

미디어 산업의 정치경제:

2009년 대기업과 신문사의 방송진입 규제 완화를 중심으로

최진응 | 서울대학교

미디어는 단순한 산업적 차원의 문제가 아닌, 국민 여론에 지대한 영향을 끼치는 정치적 차원의 의미를 담지하고 있다. 때문에 각 정권 시기에 언론관계법의 개정은 정치적인 갈등의 주요 대상이었다. 특히 2009년에 통과된 미디어법은 대기업과 신문사의 완전한 방송 산업 진출을 그 내용으로 하고 있다. 이는 1980년 언론통폐합 이후 유지되어 왔던 대기업과 신문사의 방송진입 규제라는 제도가 변화되었음을 의미한다.

본 논문은 신제도주의 이론을 바탕으로 하여 대기업과 신문사의 방송산업 진입이라는 제도변화의 요인과 그러한 제도변화의 양태가 무엇인지 살펴보고자 한다. 본 연구는 제도변화가 구조적 변화라는 외생적 충격에 의해 야기되었지만, 기존 제도, 제도적 맥락, 행위자라는 제약을 통해 구체화되었고, 그 변화는 경로의존적이었음을 밝히고자 한다.

주제어: 미디어법, 역사적 신제도주의, 경로의존성, 종합편성채널

I. 서론: 문제의 제기

이 연구의 목적은 신제도주의론 속에서 제도의 변화를 다루는 것으로서, 2009년 미디어법 개정 사례를 통해 미디어 산업의 진입 규제가 왜 완화되었고, 이러한 규제완화는 어떤 모습을 갖게 되었는지를 살펴보는 것이다.

이 연구는 정치경제적인 외재적 조건 변화라는 외생적 충격이 제도 변화를 위한 기회를 제공하였지만, 실제 제도 변화는 기존 제도, 제도적 맥락 그리고 정치행위자에 의해 구체화되었고, 그 변화는 경로의존적 변화를 밟았다는 함의를 이끌어보고자 하는 것으로서, 경로진화적 제도변화에 대한 하나의 경험적 사례를 제공할 것이다.

1980년 군부정권에 의한 언론통폐합 이후 대기업과 신문사의 방송진출이 금지된 이후 지금까지 우리 사회가 대기업·신문사의 방송 교차 소유를 규제하는 데는 그만한 이유가

있었다. 먼저, 방송은 공공재(public goods)적 성질을 갖고 있기 때문에 공공재의 분배 문제는 경제적 효율성만의 문제가 아닌 정치적 고려 사안일 수밖에 없었다. 특히 대기업과 신문사는 선출되지 않은 권력을 행사함으로써 국가 권력에 버금갈 정도로 영향력을 행사해왔다는 점을 고려할 때, 대기업과 신문사가 국민 여론 형성과 이해관계자들의 이익 및 권력에 중요한 영향을 미치는 방송산업에 진출한다는 것은 한국의 민주주의 발전에 심각한 장애요인이 될 것이라는 우려가 컸다.

이런 이유로 방송법과 정기간행물법(현 신문 등의 진흥에 관한 법률)이 여러 차례 개정되지만, 이명박 정부 이전까지는 신문·방송의 겸영과 대기업의 방송 진입 규제는 유지되었다. 하지만 이명박 정부 출범 이후 자본에 의한 언론 통제 혹은 여론 독과점과 관련한 논란 속에서 대기업과 신문사의 완전한 방송 진출이 허용되었다. 즉 정부와 여당은 방송의 정치적 의미와 기능에 대한 국민 여론의 반대에도 불구하고, 국민 여론 형성에 지대한 영향을 끼치는 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널에 대기업과 신문사의 방송 진출을 완전히 허용하는 법안을 통과시켰다.

이 법안의 통과로 주무부처인 방송통신위원회는 2011년 3월 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 매일경제신문을 신규 종합편성채널 사업자로, 연합뉴스를 보도전문채널로 선정하였다. 그러나 이후에도 꾸준히 조선·중앙·동아라는 보수신문사와 재벌의 연합이 특정 정치세력과 결합하여 한국의 민주주의를 후퇴시킬 수 있다는 우려가 꾸준히 제기되고 있다.

그렇다면 왜 오랜 기간 금지된 대기업과 신문사의 방송 진출 규제가 2009년에 풀린 것일까? 그리고 이러한 제도적 변화는 실제로 지금까지의 경로와는 전혀 다른 단절적 변화인가? 이런 물음에 답하기 위해서 본 연구는 기존의 신제도주의 이론을 기반하여 대기업과 신문사의 방송 진출이라는 제도 변화를 분석하고자 한다.¹⁾

본 연구는 사례연구(case study)의 방법을 사용한다. 따라서 미디어법이 본 연구의 분석 대상이며 시간적 범위는 주로 2000년 이후, 특히 이명박 정부 시기를 중심으로 살펴본다. 본 연구는 최대한 객관적이고 다양한 질적 자료를 수집할 것이다. 즉 신문보도자료, 회의록, 인터뷰, 각종 통계 자료 등 1차 자료와 정부간행물, 정책 자료집 그리고 행정학 및 언론학 등 다양한 학문분야의 논문 및 연구보고서 등을 수집할 것이다.

1) 본 논문의 사례인 미디어법 관련 선행연구는 주로 언론학에서 이루어졌는데, 이러한 연구는 미디어법 개정과 찬성에 대한 정책론적 제안과 관련된 연구들이 주를 이루고 있다(이용성 2008; 이영주·하주용 2008; 전영범 2009; 정용준 2009).

이하 이 글의 구성은 다음과 같다. II장에서는 이론적 배경으로서 제도 변화와 관련된 신제도주의 이론과 이 논문의 분석틀을 제시한다. 제III장에서는 사례 분석으로 신문법과 방송법이 핵심인 미디어법과 그것이 갖는 정치적 의미를 살펴보고, 그런 연후에 분석틀을 통해 대기업과 신문사의 방송 진입이라는 제도 변화의 원인과 의미를 사례분석 할 것이다. 마지막 IV장에서는 이 논문의 요약과 함의를 제시할 것이다.

II. 이론적 분석틀

신제도주의론 중 합리적 선택 제도주의는 제도의 변화를 비용과 편익 관점에서 설명하고 있으며, 사회학적 신제도주의 학자들은 제도의 변화 이유를 현존하는 제도적 틀에 대한 지지의 약화에서 찾고 있다. 하지만 사회학적 제도주의는 제도를 지나치게 강조하는 문제를 갖고 있고, 합리적 선택 제도주의는 행위자의 합리적 계산을 지나치게 강조하는 문제를 가지고 있다(Granovetter 1985, 483-487). 이런 점을 고려할 때 역사적 제도주의는 제도 혹은 행위자에 대한 과대평가를 지양하면서도 제도의 변화를 현실적으로 설명할 수 있는 장점을 가지고 있다.

역사적 제도주의에서 ‘제도’라는 개념은 상당히 다양하며 제도에 대한 보편적 정의는 내려져있진 않지만, 대체적으로 행위자에게 제약과 기회를 제공하는 상대적 지속성을 갖고 있는 공식적, 비공식적 규칙을 제도로 보고 있다. 역사적 제도주의는 이러한 제도를 독립 변수로 고려하고 있지만, 행위자의 행위에는 기존 제도 이외에 많은 다른 제도적 변수 즉 제도적 맥락들도 영향을 미치므로 기존 제도가 행위를 결정하는 유일한 요인은 아니고 다만 제한한다고 보고 있다. 또한 행위자는 제도의 제약을 받는 수동적 변수로서 인식된다.

제도의 변화란 무엇인가? 고전적인 역사적 제도주의는 ‘경로의존성’이라는 개념을 강조하여, 제도의 존재에는 상당한 관성이 존재하고 있기 때문에 제도 변화는 사회경제적 위기 상황 하에서 이루어진다고 강조한다(Krasner 1984, 223-246). 하지만 이러한 고전적 역사적 제도주의는 경로의존 효과에 주목하여 제도의 영향을 지나치게 인정하고, 위기 시에 제도의 급진적·단절적 변화에 집중한다는 문제를 가지고 있다(Hall 1992; Skowronek 1982). 따라서 최근에는 제도란 이러한 단절적 변화보다는 점진적이고 안정적인 변화를 겪고 있다는 주장이 제기되고 있다(Campbell 2005; Thelen 2003). 또한 행위자들은 현실 속에서 제도적 제약 하에 피동적 존재라기보다는 주어진 제도의 영향 아래에서 자신들의 대



〈그림 1〉 분석틀

안을 상대방에게 납득시켜 최종안을 결정하려고 하는 적극적인 모습을 보여 주기도 한다. 따라서 고전적 역사적 제도주의에서 가정하는 제도의 영향력, 즉 행위자의 행위의 범위를 제약하는 것은 수용하더라도, 행위자의 수동적 역할에서 벗어나 행위자의 선호와 전략적 선택이 강조되는 적극적(active) 행위자를 상정하는 것이 필요하다. 이상의 내용을 정리하면, 제도의 동태적 변화를 설명하기 위해서는 역사적 맥락, 제도적인 제약들, 그리고 적극적 행위자들의 상호작용 등을 함께 고려해야 할 것이다.

