGV	0.573	4.15	위반사항 없음
7	YTN	0.512	3.71	위반사항 없음
8	JEI재능방송	0.485	3.52	위반사항 없음
9	수퍼액션	0.477	3.46	■미국 영화 68.5% 편성 (매분기별 분야별 전체방송시간의 60% 이내)
10	MBC ESPN	0.476	3.45	위반사항 없음

※ 출처 : 박웅진(2005), <2005년 시청률, 낮방송 그리고 광고매출의 변화>, 한국방송영상산업진흥원 KBI포커스

※※ 출처 : 방송위원회(2006. 1.4), "방송위, 편성비율 위반 사업자에 과태료 처분", 보도자료.

※ OCN, 수퍼액션의 편성고시 위반에 대한 언론의 시각

OCN과 수퍼액션의 경우 편성고시 위반 시 부과되는 과태료보다 선호도가 높은 특정 국가(미국)의 프로그램을 집중 편성해서 얻는 장점이 더 높기 때문에 3년 연속 위반한 것으로 해석하는 언론의 시각도 있음. 그러나 이에 대해 해당 PP의 관계자는 편성고시를 준수할 만큼 콘텐츠가 많지 않다는 의견을 밝힘. ; 연합뉴스(2006.1.4), "국내제작·1개국가 등 편성비율 위반" 참조

② 비효율적 유통 구조

○ 국내 방송콘텐츠 유통망은 다단계 유통을 통한 창구화 효과(windowing effects) 증진 등 구조개선의 필요성 지적과 함께 정책 지원이 이뤄져 왔으나, 이미 2000년대 초부터 외형상의 성장에 비해 실질적 개선 효과는 크지 않았던 것으로 지적(권호영, 2001; 박은희, 2001; 김동규, 2002). 오히려 유통구조의 양극화 등 비효율적 문제점이 심화되는 경향 보임(하윤금, 2005).

■ 지상파방송 3사 중심의 단선적 유통구조

○ 지상파방송 3사 중심의 수직통합에서 오는 비경쟁적 시장구조는 방송콘텐츠 유통구조의 미분화 양산. 이는 창구효과 통한 프로그램의 부가가치 창출 기회를 차단. 즉 방송콘텐츠 제작주체인 지상파방송사, 케이블PP, 독립제작사 가운데 지상파방송사만이 창구효과를 누리고 있을 뿐, 케이블PP는 MPP, 독립제작사는 메이저 제작사 제외하고 대부분 프로그램 유통 창구가 제한됨.

○ 이는 산업 연관효과를 제한하여 방송콘텐츠시장의 규모 확장에 장애 요인으로 작용. 예를 들어, 케이블TV시장에서 지상파방송사 프로그램, 특히 드라마와 스포츠 콘텐츠가 재활용되는 정도가 매우 높아 독립PP들의 프로그램 제작 및 편성 능력을 약화시키고, 유료방송시장의 프로그램 유통구조를 왜곡시킨다는 지적이 제기된 바 있음(장하용, 2004).

■ 저작권 환경의 미비

○ 방송콘텐츠의 저작권 보호는 방송콘텐츠 수입을 제작을 위한 재투자에 투입함으로써 품질 경쟁력 향상을 유도하는 선순환 구조의 기본 토대임. 그러나 국내 방

송시장에서 중요한 콘텐츠 공급원인 독립제작사의 저작권은 충분히 보호되고 있지 못함(정윤경, 2005; 하윤금, 2005).

○ 교양, 다큐 등의 비드라마 부문보다 드라마 부문의 경우에는 독립제작사에 제작비를 지원한 지상파방송사에 저작권이 기울게 됨. 구체적으로 2차 저작권을 포함해서 저작권의 대부분을 방송사가 소유하고 있으며, 거의 모든 방송 프로그램들이 VOD나 재방송으로 창출되는 이익과 같은 2차 사용대금을 받지 못하는 일이 빈번함(윤재식, 2005).

