



한국방송에서의 BBC 모델*

조항제

부산대학교 신문방송학과 교수 hcho@pusan.ac.kr

한국 공영방송의 모델은 태동부터 지금까지 변함없이 BBC였다. 물론 공영제도가 있는 모든 나라는 원형인 BBC를 주목해 왔다. 그러나 이 글은 늦은 민주화에 따른 후견주의와 수신료 재원의 극심한 정체를 겪고 있는 한국 나름의 특수한 근거와 사정이 있다고 본다. 그것은 BBC의 슬한 갈등을 딛고 얻어낸 정부(넓은 의미로는 정치권력)와의 독립적 관계와 공영방송으로는 보기 드문 대중적이면서 차별성 높은 편성이다. 경영진이 모두 교체되었지만 자신의 성가는 높은 길리건-허튼 스캔들이나 대중적 장르를 차용했지만 오히려 장르의 평판을 바꾼 〈EastEnders〉, 초미디어적 스토리텔링의 전형인 〈Doctor Who〉는 이의 사례다. BBC의 다수제 정치와의 분리 모델과 개인-엘리트주의에 기초한 전문직주의, 일찍부터 경쟁을 시작해 대중의 기호와 취향에 민감한 편성·프로그램은 충분히 다르면서도 한국이 BBC를 본받기 위한 노력을 공허하지 않게 만드는 요소다.

KEYWORDS 공영방송 • BBC • 한국

* 이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

1. 문제의 제기

이 글의 목적은 한국의 공영방송 논의에서 변함없이 ‘모델’의 위치를 차지해 온 BBC의 근거를 알아보고자 하는데 있다. 이 글의 문제는 단적으로 ‘한국에서 왜 BBC인가’이다. BBC는 1980년에 공영제도가 확립된 이후, 더 거슬러 올라가면 방송에 대한 인식이 생겨난 1950년대 중반 이후 한국의 방송논의에서 지속적으로 모델의 역할을 해 온 방송이다. 1987년의 민주화 이후 방송사에 노동조합이 생기면서 좀 더 개혁적인 스타일의 공영방송이 모색된 이후에는 유사한 위치에 있던 NHK를 제치고 독보적인 위치를 차지한 것이 아닌가 한다.

그러나 사실 조금만 세부로 들어가 보면 BBC는 한국 같은 제3세계 방송이 흉내 내기 어려운 방송이다. 주지하다시피 BBC는 공영방송이라는 특유한 방송제도의 원형격인 방송이다. BBC 이후 이를 본 뜬 많은 유럽과 영연방의 아류 방송들이 생겨났고 공영방송 이념이 상당히 퇴색된 지금에 이르러서도 세계의 우수 방송들이 모두 BBC를 벤치마킹하면서 향배를 주시하고 있다. 그러나 유럽이 그러하고 또 이들 이후에 탄생된 후후발(late-late) 공영방송들이 그러하듯 BBC의 경지에 도달하거나 이와 유사한 체제를 갖춘 방송은 거의 없다. 대륙 유럽의 방송은 할린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)의 분류에 따르면 ‘민주적 코포라티즘’(중북유럽)이나 ‘극단화된 다원주의’(남부유럽)로 부를 수 있는 나름의 다른 체제를 형성하고 있다. 유럽은 아니지만 영국의 영향을 많이 받은 나라들, 캐나다나 오스트레일리아, 뉴질랜드 등의 영연방 국가들도 유사한 부분이 많기는 하지만 다른 점도 많다. 이런 유럽-영어권 국가 외의 공영방송들, 예컨대 일본이나 한국, 대만 등은 더 말할 나위가 없다.

방송은 그것이 어떤 제도를 택하든 그 나라나 사회의 특성을 그대로 빼닮았다. 시장과 이윤에 충실한 상업방송에 비해 정치나 사회적 특성에 민감한 공영방송은 더욱 그러하다. BBC 역시 마찬가지다. 영국의 전통적인 자유주의나 가장 먼저 확립한 사회복지체제를 빼놓고는 결코 BBC를 설명할 수 없다. BBC에 (재)허가를 내주는 칙허장 같은 왕정의

흔적 역시 영국의 특수한 점이다. 많은 우여곡절에도 불구하고 아직도 유지하는 수신료제도, 정부가 임명하지만 자율성을 지키는 데 남다른 제도적 절차들, 그 어떤 나라보다 다양하고 질 높은 무료 플랫폼, 차별성과 대중성이라는 ‘두 마리 토끼’를 모두 잡는 편성과 프로그램, 출신이나 실력에서 영국을 대표하는 데 조금도 손색이 없는 엘리트-전문직주의 등 BBC는 그 어떤 나라와 비교해 봐도 보편성보다는 특수성이 두드러지는 열개를 갖고 있다.

또 BBC는 강점만큼 약점 또한 상당한 체제다. BBC의 약점은 흔히 공영방송의 중심 이념으로 간주되는 정부로부터의 독립성이나 비상업주의적 편성에서 두루 발견된다. BBC는 보기에 따라 영국의 지배적 자유주의나 정부의 영향권에서 벗어나지 않는 ‘국가의 목소리’인 적이 훨씬 많으며, 편성이나 프로그램 역시 1950년대부터 경쟁에 대처해 온 경험대로 동종의 공영방송보다 더 대중적이다. BBC의 엘리트주의 또한 BBC 스스로도 인정한 바대로 오랫동안 BBC를 앵글로색슨·남자·중(상)류층·런던 등의 각종 ‘중심주의’의 온상으로 만들기도 했다.

그렇다면 왜 BBC일까를 다시 한 번 생각해 봐야 한다. 이에는 다른 나라도 주목하는 보편적인 것과 한국 나름의 특수한 것이 있을 것 같다.¹ 보편적인 것으로는 1980년대 이후 방송계에 불어 닥친 탈규제의 바람에 대한 BBC의 성공적인 대응을 꼽을 수 있다. 이 바람의 진원지는 크게 두 가지인데, 하나는 뉴미디어의 연속된 개발과 도입에 따라 자원 희소성이 극복되고 경쟁이 진작된 점이고, 다른 하나는 시장의 논리를 앞세워 기존의 공적 제도에 악영향을 끼친 신자유주의체제가 등장한 점이다. 이 두 가지는 모두 공영방송에 큰 명예가 되었지만, BBC는 프리뷰라는 새로운 플랫폼을 통해 지상파방송의 디지털 다채널화를 성공시킴으로

1 먼저 자명한 것이 있다. 양질적 측면 모두에서 공영방송의 원형으로 BBC가 지니는 상징적 의미가 아마도 가장 클 것이다. 또 언어 같은 접근성 문제 역시 실질적 측면에서는 ‘왜 BBC인가’를 설명해주는 중요한 요인이 될 것이다. 물론 이를 제외하고도 ‘이유가 더 있다는 게 필자가 이 글을 쓴 목적이다.

써 탈규제를 벗어났고, 대처정부라는 노골적인 신자유주의 체제와의 갈등 또한 기존의 BBC에 큰 변화나 손상 없이 훌륭하게 소화해 냈다. 독일의 두 공영방송 또한 BBC와 충분히 견줄 수 있을 정도로 이런 탈규제에 잘 대응했지만, 독일 체제는 따로 '질서 자유주의'로 불릴 만큼 상대적으로 신자유주의에 노골적이지 않아서 공영방송 역시 그렇게 큰 영향을 받지 않았다.

특히 1980년대 후반 민주화 이후에 허울뿐인 공영이념이 재확립되는 과정에서 BBC가 주목된 이유는 무엇보다도 정부와의 관계 때문이다. 즉 BBC는 지난 연대동안 정부와 여러 차례 갈등했으며, 때로는 순응했지만 때로는 자신의 주장을 관철시켜 자신의 독립성을 증명했다. 이 과정은 하나의 사회적 논쟁·국민적 이슈가 되어 정부 또한 이 결과에 구속되게 만들었다. 이런 경험은 다른 나라의 공영방송들에서는 좀처럼 발견되지 않는 것이다. 정부와의 갈등과 관련해 영국과 한국의 정치체제의 중요한 공통점 하나가 부각되는데 그것은 다름 아닌 '다수제(majoritarianism)'다. 영국이나 한국은 대륙 유럽의 다당·합의제민주주의와는 다르게 (주로)양당제 하에서 승리를 거둔 당이 내각 전체를 차지해 공적 제도뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 강력한 영향을 행사하는 다수제체제다. 또 독일같이 지역별로 권한이 분산되는 연방제가 아닌 중앙-집중 체제다. 상대적으로 정부가 많은 권력을 가진 것이다. 그런 점 때문에 BBC는 정부와 불편한 관계에 서기 쉬웠고, 여기에서 발생한 갈등의 역사가 BBC를 한국형 공영방송의 모델로 만드는 데 중요하게 작용했다는 것이다.

또 BBC는 사회를 구성하는 주요 조직이 방송에 참여하는 대륙 유럽의 코포라티즘과 달리 개인-엘리트주의에 기반한 내부의 전문직주의가 정부와의 갈등을 푸는 데 협상의 창구이자 신뢰의 기반으로 기능한다. 이 역시 시민사회의 조직이 약하고 방송 내부의 노동조합이 강한 한국사회에서는 BBC를 더 가깝게 보이게 하는 요소다. 이런 갈등의 결정판은 2003년에 있었던 길리건-허튼 사건이었다.² 이 사건에서 BBC는 경영위원장과 사장이 모두 물러나고 경영위원회가 트러스트로 바뀌는

등 매우 비극적인 결말을 보았다. 그러나 실제적 진실은 BBC의 손을 들어줌으로써 오히려 BBC의 국민적 위상은 더 올라가게 되었다. 이는 민주화 이후 정부와의 후견주의적 고리를 끊지 못해 공영방송을 제대로 확립시키지 못한 한국의 공영방송에게는 상당한 교훈이 되었고, BBC의 여러 속성들, 예컨대 엘리트-전문직주의, 공정성(불편부당성)의 강령 등을 더욱 긴밀히 주목하게 만들었다.

