

이슈 심층분석 | ISSN 1975-4515

KADO U-Together

디지털방송 전환에 따른 정보격차해소 방안

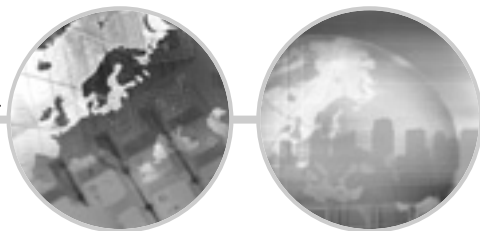
정군기

KADO ISSUE REPORT 통권 52호(Vol.5 No.3)

ALPS



한국정보문화진흥원
KOREA AGENCY FOR DIGITAL OPPORTUNITY & PROMOTION
www.kado.or.kr



|이슈 심층분석|

디지털방송 전환에 따른 정보격차해소 방안

>>> 저자 소개

정 균 기 / e-mail: 205009@gnu.ac.kr

- 고려대학교 사회학 박사
- (현) 경주대학교 방송언론광고학부 교수

>주요저술

- 영국의 공공서비스 방송 PSP 연구 (2005, 한국방송학보)
- BBC정책결정에 관한 연구 (2006, 한국방송학보)
- 영국방송의 디지털전환에 관한 연구: 디지털 디바이드의 관점에서 (언론과학연구, 2007)

편집 및 감수

총괄 최두진 (KADO 정보격차해소연구센터장, djchoi@kado.or.kr)

김은정 (KADO 정보격차해소연구센터 조사연구팀장, ejkim@kado.or.kr)

최창호 (KADO 정보격차해소연구센터 조사연구팀 선임연구원, chchoi@kado.or.kr)

Contents

요약문

I. 문제제기	01
II. 디지털 디바이드	
1. 디지털 디바이드의 개념	03
2. 디지털 디바이드 개념의 확장	05
3. 디지털 디바이드의 해소	08
III. 방송과 디지털 디바이드	
1. 보편적서비스와 방송	14
2. 방송미디어와 디지털 디바이드	17
3. 방송의 디지털 디바이드 해소	20
IV. 디지털전환과 방송환경	
1. 디지털전환 특별법	22
2. 외국의 사례와 비교	29
V. 전망에 대한 논의	34
참고문헌	37



>>> 디지털방송 전환에 따른 정보격차해소 방안

요약

▶ **아날로그방송의 종료와 방송의 디지털전환은 방송미디어의 디지털 디바이드 문제를 심각하게 야기하고 있음**

- 디지털 디바이드는 그동안 컴퓨터와 인터넷의 분야에 국한되어 논의되어 왔으나 방송의 디지털 환경으로 인해 방송미디어 분야로 확대되고 있음
- 디지털 디바이드는 디지털미디어에 대한 '접근' 과 '이용' 의 두 방향에서 연구가 진행되어 왔지만 최근에는 심리적, 사회문화적인 배경의 '활용' 또는 '수용' 의 문제로 초점이 모아짐

▶ **방송의 디지털전환은 디지털 텔레비전 소외계층을 발생시킬 우려가 있음**

- 지상파 방송은 공익성 개념으로 통신의 보편적서비스 개념과 비교되며 디지털전환으로 인해 방송은 더욱 '지불의 보편성' (이용)과 '지리적 보편성' 과 같은 보편적 서비스가 요구됨
- 방송과 디지털 디바이드의 연구는 장애인에 국한되었으나 디지털전환이라는 강제적 상황은 고령층을 중심으로 디지털방송 소외계층을 발생시킬 것으로 전망
- 방송에서의 디지털 디바이드는 보편적서비스와 디지털미디어 리터러시, 공공영역의 디지털전환 담론 활성화로 해소 가능함

▶ **2008년 통과된 디지털전환 특별법은 수용자대책 등 부분적으로 준비가 미흡하다고 느껴지는 바 이후 시행령 등을 통해 보완될 필요가 있음**

- 디지털전환 특별법은 아날로그방송 종료일을 2012년으로 법제화하고 저소득계층 지원 대상과 수신환경개선, 텔레비전 수상기에 디지털튜너를 내장 판매하도록 한 것이 주요 내용임
- 영국은 디지털전환 과정에 있어서 디지털 소외계층에 대한 구체적인 지원 계획(Help Scheme)을 사전실태조사로 수립하고 적극적인 홍보 정책으로 디지털전환에 대한 담론을 공공 영역에서 활성화시키고 있음
- 미국은 2005년 제정된 '디지털전환과 공중보장법' 을 통해 의회주도의 세밀한 디지털전환 정책을 추진하고 있음
- 디지털전환 특별법과 시행령을 외국사례와 비교하면 한국의 디지털전환 정책은 방송 소외계층에 대한 지원 대책의 미비와 홍보정책의 부재가 특징임



▶ 방송의 디지털전환으로 인한 디지털 디바이드의 해소를 위해 3방향의 접근이 요구되는데 보편적서비스의 보다 광범위한 적용과 전 국가적 디지털미디어 리터러시 실시, 공공영역의 디지털담론 확산이 그 방향이 될 것임

- 특별법에 의한 저소득층지원 계획은 보편적서비스의 이상이 구현되어 있지 않으며, 따라서 디지털 소외계층에 대한 구체적 실태파악이 시급히 이루어져 지원대상과 범위가 확대되어야 할 것으로 보임
- 디지털전환에 관한 디지털미디어 리터러시가 소외계층은 물론 전 국민을 대상으로 실시되어야 함
- 고령의 독거노인이나 장애인들에게 공급되는 사회복지서비스 체계를 활용할 필요가 있으며 사회복지사에 대한 디지털미디어 리터러시를 실시해 이들을 디지털전환 전도사로 활용하는 방안도 강구되어야 함
- 방송의 디지털전환에 대한 사회 구성원들 간의 공적 담론이 활성화 되어야 하며 이를 위해 공청회나 언론의 기능을 적극 활용할 필요가 있음



I. 문제제기

텔레비전 방송이 제2의 혁명을 맞고 있다. 흑백 텔레비전에서 컬러 텔레비전으로의 전환이 제 1의 혁명이었다면 현재 진행되고 있는 디지털방송 실시와 방송의 디지털전환(digital switchover)과정은 제2의 혁명이라고 하겠다. 아날로그 지상파 텔레비전의 종료와 지상파 텔레비전의 디지털전환은 흑백에서 컬러 텔레비전으로의 이행 이상으로 방송산업계는 물론 시청자들에게 큰 변화를 가져올 것으로 생각된다. 컬러 텔레비전 방송이 실시된 이후에도 상당기간 시청자들은 흑백 수상기로도 방송을 시청할 수 있었다. 그러나 방송의 디지털전환은 더 이상의 아날로그 텔레비전을 통한 방송시청을 불가능하게 만들어 수용자들이 수장기를 구입해야 하는 등 적극적인 대처를 요구하는 강제적 상황을 만들고 있다.

텔레비전이 발명된 뒤 청소년들의 폭력적 행위조장 등과 같은 유해성 및 ‘바보상자’ 등의 무익성 논란은 오랜 시시비비의 대상이었다. 그럼에도 불구하고 일상생활에서의 텔레비전의 영향력은 더욱 확대되어 최근에는 ‘생활필수재’의 지위로까지 격상된 것처럼 보인다. 텔레비전 보급대수의 증가와 다양한 콘텐츠와 다채널 서비스의 케이블, 위성방송의 점진적인 확산은 이를 잘 말해 준다.

특히 경제적 문제와 또는 신체적 조건, 장애 등으로 사회적 접촉과 활동의 빈도가 낮은 고령인구와 장애인 등 일부계층에게 텔레비전은 없어서는 안 될 존재로 여겨진다. 이들에게 텔레비전은 일상의 즐거움이자 각종 오락 활동의 대리만족이며 사회를 바라보는 창이기도 하다. 노인들에게는 텔레비전은 오락과 휴식, 정보의 원천이라는 의미를 넘어 친구나 가족과 같은 존재로 자리하고 있다.

아날로그 텔레비전이 디지털격차와 거리가 먼 세대와 계층을 초월하는 보편적인 미디어였다면 디지털 텔레비전은 쌍방향과 능동적 이용이라는 속성으로 ‘디지털 디바이드’(digital divide)를 만들어내는 지능형 미디어이다. 따라서 노인들은 디지털시대에도 다양한 디지털미디어와는 친밀해지지 못하고 아날로그 시대에 일방적인 서비스를 제공해주는 텔레비전에 일상적으로 매우 자연스럽게 포획되어 있다는 것이다(김영주, 2007). 디지털 텔레비전의 고화질, 다채널 등의 물리적 속성은 장애인이나 노인들에게 쉽게 받아들여질 수 있지만 T-커머스 등 다양한 새로운 서비스는 이용의 두려움과 소외의 대상이 될 수 있다.

문제는 방송의 디지털전환은 이들에게 능동적인 이용자로서의 적극적인 시청행위 변화를 요구하며 심지어는 이들이 텔레비전을 시청할 수 없는 상황에 이르게 하는 디지털 디바이드와 디지털소외를 가져온다는 것이다. 1990년대 중반이후 인터넷과 컴퓨터의 보급, 이용에 초점이 맞춰졌던 디지털 디바이드의 현상이 디지털방송의 실시와 방송의 디지털전환이라는 시대적 상황 속에 텔레비전 방송분야로 확대되는 것이다. 노인 등 일부 계층에게 TV는 의식주 다음의 생활필수재로서 없으면 기본적인 생활이 불가능하다



고 할 정도이다. 이들에게 텔레비전 시청은 컴퓨터나 인터넷 이용과는 별개차원의 생활 문화인 것이다.

한국은 2008년 2월26일 디지털전환 특별법을 국회에서 통과시켜 2012년까지 방송의 디지털전환을 완료하기로 했다. 아날로그방송의 종료가 불과 3년 반 앞으로 다가온 것인데, 현재까지 전체 시청자 가구 중 디지털 텔레비전을 구입한 비율은 30%가 되지 않는 것으로 각종 조사는 말해주고 있다. 한국과 비슷하게 디지털전환 일정을 잡고 있는 선진국의 경우 대부분 디지털 텔레비전을 구입한 비율이 50%를 넘거나 일부국가는 80% 전후에 이른 것을 고려하면 상황은 심각하다.

이들 나라는 이미 방송의 디지털전환을 보편적서비스가 강화되어야 할 국가적 정책분야로 규정하고 정책적 지원과 홍보커뮤니케이션, 디지털 리터러시 교육을 치밀하고 체계적으로 수행하고 있는 것과 비교하면 우리의 상황은 그렇게 밝지 못한 형편이다. 예를 들어 사회 및 가족과 고립된 노인, 대도시의 고질적 난시청 지역과 전남의 외딴섬 가구, 강원도 산간오지 주민, 대도시 영세민들에게는 2012년 어느 날 텔레비전 방송을 보지 못하는 방송의 디지털 디바이드가 현실이 될 수도 있다. 앞에서 말했듯이 무료 지상파 방송의 아날로그 종료와 준비없는 디지털전환은 텔레비전이 생활필수재라고 할 수 있는 이들 계층과 주민들에게는 디지털 재앙을 일으킬 수도 있는 것이다. 디지털전환에 따라 지원대상을 구체화한 영국의 HS(Help Scheme)계획과 미국의 전 국민 대상 쿠폰지급 같은 적극적 디지털전환 지원대책은 우리가 시급히 참고할 사항이다.

본 보고서는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 2장은 인터넷에 기반한 디지털 디바이드의 기원적 개념과 초기의 개념, 그리고 최근 확장되고 있는 디지털 디바이드의 개념을 정리, 분석한다. 3장은 방송과 디지털 디바이드의 관계가 설명된다. 디지털전환으로 야기되는 방송의 디지털 디바이드 개념을 살펴보기 위해 우선 보편적서비스(universal service)로서의 방송을 고찰하며, 인터넷 중심으로 모색된 디지털 디바이드의 해소를 위한 여러 방안을 방송에 적용시켜 디지털 디바이드를 해소하는 분석틀을 마련한다. 또한 공공재로서의 방송의 특성을 대비시켜 시장적 기능에 앞서 정부의 개입이 필요한 이유가 고찰되며, 구체적인 방법으로 보편적서비스의 적용과 디지털 리터러시, 커뮤니케이션 확대가 강구된다.

4장은 구체적 사례로 한국의 디지털전환 특별법을 분석하고 방송의 디지털 디바이드를 해소하기 위한 각국의 사례를 비교, 고찰한다. 5장에서는 예상되는 방송의 디지털 디바이드를 해결하기 위해 정확한 실태파악에 따른 지원예산 확대 등 정부의 적절한 지원정책 수립과 전국가적 차원의 디지털미디어 리터러시, 디지털전환에 대한 공공역역의 담론 활성화가 시급하다는 결론이 도출된다.



II. 디지털 디바이드

1. 디지털 디바이드의 개념

‘디지털 디바이드’(digital divide)를 이해할 때 ‘접근성’은 가장 기초적이고 핵심적인 개념이라고 할 수 있는데 연구자들은 디지털 디바이드를 간단명료하게 ‘정보기기, 또는 정보기술에 대한 각 계층 간 접근성의 차이’로 보는 것에 대체적으로 동의한다(최병일, 2001; 강진숙, 2002). 디지털 디바이드의 사전적 의미는 이에 주기성을 더해 ‘디지털기술에 정기적이고 효과적인 접근을 할 수 있는 사람과 그렇지 않은 사람들 간의 간격’이다(Wikipedia, 2008; 미국상무부, 1997).

접근성과 함께 활용, 또는 이용의 개념은 디지털 디바이드를 설명하는 또 다른 한축이다. ‘정보의 불평등한 접근이나 활용’(서이중, 2001; 강진숙, 2002)이나 ‘디지털정보에 접근, 이를 이용하는 집단의 존재 유무’(조정문, 2001)로 디지털 디바이드는 정의되기도 한다. 정보격차해소에 관한 법률(2001)은 ‘정보격차라 함은 경제적, 지역적, 신체적 또는 사회적 여건으로 인해 정보통신망을 통한 정보통신서비스에 접근하거나 이용할 수 있는 기회에 있어서의 차이’라고 정의하고 있다. 정보격차 또는 디지털 디바이드의 문제를 접근과 함께 이용의 개념으로 명확히 하고 있는 것이다.

한편으로 접근과 이용의 이분법적 분석은 보다 더 이용의 측면으로 무게중심이 옮겨져야 한다는 연구자들의 지적이 제기되고 있다(Bonfadelli, 2002; DiMaggio, Hargittai, Neuman & Robinson, 2001). 올드미디어나 전화통신과는 달리 인터넷이나 뉴미디어는 그 질적 특성으로 인해 이용의 문제에 초점이 모아져야 한다는 것이다. 미디어 리터러시(media literacy)개념이 필요한 ‘이용의 영역’은 제2단계 디지털격차까지 일어날 수 있는 곳으로 강조되고 있다(Hargittai, 2002).

ITU는 결과적 혜택을 강조하며 디지털 디바이드를 ‘디지털 기술로부터 이익을 볼 수 있는 사람과 그렇지 않은 사람과의 간격’으로 정의하고 있다. ITU는 이 정의가 연구자들 간에 아직 완전한 동의가 이루어지지 않는다는 것을 전제하며, 디지털 디바이드는 직접적인 접근 개념보다는 실질적으로 디지털기술로 누가 이익을 얻을 수 있느냐의 문제라고 설명하고 있다(ITU, 2006).

OECD(2001)는 사회경제적 수준에서 디지털 디바이드의 개념을 강조하고 있다. 즉 ‘서로 다른 사회경제적 수준에 따라 정보와 커뮤니케이션 접근 기회가 달라 개인과 가정, 기업, 지역차원에서 발생하는 격차’가 디지털 디바이드라는 것이다. 또 사회경제적 수준범주를 확장시켜 ‘디지털 디바이드란 지식과 정보에 대한 접근정도가 계층별, 성별, 지역별, 소득별, 국가별로 불평등하여 정보와 지식의 습득, 활용의 격차현상이 일어나는 현상’으로 설명되며(유병규, 2000) 강진숙(2002)은 문화적 기능의 차이를 이에 첨가



하기도 한다.