<표 3> 지상파방송사의 외주제작 저작권 정책

방송사	외주제작 저작권 정책	
KBS	■제작비 투자 및 리스크 부담 비율에 의한 권리분배를 보편적 룰로 정착 ■제작비 100% 투자 시 KBS 저작권 귀속 ■외주사와 사업수익 분배를 통한 인센티브 확대로 외주사와 파트너십 제고 ■제작 유형 및 객관적 수익 분배 가이드라인 시행 ■음악사업(OST, 음원 등) 수익 배분, 전송권, 자료 이용권, 2차적 저작물 작성권 등은 별도의 협상을 통해 결정 ■외주제작사가 협찬수익 유치할 경우 협찬수입의 100%까지 외주제작사에 지급 가능	
	외주 드라마 아시아 지역 판매 수입 배분 원칙	
	KBS 제작비 전액	■KBS 기획 : 판매 수익이 최대 40%까지
		■외주제작사 기획 : 판매 수익의 최대 50%까지
	외주제작사 투자	■투자액에 상응하는 추가 저작권 배분율을 상호 협상, 결정
MBC	■드라마는 모든 저작권을 확보하는 것을 원칙으로 수익배분 협상 ■아시아 지역에 대한 수익사업 분배(매출액의 40%) 매출액의 60%의 일정 부분을 사업대행사인 MBC 프로덕션에 배분 ■제작비와 연계하여 권리 확보를 논하는 것이 당연하지만 연계된 적 없음 ■OST사업은 MBC프로덕션에서 별도 처리(통상 외주사에 배분) ■외주 프로그램에 대한 통일된 지침은 없음(상대방의 입장, 협상력)	
	■비드라마(외주제작센터) 모든 권리 MBC확보	
SBS	■모든 저작권을 확보하는 것을 원칙으로 수익 배분 협상 ■제작비와 연계하여 권리를 확보하지는 않음 ■아시아 지역에 대한 사업수익 배분(대행수수료를 제외한 5:5, 3년) ■사업대행사는 SBS 프로덕션, 대행수수료 매출액의 20% ■OST사업은 외주사에 부여(별도의 로열티 수익은 없음)	

※ 출처 : 김광석(2005), 외주제작의 저작권에 대한 연구, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 정윤경(2005), <저작권과 방송 콘텐츠 유통>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울: 커뮤니케이션북스, p.127 재인용

<표 4> 프로그램 장르별 저작권 현황

사업체	외주 업체	저작권 소유	장르별 편수									편수 합계
			드라마	어린이 만화	다큐	교양	교육	오락	보도	기타	소계	
KBS	독립사	방송사 전부	130	424	825	2,090	0	492	0	484	4,445	4,807
		독립사 일부	356	0	6	0	0	0	0	0	362	
MBC	독립사	방송사 전부	32	69	323	911	0	293	0	0	1,665	2,136
		독립사 일부	0	0	0	67	0	51	0	0	118	
	자회사	방송사 전부	2	148	0	86	0	82	0	0	318	
		독립사 일부	0	0	0	45	0	0	0	0	45	
EBS	독립사	방송사 전부	131	0	144	847	1,714	0	0	57	2,893	2,893
SBS	독립사	방송사 전부	42	173	27	1,541	0	381	0	0	2,164	2,850
		독립사 일부	97	0	1	209	0	7	0	0	314	
	자회사	방송사 전부	240	0	3	128	0	1	0	0	372	
		독립사 일부	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
기타 민방	독립사	방송사 전부	20	0	3	71	0	269	0	0	363	687
		독립사 일부	0	0	3	258	0	63	0	0	324	

※ 출처 : 방송위원회(2004.11), <방송산업실태조사보고서>, p.85.

③ 제작주체의 다원화 부족

○ 국내 방송프로그램의 제작주체는 지상파방송사와 케이블PP, 독립제작사 등이 있음. 케이블PP의 경우, 양극화 현상 심화로 인해 규모의 외형적 성장만을 이루고 있음. 2004년 전체 케이블PP 당기순이익 2,031억 원 가운데 홈쇼핑 채널 1,537억 원, 일반채널은 494억 원이었음(방송위원회, 2005).

○ 2005년 시청률 상위 30위권 내 PP 가운데 홈쇼핑과 뉴스채널을 제외한 일반채널의 자체제작 비율은 28.9%로 나타남. 이는 자체 제작비율이 높은 음악채널과 게임채널의 영향을 받은 것임.

