

## **EBS**

정미정(언론학박사/공공미디어연구소 연구팀장)

### **1.**

70원. 이 액수는 공영방송 수신료 2500원 중 EBS에 배분되는 금액이다. 2500원이라는 수신료에서 EBS에는 2014년 기준 2.8%가 배분되었다. 이 초라한 수치는 현재 EBS의 열악한 상황을 대변한다.

EBS를 포함하여 공영방송, 그리고 나아가 지상파방송은 전면적인 위기를 맞고 있

감사원의 감사결과가 제출된 바 있다. 정권과 정부에 의한 낙하산 인사는 공영방송을 공영방송답지 못하게 만든다. 대한민국 공영방송의 수장들의 현재 모습은 추하다. 추할뿐 아니라 무능력하고 부도덕하며 자질이 부족하다. 이런 모든 상황이 벌어진 이유는 잘못된 거버넌스가 원인이다.

공영방송이 공적책무를 원활하게 수행하기 위해서는 공영방송의 거버넌스가 민주적으로 구성되고 운영되어야 한다. 특히 공영방송의 이사진 구성과 사장 선임과정의 투명성을 확보하고, 독립성을 유지해야 한다. 그렇지 못한 상황에서 공영방송에 대한 평가는 부정적일 수밖에 없고 신뢰를 잃은 공영방송의 부족한 재원을 메꾸기 위한 수신료 인상이 매년 좌절되는 것은 어찌 보면 당연한 결과이다. 거버넌스와 재원의 문제는 배타적으로 분리할 수 있는 별개의 문제가 아니다.

현행 수신료 규모는 충실한 공적서비스를 수행하는데 분명 부족하다는데 많은 학자와 전문가들이 동의하고 있다. 그렇지만 그런 원칙적인 동의에도 불구하고 수신료 인상은 때마다 야당의 반대로 무산되어 왔다. 공영방송에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 수신료 인상에 대한 사회적 합의는 요원해 보인다. 공영방송의 정치적 독립이 의심받기 때문에 여당의 직접적인 영향력이 큰 이상 정치적 예측이 제기되고 내용적 편향의 문제에서도 자유롭지 못하다.

그리고 EBS는 이러한 모든 상황 속에 있다. 그렇지만, 비록 EBS가 열악한 재원구조와 정치적 독립성을 침해하는 거버넌스의 문제를 가지고 있음에도 불구하고 EBS는 괄목할만한 발전을 거듭해왔고 공영방송의 공적책무를 상대적으로 낮게 수행해왔다고 평가받고 있다. 그렇지만 EBS의 문제는 모두 전체 방송구도에서 논의되며 그 중심에 위치하지 못하고 있다. 가장 열악하고, 열악한 조건들에 대해 높은 동의가 있지만 개선이나 지원이 이루어지지 않고 있다. 쉽게 지상파 3사를 말하지 EBS를 포함한 지상파4사를 이야기하지 않는다. 수신료 이슈에서도 주파수 이슈에서도 EBS는 미미한 존재감을 보일뿐이다. 해서, EBS에 대한 연구나 논의는 지속적으로 이루어져왔지만 문제제기는 유사하다. 개선방안도 이미 오래전부터 제출되어 왔다.

공영방송 중에서 가장 정체성을 (상대적으로) 잘 유지하고 있지만, 현재와 같은 구조 아래서 EBS가 EBS에 부여된 사회적 책무를 계속 수행하는 것이 가능할지는 장담하기 어렵다. 위기는 EBS에게, 공영방송에게, 그리고 지상파방송에게 공통적으로 와 있다.

불행히도, 정부의 정책 상업화기조는 더욱 강해지고 있다. 이 과정에서 방송은 그 공영적 역할에 대한 강조보다 산업적 측면에서만 고려되는 경향이 나타난다. 자본의 이해에 복무하는 유료서비스의 홍수 속에 공익성을 담보하는 공공서비스 방송제도로써 지상파방송 플랫폼의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이 글은 공공서비

스로서 지상파 플랫폼의 공공성을 회복하기 위한 수단을 강구하고자 하는 목적을 가지고 작성했다. 그래서, 오래 반복되어 왔지만 여전히 해결되지 않은 EBS의 여러 문제점들을 다시 한 번 살펴보고, 개선방안을 제시함과 동시에 지상파 플랫폼의 공공성 강화의 수단으로 EBS의 다채널서비스 시작을 제안하고자 한다.

## 2 EBS

EBS 재원구조는 EBS가 공영방송이라는 것을 말해주지 못한다. 해외의 여러 공영 방송사들과 비교해도, KBS와 비교를 해도 EBS 공적재원의 부족함은 더욱 부각된다.

EBS의 2014년 총 예산규모는 2,991억 원이고 이 중 공적 재원은 748억 원으로 총 재원의 25%에 머물렀다.

