

# 미디어 제도의 신제도주의적 접근을 위한 탐색적 연구

**심영섭** 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 강사\*

**허찬행** 청운대학교 미디어커뮤니케이션학과 강사\*\*

신제도주의는 1970년대 이후 정치, 경제, 사회현상에 대하여 제도를 중심으로 보다 정확한 진단과 해법을 추구하는 연구경향을 통칭한다. 공동체에게 좋은 미디어란 무엇이고 어떻게 작동되어야 하는가는 미디어 제도의 설계와 제도 개선에 대한 문제적 성격을 지닌다. 미디어 제도 설계와 제도 개선 문제에 대하여 보다 높은 설명력에 대한 요구에 부응하고 해결방안을 제시할 수 있는 접근 틀이 필요하다. 이러한 배경에서 이 연구는 신제도주의 접근 틀을 통해 미디어 제도에 대한 보다 높은 설명력을 추구하고 이론화를 위한 활용방안을 탐색하였다. 주요 결과로 첫째 신제도주의 접근 틀은 미디어 정책·법제, 미디어조직 연구 분야에 보다 잘 활용될 수 있다. 둘째, 미디어정책·법제 연구와 미디어 조직연구에서 다룰 주요 연구문제와 연구방법을 제시하였다. 이 연구는 미디어 제도에 대하여 보다 체계적이고 통합적인 하나의 연구방법으로서 신제도주의 접근법의 활용방안을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 미디어 제도를 보다 잘 설명할 수 있는 접근법으로 향후 다양한 미디어 제도 연구 분야에 활용될 수 있기를 기대한다.

**KEYWORDS** 신제도주의, 미디어 제도, 경로의존성, 동형화, 제도분석틀

---

\* nieman67@hufs.ac.kr, 주저자

\*\* doorys95@hanmail.net, 교신저자

## 1. 서론

제도는 “행위자가 구체적인 활동을 하면서 맞닥뜨리는 상황을 어떻게 인지하고 판단하면서 행동할지를 알려주는 것”(Schimank, 1992, p.170)으로, 행위자들의 행동을 제재할 뿐만 아니라 행동할 수 있는 범위와 가능성도 제시한다. 그래서 제도는 행위자들의 구체적인 행위의 예측가능성을 높이고, 정책적 선택을 합리화하는 기능이 있다(Scharpf, 2000, p.783). 또한 제도는 인간의 행위를 규칙화하고 구성하며 행위규범을 교육한다. 이때 제도적 규범은 행위자들이 특정한 상황에서 어떠한 행동을 해야 하며, 그들에게 어떠한 기대를 갖고 있는지 깨닫도록 한다(Schimank, 2000, p.245).

이렇듯 제도는 사회적 삶의 기초로 개인과 기업, 노동조합, 정부와 같은 행위자의 행태나 이들의 상호작용을 사회적 맥락으로 규정함으로써 의미체계를 제공하며, 행위자들의 행동을 규율하는 강행체제로 작용한다(Campbell, 2004, p.1). 미디어 커뮤니케이션에 대한 논의는 특정 정치 경제 사회 문화적 커뮤니케이션의 매개체로서 적절한 미디어 제도를 설립하고 이를 안정적으로 유지할 수 있는 제도에 초점을 맞춘다. 미디어 법제와 정책 연구는 제도 분석을 통해 제도적 문제를 진단하고 이를 개선시키기 위한 처방을 제시한다. 이때 제도의 범위를 어디로 설정할 것인지에 따라 문제의 성격과 처방은 달라진다. 제도분석은 이처럼 제도의 중요성을 전제로 보다 적실하고 안정적인 제도 설립과 유지를 위해 수행된다. 그러나 제도분석은 하나의 일관된 제도에 대한 정의를 기초로 이뤄지지 않는다(Ostrom, 2007).

신제도주의는 인간 행위를 규율하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하지만 하나의 일관된 제도에 대한 정의가 아니라 제도와 조직, 행위자 간 상호작용을 분석하기 위해 경제학, 사회학, 정치학, 행정학 등 다양한 학문분야의 이론적 성과를 교차적으로 활용하는 연구경향이다. 사회제도는 집단에 대한 소속감을 강화하고 집단이나 사회구성원에게 소통 기회를 제공하며, 다양한 집단의 통합에 기여한다. 또한 사회적 질서를 확립하고 사회적 가치에 대해 정의하며, 행위 규칙의 설정을 비롯해 행위의 방향성이나 목적을 제공하고, 일탈 행동에 대한 통제 기능을 수행한다(Silverblatt, 2004, pp.35-38). 미디어 제도연구의 목적은 미디어를 어떻게 하면 잘 작동시키고 안정적으로 유지할 것인가에 중점을 두고 문제를 진단하며, 이에 따른 처방을 하는 데 있다.

그러나 제도의 중요성을 공유하더라도 제도연구에서 간과되고 있는 부분에 대한 비판적 검토가 필요하다. 크게 두 가지 문제로 압축하면 하나는 규범적 당위만을 강조함으로써 현실과는 동떨어진 제도의 모습을 제시하는 것이고, 다른 하나는 행위자에만 집중하는

것이다. 법적 규칙, 책무 시스템의 상술 등은 현실과 괴리된 이상적인 제도의 모습을 강조하고, 합리적 개인들의 행위의 합산 내지는 균형점으로 제도를 고찰하면, 결과적으로 행위의 제약요인으로서 제도적 구조를 간과하게 된다(하연섭, 2003). 이러한 제도 연구의 한계를 보완하고 발전시키기 위한 일련의 연구경향을 통칭해 신제도주의라 한다.

신제도주의는 1960년대까지 사회과학연구의 주류적 위치에 있던 연구경향인 행태주의와 (구)제도주의에 대한 비판에서 출발한다. (구)제도주의 연구는 개별 제도의 특징과 제도의 유형, 제도의 기능에 대한 분석과 함께 개별 제도간의 차이를 비교하는 것을 중심으로 이뤄졌다. 반면 행태주의는 개인과 집단 행위자에 대한 중요성을 간과한 제도주의를 비판하면서 행위자의 행태를 다시 연구의 중심으로 돌렸다. 이러한 시도에도 불구하고 행태주의는 지나치게 원자화된 개인이나 집단의 행태에만 집중하였다는 비판을 받는다. 그 결과 제도를 하나의 기정사실로 간주하고, 추상적 전제를 바탕으로 개개인의 행위만을 피상적으로만 관찰하는 한계가 있었다. 신제도주의는 이러한 (구)제도주의와 행태주의의 한계를 반성하고, 행위에 영향을 미치는 규칙과 제도에 대한 총체적 접근의 중요성을 강조하면서 등장한다(심지연·김민전, 2006).

신제도주의는 (구)제도주의와 공통적으로 제도의 중요성을 강조하지만, 행태주의와 합리적 선택이론의 이론체계나 방법을 수용하고 있다는 점에서 차이가 있다(하연섭, 2003). 신제도주의는 주로 경제학과 사회학, 그리고 정치학 분야에서 1967년 이후 활발한 연구가 진행되었다. 이러한 신제도주의는 경제학에 기초를 두고 있는 합리적 선택 신제도주의와 사회학에 기초한 사회학적 신제도주의, 정치학에 뿌리를 두고 있는 역사적 신제도주의 등 세 분파로 구분할 수 있다(Black, 1997).

커뮤니케이션학 분야에서도 1960년대까지는 행태주의와 (구)제도주의적 연구경향이 강했다. 그래서 미디어연구는 커뮤니케이션 효과측정에 집중되었고, 미디어가 개개인에게 미치는 영향력과 미디어 조직의 개별 특징에 대한 분석이 다수를 차지했다. 또한 미디어를 하나의 사회적 제도로 분석하는 경우에도 미디어 조직의 특징이나 사회적 영향력에 대한 기술은 상세했지만, 구체적으로 이러한 제도가 개개인의 행태에 미치는 영향을 분석하는데 한계가 있었다. 특히 미디어와 커뮤니케이션 연구의 중심이 실증적인 데이터분석과 통계의 의미를 해석하는데 치우치면서 미시적인 현상에 대한 계량적 평가는 많았지만, 이러한 계량적 평가의 사회적 의미를 분석하거나 제도와 조직, 개개인의 행태의 영향에 대한 종합적이고 교차적인 분석은 부족했다. 이러한 행태주의에 기초한 계량적 분석중심의 미디어 효과연구의 한계점을 보완하고, 거시적 측면에서 전체 현상을 조망하기 위해 신제도주의적 접근법을 적용한 연구가 시도되었다(Moe & Syvertsen, 2007).

국내에서 신제도주의 연구는 경제학과 사회학, 정치학 그리고 정책학에서 사회현상을 분석하는 이론적 배경과 분석의 틀로 활발히 적용되는데 비해, 미디어 연구에서는 아직까지 활발한 적용이 이뤄지지 않고 있다. 국내외적으로 미디어와 커뮤니케이션 영역에서 제도분석은 체계적이지 못할 뿐만 아니라 이론적 통일성도 부족한 편이라고 평가할 수 있다.