<표 5> 시청률 상위 30위권 케이블PP의 제작원별 편성 현황

순위	채널명	제작원별 편성 현황(%)			
		자체제작	외주제작	국내 구매	외국 구매
1	투니버스	0	0	34.5	65.5
2	MBC 드라마넷	0	0	98.0	2.0
3	SBS 드라마플러스	0	0	98.4	1.6
4	OCN	0.2	1.9	25.0	72.9
5	KBS 스카이드라마	0	0.7	95.5	3.9
6	채널CGV	0.3	0.3	23.1	76.3
7	YTN	93.5	6.5	0	0
8	JEI재능방송	42.1	0	7.3	50.5
9	수퍼액션	0	15.7	16.7	67.7
10	MBC ESPN	25.0	9.3	23.7	42.0
11	퀴니	45.0	6.3	15.0	30.3
12	챔프	–	–	–	–
13	XTM	0	0	34.2	65.8
14	SBS 스포츠	0	44.6	11.6	43.8
15	코미디TV	16.8	0	72.4	0.8
16	온게임넷	100.0	0	0	0
17	MBC무비	0	0	32.5	67.5
18	KBS스카이스포츠	45.7	2.0	8.7	43.8
19	Xports	67.6	32.4	0	0
20	M.net	99.0	1.0	0	0
21	온스타일	0	4.9	22.1	73.0
22	어린이TV	–	–	–	–
23	MBN	89.6	1.4	5.6	3.5
24	MIN	0	0	100.0	0
25	GS홈쇼핑	100.0	0	0	0
26	시네마TV	–	–	–	–
27	CJ홈쇼핑	100.0	0	0	0
28	바둑TV	96.7	0	0	3.3
29	현대홈쇼핑	99.3	0.3	0.4	0
30	MBC게임	96.9	1.2	1.9	0
합계 비율		41.4	4.8	26.9	26.5
홈쇼핑 제외한 비율		28.9	5.5	32.8	32.3

※ 출처 : 박웅진(2005), <2005년 시청률, 낮방송 그리고 광고매출의 변화>, 한국방송영상산업진흥원 KBI포커스
방송위원회(2005), <2005 방송산업실태조사보고서> 재정리

○ 독립제작사의 경우 2003년, 2004년, 2005년 매년 납품실적이 없는 제작사가 40%대를 유지할 만큼 활성화되어 있지 못함(윤재식, 2005). 특히 제작인력, 설비 등 기초 인프라의 확보가 제대로 되어 있지 않아 경쟁력 제고에 어려움을 겪고 있음(하윤금, 2005).

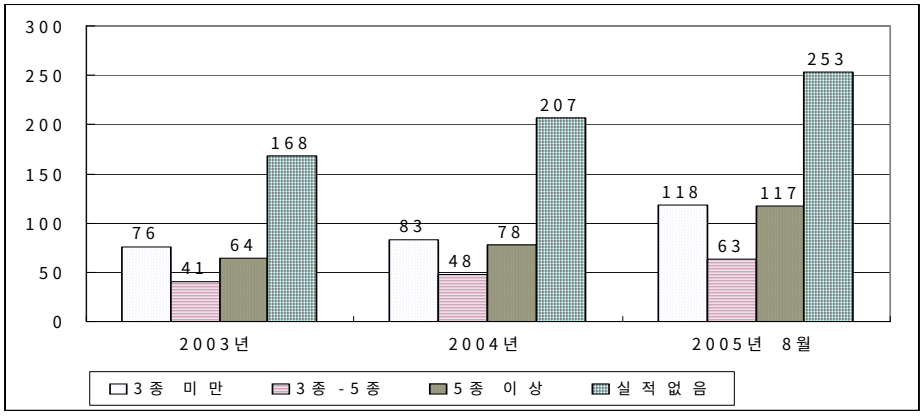
○ 방송영상산업의 경제적 가치에 대한 관심과 주목이 증가함에 따라 독립제작사의 수가 크게 늘어나고 있으나 대부분 영세한 규모를 벗어나지 못하고 있어 독립제작사의 질적 성장에까지는 이르지 못한 것으로 평가됨(한국방송영상산업진흥원, 2005).

<표 6> 독립제작사의 방송사 납품실적 현황 (2003년~2005년 8월)

연도	3종 미만	3종~5종	5종 이상	실적없음	계
2003	76 (21.8%)	41 (11.8%)	64 (18.3%)	168 (48.1%)	349 (100.0%)
2004	83 (20.0%)	48 (11.5%)	78 (18.7%)	207 (49.8%)	416 (100.0%)
2005. 8	118 (21.4%)	63 (11.4%)	117 (21.2%)	253 (46.0%)	551 (100.0%)

※ 출처 : 윤재식(2005), <디지털시대의 독립제작사>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울: 커뮤니케이션북스.

<그림 6> 독립제작사의 방송사 납품실적별 현황



※ 출처 : 윤재식(2005), <디지털시대의 독립제작사>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울: 커뮤니케이션북스.

2. 영국 PSP 모델의 도입 배경과 전망

1) PSP의 도입 배경으로서 영국 방송콘텐츠 산업의 현황과 특성

■ 창조적 산업의 핵심인 독립제작사 중심의 콘텐츠 공급원 다양성을 강조

○ 전통적으로 영국에서는 방송의 다양성을 제작주체(또는 공급원)와 제작내용 차원으로 나누어 강조(Doyle, 2002/2003). PSP(Public Service Publisher)의 도입은 새로운 공급원으로서 공공서비스방송의 도입을 통해 다양성의 확보에 긍정적 효과를 거둘 것이라는 전제 하에 출발(Ofcom, 2004).

