



트로이의 목마

BBC 공공가치 접근법의 가능성과 위험성

정준희

중앙대학교 신문방송학과 강사 [junehee.jung@gmail.com](mailto:junhee.jung@gmail.com)

공영방송은 역사적 시효가 다한 제도인가 아니면 여전히 우리의 문화생활의 기초를 구성하는 보편적 서비스의 한 축인가? BBC가 2004년에 주창하여 세계적으로 파급시킨 공공가치 모형은 공영방송의 독자적 가치를 재발견하는 한편 기존의 신자유주의적 공공관리 방식의 한계를 교정하기 위한 유효한 대안으로 검토되어 왔다. 하지만 BBC의 공공가치 접근법은 신자유주의적 한계와의 단절성만 큼이나 연속성 역시 적지 않다는 것이 이 연구가 분석하고 있는 내용의 핵심이다. 특히 BBC의 공공가치 접근법은 그것의 원형이 되었던 무어의 공공가치론에 내재된 이론적 모호성이나 한계와 더불어, 이른바 ‘측정에 의한 관리’에 경도된 기술관료적인 편향을 안고 있다는 것이 이 연구의 분석이다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 독립적 전문가로서 공공관리자에 대한 명확한 정의와 함께, 공영방송의 독립성 보장에 관련하여 속의 민주주의의 가능성과 한계를 면밀하게 검토하는 사회적 논의가 필요하며, 특히 한국 사회의 조건에서는 이보다 더 근본적인 형태의 규범적 검토가 대단히 시급하다고 제안하는 바다.

KEYWORDS 공공가치 • 거버넌스 • 설명책임 • BBC • 공영방송

1. 서론

효율성, 투명성, 거버넌스, 지불대비가치(value for money), 책무성 혹은 설명책임(accountability), 공공가치(public value), 혁신성, 창의성 등의 개념은 2000년대 이후의 공영방송이 맞닥뜨린 정책적 환경을 함축하고 있다. 이들은 하나의 시대정신이자 거부할 수 없는 대의로서의 외피를 입고 있지만 그 자체로 중립적이고 보편타당한 의의를 지닐 수는 없다. 오히려, 공영방송에 대한 이런 주문과 압박은 거시적으로 보면 1980년대를 전후로 지금까지 하나의 지배이념이 되다시피 한 공공부문 ‘개혁’ 과정의 일부이며, 개인의 선택과 시장의 효율성에 절대적인 가치를 부여하는 신자유주의적 사고와 모종의 관계를 맺고 있을 것이라는 짐작에서 이 연구는 시작되었다. 요컨대 공공부문 개혁과 공영방송의 정당성 확보를 위해 동원된 이런 정책 개념들은 제각각 신자유주의를 능동적으로 적용하거나, 수동적으로 순응하거나, 대응, 변형, 저항하는 과정에서 신자유주의적 접근법으로부터 완전히 분리되지 않는 부정적 유산을 남겼을지 모른다는 의심이 이 연구의 토대를 구성하고 있는 셈이다.

글로벌 차원에서 벌어지고 있는 미디어 정책의 동조 현상을 추적해 온 반 쿨렌버그와 맥퀘일(van Cuilenburg & McQuail, 2008, p. 182) 역시 이와 유사한 맥락에서 문화와 미디어 영역의 시장화 추세를 지목한다. 하지만 이들은 그와 같은 패러다임 변화를 신자유주의적 정치이념의 일방적 지배로 단순화할 수는 없다고 주장한다. 정부 정책 속에는 “특정 시간과 장소에서 맺어진 정부와 산업 사이의 협정(deal)” 결과로서의 권력 균형과 이득 균형이 반영되어 있으며, 정책 형성 과정은 “민주국가가 시민들을 대신해서 추구할 것으로 기대되는 ‘공익(public interest)’ 개념에 의해 인도”되기 때문이다. 요컨대 특정 집단의 이익이 일방적으로 구현되거나 특정 집단의 정치이념이 노골적으로 정책화되는 경우는 그리 흔하지 않고, 대개의 경우 최소한의 공익적 외피를 입지 않을 수 없다는 이야기다.

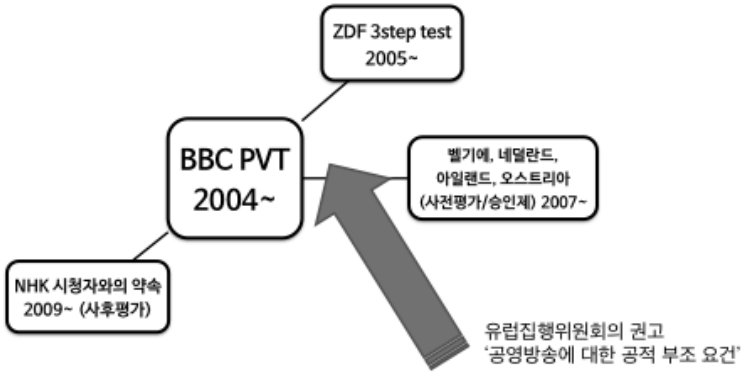
물론 공익의 구체적인 내용을 확정하는 것은 대단히 어려운 일이

며, 시대와 조건에 따라 상이한 형태를 보일 수밖에 없다. 그리고 바로 그러한 개념적 느슨함이 파괴적이거나 생산적인 정치의 가능성을 열어 준다. 공익성과 같은 일종의 텅 빈 개념(empty concept)을 어떻게 정의할 것인가를 놓고 소모적인 정치 갈등이 벌어질 수도 있을 뿐 아니라 사회적 타협을 통한 창의성과 생산성이 발휘될 수 있는 여지를 제공할 수도 있는 까닭이다. 더불어 이 공익 개념은 어떤 공공정책이 특정 이념 혹은 집단에게 일방적으로 유리한 방식으로 결정되지 않았음을 보여주는 최소한의 형식적 요건이자 정치적 알리바이다. 편협하고 도구적인 이유로 특정 정책을 형성하는 순간에조차, 단순히 ‘이윤(profits)’이나 ‘선거 승리(electoral success)’와 같은 발가벗겨진 가치보다는 더 넓은 수준의 사회적 관심에 근거를 두고 있는 것처럼 표상하는 모습을 보여줌으로써 사회적 정당화의 최소 기반을 마련하는 것이다(Freedman, 2008, p. 54). 특히 미디어 정책은 신규 커뮤니케이션 테크놀로지의 도전에 직면하여 정책 형성자들이 활용하는 분석 지침이자 규범적 목표로서, 공익성과 같은 일련의 “기반원칙(foundation principles)”에 의존하는 경향이 뚜렷하다(Napoli, 2001, p. 3).¹

이렇게 민주적인 최소요건을 갖추어 탄생한 공공정책은 하나의 수미일관한 논리 체계를 갖기보다는 상호모순적인 개념들이 절충적으로 혼용되는 경향을 갖고 있다. 간햄(Garnham, 2005, p. 16)이 지적하는 바처럼, 정책 담론 내부에서 특정 수사학적 목적에 봉사하는 개념과 가치들은 “일종의 슬로건, 하나의 축약적 준거(shorthand reference)”로서 그것을 “지지하는 일련의 이론적·정치적 입장을 비성찰적으로(unreflectively) 동원한다.” 이와 같은 성찰성 결여가 오히려 그런 개념들이 지니는 이데올로기적 힘의 근원이 된다. 동원된 여러 이론적 분석 속에는 당연히 상호

1 그에 반해 한국의 경우에는 이와 같은 규범에 대한 관심이 상대적으로 부족한 편이며, 설혹 규범에 관한 논의가 전제되는 경우에도 아무런 실행적 의의를 지니지 못하는 선언적 언명에 그치는 경우가 많다. 때로 특정 규범이 정책 형성과 집행을 강력히 선도하는 경우에도 다분히 일방적인 다수파 논리에 의해 압도되는 경향이 강하다.

그림 1. BBC 공공가치 접근법의 확산



모순과 실증적 약점이 존재할 수밖에 없는데, 이런 문제들을 효과적으로 은폐하는 한편, 대단히 이질적(disparate)이거나 때로 적대적인 이해관계 사이의 제휴(coalition)를 형성하는 데 바로 그런 축약성, 모호성, 비성찰성, 중층적 해석 가능성이 상당한 도움을 제공하는 까닭이다.

따라서 이 연구의 목적은, 이와 같은 ‘정책 의미의 이산성(disparity)’ 관점에 기초하여, 최근 방송 관련 정책의 주요한 규범적 원칙(normative principles)으로 작동하고 있는 개념군, 즉 설명책임, 지불대비가치, 공공가치, 창의성, 혁신성 등의 중층적 의미구조를 분석하는 데 있다. 공영방송은 물론 방송제도 일반의 구성에도 상당한 영향을 끼치는 것으로 알려진 영국의 BBC 관련 정책으로부터 주요 담론 구성물을 추출하여 양가성을 드러냄으로써 그것의 현실적 함의를 추적하는 것이 그 핵심이다. 이 연구가 특히 초점을 맞추는 대상은 BBC가 2004년에 처음 도입하여 여타 국가들의 공영방송은 물론 다양한 수준의 공공기관에게 파급시킨 이른바 ‘공공가치 접근법(public value approach)’이다. 여기서 공공가치 접근법이라 함은 넓게는 공공부문 일반이 추구해야 하는 가치 지향을 정식화하고자 하는 제반의 노력을 포함하는데, 사적 가치(private value)나 주주가치(shareholder value) 등의 사기업적 시장가

치와는 구별되는 공공부문의 독자적 가치를 가리킨다. 또한 좁게는, BBC가 최초로 설치한 이후로 기타 지역에 전파된 독특한 종류의 ‘사전 규제(ex ante regulation)’ 방안, 즉 공공가치심사(PVT: Public Value Test)를 의미하기도 한다(Talbot, 2011).

방송사나 방송제도 단위에서는 최초로 공공가치 접근법을 도입한 BBC는 2004년에 발간한 ‘공공가치 구축(Building Public Value)’이라는 정책 제안 문건을 통해 BBC의 존재이유를 공공가치의 창출에 둘 것을 천명했으며, 갱신 칙허장이 발효되는 2007년 이후로 공공가치심사를 본격적으로 적용하기 시작했다. 온라인 서비스 등과 같은 뉴미디어 신규 서비스로의 진출을 제한하거나 허용하기 위해 필요한 공적 정당화 기제로서 마련된 이와 같은 자율적 사전규제 방식은 2005년부터 검토되기 시작하여 2009년에 정식화된 독일 공영방송 ZDF의 ‘3단계 심사(Drei-Stufen-Test)’ 방안, 그리고 2010년을 전후로 덴마크, 노르웨이, 아일랜드, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드 등에 확산된 공영방송 신규 서비스의 사전평가 및 승인제도 등으로 이어졌다(Donders, 2011). 이는 유럽식 공공서비스방송 제도 일반에 상당한 영향력을 갖고 있는 BBC 모형의 영향력을 보여준과 동시에, 유럽연합 차원에서 공식화된 새로운 종류의 제한적 공공서비스 정당화 방식을 엿볼 수 있게 한다(Moe, 2010; Donders, 2011).

