



한국 방송정책 가치규범의 ‘과거와 미래 사이’ 가치규범의 작동양식에 대한 시론(試論)적인 역사적 접근*

윤상길 신한대학교 미디어언론학과 부교수**

본고의 목적은 한국 방송정책 가치규범이 작동되었던 양식을 시론적인 수준에서 역사적으로 탐구하는 데 있다. 이를 위해, 본고에서는 먼저 방송정책의 가치규범이 특정한 사회적·역사적 조건 속에서 구성되는 것이라는 문제의식으로부터, 니콜리의 공익이념의 분석들과 ‘문화적 착근성’이라는 개념에 착목하여 방송정책 가치규범의 작동양식이 가진 특징을 검토하였다. 연구 결과, 네 가지의 특징을 도출하였다. 첫째, 1990년대 이전 방송정책 가치규범체제의 작동양식은 주로 방송시장의 자율성보다는 반공주의와 산업화에 대한 국가의 역할을 중요시하는 문화적 착근성에 의하여 특징지어졌다. 둘째는 ‘정책가치규범의 우선순위 혼란’ 혹은 ‘최우선 정책가치(공익성/공공성)와 하위 정책가치(경쟁/산업성) 간의 역전현상’이며, 셋째는 신규매체에 대한 정당성 부여의 경향성이며, 넷째는 정책가치규범의 정책적 실효성의 감소가 빈번히 발생하게 된다는 점이었다.

핵심어: 방송정책, 가치규범, 방송이념, 작동양식, 역사적 접근

* 본 논문은 2018년도 신한대학교 학술연구비 지원으로 연구되었음

** cyrus92@shinhan.ac.kr

1. 문제의 제기 및 연구목적

이 글이 가고자 하는 길은 한국 방송정책의 가치규범 작동양식에 대한 시론(試論)적인 역사적 탐구의 길이다. 우리의 방송 현실을 좀 더 포괄적인 현실 안에서 '상대화'시키려는 노력의 일환으로, 시간적 지평의 확장을 통해 한국 방송정책의 가치규범이 작동한 양식을 살펴보기 위함이다.

대한민국 헌법 제1조에 규정되어 있듯이, 민주공화국인 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 국가 운영의 기본이념이 담겨져 있는 헌법에 따라 모든 법률은 제정되고 적용된다. 마찬가지로 방송의 이념 또한 일차적으로는 헌법 정신에 의거한다. 현 방송법 제1조에 명시되어 있듯이, 한국의 방송이념은 "방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지"하는 데 있다. 이와 같이 방송이 따라야 할 보편적 가치로서 소위 '공익성'이라는 가치규범은, "1) 헌법에 명시된 국민주권주의와 방송법에 나타난 공공복지 증진 및 방송 강령에서의 공정성, 다양성, 균형성의 실현이고, 2) 방송제도의 측면에서는 참여적 개별이익과 전체이익을 균형있게 반영하는 것이며, 3) 방송편성의 측면에서는 성별, 연령별, 계층별, 지역별 이익을 균형있게 반영하고, 4) 수용자 차원에서는 수용자의 접근권과 청구권이 제도적으로 구체화"(방송제도연구위원회, 1990, 16쪽)된다. 또 이러한 방송의 이념(가치규범)은 '방송이념의 실천으로서의 방송정책'과 '방송이념이 담기는 그릇이자 디자인적인 틀로서의 방송제도'로서 구현되어 일상적인 방송행위에까지 영향을 미치는 매우 중요한 가치이다.

더 나아가 정책의 가치규범은 구체적인 정책결정과정에서 사회구성원이 문제해결의 방향을 합의하도록 만드는 '정치적 정의'(political justice)에 해당한다. 또한 여러 대안들 중에서 가장 적절한 것을 선택하기 위한 '정치적 합리성'(political rationality)으로 기능한다. 즉, 정책의지를 발현시키고 정책수단을 선택하는 데 있어서 정책의 가치규범은 '정당성'(legitimacy)을 제공한다고 볼 수 있다. 공익성(public interest)과 같은 가치규범이 공공정책에서 가장 많이 내세우는 가치규범인 이유도 정당성이 제공하는 효과가 크기 때문이다(최세경, 2015, 31쪽)

그러나 한국 방송정책 가치규범에 있어서 가장 큰 문제는 핵심 가치규범인 공익성에 대한 논란, 즉 공익성의 실체가 모호하다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다는 점이다(강준만, 2001; 조은기, 1996). 뿐만 아니라 2000년 통합방송법 제정 이후 공익성이 한국 방송정책의 최고 이념이자 가치로 규정된 뒤에도, 여전히 방송정책 가치규범인 공익성의 현실 정합성과 방송정책과정의 일관성에 대한 문제제기가 다각도로 제기되어 왔다. 공익성을 구성하는 기본 가치들에 대한 구체적인 규정이 전무하기 때문에 방송이념의 정교화가 필요하다는 주장이나 방송의 공익성 이

념이 지나친 형식주의와 포괄적 성격으로 인해 실천적 윤리를 제시하는 데에는 미흡하다는 지적이 있었을 뿐만 아니라, 방송이념이나 가치의 모호성이 정치적으로 왜곡될 가능성에 대한 우려도 적지 않았다(김재영·이남표·양선희, 2008; 백미숙·홍종윤·윤석민, 2007; 윤석민·박아현, 2008; 임정수, 2008; 정인숙, 2018). 물론 공익성 이념에 대한 이와 같은 지적은 비단 한국 만의 현상은 아니다. 나폴리(Napoli, 2001)는 미국의 정책규제 담당자들이 처음부터 1927년 라디오법(the Radio Act)에 공익 기준을 사용하는 것에 대해 비판적이었고, 또 많은 사람들이 애매모호한 용어를 사용하는 것에 대해 비판할 정도로 공익 개념의 애매모호성은 가장 빈번히 제기되는 비판이라고 지적하였다. 영국에서도 영국의 공익 이념이 잘못 정의되어 있다는 비판이 제기되었다(Feintuck & Varney, 2006 ; Feintuck, 2004).

이와 같이 우리나라 뿐만 아니라 많은 나라들에서 방송정책 가치규범에 대한 논란들이 대체로 정책가치규범인 공익성의 실천성 내지 구체성에 대한 요구로 이어짐에 따라, 국내외 학계에서는 정책이념이나 가치보다는 그것을 실현하기 위한 ‘정책수단’, 즉 정책목표를 달성하기 위하여 의도적으로 고안된 기법과 기술에 대한 연구가 1980년대 이후 활성화되고 있는 상황이다(정인숙, 2018, 11쪽). 하지만 이러한 연구들은 공익 이념의 애매모호함을 극복하려는 의미 있는 시도임에도 불구하고 공익 이념을 방송정책의 보편적 가치로 전제하고 있다는 데 문제가 있다.

여기서 유념할 필요가 있는 것은 공익성과 같은 방송의 가치 규범이 항상 보편적인 가치인 것은 아니라는 점을 인식해야 한다는 점이다. 후발 근대화 국가로서 서구사회의 경험에서 추출된 사회과학적 개념을 무비판적으로 받아들임으로써 개념의 토착화가 제대로 이뤄지지 못하고, 지식생산이 분절화되고 외생적 메커니즘에 의해 움직이고 있는 한국의 경우에는 더욱 그러하다(조희연, 2006, 28-29쪽). 따라서 공익성과 같은 보편적 가치들도 특정한 사회적·역사적 조건 속에서 구성된 것이라는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 공익성이라는 가치의 원리가 다른 맥락에서 다른 형태로 구현될 수도 있음을 인정할 필요가 있는 것이다. “민주주의 원리의 보편성을 이야기 할 수 있어도 민주주의 제도의 보편성을 이야기 할 수 없”(조희연, 2006, 56쪽)는 것과 마찬가지로, 공익성이라는 것을 보편의 범주로 인정하더라도 그것은 원리적 보편성을 갖는 것이지 구체적인 형태의 보편성까지 내포하는 것은 아니기 때문이다.¹⁾

1) 이러한 측면에서 볼 때, 공영방송의 모순 - 공영방송을 가진 나라들의 시청자들이 지닌 정치지식이 그렇지 않은 나라의 시청자에 비해 훨씬 높지만, 바로 그 공영방송의 시청이 의도치 않게 이루어 졌다는 - 을 극복하는 방법에 어떤 보편적 비결이 있지 않다고 보았던 조항제(2014)의 연구가 ‘한국적 공영방송의 정체성’에 대한 탐구를 표방하거나, “한국 공영방송에 대한 외재적 비판, 즉 우리 사회 바깥의 어떤 이상적 준거로부터 우리가 얼마나 이탈해 있는가에 초점을 맞춘다면 관습적 방식에서 벗어나” 비교론적인 접근방식을 통해 한국 공영방송 제도의 방향성을 모색하려는 시도(정준희,

이러한 문제의식으로부터 본 연구는 방송정책 가치규범을 설정하거나 혹은 조작적으로 정의하여 이를 구체적인 법규와 정책적 행위에 적용하는 과정에서 반복적으로 나타나는 패턴, 즉 '방송정책 가치규범의 작동양식' 상에 나타나는 특징을 살펴보는 것이 방송 공익성의 가치원리를 상대화하는 연구전략으로 유용하다고 판단하였다. 말하자면, 그간 제기되어 온 방송정책의 가치규범들이 가지고 있는 모호성과 수사적 측면을 한국 방송정책의 가치규범이 작동하는 양식이 방송 내부/외부의 구조적 요인에 의해 조건화됨에 따라 나타난 결과로 이해하고자 하는 것이다. 예를 들면, 한국 공영방송을 둘러싼 갈등의 중심에 공정성이라는 가치규범이 있었음에도 불구하고, 언제나 문제의 씨앗이 되는 공정성이라는 모호한 가치를 구체화할 주변 가치가 명확히 형성되지 못함에 따라, 한국 방송정책의 현실에서 정치엘리트나 학자, 대중들이 언제나 자의적으로 공정성을 해석하는 경우가 다반사라는 지적이나²⁾, 승자독식적인 다수결주의의 정치문화 속에서 다수당의 방언대로 정책결정이 이루어지는 패턴이 반복되고 있다는 지적이 이에 해당한다(정준희, 2012; 이만제, 2015).

이에 본 연구는 한국 방송정책의 주요 가치규범이 현실적으로 적용된 양상과 그 사회적 맥락을 역사적으로 서술하고, 주요 시기 방송정책 가치규범이 작동하는 양식 상에 나타나는 특징을 살펴봄으로써 오늘날 방송정책 현안과 관련해 제기되는 문제 진단의 역사성을 구체화시키는 데 그 목적이 있다. 이를 위해, 본고에서는 먼저 방송정책의 가치규범이 특정한 사회적·역사적 조건 속에서 구성되는 것이라는 이론적 관점을 명확히 한 후, 방송정책의 가치규범이 다변화되기 시작했던 1995년을 분기점으로 하여 이전 시기와 이후의 시기로 나누어 각 시기별로 나타난 정책 가치규범의 작동양식 상의 '특징³⁾'을 살펴보고자 한다. 그러나 방송정책 가치규범을 상대화시키는 연구기획에는 원칙적으로 풍부한 관련 선행연구들의 축적을 선결조건으로 할 뿐만 아니라, 이들 연구들에 대한 폭넓은 검토를 통해 수많은 (외국과 한국 간의 혹은 한국 방송 역사에 있어서 하나의 방송정책사례와 또 다른 방송정책사례 간의) 비교론적 고찰이 요구된다고 할 수 있다. 그런 점에서 본고의 기획은 불가피하게 시론적인 성격을 가질 뿐만 아니라 방송정책 가치규범 작동양식의 변화양상을 살펴본다는 측면에서 역사적 탐구의 성격을 지닌다.

2012)는 모두 공익성의 가치원리를 상대화하려는 의미 있는 시도라 할 수 있다.

2) 이와 같은 학술적 평가와 별개로, 한국 방송에 있어서 공정성의 가치규범이 정치적 억압에 대한 국민적 저항들을 결집시킴으로써 한국의 민주화에 큰 기여를 했다는 점은 부인할 수 없는 역사적 사실이다.

3) 방송정책 가치규범 작동양식의 한국적 특수성에 대한 규명은 다른 나라와의 비교연구를 통해서만 도출될 수 있는 작업이기에, 본고에서는 단일 사례의 양상적인 특징만을 살펴보고자 한다.

2. 방송정책 가치규범의 작동양식과 ‘문화적 착근성’

그간 제기되어왔던 방송 공익 이념의 애매모호함을 극복하는 동시에, 원리적 보편성을 가진 방송 정책 가치규범의 구체적인 형태에서의 보편성, 즉 역사적·사회적 구성성을 포착해 내기 위해 필요한 작업은, 많은 나라에서 궁극적으로 성취하고자 하는 방송정책 가치규범인 공익성의 복합적 수준을 인식하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이는 방송정책 가치규범의 구체적인 작동양식을 확인하고 분석하고자 하는 본고의 기획에도 핵심적인 논의일 수 있다. 이러한 측면에서 나폴리(Napoli, 2001)가 제시했던 공익 이념의 복합적인 수준에 대한 논의는 방송정책 가치규범의 작동양식에 대한 분석틀을 마련하는 데 중요한 참고점을 제공해 준다.