○ 영국 방송콘텐츠산업의 핵심은 독립제작사 활성화에 있음. 독립제작사들은 외주제작 중심의 Ch4를 토대로 창조적 산업의 핵심으로 자리매김함(정준희, 2004).

■ 공공서비스방송을 통한 콘텐츠의 안정적 제공

○ 지상파방송사는 각기 다른 수준의 공공서비스방송(Public Service Broadcasting, 이하 PSB)으로서 역할을 갖지만, 뉴스와 시사정보의 제공 및 문화 보호 등을 위해 다양한 프로그램을 편성토록 의무화되어 있음. 특히 Ofcom 중심으로 강력한 외주제작제도(25% 쿼터)를 유지. 이는 공공서비스방송의 의무사항이기도 함(정준희, 2004; 2005).

<표 7> 영국 지상파TV의 공공서비스방송 기능의 기여 정도

방송사	성격
BBC	PSB의 초석, 수신료 모델에 의거해 모든 재원 충당
Channel 3(ITV)	지역의 원 제작 프로그램들과 전통적으로 뉴스에 강한 면모 유지
Channel 4	비영리적이면서 상업적으로 재원을 충당하는 조직으로 유지
Five	우선적으로 시장에 의해 이끌어지는 PSB이면서 PSB에 중요한 기여
S4C	웨일스어 공공서비스방송에 핵심적인 역할
Teletext	폭넓은 범위의 다양하고 품질 높은 문자서비스 수행
새로운 기여자	PSP 및 다채널 서비스로부터의 PSB 기여

※ 출처 : 정준희(2005), 英 Ofcom, 공공서비스방송 관련 3차 보고서 발간, <해외방송정보>, 2005. 3. 25~34.

■ 디지털 방송시대 공공서비스방송에도 품질 경쟁의 도입 필요성을 제기

○ 유럽에서 성공적인 방송의 디지털 전환사례로 지적되고, 방송시장 역시 역동적인 것으로 평가되는 영국에서 Ofcom이 새로운 공공서비스방송 모델로 PSP를 제안한 배경은 다음과 같음(Ofcom, 2004).

○ 첫째, 2006년 BBC 칙허장 갱신에 맞춰 공공서비스방송의 전면 재검토 작업과 다양한 장르의 고품질 프로그램 제공하는 공공서비스방송의 지속적 필요성 제기(정군기, 2005).

○ 둘째, 다채널 디지털방송에서 공공서비스방송 의무를 피해 방송서비스를 제공할 수 있는 방안이 가능해짐에 따라 기존 공공서비스방송의 경쟁력 약화 우려.

○ 셋째, 공급원의 다원성 유지 강조. BBC가 독점적 공공서비스방송의 제공자가 되는 것은 바람직하지 않음. 공공서비스방송에도 '품질을 위한 경쟁'(Competition for Quality)의 도입 필요성이 강조됨(Ofcom, 2004; 정군기, 2005; 정준희, 2005).[1)]

○ 넷째, BBC 등 공공서비스방송에 대한 현재의 재원 모델이 유지될 필요성 제기.

○ 다섯째, 디지털TV, 브로드밴드, 모바일 등의 디지털 플랫폼의 등장에 따른 방송프로그램의 판매 및 소비 방식 변경.

○ 여섯째, 새로운 채널 증가가 공급원의 다양성을 가져옴에 따라 공공서비스방송에 긍정적, 실질적 영향을 줄 것임(Ofcom, 2005a).

2) PSP 모델의 역할 및 구조

① PSP의 기능과 역할

1) BBC의 칙허장 갱신을 앞두고 2004년부터 2년간 실시된 공공서비스방송 재검토 프로젝트의 최종 보고서의 제목이 "Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting : Phase 3 Competition for Quality"임을 보아도, 품질 경쟁의 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있음.

■ 모바일과 브로드밴드 등 융합서비스의 공공서비스방송 역할을 위한 새로운 모델

○ 영국 PSP 설립 관련 논의는 Ofcom이 2004년 11월 발표한 “Hypothetical tender document for a Public Service Publisher”로부터 촉발. 그 뒤로 공공자문(Public Consultation)이 진행 중.

○ PSP는 자체제작 없이 방송콘텐츠의 기획 및 편성, 송출에 초점을 둠. 아날로그와 디지털 지상파TV는 물론 모바일, 브로드밴드 등의 융합서비스에도 초점을 둠. 특히 모바일과 브로드밴드 상의 공공서비스방송의 역할 수행 강조. 이는 BBC나 Ch4 등의 기존 공공서비스방송만으로는 미래의 디지털방송환경에서 방송의 다양성 등 공적 가치를 실현하는데 제한이 있음을 고려한 것임.