따라서 이 연구는 거시적이고 미시적인 차원에서 진행되고 있는 BBC의 공공가치 접근법의 의의와 한계를 구체적으로 분석함으로써, 작게는 공공가치 접근법의 자장 속에 놓인 최근 공공서비스 방송 제도의 실천적 함의를 추적하고, 크게는 지난 30여 년간 형태를 바꾸어 가며 진행되어 온 공공부문 개혁, 즉 ‘공공의 축소 혹은 재발견’ 양식을 들여다볼 수 있는 한 단면에 대한 분석적 함의를 제공하려 한다. 대신 BBC의 공공가치 접근법에 대한 본격적인 분석에 들어가기 전에, 거시적이고 역사적인 맥락으로서 영국의 신노동당 정권(New Labour regime)의 등장 전후를 포괄적으로 검토하는 과정이 선행될 것이다. 신노동당 집권 상황은 BBC로 하여금 공공가치 접근법을 이끌어내도록 하는 데 가장 직

접적인 외적 환경으로서 작동했으며, 이는 신자유주의의 원형이라고 할 수 있는 대처리즘과의 연속성과 단절성을 이해하는 중요한 결절점을 구성하는 까닭이다.

2. 거시적 맥락: 신노동당 정부의 현대화 담론과 공공의 재구성

1) 신노동당의 현대화 담론과 문화예술의 새로운 정당화 기제

1997년 집권 전후의 노동당은 자신을 전면적 “현대화기수(moderniser)”로 의미화하는 데 심혈을 기울였다. 이러한 의미 형태는 기존의 영국을 ‘낡은 것’으로 못 박고, 크게는 헌정적(constitutional) 사안으로부터 작게는 사회문화적인 영역에 이르기까지의 전반적인 개혁 드라이브가 필요하다는 점을 역설하는 지배적 의미체계로서 비교적 원활히 작동했다. 대처(Thatcher)가 자신을 ‘위기로부터 영국을 구출해 낼’ 강력한 지도자로 의미화했던 방식에 비견될 수 있는 이러한 전략은, 길고 긴 보수당 통치의 유산을 ‘낡은 영국’의 일부로 구획함은 물론 기존 노동당의 전통 좌파적 접근법 또한 낡은 것(Old Labour)으로 돌림으로써, 이른바 제3의 길이라는 새로운 차원을 구성하는 데 성공했다. 이 과정에서 이들은 이미 영국 경제의 토대로 자리 잡은 국제 금융자본과 서비스 산업에 대해 친화적인 모습을 보이거나 심지어 이를 실질적으로 선도할 수 있는 존재로서 수긍될 수 있도록 했다.

미디어와 문화 정책 차원에서 보자면 노동당은 1997년 선거 승리 당시까지는 “문화산업(cultural industries)”에 초점을 맞추었다가 집권 이후에는 “창의산업(creative industries)”으로 중심을 옮겼다.² 이는 문

2 이와 동일한 시점에, 기존의 문화예술 정책을 담당하던 국가문화유산부(Department of National Heritage)를 문화미디어체육부(DCMS: Department for Culture, Media and Sport)로 변경했는데, 이는 “유적(heritage)”이라는 과거지향적이고 전통주의적인 접근법을 배격하는

화미디어체육부(Department of Culture, Media and Sport, 이하 문화
 부로 약칭)가 1998년에 발간한 『새로운 문화적 기본틀(A New Cultural
 Framework)』이라는 보고서와 당시 문화부장관이었던 크리스 스미스
 (Chris Smith) 자신이 출간한 『창의적 영국(Creative Britain)』이라는
 도서를 통해서 체계화되었다(Smith, 1998). 광범위 문화, 예술, 미디어
 정책을 주도하는 문화적 기본틀(cultural framework)로 제시된 창의산
 업은 일종의 포괄개념(umbrella term)으로서, 기타의 연관 용어들, 즉
 저작권산업(copyright industries), 지적재산권산업(intellectual prop-
 erty industries), 지식산업(knowledge industries) 등 이른바 미국식
 ‘신경제(New Economy)’ 개념에서 촉발된 ‘경량 산업(lightweight in-
 dustries)’ 논의에 연결되어 있다. 그리고 여러 연구자들이 공통적으로 지적
 하는 바와 같이 이런 정책적 수행 담론은 1990년대를 풍미하던 정보사회론
 (Information Society)과의 명시적인 연결성을 보여준다(Hesmondalgh,
 2005; Garnham, 2005; Freedman, 2008). 1997년 총선 당시에 발표된
 노동당 매니페스토에는, “넓은 영국을 현대화하여 글로벌 환경에 적응
 시킬” 핵심 고리로서 정보사회에 대한 여러 가지 강조와 언급이 등장한
 다(Labour Party, 1997). 다양한 버전의 정보사회론을 포괄적으로 수용
 한 이 패러다임은 미국의 클린턴 행정부나 유럽연합 집행위원회와 같이
 리버럴 혹은 중도좌파적 지향을 갖고 있던 집단들이 내건 ‘정보고속도로
 (information superhighway)’나 ‘유럽 정보사회(European information
 society)’ 이니셔티브 등에 크게 자극을 받은 결과다(Garnham 2005).
 이들의 비전은 현대 사회에서, 특히 현대사회의 경제 활동에서 ‘상징적
 이고 문화적인 생산’이 차지하고 있는 중요성이 점점증하고 있다는 인식을
 공유한다. 이것은 정보 혹은 지식이 경제 생산의 중심을 차지하는, 자본
 주의 산업사회의 새로운 단계로 제시되었으며 산업혁명에 비견되는 정
 보혁명과 그에 따른 지식경제의 전면화를 탈산업사회(post-industrial

“현대화” 의지를 내보인 아주 상징적인 사건이라 하겠다.

society)의 불가역적(따라서 필연적인) 진로로서 설정하고 있다.

간햄(Garnham, 2005, p. 25)은 노동당의 정보사회 담론이 구체적인 정책 수행을 위한 지침으로 현실화되는 경로를 두 가지로 짚었다. 첫째, 결과적으로 그것은 글로벌 시장에서 미국과 일본 기업들과 콘텐츠 측면에서 경쟁할 수 있는 영국 자신의 거대 주도 기업을 창출해 내야 한다는 인식으로 이어졌다. 둘째, 이것은 보수당 정부가 추진해 오던 탈규제 정책을 연장할 필요를 정당화하면서 소규모의 창의적인 기업가(entrepreneurs)에 우호적인 정책의 필요성을 강조했다. 물론 여기에는 다소간의 모순이 포함될 수밖에 없었다. 거대 기업은 광고 콘텐츠 생산자, 카피라이터, 영상물 생산자, 프로그래머, 작곡가 등과 같은 “창의적 근로자(creative workers)”, 즉 지적재산권에 의해 보호 받아야 할 ‘창의성(creativity)’의 핵심 주체들을 질식시키는 관료적 특성을 지니고 있다고 비난 받는 상황이었기 때문이다. 따라서 창의적 부문에서의 글로벌 거대 기업 육성은 일정한 유보 조건을 달고 있었는데, 그들의 투자가 새로운 지식 산물이나 창의적 콘텐츠를 진작시키는 유인이 될 수 있도록 한다는 것이었다. 나중에 자세히 언급될 부분이기도 하지만, 사실상 공영 방송 BBC의 존재 의미에 대한 신자유주의적 공격이 계속되었음에도 불구하고 BBC가 영국 미디어 체계의 중핵으로서 지속될 수 있게 해준 여러 요인들 가운데 하나는, BBC라는 최고 수준의 글로벌 브랜드를 부정하거나 대체할 수 없다는 암묵적인 인식이었다고 할 만하다.

창의산업 개념을 기반으로 하는 현재의 예술·문화·미디어 정책은 디지털 방송 정책을 핵심 매개체로 하면서 이들 영역에 전제되어 있던 문화적 요소의 상당 부분을 산업적인 요소로 대체하는 모습을 보였다. 간햄(Garnham, 2005, p. 27)의 분석처럼, 이로써 전통적인 고급 예술과 과거의 향수를 불러일으키는 유산에 대한 지원에 집중하던 기존의 정책은 젊고, 쿨하고, 트렌디한 이미지와 접합되는 창의적 새로움(the creatively new)으로 이동했다. 또한 기존에는 흔히 “재미부(Ministry of Fun)”로 폄하되며 정치체계의 주변부에 머물러 있던 문화부가 좀 더 ‘진지하다’고 여겨지는 경제정책의 중심 영역으로 이동하는 결과를 빚기

도 했다.³ 이러한 조건은 문화예술 부문에 대한 국가 개입과 공적 지원의 증대를 새로운 차원에서 정당화하는 기반이 되었다. ‘문화’의 새로운 발견을 함의하는 이 국면은 그러나 충분히 공세적으로 대안 담론을 구성하는 것으로까지 나아가지는 못했다. 공공가치와 비경제부문의 독자적 의의를 강조했음에도 불구하고, 민주주의적이고 평등주의적인 방향으로의 공적 지원을 정당화한 것이 아니라 도구주의적이고 시장주의적인 관점을 문화에 접목시킨 정당화였다는 점이 중요하다. 따라서 이는 문화 산물에 대한 시장의 영향력을 수궁하고 기업적인 문화 산업이 현대사회가 상징을 통해 누리는 삶(symbolic life)에서 더 큰 역할을 수행해야 한다는 것을 정당화하는 데 도움을 주었다(Hesmondalgh, 2005, p. 105). 공적 기금에 대한 요청은 예술정책 그 자체에 의해 정당화된 것이 아니라 정보사회 정책의 시각에서 정당화되었다는 점 역시 중요하다. 앞에서 이야기한 창의성, 그리고 그것에 연관된 탁월성(excellence) 개념은 이러한 측면을 확인하는 지표가 된다. 문화예술에 대한 지원과 공공서비스 방송에 대한 지지를 정당화하는 창의성이 궁극적으로 경제적 가치를 준거(reference)로 삼고 있고, 수용자에 의한 평가와 시장에 의한 테스트에 의존하지 않을 수 없게 되었기 때문이다(Garnham, 2005, p. 28).

2) 공공의 재구성: 시민-소비자의 이중구조

서두에서 지적했던 바처럼 대개의 정책은 그것의 최상위 규범적 기초에

3 이른바 ‘서커스에서 빵으로의 이동’으로 표현되는 이 과정은 흔히 뜬구름 잡는 것으로 표상되던, 공적 지원에 의해 연명하는 부문이 좀 더 ‘본질적’인 것으로 간주되는 경제적 행위의 중심에 더 가까이 가고 있다는 것을 함의했다. 이를 위해 문화부는 창의 산업의 경제적 효과를 명백히 과대평가하는 다양한 문건들을 생산해냈는데 이것이 (뭔가 새로운 정치 슬로건이 절실히 필요했던 ‘신’노동당 정부의 이해관계에 부응하면서) 정치 체계 안에서 자신의 지위를 격상시키는 데 큰 도움이 됐음은 물론이다. 실제로 문화부는 전보다 훨씬 증가한 예산을 확보하는 데 성공했다. 1999년에서 2002년 사이에 문화부는 배정 예산이 무려 2억 9,000만 파운드 가 증가했고, 예술 부문에 대한 정부 지출 또한 획기적인 증가세를 보였다(Hesmondalgh, 2005, p. 105).

해당하는 공익성을 어떻게 다루고 있는가를 제대로 구체적인 함의를 추적할 수 있다. 여기서 특히 공익의 기초를 이루는 ‘공공적인 것’과 ‘공중’이 어떻게 의미화되었는가를 분석적으로 접근해볼 필요가 있다. 현재의 영국 미디어 정책 환경을 규정하는 구조적인 틀이라 할 수 있는 2003년 커뮤니케이션법의 제정과 방통융합 규제기구 Ofcom의 탄생이 그 초점인데, 방송 서비스를 제공하는 대상으로서의 공중(the public) 즉 수용자가 이념적이고 정치적인 이유로 인해 분해되면서 “시민-소비자”라는 절충 개념으로 재조합되는 과정을 관찰할 수 있다.

