JDCS
디지털콘텐츠학회논문지
Journal of Digital Contents Society
Vol. 18, No. 5, pp. 839-847, Aug. 2017

한국 공영방송의 거버넌스 구성요인과 공영방송 위기에 대한 전문가 인식 조사 연구

박종원 · 김광호
서울과학기술대 IT정책전문대학원

A Study on the Constituent Factors of Korean PSB Governance and the Expert Recognition on PSB Crisis

Jong-Won Park · Kwang-Ho Kim
Graduate School of Public Policy and Information Technology, Seoul National University of Science and Technology

[요 약]

한국 공영방송은 정체성 위기와 함께 지배구조 개선 논의에 직면해 있다. 공영방송의 위기 원인을 분석하기 위해 공영방송 종사자와 미디어 관련 전문가의 인식을 바탕으로, 공영방송의 거버넌스 구성요인에 대해 유형화를 시도하였다. 연구 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 공영방송 거버넌스는 시장 영향력, 정치적 영향, 전문직주의, 공영방송 제도보장 등 4개 요인으로 유형화되었다. 둘째, 공영방송 거버넌스 요인 중 정치적 영향만이 공영방송의 위기 인식에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 셋째, KBS이사회를 구성하는 방식과 인원 비율이 정치적 영향 요인에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과는 한국 공영방송이 정당성과 정체성 확보를 위해 정치적 영향으로부터 떨어진 공영방송 지배구조 개선이 필요함을 확인해 준다.

[Abstract]

Korean public service broadcasting(PSB) is facing identity crisis and debate on improving PSB governance. In order to analyze the causes of the crisis of PSB, We attempted to typify the constituent factors of governance of PSB based on the perception of public service broadcasting employees and media professionals. The results of the study are summarizes as follows. First, PSB'governance is typified by four factors such as market influence, political influence, professionalism, and guarantee of PSB system. Secondly, it is analyzed that only political influence among PSB governance factors has a significant effect on the perception of crisis of PSB. Thirdly, it is analyzed that the way of constituting the KBS board and the ratio of personnel have a meaningful influence on 'political influence'. The results of this study confirm that Korean PSB needs to improve the governance structure of PSB away from political influence in order to secure the legitimacy and identity.

색인어 : 시민사회, 공영방송의 위기, 정치적 영향, 공영방송 거버넌스, 공영방송 지배구조 개선
Key word : Civil Society, Crisis of PSB, Political Influence, PSB Governance, PSB Governance Improvement

http://dx.doi.org/10.9728/dcs.2017.18.5.839

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-CommercialLicense(http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Received 24 April 2017; **Revised** 10 June 2017
Accepted 31 August 2017

***Corresponding Author; Kwang-Ho Kim**

Tel: +82-2-970-6429
E-mail: kkh@seoultech.ac.kr

Ⅰ. 서 론

디지털 시대 공영방송은 위기를 맞고 있다. 디지털 융합 기술의 발달로 채널이 무한대로 생산되고, 비실시간 시청이 확대되면서 방송 전파에 의존해 온 공영방송의 정체성은 흔들리고 있다. 공영방송의 위기에 대한 논의는 지배구조, 재원, 경영, 편성 등 공영방송 관련 전 영역에 걸쳐 제기되고 있으며, 심지어 공영방송 제도 자체에 대한 근본적인 부정으로 이어지기도 한다[1]. 공영방송 위기의 원인은 근본적으로 변화된 사회 환경에서 공영방송의 정체성 및 정당성을 둘러싸고 제기되는 문제임을 알 수 있다[2]. 공영방송의 정체성은 사회적 혜택의 대가로 사영방송과 구별되는 '차별성'을 서비스하는 것이다. 그러나 이 차별성의 개념은 당대의 경제적, 정치적, 기술적 조건들에 의해 변화해 왔다[3]. 디지털 기술과 융합, 신자유주의 기조와 상업화는 디지털 융합 시대에 공영방송이 새롭게 변하기를 요구한다[4]. 디지털 시대는 단방향의 가부장적이고 다소 권위적이었던 아날로그 시대의 공영방송 역할을 넘어 새로운 공영방송의 정체성이 요구된다. 한국의 공영방송은 세 차례의 수신료 인상 실패에 따른 재정적 위기, 공영방송의 지배구조 개선 요구 등 총체적인 위기에 직면해 있다.

갈퉁은 미디어와 사회의 작동 원리로 국가, 시장, 시민사회의 세 개의 기둥을[5] 제시하였다. 공영방송 초기는 주파수의 부족으로 국가의 영향력이 절대적이었다면, 다매체 시대의 경쟁 시대로 접어들면서 시장의 세력이 형성되고 소비자의 영향력이 증가하게 된다. 인터넷과 디지털 미디어 시대에는 소비자의 영향력이 더욱 확대되고 국가의 영향력은 감소하게 된다[6]. 그리고 신자유주의의 영향력으로 공영방송이 위축될 때 국가와 시장의 영향력을 견제하기 위한 시민사회의 공론장 역할이 대두하게 된다. 공영방송은 국가-시장-시민사회의 삼각 축의 합의의 산물로, 공영방송 거버넌스를 구성하는 핵심 변인이다. 때로는 미디어 자체를 민주사회의 제 4부, 혹은 전문직 주의 모델[7]로 보기도 하는데 삼자의 균형은 주로 미디어 자신, 언론의 전문직주의(이는 삼분할에서는 시민사회에 포함된다)에 의해서 이루어지므로 이런 미디어까지 하나의 축으로 독립시키면 사분할이 되기도 한다[8]. 공영방송을 설립하고 규제 역할을 하는 국가(정치), 기술발달에 따른 경쟁 매체의 영향으로 인한 시장, 국가와 시장을 견제하는 시민사회와 공영방송의 전문직주의가 공영방송의 거버넌스를 구성하는 핵심 요인이라 할 수 있다. 바로달은 미디어의 사회적 책임 조직에서 미디어가 작동되는 메카니즘으로 시장-정치-전문직주의-시민사회를 제시하고 있어 공영방송 거버넌스의 사분할론을 뒷받침하고 있다[9]. 공영방송은 법과 제도를 운영하는 국가의 영향력이 절대적이고, 새로운 미디어의 등장으로 경쟁이 치열해지면서 시장의 경쟁 매체에 의해 영향을 받는다. 그리고 국가와 시장을 견제하는 시민사회의 성숙도에 따라 좌우되어 왔으며, 공영방송 자신의 노력에 따라 제도가 변화해 왔다.