그러나 제도 연구에서 신제도주의적 접근법과 그렇지 않은 연구를 구분하는 것은 큰 의미가 없다. 핵심 문제는 제도연구에서 어떻게 하면 보다 설명력 있는 제도분석을 수행할 것인가와 이를 통해 연구 대상이 되는 제도적 문제를 보다 정확히 진단하는 것이다. 문제를 어떻게 진단하는가에 따라서 처방은 달라질 수 있다. 따라서 신제도주의 접근법의 적용은 특정한 틀로 제도연구를 구분하는 것이 아니라 제도연구의 적실성을 높이기 위해 필요하다. 이를 위해 신제도주의 접근법에서 강조하고 있는 핵심 관점과 제도분석의 틀을 어떻게 하면 미디어 제도 연구 분야에서 그 적용을 확대할 것인가가 본 연구의 배경이다. 신제도주의 접근법은 적어도 사회적으로 행해지는 커뮤니케이션현상에 대해, 계량적 연구나 규범적 연구가 가지고 있는 한계인 제도와 행위자 간 상호적 관계에 대한 기술과 분석에서 부족한 부분을 보완할 수 있다. 또한 사회적 현상으로서 행위자들의 행태가 미디어 조직 속에서 어떻게 구현되는지를 분석하고, 이러한 미디어조직의 행태가 저널리즘 현상과 어떠한 관련이 있는지 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 마찬가지로 행태와 조직을 규율하는 미디어정책을 분석하고, 이러한 정책이 제도적으로 어떠한 경향을 띠는지를 분석할 수 있다(Donges, 2007).

커뮤니케이션학은 오랫동안 독자적인 학문으로 인정받기 보다는 학제간, 이론간, 연구방법론 간 다양한 관점을 교차적으로 활용하여 미디어커뮤니케이션 현상을 설명해 왔다. 이런 점에서 커뮤니케이션학은 다양한 이론과 연구방법, 연구 분석 틀의 집합체라고 할 수 있다. 신제도주의적 접근법은 이 같은 커뮤니케이션학의 오랜 전통과 맞닿아 있다. 신제도주의적 접근법은 미디어와 커뮤니케이션현상을 제도와 조직, 행위자의 상호적인 행태를 분석하는 지평을 확대하는 유용한 접근 틀이 될 수 있다.

이 논문의 목적은 미디어와 커뮤니케이션 연구 분야에서 신제도주의 접근법의 적용 확대를 탐색하는 것이다. 이를 위해 먼저 신제도주의 접근의 주요 특징을 살펴본다. 또한 각 분파별 관점의 주요 이론과 방법론을 검토하여 유용성과 한계를 짚어본다. 다음으로 국내 미디어 커뮤니케이션 분야에서 신제도주의적 접근을 수행한 주요 연구들을 비판적으로 검토한다. 나아가 문헌분석을 기초로 미디어 정책과 법제, 조직 연구에서의 주요 연구주제와 분석방법을 제시해 보고자 한다. 이를 통해 미디어 제도 연구에서 신제도주의 접근 틀을 적용하여 제도분석의 적실성과 현실 적용성을 높일 수 있는 방안을 논의하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 신제도주의 접근을 활용한 선행연구

국내 미디어 연구 분야에서 신제도주의적 접근 틀을 명시한 연구로는 강형철(2011a), 권장원(2001), 심영섭(2009), 허찬행(2012)의 연구를 들 수 있다. 강형철(2011a)은 방송정책 결정 방식에 있어 공식적 구조뿐만 아니라 관례화된 절차나 행동규범을 규범적, 규제적, 문화적·인지적 차원에서 분석하였다. 권장원(2001)은 6공화국 전후 공·민영 체제 전환의 특징을 방송사 조직 행위를 중심으로 역사적 신제도주의 관점에서 다루고 있다. 이 연구에서는 방송 구조의 문제해결 가능성에 대한 문제제기에서 출발하여 규범적 논의의 한계를 지적하고, 나아가 공식적 제약뿐만 아니라 비공식적 제약 요인으로서 관행의 영향력을 규명하고 있다. 이들 연구의 의의는 정책 결정과정에서 공식적인 국가행위자와 공식적 절차뿐만 아니라 비공식적 규칙으로서 규범과 관행의 역할을 다루고 있다는 점이다. 심영섭(2009)은 사회학적 신제도주의 관점에서 미디어 규제제도와 행위자들의 인지적 틀을 중심으로 규제의 영향에 대해 다루고 있다. 방송과 통신이 융합되는 환경에서 주요 행위자 연합이 콘텐츠 생산자보다는 플랫폼 제공자로 옮겨가고 있으며, 정부나 규제 기관도 이들의 가치지향점에 초점을 맞추게 된다고 지적한다. 인지적 차원에서 주요 시장행위자의 가치지향점과 규제자의 가치지향점이 맞닿아 규제의 변화를 설명하고 있다는 의의를 찾을 수 있다. 하지만 이들 시장행위자와 규제자의 이익의 내용이 무엇인지, 왜 특정 집단의 가치지향이 우세하게 받아들여지는지와 관련한 권력관계에 대한 설명에는 한계를 지닌다. 허찬행(2012)은 방송소유규제정책의 법제화 과정을 역사적 접근법을 통해 분석을 시도하였다. 소유규제정책의 주요 변화 시점에서 제도적 맥락으로서 기존 법률의 제도화된 특징, 정책결정 구조에 있어 국회 의석수와 정부 권력 구조, 정책 이념, 정책결정행위자로서 정부와 국회가 입법과정에서 복합적 상호작용을 통해 어떻게 정책이 지속되고 변화의 내용이 무엇인지를 분석하고 있다. 방송규제정책의 법제화 과정의 구조적 조건을 해명하는데서 의의를 찾을 수 있지만, 보다 정교하게 각각의 정치적 행위자들의 입법과정에 대한 행위를 설명하지 못하는 한계가 있다.

신제도주의 접근을 명시하고 있지는 않지만 신제도주의가 지향하는 제도 분석에 초점을 맞춘 연구로는 정인숙(2000), 문상현(2003), 강형철(2011b), 심영섭·허찬행·전기철·김선아(2013)의 연구를 들 수 있다. 정인숙(2000)은 텔레커뮤니케이션 정책에 있어 각국의 정책결정구조의 '재구조화'의 특징을 분석하고 있다. 외부 환경요인으로 각국은 WTO체제의 시장개방과 자유경쟁에 영향을 받지만 각국의 제도적 차이로 인해 재구조화

(restructuring)의 특징은 다르게 나타난다. 즉 환경변화에 직접적으로 반응하기 보다는 규칙과 자원의 재배열, 관례화라는 제도적 요인의 복합적 상호작용의 결과 각국의 재구조화 전략은 차이를 보인다는 것이다. 문상현(2003)은 전자상거래 거버넌스 형성과정에 대한 보다 설명력 높은 대안적 접근법 모색을 위해 구성주의 이론적 논의를 토대로 글로벌 거버넌스 형성과정에 대한 접근법을 제안한다. 이들 연구는 세계화라는 외부적 환경 변화가 국가별로 동일한 정책 채택으로 이어지는 것이 아니라 각국의 제도적 차이가 정책의 차이를 만든다는 시사점을 제공해주고 있다. 강형철(2011b)의 연구는 공영방송의 제도화의 특징을 공익 개념과 공영방송의 수용이라는 역사적 경험으로부터 도출해 내고 있다. KBS가 국가에 예속된 기형적 문화를 유지하게 된 제도적 원인을 국가주의라는 공익개념, 국영에서 공영으로의 이행 성격이라는 역사적 과정으로부터 규명하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 심영섭 외(2013)는 방송광고판매제도의 공익적 특성은 방송의 공익성 달성이라는 헌법재판소의 판결을 통해 정당화되고, 현행 미디어법 체제는 제한적인 시장경쟁을 받아들이지만 방송의 공익성 구현을 위해 중소방송의 광고판매를 위한 지원을 법률을 통해 보장하고 있다. 이 연구는 <한국방송광고공사법>은 사적 재화인 방송광고를 정책적 정당성 없이 국가가 공적 재화로 관리하도록 했으며, 이는 과잉규제 뿐만 아니라 재산권을 제한하는 일종의 조치였다고 보았다.

이처럼 제도분석은 언제, 어디서, 누구에 의해라는 문제가 중요한 분석기준이 된다. 즉, 시간, 공간, 그리고 행위자들의 전략이 중요하다고 할 수 있다. 따라서 제도분석을 적절하게 수행하기 위해서는 제도적 맥락 속에서 시·공간적 특성과 행위자의 특성을 규명하는 것이 중요한 과제다. 특히 제도 내적 행위자뿐만 아니라 제도 밖의 행위자의 역할을 고려해야 한다. 제도내적 행위자란 실행적 수준에서 규칙의 적용을 받는 행위자며, 제도 밖 행위자란 실행적 규칙의 설립과 변경에 영향을 미치는 행위자다(Ostrom, 1990/2010).

하지만 제도 분석에서 하나의 사례에 대한 보다 상세한 설명을 시도하고 있다는 의의에도 불구하고, 제도 공급의 문제에 대해서는 한계를 갖는다. 현상에 대한 보다 높은 설명을 통해 문제를 진단한다면 문제 해결에 대한 처방이 뒤따라야 되는데 현상 분석에 집중한다면 처방에 있어서는 당위적 결론을 이끄는 한계가 있다. 이는 결국 누가, 어떻게, 당면한 제도적 문제를 해결할 것인가의 문제로 귀결되며, 제도 설립이나 제도 변경을 위한 권력의 문제와 같은 제도적 맥락을 고려해야만 보다 적실성을 높일 수 있다.

