



초창기 BBC의 공론장 기능에 대한 비판적 평가

정용준

전북대학교 신문방송학과 교수 jjj2000s@naver.com

본 연구는 초창기 BBC의 공영방송 이념과 제도가 정착하는 과정을 공론장 모델을 통하여 비판적으로 분석하는 것이다. 연구 결과 첫째, BBC는 공식적으로는 정치권으로부터 자율적인 전문가 체제이지만, 실질적으로는 정부통제형 모델이다. 둘째, 독립성의 상징인 수신료제도는 BBC의 상업주의를 방지하였지만, 정부의 재정을 통한 통제는 막지 못했다. 셋째, 영국 정부는 기득권층 위주의 전문가형 BBC 경영위원회를 통해 자율성을 훼손하고 수직적 위계구조를 고착시켰다. 넷째, 불편부당성 규범은 1926년 총파업에서 정부를 일방적으로 옹호하고 노동조합에 비판적인 편파성을 보였다. 이처럼 초창기 BBC의 정치적 위상은 전문적, 자율적 조직을 표방하면서, 실질적으로는 정부와 지배계층의 이익을 대변하는 경향으로 인하여 공론장 역할을 하였다고 보기는 어렵다.

KEYWORDS 초창기 BBC • 하버마스의 공론장 모델 • 칙허장 • BBC 경영위원회 • 불편부당성

* 이 논문은 2013년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

1. 문제의 제기

이 글의 출발점은 한국공영방송의 개혁이다. 오랫동안 정치적 종속과 상업주의에 시달려 온 한국의 공영방송이 제대로 된 ‘공론장’ 역할을 할 수 있는 개혁방안을 모색하는 것이다. 공영방송에 대한 개혁의 갈증은 MB와 박근혜 정부에서 가중되었다. 주요 신문은 종합편성채널을 통하여, KBS와 MBC는 권력 측근의 사장 임명을 통하여 집권 여당의 수중에 넘어갔다. 대선기간 동안 기간공영방송인 KBS의 정치적 편파성은 극심하였다. KBS 사측과 노조가 합의하여 KBS 오부즈맨들에게 의뢰한 연구에 따르면 ‘공정했다고 볼 수 없다’는 결론을 내렸다. 이들은 ‘박근혜 후보는 긍정적으로, 문재인 후보는 부정적으로 보도하는 경향이 뚜렷하였고, 과거 대선과 비교하여 대선보도를 현저하게 줄이면서 쟁점으로 부각되는 것을 회피하여 집권당에게 유리한 결과로 작용하였다’고 하였다 (PD저널, 2013년 2월 20일).

MBC는 김재철 사장체제에서 편파보도의 극치를 보여주었다. 한 시민단체의 모니터 결과에 의하면 대선기간동안 11건의 ‘최악의 방송보도’ 가운데 ‘안철수 논문 표절 의혹’, ‘NLL 포기발언’ 등 10건이 MBC이며, 나머지 1건은 KBS이다. 공영방송인 MBC와 KBS가 상업방송인 SBS보다 대통령선거에서 불공정하고 편파적이었다는 것이다(한겨레신문 2013년 1월 4일). 또한 MBC 경영진이 정수장학회와 만나 MBC 지분 매각과 매각대금으로 부산·경남지역 대학생들을 대상으로 반값 등록금을 지원하는 방안을 논의한 대화록이 공개되어 파문이 일기도 하였다(한겨레신문, 2013년 10월 15일). 정수장학회는 박근혜 대통령이 이사장을 역임하였고, 박정희 전 대통령의 측근들이 주요 이사진을 차지하여 무관하다고 보기는 어렵다.

이처럼 대통령 선거에서 공영방송의 정치적 편파성이 극심하였음에도 불구하고, 사회적 쟁점으로 부각되지 않았다. 대통령 선거가 끝난 지 1년이 되어가는 지금까지도 국정원과 국군사이버사령부의 댓글 개입 사건만이 정치적인 쟁점으로 지속되었다. 국정원과 국군사이버사령부

의 개입 못지않게, 공영방송의 정치적 편파성은 사회적으로 중요하게 다루어져야 한다. SNS 시대에도 KBS9시뉴스와 MBC 뉴스데스크의 정치적 파급력은 절대적이기 때문에, 공영방송의 정치적 중립은 대통령선거와 같은 국가중대사에 있어서 절대적으로 지켜져야 한다.

우리가 공영방송의 개혁을 위해서 쉽게 눈을 돌리는 곳이 영국의 BBC다. 전 세계 공영방송의 대명사라 할 수 있는 BBC는 공영방송의 원형적 이념과 제도를 제공하였다. BBC는 100년 가까운 세월 동안 ‘국민이 주인’이라는 매체 이념을 기반으로 국가의 직접적인 통제와 자본의 상업주의에서 벗어나 고품격의 방송프로그램을 공급하였다. 하지만, 우리에게 BBC 중심의 공영방송 제도는 이상화되고 규범화되는 경향이 있다. 칙허장과 경영위원회가 ‘영국국민에게 종속될 뿐, 모든 정치적·경제적 이익으로부터 독립적인 기구(강형철, 2004, 9쪽)’이거나 ‘불편부당성 규범이 한국방송의 공정성이 내포하고 있는 고도의 추상성을 배제하고, 적어도 어느 한쪽의 편을 들거나 사실을 왜곡하는 편파성을 지양하겠다는 핵심의지의 실질적 표현’이라는 것(김세은·이상길 2008, 72쪽) 등이 그것이다. 영국의 BBC는 한국공영방송 제도가 참고해야 하는 훌륭한 제도인 것은 틀림없지만, 역사적 실제와는 다소간 동떨어져 이상적으로 소개되었다는 것이다. 이로 인해 한국공영방송의 개혁방향은 독일, 스웨덴, 네덜란드와 같은 사민주의 공영방송모델의 가능성은 사장되고 영국적인 방향성을 지니게 되었다.

이는 공영방송 이념이 명확하게 제시되지 못하였기 때문이다. 불명확한 공영방송 이념은 초기 BBC를 이끌었던 존 리스의 계몽주의 이념이나 하버마스의 ‘공론장’ 모델과 관계가 있다. 윌리엄스(Williams 1974, pp. 73~75)는 ‘존 리스의 공영방송 이념이 국가와 지배엘리트에 의한 간섭주의(paternalism)적 성격’이 있으며 하버마스(Habermas, 1989)의 공론장 모델과 이를 공영방송 옹호에 적용한 간헐(1983, 1986) 등의 연구도 ‘기술결정론과 문화적 회의주의(Burgelman, 1986, pp. 173~178 재인용)’에 빠져 있다고 비판하였다. 미국 초기 방송의 공익성이 독점자본의 이익대변 역할(백미숙, 2004, 393쪽)을 포장하기 위한

수사(修辭)였듯이, 영국의 공영방송 제도도 국가이익을 포장하기 위해 ‘공공서비스’란 개념을 사용했을 가능성이 있다.

이 연구는 초창기 BBC의 공영방송 이념과 제도가 정착하는 과정을 비판적으로 분석하고자 한다. 체신부와 존 리스에 의해 제시된 BBC 이념과 제도는 많은 논쟁을 거쳐서 정착되었으며, 이후로도 혁신을 거듭하였다. 직허장과 경영위원회 그리고 불편부당성 규범은 1927년 공영방송 전환 과정에서 두 차례의 방송조사위원회(The Sykes Committee, 1923; The Crawford Committee, 1926)를 통하여 정착되었다. 따라서 공영방송 전환기에 있었던 BBC의 위상을 둘러싼 논쟁과 제도규범들을 분석하면 공영방송 BBC의 공론장 기능을 파악할 수 있을 것이다. BBC는 ITV와의 경쟁이 시작되는 1955년을 기점으로 독점기와 경쟁기로 나누어 볼 수 있다. BBC는 ITV와 경쟁을 하면서 이전의 교훈적이고 재미 없는 프로그램 스타일을 벗어나 대중성을 수용하였다(조항제, 2008, 81~90쪽). 또한 베버리지위원회의 권고안(Beveridge Committee, 1951, pp. 166~175)을 수용하여 경영위원회에 지역대표와 노조 등을 선임하는 지역분권적 민주통제방식을 보완하였다. 이러한 변화에도 불구하고 1920년대를 중심으로 BBC독점이 마감되는 1955년 이전까지 분석하면 BBC의 원형적인 공영방송 이념과 제도를 분석할 수 있을 것이다.

