

## 공영방송 저널리즘의 사회적 역할

강형철

숙명여대 미디어학부 교수

### 1. 서론

이 글을 쓰는 2012년 6월초 현재 KBS, MBC, YTN 등 한국의 대표적 공영 방송사들이 수개월째 파업 중이다. 노조의 파업 이유는 정권의 뜻에 의해 임명된 이른바 ‘낙하산 사장’의 퇴진을 요구하기 위함이라고 한다. 이들은 현 정부 하에서 보도조직이 보도해야 할 것을 제대로 보도하지 못하면서 공영방송 저널리즘의 기능을 외면해 왔다고 말한다. 정권이 임명한 경영진이 다시 보도 관련 임원과 간부를 임명하면서 정권을 비판하는 기사나 정권에 부정적인 기사가 누락되거나 왜곡되어 왔기 때문에 이에 대한 책임을 지고 사장이 물러나야 한다고 이들은 주장한다.

사실, 이명박 정부가 들어선 후 공영방송 보도의 비판적 날이 무뎠다는 것은 정도의 차이는 있겠지만 현 정부에 대한 호오(好惡)를 불문하고 많은 이들이 공감하고 있다. 정부 정책에 대한 기자들의 비판을 막고,

권력 핵심의 부정과 부패에 대한 폭로를 절제시킨다면 공영방송의 저널리즘을 말하기 전에 일반적인 언론으로서의 가치도 결핍된 것이다. 심지어 정치권력에 취약한 상업언론이라도 시청자 신뢰를 잃지 않기 위해서 비판 혹은 폭로해야 할 것들을 놓치지 않으려고 한다. ‘뚜렷한 주인이 없는’ (?) 공영방송은 오히려 정치권력에 대한 비판을 자제함으로써 시민들의 신뢰를 잃게 되는 것에 무신경할 수 있다. 의사결정력을 지닌 경영진은 수년 내에 이 조직을 떠나게 될 것이며, 이곳에서 한 일로 인해 다른 곳에서 더 좋은 자리를 차지하게 될 수도 있기 때문이다.

그러나 정권 친화적 보도태도는 장기적으로는 공영방송의 존립 자체를 위협할 수 있으며, 나아가 정치 및 방송 문화의 발전을 저해하게 될 것이다. 디지털, 다매체, 다플랫폼 시대에 공영방송 서비스의 필요성에 대한 문제제기가 끊임없이 이루어지고 있다. 이러한 와중에 상업방송에 비해 신뢰가 부족한 공영방송

이라고 한다면 이를 존속하자고 주장하는 측의 명분이 없게 될 것이다. 공영방송의 선도력이 없다면 상업매체의 홍수 속에 품격과 신뢰를 갖춘 저널리즘은 물론 방송의 창의성도 기대하기 어렵다.

이 시점에서 원론으로 돌아가 공영방송 저널리즘이 어떠한 목표를 가지고 수행되어야 하는지를 살펴볼 필요가 있다. 현재 분출되고 있는 갈등은 공영방송 저널리즘 가치에 대한 인식의 차이에서 드러나는 것이기 때문이다. 명확한 목표에 대한 합의가 있을 때 개별 행위들에 대한 평가가 이를 바탕으로 이루어지고 그만큼 갈등의 소지도 약해질 것이다.

