



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

언론정보학석사학위논문

공영방송의 정치적 독립성에 대한
경쟁적 정치의 효과

2016년 2월

서울대학교 대학원

언론정보학과

김 상 유

공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과
(The Effect of Competitive Politics upon Political
Independence of Public Service Broadcasting)

국문 초록

공영방송의 정치적 독립성에 대한 기존의 연구 중에는 단일 국가에 대한 사례 분석의 결과를 일반화하고 제도에 초점을 두는 경우가 많았으나, 다수의 국가를 비교 분석하고 정치 체계의 특성에 주목하는 연구가 필요하다. 비교 정치 커뮤니케이션 연구(comparative political communications)는 이에 적합한 연구 패러다임이다.

이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과를 검증하고자 했다. 경쟁적 정치는 정권 교체의 전망을 제시해 방송의 도구화에 대한 방송인들과 정치인들의 동기를 약화한다.

이를 위해 기존 문헌에 수록된 통계치를 수집해 이차 자료 분석(secondary data analysis)을 실시했다. 31개국의 공영방송에 대한 통계치를 수집할 수 있었다. 상관 분석 및 중다회귀 분석을 실시해 변수들 간의 관계를 밝히고 동일한 주제에 대한 한레티(Hanretty, 2009, 2011)의 모형을 발전시켰다.

분석 결과 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과를 발견할 수 있었다. 후견주의, 뉴스 시장의 규모, 법적 독립성 등 선행 연구에서 고려한 변수들의 효과를 통제했을 때에도, 정치적 경쟁의 효과가 발견되었다는 점이 의미 있다. 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 곧 강한 야당의 역할을 의미하는 것이라고 해석할 수 있다. 기존의 정치권력에 반대하는 의견을 대표할 수 있고 정치권력의 대안이 될 수 있는 야당의 존재가 민주주의의 핵심 요소인 경쟁의 내용이라고 주장한 민주주의 이론가들이 적지 않다. 정치적 경쟁 자체도 야권의 득표율이라는 변수로 측정한다.

아울러 공영방송의 정치적 독립성에 대한 후견주의 정치의 효과를 발견할 수 있었다. 다른 변수들의 효과를 통제했을 때에도 발견되었다는 점에서 이 역시 의미있는 결과다. 기존의 많은 연구자들이 공영방송과 정치권력의 관계에 대한 후견주의의 악영향을 지적한 바 있다. 정치적

후견주의는 언론 정치 관계도 후견주의적으로 왜곡한다. 이와 같은 왜곡은 공영방송의 정치화와 도구화, 그리고 낮은 정치적 독립성을 낳는다. 후견주의적 언론-정치 관계에서 공영방송의 인사는 전문성이 아니라 정치권력에 대한 충성을 기준으로 이루어지며, 공직과 여론과 같은 자원들은 파당의 사익을 위한 정치에 동원된다.

또한 공영방송의 정치적 독립성에 대한 다수주의의 효과를 발견할 수 있을 것이라고 예상했다. 경쟁적 정치의 효과가 정치체계의 후견주의나 다수주의에 따라 중재될 것이라고도 예상했다. 그러나 다수주의의 역할에 대한 증거는 발견할 수 없었다. 정치적 경쟁과 후견주의, 정치적 경쟁과 다수주의의 상호작용 효과도 발견할 수 없었다.

많은 변수와 적은 사례의 문제는 체계(국가) 수준의 비교 분석이 극복해야 할 한계다. 후속 연구는 이행기 국가의 공영방송을 포함해 보다 넓은 분석 범위를 두고 이뤄져야 할 것이다. 분석 범위를 확장한 비교 연구에서도 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치와 후견주의의 효과는 거듭 확인될 것이라고 전망한다.

주요어: 공영방송, 정치적 독립성, 도구화, 경쟁적 정치, 후견주의, 언론 후견주의, 다수주의, 비교정치커뮤니케이션

학번: 2014-20263

목 차

1장 문제 제기	1
2장 선행 연구 검토	8
1절 공영방송과 공영방송의 정치적 독립성	8
2절 공영방송의 제도와 정치적 독립성	11
1. 자원	11
2. 지배구조	16
3절 비교 정치 커뮤니케이션의 관점	24
1. 매체체계 변수의 두 차원	26
2. 정치체계 변수	30
3장 이론적 논의: 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치, 후견주의, 그리고 다수주의의 효과	39
1절 공영방송의 정치적 독립성과 경쟁적 정치	39
2절 후견주의의 경쟁적 정치	45
3절 다수주의와 경쟁적 정치	54
4장 분석 방법	61
1. 조사 방법	61
2. 변수	61

5장 분석 결과	73
1절 분석 결과	73
2절 다수주의 합의주의의 조절 효과에 대한 보완적인 분석	78
6장 논의와 결론	82
참고문헌	90
Abstract	97

표 목차

<표 1> 매체체계 차원들의 변이 양상	28
<표 2> 변수의 기능, 구성 개념, 관련 변수	67
<표 3> 변수의 분포 특성	72
<표 4> 정치적 독립성에 대한 회귀 모형	74
<표 5> 뉴스 시장의 규모, 부패, 법의 지배의 상관관계	75
<표 6> 연구 문제와 가설 및 연구 결과	82

그림 목차

<그림 1> 매체체계 변수의 두 차원	29
<그림 2> 다수주의 합의주의의 두 차원에 따른 분류	79
<그림 3> 다수주의 국가와 합의주의 국가에서 경쟁과 독립성의 관계	79

1장 문제 제기

공영방송(public service broadcasting, PSB)이 보편적인 방송 제도라고 말하기는 어렵다. 미국이나 남미에서는 상업방송 위주의 민영 방송체계를 수립했으며, 공영방송은 아예 없거나 있더라도 미국의 PBS처럼 그 역할이 미미했다. 동구권(과거 제2세계)이나 제3세계의 많은 국가들은 국영 방송으로 일원화된 방송체계를 운영하기도 했다(Head, 1975). 공영방송은 주로 서구의 발전된 민주주의 국가들에서 제한적으로 도입된 제도였다. 한 때는 성공적으로 운영되는 것으로 보였던 공영방송은 시대의 변화와 함께 닥쳐오는 위기에 직면했다. 세계화와 전 지구적인 자유화의 추세가 공영방송 제도의 정당성을 위협하면서 많은 공영방송이 질적인 변화를 겪었고, 뉴질랜드의 TVNZ처럼 민영화되는 공영방송도 적지 않았다(Tracey, 1999).

공영방송 제도를 포기하거나 개조한 국가들이 있는 반면, 공영방송 제도를 근래에 도입하기 시작한 국가들도 발견할 수 있다. 특히 민주주의로의 이행 과정에 있는 동구권과 제3세계의 국가들에서 공영방송 제도나 그와 유사한 제도를 도입하는 경향이 있다(NHK, 2007; 2008; 2013). 러시아의 ORT, 폴란드의 PT, 체코의 CT, 홍콩의 RTHK, 태국의 Thai TV, 대만의 PTS와 CTS, 남아프리카의 SABC 등이 그 예다.

민주주의 이행기에 있는 국가들에서 공영방송 제도는 민주화 과정과 관련해 남다른 의의가 있다. 우선 공영방송의 도입과 개혁 자체가 민주화의 중요한 계기로 취급된다(Jakubowicz et al, 2008). 공영방송 제도를 둘러싼 정치권력과의 길항도 단지 공영방송만의 문제로 그치는 것이 아니라 전체 사회의 민주화 과정을 대표하고 반영하는 것으로 간주된다. 신흥 민주주의 국가들에서는 공영방송의 성숙도를 그 사회의 민주주의의 '바로미터' (조항제, 2014a)처럼 여긴다고 할 수 있다.

민주주의 이행기 국가들이 자국의 방송 체계에 공영방송 제도를 도입하기 시작한 것은 발전된 민주주의 국가들에서 방송을 공적으로 제도화하기로 선택했을 때와 동일한 이유에서일 것 같다. 초창기 방송 제도의 성립 과정이 공공성을 고려하면서 진행되었던 이유 중 하나는 다수 대중에게 동시다발적이면서도 지속적으로 도달할 수 있는 방송 매체의 정치적 영향력에 대한 사회적 인식이었다. 방송은 선거를 포함한 민주주의 정치 과정에 대해 간과할 수 없는 영향력이 있는 것으로 인식되었다. 사회 구성원들이 공영 방송에 대해 공정성이나 독립성 등의 가치를 보다 많이 기대하게 된 것은 이와 같은 이유 때문이다. 공영방송 제도는 처음 도입될 때부터 이러한 가치들을 보장할 수 있게끔 설계되었고, 그 후로도 같은 목적을 위해 끊임없이 제도를 보완해 왔다. 공영 방송의 영향력이 민주주의 정치 과정, 특히 선거 과정을 왜곡하는 수단이 되어서는 안 된다는 생각은 일반적이다.

공영방송이 민주주의를 왜곡하는 수단으로 전락하지 않고 그 영향력이 편파적이 되지 않기 위해서는 정치권력으로부터 독립적이어야 한다. 대부분의 공영방송은 공식적으로는 정치권력으로부터 독립적이라고 자부한다. 그러나 공영방송의 독립의 정도는 나라마다 다른 것으로 보인다. 어떤 나라의 공영방송은 정치권력의 외압에 능숙하게 대응하면서 자율성을 지키는 반면, 어떤 나라의 공영방송은 정치적 개입에 시달리다 못해 제도의 정당성 자체를 위협받는 상황에 놓이기도 한다.

영국의 공영방송 BBC의 경우 이라크 전쟁에 대한 보도 내용을 두고 당시 집권 세력이었던 블레어의 노동당 정부와 대립각을 세운 바 있다. 청문회의 공식적인 결론은 BBC의 보도가 편향적이었다는 것이었으나, 이 사건 이후 BBC에 대한 시청자들의 신뢰는 도리어 높아졌다(이준웅, 2008). 정치권력에 대항하는 모습을 보여주어 정치적 독립과 공정성을 인정받고 있는 사례라 할 수 있다. 그런가 하면 동유럽 국가 폴란드의 사례는 정반대다. 폴란드의 공영방송 TVP는 공산주의 체제에서 벗어나 자유화된 이후에도, 정파적인 보도를 지속해 왔으며, 특히 지배 정당에

유리한 보도 때문에 비판받아 왔다(Dobek-Ostrowska, 2011). 독립적이지도 못하고, 공정하지도 못한 공영방송의 사례라고 할 수 있다. 결국 2015년 초에는 정부와 의회를 장악한 집권 정당 PiS가 주도하여 TVP와 공영 라디오의 경영진을 해임하고 재무부 장관이 후임 임명권을 행사하게 하는 새로운 미디어법을 통과시키기에 이르렀다.

프랑스의 공영방송 RTF 역시 방송법 개혁이 있기 이전까지만 해도 낮은 정치적 독립성이 자주 쟁점화 되곤 했었다. 특히 드골 정권 치하에서 RTF의 낮은 정치적 독립성은 다음과 같은 일화를 낳기도 했다. “정보부 장관의 집무실에는 세 개의 호출 버튼이 있다. 첫 번째 버튼을 누르면 접수원이 달려온다. 두 번째 버튼 누르면 개인 비서가 달려온다. 세 번째 버튼을 누르면 공영방송 사장이 달려온다.” (Head, 1975, p.105) 그런데 만약 장관이 경쟁하는 정치 세력의 존재를 의식한다면 그 때에도 버튼을 눌러 공영방송 사장을 호출할 수 있을까? 장관이 호출한다고 해서 공영방송 사장이 달려오기는 할까?

공영방송 제도에 개입하려는 정치인들도 정치인들과 결탁하려는 유인이 있는 방송인들도 모두 정치 행위자들이라고 할 수 있다. 정치체계가 경쟁적일수록 행위자들은 정권 교체의 가능성을 전망할 수 있다. 정권 교체의 가능성이 높다면 공영방송을 정치화하고 도구화했을 때에 따르는 위험과 비용도 높게 평가할 것이다. 따라서 공영방송에 대한 정치적 개입의 유인이 줄어든다. 반면 정치가 비경쟁적일수록 정권 교체의 가능성이 낮거나 없고, 이 경우 정치권력은 부담 없이 공영방송을 좌지우지할 수 있을 것이다. 방송인의 입장에서도 비경쟁적인 정치체계에서는 정치권력과 결탁하는 데 따르는 위험 부담이 덜하다. 만약 그렇다면 정치의 경쟁성 정도가 공영방송의 정치적 독립성 정도의 국가 간 차이를 설명할 수 있을 것이다. 이는 이 연구의 핵심적인 주장이다.

이 연구의 목적은 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치(competitive politics)의 효과를 검증하는 것이다. 경쟁적인 정치체계에서 공영방송은 정치권력의 외압에 대처해 독립성을 지킬 수 있으나 정치

가 경쟁적이지 않은 사회에서는 공영방송의 정치적 독립성이 훼손되기가 쉬우리라는 예상을 확인하고자 한다. 야당이 강할수록 정치가 경쟁적이며 정치가 경쟁적일수록 민주적이라는 생각은 민주주의 이론가들 사이에서 일반적이다(Dahl, 1971; Vanhannen, 2003). 동일한 관점에 따라 이 연구에서도 정치의 경쟁성을 야당의 득표율로 측정하고, 정치적 독립성에 대한 정치적 경쟁의 효과를 분석할 것이다(4장). 야당의 득표율로 측정된 정치의 경쟁 정도와 아울러 공영방송의 독립성을 설명할 것으로 기대되는 다른 변수들도 연구 모형에 포함할 것이다.

공영방송의 정치적 독립성에 관한 기존의 연구들은 재원이나 지배 구조 등 주로 공영방송 제도의 특성을 중심으로 정치적 독립성을 설명해 왔다. 가령 공영방송 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라서 정치권력으로부터의 자율성의 정도가 달라진다는 주장이 흔하다. 그런데 이는 공식적인 제도만 적절히 설계하면 독립적인 공영방송이 저절로 나타날 것이라는 오해를 야기할 수 있다. 하지만 공영방송의 정치적 독립성은 방송제도 뿐 아니라 제도를 둘러싼 정치 체계의 특성에 따라 좌우되며, 따라서 정치 체계의 변수들의 효과를 감안해야 한다.

비교 정치 커뮤니케이션 분야에서 이루어진 연구들은 공영방송을 둘러싼 정치체계의 특성들을 강조한다(Hallin & Papathanasopoulos, 2001; Hallin & Mancini, 2004; 2011; Hanretty, 2011; Humpreys, 2012; Jakubowicz et al, 2008; Voltmer, 2008; Norris, 2009). 비교 정치 커뮤니케이션 연구의 관점에 따르면 커뮤니케이션(매체)과 정치는 긴밀한 관련이 있으며, 매체체계의 특성은 매체가 속한 사회의 정치체계의 특성을 반영한다. 정반대의 관계가 없는 것은 아니지만 많은 경우 정치체계의 특성은 매체체계에 선행하면서 매체체계의 특성을 결정짓는다. 공영방송의 정치적 독립성에 대해서도 동일한 관점에서 말할 수 있다. 공영방송의 정치적 독립성을 설명하기 위해 제도의 특성을 고려하는 것도 중요하지만, 공영방송이 속해 있는 사회의 정치체계의 특성이 보다 결정적일 것 같다. 이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성과 관

련해 중요하게 다루어진 제도적 변수들에 대해서 먼저 서술한 뒤(2장 2절), 비교 정치 커뮤니케이션 연구 전통에 대해서 소개하고 정치체계 변수들에 대해 논의한다(2장 3절).

정치체계가 경쟁적일수록 공영방송의 정치적 독립성이 높아진다는 가설이 이 연구가 검증하고자 하는 바다(3장 1절). 즉 이 연구는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 중요성을 주장하고자 한다. 정치적으로 독립적인 공영방송을 가능하게 하는 것은 제도만이 아니며, 경쟁적인 정치 역시 중요하다. 앞서 서술한 바와 같이 민주주의로 이행하는 도정에 있는 국가들에서 공영방송을 도입하는 경우가 흔한데, 민주주의가 아직 공고화되지 못한 이행기 국가들에서는 야당의 세력이 약하고 정치 체제가 비경쟁적이기 마련이다. 이행기 국가에서 엘리트 민주주의, 일당지배 민주주의 등 민주주의의 비경쟁적인 형태가 나타나고 자리 잡는 경우가 많기 때문이다. 따라서 공영방송 제도를 설계하고 도입하고 운영하고자 하는 사회에서는 자국의 정치 체계의 경쟁성 및 다른 특성들에 주의를 기울여야 한다.

방송의 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과 역시 정치 체계의 다른 변수들에 의해 중재될 수 있다. 이 연구에서 주목하는 변수 중 하나는 후견주의(clientelism)다. 후견주의 정치는, 비록 논란이 많은 개념이기는 하지만, 간단히 말하면 후견하는 자와 후견 받는 자 간의 충성과 보상의 관계를 중심으로 작동하는 정치라고 할 수 있다(Hallin & Papathanasopoulos, 2001; Hallin & Mancini, 2004). 공영방송의 정치적 독립에 대한 정치적 경쟁의 효과는 후견주의적인 사회에서와 그렇지 않은 사회에서 크게 달라질 것 같다. 후견주의를 극복한 사회는 후견주의 정치가 만연한 사회에서 강한 야당, 경쟁적 정치의 의미와 효과가 크게 다를 수 있다는 말이다. 정치가 후견주의적일 때에는 강한 야당마저도 후견하는 자들과 후견 받는 자들로 이루어진 또 하나의 이익 집단에 불과하고, 경쟁적인 정치는 후견주의 파당들의 이권 다툼에 불과한 것으로 전락할 수 있다. 이런 경우 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경

쟁적 정치의 효과 역시 상당히 달라질 것이다. 이 연구에서는 후견주의의 조절 효과에 대해서도 이론적으로 검토하고 경험적으로 분석할 것이다(3장 3절).

공영방송의 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 다수주의적인(majoritarian) 정치체제와 합의주의적인(consensual) 정치체제에서 각각 다를 수 있다. 승자독식의 다수주의 정치체제에서 정치가 비경쟁적이면 일당 독주로 귀결되기 쉬울 것이며, 이는 공영방송의 정치적 독립에 해로울 것이다. 반면 정치가 합의주의적인 사회에서는 사정이 다를 것 같다. 합의주의적인 정치에서는 정치적 이념과 입장이 상반되는 복수의 정당들이 하나의 연립 정부를 구성하는 경우가 흔하고, 진보 정당과 보수 정당이 손잡고 동시에 집권해 대연정을 이루는 경우도 많다. 대부분의 정당이 정권에 참여하기에 정치가 경쟁적이라고 보기도 어렵지만 일당 독주의 정치가 되었다고 말하기도 어렵다. 이렇게 집권한 정치권력이 공영방송의 독립성을 위태롭게 한다고 단언할 수도 없을 것 같다. 이 연구에서는 정치체제가 다수주의적인가 합의주의적인가에 따라 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 달라지는가 역시 별도로 논의하고 분석하려 한다(3장 4절).

기존 연구에 따르면 후견주의와 다수주의(합의주의)는 그 자체로 공영방송의 정치적 독립성 정도에 영향을 준다. 가령 후견주의적인 정치체제가 그 자체로 공영방송의 정치적 도구화를 낳으며 공영방송의 정치적 독립을 약화한다는 주장이 있다(Hallin & Mancini, 2004; Hallin & Papathanasopoulos, 2001; 조항제, 2014a). 후견주의가 정치권력에 의한 공영방송의 도구화에 유리한 조건이 된다고 주장하는 연구자들은 흔히 승자독식의 다수주의 정치 또한 공영방송의 정치적 독립에 해롭다고 주장한다. 반면 합의주의적인 정치는 정치권력으로부터 독립적인 공영방송 제도를 가능하게 한다고 한다. 이 연구에서는 후견주의와 다수주의(합의주의)가 그 자체로 공영방송의 정치적 독립성 정도에 영향을 주는 지 역시 분석할 것이다(3장 2절, 3장 4절). 이 연구는 이행기 국가들

중 일부를 분석 대상에 포함하였으나 유럽 사례를 주된 분석 범위로 삼았기에, 연구 결과로부터 이행기 국가들의 공영방송에 대한 일반적인 함의를 도출하기는 어렵다. 본 연구에서 발견된 결과가 일반화되어 이행기 국가들의 공영방송의 사례에 곧바로 적용되기는 어렵다는 말이다. 다만 제한된 범위의 자료 내에서만 가능한 한 타당한 결론을 끌어내하고자 했다.

2장 선행 연구 검토

1절 공영방송과 공영방송의 정치적 독립성

이 연구에서는 한레티(Hanretty, 2007, 2009, 2011)를 따라 ‘세금이나 수신료 등의 공적인 재원에 의존하며, 재원을 제공한 주민들에게 사회적으로 유용한 콘텐츠를 제공한다는 목적을 명시하고, 수장을 국가 기관에서 임명하는 방송’을 공영방송으로 정의한다.

기존의 연구들은 공영방송을 달성해야 하는 이념이나 가치와 관련하여 정의하는 경향이 있었다. 가령 공영방송은 보편적 접근가능성의 달성, 국가적 정체성과 문화의 창달, 국가와 자본으로부터의 독립, 편성의 불편부당성, 내적 다양성, 포괄성 뿐 아니라 민주적 가치의 진흥, 인권에 대한 존중, 정치적 문화적 다원주의의 실현, 사회 통합, 문화적 다양성 등의 가치를 사회를 위해 실현해야 한다고 한다(Bajomi-Lazar, Stetka & Sukosd, 2012). 유럽의 많은 국가들이 이와 같은 이념들과 가치들에 근거해 공영방송의 정체성과 사명을 규정하기도 했다. 다양한, 그리고 상황에 따라 끝도 없이 늘어날 수 있는 공영방송의 이념들의 목록을 보편적 접근성, 정치적 독립성, 경제적 독립성, 문화적 정체성, 다양성, 차별성 등의 6가지 유형으로 요약하려는 시도도 있었다(강형철, 2004).

공영방송이 도달해야 하는 이상을 기준으로 삼은 규범적인 정의들은 현실의 공영방송에 대한 실증적인 연구에 도움이 되기는 어렵다. 비교 연구를 위해서는 간결하고 일관적인 정의가 필요하다. 이 연구에서도 한레티를 따라 인사와 재원을 기준으로 공영방송을 정의한다.

공영방송의 정치적 독립성은 일차적으로 편성의 독립성을 의미한다. 공영방송의 편성 내용이 정치인의 정파적인 의도에 의해 영향 받지 않으

며, 방송인이 정치인의 외압에 따라서 또는 정치인의 이해득실에 대한 기대에 따라서 편성 내용을 바꾸지 않는 것이 정치적 독립이다. 그렇다면 편성 내용을 조사해 편성의 독립성을 측정한다면 가장 타당성이 높을 것이다.

하지만 편성내용은 시점, 주제, 장르와 포맷에 따라 달라지기에, 연구 시점이나 연구자가 달라져도 결과가 달라지지 않는 일관성 있는 측정을 하기가 어렵다. 이 연구에서처럼 세계 각국의 공영방송을 비교하는 경우에는 대리 변수를 측정하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 대리 변수의 구체적인 측정 절차는 4장에서 제시한다.

정치권력에 의해 도구화될 때 공영방송은 정치적 독립성을 상실한다. “정치의 세계에 개입하기 위해서 미디어를 이용하는 외부 행위자-정당들, 정치인들, 사회 집단과 운동들, 정치적 영향력을 추구하는 경제적 행위자들-에 의한 미디어의 통제”를 도구화(instrumentalization)라 한다(Hallin & Mancini, 2004, p.37). 주의해야 할 것은 공영방송을 포함한 언론의 독립성에 정치적 독립성만 있는 것이 아니며, 도구화에도 정치적 도구화만이 있는 것이 아니라는 점이다.¹⁾

언론은 시장권력에 포섭되어 경제적 독립성을 잃고 자본의 도구가 될 수도 있다. 사주, 소유주, 광고주 등으로 이루어진 시장 권력이 언론의 경제적 독립성을 위협할 수 있다. 이들은 언론의 경영에 관여할 뿐 아니라, 언론의 보도, 광고, 편성에 개입해 언론을 도구화하려 할 수도 있다. 경제적 도구화와 경제적 독립성 역시 문제적인 현상이기는 하지만 이 연구의 주제에서는 벗어나 있다. 이 연구에서 ‘도구화’는 정치적 도구화만을 의미하고, ‘독립성’은 정치권력으로부터의 독립성만을 의미한다.

1) 스팅크스(Sparks)의 견해에 따르면, 정치적 도구화와 경제적 도구화를 구분하는 것이 비교 정치 커뮤니케이션 연구자들이 암묵적으로 전제하는 일종의 편견이라고 한다. 현실에서는 대부분의 국가에서 정치권력과 경제 권력이 착종되어 있으며, 정치적 도구화와 경제적 도구화는 분리되어 발생하는 별개의 현상이 아니라는 것이다(Sparks, 2000). 정치적 도구화와 경제적 도구화를 구별해 둘 중 하나에만 초점을 둘 수 없다는 관점도 있다는 점을 밝혀둔다.