그러나 공영방송의 정체성 위기는 공영방송의 규범(제도)과 실행의 불일치가 발생[10]하는데 규범적 당위성 논의는 공영방송의 독립성 보장, 수신료 재원의 확보와 공적 책무의 실현 등 공영방송 제도와 현실적 불일치를 설명하지 못하는 모순이 있었다. 우리나라에서 공영방송에 대한 논의와 연구의 대부분이 정부 규제 정책 차원에서 공영방송이 중요하다는 당위론에 머물고, 주제도 재원(수신료)과 프로그램 등에 집중되어 이러한 정체성의 분석에는 한계가 있었다[11]. 이러한 관점에서 공영방송의 위기에 대한 진단을 정치·경제·사회의 구조적 관점에서 바라봐야 한다는 문제가 제기된다.

본 논문은 공영방송의 위기 원인을 분석하기 위해, 공영방송 거버넌스를 구성하는 요인에 대해 유형화를 시도하였다. 거버넌스 유형화를 통해 국가, 시장, 시민사회, 전문직주의 등 어떤 요인들이 공영방송의 위기에 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 그리고 유형화된 요인들은 최근 논의가 이루어지고 있는 공영방송의 지배구조 인식과 어떤 관련이 있는지 탐색하고자 한다. 공영방송 종사자와 미디어 전문가들의 인식을 바탕으로 향후 공영방송의 지배구조 개선 등 제도적 보완을 위한 논의의 방향을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 본 론

2-1 공영방송에 영향을 주는 요인 : 공영방송 거버넌스

공영방송은 주어진 정치적·경제적·기술적 조건 아래 국가, 자본, 시민사회 등 각 이해 당사자들의 선택에 의해 방향성이 전환되는[12], 사회적 합의기구다. 공영방송은 제도적으로 강력한 설명책임(accountability)을 동반하기 때문에, 공영방송은 국가와 여러 사회 집단의 영향력 범위 내에서 동요한다[13]. 사회적 합의 기구로 여러 사회 세력들의 영향력에 좌우되는 공영방송은 정치, 사회·문화 기술적 환경 요인과 시장의 세력에 따라 정체성과 제도가 변화한다. 햄링크는 미디어에 영향을 주는 기본적인 축으로 첫째, 국가와 관련된 정부의 제도, 둘째, 시장과 관련된 자산과 상업적 현상, 셋째로 두 개의 축과 떨어져 있는 사람과 시민 즉 시민사회[14]를 제시했다. 이른바 미디어 거버넌스론이다. 거버넌스는 미디어 영역에도 응용되어 미디어 체제 전체를 구성하는 공식적·비공식적 국가적·초국가적 집중적·분산적 내부적·외부적 메커니즘 전체를 통칭하면서, 미디어 기업 내부에서 작동하는 전문직주의까지 포괄한다[15].

1) 공영방송과 국가

공영 서비스와 운영의 정의는 각 나라의 사회정치적 협상의 산물인데, 이는 정부, 공공 행정, 미디어 당국과 같은 다른 공적 제도, 정당, 시장 플레이어들, 공영 서비스 운영자, 경제 산업적 로비들, 시민 사회 등이 포함되는 이종 네트워크 이해 당사자 간의 길고 복잡한 협상 절차를 의미한다[16]. 국가 및 정부는 각 나라의 방송 구조를 결정하는데 전통적으로 책임을 가지고 있다. 공영방송의 목적들을 달성하기 위해 대부분의 서구 국가 정부들은 공영방송 설립을 법제화했다[17].

국가와 정부의 미디어 관련 정책과 제도는 공영방송의 정체성에 영향을 주는 절대적인 변인이다. 공영방송이 정치와 국가에 독립적이어야 한다고 주장하지만, 나라마다 국가의 절대적 영향력 아래 있다. 국가는 공영방송의 경영진에 대한 지배구조를 형성하고, 수신료 재원을 승인하며, 공영방송의 공적 서비스에 대한 책무를 규정하는 법 제도를 규정한다. 공영방송이 발달한 영국과 독일 등 북유럽 국가들은 공영방송에 대한 국가의 개입 정책이 강력하다. 주파수 대역의 희소성으로 인해 국가가 공영방송의 독점적 운영을 정당화하면서 공영방송에 대한 국가의 영향은 절대적이었다. 그러나 신자유주의의 확대로 공공 부문이 퇴조하고, 상업 미디어의 영향으로 공영방송은 위기를 맞는다. 국가가 미디어에 개입하는 이유는 공익을 보호하기 위함인데, 디지털 시대가 도래 하면서 주파수의 효율적 이용이 가능해지면서 공공수탁자로서 공영방송의 역할은 퇴색된다. 시장 세력의 상업적 영역 확장을 위해서 공공부분, 공영방송의 국가 개입과 영향력을 줄여야 한다는 것이다.

