

# 미디어렙(Media Representative) 입법 과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책산출을 중심으로\*

성 옥 준

## 국문요약

이 연구는 방송광고판매대행(Media Representative, 이하 미디어렙) 입법 과정 분석을 통해 정책결정과정  
에 참여하는 행위자들의 상호작용의 결과로서 “방송광고판매 대행 등에 관한 법률(이하 미디어렙법)”의 산출  
을 설명하였다. 입법 과정을 설명할 연구모형으로는 정책네트워크 모형을 사용하였는데 구성요소와 분석지표  
로써 행위자(공식/비공식), 행위자의 상호작용(갈등적/협력적), 구조(집중형/분산형)를 사용하였다. 특히, 정책  
네트워크의 하위유형 분류를 위하여 상호작용의 양상과 권력의 분포를 기준으로 집중형 협력 네트워크, 집중형  
갈등 네트워크, 분산형 협력 네트워크, 분산형 갈등 네트워크의 네 가지로 분류하여 정책 산출과의 관계를 설  
명하고자 하였다. 연구결과, 정책네트워크 형성기와 교착기에 분산형 갈등 정책네트워크에서 정책네트워크 해  
소기의 집중형 협력 네트워크로의 변화가 정책산출을 가능하게 하였다. 이 과정에서 국회 6인 소위원회와 방  
송통신위원회가 정책중개자로서 역할을 통해 하위 정책네트워크 간 갈등을 조정하여 협의안에 대한 합의를 이  
끌어낼 수 있었다.

주제어: 미디어렙(Media Representative), 방송광고, 방송광고 판매대행, 정책네트워크, 정책과정, 정책중개자

## I. 서론

크라스나우는 방송정책이란 “한정된 방송자원을 두고 상호 갈등하는 이익집단들이 정치적인  
방식으로 이해를 조정해 가는 점진적 과정”으로 규정하고 있다(Krasnow, et al., 1982). 방송정책  
은 기술적인 진보 등에 따라 발생하는 가치중립적인 조건과 관련된 변화를 정책기관과 사업자,  
시민단체 등의 다양한 행위자들이 정책결정과정에 참여하는 과정인 것이다. 이러한 방송정책의  
상호갈등의 근저에 자리한 것이 바로 미디어를 둘러싼 두 가지 시각, 즉 공익론적 관점과 산업

\* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임  
(NRF-2011-330-B00205).

이 논문은 박사학위논문 「미디어렙(Media Representative) 입법과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책중  
개자를 중심으로」의 일부를 보완·수정하였음.

론적 관점에 차이라 할 수 있다. 더구나 두 관점에 가치관적 차이가 실제 사업이나 정책의 이해관계와 맞물리게 되면 가치체계와 이해관계자 복합적 갈등관계 속에서 모두가 만족하는 필요한 정책을 적정시기에 산출하는 것은 거의 불가능한 수준에 이르고 만다.

최근 방송정책에서 유지되던 협력적 공존의 정책네트워크는 몇 가지 이유에서 변화가 감지되고 있다. 무엇보다 공공 미디어의 기능과 미디어 다양성의 확보라는 공익적 패러다임과는 다른 미디어산업으로 표현되는 산업적 패러다임으로의 변화가 가속화되고 있다. 지난 10여 년간 위성 방송, 위성 DMB, 지상파 DMB, IPTV 등 뉴미디어 산업의 정책결정과정에서 대기업 및 통신 분야 대자본의 방송 진출로 인하여 공익적 패러다임을 위주로 하는 행위자들 간의 협력적 정책네트워크에 지속적인 자극과 충격이 가해지고 있다.

방송광고 판매제도는 방송분야에서 경쟁체계가 본격 도입되는 중요한 사례라 할 수 있다. 방송광고 판매대행제도의 독점에 대해서는 1998년 이래 경쟁 도입에 대해 논의가 지속적으로 있어 왔지만, 공익적 가치에 대한 반발로 여겨져 정책의 큰 변화가 없었다. 하지만 2008년 11월 헌법재판소가 지금까지 한국방송광고공사(KOBACO, 이하 코바코)가 독점적으로 유지해왔던 방송광고대행 판매제도에 대해 헌법불합치 결정을 내림으로써 경쟁도입을 위한 논의가 본격화되었다. 미디어랩을 둘러싼 다양한 행위자 간 이해관계의 복잡성으로 인해 헌법재판소가 부여한 법률의 잠정적 적용기간인 2009년까지 법률을 마련하지 못한 채, 2010년부터 약 2년여의 기간 동안 법적 공백 상태를 유지하다가 2012년 2월에서야 비로서 “방송광고판매 대행 등에 관한 법률”을 제정하게 된다.

이 연구는 최근 방송정책분야에서 행위자 간 첨예한 갈등으로 장기간 지연되었던 미디어랩 사례를 통해 방송통신 정책의 전반적인 과정을 분석하는 한편, 갈등으로 치달던 미디어랩 정책이 어떻게 극적으로 타결될 수 있었는지 분석하는 것이다. 이러한 미디어랩 정책과정을 분석하기 위하여 정책네트워크 이론을 사용하였다. 정책네트워크 이론은 다양한 행위자가 참여하는 정책과정의 역동성을 보다 체계적으로 묘사하면서도 해당 정책의 특성에 따라 추가적인 설명변수와 구성요소를 포함시킬 수 있다는 점에서 최근 다양한 정책분야에서 사용이 확산되고 있다.

## II. 선행연구와 이론적 논의

### 1. 미디어랩 제도에 대한 연구

#### 1) 미디어랩 사례의 개요

이 연구의 분석대상으로서 미디어랩(Media Representative)이란 방송사를 대신해 광고주에게 광고를 판매하고 대신 수탁수수료를 받는 방송광고판매 대행사를 일컫는다. 우리나라의 경우 모든 지상파 방송(2008년 기준 37개 채널)에 대해 1981년에 설립된 코바코가 방송광고판매 행위를 독점하여 왔는데, 특히 한국방송(KBS), 문화방송(MBC), 에스비에스(SBS)의 지상파 3사 광고와

나머지 방송사 광고를 연계 판매하는 형식으로 광고 물량의 10~15%를 종교방송 및 지역민영방송 등의 취약매체에 분배하여 왔다.

코바코에 의한 방송광고판매대행의 독점이 방송사의 자율적인 광고 영업권을 침해하고 광고 시장의 자유로운 활성화를 저해한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 2008년 11월 27일 헌법재판소가 코바코의 방송광고판매 대행 독점에 대해 직업수행의 자유와 평등권의 침해를 이유로 헌법불합치 결정(2006 헌마 352)을 내림으로써 경쟁체제로의 전환을 중심으로 한 새로운 입법과정을 거치게 되었다. 미디어렙 사례의 주요 전개과정을 살펴보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 미디어렙 사례 주요 사건

	내용
2008.11.27	헌법재판소의 미디어렙 독점 헌법불합치 결정
2009. 12.18	국회 상임위, 방송광고 판매대행 관련 법안에 대한 공청회
2009.12.30	방통위 '지상파 방송광고판매 임시 운영 권고안'
2009.12.31	헌법재판소의 입법유예기간 종료
2010.12.31	방통위, 신규 종합편성 및 보도전문 채널 사업자 발표
2011.10.17	SBS, 독자적인 미디어렙 설립을 발표
2012.1.5	미디어렙법 국회 상임위(문화체육관광방송통신위원회) 통과
2012.2.9	방송광고판매 대행 등에 관한 법률 국회 본회의 통과

우리나라의 방송정책에서 미디어렙 제도가 주목받는 이유는 1981년 이래 코바코(KOBACO)가 지상파 방송광고판매 대행을 독점적으로 수행하였기 때문이다. KBS, MBC, SBS를 비롯한 종교방송, 지역민영 방송 등의 지상파에 광고를 하려는 자는 코바코를 통해서만 광고 위탁이 가능하였다. 코바코는 1980년 언론통폐합과 공영방송체도의 일환으로 도입된 후 독점체제로 인한 비판이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고 일정 부분 공영방송을 위한 공적 기능을 수행해온 것으로 평가받아 왔다. 따라서 우리나라의 미디어렙 독점 제도는 방송에서 상업성을 배제하고 공영방송이라는 방송의 공익성을 담보·강화하는 가장 중요한 정책수단이자 상징으로서 의미를 가진다. 이러한 배경 하에서 미디어렙 독점체제에서 경쟁체제로의 변화는 단순한 미디어렙 숫자의 증가가 아닌 방송에서 공영방송을 중심으로 한 공익론의 약화와 다매체 방송환경에 기반한 방송의 산업적 측면이 강화되는 방송환경이 가속화되는 계기가 될 수 있다.

## 2) 미디어렙 제도에 대한 기존 연구들

지금까지의 미디어렙 제도에 관한 대부분의 선행연구는 규범론적 관점에서 공익론과 산업론을 중심으로 한 제도개선안의 비교에 치중하고 있다. 이러한 미디어렙에 관련된 제도론적 연구들은 다음의 몇 가지 종류로 다시 나눌 수 있다.

첫째, 바람직한 미디어렙의 개선방안에 관한 연구로서 지금까지 미디어렙 제도를 둘러싼 논쟁

의 소개, 다양한 미디어렐 제도의 개선방안의 비교, 앞으로 제도개선을 위한 바람직한 방안의 제언으로 구성된 연구들이 다수를 이룬다(김상훈, 1998; 정연우, 2001; 신태섭, 2002; 김상훈·이시훈, 2003; 김민기, 2003; 김서중, 2005; 문철수, 2008; 김상훈·안대천, 2009; 이시훈, 2010; 김상훈, 2011, 원용진, 2011). 둘째, 국내 미디어렐 제도 개선의 아이디어를 얻기 위해 외국의 사례를 소개하고 국내미디어렐 문제에 적용시키려는 노력들도 진행되어 왔다(신태섭·박창희, 2003; 서범석 외, 2008). 셋째, 2008년 헌법재판소의 판결 이후로 현재의 판결을 분석하고 이를 통해 바람직한 제도개선을 꾀하려는 연구들도 다양하게 전개되었다(김기범, 2009; 정재욱, 2009; 조준상, 2011; 원용진, 2011). 넷째, 2008년 이후 연구들에서 미디어렐 제도 변화가 지역방송에 미치는 영향과 지원방안에 관한 연구들이 행해지고 있다(이의자·박태열, 2006; 유승훈, 2008; 이상훈, 2010; 이경렬, 2009)

미디어렐에 관한 대부분의 선행연구들이 규범적 차원에서 바람직한 미디어렐의 제도 개선방안을 모색하는데 비하여 최근 미디어렐 제도의 정책과정에 초점을 맞춘 연구들이 소수이지만 등장하고 있다. 전영범(2011)은 2010년까지의 미디어렐 정책과정에 관한 연구를 통해 미디어렐 제도를 둘러싼 갈등구조를 살펴보고 갈등구조에 따른 갈등관리 방안을 제안하였다. 이 연구에서는 미디어렐 제도를 둘러싼 갈등을 기본적으로 공익론과 산업론의 갈등 구조로 파악하고 공익론과 산업론의 시각이 어떤 방식으로 미디어렐 제도에 구현되는지 분석하였다. 김정훈·권기현(2012)은 미디어렐 경쟁체제의 도입의 정책과정을 옹호연합모형과 양면게임이론을 접합한 분석틀을 이용하여 설명하였다. 미디어렐 정책과정의 특징으로 깊은 갈등 구조를 가지던 정책이 지루한 과정을 겪다가 어느 한 순간 이해관계의 접점에서 급격하게 이루어진 것으로 파악하고 있다. 사례의 분석을 위하여 정책옹호모형의 한계를 합리적 선택 제도주의의 관점에서 보완하기 위하여 국제협상에서 사용되는 양면게임이론으로 보완하여 설명하였다. 옹호연합의 형성과 전개는 신념체계를 중심으로 전개되었음에도 불구하고, 협상안(정책안) 혹은 입법안에 대한 수용여부만큼은 이해관계에 따른 게임이론을 적용할 정도로 복잡한 정책과정이었다고 설명하고 있다.

미디어렐에 관한 선행연구들을 통해 다음의 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 미디어렐에 관한 대다수의 연구들은 바람직한 미디어렐 제도를 모색하는 규범적·제도적 접근들이다. 이러한 연구들은 바람직한 미디어렐 제도로의 변화를 염두에 두고 해당 법안이나 개혁안에 반드시 포함되어야 할 내용들에 대한 검토를 주내용으로 하고 있다. 둘째, 소수이긴 하지만 미디어렐 사례를 정책결정 연구의 측면에서 접근한 연구들이 최근 등장하고 있다. 이러한 연구들은 다양한 이해관계자들이 참여하는 정책과정에 주목하면서 행위자 상호간의 이해관계 대립과 침예한 갈등에 주목하고 있다(전영범, 2011, 김정훈·권기현, 2012). 미디어렐 정책결정에 관한 연구들은 주로 정책과정에서 나타나는 갈등 상황에 주목하면서 갈등의 구조나 정책지연의 이유를 설명하고 있다. 이 연구는 경쟁체제의 도입이 결정된 이후 최종적인 정책결정까지의 과정에서 일어나는 행위자들의 행태 변화를 정책네트워크 모형을 통해 설명한다. 정책네트워크 모형을 통한 분석은 헌법재판소의 결정 이전에 느슨하게 유지되어 왔던 방송광고 시장의 공익성 모형에 균열을 가져옴으로써 신념이 아닌 이해관계에 따라 그들의 이해를 정책에 투영시키려는 모습을 체계적으로 분석하는데 유용할 것이다.

## 2. 정책네트워크 이론에 대한 연구

정책네트워크에 관한 연구들은 크게 정책네트워크 이론의 의의와 발전과정, 모형으로서 이론적 엄밀성을 비판적으로 고찰하는 이론적 연구(배응환, 2001; 김순양, 2003; 고길근, 2007; 신희영, 2007; 김순양, 2010)와 그 밖에 정책네트워크 모형을 이용한 다양한 실증적 사례연구들로 크게 나눌 수 있다. 여기에서는 이론적 연구와 사례분석의 선행연구들을 통해 정책네트워크 이론 및 모형의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

### 1) 정책네트워크의 개념

오늘날 정책네트워크 모형이 다양한 정책분야에서 널리 활용되고 있지만 그 개념에 대해서는 연구자들마다 조금씩 다른 의미로 사용되고 있어 개념상의 혼란이 여전히 존재한다. 연구자들은 기존의 연구들에서 사용되고 있는 정책네트워크의 개념이나 접근법을 일정 유형에 따라 분류하거나(이현우, 2012; Adam & Kriesi, 2007), 정책네트워크 모형이 가진 공통된 특징들을 살펴봄으로써 정책네트워크의 개념에 대한 이해를 높이려 하였다(유대선, 2004; 김옥일, 2008; 김순양, 2010; 이현우, 2012). 하지만 정책네트워크가 정책과정에서의 민간·공공부문의 공식적·비공식적 행위자들을 식별하고, 중요한 정책이슈를 둘러싸고 상호작용하는 행위자들의 관계를 드러냄으로써 복잡한 정책현실을 이해하기 위한 최적의 개념이라는 것에는 연구자들 사이에 합의가 이루어지고 있다(방민석, 2002).