미디어 제도는 권력의 문제, 미디어 영향력의 본질, 미디어와 사회 간 관계, 공적 공간으로서의 미디어 등의 요소를 포함한다. 그래서 미디어 산업은 실제적으로 상호의존적인 제도로 구성되어 있다(Golding & Murdock, 2000, pp.8-10). 기업으로서의 미디어는 생산

뿐만 아니라 금융, 유통, 전시, 소매와 같은 상업적 기능들로 덮여 있다. 미디어 제도는 상업, 사회, 문화 속에서 다른 제도들과 연관되어 있으며 특별한 속성과 지위를 갖고 있다(Golding & Murdock, 2000, p.16). 미디어 제도분석의 활성화를 위해서는 미디어 분야별 적합한 분석틀을 제시할 필요가 있다. 이에 앞서 신제도주의라는 연구경향을 보다 단순화하고 활용 가능성을 높이는 작업이 필요하다.

또한 신제도주의적 접근의 공통된 관심은 개인 행위에 영향을 미치는 구조적 제약 요인으로서 제도에 주목한다. 그러나 제도는 행위를 결정하는 유일한 변수는 아니며 행위자인 인간은 자율성을 갖춘 존재이기 때문에 제도와 행위의 역동적 관계를 규명하는 것이 보다 최근의 관심사다(Black, 1997). 즉 사회현상을 설명하는데 제도만을 관찰하게 되면 비현실적 규범을 강조하게 되고, 행위만을 관찰하게 되면 행위를 제약하는 맥락을 무시하게 된다. 신제도주의는 사회학과 정치학, 그리고 경제학의 학문분야에서 출발하였기 때문에 비록 제도분석이라는 공통의 관심사를 갖고 있다고 할지라도 제도의 범위와 제도와 행위에 대한 인식에 차이를 보이고 있다. 신제도주의 접근의 세 가지 경향은 역사적 신제도주의, 사회학적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의로 구분된다(Black, 1997). 신제도주의 세 분파의 주요 주장과 이론, 방법론 그리고 최근 연구 경향에 대해 살펴본다.

## 2) 신제도주의의 세 가지 연구경향

### (1) 합리적 선택 신제도주의

제도란 '인간 상호작용에 대하여 안정적인 구조를 설립함으로써 불확실성을 감소시켜 주는 것'(North, 1990, p.6)으로, 불확실한 상황에서 거래비용에 대한 반응 방식으로 간주된다. 인간의 합리적 선택은 거래비용 관점에서 최적의 균형점에 도달하기 위한 행위과정이며 제도는 균형점을 이루고 있는 게임의 규칙이다(하연섭, 2002). 주요 이론으로는 수인의 딜레마, 게임이론, 거래비용이론 등이 있다. 합리적 선택 신제도주의의 관심은 연역적 모델을 통해 일반화를 지향한다. 하나의 사례에 대한 90%의 설명력 보다는 9개 사례에 대한 10%의 설명력이 보다 바람직하다고 간주한다. 정치적 행위와 행동의 법칙을 발견하게 되면, 정치적 행위를 이해하고 예측할 수 있다. 이 때문에 실제 제도와 역사적 현상에 대한 깊은 이해 보다는 이론적 원리 또는 논의의 심화에 보다 많은 관심을 가지며 현상에 대한 완전한 설명 보다는 비록 부분적인 이해라 할지라도 일반적인 규칙 발견을 추구한다(Steinmo, 2001).

합리적 선택 신제도주의는 행태주의의 합리적 선택 이론이 갖는 제도의 역할에 관심을 갖고 인간은 비록 제한적이기는 하지만 합리성을 갖춘 존재이며 자신의 선호를 극대화하기 위해 노력한다는 주장을 계승한다. 그렇기 때문에 합리적 선택 신제도주의의 관심은

집합행동의 딜레마를 해결하기 위한 행위자의 전략적 상호작용을 강조하고 이때 이들의 전략적 상호작용을 제약하는 규칙으로서 제도의 역할과 행위의 관계를 규명하려고 시도한다(김중성, 2002). 게임이론, 집합행동 이론, 공유재이론을 토대로 개인들의 합리적 선택이 사회전체적인 차원에서는 바람직한 결과를 도출하지 못하는 '딜레마' 상황을 해결하고자 제도의 문제를 다룬다(Ostrom, 1990/2010). 즉 개인들의 이익 극대화 추구가 사회전체적인 이익을 감소시킨다는 것이다. 이 같은 딜레마 상황을 해결하기 위해서는 개인들이 공동의 이익을 추구할 수 있도록 유인(incentive)을 제공할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

## (2) 사회학적 신제도주의

조직은 단지 효율성을 추구하기 위하여 변화 발전하는 것이 아니라 적절성을 추구하기도 한다(March & Olsen, 1984). 비록 조직의 행위가 비효율적일지라도 상황에 적절할 경우 해당 조직은 비효율적 행위를 취한다. 이 같은 행위를 구조화하거나 제약하는 요인에는 법률과 같은 공식적 규칙만이 아니라 조직의 관행이나 규범과 같은 비공식적 규칙이 있다. 따라서 사회학적 신제도주의는 제도의 범위를 가장 폭넓게 정한다. 제도란 규범과 관행뿐만 아니라 상징체계, 의미 구조, 인지적 틀과 문화를 포함하며, 제도와 개인행위의 관계에 대하여 사회적 구성의 원리를 강조한다.

개별 조직은 자기 정체성을 지닌 다양한 형태로 외부환경에 대해 반응하면서 다양한 형태의 조직으로 발전한다. 이를테면 기술적 환경이 변화하는 과정에서 다양한 개별 조직들은 자신의 자원, 조직구조, 선호를 변화시켜 환경에 최적화된 효율성을 갖춘 조직의 형태로 변화해야 한다(하연섭, 2003). 그러나 실제 관료화와 조직의 변화는 보다 효율적으로 이루어지기 보다는 오히려 조직 간 유사성이 높아지는 특징이 나타난다. 이는 개별 조직이 독립적으로 행위 하는 것이 아니라 다른 조직들과의 상호작용을 통해 상황을 인지하고 행위를 선택하기 때문이다. 따라서 어느 한 조직에게 최적의 행위가 다른 조직에게는 비효율적이라도 '적절한 것'으로 인식되면, 그 결과 조직간 유사성이 높아지는 데 이를 동형화(isomorphism)라고 한다. 조직의 동형화 현상은 "변화의 불확실성을 감소시키고자 하기 때문"에 일어난다(DiMaggio & Powell, 1983, p.148).

사회학적 신제도주의는 다양성이 아니라 동질성에 중점을 두고 있으며, 많은 연구가 최소 유형으로 제도의 형성과 발전에 있어 동형화를 입증하는데 집중한다(DiMaggio, 1981). 여기서 다수가 채택하였다고 해서 전략(개별 조직의 합리적 선택)이 합리적이라고 할 수 없다. 즉, 한 조직에서 혁신이 발생하면 그것이 다른 조직을 유사하게 하는 동인으로 작용한다. 그 결과 다른 조직들이 자신들에게는 효율적인(합리적인) 형태가 아닐지라도,

그러한 형태의 채택 가능성을 높임으로써 규범적으로 안정된다.

동형화 과정에 대한 주목은, 현대 정치학에서 권력에 대한 두 가지 논점과 적용을 제시한다. 다원주의에 입각한 정책 입안자들은 단순히 개별조직에 대한 정책의 영향에 주목하기보다는, 전체로서 조직 장(organizational field)의 구조상에서 개별 조직에 대한 정책의 영향에 주목한다(DiMaggio & Powell, 1983). 그 결과 서로 다른 특징을 가진 조직에게 서로 동질적인 규칙을 적용함으로써 비효율적 행위를 유도하기도 하며, 특정 조직의 혁신을 방해하는 현상이 나타난다. 이런 맥락에서 특정 규제는 조직이 최적의 행위전략을 취하는 것을 방해하는 요인으로 작용하기도 한다. 그러나 동형화가 이루어지면 이 또한 규범적으로 안정되고 자기 체화되면서 다른 전략의 선택을 제한하고 동형화가 이루어진 한 방향으로 유지되는 속성을 지니는데, 이를 경로의존이라고 한다. 즉, 한번 설정된 경로는 미래의 선택을 기존의 방향으로 제한하는 결과가 나타나며, 이 때문에 “비효율적인 제도가 존속되는 결과”로 이어진다(Pierson, 2000, p.252). 따라서 사회학적 신제도주의에서는 조직을 둘러싼 환경과 제도(규범, 관행, 문화, 인지적 틀)와 조직의 장속에서 조직들의 행위가 어떻게 이루어지고 있는지를 규명하는 것이 핵심 문제라 할 수 있다.

### (3) 역사적 신제도주의

(구)제도주의는 정치구조, 법적 프레임, 절차상 규칙의 상술, 책무와 참여 시스템에 대한 기술에 주목했다. 이러한 (구)제도주의는 이익집단의 역할과 조합주의 등으로 발전했다(Black, 1997). 행태주의는 (구)제도주의가 법률이라는 공식적 규칙에 대한 상세한 기술과 해석을 중심으로 법률이 이상적으로 구성되면 행위 또한 이에 상응한다는 일방적 관계가 비현실적이라고 비판한다(하연섭, 2003). 즉 법률이라는 공식적 규칙의 기술과 해석을 바탕으로 모든 것을 설명하고 규범적 정당화를 꾀한다는 점과, 행위자에 의한 제도 변화가능성을 차단하고 있다는 점에서 비현실적이라는 것이다. (구)제도주의와는 달리 “신제도주의는 제도적 구조의 중요성을 강조하면서도 개별 행위자의 중요성을 수용”한다(Black, 1997, p.56). 제도와 행위의 관계에서 제도적 구조만을 강조한 (구)제도주의에 대한 반성과 행태주의의 일부 관점을 수용하면서 구조와 행위를 매개하는 제도의 역할을 강조한다. 정치구조에 따른 결과가 행위라는 일방적 관계를 거부하고 제도와 행위에 대한 역동적 관계를 규명하고자 한다. 또한 제도는 정치를 구조화하는데 그 이유는 누가 특정한 정치적 장(場)에 참여할 수 있는지를 제약하고 다양한 행위자들의 정치적 전략을 형성하는데 영향을 미치며 이들 행위자들이 가능성과 욕망을 믿게끔 영향을 준다(Steinmo, 2001). 따라서 정치 구조의 변화에도 불구하고 제도가 지속되는 것은 단지 정치구조가 제도를 결정하

고, 행위 결과를 유도한다는 일방향적 관계만 성립되지 않는다는 것을 보여준다.

