

이종매체 간 소유 및 경영규제 제도 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘이중매체 간 소유 및 겸영규제 제도 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 한양대학교

책임연구원 : 전범수(한양대 신방과 교수)

공동연구원 : 성신제(한남대 법과대학 교수)

연구원 : 김학신(한양대 신방과 석사과정)

최민음(한양대 신방과 석사과정)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 연구의 배경과 목적 17
- 2. 연구내용 및 방법 18

II 현행 규제 분석

- 1. 경영 및 교차소유 규제 규정 20
 - 1) 신문법 제15조 20
 - 2) 방송법 제8조 20
- 2. 헌법재판소의 결정 내용 및 의미 21
 - 1) 요지 21
 - 2) 경영 금지 위헌 여부 21
- 3. 소유규제 완화 논의 28
 - 1) 정당성 28
 - 2) 효율성 29

III 주요국의 이종매체간 소유 및 경영 규제

- 1. 미국 31
 - 1) 기본 원칙 31
 - 2) FCC 소유규제 원칙 32
 - 3) FCC 결정의 수정 36
- 2. 영국 38
 - 1) 1990년 방송법 38
 - 2) 1996년 방송법 38
 - 3) 2003년 커뮤니케이션법 42

3. 독일	44
1) 개관	44
2) 경쟁법 및 방송법상의 규제	45
3) 참여지분 방식	47
4) 시청자점유율 제한방식	48
4. 프랑스	52
1) 서언	52
2) 신문매체 집중 규제법의 변화	53
3) 방송분야 집중규제법의 변화	55
4) 매체간 교차소유 제한의 원칙	55
5) 랑슬로 위원회의 집중제한 규제 제안	56
5. 일본	58
1) 개관	58
2) 매스미디어 집중 배제 원칙	59

IV

해외 미디어 다양성 논의

1. 미디어 다양성의 개념과 범위	63
2. 미디어 다양성에 대한 접근	66
1) 미디어 다양성에 대한 미국의 접근	66
2) 미디어 다양성에 대한 유럽의 접근	67
3. 반영적 다양성과 개방적 다양성	67
4. 미디어 다양성 측정: 네덜란드 미디어 모니터	68
5. 유럽의 변화하는 미디어 정책 패러다임	70
6. 아이디어의 자유 시장: 어떻게 관련 시장(relevant market)을 한정짓는가?	72

V

미디어 다양성 측정

- 1. 다양성 지수(Diversity Index) 74
- 2. 기업 합병 시나리오(Consolidation Scenarios) 75
- 3. 교차 소유의 제한(The Cross-media Limits) 75
- 4. 제3순회 법원의 재검토(The Third Circuit’s Review) 76
- 5. 다양성 지수 결점 77
 - 1) 다양성 지수의 두 가정 78
 - 2) 다양성 지수의 양립하지 못하는 두 가정 78
- 6. 다양성 지수의 대안들 79
 - 1) Noam Index 79
 - 2) The Hill Index 80
- 7. Test Case: ALTOONA, PENNSYLVANIA 81

VI

미디어 다양성 관련 설문조사

- 1. 조사대상자의 특성 87
- 2. 미디어 이용 정도 89
- 3. 이용 목적에 따른 미디어 이용 96
- 4. 미디어 이용 행태 120
 - 1) 지상파TV 시청 120
 - 2) 지상파 TV 프로그램 장르 선호도 121
 - 3) 라디오 채널 청취도 122
 - 4) 인터넷 포털 사이트 이용 정도 123
 - 5) 신문사별 구독 정도 124
 - 6) 케이블 TV/위성방송 채널 시청 정도 125
- 5. 쟁점별 뉴스 정보 미디어 이용 현황 126
 - 1) 쌀 직불금 논란 관련 뉴스 126
 - 2) 김정일 신변 위기설 관련 뉴스 127
 - 3) 종부세 위헌 판결 및 폐지 관련 뉴스 128
 - 4) 한미 FTA 관련 뉴스 129

5) 사이버 모욕죄 신설/악플 규제 뉴스	130
6) 국회 국감 관련 뉴스	131
7) 오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스	132
8) 환율 폭등 관련 뉴스	133
9) 김연아 피겨 우승 관련 뉴스	134
10) 박지성 축구경기 관련 뉴스	135
11) 최진실 자살 관련 뉴스	136
12) 연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스	137
13) 초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스	138
14) 헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스	139
15) 가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 관련 뉴스	140
16) 드라마 베토벤 바이러스 관련 뉴스	141
17) 한미 통화 스와프 관련 뉴스	142
18) 날씨 뉴스	143
6. 미디어 이용 다양성	145
7. 소결	159

VI **결론**

1. 전제	162
2. 의견의 다양성 기준	163
3. 허용의 범위	163
4. 허용 시기	164
5. 연구의 한계 및 후속 연구 방향	166

참부 1. 미디어 접근 및 이용현황조사 설문지

1. 미디어 접근 및 이용현황조사 설문지	168
------------------------------	-----

표 목 차

<표 1> FCC의 2003년 소유규제 원칙(안)	35
<표 2> 영국의 미디어 교차소유 규제(1996년 방송법)	41
<표 3> 2003년 커뮤니케이션법의주요 내용	43
<표 4> 프랑스 방송 산업 반집중 규제사항	54
<표 5> 미디어 다양성 유형 및 특성	65
<표 6> 미디어 소유 제한 관련 법안 진행표	84
<표 7> 표본의 특성	88

그림 목 차

[그림 1] 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도	14
[그림 2] 평일 미디어 이용 정도	89
[그림 3] 주말 미디어 이용 정도	90
[그림 4] 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이	91
[그림 5] 성별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이	92
[그림 6] 연령별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이	93
[그림 7] 학력별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이	94
[그림 8] 소득별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이	95
[그림 9] 뉴스 소비를 위한 평일 미디어 이용	96
[그림 10] 뉴스 소비를 위한 주말 미디어 이용	97
[그림 11] 뉴스 소비를 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교	97
[그림 12] 상품 및 지식 정보 획득을 위한 평일 미디어 이용	98
[그림 13] 상품 및 지식 정보 획득을 위한 주말 미디어 이용	99
[그림 14] 상품 및 지식 정보 획득을 위한 평일 및 주말 미디어 이용비교	99
[그림 15] 오락을 위한 평일 미디어 이용	100
[그림 16] 오락을 위한 주말 미디어 이용	101
[그림 17] 오락을 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교	101
[그림 18] 시간 보내기를 위한 평일 미디어 이용	102
[그림 19] 시간 보내기를 위한 주말 미디어 이용	103
[그림 20] 시간 보내기를 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교	103
[그림 21] 평일 이용 목적별 미디어 이용 방식	105
[그림 22] 주말 이용 목적별 미디어 이용 방식	105
[그림 23] 성별 평일 뉴스 이용 목적 미디어	106
[그림 24] 성별 평일 정보 획득 목적 미디어	107

[그림 25] 성별 평일 오락 목적 미디어	107
[그림 26] 성별 평일 시간 보내기 목적 미디어	108
[그림 27] 연령별 평일 뉴스 이용 목적 미디어	109
[그림 28] 연령별 평일 정보 획득 목적 미디어	110
[그림 29] 연령별 평일 오락 목적 미디어	111
[그림 30] 연령별 평일 시간 보내기 목적 미디어	112
[그림 31] 학력별 평일 뉴스 이용 목적 미디어	113
[그림 32] 학력별 평일 정보 획득 목적 미디어	114
[그림 33] 학력별 평일 오락 목적 미디어	115
[그림 34] 학력별 평일 시간 보내기 목적 미디어	116
[그림 35] 소득별 평일 뉴스 이용 목적 미디어	117
[그림 36] 소득별 평일 정보 획득 목적 미디어	118
[그림 37] 소득별 평일 오락 목적 미디어	118
[그림 38] 소득별 평일 시간 보내기 목적 미디어	119
[그림 39] 지상파TV 시청 정도	120
[그림 40] 지상파TV 프로그램 장르 선호도	121
[그림 41] 라디오 채널 청취도	122
[그림 42] 인터넷 포털 이용 정도	123
[그림 43] 신문 구독 정도	124
[그림 44] 케이블TV/위성방송 채널별 시청 정도	125
[그림 45] 쌀 직불금 논란 관련 뉴스 이용 미디어	127
[그림 46] 김정일 신변 위기설 관련 뉴스 이용 미디어	128
[그림 47] 종부세 위헌 판결 및 폐지 관련 뉴스 이용 미디어	129
[그림 48] 한미 FTA 관련 뉴스 이용 미디어	130
[그림 49] 사이버 모욕죄 신설/악플 규제 뉴스 이용 미디어	131
[그림 50] 국회 국감 관련 뉴스 이용 미디어	132
[그림 51] 오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스 이용 미디어	133
[그림 52] 환율 폭등 관련 뉴스 이용 미디어	134
[그림 53] 김연아 피겨 우승 관련 뉴스 이용 미디어	135
[그림 54] 박지성 축구경기 관련 뉴스 이용 미디어	136

[그림 55] 최진실 자살 관련 뉴스 이용 미디어	137
[그림 56] 연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스 이용 미디어	138
[그림 57] 초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스 이용 미디어	139
[그림 58] 헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스 이용 미디어	140
[그림 59] 가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 뉴스 이용 미디어	141
[그림 60] 드라마 베토벤 바이러스 관련 뉴스 이용 미디어	142
[그림 61] 한미 통화 스와프 관련 뉴스 이용 미디어	143
[그림 62] 날씨 뉴스 이용 미디어	144
[그림 63] 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도	146
[그림 64] 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도(HHI)	147
[그림 65] 주요 쟁점별 상위 10대 매체별 이용 점유율	148
[그림 66] 쟁점별 뉴스 이용률 및 평일 뉴스, 정보, 오락 목적 이용매체	149
[그림 67] 쟁점별 뉴스 이용률 및 평일 뉴스, 정보, 오락 목적 이용매체	151
[그림 68] 쟁점별 뉴스 이용률 및 주말 뉴스, 정보, 오락 목적 이용매체	151
[그림 69] 주요 10개 미디어 채널별 뉴스 이용 다양성 지수	152
[그림 70] 주요 쟁점별 미디어별 이용 비율 특성	153
[그림 71] 주요 쟁점별 지상파TV 이용 비율 특성	154
[그림 72] 연령별 주요 쟁점별 KBS 1 채널 이용 비율	155
[그림 73] 연령별 주요 쟁점별 KBS 1 채널 이용 비율	156
[그림 74] 연령별 주요 쟁점별 MBC 채널 이용 비율 (1순위)	157
[그림 75] 연령별 주요 쟁점별 MBC 채널 이용 비율 (2순위)	157
[그림 76] 연령별 주요 쟁점별 네이버 이용 비율 (1순위)	158
[그림 77] 연령별 주요 쟁점별 네이버 이용 비율 (2순위)	158

요 약 문

I. 현행 규제 분석

현재 판결에 따르면 이중 미디어 간의 ‘겸영규제’ 및 이중 미디어 간의 ‘교차 소유’를 어떻게 규율할 것인지의 문제 또한 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야로서 입법자의 미디어 정책적 판단이 존중되어야 한다.

II. 소유규제 완화 논의

1. 정당성

언론의 자유와 관련된 정책은 쉽게 입법재량의 영역으로 허용되어서는 안 될 것이며 그 헌법적 정당성이 엄격하게 판단되어야 한다. 그러므로 일간신문과 지상파방송 혹은 뉴스통신 간의 겸영이 광범위하게 행하여지고 이로 인하여 언론의 다양성이 심각하게 훼손되고 있음이 명백하다는 보편적 상황인식이 사회일반에 의하여 공유되지 않는 한 교차소유 금지는 합리적 수준에서 조정되는 것이 필요하다. 이미 헌법재판소는 언론의 자유가 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지닌다고 보았는 바, 언론의 자유가 지닌 그러한 기능적·우월적 성격을 고려할 때 언론의 자유에 대한 제한은 그 제한을 정당화할 만큼 긴급하고 공익 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서만 가능한 것이다.

2. 효율성

일간신문사의 뉴스통신·방송사 교차소유를 일률적으로 금지할 것이 아니라 특정 조건에서 언론의 집중이나 시장지배력의 효과를 고려하여 선별적으로 통제하는 방법이 바람직하며 프랑스, 미국, 오스트리아 등에서도 그러한

방식으로 규제가 이루어지고 있다. 따라서 상호 교차소유로 인한 부정적 효과는 구체적이고 개별적인 상황에서 선별적으로 사전 또는 사후 방법을 통해 규제하도록 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 주요국의 이중매체간 소유 규제

1. 미국

1) 기본 원칙

미국은 언론의 자유(freedom of speech and the press) 원칙을 확인한 수정헌법 제1조를 기초로 공익성(public interest), 지역주의(localism), 사상의 공개시장(marketplace of ideas), 보편적 서비스(universal service), 다양성(diversity) 및 경쟁(competition)을 커뮤니케이션 정책의 기본 원칙으로 설정하고 있다. 매체의 소유 및 경영과 관련한 미국의 관련법 및 정책은 위에 열거된 원칙들을 기준으로 시행되어 왔다. 예를 들어 소유규제 원칙을 수정할 경우 이것이 기본원칙에서 제시된 경쟁과 다양성을 유지하고 강화시킨다는 정책목표와 어떤 관계를 맺고 있는지 분명히 제시해야 한다는 것이다. 소유 및 경영에 관한 규제에 있어서 어떤 시장이 충분히 다양한 참여자를 확보하고 있는지, 그리고 그 시장이 충분히 경쟁적인지가 중요한 근거가 되기 때문이다.

2) FCC 소유규제 원칙

FCC는 1944년부터 현재까지 여러 차례에 걸쳐 소유 및 교차소유 규제 완화조치를 취했다. 교차소유규제의 완화를 통해 융합시장의 시장경쟁을 강화시키며, 소비자에게 있어서는 곧 선택의 다양성을 증가시키고자 한 것이다. 그러나 이에 대한 반론 역시 만만치 않았다. 교차소유에 대한 규제가 완화되면서 시장경쟁을 강화시키기보다 오히려 거대 미디어 기업에 의한 시장의 집중화가 더욱 심각해질 것이며, 나아가 소비자들이 누려야 할 선택의 다양성이라는 측면 역시 보장되기 어렵다는 것이었다.

3) FCC 결정의 수정

2004년 6월 연방항소법원은 FCC의 미디어간 교차소유 허용에 대한 규정 즉, 한 미디어 기업이 단일 시장에서 3개의 TV방송사와 8개의 라디오 방송사, 그리고 독점적인 신문사를 소유할 수 있도록 한 것을 기각 결정했으며, 지역사회에 있어 각기 다른 미디어의 영향력을 조사하는데 사용된 ‘다양성 지수 (diversity index)’에 방법론상의 문제가 있다고 지적했다. 법원은 기존의 교차소유제한법이 철회되어야 한다는 FCC의 주장이 나름대로 논리적 근거를 갖고 있음에도 불구하고, FCC가 제시하고 있는 다양성 지수가 자의적이며 일관성이 없다는 판단이다. 아울러 FCC로 하여금 소유규제 완화에 대한 충분히 타당한 근거자료를 제시하도록 했다.

FCC는 2007년 12월 또 다시 교차소유 규제완화를 추진하면서 시장에 최소한 8개의 다른 신문사나 방송사가 존재하여야 한다는 기준을 제시하였다. 다만, 규제완화에도 불구하고 ABC, CBS, NBC, Fox 등 4개 네트워크 방송사는 신문사와의 교차소유를 여전히 금지하고자 한다. FCC가 2002년에 이어 2007년 교차소유 규제완화를 추진하고 있으나 반대에 부딪혀 제대로 추진하지 못하는 형편이다. 그러한 근본적 이유는 공영방송의 부재에서 찾을 수 있다. 미국은 유럽과 달리 공영방송이 사실상 전무한데, 이러한 환경에서 의견 다양성을 사경제 미디어에 전적으로 의지하는 정책에 대한 불안감이 반대여론으로 이어진 것으로 판단된다.

2. 영국

1) 1990년 방송법

영국은 전통적으로 전파의 희소성에 근거해 시장에 대한 정부의 개입을 통해서 미디어 시장의 경쟁을 규제하고 유도해왔다. 1990년 방송법은 이러한 영국의 기본적인 정책 이념을 반영해, 방송에 대한 시청자의 선택 다양성을 확대하는 것을 중요한 정책적 목표로 제시했다. 따라서 다양한 관점을 담고 있는 콘텐츠가 배포될 수 있도록 하기 위해 신문과 지상파방송 교차소유를

20%까지로 제한함으로써 동일한 사업자가 서로 다른 서비스 영역에서 경쟁력 있는 사업을 할 수 없도록 했다. 또한 전통적으로 매우 높은 점유율을 자랑해오던 지상파 네트워크인 공영방송 BBC가 케이블TV 네트워크에 진출할 수 없도록 하였다.

2) 1996년 방송법

1996년 방송법(Broadcasting Act of 1996)은 칙허장(Royal Charter)에 의해 규제를 받는 BBC를 제외한 모든 방송을 대상으로 한다. 1996년 개정된 방송법은 디지털 지상파 방송의 경쟁 구조를 창출하고, 미디어 산업의 통합을 허용하였으며, BBC의 송출 네트워크를 민영화하는 등의 조치를 취했다. 1990년 방송법의 틀을 유지하면서도 미디어 소유규제를 완화하고 디지털 방송을 도입하는 데 초점을 맞춘 것이다. 그러나 유료방송이 상용화됨에 따라 방송서비스의 불균형이 초래될 수 있다는 우려 때문에, 국가의 주요 행사는 계속 지상파 방송에서 국민들에게 제공하도록 했다.

1996년 방송법은 교차 시너지 효과를 추구한다는 이유로 교차 소유 규제를 완화시켰다. 1995년 미디어 소유에 대한 독서에 나타나 있는 규제 완화적 주장의 핵심은 이러한 교차 시너지 효과를 지지하는 것이었다. 즉, 방송과 신문 산업은 기능적인 유사성을 지니고 있기 때문에 교차소유를 통해 명백하고도 자연적인 시너지 효과가 존재한다는 주장이었다.

1996년 방송법에서의 가장 두드러진 변화는 규제의 기준이 기존의 지분 중심에서 시장점유율 중심으로 달라졌다는 것이다. 전송방식이나 보유 면허수에 상관없이 모든 텔레비전 방송사에게 동종미디어 소유 상한선을 적용하도록 하였다. 전체 시청자 점유율 15% 제한과 함께 유일하게 남게 된 규정은 특정 지상파 텔레비전 면허의 공동소유에 대한 것이었다. 이는 동일한 지역에서 두 개의 ITV를 한 운영자가 보유할 수 없다는 규정과, 한 운영자가 ITV와 C5 면허를 모두 소유할 수 없다는 규정이었다.

영국의 독특한 구조 속에서 시장 점유율을 계산할 때 고려해야 할 중요한 요소는 텔레비전과 라디오 시장 모두에서 전체 영국 수용자의 거의 반 이상을 점유하고 있는 BBC를 포함하는지 여부이다. BBC를 포함하는 지 여부에

따라 점유율의 크기가 고무줄처럼 늘었다 줄었다 하기 때문이다. 1996년 방송법에서는 상업 텔레비전의 경우 BBC를 포함하여 전체 영국 수용자의 15%까지 소유할 수 있도록 한 것과 달리, 상업 라디오에 대해서는 BBC를 제외하고 전체 영국 수용자의 15%까지 소유할 수 있다는 기존 규정을 그대로 유지했다.