그동안의 선행연구들을 통해 정책네트워크 개념의 특징을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 정책결정과정에 참여하는 공사의 다양한 공식적·비공식적 행위자들의 참여를 확인하고, 둘째, 자원의존에 기반한 행위자들의 다양한 목표와 영향력에 따른 행위자 간 상호작용에 관심을 기울이며, 셋째, 상호작용의 유형화된 패턴이 정책산출에 미치는 영향을 분석하며, 넷째, 최근의 분석들에서 나타나는 특징으로 정책네트워크 내부와 외부 변수(환경맥락, 정책의 특성)와의 관계를 적극적으로 고려하고 있다. 이 연구는 이러한 특징을 반영하여 정책과정에서 나타나는 공식적, 비공식적 행위자들이 가진 다양한 목표와 영향력에 따른 상호작용의 유형화된 패턴이 정책과정과 산출에 미치는 영향을 분석하며, 이 과정에서 정책네트워크를 정책공동체만을 의미하는 협의의 개념보다는 철의 삼각이나 정책공동체, 이슈네트워크를 포함하는 광의의 개념으로서 사용하도록 한다. 따라서 이 연구에서는 정책네트워크의 개념은 “일정한 정책맥락 하에서 공식적·비공식적 다양한 행위자들이 그들의 정책목표를 달성하기 위해 상호작용하며 정책을 도출해 가는 과정”으로 정의하도록 한다.

### 2) 정책네트워크 모형의 구성요소

정책네트워크 모형이 다수의 행위자들이 의사결정에 참여하는 모습을 표현한 단순한 은유에 그치지 않기 위해서는 정책결정과정을 체계적으로 설명할 수 있는 모형의 구성과 변수의 설정이

중요한 문제가 된다. 정책네트워크 연구에서 적절한 구성요소를 구성하는 것은 정책네트워크의 설명력을 제고할 수 있을 뿐 아니라 정책산출에 미치는 영향력을 밝히는데도 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그동안 구성요소에 대한 분류를 바탕으로 다양한 분석이 이루어져 왔으며, 초기 해외연구의 경우 각 연구자들은 자신의 연구대상의 특징을 반영하여 다양한 구성요소를 사용하여 왔다. 국내의 정책네트워크 연구들에서도 연구자마다 다양한 구성요소와 분석 하위지표를 보여 주고 있으나 2000년 중반 이후로 구성요소와 분석지표에 있어 일정한 공통성을 보여주고 있다. 최근의 연구들은 정책네트워크 모형의 구성요소에 대해 사용하는 용어의 차이에도 불구하고 내용적으로는 행위자, 상호작용, 구조의 세 가지 구성요소를 가장 중심으로 사용하고 있으며 이러한 경향은 최근의 연구들에서 두드러지는 것으로 보인다(송희준·송미원, 2002; 송미원·권기창, 2003; 김순양, 2005; 유대선, 2004; 박상원·김재영, 2006; 김윤미, 2011; 라수정, 2012; 이상복, 2012).

### 3) 정책네트워크 유형과 정책산출

#### (1) 정책네트워크 유형에 대한 선행연구

정책네트워크의 유형은 정책산출과의 관계를 밝혀준다는 점에서 정책네트워크 모형에서 매우 중요한 부분이다. 정책네트워크 유형에 관한 초기의 연구들은 정책네트워크의 유형의 분류에 있어 일정한 기준에 의해 체계적으로 분류하기보다는 연구자의 연구 목적과 대상에 따라 임의적으로 사용하였다. 정책네트워크의 하위유형에 대한 논의에 있어 현재에도 큰 영향을 미치고 있는 것은 Rhodes & Marsh(1992)의 연구인데, 구성원, 통합, 자원, 권력의 4가지 요소를 기준으로 정책네트워크 유형을 정책공동체와 이슈네트워크의 두 가지 이상적 유형의 스펙트럼 상에서 설명하였다. 1990년대 이후 소개되어 2000년대 국내 다양한 정책사례에 활용되고 있는 정책네트워크 모형의 경우 유형화에 있어 많은 연구들이 Rhodes & Marsh(1992) 유형화 분류를 그대로 사용하거나 일부 변형하여 사용하고 있다.<sup>1)</sup>

하지만 한편으로 정책네트워크의 새로운 유형 분류를 통해 정책산출의 변화나 차이를 설명하려는 노력들도 진행되어 왔다. 송희준·송미원(2002)은 정책네트워크의 성격을 상호작용의 유형에 따라 갈등형과 협력형으로, 중심행위자의 존재여부에 따라 집중형과 분산형으로 분류하고, 통신정책의 정책네트워크의 유형과 정책결정의 방법이 시기에 따라 어떻게 변화하였는지 살펴보고 있다. 황병상·강근복(2004)과 박상원·김재영(2006)은 정책네트워크의 연계성과 개방성을 기준으로 하여 폐쇄적·수평적 네트워크, 개방적·수평적 네트워크, 폐쇄적·수직적 네트워크, 개방적·수직적 네트워크로 분류하여 우리나라 과학기술정책의 변화를 설명하였다. 이현우(2012)는 중심행위자의 여부에 따라 정책네트워크 유형을 폐쇄적 집중화, 개방적 집중화, 개방적 공동화, 양극형 공동화의 4가지로 구분하여 미디어법 결정과정의 참여한 갈등의 이유를 설명하였다.

1) 그 외 해외에서는 Boase(1996), Waarden(1992), Jordan(1992), Yishai(1992) 등이 자신의 정책연구의 특성에 맞게 정책네트워크 유형을 분류하였다.

(2) 정책네트워크 유형의 분류와 정책과정

정책네트워크 모형에서 하위유형 분류는 정책산출과의 관계를 설명할 수 있는 중요한 요인이다. 하지만 정책네트워크를 사용한 그 동안의 연구들은 정책네트워크의 내부적 관계에 집중하며 나머지 정책네트워크를 일정한 기준에 따라 유형화하고 이를 통해 정책 산출과의 인과적 관계를 설명하려는 시도가 상대적으로 부족하였다. 이 연구에서는 정책네트워크의 유형을 정책과정에 대한 다음의 두 가지 가정을 기준으로 하여 4가지의 모습으로 나누었다. 첫째, 정책네트워크에 참여하는 모든 행위자들은 자신만의 목표를 가지고 있다. 정책과정에 실재를 파악하는데 있어 행위자가 어떤 목적을 가지고 정책네트워크에 참여하였냐는 행위자의 속성 및 전체 정책네트워크의 속성을 파악하는데 중요한 요소가 될 것이다. 특히, 행위자들이 가진 개개의 목표가 행위자 간에 양립 가능한가의 여부가 정책네트워크에서 행위자 간 상호작용의 양태를 결정하게 될 것이다. 이러한 목표양립성에 따른 행위자 간 상호작용의 양태는 크게 갈등적 상호작용, 협력적 상호작용의 모습으로 나타난다.

둘째, 정책네트워크에 참여하는 행위자들은 자신의 목표를 정책산출에 반영하기 위하여 그들이 가진 권력자원을 바탕으로 영향력을 행사한다. 하지만 행위자들이 가진 권력자원과 영향력은 실제 정책과정에서 불균등하게 분포되어 있다. 이것은 정책환경이나 정책영역에 따라 다를 수도 있고 그들의 지위에서 오는 차이일 수도 있다. 정책네트워크에서 이러한 행위자 간 권력자원과 영향력의 차이는 정책네트워크의 구조 수준에서 권력 분포에 영향을 미치게 된다. 특히 정책 산출과정에서 행위자 간 의견을 조정·중개하거나 바람직하다고 생각하는 정책목표를 정책에 반영할 수 있는 유력한(powerful) 행위자의 존재는 정책산출의 여부 및 산출과정, 산출내용에 직접적으로 영향을 주게 된다. 행위자의 목표의 양립성과 권력의 분포를 기준으로 정책네트워크의 유형을 분류하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 정책네트워크의 유형 분류

정책 네트워크 유형		목표의 양립 가능성	
		양립 가능	양립 불가
권력 분포	집중	I. 집중형 협력 n/w	II. 집중형 갈등 n/w
	분산	III. 분산형 협력 n/w	IV. 분산형 갈등 n/w

이러한 정책네트워크 하위유형은 정책산출 과정 및 산출의 내용과 밀접한 관련이 있다. 먼저, 집중형 협력 네트워크의 경우 정책결정에 영향력을 가진 정책중개자가 존재하고 행위자 간 목표가 양립 가능한 수준에서 병존 혹은 절충될 경우로 협력적 상호관계가 이루어지는 유형이다. 이 경우 정책결정과정은 정책중개자를 중심으로 정책결정과정이 진행되며, 상호간에 양립하는 정책목표를 정책중개자의 조정과 중개를 통해 최종적인 정책산출을 만들어낸다. 대체로 행위자들 간 만족할만한 이익의 분배가 이루어지며, 초기 정책의도와 최종 정책산출 간 내용의 차이도 크지 않고, 정책기간도 비교적 단기간 내 이루어진다. 둘째, 집중형 갈등 네트워크는 행위자 간 대립되는 정책목표를 가지고 있어 목표가 양립 불가능하지만, 정책과정에서 강력한 정책중개자가 존

재하여 정책과정을 이끌게 된다. 이 경우 강력한 정책중개자가 자신의 권력자원과 강력한 영향력을 토대로 자신이 원하는 방향으로 정책을 선도하고, 정책산출은 정책중개자의 의도가 반영되는 반면 정책중개자와 의견을 달리하는 영의 행위자들의 이익이 침해될 가능성이 있다. 정책중개자를 제외한 나머지 행위자의 이익이 무시되거나 크게 침해된 경우에는 정책산출 이후에도 사후적인 갈등이 지속될 수도 있다. 셋째, 분산형 협력 네트워크는 유력한 정책행위자가 부재하지만 목표가 양립 가능한 행위자 간 협력적 관계가 형성되는 상황이다. 이 경우 정책과정은 행위자 상호 간 직접 협상을 통해 이해관계의 조정이 이루어지는 일종의 협력적(positive sum) 게임의 과정을 거치게 된다. 따라서 정책산출은 행위자간 상호협력 및 자원의 교환을 통해 공동의 이익을 극대화한 정책산출이 이루어지며, 정책목표의 양립성 정도에 따라서 정책초기에 계획하였던 정책의 주요내용이 변화될 가능성이 있다. 넷째, 분산형 갈등 네트워크는 정책네트워크에서 유력한 정책중개자가 존재하지 않으며, 행위자 간 정책 목표가 양립 불가능한 대립 상황이라 할 수 있다. 이 경우 갈등적 관계를 극복할 수 있는 정책중개자가 부재한 상황에서 정책과정은 양 행위자 혹은 진영 간 상호작용은 첨예한 갈등으로 이어지며, 협상과정의 실패는 상호 간 불신으로 인한 갈등의 장기화나 고착화로 이어질 수 있다. 따라서 첨예한 갈등으로 인해 정책 산출에 실패할 가능성이 크다. 이상의 논의를 바탕으로 정책네트워크 분석을 위한 구성요소와 변수, 하위지표를 종합하면 <표 3>와 같다.

<표 3> 정책네트워크 모형의 분석변수와 분석지표

구성요소	변수	하위지표
정책환경	일반적 환경	- 정치적 환경, 경제적 환경, 사회문화적 환경
	외부적 사건	- 정책 네트워크에 직접적으로 영향을 주는 사건의 발생
정책쟁점	주요 정책 의제	- 경쟁유형(1공영 1민영, 1공영 다민영) - 업무영역(종편의 미디어랩 포함여부)
행위자	주요행위자의 범위	- 공식적 행위자, 비공식적 행위자
상호작용	상호작용의 양태	- 갈등적 상호작용 - 협력적 상호작용
구조	권력의 분포	- 집중형: 유력한 정책중개자의 존재 - 분산형: 유력한 정책중개자의 부재
하위유형	목표의 양립, 권력의 분포	- 집중형 협력 n/w, - 집중형 갈등 n/w - 분산형 협력 n/w, - 분산형 갈등 n/w
정책산출	정책산출 과정	- 주도적/이익조정 협상과정, 협상의 부재와 갈등 장기화
	정책산출 여부	- 구체적인 정책의 산출 성공 여부
	정책산출 내용	- 산출내용의 이익 반영, 초기 정책의도와 최종 산출물의 차이

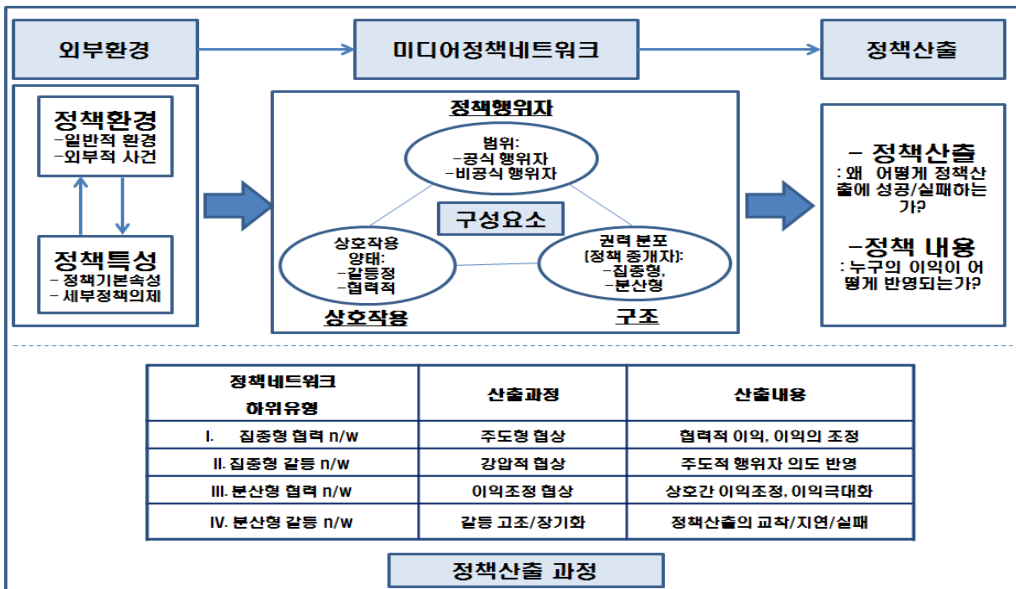


### Ⅲ. 연구분석틀과 연구문제

#### 1. 연구의 분석틀과 연구문제

<그림 1>은 미디어랩 사례를 설명하기 위한 연구의 분석틀이다. 정책네트워크 모형은 외부변수로서 정책 환경과 정책특성, 정책네트워크의 구성요소로서 행위자, 상호작용, 구조, 정책 산출로 구성된다. 미디어랩 사례는 정치·사회·경제적 정책환경의 맥락과 정책의 특성에 따라 행위자들이 자신의 목표와 사용 가능한 권력자원을 가지고 정책과정에 참여하게 된다. 행위자 간 일정한 상호작용을 통해 관계의 특징과 양태가 정해지고, 네트워크 구조 하의 권력분포와 정책중개자의 조정에 따라 정책산출에 이르는 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 행위자들의 상호작용의 양태로서 갈등적·협력적 상호작용의 여부와 권력분포의 집중·분산 여부에 따라 정책네트워크의 유형이 결정되고 이러한 정책네트워크의 유형은 정책산출의 과정과 내용에 영향을 미치게 된다.

<그림 1> 연구의 분석틀



미디어랩 정책과정을 정책네트워크 모형을 통해 설명하고자 한 이 연구의 연구문제와 연구가설은 다음과 같다.