정치적 결과를 만드는 것은 주요 세 가지 요인에 의해 가능하데, “정치적 행위자들 사이의 선호와 이익 배분, 권력과 자원 배분, 그리고 게임의 규칙에 의해 강제된 제약” 등이다 (March & Olsen, 1984, p. 739). 정치영역에서는 인간의 제한적 합리성으로 인해 효율적이지 않은 제도라 할지라도 일단 채택되었을 경우 쉽게 변화하지 않으며 안정화된다. 권력관계의 불균형은 제도형성에 영향을 미치고 한번 형성된 제도는 쉽게 변화하지 않고 지속되기 때문이다. 이때 정치적 행위를 이끄는 선호(preference)는 이미 주어진 것이 아니라 제도적 산물이기 때문에 선호와 이익구조를 형성하게 되는 역사적 맥락이 중요하다(Thelen & Steinmo, 1992). 이러한 점에서 역사적 신제도주의는 제도 변화를 연속된 진화의 산물로 간주하고 경로분석과 과정 추적을 통해 설명한다. 즉 특정 제도가 ‘왜’, ‘어떻게’ 변화하고 ‘왜’ 특정 맥락에서 번성하며 다른 경우에는 사라지는지에 대한 귀납적 접근을 시도한다 (Steinmo, 2001).

이렇듯 특정 제도가 환경적 조건의 변화에도 불구하고 왜 지속되는지에 대해 설명하기 위하여 경로의존성 분석을 활용한다. 경로의존이란 특정한 환경적 조건에 의해 형성된 제도가 환경 변화에도 불구하고 변화하지 않고 현재 또는 미래의 의사결정을 제약하는 요인으로 작용한다는 것이다(Pierson, 2000). 특정 시점에서 제도 형성에 영향을 미쳤던 요인들이 시간 경과와 함께 다른 환경적 조건이 변화함에도 불구하고 현재 또는 미래의 정책 결정에 중요한 영향을 미친다(Boas, 2007; Ikenberry, 1988).

### 3) 신제도주의 연구의 최근 경향

신제도주의는 하나의 이론이기 보다는 “서로 다른 경향의 이론적 토대, 제도에 대한 정의, 분석 수준, 행위에 대한 가정, 행위 제한에 대한 가정을 갖는 연구경향의 통칭”임을 알 수 있다(Ikenberry, 1988, p.241).

〈표 1〉처럼 신제도주의의 세 가지 연구경향은 각기 다른 특성이 있다. 역사적 신제도주의는 변수 지향적 연구보다는 사례 지향적 연구를 추구한다. 방법론적으로는 전체주의적 접근을 시도하며 역사적 접근과 비교역사분석법을 활용한다. 역사적 접근이란 “제도가 형성된 특수한 상황을 이해하고 이를 사회적 맥락으로 인식하는 것”이다(염재호, 1994, 24). 예컨대 “경로 분석이나 과정추적을 통해 같은 결과를 가져오는 다양한 인과론적 틀을 제시하고 역사적 사건들에 대한 과정을 추적”한다(서문기, 1999, 217쪽). 역사적 접근과 비교역사분석의 차이는 “역사적 접근의 경우 한 공간에서 발생한 사건을 시간 경과에 따른 변화를 통해 현상을 설명하는 것이라면, 비교역사분석은 같은 시점에 다른 공간에서 발생

표 1. 신제도주의 세 접근법의 특징

	합리적 선택 신제도주의	사회학적 신제도주의	역사적 신제도주의
이론적 토대	신고전파 경제학, 합리적 선택이론	사회학, 현상학, 심리학, 인류학	정치경제학, 구조기능주의
제도에 대한 정의	공식·비공식적 규칙 및 순응절차, 전략적 균형	공식적 규칙, 당연히 되는 문화적 틀, 인지적 스키마, 재생산되는 관행적 절차	공식·비공식적 규칙과 절차
분석의 수준	미시분석, 행위자간 교환에 대한 분석	중간범위의 분석, 조직부문에 대한 분석	거시분석, 국가별 정치경제학적 특성
행위에 대한 기본 전제	도구성의 논리	적절성의 논리	도구성 및 적절성의 논리
행위의 제한에 대한 기본 전제	행위는 규칙과 제한적 합리성에 의해 제한	행위는 문화적 틀, 스키마, 그리고 관행에 의해 제한	행위는 규칙과 절차, 인지적 패러다임, 그리고 신념에 의해 제한
주요 연구방법	게임이론(수인의 딜레마)	제도의 동형화	경로의존성 분석

출처: 심지연·김민전(2006), <한국 정치제도의 기원: 선거·정당·정치자금제도>, 서울: 백산서당, 39쪽을 기초로 재구성.

한 현상을 설명하는 것”이다(Berger, 2011, p.165). 비교역사분석은 주로 국가 간 제도적 차이와 결과를 설명하는 데 적용된다.

다음으로 사회학적 신제도주의는 문화, 인지적 틀, 관행 등의 비공식적 측면의 제도적 구조를 중심으로 전체 조직의 행위를 설명하고자 한다. 이를 위해 제도와 개인 행위의 관계에 있어 사회적 구성의 원리를 강조한다(김종성, 2002). 또한 서로 다른 개별 조직의 특성을 설명하기 보다는 조직의 유사성과 동질성을 설명하고자 한다(DiMaggio & Powell, 1983).

합리적 선택 신제도주의의 방법은 각각의 제도적 요소들에 대한 변수를 구체화하여 변수 상호간 복합적 작용을 통해 게임의 규칙과 행위자들의 전략적 상호작용을 설명한다. 그러나 제도와 행위에 대한 모든 복합적 변수를 다룰 수 없다는 점, 또는 너무 많은 변수로 인해 분석이 용이하지 않을 수도 있으며 분석결과가 제도적 특징을 부분적으로만 설명할 수밖에 없다는 한계가 있다(Ostrom, 1990/2010).

최근에는 세 가지 접근법이 서로의 한계를 극복하기 위해 다른 분파의 연구관점을 수렴하고 있다(하연섭, 2003). 역사적 신제도주의는 미시적 기초의 부재라는 한계를 극복하기 위하여 이념의 중요성을 강조하고 제한적이기는 하지만 인간이 전략적이라는 점을 수용하고 있다(Lieberman, 2002). 합리적 선택 신제도주의도 선호는 외부적으로 주어진 것이 아니라 제도적 틀 내에서 형성됨을 수렴하며, 권력관계의 불균형, 효율성 추구뿐만 아

나라 적절성 추구의 행위 목적을 수렴한다. 세 분파의 공통된 특징으로 공식적 규칙뿐만 아니라 관행이나 규범처럼 비공식적 규칙이 새로운 상황에도 영향력을 미친다는 점과 경로의존성을 강조한다는 것이다. 또한 방법론적으로는 분석적 서술을 중시한다(하연섭, 2002). 특히 제도의 합리적 선택에 대한 평가가 광범위하기 때문에 보다 세부적으로 제도 분석틀을 통해 다양한 분야에서 ‘어떻게 제도가 개인과 그들의 결과적 행위에 직면한 인센티브에 영향을 미치는지’에 대한 분석 기준과 제도 발전방안을 제시한다(Ostrom, 2007). 이런 점에서 제도분석틀은 문제 진단과 분석 그리고 규범적 수용력의 조직화에 유용하게 적용될 수 있다.

### 3. 연구문제 및 연구방법

신제도주의적 연구방법은 공공정책과 규제체계, 미디어 조직에 대한 현상분석과 함의도출에 잘 적용할 수 있다. 예컨대 제도의 등장과 발전, 소멸과 재구조화 과정에서 행위자와의 관계를 규명함으로써 미래변화를 예측한다는 점에서 역사적 신제도주의는 공식적 규칙인 법률을 입안하는 정책행위자 연구에 무게 중심을 둔다. 반면 사회학적 신제도주의는 조직의 장속에서 개별 조직의 행위 특성을 제도의 비교와 제도의 유형별 특징을 분석함으로써 규명한다. 또한 합리적 선택 신제도주의는 제도의 중요성을 공유하면서도 개별 행위자를 중심으로 시장과 조직에서의 합리적인 선택이 어떠한 관계속에서 이루어지는지를 분석한다. 그럼에도 불구하고 미디어 연구 영역에서는 아직까지 신제도주의 접근을 활용한 체계적이고 통합적인 연구는 부족하다.