2. BBC와 공론장 모델

하버마스의 공론장(public sphere) 모델은 공영방송뿐만 아니라 글로벌화, 인터넷, SNS에 이르기까지 많은 미디어 연구에서 적용되고 있다. 룬트와 리빙스톤(Lunt & Livingstone, 2013, pp. 87~88)은 〈Media, Culture & Society〉에 실린 하버마스 공론장 관련 논문이 2001~2012년 사이에 247편에 이를 정도로 하버마스에 ‘열광’하고 있다고 한다. 이 저널이 12년간 발행한 논문이 대략 600편 내외라는 것을 감안한다면 1/3정도가 관련 논문이라고 할 수 있다.

미디어 연구가 하버마스의 공론장 모델에 열광하는 것은 하버마스의 자기 수정에 의해 공영방송, 방송저널리즘과 토론프로그램, 글로벌과 인터넷의 민주적 잠재력에 철학적, 이론적 여지를 제공하였기 때문이다. 이는 현실 사회주의의 붕괴 이후 등장한 시민사회의 잠재력과 관련 미디어의 가능성을 모색하고자 하는 비판적 미디어학자들의 궤도 수정과도 연관을 맺고 있다. 그럼에도 불구하고 하버마스 본인은 ‘신문저널리즘으로 형성된 계몽적 공론장이 광고, 방송 등의 매스미디어로 인해 민주적 잠재력을 잃어버린 구조변동이 일어났다’는 핵심주장을 그대로 고수하였다. 특히 방송프로그램은 인쇄매체의 전달방식과 달리 수신인의 반응을 제거하고 일방향적으로 전달하여 민주적 공론장의 잠재력을 낮게 평가한 것이 사실이다(Habermas, 1989, 5장과 6장). 하버마스의 공론장(public sphere) 모델은 공영방송을 비판하는 시장자유주의의 이론적 토대를 제공하였다. 새로운 신흥계급인 부르주아들이 절대왕정국가를 비판하는 과정에서 제시된 계몽적 ‘언론자유’ 이념은 참가자의 평등, 토론 영역의 확대, 개방성을 특징으로 하는 커피하우스와 살롱 같은 공론장에서 출발하였다. 개인인 동시에 상품소유자였던 부르주아는 중상주의적 통제에 저항, 정치적 자유를 얻기 위한 공개된 논쟁을 벌이게 된다. 신문 등의 인쇄미디어는 정치권력에 대항하여 언론자유를 확보하여 공론장 형성에 기여하고 제도화되었다(안창현, 2007, 29~30쪽). 이처럼 시장자유주의의 ‘언론자유’ 이념은 권력을 감시하는 제4부로서의 기능을 강조함으로써 하버마스의 공론장 모델과 궤를 같이 한다. 신문의 기능을 국가와의 적대적 관계를 설정하는 시장주의자들이 부르주아지들의 자유로운 의사소통공간으로서 공론장 모델을 신봉하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

하버마스는 시장주의자들에게 필요한 자유주의 주장뿐만 아니라, 공영방송 옹호론자들에게도 해방적 역할을 부여하였다(Collins, 1993, pp. 244~248). 비판적 미디어학자들이 공영방송의 공론장 잠재력에 주목한 것은 1980년대부터다. 이들은 1970년대까지 공영방송을 상업방송과 차별성이 없는 국가 이데올로기 도구로 파악하다가, 1980년대 공

영방송이 위기에 몰리면서 옹호론으로 입장을 바꾸게 된다(Burgelman 1986, pp. 173~178). 특히 간햄(Garnham, 1983, 1986), 골딩과 머독(Golding & Murdock, 1983) 같은 정치경제학자들은 1980년대 초반에 공영방송 BBC를 공론장으로 옹호하였다. 간햄(Garnham, 1986, pp. 37~45)은 ‘공공커뮤니케이션의 제도화와 과정이 정치적 민주화에 필수적이라는 것’을 강조하면서 공영방송이 ‘경제보다는 정치적 관계 속에서 발달된 제도이며, 국가의 통제를 가급적 배제하고자 노력하였다’는 것을 근거로 공론장의 가능성을 제시하였다. 또한 머독(Murdock, 2005, p. 264)은 ‘공영방송의 핵심적인 조직 원칙으로 상업적 시장압력과 거리를 두고 편성과 창작에 관한 결정이 국가나 정부의 개입으로부터 분리되는 것’을 제시하였다. 이를 위해 골딩과 머독(Golding & Murdock, 1983, p. 36)은 ‘다양성과 접근권을 확장하기 위한 공론장의 역할을 위해 BBC를 옹호하고, 공공제도의 비민주적, 비대의제적, 간섭주의적 측면과 투쟁해야 한다’고 하였다.

스캐널(Scannell, 1989)도 BBC의 역사분석을 통해 공영방송을 옹호한 대표적 학자다. 그는 공영방송의 근본적인 특성으로 ‘혼합편성(mixed programme)과 지리적 보편성(national channel available to all)’을 제시하면서 공론장의 역할을 적극적으로 제시하였다. 그는 공영방송이 ‘공연, 축구와 같은 공공이벤트를 방송하여 공공생활을 확장’한 측면을 강조하면서 일방향적 매스미디어로 공영방송을 규정하는 것에 반대하였다. 커런(Curran, 1991, pp. 143~144)도 하버마스적인 공공서비스 미디어를 중심에 둔 미디어개혁 방안을 제시한다. 커런은 ‘18세기 제한된 계급에 의해서만 실현되었던 공론장 모델의 보편화가 필요’하며, 이를 위해 ‘사회의 중심 부문에 공영방송을 복수의 경쟁 구조로 구성하여 다양한 사회 계층의 참여를 유도하고, 시청자들이 다양한 견해를 접할 수 있도록 할 것’을 제안하였다.

이처럼 비판적 미디어학자들이 공영방송을 공론장으로 인식한 것은 1980년대 신자유주의적 사유화에 대항하여 공영방송의 위기를 극복하기 위한 지적 노력의 일환이다. 18세기 신문, 살롱, 커피하우스와 같

은 초기 부르주아 공론장 기능이 방송미디어가 발달하면서 공론장의 붕괴내지 사회과정의 재봉건화가 일어났지만, 공영방송은 ‘민주적 의사소통과 속의민주주의’의 잠재력이 있는 것으로 인식한 것이다. 이들은 공영방송의 위기가 가속화되면서 상업방송과의 차별적인 ‘다양성과 접근가능성’에 주목을 하였다. 특히 미국과 같은 상업방송으로 전락할지 모른다는 위기감이 공영방송을 적극적으로 옹호하게 만든 것으로 판단된다(Blumler, 1991, pp. 209~214).