**연구문제.** 미디어랩 정책결정과정에서 행위자 간 첨예한 이해관계 대립과 갈등은 어떤 과정을 통해 조정되어 최종적인 정책 산출로 이어질 수 있었나?

**연구가설.** 미디어랩 정책과정에서 정책네트워크 유형의 변화는 정책산출과정 및 정책산출 여부와 산출 내용에 영향을 줄 것이다.

정책결정과정 연구에서 과정의 전개에 대한 서술 못지않게 중요한 것은 정책과정의 결과로써 어떤 정책이 어떻게 산출되는지에 대한 설명이라 할 수 있다. 정책네트워크 모형은 그동안 정책을 형성하고 있는 행위자들의 관계를 파악함으로써 정책구조나 정책 과정의 특성을 밝히는 것에 강점을 보여 온 반면, 정책의 산출과 변동, 소멸과 같은 정책의 역동성을 설명하는데 여전히 부족하다는 비판을 받아왔다. 이것은 정책네트워크 모형에서 유형화와 밀접한 관련이 있는데, 그동안 유형화를 위해 지나치게 많은 유형 기준 변수를 사용함으로써 기준의 간결성(parsimony)을 유지하지 못하고, 이러한 설명과 묘사를 위한 다수 변수들의 종합적 나열은 하위유형을 실재하는 모형이 아닌 이상적으로 존재하는 이미지로서 한정시키게 되었다.<sup>2)</sup> 그 결과 다수의 정책네트워크 모형에서 하위유형은 산출과의 인과적 관계를 설명하기 위한 것이라기보다 특정 시점에서 정책네트워크의 양상이나 구조의 특징을 서술·비교하기 위해 사용되었다. 따라서 정책네트워크 모형을 통해 정책산출, 나아가 정책변동을 설명하기 위해서는 정책네트워크의 현실적 모습을 파악할 수 있는 유형화 분류를 통해 정책과정의 동태성을 분석하고 정책산출에 대한 설명과 예측 가능성을 제고할 필요가 있다.

이 연구는 행위자의 특성에서 나오는 목표양립성(갈등/협력)과 권력분포(정책중개자)를 기준으로 정책네트워크를 유형화하고 미디어랩 정책과정에서 일어나는 정책네트워크의 변동을 분석하였다. 특히 미디어랩 사례는 행위자 간 갈등이 첨예한 상황에서 극적으로 정책산출에 이르게 되었는데 이 과정에서 정책중개자로서 누가 어떤 역할을 하였는지 파악함으로써 정책네트워크 모형의 정태성을 보완하고자 하였다.

## 2. 연구방법과 시기 구분

### 1) 연구방법

이 연구는 미디어랩법의 입법과정을 분석하는 질적 사례연구이다. 질적 사례연구에서 분석 자료의 중요성을 고려하여 다음과 같은 다양한 방법으로 자료를 수집하였다.

먼저, 문헌연구를 기본으로 한다. 이를 위해 연구의 기초자료로써 관련 연구논문 및 보고서는 물론 각종 행위자들의 보도자료, 성명서, 토론회나 공청회 등에서의 발표자료 및 토론 자료, 회고록, 국회 상임위원회의 회의록, 헌법재판소의 판결문과 같은 공식·비공식 문헌자료를 사용하여 미디어랩 정책과정을 서술 분석하였다.

둘째, 질적 연구의 과정에서 발생할 수 있는 자료의 주관적 해석의 편향성을 극복하기 위하여 상대적으로 객관성이 높은 2차 자료인 신문 기사를 수집하고 이를 분석에 사용하기 위하여 신문 기사를 사용한 질적 내용분석을 실시하였다. 구체적으로 한국언론진흥재단의 미디어가온에서

2) 예를 들면 국내 연구에서 가장 많이 사용되는 Marsh와 Rhodes(1992) 연구의 경우 정책유형 분류를 위한 기준지표를 구성원(참여자수, 이익유형), 통합(상호작용 빈도, 연속성), 자원(네트워크 내 자원배분, 참여조직 간 자원배분), 권력의 7가지를 사용하고 있다. 이 일곱가지 차원에 모두 부합되는 특정의 네트워크를 발견하기는 어려우며, 정책공동체와 이슈네트워크는 연속선상의 양 극단에 존재하는 이상형 혹은 이미지에 가까운 개념으로 사용되게 되었다(Rhodes, 1997; Howlett & Ramesh, 2002).

kinds 검색 엔진 사용을 사용한 종합일간신문 검색을 통해 지난 2009년 3월1일부터 2012년 2월 10일까지의 기사를 검색하였다.<sup>3)</sup> 검색키워드는 ‘미디어렙’과 ‘방송광고판매대행’, ‘코바코(KOBACO)’의 단어가 제목과 내용에 들어간 1,147개의 기사를 검색하였다. 이 중 반복된 기사나 미디어렙과 관련된 내용을 간략하게 언급하고 있는 기사들을 제외한 총 321개의 기사를 내용 분석의 대상으로 하였다.

## 2) 미디어렙 입법과정의 시기 구분

연구의 시간적 범위는 헌법재판소의 헌법불합치 결정이 내려진 2008년 11월 27일부터 방송광고판매 대행 등에 관한 법률이 국회 본회의를 통과한 2012년 2월9일까지 약 3년여 간의 기간이다.

미디어렙 정책결정과정의 동태적 분석을 위하여 위의 시간적 범위를 미디어렙의 법규체계에 실질적인 영향을 준 사건을 기준으로 3개의 기간으로 나누었다. 먼저 정책네트워크 형성기(2008.11.27.~2009.12.31)는 헌법재판소의 헌법불합치 결정부터 헌재가 정한 입법유예 기간이 끝나는 시점까지이다. 이 기간은 방송광고판매 대행 제도에 관한 방송법의 규정(방송법 제73조 제5항, 방송법 시행령 제59조 제5항)이 위헌을 받았지만 위헌 결정으로 인한 입법공백의 우려로 입법 유예기간인 2009년 12월까지 유지되는 기간이다. 이 기간 동안 행위자들은 새로운 법률에 자신의 이해관계를 반영하기 위하여 정책결정과정에 참여하고 다른 행위자들과의 다양한 상호작용을 통하여 활발하게 정책네트워크를 형성한다.

제2기인 정책네트워크 교착기(2010.1.1.~2011.10.27.)는 입법유예기간이 끝난 2010년 1월부터 SBS가 독자적인 미디어렙 설립을 발표한 2011년 10월까지의 기간이다. 이 기간에는 유예기간의 종료로 형식적으로 방송광고판매 대행에 관한 규제 법규가 존재하지는 않았지만, 방통위가 발표한 ‘지상파 방송광고판매 임시 운영 권고안’에 따라 기존의 법규가 잠재적으로 연장 적용되던 시기이다. 이 기간 동안 제1기에 하위네트워크 간 대립과 갈등으로 인해 입법이 이루어지지 않은 상태에서 갈등 상황을 부추기는 새로운 정책쟁점의 등장으로 인해 갈등 상황이 악화되는 일종의 교착기에 빠지게 된다.

제3기인 정책네트워크 해소기(2011.10.28.~2012.2.9.)는 SBS의 독자적 미디어렙 설립이 발표 이후 ‘방송광고판매 대행 등에 관한 법률’이 국회를 통과하기까지의 기간이다. 이 시기에는 그동안 방송사업자 간 자율적 수용으로 유지되던 기존의 법규체제가 SBS의 독자적 미디어렙 영업 발표로 인해 실질적으로 해체되는 상황의 변화가 있게 된다. 이 기간 동안 행위자들은 연내 입법을 위한 이해관계의 변화 필요성과 정책중개자들의 조정으로 협력적 네트워크로 옮겨가면서 미디어렙법을 성공적으로 산출하게 된다.

이상의 미디어렙 사례의 시기 구분을 정리하면 <표 4>과 같다.

3) 헌재의 위헌결정이 내려진 것은 2008년 11월이지만, 이명박 출범 이후의 미디어렙 규제 개편을 위한 정부의 정책과 그에 대한 다른 행위자들의 의견 및 상호작용은 그 이전부터 진행되었으므로 미디어렙 입법과정의 전체적인 맥락을 분석하기 위하여 내용분석을 위한 기간을 2008년 3월로 설정하였다.

〈표 4〉 미디어렐 사례 정책네트워크 시기 구분

시기의 구분	주요사건의 발생	시기의 특징
제1기 정책네트워크 형성기 (2008.11~2009.12)	- 현재의 헌법불합치	- 법규의 존재: 입법유예기간
제2기 정책네트워크 교착기 (2010.1~2011.10)	- 방통위 권고안 발표	- 기존 법규체제의 잠재적 적용기 (권고안의 자율적 수용)
제3기 정책네트워크 해소기 (2011.10~2012.2)	- SBS의 미디어렐 설립 방안 발표	- 기존 법규체제의 실질적 해체기

## IV. 미디어렐 정책과정의 분석

### 1. 정책네트워크 형성기(2008.11-2009.12)

#### 1) 정책환경과 정책특성

이 시기 가장 주요한 쟁점은 미디어렐 경쟁체제의 도입 여부와 유형을 둘러싸고 일어났다. 미디어렐 제도를 둘러싼 정치적 환경은 독점체제 개선에 대한 강력한 정책추진으로 나타났으나 경제·사회적인 이유에서 정책의 급격한 변화에 대한 우려가 동시에 나타나고 있었다.

2008년 당시, 이명박 정부의 등장과 시장 중심의 개혁은 각종 규제개혁과 공기업 선진화 정책으로 구체화되었는데 방송 부문에서 방송광고판매 대행제도 독점이 주요 개혁대상이 되었다.<sup>4)</sup> 방송광고판매대행제도의 독점 해소를 위한 정부의 의중은 문화체육관광부와 방송통신위원회를 통해 강력하게 표명되었고, 여기에 기획재정부의 공기업 선진화 계획 등이 더해져 다방향의 압박으로 나타났다. 하지만 방송광고 시장을 둘러싼 정치사회적 환경은 이러한 시장지향적 개혁에 대해 호의적이지만은 않았다. 경제적으로 방송사 재원의 구조에 광고 의존성이 크다는 점은 제도의 변화를 어렵게 만들었다. 더구나 방송광고의 자원 의존성이 큰 것에 비하여 전체 TV 방송광고 부문의 성장은 더디게 나타나고 있어 중소 방송사업자에게는 경제적 지원 없이 생존하는 것이 점점 더 어려워졌다.<sup>5)</sup> 사회문화적으로도 방송광고의 독점체제에 대한 시각은 공익적 기능에 대한 긍정론과 독점체제의 시장왜곡이라는 부정적 시각으로 나뉘어져 있었다.

4) 인수위원회는 100대 국정과제(949개 세부과제)를 선정하였는데, 28번째 과제인 방송·통신산업에 대한 규제완화의 세부과제로서, 방송광고 판매대행제도 개선방안을 2009년 하반기까지 마련한다는 계획을 세운 바 있다. 이어 이명박 정부의 광고제도 개선 방안은 2008년 10월 기획재정부에 의해 발표된 3차 공공기관 선진화방안에서 구체적인 틀을 갖추게 되었다(원용진 외, 2011).

5) 방송광고가 방송산업 전체 재원에서 차지하는 비중이 여전히 높지만 점유 비중이 점차 감소해왔고(2003년 55.9%, 2004년 46.6%, 2005년 43.2%, 2006년 42.1%, 2007년 39.3%, 2008년 36.7%), 자원별 성장률에 있어 유일하게 마이너스(2008년 -4.9%)를 기록하는 등 낮은 성장 추세에 있어 왔다. 그럼에도 불구하고 2008년 기준으로 TV방송산업 매출액 총 80,030억 원 가운데 광고가 29,331억(36.7%)으로 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 이어 기타 부문이 27,055억 원(33.8%), 유료시청료가 17,997억 원(22.5%), 수신료가 5,646억 원(7.1%)을 차지하고 있다(방송통신위원회, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

코바코 독점체제는 광고를 빌미로 한 방송사-광고주 간 영향력 행사 방지, 군소 방송사 광고 안배를 통한 방송의 다양성 확보 등 일정부분 공익적 기능을 담당해왔다. 반면 탄력적이지 못한 광고비용과 ‘끼워 팔기’ 등의 문제로 광고산업의 경쟁력을 떨어뜨린다는 불만이 꾸준히 제기돼 왔다.(서울신문, 2008.4.29., 24면)

정부의 방송광고시장 개혁 정책에 대한 일부 방송 사업자의 반대가 극심한 상황 속에서 헌법재판소의 헌법불합치 결정은 미디어렙 제도 개선에 대한 구체적 논의를 실질적으로 시작하게 하는 계기가 되었다.<sup>6)</sup> 경쟁의 도입은 지금까지 한국방송광고공사를 단일창구로 비교적 안정적으로 유지되어 오던 광고시장에 큰 변화를 의미하는 것이다. 하지만 민영 미디어렙의 도입과 경쟁구조의 활성화 정책에 따라 이익이 기대되는 사업자가 있는 반면 재정적 타격을 받는 집단이 있게 되고 이러한 이해관계에 따라 정책네트워크 초기의 지형이 자리 잡게 된다. 이중 직접적이고 일차적인 타격을 받는 중소 방송사업자나 종교방송사업자는 존립에 위협을 받을 정도의 이해관계로 인해 도입을 둘러싼 초기단계에서부터 강력 반발하게 되며, 미디어렙의 직접적인 대상자는 아니지만 미디어 광고시장과 같은 범주에 속하는 신문사업자의 경우 민영 미디어렙의 도입에 따른 광고시장의 잠식을 우려하게 되는 것이다.

## 2) 정책네트워크 분석

### (1) 정책네트워크 행위자

미디어렙 사례에 참여하는 정책 행위자의 범주는 크게 공식적 행위자로서 국회와 행정부, 비공식적 행위자로서 방송사업자와 시민단체, 언론노조, 학계 등으로 나눌 수 있다.

먼저 공식적인 입법기관으로서 국회와 국회상임위가 정책과정에서 주요한 행위자이다. 헌법재판소의 헌법불합치 결정과 유예기간이 주어짐에 따라 공식적인 정책결정권과 관할지가 국회로 넘어오게 되고, 국회는 입법 유예기간인 2010년 12월까지 방송법 개정 등을 통한 미디어렙 독점 규정을 경쟁체제 규정으로 바꾸어야 했다. 따라서 이 시기에 국회에서는 <표 5>에서와 같이 국회 문화체육관광방송통신위원회 위원들에 의한 다양한 입법안이 마련되었다.

<표 5> 미디어렙 관련 법률안

발의 시기	법안	미디어렙 경쟁 유형
2009.5	방송법 일부 개정(안) (한선교의원, 여당, 방송출신)	완정경쟁(1공영 다민영)
2009.9	방송광고 판매대행 등에 관한 법률(안) (김창수 의원, 여당, 신문출신)	제한경쟁(1민영1민영)

6) 헌법재판소는 방송법 제73조 제5항과 시행령 제59조 제3항에 대해 직업 수행의 자유와 평등권을 침해 결정하였다. 다만, 2009년 12월 31일까지 잠정적용을 명하는 헌법불합치 결정을 하였다(방송법 제73조 제5항 등 위헌확인, 2008. 11. 27. 2006헌마352 전원재판부).

2009.11	방송광고 판매대행 등에 관한 법률(안) (진성호 의원, 야당, 신문출신)	한시적 제안경쟁(1공영 1민영) 3년후 재검토
2009.12	방송법 일부 개정(안) (이용경 의원, 야당)	제한경쟁(1공영1민영) 공민영 교차판매 허용
2009.12	방송광고 판매 등에 관한 법률안 시안 (전병헌의원, 야당)	완전경쟁(미디어렙수 제한없음) 공민영 구분없음
2009.12	방송법 일부 개정(안) (이정현 의원, 여당)	완전경쟁(1공영 다민영) 공민영 구분없음

미디어렙 정책의 공식 행위자로서 문화체육관광부, 방송통신위원회, 기획재정부의 부처들이 참여하고 있었다. 문화체육관광부는 한국방송광고공사에 대한 주무부처로서 오랫동안 방송광고 부문을 맡아왔으며, 방송통신위원회도 이명박 정부 하에서 방송통신정책의 주무부처로서 미디어렙 사례에 참여하게 된다. 기획재정부도 공기업선진화 방안의 하나로써 한국방송광고공사의 개혁을 강력하게 추진함으로써 부처마다 조금씩 다른 권한권을 가지고 있었지만 코바코 독점의 미디어렙 체제에 대한 개혁의 의지는 분명하였다. 특히 정책네트워크 형성기의 후반부에 미디어렙 관련 정책의 주무부처가 방통위로 조정되면서 방통위는 미디어렙법에 대한 의견을 국회에 제출하는 한편, 여당과 협력체제를 강화하려는 모습을 보였다.