공영방송의 경우는 경제적 도구화보다는 정치적 도구화에 특히 더 취약한 것으로 보인다. 소유구조 또는 지배구조가 공적이기에 사주나 소유주가 있을 수 없고, 재원에 있어서는 광고 없이 수신료만으로 운영되거나 광고 수입이 있더라도 차지하는 비중이 낮다. 따라서 광고주에 대한 의존성이 낮고 자율성의 여지는 큰 편이다. 그렇기에 공영방송은 지배구조의 측면에 있어서나 재원의 측면에 있어서나 경제적 도구화보다는 정치적 도구화의 위험에 노출되어 있는 것으로 보인다.

공영방송의 제도의 특정한 배열이 정치권력에 의한 도구화를 막는다는 인식이 일반적이다.²⁾ 많은 연구자들은 공영방송의 재원과 지배구조가 관건이라고 생각했다. 재정과 인선에 관한 제도가 공영방송의 정치적 독립성과 관련해서 결정적인 영향력을 갖는다는 것이다. 그러나 공영방송 제도의 특성보다 공영방송 제도를 둘러싼 권력의 구조를 반영하는 정치체계의 변수들이—가령 정치의 경쟁성 정도 등—공영방송의 정치적 독립에 보다 결정적인 역할을 한다고 생각할 수 있다.

2장에서는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 제도의 영향력은 어떻게 가정되었고, 그 영향력은 어떤 경우에 제한적인가에 대해 논의하고자 한다. 다음 절에서는 공영방송의 제도적 특성에 해당하는 변수들 중 정치적 독립과 관련이 있는 변수들에 대해 서술하고, 기존 연구에서 제시한 공영방송의 독립성에 대한 설명들 및 가능한 대안적인 설명들을 제시하겠다.

2) 여기서의 제도(institution)는 역사적 제도주의적 관점에서 전제하는 광의의 제도가 아니라, 공식적이고 대개는 명문화된 규칙을 의미하는 협의의 제도다.

2절 공영방송의 제도와 정치적 독립성

공영방송의 재원의 구성에 따라 정치적 독립성이 좌우된다는 주장이 있다. 수신료의 비중은 어느 정도인지, 광고 수입을 재원으로 포함하는지, 광고 수입의 비중은 어느 정도인지 등의 차이가 공영방송과 정치권력의 관계에 영향을 미친다는 것이다.

공영방송의 지배구조의 특성에 따라 정치적 독립성이 달라진다고도 한다. 이사회나 경영위원회 등의 독립적 규제 기구를 별도로 둘 것인지, 유관 기구의 위원들의 인선을 어떻게 할 것인지, 설명책임 제도를 둘 것인지 등의 문제를 어떻게 결정하느냐에 따라 공영방송의 정치적 독립성이 결정된다는 것이다.

이 절에서는 공영방송의 정치적 독립성과 관련해 재원의 문제에 대해 먼저 논의하고, 다음으로 지배구조의 문제에 관해 논의하겠다.

1. 재원

1) 광고 수입

광고 수입(advertising revenue)의 비중을 늘려 시장 기제를 도입하면 정치권력으로부터 공영방송의 독립성을 높일 수 있다는 주장이 있다. 공영방송의 운영이 정치적 이념이나 정파적 입장이 아니라 효율성을 목적으로 삼을 때 정치권력의 영향으로부터 자유로운 경영을 할 수 있게 된다는 것이다. 공영방송의 재원 전체에서 광고 수입이 차지하는 비중은

공영방송의 운영에 시장 메커니즘을 수용한 정도의 지표가 되는데 (Voltmer, 2000), 광고 수입의 비중의 증가를 통해 달성한 재정적 독립성은 공영방송의 정치적 독립성에 기여한다고 한다. 유사한 근거를 명분으로 이탈리아의 RAI는 재원에서 광고 수입이 차지하는 비중을 늘리고 RAI 1 채널과 RAI 2 채널의 편성을 전면적으로 대중화하기도 했었다 (Padovanni & Tracey, 2003).

이러한 가정은 언론 발전에 대한 시장주의적 설명과 맥을 같이 한다. 가령 미국의 신문이 정파성에서 벗어나 객관성을 지향하는 독립적인 언론이 되었던 것은 정치적·정파적 동기가 아니라 이윤의 극대화를 동기로 삼는 대중지(the mass press)가 되면서부터라는 식의 설명이다 (Hamilton, 2004; Gentzkow, Shapiro & Goldin, 2006; Gentzkow & Shapiro, 2008). 이에 따르면 공영방송 역시 효율성 원리와 시장 기제를 도입한 정도만큼 정치적 독립성이 높아질 것이다.

재원에서 광고 수입이 차지하는 비중이 늘어난다면, 공영방송은 광고 수입의 극대화를 추구하면서 운영을 시장화하고 편성을 대중화할 것이다. 그런데 이처럼 시장화되고 대중화된다고 해서 반드시 공영방송의 정치적 독립성이 높아지는 않는 것 같다. 오히려 많은 경우에는 시장화와 대중화가 공영방송의 정치적 독립성을 도리어 훼손하기도 하는 것으로 보인다.

공영방송의 시장화가 반드시 공영방송의 정치적 독립성으로 이어지지 않으며 특정한 정치 상황에서는 정반대의 결과를 야기할 수 있다는 말이다. 시장이 추구하는 효율성이라는 가치는 경우에 따라 정치적 독립성이라는 가치와 상충한다고 한다(Hanretty, 2007). 권력으로부터의 독립이라는 가치가 효율성에 도움이 되지 않으며, 반대로 권력과의 결탁이 자사의 이윤 극대화에 도움이 되는 경우에 특히 그렇다.

민주주의가 불안정한 사회나 권위주의적인 사회에서는 시장 메커니즘을 수용하고 ‘효율성’을 지향하는 공영방송이 정치적 독립이 아닌 정치적 도구화를 오히려 적극적으로 추구하기로 선택할 수 있다. 공영방송의 정

치적 독립성이 심각한 문제가 되는 나라들일수록, 국가와 시장의 구별이 모호하며 정치권력과 경제권력의 결합이 횡행한 경우가 많기 마련이다. 민주주의는 공고하지 못하고, 정치체제는 권위주의적이며, 사회 체제가 분화되어 있지 않은 때문이다. 이런 사회에서는 정치권력으로부터 독립하는 것이 아니라 정치권력에 적극적으로 협조하고 결합하는 것이 자사의 이윤을 극대화하려는 언론 조직에게 더 유리한 선택일 수 있다.

예를 들어, 중국의 관영 언론 CCTV의 전국적 영향력과 상업적 성공은 중국 공산당의 기조를 거스르지 않고 적극적으로 협조한 대가라고 한다(Zhao, 2011). 공영방송 ORT(러시아 TV)를 포함한 러시아의 언론은 정치권력자이자 경제권력자인 올리갈키(Oligarchs)들의 정치경제적 이익을 위해 봉사한 대가로 막대한 이윤을 올린다고 한다(Vartanova, 2011). 비민주적인 국가에서는 효율성을 기치로 삼고 광고 수입의 증가를 통해 이윤 극대화를 지향하는 언론들이 정치권력으로부터의 독립이 아니라 정치권력과의 결합을 수단으로 삼게 되기 쉽다. 정치적 독립성의 포기가 효율적이고 합리적인 선택이 될 수 있는 것이다.

공영방송의 대중화 전략 역시 정치적 독립성을 위해 이로울 때도 있지만 해로울 때도 있다. 대중화를 지향하는 공영방송의 상업주의화와 인기영합주의는 민영방송과 공영방송의 차별성을 없애고, 공영방송의 정체성을 모호하게 만들어 공영방송의 정당성에 대한 반대자들의 도전을 부를 수 있다고 한다(강형철, 2004; McKinsey, 1999). 공영방송을 경쟁의 라이벌 정도가 아니라 투쟁해야 할 적으로 인식하는 시장의 행위자들과 이들을 지원하는 정치인들은 공영방송 경영의 성과가 부진할 때에는 비효율성을 근거로 공영방송을 비판하지만, 대중화, 상업화로 인해 공영방송이 정체성을 상실하면 이 역시 비판의 근거로 삼는다(이준웅, 2009). 무리한 대중화로 인해 공영방송의 정체성이 모호해져 정당성이 위협받게 되면 사회적 위상이 흔들릴 것이고, 이는 정치적 독립에 도움이 되기 어렵다.

효율성 원리 또는 시장 기제의 도입을 통한 시장화와 대중화는 공영방

송의 정치적 독립에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있으나 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 결국 상업화의 영향력은 사회의 성격, 특히 정치체계의 특성에 따라 달라질 것으로 보인다. 가령 정치가 경쟁적인 사회와 경쟁 없는 사회에서 광고 수입과 시장화의 효과 역시 달라질 것 같다.

2) 수신료

많은 연구자들은 정치적으로 독립적인 공영방송과 관련해 수신료 (license fee) 제도의 중요성을 강조한다(Benson & Powers, 2011; Hanretty, 2007; Tracey, 1999). 시청자들이 직접 지불한 수신료야말로 광고 수입도 아니고 국고에서 비롯한 수입도 아니라는 점에서 자본 권력과 국가권력으로부터 동시에 자유로운 공영방송을 가능하게 하는 재원이라는 견해다. 수신료 제도가 상업 언론과 다른 공영방송의 차별성을 가능하게 하는 조건이라는 진단도 있고(McKinsey, 1999), 수신료에 대한 위협은 곧 공영방송이 상징하는 가치와 근대적 패러다임에 대한 위협이라는 주장도 있다(Tracey, 1999). 그러나 많은 나라에서 수신료는 국가나 공공 기관에 의해 징수되며, ‘면허세’, ‘수신세’ 등으로 불리는 등 사실상 세금과 별 차이가 없다고 인식되기도 한다. 세금과는 다르다고는 하지만 준조세나 특별부담금처럼 세금과 유사한 특성을 갖는다는 것이다. 그렇다면 수신료가 권력으로부터의 자유를 보장하는 재원인지 역시 상황에 따라 달라진다고 보아야 할 것이다.

그럼에도 공영방송의 정치적 독립성과 관련한 수신료의 긍정적인 역할에 대한 주장이 많다. 가령 수신료가 수용자들의 신뢰와 공영방송의 책임을 상호간에 인식하게 해 국가의 권력과 시장의 권력으로부터 독립적인 공영방송을 가능하게 한다는 주장이 있다(Voltmer, 2000). 수신료를 통해 달성한 재정적 독립성은 행정적 독립성과 함께 공영방송의 정치적

독립성을 가능하게 하는 조건이자, 정치적 독립성을 구성하는 특성이라고도 한다(Duncan, 2008). 유동적이지 않고 안정적인 재원이라는 점에서, 결정 과정에서 정치인들이 재량을 행사하기 어렵다는 점에서, 수신료는 방송의 독립을 위해 적합한 제도라고도 한다(Hanretty, 2007). 유럽의 공영방송을 대상으로 한 벤슨과 파워즈(Benson & Powers, 2011)의 관찰에 따르면 재원이 수신료만으로 이루어져있거나 수신료의 비중이 가장 큰 공영방송이 그렇지 않은 공영방송보다 정치적 독립성이 높았다.

하지만 수신료 제도는 공영방송의 정치적 도구화를 매개하는 수단이 될 수도 있다. 수신료의 책정, 인상, 계약의 연장에 앞서 설명책임을 요구하고 결정을 내릴 권한이 의회(또는 다른 정치 세력)에게 있을 때, 정당 정파들이 공영방송에 개입하고 영향력을 행사하기 위해 수신료에 대한 재량권을 남용할 수 있다(Voltmer, 2000). 일본 NHK의 경우가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 일본 의회의 다수를 차지하며 장기 집권한 자민당의 경우 수신료에 대한 재량권을 무기로 NHK에 대해 직간접적인 영향력을 행사했으며, NHK의 기자들과 경영진은 안정적인 수신료의 확보와 인상을 위해 자민당 정치인들과 적극적으로 교류하고 결탁했다고 한다(Krauss, 2000). 수신료가 정치적 독립의 수단이 되는 대신, 방송과 정치권력의 사적 관계를 매개한 사례라고 할 수 있다.

BBC가 자랑하는 수신료 제도 역시 초창기에는 영국 정부가 방송 제도에 대해 배타적이고 독점적인 통제력을 행사하는 수단으로 기능했다고 한다(정용준, 2014). 영국이나 일본처럼 오늘날 타의 모범이 되는 공영방송에서조차 수신료 제도의 배후에서 이와 같은 병폐가 발견된다는 점을 고려한다면, 수신료 제도가 그 자체로 재정적 독립성과 정치적 독립성을 높인다고 주장하기 어렵다. 수신료 제도조차 경우에 따라서는 정치권력에 대한 재정적 예측과 정치적 도구화의 수단이 될 수도 있음을 인식해야 한다.

정부나 공공 단체에서 언론 조직에 제공하는 광고 수입 이외의 공적 재

원이 그 자체로 정치적 독립성을 보장하거나 훼손한다고 주장하기 어려워 보인다. 공적 재원의 비중이 높을수록 반드시 정치적 개입에서 자유로워지는 것도 아니고, 그 반대인 것도 아니라는 말이다. 정치적 독립성에 대한 공적 재원의 효과는 공적 재원이 어떤 기제를 통해서 제공되느냐에 따라 달라진다고 할 수 있다. 슈바이처 등(Schweizer et al, 2014)의 연구에 따르면 언론의 독립성을 훼손하지 않으면서 공적 재원을 제공하기 위해서는 (1) 언론에 대한 공적 지원의 할당이 정부로부터 독립적인 조직에 의해 집행되어야 하고, (2) 할당의 선발 기준을 특별히 명시함으로써 권력의 재량을 최소화해야 하며, (3) 재원의 원천이 정치 권력의 통제 밖에 있게끔 해야 한다. 이와 같은 기제가 전제되어 있을 때, 수신료를 포함한 공공 재원이 제한적으로 공영방송의 독립성에 기여할 것으로 보인다.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 수신료를 포함한 공공 재원의 효과는 일방적이지도 절대적이지도 않다. 대신 독립성을 보호하고 정치적 개입의 여지를 제한하는 별도의 기제를 마련할 수 있는 정치 체계의 수준이 결정적인 것으로 보인다. 공영방송의 정치적 독립에 대한 수신료 제도의 효과 역시 제도의 배경을 이루는 정치체계의 특성에 따라 달라질 것 같다.

2. 지배 구조

1) 지배구조의 유형

헬린과 만치니는 유럽 공영방송의 지배구조를 네 가지 유형으로 분류한 바 있다. 정부나 정치적 다수가 공영방송을 지배하는 ‘정부 모형’, 정

치권의 통제에서 분리되어 전문 방송인들이 공영방송을 운영하는 전통이 발달한 ‘전문가 모형’, 공영방송에 대한 통제권이 각 정당들에게 비례 대표적으로 분할되는 ‘의회 모형’, 의회 모형과 유사하나 정당 뿐 아니라 “사회적으로 관련이 있는 집단들” 까지 대표되어 공영방송의 정치적 통제에 참여하는 ‘시민/코포라티즘 모형’의 네 가지 유형이다 (Hallin & Mancini, 2004, p.31).

공영방송의 지배구조에 대한 이와 같은 분류는 방송과 정치권력의 관계에 대한 켈리(Kelly, 1983)의 분류와 상응한다. 켈리는 공영방송과 정치권력의 관계의 유형을 ‘방송 위의 정치’(politics over broadcasting), ‘공식적으로 자율적인 방송’(formally autonomous broadcasting), ‘방송 내 정치’(politics in broadcasting) 등으로 구분했다. 헬린과 만치니의 해석에 따르면 정부 모형은 ‘방송 위의 정치’에 해당하고, 전문직 모형은 ‘공식적으로 자율적인 방송’에 해당하며, ‘방송 내 정치’는 의회 모형과 시민/코포라티즘 모형에서 구현된다(Hallin & Mancini, 2004, p.32).

그렇다면 이 중 어떤 유형의 지배 구조에서 공영방송이 가장 자율적인가? 정부 모형보다는 전문직 모형, 의회 모형, 시민/코포라티즘 모형에서 공영방송이 보다 독립적이라고 한다. 의회 모형의 경우 정치가 다수주의적일 때에는 사실상 정부 모형과 다를 바 없는 상태로 퇴행할 수 있다고 한다(Hallin & Mancini, 2004, p.32) 즉, 정부 모형에서 공영방송의 자율성이 가장 낮고, 의회 모형, 그리고 전문직 모형과 시민/코포라티즘 모형 순으로 공영방송의 자율성이 높아진다는 주장이다.

지배구조의 유형과 정치적 독립성 간에 관계는 있으나, 지배구조의 유형이 정치적 독립 정도를 결정하는 것이라고 보기는 어렵다. 공영방송의 정치적 독립성을 결정한 정치체계의 특성이 공영방송 지배구조의 발전 방향 역시 결정했다는 대안적인 설명이 가능하고, 이 설명의 개연성이 더 높아 보인다.

앞서 전문직 모형으로 분류한 공영방송들은 정치적 독립성에 있어서는

모범적이다. 그러나 전문직 모형으로 분류한 공영방송들이 “제도상으로는” 정부 모형과 차이가 없다는 점에 주목해야 한다(Hallin & Mancini, 2004, p.235). 정부 모형과 전문직 모형은 제도에 있어서 동일하며, 공식적 구조(formal structure)의 차원에서는 차이가 없다. 그러나 비공식적 규범(informal norm)에서의 차이가 실제적인 운용의 차이를 낳고, 이 차이가 정부 모형과 전문직 모형을 구별하는 차이이다.

즉, 헬린과 만치니의 지배구조 유형 분류는 순수히 제도의 차이에 근거하지 않았다. 정부 모형과 전문직 모형이 제도상 동일한 지배구조라고 한다면 동일한 지배구조가 어떤 경우에는 정부 모형으로 발전하고 어떤 경우에는 전문직 모형으로 발전했는지, 정치체계의 어떤 특성이 이와 같은 발전 방향의 차이를 결정했는지를 질문해야 한다.

다시 말해 지배구조의 유형이 그 자체로 정치적 독립을 보장해 주지 못한다. 이탈리아의 RAI, 스위스의 SRG-SSR, 오스트리아의 ORF 역시 다 같이 의회 모형으로 분류된다. 그러나 이탈리아의 공영방송은 정치적 도구화의 의혹과 비판에 직면해 있어, 정치적 독립에 있어서 스위스, 오스트리아의 공영방송과 경우가 다르다. 의회 모형이라는 같은 유형의 지배구조가 어떤 경우에는 정치적 독립으로 이어졌고, 어떤 경우에는 정치적 도구화로 이어져 정부 모형으로 변질되었다. 동일한 지배구조가 서로 다른 정치체계마다 다른 결과를 낳은 것이다. 공영방송의 정치적 독립성에 대해 지배구조를 포함한 제도가 미치는 영향이 있겠으나, 공영방송이 속한 사회의 정치체계의 특성이 보다 결정적인 영향을 미쳤다는 것이 이 연구에서 거듭해 확인하는 입장이다.

2) 규제 기구

공영방송의 지배구조를 구성하는 요소에는 이사회나 경영위원회와 같은

최고 기관과 정부 산하의 방송 정책 관련 위원회 등과 같은 규제 기구들이 있다. ‘최고 기관과 규제 기구들’ (이하 ‘규제 기구’)은 공영방송과 정치권력의 중간에 위치하면서 공영방송에 대해서는 설명책임을 요구하고 문제적 편성을 규제하며 장기적 방향을 제시할 것이라는 기대를 받는다. 정치권력에 대해서는 공영방송에 대한 정치적 영향력을 차단하고 완화하는 완충장치(buffer) 역할을 할 것이라는 기대를 받는다. 이와 같은 역할을 수행하는 규제 기구의 있고 없음이 공영방송의 정치적 독립에 결정적이라고도 한다.

공영방송의 정치적 독립과 관련한 규제 기구의 중요성에 대해 동의하는 연구자들의 수가 적지 않다(Benson & Powers, 2011; Coppens & Saeyes, 2006; Hanretty, 2007). 규제 기구가 일원적인가 혹은 이중구조(dual structure)를 이루는가의 차이 역시 중요하다고 한다(Hanretty, 2007).

그러나 공영 방송의 정치적 독립성과 관련해서는 규제 기구의 유무나 개수보다 규제기구의 독립성 정도가 관건으로 보인다. 모범적인 공영방송을 발전시킨 서구 유럽만을 놓고 관찰한다면 규제 기구가 독립적인 역할을 하면서 정치권력의 외압에 대항하는 완충장치가 되는 경우가 많을 것이다. 그러나 규제 기구가 전혀 독립적이지 못해 심지어 없느니만 못한 경우인 나라들도 있다. 유럽을 넘어 관찰 범위를 확대한다면 규제 기구의 단순 유무와 공영방송의 정치적 독립성의 관계는 자명하지 않을 것 같다.

규제 기구에 참여하는 위원들의 임기, 임명, 재임명, 해임, 겸임 등을 규정하는 법제가 그 자체로 공영방송의 정치적 독립성의 구성 요소라는 견해도 있다(Hanretty, 2007; Ducan, 2008). 특히 공영방송 사장의 임기의 경우, 임기의 평균과 정권 교체와의 연동 여부가 그 자체로 정치적 독립의 대리 변수가 되기도 한다(Hanretty, 2009; 2011). 사장 뿐 아니라 공영방송에 관련된 인사, 가령 정부에 소속된 행정 기구의 인사나 독립적인 규제 기구 등 유관 기구의 위원들의 임기 역시 공영방송의

정치적 독립에 영향이 있을 것이다. 공영방송 SABC와 방송 규제 기구 IAB를 둘러싼 남아프리카 헌법 재판 관례에서는 위원들의 임기와 구성을 공영방송의 정치적 독립성을 위한 제도적 조건으로서 명시하기도 한다(Ducan, 2008).

유관 기구의 위원들의 구성 절차 역시 변수가 될 수 있다. 위원들이 전문성 부족으로 자격 미달이거나, 특정 정치 세력, 가령 집권 정치 세력에 대해 편파적이고 우호적인 위원들로 구성될 경우, 위원회는 공영방송에 대한 정치적 개입을 막는 보루가 아니라 정치적 개입의 수단이 될 수도 있다.

위원들의 임기의 보장 여부 역시 변수다. 위원들이 합법적 근거 없이 정치권력의 재량에 의해 임명되거나 해임되거나 하는 경우 공영방송의 정치적 독립성에 문제가 될 수 있다. 임기를 보장받지 못하는 위원들은 독립적으로 결정하고 행동하기 어려우며, 이 역시 공영방송의 정치적 독립을 훼손할 수 있다. 위원들의 임기의 기간, 다른 공직을 겸임할 수 있을 가능성, 재임명의 가능성 역시 공영방송의 독립성에 영향을 줄 수 있다고 한다(Hanretty, 2007). 위원들의 임기가 너무 짧은 경우에는 시간 자체가 부족하기 때문에 공영방송의 정치적 독립성을 위한 역할을 수행하기가 어려울 것이라고 예상할 수 있다. 위원들에게 겸임이나 재임명의 가능성이 있는 경우, 겸임과 재임명에 대해 재량권을 갖는 정치 세력에게 유리한 방향으로 편향될 우려도 있다.

그러나 독립적인 공영방송을 위한 정치적 조건이 마련되어 있는 사회에서는 규제기구의 유무, 수, 위원들의 임기, 구성, 임면 과정 등의 어떠한 상관없이 공영방송의 정치적 독립성이 높을 것 같다. 반면 정치체계에 구현된 권력구조가 공영방송의 정치적 도구화를 조장하는 사회에서는 아무리 선진국과 동일한 형태의 규제기구를 갖춘다 하더라도, 도입된 규제기구들이 기대되는 역할을 하지 못할 수 있다. 위원들은 정치적 독립성을 보장하는 역할을 하는 대신 정치권력의 ‘거수기’로 전락하고, 위원회는 “후견주의를 또 다른 방식으로 제도화해 놓은 것”에 불과하게

되고 말 수 있다(조항제, 2014a). 특히 정치체계가 비민주적이고 후견주의적인 사회에서, 규제 기구는 공영방송의 정치적 독립성의 수호가 아니라 공영방송의 정치적 도구화를 위한 수단이 되는 경우가 더 흔한 것으로 보인다.

3) 설명책임 제도

공영방송은 관련된 이해 당사자들을 대상으로 설명책임을 수행할 것을 요구받기도 한다. 설명책임을 제도화되어 있는 정도에 따라서 공영방송의 공영성을 정의할 수 있다는 주장도 있다(이준웅, 2013). 좁은 의미의 설명 책임은 공영방송의 핵심적 제도인 수신료의 책정과 지급과 관련해서 요구되고 제도화된다. 유럽 정부들이 공영방송에 대한 정기적인 설명 책임을 제기하고 제도화한 것은 최근의 일로, 경영 성과 보고, 수신료의 책정과 인상, 공영방송 인허가의 갱신에 대한 근거 제시 등이 주된 내용이다.