1996년 방송법은 전국 발행부수 20% 이하인 전국 신문사들이 방송사 지분을 소유하는 것과, 반대로 방송사들이 전국 발행부수 20% 이하인 신문사를 소유하는 것을 허용했다. 뿐만 아니라 전국 발행부수 20% 이하인 신문사들은 케이블과 위성, 디지털TV 등의 지분을 소유하는 것이 자유로워졌다. 지역 내 발행부수 20% 이하인 지역 신문사들 역시 ITV면허와 라디오 면허를 소유할 수 있게 되었다. 또한 1990년 방송법까지는 ITV와 라디오, 지역 신문사의 경우, 그들과 서비스 지역이 중복되는 지역에 케이블 회사를 소유할 수 없었지만, 1996년부터는 이 조항이 폐지되었다.

3) 2003년 커뮤니케이션법

2003년 커뮤니케이션법의 두드러진 특징 가운데 하나는 우선 외국 기업에 대한 소유규제가 완화된 점을 꼽을 수 있다. 1996년 방송법에 존재했던 비유럽경제지역(non-EEA)의 사업자들에 대한 면허 소유권 결격사유를 삭제하고, 종교단체에 대한 기존 결격사유는 일부 삭제했다.

3. 독일

1) 개관

독일의 방송소유 규제는 소유 규제라는 의미가 없을 정도로 수용자 측면의 다양성 확보에만 의미를 두고 여타의 부분은 시장에 맡겨 두고 있다. 독일의 시청자점유율 30%를 기준으로 한 소유 규제는 수평적, 수직적, 혼합적 결합 모두를 포괄하기 때문에 세분화된 소유규제 원칙이 필요 없다. 이는 미디어간의 경계가 모호해지고 있는 융합 환경에서의 소유규제방식으로 설득력이 있

어 보인다. 프랑스의 랑슬로위원회(프랑스 소유규제 부분 참조)에서도 독일식 시청자점유율 방식 도입을 제안하고 있다.

2) 경쟁법 및 방송법상의 규제

방송시장에 대한 소유집중 규제는 여론지배력을 방지하여 언론의 다양성을 보호하고 언론기업간의 자유로운 경쟁을 보장하는 데에 그 목적이 있다. 그 밖에 독일의 이원적 규제시스템 하에서 방송자본의 집중은 어디까지나 민영 방송사에 한해 적용되며, 방송기업은 경쟁제한방지법에 의해 기업의 인수· 합병에 대해 규제를 받으며, 동시에 방송국가협정의 규제를 받고 있다. 민영방송에서 의견의 다양성을 확보할 수 있는 전제는 여론 및 경제적 경쟁이 존재하는 것이다. 미디어집중법과 경쟁제한방지법은 부분적으로 보완 관계에 있기는 하지만, 각각 의견의 다양성 내지는 경제적 경쟁이라는 상이한 규제 목표를 추구한다.

독일에서 매체간 경쟁문제는 시장에서의 독과점과 그로 인한 여론독점을 해소하려는 차원과 기술발전에 따른 미디어 통합 환경에 발맞추어서 신문·방송간, 통신·방송간 상호진입 내지 겸업을 자유롭게 하여 경쟁을 촉진하려는 차원으로 나눌 수 있다. 따라서 방송을 포함한 언론시장에서의 경쟁을 보호하기 위한 규제는 크게 두 가지의 목표를 갖는다. 하나는 방송시장을 개방적으로 유지하는 것이고, 이는 일차적으로 경제적 경쟁보호를 목적으로 하는 경쟁제한방지법의 과제에 해당하는 데, 이 법은 연방법이자 모든 산업분야에 걸쳐서 적용되는 일반법의 성격을 갖고 있다. 다른 하나는 언론 내지 여론지배력을 방지하기 위하여 언론경쟁 내지 보도경쟁을 적절히 규제하는 것이다.

3) 참여 지분 방식

독일에서 방송자본의 집중을 억제하는 방식은 참여 지분 제한방식과 시청자점유율 제한방식의 두 가지로 요약된다. 민영방송 초기에는 방송사업의 지분 소유 상한선을 제한하는 참여 지분 제한방식이 사용됐다. 1987년과 1991년의 방송국가협정은 방송사업자로 참여하는 개인이나 법인이 민영방송을 소유

할 수 있는 최대 지분 상한선을 제한했으며, 방송 자본의 독과점을 막기 위해 방송 그룹별 소유 지분 상한선을 만들어 통제하도록 했다. 1997년 독일은 자본시장 규제가 아닌 수용자 시장 규제의 모델을 채택하게 되었다. 이에 따라 특정 개인 혹은 집단이 소유 방송 채널 수에 관계없이 시청자 점유율을 30% 이상 넘지 않으면 무제한으로 방송사를 소유할 수 있게 되었다. 그러나 시청률 제한에 대해서 수용자 시장의 점유율을 어떻게 정확하고 객관적 기준을 적용해 측정할 것인가에 대한 문제가 제기되기도 했다.

4) 시청자점유율 제한방식

‘제3차 개정 방송국가협정’을 통해 1997년 1월 1일자로 효력을 발휘한 시청자점유율 제한방식은 세계적으로 전례를 찾아볼 수 없는 독특한 규제방식이다. 이 새로운 방식은 이중 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 규제 완화를 통해 수용자의 선택권을 높여줄 뿐 아니라, 여론의 다양성을 보장해 주는 획기적인 방안이라고 할 수 있다. 기존의 미디어 소유 제한 방식인 지분제한 및 채널수 제한 방식에 비해 궁극적으로 완화된 방식으로 하나의 미디어 기업이 방송사에서 소유할 수 있는 지분을 최대49.9%로 제한했던 반면 시청자점유율 방식은 방송 사업을 할 수 있는 자격을 갖춘 기업이라면 누구라도 제한 없이 텔레비전 채널에 참여할 수 있고 100%의 지분 소유까지 가능하도록 하였다.

시청자점유율 제한방식은 종전의 참여 지분 제한방식이 규제하지 못했던 방송자본의 우회적인 다중 출자를 통제함으로써 간접적인 방송분야 자본집중 현상을 효과적으로 억제할 수 있다. 시청자 점유율 제한방식은 다양한 여론형성이라는 헌법정신을 살리고, 방송시장에서 후발주자로 참여한 방송사업자에게 동등한 기회를 부여하며, 방송사업자들이 양질의 프로그램을 제작하여 시청자에게 다양하고 풍부한 정보를 제공할 수 있는 방송풍토를 조성해 주고 있다는 평가를 받고 있다.

시청자점유율 제한방식은 방송국가협정 제26조(텔레비전에서의 의견의 다양성 보장)에 규정되어있다. 방송국가협정 제26조 1항에는 방송사업자가 방송사를 무제한 설립하여 운영할 수 있도록 허용했으며, 제26조 2항에서는 헌법

에 보장된 국민의 다양한 여론형성과 의견의 자유를 보장하기 위하여 민영 방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청자점유율의 30% 이상을 점유하지 못하도록 제한했다.

4. 프랑스

랑슬로 위원회는 매체시장 집중현상과 규제논리에 대한 100페이지에 달하는 긴 분석 끝에 구체적으로 다음과 같은 집중규제법의 개선을 요구하였다.

텔레비전의 경우, 자본소유 상한선 제한을 삭제하고, 전국 지상파 아날로그와 디지털 채널을 통괄하여 동일인이 소유할 수 있는 텔레비전 채널의 수를 실제 전국 시청률의 37.5%까지 허가한다. 이 시청률은 시청률 회사가 조사한 지난 12개월 동안의 평균 시청률 결과를 기준으로 한다. 특정 매체기업이 이 시청률 점유 상한선을 넘을 가능성이 있는 모든 매수합병은 금지이며, 이 시청률 상한선을 넘을 가능성이 있는 경우 새로운 채널을 허가되지 않는다. 단, 이미 지니고 있는 채널이 자체 시청률 성장에 의해 이 상한선을 넘거나 넘을 가능성이 있는 경우, 그 이유로 관련 채널의 방송허가를 취소하지 않으나, 새로운 채널을 추가로 허가하지 않는다. 이와 더불어 전국 시청률의 2.5% 이상을 점유하는 전국채널의 소유자는 아날로그 또는 디지털 지역 지상파 채널을 소유할 수 없도록 한다. 이 규정에 의해 현행 매체 대기업들은 자동적으로 지역채널을 동시에 소유할 수 없게 된다. 그리고 효율적인 수직집중 규제를 위해서는 기존 방송법에 이미 제시되어 있는 프로그램 사업자와 서비스 오퍼레이터에 대한 CSA의 분쟁해결 권한을 활성화하고, 다채널 제공 서비스 속에 최소한의 독립채널이 포함되도록 하며, 케이블 다채널 텔레비전 서비스가 지상파 무료채널을 재방송하는 것에 대한 무료채널 측의 반대가능성을 삭제함으로써, ‘의무방송(must deliver)’원칙을 전체 채널서비스 시장으로 확대한다.

신문의 경우, 일간지에 적용되는 집중규제 내용을 일반 주간 시사잡지, 또는 월간잡지에도 확대적용하며, 이 원칙이 일반정보/정론 무가지에도 적용될 수 있도록 법조문을 명확히 한다.

라디오의 경우, 교차소유 부분을 제외하고는 현행 규제원칙을 유지하는데, 단지 디지털로 전환한 이후엔 잠재시청률 원칙을 실제시청률 원칙으로 변화

할 것을 검토한다.

전국 수준의 교차소유의 경우, ‘세 가지 중 두 가지’ 원칙 대신 ‘3/3, 2/3, 1/3’ 원칙을 적용한다. 다시 말해서 신문, 방송, 라디오 중 한 분야에서만 활동하는 사업가는 관련 매체가 허락하는 집중상한선 전체(3/3)를 소유할 수 있지만, 이 사업가가 두 번째 매체시장에 진출하려면, 관련 매체시장에서 법이 허용하는 집중상한선의 2/3까지만 가능하다. 이 규정은 첫 번째 시장에서 허락된 집중상한선의 1/3 이상에 달하는 모든 매체에 적용된다. 두 가지 매체시장에 진출한 사업자가 세 번째 매체시장에 진출하려면 그 매체시장에서 허락된 집중 상한선의 1/3까지만 소유가능하다. 이중매체간 교차 소유상 누적불가능 상한선의 원칙을 준수하기 위해서 CSA는 이러한 원칙을 지키지 않는 사업자에게 추가 텔레비전, 라디오 허가를 주지 않는 통제를 한다. 한 사업자의 교차소유 현황이 ‘3/3, 3/2, 1/3’ 원칙에 따른 상한을 넘지 않는 경우라도, CSA는 이 사업자에 대한 추가적인 인허가 과정에서 교차소유 현실을 항상 고려해야 한다.

지역차원의 교차소유 규제는 세 가지 중 두 가지 원칙을 버리고, 동일한 방송지역에서 신문과 텔레비전 시장의 이중독점 또는 이중의 지배적 위치를 금지하는 것으로 대체한다. 이 때 지배적인 위치는 동일한 사업자가 전체 신문 시장 배포의 50%이상, 전체 시청률의 50% 이상을 통제하는 경우를 말한다.

5. 일본

일본의 방송은 소유규제와 관련해 방송법과 전파법으로부터 구조규제를 적용받고 있다. 겸영규제에는 동종 미디어간의 겸영규제와 이종 미디어간의 겸영규제가 있다.

동일 지역 내의 복수국의 지배금지(원칙적으로 하나의 사업자가 방송국을 2개 이상 소유하지 못함), 3사업의 지배금지(신문, 방송, 라디오의 3개 사업을 동일한 사업자가 소유하지 못함)등이 이에 해당된다. 소유규제는 외국인의 소유규제가 대표적인 예라 할 수 있다.

일본의 경우 신문과 TV, 라디오를 1개 사업자가 동시에 경영하는 것(일명 3사업지배)을 원칙적으로 금지하고 있다. 일본의 매스미디어 집중배제원칙에

의하면 지상파방송과 관련해서는 1개의 방송사업자가 소유 또는 지배 가능한 방송국을 원칙적으로 1개로 제한한다. 여기서 말하는 소유 또는 지배란 의결권의 보유를 의미한다. 즉, 1개의 지상파방송이 10%를 넘는 의결권을 보유하는 경우 이를 지배라 간주하는 것이다. 단, 의결권 보유의 대상이 되는 방송국의 방송서비스 지역이 중복되지 않는 경우는 20% 이상을 지배로 본다.

반면, 위성방송은 지상파방송과 달리 위성방송은 1/3이상의 의결권을 보유한 경우 이를 지배로 간주한다. 위성방송은 기간 방송인 지상파방송과 더불어 디지털 기술을 활용한 새롭고 다양한 추가적인 서비스 제공을 통해 방송 발전에 기여하는 역할을 부여받고 있다. 위성방송은 이러한 추세를 반영해 보다 활력 있고 내실 있는 방송발전을 명분삼아 지상파방송에 비해 한결 완화된 매스미디어 집중배제원칙의 적용을 받는 것이다.

한편, 외국인의 소유제한과 관련해서는 2005년 10월 전파법 및 방송법의 개정으로 방송국에 관한 외자규제의 간접출자제한 제도를 도입했다. 기존의 일본 전파법과 방송법은 방송국에 대한 외국인 소유규제를 직접출자만을 제한해 왔다. 개정 전의 전파법은 지상파방송은 의결권의 1/5이상을 외국인 법인이 보유하게 될 경우에 한해 방송면허를 취소하도록 전파법 제5조 제4항과 제75조에 명기되어 있었다. 하지만 이러한 외국인 소유규제 조항은 직접규제만을 대상으로 하는 것으로 외국인이 일본국내에 설립한 법인을 통한 간접투자에 대해서는 실질적으로 규제할 수 없었다.

IV. 이종매체간 소유 규제 개선 방안

1. 전제

미디어 소유 규제 정책은 미디어 시장의 구조와 연결이 되는 정책적인 판단인 만큼 시장의 구조적인 변화를 염두에 둔 거시적이고 미시적인 관점에서의 접근이 필요한 정책이라 할 것이다. 따라서 장기적이고 단기적인 시장에 대한 정보가 체계적으로 수집되어 정책적 판단을 위한 기초자료로 활용되어야 할 것이다. 해외 사례에서 보듯이 시장을 지속적으로 관찰하는 한편, 2년

내지 3년 간격으로 미디어 환경의 변화에 대한 주기적인 검토를 통해 급속하게 변화하는 미디어 환경 속에서 시장의 변화에 적합한 소유규제 정책으로 적시에 대응할 수 있게 되는 것이다. 따라서 우리나라도 실효성 있는 소유규제 정책을 수립할 수 있기 위하여 한국 매체 시장의 집중, 매체 기업 간 교차소유 현실 등에 대한 장기적이고 정확한 데이터 수집을 해 나가야 할 것으로 보인다.

2. 의견의 다양성 기준

유럽의 경우 일반적으로 지상파 방송시장의 1/3을 다양성의 기준으로 설정하고 있다. 즉, 유럽 국가들은 언론의 집중화가 이루어지더라도 시청자의 1/3, 수입의 1/3, 네트워크 능력의 1/3 정도를 문턱(threshold)으로 설정하고 그 정도까지는 인내하고, 그 수준을 초과하면 언론의 다양성을 침해한다고 보아 국가가 간섭하도록 하고 있다. 이것을 다른 각도에서 설명하면 다양성과 다원성을 충족하는 수준은 전국 지상파 방송국은 최소한 3개라는 의미이다.

우리나라의 경우 공영방송의 사회적 역할이 비교적 큰 편이기 때문에 미국과 달리 유럽식 규제 완화가 가능할 것으로 판단된다. 공영방송이 제대로 운영될 경우 부분적으로 소유규제를 완화하여도 충분한 의견 다양성의 기준을 충족할 수 있다고 보아야 할 것이다. 다만, 규제완화의 초기에는 다양성의 기준을 보수적으로 설정하는 것이 새로운 방향의 정책에 따른 오해 및 저항을 줄이고, 집행을 용이하게 할 수 있을 것이다. 이외에 영국, 프랑스, 독일 등 주요 국가에서 시행하는 다양성 기준을 모두 종합하여 안전판을 설정하는 것이 필요하다.

다매체 환경에서는 여러 민영방송들이 국민의 수요를 충족하기 위하여 경쟁하도록 두고, 공영방송은 민영방송이 제공하지 못하는 부분을 보충적으로 공급함으로써 충분한 의견의 다양성을 확보하는 방안이 효율적이다. 즉, 의견의 다양성 및 지역성을 충족시키면서도 국가 부담이 적은 방안을 도출할 수 있다.

3. 허용 범위

신문사와 지상파 방송사간의 교차소유는 제한적 조건 하에서 인정하는 것이 필요할 것이다. 새로운 지상파방송이 선정되지 않는 이상 방송사업자의 수에는 변화가 없어 의견 다양성에 미치는 효과는 제한적일 것이다.

4. 허용 시기

① 지상파방송

신문사가 지상파 방송사의 주식을 소유하거나 지분을 취득하는 것은 제한된 조건 하에 허용하되, 신문시장에서 영향력이 큰 신문사는 소유 상한선을 설정하는 소유규제를 당분간 실시하는 것이 의견 다양성의 충분한 수준을 유지하면서도 규제완화를 통하여 방송 산업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

일부 신문의 교차소유 제한은 한시적으로 시행되어야 하며, 2~3년 단위로 여론집중도를 파악하여 제한의 존속 여부를 결정하여야 할 것이다. 제한이 한시적이라는 점을 분명하게 하기 위하여 방송법 부칙에서 교차소유 제한 규정은 언제(예컨대 2012년 1월 1일)부터 효력을 상실한다고 명기하고, 해당일이 도래하기 전에 국회로 하여금 연장여부를 결정하도록 할 필요가 있다.

② 종합편성 및 보도전문 방송

유료방송의 경우 모든 분야에서 신문과 방송의 겸영을 허용하는 것이 가능할 수 있다. 단 허용 이후에 나타나는 문제점들은 추가적인 보완 마련책을 미리 검토해야 할 것이다.