나폴리(Napoli, 2001)는 최근 커뮤니케이션 영역에서 공익 개념의 중요성이 부각되고 있는 상황에서 좀 더 현실적이고 적절한 해결방안이 개념에 좀 더 명확한 의미를 붙여넣어 그 개념의 유용성을 높이는 것에 있다는 문제의식으로부터, 공익 개념의 세 가지 수준 - 개념적 수준(the conceptual level), 조작적 수준(the operational level), 적용적 수준(the applicational level) - 을 <그림 1>과 같이 일별하였다.

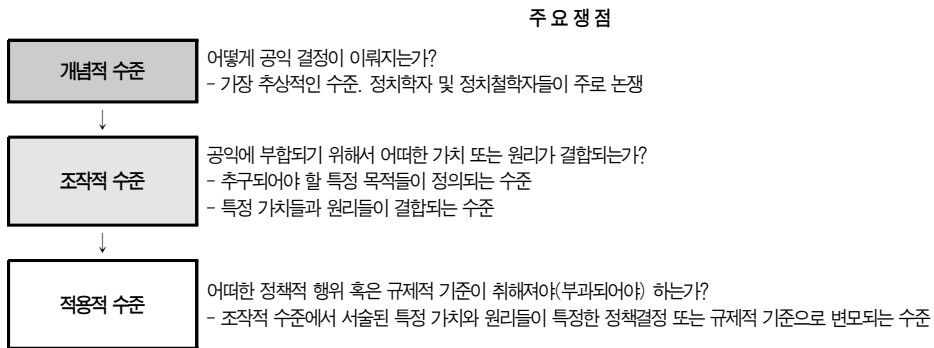


그림 1. 공익 이념의 복합적 수준

*출처: Napoli, M. (2001). Foundations of Communication Policy. New Jersey: Hamton Press Inc의 내용을 재구성함.

공익 개념의 세 가지 수준을 개략적으로 제시해 보자면, 첫째 개념적 수준은 가장 추상적인 수준으로서 ‘어떻게 공익에 대한 결정이 이뤄지는가’라는 쟁점과 관련되어 있다. 즉 공익에 부합하도록 하기 위해서는 책임이 있는 제도가 어떤 방식으로 공익에 대한 결정을 하는가와 연관된 수준인 것이다. 나폴리는 이 공익에 대한 결정방식과 관련하여 세 가지 범주 - 다수주의적 개념

화(majoritarian conceptualization), 절차적 개념화(procedural conceptualization), 규범적 개념화(normative conceptualization) - 를 제시하였는데, 여기서 이 범주들을 구분하는 지점은 공익의 개념화가 어느 정도 규범적인 차원을 지니고 있는가에 달려있다.

우선 다수주의적 개념화는 공익 개념을 개인적 이해의 결합체(aggregation)로서 정의하는데, 다수결의 원리로 어떠한 정책적 선택이 공익적인가를 결정하는 것이라 할 수 있다. 이 관점에 의거할 경우에, 규제자(regulator)는 공동체가 어떠한 정책을 선호하는가를 해석하는 역할을 담당하는 것으로 위치 지어지지만, 대표성의 문제 즉, 일반 대중의 다수결적 선호를 진실로 대표할 수 있는 정책을 생산할 수 있는가의 의구심이 제기될 수 있다.⁴⁾ 한편, 절차적 개념화는 공익 개념을 '의사결정이 이뤄지는 과정', 그리고 '그런 과정을 통해 도달되는 결과'의 견지에서 정의한다. 커뮤니케이션 정책 결정에 대한 분석에서 매우 두드러진 관점이지만, 집단 갈등이 종결되지 않은 상태에서는 존재하지 않기 때문에 정책 형성의 기준점을 제공할 수도 없으며, 정책 결정 과정이 특정 결과를 목표로 하고 있는지에 대한 질문을 간과한다는 문제점을 안고 있으며, 정책결정자를 지도하는 규범적 원리들에 대해서도 무시한다는 문제점이 있다. 마지막으로 규범적(혹은 일원적(unitary)) 개념화는 공익 개념을 단일하고 응집적인 가치의 도식으로서 정의하는 방식인데, 이 개념화는 다른 개념화에서는 발견되지 않는 규범적인 차원을 보유하고 있고, 실제 특정적인(substance-specific) 분석⁵⁾을 수행하기 위해서는 정책의 내용과 효과가 일단의 평가 기준에 속한 부가적인 평가수준이 요구된다.

둘째, 공익에 부합되기 위해서 어떠한 가치 또는 원리가 결합되는가 하는 쟁점과 관련된 조작적 수준은 주로 공익에 관한 논쟁이 발생하는 지점에 해당한다. 추구되어야 할 특정 목적들이 정의되는 수준이자 특정 가치들과 원리들이 결합되는 수준에 해당하기 때문이다. 따라서 '가치들 간의 적절한 위계'라는 이슈 - 가령, 로컬리즘과 다양성이라는 이상이 상충할 경우에는 어떻게 할 것인가 등 - 가 부상되는 지점이기도 하다.⁶⁾

4) 본 논문의 앞 부분에서 언급했던 한국 방송정책에 대한 문제제기, 즉 승자독식적인 다수결주의의 정치문화 속에서 다수당의 방안대로 정책결정이 이루어지는 패턴이 반복되고 있다는 지적(정준희, 2012)이 바로 공익의 개념적 수준에서의 문제제기에 해당한다고 볼 수 있다.

5) 반면, 앞의 두 다수주의의 개념화와 절차적 개념화에서는 실제특정적인(substance-specific) 분석차원이 누락되어 있는 경우가 많다고 나폴리(Napoli, 2001)는 제시한 바 있다.

6) 본 논문의 앞 부분에서 언급했던 한국 방송정책에 대한 문제제기, 즉 한국 공영방송을 둘러싼 갈등의 중심에 공정성이라는 가치규범에 있었음에도 불구하고, 언제나 문제의 씨앗이 되는 공정성이라는 모호한 가치를 구체화할 주변 가치가 명확히 형성되지 못함에 따라, 한국 방송정책의 현실에서 정치엘리트나 학자, 대중들이 언제나 자의적으로 공정성을 해석하는 경우가 다반사라는 지적(이만제, 2015)은 바로 공익의 조작적 수준에서의 문제제기에 해당한다고 볼 수 있다.

셋째, 적용적 수준은 조작적 수준에서 서술된 특정 가치와 원리들이 특정한 정책 결정 또는 규제적 기준으로 변모되는 수준으로서, 주로 어떠한 정책적 행위 혹은 규제적 기준이 취해져야(부과되어야) 하는가 하는 쟁점과 관련된다. 적용적 수준에서 제기되는 주요한 이슈는 공익이라는 원리에 입각한 규제자의 정책결정 지휘권의 속성과 범위와 관련되게 되는데, 가령 규제기관의 정책 결정 권한에 대한 해석을 둘러싼 대립이나 규제받는 산업의 멤버들에게 어떠한 방식으로 공익 의무를 부과하는가와 관련된 논쟁이 이에 해당한다.

기본적으로 나폴리가 <그림 1>의 도식을 제시한 목적은, (다수주의적 개념화와 절차적 개념화가 규범적 차원이 부족한 개념화라고 지적하면서) 결국에는 공익 개념이 가치적 평가로서 기능하기 위해서는 공익개념 정의에 특정한 가치와 원리들을 결합시켜, 공익 개념을 일원적(unitary)이고 응집력 있는 가치의 도식(scheme)으로 정의해야 함을 역설하는 데 있었다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보자면, 나폴리는 보다 상위적 차원에 해당되는 ‘공익에 대한 결정이 이뤄지는 방식’(어떻게 공익 결정이 이뤄지는가)이 잘 정리된 일원적(규범적) 개념화의 방식으로 이뤄진다면, 그 이념적 원리에 입각하여 일사분란하게 하위적 차원에 해당되는 ‘공익 이념의 하위 내용 구성’(공익에 부합되기 위해서 어떠한 가치 또는 원리가 결합되는가)과 ‘정책 결정 지휘권의 속성 및 범위’(어떠한 정책적 행위 혹은 규제적 기준이 취해져야(부과되어야) 하는가)의 문제가 체계화될 것으로 기대하고 있는 것으로 보인다. 그리고 이와 같은 흐름으로 방송정책 가치규범의 작동이 진행되어야만 바람직한 방송정책 가치규범의 작동양식인 것으로 설정하고 있는 것으로 이해될 수 있다.⁷⁾ 말하자면 바람직한 상태에 대해 선형적으로 설정하고 있는 셈인 것이다. 물론 이러한 인식들로 한국 방송정책 가치규범의 작동양식 상에서의 변화를 추적하는 것도 의미 있는 작업일 수 있겠지만, 이는 한국 방송에 대한 외재적 비판, 즉 우리 사회 바깥의 어떤 이상적 준거로부터 우리가 얼마나 이탈해 있는가에 초점을 맞추던 관습적 방식을 반복하는 것에 다름 아닐 것이다.

이러한 관습적 방식에서 벗어나기 위해서 대안적인 접근방식에 대한 모색과 함께,⁸⁾ 중요

7) 이러한 관점에서 본다면, 공익성 개념의 실체가 모호하다는 기존 비판의 대부분 또한 사실상 나폴리가 지적한 일원적(규범적) 개념화의 부재를 지적한 것과 그 논리적 궤를 같이하고 있다고 이해할 수 있다.

8) 이러한 관점에서 볼 때, “보편적인 것”을 앞세워 선형적으로 정하기보다는 개별 나라 또는 사회의 사정을 반영하는 ‘특수한 것’을 집약하고 이를 다시 ‘보편적인 것’과 절충하는 과정에서 찾는 것이 바람직하다”는 이론적 입장에서, 허버마스 등의 이른바 삼분학론에 연원을 두는 국가-시장-시민사회를 중심으로 사회를 구성하는 기본 변인의 성격과 그 관계를 역사적으로 검토한 조항제(2014)의 작업과 한국 방송사의 각 시기의 주요 국면에 초점을 맞춰 한국 방송법제의 변화를 추적한 조항제·윤상길·윤호진·이남표(2014)의 연구는 유용한 방법론적 틀과 함께 풍부한 역사적 사실에 대한 해석을 제공해 준다는 점에서 주목할 만하다. 특히 조항제의 방법론적 입장은 본고의 기획이 가진 잠정적이고 시론적 성격을

하게 제기되어야 할 질문은 (나폴리를 비롯한 기존의 연구자들의 문제의식 속에서 누락된 질문이라고 할 수 있는) 방송의 공익 이념을 구성하는 바로 그 규범적 차원이 어디에서부터 비롯되는가 하는 것에 있다.

이 질문에 대한 탐색의 시작점으로서, 한국, 대만 등 동아시아 자본주의 발전과정에 대한 검토에 기초하여, 동아시아 뿐 아니라 일본, 독일, 미국, 스웨덴 등 19세기에 국가와 자본의 밀접한 협력 하에 본격적 산업화를 달성한 후발 자본주의국들의 자본주의화 과정까지 포괄적으로 설명해 내는 일반적인 이론 틀인 ‘개발자본주의론’을 구성해 낸 이병천(2006)의 연구는 그 시론적 성격에도 불구하고 시사하는 바가 매우 크다. 그는 먼저 후발산업화론을 제시했던 거셴크론(Gerschenkron)의 논의에서 출발하지만, 그는 여기에 그치는 것이 아니라 더 나아가 산업화 방식의 ‘문화적 착근성’(cultural embeddedness) 개념을 제시하고 있는데, 특히 ‘문화적 착근성’ 개념은 본고의 기획과 관련해 주목할 만하다.

그에 의하면, 거셴크론(Gerschenkron)은 나라가 경제적으로 후진적일수록 다음과 같은 경향이 나타난다고 보았다. 즉, “산업화가 높은 성장률의 대질주(great spurt) 방식으로 진행되고, 최신 기술도입을 더 강조하게 되고, 자본동원을 위한 제도의 역할이 커진다”(이병천, 2006, 411쪽). 이러한 개발자본주의 사회의 경향성 중 높은 성장률의 대질주 방식과 높은 경제성장률을 수행하기 위한 ‘최신 기술도입에 대한 강조’와 ‘자본동원을 위한 제도의 역할’은 한국의 사례에 잘 부합되는 것으로 평가된다.⁹⁾ 그러나 이병천이 지적하듯, 산업화 타이밍을 포함한 경제적 후진성의 정도가 후발산업화 발전양식을 규정하는 중요한 변수임을 받아들여야 하지만, 이를 결정적인 요인으로 간주할 수는 없다. 문화와 권력의 두 변수에 의해 서로 다른 균형이 나타날 수 있기 때문이다. 특히 그에 의하면, “문화적 변수가 중요한 것은 규범적 가치, 신념체계 또는 정치사회적 정당성 담론 등이 사람들의 집단적 결속과 협력, 헌신을 좌우하고 산업화 정치경제체제를 규정하는 중요한 요인이 되기 때문이다. 설령 산업화와 산업문명 형성을 국민적 과제로 받아들인

상당부분 지지해 준다고 생각된다. 말하자면, 본고의 연구목적은 ‘보편적인’ 방송정책 가치규범 작동양식이 아니라, 한국적 현실에서 구현된 방송정책 가치규범 작동양식 상의 ‘특수한 것’을 탐구하는 데 있다.