역사적 제도주의의 주요한 방법론은 비교연구방법이다. 즉 유사한 사례 중에서 상이한 정책결과가 나온 변인이 무엇인가에 초점을 맞추어 독립변수로서의 제도의 중요성을 구명하는 방법이다. 이처럼 역사적 신제도주의는 각국의 고유한 제도적 구조에 초점을 맞추기 때문에 구조적 변화는 일종의 ‘통제변수’(control variable)로 고려된다. 그러나 사회경제적 환경 변화는 정치제도의 기능과 권력을 갖고 있는 사회 행위자들의 지배적인 관심사를 변화시킬 수 있다(Pierson 2004, 120). 그렇다면 구조적 변화는 제도를 실제 변화시키는 행위자에게 제도 변화의 ‘기회’(opportunity)를 제공함과 함께 독립변수로 기능한다. 그리고 기존제도와 기존제도를 둘러싼 제도적 맥락은 제도변화를 위한 매개변수로 작용하여 제도변화라는 결과를 가져오게 된다. 이런 점에 주목하여 역사적 제도주의 이론을 재구성하여 〈그림 1〉과 같은 분석틀을 사용하고자 한다.

본 연구는 위 분석틀을 통해 다음과 같은 명제를 검증하고자 한다.

첫째, 외재적 변화에 의해 야기되는 제도 변화는, 기존 제도와 이를 둘러싼 제도적 맥락과 행위자에 의해 구체화된다.

둘째, 현실에서 새로운 제도는 단절적 제도 변화와 경로의존적인 제도 변화라는 중층적 형태를 가져올 수 있다.

셋째, 현실에서 제도 변화란 일부 단절적 변화에도 불구하고 제도의 제약으로 인해 경로의존적 제도 진화의 과정을 밟는다.

마지막으로, 사회적 담론이 변화되지 않음에도 행위자에 의해 제도는 변화할 수 있지만, 이는 실질적 제도 변화를 담보하지 못한다.

상기 명제를 검증하기 위한 변수의 조작적 정의는 다음과 같다.

먼저 ‘외제적 변화’로는 정치경제조건들의 변화가 제시된다. 본 연구에서는 2009년 미디어법 개정을 둘러싼 정치경제적 조건을 고려하되, 방송통신융합기술의 발전 그리고 미디어 시장의 위기, 정치세력의 변화를 중심으로 고찰한다.

둘째, 외제적 변화와 제도 변화를 매개하는 ‘제도’로는 기존 제도, 기존 제도를 둘러싼 제도적 맥락을 고려하며, ‘행위자’로는 정치연합을 고려한다. 본 연구에서는 기존 제도로서 한국방송구조의 특징과 대기업과 신문사에 대한 사회문화적 가치, 그리고 제도적 맥락으로서 정책 이념, 정부와 대기업 및 대형 신문사와의 관계 등을 고려한다. 그리고 행위자인 정치연합은 미디어법 지지연합과 반대연합으로 구별한다.

마지막으로 ‘제도의 변화’는 신문법, 방송법 개정의 ‘형식적’ 내용과 더불어 이러한 제도 변화의 ‘실질적’ 양태까지 살펴볼 것이다.

III. 미디어법의 개정: 대기업과 신문사의 방송진입 규제 완화

1. 미디어법의 개관과 정치적 의미

2009년 7월 22일에 통과된 미디어법은 방송법, 신문법, IPTV(Internet Protocol TV)법을 의미한다. 한나라당이 2008년 12월에 국회에 제출한 미디어관련 7개 법률 개정안 중의 일부가 통과된 것이다. 이 중에 핵심이 되는 법안이 방송법과 신문법이며, 그 내용은 신문사와 대기업 등이 지상파 방송/종합편성채널/보도전문채널에 진출할 수 있도록 진입 장벽을 연 것이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 한나라당 방송법 개정안의 주요 내용

소유주체 소유 대상	대기업	일간신문·뉴스통신
지상파	금지⇒10%	금지⇒10%
종합편성채널	금지⇒30%	금지⇒30%
보도전문채널	금지⇒30%	금지⇒30%

개정된 신문법 개정안은 신문과 방송의 겸영 금지 조항 삭제 등을 담고 있고, 방송법 개정안은 대기업과 신문사의 지상파 방송 10%, 종합편성·보도전문채널의 30%까지 지분소유를 허용하는 내용을 담고 있다.

종합편성채널, 보도전문채널이란 개념은 2000년 통합방송법이 제정되면서 등장하였지만, 당시에 신문사와 대기업의 진출은 지상파방송에서처럼 금지되었다. 단 자산규모 3조 원 이하의 기업은 대기업으로 분류되지 않았기 때문에 종합편성채널과 보도전문채널에 진출이 허용되었다. 하지만 이러한 법규의 변화에도 불구하고 정부는 종합편성채널과 보도전문채널에 기업 자본의 진입은 허용하지 않았다. 그러나 2002년 위성방송, 2005년 DMB방송(Digital Multimedia Broadcasting) 등 신규매체가 속속 도입되고 방송환경이 급격히 다매체다채널 환경으로 변화하면서 (구)방송위원회가 이를 검토하기 시작하였고, 2008년 방송통신위원회가 출범하면서 적극적으로 대기업과 신문사의 방송진출을 다시 검토하였다.

미디어법이 갖는 정치적 의미는 공중의 여론 형성에 절대적 영향을 끼치는 미디어의 민주적 기능과 관련하여 생각해야 한다. 사회의 다양한 의견이 존재하는 것은 민주주의 사회의 원활한 작동을 위한 필요조건이다. 만약 시장지배적 사업자가 자신의 지위를 남용하여 사회 현안에 대한 특정 의견을 강화하고 의견의 자유로운 경쟁을 저해하는 여론 독과점이 발생한다면 민주주의의 중요한 토대가 흔들리게 된다. 자본주의의 심화에 따라 거대 미디어 자본의 여론독과점은 여론정치를 기반으로 하는 민주적 의사결정구조를 왜곡할 수 있을 뿐만 아니라 미디어 권력의 정치권력을 초래함으로써 민주주의를 무력화할 수 있는 위험요인을 안고 있는 것이다. 이처럼, 미디어는 단순한 산업적 차원이 아닌 정치적 의미를 담고 있기 때문에 매 정권기 언론 관계법 개정은 정치적인 큰 갈등의 대상이 되었다.

2. 제도변화의 기회 제공: 정치경제적 요건의 변화

공익 산업으로서 방송 산업은 그동안 ‘공공성’이라는 비공식적 제도에 의해 타 공익 산업에 비해 규제 완화의 속도가 느렸다. 하지만 정보통신기술의 발전에 따른 방송과 통신의 융합현상은 미디어 산업자간 수평적, 수직적 결합을 가능하게 함으로써 미디어 시장의 전반적 구조를 변화시키게 하였다. 즉 90년대 말부터 심화된 정보통신기술의 발전은 그간 엄격하게 구별되었던 ‘방송’과 ‘통신’²⁾의 경계를 불분명하게 했는데, 이러한 현상을 ‘방송

2) 방송과 함께 오랜 기간 국가에 의해 억제되어 온 통신시장은 정보통신기술의 발전에 따라, 1990

통신융합'(convergence)이라고 표현한다. 이러한 방송통신융합은 기존의 방송과 통신의 경계를 허물어 뜨리는 '미디어융합'이라는 결과를 가져왔는데, 이는 미디어 산업구조의 변화를 가져와 미디어 관련 산업, 신문·방송기업, 통신기업 간 사업자 융합을 가능하게 하였다. 즉 이러한 기술의 발전으로 기존 방송사업자는 통신서비스를 제공할 수 있게 되었고, 통신사업자는 방송서비스를 제공하는 등 과거 아날로그식의 사업자의 영역은 그 의미가 퇴색되게 되었다.

이러한 기술의 발전에 따른 정보사회화는 산업사회의 정치사회적 맥락 속에 자리 잡은 제도가 아닌 정보사회에 더욱 적합한 규제 제도를 요구하게 되었다. 이에 따라 미국은 1996년 통신법, 영국은 2003년 커뮤니케이션선법 등을 통해 방송통신융합에 따른 규제완화적 조치를 실시하게 된다. 더욱이 신문사의 방송산업 진입에 있어서도, 많은 선진국들은 겸영을 허용하고 있다. 그러나 한국의 경우는, 그동안 방송은 아날로그 기술을 기반으로 거의 기술변화가 수반되지 않았기 때문에 방송은 채널의 희소성에 기반한 공공재(public goods)로서 인식되었다. 따라서 방송은 공적 기능을 수행하여야 하고 이를 위해 당연히 '공적 자본 또는 소규모 자본에 의해'서만 소유·겸영되어야 하며, 소유·겸영제한 등은 강력한 경제적 규제의 대상이 되어야 한다는 것에 대해 별다른 이의가 없었다(지성우 2009, 101). 하지만 90년대 말부터 정보통신기술의 발전에 따라 방송통신융합 및 미디어 경계가 허물어지면서, 미디어 산업 육성을 위해서는 막대한 투자 자원이 필요하게 되었다. 이런 이유로 2000년 통합방송법은 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널과 뉴미디어 방송(케이블 방송 및 위성방송)을 대별해 뉴미디어 방송에 대한 대기업 및 언론 자본의 문호를 연 바 있다.