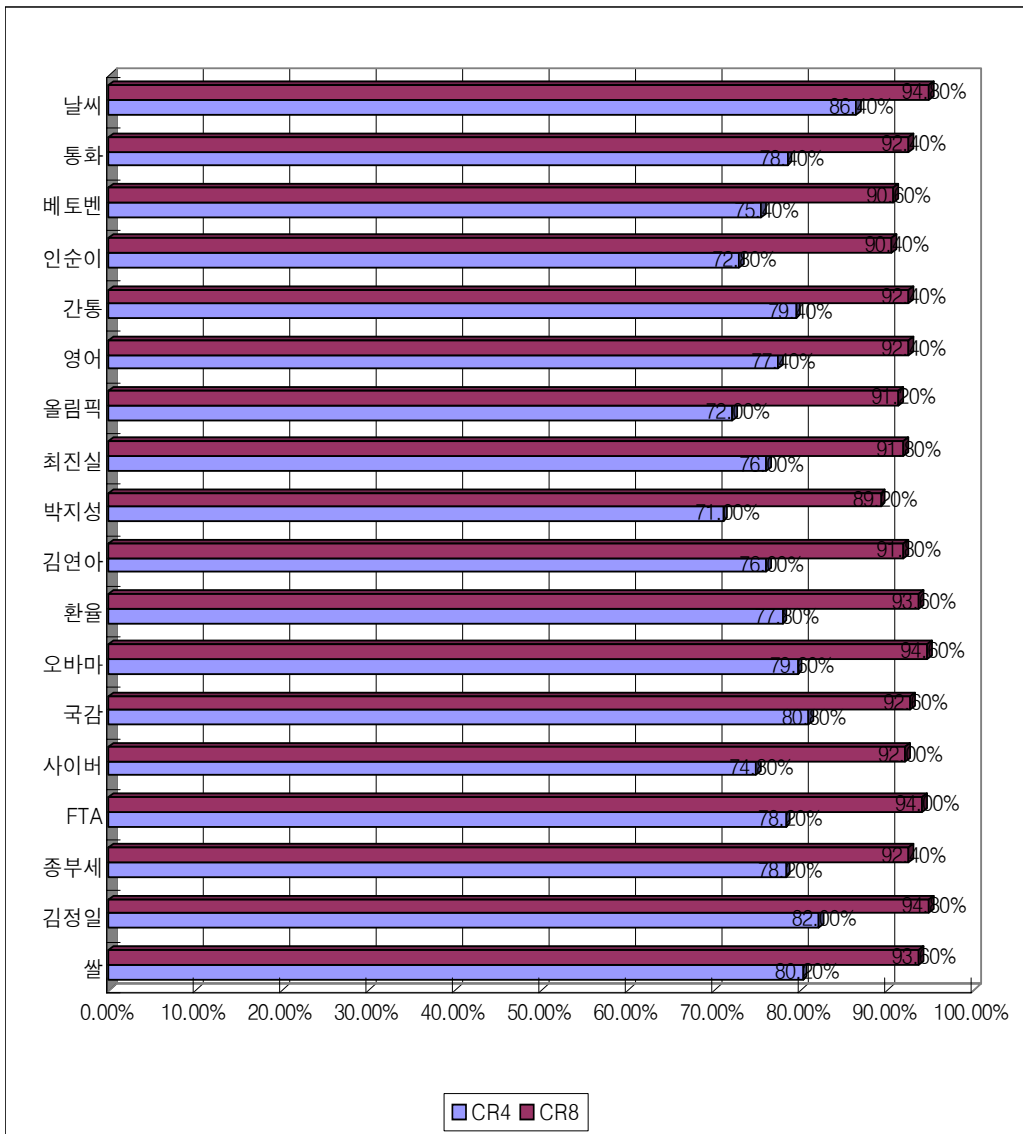
V. 미디어 이용 다양성 조사 결과

본 연구는 18개의 주요 쟁점들에 대한 응답자들의 미디어 이용 집중도를 측정했다. 측정 방식은 상위 4개 미디어의 점유율을 더한 CR4(Concentration Ratio 4)와 상위 8개 미디어의 점유율을 더한 CR8(Concentration Ratio 8) 분석을 활용했다. 분석 결과 CR4는 최소 71%로부터 최대 86.40%에 이르는 범위에 포함되어 있는 것으로 나타났다. 18개 쟁점에 대한 CR4 평균값은 77.58%로 나타났다. 다시 말해 18개의 사회 쟁점에 대해 응답자들이 선택하여 이용한 미디어를 상위 4개로 제한해서 살펴본 결과 이들이 차지하는 비중이 77% 이상이라는 것이다.

주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 단순히 미디어 이용량으로 살펴볼 경우에 지상파TV와 케이블TV, 인터넷의 이용 정도가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면 신문이나 DMB, 라디오, 위성방송 등과 같은 플랫폼 서비스에 대한 이용 정도는 낮은 편으로 나타났다. 이는 주중이나 주말 모두에 거의 유사하게 나타난 미디어 이용 행태이다. 뿐만 아니라 응답자들의 미디어 이용 정도는 성별, 연령별, 소득별, 학력별 등 다양한 사회적 요인에 따라 차별화되는 것으로 나타났다.

둘째, 응답자들은 뉴스, 정보, 오락, 시간 보내기 등의 목적으로 각각의 미디어를 이용하는 방식에서 다양한 미디어를 동시에 활용하기 보다는 소수 미디어 중심으로 집중화된 소비 구조를 나타내고 있다. 흥미로운 것은 뉴스를 목적으로 미디어를 이용할 때에는 보다 특정 미디어 의존도가 높아진다는 사실이다. 가령 평일에 뉴스를 위해 이용하는 미디어로는 지상파TV가 72.4%로 나타났으며 주말에도 이와 같은 비율은 77.2%로까지 증가하고 있다. 반면 평일의 경우에 인터넷을 통해 뉴스를 이용하는 비율은 12.6%, 신문을 통한 뉴스 소비는 7.4% 정도이다. 이와 같이 응답자들은 뉴스 접근이나 이용 측면에서 지상파TV에 대한 의존도가 높다는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 1> 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도



정보 획득이나 오락, 시간 보내기 목적으로 미디어를 이용할 때에는 지상과 TV가 차지하는 비율이 감소하는 반면 인터넷 이용 정도가 크게 늘어나는 것으로 나타났다. 평일 기준으로 정보 획득 목적으로 지상과 TV를 이용한다는 비율은 41.6%로 뉴스 이용 목적에 비해 30% 이상 감소했으며 오락 분야도 49.2%, 시간 보내기 50% 등으로 나타났다. 이와 같은 비율은 주말 기준으로

살펴보면 약간 늘어나기 시작했는데 이는 주말에 지상파TV 이용을 통한 여가 생활 비중이 높아진 것으로 이해할 수 있다. 이와 같이 지상파TV는 주중이나 주말 모두에서 뉴스를 포함해 여러 가지 오락적 욕구 충족을 위한 가장 강력한 미디어로 활용된다는 것을 이해할 수 있다.

셋째, 사회 쟁점별로 응답자들이 실제 이용하는 뉴스 미디어를 살펴본 결과 응답자들은 지상파TV 채널 의존도가 가장 높은 것으로 나타났다. 지상파TV 채널 4개가 차지하는 비중은 본 연구에서 활용한 18개 쟁점 모두에서 70%를 초과하는 것으로 나타났다. 다음으로는 네이버와 다음과 같은 인터넷 포털의 영향력이 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 일반 국민들이 사회적 쟁점들에 대한 뉴스를 이용하는 과정이 소수 미디어로 집중화되어 있다는 것을 나타낸다. 본 연구에서도 40개 이상의 선택 미디어를 제시하여 뉴스 및 여론 형성의 근거가 될 수 있는 미디어 다양성을 살펴보았지만 실질적으로 뉴스 영향력은 상위 4개 지상파TV 채널을 통해 구성되어 있었으며 상위 8개 미디어로 이를 확대한다면 대부분의 여론 형성은 8개 미디어 범위 내에서 이루어진다고 보는 것이 적절하다. 뉴스 공급의 다양성과는 별개로 뉴스 소비의 과정은 집중화된 구조를 갖는 것이다.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 뉴스 소비자들의 뉴스 접근이나 이용은 비교적 소수 미디어를 중심으로 집중화된 것으로 나타났다. 뉴스 소비자들은 뉴스 미디어의 특성별로 서로 다른 선택 기준을 갖고 있으며 이를 통해 개개인별로 선호하는 뉴스 레퍼토리를 구성하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 뉴스 공급의 다양성과 개개인별 뉴스 레퍼토리 구성의 연계성을 이해하기 위해서는 보다 시계열적인 추가 연구들이 필요할 것이다. 둘째, 지상파TV는 모든 미디어 중에서도 가장 여론 형성력이 강한 미디어로 평가된다. 주요 사회 쟁점에서 응답자들이 이들 지상파TV 채널 4개를 이용하는 비율이 70%를 상회하고 있으며 뉴스뿐만 아니라 오락, 정보 획득, 시간 보내기 등 여러 가지 측면에서 지상파TV가 갖고 있는 사회문화적 영향력은 매우 크다는 것이다. 특히 뉴스 분야에서는 KBS1을 포함해 MBC와 같은 공영방송 채널의 뉴스 영향력이 매우 큰 것으로 나타났다. 따라서 이들 공영방

송 채널들의 교차소유 및 겸영 논의는 매우 신중하게 접근할 필요성이 있다. 셋째, 인터넷 포털 뉴스는 스포츠와 오락 분야의 쟁점에서 영향력이 큰 편으로 나타났다. 반면 정치, 경제, 사회적 쟁점들에서 인터넷 포털 뉴스가 차지하는 비중은 높지 않은 것으로 나타났다. 넷째, 조선일보와 중앙일보, 동아일보 등과 같은 메이저 신문사들이 뉴스 영향력에서 차지하는 비중은 이용 빈도와 영향력 모두에서 비교적 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이들 사업자들이 방송 및 기타 뉴스 시장에 진출하는 방식은 지상파TV 4개 채널을 제외한 분야에서는 검토할만한 가능성을 갖고 있다. 다만 SBS 채널은 민영방송의 특성을 갖고 있으며 뉴스 영향력이나 미디어 이용 정도가 다른 공영방송에 비해 크지 않은 만큼 신문사의 시장 참여는 보다 구체적으로 검토할 수 있을 것이다. 다섯째, 기타 YTN이나 뉴스 포털, 다른 미디어 모두는 상대적 뉴스 영향력이나 이용 비중이 낮은 만큼 자유롭게 교차 소유 및 겸영을 허용하는 방안을 모색하는 것도 필요하다.

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

가. 연구의 목적

본 연구는 방송통신 융합 등 이종 미디어 간 교차소유에 따른 장단점을 파악해보고 이를 기반으로 미디어 정책의 방향을 설정하기 위한 것이다. 따라서 본 연구의 구체적인 연구대상은 다음과 같다. 첫째는 경영 규제 관련 논의를 기반으로 주요 쟁점들을 살펴보고자 한다. 둘째, 국내 신문과 방송의 경영 규제제도에 대한 개선 방안을 모색하는 것이다. 셋째, 기타 미디어들 간의 소유권 결합에 따른 여론 및 미디어 다양성에 대한 영향력을 파악하고자 하는 것이다. 이외에도 경영을 통해 사업자 간의 경쟁력이나 기업 결합에 따른 경쟁 제한성 등을 검토하고자 한다.

나. 연구의 필요성

미디어 소유 구조는 단순히 미디어를 운영하는 물질적 기초로서의 의미를 넘어서 사회 전체 맥락에서 이해해야 할 중요성이 있다. 미디어의 기본 속성이 정보의 취합이나 전달의 측면에 있는 만큼 사회적 여론의 다양성을 효율적으로 그리고 균형적으로 전달하는 것이 중요하기 때문이다. 따라서 특정 소수 집단이 집중적으로 미디어를 소유하게 되면, 사회적 여론의 다양성이나 대의 민주주의에 기반해 있는 민주주의 시스템이 약화될 가능성이 있을 수 있으며 이에 따라서 미디어 소유 구조는 대부분의 국가에서 어느 정도의 규제가 필요한 영역으로 평가받고 있다.

외국 자본이나 대기업 자본, 교차소유, 수직적 통합이나 수평적 통합에 따른 경쟁 구조의 변화, 소수 계층의 자본 참여 등은 미디어 정책의 핵심적 차원들이며 미디어 시장의 집중도 측정이나 사업 가능한 기업의 수량 제한

등 각국별로 적절한 수준에서 매체의 소유권을 규제하는 것이 가능하다. 그러나 최근에는 정보통신 기술의 발전 특히 인터넷이나 모바일 매체의 도입 및 확산으로 인해 여론 다양성이나 정보 접근이나 이용 방식에 변화가 나타나면서 미디어 결합에 대한 논의가 증가하고 있다.

미디어 다양성 및 다원성의 기초로서의 미디어 소유 구조의 다양성 그리고 미디어 소유권 집중의 규제는 건전한 여론형성을 보장해야 한다는 의미에서 헌법적 가치를 갖는다고 주장하는 입장도 존재하며 반면 새로운 시장 원리 측면에서 미디어의 활용을 극대화하는 것이 오히려 미디어 이용자들의 이익에 부합한다는 자유주의적 시각이 대립하고 있다. 변화하는 미디어 환경에서 효율적으로 미디어 소유 규제가 지향하는 여론 형성의 다양성이나 다원성을 체계적으로 뒷받침할 수 있는 변화된 인식이 필요한 것이다. 이는 고정된 의미에서 미디어의 역할을 이해하는 것이기 보다는 미디어를 둘러싼 사회적, 경제적, 정치적 변화 속에서 미디어의 역할을 재검토하는 것을 의미한다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구의 핵심 내용들은 다음과 같다. 첫째, 해외 주요 선진국(미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등)의 신문·방송 겸영 제도, 역사, 최근 동향 조사 및 시사점 연구에 대한 것이다. 둘째, 겸영 규제 관련 국내 제도, 논의의 역사, 최근 동향 연구를 통해서 겸영 규제의 의미와 차원들을 검토할 것이다. 셋째, 앞서의 논의를 토대로 국내 신문과 방송의 겸영 규제제도 개선방안 및 겸영 허용의 시기와 매체 및 범위 등에 대한 연구를 추진할 것이다. 넷째, 겸영 허용이 여론의 다양성에 끼치는 영향 분석을 서베이를 통해 간접적으로 살펴볼 것이다.

나. 연구방법

본 연구는 연구 내용별로 문헌 및 사례연구와 서베이 연구를 병행할 것이다. 구체적으로 국내외 미디어 겸영 논의 등은 문헌 및 사례연구를 통해서 연구문제를 해결할 수 있는 기반을 마련할 것이다. 겸영 허용이 여론의 다양성에 끼치는 영향 분석은 서베이 조사를 통해 해결방안을 모색할 것이다. 기타 겸영 허용에 따른 기업 결합의 경쟁제한성 등도 기존 문헌 연구에 근거하여 이를 살펴보도록 할 것이다.

II. 현행 규제 분석

1. 경영 및 교차소유 규제 규정

1) 신문법 제15조

② 일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신은 상호 경영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 경영할 수 없다.

③ 일간신문·뉴스통신 또는 방송사업을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 뉴스통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유할 수 없다.

2) 방송법 제8조

③ 제2항의 규정에 불구하고 독점규제및공정거래에관한법률 제2조 제2호의 규정에 의한 기업 집단 중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 "대기업"이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신(이하 "뉴스통신"이라 한다)을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

④ 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률에 따른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수

없으며, 대기업과 그 계열회사를 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 단독 또는 공동으로 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.

2. 헌법재판소의 결정 내용 및 의미

1) 요지

일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이중 미디어를 겸영하는 것을 어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야이다. 일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책 판단에 맡겨져 있다고 보아야 한다. 한편 여기에서 말하는 겸영이 금지된다는 것은 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지된다는 의미이다.¹⁾

2) 겸영 금지 위헌 여부

(1) 다수 의견

① 심사 기준

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정하여 언론의 자유를 보장하고 있는바, 언론의 자유에 신문의 자유와 같은 언론매체의 자유가 포함됨은 물론이다. 신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, ‘자유 신문’이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 객관적 제도로서의 ‘자유 신문’은 신문의

1) 헌법재판소 2006.6.29. 선고 2005헌마165 등 결정.

사경제적·사법적(私法的) 조직과 존립의 보장 및 그 논조와 경향(傾向), 정치적 색채 또는 세계관에 있어 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 하는 한편, 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수불가결한 요소가 된다.

이와 같이 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만, 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 아울러 수행하게 된다. 이러한 신문의 공적 기능에 대한 헌법적 요청은 특히 헌법 제21조 제3항에서 두드러지게 나타난다. 여기서 “신문의 기능”이란 주로 민주적 의사형성에 있고, 그것은 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 언론의 다양성 보장을 불가결의 전제로 하는 것이므로, “신문의 기능을 보장하기 위하여”란 결국 ‘신문의 다양성을 유지하기 위하여’란 의미도 포함하고 있다고 할 것이다. 그러므로 신문의 자유가 헌법적으로 보호되어야 할 중요한 가치가 있는 기본권이라 하더라도 신문의 공적 기능과 책임을 위하여 필요한 입법적 규율은 허용된다.

이러한 측면에서 신문법 제15조 제2항·제3항에 규정된 일간신문과 뉴스통신사업, 방송사업 등과 같은 이종(異種) 매체 간의 겸영(兼營)금지나 소유제한, 또는 일간신문 상호 간의 소유제한제도는 신문의 기능과 관련성을 가지는 것이다. 신문법 제15조가 규율하는 겸영금지나 소유제한은 신문시장의 건전한 경쟁과 신문의 다양성 제고를 위한 경제적 차원의 독과점 방지를 일차적이고 직접적인 목적으로 하는 것이지만 신문의 내용에 대한 규제를 직접적인 목적으로 하고 있지 않기 때문에 표현매체의 다변화나 복수화의 문제는 언론자유 중핵을 이루는 언론의 내용과 직접적인 관련이 있다고 보기는 어렵다. 그러므로 신문법 제15조가 비록 신문기업 활동의 외적 조건을 규제하여 신문의 자유를 제한하는 효과를 가진다고 하더라도 그 위헌 여부를 심사함에 있어 신문의 내용을 직접적으로 규제하는 경우와 동일하게 취급할 수는 없다. 결국 신문기업 활동의 외적 조건을 규제하는 신문법 조항에 대한 위헌심사는 신문의 내용을 규제하여 언론의 자유를 제한하는 경우에 비하여 그 기준이 완화된다.

② 겸영의 범위

신문법 제15조 제2항에 의하여 금지되는 겸영은 첫째, 일간신문과 뉴스통신의 겸영, 둘째, 일간신문과 방송사업의 겸영, 셋째, 뉴스통신과 방송사업의 겸영의 세 가지 형태이다. 여기서 ‘겸영’이 금지된다는 것은 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지된다는 의미이다. 이렇게 보는 이유는 이 조항의 입법목적이 이종 미디어 간의 결합·집중을 억제하기 위한 것이며, 문언해석상으로도 동조 제3항에서 “다른 일간신문”이라는 표현을 사용하고 있는 점과 비교해 볼 때 “상호 겸영”은 이종 미디어 간의 겸영을 의미하는 것으로 보이고, 신문법 제15조와 같은 취지를 규정하고 있는 방송법 제8조도 ‘겸영금지’와 ‘주식·지분 취득의 제한·금지’를 구분하여 적시함으로써 주식이나 지분을 취득하는 방법으로 경영에 관여하는 것을 겸영의 범주에서 제외시키고 있기 때문이다.

따라서 하나의 일간신문사업자가 복수의 일간신문을 발행하는 것은 여기서 규제되는 “겸영”에 해당하지 않고, 또 일간신문법인의 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자가 다른 일간신문법인의 주식이나 지분의 소유를 통해 다른 일간신문의 경영에 관여하는 것은 제15조 제3항에 의하여 규제를 받게 됨은 별론으로 하고 여기의 “겸영”에 해당하지 않는다. 나아가 하나의 일간신문법인이, 이미 다른 일간신문·뉴스통신·방송사업 법인의 주식·지분의 2분의 1 이상을 소유하고 있지 않은 한, 또 다른 일간신문이나 뉴스통신 법인의 주식이나 지분을 소유하는 것은 금지되지 않는다. 그리고 겸영이 금지되는 방송사업은 “방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업”으로, 이는 방송법상 일간신문법인에 의한 겸영이 금지되는 “지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업”(방송법 제8조 제3항)과 같은 개념이다.