둘째는 편성과 프로그램에서도 유사점과 차이점이 교차되었기 때문일 것이다. BBC는 일찍이 상업방송이 도입됨으로써 1950년대부터 경쟁을 하지 않을 수 없었던 방송이다. 아무리 재원은 경쟁이 없어 '안락'했다고 해도 다른 공영방송과 달리 대중의 기호나 취향에 민감하지 않으면 안 되었다. 또 언어가 같은 이유로 미국의 상업방송의 영향도 깊게 받았다. BBC가 변화하게 된 계기 중의 하나 역시 2차 대전 당시 미군과의 관계였다. 1940년대의 '군대프로그램(Forges Programme)'은 노동계급과 지방 억양, 코미디, 대중적 음악, 미국의 프로그램 등을 BBC에 도입시켰기 때문이다(Scannell & Cardiff, 1991). 이러한 BBC였던 만큼 1980년대의 탈규제와 경쟁을 상대적으로 잘 이겨낼 수 있었던 동력 역시 쉽게 짐작할 수 있다. BBC는 공영방송이었지만 대중들에게 매우 인기가 높았던 것이다. 물론 BBC는 같은 장르라도 상업방송과는 다르게 접근했고 같이 인기가 있더라도 나름의 차별성은 유지하였다(McKinsey & Company, 1999). 그러나 대중성이라는 외형에서 볼 때, BBC는 태생에서부터 상업성을 필연적 속성으로 지니지 않으면 안 되었던 한국의 공영방송에 상당한 친밀감을 느끼게 만들었고 BBC의 프로그램은 한국의 시청자들에게도 호평을 받았다. 따라서 한국의 공영방송으로 볼 때 BBC는 자신의 장점을 돌아보게 하면서도 차별성도 일깨워주는 모델이

2 사실 어렵기는 대처정부 시절도 마찬가지였다. 사장(Alasdair Milne)이 경영위원회의 불신을 받아 그만두는 초유의 일이 있었고 1990년의 법으로 25%의 독립프로덕션 쿼터가 생기는 등 보기에 따라서는 더 많은 영향이 있었기 때문이다(Curran & Seaton, 2010). 그러나 아무래도 '짧은 시간의 충격'으로 볼 때는 길리건-허튼 사건이 더 결정적이다.

되었다.

이 글은 ‘한국의 공영방송에서 왜 BBC인가’에 대답하기 위해 이런 정치와 편성의 공통점에 착안한다. 이의 논리는 “연구하는 현상에서 둘 이상의 사례가 오직 하나의 사건을 공통적으로 가지고 있다면 모든 사례에서 동일한 이 사건이 주어진 현상이 원인이 되는” 일치법(김용학, 1990, 30쪽)에 가깝다. 다수제체제와 정치-분리의 모델, 엘리트-전문직주의, 그리고 대중적 편성이라는 큰 공통성을 전제하고, 그 안에서 세부적 차이점을 살핌으로써 왜 BBC가 한국에서 설득력과 호소력을 가지는가를 밝혀보려 하는 것이다. 물론 엄격한 비교연구가 아닌 만큼 한국 사례도 같이 분석하지는 않고 BBC에만 초점을 맞춘다.

글의 순서로는 먼저 정치적 측면에서 BBC의 핵심적 열개로서 다수제체제와 정치-방송의 분리, 전문직주의적 강령과 개인-엘리트주의를 살펴보고자 한다. 그러니까 필자가 보기에는 다수제라는 큰 공통점과 내부의 이런 실행적 차이점이 한국의 공영방송이 BBC를 계속된 본보기로 삼고자 한 주요 요인이다. 그리고 같은 맥락에서 길리건-허튼 사건을 분석하고자 한다. 이 점 역시 초유의 반정부시위인 2008년 촛불집회의 계기가 된 MBC의 광우병보도(〈PD수첩〉) 등을 염두에 둔 것이다. 그리고 다음에는 편성과 프로그램인데, 이 역시 대중성이라는 큰 공통점을 먼저 상정하고 정보·지식과 오락 사이의 균형, 같은 오락장르 내에서의 차별성의 추구, 오락에 대한 적극적 사고 등의 차이점에 주목하고자 한다.

2. BBC 모델과 한국: ‘왜 BBC인가’

1) 정치적 독립성

(1) 다수제와 ‘분리’, 엘리트주의

대체로 승자가 권력을 독식하는 다수주의·양당제 나라에서는 모범적

인 공영방송을 찾아보기 어렵다. 헬린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)가 분류한 미디어체제의 유형에서 가장 모범적인 공영방송 군(群)은 내각제·연방제 등으로 권력이 분산되고, 다수제·양당제가 아닌 합의제·다당제인 민주적 코포라티즘에서 주로 나타난다. 내각제이지만 다수제·중앙(런던)체제라 권력이 집중되는 영국은 사실 권력과의 관계로만 볼 때는 오히려 예외적이다. 그만큼 다수제 권력의 경우에는 공영방송의 정치적 독립이 지켜지기 어렵고, 이를 반영하듯이 BBC와 영국 정부 사이에는 여러 차례 갈등이 빚어졌다.

다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 차이를 집약시켜 놓은 <표 1>을 보면, 다수제에서는 실행 기구인 내각에 힘이 집중되고 여야가 분명하게 구분되어 제로섬의 파워게임이 펼쳐지는 양당제이며, 정당은 이데올로기적으로 정체성이 약하고 권력성향은 강한 포괄정당이다. 또 한 표라도 많으면 모든 것을 가지는 종다수제를 채택하고 그런 점에서 반대로 공영방송은 내적 다원주의를 더욱 필요로 하지만 다수제-권력에 의해 집중적으로 압력을 받아 '정부 지배'의 형태가 되기 쉽다.

BBC가 합의를 가진 유럽의 다른 나라들처럼 정치를 방송 안으로 끌어들이 수 없었던 것도 이 정치체제의 특성 때문이다. 만약 켈리(Kelly, 1983)가 분류한 세 가지 유형 중 '정치 내 방송(politics-in-broadcasting system)'을 영국이 했다면, BBC 역시도 다수제 정치권력에 밀려 도구화되었을 가능성이 높았다. BBC는 이 문제를 정치로부터 자신을 분리(insulation)함으로써 해결하고자 했는데(Curran, 1996), 이는 BBC에 불만을 품은 정치인에게는 때로 단순 '거리 두기'나 '독립성 유지를 위해서'가 아닌 '정치의 거부'나 '정치에 대한 존중의 결여'로까지 보이기도 했다(Curran & Seaton, 2010). 그래서 BBC는 여기에서 생길 수 있는 문제를 방송 스스로는 결코 특정한 주장이나 논평을 하지 않는 '적절한 불편부당성(due impartiality)'의 이념·편집 강령과 이를 실현할 수 있는 전문직주의 곧, '엘리트주의'로 해결하고자 했다.

엘리트주의는 사실 BBC의 독립적 위상의 성격, 특히 BBC의 정치적 능력의 원천에서 겉으로 드러나지 않는 매우 핵심적인 요소다. 일찍

표 1. 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 차이점

다수제 민주주의	합의제 민주주의
이기는 정당에 권력이 집중	권력 분산(공유)
내각(행정부) 지배	의회와 행정부 사이의 권력 분리
양당제	다당제
포괄적(catch-all) 정당 (전체를 대표하기 위해 경쟁)	이데올로기적 정당 (권력 분점을 위해 경쟁)
상대적 다수제(중다수제)	비례대표제
정부와 야당 간의 분명한 분리	경쟁 정당 간의 중재와 협조
포괄적 미디어(내적 다원주의)	정파적 미디어(외적 다원주의) 예) 로티차치오네(이탈리아) 참조) 필라화(네덜란드) 프로포르츠(독일)
정부 지배'형과 '분리-전문직'형 등의 두 가지 형태의 공영방송	'방송 내 정치' 형의 공영방송

출처: 할린과 만시니(Hallin & Mancini, 2004, p. 51)의 <표 3.1>을 중심으로 첨가, 재정리.

이 1960년대에 BBC의 내부를 관찰했던 번스(Burns, 1977)에 따르면 “BBC의 문화에는 BBC의 스탠더드 영어처럼 독특하지는 않지만 전문직 중류계급의 가치나 기준, 신념으로 구성된 지적 분위기가 있다. 특히 옥스퍼드와 캠브리지에서 받은 교육이 그러하다. 하층 계급이 좋아하는 스포츠, 대중음악, 오락이 BBC에도 많이 편성되지만 그것이 만들어지는 방식, 곧 맥락이나 연출은 분명히 중상류 계층의 것이다”(p. 42). 물론 이 때문에 BBC는 앵글로색슨·남자·중(상)류·런던 중심이라는 비판을 피할 수 없었다. 한때 웨일즈를 중심으로 BBC의 수신료 거부운동이 벌어지기도 했던 것도 이 때문이다(이 이후로 S4C가 생겼다)(Creeber, 2004). 이런 문제가 다소 희석된 지금에 이르러서도 수신료에 대한 지불 의사가 여전히 기득권층인 백인·중상류층이 훨씬 높은 이유(DCMS, 2006)도 이런 배경과 무관하지 않다.³ BBC의 논조가 체제에 다소 비판적인 이유 역시 정치 성향이 좌파적(Aitken, 2007)이라기보다는 이들의

엘리트주의적 출신 배경과 자유주의적인 태도, 다른 직업보다 언론직을 택한 개혁적 신념 같은 것이 정치계나 기업계에 굴하지 않게 만들기 때문이라고 보아야 한다(이준웅, 2008). 그런 면에서 BBC의 다원주의는 시민사회의 ‘조직적 참여에 따른 다원주의’이라기보다는 개인의 전문성 발휘에 따른 ‘개인주의적 다원주의’다. 개인-엘리트주의를 기초로 하는 전문직주의는 지금의 독립적 BBC를 만든 인적·문화적 바탕인 것이다.

그러나 그렇다고 해서 BBC가 매양 반정부적인 것은 결코 아니다. 오히려 BBC가 가진 친 체제성은 한때 BBC를 정부의 한시성을 뛰어넘는 진정한 ‘국가’ 기구로 간주되게 만들기도 했다(Sparks, 1986). 나중에 살펴볼 길리건-허튼 스캔들에서도 일이 벌어지기 전에 BBC가 보여준 전쟁에 대한 태도는 근소하나마 정부 편이었다(이준웅, 2008). BBC는 스스로 엘리트였기 때문에 독립된 기반을 만들 수 있었지만, 그로 말미암은 문제 역시 적지 않았던 것이다. 따라서 만약 이러한 BBC를 거울 삼아 바람직한 공영방송인의 상(像)을 만든다면, BBC의 단점이 고려된 ‘비판적·개혁적 성향을 띤 엘리트’, ‘자신의 계급적·지역적·인종적 기반을 성찰할 수 있는 엘리트’라고 할 수 있을 것이다. 이것이 정치적으로 좌파적 분위기를 띠는 것처럼 보이는 것은 역할을 수행하기 위한 일종의 준비 태세 자체가 기성 권력에 거리를 두는 것이기 때문이다.