2003년 커뮤니케이션법은 방송과 통신의 융합과 디지털화라는 ‘환경 변화’에 대한 제도적 대응인 동시에 1980년대 보수당 정권에서부터 시작된 탈규제 경향을 노동당 버전으로 변형하여 완성시킨 법제적 결과물이었다. 이를 통해 탄생한 통합 규제기관인 Ofcom의 핵심 목표는 “개방적이고 경쟁적인 시장을 촉진함으로써, 선택, 가격, 서비스 품질, 지불 대비 가치(value for money) 측면에서 소비자들의 이익을 보호하는 것”을 최우선 순위로 삼았다. 이는 방송과 통신의 대등한 융합이라기보다는 이미 시장에 근거하여 구축된 ‘소비자 서비스’로 자리 잡은 통신 산업의 프레임이 방송으로 확장되는 과정이었다. 따라서 과거에는 문화적 보편서비스로 존재해온 방송 부문이 궁극적으로 통신 시장에 포섭될 가능성을 강하게 내포하는 사회적 담론 전환을 내포한다. 방송 정책과 방송 규제가 보편적 무료서비스에 연계된 문화 정책(cultural policy) 프레임 벗어나 범산업적 정책(pan-industrial policy)의 부분 집합으로 포착될 수 있는 또 하나의 담론적·제도적 공간이 열린 셈이다.

물론 Ofcom은 경쟁적 시장을 통해 소비자의 이익을 보호하는 것뿐만 아니라, “콘텐츠의 고품질성, 광범위 편성, 공적 의사표현의 복수성(plurality)을 유지”하는 것, 그리고 “공정성과 프라이버시를 적절히 보호함으로써 (...) 콘텐츠에 대한 공동체적 기준을 유지하여 시민의 이익을 보호”하는 것에도 관심을 기울인다. 그러나 이는 사후적으로 덧붙여진 타협적 보완 개념으로서의 성격이 강하다. 실제로, 커뮤니케이션법안 초안 단계에서 정의되었던 Ofcom의 핵심 기능은 “서비스와 설비의

고객(customers)인 개인들의 이익을 심화”하는 것에만 초점이 맞춰져 있었다. 리빙스톤 등(Livingstone, et al., 2007)의 지적처럼, 이 ‘고객’ 개념은 한편에서는 대대적인 찬성, 다른 한편에서는 적극적인 거부를 불러일으켰다. Ofcom이 사회문화적 규제기관이기보다 철저히 경제적이고 산업적인 규제기구이기를 바랐던 측은 Ofcom 내부의 별도 독립기구로 ‘소비자 위원회(Content Board)’를 설치했으며, 심지어 이를 보완할 ‘경제위원회(Economics Panel)’나 ‘경쟁위원회(Competition Panel)’의 추가 설치를 주장하기까지 했다. 하지만 기존의 독립방송위원회(ITC)를 위시한 집단은 무료 보편적 공공서비스 네트워크의 대상인 수용자 개념을 고객 개념으로 대체하는 것은 불가능하다고 주장하면서 여기서 수용자는 ‘시민’으로서 존재하는 공중의 일원으로 간주되어야 마땅하다고 역설했다.

이러한 대립구도는 이른바 “소비자 대 시민” 논쟁으로 번져, 이후의 협의과정과 의회 양원 합동위원회(Joint Select Committee)를 거치면서 중요한 의제로 부상했다. 결국 시장주의적 색채가 완전한 고객 개념을 대체하기 위해 소비자 개념과 시민 개념이 경쟁을 하다가 시민-소비자(citizen-consumer)라는 절충 개념으로 타협됐다. 니덤(Needham, 2003, p. 5)에 의하면, “소비자는 근본적으로 자기본위적(self-regarding)이며, 타자와는 무관한 선호들을 형성하고, 일련의 도구적, 잠정적, 쌍무적(bilateral) 관계를 통해 행동한다. 설명책임(accountability)은 경쟁과 불만처리를 통해 확보되고, [이들의] 권력은 집단적 요청(aggregate signalling)을 통해 행사된다. 시민-소비자는, 그 자체로서 선이 되는, 공동의 이해, 집합적 숙의와 토론, 정치 공동체에 대한 충성, 공적 참여의 가치를 주로 고려하는 참여적 시민의식이라는 대안적 모형과 대비된다.” 요컨대 시민-소비자 개념은 기존의 수용자, 즉 공중을 부분적으로 ‘소비자’로서 호명하는 효과를 갖고 있으며, 이로써, 방송 서비스의 ‘대상’이었던 공중은 이제 공급자간 경쟁을 선호하는 ‘주체’로서 상품에 대한 불만처리라는 도구를 통해 서비스 공급자에게 ‘설명과 책임을 요구할 수 있는 존재라 일깨워지고 있는 셈이다.

이러한 혼성 개념의 등장은 그 자체로 방송과 통신의 융합 과정을 반영하는 것이기도 하지만 앞의 ‘창의성’ 개념이라든가 뒤에 분석할 ‘공공가치’ 개념 등에 비해서는 그리 밀도 높지 못한 수준에 머물러 있는 것으로 판단된다. 통합되지 않은 갈등은 Ofcom 규제의 우선순위에 대한 다양한 논쟁으로 외화되고 있으며, 그만큼 헤게모니적 통합력과 응집성보다는 갈등과 원심력이 더 크게 작동하는 담론 공간이 되고 있다고 할 만하다. 아직까지는 미확정적인 열린 공간이기는 하나, 시민-소비자 개념의 도입은 방송 정책 속에는 뚜렷이 존재하지 않던 소비자 개념을 허용함으로써 신자유주의의 담론적 영토의 확장을 돕는 ‘트로이의 목마’로 작동할 수 있다. 실제로 이 개념은 2003년 커뮤니케이션법에서는 시민과 소비자로 개별화되어 있으며, 소비자 개념이 시민 개념에 비해 좀 더 부차적인 의의를 갖는 것으로서 제약되어 있었다. 하지만 Ofcom은 시민-소비자라는 키메라적인 용어로 이를 병합했고 이에 근거하여 두 개의 상대적으로 구별되는 영역의 비대칭적 상호침투 양상을 전개시켰다. 예컨대 Ofcom 내부의 독립 위원회인 ‘소비자 위원회’와 ‘내용물 심의위원회’는 본래 각각 통신-소비자 영역과 방송-시민 영역을 담당하는 별개의 위원회로서 설정되었음에도, 시간이 흐르면서 이 둘 사이의 경계는 통신-소비자 부문의 우위를 중심으로 상당히 흐려지는 모습을 보였다(Livingstone, et al., 2007).⁴

물론 애초에 제시되었던 고객 개념에서 시민-소비자 개념으로 이동한 것 자체는 비시장주의 진영의 부분적 성취로서 간주될 수 있다. 리빙스톤 등(Livingstone, et al., 2007, p. 633)의 지적처럼, 영국 방송부문에서 시민 개념은 소비자 개념에 비해 좀 더 일상적이고 친숙한 의미

4 한국에서는 이런 양상이 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 방송에 대한 경제적 탈규제는 가속화되고 있는 반면 내용적 규제는 오히려 강화되고, 더불어 통신 영역에 대한 내용물 규제가 방송통신심의위원회의 주요한 행위 영역으로 부상하는 모습이 그것이다. 이것도 하나의 융합이라면 융합이겠지만, 이는 소비자의 이해에 근거하여 표현의 자유를 보장하고, 시민의 이해에 근거하여 경제적 불평등을 완화하는 방식으로서의 ‘융합’과는 정반대의 과정이 아닐 수 없다.

를 갖는 까닭에 시민 개념의 규범적 우위가 작동하는 경향도 분명히 존재하기 때문이다. 그러나 시민-소비자 개념의 등장은 기존의 공중이 이항대립적 복합개념으로 재구성되었음으로 의미하며, 그 과정에서 기존에는 낮은 관념이었던 소비자 개념이 푸코(Foucault)식의 통치성(governmentality) 이론이 이야기하는 하나의 '통치된 자아(governed-self)'로 호명되는 효과가 있었던 것은 사실이다. 또한 이를 통해 과거에는 일반적이지 않았던 여러 가지 산업적이고 경제적인 단어들인 영국 방송 영역에서 조금씩 자리를 잡게 되는 계기가 되었다. 특히 설명책임을 뒷받침하기 위해 객관적이고 수량적인 평가 기법이 확산되고, 이 과정에서 Ofcom의 '시장 평가' 기능이 현격히 강조되기 시작했다는 점은 분명 주목할 만한 가치가 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 더욱 구체적으로 논의하기로 한다.

3. 논점: 두 개의 목마

1) 2007년 BBC 칙허장 갱신과 공공가치 이론의 굴절

2003년 커뮤니케이션법이 발효된 다음 해인 2004년에는 BBC 왕실 칙허장(Royal Charter) 갱신 논의를 중심으로 또 다른 종류의 변화가 시작된다. 그렇다면 왜 이 시점일까? 그것은 바로 영국에서 BBC가 차지하고 있는 특수한 지위 때문이다. 영국인들에게 있어 BBC는 아주 오래전부터 근거리에서 존재해 온 보모(auntie) 같은 존재이며, 대외적으로 영국을 대표하는 아이콘이자 문화산업적 브랜드이고, 가장 영국적인 형태의 국민적 문화자산이자 일종의 문화제도로 간주된다.⁵ 그런 측면에서, 2004

⁵ 통신부문에 비해 자본 규모와 경제적 중요성 측면에서는 확연한 열세에 처해 있던 방송부문이 방송통신의 제도적 융합 과정에서 객관적 규모 이상의 목소리를 관철시키고 여전히 국민적 관심과 정치적 논의의 핵심 대상으로서 지속될 수 있었던 것은 영국 사회에서 방송이 차지하

년에서 2006년 사이의 BBC 왕실 칙허장 갱신 과정은 2003년 커뮤니케이션법 제정을 둘러싼 논의와 거의 동등하거나 때로는 그것을 상회하기도 할 만큼의 사회정치적 중요성을 지니고 있었다. BBC의 변화는 곧바로 공공서비스 방송 제도의 변화와 맞물려 있으며, 사회정치적 파급효과가 심대하고, 대중적 문화 경험의 진로를 변경하는 주요한 결절점으로 간주되는 까닭이다. 아래에 인용한 테사 조웰(Tessa Jowell) 당시 문화부장관의 언급은, 일정한 수사성을 감안한다고 하더라도, 정치와 국민 그리고 기성의 사회 체계들이 BBC를 어떻게 다루고 있는지를 잘 보여주는 사례다.

BBC는 독특한(unique) 사회제도(institution)이다. 그것이 공적 생활에서 담당하고 있는 역할 측면에서 독특하다. 재원을 충당하는 방식에서 독특하다. 공중의 감성(affections)에서 차지하고 있는 지위에서 독특하다. 국민의료서비스(NHS)와 마찬가지로 그것은 영국적 사회제도의 진수이다. 공중은 BBC를 신뢰한다. 국내에서건 해외에서건, 그것은 우리를 하나의 국민으로 규정해주는 것들의 일부이다. BBC는 세계에 걸쳐 인정되는데, 품질과 성실성 그리고 다양성의 벤치마크로서 간주된다. 우리 모두는 BBC에 대해 지속적인 이해관계(vested interest)를 갖고 있다. 우리는 그것을 위해 돈을 지불하며 우리들 중 다수는 국가적 위기 혹은 축하의 시기에 그에게 의존한다. 칙허장에 대한 재검토는 BBC로 하여금 우리가 바라는 바를 지속적으로 전달할 수 있도록 보장하기 위한 우리의 기회이다(DCMS 2003 서문 중).