최시중 방통위원장은 지난 2일 방통위 출범 100일 기념 기자간담회에서 “한국방송광고공사(KOBACO)가 설립된 지 20년이 넘는 만큼 보완도 되고 수정도 돼야 하는 것이 일반적”이라며 “연내 방송광고 판매 체제를 방송광고공사 독점 체제가 아닌, 경쟁 체제로 마련하겠다”고 밝혔다.(경향신문, 2008.7.8.)

신재민 문화체육관광부 차관이 25일 한국방송광고공사법을 신문법, 방송법, 방송문화진흥회법 등과 함께 9월 국회에서 일괄 처리하겠다고 밝힌 것도 정부의 의지를 읽을 수 있는 대목이다.. 신 차관이 “시장에서 선택받지 못한 매체는 자유롭게 퇴출될 수 있도록 하는 게 맞다.”고 밝힌 점을 감안하면 기우만도 아니다. (서울신문, 2008.4.29., 24면)

기획재정부가 이달 말 발표할 3차 공기업선진화 방안에서 코바코 해체를 밝힐 것으로 전망돼 위기감은 더욱 고조되고 있다. 기획재정부는 코바코의 문제점으로 ▲독점영업에 따른 방송 및 광고산업 위축 ▲방송사 자기영업권의 제한 ▲연계판매에 따른 불공정행위 지속 등을 지적한다.(서울신문, 2008.9.16.)

비공식적 행위자의 범주로서 미디어렙 제도의 변경에 따른 직접적인 이해관계를 가지는 사업자들이 있다. 미디어렙에 참여하는 사업자군은 방송사업자와 신문사업자, 방송광고사업자로 나눌 수 있다. 먼저 방송사업자로서 미디어렙 경쟁체제의 도입에 따라 시청률에 따른 광고수익의 증대를 기대할 수 있는 SBS와 MBC를 비롯한 메이저 지상파 방송사업자를 들 수 있다. 메이저

방송사업자들의 경우에도 각자의 상황과 이해관계에 따라 미묘한 입장의 차이가 있었다. KBS의 경우 민영렙의 도입에 직접적인 영향을 받지는 않지만 방송광고 시장이 완전 경쟁으로 갈 경우에도 광고수익이 시청률을 기반으로 한다는 점에서 직접적 타격에서는 제외되었다. 하지만 미디어렙의 복수경쟁체제의 도입 시 여권과 방통위가 KBS의 수신료 인상을 통해 KBS2를 무광고 시스템으로 전환하고 여기에서 생긴 광고물량을 나머지 민영미디어렙에 나눠줄 수 있다는 상황을 염두에 두고 있었기 때문에 미디어렙 완전 경쟁체제에 대한 공식적인 반대는 없었고 오히려 수신료 인상 문제에 관심을 두고 있었다. SBS의 경우 민영 미디어렙의 설립에 대해 정책 초기부터 찬성의 견해를 밝혀왔기에 자사의 단독 미디어렙을 설립할 가능성이 큰 미디어렙의 완전경쟁체제에 대해 찬성의 입장이었다. MBC의 경우 공영방송이면서 운영에 있어서는 재원의 직접 확충이라는 민영적 구조를 가지고 있었다. 따라서 복수 미디어렙 제도 하에서 MBC가 민영 미디어렙에 소속됨으로써 공영 미디어렙에 부과되는 각종 공적 의무에서 해방될 경우 광고 수익의 확대를 꾀할 수 있었다. 하지만 MBC의 민영화는 방송의 민영화와 방송장악을 위한 정권의 의도라는 부정적인 여론이 팽배해 있었고 더구나 지역 MBC의 경우 지역 민방의 반대 진영에서 완전경쟁체제에 적극적인 반대와 제한적 경쟁체제 및 취약방송의 보호를 주장하고 있어 내부적으로 의견의 조율이 필요한 상황이었다.

*지상파방송 쪽 표정은 제각각이다. 공영렙 잔류가 확정적인 한국방송(KBS)은 미디어렙 문제보다 방송공사법 제정과 수신료 인상에 더 촉각을 곤두세우고 있다. 방송광고판매제도 개편의 최대 수혜자인 에스비에스(SBS)는 일찌감치 1사 1렙의 등록제(장기적으로 신고제)를 희망해왔다. 문화방송(MBC)은 계산이 복잡하다. 경영 측면에서만 보면 서울 문화방송은 민영렙에 들어가는 게 월등히 유리하다. 방송계에선 서울 문화방송이 민영렙을 가지면 타 방송사를 크게 따돌리는 ‘광고 독주’ 체제를 구축할 것이란 전망이 공통적이다. 반면 지역 문화방송의 민영렙 반대 목소리와 민영렙 선택으로 민영화를 유도하려는 정권의 정치적 선택이 걸림돌이다. 자칫 미디어렙 문제가 정부의 민영화 시도에 맞서는 ‘문화방송 저항대오’에 균열을 내는 촉매제로 작용할 수도 있다. 서울 문화방송 관계자는 “민영화 논란 속에서 민영렙은 달콤한 미끼와도 같아 덫석 물기가 어렵다”며 곤혹스러워했다.(한겨레, 2009.9.23.)*

중교방송과 지역민방의 경우 민영 미디어렙 도입 자체를 반대하는 입장이었다. 또한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 민영미디어렙이 도입되더라도 최소한의 민영 미디어렙이 참여함으로써 경쟁격화에 따른 타격을 줄이고자 하는 입장을 취하였다. 중소방송사업자는 정책에 대한 결정권을 가지지는 않지만 성명발표, 시위, 토론회 개최 및 참여, 여론 조성, 정치적 압력 등의 다양한 권력자원을 이용하였다. 특히 민영 미디어렙 도입으로 인한 피해를 최소화하기 위해 기존의 연계판매와 같은 취약매체 보호방안을 주장하고 제한적 경쟁체제를 달성할 수 있는 방안을 검토하였다. 따라서 독자적으로 혹은 다른 단체와 협력하여 지역방송정책토론회 등을 비롯한 다양한 토론회를 개최하고 참여하여 해당 문제에 대한 여론을 환기시키며 문광부나 방통위 등의 주요 발표에 대해 직접적 성명을 발표하는 등 적극적인 활동을 하였다.

19개 지역 MBC와 9개 지역민방 사장단 모임인 한국지역방송협회는 최근 정부가 3차 공기업 선진화 방안에 한국방송광고공사(코바코) 해체와 민영 미디어랩(방송광고 판매대행) 도입을 포함시킨 것에 대해 반대 입장을 담은 성명을 발표했다. 이들은 “지역방송과 종교방송 등 상업적 취약 매체의 운영을 위한 재원 조달을 보장할 수 있도록 실질적인 보완책 없이 민영 미디어랩을 도입할 경우 지역방송과 종교방송은 생존의 위기로 내몰리고 말 것”이라며 “현행 코바코 체제가 광고주의 상업적 이익과 방송 산업의 공익성이 보장되는 가장 합리적인 제도”라고 주장했다.(세계일보, 2008.9.16.)

기독교방송과 불교방송, 평화방송, 원음방송 등 종교방송 사장단은 19일 정부의 민영 미디어랩(방송광고판매대행사) 도입 방침에 반발해 유인촌 문화체육관광부 장관의 사퇴를 촉구하는 결의문을 채택했다. 또 대규모 반대 집회 개최를 추진하는 등 앞으로 투쟁 강도를 단계적으로 높여 나가겠다고 밝혔다. 종교방송 사장단은 이날 오전 서울의 한 호텔에서 긴급 조찬모임을 갖고 민영 미디어랩 도입을 저지하기 위해 전국 교회와 사찰, 성당 등에 민영 미디어랩 도입 반대와 유 장관 및 정병국 한나라당 의원의 사퇴를 촉구하는 현수막을 내걸기로 결의했다.(한겨레, 2008.9.20.)

미디어랩 입법과정에 참여하는 두 번째 사업자 군으로 신문사업자가 있다. 신문사업자는 미디어랩 경쟁체제가 가져오는 방송광고의 쏠림 현상이 광고시장 전체에 영향을 미칠 수 있다는 점에서, 메이저 신문사와 중소신문사 간 광고수익 감소의 차이는 있지만, 기본적으로 미디어랩 경쟁체제로의 변화에 대해 반대하는 입장이었다. 또한 민영미디어랩이 도입될 경우에도 가능한 소수의 민영 미디어랩이 참여함으로써 1공영 1민영의 제한적 경쟁체제를 선호하였다. 미디어랩 사례에 있어 방송사와 신문사는 언론매체로서의 기본적 속성을 함께 가지면서도 민영 미디어랩의 도입으로 인한 이해관계는 달랐다. 이 과정에서 방송사와 신문사는 언론매체로서 여론을 매개하고 정부기관을 감시하는 전통적인 자원과 아울러 언론사 출신의 국회의원과의 긴밀한 관계를 통해 정치적 압박을 가하거나 관련 행정기관과의 교류와 같은 무형의 자원을 동원하였다.

조선일보 기자출신인 진성호 의원도 “종교·지역 방송에 대한 실질적 대책없이 미디어랩을 도입하는 것은 정부의 무책임한 태도”라며 “경제부처가 나서 미디어랩 도입을 추진하는 것도 문제가 있다. 신중한 검토가 필요하다”고 가세했다.. 이와 함께 문방위에 속한 한겨레 정치부차장·전라일보 편집국장 출신인 장세환의원 등 언론인 출신 의원들도 미디어랩 도입 저지투쟁에 적극 나설 태세다.(아시아투데이, 2008.9.22.)

비공식 행위자로서 사업자처럼 직접적인 경제적 이해관계를 갖고 있지는 않았지만 미디어 경쟁체제의 도입이나 완전경쟁체제로의 변화가 시청률 중심의 방송을 부추기고 방송 산업의 양극화나 상업화로 경도될 것을 우려하는 언론개혁시민연대와 같은 시민단체와 전국언론노조 등이 참여하고 있었다. 학계의 경우 중립적인 입장에서 해당사안에 대한 대안과 바람직한 방향 등의 의견을 제시하는 학자들이 참여하고 있었다. 이들은 광고학이나 언론학 등 전공분야에 따른 입장의 차이나 도입의 구체적인 방법에 대해 이견은 있었으나 광고대행판매 독점의 개선이 필요하



다는 점에서는 동의하고 있었다. 다만 여론 수렴 없는 일방적인 민영 미디어렙의 도입이나 성급한 정책결정에 대해 경계의 목소리를 높이면서 취약매체의 대한 지원, 완전경쟁체제로의 급속한 이행보다는 제한적 경쟁시장을 거쳐 완전경쟁시장으로의 이행을 주장하였다.

양문석 언론개혁시민연대 사무총장은 “(공·민영 구분 없이) 3개 이상의 미디어렙이 허용될 경우 코바코(한국방송광고공사)의 공적 기능이 돌이킬 수 없을 정도로 훼손돼 종교·지역방송은 심각한 경영위기에 내몰린다”고 우려했다. 기존 코바코 체제에서 에스비에스와 지역민방이 빠져 나와 만드는 1민영렙 구도에선 광고요금 조절과 방송사·광고주 간 직접영업 차단 기능이 크게 줄어들지 않고 취약매체 지원의 공적·정책적 완충장치 해체도 최소화할 수 있다. 반면 2민영렙 이상의 구도에선 코바코의 정책기능이 현저히 축소돼 자사렙을 소유한 지상파 주도의 ‘광고경쟁 정글화’가 불가피하다는 지적이다. (한겨레, 2009.9.23.)

## (2) 행위자 간 상호작용

미디어렙 경쟁체제의 유형을 둘러싼 양 진영 행위자 간 상호작용은 기본적으로 갈등적 양상을 띠고 있었다. 이 시기 상호작용의 특징은 첫째, 정치권 수준에서 일반적 여야 대립이 아닌 의원들 출신 성분에 따른 네트워크 형성, 둘째, 부처 수준에서 미디어렙 관할권을 둘러싼 대립과 해소, 셋째, 사업자 수준에서 경제적 이해관계를 둘러싼 갈등의 심화를 들 수 있다.

첫째, 이 시기 정치권의 상호작용은 전통적인 여야의 대립이라는 정당 간 상호작용과는 다른 대립 양상을 보였다. 일반적인 경우 국회에서의 정책논의는 여야 간 보수와 진보의 이념대결로 전개되는데 반하여 미디어렙 사례의 경우 여야는 사안의 긴급성이나 중요성에 비하여 사안이나 쟁점에 대해 공식적인 당론을 확정하지도 못하였다. 여당과 야당이 각각 통일적인 의견과 목소리를 내지 못한 데에는 문방위 의원들의 출신성분과 정치적 지형에 따른 이해관계가 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 이 시기 지상파 방송 출신과 신문사 출신의 여부가 여당과 야당의 구분 외에 또 다른 지형선으로 정책과정에 투영되었고 이는 현재의 입법유예 기간 내 새로운 미디어렙 법규를 제정하지 못한 채 입법의 공백으로 이어지게 된다. 즉 표면적으로는 현재가 부여한 입법유예 기간 내에 법을 제정하기 위하여 노력하고 있었으나, 미디어렙을 둘러싼 사업자들의 이해관계가 너무나 첨예하게 대립하여 입법에 대한 정치적 부담을 크게 느끼고 있었다. 특히 상임위의 경우 언론계 출신의 구성원들이 가진 정치적 부담은 상당한 것이어서 적극적인 입법의 의지보다는 정치적 부담 감으로부터 벗어나기 위하여 적정한 선에서 비난을 회피하는 전략과 행동이 이루어지게 되었다.

11월초까지만 해도 국회 문방위 소속 의원들 대부분은 ‘1공영 1민영’을 지지했으나, 최근 ‘1공영 다민영’으로 기류가 바뀌고 있다.. 문방위 이용경 자유선진당 의원은 이 같은 변화에 대해 17일 “MBC·SBS 등 대형방송사의 영향인 듯하다”고 했고, 진성호 의원실 관계자는 기자와의 통화에서 “MBC 등 ‘1사 1렙’을 주장하던 방송사와 방통위에서 개별적으로 의원들에게 접촉하는 등의 움직임이 있었던 것으로 알고 있다”고 말했다. 여야간 전형적 대립이 아닌 여야를 이탈한 혼란한 대립속에서, 방송광고시장 재편을 예고하는 미디어렙법의 향배를 짐치기는 쉽지 않은 상황이다. (아시아투데이, 2009.12.18.)

