

# 방송사의 소유와 재원 구조 차이에 따른 기자의 자율성 인식 비교 : 자원의존이론을 중심으로

## Comparative study on the Differences of Broadcast Journalists' Perception on Work Autonomy by Ownership and Revenue Structure

배정근

숙명여자대학교 미디어학부

Jung Kun Pae(jkpae@sm.ac.kr)

### 요약

본 연구는 자원의존이론에 근거해 방송사의 소유구조(공영/민영)와 재원구조(고광고 의존/저광고 의존)가 기자들이 느끼는 취재보도의 자유도와 언론자유를 제약하는 주된 요인, 직무의 자율성 만족도, 편집·편성 정책 만족도에 미치는 영향을 방송사 기자에 대한 인식조사를 통해 실증적으로 확인했다. 그 결과 방송사의 소유구조와 재원구조는 모두 기자들이 느끼는 취재 및 보도의 자유도 인식에 영향을 미치는 것으로 확인됐다. 반면 자율성에 대한 만족도는 재원구조만 영향을 미쳤고, 회사의 편집·편성 정책에 대한 만족도와 언론 자유를 제약하는 요인에 대한 인식은 소유구조가 영향을 미치는 것으로 확인됐다. 이같은 결과는 광고수익 의존도가 기자들의 취재보도에 영향을 미치며, 특히 공영방송은 정부나 정치권력과 광고수익 의존도가 동시에 영향을 미치고 있다는 사실이 확인됐다는 점에서 의의가 있다.

■ 중심어 : | 자원의존이론 | 소유구조 | 재원구조 | 방송기자 | 자율성 |

### Abstract

This study empirically examined the influence of ownership structure(public/private) and revenue structure (high dependency on advertisement/low dependency on advertisement) of broadcasting companies upon journalists' perceptions regarding the degree of freedom in news reporting, the factors that limit freedom of press, satisfaction with the work autonomy and satisfaction with company's policies of news reporting and editing in light of resource dependency theory. The result showed that both the ownership structure and revenue structure of broadcasting companies influenced the journalists' perception regarding the degree of freedom in news gathering and reporting. It was also confirmed that only the revenue structure affected the level of satisfaction with work autonomy while the degree of satisfaction with the company's policies on editing and programing was influenced by the ownership structure. The perception of the factors that limit the freedom of press was found to be influenced only by the ownership structure, as did the satisfaction with policies on editing and programing. These results are very significant as they show that the level of dependence on advertising revenue affects journalists' news reporting, and that journalists of public broadcasting companies are influenced by the dependence on government or other political powers as well as on advertising revenue.

■ keyword : | Resource Dependency Theory | Ownership Structures | Revenue Structure | Broadcast Journalists |

## 1. 서론

언론 보도에 영향을 미치는 사회적 요인들은 다양하고 시공간적 환경에 따라 달라지지만 그 중심에는 뉴스를 생산하는 언론사 조직이 있다. 조직의 목적이나 소유방식, 소유주, 조직 구조, 조직 문화, 정체성 같은 조직 차원의 특성은 뉴스내용에 지대한 영향을 미친다[1].

방송사의 조직 특성 가운데 최근 국내 방송저널리즘에서 특히 주목받고 있는 부분은 소유구조와 자원구조이다. 먼저 방송의 소유구조가 관심을 끄는 이유는 공영방송의 공적 지배구조가 보도에 미치는 부정적 영향 때문이다. 이론적으로 공영방송은 공적소유를 통해 상업적 고려나 정치적 압력으로부터 자유로운 방송을 지향한다. 공적소유 구조를 통해 방송의 독립성을 제도적으로 확보하려는 취지이다. 그러나 국내 공영방송의 현실은 공적 소유구조가 도리어 정치권력의 개입을 구조적으로 허용하거나 조장하는 역효과가 문제가 되고 있다. 정부가 직접 경영진을 임명하거나(KBS), 정부의 영향력 하에 있는 공적재단(방송문화진흥회)이 경영진을 임명하는(MBC) 지배구조로 인해 보도의 공정성이 훼손되고 있다는 비판이 끊이지 않는다. 공영방송은 아니지만 대주주가 공기업이어서 경영진 선임에 정부가 영향력을 행사할 수 있는 YTN 같은 사실상 공적 소유 방송사의 경우도 사정은 크게 다르지 않다.

공적 소유구조가 방송보도에 미치는 영향은 특히 이명박 정부이후 심각한 논란의 대상이 되고 있다. 이들 방송사 경영진에 친정부 인사들이 임명되고, 이들이 보도에 적극 개입하면서 이에 반대하거나 비판하는 기자에 대한 해고와 대규모 징계 같은 보복성 인사조치가 빈발했기 때문이다[2][3]. 보도 측면에서도 비판적인 시사프로그램이 폐지되거나 축소되고, 정권에 불리한 기사에 대한 편집간부들의 통제가 강화되어 기자들의 자율성이 크게 위축됐다는 평가이다. 실제로 이명박 정부가 집권한 2008년과 2013년 사이 KBS와 MBC 기자들이 느끼는 통제요인을 조사한 김연식 연구[2]에서는 조직 외부적으로는 정치권력, 조직 내부적으로는 경영진과 사장에 의한 통제가 두드러지게 증가하는 현상이 확인됐다. 이러한 변화는 1987년 민주화이후 언론에 가해

지는 주된 통제요인이 정치권력에서 자본권력으로 대체되었다는 선행연구들의 주장을 재고해야 할 필요성을 제기한다[4]. 방송사의 소유구조가 방송저널리즘에 미치는 영향에 다시 주목해야 하는 이유이다.

방송사의 자원구조 또한 그 어느 때보다 보도에 부정적 요인으로 작용하는 상황이다. 주 수입원인 광고자원이 갈수록 감소하는 가운데 시장경쟁은 오히려 격화하면서 수익창출의 압력이 거세지고 있기 때문이다. 소유구조로 인한 마찰이 특수한 한국적 상황이라면 미디어 환경 변화로 인한 주류 뉴스미디어의 재정 사정 악화는 세계 공통적 현상이다. 미국에서는 많은 신문, 방송사가 광고수입 감소로 위기에 처하면서 이윤추구를 앞세우는 상업주의 논리가 공익성을 추구하는 저널리즘 규범을 압도하는 이른바 ‘시장지향적 언론(Market-driven journalism)’의 행태가 문제가 되고 있다[5].

