

1

# 지상파 디지털 전환정책 과정의 평가

김경환(상지대 언론광고학부)



# 지상파 디지털 전환정책 과정의 평가

김경환(상지대 언론광고학부)

## 1. 서론

지상파 디지털전환특별법의 제정으로 국내 디지털 전환 일정이 2012년 12월 31일 오전 4시로 결정됨에 따라, 2009년 9월 방송통신위원회는 울진, 단양, 강진의 3개소를 선정하여 디지털 전환 시범사업 실시를 의결했다. 디지털 전환 시범사업 정책방안의 의결로 2010년 2월부터 울진의 시청자지원센터 개소식을 시작으로 단양, 강진의 디지털 전환 시범사업이 본격적으로 실시됐다.

디지털 전환 시범사업의 목적은 디지털 전환의 홍보, 인식확산, 수신기 보급률 제고 등 본격적인 디지털 전환 계기를 조성하고 디지털 전환에 대한 우려를 불식하는데 있다. 디지털 전환 시범사업은 디지털 전환으로 발생할 문제를 사전에 파악함으로써 전국적 일시 전환으로 인한 혼란을 미연에 방지하고, 아날로그 TV방송의 강제 종료에 따라 TV방송 시청이 불가능한 일부 시청자의 디지털방송 수신을 위한 효과적인 정부 지원의 절차 및 방법을 점검하는 것이다.

이와 더불어 디지털 전환 시범사업에서는 각세대별 TV수신실태조사, 디지털 전환 홍보 및 시청자지원센터 설치 및 운영, 아날로그TV 직접 수신 가구에 대한 디지털컨버터 및 안테나 무상 임대, 디지털TV 구매비용 일부 보조 등과 같은 지원사업도 병행됐다.

디지털 전환 시범사업 대상지역은 2012년 12월로 예정된 아날로그 지상파TV 방송 종료일이 크게 앞당겨져 울진은 2010년 9월, 강진 10월, 단양 11월에 디지털 방송으로 조기 전환이 예정됐다.

이러한 디지털 전환 시범사업은 국내뿐만 아니라 지상파의 디지털 전환을 추진하고 있는 미국, 영국, 일본과 같은 주요국에서도 방법상 약간의 차이는 있었지만 우리보다 앞서 동일하게 실시됐다. 영국은 2005년부터 2006년까지 아날로그 방송 종료에 따른 기술적 문제를 점검하고 (Ferryside & Llansteffan 지역) 노인 등 취약계층의 지원체계를 확립하기 위하여(Bolton 지역) 시범사업을 실시했다. 미국은 디지털 전환 본사업을 앞두고 아날로그 방송 종료로 인한 문제점의 사전 파악 및 시청자 홍보의 필요성이 대두되어 2008년 9월 Wilmington 지역에서 시범사업을 실시했다. 또한, 일본에서는 2011년 7월 24일 예정된 아날로그 방송의 전국 종료에 따른 혼란을 방지하기 위하여 시범사업을 실시하고자 2009년 4월 스즈시(珠洲市)를 시범사업

지역으로 선정하여, 본종료 1년 전인 2010년 7월 24일 아날로그 TV 방송을 종료했다. 이러한 해외 주요국의 디지털 전환 시범사업은 파일럿 테스트를 통해 본종료의 대응능력을 강화하기 위한 성격이 짙다.

해외 디지털 전환 시범사업 추진 현황

국가	시범 지역	세대수	시범사업형태	지원 대상	지원내용
미국	윌밍턴 (2008)	18만	아날로그 방송종료 (Switch off)	모든 신청 가구	DtoA 컨버터 구매용 쿠폰(40달러) 2장 지급 (컨버터 구매 시 최소 10달러 및 안테나는 자기부담)
	하와이 (2009)	40만			
일본	스즈 (2009)	6,500	가상종료 (자막방송)	모든 DTV 구매자	DTV 구매 가격의 10% 지원(전자제품 구매에 활용)
				NHK 수신료 면제세대	DtoA 컨버터 및 안테나 무상 지원 또는 유료방송 셋탑박스, 시청료 지원
영국	페리사이드 (2004)	500	아날로그 방송종료 (Switch off)	전 가구	TV기기 당 80파운드 상당의 셋탑박스 등 지원
	볼튼 (2005)	400		75세이상 노인 및 장애인	100파운드 상당의 DTV 셋탑박스 또는 유료방송 시청료 지원
	코플랜드 (2007)	2만5천		75세이상 노인 및 장애인	100파운드 상당의 DTV 셋탑박스 또는 유료방송 시청료 지원 (40파운드 자기부담 원칙, 저소득층은 전액 지원)
독일	베를린/포츠담 (2003)	180만	아날로그 방송종료 (Switch off)	저소득층	DTV 셋탑박스 무상 제공 (비용의 25% 자기부담)

출처: 방송통신위원회(2009). 2012년 디지털 전환을 성공적으로 완료하기 위한 디지털 전환 시범사업 정책방안.

대부분 해외의 디지털 전환 시범사업은 우리보다 앞서 실시됐다. 따라서 국내의 디지털 전환 시범사업은 해외의 시범사업을 상당 부분 참고할 수 있는 시간적 여유가 있었다는 점에서 이들 국가의 시범사업 과정에서 나타난 문제점을 동일하게 반복하거나 시범사업 결과 지적된 문제점들을 되풀이하는 실수는 용납되지 않는다.

디지털 전환 시범사업은 전국민을 대상으로 실시되는 일종의 국책사업이다. 시범사업의 목표와 추진방향은 큰 문제가 없다면 본전환에도 그대로 적용될 가능성이 높다는 점에서 시범사업의 결과는 전국민을 대상으로 한 디지털 전환 정책으로 자리매김할 것이다. 따라서 본 발제문에서는 총 90억원에 달하는 예산으로 실시된 국내 디지털 전환 시범사업의 목표 및 추진방향을 살펴보고, 디지털 전환 시범사업 과정을 평가함으로써 향후 본전환 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 미연에 방지할 수 있는 방안을 살펴보기로 한다.

## 2. 디지털전환 시범사업 추진현황

디지털 전환 시범사업은 2009년 방송통신위원회가 디지털 추진 전략을 발표하면서 2010년 중 아날로그 TV 방송의 시험 종료를 천명하면서 구체화됐다. 이에 따라 동년 9월에는 디지털 전환 시범사업 정책방안이 의결됨과 동시에 시범사업 대상지역이 발표됐다. 또한, 같은 해 12월에는 디지털 전환 시범사업 시행계획이 발표됐다.

