

디지털 미디어 환경에서의 공영방송 지배구조에 대한 국내 연구동향 분석: 2000년 이후를 중심으로*

홍원식** · 김창숙***

요약

공영방송의 지배구조는 국내 미디어 정책과 관련한 가장 뜨거운 논쟁거리이다. 본 연구는 디지털 환경으로 전환되는 시점인 지난 2000년 통합방송법 이후 국내 공영방송 지배구조에 대한 연구 문헌을 종합하여 그동안 국내에서 진행되어온 논의의 흐름을 시기별로 나누어 살펴보았다. 그 결과, 공영방송의 지배구조에 대한 논의가 활발하게 나타난 것은 2008년 이후 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어지는 보수정부의 시기 이후의 현상이며, 이는 '공영방송의 위기론'에서 비롯된 것임을 확인하였다. 이후 연구에서, 공영방송 지배구조에 대한 논의는 공영방송의 공적가치와 제도 개선의 방향성을 중심으로 진행되었으며, 이 속에서 공영방송의 정치적 독립성과 이사회 구성, 그리고 사장 선출 제도에 대한 논의가 가장 많이 다뤄졌음을 확인하였다. 본 연구는 향후 공영방송 지배구조에 대한 논의는 기존 정치적 독립성 논의를 확장하여 시민의 참여를 전제하는 공영방송의 가치와 책무, 그리고 제도를 포괄하는 논의가 되어야 한다고 제언하였다.

주제어 : 공영방송제도, 거버넌스, 지배구조, 공익성, 독립성, 책무성

Analysis of Research Trends on Public Broadcasting Governance: Focusing on Korean Studies since 2000*

Hong, Won-Sik** · Kim, Chang-Suk***

Abstract

The governance structure of public broadcasters is the hottest topic in domestic media policy. This study examines the flow of discussions by period by synthesizing the research literature on the governance structure of domestic public broadcasting since 2000. As a result, active discussion on the governance structure of public broadcasting was confirmed to have appeared following the conservative governments after 2008, derived from the "crisis theory of public broadcasting." In addition, the discussion was conducted centered on the public values of public broadcasting and direction of system improvement, political independence of public broadcasting, composition of the board of directors, and presidential election system. This study suggested that future discussions on the governance structure of public broadcasting should expand the existing discussion of political independence to encompass the values, responsibilities, and systems of public broadcasting that presuppose citizen participation.

Keywords : public broadcasting system, governance, public interest, autonomy, accountability

Received Nov 3, 2022; Revised Nov 3, 2022; Accepted Nov 22, 2022

* This journal was supported by the NRF(National Research Foundation of Korea) Grant funded by the MOE(Ministry of Education)(NRF-2022-2022S1A8A1095111)

** Associate Professor, Dongduk Women's University(wraisong@dongduk.ac.kr)

*** Lecturer, Kyunghee University(onzion@khu.ac.kr)

I. 서론

공영방송의 지배구조를 어떻게 해야 하는가? 이는 미디어 정책과 관련된 다양한 논의들 중에서도 가장 뜨거운 논쟁거리다. 방송제도라는 것이 각 나라들마다 자신들의 고유한 정치와 사회문화적 역사 속에서 각기 다른 모습으로 발전되어온 것이기에 공영방송제도 역시 각기 상이한 방송의 가치와 조직구조적 특징을 보이고 있다. 또한, 미디어기술과 같은 외부적인 환경 변수가 공영방송에 미치는 영향력까지 고려한다면, 공영방송에 대한 논의는 더욱 복잡해진다. 유네스코는 공영방송의 범위가 매우 다양하고 복잡하기 때문에 국가마다 천차만별인 공영방송의 특징이나 메커니즘을 하나로 규정할 수 있는 정의나 기준은 존재하지 않는다고, 국가마다 정치적, 기술적, 경제적 환경에 따라 다른 공영방송 형태와 모델이 존재해왔다고 하였다(UNESCO, 2005, 13쪽).

방송제도에 대한 논의에서 공영방송이라는 하나의 개념에 대해 서로 다른 의미를 떠올리고 각기 다른 모습의 역할과 책임을 기대하고 있기 때문에, 학술적으로 또한 정치적으로 공영방송 논의는 오랜 기간 동안 혼돈스럽게 진행되어 왔다는 것이다. 즉, 이러한 논의는 오랜 역사에도 불구하고 여전히 상당한 개념적 모호성과 현실 정치와 연계된 갈등 속에서 논의의 심화 발전을 보이기도는 다분히 순환적이고 반복적인 경향을 보이고 있다. 공영방송은 상업방송과 구별되는 개념으로 영리를 목적으로 하지 않고 수신료와 같은 공적 재원을 바탕으로 운영되는 공적 조직에서 수행하는 방송이라고 일반적으로는 정의될 수 있지만, 실제로는 국내 방송법을 포함한 대부분의 관련 법률에서 공식적으로 공영방송에 대한 기본 정의조차 아직까지 설정되어 있지 않은 것이 현실이다(Kang, 2013).

국내에서 공영방송은 1973년 충분한 사회적 논의 없이 유신헌정의 필요에 따라서 KBS를 기존 국영방송으로부터 공사화하면서 처음 시작되었다고 할 수 있다. 하지만, 이는 형식적으로만 국영방송의 이름을 떼어버린

것이며, 실질적으로는 1980년 TBC가 KBS에 통폐합되고, 한국방송광고공사를 통해 방송시장이 운영되면서 민영방송과 구분되는 체제로서 공영방송제도가 본격화된 것으로 보는 것이 더 합당하다. 물론, 1980년 이후에도 군사정권 하에서 공영방송은 여전히 공보처의 강압적인 통제로 인해 오히려 1970년대보다도 더 자율성을 갖기 어려운 상황이었지만, 이율배반적으로 1980년대 군사정권의 국가주의적 방송관은 공영방송의 공정성이나 중립성을 중요하게 인식하게 하는 계기가 된 것으로 평가되기도 한다(Cho, 2021). 대표적으로, 1985년의 KBS 시청료 거부운동은 공영방송의 역할에 대한 사회적 분노가 전 국민적으로 표출된 결과였으며, 이후에 오랜 기간 지속되며 현재까지 반복되고 있는 수신료와 공영방송의 공정성을 둘러싼 정치적 갈등의 전조였다고 할 수 있다.

Choi(2021)는 공영방송에 대한 본격적 논의가 1989년 공보처에서 구성한 한국방송제도연구위원회에서 처음 시작된 것으로 평가하며, 그 이후에 공영방송에 대한 다양한 논의가 진행되었지만 실질적으로 공영방송 논의가 발전되기보다는 다른 방송 플랫폼을 허가하기 위한 명분으로만 활용된 측면이 있다고 평가하였다. 이러한 역사적 맥락 속에서 Cho(2021)는 국내 공영방송의 역사를 국영방송의 시기(1945~1972), 도입기(1973~1980), 억압적 제도화기(1981~1987), 재확립기(1988~2000), 그리고 성숙·진통기 및 위축기(2000년 이후)로 구분하여, 2000년 통합방송법 제정 이후에 나타나는 공영방송의 성격을 진통과 위축으로 진단한 바 있다.

2000년에 기존 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법, 한국방송공사법을 통합해 개정된 통합방송법의 출현은 방송 시장 전반에서 유료방송의 급격한 확장과 함께, 기존 지상파 중심의 방송환경이 새로운 시대를 맞이함을 알리는 일대 전환을 의미하는 것이었다. 이에 따라, 방송환경 속에서 그 존재가 당연한 것으로 여겨지던 공영방송에 대해서도 그 정체성과 역할, 그리고 지배구조에 대한 다양한 논의가 활발하게 전개되기 시작하였

다. 즉, 2000년 이후 국내 공영방송에 대한 논의는 다양한 층위에서 진행되어 왔다. 먼저, 공영방송에 대한 법률적인 모호성이 보여주듯이 공영방송의 정체성은 공영방송 논의에서 빠지지 않고 반복되는 주제이지만, 새로운 미디어 기술의 등장으로 인해 기존 희소한 전파 자원의 속성때문에 공공의 자원인 전파를 활용하여 공공서비스를 제공해야 한다는 전파수탁이론의 정당성이 점차 상실되는 것은 공영방송의 정체성 위기를 가속화시켰으며, 이는 방송에 대한 논의의 층위에서 공영방송 정체성에 대한 학술적 그리고 사회적 관심을 한층 고조시키는 결과를 가져왔다.

또한, 1997년 이후 정권의 변화가 여러 차례 반복되면서, 공영방송을 둘러싼 정치적 공정성에 대한 불만과 불신은 학술적 또는 법률적 논의와는 다른 층위인 현실 정치적 영역에서 공영방송에 대한 논의를 증폭시키고 있다. 이는 현실 정치의 이해득실과 연계되어 공영방송의 이사진과 사장 임명 구조를 중심으로 하는 지배구조에 대한 논의를 점화시켰으며, 1980년 이후 한번도 인상되지 못한 공영방송 수신료의 문제와도 연동되어 매 정권이 바뀔 때마다 공영방송에 대한 커다란 사회적 갈등을 불러일으키고 있다.

현실 정치의 이해관계와 기술적, 법률적 그리고 학술적 층위의 개념적 모호성이 혼재된 상태로 전개되고 있는 공영방송 논의는 단일한 맥락으로 설명되거나 이해되기에는 쉽지 않은 것이지만, 본 연구에서는 2000년 이후 나타나는 국내 공영방송 지배구조와 관련된 연구논문을 종합하여 사회적 맥락 속에서 새롭게 나타나는 논의의 주제와 특징을 구분하고 이를 통해 국내 논문에서 나타나는 최근의 공영방송 지배구조와 관련한 연구경향을 파악해보고자 한다. 이를 통해, 최근 공영방송 논의의 핵심 문제를 파악하고 필요한 논의의 대상과 영역을 재설정함으로써 우리가 공영방송 논의를 하는 현실적 목적인 공영방송제도 개선의 방향성을 찾아보고자 한다.

II. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구는 2000년 이후 국내 연구에서 나타난 공영방송 지배구조와 관련된 논의를 파악하고자 한다. 이를 위해 그 시기에 진행된 연구논문들의 주제와 특징을 살펴보고, 그 속에서 주요하게 다뤄진 논점을 파악해 보고자 다음과 같이 연구문제를 설정하였다. 우선, <연구문제 1>은 2000년 이후 국내 공영방송 지배구조에 대한 연구들의 주제와 특징을 중심으로 연구들이 어떻게 진행되어 왔는지를 파악하는 것이고, <연구문제2>는 이들 연구들의 주요 논점을 파악하여 핵심 이슈를 확인하려는 것이다. 이에 본 연구에서는 ‘공영방송의 핵심 가치’와 ‘공영방송 거버넌스’라는 논제를 중심으로 주요 논점을 살펴보았다.

<연구문제 1> 2000년 이후 국내 공영방송 지배구조에 대한 연구는 어떻게 진행되어 왔는가?

<연구문제 2> 2000년 이후 공영방송에 대한 연구들의 주요 논점은 무엇인가?

<연구문제 2-1> 공영방송의 핵심가치에 대한 논의는 어떻게 진행되어 왔는가?

<연구문제 2-2> 공영방송의 거버넌스에 대한 논의는 어떻게 진행되어 왔는가?

2. 연구방법

본 연구는 국내의 공영방송제도에 대한 논의를 고찰하기 위하여, 2000년 이후 국내에서 발표된 연구문헌들을 종합하여 공영방송제도에 대한 논의의 주제와 대상, 그리고 주요 쟁점들을 종합적으로 고찰하였다. 이를 위해 본 연구에서는 주요 학술DB¹⁾에서 ‘공영방송

1) 'KISS'와 'DBpia'를 통해 '공영방송제도', '공영방송 지배구조', '공영방송 거버넌스'의 키워드를 검색하였으며, 2000년부터 2021년까지 기간 동안의 학술지에 게재된 연구논문으로 한정하여 검색하였다. 직접적으로 공영방송을 다루지 않고 방송산업 전체 또는 지상파방송 전체를 대상으로 하는 논문이나, 광고판매, 보편적 시청권 또는 결산 등 공영방송과 관련되어 있지만 공영방송 전체 제도와 무관하게 일부 속성만 다루는 논문은 제외하였다.

제도’, ‘공영방송 지배구조’, 그리고 ‘공영방송 거버넌스’를 키워드 검색하여 2000년부터 2021년까지 기간 동안 학술지에 게재된 모든 연구 논문들을 취합하였다. 검색된 연구 논문들의 제목과 초록을 살펴서, 공영방송을 주요 주제로 다루지 않은 논문들을 제외하고 최종적으로 선별한 49편의 연구 논문에 대한 문헌 고찰을 실시하였다.