③ 정책적 판단

일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이종 미디어를 겸영하는 것을

어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야이다. 이 문제에 관하여는 두 가지 상반되는 관점이 존재할 수 있다. 하나는 저널리즘에 있어서의 기능분립이라는 관점으로, 신문과 방송을 상호 분리·독립시켜 신문은 사기업으로 방송은 공적 제도로 운영하는 것이, 양(兩) 미디어 간의 균형 있는 경쟁관계를 통하여 사회 전체적으로 의견의 다양성을 창출·유지할 수 있다는 입장이다. 다른 하나는 보다 경제적인 관점으로, 신문사의 타 미디어로의 진출이 금지될 경우 신문사의 재정기반인 광고수입의 감소로 신문사의 경영이 악화될 수 있으므로 오히려 이를 허용하는 것이 규모의 경제를 실현시켜 경쟁력을 확보할 수 있다는 입장이다. 세계 각국의 법제를 보면 독일과 같이 전자의 관점에 충실한 나라도 있고, 일본과 같이 후자의 관점에 가까운 나라도 있다.

이중 미디어 간의 융합의 문제에 있어서 가장 문제가 되는 것은 신문과 지상파방송 간의 관계이다. 일간신문과 지상파방송은 가장 대표적이고 강력한 미디어 수단이므로 이 두 수단의 융합은 전체 언론시장에 미치는 영향이 크고, 이것이 언론의 다양성 보장을 저해할 위험성은 항상 존재하기 때문이다. 따라서 일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론의 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책 판단에 맡겨져 있다고 보아야 한다.

④ 필요한 한도 내의 제한

신문법 제15조 제2항은 신문의 다양성을 보장하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 규제의 대상과 정도를 선별하여 제한적으로 규제하고 있다. 규제대상을 신문의 다양성 보장과 연관성이 높은 일간신문으로 한정하고 있을 뿐만 아니라 위에서 본 바와 같이 겸영에 해당하지 않는 행위, 즉 하나의 일간신문법인이 복수의 일간신문을 발행하는 것이나, 하나의 일간신문법인의 지배주주가 다른 일간신문법인이나 뉴스통신법인의 주식·지분을 2분의 1 미만의 범위 내에서 취득하는 것은 허용되며, 하나의 일간신문법인이, 이

미 다른 일간신문·뉴스통신·방송사업 법인의 주식·지분의 2분의 1 이상을 소유하고 있지 않은 한, 또 다른 일간신문이나 뉴스통신 법인의 주식이나 지분을 소유하는 것은 금지되지 않는다. 또한 위에서 본 바와 같이 종합편성이나 보도전문편성이 아니어서 신문의 기능과 중복될 염려가 없는 방송채널사용사업이나 종합유선방송사업, 위성방송사업 등을 겸영하는 것도 가능하다. 신문법 제15조 제2항의 규제의 대상과 정도가 위와 같다면 이는 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도 내의 제한이라고 할 것이어서 신문의 자유를 침해한다고 할 수 없다.

(2) 반대 의견

오늘날 통신기술 및 디지털기술의 발달과 위성방송, 인터넷 등 새로운 매스미디어의 발전에 따라 신문 산업은 위축의 징후를 보이고 있으므로 신문사업자는 방송이나 통신의 콘텐츠 사업자 등이 되어 활동영역을 넓히거나, 방송·통신의 겸영을 통하여 신문사업의 경영효율화를 도모할 필요성이 현저하게 되었다. 이러한 상황에서는 일간신문사의 뉴스통신·방송사업 겸영을 일률적으로 금지할 것이 아니라 겸영으로 인한 언론의 집중 내지 시장 지배력의 효과를 고려하여 선별적으로 통제하는 방법이 바람직함에도 불구하고, 신문법 제15조 제2항이 일률적으로 겸영을 금지하는 것은 입법수단으로서 필요한 최소한의 것이라고 볼 수 없다. 따라서 이 조항은 신문사업자인 청구인들의 언론표현 방법의 자유와 기업경영의 자유를 침해하는 것이다.

이 조항은 그 위반에 대한 형사처벌을 규정하고 있는데 이 조항이 금지하는 ‘겸영’의 의미는 매우 불명확하다. 이를 다수의견과 같이 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송 사업을 함께 경영하는 것을 말한다고 보는 견해가 있는가 하면, 동일법인 내에서의 경영뿐만 아니라 신문사가 뉴스통신이나 방송사의 지배주주가 되어 실질적으로 일간신문과 뉴스통신이나 방송 사업을 함께 경영할 수 있는 상태도 금지하는 취지라는 견해도 있고, 동일법인 내에서의 경영뿐만 아니라 신문사가 주식이나 지분의 취득과는 상관없이 임원겸임 등의 방법으로 사실상 일간신문과 뉴

스통신이나 방송 사업을 함께 경영하는 것을 금지하는 취지라는 견해도 존재한다.

이 조항은 ‘겸영’이라는 애매한 용어를 기본권 제한의 주된 개념으로 사용하고 있는바 수많은 형태의 겸영 중 금지되는 것의 기준과 대강을 예측할 수 없고 이로 인하여 일간신문사는 일단 겸영을 자제하게 되어 언론의 자유가 위축될 가능성이 크다. 다수의견은 위에서 언급한 바와 같이 한정적으로 겸영의 개념을 정의하고 있지만 아직 이에 대한 법원의 확립된 판례도 없고 학설상 일관성 있는 해석론도 없는 상태에서 그러한 견해가 법집행자의 자의적인 법해석을 예방할 수 있다고 단정하기 어렵다.

3) 교차소유 위헌 여부

이중 미디어 간의 ‘겸영규제’에 관하여 위에서 본 바와 마찬가지로, 이중 미디어 간의 ‘교차소유’를 어떻게 규율할 것인지의 문제 또한 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야로서 입법자의 미디어 정책적 판단이 존중되어야 한다. 따라서 신문법 제15조 제3항 중 일간신문의 지배주주가 뉴스통신 법인의 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 함으로써 이중 미디어 간의 결합을 규제하는 부분은, 제15조 제2항에서 일간신문과 뉴스통신의 겸영을 금지하는 것과 마찬가지로 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도 내의 제한이라고 할 것이어서, 이것이 신문의 자유를 침해한다고 할 수는 없다.

그런데 제15조 제3항은 일간신문을 경영하는 법인의 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자가 다른 일간신문법인의 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 하여 일간신문 상호 간의 복수소유를 규제하고 있다. 신문의 다양성을 보장하기 위하여 동일한 지배주주가 복수의 일간신문을 지배하는 것을 규제하여 신문시장의 독과점과 집중을 방지할 필요가 있다는 점에서 신문기업의 복수신문 소유를 제한하는 것은 원칙적으로 헌법에 위반된다고 할 수 없지만, 모든 일간신문의 지배주주에게 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있는 것은 지나치게 신문의 자유를 침해하는 것이라 아니할 수 없다.

신문법 제15조 제3항의 취지가 언론의 다양성 보장에 있다면, 신문의 복수소유가 언론의 다양성을 저해하지 않거나 오히려 이에 기여하는 경우도 있을 수 있는데, 위와 같이 일간신문 지배주주의 신문 복수소유를 일률적으로 금지하는 것은 정당하다고 보기 어렵다.

신문의 복수소유에 관하여는 복수소유 규제의 대상을 일정한 매출액 이상의 신문으로 한정한다든지 또는 주식·지분 인수의 결과 발행부수가 일정한 시장점유율을 넘는 경우에만 규제한다든지 함으로써 신문의 다양성을 위협하는 실질적 관련성이 있는 경우로 그 규제 범위를 좁혀 기본권 제한을 최소화할 수 있음에도 불구하고, 위 규정은 이에 대한 아무런 배려 없이 모든 일간신문에 대하여 복수소유를 제한하고 있다. 따라서 위 조항은 신문의 자유를 지나치게 제한하는 것이다.

이와 같이 신문법 제15조 제3항은 모든 일간신문의 지배주주에게 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있으므로 신문의 자유를 침해한다. 그러나 신문법 제15조 제3항은 그 자체로 헌법에 위반되는 것이 아니라, 신문의 복수소유 규제에 관하여 부분적으로 위헌성이 있을 뿐이고, 신문의 다양성 보장을 위한 복수소유 규제의 기준을 어떻게 설정할지의 여부는 입법자의 재량에 맡겨져 있으므로 위 조항에 대해서는 단순위헌이 아닌 헌법불합치결정을 선고하고, 다만 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 허용함이 상당하다.

하지만 이에 대하여 단순위헌을 주장하는 견해에 의하면 이 조항 중 일간신문 부분의 입법목적은 일간신문의 복수소유와 신문들 간의 인수·합병을 규제하여 신문의 다양성이 저해되는 것을 방지하고자 하는 것으로 보인다. 그러나 현대의 신문 산업이 대규모 기업으로 발전하고 정보의 수집·편집·인쇄 등의 업무가 전문화되어 전문인이 이를 맡고 있는 추세에 비추어 보면 여러 신문사의 과반수 주식이 동일인에게 귀속된다고 하여 신문언론이 독과점되거나 신문언론의 다양성이 저해될 것이라고 단정하기 어렵다.

그리고 그러한 입법 목적을 달성하기 위하여 모든 일간신문에 대하여 일률적으로 복수소유를 규제하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배된다. 다만 신문에 대한 기존의 독과점규제나 공정거래규제를 통하여 신문의 복수소유로 인한 독과점의 폐해를 효과적으로 방지하고 이로써 언론의 다양성을 확보

하는 것이 가능하며 이 조항을 위헌으로 선고하더라도 법적 공백이나 혼란이 초래될 것이라 볼 수 없으므로 위헌이라고 주장한다.

3. 소유규제 완화 논의

1) 정당성

미디어 환경의 변화로 신문의 영향력이 감소하고 미디어가 다양해짐으로써 여론의 독과점 우려가 상당부분 해소되고 있다. 또한 신문의 방송 진입으로 뉴스의 질 향상이 기대된다. 즉, 뉴스 취재에 경쟁력이 있는 신문사가 방송에 진출함으로써 방송사간 경쟁이 심화되고, 결과적으로 뉴스의 품질이 향상될 것으로 기대된다. 그리고 신문과 지상파방송의 교차소유를 전면금지한 나라는 OECD 가입국가 등 주요 선진국에서 우리나라가 유일함으로써 글로벌 스탠더드와 일치하지 않는다.

하지만 이러한 정당성에도 불구하고 여론독과점에 대한 우려가 상존한다. 즉, 신문시장을 지배하는 보수신문이 방송까지 장악할 경우 여론독과점이 발생할 것이라는 우려와, 사회의 다양한 의견이 국민에게 전달되지 않아 민주주의의 위기가 도래할 것이라는 비판이 있는 것도 사실이다.

언론의 자유와 관련된 정책은 쉽게 입법재량의 성역으로 허용되어서는 안 될 것이며 그 헌법적 정당성이 엄격하게 판단되어야 한다. 그러므로 일간신문과 지상파방송 혹은 뉴스통신 간의 겸영이 광범위하게 행하여지고 이로 인하여 언론의 다양성이 심각하게 훼손되고 있음이 명백하다는 보편적 상황인식이 사회일반에 의하여 공유되지 않는 한, 겸영의 금지는 합리적인 정책재량의 범위를 일탈한다고 보아야 한다. 이미 헌법재판소는 언론의 자유가 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지닌다고 보았는바, 언론의 자유가 지닌 그러한 기능적·우월적 성격을 고려할 때 언론의 자유에 대한 제한은 그 제한을 정당화할 만큼 긴급하고 공익 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서만 가능한 것이다.

신문의 자유는 언론의 자유와 신문 산업의 기업 활동의 자유를 포함한다.

일간신문에게 지상파방송이나 뉴스통신의 겸영을 금지하는 것은 언론의 전파방법의 자유를 제한하는 것이고 그러한 방송과 통신을 겸영할 자유를 일간신문에 한하여 금지하는 것이며 또한 그것은 새로운 미디어 영역에 진출하려는 신문기업의 자유에 대한 제약을 의미하는 것이기도 하다. 그렇다면 그러한 기본권 제한에 대해서는 정책적 재량의 영역이라는 이유로 가볍게 넘어갈 것이 아니다.

2) 효율성

오늘날 일간신문의 이중매체 겸영이 가져올 수 있는 매스커뮤니케이션 발달의 긍정적 효과와 언론기업 경영의 효율성 증대는 가시적인 것임에 반하여, 그러한 겸영이 초래할 언론의 독과점의 폐해나 언론의 다양성의 훼손에 대한 평가는 일률적으로 말할 수 없고 구체적 겸영 양태에 따라서 개별적으로 검토할 사항이다.

신문·뉴스통신·방송은 다 같이 매스 미디어라고 하여도 그 기능과 특색이 다르다. 뉴스통신은 편재된 뉴스를 다양하게 수집하여 대중언론매체에 보급하고, 방송은 시간과 수단의 제약 때문에 뉴스의 개괄적인 내용을 시청각적으로 보도하고, 신문은 뉴스의 자세한 내용과 평론을 문자화하여 보도한다. 그에 따라 각 매체마다 언론의 기능과 효과도 다르게 된다. 그러므로 동일한 사업자가 종류가 다른 미디어를 겸영하거나 동일한 주주가 이종의 또는 동종 다수의 미디어 사업의 과반수 주식을 소유한다고 하여 언론의 독점이 이루어지거나 언론의 다양성이 훼손된다고 단정적으로 말할 수 있는지 의문이다.

오늘날 통신기술 및 디지털기술의 발달로 인하여 매스미디어는 다양화되고 있으며 방송·통신 등 미디어 간의 융합이 이루어지고 있고 방송전파의 희소성은 줄어들고 있다. 지상파 방송사들이 위성·케이블·DMB(디지털 멀티미디어 방송)·IPTV(인터넷 프로토콜 티브이) 등 뉴미디어를 이용하여 사업영역을 확장하고 있으며 외국의 주요 신문사들은 방송사를 겸영하면서 다수의 정보를 다양한 미디어를 이용하여 전파함으로써 매스커뮤니케이션의 효과를 극대화하고 경제적 효율을 도모한다. 한편 위성방송, 인터넷 등

새로운 매스미디어의 발전에 따라 신문 산업은 위축의 징후를 보이기도 하므로 신문사업자는 방송이나 통신의 콘텐츠 사업자 등이 되어 활동 영역을 넓히거나, 방송·통신의 겸영을 통하여 신문사업의 경영효율화를 도모할 필요성이 현저하게 되었다. 소유규제가 완화된다면 겸영미디어 산업의 효율성 제고를 위하여 <one-source, multi-use>를 통하여 미디어 산업의 시너지 효과를 유도할 수 있을 것이다. 아울러 현행 법제는 신문사의 방송시장 진출은 막혀 있는데 반하여, 방송사의 신문시장 진출은 허용되는 불균형 규제인 바, 이러한 불균형도 해소할 수 있다.

이러한 상황에서는 일간신문사의 뉴스통신·방송사업 겸영을 일률적으로 금지할 것이 아니라 겸영으로 인한 언론의 집중 내지 시장지배력의 효과를 고려하여 선별적으로 통제하는 방법이 바람직하며 프랑스, 미국, 오스트리아 등에서도 그러한 방식으로 규제가 이루어지고 있다. 따라서 상호 겸영으로 인한 부정적 효과는 구체적이고 개별적인 상황에서 선별적으로 교정이 가능하다고 보는 이상, 일률적으로 겸영을 금지하는 것은 결국 과잉금지 가능성이 있으며 입법수단으로서 필요한 최소한의 것이라고 볼 수 없다.

Ⅲ. 주요국의 이종매체간 소유 및 겸영 규제

1. 미국

1) 기본 원칙

미국은 언론의 자유(freedom of speech and the press) 원칙을 확인한 수정헌법 제1조를 기초로 공익성(public interest), 지역주의(localism), 사상의 공개시장(marketplace of ideas), 보편적 서비스(universal service), 다양성(diversity) 및 경쟁(competition)을 커뮤니케이션 정책의 기본 원칙으로 설정하고 있다.²⁾

매체의 소유 및 겸영과 관련한 미국의 관련법 및 정책은 위에 열거된 원칙들을 기준으로 시행되어 왔다. 예를 들어 소유규제 원칙을 수정할 경우 이것이 기본원칙에서 제시된 경쟁과 다양성을 유지하고 강화시킨다는 정책 목표와 어떤 관계를 맺고 있는지 분명히 제시해야 한다는 것이다. 소유 및 겸영에 관한 규제에 있어서 어떤 시장이 충분히 다양한 참여자를 확보하고 있는지, 그리고 그 시장이 충분히 경쟁적인지가 중요한 근거가 되기 때문이다.

다양성의 원칙은 시장 참여자들의 '특성'을 고려하는 반면, 경쟁의 원칙은 일반적으로 시장 참여자들의 '수'와 '점유율'에 초점을 맞춘다. 경제적 접근 방법을 채택하는 경쟁의 원칙은 '수'와 '점유율'과 같은 양적 측정을 기반으로 하여 측정이 용이한 반면 시장 참여자들의 '특성'이라는 변수를 감안하는 다양성의 원칙은 측정이 어렵기 때문에 많은 논란을 불러일으킨다.

따라서 소유의 다양성이 과연 의견의 다양성을 촉진하는지에 대해 상반된 견해가 제기되고 있다. FCC의 경우 채널의 증가와 인터넷과 같은 뉴미디어의 출현으로 정보원의 다양성이 증가하고 있어 지역시장에서의 교차소유 규제 근거를 희석시킨다며 규제완화를 지지하는 입장인 반면, 미 의회는 소유의 다양성이 의견의 다양성을 촉진시킨다는 기존 입장을 수정하지 않

2) 방송위원회, 방송산업 구조 변화와 소유규제 정책 - 해외사례 연구 -, 방송위원회 자유 2006-20, 127에서 재인용.

고 있다.

그러나 급변하는 미디어 환경에서 경쟁을 통한 소비자 복지를 추구하는 미국의 소유규제 정책은 지속적인 완화로 이어졌고, 디지털 환경은 기존의 아날로그적인 규제 정책을 넘어서는 새로운 규제방식을 요구한다고 하겠다.

이스빈(Esbin, 2004)은 ‘디지털 기술과 아날로그 규제의 혼합’이라는 표현으로 현재의 방송·통신 융합 상황을 묘사했다. 디지털 미디어는 모든 서비스 제공자에 의한, 모든 플랫폼에 의한, 모든 서비스 구조를 가능하게 만들기 때문에 지금까지의 아날로그적인 규제는 적절하지 않다는 것이다.³⁾

미국에서 미디어 시장에서의 소유규제는 기본적으로 세 가지 차원으로 구성된다. 첫째, 복점 규칙(duopoly rule)은 동일지역 방송사 소유의 상한에 대한 규제이며, 둘째, 복수 소유(multiple ownership)제한은 전국 시장에서 방송사 소유의 상한에 대한 규제이다. 셋째, 교차소유 제한은 동일지역에서 신문의 텔레비전 소유를 금지하거나, TV네트워크의 케이블 방송국 소유를 금지하고 전화회사가 해당 서비스 지역에서 케이블 방송의 소유를 금지하는 내용으로 되어 있다.⁴⁾

이 같은 규제 원칙은 규제 완화 흐름 속에서 도전을 받고 있다. 비록 연방상소법원에서 기각되긴 했지만 2003년의 FCC 소유규제안은 교차소유를 허용하고 있었다. 또한 소유규제 정책은 이미 형성된 시장 상황에 대응하는 형태일 뿐 소유의 다양성을 보장해 주는 만능의 장치가 아님은 분명하다. 그 예는 2003년에 FCC가 발표한 TV 네트워크의 시청자도달률 상한 45%에 대한 조정에서 극명하게 볼 수 있다. FCC의 45%안이 의회에서 39%로 조정되었는데, 이는 이미 35%이상을 확보하고 있는 CBS와 Fox를 염두에 둔 결정이었기 때문이다.