물론 미디어 연구 분야에서 제도에 대한 연구가 부재한 것은 아니다. 오히려 그동안 수행되어 왔던 미디어 정책, 조직, 행위자, 법제 연구는 공통적으로 제도적 문제점을 밝히고 제도 설립이나 제도 개선 방안을 추구하고왔다. 대다수 미디어 정책 연구가 제도개선을 위한 연구였다. 그럼에도 불구하고 크게 두 가지 측면에서 제도 연구에 대한 정교화가 시도될 필요가 있다. 하나는 어떻게 하면 제도 분석의 설명력을 높일 것인가, 다른 하나는 어떻게 하면 제도 연구의 현실 적용성을 높일 것인가다. 이를 위해 기존에 수행된 제도 연구의 성과와 한계점을 비판적으로 검토하며 제도 연구의 설명력과 현실 적용성을 높이기 위해 추가되어야 할 신제도주의적 접근의 특징을 결합해 보는 시도가 필요하다. 그러나 모든 미디어와 커뮤니케이션 분야의 정책과 조직, 행위자를 다룬 연구를 망라하는 데는 한계가 있다. 따라서 제도 분석을 보다 적실히 수행할 수 있기 위해 신제도주의 접근으로부터 차

용해야 할 요소들을 중심으로, 비록 제한적이기는 하나 기존 제도 연구를 비교하며 적용 확대 방안을 탐색하도록 한다.

이 같은 배경에서 이 연구에서는 첫 번째 “미디어연구에서 신제도주의 이론적 배경으로 활용할 수 있는 영역은 무엇인가?”라는 문제에 대해 살펴보았다. 이를 통해 이론적으로 미디어 연구에 신제도주의적 접근을 활용할 수 있는 영역을 제시하고, 신제도주의 접근의 유용성을 탐색하도록 한다. 또한 어떠한 접근방법을 통해 미디어 연구에 적용가능한지를 탐색하기 위해 “신제도주의 접근을 통해 미디어현상을 분석할 경우, 어떠한 연구방법을 적용할 수 있는가?”를 문헌분석을 중심으로 연구영역 제시와 구체적인 연구방법에 대해 알아보았다.

#### 4. 미디어 제도연구와 신제도주의 접근의 적용 확대

미디어 제도는 제도 내 행위자인 미디어 조직이 행위 하는 공간이며, 행위를 제약하는 맥락을 제공한다. 행위를 제약하는 맥락이란 조직행위를 이끄는 규칙과 규범으로서 행위 목표의 설정, 가능한 행동 범위와 유형, 효율적 또는 적절한 행동 전략 수립에 영향을 미친다. 미디어 제도를 둘러싼 제도적 환경으로 정치적 개입, 법률, 규제체계, 수용자 반응, 기술적 환경, 시장 압력 등이 있다(Golding & Murdock, 2000). 법률은 공식적 규칙이며, 정치적 개입이란 정책과정을 통한 규칙의 설정 및 재설정과 관계된 정치적 과정과 틀을, 규제체계는 특정한 행위에 대한 금지 또는 진흥을 위한 제약요인을 의미한다. 기술적 환경은 새로운 기술의 혁신이나 변화상황을, 시장 압력은 상업적 제약을, 수용자 반응은 미디어 생산물의 이용과 소비를 의미한다.

신제도주의적 접근을 미디어 제도 연구에 적용할 수 있는 분야로는 크게 법제와 정책, 미디어 조직 등 두 분야로 구분하였다. 제도분석은 제도와 행위의 관계를 규명하여 문제를 진단하고 처방을 찾는다는 점에서 단순한 기술을 넘어서 실천적 대안을 제시할 수 있어야 한다. 또한 행위자만을 관찰하여 행위 특성을 규명하는 것이 아니라 ‘왜 그와 같은 행위를 하는지’에 대한 맥락을 고려해야 한다. 따라서 제도와 행위의 관계를 규명하고자 하는 시도는 공식적 규칙과 비공식적 규범의 작동을 포함해야 하며, 사회적으로 바람직한 방향으로 행위를 이끌어내기 위해서는 규칙과 규범에 따른 현실속의 행위를 분석해야 한다. 이를 미디어 정책과 법제 연구 그리고 미디어 조직 연구에 적용할 수 있는 연구 주제와 방법론의 적용 가능성을 탐색하도록 한다.

### 1) 미디어 정책·법제 연구와 신제도주의

신제도주의는 국가에 의해 특정 유형의 조직을 운영, 촉진할 수 있는 전략을 제시한다. 이 구성요소는 전형적으로 국가가 광범위하게 주어진 제도적 조건 내에서 정책 의제로 자각할 수 있는 방법에 관해 방향성을 제시한다(Bevir, 2007). 정책학은 발전된 사회과학의 모든 자원을 동원하여 우리 문화 속에 있는 기본 갈등을 해결하는 것이다(Lasswell, 1951). 커뮤니케이션 정책 연구에서 핵심 문제는 ‘정책결정자들은 강력한 이익집단의 선호 때문에 환원될 수 없는 선택을 하기도 한다’는 점과 ‘국가는 단순한 이익집단들이 지대추구를 위해 경쟁하는 열린 장이 아니다’라는 점이다. 그러므로 누구의 이익이 관철되는지 여부, 정부의 개혁 여부와 원인, 확산된 이익이 특정 사례에도 재현되는지 여부 등은 정책을 결정하는 제도적 구조에 달려 있다는 것이 신제도주의적 고민의 출발점이다. 미디어와 커뮤니케이션 정책 연구 분야에서 수행되어 왔던 활발한 정책적 이슈에 대한 연구 성과의 축적에도 불구하고 정책결정과정 자체의 역동성에 대해서는 상대적으로 덜 주목하는 경향이 있다(Galperin, 2004).

미디어 법제연구와 정책연구에 있어 주요 주제는 공식적 규칙으로서 법제의 지속과 변화, 정책결정과정에 있어 공식적 행위자 간 상호작용과 결과, 정책의 지속과 변화에 대한 설명, 국가 간 정책의 차이 비교, 제도 이식과 토착화의 문제 등이 적용될 수 있다.

먼저 비효율적인 법률의 개정이나 새로운 법률의 제정이 왜 쉽게 이뤄지지 않는가는 기존 법률의 내용이 후속 법률제정의 틀을 제공해 법률의 제정 및 개정 방향을 제약하기 때문이다. 따라서 법제는 개혁 수준의 대폭적 변화보다는 제도내적 구성요소들의 재배열과 같이 점진적인 변화 형태를 띠게 된다. 기존 제도화된 법률은 변화의 방향과 변화의 내용 범위를 제약한다. 즉, 새로운 규칙의 제정과정이 과거와의 연속선상에서 동일한 방향으로 문제를 규정짓고 범위를 한정한다(Pierson, 2000).

제도가 인간 행위에 제약을 가하는 규칙(Steinmo, 2001)이라면, 입법과정은 공식적인 규칙을 정하는 제도화의 핵심 과정이다. 미디어 제도 또한 행위를 구조화하는 공식적 규칙 설정이 필수적이며, 제도화란 정책결정과정을 의미한다. 정책결정과정은 최종적으로 국회의 입법과정을 거친다(권기현, 2008). 따라서 미디어 정책결정과정 연구에서는 국회의 입법과정에 보다 주목할 필요가 있다. 여기에는 제도적 구조의 수준으로서 행정, 입법, 규제 규칙의 제도적 구조, 국가 권력의 집중화와 분산, 국가와 사회 간 관계를 규정하는 규범적 요구 등의 수준으로 구분할 수 있다(Ikenberry, 1988). 미디어 정책 연구에 적용한다면 미디어 정책결정에 대한 행정적 입법적 규제적 규칙 및 절차 수준에서 방송정책과 신문정책을 결정하는 제도적 구조는 서로 적용되는 규칙이 다르고 규제 및 감독 기관이 다를

표 2. 제도적 구조의 수준

제도적 구조	특징	제약의 속성
1. 행정, 입법, 규제 규칙 및 절차	의사결정 규칙; 표준; 절차 청구 메커니즘	정책에 대한 접근 채널; 이익의 가능성과 수준
2. 국가 권력의 집중화와 분산	입법부와 행정부간 권력 균형; 기관의 집중화와 응집성; 정책 수단의 유형	행정 행위자와 입법 행위자의 수용력과 자원
3. 국가와 사회 간 관계를 규정하는 규범적 요구	국가의 경제 개입에 대한 지배적 이데올로기: 금지와 처방	대안적 정책 유형의 정당성여부

출처: "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy", by Ikenberry, G., 1988, *International Organization*, 42(1), p.227.

뿐만 아니라, 입법과정에서도 상임위원회가 서로 다르다. 국가 권력의 집중화와 분산은 입법부와 행정부간 권력 관계에서의 균형 또는 불균형, 관료화와 응집성, 정책수단의 유형이 각기 달리 적용될 수 있다. 국가와 미디어 간 관계를 규정하는 규범적 요구 수준에서는 이를테면 공영방송과 정부 간 관계를 규정하는 규범적 요구가 무엇인지 등이 설명될 수 있다.

입법이나 법제도의 개편을 통한 공영방송 제도 개혁에 관한 논의는 종종 권력과 제도적 구조를 간과하는 경향이 있다. 수신료 징수체계의 법적 문제에 대한 논의(정영주·오형일·홍중윤, 2012), 수신료에 관한 입법정책(이춘구, 2013), 국민의 참여를 통한 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축 문제(이창근, 2009)는 규범의 당위성을 전제하고 있지만 왜 현실에서는 입법을 통한 문제해결의 어려움이 있는지를 설명하는 데 한계가 있다. 입법과정에서 정치인들은 가시성이 낮은 정책은 회피하는 경향이 있다. 정책에 대한 부담은 단기적으로 집중되는 반면 혜택은 장기간에 걸쳐 분산되기 때문이다(Hacker, 2002). 수신료의 법적 정당성과 필요성에도 불구하고(권호영, 2004; 노기영, 2010; 박석철, 2010; 정연우, 2010), 이 같은 의제가 입법을 통해 해결되지 않는 상황은 제도적 구조와 권력의 문제를 고려할 때 설명력을 높일 수 있다.