(2) 전문직주의: 공정성의 강령

국가로부터의 자율성을 핵심 원리로 하는 공영방송에서 공정성에 대한 주문은 매우 필수적이다. 그러나 의외로 공영방송의 역사가 백년에 가까워오는 지금 시점에서도 공정성의 문제를 후련하게 해결한 방송이나 나라는 없다고 해도 과언이 아니다. 심지어는 개념의 정의조차 합의된 것이

3 2002년에 다이크 사장이 BBC문화를 바꾸어 창의성을 제고하는 ‘실현시키기(making it happen)’ 계획을 입안하면서 지적한 BBC의 단점은 크게 세 가지, 첫째는 BBC가 젊은 시청자에게 너무 어필하지 못한다는 점, 둘째, BBC가 인종적 소수자에게 약하다는 점, 셋째는 런던의 중동부 지역에 치우쳐 있다는 점이다(Spindler & Van den Brul, 2006-7).

없다. 공정성(fairness), 불편부당성(impartiality), 비편파성(unbiased), 중립성(neutrality), 객관성(objectivity), 균형성(balance) 등 유사 개념이 많지만 엄밀한 정의 하에 실행적 규범까지 정립한 곳은 찾아보기 어렵다. 그나마 다양한 갈등의 경험이 많은 BBC가 ‘적절한 불편부당성(due impartiality)’ 같은 나름의 규범을 기초로 ‘제작 강령(Editorial Guidelines; BBC, 2010)’을 확립해 놓고 있는 정도이지만 이 역시 충분한 수준은 아니다.

1996년 BBC의 칙허장이 재부여될 때 협정서 속에 포함되어 처음으로 법적 구속력을 갖게 된 이 강령의 특징은 ‘적절한(due)’에 있다. 이 적절한은, 불편부당성이 콘텐츠의 주제와 속성, 예상되는 시청자의 기대 그리고 그 기대에 영향을 미칠 수 있는 방향 제시(signposting)를 고려해 프로그램에 적합하고 적절한 것이어야 한다는 것을 의미한다. 이의 핵심은 불편부당성이 단순한 중립성이 아니며 민주주의의 기본 원칙을 위반하는 것에는 적용되지 않고(detachment) 각 사안의 성격마다 적용되는 양상이 다양할 수 있다는 것이다(BBC, 2010, 4.1 Introduction). 심지어는 논쟁적 이슈라는 점을 충분히 밝히기만 하면 이슈의 특정한 측면만을 보도하거나 하나의 견해가 표명되는 것도 허용한다(Controversial Subjects, 4.4.8).

BBC는 이러한 강령을 재검토하고 수정하기 위한 다양한 시도를 하는데, 최근의 것 중에서 주목할 만한 것은 바넷(Barnett, 2012)이 ‘급진적(radical impartiality)’이라는 새로운 수식어를 붙여준 ‘시소게임에서 왜건 바퀴의 휠로: 21세기에 불편부당성을 지키기(From Seesaw to Wagonwheel: Safeguarding Impartiality in the 21st Century)’ 보고서다(BBC Trust, 2007). 이 보고서를 통해 BBC는 20세기가 두 개의 축만 있는 시소게임이었다면 21세기는 여러 개의 휠이 부채 살처럼 달려 있는 왜건의 바퀴처럼 가치가 다원화되었다는 인식 하에 탈레반이나 영국의 민족적 극우정당까지 미리 배제하지 않는 원칙을 천명했다.

그러나 이렇게 가치가 다원화되면서 공영방송 특유의 자기모순이 커질 수 있는 가능성 또한 높아졌다. 이를테면 앞서 나온 민주주의의 기

본 원칙과 불편부당성은 모두 공영방송이 추구하는 가치이지만, 그 사이에는 원칙이 지니는 ‘제한’과 불편부당성이 포괄하는 ‘범위’가 같음을 일으킬 수 있는 가능성이 있다는 것이다. 여기에 양자를 매개할 수 있는 보도의 충실성, 곧 사건의 맥락이나 배경을 설명해야 하는 필요성이 ‘단순해야 잘 본다’는 시장의 논리 때문에 줄어들게 된다면 더욱 상황은 어려워질 것이다. 대부분의 경우, “불편부당성의 반대는 부분적인(partial) 보도로, 말하자면 관련된 사건이나 이슈를 충분히 다루지 못한 보도”(BBC; Ciaglia, 2013b, p. 420에서 재인용)이기 때문이다.

그런 점에서 ‘적절한’이나 ‘급진적’ 같은 불편부당성의 수식어가 지니는 의미는 심대하다 할 수 있다. 이 수식어는 자칫 개념의 경직된·일면적 적용이 불러올 수 있는 해악을 사전에 조정하려는 의도를 가진다. 다시 말해 공영방송의 불편부당성은 ‘경륜’과 ‘전문지식’을 가진 기자·제작자들이 ‘공유된 가정’에 대한 ‘격렬한 내적 토론’을 거쳐야 얻어질 수 있는 어려운 것이다. 그 과정에서 ‘과단성 있는 용기’가 필요하지만 ‘결코 모든 사람을 만족시킬 수 없으므로 방어적이어서는 안 되며’, ‘심각한 위반이 생기면 즉시 이를 정정할 준비가 되어 있어야 한다.’ 물론 ‘증거’나 ‘출처’, ‘폭넓은 관점’ 등의 지켜야 할 형식적 단서는 중요하다. 그러나 이의 결과가 ‘진부함(insipid)’이나 ‘중간적 입장’, ‘평범함’, ‘무덤’으로 나타나서는 안 된다(BBC Trust, 2007). 크게 볼 때, 이런 자세는 한 편으로는 불편부당성을 얻기 위한 절차처럼 보이지만, 다른 한편으로는 불편부당성만이 아닌 방송 자세 전반을 가르치는 것처럼 포괄적이어서 어느 특정한 하나의 문제에 대한 해답이라고 말하기 어렵다. 물론 불편부당성 자체가 그런 메타개념이기도 한 때문이다.

사실 공정성은 자주 논란이 되지만 매양 심각한 문제로 비화되지는 않는다. 이런 경우는 대부분 방송의 비판 대상이 권력, 곧 정부나 유력 정당일 경우일 때다. 그럴 때, 공정성은 불편부당성이나 균형성과 다르지 않다. 같은 대중미디어이지만 설립이 비교적 자유로운 신문에서는 이런 문제는 잘 제기되지 않는다. 물론 신문 역시 독(과)점의 조건이 되면 경우가 다르다. 방송의 경우에도 이렇게 공정성이 요구된 1차적 원인

은 자원의 희소성 탓에 아무나 자유롭게 방송을 할 수 없다는 구조적 한계, 곧 방송을 ‘이념의 자유로운 시장’으로 만들 수 없었기 때문이다. 그러나 이러한 희소성이 거의 사라진 지금에 이르러서도 공정성-불편부당성은 일정한 특혜(수신료)를 받는 공영방송에서는 여전히 필요하고, 여전히 논쟁의 여지가 많은 개념이다(Barnett, 2012). 정치권력이 다수제적이어서 일정한 전횡의 가능성이 있는 곳, 또는 합리적·법적 권위의 문화적 토양이 약해 정부가 배후의 특정 세력에 ‘포획’되어 있는 후견주의 사회에서는 더욱 그러할 것이다(Hallin & Papathanassopoulos, 2001; Hallin & Mancini Eds., 2012).

공정성의 강령이 가진 특징은 이를 나름대로 결정할 수 있는 권한이 BBC에 있다는 점이다. 경륜과 전문지식을 가진 기자·제작자들이 공유된 가정을 갖고 격렬하게 토론을 벌여야 할 필요성이란 이를 말한다. BBC는 영국식 자유주의라는 느슨하지만 경계 있는 틀 내에서는 적어도 공정성을 주도하고 지배할 수 있는 것이다. 정치와 분리를 뒷받침하는 전문직주의와 이를 실효 있게 만드는 엘리트주의는 이렇게 공영방송-BBC의 은연중의 틀이 되었다.⁴ 물론 이는 대처정부 이래 상당히 약화되었다. 그러나 BBC가 구성원 곧 ‘사람’에 의한 행위의 틀에 의존한다는 점에서 큰 변화는 없었고 이는 다음에 살펴볼 ‘길리건-허튼’ 사건에서도 마찬가지였다.

(3) BBC와 정부의 갈등: ‘길리건-허튼 사건’의 결산

지난 2003년 BBC와 블레어 정부 사이에서 벌어진 이른바 ‘길리건-허튼’ 사건은 당시 BBC의 경영위원회 위원장과 사장이 동반 퇴진하는 것으로 결론이 났지만 대표적 공영방송과 대표적 민주정체의 대립이라는 점에

⁴ 물론 이를 전부라고 말할 수는 없다. 커런(Curran, 1996)의 지적대로 ‘자유주의 코포라티즘’이라는 나름의 물질 조건을 무시할 수는 없기 때문이다. 그러나 좁은 의미의 정부와의 갈등이라는 측면에서 볼 때는 엘리트-전문직의 문제가 더 두드러진다고 할 수 있다.

서 심각하게 검토해 봐야 하는 여러 ‘탐구 재료’를 남겼다. 이에 대해서는 이미 많은 연구들(Barnett, 2005a; Rogers, ed., 2004; Wring, 2005; 이준웅, 2008)이 나와 있지만 이 글에서는 주로 공영방송이 정부와의 관계에서 ‘어떻게 공정성을 확보할 것인가’에 대한 체제적 문제에 대해 집중해 이 문제를 재검토해 보고자 한다.

이 사건의 개요는 이렇다. 이라크 전쟁이 끝난 2003년에 BBC의 길리건 기자가 한 프로그램에서 이라크의 대량 살상무기에 대한 정부 문건이 문제가 있다는 요지의 보도를 했다. 이에 대해 정부는 BBC의 보도가 ‘근거가 없다’는 항변을 했고, 그 논쟁 과정에서 사건을 제보한 켈리 박사가 자살해 버림으로써 이 사건은 쉽게 무마될 수 없는 정치적 스캔들로 비화했다. 이에 정부는 허튼위원회에 조사를 지시했고, 허튼위원회가 정부의 손을 들어줌으로써 BBC의 경영진은 퇴진당해야 했다. 외견상으로는 BBC가 근거 없는 보도를 하는 실수를 범했고 잘못이 드러나자 책임을 진 것이다.