2) FCC 소유규제 원칙

1996년 의회에 의한 새로운 텔레비전 소유권 제한 규정은 시장개방과 소유제한 철폐를 통한 매체 간의 경쟁을 촉진시켜 궁극적으로 시청자의 공익

3) 방송위원회, 방송산업 구조 변화와 소유규제 정책 - 해외사례 연구 -, 방송위원회 자유 2006-20, 128면에서 재인용.

4) 권호영 외, 방송매체간 위상변동현황 분석과 정책대응방안 연구, 방송위원회, 127면.

향상에 기여하고자한 것이다. 그래서 이 법의 서문은 “미국의 통신소비자에게 낮은 가격과 더욱 질 좋은 서비스를 제공하기 위해서 경쟁을 도모하고 규제를 완화시킨다”고 명시하고 있다. 다시 말해, 미국의 미디어 부문 규제 패러다임이 ‘공익성’에서 ‘경쟁’모형으로 전환된 것이다. 이와 함께 정부와 의회는 소유권 관련 규제들을 대폭 완화하는 움직임을 보이고 있다. 특히 다매체, 융합 상황에서 소유규제에 대한 논란은 핵심적인 이슈로 부각되고 있다. FCC는 1944년부터 현재까지 여러 차례에 걸쳐 소유 및 교차소유 규제 완화조치를 취했다. 교차소유규제의 완화를 통해 융합시장의 시장경쟁을 강화시키며, 소비자에게 있어서는 곧 선택의 다양성을 증가시키고자 한 것이다. 그러나 이에 대한 반론 역시 만만치 않았다. 교차소유에 대한 규제가 완화되면서 시장경쟁을 강화시키기보다 오히려 거대 미디어 기업에 의한 시장의 집중화가 더욱 심각해질 것이며, 나아가 소비자들이 누려야할 선택의 다양성이라는 측면 역시 보장되기 어렵다는 것이었다.

1996년 개정된 법은 케이블 전화회사의 공동 소유 제한 규정, 케이블과 지상파 네트워크 간의 교차 소유에 대해 남아있는 몇몇 제한 규정 및 전국 라디오 소유권 제한규정을 삭제했고, 지역 라디오 소유권 규정 및 텔레비전 중복 네트워크 규정을 완화했다. 또한 하나의 소유주가 가질 수 있는 텔레비전 방송국 수에 대한 상한 규칙들을 삭제하도록 했으며, 단일 TV방송 사업자가 도달할 수 있는 미국 가구의 비율은 25%에서 35%로 높이도록 했다.⁵⁾

미국 FCC는 여론의 다양한 목소리를 보장하기 위해 4대 네트워크 즉, ABC, CBS, NBC, Fox 간의 합병은 금지하고 있다. 이와 같이 주요 네트워크들이 다른 네트워크를 소유할 수 없도록 한 복수 네트워크 규칙(Dual Network Rule)은 1946년에 만들어진 이후 지속되고 있다. 다만, 이들 네트워크들이 신생 네트워크인 WB, UPN을 소유하는 것은 허용하고 있다. 물론 WB와 UPN간의 합병도 가능하다. 이 경우에는 케이블TV와 DBS, 디지털 방송 등에 의해 상쇄될 수 있다는 판단에 따른 것이다. 이처럼 지상파 네트워크들 간의 합병을 부분적으로 허용한 것은 지상파 방송의 영향력이

5) 이 때 가구 수는 시청률을 의미하는 것이 아니라, 단위 방송국들이 전파를 발사하여 도달하는 가구 수이기 때문에 실제 네트워크가 직접 소유할 수 있는 방송국수는 30~40개 정도라고 한다.

감소하고 있기 때문이다.⁶⁾ 지상파 네트워크의 영향력이 압도적일 때와 현재의 시장구조가 매우 달라졌기 때문에, 과거에 다양한 목소리를 확보한다는 이유로 규제하던 것을 유지시키는 것은 오히려 지상파 네트워크에 대한 역차별 가능성이 있다는 것이다.

또한 WB와 UPN은 신생 네트워크인 동시에 사실상 프로그램 공급업체의 성격을 강하게 갖고 있었기 때문에, 4대 네트워크 중 하나와 신생 네트워크 간의 결합은 프로그램 제작과 플랫폼의 수직적 결합의 차원으로 해석되었다. 물론, 이러한 결합으로 인해 독립 방송국의 목소리가 줄어들어 출처의 다양성(source diversity)이 감소할 수도 있지만, FCC는 변화하는 미디어 환경 속에서 다양성의 목표가 이중 네트워크 규칙의 완화로 비롯된 효율성과 경제적 혜택보다 더 우월한 것으로 볼 수 없다는 결론을 내렸다.⁷⁾

한편, 1981년 이전에는 전국 시장에서의 텔레비전 방송사들은 7-7-7 규정의 제한을 받고 있었다. 즉, 한 방송사가 전국 시장에서 AM라디오 7개, FM라디오 7개, TV 7개 이상 소유할 수 없다는 이 복수소유 제한은 지속적으로 완화되다가 1996년 통신법에서 한 방송사가 차지하는 시청 점유율이 전국적인 규모에서 35%를 넘지 않아야 한다는 규정만 남게 되었다. 소유 가능한 방송국 수의 상한 규정이 없어진 것이다.

FCC는 다시 2003년에 이 수치를 45%까지 확대하려고 하였다. 그 근거로 공동소유의 효율성을 바탕으로 한 DTV(Digital TV) 구축 비용의 절감, 지역방송에 대한 투자여력의 확대를 통한 지역성 보호 등을 제시하였다. 그러나 의회와 법원의 반대에 따라 절충안인 39%로 재조정되었는데, 39%라는 기준은 이미 전국 시청자 대비 35%를 초과하고 있던 CBS와 Fox를 인정하는 선에서 미 의회가 절충안을 모색한 결과이다. 이는 결국 점유율의 상한 기준이 현실을 반영하면서 최대한 그 집중의 속도를 늦추는 선에서 정치적 판단에 따라 정해지고 있음을 보여주는 사례이다.

6) 1996년 71%에 달하던 주요 6대 네트워크의 주시청시간대 시청률이 2000년에는 58%로 떨어졌으며, 약 84%의 가구가 위성이나 케이블방송 등의 다채널 유료매체를 통해서 텔레비전을 시청하고 있는 것으로 나타났다.

7) 유의선, 선진각국의 방송구조와 정책에 관한 연구, 한국무선국관리사업단, KORA연구 2004-13, 151면.

<표 1> FCC의 2003년 소유규제 원칙(안)

규정	내용
전국TV 방송 소유한도	TV 가구 점유율 35%에서 45%로 수정
신문방송 교차 소유	Cross Media Limit으로 규정이 통합됨
라디오TV 교차 소유	<p>1. 지상파방송사의 수가 3개 혹은 그 미만일 경우 지상파, 라디오, 신문 간의 합병은 금지됨</p> <p>2. 지상파방송사의 수가 4개에서 8개 사이인 경우 다음의 세 가지 중 하나는 허용됨</p> <p>(1) 하나의 일간신문이 1개의 지상파방송사와 해당 시장에서 규정상 한 신문이 소유 가능한 라디오 방송국 중 절반</p> <p>(2) 하나의 일간신문이 지상파방송국을 소유하지 않고 해당 시장에서 규정상 한 신문이 소유 가능한 라디오 방송국 전체</p> <p>(3) 신문을 소유하지 않을 경우 지상파방송사 소유 가능</p>
지역 TV 소유 제한	<p>1. 5개 이상의 자상파방송사가 있는 경우 한 소유주가 2개의 방송사를 소유할 수 있으나, 둘 중 시청률 기준 상위 4위 이내의 방송사는 하나이어야 함</p> <p>2. 18개 이상의 지상파방송사가 있는 시장의 경우 한 소유주가 3개 이상의 방송사를 소유할 수 있으나, 이들 중 시청률 기준 상위 4위 이내의 방송사는 하나이어야 함</p> <p>- 시장 내 방송사의 수를 계산할 때, 상업방송사와 함께 비상업방송사도 포함</p> <p>- 시장 내 방송사의 수가 11개 혹은 그 미만일 경우 상위 4위 이내에 포함되는 방송사간 합병의 경우 사안별로 심사하여 결정</p> <p>이 경우 합병 이후 잔존하는 독립방송국의 수가 5개 이상이면 가능</p>
복수 네트워크 소유 금지	상위 4대 지상파 네트워크 간에는 합병 금지

*출처: 성숙희 외(2006), 방송산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례연구, 방송위원회.

2003년 들어 FCC는 새로운 소유규제 원칙을 제시했다. 기존의 소유규제는 개별매체를 중심으로 이뤄졌으나, FCC는 2003년 6월 다채널 영상시장 전체를 포괄하는 소유규제의 원칙을 발표했다. FCC의 2003년 원칙은 첫째, 신문과 방송 그리고 라디오와 방송의 교차소유 규정을 미디어 교차소유 제한 규정으로 대체하고, 둘째, 지역 텔레비전 복수소유 조항을 수정하였으며, 셋째, 지역 라디오 시장에 대한 정의 수정을 통해 지역 라디오 소유 관련규정을 강화하였으며, 넷째, 전국 텔레비전 소유 제한을 점진적으로 수정하였으며, 다섯째, 네트워크 복수소유를 금지할 것을 유지하는 것으로 요약할 수 있다. 교차소유와 관련된 구체적인 내용은 <표 1> FCC의 2003년 소유규제 원칙(안)과 같다.

3) FCC 결정의 수정

FCC의 2003년 결정으로 미디어 소유 제한이 상당부분 사라지면서 텔레비전, 라디오, 케이블, 신문, 인터넷 등 미디어 간 흡수와 합병이 가속되었다. 이는 과거의 법들이 빠른 기술 발전을 따라가지 못해 시장의 효율성과 경쟁력을 확보하는 데 어려움이 있다는 대규모 미디어 기업들의 요구가 반영된 것이다.

그러나 FCC의 2003년 결정에 대해 많은 시민단체와 시청자들은 소수의 재벌에 의한 미디어의 집중을 우려하며 FCC에 강한 항의를 표시했다. FCC의 소유규제 완화가 시장 독점을 심화시켜 오히려 경쟁을 감소시킬 것이며, 결과적으로 소비자들만 이러한 서비스를 이용하기 위해 고비용을 지출해야 하는 상황이 될 것이라는 주장이었다. 미디어가 다양화되고 있음에도 불구하고 특정 거대 미디어 기업들의 시장 장악력은 오히려 증가 추세이며, 현재의 규제를 완화할 경우 일련의 인수·합병 과정을 통해 시장의 독과점화와 이에 따른 다양성의 감소를 가져올 것이라는 주장이다. 특히 미디어 소유규제 약화로 인해 지역과 연대가 없는 거대 미디어 재벌에 의해 미디어 시스템이 통제되면, 방송의 다양성과 지역성을 확보하기 어렵다는 문제가 제기 됐다. FCC의 공익에 대한 규정이 느슨해 방송사들이 지역사회에 대한 의무를 쉽게 무시하게 될 것이라는 전망도 있었다.

이러한 반대여론과 더불어 2004년 6월 연방항소법원은 FCC의 미디어 간 교차소유 허용에 대한 규정 즉, 한 미디어 기업이 단일 시장에서 3개의 TV 방송사와 8개의 라디오 방송사, 그리고 독점적인 신문사를 소유할 수 있도록 한 것을 기각 결정했으며, 지역사회에 있어 각기 다른 미디어의 영향력을 조사하는데 사용된 ‘다양성 지수(diversity index)’에 방법론상의 문제가 있다고 지적했다.⁸⁾ 법원은 기존의 교차소유제한법이 철회되어야 한다는 FCC의 주장이 나름대로 논리적 근거를 갖고 있음에도 불구하고, FCC가 제시하고 있는 다양성 지수가 자의적이며 일관성이 없다는 판단이다.⁹⁾ 아울러 FCC로 하여금 소유규제 완화에 대한 충분히 타당한 근거자료를 제시하도록 했다. 이와 함께 연방항소법원의 판결은 FCC의 이번 규칙안이 그동안의 행정과 당시 적용했던 적용원칙과 배치된다는 점을 지적하고 있다. FCC가 다양성이 심각하게 훼손될 것으로 예견될 경우에도 합병을 승인하거나, 다양성이 크게 문제되지 않을 경우에는 승인하지 않았다는 점을 들어, FCC가 공중의 검증을 받지 않은 작위적인 다양성 지수에 의존해 수정 규칙을 만드는 것은 일관적이지 않은 태도라는 것이다.

한편 의회 역시 이러한 여론에 따라 FCC의 정책에 제동을 걸었다. 하원이 FCC의 신규 정책과 관련된 예산을 제외한 채 예산안을 통과시켰으며, 상원은 55대 40으로 FCC의 신규 규정을 폐지할 것을 명령하는 결의안을 통과시켰다. 또한 상원은 2004년 ABC, CBS, NBC, Fox와 같은 주요 미디어 기업의 시청자 접근률 상한선이 39%를 넘지 못하도록 표결하였다.

FCC는 2007년 12월 또 다시 교차소유 규제완화를 추진하면서 시장에 최소한 8개의 다른 신문사나 방송사가 존재하여야 한다는 기준을 제시하였다. 다만, 규제완화에도 불구하고 ABC, CBS, NBC, Fox 등 4개 네트워크 방송사는 신문사와의 교차소유를 여전히 금지하고자 한다. FCC가 2002년에 이

8) 법원의 구체적인 판결 내용은 조영신(2004), FCC의 미디어 소유제한 수정법 집행보류 결정: 미국 제3순회법원의 판결문 요약, <Media Worldwide>, 10월호를 참조.

9) FCC의 다양성 지수에 대한 지적은 (1)특정미디어나 특정 기업이 갖고 있는 힘의 크기, 영향력의 정도를 고려하지 않고, 숫자만을 기준으로 모든 미디어를 동일하게 취급해 다양성이 높다고 주장하는 문제, (2)기존 신문사와 방송사의 웹사이트는 이미 제공된 뉴스를 거의 그대로 옮겨놓는 경우가 많은데도, 단지 인터넷이 새로운 매체라는 이유만으로 다양성 지수에 또 다른 항목으로 추가되는 문제, (3)뉴스를 전혀 보도하지 않는 라디오 방송사도 하나의 의견을 가진 소수로 간주하는 문제 등으로 요약할 수 있다.

어 2007년 교차소유 규제완화를 추진하고 있으나 반대에 부딪혀 제대로 추진하지 못하는 형편이다. 그러한 근본적 이유는 공영방송의 부재에서 찾을 수 있다. 미국은 유럽과 달리 공영방송이 사실상 전무한데, 이러한 환경에서 의견 다양성을 사경제 미디어에 전적으로 의지하는 정책에 대한 불안감이 반대여론으로 이어진 것으로 판단된다.

2. 영국

1) 1990년 방송법

영국은 전통적으로 전파의 희소성에 근거해 시장에 대한 정부의 개입을 통해서 미디어 시장의 경쟁을 규제하고 유도해왔다. 1990년 방송법은 이러한 영국의 기본적인 정책 이념을 반영해, 방송에 대한 시청자의 선택 다양성을 확대하는 것을 중요한 정책적 목표로 제시했다. 따라서 다양한 관점을 담고 있는 콘텐츠가 배포될 수 있도록 하기 위해 신문과 지상파방송 교차소유를 20%까지로 제한함으로써 동일한 사업자가 서로 다른 서비스 영역에서 경쟁력 있는 사업을 할 수 없도록 했다. 또한 전통적으로 매우 높은 점유율을 자랑해오던 지상파 네트워크인 공영방송 BBC가 케이블TV 네트워크에 진출할 수 없도록 하였다.

그러나 이미 1990년대 초부터 교차소유가 활발하게 이뤄졌으며, 각종 융합서비스도 등장하고 있었다. 즉, 교차소유를 엄격하게 규제함으로써 다양성을 확보하려는 영국의 시도가 다채널 디지털 시대에서는 더 이상 효율적인 규제수단이 될 수 없게 되었다. 따라서 디지털 기술의 발전 및 매체 간, 사업자간의 융합, 그리고 경쟁 속에서 영국의 기존 규제 원칙 및 가치들 역시 변화하지 않을 수 없었다. 이러한 변화의 흐름 속에서 영국에서는 1996년 2003년 두 차례에 걸쳐 방송 관련 법안의 수정이 이뤄졌다.

2) 1996년 방송법

영국은 전통적으로 공익성 중심의 접근법으로 방송시장의 소유권 관련

규제를 이끌어왔으나, 1996년 개정 방송법의 내용을 살펴보면 시장의 개방과 유효경쟁 중심의 접근방식으로 변화한 것을 알 수 있다. 1996년 방송법에서의 가장 두드러진 변화는 규제 기준이 기존의 지분(interest)중심에서 시청자점유율(audience share)중심으로 달라졌다는 것과 동종 미디어 서비스 기업이나 이종 미디어 서비스 기업들 간의 교차 소유를 허용한 점이다.

기존의 소유 규제는 국가 내의 다원성을 증진하기 위한 것이었지만, 외국 기업이 규모의 경제 효과를 거두고 있는 상황에서 영국 기업의 규모를 규제하는 이러한 장치 때문에 영국 기업의 경쟁력이 약화되는 결과를 낳게 될 것이라는 지적이 제기되기도 했기 때문이다. 물론 상업방송사들은 이러한 변화를 환영했으며, 나아가 2003년 커뮤니케이션 법의 제정은 방송통신 융합에 맞추어 교차소유 관련 규제 완화의 폭을 더욱 확대시켰다.

1996년 방송법(Broadcasting Act of 1996)은 칙허장(Royal Charter)¹⁰⁾에 의해 규제를 받는 BBC를 제외한 모든 방송을 대상으로 한다. 1996년 개정된 방송법은 디지털 지상파 방송의 경쟁 구조를 창출하고, 미디어 산업의 통합을 허용하였으며, BBC의 송출 네트워크를 민영화하는 등의 조치를 취했다. 1990년 방송법의 틀을 유지하면서도 미디어 소유규제를 완화하고 디지털 방송을 도입하는 데 초점을 맞춘 것이다. 그러나 유료방송이 상용화됨에 따라 방송서비스의 불균형이 초래될 수 있다는 우려 때문에, 국가의 주요 행사는 계속 지상파 방송에서 국민들에게 제공하도록 했다.

