

공영방송의 위기*

한국에서의 대응

강형철**

(숙명여대 언론정보학부 교수)

양승찬***

(숙명여대 언론정보학부 교수)

이 연구는 변화하는 미디어 환경 속에서 한국 공영방송의 자리 찾기에 대한 논의의 단초를 제시하기 위해 진행되었다. 이를 위해 이 연구는 현상 분석을 통해, 현대 사회에서 공영방송이 지니는 위기의 본질과 위기에 대한 각국의 대응 방식을 유형화하고, 그에 비추어 한국 공영방송의 대응방식을 진단해보았다.

한국의 주류 공영방송은 비차별적인 편성으로 시청 점유율을 높이려고 하고 있으며, 그 재원으로 광고 비중을 현상태로 유지 또는 확대하는 기조다. 또한 다소 독특한 형태의 전략으로서 실제 방송 내용을 이용해 사회 내 영향력을 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 마지막으로, 한국의 공영방송은 국가, 자본, 시민 사회 모두에서 독립된 방송인들이 자율적으로 운영하는 방송의 형태를 지향하고 있다.

이상의 네가지 전략(또는 지향성)은 단기적으로는 기존의 공영방송이 가지고 있는 특혜를 유지하는 데는 효율적일 수 있으나, 장기적인 면에서는 공영방송의 전통적 개념에서 너무 멀리 유리되어 나가는 것이기 때문에 사회 내 위상을 불안정한 상태로 만들 것이다.

한국의 공영방송은 스스로의 생존을 위해서, 또한 절박한 사회적 기능의 수행을 위해서 비차별화로 단기적 생존을 보존하기보다는 보다 현실적인 장기적 선택지를 찾아가야 할 것이다.

키워드 : 공영방송, 미디어정책, 국가와 방송

* 본 연구는 숙명여자대학교 03년도 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

이 글은 학술세미나 <교육방송의 발전방안>(2002. 5. 31, 프레지던트 호텔)에서 발표한 발제문의 일부를 기초로 하여 학술논문으로 수정, 보완한 것임.

** helio@sookmyung.ac.kr

*** scyang@sookmyung.ac.kr

1. 들어가면서

다채널·다매체 시대를 맞아 부각된 민영화와 공영방송에 대한 도전은 1980년대 서구사회에서 대두되었다. 하지만 이 시기의 한국에서는 이러한 조류와는 동떨어져서 이른바 ‘신군부’가 등장해 강력한 국가주의적 통제 정책을 펼치면서 오히려 방송 시스템을 공영방송 구조로 바꾸어버렸다. 비록 공영방송의 발전은 나라마다 다른 모습을 보여온 것은 사실이지만, “새로운 다채널 환경에서 공영방송이 직면한 어려움은 공통적”(Minow, 1993, p.xi)이어서, 한국도 시기적으로 다소 뒤지기는 했지만 1990년대부터 공영방송 체제에 대한 의문이 본격적으로 제기되기 시작했다. 특히 민영지상파 방송의 등장은 1980년대 이후 10년 동안 급격한 광고시장의 팽창 속에서 안락한 복점을 누리던 KBS와 MBC의 지위를 흔들어 놓게 되었다.

1987년 6월 항쟁이후 방송구도에 대한 논의는 급격히 확대되어, 때로는 ‘악법 폐지’와 ‘방송법 제정’이라는 이름으로, 때로는 ‘개혁’이라는 이름으로 활발히 전개되어 왔다. 한 해에 수십 차례 씩 열린 방송 관련 공개 세미나가 이런 논의의 활성화를 잘 나타내 주는 지표라고 할 수 있다. 과거, 방송이 최초로 한국에 도입된 일제시대부터 민주화 이전까지 한국의 방송제도를 규정하는 유일한 힘은 국가였다. 이는 특정한 역사적 조건 아래 국가, 자본, 정치집단 등 일반 세력(*general forces*)과 이해 당사자들(*interests*)이 상호작용하며 만들어 낸 합의의 산물(Syvertsen, 1992)로 파악되는 서구의 공영방송과는 전혀 다른 모습이었다. 그러나 시민사회의 급격한 성장과 국가에서 독립된 자본의 성장은 방송을 규정하는데 있어 이제 서구와 같은 ‘합의의 모델’을 고려하게 하고 있다.

특히 한국의 공영방송과 관련한 논의는 대부분 지상파 방송이 중심이 된 공영구도에 대한 공격과 방어의 형식으로 진행되고 있다. 한국에서의 공영방송에 대한 공격은 크게 두가지 형태로 정리해 볼 수 있다. 그 첫 번째는 민영화 요구로서 공영방송의 입장에서 볼 때는 가장 위협적인 것이다. 민영화 요구는 기존의 공영방송 조직을 분리하자는 가장 낮은 수준의 것(예를

들어, KBS 송신시설을 떼어내 송신공사로 바꾸자는 주장)에서부터, 현재 분리된 계열사를 완전 매각하자는 주장(예를 들어, 지상파 이외에 보유하고 있는 다채널을 매각하자는 주장), 정체성 문제로 도전 받고 있는 MBC 네트워크를 민영화하자는 주장, KBS 2TV 채널을 민영화하자는 높은 수준에 이르는 것까지 그 정도가 다양하다.

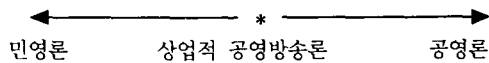
이러한 민영화의 논의는 방송법 개정이나 정권교체 등의 시기에 특히 집중적으로 부각된다. 예를 들어, 방송의 공영부분을 상당부분 비호, 또는 확장했던 김대중 정부의 말기로 접어들면서 재계를 중심으로 민영화 논의가 다시 고개를 들었다. 전국경제인 연합회 산하 한국경제연구원(2002)은 2002년 4월 차기 정부의 과제 중 하나로 KBS를 제외한 공영방송의 민영화 문제를 제시하며 KBS 2TV와 MBC를 민영화하고 한국방송광고공사를 폐지할 것을 주장했다. 한달 뒤 개최된 ‘21세기 한국방송의 진로’ 세미나에서 공영방송 시스템의 재편을 주장하는 한 학자는 “MBC는 공영방송인가, 민영방송인가, 노영(勞營)방송인가?”라는 도전적 의문을 제기하면서 “국가 기간 방송 KBS가 이대로 좋은지, 기형적 운영 구조를 가진 MBC는 어떻게 할 것인지, 일부 관변 미디어를 ‘공영’이란 이름으로 존치시켜야 하는지 근본적으로 재검토해야 한다”(김우룡, 2002)며 전경련의 주장에 동조하였다. 또한 야당인 한나라당은 ‘6·13 지방선거’를 앞두고 발표한 공약에서, 오는 2007년 1월까지 MBC와 KBS2를 민영화하는 방안을 추진키로 했다고 밝히기도 했다(곽태현, 2002; 홍석준, 2002). 한나라당은 정부소유 방송사의 독립성을 보장하기 위해 방송법을 개정하고, 언론의 자율성 확보를 위한다는 취지로 2007년까지 KBS1 TV를 제외한 MBC와 KBS2는 민영화하는 방안을 추진키로 했다. 이밖에도 한국방송광고공사를 민영화된 독립기구로 전환시키겠다는 약속도 추가되었다. 대선 뒤 노무현 정부 집권초기에도 한나라당은 민영화 주장을 반복하고 있다. 한동안 잠재되었던 민영화 논리가 다시 고개를 든 것이다.

한국의 공영방송에 대한 또 다른 차원에서의 공격은 위와 같이 공영방송 자체의 존립을 부정하는 것이 아니라, 오히려 공영방송이 보다 바른 기능을

하라고 주장하면서, 현재의 시스템이 공영성을 수행해 내지 못하고 있다는 점을 지적하는 것이다.

한편으로, 공영방송 존립을 주장하는 진영 가운데는 주로 현재의 방송사 구성원을 중심으로 전통적인 ‘공영성’ 또는 ‘공익성’ 개념의 재해석을 시도 하며 현재의 ‘상업적 공영방송’을 옹호하기도 한다.

<그림 1> 한국의 공영방송에 대한 주장의 스펙트럼



이러한 상황 속에서 과연 한국의 공영방송은 어떠한 방향으로 좌표를 설정하고 있는가? 이 연구는 변화하는 미디어 환경 속에서 한국 공영방송의 자리 찾기에 대한 논의에 초점을 맞춘다. 이 연구에서는 공영방송 시스템의 변화와 관련한 논의가 공영방송의 본질적 성격과 연관되어 있으며, 다양한 국가에서 공영방송의 변화를 모색한 경험을 살펴보는 것이 한국 공영방송의 문제를 풀어나가는데 유용하다는 것을 기본적인 전제로 한다.

구체적으로 이 연구는 먼저 공영방송의 본질적 성격에서 비롯된 위기의 원인을 검토해보고, 공영방송이 직면한 위기를 극복하기 위해 전개되고 있는 각국의 대응방식을 체계적으로 정리하여 유형화해 보려 한다. 나아가 이와 같은 유형화에 비추어 한국 공영 방송의 대응 방식이 어떠한지를 파악 해보고자 한다. 연구의 범위는 노무현 정부 이전의 시기로 한정한다.