설명책임 제도는 외적으로는 공영방송의 정당성에 대해 사회 성원들을 설득하고 내부적으로는 조직의 관리를 용이하게 해 공영방송 운영에 순기능을 할 수 있다. 따라서 설명책임 메커니즘 자체가 공영방송의 독립성을 해친다는 일부 방송인들의 우려는 성급한 것이라고 한다(Bardoel, 2003). 하지만 공영방송에게 설명 책임을 부여하고 평가하는 주체가 되는 위원회가 관료제화되거나, 정치화되거나, 의례화될 위험이 있다고 한다. 공영방송에 대한 설명책임 기제가 도입된 배경에는 공영방송의 존립에 위협적인 신자유주의의 경향이 있음 또한 무시할 수 없다(Coppens & Saeyes, 2006).

설명책임을 제도와 양상이 공영방송의 정치적 독립성에 대해 미치는 영향 역시 공영방송을 둘러싼 사회적 정황과 정치체계의 특성에 따라 달라

질 것 같다. 공영방송에게 호의적인 환경에서 설명책임 제도는 공영방송의 정당성을 확고히 할 기회를 부여하지만, 공영방송에게 적대적인 환경에서는 공영방송에 대한 정치권력의 억압의 구실이 될 수 있다. 공영방송의 정치적 독립에 유리한 정치체계에서 설명 책임 제도는 공영방송에 개입하려는 정치권력의 영향력을 제한하지만, 정반대의 조건에서는 설명책임 제도가 정치적 도구화의 한 수단으로 유용될 수 있다.

소결

이 절에서는 공영방송의 재정 및 인선에 관한 제도와 정치적 독립성의 관계에 대한 선행 연구들의 논의를 검토했다. 재원과 지배구조 등 공영방송의 제도는 공영방송과 정치권력의 관계를 결정하는 중요한 변수일 수 있다. 먼저 재원과 관련해서는 광고의 비중을 증대해 공영방송을 상업화할 때 정치적으로 독립할 수 있다는 주장, 반대로 수신료 제도가 공영방송의 정치적 도구화를 막을 수 있다는 주장을 검토했다. 지배구조에 관해서는 독립적 규제 기구, 독립을 보장하는 위원의 구성과 임기 구조, 설명책임 기제 등이 공영방송의 정치적 독립을 보장하게끔 설계할 수 있다는 주장을 살펴보았다.

그러나 제도의 효력은 공영방송 제도를 둘러싼 사회의 권력 구조를 반영하는 정치체계의 특성에 따라 달라질 것 같다. 동일한 제도가 어떤 사회에서는 방송의 독립을 지켜내는 역할을 맡지만, 어떤 사회에서는 방송을 도구화하는 수단이 되기도 하는 것이다. 공영 방송을 둘러싼 정치체계의 특성에 따라 제도의 효력이 달라진다는 것이 이 연구의 전제다.

이와 관련해 스페인의 공영방송 RTVE의 사례가 흥미롭다(조항제, 2014a). 스페인의 사회당 정부는 공영방송 RTVE를 대대적으로 개혁하면서 정치적 독립성을 보장하는 것으로 알려진 모범적인 제도들을 전면

적으로 도입했다. 상하원 의원 2/3의 동의를 얻어 경영진과 이사진을 임명하는 지배구조를 설계했고, 광고 수입의 비중을 없애고 수신료로 재원을 일원화했다. 공영방송이 모범적인 민주적 코포라티즘 국가들의 제도를 도입한 것이다. 그러나 다른 나라에서 모범적이었던 제도는 스페인에서는 모범적으로 작동하지 않았고, RTVE는 인선과 재정 양 측면에서 위기에 직면했다. 스페인의 후견주의적이고 당파주의적인 정치 관행 때문이었다. 사회당 정부의 후견주의적인 언론 정책은 비판의 대상이 되었고, 뒤이어 집권한 보수 국민당은 노골적으로 RTVE를 장악하고 정치화해 스페인 내부에서 뿐 아니라 유럽 연합으로부터도 비판에 직면해 있다.

동일한 재원과 지배구조가 정치 체제의 성격에 따라 전혀 다른 결과를 낳는다는 것이 이 연구의 입장이다. 가령 후견주의와 같은 정치체제의 특성이 제도의 배열과 상관없이 공영방송을 정치권력의 도구로 만들 수 있다. RTVE의 개혁이 실패한 것도 스페인 후견주의적 정치 관행 때문이며, 정치적 후견주의에 있어서는 사회당도 국민당도 다를 바가 없었다. 공영방송의 정치적 도구화가 정치적 후견주의의 결과라는 견해도 적지 않다(조항제, 2014a; Hallin & papathanasopoulos, 2001).

공영방송의 제도 자체의 어떠한보다 제도를 둘러싼 사회 전반의 특성, 특히 정치 체제의 특성이 더 결정적이라고 한다면, 공영방송의 정치적 독립성 문제에 접근할 때에는 ‘미디어’ 뿐 아니라 ‘정치’에 초점을 두는 연구 패러다임이 필요할 것이다. 비교 정치 커뮤니케이션 연구에서는 매체체제의 특성들을 정치체제의 특성들과 관련지어 논의해 왔다. 다음 절에서는 비교론적 관점에서 논의해 온 주요 개념들을 이 연구의 주제인 공영방송의 정치적 독립과 관련하여 서술할 것이다. 이에 앞서 비교 정치 커뮤니케이션 연구의 흐름과 의의에 대해 논하겠다.

3절 비교 정치 커뮤니케이션의 관점

시어버트, 패터슨, 슈람(Siebert, Peterson & Schramm, 1956)은 언론 현상을 정치 현상과의 관련성 속에서 설명해야 한다는 점을 인식하고 있었다. 이들은 한 사회의 언론 현상을 설명하기 위해서는 그 사회의 언론 현상만 분석하는 것이 아니라, 분석 범위를 넓혀 여러 나라의 언론 현상과 정치 현상을 비교 분석해야 한다는 점도 인식하고 있었다. 그러나 <언론의 4이론>(Four theories of the press)은 전 세계의 언론을 분석 대상으로 삼았기에 지나치게 분석 범위가 넓었으며, 각국 언론의 구체적인 제도가 아니라 추상적인 이념을 분석 대상으로 삼았다는 점에서 비실증적이었고, 냉전 시대라는 역사적 정황의 제약을 극복하지 못했다는 등의 한계가 있다(Curran & Park, 2000; Hallin & Mancini, 2004). 일반화된 통칙을 제공하는 데까지 나아가지 못하고, 단지 권위주의, 자유주의, 사회책임주의, 공산주의라는 4 유형의 언론 이론 간의 차이를 관찰하는 데 그쳤다는 점에서 성공적인 비교 분석이었다고 보기도 어렵다.

헬린과 만치니는 <언론의 4이론>의 문제의식을 계승해 매체체계와 정치체계의 관계에 대한 연구에서 주목할 만한 진전을 이루었다. 분석 범위를 유럽의 산업화된 민주주의 국가의 언론으로 한정했고, 분석 대상인 유럽 각국의 언론과 정치를 ‘체계’ 개념으로 기술했으며, 경험적이면서도 탈규범적인 연구를 위해 노력했고, 자민족중심주의적 편향 특히 서구중심주의적인 편향에서 벗어나고자 애썼다. 무엇보다 일반화된 통칙들을 가설 수준에서나마 제시함으로써 이후의 연구들을 위한 분명한 시작점을 제시했다(이준웅 등, 2010; Hallin & Mancini, 2011; Dobek-Ostowska, 2011; Vartanova, 2011; Voltmer, 2008, 2011; Zhao, 2011).

언론과 정치의 관계에 대한 자민족중심주의적 통념을 극복하고 일반화

된 통칙을 검증하기 위해서는 여러 나라의 매체체계와 정치체계를 함께 분석 대상으로 삼으면서 다양한 국가들의 사례를 비교하는 연구가 적합하다고 한다(Hallin & Mancini, 2004). 이와 같은 연구 패러다임을 비교 정치 커뮤니케이션이라고 할 수 있다(Hallin & Mancini, 2004; 2011; Norris, 2009).

비교 정치 커뮤니케이션을 비교 정치학의 하위 영역의 하나로 볼 수도 있다(Norris, 2009). 그러나 비교 정치 커뮤니케이션은 비교 정치학의 개념과 방법을 기초로 삼되 이에 구속되지만은 않고, 정치체계를 분석 대상으로 삼지만 매체체계를 포함하는 커뮤니케이션 현상 역시 분석의 대상으로 포함한다. 따라서 비교 정치 커뮤니케이션 연구는 정치학과 커뮤니케이션학이 수렴하는 영역에 있다.

비교 정치 커뮤니케이션 연구의 성과는—개념, 변수, 이론, 방법 등—공영방송에 대한 연구에도 적용되어야 한다. 공영방송은 매체체계의 핵심적인 부분인 동시에, 특별히 매체체계와 정치체계가 교차하는 영역에 위치하기에 더더욱 그렇다.

공영방송에 대한 연구가 비교론적 관점을 취하지 않을 경우 일반화하기 어려운 결론에 도달하게 될 소지가 크다. 단일 국가의 사례로 분석 범위를 한정할 때에는 자민족중심주의에 빠져 잘못된 일반화에 도달하기 쉽다. 따라서 단일 국가의 사례 분석 뿐 아니라 국가 간 비교 분석 역시 병행해야 한다. 방송의 ‘제도’에 관련된 변수만을 분석 대상으로 삼고 공영방송을 둘러싼 정치체계의 특성을 분석에 포함하지 않는 것 역시 문제다. 방송의 제도에만 분석의 초점을 국한할 경우에는 정치체계의 특성을 간과하고 제도의 효력만을 과대평가하게 되기 쉽다.

비교 정치 커뮤니케이션의 대표적 연구인 헬린과 만치니의 <매체체계 비교하기>(Comparing media systems)에 따르면, 정치체계와 관련이 있는 매체체계의 변수로는 ‘매체 시장의 구조’, ‘전문직주의’, ‘정치병행성’, ‘국가의 개입’ 등이 있다. 매체체계와 관련이 있는 정치체계의 변수로는 ‘국가의 역할’, ‘정치체계의 합의주의 정도’, ‘다

원주의의 조직화 양상’, ‘다원주의의 극화 양상’, 그리고 ‘합리적 법적 권위의 발전 정도’ 등을 제시한다(Hallin & Mancini, 2004). 험프리(Humphreys, 2012)는 헬린과 만치니가 고려하지 않은 변수들로 ‘중앙집중화’, ‘언어적/민족적 이질성’, ‘단절적 정치사’, ‘사법 체계의 특성’ 등을 언급하다. 이준웅 등(2010)은 언론의 ‘공론장 기능’ 과 그와 관련한 ‘민주주의적 전망’ 에 대해서 보완적으로 논의했다. 이 절에서는 언급한 개념들의 의미 그리고 공영방송의 정치적 독립과의 연관성에 대해 논의하겠다.

1. 매체체계 변수의 두 차원

헬린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)는 매체체계의 변수로 매체 시장의 구조, 전문직주의, 정치병행성, 그리고 국가의 개입을 든다. 유럽 18개국의 매체-정치 관계는 이 네 개의 매체 체계 변수, 그리고 다섯 개의 정치 체계 변수를 기준으로 삼아 세 집단으로 분류할 수 있다. 지중해안의 남유럽 국가들은 ‘극화 다원주의’ 모형으로 설명할 수 있고, 북-중유럽 국가들은 ‘민주적 조합주의’ 모형으로 설명할 수 있으며, 북대서양의 국가들은 ‘자유주의’ 모형으로 설명할 수 있다고 한다(표1, 그림1).

매체 시장의 구조적 특성 중에서는 특별히 ‘대중 언론의 발전’ (development of the mass press) 정도가 중요한 개념이다. 대중 언론의 발전 이외에도 ‘광고 시장의 규모’ 나 ‘매체의 집중도’ 등도 매체체계와 정치체계의 관계를 의미 있게 규정하는 매체 시장의 특성으로 본다(Hallin & Mancini, 2004; Humphreys, 2012; Voltmer, 2000). 그러나 일반적으로 대중 언론의 발전 정도에 초점을 두며, 구체적으로는 ‘뉴스 시장의 규모’ (size of the news market)로 이를 측정한다

다.

언론의 전문직주의(professionalism)는 ‘자율성’, ‘독특한 전문직 규범’, ‘공익 지향성’을 구성요소로 하는 개념이다(Hallin & Mancini, 2004). 웨스보드(Waisbord, 2015)에 따르면 언론의 전문직주의란 언론 영역이 사회의 다른 영역-정치, 경제 등-에 대해서 경계(boundary)를 설정하며 관할권(jurisdiction)을 주장하는 것을 의미한다. 특히 자율성이야말로 전문직주의의 본질적인 가치이며, 전문직주의의 구체적인 내용을 이루는 다른 가치들은 자율성이라는 가치를 위한 것이라고 한다.

대중 언론의 발전과 언론의 전문직주의화는 대개 동시에 발생하는 현상이기에 함께 관찰할 수 있다. 대중적인 규모로 성장한 언론이 흔히 전문직주의의 수준 역시 높기 마련이다. 한레티(Hanretty, 2011)에 따르면 뉴스 시장의 규모가 전문직주의의 대리 변수가 될 수도 있다고 한다. 신문 판매 부수와 언론인 조합 개수의 높은 상관관계를 근거로 뉴스 시장의 규모를 전문직주의의 대리 변수(proxy)로 간주할 수 있다는 것이다.

대중 언론의 발전과 언론의 전문직주의화는 정치권력으로부터 독립적인 공영방송에 유리한 조건일 수 있다. 뉴스 시장의 규모가 증대하면, 언론이 정부, 정파, 정당 등 정치권의 후원에 의존할 필요가 줄어든다. 언론을 전문직으로 인식하는 언론인들이 그렇지 않은 언론인들보다 정치권력의 개입에 더 잘 대항할 것이다. 언론 전문직주의의 발전은 흔히 공동의 규범을 지향하는 전문직 협회 또는 결사체들의 형성과 함께 일어나는데, 이와 같은 결사체들은 정치권력으로부터 자율성을 지키고자 하는 언론인들의 노력의 구심점 역할을 한다. 공영방송 역시 매체체계의 일부로써 매체체계의 성장과 성숙, 전문직주의화와 무관하지 않을 것이며, 공영방송의 정치적 독립성 역시 영향을 받을 것이다.

언론의 정치병행성(political parallelism)이란 매체체계의 구조가 정당체계의 구조, 또는 일반적인 정치적 경향들과 조응하는 정도를 의미한다. 국가의 개입(state intervention)은 매체체계에 국가가 다양한 정책

과 법을 수단으로 개입하는 정도를 의미한다. 헬린과 만치니는 공영방송과 정치권력의 길항 관계를 특별히 정치병행성 개념과 관련지어 서술한다(Hallin & Mancini, 2004). 공영방송이 정치권력과 맺는 관계의 양상이 언론의 정치병행성의 정도를 반영한다는 것이다. 이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성이 매체체계의 정치병행성을 일부 반영할 뿐 아니라, 매체체계에 대한 국가의 개입 정도 역시 반영한다고 본다. 공영방송의 정치권력으로부터의 독립은 매체체계와 정치체계의 조응도를 반영함과 동시에 매체체계에 대한 정치체계의 개입 정도를 반영한다는 것이다.

헬린과 만치니는 매체체계의 네 차원을 제시하면서 이 네 차원이 다시 두 차원으로 묶일 수 있음을 암시했다. 그들에 따르면 매체체계의 정치병행성과 국가의 개입 정도가 일반적으로 상관관계가 높고, 대중 언론의 발전은 전문직주의와 상관관계가 높다고 한다(표1). 그렇다면 정치 병행성과 국가의 개입이 하나의 차원이 될 수 있고, 대중 언론의 발전과 전문직주의가 하나의 차원이 될 수 있을 것이다(그림1).

표 1. 매체체계 차원들의 변이 양상

	극화 다원주의	민주 조합주의	자유주의
대중 언론의 발전	낮음	높음	높음
정치 병행성	높음	높음	낮음
전문직주의화	낮음	높음	높음
국가 개입	높음	높음	낮음

헬린과 만치니(2004)의 표 9.1 번역

그림 1. 매체체계 변수의 두 차원

정치병행성 국가의 개입	높음	극화 다원주의 모형	민주적 조합주의 모형
	낮음		자유주의 모형
		낮음	높음

대중 언론의 발전
전문직주의화
합리적 법적 권위(후견주의)

* Hallin & Mancini(2004)의 매체체계 모형을 필자가 재구성

‘정치병행성’ 변수와 ‘국가의 개입’ 변수로 구성되어 있는 차원은 매체체계의 정치체계와의 관계의 특성을 반영하는 차원이라고 할 수 있으므로, 매체-정치 차원이라고 하겠다. ‘대중 언론의 발전’ 과 언론의 ‘전문직주의화’ 라는 변수로 구성되어 있는 또 다른 차원은 경제사회의 일부를 이루는 매체 체계의 특성을 반영한다고 할 수 있으므로, 매체-경제 차원이라고 하겠다. 공영방송의 정치적 독립성은 매체-정치 차원에 해당하는 또 다른 변수로서, 정치병행성 정도와 국가의 개입 정도를 반영한다. 만약 공영방송의 정치적 독립성과 뉴스 시장의 규모 간의 관계를 검증한다면, 이는 매체 정치 차원과 매체 경제 차원의 연관성에 대한 함의를 갖는 결과라고 할 수 있다.

2. 정치체계 변수

1) 국가의 역할

매체체계를 포함해 전체 사회에 대한 국가의 역할(role of state)은 매체체계와 정치체계의 관계를 규정하는 정치체계의 핵심적인 특성 중 하나이며, 특히 공영방송에 대한 정치권력의 개입 양상을 결정할 수 있다는 점에서 고려해야 할 개념이다.

국가의 역할 개념은 흔히 시민의 국가로부터의 자유를 의미하는 ‘소극적 자유’와 국가에 의한 시민의 자유를 의미하는 ‘적극적 자유’에 대한 논의와 연관이 있다. 이와 같은 논의에서 국가의 역할은 소극적 자유를 극단적으로 실현하는 자유방임주의적 역할에서 정 반대의 극단에 있는 중상주의적 역할에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 갖는다.

그러나 국가의 역할은 자유주의-중상주의의 단순한 이항 대립으로 한정할 수 없는 다양한 개념을 내포하는 다차원적인 개념이고, 그 정의와 측정의 방식 역시 다양하다. 따라서 공영방송의 정치적 독립성을 국가의 역할과 관련하여 설명하는 것은 분석의 폭을 터무니없이 확장할 우려가 있다. 이러한 까닭에 국가의 역할과 관한 변수는 본 연구에서는 다루지 않기로 한다.

2) 다원주의의 조직화(코포라티즘)

다원적인 집단들 간의 이해 갈등을 어떻게 해소하는가에 따라 정치체계

를 규정할 수 있다. 특히 이해 집단 간의 갈등 해결 과정이 조직화되어 있는가, 그렇지 않고 개인화되어 있는가에 따라 정치체계를 분류할 수 있다. 헬린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)는 ‘조직화된 다원주의’ (organized pluralism)를 특징으로 하는 사회와 그렇지 않은 ‘개인화된 다원주의’ (individualized pluralism) 사회를 구분한다. 이는 레입하트(Lijphart, 2006)가 슈미터(Schmitter) 등 코포라티즘 연구자들의 견해를 따라 ‘다원주의’ (pluralism) 사회와 ‘코포라티즘’ (corporatism) 사회를 구별한 것과 별반 다르지 않다.

코포라티즘 사회에서 이해집단들은 전국적, 위계적, 전문적, 독점적으로 조직화되고, 정상 조직들은 정책 형성 과정에 개입할 수 있는 협상력을 갖는다. 조직화된 이해 집단의 수는 적고, 규모는 크며, 정부 측의 대표자들까지 포함하는 정규적인 협상에 참여한다. 협상의 참가자들은 실질적인 구속력이 있는 합의에 도달한다(정병기, 도묘연, 2015; 최창집, 2002; Lijphart, 2006).

코포라티즘이라 하면 과시즘 체제에서의 국가 코포라티즘이 아니라 민주적 코포라티즘 내지는 사회적 코포라티즘을 의미하는 것이 일반적이다. 민주적 코포라티즘은 민주적 코포라티즘 모형에 속하는 독일어권 국가들과 스칸디나비아어권 국가들의 특징이기도 하다. 코포라티즘에는 이처럼 다양한 유형이 있으나, 이 연구에서 다루는 코포라티즘은 민주주의, 특히 합의 민주주의 국가들의 특성인 민주적-사회적 코포라티즘이다.

다원주의의 조직화 양상은 정치체계의 특성인 동시에 정치체계와 관계하는 매체체계의 특성들을 규정한다. 가령 어떤 사회가 코포라티즘적인지 그렇지 않은지에 따라 언론에 대한 국가의 개입, 언론의 정치 병행성 등 그 사회에서의 언론-정치의 관계 역시 달리 형성될 것으로 보인다. 따라서 공영방송의 정치적 독립성에 대한 비교 정치 커뮤니케이션 관점에서의 연구는 다원주의의 조직화 양상의 변이를 고려해야 한다.

이 연구에서는 코포라티즘 개념을 내포하는 다수주의(합의주의)의 연방

제-단방제 차원을 분석에 포함하고 있다. 레입하트의 연구에서 코포라티즘은 합의주의 민주주의의 한 구성적 특징이며, 코포라티즘은 합의주의 차원을 구성하는 한 변수로 간주된다(4장). 다수주의 정치체제는 대개 코포라티즘을 결여한 다원주의의 특성을 갖는 반면, 민주적 코포라티즘은 일반적으로 합의주의적 민주주의의 특징을 갖는다는 점에서 이는 경험적으로도 뒷받침된다.

3) 다원주의의 극화

다원주의 사회의 정파들, 정당들, 이해 집단들 간의 갈등 수준 역시 공영방송과 정치권력의 관계에 영향을 줄 수 있다. 민주적 조합주의 모형과 자유주의 모형의 정치체제는 갈등 수준은 완만한 온건적 다원주의(moderate pluralism)로 규정되는 반면 정치적·사회적 갈등이 과도한 지중해 국가들의 경우 극화된 다원주의(polarized pluralist)로 규정된다고 한다(Hallin & Mancini, 2004). 극화된 다원주의 사회에서는 흔히 정치병행성, 후견주의 등이 함께 발견되는데, 이는 정치권력에 의한 공영방송의 도구화에 유리한 조건이다. 따라서 다원주의의 극화 정도는 공영방송의 정치적 독립성과도 관계가 있을 것 같다.

그러나 다원주의의 (양)극화(polarization)에 대한 국가 간 비교 분석을 가능하게 하는 만족스러운 지표가 발견되었는가는 의문스럽다. 국가 간 비교를 위한 양극화의 변수들은 정당의 구성원들이나 정당 지지자들의 정치적 이념 간의 격차를 조사하는 방식으로 측정하는 것이 일반적인데(Dalton, 2008; Sigelman, Yough, 1978), 이는 정치 이념만으로 설명되지 않는 극화 다원주의의 중요한 측면을 놓치게끔 한다. 가령 다원주의적 사회의 극화가 정치 이념을 기준으로 발생하는 것이 아니라, 파당을 기준으로 발생하는 경우가 있다. 따라서 이 연구에서는 공영방송의

정치적 독립성과 관련해 다원주의의 극화 수준의 효과에 대한 분석을 유보한다.

4) 중앙집중화

험프리(Humphreys, 2012)에 따르면 헬린과 만치니가 언론-정치 관계의 모형을 제시하면서 포함하지 못한 개념들이 있다. 중앙집중화, 민족/언어적 동질성-이질성, 인구의 규모, 국가 재정의 규모, 정치사의 연속성-단절성 등의 정치체계의 특성이나 성문법의 유무, 헌법 재판의 역할 등 사법 체계의 특성 등이 그런 개념들이라고 한다.

가령 헬린과 만치니는 매체체계가 중앙집중화되어 있거나 탈중앙집중화되어 있는 정도에 덜 주의를 기울였으며, 비슷하게 민족적/언어적 동질성과 이질성에 대해서도 덜 주목했다고 한다(Humphreys, 2012). 그런데 민족적/언어적으로 동질적인 국가일수록 중앙집중적이고, 구성이 이질적인 국가일수록 탈중앙집중적이기 마련이라는 점에서 두 현상은 관련되어 있다(Lijphart, 2006). 따라서 중앙집중화와 민족/언어 동질성이라는 두 개념 역시 내용상 연관되어 있다.

이 연구에서는 다수주의-합의주의 변수를 분석에 포함한다. 정부의 탈중앙집권성과 민족적/언어적 이질성 개념은 다수주의-합의주의의 연방제-단방제 차원에 내포되어 있다. 레입하트의 다수주의-합의주의 변수는 집행부-정당 차원과 연방제-단방제 차원의 두 차원으로 구성되어 있는데, 단방제-연방제 차원의 구성 변수 중 하나가 정부가 중앙집권적 단방 정부와 탈집중적 연방 정부의 차이이다. 다수주의적인 정부는 대체로 중앙집권적 단방 정부이고, 합의주의적인 정부는 대개가 탈집중적 연방 정부이기 때문이다.

