

융합미디어 시대 보편적 서비스와 공영방송*

강형철 숙명여자대학교 미디어학부 교수**

이 글은 융합미디어 시대에 보편적 서비스 개념을 방송에 적용 또는 확장하지는 기존 논의의 제한점을 비판하며, 이를 극복하기 위해서는 공영방송이 공영미디어로 서비스 양태를 변모해나가는 것이라고 주장한다. 이를 위해 보편적 서비스 개념이 사회적으로 구성되어 온 과정을 분석하여 방송의 보편적 서비스 개념이 현 시점에서 의미하는 바를 구체화하고자 하였다. 그간의 보편적 서비스 개념의 방송 적용은 '통신적 시각'과 '방송적 시각'으로 나눌 수 있는데 전자는 경제적·물리적 차원의 보편적 서비스를 추구하던 전통으로 융합미디어의 콘텐츠를 다루다보니 보편적 서비스를 "일반적인 정보 접근의 확대"에 머물게 되고 그 범위도 제한적일 수밖에 없게 된다. 후자인 방송적 시각은 통신적 시각과 달리 사회적·가치적 차원의 보편적 서비스를 추구한다. 그러나 이 시각 또한 지상파 방송에 적용하였던 보편적 서비스 개념을 새로운 플랫폼들에 어떻게 적용할 것인가의 차원에서만 문제를 바라보는 경향이 강하다 보니 결과적으로는 통신과 마찬가지로 공영 지상파 방송 서비스, 저소득층 지원 등 제한된 수준의 보편적 서비스에 그칠 수밖에 없다. 통신이 '일반적' 정보의 중요성을 말하는 것처럼 방송 콘텐츠의 '일반적' 중요성만을 말한다면 초창기부터 지상파 방송을 "활용"하여 "사회적으로 필요한 특정한 방송 콘텐츠"를 서비스해 왔던 방송의 보편적 서비스 기능을 축소하게 될 뿐이다. 이에 따라 이 글은 결론적으로 공영방송이 현 시점에서 필요한, 즉 상업 시장 영역에서 제공되지 못하는 사회적으로 필요한 특정한 방송 콘텐츠를 보편적으로 서비스할 수 있는 방편으로 '공영미디어'로의 변환이 필요하다고 주장한다.

KEYWORDS 공영방송, 보편적 서비스, 공영 미디어, 방송통신 융합

* 본 연구는 숙명여자대학교 2012학년도 교내연구비 지원에 의해 수행되었음

** helio@sm.ac.kr

1. 머리말

이 글은 융합미디어 시대에 방송의 보편적 서비스 의무와 그에 기여하기 위한 공영방송의 확장된 역할에 대해 논의하고자 한다. 방송통신이 융합하는 현상을 맞아 과거에 분리되었던 양자를 아울러서 이해하려는 노력이 지속되어 오고 있다. 이러한 “융합 이해 대상” 중 하나가 ‘보편적 서비스’ 개념이다. 양 미디어가 각각 추구해 왔던 여러 가치들 중 융합해야 하는 것들에 방송의 보편성 문제도 포함된 것이다. 이에 관한 논의는 대체로 두 갈래로 진행되어 왔다. 그 하나는 통신의 보편적 서비스 개념을 확장하여 융합미디어 전체 및 방송에 적용하고자 하는 것이고, 다른 하나는 융합미디어 시대에 방송의 공익성 개념의 유지를 위해 보편적 서비스 개념을 활용하고자 하는 것이다(Xavier, 1997). 이는 미디어 소비가 유료화 하고 파편화하는 융합미디어 시대에 방송의 보편적 서비스를 어떻게 유지할 것인지에 대한 관심에서 비롯된다.

그러나 미디어 융합 시대에 등장하는 보편적 서비스에 관련한 고민은 새로운 미디어 서비스들을 어떻게 이 개념에 따라 기능하게 할 것인지의 문제라기보다 “그것을 어떻게 새로이 정의하느냐의 문제”(Michalis, 2002, p. 81)이다. 1970~1980년대에 통신 민영화 논의와 함께 보편적 서비스가 재정의 되고 재조명되었다면, 방송과 통신의 융합에 맞추어 보편적 서비스는 다시 한 번의 재개념화 작업을 요구받게 된 것이다. 내용을 중시했던 방송 정책이 접근의 문제로, 접근을 중시했던 통신 정책이 내용의 문제로 관심사가 옮겨가고 있는 형국이다(Symson, 2004).

범위를 좁혀서, 방송 콘텐츠가 다양한 디지털플랫폼을 큰 노력 없이 쉽게 이용할 수 있게 되면서 공영방송의 보편적 접근에 대한 관심도 통신 네트워크의 보편적 접근과 융합되고 있다. 과거와 다른 미디어의 영향력 행사 방식이 작동하는 환경에서 사회적 공익성 실현도구로서의 역할을 부여받은 공영방송이 새로운 플랫폼들을 활용하려면 이에 대한 재논의가 필요하다(최민재, 2013). 공영방송 스스로에게도 보편적 서비스 개념의 재정의는 매우 중요하다. 공영방송은 그간 공익의 담지자로서 역할을 해온 것으로 자평하고 있지만 다채널 시대를 거쳐 융합 미디어 시대로 건너오면서 점차 그 정체성이 흔들리고 있기 때문이다. 만약 보편적 서비스가 현 시대에 방송의 공익성을 지키는 한 방편이라면 공영방송도 이 가치에 주목하며 새로운 변신을 꾀할 수 있을 것이다. 이미 국내외에서 융합미디어 시대에 방송의 보편적 서비스에 대한 논의가 어느 정도 이루어졌고 매우 분석적으로 정리되었지만(예를 들면, 김영주, 2008) 여전히 “공영방송의 역할과 의무에 대한 논의가 추가되어야”(8쪽)할 필요가 있다.

그러나 방송 영역에서 생각하는 접근의 문제는 이미 다양화된 플랫폼과 채널들로 인해 이미 해소된 것으로 간주되는 경향이 강하며, 통신 영역에서는 방송 콘텐츠의 문제도 이 분야의 원칙이었던 ‘최소한의 보편적 서비스 의무’를 적용하여 쉽게 문제를 해결하고자 하는 경향이 있다. 예를 들어, 굿맨과 첸(Goodman & Chen, 2010)이 “과거에 방송과 통신이라는 경쟁하는 전송 기술에 의해 분절화 되었던 커뮤니케이션 역량에 대한 관심이 건설한 디지털 네트워크에 대한 감내할 만한 접근에 대한 하나의 관심으로 모아지고 있다”(p. 131)고 말하며 보편적서비스의 융합 필요성을 이야기하지만 이 역시 ‘통신적’인 접근만을 강조하는 것이다. “통신영역에서의 보편적 서비스 논의는 방송영역과의 통합가능성을 간과하고 있으며, 방송영역에서의 보편적 서비스 관점은 통신서비스와의 접목 가능성을 논하면서도 구체적인 법적 장치를 마련하지 못하다”는 정인숙(2006, 70쪽)의 지적은 현실을 잘 요약하고 있다. 공유되는 보편적 서비스 개념이 부재한 상태에서 각자의 영역에서 이 용어를 사용하면서 혼란은 더욱 가중되고 있다.

이러한 배경에서 이 글은 먼저 보편적 서비스 개념이 발전한 과정을 추적하여 통신의 보편적 서비스 개념과 구별되는 방송의 그것에 대한 분석을 시도하고자 한다. 이것이 사회적으로 구성되어온 바를 이해하여야 개념 혼란 없이 현 시점에 필요한 방송의 보편적 서비스 의무를 정의할 수 있을 것이기 때문이다. 방송을 통한 보편적 서비스 의무가 전제된다면 더 구체적으로 공영방송을 통해 이 목표를 달성할 수 있는 부분은 무엇이고, 어떠한 방식을 통해 이것이 가능할지를 알 수 있을 것이다. 구체적으로, 이 연구가 답하고자 하는 연구 문제는 다음과 같다: 첫째, 통신의 보편적 서비스와 구별되는 방송의 보편적 서비스 개념은 역사적으로 어떻게 구성되어 왔는가? 둘째, 이러한 개념 정립을 통해 도출되는 현 융합 미디어 시대의 방송의 보편적 서비스 의무는 무엇인가? 셋째, 공영방송이 이러한 보편적 서비스 목표에 기여해야 할 부분은 무엇이며 그 방식은 어떠한 것이어야 하는가?

2. 보편적 서비스 개념 정립

보편적 서비스 개념이 본래적으로 통신의 것인지, 방송의 것인지, 아니면 양자 공히 소유권을 주장할 수 있는지에 대해서는 의견이 분분하다. 많은 논자들은 보편적 서비스가 원래 “통신의 것”이라고 주장한다. 예를 들어 이상식(2003)은 통신의 규제원리는 주로 보편적 서비스로, 방송의 그것은 주로 공익의 개념으로 이루어져 왔다고 분석한다. 미칼리스(Michalis, 2002)도 “역사적으로 보편적 서비스는 국가적 정책 문제였으며 그것은 방송의

맥락보다는 통신의 맥락에서 상대적으로 더 주목을 받아 왔다”(p. 80)라고 말한다. 그러나 보편적 서비스라는 ‘용어’가 실제적으로 쓰이는 것과 이러한 ‘의미’가 실제로 쓰인 것의 차이를 고려한다면 “보편적 서비스는 통신만의 정책 목표였다”라고 단정 지어 말하기 어렵다. 보편적 서비스 개념은 통신에만 적용되어 온 것이 아니며, 또한 통신의 보편적 서비스 개념이 전 세계적인 것도 아니었다. 간햄(Garnham, 1997)이 분석했듯이 보편적서비스 개념은 미국에서 일종의 ‘신화’와 같은 것으로 활용되었지만 유럽에서는 명시적으로 ‘보편적 서비스’라는 용어는 아니더라도 공공 서비스의 이름 아래 이와 유사한 가치가 추구되어 왔다.

1) 통신의 보편적 서비스 개념 재발견

통신의 보편적 서비스에 대한 정의는 다양하지만 대체적으로 통신 서비스에 대한 보편적 접근(universal access), 평등(equality), 연속성(continuity), 그리고 구입능력(affordability)을 의미한다(Eliassen & From, 2009, p. 239). 미국에서 통신 영역의 보편적 서비스 ‘용어’를 처음 쓴 것은 1907년 AT&T 사장 테오도어 베일(Theodore Vail)인 것으로 자주 언급되고 있다. 그런데 이 때 베일의 목표는 현재 우리가 일반적으로 사용하는 개념으로서 개인 가입자들에 대한 보편적 서비스를 의미하는 것이 아니라 사업자간 접속을 통한 경제적 효율성을 목표로 한 것이었다(Mueller, 1993, p. 353; 정보통신정책연구원, 2005). 보편적 서비스 개념을 통해 AT&T가 언고자 하였던 바는 국영화에 대한 당시의 여론 분위기에서 탈출하고, 벨 시스템과 경쟁을 벌이던 독립 전화회사들의 네트워크와 자기 회사의 것을 연결함으로써 발생하는 네트워크 외부성이었다(Garnham, 1997). 이후 1934년 제정된 커뮤니케이션법(Communication Act)에 ‘암시적으로’ 나타난 보편적서비스 관련 조항¹⁾도 현 시점에서 보면 보편적 서비스로 해석될 수 있지만 그 조항 자체가 중요한 것이 아니라 FCC의 탄생과 그간의 흠어졌던 통신 규제 관련 법제를 모으는 과정에서 부가적으로 들어갔을 뿐이라고 파악된다(Napoli, 2001). 이 법은 RCA, AT&T, 웨스턴 유니온(Western Union)이 각각의 해당분야, 즉 라디오, 텔레비전, 전신에서 “커먼 캐리어(common carrier)”로서 독점을 인정하되 그에 따른 의무를 수행하게 하려는 목적을 지니고 있었다. 이 의무의 실질적 이행 방식은 평균비용 가격을 설정해 저비용 가입자와 고비용 가입자간의 상호보조가 일어나게 하여 경제적 효율성을 이르게 하는 것이었다(Preston & Flynn, 2000, p. 92).