2. 공영방송의 위기

1) 공영방송 위기의 역사

세계 각국의 공영방송 역사를 살펴보면, 공영방송 제도라는 것은 처음부

터 안정되고 자연스런 것이 아니었다. 이 제도는 방송이라는 새로운 미디어의 등장에 대해 일정한 사회적, 경제적, 기술적 환경과 조건 아래서 국가, 자본, 정치집단 등 사회세력과 이윤추구 세력들이 ‘부정적 결탁’(negative coalition)을 통해 만들어 낸 산물에 불과할 뿐이다(Syvvertsen, 1992; Smith, 1998). 트레이시(Tracey, 1998)가 분석하듯이 공영방송 모델은 단순한 제도적 방책으로 나타난 것이 아니며 어떤 선의를 지니고 기획해 탄생된 것도 아니다. 이 모델은 “국가와 관련이 있기는 하지만 제도적이거나 정치적으로 뿐만 아니라 도덕적으로도 정부와 유리된 강력한 대화 도구라는 어떤 힘의 존재를 인식하고 나서, 촉진시키고 지원한 정치 문화의 산물”이었다(p.152).

서구에 있어서 공영방송은 일반적으로, 시간적 차이는 있으나, 민영에서 출발해, 공영으로 체제가 전환되고, 다시 공민영 체제로, 그리고 현재의 다원적 경쟁 시대로 변해온 공통점을 지닌다(Noam, 1991). 초기의 공영회는 전파의 희소성 문제, 방송이라는 재화가 지니는 공공재적 성격보다는 오히려 방송국과 송신기 설립을 위한 민간 자본의 미성숙, 1차 세계대전 이후 유럽 각국에서 대두되었던 강력한 사회통합의 요구 등이 주원인이었다(Blumler, 1992; McQuail, 1995; Curran & Seaton, 1997; Goodwin, 1999). ‘전파의 희소성 원칙’은 정당성 확보의 필요성에 의해 추후에 거론되지 시작한 것이다.

1960년대 텔레비전이 기술이 등장하면서 공영방송 체제는 또 다른 위기를 맞이하게 된다. 당시 사회세력과 이윤추구 세력들은 라디오를 훨씬 능가하는 텔레비전의 잠재력에 대해 주목하였다. 민간 부문은 과거 라디오 등장

-
- 2) 부정적 결탁(negative coalition)은 어떠한 선택에 참여하는 주체들이 자신들이 각각 원하는 방향을 추구하기보다는, 특정한 선택지가 자신들에게 덜 불리하다고 생각할 때, 즉 그 선택지 이외의 다른 선택이 자신들에게 더 불리하다고 생각할 때, 그 차선의 선택지를 택한다는 뜻이다. 이 개념은 공영방송의 경우, 현재의 공영방송이 아니면, 동시에 자신이 아닌 다른 주체에 방송의 소유권이 넘어갈 경우 최악의 선택이 되기 때문에, 많은 역할자들은 현재의 공영방송 체제를 유지하는 것으로 ‘부정적 결탁’을 하게 되는 것으로 적용할 수 있다.

당시와는 달리 이에 투자할 만한 잉여를 확보하고 있었다. 그러나 다양한 세력들은 과거 라디오 모델을 준용하는 것으로 불안정한 ‘부정적 결탁’을 맺고 만다. 공영 라디오는 이미 안정된 사회적 기구였고, 새로 등장한 텔레비전 매체가 같은 시스템을 취하게 된 것은 자연스런 현상이었다(Smith, 1998). 그 동안 라디오 방송을 통해 성장한 공영방송이 없었다면 텔레비전은 처음부터 민영방송 체제로 시작했을 것이고 지금과는 다른 편성 형태를 보였을 것이다.

처음부터 불안정한 상태로 출발한 각국의 공영방송 텔레비전은 영국의 ITV 등과 같이 민영방송이 하나 둘씩 늘어나는 속에서 그들과 경쟁을 벌여 왔다. 그러나 최대의 위기는 1980년대에 몰아닥친 신자유주의 물결 속에서의 탈규제 정책 기조, 그리고 기술 발전으로 인한 채널 수의 급격한 신장에서 비롯되었다. 방송 기술의 발전은 케이블TV, 위성방송 등 다양한 텔레비전 방송을 가능하게 하였고 이로 인해 ‘전파의 희소성 원리’에 입각한 공영방송제도는 정당성의 위기를 맞게 된다. 특히 1990년대에 들어서면서 케이블이나 위성방송의 아날로그적 다채널 매체들에 더해 디지털 기술이라는 획기적 변화가 추가되면서 ‘전파의 희소성’이라는 개념 자체는 아예 무의미한 것으로 취급받게 되어버렸다. 정치적으로도 보수주의가 서구 유럽과 미국을 주도하게 되면서 민영화의 목소리는 더욱 커졌다.

이러한 배경 아래 공영방송은 자신의 존속을 위해 새로운 환경에 스스로 적응하며 각종 경영효율화와 다각화 방안을 모색하기 시작하였다. 공영방송도 이윤추구 사업에 뛰어들 정도로 자본의 논리는 완전한 승기를 잡게 된다. 이러한 상업화 추세에 대한 반작용으로 주류매체로서 지상파 방송은 어느 정도 공영성을 유지해야 한다는 위기감이 공감대를 이루어 가고 있으나 그 역할이 점점 제한적으로 인식되고 있는 것이 사실이다. 결국 21세기의 공영방송은 미국에서와 같이 주류 채널이 아닌 ‘교육방송’ 정도의 위상으로 남게 될 것인지, 아니면 다채널 상황에서 오히려 중심을 잡는 매체로 존속하게 될지가 관심의 초점이다.

2) 공영방송 위기의 원인

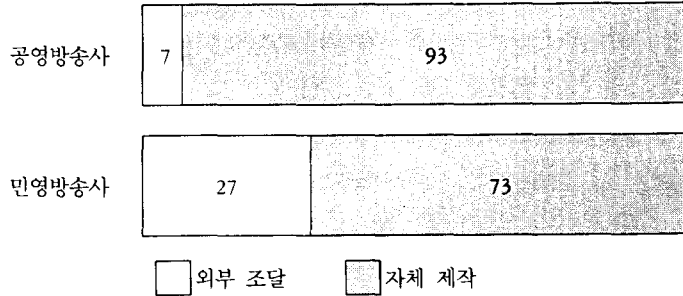
현재 공영방송이 위기를 맞게된 원인은 크게 네가지로 정리해 볼 수 있겠는데, 첫째 이중 목표 추구라는 본질적 딜레마와, 둘째 다채널 시대에 방송 매체에 대한 국가 개입의 정당성의 문제, 셋째 경쟁 체제에서의 공영방송의 경쟁력 문제, 그리고 마지막으로, 자유 경쟁 상황에서 특정 매체에 대한 경제적 지원이 지니는 불공정 거래 문제 등이다.

(1) 이중 목표 추구의 딜레마

공영방송은 생래적으로 조화가 어려운 이중적 임무를 가지고 있다. 그 이중성이란, 민영방송과 구별된 편성을 해야 하는 차별성과, 일정수준의 시청률 유지라는 두 개의 상반된 목표를 동시에 추구해야 하는 일이다. 우선, ‘차별성(distinctiveness)’의 요구는 공영 방송이 민영 방송이 빠지게 되는 상업적이고 자극적인 내용의 편성 경향에서 벗어나서 보도, 시사, 교육, 건전한 오락 등의 고급 프로그램으로 시민의 교양(good taste)을 향상시키는 데 기여해야 한다는 것이다. 또한, 고급 프로그램 내용과 형식을 끊임없이 개발하여 민영방송의 방송 수준 향상에도 영향을 미쳐야 한다는 주장도 이와 관련이 있다. 방송편성과 관련한 ‘재정 투입 이론’은 경쟁에 이기기 위한 재원의 투입이 방송 프로그램 전반을 발전시킨다고 주장한다. 맥킨지 사(McKinsey, 1999)는 공영방송이 시사, 보도, 문화, 어린이 등의 ‘차별화 된’ 편성을 많이 할수록 그 사회 내 상업 방송들도 같은 형식의 프로그램을 많이 편성한다고 분석한 바 있다.

실제로 값싼 수입 프로그램이나 외주 프로그램에 의존하는 민영방송과 달리 공영방송은 자체 제작 비율이 높다. 높은 자체 제작 비율은 독립 프로덕션의 발전을 해치는 것으로 지적되고 표현의 다양성을 해치는 것으로 지적되기도 하지만, 수입 프로그램이 점차 늘어나는 추세에서는 일정 수준 이상의 자체제작이 오히려 민족 문화와 국가 정체성을 유지, 발전시키고 국가 내 방송 제작 능력의 확산에 기여하는 것으로 평가되기도 한다.

<그림 2> 프로그램 조달방식별 총비용 비교
(유럽 11개국 표본: %)



출처: EBU, McKinsey(1999)에서 재인용

차별성과 대비되는 공영방송의 다른 임무로 ‘시장 점유(market share)’의 문제가 지적된다. 이는 공영방송이 존재의 의미를 갖기 위해서는 영향력을 행사할 수 있을 정도의 시장점유율을 가지고 있어야 한다는 것이다. 즉 공영방송이 차별성에 의한 선도력을 발휘하기 위해서는 사회 내 많은 인구에게 내용이 도달되어야만 한다는 뜻이다. 차별성만 있고 시장점유율이 낮은 경우(예, 한국의 EBS나 미국의 PBS) 그 방송에서 개발하고 실험된 프로그램이 민영방송에서 차용되기가 어렵다. 또한 시장점유율이 낮은 상황에서 공영방송이 시사, 보도, 문화, 어린이 등의 ‘차별화 된’ 프로그램을 많이 편성한다고 해도 다른 민영방송의 편성에 영향을 미치지 못하게 된다.