<표1> 2014년 EBS 예산현황

총 예산	공적재원	자체수입
2,991억 원	748억 원(25.0%)	2,243억 원(75.0%)

출처: EBS 업무현황(2014.10)

25%의 공적재원 중에서 수신료의 비중은 5.6%에 불과하다. 공영방송의 공적재원 중 수신료는 재원구조의 핵심이다. EBS가 공적책무를 수행하는데 있어 수신료의 역할은 매우 중요하다. 그리고 수신료는 가장 안정적인 재원으로서 기능한다. 공적재원을 구성하는 방송통신발전기금이나 교육부에서 지원하는 특별교부금은 안정적인 재원으로서 기능하기보다 시기별, 사안에 따라 유동적인 재원이다.

<표2> 공적재원의 구성

수신료	방송통신발전기금	특별교부금	소 계
168억 원 (5.6%)	228억 원 (7.6%) 프로그램 제작 205억원 글로벌교육콘텐츠 18억원 장애인방송 3억원 장애인 인터넷 2억원	352억 원 (11.8%) 수능사업 220억원 영어채널 60억원 방과후영어 20억원 수학교육 52억원	748억 원 (25.0%)

출처: EBS 업무현황(2014.10)

현재의 조건에서 EBS의 공적재원이 증가하기 위해서는 KBS와 방송통신위원회, 교육부, 그리고 국회의 의사결정에 따르는 방법 밖에 없다. 여기서 EBS 수신료 지원 주체에 대한 문제가 지적될 수 있다. 국민이 아니라 KBS에 위임되어 있다는 점이 문제인 것이다(김진웅, 유영주, 2012). 방송법에 따르면 KBS가 EBS에 수신료를 분배한다.

방송법 제 68조(수신료의 사용)

공사는 제65조 및 제66조의 규정에 의하여 징수된 수신료를 대통령이 정하는 바에 따라 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사의 재원으로 지원할 수 있다.

이 조항의 문제점은 단순히 KBS가 수신료의 지원 주체라는 데에만 있지 않다. “지원할 수 있다”는 규정의 모호함도 문제이다. “지원해야 한다”가 아니라는 점은 재원문제에서 EBS가 KBS에 종속적이라는 점을 부가하여 설명해준다.

수신료 배분 규모의 문제는 이 글의 시작에서도 언급했듯이 더욱 심각하다.

방송법 시행령 제49조(교육방송에 대한 수신료의 지원) 공사는 법 제68조의 규정에 의하여 교육방송의 실시를 위한 경비를 지원하기 위하여 법 제54조제1항제6호의 규정에 의하여 한국교육방송공사가 행하는 방송에 대한 송신지원에 소요되는 금액과는 별도로 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 한국교육방송공사에 지원하여야 한다.

방송법 시행령에 의하면 수신료 배분에 관해 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 EBS에 지원하도록 하고 있다. 이에 대한 어떠한 근거도 관련법이나 시행령에서 찾아볼 수 없다. 2014년 기준 수신료의 2.8%에 불과한 배분율은 바로 EBS의 열악한 제작환경으로 직결될 수밖에 없다. 적은 재원으로 많은 방송프로그램을 제작하는 환경은 필연적으로 다양하고 품질 높은 프로그램의 제작을 어렵게 하는 결과를 낳게 된다.

따라서 현재 KBS 단독으로 결정하게 되어 있는 법조항부터 개정할 필요가 있다. 그리고 이미 오랜 기간 동안 반복적으로 제기되어 온 수신료 산정위원회와 같은 제도적인 장치를 도입하여 수신료 산정, 관리와 감독, 그리고 배분까지 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그 과정에서 근거 없이 3%라고 규정된 EBS에 대한 수신료 배분율이 합리적인 근거를 가지고 재조정될 수 있을 것이라고 본다.

수신료 배분 논의는 단순히 EBS에 대한 수신료 배분비율을 몇 %로 할 것인가의 차원이 아니라 지상파방송 구조를 어떻게 재구조화할 것인가라는 관점에서 접근하는

것이 바람직하다고 본다(송종길, 2007). 공영방송 중심의 제도에서 방송사들이 공적책무를 수행하기 위한 재원의 확보 차원에서 논의되어야 할 것이다.

고민수(2014)는 공영방송의 존속과 발전을 보장하기 위해서는 충분한 재원마련이 요구된다고 하면서 「헌법」상 방송의 자유는 그 재원확보 역시 보호영역으로 하는 것이라고 설명했다. 그렇기 때문에 공영방송의 기능을 수행하는 주체가 부여된 기능을 수행함에 있어 재원보장이 마련되지 않는 상태는 허용될 수 없다는 것이다. 방송의 자유라는 헌법적 명령에 부합해야 한다고 볼 때 현재 법은 그 재원을 보장하지 못하고 있다. 이는 국가가 마땅한 의무를 행하지 못하고 있다고 평가할 수 있겠다. 그렇지만 결국 그 재원의 보장을 위해서 수신료 인상이 이루어져야 한다면 공영방송의 신뢰가 우선적으로 회복되어야 한다. 공영방송에 대한 국민정서는 수신료 인상을 허용하지 않는 모습으로 나타나고 있다. 신뢰의 회복을 위해서는 거버넌스 문제를 이야기해야 한다.