방송환경의 구조적 변화로 국내 방송산업도 시장지향적 언론이 변성할 수 있는 조건으로 변해가고 있다. 첫째, 4개 종합편성채널 사업자의 등장 등으로 공영방송이 중심이던 국내 방송시장에서 상업적 민영 방송사의 영역이 크게 확대된 시장구조 변화다. 국내 방송사업 총매출에서 지상파방송사(KBS, MBC, SBS) 매출이 차지하는 비중은 2005년 41%(3조5,426억원)에서 2015년 26.8%(4조1,007억원)로 감소했다[6]. 둘째는 방송사의 주된 수입원인 방송광고가 온라인 광고의 급성장 등으로 파이가 줄어드는 추세다. 셋째, 방송의 상업화 속성을 제어하는 제도적 장치인 방송광고 공영체제가 점차 해체되고 있다는 점이다. 한국방송광고진흥공사(KOBACO)라는 완충장치가 사라지면 방송사들은 더욱 직접적인 광고수주 압력에 노출될 것이다. 이러한 압력은 공영방송도 예외가 아니다. KBS는 공영방송임에도 불구하고 광고·협찬 수입의 비중이 2015년 기준으로 40%(6,109억원)에 이르고, MBC는 62%(5,265억원)에 달한다. 두 방송사 모두 2005년과 비교하면 광고수입이 크게 감소하는 추세다. 상업주의적 압력과 시장논리가 방송저널리즘 전반에 강력하게 침투할 수 있는 환경이 형성되어 있으며 실제로 상당 부분 현실로 나타나고 있다. 김진웅[7]은 국내 공영방송에서 상업화 현상이 만연하고 있다고 지적하면서 그 이유를 공적 통제 기능

을 하지 못하는 소유구조와 수신료보다 광고에 의존하는 재원구조를 들었다.

소유구조와 재원구조는 방송의 독립성 여부를 결정하는 양대 축이다. 소유구조가 주로 권력으로부터의 독립을 결정한다면, 재원구조는 자본으로부터의 독립을 좌우한다. 방송저널리즘이 독립적이라는 평가는 편집 및 편성의 독립성과 자율성이 보장되고 있다는 의미다. 따라서 소유구조와 재원구조가 독립적이지 못할 경우 기자들은 취재보도의 자율성을 제약받고 있다고 불만을 느끼게 될 것이다. 이러한 문제의식에서 본 논문은 방송의 소유구조와 재원구조가 기자들의 언론기능 수행에 미치는 영향을 기자인식조사를 통해 실증적으로 확인하고자 했다. 특히 소유구조와 재원구조의 차이가 기자들이 느끼는 취재보도의 자유도 및 자율성, 편성정책에 대한 만족도 인식에 차이를 보이는지를 분석해보았다.

## II. 이론적 논의

방송의 뉴스보도는 방송사가 다양한 내외부의 환경적 조건 속에서 일정한 목표를 가지고 만들어내는 조직 활동의 산물이다. 언론인은 자율성이 강조되는 직업적 속성을 가지고 있지만, 조직의 목표와 정책을 벗어나서 활동하기는 어렵다. 따라서 방송의 보도활동을 조직적 관점에서 고찰하는 것은 저널리즘을 이해하는 새로운 관점을 제공할 수 있다. 이런 점에서 본 연구는 환경론적 조직이론의 하나인 자원의존이론(resource dependence theory)을 통해 방송사의 소유구조와 재원구조가 보도에 미치는 영향을 분석한다.

### 1. 자원의존이론

자원의존이론은 모든 조직은 생존과 지속을 위해 필요한 자원을 외부환경에 의존해야 하며 이 과정에서 형성되는 자원에 대한 의존성이 조직과 환경 사이의 권력 관계를 결정한다고 보는 이론이다[8]. 자원의존이론의 핵심은 의존과 통제는 역함수 관계라는 것이다. 조직 생존을 위해 필요한 자원을 외부에 의존하는 조직은 자

원제공자의 통제를 받게 되며, 그 통제력은 자원의 중요성, 대체가능성, 집중도 등에 좌우된다고 본다[8][9]. 조직이 필요로 하는 자원은 자본, 인력, 원자재, 기술 같은 물질적 자원뿐 아니라 정부 정책, 사회 제도, 법과 규범 같은 모든 유무형적 요소를 포함한다. 자원의존이론은 조직의 행동이 환경의 지배를 받는다고 전제하기 때문에 흔히 환경결정론이라고 불리기도 하지만 조직이 능동적이고 전략적인 선택을 통해 환경을 변화시킬 수 있다고 보는 점이 상황이론, 제도화이론, 집단생태학적 관점 등 다른 환경결정이론과 차별된다[9]. 또한 조직의 자원의존 상황은 내부의 역학구조에도 영향을 미쳐 핵심적 자원을 확보하는데 효율적이도록 조직구조와 보상체계가 달라진다는 점도 조직의 행동을 이해하는데 유용하다.

자원의존이론 관점을 미디어 연구에 처음 도입한 학자는 터로(Turow)[10]이다. 그는 미디어 산업을 13개 주요 행위자들이 자원을 놓고 벌이는 권력관계라는 관점에서 설명하면서 이 가운데 소유주와 광고주가 가장 강력한 힘을 행사한다고 보았다. 터로는 정부 역시 인허가 및 다양한 규제를 통해 미디어조직이 필요로 하는 핵심적 자원을 제공하고 활동에 영향을 미친다고 설명했다. 정부의 정책은 미디어조직이 처한 시장 구조를 결정하고 조직의 행동 및 성과를 좌우한다. 특히 방송 산업은 방송이 가지는 강력한 영향력, 공공재인 전파를 사용한다는 공공성, 수신료를 통해 국민이 경비를 부담하는 점 등이 강력한 공적 규제를 정당화해왔다. 정치 권력이 통치의 정당성 확보를 위해 방송을 강력히 통제해온 역사를 가진 국내 사정에서는 더욱 그러하다. 정치 권력이 공적 소유구조를 가진 방송사의 사장 선임을 통해 미치는 영향력이 개별 방송사 차원이라면, 재허가·전파배분·내용 심의 등 방송정책을 통한 영향력은 모든 방송사가 해당될 수 있는 산업적 차원의 문제이다. 따라서 공영방송 더 넓게는 공적 소유구조를 가진 방송사는 민영 소유구조를 가진 방송사에 비해 정부의 정책에 대한 의존성이 상대적으로 심할 수밖에 없다. 이런 논리에서 본 논문에서는 정치권력이나 정부가 환경적 차원에서 방송사 조직에 영향을 미치는 모든 작용을 정책자원이라고 개념화하고자 한다.