그러나 이 두가지 목표를 동시에 추구하기란 현실적으로 어렵다는 데 공영방송의 딜레마가 있다. 우선, 차별화된 프로그램을 편성하면 시장점유율이 낮아질 가능성이 높은 것이 현실이다. 질 높은 프로그램은 이상적으로 가능하고, 또한 강제할 수 있지만 이러한 프로그램자체가 곧 바로 높은 시청률을 담보할 수 있는 것은 아니다³⁾. 정교한 다큐멘터리의 시청률이 쉽게

3) 물론, 차별성과 시청률은 역관계라고 단정할 수 없다. 한국에서 KBS 1TV는 다른 상업 방송사와 차별적인 편성을 하고 있고, KBS2 TV는 비차별적인 편성을 하고 있지만 전체 채널의 시청률은 KBS1이 높다.

만든 오락 프로그램의 그것에 훨씬 못 미치는 것이 실제 상황이다. 그렇다고 해서 차별화된 프로그램 대신 시장 점유를 높이는 현실적 접근을 하게 될 경우, 시민들은 공영방송에 내는 수신료 및 채널 할당 등 공영방송이 지니는 각종 혜택에 대해 문제를 제기한다. 반대로 차별화된 프로그램을 대거 편성해 시청률이 낮아질 경우 시민들은 보지도 않는 채널에 특혜를 주는 것에 대해 다시 회의를 품게 된다.

(2) 정당성에 대한 도전

공영방송은 ‘국가 독점 시대의 비효율적 유물’이라는 평가를 받으며 정당성에 도전을 받고 있다. 공영방송은 시장 내 독점적 지위를 보장받고 그 대신 보편적 서비스와 균형된 편성의 의무를 다하는 것으로 정당성을 보장 받아 왔다. 그러나 계속되는 신규매체의 등장과 디지털 기술의 발전은 방송 서비스의 수를 기하급수적으로 늘리고 있고, 이러한 서비스들은 전통적으로 공영방송이 담당해왔던 기능들을 점차 대체해가고 있다. 결국, 특권은 점차 사라지고 있으나 공영방송에 대한 기대치는 변함이 없다는 사실이 정당성 위기의 본질이다. 이에 따라, 과거에는 인정되었던 특권이 이제는 아래와 같은 사항들로 비난을 받는 대상이 되었다.

- △ 민영 방송에서는 찾기 힘든 비대한 제작 및 부대 조직
- △ 비경쟁 상황에서 자족해 온 인력과잉
- △ 민영방송이 지니는 정교한 마케팅 기술의 결여

다채널 시대는 방송 매체의 역할 구도를 바꾸어 놓고 있다. 공영방송은 과거, 광고를 수입원으로 하는 소수의 민영 상업방송과 경쟁했으나 이제는 가입료를 주수입원으로 하는 다수의 다 채널 민영 상업 방송과 경쟁을 벌여야 하게 되었다. 이는 독점에서 과점으로 지위를 낮췄던 공영방송이 이번에는 다시 완전 경쟁 시장의 현실 속으로 뛰어 들어가게 됨을 의미한다.

(3) 공영방송 시스템의 경쟁력 문제

과거 소수의 채널 시대와 달리 다채널 시대에는 능력 있는 PD, 작가, 스타들에 투입해야 할 금액이 치솟고, 이에 따라 프로그램 구매 비용도 함께 상승하고 있다. 공영방송이 차별성을 강조하기 위해서는 고급 프로그램으로 승부를 걸어야 한다. 그러나 최소한의 비용으로 최대의 효과를 내야 하는 공영방송이 민영방송과 경쟁하여 우수한 제작, 출연진의 확보나 우수 프로그램의 조달에 필요한 비용을 감당해 내기란 매우 힘든 일이다.

경쟁 채널 수가 기하급수적으로 늘어나면서 유명 스타의 출연료나 스포츠 중계권료가 폭등하고 있다. 미국의 NBC 방송국은 1997/8년도 시즌에 시리즈 드라마 ER을 구입하기 위해 전년도에 비해 620% 인상된 가격을 제작사에 지불하였다. NBC는 또한 1997/1998년도 시즌에 유명 시추에이션 드라마 사인펠드(Seinfeld) 한 회분을 위해 550만 달러를 지불하였다. 이는 전년도에 비해 240%가량 오른 값이다(BBC, 1999).

(4) 시장 개방으로 인한 불공정 문제 제기

시장 개방과 함께 정부 보조금 등 자국 산업 보호를 위한 각종 조치들에 대한 국제 기구의 감시가 예민해 지고 있는 상황에서 수신료와 정부 보조금 등은 불공정 문제의 제기를 받는다. 과거, 공영방송은 국내 시장에서의 독점이 목인되었다. 공영방송은 광고를 주 수입원으로 하는 민영 상업 방송과 경쟁하기 위해 수신료와 정부보조금 등을 재원으로 하거나 일부 국가의 경우 부족한 재원을 광고방송으로 조달해 왔다. 그러나 수신료와 정부보조금을 받는 공영방송이 광고만을 재원으로 하는 민영방송과 경쟁할 경우 구체적인 분야에서 불공정 거래의 시비에 휘말리게 된다. 공영방송이 광고방송을 더할 경우 불공정 거래에 대한 문제 제기는 더욱 심해진다.

스포츠 중계권을 놓고 공영방송사와 민영방송사가 경쟁을 벌이는 상황에서 이 문제는 쉽게 부각된다. 공영방송사가 고가를 제시해 중계권을 확보했을 경우 민영방송사는 수신료와 정부보조금을 가진 공영방송사가 이미 유리한 위치를 점유하고 있다고 문제 삼게 될 것이다. 유명 텔레نت를 놓고 벌이

는 경쟁 상황도 마찬가지다. 이미 지난 1991년 스페인의 방송사 Telecinco가 자국 공영방송사 RTVE뿐만 아니라 유럽 각국의 방송사들의 불공정성을 지적해, 텔레비전 방송에 대한 정부 보조 문제가 EC(European Community)의 법률 기구에서 논란을 빚은 바 있다(Mather, 1999). 이후 유사한 사례가 이탈리아, 프랑스, 독일, 영국 등에서 속속 등장했다. 아직 한국에서는 이런 구체적인 논리로 비난이 제기되기보다는 일반적인 ‘스포츠 중계권 전쟁’에 대한 비난이 있을 뿐이지만(예를 들어, 진성호, 2000), 앞으로 민영방송과 공영방송이 같은 방송 소재를 놓고 경쟁을 벌일 경우 같은 형태의 문제제기가 발생할 것은 논리적으로 자명한 일이다.

이상과 같은 위기 요소의 확대 속에서 실제로 공영방송 시청률은 하락 추세를 보이고 있다. 새로운 매체의 등장은 공영방송의 시청률을 떨어뜨리고 있으며, 이는 결국 공영방송 기능의 저하를 의미하게 된다. 이미 유럽 전체에서 1984년에 평균 시청 점유율이 82%였던 공영방송은 1990년에 57%로 그리고 1994년에는 46%로 급격한 시청률 하락세를 경험하고 있다(Tongue, 1996). 디지털 위성 및 케이블TV 방송 가입 가구가 점점 늘어나면서 공영방송은 다른 지상파 방송과 함께 점유율이 계속해서 하락하게 될 것은 기존 가입자들의 시청 패턴을 통해서도 쉽게 예측할 수 있다(BBC, 2000 July 4). 한국에서도 SBS의 등장으로 KBS와 MBC의 시청 점유율은 큰 저하를 보였다. 물론 현재 케이블 TV와 위성방송 가입율이 크게 신장한 것은 아니지만 지금까지의 추세를 본다면 앞으로 이러한 다매체의 시장점유가 크게 확대될 것은 당연하다.

3. 세계 공영방송의 대응 전략

이제, 각국의 공영방송은 △ 기구를 축소하거나 △ 상업 방송으로의 전환을 모색하거나 △ 더욱 공격적으로 디지털 시대에 적극 도전하는 등의 여러 가지 대응 양상을 보이고 있다. 이런 대처 방식의 유형은 차별성과 점유율의

축을 교차하여 4가지로 분류해볼 수 있다.⁴⁾

<표 1> 21세기 공영방송의 생존 전략

지향점	차별성 높음	차별성 낮음
점유율 높음	I 이상 지향형 (영국형)	II 시장 지향형 (이탈리아형)
점유율 낮음	III 다원주의형 (미국형)	IV 축소형 (스페인형)

1) 유형 I: 이상 지향형

많은 국가에서 공영방송은 공영방송 본래의 목적을 포기하지 않으며 이를 위해 과감한 투자와 경비 절감을 병행하고 있다. 이들은 차별성과 동시에 시장 점유율을 유지하려고 한다는 측면에서 이상 지향형이라고 분류할 수 있다. 이러한 공영방송사들은 운영의 현대화, 경비절감, 신규 시장 개척 등의 전략으로 환경변화에 적극 대처하고 있다. 이 같은 사례는 영국의 BBC, 스웨덴의 SVT, 캐나다의 CBC, 독일의 ZDF 등에서 찾아볼 수 있다.

물론, BBC와 같은 이상 지향형 공영방송들도 상업방송의 편성전략을 부분적으로 채택하기도 한다(Achille & Miège, 1994). 예를 들어, 영국 BBC의 다이크(G. Dyke) 사장은 2000년 8월 25일, 지난 30년간 자리 잡아 온 저녁 9시 뉴스를 10시로 옮기겠다고 발표했다. 9시대에 보다 대중적인 프로그램을 편성함으로써 오히려 10시로 옮긴 뉴스 시청률을 올리겠다는 계산이었다(The Times, 2000/8/26, p.4). 많은 공영론자들이 이를 비판했으며 다음 해

4) 이 분류는 한국외국어 대학교 언론정보연구소의 연구보고서 (2001). 『21세기 한국 방송의 발전 방안 연구』 중 본 연구의 연구자 중 한사람이 집필한 “공영방송의 미래” 부분에 나오는 것을 수정·보완한 것이다.