1996년 방송법은 교차 시너지 효과를 추구한다는 이유로 교차 소유 규제를 완화시켰다. 1995년 미디어 소유에 대한 녹서에 나타나 있는 규제 완화적 주장의 핵심은 이러한 교차 시너지 효과를 지지하는 것이었다.¹¹⁾ 즉, 방송과 신문 산업은 기능적인 유사성을 지니고 있기 때문에 교차소유를 통해

10) 영국의 방송은 국왕이 부여하는 칙허장과 방송법에 의해 규정된다. 특히 공영방송인 BBC는 방송법으로 규정되지 않고 칙허장과 협정서로 규정된다. 이는 방송법이 정치 권력의 영향 하에 있기 때문에 BBC의 정치적 독립성을 유지하기 위해 법으로 규정하지 않고 국왕이 부여하는 칙허장으로 관장하는 것이다.

11) 정부는 미디어 제도가 미디어 산업의 발전을 허용하는 것이어야 한다고 믿고 있다. 정보를 수집, 편집하고, 확산시키는 면에서 신문과 방송이 지닌 기능적 유사성은 두 산업 사이에 명백하고도 자연적인 시너지 효과가 존재함을 의미하며, 대규모 미디어 기업이 성장한다면 이것은 두 산업 부문과 소비자 모두에게 이익이 될 것이라는 것이다(질리언 도일 저, 정윤경 역, 미디어 소유와 집중, 2003, 커뮤니케이션북스, 165면에서 재인용).

명백하고도 자연적인 시너지 효과가 존재한다는 주장이었다.¹²⁾

규제 완화의 또 다른 목적은 영국의 미디어 기업이 해외 시장에서 더욱 효율적으로 경쟁할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 교차 미디어 소유 규제 완화를 통해 영국 미디어 기업이 해외 시장에서 보다 나은 성과를 거둘 수 있을 것이라는 기대였다. 그러나 영국 주요 미디어 기업의 책임자들은 텔레비전과 신문은 지역적 매체이기 때문에 방송법의 규제 완화와 수출 성과 사이에는 큰 관련이 없다고 판단했으며, 글로벌화보다는 오히려 영국 내 시장에서 보다 깊은 관심을 기울이고 있었다.

1996년 방송법 개정을 통해 영국의 방송 산업구조는 보다 자유로운 체제로 진입하게 되었다. 즉, 미디어 기업들이 동종 서비스 기업이나 이종서비스 기업 등을 교차 소유할 수 있는 길이 더욱 확대된 것이다. 이는 규제 완화를 통해 방송으로 진출하고자 했던 신문기업과 ITV네트워크의 합병을 추구했던 방송기업 등 미디어 기업들의 요구가 강하게 반영된 결과이다.

1996년 방송법에서의 가장 두드러진 변화는 규제의 기준이 기존의 지분 중심에서 시장점유율 중심으로 달라졌다는 것이다. 전송방식이나 보유 면허수에 상관없이 모든 텔레비전 방송사에게 동종미디어 소유 상한선을 적용하도록 하였다. 전체 시청자 점유율 15% 제한과 함께 유일하게 남게 된 규정은 특정 지상파 텔레비전 면허의 공동소유에 대한 것이었다. 이는 동일한 지역에서 두 개의 ITV를 한 운영자가 보유할 수 없다는 규정과, 한 운영자가 ITV와 C5 면허를 모두 소유할 수 없다는 규정이었다.

영국의 독특한 구조 속에서 시장 점유율을 계산할 때 고려해야 할 중요한 요소는 BBC를 포함 여부이다. BBC를 포함하는 지 여부에 따라 점유율의 크기가 고무줄처럼 늘었다 줄었다 하기 때문이다. 1996년 방송법에서는 상업 텔레비전의 경우 BBC를 포함하여 전체 영국 수용자의 15%까지 소유할 수 있도록 한 것과 달리, 상업 라디오에 대해서는 BBC를 제외하고 전체 영국 수용자의 15%까지 소유할 수 있다는 기존 규정을 그대로 유지했다.

12) 그러나 이러한 주장에 대해 질리언 도일은 교차미디어소유조사위원회의 한 위원의 말을 인용해 “본질적으로 정치적인 결정”이라고 평가했다. 이미 영국에는 미디어 규제에 앞서 기업과 먼저 협의해야 할 정도로 과도한 미디어 권력이 존재하고 있었다 (질리언 도일 2003: 173).

<표 2> 영국의 미디어 교차소유 규제(1996년 방송법)

	지역 ITV	전국 ITV	CH 5	지역 중계방송	지방신문	전국신문	라디오
지역 ITV 방송국	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	방송도달 지역내 발행부수의 20%	전국신문발 행부수의 20%	ITV와 방송권역 중복시 20%
전국 ITV 방송국	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	Ch 5와 전국ITV 동시 소유 금지	전체TV 시청자의 15%	무제한	전국신문발 행부수의 20%	추가 제한 없음
CH 5 방송국	전체TV 시청자의 15%	Ch 5와 전국ITV 동시 소유 금지	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한	전국신문발 행부수의 20%	추가 제한 없음
지역 중계방송국	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한	전국신문발 행부수의 20%	도달범위 중복시 최대 20%
지방신문	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%		무제한	지역라디오 방송권 소유
전국신문 (발행부수 20% 이하)	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한		전국방송 1+지역방송 35 주파수의 35%
전국 신문 (발행부수 20% 초과)	최대 20%	최대 20%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한		지역/전국 라디오최대 20%
위성방송 사업자	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한	무제한	추가제한 없음
지역 라디오 방송국	전체TV 시청자의 15% (권역외)	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	지역신문 발행부수의 20%	전국신문 발행부수의 20%	
전국 라디오 방송국	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	전체TV 시청자의 15%	무제한	전국신문 발행부수의 20%	

*출처: 성숙희 외(2006), 방송산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례연구, 방송위원회.

1996년 방송법은 전국 발행부수 20% 이하인 전국 신문사들이 방송사 지분을 소유하는 것과, 반대로 방송사들이 전국 발행부수 20% 이하인 신문사를 소유하는 것을 허용했다. 뿐만 아니라 전국 발행부수 20% 이하인 신문사들은 케이블과 위성, 디지털TV 등의 지분을 소유하는 것이 자유로워졌다. 지역 내 발행부수 20% 이하인 지역 신문사들 역시 ITV면허와 라디오 면허를 소유할 수 있게 되었다. 또한 1990년 방송법까지는 ITV와 라디오, 지역 신문사의 경우, 그들과 서비스 지역이 중복되는 지역에 케이블 회사를 소유할 수 없었지만, 1996년부터는 이 조항이 폐지되었다.

1996년 방송법 개정에 따라 소유주체별로 소유 가능하게 된 면허의 범위를 구체적으로 살펴보면 <표 2> 영국의 미디어 교차소유 규제(1996년 방송법)와 같다.

3) 2003년 커뮤니케이션법

1996년 방송법에 의한 소유규제 완화와 소유규제 방식의 전환을 넘어 2003년 커뮤니케이션법은 방송은 방송만으로 독립적으로 존재하지 않고, 커뮤니케이션이라는 더욱 포괄적인 개념 하에 통신과의 중첩적인 관계로 존재하게 되었다는 인식의 변화를 보여주었다. 2003년의 커뮤니케이션법에 이르기까지 영국의 소유규제 정책도 미디어 환경의 변화에 발빠르게 대응함으로써 미디어 산업을 활성화시키고 자국 미디어 기업들의 국제경쟁력을 높이려는 의도가 포함되어있다. 변화하는 미디어 환경 속에 소유규제 정책과 관련하여 의견의 다양성 확보는 여전히 중요한 가치이기는 하지만 소유규제 완화 정책과 함께 영국의 방송시장에서도 집중 현상이 두드러지고 있다.

2003년 커뮤니케이션 법은 미디어 서비스 기술 및 시장 변화를 반영하고, 기존 규제의 틀을 새롭게 만들기 위해 추진한 법이다. 2003년 커뮤니케이션 법은 주로 2003년 12월 정식 출범한 통합규제기구 Ofcom의 구성을 비롯해, 이종매체간 교차소유 비유럽 외국자본의 투자, 라디오 주파수 거래 허용 등 미디어산업의 각종 규제 완화와 관련한 사항을 다루었다.

<표 3> 2003년 커뮤니케이션법의 주요 내용

구분	내 용
소유권	비유럽 회사도 경쟁위원회, Ofcom, 및 정부의 승인을 받아 영국의 미디어 면허 소유 허용 Ofcom은 매 3년마다 모든 미디어 소유권 검토 지방자치단체(공적인 목적) 및 광고대행사도 방송 면허 소유 허용 종교기관의 지역 디지털 라디오 서비스 소유 허용
교차 소유	최소한 3개의 분리된 상업 미디어 기업이 TV, 라디오, 신문 제공하여야 함 전국 신문시장의 20% 이상 지배하는 자는 (직,간접적으로) 한 채널3의 20% 이상 소유 금지 채널3 면허 소유자는 같은 지역에서 지역신문 시장의 20% 이상 소유 금지 지역 채널3 면허 소유자는 같은 지역에서 45% 이상 도달하는 라디오 방송국 소유 금지 방송도달 범위내 지역신문 발행부수가 50% 이상인 지역신문 소유자의 라디오 방송 소유 금지 모든 소유행위는 공익성 심사 의무화
TV 소유권	한 기업이 전체 TV 시청자의 15% 이상 소유 가능 한 기업이 2개의 런던 지역 면허 소유 가능 한 기업이 채널3와 채널5의 면허 소유 가능 채널3면허소유자는 채널3 뉴스 서비스의 40% 소유 가능
라디오 소유권	기존의 포인트 제도 폐지 한 기업이 하나 이상의 전국 라디오 소유 가능 하나 이상의 전국DAB 멀티플렉스 소유 금지 50% 이상 중복되는 지역 DAB 멀티플렉스 소유 가능 각 지역마다 둘 이상의 분리된 상업 라디오 기업 존재 의무화 한 지역의 50%를 커버하는 두 개의 방송국을 소유한 자의 지역의 55% 이상을 커버하는 세 번째 방송국 소유 금지

*출처: 성숙희 외(2006), 방송산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례연구, 방송위원회.

2003년 커뮤니케이션법의 두드러진 특징 가운데 하나는 우선 외국 기업

에 대한 소유규제가 완화된 점을 꼽을 수 있다. 1996년 방송법에 존재했던 비유럽경제지역(non-EEA)의 사업자들에 대한 면허 소유권 결격사유를 삭제하고, 종교단체에 대한 기존 결격사유는 일부 삭제했다. 2003년 커뮤니케이션법의 주요 내용은 <표 3> 2003년 커뮤니케이션법 주요 내용과 같다.

2003년 커뮤니케이션법은 처음부터 ‘미국식’규제완화 정책에 대한 영국 내에서의 논란을 일으켰다. 미국의 대대적인 탈규제 조치를 뒤따르는 커뮤니케이션법은 결국 영국의 공공 서비스로서의 방송을 위협에 처하게 할 것이며, 특히 영국 방송의 뉴스, 드라마, 다큐멘터리 부분들의 질과 다양성을 근본적으로 해치는 재앙이 될 것이라는 우려 때문이었다.

커뮤니케이션 법 이전까지 방송 산업을 규제하던 1990년과 1996년의 방송법을 넘어서 2003년 커뮤니케이션법이 제정되었다는 것 자체가 대단히 중요한 의미를 함축하고 있다. 그 의미는 이제 더 이상 방송은 방송만으로 독립적으로 존재하지 않고, 커뮤니케이션이라는 더욱 포괄적인 개념 하에 통신과의 중첩적인 관계로 존재하게 되었다는 인식의 변화를 반영하고 있다는 점이다.

3. 독일

1) 개관

오랫동안 공영방송의 독점체제를 유지해 오던 독일의 방송제도는 1984년에 민영방송이 도입되면서 변화의 시기를 맞게 되었다. 공영방송과 민영방송이 공존하는 이원제도하에서 방송시장의 다각화가 빠르게 추진되고 방송자본이 확대되면서 방송 산업의 경쟁이 가속화되었다. 인수·합병을 통한 거대 미디어 기업이 탄생하는 등 90년대 후반부터 방송자본의 집중에 따른 여론의 독점현상을 지적하는 목소리도 높아지기 시작했다. 이에 따라 특정 미디어 기업이 방송시장을 독점하지 못하게 하는 동시에 다양한 여론의 형성을 보장하기 위해 방송자본의 집중을 통제할 필요가 있다는 데 사회적 합의가 이루어졌다.

또한 방송 분야에서의 기술의 발전과 융합현상으로 인해 독일에서도 소유

규제 완화 요구가 거세지게 되었다. 이같이 미디어 융합 환경에 부응하는 한편, 의견의 다양성을 확보할 수 있는 가장 합리적인 방식으로 독일은 방송에 대한 소유규제 기준을 시청자에 미치는 영향력이라는 단 하나의 판단 기준에 집중하게 되었다. 따라서 미디어 소유 규제 상한으로 시청자점유율 30%를 지정하고 있을 뿐, 수평적, 수직적, 혼합적 집중을 규제하는 별도의 규정들을 두고 있지 않다. 여러 미디어 시장 간의 결합과 그에 따른 교차영향은 ‘지배적인 의견세력’을 검토하는데 있어서만 고려된다. 따라서 방송국가협정에서도 소유에 관한 별도의 규정은 존재하지 않는다. 다만 ‘의견의 다양성’을 규정한 조항들에서 시청자점유율에 따라 허용되는 소유의 상한을 제시하고 있을 뿐이다.

또한 독일의 방송 법규는 외국 자본의 출연과 자본 소유 비율을 제한하거나 규제하는 규정도 마련해 놓고 있지 않다. 다만 방송사를 설립할 수 있는 개인, 다수의 자본 동업인, 법인은 유럽연합 회원국에 거주자가 있어야 하며, 재정적으로 충분한 능력과 방송사를 운영할 수 있는 경영 능력을 증명해야 한다. 방송사의 설립 허가를 담당하는 주미디어청은 면허를 신청한 방송사가 해당 주의 공익을 대변할 수 있는지를 기준으로 허가를 결정한다. 또한 방송 자본이 특정 투자자에게 독점되지 않고 여론형성의 자유가 보장될 수 있는지를 고려하여 평가하게 된다.

이처럼 독일의 방송소유 규제는 소유 규제라는 의미가 없을 정도로 수용자 측면의 다양성 확보에만 의미를 두고 여타의 부분은 시장에 맡겨 두고 있다. 독일의 시청자점유율 30%를 기준으로 한 소유 규제는 수평적, 수직적, 혼합적 결합 모두를 포괄하기 때문에 세분화된 소유규제 원칙이 필요 없다. 이는 미디어간의 경계가 모호해지고 있는 융합 환경에서의 소유규제 방식으로 설득력이 있어 보인다. 프랑스의 랑슬로위원회(프랑스 소유규제 부분 참조)에서도 독일식 시청자점유율 방식 도입을 제안하고 있다.

2) 경쟁법 및 방송법상의 규제

방송시장에 대한 소유집중 규제는 여론지배력을 방지하여 언론의 다양성을 보호하고 언론기업간의 자유로운 경쟁을 보장하는 데에 그 목적이 있다.

그 밖에 독일의 이원적 규제시스템 하에서 방송자본의 집중은 어디까지나 민영방송사에 한해 적용되며, 방송기업은 경쟁제한방지법에 의해 기업의 인수·합병에 대해 규제를 받으며, 동시에 방송국가협정의 규제를 받고 있다. 민영방송에서 의견의 다양성을 확보할 수 있는 전제는 여론 및 경제적 경쟁이 존재하는 것이다. 미디어집중법과 경쟁제한방지법은 부분적으로 보완 관계에 있기는 하지만, 각각 의견의 다양성 내지는 경제적 경쟁이라는 상이한 규제 목표를 추구한다.

독일에서 매체 간 경쟁문제는 시장에서의 독과점과 그로 인한 여론독점을 해소하려는 차원과 기술발전에 따른 미디어 통합 환경에 발맞추어서 신문·방송간, 통신·방송간 상호진입 내지 겸업을 자유롭게 하여 경쟁을 촉진하려는 차원으로 나눌 수 있다. 따라서 방송을 포함한 언론시장에서의 경쟁을 보호하기 위한 규제는 크게 두 가지의 목표를 갖는다. 하나는 방송시장을 개방적으로 유지하는 것이고, 이는 일차적으로 경제적 경쟁보호를 목적으로 하는 경쟁제한방지법의 과제에 해당하는 데, 이 법은 연방법이자 모든 산업분야에 걸쳐서 적용되는 일반법의 성격을 갖고 있다. 다른 하나는 언론 내지 여론지배력을 방지하기 위하여 언론경쟁 내지 보도경쟁을 적절히 규제하는 것이다.

경쟁법 및 방송법상의 규제는 상호 밀접한 관계에 있으며, 서로 보완적인 성격을 갖는다. 즉, 방송사의 경제력을 제한하는 것은 여론지배력의 형성 또는 강화에 따른 위험을 감소시키고, 경제적 시장에서 다수의 공급자를 유지함으로써 다양한 여론이 등장할 개연성을 제고할 것이기 때문이다. 다시 말해서 경쟁법은 경제력은 경제력 집중의 위험을 방지함으로써 방송집중법을 통한 여론지배력의 규제를 측면 지원하려는 성격을 갖는 것이다. 반면, 여론지배력의 억제제 언론의 다양성을 기초로 경제적 경쟁의 기반을 마련해 준다.

장기적으로 주미디어칭의 가장 중요한 과제는 민영방송사들에 있어 의견의 다양성을 보장하는 데 있다. 연방헌법재판소의 판결들에서 의견의 다양성 보장은 방송정책의 가이드라인임이 확인되었는데, 이 판결들은 “주의회는 제공되는 채널들의 총체적인 서비스가 현존하는 의견의 다양성에 기본적으로 부응하고 방송이 하나 또는 개별사회집단의 수중으로 들어가지 않

도록 해야 함”을 강조하고 있다.¹³⁾

따라서 각 주들은 의견의 다양성이 침해되고 있다는 판단이 들 경우 방송 분야에서 언론의 집중 경향에 대한 조치를 취해야한다. 이를 위한 규정들은 방송국가협정 제20조부터 제22조에 규정되어 있었다. 3차 개정방송국가협정이 효력을 발휘한 1996년 12월 31일까지 통용되었던 이 규정들은 소위 말하는 참여 지분 모델을 근간으로 하였는데, 이 모델은 추후 시청자점유율 모델로 대체되었다.

3) 참여지분 방식

독일에서 방송자본의 집중을 억제하는 방식은 참여 지분 제한방식과 시청자점유율 제한방식의 두 가지로 요약된다. 민영방송 초기에는 방송사업의 지분 소유 상한선을 제한하는 참여 지분 제한방식이 사용됐다. 1987년과 1991년의 방송국가협정은 방송사업자로 참여하는 개인이나 법인이 민영방송을 소유할 수 있는 최대 지분 상한선을 제한했으며, 방송 자본의 독과점을 막기 위해 방송 그룹별 소유 지분 상한선을 만들어 통제하도록 했다.

1991년 방송국가협정 제21조에 따라 전국적 종합채널 및 뉴스 전문채널의 경우 특정인이 방송 지분의 50% 이상을 소유하지 못하도록 제한하였다. 그 외 다른 방송의 추가 소유 시 자본 비율을 25% 이내로 하였다. 그래서 특정 개인 혹은 집단의 방송 지분 소유가 최대 75%까지 제한된 것이다.