BBC는 사기업으로 출범하여 공영방송으로 전환하면서 칙허장과 면허협정서, 전문적 혹은 자율적 경영위원회 그리고 불편부당성 보도규범을 정착시켰다. 정부와 의회의 직접적인 간섭으로부터 벗어나 여왕이 교부하는 칙허장과 면허협정서는 공영방송의 독립성을 상징하는 대표적인 제도다(Briggs, 1961, pp. 322~323). 또한 정치권과 분리된 전문가 위주로 구성되는 BBC 경영위원회가 최고경영진을 선임하고, BBC를 감시감독하여 방송의 자율성을 강조하였다(Hallin & Mancini, 2004, pp. 62~65). 그리고 뉴스와 보도프로그램이 어느 한쪽에 편향되거나 당파적이지 않아야 한다는 불편부당성(impartiality) 규범은 초기 영국 방송의 중요한 유산이었다(이창근, 2004, 201~202쪽).

예를 들어 영국 여왕이 부여하는 칙허장과 면허협정서가 정치적 자율성을 확보하기 위한 제도로 알려져 있으나, 사실은 정부가 의회의 간섭을 배제하고 BBC를 통제하기 위한 제도라는 비판(Barendt, 1993, 98)이 있다. 또한 정치적 개입을 근원적으로 차단하기 위해 운영하는 전문가형 BBC 경영위원회가 정부(수상과 문화미디어스포츠부 장관)가 친정부적 인물들을 선임하여 BBC를 통제하기 위한 수단이라는 시각도 있다(Curran & Seaton, 1985, pp. 307~308; Robson, 1935, pp. 476~478). 이외에도 불편부당성 규범은 1926년 총파업에서 정부를 일방적으로 옹호하고 노동조합에 비판적인 편파성을 보인 것이 사실이다(Russell, 1931, p. 264). 이처럼 초창기 BBC의 정치적 규범들이 역사적 사실과 상관없이 이상화되거나, 시장주의 비판에 대응하기 위해 과도하게 포장된 측면이 있다고 하겠다.

3. 초창기 BBC의 공영방송 이념과 제도 정착과정

BBC의 공론장 기능에 대한 역사적 검토가 결코 쉬운 작업은 아니다. 대표적인 BBC 전문가인 아사 브릭스(Briggs, 1961, 1965, 1970, 1979a, 1995)는 40년간에 걸쳐 다섯 권의 방대한 BBC 역사서를 저술하였음에도 불구하고, BBC와 정부의 긴장을 체계적으로 제시하지 못하였고, 방송 역사를 연대기적으로 나열하였다는 비판을 받았다(Oppenheim, 1987, pp. 489~490). BBC의 공론장 역사를 총체적으로 파악하기 위해서는 스캐넬과 카디프(Scannell, 1991)의 작업처럼 BBC의 법적 근거, 사장과 경영위원회를 포함한 주요 조직, 불편부당성을 중심으로 하는 정치 보도규범과 일반 프로그램의 편성 경향, 수용자 등을 총체적으로 분석해야 한다. 이를 통해 국가와 자본과의 관계, 조직의 민주화와 프로그램의 보편적 수용 여부 등을 분석하여 공론장 기능을 평가할 수 있을 것이다. 하지만 본 연구는 초창기 BBC의 중요한 제도적 규범이라고 판단되는 칙허장과 면허협정서, 전문적 혹은 자율적 경영위원회 그리고 불편부당성 보도규범을 중심으로 공론장 기능을 평가하고자 한다.¹

첫째, 정부가 의회의 간섭을 배제하고 BBC를 통제하기 위해 의회법을 배제하고 칙허장과 면허협정서 제도를 채택하였다. BBC의 공영방송 전환에서 결정적인 토대를 제공한 크로포드 위원회는 BBC를 의회법이나 회사법으로 설립할 것을 제안했다. 크로포드 위원회는 BBC를 의회가 '방송위원(Commissioner)'들을 임명하고, 의회에 직접 책임을 지는 영국방송위원회(British broadcasting Commission)를 제시했다. 하지만, 체신부는 크로포드 위원회의 권고안을 거절하고, 칙허장 제도를 근간으로 하는 정부통제모델을 채택하였다. 체신부는 BBC를 영국방송공사(British broadcasting Corporation)로, 위원들을 경영위원(Governors)

1 3장은 정용준(2013). BBC의 칙허장과 경영위원회에 대한 역사적 검토. 『의정연구』 40호를 재구성하였다.

으로 제시하였다. 체신부는 ① 특별법의 형태로 도입된다면 BBC는 출발부터 '의회의 창조물이며 정치활동과 관계 된다'는 편견을 공중에게 심어줄 수 있으며, ② BBC가 '1908년 회사법'에 의해 설립되면 '필요한 지위와 존엄성'이 부족하게 되며, ③ 회사법에 의해 설립되면 법률이 정한 바만 할 수 있는 반면에, 칙허장으로 설립되면 명시적으로 금지하지 않는 사항에 대해 자율권이 인정된다는 것 등을 이유로 칙허장 제도를 선호하였다(Briggs, 1961, p. 322).

BBC가 정부 주도의 칙허장 제도로 정착한 것은 초창기부터 체신부가 방송정책의 주도권을 행사한 것과 관계가 깊다. 체신부장관이 1869년의 전신법(Telegraph Act)과 1904년 무선전신법(The Wireless Telegraphy Act)을 통하여 유무선 전신과 전화 사업을 통제하였다. 특히 1904년 무선전신법은 체신부장관이 면허를 발급하는 사람만이 무선전신국을 설치하여 무선전신을 할 수 있게 하는 법령이었다. 무선방송은 무선전신의 연장으로 간주되어 영국 방송규제의 기초가 되었는데, 체신부 장관이 면허기간과 조건을 규정하였다. 1920년대 초반 체신부는 산하의 제국통신위원회를 통하여 주파수 대역과 방송국의 출력, 광고금지와 수신료, 뉴스 규제 등 방송정책을 주도하였다. 체신부는 초창기에 방송정책을 결정하면서 의회의 간섭을 받지 않았다. 의회는 체신부 장관을 통하여 주요 방송정책을 보고 받지만, 방송의 잠재적 정치능력을 의식하지 못하여 특별한 관심을 보이지 않았다(Hearst, 1992, pp. 61~62).

이처럼 BBC는 의회법보다는 여왕의 칙허장 제도를 통하여 의회의 간섭을 배제하고 정부 주도로 공영방송 BBC를 운영했다. 체신부는 크로포드 위원회의 의회법을 통한 BBC 설립제안을 거절하여 방송조사위원회의 주요 권고안을 수용해 온 전통을 무시했다. 또한 체신부는 친정부적 인물들을 BBC사장과 경영위원회에 배치하고, 친정부적 편향보도로 강요하는 경향이 두드러졌다.

칙허장과 면허협정서는 명분상으로는 의회와 정부의 영향력에서 벗어나지만, 실질적으로는 정부가 통제하는 방송구조다. 공영방송이 법

이 아니라 정부의 지시나 시행령에 의해 규제받고, 칙허장과 더불어 발표되는 면허협정서의 조항을 수행하지 못한다고 정부가 판단하면 언제라도 칙허장을 개정할 수 있다. 체신부는 방송의 정치적 독립성을 명분으로 의회에 소관업무에 대한 책임을 지지 않는 반면에, 의회는 BBC연간보고서와 회계 제출 때만 방송정책에의 개입이 가능하다. 따라서 체신부는 다른 정부부처와는 달리 방송정책에서 무소불위의 권력을 휘둘렀다. 이처럼 칙허장과 면허협정서는 공식적으로는 정치권으로부터 자율적인 전문가 체제이지만, 실질적으로는 정부통제형 모델이다(Kelly, 1983, pp. 72~77).