스미스 문화부 장관이 커뮤니케이션 백서를 통해 BBC에게 저녁 주 시청시간대에 뉴스 시간을 배분할 것을 강제할 수 있는 길을 연 것은 BBC의 뉴스 시간 이동 결정을 못마땅하게 여긴 스미스 문화장관의 “보복”으로 해석되기도 했다(A hole in the heart, 2000, December 13, p.21). 그러나 이후 6개월이 지난 시점에서 다이크(Dyke) BBC 사장은 10시 뉴스가 9시때 보다 뉴스 시청률이 올랐다면 그 때 뉴스를 밀어내고 오락 프로그램을 편성한다고 비판했던 신문이나 정치인들은 자신에게 사과해야 한다고 주장했다. 다이크 사장은 또 “공공 재정으로 운영되는 기관이 보수주의에 얽매어서 공중에게 제공해야 할 서비스를 개선하기 위해 반드시 해야 할 계산된 위험을 감내하지 않는 것은 진실로 위험한 일이라고 믿는다.”고 선언했다.(Jason, 2001).

또한 이들 공영방송은 국내 신규 시장 개척에 적극적으로 나서기도 한다. 예를 들어, 독일의 ARD와 ZDF는 의회 소식, 역사, 어린이 등 세 개의 신규 채널 서비스를 시작했다. 이러한 공격적 대처로 결국 미국 어린이 채널 Nickelodeon이 독일에서 철수하게 되었다. 영국의 BBC 또한 BBC News 24, BBC Choice, BBC Parliament 등 새로운 서비스를 개시하였다. 캐나다의 CBC도 두 개의 뉴스 채널(프랑스어와 영어) 및 문화 채널을 개시하였다.

더 나아가 이들은 세계시장에서의 상업활동을 강화하고 있지만(조항제, 1995), 국내적으로는 본질적인 공영적 이념을 훼손시키지 않는 범위에서 새로운 개념을 강조하고 있다. 영국의 예를 보면, 그 동안 공영적 이념의 중심 개념이었던 ‘정보’, ‘교육’, ‘오락’보다는 ‘경쟁’, ‘선택’, ‘질’이라는 새로운 개념이 또한 부각되고 있다(Negrine, 1990). 이러한 변화는 조항제(2001)가 지적하는 공영방송의 ‘신질서’를 의미한다. 그러나 공영방송의 신질서는 구질서의 장·단점 가운데 많은 부분(예를 들어, 공적 서비스의 정신)을 이어받고 있으며, 다양한 정체성을 포괄하는 공익적 기능을 소구한다는 점에서 본질적으로 공영방송이 추구하는 ‘공동의 선’의 개념에서 동떨어진 것은 아니다.

2) 유형 II: 시장 지향형

시장의 힘이 거세지면서, 또한 정당성의 위기에 직면하여 여러 공영방송은 경영에 있어 상업방송의 마케팅 기법을 도입하고, 광고를 유치하며, 또한 이를 위해 시청률을 높이고자 노력하고 있다. 이는 국가와 시민에게 재원을 요구하는 더 이상의 부담스런 존재가 되지 않기 위함이다. 그러나 이로 인해 공영방송은 민영방송과의 차별성이 극히 약해지고 있는 것이 사실이다. 이와 같은 유사성 강화 전략역으로, 차별성 약화전략은 오히려 공영방송 존재의 의미를 퇴색시키고, 이를 수많은 방송들 가운데 하나의 위치로 전략하게 만들고 있다.

민영방송들이 거대한 자본을 가지고 뛰어드는 시장에서 성공하기란 결코 쉬운 일이 아니며, ‘공영방송’이라는 정체성은 선정적, 자극적 편성에 한계를 설정하고 있다. 이 같은 대폭적인 후퇴는 계속되는 실패와 임시방편적 정책의 난맥상을 보이게 될 뿐이다. 이탈리아의 RAI, 프랑스의 FR2, 포르투갈의 RTP, 덴마크의 TV2 등이 현재 이 같은 전략을 취하고 있다. 그러나 이들은 시사, 뉴스, 교양, 어린이 등 차별화된 프로그램의 편성비율이 다른 공영방송들에 비해 낮으며 오히려 시청률 점유율 또한 낮아지는 경향을 보인다(McKinsey, 1999). 이 같은 전략은 스페인의 RTVE처럼 ‘축소지향형’(IV 유형)으로 변하게 될 위험성이 크다.

3) 유형 III: 다원주의형

이 방식은 시장 점유는 의식하지 않고 차별화된 프로그램만으로 소수의 욕구를 충족시키려는 것이다. 미국의 PBS로 대표되는 이러한 방식은 공영 채널의 역할은 최소한으로 하고, 민간 상업채널들이 정부나 국가의 개입이 필요 없는 자유경쟁 상황에서 결과적으로 공영적 기능까지도 부분적으로 나누어 수행해 내고 있는 이상적인 방송체도로 평가받기도 한다. 즉, 공영방송이 교육적 목적의 편성만을 주로 하고, 질 높은 다큐멘터리, 뉴스, 어린이

프로그램들은 각기 전문적인 ‘공영적 민영’ 채널들이 편성을 담당하여 전체적으로 공영방송의 목적이 충족된다는 가정이다.

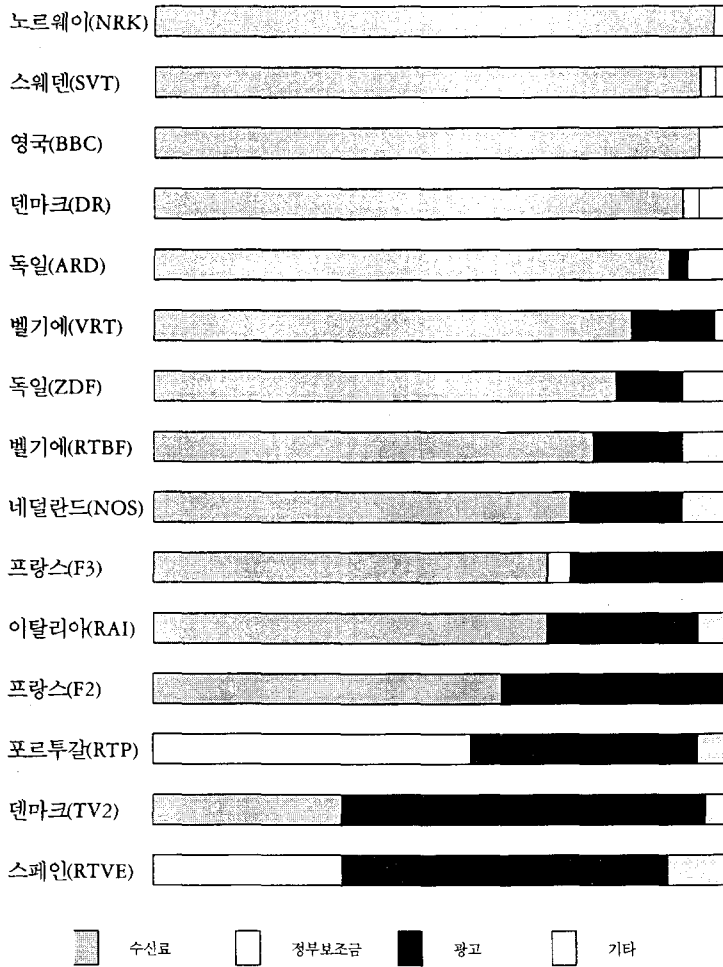
그러나 실상, CNN, 디스커버리(Discovery), CNBC 등 ‘공영적 민영’ 채널⁵⁾들의 시청 점유율은 프라임 타임대에 0.2~0.3% 정도로 극히 낮아 이들이 주요 지상파 민영 방송사에 ‘건전한’ 영향을 주지 못하고 있는 것은 주지의 사실이다(McKinsey, 1999). 케이블 TV 방송국(SO)들이 이들을 채널 편성에 넣는 것은 규제기관의 호의를 얻기 위한 방편이거나, 시청자들에게 다양한 정보를 제공한다는 구색 갖추기에 불과할지도 모른다. 공영방송 편성의 차별성이 높으면 그 사회 전체 방송의 차별성이 높아질 수 있으나, 미국과 같이 점유율이 낮다면 그러한 영향력은 발휘되지 않는다. 채널의 다양화 또한 반드시 프로그램 선택의 다양성을 보장하는 것은 아니다. 미국식 상업 방송의 획일성을 비판하는 사람들은 상업 방송이 제공하는 새로운 프로그램이라는 것도 실험적이라기 보다는 기존에 방송되었던 기록을 바탕으로 한 예측에서 비롯된 것일 뿐이라고 주장하기도 한다(Avery, 1993).

4) 유형 IV: 축소형

‘시장형’ 방식이 극단화하여, 공영방송이 차별화된 프로그램을 편성하려고 하지도 않은 채 경쟁에 뛰어들 때 결국 점유율조차 떨어지게 되어 존재의 의미가 사라져 ‘축소형’으로 변해버릴 위험성이 크다. 시장의 논리에 순응하여 광고 수익 비중을 64%까지 올리고(<그림 3> 참조), 이에 따라 질 높은 프로그램 편성을 도외시한 스페인의 RTVE는 경쟁력의 급격한 저하를 경험한 대표적인 사례로 꼽힌다. 결국 이러한 공영방송은 명목만 남게 된다.