디지털 전환 시범사업 추진 경과

일시	내용
2009. 6. 11	디지털 추진 전략 발표(방송통신위원회) - 대국민 인식 확산(2009년) - 아날로그 TV 방송 시험 종료(2010년) - 디지털 전환 실행 본격화(2011년-2012년) - 후속 조치(2013년)
2009. 9. 2	디지털 전환 시범사업 정책방안 의결
2009. 9. 3	디지털 전환 시범사업 대상지역 발표
2009. 12	디지털 전환 시범사업 정책방안에 따른 디지털 전환 시범사업 시행계획 발표
2010. 4. 8	아날로그 TV 방송 종료 일시 확정
2010. 9. 1	울진 아날로그 TV 방송 종료(오후 2시)
2010. 10. 6	강진 아날로그 TV 방송 종료(오후 2시)
2010. 11. 3	단양 아날로그 TV 방송 종료(오후 2시)
2011. 6. 29	제주 아날로그 TV 방송 종료(오후 2시 예정)
2012. 12. 31	(2012년 12월 31일 오전 4시)

출처: 정인숙(2010. 11. 20). 국내 디지털 전환 시범사업에 대한 종합평가. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.

디지털 전환 시범사업 지역의 선정은 방송사 등으로 구성된 ‘디지털 전환 시범사업 추진연구반’에서 시범사업 지역 선정기준을 마련하여 예비 후보지역으로 선출한 총8개의 대상지역<sup>1)</sup> 가운데 지상파방송사의 채널 5개 중 4개 채널 이상 시청이 가능하고, 인접 지역으로부터 아날로그 TV 방송 신호의 유입이 적은 지역이면서, 대출력 송신소 지역이 아닌 곳을 골라 최종적으로 지리적 특성과 지역적 균형, 지자체의 협력 의향 등을 고려해 울진, 단양, 강진의 3개 지역을 선정했다.

1) ‘디지털 전환 시범사업 추진연구반’이 시범사업 예비 후보지역으로 선출한 대상지역은 서귀포시(5만 9천 세대), 단양군(1만 4천 세대), 울진군(2만 2천 세대), 강진군(9천 세대), 양양군(7천 세대), 봉화읍(4천 세대), 울곡면(1천 세대), 진안군(5천 세대)의 총 8개 지역이었다.

디지털 전환 시범사업 지역 개요

[인구수, 세대, 비율]

구 분	울진군	강진군	단양군
행정구역	2읍/8면/196리	1읍/10면/287리	2읍/6면/148리
인구수	52,573	40,804	33,990
세대수	23,267	18,401	13,669
기초생활수급 세대 (전국평균 : 3.1%)	2,753 (11.8%)	1,781 (9.7%)	1,317 (9.6%)
차상위계층 세대	4,064 (17.5%)	7,284 (39.6%)	458 (3.4%)
65세이상 노인수	11,998 (22.8%)	10,760 (26.4%)	6,877 (20.2%)
장애인수	4,208 (8%)	3,563 (8.7%)	2,800 (8.2%)
공동주택	39단지 3,938세대(16.9%)	51단지 1,778세대(9.7%)	23단지 3,100세대(22.7%)
유료방송 가입세대수	22,243 (95.6%)	17,830 (96.9%)	13,463 (98.5%)
직접수신세대	1,024 (4.4%)	571 (3.1%)	206 (1.5%)
TV시청료면제 세대수	9,860 (42.4%)	2,860 (15.5%)	5,880 (43.0%)
세대당 TV보유대수	1.39	1.30	1.44
DTV 보급률(%)	17.1	11.3	18
인지도(%)	36	21.9	27.2

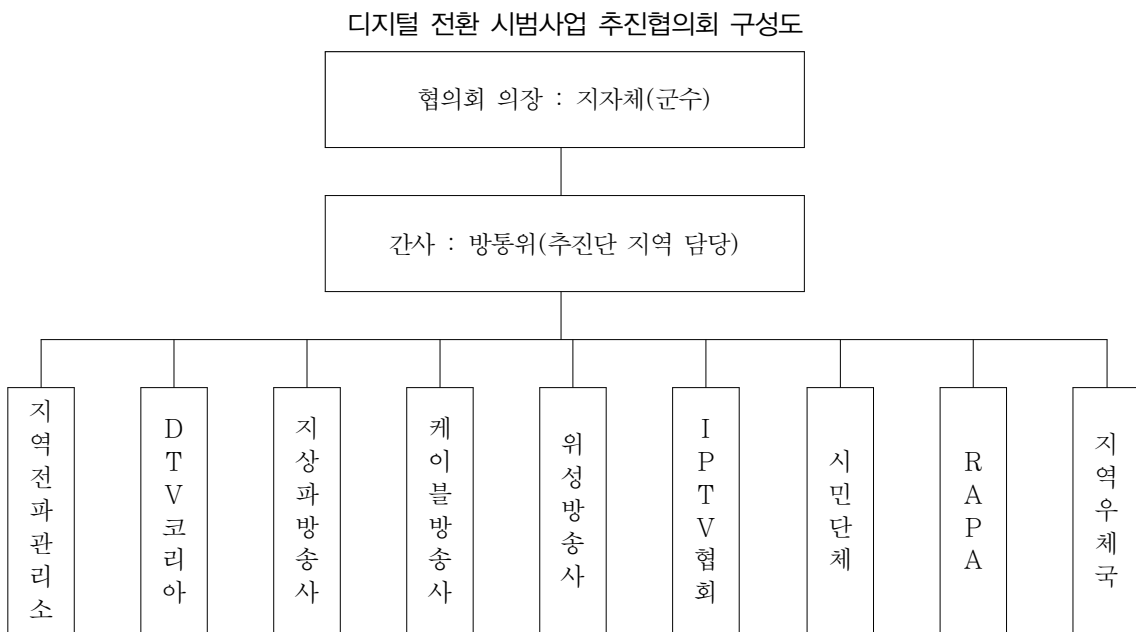
출처: 방송통신위원회 보도자료(2010. 4. 19). “디지털 전환 시범지역 ‘가상종료’ 실시”.

디지털 전환 시범사업에 관한 기본계획을 담고 있는 디지털 전환 시범사업의 추진계획에 따르면 디지털 전환 시범사업의 추진체계는 방송통신위원회의 디지털 전환 시범사업 준비단을 중심으로 시범사업 대상지의 지자체 산하에 디지털 전환 시범사업 추진협의회를 설치하고 다시 추진협의회 산하에 디지털방송 시청자지원센터를 둬으로써 디지털방송 시청자지원센터가 디지털 전환 시범사업의 실질적인 업무를 맡도록 했다.