9) 우리나라는 식민지 시대와 남북분단, 전쟁의 소용돌이를 겪은 후에 1960년대부터 본격적인 산업화를 경험하였다. 박정희 군사정권이 주도한 한국의 산업화 전략 또는 경제성장전략은 수출주도 경제성장 전략이었다. 한국은 석유 등 연료도 부족하고 산업생산을 위한 원료와 부품도 부족하기 때문에 이러한 것들을 수입해야 했고 수입을 위해선 많은 외국 돈, 즉 외화가 필요했다. 1950년대에는 미국이 대규모 무상원조를 제공하였으나 1960년대에 들어서면서 이것이 많이 줄어들었다. 결국 외화를 스스로 벌어야 했는데 이를 위해 수출에 매달려야 했다. 그런데 수출할 만한 원자재도 별로 없고 기술경쟁력이 있는 산업도 발전하지 못했기 때문에 한국은 주로 수출품을 낮은 가격으로 해외시장에 판매하는 데 주력하게 되었다. 섬유산업, 신발, 가발 등 비교적 낮은 수준의 기술로도 만들어 낼 수 있는 경공업 제품을 대량으로 생산하여 저렴하게 판매하는 데 힘쓴 것이다(신정완, 2005, 139-140쪽).

다고 하더라도, 이를 중시하는 강도가 어느 정도인지 그것을 어느 정도로 우선가치로 받아들이는 지, 시장과 국가의 역할은 어떠해야 하는지, 사적 자본의 지배권에 대해 얼마나 우호적인지, 그리고 국가와 시장을 넘은 협력적 행동과 결속은 어느 정도 가능한지 등이 문제시된다. 이 산업화 방식의 문화적 착근성(cultural embeddedness)에는 식민통치나 분단, 국가형성과정의 고유한 경험 등에 기인하는 민족주의의 강도나 부국강병의 열망 정도, 또는 이와 달리 자유-개인주의, 공화주의, 민주적 평등주의의 문화적 토양의 차이와 강도, 그에 따라서 사회구성원들의 자발적 협력을 통한 행위조정을 용인하게 하는 공공재로서 이른바 ‘사회자본’이 어떻게 어떤 질(質)로 축적되어 있는지 등을 살펴보는 것이 중요하다”(이병천, 2006, 412~413쪽).

이와 같은 개발자본주의론의 논의를 통해 이병천(2006)이 강조하고자 하는 바는 결국 후발자본주의 산업화 양식의 문화적 착근성이다. 핵심적인 논점은 후발자본주의 국가의 산업화 양식에 있어서는 경제적 후진성의 강도보다는 문화적 변수, 즉 규범적 가치나 신념체계, 또는 정치 사회적 정당성 담론 등이 산업화 과정에 필요한 사람들의 집단적 결속과 협력, 헌신의 정도를 크게 좌우하게 된다는 것이다. 그리고 이 문화적 착근성의 요소로 주로 민족주의와 부국강병에 대한 열망 등이 제시되고 있는데, 사실 이러한 요소들이 산업화 동력의 정서적이고 심정적인 차원에 해당된다는 점에서 보면 이는 기존의 이데올로기 개념이나 ‘망탈리테’(mentalities)로 치환시켜 이해하더라도 크게 지장이 없다. 오히려 본고의 기획과 관련해 더 적합성을 갖는 것은 ‘망탈리테’¹⁰⁾ 개념이다. “하나의 사회문화 권역 안에서 장기간 구축되고 축적되어온 사고와 행동패턴의 체계”(강명구, 2004)로 정의내리는 연구자도 있지만, 이를 세분화시켜 망탈리테가 세 개의 리듬으로 이뤄지고 있다고 파악되기도 한다. 아날학과 학자인 “뒤비(Duby)에 의하면, 첫 번째는 아주 신속한 순간의 강점이나 순식간의 메아리 속에서 전개되는 풍문 등이고, 두 번째는 특수한 사회집단이 공유하는 신념, 세 번째는 보다 장기지속적인 것으로 변화에 완만하게 버티고 있는 심성적 토대, 문화유산, 그리고 단순히 사건의 차원을 넘어 보다 영속적으로 존재하는 신념체계나 행동 모델 등”(박수현, 2011, 288쪽)이다.

망탈리테의 이 세 가지 리듬은 식민통치나 냉전, 분단, 국가형성과정의 고유한 경험의 역사적 요인에 의해 생성되고 장기 지속되는 심성의 변화를 잘 포착하게 해 줄 뿐만 아니라, 앞서 제기했던 질문인 ‘방송의 공익 이념을 구성하는 규범적 차원이 어디에서부터 비롯되는가’를 추적하

10) ‘문화적으로 안착되거나 배태되어 있음’(embeddedness)을 뜻하는 ‘문화적 착근성’이라는 용어의 어감이 ‘뭔가 깊숙이 박혀 있다는 느낌을 준다는 측면에서 볼 때, 개발자본주의론의 ‘문화적 착근성’ 개념은 일반적으로 ‘장기지속의 집단 심성’으로 번역되는 ‘망탈리테’와 유사하다고 볼 수 있다.

는 데 매우 유용한 단초를 제공해 준다. 집약시켜 말하자면, 공익과 같은 방송정책 가치규범의 규범적 원천은 역사적 경험에 기반하여 만들어진 망탈리테들 - 발전주의, 반공주의, 민족주의 등 - 이라고 할 수 있다.

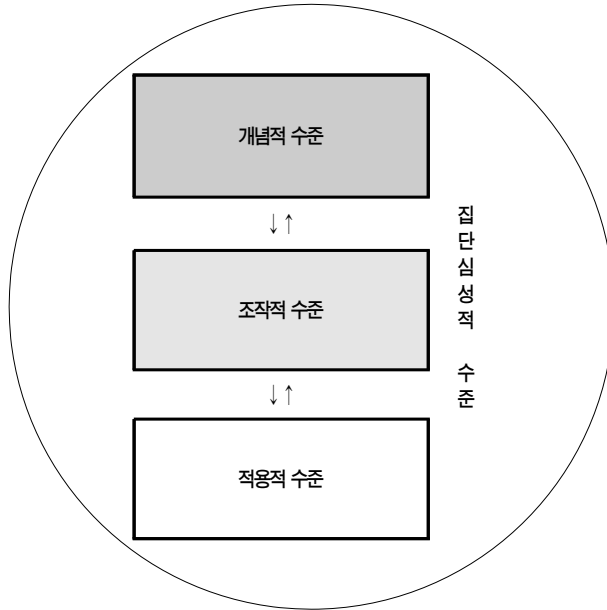


그림 2. 분석틀

지금까지의 논의를 종합하여 한국 방송정책 가치규범 작동양식의 특징을 살펴보기 위한 가설적인 분석틀을 제시해 보면, <그림 2>와 같다. <그림 1>과의 차이점을 중심으로 설명하자면, 한국 방송정책 가치규범의 작동양식은 1) 집단심성적 수준이 기존의 세 수준에 공통적으로 작용하는 것으로 생각해 볼 수 있고, 2) 집단심성적 수준의 영향으로 인해 세 수준 간의 관계가 기존 위계적 관계가 아니라 다면적 관계의 양상으로 나타날 것을 가설적으로 설정해 볼 수 있겠다. 본고는 <그림 2>의 가설적인 분석틀을 통해 한국 방송정책 역사의 전개과정에서 방송정책 가치규범의 작동양식이 어떠한 변화를 보였는지를 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로는 한국 방송정책의 주요 가치규범이 현실적으로 적용된 양상과 그 사회적 맥락을 역사적으로 서술한 후, 1995년을 전후로 두 시기로 나누어 각 시기의 방송정책 가치규범의 작동양식 상에서 나타나는 특징을 살펴봄으로써 ('개발자본주의론'의 핵심개념이라 할 수 있는 '문화적 착근성' 개념에 착목하여 새롭게 설정한) 방송정책 가치규범의 집단심성적 수준이 여타 수준에 어떠한 영향을 미쳤는지를

분석하고자 한다. 이 연구목적을 수행하기 위하여, 본고는 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

- 연구문제 1.** 한국 방송정책의 주요 가치규범이 현실적으로 적용된 양상과 그 사회적 맥락은 무엇인가?
- 연구문제 2.** 1995년 이전과 이후 시기 방송정책 가치규범의 작동양식 상에서 나타나는 특징은 무엇인가?
- 연구문제 3.** 각 시기 지배적으로 작동하던 방송정책 가치규범의 집단심성적 수준은 어느 것이었으며, 이들은 가치규범의 작동양식에 어떤 영향을 미쳤는가?

이 연구문제를 해결하기 위하여, 본고는 그 연구대상이 되는 방송정책의 시간적·대상적 범위가 광범위한 본 기획의 특성을 감안하여, 1995년 이전시기에 대해선 방송사 및 방송정책사와 관련된 2차 문헌에 대한 문헌연구방법을 채택하고자 하며, 1995년 이후 시기에 대해서는 기존의 주요 연구성과들을 본고의 연구시각에 맞게 재분석하는 연구방법을 채택하고자 한다.

3. 한국 방송정책 가치규범의 역사적 흐름

본격적으로 각 시기별 방송정책 가치규범의 작동양식 상 특징을 검토하기에 앞서, 우선 개략적인 수준에서 한국 방송정책의 역사에서 등장했던 하위 정책 가치규범들에 대해 살펴보고자 한다. <그림 3>을 기준으로 볼 때, 기존의 아날로그 TV와는 다른 새로운 기술 기반의 방송형태인 케이블방송과 위성방송이 등장할 무렵(1995년과 2002년)을 변곡점으로 하여, 공익성의 하위가치규범 구성은 변화하였다. 물론 <표 1>에서 보는 바와 같이 정부의 지배적인 정책방향과 반드시 일치하는 것은 아니었다고 하더라도, 대체로 1995년을 기점으로 기존의 하위 가치규범에 덧붙여 새로운 하위 가치규범이 등장하는 양상이었다. 좀 더 세부적으로 공익성을 구성하는 주요 하위 가치규범의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

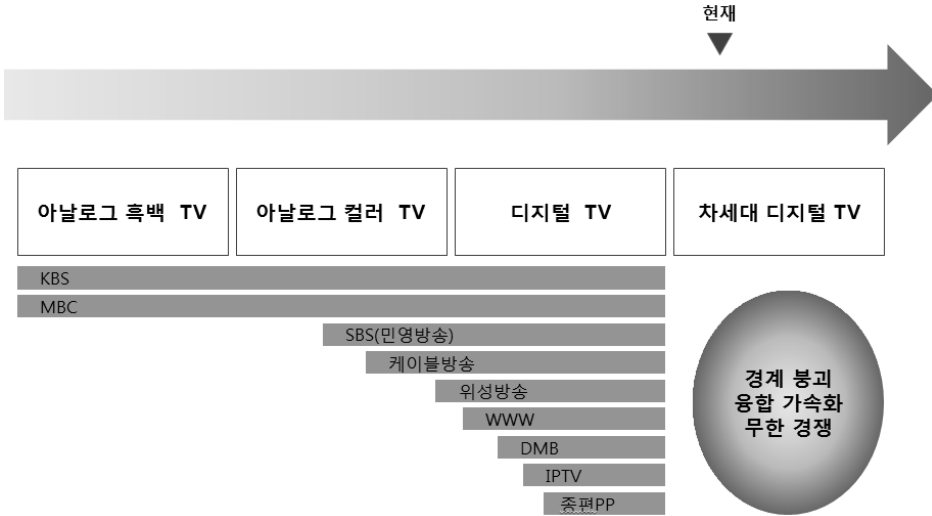


그림 3. 새로운 기술 기반의 방송 등장

민영 텔레비전방송인 SBS가 진입한 1992년 이전까지, 한국 방송정책에서 상위 수준의 가치규범인 공익성은 주로 공정성, 독립성, 보편적 서비스의 하위 가치규범으로 구성되었던 것으로 보인다. 당시까지의 방송이 (텔레비전 방송의 기준으로는 MBC가 등장했던 1969년부터 전일적 공영화이 이뤄진 1980년 언론 통폐합까지의 기간을 제외한다면) 제도적으로 주로 공영(국영)방송이었기 때문에, 공영방송의 편파보도에 대한 시민사회의 이의제기 차원에서 공정성과 독립성이라는 하위 가치규범이 정책적 차원에서 언급되었던 경우가 많았다(조항제·윤상길·윤호진·이남표, 2014). 또한 (이승만 정권기의 앰프촌 사업과 박정희 정권기의 유선라디오 정책, 그리고 1970년대 말 1980년대 초반에 집중적으로 실현되었던 전국의 가시청화 정책 사례에서 볼 수 있듯이) 반공주의 이념을 실현하기 위한 방첩(防諜)의 수단이자 ‘조국 근대화’를 위한 정부 시책을 전 국민에게 전파하는 목적에서 방송의 공보망을 구성하는 정책을 뒷받침하는 정당화의 측면에서, (비록 용어는 달리아있더라도 ‘방송문화 혜택의 확대’라는 표현으로 빈번하게 등장했던) 다분히 공보적 가치로 환원된 ‘보편적 서비스’의 하위 가치규범이 빈번히 고려되었다. 그리고 이 정책 가치규범은 새로운 방송매체가 진입할 때마다 강조되어 왔다.