이처럼 방송통신융합의 가속화와 디지털 기술의 발전은 유료방송 시장을 꾸준히 확대시켜 유료방송의 전체 가입자 수도 2001년 1108만 가구에서 2008년 6월 기준으로 1721만 가입자로 증가하였다. 이 수치는 국내 전체 가구(총 1878만)의 약 91.6%가 유료방송을 시청하고 있음을 말해주는 것으로서, 종합편성채널과 보도전문채널의 '시장성'에 긍정적인 신호였다. 실제 2000년 이후 종합편성채널, 보도전문채널의 도입에 대한 논의가 있었음에도 실제로 사업자가 승인되지 않은 중요한 이유는 시장여건이 성숙하지 않았기 때문이었다(황준호 외 2008, 78-79).

년대에 전통적 국가독점이 폐기하고 새로운 민간 사업자가 등장하면서 시장지향적인 네트워크의 형성을 강조하는 거버넌스적 관리양식으로 변화하였다(조희순 2003, 440).

〈표 2〉 국내유료방송 PP 산업 현황

(단위: 억 원)

채널사용사업		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
매출액	일반PP	3,059	5,351	6,840	9,344	11,573	14,186	17,838	20,565
영업손익	일반PP	-363	-849	-480	91	859	595	1,424	898
당기순이익	일반PP	-866	-1,232	-477	48	494	416	1,060	30

출처: 방송위원회(2001-2007), 방송통신위원회(2008).

〈표 3〉 지상파 계열 채널사용사업자 매출액, 순이익

지상파	매출액 (백만 원)		순이익 (백만 원)	
	2005	2006	2005	2006
지상파계열PP	206,355	274,123	31,042	62,525
비지상파계열PP	1,208,251	1,509,641	10,558	43,491

출처: 방송위원회(2006, 2007).

하지만 이러한 유료방송시장의 확대에도 불구하고, 국내 유료방송 방송채널사업자(PP: Program Provider)산업 시장은 취약했다. 비록 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 PP산업은 매출액의 측면에서 2000년 이후 지속적인 성장을 이어오고 있지만, 영업손익과 당기순이익의 측면에서는 특히 열악했다. 일반 PP의 경우, 2007년에는 당기순이익이 전년 대비 97.2%나 감소한 30억 원에 머물렀다. 특히 비지상파계열 일반PP의 2007년 매출액 구성내역을 살펴보면, 기타사업 수익 분야에서의 수익이 전체 매출액의 44.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 반면 지상파계열 PP의 경우에는 매출액 대비 가장 높은 비율을 차지하는 것은 광고수익으로 71.5%를 보이고 있다. 이러한 매출액 구성내역의 차이는 국내 비지상파계열의 일반 PP가 사업자로서 경쟁력을 갖지 못하고 있음을 보여주는 근거라 할 수 있다(황준호 외 2008, 21-27).

유료방송시장을 위협하는 또 다른 요소는 지상파방송의 독점력이 그대로 전이되고 있다는 점이다. 〈표 3〉에서 보는 것처럼, 지상파계열 PP는 유료방송시장에서 강한 시장지배력을 갖고 있다. 매출액 면에서는 비지상파계열 PP의 비중이 크지만, 순이익면에서 볼 때 지상파 계열 PP는 비지상파계열 PP를 압도하고 있다.

이처럼 전체 PP시장이 급성장하고 있음에도 불구하고 전문 편성 형태의 국내 유료방송

은 방송콘텐츠 제작에 있어 경쟁력을 갖추지 못하고 있을 뿐만 아니라 내부적으로도 지상파계열 PP들과 비지상파계열 PP들 간에 시장 경쟁력의 양극화가 진행되고 있었다. 이같은 현실에서 유료 방송시장의 경쟁력을 증진시키기 위해서 대자본의 전면적인 PP산업 진입의 필요성이 제기되었다.

이와 함께 정치의 변화도 또한 주목해야 한다. 한국의 미디어 정책의 특수성은 정치권력의 교체에 의해 큰 영향을 받았다. 특히 민주화 이전 권위주의 정권에서 뿐만 아니라 민주화 이후의 정권에서도 정권이 바뀔 때 마다, 언론 개혁은 주요한 관심이었다. 실제 5공화국 시기에는 언론통폐합 조치가 이루어졌으며, 6공화국 시기에는 상업방송인 SBS를 허용하였고, 국민의 정부 그리고 참여 정부 시기에도 방송법 개정을 통해 새로운 매체가 미디어 시장에 진출하도록 하였다. 2009년 대기업과 신문사의 방송 진입을 담고 있는 미디어법 통과에도 근저에는 정치세력의 변동이 있었다. 이명박 정부의 출범은 10년간 진보 정권이라고 명명된 국민의 정부, 참여 정부로부터의 정권 교체가 이루어진 것이기도 했다. 더욱이 이명박 정부 출범과 함께 의회 권력 세력의 교체도 있었다. 이러한 정치권력의 변화는 심대하여 기존 정책 결정에서 소외되었던 새로운 권력엘리트들에 의한 개혁적인 제도변화가 전개될 수 있는 호기(好機)를 제공하게 되었다.

3. 제도변화의 제약: 기존 제도, 제도적 맥락 그리고 행위자

새로운 정보통신기술에 따른 미디어 산업구조의 변화, 그리고 미디어 산업의 시장성 약화라는 경제적 요인과 정치권력집단의 교체라는 정치적 요인이라는 외재적 변화는 미디어 제도 변화의 독립변수로 기능하게 되지만, 제도 변화의 구체화는 기존 미디어 제도와, 이런 미디어를 둘러싼 제도들, 그리고 행위자에 의해 매개되어 이루어지게 된다. 즉 외재적 변화는 제도 변화의 필요조건이지, 충분조건은 아닌 것이다. 이하에서 이러한 매개 변수로서의 기존 제도, 제도적 맥락, 그리고 행위자 변수를 살펴보고자 한다.

1) 기존 제도: 공식적 제도와 비공식적 제도

제도의 개념의 외연은 신제도주의의 이론적 시각에 따라 다르나, 역사적 제도주의의 다수의 학자들은 공식적 규칙과 비공식적 규칙 모두를 제도로 본다(Hall 1986; Immergut 1998; Thelen and Steinmo 1992). 특히 비공식적 제도가 중요한 이유는 공식적 규칙에 정당성을 부여하기 때문인데, 이러한 비공식적 제도는 서서히 변화하기 때문에, 점진적인 경로

의존적 제도 변화를 가져온다(North 1990).

공식적 제도로서 현행 한국의 방송 구조는 다(多)공영 일(一)민영 방송(multi public service broadcasting, one commercial broadcasting) 체제로서, 공영방송을 대단히 중시하는 구조로 형성되어 있다. 이처럼 우리나라 지상파 방송구조가 공영방송을 중시하는 이유는 상업방송에 대한 부정적 시각이 학계와 업계를 지배하고 있기 때문이다. 현재 다공영 일민영 체제는 우리 사회의 역사적, 문화적 배경, 그리고 사회적 합의에 따라서 선택된 결과이다. 우리의 지상파 방송모델은 독특한 역사적 경험을 겪으면서 쉽게 변하기 어려운 구조로 형성되어 있었다(김호석 2003, 37-48). 즉 2009년 미디어법 개정 이전에는 대기업과 신문사가 이러한 지상파 방송의 진입에 엄격한 제한을 받았는데, 이는 대규모 자본, 특히 대기업 통신사 자본(KT, SKT, LG U+)이나, 언론권력화된 신문사가 지상파 방송 혹은 지상파 방송에 버금가는 영향력을 갖는 종합편성채널이나 보도전문채널을 소유함으로써 예견되는 방송의 공공성 약화, 기업이익 옹호, 여론의 다양성 훼손 등 부정적인 우려가 컸기 때문이다. 이처럼 지상파 방송사가 매우 강력하게 존재하는 현실에서, 기존 제도의 변화를 위해 공영방송사의 민영화 혹은 새로운 지상파 방송의 설립은 어려웠고, 대안으로 종합편성채널의 승인을 통한 미디어의 다양화 문제가 제기되었다.

두 번째로 비공식적 제도로서 사회·문화적 가치를 보면, 한국은 방송의 '공공성'에 대한 높은 신뢰가 있었으며, 반면 대기업과 언론, 특히 대형 신문사에 대한 신뢰도는 높지 않았다. 한국언론재단이 2006년과 2008년에 실시한 언론에 대한 신뢰도 조사를 보면 공히 신문사보다 공영 방송사에 대한 신뢰도가 높음을 알 수 있다. 특히 대형 신문사의 경우 가장 신뢰도가 높은 KBS와 비교할 때 4~5배의 신뢰도 격차가 있었으며, 2008년의 경우 언론사 중 가장 신뢰도가 높은 조선일보사의 경우 인터넷 포털 뉴스에 비해서도 신뢰도가 낮음을 볼 수 있다. 반면 KBS와 MBC 등 공영방송사의 경우 양 기간 공히 신뢰도 1~2위를 차지했는데, 이는 뿌리 깊은 공영방송 구조에 바탕한 방송의 공공성에 대한 높은 가치 부여를 보여준다.³⁾ 그리고 대기업에 대한 낮은 신뢰도 볼 수 있는데, 한국의 경우 중소기업에 비해 대기업에 대해 반감이 높았다. 이러한 반감의 이유를 보면 대기업과 재벌, 그 오퍼에 대해

3) 가장 신뢰하는 10대 언론사 조사(한국언론재단 2006, 193; 2008, 107): <2006년> KBS(36.3%), MBC(25.1%), 조선일보(8.3%), SBS(5.7%), 동아일보(5.2%), 한겨레(4.3%), 중앙일보(3.3%), 네이버(1.8%), 다음(1.4%), YTN(1.3%); <2008년> KBS(30.1%), MBC(21.3%), 네이버(13.7%), 조선일보(5.2%), 다음(3.3%), 동아일보(3.1%), SBS(3.0%), 중앙일보(2.8%), YTN(2.0%), 한겨레(1.6%).