시범사업 지역 지자체 및 관련 방송사 등이 참여하는 디지털 전환 시범사업 추진협의회를 구

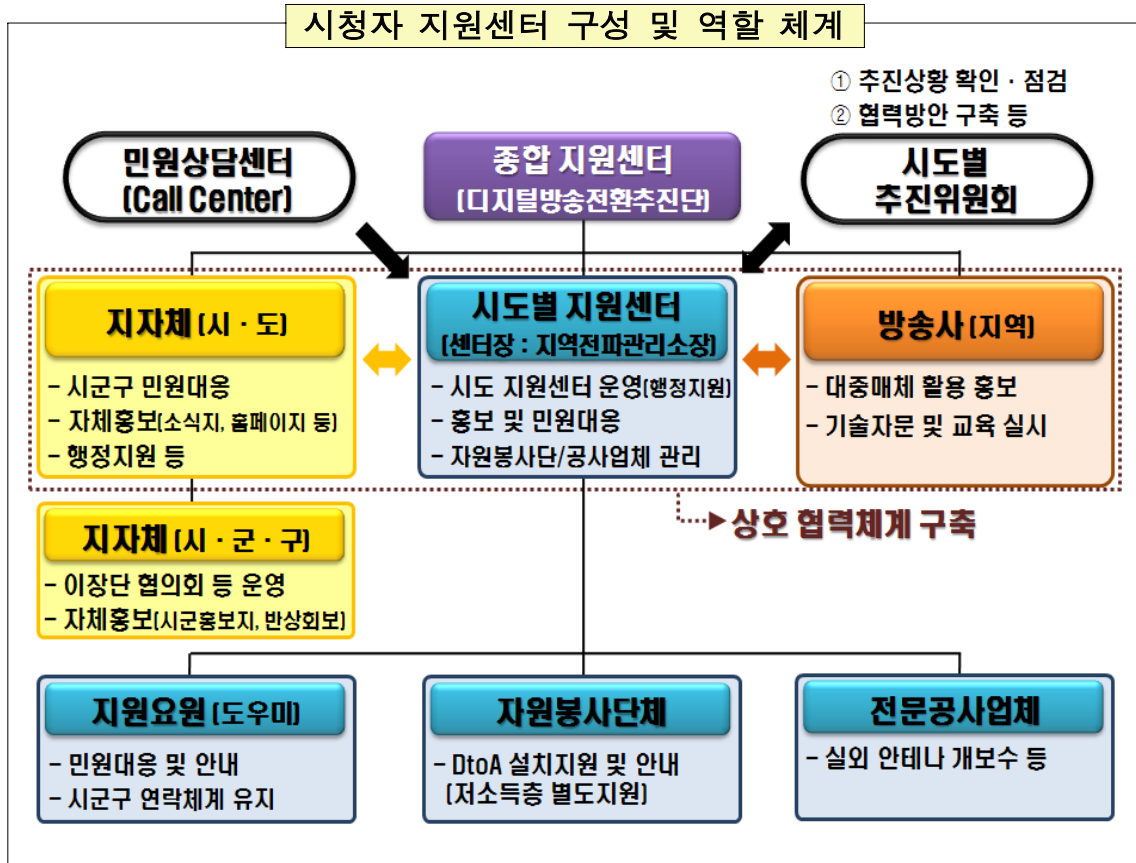
성한 이유는 디지털 전환 시범사업의 인식공유 및 역할분담 때문이다. 디지털 전환 시범사업 추진협의회는 방송통신위원회, 지자체, 지역 전파관리소, DTV코리아, 방송사(지상파, SO, RO, SkyLife, IPTV협회 등), 시민단체, RAPA, 우체국 등 20명 내외로 구성됐다. 디지털 전환 시범사업 추진협의회 의장은 시범사업에 대한 지역주민의 적극적인 관심 및 참여를 위해 시범지역 지자체장(군수)을 협의회 의장으로 위촉하고, 시범사업 추진단의 지역 담당자가 추진협의회 의 간사역할을 맡아 추진협의회 논의자료 작성 및 추진협의회 실무를 담당하고, 월 1회 정기 개최하는 방식으로 운영됐다.

디지털 전환 시범사업 추진협의회 주요 역할은 디지털 전환 시범지역의 디지털 TV방송 개시시기, 아날로그 TV방송 종료일 선정 검토, 시범사업의 대국민 홍보를 위한 방통위, 지자체, 관련 방송사 등 기관별 홍보방안 논의, 시범사업 취지, 주요 내용 등을 시범지역 주민 대상으로 설명하기 위한 시범사업 주민 설명회 개최 방안 마련, 디지털 컨버터 보급현황, 시청자 지원센터 등을 통한 민원접수 및 처리현황 등 시범사업 추진현황 등을 공유, 지역주민의 의견을 수렴하고 필요시 방통위, 지자체, 관련 방송사 등 추진협의회 참가 기관의 지원방안을 논의하는 것이다.



출처: 방송통신위원회(2009). 디지털 전환 시범사업 추진협의회 구성·운영(안).

디지털 전환 시범 지역의 디지털 전환 홍보와 시청자 민원 해소 역할을 담당한 「디지털방송 시청자 지원센터」는 한국전파진흥협회 주도로 울진, 단양, 강진 지역에서 선발한 디지털 전환 기술지원 인력(7~11명)과 전화 상담 인력 등 15명 내외로 구성되어, 아날로그 TV방송 종료일 이후 2개월까지 운영됐다. 「디지털방송 시청자 지원센터」는 지역주민의 디지털 전환 시범사업 과정에서 나타난 문제점을 해결하고, 각종 민원 상담 등에 응한다는 점에서 핵심적인 역할을 수행한다. 「디지털방송 시청자 지원센터」가 얼마나 체계적이고 효율적으로 작동하느냐에 따라서 디지털 전환 시범사업의 성과에까지 영향을 미친다고 해도 과언이 아니라는 점에서 디지털 전환 시범사업에 있어 「디지털방송 시청자 지원센터」의 역할은 핵심 평가 대상의 하나다.



출처: 방송통신위원회 보도자료(2010. 7. 9). “제6차 디지털방송활성화 추진위원회 개최”.

디지털 전환 시범사업에서는 시범사업 과정을 인지단계, 준비단계, 대응단계, 점검단계 등으로 구분하여 각 단계에 적합한 내용으로 시범사업 홍보를 추진했다. 우선 1단계에 해당하는 인지단계에서는 아날로그 TV 방송 종료 6개월 전에 시범사업의 필요성 및 주요내용 등을 홍보하여 인지를 제고하도록 했다. 2단계인 준비단계는 아날로그 TV 방송 종료 4개월 전까지 아날로그 방송 종료일, 정부의 지원정책, 시청자 준비사항 등을 홍보했다. 제3단계인 대응단계는 아날로그 TV 방송 종료 1개월 전까지로 아날로그 TV방송 종료상황에 대한 시청자 대처방안 등을 홍보했다. 끝으로 최종단계의 4단계인 점검단계는 아날로그 TV 방송 종료 후 1개월까지로 TV방송 시청 불가 지역주민을 위해 시청자 지원센터 등을 안내했다.