### **3 EBS**

언론자유는 민주주의의 필수조건이다. 이를 실현하기 위해서 공영방송의 거버넌스는 민주적인 절차를 기반으로 해야 한다. 그렇지만 우리나라 공영방송의 이사진과 사장선임을 둘러싼 과정은 정치권력의 개입과 절차의 민주성여부 등으로 항상 문제가 되어 왔다.

공영방송의 거버넌스에 있어 절대적인 권한을 가지고 있는 주체는 방송통신위원회이다. KBS는 방송통신위원회가 이사들에 대한 추천권을 행사하고 방송문화진흥회 이사회와 EBS이사회에 대해서는 이사 임명권을 행사한다. 공영방송에 대한 정부의 직접적인 통제가 매우 강한 상태라고 볼 수 있다. 이러한 권한은 애초에 방송위원회가 가졌던 것이지만 민간기구였던 방송위원회가 대통령 직속기구로 재편되었음에도 그대로 그 기능과 역할이 승계되면서 더욱 문제가 된다. 결국 정부기구가 공영방송 이사회 구성을 결정하게 되는 것이다.

<표3> 현행 공영방송의 이사선정 기준

방송사	선정기준
KBS	방송법 제 46조 이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회의 추천하고 대통령이 임명한다.
MBC (방송문화진흥회)	방송문화진흥회법 제 6조 이사는 방송에 관한 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 임명한다.
EBS	한국교육방송공사법 제 13조 이사회는 방송통신위원회가 임명하는 비상임이사 9인으로 구성한다. 방송통신위원회가 임명하는 이사에는 교육부 장관이 추천하는 1인과 대통령령이 정하는 교육관련 단체에서 추천하는 1인이 포함되어야 한다.

공영방송 전체에 대한 정부의 영향력이 지나치게 크다는 사실 이외에도 EBS는 그 위상이 KBS나 MBC에 비해 떨어지는 것으로 평가된다. KBS이사회가 방송통신위원회의 추천과 대통령 임명절차를 거치고, KBS, MBC 이사회가 각 분야의 대표성을 고려해서 인적 구성을 갖추는 것과 비교해 볼 때 EBS이사회는 어떤 추천도 없이 방송통신위원회의 일방적인 임명방식을 취하도록 되어 있다. 교육부장관과 대통령령에 의한 교육관련 단체 추천 1인을 포함할 것을 제외하면 전문성의 영역이나 대표성도 협소하다. 공영방송으로서의 위상에 걸맞지 않은 규정이라고 할 수 있겠다.

또한 EBS 법적 지위에 대한 개선도 필요하다. 현재의 EBS는 한국교육방송공사법에 의해 그 설립목적과 업무 등이 규정되어 있다. 공사화된 같은 방송이면서도 KBS의 존립근거가 방송법 내에 규정되어 있는 것과 차이를 보인다. 이러한 법적 위상이 EBS로 하여금 정부주도적인 학교교육의 틀에 머물게 하는 한계를 갖게 한다는 지적도 있다(강상현, 2014). 정부주도적인 학교교육의 보완측면은 다음 절에서 다루기로 한다.

전국을 단일한 방송구역으로 하는 공영방송 EBS 위상의 문제는 사장선임방식에서도 드러난다.

한국교육방송공사법 제9조(임원)

① 사장은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명한다.

한국교육방송공사정관 제16조(임원)

② 사장은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명한다.

현재 EBS의 사장은 한국교육방송공사법에 따라 방송통신위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명하게 된다. 공영방송의 사장이 여야의 정치적 이해관계에 따라 구성된 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명되는 셈이다. 특히, 한국교육방송공사법과 한국교육방송공사정관에서는 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 거쳐 ‘임명’하고 또한 ‘임면’하도록 함으로써, 대통령이 임명하는 KBS나 주주총회에서 임명하는 MBC와 비교하였을 때, 대통령직속 행정부처의 장관급이 공영방송의 사장을 임명하고 해임도 하는 종속적이고 기형적인 구조로 되어 있다(공공미디어연구소, 2012). 정치권력에 종속적인 구조에서 벗어나기 위한 개선안들은 그동안 여러 차례 제시되어 왔었다. 그렇지만 공영방송 전반의 거버넌스 개선은 여전히 이루어지지 않고 있으며 정치적 독립성에 대한 의심은 공영방송에 대한 신뢰의 하락으로 이어지고 이는 공영방송의 재원인 수신료의 현실화를 막는 결과로 돌아오고 있다.