○ Ofcom이 PSP에 기대하는 공공서비스방송 역할은 다음과 같음(Ofcom, 2004).

- 뉴스와 정보, 시사분석 통한 공동체 내외 상호 간의 정보 공유와 이해증진
- 예술 및 과학, 역사, 기타 주제들에 대한 관심 촉발과 접근 가능한 콘텐츠를 통한 관련 지식의 축적
- 영국 방송프로그램을 통한 문화 정체성의 반영과 증진
- 영국민 및 세계인의 생활 및 문화에 대한 이해 증진

○ 그러나 PSP가 위의 목적에 부합하는 모든 장르의 프로그램 제공할 필요 없음. 공공서비스방송 의무를 수행하는 타 방송사와 동일한 형태의 프로그램을 제공할 필요도 없음.

○ 프로그램들은 △폭넓은 이용가능성(widely available) △고품질(high quality) △혁신성(innovative) △도전성(challenging) △매력성(engaging) 등의 요소를 갖출 것 요구. PSP의 콘텐츠는 타깃 수용자에 대한 효과를 극대화할 수 있는 방식으로 제작, 배포되어야 함.

○ 유사한 성격의 Ch4와의 관계에 있어서 Ch4가 직접 참여하는 방법, PSP 사업자와의 제휴, PSP 사업자에게 방송시간 일부 제공 등이 가능(Ofcom, 2005a). 공공방송서비스의 “품질 경쟁” 제고 위해 사업자 선정과정에서 BBC는 제외될 전망임.

○ 한편, PSP의 기대 효과는 다음과 같음.

- 첫째, 디지털 및 브로드밴드 방송환경에서 시민과 소비자에게 공공서비스방송 콘텐츠를 제공.
- 둘째, 공공서비스방송 시스템에 대한 창의적 활력 제공.
- 셋째, 공공서비스방송 내용의 다양성을 유지.
- 넷째, 고품질의 차별화되고 영감 넘치는 콘텐츠의 제공.

<표 8> PSP 관련 분야별 공공자문 내용

서비스 분야	콘텐츠 및 배포 내용
주요 콘텐츠 서비스	■고품질의 혁신적 국내 콘텐츠 (특히 코미디, 드라마, 시사, 사실적 프로그램, 예술, 다큐 콘텐츠 등) ■디지털시대 위기에 놓인 고품질 공공서비스방송 콘텐츠의 공급 확보 ■서비스의 도달과 목적 대비 효과 확보를 위한 브랜드화 및 확산에 효율적 ■무료지상파 기반 활용 가능. 한정기간 동안 디지털TV 또는 온디맨드 형식의 활용도 가능(예를 들면, 방송 이후 일주일 한정기간 동안의 다운로딩 서비스) ■양방향TV를 포함한 고기능TV 서비스와 인터넷 콘텐츠의 활용 가능
전국/지역 서비스	■전국과 지역 대상의 뉴스, 시사, 사실적 프로그램, 드라마, 기타 오락 콘텐츠 ■전국과 지역 제작 활성화 ■각 지역별 언어 서비스를 위한 지원 ■TV와 브로드밴드 온디맨드를 통한 서비스
공동체 서비스	■인종 등 지역 소수민을 포함한 지역 공동체 대상의 뉴스와 정보 ■현 BBC 및 Channel 3을 능가하는 수준의 지역 콘텐츠 서비스 가능 ■제도권 내 방송에서 소외된 인종, 언어, 종교적 소수민을 포함한 기타 소수 공동체를 대상으로 하는 다양한 콘텐츠의 제공 ■각 지역의 지역성과 공동체성에 적합한 브로드밴드 콘텐츠를 활용할 수 있음은 물론 지역TV 방송국 네트워크를 통한 배포 ■PTP 형식은 물론 다양한 뉴미디어를 배포창구로 활용
교육 및 공공서비스 콘텐츠	■어린이, 성인 대상의 교육서비스를 TV와 온라인으로 제공 ■Channel 4의 교육적 책임과 BBC 디지털 커리큘럼의 보완 ■박물관 전시 및 공공보건 이슈 관련 각종 정보의 제공 ■사회적 소수집단에 정보를 제공하기 위한 채널로 활용
양방향 뉴미디어	■현재 방송 프로그램의 공공서비스방송으로서의 강치를 증진시키는 인터넷 기반 양방향서비스에 초점 ■모바일 방송 및 브로드밴드 서비스를 위한 인터넷 기반 양방향 콘텐츠의 초점