## 2. 공영방송 저널리즘의 ‘변별성(distinctiveness)’ 목표

우선, 저널리즘을 말하기 전에 공영방송 일반의 목표를 검토해 보아야 하겠다. 공영방송의 존재 이유는 그것이 속한 사회에 따라, 그리고 시기에 따라 변한다. 어떤 곳은 소수자를 위한 방송이 주요 목표가 되기도 하고, 어떤 곳은 모두에게 제공되는 기본적인 국가서비스이기도 하다. 과거에는 공영방송이 다큐멘터리 등 특정 프로그램을 제공하는 것이 주요 목표였지만 요즘은 장르를 불문하고 다양하고 창의성 있는 프로그램을 제공하는 것으로 바뀌었다. 그러나 이러한 변화에도 변하지 않는 원칙이 있는데 그것은 바로 ‘변별성(distinctiveness)’이다. 변별성이란 공영방송이 사영방송과 달라야 한다는 것을 의미한다. 무엇이 달라야 하는지에 대해서는 시기와 사회에 따라 다르지만 ‘달라야 한다는 것’ 자체는 변하지 않는 임무인 것이다. 공영방송이 특별하지 않다면, 즉, 다른 방송사와 구별되지 않는다면 사회는 이들에게 구태여 수신료를 주거나 공공이 소유하는 방식으로 공영방송을 유지할 필요가 없다. 사막 가운데 펼쳐져 있는 오아시스처럼 공영방송은 다른 것과 구별되는 뚜렷한 모습을 보여야 한다.

저널리즘 영역에 한정하여 본다면, 현 시대의 공영방송은 ‘과소 공급되는 저널리즘을 제공’ 하고 ‘저널리즘의 표준을 만드는 것’이라고 요약할 수 있을 것이다. 즉, 다채널, 다미디어, 다플랫폼 상황에서 어느 때보다 많은 뉴스가 쏟아지고 있지만, 이 와중에 과소공급되는 영역이 있다면 공영방송이 제공해야 하는 것이다. 또한 공영방송은 참조할 기준이 없이 뉴스 전달자가 다양해진 상황에서 뉴스의 표준을 제공하여 전반적인 그 사회의 뉴스 수준을 끌어 올리는 기능을 해야 한다.

### 1) 보편적 서비스를 활용한 사회통합 기능 수행

홍수가 나면 사방 천지가 물이지만 정작 마실 물은 귀하다고 한다. ‘미디어 빅뱅’의 시대에 뉴스의 홍수 속에 먹을 만한 뉴스가 없는 것은 아니지만 귀해지는 뉴스가 있다. 그것은 세대간·계층간 파편화되는 상황에서 세대와 계층 간의 유대에 도움이 되는 뉴스이다. 다양한 미디어를 활용하면서 오히려 세대간 세계관의 차이는 더욱 벌어지고 있다. 정치 현안에 대한 여론을 보아도 젊은 세대들이 사용하는 트위터나 미투데이, 페이스북 등과 기성세대들이 주로 이용하는 지상파 방송이나 신문들의 논조나 이슈 등은 확연하게 차이가 난다. 신매체인 소셜 미디어에는 진보 담론이 압도적이며 구매체인 신문과 방송에는 보수 담론이 그러하다. 경제적 차이에 의한 계층간 간극도 커지고 있다. 근로소득의 불평등을 나타내는 지니계수(Gini's coefficient)가 한국에서 급속히 올라가고 있는데 2009년에 0.494였던 것이 불과 1년만인 2010년에 0.503으로 올랐다고 한다. 이는 이 해만의 문제가 아니라 최근 들어 급격히 심화되고 있는 현상이다.

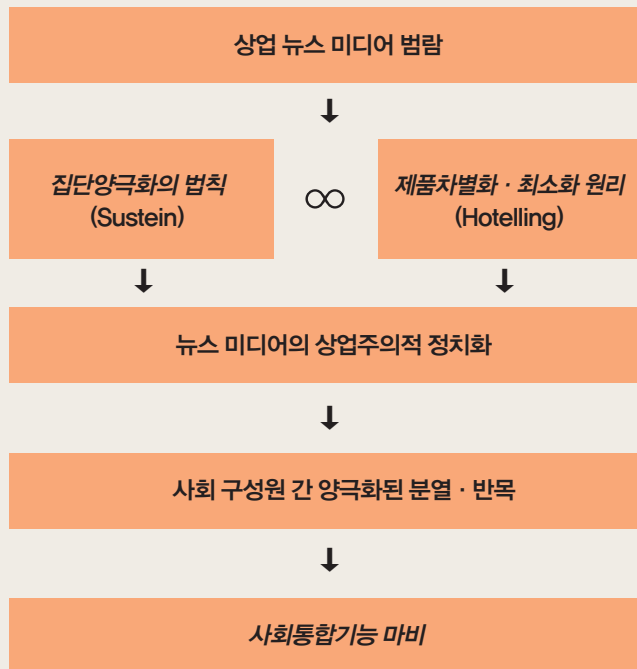
파편화된 수용자를 대상으로 하는 개별 미디어는 다른 수용자들의 삶과는 무관하게 그들만의 관심과 이해를 반영하는 내용으로 소구한다. 인간 지성의 확대는 다른 삶의 가능성을 직간접적으로 경험하면서 이루어지는 것인데 자신들만의 세계에 안주하고 있