따라서 공영방송 이사회의 정치적 독립성을 확보하고 다양한 사회주체의 대표성을 보장하는 제도적인 개선방안이 요구된다고 할 수 있다. 실제로 그 동안 공영방송 이사진 구성과 관련하여, 학계와 시민사회에서는 방송통신위원회가 ‘공영방송 이사 추천위원회’를 구성할 것을 주장해왔다. 공영방송 이사진을 국민의 대표성이라는 자격을 바탕으로 투명한 절차에 따라 민주적인 방식으로 구성해야 한다는 것이 이유이다. 그러나 현재 대통령직속기구인 방송통신위원회의 위상을 감안했을 때 ‘공영방송 이사 추천위원회’를 구성한다 하더라도 여전히 대통령과 다수당 방송통신위원들의 영향력이 강하게 작용할 수밖에 없다. 따라서 방송통신위원회가 독립적인 합의제 행정기구가 된다는 전제 하에 방송통신위원회 산하에 공영방송 이사 추천위원회를 설치하도록 해야 한다. 또 다른 경우는 BBC와 NHK처럼 총리가 추천하고 국회의 동의를 거치도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이런 경우에는 해당 공영방송사의 이사회에 이사 후보추천위원회를 구성하여 차기 이사의 추천을 받거나 이사회의 사무국이 이를 담당할 수 있다(김경환, 2011).

EBS는 재정과 거버넌스의 열악함에도 불구하고 비교적 공적책무의 수행에 있어 긍정적인 평가를 받아왔다. 다음으로는 EBS의 채널운영과 편성을 살펴보고 그 내용적 측면에서 EBS가 공적책무를 적절하게 수행하고 있는지를 살펴보고자 한다.

#### **4 EBS**

한국교육방송공사법에 의하면 EBS의 설립목적은 다음과 같다.

한국교육방송공사법

제1조(목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.

정리하면 3가지 목적이 도출된다. ‘학교교육의 보완’, ‘국민의 평생교육’, ‘민주적 교육발전’이 그것이다. 그렇지만 이 세 가지 목적이 모두 균형 있게 추구되고 있는가에 대해서는 살펴볼 필요가 있다.

<표4> 방송채널 현황

구 분		편성 내용	주간 방송시간
지상파	디지털 TV	유아 · 어린이 전문 교육 및 교양	8,810분
	라디오 FM	외국어 및 독서교육	8,820분
위성, 케이블, IPTV	EBS 플러스1	수능 · 내신 · 논술교육	10,080분
	EBS 플러스2	초등 · 중학 · 직업교육	7,560분
	EBS English	영어 전문 교육	7,560분
	EBS U	유아 · 어린이 및 부모교육	8,400분
국외	EBS America	미주 지역 재외국민 교육	10,080분

※ EBS 지상파TV는 방송법 제78조에 의거 케이블방송, 위성방송 및 IPTV에 동시재전송  
출처: EBS 업무현황(2014.10)

방송채널현황을 보면 그 편성내용이 주로 ‘학교교육의 보완’과 ‘국민의 평생교육’에 치중하고 있음을 알 수 있다. 매체별 편성비율을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



<표5> 매체별 편성비율

매체	평생교육		학교교육	
지상파TV	유아	19.9%		
	어린이	13.9%		
	청소년	13.5%		
	여성	7.0%		
	성인/일반	45.7%		
FM라디오	영어	41.5%	중학	2.5%
	제2외국어	7.5%		
	평생교육	37.8%	고교	10.7%
EBS플러스1(수능전문)	0.9%		99.1%	
EBS플러스2(중학·직업)	14%		초등교육	18.2%
			중등교육	67.8%
EBS English(영어교육)	유아	21.3%		
	어린이	17.7%		
	청소년	25.4%		
	성인	35.6%		
EBS U(유아·어린이 및 부모교육 전문)	유아	77.8%		
	어린이	3.9%		
	부모교육	18.3%		

출처: EBS 업무현황(2014.10) 재구성

평생교육과 학교교육의 구분이 모호한 두 개 채널이 있지만 전반적으로 EBS 채널들이 편성하고 있는 콘텐츠가 이 두 가지 목적에 주로 부합함을 알 수 있다. 이러한 모습은 EBS가 현재 시행하고 있는 인터넷서비스 현황을 통해서도 나타나고 있다.