그러나 1992년 민방 SBS의 등장과 뒤이은 1995년 종합유선방송의 등장은 안락한 복점구조를 깨고 방송산업의 경쟁구조를 가져왔으며, 이에 따라 정책 가치규범인 공익성에는 새로운 하위 가치규범으로 ‘경쟁’이 등장하였다. 특히 ‘경쟁’의 가치규범은 이론적, 학술적 근거를 갖추거나 법률에서 정의하고 있는 개념이 아닌 ‘매체 균형 발전’(사실상의 정책목표¹¹⁾)으로 변형되어 나

표 1. 국내 방송산업의 정책방향 변화와 정책가치규범의 변화

구분	90년대 이전	'90~'95	'96~'00	'00~'07	'08~'12	'12~'17
정책 방향	• 방송의 국가통제	• 방송의 비산업성 • 공공성 중심 (공보처)	• 방송의 비산업성 • 방송의 공공성 중심 및 지상파 중심체계 (공보처/문화부)	• 공적가치 강조 • 부분적 경쟁도입 및 산업성 반영시작 • 융합논의 시작 (방송위)	• 방송시장 경쟁촉진 • 공적가치에 대한 회의론 대두 • 산업성 강조 (방송위)	• 창조경제론에 입각한 방송산업화 논의 중심 • (방송위/미래부)
주요 이벤트	• 언론통폐합	• SBS 진입(92)	• 케이블TV도입(95) • RO→SO전환(4차)	• 위성방송 도입(02) • 디지털방송 개시(02) • 위성DMB, 지상파DMB도입	• 방송통신위원회 설립(08) • IPTV도입(08) • 종편PP 도입(10)	• 미래창조과학부 설립(13)
공익성의 정책 가치 규범 상의 구성	보편적서비스					
	공정성					
	독립성					
	(공정)경쟁 / 다양성					
	지역성					
	시청자복지					

* 출처 : 이종관(2017, 53쪽)의 표를 기반으로 '가치규범 구성의 변화'를 필자가 가입한 것임

타났다. “국내 방송제도에 케이블TV를 도입하면서 당시 방송시장을 독점하던 지상파 방송과 균형을 이루도록 지원해야 한다는 당위론적 정책 목표로 매체 균형 발전이 등장했다. 실제로 김정태(2007, 383쪽)는 매체 균형 발전 개념이 ‘현행 방송법제가 전통적인 미디어 시대의 가치 목표와 규제 시스템을 유지한 상태로 뉴미디어를 도입’하려는 목적에서 등장한 것으로 이해했다. 이 개념이 법문 상에 공식적으로 등장한 것은 2000년 통합방송법의 통과로 방송법시행령을 개정하면서부터이다. 당시 정부는 동시행령의 제정 취지로 ‘방송매체 간 균형있는 발전의 도모’를 제시”(최세경, 2015, 32쪽)한 바 있었다.

한편, “지역 공동체의 이질적인 요구와 구분되는 이해관계를 미디어 시스템이 역점을 두어

11) 방송정책 가치규범(이념)과 정책목표 간의 차이에 대해선, 윤상길·홍종윤(2004)의 연구를 참고바람. 이들에 의하면, “정책이념은 조작적 측면에서 그 내부에 ‘정책을 통해 달성하고자 하는 바람직한 상태가 구체적인 진술로 표현된 것’으로 이해되는 정책목표와 결합되어 있는데, 하나의 정책이념은 때로는 여러 개의 정책목표들로 표현될 수도 있다”(13-14쪽).

다를 수 있는 능력”(Howley, 2005)이나 “지역의 이슈를 커버하고, 지역의 뉴스를 보도하며, 지역프로그램을 편성하고, 지역의 목소리를 위한 창구를 제공하는 것”(Tristani, 1998) 등으로 표현되는 지역성의 가치규범은 1990년대 중반 무렵 본격적으로 등장하였다. 물론 이 정책 가치규범에 대한 기존의 평가는 “지역성에 대한 정확한 개념규정도 없고, 지역성을 정책적으로 구현하기 위한 방향이나 목표에 대한 합일점이 제시되지 못했으며, 지역성을 실천하기 위한 정책요소와 방향도 불명확하다”(박민, 2012, 24쪽)는 식으로 부정적으로 내려지는 경우가 있다. 또한 지역 방송정책이 “대부분 규칙이나 고시라는 하위법 체계에 의존함으로써 정책의 방향성과 규제의 적정성 면에서 문제가 있다는 진단이 나오고 있는 실정”(박민, 2012, 24쪽)이지만, 1980년대 중반 지방자치에 대한 논의가 시작되던 시기와 궤를 같이 하여 등장하여 종합유선방송 도입 이후 자주 언급되었던 하위 정책가치규범이다.

‘시청자 복지’는 비교적 최근에 등장한 하위 정책가치규범으로, 2000년 통합방송법 제정을 통해 방송제도적으로 실현되기 시작했다. 통합방송법은 방송의 공익성을 담보하는 다양한 법적 장치들을 두었다. 구체적으로 시청자 권익보호, 방송의 종합평가, 방송 프로그램의 등급제, 방송의 내용 심의·제재, 방송의 편성 규제 등이 여기에 해당한다. 무엇보다도 통합방송법 제6장을 구성하는 시청자 권익보호 조항들은 이전 방송법에서는 찾아볼 수 없는 진일보된 내용을 담고 있다. 방송법 제21조는 방송위원 9인 중 3인은 전문성과 ‘시청자 대표성’을 고려하여 국회 문화관광위원회가 추천하도록 함으로써 방송위원 구성에 시청자 대표의 참여를 상정하고 있다. 물론 구체적인 자격기준을 정하지 않았기 때문에 선언적인 규정에 머물렀지만, 시청자 단체들이 방송위원회 위원 구성에 시청자 대표성을 요구할 수 있는 근거가 된다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다(조항제·윤상길·윤호진·이남표, 2014, 127쪽).

이상에 개괄적으로 살펴본 바와 같이, SBS가 진입한 1992년 이전까지의 한국 방송정책에서는 주로 공정성, 독립성, 보편적 서비스의 하위 가치규범으로 구성되었던 상위 수준의 가치규범인 공익성은 1995년 종합유선방송의 등장으로 인해 새롭게 ‘경쟁’, ‘지역성’, ‘시청자 복지’의 하위 가치규범을 포함하게 되었다. 또한 <표 1>에 함축되어 있듯이, 기존과 신입의 각 하위 가치규범들은 한국 방송현실의 전개 속에서 꾸준히 지속되면서 특정 방송정책을 둘러싼 정책적 갈등상황 속에서 잠재적 형태이든 현재적(顯在的) 형태이든 정당성의 근거로 활용되었다.

4. 1995년 이전 시기 방송정책 가치규범의 작동양식

'2000년 방송정책연구위원회'가 국내 방송에서 처음으로 시장주의 정책을 주창한 1995년 이전 시기는 대체로 국가가 방송을 규정짓는 최고의 변인으로 작용하는 시기였기 때문에, 방송정책은 국가와 시장, 그리고 시민사회 간의 상호작용에 의해 논의되고 결정되기 보다는 주로 국가 주도의 일방적 결정에 의한 것이 대부분이었다.¹²⁾ 따라서 방송의 제도화(즉, 법제화)가 이뤄지기 이전인 1950년대까지만 하더라도, 특정한 방송정책 가치규범이라고 일컬을 만한 요소를 발견하기는 매우 힘들다. 그러나 1960년대에 들어 법 제정을 통한 국가의 방송에 대한 관리가 시작되면서 방송정책의 가치규범에 대한 언급이 빈번히 등장하였다. 여기서는 주로 공영방송정책을 중심으로, 한국 방송정책의 주요 가치규범이 현실적으로 전개된 양상과 사회적 맥락, 그리고 그 작동양식 상의 특징을 살펴보고자 한다.

5·16 이후 처음으로 방송에 대한 전반적인 국가 관리의 근간이 되는 법 제정이 이루어졌다. 시작은 하드웨어로 볼 수 있는 1961년 12월 30일에 제정된 전파관리법이었다. 이 법을 통해 방송국이 포함된 무선국의 개설은 체신부장관의 허가사항이 되었으며 5년 내에 재허가를 받도록 했다. 한편 4·19 때부터 꾸준히 논의되는 과정에서 방송국의 관리를 놓고 공보부와 체신부 사이에 이견이 생겨 난항을 겪다가, 체신부가 '무선국을 허가'하면 공보부가 '방송국의 신고'를 받는 절충형으로 이 문제를 미봉함으로써 <방송법>이 1963년에 제정될 수 있었다. 이 법은 언론윤리위원회법 파동으로 방송윤리위원회 규정이 실효를 잃게 되었다는 문제점 이외에도, 더 큰 문제를 안고 있었다. 방송과 관련된 재허가의 문제인데, 이 법제 하에서 체신부가 방송국의 편성내용을 이유로 방송국의 허가를 취소하거나 재허가를 거부할 경우 위헌의 소지가 있었던 것이다. 체신부는 방송국에 대하여 언론기관으로 사업면허를 주는 것이 아니라 전파 할당상 무선국으로 허가하는 것이기 때문이다(서규석, 1968, 45쪽). 이 점은 나중에 방송법이 개정(1973년)되어 '재허가에서 방송법과 전파관리법이 연계'¹³⁾ 되기 이전까지는 법규상으로는 사실상 재허가 취소가 불가

12) 한국 방송의 공익성 이념이 정착되는 과정을 분석한 정용준(2010)은 1990년대에 상업방송과 뉴미디어의 등장과 더불어 다채널 환경이 되면서 국가 행정부 주도가 아니라 공공기구에 의한 방송정책 연구와 이를 통한 정책집행이 되기 시작했고 그 실현의 시작은 1990년 '방송제도연구위원회'부터라고 평가하고 있다. 그러나 이 위원회가 행정부처에 의해 이미 결정된 정책방향을 뒷받침하기 위해 연구자를 동원하였다는 최영목(2003)의 지적을 감안해 보자면, '2000년 방송정책연구위원회'와 '공영방송발전연구위원회', 그리고 '선진방송정책자문위원회'가 구성되었던 1995년 전후 시기까지는 방송정책이 국가 주도의 일방적 결정에 의존했다고 보아도 무방하다고 보여진다.

13) 처음 제정된 방송법에서는 전파관리법의 허가 유효기간 조항(12조)과 연계된 법 개념이 존재하지 않았다. '언론윤리위원회 파동'으로 나중에 법적 실효를 잃어버린 방송윤리위원회 조항이나 기타 벌칙 조항에서도 허가 여부는 방송사

능했었다는 점을 잘 보여준다(조항제 외, 2014, 29-30쪽).

여기서 주목할 점은 이러한 법제들(전파관리법과 방송법)이 민영방송의 설립과 관련된 국가의 방송관리의 첫 시발점이었다는 점이다. 1공화국 때만 하더라도 방송이란 정부가 직접 관리하는 국영방송과 선교를 목적으로 하는 특수방송인 기독교방송 밖에 없었기 때문에 방송 일반에 관한 법제정의 필요성이 그렇게 크지 않았다. 그러나 일본방송의 월경에 대비해 허가한 부산문화방송¹⁴⁾이 4·19 당시 보여주었던 국영방송과의 차별성이 확인되면서 방송에도 언론적 자율성이 필요하다는 인식이 확산되었고 - 이 대표적 예가 나중에 나오는 방송중립화 법안일 것이다, 서울 일원을 대상으로 한 방송도 허가되기 시작하면서 전파, 방송에 대한 기본적 '가닥잡기'가 불가피하게 되었다. 이 점은 방송이 국가 독점의 형태를 벗어나 다양화되면서 그 자율성의 폭에 대한 국가적 제한이 필요하게 되었다는 점과 같은 의미였다(조항제, 2014, 69쪽).

그러나 조항제(2014)의 평가와 달리, 방송에 대한 최초의 법 제정은 1961년 8월 24일 법률 692호로서 제정된 유선방송수신관리법이라 할 수 있다(대한민국 유료방송사 50년사 편찬위원회, 2015, 11쪽). 오늘날의 중계유선방송과 유료방송에 해당되는 유선라디오방송을 관리하기 위해 제정된 유선방송수신관리법은 5.16직후의 유선라디오를 철폐한다는 군정의 정책적 입장이 보호육성의 방향으로 바뀐 결과로 이뤄진 것이었고, 그러한 정책방향의 선회는 유선라디오가 지닌 다양한 기능성 중의 하나에 불과한 (난청해소와 북한방송 청취를 원천봉쇄하기 위한 목적 이외에도) 공보적 활용가능성을 선택적으로 받아들여 전유한 결과였다(윤상길, 2011). 이로써, '미군정 하에 구축되었던 방송에 대한 공보부와 체신부의 이원적 관리구조'(박용규, 2005, 115쪽)는 4.19혁명 이후 잠시 '휴지기'를 맞았다가, 다시 5.16이후 군정 하에서 재연되었다.

이와 같은 1960년대 이후 방송의 법제화(제도화) 과정을 방송정책 가치규범과 관련지어 평가할 때 가장 먼저 지적할 점은 법적 정당성의 문제이다. 민주화 이전시기 한국의 방송관련법은 대부분 정상적으로 국회를 통과한 경우가 없는데,¹⁵⁾ 이는 방송과 국가의 권위주의적 지배 사

제재의 수단으로 여겨지지 않았다. 전파관리법에서의 무선국의 허가 여부는 순전히 기술적인 측면, 전파 보안적 측면에서만 고려되었기 때문이다. 개별 방송사에게는 가장 큰 제재인 재허가 유보가 정책적 차원에서 공식적으로 거론되기 시작한 시기는 1972년도 대통령의 연두순시 보고 때이다. 1972년 1월 17일, 유주영 당시 문공부장관이 대통령 연두순시 보고에서 방송의 공공성을 보장하기 위해 ① 전파의 효율적 사용과 민방의 육성에 노력하며, ② 신설 상업방송국을 일체 불허하고, ③ 부실방송국의 재허가를 유보하며, 이를 위해 ④ 민방 재허가 합의기준을 제정하겠다고 발표한 것이다(조항제, 2014, 80쪽).