둘째, 독립성의 상징인 수신료제도는 BBC의 상업주의를 방지하였지만, 정부의 재정을 통한 통제는 막지 못하였다. 1922년 사기업 BBC가 출범할 때부터 체신부는 협약을 통해 BBC가 방송 독점권을 가지되, 광고를 금지하고 수신료로 방송의 재정을 충당하면서 연간 7.5% 이상의 배당금 지불을 금지하였다.² 체신부가 수신료를 징수하여 BBC에 50%를 할당하였지만, 청취자들이 값싼 외국부품으로 직접 수신기를 만들거나 실험용 수신기라는 이유로 세금을 회피하면서 BBC는 적자운영이 불가피하였다. 이에 사이크스 위원회는 방송재원의 어려움을 인식하여 수신료의 보조재원으로 시간당 5분 이하의 광고를 허용하는 방안을 채택했다(Sykes Committee, 1923, pp. 5~20). 하지만 수신기 보급이 1924년부터 100만 대 이상으로 급격하게 늘어나기 시작하면서 크로포드 위원회는 수신료 단독재원으로 충분하다는 결론을 내렸다. 재무부의 수요예측을 기반으로 크로포드 위원회는 BBC의 안정적인 운영을 위하여 10실링의 수신료로 충분하며, 오히려 수신료의 일부를 국고(방송이 사치

² 수신기관연업체 24개가 두 그룹으로 나뉘어져 있었는데, 체신부는 주파수 할당과 분류 기준 등의 난점으로 독점을 추진하였다. 6개의 주요 회사가 각각 1만주를 소유하고 전체 6만6주 이상 보유하는 것을 금지하였다. 다른 회사들이 참여하여 총 10만 주가 되게 하였다. 이사회는 6~9인으로 하되, 6인은 6개 주요 회사에서 선출되고 나머지 2인은 나머지 회사에서 선출되었다. 이처럼 상업방송이지만, 실질적으로는 공영방송과 다를 바 없었다(Coase, 1947, pp. 197~206).

제이므로 오락세를 징수한다는 명분)로 귀속시켰다.³

공영방송으로 전환하면서 BBC 존 리스 사장은 BBC의 재정이 안정적으로 확보되어야 하며, 이를 위해 수신료의 일정 부분을 재무부로 귀속시키는 것에 대해 반대하였다. 그는 좋은 프로그램과 시설 확보를 위해 추가 재원이 필요하다는 것을 의회에 제시하여 지지를 이끌어냈으나, 체신부는 이에 대해 불쾌하게 생각하였다. 존 리스는 BBC의 재정계획에 대해 새로운 경영위원들이 체신부에 항의하도록 설득하였다. 체신부장관은 경영위원들이 재정계획에 대해 사인을 하지 않는다면, 경영위원들을 교체하겠다고 하였다. 이처럼 최초의 칙허장과 면허협정서는 BBC의 불만, 사장과 경영위원회의 불협화음을 일으키면서 시작되었다 (Briggs, 1961, pp. 322~327). BBC 수신료는 정부가 징수하여, 일부를 BBC에 할당하고 나머지를 국고에 귀속시켰다. 이로 인해 BBC는 늘 재정적으로 어려웠고, 수신료 인상을 위해 정부와 의회의 눈치를 볼 수밖에 없었다. 콜린스(Collins, 1993, p. 248)는 수신료가 세금의 다른 이름에 불과하며, 공문장이 아니라 국가영역이라고 비판하였다.

한국에서는 BBC의 수신료 모델이 방송의 독립성을 강화한다는 믿음을 가지고 있지만, 수신료를 통한 정치적 통제가 심각하다. 간햄(Garnham, 1978, pp. 17~19)은 ‘수신료를 재무부가 징수하고 의회가 승인하는 세금’으로 규정하고, 수신료 인상을 연기하거나 중지하여 재정적인 통제를 가하였다는 것이다. 따라서 수신료는 정부가 공영방송을 재정적으로 통제하는 정치적 수단이라는 것이다. BBC는 정부가 결정한

3 당시 1920년대 영국의 라디오는 초창기를 제외하고는 증가 속도가 매우 빨랐다. 방송이 시작된 지 4년이 지난 1926년 말에 라디오 수상기 대수는 200만을 넘어 250만 파운드의 수신료가 징수되었다. 수신료의 12.5%인 징수비용을 제외하고 초기 100만 가구까지는 BBC 90:국고 10, 200만 가구까지는 75:25, 300만 가구까지는 60:40, 400만 가구까지는 50:50으로 분배하였다. BBC는 1926~1927년에 708,000파운드 정도를 받는데, 이는 1925~1926 BBC의 총지출금액 500,000파운드와 비교하면 충분하다. 수신료가 1926~1927년 말에 2,200,000파운드로 오르면, BBC는 774,000파운드를 받을 것이다. 이는 국고에 1926~1927년에 250,000파운드, 1927~1928년에 300,000만 파운드의 수입을 가져다준다(Crawford Committee, 1926, pp. 249~250).

수신료 배분비율에 따라 일정 부분만 받다가, 1950년부터는 TV의 발전을 이유로 100% 받았다. BBC가 수신료를 인상하기 위해서는 가령 라디오1에서 팝 채널을 시작하거나, 임금교섭에서 정부의 규범을 준수하는 조건에 동의하는 것과 같은 지속적인 노력에 의해서만 수신료가 용인되었다.

셋째, 정부는 기득권층 위주의 전문가형 BBC 경영위원회를 통해 자율성을 훼손하고 수직적 위계구조를 고착시켰다. BBC 경영위원회는 공영방송의 주인인 국민을 대신하여 공영방송을 지배하는 핵심기구다. BBC는 공영방송으로 전환하면서 전문적, 자율적 위원선임방식을 채택하여 지금까지 이 방식을 고수하고 있다. BBC의 공영방송 전환을 주도 하였던 크로포드 위원회(Crawford Committee, 1926, pp. 6~7)는 이전의 사이크스 위원회⁴와는 달리 전문적, 자율적 BBC 경영위원회(지금 은 BBC Trust로 바뀜)를 제안하였다. 크로포드 위원회는 ‘이익단체 모델이 갈등과 유착을 가져 올 수 있다는 이유로 배제되고, 이해관계에서 자유로운 전문적, 자율적 방안’을 채택하였다.

체신부는 크로포드 위원회의 경영위원회방안을 토대로 전문적, 자율적 경영위원 방식을 채택하였지만, 사장과 경영위원간의 심각한 갈등을 겪었다. 1기 경영위원장인 클래런던 경(Lord Clarendon)은 칙허장에서 명문화된 경영위원회의 우월성을 주장하면서 존 리스와 갈등을 겪었다. 이에 존 리스는 맥도널드 수상과 BBC 내의 업무 상태에 대해 의논한 후에 수상은 클래런던 경에게 BBC 자리를 떠날 것을 요청하여 남아프리카 공화국의 총독으로 좌천되었다. 체신부 장관은 리스와 의논하여 휘틀리 경을 후임으로 선임하였다(Briggs, 1965, pp. 424~430). 휘틀

4 사이크스 위원회(The Broadcasting Committee, 1923, p. 12)는 각계 대표로 구성하는 조합적 방송 이사회(Broadcasting Board) 구성방안을 제시하였다. 사이크스 위원회는 라디오가 여론에 미치는 영향을 고려하여 독립적 방송이사회를 설립하고 체신부 장관에게 방송에 관한 자문을 하도록 하였다. 사이크스 위원회의 제안대로 짧은 기간 동안 방송이사회를 설립하였으나, 체신부장관은 자문기구 정도로, 리스는 시간낭비라고 생각하였다(Briggs, 1961, p. 225).

리는 존 리스가 추천한 사람으로 BBC 경영위원회는 법률상으로는 최고 통제기관이지만, 실제로는 사장에 속하였다. 1931년 경영위원들의 임무와 기능을 제시한 소위 '휘틀리 문서(The Whitley Document)'⁵가 작성되었다. 실질적으로 BBC사장의 자문역을 구체화한 휘틀리 문서는 1932년부터 체신부장관이 새로운 경영위원에게 수여함으로써 체신부와 사장의 BBC통제력이 공고해지고, 경영위원회는 유명무실하였다.