<표6> 인터넷서비스 현황

사이트 주소	주요 서비스	유·무료	회원수
ebs.co.kr	기관 대표 인터넷 통합 서비스		667만명
www.ebs.co.kr	TV, 플러스2, FM VOD/AOD 서비스	유·무료	298만명
primary.ebs.co.kr	초등 학습 콘텐츠 서비스	무료	188만명
mid.ebs.co.kr	중학 학습 콘텐츠 서비스	유·무료	181만명
clipbank.ebs.co.kr	클립 서비스	무료	6,054명
free.ebs.co.kr	시각, 청각 장애인을 위한 서비스	무료	무회원제 서비스
durian.ebs.co.kr	한글교육 프로그램 서비스	무료	무회원제 서비스
ebsi.co.kr	플러스1 및 수능 인터넷 강좌 서비스	무료	212만명
ebse.co.kr	영어방송 다시보기 서비스	무료	248만명
ebsmath.co.kr	수학교육 전문 사이트	무료	17만명
ebslang.co.kr	종합 외국어 인터넷 강의 서비스	유료	131만명
총 회원 수 (2014년 10월 1일 기준)			916만명

※ 총 회원 수는 중복이 제거된 회원 수임.

출처: EBS 업무현황(2014.10) 재구성

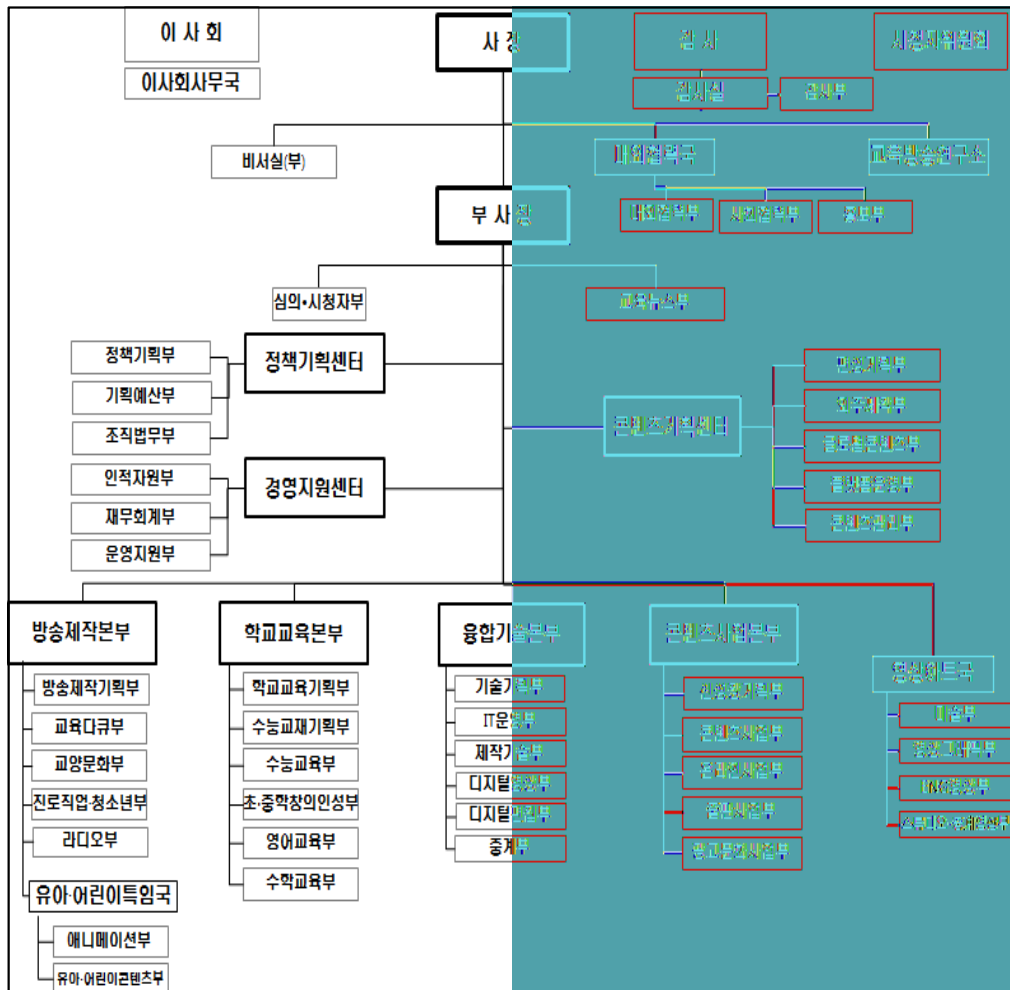
EBS의 방송채널이나 인터넷 서비스 전체를 놓고 볼 때, EBS는 ‘학교교육 보완’에 크게 치중하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 그리고 지상파를 중심으로 ‘평생교육’의 목적을 달성하기 위한 콘텐츠를 편성하고 있었다.

강상현(2014)는 공영방송으로서의 교육방송의 미래비전을 ‘세계최고’와 같은 글로벌 수준에서의 경쟁우위적 가치나 ‘교육미디어그룹’과 같은 굴지의 기업 마인드에 두기보다는 한국교육공사법 제 1조(목적)에 명시되어 있는 대로 ‘학교교육 보완’과 ‘국민평생교육’, ‘민주적 교육발전’에 더욱 충실한 공영방송 본연의 역할확대로 가져가야 한다고 주장했다. 특히 ‘국민평생교육’과 관련된 미래비전은 불완전하며, ‘민주적 교육발전’과 관련된 미래비전은 거의 무시되고 있다고 평가했다. 이에 전적으로 동의한다.