14) 전파관리법이 제정되지 않았던 1959년 당시 부산문화방송의 허가는 일제강점기에 총독부령 48호로 제정한 '방송용 시설무선전화규칙'에 의거할 수밖에 없었다(조항제 외, 2014, 30쪽).

15) 1963년의 방송법은 정상적인 법 제정의 절차를 따르지 않았고(국가재건최고회의 통과), 이와 마찬가지로 1973년의 개정 역시 정식 국회가 아닌 비상 국무회의를 통해 이루어졌다.

이의 관련성을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 또한 부분적으로 신규매체(민영 라디오방송과 유선라디오방송)의 진입에 사전에 대응하기 위한 측면이 없지 않지만, 뚜렷한 방송정책의 가치 규범에 대한 설정 없이 정권의 정치적·공보적 필요성에 의해 정책의 법제화(제도화)가 먼저 이뤄지고, 사후적으로 그 정당화 근거를 모색했다는 점은 특기할 만한 점이다.

이런 흐름 속에서 볼 때, 1972년 대통령의 연두순시 보고 때 재허가 유보가 정책적 차원에서 공식적으로 거론될 때, 방송의 공공성이 언급되었다는 점은 특히 주목을 요한다. 이를 계기로 신규매체의 진입이라는 조건 변화 없이 1973년 KBS의 공사화¹⁶⁾가 이뤄졌기 때문이다. 조항제(2014)에 의하면, “미군정이 계기를 제공한 1948년의 국영화 이후, 시민사회의 일각에서 끊임 없이 공영화에 관한 논의가 제기되었고, 특히 4·19 당시에는 법제화의 문턱까지 갔으며, 방송법이 제정된 1960년대 이후에는 주무 부처의 장관들도 이 필요성을 적어도 말로는 인정했다. 적어도 이념의 측면에서는 공영화의 정당성이 방송 내외나 국가·시민사회를 막론하고 확립되어 있었다”(52-53쪽)는 것이다. 즉 1972년 당시의 정책적 차원의 ‘공공성’ 논의는 광복 이후 시민사회의 방송 공정성에 대한 이의제기를 배경으로 이뤄졌고, 또 이것이 명목 상의 ‘KBS의 공사화’로 이어졌다는 것이다. 물론 시민사회의 주장이 직접적으로 법 제정과정에 영향을 미친 것은 아니었다고 평가되고 있다. “주장의 실효 여부를 떠나 기본적으로 방송이 시민사회의 토론대상이 되는 의의가 있는 방송의 공영화 논의들은, 그러나 이후의 실제적 법제정으로는 이어지지 않음으로써 단절의 경험을 남기게 된다. 즉 이후에는 첫 방송법 제정(1963년)이나 방송법 개정(1973년), 한국방송공사법의 제정(1973년) 등 방송에 관한 주요 법적 결정이 모두 정상적인 절차(국회)가 아닌 곳에서 이루어지고 법에 관한 논의 역시 국민적 의사를 수렴하려는 노력이 모두 결여된 채 밀실에서 진행”(조항제 외, 2014, 56쪽)되었다.

그러나 민주화 이전 시기 공익성/공공성의 가치규범이 작동되는 방식을 극명하게 보여주는 사례는 언론통폐합과 언론기본법의 제정이라 할 수 있다. 널리 알려져 있듯이, 언론기본법은 방송통폐합의 강압조치를 사후적으로 ‘공공성’이라는 명분으로 합리화하기 위한 성격을 지녔다. 이와 같이 방송통폐합이라는 구조개편을 통해 이룩된 방송의 ‘공공성’은 언론기본법을 통해 제도화의 과정을 거치게 되었다. 그러나 언론기본법이 근간으로 하고 있는 언론기업의 ‘공적 책임’은 정치권력에게 유권해석이 위임된 대단히 정권종속적인 개념이었으며, 법이 보장하고 있는 언론의 자유 역시 공적 책임이 우선되면서 매우 제한된 의미만을 가질 뿐이었다. 결국 언론기본법의 제

16) 조항제(2014)에 의하면, KBS의 공사화는 방송의 사회적 운용에 대한 제도적 인식과는 성격이 다른 ‘국영 기업의 민영화’와 크게 다를 바 없었다.

정은 진정한 의미에서의 방송의 공공성을 보장하는 과정이 아니라 오히려 사기업적 자율성을 허용하지 않음으로써 방송을 국가적 공공 영역에 복속시켜 정권 유지적 속성을 강화하겠다는 정치적 의도를 법제화시킨 것이다. “실제 언론기본법이 근간으로 하고 있는 이념이나 제반조치들이 공공성을 표방하고 있음에도 불구하고 이들은 사실상 방송지배의 명분을 제공하는 것에 불과했다. 대신 언론기본법은 법보다는 법외적 조치가 훨씬 강력했던 유신체제의 언론통제술을 성문화, 공식화시켰다는 방송사적 의미를 가진다고 볼 수 있다”(박승관·강현두·조항제·박용규, 1996, 210쪽). 종합해 볼 때, “1980년 방송통폐합을 통해 정치권력이 줄곧 외쳐온 공영방송의 이념과 원칙은 사실상 본격적인 연구와 준비가 없었던 까닭에 다분히 ‘빈’ 이념과 원칙에 불과했다. 때문에, 1980년대 공영방송의 이론과 현실 간의 간극은 매우 클 수밖에 없었다. 길으로는 공영방송을 외치지만, 속으로는 한국방송광고공사의 가격관리 하에 형성된 ‘안락한 복점구조’ 아래서 KBS는 시청료가 아닌 광고료에 대한 의존도를 심화시켜왔다는 것이다. 또한 사실상 모/자회사의 관계에 있는 KBS와 MBC는 치열한 시청률 경쟁으로 인해 공영적 편성 이념에 의한 편성 차별화에 실패하였을 뿐만 아니라, ‘자율적 공영’이라는 명분에 전혀 어울리지 않게 ‘공영방송’ KBS는 정치보상적인 차원에서 이뤄지는 ‘낙하산식’ 인사를 남발함으로써 조직문화의 경직성과 비효율성을 야기시켰다”(조항제 외, 2014, 88쪽)는 지적인 것이다.

결론적으로 보자면, 1990년대 시기 방송정책의 가치규범이 작동하는 양식상에 나타나는 특징은 대체로 세 가지이다. 첫째는 방송의 공보적 가치에 대한 국가의 강조이다. 군사쿠데타 직후에 제정된 최초의 방송 관련 법제인 유선방송수신관리법의 사례가 보여주듯, 국가는 반공과 산업화 등과 같은 국가 시책을 홍보하기 위해 관리해야 할 대상으로 방송을 바라보았기 때문에, 주로 공보적 가치에 역점을 둔 정책 가치규범(보편적 서비스)을 강조하는 경향성이 발견된다는 점이다. 둘째는 언론기본법의 사례에서 볼 수 있듯이 뚜렷한 방송정책의 가치규범에 대한 규정 없이 정권의 정치적·공보적 필요성에 의해 정책의 법제화(제도화)를 먼저 추진하고 사후적으로 그 정당화 근거를 모색했다는 점이다. 여기서 주요 방송 관련 법들이 정상적으로 국회를 통과하는 것이 아니라 유사시 제정되는 경우가 많아 방송정책의 법적 정당성이 취약했다는 점은 재론의 여지가 없다. 셋째는 ‘先제정 後정당화’가 반복되는 과정에서 핵심 방송 가치규범이라 할 수 있는 ‘공공성’의 이념이 ‘빈’ 원칙과 이념으로 전락했다는 점이다.

5. 1995년 이후 방송정책 가치규범의 작동양식

1990년대 이전 방송정책 가치규범체제의 작동양식은 주로 방송시장의 자율성보다는 반공주의와 산업화에 대한 국가의 역할을 중요시하는 문화적 착근성에 의해 앞서 언급한 세 가지의 특징을 보였다고 한다면, 민방의 도입과 케이블TV의 도입으로 인해 지상파 방송의 독(과)점 구조가 깨졌던 1995년 이후에는 이전시기와 유사한 양상을 보이기는 하면서도 다소 다른 새로운 특징들을 발견되는 것으로 이해된다. 여기서는 주로 (기존의 연구성과가 비교적 많이 축적되어 있는) 매체 도입정책¹⁷⁾을 중심으로, 2000년대까지 등장했던 한국 방송정책의 주요 가치규범들 - 지역성, 경쟁 - 이 현실적으로 전개된 양상과 사회적 맥락, 그리고 그 작동양식상의 특징을 살펴보고자 한다.

1) '지역성'의 가치규범

방송의 공익성 이념을 구성하는 하위 가치규범인 지역성은 1980년대 중반까지 실질적으로 존재하지 않았다고 할 수 있다. 각 지방도시에 지역방송(중양방송의 지국)을 설립하면서 지역사회나 지역주민의 입장에서 방송국 설치여부를 판단한 전례가 거의 없고, 오직 중앙정부의 통치목적에 따른 공보 및 선전매체망의 설립이라는 기준만이 주요 고려대상이었을 뿐이기 때문이었다. 실제로 5.16이후 지역방송 확산의 근거가 되었던 기준에도 지역사회의 발전이나 지역주민의 문화, 정보욕구 등을 수렴하는 기준은 거의 나타나지 않고 다만 도시의 크기나 인접도시의 방송국 유무만이 주요 설치기준이었다(강대인, 1987; 김규, 1986; 방송위원회, 1991, 68쪽). 그리고 1980년대 지역성 이념의 그릇이라 할 수 있는 지역방송의 발전을 가로막은 가장 큰 계기는 역시 언론 통폐합이었다.

그러다가 방송에서 지역성에 대한 관심이 제기되기 시작한 것은 1980년대 중반에 이르러서였는데, 이는 지방자치에 대한 논의가 이 시기에 다시 시작되었던 것과 궤를 같이 한다고 할 것이다. 하지만 지역방송에 대한 관심은 하나의 유행처럼 일시적으로 나타났다가 사라지거나 방송전반에 대한 논의나 언급에 구색을 맞추는 수준에 불과한 실정이었다(한진만·오창호, 1992, 89쪽).

17) 1990년 이후 행해진 매체도입정책의 정책결정과정에서 대한 지배적인 의견은 부정적이었다. 한국의 매체도입정책은 대부분 정부에 의해 주도되는 권력형 결정구조를 가지며, 그 과정에서 정책결정 참여자들 간의 갈등이 심하고 정부 부처 간의 주도권 다툼으로 인한 정책딜레마가 정책결정의 효율성과 합리성을 저하시키는 결과를 가져오게 되었다는 평가가 대부분이었다(윤석민, 1997; 장혜영, 1997; 정인숙, 1992, 1995, 1997; 주정민, 2000; 정인숙, 2002, 2쪽에서 재인용)

정책 가치규범으로서 지역성에 대한 논의가 한층 활기를 띠기 시작한 것은 1990년대 초반 이른바 '지방화 시대'의 개막을 천명한 문민정부의 출범과 함께 이론적으로만 진행되었던 지방자치제가 가시적으로 실현되면서부터였다. 특히 중앙네트워크의 지역국이 아닌 독립적인 지역단위 지상파 방송사로서의 지역민영방송 설립, 지역단위 다채널매체인 케이블TV 도입이 연달아 추진되면서, 지역방송에 대한 논의가 국가적 아젠다로 부각되기에 이르렀다. 이에 따라, 지역성에 대한 논의에서는 중앙의 시각에서 정의된 확산적 발전 내지 향토주의 수준의 목표를 벗어난 이념형적 지역성의 비전이 제시되었다. 그렇지만, 지역민방이나 케이블TV의 도입을 둘러싸고 고양되었던 기대감은 이러한 매체들의 부진한 성과로 인해 급속히 위축되는 모습을 보이게 되었다. 가장 우선적인 문제점은 신규방송사업의 경제적 토대로서의 지역시장의 한계였다(강상현, 1994: 한국방송개발원, 1994). 또한 지역시장의 상황을 무시한 채 지역매체의 성격을 지님에도 불구하고 전국으로 일괄 도입시키는 국가의 개입정책의 결과는 출범과 동시에 닥쳐온 심각한 존폐위기였다. 특히 IMF 경제위기는 케이블TV산업에도 결정적인 악영향을 미침으로써 그후 종합유선방송사업에 붙여졌던 '국책 사업'이라는 표현은 무색하게 되었다(이상식, 2002, 24쪽).

2000년대에 들어 케이블TV와 함께 위성방송이 도입되어 다매체 경쟁상황이 본격화되면서 지역을 토대로 한 방송의 입지는 여러 측면에서 한층 약화되는 양상이 나타났다. 이와 함께 지역 방송 시장을 둘러싼 방송사업자 간의 경쟁이 심화되면서 지역방송 사업자의 존립이 그 기반에서 위협받는 상황이 전개되었는데, 그 지역방송시장을 둘러싼 대표적인 갈등사례는 2001년 5월부터 본격화된 위성방송 대 지역방송 간의 갈등이었다(유의선·이영주, 2001; 윤석년, 2001; 정용준, 2002). 전자의 경우 지역주민의 복지, 후자의 경우 지역방송보호라는 명분하에 물리적 집단행동까지 불사하며 팽팽하게 맞선 가운데, 2002년 3월 위성방송의 지상파 동시재송신을 사실상 금지시키기로 한 방송법안이 수정없이 통과됨으로써 지역방송 측, 더 나아가 이른바 지역성의 승리로 일단락되었다.