현 시점에 일반적으로 이해하고 있는 보편적 서비스의 ‘개념’, 즉 “모든 사람에게 가능

1) 실제로 이 조항에는 현 시대에 우리가 보편적 서비스라고 명명하는 바에 대한 내용은 있지만 ‘보편적 서비스’라는 용어 자체는 없다.

하고 모든 사람이 감당할 수 있는 서비스”로서의 그것과 ‘용어’가 일치하게 된 것은 1970년대에 이르러서이다(Napoli, 2001, p. 184). 미국에서는 AT&T 독점에 대한 해체 요구가 대두되면서 그에 대한 재반대 논거로, 즉 독점이 필요한 이유에 대한 해명의 과정에서 보편적 서비스 개념이 새로 고안되었다. 그러나 결국 AT&T의 독점은 해체되었지만 보편적 서비스 개념은 살아남았다. 이것은 독점이 아닌 경쟁을 통해서도 보편적 서비스는 여전히 이루어지고 있으며, 만약 부족한 부분이 있으면 최소한의 시장 개입을 통한 방법으로 이를 실천해나가면 된다는 ‘친 경쟁’ 측의 논리에 의한 것이었다(Sterling, Bernt, & Weis, 2008). 구체제(독점)를 옹호하는 측이나 신체제(민영화/자유화 또는 경쟁)를 옹호하는 측 모두 보편적서비스를 “지켜야 함”과 “지킬 수 있음”을 주장하는 가운데 ‘보편적 서비스’는 주요 정책 개념으로 구성돼왔던 것이다.

유럽에서도 미국과 마찬가지로 보편적 서비스의 개념은 없었지만 자유화 이전까지만 해도 통신 서비스는 ‘공공서비스’의 개념 아래 국가 독점으로 운영되었다. 즉, 국가 독점 상황에서 공공서비스라는 개념으로 현재의 ‘보편적 서비스’ 개념이 상정하는 바의 가치를 오래전부터 추구하고 있었던 것이다. ‘보편적 서비스’ 용어를 명시적으로 드러내지는 않았지만 공공서비스 개념을 통해 국가는 ‘모든 시민의 최대 이익’(Michalis, 2002, p. 82)를 위해 자국 영토 내에서 끊이지 않는 연속적 서비스를 보장해야 할 의무가 있음을 내포하였다. 미국과 유럽은 국가 독점과 사영 독점의 차이는 있었지만 결과적으로 상호보조를 통해 경제적 효율성을 달성함과 동시에 이를 통한 보편적 서비스의 실현이 가능하였던 것이다.

유럽 또한 보편적 서비스 개념의 ‘재발견’은 미국과 유사한 길을 걸었다. 공공서비스 개념으로 보편적 서비스 문제를 해결해 왔던 유럽은 국가의 독점이 해체되는 기조에서 공공서비스 개념을 더 이상 지속하기 어렵게 되었다. 이 때 “시장경쟁 상황에서 사업자 간의 공정한 경쟁을 유도하면서 최소한의 공익을 보장하려는 정책적 모색 속에서”(류춘렬·배진한, 2000, 158쪽) 보편적 서비스 개념을 수용하게 된다. 통신자유화에 대한 정책과제로 보편적 서비스의 실현을 내세운 유럽은 1993년 유럽연합 각료이사회에서 보편적서비스 유지를 통신산업의 주요 목표로 결의를 하고 지속적으로 논의를 이어 왔다(이종기·이상우·이봉규, 2009). 미국과 마찬가지로 자유화와 경쟁체제가 가속화되는 가운데 오히려 보편적 서비스 의무가 명확한 용어로 강조되기 시작한 것이다.²⁾ 과거에 보편적 서비스가

2) 대표적으로, 유럽 의회와 각료이사회(European Parliament and European Council of Ministers)는 이른바 ‘보편적 서비스 지침(Universal Service Directive)’(European Union, 2002)을 발표하고 통신의 보편적 서비스를 위해 국가들이 노력해야 함을 강조하였다.

‘독점체제’의 논리였다면 이제 그것은 ‘경쟁체제’의 논리로 다시 뒤바뀌게 된 것이다. 기술과 경쟁체제의 발전은 직접적인 정책 개입 없이도 사실상의 보편적 서비스의 목표를 이룬다(Eliassen & From, 2009, p. 240)는 규제 패러다임의 변화가 이루어진 것이다.

2) 방송의 보편적 서비스 개념 재발견

이와 같이 통신 영역의 보편적 서비스 개념이 주로 하드웨어에 대한 접근을 중심으로 발전해 온 것에 반하여, 방송 영역은 ‘내용’과 ‘접근’의 보편성 양자 모두를 발전시켜왔다³⁾. 보편적 서비스 개념이 주로 통신에서 사용되어 온 것으로 오해되고 있지만 정작 오늘날의 보편적 서비스 개념, 즉 “모든 사람들이 접근가능하고 감당할 수 있는”(Napoli, 2001, p. 183) 필수적 국가 서비스로서의 의무는 방송에서 먼저 시작하였다. 물론, 통신과 마찬가지로 이러한 보편적 서비스 ‘개념’이 처음부터 ‘보편적 서비스’라는 오늘날의 ‘용어’로 등치된 것은 아니었다. 하지만 적어도 통신과 달리 초기부터 ‘보편성(universality)’의 용어를 썼다는 점에서 방송은 이에 더 근접한 역사를 가지고 있다고 말할 수 있다. 모든 시민이 부나 거주지역과 상관없이 핵심적인 서비스를 동등하게 받을 권리를 갖는다는 평등의 원리 아래 보편적 서비스와 지리적 가용성은 처음부터 방송의 주요 가치로 자리매김하였다(Douglas, 2006). 특히 공영방송이 일반적인 방송제도였던 유럽에서 보편적서비스는 공공 서비스의 내재적 조건이었다. 예를 들어, 영국의 사이크스 위원회(Sykes Committee, 1923)는 이미 1923년에 전파를 사용하는 방송을 공공설비의 하나로 정의한 바 있다(p. 11). BBC 초대 사장이었던 존 리스(John Reith)는 사이크스 위원회의 견해를 더욱 발전시켜 독점과 그것을 통한 ‘기술적·지리적 보편성’, ‘사회적·문화적 보편성’, ‘장르와 표현양식의 보편성’을 공영방송의 기초로 제시하였다(Born & Prosser, 2001). 신문 등 여러 이해관계자들이 공영방송 독점의 문제점을 지적하는 것에 대해 리스는 크로포드 위원회(Crawford Committee, 1925)에 출석, 독점을 통한 보편적 서비스 논리로 이를 방어하였다(Scannell, 1990). 이것은 후일 통신 독점을 비판하는 목소리에 이를 옹호하는 측이 보편적 서비스 개념을 들고 나온 것과 맥락을 같이한다.

영국에서 두드러졌던 방송의 보편적 서비스 정신은 미국에서는 다른 양상으로 전개되었다. 이것은 정치경제 이념의 차이기도 했지만 영토의 크기에서 비롯되는 차이이기도

3) 정인숙(2006)은 내용의 보편성과 접근의 보편성을 각각 ‘보편적 콘텐츠’와 ‘보편적 액세스’라고 명명한 바 있다. 이에 앞서 윤석민(1999)도 이에 앞서 방송의 보편성을 ‘물리적인 방송신호 도달의 보편성’, ‘서비스 이용가능성의 보편성’, ‘서비스 내용의 보편성’으로 구분한 바 있다.

했다(Smith, 1998). 넓은 국토에 인구가 산재되어 있던 미국은 영국과 달리 단일 채널을 통한 전국 커버리지는 불가능하였기 때문에 지역방송 시스템은 불가피한 것이었다. 그러나 결국 NBC, ABC, CBS 등 사영업자들은 정부 개입 없이도 스스로 구축한 전국 네트워크 시스템을 통해 자연스럽게 보편적 서비스를 이루어냈다.

방송의 보편적 서비스 용어와 개념을 구체적으로 논의하기 시작한 것은 1980년대 중반에 이르러 유럽에서이다. 이 시기는 케이블TV와 위성방송 등 새로운 미디어가 속속 등장하면서 이른바 방송의 ‘구질서’(조항제, 2001)를 위협하던 때였다. 국가적 차원의 공영방송⁴⁾(또는 공공서비스방송)을 옹호하는 측에서는 이러한 위협에 대해 논리적 대응책을 내놓아야 했고 그것이 바로 ‘보편적 서비스’ 개념이었던 것이다. 이점에서 방송에서도 보편적 서비스 개념이 통신과 마찬가지로 독점체제에 대한 도전을 맞아 재탄생하고 정교화된 것임을 알 수 있다. 방송에서 보편적 서비스가 중요한 개념임을 처음으로 정교화한 것이 바로 영국의 BRU(British Research Unit, 1986) 보고서다. BBC 등이 자금을 댄 이 기구는 당시 보수당 정부하의 공영방송에 대한 ‘적대적’ 태도에 대한 대응을 위한 것이었다(Bailey, Clarke & Walton, 2012, p. 148). BRU(1986)의 보고서는 구체적으로 신자유주의 경제학자 알란 피콕(Alan Peacock)이 주도한 ‘피콕 위원회’(Peacock Committee, 1986)에 대한 반론의 차원이었다. 보수당 정부는 수신료 제도의 폐지를 원하였지만 BRU 등의 반대논리 공세 덕분에 결국 피콕 위원회는 예상과 달리, 그리고 보수당 정부에게 실망스럽게도 “현재로는” 수신료가 바람직하다고 결론지었다.