BBC에 관련된 정책적 논의지형은 문화부 주도로 형성된다. 커뮤니

고 있는, 경제적 의미와 영향력 이상의, 정치·사회·문화적 중요성을 대변한다. 또한 BBC는 사실상 이러한 방송 제도의 중핵으로서, 예를 들어 자본 규모나 경제적 영향력 측면에서는 크게 뒤지지 않는 지상파 방송사 ITV나 오히려 BBC의 경제적 규모를 상회하는 거대 유료방송기업 BSkyB 등에 비교해 볼 때, 영국인들의 사회문화적 삶과 정치적 경험에서 압도적으로 중요한 의미를 지니고 있다.

니케이션법과는 달리 BBC 왕실 칙허장은 의회가 제정하는 법률이 아닌 까닭에 의회 의결을 거치지 않고 문화부장관의 직권에 의해 완성된다. 대신 의회의 상임위원회나 양원 합동위원회를 통해 정치적 견해를 조율하는 한편, 다단계의 광범위 협의과정(consultation process)을 바탕으로 사회적 합의와 거버넌스를 이끌어내는 형태를 취한다. 이런 조건에서 BBC는 스스로를 핵심적 의제설정자로서 적극적인 스탠스를 유지하여 담론지형에서의 주도력을 십분 발휘하는 경향이 있다. 2004년에 BBC가 발간한 문건 「공공가치 구축: 디지털 세계를 위한 BBC의 갱신(Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world)」은 실질적 의제설정자이자 공세적(proactive) 담론선도자로서의 BBC의 특성을 명확히 보여주는 선제(preemptive) 전략 사례다. 물론 영국 정부가 2003년에 발간한 「BBC 왕실 칙허장의 재검토」 문건(DCMS 2003)이 칙허장 갱신 논의를 공식적으로 시작하는 출발점이 되긴 했지만, 실질적인 논의 지형을 형성하는 주요 정책 개념이 제공된 것은 BBC의 「공공가치 구축」 문건이었다고 해도 무방하다. 여기서 제안된 많은 요소들이 정부 녹색(DCMS 2005)과 정부 백서(DCMS 2006a)에 반영되었으며 최종적으로 갱신 칙허장과 협정서(DCMS 2006b, 2006c)의 근간을 구성하였다는 사실은 BBC의 2004년 제안서와 정부의 주요 문건들을 비교해 보면 비교적 쉽게 드러난다.

여기서 우리가 주목해 볼 필요가 있는 지점은 바로 BBC가 전면화 시킨 공공가치 개념이다. 보수당 정권의 길고 오랜 ‘적대의 터널’을 통과한 BBC는 신노동당 정부에 이르러서 상대적인 안정화 국면에 들어섰고, 그렉 다이크(Greg Dyke) 사장이 주도한 대중주의적 전환을 통해 방송 부문에서의 지배력과 경쟁력을 크게 신장해 놓은 상황이었다. 하지만 그러한 국면적 성공은 새로운 종류의 양면적 적대성을 조장하기도 했는데, 한편에서는 BBC의 확장주의적 정책과 상업성의 강화에 대한 전통주의적 비판을, 그리고 다른 한편에서는 디지털화가 시작된 다매체 다채널 유료 방송 환경에서 BBC 수신료와 특수 지위를 의문시하는 상업적 경쟁자들로부터의 반발을 잉태시켰다. 이에 따라 BBC는 2003년 커

뮤니케이션법 체제에서 문제시되고 있는 자신의 사회정치적이고 산업적인 위치를 적극적으로 방어하는 개념으로서 공공가치를 들고 나왔다. BBC는 이 개념을 공세적으로 제안함으로써 자기 자신의 제도적 지위를 법제도적으로 정당화하고 자신의 향후 활동을 실천적으로 조율하는 지침으로서 대내외적으로 각인시키는 효과를 의도했다.

결과적으로 이는 상당한 성과를 거뒀다고 평가할 수 있는데, 우선 정부에 의해서도 어느 정도 수용된 결과, 사회정치적인 중요성을 획득한 하나의 의미구조(semantic)로 자리를 잡는 데 성공했다. 특히 BBC가 제안한 주요 개혁안 가운데 하나로, 대내외적 설명책임성 확보 방안인 '공공가치심사(PVT: Public Value Test)'가 개정 칙허장의 주요 항목으로 포함되었다는 것은 이 개념이 법제도 차원에서 사회정치적인 시민권을 성취하는 데까지 이르렀음을 입증한다. 더욱 흥미로운 점은 이 공공가치 개념이 BBC 차원을 넘어 영국 정부 기구나 공공기관들 사이에 급속도로 전파되었고, 그 결과로 하나의 수사학적 유행어(buzzword)가 아닌 일종의 담론적 사회통화(social currency)로서의 지위를 확보했다는 사실일 터이다. 이 개념을 사회화시키고 공공기관과 사회단체들에게 보급하는 데 크게 기여한 주체들 가운데에는 특히 워크 파운데이션(The Work Foundation)이 두드러진다. 각종 사업체나 정부기구, 비영리단체들에게 컨설팅과 연구조사 서비스를 제공하는 중도좌파 성향의 유력 비영리 연구기관인 이들은 2005년 무렵부터 공공가치 개념과 다종 다양한 공공정책 부문의 이슈를 연결하는 보고서 시리즈를 발간하기 시작했다. 그 이후로 현재까지 20여 종에 이르는 연구보고서를 선보인 이 재단은 공공가치를 주요한 개념적 지렛대로 삼아 주로 공공서비스 부문의 개혁(public service reform)을 위한 이론적·이념적 지향과 평가 방식을 개발해 왔다(Collins, 2007; Blaug, Horner, & Lekhi, 2006; Horner, Lekhi, & Blaug, 2006; Cowling, 2006).

BBC가 내건 공공가치 개념이 상당한 반향을 일으켰다는 사실은 BBC에 대해 가장 과격할 수준의 비판을 주도해 온 논자인 엘스틴(Elstein, 2004)을 통해서도 역설적으로 확인된다. 그는 BBC의 공공가

치 개념이 공공서비스 방송의 새로운 정의일 수도 있다는 반응을 보였다. 그의 견해로 볼 때, 공공가치 구축 문건은 “BBC가 지금껏 발간한 문건들 가운데 가장 급진적이고 근본적인 문헌 가운데 하나”에 해당한다고 보았다. 여기에는 상당 정도의 “자아비판과 개혁 약속”이 포함되어 있다고 평가한 그는 “최초로 BBC 자신이 완전히 지배하지는 못한 칙허장 갱신 논의 맥락에서, 그리고 전례 없는 중요성을 지니는 기술적 변동 와중에서” 이 개념이 제출되었다는 점에 큰 의미를 부여했다. BBC를 냉소적으로 다루는 그의 일상 어법과는 사뭇 다르게 그는 “BBC가 상업적 공급자들로부터 스스로를 구별 짓고, 품질과 독창성을 위해 분투하면서, 더 개방적이고, 효율적이고, 민감하며, 협력적인 조직이 되기 위해, 그리고 자기 자신의 가치를 가능한 한 다양한 방식으로 보여주기 위해 노력하고 있음을 환영해야 한다.”고까지 밝혔다. 물론 그의 기본적인 입장은 이 개념이 BBC에 내재한 원천적인 문제를 해소시킬 수는 없을 것이라는 인식에 가까웠다. 비록 이러한 노력이 전향적인 시도로서 높게 평가받을 수는 있을지언정, 유료방송이 제공할 수 있는 “진정한 선택, 진정한 책무성, 진정한 투명성, 진정한 지불대비가치(value for money)의 대체물이 될 수는 없을” 것이기 때문이다. BBC의 공공가치 개념은 본격적인 의미의 ‘소비자 주권’을 포용하는 수준에까지 이르지 못했으며, “디지털 시대에 공공서비스 방송이 제대로 된 타당성을 성취할 방법이 무엇인가를 이해하는 것에서 기껏해야 우회로가 되거나 최악의 경우에는 오히려 장애물로 작용할 뿐”이라는 게 그의 핵심 논지다. 엘스틴의 이와 같은 평가는 소비자 주권, 기술주의, 시장화 등을 이념적 가치로 삼는 논자들이 BBC의 공공가치 개념에 대해 어떤 입장을 갖고 있는지를 보여준다. 공공가치 개념이 공공서비스 방송의 근본적인 변화를 지연시키거나 방해할 가능성이 있다는 이야기는 바꾸어 말하자면 공공서비스 방송에 대한 이념적 비판에 대항하여 그것의 존재 혹은 기존 형태를 방어하는 효과적인 무기가 될 수도 있다는 의미인 까닭이다.

여기서 공공가치 개념의 기원과 시간 차원에서의 의미 접합(association) 추이를 살펴보는 것은 해당 개념의 현실적 함의를 도출하는 데 도

음을 줄 수 있을 것이다. 공공가치 개념 자체는 사실 그렇게 낯설거나 전적으로 새로운 개념은 아니다. 이것은 해당 개념이 다분히 이미 일정한 사회화를 거쳐 상식적이고 규범론적인(normative) 형태로 우리의 담론 지평 위에 자리 잡고 있음을 함의한다. 그러나 2004년 시점에서 BBC가 들고 나온 공공가치 개념은 무어(Moore, 1995)의 공공가치관리론(PVM: Public Value Management)에 뿌리를 두고 있다. 미국 하버드 대학의 경영이론가 무어가 주조한 공공가치는 대서양을 건너 영국에서 오히려 더 큰 반향을 얻었으며 이를 통해 공공부문 관리에 관련된 논의에서 하나의 교전(doctrine)으로 자리 잡았다(Collins, 2007).

그의 공공가치 개념은 1980년대 전후로 하나의 지배적 경향으로 간주되던 ‘신공공관리(NPM: New Public Management)’ 이론의 대안으로서 제시되었다. 신공공관리론이 비용통제, 시장기제, 수행지표의 필요성 등과 같은 민간부문의 경영관리 방식을 공공부문에 적용하는 것에 초점을 맞추고 있었고 그만큼 뚜렷이 신자유주의적 색채를 띠었던 반면, 무어의 이론은 공공가치를 구성하는 조건, 즉 “공공서비스 종사자들의 작업 방식이 오로지 공공서비스 영역에서만 발견되는 특정한 종류의 사회적 혜택을 만들어내는 데 기여할 수 있는가”에 집중함으로써 기존의 신자유주의적 경향과는 구별되는 흐름을 형성했다. 공공서비스만이 제공할 수 있는 독특한 혜택은 단순히 새로운 종류의 공공서비스일 수도 있고, 공공기관에 대해 시민들이 갖는 신뢰도를 향상시키는 것일 수도 있으며, 기존의 공공재를 개선하거나 확장하는 것일 수도 있다. 여기서 요점은 공중의 선호를 형성하는 데 있어서 숙의과정(deliberation)의 역할을 강조하는 것이다. 이는 서비스 공급자와 서비스 수요자를 핵심으로 하여 다양한 부문이 참여하는 협력생산(co-production)을 핵심 개념으로 부각시킴으로써 신공공관리론은 물론 전통적인 형태의 ‘위계적 공공관리론’과도 구별되는 독자성을 획득했다. 대신 사적 부문이나 기타 부문과의 경쟁성(contestability)을 배제하지 않음으로써 신공공관리론의 신자유주의적 경향과 완전히 단절되지 않는 속성을 내포하기도 했다. 신노동당의 ‘제3의 길’을 연상케 하는 대목이 바로 이것이다.