BBC경영위원회의 위상에 획기적인 변화를 제안한 것은 1949년에 결성된 베버리지위원회(Beveridge Committee, 1949, pp. 166~195)였다. 베버리지 위원회는 'BBC가 통제되지 않는 관료들의 수중에 떨어지는 것을 막고, 경영위원회가 사장의 형식적인 자문역에서 벗어나 실질적인 권한을 가져야 한다'고 권고하였다. 정책뿐만 아닌 행정과 집행 관여, 의원 겸직 금지, 지역 국가 대표 기능 수행 등은 당시로서는 혁신적인 제안이었다.

사이크스 위원회를 제외한 대부분의 방송조사위원회⁶는 전문적, 자율적 방식을 지지하였다. 크로포드 위원회는 '사업적 통찰력과 풍부한 인생경험을 가진 사람들'을, 베버리지 위원회는 '최고의 품질을 가진

5 휘틀리 문서(Beveridge Committee, 1949, p. 282)의 주요 내용은 다음과 같다. '경영위원들은 방송서비스에서 국익을 보호하는 신탁자다. 이들의 기능은 비집행적이며, 책임은 일반적이고, 부서별로 나누어 감시감독하지 않아야 한다. 경영위원들은 최대한 넓은 시야와 풍부한 인생경험을 가진 사람이어야 하며, 재정전문가가 포함되어 있어야 한다. 이들은 사장과 정책 및 재정문제를 의논하지만, 집행업무에서는 분리되어야 한다.' 휘틀리는 리스에게 편지를 통해 '당신이 창조자 역할을 하고 있는 일에 기여를 하게 되어 매우 기쁘다'고 하였다. 1935년에 휘틀리가 죽을 때까지 휘슬리는 경영위원회 명의로 발표한 적이 없다. 그는 '우리, 경영위원, 사장과 임직원들은 한 몸인 BBC이다'라고 할 정도로 경영위원회로서는 휘틀리 문서가 골육적이었다.

6 필킹턴 위원회(Pilkington Committee, 1962, pp. 412~414)와 애년 위원회(Annan Committee, 1977, pp. 46~48)는 전문적, 자율적 위원회 방안을 지지하였다. 필킹턴 위원회는 '경영위원이나 ITA 위원들은 좋은 방송에 대한 분명한 아이디어를 가져야 하지만, 전임집행간부나 직업방송인들은 아니라고' 하였고, 애년 위원회(Annan Committee, 1977, pp. 46~48)도 정부가 경영위원을 임명하고, 이들의 활동이 만족스럽지 못하면 의회가 정부에 해임을 요구하는 책무성(accountability)이 중요하므로 전문적, 자율적 방식을 유지할 것을 권고하였다.

사람들'로, 필킹턴 위원회는 '탁월한 사람들'로 BBC경영위원회를 구성하여 독립성을 유지해야 한다고 하였다(Paulu, 1981, p. 129). 방송조사위원회들이 조합형을 채택하지 않은 것은 이익단체의 갈등을 우려한 것이 가장 큰 명분이었다. 정치적 다원주의에 입각하여 정당들이 방송 안에 '물리적으로 존재'할 필요가 있다고 보는 유럽대륙과는 달리 방송 제도가 다원적인 사회를 위해 봉사하려면 반드시 정당정치와 분리되어야 하며 정당과의 유대관계가 없는 전문인에 의해 운영되어야 한다는 전제가 깔려 있다(Hallin & Mancini, 2004, p. 315).

아사 브릭스(Briggs 1979b, p. 30)에 의하면 1928~1978년의 50년간 BBC에서 근무한 경영위원 85명 가운데 56명이 대학원 졸업자, 40명이 옥스브리지, 20명이 이튼, 하로우 윈체스트 등의 학교 출신이라고 하였다. 이 사람들은 대부분 성공한 사람이기 때문에 BBC경영진과 다른 아이디어를 제시하기 어렵다고 한다. 또한 턴스톨(Tunstall, 1983, pp. 240~241)은 미디어 관련 위원들이 주로 잉글랜드 남동부 출신이며 국회의원, 공무원과 미디어 종사자들이라고 한다. 이들은 주로 무급으로 봉사하며 저명한 사람들이라서 회의에 잘 참석하지 않는다고 한다. 이처럼 기득권 위주의 전문적이고 자율적인 BBC 경영위원회가 방송 초창기에 정착되어 지금까지 유지되어 오고 있다. 이들은 형식적으로는 정부로부터 자율적이지만, 실질적으로는 정부의 이익을 기반으로 존재한다. 대부분의 위원들이 옥스브리지 출신과 영국남동부 지역이라는 지배계층의 이익을 대변하였다(Briggs, 1979, p. 20; Williams, 1974, pp. 81,~82). 심지어 일부 급진주의자(Curran & Seaton, 1985, pp. 307~308)들은 경영위원회를 국가이익의 신탁자(trustees of the national interest)가 아니라 '사장의 꼭두각시'에 불과하다고 혹평하였다. 이들은 경영위원회가 그들이 감시하는 조직에 정보를 의존하고 있으며, 독자적인 비서진이나 연구 기능이 없어서 권력이 없다고 하였다. 이처럼 BBC 경영위원회는 BBC를 적극적으로 옹호하는 전문가들(Briggs, 1979b; Scannell & Cardiff, 1991)조차도 정치적 자율성과 불편부당성을 훼손한 대표적인 사례로 비판받았다.

넷째, 불편부당성 규범은 1926년 총파업에서 극심한 편파성을 보였다. BBC의 불편부당성 규범은 BBC가 논쟁적 사안을 보도할 수 있는 가리는 문제로부터 시작되었다. 1922년 체신부가 부여한 허가서에서는 뉴스방송의 기준은 언급되지 않았고 체신부 장관이 ‘적절히 만족하도록’ BBC가 방송할 것을 규정하는 조항만이 있었다. 이러한 정부의 입장은 BBC가 논란이 되는 사안에 관하여 방송하지 않아야 한다는 입장으로 구체화되었고, 사이크스 위원회는 방송금지 입장을 재확인하였다. 1928년 체신부는 논쟁보도 금지를 해제하였으나, 논쟁금지 원칙은 유지하였다. 이후 크로포드 위원회(The Crawford Committee, 1926, pp. 12~13)는 ‘BBC의 보도내용이 양질이고 공정하다면, 정당한 정도의 논쟁에 대해서는 재량권을 가져야 한다’고 다소간 전향적 태도를 취했다. 하지만 정치인들은 논쟁사안 보도가 상대 당을 유리하게 할 가능성을 경계하였고, 경쟁매체인 신문사는 저녁 7시 이후로 방송하게 하였다. 또한 통신사가 체신부의 큰 수입원이었기 때문에 BBC가 통신사 제공뉴스만 보도하도록 규제하였다. 이처럼 불편부당성 규범은 이념적 색채가 뚜렷한 영국의 정당정치 풍토에서 라디오라는 독점매체가 한편에 기우는 것을 방지하기 위한 수단이었다.