BRU(1986)가 내놓은 8가지 원칙은 ‘지리적 보편성’, ‘소구의 보편성’, ‘소수자 배려’, ‘국가정체성 및 공동체의식’, ‘독립성’, ‘재원의 보편성’, ‘품질 경쟁’, ‘방송인의 자유’로 개념화할 수 있다. 그런데 이 중 8개 원칙 중 3개는 직접적으로 ‘보편적(universal)’이라는 개념을 사용하고 있고 나머지 2개는 이 개념을 보충하는 것들이다. 즉, ‘지리적 보편성’, ‘소구의 보편성’, ‘재원의 보편성’은 각각 보편적 접근, 보편적 내용, 보편적 분담을 의미하면서 방송의 보편적 서비스의 주요 개념을 구성한다. 보편적 접근은 통신의 보편적 서비스에서 의미

4) 이 글에서는 기본적으로 공영방송은 “지상파 채널이나 수신료 등 사회적 혜택의 대가로 차별화된 공적 서비스를 제공하는 방송”(강형철, 2008, p. 28)의 ‘공공서비스방송’의 개념과 같은 의미로 사용할 것이다. 한국의 공영방송 개념은 ‘공적으로 운영하는 방송’의 뜻을 가지고 있으나 일반적으로 영어 ‘public service broadcasting’(공공서비스방송)도 공영방송으로 번역하여 쓰고 있다. 이에 따라 한국에서 ‘공영방송’과 ‘공공서비스방송’은 현실용어로는 같은 현상이라고 할 수 있다. 영국 규제기관 Ofcom(2004)은 주파수를 사용하는 지상파 방송 모두를 ‘public service broadcasting’(공공서비스방송)이라고 규정하고 있다. 물론, 주파수만 쓰는 사영 지상파 방송(예를 들면, SBS), 주파수를 쓰는 공공 소유 지상파방송(MBC), 그리고 주파수와 수신료 혜택을 모두 받는 공영방송(KBS)이 지니는 사회적 의무의 강도, 특히 뒤에서 논의될 무료 보편적 서비스의 의무 수준은 달라야 할 것이다.

하는 바와 같지만 보편적 내용과 보편적 분담은 방송의 고유한 보편성 개념이다. 이에 대해서는 뒤에서 더 자세히 논의하겠지만 보편적 내용은 보편적 접근의 이유가 되는 것이고, 보편적 분담은 보편적 내용을 이루기 위한 중요한 배경이 된다. ‘소수자에 대한 배려’ 항목과 ‘국가정체성 및 공동체의식’ 또한 명시적으로 ‘보편’이라는 용어를 쓰지는 않았지만 방송의 보편성을 보완하는 개념들이다. 국가 정체성과 공동체 의식은 소구의 보편성, 보편적 내용을 구성하는 주요 재료이다. 이러한 정체성 함양을 위해서는 지리적 보편성, 즉 보편적 접근이 필수적이다. 그런데 소구의 보편성은 소수에 대한 관심을 포함해야 하는데 이는 다원적 공동체들과 소수 정체성들 사이의 사회문화적 차이가 상호 이해될 때 이것이 완성되기 때문이다(Douglas, 2006). 보편성을 강조하는 BRU(1986)의 원칙은 많은 논자들에게 의해 다양하게 변주되어 활용되었으며(예를 들어, Tracey, 1998), 2000년대 들어서 융합미디어 상황이 되어서도 그 논리가 그대로 적용되어 확장되고 있다.

3. 융합 미디어 시대 보편적 서비스 논의

그런데 통신 영역이 민영화 시기부터 보편적 서비스 개념을 규제 지향점으로 명시화하고 법적 용어로 수용하였지만 방송 영역은 여전히 이 개념(정확히는, ‘용어’)을 법제화하지 못하고 규범적 차원으로만 제시하고 있다. 이 때문에 많은 논자들(예를 들면, 유춘렬·배진한)이 방송의 보편적 서비스 개념은 “암묵적”이라고 표현한다. 더구나 방송의 규제 목표는 ‘공익성’ 개념이 명시적으로 제도화되어 있기 때문에 상대적으로 보편적 서비스 ‘용어’의 법제화는 소홀히 된 경향이 있다. 공익이 보편적 서비스 개념을 포함하는 것이라면 굳이 보편적 서비스의 ‘개념’이 아닌 ‘용어’에 집착할 필요가 없었기 때문이다. 그러나 이러한 불명확한 상태의 지속은 방송의 정책 이념은 공익이며, 통신의 그것은 보편적 서비스라는 오해를 낳았다. 개념구성상으로 본다면 보편적 서비스는 공익을 구성하는 하위 개념이며, 공공서비스나 사영서비스는 보편적 서비스를 실현하기 위한 방편들이다. 여기서 공공서비스는 공익을 위해 특정한 역할을 맡겨 일반 대중에게 제공하는 서비스를 뜻한다(Eliassen & From, 2009, p. 241). 공익을 위해서는 공공 서비스나 사영 서비스(시장)나 모두 가능할 수 있는데 공공서비스는 시장이 실패할 경우 이를 교정하기 위한 선택인 셈이다. 보편적 서비스 개념은 ‘공익’과 ‘공공서비스 또는 사영 서비스’ 개념들 사이에 위치한다. 보편적 서비스는 공공의 이익을 위해 필요한 경우 요구되는 목표이며 이를 위해서 더 효율적이라면 공공서비스 또는 사영 서비스 중 어떠한 방식도 선택 가능하다. 유럽의 많은 나라들에서는

전통적으로 보편적 서비스를 달성하기 위한 주요 방편으로 공공 서비스를 선택해 왔다 (Cremer, Gasmi, Grimaud, & Laffont, 1988). 미국에서는 보편적 서비스 개념은 “공공 서비스 원칙과 시장 경제의 원칙을 화해하려는 일종의 시도”(Rapp, 1996, p. 394)로 추구되어 왔다. 물론, 현실에서는 특정 서비스가 공익을 위해 보편적이어야 하고, 이를 달성하기 위해 공공 서비스 방식을 채택하여야 한다는 식의 연역적 방법이 적용된 것은 아니다. 특히 통신에서는 거꾸로 국가 독점은 공공 서비스를 기대하게 하였고 공공 서비스는 보편적으로 공중에게 보급되어야 한다는 논리로, 즉 귀납적으로 보편적 서비스 개념이 발전한 것이다(Rawnsley & Lazar, 1999, p. 184). 그런데 융합시대에 보편적 서비스 개념의 융합논의는 암묵적인 방송의 개념이 이미 법제화된 통신의 그것에 열위적 위치에 처하게 되고 이에 따라 통신의 개념을 확대, 또는 차용하게 하려는 경향이 강하게 된 것이다.

1) 통신 보편적 서비스 개념의 확장과 위험성

보편적 서비스의 융합에 대한 논의가 확장하는 가운데 통신의 보편적 서비스 논지를 방송에도 적용하여 일종의 규제 일관성을 맞추려는 노력이 눈에 띈다. 이것은 그동안 전화에만 해당되었던 보편적 서비스의 가치를 인터넷 등 새로운 통신 서비스로도 확장해야 하는 지의 고민의 일환으로 대두되었다. 전화에 보편적 서비스가 적용된다면 같은 ‘네트워크’인 인터넷에도 적용되는 것이 자연스러우며, 인터넷이 그렇다면 방송과 통신 융합되는 ‘방송’에도 마찬가지로 하는 것이다. 유무선 인터넷을 사용하는 IPTV 등의 서비스는 물론이고 ‘전통적 방송’이라고 할 수 있는 지상파방송 또한 ‘네트워크’라는 측면에서 통신과 다를 바 없다는 ‘재발견’이 이루어진 셈이다. 그런데 이는 다분히 방송과 통신의 융합현상을 ‘통신의 확장’으로 바라보는 ‘전통적 통신’의 시각에서 비롯된다.

통신의 시각에서 보면 네트워크의 발전은 크게 보아 유선통신과 무선통신으로 양 갈래로 발전하였다. 각자의 길을 걸었던 유무선 통신은 결국 융합하게 되었으며, 최종 단계에서는 같은 방송 콘텐츠를 서비스하게 되었다. 이제 네트워크에 따라 콘텐츠를 구별하는 것은 의미가 없게 되었다. 이는 마치 택배 물건이 비행기로 가든, 해상 또는 육로로 가든 정해진 기간 내에 훼손 없이 목적지에 도착하면 되는 것이다. 이것이 ‘커먼 캐리어(common carrier)’로서의 통신의 역할이다(Jones, 1980). 이러한 통신의 발전사로 네트워크를 볼 때 콘텐츠가 어떠한 망을 타고 가든 그것은 구별될 수 없으며 차별해서는 안 된다는 논리가 도출되고 이것이 바로 망중립성의 개념이다. 아울러 같은 논지로, 네트워크와 콘텐츠가 결합된 것이 아니므로 네트워크는 네트워크대로 콘텐츠는 콘텐츠대로 따로 떼어내어 분석하고 규제해야 한다는 수평 규제의 개념도 도출된다. 이러한 망중립성 개념과 수평규제의 개념

하에 다시 점검해야 하는 것이 보편적 서비스 개념이고, 특정 네트워크(과거에는 주로 유선전화)에 이것이 적용된다면 다른 네트워크에도 이것이 적용되어야 하고, 그렇지 않는 납득할 만한 이유가 도출되어야 한다는 것이다.

유럽에서는 새로운 미디어, 특히 인터넷에 대한 보편적 서비스의 적용문제는 EU의 커뮤니케이션(Commission Communication), 각료회의(Council of Ministers) 결의문(Resolution), 지침 등을 통해 결정되어 왔다(Prosperetti & Cimattoribus, 1998). 우선, 각료회의 이사회(Council of Ministers)는 1994년에 ‘통신 영역에서의 보편적 서비스에 관한 결의문’⁵⁾을 채택하였다. 이 결의문은 각 회원국이 보편적 서비스를 보장하기 위한 적절한 목표와 규제틀을 설정할 것과 회원국 간 상호접속 문제에 대한 적극적인 노력을 촉구하였다. 2002년에 공포된 일련의 ‘텔레콤 패키지(telecom package)’를 통해 융합시대의 보편적 서비스 문제는 점차 구체화 된다. 이것은 대표적으로 ‘보편적 서비스 지침(Universal Service Directive)’을 필두로 한 ‘프레임워크 지침(Framework Directive)’, ‘접근과 상호접속 지침(Access and Interconnection Directive)’, ‘허가지침(Authorisation Directive)’, 그리고 ‘사적 삶과 전자 커뮤니케이션 지침(Private Life and Electronic Communications Directive)’을 뜻한다. 이것들의 대표적인 ‘보편적 서비스 지침’은 보편적 서비스를 “경쟁을 왜곡하지 않고 모든 최종 사용자들이 특정 국가의 조건 내에서 감내할 수 있는 가격에 접근할 수 있는 특정한 품질을 지닌 최소한의 서비스 조합(set)”이라고 정의하고 있다. 이 법들은 전화 뿐만 아니라 인터넷 등 데이터 서비스 등으로 보편적 서비스 개념을 확장하고 있는 것이다.