오랜 보수당 지배를 깨고 1997년에 혜성처럼 등장한 신노동당 정권은 과거의 노동당과는 달리 효율성과 경쟁이라는 개념을 적극적으로 포용했고, 그 때문에 심지어 『더 썬(The Sun)』과 같은 우파 대중지로부터는 ‘대처리즘의 진정한 계승자’라는 평가를 받기까지 했다. 신자유주의에 대한 전면적 반대보다는 부분적 공존을 택했던 이들은 구노동당의 아킬레스건이었던 ‘비대하고 비효율적인 공공부문’의 재립 혐의를 벗기 위해 신공공관리론에 대해서도 상당히 호의적인 자세를 취했다. 하지만 신공공관리론이 신노동당식 공공부문 개혁의 전부가 되기에는 여러 가지 불편한 요소들이 상존해 있었던 것도 사실이다. 때문에 공공부문의 개혁 필요성과 함께 공공부문 자체의 중요성을 강조하고 있는 무어의 공공가치관리론은 신노동당 정부의 구미에 잘 들어맞는 대안적 정책 담론이 될 수 있었다. 실제로 신노동당 집권 초기 총리실 전략부서는 무어의 이론을 변형한 영국판 공공가치관리론을 구상하고 공공가치 개념을 자신의 공공부문 개혁·강화 논리이자 평가 지표로 활용하고자 하는 시도를 타진하고 있었던 참이기도 했다(Collins, 2007, 2011). 하지만 신노동당 정부의 공공서비스 개혁론은 무어식 지향에 충실하기보다 이를 신자유주의적 관습에 더 가까운 형태로 변형하여, ‘기술관료적(technocratic)’ 효율성과 중립성 신화에 경도되는 모습을 보였다. 공공서비스의 개혁을 이끌어내기 위해 필요한 통합적 수행틀을 개발하면서 이에 연관된 의사결정 테크닉과 수량적 평가 지표를 발달시키는 것에 초점을 맞췄기 때문이다. 이 과정에서 본래의 속의 민주주의적 아이디어와 그것의 필연적 전제인 정치적 긴장은 증발하고, 이익 갈등을 과학적으로 해결해줄 정교한 기술관료적 장치에 대한 뚜렷한 선호가 그 자리를 대신했다(Oakley, et al., 2006; Lee, et al., 2011).

BBC가 2004년에 제시한 공공가치 접근법은 바로 이런 신노동당 버전의 변형된 공공가치 접근법을 상당 부분 반영한다. 사실 무어의 공공가치관리론은 공공서비스의 ‘본원적 가치와 그 중요성’을 상기시킴으로써 관료 집단에게 상당히 호의적인 반응을 이끌어낼 수 있었다. 공공 지원에 의존하는 문화예술 부문은 자신에 대한 공적 지원을 정당화하는

설득력 있는 개념의 주창자로서 이 이론의 등장에 반색을 표명했다 (Rhodes & Wanna, 2009). BBC 역시 그와 유사한 입장에 있었던 것은 사실이지만, (특히 2003년 커뮤니케이션법의 도입과 더불어) 통신 등의 연관시장과의 경계가 좀 더 불분명해진 방송부문의 특성을 고려한 조치가 필요했다. 2003년 커뮤니케이션법 체제의 시민-소비자 개념을 다시 공공성과 '공중' 개념 위주로 복귀시키면서 그것의 규범적이고 가치적인 요소를 강조하는 방향이 그것이다.⁶ 때문에 이러한 '급진성'을 담고 있는 공공가치 개념의 그 자체에 대해서 Ofcom은 그다지 적극적인 반응을 보이지 않았으며, 문화부 또한 해당 개념의 '모호성'을 들어 유보적인 입장을 내비쳤다.

따라서 BBC가 제시했던 좀 더 공세적인 공공가치 접근법의 여러 내용 가운데 정책적으로 현실화된 것은 주로 효율성과 투명성을 제고하는 의사결정 테크닉에 연관되어 있었다. 이렇게 Ofcom은 물론 문화부 역시 공공가치 개념보다는 그것의 객관화·수량화 수단으로 제시된 '공공가치심사 방안'에 더 큰 관심을 기울인 것은 공공가치 접근법에 내재된 신자유주의적 연속성과 숙의민주주의적 단절성 가운데 전자에 더 친화적인 수밖에 없는 정책 환경이 조성되어 있었기 때문이었다. 무어의 공공가치론이 신노동당 정부에 의해 수용되는 과정에서 기존 보수당 정부에 의해 구조화되어 있던 신자유주의적 정당화 메커니즘의 '강한 중력'에 의해 굴절되는 모습을 보였던 것과 유사하다(Oakley, et al., 2006;

6 칠퍼장 갱신이 시작되기 전의 중범위 정책 환경을 구성하는 데 일익을 담당했던 데이비드 켈리 박사 자살 사건과 이라크전 문건 보도 파동 등은 그래픽 다이크로 대표되는 대중주의와 상업주의적 '경쟁력'의 과잉충전 현상을 교정해야 할 필요성을 제기하고 있었다. 디지털 신기술, 새로운 서비스, 경쟁력 있는 콘텐츠와 편성 전략 측면에서 다이크 시장 재임기에 이뤄진 탁월한 성과에 자체는 그를 정책적 파트너로 삼은 블레어 정부 입장에서 크게 나쁠 것 없는 조건이었다. 하지만 이라크전 보도 파문을 중심으로 비화된 정부와의 정치적 갈등과 시장 경쟁자들에 의해 지속적으로 제기되고 있던 BBC의 확장주의에 대한 불만은 같은 시기에 점화된 칠퍼장 갱신 과정과 맞물려 일정한 '정책 전환'을 강제하지 않을 수 없는 환경을 조성했다. 이에 관련해서는 이준용(2008), 정준희(2004)를 참조하라.

Lee, et al., 2011; Collins, 2011). 문화부가 공공가치심사 방안을 유독 적극적으로 수용하면서, 신설된 BBC 트러스트에게 공공가치심사 권한과 책무를 부여하고, 이를 보완하는 체계로서 주요 서비스에 관련된 '시장영향평가(MIA)'를 Ofcom에게 맡겨 BBC에 대한 '외부적 개입'의 창구를 열어둔 것은 이러한 맥락을 잘 반영해 준다. 이는 2003년 커뮤니케이션법과 Ofcom 체제가 일반화시킨 '증거기반(evidence-based)' 의사결정 메커니즘과 이른바 '정보를 갖춘 논의(informed debate)'에 잘 부합하는 실효적 방안이기도 했다. 공공가치 접근법이 엘스틴과 같은 시장주의자에게도 일정 부분 소구할 수 있었던 것 역시 바로 이런 측면에서다.

이런 전개 양상은 이념적으로 BBC의 공공서비스 기능을 지지하는 학자들로부터도 사뭇 다른 종류의 평가를 이끌어내기도 했다. 2003년 커뮤니케이션법 체제에 의해 재구성된 공중, 즉 시민-소비자 개념을 날카롭게 비판하는 리빙스톤 등(Livingstone, et al., 2007)은 BBC 공공가치 개념이 좀 더 본격적이고 풍부하게 전개될 수 있었음에도 그것이 현실화되지 못한 측면을 지적한다. 이는 기본적으로 BBC의 공공가치 접근법의 '가능성'에 우호적인 태도를 유지하면서 그것을 더욱 '공공적'으로 구현하고자 하는 지향을 대변한다고 할 수 있다. 다른 한편 오클리 등(Oakley, et al., 2006), 리 등(Lee, et al., 2011)은 무어의 공공가치 개념에 중요하게 자리 잡고 있던 속의 민주주의적 과정, 즉 협력생산 개념에 내재된 네트워크 거버넌스와 상향적이고 참여적인 의견수렴 과정을 배제한 채 공공가치 심사류의 기술관료적 함정에 빠진 BBC의 '실제'에 대해 더욱 비판적인 태도를 견지한다. 이들은 단지 BBC의 공공가치 접근법에 내포된 양가성을 우려하고 비판하는 것을 넘어, 이 접근법 자체의 '진실성'과 실효성에 의문을 품는 모습을 보이기까지 한다. 공공가치 접근법의 기회주의적 활용, 즉 2004년을 전후로 형성되었던 정치적 위기와 사회경제적 압박을 회피하기 위한 수사학적 수준에서만 공공가치 접근법을 동원했으며, 그 결과 소비자연구(Consumer Research) 기법에 과도하게 의존하는 Ofcom식 편향과 크게 다르지 않은 문제점을

안게 되었다는 주장이다.

여기서 이 논문은 BBC의 공공가치 접근법에 대한 비판적 평가에 기초하여 유보적 평가를 덧붙이는 입장에서 서 있다. 무엇보다도 BBC의 공공가치 개념은 사회정치적 설득력을 획득한 일종의 의미구조를 구축하는 데 어느 정도 성공을 거두었고, 그것이 BBC를 중심으로 한 영국 공공서비스 방송 체제를 나름대로 개선하면서도 근본적인 장점을 훼손하지 않을 수 있는 전거가 되었던 것은 부인할 수 없는 사실이다. 또한 해당 개념을 위주로 BBC가 행한 공세적인 대응과 선제적인 담론 주도력 확보는 공영방송 내지 공공서비스 방송의 주체가 이해당사자들(stakeholders)의 동의를 얻어내면서 정부와 의회, 그리고 현재적·잠재적 비판자들까지도 설득하여 일정한 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 모범적인 '홍보 전략과 역량의 중요성'을 보여준다. 그럼에도 불구하고 공공가치 개념, 특히 현재의 영국 사회 맥락에서 현실화되고 있는 해당 개념과 실행의 궤적은 그것이 자칫하면 대내외적 정당성 확보를 위해 노력하는 과정에서 '기술관료적 함정'에 빠질 수 있고, 그 때문에 자기 스스로의 정당성 기반을 갉아먹는 결과를 빚을 수도 있음을 잘 보여준다 하겠다. 나아가 이와 같은 굴절이 단순히 BBC의 전술적인 실수나 오류로 인해 빚어진 국면적 현상이라기보다는, 보수당 정부에서 신노동당 정부를 거쳐 다시 보수당-자민당 연합정부로 이어지는 30여 년의 기간 동안 내재화된 신자유주의적 편향의 헤게모니적 영향력을 반영하는 구조적 현상이라는 분석도 가능하다. 이에 아래에서는 이와 같은 모호한 상황에 대한 좀 더 초점화된 해석과 평가를 제시하고자 한다.

2) 공공가치 접근법의 본원적 한계와 가능성에 대한 평가

우선, 지금까지 논의한 BBC 공공가치 접근법의 문제성(problematics)은 '공공관리자(public managers)에 대한 관점과 입장의 차이'라는 프리즘을 통해서 새로이 조명될 수 있다. 즉 공공가치 접근법에서 '주체화'되고 있는 공공관리자는 과연 누구인지, 이들에 대한 역할 기대는 어느 정

도로 상정될 수 있는지에 대한 입장에 따라 BBC의 공공가치 접근법에 대한 평가가 상이해질 수 있다는 의미다. 일단 신자유주의의 정통적 관점 속에는 공공관리자에 대한 불신과 부정이 전제되어 있다. 따라서 공공관리자들은 해체의 대상이거나(전면적 민영화 논리가 이를 대변한다) 최소한 엄격한 감독과 관리의 대상이다(설명책임과 공공기관 경영 투명성을 요구하는 논리가 이를 대변한다). 반면 무어식 공공가치 이론은 공공관리자들 특유의 미덕과 독자성을 수긍한다는 데에서 신자유주의적 사고와는 궤적을 달리한다. 대신 이것이 과거의 ‘비민주적으로 과대성장한 공공부문’으로 복귀하는 퇴행적 창구가 되지 않기 위해서는 이들 공공관리자들의 독자성을 올바른 방향으로 촉진할 수 있는 규범과 외적 개입이 필요한데, 이것의 구체적인 수준, 깊이, 방법론을 둘러싸고 좀 더 신자유주의에 가깝거나 멀어지거나 단절될 수 있을 가능성이 달라진다. BBC의 공공가치 접근법은 자신들을 독립적 ‘공공관리자’로 설정하고 나서 이를 사회적으로 정당화할 수 있는 다양한 보조 장치들을 제안했던 반면, 영국 정부에 의해 수용된 공공가치 접근법은 BBC 외곽의 다른 공공관리자들의 존재(예컨대 Ofcom)를 강조하면서 결과적으로 BBC에 대한 외적 감시 체계를 강화하는 쪽에 초점을 맞추고 있다.