Ⅲ. 2000년 이후 국내 공영방송 거버넌스에 대한 연구의 흐름

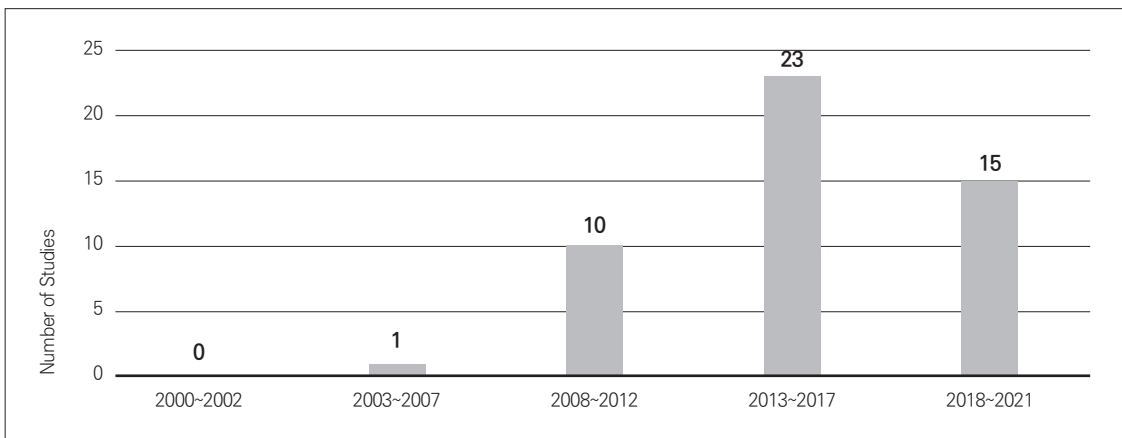
1. 2000년대 연구: 공영방송 위기론의 등장

먼저, 2000년 이후부터 ‘공영방송제도, 지배구조, 거버넌스’를 다루고 있는 논문들을 시기별로 살펴보면 <그림 1>에 나타난 바와 같다. 시기별 분석을 통해서 공영방송 논의에 대한 주요 특징들을 확인할 수 있는데, 가장 큰 특징은 정치적 변화에 따라서 공영방송에 대한 논의의 흐름이 크게 달라지고 있다는 점이다. 이는 ‘공영방송’이라는 용어를 사용하는 연구의 시작과도 긴밀히 연관되어 있음을 확인할 수 있는데, 물론 2006년 이전에도 KBS 또는 MBC와 같은 공영방송사들을 개별적

으로 논의하기는 하였지만 ‘공영방송’이라는 용어를 사용하여 이에 대한 제도 또는 지배구조에 대한 논의를 시작한 것은 2000년대 중반 이후부터 본격화된 현상임을 확인할 수 있다.

2006년 ‘공영방송’을 개별 방송사가 아닌 제도적 개념으로 다룬 첫 번째 연구(Ko, 2006)가 나타났지만, 해당 연구에서도 “한국방송공사(KBS)의 법적 지위에 관한 고찰”이라는 논문 제목에서 보이듯이 국내 공영방송 제도를 개념화하여 다뤘다가보다는 KBS를 논의하는 과정에서 해외의 공영방송제도를 설명하는 방식으로 공영방송을 개념화한 것으로 이해할 수 있다. 이는 시기적으로 그 이전부터 노무현 정부까지는 KBS, MBC 등을 공영방송이라는 개념으로 묶어서 논의하기 보다는 해당 방송사들을 개별적 단위로 구분하여 다루는 연구가 일반적이었음을 보여주는 것이다.

반면, 실제로, ‘공영방송’을 KBS를 포함한 국내 방송의 하나의 제도적 개념으로 사용하는 연구가 본격적으로 나타나기 시작한 것은 2008년 이후부터의 현상이라고 할 수 있다. 그동안 자주 등장하지 않던 ‘공영방송’이라는 용어를 사용하는 연구가 2009년 한 해 동안 6편 발표되었는데, 이는 시기적으로 국내 정치 환경의 변화와 긴밀하게 연관된 것으로 추정해볼 수 있다. 즉,



〈그림 1〉 시기별 연구 논문 수
 〈Fig. 1〉 Number of Studies by Period

김대중 정부와 노무현 정부로 이어져오던 정치적 환경이 2008년 보수정권인 이명박 정부로 급변한 것이, 그동안 KBS와 MBC를 각각 개별 방송사로 논의하던 것과는 달리 이를 ‘공영방송’이라는 하나의 제도적 개념으로 묶어서 논의하는 새로운 연구 흐름으로 나타난 것이다. 2000년 후반에서 2010년 초반의 연구들을 보면, 공영방송 위기론을 언급한 연구들과 공영방송을 개념적으로 정의하고자 공영방송의 차별성과 책무성을 강조한 연구들과 공영방송의 지배구조 개선, 거버넌스 구축 등을 언급한 연구들이 다수 진행됐다(Lee, 2009; Cho, 2002; Hwang, 2010; Ko, 2006; Rhee, 2009; Seo & Park, 2015; Kang, 2013; Lee, 2012; Choi, 2012).

이는 직접적으로는 KBS의 정연주 사장 해임과 MBC PD수첩에 대한 검찰 수사 과정에서 나타난 정치적 영향력에 의한 공영방송 독립성 훼손에 대한 우려에서 출발된 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 이명박 정부에서 적극적으로 추진된 방송통신의 융합 산업화 과정에서 나타나는 이른바 ‘공영방송 위기론’이라는 공영방송 제도에 대한 본질적인 정체성에 대한 논의가 시작되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 관련하여, 이준웅은 2009년 ‘공영방송 위기론’을 주제로 연구 논문을 발표하였는데, 해당 연구에서는 당시 공영방송 위기에 대한 주장을 크게 세가지로 구분하여 첫째 프로그램 품질의 비차별성에서 나타나는 ‘공영방송 정체성 위기론’, 둘째 공영방송의 경영 방만함과 비효율성에 대한 ‘공영방송 운영 위기론’ 그리고 공영방송의 수신료와 같은 공적 지원의 부당성을 주장하는 ‘정당화 위기론’으로 제시하기도 하였는데, 실제로는 이러한 공영방송 위기 주장이 확인될 수 있는 타당한 근거를 갖고 있기보다는 정치적 이유로 전개되는 신자유주의적 위기 담론의 성격을 갖고 있음을 지적한 바 있다(Rhee, 2009).

Hwang(2010)은 21세기 미디어 컨버전스 환경에 들어서면서 공영방송의 목표, 재정, 조직적 위기 등이 제기되고 있다는 점을 짚으며, 우리나라 공영방송에 대한 법과 제도의 한계점을 지적하였다. 이에 변화된 방송환경에 맞는 공영방송 재구조방안을 제시하였는데, 디지

털 컨버전스 환경에 맞는 방송의 이념과 목표 구축, 방송의 독립성과 사회 대표성을 담보하기 위한 공영방송 거버넌스 제도 도입, 공적 책무에 걸맞는 재원확보 방안 등을 제안하였다. Lee(2012)는 신자유주의 시대 공영방송의 위기와 공공영역의 변화에 대한 연구에서 “지금의 공영방송의 위기(어느 나라든 다 겪고 있는, 특히 프랑스, 이탈리아 등)는 80년대 초 신자유주의를 등에 업고 방송시장개방이라는 허울 좋은 이유로 미디어 환경을 왜곡시킨 결과(251쪽).”라고 지적하며, “공영방송사는 우리 사회에서 공공영역이라고 할 수 있는가? 공공영역의 기능을 하고 있는가?(251쪽).”라는 의문을 제기하였다. 이렇듯 이 시기의 연구들은 새로운 미디어 환경속에서 공영방송의 가치와 역할, 재구조 방안 등을 모색하고자 노력하였다.

2. 2010년대 연구: 공영방송의 독립성과 공영방송 가치의 다양화

한편, 이명박 정부에 이어 박근혜 정부로 보수 정권이 이어지는 2010년대 중반에는 공영방송의 독립성을 고찰하는 연구들의 증가세가 눈에 띈다. Lee(2014)는 공영방송의 정치적 독립성을 법적인 측면에서 고찰하였고, Kim and Kim(2015)은 공영방송 조직의 관료제화 가능성을 중심으로 언론 전문직주의의 위기에 대해 고찰하였다. Choi(2014)는 한국의 공영방송이 공정한 보도를 하지 못하는 근본적인 이유로 공영방송의 정치적 종속구조와 보도국의 정파적 분열 등을 꼽았다. 이로 인해 결과적으로 언론자유 위축과 불공정 보도 등의 공영방송의 중요한 문제들이 발생된다며 공영방송 지배구조의 정치적 독립성을 강조했다. Kim and Rhee(2017) 역시 경쟁적 정치와 후견주의가 공영방송의 정치적 독립성에 미치는 영향력을 짚었고, Kim(2017)도 공영방송 지배구조 개선법을 중심으로 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제를 고찰하였다. 우리나라의 경우 공영방송이 정치적인 영향력에서 자유롭지 않았던 상황으로 인해 공영방송의 독

립성을 확보하기 위해서는 법적·제도적 개선과 함께 정치적 종속 구조, 정치적 후견주의를 벗어나야 한다는 주장들이 많이 제기되었다.

2010년 후반으로 들어가면, 박근혜 정부의 탄핵으로 다시 한 번 진보 정권이 들어서서 큰 정치적 변화와 함께 공영방송 연구에 있어서도 새로운 변화의 흐름이 나타났다. 기존의 공영방송의 독립성을 강조하는 연구의 주제가 이전에 비해 다양화되며 공영방송 차별성과 책무성에 대한 연구들이 증가했다. Kang(2018)은 2017년 정권교체에 이어 독립성을 훼손한 공영방송 경영진 퇴진을 요구한 파업 이후 한국 공영방송의 존립 정당성에 대해 설명하면서 우리나라 사회에서 중요한 공영방송의 가치로서 '구별성(Distinctiveness)'과 '신뢰성(Trustworthiness)'을 제시했다. 또한, 이 시기 연구의 특성은 공영방송과 관련된 법제 연구가 많이 진행되었다는 것이다(Bong & Shin, 2019; Jung & Hong, 2019; Cho, 2019; Heo, 2019). 이는 방송법 개정을 둘러싸고 관련 공영방송 지배구조와 관련한 제도 개선의 논의들이 활성화된 것으로 보인다. Cho(2019)와 Bong and Shin(2019)은 방송법 개정과 관련된 법적 쟁점에 대한 연구를 진행하였으며, Heo(2019)는 법제화 과정을 중심으로 공영방송제도화 과정의 재탐색하였다. 이외에도 독일(Moon, 2019), 일본, 영국(Shim, 2018) 등의 제도 연구를 통해 국내 공영방송의 지배구조와 제도 개선의 방향성을 모색하고자 한 연구들이 진행되었다.

이와 함께, 최근에는 언론의 독립성, 공정성, 공적 가치 등 공영방송의 가치와 역할에 대한 연구들이 활성화되면서 영국, 일본, 오스트리아, 독일 등 해외 사례를 폭넓게 검토하는 양상을 보인다. Choi(2020)는 영국(BBC)과 일본(NHK)의 지배구조 역사를 검토하면서 공영방송 지배구조 개혁이 성공하지 못한 원인, 문제인 정부의 해결과제, 그리고 한국 공영방송의 정치적 독립성 확보 방안을 모색하였다. 그 결과, 집권세력의 부당한 개입을 제어할 수 있는 정치·사회·시민세력과 공영방송 종사자들의 결집을 통한 자발적 공영방송 독립운동 전개 필요성과 BBC와 NHK의 주요 독립성 장치인

합의제 및 특별다수제에 의한 사장 임명, 공개 투명한 지배구조 구성절차의 도입을 제안했다. Choi(2021)는 KBS 경영 최고책임자의 정치적 취약성을 BBC, NHK와 비교했는데, 그 결과 KBS 사장의 평균 재임기간이 BBC나 NHK보다 짧은 것으로 분석됐고, KBS 이사회 구성과 사장임명 절차에 대한 제도변화가 1987년 한국방송공사법 개정 이후 약 35년간 실질적인 진전이 없었음을 밝혀냈다. Yoo(2021)는 공영방송의 보도 공정성 확보에 문제가 되는 거버넌스의 구조적·운영적 요소들을 언론노조, 노사단협, 노조쟁의 이슈 등에 논의의 초점을 두고 분석하였다. 국내 공영방송의 구조적·운영적 측면의 거버넌스 개선책을 제시하였는데, 정치세력 개입 최소화 및 이사진과 정치권력 간 상호 연대 제한 대책 강구 등이 포함되었다. 특히 공영방송의 공정성을 확보하기 위해 가장 중요한 것은 내외의 부당한 압력으로 인해 고통 받지 않는 것이라고 강조하면서, 일본, 독일, 오스트리아의 공영방송 이사진이나 사장 임명 체제의 주요 특징을 분석했다.