비판적인 것으로 나타나고 있는데, 그 원인으로는 족벌경영이나 정경유착 등 주로 재벌의 경영패해에 관련된 요인들이 강하게 작용하고 있었다.⁴⁾

2) 제도적 맥락

제도의 변화는 기존 제도를 둘러싼 제도에 의해 제약되고 심지어 형성된다. 이러한 제도적 구조를 제도적 맥락이라 부르고 광범위한 변수들이 제시되고 있다. 2009년 이후 일어난 미디어 분야의 제도 변화에는 정책 이념, 국가-사회관계, 국가기구 등이 주요한 제도적 맥락⁵⁾으로 작용했는데, 이러한 제도는 외생적 변화에 의해 재조정되는 과정을 밟게 되었다.

먼저 비공식적 제도로서 정치행위자를 제약하는 정책 이념의 변화가 있었다. 역사적 제도주의자들은 이념(ideas)을 제도(institutions)로 보기도 하는데(Hay 1998, 16), 이러한 정책이념은 행위자의 선호를 형성하는 요인이 된다. 이명박 정부의 경제정책은 규제완화와 감세를 통한 ‘투자심리 회복’에 초점이 맞추어져 있고, 이를 위해 감세, 탈규제와 민영화를 통한 선진국 수준의 규제개혁 등을 시행하려 하였다. 주목할 것은 투자심리를 회복시켜야 한다고 할 때 염두에 두고 있는 것은 대기업이라는 점이었다. 이명박 정부 출범 시 대통령직 인수위원회도 친기업적 정책을 내놓았는데, 부처 업무보고에서 금산분리 완화[금융감독위원회 2008년 1월 3일 업무보고], 출자총액제한제도 폐지 및 지주회사 제도 규제완화[공정거래위원회 2008년 1월 5일 업무보고] 등이 연일 발표되었다. 그런데 이러한 대기업 중심의 신자유주의적 경제운영원칙은 다른 정책에도 그대로 확대, 적용되었다(정영태 2008, 3-4).

둘째, 국가-사회 관계를 살펴봐야 하는데, 국가와 민간부문의 구체화된 정책망은 제도

4) 기업에 대한 인식(김용열 2009, 33, 38): <2003년> 대기업 긍정(42.1%), 부정(57.4%) / 중소기업 긍정(75.6%), 부정(23.4%); <2006년> 대기업 긍정(57.3%), 부정(41.7%) / 중소기업 긍정(73.8%), 부정(23.2%). 기업의 잘못 조사: <2003년> 1. 족벌경영(28.3%), 2. 정경유착(27.8%); <2006년> 1. 정경유착(30.9%), 2. 족벌경영(29.0%).

2007년의 조사 결과 역시 크게 다르지 않다. 한국개발연구원(2007) 조사결과 중소기업에 대해서는 모든 집단이 호감을 보였으나, 대기업에 대해서는 경제전문가와 공무원을 제외하면 반감을 나타내는 응답이 많았다. 위 보고서는 반기업정서가 외부적 요인이 아닌 재벌과 재벌총수들의 올바르지 못한 경영행태에 의해 발생한 측면이 강하다고 지적하고 있다.

5) 한국의 제도 변화에 있어 주요한 제도적 맥락은 무엇인가라는 문제가 될 수 있다. 이에 대하여 김시운(1997)은 한국에 있어 통신 분야의 구조조정양식의 변화를 가져온 제도적 맥락으로 정책 사고, 국가관료제의 집권성, 그리고 국가-기업의 관계변화를 들고 있다.

변화를 설명하는데 중요한 또 하나의 변수이다. 카젠스타인(Katzenstein 1978, 892)은 공적 섹터와 사적 섹터에 걸친 정책망(policy network)이 정책에 제약을 부여한다고 말한다. 과거 한국은 기업의 압력으로부터 상대적으로 자율적이며 국가목표에 따라 기업을 명령, 지도하는 발전국가(developmental state)였지만(Haggard 1990; Wade 1990), 기업의 성장이 가속화됨에 따라 기업의 지위가 강화되어 국가-기업 관계에서 대기업은 국가에 대하여 좀 더 대등한 위치를 가지게 되었다. 이러한 기업의 성장과 국가와의 평등한 관계로의 변화는 특히 정책결정과정에서 기업의 참여와 영향력을 증대시켰다고 볼 수 있다. 또한 국가-언론과의 관계에서도 언론은 정부의 권력에 의존하던 국가권력의 하급 동반자로서의 지위를 벗어나, 사회에서 가장 강력한 이익집단으로 성장하였다(최장집 1994, 49-50). 이로 인해 과거 공생적 국가-기업·언론과의 관계가 정권에 따라 불편한, 심지어 갈등적 관계를 보이기도 했다.

참여 정부의 경우 ‘공정경쟁’, ‘균형발전’이라는 구호 속에서 대기업과는 불편한 관계를 유지했고, 언론과도 ‘건전한 긴장관계’를 공표하여 언론 유착 단절을 최우선 과제로 삼았다. 이 시기의 국가-언론 관계는 긴장관계에 가까웠다고 볼 수 있다.⁶⁾ 반면, 이명박 정부는 대기업과 언론과의 친화적 관계를 형성하였다. 이명박 정부는 공식적으로 ‘비즈니스 프렌들리(business friendly)’, ‘프레스 프렌들리(press friendly)’를 선언하면서 시장주의 체제를 추진하였다.

시민사회와의 관계에서도 변화가 나타났다. 시민사회가 급속하게 활성화된 김대중·노무현 정부에서 국가는 일방적 정책 추진이 아닌, 시민사회에 때로 이익을 주거나, 타협하거나, 정책의 정당성을 부여하는 조합주의적 유착관계였다. 하지만 이명박 정부가 출범하면서 국가와 시민사회 사이에는 명백한 균열과 갈등의 양상이 나타나고 있었다. 신정부의 미디어 정책의 전반적 프레임이 시장주의적 성향을 드러내면서 미디어 공공성을 강조하는 시민세력과 국가와는 대립관계로 변화하였다(윤석민·이현우 2008).

셋째, 국가기구의 변화를 주목해야 한다. 카젠스타인(1978, 890-907)은 선진국가간 정책결정의 차이의 중요한 요인으로 국가관료기구(state bureaucracy)와 사회세력과의 관계를 살펴보고 있다. 이전 정부에서는 미디어 규제와 관련하여 문화관광부, 방송위원회, 정보통

6) 김영옥·임유진(2009)은 우리나라 신문들이 가지는 지나친 당파성의 존재를 양적 분석/질적 분석을 통해 보여주고 있다. 즉 노무현 정부와의 관계에 있어 대립지향적이었던 보수지들은 이명박 정부와의 관계에 대해서는 협력지향적으로 태도 변화를 가져왔다고 분석한다.

신부 간에 기능이 중첩되어, 많은 갈등이 있었다.⁷⁾ 하지만 방송과 통신의 결합이라는 새로운 미디어 환경의 변화는 관료 조직의 개편을 가져왔고, 종전의 각 부처로 중첩되어 있던 방송·통신 관련 기능을 통합하여 2008년 3월에 방송통신위원회가 공식 출범하게 된다. 방송통신융합이라는 기술의 변화는 공익성 강화를 앞세우는 방송보다는 산업발전을 통한 국가경쟁력 향상을 내세우는 논리를 강화시켰으며, 이는 방송통신위원회가 방송을 ‘산업’ 중심으로 인식하게 만들어, 대기업과 대기업 신문사와의 연대를 가능하게 하는 구조적 틀이 되었다. 이와 함께 방송통신위원회는 독립위원회 성격의 종래 방송위원회와는 달리, 대통령 직속의 행정위원회의 성격을 갖고 있었고, 방송통신위원 중 정부, 여당의 몫은 과반수에 이르러 대통령과 여당의 강력한 영향력 하에 있었다. 결국 방송통신위원회는 산업적 측면을 강조하는 집권당 위주의 개입형 조직이라고 말할 수 있다.