디지털 전환 시범사업에 관한 지역주민 대상 홍보활동의 전개는 기본적으로 시범사업이 특정 지역에 한정해 실시된다는 점을 고려해 해당 지역의 지역방송과 신문, 지자체의 홍보물을 활용하도록 했다. 구체적인 홍보방법으로는 TV를 통한 공익광고, 지역뉴스, 자막방송 등 지역방송을 이용한 홍보, 지역언론, 지자체 등과 협력하여 오피니언 리더 기고 등을 추진하고 입간판, 현수막 등을 주민들이 많이 모이는 공공장소 등에 설치, 홍보차량을 이용하여 지역 5일장, 문화축제 등 지역 행사를 활용한 거리홍보 등을 실시, 반상회, 노인·여성단체 등 지역시민단체의 행사와 연계하여 시범사업 내용과 시청자 준비사항 등을 설명, 저소득층, 장애인, 노인 등 디지털 전환 취약계층의 가정을 방문하여 시범사업 홍보 및 상담 등을 추진했다.

디지털 전환 시범사업의 홍보방법으로서 TV 자막방송은 실내·외 안테나로 아날로그 지상파방



송을 직접 수신하는 세대가 대상이라는 점에서 가장 효과가 크다. 아날로그 지상파방송을 직접 수신하고 있는 세대는 아날로그 TV방송이 종료되면 디지털 TV로 교체하거나 디지털 컨버터(변환기)를 설치해야 TV방송 시청 가능하다. 디지털 전환으로 인해 실제 피해가 발생하는 이들 아날로그 지상파방송 직접 수신 세대는 지상파 방송국에서 방송 중계소의 아날로그 TV방송 신호에 자막과 가상종료 화면을 삽입·송출하여 아날로그 방송 직접 수신 세대만 시청 가능하도록 한다면 별도의 조치가 없는 세대에는 시청에 방해가 되는 자막을 노출시키지 않고 홍보가 필요한 대상에게만 홍보할 수 있다는 장점이 있다. 디지털 전환 시범사업 과정에서는 TV 자막방송을 위해 해당 지역의 연주소에 자막발생기를 별도 설치하여 아날로그 지상파 방송의 종료 5개월 전부터 아날로그 지상파 직접 수신 세대를 대상으로 안내 자막방송을 실시하도록 했다. TV 자막방송으로는 디지털 전환 시범사업 지역의 아날로그 지상파방송의 종료 일시 및 디지털 컨버터(DtoA) 신청 및 설치방법 등을 안내했다.

디지털 전환 시범사업 TV 안내자막 방송 가이드라인

실시 시기	화면비율	최소 방송횟수	방송시간	비 고
종료 5개월 전 ~ 2개월 전까지	10%	월 1회	2분/회	18시~20시
종료 2개월 전 ~ 2주 전까지	10%	2주 1회	"	"
2주전 ~ 1주 전까지	15%	주 1회	"	"
1주전 ~ 종료일까지	15%	일 5회	3분/회	18시~22시

출처: 방송통신위원회(2009). 「디지털 전환 시범사업 정책방안」에 따른 디지털 전환 시범사업 시행계획.

끝으로 디지털 전환 시범사업 과정의 가상종료는 아날로그 TV방송 종료 1개월 전부터 실시하여 방송횟수 및 시간을 단계적으로 확대하도록 가상종료 실시 계획을 세웠다.

### 3. 디지털전환 시범사업 평가

#### 1) 인지 및 홍보

디지털 전환 사업은 시청자들에게 아날로그 지상파 방송의 디지털 전환에 관해 알려, 시청자들이 전환 종료 이전에 자발적으로 디지털 전환을 할 수 있도록 유도함과 동시에 경제적·기술적·지리적·문화적 여건으로 인해 자력으로 디지털 전환이 불가능한 시청자들에게 정부가 일정한 지원을 실시하는 것이 골자다. 따라서 디지털 전환 사업의 핵심은 디지털 전환에 대한 시청자들의 이해도 향상이다.

시청자들의 이해도를 높이기 위해서는 디지털 전환에 관한 각종 홍보활동의 전개가 필수적이다. 디지털 전환 시범사업 지역에서도 지역주민들을 대상으로 아날로그 지상파 방송의 디지털 전환 및 종료, 디지털 방송의 수신 방법, 디지털 전환 시범사업의 실시 및 조기 전환 등에 관한 내용을

집중적으로 홍보하는 홍보활동이 전개됐다. 그러나 디지털 전환 시범사업은 기본적으로 아날로그 지상파 방송을 직접 수신하는 세대가 대상이다. 홍보 과정에서 직접 수신 세대와 유료방송세대를 분리한다는 것은 쉽지 않기 때문에 실제 초기 홍보단계에서는 지역주민 전체를 대상으로 홍보가 실시되었다. 물론 지역의 수신환경 실태조사가 실시되면서 직접 수신 세대가 특정되기는 했지만, 유료방송 수신 세대 가운데도 세컨드 TV 등을 보유한 세대가 적지 않음을 감안하면 직접 수신 세대와 유료방송 수신 세대를 현실적으로 분리해내기는 쉽지 않다는 문제점이 드러났다.

디지털 전환 시범사업의 성과를 파악하는 방법은 다양하지만 가장 먼저 거론할 수 있는 것이 지역주민의 디지털 전환에 대한 이해도가 얼마나 향상되었는가 하는 인지율을 통한 평가다. 인지율은 시범사업 실시 이전의 인지율과 시범사업 과정, 시범사업 실시 이후의 인지율을 비교함으로써 시범사업 과정에서 실시된 홍보활동이 얼마나 효과적이었고 실효성이 있었는지 보여준다. 또한, 인지율 제고에 기여한 홍보수단을 파악하면 향후 디지털 전환 본사업에 있어 효과적인 홍보수단이 무엇인지를 추정할 수 있다는 점에서 홍보 관련 예산 낭비를 줄일 수 있다.

먼저, 디지털 전환 시범사업을 통한 시범사업 대상지역 시청자들의 디지털 전환 인지율을 살펴보면 시범사업이 가장 늦게 시작된 단양을 제외하면 울진과 강진 모두 1차 조사에서는 76%의 인지율에서 시작해 3차 조사에서도 같은 76%의 인지율을 보였다. 반면, 단양 지역은 상대적으로 높은 80% 중반의 인지율을 기록했다. 디지털 전환 시범사업 지역주민의 디지털 전환 인지율을 통해 알 수 있는 점은 먼저 각종 홍보수단을 통해 집중적인 홍보활동을 전개했음에도 불구하고 인지율의 향상이 이루어지지 않았다는 점이다. 이는 디지털 전환 시범사업의 홍보활동에 방법상의 문제가 있었거나 홍보활동의 효과가 전혀 없다는 것을 의미한다는 점에서 향후 디지털 전환 홍보활동의 대대적인 수정이 필요할 전망이다.