이상으로 시기별로 공영방송의 제도 및 지배구조에 대한 국내 연구 추이를 짚어보았다. 전체적으로 보면, 공영방송의 공정성, 독립성을 확보하기 위해 정치적 압력이나 영향력을 최소화해야 한다는 주장이 일관되게 주장되어 왔으며, 이를 개선하기 위한 방안으로서 법적·제도적, 구조적, 공영방송의 조직 등 다양한 차원에서 개선방안을 고찰해 왔다. 하지만, 이렇게 공영방송의 독립성을 강조하는 큰 흐름 속에서도 현실 정치의 변화와 맞물려서, 공영방송제도 연구역시 보수정권 기간 동안에는 공영방송의 독립성을 강조하는 경향이 보다 강조되고 최근의 진보정권 기간 동안에는 공영방송의 책무성과 차별성을 좀 더 강조하는 흐름으로 변화되어 왔다는 점도 함께 확인할 수 있을 것이다.

IV. 2000년 이후 공영방송에 대한 연구들의 주요 논점

앞에서 2000년 이후 국내 공영방송에 대한 연구는

어떻게 진행되어 왔는지 살펴보았다. 다음으로는 이들 연구들이 주요하게 논의했던 점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 많은 논의 중에 ‘공영방송이 지향해야할 핵심가치’에 대한 논의와 ‘공영방송 거버넌스’에 대한 논의에 초점을 맞추어 분석을 진행하였다.

전파의 희소성과 독과점적인 지상파 방송의 영향력을 토대로 방송의 공익성을 강조하던 시기에는 상대적으로 공영방송의 필요성과 추구해야할 가치가 명확한 측면이 있었다. 하지만, 디지털미디어화로 인해 전파의 희소성의 논리가 약화되고, 멀티미디어 환경이 도래하면서 미디어간의 경계가 흐려지고, 다매체 다채널 시대의 개막으로 특정 채널의 영향력이 감소하는 환경이 도래하자 공영방송의 위기론이 대두되었다. Kang(2009)은 일제 강점 시대나 군부 독재 시절 공영방송의 운영권이 정부에 의해 침탈당해서 정체성의 혼란을 겪은 적은 있지만, 다채널 경쟁상황인 지금처럼 공영방송 존재 자체에 대한 회의론이 광범위하게 대두된 적은 없다고 하였다. 현실 정치의 변화와 함께, 이러한 미디어 환경 변화와 함께 나타난 ‘위기론’이 국내 공영방송 논의가 활성화되기 시작한 가장 큰 배경이었다고 할 수 있을 것이다. 막상 공영방송에 대한 논의가 시작된 이후 부딪치게 된 딜레마는 공영방송의 현실적 필요성과 달리 공영방송의 법제도적 개념이 모호하며, 다른 나라의 사례를 참조하려고 해도 다른 나라에서도 역시 공영방송의 역할과 제도가 동질적이기보다는 각기 자신의 역사 맥락적으로 정의되어 있다는 것이다.

대표적으로, 국내 공영방송 연구에서 자주 언급되는 Hallin and Mancini(2004)는 전 세계 18개국 공영방송 모델을 비교분석하여 크게 3가지 유형으로 구분하는데, 먼저, 영미권 국가에서 발전한 자유주의 모형 또는 전문가 모형으로 공영방송에 대한 국가개입을 최소화하고 방송 전문가의 자율성에 기반한 모델; 두번째, 민주적 조합주의 또는 북유럽 모델로서 다양한 사회단체들을 통해 나타나는 정치 조응성과 방송의 전문성과 독립성이 공존하는 내적 다양성이 강조되는 모형; 그리고 세 번째, 분극적 다원주의 또는 지중해 모형으로 정

부 또는 의회 권력에 의해 방송에 대한 정치적 조응성이 크게 나타나며 반면 방송의 독립성과 전문성 수준은 낮게 나타나는 모형 등으로 나누어 살펴보고 있다. 반면 Humpreys(1996)의 경우는 전문가 모형과 조합주의 모형을 구분한 것은 Hallin and Mancini(2004)와 크게 다르지 않지만, 여기에 세 번째 모형을 프랑스, 스페인 등의 정부 중심 모형과 이탈리아에서 보이는 의회 중심 모형으로 구분하여 4가지 유형으로 나누어 설명하기도 하였다(Rhee, 2009).

이러한 다양한 공영방송 모델에서 확인할 수 있는 것은 공영방송의 제도가 각 역사와 맥락 속에서 추구하는 공영방송의 가치와 본질적으로 깊게 연관되어 있다는 것이다. 공영방송을 통해 달성하고자 하는 가치에 기반하여, 각 사회가 갖고 있는 정치적 환경 속에서 이를 수행하기 위한 제도적 장치가 발전되어 온 것이다. 우리 사회에서도 공영방송의 지배구조를 중심으로 하는 제도적 논의가 시작되며 이는 본질적으로 우리 사회에서 추구해야 하는 공영방송에 대한 가치에 대한 논의를 동반하게 되었다. 제도와 지배구조를 바꾸는 방법론이 좀 더 실효성을 가지려면, 우리 사회가 지켜내야 할 공영방송의 가치가 무엇인지에 대한 고찰이 필요하였기 때문이다.

1. ‘공영방송이 지향해야할 핵심 가치’에 관한 논의

많은 학자들이 ‘이 시대의 공영방송의 가치는 무엇이 되어야 하는가?’에 대한 답을 찾기 위해 노력해왔지만, 어떤 하나의 답이 정답이 될 순 없다. 왜냐하면 시대가 변화하면 공영방송의 존재이유도, 역할도 변화할 수밖에 없기 때문이다. 하나의 개념도 시대의 변화에 따라 그 속에 담기는 의미가 달라진다. 특히 미디어환경 변화는 공영방송의 가치에 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 ‘공영방송이 어떤 가치를 가져야 하는가?’ 하는 질문은 공영방송의 환경 변화에 따라 반복해서 되물어지면서 그 시대에 맞는 답을 찾아가야 한다.

그동안 국내연구들은 공영방송의 가치에 대해서 공

〈표 1〉 2000년 이후 연구 논문에서 다루고 있는 시기별 공영방송의 핵심 가치
 〈Table 1〉 Core Values of Public Broadcasting by Period

	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2021	Total
Public Interest/Differentiated Service	1	3	5	3	12
Accountability/Transparency		3	5	2	10
Independence/Autonomy		3	11	9	23
Fairness			1	1	2
Diversity/Pluralism			1		1
Etc.		1			1
Total	1	10	23	15	49

익성(Jung, 2008; Lee, 2020), 공정성(Hwang, 2017; Yoo, 2021), 공적 신뢰성(Kang, 2018), 독립성(Lee, 2014; Kim & Rhee, 2017; Choi, 2021), 차별성(Kang, 2018), 책무성(Moon, 2019; Jung & Hong, 2019; Rhee, 2009) 등 다양하게 논의되어 왔다. 이런 가치들은 꼭 공영방송이 아니더라도 오랫동안 방송이 지향해야 할 가치들에 포함되어 왔다. 하지만, Kim(2017)은 모든 방송사들에게 부여된 방송법상의 공적 책임이 공영방송사들에게 더 무겁게 부과되어 있고, 방송사의 공적 책임 수행 의무를 국가가 강제할 수 있는 정도도 이윤 추구기업인 민영방송보다 공영방송에 대해 더 크다고 하였다.

1) 공익성과 책무성에 대한 논의

공영방송에 부과된 공적 책임 중에 먼저 떠오르는 것은 공익성이다. 하지만 공익성은 다양하게 해석될 여지가 있다. Jung(2008)은 공영방송, 공익, 공적 책무 등 방송분야에서 접두사 ‘공’이 붙은 개념에 대한 논의가 가장 어려운 주제라고 하였다. 그 이유는 고도의 추상성을 가진 개념이 법적으로도 세부적 개념화가 되지 않은 상태에서 각인각색의 자의적 해석이 존재해왔고, 그 과정에서 공영방송 담론은 정치도구화하는 경향마저 있기 때문이라고 설명했다. 그럼에도 불구하고 방송의 최

상의 단계에 ‘공익성’이 존재한다고 하였는데, 상업방송을 기본 모델로 하는 미국도 같은 구조를 보이고 있다고 하였다.

방송의 공익성은 오랫동안 방송이 지켜야 할 사회적 규범과 전파의 희소성에 근거해 왔다. 그렇다면, 전파의 희소성 논리가 약화된 상황에서도 공익성의 가치는 여전히 건재할까? Park(2019)은 과거에는 "전파의 희소성으로부터 나오는 공적인 책무가 공익성의 주된 요소라면, 디지털 시대에는 품질에 대한 요구를 충족시킬 수 있는 경쟁력과 균형성과 다양성으로 공익성의 중심이 이동하고 있다"(31쪽)며 공익성의 개념이 과거와는 달라졌다고 주장했다. Choi(2013)도 공익성의 개념의 변화를 주장했는데 "전통적인 아날로그 환경에서는 방송의 공익성이 방송의 소유와 운영차원에서 독립, 제작의 자유, 방송 서비스 제공 및 이용의 보편성, 방송 콘텐츠의 완성도 및 품질경쟁, 소수자 보호 및 다양성, 방송 저널리즘 측면의 객관성과 공정성, 문화적 가치 측면의 공동성과 유익성, 지역성 등이 공익성 구성요소로 제시되고 있다(33쪽)."고 했다. 하지만, 전파의 희소성 논리가 약화된 미디어 환경 하에서의 방송의 사회적 기능에 대한 논의는 공익성보다는 산업적 기능을 중심으로 확대되고 있다면서 이러한 환경에서 공영방송은 방송의 사회적 공익성 구현을 위한 최소한

의 사회적 제도로 주목을 받고 있다고 하였다. 이 연구에서 일반 수용자들 대상으로 한 설문조사 결과를 보더라도, 디지털 환경에서 좋은 품질의 프로그램을 제공하고, 이를 다양한 인터넷 기반 플랫폼에서 서비스하는 것을 공영방송이 추구해야 할 가장 중요한 공익성으로 평가하고 있었다. 이는 미디어간의 상업 경쟁이 심화되면서 야기된 방송콘텐츠의 전반적인 질적 하락의 문제점으로 인해 상대적으로 안정적인 재원구조를 가지고 있는 공영방송이 양질의 콘텐츠를 지속적으로 제공하는 역할을 강화해야 한다는 인식이 반영된 결과로 해석된다. Joo. et al.(2009)도 오히려 디지털화로 공영방송이 다른 방송들이 수행할 수 없는 분야에 대한 역할이 가능해지고 있다고 하였다. 디지털 시대 공영방송은 민족문화 창달과 문화적 정체적 확립, 보편적 서비스의 제공, 공익성을 유지하는 지주의 역할, 정보의 홍수 속에서 유익한 정보를 선별하고 안내하는 역할을 담당해야 한다는 것이다(9-10쪽). 따라서 공익성은 여전히 공영방송의 최고 단계의 가치로서 존재하고, 상업 방송의 공익성에 대한 근거가 약화될수록 오히려 공영방송의 공익성에 대한 요구는 강해질 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 다른 방송과의 '차별성'을 확보하고, 사회가 필요로 하는 역할을 수행하고, 공익성을 실현하는 확고한 역할 정립을 통해 오히려 공영방송의 필요성이 견고해질 수도 있을 것이다.