3) 정치행위자: 정치연합

외생적 변화에 의해 제도 변화에 우호적인 환경이 조성된다면, 제도 변화를 피하는 행위자는 보다 적극적으로 활동할 수 있게 된다. 이러한 행위자는 ‘정치연합’이란 개념으로 설명될 수 있는데, 사회 내의 세력과 국가내부의 지배권력과의 정치연합은 그들의 이해가 맞아떨어질 때 이뤄진다(임혜란 1999, 273-274). 미디어법의 규제 완화를 주장하는 지지연합에는 방송통신위원회와 정부·여당, 전경련, 대형 신문사, 케이블TV방송협회 등을 포함하고 있다. 반면 미디어법 규제 완화를 저지하려는 반대연합에는 야당, 언론노조, 진보적 계열의 신문사 및 방송사 등을 포함하고 있다.

이와 같은 정치연합간 연계의 기준은 정치행위자의 정향 즉 ‘인식’과 ‘이익’이 중요하다. 먼저 인식면에서, 미디어법지지 연합⁸⁾의 주요 행위자인 정부·여당과 대기업 및 대형 신문사는 기본적으로 미디어법 개정안의 취지를 산업적 측면에서 바라보고 있었다.⁹⁾ 이들은

7) 방송정책과 관련해서는 舊방송위원회와 문화관광부는 정책결정권을 놓고 이견을 벌였고, 신규 방송통신융합 서비스에 대한 대기업의 진출과 관련해서는 舊정보통신부가 舊방송위원회와 이견이 있었다.

8) 카젠스타인(1978, 890)에 따르면 ‘지배연합’(ruling coalition)이 정책 결정의 주요 요인이 되는데, 미디어법 개정 과정에서는 미디어법지지연합을 ‘지배연합’으로 봐도 무방하다.

9) 미디어를 산업적 측면에서 바라보는 인식은 다음과 같다: “방송통신 분야는 정치논리가 아닌 실질적 경제 논리로 적극적으로 해나가길 바란다”[이명박 대통령 방송통신위원회 12월 26일 청와대 업무보고 발언]; “미디어법은 ‘정치적’인 법이 아니라 ‘경제살리기’법이다”[최시중 방통위원장 2008년 9월 10일 제278회 문방위 회의와 2009년 2월 23일 문방위 회의 발언]; “미디어 관련

〈표 4〉 행위자간 정책 연합

정치연합	미디어법지지연합	행정부 입법부 단체	방송통신위원회 여당 진경련, 대형신문사(조선·중앙·동아), 케이블TV방송협회
	미디어법반대연합	행정부 입법부 단체	- 야당 언론노조, 방송사(MBC), 신문사(경향, 한겨레)

정보통신기술의 발전에 따라 미디어융합이 이루어지는 상황 하에서 기존에 언론의 ‘공공성’을 유지하는 법제는 더 이상 적합하지 않다고 주장하였다. 반면 반대연합의 행위자들은 기존의 비공식적 제도로서 방송의 ‘사회적 공익성’을 강조하는 입장으로, 신문과 방송의 겸영을 허용하기 위한 규제 완화는 일부 보수 신문의 시장방송의 독립성과 공공성을 훼손하고 여론의 다양성을 훼손할 수 있다는 인식을 갖고 있었다.¹⁰⁾

두 번째로 이익 면에서, 미디어법 지지연합의 주요 행위자인 정부·여당은 미디어법과 관련된 정치적 목적성, 이익에 대해 공식적 언급을 표명하지는 않았지만, 집권세력에 우호적인 언론 환경을 만들자는 정치적 이익은 갖고 있었다. 사실 매스미디어 민주주의 하에서 집권세력은 원활한 통치와 정책수행을 위해 우호적인 미디어 환경을 필요로 한다. 따라서 집권세력은 이러한 연장선에서 대기업과 신문사의 방송 진입에 대한 정치적 이익을 갖고 있었다고 볼 수 있다. 반면, 미디어법 반대연합의 주요 세력인 야당의 경우는 방송 분야를

법은 미디어 산업 정책에 관한 것으로 ‘경제살리기 법안’으로 본다”[홍준표 의원 중앙일보 2008. 12. 24 전화인터뷰]; “산업자본의 진입을 엄격히 제한해 미디어산업의 글로벌 경쟁력이 뒤처지고 있다”[2009. 1. 5 경제5단체 공동기자회견]. 신문사들의 입장은 사실에서 드러나는데, 중앙일보는 2008년 12월 4일 사실에서, 동아일보는 2009년 2월 27일, 조선일보는 2009년 7월 21일 사실에서 ‘미디어법=산업활성화’란 논조를 분명히 하였다.

- 10) 미디어를 정치적 측면에서 바라보는 인식은 다음과 같다: “미디어법은 ‘재벌에게 방송 내주기’ ‘언론장악’ 음모”[원혜영 민주당 원내대표 2009년 2월 4일 국회 교섭단체 연설]; “‘재벌방송’ ‘조중동방송 저지’라는 구호로 미디어법 관련법 철회를 촉구”[민주당 등 야4당(민주당, 민노당, 창조한국당, 진보신당) 2008년 12월 12일 공동기자회견]; “미디어법은 재벌과 수구 신문에 언론을 갖다 바치는 것”[전국언론노조 결의문]. 경향신문의 경우 2008년 12월 5일 사실에서, 한겨레신문은 2008년 2월 5일 사실에서 미디어법은 경제살리기 법이 아닌 이념 법안이라는 주장을 폈다. MBC의 경우 2009년 1월 2일 엄기영 사장의 신년사 그리고 2009년 12월 15일 뉴스 논평에서 대기업과 신문에 대한 방송 사유화를 비판했다.

현재제로 유지하는 것이 정치적으로 유리하다는 입장을 공식적으로 표명하지 않았지만, 신방겸영과 대기업의 방송 진출이 허용되면 보수성향의 신문이나 대기업들이 방송에 영향을 미칠 가능성이 커지게 되고, 이 경우 야당 측에 우호적인 방송 보도를 기대하기는 어려울 것이라는 정치적 우려를 가지고 있었다.

지지연합 내 정치세력과 연계된 주요한 사회세력은 대형 통신사를 소유하고 있는 대기업과 대형 언론사를 들 수 있다.¹¹⁾ 이들 사회세력은 정부의 우호적인 지지세력일 뿐 아니라, 산업규제완화의 직접적인 수혜 대상이었다. 이들은 규제완화를 통한 산업적 혜택을 얻을 수 있었으며, 재계보다는 언론사의 이해관계가 더 컸다. 미디어융합 기술의 발전과 미디어 매체의 다양화에 따른 미디어 시장의 변화는 신문산업에게 위기이자 기회를 제공했다. 신문산업은 대량생산과 대량소비를 핵심으로 하는 산업자본주의형 매체였다. 그러나 신문산업은 인터넷과 케이블TV, 유료방송 등이 지배적인 정보자본주의 사회에서는 지배력을 행사할 수 없었다(주인석·박병철 2010, 94). 신문사업자 특히 신문 시장을 과점하고 있는 대형 신문사의 점유율은 지속적으로 하락하였는데, 1980년에는 조선, 중앙, 동아 3사 점유율이 74.4%에 달했으나, 독자층이 다양해지고, 다양한 신문이 발간되면서 3사의 점유율은 떨어졌다. 2007년의 경우, 3사의 신문시장 내 점유율은 1980년 점유율의 절반 수준을 기록함을 알 수 있다. 특히 방송 3사 대비 신문 3사의 매출액은 점차 줄어들고 있었다. 2000년에는 49.6%였으나 매년 그 비율은 줄어들어, 2007년에는 32.5%에 이르렀다(곽은경 2009, 31-35). 더욱이 신문시장은 이미 인터넷과 방송 등의 영향력 증대로 인해 그 규모가 줄어들고 있었다. 이러한 현실에서 대형 신문사의 경우, 새로운 미디어 시장의 진출로 인해 초기 막대한 투자비용이 소요되겠지만 현 신문 시장의 위기 탈출을 위해 새로운 돌파구가 필요했던 것이고, 그 돌파구는 지상파에 버금가는 강력한 영향을 갖는 종합편성채널에 맞추어져 있었다. 이에 동아일보사와 조선일보사는 각각 2005년 3월과 6월에 신문사가 방송매체를 겸영할 수 없도록 한 신문법 조항이 위헌임을 확인해달라는 헌법소원심판을 청구하기도 했다.

반대 연합 내 정치세력과 사회세력의 연계를 살펴볼 때 흥미롭게 봐야 할 것은 MBC의

11) 케이블TV 업체도 지지연합 중 하나인데, 이들은 오래 전부터 복수종합유선방송사업자(MSO: Multiple System Operator), 복수방송채널사업자(MPP: Multiple Program Provider) 등을 통해 수직적, 수평적 기업 결합을 이루어 왔고, 이것은 종합편성채널 진출의 유리한 물리적 조건을 형성했다. 또한 IPTV 등 신규 플랫폼 등장에 따른 미디어 시장 경쟁에 효과적으로 대처하기 위해서도 미디어 규제 완화에 찬성하는 입장이었다.