### 1.1 정책 자원

정부 정책을 자원으로 개념화하는 정당성은 정부의 중요한 기능이 희소한 공공 자원의 배분에 있다는 점으로 뒷받침된다. 특히 방송사업에서는 희소한 자원인 전파의 배정, 수신료 가격 결정, 광고료 규제, 방송발전기금의 배분처럼 방송사 조직의 성과에 직결되어 있는 자원배분이 정부 정책을 통해 결정된다. 정부에 의한 방송 규제는 크게 진입규제와 소유규제, 내용규제 등이 있으며 이는 방송사 조직 행위에 심각한 제약요인으로 작용한다. 이 가운데 진입규제는 '누가 방송을 할 수 있는지' 소유의 주체를 규제하는 것으로 허가를 통해 소유자를 제한하는 것이다. 진입규제는 허가·승인·등록을 통해 이뤄지며 방송사의 생존과 퇴출을 결정하고 방송 시장 판도를 바꾸는 강력한 규제수단이다. 2011년 뜨거운 사회적 논란 속에 신규 허가된 종합편성채널사업자와 보도전문채널사업자의 시장진입이 대표적인 사례이다.

지상파와 종편 방송사들에게는 3~5년을 주기로 방송통신위원회로부터 방송사업에 대한 재허가와 재승인을 받아야 하는 것도 정책자원 의존도를 높이는 요인이다. 재허가와 재승인에서는 보도의 공정성과 중립성 같은 방송내용 평가가 포함되기 때문에 보도에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다[12].

공영방송에서는 지배구조에 대한 정부의 개입방식이 방송의 독립성을 좌우하는 요소로 늘 논쟁의 대상이 된다. 정치권력은 공영방송에 대한 정치적 영향력을 극대화하려는 속성을 가지고 있기 때문에 경영진의 인사에는 정부의 의지가 반영되는 것이 한국 방송의 관행이다. 권력이 공영방송 경영진 인사에 어떠한 정책적 입장을 취하느냐는 역대 정권에 따라 조금씩 편차를 보여왔다.

KBS의 경우 정부의 수신료 정책이 공영방송의 기능을 가능케 하고 조직의 재정적 안정성을 좌우한다. 때문에 수신료 인상은 KBS 조직 전체의 당면한 과제이며 역대 사장들은 늘 수신료 인상을 핵심적 경영과제로 내세웠다. 수신료 인상은 KBS이사회의 심의 의결과 방송통신위원회의 결정을 거쳐 국회 승인을 받는 3단계 과정을 거쳐야 한다. 정부 정책 못지않게 여론의 동의와 사회적 합의를 필요로 한다는 뜻이다.

결론적으로 대표적인 규제산업인 방송에서 정부정책은 구조적인 시장환경 차원부터 직접적인 인적 자원 및 경제적 자원의 배분에 이르기까지 방송사 조직의 지속가능성에 지대한 영향을 미치는 필수적 자원이다.

### 1.2 광고자원

방송사의 주요 자원에는 수신료 수입(공영방송), 콘텐츠 판매수입, 사업 수입 등이 있지만 대부분 방송이 광고수입에 크게 의존한다. 따라서 광고자원은 방송사의 정상적인 기능 수행과 지속적인 생존여부가 달려있는 핵심적 자원이다[11].

그러나 다매체 환경과 종편채널의 등장 등으로 방송의 광고자원 환경이 급속히 악화하고 있다. 특히 지상파방송사 광고매출은 2005년 2조4,021억원(점유율 78.1%)에서 2015년에는 1조9,047억원(점유율 55.1%)로 지속적으로 감소하는 추세이다[표 1]. 이는 케이블TV와 종합편성 채널 등 유료방송이 크게 늘어나면서 지상파 시청자가 감소하기 때문으로 2015년을 기점으로 시장과 채널의 시청시간은 유료방송채널의 시청시간에 뒤처지기 시작했다.

표 1. 지상파방송사 매출 및 점유율 추이(단위: 억원)

년도	방송사업 매출		광고 매출	
	금액	점유율	금액	점유율
2005	31,769	41.0%	24,021	78.1%
2006	36,687	38.1%	24,687	75.1%
2007	39,843	36.9%	23,956	71.2%
2008	33,971	39.4%	22,039	68.6%
2009	32,546	35.8%	19,233	68.4%
2010	36,497	35.0%	22,239	66.6%
2011	39,145	33.0%	23,843	63.8%
2012	39,572	30.3%	21,876	61.1%
2013	38,963	27.8%	20,743	59.6%
2014	40,049	27.1%	19,013	57.5%
2015	41,007	26.8%	19,047	55.1%

\*출처 : 방송산업실태보고서(2006~2016년) 재구성.

반면에 종편 4개사(JTBC, MBN, TV조선, 채널A)의

광고·협찬 매출은 2012년 1,924억원에서 2015년에는 4,198억원으로 2배 넘게 증가했다. 지난 10년 사이 전체 방송광고 시장은 정체상태를 보이는 가운데 광고자원을 필요로 하는 방송사는 2012년 이후 5개나 새로 늘어나면서 광고자원을 획득하려는 시장경쟁이 치열해지고 있다.

광고자원 환경의 변화는 자원제공자인 광고주와 뉴스미디어 사이 역학관계에 큰 변화를 가져오고 있다. 과거에는 방송사 숫자는 제한돼 있는 상황에서 광고 시장은 지속적으로 증가하는 공급자(방송사) 중심의 시장 구조(seller-market)였으나 이제는 광고 자원은 제한돼 있는데 방송사는 크게 증가함으로써 수요자(광고주) 중심의 시장(buyer-market)으로 바뀐 것이다.

### 1.3 자원 획득을 위한 보도 기능의 동원

자원의존이론에 따르면 자원환경의 불확실성이 증가하는 경우 조직은 보다 안정된 환경, 즉 균형상태로 자원환경을 바꾸거나 필수적 자원획득을 위해 조직의 모든 역량을 동원하게 된다[8]. 미국에서 1980년대 이후 마케팅과 뉴스제작 부서간의 긴밀한 협조체제를 지향하는 토털저널리즘(total journalism) 관행이 확산되고 있는 추세는 그러한 대응의 대표적 사례이다. 이는 언론사 조직이 상업적 이윤추구와 공익적 기능 수행이라는 병립하기 어려운 가치를 동시에 추구할 수 있게 하는 제도적 장치인 편집과 영입의 분리 관행이 무너지고 있다는 의미이다[13].