	을 둠은 물론 현 방송프로그램을 온라인 및 양방향 콘텐츠로 활용하기 위한 확장 가능 ■BBC의 온라인 및 양방향 서비스와는 공공서비스방송으로서 경쟁 관계 형성

※ 출처 : Ofcom(2005a), Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting : Phase 3 Competition for Quality, (http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/)

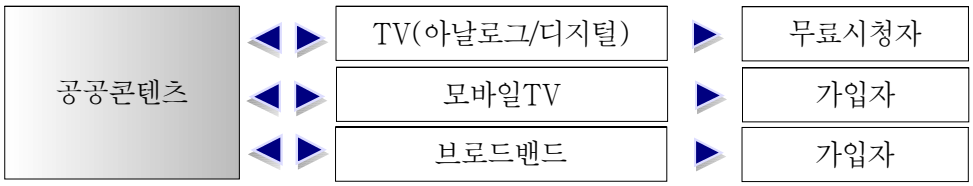
② PSP의 구조와 재원

○ Ch4 등의 다른 공공서비스방송 사업자와 경쟁적 보완관계를 가지기 때문에 이들의 시청자를 빼앗는 결과는 미미할 것으로 예측. 또한 상업방송시장에 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 고려될 예정(Ofcom, 2005a).

○ 2012년 설립을 목표로 한 PSP의 연간 재정은 약 3억 파운드(5,100억 원)정도 예상. 전문가들은 이에 대해 PSP의 기능과 역할을 고려해 현실적인 규모로 판단. PSP는 24시간 방송체제가 아니라 고품질 콘텐츠의 촉진과 보급을 위해 다양한 공급방식을 고려.

○ 비영리서비스로 운영 예정. 그러나 운영비용 정도의 재원 마련할 수 있는 권한은 부여될 수도 있음. 가령 PSP가 상업조직에 의해 운영될 경우, 공공재정이 순전히 공공서비스방송 제공에만 사용될 수 있도록 유지비용에 한정한 수단을 가질 수도 있음. 그러나 PSP가 광고나 가입자 기반의 유지형태를 가지지는 않을 것임. 다만 공동제작 지원이나 콘텐츠의 2차 판매를 통한 부수적인 수입을 가질 수는 있음.

<그림 7> PSP 모델의 기능과 구조



※출처 : 정군기(2005), 영국 공공서비스방송 PSP 모델 연구 : 디지털 전환과 융합을 넘어서, <한국방송학보> Vol.19, No.3

3) PSP 모델의 발전 전망

○ PSP 관련 공공자문에서는 다양한 반응이 제기됨. 긍정적 반응에는 디지털 방송 환경 속에서 공적재원 조달구조의 쇠약과 이에 따른 공공서비스방송 역할 하락을 우려하면서 그 보호책으로 환영하는 목소리가 많음.

○ 부정적 견해는 BBC와 ITV, Ch4 등의 기존 공공서비스방송 사업자 중심으로 제기됨. 이들 견해는 공공서비스방송 사업자 지원을 우선 고려할 것, PSP사업자의 방송시장 신규진입이 공공서비스방송을 어렵게 할 가능성, PSP의 실질적 효과의 범위, 효율성 등에 대한 우려 포함됨(Ofcom, 2004; 2005a). 특히 Ch4의 반대가 큰 것으로 알려짐.

○ 한편, 공공서비스방송의 유지 발전 위해 PSP 모델보다는 공공서비스방송 지원기금 조성이 적절하다는 지적에 대해서는 다음과 같은 점에서 채택하지 않음.

- 첫째, PSP는 공공서비스방송의 역할 달성 자체를 목적으로 한 비영리 조직이기 때문에 다른 공공서비스방송 사업자보다 조직 성격에 있어 우위.
- 둘째, 프로그램 단위 기금 지원은 관리기구의 조직적 성격에 제한되기 때문에 비용의 중복이 우려됨.
- 셋째, 프로그램 단위 기금 지원의 객관적이고 현실적인 성과 평가의 어려움.

○ 2004년 말에 공공자문 겸 예비 입찰제안에 컨소시엄으로 참여한 3개 사업자의 제안 내용을 보면, 향후 PSP의 방향을 간접적으로 예측할 수 있음.

- 첫째, PSP의 플랫폼 및 채널 운용계획은 구체적으로 정해져 있지 않지만, 무게중심이 모바일, 브로드밴드 상의 공공서비스방송 기능에 두고 있으며,
- 둘째, 콘텐츠의 내용에 큰 제한 없이 다양한 콘텐츠 공급에 초점.
- 셋째, 어떤 형태로든 Ch4와의 협력관계의 유지를 전제로 함.