미디어법에 대한 대응이었다. 방송사의 경우를 보면, MBC가 미디어법 반대 연합 쪽에 섰다.¹²⁾ KBS·SBS와 MBC의 이같은 미디어법과 관련된 대응의 차이는 양자의 소유구조와 관련이 있다. KBS·SBS는 소유구조 상, 대기업과 신문의 지분 확보가 큰 문제가 되지 않았다. 하지만 MBC는 달랐다. 정부·여당은 방송구조의 개편을 장기적으로 ‘일공영 다민영’으로의 방향으로 가고자 했다. 이렇게 되면 MBC가 민영화 된다는 것이고, 대형 신문사와 대기업의 결합을 통해 MBC의 지분을 소유할 수 있는 길이 열리게 되기 때문에 대기업과 신문의 방송 참여는 MBC에게 있어서 이해(interests)가 큰 사항이었다.

4. 제도의 경로의존적 변화: 미디어법의 통과와 종합편성채널 선정

방송통신융합 기술의 발전에 따른 미디어 시장의 발달과 미디어 산업의 진흥 요구, 그리고 새로운 정치세력으로서의 정권교체라는 외재적 변화는 ‘대자본을 통한 미디어 산업 진흥’이라는 인식을 갖고 있는 제도 변화의 주체인 정치행위자가 적극적으로 움직일 수 있는 기회를 제공하였다. 미디어의 산업성을 강조하는 인식과 이해를 같이하고 있는 미디어법 지지연합은 미디어법을 꾸준히 ‘미디어법=경제살리기’이란 논리로 일자리 창출과 생산유발 효과가 예상되는 시급한 법안이라고 강조했다. 하지만 야당과 언론노조 등을 중심으로 한 정치연합은 ‘미디어법=재벌방송, 방송장악’이란 논리를 통해 미디어의 공공성과 여론의 독과점 위험성을 꾸준히 제시하였다.

그러나 정부·여당 중심의 정치연합이 의도한 제도의 변화에는 많은 제약이 있었다. 먼저 기존 제도로써, 공영방송 중심의 방송 구조 하에서 방송의 ‘공익성’에 대해 국민들은 큰 가치를 두었고, 반(反)기업정서 그리고 대형 신문에 대한 낮은 신뢰도는 여론의 불리함으로 나타났다. 우선 이런 여론의 구성에 반대연합은 성공적이었다고 평가할 수 있다. 진보 성향의 언론사들도 지속적으로 미디어법의 반대 논리를 폈으며,¹³⁾ 국민들은 미디어법

12) 공정언론시민연대(2009)에서 방송3사의 뉴스를 비교한 결과 MBC는 미디어법 반대의 보도를 보인 것으로 나타났고 반면 KBS나 SBS 등은 중립적인 보도 내용의 비율이 MBC보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 지적은 백선기(2009)의 연구에서도 나타난다. 백선기는 MBC가 처음부터 “미디어법은 대형 신문사들의 방송 점유를 위한 것”으로 규정하고 이후의 담론을 전개한다고 분석한다.

13) 김춘식(2009)은 신문 논조를 양적으로 분석한 결과 조선일보·중앙일보·동아일보의 경우 미디어법에 대해 긍정적 시각에서, 한겨레·경향은 부정적 논조의 기사를 보도했다고 분석한다. 이를 통해 신문 매체의 정치적 성향에 따라 미디어법에 관련한 기사 논조가 분명한 차이가 있다고 주

개정의 주된 목적을 ‘방송장악 등 정치적 차원’으로 보면서 방송이 정부나 재벌의 영향력 하에 놓여 언론의 자유나 비판 기능에 심각한 위기가 온다는 데 동의하고 있었다. 이런 이유로 미디어법이 발의된 2008년 12월 이후부터 미디어법이 통과된 2009년 6월까지 미디어법 개정 반대 여론은 찬성 여론 보다 훨씬 높았다.¹⁴⁾

그런데 이처럼 사회적 담론이 변화하지 않았음에도 불구하고 미디어법 지지연합은 제도의 변화를 꾀했는데, 그 이유는 무엇일까?¹⁵⁾ 정치인들의 가장 기본적인 목표가 선거에서의 승리라고 한다면, 대중적인 지지를 결여한 정책 추진은 조심스러울 수밖에 없지 않을까? 이와 관련하여 최진우(1995)는 집권당이 불가피하게 국민에게 지지를 받지 못하는 정책을 추진할 있으며, 이는 가능한 한 집권의 연장이라는 대전제가 위협받지 않는다는 조건이 있어야 한다고 주장했다. 그리고 이러한 집권당의 정권재창출에 부정적 영향을 미치지 않는 조건이란 다음 네 가지 중의 하나라고 제시하였다. 이는 첫째 주요한 정치쟁점으로 부각되지 않을 것, 둘째, 정책의 불가피성이 설득력있게 전달될 수 있을 것, 셋째 집권정당의 권력 기반의 훼손을 가져오지 않을 것, 마지막으로 국제적 압력 등 외적 환경에의 적응을 위해 불가피 할 것이다(최진우 1999, 357-358).

대기업과 신문사의 방송 진입 규제 완화 문제는 관련 법안 통과 과정에서 치열한 정치쟁점으로 부각되었으며, 지지연합은 국민들로부터 이 정책 추진의 필요성을 설득시키지도 못했다. 또한 정책 추진을 위한 대외적인 압력도 없었다. 이런 요인의 결여에도 불구하고 제도 변화가 가능했던 것은 이것이 정책의 성격상 지배정치세력의 권력기반을 훼손하지 않는다는 사실에 기인한다.

우선 대기업과 신문사의 방송 진입이라는 제도 변화를 통해 손실이 발생하는 이해집단은 집권세력의 정치적 기반이 아니었고, 수혜를 받는 대기업이나 대형 신문사들과 같은 이해집단은 집권세력의 주요한 정치적 기반이었다. 나아가 지배정치연합의 외연을 확장하여 선거 연합의 측면에서, 이러한 제도적 변화는 ‘지배정당과 지지유권자간의 선거 연합’의 이

장한다.

- 14) 미디어법 개정 찬반 여론조사 결과는 다음과 같다. 2008. 12: 贊(28.1%)vs反(55.4%)(세계일보 조사) / 2009. 1: 贊(27.7%)vs反(63.3%)(경향신문 조사) / 2009. 5: 贊(25.3%)vs反(61.3%)(경향신문 조사) / 2009. 6: 贊(25.3%) vs反(61.3%)(한겨레 조사) / 2010. 7 贊(33.2%)vs反(60.8%)(경향신문 조사).
- 15) 사회적 논의기구로 2009년 3월, 국회 문화체육관광방송통신위원회 최초로 ‘미디어발전국민위원회’라는 공식 기구가 출범했으나, 사실상 실질적 기능을 하지 못했다.

탈을 가져오기도 힘들었다. 립센과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)의 '사회적균열이론'이나 키이(Key Jr. 1955)의 '정당재편성'이론에 따르면, 장기적이고 구조적인 변화가 가능할 때 정당체제의 변화가 가능하다고 설명한다. 그렇다면 균열요인이나 구조적 요인이 없었던 한국의 경우 이처럼 여론에 반하는 정책의 추진을 통해 안정적 지배 정당 체계가 급격히 변화한다고 보기는 힘들었다. 또한 이러한 제도 변화가 단기적인 지배선거연합의 이탈을 가져올 수 있는가도 회의적이었다. 이내영·정한울(2007)의 분석에 의하면 한국의 정당지지의 단기적 변화를 초래하는 이슈 요인으로 집권 정부의 "포괄적 국정 목표에 대한 평가"와 "경제실적에 대한 평가"였으며, 반면 "이념적·정치적 이슈"들은 지지율 변화의 유의미한 변수가 되지 않는다고 주장한다.

실제, 이 기간 동안 조사된 정당지지율(동아시아연구원 2009)을 살펴보면 단기적으로도 정당지지율에 큰 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 이는 미디어법에 대한 찬성, 반대 여론과는 다른 수치로 정치적 이슈에 대한 여론이 정당지지도에 미치는 영향이 그리 크지 않다는 것을 보여준다.¹⁶⁾ 집권 여당의 경우, 미디어법에 대한 여론의 반대가 컸지만, 유권자의 정당지지 성향이 매우 고정적일 것이라는 판단이 가능했다.

그렇다면 '사회적 담론이 변화하지 않은 상태에서 행위자에 의한 제도 변화는 어떤 모습을 갖게 되었는가? 단절적 변화에 의한 경로창조적 모습인가? 아니면 경로의존적 변화인가?'¹⁷⁾ 실제 2009년에 이루어진 제도변화는 단절적 측면과 경로의존적 측면이 공존한 다층적 형태의 제도변화를 보이고 있다.

단절적 측면을 보면, 우선 지상파 방송에 대기업과 신문사가 진입할 수 있는 기회를 열어준 것으로 이는 방송 산업의 근본적 변화를 가능하게 하는 사안이라고 판단할 수 있다. 또한 국민 여론에 지대한 영향을 미칠 수 있는 뉴스를 보도 할 수 있는 보도전문채널이나 종합편성채널에 그동안 대기업과 신문사 자본의 유입, 그리고 겸영을 금지했다는 점을 고

16) 2009년 2월: 한나라당 34.9%, 민주당 16.4% / 2009년 3월: 한나라당 35.8%, 민주당 18.6% / 2009년 4월: 한나라당 34.5%, 민주당 14.7% / 2009년 5월, 노무현 대통령 서거: 한나라당 29.8%, 민주당 21.8% / 2009년 6월: 한나라당 29.0%, 민주당 23.9% / 2009년 7월: 미디어법 통과: 한나라당 26.9%, 민주당 21.8% / 2009년 8월: 한나라당 27.6%, 민주당 22.0% / 2009년 9월: 한나라당 31.9%, 민주당 20.7%.