그간 수에즈운하, 북아일랜드 문제, 포클랜드 전쟁 등의 위기 때마다 여러 차례 국익과 갈등하면서 나름의 성가를 쌓아 왔던 BBC로 볼 때, 이 사건의 결론은 매우 유감스러운 것이 아닐 수 없다. 그러나 바넷(Barnett, 2005a)이 내리는 다음의 ‘확실한(no question)’ 결론은 허튼의 것과 사뭇 다르고 모든 공방이 끝난 다음에 밝혀진 사실을 근거로 하는 것이라 확인할 만한 가치가 크다. 첫째, 우선 길리건 기자를 비롯한 BBC의 언론인들이 엄청나게 공적 중요성을 갖는 기사거리를 발견한 것은 틀림없다. 주지하는 바대로 대량살상무기는 이라크 전쟁의 명분이었으며 이의 소재 여부는 블레어 정부뿐만 아니라 서방 정부 전체의 대 중동정책의 근간을 흔들 수 있는 것이다. 요컨대 이 정보는 무슨 수를 쓰든 사실로만 확인된다면 보도해야 하는 것이다.

둘째, 자살한 켈리 박사의 지위가 믿을 만한 정보원이었다는 점도 또한 분명하다. 이는 길리건 기자 외에 BBC의 다른 기자들도 여러 차례 확인한 것이다. 물론 이들이 서로 교차해서 (같은) 정보원을 서로 확인하지 않은 것은 큰 잘못으로 이 비극을 낳은 가장 큰 원인이 되지만, 켈

리가 정부 문건의 작성에 깊이 개입한 책임 있는 전문가임에는 틀림없었다.

셋째, 정부 담당자와의 토론 이후에 이 문건이 수정된 것 또한 맞다. 그것이 길리건 기자가 말한 ‘윤색되었다(sexed up)’는 표현에 어울릴 수 있는 것인지는 의문의 여지가 있지만 처음의 문건이 외부의 손길에 의해 바뀐 점은 분명하다.

이런 세 가지만 놓고 보아도 ‘정부의 승리, BBC의 패배’라는 외형과는 다른 게 많다. 그러니까 이 사건은 다음과 같이 요약될 수 있다. 기자가 믿을 만한 정보원으로부터 엄청난 기사거리를 얻었지만 이 근거를 증빙하는 자료는 허술했으며 첫 보도 또한 틀리지는 않았지만 다소의 논란을 부를 수 있는 표현을 썼고 정부의 반박을 해결하는 과정에서 BBC의 대응(특히, 경영위원회)이 신중하지 못했다.

그러나 보도의 공정성 문제를 놓고 정부와 방송의 관계를 보면 이 사건이 주는 의미는 좀 더 심대할 수 있다. 첫째, 이 사건에 임하는 영국 정부를 ‘정상적인 정부’로 볼 것인가의 문제다. 즉 이 정부(노동당 블레어 정부)는 전문적인 스피너들⁵을 고용해 체계적으로 미디어와 여론을 관리해 온 ‘PR국가’⁵적 성격을 지녔다. 노동당이었던 블레어정부는 대처 정부와 라이벌 관계에 있었지만 신자유주의의 정책 기조뿐만 아니라 이런 PR국가적 성격도 같이 이어받았다. 영국의 전통적 자유주의체제의 일부임에 틀림없는 BBC가 이미 그 범주를 그렇게 존중하지 않는 정부와 어떻게 ‘지속 가능한’ 관계를 맺을 것인가는 10년 넘게 집권했던 대처 정부의 박해 하에서도 해답을 내지 못했다(Curran & Seaton, 2010). 당시 블레어 정부는 반대 여론이 상당했던 이라크전쟁을 막 치르고 민감하게 여론의 추이를 지켜보고 있었고, BBC로부터 치명적인 비판이 제기되자 작정한양 강경하게 대응했다.

⁵ PR국가의 용어는 링(Wring, 2005)의 것이다. 전반적인 정치에서의 변화경향은 만치니와 스완슨(Mancini & Swanson, 1996)을 참조할 수 있다.

문제는 이런 정부가 예외적이나 아니면 보편적이나 하는 판단이다. 대체로 정당의 형태가 이념을 주축으로 하는 ‘대중 정당’에서 이슈가 중심이 되는 ‘포괄 정당(catch-all party)’으로 바뀌고 정당 내 커뮤니케이션이 (매스)미디어에 의해 대체되는 1980년대 이후의 정부가 되면 크던 작던 이런 PR국가적 형태를 띠는 경우가 많다. 이런 정부는 이슈 관리나 여론조사 등을 통치의 기본 수단으로 삼으므로 미디어의 동향에 매우 민감하다. 또 그만큼 미디어에도 개입할 가능성이 높고, 그럴 때 빌미는 ‘공정하지 못한’ 또는 ‘편파적인’ 보도가 된다. 정부의 이런 적대적·전문적인 감시는 방송에 상당한 위축효과를 줄 수 있다. 이 점은 BBC에 대한 정부의 공격이 미래에는 지금처럼 파열음을 동반하는 사후 대결이 아니라 사전적(a priori)적이고 간접적이며 더욱 치밀할 수 있다는 예측으로 이어진다. 이미 BBC에서 이런 조짐은 나타나고 있다. 대처정부 이후에 BBC에서 성행하게 된 ‘신중한 자기보호’는 결국 기만적 자기 규제의 또 다른 이름이 될 수도 있는 것이다(Curran & Seaton, 2010; 정준희, 2004). 따라서 이번 사건을 계기로 정부 또한 앞으로 BBC와 정면으로 맞서기는 쉽지 않을 것이라는 계산은 이렇게 눈에 보이지 않는 정부의 대처 능력을 다소 나이브하게 보는 것이다.

둘째, 길리건-허튼 사건에서는 자주 뒷전으로 밀리는 ‘정확한 사실’의 측면으로 결국 대량살상무기는 발견되지 않았다는 점이 중요하다. 이에 비추어보면 길리건 기자의 보도 태도는 처음부터 옳았을 수도 있다. 그러나 이 공방에서 보도의 진실 여부는 중요하지 않았다. 특히 BBC에 매우 적대적이었던 허튼 위원회는 오로지 BBC의 정부 비판에 근거가 있는가에만 주목했다. 물론 이 위원회가 만들어진 목적은 오로지 그것이었지만, 이 위원회는 정부의 보고서 수정조차 크게 취급하지 않았다.

이와 관련해 주목해 볼 필요가 있는 것은 양자의 갈등을 촉발시킨 계기다. 당시 길리건 기자는 이 건으로 여러 차례 보도를 했다. 그러나 정부가 문제를 삼은 것은 새벽 라디오프로그램인 〈Today〉에서 진행자와 출연자(기자) 사이의 ‘생방송 주고받기(live two-way)’에서 나온 말

이다. 물론 길리건 기자는 여기에서만 정부의 개입을 다소 강한 표현으로 비판했다. 다른 곳에서는 훨씬 조심스러웠다. 이는 기자의 공식적인 뉴스 리포팅과는 다소 차이가 있는 뉴스 쇼 특유의 관행에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 그러나 여기서의 실수로 인해 BBC는 위원장과 사장이 퇴진하는 큰 책임을 졌다. 이 점은 정부와 방송의 갈등이 적어도 어느 수준에서는 상대방의 실수를 기다리는 일종의 ‘길들이기’나 파워게임의 성격을 가지고 있다는 점을 잘 보여주며, 이는 공영방송의 이념이 그저 규범의 수준에서 강령 같은 것으로만 해결될 수 없다는 점을 잘 보여준다. 즉 공영방송의 공정성은 ‘순수한’ 것이 아니라 매우 ‘정치적’인 것이다.

셋째, 이 사건 이후 BBC의 위원장과 사장이 물러났지만, 일반 국민이 BBC를 대하는 태도에는 변화가 없거나 오히려 BBC 지지가 올라갔다는 점⁶도 미래의 공영방송의 위상과 관련해 중시되어야 하는 측면이다(Barnett, 2005b). 전통적으로 영국의 신문들은 BBC에 우호적이지 않았지만 이 건에 대해서만큼은 BBC에 동정적인 논조를 보였다. 또 이후의 BBC의 대 정부보도 태도 역시 크게 달라진 것이 없다. 사건 직후 약간의 조심이 보였지만 빠르게 이전의 상태를 회복했다(Barnett, 2005a). BBC의 편집 강령이나 불만처리 규정은 더 합리화·강화됨으로써 국민의 신뢰를 얻을 가능성은 높아졌다. 조사마다 약간의 차이는 있지만, 지금 같은 초 경쟁상황에도 BBC의 신뢰도는 크게 영향 받지 않는 것처럼 보인다.

넷째, 이번 경우에도 BBC의 경영위원장과 사장 인사의 문제점은 그렇게 부각되지는 않았지만 여전히 잠재해 있는 것으로 보인다. 1980년대의 대처 시절부터 두드러진 정부의 압력은 이런 상층부의 인사에서 노골화되었고, 측근 인사가 횡행했다. 노동당 정부 또한 큰 반성 없이 이를 이어받았다(Curran & Seaton, 2010). 물론 이 인사들이 결코 후견주의로 가지는 않았다는 점에서 영국 자유주의의 공적 권위는 여전히 강고

6 한 연구(Barnett, 2005b)에 따르면 BBC의 신뢰도는 정부에 비해 6배에 달했다.

하다고 볼 수 있다. 그러나 이런 관행 자체를 좋은 것으로 볼 수는 없다. 길리건-허튼 사건에서도 이 점이 역으로 작용해 사태를 키웠다. 앞서 언급한 대로 데이비스위원장과 다이크사장은 블레어와 개인적 친분이 있었다. 정부로부터 비판이 제기되었을 때, 이들은 자신의 경력을 의식, 오히려 BBC가 독립성을 보여줄 수 있는 좋은 기회라고 생각해 강하게 반발했다. 특히 데이비스가 보여준 신중성이 결여된 반응은 규제기관의 장으로서 적절치 않은 태도였다(Barnett, 2005a). BBC의 ‘실수’는 결과적으로 이들의 이전 경력과 무관하지 않았다는 뜻이다. 그러므로 만약 앞서 첫째 부분에서 본대로 PR국가적 성격이 현대 정부에 기본적인 것이라면 이런 연관적 성격의 임명 관행은 매우 위험한 것이다. 이를 의식한 블레어 정부 역시 다음 인사는 상당히 신경 써서 정치적 의도를 배제하였다(정준희, 2004). BBC가 가진 개인주의적 엘리트성, 인적 자산의 정치력, 정치와의 분리체제는 이런 갈등에서 드러난 바대로 영국의 시민사회 전체를 대변하는 데는 약점이 있지만, 정부(정당)에 포섭되지 않는 데는 상당히 유용한 것이다(Curran, 1996; Humphreys, 1996; Potschka, 2012).