법상에 명시되어 있는 목적에 부합하는 콘텐츠를 제작하기 위해서는 ‘민주적 교육발전’의 영역을 보완할 필요성이 제기된다. 이를 위해 현재 <EBS방송국 허가장>에 규정사항으로 있는 ‘교육관련 뉴스를 제외한 보도 금지’조항을 삭제할 것을 제안한다. ‘교육뉴스’라는 영역은 ‘학교교육’에만 한정할 수 없다. 교육을 둘러싼 다양한 이슈들

은 결국 사회적 이슈(임종수, 2007)와 무관하지 않다. 예를 들어 사교육비 절감의 근본적인 대책은 사교육비와 관련한 사회고발 프로그램을 통해서 보다 적극적으로 이뤄질 수 있다. 즉, 저널리즘 기능의 활성화를 통해 다양한 지식, 문화 콘텐츠가 어떻게 사회적 관계 속에서 생산, 재생산되는지 알고 토론하는 것이야말로 교육의 근본적인 지향이기 때문이다. EBS가 수행하는 저널리즘은 기존의 기자 저널리즘과 달리 차별화 된 저널리즘의 양태를 개발, 추진할 필요가 있다. 그러한 예는 흔히 'PD 저널리즘'이라고 하는 저널리즘을 통해서 정치 저널리즘이나 기자 저널리즘과 차별화 되는 '문화 저널리즘'의 개념을 도입함으로써 차별화 할 수 있을 것이다(김승수, 2004).

<그림1> EBS 조직체계



출처: EBS 업무현황(2014.10)

<그림1>에서 보듯이 현재 교육뉴스부는 부사장 직속으로 편제되어 있다. 보도영역을 확장함과 동시에 뉴스부서를 자율적인 보도부문으로 독립시키는 일도 필요할 것이

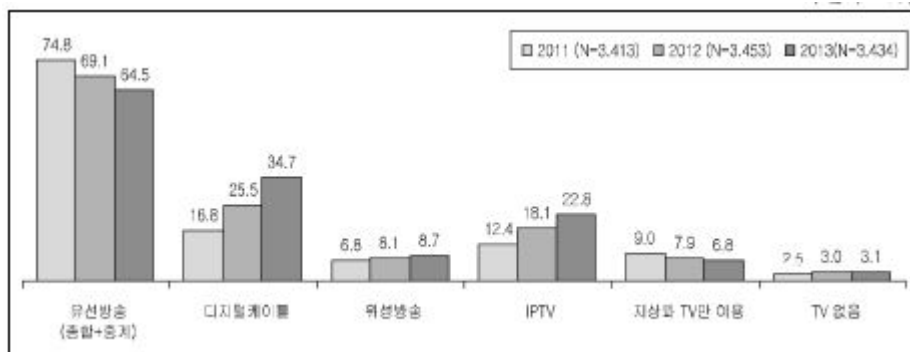
다. 그리고 이 모든 개선방안은 앞서 서술한 자원구조의 개선과 거버넌스의 개선과 함께 이루어져야 한다. 현재의 자원상황이나 정부에 종속적인 거버넌스 하에서는 독립적인 보도기능을 수행하는데 무리가 따르기 때문이다.

편성은 방송사의 정체성을 나타내는 지표이다. 현재의 EBS 채널과 편성은 공영방송으로서의 공적책무를 수행하는데 모자람이 존재한다. 스스로 교육방송이라는 협소한 틀에 자신을 가두지 말고 적극적으로 개선의 의지를 보여야 한다고 생각한다.

## 5 EBS

2012년 12월 31일 디지털전환이 완료되었다. 그렇지만, 과연 시청자에게 어떤 편익이 돌아갔는가에 대해서는 의문이다. 직접수신을 기반으로 한 시청자의 선택권은 전혀 강화되지 않았다. 직접수신율은 오히려 감소했다.

<그림2> 유료방송가입가구 비율



주: 유료방송 가입가구 비율=당 해 해당 유료방송을 가입한 가구/총 가구 수

출처: 방송통신위원회(2013.12). 「방송매체 이용행태조사」

<그림2>에서 보듯이 2013년 기준 지상파 방송 직접 수신율은 6.8%로 2011년 이후 지속적으로 감소해왔음을 알 수 있다. 그리고 90%가 넘는 가구가 유료방송을 시청하고 있다. 15년에 걸쳐 이루어진 디지털전환작업은 시청자들에게 어떠한 가시적인 편익도 제공하지 못한 채 마감되었다. 난시청이 효과적으로 해소되었다는 보고도 없었다.