디지털 전환 시범사업 지역주민 디지털 전환 인지율

		1차 조사	2차 조사	3차 조사
울진	디지털 전환 인지율	76.7%	77.0%	76.9%
	시범사업 선정 인지율	59.0%	60.7%	64.8%
강진	디지털 전환 인지율	76.7%	80.6%	76.4%
	시범사업 선정 인지율	61.2%	71.8%	68.2%
단양	디지털 전환 인지율	83.2%	88.5%	조사중
	시범사업 선정 인지율	59.8%	75.2%	조사중

디지털 전환 인지율과 함께 살펴봐야할 중요한 항목의 하나는 디지털 전환 시범사업에 대한 지역주민의 인지율이다. 해당 지역이 디지털 전환 시범사업 실시 지역이라는 것을 알고 있다는 지역주민의 비율은 전체적으로 디지털 전환 인지율에 비해 낮았다. 이러한 시범사업 실시 인지율 역시 조사를 실시함에 따라 조금 높아지는 경향을 보였지만, 일부 지역의 경우 이전과 비교해 오히려 인지율이 낮아지는 현상이 발생했다. 조사가 진행될수록 인지율이 낮아진다는 것은 상식적

으로 납득하기 힘든 결과라는 점에서 역시 조사샘플 자체에 문제가 있거나 조사대상자의 응답 신뢰성에 문제가 있다는 추론이 가능하다.

인지율 조사 결과를 통해 나타난 디지털 전환 과정의 문제점으로는 첫째, 집중적인 홍보활동의 전개에도 불구하고 인지율이 낮다는 점이다. 둘째, 지역별로 인지율에 차이점이 나타난다는 점이다. 물론 지역별로 인지율이 차이를 보이는 것인 지역마다 시범사업 착수시점에 차이가 있어 먼저 진행된 지역의 성공적인 홍보사례 및 방법을 적용한 결과, 그 성과가 반영된 것으로도 풀이된다. 그러나 1차 조사의 인지율과 3차 조사의 인지율에 큰 차이가 없는 것을 보면 최소한 개별 시범사업 지역의 홍보방법은 시범사업 과정에서 별다른 개선없이 실시됐다는 점은 분명하다.

디지털 전환 시범사업의 주요 인지방법은 지역에 따라 차이점은 있었지만, TV뉴스 및 정부(지자체)홍보물, 대인커뮤니케이션을 통한 인지가 주를 이루었다. 그러나 이 중에 압도적으로 높은 인지율을 기록한 인지방법이라고 단정할 수 있는 것은 없었다. 다만, 초기 홍보에 효과적인 방법이나 시간이 경과하면 효과가 떨어지는 인지방법과 시간의 경과에 관계없이 지속적인 효과를 나타난 인지루트가 있다는 것이 드러났다. 먼저 정부홍보물의 경우 시범사업 초기에 시범사업을 알리는데 매우 효과가 높았다. TV뉴스는 조사시점과 관계없이 높은 인지루트라는 점에서 인지율을 높이는데 가장 효과적인 방법으로 파악됐다.

디지털전환 시범사업 주요 인지방법

		1차조사	2차조사	3차조사
TV뉴스	울진	33.3%	34.6%	45.1%
	강진	47.4%	47.0%	54.3%
	단양	25.1%	34.5%	조사중
TV홍보광고	울진	20.6%	13.2%	18.3%
	강진	4.4%	28.4%	16.8%
	단양	25.2	43.8%	조사중
TV안내자막	울진	7.8%	27.6%	22.5%
	강진	10.8%	21.1%	7.3%
	단양	15.6%	16.6%	조사중
정보홍보물	울진	36.1%	29.1%	26.5%
	강진	31.5%	22.9%	16.4%
	단양	27.8%	10.7%	조사중
홍보포스터 (버스터미널, 정류소, 가전매장 등)	울진	3.3%	11.6%	6.1%
	강진	18.3%	33.6%	16.1%
	단양	12.9%	10.3%	조사중
친구/동료	울진	9.4%	8.2%	10.4%
	강진	13.1%	27.4%	8.1%
	단양	11.4%	9.7%	조사중
동네주민	울진	17.8%	16.9%	13.2%
	강진	19.7%	45.9%	21.7%
	단양	21.5%	23.8%	조사중
관공서 직원 (이장, 우체국)	울진	5.6%	12.1%	3.0%
	강진	27.7%	24.0%	8.2%
	단양	6.8%	4.0%	조사중

디지털 전환 시범사업 인지방법의 파악을 통해서 지역적 특성을 고려한 체계적인 인지홍보 활동이 전개되어야 한다는 점이 드러났다. 따라서 향후 본사업 전개에 있어서는 복합적인 홍보활동 계획을 마련하여 실시하는 것이 필요할 전망이다. 특히, 도심지역과 농어촌지역의 정보유통 및 커뮤니케이션 구조를 세밀하게 파악한 후, 이를 토대로 홍보활동이 전개되어야 한다.

한편, 시범사업 과정에서는 디지털 전환과 관련해 각종 지원사업이 실시됐다. 지원사업의 구체적인 내용은 저소득층과 직접 수신 세대를 대상으로 한 디지털 컨버터의 임대(임대보증금 1만원) 및 TV 구매 비용 보조(10만원), 공청망 보조금 지원 등이다. 이들 지원사업의 실시에 대해 지역주민들이 얼마나 인지하고 있는지를 살펴본 결과, 지원사업의 인지율은 매우 낮았다.

디지털 전환 지원사업 인지율

		1차 조사	2차 조사	3차 조사
컨버터 임대 (저소득층)	울진	27.9%	25.7%	28.7%
	강진	28.7%	31.5%	26.0%
	단양	29.6%	29.7%	조사 중
컨버터 임대 (직접수신)	울진	20.7%	21.3%	13.3%
	강진	25.5%	20.8%	11.9%
	단양	21.2%	16.8%	조사 중
TV구매비용 보조	울진	18.7%	16.0%	24.2%
	강진	19.7%	17.6%	19.4%
	단양	27.9%	32.6%	조사 중
공청망 보조금 지원	울진	6.6%	4.3%	4.4%
	강진	8.0%	8.0%	3.4%
	단양	10.3%	9.6%	조사 중

가장 비중 있게 진행된 지원사업은 저소득층과 직접 수신 세대 전체를 대상으로 컨버터 임대를 실시한 것이었다. 컨버터 임대 지원사업은 대부분 인지율이 30% 수준에 머물렀다는 점에서 야심차게 홍보활동이 전개됐음에도 불구하고 성과는 낮았다. 이러한 낮은 인지율의 원인으로는 우선 지원대상자가 저소득층과 직접수신세대로 한정됐다는 점을 꼽을 수 있다. 지원대상자가 아닌 사람들은 디지털전환 지원사업에 관심을 갖을 필요가 없다는 점에서 디지털 전환 지원사업의 인지율은 처음부터 높을 수 없었을 것이다.

