

방통융합시대 공영방송의 공공서비스 개념의 변화

김 사 승 (승실대 언론홍보학과)

I. 서론: 방통융합의 복잡성

융합은 디지털 테크놀로지의 발달을 설명할 수 있는 유용한 개념 가운데 하나이다. EC의 녹서에 의하면 “융합이란 서로 다른 플랫폼들이 비슷한 종류의 서비스를 제공할 수 있는 능력, 또는 전화, 텔레비전, 개인컴퓨터 등과 같은 소비자 기기를 통합하는 것”을 의미한다(1997: 8). 방송, 통신, 온라인 컴퓨터 서비스 등은 융합 이전까지는 서로 다른 네트워크기반에서 운용되었고 전혀 다른 법규제하에 있었다. 디지털 테크놀로지로 인해 이들이 기능하는 네트워크기반과 법규제의 융합이 이루어지게 됐다. 융합의 대상이 되는 플랫폼은 방송, 통신, 컴퓨터를 꼽는다. 방통융합은 통상 방송과 통신의 융합을 주로 논의하지만 정확하게 말하자면 이들 세 테크놀로지의 융합을 의미한다고 봐야한다. 피들러(Fidler, 1997)는 여기에 인쇄와 출판산업까지 포함시키기도 했는데 이들 분야의 융합은 궁극적으로 멀티미디어라는 새로운 형태의 커뮤니케이션을 창출한다고 보았다. 융합은 기술, 산업, 그리고 서비스와 시장의 융합 등 크게 세 개의 범주를 통해 일어난다(EC, 1997). 기술의 융합은 디지털 테크놀로지가 서로 별개로 존재해온 방송, 통신, 컴퓨터 등에 적용됨으로써 가능해진다. 이는 다른 범주의 융합을 초래하는 원인이다. 기술적 융합은 비교적 분명하게 드러나는데 비해 산업, 서비스와 시장의 융합은 상대적으로 복잡하다. 산업융합은 상대방의 기술적, 상업적 노하우를 기반으로 현재시장 또는 미래시장에서의 성공을 위해 이루어지는 합병이나 제휴 등을 이른다. 서비스와 시장의 융합은 산업의 융합과 얽혀 있다. 서비스와 시장의 융합은 결국 산업의 합병에 의해 이루어지기 때문이다. 서비스와 시장의 융합은 크게 방송사업자, 통신사업자, 인터넷사업자 간에 이루어진다. 방송사업자는 데이터방송, 인터넷방송 등으로 사업을 확장하게 되고 통신사업자는 케이블방송과 주문동영상 서비스 등의 시청각 서비스를 제공하려고 한다. 시청각 콘텐츠를 배포하기 시작한 인터넷사업자는 전화서비스를 제공할 수 있다. 서비스와 시장의 융합은 기존의 사업자가 다른 분야의 사업과 기업적 합병을 통해 이루어지기도 하지만 기존 사업의 범위를 넓히면서 이루어지기도 한다.

‘방송연구’ 2004년 여름호의 일련의 연구들은 방통융합의 각 범주들이 갖는 의미를 구체적 분석을 통해 제시해주고 있다. 융합에 관한 대부분의 논의들은 주로 기술적, 경제적, 산업적 관점에서 논의되어 왔고 사회적 의미에 대한 분석은 상대적으로 미미하다. 이런 점에서 윤석민과 송종현(2004)의 논의는 의미가 있다고 하겠다. 이들은 개인 대 사회관계를 매개하는 방송이나, 개인 대 개인관계를 매개하는 통신 영역은 개인성과 시민적 연결성을 극대화하는 방향으로 발전하고 있으며, 방송과 통신은 바로 이 접점에서 융합되고 있다고 보고 이런 수용자의 정체성을 이해하기 위해 ‘연결된 개인주의’(networked individualism)라는 개념을 제시했다. 그러나 서비스의 융합이 새로운 현상을 창출한다는 점에 대해서는 유보적인 입장을 취했다.

시공간적인 통제력과 연결성이 극대화된 조건 속에서 개인과 사회공동체간의 소통행위로서의 방송, 그리고 개인대 개인간의 미세한 소통행위로서의 통신은 여전히 차별화된 커뮤니케이션의 영역으로 존재한다고 보는 것이 타당하다고 보았다. 따라서 방송·통신 융합은 화학적 결합이기보다는 양자의 영역이 확장되는 가운데 일어나는 기능적 중첩이며 물리적 결합이라고 결론을 내렸다. 기술적 가능성이나 산업의 융합과 달리 수용자 개인의 융합은 질적인 변화로 이어지지 않는다는 것이다. 이는 융합이 일어나는 다양한 범주들 사이에는 융합의 양식적 차이가 존재한다는 것을 보여준다.

융합이 일어나는 범주들 사이의 융합양식의 차이 외에 융합대상 플랫폼에 따라서도 융합은 다른 방식으로 나타난다. 전범수(2004)의 연구에 의하면 방통융합의 주도세력은 통신이며 방송은 이런 융합에서 한발 비켜나 있는 것처럼 보인다. 특히 유선통신 서비스의 성장률 하락과 무선통신 시장의 시장포화, 기타 부가서비스 시장의 수익률 호전 등 통신산업의 하위시장의 불균등한 수익률 구조와 이의 해소책으로서, 또 이런 통신시장 구조조정책으로 방통융합이 급진전을 보이고 있다. 특히 케이블TV의 광대역 및 VoIP 등의 부가서비스 분야가 성장하면서 기존 통신 서비스 시장을 대체할 가능성이 증가하면서 통신사업자의 융합에 대한 전략적 선택이 등장했다. 그러나 방송과 같은 콘텐츠 관련 시장이나 산업에서는 통신사업자와의 융합 보다는 규모의 경제를 추구하는 수평적 결합이 증가하고 있다. 시장경쟁보다는 소유권 통합을 통한 독점적 지배사업자 구축에 집중하고 있는 것과 같이 콘텐츠 시장에서의 독과점화도 급속히 진행되고 있다. 이런 가운데 통신기업들에 의한 엔터테인먼트기업과의 콘텐츠자산 결합의 움직임은 크게 찾아보기 어렵고 콘텐츠결합을 통해 새로운 가치 창출 방식을 탐색하고 있지만 실질적인 성과로 이어지지 않고 있다. 더우기 국내 방송 및 통신 시장에서 행해지는 산업간 자원흐름 구조를 분석한 결과를 보면 방송 및 통신관련 산업의 구조적 교환관계는 거의 변화하지 않은 것으로 나타났다. 이런 분석을 바탕으로 전범수(2004)는 방송과 통신의 융합이 산업간 통합 방식으로는 발전하지 않았다는 것을 의미한다고 결론지었다. 이런 결론은 융합대상에 따라 융합에 대한 이해관계가 다르다는 것을 보여준다. 또 이런 융합에 대한 이해관계의 상이함은 융합과정에 대한 대응방식의 차이로 나타남을 확인시켜준다. 특히 방송의 경우 융합보다는 기존 매체 내에서의 독과점을 통한 규모의 경제 실현에 초점을 두고 있다는 분석은 방송이 융합과 반대방향의 전략적 선택을 하고 있음을 보여준다.

그러나 이 두 연구의 결론은 그 의미가 제한적일 수 있다. 분석의 대상을 방송과 통신, 특히 휴대전화로 제한해서 접근했기 때문이다. 융합의 세 대상 가운데 하나인 인터넷과의 융합현상에 대한 분석이 없다. 이런 점에서 인터넷 수용자의 미디어 이용행태의 변화를 중심으로 방통융합을 분석한 이수영(2004)의 연구는 위의 결론들을 보완할 수 있다. 이 연구는 인터넷과 방송의 융합과 휴대폰, 즉 통신과 방송의 융합은 서로 다른 결과를 가져다 줄 수 있음을 보여주고 있다. 인터넷과 방송의 융합에서는 수용자가 생산자로서의 역할 변화가 가능해진다는 점에서 수용자의 적극적인 참여를 전제로 한다. 이에 비해서 TV를 기반으로 하는 양방향 서비스의 경우는 다르다. 방송과 휴대폰의 융합인 DMB는 송신자가 제공한 콘텐츠를 수용자들이 선택하고 응답할 수 있다는 점에서 이동성과 개인성으로 수용자가 원하는 시간과 장소에서 원하는 콘텐츠를 선택할 수는 있음을 보여준다. 이 점에서 수용자가 내용에 대한 통제권을 갖고 있다고 할 수 있지만 중요한 것은 인터넷과 방송의 융합에서처럼 수용자가 생산자로 변환할 수 있는 기술적 기반이 현재 제공되지 않고 있다는 점에서 소극적인 참여에 그친다고 본 것이다. 이수영(2004)의 분석은 방송과 통신의 융합보다 인터넷과

방송의 융합이 상대적으로 수용자의 능동성을 더욱 제고한다는 것을 보여준다. 또 융합의 주체를 생산자에 두느냐 수용자에 두느냐에 따라 융합의 정도가 다르게 나타날 수 있음도 보여준다. 생산자중심의 전범수(2004)의 연구에서 융합은 제한적이었지만 이수영(2004)의 연구에서 보듯이 수용자를 중심으로 융합을 분석할 경우 보다 폭넓게 융합이 일어날 수 있다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 융합의 주체를 누구로 보느냐에 따라 융합은 다른 양상으로 나타나는 것이다.