한국 신문사에서 1997년 외환위기 이후 경영난이 지속되면서 편집과 영입을 조직적으로 연계하고, 편집국이 영업활동에 적극 개입하거나 노골적으로 동원되는 관행이 형성되었다[14]. 과거에는 광고주가 광고를 무기로 언론 보도에 압력을 가하는 행태가 일반적이었던 반면 이제는 언론사들이 광고수주를 위해 자체적으로 힘 있는 광고주에게 불리한 기사를 통제하고 우호적 기사를 양산하는 새로운 양상이 벌어지고 있다. 또한 광고주가 무시하기 어려운 편집간부나 기자들을 광고수주 활동에 적극적으로 동원하는 행태도 성행한다. 이러한 행태는 2000년 이전까지는 주로 경제신문에 국한되어 있는 현상이었으나 이제는 거의 대부분의 신문에서

관행으로 자리잡았다[14].

방송사는 신문사보다 전반적으로 재정사정이 양호하고, 직접 광고수주를 하지 않는 경우가 많고, 보도와 영업조직이 엄격하게 분리되어 있기 때문에 사정이 나은 편이다. 그러나 4개 중편채널이 방송광고시장에 뛰어들고, 민영 미디어랩을 통한 광고수주가 확대되면서 전반적으로 매출확대에 대한 압력이 높아지고 있다.

동시에 정부규제에 민감한 방송사에게는 정책자원의 효율적인 관리가 광고자원 못지않게 중요하다. 과거에 정부가 전적으로 결정하던 방송정책은 이제 정치권, 시민단체 등 다양한 이해관계자들의 여론과 합의가 중요하게 부각되었다. 이로 인해 방송사는 우호적인 여론과 정책 환경 조성을 위해 보도기능을 동원하는 사례가 빈번해지고 있다. 자신들의 이해관계를 관철하기 위해 다른 의견을 가진 상대방을 보도를 통해 비판하고 공박하는 행태가 그렇다. 또한 보도국 간부들이나 기자들이 자기 조직에 불리한 정책을 저지하고 우호적 정책을 성사시키기 위해 정치권이나 정부에 로비를 하는 일도 일상적이다. 특히 2011년 6월 KBS 시청료 인상문제를 논의하는 정당 회의 내용을 KBS기자가 도청했다는 의혹은 언론윤리 차원에서 큰 충격을 안겨주었다.

## 2. 언론인의 자율성

언론인이 취재보도 활동을 하는 과정에서 누리는 자율성은 언론자유 측면에서 또는 언론인의 직업정체성에서 매우 핵심적 개념이다. 선행연구에서 언론인의 자율성은 전문직으로서 가지는 직업 정체성과 윤리 차원에서[15][16], 또는 언론의 내적자유를 의미하는 편집권 차원에서[17] 또는 언론의 독립성의 실질적 내용 차원에서[3][18] 각기 다른 접근을 하고 있으나 언론의 자유와 독립성을 좌우하는 핵심적 요소라는 사실에는 이의가 없다.

방송보도가 독립적인지 여부는 기자들이 체감하는 보도의 자율성 인식을 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 정치세력이나 광고주 등 언론사 외부세력의 통제 시도는 직접적인 방식이 아니라 언론사 내부 관료조직을 통해 간접적으로 행사된다. 기자들은 이러한 간섭과 압력이 많을수록 자율적인 기사판단을 제약받고, 조직

의 보도정책에 불만을 가질 개연성이 높다. 적지 않은 선행연구들은 이명박 정부이후 지상파 방송에서 이뤄진 시사 프로그램 축소 및 폐지, 자율적 제작을 주장하는 제작진에 대한 보복성 인사 및 조직 개편 등으로 제작의 자율성이 회복하기 힘들 정도로 훼손되었다고 지적했다[2][3][19].

기자들이 보도과정에서 느끼는 자율성은 직업에 대한 만족도와 밀접한 상관관계가 있다는 것이 선행연구의 일관된 결과이다. 윌호이트(Wilhoit) 등은 미국 언론인들을 대상으로 실시한 여론조사를 분석한 결과 자신이 취재활동에서 자율적이라고 느낄수록 직업만족도가 증가하는 사실을 발견했다[20]. 언론인이 느끼는 자율성 인식이 정확한 무엇에 의해 결정되는지를 실증적으로 밝힌 선행연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 자율성 자체에 초점을 맞추기보다는 취재보도 활동에서 느끼는 자유도, 언론 자유 제약요인, 회사의 편집·편성 정책에 대한 동의 및 만족 여부 등 유사한 개념들을 함께 고려할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 다음과 같은 4가지 연구문제를 설정했다.

- 연구문제 1 : 방송사의 소유구조와 자원구조에 따라 기자들이 생각하는 기사 취재 및 보도의 자유도 인식은 차이를 보이는가?
- 연구문제 2 : 방송사의 소유구조와 자원구조에 따라 기자들이 생각하는 직무 자율성에 대한 만족도 인식은 차이를 보이는가?
- 연구문제 3 : 방송사의 소유구조와 자원구조에 따라 기자들이 생각하는 회사 편집편성 정책에 대한 만족도 인식은 차이를 보이는가?
- 연구문제 4 : 방송사의 소유구조와 자원구조에 따라 기자들이 생각하는 언론 자유 제약요인 인식은 차이를 보이는가?

### III. 연구방법

#### 1. 자료수집

본 연구를 수행하기 위해 ‘2013년 언론인 의식조사’

통계데이터를 활용, 분석했다. 한국언론진흥재단이 실시하는 언론인의식조사는 1989년부터 매 4년 간격(2009년까지는 2년 간격)으로 전국 언론인을 대상으로 이뤄진다. 2013년 조사결과는 공개데이터 가운데 가장 최신 자료이다. 2013년 5, 6월 두 달간 실시된 조사에는 전국의 신문, 방송, 온라인, 통신사 기자 1,527명이 참여했다. 이 가운데 연구대상은 방송사 소속 기자 326명의 설문결과이다. 소속 방송사별 샘플 수는 KBS(지방국 포함) 73명, MBC(지방 계열사 포함) 97명, SBS 29명, 12개 지역민방 69명, 2개 보도채널 27명, 4개 종편 44명, 3개 종교방송 16명이다.