그러나 이 논의들은 시민권의 맥락, 즉 사회적 관점에서 보편적 서비스 문제를 보는 것이 아니라 경제적 관점에서만 경쟁을 강화하고 인프라에 대한 접근의 확산의 차원으로 문제를 좁혀보고 있다는 문제를 노정한다. 오랫동안의 논의에도 불구하고 EU의 접근은 인터넷 콘텐츠는 물론이고 초고속 인터넷 접속도 보편적서비스 대상으로 지정하지 못했다. 다만 개별 가입국이 이를 보편적 서비스로 지정하는 것만은 제한하지 않을 뿐이다(나상우, 2012). 그러나 그것도 ‘최소한’의 수준으로 여러 조건 아래서 제한되고 있다. 같은 기조로, 영국 커뮤니케이션법(2003)도 보편적 서비스 개념을 시스템 차원에 국한하고 있다. 이 법 65조는 보편적 서비스 의무 대상이 되는 시스템으로 ‘전자 커뮤니케이션 네트워크’, ‘전자 커뮤니케이션 서비스’, ‘관련 설비’, ‘지불수단’, ‘안내목록’ 등을 거론하고 있다. 내용적 차원의 보편적 서비스 실현의 하나로 거론되는 지상파 의무재송신 규정(64조)은 이 보편적서비스 규정(65조)과 별도로 위치하고 있을 뿐이다. 방송에 있어서의 보편적 서비스도 기본

5) Resolution concerning the Principles of Universal Service in the Telecommunications Sector

적으로 콘텐츠가 아닌 망에 대한 것으로 묵시적으로 이해되고 있다(조영신, 2012).

미국의 경우도 방송에 대한 보편적 서비스를 논의하지 않을 뿐더러 인터넷에 대한 이 개념의 확장 또한 제한적이다. 1996년의 통신법(Telecommunication Act)은 보편적 서비스를 “통신서비스의 진화하고 있는 수준”(Section 254)이라고 명명하고 FCC가 통신과 정보 기술 및 서비스의 발전에 맞춰 보편적 서비스 의무 대상이 되는 것들을 정기적으로 재평가할 것을 요구하였다. 그러나 관련 위원회 등을 통한 최종적인 정책적 결정은 학교, 도서관, 의료기관 등에 대한 인터넷 서비스의 보편적 서비스 적용만 인정하는 데 그쳤다(Napoli, 2001, pp. 189~196). 결국은 전통적 음성전화 서비스만이 일반적으로 보편적 서비스 대상이 됨을 확인하고 만 것이다. 그 후 초고속 인터넷이 사회발전에 미치는 영향을 고려하여 이를 보편적 서비스 의무 대상에 넣을 것인지 논의는 무성했으나 이렇다 할 진전은 없었다(나상우, 2010; 2011).

통신의 보편적 서비스 개념 확장이 이렇게 제한된 차원에 머무를 수밖에 없는 것은 앞에서 보았듯이 근본적으로 방송의 보편적 서비스 개념은 내용의 중요성에서, 즉 방송 콘텐츠가 사회적으로 필요한 가치라는 데서 출발한 반면, 통신의 보편적 서비스 개념은 경제적 차원에서 자원배분의 효율을 최대화하기 위한데서 출발하였기 때문이다. 물론, 통신도 전화를 통한 정보의 교환이 국가발전을 이룬다는 사회적 차원의 가치를 고려하지 않은 것은 아니다. 예를 들어, 영국 융합규제기구 Ofcom의 통신분야 전신인 Oftel(1995)은 보편적 서비스 개념을 “안전망을 의미하는 것”이라고 정의하며 “모든 개인들이 현대의 삶에서 충실한 사회적·경제적 참여의 기회를 얻기 위해서는 현대적 커뮤니케이션에 대한 접근이 중요하다.”고 말한다. 그러나 Ofcom이 말하는 것은 ‘일반적인 정보’로서, 방송에서 상정한 ‘약자를 배려한 콘텐츠’, ‘높은 품질의 방송 프로그램’ 등의 가치에 비하면 훨씬 추상적이며, 정보교환의 결과에 대한 평가를 염두에 둔다면 정책적 차원에서는 무책임하다고도 할 수 있다. ‘일반적인 정보’ 교환의 개념은 인터넷이 등장하면서 이 전송수단이 운송하는 엄청난 정보량에 관심을 두게 하고, 이 많은 정보에 사회구성원 모두가 접근할 때 국가발전이 이루어진다는 전제로 보편적 서비스의 확장에 관심을 두게 한다. 이러한 통신적 접근은 하드웨어인 망의 품질에는 관심을 두지만 정보의 품질에 대해서는 별 관심이 없기 때문에 방송에 대한 것도 새로운 네트워크의 확장, 그리고 추상적 정보전달의 차원에서 바라보게 되는 것이 당연하다. 그 결과는 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 어떠한 새로운 미디어가 등장하든 이것에 대한 접근의 확대가 필요하다고 말하는 것에 그치게 된다. 이러한 새로운 매체가 보내는 ‘정보’가 모두 바람직한 것인지, 그것들 간에 정보 품질의 차이는 없는지에 대해서는 관심을 두지 않는다.

이러한 통신적 관점, 즉 네트워크 접근의 확대 차원에서 방송의 보편적 서비스를 논의하는 것은 그 자체로 결론이 내포되어 있는 것이다. 이 접근은 겉으로 보기에는 방송도 보편적 서비스의 범주에 넣자는 것으로 오해될 수 있으나 실제로는 제한적 차원에서 이를 수용하자는 것일 뿐이다. 실제로, 보편적 서비스 문제에 대한 논의는 사회적 약자에 대한 무료 또는 가격할인 등의 경제적 보조를 말하는 데 그칠 뿐이다. 이것은 이미 방송 정책차원에서 시행하고 있던 바로서, 구태여 보편적 서비스 개념을 동원해 이를 다시 언급하는 것은 정책 융합의 요구아래 통신 정책 원리에 방송을 큰 노력 없이 간단히 편입할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 심지어 이렇게 제한적으로 이루어지는 통신적 접근마저도 “시장경제 주의자들은 꾸준히 이에 대해 공격”(Verhoest, 2000, p. 601)할 지경이다. 이른바 ‘정보 사회’론이 정보접근의 중요성을 되새기는 계기를 만들었지만 정작 효율적인 정보접근 문제는 여전히 정치적·정책적 담론에서 주변화하고 있다. 보편적 서비스의 문제도 시민권의 맥락에서 사회적 차원의 관점으로 보는 것이 아니라 인프라에 대한 경쟁과 접근의 확산을 강조하는 데 강조점이 주어진다(Simpson, 2004).

한국에서 통신적 관점에서 또는 통신의 보편적 서비스 개념을 방송에 적용하려는 연구들(예를 들어, 광정호, 2005; 김대호, 2009; 이종기·이상우·이봉규, 2009)도 대부분 보편적 서비스 문제를 사회적으로 특정한 콘텐츠의 관점에서 풀기보다는 지상파, 케이블, 위성 등 전송수단 또는 플랫폼을 통한 일반적 정보의 확산의 관점에서 바라보는 공통점을 갖는다. 대표적으로 광정호(2005)는 “방송에도 통신부문과 유사한 형태로 기본적인 방송서비스의 접근을 보장하는 명시적인 보편적 서비스제도의 도입을 고려해야 한다.”(34쪽)고 주장하며 유선전화에 적용되었던 ‘통신 패러다임’에 맞춘 방안을 모색하고 있다. “통신부문과 유사하게”, “최소한의 방송이용권을 보장하는 방향”(11쪽)으로 방송의 보편적 서비스 제도를 수용하는 게 필요하게 되었다는 것이 그의 생각이다. 사업자선정도 통신의 ‘제한적 원칙’을 강조하여 정작 적절한 사업자로서는 이미 보편적 서비스 의무를 하고 있는 공영방송사인 KBS1, KBS2, EBS를 제시하는 데 그치고 만다. 비용보존 문제는 KBS의 경우 이미 수신료 등 충분한 비용보전이 이뤄지고 있으므로 별도의 보편적 서비스 기금의 지원은 불필요하다고 파악한다. 이종기·이상우·이봉규(2009)는 보편적 서비스의 대상을 전송 계층과 콘텐츠 계층으로 나누고 콘텐츠 계층의 심화된 영역인 방송에 대한 이의 적용을 논의하고 있다는 점에서 다른 통신적 연구들과 차별성을 갖는다. 그러나 이들도 KBS1과 EBS 등 매체(전송수단)에 대한 보편적 서비스 의무를 논의하는데 그친다. 방송의 입장에서는 이러한 접근이 기존에 해오던 보편적 서비스 방식에서 한걸음 더 나아가지 못하고 오히려 축소되는 것을 의미한다. 기존 수준을 유지하더라도 통신의 개념에 기존의 것을 맞추어 설

명할 뿐이다. EU가 ‘보편적서비스지침’에서 보편적 서비스를 “최소한의 서비스”라고 규정한 것에 맞추어 방송 문제를 이에 편입하려다 보니 기존 방식의 유지 또는 축소로서의 방송의 보편적 서비스의 통신적 수용은 불가피한 것인지도 모른다.

2) 방송 보편적 서비스 개념의 확장과 한계

방송에서의 보편적 서비스는 “일반적인 정보”가 아니라 “사회적으로 필요한 내용”을 보편적으로 확산하기 위한 목적을 가지고 있다. 이러한 점에서 융합미디어 시대에 방송의 보편적 서비스는 사회적으로 중요한 콘텐츠의 확산이라는 목표와 분리되어 이야기될 수 없다. 특히 융합시대에 정보격차 또는 디지털격차가 우려되는 상황이라면 이것은 통신의 문제가 아니라 콘텐츠의 차원, 곧 미디어의 차원인 것이다. 현 미디어 상황에서 “경제적 합리성 외에도 수용자의 편익과 사회문화적 발전을 가져올 수 있는 또 다른 차원의 보편적 서비스 기제를 마련”(정인숙, 2006, p. 71)해야 하는 것이다.

한국에서 “방송의 입장에서” 방송에 대한 보편적 서비스 개념을 적용하는 문제는 여러 논자들에 의해 검토되었다. 이들의 논의는 주로 플랫폼 차원에서, 지상파 방송(이준웅·정준희, 2012), 위성방송(류춘렬·배진한, 2000), 지역방송(조영신, 2012), 케이블TV(임정수, 2008)의 보편적 서비스 문제를 다루었다. 이들은 방송 콘텐츠의 보편적 특성에 대한 요구를 계승하는 동시에 새로운 시대에 맞는 네트워크 또는 서비스(플랫폼)에 대한 접근권을 덧붙이는 공통점을 지니고 있다. 중요한 공적 정보 제공에 대한 관심은 “공공재로서의 정보를 제공하는 일에 관심을 두는 미디어 이론가들에게 훨씬 친숙한 것”(Verhoest, 2000, p. 606)이다.

우선, 류춘렬과 배진한(2000)은 이미 2000년 위성방송 도입에 맞춰 위성방송에 보편적 서비스 의무를 부과하는 문제를 검토하고 있다. 지상파방송이 아닌 위성방송의 보편적 서비스에 대한 집중적 논의가 먼저 이루어졌다는 점이 특이하다. 이들의 연구는 비단 위성방송만이 아니라 방송통신융합이 가속화되는 시점에서 융합적 보편적 서비스 문제를 미리부터 고민했다는 점에서 의의가 크다. 방송학자인 이들이 위성방송에 보편적 서비스 의무를 부과할 때 고려해야 할 것으로 파악한 것들은 통신정책학자들의 접근방식과 차이를 보인다. 이들은 ‘접근가능성’으로서의 보편적 서비스개념보다 내용적 측면, 즉 보편적 소구의 측면에서의 보편적 서비스를 논의하고 있는 것이다. 방송의 보편적 서비스는 전통적으로도, 그리고 앞으로도 내용의 공익성에서 출발함은 두말할 나위가 없다. 김병선(2008)은 디지털 케이블TV의 보편적 서비스를 논하면서 전통적 방송의 공익성 가치인 내용의 보편성과 디지털 시대에 새로이 대두되는 보편적 접근의 문제를 포괄하여야 한다고 주장한다.