2) 공영방송과 시장

신자유주의 정책 기조에 의해 정부는 공영방송에 대해 상업방송과의 경쟁체제를 도입하였다. 신자유주의 정책에서 시장의 자율은 사람들이 원하는 재화와 서비스를 전달하기 위해 리소스를 사용하는 최선의 방식으로 믿고 있다. 국가보다 시장을 우선시하였고, 사회생활의 문화 다양성을 고려하는 공동체보다 개인을 우선시하는 변화가 발생하였다. 이러한 변화 속에서 시장과 경쟁하면서 공영방송은 변화하기 시작했다[18]. 위성방송과 케이블 방송을 통해 제공되는 다채널방송은 보편적 서비스를 제공해 온 공영방송의 역할을 위축시켰다. 방송이 미디어 개념으로 확장되면서 글로벌 미디어 기업과의 경쟁은 공영방송의 존재와 정당성에 강력한 의문을 제기한다.

우리나라도 종합편성채널과 같은 상업적 경쟁 채널의 증가는 지상파방송과 공영방송의 시청률 저하로 이어지고 케이블TV, IPTV 등 유료 다채널 플랫폼의 성장은 보편적 서비스로서 공영방송 플랫폼의 정당성을 약화시켰다. 최근 인터넷 미디어 기업의 성장은 공영방송에 더욱 위협적이다. 디지털 미디어 융합 환경은 방송의 개념이 미디어로 변환되고 전통적인 공영방송사업자는 인터넷 서비스를 기반으로 하는 글로벌 미디어 기업과 시장 경쟁을 불가피하게 되었다. 경쟁 매체들은 수신료나 국가 재정 지원을 받는 공영방송사의 서비스의 의무가 명확히 규정되고 객관적이고 투명한 방법으로 사용되어야 한다고 주장한다[19]. 전 세계적으로 시장경쟁 체제로의 전환과 함께 통신·방송 융합 환경이 도래하면서 전통적인 방송규제의 방식에 대폭적인 변환이 요구되고 있다[20].

3) 공영방송과 시민사회(시민, 소비자)

공영방송 규제 과정에서 시민사회 그룹의 관여는 미디어의 정치, 경제적 시스템의 강력한 영향력을 제거할 수 있기 때문이다[21]. 쉬베르트센과 쉰더가드는 사회와의 관계로서 공영방송에 대한 개념을 정의하여 공영방송과 시민사회의 연관성을 강조했다[22]. 한국방송에서 시민사회는 중요한 영역을 차지하는데 1980년대 중반에 있었던 'KBS시청료거부운동' 등은 다른 나라에서는 유례를 찾기 어려운 저항운동이다. 이런 시청자의 적극적 행동으로 대표되는 시민사회는 프로그램 모니터 단체를 비롯한 공정방송 보도에 대한 감시 기능을 담당한다. 또한 대부분의 공영방송은 가구당 납부하는 수신료를 주재원으로 하는데, 공영방송의 수신료 인상 시 시민사회는 정치권에 강력한 의견을 표시한다. 시청자 개인이 주도하기 어려운 일들은 조직화된 시민사회가 대표성을 가지고 공영방송 거버넌스로서 한 축의 역할을 담당하고 있다. 한국은 1987년 민주화 이전에는 자본은 국가에 종속되었고, 시민사회는 성장이 억제된 상태였으나 그 이후에는 자본이 국가의 통제를 벗어나 상대적으로 자율성을 획득하고 시민사회가 급성장한 전형적인 사례이다[23]. 시민사회의 체계가 잘 잡힌 미디어 지배구조는 미디어 정책 입안 과정에서 공영방송의 민주적 책무성 기능을 강화한다[24]. 따라서 시민사회의 성장과 정치에 대한 참여는 공영방송이 국가, 시장에 포획되는 것을 견제하는 세력의 한 축으로 작용한다.

4) 전문직주의

미디어의 책무성 차원에서 거버넌스론을 전개한 맥퀘일 등은 전문직주의를 공영방송의 독립적 변인으로 둔다[25]. 전문직주의를 하나의 독립변인으로 두는 것은 공영방송 내부 조직이 어떤 철학을 가지고 국가-시장-시민사회와 병행하면서 공영방송 제도를 만들어 가는 것이 중요하기 때문이다. 전문직화의 정도가 공영방송이 정치, 경제와 얼마나 분리되는 가를 나타내는 지표가 된다는 것이다.

디지털 시대에 공영방송은 수신료 재원의 독점적 사용과 공적 서비스 제공의 확대 등 공영방송의 규제를 정당화 하는 요구에 직면하고 있다. 이러한 미디어 환경에서

BBC는 2004년 칙허장 개정을 앞두고 공공가치 이론을 도입하여 지배구조와 수신료 납부자와의 관계를 개선하여 공영방송의 정당성을 확보하였다. BBC는 공공부분 개혁에서 시작된 공공가치 이론을 방송분야에서 차용하였고, 이 아이디어는 BBC를 새롭게 하는 2006년 트러스트의 칙허장에 도입되어 공공가치테스트(Public Value Test)에 이르게 되었다[26]. 전문직주의를 지향하는 BBC의 이러한 노력은 디지털 시대의 공영방송의 정당성을 확보하는데 기여하였으며 전 유럽으로 확산되었다.

한국 공영방송의 전문직주의는 노동조합의 태동과 활동에서 찾을 수 있다. 1990년대 중반부터 2000년대 초에 이르는 방송법 개정과정에서도 노동조합은 방송개혁위원회의 실행위원으로 참여하는 등 공영방송의 사회 내 위상에 대한 결정에 깊숙이 개입하였다[27]. 공영방송 거버넌스를 구성하는 요인으로 공영방송 노동조합과 공영방송의 전문직주의는 중요한 변인이다.