5) 여기서 공영적 민영채널이란 “공영성과 차별성을 띤, 프로그램을 제공하는 민영방송사”를 의미한다.

<그림 3> 유럽 공영방송의 수입 구조



출처: Mather, G.(1999). Competition and public purpose: A European approach. In Andrew et al., *Public purpose in broadcasting: Funding the BBC*(pp.99-111). Luton, UK: University of Luton Press.

4. 한국 공영방송의 대응

1) 동일화 전략

서구 각국의 공영방송이 위와 같이 각자의 생존 전략을 펼쳐나가고 있을 때, 한국의 공영방송도 나름대로의 대응 방식을 펼쳐나가고 있는 것으로 파악된다. 일단, 한국의 주류 공영방송 KBS와 MBC는 위에서 구별한 방식 중 두 번째 유형인 ‘시장지향형’을 띠고 있다. 시청 점유율을 높이기 위한 경쟁에 적극적으로 뛰어들고 있으며, 그를 위한 편성 방식은 차별적인 프로그램보다는 민영상업방송과 구별되지 않는 동일화 전략, 즉 대중 지향적 전략을 사용하고 있다⁶⁾.

현재 한국의 주류 공영방송은 민영상업방송의 것들과 구분이 되지 않는 장르별 편성 분포를 보여준다. 특히 오락프로그램은 프라임타임대에 배치하는 반면에 공영성이 높다고 평가되는 교양 프로그램은 늦은 밤과 같은 자투리 시간에 편성하고 있어 프로그램 편성 강제 규정을 편의적으로 준수하는 수준에 불과하다.

주창윤(2000)의 분석에서 나타난 바와 같이, 한국 TV는 민영방송과 공영방송 구별할 것 없이 선정성 빈도가 1997년부터 지금까지 꾸준히 증가해오고 있는 사실은 현재 한국의 공영방송이 차별화 전략보다는 동일화 전략을 사용하고 있다는 주장을 뒷받침한다. 특히, 이 조사에서 2000년 현재 KBS 2TV의 선정성이 다른 채널들에 비해 가장 높았다는 사실 또한 특기할만한 점이다. KBS는 자체적으로 조사하는 이른바 ‘공영성지수(PSI)’를 공개하지 않고 있지만⁷⁾, 비공식적으로는 KBS 2TV의 공영성 지수가 SBS보다도 못한

6) 이 같은 평가에 대한 많은 실증적 연구가 보고되고 있는데, 특히 한국방송진흥원은 한국의 공영방송이 서구의 공영방송에 비해 차별적 편성을 하고 있지 못하다는 일련의 연구 결과들을 내놓고 있다(한국방송개발원, 1997, 1998; 한국방송진흥원, 1999, 2001).

7) KBS의 담당자는 본 연구의 자료 요청에 “다른 방송사의 항의 등 문제 소지가

것으로 보도되고 있다(김택환, 2002).

뉴스 영역에 있어서도 공영방송과 민영방송의 구별이 없다는 보고는 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 한국방송진흥원(1999)의 조사는 KBS 1TV와 SBS의 뉴스가 질적인 면에서 차이가 없음을 나타내고 있다. KBS1의 '9시 뉴스'와 SBS의 '뉴스라인'을 비교 분석한 결과, 양적인 중복뿐만 아니라 보도내용의 서술구조와 보도화면이 매우 유사한 것으로 나타나 채널간의 수평적 다양성이 부족한 것으로 나타났고, KBS1은 SBS보다 관행적 공식적 채널에 의존한 이벤트성 보도가 많은 것으로 드러났다. 특히 KBS1의 정치 보도에서는 대통령을 포함한 여당과 정부에 관련된 이벤트 중심 보도가 자주 등장하였다. 또한, 방송 3사의 정치분야 보도에서는 표준화/정형화, 갈등/대립구조 중심의 이벤트성, 정치주체들에 대한 무비판성 등의 특성이 나타났다. 한진만과 설진아(2001)의 연구도 KBS, MBC, SBS 방송 3사의 프라임타임 뉴스는 전체 기사의 반 정도를 연성 기사로 처리하는 연성화 경향에 별 차이가 없다는 사실을 보고한다.

2) 광고 비중 유지/확대 전략

이상과 같이 시청률을 의식한 동일화 전략에 대해, 많은 KBS 내외부의 관찰자들은 KBS2 TV의 광고비중이 너무 높기 때문에 나타나는 불가피한 현상이라고 주장한다. 예를 들어, 김승수(2002, p.23)는 20년 동안 동결된 한국의 수신료는 연 30,000원으로서 다른 나라에 비해 1/4~1/7배 가량 된다고 지적하면서, 이것이 "한국방송산업을 극단적인 상업주의로 몰아 넣는다"고 주장한다. 일반적으로, 공영방송의 재원은 그 방송의 성격을 결정짓는 중요 요소이며, 수신료로 운영되는 공영방송이 다른 상업방송에 비해 시청자 선택의 폭, 시청층의 폭, 중장기적 재정 안정성, 사회 정책 목표 수행

있으므로" PSI 지수를 공개하지 않기로 이사회에서 결의했다고 밝혔다. KBS는 2001년도 '시청자에게 드리는 약속'에서 공영성지수(PSI)를 높이겠다고 공개 천명한 바 있다.

등에 있어 종합적으로 기능 수행정도가 높다고 평가된다(Koboldt, Hogg & Robinson, 1999)는 점에서 KBS 재원 중 수신료 비중 축소는 우려의 대상이 되는 것이 사실이다.

<표 2> 공영방송의 재원별 안정도

재원	안정 여부	장점	단점
광고수입	X	-경영에 마케팅 기법이 도입됨	-공영방송은 시장에서 점차 경쟁력을 잃게 됨 -경쟁으로 인해 본연의 역할에서 벗어나게 됨
정부부조	△	-비정규적인 대규모 투자 때 보조적인 재원조달 방식으로 적당함	-경기변동에 따라 금액이 달라짐 -정부의 압력에서 자유롭지 못함
수신료	O	-고정적인 수입이 보장됨으로써 공격적 경영이 가능함	-공기업에서 보이는 일반적인 관료주의의 위험성이 있음

그러나 한국에서 지난 20년 동안 동결된 시청료는 서구에 비해 상대적으로 시청자들에게 큰 부담이 없었기 때문인지 수신료 자체의 가격을 문제삼으면서 행해진 수신료 제도전반에 대한 논의는 사회적으로 진지하게 전개되지는 않았다. 한국에서 수신료에 대한 문제제기는 1980대 후반, 'KBS 시청료 거부운동'으로 나타난 바 있었는데, 이것은 언론통제 상태에 대항하는 민주화운동의 형태를 띠었다. 아이러니컬하게도, 이후에 KBS는 수신료 인상을 위한 시도를 크게 드러내지 않았는데, 그 이유는 수신료 인상 문제가 부각되면 자연히 방송의 불공정성문제나 선정성 문제가 먼저 불거지기 때문이다. 실제로 KBS 수신료 비율의 축소는 시청료 거부운동이 활발했던 1985년 이후 두드러진다(<표 3> 참조). KBS의 입장에서는 사회 내 다른 세력의 의사 결정에 따르기보다는 광고방송을 통해 독자적인 재정운영이 가능하다면 그 것이 더 나은 선택이라고 판단할 수 있을 것이다. 수신료라는 특혜는 더 많은 책임을 요구하기 때문이다. MBC 구성원 대부분도 현재의 광고로 운영되는 공영방송 형태를 선호하고 있다. 1994년 KBS는 제1TV의 광고를

폐지하고, 한국전력의 전력사용 고지서에 통합해 수신료를 거두는 방식을 채택함으로써 수신료 비율을 급격히 향상시킬 수 있었다. 그러나 현재 수신료 비율은 그 이전의 수준으로 돌아가는 추세다.

<표 3> KBS의 재원 비율(%)

연도	수신료	광고
1981	58.9	36.9
1983	51.0	47.3
1985	44.9	51.3
1987	34.2	63.1
1988	23.4	63.9
1991	31.2	68.8
1993	35.5	64.5
1995	42.6	57.4
2000	39.9	60.1

- 출처) 1: 1981년-1988: KBS 연지(1981-1988); 김해식(1994, p.216)에서 재인용(비율은 기타 수익을 포함한 것을 100%로 해서 계산한 것임)
 2. 1991-1995: 한국방송협회(1997), 《한국방송 70년사》, p.1060(비율은 수신료와 광고수익만을 합산한 것을 100%로 해서 계산한 것임).
 3. 2000: 김승수(2002, p.27, 비율은 수신료와 광고수익만을 합산한 것을 100%로 해서 계산한 것임)

이미 2002년 초 KBS 제2라디오가 광고방송을 시작한 KBS는 현재의 광고와 수신료 모두를 재원으로 하는 방식을 선호하고 있는 추세인 것으로 파악된다. 일례로, 당시 박권상 사장은 2002년 2월 사보에서 “공영방송이 단지 수신료로만 운영돼야 한다고 생각하는 것은 환상”이라고 밝힌바 있다. KBS의 한 고위간부(심은표, 2001)도 사내보를 통해 한 때 국내외에서 광고는 “필요악”이라는 정서가 있었지만 이제 이런 생각은 “구시대적 발상”이라고 주장하였다. 수신료 인상이 현실적으로 어려운 사회분위기 속에서 공사 예산의 반 이상이 광고에서 나온다는 것에 비추어 광고 수익의 중요성을 명백해 깨닫고 KBS 2 TV의 경쟁력을 높여 “위기를 극복”해야 한다는 것이다.