반면, 영국의 디지털전환정책은 공공영역의 확장과 유·무료 시장의 균형유지 및 생산적 경쟁에 강조점을 두는 것이었다. 이 같은 정책은 전 국민을 대상으로 수행되었으며, 시청자들은 디지털 지상파 방송의 다채널과 진화된 서비스를 무료로 이용하고

유료 프리미엄 서비스에 대한 선택적 복지를 추가로 누리는 디지털 전환의 편익을 경험할 수 있게 되었다(정영주, 2014). 미국의 디지털전환정책은 MMS 정책을 통해 지상파 방송사에게 디지털전환 유인과 수익창출의 기회를 주되, 기존 다채널 플랫폼 사업자의 시장구조를 유지하는 프레임 하에서 이루어졌다(정인숙, 2008).

영국과 미국의 사례는 디지털전환 정책이 아날로그 방송 종료로 국한되는 것이 아니라 전체 방송시장 내 지상파 방송 위상과 경쟁구도를 결정짓는 문제에 관련되고, 이를 통해 시청자에게 디지털 전환 편익을 제공하는 것으로 이어진다는 것을 보여준다. 이를 통해 영국에서는 지상파 공영서비스 체제를 중심으로 무료 다채널 플랫폼 서비스를 도입하면서 유료 다채널 플랫폼 사업자와의 생산적 경쟁을 촉진했고, 미국에서는 상업 지상파 방송사의 자율적 다채널 서비스를 허용하면서 지상파 방송사의 수익 창출에 기반한 유료 다채널 플랫폼과의 유효경쟁정책으로 활용했다(정영주, 2014).

공영방송의 콘텐츠에 대해 시청자들의 접근권을 확대하기 위해서는 공공플랫폼을 통해 직접수신을 확대하는 것이 최선이다. 그리고 직접수신의 유인은 다채널서비스가 충족시킬 수 있다<sup>1)</sup>. 다채널서비스가 시청자들의 선택권을 확대할 수 있는 좋은 방안임에도 불구하고 우리 정부는 이를 사업자들의 분쟁으로 인식하여 지상파방송사업자의 이해가 걸린 사안으로만 취급해왔다. 현재 우리 방송시장은 무료방송과 유료방송이 유효경쟁체제에 있지 않다. 90%가 넘는 가구가 유료방송 가입가구라는 점이 이를 대변한다. 유료방송사업자들의 반발로 시청자복지를 구현할 수 있는 다채널서비스를 시행하도록 하지 않는 것은 정부의 직무유기이다.

이번 국정감사에서 최성준 방송통신위원장은 “사교육비 절감을 위해서 무료 보편적인 지상파 EBS의 채널이 둘로 나뉘면 다양한 교육방송을 할 수 있으리라고 생각이 돼서 매우 바람직하다고 생각”한다고 밝혔다. 그리고 방송법을 개정해야 하는 부분이 있지만 일단 시험서비스를 시작하고, 광고도 없고 목적도 좋으므로 거부감이 없을 것이라고 이야기했다(EBS뉴스, 2014.10.15.). 일단, 긍정적으로 평가하고 싶다. 무료 플랫폼의 공공성 회복을 위해서라도 다채널서비스는 시행되어야 하므로.

그렇다면 EBS가 다채널서비스를 통해 추가 채널을 운영하는 부분에 대한 정당성을 추가로 검토해보기로 하겠다. 우리 헌법에는 모든 국민이 교육받을 권리를 명시하고 있다.

---

1) 실제로 영국의 경우 Freeview로 무료 다채널 방송을 하면서 디지털 지상파TV직접수신이 2002년 5.2%에서 2009년 38.5%로 늘어났다(안종배, 2011).

<헌법 제 31조>

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
- ③ 의무교육은 무상으로 한다.
- ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
- ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
- ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

이러한 헌법적 원칙에 더해 교육기본법에서는 다음과 같이 의무교육에 대해 밝히고 있다.

<교육기본법 제 8조(의무교육)>

- ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.
- ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

헌법과 교육기본법, 그리고 한국교육방송공사법에 의한다면 EBS가 다채널서비스를 통해 ‘학교교육의 보완’, ‘국민의 평생교육’의 목적을 달성할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 헌법에서 보장하는 지속적으로, 균등하게, 무상으로 교육받을 권리를 보장하기 위해 기능할 수 있다고 생각한다. 법상 규정되어 있는 의무교육은 초등교육과 중등교육인데 현재 EBS에서는 이 영역을 유료방송으로 제공하고 있다. 초등교육과 중등교육에 대한 내용과 추가로 유아콘텐츠를 지상파채널로 제공할 수 있다면 EBS는 헌법상 교육받을 권리의 보장에 큰 기여를 할 것으로 보인다.