2) 대중적 편성

(1) 대중성과 차별성

통념적 공영방송에 대중성이란 계몽성과 큰 차이가 없는 것이었다. 마치 선거권이 그런 것처럼 공영으로 독점된 방송의 시청은 국민에게 의무이자 권리였고, ‘공익/규제’는 방송이 숙명처럼 안고 다녀야 하는 동전의 양면이었다. 이런 시절의 공영방송에 시청점유율이란 따로는 아무런 의미를 가질 수 없었다. 편성 역시 그랬다. 처음에는 그저 시청자의 생활시간대만 맞추면 되었다(Van den Bulck, 2009). 그러나 탈규제의 바람이 불고 경쟁자가 생겨나면서 이 상황은 급변했다. 공영방송의 대중성은 점점 떨어져갔으며 이전의 행태를 유지하려 하는 방송일수록 이 정도는 더욱 심했다. 가장 모범적으로 공영방송을 운영한다고 평가받는 BBC의

경우를 예로 봐도 이 점은 여실히 드러난다(Potschka, 2012). BBC1이 1990년에 차지하는 시청점유율이 37%이었던 데 비해 2010년이 되면 16%가 줄어 21%가 되었다. BBC와 함께 ‘안락함’을 누리던 상업방송인 ITV는 더 많이 줄어 44%에서 17%가 되었다.

공영방송이 마주한 또 다른 고민은 젊은 층에게 외면됨으로써 ‘노인 방송’이 되고 있다는 점이다. BBC는 그래도 사정이 다소 낫다(Yoshiko & Ritsu, 2008). 그러나 이런 BBC조차도 젊은 시청자들(16~34세)의 시청률이 2002년부터 2007년 사이에 21.9%에서 16.6%로 감소했다. 이들은 BBC가 ‘낡은 스타일’이고, ‘반성적’이며, ‘늦고’, ‘집단적’이라고 비판한다(Fanthome, 2008). 이처럼 떨어진 공영방송의 지위는 또 다른 차원에서 심각한 문제를 낳았다. 단순히 ‘재미만 없는 게’ 아니라 이제는 공영방송의 중추적 임무라 할 수 있는 국가적 보편성이나 사회적 응집·통합 기능에도 심각한 장애가 발생한 것이다. 여기에 일정 시청량이 동반되지 않으면 제대로 징수하기 어려운 수신료라는 매우 현실적인 재원의 문제도 겹친다. 이런 문제는 고고하게 품질만 강조해서는 해결되기 어렵다. 공영방송에 ‘위기’나 ‘개혁’이 마치 하나의 켈레처럼 붙어 다니는 이유도 바로 이러한 대중의 외면이 심각해졌기 때문이다.

이런 상황에서 공영방송이 대중의 호응을 얻으면서도 자신의 임무를 소홀히 하지 않는다고 하면 아마도 가장 바람직한 경우가 될 것이다. 컨설팅회사인 맥켄지(McKinsey & Company, 1999)가 세계 유수의 공영방송들을 평가한 바에 따르면, BBC를 비롯해 독일과 스웨덴 등의 몇 나라들의 방송이 이런 나름의 이상형에 가깝다. 대체로 이들 공영방송은 사실적(뉴스나 다큐멘터리)·문화적·어린이 프로그램이 전체 편성에서 차지하는 비중으로 정의되는 방송의 ‘건전성’이 상업방송보다 훨씬 높고, 경쟁력으로 볼 수 있는 시청점유율 면에서는 전반적으로 상업방송과 대등하다. 특히 중요한 점은, BBC가 과거 독점 시절의 영화를 잃어버리기는 했어도 나름대로 선발주자로서 편성을 주도하며 경쟁 상대인 상업방송에도 긍정적 영향을 미친다는 점이다.

그러나 그렇다고 해서 규제적 차원에서 흔히 거론되는 장르 간 편

성량이 BBC가 특히 다르다는 것은 결코 아니다. 2008년을 기준으로 BBC의 편성을 보면, 뉴스가 가장 높은 29%, 다음으로 팩추얼(factual) 프로그램이 22%이고, 드라마·쇼오페라가 13%, 코미디·영화가 12%, 스포츠가 11%이며, 어린이가 가장 낮은 8% 정도를 차지한다(Ofcom, 2009). 이러한 편성은 팩추얼 프로그램이 다소 증가하는 경향성만 제외 하면 대체로 유지되는 BBC의 2000년대 편성의 ‘정체성’이다. 전통적인 교양/오락의 기준으로 보면 약 5 : 5 정도의 비중이 된다. 팩추얼 프로그램 중에서도 오락성이나 대중성이 짙은 것이 많기 때문이다.

이 정도라면, 공영방송의 모범이라는 평판과 다른 의외의 비중이다. 만약 이런 편성량이 시청자반응에도 불구하고 기존의 평판이 근거 있는 것이라면, 이는 양적인 측면에서 교양을 더 많이 편성하거나 교육적 효과나 질만을 앞세워 대중성을 외면하는 것이 공영방송의 능사가 아니라는 점을 말해준다. BBC의 성가는 교양 일변도가 아니라 교양과 오락의 균형, 오락성의 교양성, 곧 장르 내 차별화에서 비롯되었다는 것이다.⁷

사실 BBC는 일찍이 1950년대부터 경쟁을 시작해 유럽의 공영방송 중에서는 예외적인 존재에 가깝다. 탈규제가 시작되기 직전의 한 통계에 따르면, 1985년 편성에서 BBC는 시사를 포함한 뉴스가 38%, 다큐멘터리 5%이며, 오락물과 드라마시리즈가 44%, 영화가 7%, 스포츠가 5% 등으로 이때에도 4.5 : 5.5 정도로 오락이 많았다. 독일의 ZDF와 비교하면 뉴스와 드라마는 많지만 다큐는 적다. 당시 미국의 상업방송들도 뉴스와 드라마를 주로 편성했는데 BBC는 이런 미국방송과 ZDF의 중간 정도에 해당한다(Blumler, Brynin, & Nossiter, 1986). 영국의 미디어 역사를 보는 유력한 시각 중의 하나인 포폴리즘(Curran, 2002)은 BBC

7 그것이 공영방송이든 상업방송이든 불특정 다수인 대중을 상대하는 방송에서 대중성의 문제는 아무리 강조해도 지나치지 않다. BBC가 유례없는 정부의 압력(보수당과 노동당 모두)에도 살아남을 수 있었던 이유 역시 대중성 때문이라는 지적이 많다(Curran & Seaton, 2010; Goodwin, 2012).

에 정확히 적용할 수 있는 셈이다.

경쟁에 처해 공영방송이 차별성과 점유율을 모두 잡기 위해서는 비용문제에 민감하지 않으면 안 된다. 비용과 시청률과 품질은 꼭 비례하지는 않지만 대체로 같이 간다. 그러므로 공영방송이라면 제작비가 많이 들고 시청률이 높은(높을 것으로 예상되는) 프로그램에 가장 주력해야 하는 것이다. 공영방송의 존재로 인해 방송판 전체의 질이 높아지는 ‘동반 상승효과(multiplier effect)’(Oliver, 2005)는 이런 프로그램들이 많이 만들어질 때 발생한다. 최근에도 BBC는 어린이채널에서 평균보다 높은 제작비를 투자해 질을 높였고 이에 따라 미국의 상업방송인 닉클로디언 역시 영국용에서는 단가를 높이지 않을 수 없었다(Born, 2004). 고품질의 웰메이드 드라마, 제작비가 높지만 성과도 좋은 역사드라마, 다년간의 작업 끝에 만들어지는 다큐멘터리나 심층 탐사프로그램 등은 시청자의 눈높이를 키워 이런 효과를 발생시킨다. 이런 프로그램에서 최고가 되기 때문에 BBC는 스스로 공영방송으로서의 존재가치를 입증하는 것이다.

가장 큰 문제는 제작비가 많이 들면서 시청률이 낮은 프로그램, 상업방송이라면 극도로 꺼리는 경우이고 공영방송으로서도 부담이 있는 것이다. 여기서의 ‘많은 제작비’는 때로 ‘높은 품질’이나 ‘반드시 필요한’으로 바꾸어 쓸 수도 있을 것이다. 이 유형은 방임된 시장에서는 잘 만들어지지 않는 프로그램으로 이른바 ‘시장의 실패’에 전형적으로 해당하는 것이다. 이러한 사례는 부지기수이지만 전형적인 사례를 들면, 영국의 ITV가 1963년부터 방송하던 탐사저널리즘 프로그램인 〈World in Action〉을 들 수 있다. 상업방송이면서도 공공적 프로그램이 많아 ‘공적 서비스’ 방송으로 분류되는 ITV 역시 제작비 압력 때문에 1998년 이 프로그램을 중단했다(Goddard, Corner, & Richardson, 2007). 규제기구인 오프콤이 분류한 프로그램 중 높은 기회비용과 적은 이익이 발생해 2000년대 들어 상업방송이 가장 꺼리는 프로그램은 지역뉴스나 지역프로그램이다(Ofcom, 2004). 사회적으로 매우 필요하지만 규범적인, 그래서 어쩌면 진부한 이런 프로그램은 대중성 면에서는 지속적인 하락세

에 있는 것이다. 공영방송이 탈규제와 경쟁을 두려워하는 가장 큰 이유도 바로 이 유형의 프로그램들이 대중의 외면을 받았기 때문이다. 그러나 공영방송으로서는 이를 무시할 수 없다. 예컨대 BBC는 수신료가 동결되어 전반적으로 긴축경영을 하고 있는 가운데에서도 탐사프로에는 오히려 제작비를 늘렸다(박성우, 2012). 지역프로그램에서도 BBC의 기여는 높아져 2005년 이후에는 전체 편성량이 ITV를 추월했다(Potschka, 2012).

이와 달리 지금까지는 공영방송이 상대적으로 소홀히 했지만 최근 들어 새롭게 개발한 영역도 있다. 인포테인먼트나 리얼리티쇼, 다큐쇼(docusoap), 드라마디(dramedy) 등 같은 다양한 복합 장르물은 수용자의 욕구와 나름의 형식적 혁신을 조화시킨 것이다. 이들의 상당수는 앞서 본 팩추얼에 속한다. 전통적 장르의 하락과 이런 새로운 유형의 상대적 부상은 공영방송의 규범적 편성에는 잘 어울리지 않는 것이다. 이를 좀 거창하게 말하면 공영방송의 '제3의 길'(Steemers, 2001)로 부를 수 있다.