둘째, 이 시기 행정부 수준에서는 미디어랩 개혁 관련 관할권을 둘러싸고 방통위와 문광부 간 대립이 나타났다. 이러한 코바코를 둘러싼 양 부처의 신경전은 단순히 방송광고 정책의 관할권 문제 이외에도 (구)방송위가 담당했던 코바코의 방송발전기금의 징수·관리 및 코바코의 자산의 소유권을 둘러싼 문제를 포함하고 있었다. 이러한 양 부처 간 관할권 경쟁은 2009년 상반기에 법제처의 코바코 소유권에 대한 유권해석을 기점으로 양 부처의 협의를 통해 방통위로 관할권이 조정되게 되었다.<sup>7)</sup>

*방통위 관계자는 “방송광고 정책을 모두 방통위가 하는 것으로 정리돼 위원회·부처 간 갈등이 해소됐다”며 “업무 이관은 방송법 및 한국방송광고공사법 개정으로 마무리될 것”이라고 밝혔다. 코바코의 존립 근거가 방송법 73조항에 규정돼 있는 만큼 방송법 소관기관인 방통위가 관련 정책도 수행해야 한다는 것이다.(전자신문, 2009.6.26.)*

셋째, 미디어랩 경제체제의 유형을 둘러싼 갈등적 상호작용의 중심에는 경제적 이해관계를 중심으로 한 사업자 간 대립이 자리 잡고 있었다. 방송광고 시장에서의 완전경쟁 체제는 시청률이 높은 지상파 방송사업자의 광고수익은 높이나 지역민영 방송과 종교방송은 광고 끼워팔기가 사라짐에 따라 생존에 위협을 받게 되었다. 지상파로의 광고 쏠림 현상은 신문사 광고의 전체적인 감소와 함께 대형신문사와 중·소형 신문사 간 빈익빈 부익부가 커질 것이라는 우려를 낳았다.

*문화체육관광부가 지난 3월 한국방송광고공사에 의뢰한 ‘방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향 분석’의 시뮬레이션 결과는 민영 미디어랩 도입이 미디어산업 양극화에 얼마나 심각한 영향을 미치는가를 단적으로 보여준다. 지상파방송의 경우 제도 도입 후 4년차에 광고시장이 35.3% 증가해 약 3조원에 이를 것으로 예측되는 반면, 지역민방은 20% 줄어든 1700여억원, 종교방송은 80% 감소한 200여억원에 달하는 것으로 나타났다. 방송으로 광고물량의 전이 현상이 나타나는 신문의 경우 조선·중앙·동아와 기타 일간지간 격차가 더욱 커진다. 조·중·동의 광고시장은 민영 미디어랩 도입 4년 후 26.9% 감소해 약 5500억원으로 줄어든다. 기타 일간지는 2년차에만 40.2% 축소돼 경영위기가 발생하는 것으로 진단됐다.(서울신문, 2008.4.29.)*

따라서 정책네트워크 형성기에 행위자들은 경쟁유형을 둘러싸고 두 개의 하위 정책네트워크로 크게 나누어졌다. 미디어랩 완전경쟁 찬성 진영에는 공식적 행위자로서 여당, 문광부, 방통위, 기재부로 이어지는 행정기관 등이 참여하고 있었다. 이들은 시장주의적 경쟁의 관점에서 완전경쟁 도입을 기본으로 하는 규제개혁을 단행하였다. 사업자들에게는 경제적 이해관계가 가장 중요하게 작용하였는데 SBS나 MBC는 민영미디어랩 도입을 통한 자사 중심 미디어랩의 설치와 방송광고 운영의 자율권을 얻고자 하였다. 이 밖에 광고주나 광고협회 등의 이해관계자들이 찬성 진영을 구성하고 있다. 제한적 경쟁체제를 주장하는 진영에는 취약매체에 대한 보호장치가

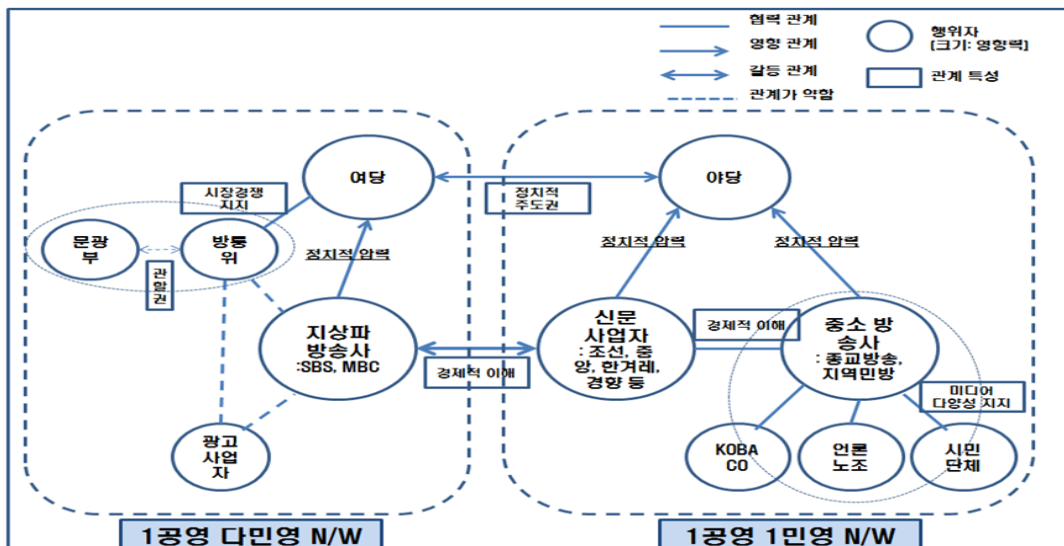
7) 8일 방송통신위원회는 “최근 법제처가 과거 방송위원회 소유로 돼 있던 서울 목동 방송회관과 한국방송광고공사(KOBACO) 소유의 프레스센터 일부(서울신문 복수 소유), 양평 남한강연수원 등을 방송통신위원회로 귀속시키는 게 타당하다는 유권해석을 내렸다”고 밝혔다.(머니투데이, 2009.4.28.)

없는 급격한 완전경쟁시장의 도입이 자신들의 생존에 강력한 위협이 되는 종교방송, 지역방송을 중심으로 코바코, 시민단체, 신문협회 등이 모여 형성되었다. 특히, 종교방송과 지역민방의 경우 방송사의 운영에 있어 광고수익의 의존도가 크고 광고수익이 코바코의 독점체제하의 연계판매를 통해 확보되고 있었기 때문에 민영미디어랩 도입으로 인한 손실을 감당할 수 없었다. 이들은 토론회 참여는 물론 성명 발표, 관계 장관 퇴진 요구 등을 추진하는 한편 신념 혹은 이해관계가 일치하는 코바코, 시민단체, 신문협회, 언론노조 등 관련 행위자들과의 협력네트워크를 구성함으로써 반대진영을 구성하였다. 이 시기 행위자 간 대립의 주축은 방송사업자 간(지상파 방송사업자 vs 중소방송 사업자), 방송사업자와 신문사업자 간(지상파 방송 사업자 vs 신문사업자)에 경제적 이해관계를 둘러싸고 일어났다. 이러한 사업자 중심의 대립은 입법부에 대한 정치적 압력과 시민단체 및 언론노조와의 연합 등을 통해 전체 네트워크의 상호작용의 양태를 결정하였다.

(3) 정책네트워크 구조

정책네트워크를 분석함에 있어 정책중개자의 존재 여부는 정책네트워크 간 상호작용을 구체적인 정책의 산출로 이끄는 중요한 요소가 될 수 있다. 정책네트워크에서 정책중개자는 자신이 바람직하다고 생각하는 방향으로 정책을 이끌거나 정책 행위자 간 이해관계의 대립이나 갈등을 적극적으로 중재·조정함으로써 정책산출에 있어 일종의 촉매제 역할을 수행한다. 하지만 정책네트워크 형성기에는 행위자 간 갈등을 완충하거나 조정할 수 있는 정책중개자가 존재하지 않으므로서 분산형 구조를 형성하게 된다. 즉 이 시기 현재의 결정으로 인해 정책변동을 위한 정책 환경이 마련되지만 사업자 간 이해관계를 중심축으로 하는 복잡한 갈등 관계를 조정·중재할 강력한 정책중개자가 존재하지 않았다. 이상의 미디어랩 네트워크 형성기의 행위자와 그들 간의 관계, 네트워크 구조를 정리하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 제1기의 미디어랩 정책 네트워크



### 3) 정책네트워크 유형과 정책산출

미디어렘 사례의 정책네트워크 형성기에는 행위자 간 상호작용의 측면에서는 경제적 이해관계와 신념의 대립으로 인한 갈등적 상호작용이 나타나고, 권력의 분포 측면에서도 갈등적 상호관계를 조정·중재하거나 강력한 영향력을 가지고 자신의 정책의도를 실현할 정책중개자가 존재하지 않음으로써 분산형 갈등 네트워크에 머물고 만다. 그 결과 정책과정은 참여한 갈등 관계 속에서 정책산출에 실패하게 된다.

## 2. 정책네트워크 교착기(2010.1-2011.10)

### 1) 정책환경과 정책특성

헌법재판소에서 정한 유예기간을 넘겨 광고판매대행에 대한 규제가 사라지자 방송광고 시장에는 즉각적인 변화가 일어나기 시작했다. SBS는 직접 광고를 추진하고 나섰고, MBC는 통상 1년 단위로 이루어지던 계약을 한달 기간의 단기 계약으로 하였다. 국회의 여당과 야당은 미디어렘에 대한 당론조차도 정하지 못한 상태에서 미디어렘 입법을 위한 노력만을 강조할 뿐 실제적인 의지를 보여주지 못하였고 여야 간 입장 차이도 분명하여 일종의 교착상태에 빠지게 되었다. 이렇게 국회에서 미디어렘 입법이 지연되는 가운데 종편사업자로 승인된 4개 사업자에 대해 2011년 5월 6일 매일경제신문사의 사업자 승인을 끝으로 사업자 선정이 마무리됨에 따라 종편은 광고 영업을 비롯한 개국 준비에 나서게 되었다. 종편의 직접영업 가능성이 현실화됨에 따라 지상파 광고방송 수익과 연계판매로 이루어지는 중소방송사의 광고수익의 감소가 예상되면서 방송계의 위기의식은 점점 더 고조되었다.

제1기의 정책네트워크 형성기에는 미디어렘체제의 경쟁방식이 가장 큰 정책 쟁점이었음에 반하여, 이 시기에는 종편의 등장으로 인해 종편을 미디어렘이라는 방송광고 대행 체제 안의 포함시킬 것인가가 핵심적인 쟁점이 되었다. 종편의 경우 방송법에 따르면 미디어렘에 편입될 필요 없이 독자적인 광고영업을 할 수 있도록 되어 있으나, 종편의 직접 광고영업이 가져올 광고시장에서의 파급력을 염려한 기존 방송사업자들은 종편을 미디어렘 체제에 편입시킬 것을 주장하였다.

### 2) 정책네트워크 분석

#### (1) 주요 행위자

이 시기 정책네트워크에 참여하는 기존의 행위자들은 정책네트워크 형성기와 비교하여 큰 차이가 없고, 종합편성채널 사업자가 새로운 행위자로서 등장하게 되었다. 따라서 공식적 행위자로서 여당과 야당의 국회, 방통송신위원회의 행정부가 참여하고 비공식적 행위자로서 지상파 방송 3사와 종교방송, 지역민방, 신문사업자, 종합편성채널 사업자가 참여하였으며 민주언론시민연합 등의 시민단체와 전국언론노조, 학계 등이 정책결정과정에 참여하였다.

국회의 경우 여당은 미디어렘 경쟁체제에 대해서는 제한경쟁과 완전경쟁을 둘러싸고 내부적

인 이견이 있었던 것에 반하여 종편에 대해서는 미디어렙에 포함시키지 않고 자율영업을 하도록 한다는 입장을 가지고 있었다. 이에 반해 야당은 2011년 6월 미디어렙에 대한 당론을 확정하면서 종편의 강제위탁을 공식적으로 분명히 하고 있다.

방통위는 종편을 미디어렙 규제에 포함시키는 것에 반대하며 방송법에 따라 개별적인 영업을 가능하도록 해야 한다는 입장이었다. 이는 방통위가 방송시장에 있어 ‘조화로운 경쟁’을 목표로 정책을 수립하고 있는 것과 관련된 것으로 종편의 미디어렙 편입은 경쟁에 오히려 역행하는 것이었다. 즉 새로운 사업자로서 종편 사업자는 방송시장에서 기존 사업자와 경쟁하기 위하여 사업 초기에 일정 부분 규제의 완화를 통해 공정 경쟁의 환경을 제공해 주어야 하는데, 종편의 미디어렙 강제위탁은 이러한 원칙에 오히려 반하는 규제가 될 수 있다는 것이다.

사업자들의 경우 제1기에서는 사업자 간 미디어렙 경쟁 유형을 두고 완전경쟁과 제한경쟁 지지자들의 대립이 극심하였다. 하지만 제2기에 종편 사업자의 등장으로 종편을 제외한 방송3사와 종교방송, 지역민방, 신문사업자, 케이블TV 사업자는 종편의 방송광고 시장에서의 독자적 영업을 광고단가의 상승 및 방송시장의 출혈경쟁을 야기할 것을 우려하며 미디어렙을 강제위탁 대상에 포함시킬 것을 주장하였다. 이에 대해 종편은 현행 방송법에 따라 자율적인 광고 영업을 가능하며 신생 매체에 대해 지나친 규제는 매체 성장을 어렵게 할 수 있음을 지적하였다. 언론개혁시민연대나 민주언론시민연합을 비롯한 시민단체와 언론노조는 종편이 기존 자사 소유의 신문을 이용해 광고시장에서 결합 상품 등의 연계로 광고 시장을 왜곡시킬 수 있음을 지적하고 광고시장 경쟁 격화에 따른 방송의 선정성과 편파성을 경계하였다. 제2기의 주요 쟁점인 종편의 미디어렙 강제위탁에 대한 주요행위자들의 의견을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 종편 광고판매의 미디어렙 강제위탁에 대한 주요 행위자 의견

주요행위자	종편 방송광고의 미디어렙 강제위탁에 대한 의견
한나라당	한나라당 내에서 법안을 놓고 의견이 가장 첨예하게 엇갈리는 부분은...다만 종편을 미디어렙에 포함하지 않고 자율 광고 영업을 하도록 한다는 점에선 의견이 일치하고 있다(한겨레, 2011.6.13.)
민주당	민주당 문화체육관광방송통신위원회 소속 의원들은 지난 10~11일 미디어렙 법안 관련 워크숍을 열고 △종편의 미디어렙 강제 위탁 등이 포함된 단일안을 사실상 확정지었다.(한겨레, 2011.6.13.)
방통위	최 위원장은 22일 국회 문화체육관광방송통신위원회의 방통위에 대한 국정감사에 출석, "현재 종합편성 채널 관련 광고영업이 자율로 보장돼 있다. 규제에 넣는 것은 적절치 않다"(국민일보, 2011.9.23.)
지상파 방송사	에스비에스(SBS)의 성희용 정책팀장은 "종편은 중일방송이고, 방송권역도 전국이어서 광고 분량이 훨씬 많은데 여기에 광고 직접영업까지 나서는 지상파의 손발을 묶는 꼴"이라고 밝혔다
지역민방	김학균(OBS) 경영기획실장은... "종편 진입으로 광고매출이 줄면 '재원 부족-콘텐츠 투자 축소-시청률 감소'라는 악순환 굴레가 고착화될 것이다."(한겨레, 2011.1.12.)
케이블TV 사업자	디원티브이 윤인모 대표(피피)는...개별 피피는 150여개다... 종편이 들어와 끼어들 자리가 없다면 전문 장르로 방송의 다양성에 기여한 피피들은 몰락한다. 사실상 퇴출이다. (한겨레, 2011.1.12.)
시민단체	조준상 공공미디어연구소장은 "미디어렙 법안이 올 상반기 확정되지 않으면 종편은 기존 피피들과 마찬가지로 독자적인 광고영업이나 협찬 강요를 밀어붙일 것"이라고 우려했다. (한겨레 2011.2.12.)
언론사	국민일보 등 22개 언론사는... "종편은 시청률이 불투명한데도 뉴스와 드라마, 오락, 다큐멘터리 등을 종합적으로 다루는 채널이라는 것을 앞세워 광고주에게 지상파 방송과 맞먹는 무리한 광고 단가를 요구해 광고시장의 질서와 균형을 깨뜨리려 하고 있다"고 비판했다.(국민일보, 2011.11.29.)