주지하다시피 디지털 디바이드¹⁾의 개념은 지식격차 또는 정보격차가설로부터 출발한다. 매스커뮤니케이션이 서로 다른 사회계층의 구성원들 간에 지식을 차별적으로 증가시키는 효과를 가져 온다는 티치너 등(Tichnor, Donohue & Olien, 1970)의 가정은 아직 유효해 보인다. 즉 지식은 추가적인 정보의 유입에 따라 늘어나지만 높은 사회경제적 지위에 있는 사람들의 지식이 더 많이 증가된다는 것이 이 가설의 가정이다. 이에 따라 이 계층의 격차에 따라 지식격차는 상대적으로 커진다. 사회경제적 지식의 높고 낮음은 커뮤니케이션 기술의 차이를 존재하게 만들며 이미 저장되거나 습득되어 있는 배경지식의 양에도 차이가 존재하기 때문에, 또 본질적으로 매스미디어시스템 자체가 사회경제적으로 높은 지위에 있는 사람들에게 맞추어져 있다는 것이다.

디지털 디바이드의 논의의 근저에는 디지털기술이 가져다주는 정보가 일부 계층의 특권이 아닌 보편적인 서비스, 즉 사회공공재의 성격을 지니고 있다는 인식이 깔려 있다. 즉 현대정보사회에서 인터넷 서비스 같은 디지털테크놀러지는 인간의 기본적인 의사소통욕구를 충족시켜주는 일종의 사회적필수재의 성격을 가지는 것으로 사회경제적으로는 최저생활을 유지시켜주는 '생계재'이다. 그러므로 모든 사람은 최저생활 수준의 정보서비스를 누릴 권리를 보호받아야 한다(염명배, 2003). 따라서 디지털 디바이드는 사회적 통합, 기회의 평등과 관련되어 있는 사회정치적 문제로 초점이 모아진다. 특히 선진사회는 민주적이고 경제적 과정을 겪으면서 디지털기술에 더욱 의존하게 되는데 디지털 디바이드는 여기에서 파생되는 사회정치적 문제로 파악된다.

디지털 디바이드의 원인으로는 교육정도에 따른 커뮤니케이션 기술능력과 보유지식, 적절한 사회접촉 여부 등을 들 수 있으며(Bonfadelli, 2001), 보다 복합적으로 경제적 요인과 교육적 요인, 심리적 요인, 정책적 요인으로 구분되기도 한다(노병성, 2001). 디지털 미디어에 대한 접근에는 최소한의 비용이 뒤따라야 하는데 현실적으로 이를 감당할 수 없는 것이 경제적 요인이며, 디지털 미디어에 대한 사용방법을 강조한 교육적 요인, 정보를 이용하고자 하는 동기문제에 초점을 맞춘 심리적 요인, 정부의 디지털미디어에 대한 정책부재나 정책오류로 생기는 정책적 요인이 그것이다. 강진숙(2002)은 경제적 조건, 문화적 조건, 사회적 조건으로 디지털 디바이드의 원인을 구분하는데, 그는 문화적 조건으로 교육수준과 도서관 접근가능성, 언어구사력을 들고 있으며 사회적 조건으로는 지역정보 부족과 문화적 다양성의 결핍 등을 들고 있기도 하다.

1) 디지털 디바이드는 1993년 미국소비자단체가 인터넷회사에 대해 가난한 사람들을 위한 부가서비스를 요구한 상황에서 처음 언급되었는데 이후 클린턴 행정부의 상무차관보이자 기술보좌관이었던 래리 어빙(Larry Irving)이 일련의 리포트에서 디지털 디바이드를 집중적으로 사용하면서 이 용어를 대중적으로 유행시켰다



디지털 디바이드의 발생의 원인으로 개인의 동기, 즉 심리적 문제를 집중파악한 반 다이크(van Dijke, 2005)는 디지털기술에 대한 관심부족과 우려 등이 접근과 이용을 위한 동기유발에 영향을 미친다고 강조한다. 그는 디지털미디어와 디지털기술에 대해 이를 갖지 못한 집단이란 기준이외에도 원하지 않은 집단이 있음을 덧붙인다. 인터넷이나 디지털미디어에 대해 불필요하다거나 불편하다는 인식을 갖고 있어 스스로 디지털정보를 얻을 필요를 느끼지 못하는 자발적인 형태의 디지털격차 하위집단이 존재한다는 것이다.

이상의 논의에 따르면 디지털 디바이드란 '지역이나 계층, 교육수준, 사회적 접촉, 소득, 성별 등 사회경제적 수준과 문화적 배경, 심리적 동기가 다른 사람들은 디지털 테크놀러지에 접근하는 기회가 상이하므로 이로 인해 이익을 얻는 기회도 다르다는 것'으로 요약될 수 있다. 이 디지털 디바이드는 정책이나 교육, 사회적 접촉수준에 따라 더욱 심화될 수도 있고 간격이 줄어들 수도 있다(Servon, 2002).

최근의 연구동향은 디지털 디바이드를 방지할 경우 지역과 계층 간의 격차가 더욱 벌어져 사회적 악영향을 미칠 것이라면서 디지털 디바이드의 해소에 초점을 맞추고 있다. 디지털 디바이드, 즉 필요한 정보매체에 제대로 접촉할 수 없다는 것은 일종의 장애로까지 인식되고 있기도 한데(Compaine, 2001), 그 심각성은 단순한 불평등요인이 아니라 다른 사회적 불평등 요소와 연계하여 상호 상승작용을 일으킴으로써 사회적 불평등을 심화시키고 사회갈등을 일으키는 순환적 인과관계를 일으킨다는 데 있다(서이중, 2001).

2. 디지털 디바이드 개념의 확장

접근과 이용이라는 이분법적 접근에 최근 인터넷은 물론 디지털미디어를 문화적 차원에서 이용하는 활용 또는 수용의 개념이 추가됐다. 즉 경제적이고 물리적인 차원의 이용성(affordability)으로만 디지털 디바이드를 설명할 수 없다는 것이다. 또 활용과 수용의 개념에 UCC(User Created Contents)의 예처럼 창조나 생산 분야로까지 디지털 디바이드의 개념은 확장되고 있다. 디지털 디바이드가 발생하는 미디어 분야도 전통적인 인터넷이나 컴퓨터 분야에서 멀티미디어, 디지털 방송분야로 확대되고 있다.

김종길과 김문조(2003)는 접근과 이용격차라는 기존의 논의 틀에 수용격차라는 개념분석을 시도한다. 그는 디지털 디바이드의 유형을 3가지 유형으로 나누고 제1유형을 정보기기의 확보여부를 경제력으로 분석한 접근격차라고 한다. 제2유형은 정보기기 활용 교육에 비용을 지불할 수 있는 여부를 구분한 활용격차, 여기에 정보의 주체적 향유, 즉 '읽의 폭'을 넘어 '읽의 깊이'를 요구하는 수용격차를 제3의 유형으로 들고 있다. 제3유형의 수용격차는 컴퓨터나 디지털미디어 매체를 능수능란하게 활용하기 위해서는 독서나 담론, 유의미한 인간관계 같은 문화적 영향력이 크다고 설명한다. '이동표적'이라는 개념을 도입하



며 디지털 디바이드의 논의를 다차원과 상황, 조건 속에서 분석하고 있는 강홍렬 등(2002)은 “화살을 쏠 때 움직이는 이동표적처럼 정책을 통해 해소하고자 하는 표적이 하나의 기술요소에서 다른 기술요소로 움직이고 있다”고 설명한다. 따라서 디지털 디바이드의 표적은 하드웨어에서 콘텐츠로 이동하는 추세에 있다는 것이다.

접근과 이용의 구분에 다시 기술적, 사회적 개념이 교차로 적용되기도 한다(유지연, 2003). 따라서 기술적 접근은 인프라와 하드웨어, 사회적 접근은 구매력과 자각, 언어, 콘텐츠로 분류되며 기술적 이용은 기술적 활용능력, 사회적 이용은 자원동원과 사회운동, 시민참여 등으로 분류되고 있다. 반다이크의 4가지 접근 유형도 디지털 디바이드를 보다 복합적으로 이해하는데 유효하다. 개인의 심리적 문제를 강조한 ‘동기적 접근’, 개인들의 매체이용을 저해하는 요소로 경제적 요인과 신체적 요인을 든 ‘물리적 접근’, 미디어를 다룰 수 있는 ‘숙련기술(skill) 접근’, 미디어의 이용시간을 든 ‘이용(usage) 접근’이 그 것이다.

따라서 디지털 디바이드는 순차적으로 진행되며 다차원적이고 복합적인 상황 속에서 동태적으로 발생되기 때문에 물리적 접근 및 이용과 같은 하드웨어적 접근으로는 파악이 어려우며 사회문화적 구조 속에서의 활용과 수용, 생산개념이 추가될 때 전체적인 파악이 가능하다.

인터넷의 출현에 따라 등장한 디지털 디바이드의 발생영역도 방송과 통신융합시대를 맞아 디지털미디어 분야로의 확장이 불가피하다. DMB와 IPTV, Wibro 등 디지털융합미디어의 출현은 컴퓨터의 보유와 인터넷 접근으로 한정됐던 디지털 디바이드의 문제를 급속히 확산시키고 있다. 예를 들어 최근 시험방송을 실시한 IPTV는 방송과 통신의 물리적 구분을 불가능하게 만들며 따라서 방송과 인터넷 서비스의 구분을 의미 없게 하고 있다.

디지털 디바이드에 대한 기존의 논의들이 통신패러다임에 머물렀다면 문화영역의 뉴미디어로 디지털 디바이드의 논의가 확장되어야 한다는 주장도 제기됐다(유선영, 2006). 그는 디지털 디바이드의 논의를 ‘지식격차’, ‘정보격차’ 가설에 바탕을 두면서 정보의 기술적 효과와 효용성에 초점을 맞추어 계층 간, 지역 간, 국가 간 정보의 빈익빈, 부익부 문제를 사회경제정의 차원에서 설명한다. 따라서 통신 패러다임에 입각한 정보격차론 및 디지털 디바이드론이 사회적 의제를 지배하면서 커뮤니케이션, 미디어, 방송과 같이 문화영역으로 간주된 부문들도 통신 패러다임에 의해 재정의 되었다고 주장한다. 따라서 방송, 영화, 케이블, 위성방송 등 뉴미디어 부문의 문화적 성격은 의제화되지 못했으며 인터넷, 멀티미디어, 디지털 미디어의 생산과 수용이 초래하는 문화적 차원의 변화들에 대해서는 상대적으로 소홀하거나 전체 논의과정에서 심각하게 다루지 않았다고 설명했다.

적어도 HDTV, DMB, IPTV와 같이 통신과 방송이 융합형태인 새로운 형태의 미디어들이 현실화되기 이전까지는 통신적 시각으로 정보격차를 설명하는 것의 문제는 드러나지 않았다고 할 수 있다. 방송과 통



신은 분명히 별도의 영역으로 존재했기 때문이다. 그러나 통신과 방송의 경계를 무너뜨리는 디지털 컨버전스는 새로운 분석틀을 요구하고 있다. 디지털 시대에 디지털화한 텔레비전은 또 다른 차원에서 디지털 격차를 만들어 낼 수 있는 지능형 복합미디어로 진화하고 있기 때문이다.

[표 1] 가구당 정보화기기 보유현황

(단위: %)

구분	2005.6	2005.12	2006.6	2006.12	2007.6
컴퓨터(데스크탑)	78.5	78.9	79.4	78.5	78.2
MP3 플레이어	17.5	21.7	27.7	30.5	31.7
디지털 TV			7.6	16.8	18.1
DVD플레이어			9.1	14.1	
노트북	8.7	8.1	10	11.6	13.1
DMB수신기			1.3	4.7	5.6
PDA	2.2	2	3.1	1.5	1.7

※ 출처: 방송통계자료집 p.98

[표 1]은 가구별 정보화기기의 품목별 보유비율이 컴퓨터나 PDA 같은 정보통신기기에서 방송미디어로 확산되는 현상을 보여준다. 따라서 디지털 디바이드가 일어나는 분야가 확장되고 있다는 것을 나타낸다.

방송의 디지털전환으로 인한 디지털TV 보유여부는 디지털 디바이드를 강제적으로 발생시키는 환경을 초래하고 있다. 즉 인터넷이나 컴퓨터, DMB, IPTV는 수용자의 자발적 의지로 선택을 하지 않아도 되는 이른바 선택적 소비재라고 할 수 있다. 그러나 지상파 디지털수상기는 개인의 선택유무를 넘어서서 누구나 제공받아야 하는 보편적서비스 문제를 발생시키고 있는 것이다.

디지털 디바이드의 논의는 접근과 활용의 문제를 넘어 소비, 생산의 격차문제로 까지 확산되고 있다. UCC의 전파가 대표적인 사례이다. UCC에서 보는 것처럼 생산에서의 격차는 또 다시 접근과 활용으로 되돌아와 격차의 간격을 더 넓힐 것이라는 점 때문에 격차의 폭이 점점 더 커질 것이라는 전망이 지배적이다(한국정보문화진흥원, 2005; 김사승, 황인성, 2006). 웹 2.0에 기반한 일반인들의 UCC의 생산은 디지털 디바이드 발생의 새로운 영역이다.

이상의 논의를 [표 2]와 같이 종합하면 디지털 디바이드의 개념은 방송통신 컨버전스와 디지털 테크놀러지의 발전에 따라 그 수준과 배경, 대상이 확장될 수 있다. 즉 접근과 이용의 차원에서, 활용과 수용, 더 나아가 생산의 문제로까지 디지털 디바이드의 수준은 확장된다. 또 기술적 면과 경제적 면으로만 파악됐던 디바이드의 배경이 사회문화적인 영역으로 넓혀지고 있다. 대상도 인터넷과 컴퓨터에서 디지털미디어



로 확대될 수 있다.

[표 2] 디지털 디바이드 개념 확장

수 준	접근, 이용	→	활용, 수용, 생산
배 경	기술적, 경제적	→	사회문화적
대 상	인터넷, 컴퓨터	→	디지털 방송미디어

3. 디지털 디바이드의 해소

로저스의 S모형²⁾과 노리스의 계층화 모형³⁾으로 정리되는 디지털 디바이드에 대한 전망은 축소와 확대 두 방향에서 예견되어 왔지만 최근에는 확대론이 우세한 것으로 판단된다. 축소입장론자들은(Naisbitt, 1982; Toffler, 1990; Negroponte, 1995; Compaine, 2002) 정보화가 진전될수록 디지털기술과 서비스가 확산되어 정보격차는 자연스럽게 해소되기 때문에 정부의 역할은 시장경제 체제유지를 위한 가격하락과 기술개발을 유도해야 하는데 그쳐야 한다고 주장한다. 티치너 등의 지식격차 가설은 인터넷의 등장으로 다시 논쟁의 주요대상이 되어 왔다. 정보화가 진전될수록 정보격차가 확대된다는 입장론은(Perelman, 1998; Norris, 2001; Van Dijke, 2005) 디지털매체의 기술확산 속도가 매우 빨라 그 접근과 사용에 있어 계층화가 불가피하며 그 불평등은 더 심해진다고 보고 있다.

디지털 디바이드의 해소를 위한 시각은 2가지로 나뉜다. 공적개입, 즉 이용자를 중심으로 한 국가정책의 개입이 우선되어야 한다는 시각(van Dijke, 2005; 박은희, 2007; 강미은, 2001)과 보다 쉬운 기술개발을 통한 시장적 접근이면 충분하다는 견해가 그것이다(Compaine, 2001; Thierer, 2000). 컴페인(Compaine)등은 시장에서 저렴하고 소비자가 이용하기에 편리하고 단순한 제품이 나올 수밖에 없기 때문에 시장의 작동에 따라 디지털 디바이드는 궁극적으로 줄어들 것이라고 본다. 따라서 공적 개입은 낭비이며 기다리며 지켜보자는 식의 시장적 접근론을 전개하고 있다. 이런 접근방법은 사회의 제반 구조를 무시하고 지나치게 기술의 가치중립성에 의존해 특정한 사회의 환경과 조건을 무시한다는 비판을 받기도 하지

2) S-모형은 기술혁신의 적용과정에서 초기에는 소수엘리트들만 수용하여 기술의 수용확산이 느리지만 성숙단계가 되면 다수가 기술을 수용하게 되어 기술확산이 급속하게 이루어지고 이후 보급수준이 포화상태에 이르는 것을 가리킨다. 사회학자 소로킨과 트레이드 등이 주창한 것을 로저스가 발전시켜 정리했다.

3) 기술의 중기, 후기수용자는 초기수용자에 비해 기술수용 속도를 따라잡지 못해 접근과 이용의 계층화는 지속된다는 것이다.



만 보다 편리한 기술의 개발은 디지털미디어의 사용 환경을 편리하게 할 수 있다는 일반적 기술결정론에 근거한 것으로 보인다.