이와 같이 1990년대 후반의 상황은 시장, 자본, 수용자 등 지역방송이 자리잡기 위한 제반 여건들이 미흡하기 짝이 없는 상황 속에서, 정치적 요인이 강하게 작용하는 방식으로 무리하게 도입되었던 지역단위 신규 방송매체들의 부진, 그에 따른 지역단위 방송사업자들의 존립기반 약화, 그리고 사업자 간 갈등국면에서 불거져 나온 종래의 지역방송정책 전반에 대한 문제제기 등으로 요약해 볼 수 있을 것이다.

여기서 본고에서의 정책가치규범 논의와 연관해서 특히 주목해 봐야 할 지점은 2001년부터 2003년까지 진행되었던 위성방송 대 지역방송(그리고 지역케이블SO) 간의 갈등상황에서 정책 가치규범이 실용적이고 효과적으로 작용하였는가 여부이다. 위성방송사업자의 등장으로 인해

야기되었던 지상파 위성동시재송신 정책논쟁을 ‘정책 행위자들 간의 정치적·경제적 권력관계에 바탕을 둔 상호작용에 착목하는 크래스나우(Krasnow, 1982)의 ‘정치적 접근방식’(political approach)을 한국적 상황에 맞게 변형한 방법론을 사용하여 분석한 윤상길과 홍중윤(2004)의 연구에 의하면, 이 정책갈등 상황에서 이해당사자들은 “각 정책목표들이 궁극적으로 실현하고자 하는 정책이념이 무엇이고 어떤 정책내용을 담고 있는지, 어떤 수준에서 정책대립이 발생했는지를 구별해냄으로써 정책대립이 수사적인 대립의 양상이 아니라 실질적인 대립의 양상으로 나타나는가를 판단했어야 했지만, 실제적인 갈등상황에서 특정방향을 과도하게 강조하는 방향으로 나감으로써” 실효성 없는 수사적(rhetorical) 대립만을 반복하였다. 결과는 정부의 중재에 의한 통합작업에 의해 지역방송의 일시적 승리로 끝났지만, 그 승리는 갈등상황에서 정당화의 가능성을 함축하고 있었던 지역성의 정책가치규범을 수사적 대립의 수단으로 희생시켰던 커다란 댓가를 지불한 끝에 거둔 ‘출혈이 컸던 승리’였다고 평가되고 있다(윤상길·홍중윤, 2004).

2) ‘경쟁’의 가치규범 : ‘매체간 균형발전’

1987년 체제에서 방송관련법의 주요 제·개정은 세 차례에 걸쳐 이루어졌다. 첫 번째는 1987년 11월 28일 법률 제3978호로 제정된 방송법과 한국방송공사법의 전면 개정이었고, 두 번째는 1988년 12월 26일의 방송문화진흥회법 제정이었다. 이 두 차례의 제·개정은 이른바 방송민주화의 흐름에서 나온 결과물이라고 할 수 있으며, 공영방송의 형식적 자율성을 신장시키는 효과를 가져왔다. 반면 세 번째의 방송관련법 변화는 1987년 체제의 성격이 크게 변화하는 지점에서 이루어졌다. 1990년 8월 1일의 민영상업방송의 신설 허용을 내용으로 하는 방송법 개정이 그것이며, 개정 이유로 방송 민주화와 공정성과 같은 명분 대신에 ‘방송환경의 변화’라는 새로운 근거가 제시되었다. 1989년 한국 방송역사상 처음으로 학계 전문가들로 위원회를 구성하여 비교적 장기간동안 방송이념과 법·제도 개선책을 모색했다는 평가를 받고 있는 방송제도 연구위원회¹⁸⁾의 최종 보고서¹⁹⁾를 바탕으로 한 방송제도 개편안에 근거한, 방송법 개정의 명

18) 방송제도연구위원회는 1987년 체제가 시작된 이래로 미뤄왔던 방송법과 제도에 관한 전면적인 검토와 개선을 모색하려 했다는 점에서 주목받을 만하다는 평가가 있다. 그러나 방송제도연구위원회의 연구결과는 정부가 의도했던 방송구조 개편을 이론적으로 뒷받침해주는 역할에 머물렀다는 부정적 평가가 존재한다. 과거 권위주의 정부 하에서 진행되었던 밀실 정책결정을 공개적인 장으로 끌어냈다는 점에서는 의의가 있으나, 여전히 정치권력의 의도대로 이슈가 설정되고 관리되었으며 연구결과의 활용 또한 정부여당의 결정에 의존했다는 지적이다. 따라서 방송정책체계와 제도에 대한 근본적인 논의의 장으로 기능한 것이 아니라 공영방송의 문제점과 그에 따른 상업방송의 도입 필요성이라는 이슈로 왜곡되었다는 것이다(박선희, 2002, 80쪽).

19) 9개 주제는 다음과 같다: ① 방송이념, ② 방송제도와 방송법, ③ 한국방송광고공사와 공익자금, ④ KBS 위상 정

분 변화는 주목할 만하다. 정치적 행위자들이 방송의 정치적 독립성 대신에 방송산업과 시장의 변화를 새로운 과제로 제시하기 시작한 것이기 때문이다. 그 개정 과정을 둘러싼 사회적 갈등과 논란이 결코 적지 않았으며, 이를 통해서 공영방송 복점 구도가 해체되고 지상파 3사 중심의 방송질서가 성립되었으며 시장 경쟁이라는 새로운 방송환경이 본격적으로 모습을 드러내기 시작했다(조항제 외, 2014, 94쪽).

표 2. 1987년 체제의 국면 변화와 방송관련법 제·개정

국면 구분	정치적 행위자의 역할 관계		주요 방송관련법 제·개정
	정치적 주도권	방송관련법 제·개정에서의 주도권	
1국면: 6월 항쟁에서 13대 대선까지	민주대연합 (야당과 시민사회)	국회에서의 수적 우위에 따른 여당	언론기본법 철폐 새 방송법 제정 한국방송공사법 개정
2국면: 4월 총선과 청문회 정국	여소야대로 야당이 의제 선점	여야가 힘의 균형을 이룬 속에서 다양한 논의 전개	방송문화진흥회법 제정
3국면: 1990년 1월 3당 합당 이후	정부 여당	정부 여당	방송법 개정

*출처 : 조항제·윤상길·윤희진·이남표 (2012). <공영방송 40년, 법제 변화에 관한 국면사적 연구>. KBS 보고서, 94쪽에서 인용. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

더 나아가, 방송제도연구위원회 보고서 이후 케이블TV의 도입을 가져온 종합유선방송법(1991)이 제정됨으로써, 이러한 법률을 토대로 새로운 매체의 방송사업자가 허가되면서 지상파 방송의 시장독점구조는 종식되었다. 뿐만 아니라 3개월이라는 한시적 운영에도 불구하고 1999년 2월에 제출된 방송개혁위원회(20) 보고서를 근거로 하여, 종전에 흩어져 있던 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법, 한국방송공사법 등을 합친 <(통합)방송법>이 제정된 결과, 위성방송의 도입이 이뤄졌다. 이로써 지상파방송, 케이블TV, 위성방송의 세 매체 산업이 상호경쟁하는 다매체 경쟁구조가 형성되었다.

최세경(2015, 29-30쪽)의 연구에 의하면, '경쟁'이라는 정책 가치규범이 '매체 균형 발전'이라는 정책목표의 형태로 탈바꿈하여 본격적으로 등장했던 것은 바로 케이블TV가 진입한 1990

림, ⑤ 독립제작사, ⑥ 유선 텔레비전, ⑦ 직접위성방송과 HDTV, ⑧ 방송전파관리, ⑨ 방송의 미래.
20) 방송개혁위원회는 ① 방송의 기본이념 정립에 관한 사항, ② 방송의 장기적·종합적인 방송발전계획에 관한 사항, ③ 방송 관련 법·제도에 관한 사항, ④ 방송산업의 경쟁력 제고에 관한 사항, ⑤ 방송영상산업의 육성에 관한 사항, ⑥ 종합유선방송·위성방송 등 새로운 방송매체 발전에 관한 사항, ⑦ 방송 관련 기술발전에 관한 사항, ⑧ 기타 방송개혁 및 방송발전에 관해 대통령이 문의하는 사항 등을 심의·의결하도록 했다.

년대 중반 무렵이다. 이후 방송에 관한 정책을 논의할 때마다 매체 균형 발전은 중요한 정책목표 또는 달성해야 하는 이상향으로 인정받았다. 심지어 정부가 방송에 관한 정책목표를 제시할 때에도 매체 균형 발전이 꾸준히 언급될 정도였다(방송위원회, 2005). 본고의 관심사와 관련해 주목할 점은, 이처럼 방송에 정책목표로 매체 균형 발전을 금과옥조처럼 여겨왔으나, 그것이 지향하는 가치와 내용이 구체적으로 무엇인가는 여전히 모호하다는 평가가 제기되고 있다는 점이다. 심지어 매체 균형 발전이 방송에 관한 궁극적 정책목표가 아니라 방송에 관한 여러 정책목표를 달성하기 위하여 선택하는 또 다른 정책수단 같아 보일 때가 있다는 비판이 제기되고 있는데, 이러한 비판의 근거는 한편으로는 뉴미디어 도입(IPTV, 종합편성PP), 방송시간 확대, 민영미디어 랩 도입 등을 실시할 때마다 중요한 판단기준으로 매체 균형 발전을 언급하고 있지만(조준상, 2011; 최영목, 2003; 황근, 2001) 다른 한편으로 ‘공정경쟁’과 ‘미디어 다양성’이라는 정책 가치 규범을 위해 매체 균형 발전 정책이 필요한 것처럼 제시하기 때문이라는 것이다(박규장·최세경, 2008; 한균태·박종민, 2007).

1995년 무렵의 변곡점을 통과한 한국의 방송정책들은 이때부터 매체 균형 발전론(과 이와 연관된 ‘비대칭규제에 대한 비판론’²¹⁾)을 근간으로 올드미디어(지상파방송)를 배제하고 신규 뉴미디어 중심의 정책을 지속시켰지만(박상호, 2016), 이 과정에서 “사업자간 균형발전을 도모한다든지, 소수 목소리를 대변할 수 있도록 매체 다양성을 보장한다든지, 공정한 경쟁을 보장한다든지 하는 논리도 모두 ‘무차별적 사적 이해관계 추구’를 규제하는 논리임에도 불구하고 그런 함의가 충분히 강조되지 않았다”(이준용, 2017, 6쪽).

1995년 무렵 한국 방송의 구조변화과정에서 또 한 가지 주목해야 할 점은, 이 시기가 최상위의 방송정책 가치규범에 해당하는 공익성과 공공성이 그 개념적 우선순위에서 하위 가치규범인 ‘경쟁’과 사실상의 ‘유사’ 가치규범에 해당하는 ‘매체 균형 발전’에 의해 추월당하는 분기점이었다는 점이다. (1990년 방송제도연구위원회에서 방송이념과 방송의 미래를 맡고 있는 제1분과의 위원으로 활동하였고, 또 1990년대 중반 이후부터 논의되기 시작했던 통합방송법안 제정과정에 참여하였던) 강대인 교수는 1995년 당시 워크숍 발제문에서 “최근(1990년대 중반 무렵) 전개되었던 방송환경의 변화와 이에 따른 정책방향을 논의하는 기본적인 틀이 이 두 관점 - 하나가 문화적 관점(cultural paradigm)이고 다른 하나가 경제적 관점(economic paradigm)이다 - 간의 균형을 이루기보다는 방송을 산업의 논리로 바라보는 경제적 관점이 더 강한 것이 현실이다. 국내외적인 방송환경변화에 따른 경쟁력 강화에 대한 논의와, 환경변화에 부응하기 위한 방송틀

21) 이에 대해선, 김재영·강한나(2007)의 연구와 고민수(2014)의 연구를 참고바람.

짜기로서의 방송법 개정 논의의 대부분이 ‘산업화’의 논리에 치중되어 있다”(강대인, 1996, 208~209쪽)고 지적하였다.²²⁾ 국내 방송정책 관련 이슈의 대부분이 명시적이든 비명시적이든 매체 균형 발전 정책개념과 관련을 맺고 있다는 최세경(2015)의 평가가 시사하듯, 2010년대 중반 한국 방송정책 담론에는 ‘최우선 정책가치와 하위 정책가치 간의 역전현상’이 상당히 편재되어 있는 상황이라는 평가가 가능하다.

이에 따라 최근에는 공익성과는 무관할 수 있는 ‘국가경쟁력의 제고’라는 정책목표 아래, 소위 산업육성정책이라는 명목으로 많은 정부사업이 진행되었는데, 대표적인 사례로서는 뉴미디어 진흥사업 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 이에 대해 “1) 미디어사업자를 선도하는 통제부(컨트롤 타워)를 운영한다거나, 2) 세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 사업자를 육성한다거나, 3) 새로운 영역에 투자를 활성화할 수 있도록 선도적 사업자를 유도한다는 등과 같은 이른바 ‘진흥정책’은 결국 장기적으로 매체이용자, 소비자, 시민, 국민에게 이익이 돌아갈 수 있도록 정부가 시장 참여자의 행위에 개입한다는 것을 의미한다. 즉 일단 ‘시장논리’와 관계없는 산업진흥책이라 할 수 있다. 그런데 이 경우 사업자 진흥 또는 규제 논리가 전면에 나서면서 국민의 이익이란 최종 목적을 가리는 경우가 대부분이다”(이준용, 2017, 6쪽)라는 지적이 제기되었다.