## 2. 주요 변수의 측정과 구성

### 2.1 독립 변인

본 연구의 독립변인은 ‘소유구조’와 ‘자원구조’이다. 먼저 ‘소유구조’는 방송사의 소유구조가 공적 형태인지 사적 형태인지로 정의해 ‘공영’과 ‘민영’으로 유목화했다. ‘공영’에는 KBS와 MBC 외에 YTN과 연합뉴스TV를 포함시켰다. 공적 소유형태란 사장을 비롯한 경영진이 사실상 정치권력이나 정부 의지에 따라 결정되는 지배구조를 가진 방송사를 의미하기 때문이다. ‘민영’에는 SBS와 지역민방, 종합편성채널, 종교방송이 속한다. 종교방송은 종교재단이 소유하는 특수성이 있으나 경영진 인사가 정부로부터 자유롭다는 점에서 민영으로 분류했다.

‘자원구조’는 방송사 매출에서 광고(협찬 포함) 수익의 비중이 얼마나 높은지로 정의했다. 협찬 수익은 광고처럼 광고주가 자원제공자이기 때문에 광고수익으로 보아도 무방하다. 42개 방송사의 자원구조를 분석해 광고의존도가 높은 ‘고 광고의존’ 집단과 상대적으로 광고의존도가 낮은 ‘저 광고의존’ 집단으로 유목화했다. 분류기준은 정보통신정책연구원에서 조사한 방송산업실태조사보고서에 나타난 2012년 수익현황을 근거로 삼았다. 이 시점 ‘고 광고의존’ 방송사에는 MBC, SBS, 지역민방, 종합편성채널, 보도전문채널이 포함됐다. 이들 방송사에서 광고수익이 전체 매출에서 차지하는 비중은 67.7%~84.6%로 매우 높았다. ‘저 광고의존’ 방송사에는 KBS와 종교방송이 포함됐다. 이들의 광고수익 점

유율은 41.5%와 38%로 다른 방송사에 비해 현저히 낮았다[표 2].

표 2. 2012년과 2015년 방송사별 방송사업매출에서 광고·협찬 수익이 차지하는 비중 <단위 %>

구분 (방송사 숫자)	광고 수익	협찬 수익	합계
KBS	41.5 (32.8)	5.4 (7.0)	46.9 (39.8)
MBC	69.7 (55.1)	7.7 (7.3)	77.4 (62.4)
SBS	73.3 (58.0)	11.7 (11.9)	85.0 (69.9)
지역민방(10)	74.0 (62.4)	9.5 (19.0)	83.5 (81.4)
종교방송(5)	38.0 (58.5)	14.0 (34.2)	52.0 (92.7)
종합편성채널(4)	84.6 (53.8)	3.5 (25.3)	88.1 (79.1)
보도전문채널(2)	67.7 (50.3)	0 (32.5)	67.7 (82.8)

\* 출처 : 2013년/2016년 방송산업실태조사보고서  
 \*\* 표 수치는 2012년 현재, 괄호안은 2015년 현재.

이들 두 가지 변인의 세부 유목과 여기에 포함되는 분석대상 방송사를 표로 정리하면 다음과 같다[표 3].

표 3. 독립변인의 유목과 방송사

		재원 구조	
		저 광고의존	고 광고의존
소유구조	공영	KBS	MBC, 보도전문채널
	민영	종교방송	SBS, 지역민방, 종합편성채널

2.2 종속 변인

종속변인은 '기사 취재 및 보도의 자유도 인식', '언론 자유를 제약하는 요인 인식', '자신이 누리는 자율성 인식', '회사의 편집·편성 정책 만족도 인식'의 4가지이다. 먼저 '기사 취재 및 보도의 자유도 인식'은 '귀하는 기사를 선택작성하거나 앵글을 정할 때 얼마나 자유롭습니까'를 4점 척도로 측정했다(1점=전혀 자유롭지 못하다. 4점=거의 완전한 자유를 갖고 있다.). '언론자유를 제약

하는 요인 인식'은 '귀하는 현재 우리나라에서 언론의 자유를 직간접적으로 제한하고 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까.'라는 문항을 주고 6가지 요인을 제시한 뒤 이 가운데 가장 영향력이 크다고 생각하는 것을 꼽도록 했다. 그 요인은 '정부와 정치권력', '사주/사장', '편집·보도국 간부', '기자 자신의 자기검열 및 조직 내부구조', '광고주', '기타' 등이다. '자신이 누리는 자율성 만족도 인식'은 '자신이 누리는 자율성에 어느 정도 만족하십니까'를 4점 척도로 측정했다(1점=전혀 만족하지 않는다, 4점=매우 만족한다.). '회사의 편집·편성 정책 만족도 인식'은 '회사의 편집·편성 정책에 얼마나 만족하십니까'를 4점 척도로 측정했다(1점=전혀 만족하지 않는다, 4점=매우 만족한다.).

IV. 연구 결과

1. 연구문제 1

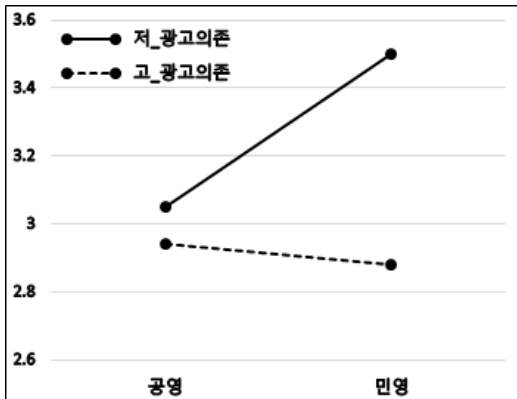
연구결과 기자들이 느끼는 취재 및 보도 자유도 인식은 '소유구조'와 '재원구조'에 따라 모두 유의미한 차이가 확인됐다(F=5.042, df=3, p<0.01). 즉, 재원구조에서 광고의존도가 낮은 방송사 기자들이 느끼는 자유도는 광고의존도가 높은 방송사 기자들에 비해 유의미하게 높았다. 또 소유구조에서도 공영방송사 기자들이 느끼는 자유도가 민영방송사 기자들이 느끼는 자유도보다 유의미하게 높았다[표 4]. 자유도 인식의 부분메타제곱은 재원구조가 .43의 설명량으로 소유구조 설명량 .13보다 많았으며, 둘의 상호작용은 .21의 설명량을 갖는 것으로 나타났다.