반다이크(van Dijke, 2005)는 디지털 디바이드의 문제는 매우 시급하며 방관자적인 이런 시장론은 매우 위험하다고 반박한다. 컴페인이 물리적 접근으로 디지털 디바이드에 초점을 맞추고 있을 뿐 아니라 TV나 라디오, 전화, VCR 같은 올드미디어에만 대상을 국한하고 있다며 강하게 비판했다. 정부의 정책적 개입은 대부분 적극적인 유인책과 보상을 부여하는 일차원적인 방법으로 전개되고, 보다 구조적으로 시장에 개입해 불공정거래 규제 같은 정책적 통제정책을 통해서도 정부는 디지털 디바이드의 해소를 추구한다.

세계 각국은 1990년대 후반부터 디지털 디바이드의 문제가 시장의 원리로 쉽게 해결될 수 없다는 것을 인식하고 정부차원에서 법과 제도적으로 이를 해소하기 위한 노력을 해왔다. 미국의 경우 클린턴 정부 이후 정권을 넘겨 받은 부시행정부도 디지털 디바이드 해소문제에 각별한 관심을 보였다. 디지털 디바이드의 해소문제는 정부의 몫이 아니라던 1996년 커뮤니케이션법은 클린턴과 부시정부로 이어지는 미국정부의 우려를 씻어내지 못했다. 디지털전도사 빌게이츠가 자신의 저서 ‘미래로의 길’ (1995)에서 디지털 디바이드는 초고속정보고속도로(Super Information Highway) 건설 등으로 쉽게 사라질 것으로 예상했지만 이후 스스로 이 문제에 대한 기업예산을 배정한데서도 알 수 있듯이 디지털 디바이드 문제의 심각성은 잘 나타난다고 하겠다.

한국도 지난 2001년 정보격차해소에 관한 법률을 제정하고 정보격차문제를 전담하는 한국정보문화진흥원을 설립했다. 정보격차해소에 관한 법률 1조는 “이 법은 농어촌 지역 주민, 장애인, 노령자, 여성 등 경제적, 지역적, 신체적 또는 사회적 여건으로 인하여 생활에 필요한 정보통신서비스에 접근하거나 이용하기 어려운 자에 대하여 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 이용을 보장함으로써 이들의 삶의 질을 향상하게 하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 디지털 디바이드의 해소문제는 정부차원의 법적인 제도로 이루어질 수 있다고 천명하고 있는 것이다. 정부는 여기에서 지원대상자 선정, 연구개발, 정보화 교육, 재원조달과 운영에 관한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.

이렇듯 정부는 정보소외계층에 대해 교육과 무상지원 같은 공공성을 강조하는 방향으로 정책을 꾸준히 전개해 왔다. 정보접근을 위한 인프라구축으로 인한 정보연결성(connectivity)과 기본적인 정보접근 비용이 저렴해 대부분의 국민들이 정보를 활용할 수 있는 능력(affordability)은 디지털 디바이드의 기본적인 해소책인데(황해선, 1993) 한국은 선진국 수준으로 정책수립과 집행이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

디지털 리터러시, 또는 미디어 리터러시는 디지털 디바이드의 해소의 중요한 개념이다. 전통적으로 정



보격차를 해소하는 하나의 방안으로 거론되어 온 미디어 리터러시를 초기 연구자들은 ‘여러 유형의 미디어에 접속해 분석하는 능력’ (Davis, 1992), ‘이러한 미디어를 이용하여 커뮤니케이션을 할 수 있는 능력’ 이라고(Ahferheide, 1993) 정의했다. 미디어 리터러시는 1970년대 인쇄미디어뿐만 아니라 영상미디어를 이해하기 위한 개념으로 도입됐으며 실버블라트(Silverblatt, 1995)와 포터(Potter, 1998)는 ‘미디어 리터러시를 시청각 매스미디어를 이해하는데 필요한 많은 양의 정보를 분석하는 능력’ 이라고 정의했다. 미국 도서관 연합회(The American Library Association, 1989)는 정보의 위치를 찾고 이를 해석, 평가하는 능력을 정보 리터러시라는 용어로 표현했으며 영국의 오프콤(Ofcom, 2008)은 미디어 리터러시를 다양한 상황 속에서 커뮤니케이션에 접근하고 이해하며 커뮤니케이션을 만들어낼 수 있는 능력이라고 정의했다. 오프콤이 여기에서 가리키는 미디어는 인터넷과 모바일폰, 디지털TV를 가리키는 전자미디어인데 미디어 리터러시의 차원을 정보를 인지하고 이해하는 수준을 넘어 정보에 대한 의문을 던지며 분석하고 평가하는 비판적 사고기술까지 요구하고 있다. 유럽집행위원회(European Commission, 2008)도 디지털환경에서의 미디어 리터러시 문제를 심각히 인식하고 있는데 EC는 현대문화의 중요한 부분으로 일상에서 부딪히는 영상과 음향, 메시지의 힘에 접근하여 이를 분석하며 평가하는 능력과 개인적 차원에서 이용하는 미디어 안에서 소통하는 능력으로 정의한다. 청소년들의 광고해석에 미디어 리터러시의 필요성을 들며 EC는 미디어 리터러시 문제를 다각도로 연구하고 있다. 리빙스톤(Livingstone, 2005)은 ‘미디어 리터러시로 시민들은 민주주의에서의 참여와 능동적 시민의식을 가지며, 지식경제하에서의 경쟁력과 선택, 평생학습과 문화적 표현과 자기충족 등을 이룰 수 있게 된다’ 고 본다. EC의 미디어 리터러시 연구보고서(2007)는 텍스트를 읽고 쓰며 이해하는 차원의 미디어 리터러시는 이제 고전 리터러시(classic literacy)로 분류되어야 하며 디지털로 인한 미디어 융합환경에서 미디어 리터러시는 새롭게 쓰이고 있다고 보고했다.

디지털 리터러시는 프린트 미디어의 활용교육에서 출발한 미디어 리터러시와 컴퓨터 리터러시, 정보 활용 능력을 강조한 정보 리터러시 등이 디지털환경시대에 압축된 단어로 볼 수 있으며 최근 빈번하게 사용되는 용어이다. 디지털 리터러시는 디지털환경의 특성인 능동적인 수용자와 쌍방향성, 커뮤니케이션의 네트워크화로 인한 매체환경에 따라 생성된 개념이다. 백육인(2001)은 디지털 리터러시를 컴퓨터나 네트워크의 물리적 접근이 필수적이라는 고전적인 의미에 더해 콘텐츠활용과 검색능력, 공동체형성과 지식정보의 나눔 능력을 들고 있다. 디지털환경에서 개인은 능동적인 주체로서 정보선택을 하고 활용한다는 것이다. 길스터(Gilster, 1997)는 디지털 리터러시를 ‘컴퓨터로 표현되는 복합적 형태의 수많은 정보들을 이해하고 사용하는 능력’ 이라고 정의했다.

워샤우어(Warschauer, 2003)는 여기에 ‘멀티미디어 리터러시’, ‘컴퓨터매개 커뮤니케이션 리터러시’



개념을 추가하며 멀티미디어 콘텐츠를 이해하고 생산하는 능력으로 ‘멀티미디어 리터러시’를, 이메일과 채팅, 화상회의 등 온라인 커뮤니케이션을 가능하게 하는 기술을 ‘컴퓨터매개 리터러시’로 정의했다. 햄링크(Hamelink 2001)는 자본의 개념을 도입해 ‘정보자본’이라는 단어를 구사하며 재정적 능력, 기술적 숙련, 정보선택과 평가, 정보이용의 동기의 네 가지 범주로 표현한다. 햄링크의 정보자본 개념은 반다이크의 접근의 4 범주 개념과 유사하게 비쳐진다.

이 글에서는 디지털과 미디어라는 두 단어를 함께 결부시켜 디지털환경에서 방송미디어를 이해하는 리터러시를 ‘디지털미디어 리터러시’라고 정의하고자 한다. 디지털 환경의 디지털 테크놀러지를 대표하는 ‘디지털’의 개념과 방송의 포괄개념인 ‘미디어’를 결합한 ‘디지털미디어 리터러시’라는 표현으로 방송의 디지털 디바이드를 분석하는데 큰 오류는 없을 것으로 보인다.

[표 3] 반다이크의 디지털격차를 줄이기 위한 정책적 도구

배경		정책도구들
물질적 접근	기술적	기술확산 보편적서비스(혁신, 투자) 퍼블릭 액세스 보편적서비스(자금지원, 규제)
	경제적	불이익집단에 보조
동기적, 숙련, 이용접근	교육적	교육적 투자 : 컴퓨터네트워크 구비 특별반 운영 교사훈련 교육프로그램 개발
	심리적	인식프로그램(캠페인) 시범사업
	사회문화적	콘텐츠와 응용개발

※출처: van Dijke, Deepening Digital Divide(2005) p. 192

접근의 범주 속에서 디지털 디바이드를 좁히는 네 가지를 들고 있는 반다이크의 분류([표 3] 참조)도 미디어 리터러시 차원에서 이해될 수 있다. 컴퓨터와 인터넷의 보유와 콘텐츠에 대한 ‘물리적 접근’을 제외하면 디지털기술의 사용에 대한 ‘동기적 접근’, 교육 외에 보다 더 많은 현장실습, 전략적, 정보적, 도구적 차원의 디지털능력을 가르치는 ‘숙련접근’, 적절한 소프트웨어와 하드웨어의 보급, 디지털기술을 적절히 이용하는 지의 여부와 이용시간 등을 의미하는 ‘이용접근’이 그것이다.

물리적, 경제적 조건 등으로 디지털미디어에 접근하고 이용할 수 없는 이들 외에 심리적인 문제, 즉 디



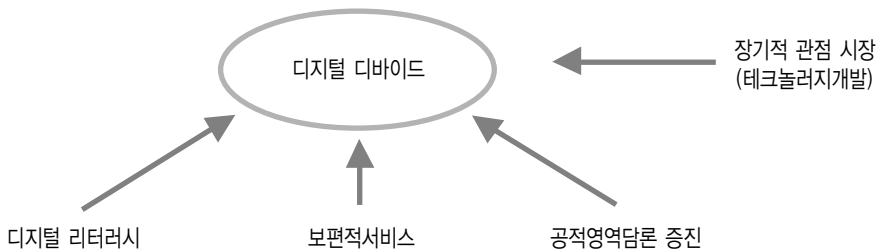
지털미디어를 원하지 않거나 디지털미디어가 부담스러워 접근을 꺼리는 부류들이 있다. 더 나아가 컴퓨터나 디지털 미디어에 대해 우려와 걱정, 심지어는 공포를 느끼는 사람들이 존재한다. ‘디지털 포비아(digitalphobia)’ 나 ‘컴퓨터포비아(compuphobia)’ 증세로 까지 표현되는 디지털 거부자들에게 대한 파악도 디지털 디바이드의 해소 연구에 중요한 부분이다.

반다이크는 물리적으로 미디어를 접근할 수 있음에도 이용을 꺼리는 사람들을 회피자(net evaders)로 규정하는데 렌하트 외(Lenhart et al., 2003)의 조사에 따르면 이들은 인구사회학적으로 상위에 위치하며 도시보다는 교외에 거주하며, 높은 교육수준 등의 특성을 지닌다. 또 과거에 미디어를 이용하다 이용의 복잡성과 시간의 부족 등으로 미디어 이용을 포기하거나 상시이용자에 비해 이용량이 떨어지는 사람들은 ‘탈락자’(drop-out), 또 내외부적 요인으로 새로운 미디어의 접근을 거부하는 ‘비접근자’(the truly unconnected), 미디어를 채택했지만 간헐적으로 이용하는 ‘간헐적’(intermittent) 미디어 이용자도 디지털포비아 유형에 속한다.

영국의 경우(Ofcom, 2005) 디지털전환에 거부감을 느끼고 있는 사람들이 전 인구의 6%, 디지털전환 이후에 아예 TV 없이 지내겠다는 적극적인 거부자들도 2%에 달하는 것으로 나타났으며 디지털영국(Digital UK) 조사에서는 디지털전환을 아예 하지 않을 것이라고 대답한 사람이 3%로 조사됐다.

인터넷이나 디지털미디어가 확산되기 이전의 초기 지식격차 또는 정보격차 연구자들은 지식격차의 극복을 위해 사회구성원들의 공동참여나 언론의 역할을 강조했는데 인터넷 등에서 물리적 접근의 문제들이 해결되면서 공적영역(public sphere)의 담론 활성화가 주목받고 있다. 비스워너 등(Viswanarth, Kahn, Finnegan & Potter, 1993)은 사람들로 하여금 집단적 활동에 참여하게 하는 것이 지식격차를 줄일 수 있는 전략이 될 수 있다고 주장한다. 또 특정 커뮤니케이션 캠페인의 목표수용자를 명확히 하고 메시지를 해당수용자 군에 맞도록 구성해야 지식격차감소에 효과적이라고 설명한다. 언론인들의 적극적인 정보제공 역할을 강조하는 주장도 있다. 맥레오드와 퍼스(McLeod&Perse, 1994)는 지식격차를 감소시키자 할 경우 언론인들로 하여금 정보의 유용성을 강조할 것을 제안한다.

[그림 1] 디지털 디바이드의 해소 방안





김종길과 김문조(2002)는 정보격차의 해소방안은 정보격차의 유형에 따라 다르며 제 1유형인 접근격차를 해소하기 위한 방안으로는 균등한 접근기회의 보장으로 사용자층을 확대하는 보편적서비스가 필요하며 활용격차와 수용격차유형의 해소를 위해서는 사회적 공론장의 확대와 정보화학습조직화를 통한 의사소통역량 강화가 필요하다고 주장한다. 정보통신기술의 도구적 성격을 강조하는 제 1유형의 정보격차 해소방안은 물리적 접근기회라는 용도의 증진을 목표로 하는 것인 반면 기술사회의 역동성을 중시하는 후속적 정보격차 해소방안은 의사소통능력의 향상을 궁극적 목표로 하는 것이다. 이들의 분석은 도구적 합리성에 상응하는 도구적 모델과 의사소통의 합리성에 상응하는 기술사회적 모델에 준거한 것이다(Kling, 2000). 선구적 연구자들의 디지털 디바이드 해소방안을 종합하면 [그림 1]과 같은 분석틀이 도출된다. 즉, 접근의 개념에서 파악되는 보편적서비스와 정보통신기기의 활용과 교육에 초점을 맞춘 디지털 리터러시, 언론의 역할과 공동체참여 등 사회의 정보 담론 기능 증진의 세 가지 측면에서 디지털 디바이드의 해소는 모색될 수 있다. 기술개발에 따른 시장의 기능은 장기적 관점에서 파악된다.

디지털 디바이드의 원인에 대한 기존의 연구는 교육과 경제적 능력, 사회계층, 성별 등 사회경제적 요인분석에만 치중해 세대간, 연령대별이라는 인구학적인 중요한 기준을 간과하고 있는 느낌이다. 반다이 크는 연령이라는 기준이 디지털 디바이드의 문제에서 가장 중요하며 평생교육을 통해 디지털스킬을 배워야 한다고 강조하고 있다. 인터넷의 예에서 보듯 디지털 테크놀러지는 사용자들이 보다 쉽게 사용할 수 있도록 발전하고 있으며 공공장소에서의 보급 확대와 보다 저렴한 가격 등으로 교육과 경제적 격차 같은 기준을 모호하게 만들고 있다. 그러나 노인들은 정신적, 육체적 퇴화로 인위적인 교육기회의 확대와 경제적 지원만으로는 디지털 디바이드를 쉽게 극복하기 어렵다. 장애인은 이미 디지털 디바이드 해소에 중요한 대상이 되고 있다. 지역, 계층, 소득 같은 큰 범주에 가려져 있지만 현대사회에서 장애인복지의 주요 정책으로 디지털 디바이드 해소문제가 점점 강조되고 있다.



Ⅲ. 방송과 디지털 디바이드

1. 보편적서비스와 방송

누구에게나 평등하게 제공되는 서비스, 보편적서비스(universal service)란 국민들이 인간다운 생활을 할 수 있도록 공공재화의 최소한 이용을 보장하는 것을 가리킨다. 자유민주주의를 지속하게 하는 정치철학을 배경으로 보편적서비스는 사회계층 간의 지리적 형평성, 비차별성, 기회균등원칙에 입각한다(곽정호, 2005). 통신에서의 보편적인 서비스는 온 국민이 언제 어디서나 적절한 값에 통신서비스를 제공받을 수 있어야 한다는 것으로 요약된다. 교통, 통신 분야에서 시작된 보편적서비스⁴⁾는 1934년 미국 통신법에서 규정된 뒤, 1996년 명시적인 비용보조제도가 채택되면서 출발지인 미국은 물론 전 세계 국가들의 정보통신정책의 주요이념으로 자리잡고 있다. 미국 커뮤니케이션법(1996)은 보편적서비스의 목적을 다음 3가지로 요약하고 있다. 합리적이고 저렴한 질적 서비스를 이용할 수 있도록 촉진하고 전국적으로 통신서비스의 접근을 늘리며 저소득층과 시골, 고립지역, 대도시지역과 비교해 비싼 가격을 지불하는 주민들에게 서비스가 가능하도록 하는 것이 그 내용이다.