이를 위해 그는 구체적으로 ‘가격 및 상품다각화를 통한 접근성의 확대’, ‘공익채널 구성을 통한 소수의 접근성 보장’, ‘채널편성 및 부가서비스를 통한 선택성의 보장’, ‘확장된 접근권으로서의 디지털 시청경험 보장’을 요구한다.

개별 방송미디어의 보편적 서비스가 아닌 방송 전반에 걸친 논의를 하는 연구들도 있다. 김재영과 박규장(2005)은 디지털 시대에 방송의 공익성을 구성하는 한 요소로서 보편적 서비스를 논의하고 있는데 이들은 이 개념을 구성하는 요소들이 ‘비용’, ‘접근성’, ‘목적성’, ‘이용편이성과 교육’이라고 보았다. 이들의 개념화에 특이한 점은 ‘목적성’이라는 하위 개념을 거론하고 있다는 것이다. 어떻게 보면 목적성, 즉 보편적 서비스가 목표로 하여야 하는 바는 하위개념이라기보다는 오히려 보편적 서비스가 구성하는 상위가치일 수 있다. 그러나 구태어 이들이 목적성을 논의하는 것은 방송의 보편적서비스가 지향해야 하는 가치에 대한 고려가 빠진다면 보편적 서비스 개념은 실천성을 잃게 될 것이라는 절박성에서 비롯된 강조적 표현인 것으로 보인다.

그러나 이상과 같은 방송적 접근들이 보편적 서비스 개념에 콘텐츠의 보편성이 포함되어야 한다고 주장하지만 구체적으로 어떠한 콘텐츠인지에 대한 논의가 부족하거나 보편적 콘텐츠를 특정 장르나 채널로 협소화하는 경향을 보인다. 예를 들어, 디지털케이블TV의 보편성을 논한 김병선(2008)은 보편적 콘텐츠가 필요하다고 말하면서 이것이 ‘공익채널’이라고 한정한다. 앞서 BRU(1986)에 대한 논의에서 보았듯이 ‘전통적’ 방송의 보편성이란 소수자에 대한 배려 또는 다원적 내용은 물론 ‘보편적 소구’를 포함하는 것이었다. 보편적 소구의 요소를 제외한 채 소수자를 위한 콘텐츠만을 보편성 콘텐츠라고 한다면 이는 방송적 보편적 서비스의 확장이라기보다는 결과적으로 통신 보편성의 확장, 즉 ‘일반적인’ 방송서비스에 대한 접근의 확대와 다를 바 없는 것이다.

이러한 문제는 물리적 보편성이 ‘보편적 서비스의 조건’이 아니라 ‘콘텐츠의 보편성’이 물리적 보편성의 조건이라는 방송 보편성의 기본 원리를 혼동하기 때문으로 해석된다. 통신에서는 어떤 통신수단이 어느 정도 이상의 접근 비중을 가지고 있으면 보편적 서비스 의무의 대상이 된다. 이러한 원리로 위에 잠시 논의한 바 있는 광정호(2005)는 방송에 대한 보편적 서비스에 적용을 논하면서 이 원리를 적용하여 지상파 보급률이 90%가 넘고 케이블TV 보급률이 80% 이상이 된다는 이유로 보편적 서비스 규제를 할 수 있다고 제안한다. 그러나 원래 방송에서는 통신의 그것과 정반대로 중요한 콘텐츠가 있다면 그것이 보편적으로 접근 가능하도록 해야 하는 것이다. 이러한 측면에서 “지상파 방송이 전 국민과 전국토에 도달할 수 있을 만큼의 물리적 포괄성을 갖고 있다고 해서 보편적 서비스가 되는 것은 아니다. 오히려 반대로 “지상파 방송이 사회적 필요에 의해 보편적으로 공급될 필요성이

있는 중요 서비스이기 때문에 그에 합당한 물리적 포괄성을 지녀야 한다는 사실이 요청된다.”고 하는 이준웅과 정준희(2011, 71쪽)의 주장은 매우 타당하다. 통신사업에서는 집전화나 인터넷 등이 특정 수준이상의 이용률을 보일 때 물리적 포괄성의 의무를 부여하는 것이지만, 방송은 이용률과 관계없이, 아니 때로는 사회적으로 의미 있는 내용일 경우 이용률이 오히려 낮다면 오히려 보편적 접근의 의무를 지게 한다. 지상파 방송에 오랫동안 요구되어 왔던 혼합편성(종합편성)도 오락만이 큰 비중을 차지하고 사회적으로 필요한 교양이나 뉴스 프로그램이 과소 공급될 것을 우려한 일종의 보편적 서비스 의무이다. 케이블 TV의 공익채널도 마찬가지이며, 지상파방송 재전송 의무도 그러하다. 사회적으로 필요한 콘텐츠가 전제되지 않은 보편적 서비스는 방송에서는 의미가 없는 것이다. 방송의 보편적 서비스는 통신의 그것과 달리 미디어, 문화정책, 사회적 목표 등과 연관되면서 “정치적 민감성”(Xavier, 1997, p. 830)을 보여 왔다. 새로운 유형의 미디어가 아무리 폭발하여 다원적 서비스를 가능하게 하고 다원적 콘텐츠를 가능케 하더라도 방송의 보편적 서비스 개념은 내용과 접근의 문제를 분리하여 생각할 수 없는 것이다(Valcke, 2006, p.259).

4. 융합미디어 시대 공영방송 보편적 서비스

1) 기존 보편적 서비스 시스템의 한계

지상파를 이용한 방송 서비스는 처음부터 사회적 중요한 콘텐츠, 즉 ‘특정한 방송 콘텐츠’를 전달하기 위해서 물리적으로 지리적 보편성(네트워크 보편성)을 담보하는 것이 당연시되었다. 이를 수용할 수 있도록 해주는 디바이스, 즉 라디오나 TV 수상기도 보편적 서비스의 대상이 되어야 함은 마찬가지이다. 방송 서비스가 점차 지상파를 떠나 케이블, 위성, 인터넷 망 등을 통해 확장하면서 공익채널과 지역채널, 그리고 지상파방송 재전송 의무화 등의 ‘특정한 방송 콘텐츠’를 위한 보편적 서비스 의무가 확장한다. 한편으로, 통신의 측면에서 보면, 케이블TV, 위성방송, IPTV의 콘텐츠가 정보적 차원에서 의미가 있다고 전제하여 정보격차 해소의 차원에서 플랫폼에 대한 보편적 서비스 의무를 고려하게 된다. 이러한 점에서 케이블TV, 위성방송, IPTV 등의 매체는 보편적 서비스의 통신적 접근과 방송적 접근이 맞물리는 영역이 된다. 방송은 네트워크 접근의 문제로, 통신은 콘텐츠 접근의 문제로 이행해가는 현상(Simpson, 2004, p. 234)이 머무는 곳이 바로 이 영역이다.

그러나 여전히 특정한 방송 콘텐츠의 사회적 역할을 고려할 때 보편적 서비스는 “하드웨어 접근 문제가 아니라 관련 콘텐츠의 가용성(availability)과 구입능력(affordability)”

(Verhoest, 2000, p. 606)이다. 윤석민(2008)의 분석대로 융합미디어 시대에도 방송의 공적 역할은 그대로이며, 융합 미디어가 늘었을 뿐 고전적 방송과 고전적 통신의 영역은 남아 있다. 이러한 보편적 서비스 콘텐츠는 어떠한 방식으로든 최대의 사회구성원에게 접근 가능하여야 하며(Woods, 2005), 구성원들이 비용상으로, 그리고 사용기술상으로 감내할 만하여야(affordable) 하는 것이다. 이러한 목표를 위해서라면 플랫폼과 디바이스의 보편적 서비스는 부가적으로 동반된다. 이에 따라 공익채널, 지역채널, 공영방송 콘텐츠 등은 어떠한 플랫폼과 디바이스를 통해서라도 보편적으로 서비스되어야 하는 것이다. 조영신(2012)는 보편적 서비스 개념을 지역방송과 연관하여 설명하면서 지역방송이 중요한 것은 방송 내용이므로 “망접근권 중심의 보편적 서비스보다는 콘텐츠 접근권 중심의 보편적 서비스를 고민할 필요가 있다”(325쪽)라고 주장한다. 이러한 주장은 지역의 의미를 확장하자면 글로벌 차원에서 개별 국가 사회에도 적용된다. 통신과 구분되는 방송의 특성이 ‘내용’(콘텐츠)이라면 방송의 보편적 서비스 개념은 “개인들 모두에게 중요하지만 시장에서 제대로 제공되지 못하는 방송 콘텐츠를 보편적으로 서비스하는 것”이라고 정의할 수 있을 것이다.

그런데 현 상황에서 방송영역의 보편적 서비스를 실행하고자 할 때 실제로 현실에 적용 가능할 만한 것은 그리 많지 않다. 우선, ‘사회적으로 필요한 콘텐츠’(특정한 방송 콘텐츠) 개념에서 비롯되어 이에 대한 접근가능성을 높이려는 목적의 보편적 서비스는 실제적으로 지상파방송(공영방송) 의무재송신과 보편적 시청권 보장이라는 방식으로만 구현되고 있다. 이러한 제한된 영역의 보편적 서비스 보장 방식 외에도 특정한 방송 콘텐츠가 아닌 일반적인 방송 콘텐츠의 중요성을 상정하고 이에 대한 접근가능성을 넓히는데 필요한 장치들, 예를 들면 ‘단말기에 대한 접근 가능성’, ‘지불의 보편성’, ‘신규서비스에 대한 접근과 이용가능성’ 등이 제안되고 있다(김영주, 2008). 그러나 이러한 것들은 실제로 대부분 사회적 보조보다는 규제완화를 통한 자유시장 경쟁을 통해 해결될 수 있다고 주장되는 대상이다. 접근에 대한 보편적 서비스 규제는 EU의 ‘보편적 서비스 지침’이 설정한 ‘최소한’의 원칙에서 보이듯이 “시장과 자본 친화적인 정책 속에서 이용자 권익이나 복지, 보편적 서비스와 공익 등의 가치는 배제되거나 보조적인 가치로 전락”(김영주 2008, 87쪽)하는 현상에서 예외가 되기 어려운 것이 사실이다. 이러한 점에서 융합미디어 시대에 사회적으로 필요하지만 충분히 공급되지 않는 방송콘텐츠의 생산과 이것에 대한 보편적인 접근의 방식이 필요하게 되는 것이다.