2-2 공영방송의 지배구조

공영방송의 거버넌스는 방송의 운영과 책무를 구성하는 제도 비제도적 총체이며, 좁게는 경영위원회와 집행위원회(사장)를 비롯한 지배구조를 가리킨다[28]. 바로 달은 좋은 거버넌스를 설명하면서 좋은 거버넌스는 정책과정에서 미디어 이용자의 더 많은 참여를 주장한다[29]. 수신료 재정을 기반으로 하는 공영방송의 좋은 지배구조는 시민의 참여 과정이 필수적이다. 그러나 우리나라 공영방송의 지배구조는 항상 논란의 대상이 되어왔다. 공영방송의 사장 임기가 3년으로 보장되어 있지만 정권의 교체에 따라 중도 퇴임하거나 불공정방송과 부실경영으로 이사회에 해임되어 공영방송의 독립성과 지배구조는 항상 논란의 대상이다. 공영방송의 이사에 대해서 방송통신위원회가 추천권을 행사하지만, 대통령과 집권당이 방송통신위원의 다수를 임명하는 구조가 공영방송사 이사회의 세력 균형에 그대로 반영되어 공영방송사가 집권당의 영향력에 취약하고 정파적으로 운영되는 것이 문제이다[30]. 대통령과 여당이 공영방송 이사회의 대부분을 임명하고 이 이사회가 공영방송 사장을 임명하는 구조는 집권당과 정파적 관계에 자유로울 수 없는 한계를 보여주고 있기 때문이다.

핼린과 만시니는 공영방송과 정치 체계의 상관관계를 통해 공영방송 지배구조를 4가지로 분류했다. 첫째, 공영방송이 의회 다수당 또는 정부에 의해 직접적으로 통제되는 '정부모델(the government model)'이다. 공영방송 감독기구는 정부 부처의 형태로 운영되거나, 독립된 감독기구가 존재하더라도 그 구성과 운영은 정부가 행사하는 임명에 의해 좌우되는 거브넌스를 갖는다. 둘째, 공영방송은 정치적 통제로부터 절연되어야 한다는 전통이 강력하게 발전해 있으며, 방송사의 구성원들에 의해 자율적으로 운영되는 '전문모델(the professional model)'이다. 감독기구의 구성과 임명에 정부가 권한을 행사하나 '전문성'을 고려하여 임명하며 감독기구 및 방송사의 운영과 감독에 대해 자율성을 보장하는 유형이다. 셋째, 의회의 의석 비율에 따라 정당에 의해 공영방송이 통제되는 '의회모델(the parliamentary model)'이다. 의회에 의해 감독기구가 구성되고 임명되기 때문에 다수당에 의해 공영방송이 통제되는 경향이 있으나 정부모델처럼 정부에 의한 직접적인 감독이나 규제는 작동하지 않는다. 마지막으로, '시민모델(civic model)'이다. 의회모델과 유사하나 정치세력 뿐만 아니라 다양한 사회집단이 공영방송의 통제 과정에 참여하는 모델이다.

자유주의 국가는 방송의 자유를 보장하고, 자치적 기능이 뛰어나며, 공영방송은 정치적 통제로부터 비교적 강력한 절연을 가지는 전문적 모델을 따른다. 그리고 시민조합주의 모델은 방송의 자유도가 높고 정치적 영향력으로부터 떨어져 있는 구조다[31]. 공영방송 제도가 발달한 유럽은 영국과 같은 전문모델과 독일, 북유럽과 같은 시민조합모델이 지배적이다. 공영방송의 지배구조는 정치 병행성을 가지는데 우리나라를 집권당이 이사회와 사장을 임명하는 정부모델이라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구문제 및 연구방법

3-1 연구문제

이상으로 디지털 시대, 공영방송의 정체성 위기와 공영방송에 영향을 미치는 거버넌스 요인들에 대해 고찰하였다. 본 연구는 미디어 관련 전문가집단의 공영방송에 대한 인식을 바탕으로 공영방송의 거버넌스 구성 요인들이 어떻게 유형화되는지, 어떤 요인들이 공영방송의 위기에 영향을 미치는지 연구하고자 한다. 그리고 공영방송 거버넌스 유형화는 공영방송 지배구조 인식과 어떤 연관성이 있는지를 연구하고자 한다. 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 공영방송을 구성하는 거버넌스는 어떻게 유형화할 수 있는가?

연구문제 2. 공영방송의 정체성 위기 원인을 어떻게 인식하고 있는가?

연구문제 3. 공영방송의 정체성 위기는 공영방송의 지배구조 개선 인식과 어떤 관련이 있는가?

3-2 연구방법

1) 자료의 수집

설문 자료는 KBS 내부 종사자와 외부의 미디어 관련 전문가를 대상으로 온라인 서베이를 수행하였다. KBS

종사자는 방송 정책과 수신료 제도, 방송 제작을 담당한 직원을 대상으로 72명을 조사하였고, 외부 미디어 관련 전문가는 정부와 국회 등 정부기관, 학계와 연구단체, 지상파방송사, 유료방송사업자, 시민단체 등 102명을 대상으로 조사하였다. 온라인 서베이는 구글 설문조사를 이용하였으며, 자료 수집 기간은 2017년 3월 9일부터 3월 20일까지 총 12일 동안 이루어졌다. 분석 집단에 대한 통계학적 특성은 표 1.과 같다.

표 1. 분석 집단의 통계학적 특성.
Table 1. Demographic characteristics

Division		Numbers	Ratio
Total		174	100%
Gender	Man	157	90.2%
	Woman	17	9.8%
Age	20's	3	1.7%
	30's	25	14.5%
	40's	73	42.2%
	50 or more	72	41.6%
Group	KBS	72	41.4%
	Media Professionals	102	58.6%

2) 주요 변인의 측정

(1) 공영방송의 위기 정도에 대한 인식

현재 공영방송의 위기 정도를 표시하는 것으로 리커드 척도 5점으로 측정하였다. (1점 = 전혀 아니다, 3점 = 보통이다, 5점 = 매우 그렇다).