여기서 공공관리자의 의의를 실질적으로 부정하는 정통 신자유주의적 견해를 일단 논의에서 배제하고 나면, BBC의 공공가치 접근법에 대한 평가는 크게 세 가지로 대별될 수 있다. 첫째, 공공관리자에 대한 시장주의적 감시가 아닌 시민적 개입과 정치적 통제를 강조하는 입장, 둘째, 직접적인 정치 과정이나 시민사회와는 상대적으로 구별되는 주체로서 공공관리자의 독자성을 강조하는 입장, 그리고 셋째, 이들 두 가지 요소의 결합을 강조하는 입장이 그것이다. BBC의 공공가치 접근법은 그것의 원형이랄 수 있는 무어의 공공가치 이론에 대해 가장 근본적이고 비판적인 입장을 대표하는 것은 두 번째인데, 먼저 이와 같은 시각의 유효성을 검토하는 것으로부터 결론적 논의를 시작하려 한다.

공공관리자에 대한 정치적 통제를 강조하는 입장에서 보면, 무어의 공공가치론은 관리자의 ‘경영행위’에 우선순위를 부여하는 비즈니스 스킴

식의 경영주의적 접근법의 한계를 안고 있기 때문에 신공공관리론의 대체자가 아니라 오히려 계승자에 가깝다(Rhodes & Wanna, 2009). 이들은 공공가치론이 정치와 거버넌스에 대한 대중복리적 관점(commonwealth view)을 전제하고 있으며, 그에 따라 정부, 공공조직, 이익집단 등이 시민을 위해 봉사하는 선의지를 지닌 자상한 조직(benign organization)이라는 관점을 갖고 있다고 비판한다. 따라서 공공관리자는 단지 선출직을 대리하는 기능자가 아니라, 창조자이자 조율자(steerer), 공공탐사자(public explorer)로서 적극적인 역할 부여를 받는다. 때문에 무어의 공공가치론은 사적 부문과 공적 부문의 구별을 주장하지만 실질적으로는 모범적 수행(best practices)을 전파하는 데 초점을 맞춰 사적 부문의 비즈니스 테크닉을 공공부문으로 옮겨 놓는 것에 불과하다. 여기서 정당정치는 공중을 조직하고 공중의 의견을 반영하는 주체이기보다는 제도적 대의자와 입법자로서 감독과 최종 의사결정을 수행하는 것으로만 협애화된다. 협력생산을 강조하면서 숙의적 민주주의의 중요성을 부각시켰다고 이해되는 무어의 공공가치론은 사실상 선출직과 비선출직을 명확히 갈라서 책임과 역할을 부여하는 민주주의 제도의 근본을 무시하는 ‘경영주의적’ 한계를 숨기고 있고, 그 결과 정당정치의 의미는 격하시키는 대신 공공관료를 ‘플라톤적 수호자(platonic guardians)’로서 격상시키는 위험성을 안고 있는 셈이다.

다른 한편, 공공관리자의 독자성을 중시하는 입장에서 보면 무어의 공공관리론에 대한 해석과 입장이 약간 달라진다. 예컨대 콜린스(Collins, 2007)와 후드(Hood, 1998)의 경우엔 무어의 ‘협력생산’ 개념이 “전문가주의(professionalism)를 제한하고 집합적 시민참여를 극대화하는 미국식 직접 민주주의 전통”에 근거해 있다는 평가를 내린다. 이 또한 영국-유럽식 정당정치 문화와는 구별되는 미국적 맥락의 상이함을 지적하고는 있지만, 오히려 전문가주의와 대립된다는 점을 부각한다는 측면에서 앞의 평가와는 상충되는 느낌이 있다. 그렇다면 무어의 공공가치론은 ‘시민 참여를 강조함으로써 전문가주의를 제한’하는가 아니면 ‘공공관료의 공평무사함을 강조함으로써 (정당)정치를 제한’하는가? 그

해답은 무어가 ‘협력생산’ 개념을 통해 부각시키고자 하는 속의 민주주의의 내용에 대한 견해 차이를 분별함으로써 마련될 수 있을 것으로 보인다. 우선 로드스와 워너 계열의 비판은 무어의 공공가치론이 제시하는 속의 민주주의의 중요성을 액면 그대로 신뢰하지 않는 것에서 시작된다. 이와 같은 속의와 협력생산을 주도하는 것은 그 역할이 과잉규정된 공공관리자이며 정당정치에 대한 불신에 근거한 경영주의적 관점을 근본적으로 벗어나지 못하고 있다고 보기 때문이다. 이와는 달리 후드나 콜린스 등의 관찰은 오히려 무어의 공공가치론 안에서 협력생산과 속의라는 협치 개념이 공공관리자의 역할보다 더 중심적인 위치에 있다고 보고, 그것이 저널리즘과 프로그램 제작을 포괄하는 방송부문에 광범위한 외적 개입을 허용함으로써 전문가주의를 제약하는 결과를 빚을 수 있다는 의견을 전달하고 있다. 그리고 이와 같은 해석상의 차이는 단순한 관점의 차이라기보다는 실제로 무어의 공공가치론에 내재된 이론적 간극에 기인하고 있는 것으로 보이며, 그의 이론이 수용되는 사회정치적 맥락에 따라 그 간극의 굴절 방식이나 굴절 정도의 차이가 발생할 것으로 짐작된다. 이 연구는 무어의 공공가치 이론이 강조하는 속의 민주주의는 충분한 ‘정치학적 정교성’에 의해 뒷받침되지 못하고 있다는 점에서, 나아가 BBC의 공공가치 접근법은 무어의 공공가치 이론이 덜 성숙된 채로 제시한 속의 민주주의적 계기를 본격적으로 포괄하지 못한 채 전문가 조직의 방어에 경도되어 있다는 점에서 분명한 한계를 갖고 있다고 판단한다.⁷

7 만약 속의 민주주의를 ‘시민들의 직접적이고 광범위한 참여’를 촉진하는 것으로 간주한다면 공공가치론의 지향은 시민적 개입과 협력을 보장하는 더욱 개방적인 거버넌스를 구성하는 것에 있을 것이다. 이와는 달리 속의 민주주의를 정당정치에 의해 매개되는 과정, 즉 논의의 강도는 치열하되 전반적으로 조직화되고 조율된 과정으로 본다면, 직접선거를 통해 선출된 공직자에 의한 책임정치와 의회를 중심으로 벌어지는 이념적 정치과정의 하위에 공공관리자를 배치하기 위한 정교한 통제장치를 필요로 할 것이다. 마지막으로 속의 민주주의의 최종적 결정력과 정당성을 인정하되 그것이 공공관리자를 전면적으로 대체할 수 없다고 생각한다면 전문가 조직의 자율성을 보장하면서도 투명성과 설명책임을 높일 수 있는 미묘한 균형을 시도해야 할

다음으로 지적될 수 있는 문제는 공공관리의 본질보다는 수단과 방법론에 정도됨으로써 초래되는 위험이다. 공공관리자의 역할에 대한 명확한 입장에 기초하여 공영방송 BBC가 하나의 독립적 공공관리자로서 외부와 소통하고 보편적 문화기구로서의 정당성을 확보할 수 있는 방안을 마련하기보다는, 당장의 위기를 무마할 수 있는 외재적 평가 체계를 점점 더 많이 허용하고 그것에 의존하는 경향을 내보이기 때문이다. 공공가치심사 체계와 그로부터 파생된 다양한 종류의 평가 체계는 공공가치의 필요와 성과를 대내외적으로 설득하거나 과도한 공공지향성을 제약하기 위한 보조적 수단으로서의 의미를 갖고 있지만, 공공가치론의 현실화와 제도화 과정에서 오히려 본말전도의 위험성을 안고 있다는 것이다. 이는 넓게는 근대적 사고에 깊숙이 뿌리 박힌 ‘수량화(quantification)’ 체계의 중심성, 그리고 좁게는 1980~1990년대를 거치면서 세계적으로 확산되어 온 신자유주의와 신공공관리론의 영향 하에서 이른바 ‘측정에 의한 관리(MBM: Management by Measurement) 개념이 지배적 지위를 차지하게 된 조건을 반영한다(Noordegraaf & Abma, 2003). 주로는 신자유주의 모형이나 성장주의 모형에 제도적이고 규범적인 기초를 둔 매체 정책이 광범위 시장조사와 수량화 체계에 기초를 둔 증거기반(evidence-based) 규제를 채택하는 경향이 있기는 하지만, 사실상 정책적 평가와 판단의 모든 심급에서 수량화 체계에 대한 의존도를 높여 가고 있는 것은 모든 제도 모형에서 나타나고 있는 일반적인 현상이라고 할 만하다.

노암(Noam, 2009, p. 34)이 “지금 필요한 것은 더 많은 의견이 아

테다. 이는 결국 공영방송의 세 가지 대표적인 지배구조 모형이랄 수 있는 시민주도형, 의회주도형, 전문가형 지배구조를 토대에 둔 채 속의성과 투명성을 각자의 방식으로 강화하는 거버넌스 체계를 의미하며 이들 모두는 제각각의 방식으로 신자유주의적 시민-정치-전문가 배제 경향을 극복하는 민주적 공론장 형식을 제공할 수 있다(Hallin & Mancini, 2004; 이준웅 외 2010 참조). 이 연구는 전문가조직의 자율성을 인정하고 보장하는 방식으로 속의 민주주의적 요소를 보장하는 것이 공영방송의 가능성 일반, 혹은 최소한 영국의 BBC라는 문화제도의 역동성을 최대화할 수 있는 방안이라고 보는 입장이다.

나라 더 많은 사실”이라고 주장한 것으로 대표되듯, 미확인된 단정과 직
 관적 주장 혹은 이념적 언술의 숲에서 올바른 길을 찾아가기 위해서는
 좀 더 명확하고 설득력 있는 수량적 자료를 확보하는 것이 급선무라는
 인식은 광범위한 정당성을 확보해 가고 있다. 이와는 반대로 나폴리
 (Napoli, 2006)나 유스트(Just, 2009)의 경우에는 상대적으로 방기되고
 있는 매체 정책의 규범론적 원칙(normative principles)에 대한 관심을
 재점화시키는 데 초점을 맞춘다. 예컨대 유스트는 커뮤니케이션 정책
 수립에서 규범론적 원칙을 일차적 기준 요소로 채택하는 접근법으로 되
 돌아갈 필요성을 강조하고 있으며, 나폴리는 지역성, 공익성, 다양성 등
 의 지속적 규범의 의의를 환기하면서 지역관청이나 규제기구에서 미디
 어 정책을 수립하고 집행하기 위해 수용자 측정 자료에 기초를 두고자
 하는 시도가 어떤 논란과 위협을 발생시키고 있는지를 설득력 있게 제시
 하고 있다. 프리드만(Freedman, 2012)은 여기에서 한걸음 더 나아가
 이데올로기적 차원의 중요성을 역설한다. 구체적인 수량적 자료를 수집
 하는 행위는 특정한 규범론적 목표와 밀접히 연관되어 있으며, 일견 보
 편적으로 정당화되어 있는 것처럼 보이는 규범 역시 특정한 종류의 사회
 정치적 이익이나 경제적 이해관계를 ‘자연적인 것으로’ 보이게 하는 이
 데올로기적 충위를 깔고 있기 때문이다. 요컨대 그는 수량적 자료를 물
 신화하는 것은 물론, 특정 규범이 완벽한 사회적 합의에 기초한 것처럼
 접근하는 방식 역시 언제나 일정한 방향의 이데올로기적 선호에 바탕을
 두고 있을 뿐이라고 간주한다. 따라서 매체 정책은 언제나 특정한 종류
 의 이데올로기적 결정에 우위를 부여하는 과정이며, 이를 둘러싼 갈등
 이나 대립, 그리고 논란은 필연적이고 당연한 현상이다.