인지율과 관련해서는 디지털 전환 인지율과 마찬가지로 아날로그 종료 인지율이 시범사업의 실시로 증가했다는 점에서 대체적으로 디지털전환 인지율과 아날로그 종료 인지에 관한 홍보활동이 효과적이었다고 판단할 수 있다. 단양 지역은 강진과 울진 지역에 비해 상대적으로 높은 인지율을 기록했다. 특히, 단양은 TV뉴스 및 TV 홍보광고를 통한 시범사업 선정을 인지한 비율이 타지역에 비해 압도적으로 높았다. 반면 울진과 강진 지역에서 높게 나타난 동네주민이나 이장 등과 같은 퍼스널 커뮤니케이션을 통한 인지는 상대적으로 낮았다. 이러한 단양의 디지털전환 및

아날로그 종료 홍보 성과는 강진과 울진에 비해 상대적으로 적은 세대수와 산악지형으로 인해 주거형태가 밀집되어 있는 지형적 특성에서 기인하는 것이라 판단된다. 단양의 지역적 특성이 농어촌지역인 강진과 울진에 비해 전국적 상황을 좀 더 반영한다는 점에서 따라서 강진과 울진의 조사결과보다는 단양의 조사결과가 보다 전국적인 전환 적용사례에 가깝다고 생각된다.

한편, 인지율의 제고를 위해서는 근본적인 디지털 전환 정책의 수정도 요구된다. 우선, 전환 정책이 직접수신세대에 한정되어 있다는 점에서 90%에 육박하는 유료방송수신 세대는 디지털 전환 홍보의 사각지대에 놓여 있다. 현재 진행되고 있는 디지털 전환 정책은 전국민의 전환 정책이 아니라 10% 미만의 직접수신세대만의 디지털 전환 정책에 불과하다는 비판을 벗어나기 위해서도 본사업에 있어서는 홍보대상을 유료방송수신 세대까지 포함하는 쪽으로 정책적 변화가 불가피하다.

## 2) 수신환경개선

디지털 전환 시범사업 지역의 수신환경 개선을 위해서는 3개 시범사업 지역에 28억 원의 예산을 들여 총9개소에 중계기를 설치했다. 울진에는 온정과 부구리에 각각 20W급 동일채널 중계기와 50mW급의 동일채널극소출력중계기<sup>2)</sup>가 설치됐다. 강진은 군동, 한학, 도암 지역에 각각 20W, 20W, 2W급의 분산중계기<sup>3)</sup>와 성전에 50mW의 동일채널극소출력중계기가 설치됐다. 단양은 영춘과 두산에 2W, 50W급의 분산중계기와 어상천에 50mW의 동일채널극소출력중계기가 설치됐다.

디지털 전환 시범지역 방송인프라 구축 지원현황

시범 지역	구분	중계기 Type	정격 출력 (Watt)	중계기 수량 (식)	채널사용계획									
					KBS1		KBS2		EBS		MBC		지역민방	
					송신	수신	송신	수신	송신	수신	송신	수신	송신	수신
울진	온정	동일채널중계기	20W급	5식	24	24	29	29	32	32	23	23	22	22
	부구리	동일채널극소출력	50mW	5	24	24	29	29	32	32	23	23	22	22
강진	군동	분산중계기	20W급	5	27	34	28	42	54	49	52	23	53	40
	한학	분산중계기	20W급	3	27	34	28	42	54	49	-	-	-	-
	도암	분산중계기	2W급	3	27	34	28	42	54	49	-	-	-	-
	성전	동일채널극소출력	50mW	5	34	34	42	42	49	49	23	23	40	40
단양	영춘	분산중계기	2W급	4	19	32	35	39	37	48	22	26	-	-
	두산	분산중계기	50W급	5	19	32	42	39	35	48	22	25	58	15
	어상천	동일채널극소출력	50mW	5식	19	19	42	42	35	35	22	22	58	58

출처: 권원현(2010. 11. 20). 디지털 전환 시범사업의 기술적 지원과 수신환경 개선. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.

- 2) 동일채널극소출력중계기란 인위적, 자연적으로 발생하는 소규모 음영지역(반경 1Km 내외)의 Digital 방송 품질 확보를 위해 50mW 이하로 송신 전력제한을 두는 중계기를 말한다.
- 3) 분산중계기란 현재 다채널로 구성되어 있는 방송중계망과 달리 하나의 중계채널만을 할당하여 중계하는 주파수사용 효율이 높은 방송중계망 기술을 말한다.

디지털 전환 시범사업 세부시행계획에 따르면 수신환경 개선 사업의 일환으로 아파트 등 공동주택 거주자에 대해 디지털 컨버터 보급 대신 공청시설의 개선을 지원하도록 했다. 공청시설 개선이 개별 세대에 디지털 컨버터를 지원하는 것보다 상대적으로 적은 비용이 소요되므로 정부지원 예산을 절감할 수 있기 때문이다. 공청시설의 지원대상은 공동수신설비가 있는 공동주택이며, 지원내용은 공청시설 개선비용을 최대 500만원까지 지원한다. 세부시행계획에 따라 디지털 전환 시범사업 지역의 공청시설 개선사업 실시 현황을 살펴보면, 단양, 울진, 강진의 공청시설 개선사업은 고작 수백세대에 머물고 있는 상황이다. 실제로 지역의 수신실태를 살펴보면 난시청으로 KBS의 수신개선사업 지원을 받고 있는 지역과 중계유선을 통해 TV를 시청하고 있거나 마을 공청망으로 TV를 시청하고 있는 곳이 적지 않다는 점을 감안하면 공청시설의 개선 부분은 사업 성과가 매우 낮은 것으로 평가된다.

디지털 전환 시범지역 공청시설 개선사업 현황

지역	공동주택(모든 경우 공사비 지원 포함)						마을	총계	
	안테나+증폭기		멀티 DtoA		안테나+증폭기+				
	단지수	세대수	단지수	세대수	단지수	세대수		단지+	공동주택
단양	-	-	1	311	-	-	1	2	311
울진	-	-	1	280	-	-	2	3	280
강진	-	-	-	-	1	107	0	1	107
제주	15	1,340	8	3,997	3	1,410	-	26	6,747
합계	15	1,340	10	4,588	4	1,517	3	32	7,445

출처: 권원현(2010. 11. 20). 디지털 전환 시범사업의 기술적 지원과 수신환경 개선. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.