이런 제3의 길에는 현대 공영방송이라면 직시하지 않으면 안 되는 다양한 딜레마가 존재한다. 높은 제작비(또는 양질)와 낮은 대중성 사이, 전통적 장르의 외면과 대중 장르의 부각 사이, 새로운 경쟁상과 구래의 임무 사이의 괴리다. 이는 일종의 '적극적 절충', '혼합 모델'의 지향으로 해결점을 찾을 수 있다. 장르는 가능한 폭넓게 활용하면서 그 내부에서 다양성을 도모하고, 기존 장르에서는 혁신으로 대중에 어필하는 것이다. 이는 달라진 변화상에 소극적 '빠기'보다는 적극적인 '터하기'로 대응하는 안이다. 그런 면에서 대중성과 차별성의 동시적 추구하고 조화라는 어려움을 극복해낸 BBC는 적절한 벤치마킹의 대상이 아닐 수 없다.

(2) 장르 내 차이: 오락장르의 정치성과 포용성

일찍이 BBC의 초대 총국장인 존 리스(J. Reith)가 공영방송의 기능으로 정보, 교육, 오락 등의 삼분론을 주장한 적이 있지만 공영방송에서 오락

은 ‘필요약’이거나 더 많은 시청자들에게 필요한 지식·교양을 접근시키기 위한 일종의 ‘미끼’나 ‘도구’에 가까웠다. 맥켄지(McKinsey & Company, 1999) 역시 수신료-공영방송의 높은 시청점유율이 이렇게 오락프로그램이 ‘기수’ 역할을 했기 때문으로 분석한다. 미국과 유럽(영국, 덴마크, 핀란드)의 4개국을 조사해 미디어체제와 정치적 지식의 관계를 알아본 커런 등(Curran, et al, 2009)의 연구에서도 공영방송이 있는 나라의 시청자들이 더 많은 정치적 지식을 갖고 있었지만, 정작 지식의 습득은 오락프로그램을 열심히 보는 과정에서 ‘의도치 않게(inadvertently)’ 이루어졌다는 점이 밝혀졌다. 그러니까 공영방송은 자신의 특징인 정보·지식프로그램보다는 오히려 오락프로그램 때문에 선택 받고 이를 통해 자신의 임무를 수행하는 것이다.

그런 측면에서 BBC는 오락프로그램에 대해 상당히 적극적인 태도를 갖고 있다. 앞서 본 대로 편성량에서도 그러하고 시청자들의 반응에서도 그러하다. 이는 또 다른 모범적인 공영방송 중의 하나인 NHK와의 시청자 반응 비교에서도 잘 드러난다. 한 조사(Yoshiko & Ritsu, 2010)에 따르면 전통적인 장르인 뉴스나 사실(factual), 다큐멘터리에 대한 각각의 시청자들의 반응은 뉴스에서 NHK 80%, BBC 70%의 시청반응으로 양 방송이 비슷하다. 그러나 드라마나 코미디·퀴즈쇼·토크쇼 같은 오락 장르에서는 엄청나게 큰 차이가 있어 코미디·퀴즈쇼 등에서는 18%(NHK), 71%(BBC), 드라마에서는 29%(NHK), 65%(BBC)를 보인다. 이 점은 방송에 대한 전체적인 평가에서도 동일하게 나타나는데, 정확성, 불편부당성, 유익성, 지식성 같은 저널리즘적 가치에서 양 방송은 거의 비슷한 반면, 즐거움이나 오락에서는 47%와 82%의 대조를 보인다. 공영방송이 상업방송의 대안이 되기 위해 반드시 갖춰야 하는 것이 만약 친숙성이나 경쟁력이라면, NHK는 정확하게 반 정도만 그 역할을 하고 있는 셈이다. 물론 반대로 오락성이 타기되어야 한다면 BBC는 그런 임무를 배반하는 셈이 된다.

오락에 대한 경계심은 오락 자체에 대한 것도 크지만 오락 때문에 필요한 정보·지식을 습득하지 못하게 된다는 ‘기회비용’의 문제도 적지

않게 작용한다. 그러나 만약 이 점이 이처럼 반대, 곧 오락 때문에 필요한 정보나 지식이 전달된다고 한다면 오락프로그램에 대한 평가는 적어도 반(半)은 달라져야 한다. 물론 이는 본질적인 것은 아니다. 더 큰 문제는 칸트식의 이성 우위의 감성 무시론이나 프랑크푸르트학파의 대중문화 비판론, 그리고 이의 이면에 깔린 1930년대 대중사회론 특유의 비판론적 가부장주의가 가져오는 오락 ‘혐오론’ 또는 저질론이다. 물론 공영방송을 태생케 한 이유가 이런 인식과 밀접한 연관이 있다는 것도 사실이다(Collins, 1998; Palokangas, 2007). 그러나 이런 근대주의가 가져오는 한계 또한 점차 분명해지고 있다.

이 점에서 BBC는 이런 한계를 일찍부터 극복한 대표적인 방송이다. BBC 역시 처음부터 그랬던 것은 아니다. BBC의 역사를 통해 볼 때, 초기에 비해 크게 달라진 것 중의 하나는 공영방송에서는 주변부 범주에 속했던 ‘오락’(포퓰리즘)과 ‘여성’(페미니즘)의 동반 상승이다(Curran, 2002). 이를 잘 보여주는 예는 BBC의 스텝오페라 효시인 〈Front Line Family〉다. 원래 이 스텝오페라는 영국 국민을 위해서가 아니고 2차 대전에 미국과 캐나다의 참전을 독려할 목적으로 만든 북미용이었다. 이 스텝오페라 이전의 BBC는 여성을 특정하게 고려해야 하는 정치적 집단으로 간주하지 않았고 여성용 프로그램 역시 따로 필요하다는 생각을 하지 않았다. 그도 그럴 것이 BBC의 목표는 ‘국가를 원 맨(one man)처럼 만들기’(초대 사장이었던 J. Reith의 말; Scannell & Cardiff, 1991, p. 10에서 재인용)였기 때문이다. 이 말은 국가를 사람에 비유해 BBC가 국가의 유기체적 통합에 기여해야 한다는 뜻이지만, 여성의 취향을 억압하는 남성 중심의 의미도 들어 있다. 이런 BBC의 젠더적 인식은 방송을 시작하면서 ‘수용자’로서 여성을 중시해 그에 맞는 장르, 예를 들어 주부용 낮 시간대 스텝오페라도 따로 개발했던 미국과 대조되는 측면이다. 〈Front Line Family〉가 여성-대중에게 인기를 모으고 BBC 또한 이들의 가치를 알게 되면서 영국의 방송문화도 실질적인 수용자 중심으로 달라지기 시작했다(Hilmes, 2006).

그러나 그 속도가 빠르지는 않았다. 상업방송인 ITV의 〈Coronation

Street)가 1960년에 시작된 반면 이와 유사한 BBC의 <EastEnders>는 그보다 25년이 지난 1985년에 만들어질 정도였다. 영국 노동계급의 일상과 런던 이스트엔드의 지역성이 주제인 이 드라마는 미국의 원조와는 상당히 다른 '사회적' 솜오페라로 지금도 시청률 탑 텐에 들어갈 정도로 인기가 높다. 특히 이 드라마가 만들어진 배경은 공영방송이 가진 모순적 위치와 이를 해결하는 BBC 나름의 현명한 대처방식을 잘 보여준다.

그간 솜오페라가 간간히 만들어지기는 했어도 여전히 BBC 내에서는 '저질적 여성장르'에 대한 거부감이 컸다(Gledhill, 1997). 그런 BBC에게 1980년대 초반은 상당한 시련기였다. 채널4의 신설로 시청률 경쟁이 치열해지면서 대중성이 떨어졌고, 설상가상으로 정권과도 갈등해 수신료 인상에도 브레이크가 걸렸다. 또 당시 BBC의 편성에는 9시 뉴스 이전의 저녁시간대에 지주 역할을 해줄 만한, 일주일에 두 번 이상 편성되는 프로그램이 없었다. <EastEnders>는 바로 이런 어려움을 극복하기 위해 고안되었으며 2년여에 걸친 준비 끝에 만들어졌다(McNicholas, 2004). 반응은 대성공이어서 <EastEnders>는 '진정한 평범함'을 대변하면서 상류층도 즐겨보는 프로그램으로 자리 잡았다(정준희, 2003). 2001년부터는 편성에서도 주 4회 방송이 늘어났다. 영국의 수용자들은 이 솜오페라에서 현실을 지배하는 신자유주의에 대해 저항하며, 한 때 헤게모니적 위치에 있었던 사회민주주의에 대한 진한 노스탤지어를 느꼈다(Lamuedra & O'Donnell, 2013). 이렇게 <EastEnders>는 솜오페라에 대한 기존의 통념까지 바꾸었고, 이런 프로그램에 대해 여성의 지위나 프로그램의 질에 대한 시비가 더 이상 있을 리 없었다(Geraghty, 1991). BBC의 <Front Line Family>와 <EastEnders> 등의 솜오페라들은 적절한 아이디어와 혁신만 있다면 공영방송의 임무와 오락성이 결코 대립적이지 않다는 점을 잘 보여준다.

BBC는 지금 같은 초경쟁의 시대에 추세로 정착된 공영방송의 차별화는 장르의 선택보다는 그 장르 내에서의 선택으로 보고 있다. 물론 장르 간 차별화 역시 자율적이든 규제에서든 완전히 사라진 것은 아니다. 그러나 이제는 정말로 '선택의 시대'에 들어섰고, 대중성과 차별화를

표 2. 공영방송과 상업방송의 드라마의 차이(RTHK/TVB)

구분	〈The Greed of Man〉 (상업방송 TVB, 연속극)	〈Below the Lion Rock〉 (공영방송 RTHK, 단막극)
기조(schema)	상업주의 논쟁 피하기 호소력의 극대화	비상업주의 사회적 중요성 보완적 편성
피드백	시청률 대중 시청자	비판적 리뷰/시청률 엘리트 시청자
미학	모호함(ambiguous) 상업적	모호함 비상업적, 엘리트
자원동원	공식화됨, 제한됨	유연함, 제한되지 않음
장르 선호경향	연속극(serial) 제한됨, 중앙 집중화됨 창조적 장소	단막극 유연함, 분권화됨 창조적 장소

출처: Ma(1995, p. 52).

공존시키지 않으면 안 될 지경에 이르렀다. 사실 따져 보면 과거에도 오락 장르는 적지 않았다. 또 그런 측면에서 장르 내 차별화 방식 또한 엄존했다. 같은 장르라도 공영방송과 상업방송이 달랐다는 것이다.