보편적서비스는 당초 복점(dual service)적 경쟁 대신에 독점을 허용하는 것에 대한 반대급부적 성격으로 고안되었다. 독점의 특혜에 대한 소비자 보호제도로 시작한 이 제도는 초기의 개념과는 달리 사회적 형평성의 개념으로 확립되고 있다. 지리적 보편성, 지불의 보편성, 이용의 공평성, 소수계층 배려, 지속성 등은 보편적서비스의 주요내용이다. 방송분야에서 강조되는 공익성은 보편적서비스에 정치적 독립성이나 다양성, 질적 보장, 지역성 등 내용적 구성요소들을 함께 포함하고 있다. 따라서 보편적서비스와 방송분야의 공익성에는 ‘누구도 배제되지 않는 혜택’ 즉 소수계층 배려라는 공통분모가 존재하는 것이다.

[표 4]는 방송의 공익성과 통신의 보편적서비스의 개념차이를 잘 보여주고 있다. 기원과 배경, 정책방향에서는 다르지만 구성요인으로 보면 매우 유사한 내용을 보이고 있다. 특히 디지털 테크놀러지로 인한 방송통신의 융합은 이런 구분을 더 이상 필요하지 않게 한다.

방송은 통신 분야처럼 보편적서비스의 이념이 확고하게 정립된 것은 아니지만 공익성이 강조되는 전통적인 지상파방송, 특히 공공서비스 방송에서 이러한 점이 특히 강조된다. ‘지리적 보편성’, ‘지불의 보편성’ 같은 통신 분야의 개념에 ‘내용 및 편성의 보편성’, 즉 프로그램내용의 다양성이 덧붙여지는 것으로

4) 보편적서비스는 1908년 AT&T 사의 베일(Vail)이 주창한 것으로 그는 ‘한 정책, 한 시스템, 보편적서비스’를 내걸어 복점의 반대방안으로 이를 제시했는데 지금의 보편적서비스 개념과는 다르다. 1934년 미국 커뮤니케이션법은 전 미국민들에게 저렴하고 적절한 통신서비스를 제공해야 한다는 보편적서비스의 규정을 채택했다.



[표 4] 공익성과 보편적서비스의 개념차이

	공익성	보편적서비스
배경	서구	미국
기원	전파자원의 희소성 사회적 영향력	독점적 반대급부 사회적 형평성
구성요인	지리적 보편성 지불의 보편성 소수계층의 배려	지리적 보편성 저렴한 가격 이용의 공평성
정책방향	방송사업자 규제정책	이용자 지원정책

※ 출처: 이상식(2003), p.135 재구성

요약된다. 윤석민(1999)은 이를 ‘물리적인 방송신호 도달’, ‘서비스 이용가능성’, ‘서비스 내용’으로 표현하고 있다. ‘지리적 보편성’은 지상파의 난시청해소같이 국민들이 지리적 환경에 관계없이 지상파를 볼 수 있어야 함을 의미하고 ‘지불의 보편성’은 국민들이 무료 혹은 저렴한 가격으로 방송프로그램을 수신함을 뜻 하는데 소수계층에 대한 수신료 할인 등이 여기에 해당된다. ‘내용의 보편성’은 보도, 교양, 오락 등의 장르별 보편성을 의미하는 혼합편성이 그 예가 될 수 있다(정용준, 2006).

[표 5] 방송통신의 보편적서비스 제도분석

구분	방송	통신
법제화	암묵적인 보편적서비스	명시적인 보편적서비스
제공범위	지상파방송	시내전화, 도서통신, 긴급통신, 복지통신
제공사업자	아날로그 지상파방송 사업자	전국적 제공사업자 모든 사업자(긴급통신, 복지통신)
비용보조제도	수신료, 방송발전기금	비용보조제도
기금형태	별도기금 없음	정부통제하에 사업자간 정산

※ 출처: 광정호(2005), p.12

현행 방송법은 지상파방송사업자 KBS와 EBS에게, 무료로 지상파방송을 제공함과 동시에 방송편성에서의 보편성을 유지하도록 규정하고 준조세 성격의 수신료를 징수하여 재원을 충당하도록 규정하고 있다. [표 5]에서 보듯 방송에서의 보편적서비스는 명시적으로 보편적서비스를 도입하여 비용보조제도를 운영하는 것이 아니라 방송자원의 공공성을 바탕으로 방송사업자에게 보편적 접근권과 유사한 의무를 부여



한 뒤 별도재원으로 조달하는 형태로 시행되고 있다.

방송에서의 보편적서비스는 디지털시대에 더욱 강조되고 있다. 디지털전환이⁵⁾ 이루어지면서 그동안 지상파의 MMS도입과 무료시청망 확충과 난시청해소, 지상파 의무재송신 등으로 제공됐던 방송의 보편적 서비스는 디지털 취약계층 해소 같은 소수자 배려의 문제로 옮겨가고 있다. 즉 디지털전환으로 발생하는 소외계층에 대해 최소한의 방송 접근권을 보장하는 방향으로 방송의 보편적서비스가 변화되고 있는 것이다. 누구나 지리적 환경에 관계없이 방송서비스를 누릴 수 있어야 한다는 지리적 보편성에 근거한 방송의 보편적서비스 개념에서 '지리적 환경'을 생략한다면 계층별, 연령 별로 확대될 수 있다.

인기스포츠나 국가적 체육이벤트를 지상파에서 무료로 시청할 수 있어야 된다는 의미에서 논의되어 왔던 전통적인 의미의 지불의 보편성은 디지털전환 시대에는 전 시청자가 저렴하게 디지털 수상기나 셋톱 박스를 구입하고 수신환경을 바꿀 수 있어야 하는 문제로 전환됐다. 미국의 쿠폰제도나 영국의 보조금제도가 대표적인 그 사례이다.

방송의 디지털 테크놀러지는 DMB와 IPTV, 데이터방송, Wibro, MMS에 이르기까지 융합적 미디어를 탄생시켰고 이제는 지상파 아날로그방송시대의 종말이라는 상황을 유발시키고 있다. 이러한 디지털시대의 새로운 변화는 모든 시청자들이 접근과 이용의 보편화로 혜택을 볼 수 있을 때 긍정적이다. 새로운 환경에서 소비자가 서비스에 더욱 많은 지불을 해야 하고, 심지어 서비스를 누리지 못하는 경우 방송에서 디지털정보 불평등과 디지털 디바이드는 심각한 사회문제가 될 수 있다. 방송의 디지털전환은 보편적서비스의 문제를 방송분야에서 심각하게 제기하고 있는 것이다.

방송에 있어서의 보편적서비스의 개념은 내용상의 다양성으로 인한 공익성과 난시청해소와 같은 필요한 정보를 모든 국민에게 제공한다는 접근권의 두 가지 개념을 포함하고 있다.

통신사업이 시설을 임대해주는 주체로서 전송수단의 신뢰성과 일관성을 유지하는 측면으로 보편적서비스 개념이 정의되고 있는 반면 수신 측면이 강조되고 있는 방송서비스 경우에는 공익성에 중점을 둔 보편적서비스 개념이 정의되어 왔다(이상훈, 1998). 그러나 방송의 디지털전환과 새로운 플랫폼에 기반한 뉴미디어 콘텐츠의 유료화가 일반적 추세가 되면서 소외계층이 방송서비스를 이용하기가 어렵다는 점이 새로운 사회적 문제로 대두되었다. 따라서 방송서비스는 내용적인 면을 강조하는 다양성도 중요하지만 물리적인 접근권, 시청권을 확보하는 것이 보편성을 확보하는 데 있어서 더 중요한 문제라고 하겠다(박창희, 2006).

5) '디지털전환'은 아날로그방송을 끝내고 디지털방송시스템으로 들어가려는 방송선진국들의 당면한 방송정책이다. 디지털 전환은 시간적 개념을 내포한다. 아날로그에서 디지털로의 과정 전반을 의미하는 것이기도 하고 아날로그방송의 종료를 뜻하는 디지털전환 완료를 의미하기도 한다(김국진, 이찬구, 2004). 영국은 Digital Switchover 미국은 DTV Transition으로 표현한다.



이미 미국 FCC가 1998년 디지털전환 과정에서 무료지상파방송의 보편적 이용원칙을 천명한 데 이어 2000년 디지털방송추진위원회는 디지털전환을 위한 계획을 발표하면서 지상파방송은 디지털시대에도 성별, 연령별, 지역별, 빈부격차와 무관하게 보편적으로 서비스되어야 한다고 밝혔다

방송에서 보편적서비스의 정책방안은 다음과 같이 요약된다. 방송부문도 통신처럼 기본적인 방송서비스의 접근을 보장하는 명시적인 보편적서비스 제도의 도입을 고려해야 한다는 것이다. 방송통신의 융합 현상과 디지털전환으로 국민들의 최소한의 방송이용권 보장이라는 보편적서비스의 보장이 날로 어려워지고 있기 때문이다. 보편적서비스의 제공범위는 지상파 무료방송을 중심으로 이루어져야 하며 DMB와 IPTV 등 새로운 디지털 플랫폼은 시장의 자율적인 보급상황에 맡기는 것이 더 효율적일 것이다.

2. 방송미디어와 디지털 디바이드

인터넷과 컴퓨터에 국한되어 왔던 디지털 디바이드는 컴퓨터와 인터넷의 급격한 보급과 컴퓨터 리터러시 또는 미디어 리터러시의 확산으로 계층 간 간격이 좁혀지거나 확산속도도 주춤한 양상을 보여 왔다. 그러나 방송통신융합과 디지털 테크놀러지의 발달은 방송미디어분야에서 디지털 디바이드를 새롭게 발생시키고 있다. 아날로그 시스템하의 전통적인 방송미디어, 즉 TV에는 누구나 쉽게 접근할 수 있었기 때문에 아날로그시대의 텔레비전에는 디지털 디바이드라는 개념이 적용될 수 없었다. 그러나 방송이 디지털 환경으로 바뀌면서 사정은 달라졌다.

디지털 디바이드 현상은 특정 디지털미디어에서 사용자 집단의 크기나 심도에 의해 결정적으로 결정되는 것으로, 사회의 여러 부분에서 사용되는 디지털 미디어도 디지털 디바이드의 주제가 될 수 있다고 강조된다(Wikipedia, 2008). 인터넷의 기반을 넘어선 보다 다양한 정보통신기술에 대한 효과적인 접근과 사용의 문제로 디지털 디바이드가 확산되고 있는 것이다. 예를 들어 IPTV, MMS, DMB, PDA, Mobilephone에 대한 접근과 이용은 컴퓨터의 접근과 인터넷 검색보다 다양한 차원을 요구할 수 있다.

방송과 디지털 디바이드의 상관관계에 대한 연구는 매우 드물다. 사용자 복지와 접근권, 보편적서비스와의 관계를 분석한 몇 편의 논문들(김영덕, 2002;곽정호, 2005; 유선영, 2006; 윤석민, 1999; 정용준, 2006)이 있을 뿐이다. 김영덕(2002)은 그동안 정보통신이나 행정의 영역에서 집중연구되어 왔던 디지털 디바이드의 문제를 방송의 영역에서 선구적으로 연구했다. 그는 디지털 디바이드의 개념이 인터넷 기반의 정보통신영역을 넘어서 디지털방송과 방송통신의 융합환경 아래의 방송영역에서 충분히 적용할 수 있는 개념이라고 내다 봤다. 이전부터 존재해 왔던 방송소외계층에 대해 디지털전환의 시대에는 더욱 정책적인 배려와 접근이 요청된다는 것이다. 그러나 이 연구도 장애인과 외국인 등의 소외계층을 대상으로 연구를 국한시켜 방송과 디지털 디바이드 문제를 포괄적으로, 그리고 본격적으로 다루지 못했다는 한계를



갖는다.

최영목(2001)과 송종길(2003)은 좀 더 구체적으로 장애인의 방송 접근권에 관한 보장 연구를 통해 미국 등의 사례와 비교분석한 바 있다. 인간이 누려야 할 기본적인 권리에 장애인은 당연히 포함되어야 한다는 헌법의 정신아래 정보접근권이란 관점에서 장애인에 대한 적극적인 정책시행을 촉구하고 있다. 그러나 이들의 연구는 방송과 시청자 사이의 디지털 디바이드의 문제를 포괄적으로 다루지 못하고 장애인의 방송 디지털 디바이드, 장애인의 방송접근권 문제를 다룬 한계를 갖는다.

정부는 법과 제도적인 장치는 물론 방송위원회를 통해 그동안 간헐적으로 방송소외계층의 방송접근보장을 위한 지원사업으로 자막방송과 수신기보급개발에 힘을 쏟아 왔다.

본격적인 방송통신 융합시대를 맞아 디지털방송의 디지털 디바이드를 해소하기 위해 정보격차해소모델이 제시됐다. 박은희(2007)는 기존의 정보격차개념이 방송통신 융합환경에서 디지털격차로 확대되어야 하며 ‘보편적서비스’와 ‘저렴한서비스’, ‘다양한서비스’, ‘유용한서비스’가 디지털격차를 해소하기 위한 정책유형이 될 수 있을 것이라고 설명하고 있다. 그러나 그는 해소모델을 들며 ‘보편적서비스’와 ‘저렴한서비스’를 따로 구분하고 있는데, 보편적서비스의 대상을 장애인과 난시청 주민들에게 국한시켜 저렴한 서비스를 포함하는 일반적 의미의 보편적서비스 개념에 혼란을 주고 있다. 보편적서비스의 정의가 적절한 가격에 누구에게나 제공되는 정책이라고 할 때 이 구분은 맞지 않다. 사용자제공 시각의 ‘다양한서비스’ 개념과 미디어 리터러시 개념을 강조한 ‘유용한서비스’의 개념도 동일차원에서 분석되기에는 부자연스러워 보인다. 개념적 기준이 모호하고 중첩되는 것은 반다이크의 활용(skill)접근과 이용(usage)접근 개념에서도 잘 나타난다. 반다이크는 ‘활용’과 ‘이용’이라는 각각의 용어로 접근개념의 설명을 시도하고 있으나 용어자체의 모호성은 물론 내용에서도 구분의 명확성이 드러나지 않는다. 그는 ‘활용’을 숙련기술의 습득여부로 파악하고 시간의 과다로 ‘이용’을 설명하며 두 개념을 구분하고 있으나 정보기구나 미디어 사용에 있어 숙련기술의 습득은 충분한 시간할당에 비례하는 것으로 그의 구분개념은 중첩된다고 할 수 있다.

기존의 통신패러다임으로는 디지털방송의 디지털 디바이드를 설명할 수 없다면서 유선영(2006)은 미디어의 수용과 생산이 초래하는 문화적 차원의 변화들에 주목해야 할 것이라고 주장한다. 인터넷에의 접근으로 파악한 1차 디지털 디바이드에 이어 신기술 이용의 구체적 방법과 내용의 차이인 2차 디바이드가 더 근본적인 문제(Korupp&Szydlak, 2005; Selwyn, 2004; Hargittai, 2002)이며 2차 수준의 디바이드는 세대 별, 연령 별 격차가 가장 크다는 사실도 연구자들에 의해 지적되고 있다. 최근의 여러 연구들은 연령에 따른 격차가 성별, 지역별, 소득별 격차보다 크다는 것을 보여주며 매체이용환경과 역량이 떨어지는 노령층의 정보복지에 주목하고 있다(Loges & Jung, 2001).