(2) 공영방송 거버넌스 구성 요인

공영방송 거버넌스 구성 요인은 국가, 시장, 시민사회와 전문직주의로 구성하였다. 국가(정치)와 관련된 설문문항은 사장 임명과 관련된 지배구조 및 미디어 규제 정책과 관련된 항목으로 구성하였다. 시장과 관련된 설문항목은 종편과 같은 경쟁 매체의 등장, 글로벌 미디어의 성장 등으로 구성하였다. 또한 시민사회와 관련된 항목으로 시민사회의 성숙도와 공영방송에 대한 참여로 구성하였으며, 마지막으로 전문직주의는 공영방송의 경영 전략과 노동조합과 관련된 항목 등 전체 28개 항목으로 구성하였다. 각 항목별로 공영방송의 정체성 위기에 대해 어떻게 생각하는지를 리커드 5점 척도로 측정하였다(1점 = 전혀 아니다, 3점 = 보통이다, 5점 = 매우 그렇다). 분석결과 시민사회와 관련된 요인 추출은 유의미하지 않아 제외하였고, 대신 '공영방송 제도 보장' 요인이 새롭게 추출되었다.

(3) 공영방송 지배구조에 대한 인식

공영방송에 대한 지배구조 인식은 지배구조 모델 유형을 선택하는 것과 이사회의 구성 비율을 선택하는 것으로 하였다. 지배구조 모델로 영국의 BBC와 같은 '전문모델', 현 체제인 '정부모델', '의회모델', 그리고 독일의 ZDF와 같은 '조합모델'을 제시하고 선호하는 모델을 선택하도록 하였다. 이사회의 구성과 비율은 '현재의 이사회 체재 유지', '이사회 인원을 늘리되 집권당이 다수 야당이 소수', '여당 야당이 동수로 구성', '의회 의석 비율로 이사회를 구성', '이사회 인원을 늘리되 정치권 이외의 다양한 이해 세력이 참여'를 선택하도록 하였다. 그리고 KBS 이사회의 적정 인원으로 '11명 이하', '11명', '11-15명', '15명 이상'의 선택지를 제시하였다.

Ⅳ. 연구결과

4-1 공영방송 거버넌스의 유형화 : 연구문제 1의 결과

공영방송 거버넌스 요인의 유형화를 위해, 공영방송의 위기 원인을 평가하는 28개 항목에 대해 요인분석을 실시하였다. 요인 추출방법은 주성분분석을 하였고 회전 방법은 베리멕스 방식을 사용하였다. 28개 문항 중 시민사회와 관련된 6개 항목과 나머지 요인판결 기준과 맞지 않은 3개 항목, 총 9개 항목을 제외한 19개 항목으로 요인분석을 실시하였다. 아이겐 값 1이상의 회전된 성분 행렬은 총 4개의 요인으로 유형화되었다. KMO(Kaiser-Meyer-Olkin 측도)는 0.830으로 상당히 양호하며, Bartlett의 구성형 검정의 유의 확률이 .000으로 요인분석 내용으로 적합하며 공통요인이 존재한다고 할 수 있다. 공영방송 거번넌스 요인에 대한 유형화는 표 2와 같다. 공영방송에 영향을 미치는 거버넌스의 제 1요인은 유튜브 등 글로벌 미디어 기업의 영향, 종합편성 채널 등 경쟁매체의 성장, 유료방송 등 상업미디어의 견제, 지상파 광고시장 감소 등 시장과 관련된 유목들로 유형화되었다. 글로벌 미디어 기업과 경쟁 매체의 성장으로 공영방송의 광고시장이 감소하여 공영방송의 위기가 가속화되는데 이는 미디어 시장과 관련된 항목으로 '시장 영향력'이라 할 수 있다. 제 2요인은 뉴스의 신뢰도 저하, 정부의 공영방송 장악, 사장 임명과 관련된 지배구조의 문제 등으로 유형화되었는데 이는 국가의 규제 및 개입과 관련된 사항으로 '정치적 영향'으로 발생하는 공영방송의 위기를 나타내고 있다. 제 3요인은 직접 수신 하락의 인한 플랫폼의 위기, 복수 노조로 인한 내부 단결력의 문제, 이사회의 전문성 등 공영방송 내부의 경영 전략과 관련된 유목들로 전문직주의 즉 공영방송 자신으로 요약된다. 마지막 요인은 공영방송의 수신료 재원의 제도적 보장, 정부의 공영방송에 대한 차별적 규제의 부재로 공영방송에 대한 제도보장으로 유형화되었다. 제 4요인, 공영방송의 제도보장은 수신료라는 재정적 특권을 공영방송에게 부여하고, 공적 책무를 실현하기 위해 다른 매체 또는 방송과 차별화 규제가 부족하다는 의미를 가지고 있다.