이처럼 방통융합에 대한 분석은 <표1>처럼 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 방통융합의 논의는 그 범주에 따라, 융합대상 플랫폼에 따라 분석대상이 달라지고 나아가 서로 다른 결론에 이를 수 있다. 융합의 주체에 따라 융합의 정도는 달라진다는 것도 알 수 있다. 기술적 융합이 곧바로 산업적 융합으로 이어지지 않을 수도 있다. 융합의 대상이 서로 다르면 융합의 결과가 다르게 나타난다. 융합의 주체를 수용자로 놓고 보면 융합으로 인한 수용자의 정체성 변화는 생산자를 융합의 주체로 한 경우와 다른 결과를 가져온다. 또 융합대상에 따라 수용자의 정체성도 다른 양상을 띤다. 방송과 통신의 융합은 단순한 기계적 결합 또는 기능적 중첩에서부터 새로운 수용자를 생성시키는 화학적 결합에 이르기까지 그 내용이 복잡하고 넓다는 것을 알 수 있다. 방통융합을 일괄적인 분석틀 속에서 논의하기가 어렵다는 것을 알 수 있다. 이런 점에서 그레이험과 마빈(Graham & Marvin, 1996)이 제시한 기술의 사회구성(SCOT) 개념은 방통융합의 복잡성을 이해하기 위한 총체적 접근의 필요성을 제시해준다. 이는 기술의 발전으로 인한 사회적 변화는 기술을 사회의 한 부분으로서 사회와 불가분의 관계를 갖고 있다는 점이 무엇보다 중요하다는 점을 강조한다. 따라서 새로운 기술이 발전할 때 그것이 사회에 적용되는 방식을 구성하는 다양한 층위를 분석함으로써 기술이 갖는 의미를 찾아낼 수 있다. 이들이 말하는 층위들은 개인과 시민사회그룹들로 이루어지는 사회적 요소, 기술의 사회적용과 재구성, 발전과정에 영향력을 행사하는 산업적 요소, 정책과 규제 등을 강제하는 정치적 요소 등으로 이루어진다. 이들 사이의 상관관계를 설명하고 분석함으로써 기술과 사회의 상관관계를 이해할 수 있다는 것이다.

<표1> 방통융합의 다양한 접근방식들

분석기준	융합요소
대상	방송/ 통신/ 인터넷
범위	기술/ 산업/ 서비스 및 시장
주체	생산자 / 수용자
총체적 접근	사회적 요소(개인, 시민사회) / 산업적 요소(기술적용과 재구성) / 정치적 요소(정책과 규제)

II. 방통융합시대 공영방송의 공공서비스 분석의 의미

1. 공영방송에 대한 세 가지 접근

이처럼 접근방식이 다양한 방통융합을 디지털 테크놀로지의 등장으로 그 의미가 달라지고 있는 공영방송의 공공서비스 개념과 연계시키는 것은 한층 복잡한 일이다. 비록 방통융합을 총체적 접근이라는 명분아래 사회적, 산업적, 정치적 차원으로 접근해야 한다고 하지만 이

들 각각의 차원들 가운데 어떤 차원에서 공영방송을 논의하는가에 따라 분석의 틀은 달라질 수 있다. 이를 위해 우선 공영방송의 의미에 대한 이해가 필요하다.

공영방송이 무엇을 의미하는가에 대한 논의는 다양하다. 킨(Keane, 1991)은 공영방송에 관한 논의들이 오랫동안 계속됐지만 공영방송의 사회적 역할의 본질이나 그 범위에 대해서는 확실한 것은 없다고 지적했다. 시장자유주의적 경향과 다른 성격을 갖는다는 점을 지적하지만 정작 상업방송과 차별화되는 공영방송의 모델은 어떤 것인지 분명치 않고 또 그런 모델을 정당화하고자 하는 신뢰할만한 시도는 여전히 공백상태라고 보았다. 그에 의하면 단순히 공영방송은 질높은 프로그램을 생산할 수 있는 특권적 지위를 갖고 있다는 정도로만 이해되어 왔다. 시버트슨(Syvertsen, 1992)은 1980년대에 이루어진 20여 편 이상의 연구를 분석한 결과 공영방송의 정의는 결코 정확하게 규정될 수 없다고 말했다. 다만 서로 다른 공영방송의 특성들을 확인할 수 있었다고 지적했다. 미래의 BBC 재원문제를 다루기 위해 구성된 데이비스(G. Davis)의 독립검토위원회(Independent Review Panel, 1999) 역시 공영방송은 정보, 교육, 지평의 확장, 불편부당, 독립성, 접근의 보편성, 포괄성, 소수계층에 대한 서비스, 상업적 목적의 제한 등의 가치를 내세운다는 공통점은 있지만 엄격한 정의를 내릴 수 없다고 지적했다. 쉐더가르(Sondergaard, 1999)는 공영방송을 민간부문 미디어에 의한 독점이나 미디어집중에 대한 방어적인 개념이라고 지적했다. 공영방송이라는 개념은 상대적인 것이며 그 자체로 독립적인 의미를 가지기 어렵다는 것이다. 따라서 민간영역에서 이루어지는 상업방송에 대한 논의와 연관지어 공영방송의 개념을 접근하지 않고서는 제대로 된 공영방송의 이해를 얻기 어렵다고 보았다. 기술, 방송제도, 시장의 변화가 가져오는 방송 구조의 변화는 공영과 민영의 관계, 양자의 사회, 문화, 경제적 역할의 상관관계 등과 관계가 있다는 것이다. 합리적 행위이론은 이런 공영방송의 복잡성은 공영방송이 다양한 사회 세력, 또는 이해관계가 충돌하고 서로에게 최악의 선택을 피하기 위해 합의에 이르는 부정적 연합(negative coalition)이기 때문이라고 설명한다(강형철, 2004). 정치세력들이 자신들의 이해를 극대화하기 위해 만든 정치문화의 환기라는 설명도 있다.

공영방송모델은 일련의 완성된 제도적 틀에서 기적처럼 도출될 것이 아니며 모든 좋은 목적들을 단순히 종이 위에 옮겨 놓음으로써 만들어지는 것도 아니다. 이는 공영방송모델이 대화의 강력한 도구이자 권력으로서의 성격을 갖고 있음을 익히 잘 알고 있으며 이를 키워나가고 또 보호해온 정치문화의 환기다. 때문에 공영방송모델은 국가와 연관되어 있지만 국가로부터 분리되어 있다. 그러나 그것도 제도적으로나 정치적인 아닌 도덕적으로만 분리되어 있을 뿐이다(Tracy, 1998: 152).

공영방송은 정치문화에 종속된 정치행위의 대상이며 때로는 경제적, 기술적인 조건들에 의해서 그 정치적 위상이 결정되기도 한다. 이 때문에 공영방송은 그 나라의 정치시스템을 드러내주기도 한다. 그만큼 공영방송의 형태는 다양할 수밖에 없다.

이런 가운데 시버트슨(Syvertsen, 1992)은 공영방송은 크게 세 가지 관점에서 서로 다른 대상을 놓고 논의되어 왔다고 분석했다. 하나는 시스템으로서의 공영방송이고 다른 하나는 방송기구 또는 방송조직으로서의 공영방송이며 나머지 하나는 프로그램 또는 그 편성의 관점에서 본 공영방송이다. 영국의 경우 사회적 자산인 전파를 이용한다는 점에서 경영방식의 차이나 재원구조의 차이가 있음에도 모든 지상파방송을 공영방송으로 인식한다. 이런 경우의 공영방송은 구조적이며 따라서 시스템으로서의 공영방송의 범주에 들어간다. 이에 비

해 미국의 공영방송은 프로그램 또는 그 편성의 관점에서 이해될 수 있다. 방송도 시장원리에 따라 다른 재화나 상품처럼 프로그램을 시장에 판매하는 상업적 비즈니스의 주체이다. 공영방송은 이런 시장에서 제공되지 못하는 프로그램을 제공하는 역할을 한다. 공적인, 특히 교육적인 프로그램을 제공하는 것을 공영방송의 목적으로 이해한다. 즉 프로그램의 관점에서 일어나는 시장실패를 보완하기 위한 장치이다. PBS(Public Broadcasting Service)로 대표되는 공영방송은 상업방송이 시장가치를 느끼지 못해 제공하지 않는 프로그램을 제공하는 것을 목적으로 한다. 방송조직 차원의 공영방송은 이 두 가지 공영방송 논의의 중간 지점에 있다. 영국의 BBC의 경우 광의의 공영방송 구조 내에서 공공재원을 근거로 하는 공영방송 조직으로 이해되지만 같은 구조 내에서도 ITV는 광고를 재원으로 한다는 점에서 민영방송 조직이라고 본다. ITV에 대한 BBC의 존재를 방송조직으로서의 공영방송이라고 할 수 있을 것이다.