자본의 유무는 지식과 정보의 격차로 나타난다. 사회가 양극화현상이 심화되면서 평등한 교육이 이루어지는 것은 어려운 일이 되었다. EBS의 다채널 서비스는 교육불평등의 폐해를 해소한다는 측면에서도 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 그리고 ‘무상’ 서비스인 지상파 플랫폼을 통해 제공됨으로써 ‘무상’의무교육에도 도움이 될 것이고 이는 국민들의 교육권을 보장할 수 있다.

본격적인 다채널서비스를 위해서는 여러 난제들이 남아있다. 방송법의 변경허가, 의무재송신 등의 이슈가 있고 전파법도 개정해야 할 것이다. 광고의 문제도 남아있다. 다른 지상파방송의 다채널서비스 여부도 논의해야 한다. 복잡한 이슈들이지만 이 글에서는 이 문제를 다루지는 않는 것으로 한다. 원칙적으로 다채널서비스의 시행이 시

청자들의 선택권을 보장하고, 장기적으로는 방송시장에서의 무료방송과 유료방송의 유효경쟁체제를 가능케 하며, 헌법상 권리인 교육권을 보장할 수 있다는 부분을 강조하고자 한다.

## 6

공영방송에 대한 규제는 공적가치 강화에 기여해야 한다. 유료방송사업자들의 반발이 공영방송에 대한 규제의 근거 이유가 될 수는 없다. 그동안 중요한 정책들이 산업적인 측면에서 고려되고 결정되는 과정이 다수 있어왔다. 그 결과는 방송시장의 오를을 만들었다. 공공서비스는 한없이 위축되고 유료서비스들의 홍수 속에 시청자들의 권리는 보장되지 않는다. 정부는 여전히 무료플랫폼으로서의 지상파방송을 유지하고자 하는 의지가 없어 보이고 시청자들은 이제 비용을 지불하고 방송을 보는데 익숙해졌다. 디지털 기술의 발전으로 출현한 다수의 플랫폼들이 시청자들을 유혹하고 있다. 지상파방송의, 공영방송의, 경쟁력은 시간이 갈수록 약화되는 중이다. 이런 상황에서 지상파 플랫폼의 공공성을 복원할 수 있는 방법이 있다면 그것이 무엇이랴도 시도해야 한다고 생각한다.

다채널서비스는 아직 풀지 못한 여러 복잡한 문제들을 가지고 있지만 EBS의 경우 그 문제들이 상당부분 해소될 수 있다. 일차적으로 시범방송을 통해 콘텐츠가 확산된다면, 직접수신을 제고에 힘이 될 가능성이 있다. EBS다채널서비스가 무료플랫폼의 공공성을 확대하는 시작이 될 수 있다고 보고, 이를 계기로 전체 지상파방송의 다채널 서비스 실시 논의가 확산되기를 바란다.

- 강상현(2014). 변화하는 미디어 환경과 공영방송 EBS의 미래비전. 「미디어와 교육」 제 4권 제1호(2014.6)
- 고민수(2014). 지상파방송에서의 중간광고 금지는 과연 정당한가? - 지상파방송의 의의와 기능에 관한 전향적인 인식전환의 필요성에 대한 헌법이론적 분석을 중심으로. 한국언론학회 특별세미나 「방송광고와 프로그램 포맷」. 2014.10.17
- 공공미디어연구소(2012). 「교육문화기간공영방송으로서의 EBS 공적책무 강화방안 연구」.
- 김승수(2004). 교육방송의 개혁과 전진을 위한 방법론. 「EBS 공익성 강화와 발전방안의 모색 토론회」. 민주언론시민연합·EBS노동조합.
- 김진웅·유영주(2012). 공영방송 수신료 제도 개선 방향. 「미디어 생태계 민주화를 위한 2012 정책보고서」. 미디어커뮤니케이션네트워크.
- 방송통신위원회(2013.12). 「방송매체 이용행태조사」
- 송종길(2007). 방송환경변화에 따른 공공서비스방송 운영방안: EBS 재원정상화 방안을 중심으로. 「한국방송학보」. 33-53.
- 안종배(2011). 해외사례로 본 국민을 위한 디지털 방송 전환 정책 이슈와 방안. 국회 디지털전환 정책 세미나. 2011.6.27. pp.39~62
- 임종수(2007). EBS 미래 비전과 뉴미디어 전략 : 지식채널 실천 방안. 공영방송 EBS의 위상정립 및 수신료를 통한 재원구조 안정화 방안. 한국방송학회
- 정영주(2014). 지상파방송 디지털전환 정책 과정 평가연구. 「방송통신연구」 2014년 여름호
- 정인숙(2008). 디지털전환법 추진과 방송산업 활성화방안. KOBACO-한국방송학회 「방송통신 융합시대의 광고제도」 세미나
- EBS뉴스(2014.10.15.). 최성준 “EBS 다채널 방송 조속히 시행”
- EBS 업무현황(2014.10)