는 개인들은 다원화된 미디어 환경 속에 다원화된 사고를 확대할 가능성을 점점 더 빼앗기고 있다. 아니, 오히려 세계관의 양극화 현상이 심화되고 있다. 미국 시카고 대 정치학과 카스 서스테인(Cass Sustein) 교수는 '집단양극화의 법칙'이라는 개념을 통해 동일집단 내에서 구성원이 전반적으로 동의하는 이슈에 대한 견해는 더욱 극단적인 것이 된다고 주장한다(Green, 2005). 매체의 양극화는 세계관의 양극화를 가속화한다. 집단 양극화의 법칙에 따른 사회현상은 뉴스미디어의 '상업주의적 정치화'와 맞물리면서 극단적인 사회 분열과 반목을 일으키고, 사회통합기능을 마비시키고 있다. 그 어느 사회보다, 그 어느 시기보다 현재의 한국 사회는 이러한 부작용을 뼈저리게 경험하고 있다.

이러한 상황에서 보편적 서비스의 의무를 지는 공영방송의 저널리즘은 '협송(狹送)'이 아닌 '방송(放送)'을 통해 다른 계층, 다른 연령층의 사람들의 삶을 이해할 수 있도록 하는 뉴스와 정보를 끊임없이 제공하여야 한다. 협송(narrowcasting)은 특정 목표 시청자를 대상으로 하는 케이블TV 등 새로운 전자미디어의 전달방식을 말한다. 반면에, 방송(broadcasting)은 우리가 아는 전통적인 지상파 방송의 무차별적 전달을 뜻한다.

그러나 현 미디어 상황에서의 방송은 전 계층을 아우르는 지상파 방송의 '불만자최소화 편성(LOP: least objectional programming)' 뿐만 아니라 다양한 매체와 플랫폼을 활용한 다양한 목표시청자들을 대상으로한 '협송'의 합으로도 이루어져야 한다.

#### 〈상업 미디어의 정치화와 사회분열〉



출처: 강형철(2007)

여기서 ‘불만자최소화 편성’이란 과거 지상파 방송만이 있을 때의 프로그램 편성방식으로서, 특정 목표시청자가 아니라 이 프로그램을 싫어하는 사람이 최소화되도록, 즉 가급적 많은 시청자 속성을 아우르는 것을 말한다. 뉴스 프로그램의 경우, LOP 모델을 통해 연령이나 성별, 학력, 경제력 등 다양한 인구학적 속성에 따른 어느 한 집단도 소외되지 않고 전체가 볼 수 있는 내용과 전달 방식을 활용함으로써 이질 집단에 대한 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있는 것이다.

그러나 현재의 다매체, 다플랫폼 상황에서는 이로 인한 통합기능 수행에는 한계가 있다. 이를 해결하기 위해서 공영방송은 특정 집단에 맞춘 매체와 플랫폼을 다양하게 활용하여 상호이해의 폭을 넓히는 뉴스를 공급하여야 한다. 예를 들어, 지상파 방송의 경우 일반적으로는 LOP 모델을 따르는 것이 바람직하지만 아무래도 현 상황에서는 고연령, 저학력 층의 시청경향이 더 강하므로 이들의 눈높이에 맞추되 세상의 변화와 다른 집단에 대한 이해를 확장하는 내용과 형식을 활용해야 한다. 성별, 연령, 학력 등의 차이에 따라 공영방송 뉴스에 기대하는 바가 다르다. 예를 들어, 필자가 시청자를 대상으로 공영방송에 대한 기대를 조사해본 결과 연령이 높을수록 전통적인 공적가치라고 할 수 있는 ‘신속한 보도’, ‘교육적이고 공익적인 가치를 선도’ 등에 대해 더 중요하다고 생각했으며, 연령이 낮을수록 ‘다양한 사회적, 정치적 관점 제공’에 대한 기대가 높았다(강형철·심미선, 2009). 공영방송 저널리즘은 다양한 방식을 통해 이들의 개별 기대를 부응하면서도 상이 집단의 이해에 대한 폭을 넓힐 수 있는 뉴스와 정보, 관점을 제공해야 하는 것이다.