표 2. 공영방송 거버넌스 요인 분석 : 주성분 분석
Table 2. PSB Governance Factor Analysis : Principal

Component Analysis(PCA)

PSB Crisis factor item		Market Influence	Political Influence	Professionalism	PSB Institutional guarantee
Impact of global media companies		**.779**	-.043	.142	.044
Growth of portals and mobile		**.766**	-.001	.106	-.014
Growth of personal media		**.761**	-.105	.056	-.011
Growth of Commercial Competitive Media		**.752**	.022	-.053	.172
Suppression of commercial media		**.700**	-.011	.212	.207
Personalized viewing habits		**.650**	-.127	.427	.119
Decrease in terrestrial ad market		**.632**	-.007	.387	.187
Decreased news credibility		.003	**.833**	-.106	-.054
Take control of government's PSB		-.132	**.775**	.287	.099
Problems of governance related to the appointment of the president		-.129	**.749**	.170	-.018
Internal autonomy related to program production		.048	**.736**	-.040	.154
Disagreement between executives and employees on public broadcasting goals		.009	**.718**	.291	-.019
Platform Competitiveness Crisis		.199	.056	**.735**	.019
Problems of internal cohesion		.093	.031	**.596**	.330
Lack of expertise of the board		.023	.406	**.577**	-.256
Lack of innovation and creativity		.224	.241	**.548**	.025
Competition in viewership of the program		.409	.102	**.441**	.028
Guarantee of license fee		.069	-.037	.032	**.816**
Government's discriminatory regulation		.265	.162	.093	**.644**
Eigen value		5.016	3.525	1.297	1.169
Variance(%)		26.402	18.552	6.825	6.155
Cumulative variance(%)		26.402	44.954	51.779	57.934
KMO (Kaiser-Meyer-Olkin)		0.830			
Bartlett' Sphericity	Chi square	1254.728			
	df	171			
	p values	.000			

원래의 설문에서 제시한 시민사회의 성숙도 및 시민사회의 이사회 참여 등 시민사회와 관련된 항목들은 공영방송 정체성 위기 요인 분석에서 주성분의 요인으로 추출되지 않았다. 이는 아직 우리나라에서 시민사회의 발달이 공영방송의 국가와 시장을 견제할 정도의 핵심적 기둥으로 성장하지 못했다는 것은 나타낸다고 할 수 있다. 유럽의 공영방송 제도가 정착된 나라에서는 시민사회의 정치에 대한 참여가 공영방송으로 이어지고 있고, 정치와 시장의 영향력을 견제하기 위해 시민사회의 성장이 중요하게 작용한다. 그러나 우리나라의 공영방송은 공적 생활 영역에 대한 시민의 참여를 촉진, 보장한다기보다는 기존의 경제, 정치적 구조를 재생산하는 역할을 하고 있는[32]것을 나타내고 있다.

4-2. 공영방송 위기 원인에 대한 인식 : 연구문제 2의 결과

공영방송이 위기 인식에 대해 응답자174명 중 64.9%(113명)가 매우 위기라고 평가를 했고, 27%(47명)이 그렇다고 답변을 하여, 91.2%(140명)가 공영방송이 위기라고 진단을 하였다. 공영방송의 위기 원인을 분석하기 위해 시장 영향력, 정치적 영향, 전문직주의, 공영방송 제도보장 등 4개 요인을 독립변인으로 공영방송의 위기 인식 정도에 대해 회귀분석을 실시하였다(표 3 참조).

표 3. 공영방송 거버넌스 요인과 공영방송 위기 인식 정도에 대한 회귀모델 분석

Table 3. Analysis of regression model on the factor of PSB Governance and PSB crisis perception

	Degree of public broadcasting crisis recognition					
	R^2	F	p values	B	T	p values
(Constant)	.096	4.484	.002	2.921	6.605	.000
Market Influence				.110	1.289	.199
Political Influence				.324	3.794	**.000****
Professionalism				-0.99	-.980	.328
PSB Institutional guarantee				.061	.956	.340

** p<.01, * p<.05

회귀분석 결과, 공영방송 거버넌스 요인 가운데 제 2요인, 정치적 영향만이 공영방송의 위기 인식에 유의적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다. B값이 .324로, 유의확률(p값)은 .000 으로 높은 연관성을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 시장의 영향, 전문직주의, 공영방송 제도보장 요인은 공영방송의 위기 인식 정도와 연관이 없는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 정치적 영향이 한국 공영방송의 거버넌스에 절대적 변인으로 작용하고 있음을 나타낸다.

다음으로 공영방송의 정체성 위기 인식에 영향을 미치는 유목들에 대해 상관분석을 실시하였다. 이번 분석은 정치적

영향 요인에 해당하는 유목들이 공영방송의 위기를 인식하는 정도와 어떤 상관관계가 있는지를 분석하기 위함이다. 정치적 영향 유목 가운데 '뉴스 신뢰도 하락', '정부의 공영방송 통제', '사장 임명과 관련된 지배구조의 문제' 등의 유목을 대상으로 상관관계를 분석하였다. 피어슨의 상관관계 분석 결과, 뉴스 신뢰도 하락은 유의확률 0.05 수준에서, 정부의 공영방송 통제, 사장 선임과 관련된 지배구조의 문제는 유의확률 0.01 수준에서 공영방송의 위기 정도와 상관관계가 있는 것으로 조사되었다. 상관분석 결과는 표 4와 같다.

표 4. 공영방송 위기 인식 정도에 대한 상관분석
Table 4. Correlation analysis PSB crisis perception

Classification	PSB crisis level	News credibility	Take control of government broadcasting	Appointment of president
PSB crisis level	1			
Decreased News credibility	.188*	1		
Take control of government broadcasting	.260**	.564**	1	
Appointment of president	.274**	.512**	.710**	1

상관계수는 Pearson r, ** p<.01, * p<.05,

특히 정부의 방송통제와 사장 선임과 관련된 지배구조는 매운 높은 상관성을 나타내고 있으며, 정부의 방송 통제는 뉴스 신뢰도에 다소 높은 관련성이 있는 것으로 분석되었다. 현재 공영방송의 위기에 대한 인식은 정치적 영향이 절대적이고, 공영방송의 위기는 사장 선임 등 지배구조와 높은 상관이 있는 것으로 분석되었다.