불편부당성 규범이 체제내적 한계를 극명하게 드러낸 것은 1926년의 총파업이다. 당시 내각의 총파업위원회는 처질이 이끄는 강경파가 파업 강경진압과 BBC 국영화를 주장하였고, 호어(Hoare)가 주도하는 온건파는 단순한 산업분쟁으로 취급하고 BBC의 독립성을 보장하는 입장으로 나뉘어져 있었다. 볼드윈(Baldwin) 수상은 온건파의 입장을 지지하고 존 리스와 매우 친한 사이였다. 파업기간 중에 볼드윈은 리스의 집에서 방송 메시지를 주었고, 리스는 이를 수정하였다. 리스는 수상의 방송 메시지 중에서 ‘나는 평화를 사랑하고 갈망하지만, 영국 헌법의 안정성을 해치는 행위를 용납할 수는 없다’라는 문구를 삽입하였다. 이 메시지는 정직하고 온정적인 수상의 이미지와 동료들에 비해 중립적이고 긴 안목을 가진 사람의 이미지를 창출하는 데 집중하여 볼드윈 수상은 리스에게 매우 감사하게 생각하였다(Briggs, 1961, pp. 329~331). 또

한 BBC는 파업기간 동안 야당인 노동당 의원들의 방송연설 요구를 거절하였으며, 일부 파업이 끝났다는 오보에 대한 노조의 정정요구를 수용하지 않았다. 뿐만 아니라 중립적인 입장의 캔터베리 대주교가 정부와 노조에게 전하는 메시지조차도 방송하는 것을 거절하였다. 노동자들은 BBC의 보도에 분노하면서 BBC를 ‘영국거짓말회사(British Falsehood Company)’라고 비판하였다.

1926년 총파업에서 적용된 BBC의 불편부당성 규범에 대해 비판적 평가가 지배적이다. 과학철학자인 러셀(Russell, 1931, p. 264)은 ‘1926년의 총파업 기간에, 라디오는 실질적으로 소식을 전파하는 유일한 수단이었다. 정부는 방송을 통해 정부 측의 입장을 전달하고 파업자들의 주장을 은폐하는 데 활용하였다.’고 하였다. 바렌트(Barendt, 1993, pp. 60~61)는 불편부당성의 보도규범을 방송의 자유 및 정부의 검열에 비추어 비판하였다. 이처럼 불편부당성 규범은 BBC 초창기에 가치판단이 배제된 중립성(neutrality)에 가까운 의미로 사용되기 시작하여, 정당간의 균형을 맞추는 데 적용되어 왔다. 불편부당성 규범은 1926년 총파업에서 방송뉴스의 체제 내적 성격이 드러나고, BBC의 자율권이 확대되면서 융통성 있게 수정되었다. 불편부당성은 영국 의회정치문화의 유산 뿐만 아니라 가부장적 정신이 내재해 있다. 영국의 위계적 문화는 지배 엘리트의 지도에 의한 질서와 계급 간의 유기적 사회관계에 가치를 부여하였다. 가부장적 문화는 20세기 들어와 국가의 역할과 개입을 긍정적으로 보는 시각으로 발전하였다. 영국의 공영방송은 이러한 환경 속에서 사회복지 서비스를 공공서비스로 개념화하여 국가의 개입을 정당화한 20세기 초 영국의 행정문화 속에서 태동된 것이다(이창근, 2004, 209~219쪽).

이상으로 초창기 BBC의 대표적인 정치적 자율규범인 칙허장과 경영위원 선임방식, 그리고 불편부당성 규범을 살펴보았다. 공영방송 BBC는 칙허장과 면허협정서, 수신료 단독재원, 자율적 경영위원과 불편부당성 규범을 통하여 정부와 의회로부터 자율성과 독립성을 누린 것으로 평가되어 왔다. 수신료제도도 상업주의는 방지하였지만, 정부의

재정을 통한 통제는 막지 못하였다. 전문적, 자율적 위원선임방식도 명분상으로는 ‘공익을 위한 신탁자’의 역할이지만, 실질적으로는 내각(수상과 문화미디어스포츠부 장관)이 친정부적 인물들을 선임하여 BBC를 통제하기 위한 수단이었다(Curran & Seaton, 1985, pp. 307~308; Robson, 1935, pp. 476~478). 이외에도 불평부당성 규범은 1926년 총파업에서 정부를 일방적으로 옹호하고 노동조합에 비판적인 편파성을 보였다. 톰 번즈(Burns, 1977, p. 192)는 BBC 50년간의 역사를 분석하면서 BBC를 ‘유사자율적인 비정부조직기구(Quasi-autonomous, non-governmental organization)’로 ‘정부가 BBC의 활동에 대해 직접적으로 책임지는 것을 피할 수 있고, 필요할 때에 가격, 수입, 자본투자 등의 통제도구들로 정부에 순응할 수 있게 하는 메카니즘’으로 결론 내렸다. 이처럼 초창기 BBC의 정치적 위상은 전문적, 자율적 조직을 표방하면서, 실질적으로는 정부와 지배계층의 이익을 대변하는 경향으로 인하여 공론장 역할을 하였다고 보기는 어려운 것이 사실이다.

4. 결론 및 함의

초창기 BBC의 이념 및 제도에 대한 필자의 부정적 평가와는 다르게, BBC의 역사에 대해 긍정적인 평가를 하는 학자들도 있는 것이 사실이다. 대표적인 BBC 역사학자인 아사 브릭스(Briggs, 1961, p. 25)는 BBC의 독립성이 영국 전통에 구속력이 있는 관습에 근거를 두고 있다고 칙허장 제도를 옹호하였으며, 롭슨(Robson, 1935, pp. 470~471)도 BBC가 칙허장 제도를 통하여 정부통제와 의회의 간섭으로부터 자율적이었다는 평가를 하였다. 반면 BBC 경영위원회에 대해서는 비교적 BBC에 호의적인 학자들(Briggs, 1979; Scannell & Cardiff, 1991)도 정치적 자율성을 훼손한 것으로 보는 경우가 대부분이다. 하지만, 불평부당성 규범이 1926년 총파업에서 심각하게 훼손된 것은 정부가 불법파업으로 규정한 국가위기 상황이었고, BBC가 공영방송 전환기여서 정부의

눈치를 볼 수밖에 없는 예외적인 경우였다는 동정론(Briggs, 1961, pp. 329~332)도 있다.

이처럼 공영방송의 모범이라 일컫는 BBC가 역사적으로 이상적인 공론장과 조용한 적이 없으며(Collins, 2002, pp. 67~68; Moe & Syvertsen, 2008, p. 405), 공론장 모델의 대표적인 사례로 제시하기도 어려운 것으로 판단된다. 이로 인해 BBC의 공론장 모델을 처음 도입한 간헐(1986, 1983)의 주장도 논리적인 일관성을 결여하였다. 간헐을 중심으로 하는 공영방송 옹호론자들은 1970년대까지는 BBC와 ITV를 국가적 이데올로기적 도구(ISA)로 비판하면서 개혁을 주장하다가, 1980년대 사유화가 진행되면서 공영방송 BBC를 일반적으로 옹호하는 논리적 모순에 빠졌다는 비판(Burgelman, 1986, pp. 173~178)을 받았다. 특히 간헐은 1970년대에 발행한 노동당의 미디어정책 보고서 <The People and the Media, 1974>와 <Structures of Television, 1978>을 통하여 수신료 폐지, 지역노동자와 주민들이 통제하는 지역분권적 공영방송, 급진적 조합형 BBC경영위원회 방안을 제안하다가, 1980년대에 BBC 옹호론으로 전환하였다. 이는 물론 대처정부의 사유화 정책에 대항하기 위해 공영방송을 차별적으로 옹호하는 동시에, 공영방송제도의 개혁을 촉구하는 측면이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 ‘공영방송의 훌륭한 이념과 제도가 BBC 경영진에 의해 배반당하였다는 탈구조적 관점(Garnham, 1983, pp. 20~23)은 문제가 있는 것으로 판단된다. 그는 BBC가 1960~1970년대 잠재적인 공공서비스 지지자들을 소외시키고 상업화의 길을 추구하면서 ‘BBC를 보호하기에 급급한 경영위원회’, ‘ITV의 지역분권구조와는 대조적인 런던중심적 중앙주의’, ‘시민참여프로그램에 폐쇄적인 BBC 내부의 관료주의’를 자초하였다고 한다. 그럼에도 불구하고 간헐은 이윤을 추구하지 않고 광고를 하지 않는다는 것을 근거로 민주적 잠재력을 극대화 할 것을 제안하였다. 이는 BBC의 역사적 과거에 대한 구조적 관점과는 다른 탈구조적 미래전망 내지 희망에 불과하다. 이는 간헐이 하버마스의 탈계급적, 탈역사적 이상규범(Curran, 2002, pp. 59~60)을 받아들임으로써 이론적, 철학적 딜레마

에 빠졌다고 할 수 있다. 이로 인해 콜린스(Collins, 1993, p. 248)가 지적하듯이 공영방송의 칙허장과 수신료, 경영위원회 등이 국가와 시장영역으로부터 독립적인 공론장이라는 설명을 제대로 하지 못하였다.