## (2) 행위자 간 상호작용

이 시기 행위자 간 상호작용은 종편의 미디어렐 포함여부를 둘러싼 행위자 간 갈등적 양태를 보였다. 이 과정에서 종편의 미디어렐 포함을 찬성하는 진영과 반대하는 진영이 갈등의 큰 축을 이루었으며, 이는 사업자 수준에서 경제적 이해관계를 둘러싸고 강하게 충돌하였으며 정치권에서도 종편의 문제로 여야가 대립하였다.

이 시기 주목할 점은 종편의 방송광고 시장 진입이라는 새로운 변수가 행위자 간 갈등적 상호작용의 핵심이 경제적 이해관계에 있음을 확인시켜 준다는 점이다. 이 시기의 행위자 간 상호작용의 주축은 종합편성사업자와 종합편성 사업자와 방송사업자(지상파, 중소방송 포함) 간 ‘경제적 이해관계를 둘러싼 갈등’이라는 점에서는 제1기와 동일하다. 그러나 제1기에서 제2기로의 전환과정에서 하부정책네트워크의 구성에 부분적인 변화가 있었다. 즉, 지상파 방송사의 경제적 이해관계에 따른 하위네트워크의 변화가 발생하여 지금까지 대립되어 온 지상파3사와 종교방송, 지역민방, 신문사가 연합하게 되었다. 이러한 변화의 원인은 종편의 등장으로 인한 방송광고 시장에서의 수익의 저하라는 경제적 이해관계에 기반하고 있다고 할 수 있다. 하지만 하위정책네트워크의 구성에 변화가 있었지만 이것이 분산형 갈등 정책네트워크라는 정책네트워크의 유형 변화로 이어지지는 않았다.

## (3) 정책네트워크의 구조

미디어렐 경쟁체제에 대한 사업자들의 갈등이 해소되지 않은 상황에서 종편의 미디어렐 강제 위탁과 같은 적용범위 문제는 갈등 상황을 더욱 복잡하게 만들었다. 이 과정에서 국회는 정치적 일정의 고려와 민생법안에 비해 순위가 밀리는 미디어렐법의 특성상 적극적으로 움직이지 않았고, 이 과정에서 상임위의 법안소위도 무위로 끝나고 말았다. 국회에서는 10여 차례의 법안소위가 열려 법안 마련을 위한 교섭이 있었음에도 불구하고<sup>8)</sup> 여야는 종편의 미디어렐 편입문제나 미디어렐 경쟁체제에 대한 원론적인 입장의 반복으로 의견 차이를 좁히지 못하였다. 즉 공식적인 입법권은 국회에 있었으나 국회는 사업자와 정부, 시민단체 등의 견제와 압력 속에서 주도적인 영향력을 발휘하지 못하였다. 따라서 이 시기 정책네트워크에서 양 진영 간의 의견을 수렴하고 절충하여 합의를 이끌어 낼 조정자의 역할의 행위자가 없는 상황에서 분산형 구조에 머무르고 말았다.

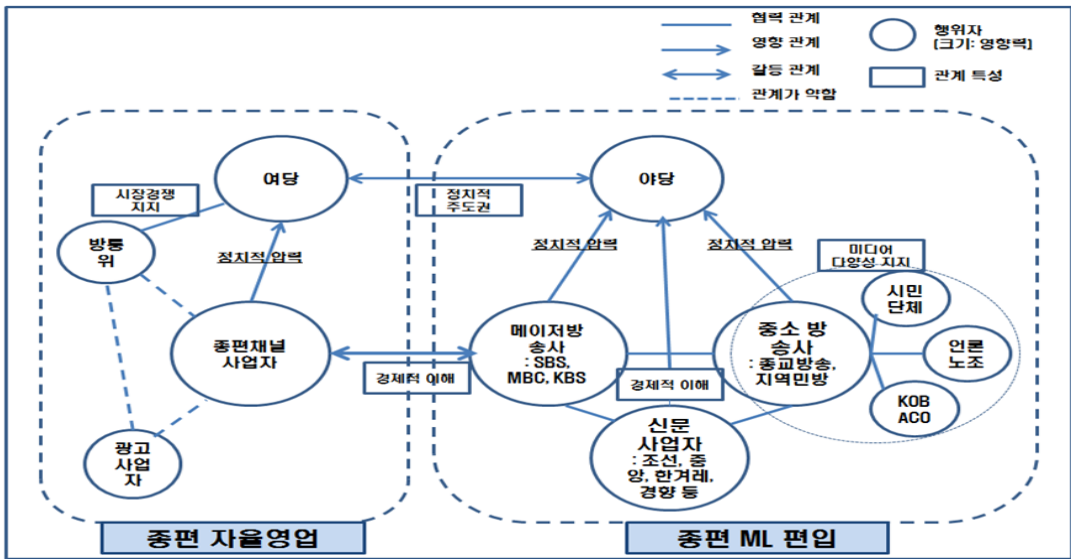
## 3) 정책네트워크 유형과 정책산출

정책네트워크 교착기에는 현재의 입법유예기간이 끝나고 방통위의 권고안에 따라 미디어렐 시장에 자율적인 규제가 이루어진 시기였다. 그러나 경쟁유형과 같은 기존 사안들에 대한 갈등

8) 미디어렐 제정의 전 과정동안 총 11회의 법안소위가 열렸는데, 한나라당의 법안소위원장인 교체된 2011년 하반기에 집중적으로 이루어졌다. 구체적으로 2009년 12월, 2010년 2월에 각 1회씩 열린 후 열리지 않았던 법안소위는 2011년 6월에 다시 재개되어 문방위 법안소위원장인 교체된 8월 이후 8월(2회), 9월(4회), 10월(1회)에 집중적으로 개최되었다.

의 해소가 없는 상태에서 종편과 같은 새로운 쟁점들을 둘러싼 갈등들이 더해지고, 이러한 갈등적 상황을 해소할 수 있는 정책조정자나 중개자가 존재하지 않았다. 따라서 이 시기는 네트워크 유형은 분산형 갈등 네트워크의 상태에서 구체적인 정책의 도출에 실패하고 갈등은 장기화되는 양상을 보였다. 이상의 미디어랩 네트워크 교차기의 행위자와 그들 간의 관계, 네트워크 구조를 정리하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 제2기의 미디어랩 정책 네트워크



### 3. 정책네트워크 해소기(2011.10-2012.2)

#### 1) 정책환경과 정책쟁점

이 시기 미디어랩 정책네트워크에 영향을 준 가장 큰 정책 환경의 변화는 SBS의 독자적 미디어랩 설립이라 할 수 있다. 2011년 10월 27일 SBS가 그동안 사업자들 사이에서 묵시적으로 지켜져 왔던 코바코를 통한 방송광고판매 대행의 독점판매라는 관행을 깨고 독자적 미디어랩의 설립을 발표하게 되었다. 이것은 코바코 중심의 미디어랩 체제에 실질적인 해체를 의미하는 것으로써 이후 행위자들의 이해관계의 변동에 큰 영향을 주게 된다.

SBS 측은 “종합편성채널 등장 등으로 미디어 환경이 급변하는 상황에서 국회의 광고 관련 입법을 마냥 기다릴 수 없어 우선 입법논의 범위 안에서 민영 미디어랩을 설립할 수밖에 없는 상황에 이르렀다”고 밝혔다. 미디어크리에이티브는 앞으로 SBS, SBS플러스, SBS콘텐츠허브 등 SBS미디어홀딩스 계열사와 지역 민영방송사의 방송광고 영업 대행과 마케팅 업무를 맡게 된다. 미디어크리에이티브는 다음 달 14일 서울 소공동 롯데호텔에서 광고주 설명회를 열 예정이다.(국민일보, 2011. 10.28)

이 시기 미디어랩 정책결정과 관련하여 행위자들이 고려해야 할 사항은 다음의 2가지였다. 첫째는 지금까지 논의되어온 것처럼 미디어랩의 쟁점 사안들에 관한 것이었고 둘째는 미디어랩 입법의 시기와 관련된 것으로 연내 입법을 할 것이냐에 관한 것이었다. 법안의 쟁점 사항들로는 정책네트워크 교착기의 시기까지 해결되지 않고 있던 민영 미디어랩의 숫자를 중심으로 한 경쟁방식과 종합편성채널의 미디어랩 체제 편입여부가 이 시기에도 중요한 정책쟁점으로 다루어졌다. 이와 함께 법안에 담길 구체적 내용으로서 취약매체에 대한 지원 방식, 미디어랩의 소유구조에 대한 문제, MBC의 민영 미디어랩 포함 여부, KBS 수신료 인상문제 등이 함께 다루어졌는데 행위자들은 입법을 앞두고 자신의 이해관계와 관련 있는 쟁점들에 대해 적극적으로 문제를 제기하였다.

이러한 법안 내용의 쟁점들에 대해서는 상호 간 의견의 차이가 커서 의견 조율이 쉽지 않았던 반면 입법의 시기와 관련해서는 연내 입법의 필요성에 대해서는 공감대를 형성해가고 있었다. 따라서 연내입법에 대한 공감대를 바탕으로 세부적인 쟁점들을 어떻게 조정해 나갈 것인가가 실질적인 문제가 되었다.

## 2) 정책네트워크 분석

### (1) 주요 행위자

이 시기에도 제1기와 제2기와 비교하여 정책네트워크에 참여하는 주요행위자들의 범위에는 큰 변동이 없었다. 공식적 행위자로서 여당과 야당이 참여하는 국회, 행정부로서 방통송신위원회, 비공식적 행위자로서 지상파 방송 3사와 종교방송, 지역민방, 신문사업자, 종합편성채널 사업자가 참여하였으며 민주언론시민연합 등의 시민단체와 전국언론노조, 학계 등이 정책결정과정에서 참여하였다.

이 시기에는 SBS의 독자적 미디어랩 준비가 발표됨에 따라 행위자들은 가능한 빠른 시기에 입법을 통해 규제체계를 마련하느냐, 아니면 현재의 잠정적인 법규체제의 해체를 용인함으로써 광고시장의 방입체제를 용인하느냐하는 선택의 문제에 직면하게 된다. 이러한 상황변화는 행위자들에게 미디어랩 경쟁유형과 종편의 미디어랩의 포함 여부 등의 핵심적 쟁점에 대한 이해관계의 변화의 가능성을 마련하였고 이것은 6인소위를 비롯한 정책중개자에 의해 절충안으로 마련되었다. 따라서 이 시기에 행위자들의 연내 입법이라는 핵심목표를 제외한 구체적인 쟁점 사항들에 대해 조정이 이루어졌다.

### (2) 행위자 간 상호작용

이 시기 SBS의 독자적 미디어랩 설립 발표는 코바코 체제의 실질적인 해체를 의미하는 것이었고, 행위자들의 목표의 우선순위에 대한 변화를 가져왔다. 경쟁체제나 미디어랩의 영업범위의 개별 쟁점들에 관한 여전히 이견이 있긴 하였지만, 양 진영의 행위자들은 연내 입법의 필요성에 대해서는 어느 정도 공감대를 이루어가고 있었다. 이러한 환경변화로 인한 상호작용 변화 가능성은 절충안에 대한 상호 간 양보를 바탕으로 협력적 상호작용으로 바뀌어 갔다.



행위자간 상호작용은 초기에는 갈등적 상호작용의 양상을 띠었지만 정책중개자의 절충안과 행위자 간 이해관계의 조정·중개를 통해 협력적 관계로 변화하였다. 연내입법의 필요성에 대한 공감대는 대립하던 쟁점들에 대해 상호 양립할 수 있는 범위에서 절충안으로 수용하게 만들었고 행위자들은 그들의 원래 의도를 만족시킬 수는 없지만 그럭저럭 만족할 만한 수준에서 합의점을 찾게 되었다. 따라서 미디어렙 경쟁유형과 종편의 미디어렙 포함 여부를 둘러싸고 대립하던 행위자들은 이해관계 조정을 통해 절충안에 접근함에 따라 갈등은 완화되고, 지엽적인 쟁점에 대한 부분적 대립(MBC, 민주언론 시민연합의 절충안 반대)만이 존재하게 되었다.

*언론개혁시민연대(언론연대), 전국언론노조, 종교방송협의회, 지역방송협의회 등은 28일 오전 서울 영등포구 여의동 국회 본청 계단에서 기자회견을 열고 여야가 합의해 미디어렙 법안을 연내 처리하라고 촉구했다. 이들 단체는 “미디어렙 법안이 올해 통과되지 않으면 종편은 직접 광고영업에 대한 백지 위임장을 받게 되는 셈”이라며..(문화일보, 2011.12.28.)*

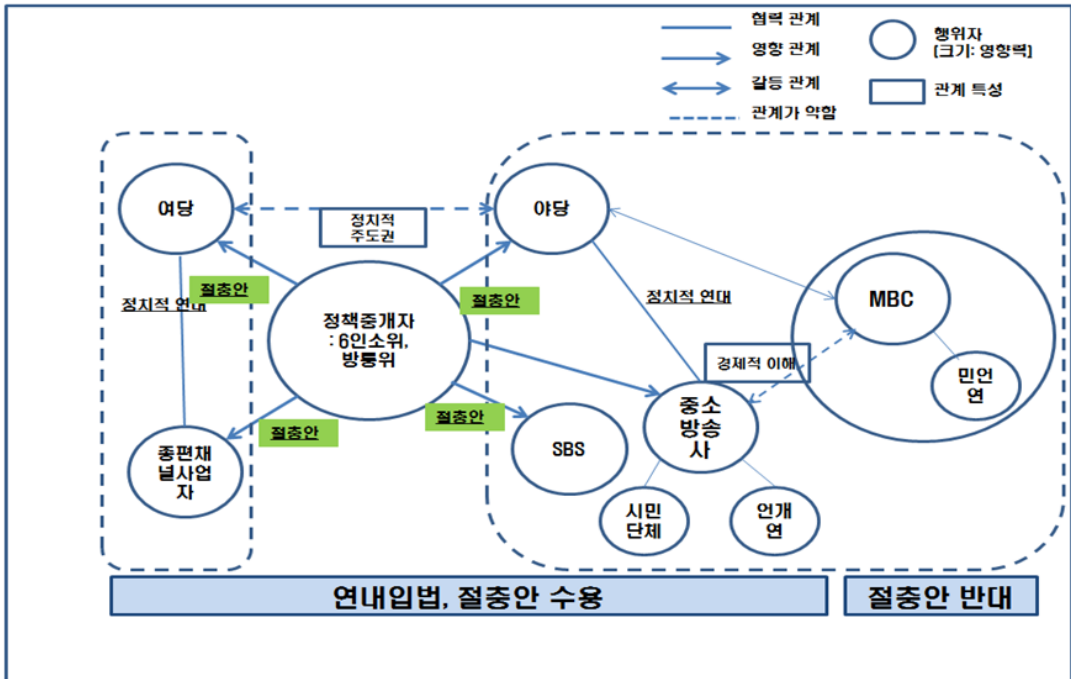
*MBC는 “최근 여야가 종편은 미디어렙 체제에 묶지 않고 MBC만 공영 미디어렙에 지정하려는 움직임을 보이고 있다”며 “우리는 대부분 광고로만 운영되는 방송사로 공영 미디어렙에 지정되기보다는 독자 미디어렙을 통해 자율적인 영업활동을 보장받는 것이 마땅하다”고 주장했다.(세계일보, 2011.12.27.)*

### (3) 정책네트워크의 구조

이 시기 정책네트워크의 가장 큰 특징은 상호 대립하는 양 진영 간 의견을 조정하는 정책중개자가 존재했다는 점이다. 이러한 정책중개자의 존재에 따라 정책네트워크는 분산형 네트워크에서 집중형 네트워크로 변동하였다. 또한 정책중개자의 활동은 미디어렙 정책과정에 참여하는 공식적·비공식적 간 이견을 조정하고 협력을 이끌어 냄으로써 갈등적 상호작용이 협력적 상호작용으로 변화하게 하는 요인이 되었다.