3) 방송 내용을 이용한 영향력 강화전략

그러나 오로지 광고 때문에 공영방송이 비차별성을 띠는 것은 완전한 설명이 되지 못한다. 광고 수주에 대한 압박이 없더라도 공영방송이 비차별적일 수도 있다는 사실은 이미 1980년대 초 KBS와 MBC가 ‘안락한 복점’ 상태에서도 치열한 시청률 경쟁에 나섰던 사실로도 유추해 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이 공영방송은 다양한 사회세력과 이윤동기들이 길항하며 합의해 낸 제도이기 때문에, 공영방송 자체가 사회내의 존재의의를 가지는 한편 그 존재의의를 확산하는 방법은 영향력을 확대하는 것이다. 이러한 영향력은 추후 공영방송의 위상을 논의할 때 발언권을 높이는 수단이 된다. 영향력 확대를 위해서는 시청률 확대가 필수적이다.

한국의 언론은 자주, 특정 사회 캠페인 운동을 전개하며 사회내의 영향력 있는 지도 세력으로 자리매김하려고 한다. KBS에 있어 이러한 영향력 확대 전략은 최근 더욱 강화되고 있는 추세다. 일례로, 박권상 사장(2002, p.2)은 KBS의 공사창립 30주년을 맞는 기념식사에서 KBS가 대한민국에서 가장 “영향력 있는 매체”의 위상을 점하게 된 것을 자랑한 뒤, 직원들에게 “국가 어젠다를 만들어 가는 지도적 역할”을 해줄 것을 독려했다. KBS가 2002년에 발표한 ‘시청자에게 드리는 약속’ 가운데 포함된 “금연운동과 마약퇴치 범국민운동에 기여하고, 성공적인 월드컵 개최를 지원하겠다”는 내용이(KBS 홈페이지 참조) 이 같이 ‘국가 어젠다’를 만들어가겠다는 의지이며 나아가 영향력 확대 전략의 일환으로 해석된다. 본 연구의 연구자가 조사한 바로는 2002년 1월 1일부터 동년 4월 23일까지 KBS 9시 뉴스에서는 담배에 대한 부정적인 언급을 담은 보도가 모두 110건으로 평균 하루에 한번 꼴로 방송된 것으로 나타났다. 2001년 같은 기간의 37건에 비해 3배가 늘어난 셈이다. 담배가 암을 유발하는 등 각종 질병의 원인이라는 상식이 뉴스가 되어 반복적으로 방송되었다. 이러다 보니 금연운동의 효과로 담배 소비량이 줄었다는 선부른 보도와 중학생, 고등학생, 직장인 등 주체만 바뀌가면서 금연 대회를 열었다는 뉴스를 반복하면서 시청자들의 동참을 독려했다.

<표 4> ‘뉴스 9’ 담배 관련 보도 소재(2002년 1/1~4/23)

암 유발 등 건강상 해악	48건
금연 결의 대회 등 금연 운동	27건
금연 방법	12건
기타	33건

서구의 공영방송⁸⁾과는 달리 공공정책과 시사문제에 대한 입장표명에 적극적인 한국의 공영방송은 자신의 문제와 관련된 이슈에도 뉴스 시간 등을 자신의 이해를 대변하는 창구로 사용하기도 한다. 일례로, 2002년 초 국회 문화관광위원회가 위성방송 재전송 채널에서 KBS2 TV를 제외한 결정을 놓고, KBS는 9시 뉴스를 통해 이의 부당성을 일방적으로 비판하며 자사의 입장을 주장하는 보도를 내보내 방송위의 경고를 받았다⁹⁾. MBC는 2001년 4월 9시 뉴스에서 서울대학생들을 대상으로 한 설문조사결과를 인용해 자사의 뉴스가 타방송 뉴스에 비해 시청률이 높게 나타났다는 보도를 내보낸 후, 시청자들로부터 자사홍보에 전파를 낭비하고 있다는 비난을 받기도 했다. MBC는 또한 2001년 방송광고 판매 대행사관련 보도에 자사의 이해를 대변하는 일방적 뉴스를 보내 방송위원회의 ‘프로그램 경고 및 책임자 경고’ 조치를 받았다. 이밖에도 MBC는 1999년 방송개혁위원회에서 MBC의 민영화 문제가 거론되었을 때 ‘뉴스데스크’와 ‘PD수첩: 방송개혁 어디로 가는가’를 통해 “MBC 민영화 결정은 개혁이 아니라 개악”이라며 방개위에서 결정한 단계적 민영화 방침을 정면으로 반박하기도 했다.

8) 일례로, BBC는 정부와 맺은 ‘합의서’와 ‘프로그램 제작 가이드라인’에 따라 공공 정책이나 시사문제에 대한 방송사의 견해를 가지지 않는 원칙을 지니고 있다.

9) KBS는 리포트에서 “위성 재전송에서 KBS 2TV를 제외하는 것은 국가 기간 방송의 근간과 정체성을 파괴할 수 있습니다. 또한 국회가 자신들이 만든 방송법을 시행도 해 보기 전에 고친다는 것은 법의 권위와 안정성을 훼손할 것입니다.”라고 주장했다.

4) 국가, 자본, 시민사회에서 독립

스캐넬(Scannell, 1989)은 서구에서 공영방송이 알튀세의 개념인 ‘이데올로기적 국가기구’가 아니라 오히려 하버마스의 개념으로서 공공영역으로서 기능한다고 주장한 바 있다. 그러나 여전히 한국을 포함한 많은 나라에서 공영방송은 공적 생활 영역에 대한 시민의 참여를 촉진, 보장하기보다는 기존의 경제, 정치적 구조를 재생산하는 역할을 하고 있다. 국가는 대부분의 나라에서 여전히 공영방송의 위상에 중요한 역할을 담당하고 있으며(Sparks, 1995), 블럼러(Blumler, 1992)의 말대로 공영방송은 일반적으로 자신들의 생존과 복지에 결정적 영향력을 행사할 수 있는 정부에 대해 신중한 태도를 지닐 수밖에 없는 것이 사실이다. 하지만, 한국의 공영방송은 민주화 이후에도 ‘신중함’을 넘어서 수준급의 대정부 관계를 유지하고 있다는 의심을 받는다. 시장주의자들은 “KBS-2TV, MBC, 연합뉴스, YTN 등 사실상 정부가 통제하고 있는 공영방송과 관련기관을 민영화해 자율성과 효율성을 높여야 한다”(한국경제연구원, 2002)고 주장한다.

조항제(2000)의 지적처럼 민주주의로의 이행이 되었더라도, 꾸준히 민주시주의가 확산되지 않으면 그 이행이 시작되기 이전의 방송구도가 이후의 체제에도 영향을 미치는 것이 사실이다. 특히, 한국의 방송은 일본의 강점 아래서 시작됐고, 미군정의 통제적 방송정책과 해방 후 이어진 독재 정권의 통제를 경험하면서 “방송은 국가의 소유”라는 인식의 유산을 남게 되었다. 특히, 정당성 없는 권력을 옹호하려는 수단으로 동원된 방송은 대중 선전의 목적을 위해서 보다 ‘대중적’이어야 했으며, 이것이 바로 서구의 일반적 모델과 다른 선정적 공영방송의 원인이 되었다(Kang, 2001).

김대중 정부에 들어서서 공보처가 폐지되고, 언론에 대한 강압이나 검열은 없어졌다. 그러나 국가권력과 언론은 인적 네트워크를 통해서 여전히 연결되고 있고, 공영방송 경영진 인사에는 복잡한 임명방식의 이면에서 정부의 의지가 반영되곤 한다. 공식 결정 기구의 회합 전 전 언론에 방송사 사장의 ‘내정’ 기사가 나오는 것도 여전한 관행이다. 2001년 6월 기자회견 KBS

지회는 ‘안동수 충성 메모’와 ‘민주당 정풍’ 관련 자사 보도에 대해 지나친 친정부적 편향을 지적하고 나섰다. 이들은 “‘여야 정쟁에 영향을 주는 보도는 피한다’는 보도국 간부들의 ‘탈정치’ 방침은 정치보도의 공정성 논란을 일으키고 있다”며 “‘탈정치’를 지향한다지만 팩트를 취사 선택하는 과정에 주관적인 입장이 개입될 수밖에 없으며 결국 친정부적인 보도 편향으로 나타나고 있다”고 지적했다(서정은, 2001). 이에 대해, 당시 KBS 정치부장은 “국민의 수신료로 운영되는 KBS는 국민이 선택한 정부와 대통령에 대해 제대로 개혁을 추진할 수 있도록 지원해야 한다”며 “무조건 정부를 비판하는 것만이 능사는 아니며 국민의 정부가 보수세력으로부터 불필요한 공격을 받을 때 KBS는 일정한 거리를 뒤야 한다”는 견해를 밝힌 것으로 보도됐다. 이 간부는 2002년 2월 현직에서 청와대 정무수석비서관으로 자리를 옮겼다(박찬수, 2002).

국가가 방송에 바라는 바도 과거와 크게 달라진 것 같지 않다. 2001년 9월 김대중 대통령의 ‘햇볕 정책’이 보수언론과 야당으로부터 강하게 공격받고 있을 때, 김대통령은 방송의 날 기념축사에서 햇볕 정책의 당위성을 설파한 뒤, 그 국민적 공감대를 이끌어내는 데 있어서 “막강한 영향력을 가지고 있는 방송이 민족적 소명을 이룩하는 데 공헌해주기 바란다”고 주문했다(허엽, 2001). 이 축사는 저녁 11시 뉴스에 8분 동안 그대로 방송되었으며, 같은 날 국회에서는 햇볕 정책에 대한 반대하는 야당 주도로 통일부장관 해임결의안이 통과되었는데, 이 뉴스는 대통령 축사 뒤에 방송되었다. 다음 달, KBS의 부사장은 시청자위원회를 주재하면서 KBS는 남북의 햇볕 정책을 “충분히” 뒷받침한다고 공개적으로 밝혔다(KBS, 2001).