BBC의 정치규범들은 공영방송 전환기 이후에도 여러 차례의 방송 조사연구위원회를 통하여 혁신을 꾀하였다. 의회가 칙허장 제도의 의회 전환을 지속적으로 요구하였음에도 불구하고, 문화부는 최근까지도 칙허장 제도의 존속을 강조하였다.⁷ 하지만 베버리지 위원회의 권고안 이후 경영위원회 선임에서 야당과 노조 인사를 포함시켜 나름대로 균형을 갖추려고 노력하였으며, 실질적인 감시감독 기능을 발휘할 수 있도록 어느 정도 권한을 부여하였다. 특히 BBC 트러스트는 공공가치 테스트 등을 통하여 BBC를 객관적으로 평가하여 과거 경영위원회가 BBC를 보호하는 것에 급급하였다는 비판을 개혁하고자 노력하였다. 또한 불편부당성 규범도 1980년대에 대처수상이 집권하였을 때를 제외하고는, 대체적으로 직접적인 권력의 행사를 유보하였다. 1926년 총파업에서 BBC는 정부편향적인 태도를 취했다면 북아일랜드 IRA보도, 포클랜드 전쟁과 이라크 전쟁에서는 객관적인 정부 비판적 태도를 견지하였다. 그럼에도 불구하고 공영방송 이념의 원형을 제시한 BBC가 정치적 자율성에서 한계가 있었던 것이 사실이다. 초창기 BBC의 공영방송 이념이 지닌 문제점은 방송조사위원회들을 통하여 부분적으로 개혁이 되지만, 본질적인 한계는 극복하지 못하였다. 근 100년 가까운 BBC의 역사에서 많은 내부 혁신과 개혁을 통하여 세계적인 명성과 고품질을 자랑하는 것이

7 2004년 하원 문화미디어스포츠 특별위원회(DCMS, 2004)는 BBC의 지위가 칙허장이 아니라 의회 법률에 따라야 한다고 하였다. 하원 문화미디어스포츠특별위원회는 집권당 위원이 다수임에도 불구하고 야당과 함께 BBC의 의회법률방안을 제시하였다. 상원(House of Lords, 2005)도 정부가 추밀원을 통한 칙허장으로 세워지는 BBC를 강력 지지하는 것은 정부가 BBC를 장악할 수 있기 때문이라고 비판하였다. 상원은 법률로써 BBC를 세우는 것이 의회의 간섭보다 우월한 정부의 간섭을 축소할 수 있을 것이라고 하였다. 그럼에도 불구하고 문화부는 의회법이 BBC를 정부와 의회와 밀접하게 만들어, 수신료의 납부자들의 뜻을 거스르기 때문에 거절한다고 하였다(정근기, 2006, pp. 422~429).

현재의 BBC이지만, BBC를 관통하는 공공서비스의 이념과 제도는 이상적인 공론장 모델과는 많은 차이가 있다는 것이다. 이 연구는 1955년 ITV와의 경쟁 이전인 BBC 독점기에 연구의 초점을 맞추어 BBC 모델의 전체적인 방향성을 제시하지는 못하였다. 그럼에도 불구하고 정부 통제 중심의 칙허장과 면허협정서, 수신료를 통한 제정통제, 기득권층 위주의 경영위원회(지금은 BBC 트러스트)와 불편부당성 규범은 크게 변한 것이 없다. 이것이 BBC의 ‘초창기’ 공공서비스 이념과 제도 정착에 주목한 이유다.

이처럼 BBC는 이상적으로 소개되어 한국 공영방송의 개혁방향은 독일, 스웨덴, 네덜란드와 같은 사민주의 공영방송모델의 가능성은 사장되고 영국적인 방향성을 지니게 되었다. 따라서 사민주의 공영방송의 공론장 가능성도 역사적으로 분석할 필요가 있을 것이다. 물론, 독일의 조합주의적 방송평의회(Baldi & Hasebrink, 2007, pp. 61~61)도 정당의 소위 ‘친구서클(circles of friends)’들이 결정하여 정치화(politicize)되었고, 네덜란드의 다원주의 공영방송 모델(Bardoel & d’Haenens, 2008, p. 347)도 ‘상업화(Trosfication)’의 어려움을 겪었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 사회적 대표집단들이 방송결정에 직접 참여하는 조합형은 실질적인 대표성을 높일 수 있다. 공영방송의 이사회 구성에서 대통령과 국회만이 아니라, 사회세력들의 공적합의기구를 통하여 국민 참여 기회를 부여하는 것이 필요하다.⁸ 공영방송 BBC의 사례는 ‘공중에 의한 실질적인 공공서비스 방송통제’(Mulgan, 1991, pp. 246~254)나 ‘지역사회의 민주적 통제를 통한 새로운 공공서비스’(Williams, 1974, p. 204)의 필요성을 모색하는 계기를 제공해 준다.

⁸ 콜린스와 몰로니(Collins & Murrone, 1996, p. 153)는 하원특별위원회가 설정한 기준과 과정을 통해 BBC경영위원들을 공청회에서 후보자들을 공개적으로 인터뷰하는 과정을 통해서 선택하는 방안을 제안하였다. 인구 300만 단위 정도로 1명씩 경영위원이 선출되고 아동, 교육, 예술과 스포츠단체와 같은 특수집단의 대표성이 반영되어야 한다고 한다.

참고문헌

- 강형철 (2004). 『공영방송론: 한국의 사회변동과 공영방송』. 서울: 나남.
- 김세은·이상길 (2008). 서유럽 방송의 공정성 원칙과 규제: ‘불편부당성’, ‘다원주의와 정직성’을 위한 영국과 프랑스의 사례. 『방송연구』, 가을호, 69~112.
- 백미숙 (2004). 미국 라디오 방송 제도의 성립과 공익 개념의 형성, 1922~1926. 『한국언론학보』, 48권 2호, 373~476.
- 이준웅 (2009). 공적인 것, 정치적인 것, 그리고 불편한 것: 공영방송 위기론 고찰. 『한국방송학보』, 23권 2호, 485~525.
- 이창근 (2004). ‘적절한 불편부당성(due impartiality)’ 기준의 역사와 성격에 대하여. 『방송문화연구』, 16권 2호, 199~227.
- 정균기 (2006). BBC 정책 결정에 대한 연구: 2006 칙허장 개정을 중심으로. 『한국방송학보』, 20권 1호, 404~444.
- 정용준 (2013). BBC의 칙허장과 경영위원회에 대한 역사적 검토. 『의정연구』, 40호.
- 조항제 (2008). 『한국방송의 이론과 역사』. 서울: 논형.
- 『PD저널』 2013년 2월 20일.
- 『한겨레신문』 2013년 10월 15일.
- 『한겨레신문』 2013년 1월 4일.
- Baldi, P., & Hasebrink, U. (2007). *Broadcasters and citizens in Europe: Trends in media accountability and viewer participation*. Bristol, UK: Intellect.
- Bardoel, J. & d’Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, Culture and Society*, 30(3), 337~355.
- Barendt, E. (1993). *Broadcasting Law: A Comparative Study*. Oxford University Press. 김대호 역(1998). 『세계의 방송법, 방송문화총서 24』, 서울: 한울아카데미.
- Barlow, D., Mitchell, P., & O’Malley, T. (2005). *The Media in Wales: Voices of a Small Nation*. Cardiff: University of Wales Press.
- Beveridge Committee. (1951). *Report of the Broadcasting Committee 1949*.