5) 정치사의 단절적 사건

헬린과 만치니는 매체체계에 대한 정치사의 영향을 고려했으나, 정치사에서 연속성의 측면이 아닌 ‘단절성’ (disjuncture)의 측면에 대해서는 주의를 기울이지 못했다고 한다(Humphreys, 2012). 즉 단절적 사건들의 효과를 고려하지 못했다. 가령 지중해 국가들의 경우에는 독재 체제 치하의 경험과 뒤늦은 민주화의 경험이, 독일 등 과거 전범국의 경우에는 세계 대전에서의 패배와 연합군 점령의 경험이, 동구권 국가들의 경우에는 권위주의의 공산주의, 그리고 탈공산주의화의 경험이 단절적 사건으로서 효과를 발휘했을 수 있다.

그런데 험프리가 언급한 매체-정치 관계에 결정적인 정치사의 단절적 사건들은 주로 권위주의나 공산주의에서 민주주의로의 이행, 즉 민주화 (democratization)와 관련이 있다. 연합군 점령과 같은 사건들의 경우도 파시즘 체제에서 민주주의 체제로의 회복이라는 점에서 역시 민주화와 관련이 있다. 이 연구는 민주주의의 속성인 정치적 경쟁(political competition)을 분석에 포함하고 있는데, 이 변수는 각국의 민주화 여부 및 민주화 정도를 내포하는 변수이기도 하다. 단절적 사건들의 누적된 효과가 결국 그 사회의 민주화 정도에 반영되어 있다고 한다면, 이 연구에서는 역사의 단절성의 효과 중 민주주의에 대한 부분을 다루고 있는 셈이다.

6) 사법체계의 특성

사법체계의 특성 역시 중요한 요인임에도 간과되었다고 한다(Humphreys, 2012). 가령 사법체계가 성문법 체제나 관습법 체제나,

헌법 재판이 있느냐 없느냐, 헌법재판소의 역할이 어느 정도냐 등에 따라 언론-정치 관계가 다를 수 있다는 것이다.

레이파트(Lijphart, 2006)에 따르면 성문법의 유무와 헌법재판의 역할 역시 앞서 언급한 다수주의-합의주의 변수의 연방제-단방제 차원을 구성하는 변수 중 하나다. 단순 다수에 의한 헌법 개정이 용이하고, 입법부 상위의 헌법재판 제도가 없다는 것이 연방제-단방제 차원에 있어서 다수주의 체제의 특성이다. 반면 합의주의 체제에서는 특별 다수를 요구하는 등 헌법 개정이 엄격하고, 헌법재판 제도가 입법부를 견제한다. 명시적인 성문법의 유무는 헌법 개정 과정의 경직성을 측정하는 변수 중 하나다.

레이파트의 연방제-단방제 차원의 합의주의 변수는 성문법의 유무와 헌법재판 제도의 역할 등 사법체계의 특성과 관련된 개념 중 일부를 역시 내포하고 있다. 비록 사법체계의 전통적 현대적 특성의 모든 측면들을 반영하지는 못할 것이나, 상당히 중요한 측면은 반영하고 있다고 볼 수 있다.

7) 언론의 공론장 역할과 민주주의 전망

이준웅 등(2010)의 연구에 따르면 ‘언론의 공론장 역할’ 과 그에 따른 ‘언론의 민주주의 전망’ 이 매체 관련 요인으로서 언론-정치의 관계를 규정하는 중요한 변수가 될 수 있다고 한다. 언론의 공론장 역할이란 국가 또는 사회가 합의한 언론의 지배적인 기능의 내용으로, 그 내용은 공론장으로서 언론 매체가 사회의 갈등적 사안을 어떻게 보도하고, 조정하고, 합의를 산출해야 하는가에 관한 것이다.

언론이 어떤 공론장 역할을 수행하는가에 따라 언론이 속한 사회의 민주주의의 내용에 대한 전망이 달라진다. 가령 자유주의 모형에 속하는

국가의 언론은 내적 다원주의를 구현하고, 비정치적이고 권력을 감시하며, 불편부당하고 공개된 공론장의 기능을 수행한다. 이러한 자유주의 모형의 언론은 다원적 엘리트 민주주의에 대한 전망과 연계되어 있다. 민주적 코포라티즘 모형에 해당하는 국가의 언론은 합의주의적 다원주의를 구현하고 참여를 진작하는 역할을 수행하여, 참여적(공화주의적) 민주주의를 전망하게 한다. 극화 다원주의 모형으로 분류되는 국가의 언론은 정치적 이념을 대변하며, 외적 다원주의를 구현하고, 폭로적인 공론장 기능을 수행한다. 극화 다원주의 모형의 언론은 다원적이고 대중적인 민주주의를 전망하게 한다.

공영방송 역시 언론의 하나이자 매체체계의 부분이기에 언론의 공론장 기능과 사회의 민주주의의 모습에 대한 언론의 전망에 따라 공영방송과 정치권력의 관계 역시 달라질 것이다. 따라서 언론의 공론장 기능과 그에 따른 민주주의 전망은 공영방송의 정치적 독립성을 설명함에 있어서 중요한 변수다. 그러나 각국 언론의 공론장 기능과 민주주의 전망의 차이를 체계적으로 관찰하거나 측정하는 절차가 제시된 바는 없다. 국가간 비교를 위한 연구에 적합한 일관적인 측정이 가능하게끔 변수가 제시되지 않는 것이다. 또한 이 변수들은 자유주의, 민주적 코포라티즘, 극화 다원주의 모형이라는 세 매체체계 모형의 민주주의와 관련한 중요한 특성을 기술하지만, 기존 분류의 내용을 바꾸지는 않는 것으로 보인다. 따라서 이 연구의 분석에서 당장 두 변수를 고려할 필요는 없을 것으로 본다.

소결: 공영방송의 제도와 정치체계의 특성

이 절에서는 비교 정치 커뮤니케이션 연구의 기원과 의의에 대해 논하고, 연구 주제와 관련된 주요 변수들에 대해 논의했다. 비교 정치 커뮤니케이션

니케이션 연구의 관점에 입각하면 언론 현상을 정치 현상과 함께 분석하기에 제도의 효력을 과대평가하지 않을 수 있고, 여러 나라의 사례를 비교할 수 있기에 선불리 잘못된 일반화에 빠지지 않을 수 있다.

공영방송의 정치적 독립에 영향이 있을 것이 유력한 정치체계의 특성에 대해서도 논했다. 선행 연구들은 대중 언론의 발전, 전문직주의, 정치병행성, 국가의 개입 등을 매체체계 변수로, 국가의 역할, 정치체계의 합의주의 정도, 다원주의의 조직화 양상, 다원주의의 극화 수준, 그리고 합리적 법적 권위의 발전 정도 등을 정치체계 변수로 제시하고 있다. 중앙집중성, 민족/언어적 동질성, 단절적 역사, 사법 체계의 특성, 언론의 공론장 기능, 민주주의 전망 등도 정치체계의 변수로 또한 고려되고 있다. 이 변수들은 공영방송의 정치적 독립성과 직접적으로 연관되어 논의되지는 않았으나, 언론-정치 관계 일반에 영향력 있는 변수들이기에 모두 관련 있는 변수들로 보인다.

매체-경제 차원에 해당하는 대중 언론의 발전 개념과 전문직주의 개념의 경우 ‘뉴스 시장의 규모’ 라는 변수로 측정하며, 연구 모형에 포함한다. 매체-정치 차원에 해당하는 정치병행성 개념과 국가의 개입 개념의 경우 이 연구의 종속 변수인 ‘공영방송의 정치적 독립성’ 으로 측정한다고 볼 수 있다. 국가의 역할, 다원주의의 극화 수준, 언론의 공론장 기능과 민주주의 전망 등의 변수는 그 중요성에도 불구하고 개념화 내지는 조작화가 아직 어렵다는 한계 때문에 이어지는 분석에서는 고려하지 않을 것이다. 반면 중앙집중성, 민족/언어적 동질성, 단절적 역사, 사법 체계의 특성 등은 다수주의-합의주의 변수에 내포되어 있으며, 이 연구의 분석에서 고려할 것이다.

본 장에서는 정치체계 변수들 중에서, ‘합리적 법적 권위의 발전 정도’ 와 ‘민주주의의 합의주의 정도’ 에 대해 아직 논하지 않았다. 두 개념은 이 연구의 핵심적인 주장을 이루는 개념들이기에 3장에서 보다 상세히 논의하고자 한다.

합리적 법적 권위-후견주의의 차원은 그 자체로 공영방송의 정치적 독

립성에 영향을 미치는 변수이면서, 경쟁적 정치와 공영방송의 정치적 독립성의 관계를 조절할 수 있는 핵심적인 변수로 보인다. 다수주의-합의주의 변수 역시 유사한 역할을 할 것으로 기대한다.

3장 이론적 논의: 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치, 후견주의, 그리고 다수주의의 효과

1절 공영방송의 정치적 독립성과 경쟁적 정치

기존의 비교 정치 커뮤니케이션 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 민주주의의 역할을 체계적으로 고려한 바 없는 것으로 보인다. 이는 공영방송에 대한 연구들이 대개 민주주의가 이미 확립된 서구의 발전한 국가들만을 대상으로 연구했기 때문이다(Benson & Powell, 2011; Hallin & Mancini, 2004). 발전된 민주주의 국가들만을 분석 범위로 놓고 비교한다면 민주화 정도의 편차는 크지 않을 것이며 따라서 그 효과를 관찰하기도 어려울 것이다. 하지만 민주주의 국가가 아니거나 민주주의를 표방하지만 실제로는 비민주적인 국가들까지 분석 대상에 포함한다면, 민주주의의 발전 정도와 공영방송의 정치적 독립 정도가 연계되어 있음을 관찰할 수도 있을 것 같다.

정치가 얼마나 민주적인지에 따라 공영방송의 정치적 독립의 정도 역시 달라진다고 생각할 수 있다. 민주주의는 경쟁적 정치다. 다르게 말하면, 정치적 경쟁이 민주주의의 본질적인 특성이다. 많은 민주주의 이론가들이 민주주의의 구성요소로써 정치적 경쟁(competition) 또는 경합(contestation)을 언급한 바 있다(Dahl, 1971; Downs, 1957; Vanhannen, 2003; Munck, 2009).

로버트 달(Dahl, 1971)은 민주주의(다두제)의 두 차원으로 ‘참

여’ (participation)와 함께 ‘경쟁’을 제시했다³⁾. 자유화(liberalization), 정치적 경쟁(political competition), 경쟁적 정치(competitive politics), 공적 경합(public contestation), 공적 반대(public opposition), 경쟁적인 체제(competitive regime) 등은 모두 경쟁의 차원을 지시하며 상호 대체 가능한 개념들이다(Dahl, 1971, p.4).

경쟁은 민주주의의 필요조건이지만 경쟁적인 정치 체제가 곧 민주주의인 것은 아니다. 주민의 상당수를 정치에서 배제하면서 지배 세력 간의 경합만으로 운영되는 정치는 비록 경쟁적이기는 하지만 참여 또는 포괄성이라는 요소를 결여했기에 민주주의가 아니다. 그러나 경쟁적인 정치 체제는 그렇지 않은 정치 체제보다 민주적인 정치 체제다. 경쟁적인 과두제는 비경쟁적인 패권제보다는 다두제, 즉 민주주의에 가깝다. 또한 정치 과정에 대한 국민의 참여는 민주주의의 또 다른 중요한 차원이지만, 정치 참여의 정도가 공영방송의 정치적 독립의 정도를 설명하지는 않는 것 같다.⁴⁾

정치체계의 민주적 성격을 평가하는 기준으로 경쟁과 참여 이외에 언론의 자유, 결사의 자유, 선거권과 피선거권, 사유재산제, 인권 등 정치적 권리(political rights)와 시민적 자유(civil liberties) 등을 언급해야 한다고도 한다. 하지만 야당의 득표율로 정치적 경쟁을 측정하면서 정치적 권리와 시민적 자유를 함께 측정할 수 있다고 한다(Vanhannen, 2003). 정치적 권리와 시민적 자유가 억압되는 데 정치체계가 경쟁적이거나, 정

3) 로버트 달은 이상으로서의 민주주의와 민주주의의 이상을 불완전하게 구현한 현실의 민주주의를 구별하여 현실의 민주주의를 ‘다두제’ (polyarchy)로 지칭했다. 정치체계가 충분히 경쟁적이면서 충분히 참여적일 때 다두제이고, 다두제가 보다 민주적인 정치체계라는 것이다. 정치체계가 경쟁적이지 않은 정치체계는 다두제라 하지 않고 패권제(Hegemony)라 한다. 정치체계가 참여적이지 않을 때, 즉 사회 구성원 대다수의 참여를 보장하지 않고 정치 과정에서 배제할 때에는 과두제(Oligarchy)라 한다(Dahl, 1971).

4) 분석 결과에서도 참여 지수(Participation Index)와 공영방송의 정치적 독립성 지수(Independence Index)의 상관관계는 없는 것으로 나타난다 ($r=0.016$, $p=0.928$, $n=36$). 두 변수는 무관하다고 할 수 있다.

치적 권리와 시민적 자유는 보장되는데 정치체제만 비경쟁적인 경우는 많지 않기 때문이다. 정치적 경쟁의 지표가 되는 변수들은-야당의 득표율은- 흔히 정치적 권리와 시민적 자유도 간접적으로 측정하기 마련이라는 논리다.

경쟁적인 정치 체제는 정치권력으로부터 독립적인 공영방송을 위해 유리한 조건일 것 같다. 반면 정치가 비경쟁적이고 집권 세력이 일방적으로 독주하는 사회에서는 공영방송이 정치권력에 의해 도구화되거나 독립성을 잃기 쉬울 것이다. 따라서 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 분석 결과에서 발견될 것이다.

경쟁적인 정치가 공영방송의 정치적 독립에 유리한 조건인 것은 정치적 행위자들에게 정권 교체에 대한 전망을 제시하기 때문이다. 경쟁적인 정치 체제에서는 오늘의 여당이 내일의 야당이 될 수 있고, 오늘의 야당이 내일의 여당이 될 수 있다. 정치에 참가하는 정당들 및 정치인들로서는 어느 한 정당/정파가 장기적으로 권력을 독점하리라고 전망하기가 어렵다. 이처럼 경쟁적인 정치에서는 집권당과 정부의 입장에서조차 공영방송을 도구화하려는 결정을 하기가 어렵다. 공영방송을 도구화했는데 정권이 교체되어 적대 관계에 있는 정당이 집권한다면 공영방송이 그대로 적의 도구가 될 것이라고 전망하기 때문이다. 그러나 정치가 비경쟁적일 때에는 집권당과 정부가 정권 교체에 대한 부담 없이 공영방송의 도구화를 강행하고 이로써 정치권력의 공고화를 의도할 수 있다.

정치인들 뿐 아니라 공영방송에 소속된 방송인들 역시 경쟁적 정치 체제와 비경쟁적인 정치 체제에서 다른 전망을 할 것이다. 정치가 비경쟁적일 때에는 정부와 집권당과 최대한 결탁하고 방송을 자진해서 도구화하는 선택이 이익을 증진할 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 정치가 경쟁적일 때, 집권당과 정부와 결탁하고 자진해서 방송을 도구화할 경우, 정권이 교체되지 않는다면 이익이 있겠지만 정권이 교체된다면 만회하기 어려운 손해를 볼 수 있다. 따라서 경쟁적인 정치 체제에서는 정치인의 입장에서조차 방송을 도구화하려는 유인이 줄어들고, 방송인의 입장에서조차

정치권력과 결탁하려는 유인이 줄어들었다.

정치체계가 경쟁적일수록 공영방송이 독립적일 것이라는 주장이 비록 체계적으로 검증된 바는 없으나 몇몇 논자들이 그 개연성을 인정한 바 있다. NHK 사례를 중심으로 일본의 방송과 정치의 관계를 관찰하고 분석했던 크라우스(Krauss, 2000) 역시 정치의 경쟁성을 중요하게 평가한다. 일본의 공영방송 NHK는 자민당 정치인들과 공식적으로 뿐 아니라 비공식적으로 상호작용해 왔으며, 특히 NHK의 유력 정치부 기자들은 자민당 계파 정치인들과 사적인 결탁 관계를 형성하기까지 했다고 한다. 언론사와 정당, 공직자와 기자 간의 사적인 관계는 NHK의 정치적 독립성을 크게 위협했다. 이렇게 된 원인 중 하나로 자민당의 장기 집권으로 인한 정치체계의 비경쟁성이 언급된다. 일본의 정치가 보다 경쟁적이고 자민당의 재집권이 불확실했다면 공영방송 NHK가 정치권력과 맺는 관계의 양상은 달라졌으리라는 것이다.

헬린과 만치니는 -합의주의적으로 운영되지 않는 다수주의 민주주의 체제의 경우- 정권이 얼마나 자주 교체되느냐가 공영방송이 정부 모형으로 머무르느냐 전문직 모형으로 발전하느냐를 좌우할 수 있다고 했다(Hallin & Manicni, 2004: 52-53).⁵⁾ 빈번한 정권 교체가 공영방송의 거버넌스를 정부 모형에서 전문직 모형으로 이행하게 한다는 것이다. 정권 교체가 잦은 정치체제는 그렇지 않은 정치체제보다 경쟁적인 정치 체제라고 할 수 있다. 선행 연구들에서 정권 교체는 정치적 경쟁의 지표로 간주된다(Milanovic, Horowitz & Hoff, 2008, 2009). 정권 교체의 빈도와 야당의 득표율의 상관관계 역시 관찰할 수 있다(4장). 따라서 정권 교체가 빈번할수록 공영방송이 독립적이라는 주장은 정치가 경쟁적일수록 공영방송의 정치적 독립성 역시 높을 것이라는 주장과 같은 내용이다.

5) 전문직 모형 공영방송의 경우 정부 모형이나 의회 모형과 법제적으로는 다르지 않지만, 정치적으로 중립적인 전문가들에 의해 운영된다는 점에서 정치적 독립성이 보다 실질적으로 높다고 한다.

조항제(2014b)는 한국의 KBS와 달리 영국의 BBC에서 -다수주의적 정치와 방송과 정치의 같등이라는 유사성에도 불구하고- 전문직주의가 더 잘 발전할 수 있었던 까닭으로, 민주주의의 연조와 자유주의의 발전, 그리고 정권 교체의 경험을 제시하고 있다. 성숙한 민주주의와 경쟁적인 정치가 자율적인 공영방송을 위해 유리한 조건이 된다는 것이다.

방송의 독립성을 보장하려는 정책을 추진하고 공고화할 수 있는 정당이 장기 집권하는 것이 방송의 독립성을 실현하는 데 보다 유리하다고 생각할 수 있지는 않을까? 만약 이것이 사실일 경우 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 발견되지 않거나, 심지어 정 반대의 효과가 나타날 수도 있다. 두 변수 간의 관계가 발견되지 않는다면 이는 경쟁적 정치가 아닌 다른 변수가 차라리 관건이기 때문일 수 있다. 기대한 것과 정반대의 관계가 발견된다면, 경쟁적 정치가 공영방송의 정치적 독립에 오히려 방해가 된다고 해석할 수도 있다. 지나치게 경쟁적인 정치가 야기하는 불안정성과 방송 정책의 비일관성이 공영방송의 정치적 독립을 보장하는 방송 정책을 무력화한다는 설명도 가능하다는 것이다. 경쟁적인 정치보다는 일관된 방송 정책을 추진할 수 있는 정당이 충분한 기간 집권하는 것이 더 나은 상황을 만들 수도 있다.

그러나 몇몇 사례 연구에 따르면, 그렇게 생각하기 어려울 것으로 보인다. 최진웅(2012)은 1997년 한국 정치사 최초의 정권 교체가 있기 전후 각 정치 세력의 방송 정책이 어떻게 변화했는가를 비교한 바 있다. 소위 “민주” 정권의 방송 정책마저도 시장의 자율화는 이룩했으나 방송의 독립성은 보장하지 못했다. 특정한 이념을 가진 정파의 집권이-비록 그 정파가 민주 정파임에도 불구하고- 방송의 독립성을 보장하지 못했던 것이다.

특정한 이념을 가진 정파의 집권 여부가 아니라, 서로 다른 이념과 이해를 가진 정파들이 치열하게 경합하는 경쟁적 정치가 방송의 독립성을 높인다고 보아야 할 것 같다. 경윤호(2005)는 정권 교체 전후 통합방송법에 대한 여권과 야권 정치인들의 인식의 변화를 구체적으로 분석한 바

있다. 분석 결과에 따르면, 야당 시절 행정부로부터 방송의 독립성을 보장하는 방송 법제를 주장했던 민주 세력은 정작 정권을 잡자 방송을 준-행정 기구로 놓아두는 입법을 추진하며 기존의 입장에서 선회했다고 한다. 반면 여당 시절 공보처를 통해 방송에 대해 정치적 권력을 휘둘렀던 산업화 세력이 야당이 되자 방송의 독립성을 주장하고 나서, 사실상 양 진영이 다 정치적 실천의 비일관성을 노정했다. 개별 정파의 이념의 입장은 정치적 이해에 따라 변화하기 쉽기에 어떤 정파가 정권을 잡느냐가 방송의 독립성에 그리 중요하지 않을 수 있다는 것을 보여주는 사례다.

한 정당이 장기 집권하는 것 보다는 둘 이상의 정당이 번갈아 야당의 처지를 경험하는 상황이 공영방송의 정치적 독립성을 위해 더 유리할 것으로 보인다. 정치 권력에서 배제된 자의 처지를 교대로 경험하면서 각 정당은 정권의 영향력을 받지 않는 자율적인 방송을 보장하는 정책의 필요를 학습할 수 있다. 집권 여당 시절 방송에 대한 정치적 영향력을 극대화하려 했던 산업화 세력도 야당이 되자 독립적인 방송의 필요를 느끼고 방송의 독립성의 대의를 주장하는 방향으로 선회하게 되었던 사례는 (강형철, 2004; 최진웅, 2012) 모종의 학습 과정이 작동함을 보여주는 한 증거다. 그러므로 정권 교체가 반복될수록 정당 정파들이 방송의 독립성을 보장하는 방송 정책에 대한 합의를 만들어 갈 가능성이 조금씩 높아질 것으로 보인다.

정치가 경쟁적인 사회에서는 그렇지 않은 사회에서보다 공영방송이 정치적으로 독립적이라는 것이 이 연구의 가설이다. 경쟁적 정치는 정치적 행위자들이 정권 교체에 대한 전망을 갖게끔 하기 때문에, 공영방송을 정치권력의 도구로 삼으려는 정치인들의 동기를 약화하고, 방송인들이 정치권력과 결탁할 유인 또한 약화한다. 그러므로 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 나타날 것이며, 이를 관찰할 수 있을 것이다(가설 1).

연구문제 1: 공영방송의 정치적 독립성과 경쟁적 정치의 관계는 어떠한가?

연구가설 1: 정치체계가 경쟁적일수록 공영방송의 정치적 독립 정도가 높아질 것이다.

2절 후견주의와 경쟁적 정치

이 절에서는 앞서 다루지 않았던 합리적 법적 권위(후견주의) 개념에 대해 다루겠다. 합리적 법적 권위란 공식적이고 보편적인 절차와 규칙을 고수하는 지배의 형태다. 관료제와 같은 제도는 합리적 법적 권위가 구현된 대표적인 경우라고 할 수 있다. 이와 반대되는 조직의 형태가 정치적 후견주의다. 정치적 후견주의는 사회적 자원에 대한 접근이 후견인에 의해 통제되고, 존경과 지지의 대가로 피후견인에게 배타적으로 전달되는 사회 조직의 유형이다(Hallin & Mancini, 2004). 정치적 후견주의는 후견자와 피후견자, 보스와 추종자 간의 복잡한 사적 유대의 망을 의미하며, 상호간의 물질적 이익에 근거하는 관계임이 특징이다. 후견주의는 지위와 권력이 불균등한 행위자들 간의 관계로써, 상호성의 원칙에 기반하지만 물질적 보상을 전제로 하고, 특수주의적이면서 사적이라고 한다(Brikenhoff & Goldsmith 2002).

후견주의는 모든 사회에서 어느 정도 발견되는 보편적인 현상이며(Hallin & Pathapanosopoulos, 2001), 가산주의(patrimonialism)나 후원 정치(patronage)와 같은 현상이라고 할 수 있다. 연구자의 관점에 따라서는 후견주의와 가산주의, 후원 정치를 각각 별개의 현상으로 규정하기도 한다. 가령 가산주의와 후견주의가 별개의 현상이라는 견해가 있다. 베버의 정의를 따라, 군대와 행정 관료가 최고 지도자에 의해 임명

되고 최고 지도자에게만 책임을 지는 상황을 기술하는 용어로 가산주의를 정의한다면(Brikenhoff & Goldsmith 2002), 이때의 가산주의는 행정부의 특성을 기술하는 개념이며 후견주의와 연관은 있겠지만 별개의 개념이다. 즉, 가산주의는 행정부의 특성이며 후견주의는 정치의 특성이라는 것이다.

조항제(2014a)에 따르면 가산주의는 후견주의와 유사하지만 정치 관계보다는 소유 관계에서 비롯한 미디어 조직 내부의 현상으로 사적 커넥션을 통한 조직 내부의 지배와 인력의 운용을 의미한다. 에드만과 엔겔(Erdmann & Engel, 2007)에게는 신가산주의와 후원 정치가 동일한 현상이고 후견주의는 이것들과 별개의 현상이다. 이와 같은 정의에 따라 전통적인 가산주의적 후견주의와 근대의 비가산주의적 후견주의를 구별하기도 한다(Muno, 2010).