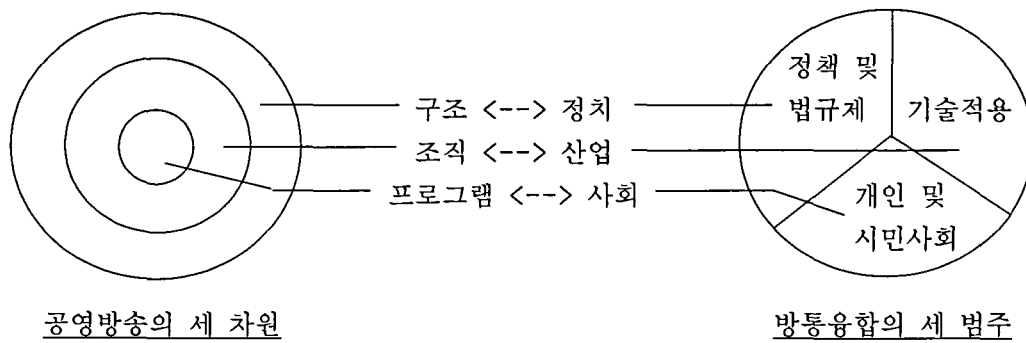
방송구조나 방송조직 차원의 공영성을 제도적 차원의 공영성이라면 프로그램 차원의 공영성은 그 제도가 실현해야 하는 내용적 차원의 공영성이라고 할 수 있겠다. 이런 잣대로 볼 때 한국의 방송은 시스템으로서 공영방송이다. 즉 공영방송의 구조를 갖고 있다. KBS나 MBC는 그 구조 내에서 방송조직으로서의 공영방송의 위상을 갖고 있다. 그러나 프로그램 차원에서는 논란을 안고 있다. 현실적으로 상업방송의 프로그램과 구분하기 어렵기 때문이다. 이렇게 볼 때 시스템으로서의 공영방송구조가 그 구조내의 방송행위자인 방송기구 또는 방송조직의 공영성을 규정하고 있지만 이것이 이들이 공급하는 프로그램의 공영성을 자동적으로 담보하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 제도적 공영성은 마련되어 있지만 내용적 공영성은 확보하지 못하고 있는 것이다. 이는 비단 한국적 현실만은 아니며 방송의 산업화 또는 상업화, 그리고 디지털화에 휩쓸리고 있는 세계의 많은 공영방송들이 안고 있는 보편적 현상이라고 할 수 있을 것이다.

공영방송의 이런 다의성에 비춰볼 때 방통융합 환경에서 논의되는 공영방송에 대한 논의는 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 즉 구조 자체에 대한 의문의 제기인지 아니면 공영방송 조직에 대한 것인지 또는 이들 공영방송 조직이 공급하는 프로그램에 대한 것인지 구분해서 접근해야 한다. 현재까지 제기되고 있는 공영방송에 대한 문제들은 이 세 가지 차원의 문제가 복합적으로 혼재하고 있다고 보아야 한다. 방통융합시대에 다공영 1민영 시스템은 다채널로 인한 주파수 희소성이 더 이상 유효하지 않은 방송현실을 제대로 수용하지 못한다는 주장은 구조적 차원의 문제의식이라고 할 수 있을 것이다. KBS2와 MBC의 민영화를 통해 공영중심의 구조를 개혁할 필요가 있다는 주장이 이에 속한다. 개별 방송조직 차원의 논의로 들어서면 더욱 복잡해진다. 1999년 방송개혁위원회가 ‘광고하는 공영’이라는 문제의식에서 출발해 MBC를 민영화해야 한다고 지적한 것은 방송조직 차원의 공영방송에 대한 문제제기라고 할 수 있다. 그러나 공영방송을 둘러싼 가장 보편적인 논란은 프로그램 차원에서의 문제제기라고 할 수 있다. 공영방송이 상업방송이나 똑같은 프로그램을 제공한다면 그 존재의 의미가 없는 것이 아니냐는 논리가 여기에 속한다. 이처럼 방통융합시대의 공영방송에 대한 논의는 논의의 수준과 관점에 따라 접근방식이 달라진다.

시버트슨(Syvvertsen, 1992)의 논의는 방통융합시대에 공영방송을 이해하는데 유용한 분석틀을 제공한다. 방통융합 상황에서의 공영방송을 총체적 관점에서 분석하기 위해 구조적 차원, 방송조직적 차원, 프로그램 차원으로 나누어 접근할 필요가 있다. 우선 개인과 시민사회가 직접 접촉하는 장인 프로그램의 차원에서의 공영방송의 의미분석을 통해 방통융합시대의 공영방송이 갖는 사회적 의미를 이해할 수 있을 것이다. 또 기술의 적용과 재구성을 설

명하는 산업적 차원의 방통융합은 방송조직적 차원에서 공영방송이 디지털 테크놀로지 환경에 적응하고자 하는 전략적 접근방식을 통해 이해할 수 있을 것이다. 마지막으로 정책 및 규제장치와 같은 방통융합의 정치적 요소와 공영방송 사이의 관계는 공영방송의 구조적 차원의 논의를 통해 분석할 수 있을 것이다<표2>.

<표2> 방통융합시대 공영방송의 총체적 분석틀



<표2>의 분석틀을 근거로 본 연구는 방통융합시대 공영방송의 공공서비스에 대한 분석을 다음과 같이 조작적으로 구분하고자 한다. 즉 방통융합시대의 공영방송의 공공서비스에 대한 논의는 개인 또는 시민사회가 공영방송의 프로그램차원과 갖는 상호관계를 통해 접근할 수 있다고 본다. 공공서비스의 봉사대상이 공중이기 때문이다. 이는 수용자의 관점에서 방통융합상황에서의 공영방송의 의미를 분석하는 것을 말한다고 본다. 프로그램 및 수용자의 차원에서 방통융합시대의 공영방송을 공공서비스의 관점에서 이해하고자 하는 것은 방통융합에 대한 총체적 접근이 갖는 세 가지 분석대상 가운데 한 부분을 분석하는 것이다. 따라서 이 분석의 결과는 다른 두 가지의 분석들과 결합됨으로써 비로소 총체적인 의미를 가지게 될 것이다. 본 연구는 공공서비스에 대한 분석이 이런 제한적 의미를 갖고 있음을 먼저 밝혀두고자 한다.

2. 공공서비스의 개념적 혼란

공영방송은 본질적으로 공익(public interest), 또는 공공 서비스(public service)라는 개념을 그 토대에 두고 있다. 초기 공익개념은 공공정책, 특히 경제정책과 관계있다. 특히 시장 세력에 대한 경제규제에 초점을 두고 있다. 모두에게 동등한 서비스를 제공하는 것, 재화와 서비스의 적정성, 그리고 합리적인 절차와 과정을 부여하는 것 등을 공익의 요건으로 들고 있다(McQuail, 1992). 이런 점에서 공익은 비즈니스와 소비자 두 개의 대상을 갖고 있다고 할 수 있겠지만 비즈니스에 대한 공익의 적용은 선택자유라는 소비자의 공익을 확보하기 위한 방법적 의미를 갖는다고 보는 것이 타당하다(Griffith, 1962, in McQuail, 1992). 경제적 개념을 넘어서면 공익의 목표는 다양하게 나타난다. 다운(Down, 1962, in McQuail, 1992)에 의하면 우선 공익은 개별 시민이 정부의 행위를 판단하고 자신의 판단을 다른 시민들과 의사소통할 수 있는 수단으로서 기능해야 한다. 둘째, 개별 시민이 당면하고 있는 현안에 반하는 방향으로 나아갈 때 이를 바로잡아 주어야 한다. 셋째, 정부행위에 대한 견제와 가이드의 역할을 해야 한다. 이들 목표들은 공익이 개별 시민의 사회적 존재로서의 정체성을 확인시켜주는 것을 염두에 두고 있으며 동시에 개별적 이익이 아닌 사회 전체의 이익을 기

준으로 삼고 있음을 보여준다. 즉 공익은 사회적 이익을 위한 개인의 능동적 기능의 강화를 추구한다고 할 수 있다. 저널리즘의 감시견역함이 대표적인 예다.

그러나 공익을 미디어에 적용할 때 그 양상은 더욱 복잡해진다. 우선 미디어는 왜 공익을 추구하려고 하는가. 무엇보다 공익은 미디어의 정체성에 대한 정당화의 근거가 되기 때문이다. 사회조직들은 권력뿐만 아니라 권위를 통해 자신의 존재근거를 확보하려고 한다 (Blumler, 1998). 미디어는 자신이 누리는 언론의 자유나 사회, 정치, 문화적 역할, 그리고 규제질서 속에서의 자신의 위치 등에 대한 정당화를 위해 궁극적으로 공익에 봉사한다는 사실을 내세운다. 이렇게 볼 때 공익은 미디어의 존재방식이라고 할 수 있다.

공공서비스란 이런 개념적이고 추상적인 공익의 구체적 실천이라고 할 수 있다. 시버트슨(Syvertsen, 1999)에 의하면 공공서비스는 세 가지 의미를 지니고 있다. 첫째, 공영방송이 제공하는 공공서비스를 공공재라고 본다. 우편, 도로, 철도 등과 같이 공영방송의 정보는 모든 사람들에게 똑같이 보편적으로 제공되는 서비스라는 것이다. 이런 측면에서 볼 때 공공서비스의 성공은 수용자가 얼마나 공영방송에 접근할 수 있느냐 하는 접근의 보편성, 또는 접근의 효율성에 달려있다. 초창기 유럽방송들에 대한 개념규정이라고 할 수 있다. 두 번째는 공론장의 개념과 관계있다. 방송의 공공서비스는 공론장을 제공함으로써 성취된다는 것이다. 이를 통해 사람들은 시민의 기능과 역할, 권리를 갖게 되고 사회적 선에 대한 집단적 결정을 할 수 있게 된다. 때문에 공론장을 제공하는 미디어는 모든 사회구성원들이 시민으로서의 의무를 수행하기 위해 필요한 정보와 지식을 제공해야 한다. 세 번째의 정의는 시장중심적 접근이다. 공중을 미디어의 소비자로 이해한다. 여기서 공공서비스는 방송의 핵심적 목적은 사회적 집단으로서의 시민의 필요성이 아닌 개인 소비자의 이해와 선호를 충족시키는 것이 된다.