Cmd. 8116. HMSO.

- Blumler, J. (1991). *The New Television Marketplace: Imperatives, Implications, Issues*. J. Curran & M. Gurevitch(ed.). *Mass Media and Society*. London: Edward Arnold.
- Briggs, A.(1961). *The History of Broadcasting in the United Kingdom. Vol. I: The Birth of Broadcasting*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Briggs, A. (1965). *The History of Broadcasting in the United Kingdom vol II: The golden Age of Wireless*. London: Oxford University Press.
- Briggs, A. (1970). *The History of Broadcasting in the United Kingdom vol III: The War of Words*. London: Oxford University Press.
- Briggs, A. (1979a). *The History of Broadcasting in the United Kingdom vol IV: Sound and Vision*. London: Oxford University Press.
- Briggs, A. (1979b). *Governing on the BBC*. London: BBC.
- Briggs, A. (1995). *The History of Broadcasting in the United Kingdom vol V: Competition*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgelman, J. (1986). The future of public service broadcasting: A case study for a 'new' communications policy. *European Journal of Communication*, 1(2), 173~201.
- Burns, T. (1977). *The BBC: Public Institution and Private World*. London: Macmillan.
- Coase, H. (1947). The Origin of the Monopoly of Broadcasting in Great Britain, *Economica. New Series*, 14(55) (Aug. 1947), Blackwell Publishing, 189~210.
- Collins, R. (2002). *Media and identity in contemporary Europe: Consequences of global convergence*. Bristol: Intellect Books.
- Collins, R. (1993). Public service versus the market ten years on: Reflections on Critical Theory and the debate on broadcasting policy in the UK, *Screen (1993)* 34(3), 243~259.
- Collins, R. & Murrioni, C. (1996). *New Media, New Politics: Media and Communications Strategies for the Future*. Cambridge: Polity Press.
- Curran, J. (2002). *Media and Power*. 김예란·정준희 옮김 (2005). 미디어 파워. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Curran, J. & Seaton, J. (1985). *Power without Responsibility: The Press and broadcasting in Britain*. London and New York: Methuen.
- Dahlgren, P. (1995). *Television and Public Sphere: Citizenship, Democracy*

- and the Media*. London: Sage.
- Fowler, M. & Brenner, D. (1982). A Marketplace Approach to Broadcasting Regulation. *Texas Law Review*, 60.
- Garnham, N. (1995). Comments on John Keane's "structural transformations of the public sphere.". *The Communication Review*, 1(1).
- Garnham, N. (1986). Broadcasting and Public sphere, Peter Golding, Graham Murdock and Philip Schlesinger (eds.). *Communicating Politics: Mass Communications and the Political Process*. Leicester University Press.
- Garnham, N. (1983). Public service versus the market. *Screen*, 24(1).
- Garnham, N. (1973 first, 1978 revised edition). *Structures of Television*. London: the British Film Institute.
- Golding, P. & G. Murdock (1983). Privatizing Pleasure. *Marxism Today*, 10, 32~36.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: The MIT Press. 한승완 역(2001). 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 서울: 나남 출판.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press. 김수정·정준희·송현주·백미숙 역(2009). 『미디어 시스템의 형성과 진화: 정치-미디어 3모델』. 한국언론재단.
- Hearst, S. (1992). Broadcasting Regulation in Britain. Jay Blumler (ed.) *Television and Public Interest*. London: Sage.
- Keane, J. (1995). Structural transformation of the public sphere. *The Communication Review*, 1(1), 1~22.
- Labour Party (1974). *The People and the Media: The Report of a Labour Party Study Group on the Relationships Between the People, the Press and Broadcasting*.
- Lunt, P. & Livingstone, S. (2013). Media studies' fascination with the concept of the public sphere: Critical reflections and emerging debates. *Media Culture Society* 2013, 35(1), 87~96
- McKinsey & Company(1999). *Public Service Broadcasters Around the World: A McKinsey Report for the BBC*.
- Moe, H. & Syvertsen (2008). Researching Public Service Broadcasting, karin Wahl-Jorgensen & Thomas Hanitzsch (eds.). *Handbook of Journalism Studies*, 398~412.

- Murdock, G. (2005). Public broadcasting and democratic culture: Consumers, citizens and communards. J. Wasko (ed.). *A Companion to Television*, 174~198. 임동욱 외 역 (2011). 『디지털 시대와 미디어 공공성』. 서울: 나남.
- Mulgan, J.(1991). *Communication and Control: Networks and the New Economies of Communication*. New York and London: The Guilford Press.
- Oppenheim, J.(1987). Reviews of Books: The First Fifty Years by Asa Briggs. *A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, 19(3), The North American Conference on British Studies, 490~491.
- Owen, J. (1996). *Crisis or Renewal? The origins, evolution and future of public service broadcasting 1922 to 1996, doctoral thesis*. Univ. of Westminster.
- Peacock Committee. (1986). *Report of the Committee on Financing the BBC*. London: HMSO.
- Porter, V. (1989). The re-regulation of Television: Pluralism, Constitutionality and Free market in the USA, West Germany, France and the UK. *Media, Culture and Society*, 1989, Spring.
- Robson, W. (1935). The BBC as an Institution. *The Political Quarterly*, 6(4), 468~488.
- Russell, B. (1931), *The Scientific Outlook*. 석기용 역(2011). 『과학의 미래』, 열린 책들.
- Scannell, P. & Cardiff, D.(1991). *A Social History of British broadcasting*. Oxford: B. Blackwell.
- Smith, A. (1980). *Goodbye Gutenberg: The Newspaper Revolution of the 1980's*. London: Oxford Univ. Press.
- The Sykes Committee. (1923). *The Broadcasting Committee Report*. Cmd. 1951, London: HMSO.
- The Crawford Committee. (1926). *Report of The Broadcasting Committee 1925*. Cmd. 2599, London: HMSO.
- The Ullswater Committee (1935). *Report of the Broadcasting Committee 1935*. London: HMSO.
- Williams. R. (1974). *Television: Technology and Cultural Form*. New York: Schocken Books. 박효숙 역 (1996). 『텔레비전론』. 서울: 현대미학사.

최초 투고일 2013년 12월 30일
 논문 수정일 2014년 02월 03일
 게재 확정일 2014년 02월 28일

A b s t r a c t

A Critical Review of BBC Public Sphere Function at Early Stage

Yong-Jun Jung

Professor, Department of Journalism & Communication, Chonbuk National University

The purpose of this research is to analyze the process that BBC's public service broadcasting idea and institution is settled at early stage through the model of public sphere. As the result, first, BBC is publically a system of autonomous experts from political authority, but actually a government-controlled model. Second, license fee, a symbol of independence, neglected BBC commercialism, but couldn't block government control by finance. Third, British government damaged autonomy and fixed vertical hierarchical structure through the expert-typed BBC governors focusing on establishment. fourth, impartiality norms defended government unilaterally and showed critical favoritism for labor union in general strike of 1926. Therefore, BBC political status of early stage imitated professional and autonomous organization, but it's difficult to consider to actually play roles of public sphere because of the tendency of representing benefits of government and ruling classes.

KEYWORDS Early BBC • Habermas's Public Sphere Model • Royal Charter • BBC Governors • Impartiality