## 2) 표준 만들기

다시금 강조하자면, 공영방송의 변별성 의무는 시장에 내버려 두었을 때 제공되지 못하는 사회적 필요 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 경쟁 시장에서 제공되기 어려운 저널리즘 서비스는 위에서 살펴본 타

집단에 대한 이해에 필요한 뉴스와 정보 외에도 공정하고 품질 높은 뉴스도 포함된다. 그런데 공영방송은 이러한 사회적 결핍 서비스를 제공함과 동시에 결과적으로는 그 서비스가 저널리즘의 표준이 되도록 하여 전체 방송의 수준을 향상시키게 된다. 이를 공영방송의 ‘증식기 효과(multiplier effect)’라고 한다(Oliver, 2005). 사영방송은 이윤추구 동기에 의하여 공정성과 품질 제고에 소홀할 수밖에 없지만, 공영방송이 높은 수준의 서비스를 제공하면서 시청자의 기대가 그만큼 올라가기 때문에 사영방송도 이윤추구를 절제하면서 이를 따라하게 된다는 것이다.

이 같은 ‘표준 만들기’를 통한 증식기 효과가 필요한 이유는 방송이란 재화는 경험하기 전에는 그 품질을 알 수 없기 때문에 정당한 선택에 의한 자유시장 원리가 작동하지 않는 독특성을 지닌다는 점에서 그러하다. 자유시장 경쟁원리는 수요자가 사전에 선택 가능한 다수의 재화들에 대한 정보를 충분히 알고 있는 것을 전제로 한다. 그러나 방송 프로그램의 경우 시청하기 전까지는 이것이 좋은지 나쁜지 알 수가 없다. 이 때문에 시청자들이 현재 나와 있는 수준의 프로그램들 내에서만 선택을 하게 되면서 더 나은 프로그램 품질의 가능성은 약해지는 것이다. 이럴 때 공영방송이 수준 높은 프로그램을 제공함으로써 시청자들의 경험의 폭과 기대 수준을 확장해 건전한 시장 경쟁을 오히려 촉진하게 되는 것이다. 이렇게 공영방송이 표준으로 제시해야 할 것은 ‘공정성’과 ‘품질’이라고 요약해 볼 수 있다.

### ① ‘적절한’ 공정성

공정성은 비단 공영방송만의 역할은 아니지만 일반적으로 이 기구의 독특한 특징으로 기대된다. 일반적으로 신문의 경우 자유주의 사조와 함께 성장한 배경으로 인해 주관성이 폭넓게 인정되어 왔다. 물론, 공정한 신문이 시민의 신뢰를 더 얻게 되고 그만큼 더 많이 팔리게 되므로 상업언론도 초기의 당파성에서 벗어나 점차 객관주의 저널리즘을 발달시켜 왔다. 그러나 여

전히 공정성은 신문에 부과되는 의무가 아니고 선택일 뿐이다. 한국에서도 정치적 지형을 반영하여 당파성이 매우 강한 보수신문들의 시장 점유가 크다.