문제는 디지털환경 속에서도 이런 공공서비스의 개념이 유효한가하는 점이다. 블럼러(Blumler, 1998)는 디지털 테크놀로지가 제기하는 도전을 미디어에 대한 도전과 사회적 도전으로 나누어 살펴보았다. 미디어에 대한 도전은 커뮤니케이션의 파잉, 거대 미디어기업에 의한 지배강화, 미디어시장의 확대, 그로 인한 경쟁의 강화 등으로 미디어공익이 도전받는 상황을 이른다. 이 가운데 특히 시장경쟁의 강화는 미디어의 현장생산자로부터 관리계층으로 미디어권력을 이동시키는데 이는 미디어조직의 우선순위를 시장에서의 생존에 맞추게 만든다. 디지털 테크놀로지가 미디어공익에 던지는 사회적 도전은 개인주의와 소비주의, 민영화, 특화, 반권위주의, 세계화, 그리고 사회복잡성의 강화 등으로 요약할 수 있다. 디지털기술은 미디어이용의 개인화를 가속화한다. 이는 기존의 미디어들이 양적 관점에서 가능한 많은 수의 공중들에 대한 서비스를 강조했던 공공 서비스의 개념과 정반대의 발전이다. 공공서비스의 대상으로서의 공중에 대한 인식의 변화가 필요함을 보여준다. 이런 점에서 디지털시대 수용자의 변화를 지적한 맥퀘일(McQuail, 1992)의 논의에 주목할 필요가 있다. 기존의 미디어평가는 내용의 동질성을 중심으로 이루어져 왔다. 생산자의 수가 한정되었기 때문이다. 동질적 내용은 미디어내용에 대해 동일한 반응을 나타내는 수동적 수용자를 낳음으로써 미디어간의 비차별성을 초래한다. 사회통합이라는 공익은 이렇게 해서 성취된다. 그러나 디지털 테크놀로지는 생산자시장을 확대시켰고 그 결과로 미디어의 내용은 동질성보다 다양성을 추구하는 방향으로 발전하고 있다. 수용자는 통합되기보다는 파편화되고 미디어내용에 대한 이들의 반응은 예측하기 어렵고 다양하게 나타난다. 능동적으로 미디어내용에 반응한다는 점이 특히 중요하다. 전통적인 미디어의 공공서비스는 수동적 다수를 전제로 하지만 디지털시대에 오면서 능동적인 개별적 수용자에 초점을 맞출 수밖에 없게 된 것이다.

III. 디지털시대 공영방송과 공공서비스의 재개념화

1. 디지털시대의 공영방송

공공서비스의 개념적 혼란은 디지털 테크놀로지의 등장에 따른 불가피한 현상이라고 할 수 있다. 이런 점에서 공영방송의 의미를 구성하는 세 가지 개념인 공중(public), 서비스(service), 방송(broadcasting)을 중심으로 공영방송의 개념의 변화요인을 분석한 홀랜드(Holland, 2003)의 지적은 시사점을 갖는다. 홀랜드(Holland, 2003)는 공영방송 의미의 재규정을 위해서는 공중, 서비스, 방송을 새롭게 이해해야 한다고 지적했다. 지금까지 당연하게 받아 들여져온 공중은 과연 누구를 의미하는가를 고민해야 하며, 서비스의 구체적 모습은 무엇인지 다시 따져봐야 하고 나아가 미디어융합시대에 과연 방송은 전통적 방송을 별개로 떼어놓고 규정할 수 있는가 하는 것도 재고해야 한다고 보았다.

우선 방송에 대한 인식의 변화문제다. 영국의 진보적 싱크탱크인 IPPR(Institute of Public Policy Research)는 공영방송(public service broadcasting)은 이제 공영커뮤니케이션(public service communication)으로 바뀌어야 한다고 주장했다. 라디오나 텔레비전뿐 아니라 양방향 미디어도 포함해야 한다는 것이다. 광대역기술로 인해 ‘풀’(pull) 테크놀로지에 의한 ‘푸쉬’(push) 테크놀로지의 대체로 만들어지는 미디어융합의 결과를 어떻게 수용할 것이냐 하는 것이다. 기존의 방송기술에 근거한 논리들은 궁극적으로 비선형적, 주문방식의 커뮤니케이션에 의해 대체될 수밖에 없다. 가장 중요한 문제는 인터넷의 방송적인 특성을 어떻게 다룰 것이냐 하는 점이다. 인터넷의 어떤 분야를, 얼마만큼, 또 어떻게 공공서비스 영역에 포함하고 규제해야 하며 또 보호해야 하는가가 문제가 될 수밖에 없다.

다음으로 공영방송의 수혜대상이 되는 공중에 대한 개념 재규정이다. 이는 실질적인 측면에서 내국민을 지칭한다고 본다. 모든 규제입법의 대상은 내국민이며 규제기구는 국경의 범위 안에서만 영향력을 행사할 수 있다. 시민도 결국 내국민을 의미한다. 문제는 해외자본이다. 이는 내국민의 범주에서 규제할 수 없다. 이들이 대상으로 삼는 소비자의 범위는 내국민을 넘어선다. ‘응급실’(ER)이나 ‘플레이저’ 같은 프로그램에는 국경이 없다. 공영방송이 처음부터 아시아시장 판매를 노리고 제작한 프로그램은 과연 내국민을 대상으로 한 프로그램이라고 볼 수 있는가. 인터넷 수용자로서의 공중은 더욱 규정하기 어렵다. 공중의 개념에 초국가적 성격의 시민을 포함하지 않을 수 없는 상황이다.

국경을 넘어서는 공중의 존재도 문제지만 국경내부의 공중 역시 디지털시대에는 의미가 애매해진다. 공중이 갖는 다양한 성격들 가운데 어디에 초점을 두어야 하는가가 문제로 등장한다. 해리슨과 우즈(Harrison & Woods, 2001)는 디지털 시대의 공영방송은 사회적 통합의 역할에 보다 중점을 두어야 한다고 보았다. 다채널의 등장은 영화채널과 같은 주제중심 채널을 공급하면서 틈새시장을 노리는 동시에 Sky One처럼 종합편성채널도 확대시킨다. 채널의 증가는 방송시스템 전체의 수평적인 다양성의 확대로 이어지는 것이다. 디지털방송은 시청자들에게 적어도 주제의 선택폭을 넓혀준다고 할 수 있다. 그런데 이는 결국 수용자의 파편화 현상을 초래해 다수 수용자를 대상으로 삼으면서 보편성을 주장했던 전통적인 공영방송의 위기를 초래할 가능성이 있다. 파편화는 다양한 사회집단의 양극화현상으로 이어져 사회갈등의 원인이 될 수 있다. 때문에 EU는 시민들의 상호연결성(interconnectedness)

을 공영방송의 중요한 기능이라고 지적했다. 이처럼 디지털 테크놀로지는 공영방송의 보편성을 주장할 근거를 유지하기 어렵게 함으로써 공영방송이 대상으로 삼아야 할 수용자에 대한 재규정을 요구받게 만든다. 그러나 사용자 파편화 때문에 공영방송의 수용자개념을 축소해서 접근하는 것도 문제가 있다. 미국의 PBS처럼 공영방송을 소수대상 프로그램의 제공자로 여기는 것이 그것이다. 해리슨과 우즈(Harrison & Woods, 2001)는 이런 태도는 공영방송을 주류방송에서 제외된 방송으로 인식하게 만드는 위험이 있다고 지적했다. 소수의 시청자만 대상으로 하게 되면 공영방송이 사회적 접착제(social glue)의 기능을 해야 한다는 공영방송의 목적과 이반되게 마련이다. 사회구성원 모두가 공유해야 하는 이슈들에 대한 정보를 가질 수 없게 된다는 것이다.

홀랜드는 서비스는 세 가지 개념 중에서도 의미를 규정하기가 가장 혼란스러운 개념이라고 말했다. 그에 의하면 서비스의 개념은 가부장주의에 대한 반작용으로 등장했다. 서비스는 미디어 엘리트가 공중의 필요를 알아서 제공하는 것이 아니라 소비자로서의 수용자의 필요에 부응하는 것이라는 것이다. 홀랜드는 윌리엄스(Williams, 1961, in Holland, 2003)의 서비스와 단결의 상관관계를 통해 서비스를 설명하고자 했다. 서비스는 개인주의에 매몰되었던 중산층이 노동계층을 비롯한 다른 계층들과의 관계를 유지하기 위한 새로운 선택이었다. 그러나 이는 최종수혜자인 노동계층으로부터 환영받지 못했다. 노동계층에게 더 우선되는 개념은 단결이기 때문이다. 그러나 홀랜드는 현재 우리는 개인주의가 중산층을 넘어 노동계층에까지 번진 시대에 살고 있다는 점을 지적했다. 문제는 이런 시대에도 서비스의 개념이 전문가, 교육받은 계층과 이 서비스의 수혜계층들의 관계를 이어주는 관행으로 작동하는지를 확인할 수 있느냐 하는 것이다. 동시에 노동계층의 단결이 재개념화될 수 있는가도 문제다. 단결이 광범위한 사회적 포괄성을 가질 수 있으며 방송이나 다른 미디어들의 신뢰성을 의미하는 것으로 받아들일 수 있느냐가 관건이 되는 것이다. 디지털 미디어의 양방향성이나 오락, 정보 프로그램에 대한 수용자의 참여증가를 과연 이런 단결로 이해할 수 있는가. 서비스가 갖고 있는 개인주의적인 의미와 단결이 갖고 있는 사회적 의미를 어떻게 수용하느냐가 서비스의 새로운 개념규정의 핵심임을 알 수 있다. 또한 서비스가 사회적 의미로 재규정되기 위해서는 단결이 갖고 있는 사회적 포괄성을 수렴하지 않으면 안된다는 것을 보여준다.