4개 집단별로 비교하면 소유구조가 민영이면서 광고의존도가 낮은 방송사 기자들이 느끼는 자유도(M=3.50, SD=0.52)가 가장 높았고, 민영이면서 광고의존도가 높은 방송사 기자들이 느끼는 자유도(M=2.88, SD=0.53)가 가장 낮았다. 주목되는 사실은 공영방송에서도 광고의존도가 낮은 방송사 기자들이 느끼는 자유도가(M=3.05, SD=0.69)가 광고의존도가 높은 방송사 기자가 느끼는 자유도(M=2.94, SD=0.68)보다 유의미하게 높은 경향을 보였다는 점이다.

표 4. 소유구조와 재원구조가 자유도 인식에 미치는 효과

	자유도	평균제공	F	부분 에타 제공
소유구조	1	1,605	4,106*	.013
재원구조	1	5,665	14,490***	.043
소유구조*재원구조	1	2,726	6,972**	.021
오차	322	.391		

\*p(0.05, \*\*p(0.01, \*\*\*p(0.001.



## 2. 연구문제 2

기자들이 느끼는 자율성 만족도 인식은 ‘재원구조’에 따라 유의미한 차이를 보였으나 ‘소유구조’는 그렇지 않았다(F=4.138, df=3, p<0.01). 즉, 재원구조에서 광고의존도가 낮은 방송사 기자들이 느끼는 자율성 만족도 인식은 광고의존도가 높은 방송사 기자들에 비해 유의미하게 높았다. 그러나 소유구조에서 공영방송사 기자들이 느끼는 자율성 만족도 인식은 민영방송사 기자들에 비해 유의미한 차이가 나타나지 않았다[표 5]. 자율성 만족도 인식의 부분에타제공은 재원구조가 .35의 설명량을 보였으며, 소유구조와 재원구조의 상호작용은 .21의 설명량을 갖는 것으로 나타났다.

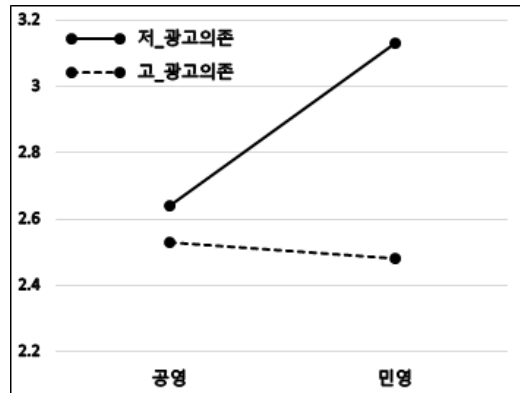
4개 집단별로 비교하면 소유구조가 민영이면서 광고의존도가 낮은 방송사 기자들이 느끼는 자율성 만족도(M= 3.13, SD=0.50)가 가장 높았고, 민영이면서 광고의존도가 높은 방송사 기자들이 느끼는 만족도(M=2.48, SD=0.70)가 가장 낮았다. 반면 공영방송이면서 광고의존도가 낮은 방송사 기자들의 자율성 만족도(M=2.64, SD=0.73)는 광고의존도가 높은 방송사 기자들의 만족

도(M=2.53, SD=0.76)보다 높았지만, 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

표 5. 소유구조와 재원구조가 자율성 만족도 인식에 미치는 효과

	자유도	평균제공	F	부분 에타 제공
소유구조	1	1,956	3,759	.012
재원구조	1	6,182	11,880***	.036
소유구조*재원구조	1	3,080	5,919**	.018
오차	322			

\*p(0.05, \*\*p(0.01, \*\*\*p(0.001.



## 3. 연구문제 3

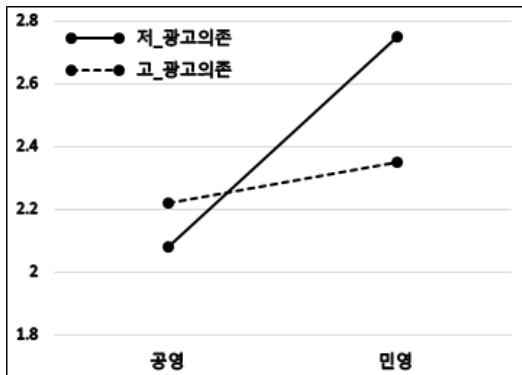
기자들이 느끼는 방송사의 편집·편성 정책에 대한 만족도 인식은 ‘소유구조’에 따라 유의미한 차이를 보였으나 ‘재원구조’에서는 그렇지 않았다(F=4.212, df=3, P<0.01) 즉, 소유구조에서 민영 방송사 기자들이 회사의 편집·편성 정책에 대해 느끼는 만족도는 공영 방송사 기자들이 느끼는 만족도에 비해 유의미하게 높았다. 그러나 재원구조에서 광고의존도가 높은 방송사와 낮은 방송사 기자들 사이에는 차이가 나타나지 않았다[표 6]. 회사의 편집·편성 정책에 대한 만족도 인식의 부분 에타제공은 소유구조가 .35의 설명량을 보였으며, 소유구조와 재원구조의 상호작용은 .17의 설명량을 갖는 것으로 나타났다.



표 6. 소유구조와 재원구조가 편집·편성 만족도 인식에 미치는 효과

	자유도	평균제곱	F	부분 에타 제곱
소유구조	1	6.791	11.939**	.036
재원구조	1	.779	1.369	.004
소유구조*재원구조	1	3.137	5.514*	.017
오차	322	.569		

\*p<0.05, \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001.



4개 집단별로 비교하면 공영방송사의 경우 고광고의존도 방송사 기자의 만족도(M=2.22, SD=0.80)와 저광고의존도 방송사 기자의 만족도(M=2.08, SD=0.80) 사이에 유의미한 차이가 없었다. 민영방송사에서 고광고의존도 방송사 기자의 만족도(M=2.75, SD=0.44)도 저광고의존도 방송사 기자의 만족도(M=2.35, SD=0.70)에 비해 유의미한 차이를 보이지 않았다.