사업 지상파 방송이 등장한 이후에 공영방송은 사영방송과 구별되는 ‘차별적(distinctive)’ 콘텐츠 제공이 요구되었고 이를 위해 지상파 전파 커버리지의 확대가 필수적이었다. 케이

블TV와 위성방송 등 다채널 서비스가 등장하면서는 사회적으로 필요한 공영방송 콘텐츠를 시민들이 접근하지 못하는 문제를 방지하기 위하여 의무재송신 제도가 시행되었다. 그런데 다시 유무선 인터넷의 발전으로 OTT와 N-스크린 등 새로운 유형의 선형과 비선형을 아우르는 디지털 플랫폼이 발전하면서 “사회적으로 필요한” 공영방송 콘텐츠의 보편적 접근이 문제가 되고 있는 것이다. 즉, 기존의 공영방송 또는 공공서비스방송(지상파)에서 시작된 보편적 서비스 개념이 케이블TV, 위성방송, IPTV, OTT, N-스크린 등 뉴미디어에도 그대로 적용해야 하는지의 문제가 제기된 것이다.

2) 콘텐츠와 전송수단의 통합

방송적 시각에서 보편적 서비스의 확장을 꾀한다면 새로이 등장하는 플랫폼들이 모든 사용자들에게 보편적으로 접근 가능하여야 하는지에 대한 판단이 요구된다. 그런데 지상파 방송 이외의 케이블TV 등 다채널 서비스 또는 비선형 서비스들이 제공하는 콘텐츠가 상호 배타적이지 않고, 어떠한 면에서는 플랫폼 간 상호대체성이 매우 강하다고 할 때 이들 개별 플랫폼을 따로 떼어내어 ‘보편적 서비스 평가’를 한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 아울러, 확대되는 이러한 신규 플랫폼들을 통해 ‘일반적인 방송 콘텐츠’가 “차고 넘친다”고 할 때 이것에 보편적 서비스 의무를 부여할 필요가 없는 것이다. 이에 따라 역사적으로 특정한 콘텐츠 공급이 핵심 이슈였던 방송 영역에서 “이제 공공 서비스 콘텐츠에 대한 적절한 접근을 촉진하는 것”(Simpson, 2004, p. 234)으로 무게 중심이 옮겨가고 있다.

또한 네트워크에 대한 접근을 넘어 채널에 대한 접근을 보편적 서비스 의무의 대상으로 본다고 해도 문제는 해결되지 않는다. 아니, 오히려 이러한 접근의 확대가 문제를 발생시킨다고 볼 수 있다. 가용한 채널과 플랫폼, 특히 니치 채널이 증가하면서 “사회적으로 필요한” 공영방송 콘텐츠에 대한 실질적 접근 가능성은 급격히 줄어들고 있다(Donders, 2012, pp. 19~20; Webster, 2011). 늘어나는 채널 및 플랫폼을 시민들이 접근하는 문제는 지리적인 문제이기도 하고 경제적인 문제이기도 할 것이다. 그러나 사회적으로 필요한 공영방송 콘텐츠에 대한 접근은 지리적이고 경제적인 문제만으로 해결되는 것이 아니다. 만약 텔레비전과 공영방송이 특별히 집단 정체성 또는 건강한 공론 영역을 창조하고 유지하는 사회적 접착제의 형태를 구성한다고 본다면 모든 사회구성원이 그 정보에 쉽게 접근할 수 있는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 보편적 서비스는 시민권 개념과 연결된다(Born & Prosser, 2001). 이는 공영방송이 개인들의 정치적 결정에 도움이 되는 정보를 제공하는 것 뿐만 아니라 주요 사회적 어젠다가 토론되는 포럼을 제공하는 것을 뜻한다. 즉 시민의 관점에서 바라본 보편적 서비스의 접근은 “특정 품질의 콘텐츠”와 “그 콘텐츠에 대한 용이한

접근”이라는 뿔 수 없는 양면으로 이루어진다. 보편적 서비스의 실질적 내용은 “뉴스, 공공 사안, 건강, 교육, 선거 정도를 포함하는 기본 서비스에 모든 시민이 무료로 접근 가능하도록 하는 것”(Chester & Montgomery, 1993, p. 117)이다. 결국, 사회적으로 필요한 특정 품질의 콘텐츠라면 어떠한 채널과 어떠한 플랫폼을 통해서이든 최대한의 방법으로 시민들에게 전달되어야 한다. 콘텐츠는 하부구조에 대한 접근성에 의해 영향 받으며, “수용자 입장에서 전파 메커니즘이 없다면 콘텐츠는 거의 가치가 없는 것”(Wood, 2005)이기 때문이다. 공영방송은 지리적 보편성의 의무와 수용자 보편성의 의무를 복합적으로 지닌다(Collins, Finn, McFadyen, & Hoskins, 2001).

과거에 공영방송이 지상파 전파를 사용한 것은 그것이 효율적 전송수단이었을 뿐으로서, 사회적으로 필요한 차별적인 콘텐츠를 이 수단을 통해 활용하던 것이었다. 지상파 방송은 “시대적 산물이며 당대에 방송을 시청자에게 전달하는 가장 최적화된 유통 수단”(조영신, 2012, 306쪽)으로서 당대에 “방송을 전달하는 유일한 수단이 바로 지상파 주파수”(306쪽)였다. EU(European Parliament, 2010)도 공영방송이 “주어진 의무를 수행하기 위해서 새로운 서비스를 포함한 모든 플랫폼에서 그들의 서비스를 제공하여야 한다.”고 천명한 바 있다. EU(European Parliament, 1996)는 공영방송이 새로운 디지털 서비스를 계발하는 일에 앞장서야 한다고도 주장한다. 융합미디어의 확장과 선택의 폭발로 요약되는 현 미디어 환경에서 수용자들이 파편화되고 있을 때 공영방송은 가능한 플랫폼을 모두 활용하여 중요정보와 공공영역을 제공하는 것이 필수적이라는 것이다(Council of Europe, 2009; Harrison & Woods, 2001). 공영방송은 지상파 방송에 제한되는 것에서 벗어나야 한다(Donders, 2009). 이것이 ‘공영미디어’⁶⁾(Public Service Media) 개념이다(강형철, 2012).

공영방송의 ‘차별적 콘텐츠’는 비단 공적 정보나 소수를 위한 콘텐츠에 국한되지 않는다. 미디어 융합 상황에서 과소 공급되는 또 다른 영역은 ‘창의적 콘텐츠’이다. 방송 시장이 넓지 않은 사회일수록 경쟁이 늘어나면 마진율이 낮아지기 때문에 방송사업자들은 큰 자본이 들어가는 고품질 콘텐츠를 만들기 어렵게 된다. 이렇게 된다면 그 사회의 방송문화 능력은 매우 저하되고 산업으로서의 경쟁력도 약해지기 마련이다. 이때 공영방송은 공적 재원을 기반으로 높은 품질 프로그램을 만들어 서비스함으로써 수요자들의 취향을 고양하는 한편, 그 사회 콘텐츠 품질 기준을 상승시켜 상업방송이 이를 뒤따라 할 수 있게 하는 특별한 효과를 발휘한다. 이에 더해 올리버(Oliver, 2005)는 공영방송이 투입비용을 늘리면

6) 서양의 ‘public service broadcasting’에 대응하는 한국의 개념이 ‘공영방송’이라면 ‘public service media’는 ‘공영 미디어’로 번역하는 것이 타당할 것이다.

이와 경쟁하는 사영방송들도 이윤율을 낮추고서라도 투입을 따라 늘려 전체적인 방송의 경쟁력이 향상된다는 ‘증식기 효과(multiplier effect)’를 이야기한다. 많은 논자들이 융합 시대의 공영방송이 차별적인 콘텐츠 생산 및 제공 기업으로 진화하여 다양한 플랫폼 포트폴리오를 통해 이것을 전파해야 한다고 주장한다. 이것은 신뢰성 있는 브랜드를 의미하기도 하며(Debrett, 2007), 창의적 프로그램을 뜻하기도 하다(Jakubowicz, 2006). 공영방송사는 신뢰성 있는 제3자로서 중재자역할과 해석적 역할을 동시에 수행하며 공동의 지식과 이해에 기여한다(Simpson, 2004, p. 243). 야쿠보비치(Jakubowicz, 2007)가 요약한 바대로 공영방송은 첫째, 다원화된 시장 개인의 필요를 충족시키지 못하는 상황에서 개인 소비자로서의 시민에게 특정한 콘텐츠를 제공하여야 한다. 둘째, 글로벌화로 인해 훼손될 수 있는 국가 정체성을 보호하기 위해 공영방송은 차별적인 콘텐츠와 서비스를 제공해야 한다. 셋째, 수용자의 파편화와 세분화로 인해 사회의 갈등과 반복이 우려되는 상황에서 공영방송은 공영 미디어로 적극 진화하여 모든 시민에 대한 도달률을 높여야 한다. 공영방송은 이를 위해 3단계의 서비스를 해야 하는데(Wiio, 2004), 그것은 첫째, 일반 대중 전체를 위한 전통적인 선형 방송 채널이다. 두 번째는 특정 수용자를 목표로 한 선형 방송 서비스이다. 즉, 뉴스와 문화 등 개별 주제와 목표 시청자를 지닌 전문채널을 의미한다. 세 번째는 이른바 “개인화된 공공 서비스”이다. 이것은 강한 상호작용성을 지니고 개인들이 원하는 특정 프로그램이나 콘텐츠에 쉽게 접근할 수 있는 것을 말한다.

이미 서구의 지상파 방송들은 적극적으로 ‘공영미디어’화하고 있다. 영국 BBC도 ‘Freeview’, ‘Freesat’, ‘iPlayer’, ‘YouView(구 Project Canvas)’ 등의 새로운 무료 플랫폼을 지속적으로 선보이고 있다.⁷⁾ 특히 2002년에 출범한 다채널 디지털 지상파 방송인 ‘프리뷰’는 보편적 서비스의 지속뿐 아니라 영국 디지털 전환의 견인차가 되었다는 평가를 받는다(Iosifidis, 2011). BBC는 차별적인 콘텐츠를 다양한 플랫폼을 통해 무료로 서비스함으로써 개별 시청자가 어떤 매체를 선호하든 이러한 콘텐츠에서 소외되는 일이 없도록 ‘보편적 서비스’하며 공영미디어로 진화하고 있다. 공영방송의 고품질, 정보적 프로그램은 다양한 미디어를 소화하는 젊은 세대와 같은 ‘문제적 집단’에 대한 도달이 점점 더 어려워진다. 이러한 면에서 무엇보다 “수용자 보편성”(Collins et al., 2001, p. 8)이 절박해졌고 공영미디어는 수용자 보편성을 확대하기 위한 방편이다.

7) ‘프리뷰’는 프리뷰의 위성방송 버전이다. ‘아이플레이어’는 PC나 스마트 미디어를 통해 실시간 방송이 끝난 BBC 프로그램을 7일 동안 무료로 볼 수 있는 서비스이다. ‘유뷰’는 2012년 말부터 서비스되는 IPTV 서비스로서 TV와 라디오 지상파 채널과 VOD 프로그램을 무료로 제공받는다.