이처럼 디지털시대의 공영방송에 대한 이해는 단순히 테크놀로지의 발달을 따라가는 것만으로 이루어지는 것이 아니다. 공영방송을 구성하는 여러 가지 개념들이 혼란스럽게 변하고 있기 때문이다<표3>. 본 연구는 공영방송의 이런 개념적 복잡성의 증가, 이로 인한 개념적 혼란을 감안할 때 디지털 테크놀로지 환경에서의 공영방송의 존재방식을 설명하기 위해서는 이러한 개념들을 보다 구체화해야 한다는 점을 지적하고자 한다. 공공부문과 민간부문의 경계가 점차 희미해지는 상황에서 공영방송의 개념, 나아가 이의 목적으로서의 공공서비스의 개념에 대한 구체화작업을 통해서 민간부문과의 차별화를 이루어야 한다. 홀랜드(Holland, 2003)가 주장한 것처럼 공영방송의 존재이유로 거론되는 시장실패에 대한 보전의 논리를 구체화시켜야 한다는 것이다. 즉 정보, 교육, 오락이라는 프로그램 장르의 제공이라는 식의 총론적 규정만으로는 디지털시대에 공영방송의 의미를 살리기 어렵다. 이를 어떻게 구현할 것인가 하는 구체적 방법론의 규정을 수반하지 않으면 안된다. “규제에서 벗어나 있는 사적영역이 제공하지 않으려는 ‘방식’으로 정보와 교육과 오락을 제공”해야 한다(Holland, 2003: 6-7). 공공서비스의 제공‘방식’을 구체적으로 제시하라는 것이다. 이처럼 공공서비스의 구현방법의 구체성을 확보하지 못하면 공영방송의 프로그램들은 보다 시장가

치가 높은 상업적 프로그램의 빈자리를 메우는 식이 되어 시장에서 뒷전으로 밀려나게 될 수도 있다. 상업방송의 발전, 탈규제, 탈독점은 새로운 상업방송의 출현을 강화하고 이에 따라 방송은 '서비스'의 개념에서 '비즈니스'의 개념으로 재규정되고 있다는 지적까지 나오고 있는 상황에서(Richeri, 1984) 비즈니스 중심의 상업방송과 공영방송이 어떻게 다른가를 구분하기 위해서는 공공서비스의 개념적 구체화 작업이 불가피한 것이다.

<표3> 디지털시대 공영방송의 개념적 복잡성

구성요소	변화요인	해결과제
공중(public)	동질성-->다양성	공중의 상호연결
서비스(service)	개인주의 대 계급적 단결	서비스의 사회적 의미구축
방송(broadcasting)	push-->pull	온라인의 포함여부

2. 디지털시대 공공서비스의 구체성

테크놀로지의 변화에도 불구하고 공영방송의 전통적인 존재의미인 시장실패는 존속하겠지만 시장실패의 방식과 내용은 달라질 수밖에 없다. 때문에 공영방송의 존재방식은 변하지 않으면 안된다. 이런 점에서 영국의 통합규제기구인 Ofcom이 내놓은 '공공서비스 텔레비전에 대한 검토' 보고서(2004)는 디지털시대의 공영방송에 대한 인식의 변화와 관련해 주목할 필요가 있다.

보고서는 디지털 테크놀로지의 발달로 공영방송이 존재할 수 있는 근거가 점차 소멸하고 있고 자연히 공영방송의 목적도 달라져야 한다는 점을 현재 방송시장에서 일어나고 있는 현상들을 통해 지적하고 있다. 방송환경이 완전 디지털로 전환하게 되면 방송시장의 형태와 지상파방송의 핵심적인 역할은 근본적으로 변할 수밖에 없다. 영국의 경우 다채널경쟁이 강화되면서 지상파채널의 매출은 1998년 65%에서 2002년 57%로 줄어들었다. 향후 시장경쟁의 강화는 지상파 상업방송의 이익창출에 더 압력을 가할 것이다. BBC의 시청률하락은 수신료에 대한 시청자들의 불만을 부추킬 것이다. 점점 높아지고 있는 고품질 프로그램에 대한 소비자의 기대치를 따라갈 수 있을지도 의문이다. 다채널때문에 지상파방송은 과거처럼 전통적이고 진지한 프로그램이나 도전적인 프로그램에 대한 시청자들의 호응을 기대하기 어려워진다. 광대역과 개인비디오녹화기(PVRs)을 바탕으로 한 새로운 기술은 시청자가 자신의 프로그램 스케줄을 직접 작성하고 광고를 피할 수 있게 만들어 준다. 이런 변화로 시장경쟁강화에 내몰린 지상파방송들은 자신들에게 부여된 프로그램관련 의무규정을 준수하기가 어려운 상황에 처하게 된다. 시청자의 파편화 현상은 공적재원을 통해서 대규모 시청자 집단에게 보편적인 서비스를 제공한다는 공영방송의 정당성을 약화시킨다. 이런 맥락에서 Ofcom은 공영방송의 두 가지 새로운 목적을 제시했다. 첫째, 공영방송은 방송시장이 보다 효율적으로 소비자가 원하는 프로그램을 선택할 수 있도록 도와주어야 한다. 둘째, 공영방송은 시민으로서 시청자들이 가능한 많이 볼 수 있는 프로그램들을 제공해야 한다. 이런 프로그램들은 광범위한 사회적 목적을 담고 있어야 한다. 이 두 가지 목적은 공영방송이 수용자를 어떻게 인식해야 하는가 하는 접근법을 제시해준다. 하나는 소비자로서의 시청자이고 다른 하나는 시민으로서의 시청자이다.

그런데 디지털 상황에서는 소비자로서의 시청자에 대한 서비스개념은 이전과 달라진다. 대부분의 시장은 소비자들이 가치가 있다고 구매하려는 상품을 제공한다. 지상파방송에 대한 규제 목적은 다양하고 균형을 갖춘 프로그램들을 여러 지상파채널을 통해 다수의 시청

자 및 소수계층에게 제공할 수 있도록 강제하는 것이다. 그런데 디지털화가 진행되면서 다 채널과 인크립션(암호화)시스템, 그리고 다양한 형태의 서로 다른 프로그램 소비모델의 등장으로 시장의 실패는 줄어들고 있다. 즉 소비자가 돈을 지불해서라도 보고자 하는 프로그램이지만 시장이 시장성이 없다는 이유로 제공하지 않음으로써 발생하는 시장실패의 논리가 다채널, 인크립션, 다양한 소비모델 때문에 유효성이 떨어지게 된다는 것이다. 가까운 미래에 소비자들은 자기가 원하는 모든 프로그램을 고를 수 있고 또 살 수 있게 되기 때문에 공영방송은 더 이상 필요없는 상황이 올 것이라는 것이다. Ofcom의 이런 인식은 공영방송에 대한 공적규제의 적용보다 경쟁의 법칙을 적용하는 것이 소비자로서의 시청자를 위한 서비스에 훨씬 효과적이라는 점을 보여준다.

그러나 이는 디지털 테크놀로지가 시장실패를 완전히 해소한다는 것을 의미하는 것은 아니며 다만 시장실패의 논리를 적용할 수 없는 새로운 상황이 형성될 것이라는 것으로 이해해야 한다. 시장실패는 상업방송의 시장성예측과 사회적 필요에 의한 수요 사이의 괴리에서 발생한다. 사회적으로 소수계층에게 필요한 프로그램이나 시민으로서의 시청자들이 반드시 알아야 할 내용을 담은 프로그램이지만 시청자들이 즐겨 보지 않는 프로그램이 이 논의의 대상이다. 전통적인 시장실패는 사회적 관점의 필요에 대한 자유시장의 불복종에 의해 생긴다. Ofcom이 디지털 테크놀로지 덕분에 시장실패가 감소할 것이라고 본 것은 수용자의 개인적 매체소비의 다양성에 그 근거를 두고 있다. 다채널이 등장함으로써 소수계층이 필요한 프로그램은 다양한 주제별 채널에서 볼 수 있기 때문에 지상파 종합채널에서 그런 프로그램을 제공하지 못한다고 해서 시장실패가 일어나는 것이 아니라는 것이다. 여기서 주의해야 할 부분은 이것이 인크립션이라는 개인지출을 통한 사적 미디어소비형식에 의해 가능해진다는 점이다. 다채널과 인크립션에 의한 방송의 개인화를 통해 방송에 대한 사회적 필요를 일정 부분 해소할 수 있는 가능성이 있다고 보는 것이다. 다시 말해 사회적 규제나 보호를 받는 공영방송의 실패가 수용자의 사적 지출에 의해 교정될 수 있다는 것이다. 이는 결국 그만큼 공영방송의 존재필요성은 축소될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

그러나 Ofcom은 공영방송의 입지는 소비자의 관점에서 볼 때 줄어들지만 시민의 관점에서 보면 여전히 유효하다고 보았다. 비록 시장이 소비자가 원하는 프로그램, 또는 기꺼이 가격을 지불하고자 하는 프로그램을 제공한다하더라도 사회 전체적으로 가치있는 프로그램을 충분히 제공하지는 못할 것이라는 것이 그 이유이다. 규제를 받지 않는 자유시장에 의한 과소공급은 사회가 점점 복잡해지고 또 사회통합, 문화적 정체성, 민주적 절차가 더욱 중요해지는 상황에서는 점점 심각한 문제가 되고 있다. 때문에 시민적 관점의 공영방송은 다음과 같은 목적을 수행해야 한다. 첫째, 뉴스, 정보와 시사문제 및 각종 사회적 이념들에 대한 분석 등을 통해 나와 다른 사람들에게 사회에 대한 이해를 증진할 수 있는 정보를 제공해야 한다. 둘째, 국내제작자에 의해 생산된 독창적이며 고품질의 프로그램을 통해 문화적 정체성을 강화하고 반영해야 한다. 셋째, 예술과 과학, 역사 및 그 외 다른 주제에 관한 지식과 관심을 자극해야 한다. 넷째, 사회참여와 사회문제에 대한 관용을 가르쳐야 한다.