한편 앞서 언급한 최세경(2015)의 논의에서, 특히 본고의 주제와 관련해 주목할 만한 지적은 매체 균형 발전 정책개념의 (1절의 지역성 사례에서도 언급한 바 있었던) 정책적 실용성 감소와 관련된 부분이다. 그에 의하면, “공익성처럼 모든 정책 가치규범은 정책수단의 선택에 대한 정당화 기능을 갖고 있지만, 정당화 기능이 사용하는 주체 또는 이해관계자마다 달라지거나 지향하는 바가 명확하지 않다면 정책적 실용성은 감소하게 되는데, 매체 균형 발전 정책개념 역시 사용하는 이해관계자에 따라 정책목표로서 의미하는 바가 그때마다 달라졌다”(표 3) 참고). 이와 같은 정책가치규범의 정책적 실용성 감소는 이념형으로서의 방송정책 가치규범이 방송현실과 괴리된, 사실상의 ‘텅 빈 정책가치규범’으로 전락할 위험성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

22) 뿐만 아니라, 그는 정책수립 과정에 정부의 역할이 지나치게 강조되고 있는 현상에 대한 우려와 함께, 다른 한편으로는 방송의 공공성 논리를 정부의 간섭과 통제의 차원으로만 해석하고 있다는 점에 대해서도 다음과 같이 우려를 표한 바 있다. “방송의 공공성 논리를 정부의 간섭과 통제의 차원으로만 해석하고 있다는 점에 대한 논의이다. 방송의 공공성 개념이 전파의 희소성에 근거해 온 것도 사실이지만 공공성이나 공익성이 단순히 기술적인 특성에만 기인한 것은 아니다. 방송을 포함한 영상매체의 막강한 영향력을 생각할 때, 방송이 국가 이익을 위하여 봉사할 수 있어야 한다는 점에서는 여전히 공공성이 중요한 방송의 이념으로 위치한다. 다매체 다채널 시대의 공공성 개념은 정보의 혜택이 전국민에게 골고루 제공될 수 있도록 국민 전체의 이익과 국민문화의 발전에 기여할 수 있도록 하기 위한 개념을 이해하여야 할 것이지 정부의 간섭과 규제되지 표현으로 보는 것은 너무 좁은 의미로 파악하고 있다는 것이다”(강대인, 1996, 211쪽).

표 3. '매체 균형 발전' 정책개념을 둘러싼 이해관계자별 정책이슈에 대한 입장 비교

구분	지상파	케이블	IPTV/신문	시민단체/중소방송
IPTV도입	—	매체별 차등정책 비대칭규제 적용	매체별 특성화/차별화 매체간 발전적 연계	(방송의 공익성과 시청자권 보호)
종합편성채널도입	비대칭 편성규제 →동일서비스 동일규제 지상파 역사별	—	—	특정사업자 편들기 미디어생태계 교란
SO겸영규제 완화	유료방송 규제완화 비대칭규제 해당	(IPTV와의) 규제형평성 공정경쟁	—	—
IPTV의 지상파재송신	(공정경쟁원칙)	—	(SO와의) 규제형평성	매체 균형 발전 저해
지상파 재송신 대가	시청자복지(권익) 공정경쟁원칙 (시장원리)	보편적 시청권 무료 보편서비스	—	시청자권의 우선
민영미디어랩 도입	동일서비스 동일규제 (종편 의무위탁)	경쟁제한체제	매체 균형 발전 고려 (비대칭 규제)	언론의 공공성 고려 매체 균형 발전 필요
광고총량제 허용	시청자복지 향상 비대칭규제 해소	지상파독과점 반대 비대칭규제 필요	시청자선택권 감소 여론의 다양성훼손 (외적다원주의 필요)	방송의 공익성약화 시청권 약화

* 출처 : 최세경 (2015). 누구를 위한 매체균형발전인가?: 매체균형발전 방송정책의 실체와 평가. 한국언론정보학회 세미나, (방송정책의 비판과 성찰: 매체 균형발전론의 재고), (2015.4.16.)에서 인용. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

6. 개발자본주의 사회의 문화적 유산 : 방송정책 가치규범 작동양식의 '과거와 미래 사이'

본고는 한국 방송정책 가치규범의 작동양식에 대한 시론적인 역사적 탐구를 시도하였다. 공익성과 같은 방송의 가치규범이 항상 보편적인 가치인 것은 아니라는 문제의식으로부터, 그리고 이러한 문제의식과 관련하여 방송정책 가치규범을 설정하거나 혹은 조작적으로 정의하여 이를 구체적인 법규와 정책적 행위에 적용하는 과정에서 반복적으로 나타나는 패턴이라 할 수 있는 '방송정책 가치규범의 작동양식'을 살펴보는 것이 방송 공익성의 가치원리를 상대화하는 연구전략으로 유용하다는 판단을 했기 때문이다. 이에 '보편적인' 방송정책 가치규범 작동양식이 아니라, 한국적 현실에서 구현된 방송정책 가치규범 작동양식상의 '특수한 것'을 탐구하고자 하였다. 이를 위해 먼저 방송정책 가치규범이 작동하는 양식을 구체적으로 포착할 수 있는 분석틀을 고안해 내기 위해, 나폴리(Napoli)가 제시했던 방송 공익이념의 세 수준에 대한 이론과 문화적 착근성 개념을 핵심으로 하는 '개발자본주의론'의 논점을 결합시켰다. '개발자본주의론'의 관점을 방송(가치규범)의 역사에 대입하여 이해할 때 한국 사회의 역사적 경험들인 식민통치와 냉전, 분단, 전쟁

등으로부터 비롯된 집단심성적 차원에 해당되는 일련의 망탈리테가 방송정책 가치규범의 작동양식을 제어하는 핵심 요인일 수 있다는 이론적 틀을 제시하였다.

본론의 논의를 통해 도출한 연구결과 중에서, 역사적인 관점에서 본 한국 방송정책의 가치규범이 작동하는 양식에서 나타나는 특징은 대체로 네 가지로 요약된다. 첫째, 1995년 이전 방송정책 가치규범체제의 작동양식은 주로 방송시장의 자율성보다는 반공주의와 산업화에 대한 국가의 역할을 중요시하는 문화적 착근성에 의하여, 1) 방송의 공보적 가치에 대한 국가의 강조, 2) 뚜렷한 방송정책의 가치규범에 대한 규정 없이 정권의 정치적·공보적 필요성에 의해 정책의 법제화(제도화)를 먼저 추진하고 사후적으로 그 정당화 근거를 모색하는 ‘先제정 後정당화’의 양식, 3) ‘先제정 後정당화’가 반복되는 과정에서 ‘공공성’의 이념이 ‘빈’ 원칙과 이념으로 전락했다는 점이다.

민방의 도입과 케이블TV의 도입으로 인해 지상파 방송의 독(과)점 구조가 깨졌던 1995년 이후에는 이전시기와 유사한 양상을 보이기는 하면서도 다소 다른 새로운 특징들이 발견되었는데, 한국 방송정책 가치규범의 작동양식 상에서 가장 두드러지게 나타나는 두 번째 특징은 ‘정책 가치규범의 우선순위 혼란’ 혹은 ‘최우선 정책가치(공익성/공공성)와 하위 정책가치(경쟁/산업성) 간의 역전현상’이었다.²³⁾ 개발자본주의 국가의 (부국강병책으로서의) 뉴테크놀로지 지향성이라는 문화적 변수의 강한 규정력을 잘 보여주는 현상라고 할 수 있다. 이런 점에서 볼 때, 방송제도연구위원회 보고서에서 방송개혁위원회 보고서 사이의 기간은 한국 방송정책 가치규범의 혼란이 시작된 시기(始原期)로서 좀 더 면밀한 검토가 필요하다고 볼 수 있을 것이다.

두 번째 특징에서 파생된 현상이라 할 수 있는 세 번째 특징은 ‘경쟁’의 정책가치(산업화 논리)가 최우선 순위의 정책가치로 오해하기 시작했던 1990년대 중반부터 나타났는데, 이는 한국 방송정책의 신규매체에 대한 정당성 부여의 경향성을 입증하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이러한 경향성에 정당성을 부여하는 가치규범은 사실상 ‘유사’가치규범이라 할 수 있는 ‘매체 균형 발전’ 정책개념이었다.

마지막 네 번째 특징은 세 번째 특징과 연관성을 가지는데, 격화되는 미디어 간 경쟁구조

23) 이런 점에서 볼 때, 한국의 역대 미디어 정책에서 1) 정권에 따른 조직개편이 심하다는 점, 2) 정책실종이 두드러진다는 점, 3) 돌출적으로 새로운 정책이 등장하는 점에서 한국 미디어정책의 비정상성의 정도가 매우 심하고, 그리고 한국의 미디어 정책의 변화가 정상성의 범위에서 벗어난 중요한 이유 중의 하나로 미디어 정책의 최상위 가치를 규정하는 데 따르는 혼란을 지적한 이준웅(2017)의 견해는 충분한 설득력을 가진다고 판단된다. 또한 그의 논평에 따르면, 한국의 방송정책에서는 “국민의 이익, 즉 공익을 최대화하는 것이 정부 정책의 목적임을 잊는 경우가 있다. 예컨대, 갈등하는 매체사업자 간 이해관계 조정이 정부정책의 최상위 가치라고 오해하는 경우가 있다. 이는 실로 수단적일 뿐이며, 사업자 간 이해관계 조정을 통해서 달성하려는 목적이 매체이용자인 국민의 이익을 보장하기 위한 것임을 잊는 일이다”(4~5쪽).

속에서 정책당국이 사업자 간 이해관계 조정에 실패하게 됨에 따라 정책 가치규범의 정책적 실효성의 감소가 빈번히 발생하게 된다는 점이다. 우리는 방송역사의 사례(지역성 가치규범의 사례(위성방송의 지상파동시재송신 논란)와 매체 균형 발전 사례)를 통해서, 정책 가치규범의 정당화 기능이 사용하는 주체 또는 이해관계자마다 달라지거나 지향하는 바가 명확하지 않음으로 인해서 나타나는 정책적 실효성의 감소 현상이 정책 가치규범의 '수사화'(rhetoricization) 경향성을 강화시키고 있음을 확인한 바 있다.

표 4. 한국 방송정책 가치규범의 집단심성적 수준과 주요 사례

내용		방송정책 가치규범의 수준		주요사례
국가경쟁력에 대한 강조	민족주의	집단심성적 수준	개념적 수준	- 1990년 이전까지 국가에 의해 권위주의적으로 공공/공익 규정
	발전(개발)주의		조직적 수준	- 1995년 이후 다양한 하위 가치규범 등장. 2010년 전후 하위 가치규범 간 대립 빈번
'방첩'에 대한 강조	반공주의		적용적 수준	- 공보부와 체신부의 이원적 관리구조 - 1995년 이후 산업이해 쪽에 치우진 방향으로 적용되는 경향성

그렇다면, 각 시기 지배적으로 작동하던 방송정책 가치규범의 집단심성적 수준은 어느 것이었으며, 이들은 가치규범의 작동양식에 어떤 영향을 미쳤는가?

먼저 민주화 이전 시기의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 첫째 1980년대까지는 반공주의와 개발주의가 결합되는 형태의 망탈리테가 방송 도입정책(예: 유선라디오방송)에 영향을 미쳤는데, 공익의 개념화 방식은 겉으로는 의사결정이 이뤄지는 과정을 거치는 절차적 개념화의 양상을 보였지만, 사실상 국가 지도층의 집단심성에 영향을 받아 권위주의적인 방식으로 공공/공익이 규정되었다.²⁴⁾ 둘째, '공익 이념의 적용적 수준'에서 보자면, 방송에 대한 공보부와 체신부의 이원적 관리구조가 지속되었다는 특징을 가지고 있다.

한편, 1995년 이후의 시기 경우를 살펴보자. 공익 이념을 구성하는 하위 가치규범 상의 대

24) 이에 대한 자세한 과정에 대해선 윤상길(2011)의 연구를 참고바람.

립, 즉 조작적 수준에서의 정책대립 사례가 빈번하게 발생하고 이때 규제자인 행정부처가 산업 이해당사자들 간의 이해관계 조정자로서 등장함에 따라, 공익 이념이 다수주의적 개념화의 방식으로 규정되게 되었다. 이때 민족주의와 발전주의가 결합된 형태의 슬로건인 '국가경쟁력'이 조작적 수준과 적용적 수준에서 산업논리를 강조하는 방향으로 선회하는 데 큰 역할을 한 것으로 평가된다.²⁵⁾ 실제로 주로 정치권력의 정치적 목적에 의거해 신규매체도입이 이뤄졌던 민주화 이전 시기와 비교적 방송의 상대적 자율성이 확보되었던 민주화 이후의 시기에, 정권의 교체는 어김없이 새로운 매체의 도입으로 이어졌다(KBS텔레비전-컬러텔레비전-민간TV방송-CATV-위성방송/디지털방송-종편/IPTV). 이러한 정권교체와 신규매체 도입의 시기적 동조성 뒤에 방송기자재 수출산업의 육성이라는 국가의 산업적 목표가 자리 잡고 있음은 물론이다(컬러 TV-디지털 TV²⁶⁾). 이와 같이, 후발산업국가에서 전형적으로 나타나는 특징이 '대질주의 경제성장률'을 이끌어 낼 수 있는 보편적 수단인 최신 기술의 도입을 강조하는 것에 있는 만큼, 한국 방송정책의 역사에서 발견되는 한국방송정책의 특성인 국가주도적 의제설정²⁷⁾과 국가/정부의 뉴 테크놀로지와 뉴미디어에 대한 광적인 집착과 선호, 그리고 이로부터 연원하는 방송정책의 산업화 논리는 동일한 논리적 궤적 속에 놓여 있는 하나의 묶음이라 할 것이다.