그러나 이 연구에서는 후견주의와 가산주의, 후원 정치가 상이한 시대적 지역적 맥락에서 달리 나타난 동일한 현상이라는 입장을 따른다(Kitschelt & Wilkinson, 2007; Muno, 2010). 키셀트와 윌킨슨(Kitschelt & Wilkinson, 2007)의 경우 신가산주의주의보다 정치적 후견주의라는 표현을 선호하며 가산주의적 행정과 후견주의적 정치를 구별하는 대신에 가산주의를 후견주의와 같은 것으로 본다고 한다. 웨스보드(Waisbord, 2015) 역시 가산주의를 후원하는 자와 후원받는 자가 자발적인 공모와 호혜성의 원칙에 근거해 자원을 교환하는 상호작용의 체계로 규정하는데, 이 때의 가산주의는 정치적 후견주의와 내용상 동일한 개념이다.

무노(Muno, 2010)에 따르면 신가산주의, 후원 정치, 후견주의 등의 개념은 서로 다른 지역에서 발생한 동일한 현상에 대해 각각 다른 표현을 부여한 것이다. 가령 남미와 남유럽에서 정치의 후견인-피후견인 모형을 발견한 학자는 이를 정치적 후견주의(political clientelism)라고 명명했겠지만, 유럽과 북미를 주로 연구하는 학자는 후원 정치(patronage), 아프리카와 아시아를 주로 연구하는 학자는 신가산주의

(neo-patrimonialism)라고 명명한다는 것이다. 이러한 차이는 베버의 정의를 연구자가 연구 대상이 되는 지역의 맥락에 맞게 수용하는 방식의 차이에서 기인한 것이지 현상 간에 실질적인 차이가 있기 때문은 아니다. 이 연구에서는 이러한 관점에 따라 후견주의, 가산주의, 그리고 후원적 정치를 동일한 현상으로 간주한다. 즉 국가 행정의 가산주의적 특성과 언론이 정치와 맺는 후견주의적인 특성을 다함께 후견주의로 지칭한다.

후견주의는 인간의 자연스러운 본성의 결과라고 할 수 있을 것 같다. 거의 모든 사회에서 후견주의가 존재하며 단지 다양한 형태의 후견주의가 심화되거나 완화된 형태로 나타난다(Muno 2010). 후쿠야마(Fukuyama, 2011)에 따르면 넓은 의미에서 가산주의(후견주의와 같다)는 친족과 지인들에게 특혜를 주려는 성향이며 이는 인간의 생물학적 본성에서 기인한다고 한다.

자신의 친족 또는 친족에 준하는 집단에게 이익을 주려는 성향을 인간의 생물학적 본성으로 설명할 수 있다. ‘팔이 안으로 굽는’ 것은 지극히 ‘자연스러운’ 일이다. 우선 유성생식하는 종의 개체가 자신과 유전자로 일치하는 정도에 비례해 다른 개체에게 이타적으로 행동한다고 한다는 ‘동족 선택’의 원칙이 가산주의를 설명할 수 있다. "피를 나누는 동족에게 자원을 넘겨주려는 욕망은 인간의 정치 활동에서 가장 안정적인 변수 중 하나"인 것이다(Fukuyama, 2011, p.55). 또 유전학적 유사성이 높지 않은 상대라 하더라도 시간을 두고 지속적으로 상호작용을 하면서 호혜적 관계를 맺을 수 있는데, 이를 ‘사회적 이타주의’라 한다. 사회적 이타주의 역시 가산주의를 설명할 수 있다. 이처럼 가산주의는 두 가지 자연적 본성, 바로 동족 선택과 사회적 이타주의라는 자연적 성향에 근거한 정치 질서인 것이다. 가산주의를 낳는 동족 선택과 사회적 이타주의는 초개인적 정치 질서의 등장에 장애물의 역할을 해 왔다.

그러므로 후견주의가 오히려 “자연스러운” 사회 질서이고, 후견주의를 억압하는 사회 질서들이 도리어 “인위적”이라고 해야 할 것이다. 친

족과 지인을 이롭게 하려는 자연적 성향을 인위적으로 상쇄하고 억압하면서 보다 고차원적 정치 질서가 등장했던 것이다. 그러나 인간의 자연 본성에 반한다는 점에서 이러한 정치 제도에는 불안정성이 내재되어 있으며, 후견주의(가산주의)는 정치 질서의 붕괴와 함께 부활하기 마련이다.

후견주의적인 정치체계에서는 언론이 전문직주의를 상실하고 도구화되기가 더욱 쉽다(Hallin & Papathanosopoulos, 2001; Hallin & Mancini, 2004; Waisbord, 2015). 정치적 후견주의가 언론을 포함한 사회 집단들의 자율성을 파괴하기 때문이다. 정치적 후견주의가 강한 나라에서 언론 전문직주의 역시 성장하기 어렵다.

웨스보드(Waisbord, 2015)는 정치와 언론 간의 후견주의적 관계를 매체 가산주의(media patrimonialism)로 규정한다. 매체 가산주의란 ‘공직자가 공적 자원을 재량적으로 사용해 자신의 개인적/정치적 권력을 강화하고 동맹 관계에 있는 언론을 이롭게 하는 것’을 의미한다. 이를 ‘언론 후견주의’(press clientelism)라고 불러도 좋을 것이다. 정치체제의 특성인 후견주의가 언론-정치 관계에서 현상할 때 이를 언론 후견주의라 할 수 있다.

언론 후견주의는 정치인들이 공적 자원을 재량적 결정을 통해 자신에게 충성하는 언론인을 보상하고 반대하는 언론인들을 처벌하는 양상으로 나타난다. 정치인들은 광고 정책, 방송 면허 정책, 미디어 정책, 감세, 지원금, 정부의 계약 등 국가의 다양한 대언론 정책에 대한 결정에서 재량권을 행사하여 언론사에게 특혜를 준다. 언론사나 그 모회사의 사주는 정부를 지지하는 보도를 하고 거슬리는 사안에 대해서는 침묵하기로 약속하는 대가로, 혜택을 얻는다. 즉, 후견자와 피후견자 간에 지지와 보상이 교환되는 것이다. 심한 경우에는 충성과 특혜가 교환될 것이다.

후견주의적 언론-정치 관계는 정부와 언론 조직 사이의 조직적 수준에서 형성될 뿐만 아니라, 공직자 정보원과 언론인 사이의 개인적 수준에서 형성되기도 한다. 공직자와 기자는 개인 간의 신뢰와 의리에 기반해

정보와 자원을 주고받는 후견적 관계를 형성한다. 정부의 투명성과 책임성(accountability)이 낮을 때 정치인들과 언론인들의 언론 후견주의적 관계를 막기 어렵다.

언론 후견주의는 신흥 민주주의 국가의 언론-정치(media politics)에서 지배적인 현상이라고 한다. 후견주의와 개인주의적/특수주의적 정치가 만연한 동유럽의 구 공산주의 국가들에서는 정부와 민간 기업의 권력자들이 언론 체제를 장악하고 있고, 언론은 정치권력과 경제 권력을 장악한 엘리트 파당들 간의 ‘엘리트 전쟁’의 확장기로 전락했다고 한다(Dobek-Ostrowska, 2011; Vartanova, 2011; Waisbord, 2015). 동아시아 국가들에서도 후견주의적 정치체제 하에서 거대 언론 기업과 정치권력의 결합이 지배적 현상으로 남아 있으며, 한국의 언론 정치 관계가 그 사례라고 한다(Park, Sohn & Kim, 2000). 서남 아시아, 북아프리카, 남미 등 세계 각국에서도 언론 후견주의가 발견되고 있다. 언론 후견주의는 신흥 민주주의 국가에서 매체체계와 정치체계의 상호작용의 일반적인 형태로 보인다. 후견주의가 서구를 제외한 대부분의 국가에서 일반적으로 발견되는 현상이며, 후견주의가 발견되지 않는 서구의 경우가 오히려 예외적이라는 주장도 있다(McCargo, 2011).

후견주의는 언론인이 특정한 정치적 대의를 언론인으로서의 전문성보다 우선시하게 할 수 있다. 언론사가 정치 엘리트의 파당과 결속하면, 언론인들은 정치적 견해를 반영하는 언론사를 위해 일하게 된다. 특정 정파를 위한 보도를 하는 기자들은 ‘전문직주의’가 필수불가결하다고 믿지 않게 되고, 때로는 언론의 권위와 신뢰도가 특정한 정치적 견해의 옹호와 비판에서 비롯한다고 믿게 되기도 한다(Waisbord, 2015).

후견주의는 전문직주의의 전제 조건인 언론인들의 동질성과 결속력을 잠식하기도 한다. 정치-경제 권력과 결합하고 파당의 이념이나 이해관계에 복무하는 언론인들은 언론 실천의 규범을 공유하고 평가하는 균일한 공동체를 형성하지 못한다. 언론인 공동체에 대한 귀속 의식보다 개별 파당에 대한 귀속 의식이 더 크기 때문이다.

후견주의적인 정치체계에서는 언론 후견주의가 등장하고, 언론 후견주의 하에서 언론인들은 전문적 자율성을 상실한 채 정치권력과 경제 권력, 엘리트 파당의 도구가 된다. 즉 후견주의는 전문직주의를 저하하고, 또 후견주의 정치 하에서는 언론이 정치적으로나 경제적으로 도구화되기 쉽다. 공영방송의 도구화를 포함한 언론의 도구화는 정치적 후견주의의 결과라고 할 수 있다.

후견주의적 특성을 갖는 정치체계에서는 정치권력의 언론 장악과 언론의 도구화가 일상적인 반면, 후견주의를 극복한 사회에서는 공영방송을 포함해 언론이 정치적으로 독립적이라는 것이 일반적인 인식이다(조항제, 2014a; Hallin & Mancini, 2004; Hallin & Papathanasopoulos, 2001). 한 사회의 정치적 행위자들이 공공의 일반 이익이 아니라 특수한 파당의 사익을 우선하는 후견주의 관행을 따를 때 공영방송은 도구화의 대상으로 간주되고 공영방송의 정치적 독립성은 훼손된다. 공영방송의 도구화도 언론 후견주의의 한 현상이라고 할 수 있다.

언론 후견주의가 극심해지면 공영방송이 정치권력의 사유물처럼 되어 정치권력의 이익을 위한 보상과 처벌의 수단이 되기도 하고 대상이 되기도 한다. 정치권력은 공영방송을 당근과 채찍으로 길들이고, 공영방송의 공직을 마치 당근처럼 나누어주며, 공영방송의 비판 보도를 채찍처럼 사용한다. 이와 같은 후견주의적 관계는 공영방송 외부의 정치권력과 공영방송 사이에서만 아니라, 공영방송 내부에서도 사적 커넥션의 형태로 재생산된다.

공영방송의 정치적 도구화와 정치적 후견주의의 밀접한 관련성에 기초해 공영방송의 정치적 독립성에 대한 후견주의 정치의 효과를 추정할 수 있다. 이 연구에서는 대리 변수를 통해 정치의 후견주의 정도를 측정할 것이며, 정치적 독립성에 대한 후견주의의 효과를 검증할 것이다(가설 2-1).

연구문제 2: 공영방송의 정치적 독립성과 후견주의적 정치의 관계는 어떠한가?

연구가설 2-1: 정치체계가 후견주의적일수록 공영방송의 정치적 독립 정도가 낮을 것이다.

경쟁적 정치와 후견주의 정치 간에도 특별한 관계가 있는 것으로 보이며 분석에 들어가기에 앞서 이 관계에 대해서 논하지 않을 수 없다. 경쟁적 정치와 후견주의의 관계는 다름 아닌 민주주의와 후견주의의 관계다. 앞서 논한 바와 같이 경쟁이말로 민주주의의 본질이기 때문이다.

후견주의와 민주주의를 정반대의 개념으로 보는 관점도 있다. 후견주의가 투명하고 법적 절차에 따르는 민주주의 제도와 대척점에 있다는 것이다(Brikenhoff & Goldsmith 2002). 그러나 이 연구는 후견주의는 민주주의와 별개의 현상이며, 후견주의를 민주주의의 반대 개념인 권위주의, 과두제, 패권제 등과 동일한 개념으로 취급할 수는 없다는 입장에서 있다.

후견주의와 민주주의 간에 경험적인 관련성이 있다고 단언하기도 어려워 보인다. 후견주의 정치 관행은 비민주주의적인 제도에서 더 일반적이기는 하지만 결코 민주주의와 양립할 수 없는 것은 아니다. 후견주의는 전근대 사회만이 아니라 근대 사회, 민주주의 사회, 자본주의 사회에서도 변형되고, 경우에 따라서는 민주화와 경제 발전과도 양립한다고 한다(Hallin & Papathanasopoulos, 2001).

경쟁적 정치가 후견주의를 약화한다는 주장도 있고(Milanovic, Horowitz & Hoff, 2008, Horowitz, Hoff & Milanovic, 2009), 그래서 정치적 경쟁의 활성화가 후견주의를 극복할 대안이라는 주장도 있다. 그러나 후견주의와 정치적 경쟁의 관계가 자명하지는 않다.

일본 정치를 연구한 셰이너(Scheiner, 2004)에 따르면 후견주의는 경쟁적 정치를 저해하는 요소가 될 수는 있다. 그러나 후견주의가 그 자체

로 정치의 비경쟁성을 낳는 것은 아니며, 후견주의의 영향은 제한적이고 조건적이라고 볼 수 있다. 후견주의는 일본 야권의 거듭된 실패와 보수 정당의 장기 집권, 비경쟁적 정치의 원인이기는 하다. 그러나 후견주의가 일본 야권의 실패와 ‘경쟁 없는 민주주의’를 낳은 것은 재정의 중앙 집중화(fiscal centralization)라는 조건 때문이었다고 한다. 일본의 중앙 집중화된 재정 체계는 지방 정부의 재정 자립도를 낮추고, 이는 지자체의 재정 운용의 자율성과 재량을 훼손했으며, 지자체와 지역 정치인들이 중앙 정부와 중앙 정치인들에게 의존하게끔 만들었다. 중앙 집중적 재정 체계는 중앙 정치인들과 지역 정치인들, 그리고 지역 유권자들 간의 후견주의적 관계를 유지하고 심화했다. 이처럼 후견주의와 중앙 집중적 재정 구조가 맞물린 결과 일본 자민당은 장기 집권할 수 있었고, 일본 야권은 부진했으며 정치는 비경쟁적이 되었다.

일본과 마찬가지로 오스트리아나 이탈리아 역시 후견주의가 심각했으나 그럼에도 야권이 정권 교체에 성공하고 정치가 경쟁적으로 운용되었다고 한다. 셰이너는 이 차이를 재정 구조의 중앙집중성으로 설명하지만 (Scheiner, 2004), 다른 설명 역시 가능할 것으로 보인다. 요점은 후견주의와 경쟁적 정치의 관계가 간단하지 않다는 것이다. 후견주의적인 사회에서도 정치가 경쟁적일 수 있다. 즉, 후견주의와 경쟁적 정치가 함께 나타날 수 있다. 후견주의가 반드시 정치를 비경쟁적으로 만드는지 알 수 없으며, 반대로 경쟁적 정치가 반드시 후견주의를 극복하게 하는지도 단언하기 어렵다.

공영방송의 정치적 독립과 관련해서 경쟁적 정치와 후견주의 정치의 영향력의 관계는 어떠할까? 이 연구에서는 공영방송의 독립에 대한 정치적 경쟁의 효과가 정치체계의 후견주의 정도에 따라 달라지지 않을까 추정해 본다. 즉, 공영방송의 정치적 독립에 대한 경쟁적 정치와 후견주의 정치의 상호작용 효과가 있을 것 같다(연구문제 3).

한 사회의 정치가 비경쟁적이면서 후견주의적일 때 공영방송의 정치적 도구화가 더 심할 것이라고 생각할 수 있다. 경쟁적이지 못한 정치가 후

견주의적이기까지 하다면 정치권력에 의한 공영방송의 도구화를 막을 수 없을 것이다. 경쟁 없는 정치에서 정치권력이 공영방송을 도구화하는 경향이 있다고 한다면 후견주의적 정치는 이러한 경향을 악화할 수 있다.

반대로 한 사회의 정치가 경쟁적이면서 동시에 후견주의적일 때 공영방송의 정치적 독립성은 더욱 훼손될 것이라고 생각할 수도 있다. 후견주의적이면서 경쟁적인 정치에서는 후견주의적인 집권당과 후견주의적인 야당 간의 다툼이 공영방송을 정쟁의 수단으로 도구화하기 위한 개입을 보다 공격적으로 만들 수도 있다.

물론 경쟁의 효과에 대한 후견주의의 조절 효과가 전혀 관찰되지 않을 수도 있다. 경쟁과 후견주의 그리고 공영방송의 정치적 독립성 간의 관계의 양상이 구체적으로 어떠할지는 알 수 없다. 정치체계가 후견주의적인 사회에서 오히려 경쟁적 정치가 공영방송의 독립성을 침식할 수도 있다. 반대로 후견주의적인 사회에서야말로 공영방송의 독립을 위한 정치적 경쟁의 중요한 역할이 발견될 수도 있다.

연구문제 3: 공영방송의 정치적 독립에 대한 경쟁적 정치의 효과는 정치체계가 후견주의적일수록 달라질 것인가? 어떻게 달라질 것인가?

3절 다수주의와 경쟁적 정치

공영 방송의 지배를 둘러싼 권력 관계는 정치체계가 다수주의적인가 합의주의적인가에 따라 변화하는 것으로 보인다. 사례를 들면, 스페인과 그리스의 정치체계는 이탈리아의 정치체계에 비해 다수주의적이었고 이탈리아는 비교적 합의주의적이었다고 한다. 이러한 차이는 공영방송의 지배구조의 성격의 차이로 귀결되어, 이탈리아의 공영방송 지배구조는 비교적 분권적으로 발전한 반면 스페인과 그리스의 공영방송은 의회의 다수를 차지하는 집권 정당이 좌우하게 되었다고 한다(Hallin & Papathanasopoulos, 2001).⁶⁾ 이로 미루어볼 때 정치체계의 다수주의-합의주의 양상은 공영방송 지배구조의 발전 방향과 정치적 독립성의 정도에 영향력이 있는 것으로 보인다. 다수주의-합의주의는 공영방송 제도를 포함한 매체체계와 관련 있는 정치체계의 변수 중 하나로 언급되기도 했다(Hallin & Mancini, 2004).

레이파트(Lijphart, 2006)에 따르면 민주주의는 크게 다수주의적 민주주의(majoritarian democracy)와 합의주의적 민주주의(consensus democracy)로 나눌 수 있다. 다수주의적인 정치체계에서는 다수가 권력을 독점하고 소수와 나누지 않으며 권력이 집행부에 집중되어 있다. 이런 까닭에 다수주의 정치를 승자독식(winner takes all)의 정치라고도 한다. 반면 합의주의적인 정치체계에서는 다수파와 소수파가 권력을 공유하고, 다양한 제도를 통해 권력을 분산한다.

합의주의적인 민주주의에서보다 다수주의적인 민주주의에서 보다 신속한 의사 결정과 집행이 가능하기에 정부의 수행도 더 효율적일 것이라는

6) 물론 이탈리아 공영방송 RAI의 로티차치오네(Rottizzazione) 역시 정치적 도구화의 기제로 인식되고 있으며 의혹과 비판의 대상이 되어 왔다(Padovanni & Tracey, 2003). 그러나 정치권력으로부터의 독립성과 관련하여 이탈리아의 RAI의 사정은 포르투갈의 RTP나 스페인의 RTVE보다 다소간 나은 것으로 보인다.

통념이 있다. 그러나 레입하트의 연구에 따르면 정책 수행의 효율성에 있어서는 다수주의 정치와 합의주의 정치의 차이가 없으며 복지, 환경, 인권 등 특정한 부문의 정책에 있어서는 합의주의적 민주주의 국가들이 더 탁월한 성과를 보였다고 한다(Lijphart, 2006).

다수주의-합의주의 변수에는 두 차원이 있다. 한 차원은 집행부-정당 차원(executive-party dimension)이고, 다른 한 차원은 연방제-단방제 차원(federal-unitary dimension)이다. 전자는 정부 내에서 집행부가 권력을 야권과 공유하는가 그렇지 않은가의 차이를 반영하며, 후자는 중앙 정부가 지방 정부 및 정부 외의 기관들이 권력을 분산하는가 그렇지 않은가의 차이를 반영한다.

집행부-정당 차원에 있어서, 다수주의 체제의 특성은 (1) 단일 정당 내각, (2) 집행부 우위의 집행부-입법부 관계, (3) 양당제, (4) 불비례적인 다수주의적 선거 제도, (5) 다원주의적 이익 집단 체계이다. 반면 합의주의 체제는 (1) 다당 연정 내각, (2) 집행부-입법부 관계의 균형, (3) 다당제, (4) 비례대표 선거제도, (5) 코포라티즘적 이익 집단 체계 등이 특징이다.

연방제-단방제 차원에 있어서 다수주의 체제의 특성은 (6) 중앙집권적 단방 정부, (7) 입법권을 독점하는 단원제, (8) 단순 다수에 의한 헌법 개정의 용이성, (9) 입법부 상위의 헌법 재판 제도의 부재, (10) 중앙은행의 종속성 등이다. 반면 합의주의 체제는 (6) 탈집중적 연방 정부, (7) 양원제, (8) 특별 다수를 요구하는 헌법 개정의 엄격성, (9) 입법부를 견제하는 헌법 재판 제도, (10) 중앙은행의 자율성 등이 특징이다.

차원을 구성하는 각각의 변수들은 다수주의 정치체제와 합의주의 정치체제의 제도의 특성에 관한 것이지만, 하나의 차원으로 묶이면 정치체제의 다수주의적/합의주의적 특성의 지표가 된다. 다수주의 합의주의 차원을 구성하는 변수들을 보면 앞서 논의한 (5)코포라티즘, (8)(9) 사법체제의 특성, (6) 정부의 중앙집중성 등의 변수가 포함되어 있음을 알 수 있다.

헬린과 만치니(Hallin & Manicni, 2004)에 따르면 다수주의적인 국가들보다 합의주의적인 국가들에서 공영방송의 자율성이 일반적으로 더 높다. 모범적인 공영방송은 다수주의 체제보다 합의주의 체제에서 더 잘 발견된다고도 한다(조항제, 2014a, 2014b). 민주주의의 다수주의-합의주의 양상이 공영방송의 독립성을 설명하거나, 적어도 두 변수 간에 모종의 관련성이 있다고 생각할 수 있겠다. 승자독식적인 정치체제에서 공영방송의 지배구조는 정부 모형이거나 정부 모형에 유사한 의회 모형일 것이고, 공영방송의 정치적 독립성은 낮을 것인 반면, 합의주의적인 정치체제에서 공영방송의 지배구조는 정부 모형에서 의회 모형, 시민/코포라티즘 모형, 전문직 모형일 것이고, 공영방송의 정치적 독립성은 높을 것이라고 예상할 수 있다.

민주주의의 합의주의적 성격은 그 자체로 공영방송의 독립성에 대해 긍정적인 효과가 있을 것 같다. 레입하트는 합의주의 정치가 내포하는 특성으로 정부로부터 독립적이고 자율적인 중앙은행을 포함하고 있다. 중앙은행의 독립성은 (1) 탈집중적 연방 정부 (2) 양원제 (3) 특별 다수를 요구하는 헌법 개정의 엄격성 (4) 입법부를 견제하는 헌법 재판 제도 등의 특성과 높은 상관관계를 보이면서, 민주주의의 다수주의-합의주의 양상의 두 번째 차원을 구성하는 변수다.

합의주의적인 국가들의 중앙은행이 보다 독립적인 것은 권력의 집행부 집중 경향을 제도적으로 견제하여 권력의 분산과 균형을 추구하는 합의주의 정치의 특성 때문이라고 한다. 그렇다면 중앙은행의 독립성을 가능하게 한 동일한 특성이 공영방송의 독립성에도 긍정적인 영향을 줄 것이라고 기대할 수 있지 않을까? 중앙은행의 정치적 독립성을 보장하는 합의주의 정치는 공영방송의 정치적 독립성 또한 보장하지 않을까? 그러므로 합의주의 정치체제에서는 다른 정치체제에서보다 공영방송의 정치적 독립성이 더 높을 것이라고 추정할 수 있다. 그런데 다수주의-합의주의 양상에는 집행부-정당 차원과 연방제-합의제 차원의 두 차원이 있었으며, 두 차원은 별개의 차원으로 상관관계가 없기에 두 차원 각각에 대해

가설을 세우고 이를 검증해야 할 것이다(가설 4-1, 가설 4-2).

합의주의적 정치에서 공영방송의 독립성 정도가 더 높다는 것은 승자독식의 다수주의 체제에서 공영방송이 정치적 독립을 잃는다는 것과 같은 의미다. 물론 그렇지 않을 수 있으며, 기대한 것과 다른 결과가 나올 수 있다. 중앙은행의 높은 독립성과 관련이 있는 합의주의 정치가 공영방송의 정치적 독립성과는 관련이 없을 수 있다. 이 경우에는 공영방송의 정치적 독립이 중앙은행의 정부로부터의 독립과는 의미가 다르고 독립이 보장되는 과정 역시 다르기 때문이라고 해석해야 할 것이다.