제2기에 국회 문방위 법안소위에서의 조정 시도가 실패로 인해 한치의 양보도 없는 대립상태로 돌아간 상황에서 미디어렙법의 마련이 사실상 어려워진 것이 하는 우려가 행위자들에게 제기되는 시점에서 SBS의 독자적 미디어렙 설립 발표는 방송광고 시장에서 규제 공백을 현실화시키는 사건이었다. 하지만 이러한 상황은 행위자들이 현 상황의 변화를 고려하게 되는 상황적 요인으로 작용하였고, 이 시기 국회 6인 소위가 등장할 수 있는 배경이 되었다. 이 시기 여야 지도부가 참여한 6인 소위원회가 대외적으로 미디어렙 문제를 해결하기 위해 활동함에 따라 정책조정자로서 역할하게 된다. 이 과정에서 방통위는 정치적인 부담이 완화된 상태에서 6인소위와 협력하여 비공식적 접촉을 통해 양 진영 간 의견을 사전조율하고, 여야 협상 과정에 참여하여 최종 법률안을 마련하는데 역할을 수행하게 된다. 이상의 미디어렙 정책네트워크 해소기의 행위자와 그들 간의 관계, 네트워크 구조를 정리하면 <그림 4>와 같다.

〈그림 4〉 제3기의 미디어렐 정책네트워크



3) 정책네트워크 유형과 정책산출

(1) 정책네트워크 하위 유형

제1기와 제2기에 미디어렐 정책네트워크는 사업자의 경제적 이해관계의 대립을 중심축으로 한 갈등적 상호작용이 지속되고 있었고, 대립하는 양 진영 간의 대립을 완화하려는 직접적 협상이나 정책중개자의 중재 노력도 없이 분산형 갈등 네트워크의 교착상태에 빠져 있었다. 그러나 2011년 10월 27일 SBS의 독자적 미디어렐 발표로부터 촉발된 환경변화는 정책중개자로서 6인 소위원회와 방송통신위원회의 등장을 가져왔다. 이러한 정책중개자의 역할은 그동안 사업자의 이해관계를 중심으로 대립하던 갈등적 상호관계에서 벗어나 미디어렐법의 핵심쟁점들에 대한 절충안의 마련과 마련된 절충안이 주요 행위자들에게 받아들여지도록 중재·조정함으로써 협력적 네트워크로 변동할 수 있도록 하였다. 따라서 이 시기의 정책네트워크는 분산형 갈등 네트워크에서 집중형 협력 네트워크로 변동하게 되었다.

(2) 정책산출 과정

제3기의 미디어렐 정책네트워크의 해소기는 정책중개자의 조정·중개 역할을 통해 대립하는 행위자들이 절충안에 합의하게 되고 이러한 이익조정 과정을 거쳐 형식적인 합의안으로서 미디어렐법이 산출되는 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 공식적 입법권자로서의 6인 소위원회의 정당성(legitimacy)과 대표성, 숨겨진 정책중개자로서 방통위의 전문성이 적절하게 보완적 역할

을 함으로서 미디어랩을 둘러싼 다양한 행위자 간 이해관계를 조정하게 되었다.

국회 6인 소위원회는 문방위에서의 법안소위가 절충안 마련에 실패한 후 여야 지도부가 직접 참여한 형태로 구성되었다.<sup>9)</sup> 이것은 제2기 교착기에서 각종 민생법안에 밀려 우선순위가 밀리던 미디어랩법이 이 시기 들어 처리해야할 우선안건으로서 양 당에 인식되기 시작했다는 것을 의미하며 정치적 협상에 긍정적 상황으로 작용하였다. 특히 원내 수석부대표의 참여는 당 차원에서 미디어랩 문제를 해결하겠다는 의지를 보이는 동시에 그동안 문방위 차원에서 논의가 문방위 위원들에게 주었던 정치적 부담감과 압력을 분산시키는 역할을 함으로써 양 진영의 극단적인 의견을 그대로 반영하는데 머물지 않고 좀 더 적극적으로 절충안을 논의할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 6인 소위의 활동은 양 당이 연내 입법화에는 동의하면서도 그 협의 과정에 있어 6인 소위에서의 공식적 협상, 수석원내 대표들을 통한 물밑 협상 과정을 거치는 험난한 과정을 거쳐 합의안이 마련되었다. 6인 소위원회의 활용 과정을 정리하면 <표 7>과 같다.

*여야는 미디어랩 관련 법안을 연내 처리하기로 합의했지만 입장 차가 워낙 커 실현 가능성은 희박한 상황이다.(세계일보, 2011.12.2.)... 여야는 현재 6인 소위의 정례 모임 대신 수석 부대표 간의 협의로 물밑 협상을 진행하고 있다.(한겨레, 2011.12.21.)... 여야의 절충안이 마련된 가운데 민주통합당(민주당)은 이의 수용 여부를 두고 찬반이 엇갈리고 있다... 김진표 민주당 원내대표는 26일 문화일보와의 전화통화에서 “연석회의 결과 만족하지 못하더라도 연내 입법을 해야 한다는 것이 다수 의견”이라면서 “의총에서 비슷한 결론이 나온다면 일단 이런 식으로 입법을 하고 우리가 의회 권력을 되찾아 오면 다시 수정할 것”이라고 밝혔다.(문화일보, 2011.12.27.)*

<표 7> 정책네트워크 해소기 6인 소위원회 활동

일정	주요 사항
2012. 11.10	양 당 미디어랩 입법을 위한 6인 소위원회 구성에 합의
2012. 11.30.	6인 소위 첫 회동
2012. 12월	양당 수석원내대표 협상
2011.12.22.	한나라당 최종 협상안 제시
2012. 12.27.	6인소위 절충안 합의
2012. 12.27.	민주당 의원총회에서 합의안 거부
2012. 12.28	민주당 의원총회 합의안 통과

이러한 정치권의 움직임에 대해 방통위는 주무부처로서의 전문성과 고위관료가 가진 정책네트워크, 비공식적 접촉 및 의견의 사전조율을 통해 미디어랩법안을 마련하고 절충안의 지속적인 수정을 통해 최종적인 입법화에 이르게 되었다. 방통위는 이 시기 가장 민감한 쟁점 중의 하나

9) 6인 소위원회는 한나라당의 이명규 원내 수석부대표, 허원제 문방위 간사, 안형환 문방위 위원이 참여하였으며, 민주당에서는 노영민 원내 수석부대표, 김재윤 문방위 간사, 문방위 전병현 의원이 참여하였다.

었던 종합편성채널의 미디어랩 체제의 편입 여부에 대해 종편에 영향력을 행사하여, 미디어랩 체제에 도입되는 방안을 설득하였다.

종합편성채널(종편)의 미디어랩(방송광고 판매대행사) 위탁에 반대해온 한나라당과 방송통신위원회에서 기류 변화가 감지되고 있다. 한나라당은 공식 부인하고 있으나, 3년 뒤 종편의 미디어랩 위탁안을 여야 6인 소위원회에서 협상안으로 제시할 것이란 관측이 흘러나오고 있다. 최시중 방송통신위원장은 지난 4일 종편 4사의 보도본부장들을 만나 앞으로 ‘2년 뒤 자사 랩 형태의 미디어랩 위탁’과 ‘종편사의 자사랩 소유지분 최대 40%’ 안을 제안한 것으로 알려졌다. 종편 쪽은 최 위원장의 안에 대해 ‘과잉 규제’라며 수용 불가 의사를 밝혔다.(한겨레, 2011.11.16.)

### (3) 정책산출의 내용

국회에서 마련된 입법안은 <표 8>과 같이 방송광고시장에 완전경쟁의 도입을 통해 방송시장의 활성화와 경쟁력을 제고 하려던 행정부의 최초 정책의도와는 시기적으로나 내용적으로 차이가 있었으며, 야당을 중심으로 한 제한적 경쟁유형을 주장하던 행위자들의 주장 내용과도 큰 차이가 있었다. 또한 최종 결정과정에서 MBC를 공영 미디어랩에 포함시킴으로서 몇몇 행위자들의 극심한 반대를 야기하는 등 모든 행위자의 모든 이익을 만족시키는 것도 아니었다. 그러나 한편으로는 방송정책결정 과정에서 이념적 차이와 이해관계의 다양성을 현실적인 관점에서 접근하여 상호간의 합의로 정책 산출을 이끌어낸 결과라 평할 수 있을 것이다.

〈표 8〉 미디어랩 정책의 초기안과 최종산출의 비교

	방통위/여당(2009)	민주당(2009)	미디어랩법 최종안(2012)
경쟁유형	완전경쟁(1공영 다민영)	1공영 1민영	- 형식적: 1공 다민 - 실질적: 1공 1민
위탁 대상(종편의 포함여부)	지상파, 종편 제외	지상파, 종편 포함	종편 3년 유예 후 포함
소유제한	최대주주 지분 40%	최대주주 지분 20%	최대주주 지분 40%
크로스 미디어 허용여부	허용	금지	금지

## 4. 연구의 요약

이 연구는 방송광고판매대행제도가 코바코 독점체제에서 경쟁체제로 변화하는 과정에서 정책 과정에 참여한 행위자들의 상호작용과정을 분석하였다.

헌법재판소의 한국방송광고공사(이하 코바코)의 방송광고대행 판매 독점(“방송법 제73조 제5항 등 위헌확인”)에 대한 헌법불합치 결정으로 공식적인 입법 논의가 시작되었던 미디어랩 사례는 국회 한나라당과 민주당, 정부부처로서 방송통신위원회, 문화관광체육부, 기획재정부, 사업자로서 지상파 방송3사(KBS, MBC, SBS), 종교방송사, 지역민영방송사, 신문사업자, 광고사업자, 종합편성채널 사업자, 시민단체들, 전국언론노조 등의 다양한 행위자들이 참여하여 입법기간만 3년이 넘게 걸린 사례였다고 할 수 있다.

현재의 헌법불합치로 시작된 제1기 정책네트워크 형성기(2008.11.27. ~ 2009.12.31.)에는 미디어랩을 둘러싼 다양한 정책 환경의 맥락 속에서 미디어랩의 경쟁유형을 둘러싸고 ‘경제적 이해관계’를 중심축으로 행위자들의 갈등적 상호작용이 전개되었다. 이러한 대립구도 속에서 어느 행위자도 정책결정 과정에 압도적인 영향력을 발휘하지 못하고 정책조정자도 존재하지 않는 상황에서 분산형 갈등 네트워크의 한계를 극복하지 못하고 정책산출에 실패하게 되었다. 헌법재판소의 유예기간이 끝남에 따라 미디어랩에 대한 법적 공백상태에서 전개된 정책네트워크 교착기(2010.1~2011.11)는 기존의 갈등이 해소되지 않은 상태에서 종편의 미디어랩 포함 문제를 놓고 갈등적 상호작용은 더욱 더 복잡한 양상으로 전개되었다. 특히 종편의 광고시장 진출이 가져올 경제적 손익에 대한 문제로 인해 하위정책네트워크의 구성에 변화가 있었지만 갈등적 정책네트워크의 유형을 바꿀 수준은 아니었다. 이 시기 갈등적 상호작용은 권력의 분산형 구조 하에서 정책산출로 이어지지 못한 채 약 2년간의 장기적인 교착상태를 맞게 되었다. 해결되지 않을 것 같던 정책네트워크의 갈등 해소는 제3기(2011. 10. 27.~2012.2.9.) SBS의 독자적 미디어랩 사업의 발표에 따른 환경변화 속에서 행위자들의 이해관계 조정을 통한 협력적 네트워크로 변화와 “방송광고대행 판매 등에 관한 법률”의 국회 본회의를 통과를 통해 이루어졌다. 이 과정에서 민영 미디어랩 수, 종편의 미디어랩 참여 여부, 민영 미디어랩의 소유지분 등 지금껏 쌓여왔던 쟁점들이 국회 6인 소위와 방송통신위원회와 같은 정책중개자의 조정으로 인해 정책네트워크 내부의 협조를 바탕으로 분산형 갈등 네트워크에서 집중형 협력 네트워크로 이동하였다. 이러한 절충안은 모든 행위자들의 이해관계를 만족시키는 것은 아니었지만 상호 간 이익 조정을 통해 공동의 이익을 극대화할 수 있었다는데 큰 의미가 있다. 이상의 미디어랩 사례를 둘러싼 정책네트워크의 변화를 정리하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 미디어랩 정책네트워크의 요약

구분		정책네트워크 형성기(제1기)		정책네트워크 교착기(제2기)		정책네트워크 해소기(제3기)	
정책환경		현재의 헌법불합치		현재의 입법유예기간 종료		SBS 독자 미디어랩 선언	
주요 정책쟁점		미디어랩 경쟁체제 유형 (1공 1민 대 1공 다민)		종편의 미디어랩 편입 여부		절충안 연내 입법 여부, 종편의 유예기간 허용, 경쟁체제 유형, 미디어랩 지분 소유	
정책네트워크	행위자	하위 체제의 변동				하위체제의 변동	
		여당 방통위 문광부 기재부 방송3사 광고사	야당 지역민방 종교방송 신문사업자 언론노조 시민단체	여당 방통위 종편사업자	야당 방송3사 중소방송사 신문사업자 언론노조 시민단체	여당 방통위 SBS 중소방송사 신문사업자 언론노조 연개연	MBC 민언련
	상호작용	갈등적 상호작용 - 사업자간: 경제적 이해		갈등적 상호작용 - 사업자간: 경제적 이해		협력적 상호작용 - 경제적 이해관계의 조정	

		- 부처간: 관할권 경쟁 - 여야 간: 정치적 경쟁 - 언론, 시민단체: 미디어 다양성 유지	- 여야 간: 정치적경쟁 - 언론, 시민단체: 미디어 다양성 유지	
	구조	분산형 권력분포 : 정책중개자 없음	분산형 권력분포 : 정책중개자 없음	집중형 권력분포 : 정책중개자 존재 (6인소위, 방통위)
n/w 유형과 정책 산출	정책 n/w 유형	분산형 갈등 네트워크	분산형 갈등 네트워크	집중형 협력 네트워크
	산출과정	갈등의 지속	갈등의 장기화	이익조정과 절충안 마련
	산출내용	정책 산출 실패	정책 산출 실패	미디어법 제정 - 공동이익의 극대화 - 최초 정책안과 차이 큼

## V. 결론

지금까지의 연구결과를 토대로 연구분석틀에서 제시했던 연구문제와 가설에 대한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

**연구문제: 미디어법 정책결정과정에서 행위자 간 첨예한 이해관계 대립과 갈등은 어떤 과정을 통해 조정되어 최종적인 정책 산출로 이어질 수 있었나?**

*연구가설 미디어법 정책과정에서 정책네트워크 유형의 변화는 정책산출과정 및 정책산출 여부와 산출내용에 영향을 줄 것이다.*

정책네트워크 모형에서 정책네트워크와 정책 산출 간 관계를 설명하는 중요한 요인은 정책네트워크의 유형이라 할 수 있다. 즉, 정책네트워크 유형의 차이는 정책 산출의 차이를 가져온다는 것이다. 이 연구에서는 정책네트워크 유형과 정책 산출 사이의 인과적 설명력을 제고하기 위하여 정책네트워크 유형을 상호작용의 양상(갈등적, 협력적)과 권력의 분포(집중형, 분산형)의 두 가지 기준에 따라 집중형 협력네트워크, 집중형 갈등네트워크, 분산형 협력네트워크, 분산형 갈등네트워크의 네 가지로 분류하고 정책산출 과정 및 산출여부, 산출내용과 관련하여 살펴보았다. 제1기와 제2기의 경우 갈등적 상호작용과 분산형 권력분포에 따른 분산형 갈등 네트워크라는 동일한 유형으로 정책산출에 이르지 못하고 정책갈등을 확산, 지연시키게 된다. 하지만 제3기에 정책 환경의 변화와 정책중개자의 존재로 갈등적 상호작용을 협력적 상호작용으로 전환시킴으로써 분산형 갈등네트워크에서 집중형 협력 네트워크로 변화하게 된다. 이러한 집중형 협력 네트워크로의 변화에 따라 미디어법 사례는 ‘방송광고판매 대행 등에 관한 법률’이라는 정책산출을 성공적으로 달성할 수 있었다.