[표 6] 연령별 TV시청 시간량(2005년)

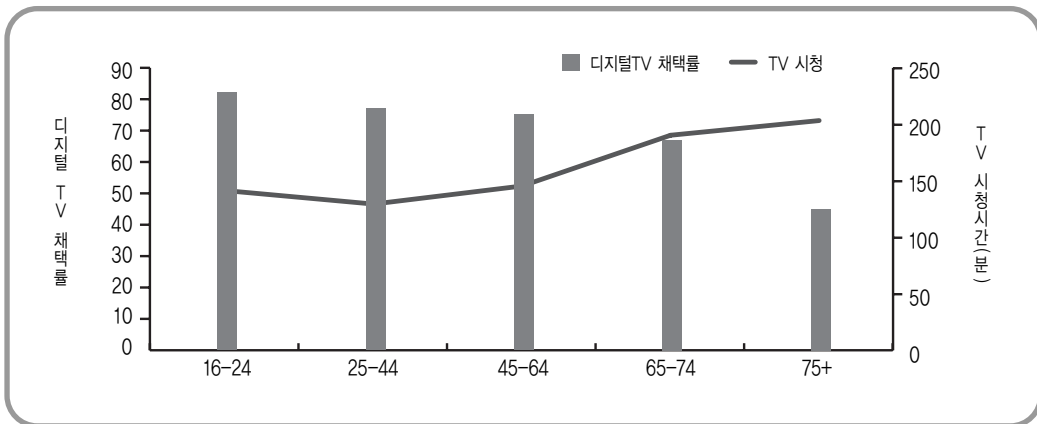
(단위: 시간,분)

	평일	토요일	일요일
20대	2.03	2.28	3.1
30대	2.33	3.04	3.36
40대	2.42	3.03	3.45
50대	3.09	3.24	3.57
60대	3.45	3.55	4.2
70대	4.18	4.36	4.36

※출처: 구 방송위원회, 방송통계자료집 (2007.12), p.110에서 재구성

[표 6]에서 보듯 노인들의 방송시청시간은 모든 연령대 중에서 가장 높다. 영국 오프콤(Ofcom)이 2004년 이후 여러 차례의 조사에서 방송의 디지털전환으로 가장 우려되는 집단으로 노인을 지목하고 구체적으로 75세 이상의 노인들이 가장 취약한 계층으로 지원대상 첫 순위로 결정한 것은 시사하는 바가 크다.

[그림 2] 연령대별 디지털 TV 채택률 및 시청시간(영국)



※출처: 'Switchover Progress Report', by Ofcom&digital uk, p. 25.

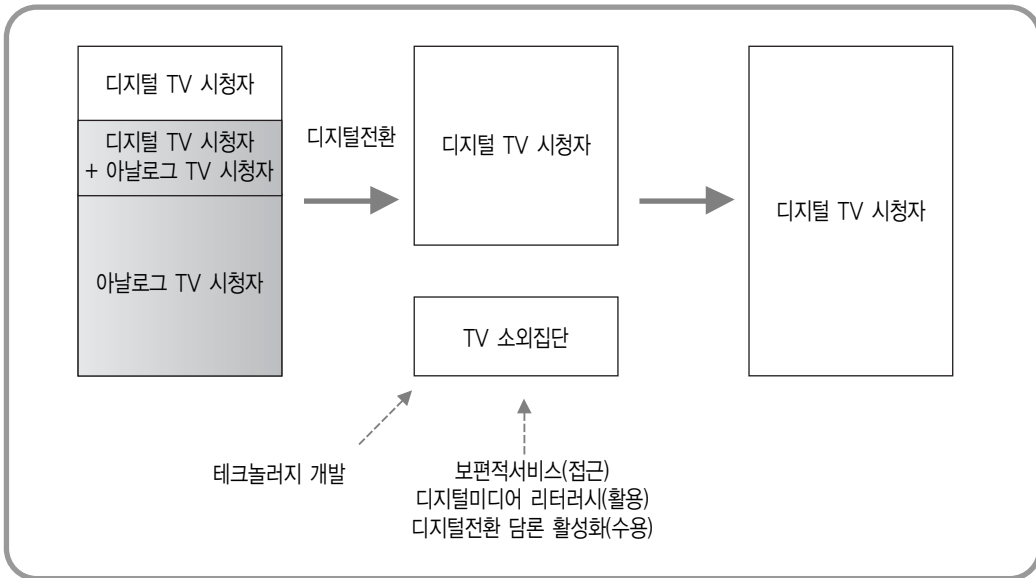
[그림 2]는 영국 시청자들의 연령대별 시청시간과 디지털 텔레비전 채택률을 나타내는데 가장 텔레비전을 많이 보는 75세 이상 노인연령층의 디지털TV 채택률은 가장 낮아 이 연령대에서 가장 간격이 크다는 것을 보여준다. 영국노인층의 디지털TV 채택률이 낮은 이유는 디지털전환에 대한 인식이 10대와 20대를 제외하고 가장 낮고 이 연령층이 디지털전환을 불편하고 근심스러운 과정으로 이해하고 있는 데에서 기인한다고 이 조사는 밝히고 있다.



3. 방송의 디지털 디바이드 해소

방송사의 제 1혁명이라고 할 수 있는 컬러TV전환 이후 세계 각국은 일부 장애인과 난시청 지역 시청자를 제외하면 대부분의 수용자에게 무료시청이라는 공공서비스를 전달하는데 지장이 없었다. 그러나 보편적서비스의 의무를 충실히 담고 있는 무료지상파 디지털방송이 시작된 이후 각국이 추진하는 디지털전환 과정에서 상황이 달라지고 있다. 디지털이라는 새로운 기술(디지털지상파방송)은 비용과 설치 및 조작의 어려움을 야기시켜 방송시청자들 사이에서 디지털 디바이드를 심화시킬 가능성이 있는 것으로 보인다. 새로운 디지털TV나 셋탑박스 구입 등 비용의 문제, 설치시의 기술적 문제와 사용의 복잡성 같은 새로운 테크놀러지에 대한 적응은 아날로그시대에 익숙했던 시청자들에게 많은 부담으로 작용하고 있다. 홍보와 정보에 대한 소통의 부족은 선진국은 물론 대다수국가의 일부계층에게 디지털전환 사실 조차 알리지 못하고 있다.

[그림 3] 방송의 디지털 디바이드 해소 분석틀



[그림 3]은 방송의 디지털 디바이드 해소를 위한 분석틀이다. 아날로그방송의 디지털전환은 의도하지 않은 방송소외집단을 발생시킨다. 비용의 문제로 디지털 텔레비전을 구입하지 못했거나 디지털 텔레비전에 대한 거부감으로 디지털전환을 거부한 이들이 디지털시대 방송소외집단이 될 것이다. 디지털 방송소외집단을 위한 방안으로는 테크놀러지의 개발이라는 점진적인 접근도 가능하다. 그러나 상황의 심각성으



로 정부가 적극적으로 개입해 조기에 디지털 디바이드를 해소하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 정부의 적극적 정책개입에는 디지털 텔레비전을 구입하는 비용지원 등 물리적, 또는 경제적 접근을 보장하는 보편적서비스가 우선되어야 할 것이다. 인터넷미디어와 마찬가지로 디지털 방송미디어의 활용과 교육 등 디지털미디어 리터러시도 노인연령대와 장애인 등을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 디지털전환에 관한 담론이 공적 영역에서 이루어지고 사회구성원 간 소통을 통한 홍보커뮤니케이션이 필요하다고 하겠다.



IV. 디지털전환과 방송환경

1. 디지털전환 특별법

2008년 3월 28일 ‘지상파 텔레비전 방송의 디지털전환과 방송의 활성화에 관한 특별법’ 즉 디지털전환 특별법이 제정되면서 한국도 법적으로 방송의 디지털전환을 이행하는 단계에 들어갔다. 6월 29일부터 시행될 디지털전환 특별법은 아날로그방송 종료일 확정과 예상되는 디지털 텔레비전 소외계층에 지원 등 2012년 디지털전환 완료일까지 실행해야할 과제들이 산적해 있음을 보여주고 있다.

[표 7] 디지털전환 특별법의 주요내용

구분	내용
아날로그방송 종료(제 7조)	- 2012년 말 이전 대통령령으로 정함
디지털튜너 및 안내문 부착(6,8조)	- TV수상기 및 관련전자제품에 디지털튜너 내장의무 - TV수상기와 관련전자제품에 아날로그 방송종료일과 디지털방송 수신안내문 부착
저소득층 지원(10조)	- 국민기초생활보장법에 따라 수급권자 등이 TV방송을 제공받을 수 있게 시책마련
디지털방송 활성화 추진위구성(4조)	- 방통위원장 포함 20인 이내 구성 - 기본계획수립 심의

[표 7]에서 보듯 디지털전환 특별법은 무엇보다도 아날로그방송의 종료일을 법제화했다는 것이 주요한 내용이다. 미국이나 영국과 달리 우리나라는 아날로그방송 종료일을 못 박지 않고 대통령령으로 정하도록 한 것이 특징이다. 그동안 방송사 등 각계의 우려 속에 지지부진했던 디지털전환 추진 계획이 종료일을 정함으로 적극 활성화될 것으로 보인다. 우리나라는 물론 외국에서도 아날로그 종료일을 법으로 정하기 이전에는 텔레비전 매장에서는 아날로그 텔레비전이 팔리기도 했으며 소비자들은 디지털수상기의 구입을 미루어 온 것이 현실이었다. 이미 영국은 2012년 말, 미국은 2009년 2월 17일, 일본은 2011년으로 디지털전환을 완료하는 것으로 확정했다. 당초 2010년으로 예정했던 한국은 예상외로 지지부진한 디지털 텔레비전 보급과 정책의 혼선 끝에 2012년으로 아날로그 방송종료일을 연장했다.



[표 8] 각국별 디지털전환 일정

국가	디지털방송 시작	아날로그방송 종료	디지털전환기간
룩셈부르크	2006	2006.9	1년
네덜란드	2003	2006.12	3년
독일	2002	2008	6년
프랑스	2005	2011	6년
이탈리아	2003	2012	9년
일본	2003	2011	8년
스페인	2000	2010	10년
미국	1998	2009	11년
한국	2001	2012	11년
영국	1998	2012	14년

[표 8]에서 보듯 디지털전환이 완료된 룩셈부르크 등의 나라는 전체 가구 수가 적은 특수한 경우이고 독일, 일본, 프랑스 등 몇몇 나라는 한국보다 디지털방송이 늦게 실시됐음에도 불구하고 아날로그방송 종료 예정일이 우리보다 빠른 상황이다. 영국은 1998년 세계에서 가장 빨리 디지털방송을 시작했지만 전환완료일은 우리와 같은 2012년이다. 그러나 영국은 2008년부터 지역별로 순차적으로 디지털전환 작업을 진행하고 있기 때문에 일부 지역에서는 방송의 디지털전환이 완료됐다고 볼 수 있다.

한국의 디지털전환 논의는 2001년 세계에서 7번째로 지상파 디지털방송이 시작된 뒤 6년이 지난 2006년 말에야 본격화됐다. 정부의 무관심과 사업자들의 이해가 부각되는 DMB와 IPTV라는 새로운 융합매체 논의에 가려져 버렸기 때문이었다. 2006년 9월 정보통신부와 방송위원회 양 기관의 주도로 디지털방송 활성화 위원회가 구성됐으며 여기에서 마련된 안이 정부의 검토를 거치면서 나온 최종 결과가 디지털전환 특별법이다. 디지털방송활성화위원회는 정부부처에서 정보통신부, 방송위원회 뿐 만 아니라 기획예산처, 재정경제부, 산업자원부, 문화관광부가 참여했고, 지상파방송과 케이블방송사, 위성방송사, 가전사, 시민단체, 학계를 망라해 구성됐다. 2007년 4월 말까지 실무위원회를 구성해 법적근거를 논의한 뒤 5개월간의 정부입법과정을 통해 국회에 상정되어 통과됐다.

디지털전환 특별법이 만들어진 배경에는 정부나 방송위원회보다는 방송사들의 주도적인 노력이 있었다. 2005년 말부터 방송위원회는 디지털전환 특별법 제정의 필요성을 느끼고 있었지만 정부와의 사이에 IPTV 도입문제가 불거지면서 디지털전환 문제의 시급성을 놓쳐버렸다. 세계적 추세 속에 위기를 느낀 지상파 방송사들이 2006년 4월 7일에 디지털전환 활성화를 위한 대정부건의문(방송협회, 2006.4.7)을 발표



하는 산고 끝에 정부와 각계인사로 구성된 디지털방송활성화추진위원회가 탄생된 것이다(최선욱 2007a).

강상현(2008b)과 최선욱(2007a)은 디지털전환 특별법이 내용적 측면에서 아날로그방송의 종료로 인한 소외계층에 대한 지원의 범위, 수신환경의 개선에 대한 정부역할의 축소, 특별법 내 디지털방송활성화 추진위원회의 역할 축소, 사업자 위주의 시각 등이 문제점으로 나타나며 의도적으로 개악된 점이 있다고 비판하고 있다.

디지털전환을 촉진하기 위해 크게 두 가지 방향에서 정책이 전개되고 있는데 특정한 의무나 강제 또는 이에 상응하는 일정한 지원책이 그것이다. 아날로그방송 종료일의 확정이나 디지털튜너내장은 강제적 촉진방안이고 수신자 보조정책은 지원에 관한 것이다. 디지털전환 특별법은 이러한 강제나 지원의 두 가지 정책방향이 함께 반영된 것으로 보인다(강상현, 2008a).

디지털전환 특별법은 향후 판매되는 TV수상기나 관련전자제품에 디지털튜너를 반드시 내장하도록 하고 안내문을 부착하도록 하고 있다. 2008년 7월1일부터는 화면크기가 76센티 이상인 경우 텔레비전 수상기는 디지털튜너를 내장해 판매해야 하며 63-76센티 미만의 텔레비전은 2009년 1월1일부터, 63센티 미터 이하의 텔레비전은 2010년 1월 1일부터 디지털튜너를 내장해 판매해야 한다. 또 관련전자제품도 2010년 1월 1일부터 디지털튜너를 내장해 판매해야 한다.

디지털튜너를 크기에 따라 단계적으로 내장하도록 한 것은 수용자를 배려한 것이다. 디지털튜너가 내장되면 수상기는 비싸지고 당장 비싼 텔레비전을 살 수 없는 저소득층에게는 부담이 되기 때문에 이런 조치를 취한 것이다. 디지털전환 특별법이 미국처럼 튜너내장조항을 법률로 정하면서도 아날로그 종료일과 저소득층 지원에 관한 구체적 조항은 시행령에서 마련하도록 했다는 점은 아쉬운 점이다.

특별법은 디지털방송활성화를 위한 추진위원회를 두도록 하고 있다. 상설전담기구를 두고 있는 영국(Digital UK)이나 미국(DTV Transition Coalition), 일본(D-PA) 등과는 다른 것이다. 디지털전환에는 정책추진과정을 점검하고 대국민 홍보를 전담하는 별도의 독립적 기구가 필요하지만 어떤 이유에서인지 대통령령으로 시행되는 특별위원회 성격의 자문기구설립으로 결정이 났다. 그나마 추진위원회의 역할에 대국민홍보와 관련된 부분이 명기되지 않았다. 시행령은 추진위원회와 산하 실무위원회의 구성에 관한 내용을 밝히고 있지만 구체적 업무사항은 여전히 명확하지 않은 것으로 보인다.

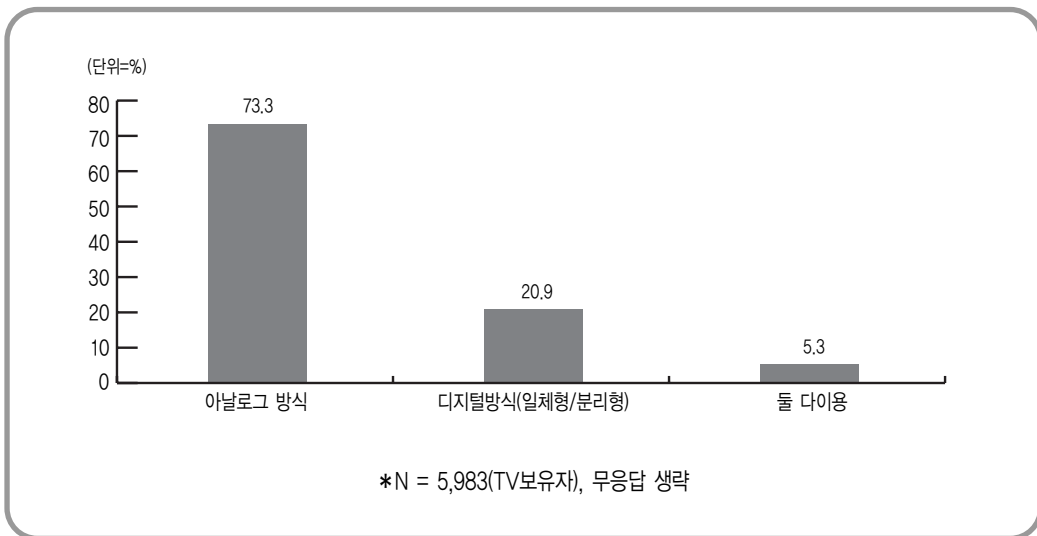
디지털전환 특별법은 10조에서 막연히 '저소득층'이라는 표현으로 디지털 텔레비전 소외집단의 지원책을 밝히고 있는데 국민기초생활법에 따라 수급권자 등이 디지털TV방송을 제공받을 수 있도록 한다는 것이다. 6만원 상당의 컨버터구입비를 지원하고 설치에 소요될 만 오천원을 지원한다는 것이 그 내용이다. 이들에 대한 예산이 608억원 임을 감안하면 한국의 디지털전환 소외계층에 대한 지원정책은 미흡하다.