연구문제 4: 공영방송의 정치적 독립성과 민주주의의 다수주의-합의주의 양상의 관계는 어떠한가?

연구가설 4-1: 정치체계가 집행부 정당 차원에서 다수주의적이지 않고 합의주의적일수록 공영방송의 정치적 독립성이 더 높을 것이다.

연구가설 4-2: 정치체계가 연방제 단방제 차원에서 다수주의적이지 않고 합의주의적일수록 공영방송의 정치적 독립성이 더 높을 것이다.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 다수주의-합의주의 양상에 따라 달라질까? 달라진다면 어떻게 달라질까? 논의한 바대로라면 합의주의적 정치는 정치체계의 경쟁 정도와 상관없이 그 자체로 높은 수준의 정치적 독립을 보장한다고 예상할 수 있다. 반면 다수주의는 그 자체로 공영방송의 정치적 독립에 불리한 여건이 될 수 있다. 다수주의의 특징인 양당제, 대통령제 혹은 단일 정당 내각, 집행부의 권력 우위 등의 제도들은 집권 세력이 공영방송을 정치화하려는 유인을 제공하는 조건이다. 다수주의의 특징인 승자독식의 정치 관행에서는 정권을 잡은 지배 정당이 공영방송을 정치적으로 도구화하려 하기가 쉽다. 그렇다면 합의주의적 정치체제에서보다 다수주의적 정치체제에서 공영방

송의 정치적으로 독립을 위한 경쟁적 정치의 역할이 더 중요하고 그 효과도 더 분명히 나타날 것이라고 추정할 수 있다.

정권이 자주 교체됨에 따라 정부 모형의 공영방송이 전문직 모형으로 발전하게 되는데, 합의주의가 아닌 다수주의 정치체계에서 그렇다는 견해가 있다(Hallin & Mancini, 2004). 합의주의 정치체계와 달리 다수주의 정치체계에서 정치가 경쟁적 성격을 잃었을 때 공영방송이 정치적으로 도구화되기가 더 쉽다. 그렇다면 다수주의 국가들만을 분석 범위로 하는 경우에는 공영방송의 독립성에 대한 정치적 경쟁성의 효과가 명확히 나타나지만, 반대로 합의주의적인 체제들만을 놓고 보면 정치적 경쟁성의 효과가 그리 분명히 나타나지 않을 것이다.

공영방송의 독립성에 대한 정치적 경쟁의 효과는 합의주의보다 다수주의적인 정치체계에서 더 높을 것이라는 것이 이 연구의 가설이다. 즉, 민주주의의 다수주의-합의주의 양상은 정치적 경쟁과 공영방송의 정치적 독립성 간의 관계에서 조절 변수의 역할을 할 것이라고 추정할 수 있다. 마찬가지로 다수주의 합의주의의 두 차원을 고려해 각각 가설을 세우고 검증하려 한다(가설 5-1, 가설 5-2).

연구문제 5: 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 정치체계가 다수주의적이거나 합의주의적일수록 달라질 것인가? 어떻게 달라질 것인가?

연구가설 5-1: 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 집행부 정당 차원에서 다수주의적인 정치체계에서 더 높을 것이다.

연구가설 5-2: 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 연방제 단방제 차원에서 다수주의적인 정치체계에서 더 높을 것이다.

소결: 정치적 경쟁과 공영방송의 정치적 독립성

공영방송과 정치권력의 관계를 주제로 삼았거나 매체체계와 정치체계의 관계에 대해서 비교론적 관점에서 논의한 기존의 연구는 민주주의의 효과에 대해서는 상대적으로 주목하지 않았다. 그러나 민주주의 정치의 경쟁적 요소와 공영방송의 정치적 독립성의 관련성을 함축하는 주장들은 많았다. 일당 장기 집권 체제나 일당 독재 체제에서는 공영방송이 정치적으로 도구화되기 쉽다는 주장이나(Krauss, 2000) 빈번한 정권 교체가 특정한 조건에서 정치권력으로부터 자율적인 공영방송에 기여한다는 주장이 그러한 함의를 담고 있다(Hallin & Mancini, 2004; 조항제, 2014a, 2014b). 이 연구에서는 경쟁적 정치는 공영방송의 정치적 독립성에 유리한 조건을 형성한다는 가설을 제시하고 검증한다(가설 1).

민주 정치의 경쟁성과 공영방송의 독립성의 관계를 분석할 때에는 후견주의(합리적 법적 권위)와 다수주의-합의주의의 두 변수를 고려해야 할 것이다. 검토한 바에 따르면 후견주의 정치는 그 자체로 정치권력에 의한 공영방송의 도구화를 야기하고 공영방송의 정치적 독립성을 훼손하는 것으로 보인다(가설 2). 공영방송의 정치적 독립에 대한 후견주의와 정치적 경쟁의 효과가 있다면, 두 변수의 상호작용 효과 역시 기대해 볼 수 있다(연구문제 3).

정치의 다수주의-합의주의 양상이 공영방송의 정치적 독립과 관련 있을 수 있다. 흔히 합의 민주주의에서 승자독식적인 다수주의 체제에서보다 공영방송이 더 독립적일 것으로 기대된다(가설 4-1, 가설 4-2). 만약 이 점이 확인된다면, 공영방송의 독립성을 위한 경쟁적 정치의 역할이 합의주의에서보다 다수주의 체제에서 특별히 더 크다고 생각해 볼 수도 있다. 공영방송의 정치적 독립성에 대한 정치적 경쟁성의 효과가 다수주의-합의주의 변수에 의해 조절될 여지도 있다(가설 5-1, 가설 5-2). 4장에서는 국가 간 비교 분석을 통해 제시된 가설들을 각각 검증

할 것이며, 이에 앞서 3장에서는 변수의 측정 방법과 분석 방법을 제시 하겠다.

4장 분석 방법

1. 조사 방법

공영방송의 정치적 독립성에 대한 정치적 경쟁과 다른 변수들의 효과를 검증하기 위해, 전국 단위의 공영방송(national public broadcasting)을 분석 범위로 삼았다. 기존 문헌의 통계치를 자료로 삼는 이차 자료 분석(secondary data analysis)을 실시했다. 선행 연구를 검토한 결과 31개 공영방송에 대해서만 정치적 독립성 지수와 해당 국가의 정치적 경쟁, 그리고 후견주의의 변수값을 조사할 수 있었다. 31개 중 다시 20개에 대해서만 독립성, 정치적 경쟁, 다수주의-합의주의 변수 등의 관찰 값을 모두 조사할 수 있었다.

2. 변수

1) 공영방송의 정치적 독립성

공영방송의 정치적 독립성을 관찰하기 위해서 편성 내용을 분석하거나 언론인들을 대상으로 설문 조사를 실시한다면 타당성이 더 높을 것이나, 이와 같은 자료를 찾기도 어려울뿐더러, 척도의 일관성 문제가 발생한다. 이런 까닭에 한레티(Hanretty, 2009; 2011)는 공영방송 사장의 인

선을 기준으로 하는 대리 변수를 제시했다.

공영방송의 정치적 독립성을 측정하는 한레티의 변수는 쿠키엘먼과 웹, 네야프티(Cukierman, Webb, Neypati, 1992; Cukierman & Webb, 1995) 등이 개발한 중앙은행의 정치적 독립성을 측정하는 변수를 응용한 것이다. 중앙은행의 자율성 변수는 다른 변수들과 함께 레입하트의 연방제-단방제 차원을 구성하기도 한다(Lijphart, 1999; 2006).

쿠키어먼 등이 개발한 중앙은행의 독립성 지수(I)는 중앙은행 총재의 임기의 평균(rate of turnover: TOR)과 교체 6개월 전후 정권 교체 여부를 합산하여 구성한다. 교체 6개월 전후 정권 교체가 있었는가는 중앙은행의 정치적 취약성(political vulnerability: VUL)의 지표이다.

한레티의 공영방송 독립성 지수(I)는 중앙은행의 독립성 지수를 응용하고 있으며, 독립성 지수를 계산하는 공식은 다음과 같다.

$$I = 1 - (VUL+TOR)/2$$

I(Independence): (공영방송의) 독립성

VUL(vulnerability index):

정치적 취약성, 정권 교체 전후 6개월 동안 공영방송의 사장이 함께 교체된 비율

TOR(rate of turnover): 공영 사장의 평균 임기의 역수

독립성 지수(I)는 ‘공영방송 사장의 평균 임기의 역수’ (TOR)과 ‘정권 교체 전후 6개월 동안 공영방송의 사장이 함께 교체된 비율’ (VUL)을 합산해 구성한다. 독립성 지수를 계산하는 공식은 공영방송 사장의 임기가 길수록 공영방송이 정치적으로 독립적이고, 공영방송 사장이 정권 교체 전후에 교체되는 경우가 적을수록 공영방송이 정치적

으로 독립적이 되게끔 구성한 것이다.

이와 같이 구성된 대리 변수가 공영방송의 정치적 독립성의 타당한 변수임을 정당화하는 논리는 다음과 같다(Hanretty, 2009; 2011). 공영방송의 편성을 결정하는 것은 결국 ‘인사’와 ‘재원’인데, 그 중에서도 결국은 ‘인사’다. 공영방송의 수장에 대한 인선의 권한은 (정의상) 국가가 가지고 있다. 정치인들은 공영방송의 수장을 교체하거나 그에 대해 압력을 가하는 방식으로 공영방송에 정치적으로 개입하기 마련이다. 그렇다면 공영방송의 사장의 임기 수행의 양상이 곧 공영방송의 정치적 독립성의 지표가 될 수 있다.

사장의 임기가 길수록 사장이 공영방송에 대한 정치적 외압에 정치적으로 대응할 수 있으며, 자사 구성원인 방송인들의 편성의 독립성과 자율성을 보장할 여지도 늘어나기에, 사장의 임기를 지표로 보는 것은 타당하다. 또한 사장의 교체와 정권 교체의 시기가 근접하는 것은 사장의 임기와 선거 주기가 공식적으로 일치해서 그런 경우거나 그렇지 않은 경우거나 공영방송의 정치적 독립성이 낮음을 의미한다. 사장 교체 시기와 정권의 교체 시기가 법제에 의거해 공식적으로 일치하는 경우 이는 새로운 정치권력이 공영방송에 대해 쉽게 정치적 영향력을 행사할 수 있는 구조임을 의미한다. 비공식적으로 일치하는 경우 공영방송 사장에 대해 정권이 비공식적인 외압을 행사하고 있는 것이기에 더더욱 심각하다. 따라서 한 나라의 공영방송은 사장의 임기가 길수록 정치적으로 독립적이고, 정권 교체를 전후해 사장이 교체되는 경우가 적을수록 정치적으로 독립적이라고 할 수 있다.

동일한 방식에 따라 한국의 공영방송 KBS의 정치적 독립성 지수 값을 계산해 볼 수 있다. KBS의 경우 1973년 2월 공사화부터 2016년 1월까지 42년 11개월 동안 17명의 사장이 재임했으므로, 평균 임기는 2.52년이며, TOR=0.39이다. 11명의 대통령 중 4명이 취임 6개월 전후로 KBS 사장을 교체했으므로, VUL=0.36이다. KBS의 정치적 독립성은 0.62로 계산된다.⁷⁾

한레티의 독립성 지수가 측정하고자 하는 것을 측정하는 타당한 지수라면, 내용적으로 관련이 있는 다른 변수와 상관관계를 발견할 수 있을 것이다. 가령 언론 자유를 측정하는 변수와 상관관계가 있을 것으로 보인다. 정치권력이 공영방송을 도구화하고 정치화하여 정치적 영향력을 행사하는 사회에서 정치권력은 공영방송이 아닌 언론에 대해서도 마찬가지로 외압을 행사하고 개입하려 할 것으로 보인다. 따라서 공영방송의 정치적 독립성과 언론의 자유 간에 어느 정도의 관련성이 있을 것으로 기대할 수 있다. 프리덤 하우스(Freedom house)에서는 매년 각국의 언론 자유 지수(Freedom house index)를 발표한다. 공영방송의 독립성 지수가 타당한 지수라면 언론 자유 지수와 상관관계가 있어야 할 것이다. 프리덤 하우스가 2004년, 2005년, 2006년에 발표한 언론 자유 지수는 100점 척도이며, 점수가 높을수록 언론이 자유롭지 못한 국가다.

두 변수 간에 상관 분석을 실시한 결과, 독립성 지수는 2004년의 언론 자유 지수와 부적 상관관계가 있었다($r=-0.529$, $p=0.001$, $n=36$).

7) 물론 이 지표에 한계는 있다. 가령 한국의 공영방송 KBS의 사례는 지표의 내용적 타당성에 대한 반례가 될 수 있을 것이다. KBS 사장의 임기가 가장 길었을 때는 6년을 재임한 초대 홍경모 사장 때다. 그러나 이는 방송이 정치권력으로부터 독립적이었기 때문이었다기보다는, 정치권력이 공영방송의 사장을 굳이 교체할 필요를 느끼지 못할 정도로 강력했기 때문이다. 이런 측면을 볼 때, 긴 임기나 인사 교체의 시기는 지표로서의 타당성에 한계가 있다. 한레티(Hanretty, 2009; 2011) 역시 이러한 경우가 있을 수 있음을 고려하고 있다. 연구의 범위를 민주주의 국가의 공영방송으로 한정하는 것도 이 때문이다.

민주주의 국가에서도 공영방송의 정치적 독립성의 지수는 공영방송의 실질적 정치적 독립성을 충분히 반영하지 못할 수 있다. 가령 일본의 공영방송 NHK의 경우 정치적 독립성의 지수는 높지만, 실상은 NHK와 자민당의 후견적 관계가 실질적인 정치적 독립성을 저해해 왔다(Krauss, 2000). NHK의 경우 공영방송 사장의 임기와 인선에 있어서는 독립성을 보장하는 절차를 따르기에 공식적으로는 높은 자율성을 누리는 것으로 보인다. 그러나 비공식적이고 실제적인 운영에 있어서는 자민당 정치권력으로부터 독립적이지 못하다는 관찰이 있는 것이다. 헬핀과 만치니가 말한 공식적 구조와 비공식적 규범과 기대의 간극이 NHK의 사례에서 드러난다고도 할 수 있다.

한레티의 정치적 독립성 지수는 공영방송의 '실질적' 정치적 독립성을 측정하고자 하지만, 사장의 임기에 근거한 양적 지표는 공식적 구조의 측면만을 반영하며 비공식적 규범과 기대의 측면은 놓치고 있다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한레티의 변수는 일반적 이론형성에 필요한 포괄적 비교를 가능하게 하는 일관성 있는 지표로서 충분히 유용하다. 각국의 개별 공영방송의 정치적 독립의 내용에 가치 판단하는 것과 여러 나라의 공영방송의 정치적 독립의 정도를 실증적으로 비교하는 것은 다른 문제다.

2005년 언론 자유 지수와도 부적 상관관계가 있었으며($r=-0.529$, $p=0.001$, $n=36$), 2006년 언론 자유 지수와도 마찬가지로 부적 상관관계가 있었다($r=-0.510$, $p=0.001$, $n=36$). 즉 2011년에 독립성 지수가 높은 나라일수록, 2004년에서 2006년에 언론이 자유로웠었다고 할 수 있다. 이는 독립성 지수의 공변타당성(concurrent validity)을 보여주는 증거이며, 공영방송의 정치적 독립성을 타당하게 측정하는 좋은 척도라는 증거다.

2) 한레티 모형의 변수들

공영방송의 정치적 독립성을 설명하는 기존의 모형이 있다. 한레티(Hanretty, 2009; 2011)는 공영방송의 정치적 독립성을 보장하는 방송법(그가 ‘법적 독립성’ de jure independence이라고 부르는)과 ‘뉴스 시장의 규모’, 그리고 ‘탈공산주의’ 변수로 구성된 모형이 공영방송의 실질적인 정치적 독립성(de facto independence)을 설명한다고 주장했다.

법적 독립성은 공영방송의 정치적 독립성을 보장하는 법제를 의미하며, 각국 방송법의 내용을 조사해 측정한 것이다. 방송법이 공영방송의 정치적 독립성을 보장하는 법 조항을 많이 포함하고 있고 제재의 수준이 높을수록 법적 독립성의 값을 높게 부여했다.

뉴스 시장의 규모에 대해서는 앞서 논한 바와 같다. 인구 1000명 당 신문 판매 부수를 뉴스 시장의 규모 변수라 하며, 매체 시장의 구조적 특성인 대중 언론의 발전 정도의 변수로 삼는다.

한레티의 모형에서는 뉴스 시장의 규모 변수와 함께 탈공산주의 변수를 추가로 고려한다. 과거 공산주의 체제였는가 아닌가를 측정하는 이분 변수이다. 탈공산주의 변수를 고려한 것은 분석 범위에 포함된 국가들 중

마르크스-레닌주의적 언론 정책의 영향을 받은 동구권 국가들과 서구 국가들 간의 체계적인 차이를 보정하기 위해서이다.

뉴스 시장의 규모가 클수록 언론이 자립적이 될 수 있어 전문직주의 발전에 유리하고 이는, 공영방송의 독립성을 보장하는 방송법과 함께, 공영방송의 실질적 독립성을 높이는 효과를 낳는다는 것이 기존의 모형이 제시하는 논리다.

이 연구에서는 법적 독립성과 1975년에 측정한 뉴스 시장의 규모 역시 모형에 포함하고 효과를 분석한다. 탈공산주의 변수의 경우는 분석에 포함하지 않는데, 이는 이 연구에서 분석하고자 하는 후견주의 변수와 높은 상관관계를 보여 공선성 문제를 야기하기 때문이다.

표 2. 변수의 기능, 구성 개념, 관련 변수⁸⁾

변수 기능	구성 개념	변수	관련 변수
종속변수	정치적 독립	독립성 지수 ¹⁾	정치적 도구화 정치병행성 국가의 개입
독립변수	정치적 경쟁	경쟁 ²⁾	경쟁적 민주주의 야권의 역량
	법적 독립성	법적 독립성 ³⁾	국가의 개입
통제변수	후견주의	후견주의 (법의 지배 지수와 부패 지수의 평균) ⁴⁾	매체 시장의 구조 대중 언론의 발전 전문직주의 합리적 법적 권위
	다수주의-합의주의	집행부-정당 차원 연방제-단방제 차원 ⁵⁾	다수주의-합의주의 중앙집중성 민족/언어적 동질성 사법 체계의 전통과 특성

- 1) Hanretty (2009; 2011)
 2) Vanhannen (2003)
 3) Hanretty (2009; 2011)
 4) World Governance Index (2000)
 5) Lijphart (2006)

8) 한레티 (Hanretty, 2009; 2011)의 논문은 36개 공영방송의 정치적 독립성 지수를 수록하고 있다. 법적 독립성 지수와 1975년도의 신문 판매 부수에 대한 통계치도 수록되어 있다. 이 데이터는 그의 블로그에 공개되어 있다. www.chrishanretty.co.uk

반하넨의 저서는 정치체계의 경쟁성의 변수인 야권의 득표율을 실고 있으며 (Vanhannen, 2003), 다두제 (Polyarchy) 연구 웹사이트에서도 공개하고 있다.

<https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/Polyarchy-Dataset-Downloads/>

피파 노리스 (Pippa Norris)가 웹 상에 공개한 데이터도 1975년도의 신문 판매 부수와 야권의 득표율, 그리고 다수주의-합의주의의 두 차원의 변수값을 포함하고 있다. 다수주의-합의주의의 두 차원의 변수값은 레입하트의 저서 (Lijphart, 1999; 2006)에도 수록되어 있다. 이 데이터는 세계 거버넌스 지수 (World Governance Index)의 구성 변수로 발표한 법의 지배 지수와 부패 지수 역시 포함하고 있다 (Kaufmann et al, 2010). (www.pippanorris.com)

3) 정치적 경쟁

한 사회의 민주주의 정치의 경쟁의 수준은 선거 결과에서 가장 명확하게 나타난다. 반하넨(Vanhannen, 2003)은 선거 결과에서 집권당이 아닌 정당들, 즉 야권의 득표율을 경쟁의 변수로 삼는다. 내각제의 경우 하원 선거에서 집권당의 득표율을, 대통령제의 경우 대통령 선거에서 당선 후보의 득표율을 100에서부터 차감해 경쟁 변수의 값으로 삼는다. 가령 한국의 2015년 대선에서는 당선자의 득표율이 51.6%였으므로, 한국의 경쟁 변수의 값은 48(48.4에서 반내림)이라고 계산할 수 있다.

야권의 득표율을 정치적 경쟁의 변수로 삼는 경우 비례대표제를 선거제도도로 채택하는 국가의 경쟁 정도가 과대평가될 수 있다는 비판이 있다. 비례대표제를 실시하는 국가는 흔히 다당제라 여러 당으로 표가 분산되기 때문에, 양당제 국가에서보다 집권당의 득표율이 체계적으로 적어진다는 것이다. 반하넨은 이를 보정하기 위해 비례대표제 국가의 정치적 경쟁의 변수 값이 70을 넘지 못하도록 상한선을 정했다.

반하넨의 경쟁 지수가 타당한 변수라면 민주주의 체제의 경쟁성과 내용상 관련이 있는 다른 변수와도 상관관계가 있을 것이다. 정권 교체의 빈도가 그 중 하나일 것이다. 경쟁 없는 정치에서는 정권 교체가 없거나 흔치 않을 것이기 때문에, 경쟁적인 정치체제에서 정권 교체의 빈도가 일반적으로 더 높다. 선행연구 역시 정권 교체의 빈도 역시 정치적 경쟁의 지표가 될 수 있다고 한다(Milanovic, Horowitz & Hoff, 2008).

정치적 경쟁과 정권 교체의 빈도가 상관관계가 있다면 경쟁적인 정치체제일수록 그렇지 않은 정치체제보다 정권 교체의 빈도가 높다고 할 수 있다. 반면 경쟁성이 없는 일당 지배 또는 일당 독재의 정치체제일수록 정권 교체가 빈번하지 않을 것이다. 이를 검증하기 위해 쿠키어먼 등(Cukierman et al, 1995)이 조사한 각국의 정권 교체의 빈도와 반하넨의 경쟁 지수의 상관관계를 분석했다. 30개 국가를 대상으로 한 상관

분석 결과 정치체계의 경쟁과 정권 교체의 빈도 사이에는 정적 상관관계가 있었다($r=0.463$, $p=0.01$, $n=30$). 공변타당도 검사 결과는 반하넨의 경쟁 지수가 민주주의 정치체계의 경쟁성을 어느 정도 타당하게 반영함을 보여준다.

이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성을 설명하는 모형에 정치적 경쟁 변수를 투입하고자 한다. 그러나 어느 시점에서 측정한 경쟁 변수를 채택해야 할 것인가가 문제이다. 본 연구에서는 ‘뉴스 시장의 규모’ 변수가 측정된 1975년을 기준으로 조사된 정치적 경쟁의 변수를 모형에 포함하기로 했다. 이 경우 독립성 지수 값을 구한 공영방송 사례 중 일부를 모형에 포함할 수 없다. 정치적 경쟁의 변수 값이 조사되지 않았기 때문이며, 대한민국의 KBS도 이에 포함된다.

4) 후견주의

후견주의의 개념은 직접 측정하기가 어렵고 변수가 있다 하더라도 국가 간 계량적 비교에 필요한 일관성 있는 척도가 되기 어렵다. 후견주의에 대한 국가 간 비교 연구는 대리 변수를 사용하는 것이 일반적이다. 선행 연구에 따르면 세계 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicator)에 포함되는 법의 지배 지수와 부패 지수가 정치적 후견주의의 대리 변수가 될 수 있다 한다(Keefer, 2005; Munro, 2010).

세계 거버넌스 지수는 세계 은행(World Bank)의 프로젝트의 일환인 세계 거버넌스 연구에서 발표하는 것으로, 자국의 거버넌스 수준에 대한 각국의 전문가들의 설문 응답 결과를 비롯한 다양한 지표들을 합산하여 재구성한 종합 지표이다(Kaufmann et al, 2010). 법의 지배 지수와 부패 지수는 기타 세계 거버넌스 지표들과 함께 1990년대 이후부터 발표되어 왔으며, 매 해 가변적이지 않고 안정적이다. 가령 2000년에 측정

한 법의 지배 지수와 부패 지수는 2000년도 전후에 측정된 법의 지배 지수와 부패 지수들과도 0.9 수준의 상관관계를 보인다. 법의 지배 지수는 높을수록 법의 지배 수준이 높은 국가인 반면 부패 지수가 높을수록 부패의 수준이 낮다.