그러나 한국의 경우, 공영방송의 보편적 서비스 의무는 KBS1과 EBS 채널 2개에 한정하여 의무재송신 하도록 하는 것에 그치고 있다. 아울러 지상파 채널 혜택을 받는 MBC와 지역민방에 대해서는 보편적 서비스 의무가 구체적으로 제시되고 있지 않다. 더구나 지상파에 더하여 수신료 혜택까지 받는 KBS 조차 세분화된 시청자에 맞춘다는 명분으로 'KBS N'이라는 우산아래 케이블TV, 위성방송, IPTV 등을 통해 다채널 서비스를 실시하고 있으나 이것들은 실상은 상업적 재확충의 수단이 주목적이다. 상업방송사들은 공영방송이 다채널 영역에서 수익활동을 하면서 상업방송 영역의 경쟁력을 약화시키고 있다고 불만을 토로한다. 온라인 서비스도 수입원으로 활용하고 있다. 최민재(2013)도 “공영방송의 인터넷 서비스는 공영방송의 무료 보편적 서비스를 확장하는 플랫폼으로 인식되기 보다는 부수적인 VOD 콘텐츠 마켓으로 인식되었고, 인터넷 공간에서 공영방송의 서비스 정책의 공익성에 대한 논의는 매우 미미했다”(32쪽)고 지적한다. 스마트 미디어에서만 'K' 서비스를 통해 고화질 실시간 방송을 무료로 제공하지만 VOD는 마찬가지로 유료이다.

다양한 플랫폼을 통해 고품질 프로그램을 제공하는 것 자체가 보편적 서비스가 되는 것은 아니다. 유료채널에 가입을 해야 공영방송 프로그램을 볼 수 있다면 그 자체가 보편적 서비스가 될 수 없다. “수익 사업이 되지 못한다는 의미에서 시장에서 제공하지 못하는 서비스지만 모든 국민이 누려야 한다는 의미에서 보편적 서비스”(조영신, 2012, 323~324쪽)라는 정의를 받아들인다면 이미 'KBS N'은 수익 사업체로서 보편적 서비스 장치라고 할 수 없다. 공영미디어의 보편적 서비스란 사영 미디어가 제공하지 못하는 개인적/사회적으로 필수적인 콘텐츠를 모든 시민이 무료로 접근 가능하도록 하는 것을 뜻한다. 다양한 플랫폼과 채널들이 난립하면서 시청자들이 방송 프로그램을 뉴스 가판대에서 신문 고르듯이 골라 돈을 지불하게 된 상황에서 공영방송이 보편적 프로그램을 모든 사람에게, 이상적으로는 무료로, 서비스하는 것이 핵심이 되었다(Raboy, 1996). 한국에서도 공영방송의 역할에 대한 새로운 논의를 통해 방송의 보편적 서비스를 이루는 방안을 모색해야 하겠다. 공영방송의 근본적 측면은 내용의 차별성과 접근의 보편성이다.

5. 맺음말

이상으로 융합미디어 시대에 방송의 보편적 서비스가 어떠한 의미를 가지고 있으며, 어떠한 방식으로 실현되어야 할 것인지를 논의하여 보았다. 이를 위해 방송과 통신에서 사용하는 보편적 서비스의 의미가 실제로 공유하는 부분이 크지 않으며 어쩌면 아예 다른 대상을

지칭할 지도 모른다는 문제의식을 제시하였다. 방송과 통신의 융합 현상이 가속화되는 와중에서도 여전히 남는 것은 과거에 지상파 방송 또는 공영방송이 담당하였던 적극적·공정적 차원의 가치들—보편적 소구, 다양성, 소수자 보호, 공공 영역 등등—뿐만 아니라 새로이 문제가 되는 과소공급 영역—창의적 콘텐츠, 정제된 중요 정보 정근 등—이다. 다양한 미디어의 범람은 오히려 공영방송이 제공하는 긍정적 콘텐츠들에 대한 접근을 방해하고 있으며, 창의적 콘텐츠의 생산을 위축하고 있다. 이러한 상황에서 공영방송은 과거의 중요 콘텐츠뿐만 아니라 새로운 의무, 즉 창의적 콘텐츠 생산으로 인한 방송문화 견인을 책임지게 된다. 그리고 이것을 보편적으로 서비스해야 하고 그 방법이 다양한 플랫폼을 최대한 활용하는 공영미디어로 진화하는 것이다. 공영미디어는 현 시대에 필요한 사회적 기구인 동시에 공영방송이 변모해 나가야 할 지향점이다. 이러한 점에서 공영미디어는 근본적으로 공영방송과 구별되는 것은 아니다. 이는 마치 라디오로 서비스하던 공영방송이 텔레비전 시대를 맞아 이 매체를 중심으로 역할을 변모하였던 것과 마찬가지이다.

한국에서 공영방송이 공영미디어로 변모해나가기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 우선, 공영방송의 역할이 명확히 규정되어야 하겠다. 사회적으로 필요한, 즉 모두에게 전달되어야 할 차별화된 콘텐츠가 전제되지 않는다면 공영미디어의 목적인 보편적 서비스는 의미가 없다. 그런데 현재 한국의 방송법에는 공영방송이라는 용어 자체도 없다. 공직선거법만이 제8조에서 선거방송토론위원회를 구성할 때 공영방송사가 추천하는위원을 각 1명씩을 포함하라는 조항으로 ‘공영방송사’를 언급하고 있을 따름이다. KBS에게 별도로 주어진 의무 규정은 방송법 제44조에 단 4개의 항목으로 되어 있을 뿐이다. 다만, 동조 2항⁸⁾은 물리적 차원의 보편적 서비스 개념을 명시하고 있어 흥미롭다. 이 조항을 만들 당시 ‘지상파 KBS’를 상정하여 보편적 서비스 의무를 주었을 것으로 추측되지만 이것을 다양한 미디어를 통한 보편적 서비스로 더 넓게 해석하여도 무리가 없을 것이다. 이 물리적 차원의 보편적 서비스 규정 이전에 공영방송사가 무엇이고 현 시대에 어떠한 차별적 의무를 수행해야 하는지에 대한 규정이 시급하다. 이것은 아마도 일단 소유구조와 관계없이 플랫폼별로 단계적으로 의무의 수준을 높이는 방식(정용준, 2009)에 더해 KBS, MBC, 지역 민방 등 사회적 혜택 또는 의무 수준에 따라 개별 공영방송사의 역할을 별도로 정하는 것이 바람직할 것이다. 둘째로, 공영방송의 역할 규정이 이루어진 후 이를 수행하기 위해 공영방송사가 취할 수 있는 수단, 즉 플랫폼에 대한 결정이다. 이것은 법으로 정해놓기 보다는 방송사의 계획과 규제기관의 심의에 의해 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 예를 들

8) “공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.”

어, BBC의 경우 앞서 거론한 'iPlayer', HDTV 서비스 등 새로운 플랫폼 진출에 대해 규제기관인 <BBC Trust>가 '공적 가치 검증(Public Value Test)'을 실시해 허가를 결정한다(Donders, 2012, pp. 108~111). 이 절차가 "형식적"이라는 비판을 받기도 하지만(Michalis, 2012) 사회적 영향성과 경제적 영향성을 고려한 BBC의 임무수행 방식 검토라는 중요한 기회가 되는 것이 사실이다. 이준웅과 정준희(2011)도 지상파방송의 다채널 디지털 플랫폼 서비스를 제안하면서 이것이 '면허' 방식으로 이루어져야 한다고 주장했는데, 이들의 주장과 마찬가지로 공영방송사의 각종 플랫폼 진출은 공적가치 검증을 통한 면허방식이 되어야 할 것이다. 세 번째로, 재원의 측면에서 공영방송사의 공영미디어로의 전환에 따른 비용은 가급적 수신료 재원으로 무료로 하는 것이 바람직하다. 수신료 재원과 무료 서비스는 공영방송이 상업영역과 충돌을 빚지 않을 뿐 아니라 주어진 기능을 위해 시장조건에 역매이지 않고 필요한 재원을 투여할 수 있는 거의 유일한 방법이다. 광고의 전면 폐지는 수신료 인상을 위한 정권 예측(Noam, 1991)과 대중성 상실(Söndergaard, 1996) 등의 우려가 있는 것도 사실이다. 이에 따라 상업적 독립성과 정치적 독립성을 동시에 추구하는 수신료 비중 산정도 중요하다. 끝으로, 공영방송사(공영미디어)의 역할에 대한 사후 평가제도도 세밀하게 마련해야 할 것이다. 이러한 평가제도가 마련되지 않으면 '공영미디어' 개념이 목적성을 상실한 자기증식에 대한 명분으로 전락할 수도 있기 때문이다.

현재 한국에는 공영방송에 대한 명확한 규정이 없어도 공영방송사(라고 여기는 것)들은 존재하고 있다. 이것들은 수신료를 사용하며 더욱 귀해지는 사회 자원인 전파를 이용하고 있다⁹⁾. 상업영역이 수용자들의 많은 욕구를 충족시켜 주는 현실에서 공영방송사의 존재는 엄중하게 검토되어야 한다. 수신료와 지상파 주파수를 바탕으로 지상파 채널만을 공적으로 서비스하는데 그치고 마는 것은 귀한 사회적 자원을 낭비하는 일이다. 갈 길은 세 가지이다. 첫 번째 길은 이 글에서 주장한 것처럼 역할과 평가를 명확히 하고 공영미디어로 변화해 가는 것이다. 두 번째는 뉴스와 다큐멘터리 등 일부 장르만을 다루는 차별성은 크나 사회적 영향력은 없는 요식적 공영방송사로 남는 것이다. 마지막 길은 현재대로 사영방송사들과 차별성을 보이지 못한 채 "연명"하다 축소될 길을 가는 것이다. 사회적 자원 배분의 차원에서 볼 때, 수신료와 지상파 주파수를 투여한 것에 최선의 산출을 얻지 못한 채

9) 현 미디어 상황에서 지상파 채널이 여전히 높은 가치를 갖는다는 사실은 크리스토퍼스(Christophers, 2008)가 제시하는 '매스마켓 프리미엄(Mass Market Premium)'의 개념으로 설명된다. 시청률 대비 광고비 수준이 높음을 의미하는 '매스마켓 프리미엄 현상'은 지상파 방송의 지배력이 여전히 높다는 것을 보여준다. 지상파 방송은 지상파 채널 자체의 매스마켓 프리미엄에 더해 브랜드 자산을 활용하여 다양한 미디어로의 확산에 유리한 이점을 가지고 있다.

공영미디어로의 재원을 더 투입하는 것보다, 쉽게 없애 버릴 수도 없는 이 기구를 매몰비용으로 취급해 “그냥 내버려 두는” 것이 나올 지도 모른다. 특히, 서구의 공영방송과 달리 ‘지상파 방송 단계’에서도 스스로의 정체성조차 인식하지 못한 채 차별성과 신뢰성을 보이지 않는 한국의 공영방송에게 더 큰 역할을 맡기자는 제안이 설득력을 얻기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 이러한 문제적 현상의 많은 부분이 정치적 예측과의 상호작용에서 비롯된 것임을 고려하다면 규제제도 개선 등을 통한 교정의 가능성은 열려 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 두 번째와 마지막 길을 선택하기에는 이 시대에 방송의 공적가치가 너무 아쉽다.