○ 현재 PSP는 Ofcom 중심의 논의가 진행되고 있으며, Ofcom의 2006년, 2007년 연간계획에도 구체적 논의를 진전시키는 정도로 예정되어 있음.

○ 설립에 중요한 영향력을 행사하게 될 문화부는 디지털 전환에 우선순위를 두고 있음. PSP 모델이 구체화되는 데는 좀 더 기간이 필요할 것으로 전망되고 있음.

<표 9> PSP 입찰제안 예비 컨소시엄

상호	Six	Off the Wall Communications	Orign 8
참여기관	YooMedia, BT, Telewest, ReelMedia, Thineer Media, Accenture	BT, 영국박물관 등	Spectrum Strategy, Cable & Wireless, Free Mantle Media, Discovery Channel Vodafone
콘텐츠	드라마, 토론, 지역제작	박물관, 아트갤러리 등 교육, 과학	드라마, 코미디, 다큐
전송	브로드밴드 강조, Ch4 부분 활용	브로드밴드 강조, Ch4 활용	TV, 모바일TV, 브로드밴드 Ch4 부분 활용
비고	2009년 전송		뉴캐슬 or 맨체스트

※ 출처 : 정군기(2005), 영국 공공서비스방송 PSP 모델 연구 : 디지털 전환과 융합을 넘어서, <한국방송학보> Vol.19, No.3

3. 방송콘텐츠산업 진흥 정책으로서 PSP 모델의 시사점

○ 특정 정책의 도입 및 운용은 해당 분야 및 연관 분야의 다양한 제도적 특성을 배경으로 함.

○ 예를 들어, 영국 Ofcom의 PSP 모델은 첫째, 독립제작사 중심의 외주채널인 Ch4의 성공적 운용, 둘째, 공공서비스방송 제도를 통한 방송콘텐츠의 문화적 다양성 보호, 셋째, 제작주체(=공급원)의 다원성 유지를 위한 제도적 노력, 넷째, 방송콘텐츠산업 활성화를 위한 정책기관의 통합적이고 일관된 노력 등을 배경으로 함.

○ PSP 모델이 국내 방송콘텐츠산업에 갖는 함의와 시사점은 이러한 배경들을 전제로 고려할 필요 있음. 특히 다음과 같은 도입근거의 논리를 주목할 필요가 있음.

- 첫째, 디지털 멀티플랫폼 대비한 새로운 공공서비스방송 모델의 개발
- 둘째, 디지털방송시대의 방송콘텐츠의 문화적 다양성의 중요성 강조
- 셋째, 공공서비스방송의 품질 향상을 위한 경쟁
- 넷째, 브로드밴드와 모바일 플랫폼 등의 디지털 플랫폼 상의 공공서비스방송의 필요성 강조

○ 방송의 공공성 및 문화적 다양성을 중요시 하고 방송산업 경쟁력 강화의 한 축으로 독립제작사 활성화를 강조한다는 점에서 우리나라와 영국은 유사성을 가짐.

○ 특히 한류 지속 발전을 위해서도 독립제작사의 경쟁력 강화는 필수적임.

■ 시사점

■ 공공지원 콘텐츠서비스 모델의 개발과 방송 다양성 개념의 수평적 확장 강조

○ 첫째, 방송 다양성 개념의 확장 필요. 주로 콘텐츠 내용에 제한되어 이뤄지는 다양성 논의는 디지털 다매체 환경에서 플랫폼에 종속된 수직적 다양성임. 특히 지상파방송사 중심의 플랫폼 집중 현상은 다양한 소유집중 현상과 과열경쟁을 유발할 것으로 예견됨. 따라서 기존 내용 중심 다양성 논의는 제한적임.

○ 둘째, 모바일 및 브로드밴드 플랫폼 등 다양한 디지털 멀티플랫폼 방송환경을 고려할 때, 새로운 공공지원 콘텐츠서비스 모델이 필요. 지상파TV, 케이블TV, 위성TV 등의 방송 외에 모바일과 브로드밴드 상에서 다양한 콘텐츠의 유통창구를 확보해주는 공적 제도 지원 필요.

○ 현재 선순환 구조가 제대로 형성되어 있지 못한 독립제작사의 콘텐츠 유통구조를 고려할 때, 저작권 등 안정적 유통 환경을 보장해주는 공급창구가 필요.[2)]

○ 공적 방송콘텐츠 공급원의 다원화를 통한 수평적 다양성 개념도 요구됨. 이를 위해서는 무엇보다도 제작주체의 다원화가 이뤄져야 함.