Ofcom의 논의는 디지털시대 공영방송이 지향해야 할 공공서비스의 방향을 분명하게 보여준다. 소비자로서의 시청자에 대한 봉사과 시민으로서의 시청자에 대한 봉사는 두 축을 바탕으로 전통적인 공영방송의 공공서비스는 형성되어 왔다. 그러나 디지털시대에 들어서면 소비자로서의 시청자에 대한 봉사는 사실상 한계에 이르게 된다. 공영방송이 디지털시대에도 그 정체성을 유지할 수 있는 길은 시민으로서의 시청자를 위한 봉사밖에 없다는 것이다. 요컨대 디지털시대 공영방송이 갖는 개념적 복잡성 및 혼란을 감안할 때 공영방송의 공공서

비스 개념은 공영방송이 시청자가 시민으로서의 기능할 수 있도록 해주는 구체적 가치의 제시가 가능하도록 재구성되어야 한다는 것을 알 수 있다.

공공서비스의 구체화는 BBC가 Ofcom의 공영방송 입지축소론에 대해 반론으로 제시한 '공적가치의 구축'(Building the public value)이라는 보고서에서 잘 나타난다(BBC, 2004). 이 보고서는 공공서비스의 개념을 공적 가치(public value)라는 구체적이고 계량가능한 개념으로 재구성하면서 공영방송은 여전히 중요한 사회적 장치라고 주장하고 있다. 이는 점차 공영방송의 차별적 위상의 유지가 어려워지고 있는 상황에서 공영방송 존재방식의 새로운 접근을 통해 공영방송의 가치를 부여하기 위한 태도라고 볼 수 있다. 추상적이고 개념적인 접근이 아닌 구체적으로 계량가능한 개념을 통해 공영방송으로서 새로운 존재방식을 모색하려 한다는 점을 주목할 필요가 있다.

이 보고서는 BBC는 공적기구이기 때문에 주주들의 가치 창출을 목적으로 하는 상업방송들과 달리 공적 가치 하나에만 매달릴 수 있다는 점을 강조한다. 보고서에 의하면 BBC의 공적 가치는 개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치 등 세 가지로 나뉜다. 첫 번째, 개인적 관점의 공적 가치는 개인으로서의 시청자에 대한 BBC의 가치를 의미한다. BBC는 정보, 교육, 오락 장르의 폭넓은 프로그램을 제공함으로써 개개인이 사적 존재로서 일상생활을 즐기고 사적 생활의 가치를 확인할 수 있게 해주어야 한다는 것을 말한다. 두 번째의 시민적 관점의 공적 가치는 시청자가 시민으로서의 역할을 하도록 하기 위해 BBC가 사회복지의 확대에 기여함으로써 이루어진다. 이는 영국의 민주주의와 문화 삶의 질에 대한 기여를 통해 이루어진다. 뉴스프로그램의 경우, 어떤 사람은 직접 프로그램을 시청함으로써 이런 혜택을 얻지만 동시에 다른 사람들이 같은 프로그램을 시청함으로써 서로 이해의 공감대를 가지면서 사회현상에 대한 이해를 가질 수 있도록 하면서 이런 목적을 성취할 수 있다. 시민적 가치는 프로그램이 보편적이고 공정하게 제공될 때 극대화된다. 세 번째, 경제적 가치로서의 공적 가치를 위해 BBC는 실제적이고 긍정적인 경제적 가치를 창출할 수 있어야 한다. 예를 들어 BBC는 영국 방송산업의 독창성을 자극함으로써 전체 방송산업의 경제적 가치를 높일 수 있다. 그러나 BBC의 경제적 가치는 부정적 측면도 갖고 있다. BBC가 생산하는 특정프로그램의 생산이 상업방송과 겹치고 또 이의 경쟁력이 상업방송의 그것보다 높을 경우 상업방송에 대한 소비자를 축소시키는 결과를 낳게 된다. 즉 BBC가 상업방송의 경제적 가치를 잠식할 수 있다는 점에서 부정적이라는 것이다. 따라서 BBC의 경제적 가치는 이 둘의 합을 통해 정확하게 계산되어야 한다.

공적 가치를 자세히 살펴보면, 첫째, 개인적 가치는 공공공원이 사람들에게 사적인 공간을 제공함으로써 즐거움을 주는 것과 같은 것이다. BBC는 정보와, 교육, 오락을 통해 이런 사적인 즐거움을 얻을 수 있을 것이다. 둘째, 시민적 가치는 사회적 가치이다. 여기서 중요한 점은 이 가치가 모든 시민에게 똑같은 조건으로 제공되어야 한다는 점이다. 공공주차장은 그 지역사회에 사회적 가치를 제공한다. BBC는 프로그램의 질과 다양성을 통해 영국사회의 사회적, 민주적, 문화적 건강에 기여해야 한다. 세 번째, 경제적 가치는 시장에 대한 영향력이라고 할 수 있다. 예를 들어 공공주차장은 지역상가의 찾는 소비자를 증가시킨다. BBC의 시장에 대한 영향력은 독창적인 분야에 대한 투자와 프로그램 제작인력에 대한 훈련을 자극할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 동시에 상업방송의 프로그램에 대한 수요를 축소시킬 수 있다는 점에서 부정적 경제적 가치를 갖는다.

BBC가 제시한 이런 공적가치는 Ofcom이 부정한 소비자로서의 시청자에 대한 공영방송의 서비스의 의미를 개인적 가치의 관점에서 재인식해야 한다는 점을 보여준다. 더욱 중요

한 것은 공적서비스 개념에 대한 구체화 방안의 하나로 제시한 공적가치의 개념을 다음과 같이 실제 측정가능한 개념으로 발전시키고 있다는 것이다.

가) 개인적 가치: 개인적 가치의 측정은 비교적 쉽다. 이는 프로그램의 질(quality), 도달범위(reach), 영향력(impact) 등이 측정지표들인데 이는 구체적으로 추적가능하다. 지불의지분석(willingness to pay analysis)을 통해 시청자들에게 이들 프로그램이나 서비스에 얼마를 지불할 수 있는가를 질문해서 얻은 답을 수신료와 비교함으로써 더 구체적인 측정이 가능하다. 개인적 가치의 평가에 있어 지불의사와 결합분석기법을 이용할 수도 있다.

나) 시민적 가치: 가장 측정이 어려운 부분이다. 개인적 가치 외에 사람들이 인지할 수 있는 추가적 가치는 개인적인 획득 이상의 것으로서 자기들 스스로는 이용하지 않는 서비스로부터도 발생한다. 장애인집단에 대한 서비스도달이나 방송프로그램을 넘어서는 영향력의 증거들, 즉 추가적인 교육과정(평생교육), 스포츠나 음악이벤트에의 참여 등이다. 그러나 이런 지표들은 이런 결과들을 얻기 위해 BBC가 얼마나 투자하는가에 대한 답을 제공하지는 못한다. 다른 방법이 필요하다. BBC의 광범위한 사회적 기여에 대한 가치를 시청자들에게 물어보는 것이 한 방법이다. 또 다른 방법은 다른 방송조직이 똑같은 결과를 얻기 위한 지출이 얼마나 되는가를 계상하는 것이다. BBC는 'Goodness Gracious Me'라는 코미디 프로그램을 통해 서로 다른 문화에 대한 관용과 이해, 신뢰를 구축할 수 있었다. 만일 BBC가 존재하지 않았다면 이와 똑같은 결과를 얻기 위해 만들어진 공공정책은 얼마를 투자해야 하며 또 얼마나 좋은 결과를 가져올 것이며 나아가 더 나쁜 결과를 가져올 가능성도 예측할 수 있을 것이다. BBC 프로그램이나 서비스가 아닌 다른 방법의 경우 얼마만큼의 비용을 들여야 그런 결과를 얻을 수 있는가를 계산하면 된다.

다) 경제적 가치: 경제적 가치의 측정은 이미 개발된 시장측정기법을 사용할 수 있다는 점에서 비교적 간단하다. 특히 많이 이용되는 방법은 시장영향력분석기법(market impact analysis)이다. 경제적 분석은 디지털전환에 있어 BBC가 전체 방송산업에 미치는 영향력과 같은 BBC의 긍정적 경제적 영향력과 BBC가 대중적 프로그램을 방송함으로써 상업방송 영역에 대한 영향력을 증대시키고 그로 인해 상업방송 분야에 끼치는 부정적 영향력 등 두 측면 모두를 평가해야 한다.

디지털시대 공영방송의 공공서비스를 재개념화한 공적가치는 공영방송이 추구해야할 구체적 목적의 성격을 갖는다. 개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치 등을 통해 공영방송이 디지털 테크놀로지를 바탕으로 한 방통융합시대에도 여전히 존재의 의미를 갖는다는 점을 설득할 수 있다고 하겠다. 문제는 이런 공적 가치가 구체적으로 어떤 모습으로 프로그램에 나타날 것인가 하는 것이다. 공적 가치는 측정을 통해 얻어지는 결과라고 할 수 있는데 그 측정대상으로서의 프로그램은 그렇다면 무엇을 담아내야 하는가 하는 것이다. 프로그램의 질은 이런 점에서 공영방송이 프로그램에 담아내야할 구체적 측정대상이라고 할 수 있을 것이다. 지상파방송 전체를 공영방송으로 보는 영국의 경우 방송의 질은 정책의 핵심적 요소로 다루어진다. 킨(Keane, 1991)은 공영방송은 결국 대중적 프로그램에 질을 부여하는 것이라고 지적했다. 다시 말해 프로그램의 질은 개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치 등의 공적 가치를 구현해내는 실천이라고 할 수 있을 것이다.