실증론과 규범론으로 대별될 수 있는 이와 같은 입장의 대변자들은
 물론 각각의 상대 가치, 즉 규범적 목표의 긴요함이나 수량화된 자료의
 중요성을 근본적으로 부인하고 있지는 않는다. 다만 무엇이 더 선차적
 이냐에 대해서는 여전히 입장의 차이와 그로 인한 긴장이 유지되고 있으
 며 이들을 통합하는 제3의 대안이 나오기는 그리 쉽지 않은 일이다. 물
 론 위에서 제시한 프리드만(Freedman, 2012, 2008, 2006)의 경우 매체

정책을 수립하고 운용하는 과정에서 경험적 자료, 규범론적 전제, 이데올로기적 입장을 끌고루 고려하는 통합적 접근이 타당하다는 의견을 제시한다. 하지만 그는 이런 세 가지 접근의 한계 혹은 의의를 설득력 있게 분석하고 있고, 그와 같은 요인들의 복합적 고려가 필요하다는 점을 강조하고 있으나 그에 합당한 ‘통합적 접근’의 구체화된 형태를 분명하게 제시하고 있지는 않다.

브루노 라튀르(Bruno Latour)를 위시한 일련의 과학사회학자들은 자연과학 필드에 대한 민속지학적 접근을 통해 ‘과학적 사실의 구축 (construction of scientific facts)’ 과정을 설득력 있게 분석한 바 있다 (Woolgar & Latour, 1986 참조). 이들이 말하는 ‘사실 구축’이란 주관론적 관점에서 허구적으로 구성된 현실이 아니라, 실재하는 대상에 대한 과학자 집단의 구체적이고 실천적인 지식 형성 작업의 결과로서 도출되는 특정한 종류의 ‘과학적 사실’에 연관되어 있다. 즉 온도, 무게, 세균 등과 같은 과학적 사실은 그 자체로 실재하는 현실이라기보다는 기존 (화학적, 물리학적, 생리학적) 지식과 (온도계, 저울, 현미경 등과 같은) 과학적 도구가 과학자 공동체에 의해 결합되어 구축된, 특정한 목적과 용도를 지닌 구축된 현실이라는 것이다. 이는 인식하는 주체와 인식되는 객체라는 데카르트적 인식론을 극복하는 한편, 과도한 주관주의(solipsism)로 귀결될 위험을 지닌 탈근대적 사회구성주의를 넘어, 실재 → 사실 → 현실 → 지식으로의 지속적인 번역(translation) 과정이라는 관점을 제시한다. 때문에 과학자와 같은 인간 행위자는 물론이고 그들이 발명하고 활용하는 여러 가지 도구(artefacts)들 역시 비인간 행위자(actant)로서 하나의 네트워크를 구성하며, 그것이 바로 과학적 지식이다. 따라서 현대사회에서 지식권력의 정점을 차지하게 된 과학적 지식은 그 자체로 객관적 실재를 대신한 사실의 집합이 아니라 특정 도구와 방법론의 선택을 필연적으로 수반하는 과학자집단의 과학행위를 통해 구축된 맥락화된 지식인 셈이다(Lowe, 2004). 사실, 실증적 자료를 중시하는 입장과 규범적·이념적 기초를 우선시하는 입장 사이의 간극은 그 자체로 (양적 접근과 질적 접근이라는) 과학·철학적 대립을 포함하고 있기 때문

에 쉽사리 타협될 수 있는 성질의 것은 아니다. 하지만 이른바 현실의 사회적 구축(social construction of reality) 개념으로 대표되는 탈근대주의적 구성주의 입장과 근대 과학주의적 접근 사이에서 일정한 절충점을 찾을 수는 있을 것으로 이 연구는 판단한다.

이와 같은 관점은 탈맥락화된 객관적 사실이 아닌, 구축된 현실과 그에 대한 지식의 맥락성을 강조한다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 예컨대 모건(Morgan, 1988)은 회계(accountancy) 과정을 일종의 현실구축 과정으로 이해하고 있는데 기업의 현실을 보여주는 회계 자료는 ‘그 자체로서의 현실(reality as it is)’, 즉 객관적 현실을 대변하는 것으로 오해되거나 오용되는 경우가 많지만, 이는 회계 과정과 회계자료에 대한 대표적인 신화에 불과하다는 주장이다. 그가 보기에 회계는 경영자, 소유주, 주주, 규제기관 등의 목적과 시각에 따라, 그리고 특정한 회계 철학과 방법론에 따라, 그리고 그것을 수행하는 회계에 따라 상당히 달리 구축될 수 있는 다양한 현실들 가운데 하나일 뿐이다. 따라서 회계 과정은 그 안에 내재된 해석학적이고 은유적인 본성을 이해해야 올바르게 활용될 수 있으며, 최종 심급으로서의 의미를 지닌 절대적 현실이 아니라 다양하게 읽히고 또 그만큼 다양한 종류의 대화를 유발할 수 있는 계기로서 이해되어야 한다.⁸ 이와 마찬가지로 시장 분석가들은 다양한 도구와 지표를 활용하여 경제적인 현실을 구축하며, 거시적 경제 정책의 결정자나 미시적인 경제 행위자들 모두 가격이나 이자율 등의 형태로 구축된 ‘경제적 사실’을 활용하여 의사결정을 내린다. 사실상 모든 종류의 (사회) 체계는 자신을 환경과 구별 짓는(distinction) 체계 고유의 현실(system-specific reality)을 구축하며, 이것이 성공적일 경우 후속적인 커뮤니케이션이 유발되고 안정적으로 재생산됨으로써 체계의 작동(operation)이 보장된다는 점에서(Luhmann, 2000) 모든 종류의 경험적

8 이런 접근은 특히 설명책임(accountability)을 강조하면서 공공기구나 다양한 조직들의 투명성과 책임성, 효율성 등을 점검하기 위한 각종의 (컨설팅, 경영평가 등의) 회계적 기법을 도입하는 것이 일반화된 현재의 조건에서 큰 의의를 갖는다.

자료는 그에 기초하여 체계의 작동이 가능해지는 ‘적정 현실(workable reality)’이라 할 수 있다.⁹

이런 측면에서 보면, 공공가치론에 수반된 일련의 평가체계와 수량화 시도가 근본적으로 비판될 필요는 없지만, 그것의 작동가능성을 확보하기 위해서는 특정 현실을 구축하고자 하는 규범적 전제와 그런 과정을 유도하는 이데올로기적 프리즘을 ‘인정’하고 오히려 그런 요인들을 적극적으로 드러낼 필요가 있다. 예컨대 신공공관리론의 확산과 함께 등장한 새로운 흐름인 이른바 ‘측정을 통한 관리’ 방식에 대한 노르더그라프와 아브마(Noordegraaf & Abma, 2003)의 비판 역시 이와 궤를 같이 한다. 합리적인 측정 사이클을 도입함으로써 행정체계의 투명성과 효과성을 강화시킬 수 있다는 사고와 의지 자체를 타할 필요는 없지만, 그것이 공공기구의 가치를 평가체계에 친화적인 시장 가치로 환원하고 공공가치의 장점재적 특성과 가외성을 제약하는 심각한 문제로 귀결되어온 것이 사실이기 때문이다.¹⁰ 연관 범주에 대한 정의와 행위 기준 등이 잘 정립되어 있는 경우(이를테면 규범적 원칙이 잘 수립되어 있고 이념적인 타협이나 합의에 근접한 경우)에는 엄격한 측정 사이클이 의도했던 바에 비추어 원활한 결과를 빚어낼 수가 있지만, 그렇지 못한 경우에는 오히려 측정을 시도하지 않았던 것보다 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 이는 상황의 모호성(ambiguity)으로 인해 이른바 ‘해석적 공간(interpretive space)’이 형성된다는 점을 간과하기 때문인데, 이럴 경우에는 경험 자료의 구축에 집중하기보다 그와 같은 모호성과 해석적 공간을 다루기 위한 대화가 더욱 중요해진다. 요컨대 지금의 조건은 공

9 경험과학에서 변인을 다룰 때 반드시 거치는 ‘조작적 정의(operational definition)’라는 과정이 이와 같은 ‘적정 현실’의 구축 과정을 대변한다고 하겠다. 예컨대 변인의 측정과 척도의 타당도와 신뢰도를 점검하는 과정은 해당 지식 공동체 내에서 그것의 ‘작동가능성(operability)’을 확인하는 공식화된 일련의 절차이자 수단인 셈이다.

10 파워(Power, 1997)가 일찌감치 간파했던 것처럼, 공공부문과 사적 부문을 막론하고, 회계 평가가 더 많은 회계평가에 대한 의존을 야기하는 문제, 즉 “검증의례(ritual of verification)”의 무제약적 확산 경향을 지적하지 않을 수 없다.

영방송의 독자적 가치 혹은 대안적 가치를 숙의하고 그 안에서 다양한 해석적 가능성을 확정하는 것이 중요하지, 그것의 실현을 측정하는 수단에 매몰될 조건이 아니라는 의미다.

4. 결론

“최근 (...) 우리가 쓰는 용어들의 불안정성”에 주목하는 슐레징거(Schlesinger, 2009; Lee, et al., 2011에서 재인용)의 분석처럼, 신경제, 지식사회, 창조경제 등의 그 의미를 특정하기 어려운 유행 개념에 대한 강박적 의존은 국내외, 과거·현재, 정치적 당파를 막론하고 널리 퍼져 있는 현상이다. 사적 부문에 대한 공적 부문의 ‘참조’와 ‘벤치마킹’ 수준을 넘어 시장가치로의 폭력적 ‘환원’으로까지 나아가는 신자유주의적 편향에 대응하여 2000년대 중반부터 등장하기 시작한 공공가치론 역시 이와 동일한 맥락 위에서 서 있을지 모른다는 의심에서부터 이 연구는 출발했다. 대신 이 연구는 이와 같이 상대적으로 더 느슨하거나 덜 느슨한 개념의 정책적 활용을, 체계적 기만 혹은 허위의식으로서의 ‘이데올로기 비판’ 대상으로 삼기보다는, 의미의 느슨함과 응축에 토대를 두어 특정한 종류의 담론적 효과를 발생시키거나 염두에 두고 있는 의도적·비의도적 정책행위로서 간주하여 그 안에 내재된 중층적 함의를 추적코자 했다.

그 결과로, 첫째, 공공가치론은 신공공관리론에 대항하여 공공서비스의 본원적 가치와 독자성을 복원하기 위한 시도인 동시에 고전적 형태의 위계적 공공행정론과도 차별화되는 대안으로서 환영받았음을 확인했지만 사적 부문에 대한 참조, 경쟁성의 강조, 외적 평가체계에 대한 의존 등의 측면에서 신공공관리론과의 연속성 역시 결코 작지 않음을 분석했다.