이러한 공영방송의 핵심적 가치로서 공익성에 대한 강조는 지속되고 있지만, 한편으로 2000년대 후반부터 공익성에 대한 논의는 기존의 공영방송의 공적책무에 대한 수행책임뿐만 아니라, 이에 대한 설명의 책임까지를 포함하는 미디어 책무성의 개념으로 확장되는 경향을 보이고 있다. 미디어 책무성(Media Accountability) 개념이 강조하고 있는 것은 기존의 자유주의 규범이 그 이론적 논의와 달리 현실 사회에서 언론의 윤리적 실행을 끌어내는데 실패한 지점에서, 언론에 대한 정부의 외적 개입을 추구하기보다는 언론의 내적 전통을 기반으로 하는 자율성을 통해서 이를 보완하고자 하는 시도이며 동시에 이에 대

한 비판이라 할 수 있다. Jung(2018)이 지적한 바와 같이, 사회적 책임이론을 제시한 허친스 보고서는 정부, 언론 그리고 공중이라는 3주체의 상호관계성 속에서 언론의 자유와 책임의 구현이 가능하다고 주장하였지만, 실제로는 사회적 책임이론의 수용 속에서 이러한 3주체의 상호관계 메커니즘, 즉 미디어 책무성(Media Accountability)의 논의는 사라지고 단순하게 언론 '만'의 소극적 자유로 매몰되었다는 것이다. 이러한 사회적 책임이론에 대한 비판으로 재조명되고 있는 언론 책무성 논의는 책무성의 핵심으로 대담가능성(Answerability)을 제시하고 있는데 이는 언론 종사자들의 책임이 단순히 자신들만의 자율적 규범만으로 정의되는 것이 아니라 외부적 요구에 대하여 대담할 수 있는 책임이 함께 부여된다는 것을 강조하고 있다 (McQuail, 2003; Park, 2004).

2) 공영방송 독립성과 공정성에 대한 논의

다른 한편으로, 공익성만큼이나 공영방송의 독립성 역시 가장 강조할 만한 공영방송의 가치로 여겨져 왔다. 앞에서 살펴봤듯이, 2000년 이후의 국내 학자들의 공영방송에 대한 연구 주제에서 가장 높은 비율을 차지하고 있을 만큼, 오히려 국내 공영방송의 연구들은 정치적 독립성을 공익성보다 더욱 중요한 주제로 다뤄왔다고 할 수 있을 것이다. 그만큼 정치적 독립이 담보되지 않고서는 언론의 권력 감시 기능이 약화될 수밖에 없고 공정성을 확보하는 게 어렵기 때문이며, 다른 한편으로 국내 공영방송의 정치후견주의적 구조가 갖고 있는 가장 취약한 지점이 바로 방송의 독립성과 자율성이기 때문일 것이다. 많은 학자들은 공영방송의 정치적 독립성의 확보하기 위해 지배구조 개선의 필요성을 언급해왔다(Kim, 2017; Choi, 2021; Choi, 2014). Lee(2014)는 우리나라의 공영방송은 국영방송적 법제가 잔존하고, 정치 세력으로부터 지배를 당하며 민주적 여론형성의 본래 기능을 다하지 못한다는 비판을 받고 있다고 주장했다. 그 이유로 공영방송 개념이 법적으로 정립되지 않고, 공영방송과 민영방송을 나누는 범주도

제대로 정해지지 않은 데서 비롯되는 것이라는 언론법 학계의 분석을 토대로 공영방송의 개념과 범주를 법학 적으로 정립하려고 시도하였다. 또한, 양당 중심의 공 영방송 지배구조를 국민 중심의 다원구조로 입법을 개 혁하는 방안을 제시하기도 했다.

2017년 10월 구성된 방송미래발전위원회 제1분과 역시 공영방송의 독립성을 강조하며, 이를 확보하기 위 해 현행 공영방송 지배구조에 만연한 정당별 정치적 후 견주의 관행 통제, 공영방송 지배구조의 주요 사안(이 사회 구성, 사장 선임 등)에서 정부와 여당의 압도적인 영향력을 견제하기 위해서 합의적 제도 도입 및 강화, 공영방송 지배구조의 형성과 운영에 대한 투명성 강 화라는 내용적 원칙을 제시했다(Rhee, 2018, 13쪽). Kim(2017)도 공영방송의 공적책임 구현을 위해 정치 적 독립성 확보가 선결조건임을 주장하였다. 이에 20 대 국회에 계류 중인 ‘공영방송 지배구조 개선법’을 살 펴보고, 그 속에 담긴 ‘여야 7:6 비율로 이사회 구성, 사장추천위원회의의 도입과 사장후보자 추천기준 명시를 통한 사장 추천과정의 체계화, 객관화, 투명화 추진, 그 리고 사장 임면과 사장 추천 결정에 있어서의 특별다수 제 도입은 공영방송의 지배구조가 대화와 타협 그리고 합의를 통해 꾸러질 수 있도록 강제하는 최소한의 법률 적 장치(447쪽)’라고 주장하였다. 이와 같이 국내 공영 방송의 독립성과 관련된 논의는 정치권과 고리를 끊은 제도적, 법적 개선방안을 모색하는데 관심을 두고 있 다. 우리나라는 오랫동안 정치적 영향력으로 왜곡된 공 영방송의 공익성과 공정성이 훼손되는 폐해들을 경험 해왔기 때문에 반작용으로 공영방송의 독립성을 확보 할 수 있는 방안을 다각도로 모색하는 연구들이 꾸준히 진행되어 왔다.

앞의 논의들을 볼 때, 새로운 미디어 환경 하에서 공 영방송이 다른 방송들과 차별화된 역할 정립을 하고, 다 른 방송들보다 한 차원 높은 공익성, 공정성, 독립성 등 의 가치를 실현할 수 있다면 오히려 필요성은 보다 명확 해질 가능성이 있다. 왜냐하면 방송의 기존 가치들은 여 전히 지향되고 있으나 전반적으로 약화되고 있는 상황

에서 공영방송이 그 가치들을 굳건히 지켜낼 수 있다면 존재 이유에 대한 논거가 될 수 있기 때문이다. 덧붙여, 공익성과 공정성은 다양하게 해석될 수 있기 때문에 현 시점에서 이를 어떻게 구체화시키고, 실현시킬 것인가 를 모색하는 고민을 지속할 필요가 있다.

3) 공영방송의 새로운 가치

또한, 공영방송이 지향해야 할 새로운 가치들도 추 가되고 있다. 대표적으로 UNESCO(2005)가 제안 한 ‘보편성(Universality), 다양성(Diversity), 독립성 (Independence), 차별성(Distinctiveness)’이 있으 며, ‘창의성(BBC, 2004)’, ‘독창성, 혁신성, 도전성, 매 력(Ofcom, 2005)’ 등도 비교적 최근에 공영방송의 가 치로 추가되었다(Kang, 2018). 이런 새로운 가치들 은 우리나라에도 반영되고 있는 것을 알 수 있는데, 대 표적으로 2022년 1월 11일에 신설된 방송법 44조 의 ⑤항에 KBS의 공적 책무로 ‘지역적 다양성을 구현 과 지역사회의 균형발전’이 추가된 것이다. 다만 ‘지역 적 다양성’이라고 해서 일반적으로 공영방송의 가치로 서 주장되어온 다양성보다는 범위가 한정적이긴 하다. Kang(2018)도 전통적인 다른 가치들도 당연히 중요하 지만, 현 시점에서 한국 사회에서 가장 중요한 공영방송 가치로 추구해야 할 것으로 구별성(Distinctiveness)과 신뢰성(Trustworthiness)을 강조했다. 그 이유로 “글 로벌화로 인한 강대국 콘텐츠의 유입으로 약소국의 문 화와 문화다양성이 훼손되고, 분화된 시장에서 미디어 의 매개(Intermediation) 기능이 약해지고, 시민들은 파편화, 개인화되어 공동체의 유대가 상실되고 있다(10 쪽).”는 것이다. 따라서 공영방송이 구별적인 콘텐츠와 서비스로 시장실패를 보완하며, 신뢰성으로 공동체적 가치를 회복해야 한다고 주장한 것이다.

이렇듯 공영방송이 지향해야 하는 가치들은 시대적 상황에 따라 특정 가치가 약화되기도 하고, 추가되기도 해왔다. 또한, 같은 시대를 사는 수용자라 할지라도 특 성에 따라 경중을 두는 공영방송의 가치가 차이가 나기 도 한다. Kang(2009)을 보면, 연령, 교육수준, 소득수

준이 높을수록 전통적으로 공영방송이 추구해야 한다고 여겨져 왔던 가치를 중요시하는 반면, 연령, 교육수준, 소득수준이 낮을 경우 새로운 공영방송의 가치인 '다양성'과 '이해 반영'에 대한 요구가 높은 차이점을 보였다. 성별에 따라서도 남성은 전통적인 가치를, 여성은 새로운 공영방송의 가치를 더 선호하는 것으로 나타났다. 따라서 공영방송이 지켜야할 가치가 무엇인가는 시대적 필요성에 따라, 수용자의 요구에 따라 반복해서 논의함으로써 적절한 지향점을 찾아야 할 것이다.

2. '공영방송 거버넌스'에 대한 논의

1) '거버넌스' 개념 등장 배경 및 주요 논점

'공영방송 위기론'에서부터 본격화된 공영방송에 대한 논의는 공영방송의 핵심적 가치와 함께 필연적으로 이러한 가치를 실행하기 위한 법제도적 논의를 수반하게 된다. 우리 사회의 공영방송의 논의에서도 공영방송의 책무를 수행하기 위한 제도이자 과정 또는 일종의 수행방식으로서 공영방송의 지배구조 또는 거버넌스(Governance)에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 공영방송의 '지배구조'와 '거버넌스'가 큰 의미차이 없이 사용되는 경향이 있지만, 상대적으로 거버넌스란 표현은 일반 기업의 경영진에 의해 좌우되는 의사결정 구조와 달리 행정학이나 정책학에서 정부와 사회조직의 상호작용 관계를 바탕으로 이뤄지는 네트워크형 의사결정 구조를 강조하는 것이다(Jung & Hong, 2021). 1990년대 이후 사회환경의 복잡성과 불확실성의 증가, 그리고 사회구조와 기능의 분화와 다양화 등으로 인해 국가와 사회 그리고 국가와 시장 영역의 경계가 불분명해지고 혼합됨에 따라서, 정부의 일방적인 통치만으로 국가의 행정적 기능 수행이 불가능해졌기 때문에 이에 대한 대응으로 협치 또는 거버넌스²⁾라는 개념이 등장한 것이라고 이해할 수 있다(Shim, 2021).

이런 의미에서 공영방송의 거버넌스에 대한 논의는 단순하게 공영방송의 사장 선임과 이사회 기구를 논의하는 것 이상으로 공영방송의 의사결정, 집행, 감독, 및 운영과정을 포함하는 총체적 방식에 대한 정부와 시민사회 영역의 다양한 이해관계자들의 역할과 참여의 제도를 다뤄야 하는 것이지만, 실제로는 국내의 대부분 공영방송 지배구조 또는 거버넌스의 논의는 사장 임명과 이사회 기구에 대해서만 집중하는 경향을 보여왔던 것으로 평가된다(Jung & Hong, 2021). 이는 앞서 살펴본 바와 같이 우리 공영방송 가치에 대한 논의가 대부분 '독립성'을 중심으로 이뤄진 것과 무관치 않은데, 이명박 정부 이후 이루어진 정연주 KBS 사장의 해임과 KBS와 MBC의 파업과 같은 사건 속에서 공영방송의 정치적 독립성 보장이 가장 당면한 과제로 부각되었기 때문이라 할 수 있다. 이러한 사장과 이사회 임명으로 좁혀진 거버넌스 논의는 학술적 영역에서 주도되었다기보다는, 오히려 여야의 정치권과 시민사회 영역에서 방송법 등 관련 법률 개정안을 중심으로 논의를 주도하고, 이러한 제도적 방안을 제시하기 위하여 소극적으로 학술적 논의가 활용되었다고 보는 것이 타당할 것이다.

그 중심에 놓인 논의 대상은 바로 방송법, 방송문화진흥회법 그리고 한국교육방송공사법 등의 법률이라 할 수 있는데, 해당 법률에서는 공영방송의 최고의결기관으로 이사회를 두고 참여하는 이사의 숫자(KBS 11명, 방송문화진흥회 9인, EBS 9인)와 임명방식 그리고 사장의 임명방식을 규정하고 있다. KBS 이사회의 경우에는 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하며, 방송문화진흥회와 EBS 이사회의 경우에는 방송통신위원회에서 임명하도록 규정되어 있다. 각 공영방송의 사장은 해당 이사회의 추천을 통해서 대통령 또는 방송통신위원장이 임명하게 되기 때문에, 이사회의 구성은 사장의 임명에 있어서 핵심적 기능을 하게 된다.

2) 다양한 주체의 상호협력을 강조하는 거버넌스의 이념적 가치는 정보통신기술의 발달과 함께 e-거버넌스라는 개념을 새롭게 등장해(Yu & Oh, 2015, 4쪽), 이와 관련된 연구들도 최근 활성화되고 있다. e-거버넌스는 정부가 사회문제 해결 및 정책결정 과정에서 일방적인 결정을 하는 행태에서 벗어나 정보통신기술을 활용하여 정부-시장-시민사회가 쌍방향적인 협의적 네트워크를 구축하여 의사결정을 하는 메커니즘을 의미한다(Y. Lee, 2009, 67쪽).