디지털 전환 시범사업의 실시에 따른 수신환경 개선 부문의 평가는 난시청 개선을 위한 중계기의 설치와 공청시설 개선과 같은 사업의 전개는 정책적 판단으로서는 매우 적절했다고 판단되나 사업의 시행에 있어 지상파방송사들의 협조 부족과 중계기 설비의 발주 지연에 따른 설치 공사기간의 부족에 따른 중계기 운영의 불안정성 대두 등과 같은 문제는 향후 개선이 필요한 대목이다. 특히, 신규 디지털 난시청지역의 발생으로 아날로그 지상파 시청때보다 디지털 전환 이후 시청 가능한 지상파 채널수가 감소하는 것은 시청권 보장이라는 관점에서 볼 때 심각한 문제다. 또한, 수신환경 개선사업을 전송부문과 수신부문으로 나누어 접근하면, 전송부문의 수신환경 개선사업은 큰 무리 없이 진행되었지만, 수신부문의 수신환경 개선의 경우 다양한 케이스의 문제점이 발생했다는 점도 추후 검토 대상이다. 직접 수신 세대는 디지털 전환으로 컨버터의 설치와 더불어 기존의 아날로그 안테나를 디지털 안테나로 교체하거나 양호한 수신을 위해 부스터와 같은 장비의 교체가 동시에 이루어져야 하지만 시청자 지원센터의 지원인력이 기술부족과 서비스 마인드의 부족으로 단순 컨버터 설치에 주력한 결과, 디지털 전환 이후 지상파방송의 수신에 불가능한 사례가 지적됐다. 이러한 문제점을 감안하면, 수신환경개선 사업은 안테나 지원은 물론 관련 안테나선 및 부스터와 같은 부속장비까지 포함한 형태의 수신환경개선 사업이 강구되어야 할 것이다. 공청시설의 개보수와 관련해서는 500만원을 상한으로 하는 일괄지원 방식을 개선하여

세대당 평균적인 비용을 산출하여 소요비용에 따라 차등적으로 지원을 실시함으로써 공청시설의 적극적인 디지털 전환을 유도하는 정책의 도입이 바람직하다고 생각된다.<sup>4)</sup>

### 3) 취약계층

디지털 전환 시범사업의 취약계층 지원사업은 컨버터 임대 및 TV 수상기 구매보조사업 등이 해당된다. 그러나 이러한 지원사업은 직접수신세대도 실시되었다는 점에서 큰 유인책으로 작용하지 못했다고 판단된다.

시범사업에서는 디지털 전환 여력이 없는 저소득층의 디지털 전환 유도 및 선택권 보장을 위해 디지털 컨버터 또는 디지털 TV 구매 보조 중 선택 지원을 실시했다. 먼저, 컨버터의 경우 저소득층의 부담 최소화를 고려하여 디지털 컨버터 1대를 무상 제공하고 디지털 TV 구매보조 비용으로서 디지털 TV가 고가인 점과 디지털 컨버터 비용(7~10만원) 등을 고려, 디지털 TV 구매비용의 10만원을 보조했다.

한편, 디지털 컨버터 등의 설치, 조작에 어려움을 겪는 노인·장애인에 대해서는 디지털 전환도우미가 직접 방문하여 설치를 지원했다. 지원대상은 기초노령연금 수급대상자 기준을 적용하여 만 65세 이상 노인과 장애인 복지법상 장애수당 지급 대상자 등이다.

취약계층 지원사업과 관련해서는 우선 컨버터 신청 세대의 대부분이 기술지원을 받고 있다는 점이 특징이다. 기술적 지원의 과다 발생은 디지털 전환 비용을 과다하게 발생시킨다는 점과 디지털 전환에 대한 부정적 인식의 확산으로 이어질 수 있다는 점에서 개선이 필요하다. 이러한 기술지원의 문제는 컨버터 설치에 따른 어려움 때문으로 파악된다. 실제로 컨버터의 설치를 위해서는 몇 번에 걸친 리모컨 조작 과정을 거치지 않으면 정상적으로 TV를 시청할 수 없다. 노인과 같은 기술적 취약계층은 혼자서 컨버터 설치를 할 수 없다는 점에서 향후 컨버터 설치 및 세팅을 간소화시킬 수 있는 방안을 집중적으로 검토할 필요성이 있다.

또한, 현재 1대로 한정되어 있는 컨버터의 지원 방식도 개선이 필요하다. 저소득층일지라도 1대 이상의 TV를 보유하고 있을 가능성이 있는 만큼 나머지 TV에 대해서도 컨버터를 지원하는 것이 바람직하다. 해외의 경우도 가까운 일본은 시범사업 지역을 실시하면서 최대 4대까지 컨버터를 지원했다. 저소득층일수록 TV 시청이 매우 중요한 문화 생활이라는 점에서 최소한 저소득층이 보유하고 있는 TV 전부에 대해 컨버터를 지원해야 한다.

가장 지원이 절실한 저소득층의 경우, 일반세대에 비해 디지털 전환 인지율, 시범사업 선정 지역 인지여부, 시청자 지원센터 설치 인지율, 지원안내문의 인지율 등과 같은 홍보 전달이 저소득세대는 일반세대에 비해 격차가 발생하고 있었다. 따라서 저소득층의 지원을 위해서는 일반세대와 다른 별도의 안내체계 및 홍보수단을 강구하는 것이 보다 효과적이라는 판단이다. 예를 들면, 저소득층을 현장에서 접하는 사회복지사나 저소득층을 위한 사회적 일자리 지원사업 같은 곳에

4) 공청시설의 지원사업과 관련해서는 세대별 평균공사비용을 산출하고 평균비용의 초과분에 대해서 일정한 비율로 공사비용을 지원하는 방식이 고려될 수 있다. 실제로 일본의 경우, 세대당 평균공사비용을 3만 5천엔으로 계산한 뒤, 3만 5천엔 이하는 자비부담, 3만 5천엔부터 10만엔까지는 추가금액의 1/2를 지원, 10만엔 초과 금액에 대해서는 전액지원함으로써 과다한 공사비용으로 인해 공청시설의 디지털 전환이 지연되지 않도록 하고 있다.

서 디지털 전환 지원에 대한 홍보를 전개하는 것이 필요하다.

디지털 전환 시범사업 디지털 컨버터 신청 및 지원 현황

구 분		올 진		강 진		단 양		
		누계	금주	누계	금주	누계	금주	
디지털 컨버터 보급 지원	신청서 발송 (센터→신청희망자)	-	-	53	-	28	-	
	신청서 접수	일반세대	1,128	5	772	3	584	26
		저소득층	530	3	1,006	3	264	12
		소 계	1,658	8	1,778	6	848	38
	컨버터 발송	1,568	8	1,697	9	658	31	
	신청 취소	206	2	285	1	179	2	
	센터 방문 상담	3	-	133	5	63	-	
	기술지원	1,290	12	2,318	31	658	31	

출처: 한국전과진흥협회(2010). 디지털 컨버터 지원 및 디지털 TV 구매 보조 현황.