둘째, 이런 연속성은 무어의 공공가치론 자체에 내재한 이론적 한계뿐 아니라, 그것이 수용되는 구체적인 수용맥락에 따른 구조적 제약

에 의해서도 유지·강화됐음을 발견했다. 이론적 한계 측면에서 보면, 무어의 공공가치론에는 경영주의적 편향이 극복되지 않고 잔존해 있으며, 협력생산과 속의 민주주의를 부각시키고 있음에도 불구하고 공공관리자 역할에 대한 과도한 강조와 정당정치의 의의를 축소하는 태도를 확인할 수 있다. 수용맥락적 제약 측면에서 보면, 공공가치론에 의존하여 공공부문의 개혁과 강화를 동시에 추구하고자 했던 신노동당 정부 역시 기존 보수당 정부로부터 이어져 오는 신자유주의적 경향과 단절하지 못한 채, 기술관료적 효율성과 (공-사, 공-공) 부문 간 경쟁을 우선시하는 모습을 보여주었다. 2003년 커뮤니케이션법 체제에 의해 기존의 사용자 공중이 시민-소비자 개념으로 재조합되어 있던 조건은, 공공 개념의 절충주의적 재구성을 내포하며 2007년 BBC 갱신 칙허장으로 제도화된 공공가치론의 양가성으로 이어졌다.

셋째, 현재의 공공가치론 안에서 부적절한 신자유주의적 편향을 제거하고, 공공부문 고유의 독자적 가치와 가능성을 강화하기 위해서는 공공관리자의 역할과 속의 민주주의적 과정에 대한 적절한 재정의와 재구조화가 요청된다. 이는 시민적 참여와 개입을 최대화하여 그간 덜 대표되거나 덜 공급되고 있는 가치를 활성화하는 방안, 정당정치의 매개 기능과 책임성을 강조하여 공공부문의 가치에 대한 사회적 합의를 촉진하는 방안, 그리고 공공가치를 발굴하고 창안하는 공공관리자로서의 전문가 자율성을 존중하되 이것이 광범위 사회정치적 속의와 시민적 참여에 의해 조율될 수 있도록 보장하는 방안 등으로 대별된다. 이것의 실패는 이미 현실적합성을 상당 부분 상실한 고전적 공공부문의 정당성 쇠락으로 연결되거나, 신자유주의적 공세에 의해 사적-공적 부문 동질화 및 (민영화와는 구별되는 의미에서의) 공공부문의 실질적 사사회(privatization)로 이어질 수 있다.

넷째, 공공가치론 속에 여전히 유지되고 있는 신자유주의적 헤게모니를 함의하는 또 다른 측면은 공공부문의 독자적 가치를 발굴하여 설득하는 과정 자체가 객관적이고 수량적인 형태를 띤 외적 평가에 대한 의존도를 점점 더 높여 가고 있다는 점이다. 이른바 ‘감사사회(Audit Society)’

의 도래 속에서 검증의례가 일반화되고 있는 현상 탓이다. 물론 특정 이념과 시각 의존성이라는 제약을 인정한 상태에서, 이해당사자들이 협업할 수 있는 ‘적정 현실’을 창안하기 위해 객관적이고 수량적인 평가 체계를 도입하는 것 자체는 불가능하지 않으며 근본적으로 비판받을 이유는 없다. 하지만 이념적 숙의, 사회정치적 합의, 규범에 대한 타협 등이 선행된 상태에서 측정과 평가를 시도할 수는 있으나, 그와 같은 규범 정립이 덜 돼 있는 조건에서는 숙의, 곧 해석적 공간 안에서의 대화와 상호탐색의 축진이 우선되어야 한다. 그렇지 못할 경우, 이른바 ‘측정에 의한 관리’는 공공부문의 상실과 가치저하로 연결될 뿐이다.

마지막으로, 한국의 공영방송은 BBC의 공공가치 접근법으로 대표되는 정책 환경보다 훨씬 더 열악한 조건에 처해 있음을 강조하지 않을 수 없다. BBC의 공공가치 접근법은 적어도 사회정치적 정당성을 확보한 규범의 선차성과 중요성을 승인한 상태에서 도입됐으며, 공공부문의 독자적 가치에 대한 사회적 논의와 공공관리자에 대한 역할기대에 관련된 최소한의 숙의를 촉발한 면이 있다. 나아가 이 연구에서 비판적으로 검토한 공공가치 심사 체계가, 비록 ‘공공관리의 필요성과 가능성에 대한 신자유주의적 부정’으로 가는 창구를 열어둔 문제를 안고 있기는 해도, 그를 통해 이해당사자들의 불만을 해소하고 외부의 시민적 이해를 투영하여 그것과 낮은 수준에서라도 동조될 수 있는 수단을 마련했다는 의의가 있다. 그러나 국내의 공영방송은 그것의 독자적 가치에 대한 사회적 숙의는 말할 것도 없이, 시민사회가 직접적으로 대변하고 정당정치가 간접적으로 대의하는 이해를 반영하거나 그 성취 수준을 평가할 수 있는 최소한의 투명성과 제도적 장치를 확보하지도 못했다. 그런 조건에서 국내 공영방송의 ‘공공가치’는 집권세력의 ‘사사화된 가치’ 혹은 단순한 ‘무력함’으로 위축되고, 공영방송의 ‘설명책임’은 특정 정치세력과의 후견적 관계로 환원되었으며, 공공가치 심사 방식을 모방한 수량적 평가 방식이 공공가치와는 무관한 시장가치를 오히려 촉진하는 모습을 보여주고 있다. 트로이의 목마를 걱정하기 이전에, 이미 트로이의 성 자체가 트로이 시민에 의해 점유되어 있는지부터 확인해야 할 형국인 셈이다.

참고문헌

- 이준웅 (2008). BBC 허튼 위원회 사례를 통해 본 공영방송 저널리즘의 위기. 『한국언론학보』, 52권 5호, 83~106.
- 이준웅·조항제·송현주·정준희 (2010). 한국사회 매체 체계의 특성: ‘민주화 이행 모형’의 제안. 『커뮤니케이션 이론』, 6권 1호, 87~143.
- 정준희 (2004). 영국정부와 언론간의 관계. 『방송문화연구』, 16권 1호, 111~147.
- 정준희 (2011). 영국 독립제작 활성화 정책에 대한 비판적 평가-기업가정신을 통한 인디(indies)의 재구성과 국가 의존적 독립 부문의 형성. 『언론과 사회』, 19권 2호, 185~224.
- BBC (2004). *Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world*.
- Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). Public value, politics and public management. *A Literature Review*. London, England: Work Foundation.
- Collins, R. (2007). *Public Value and the BBC*. London, England: Work Foundation.
- Collins, R. (2011). The Public Value, the BBC and Humpty Dumpty Words - Does Public Value Management Mean What it Says? In Donders, K. & Moe, H. (eds.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe*. Goteborg, Sweden: Nordicom.
- Cowling, M. (2006). *Measuring public value: The economic theory*. London, England: Work Foundation.
- DCMS (2003). *Review of the BBC's Royal Charter*.
- DCMS (2005). *BBC: Review of the BBC's Royal Charter: A strong BBC, independent of government*.
- DCMS (2006a). *A public service for all: the BBC in the digital age*.
- DCMS (2006b). *BBC Royal Charter*.
- DCMS (2006c). *Agreement Between the Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*.
- Dondners, K. (2011). The Public Value Test: A Reasoned Response or Panic Reaction? In Donders, K. & Moe, H. (eds.), *Exporting the Public Value*

- Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe*. Goteborg, Sweden: Nordicom.
- Elstein, D. (2004). Building Public Value: A new definition for public service broadcasting? 19th IEA Current Controversies Paper.
- Freedman, D. (2012). Metrics, models and the meaning of media ownership. *International Journal of Cultural Policy*, 20(2), 170~185.
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Polity: Cambridge.
- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, 28(6), 907~923.
- Garnham, N. (2005). From cultural to creative industries. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 15~29.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge Univ. Press: New York.
- 김수정·정준희·송현주·백미숙 역 (2009). 『미디어 시스템 형성과 진화』. 서울: 한국언론진흥재단.
- Hesmondalgh, D. (2005). Media and Cultural Policy as Public Policy: The case of the British Labour government. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 95~109.
- HMSO (2003). *The Communications Act 2003*. London, England: HMSO.
- Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). Deliberative democracy and the role of public managers. Final report of The Work Foundation's public value consortium. November 2006.
- King, M. & Thornhill, C. (2006). *Luhmann on Law and Politics: Critical appraisals and applications*. Hart: Oxford.
- Labour Party (1997). *Create the Future: A Strategy for Cultural Policy, Arts and the Creative Economy*. London, England: Labour Party.
- Lee, D. J., Oakley, K., & Naylor, R. (2011). 'The public gets what the public wants'? The uses and abuses of 'public value' in contemporary British cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 17(3), 289~300.
- Livingstone, S., et al. (2007). Citizens and consumers: Discursive debates during and after the Communications Act 2003. *Media, Culture & Society*, 29(4), 613~638.
- Lowe, A. (2004). Methodology choices and the construction of facts: Some implications from the sociology of scientific knowledge. *Critical Perspectives on Accounting*, 15(2), 207~231.

- Luhmann, N. (2000). *The reality of the mass media*. Stanford: Stanford University Press.
- Marquand, D. (2004). *The Decline of the Public*. Cambridge, England: Polity.
- Moe, H. (2010). Governing Public Service Broadcasting: “Public Value Test” in Different National Context. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 207~223.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Harvard Univ. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Morgan, G. (1988). Accounting as reality construction: Towards a new epistemology for accounting practice. *Accounting, Organizations and Society*, 13(5), 477~485.
- Napoli, P. M. (2005). Audience measurement and media policy: Audience economics, the diversity principle, and the local people meter. *Communication Law and Policy*, 10(4), 349~382.
- Napoli, P. M. (2001). The Localism Principle in Communications Policymaking and Policy Analysis: Ambiguity, Inconsistency, and Empirical Neglect. *Policy Studies Journal*, 29(3), 372~387.
- Needham, C. (2003). *Citizen-Consumers*. London, England: Catalyst Forum.
- Noam, E. M. (2009). *Media ownership and concentration in America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Noordegraaf, M. & Abma, T. (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853~871.
- Oakley, K., et al. (2006). *Giving them what they want: The construction of the public in 'public value'*. Burns Owens Partnership Ltd.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2009). Bringing the politics back in: Public value in Westminster parliamentary government. *Public Administration*, 87(2), 161~183.
- Smith, C. (1998). *Creative Britain*. London, England: Faber & Faber.
- Smith, P. (1999). The Politics of UK Television Policy: The introduction of digital television. *International Journal of Communications Law and Policy*, Issue 3.
- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of ‘public value’. *Public Money &*

- Management*, 31(1), 27~34, DOI: 10.1080/09540962.2011.545~544
- van Cuilenburg, J. & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts.
European Journal of Communication, 18(2), 181~207.
- Woolgar, S. & Latour, B. (1986). *Laboratory of Life: The Construction of Scientific Facts*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

최초 투고일 2013년 12월 30일

논문 수정일 2014년 02월 03일

게재 확정일 2014년 02월 28일

A b s t r a c t

Trojan Horse

The Possibility and Risk of BBC's Public Value Approach

Junehee Jung

Lecturer, Chung Ang University

Is public service broadcasting an age-hardened institution or still part of the universal service that constitutes the base of our cultural lives? The public value model, advocated by the BBC in 2004 and extended to the various corners of the globe, has been viewed as an effective tool to rediscover the unique value of public service broadcasting and an antidote to the neo-liberal public management regime. However, this paper proposes that there is as much continuity as discontinuity from the neo-liberalistic limitations identified in the public value approach by the BBC. This paper suggests as a conclusion that to correct this problem, a clearer definition of public managers as independent professionals and a preliminary deliberation of the potential and reality of deliberative democracy in relation to securing the independence of public service broadcasters are more than necessary.

KEYWORDS public value • governance • accountability • BBC • public service broadcasting