또한, 이사회는 사장 선임뿐만 아니라 공영방송의 기본 운영계획, 경영평가, 예결산 감독 등 주요 감독 기능³⁾을 수행하기 때문에, 공영방송의 집행을 책임지는 사장과 함께 가장 중요한 의사결정의 역할을 담당하고 있다. 그런데, 공영방송 지배구조 논의에서 이사회와 사장 선출이 항상 주요한 쟁점이 되는 것은 실질적으로 방송통신위원회가 여야의 추천을 대행하여 각 공영방송의 이사회를 관행적 여야의 비율에 따라서 KBS 7:4, 방송문화진흥회 6:3, EBS 6:3의 형태로 구성하고 이에 따라 공영방송의 사장 역시 정당의 의도에 따라 결정되고 있기 때문이다.

2) 공영방송 거버넌스에 대한 연구 추이 분석

공영방송 지배구조에 대한 많은 연구 논문들은 정당-방송통신위원회-이사회-사장으로 이어지는 공영방송 선임 제도가 우리 공영방송의 고질적 문제점으로 지적되는 정치후견주의를 지배구조를 제도화한 결과로 지목하고 있다. 대표적으로, Jung(2018)은 현재의 공영방송 거버넌스가 협치를 위한 제도가 아니라, 정치권력이 “정치공학적 산술 구도 안에서 집권자의 정치적 이해를 관철시키게 해줄 의지의 대행자(Agents of Political Will)들”을 선발하는 정치적 책략구조라고 평가한 바 있다(58쪽). 이러한 배경 속에서, 공영방송 지배구조 또는 거버넌스에 대한 논의들은 현재의 정치적후견주의 제도를 개선하기 위한 다양한 방법들을 찾기 위해 해외 사례를 통해 살펴보고 이를 참조하여 새로운 방안들을

제언하는 모습을 보이고 있다.

2000년 후반부터 이명박, 박근혜 정부로 이어지는 보수정권의 시기 동안 특히, 공영방송의 독립성을 강조하는 연구들이 증가하였는데, 이 시기 동안에는 해외 공영방송에 대한 연구도 다수 진행되었다. 2000년대 이후 공영방송제도를 논의하는 49개 연구 논문들이 주요하게 다루었던 해외 공영방송제도는 주로 영국과 독일을 중심으로 나타났고, <표 2>에 나타난 바와 같이, 49개 논문에서 총 27개의 해외 사례가 주요하게 다루졌는데 영국을 다룬 사례가 가장 많게 총 12개 사례로 나타났고, 뒤를 이어서 독일 7개 사례, 일본과 프랑스의 사례들이 자주 참조되었다. 특히, 모범적인 공영방송의 모델을 통해 한국의 공영방송의 개선 방안을 모색하고자 하는 목적 하에 영국의 BBC에 대한 연구가 다수 진행되었다. 대표적으로 Jung(2014)의 초창기 BBC의 공론장 기능에 대한 비판적 평가 연구, Jung(2014)의 BBC 공공가치 접근법의 가능성과 위험성에 대한 연구, Jung(2015)의 1980년대 니콜라스 간햄의 BBC 옹호론을 중심으로 공영방송의 공론장 모델 논쟁 연구, Lee(2015)의 BBC 자율성의 제도적 기원에 대한 연구 등이 있다. 영국뿐만 아니라 프랑스 공영방송의 지배구조와 독립성에 대한 연구(Lee, 2014), 독일의 사례를 검토한 연구(Lee, 2014; Shim, 2018) 등도 있다.

흥미로운 점은 가장 자주 언급되는 영국과 독일은 Humpreys(1996)나 Hallin and Mancini(2004)의 비

<표 2> 2000년 이후 연구 논문에서 나타나는 해외 공영방송제도
<Table 2> Overseas Public Broadcasting System in Research Papers

Country	UK	Germany	France	Japan	etc.	Total
Number of Cases	12	7	3	4	1	27

3) 방송법에서는 KBS 이사회의 기능을 다음과 같이 명시하고 있다. (1. 공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항, 2. 공사가 행하는 방송의 기본운영계획, 3. 예산·자금계획, 4. 예비비의 사용 및 예산의 이월, 5. 결산, 6. 공사의 경영평가 및 공표, 7. 사장·감사의 임명제청 및 부사장 임명동의, 8. 지역방송국의 설치 및 폐지, 9. 기본재산의 취득 및 처분, 10. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획, 11. 손익금의 처리, 12. 다른 기업체에 대한 출자, 13. 정관의 변경, 14. 정관으로 정하는 규정의 제정·개정 및 폐지, 15. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항)

〈표 3〉 해외 주요 국가들의 공영방송 지배구조
 (Table 3) Public Broadcasting Governance in Major Countries

Country		UK(BBC)	Germany (ARD/ZDF)	France (FT)	Japan (NHK)
Supervisory Body	Organization	BBC Board of Directors (12people, including 4 local people)	Broadcasting Council (17~77people)	FT Board of Directors (15people)	NHK Management Commission (12people)
	Method of appointment	King's appointment	Appointment of the Prime Minister or Recommended organization	Appointment of the Government (5people), CSA(5people), Parliament (2people), and FT (2people)	Parliamentary approval after review by the Prime Minister's Office, Minister's appointment
President of Public Broadcasting	Decision maker	BBC board of directors	Broadcasting Council	President	NHK Management Commission
	Method of appointment	Agreement of members	Absolute majority	CSA's recommendation, Parliamentary approval, Appointment of the president	Agreement by 3/4 of the management committee member

source: Kim(2017, partial amendment)

교체론적 접근법에서 각각 공영방송의 영미식 자유주의 모델과 민주적 조합주의를 대표하는 상이한 공영방송에 대한 가치나 제도를 갖고 있는 나라들이라는 점이다. 영국의 BBC는 공영방송의 자유주의 모델 또는 전문가 모델을 대표하는 사례로 자주 언급되는데, 국왕이 수여하는 칙허장 수여를 통해서 BBC의 이사장을 임명하고 영연방을 대표하는 지역대표 등을 국왕이 이사로 임명하여 이사회를 구성하여 BBC에 대한 관리 책임을 명확히 부여함으로써 정부로부터의 공영방송 독립성을 보장하고 있는 구조⁴⁾를 갖고 있다. 반면, 독일은 주정부들로 이루어진 국가협약의 형태로 공영방송의 성격, 책무, 조직을 규정하고 있는데, 공영방송 내에 방송평의회를 구성하여 공영방송의 내적다원성을 확보하

고 이를 통해 방송의 자율성과 독립성을 보장하는 모습을 보이고 있다. 방송평의회는 독일의 지역자치 평의회 모델과 같이 방송사 내에 여러 단체(정당, 종교문화단체, 시민사회단체 등)의 추천으로 이루어진 일반적인 이사회보다는 큰 규모의 의사결정 기구이다.

영국의 전문가 모델이 특정 정부의 영향력을 초월한 국왕의 존재와 칙허장을 통해서 정부의 영향력을 통제하는 방식으로 공영방송의 독립성을 보장하는 것과 달리, 독일은 여러 조합단체들이 평의회에 참여하여 조합들의 상호견제와 내부합의를 통해서 특정한 정치권력의 영향력을 통제하는 방식의 내적다원성에 기반한 의회형 모델이라는 점에서 뚜렷한 차이가 있다. 영국의 BBC 모델이 내부 감독 규제를 통해서 방송전문가들의

4) 유명 진행자 지미 새빌(Jimmy Savile)의 성범죄 스캔들 이후 내부관리 감독의 비효율 및 관료주의가 문제가 되어서 BBC 트러스트는 2016년 폐지되었지만, 칙허장에서 그 주요 기능은 BBC 이사회로 대부분 이월되어서 여전히 자율성과 독립성을 중요하게 유지하고 있다.

〈표 4〉 공영방송 이사회 구성 및 사장 임명 관련 주요 발의안

〈Table 4〉 Major Initiatives Regarding the Board of Directors and Appointment of the President

Initiatives	Date of Proposal	Supervisory Body	Composition of the Board	Presidential Appointment
Kyoungpil Nam et al.	Jun. 2012	Board of Directors/12 people	Recommendation of the National Assembly (ruling: opposition 4:4)/ Recommendation of the Korea Communications Commission (4 people)	Board of directors, special majority
Jaejung Bae et al.	Jul. 2012	Board of Directors/12 people	Recommendation of the National Assembly (Recommendation Committee)	Recommendation Committee (15 people)
Minhee Choi et al.	Sep. 2012	Board of Directors/15 people	Recommendation of the National Assembly (ruling: opposition 6:6)/ Recommendation of broadcasting company (3 people)	Recommendation Committee
Byounghun Jeon et al.	Sep. 2012	Board of Directors/12 people	Recommendation of the National Assembly (ruling party: opposition party 5:5)/ Labor-Management agreement (2people)	Recommendation Committee, special majority
Woongrae Noh et al.	Jul. 2016	Board of Directors/13 people	Recommendation of the National Assembly (ruling party: opposition party 7:6)	-
Hongkeun Park et al.	Jul. 2016	Board of Directors/13 people	Recommendation of the National Assembly (ruling party: opposition party 7:6)	Recommendation Committee/ Board of Directors, special majority
Hyosang Kang et al.	Nov. 2017	Board of Directors/13 people	Governors Association of Korea (4people)/ Recommendation of broadcasting, law, education groups (9 people)	Recommendation committee /Board of Directors, special majority
Hyesun Choo et al.	Jul. 2016	Board of Directors/13 people	Recommendation of the National Committee (200 people)	-
Jaejung Lee et al.	Apr. 2018	Board of Directors/9 people	Recommendation of the Korea Communications Commission (more than 1/3 of broadcasting companies or broadcasting academe candidates)	Recommendation committee (100 people)
Sungsoo Kim et al.	Jan. 2019	Board of Directors/11 people	Recommendation of the Korea Communications Commission	Confirmation hearings/ Board of directors
Cheongrae Jung et al.	Jun. 2020	Board of Directors/13 people	Recommendation of Korea the Communications Commission	Recommendation committee (100 people)/ Board of Directors, special majority/ Confirmation hearing
Sungjug Park et al.	Aug. 2020	Board of Directors/13 people	Recommendation of the National Assembly (ruling party: opposition party 7:6)	Recommendation committee (15people)/ Board of Directors, special majority/ Confirmation hearing

Initiatives	Date of Proposal	Supervisory Body	Composition of the Board	Presidential Appointment
Philmo Jung et al.	Nov. 2020	Board of Directors/13 people	Recommendation of the National Committee	Recommendation committee (100 people)/ Board of Directors, special majority/ Confirmation hearing
Euna Huh et al.	Jan. 2021	Board of Directors/15 people	Recommendation of the National Assembly (ruling party: opposition party 6:6)/ Recommendation of the Korea Communications Commission (3people)	Recommendation committee (100 people)
Hyesuk Jeon et al.	Mar. 2021	Board of Directors/13 people	Recommendation of National Assembly/ the Korea Communications Commission/ Broadcasting group, Public enterprise and Union of public enterprises	Evaluation committee (200 people)
Philmo Jung et al.	Apr. 2022	Steering Committee/25 people	Appointment of the Korea Communications Commission	Recommendation committee/ Steering Committee, special majority

*참조: S. Kang(2013), S. Cho(2019), Jung & Hong(2021)

자율성을 최대한 보장하는 것에 장점이 있는 반면, 독일 모델은 방송전문가들에 대한 감독과 견제의 기능을 의회민주주의 방식을 반영한 방송평의회를 통해 진행함으로써 대표성을 확보하는 데 더 긍정적인 평가를 받고 있다(Kim, 2017). 어떠한 모델이던지 그 제도가 자체로 완벽하게 정부의 영향으로부터 방송은 완전하게 독립시킬 수는 없는 것이겠지만, 영국과 독일을 중심으로 다수의 국내 연구가 진행된 것은 그 자체로 공영방송의 독립성을 강화하기 위한 제도적 고민이 전문가 모형과 조합주의 모형의 서로 다른 지향성을 갖고 이뤄지고 있음을 보여주는 것이다.