예를 들어 에릭 마(Ma, 1995)는 과거의 공영방송과 상업방송의 드라마의 차이를 <표 2>와 같이 도식화한 적이 있는데 이는 해당 방송인 홍콩의 RTHK, TVB를 떠나 어느 정도는 ‘보편화’할 수 있는 것이다.⁸ 대개 상업방송은 상대적으로 대중적 성과(시청률)와 비용 효율성을 강조해 드라마에서도 논쟁을 피하면서 대중적 호소력을 극대화한다. 이 과정에서 드라마는 투여하는 자원에 제한이 있고 집중된 방식으로 제작되며 대체로 그 사회에 존재하는 주류의 사고에 무비판적이다. 이에 비해 공영방송의 드라마는 주제나 소재의 사회적 중요성을 강조하며 상업방송이 하지 못하는 부분을 시도하고 시청률 못지않게 엘리트들의 비판적 리뷰도 중시한다. 상대적으로 완성도가 중요하므로 자원은 가능한 제한하지 않고 제작방식에서도 유연성이나 다양성이 강조된다. 체제의

⁸ 홍콩의 공영방송 역시 BBC를 벤치마킹한 것으로 동떨어진 예는 아니다.

논리나 주류의 생각에 ‘협상적(negotiatory)’ 태도를 취하므로 때로 비판적이다. 물론 창조성이 중요하고 모호함⁹의 미학이 추구되는 것은 양자가 비슷하다.

대중 시청자와 엘리트 시청자, 연속극과 단막극으로 구분된 선호 장르에서도 알 수 있듯이 <표 2>의 차이는 다소는 구시대적인 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 사회적 중요성(주제)이나 비판적 태도(사회관), 유연함(장르 간 혼합이나 변용), 다양함(소재), 분권화(제작방식) 등 공영방송이 상업방송과 필수적인 차별성을 위해 반드시 가져야 하는 덕목들을 잘 열거하고 있다. 물론 이를 추구하는 방식이 과거의 스타일일 이유는 전혀 없다. 그런 면에서 시리얼이나 쇼오페라 같은 대중적 연속 포맷이나 비용 효율과 관계있는 집중화, 아웃소싱이나 ‘초미디어적 스토리텔링(transmedia storytelling)’¹⁰ 등 같은 제작방식 변화 등을 두려워해서는 안 될 것이다. 쇼오페라의 혁신인 <EastEnders>가 다소 옛날 예라면 SF인 <Doctor Who>는 최근의 예다.

잘 알려져 있다시피 <Doctor Who>는 1963년부터 1989년까지 무려 26년간이나 계속된 BBC의 대표적인 SF드라마로 2005년에 다시 본방송으로 제작되었다. 방송이 되지 않은 기간에도 <Doctor Who>는 팬덤(팬픽)을 통해 각종 잡지나 책, 웹사이트 등에서 다양하게 내용이 윤색되었고 새로운 스토리가 만들어지기도 했다. 2001년에 BBC(BBCi)가 첫 번째 웹캐스트 드라마로 <Doctor Who>를 선택했고, 이것이 인기를 모으면서 연이어 두 개가 더 만들어졌다가 마침내 2005년에 ‘주류

9 이 미학적 ‘모호함’에 대해서는 원문에 따로 설명이 없는데 통상적으로는 통속적이지 않고 도식적이지 않은 고급문화의 일반적인 특징을 가리키는 것이다. 이를 따르면 아마도 이 글의 필자(Ma, 1995)가 텔레비전을 다양성의 매체라고 보기 때문인 듯하다. 물론 상대적으로 상업방송의 그것이 공영방송에 비해 더 ‘도식화’되어 있어 모호함이 작다.

10 젠킨스(Jenkins, 2006)가 ‘미디어 융합에 맞춰 등장한 새로운 미학’이라고 정의한 것이다. 여기에서 수용자는 단순한 ‘수용’자가 아니라 여러 미디어와 채널들을 이용해 스토리 조각들을 추적하는, ‘사냥꾼’이나 ‘수집가’다. 이는 좀 더 풍부한 엔터테인먼트의 경험을 낳는 참여적 과정이다.

버전'의 방송으로 옮겨졌다. 아마도 팬에 의해 소유된 최초의 프로그램이라 해도 과언이 아닐 이 드라마는 특히 초미디어적 스토리텔링의 대표적인 예로 꼽힌다(Perryman, 2008; 정준희, 2007). <Doctor Who>는 BBC 자신이 주도했다기보다 기존의 팬덤을 이용한 사례이기는 하지만 <Spooks> 처럼 본격적인 멀티 플랫폼 · 상호작용적 참여 드라마의 선구가 되었다.

정치를 다룬 프로그램도 차이가 있다. 가상의 정치인이 등장해 스토리를 이끌고 가는 영국의 '정치텔레비전 픽션'은 지난 몇 십년간 꾸준하게 제작되어 왔는데, 이의 특징은 할리우드의 그것과 비교해 정치의 세계를 코미디, 스릴러, 드라마 등의 다양한 장르로 매우 리얼하게 그리는데 있다. 성공적이며 도덕적이고 외모 또한 매력적인 할리우드식 캐릭터는 등장하지 않고, 있다면 오히려 여성 등장인물이 그러하다. 이 픽션이 그리는 정치의 세계는 암울하고 비관적이다. 미국의 시리즈가 정치에 희망을 불어넣는다면 영국의 그것은 그 반대다. 이 픽션은 수용자에게 정치현실이 복잡하고 모순적인 현상이라고 말한다(Van Zoonen & Wring, 2012). 앞서 말한 모호함의 미학은 이런 정치관과 서로 맥이 닿아 있다.

3. 결론: 어떻게 할 것인가

한국의 공영방송은 오랫동안 BBC를 자신의 모델로 삼아 왔다. 이론은 말할 것도 없고 실천에서도 BBC는 늘 하나의 전범(典範)으로 한국방송을 이끌어왔다. 이 이유는 물론 BBC가 세계에서 손꼽히는 유수의 방송이기 때문이지만 필자가 보기에는 몇 가지 중요한 공통점과 차이점의 교차 때문이기도 하다. 이런 공통점까지 없었다면 모델로서의 BBC는 다소 공허했을 것이다.

흔히 웨스터민스터 모델로 불리는 영국의 다수제 의원내각제는 공영방송에 그렇게 우호적인 조건이 아니다. BBC가 정부와 방송이 대립

한 몇 가지 극적인 사례들을 마치 훈장처럼 달고 다니는 것은 한 편으로는 BBC가 그만큼 영웅적으로 투쟁했다는 결과이기도 하지만 다른 한편으로는 그만큼 BBC가 어려운 조건 속에 있었다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 일찍부터 경쟁을 시작했고 같은 언어권인 관계로 미국의 상업방송의 영향을 많이 받았다는 점에서 BBC가 갖추게 된 대중성 역시 한국방송과 공통된 지점이었다. 많은 공영방송이 독점의 안일과 문화적 계몽을 이유로 ‘유익한지는 모르나 재미는 없다’는 딜레마에 빠져 있을 때에도 BBC는 품질과 인기를 견비해 못 공영방송들의 부러움을 샀다. 물론 BBC가 상업적이고 시장을 해친다는 비판은 이전부터 있었던 오래된 것이다.

다수제 아래에서 BBC는 정치와 분리함으로써 스스로 독립적이고 자 했다. 이런 분리로 인해 때로 BBC는 한 쪽으로부터는 정치를 거부하거나 무시한다는 비판을 감수해야 했고 또 다른 한 쪽으로부터는 정부보다도 오히려 더 체제의 수호에 민감하다는 말을 들어야 했지만(Blumler, 1992), 국민들은 이런 BBC를 꾸준히 지지했다. 그러나 현대 국가가 여론의 동향에 매우 민감한 이른바 PR 국가가 되면서 BBC에 쏟아진 압력은 커지기 시작했다. 특히 1980년대 이후 불기 시작한 탈규제의 바람은 BBC를 심각한 정치화의 장으로 내몰았다. 인사, 재원, 조직 등 BBC의 모든 측면이 도마 위에 올랐지만 특히 제도가 허술했던 상층부 인사에서는 편향적 정치화가 더욱 심했다. 그러나 BBC에는 저널리즘의 정신을 구현할 수 있는 인적 자산과 이를 뒷받침하는 전문직-엘리트주의가 있었다. 이 글이 집중적으로 살펴본 길리건-허튼 사건에서도 이런 BBC의 자산이 결국은 기회가 되었다. 만약 이런 BBC를 닮고자 한다면 지금부터라도 인선에서 명분과 실리가 함께 하는 절차를 확립시키고, 사람에 대한 투자를 하면서 전문직주의를 키울 수 있는 기반을 만들어야 할 것이다.

편성 및 프로그램과 관련해서는 같은 장르를 다루더라도 상업방송과는 다르게 그리고 창의성과 혁신을 도모했다. BBC의 편성은 공영방송의 모범으로 보기에는 오락장르가 많고 시청(점유)율에도 민감했다.

BBC의 특장은 어떤 장르에 대한 집중보다는 다양한 장르의 균형과 차별화에 있었던 것이다. 전형적인 여성장르이면서 한때는 저질 프로그램의 대명사였던 쇼오페라라도 BBC가 만들면 달랐다. 〈EastEnders〉는 BBC가 어려웠을 때 기획한 것이지만 장르 자체의 평가를 달리하게 만들만큼 큰 성공을 거두었다. 〈Doctor Who〉나 〈Spooks〉 같은 SF장르에서도 BBC는 혁신을 이루었다. 사회적 중요도가 높은 주제, 체제를 정당화하지 않는 협상적 사회관이나 정치관, 장르 간 혼합이나 변용에서의 유연함과 과감한 실험성, 소재의 다양함, 분권화된 제작방식 등은 공영방송을 상업방송과 다르게 보이게 하는 요소들이다. 만약 이런 BBC를 닮고자 한다면 지금이라도 제작진에게 많은 자율과 시간, 비용을 투자하고 이들의 비판성과 실험성을 권장하면 된다.