권력과 제도적 구조는 입법과정을 구조화한다. 입법과정에서 거부권 행사자는 공식적으로 입법을 거부할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 거부점(veto point)이 많을수록 제도가 지속되거나 제도변화는 점진적으로 이뤄진다(Immergut, 1992; Pierson, 2000; Tsebelis, 1999). 제도에 영향을 미치는 거부점은 그 수뿐만 아니라 거부권 행사자의 이념적 차이에 의해서도 정책 채택 과정에 영향을 미친다. 예를 들어 미디어 정책의 법제화 과정에서 중요 법안의 경우 소수 야당과 다수 여당의 구도 속에서 야당이 발의한 법률은 거부점이 많기 때문에 채택 가능성이 희박하다. 그러나 여당과의 이념적 차이가 좁을 경우 채택 가능성이

높아진다. 따라서 거부점 분석은 미디어 정책결정 과정에서 정부와 국회, 국회의 정당 구도라는 제도적 구조 내에서 중요법안의 처리와 관련한 시사점을 제공해준다. 규범적 정당성에도 불구하고 다수의 거부점이 존재하고, 이념적 차이가 클 경우 해당 법안은 통과될 수 없다. 입법에 대한 연구(강상현, 2013; 권형돈, 2008; 이춘구, 2013; 정영주 외, 2012; 최우정, 2008)의 성과에도 불구하고 입법 과정을 제약하는 제도적 구조와 권력관계에 따른 법률안 발의 주체와 채택가능성에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

공영방송의 민영화에 대한 파급효과를 독일과 프랑스 사례에서 찾고 있는 연구(정두남, 2008), 독일 연방헌법재판소 판결을 통해 공영방송 수신료의 헌법적 의미를 고찰한 연구(김태수, 2006), 한국방송에서의 BBC모델 연구(조항제, 2014), 프랑스 공영방송의 민영화와 방송구조 개편에 대한 연구(이상훈·문성철, 2009) 등은 해외 사례를 통해 국내 공영방송의 책무와 규범에 대해 시사점을 제시하고, 민영화로 인한 상업화와 방송시장의 경쟁 심화라는 부정적 결과를 밝히고 있다. 비록 이 같은 연구의 성과와 의의에도 불구하고, 비교적 잘 작동되는 해외 사례를 소개하거나 단선적인 결과를 우리나라 현실에 적용하기 보다는 국가 간 제도적 차이의 비교연구가 적용된다면 우리나라 제도적 현실에 보다 현실적 적용을 높일 수 있을 것이다. 왜냐하면 특정 국가에 잘 정착된 제도라 할지라도 우리나라에서는 제도적 환경 차이로 적합하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 규범적으로 바람직하거나 효율적인 제도라 할지라도 각 국가 간 제도적 구조의 차이로 인해 서로 다른 결과를 야기하기도 한다. 테크놀로지의 발달과 미디어 융합 환경에 따라 효율적 규제를 위한 목적으로 기존 방송위원회와 정보통신부의 이원화된 규제체계를 일원화한 방송통신위원회를 예로 들 수 있다. 이때 지배적인 논리 중 하나가 방송통신 통합적 규제기관인 미국의 FCC, 영국의 Ofcom 등 다른 국가의 사례다. 그러나 방송통신위원회의 역할과 기능이 방송영역에서 과연 효율성과 공공성 측면에서 의도한 결과를 얻을 수 있었는지에 대해서는 재평가가 필요하다. 이 때문에 방송통신위원회의 권한은 산업적 측면에, 방송의 정치 사회 문화적 측면은 다른 기구가 관할하는 이원적 규제 시스템을 제시하기도 한다(강형철, 2008).

## 2) 미디어 조직 연구와 신제도주의

사회학적 신제도주의는 조직이 가치, 정체성, 행위자 이익에 대한 지각을 형성하는 방식에 중점을 두고 있다. 이념과 가치의 비공식적 집단은 정책 패러다임을 구성하고, 이는 조직이 특정 이슈에서 정치적 압력 장치에 관해 생각하는 방식을 형성한다. 합리적 선택 신제도주의는 미시적 수준에서 이익 또는 효용 극대화를 위한 개인 행위를 중심으로 전략적 상호작용을 구조화하는 제도에 대해 주목한다. 규범, 법, 제도의 효과에 관해 자기 강화된 동

표 3. 미디어 정책·법제 연구에서의 신제도주의 방법론

	연구 주제 예시	연구방법론
법제연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 왜 비효율적인 법제가 지속되는가?</li> <li>• 법제 변화의 특징과 요인은 무엇인가?</li> <li>• 다른 공간에서 법제의 공통점과 차이점은 무엇인가?</li> <li>• 정책결정과정의 특징은 무엇인가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사적 접근과 비교역사 분석</li> <li>• 경로의존성 분석</li> <li>• 거부점 분석</li> </ul>
정책연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 누가 규칙의 제정 과정에 참여하며 어떠한 권한을 갖는가?</li> <li>• 편익과 비용의 배분은 어떻게 이뤄졌는가?</li> <li>• 정책 이념은 누가, 어떻게 규정하는가?</li> </ul>	

의와 동의를 깨는 환경을 탐색한다(Bevir, 2007). 한번 선택된 정책은 제도에 배태되어 규칙, 기대, 책임과 관계된다. 행위자들은 역사적 경험으로부터 최적의 전략을 발견하거나 채택하게 되고, 학습을 통해 역사적 경험이 축적 되어 제도를 점진적으로 개선시켜 가기 위한 방안을 모색한다(March & Olsen, 1984). 공공정책 분야에서 주어진 시장의 확장과 네트워크, 공공영역에서 어떻게 국가가 정책을 실행하기 위해 노력해야 하는가에 대한 반응으로 합리적 선택 이론은 시장 해법을 강조한다(García Murillo & MacInnes, 2003). 예를 들어 공영방송의 정치적 자율성, 저널리즘의 공정성 문제를 해결하기 위해 시장해법은 민영화 논의로 이어진다. 시장 해법은 사적 소유권 설정을 통해 행위자의 자율성과 책임성을 높일 수 있다는 전제를 한다. 그러나 민영화는 반대로 상업성으로부터 취약하며 공공성을 유지하기 어렵다. 이러한 시장 해법의 문제는 우리사회의 공공미디어를 어떻게 하면 공공적 통제에 기반 하여, 행위자들에게 공유된 규범을 따르게 하고, 또 공유된 규범을 내재화할 것인지를 다루는 데 소홀하다. 입법이 유일한 해법이 될 수 없으며, 행위자가 자치적으로 공유된 규범을 확립하고 규범을 준수할 수 있는 제도적 장치에 대한 연구가 필요하다.

신제도주의 접근을 통해 미디어 조직연구 분야에 적용가능한 주요 주제는 ‘미디어 조직이 왜 환경변화에 적합하게 대응하지 못하는가’와 규범적 정당성에도 불구하고 ‘미디어 조직이 왜 규칙에 순응하지 않는가’가 될 수 있다. 또한 각각의 ‘미디어 조직이 취하는 행위 전략의 특징이 무엇인가?’ ‘미디어 조직의 행위전략을 제약하는 제도적 요인은 무엇인가?’ 등에 대한 주제에 보다 풍부한 설명이 이루어져야 한다.

이러한 기술적 환경 변화와 수용자의 반응에 대해 해당 미디어 조직들은 어떻게 상황을 인지하고 행위 목표를 설정하며 행위 전략을 취하는지 등에 대해 설명 할 수 있다. 신문지원제도를 예로 든다면, 신문사 조직 행위를 구조화하는 규제의 영향력을 규명할 수 있을 것이다. 혁신적 신문 조직의 사례를 통해 모방적 동형화가 이뤄지고 있는가, 신문사 조

표 4. 미디어 조직 연구에서의 신제도주의 방법론

	연구 주제 예시	분석 방법
미디어 조직 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 왜 각기 다른 특성을 지닌 조직이 유사한 형태를 띠는가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적용 규칙은 무엇인가?</li> <li>- 공유된 규범은 있는가? 있다면 무엇인가?</li> <li>- 규범 준수에 대한 감시· 제재가 제대로 수행되는가?</li> <li>- 관행의 역할은 무엇인가?</li> </ul> </li> <li>• 특정 조직의 전략적 행위의 특성은 무엇인가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 왜 규칙에 순응하지 않는가?</li> <li>- 행위 유인은 무엇인가?</li> <li>- 규칙의 변경을 위한 행위의 특성은 무엇인가?</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동형화</li> <li>• 제도분석 틀</li> <li>• 게임 이론</li> </ul>

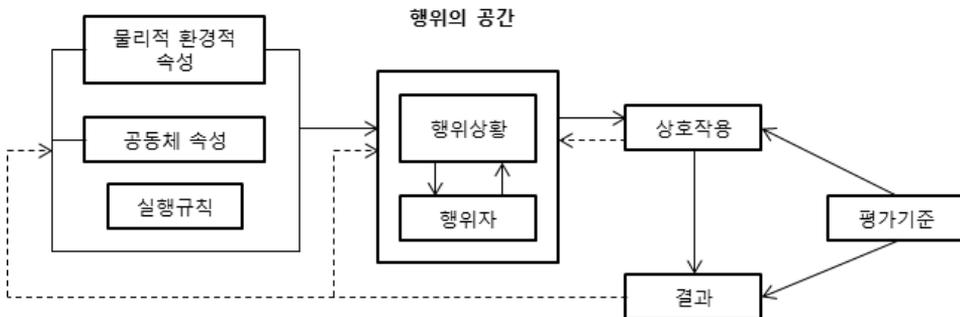
직의 경영자들의 전문화를 통해 규범적 동형화가 이뤄지고 있는가, 규제기관에 의해 억압적 동형화가 이뤄지고 있는가에 따라 제도적 문제의 진단과 처방이 달라질 수 있다. 지원 제도가 오히려 신문사 조직의 자기 혁신에 방해요소로 작용하고 있지는 않은지, 어떻게 하면 지원제도가 신문사 조직으로 하여금 자치적으로 자기 혁신을 위해 조직화할 수 있도록 설계 및 작동되어야 하는지에 대한 규명이 필요하다.