하지만, 다른 한편으로, Kang(2005)과 Rhee(2017) 등은 이러한 제도에 집중되는 공영방송의 논의가 ‘제도 우선주의의 함정’에 빠질 수 있음을 경고하며, 실제로는 각 공영방송의 전통 속에서 축적되는 방송문화와 같은 비형식적 규범과 그에 대한 실천이 공영방송의 독립성을 보장하는 더 중요한 요인이 되고 있다는 점도 함께 지적하고 있다. BBC의 역사를 검토하는 연구를 통해 Lee(2009, 2015)과 Jung(2015)도 공통적으로 지

적하듯이, 공영방송의 독립성과 자율성은 단지 제도적 변화에 의해서 만들어지거나 보장될 수 있는 것이 아니라 본질적으로 그 사회의 민주주의 발전과 시민사회의 성숙도와 연관되어 있는 것이다. 이러한 의미에서 일부 연구들은 현재 국내 공영방송에서 나타나는 정부와 정당의 과도한 영향력에 따른 제도적 불안정성은 동유럽과 남미 등 신흥 민주주의 또는 민주주의 과도기에 있는 다른 나라에서도 보이는 비슷한 모습으로 평가하기도 한다(Lee, 2009; Jung, 2018). 이렇게 ‘제도 우선주의적 함정’을 지적하는 연구들은 단지 이사회 구성과 사장 선출 구조의 변화만이 아니라, 시민들의 공영방송에 대한 관심과 참여가 중요한 요인임을 지적하며 시민사회의 발전과 공영방송 거버넌스의 ‘공진화’가 전제되어야만 공영방송의 제도적 개선이 실현되는 것임을 강조하고 있다.

3) 공영방송 지배구조에 대한 법률 개정 논의

이러한 학계의 공영방송 지배구조 논의는 직간접적으로 공영방송 이사회와 사장선출에 대한 현실적인 법

를 개정 논의와 연결되어 있다. 공영방송과 관련하여 대한 실제 방송법 법률 개정이 실현된 것은 매우 드문 것이지만, 2000년 통합방송법 제정 이후 2021년까지 공영방송인 KBS에 대한 개정안이 발의된 사례만 총 92건일 정도로 많은 개정 논의가 진행된 것이다(Jung & Hong, 2021). 특히, 20대와 21대 국회에서는 공영방송의 지배구조 개정안들이 다양하게 시도되었는데, <표 4>에 나타난 바와 같이 여야를 막론하고 공통적으로 현재의 공영방송 거버넌스 속에서도 특히 이사회와 사장 선임 제도에 대한 개정에 높은 관심을 보인 것이다.

여야 정당의 정치적 견해 차이에도 불구하고, 20대와 21대 개정안에서는 공영방송 거버넌스 개편의 몇 가지 공유된 지향점을 확인할 수 있다. 먼저, 대부분의 개정안은 현재의 이사회 정원을 확대하는 것을 제안하고 있는데, KBS의 경우 현재 11인으로 구성된 이사회를 13인 또는 15인으로 증원하는 개정안을 제안한 바 있다. 이는 현재 11인 구조가 여야의 추천 이사를 7:4의 비율(방송문화진흥회와 EBS는 여야 6:3)로 구성함으로써, 공영방송의 감독 및 의사결정이 실질적으로 정부 여당에 편중되게 제도화 되어 있는 점을 개선하고자 하는 것이다(Jung & Hong, 2021). 이에 대한 대안으로 13인 또는 15인으로 이사회를 확대하고, 여야의 비율을 7:6(노웅래 의원안, 박흥근 의원안, 박성중 의원안) 또는 8:7(한국방송학회 미디어제도개선특별위원회안, Kim, 2017)로 비율을 맞추어서 이러한 정부여당 편중성을 견제하고자 하는 시도라 할 수 있다. 이러한 이사회 개선안들은 이사회 증원과 함께, 공통적으로 이사의 자격요건을 강화하여 이사 추천 시 방송에 관한 전문성, 지역성, 각 사회 대표성을 고려하거나, 여성, 청년, 방송 기술 등 특정 영역을 명시하여 대표하게 함으로써 이사들의 정치적 성향보다 방송에 대한 전문성을 우선적 요인으로 작용할 수 있도록 제안하고 있다. 또한, 일부 발의안은 이사회 회의록을 공개하도록 의무화함으로써 이사회 의사결정의 투명성을 높이고자 시도하기도 하였다. 이와 같이, 이사회 구성비율의 조정, 이사 자격 요건에서 방송 전문성 또는 대표성의 강화, 그리고 이사회

의사결정의 투명성 강화 등이 이사회와 관련하여 주로 공통적으로 논의되어 왔던 개선사항들이라 할 수 있다(Kim, 2017; Cho, 2019).

한편, 2022년 정필모 의원의 개정안은 이와 같은 논의 방향과는 다른 새로운 개선방향을 제안하여, 공영방송 지배구조 개선에 대한 새로운 논쟁을 발생시키고 있다. 민주당이 당론으로 채택하여 제안한 이 개선안에서는 기존의 KBS, 방송문화진흥회, 그리고 EBS 이사회를 대체하는 '공영방송운영위원회'를 제안하고 있는데, 이는 20~50명으로 구성되는 독일식 평의회 모델과 유사하게 다수(25인)로 이루어진 운영위원회를 국회(6명), 대통령(2명), 지역대표(4명), 학계(5명), 현업단체(8명) 등의 대표성과 전문성을 갖는 사회분야의 위원들로서 구성하는 것이다. 또한, 25인으로 구성된 운영위원회에서 5분의 3 이상의 득표로 결정하는 특별다수제를 통해 사장을 선임할 수 있도록 제안하고 있다. 이는 기존의 이사회 개정 논의가 이사회 증원을 통해서 여당 편중을 희석하는 데 중점을 두었던 것과 달리, 지배구조 개선 논의의 방향을 전환하여 공영방송의 내적 대표성을 강화하여 정치적 후견주의를 근원적으로 절연하고 운영위원회를 통해서 방송전문가에 대한 자율성 보장과 함께 감독과 견제를 제도화하고자 하는 시도로 평가된다. 하지만, 한편으로, 주정부와 연방의회의 민주주의 전통이 뿌리 깊은 독일과 달리 대통령 중심제의 국가적 체제를 갖는 우리나라에서 독일형 방송평의회 모델을 제도적으로만 도입하는 것이 실제 공영방송의 독립성에 어떤 결과를 가져올 것인가에 대한 의구심과 반론도 적지 않게 나타나고 있다.

공영방송의 사장 선출과 관련해서는, 다수의 개정안들은 사장추천위원회의 구성을 통해서 사장 임명의 독립성을 강화하는 개선안을 제시하고 있다. 여야를 막론하고 사장추천위 또는 사장후보평가위를 제안하고 있지만, 그 내용에 있어서는 상당한 차이를 갖고 있다. 이재정, 정청래, 정필모 등 민주당 의원들의 발의안에서는 국민대표 100명 이상으로 구성된 사장추천국민위를 구성하는 것을 제안하고 있지만, 당시 박성중 의원 등 야

당 안에서는 사장추천위원회의 구성을 15인 이내에서 여야의 동수로 구성할 것을 주장한 바 있다. 이러한 주장과 관련하여, Choi(2012)은 공영방송 지배구조에서 정당 또는 대통령의 영향력이 직접 행사되는 것을 차단하기 위하여 사장추천위원회가 구성되어야 한다고 주장한 바 있다. 그는 KBS의 경우에는 이사회를 대신하여 경영위원회를 구성하고 이를 통해 사장추천위를 구성하도록 하고, MBC의 경우에는 사장국민추천위원회를 구성하여 사장후보를 단수로 추천 및 검증할 것을 주문하였다. 그런데, 이러한 사장추천위원회는 정치권력에 의해 일방적으로 사장이 낙하산 인사되는 것을 방지하기 위한 제도적 장치로서 검토되고 있지만, 사장추천위를 구성하는 것이 곧 인사 과정의 객관성과 공정성을 담보하기에 충분한 조건이 될 수는 없다는 점도 함께 지적되었다. Jung(2016)은 영국에서 BBC 트러스트의 패널 심사 제도와 같은 사장 추천방식이 오래전부터 있어왔지만 여전히 정부관여로 인한 '정치화의 위험'이 존재했다는 점을 지적하며, 제도적 장치는 형식적으로만 작용할 수 있다는 점을 지적하였다.

사장추천위원회를 구성하는 안에서는 대부분 특별다수제 방식으로 사장 후보 추천을 결정하도록 제안하고 있다. 특별다수제는 사장추천위원회 또는 이사회에서 구성원의 2/3 이상의 찬성을 받은 경우에만 후보를 추천할 수 있도록 하여, 특정 정치 세력이 공영방송 사장 선임을 독단적으로 결정할 수 없도록 규정하는 제도이다. 특별다수제를 통한 사장 선출 방식은 독일의 방송평의회 모델과 일본의 NHK에서 채택하고 있는 제도인데, Rhee(2013), Kang(2013), Youn(2013) 등은 특별다수제 또는 가중다수결제 등의 이름으로 유사한 제도 도입을 주장한 바 있다. 이러한 주장들은 공영방송 이사회를 정치적으로 중립화할 필요성을 전제하는 주장이었지만, 한편으로 이사회 개편이 이뤄지지 않는 경우에도 기존 여야 7:4 구조의 이사회에서 2/3 이상(8명)의 동의를 얻어야 사장을 선출할 수 있게 하여 반드시 1명 이상의 상대당 추천 이사의 동의를 확보하기 위한 노력을 하도록 제도화하는 것이 공영방송의 독립성을 강화하

기 위한 최소한의 조건임을 강조한 것이다. 이러한 특별다수제 제안과 관련하여, Jung(2016)은 일본 NHK의 특별다수제 모델의 성과 검토를 통해서 일본 민주당 집권 시에는 일부 효과가 있었지만 자민당이 장기집권하는 상황에서는 실질적으로 경영위원회의 특별다수제가 방송의 독립성을 보장하는 효과를 발생시키지 못한 것으로 평가하고 있다. 하지만, 그럼에도 불구하고, 우리 정치 환경에서는 특별다수제가 특정 정당 추천 위원을 과반수 이하로 규제하는 조건과 함께 적용된다면, 적어도 사장 선임과 같은 특별한 사안에 대해서 특별다수제가 집권 세력에 대한 견제의 기능을 수행할 수 있을 것이라고 제시하였다.

V. 결론

1. 연구결과 요약

본 연구는 공영방송 지배구조와 관련된 2000년대 이후의 국내 연구 문헌을 시기별로 나누어 살펴보고, 이를 통해 국내에서 공영방송제도와 관련하여 연구의 흐름이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴보았다. 본 연구의 결과를 요약하면, 공영방송의 지배구조에 대한 논의가 활발하게 나타난 것은 2008년 이후 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어지는 보수정부의 시기 이후의 현상이며, 이는 '공영방송의 위기론'이라는 범주에서 미디어 환경의 기술적인 변화와도 연관되어 있지만 본질적으로는 공영방송의 정치적 독립성 위기에서 비롯된 것임을 확인하였다. 이어지는 연구에서 공영방송 지배구조에 대한 논의는 새로운 미디어 환경에서 여전히 지속되어야 하는 공영방송의 가치를 재모색하고자 하는 공적가치 중심의 연구주제와 공영방송의 제도적 개선방향을 제시하고자 하는 제도 중심의 연구주제가 상호 연결되어 진행되었다.

먼저, 공적가치와 관련하여, 2000년대 이후 공영방송 연구들은 공영방송이 놓인 정치적 변화에 주목하였으며 공영방송의 핵심적 가치로 정치적 독립성과 자율

성에 가장 주목하였다. 이와 함께 공영방송이 다른 방송사업자들과 차별화되어 수행해야 하는 공익성 또는 공적책무를 재강조하는 연구가 꾸준히 이어졌는데, 2000년 이전의 연구와 다르게 공영방송의 책무성을 강조하여 공영방송의 역할을 규정하는데 있어서 담보되어야 하는 시민의 참여와 투명성 그리고 답책성을 중요한 가치로 제시하는 것도 특징이라 할 수 있다. 미디어 책무성 개념에 기반하여, 공영방송을 다루는 주요 연구 논문에서 다른 방송과 달리 공영방송이 수행해야 하는 공익성을 강조할 뿐만 아니라, 공영방송이 수행하고자 하는 공적 책무가 무엇이고 그것이 어떻게 설정되고 어떻게 수행되는지를 투명하게 설명해야 하고 이에 대한 시민의 질문에 답해야 하는 대답의 책무를 강조하는 경향이 나타나고 있다.