IV. 공공서비스의 새로운 개념으로서의 방송의 질

1. 방송의 질의 다의성

방송의 질은 인간경험에 정의를 부여하는 것이며 따라서 사람들의 삶에 질을 부가하는 것이다. 때문에 공영방송의 질을 논의할 때 그것은 인간세계의 복잡성을 반영해야 한다. 문제는 방송의 질을 정의하는 것이 결코 쉬운 일이 아니라는 점이다. 킨(Kean, 1991)은 방송의 질에 관한 정의가 대부분 지나치게 느슨하다고 지적했다. 때문에 의미론적으로 애매하다는 지적을 면키 어렵다. 이는 방송의 질이 객관적인 근거를 가진 개념이 아니며 단지 대중적 조작이 가능한 모순적인 의미들의 복합적 개념이라는 점을 보여준다. 젠킨스(Jenkins, 1989)나 멀간(Mulgan, 1990) 역시 방송의 질은 수용자와 연관시켜 생각할 때 애매한 점이 많으며 정의하는 것이 사실상 불가능한 측면이 있다고 보았다. 특히 멀간(Mulgan, 1990)은 방송에서 질의 개념을 적용하려는 의도 자체를 의심했다. 그에 의하면 자유주의 경제학자들은 시장과 효율성, 구매와 판매의 자유, 그리고 출판의 자유에 관심을 두고 있다. 방송의 질을 주장하는 사람들 역시 이런 개념을 대도시에 거주하는 엘리트집단이 갖고 있는 독특한 기호와 문화적 편견을 정당화시키려는데 이용하려 한다는 것이다. 다시 말해 방송에서의 질을 논하는 태도는 그 안에 이미 엘리트적인 가부장적 태도를 내포하고 있다고 보는 것이다.

방송의 질에 대한 엘리트적 접근태도는 방송의 질을 요구하는 대표적인 세력이 정치권이라는 점에서도 나타난다. 해리슨과 우즈(Harrison & Woods, 2001)는 공영방송의 프로그램에 대한 정치권의 관심은 어떤 프로그램인가 보다는 얼마나 높은 품질을 갖고 있는지에 있다고 보았다. 공영방송은 시민들에게 정보를 제공하고 시민으로서 자각할 수 있도록 하는 방법으로서 일정수준 이상의 뉴스와 시사프로그램을 제공해야 한다고 보는 것은 장르적 관점에서 공영방송의 기능을 이해하고자 하는 태도이다. 그러나 정치권은 이런 장르적 관점보다 질의 관점에서 접근하고자 한다. 때문에 의회는 일정 수준의 품질을 유지할 수 있도록 질과 관련된 기준과 가이드라인을 설정할 것을 요구한다.

공영방송을 질적인 관점에서 접근하고자 하는 태도의 배경에 엘리트주의적 요소가 깔려 있음을 문제로 지적하긴 했지만 멀간(Mulgan, 1990)은 방송의 질을 좀 더 구체적으로 접근함으로써 이런 의구심을 해소할 수 있다고 보았다.

가) 제작자의 질과 프로페셔널리즘: 방송의 질은 프로듀서, 작가, 연출자, 편집자 등 제작자 집단에 의해 정의되어온 제작의 가치로 인식되어 왔다. 때문에 조명, 카메라워크, 스크립트, 연출, 연기 등 제작과정에 적용되는 기술적 요소들을 통해 방송의 질을 판단할 수 있다.

나) 소비자의 질과 시장: 방송의 질을 논의하면서 소비자의 권리를 주장하게 된 것은 소비자 자신들이 아닌 시장중심적 태도를 가지게 된 제작자들이다. 변하는 테크놀로지가 이런 추세를 강화하고 있다. 케이블, 위성에 의한 다채널이 질과 프로그램생산의 적정성을 소비자가 통제할 수 있도록 만들었다. 페이퍼 뷰, 페이채널, 인터넷의 상호작용성 등의 기술적 발전이 소비자의 선택과 통제를 가능하게 했다. 이때 유일하게 질을 논의할 수 있는 기준은 소비자의 선호도라고 할 수 있다. 이런 점에서 가장 질이 높은 프로그램은 소비자가 선택하는 목적에 가장 부합하는 프로그램이라고 할 수 있을 것이다.

다) 텔레비전의 매체적 심미학과 질: 텔레비전 매체의 내재적 특성에 의해 방송의 질을 정의할 수도 있다. 마치 영화에 대한 질을 논의할 때처럼 매체의 특성에 따른 질적 개념을 적

용한다. 보다 객관적이라고 할 수 있다. 이는 지속성과 생산의 시의성에 영향을 받지 않는다. 최고의 텔레비전은 순간적이지 않고 영속성을 가진다고 본다.

라) 의례적 커뮤니케이션과 텔레비전: 카리(J. Carey)가 말했듯이 커뮤니케이션은 본질적으로 의례적이다. 의례로서의 커뮤니케이션은 이것이 참여하는 과정에 어떤 방식으로 연관되는가를 중요하게 보아야 한다. 때문에 의례로서의 커뮤니케이션은 특정한 프로그램이나 채널을 통해 의미를 생성한다기보다는 전체 커뮤니케이션 시스템, 이의 역사적, 문화적 전통과 정치적, 경제적 시스템으로부터 생성된다고 할 수 있다. 커뮤니케이션을 의례로서 이해함으로써 텔레비전의 형식은 내용만큼이나 중요하게 된다. 특정한 텔레비전 프로그램의 질은 따라서 공동체를 어떻게 정의하고 공동체와 얼마나 밀접하게 연결되어 있는가를 기준으로 판단할 수 있다. 고품질의 프로그램은 그런 능력이 높은 프로그램이다. 즉 프로그램은 공동체를 보다 공고화하기 위해 봉사해야 한다는 것이다. 텔레비전의 질은 예술적 가치나 수용자의 양적 규모가 아니라 그것이 봉사하는 공동체의 역사형성과정과 관련이 있으며 이 과정에서의 역할에 의해 결정된다고 할 수 있다.

마) 텔레비전과 개인: 텔레비전의 질은 개인과 관계가 있다. 이는 우선 개인의 시민으로서의 권리와 연관된다. 시민으로서의 개인은 정치적, 사회적 생활에 대해 제대로 알고 있으며 여기에 능동적으로 참여하고자 하는 사람이다. 텔레비전은 이들이 시민으로서의 역할을 수행할 수 있도록 충분한 정보를 제공해 주어야 한다. 의례로서의 텔레비전의 질과 비슷하지만 전자는 공동체의 필요에서 출발하지만 후자는 개인의 권리와 관계있다.

바) 생태계로서의 텔레비전: 텔레비전이 프로그램의 폭력, 선정성, 부도덕성, 인종차별 등을 부추킨다는 논의들은 생태계로서의 텔레비전을 보는 시각이다. 텔레비전이 이미 인간 삶을 둘러싼 생태계로서 자리를 잡고 있다고 보는 것이다. 이런 생태계로서 텔레비전의 질은 일상생활 속에 친숙하게 자리를 차지한 것만큼 때로는 생활환경을 파괴할 수 있다는 점에서 이런 논의는 중요하다.

사) 다양성으로서의 질: 생태적 관점의 텔레비전의 질을 주장하는데 가장 큰 곤란은 무엇이 좋고 나쁘고 건강하고 그렇지 못하다는 것을 결정할 수 있는 광범위한 동의가 없다는 점이다. 이런 광범위한 동의의 부재는 바로 질이 다양성을 띠고 있다는 것을 의미한다. 때문에 고품질의 텔레비전은 프로그램의 폭이 넓어야 한다.

2. 프로페셔널리즘을 통한 방송질의 확보

멀간(Mulgan, 1990)의 분석에 나타난 방송의 질에 대한 다양한 이해태도는 방송질의 복잡성을 보여주기도 하지만 다른 한편 방송의 질을 구축하는 방법의 다양성으로 이해할 수도 있다. 특히 방송의 질을 프로그램의 질이라는 협의의 개념에서 벗어나 제작자의 질은 물론 텔레비전의 사회적, 문화적, 심미적 측면까지 포함해서 접근했다는 점에서 의미를 갖는다. 텔레비전 질에 관한 이런 다양한 논의는 방송의 질에 대한 접근이 총체적(holistic)이어야 한다는 점을 보여준다. BRU가 1989년에 내놓은 '텔레비전의 질'이라는 보고서 역시 방송의 질은 시장이 제시하는 기준으로만 결정할 수 있는 것은 아니라고 지적했다. 보다 많은 수용자를 확보하는 대중성이 질의 전부가 아니라는 것이다. 대신 다양성과 프로그램의 폭이 중요하다고 보았다. 이는 방송의 질이 단위프로그램의 질이 아니라 방송편성의 차원, 즉 운영과 연관지어서 판단해야 하는 것임을 지적해준다. 때문에 단위프로그램의 구성요소에 대한 평가를 통한 질의 판단이 아니라 생산과정이나 생산환경까지 포함해서 방송의 질을 이해해

야 한다는 것을 보여준다. 생산에서부터 소비에 이르는 전과정은 물론 매체의 본질적 특성, 사회적, 정치적, 문화적 측면에 이르기까지 살펴봐야 하는 복잡한 개념이라는 것이다. 공공 서비스의 개념을 이해하는데 있어 공공서비스의 제공방식이라는 관점에서 방송의 질을 분석할 수 있다고 했을 때 멀간(Mulgan, 1990)의 방송의 질에 대한 분석은 이런 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이들은 제작현장에서 방송의 질을 구체적으로 적용할 수 있는 실천방식이라고 할 수 있는 것이다. 다시 말해 방송의 질은 규정으로 정하거나 강제할 수 있는 기준을 갖고 있는 것이 아니며 구조적 지원을 필요로 하는 체계적 접근을 통해 이루어진다는 것이다. 다음은 BRU가 제시한 방송의 질을 위해 구조적으로 필요한 조건들이다.