게임이론은 각 행위자들의 행위에 적용되는 게임의 규칙이 무엇인지, 행위자가 행위의 장(action arena)에서 어떤 전략을 취하며 상호작용하는지, 그 행위의 결과가 어떻게 나타나고 있는지를 통해 제도 분석을 수행할 수 있다. 이때 불균형한 자원 배분이나 영향 관계의 특성이 무엇인지, 이를 해결하고 조정할 수 있는 제도적 장치는 무엇인지에 대한 처방을 찾을 수 있을 것이다.

공영방송 조직에 대한 논의는 경영의 투명성과 효율성을 강조하면서도(효율성의 논리), 사회적으로 민영방송에 비해 더 많은 사회적 책무(적절성의 논리)를 강조하고, 정치적 자율성에 대한 규범 준수를 요구한다. 그러나 이러한 사회적 요구에도 불구하고 왜 정치적 독립성의 문제와 경영의 투명성 및 효율성이 개선되지 않는가의 문제를 진단하고 해결하는데 규범적 정당성만으로는 제도 개선을 현실적으로 이루기 어렵다. 정치적 자율성의 문제에 관해 제도분석틀 적용을 예시하면 다음과 같다.

〈그림 1〉에서 물리적 속성은 시설(방송국, 기술, 장비 등), 생산물(방송프로그램), 이념 등을 설정할 수 있다. 공동체의 속성은 사용자(시청자), 정보제공자(방송사), 정책결정자(조직, 위원회, 규제기관 등), 실행 규칙이란 규범적 이해(허용 또는 금지의 규칙, 위반 시 제재), 공식적 규칙(법령)을 설정할 수 있다. 행위상황은 편성권한, 참여자는 경영진과 조직 구성원 등, 참여자의 역할, 과거 결정과 현재 그리고 미래의 결정 등으로 개념화할 수

그림 1. 제도분석 틀



출처: *Understanding Institutional Diversity*(p.15), by Ostrom, E., 2005, NJ: Princeton University Press.

있다. 상호작용 패턴은 방송사의 노사갈등을, 결과는 프로그램 폐지나 갈등 해결 장치 부재 등, 평가기준으로는 이용자의 신뢰, 공정성, 지속적 감시와 재평가, 인적 물적 자본의 증대 또는 붕괴 등을 들 수 있다. 이를 통해 공영방송 조직 행위 목표에 대한 재설정과 행위 전략을 유도하기 위해 어떠한 제도적 장치를 마련해야 하는가에 대한 방안을 도출할 수 있을 것이다.

## 5. 논의 및 결론

미디어 제도는 사회 구성원의 정보 접근을 쉽게 하는데 목적이 있다. 이를 통해 사회 구성원 개개인이 필요로 하는 정보의 품질을 높이고 사회적으로 원활한 커뮤니케이션이 이루어지도록 보다 나은 미디어 제도를 설립하고 유지할 필요가 있다. 이러한 의미에서 미디어 제도 연구는 ‘무엇을 연구할 것인가?’보다는, ‘어떻게 하면 제도연구를 통해 미디어 현상에 대한 설명력을 높이고, 현실적 적용을 높일 것인가?’에 주목해야 한다. 2014년 4월 16일 세월호 침몰 후 미디어가 제공한 정보의 부정확성과 불공정성, 보도의 편파성은 우리사회에 필요한 미디어 제도의 모습이 어떤 것이어야 하는지에 대해 질문을 던진다. 이 물음에는 제도가 어떻게 운영되었기에 이러한 문제가 발생했는지를 진단하고, 문제개선을 위해 미디어의 공공성과 공정성, 다양성을 확보할 수 있는 ‘더 나은 대안’으로서의 제도적 장치는 무엇인지에 대한 처방을 찾아야 한다.

이 연구는 미디어 제도의 개선과 발전을 위해서는 제도 분석이 규범적 당위에만 머물

거나, 개별 행위자의 행태에만 집중하는 것에서 벗어나 보다 높은 설명력과 현실 적용성이 있는 접근 틀이 필요하다는 문제의식에서 출발하였다. 이를 위해 미디어 제도 연구의 설명력과 현실적 적용을 높이기 위해 (구)제도주의 연구의 한계에 대한 비판에서 출발한 행태주의, 행태주의의 한계를 비판하며 등장한 신제도주의 접근의 적용 방안을 탐색하였다. 이 연구를 통해 얻은 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 미디어 정책과 법제 연구에서는 제도의 구조와 제도적 맥락, 권력 문제, 행위자에 대해 더 많이 고려할 필요가 있다. 미디어 정책과 법제 연구에서 공식적 규칙의 상세한 기술과 해석, 규범적 당위성 중심의 연구는 행위자의 자율성을 무시하는 경향이 있다. 이로 인해 (구)제도주의의 한계인 '실제 행위자의 행위와는 괴리된 비현실적 대안'을 제시하는 문제가 있다. 따라서 제도의 중요성을 강조하면서도 행위자에 주목하고, 제도의 구조와 맥락을 고려해야만 제도분석에 있어 설명력을 높일 수 있다. 제도의 지속과 변화를 하나의 제도적 요인을 통해 설명하기 보다는 정책과 법제의 제도적 맥락으로서 정권교체, 입법부와 행정부간 권력 관계, 국회 내 정당 구도, 정책결정과정에서의 행위자간 권한 배분과 역할 등의 복합적 요인 분석을 통해 설명되어야 한다. 이를 위한 분석 방법으로 역사적 접근과 비교역사분석, 경로의존성 분석, 거부점 분석 등을 제시하였다.

둘째, 미디어 조직 연구는 전체적으로 미디어가 영향력을 행사하는 공간에서 조직 행위의 특징을 규명해야 한다. 개별 조직이 환경의 영향을 받아 개별적 행위를 하는 것이 아니라, 제도적 환경 속에서 다른 조직들과 상호작용 하는 과정에 주목하는 것이 조직 행태에 대한 설명력을 높일 수 있다. 이에 대한 분석방법으로 동형화를 제시하였다. 동형화란 서로 다른 특징을 가진 조직이 환경과의 상호작용 속에서 다양한 조직의 형태로 변화 발전하기 보다는, 서로 유사한 형태로 수렴되는 것을 의미한다. 동형화 기제와 동형화 유형을 분석하면, 조직 행위의 특징과 행위 결과에 대한 원인을 보다 잘 설명할 수 있다.

셋째, 행위자 중심의 접근을 통해 행위자에 의한 제도 변화의 가능성을 탐색하고 보다 실천적 대안을 찾을 수 있다. 행위자는 단지 제도에 영향을 받는 존재가 아니라, 제한적이지만 합리성을 갖춘 존재로 현실의 비합리적인 제도를 변경할 수 있는 존재다. 이를 위해 게이미론과 제도분석틀은 개별 행위자들이 어떻게 제도적 규칙, 규범의 영향을 받으며 행위 하는지, 그리고 자신의 이익 극대화를 위해 비합리적인 제도를 개선하기 위한 전략적 선택을 하는지를 분석하는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 공식적 규칙인 법률뿐만 아니라 실제 현실에 적용 되는 행위 규범을 통해 행위자의 자율성을 극대화하는 규범의 확립과 규범 준수를 위한 감시, 위반시 제재를 할 수 있는 정교한 제도적 장치의 마련 방안을 모색할 수 있다.

이 연구는 보다 설명력 높은 미디어 제도 연구를 위해 보다 체계적이고 통합된 하나의 프로그램으로써 신제도주의의 적용 확대 방안을 찾고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 신제도주의의 세 가지 연구경향은 각각의 장·단점이 있다. 합리적 선택 신제도주의는 인간의 합리적이고 자발적인 선택을 강조하며, 게임이론과 같이 방법론적인 개체주의를 선호한다. 반면 사회학적 신제도주의는 문화나 가치관을 비롯한 사회 내 모든 제도가 규범적, 인지적 차원에서 제도형성에 영향을 준다는 점에서 동형화와 같은 방법론적 전체주의를 채택한다. 끝으로 역사적 신제도주의는 역사적 접근을 통해서 특정한 제도나 정책의 경로의존과 경로형성요인을 분석하여 제도와 조직의 역동적인 상호작용의 특징을 설명한다. 이러한 세 가지 접근법은 서로 상호보완적이며, 분석대상에 따라서 중복적인 적용도 가능하다.

이 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 미디어 제도 분야와 제도분석을 위한 구체적 목적함수를 제시하지는 못했다. 신제도주의는 일반화를 추구하기보다는, 개별 사례의 설명력을 높여 중범위적 수준에서의 이론화를 추구한다. 따라서 분석 대상인 제도에 따라 보다 설명력을 높일 수 있는 제도적 변수에 대한 설정은 각각의 연구자가 연구하고자 하는 제도적 범위에 따라 가변적일 수 있기 때문에 일률적으로 제시 하는 것이 오히려 부적절하다고 판단했기 때문이다.