4-3. 공영방송 지배구조 인식 : 연구문제 3의 분석

공영방송의 지배구조 모델, 이사회의 적정 인원, 이사회 구성과 비율에 대한 빈도 및 기술 통계 자료는 다음과 같다. 공영방송 이사회의 지배구조 모델은 BBC와 같은 전문가 모델을 선호하는 빈도가 86명(49.4%), 독일과 같은 조합주의 모델을 선호하는 빈도는 52명(29.9%)으로 나타났다.

KBS 이사회 적정 인원은 11명 이하가 46명(26.4%), 11명이 29명(12.6%), 11명-15명이 57명(32.8%), 15명 이상이 42명(24.2%)으로 조사되었다(표 5 참조). 그리고 이사회의 구성과 비율에서는 '이사회 인원을 늘리되 정치권 이외의 다양한 이해 세력이 참여'를 선택한 빈도가 118명(67.8%)으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 여당 야당이 동수로 구성하자는 의견이 27명(15.5%), 여당 야당이 의회 의석 비율로 이사회를 구성하자는 의견이 19명(10.9%)으로 조사되었다(표 6 참조).

표 5. KBS 이사회 적정 인원
Table 5. The appropriate number of members of the KBS Board

Classification	N	%
11 or fewer	46	26.4
11 people	29	12.6
11-15 people	57	32.8
15 or more	42	24.2
Total	174	100

공영방송 지배구조에 대한 전문가 인식을 요약하면, KBS의 지배구조에 대한 선호 모델은 BBC와 같은 전문가 모델 또는 독일 공영방송과 같은 조합주의(시민참여) 모델을 선호하며, 이사회 구성방식은 이사회 인원을 늘려 정치권 이외에도 다양한 이해 세력의 참여를 선호하는 것으로 조사되었다.

표 6. KBS 이사회 구성과 비율
Table 6. Composition and ratio of KBS Board

Composition and ratio of KBS board	N	%
Current Board of Directors	9	5.2
The ruling party has a majority, the opposition minority	1	.6
Constituted at the same rate as ruling party and opposition party	27	15.5
Consists of parliamentary seats	19	10.9
Increase the number of members of the board, and Participation of various understanding forces	118	67.8
Total	174	100

그리고 공영방송의 정체성 위기 인식이 공영방송의 지배구조 개선과 어떤 관련이 있는지 분석하였다. 공영방송의 정체성 위기 인식에 영향을 미치는 '정치적 영향'을 종속변수로 하고 지배구조와 관련된 지배구조 모델, 이사회 적정인원, 이사회 구성과 비율의 유목을 독립변수로 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석 결과, KBS의 이사회 구성 및 비율 유목만이 정치적 영향에 유의한 관련성이 있는 것으로 분석되었다. 그러나 지배구조 모델과 이사회 적정 인원 유목은 통계적으로 유의하지 않았다(표 7 참조). 요약하면 공영방송의 정체성 위기는 정치적 영향과 밀접한 연관이 있으며, 공영방송 지배구조 인식 가운데 이사회를 구성하는 방식과 인원 비율은 정치적 영향에 유의한 관련성이 있는 것으로 분석되었다. 공영방송이 정체성 위기를 해결하기 위해서는 이사회의 인원을 늘리되 정치권 이외의 다양한 이해 세력이 참여하는 방식으로 공영방송의 지배구조를 개선해야 한다는 정치권 및 학계와 시

민단체의 주장은 전문가들의 인식 조사에 의해 확인되었다.

표 7. 정치적 영향과 지배구조 회귀분석
Table 7. Regression analysis of Political influence and governance

	Political Impact					
	R^2	F	p values	B	T	p values
(상수)	.110	7.032	.000	3.245	14.970	.000**
Governance Model				.088	1.619	.107
Board Members				.040	.785	.433
Board composition and percentage				.143	2.829	.005**

** p<.01, * p<.05,

공영방송의 지배구조를 개선 방향은 정치적 영향을 최소화하기 위해 영국식의 전문모델이나 독일식의 시민 참여모델로, 이사회 인원은 11명 이상으로 늘려 정치권 이외의 시민사회 등 다양한 세력이 참여해야 한다는 것이다.

Ⅴ. 결 론

이상으로 공영방송 종사자와 미디어 관련 전문가의 인식을 바탕으로 공영방송 거버넌스 구성 요인을 유형화하고 공영방송의 위기 원인에 대해 분석하였다. 연구 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 공영방송 거버넌스는 시장 영향력, 정치적 영향, 전문직주의, 공영방송 제도보장 등 4개 요인으로 유형화되었다. 시민사회와 관련된 유형은 제외되었는데 시민사회가 공영방송에 영향을 미치는 요인으로 제외된 것은 정치와 시장의 영향이 압도하면서 시민사회의 공영방송에 대한 견제가 미흡한 것으로 생각된다. 이는 민주화가 진행되는 과정에서 시민사회는 이른바 '시민사회 대 시민사회'의 대립을 경험하며, 사회적 갈등의 당사자가 되면서 민주화에 대한 기여도가 점차로 약해지고, 동시에 시민사회 운동의 경우도, 민주화 이후 성숙된 시민의 정치의식에 걸 맞는 수준의 조직화를 유지하지 못하고[33] 있기 때문이다. 둘째, 공영방송 거버넌스 요인 중 정치적 영향만이 공영방송의 위기 인식에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 유럽 공영방송은 신자유주의 영향, 디지털 기술 융합 및 사유화, 상업화에 의해 도전을 받아 온 것과 달리 한국 공영방송은 정치적 영향이 공영방송의 위기와 높은 관련이 있는 것으로 분석되었다. 셋째, 공영방송 지배구조 인식 중에 KBS의 이사회 구성 및 비율 항목만이 정치적 영향에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 공영방송의 지배구조를 개선하기 위해 현재 11명의 이사회 인원을 늘려 정치권 이외에도 다양한 세력이 참여하는 것을 선호하는 것으로 조사되었다. 공영방송 종사자와 미디어 전문가의 공영방송에 대한 인식은 공영방송 위기에 영향을 미치는 요인은 정치적 영향이며, KBS이사회를 구성하는 방식과 인원 비율이 정치적 영향에 유의적인 영향을 미친다는 것이다. 정부가 공영방송 이사회를 구성하는 다수제 국가의 공영방송 모델인 우리나라는 공영방송 제도에 정치 병행성이 강하게 작용하고 있다는 것을 보여주고 있다. 한국의 방송 역사에서 가장 중요한 변인을 찾는다면 단연 '국가'[34]라는 점이 전문가 인식에서 확인되었다. 공영방송의 필요성과 사회적 책임이 강하게 요구되는 시점에 공영방송과 관련된 전문가들의 인식은 공영방송이 정치적 영향으로부터 떨어진 제도적 보안이 필요함을 확인해 준다. 끝.