※신청 및 지원 현황은 올진의 경우 11월 초 실적, 강진 및 단양은 12월 1일 현황.

전체적으로는 디지털 전환 시범사업에 따른 취약계층 지원사업의 평가는 성공적이었다는 평가가 가능하다. 그러나 지원대상자가 직접수신의 저소득층에 한정됐기 때문에 이러한 성공이 갖는 의미는 무의미하다고 봐야 한다. 정책적 측면에서 보면, 실제로 지원이 필요한 대상을 정부가 면밀하게 파악해 지원하는 것이 바람직한데, 이번 시범사업의 취약계층 지원사업은 지원대상을 최대한 축소해 지원했다는 점에서 실제 지원이 필요한 사람들의 상당수가 사각지대에 놓이고 말았다.

#### 4. 결론 및 시사점

본 발제문에서는 디지털 전환 시범사업에 대한 평가를 중심으로 디지털 전환 과정을 평가했다. 디지털 전환은 방송통신위원회의 디지털 전환 기본계획과 시범사업 시행계획 등을 통해 점차 구체적 단계로 접어들고 있다. 현단계에서는 본사업을 위한 예비사업적 성격이 강한 시범사업의 평가를 통해 현재 방송통신위원회가 계획하고 있는 기본계획의 정책방향을 평가할 수밖에 없을 것이다.

디지털 전환 시범사업은 전체적으로 무난하게 성공적이었다는 것이 언론사들의 평가다. 디지털 전환 시범사업 지역에서 큰 민원이 발생하거나 디지털 전환 일정이 연기되는 등의 문제점이 발생하지 않았다는 점에서 이러한 언론사들의 평가는 일면 수긍이 간다. 그러나, 디지털 전환



시범사업의 성공이 그대로 본전환의 성공으로 이어질지는 의문이다. 시범사업지를 다수 선정할 이유는 최대한 다양한 디지털 전환 유형과 문제점을 시범사업을 통해 파악하고자 하는 것이다. 울진, 단양, 강진이라는 3개 지역에서 시범사업이 실시되었지만, 시범사업 선정을 3개소나 한만 큼의 차별화된 시범사업의 전개가 이루어지지 않았다는 점에서 시범사업의 의미가 퇴색됐다.

디지털 전환 시범사업의 인지 및 홍보, 수신환경지원, 취약계층지원 부문과 관련해서도 일부 문제점이 드러났다. 시범사업이라는 성격상 문제점들은 최대한 많이 드러내주는 것이 바람직하다는 점에서 문제점을 가급적 파악하는 것이 오히려 바람직하다. 문제점을 많이 찾을수록 본전환을 수월하게 할 수 있기 때문이다.

다만, 시범사업에 나타난 문제점 중에서 몇 가지 꼭 개선이 필요한 사항을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 본사업 전개 시에는 각 지역별 특성을 고려한 홍보수단이 반드시 강구되어야 한다는 점이다. 디지털 전환에 대한 인지도가 매우 낮은 우리의 현실을 감안하면 특정한 홍보수단에 집중하거나 의존하는 형태로 디지털 전환을 홍보하는 것보다는 다각적인 홍보수단을 계층별 특성에 맞게 수립해 실시하는 것이 필요하다. 둘째, 수신환경개선사업의 지원범위와 폭을 좀 더 확대하는 것이다. 가령 TV구매보조금의 지원이나 컨버터 지원과 같은 경우 30인치 이상으로까지 지원대상의 TV유형을 다양화하거나 컨버터 지원대수도 보유하고 있는 TV 대수 전부를 지원하는 방식으로 전환해야 한다. 공청시설이나 안테나의 지원방식도 시청자들이 TV를 실제 시청할 수 있도록 지원을 실시해야 한다. 가령 안테나를 지원받거나 공청시설 지원을 신청한 사람들이 과도한 추가부담의 발생으로 디지털 전환을 주저하거나 도중에 중단하는 사례가 발생할 소지가 있다는 점에서 개인이나 공동주택의 소유자들이 부담하기 어려운 과도한 추가비용 발생에 대한 정부의 지원 방안이 마련되어야 한다. 셋째, 현재 직접수신세대 위주의 디지털 전환 정책의 과감한 전환이다. 디지털 전환을 추진하고 있는 어떠한 국가도 직접수신세대만을 상정한 디지털 전환을 추진하는 곳은 없다. 직접수신세대만을 대상으로 디지털 전환을 추진하는 국가는 대한민국이 유일하다. 이러한 정책방향을 유료방송세대까지 포함한 전국민을 대상으로 하는 디지털 전환으로 바꾸어야 한다. 지상파방송이 나오지 않아서 어쩔 수 없이 유료방송을 시청하는 사람들을 제외한 채, 디지털 전환 정책을 추진한다면 이들의 TV시청권을 보장해주지도 못하고 디지털 전환에서까지 소외시키는 것이므로 이중차별이다. 넷째, 방송통신위원회는 시범사업에 나타난 문제점을 면밀하게 분석하여 본사업 수행에 반영시키고자 하는 노력이 필요하다.

끝으로 성공적인 디지털 전환을 위해서는 방송통신위원회의 정책적 의지와 방송사들의 협조, 시청자들의 이해라는 삼박자가 조화를 이루어야 한다는 것은 모두가 알고 있는 사실이지만, 여기에 한가지 꼭 추가될 부분이 있다. 디지털 전환에 대한 정치권의 이해와 지원이다. 정부부처, 방송사, 시청자의 협력과 정치권의 지원만 추가된다면 불과 2년여 남겨진 시간 안에 차질 없는 디지털 전환 불가능한 일도 아니다.

## 참고문헌

- 권원현(2010. 11. 20). 디지털 전환 시범사업의 기술적 지원과 수신환경 개선. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.
- 방송통신위원회(2009). 2012년 디지털 전환을 성공적으로 완료하기 위한 디지털 전환 시범사업 정책방안.
- 방송통신위원회(2009). 「디지털 전환 시범사업 정책방안」에 따른 디지털 전환 시범사업 시행계획.
- 방송통신위원회(2009). 디지털 전환 시범사업 추진협의회 구성·운영(안).
- 방송통신위원회보도자료(2010. 4. 19). “디지털 전환 시범지역 ‘가상종료’ 실시”.
- 방송통신위원회보도자료(2010. 7. 9). “제6차 디지털방송활성화 추진위원회 개최”.
- 정인숙(2010. 11. 20). 국내 디지털 전환 시범사업에 대한 종합평가. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.
- 최선욱(2010. 11. 20). 국내 디지털 전환 시범사업에 취약계층지원. 한국방송학회 2010 가을철 정기학술대회 특별세션 디지털전환 시범사업 실태조사 결과 및 종합평가 세미나 발제문.
- 한국전파진흥협회(2010). 디지털 컨버터 지원 및 디지털 TV 구매 보조 현황.