그러나 이에 대해 특정인이 채널을 단독으로 소유하는 것이 방송 다양성 침해의 직접적인 원인이 되는가에 대한 논란이 제기되었다. 또 실제로 이 법안이 정책적 의도와 다르게 독과점 구조를 해결하는 데 큰 도움이 되지 못했던 것으로 나타났다. 지분을 25% 규제 조항은 직접적 자본소유에 한하며, 만약 특정 기업이 정해진 상한선 이하로 채널을 몇 개 소유하더라도 규제를 받지 않았다. 계열사 혹은 자회사를 통한 간접투자 역시 자회사 지분이 51% 이상이고 자회사가 소유한 방송지분이 25% 이상인 경우에만 규제 대상이 되었다.

독일 방송시장의 소수 언론 기업은 이 같은 규제의 허점을 이용하여 합

13) Jan Tonnemacher, Kommunikationspolitik in Deutschland, UVK Medien, 2003, 189.

작 혹은 공동 출자 방식으로 다수의 채널을 소유하고 있었다. 독일은 1996년 말까지 자본집중 제한방식에 따라 기업 결합을 규제하였으나 이 방식으로는 미디어 그룹들 간의 음성적인 결합을 막을 수 없었고, 결과적으로 방송자본의 실질적인 집중에는 효과가 없었다. 투자지분 제한방식은 첫째, 단순한 지분참여비율 제한방식으로는 수평적 집중을 막을 수 없다는 것이다. 둘째, 수직적 집중을 통제하지 못했다는 점이다. 셋째, 방송재벌이 방송뿐만 아니라 신문, 잡지, 영화, 인터넷, 케이블전송망사업, 광고 등의 대각선형 집중을 방지해야 한다는 필요성이 제기되었다. 넷째, 독일에 진출한 외국의 언론재벌이 시장 확보와 이윤극대화를 위해 독일의 언론재벌과 자본연대를 하거나 자본통합을 통해서 다국적 언론재벌로 성장하는 국제적 집중을 방지하지 못한다는 문제점을 안고 있었다.¹⁴⁾

이 같은 한계를 인식하고 1997년 독일은 자본시장 규제가 아닌 수용자 시장 규제의 모델을 채택하게 되었다. 이에 따라 특정 개인 혹은 집단이 소유 방송 채널수에 관계없이 시청자 점유율을 30% 이상 넘지 않으면 무제한으로 방송사를 소유할 수 있게 되었다. 그러나 시청률 제한에 대해서 수용자 시장의 점유율을 어떻게 정확하고 객관적 기준을 적용해 측정할 것인가에 대한 문제가 제기되기도 했다.

4) 시청자점유율 제한방식

① 시청자점유율 제한방식의 의의

‘제3차 개정 방송국가협정’을 통해 1997년 1월 1일자로 효력을 발휘한 시청자점유율 제한방식은 세계적으로 전례를 찾아볼 수 없는 독특한 규제방식이다. 이 새로운 방식은 이중 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 규제 완화를 통해 수용자의 선택권을 높여줄 뿐 아니라, 여론의 다양성을 보장해 주는 획기적인 방안이라고 할 수 있다. 기존의 미디어 소유제한 방식인 지분제한 및 채널수 제한 방식에 비해 궁극적으로 완화된 방식으로 하나의 미디어 기업이 방송사에서 소유할 수 있는 지분을

14) 심영섭, 세계의 언론법제, 2000년 하권, 한국언론재단, 제6장 이하.

최대49.9%로 제한했던 반면 시청자점유율 방식은 방송 사업을 할 수 있는 자격을 갖춘 기업이라면 누구라도 제한 없이 텔레비전 채널에 참여할 수 있고 100%의 지분소유까지 가능하도록 하였다.

시청자점유율 제한방식은 종전의 참여 지분 제한방식이 규제하지 못했던 방송자본의 우회적인 다중 출자를 통제함으로써 간접적인 방송분야 자본집중 현상을 효과적으로 억제할 수 있다. 시청자 점유율 제한방식은 다양한 여론형성이라는 헌법정신을 살리고, 방송시장에서 후발주자로 참여한 방송사업자에게 동등한 기회를 부여하며, 방송사업자들이 양질의 프로그램을 제작하여 시청자에게 다양하고 풍부한 정보를 제공할 수 있는 방송풍토를 조성해 주고 있다는 평가를 받고 있다.

시청자점유율 제한방식은 방송국가협정 제26조(텔레비전에서의 의견의 다양성 보장)에 규정되어있다. 방송국가협정 제26조 1항에는 방송사업자가 방송사를 무제한 설립하여 운영할 수 있도록 허용했으며, 제26조 2항에서는 헌법에 보장된 국민의 다양한 여론형성과 의견의 자유를 보장하기 위하여 민영 방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청자점유율의 30% 이상을 점유하지 못하도록 제한했다.

② 지배적 의견세력

방송국가협정 제26조 2항은 한 기업에 속하는 채널들이 연평균 30%의 시청자점유율에 도달할 경우 지배적 의견세력(vorherrschende Meinungsmacht)이 존재하는 것으로 본다고 규정하고 있다. 기업이 미디어 관련시장에서 시장지배적인 위치에 있거나 텔레비전과 미디어 인접 시장들에서 기업 활동을 통해 여론에 미치는 영향이 텔레비전 시청자점유율 30%인 기업의 영향력에 상응한다는 총평가가 나올 때 시청자 점유율 25%에 도달해도 같은 경우로 본다.

즉, 방송시장 점유율 또는 집중의 기준은 첫째, 시청자점유율이 30%를 초과하거나 둘째, 25% 시청자 점유율에 추가하여 관련 미디어 시장에서 지배적인 지위를 가질 때 셋째, 한 회사의 미디어 행위 전체가 30% 시청자점유율에 상당할 때를 의미한다. 시청자점유율의 결정은 공영방송과 전국용

상업방송 시청자점유율을 의미하며 단 독일어로 방송되는 내용에 국한한다.

③ 시청자점유율의 산정

시청자점유율은 12개월 동안 평균시청률(시청시간)을 의미하며 시청자의 표본은 3세 이상의 TV이용자로부터 추출된다. 점유율 산정은 미디어분야집중조사위원회의 위탁을 받아 현재는 ‘소비연구회사’가 실시한다.

방송국가협정 제27조에서는 시청자점유율 산정에 관한 구체적 사항을 규정하고 있다. 여기서 중요한 것은 30%의 시청률은 공영방송사를 포함하여 모든 방송사의 시청자점유율을 고려하여 산정된다는 점이다. 따라서 만약 공영방송사가 이미 40% 이상의 시청률을 점하고 있고, 그 결과 두 개의 민영방송사가 각각30% 미만의 시청률을 차지하고 있다면 이들 두 민영방송사의 복점은 원칙적으로 문제가 되지 않는다.

시청자점유율을 산정함에 있어서는 해당 방송사의 시청률뿐만 아니라 그와 수직적으로 결합된 프로그램공급업체의 프로그램이 다른 방송사에서 방영되는 경우 그것을 포함하도록 하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 직접적인 참여뿐만 아니라 간접적인 참여도 문제가 된다. 또한 방송국가협정의 효력범위를 벗어난 곳에 본사를 두고 있는 기업들뿐만 아니라 ‘현존하는 귀속관계’도 대상이 된다. 여기서 말하는 현존하는 귀속관계는 파산 직전의 키르히 그룹을 겨냥한 문구이다.

④ 미디어 관련시장

방송국가협정은 TV방송사의 지배적인 의견 세력이 존재하는지를 판단하는 데 미디어 관련시장도 포함되어야 한다고 정하고 있지만, 미디어 관련시장의 정의를 구체적으로 제시하고 있지는 않다. 다만 행정적으로 조사 대상

15) 방송국가협정 제28조(프로그램 산정) 제1항: 자체 방송하거나, 자본이나 의결권에 직접적으로 25% 이상 참여하고 있는 다른 기업에 의해 방송되는 모든 프로그램이 해당 기업의 점유율로 산정된다. 또한 다른 기업들에 간접적으로 참여하고 있다 하더라도 이들 기업이 주식법 제15조에 의거해 결합기업 관계에 있고, 이들 기업들이 한 방송사의 자본 또는 의결권을 25%이상 소유하고 있다면 이들 기업들의 모든 프로그램들이 해당 기업의 점유율로 산정된다.

이 되는 시장들로는 무엇보다도 픽션 프로그램 권리 시장, 스포츠중계권 시장, 뉴스 자료 시장, 프로그램 잡지 시장, 광고시장 등이 예시되고 있다.

직접적으로 전국텔레비전에 속하지는 않지만, 현저한 언론적인 중요성을 지닐 수 있는 모든 활동들이 특별히 판단의 대상이 된다. 이때 사업자들의 “텔레비전 유사”활동이 중요한 의미를 지닌다. 따라서 미디어분야집중조사 위원회의 보고서에서는 일반적으로 픽션권리, 어린이 채널, 스포츠 중계권, 뉴스 재료, 채널가이드 잡지, TV 광고, 디지털화에 따른 전송 기술 및 단말기 분야의 활동, 전송경로, 인구밀집지역TV, 홈쇼핑, 인쇄 미디어, 라디오, 온라인 미디어 등이 고려되고 있다.

예를 들어 TV 방송사업자가 전후방 제작 단계에서 활동하는 기업들과 수직적으로 결합되어 있다면 미디어 관련시장들은 미디어 집종의 판단을 위해 중요한 의미를 지닌다. 미디어 관련시장과의 수직적 결합들은 TV 산업 전반에 걸쳐 관찰되고 있는 현상이다. 제작 및 유통시장에 대한 직접적인 접근은 아니다. 따라서 수직적 결합 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 다만 문제가 되는 경우는 해당 방송사의 수직적 결합으로 경쟁 TV 기업의 전후방 시장에 대한 접근이 제한되거나 어려워질 정도로 전후방 시장에서의 수직적 결합이 진행된 경우이다.

미디어 기업의 수직적 형태의 결합 이외에도 미디어 관련시장의 개념은 혼합적 또는 교차미디어집중의 형태도 고려한다. 교차미디어 집중은 상이한 부분 미디어들의 결합을 통해 여론 형성에 영향을 미치기 때문이다.

⑤ 의견의 다양성 확보를 위한 조치

한 기업에 속한 채널들이 지배적 의견세력, 즉 시청자점유율 30%를 초과 확보할 경우 추가적인 채널에 대한 면허나 추가적인 지분참여가 허용되지 않는다.¹⁶⁾ 아울러 민영방송사가 시청자점유율 상한선인 30%를 초과할 경우에는 언론의 다양성을 위해, 즉 특정 방송사가 여론형성에 지배력을 간지 못하도록 하기 위해 제3의 방송사업자에게 방송시간을 할애하도록 하고 있다.¹⁷⁾ 이때 제3의 방송사업자는 문화, 교육, 교양프로그램 중심으로 방영하

16) 방송국가협정 제26조 제3항.

되, 채널을 제공한 민영방송사업자의 편집방침이나 내규에 제약을 받지 않으며, 독자적인 편성권을 갖는다.

만약 한 방송사업자가 시청자점유율 상한선인 30%를 넘게 되면, 미디어 분야집중조사위원회는 일차적으로 기업과 공동으로 가능한 해결책을 모색하게 된다. 가능한 해결책은 방송시장에서의 지분참여를 포기하거나, 다른 미디어 시장에서의 활동을 제한한다. 예를 들면 제작회사의 지분을 매각하는 경우 등을 들 수 있다.

이는 프로그램 내용과 관련해 방송은 어느 특정 사회단체의 이익만 추종해서는 안되고, 모든 사회세력의 입장이 전체 프로그램에서 골고루 대변될 수 있어야 한다는 방송정책의 기본 철학을 반영한 것이다. 이 점은 방송주체의 내적 다원주의에 의해 중요한 사회세력이 참여하고 의견이 다양성이 충분히 확보될 수 있어야 함을 의미한다. 내적 다원주의의 경우 공영방송에 비해 다소 덜 엄격한 방송 의무가 부여되지만 연방헌법재판소의 제6차 판결에 의하면 민영방송이라 하더라도 공영방송의 기본 공급을 근거로 전체 프로그램의 외적 다원주의를 훼손할 수 없다. 즉, 전체 프로그램의 균등한 다양성을 충족시켜야 한다는 것이다.

4. 프랑스

1) 서언

프랑스는 1990년대 이후 매체내 공정경쟁 규제 및 미디어 집중제한에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 텔레비전의 경우 TF1이 민영화된 1987년부터 논의가 시작되었고, 특히 위성과 케이블 분야에서 대형 다채널 사업자들이 등장하면서 지배적 위치에 대한 규제문제가 제기되었다. 디지털 지상파 텔레비전이 현실화되고 이를 위한 법적 근거 마련 과정에서 지상파 지역채널 인허가 논의 활성화되었고, 당연히 협회형 텔레비전 및 다원주의 문제가 제기 되었다.

방송보다 위기가 심각한 신문의 경우, 이미 전통적인 신문독자 감소로 인

17) 방송국가협정 제31조(독립적인 제3자를 위한 방송시간) 제1항.

한 신문계의 어려움에, 90년대 후반에 등장한 무가지의 공세, 인터넷 신문과의 경쟁으로 인해 산업계의 재구조화와 더불어 집중도도 심화되었다. 이러한 신문업계의 과도한 집중현실은 민주주의 기본인 언론의 다양성 문제를 심각하게 제기하는 계기가 되었다.

게다가 2004년에 도입된 전자커뮤니케이션법은 방송통신 통합으로 매체 환경의 변화를 수용하여 기존의 매체 규제일반과 매체 경쟁규제 분야에 전반적으로 자본시장의 일반논리를 적용하는 경향이다. 전자커뮤니케이션법이 프랑스 정부의 독자적인 작업이 아니라 유럽차원에서 결정된 방송통신 통합시장에 대한 법적 규제원칙을 국내법으로 전환한 것이기 때문에, 이러한 원칙은 유럽 각국에서 약간의 적용상의 차이가 있기는 하지만 동일하게 입법화되었다고 볼 수 있다. 다시 말해서 유럽차원에서 매체 산업 집중규제는 탈규제라고까지 할 수는 없지만 전반적인 완화의 경향이라고 할 수 있다.

2) 신문매체 집중 규제법의 변화

1970년대 많은 수의 신문이 에르상(Hersant)그룹 수중에 들어가자, 1984년 사회당 행정부는 신문의 소유 집중을 막는 법안을 만들었다. 이 법은 실제 에르상 그룹만을 겨냥해서 만들어진 법으로, 프랑스 전국 신문 발행부수의 15% 이상을 한 사람이 소유할 수 없도록, 동일 성격의 모든 전국 일간지 판매량의 10%, 동일 성격의 지역지 10%로 집중상한선을 만들었다. 또한 회계내용 공개, 주식소유시 실명사용, 중요 주주명단 공개, 20% 이상의 주식 매각 시 공시할 것 등을 명문화하여 언론사의 경영을 투명하게 하였다. 이 법은 1986년 우파내각에 의해 수정되어 개인의 국내 일반 정치정보 일간지 시장집중한도를 30%로 상승시켰다. 그런데 이 상한선은 매입에 의한 집중만을 다루는 것이어서, 새로운 신문을 창간하는 경우에는 30% 상한선 규정에 저촉되지 않는다는 여지를 남겨두었다. 1984년 법과 1986년의 개정법은 공히 프랑스에서 불어로 발행하는 외국회사의 경우, 자본의 20% 이상을 외국인이 직, 간접적으로 소유할 수 없게 규정하였다. 이 규정은 유럽 공동체 국적인을 프랑스인으로 간주해야 하기 때문에 현실적으로 적용이 어려운 조항이다.

<표 4> 프랑스 방송 산업 반집중 규제사항

	아날로그 지상파 방송사	디지털 지상파 방송사
전국 TV 채널 서비스	정의 - 천만 이상 주민 대상 방송사	
전국 TV 채널 서비스	자본 소유 및 투표권 제한 - 동일인이 시청률 2.5% 초과하는 방송사의 자본 또는 투표권의 49% 이상 직·간접적 소유 금지	
지역 TV 채널 서비스	자본 소유 및 투표권 제한 - 시청률 2.5% 초과하는 지상파 전국 텔레비전 방송사 소유자는 지역 TV 채널의 자본 또는 투표권의 33% 이상 직·간접적 소유 금지	
전국 TV 채널 서비스	한 방송사의 지분을 15% 이상 소유한 자는 다른 방송사의 15% 이상 소유 금지	제한 없음
전국 TV 채널 서비스	한 방송사의 지분을 15% 이상 소유한 자는 다른 방송사의 15% 이상 소유 금지	
지상파 라디오와 TV	비EU 투자자는 방송사 자본 또는 투표권의 20% 이상 소유 금지	
라디오	동일인 소유 아날로그 방송사의 전체 누적 시청자수 -1억 5천만 이하	동일인 소유 디지털 라디오 방송사 - 잠재적 누적 시청률의 20% 이하
전국 TV 채널 서비스	지상파 전국TV 채널은 한 개 이상 소유 불가능	전국 디지털방송 채널은 7개 까지 소유 가능
	전체 TV 시청률의 2.5%를 초과하는 전국 채널과 아날로그 지역 채널의 누적 소유 금지	
전국 방송이 아닌 기타 TV 서비스	여러 지역 방송사 소유자는 전체 누적 시청자수 1200만 명 초과 금지	
	전체적이든 부분적이든 동일 지역에서 수신되는 지역 채널의 복수 소유 금지	
위성방송 주파수 사용자	TV 주파 허가 2개로 제한	

*출처: 성숙희 외(2006), 방송산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례연구, 방송위원회.

이 법은 일반 정보정론 일간지만을 대상으로 할 뿐, 시사잡지를 포함한

모든 기타 정간물을 규제대상에서 제외하고 있다는 점, 규제상한선을 시장에서의 신문배포 수준을 기준으로 한다는 점, 규제내용을 어기는 경우 벌금 또는 징역이라는 일반 형벌의 대상이 된다는 특징을 지니고 있다. 이 법은 2006년 현재까지 변화 없이 지속되고 있다.

3) 방송분야 집중규제법의 변화

방송법은 2005년 말까지 41번이나 수정되었다. 매번 수정마다 집중규제 조항이 바뀐 것은 아니지만, 이러한 빈번한 개정 현실은 방송 분야의 규제자들이 법의 내용을 빠르게 변화하는 방송현실에 맞추기 위해 노력해왔다는 사실을 증명해준다. 2004년에 이루어진 전자커뮤니케이션법에 따른 개정 이후 현재 방송분야에 적용되는 동매체 내 집중규제와 이종매체간 교차소유 제한 사항은 <표 4> 방송 산업 반집중 규제사항과 같다.

4) 매체 간 교차소유 제한의 원칙

개정된 현행 방송법에 따른 매체 간 교차소유제한 내용은 다음과 같다. 아날로그 방송이든 디지털 방송이든 다음과 같은 세 가지 경우 중 두 가지 원칙에 따라 교차소유의 제한을 받는다.