참고문헌

- 강형철 (2008). 방송통신융합 시대의 공영방송규제: ‘공공방송위원회’ 모델. 『방송문화연구』, 20권 1호, 7~34.
- 강형철 (2012). 『공영방송 재창조』. 서울: 나남.
- 곽정호 (2005). 방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석. 『정보통신정책』, 17권 1호, 1~37.
- 김대호 (2009). 방송 서비스의 보편적 서비스 정책 연구. 『정보통신정책연구』, 16권 3호, 1~28.
- 김병선 (2008). 디지털 케이블 서비스에서의 시청자 복지에 관한 탐색적 연구. 『한국방송학보』, 22권 3호, 5~50.
- 김영주 (2008). 방송산업에서의 보편적 서비스 제도화에 관한 연구. 『한국방송학보』, 22권 5호, 53~91.
- 김재영 · 박규장 (2005). 디지털 시대의 방송 공익성과 지상파방송 정책 패러다임. 『사회과학연구』, 16, 49~69.
- 나상우 (2010). 주요국 보편적 서비스 제도 재편 방향 및 시사점. 『정보통신정책연구』, 22, 23~58.
- 나상우 (2012). 통신환경 변화에 대응한 EC의 보편적서비스 범위 검토결과. 『정보통신정책연구』, 24 권 3호, 52~61.
- 류춘렬 · 배진한 (2000). 위성방송에서의 시청자 권익신장과 보편적 서비스 구현 방안. 『방송통신연구』, 50, 151~176.
- 윤석민 (1999). 다채널 상황하의 수용자 복지와 보편적 방송영상서비스. 『한국언론학보』, 44권 1호, 287~327.
- 윤석민 (2008). 2008년 초 정권교체 시점의 방송통신 정책기구 개편을 둘러싼 논의의 혼선과 쟁점들. 한국언론학회 세미나 <융합시대의 방송통신융합기구 개편방안> (2008. 1. 31 프레젠테이션 18층 외신기자클럽) 발표논문.

- 이상식 (2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. 『한국언론정보학보』, 20, 111~139.
- 이중기, 이상우, 이봉규 (2009). 융합시대의 통신과 방송의 보편적서비스 정립방안에 관한 연구. 『한국언론학보』, 53권 3호, 128~145.
- 이준웅 · 정준희 (2011). 디지털 전환과 디지털 지상파 플랫폼 서비스 제공: 해외 사례와 국내 도입에 대한 함의. 『방송통신연구』 77, 38~76.
- 임정수 (2008). 케이블방송의 커뮤니티 복지에 대한 케이블방송사와 시청자의 인식. 『한국방송학보』, 20권 4호, 231~266.
- 정보통신정책연구원 (2005). 『통신서비스 정책의 이해』. 서울: 법영사
- 정용준 (2009). 수평적 규제체제와 방송의 공익성. 『방송과 커뮤니케이션』 10권 1호, 5~36.
- 정인숙 (2006). 커뮤니케이션 환경 변화에 따른 보편적 서비스의 개념 재구성에 관한 연구. 『커뮤니케이션학연구』, 14권 2호, 69~94.
- 조영신(2012). 스마트 TV 시대의 지역 기반 방송의 위상과 과제: 망의 진화로 본 방송 시장. 『언론정보연구』, 49권 1호, 295~329.
- 조향제 (2001). 전환기 공영방송의 패러다임. 『언론과 사회』, 28, 72~97.
- 최민재 (2013). 공영방송의 스마트 미디어 및 인터넷 정책의 공익성에 관한 연구. 『한국언론정보학보』, 64, 31~58.
- Bailey, M., Clarke, B., Walton, J. K. (2012). *Understanding Richard Hoggart: A pedagogy of hope*. Blackwell Publishing Ltd., Oxford.
- Born, G. and Prosser, T. (2001). Culture and consumerism: citizenship, public service broadcasting and the BBC's fair trading obligations, *Modern Law Review*, 64(5), 657~687.
- Broadcasting Research Unit (1985). *The public service idea in British broadcasting: main principles*. London: BRU.
- Chester, J. & Montgomery, K. C. (1993). A public-interest perspective for the future U.S. telecommunications infrastructure. In C. M. Firestone (Eds.) *Television for the 21st century* (101~104). Washington, DC.: The Aspen Institute.
- Christophers, B. (2008) Television's power relations in the transition to digital: The case of the United Kingdom. *Television and New Media*, 9(3), 239~257.
- Collins, R., A. Finn, S. McFadyen, and C. Hoskins (2001). Public service broadcasting beyond 2000: Is there a future for public service broadcasting?, *Canadian Journal of Communication*, 26, 3~15.
- Council of Europe (2009). *Strategies of public service media as regards promoting a wider democratic participation of individuals*. Report prepared by the Group of Specialists on Public Service Media in the Information Society.
- Crawford, E. (1925). *Report of the Broadcasting Committee*. HMSO.
- Cremer, H., Gasmi, F., Grimaud, A., & Laffont, J. (1988). The Economics of Universal Service: Theory. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/64602/theory.pdf>.
- Debrett, M. (2007). Reinventing public service television: From broadcasters to media content

- companies. *Communications, Civics, Industry: ANZCA 2007 Conference Proceedings*.
- Donders, K. (2009). State aide and public service broadcasting. In C. Pauwels, H. Kalimo, & K. Donders. (Eds.) *Rethinking European media and communications policy (pp. 187~210)*, Brussels: Vubepress.
- Donders, K. (2012). *Public service media and policy in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Douglas, W. V. (2006). Regulatory convergence? *Legal Studies*, 26(1), 26~64.
- European Parliament (1996). *Resolution on the role of public service television in the multimedia society*.
- European Parliament (2010). *Motion for a European Parliament resolution on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system*.
- European Union (2002). *Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*. [Official Journal L 108, 24/04/2002]
- Garnham, N. (1997). Universal service. In W. Melody (Ed.), *Telecom reform: principles, policies and regulatory practices (pp. 207~212)*. Lyngby: Technical University of Denmark.
- Goodman, E. P. & Chen, A. H. (2010). Modeling Policy for New Public Service Media Networks. *Harvard Journal of Law & Technology*, 24(1), 111~170.
- Harrison, J. & Woods, L. M. (2001). Defining European public service broadcasting. *European Journal of Communication*, 16(4), 477~504.
- Iosifidis, P. (2011). Growing pains? The transition to digital television in Europe. *European Journal of Communication*, 26(1), 3~17.
- Jakubowicz, K (2006). *PSB: The beginning of the end, or a new beginning in the 21st century?* Presentation for the RIPE@2006 Conference: Public Service broadcasting in the multimedia environment: Programmes and platforms.
- Jones, W. (1980). The Common Carrier Concept as Applied to Telecommunications: A Historical Perspective. Submitted to the Federal Communications Commission as Appendix to the Reply Comments of International Business Machines Corporation in Competitive Carriers Rulemaking CC Docket No. 79~252 (filed April 4, 1980).
- Michalis, M. (2002). The debate over universal service in the European Union: Plus ça change, plus c'est la même chose. *Convergence*, 8(2), 80~98.
- Michalis, M. (2012). Assessing the British Public Value Test: Benefits, limitations and challenges ahead. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 8(1), 13~30.
- Napoli, P. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Hampton Press.
- Noam, E. (1991). *Television in Europe*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Ofcom (2004). Ofcom review of public service television broadcasting: Phase 1 . Is television special?
- Oftel (1995). *Universal telecommunications services: A Consultative Document on Universal Service in the UK from 1997*. Available at:
http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/1995_98/consumer/univ_1.htm#chap4.
- Oftel (1999). *Universal telecommunications services: A consultative document issued by the Director General of Telecommunications*. Available at:
<http://www.ofcom.gov.uk/consumer/uts799.htm>.

- Peacock, A. (1986). *Report of the Committee on financing the BBC*. HMSO.
- Preston, P. & Flynn, R. (2000) Rethinking Universal Service: Citizenship, Consumption Norms, and the Telephone, *The Information Society: An International Journal*, 16(2), 91~98.
- Prosperetti, L. & Cimattoribus, M. (1998). *Telecommunications regulation in Europe*. Working Paper Series. Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Milano-Bicocca.
- Raboy, M. (1996). *The World Situation of Public Service Broadcasting: Overview and Analysis*. Available on: http://media.mcgill.ca/files/1997_Unesco.pdf
- Rapp, L. (1996). Comment: Public service or universal service?. *Telecommunications Policy*, 20(6), 391~339.
- Rawnsley, D. & Razar, N. (1999). Managing the universal service obligation, In M. A. Crew et al. (eds.), *Emerging Competition in Postal and Delivery Services* © Springer Science+Business Media Dordrecht.
- Scannell, P. (1989). Public service broadcasting and modern public life. *Media, Culture & Society*, 11(2), 135~166.
- Simpson, S. (2004). Universal service issues in converging communications environments: the case of the UK. *Telecommunications Policy*, 28, 233~248.
- Smith, A. (1998). Television as a public medium, In A. Smith (Ed.), *Television: An international history* (pp. 38~54). Oxford University Press.
- Sterling, C., Bernt, P., & Weis, M. (2008). *Shaping American telecommunications: A history of technology, policy, and economics*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Assoc Inc.
- Sykes, F. (1923). *Broadcasting Committee: report*. HMSO.
- Valcke, P. (2006). The future of must-carry: from must-carry to a concept of universal service in the info-communications sector. *Media Law & Policy*, vol. 15(spring), 247~265.
- Verhoest, P. (2000). The myth of universal service: hermeneutic considerations and political recommendations. *Media Culture Society*, 22, 595~610.
- Webster, F. (2011). Information and democracy. In S. Papathanassopoulos (Ed.), *Media perspectives for the 21st century*. London & New York: Routledge.
- Wiio, J. (2004). From the Information Society to a Knowledge-value Society: Public service digital television as a player in the information society of the future. Paper presented during the RIPE@2004 conference, Copenhagen and Arhus.
- Woods, L. (2005). Broadcasting, universal service and the communications package. *Info.*, 7(5), 29~41.
- Xavier, P. (1997). Universal service and public access in the networked society. *Telecommunications Policy*, 21(9/10), 829~843.

투고일자: 2014. 05. 15, 수정일자: 2014. 07. 20, 게재확정일자: 2014. 07. 25

Universal Service and Public Service Broadcasting

In the Age of Media Convergence

Hyung Cheol Kang

Professor, School of Media, Sookmyung Women's University

This article argues that public service broadcasting (PSB) should be transformed into public service media (PSM) in order to accommodate the concept of universal service in this media convergence age. If we utilize the universal service concept of telecommunications in this purpose, it inevitably constrains the concept to "access to general information" and has a limitation in its scope. In contrast, the application of the broadcast perspective leads to only examine the possibility of expanding the universal service obligation to new platforms, which has been applied to terrestrial broadcasting. As a result, these two approaches have no choice but to stay in limited area such as low-income assistance. Thus, in conclusion, it is necessary to convert PSB to the PSM as a means of providing the socially required content universally, which commercial market cannot easily produce.

KEYWORDS public service broadcasting, public service media, universal service, media convergence