17) 경로의존적 변화란 기존의 경로를 유지한 채 점진적 변화가 지속적으로 일어나는 것을 말하며, 경로창조는 행위자들이 기존 경로에서 의도적으로 이탈하여 새로운 경로를 생성시키는 것을 의미한다. 시장에서 오는 경쟁압력 혹은 정치질서의 변동 등은 경로창조를 시작하는 계기가 된다 (Bennett and Elman 2006; Mahoney 2000).

려하면, 이러한 규제를 과감히 풀었다는 점도 단절적 변화라고 볼 수 있다.

반면 경로의존적 측면을 보면, 지상파방송이나 종편, 보도전문채널에 대기업과 신문 자본의 지분 소유는 여전히 제한을 받고 있다. 사실 이러한 제약은 여론의 반대에서 비롯되는 바가 컸다. 또한 많은 사전·사후 규제장치를 포함하게 되었다.¹⁸⁾

그렇다면, 이렇게 단절적인 면과 경로의존적 면이 중층적으로 공존하고 있는 2009년의 제도변화를 어떻게 봐야 할 것인가? 이런 일부 단절적인 변화의 모습에도 불구하고 실질적 제도 변화의 과정 측면을 살펴보면 여전히 경로의존적인 제도 변화라고 말할 수 있다.

우선, 2009년 이전에 대기업과 신문사의 방송 진출이 완전히 금지되었던 것은 아니었다. 국내기업자본과 신문자본은 이미 방송 산업에 진출하고 있었다는 점에서 그동안 제도의 점진적인 변화는 꾸준히 이루어져 왔다. 즉 90년대 이후 케이블 TV, 위성방송, DMB, IPTV 등이 탄생하면서 이들 방송 산업에 모든 대기업과 언론사들은 참여할 수 있었다.

둘째, 형식적 제도의 변화가 아닌 실제 제도적 변화의 측면에서, 대기업과 신문 자본의 방송사 진입이 활발했는가라는 질문을 던져야 한다. 결과론적으로 대기업의 참여는 부진했고, 대형 신문사가 종합편성채널에 적극적으로 진출했을 뿐이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지상파방송에 신문과 대기업 자본이 진입했는가? 그렇지 못했다. 이것의 가장 큰 이유는 현행 지상파방송구조의 제약 때문이다. 현 상황에서 신문사와 대기업 등이 소유할 수 있는 지상파 방송사는 SBS와 지역민영방송사들이고 공영방송의 범주에 포함되는 KBS와 MBC, EBS 등은 소유할 수 없다. 게다가 SBS는 '태영'이라는 확고한 주인이 있기 때문에 신문사와 대기업 등이 소유할 수 있는 대상은 OBS(경인방송) 등 기타 지역 민영방송사들이다. 그러나 OBS는 가시청권이 제한되어 있고, 기타 지역 민방은 SBS와 프로그램 공유 등 밀접한 관계 때문에 신문사와 대기업 등이 지분을 소유하기 어려웠다. 또한 신문사와 대기업 등의 보도전문채널 진출에 적극적이었는가? 현행 케이블방송구조를 보면 보도전문채널 시장은 큰 시장도 아니고, 수익성도 낮기 때문에 시장 성과가 높지 않다. 게다가 YTN, MBN 등 기존 보도전문채널이 시장을 주도하는 상태에서 시장의 진입 장벽은 컸

18) 구체적으로 사전규제 장치로는 구독률 20% 이상 신문은 주요 방송사업 진입 자체가 금지되었다. 사후 규제로는 공영방송을 제외하고는 방송사업자는 특정 시청점유율(30%)을 초과할 수 없도록 하고, 재허가, 재승인 등의 사후규제를 두었다. 더욱이 대기업과 일간신문은 2012년 12월 까지 지상파방송에 진입은 허용하되, 경영권을 실질적으로 지배하는 자가 될 수 없도록 경과조치를 두었다.

다. 따라서 신문사와 대기업이 진출할 만한 시장성이 크지 않았다(김호석 2009, 36-38).

마지막으로 현재 종합편성채널에 대기업과 신문사 소유가 되었는가? 신문사와 달리 통신사업자를 비롯한 대기업은 종합편성채널 진출에 소극적이었다. 왜냐하면 대기업의 방송 진입에 대해 국민의 반감이 큰 상황 하에서, 굳이 시장성도 보장해주지 않는 산업에 진출할 경제적 유인(incentive)은 없었기 때문이다. 이러한 대기업과 신문의 방송진출의 적극성에서 나타나는 차이는 미디어법 개정에서 꾸준히 드러났다. 재계의 경우 미디어법에 대한 공식적 견해를 자제하는 등 적극적인 활동을 보이지는 않았다.¹⁹⁾

이런 측면에서 볼 때, 대기업과 신문사의 방송 진입을 위한 규제 완화는 국가-대기업·언론과의 이해관계, 특히 '국가-언론' 간의 이해관계가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 이는 방송통신위원회의 종편 선정에서도 볼 수 있는데, 방송통신위원회는 시장상황을 고려하여 적정 사업자수를 결정한 것이 아닌, 일정심사기준을 통과한 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 매일경제 등 무려 4곳의 신문사를 종편 사업자로 선정하였다. 하지만 이러한 '준칙'에 의한 결정은 향후 다수 승인사업자에 의한 시장실패(market failure)의 문제를 가져올 수 있는 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다.

IV. 결론: 요약 및 함의

본 연구는 30여 년 가까이 규제되어 왔던 대기업과 신문사의 방송 진입 규제가 왜 2009년에 완전히 완화되었는가, 그리고 이러한 제도의 변화가 과연 단절적 제도 변화로 볼 수 있는가라는 질문에서 출발하여, 제도의 변화의 기회는 외생적 변화에 의해 마련되었지만, 기존 제도, 기존 제도를 둘러싼 제도적 맥락 그리고 행위자를 통해 구체화되었고, 그 변화는 경로의존적인 변화 과정을 겪고 있음을 설명하였다. 구체적으로 본 논문의 주장을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 방송통신융합기술의 발전에 따른 미디어 시장의 변화와 정치세력의 변화라는 외재적 변화는 제도 변화의 기회를 제공하여, 기존 제도를 둘러싼 제도(정책 이념, 국가-사회관계, 관료기구의 재편)의 재조정 및 행위자의 적극적 움직임을 가져오는 결과를 만들어냈

19) 전경련은 2009년 7월, 『미디어 관련법 개정안의 주요 쟁점과 현실』이라는 자료를 통해 자본 여력이 있는 대기업이 방송 산업에 참여할 수 있도록 길을 열어줘야 한다는 주장을 국회에 전달했다. 재계가 미디어법에 대해 견해를 밝힌 것은 1월 이후 처음이다(주성원 2009).

다. 하지만 이러한 외재적 변화에도 불구하고, 여전히 쉽게 변하지 않는 기존 제도는 제도 변화의 제약으로 작용하였다. 즉, 공영방송 중심의 방송체제에서 역사적으로 형성된 방송의 ‘공공성’에 기반한 현행 방송구조, 반(反) 대기업 및 대형 신문사 정서라는 사회문화적 가치는 국민 여론에 지속적인 영향을 끼쳐 행위자의 행동을 제약하는 요인이 되었으며, 이는 제도 변화의 주요한 ‘거부점’(veto point)으로 작용하였다.

둘째, 외생적 변수에 의해 야기된 제도 변화는 실제 단절적 변화와 경로의존적 변화라는 중층적 형태를 보였다. 즉 단절적 변화로는 형식적으로 1980년 언론통폐합 이후 금지되어 온 지상파방송에의 대자본 유입 금지 규정이 해제되었으며, 국민 여론에 지대한 영향을 미칠 수 있는 뉴스를 보도할 수 있는 보도전문채널이나, 실제 지상파 방송과 다름없는 종합편성채널에 대기업자본과 신문자본이 유입될 수 있도록 하는 규정이 마련되었다는 것이다. 하지만, 여전히 대기업과 신문자본의 방송 진입은 지분 소유의 제약뿐만 아니라 다양한 사전, 사후 제약을 갖고 있었다.

셋째, 제도 변화는 이러한 일부 단절적 측면이 있다 해도, 여전히 경로의존적인 변화의 과정으로 볼 수 있다. 사실 1980년 이후 대기업과 신문의 방송 진출은 이전 정부에서 꾸준히 이루어졌으며, 단지 이명박 정부에 들어서서 대기업과 신문 자본의 완전한 방송진입이 이루어진 것뿐이었다. 또한 실제 제도의 변화 측면을 보더라도, 단절적 측면으로 볼 수 있는 지상파 방송, 보도전문채널, 종합편성채널에 대량의 대자본 유입은 실제 이루어지기 힘든 구조적 한계가 있었다. 단지 종합편성채널의 경우에만 대형 신문사 주도의 자본유입이 이루어졌을 뿐이었다. 이는 새로운 경로의 생성도 제도적 제약에서 자유롭지 않음을 보여 주는 것이라고 하겠다.