반면에, 1920년대 시작한 방송의 경우 당시의 국가 개입주의 사조를 반영하여 방송사나 방송인의 주관을 드러내지 못하도록 하는 공정성의 의무가 부여되었다. 이러한 공정성은 정부나 공무원들에게 기대하는 바와 같은 것이다. 그런데 정부가 추구하는 공정성은 행정적 중립성뿐만 아니라 사회적 약자를 보호하고, 경쟁의 로프에서 떨어진 사람들을 다시 끌어올려 주는 평등의 가치를 포함하는 것이다. 공영방송의 뉴스도 마찬가지로 중립성을 유지함과 동시에 사회적 약자와 소수자를 돌아보는 공정성을 담아내어 자본주의 사회에서 기울어지기 쉬운 균형추를 맞추는 역할을 하게 된다. 이러한 점에서 서구의 공영방송 저널리즘은 ‘어느 정도’ 진보적인 색채를 갖는다.

그런데 공영방송은 정부와 달리 정파성을 지닌 정치집단이 선거를 통해 돌아가면서 운영하는 것이 아니라 정파성 자체에서 독립되어 있기 때문에 공정성의 가치를 실현해낼 가능성이 더 크다. 영국 공영방송 BBC는 자신들이 추구해야 할 공정성을 ‘적절한 공정성(due impartiality)’ 이라고 하여 공정성이 ‘중립성’ 과 다른 것임을 명확히 하고 있다. 한국에서 공정성을 잘못 이해하여 A와 B의 주장과 입장을 균등하게 전달하는 것이라고 주장하는 경우가 있는데, 이는 오해이다. 일반적으로 방송 프로그램 중 다큐멘터리형으로서 하나의 주제를 길게 끌어가는 개별 프로그램은 특정한 방향성을 가지고 사안에 대한 깊은 이해를 추구할 수 있다. 균형성은 전체 채널의 편성을 통해 이루어지는 것이다. 그러나 이와 달리 개별 뉴스 프로그램은 그 자체 내에서 균형성을 가져야 한다. 그러나 이러한 경우에도 공정성은 전체적이고 사회적 맥락에서 파악해야 한다. 강자와 약자의 대립이라면, 그리고 이 강약의 지위가 기본적으로 변하기 어려운 것이라면 공영방송은 약자 쪽에 더 무게를 둬으로써 사회적 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 자본과 권력에 취약한

사영방송과 달리 공영방송은 이들의 영향력에서 독립되는 것은 물론, 한걸음 더 나아가 이들로 인해 발생하는 부작용의 영역을 끊임없이 돌아보아야 한다. 이렇게 될 때 사회적으로 필요한 ‘공정성’ 서비스가 보충되는 것이고, 다른 방송사들에게 공정성의 표준을 제시하게 된다.

## ② 품질

그동안 연구자들이 분석한 결과들을 종합해보면, 한국의 뉴스 프로그램은 서구의 그것들에 비해 품질 차원에서 개선해야 할 부분이 많다. 한국 뉴스 프로그램은 기사 차원에서 보도시간과 건수는 많지만 개별 뉴스 스토리 자체는 짧으며, 이로 인해 기사 구성의 복잡성이 떨어진다. 또한 주제의 다양성이 떨어지고, 연성화 경향이 강하다. 또한 제작 차원에서는 효과음을 많이 쓰고 화면 전환이 빠르고 크로마키나 자막 등의 효과를 많이 사용한다. 이러한 뉴스 형태는 서구의 전국방송 뉴스보다는 지역 뉴스의 특성과 유사하다. 이러한 특성은 투입비용을 낮추고 시청률은 올리려는 의도에서 비롯된다. 그러나 공영방송은 충분히 비용을 투입하여 품질 좋은 뉴스를 만들도록 노력하고, 이를 통해 한국 뉴스의 표준을 만들어 가야한다는 점에서 적극적인 개선이 필요하다.