감사의 글

본 연구는 2017년도 서울과학기술대학교 IT정책대학원의 지원에 의하여 이루어진 연구로서, 관계부처에 감사드립니다.

참고문헌

[1] [10] J. W. Rhee, "The Public, the political, and the Unnatural Crisis Discourses of Public Service Broadcast" *Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 486-504, June 2009

[2] J. B. Bang, "Public Service Broadcasting Regulatory institutionalization plan", *Korea Communications Commission* 02, pp 186, 2008

[3] H. C. Kang, "Public Service Broadcasting Reinvention", *Nanam Publishing*, pp 74 , 2012

[4] T. Syvertsen. Challenges to Public Television in the era of convergence and commercialization, *Television & New media*, Vol. 4 No 2, pp 156-158, 2003

[5] J. Galtung., 'State, Capital, and the Civil Society ; The Problem of Communication', pp 3-21, 1999

[9] [11] H. J. Cho, Identity of Korean Public Service Broadcasting, *Culture Look* Media Series 002, pp 20-33, 2014

[6] R. G. Picard, The Changing Nature of Political Case-Making for Public Service Broadcasters, Regaining the Initiative for Public Service Media RIPE@2011, *Nodicom*, pp 25-41, 2012

[7] A. Cohler, Montesquieu. The Sprit of the Laws, *Cambridge University Press,* 1989

[8] [25] D. Mcquail, Media Accountability and freedom of Publication, New York; *Oxford University Press*, 2003

[11] [29] J. Bardoel, Media meet the Citizen, European Journal

of Communication 19(2), *Sage Publications*, pp 166-188, 2004

[13] J. W. Rhee, H. J. Cho, A comparatives Systematic Approach to Media System: The Korean Case, Communication Theory, *Korean Society for Journalism and Communication Studies*, pp 102-103, 2010

[12] [19] [22] T. Syvertsen, The Many uses of public service concept, *Nordicom Review*, 20(2), 5-12, 1999

[14] [24] C. J. Hamlink, K. Nordenstreng, Towards Democtric Media Goveranace, *Media between Culture and Commerce*, Vol 4, pp 225-226, 2007

[15] M. Puppis, Media Governance, A new concept for the analysis of media policy and regulation, *Communication Culture and Critique* 3, pp 134-149, 2010

[16] O. Jarren, P. Donges, Swiss Public Broadcasting in the network: Possibilities to secure and bind SRG to society, *Series Discussion Point:* Vol 41, pp 60-65, 2001

[17] A. Brown, Economics, Public Service Broadcasting, and Social Values, *The Journal of Media Economics*, Vol 9(1), pp 3-15, 1996

[18] H. Moe, Defining public service beyond broadcasting : the legitimacy of different approaches, *International Journal of Culture Policy* Vol. 17, No 1, pp 52-56, 2011

[20] S. W. Lee, C. W. Kim, Public Interest and Competition : An Economy Analysis of the Public' Interest in the Era of Convergence, *Journal of Cybercommunication Academic Society* 17, Cybercommunication Academic Society, pp 3, 2006

[21] M. Ploch, Public Service Media Governance abd Its independence in Poland, *RIPE @ 2016*, pp 3, 2016

[23] [27] [32] H. C. Kang, Public Service Broadcasting Theory, *Nanam Publishing* 1059, 2004

[31] D. Hallin, P. Mancini, Comparing Media System, *Cambridge University Press*, 2004

[26] H. Moe, Governing Public Service Broadcasting : Public Value Test in Different National Contexts, *Communication Culture & Critique*, pp 207-216, 2012

[28] [34] H. J. Cho, Identity of Korean Public Service Broadcasting, *Culture Loo Media Series* 002, pp 21 - 481, 2014

[30] C. K. Lee, Institutionalization Democratic Governance of Public Service Broadcasters that embodies the Doctrine of Popular Sovereignty, *Journal of Economics & Cultures*, 7(1), pp 166, 2009

[33] J. W. Rhee, H. J. Cho, A comparatives Systematic Approach to Media System: The Korean Case, Communication Theory, *Korean Society for Journalism and Communication Studies*, pp 120 - 121, 2010

박종원(Jong-Won Park)

2013년 : 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 (공학석사)
2014년～현 재: 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사과정 수료

1993년～현재: 한국방송공사
2011년 ～ 2017년 : 뉴미디어기획부, 수신료추진단
관심분야 : 공영방송, 지상파 다채널방송, 뉴미디어

김광호(Kwang-Ho Kim)

1988년: 독일괴팅겐대 언론학 석사

1993년: 독일괴팅겐대 언론학 박사

1995년～현 재 : 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수
2009년 ～ 2012년 : 미래방송연구회 회장
관심분야 : 방송통신, 스마트미디어, 콘텐츠 등