공영방송의 제도적 개선방향에 대한 연구들은 정치영역에서 진행되는 공영방송에 대한 법률개선안과 상호연계 되어 논의가 진행되어왔다. 지배구조에 대한 제도적 개선 방향을 탐색하는 연구들은 크게 영국의 전문가 모형과 독일의 조합주의 모형을 참조하는 경향을 보여 왔는데, 이는 최근에 의원들에 의해 발의되고 있는 공영방송 사장후보추천위원회와 특별다수제 등의 개선안으로 구체화되는 경향을 보이고 있다. 특히, 최근에는 기존의 이사회 구성과 사장 선출 제도 뿐만 아니라 영국 모형과 독일 모형을 조합하는 운영위원회 제도 또는 공영방송 협약과 같은 새로운 제안 등도 등장하여, 제도적 개선 논의가 더욱 확장되는 모습이다.

2. 결론 및 제언

이렇게 나타난 국내 공영방송 지배구조에 대한 연구 경향은 국내외 공영방송제도에 대한 연구들이 갖게 되는 일종의 한계점을 보이는 것으로 평가할 수 있다. 다수 연구가 지적하듯이, 공영방송제도가 국가적으로 상이한 배경 속에서 출현되고 발전되어온 것이기 때문에 공영방송에 대해서 보편적으로 적용될 수 있는 공통된 지향상 모델을 갖고 있지 못하며, 또한 각기 다른 정치

적 환경 속에서 공영방송의 정치조용성을 통제하기 위한 제도 역시 현실적 한계 속에서 맥락적으로 성숙되어왔다. 이러한 배경 속에서 국내 공영방송에 대한 고민 역시 공유되는 이론적 논의를 기반으로 하지 못하는 한계를 지녔으며, 이를 보완하기 위해 비교체계론적 방법을 통해 여러 나라의 공영방송제도를 유형화하여 참조하고 있다. 이러한 비교체계론적 논의의 한계점은, 그 사회에서 맥락적으로 발전한 공영방송의 제도를 참조함에 있어서, 맥락적 배경은 분리되어 제도적 장치를 중심으로 국내 공영방송 논의에 참조되는 경향을 보인다는 것이다. 특히, 이러한 제도적 장치 중에서도 이사회와 사장 선출 방식에서 나타나는 특징에만 집중하는 경향을 보이고 있어서, 실제 현재 국내 공영방송의 제도 위에서 새로운 이사회와 사장 선출에 대한 제도적 장치가 계속 덧붙여지는 방식으로 실험되는 모습으로 나타날 우려도 있다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 우리 사회 속에서 공영방송이 여전히 필요한 이유를 정립하는 공영방송 가치에 대한 논의가 선행되어야 하지만, 그동안 우리 공영방송의 연구들은 현실의 정치적 위기에 대응하는 것이 당면 과제였기 때문에 이에 대한 체계적 논의를 진행하지 못한 것도 사실이다.

그 동안 우리 공영방송 논의가 어쩔 수 없이 공영방송에 대한 정치적 후견주의의 굴레에서 벗어나기 위한 몸부림이었다면, 이제는 본래의 거버넌스 개념에 맞게 공영방송에 대한 가치, 책무, 제도가 포괄되는 협치 체계의 논의로 확장될 필요가 있다. 특히, 급변하고 있는 미디어 환경에서 방송이라는 개념 자체가 흔들리는 상황임을 감안하면, 여타의 미디어 영역과 차별되는 공영방송의 개념을 보다 정교하게 정립할 필요가 있을 것이다. 이러한 공영방송의 정체성을 정립하기 위해서는 그 논의는 그동안 강조해온 공영방송의 자율성과 함께 공영방송에 대한 시민 참여의 필요성을 재확인하는 것에서 출발하여야 할 것이다.

다행인 것은 비교적 최근의 논의들은 그동안 진행되어온 제도적 논의들이 갖고 있는 한계를 인식하고, 제도적 장치가 그 자체로 공영방송의 가치와 정치적 독립성

을 보장하지 않는다는 것을 지적하고 우리 나름의 공영 방송에 대한 정치와 시민사회의 문화적 성숙이 동반되어야만 한다는 점을 강조한다는 것이다. 기존 공영방송 논의에 대한 성찰은 해외의 공영방송제도적 장치를 참조하는 것 이상으로 절대시하는 경향을 탈피하고, 공영방송의 종사자와 시민들의 상호관계 속에서 공영방송에 대한 문화가 정립될 수 있도록 하는 새로운 방향성을 제시하고 있다. 즉, 제도 자체가 완전한 대안이 될 수는 없다는 것을 인식하고, 영국의 전문가 모형과 독일의 조합형 모델을 포함한 다양한 해외 공영방송의 모델을 참조하여 우리 방식의 공영방송제도를 만들어나갈 필요성을 강조한 것이다. 특히, 이사회 구성과 사장 선출 방식도 중요하지만, 근본적으로 공영방송의 책무를 규정하고 이를 수행하는 데 있어서 필요한 공영방송 종사자들의 자율성과 이에 대한 시민의 참여를 보장하기 위한 ‘공영방송협약’ 등 새로운 방향성을 제시하는 점은 주목할 만한 변화이다(Rhee, Hong & Jung, 2022). 이러한 흐름은 미디어 환경의 변화가 이전보다 더 높은 수준에서 미디어 시장 내의 자유로운 경쟁을 보장하는 방향으로 이동하기 있기에, 이들과 차별화되는 공영방송의 역할은 오히려 더 중요하게 강조해야 하는 논의의 필요성에서 나타나는 것이라 할 수 있다.

새로운 논의 속에서 공영방송이 시장 영역에서 경쟁하고 있는 다른 방송들과 차별화되는 근원적 기반이 되는 지점을 바로 공영방송의 자율성과 시민의 참여에서 찾고 있는 것은 향후 공영방송에 대한 논의가 이사회와 사장 선출 제도적 장치에만 한정되지 않을 것이라는 기대를 갖게 한다. 통합방송법 이후 지난 20여년 공영방송 논의의 성과와 평가를 바탕으로, 향후 공영방송의 거버넌스에 대한 논의가 시민참여를 출발점으로 공영방송 가치와 자율성과 책무성을 보장할 수 있는 제도적 논의를 포괄하는 확장된 논의로 발전되길 기대한다. 또한, 기술의 발달로 변화하는 미디어 환경이 공영방송이 미치는 영향력도 배제할 수 없다. 아직까지 미디어 기술 발전과 변화에 대응하는 공영방송의 역할에 대한 고민이 충분하지는 않지만, 향후 공영방송이 미래의 변화된

환경 속에서도 공적역할을 충실히 수행하기 위해서는 새로운 미디어 기술 환경이 공영방송에 미치는 영향력에 대해서도 더 많은 관심과 연구가 할 필요가 있을 것이다.

■ References

- BBC (2004). *Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world.*
- Bong, M. & Shin, S. (2019). "A Study on the Revision of Broadcasting Act and the Issue: Focusing on the Public Broadcasting Service." *Legislation and Policy Studies*, 11(2), 315-344.
- {봉미선·신삼수 (2019). 방송법 전부개정 논의와 쟁점에 관한 고찰: 공영방송 법제를 중심으로. <입법과 정책>, 11권 2호, 315-344.}
- Cho, H. (2009). "Towards a Model for Public Service Broadcasting Management in Transitional Period." *Journal of media economics & culture*, 7(4), 46-95.
- {조항제 (2009). 전환기 공영방송의 경영이념: 모델화의 모색. <미디어경제와 문화>, 7권 4호, 46-95.}
- Cho, H. (2021). "Development Process and Identity of Korean Public Service Broadcasting." Youn, S., Choi, Y., Yu, K., Choi, S., Choi, Y. & Lee, T. (eds.). *Understanding Public Service Broadcasting*, 78-121, Seoul: Hanul Academy.
- {조항제 (2021). "한국 공영방송의 발전 과정과 정체성," 윤석민·최영목·유건식·최선욱·최용수·이태경 (편), <공영방송의 이해>, 78-121, 서울: 한울아카데미.}
- Cho, S. (2019). "Legal Review of Bills Related to Amendment of Broadcasting Law: Focused on Public Responsibility and Governance Structure of KBS." *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 18(1), 37-70.
- {조소영 (2019). 방송법 개정 관련 법안들에 대한 법적 검토: 한국방송공사의 공적 책임 및 지배구조 개선내용을 중심으로. <언론과 법>, 18권 1호, 37-70.}
- Choi, M. (2013). "A Study on Public Interest of Smart

- Media and Online Service Policy of Public Broadcasting Stations.” *Korean Association For Communication And Information Studies*, 64(4), 31-58.
- {최민재 (2013). 공영방송의 스마트 미디어 및 인터넷 정책의 공익성에 관한 연구. <한국언론정보학보>, 64권 4호, 31-58.}
- Choi, S. (2021). “A Study on Institutional Changes and Political Vulnerability in the Appointment of Board Members and CEO of Public Service Broadcasting.” *Journal of Communication Research*, 58(4), 129-172.
- {최선욱 (2021). 공영방송 이사와 사장 임명의 제도변화와 정치적 취약성. <언론정보연구>, 58권 4호, 129-172.}
- Choi, W. (2012). “The Inner Structural Problem of Public Broadcasting and Autonomy of Program.” *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 11(1), 1-32.
- {최우정 (2012). 방송사의 지배구조와 프로그램 편성권의 문제. <언론과 법>, 11권 1호, 1-32.}
- Choi, Y. (2014). “Partisan Schism in Public Broadcast Newsroom: the Paradox of Democracy and Political Subordination.” *Communication Theories*, 10(4), 476-510.
- {최영재 (2014). 공영방송 보도국의 정파적 분열: 민주화의 역설, 정치적 종속의 결과. <커뮤니케이션 이론>, 10권 4호, 476-510.}
- Choi, Y. (2020). “A Study on Political Independence of Korean Public Broadcasting Governance: Review of Moon Jae-in Government’s Public Broadcasting Reform Policy.” *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 19(3), 145-181.
- {최영재 (2020). 한국 공영방송 지배구조의 정치적 독립성 연구: 문재인 정부의 공영방송 개혁과제를 중심으로. <언론과 법>, 19권 3호, 145-181.}
- Choi, Y. (2012). “Publicity of Broadcast Media and Governance.” *Media Public Forum* (eds.), *Korean Society and Media Publicity*. 139-166, Seoul: Hanul.
- {최영묵 (2012). 방송 미디어 공공성과 거버넌스. 미디어공공성 포럼 엮음. <한국사회와 미디어공공성>. 139-166, 서울: 한울.}
- Choi, Y. (2021). “Why Public Broadcasting Again?” *Youn, S., Choi, Y., Yu, K., Choi, S., Choi, Y. & Lee, T. (eds.), Understanding Public Service Broadcasting*, 15-38, Seoul: Hanul.
- {최영묵 (2021). “왜 다시 공영방송인가?,” 윤석민·최영묵·유건식·최선욱·최용수·이태경 (편), <공영방송의 이해>, 15-38, 서울: 한울.}
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press.
- Heo, C. (2019). “Reexamination of Public Broadcasting Institutionalization Process: Focusing on Legislative Process.” *Korean Association For Communication And Information Studies*, 95, 194-217.
- {허찬행 (2019). 공영방송제도화 과정의 재탐색: 법제화 과정을 중심으로. <한국언론정보학보>, 95권, 194-217.}
- Humphreys, P. (1996). *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Hwang, K. (2010). “The Public Broadcasting’s Role and Regulatory System at Media Convergence Environment.” *Economic Regulations and Laws*, 3(2), 224-247.
- {황근 (2010). 미디어 컨버전스 시대 공영방송의 역할과 규제 체계. <경제규제와 법>, 3권 2호, 224-247.}
- Hwang, K. (2017). “An Evaluation Study on ‘Practice Measure of Fairness’ of Public Broadcasting as Agenda for Labor and Management Negotiation.” *Journal of Korea Information Law*, 21(2), 203-246.
- {황근 (2017). 노·사 협상의제로서 ‘공영방송 공정성 확보방안’에 관한 평가 연구. <정보법학>, 21권 2호, 203-246.}
- Joo, C., Lee, N., Yang, H. & Oh, C. (2009). *A Study on Financial Structure Stabilization to Drive Broadcasting Industry Development*. Seoul: Korea Communications Commission.
- {주정민·이내찬·양혜승·오충한 (2009). 방송산업 발전 견인을 위한 재원구조 안정화에 관한 연구. 방송통신위원회 연구보고서.}
- Jung, I. (2008). *Realization of Public Interest and Public Responsibilities of Public Broadcasting*. Paper presented at KISDI. 2008.12.9.