'과거와 미래 사이'. 한나 아렌트의 동명 저서가 얘기하고 있었던 것처럼, 늘 과거와 미래 사이의 틈새에서 살아가는 인간의 관점에서 보면, 시간은 하나의 연속체, 즉 끊임없는 연속적 흐름이 아니라 시간은 가운데 지점에서 끊어져 있고, 그 시간의 틈새에서 현재를 살아가는 인간들은 과거와 미래에 대적하여 '자신의' 자리를 구축하려는 노력을 통해 자신의 존재를 유지한다. '과거와 미래 사이'의 시간틈새에서, 현재를 향해 밀려오는 과거의 '테크놀로지의 혁신에 의해 조장된 경제주의'의 힘을 견제하고, 미래를 바라보며 잊혀졌던 올드 미디어의 가치원리를 생각해 볼 때이다. 검토해야 할 연구대상의 시공간적 범위가 넓은 특성상 그동안 '방송정책 가치규범'이라는 주제가 역사적 연구의 대상이 되지 못했기 때문에 시론적인 수준에서밖에 논의할 수 밖에 없었지만, 본고의 작은 성과를 계기로 하여 많은 사례연구의 축적이 이뤄지고 또 이를 기반으로 방송정책연구의 시간적 지평을 확장하는 시도가 활발하게 이뤄지길 기대한다.

25) 민주화 이후 테크놀로지 혁신에 의해 조장된 한국 방송정책의 '경제주의' 경향성에 대한 지적은 지속적으로 제기되어 온 이슈이다(조항제, 2014, 33쪽 ; 강대인, 1996, 208~209쪽).

26) 문민정부의 방송기자재산업육성정책과 디지털 TV도입정책과의 관계에 대해서는, 김대호(2002)의 논문을 참고바람.

27) 우리나라 방송정책의 특성을 한마디로 얘기하면, 정부가 주도적으로 의제를 설정하는 '동원형'이며 동시에 방송정책의 결정과 집행과정이 짧은 기간 내에 이루어지는 '속결형' 모델이라고 할 수 있다(정인숙, 1992).

참고문헌

- 강대인 (1996). 방송정책의 변화. 한국방송학회 세미나 및 보고서.
- 강대인 (1987). 한국 지방방송에 대한 사적 고찰. <계명대 언론연구>, 제1호, 37-62.
- 강명구 (2004). 시민문화와 발전주의 망탈리테: 문화정치의 한 양상. <문학판>, 2004년 봄호, 214-231.
- 강상현 (1994). 방송환경변화와 지역방송의 과제 : 지역방송의 다중적 위기와 그 해소책을 중심으로. <방송연구>, 제38호, 12-34.
- 강준만 (2001). <대중매체 이론과 사상>. 서울: 개마고원.
- 고민수 (2014). 방송영역에서 규제완화 판단구조에 관한 비판적 고찰. <언론과 법>, 13권 1호, 123-152.
- 김규 (1986). <한국 방송사>. 한국언론연구원.
- 김대호 (2002). <디지털 지상파방송 정책결정과정요인에 대한 시론적 탐색>. 한국방송학회 세미나 및 보고서.
- 김정태 (2007). <디지털 시대의 방송법 해설>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김재영·강한나 (2007). 매체균형발전과 지상파 역차별의 실체. <방송과 커뮤니케이션>, 8권 2호, 59-79.
- 김재영·이남표·양선희 (2008). 공영방송의 정체성 탐색과 이명박 정부의 방송정책에 대한 비판적 고찰. <방송문화연구>, 20권 1호, 69-95.
- 박규장·최세경 (2008). 한국 방송정책으로서 매체균형발전론에 대한 평가. <한국방송학보>, 22권 4호, 49-91.
- 박민 (2012, 5월). 지역방송 관련 법제 개선방안 : 지배구조 개선방안을 중심으로. 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 기획세션 자료집 <전환기의 지역방송 전망과 과제>.
- 박상호 (2016, 6월). <방송정책의 담보와 미래비전: 방송광고정책을 중심으로>. 방송 정책과 중간광고, 분절과 접합에 대한 평가와 모색 세션. 한국언론정보학회 세미나.
- 박선희 (2002). 1990년 방송구조개편에 대한 회고: 정책과정에 대한 권력론적 관점에서. <정치정보연구>, 5권 2호, 65-97.
- 박수현 (2011). 문학 연구 방법으로서 “망탈리테”에 관한 시론적 고찰. <현대문학이론연구>, 44권, 267-295.
- 박승관·강현두·조항제·박용규 (1996). 해방50년: 한국언론과 사회변화. <사회과학과 정책연구>, 18권 1호, 157-237.
- 박용규 (2005). 2공화국 시기 방송제도 개혁과 방송법 제정 시도. <방송문화연구>, 17권 1호, 147-173.
- 방송개혁위원회 (1999.2). <방송개혁의 방향과 과제>.

- 방송위원회 (1991). 〈'91 방송편성·정책연구위원회 종합보고서〉.
- 방송제도연구위원회 (1990). 〈2,000년대를 향한 한국방송의 좌표: 방송제도연구위원회 보고서〉. 서울: 나남.
- 백미숙·홍종윤·윤석민 (2007). 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 '방송정책이념'. 〈한국방송학보〉, 21권 2호, 305-350.
- 서규식 (1968). 방송법의 실제적 효용. 〈방송문화〉, 1968년 7월호
- 신정완 (2005). 노동은 나의 천국, 노동은 나의 지옥. 학술단체협의회 편(2005). 〈사회를 보는 새로운 눈: 과학적 사고와 비판적 인식을 위하여〉. 서울: 한울
- 유익선·이영주 (2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석. 〈한국언론학보〉, 45권 4호, 353-388.
- 윤상길 (2010, 11월). 〈1960년대초 한국 유선라디오 방송제도의 성립과 발전: 공보부와 체신부 간의 대립을 중심으로〉. 한국방송학회 가을철 정기학술대회.
- 윤상길·홍종윤 (2004). 지상파 위성동시재송신 정책의 논쟁과정과 그 평가. 〈방송연구〉, 2004년 겨울호, 251-282.
- 윤석년 (2001). 〈위성방송의 출범에 따른 지역방송의 활로 및 정책적 제안〉. 무한정경시대 국내방송사업의 진로 세션. 한국언론학회 주최 세미나.
- 윤석민 (1997). 우리나라의 방송정책결정과정에 대한 체계이론적 분석. 〈의정연구〉, 5권, 177-207.
- 윤석민·김희진·윤상길·문태준 (2004). 방송에서의 이념형적 지역주의와 그 현실적 전개. 〈언론과 사회〉, 2004년 봄호, 121-156.
- 윤석민·박아현 (2008). 방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책. 〈방송통신연구〉, 66호, 209-232.
- 이만제 (2015, 4월). 〈방통위 출범 7년, 방송정책의 철학과 목표에 대한 성찰〉. 방송정책의 비판과 성찰: 매체 균형발전론의 재고 세션. 한국언론정보학회 주최 세미나.
- 이병천 (2006). 개발자본주의론 서설 : 흡수적 협력자본주의와 그 딜레마. 김정일 외(2006). 〈우리 안의 보편성 : 학문 주체화의 새로운 모색〉. 과주: 한울아카데미.
- 이상식 (2002). 한국 케이블TV산업에 대한 역사적 평가. 한국방송학회 세미나 및 보고서.
- 이종관 (2017, 3월). 〈국민주권 실현을 위한 차기 정부 방송·통신분야 조직개편방안 토론회〉. 한국언론학회 외 공동주최 세미나.
- 이준웅 (2017, 1, 19). 〈차기 정부의 바람직한 미디어정책 방향과 조직 개편 방안〉. 탈-비정상 정부의 매체 정책 방향. 한국언론정보학회 세미나.

- 임정수 (2008). 방송공익의 개념적 파생에 대한 칸트 윤리학적 논의. <한국언론학보>, 62권 6호, 282-299.
- 장혜영 (1997). <위성방송정책결정과정에 관한 연구>. 고려대학교 언론대학원 신문방송학과 석사학위논문.
- 정용준 (2002). 위성방송의 지상파 재송신 정책에 대한 비판적 고찰. <한국방송학보>, 16권 3호, 422-457.
- 정인숙 (2018). 『방송법』 개정 역사를 통해 살펴본 ‘방송 정책 수단’의 변화와 함의 분석. <방송통신연구>, 2018년 여름호.
- 정인숙 (2002). 방송정책의 내용과 결정과정에 대한 평가적 연구. 한국방송학회 세미나 및 보고서.
- 정인숙 (1997). 방송결정체계모델에 입각한 위성방송정책에 대한 평가. <동서언로> 제9호. 한국외국어대학교 언론정보연구소.
- 정인숙 (1995). <방송정책결정과정에 관한 연구-케이블TV의 사례를 중심으로>. 한국외국어대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- 정인숙 (1992). <방송산업과 정책의 이해>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정준희 (2012, 5월). <참여민주적이고 합리적인 공영방송 제도 구축을 위한 공개적 사회대타협>. 한국 공영방송의 역사와 미래지향적 공영방송 구조 모색. 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 기획세션.
- 조준상 (2011, 6월). <위성방송 출범과 매체 간 공존방안>. 미디어 생태계, 매체균형발전, 그리고 미디어협제도. 21세기 방송연구소 주최 세미나.
- 조은기 (1996). <방송의 공익성과 시장에 관한 연구: 사유권, 외부성, ‘장르’효용>. 서강대학교 대학원 박사학위논문.
- 조항제 (2014). <한국 공영방송의 정체성>. 성루: 컬처북.
- 조항제·윤상길·윤호진·이남표 (2012). <공영방송 40년, 법제 변화에 관한 국면사적 연구>. KBS 보고서.
- 조희연 (2006). 서장: 우리 안의 보편성. 김경일 외(2006). <우리 안의 보편성 : 학문 주체화의 새로운 모색>. 과주: 한울아카데미.
- 주정민 (2000). 위성방송 사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 관한 연구. <한국방송학보>, 15권 2호, 381-423.
- 최세경 (2015, 4월). <누구를 위한 매체균형발전인가?: 매체균형발전 방송정책의 실체와 평가>. 방송정책의 비판과 성찰: 매체 균형발전론의 재고. 한국언론정보학회 세미나.
- 최영목 (2003, 7월). <방송미디어의 균형발전 방안: 지상파, 뉴미디어, 케이블, 위성 및 소미디어, 지역방송을 중심으로>. 제2기 방송위원회 출범과 방송의 균형발전 방안. 한국언론정보학회 세미나.
- 한국방송개발원 (1994). <지역방송 경영효율화 방안연구>.

- 한근태·박종민 (2007). <방송통신융합시대 '매체간 균형발전' 개념의 재정립에 관한 연구. 서울: 한국방송 광고공사.
- 한진만·오창호 (1992). 위성방송시대의 지역방송의 진로. <방송연구>, 제35호, 77-99.
- 한철 (1996). 해설. 개념의 흔적에 담긴 시간들-라인하르트 코젤렉의 『지나간 미래』. 라인하르트 코젤렉·한철 옮김(1979/1996). <지나간 미래>. 서울: 문학동네.
- 황근 (2005, 10월). <위성방송 출범에 따른 방송정책 과제>. 디지털 컨버전스 시대의 위성방송 - 대응전략과 정책과제. 미디어커뮤니케이션네트워크 세미나
- Arendt, H. (1961). *Between past and future : eight exercises in political thought*. 서유경 (역) (2005). <과거와 미래 사이 : 정치사상에 관한 여덟 가지 철학연습>. 파주: 푸른 숲.
- Feintuck, M. (2004). *The Public Interest in Regulation*. Oxford Press
- Feintuck, M., & Varney, M. (2006). *Media regulation, public interest and the law* (2nd Ed.). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Krasnow (1982). *The Politics of Broadcasting Regulation*. New York: St. Martin's Press
- Napoli, M. (2001). *Foundations of Communication Policy*. New Jersey: Hamton Press Inc.

최초 투고일 2018년 10월 10일
 게재 확정일 2019년 1월 25일
 논문 수정일 2019년 1월 30일

Abstract

Between the Past and the Future in Korean Broadcasting Policy Ideas

A Preliminary Historical Approach to Operating Mode of Policy Ideas

Sangkil YOON

Shinhan University

The purpose of this paper is to historically explore the modes on which Korean broadcasting policy ideas was activated on a preliminary level. To this end, this paper examined the characteristics of the operation style of the broadcasting policy ideas from the question that it consisted of certain social and historical conditions, to the analysis frame of the public interest concept in Napoli's and the concept of 'cultural embeddedness'. As a result of the study, four characteristics were derived. First, the operational pattern of the pre-1990s broadcasting policy ideas was characterized by a cultural embeddedness that placed more importance on the role of the state in anti-communism and industrialization than on the autonomy of the broadcasting market. The second was the reversal phenomenon between the 'priority confusion of policy idea' or 'best policy idea(public) and sub-policy idea(competitive/industrial)', the third was the tendency to justify new media, and the fourth was to frequently reduce the effectiveness of policy idea.

Keywords: Broadcasting policies, policy norms, policy idea, operation mode, historical approaches