- 가) 시청률 지상주의의 의무에서 벗어난 편집의 자유
- 나) 프로그램을 만들 수 있는 충분한 시간
- 다) 최고수준의 프로그램 제작기술
- 라) 제작관련 지식이 충분한 제작자
- 마) 임금의 삭감없이 실패와 위험을 감수할 수 있는 조건
- 바) 우수성에 대한 동료그룹의 평가
- 사) 프로그램이 시민들을 교육시킨다는 소명의식

반대로 다음의 문제들로 인해 방송의 질은 떨어질 수도 있다.

- 가) 시청률 극대화의 강제
- 나) 기존의 수용자영합적 전략을 복사하게 만드는 실패에 대한 두려움
- 다) 틀에 박힌 제작방식에 얽매이게 만드는 시간부족
- 라) 동료그룹의 시청률지상주의
- 마) 단순한 임노동자로 전략함에 따르는 소명의식의 부재

위의 분석들은 방송의 질이 총체적인 개념이라는 점을 보여준다. 좁게는 개별 프로그램의 심미적 관점에서부터 생산환경 및 조건, 나아가 조직문화와 제작자의 독립성을 보장하는 제도적 장치에 이르기까지 방송을 둘러싼 포괄적인 개념임을 알 수 있다. 방송의 질은 정치적 이해관계에 의한 엘리트적 요구임에도 불구하고 이처럼 현실적으로 공영방송의 공공서비스를 분석할 수 있는 구체적 기준의 하나이다. 쟂킨스(Jenkins, 1989)는 자유주의적 시장이 질을 결정하는 것이나 질에 대한 가부장적 입장에서의 질에 대한 논의들에 문제가 있는 것은 사실이지만 이 때문에 방송의 질을 거부해서는 안된다고 지적했다. 이런 불만은 '누가 무엇을 기준으로 방송의 질을 결정하는가'라는 물음에 대한 답을 구할 수 있다면 해소될 수 있다고 봤다. 그는 두 가지의 답이 가능하다고 지적했다. 첫째, 프로페셔널 제작자가 그 책임을 진다는 것이다. 공적재원의 지원을 받는 공영방송이든지, 광고재원의 상업방송이든지 방송의 질은 의지를 갖고 독립적인 사고를 하는 제작자 개개인이 프로페셔널로서 사회적 의미를 갖고 있는 메시지를 대중에게 직접 전달하고자 하는 욕망을 통해 드러난다. 둘째, 제도가 방송의 질을 책임져야 한다. 프로페셔널 제작자는 질의 반만 담보할 수 있다. 프로페셔널리즘은 상업적 정치적 압력, 그리고 질적인 결과보다 양적인 결과를 추구하려는 태도로부터 보호되는 환경에서 작동되어야 한다. 이는 제작에 필요한 충분한 자원을 동원할 수 있으며 동시에 이를 함부로 낭비하지 않도록 하는 강력한 제도적 장치를 요구한다. 프로페셔널 제작자에 대한 관리나 운용은 중요한 의미를 갖고 있다. 최근 BBC의 인력구조개혁 추진

에서 보듯이 과잉인력과 허술한 비용관리는 결국 프로그램에 제대로 투자할 여력을 축소시키고 말았고 따라서 방송의 질은 하락할 수밖에 없는 것이다.

방송의 질은 경우에 따라서는 보다 많은 수용자에게 호응을 얻는 것이 고품격이라고 이해되지만 다른 한편에서는 정반대로 소수의 수용자를 끌어들이기 위한 질이 담보된다고 인식되기도 한다. 또 제작자의 프로페셔널리즘과 관련되기도 한다. 그러나 질의 궁극적 담보는 제작자들을 상업적, 정치적 압력으로부터 보호하는 제도적 장치에 의해 가능해진다. 요컨대 방송의 질은 프로그램 자체의 질과 함께 이의 생산을 둘러싼 다양한 조건의 질 등 두 가지 차원을 총합적으로 평가함으로써 판단할 수 있다고 하겠다.

V. 요약 및 결론

본 연구는 방통융합시대 공영방송의 공공서비스에 대한 개념적 고찰이다. 이를 위해 방통융합이 갖는 의미를 짚어봤고 이를 토대로 디지털환경에서 공영방송의 존재를 분석할 수 있는 분석틀을 논의했다. 특히 공영방송의 존재목적이라고 할 수 있는 공공서비스가 디지털시대에 어떤 의미를 갖는가를 분석하고자 했다. 공공서비스는 궁극적으로 공영방송의 대상인 공중과 연계된다는 점에서 본 연구는 개인 또는 시민사회가 공영방송의 프로그램차원과 갖는 상호관계를 통해 방통융합시대의 공영방송의 공공서비스가 지향해야 할 방향을 찾아볼 수 있다고 보았다. 그런데 디지털 테크놀로지의 등장으로 공영방송 및 공공서비스의 개념은 수정될 수밖에 없는 상황이다. 본 연구는 방송의 상업화가 강화되는 가운데 공영방송은 공공서비스의 개념을 구체적으로 계량가능한 형태로 구축하지 않으면 안된다고 보았다. 이런 점에서 BBC가 제시한 수치로 측정할 수 있는 공적 가치를 통한 공공서비스의 재개념화는 중요한 시사점을 제공해준다. 문제는 이런 측정가능한 구체성의 내용적 구성이다. 본 연구는 방송의 질을 통해 공공서비스의 구체성을 확보할 수 있다고 보았다. 공영방송의 존재의미 자체가 줄어드는 상황에서 구체적 공공서비스의 적시는 방법론적 접근이라면 방송의 질은 그 방법의 구성을 가능케 하는 내용의 의미를 갖는다. 그리고 방송의 질에 대한 분석을 통해 방송프로그램을 생산하는 프로페셔널 제작자와 이들의 독립적인 제작을 보장하는 제도적 환경의 구축을 통해 방송의 질을 확보할 수 있다는 점을 확인했다. 다시 말해 방통융합시대 공영방송이 공공서비스를 구축하기 위해서는 제작자의 프로페셔널리즘을 구축하고 또 이런 제작자의 프로페셔널리즘을 보호할 수 있는 구조적 환경의 마련을 통해 계량가능한 방송의 질을 구축해야 한다.

<참고문헌>

- 강형철, (2004). 한국신문에 나타난 공영방송 개념, 한국언론학보 48(1): 207-231.
서울대 언론정보연구소, (1999), 공영방송의 변화와 MBC의 정체성, 서울: 서울대 언론정보연구소.
윤석민 · 송중현 (2004). 방송통신융합의 사회적 맥락, <방송연구> 여름호, 제58호: 7~30.
이수영 (2004). 방송통신융합과 수용자의 미디어 이용행태의 변화, <방송연구> 여름호, 제 58호: 145~175;

- 전범수 (2004). 방송통신의 융합에 따른 시장, 산업의 변화, <방송연구> 여름호, 제58호: 87~114.
- BBC, (2004). *Building public value: Renewing the BBC for a digital world*.
- Blumler, J. G., (1998). 'Westling with the Public Interest in Organized Communications', in Brants, K., Hermes, J., and van Zoonen (ed), *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests*, London: Sage.
- The Broadcasting Research Unit (1989,) *Quality in Television: Programmes, Programme-makers, Systems*, London: BRU.
- The Department of Culture, Media, and Sport (1999). *The Future Funding of the BBC, Report of the Independent Review Panel*, chaired by Gavin Davies, 28 July.
- The European Commission (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*, Brussels: The EC, www.ispo.cec.be/convergence.htm
- Fidler, R. (1997). *Mediamorphosis - Understanding New Media*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Graham, S., Marvin, S. (1996). *telecommunications and the city - electronic spaces, urban places*, London: Routledge.
- Harrison, J. & Woods, L. M. (2001). Defining European Public Service Broadcasting, *European Journal of Communication* 16(4): 477~504.
- Holland, P. (2003). *Conceptual Glue: Public service broadcasting as practice, system and ideology*, paper presented to MIT3 Television in Transition 2003, MIT Cambridge Massachusetts, USA.
- Jenkins, S. (1989). *In Defence of Quality*, Listener Lecture launching the Radio Academy's Festival in Cardiff and published in the Listener, 6 July, pp. 4~6.
- Keane, J. (1991). *The Media and Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance-Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage.
- McQuail, D. (1996). *Towards a Sociology of Mass Communications*, London: Collier Macmillan.
- Mulgan, G. (1990). Television's Holy Grail: Seven 'Types of Quality' in Geoff Mulgan (ed.), *The Question of Quality*, London: BFI, pp. 4~32.
- Norris, P. (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*, New York: Cambridge University Press.
- Ofcom, (2004). *Ofcom review of public service television broadcasting*, 15th July.
- Richer, G. (1984), *Television from Service to Business, European Tendencies and Italian Case*, Paper presented at the International Television Studies Conference, London.
- Sondergaard, H. (1996). Public Service after the Crisis, *NORDICOM Review*, No. 1, Special issue: 107~120.
- Syvertsen, T. (1992). *Public Television in Transition. A Comparative and Historical Analysis of the BBC and the NRK*, Oslo/Trondheim: NAVF.
- Syvertsen, T. (1999). The Many Uses of the Public Service Concept, *NORDICOM*

Review, 20(1), 5~12.

Tracy. M. (1998), *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford
Oxford University Press.

방송통신 융합시대 공영방송의 공공서비스 개념의 변화

발표 : 김 사 승 숭실대학교 언론홍보학과 교수