구 방송위원회와 구 정보통신부는 방송소외계층에 대한 보다 심층적인 사전 조사가 부족하였으며, 정부 입법과정을 거치면서 그 대상을 국민기초생활수급권자(81만 명)로 한정했다. 시행령 제정과정에서 차상위저소득층(212만 명)을 포함하도록 하는 내용이 담길 것으로 예상됐으나 결국 기초생활수급권자로 지원 대상은 축소되고 말았다. 표면적인 축소이유는 지원대상의 선정근거가 애매하다는 것이다.

영국의 경우 구체적으로 아날로그방송 종료시점을 발표하기 1년 전인 2004년부터 2008년까지 오프콤(Ofcom)과 문화미디어스포츠부(DCMS)를 중심으로 9차례의 소외계층대상파악과 지원방법 등을 사전에 조사한 바 있다. 미국의 경우도 디지털지원에 따른 예산 등을 법으로 확정했던 2006년의 전해인 2005년 의회를 중심으로 소요비용과 대상을 추정하고 예산마련 등의 정책을 수립했다.

[그림 4] 디지털TV 시청 여부

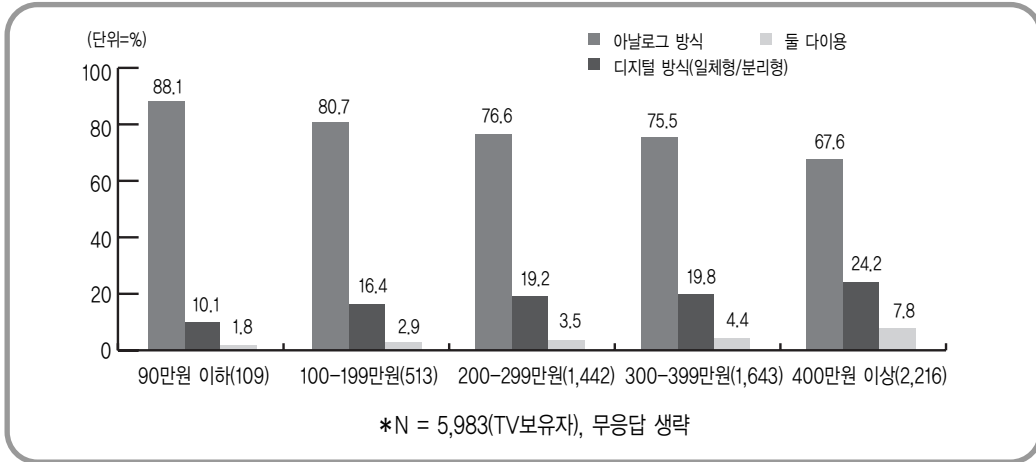


※ 출처: 한국방송광고공사 2007 소비자행태조사

[그림 4]에서 보듯 우리나라의 디지털 텔레비전 시청률은 25%를 조금 넘는 것으로 나타났다. 한집에 2대의 텔레비전이 있는가구를 고려하면 20%가 되지 않을 것이라는 추정도 가능하다. 80%를 상회하는 미국과 영국은 물론 디지털방송 후발 국가들에 비해서도 디지털 텔레비전의 시청률은 매우 낮은 편이다.



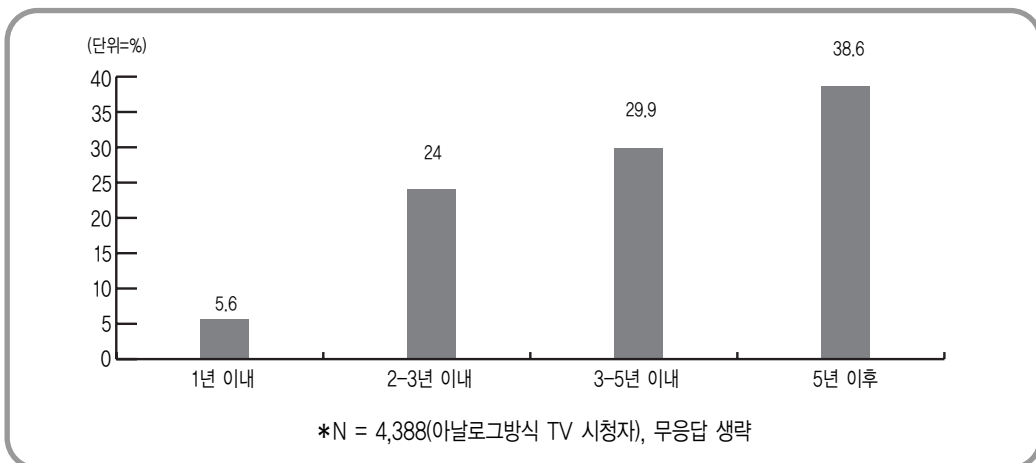
[그림 5] 가구 소득별 디지털TV 시청 여부



※ 출처: 한국방송광고공사 2007소비자행태조사

소득과 디지털 텔레비전 시청률은 비례하는 것으로 보인다. [그림 5]에서 보듯 월소득 90만원이하 가구의 10% 정도만이 디지털 텔레비전을 보며 100만원에서 199만원사이의 소득가구도 20% 한참 못 미친다. 월 소득 400만원이상 가구는 전체에서 디지털 텔레비전으로 방송을 보는 비율이 가장 높았지만 25%에 못 미쳤다.

[그림 6] 디지털 TV 구입 예정 시기



※ 출처: 한국방송광고공사 2007소비자 행태조사



디지털전환을 앞두고 있는 한국의 현시점에서 [그림 6]은 매우 심각한 현실을 보여준다. 아날로그 방송이 끝나는 조사시점 이후 5년 이후에나 디지털 텔레비전을 구입하겠다는 가구가 40%에 가까운 것으로 나타나 이대로라면 2012년 전후 일부 가구에서 방송이 끊기는 디지털 디바이드가 실제로 일어날 수 있을 것이다.

대국민 홍보커뮤니케이션은 특별법이 가장 소홀하게 다루고 있는 부분이다. 특별법에는 홍보와 관련된 별도의 독립조항을 두지 않고 기본계획안에 ‘아날로그 텔레비전 방송종료 및 디지털방송 전면실시의 홍보에 관한 사항’을 포함하도록 규정하고 있다. 따라서 홍보활동의 주체와 방법 내용, 홍보활동에 필요한 예산에 대한 구체적 내용이 조속히 마련되어야 한다. 시행령은 방송사업자에게 공익광고와 자막광고를 요청할 수 있도록 하고 시청자지원을 위한 디지털전환 상담 등을 하도록 한 것이 전부다.

성공적인 디지털전환에는 국민들의 충분한 인식과 협조가 무엇보다도 중요하다. 따라서 디지털방송은 무엇이며 아날로그방송이 왜 종료되어야 하는지, 디지털전환에 따른 시청자의 이익과 경제적 부담은 어떤 것인지가 하루라도 빨리 국민들에게 전달되어야 한다. 강상현(2008b)은 디지털전환 특별법이 법제정 과정을 거치면서 ‘지원의 당위성’이 ‘지원의 가능성’으로 약화되었다고 비판한다. 당초 디지털방송활성화위원회의 논의와는 달리 지원과 홍보커뮤니케이션, 전담기구 구성 등의 정책을 제대로 담고 있지 않다면 시행령을 마련하고 보완하는 과정에서 대폭 강화되어야 한다고 지적했다. 디지털전환 특별법은 13조와 14조에서 방송사업자 등이 수신환경 실태조사를 하고 구체적인 수신환경 개선을 위한 방안을 마련하도록 하고 있다. 디지털방송의 원활한 수신과 아날로그방송의 종료를 위해서는 우선 방송사의 디지털방송 수신권역이 일정수준에서 기존 아날로그 방송 수신권역과 일치해야 한다. 그래야만 아날로그방송 종료에 따른 시청자들의 불이익이 발생하지 않을 뿐 아니라 보편적인 접근이 가능해 진다.

아날로그방송의 수신권역은 각 방송사의 채널에 따라 차이가 있으며 가장 넓은 방송권역을 가진 KBS1의 경우 전국에 98.3% 수신권역을 확보하고 있다. 반면 디지털방송수신권역은 시물레이션결과 약 93%의 수준이나 실측을 기초로 한 방송수신권역은 약 85%~90%사이에 놓일 것으로 추정된다(최선욱, 2007a). 또 한국은 건축주 소유인 수신설비가 공동주택의 경우 공용되고 있다는 점, 단독주택의 경우 별도의 옥외 안테나를 설치해야한다는 점, 방송사들의 홍보가 부족한 점, 복합적인 요인으로 원활한 디지털방송수신의 주요장애가 되고 있다.

디지털방송수신기기는 튜너가 내장된 일체형 수상기, 디스플레이를 포함하지 않은 셋톱박스, 브로드밴드 기반의 컴퓨터를 이용한 것 등이 있다. 한국은 가전사들이 경쟁적으로 대형 일체형 수상기를 중심으로 마케팅을 펼쳐 시청자들이 디지털수신기로서 셋톱박스를 선택하는 비율이 매우 낮은 편이다. 그러나 고화질중심으로 디지털전환을 추진하고 있는 미국, 일본을 포함한 대부분의 국가들은 시청자들에게 셋톱



박스, 또는 컨버터박스를 이용함으로써 기존 아날로그 수상기를 통해 디지털방송을 수신하는 방법을 안내하고 있다.

최선욱(2007a)은 수신환경과 수상기보급 등을 조합하면 여덟 가지의 경우의 수가 발생한다는 흥미로운 분석([표 9] 참조)을 시도하고 있다. 한국의 환경은 4에 해당하며 수신설비 환경이 비교적 양호하고 수상기가 적절하게 보급되어 있는 프랑스와 일본은 6에 해당한다고 본다.

[표 9] 디지털방송수신여부에 대한 경우의 수

경우	디지털방송 수신권역	수신설비양호여부	수신기기보유여부
1	O	O	O
2	O	O	X
3	O	X	O
4	O	X	X
5	X	O	O
6	X	O	X
7	X	X	O
8	X	X	X

※ 출처: 최선욱 (방송문화, 2007년 11월호), p.44

디지털전환 특별법이 구체적인 여러 사항을 대통령령으로 위임하도록 되어 있어 시행령은 디지털전환 정책의 주요한 세부 틀이자 도구라고 할 수 있다. 2008년 5월 21일 방송통신위원회는 ‘지상파 텔레비전 방송의 디지털전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법시행령’을 입법예고한다고 발표했다. 당초 방송통신위원회는 저소득층 지원 대상을 기초생활수급권자에서 차상위저소득층 212만명으로 확대해 모두 293만명이 디지털컨버터 설치비용을 정부로 부터 지원받을 수 있도록 의도했다. 그러나 방송통신위원회는 최종적으로 지원대상을 선정하는 기준의 모호성을 내세워 기초생활수급권자로 지원대상을 한정했다. 표면적인 이유와 달리 예산책정의 어려움으로 기획재정부가 난색을 표시한 것이 지원대상이 확대되지 못한 주요한 원인이다.

지원조건과 방법은 방송통신위원장이 고시를 통해 밝히도록 했으며 지원대상확대에 따른 재정마련방안은 기획재정부와 협의하기로 했다.

방송통신위원장을 위원장으로 하는 디지털방송활성화추진위원회를 기획재정부와 문화체육관광부 등 관계부처 차관과 외부전문가 등 20인으로 만들고 상임위원1명을 위원장으로 하는 실무위원회도 구성된



다. 대국민 홍보와 관련해 방송사업자에게 공익광고와 자막광고를 요청할 수 있도록 하고 디지털전환 상담 등 시청자 지원조치 등의 근거를 마련했다.

2. 외국의 사례와 비교

1) 영국

1998년 세계에서 처음으로 디지털방송을 시작한 영국은 2005년 오프콤(Ofcom)을 중심으로 디지털전환 로드맵을 확정하고 2008년부터 2012년까지 단계적으로 지역별 디지털전환 계획을 실행하고 있다. 영국정부는 정부와 가전사, 소비자 등 이해당사자들을 연결하는 기구로 비영리기구인 Digital UK를 만들어 대국민 홍보커뮤니케이션을 전개하며 원활한 디지털전환을 돕고 있다.

영국의 디지털전환 계획에서 가장 돋보이는 부분은 디지털방송으로 인한 소외계층의 발생에 대한 대책이다. 영국정부와 오프콤은 외부전문가에게 위촉해 2000년 이후 모두 9차례의 실태 조사 작업을 실행했다. 이들 조사(DCMS,2005; DCMS,2006)에서 디지털전환 시 가장 우려되는 대상으로 75세 이상의 노인들이라는 것을 밝혔으며, 이 결과를 바탕으로 한 소외계층에 대한 지원대책을 마련했다. 여기에 장애인 그룹을 포함시킨 것이 집중관리체계이다. 'Target Help Scheme' 이라고 불리는 이 지원책은 이들 집단에 디지털수상기 구입비를 지원하고 무료로 수신환경을 개선하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 영국정부는 지원 대상 인구가 7백만 명에 이를 것이라고 전망하고 있다. 예산은 BBC와 영국 문화미디어체육부의 협정으로 BBC 수신료로 충당될 예정이며 6억파운드, 우리 돈 1조 2천억원에 이른다.

영국은 전통적으로 행정부주도의 정책입안이 많은데 디지털전환 정책도 문화미디어스포츠부가 주도적으로 이끌면서 이해당사자들과의 긴밀한 협의 속에 정책을 추진하고 있다. 영국의 '점진주의'(gradualism)는 체계적이고 일관된 정책마련의 기초적 배경이다.

2) 미국

미국은 디지털전환을 위해 규제당국인 FCC와 의회가 주도적으로 입법활동을 추진해 왔다. 미국은 2006년 2월 아날로그방송 중단 일정을 2009년 2월17일로 명시한 DTV전환법(The Digital Transition and Public Safety Act)을 제정했다. 2005년 12월 미국의회는 디지털전환완료 일정을 2009년 2월 17일로 확정하고 수신자 지원 대책으로 15억 달러의 지원금을 확정했다. 이에 앞서 2002년 8월에는 TV수상기에 디지털수신 튜너를 의무화하는 법안을 마련하여 2005년 7월부터는 36인치 이상 수상기에, 2006년 3월부터는 25-35인치, 2007년 3월부터는 25인치이하 수상기와 DVD 등에 디지털튜너 내장을 의무



화했다.

미국은 2008년 1월 1일부터 가구당 2개의 쿠폰을 나눠주고 있는데 DTV전환연합은 2009년까지 약 1300만 가구가 컨버터박스를 필요할 것으로 추정하고 있다. FCC는 특정집단사람들이 디지털전환에 잠재적인 부담을 느끼고 있다면서 2007년 9월 의장이 직접 고령층과 장애인, 저소득층, 농어촌주민들, 소수민족, 비영어권자들이 디지털전환에 대한 이해부족으로 불균등한 영향을 받게 될 것이라고 밝혔다. 현재 미국가정의 약 20%는 여전히 아날로그TV를 사용하고 있는데 새로운 수상기보다는 케이블방송이나 위성방송과 연계된 TV가 셋톱컨버터박스만 있으면 디지털방송수신이 가능해 컨버터박스는 이미 2008년부터 판매에 들어갔다. 미국방송협회(NAB)는 시청자들의 교육을 위해 10억 달러를 배정했으며 FCC는 워크숍을 연속적으로 개최하고 있다. 또 소비자들에게 더 많은 정보를 제공하기 위해 웹사이트 'www.dtv.gov'를 개발하였으며 DTV전환연합은 소비자들의 원활한 전환을 촉진하기 위해 웹사이트 'www.dtvtransition.org'도 구축했다. 문제는 디지털수상기의 구매가 어렵고 디지털전환을 알지 못하는 사람들이 웹에 능통하지 못해 웹정보도 그렇게 효율적이지 못하다는 것이다. 디지털전환을 알지 못하는 미국인의 수는 2006년 11월 61.2%에서 2007년 8월 현재 51.3%로 감소했다(www.washingtonpost.com 2월 28일, 이윤희, 2008a에서 재인용).