넷째, 사회적 담론에 반(反)하여 행위자에 의해 형식적 제도는 변화할 수 있지만, 이것이 실질적 제도 변화를 가져온다고는 볼 수 없었다. 즉 정부·여당은 권력기반이 훼손되지 않는다는 판단아래 사회 여론의 저항에도 불구하고 제도를 변화시켰다. 하지만 여전히 행위자는 기존 제도의 제약으로부터 여전히 자유롭지 못한 모습을 보였고, 특히 대기업이 그러하였다. 실례로 지상파, 보도전문채널, 종합편성채널에 대기업자본이 대량으로 유입되는 결과가 나타나지 않았다.

마지막으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 본 연구는 연구방법론에 있어 역사적 제도주의 이론을 통해 제도 변화의 원인과 양태를 보고 있다. 기본적으로 이런 신제도주의적 연구는 분석 시기에서 교차사례 분석 혹은 거시적 수준에서 통시적(通時的)으로 분석하는 연구방법을 사용한다. 하지만 본 연구는 특정 시기에서 주안점을 두고 연구를

진행했다. 이는 본 연구의 목적이 거시적 시간 범주 속의 특정 범주의 제도 변화의 양태를 살펴보는 데로 한정했기 때문에 오는 한계이기도 한다. 향후, 시기를 확장하여 거시적 수준에서 제도 변화를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

투고일: 2011년 10월 5일

심사일: 2012년 1월 4일

게재확정일: 2012년 1월 20일

참고 문헌

- 공정언론시민연대. 2009. “미디어법 관련 방송3사 뉴스모니터분석자료.” http://www.fairmedia.or.kr/bbs/board_view.php?bbs_code=bbsIdx15&sub_code=&bbs_number=22&page=2&keycode=&keyword=(검색일: 2011. 5.20).
- 곽은경. 2009. 『방송과 신문시장의 현황과 개혁과제』. 서울: 자유기업원.
- 김영욱·임유진. 2009. “언론의 정부-언론 관계와 언론 정책에 대한 담론 변화 분석: 노무현, 이명박 정부에 대한 보도 이데올로기 차원 비교 평가.” 『한국언론학보』 53권 4호, 94-115.
- 김용열. 2009. “한중일 기업인식의 국제비교와 영향요인.” 『무역학회지』 34권 4호, 25-46.
- 김시윤. 1997. “정책변화와 신제도주의: 통신산업정책의 사례.” 『한국정치학회』 31집 1호, 323-345.
- 김춘식. 2009. “자기만의 틀로 법안 평가 의견간 대결구도, ‘미디어법’ 관련 보도 분석.” 『신문과 방송』 4월호, 71-75.
- 김호석. 2003. “한국 지상파 방송구조에 관한 연구.” 『방송문화연구』 15권 1호, 35-58.
- _____. 2009. “미디어법이 방송산업에 미치는 영향.” 『방송문화』 8월호, 36-41.
- 동아시아연구원. 2009. 『동아시아연구원·한국리서치 정기여론바로미터』. 서울: 동아시아연구원.
- 문화체육관광방송통신위원회 회의록. 2008. 제278회 국회 정기회 문방위 회의록.
- _____. 2009. 제281회 국회 임시회 문방위 회의록.
- 방송위원회. 2001~2007. 『방송산업실태조사보고서』. 서울: 방송위원회.
- 방송통신위원회. 2008. 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』. 서울: 방송통신위원회.
- 백선기. 2009. “방송법 이해당사자로서 자사 중심적 견해 반영, ‘방송법 개정’ 관련 보도 분석.” 『신문과 방송』 4월호, 76-79.

- 윤석민·이현우. 2008. “이명박 정부하의 방송통신 정책결정체계 재편과 방송정책의 변화 방향.” 『방송정책연구』 20권 1호, 35-68.
- 이내영·정한을. 2007. “이슈와 한국정당지지의 변동.” 『한국정치학회보』 41집 1호, 31-55.
- 이영주·하주용. 2008. “방송통신 융합 시대의 신문방송 소유 겸영 규제 정책.” 『방송통신연구』, 69-99.
- 이용성. 2008. “신문방송 겸영규제 완화에 대한 비판적 검토.” 『한국언론정보학회 학술대회 논문집』, 51-67.
- 임혜란. 1999. “한국과 대만의 산업화패턴의 경제위기: 산업정책과 정치연합.” 『한국정치학회보』 33집 1호, 269-288.
- 전영범. 2009. “융합시대 미디어산업의 공익성과 소유규제: 국내 종합일간지와 방송의 교차소유 문제를 중심으로.” 『한국언론정보학회』 46호, 511-555.
- 정용준. 2009. “미디어 공공성과 다양성의 주요 쟁점—신방겸영과 공영방송 민영화를 중심으로.” 『한국방송학회 2009 봄철 정기학술대회 발표논문집』, 4-21.
- 정영태. 2008. “이명박 정부의 성격과 08년 정치경제전망.” 한국노동사회연구소 64차 노동포럼, 1-26.
- 주성원. 2009. “전경련, 미디어법 시행, 여론독과점 우려 없어.” 『동아일보』 (7월 13일), 6.
- 주인석·박병철. 2010. “‘개정 미디어법’의 정치적 함의와 법적 문제점.” 『한국시민윤리학회보』 23집 2호, 85-107.
- 조화순. 2003. “국가독점에서 거버넌스로: 한국 이동통신시장 자유화의 원인과 성격.” 『한국정치학회보』 37집 5호, 439-460.
- 지성우. 2009. “방송의 자유의 입법형성 기준에 관한 연구.” 『헌법학연구』 15권 2호, 81-120.
- 최장집. 1994. “한국 민주주의와 언론.” 『언론과 사회』 6호(겨울), 40-64.
- 최진우. 1999. “비인기정책의 정치적 조건: EC 공동농업정책의 개혁과 독일의 국내정치.” 『한국정치학회보』 33집 3호, 351-370.
- 한국개발연구원. 2007. “반기업정서의 실제 파악을 위한 조사 연구.” http://www.kdi.re.kr/kdi/Diagnosis/F_Diagnosis_view.jsp?board_div=03&seq_no=8156(검색일: 2011. 5. 10).
- 한국언론재단. 2006. 『언론수용자 의식조사 13회(2006): 미디어의 영향과 신뢰도 조사』. 서울: 한국언론재단.
- _____. 2008. 『언론수용자 의식조사 14회(2008): 미디어의 영향과 신뢰도 조사』. 서울: 한국언론재단.
- 황준호·초성운·정용찬·신호철·전수연·정은옥. 2008. 『보도전문채널 및 종합편성채널 제도연구』. 서울: 방송통신위원회.
- Bennett, A. and Elman, C. 2006. “Complex Causal Relations and Case Study Methods: The

- Example of Path Dependence.” *Political Analysis* 14. No. 3, 250-267.
- Campbell, John L. 2005. “Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research.” In Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott, and Mayer N. Zald, eds. *Social Movements and Organization Theory*, 41-68. New York: Cambridge University Press.
- Granovetter, M. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91. No. 3, 481-510.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, P. A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1992. “The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s.” In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstrethk, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 90-113. New York: Cambridge University Press.
- Hay, Colin and Daniel Wincott. 1998. *Interrogating Institutionalism, Interrogating Institutions: Beyond “Calculus” and “Cultural” Approaches*. Program for the Study of Germany & Europe Working Paper 8.3. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Immergut, E. M. 1998. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics and Society* 26. No. 1, 5-34.
- Katzenstein, Peter J. 1978. “Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy.” *International Organization* 31. No. 4, 879-920.
- Krasner, Stephen D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics* 16. No. 2, 223-246.
- Key, Jr. V. O. 1955. “A Theory of Critical Elections.” *The Journal of Politics* 17. No. 1, 3-18.
- Lieberman, R. C. 2002. “Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change.” *The American Political Science Review* 96. No. 4, 697-712.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free.
- Mahoney, J. 2000. “Path dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society* 29. No. 4, 507-548.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton:

Princeton University Press.

Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.

Thelen, K. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-240. New York: Cambridge University Press.

Thelen, K. and S. Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics. Structuring Politics." Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds. *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32. New York.: Cambridge University Press.

Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

ABSTRACT

The Political Economy of the Media Industry: Focusing on Deregulation on Entering Broadcast Industry by Conglomerates and Newspaper Companies

Jin-Eung Choi | Seoul National University

The media has not only economic but also political meanings as it profoundly affects to the public opinion. Therefore, the revision of the press law has been a main issue of the political conflicts each Korean administration. In particular, media-related bills, so called 'Media Law,' passed in 2009, allowed conglomerates and newspaper companies to enter the broadcasting industry. Since the media merger of 1980, they were banned to be parts of the broadcasting industry. However, the regulatory institutions has changed under the Lee Myung-bak administration.

Using the historical institutionalism theory, this paper shows what causes this change of institutions and what this institutional change. This study contends that the institutional change was triggered by exogenous shocks, but it was path-dependent by the constraint within the institution.

Keywords: Media Law, Historical Institutionalism, Path-dependency, Comprehensive Programming Channels