둘째, 미디어 제도 연구의 적용 범위를 정책과 법제 연구, 그리고 조직연구에 한정하는 것이다. 보다 세분화된 분류기준을 통해 미디어 제도 연구 분야를 구분하고 각각의 분야에 가장 적합한 접근법을 제시할 필요가 있다.

셋째, 제도 설립과 제도변화를 위한 행위자의 전략적 행위를 세밀하게 다루지 못한 점이다. 신제도주의 접근에서 행위자는 더 이상 무기력한 존재가 아니라, 비록 제한적일지라도 합리성을 갖춘 자율적 존재로서 제도를 변화시키기 위해 노력한다. 이 연구에서는 행위자의 역할과 역량, 행위자에 의한 제도변화와 조직운영에 대해 구체적으로 다루지 못했다. 이 같은 과제를 해결하기 위해 후속연구에서는 신제도주의 접근을 활용하여 특정한 미디어 조직이나 제도에 대한 연구를 수행하고, 행위자의 전략적 행위를 중심으로 제도 분석과 제도변화를 설명할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강상현 (2013). 공·민영 체계 개편 및 공영방송 지배구조 개선 방안. <방송문화연구>, 25권 1호, 39-74.
- 강형철 (2007). 공영방송의 새로운 정체성. <방송통신연구>, 통권 64호, 7-33.
- 강형철 (2008). 방송통신융합 시대의 공영방송 규제: '공공방송위원회' 모델. <방송문화연구>, 20권 1호, 7-34.
- 강형철 (2011a). 한국 방송정책의 결정과정과 특징: 신제도주의적 시론. <방송통신연구>, 75호, 28-57.
- 강형철 (2011b). 방송 공익 개념과 공영방송의 수용: 조선방송협회에서 한국방송공사까지. <방송문화연구>, 23권 1호, 7-40.
- 권기현 (2008). <정책학: 현대 정책이론의 창조적 탐색>. 서울: 박영사.
- 권장원 (2001). 신제도주의 접근에 기반한 한국 방송사 조직의 행위 지속성에 대한 연구: 공영 방송체제에서 공민영 혼합체제로의 이행기에서 방송사 조직 행위를 중심으로. <한국방송학보>, 15권 3호, 7-43.
- 권형돈 (2008). 방송법 개정 논의의 헌법적 문제에 대한 소고: 공영방송의 민영화 방안과 관련하여. <공법연구>, 37집 1-2호, 1-27.
- 권호영 (2004). 공영방송의 수입 구성과 수신료 수준의 비교 분석. <방송문화연구>, 16권 1호, 149-176.
- 김중성 (2002). 신제도주의의 행정학적 함의: 역사적 신제도주의를 중심으로. <사회과학연구>, 충남대학교 사회과학연구소, 13권, 59-82.
- 김태수 (2006). 공영방송 수신료의 헌법적 의미. <방송문화연구>, 18권 2호, 225-249.
- 김평호 (2006). 방통융합 관련 법제개편 논의의 비판적 분석. <한국언론정보학보>, 30호, 121-141.
- 노기영 (2010). 공영방송의 재원구조와 수신료 제도. <방송통신연구>, 70호, 9-35.
- 문상현 (2003). 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스 연구를 위한 이론적 제언. <한국언론정보학보>, 23호, 7-45.
- 박석철 (2010). 디지털 시대 TV 수신료 현실화의 긍정적 효과. <방송통신연구>, 통권 70호, 36-59.
- 서문기 (1999). 비교역사방법의 이해: 민주주의 연구에 관한 방법론적 확장. <한국사회과학>, 21권 2-3호, 199-223.
- 심영섭 (2009). 미디어 규제 제도가 행위자에게 미치는 영향: 사회학적 제도주의 관점에서. <한국언론정보학보>, 48호, 90-108.
- 심영섭·허찬행·전기철·김선아 (2013). 방송광고판매의 공익적 특성과 제도화. <한국방송학보>, 27권 3호, 51-88.
- 심지연·김민진 (2006). <한국 정치제도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도>. 서울: 백산서당.
- 염재호 (1994). 국가정책과 신제도주의. <사회비평>, 11권, 10-33.
- 이상훈·문성철 (2009). 프랑스 공영방송의 민영화와 방송구조개편: 프랑스 TF1 민영화 사례를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션>, 10권 2호, 109-160.

- 이창근 (2009). 주권재민 원칙을 구현하는 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축을 위한 탐색. <미디어 경제와 문화>, 7권 1호, 149-200.
- 이춘구 (2013). 공영방송 수신료의 입법정책 고찰. <법학연구>, 40집, 143-198.
- 정두남 (2008). 공영방송 민영화에 대한 연구: 독일과 프랑스 사례를 중심으로. <방송문화연구>, 20권 1호, 97-123.
- 정연우 (2010). 공영방송의 정체성과 수신료 인상의 정당성에 관한 논의. <방송통신연구>, 70호, 60-84.
- 정영주·오형일·홍중윤 (2012). 공영방송 수신료 징수체계의 법제도적 개선방안. <언론과 법>, 11권 2호, 319-345.
- 정인숙 (2000). 방송정책결정구조의 국제적 변화동향과 대응방안 연구: 재구조화의 전략과 평가. <방송과 커뮤니케이션>, 1호, 274-308.
- 조항제 (2014). 한국방송에서의 BBC 모델. <언론정보연구>, 51권 1호, 5-38.
- 최우정 (2008). '방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률'에 대한 법리적 문제점에 관한 연구: 공영 방송을 중심으로. <방송문화연구>, 20권 1호, 187-218.
- 하연섭 (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴. <한국행정학보>, 36권 4호, 339-359.
- 하연섭 (2003). <제도분석: 이론과 쟁점>. 서울: 다산출판사.
- 허찬행 (2012). <방송 규제정책의 형성과 전개에 관한 연구: 소유규제정책의 법제화 과정을 중심으로>. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- Berger, A. A. (2011). *Media and communication research methods: an introduction to qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: SAGE.
- Bevir, M.(edt) (2007). *Public Governance v.1*. London: SGAE.
- Black, J. (1997). New Institutionalism and Naturalism in Socio-Legal Analysis: Institutional Approaches to Regulatory Decision Making. *Law & Policy*, 19(1), 51-93.
- Boas, Taylor C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 33-54.
- Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. (1981). Cultural entrepreneurship in nineteenth century Boston. Part 1: The creation of an organizational base for high culture in America. *Media, Culture and Society*, 4, 33-50.
- Donges, P. (2007). Institutionalistische Ansaetze in der Medienpolitik. In O. Jarren & P. Donges(Hg.), *Ordnung durch Medienpolitik?* (pp. 271-282). Konstanz: UVK.
- Galperin, H. (2004). Beyond Interests, Ideas, and Technology: An Institutional Approach to Communication and Information Policy. *The Information Society*, 20, 159-168.
- García-Murillo, M., & MacInnes, I. (2003). The Impact of Technological Convergence on the Regulation of ICT Industries. *Journal of Media Management*, 5(5), 57-67.
- Golding, P. & Murdock, G.. (2000). Culture, communications and political economy, In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.). *Mass Media and Society(3rd ed)* (pp.5-43). London: Arnold.

- Ikenberry, G. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42(1), 219-243.
- Immergut, E. (1992). The Rules of the Game: The logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In S. Steinmo., K. Thelen, & F. Longstreth(Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp.57-89). NY: Cambridge University Press.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell(Eds.), *Sciences: Recent Development in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *The American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Moe, H. & Syvertsen, T. (2007). Media Institutions as a Research Field: Three Phases of Norwegian Broadcasting Research. *Nordicom Review, Jubilee Issue 2007*, 149-167.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom, E.(1990). *Governing The Commons: The evolution of institutions for collective action*. 윤흥근·안도경 (역)(2010). <공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화>. 서울: 랜덤하우스 코리아.
- Ostrom, E.(2005). *Understanding institutional diversity*. NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E.(2007). Institutional Rational Choice: An Assesment of Institutional Analysis and Development Framework. In P. Sabatier(Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp.21-64). Colorado: Westview Press.
- Pierson, P.(2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Scharpf, F. W. (2000). Institution in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33, 762-790.
- Schimank, U. (1992). Determinanten politischer Steuerung - akteurtheoretisch betrachtet. In Busshoff, H. (Hrsg.). *Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit* (pp.165-191). Baden-Baden : Nomos.
- Schimank, U. (2000). *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. (2. Aufl.) Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Silverblatt, A.(2004). Media as Social Institution. *American Behavioral Scientist*, 48(1), 35-41.
- Steinmo, S.(2001). The New Institutionalism. In P. Clarke & J. Foweraker(Eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought* (pp.560-565) London: Routledge.
- Thelen, K. & Steinmo, S.(1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth(Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp.1-32). NY: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G.(1999). Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 93(3), 591-608.

# Exploratory Study on New Institutionalism Approach for Media Institution

**Young Sub Shim**

Lecturer, Hankuk University of Foreign Studies

**Chanhaeng Heo**

Lecture, Chungwoon University

New institutionalism is one of the research perspective, explaining political, economic, social phenomena through institutions. It is seeking more accurate diagnosis and solution of societal problem. What is good media for community? And how it should be operate? These questions are related to design and improvement of media system. Now we need to better approaching method for higher explanatory power about media institutions. From this context, the purpose of this study is exploring application of new institutionalism to media system. The major findings are as follow: At first, the new institutionalistl approaches can be apply the research fields of media policy/law and media organizations . Two, we suggest main research questions and research methods to each of that. This study has implication as more systematic and integrated approach to the research fields of media institution.

**KEYWORDS** New Institutionalism, Media Institution, Path Dependency, Isomorphism, IAD Framework