그러나 광고의존도와 상관없이 회사의 편집편성 정책에 대한 만족도는 공영방송사 기자들이 민영방송사 기자보다 유의미하게 낮았다. 말하자면 공영방송사 기자들은 회사의 편성·편집 정책에 대해 민영방송사 기자보다 상대적으로 불만이 높다는 뜻이다.

4. 연구문제 4

언론 자유를 제한하는 요인에 대한 기자들의 인식은 ‘소유구조’에 따라 유의미한 차이를 보였지만, ‘재원구조’에 따른 차이는 나타나지 않았다( $\chi^2=60.606$ ,  $df=6$ ,  $p<0.05$ ). [표 7-1]이 보여주듯이 공영방송 기자의 과반

수는(59.4%)는 정부나 정치권력을 언론자유를 가장 제약하는 요인으로 꼽았으나, 민영방송사 기자들은 그 비율(25.6%)이 사주/사장(25.6%)을 꼽은 비율과 비슷했다. 이는 공적소유 구조를 가진 공영방송사 기자들은 언론자유를 제약하는 요인이 내부 경영진이 아니라 외부 정치권력이라고 인식하고 있음을 보여준다. 그러나 [표 7-2]에서 보듯이 광고의존도가 높거나 낮음에 따라 기자들이 인식하는 언론 자유를 제한하는 요소에 대한 인식에는 차이가 없었다. 이는 공영방송사 기자들이 정부나 정치권력을 언론 자유를 제약하는 요인으로 그만큼 심각하게 인식하고 있다는 의미다.

표 7-1. 소유구조가 언론 자유를 제한하는 요인에 대한 인식에 미치는 효과

	공영	민영
정부나 정치권력	117 (59.4%)	33 (25.6%)
사주/사장	10 (5.1%)	33 (25.6%)
편집 보도국 간부	31 (15.7%)	12 (9.3%)
기자 자신의 자기검열 및 조직 내적 구조	18 (9.1%)	15 (11.6%)
광고주	11 (5.6%)	20 (15.5%)
기타	10 (5.1%)	16 (12.4%)
계	197 (100.0%)	129 (100.0%)

$\chi^2=60.606$ ,  $df=6$ ,  $p<0.05$

표 7-2. 재원구조와 언론 자유 제한하는 요소 인식 간의 관계

	재원구조	
	저_광고의존도	고_광고의존도
정부나 정치권력	48 (53.9%)	102 (43.0%)
사주/사장	4 (4.5%)	39 (16.5%)
편집 보도국 간부	11 (12.4%)	32 (13.5%)
기자 자신의 자기검열 및 조직 내적 구조	13 (14.6%)	20 (8.4%)
광고주	10 (11.2%)	21 (8.9%)
기타	3 (3.4%)	23 (9.7%)
계	89 (100.0%)	237 (100.0%)

## V. 결론 및 함의

본 연구는 최근 방송저널리즘이 방송사 조직의 소유 구조와 자원구조에 크게 영향을 받고 있다는 판단에 따라 그 이유를 자원의존이론의 논리로 설명하고 기자들의 인식조사를 통해 실증적으로 확인하였다.

그 결과, 첫째 방송사의 소유구조와 자원구조는 모두 기자들이 느끼는 취재 및 보도의 자유도 인식에 영향을 미치는 것으로 확인됐다(연구문제 1). 소유구조와 자원구조에 따라 자유도 인식에 유의미한 차이를 보였다. 반면 업무 자율성에 대한 만족도는 자원구조만 영향을 미쳤고(연구문제 2), 회사의 편집·편성 정책에 대한 만족도(연구문제 3)는 소유구조가 영향을 미치는 것으로 확인됐다. 언론 자유를 제약하는 요인에 대한 인식은 편집·편성 정책에 대한 만족도처럼 소유구조만 영향을 미치는 것으로 확인됐다. 소유구조와 자원구조가 각 변인에 미치는 영향을 하나의 표로 정리하면 [표 8]과 같다.

표 8. 소유구조와 자원구조가 개별 인식에 미치는 영향 유무

	소유구조	자원구조
취재 및 보도 자유도	○	○
업무 자율성 만족도	×	○
편집편성 만족도	○	×
언론자유를 제약하는 요인	○	×

이 연구결과는 방송저널리즘과 관련, 다음과 같은 중요한 함의를 갖는다. 첫째, 본 연구가 제기한대로 방송사의 소유구조와 자원구조가 언론인의 자유로운 취재 보도 활동에 부정적 영향을 미치고 있다는 사실이 기자들의 인식을 통해 간접적으로 확인되었다. 정치권력을 포함한 정책자원에 크게 좌우되는 방송사 지배구조와 광고수익에 대한 과도한 의존이 언론의 자유롭고 독립적인 보도 활동을 제약하거나 훼손하고 있다는 방증에기에 우려하지 않을 수 없다.

둘째, 민영방송 기자보다 공영 방송사 기자들이 보도의 자유에 대한 제약과 자율성 위축을 더욱 심각하게 느끼고 있다는 점이다. 그 이유는 조사가 이뤄진 시기가 권력의 방송 개입이 심했던 이명박 정부 기간이라는 점과 무관치 않아 보인다. 그러나 또 다른 요인으로 공

영방송사 기자들은 소유구조 뿐 아니라 자원구조에 의한 영향도 동시에 느끼고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 연구결과 취재 및 보도 활동의 자유도에 대한 인식에서 공영방송사 기자들은 민영 방송사 기자들보다 낮았을 뿐 아니라 공영방송사 가운데 광고의존도가 높은 방송사와 낮은 방송사 사이에서도 유의미한 차이가 확인됐다. 이는 국내 공영방송이 권력과 자본으로부터 독립성을 확보하려는 취지와는 반대로 양쪽 모두로부터 자유롭지 못한 상황에 처해 있다는 의미이다. 우리 공영방송이 잘못된 길을 가고 있다는 경고라는 점에서 심각하게 받아들여야 한다.