그러나 지난 통합방송법 개정과정 및 그 이후에 한국의 공영방송사들이 주장해온 바를 미루어 볼 때 공영방송 구성원들이 현재 추구하는 바는 외부인의 소유권 행사 없이 방송인 스스로가 자체적인 경영을 이루는 것으로 파악된다. KBS와 MBC 모두 “예산과 결산 및 운영을 모두 스스로 알아서 하는” 방식을 선호한다. 이런 방식에 대한 사회적 동의가 약할 때 공영방송은 국가 개입 상태에서 또는 국가와 정치적으로 타협하며 나름대로의 특혜

를 누리게 된다. <표 5>는 소유 형태와 국가 개입의 정도라는 두가지 변수를 놓고 교차하여 만든 방송 시스템 유형이다. 여기서, 앞의 국가 개입 상태에서 자체경영의 자율성을 확대하는 유형을 ‘조합주의 모형’이라고 명명해 보았다.

반면에, 방송사가 국가나 시민사회의 개입 없이 스스로를 규정해 나갈 때 이는 언론전문가주의 모형이라고 명명할 수 있겠다. 커란(Curran, 1996)이 현실적인 방송제도로서 공영방송을 중심으로, 민영방송 영역, 사회시장 영역, 시민 영역, 언론전문인 영역 등이 조화된 시스템을 제시한 바 있는데, 이 모형은 커란이 말하는 언론전문인 영역과 유사한 개념이다. 커란이 ‘언론전문가 영역’으로 개념화한 것은 영국의 <채널 4>처럼, 독립적인 방송 전문인들이 하위 문화와 소수 민족의 이해를 대변하며, 기성의 제도권 방송에 서는 담아낼 수 없는 창의성이 실험되는 장을 의미한다. 특히, 정체성에 대한 도전을 강하게 받고 있는 MBC 구성원들 대부분은 국가, 자본, 시민사회 모두의 요구에서도 자유스러운 ‘공익적 상업방송’을 지향하고 있다(예: A모, 2000, 개인인터뷰; 김지일, 2001, 개인인터뷰). MBC가 추구하는 방식을 큰 테두리 내에서 언론전문인 모델로 파악해 볼 수 있겠다.¹⁰⁾ 이런 방식이 부정적으로 비춰질 때 앞서 머리말에서 소개했던 ‘노영(勞營) 방송’이라는 힐난성 이름을 부여받게 되는 것이다.

<표 5> 소유구조와 통제에 따른 방송 유형

	사적 소유	자체 경영	공적 소유
국가 개입 강함	후견주의 (clientelism)	조합주의 (corporatism)	국영
국가 개입 약함	다원주의 (pluralism)	방송 전문가주의 (professionalism)	공영방송

10) 조항제(1999) 또한 MBC의 정체성과 관련해 커란의 ‘언론전문인 영역’에 주목할 것을 제안하고 있는 것이 흥미롭다.

5. 맺는말

지금까지 현대 사회에서 공영방송이 지니는 위기의 본질과 그에 위기에 대한 각국의 대응 방식을 유형화하고, 그에 비추어 한국 공영방송의 대응방식을 진단해 보았다. 한국의 주류 공영방송은 비차별적인 편성으로 시청 점유율을 높이려고 하고 있으며, 그 재원으로서 광고 비중을 현상태로 유지 또는 확대하는 기조다. 또한 다소 독특한 형태의 전략으로서 실제 방송 내용을 이용해 사회 내 영향력을 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 마지막으로, 한국의 공영방송은 국가, 자본, 시민 사회 모두에서 독립된 방송인들이 자율적으로 운영하는 방송의 형태를 지향하고 있다. 사회내 한 하위 시스템으로서의 공영방송이 독립된 지위를 확보하려는 것은 자연스런 행동방식이겠으나, 이러한 전문인 방송에 대한 지향 또한 독특한 유형이다.

이상의 네가지 전략(또는 지향성)은 단기적으로는 기존의 공영방송이 가지고 있는 특혜를 유지하는 데는 효율적일 수 있으나, 장기적인 면에서는 공영방송의 전통적 개념에서 너무 멀리 유리돼 나가는 것이기 때문에 사회 내 위상을 불안정한 상태로 만들 것이다. 서구 사례의 논의에서 언급되었듯이, 다양한 서비스의 민영채널이 급속히 확대되고 있는 시점에서 공영방송의 비차별성은 존재의 정당성에 결정적 위협요소로 작용하게 된다. 특히 현재 한국의 공영방송이 취하고 있는 네가지 전략 모두가 논리적으로, 정서적으로 매우 취약한 구조를 지니고 있기 때문에 민영론 또는 시장론에 쉽게 명분을 제공하게 된다. 불안한 위상은 결국 기능의 축소나 쇠퇴, 또는 사회내 힘 있는 역할자와 제휴일 것이다. 이 때 가장 쉬운, 그리고 때로는 명분도 있는 조력자는 국가이다.

가뜩이나 KBS와 MBC 운영의 불투명성이 자주 지적되고 있는 상태에서 현재의 시스템에 자율권을 주는 방안이 사회적 합의를 얻어내기란 쉽지 않을 것이다. “공영 방송은 일반적으로 국가에 대한 높은 의존도를 가지고 있기 때문에 이 개입을 ‘인적 기반과 프로페셔널리즘’과 같은 방송 스스로의 자기 규제 문화로 중화”(조항제, 2000, p.46)해야 하지만, 그렇다고 프로페

서널리즘에 전적으로 맡기려는 외부인은 그리 많지 않다. 특히, 오랜 기간동안 국가의 일방적 통제 속에 운영되었던 한국의 공영방송이 내세울 ‘공영방송적 프로페셔널리즘’이 없는 것이 사실이다. 역사적으로 BBC 등 서구의 우수 공영방송은 프로그램 제작에 있어 국가 등 각종 이해세력의 압력을 막아내 오면서 성장시킨 것이 방송 운영의 핵심적 구조인 프로페셔널리즘이다(Küing-Shankeleman, 2000). 현재와 같은 비차별적 방송이 운영되는 이상, 공영방송은 다른 매체나 비판자들에 의해 쉽게 조롱되고, 프로페셔널리즘에 대한 신뢰가 형성될 리 만무하다. 민주화와 독립성을 외치는 한편으로 비차별적 방송이 계속된다면, 이는 자기 존재를 유지하기 위한 전략적 정치선택에 불과할 위험이 있다.

사회적 영역의 확장이 급속도로 이루어지는 이 시점에 공공영역으로서의 공영방송의 중요성은 더욱 부각된다. 공영방송은 △ 멀티미디어의 중심이 되어야 하고, △ 고급 매체에 접근이 가능한 소수가 아닌 사회 구성원 전체가 접근 가능한 채널로서 유지돼야 하며, △ 집단의 분화와 파편화를 촉진하는 멀티미디어 시대에 통합의 장으로서 역할하는 한편, △ 범지구화 시대에 지역의 정체성을 대변하는 수단으로 남아야 할 뿐 아니라, △ 정보의 홍수 속에서 참고 기준과 오리엔테이션의 수단이 되어야 한다(Dries & Woldt, 1996). 특히, 디지털 시대에 더욱 심해지고 있는 정보 격차의 상황아래, 정보 소외 계층이 자신의 삶과 기호에 관련된 정보들을 접할 수 있는 값싼 기회를 제공해야 한다는 점에서 공영방송의 역할은 과거에 비해 더 중요해지고 있다.

한국의 공영방송은 스스로의 생존을 위해서, 또한 절박한 사회적 기능의 수행을 위해서 비차별화로 단기적 생존을 보존하기보다는 보다 현실적인 장기적 선택지를 찾아가야 할 것이다.

◆ 참고문헌

- 강형철 (2001. 11. 27). MBC, 우리에게 무엇인가: 사회·문화적 영향과 업적. 'MBC창사 40주년 기념 포럼: MBC 40년, 그 역사적 의미와 21세기 발전방향' 발표 논문.
- 곽태현 (2002. 5. 27). MBC·KBS2 민영화 추진. 『대한매일』, 2면.
- 김승수 (2002. 2. 28). 공영방송의 재정에 관한 연구. 한국방송학회·EBS 공동주최 '다채널 시대의 공영방송 정착방안' 세미나 발표논문.
- 김지일 (2001. 11. 19 오후 5시). MBC 김지일 국장 인터뷰. MBC 본사 사옥 편성기획국장실.
- 김택환 (2002. 6. 22). KBS-2TV 공영성 MBC, SBS보다 낮아. 『중앙일보』.
- 박권상 (2002). 국민이 믿고 따르는 국가 기간 방송 위상 확립. 『KBS 주보』, 제261호 (3/10), 2쪽.
- 박찬수 (2002. 1. 30). 현직 언론인 조순용 씨 뜻밖 발탁. 『한겨레』.
- 서정은 (2001. 6. 16). KBS 정치보도 친정부 성향 짙다. 『기자협회보』.
- 심의표 (2001). 광고시장 변화에 2TV, 2R 경쟁력 높여 위기 극복하자. 『KBS 주보』, 제256호 (10/19), 3면.
- 조항제 (1995). BBC의 세계시장 확대전략, 그 의미와 평가. 『방송학연구』, 제6호, 229~263쪽.
- 조항제 (1999). 공영방송의 변화와 MBC : 정체성을 중심으로". 한국방송학회 (편), 『멀티미디어 시대 공영방송의 위상과 진로』 (73~103쪽).
- 조항제 (2000). 이행기의 민주주의와 미디어: 가설의 제기, 부산대 언론정보연구소 (편). 『21세기 미디어 연구의 패러다임』 (pp.10~56). 한나래.
- 조항제 (2001). 전환기 공영방송의 패러다임. 『언론과 사회』, 제28호, 72~97쪽.
- 주창윤 (2000. 10. 10). 텔레비전 프로그램의 선정성 분석: 1997~2000. 한국방송진흥원 주관 '한국방송의 선정성에 관한 전문가 세미나' 발표논문.
- 진성호 (200. 12. 9). 방송위 경고 불구 더 심해져/끝없는 방송3사의 스포츠 경쟁. 『조선일보』, 23면.
- 한국방송개발원 (1997). 『방송 프로그램의 폭력성, 선정성 표현에 관한 연