한국의 공영방송은 최근 들어 많은 어려움에 접해 있다. 민주화의 역사가 4반세기가 지나고 있지만 아직도 정부와의 후견주의적 관계가 여전하고, 이의 여파로 수신료가 정채되어 재원이나 편성에서 상업주의를 청산하지 못하고 있다. 마치 어떤 미로 속에 갇혀 있는 듯하다. 어찌보면 방송 자신보다 정치가 져야 하는 책임까지 지고 있다는 느낌이 강하게 든다. 그러나 이럴 때일수록 공영방송에 더 많은 주문이 쏟아지는 것은 어쩌면 당연한 일인 듯하다. 결국 이런 곤경을 빠져나올 수 있는 힘은 더 많은 소통과 허심탄회한 대화, 거리낌 없는 토론, 정확하고 편향 없는 정보 등에서 나올 수밖에 없을 텐데, 이는 결국 공영방송과 공영방송인의 몫이기 때문이다. 그래서 '왜 BBC인가'에 대한 대답은 공영방송이 제로섬게임의 정치보다 정치 병행성 속의 신문보다 시장과 이윤논리 속의 상업방송보다 반(半) 보라도 앞설 수 있다는 기대 때문이라고 보아야 할 것 같다.

참고문헌

- 박성우 (2012). 영국: BBC 뉴스, 투명성·전문성 강화로 시청자 신뢰도 역대 최고로 상승. 『해외방송정보』, 2월호, 1~8.
- 이준웅(2008). BBC 허튼위원회 사례를 통해 본 공영방송 저널리즘의 위기. 『한국언론학보』, 52권 5호, 83~107.
- 이창근(2004). ‘적절한 불편부당성(due impartiality)’ 기준의 역사와 성격에 대하여. 『방송문화연구』, 16권 2호, 199~226.
- 정준희(2003). 영국: 일일연속극, 현실적인 이야기로 최고 시청률 기록. 『해외방송정보』, 9월호, 21~27.
- 정준희(2004). 영국정부와 언론간의 관계: 습격저널리즘과 허튼 조사위원회를 통해 드러난 정치체제와 언론체제의 상호작용. 『방송문화연구』, 16권 1호, 111~147.
- 정준희(2007). 고전 재창조 경향과 팩션 드라마 유행. 『해외방송정보』, 7월호, 23~41.
- 조항제(2003). 『한국방송의 역사와 전망』. 서울: 한울.
- Aitken, R. (2007). *Can we trust the BBC?* London: Continuum.
- Barnett, S. (2005a). Opportunity or threat? The BBC, investigative journalism and the Hutton Report. In S. Allen(Ed.), *Journalism: Critical issues*(pp. 328~341). London: Open University Press.
- Barnett, S. (2005b). Can the BBC invigorate our political culture? *The Political Quarterly*, 76(supplement 1), 58~69.
- Barnett, S. (2012). Broadcast journalism and impartiality in the digital age. In G. F. Lowe & J. Steemers(Eds.), *Regaining the initiative for public service media*(pp. 201~218). Goteborg: Nordicom.
- BBC Trust (2007). From seesaw to wagonwheel: Safeguarding impartiality in the 21st century Available: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/impartiality_21century/report.pdf
- Blumler, J. (1992). Public service broadcasting before the commercial deluge. In J. Blumler(Ed.), *Television and the public interest: Vulnerable*

- values in West European broadcasting(pp. 7~21). London: Sage.
- Blumler, J., Brynin, M., & Nossiter, T. (1986). Broadcasting Finance and Programme Quality: An International Review. *European Journal of Communication*, 1(3), 343~364.
- Born, G. (2004). *Uncertain vision: Birt, Dyke and the reinvention of BBC*. London: Vintage.
- Brants, K. & Bardoel, J. (2008). Death duties: Kelly, Fortuyn and their challenge to media governance. *European Journal of Communication*, 23(4), 471~489.
- Briggs, A. (1979). *Governing the BBC*. London: BBC.
- Burns, T. (1977). *The BBC: Public institution and private world*. London: Macmillan.
- Ciaglia, A. (2013). Pluralism of the system, pluralism in the system: Assessing the nature of media diversity in two European countries. *The International Communication Gazette*, 75(4), 410~426.
- Collins, R. (1998). *From satellite to single market: New communication technology and European public service television*. London: Routledge.
- Creeber, G. (2004). “Hideously White” British television, glocalization, and national identity. *Television & New Media*, 5(1), 27~39.
- Curran, J. (1996). 매스커뮤니케이션의 재고찰. 백선기(역)(2003), 『대중문화와 문화연구』. 서울: 한울.
- Curran, J. (2002). *Media and power*. London: Routledge.
- Curran, J., Iyengar, S., Lund, A., & Salovaara-Moring, I. (2009). Media system, public knowledge and democracy. *European Journal of Communication*, 24(1), 5~26.
- Curran, J., & Seaton, J. (2010). *Power without responsibility* 7th ed.. London: Routledge.
- DCMS(2006). Media willingness to pay for the BBC during the next charter period. Available: <http://ebookbrowse.com/253-dcms-willingness-to-pay-pdf-d449308593>
- Etzioni-Halevy, E. (1987). *National broadcasting under siege*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Fanthome, C. (2008). What do young people want from today’s BBC? Initial observations from outreach work carried out by the BBC’s regional

- audience council for London. *Young Consumers*, 9(4), 254~264.
- Flood, C., Hutchings, S., Miazhevich, G., & Nickels, H. (2012). Between impartiality and ideology: The BBC's paradoxical remit and the case of Islamic-related television news. *Journalism Studies*, 12(2), 221~238.
- Geraghty, C. (1991). *Women and soap opera*. Cambridge: Polity.
- Gledhill, C. (1997). Genre and gender: The case of soap opera. In S. Hall(ed.), *Representation: Cultural representations and signifying practices*(pp. 337~386). London: Sage.
- Goodwin, P. (2012). High noon: The BBC meets “the West’s most daring government.” In G. F. Lowe & J. Steemers(Eds.), *Regaining the initiative for public service media*(pp. 63~76). Goteborg: Nordicom.
- Hallin, D. & Papathanassopoulos, S. (2001). Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture & Society*, 24(2), 175~195.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. & Mancini, P. (Eds.)(2012). *Comparing media systems beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilmes, M. (2006). Front Line Family: ‘Women’s culture’ comes to the BBC. *Media, Culture & Society*, 29(1), 5~29.
- Humphreys, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence Culture*. 김희원·김동신(역)(2008). 『컨버전스 컬처』. 서울: 비즈앤비즈.
- Kelly, M. (1983). Influences on broadcasting policies for election coverage. In J. Blumler(Ed.), *Communication to voters: Television in the first European parliamentary elections*(pp. 65~82). London: Sage.
- Lamuedra, M. & O’Donnell, H. (2013). Community as context: EastEnders, public service and neoliberal ideology. *European Journal of Cultural Studies*, 16(1), 58~76.
- Ma, E. (1995). The production of television ideologies: A comparative study of public and commercial tv dramas. *Gazette*, 55, 39~54.
- Mancini, P. & Swanson, D. (1996). Politics, media and modern democracy. In D. Swanson & P. Mancini(Eds.), *Politics, media and modern democracy*(pp. 1~28). Wesport, CT: Praeger.

- Maras, S. (2013). *Objectivity in journalism*. London: Polity.
- McKinsey & Company (1999). *Public service broadcasters around the world*. Available: <http://www.kbs.co.kr/technopark/down/international/McKinsey.pdf>
- McNicholas, A. (2004). Wrenching the machine around: EastEnders, the BBC and institutional change. *Media, Culture & Society*, 26(4), 491~512.
- Ofcom (2004). *Measuring public service broadcasting*. Available: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/reviews-investigations/public-service-broadcasting/reports/psb.pdf>
- Ofcom (2009). Public service broadcasting: Annual report 2009. Available: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psbrpt.pdf>
- Oliver, M. (2005). The UK's public service broadcasting ecology. In D. Helm et. al(Eds.), *Can the market deliver? Funding public service television in the digital age*(pp. 39~59). Eastleigh: John Libbey.
- Palokangas, T. (2007). The public service entertainment mission: From historic periphery to contemporary core. In G. F. Lowe & J. Bardoel(Eds.), *From public service broadcasting to public service media*(pp. 119~132). Goteborg: Nordicom.
- Perryman, N. (2008). Doctor Who and the convergence of media: A case study in 'Transmedia Storytelling.' *Convergence*, 14(1), 21~39.
- Potschka, C. (2012). *Towards a market in broadcasting: Communication policy in the UK and Germany*. Basingstoke: Macmillan.
- Scannell, P. & Cardiff, D. (1991). *A social history of British broadcasting*. Oxford: Blackwell.
- Sparks, C. (1986). The media and the state. In J. Curran, J. Ecclestone, G. Oakley, & A. Richardson(Eds.), *Bending reality: The state of media*(pp. 76~88). London: Pluto Press.
- Spindler, S. & Van den Brul, C. (2003). "Making it happen," creativity, and audiences: A BBC case study. *NHK Broadcasting Studies*, 5, 29~59.
- Stemers, J. (2001). In search of a third way: Balancing public purpose and commerce in German and British public service broadcasting. *Canadian Journal of Communication*, 26, 69~87.
- Van den Bulck, H. (2009). The last yet also the first creative act in television? An historical analysis of PSB scheduling strategies and tactics: the case of Flemish television. *Media History*, 15(3), 321~344.

- Wring, D. (2005). Politics and the media: The Hutton inquiry, the public relations state, and crisis at the BBC. *Parliamentary Affairs*, 58(2), 380~393.
- Yoshiko, N. & Ritsu, Y. (2008). Public broadcasting and changing audiences in the digital era: Services and social mission. *NHK Broadcasting Studies*, 6, 103~150.
- Yoshiko, N. & Ritsu, Y. (2010). How public service broadcasting is talked about: From a comparative web survey of Japan, the Republic of Korea, and the United Kingdom. *NHK Broadcasting Studies*, 5, 123~143.

최초 투고일 2013년 12월 30일

논문 수정일 2014년 02월 03일

게재 확정일 2014년 02월 28일

A b s t r a c t

The BBC Model in Korea

Hang-Je Cho

Professor, Department of Communication, Pusan National University

The BBC has been the exemplar model in the history of the public service broadcasting in Korea. This is not very different from the other countries that have adopted the public broadcasting system. In pursuing the specific reasons and situations why Korea has leaned toward the BBC model, this paper refers to two aspects. One is the politically independent relationship with the government (and more broadly political power) which is attained after severe conflicts with political power. The other is both the popular and the distinctive programming which seems to be rare for the public broadcasting in other countries. Specifically, in Korea, it is argued, professionalism based on the immature individualistic elitism has been confronted with majority political system and programming has been very sensitive about popular taste because of heavy dependence on advertisement since introduction of television. These two aspects are considered both the congeneric and contrasting thread between the BBC and the Korean public service broadcasting system that has made constant efforts to model after the former.

KEYWORDS Public service broadcasting • BBC • Korea