- {정인숙 (2008). “공영방송의 공익성 실현과 공적 책무.” 정보통신연구원 토론회 발표자료. 2008.12.9.}
- Jung, J. (2014). “Trojan Horse: The Possibility and Risk of BBC's Public Value Approach.” *Journal of Communication Research*, 51(1), 63-99.
- {정준희 (2014). 트로이의 목마: BBC 공공가치 접근법의 가능성과 위험성. <언론정보연구>, 51권 1호, 63-99.}
- Jung, J. (2018). “Restraining Political Clientelism with Extending Civil Society: Public Service Broadcasting Governance Reform under the Context of Democratic Consolidation of South Korea.” *Journal of Communication Research*, 55(1), 56-118.
- {정준희 (2018). 시민사회의 확장을 통한 정치적 후견주의의 제어: 민주적 공교회 맥락에서의 한국 공영방송 거버넌스 개혁. <언론정보연구>, 55권 1호, 56-118.}
- Jung, S. (2018). *Social Responsibility & Media Accountability*. Seoul: Paradigm Book.
- {정수영 (2018). <미디어의 사회적 책임과 어카운터빌리티>. 서울: 패리다임북.}
- Jung, Y. (2014). “A Critical Review of BBC Public Sphere Function at Early Stage.” *Journal of Communication Research*, 51(1), 39-62.
- {정용준 (2014). 초창기 BBC의 공론장 기능에 대한 비판적 평가. <언론정보연구>, 51권 1호, 39-62.}
- Jung, Y. (2015). “‘Public Sphere Model’ Debate of the Public Service Broadcasting: Nicholas Garnham’s BBC Defense Statement in 1980’s.” *Locality and Globality*, 39(3), 223-248.
- {정용준 (2015). 공영방송의 ‘공론장 모델’ 논쟁: 1980년대 니콜라스 간햄의 BBC 옹호론을 중심으로. <지역과 세계>, 39권 3호, 223-248.}
- Jung, Y. (2016). “A Review of the Governance Model of Public Service Broadcasting: Focused on The Special Majority Voting System and the President of Public Service Broadcasting Recommendation Committee.” *Korean Journal of Broadcasting & Telecommunications Research*, 96, 136-158.
- {정용준 (2016). 공영방송 지배구조에 대한 고찰: 특별다수제와 사장추천위원회를 중심으로. <방송통신연구>, 96권, 136-158.}
- Jung, Y. & Hong, J. (2019). “Characteristics and Policy Implications of the Law Revision Process for Public Broadcasting in Korea.” *Studies of Broadcasting Culture*, 31(2), 69-112.
- {정영주·홍종윤 (2019). 한국 공영방송 관련 법 개정 논의 과정의 특성과 정책적 함의: KBS 관련 개정법률안을 중심으로. <방송문화연구>, 31권 2호, 69-112.}
- Jung, Y. & Hong, J. (2021). “Governance and Responsibilities of Public Service Broadcasting.” Youn, S., Choi, Y., Yu, K., Choi, Sun-Wook, Choi, Y. & Lee, T. (eds.), *Understanding Public Service Broadcasting*, 269-304, Seoul: Hanul Academy.
- {정영주·홍종윤 (2021). “공영방송 거버넌스와 책무,” 윤석민·최영목·유진식·최선옥·최용수·이태경(편), <공영방송의 이해>, 269-304, 서울: 한울아카데미.}
- Kang, H. (2009). “Audience Expectation of Public Service Broadcasting.” *Legislation and Policy Studies*, 1(1), 183-207.
- {강형철 (2009). 공영방송 가치에 대한 시청자 인식. <입법과 정책>, 1권 1호, 183-207.}
- Kang, H. (2018). “Raison D'être of Public Service Broadcasting and Its New Values: Challenges after the Leadership Shift in 2017-18.” *Journal of Communication Research*, 55(1), 5-55.
- {강형철 (2018). 한국사회 공영방송의 존립 의의와 과제: ‘공영방송 정상화’ 이후의 정상화. <언론정보연구>, 55권 1호, 5-55.}
- Kang, S. (2013). “Establishment of Public Service Broadcasting System and Democratization of PSB's Governance.” *Studies of Broadcasting Culture*, 25(1), 39-74.
- {강상현 (2013). 공·민영 체제 개편 및 공영방송 지배구조 개선 방안. <방송문화연구>, 25권 1호, 39-74.}
- Kim, M. (2017). “An Examination on the ‘Public Broadcasting Governance Improvement Act’.” *Legislation and Policy Studies*, 9(2), 427-451.
- {김민정 (2017). 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제 고찰: 공영방송 지배구조 개선법을 중심으로. <입법과 정책>, 9권 2호, 427-451.}
- Kim, S. & Rhee, J. (2017). “The Effect of Competitive Politics and Clientelism on Political Independence of Public Service Broadcasting.” *Korean Journal of*

- Journalism and Communication Studies*, 61(6), 7-36.
- {김상유·이준웅 (2017). 경쟁적 정치와 후견주의가 공영방송의 정치적 독립성에 미치는 영향. <한국언론학보>, 61권 6호, 7-36.}
- Kim, Y. & Kim, D. (2015). "The Crisis of Professionalism in Public Broadcasting Journalism." *Media and Performing Arts Research*, 10(3), 87-110.
- {김연식·김동운 (2015). 언론 전문직주의의 위기와 경고: 공영방송 조직의 관료제화 가능성을 중심으로. <미디어와 공연예술연구>, 10권 3호, 87-110.}
- Ko, M. (2006). "A Study on the Legal Status of KBS." *Studies of Broadcasting Culture*, 18(1), 153-182.
- {고민수 (2006). 한국방송공사(KBS)의 법적 지위에 관한 고찰: "공공기관 지배구조 혁신방안"에 대한 비판적 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 18권 1호, 153-182.}
- Lee, C. (2009). "Institutionalizing Democratic Governance of Public Service Broadcasters that Embodies the Doctrine of Popular Sovereignty." *Journal of Media Economics & Culture*, 7(1), 149-200.
- {이창근 (2009). 주권재민 원칙을 구현하는 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축을 위한 탐색. <미디어경제와 문화>, 7권 1호, 149-200.}
- Lee, C. (2015). "The Institutional Origins of Autonomy of the BBC: With Emphasis on the Historical Formation of Public Corporation." *Studies of Broadcasting Culture*, 27(2), 123-158.
- {이창근 (2015). BBC 자율성의 제도적 기원: 공사(public corporation) 조직의 역사적 형성을 중심으로 <방송문화연구>, 27권 2호, 123-158.}
- Lee, C. (2014). "The Legal Study on Political Independence of Public Broadcasting: Focused on the Legislation of the Political Control on Public Broadcasting." *Journal of Media Law, Ethics and Policy*, 13(2), 217-265.
- {이춘구 (2014). 공영방송의 정치적 독립성에 관한 법적 연구: 공영방송 지배체제 입법을 중심으로. <언론과 법>, 13권 2호, 217-265.}
- Lee, J. (2020). "The Ways to Enhancement of Public Broadcasting: Focusing on Public Interest and Competitiveness of KBS." *Locality & Communication*, 24(1), 103-138.
- {이준호 (2020). 공영방송 발전방안 모색: KBS의 공익성과 경쟁력 제고를 중심으로. <지역과 커뮤니케이션>, 24권 1호, 103-138.}
- Lee, S. (2012). "The Public Television Crisis and the Mutation of the Public Sphere in Neo-liberalism." *Korean Association For Communication And Information Studies*, 57(1), 250-266.
- {이상훈 (2012). 신자유주의 시대 공영방송의 위기와 공공영역의 변화. <한국언론정보학보>, 57권 1호, 250-266.}
- Lee, W. (2014). "La Structure de Gouvernance et l'indépendance de l'audiovisuel Public Français: le cas de France Télévisions." *Revue D'etudes Franco-Coreennes*, 67, 339-369.
- {이원 (2014). 프랑스 공영방송의 지배구조와 독립성: France Televisions을 중심으로. <프랑스학연구>, 67권, 339-369.}
- Lee, Y. (2009). "A Study on Changes in the National IT Policy Based on E-governance." *Informatization Policy*, 16(2), 65-81.
- {이연우 (2009). e-거버넌스 관점에서의 국가정보화 변화과정에 관한 연구. <정보화정책>, 16권 2호, 65-81.}
- McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. UK, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Moon, K. (2019). "Accountability of Directors of Public Broadcasting, KBS: Focusing on Board Code of Practice." *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 18(2), 161-192.
- {문건영 (2019). 공영방송 KBS 이사의 책무성: 이사직무기준의 내용과 구성을 중심으로. <언론과 법>, 18권 2호, 161-192.}
- Ofcom (2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 3 - Competition for Quality*.
- Park, K. (2019). "A Study on the Public Interest of Collected Information." *Informatization Policy*, 26(1), 25-45.
- {박국흠 (2019). 수집된 정보의 공익성에 관한 고찰. <정보화정책>, 26권 1호, 25-45.}
- Rhee, J. (2009). "The Public, the Political, and the Unnatural Crisis Discourses of Public Service Broadcast." *Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies*, 23(3),

- 485-525.
- {이준웅 (2009). 공적인 것, 정치적인 것, 그리고 불편한 것: 공영방송 위기론 고찰. <한국방송학보>, 23권 3호, 485-525.}
- Rhee, J. (2013). *The Park Geun-hye Administration's Mission to Improve Regulation and Governance of Public Broadcasting*. Paper presented at The Korean Society for Journalism & Communication Studies. 2013.2.13
- {이준웅 (2013). “박근혜 정부의 공영방송 규제와 지배구조 개선 임무.” 언론2학회 공동주최 긴급세미나 발제문. 2013. 2. 13}
- Rhee, J. (2017). “Rebuilding the Identity of Public Service Broadcasting by the Reform of the Governance in South Korea.” *Studies of Broadcasting Culture*, 29(1), 73-120.
- {이준웅 (2017). 공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선 방안. <방송문화연구>, 29권 1호, 73-120.}
- Rhee, J. (2018). *Policy Proposals to Improve Public Broadcasting Governance*. Paper presented at Broadcasting Future Development Committee. 2018.3.29
- {이준웅 (2018). 공영방송지배구조 개선 및 제작 자율성 제고를 위한 방송미래발전위원회 정책제안 발표 토론회 발제문. 2018. 3. 29}
- Rhee, J., Hong, J. & Jung, Y. (2022). *Introduction of the Convention System of Public Broadcasting and Reorganization of the Regulatory System*. Paper presented at Korea Communications Commission. 2022. 5.18
- {이준웅·홍중윤·정영주 (2022). “공영방송 협약제도의 도입과 규제체계의 개편.” 방송통신위원회 토론회 발제문. 2022. 5.18}
- Seo, M. & Park, T. (2015). “An Exploratory Study on the Governance of the Public Service Broadcasting: Focusing on ZDF in Germany.” *The Journal of Contemporary European Studies*, 33(1), 169-190.
- {서명준·박태순 (2015). 공영방송의 거버넌스 논의를 위한 탐색적 연구: 독일 사례를 중심으로. <유럽연구>, 33권 1호, 169-190.}
- Shim, Y. (2019). “Reorganization of the Governance Structure of Korean Public Service Broadcasting, Taking into Account the System of the German Broadcasting Council.” *Culture and Politics*, 5(3), 139-174.
- {심영섭 (2019). 독일 방송평의회 제도를 통해 본 한국 공영방송 지배구조의 재구조화. <문화와 정치>, 5권 3호, 139-174.}
- UNESCO (2005). *Public Service Broadcasting: A Best Practices Sourcebook*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584> (Retrieved on October 20, 2022)
- Yoo, E. (2021). “Public Broadcasting Governance and Reporting Fairness.” *Journal of Korea Information Law*, 25(1), 125-171.
- {유의선 (2021). 공영방송 거버넌스와 보도 공정성. <정보법학>, 25권 1호, 125-171.}
- Youn, S. (2013). *How to Improve Public Broadcasting Governance?*. Paper presented at Media & Future Institute. 1-36.
- {윤석민 (2013). “공영방송 지배구조 어떻게 개선할 것인가?” 미디어미래연구소 주최 ‘2020 미래방송포럼 3’ <공영방송 공공성 제고 및 정체성 확보> 발제문. 1-36.}
- Yu, J. & Oh, C.(2015). “A Review on E-Governance Research Trend and Analysis: An Empirical Analysis of Academic Papers in Korea.” *Informatization Policy*, 22(4), 3-21.
- {유재미·오철호 (2015). e-거버넌스 연구의 경향 분석: 국내 학술논문을 중심으로. <정보화정책>, 22권 4호, 3-21.}