- 구』.
- 한국방송개발원 (1998). 『방송환경 변화에 따른 공영방송 프로그램의 역할과 개선방안-재원조달 방식에 따른 공영방송 비교분석을 중심으로』.
- 한국경제연구원 (2002). 차기정부 정책과제: 모두 잘사는 나라 만드는 길.
- 한국방송진흥원 (1999). 『텔레비전 뉴스보도 대안모색 연구』.
- 한국방송진흥원 (2001). 『다채널 시대 방송 프로그램의 품격과 정체성』.
- 한진만·설진아 (2001). 텔레비전 뉴스의 연성화에 관한 연구: KBS1, MBC, SBS의 주시청시간대 뉴스를 중심으로. 『한국방송학보』, 33 3~366쪽.
- 허엽 (2001. 9. 4). 허기자의 미주리 19: KDB, PP협의회 프로그램 사용료 갈등. 『미디어뉴스』.
- 홍석준 (2002. 5. 27). '국정홍보처 폐지', 지방선거 공약 발표. 『조선일보』.
- A모 (가명) (2000. 2. 25. 오후 4시). MBC 차장급 직원 인터뷰. MBC 본사 사옥 회의실.
- A hole in the heart (2000, December 13). *The Times*, p.21.
- AChille, Y. & Miège, B. (1994). The limit to the adaptation strategies of European Public Service Television. *Media Culture & Society*, 16, 3 1~48.
- Avery, R. K. (1993) Introduction. In R. K. Avery (Ed.), *Public service broadcasting in a multichannel environment* (pp.xiii-xix). New York and London: Longman.
- BBC (1999). BBC evidence to the licence fee review panel.
- BBC (1999/2000). BBC annual reports and accounts 1999/2000.
- BBC (1999/2000). BBC annual reports and accounts 2000/2001.
- BBC (2000). Initial submission to the government's communications review.
- Blumler, J. G. (1992). Public service broadcasting before the commercial deluge. In J. G. Blumler (Ed.), *Television and the public interest: Vulnerable values in West European Broadcasting* (pp.7~21). London, Newbury Park, New Delhi: SAGE.
- Brock, G. W. (1994). *Telecommunication policy for the information age*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.

- Curran, J. (1996). Mass media and democracy revisited. In J. Curran & M. Gurevich (Eds.), *Mass media and society*. 2nd ed. (pp.81~119). London, New York, Sydney, Auckland: Arnold.
- Curran, J. & Seaton, J. (1997). *Power without responsibility: The press and broadcasting in Britain*. 5th ed. London: Routledge.
- Dizard, W. (1994). *Old media/new media: Mass communications in the information age*. New York: Longman.
- Dries, J. & Woldt, R. (1996). The role of public service broadcasting in the information society: A contribution to the EBU conference "An information society for all."
- Dyke, G. (2000). A time for change: MacTaggart Lecture 2000. at The Guardian Edinburgh International Television Festival.
- Dyson, K. et al. (Eds). (1988). *Broadcasting and new media policies in western Europe*. London: Routledge.
- Firesone, C. (Ed.). (1993). *Television for the 21st century: The next wave*. Queenstown, Maryland: The Aspen Institute.
- Goodwin, p.(1999) The role of the state. In J. Stokes & A. Reading (Eds.). *The media in Britain: Current Debates and Developments* (pp.130~142). MacMillan Press Ltd.
- Granham, N. (1986). The media and the public sphere. In p.Golding, G. Murdock and p.Schlesinger (Eds), *Communicating politics*. Leicester: Leicester University Press.
- Head, S. W., Steling, C. H., Schofield, L. B., Spann, T., McGregor, M. A. (1998). *Broadcasting in America*. 8th ed. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Hoffmann-Reim, W. (1996) *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*. New York; London: The Guilford Press.
- Jason, D. (2001) Dyke awaits apology from politicians. on the World Wide Web.
(<http://www.mediaguardian.co.uk/bbc/story/0,7521,478313,00.html>, April 25.)
- Kang, D. I. (Ed.) (1995). *Information infrastructure and public interests*.

Seoul: Nanam.

- Kang, H. C. (2001). A Mixed Form of Public Service Broadcasting: A Legacy of Foreign Regimes in South Korea. *Korean Journal of Mass Communication and Journalism*, Special English Edition, pp.
- KBS (2001). 『10월 시청자 위원회 회의록』, 10월 18일.
- Koboldt, C., Hogg, S., & Robinson, B. (1999). The implications of funding for broadcasting output. In Andrew et al., *Public purpose in broadcasting: Funding the BBC* (pp.47-72). Luton, UK: University of Luton Press.
- Krattenmaker, T. G. and Powe, L. A. (1994). *Regulating broadcast programming*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Küng-Shankeleman, L. (2000). *Inside the BBC and CNN: Managing media organisations*. London and New York: Routledge.
- Majone, G. (1990). *Deregulation or re-regulation?*. London: Printer Publishers.
- Mather, G. (1999). Competition and public purpose: A European approach. In Andrew et al., *Public purpose in broadcasting: Funding the BBC* (pp.99-111). Luton, UK: University of Luton Press.
- McDonnell, J. (1991). *Public service broadcasting*. London: Routledge.
- McKinsey (1999). *Public service broadcasters around the world: A McKinsey Report for the BBC*.
- McQuail (1995). *Western European media: The mixed model under threat*. In J. Dowling, A. Mohammadi, & A. A. Sreberny-Mohammadi (Eds.), *Questioning media: A critical introduction* (pp.165~183). SAGE.
- Minow, N. (1993) Foreword. In R. K. Avery (Ed.), *Public service broadcasting in a multichannel environment* (pp.xi-xii). New York and London: Longman.
- Mulgan, G. J. (1991). *Communication and control: Networks and the news economies of communication*. New York: The Guilford Press.
- Murdock (1990). Redrawing the map of the communications industries: Concentration and ownership in the era of privatization. In M.

- Ferguson (Ed.), *Public communication*. London: Sage.
- Negrine, R. (1990). British television in an age of change. In K. Dyson & p.Humphreys (Eds.), *The political economy of communication: International and European dimensions* (pp.148~170). London & New York: Routledge.
- Noam, E. (1991). *Television in Europe*. Oxford University Press.
- Pavlik, J., Dennis, E. (eds) (1993). *Demystifying media technology*. London: Mayfield Publishing Company.
- Scannell, p.(1989). Public service broadcasting and modern public life. *Media, Culture and Society* 11 (2), pp.135~166.
- Smith, A. (1998) Television as a Public Medium. In Anthony Smith (Ed.) *Television: An International History* (pp.38-54). Oxford University Press.
- Sparks, C. (1995). The survival of the state in British broadcasting. *Journal of Communication*, 45 (4), 140~159.
- Syvertsen, T. (1992). *Public television in transition: A comparative and historical analysis of the BBC and the NRK*. Oslo: Norges Allmennevitenskapelige Forskningsrad. *Levende Bilder* nr. 5/92.
- Tongue, C. (1996). The future of public service television in a multi-channel digital age. The Tongue report, adopted by the European Parliament on 19 September 1996.
- Tracy, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. New York: Oxford University Press.
- Zaragoza, R. Z, Bodorff, R. J. and Emord, J. W. (1988). Public interest transformed. In J. T. Powell & G. Wally (Eds), *Public interest and the business of broadcasting* (pp.25~50). New York: Quorum Books.

The Crisis of Public Service Broadcasting

Focusing on the Korean Case

Hyung Cheol Kang

Professor

School of Communication, Sookmyung Women's University

Seungchan Yang

Professor

School of Communication, Sookmyung Women's University

This study is primarily concerned with the discussion about the crisis of Korean Public Service Broadcasting within the context of changing media environment. The study firstly attempts to explain the causes of current problems of Public Service Broadcasting in general, and categorizes the patterns of Western countries' reactions to cope with the problems. Secondly, the present study deals with the case of Korean Public Service Broadcasting. This paper argues that Korean Public Service Broadcasters have adopted four salient strategies: 1) They have tried to achieve high program ratings based on non-distinctive programming; 2) They have preferred the commercial advertising revenues as the primary financial resource; 3) They have attempted to expand their social power while exploiting their program contents; 4) Finally, they have tried to be a sole player in the decision making process, independent from all the other social forces such as the state, capital, and the civil organizations. This study suggests that four strategies should be reconsidered because those are far from the original ideas of Public Service Broadcasting.

Key Words: Public Service Broadcasting, Media Policy, State and Broadcasting