셋째, 국내 방송 환경에서 정치권력이 미치는 영향력은 여전히 자본권력이 미치는 영향력보다 강력하다는 주장이 가능하다. 이번 연구에서는 광고 의존도, 즉 자원구조가 취재 및 보도의 자유도와 업무 자율성 만족도에 일정한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그러나 언론 자유를 제한하는 요소에 대한 인식에서는 아무런 차이가 없었다. 특히 예상과 달리 광고의존도가 높은 방송사 기자들도 언론자유를 제한하는 요소로 광고주를 지목한 비율은 매우 낮았다. 이같은 결과는 방송사의 광고수주 활동이 한국방송광고진흥공사나 미디어랩을 통해 간접적으로 이뤄지고, 신문사와 달리 방송사 기자들은 이 과정에 개입하는 일이 적다는 점이 반영된 결과로 해석할 수 있다. 다시 말하면 광고가 방송에 미치는 영향은 직접적이기보다 간접적이고 포괄적이기보다는 단편적이다. 그에 반해 정부나 정치권력은 경영진 선임이나 방송에 대한 각종 규제를 통해 보도내용에 직접적이면서도 포괄적으로 영향을 미칠 수 있다. 신문이 광고자원에 더욱 의존한다면 방송은 정책자원에 더 의존적이라고 비교할 수 있다[14]. 따라서 향후 방송저널리즘 연구는 자원의존이론 관점에서 정부나 권력이 보도에 미치는 영향력을 더욱 집중적으로 살펴볼 필요가 있다. 특히 권력의 개입을 제도적으로 보장하거나 촉진하는 역효과가 두드러지고 있는 공영방송의 지배구조의 혁신이 시급하다.

본 연구는 조직은 환경의 지배를 받으며 특히 자원환경에 따라 조직과 환경의 권력관계가 결정된다는 자원의존이론 관점에서 방송의 취재보도 활동에 영향을 미

치는 정책자원 및 광고자원 환경을 조망한 새로운 시도라는 점에서 의미가 있다. 종합편성채널 출범 과정에서 자신들에게 유리한 여론조성을 위해, 또는 투자자나 광고주를 유치하기 위해 지상파 방송사나 종편관계사들이 어떻게 뉴스와 인력을 동원했는지를 이해하는데 자원의존이론적 설명은 매우 유용하다.

그러나 본 연구는 한국언론진흥재단이 공개한 기자 인식조사라는 2차 자료를 활용했고, 조사시점이 2012년이라는 점에서 시의성이 떨어지는 한계가 있다. 논문에서는 이를 보완하기 위해 방송산업 실태는 2012년과 2015년 데이터를 함께 제시했다. 그 사이에도 방송사의 매출 및 광고수익 사정은 더욱 악화했다. 주제의 중요성과 방송사 내부사정의 변화 등을 감안할 때 최신의 데이터에 근거한 후속연구가 이뤄질 필요가 있다. 언론인의 자율성에 영향을 미치는 변인들도 언론의 역할과 기능, 그 수행정도, 이념성에 대한 인식, 외부 영향력이 작동하는 방식 등 보다 다양하게 고려한 연구가 필요하다. 또한 이들 변인들 사이 상호작용을 확인해 모델화하는 것도 가능할 것이다. 한편 신문과 달리 방송 보도는 기자뿐 아니라 PD에 의해서도 상당부분 이뤄진다는 점에서 본 연구가 기자 인식조사에 그친 부분은 연구의 한계점이다.

#### 참 고 문 헌

- [1] P. J. Shoemaker and S. D. Reese, *Mediating the message: Theories of influence on mass media content*, Longman.1996/2014.
- [2] 김연식, "방송 저널리스트의 방송 통제요인 인식 변화 연구: 2008년과 2013년의 비교를 중심으로," 한국언론학보, 제58권, 제1호, pp.285-305, 2014.
- [3] 박인규, "탐사저널리즘의 주체 변동: 공영모델의 조락과 비영리모델의 부상," 한국콘텐츠학회논문지, 제17권, 제8호, pp.27-38, 2017.
- [4] 임영호, *전환기의 신문 산업과 민주주의*, 한나래, 2002.
- [5] 배정근, "국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정: 자원의존이론의 관점에 서," 한국언론학보, 제56권, 제4호, pp.265-292, 2012.
- [6] 정보통신정책연구원, *2016년 방송산업실태보고서*, 미래창조과학부, 2016.
- [7] 김진웅, "공영방송의 상업화에 대한 연구," 커뮤니케이션연구, 제16권, 제3호, pp.31-61, 2008.
- [8] J. Pfeffer and G. Salancik, *The external control of organizations*, Harper&Row, 1978.
- [9] G. Dess and D. Beard, "Dimensions of organizational task environments," *Administrative Science Quarterly*, Vol.29, pp.52-73, 1984.
- [10] J. Turow, *Media systems in society*, Longman, 1992.
- [11] 유세경, 고양, "중국 방송사들의 프로그램 자원의존 전략에 관한 연구: CCTV1, 후난 위성방송, 강소 위성방송의 편성행위 분석을 중심으로," 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제10호, pp.116-126, 2015.
- [12] 김재영, 이승선, *지상파방송 재허가 과정의 쟁점과 실천적 대안*, 한국방송학회 세미나 및 보고서, pp.37-54, 2010.
- [13] D. Underwood, "It's not just in L. A.," *Columbia Journalism Review*, Vol.36, No.5, pp.24-26, 1998.
- [14] 배정근, "광고가 신문보도에 미치는 영향에 관한 연구: 그 유형과 요인을 중심으로," 한국언론학보, 제54권, 제6호, pp.103-128, 2010.
- [15] 강명구, *한국 언론전문직의 사회학*, 나남, 1993.
- [16] 남재일, "직업이데올로기로서의 한국 언론윤리의 형성과정," 한국언론정보학보, 제50권, pp.73-93, 2010.
- [17] 박홍원, "편집권 독립과 언론의 자유," 언론과학연구, 제11권, 제1호, pp.123-156, 2011.
- [18] B. Kovach and T. Rosenstiel, *The elements of journalism: What news people should know and the public should expect*, Three Rivers Press, 2014.
- [19] 김상균, 한희정, "천안함 침몰 사건과 미디어 통제: 탐사보도 프로그램 생산자 연구," 한국언론

정보학보, 제66권, pp.242-272, 2014.

- [20] C. Wilhoit, R. D. Weaver, R. Beam, B. Brownlee, and P. Voakes, *The American Journalist in the 21st Century*, Lawrence Erlbaum Associates, 2007.

#### 저 자 소 개

배 정 근(Jung Kun Pae)

정회원



- 1983년 9월 : 고려대학교 신문방송학과(문학사)
  - 2002년 8월 : State University of New York(석사)
  - 2012년 2월 : 고려대학교 언론학(박사)
  - 2008년 3월 ~ 현재 : 숙명여대 미디어학부 교수
- <관심분야> : 저널리즘, 상업주의, 정보공개