일부 연구자들은 세계은행에서 발표하는 지표를 거버넌스의 민주성을 측정하는 변수로 간주하기도 하지만, 척도에 내재한 친-서구적 편향, 자유시장주의적 전제, 측정 절차의 비공개성, 불투명성과 반복측정불가능성 등 때문에 문제가 많다는 주장도 있다(Munck, 2009). 이와 같은 문제 중 일부가 개선되었음에도 불구하고(Kauffmann et al, 2010), 법의 지배 변수와 부패 변수의 의미를 확대 해석하는 것은 여전히 경계해야 할 일이다. 앞서 이론적으로 논의된 바와 같이, 후견주의와 민주주의가 반드시 상충하는 현상이라고 하기 어렵다. 두 개념은 유관한 개념이기는 하지만 동일한 개념은 아니다. 따라서 후견주의를 측정하는 변수가 곧 민주주의를 측정하는 변수라고 말할 수 없다. 본 연구에서도 법의 지배 지수와 부패 지수에 대해 ‘법치주의’와 ‘부패’의 수준을 반영하는 척도라는 것 이외의 다른 의미를 부여하지 않는다.

법의 지배 지수와 부패 지수의 상관관계를 분석한 결과 두 변수의 상관관계가 0.9 이상으로 높았다. 따라서 두 변수 값의 평균을 계산해 후견주의 변수로 삼기로 했다. 그러므로 후견주의 변수의 값이 클수록 정치가 덜 후견주의적이라고 해석해야 한다. 새로 만든 후견주의 변수는 당연히도 법의 지배 지수, 부패 지수와 1에 가까운 높은 상관관계를 보였다.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 기존의 연구 모형은 탈공산주의 변수를 포함하고 있었다. 과거에 공산주의에 속했던 국가였는가 여부를 측정하는 더미 변수인 탈공산주의(post-communist) 변수와 신문 판매부수와 상호작용 변수를 투입해 기존 모형의 타당도를 높였었다. 그런데 분석 결과 탈공산주의 변수 역시 후견주의 변수와 높은 상관관계가 나타났다($r=-0.789$, $p=0.00$, $n=36$). 이는 구 공산권 국가에서 후견주의

정치가 강하게 나타난다는 일반적인 관찰에 부합하는 결과이기도 하다 (Milanovic, Horowitz & Hoff, 2009).

후견주의 변수와 이 변수를 함께 모형에 포함한다면 다중공선성 문제가 발생할 것이다. 그러므로 이 연구에서는 탈공산주의 변수를 투입하지 않고 모형을 구성하고, 대신 후견주의 변수를 탈공산주의 변수의 대리 변수(proxy)로 간주하기로 한다. 다시 말해, 기존 모형에 있었던 탈공산주의 변수가 아니라 후견주의 변수만 투입하고 그 효과를 관찰하기로 했다.

5) 다수주의-합의주의의 두 차원

앞 장에서 논의한 바와 같이 다수주의-합의주의 양상에는 두 차원이 있으며, 이 두 차원은 각각 다섯 개의 구성 변수를 포함한다. 이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립성과 다수주의-합의주의의 두 차원의 관계를 분석할 것이며, 공영방송의 정치적 독립성과 정치적 경쟁의 관계에 대한 조절 효과도 분석할 것이다.

두 차원을 구성하는 열 개의 변수 중에는 중앙집중적 정부와 탈중앙집중적 정부의 차이, 헌법 재판 제도의 역할의 차이 등이 포함되어 있다. 따라서 다수주의-합의주의의 두 차원의 효과를 관찰하면 공영방송의 정치적 독립성이 정부의 중앙집중도나 사법 체계의 특성 등과 관계가 있는가를 알 수 있을 것이다.

표 3. 변수의 분포 특성

	N	최소값	최대값	평균	표준 편차
정치적 경쟁 (1975)	31	.00	70.00	41.67	28.04
독립성 * (2011)	36	.27	.96	.73	.18
법적 독립성 *	36	.27	.82	.57	.13
뉴스 시장의 규모 (1975)	36	47	529	267.58	113.61
후견주의 (2000)	36	-.34	2.27	1.15	.77
법의 지배 (2000)	36	-.23	1.94	1.09	.66
부패 (2000)	36	-.48	2.59	1.21	.89
집행부 정당 (1999)	23	-1.21	1.77	.29	.98
연방제-단방제 (1999)	23	-1.78	2.52	.13	1.15

* 기존 모형 (Hanretty, 2009; 2011)에 포함되었던 변수들

5장 분석 결과

1절 분석 결과

앞서 논의한 바에 근거해 법적 독립성, 뉴스 시장의 규모, 정치적 경쟁, 그리고 후견주의 변수를 포함한 모형이 공영방송의 정치적 독립성 정도를 예측할 수 있는가 분석했다(표 4).

네 변수로 이루어진 모형은 높은 설명력이 있었다($r^2=0.635$, $F=11.300$, $p<0.01$, $n=31$). 먼저 공영방송의 정치적 독립성에 대한 정치적 경쟁의 효과를 확인할 수 있었다($B=0.002$, $SE=0.001$, $\beta=0.348$, $t=2.099$, $p<0.05$). 또한 후견주의 정치가 공영방송의 정치적 독립성에 미치는 부정적인 효과도 발견할 수 있었다($B=0.099$, $SE=0.044$, $\beta=0.413$, $t=2.235$, $p<0.05$). 이러한 분석 결과는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치와 후견주의 정치의 효과의 증거라고 할 수 있다.

정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 법적 독립성, 시장의 규모, 후견주의 등 다른 변수들을 통제했을 때 발견된 것이라 더욱 의미 있다. 정치적 경쟁의 β 값은 0.348로서 후견주의 변수 다음으로 영향력이 크다(가설 1 검증). 후견주의 변수의 β 값은 0.413으로 영향력이 가장 크게 나타났다(가설 2 검증). 이러한 결과는 경쟁적 정치는 공영방송을 정치권력으로부터 독립적으로 만드는 역할을 하는 반면, 후견주의 정치는 공영방송의 정치적 독립을 악화하는 역할을 한다는 주장을 지지하는 증거다.

표 4. 정치적 독립성에 대한 회귀 모형 (N=31)

모형	B	SE	β	t	p
(상수)	.307	.106		2.898	.008
법적 독립성	.340	.195	.249	1.741	.093
뉴스 시장의 규모	.000	.000	.075	.456	.652
정치적 경쟁	.002	.001	.348	2.099	.046
후견주의	.099	.044	.413	2.235	.034

$r^2 = 0.635, F=11.300, p < 0.01$

기존 모형에서와 달리 법적 독립성의 효과는 사라졌고($B=0.340, SE=0.195, \beta=0.249, t=1.741, p>0.05$), 신문 판매 부수로 측정된 뉴스 시장의 영향력 역시 발견할 수 없었다($B=0.000, SE=.000, \beta=.075, t=0.456, p>0.05$). 그러나 그렇다고 해서 두 변수의 효과가 없다고 할 수는 없는데, 특히 뉴스 시장의 규모의 경우 후견주의 변수와 다중공선성 문제가 발생했을 수 있다.

애초에 1975년 당시 인구 1,000명 당 신문 판매부수는 뉴스 시장의 규모의 변수일 뿐 아니라 언론의 전문직주의화의 대리 변수로도 가정되었다. 별도의 분석 결과 뉴스 시장의 규모가 정치적 후견주의의 대리 변수와 상관관계가 높음을 발견할 수 있었다.

표 5. 뉴스 시장의 규모, 부패, 법의 지배의 상관관계

	1	2	3	4	5	6
1. 뉴스 시장의 규모 (2000)	1					
2. 뉴스 시장의 규모 (2004)	.968**	1				
3. 부패 * (2000)	.779**	.805**	1			
4. 부패 * (2004)	.785**	.806**	.965**	1		
5. 법의 지배 * (2000)	.762**	.773**	.917**	.927**	1	
6. 법의 지배 * (2004)	.776**	.792**	.922**	.951**	.972**	1

* WGI(Worldwide Governance Indicator, [Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010](#))

2000년도와 2004년도에 측정한 뉴스 시장의 규모, 부패 지수, 법의 지배 지수 간의 상관관계는 모두 0.7 이상으로 높다(표 5). 이와 같은 분석 결과는 대중 언론의 발전과 전문직주의, 그리고 정치적 후견주의 간에 이론적이고 경험적인 연관성이 있음을 보여준다. 기존 연구에 따르면 후견주의를 극복하고 합리적 법적 권위가 정착한 곳에서 발전된 대중 언론과 전문직주의적 언론이 가능하다고 한다(Hallin & Mancini, 2004). 즉 뉴스 시장의 규모로 측정한 발전된 대중 언론, 언론의 전문직주의화, 그리고 후견주의적 정치와 반대되는 정착된 합리적 법적 권위 간에는 논리적이고 경험적인 상관관계가 있다.

분석 결과에서 뉴스 시장의 규모의 영향력이 나타나지 않았던 것은 후견주의 변수와 뉴스 시장의 규모의 상관관계가 높았기 때문으로 보인다. 실제로 1975년도의 뉴스 시장의 규모와 2000년도에 측정한 법의 지수

와 부패 지수의 상관관계는 0.5 이상으로 높았다($r=0.555$, $p=0.000$, $n=36$; $r=0.578$, $p=0.000$, $n=36$).

공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치와 후견주의적 정치의 상호작용 효과는 발견할 수는 없었다. 정치적 경쟁, 후견주의, 그리고 두 변수의 상호작용항으로 만든 회귀모형은 설명력은 있었으나($r=0.763$, $r=0.582$, $F=12.522$, $p=0.000$, $n=31$), 모형의 모든 변수의 회귀 계수가 유의미하지 않았다. 정치적 경쟁의 회귀계수도 예측력이 없었고($B=0.000$, $SE=.002$, $\beta=.037$, $t=0.133$, $p=0.895$), 후견주의의 회귀 계수도 예측력이 없었으며($B=0.107$, $SE=.057$, $\beta=0.447$, $t=1.871$, $p=0.072$), 무엇보다 두 변수의 상호작용항의 회귀 계수가 유의미하지 않았다($B=0.001$, $SE=0.001$, $\beta=0.319$, $t=0.820$, $p=0.419$). 분석 결과에 따르면 정치체계가 후견주의적일수록 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 달라진다는 주장을 지지하기 어렵다(연구 문제 3).

다수주의-합의주의의 두 차원 역시 공영방송의 정치적 독립성과 관련이 없는 것으로 보인다. 상관 분석 결과 공영방송의 정치적 독립성과 집행부-정당 차원의 상관관계는 발견되지 않았으며($\beta=0.164$, $p=0.455$, $n=23$), 연방제-단방제 차원과의 상관관계도 발견되지 않았다($\beta=0.183$, $p=0.403$, $n=23$) 다수주의-합의주의의 두 차원 모두 공영방송의 정치적 독립에 영향력이 있다고 하기 어렵다(가설 4-1, 가설 4-2 기각).

공영방송의 정치적 독립성에 대해 다수주의-합의주의 차원과 경쟁적 정치의 상호작용 효과가 있다고 보기도 어렵다.

우선 정치적 경쟁, 집행부-정당 차원, 그리고 두 변수의 상호작용항으로 만든 회귀 모형은 설명력이 없었다($r=0.491$, $r^2=0.241$, $F=2.011$, $p=0.147$, $n=23$). 모형에 투입한 변수들 중 정치적 경쟁의 회귀계수만 유의미했다($B=0.003$, $SE=.001$, $\beta=.469$, $t=2.306$, $p<0.05$). 집행부-정당 차원의 회귀계수와($B=0.031$, $SE=.131$, $\beta=.225$, $t=0.233$,

$p=0.819$), 두 변수의 상호작용항의 회귀계수는 유의미하지 않았다 ($B=0.000$, $SE=.002$, $\beta = -0.150$, $t=-0.156$, $p=0.878$). 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 집행부 정당 차원에서 다수주의적인 국가에서 더 크다고 보기 어렵다(가설 5-1 기각).

정치적 경쟁, 연방제-단방제 차원, 상호작용항으로 만든 회귀 모형 역시 설명력이 없었다($r=0.544$, $r^2 =0.295$, $F=2.655$, $p=0.078$, $n=23$). 모형의 회귀계수 중에서는 정치적 경쟁만이 유의미했다 ($B=0.004$, $SE=.001$, $\beta =.504$, $t=2.608$, $p<0.05$). 연방제-단방제 차원과($B=-0.048$, $SE=.102$, $\beta =-0.421$, $t=-0.474$, $p=0.641$), 두 변수의 상호작용항의 회귀계수는 유의미하지 않았다($B=0.001$, $SE=.002$, $\beta =0.642$, $t=0.722$, $p=0.479$). 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과가 연방제-단방제 차원에서 다수주의적인 국가에서 더 크다는 주장도 지지하기 어렵다(가설 5-2 기각). 정치적 경쟁과 후견주의의 상호작용 효과, 경쟁적 정치와 합의주의의 상호작용 효과는 모두 발견할 수 없었다. 이는 사례 수의 부족($n=23$)에서 기인한 문제이거나, 분석 방법상의 문제일 수 있다.

2절 다수주의-합의주의의 조절 효과에 대한 보완적인 분석

다수주의-합의주의 차원의 조절 효과가 발견되지 않은 것은, 통계 분석 방법을 통해 조절 효과를 발견하기에는 변수에 비해 사례가 지나치게 적기 때문이다. “많은 변수-작은 N수”의 문제는 국가 간 비교 연구에 내재하는 문제다(Lijphart, 1971).

그러나 정치체계의 다수주의-합의주의 양상에 따라 정치적 경쟁성과 공영방송의 정치적 독립성의 관계가 달라진다는 주장을 부분적으로 지지하는 증거를 산점도 상에서 발견할 수 있었다.

관찰값을 조사할 수 있었던 20개국을 다수주의-합의주의의 두 차원을 기준으로 분류할 수 있다(그림2). 집행부-정당 차원의 변수 값과 연방제-단방제 차원의 변수 값이 모두 0 이상인 국가를 하나의 집단으로 분류했다. 즉 이 집단에 속한 국가들은 양 차원에서 모두 합의주의적인(consensus) 집단이다(그래프1의 제1사분면). 나머지 집단은 둘 중 한 차원에서 다수주의적이거나, 두 차원에서 모두 다수주의적인 국가들이다. 이 집단들을 다수주의적인(majoritarian) 집단이라고 하겠다(그래프의 제 2, 제 3, 제 4 사분면).

그림 2. 다수주의 합의주의의 두 차원에 따른 분류

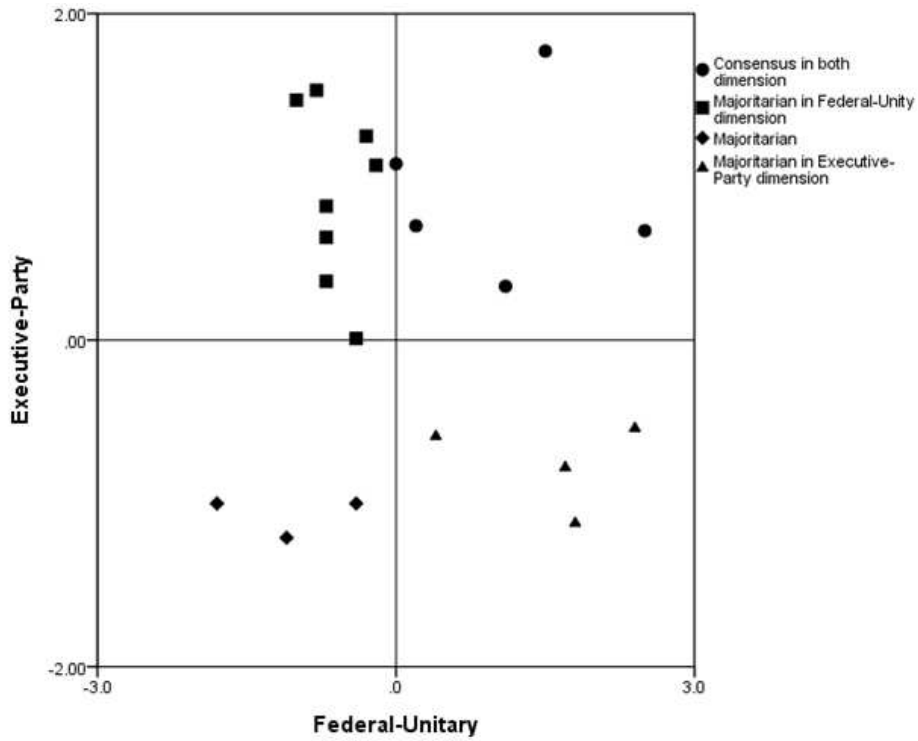
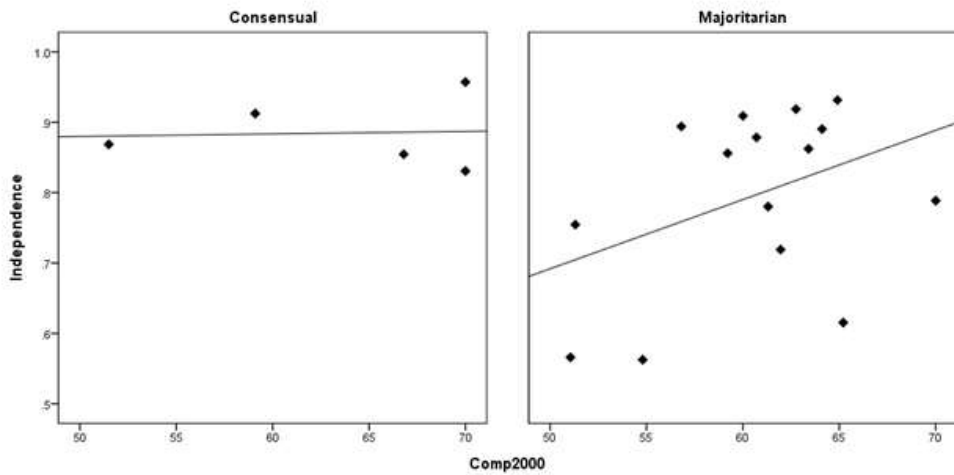


그림 3. 다수주의 국가와 합의주의의 국가에서 경쟁과 독립성의 관계



두 집단에서 정치적 경쟁과 공영방송의 정치적 독립성 간의 관계가 어떻게 나타나는가를 산점도 상에서 비교 관찰했다(그림3). 양 차원에서 모두 합의주의적인 국가의 공영방송들의 정치적 독립성은 정치체계의 경쟁성과 관련이 없었다($\beta=0.057$, $r^2=0.003$, $p=0.977$, $n=5$). 합의주의적인 국가에서는 정치적 경쟁이 공영방송의 정치적 독립성을 예측하지 못한다고 해석할 수 있다.

-두 차원 중 한 차원에서라도- 다수주의적인 집단에서도 공영방송들의 정치적 독립성과 정치체계의 경쟁성의 상관관계가 없기는 마찬가지였다. 그러나 상관계수는 합의주의적인 집단에서보다 다수주의적인 집단에서 높았고, 유의 확률은 더 낮았다($\beta=0.404$, $r^2=0.163$, $p=0.136$, $n=15$). 만약 사례를 더 많이 포함해 N수가 늘어난다면, 다수주의적인 집단에서는 정치적 경쟁과 공영 방송의 정치적 독립성 간에 통계적으로 유의미한 상관관계가 나타나게 될 수도 있을 것 같다. 산점도 상에서의 분포를 관찰한 결과 정치적 경쟁과 공영방송의 정치적 독립성 사이의 관련성의 양상이 정치체제가 다수주의적인가 합의주의적인가, 어느 차원에서 다수주의적인가에 따라 다르게 나타나는 것을 관찰할 수 있었다.

양 차원 모두에서 합의주의적인 국가들의 경우, 독일, 오스트리아, 스위스, 벨기에, 일본 등이 이에 해당하는데, 이 집단에서는 정치체제가 더 경쟁적이라고 해서 공영방송의 독립성이 높아지거나 낮아지지는 않는다. 합의주의적인 국가들의 공영방송은 정치적 경쟁과 상관없이 정치적 독립성이 높다고 해석할 수 있다.

둘 중 한 차원에서 다수주의적이거나 두 차원 모두에서 다수주의적인 국가들의 경우, 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 스페인, 이스라엘, 이탈리아, 덴마크, 아일랜드, 스웨덴, 노르웨이, 포르투갈, 핀란드 등이 이에 해당한다. 이 집단에서는 -통계적으로 유의하지는 않으나- 정치체제가 경쟁적일수록 공영방송이 보다 정치적으로 독립적인 경향이 나타났다.

즉, 합의주의적인 국가들만을 놓고 본다면 정치적 경쟁은 공영방송의

정치적 독립성과 상관이 없는 것으로 나타난다. 반면 다수주의적인 국가들만을 놓고 보았을 때에는, 정치적 경쟁과 공영방송의 정치적 독립성 간의 정적 상관관계와 유사한 경향이 나타나는데, 물론 분명히 나타나지는 않다. 더 많은 사례를 표본에 포함할 경우, 다수주의 국가에서 정치적 경쟁과 방송의 독립성 간의 관계를 보다 확실히 지지하는 결과가 나타날 수 있다.

보완적인 분석 결과는 헬린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)의 주장을 부분적으로 지지하는 결과가 아닌가 한다. 분석 결과 *합의주의 체제에서* 정치적 경쟁은 공영방송의 정치적 독립성과 무관한 것으로 보인다. 만약 정치적 경쟁이 공영방송의 정부 모형에서 전문직 모형으로의 발전을 촉진한다면, *다수주의 체제나 다수주의에 준하는 체제에서* 그러할 것이다.

6장 논의와 결론

이 연구에서는 공영방송의 정치적 독립에 대해 경쟁적 정치의 효과가 있다는 가설을 검증하고자 했다. 경쟁적 정치가 제시하는 정권 교체 가능성에 대한 전망이 방송의 도구화에 대한 정치인들의 동기와 정치권력과의 결탁에 대한 방송인들의 동기를 약화할 것이라는 생각이 가설의 근거였다.

분석 결과 야권의 득표율로 측정한 정치적 경쟁 변수가 공영방송의 정치적 독립성에 대해 예측력이 있음이 나타났으며, 이는 후견주의, 뉴스 시장의 규모, 법적 독립성 등 다른 변수들의 효과를 통제했을 때에도 마찬가지였다. 공영방송의 정치적 독립성에 대해 경쟁적 정치가 영향력이 있음을 지지하는 증거라고 할 수 있다. 경쟁적 정치가 곧 민주주의 정치의 본질이라는 관점에 따른다면(Dahl, 1971; Vanhannen, 2003), 이와 같은 연구 결과가 의미하는 바는 더 많은 민주주의가 정치적으로 독립적인 공영방송을 만든다는 것이다.

표 6. 연구 문제와 가설 및 연구 결과

연구 문제와 가설	연구 결과
<p>연구문제 1. 공영방송의 정치적 독립성과 경쟁적 정치의 관계는 어떠한가? 가설 1. 정치체계가 경쟁적일수록 공영방송의 정치적 독립 정도는 높아질 것이다.</p>	<p>가설 1 확인.</p>
<p>연구문제 2. 공영방송의 정치적 독립성과 후견주의적 정치의 관계는 어떠한가?</p>	

가설 2. 정치체계가 후견주의적일수록 공영방송의 정치적 독립 정도가 낮을 것이다.

연구문제 3. 공영방송의 정치적 독립에 대한 경쟁적 정치의 효과는 정치 체계가 후견주의적일수록 달라질 것인가?

연구문제 4. 공영방송의 정치적 독립성과 민주주의의 다수주의 합의를 양상의 관계는 어떠한가?

가설 4-1. 정치체계가 집행부 정당 차원에서 합의주의적일수록 공영방송의 정치적 독립성이 더 높을 것이다.

가설 4-2. 정치체계가 연방제 단방제 차원에서 합의주의적일수록 공영방송의 정치적 독립성이 더 높을 것이다.

연구문제 5. 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 정치 체계가 합의주의적일수록 달라질 것인가?

가설 5-1. 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 집행부 정당 차원에서 다수주의적인 정치 체계에서 더 높을 것이다.

가설 5-2. 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 연방제 단방제 차원에서 다수주의적인 정치 체계에서 더 높을 것이다.

가설 2 확인.

연구문제 3 상호작용 효과 발견되지 않음.

가설 4-1 합의주의의 집행부 정당 차원의 효과 발견되지 않음.

가설 4-2 합의주의의 연방제 단방제 차원의 효과 발견되지 않음.

가설 5-1 상호작용 효과 발견되지 않음.

가설과 상충하지 않는 경향 관찰 가능.

가설 5-2 상호작용 효과 발견되지 않음.

가설과 상충하지 않는 경향 관찰 가능.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 후견주의의 효과 역시 발견할 수 있었다. 후견주의 변수 역시 정치적 독립성을 높은 확률로 예측했으며, 이는 후견주의 정치에서 공영방송이 정치권력의 도구가 되기 쉽다는 주장을 지지하는 증거라고 할 수 있다(Hallin & Mancini, 2004; 2011; Hallin & Papathanasopoulos, 2001; 조항제, 2014a). 정치인들과 지지자들이 지지와 보상, 충성과 특혜를 교환하는 후견주의 정치는 정치권력과 언론, 정치권력과 공영방송의 관계 역시 후견주의적으로 만들고, 이는 공영방송의 정치적 독립을 어렵게 만든다는 점을 실증적으로 확인한 것이다.