또한, 한국의 공영방송은 ‘경향성’ 을 줄이도록 노력해야 한다. 경향성이란 ‘사실과 의견의 구분’ 을 위반하면서 사실과 의견의 연결을 전략적으로 활용하면서 특정한 방향으로 내용을 이끌어가는 것을 말한다(이준웅, 2010). 이러한 경향성은 결과적으로 현실을 호도하게 하는데 사실, 한국의 공영방송에서 자주 지적되는 불공정성 문제는 알고 보면 불공정의 문제가 아니라 경향성의 문제인 경우가 많다. 물론, 현 정부 들어서 공영방송이 정치권력과 자본에 취약한 모습을 보여온 것은 불공정성의 문제였지만, 한편으로는 이에 저항하는 젊은 기자들의 지향성 또한 불공정한 것 아니냐는 지적을 받아왔다. 그러나 이들이 추구해온 방향, 즉 약자에 기울어진 태도는 불공정이라고

할 수 없으나, 이들이 뉴스를 실행해온 방식, 경향성의 문제는 불공정성으로 오해될 수 있는 것이다. 공영방송은 의견과 사실을 구분하고, 차분한 논리구조 속의 현실 이해를 통한 품격 있는 방송을 선도해야 한다.

### 3. 맺는 말

이상으로 공영방송 저널리즘이 추구해야 할 가치에 대해 살펴보았다. 공영방송은 다른 방송들과 구별되는 ‘변별성’의 의무를 지며, 이 의무는 저널리즘 영역에서는 사회통합기능과 저널리즘의 표준화를 만드는 기능을 수행하는 것을 뜻한다. 이 중에서 저널리즘 표준화는 적절한 공정성과 상업성에서 벗어난 품격과 사실과 의견의 분리라는 원칙을 지킴으로써 한국 방송 전반의 수준을 끌어올리는 것을 뜻한다.

이제 남은 문제는 이러한 기능을 어떻게 수행하게 할 것인지에 관한 일이다. 문제해결의 의지가 있다고 해도 공영방송사 경영진 임명의 정파적 구조가 존속하는 한 모든 문제점은 이에 수렴되어 사라져 버린다. 그러나 법적으로 시민의 선택에 의해 정권을 위임받은 당대 정부의 영향력에서 독립된 공영방송 사장 임명은 불가능하기도 하고 바람직하지 않기도 하다. 결국은 임명의 빛을 넘어서는 전문성이 인정받는 정치문화를 만드는 것이 더 중요하다.

현재 한국 공영방송사 동시 파업은 현장 취재에 나서 리포트를 만드는 현업 언론인들과 이들을 관리하는 고위간부와 임원진들이 방송저널리즘에 대해 기대하는 바의 차이에서 비롯되고 있다. 젊은 현업 기자들은 잘못을 폭로하는 것이 방송의 기본적인 임무라고 생각하는 반면, 임원진들은 국가발전을 위해 당대 정부의 지도력이 흔들리게 하는 것은 적절치 않다고 생각하는 듯하다. 또한 경영진은 임명의 빛을 갇아야 한다는 생각에서 제3자가 보기에 매우 비일관적이고 비합리적인 행동을 보이는 경향이 강하다. 더 큰 차원

에서는 선진국을 추격해서 선진사회를 건설하자는 구호 속에 살아온 구세대와 ‘삶의 품질’을 중요하게 생각하는 신세대간의 갈등이기도 하다. 이제, 동원을 위한 구호로서의 선진국 대열 진입이 아닌 실질적 ‘글로벌 스탠다드’를 위해서 정권에서 독립되고, 사회적 약자에 눈을 돌리는 공영방송의 이상을 추구해야 하겠다. 의사결정 과정에 참여하는 개개인들이 정파적 소속을 벗어나 다 아는 상식대로 행동하면 문제는 쉽게 해결될 것이다.

### 참고문헌

- 강형철 (2007). 공영방송의 새로운 정체성. 「방송연구」, 2007년 여름호, 7~33.
- 강형철, 심미선 (2009). 「21세기 KBS 편성 차별성 목표와 전략에 관한 연구」. 서울: 한국방송공사.
- 이준웅 (2010). 한국 언론의 경향성과 이른바 사실과 의견의 분리 문제. 「한국언론학보」, 제54권 2호, 187~209.
- Green, D. (2005). The public realm in broadcasting. In Can the market deliver?: Funding public service television in the digital age. (pp. 22~38). Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.
- Oliver, M. (2005). The UK's public service broadcasting ecology. In Can the market deliver?: Funding public service television in the digital age. (pp. 39~59). Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.