한국과 비슷한 시기에 디지털전환을 실행하고 있는 나라들과 시청자 지원정책을 비교하면 다음과 같다.

[표 10] 디지털전환 국가별 소외계층 지원방안 비교

구분	영국	일본	미국	한국
지원기준	- 75세 이상 노인 - 중증 장애인 - 등록된 시각 및 청각 장애	- 아날로그수신세대 - 소외계층지원 2008년 중 계획수립	아날로그 직접수신 대상자	국민기초생활수급권자
지원범위	700만 세대	426만 세대	최대 3,350만 세대	81만 세대
지원내용	- 수신기기 1대 - 설치(안테나포함) - 이용방법 지원	- 채널 Preset - 안테나 교체 등 - 증폭기 교체 등	- 최대40달러 쿠폰 2매 - D-A컨버터 - 이용방법 지원	- 6만원상당 D-A 컨버터 - 설치지원
지원규모	6억파운드(한화 약 1조 2천억원)	1800억 엔(한화 약 1조 7천억원)	최대 15억 달러 (한화 약 1조5천억원)	608억원
지원예산의 확보	BBC 수신료	전파사용료	주파수경매	중앙정부 예산
지원의 결정	DCMS-BBC합의	총무성	의회	방통위원장 고시

※ 출처: 최선욱(방송문화, 2007 12월호), p.30 재구성



[표 10]에서 보듯 디지털전환 특별법이 담고 있는 저소득층 지원 대책은 외국의 사례와 비교할 때 매우 미흡하다고 할 수 있다. 시청자 지원책은 각 국별로 정부의 상황인식과 복지체계, 디지털수신기의 보급률 등에 따라 원칙이 다르다. 미국은 아날로그 방송직접수신대상 전 국민을 대상으로 적극적인 지원정책으로 전환했다. 한국 특별법이 지원 대상으로 하고 있는 기초생활수급권자는 소득액이 최저생계비 이하인 81만 가구에 한정하고 있다. 당초 디지털방송 활성화위원회 논의에서는 지원대상 가구에 차상위계층(212만가구)과 소년소녀가장 세대까지 포함되며 2000억원 정도의 예산이 소요될 것으로 추정됐다. 컨버터구입비를 DTV코리아는 15만원으로 책정했다.

사전 실태파악 조사를 실시해 지원 대상을 노인층과 장애인 위주로 정한 영국의 사례나 아날로그 텔레비전을 시청하는 전 국민을 대상으로 쿠폰을 배포하는 미국의 사례는 우리와 매우 대조된다. 지원금액이 이들 나라와 비교가 되지 않을 뿐 아니라 지원예산의 확보도 구체적이고 명확하지 않다. 방송통신위원회의 고시로 지원조건과 방법 등을 마련하기로 한 것도 사안의 긴박함에 비해 느슨한 모습의 정책으로 보인다.

디지털전환에 관한 홍보정책은 공공홍보, 마케팅, 소비자교육과 더불어 소외계층, 건축물소유주, 공공시설 등과 같은 타깃홍보 등을 망라하게 된다. 외국의 사례를 보면 디지털전환에 관한 부정적인 인식을 가질 수도 있는 시청자들을 위해 디지털전환을 인식하고 이해한 뒤 이를 수용하는데 필요한 기간들을 단계적으로 정하고 세부시행계획들을 집행하고 있다.

각국의 홍보방법과 예산집행 등의 계획은 다르지만 이해당사자들의 개별홍보와 국가적 공동 캠페인이 함께 전개되는 방향으로 나아가고 있다. 공공을 대상으로 한 홍보에는 TV와 라디오, 신문, 전광판광고 등이 있으며 타깃홍보로는 리플릿 및 가이드북을 배포하는 방법을 진행하고 있다. 또 보다 많은 정보제공을 위해 웹사이트를 이용하도록 하고 있으며 별도의 도움이 필요한 경우를 위해 콜센터를 운영하고 있기도 하다. 질문과 도움말(FAQ) 코너는 일반시청자들의 이해에 유용한 부분이다.

[표 11]에서 보듯 외국의 사례와 비교할 때 디지털전환 홍보정책은 매우 미흡하다. 이만제(2006)는 외국의 사례를 참조로 디지털전환 업무를 전담할 비영리 기구로 가칭 '디지털전환코리아'의 설립을 제안한 바 있다. 이런 움직임 등으로 정부와 방송사, 가전업체 등이 참여하는 'DTV코리아'의 설립이 목전에 와 있지만 아직도 가전사들의 분담금문제로 최종 설립일정이 미뤄지고 있다.

'디지털미디어 리터러시'에 대한 각국의 적극적 정책배려도 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 영국은 법(2003 Communication Act)을 통해 오프컴으로 하여금 미디어 리터러시를 증진하도록 규정하고 있으며 유럽집행위원회(EC)와 미국 FCC도 미디어 리터러시 정책을 적극 펼치며 디지털환경에서 온 국민이 소외되지 않도록 하고 있다.



[표 11] 디지털전환 국가별 홍보커뮤니케이션정책

구분		영국	일본	미국	한국
전담기구		Digital UK	D-PA	DTV Transition Coalition	DTV 코리아 ⁵⁾ (가칭)
예산		2억파운드[7년] (한화 4천5백억원)	이해관계자	이해관계자	이해관계자 1천2백억원 중 일부
홍보 방법	미디어(TV&라디오, 신문, 옥외 광고 등)	실시	실시	실시	
	웹사이트	정부, Digital UK 방송사	정부 D-PA	FCC, NAB 방송사	
	정부 콜센터	운영	운영	운영	방송사, DTV코리아
	리플릿배포	운영	운영	운영	

※출처: 최선욱 방송문화(2007.12), p34

디지털전환에서 예상되는 방송의 소외계층을 위한 기술적 연구도 속속 진행되고 있다. 미국에서는 대학 연구소가 이미 디지털환경에서 시각장애인을 위한 영상개선연구를 벌이고 있다. 하버드대학의 셰펜스(Schepens) 연구소는 디지털TV 속 인물 및 사물 이미지의 밝고 어두운 색 차이를 높이는 새로운 기술로 저시력자의 TV를 시청하는 능력을 향상시킬 수 있는 연구를 진행하고 있다. 장애인이나 노인들을 위한 이 기술은 디지털TV에 첫 적용된 사례이다. 연구팀을 이끌고 있는 펠리(Peli)는 이 기술을 모든 디지털 TV에 결합할 수 있도록 시제품을 개발 중이라고 밝혔다(ScienceDaily 2008년 1월 16일, 송재일, 2008 재인용).

[표 12]는 각국 디지털전환 정책의 큰 틀을 살펴볼 수 있는 법과 제도적 장치이다. 영국은 전통적으로 행정부의 역할이 강한 것을 반영하듯 문화미디어스포츠부가 소외계층지원정책과 홍보정책을 수립해 집행하고 규제기관인 오프콤이 디지털미디어 리터러시 정책을 추진한다. 지원정책과 디지털미디어 리터러시 정책을 2007 Digital Switchover (Disclosure of Information) Act와 2003커뮤니케이션법이 포괄적으로 뒷받침하고 있다. 미국은 디지털전환과 공중보안법(2005 Digital Transition and Public Safety Act)의 각 조항을 통해 지원대상과 재원, 방법 등을 세밀하게 규정하고 있다. 디지털전환에 관한 홍보 커뮤니케이션은 FCC와 자율민간기구가 맡고 있다.

5) DTV코리아는 2012년 12월 31일 이전에 아날로그 지상파TV방송 종료 사실과 국민기초생활보장법에 따라 저소득층수급권자 지원내용 등을 홍보하며, 셋톱박스보급과 시청자 교육을 비롯한 각종 디지털TV 관련 지원책을 실행할 예정이다(전자신문, 7월 15일).



[표 12] 디지털전환에 대한 각국의 법적 장치

	영국	미국	한국
지원대상 재원, 방법	2007디지털전환(정보공개)법 Ofcom & BBC협정	2005디지털전환과 공공안전법	디지털전환특별법 시행령
디지털미디어 리터러시	2003 커뮤니케이션법 Ofcom		
디지털전환 담론활성화 (홍보정책)	DCMS(문화미디어부) 디지털 UK	FCC DTV Transition Coalition	디지털전환특별법 시행령, DTV코리아

특별법이 2008년에야 국회를 통과 하는 등 정책수립과정이 시간에 쫓긴 것을 감안하더라도 한국은 외국과는 달리 주요사항을 디지털전환 특별법 조항에 담지 않고 대부분을 시행령과 방송통신위원장 고시로 넘겼다. 무엇보다도 아쉬운 점은 디지털미디어 리터러시에 대한 정책이 법과 시행령에서 나타나 있지 않은 것이다. 홍보정책은 DTV코리아가 설립되기 이전인 현재까지는 선언적 의미의 내용만 담고 있는 정도로 미흡하다. 향후 시행령과 고시 등을 통해 이 두 부분에 대한 정부의 적극적인 정책이 마련되어야 할 것이다.



V. 전망에 대한 논의

경제력과 복지체계, 정책결정 과정과 법률적 환경은 나라마다 다르다. 그러나 이런 차이에도 불구하고 각 국은 국민들의 기본적 삶의 조건을 마련하고 행복추구를 위한 보편적서비스 실시에 많은 노력을 기울인다. 디지털전환으로 강조된 방송환경의 보편적서비스는 시대적 주요과제이다.

행정부 주도의 정책입안으로 디지털전환 정책을 실행하고 있는 영국, 의회의 치밀한 법률작업으로 진행되고 있는 미국의 디지털전환 정책, 이 두 나라와 비교하면 한국의 디지털전환 정책은 미흡한 수준이다. 무엇보다도 소외계층에 대한 지원문제가 그러하다. 국가 경제력 차이로 인하여 예산확보의 어려움이 있을 수 있지만 지금의 정책은 외국의 사례와 비교해 매우 부족하므로 디지털 소외계층 지원대책이 보완되어야 할 것이다. 기초생활수급권자로 지원 대상을 한정하는 것은 보편적서비스에 입각한 정책적 배려가 아니다. 지원대상이 최소한으로 축소되면서 디지털전환 이후 방송을 보지 못하는 이들이 생길 수도 있는 극단적인 상황도 예견된다. 이러한 문제를 사전에 대처하기 위해 디지털전환법 제정 이전 정부주도의 실태조사나 국민적 공청회가 열리지 않았다는 점은 매우 아쉽게 느껴진다.

당면한 방송정책들 가운데서 정책입안의 우선순위를 논의과정도 아쉬운 점이라 하겠다. 정부는 사업제 공자 위주의 DMB와 IPTV의 정책이슈에 몰입되어 국민의 복지 및 보편적서비스와 관련된 디지털전환이라는 국가적 사업에 대한 체계적인 준비를 하지 못했다. 쿠폰 가격까지 명기할 정도로 사소한 사항을 법으로 규정한 미국적 사례는 시사하는 바가 크다. 2009년 어느 순간 미국 사회에 ‘TV먹통쇼크’(go black shock)가 온다는 미국 시민단체 지도자 버드(Byrd)의 발언(BlackPressUSA, 2008년1월16일, 이윤희, 2008 재인용)은 정부의 끊임없는 정책적 지원을 촉구하는 미국수용자들의 목소리이기도 하다.

디지털전환으로 인한 방송의 보편적서비스 문제는 우리사회가 계층과 지리적 차별성을 극복하고 기회균등을 통한 최소한의 사회보장을 담보할 수 있느냐의 문제로 귀결된다. 보편적서비스로 인한 최소한의 사회보장은 자유민주주의의 중요한 기본원칙이자 요소이기 때문이다. 시간이 촉박하지만 향후 성공적인 디지털전환을 위한 범 국가적 노력이 요청된다.

이를 위하여 첫째, 방송통신위원회와 방송사 등은 디지털전환으로 발생하는 국민적 디지털 디바이드의 발생문제를 심각히 인식하고 현재의 예산책정을 대폭 확대해야 할 필요가 있다고 본다. 정부예산을 재원으로 하는 저소득층 지원책은 당초 시행령을 만드는 과정에서 방송통신위원회의 주도로 대상을 확대하는 방향으로 검토가 이루어졌다. 향후상황 변화에 따라 지원대상 규모가 확대될 여지는 남아 있는 것이다.

재원의 조달과 운영, 비용보조제도에 대한 전반적인 재검토도 필요하다고 본다. 보편적서비스의 재원



조달은 정부예산과 사업자 분담 두 갈래의 방식이 논의되고 있지만 어떤 형식이든 ITU(2001)의 네 가지 기준, 즉 '경제적 효율성'과 '행정효율성', '지속가능성', '형평성'을 참고할 필요가 있겠다.

공공서비스 방송으로서 KBS가 보편적서비스의 대표적 제공사업자라면, 법 개정을 거쳐 영국처럼 수신료인상 문제로 이를 해결하는 방안도 가능하다. 이미 아날로그 지상파방송에서 보편적서비스의 제공으로 인한 손실보조금을 수신료나 방송발전기금으로 부분적으로 지원한 사례가 있다. 광정호(2005)는 비록 디지털전환으로 인한 강제적인 보편적서비스의 문제로까지 인식을 하진 않았지만 정부예산과 함께 수신료와 방송발전기금 등 방송사업자가 공동으로 재원을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다고 지적했다.

현재 책정되어 있는 소외계층 지원정책 예산 608억원이나 향후 지원대상의 확대 경우까지 고려한 차상위계층 포함 추정지원액 2~3천억원은 절대적으로 부족한 액수이다. 한국의 절대적 빈곤층이 15%~20% 정도라는 상황(한국개발연구원, 2004)을 감안해 정확한 실태조사를 바탕으로 한 예산책정이 이루어져야 한다고 본다.

둘째, 공공영역에서의 디지털 담론 활성화를 추진해야 한다. 보편적서비스로서의 국민복지가 정책의 우선 결정 순위에서 뒤쳐져 제대로 추진되고 있지 못하다면 디지털전환에 대한 사회적 담론이 충분히 이루어지지 않았다는 것을 반증하는 것이다. 물론 담론의 주도권은 정부가 쥐고 나가야 할 것이다. 국가적 사업의 홍보는 이해관계자는 물론 일반국민들 사이에서 사회적 담론이 충분히 이루어졌을 때 더욱 효율적이다. 공적 영역의 커뮤니케이션 활성화와 소통을 위한 방안으로 공청회같은 개인의 집단참여와 언론의 역할 등 고전적인 방안이 고려될 수 있고 인터넷 공간의 적극적인 활용도 필요하다. 그러나 웹을 위한 홍보는 방송의 디지털 디바이드 대상인 사람들이 웹활용에도 능숙하지 않은 점을 고려해 보조적인 수단이 되어야 할 것이다. 영국이 디지털전환 실행년도(2008년)를 앞두고 9차례의 실태조사와 수십 차례의 공청회를 연 사례는 참고해야 할 대목이다.

셋째, 디지털미디어 리터러시의 확산이다. 인터넷의 초기 보급 때만큼 현재의 상황은 디지털전환에 대한 인식과 텔레비전의 수신방법 파악이 중요한 시점이다. 따라서 디지털미디어에 대한 디지털미디어 리터러시가 전 국가적 차원에서 시행되어야 한다. 방송과 신문을 통한 디지털미디어 리터러시는 물론 각 급 학교, 주민자치단체, 평생교육장 등을 통해 교육과 홍보가 이루어져야 한다. 고령의 노인인구와 같은 사회적 약자들을 돕기 위해 최근 역할의 중요성이 강조되고 있는 가정방문 사회복지사들의 서비스도 활용해야 한다. 이들 사회복지사들에게 방송의 디지털전환에 대비한 디지털미디어 리터러시 교육을 먼저 실시한 뒤 이들로 하여금 취약계층의 디지털전도사가 되도록 하는 방법을 사용할 수 있다.

디지털시대에도 방송은 우리에게 전화와 같은 생활필수재이다. 제2의 방송혁명이라고 불리는 방송의 디지털전환시대에 한 명의 국민이라도 소외되거나 배제되지 않도록 해야 하는 것이 진정한 디지털복지의



실현이다. 경제적 문제와 사회적 활동의 제약, 그리고 가족적 관계의 고립으로 TV를 친구로 삼고 살아가는 노인들과 장애인, 경제적 약자들의 모습은 이제 우리 주위의 일상적인 모습이다. 디지털시대에 그들이 TV를 통해 사회와 소통할 수 있도록 하는 것이 복지정부의 책임이자 의무이다.