정치체계의 합의주의는 공영방송의 정치적 독립성에 이로운 반면 승자독식의 다수주의 정치는 그렇지 않을 것이라고 추정했었다(Hallin & Mancini, 2004; 조항제, 2014b). 그러나 다수주의-합의주의 차원과 공영방송의 정치적 독립성 간의 관계는 기대한 만큼 분명치 않았다. 이는 다수주의-합의주의 양상이 정치적으로 독립적인 공영방송과 관련 있어 보이지만 실은 관련이 없다는 결론의 근거가 될 수 있다. 그러나 다수주의-합의주의 차원의 효과를 분석할 때에는 포함된 사례의 수가 20개 내외로 적었다는 점을 감안해야 할 것 같다.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 효과는 발견되었으나, 경쟁적 정치와 후견주의의 상호작용 효과, 경쟁적 정치와 합의주의의 상호작용 효과는 모두 발견할 수 없었다. 이는 단순히 부족한 사례 수와 통계 방법의 문제의 결과일 수 있으나, 후견주의와 경쟁적 정치, 합의주의와 경쟁적 정치의 관계가 단순치 않고 복잡함을 보여주는 결과일 수도 있다. 후견주의 정치는 민주주의에 대립되는 것으로 이해되기도 하지만, 경쟁적 정치와 양립가능하다고 보아야 할 것 같다(Hallin & Papathanasopoulos, 2001). 정치적 경쟁과 후견주의의 관계는 단선적이지 않고 복잡하며(Kitschelt & Wilkinson, 2007), 따라서 보다 타당한 변수를 통한 별도의 연구가 필요하다.

합의주의적인 국가와 달리 승자독식의 다수주의 국가에서 경쟁적 정치

의 역할이 좀 더 크다는 주장을 부분적으로 지지하는 경향을 발견할 수 있었다. 분석 범위를 확대해 더 많은 사례를 포함하고, 결측값을 보충해 사례 수를 늘린다면, 통계적으로 유의미한 결과를 관찰할 수 있을 것으로도 본다.

연구 결과는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 정치적 경쟁의 효과 가설을 지지했다. 이 때 정치적 경쟁의 변수가 야당의 득표율이라는 점에 주목하면, 연구 결과가 공영방송의 정치적 독립성에 대한 강한 야당의 존재의 영향력을 지지한다고 해석할 수 있다. 이로부터 정치적으로 독립적인 공영방송을 위해 강한 야당이 존재해야 함을 추론할 수 있다. 이와 같은 효과를 ‘강한 야당 효과’ (strong opposition effect)라고 할 수도 있을 것이다. 경쟁적인 정치는 다름 아닌 강한 야당을 의미하기 때문이다. 정부를 견제할 수 있는 정당들이 강할수록, 즉 야당이 국민들의 지지와 투표를 동원할 역량이 클수록, 그래서 정치가 경쟁적이고 일당 지배에서 멀면 멀수록 정부와 집권당은 자의적으로 권력을 행사하기 어려울 것이며 이는 공영방송에 대해서도 마찬가지일 것으로 보인다.

달(Dahl, 1971)에 따르면 경쟁적 정치란 “정부의 반대자들이 정치 정당으로 공개적이고 합법적으로 조직화되어 정부에 반대할 수”(Dahl, 1971, p.1) 있는 정치를 의미한다. 정권의 결정에 반대하는 입장을 대표하면서 정권에 반대하고 정권의 대안으로 자처할 수 있는 정치 세력, 즉 야당(opposition)의 존재야말로 경쟁적 정치의 내용인 것이다.

정권을 견제하는 야당의 힘이 강하면 강할수록 정치는 더욱 더 경쟁적이다. 반면 야당이 없다면 정치는 경쟁적이지도 않고 민주적이지도 않다. 야당이 없을 때보다 있을 때에, 약할 때보다 강할 때에, 정치는 경쟁적이고 민주적이다. 정권에 반대하는 야당이 약하거나 심지어 없는 정치를 민주적이라고 할 수는 없다. 이 때문에 정치의 경쟁성을 국민의 지지를 동원할 수 있는 야당의 역량으로 측정할 것이기도 하다(Vanhannen, 2003).

경쟁적 정치를 가능하게 하는 강한 야당이란 강한 우익 정당이나 강한

좌익 정당만을 의미하는 것이 아니라, 정치 이념과 정치 성향에 상관없이 집권 정당에 반대하는 대안이 될 수 있는 정치 세력을 의미한다. 집권 정당이 우익 정당인 사회에서는 좌익 정당이 강할수록 정치가 경쟁적이다. 반대로 집권 정당이 좌익 정당인 사회에서는 우익 정당이 강할수록 정치가 경쟁적이라고 보아야 할 것이다.

연구 결과는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 후견주의의 효과 역시 보여주었다. 후견주의를 측정한 대리 변수는 법의 지배 지수와 부패 지수를 합산하여 구성한 것이다. 이는 공영방송의 정치적 독립성이 한 사회에서의 법치주의와 부패의 수준과도 관련있다는 것을 보여준다. 법치주의가 확립되고, 부패가 일소된 사회와 그렇지 않은 사회에서 공영방송과 정치권력의 관계는 달라진다. 부패하고 법이 지배하지 않는 사회에서 공영방송의 정치적 독립성은 낮아지지만 법의 지배가 확립되고 부패를 극복한 사회에서 정치권력이 공영방송을 도구화하기란 어렵다. 법의 지배와 부패의 극복은 합리적 법적 권위의 정착과 연계되어 있으므로 (Hallin & Maninci, 2004; 2011), 공영방송의 정치적 독립을 위해 후견주의의 극복과 합리적 법적 권위의 정착이 중요하다고 할 수 있다.

공영방송의 정치적 독립성에 대한 다수주의(합의주의)의 효과는 발견되지 않았다. 특히 합의주의(다수주의)의 연방제-단방제 차원과 공영방송의 정치적 독립성 간의 직접적인 관계가 발견되지 않았다는 것은 연구자의 기대에 어긋나는 놀라운 발견이었다($r=0.183$, $p>0.05$, $n=23$). 중앙은행의 독립성과 공영방송의 정치적 독립성 간에 의미 있는 관계가 없다는 증거이기 때문이다. 이는 흥미로운 발견이며 별도의 설명이 필요한 현상이라고 본다. 만약 공영방송의 정치적 독립성에 대한 합의주의의 효과가 없다고 한다면, 중앙은행의 정치적 독립성을 보장하는 합의주의 정치가 공영방송의 정치적 독립성을 보장하지 못하는 것은 무슨 까닭에서인가? 공영방송의 정치적 독립성의 조건과 중앙은행의 정치적 독립성의 조건이 다른가? 다르다고 한다면 어떤 점에서 어떻게 다를까? 이는 후속 연구를 통해 지속적으로 탐구해 보아야 할 과제다.

이 연구의 한계는 세 가지다. 첫째, 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치, 후견주의, 다수주의(합의주의) 등 권력 구조의 특성을 보여주는 정치체제 변수들의 효과는 관찰하였으나, 이 변수들이 방송의 제도에 대해서 어떤 관계가 있는지, 공영방송의 정치적 독립성을 보장하기 위해 설계된 제도의 효력은 정치체제에 따라 정말 달라질지, 달라진다면 어떻게 달라질지 등에 대해서는 분석하지 않았다. 제도 자체가 특정한 정치체제의 결과이거나, 제도의 효력이 정치체제의 특성에 따라 달라질 것이라는 가정은 이 연구를 관통하는 논지다. 그러나 이는 전제되기만 했을 뿐 구체적으로 검증되지는 않았다.

둘째, 분석 대상에 해당하는 국가들이 대부분 서구의 선진국들이다. 이는 공영방송에 대한 국제적인 비교 연구가 필연적으로 수반하는 문제다. 공영방송 제도의 기원부터가 서구의 발전한 산업 민주주의 국가이고, 공영방송 제도를 가지고 있거나 성공적으로 운영하고 있는 국가들 역시 발전된 국가들이다. 이런 점에서 공영방송은 일종의 사치재(luxury)처럼 보인다. 하지만 발전 도상에 있는 비서구의 신흥 민주주의 국가들에서도 공영방송이 제도화되고 있다. 이 국가의 사례들을 분석 범위에 포함한다면 공영방송 제도의 또 다른 특성들이 나타나면서 자민족중심주의적-서구중심주의적 편향에서 비롯한 편견이 해소될 것이다.

선행 연구들과 마찬가지로 이 연구에서도 한국의 KBS, 대만의 PTV나 CTV 등 민주화 이행 도정에 있는 신흥 민주주의 국가들 중 상당수의 공영방송은 분석 범위에 포함되지 않았고 분석 과정에서 주제적으로 고려되지 않았다. 만약 이 사례들이 포함되었다면 분석 결과가 상당히 달라졌을 여지가 있다. 비교 대상의 폭을 확대한다고 하더라도 경쟁적 정치와 후견주의가 공영방송의 정치권력으로부터의 독립성에 기여하는 일반적인 경향은 이후의 분석에서도 거듭해서 발견되고 확증될 것이라고 예상된다.

셋째, 이는 가장 결정적인 한계인데, 사례 수가 적었다. 이는 거시 수준의 변수에 대한 연구에서는 통계 분석이 아닌 비교 분석이 필요한 이유

이고, 비교 분석이 구체적인 사례 분석으로 보완되어야 하는 이유이기도 하다. 비교 연구에 있어서 “적은 사례 수”는 언제나 문제이고(Lijphart, 1971), 이는 비교 정치 커뮤니케이션 연구에서도 마찬가지다. 이 연구에서도 마찬가지로 사례 수가 적은 데 비해 다루고자 하는 변수의 수는 많았다. 자료 조사를 위해 선행 연구에 의존하는 이차 문헌 분석을 하다 보니, 많은 수의 변수에 비해 사례의 수가 적어지는 문제가 심화되었다. 후속 연구는 비교가능성을 해치지 않는 수준에서 분석 범위를 확대하고 사례 수를 증대함과 동시에 자료 조사를 통해 결측값을 채워 넣어야 할 것이다. 사례의 수를 늘려 분석 한다면 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치와 후견주의의 효과 역시 보다 분명히 드러날 수 있고, 단지 경향으로만 관찰되었던 합의주의의 영향력 역시 증명될 수 있을지 모른다.

분석을 통해 내린 결론은 두 가지다. 하나는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 경쟁적 정치의 역할에 대한 것이고, 다른 하나는 후견주의의 역기능에 대한 것이다.

경쟁적 정치는 공영방송의 정치적 독립성에 이롭다. 정치가 경쟁적일 때, 즉, 야당이 강하고 집권당에 필적하는 국민의 지지를 동원할 수 있을 때 공영방송은 보다 독립적일 수 있다. 반면 야당이 약하고 집권당이 독주하는 비경쟁적인 정치에서는 공영방송이 도구화될 위험이 더 크다. 집권 정당이 어떤 이념과 입장에 기초해 있건 간에, 이를 견제할 수 있는 강한 야당이 있는 나라의 공영방송이 보다 독립적일 것이다.

후견주의적 정치는 공영방송의 정치적 독립성을 해친다. 후견주의 정치는 공영방송의 정치적 독립을 위한 많은 법제를 무용하게 만들고, 제도를 설계한 의도에 반하여 공영방송을 정치권력의 도구로 만든다. 후견주의 정치에서는 공공의 필요가 아니라 지지를 기준으로 자원을 배분하고, 전문성이 아니라 충성을 기준으로 공직을 임명하기 때문이다(Hallin & Mancini, 2004; Waisbord, 2015). 공공성과 전문성에 근거한 정치가 아니라 지지자들과 충성하는 자들만을 위한 후견주의 정치는 공영방송의

거버넌스마저도 후견인과 피후견인의 관계로 왜곡한다. 공영방송이 좌우할 수 있는 여론과 정치권력이 임명할 수 있는 공영방송의 직책들도 파당의 사익을 위한 자원으로 남용된다.

정치체계가 경쟁적일수록 그리고 후견주의적이지 않을수록 공영방송의 정치적으로 독립적일 수 있다고 한다면, 어떻게 해야 정치체계의 경쟁성을 높이고 후견주의를 극복할 수 있을 것인가? 이를 위해서는 정치의 경쟁성 정도와 후견주의 정도에 영향을 줄 수 있는 변수들에 대한 선행 연구의 논의들을 참조해야 할 것이다(Dahl, 1971; Kirschelt & Wilkinson, 2007)

그러나 정치권력으로부터 독립적인 공영방송이 되기 위해 공영방송이 할 수 있는 일이 강한 야당이 나타나고 후견주의가 극복되기를 기다리기만 하는 것 이외에는 없을까? 공영방송이 어느 한 편에 치우치지 않은 공정한 보도를 추구하는 것이 민주주의의 경쟁과 성숙을 돕는 일일 수 있다. 반면 방송인들이 당장의 득실을 따져 편향된 보도를 하고 정치권력의 심기를 거스르는 보도를 피하는 것은 강한 야당의 등장을 막아 정치를 비경쟁적으로 만드는 일이며, 결과적으로 방송의 독립성을 방송 스스로 어렵게 만드는 일일 것이다. 공영방송 내부의 그리고 외부 정치권력과의 비공공적인 연결망을 최소화하는 것 또한 방송의 도구화를 야기하는 후견주의의 극복을 위한 실천일 것이다. 방송인과 정치인의 사적인 친분 자체가 문제일 수는 없으나 공적인 재원의 배분에 사적인 관계가 개입된다면 후견주의적 관행을 심화하는 일이 될 것이며, 이는 방송의 독립성을 저해할 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

- 강형철 (2004). <공영방송론>. 나남.
- 경윤호 (2005). 정권교체에 따른 정치엘리트의 방송 독립에 대한 인식 변화 연구: 통합방송법 제정 과정을 중심으로. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문.
- 이준웅 (2008). BBC 허튼 위원회 사례를 통해 본 공영방송 저널리즘의 위기. <한국언론학보>, 52권 5호, 83-106.
- 이준웅 (2009). 공적인 것, 정치적인 것, 불편한 것: 공영방송 위기론 고찰. <한국방송학보>, 23권 2호, 485-525.
- 이준웅, 조항제, 정준희, 송현주 (2010). 한국사회 매체체계의 특성: 민주화 이행 모형의 제안. <커뮤니케이션 이론>, 6권 1호, 87-143.
- 이준웅 (2013, 10, 29). 공영방송 거버넌스 개선 방향: 공공 서비스의 의무와 설명 책임을 중심으로.
- 정병기, 도묘연 (2015). <코포라티즘 정치>. 아카넷.
- 정용준 (2014). 초창기 BBC의 공론장 기능에 대한 비판. 언론정보연구, 51권 1호.
- 조항제 (2014a). <한국 공영방송의 정체성>. 컬처룩.
- 조항제 (2014b). 한국 공영방송의 BBC 모델. <언론정보연구>, 51권 1호.
- 최창집 (2002). <민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기>. 후마니타스.
- 최진웅 (2014). 민주화 세력에 의한 정권교체와 한국방송제도의 변화: 김대중, 노무현 정부를 중심으로. <평화연구>, 22권 1호, 207-244.

해외 문헌

- Bajomi-Lazar, P., Stetka, V. & Sukosd, M. (2012). Public service television in European union countries: Old issues, new challenges in the 'East' and the 'West'. Just, N. & Puppis, M. (ed.). *Trends in communication policy research: New theories, methods and subjects*. Bristol: Intellect. Ch. 19.
- Bardoel, J. (2003). Back to the public? Assessing public broadcasting in the netherlands. *Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 10(3), 81-95.
- Benson, R. & Powers, M. (2011). *Public media and political independence: Lessons for the future of journalism from around the world*. Free press.
- Brikenhoff, D. W. & Goldsmith, A. A. (2002). Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming. Prepared for US agency International Development Office of Democracy and Governance. under Strategic polity and Institutional Reform.
- Coppens, T. & Saeyes, F. (2006). Enforcing performance: new approaches to govern public service broadcasting. *Media, Culture & Society*, 28 (2), 261-284.
- Cukierman, A., Webb, S. B. (1995). Political Influence on the Central Bank: International Evidence. *The World Bank Economic Review* 9(3): 397-4.
- Cukierman, A., Webb, S. B. & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review* 6(3): 353-398.
- Curran, J. & Park, M. (eds.) *De-Westernizing Media Systems*. London: Routledge.

- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press: New Haven.
- Dalton, R. J. (2008). The quality and quantity of party systems party system polarization, its measurements, and its consequences. *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.
- Dobek-Ostrowska, B. (2011). Italianization(or Mediterraneanization) of the Polish Media System? Reality and Perspective. Hallin, D. & Mancini, P. (eds). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press. Ch. 2. 26-50.
- Downs, A. (1957). *Economic Theories of democracy*. New York: Harper and Collins.
- Duncan, J. (2008). Executive overstretch; South African broadcasting independence and accountability under Thabo Mbeki. *Communication*, 34(1), 21-52.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origin of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Profile Books.
- Gentzkow, M., Shapiro, J. M. & Goldin, C. (2006). The Rise of the Fourth Estate: How Newspapers became informative and Why it mattered. Glaeser, E. L. Goldin, C. (eds). *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. University of Chicago Press. Ch. 6. 187-230.
- Gentzkow, M. & Shapiro, J. M. (2008). Competition and Truth in the Market for News. *The Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 133-154.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of Media and Politics*. Cambridge university press.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2011). (eds). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press.

- Hallin, D. & Papathanasopoulos, S.(2001). Political clientelism and the media: southern Europe and Latin america in comparative perspective. *Media, culture and society*, 24. 175-195.
- Hamilton, J. (2004). *All the news that's fit to sell*. Princeton University Press.
- Hanretty, C. (2007). *Five ways to govern a public broadcaster*. DR og TV2 –I folkets tjeneste. European University Institute.
- Hanretty, C. (2009). Explaining de facto independence of public broadcasting. *British journal of political science*, 40, 1, 75-89.
- Hanretty, C. (2011). *Public broadcasting and political interference*. London: Routledge.
- Head, S. (1975). *World Broadcasting System*. Temple University Press.
- Horowitz, S., Hoff, K. & Milanovic, B. (2009). Governmental turnover: concepts, measures and applications. *European journal of political research*. 48. 107-129.
- Humphreys, P. (2012). A political scientist's contribution to the comparative study of media systems in europe: A response to Hallin and Mancini. Just, N. & Puppis, M. (ed.). *Trends in communication policy research: New theories, methods and subjects*. Bristol: Intellect. Ch. 9. 159-176.
- Jakubowicz, K. & Sukosd, M. (2008). Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post-Communist Societies. Jakubowicz, K. Sukosd, M. (eds.). *Finding the right place on the map: Central and Eastsern European media change in a global persepctve*. Intellect Books. Introduction, 9-40.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010. 9). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. The world bank development research group macroeconomics and growth team.

- Policy research working paper.
- Keefer, P. (2005). Democratization and Clientelism: Why are young democracies badly governed? World Bank Policy Research Working Paper.
- Kelly, M. (1983). Influences on broadcasting policies for election coverage. *Communicating to Voters*. London: Sage.
- Kitschelt, H. & Wilkinson, S. I. (2007). (eds.). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
- Krauss, E. (2000). *Broadcasting politics in Japan: NHK and Television*. Cornell University Press: Ithaca and London.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American political science review*, 65(3), 682-693.
- Lijphart, A. (2006). *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty six countries*. Yale University Press: New Haven.
- McCargo, D. (2011). Partisan Polyvalence: Characterizing the Political Role of Asian Media. *Comparing media systems beyond the Western World*. Cambridge University Press.
- McKinsey & Company. (1999). Public Service Broadcasters around the world: A McKinsey Report for the BBC.
- Milanovic, B. Horowitz, S. & Hoff, K. (2008). *Political alternation as a restraint on investing in influence: evidence from post communist transition*. Policy research working paper. The world bank development research group.
- Muno, W. (2010). Conceptualizing and measuring Clientelism. Paper presented at the workshop "Neopatrimonialism in Various World Regions", 23. August, 2010. GIGA German Institute of Global and

Area Studies, Hamburg.

- Munck, G. (2009). *Measure of democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. Johns Hopkins University Press.
- NHK 방송문화연구소 (2007). 세계의 방송 데이터북 2007. 국제문화산업 교류재단.
- NHK 방송문화연구소 (2008). 세계의 방송 데이터북 2008. 국제문화산업 교류재단.
- NHK 방송문화연구소 (2013). 세계의 방송 데이터북 2013. 한국방송문화 연구소.
- Norris, P. (2009). Comparative political communications: Common frameworks or Babelian confusion? *Government and Opposition*, 44 (3), 321-340.
- Padovani, C. & Tracey, M. (2003). Reports on the Conditions of Public Service Broadcasting. *Television & New Media*, 4(2), 131-153.
- Park, Myung-Jin, Kim, Chang Nam, Sohn, Bying-Woo (2000). Modernization, Globalization, and the Powerful State: The Korean Media. Curran, J. & Park, M. (eds.) *De-Westernizing Media Systems*. London: Routledge, Ch. 3, 111-123.
- Scheiner, E. (2004). *Democracy without Competition: Opposition Failure in Japan*. Cambridge University Press.
- Scheiner, E. (2007). Clientelism in Japan: the importance and limits of institutional explanations. Kitschelt, H. & Wilkinson, S. I. (eds.). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press. 276-297.
- Schweizer, C. Puppis, M. Kunzler, M. Studer, S. (2014). Public Funding of Private Media. LSE Media Policy Project. Media Policy Brief, 11.
- Siebert, F. Peterson, T. & Schramm, W. (1956). *Four theories of the press*. University of Illinois press.

- Sigelman, L. Yough, S. N. (1978). Left Right Polarization in National Party System: A Cross-National analysis. *Comparative Political Studies*. 11(3), 355-379.
- Sparks, C. (2000). Media theory after the fall of European communism: Why the old models from East and West won't do anymore. Curran, J. Park, M. (eds). *De-westernizing Media Systems*. London: Routledge, Ch. 3, 35-49.
- Tracey, M. (1999). *The decline and fall of Public Service Broadcasting*. Oxford University Press.
- Vanhanen, T. (2003). *Democratization: A comparative analysis of 170 countries*. Loutledge.
- Vartanova, E. (2011). The Russian Media Model in the Context of Post-Soviet Dynamics. Hallin, D. & Mancini, P. (eds). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Ch. 7. 119-142.
- Voltmer, K. (2000). Structures of diversity of press and broadcasting systems: The institutional context of public communication in Western democracies. WZB discussion paper, No. FS 3 00-201. WZB(Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung).
- Voltmer, K. (2008). Comparing media systems in new democracies: East meets South meets West. *Central European Journal of Communication*, 1, 23-40.
- Waisbord, S. (2015). *Reinventing Professionalism: Journalism and News in Global Perspective*. Polity.
- Zhao, Y. (2011). Understanding China's Media System in a World Historical Context. Hallin, D. & Mancini, P. (eds). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Ch. 8. 143-176.

Abstract

The Effect of Competitive Politics upon Political Independence of Public Service Broadcasting

Sang Yu Kim

Department of Communications

The Graduate School

Seoul National University

Most previous studies on the political independence of public service broadcasting (PSB) generalized the results of one-country case analysis focusing on its institution. However, there is a need for studies that analyze several countries comparatively while also focusing on the characteristics of political systems. The adequate research paradigm for such study is comparative political communications.

This study is to confirm the effect of competitive politics on political independence of PSBs. Competitive politics provide the vision of government alternation to politicians and broadcasters, weakening their motive to instrumentalize broadcasts.

This study gathered statistics from previous literature and then conducted a secondary analysis. The statistics about PSBs in 31 countries were found. I conducted correlation and regression analysis, revealed the relationship between the variables, and developed Chris Hanretty(2009, 2011)'s model on the same subject.

As a result, I discovered the effect of competitive politics on political independence of PSBs. Controlling other variables such as Clientelism, size of the news market, De Jure Independence, the effect of political competition remained with significance. The effect of competitive politics on political independence of PSBs can possibly be interpreted as the role of strong opposition parties. Quite a number of democracy theorists have argued that the presence of parties that can voice their opinions against or be an alternative to the dominant political power is the content of competition, a key component of democracy. Political competition itself was measured by the proportion of votes for opposition parties.

The effect of Clientelistic politics on political independence of PSBs was also found, even after controlling the effect of other variables. Many researchers have suggested the malfunction of Clientelism on the relationship between public broadcasting and political power. Political clientelism distorts media-politics' relations to media-politics clientelism, and this distortion turns into politicization, instrumentalization, and low political independence of PSBs. In

Clientelistic media-politics, the criteria for personnel policy in PSBs is not expertise but loyalty to political power. Public positions and public opinions are exhausted as resources for private and factional interests.

I expected to find the effect of majoritarianism on political independence of PSBs. I also expected the moderating effect of clientelism and majoritarianism on the relationship between competition and independence. However, No evidence for the role of majoritarianism was found. Interaction effect of political competition and clientelism, political competition and majoritarianism was not found either.

The "many variables, few cases" problem (Lijphart, 1964) is one of the limits system(nation)-level comparative analyses should overcome. Following studies should deal with a broader range of analysis including PSBs in transitive countries. In these studies, the effect of competitive politics and clientelism on political independence of PSBs will be confirmed repeatedly.

Keywords: public service broadcasting(PSB), political independence, instrumentalization, competitive politics, clientelism, press clientelism, majoritarianism, comparative political communications

Student Number: 2014-20263