■ 문화적 다양성과 산업적 경쟁력의 조화를 통한 품질 경쟁

○ 셋째, 방송콘텐츠의 다양성과 산업적 경쟁력은 상반된 개념으로 보이지만, 영국 Ch4의 사례처럼 콘텐츠의 다양성을 보장하는 환경 속에서의 경쟁은 다원화된 제작주체와 고품질 콘텐츠가 선순환 구조로 연결되는 가능성을 보여줌.

2) 특히 대부분의 방송콘텐츠의 1차 유통창구 역할을 하면서 성패를 좌우하는 지상파방송사와 독립제작사 간의 저작권 조정 문제는 매우 시급함. 2006년 1월 5일 실시된 독립제작사협회의 기자간담회에서는 공통적으로 저작권 문제가 제기됨. 지상파방송사와 독립제작사간의 저작권 관련 이견 및 갈등은 방송콘텐츠산업의 활성화를 위해서도 조속히 제도적으로 해결되어야 할 사안임.

○ 방송통신 융합환경에서 기존 방송은 물론 신규 융합서비스의 안정적 운용이 양질의 콘텐츠 확보에 있음을 고려할 때, 제작주체의 다원성을 보호함으로써 다양성과 경쟁력을 확보하는 제도적 방안의 마련이 시급.

■ 국가재원 또는 공적재원을 활용한 방송콘텐츠의 안정적 유통창구의 보장이 필요

○ 넷째, 국가재원 또는 공적재원을 활용한 방송콘텐츠의 안정적 유통창구가 제도적으로 보장될 필요가 있음.

○ 예를 들어, 독립제작사의 콘텐츠가 안정적으로 유통될 수 있는 공급 창구가 필요. 앞으로 방송플랫폼 간의 경쟁은 더욱 과열될 것으로 예상할 때, 선호도 높은 장르로의 콘텐츠의 획일적 수렴 현상 역시 충분히 예견할 수 있음. 따라서 대중성은 낮지만 실험성, 작품성을 겸비한 방송콘텐츠의 유통 경로 역시 확보되어야 함.

참고문헌

국내 문헌

권호영(2001, 5월호), 국내 유통구조의 문제점, <방송21>, 20~24.

김국진(2005), 방송통신 융합정책의 국가전략화 방안, <방송통신 융합을 위한 국가전략 모색> 방송통신포럼, 2005. 3.

김동규(2002), 한국 TV방송프로그램의 유통메커니즘 연구, <한국방송학보>, 통권 16-4, 40~73.

박은희(2001), 프로그램 유통 중심의 방송산업 구조모델연구, 방송위원회, <방송산업육성 지원정책연구>, 문화방송, 75~112.

방송위원회(2003), <영국 커뮤니케이션법(상)>, 2003-3.

방송위원회(2005), <2005년 방송산업실태조사보고서>

안창현(2005), 일본 : 공영방송의 '제도 개혁', 2006년 과제로 부상, <해외방송정보> 2006. 1., 44~55.

윤석민(2005), <커뮤니케이션 정책연구>, 서울: 커뮤니케이션북스.

윤재식(2005), <디지털 시대의 독립제작사>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울 : 커뮤니케이션북스.

장하용(2004), <방송사업자의 불공정거래행위 실태조사연구>, 방송위원회.

전규찬(2005), DMB의 난개발, 문화주권의 죽임, <뉴미디어 난개발과 배제된 수용자 권리를 찾아서>, 언론개혁시민연대/문화연대 세미나.

정군기(2005), 영국 공공서비스방송 PSP 모델 연구 : 디지털 전환과 융합을 넘어서, <한국방송학보> Vol.19, No.3, 242~285.

정윤경(2005), <저작권과 방송 콘텐츠 유통>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울: 커뮤니케이션북스.

정준희(2004), 외주제작 시스템 강화 추세, <해외방송정보>, 2004. 8. 52~58.

정준희(2005), 英 Ofcom, 공공서비스방송 관련 3차 보고서 발간, <해외방송정보>, 2005. 3. 25~34.

하윤금(2005), <방송영상산업 민간투자 환경 개선과 진흥제도 연구>, 한국방송영상산업진흥원 보고서, 서울: 커뮤니케이션북스.

한국방송영상산업진흥원(2005), <방송영상투자 활성화 방안> 2005. 12.

국외 문헌

Gillian, D(2002), *Media Ownership*, London: SAGE. 정윤경(2003), <미디어 소유와 집중>, 커뮤니케이션북스

Ofcom(2004), Hypothetical tender document for a Public Service Publisher, 2004. 11.

Ofcom(2005a), Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting : Phase 3 Competition for Quality, (http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/)

Ofcom(2005b), Draft Annual Plan 2006/7,