참고 문헌

- 강미은(2001), 인터넷시대의 정보격차, 『사이버 스페이스 오디세이』, 서울: 창작과 비평사
- 강상현(2008a), 디지털전환특별법 통과와 실행과제(상) 『방송문화』4월호
- 강상현(2008b), 디지털전환특별법 통과와 실행과제(하) 『방송문화』5월호
- 강진숙(2002), 인터넷 네트워크의 정보격차현황과 대응정책연구. 『한국언론학보』 46권4호
- 강홍렬.차남경.강상현.김은미(2002), 정보격차에 대한 사회적 함의, 정보통신정책연구원연구보고서
- 광정호 (2005), 방송의 보편적서비스 도입방안 『정보통신정책』17권 1호
- 김국진, 이찬구(2004), 디지털방송전환 촉진 정책; 영국사례분석 『정보통신정책』 16권1 호
- 김사승, 황인성(2006), 유비쿼터스 시대의 콘텐츠와 이용 개념의 변화: 시티즌 저널리즘의 경우를 중심으로, 한국방송학회 유비쿼터스 IT와 통방산업의 미래 세미나 발제논문
- 김영덕(2002), 『디지털 디바이드 해소와 방송』, 서울: 한국방송영상산업진흥원
- 김영주(2007), 디지털세상의 이방인 노인, 『디지털마니아와 포비아』, 서울커뮤니케이션북스
- 김종길, 김문조(2003), 디지털 한국사회의 이해. 집문당
- 노병성(2001), 디지털 콘텐츠시대의 디지털 디바이드에 관한 연구. 『협성논총』, 13집
- 박은희(2007), 방송통신 융합 환경에서의 격차해소모델: 디지털 격차해소를 위한 정책 모델, 『KADO ISSUE REPORT』, 통권 41호
- 박창희(2006), 무료 보편적 접근위해 지상파DTV 수신환경개선필요 『방송문화』300호
- 백옥인(2001), 넷과 사회운동, 『2001사이버스 페이스오디세이』, 창작과 비평사
- 송종길(2003), 디지털시대 장애인방송 활용론, 『KBI 포커스』, 8호
- 송재일(2008), 미대학연구소, 시각장애인을 위한 디지털TV 영상 개선 방법 제안『정보격차.정보문화 해외동향자료』 1월 16일
- 서이중(2001), 정보격차와 정보불평등, 『정보통신진흥연구』, 3권 1호
- 염명배(2003), 디지털 디바이드와 디지털지니계수, 『재정논집』, 18집 1호
- 유병규(2000), 『국내지식기반 발전현황과 디지털격차』, 서울: 현대경제 연구원
- 유선영, 박근서(2006), 디지털방송정책의 통신패러다임과 문화패러다임의 균형화 방안 :디지털방송의 계층별 수용실태와 문화격차효과를 중심으로, 한국언론재단
- 유지연(2003), 디지털 정보격차의 제정의와 주요국 현황, 『정보통신정책』
- 이만제(2006), 영국의 디지털전환 어떻게 성공했나. 『KBI 포커스』, 8호



- 이상식(2003), 공익성과 보편적서비스 개념의 비교연구 『한국언론정보학보』, 봄 통권 20호
- 이상훈(1998), 방송통신융합 및 방송의미래 연구보고 98-09 한국방송개발원
- 이윤희(2008a), 미, 디지털TV 전환으로 먹통쇼크 예견 『정보격차. 정보문화, 해외동향자료』 1월 28일, 정보문화진흥원
- 이윤희(2008b), 미 디지털전환을 위한 소비자 교육 『정보격차. 정보문화 해외동향자료』 3월 10일, 정보문화진흥원
- 윤석민(1999), 다채널상황하의 수용자복지와 보편적방송영상서비스 『한국언론학보』 44권 1호
- 정용준(2006), 보편적서비스와 수용자 복지 『방송연구』 겨울호
- 조정문(2001), 정보격차 현황 및 정책의 발전 방향, 한국전산원
- 최병일(2001), 『Digital Divide in the APEC: Myth, Realities and a Way Forward』, KIEP
- 최선욱(2007a), 체계적 실행 계획으로 후발국가들 성공적 종료, 『방송문화』 11월호
- 최선욱(2007b), 외국의 사례로 본 디지털전환 실행과제 『방송문화』 12월호
- 최영목(2001), 『장애인 방송접근권 확대를 위한 법제도개선방안』, 장애인 복지방송세미나 발제집
- 한국개발연구원(2004), 소득분배의 국제 비교를 통한 복지정책방향 보고서
- 한국정보문화진흥원(2005), 정보격차해소백서
- 황혜선(1997), 정보사회의 빈곤과 정책. 『사회과학연구』 1권 1호
- Ahfderheide(1993), A Report of the national Leadership Conference on Media Literacy, MD: The Aspen Institute, ED 365294
- American Library Association(1989), American Library Association Presidential Committee on Information Literacy: Final report, from <http://www.infolit.org/definitions.html>
- Gates, Bill(1995), Road Ahead. Rockland, MA: Wheeler Pub.
- Bonfadelli, Heinz(2001), Internet and the Knowledge Gap Perspective-Theoretical Consideration and Recent Empirical from Switzerland, International Cultura: Content
- Bonfadelli, H.(2002), The Internet and knowledge gap: A theoretical and empirical investigation, European Journal of Communication, Vol.17 No.1
- Communication Act (2003), from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/strategymedialit/ml_statement/annexb/?a=87101



- Compaine, Benjamin M.(2001), The Digital Divide: Facing a Crisis or Creating a Myth? Cambridge. MS: MIT press.
- Davis(1992), Media Literacy: From activism to exploration. Back ground paper for the National Leadership Conference on Media Education, MD: The Aspen Institute.
- DCMS.(2005), Communicating with the over 75s Desk research commissioned by the Department for Culture, Media and Sport to support the digital switchover targeted helpscheme, from http://www.digitaltelevision.gov.uk/publications/pub_over75s_research.html
- DCMS.(2006), Supporting vulnerable consumers with targeted assistance at and after Dital TV Switchover, from http://www.digitaltelevision.gov.uk/publications/pub_vulnerable_consumers.html
- Digital uk & Ofcom.(2006), Switchover Progress Report Q2, from http://www.digitaluk.co.uk/_data/assets/pdf_file/0018/6039/Digital_UK_Ofcom_Q2_2006_Report_FINAL.pdf(2008. 7. 1)
- DiMaggio, P., Hargittai, E., Neuman, W., Robinson, J.(2001), Social implications of the Internet. Annual Review of Sociology, Vol.27
- EC.(2007), Study on The Current Trends and Approches to Media Literacy in Europe, from http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/studies/index_en.htm
- EC.(2008),European Commission' s media literacy consultation, from http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/index_en.htm
- FCC.(2005), Digital Transition and Public Safety Act, from<http://www.dtv.gov/DTVAct.pdf>
- Gilster,P.(1997), Digital literacy. Chicester, England: Wiley
- Hamelink, C.(2001), The ethics of cyberspace. London: Sage
- Hargittai, E.(2002), Second-level digital divide: Differences in people' s online skills,
- ITU.(2006), Digital Divide: What it is and Why it matters, from <http://www.digitaldivide.org/dd/digitaldivide.html>(2008. 7. 1)
- ITU(2001), “ Mocule 6.Universal service “, Telecommunication Regulation Handbook



- Kling, R.(2000), Learning about information technologues and social change: The contribution of social informatics. Information Society, 16,
- Korupp, Sylvia E., & Marc Szydluk(2005), “Cause and Trends of the digital divide.” European Sociological Review. Vol. 21(4). September. pp.
- Lenhart, A., Horrigan, J., Rainie, L., Allen, K., Boyce, A., Madden, M., et al.(2003). The ever-shifting Internet population: A new look at Internet access and the digital divide. Washington, DC:Pew Internet and American Life Project. Retrieved August 28, 2004, from <http://www.pewinternet.org>
- Livingstone, S., van Couvering, E., & Thumim, N.(2005), Adult media literacy: A review of the research luterature on behalf of Ofcom. University of London, Dep. of Media and Communications.
- Loges, W. & Jung, J.(2001), Exploring the digital divide: Internet connetedness and age. Communication Research ,28(4)
- McLeod,D.M.,& E.M.Perse.(1994), Direct and indirect effects of socioeconomic status on public affairs knowledge, Journalism Quartely,71.
- Naisbitt,J.(1982), Megatrends Ten New Directions Transforming Our Lives, N.Y.: Waner Books.
- Negroponte, N.(1995), Being Digital, Vintage
- Norris, Pippa(2001), Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. New York, NY: Cambridge Univ.press
- OECD.(1991), Universal Service and Rate Restructing in Telecommunication. Paris
- OECD.(2001), Understanding The Digital Divide. Paris
- Ofcom.(2004), Driving digital Switchover: a report to the Secretary of State, from http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dsoind/dso_report
- Ofcom.(2006), Digital Switchover: an audit of viewers, from <http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dsoind/vieweraudit/>
- Ofcom.(2008), What is media literacy?, from http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/of_med_lit/whatis/
- Perelman, Michael.(1998). Class warfare the information age. N.Y.: St.Martin’s Press



- Potter, W.J.(1998). Media literacy. London:Sage
- Rogers, E. M.(1995), Diffusions of Innovation(4th ed.) New York: Free Press
- Selwyn, N.(2004), Reconsidering political and popular understanding of the digital divide, New Media & Society, Vol.6 No.3
- Servon, Lisa J.(2002), Bridging the Digital Divide: Technology, Community, and Public Policy, Oxford: Blackwell
- Silverblatt, A. (1995), Media literacy: Keys to interpreting media messages.Westport, CT: Praeger.
- Thiere, A. (2000, April 20), How free computers are filling the digital divide. Heritage Foundation Backgrounder, 1361. Retrieved September 30, 2004, from [http://www.heritage.org/Research/ InternetandTechnology/BG1361.CFM](http://www.heritage.org/Research/InternetandTechnology/BG1361.CFM)
- Tichenor, P. J., Donohue, G., & Olien, C. (1970), Mass media flow and differential growth in knowledge. Public Opinion Quarterly, 34,
- Toffler,A.(1990), Power Shift: Knowledge Wealth and Power at the Edge of 21st, Bantam,
- Warschauer, M.(2003), Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wikipedia(2008), Digital divide, from http://en.wikipedia.org/wiki/Digital_divide (2008. 7. 1)
- Van Dijk, J.(2005), The Deepening Divide: Inequality in the Information Society, London: Sage.
- Viswanath, K., E. Kahn,J.R. Finnegan,J.Hertog& J.D. Potter(1993), Motivation and the knowledge gap: Effects of a campaign to reduce direct-related cancer risk. Communication Research, 20.



KADO 이슈리포트 과월호 안내

- 04-01 (통권 1호) 한세억, 지방분권화시대의 정보격차해소방안
- 04-02 (통권 2호) 최두진 · 김지희, 정보격차 패러다임의 전환과 생산적 정보활용방안
- 04-03 (통권 3호) 홍경순, 장애인 IT직업재활 방안
- 04-04 (통권 4호) 황진구, 소외계층 청소년의 정보격차 현황과 해소방안
- 04-05 (통권 5호) 장주병, 모두가 함께하는 유비쿼터스 사회구현을 위한 대응 과제
- 04-06 (통권 6호) 박문우, 북한의 정보화 교육을 중심으로 본 남북한 정보격차 현황과 대책
- 04-07 (통권 7호) 송종현, 모바일 정보격차의 개념화와 해소를 위한 제언
- 04-08 (통권 8호) 김혜경, 노인의 정보화 촉진 및 정보 격차 해소를 위한 통합방안
- 04-09 (통권 9호) 남길우 · 양희인, 건전한 정보윤리 정착을 위한 정책방안
- 04-10 (통권 10호) 조정문, 해외정보화 지원사업의 성과분석 및 향후 활동 방향
- 04-11 (통권 11호) 최두진 · 남길우 · 김지희, 2004년 정보격차 현황분석과 시사점
- 04-12 (통권 12호) 최영훈, 국가지식정보자원관리: 정보격차해소를 위한 기반으로서의 중요성
- 05-01 (통권 13호) 조용준, '디지털 한류'의 푸른 바다
- 05-02 (통권 14호) 김태웅, 계층별 정보활용 교육콘텐츠 개발을 위한 탐색적 연구
- 05-03 (통권 15호) 황병천, 지방자치단체 정보화와 정보격차해소
- 05-04 (통권 16호) 김지희, 유비쿼터스 사회에서의 노인 생활혁신 방안
- 05-05 (통권 17호) 이성일, 정보통신 접근성 현황과 보편적 접근 방법의 설계
- 05-06 (통권 18호) 남길우, 취약계층의 정보생산성 향상을 위한 정책방안
- 05-07 (통권 19호) 조정문, 정보사회 정상회의와 정보격차 해소
- 05-08 (통권 20호) 조인성, 농업 농촌 정보화와 농업인의 생산적 정보 활용
- 05-09 (통권 21호) 최종인 · 김정미, 유비쿼터스 사회의 도래와 정보화교육의 방향
- 05-10 (통권 22호) 최숙희, 정보격차해소와 민간협력
- 05-11 (통권 23호) 김혜수, 청소년과 휴대전화
- 05-12 (통권 24호) 고정현 · 이재웅, 2005년 정보격차 현황분석과 제언
- 06-01 (통권 25호) 고영삼, 유비쿼터스 시대 정보문화의 지형과 정책과제
- 06-02 (통권 26호) 이달엽, 정보통신 보조기기 국내의 개발현황 및 이용활성화 방안
- 06-03 (통권 27호) 최창호, LBS 기반 u-사회안전망 서비스 추진방안
- 06-04 (통권 28호) 박희준, 국가지식정보자원의 경제적 파급효과 확대방안
- 06-05 (통권 29호) 차성민 · 권정은, 정보격차해소를 위한 민간참여 촉진방안
- 06-06 (통권 30호) 김봉섭, 디지털기기 의존증의 가능성에 대한 탐색적 연구 - 미디어 측면에서의 접근
- 06-07 (통권 31호) 현준호 · 김석일, 국내외 행정기관의 웹 접근성 준수실태 및 개선방안



- 06-08 (통권 32호) 김상준, 취약계층의 U-기술·서비스 활용 제고 방안
- 06-09 (통권 33호) 홍경순, 정보통신기술을 활용한 청각장애인의 의사소통 지원방안
- 06-10 (통권 34호) 조용준, 디지털 한류의 푸른 지평 : 디지털 네트워크 지식국가 - 미-중 양극시대의 디지털 영토 확장론
- 06-11 (통권 35호) 김은정, 세대간 정보격차해소를 위한 세대공감 정책방안
- 06-12 (통권 36호) 최두진, 2006 정보문화 트렌드와 정책과제
- 06-13 (통권 37호) 고정현, 2006년 정보격차 현황 분석 및 시사점
- 07-01 (통권 38호) 최두진·김은정·김봉섭·최인선·양희인, UCC활용의 정보문화 정책모델 가능성
- 07-02 (통권 39호) 이재용, 취약계층내 우선적 정책대상 집단의 정보화 특성 및 정책 니즈 분석
- 07-03 (통권 40호) 변용찬, 장애인 권리신장을 위한 정보통신정책 방향
- 07-04 (통권 41호) 박은희, 방송통신 융합 환경에서의 격차해소정책: 디지털 격차해소를 위한 정책모델
- 07-05 (통권 42호) 이종구, 정보문화 확산을 위한 캠페인 방향 탐색
- 07-06 (통권 43호) 이상용, 초저가 PC 시장과 한국에서의 가능성
- 07-07 (통권 44호) 임상수, 유비쿼터스 환경에서 대두되는 정보윤리의 새로운 이슈
- 07-08 (통권 45호) 고영삼·엄나래, 청소년 인터넷중독 특성 분석 - KADO 내담자를 중심으로
- 07-09 (통권 46호) 조정문, 한국형 IT ODA 수행모형 수립 방안
- 07-10 (통권 47호) 김영기, 현대 정보 사회와 웹 정보의 신뢰성 문제
- 07-11 (통권 48호) 염상우, 통신중계서비스 본격 제공에 필요한 서비스 시행체계 제안
- 07-12 (통권 49호) 이윤복, 한·일 정보문화 비교 연구 - 온라인 공간을 통한 사회관계 전개를 중심으로
- 08-01 (통권 50호) 김석주, 차세대 전자정부서비스의 이용 활성화
- 08-02 (통권 51호) 김은정·이재용·양희인, 2007년 정보격차 현황분석 및 시사점

※ 한국정보문화진흥원 홈페이지(www.kado.or.kr)의 '자료실' 에서 원문을 보실 수 있습니다.