방송광고 부문에 경쟁체제의 도입 과정을 둘러싼 미디어렙 사례를 통해 다음의 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다. 첫째, 방송정책연구의 접근법에 있어 공익론을 중심으로 한 규범론적 접근으로부터 실제 정책과정에서 이루어지고 있는 이해관계에 기반한 과정론적 접근 연구가 확대될 필요가 있다. 우리나라 방송정책결정 연구의 초점은 사회문화적 가치에 기반한 공익론 중심에서 기술 발전에 따른 방통융합, 미디어융합과 함께 다매체 시대로 환경이 변화하면서 방송의 산업적 성장과 정책행위자들의 경제적 이해관계에 대한 관심이 제고되는 과도기적 변화의 지점에 있다. 특히, 방송정책에서 정책의 내용 자체에 해당하는 연구들 못지않게 정책을 산출하는 과정 자체가 방송정책 연구의 중요한 대상이 됨을 인지하게 되면서(윤석민, 2005), 실제 방송정책과정에서 나타난 행위자들의 행태가 여전히 이념적 토대위에서 전개되고 있는지 아니면 경제적 이해관계에 기반한 행태가 주도하고 있는지 확인해보는 연구의 확대가 필요한 시점이다. 방송정책과정 연구의 경우 방송의 공익성이라는 이념적 특수성이 방송정책 연구에서 반드시 선행되거나 반영되어야 한다는 선형적 인식을 가지고 있는데 비하여, 최근의 방송정책 사례들은 정책 지향점으로써 공익론의 일방적인 투영보다는 경제적 이해관계와 시장경쟁을 중심으로 한 산업론으로 변화하는 과정을 보여주고 있다. 특히, 뉴미디어의 도입을 비롯한 최근의 많은 정책사례 연구들은 정책의 갈등 원인이 이념적인 대립에 있다기보다는 이념을 대외적으로 표방한 실질적인 이해관계의 대립을 둘러싸고 전개되고 있음을 지적하고 있다. 따라서 방송정책에서 이해관계를 이념적 대립의 부차적인 요소로써 다룰 것이 아니라 이해관계에 기반한 행위자간 상호작용의 양상을 밝히고, 실질적 이해관계의 대립과 조정을 통한 정책산출의 가능성을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

둘째, 미디어렙 제도의 독점에서 경쟁체제로의 변화는 앞으로 지상파 방송에서 공익성 추구를 둘러싼 공영방송의 정의와 범주, 역할과 관련된 문제들과 나아가 ‘(가칭) 공영방송법’의 제정 논의에도 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상된다. 코바코에 의해 1공영 독점으로 운영되어 모든 지상파 방송의 재정에 영향을 주던 시기에는 모든 지상파 방송에 공익성 실현을 목표로 직·간접적인 책무를 부과하는 것이 상대적으로 용이하였다. 하지만 미디어렙 시장과 제도가 경쟁 중심으로 변화하고 이에 따라 방송사의 주요재원이 되는 방송광고의 운영에 있어 민영렙 중심의 자율적인 운영이 가능해짐에 따라 공영방송의 범위에도 영향력을 미칠 수 있게 되었다. 따라서 지금까지 공민영 방송에 동일한 책무를 부과하던 것에 비하여 공영렙에 속한 방송사에 대해서는 공격 책임을 강화하는 공영방송의 역할을 부여하고, 민영렙에 속한 방송사들에 대해서는 상대적으로 완화된 규제를 적용함으로써 미디어의 상업적 성장을 강조하는 방향으로 변화할 수 있다. 이 경우, 지상파는 공영방송이라는 종래의 일원적 접근이 아닌 공영렙의 지원 및 수신료를 중심으로 한 공격 재원에 바탕을 둔 방송에 대해서는 공영방송의 역할을 강화하고 민영렙을 통해 재원을 조달하는 방송사에 대해서는 산업성을 강조하는 분리된 정책접근이 가능할 것이다. 다만, 이 경우에도 여전히 남아있는 MBC의 위상 문제, KBS2의 광고 문제, KBS의 수신료 문제들이 공영방송의 범위나 역할 정립 문제에 있어 풀어야 할 과제가 될 것으로 보인다. 또한 이 사례에서 나타난 바와 같이 미디어렙 경쟁 체제의 변화로 인해 가장 직접적인 충격을 받은 것은 지역 수준의 민영방송이나 종교방송과 같은 중소기업자였다든 점에서 지역수준의 미디어 다양성 유

지나 방송사업 구조의 취약성 개선에 대한 제도·정책의 정비를 고려할 필요가 있을 것이다.

이 연구는 방송광고 제도의 변화를 둘러싼 사업자들의 경제적 이해관계를 중심으로 형성된 정책네트워크가 입법과정을 통해 어떻게 변동하고 “방송광고대행판매 등에 관한 법률”로 산출되는지 분석하였다. 이 과정에서 미디어랩을 둘러싼 논의가 현재 이전에는 주로 공익론을 둘러싼 규범적 관점에 초점을 맞추고 있었음에 비해 현재 결정 이후의 입법 과정에서는 실질적인 경제적 이해관계를 중심으로 한 방송정책결정과정으로 변화하였다. 또한 정부의 역할도 현재 이전에는 주무부처인 문광부를 중심으로 다른 행위자들의 의견을 수렴하는 정부 중심의 정책결정 형태에서 현재 이후에는 주무부처인 방통위가 정책을 주도하기보다는 관련 행위자들의 이해관계를 절충 조정하는 역할로 변화하고 있음을 살펴보았다. 그러나 이 연구는 단일 사례에서 오는 한계로 인하여 이러한 결과들을 방송정책결정 모델에서 권력모형으로부터 시장주의 모델로의 변화나 정부의 역할에서 정부 주도의 정책결정으로부터 이해관계자들의 이해관계의 조정·절충하는 역할로의 변화라고 일반화하기는 곤란하다. 방송정책에서의 정책결정 모델의 변화나 정부의 역할의 변화 경향을 살피기 위해서는 앞으로 다양한 방송정책 사례 연구를 통해 사례를 축적하고 검토하는 연구가 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 「행정논총」, 45(1): 137-164.
- 김기범. (2009). 「현재 위헌판결 후 방송광고 판매제도 재구성방안에 관한 연구」. 서울: 한국방송광고공사.
- 김민기. (2003). 방송광고 미디어랩의 도입에 관한 연구. 「광고학연구」, 14(1): 281-307.
- 김상훈. (1998). 한국방송광고공사의 현황, 문제 및 과제. 「광고학연구」, 9(1): 249-281.
- 김상훈·이시훈. (2003). 국내 미디어랩 제도에 대한 전문가 의견조사 연구. 「한국언론학보」, 47(5): 338-362.
- 김상훈·안대천. (2009). 방송광고판매제도 변화에 따른 미디어랩의 도입방안. 「언론과 법」, 8(2): 207-236.
- 김상훈. (2011). 미디어랩 법안의 쟁점과 향후 방안. 「한국언론학회 심포지움 및 세미나」, 3-25.
- 김서중. (2005). 융합시대 방송의 공공성·공익성과 방송광고 판매제도. 「한국언론정보학회 세미나」, 3-23.
- 김순양. (2003). 정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 「정부학연구」, 9(1): 178-217.
- 김순양. (2005). 한국 보건의료 개혁과정에서 정책 네트워크 및 정책산출 분석. 「한국정부학회」, 17(4): 1063-1098.
- 김순양. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크 모형-이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언. 「한국정책학회보」, 19(4): 177-209.



- 김옥일. (2008). 교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망 분석의 적용. 「행정논총」, 46(2): 255-279.
- 김윤미. (2011). 「여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구: 모성보호정책의 사례」. 박사학위논문. 연세대학교 행정학과.
- 김정훈·권기현. (2012). 미디어렙 경쟁체제 도입의 정책결정과정 분석 - 옹호연합모형과 양면게임 이론의 결합모형 적용-. 「한국정책학보」, 21(3): 209-240.
- 문철수. (2008). 민영미디어렙 도입논란. 「신문과 방송」, 2008.6.
- 라수정. (2012). 여성노동정책네트워크의 변화에 대한 연구. 「사회과학연구」, 23(4): 31-66.
- 박상원·김재영. (2006). 정책네트워크 모형을 통한 방통융합기구 논의 분석: 행위자, 구조, 상호작용을 중심으로. 「사회과학연구」, 17권: 91-112.
- 방민석. (2002). 「전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 정책패러다임의 변동을 중심으로」. 정책학 박사논문. 성균관대학교.
- 방송통신위원회. (2003). 「2003년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- \_\_\_\_\_. (2004). 「2004년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- \_\_\_\_\_. (2005). 「2005년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- \_\_\_\_\_. (2006). 「2006년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「2007년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- \_\_\_\_\_. (2008). 「2008년 방송산업 실태조사 보고서」. 서울: 방송통신위원회.
- 배응환. (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 「한국행정연구」, 10(3): 258-298.
- 서범석·유현중·신운철. (2008). 한국과 중국의 방송광고 제도 비교연구: 방송광고 유통제도를 중심으로. 「광고학연구」, 19(6).
- 송미원·권기창. (2003). 생명윤리 입법화 과정에서의 정책네트워크 분석에 관한 연구. 「한국행정연구」, 12(2): 32-62.
- 송희준·송미원. (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자선정의 상호관계에 대한 연구. 「한국정책학회보」, 11(4): 359-384.
- 신태섭. (2002). 방송광고 판매제도 개선방향에 대한 연구: 완전경쟁론과 제한경쟁론 간의 쟁점 분석을 중심으로. 「광고연구」, 제54호: 55-75.
- 신태섭·박창희(2003). 서유럽 4개국 방송광고 판매제도 연구: 방송 공익성 관련 규제장치 분석을 중심으로. 「광고학연구」, 14(5), 349-369.
- 신희영. (2007). 정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰: 사회적 활동의 변형모형을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(3): 143-165.
- 원용진. (2011). 「미디어빅뱅시대 공영미디어렙의 역할과 방향」. 서울: 한국방송광고공사.
- 유대선. (2004). 「방송정책네트워크와 정책산출에 관한 연구: 위성방송산업구도 결정과정 분석을 중심으로」. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 유승훈. (2008). 「방송광고 판매제도 변화가 지역방송 경영에 미치는 영향」. 서울: 방송통신위원회.
- 윤석민. (2005). 「커뮤니케이션 정책연구」. 서울: 커뮤니케이션북스.

- 이경렬. (2009). 「방송통신융합 환경의 광고 판매제도 운용과 적용방법에 관한 연구」. 서울: 한국방송광고공사.
- 이상복. (2012). 「한국 미디어정책 변동 과정의 갈등구조 분석: 2008-2010년 방송법 개정과 종합편성채널 선정을 중심으로」. 언론학 박사논문. 고려대학교 대학원.
- 이상훈. (2010). 「광고판매제도 변화에 따른 종교방송·지역방송 지원제도 개성 방안 연구」. 서울: 한국방송광고공사.
- 이시훈. (2010). 국내 미디어랩 제도 논의의 쟁점과 바람직한 방안에 관한 연구. 「언론과학연구」, 10(2): 400-429.
- 이의자·박태열. (2006). 방송광고 판매제도에 대한 광고 관련자 등의 태도유형에 관한 Q연구. 「사회과학연구」, 22(1): 337-376.
- 이현우. (2012). 「미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정사례를 중심으로」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원 언론정보학과.
- 전영범. (2011). 「한국 방송광고정책의 갈등구조: 미디어랩 제도를 중심으로」. 박사학위논문. 한양대학교 대학원.
- 정연우. (2001). 한국방송광고판매제도와 요금에 관한 연구: 효율성과 공익성의 조화. 「광고학연구, 특별호」: 189-207.
- 정재욱. (2009). 미디어랩에 관한 헌법재판소 결정과 향후 입법방향: 미디어랩 제도와 지역방송, 「한국방송학회 세미나」.
- 조준상. (2011). 방송사가 지배하는 광고판매 회사, 그 갯빛 미래. 「언론개혁 시민연대 미디어랩 토론회」.
- 황병상·강근복. (2004). 과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석-핵융합 연구개발정책 사례를 중심으로-. 「한국정책학회보」, 13(2): 175-204.
- 한국언론재단 미디어가온 <http://www.kinds.or.kr/>
- Adam, Silke and Kriesi, Hanspeter. (2007). The Network Approach: Change Over Time. In P. A. Sabatier (2ed), *Theories of the Policy Process*. 189-220. Boulder, CO: Westview Press.
- Boase, Joan Price (1996). Institutions, Institutionalized Networks and Policy Choices: Health Policy in the US and Canada, *Governance*, Volume 9, Issue 3, pages 287-310.
- Howlett, Michael and Ramesh, M. (2002). The policy effects of internationalization: a subsystem adjustment analysis of policy change. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4(3): 31-50.
- Jordan, G. and Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, Vol. 21, 7-27.
- Krasnow, E. G. et al. (1982). *The Politics of Broadcast Regulation*, New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). New Directions in the study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Issue 1, 181-205.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance: Policy Network Governance, Reflexibility and Accountability*. Open University Press.

Waarden, Frans V. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, Vol. 21, 29-52.

Yishai, Y. (1992). From an iron triangle to an iron duet? Health policy making in Israel. *European Journal of Political Research*, Vol. 21, 91-108.<sup>10)</sup>

---

성욱준(成旭竣): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하고(미디어랩 입법과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책중개자를 중심으로, 2013.2) 현재 서울대학교 한국행정연구소 스마트사회연구센터에 근무하고 있다. 주요 관심분야는 정책이론(정책과정·결정론, 입법정책론), 정책 분석평가, 정보화 및 전자정부 정책이다. 주요 논문으로는 “정책지지연합모형(ACF)을 통한 인터넷 제한적 본인확인제 정책과정에 대한 연구”(한국행정학회보, 2014), “개인정보보호법 입법과정에 관한 연구”(한국정책학회보, 2013), “공공부문 스마트워크 정책수용요인에 대한 연구”(한국정책학회보, 2013) 등이 있다.(side91@snu.ac.kr)

Abstract

**A Study on the Lawmaking Process of Media Representative:  
Focusing on the Change of Policy Network and the Output of Policy**

Sung, Wook-Joon

This study aims to analyze the lawmaking process of Media Representative Law by utilizing policy network theory. For the systematic analysis of the policy network, the following components and indicators were used: Actors (formal or informal), their interactions (whether conflictual or cooperative), and the structure of network (whether intensive or distributed). According to the results of this study, the policy output of the case was achieved through the transformation of the policy network, and that was from the distributed conflict network to the intensive cooperative network.

Key Words: media representative, policy network, policy broker, media policy, broadcast advertising, policy change, law-making process, policy process