- 전국 수준에서, 다음의 세 가지 경우 중 두 가지만 교차 소유할 수 있다.
- 4백만 이상의 주민에게 방송되는 지상파 텔레비전을 하나 또는 복수로 소유
 - 3천만 이상의 주민에게 방송되는 라디오 방송국을 하나 또는 복수로 소유
 - 전국의 일간지(정보정론지)배포 부수의 20퍼센트 이상에 해당하는 일간지의 직접 발행 또는 통제
- 지역 수준에서는, 다음의 세 가지 경우에 속한 자는 어떤 새로운 방송국 허가도 받을 수 없다.
- 전국 대상 텔레비전이든 아니든 관련지역에 수신되는 지상파 텔레비전을 하나 또는 그 이상 소유

- 전국 라디오든 아니든 관련지역에서 잠정적인 누적 시청률이 10퍼센트를 초과하는 라디오를 하나 또는 그 이상 소유
- 전국지이든 아니든 관련 지역에서 일간지(정보정론지)를 하나 또는 그 이상 발행

위에 설명한 세 가지 경우 중 두 가지 교차소유 제한 원칙에 걸리는 경우에도 사업자가 방송위원회가 정한 기간 이내에(최대한 6개월 이내) 원칙에 걸리지 조항을 수정한다는 조건아래 새로운 방송허가를 받을 수 있다.

5) 랑슬로 위원회의 집중제한 규제 제안

랑슬로(Lancelot) 위원회의 보고서는 거의 일 년에 걸쳐 매체산업 종사자들과 전문가의 견해를 수집하고 데이터를 분석하여 2006년 1월에 수상에게 보고되었다. 우파 정부의 주문으로 이루어진 보고서의 결과로서 제안된 내용이 다소간 자유주의적 경향이 있는 것은 사실이지만, 현재 프랑스 매체산업의 집중도와 집중규제의 문제점을 잘 지적하고 있다. 이 보고서는 각 매체의 특수성 때문에 신문과 텔레비전, 라디오에 서로 다른 집중규제 원칙이 적용될 필요가 있다는 것을 인정하면서도, 신문, 라디오, 텔레비전에 적용되는 집중제한 규제원칙의 상이성, 매체기술의 발전에 적응하는 유동성의 부족, 일반 집중규제와 집중 제한규제 사이의 차이 같은 현행 집중규제법의 비논리성을 지적하였다.

이어서 랑슬로 위원회는 매체시장 집중현상과 규제논리에 대한 100페이지에 달하는 긴 분석 끝에 구체적으로 다음과 같은 집중규제법의 개선을 요구하였다.

텔레비전의 경우, 자본소유 상한선 제한을 삭제하고, 전국 지상파 아날로그와 디지털 채널을 통괄하여 동일인이 소유할 수 있는 텔레비전 채널의 수를 실제 전국 시청률의 37.5%까지 허가한다. 이 시청률은 시청률 회사가 조사한 지난 12개월 동안의 평균 시청률 결과를 기준으로 한다. 특정 매체기업이 이 시청률 점유 상한성을 넘을 가능성이 있는 모든 매수합병은 금지이며, 이 시청률 상한선을 넘을 가능성이 있는 경우 새로운 채널을 허가되지 않는다. 단, 이미 지니고 있는 채널이 자체 시청률 성장에 의해 이 상

한선을 넘거나 넘을 가능성이 있는 경우, 그 이유로 관련 채널의 방송허가를 취소하지 않으나, 새로운 채널을 추가로 허가하지 않는다. 이와 더불어 전국 시청률의 2.5% 이상을 점유하는 전국채널의 소유자는 아날로그 또는 디지털 지역 지상파 채널을 소유할 수 없도록 한다. 이 규정에 의해 현행 매체 대기업들은 자동적으로 지역채널을 동시에 소유할 수 없게 된다. 그리고 효율적인 수직집중 규제를 위해서는 기존 방송법에 이미 제시되어 있는 프로그램 사업자와 서비스 오퍼레이터에 대한 CSA의 분쟁해결 권한을 활성화하고, 다채널 제공 서비스 속에 최소한의 독립채널이 포함되도록 하며, 케이블 다채널 텔레비전 서비스가 지상파 무료채널을 재방송하는 것에 대한 무료채널 측의 반대가능성을 삭제함으로써, ‘의무방송(must deliver)’원칙을 전체 채널서비스 시장으로 확대한다.

신문의 경우, 일간지에 적용되는 집중규제 내용을 일반 주간 시사잡지, 또는 월간잡지에도 확대적용하며, 이 원칙이 일반정보/정론 무가지에도 적용될 수 있도록 법조문을 명확히 한다.

라디오의 경우, 교차소유 부분을 제외하고는 현행 규제원칙을 유지하는데, 단지 디지털로 전환한 이후엔 잠재시청률 원칙을 실제시청률 원칙으로 변화할 것을 검토한다.

전국 수준의 교차소유의 경우, ‘세 가지 중 두 가지’ 원칙 대신 ‘3/3, 2/3, 1/3’ 원칙을 적용한다. 다시 말해서 신문, 방송, 라디오 중 한 분야에서만 활동하는 사업가는 관련 매체가 허락하는 집중상한선 전체(3/3)를 소유할 수 있지만, 이 사업가가 두 번째 매체시장에 진출하려면, 관련 매체시장에서 법이 허용하는 집중상한선의 2/3까지만 가능하다. 이 규정은 첫 번째 시장에서 허락된 집중상한선의 1/3 이상에 달하는 모든 매체에 적용된다. 두 가지 매체시장에 진출한 사업가가 세 번째 매체시장에 진출하려면 그 매체시장에서 허락된 집중 상한선의 1/3까지만 소유가능하다. 이종매체간 교차소유상 누적불가능 상한선의 원칙을 준수하기 위해서 CSA는 이러한 원칙을 지키지 않는 사업자에게 추가 텔레비전, 라디오 허가를 주지 않는 통제를 한다. 한 사업자의 교차소유 현황이 ‘3/3, 3/2, 1/3’ 원칙에 따른 상한을 넘지 않는 경우라도, CSA는 이 사업자에 대한 추가적인 인허가 과정에서 교차소유 현실을 하상 고려해야한다.

지역차원의 교차소유 규제는 세 가지 중 두 가지 원칙을 버리고, 동일한 방송지역에서 신문과 텔레비전 시장의 이중독점 또는 이중의 지배적 위치를 금지하는 것으로 대체한다. 이 때 지배적인 위치란, 동일한 사업자가 전체 신문시장 배포의 50%이상, 전체 시청률의 50% 이상을 통제하는 경우를 말한다.

5. 일본

1) 개관

일본의 방송환경은 방송기술의 발전, 방송서비스의 발전, 시청패턴의 변화, 방송사업주체의 경영환경변화, 신규 방송용 주파수의 개발 등으로 급격히 변화를 맞고 있다. 이러한 방송환경의 변화로 과거 매스미디어의 집중배제원칙의 근간을 이루었던 주파수의 희소성과 방송의 사회적 영향력이라는 대전제는 겨우 명맥을 유지하고 있을 뿐이다.

방송사업자는 광범한 지역의 다수를 대상으로 영상을 동시에 전달하는 것이 가능한 미디어라는 점에서 시청자의 사상·행동·의견 형성에 커다란 영향을 미친다. 뿐만 아니라 전파라는 희소 자원을 배타적으로 이용하기 때문에 사업자의 수도 제한된다. 이러한 방송사업의 특징에 기초해 일본의 규제당국은 방송에 있어 표현의 자유 확보 및 시청자에게의 다양한 정보를 공평하게 함으로써 민주주의 기반을 형성한다는 관점에서 다른 미디어 산업에 비해 방송 산업을 매우 엄격하게 규제하고 있다.

일본방송의 소유규제 정책은 매스미디어 집중배제원칙을 통해 실현된다. 일본방송의 소유규제 정책의 핵심을 이루는 매스미디어 집중배제원칙이란 방송 시장을 지배·소유하는 방송사업자의 형성을 억제함으로써 가능한 많은 방송사업주체간의 공정한 경쟁을 유도하는 구조규제의 한 형태를 의미한다. 이러한 일본방송의 매스미디어 집중배제원칙은 「3사업 지배금지」와 「복수국 지배금지」를 근간으로 각 매체간의 교차소유 및 외국인 소유규제 등이 실시되고 있다.

현재, 일본은 방송의 디지털화로 다채널·다미디어화가 급속히 진행되고

있다. 보다 탄력적인 주파수 이용 정책이 논의되고 있는 가운데 매스미디어의 소유·지배에 관한 규제완화 논의도 급물살을 타고 있다.

2) 매스미디어 집중 배제 원칙

일본 방송법은 총무성의 총무대신이 방송보급기본계획을 책정하도록 의무화하고 있다. 따라서 일본 총무대신은 "방송을 할 수 있는 기회를 가능한 많은 사람들이 향유할 수 있도록 함으로써 표현의 기회를 보다 많은 사람이 누릴 수 있게 해야 한다"라는 방송법 제2조 2항의 규정에 의거해 방송보급기본계획을 책정한다. 총무대신은 방송보급기본계획에 민간방송사업자의 1개사가 소유·지배할 수 있는 방송국(채널)의 숫자를 제한하고 각 지역 사회의 대중정보제공수단의 소유·지배가 특정인에 의해 집중되는 것을 막아야 한다는 매스미디어 집중배제원칙과 관련한 지침을 정해 놓고 있다.

일본의 미디어 소유규제에 관한 제도인 매스미디어 집중배제원칙은 1957년 10월 일본우정성(이하 우정성)이 일제히 부여한 TV방송의 예비면허에 따른 조건의 하나로서 최초로 의무화되었다. 현재의 매스미디어 집중배제원칙은 1988년 9월의 방송법 개정에 따라 방송보급기본계획이 제정되면서 "방송의 표현의 자유가 가능한 많은 사람들에게 향유되도록 하기 위한 방침"을 정하도록 한 것이다.

일본의 방송은 소유규제와 관련해 방송법과 전파법으로부터 구조규제를 적용받고 있다. 일본 방송법과 전파법의 구조규제는 진입규제, 경영규제, 소유규제 등이 존재한다. 우선 방송 산업의 진입규제와 관련해서는 전파법 제7조에 방송면허 신청 시에 기술기준에 적합할 것, 주파수의 할당이 가능할 것, 업무를 수행할 수 있는 재정적 안정성이 있을 것 등이 심사 기준으로 규정되어 있다. 또한 방송면허 신청에서 면허부여까지 복수의 신청자가 경쟁할 경우에는 규제당국인 총무성의 행정지도를 통해 면허신청사업자를 일원화하는 정책도 오랜 기간 유지되어 왔다. 경영규제에는 동종미디어간의 경영규제와 이종 미디어간의 경영규제가 있다.

동일 지역 내의 복수국의 지배금지(원칙적으로 하나의 사업자가 방송국을 2개 이상 소유하지 못함), 3사업의 지배금지(신문, 방송, 라디오의 3개

사업을 동일한 사업자가 소유하지 못함)등이 이에 해당된다. 소유규제는 외국인의 소유규제가 대표적인 예라 할 수 있다.

일본의 경우 신문과 TV, 라디오를 1개 사업자가 동시에 경영하는 것(일명 3사업지배)을 원칙적으로 금지하고 있다. 일본의 매스미디어 집중배제원칙에 의하면 지상파방송과 관련해서는 1개의 방송사업자가 소유 또는 지배 가능한 방송국을 원칙적으로 1개로 제한한다. 여기서 말하는 소유 또는 지배란 의결권의 보유를 의미한다. 즉, 1개의 지상파방송이 10%를 넘는 의결권을 보유하는 경우 이를 지배라 간주하는 것이다. 단, 의결권 보유의 대상이 되는 방송국의 방송서비스 지역이 중복되지 않는 경우는 20% 이상을 지배로 본다.

반면, 위성방송은 지상파방송과 달리 위성방송은 1/3이상의 의결권을 보유한 경우 이를 지배로 간주한다. 위성방송은 기간 방송인 지상파방송과 더불어 디지털 기술을 활용한 새롭고 다양한 추가적인 서비스 제공을 통해 방송 발전에 기여하는 역할을 부여받고 있다. 위성방송은 이러한 추세를 반영해 보다 활력 있고 내실 있는 방송발전을 명분삼아 지상파방송에 비해 한결 완화된 매스미디어 집중배제원칙의 적용을 받는 것이다.

한편, 외국인의 소유제한과 관련해서는 2005년 10월 전파법 및 방송법의 개정으로 방송국에 관한 외자규제의 간접출자제한 제도를 도입했다. 기존의 일본 전파법과 방송법은 방송국에 대한 외국인 소유규제를 직접출자만을 제한해 왔다. 개정 전의 전파법은 지상파방송은 의결권의 1/5이상을 외국인 법인이 보유하게 될 경우에 한해 방송면허를 취소하도록 전파법 제5조 제4항과 제75조에 명기되어 있었다. 하지만 이러한 외국인 소유규제 조항은 직접규제만을 대상으로 하는 것으로 외국인이 일본국내에 설립한 법인을 통한 간접투자에 대해서는 실질적으로 규제할 수 없었다.

이러한 매스미디어 집중배제원칙이 지니고 있는 문제점의 개선을 위해 일본 총무성은 국민적 재산인 공공의 전파를 사용하고 전파의 희소성이 있다는 점, 정치·문화·사회적으로 커다란 영향력과 역할을 담당하는 언론기관이라는 점, 재해정보 등을 비롯해 국민생활에 불가결한 정보를 제공한다는 점, 미국·프랑스 등의 해외 주요국에서 이미 외국인 소유에 대해 간접출자규제를 실시하고 있다는 점 등을 이유로 외국인의 일본 지상파 방송사

에 대한 간접출자규제 제도 도입을 결정했다. 개정된 외국인 소유에 관한 규정은 외국기업의 일본법인 등이 소유한 주식비율도 외자비율로 계산할 수 있도록 함으로써 자회사를 통한 간접지배까지도 규제의 대상으로 삼는다. 이로써 개정된 전파법으로 지상파 방송사에 대한 외국인 소유규제는 직접출자비율과 간접출자비율을 계산해 외국인이 의결권의 1/5 이상을 보유할 수 없도록 한층 강화되었다.

IV. 해외 미디어 다양성 논의¹⁸⁾

2002년 11월 20일, 유럽 의회는 미디어 집중에 관련한 새로운 결의안을 채택하였다. 이 결의안은 '국경 없는 텔레비전(Television Without Frontier)' 지침¹⁹⁾과 유럽연합의 기본권(2000), 회원국의 공공방송 시스템에 대한 '암스테르담 협정(1997)의정서'에 대해 상고한다. 결의안은 유럽국 수준에 알맞은 정치, 경제, 법률 관련 규제틀, 그리고 다른 규제 옵션(표현의 자유 보호책, 미디어의 다원적 문화 보호, 문화 다양성 보호와 장려, 광고 시장에서의 공정한 경쟁 보증)에 대한 조사를 의회 기간 안에 마쳐줄 것을 위원회에 요구하였다.

여기에서는 핀란드뿐만 아니라 모든 유럽연합 회원국의 정치/정책 의제에 관한 여러 가지 중요한 이슈에 대해 서술하고 있다.

- 1) 미디어 다양성의 개념과 범위
- 2) 미디어 다양성에 대한 미국과 유럽의 접근
- 3) 미디어 콘텐츠의 다양성 평가 기준
- 4) 미디어 정책 제안을 위한 미디어 다양성 평가 표본(네덜란드 미디어 모니터)
- 5) 유럽의 변화하는 미디어 정책 패러다임
- 6) '아이디어의 자유 시장 관련' 미래의 정의

18) 이 부분은 van Cuilenburg, J. (2002)를 요약 재구성하였음. 기타 정인숙(2007), 박주연,

진범수(2007) 연구를 부분적으로 추가하였음.

19) 유럽위원회는 논란이 되고 있는 유럽연합의 '국경 없는 텔레비전(Television Without Frontier)' 지침의 적용과 관련해 보고서를 내놓았다. 이 지침에 따르면 유럽의 각 정부는 유럽연합 외 국가 프로그램의 방송량을 명령할 수 있다. 2001년 1월 16일 출간된 이 보고서를 근거로 방송규제법을 개정하는 방향으로 지침을 재검토할 수 있지만, 이 보고서는 어떤 특별한 변화를 제안하고 있지는 않다. 그러나 유럽 내 상업텔레비전협회의 사무총장인 로스 비갸(Ross Biggam)은 "기본틀에 대한 전향적인 검토가 필요하다. 1989년 이래 규제상 거의 변화가 없었다."고 말했다. 비갸의 지적대로 유럽연합 규정의 개정은 장기적인 절차를 요하는데, "유럽위원회로서 미묘한 문제는 2~3년 후의 시장 전망을 어떻게 할 것 인지이다."라고 말한다. [출처:한국방송영상산업진흥원]

1. 미디어 다양성의 개념과 범위

미디어 정책 보고서에는 세 가지 유형의 다양성이 제시되어 있다. 첫 번째로, 사회 다양성은 사회의 정치적, 사회 문화적 그리고 사회 경제적인 영역에서의 사람들의 변화를 말한다. 두 번째, 미디어 다양성은 미디어 콘텐츠를 사회에 제공하는데 있어서의 이질성을 예로 들 수 있다. 세 번째는 의견의 다양성이다. 이 세 가지 개념들은 서로에게 연결되어 있는데, 즉, 미디어 다양성은 사회 다양성을 반영하고, 의견의 다양성은 미디어 다양성에 의해 양성되는 것이다. 이러한 다양성의 고리는 결국 민주주의로 귀착하게 된다.

미디어 다양성은 미디어의 이질성을 의미하는데, 이것은 물론 정밀함이 요구되는 매우 일반적인 정의이다. 다양성에 대한 개념 중에서 비교적 널리 알려진 분류체계는 나폴리(Napoli, 1997, 2001, 2003)의 다양성 개념이다. 나폴리(Napoli, 1999:10, 2001)는 다양성의 개념을 ‘소스 다양성’, ‘내용 다양성’, ‘노출 다양성’의 세 가지 차원으로 분류하고 있다. 세 가지 차원에서 중요한 것은 그 차원들 간에 존재한다고 생각되는 관계들이다. 즉 소스의 다양성은 사용 가능한 콘텐츠의 다양성과 관련되어 있고, 이용 가능한 콘텐츠의 다양성 증가는 수용자에 의해 소비된 콘텐츠의 다양성을 증가시킬 것이라는 생각이다.

첫 번째는 소스 다양성(source diversity)으로, 미디어 소유권이나 노동력, 미디어 집중이라는 개념에 관련한다. 소스 다양성은 프로그램이나 편성의 다양성, 미디어 채널 소유의 다양성, 미디어 채널의 노동인구의 다양성이라는 세 가지 하위 개념을 포괄하는 개념이다. 여기서 소유권의 다양성(ownership diversity)은 다시 콘텐츠 소유권과 채널 소유권의 다양성이라는 하위개념으로 분류된다. 전통적으로 소유권의 다양성은 경험적으로 평가되어 왔다. 정보원의 다양성(소유권과 인력집단의 다양성)을 강화하는 정책이 사실적으로 함의하는 것은 더 좋은 콘텐츠의 다양성을 초래한다는 가정이다. 다시 말해, 소스 다양성을 강화하는 정책들은 단순히 소스 다양성을 강화하기 위해서만 구현되는 것이 아니라 사법권적인 결정에도 일반적으로 행해져서 내용 다양성을 위한 대응으로 사용하였다(Napoli, 2001). 소스 다양성은 구조적 규제를 통해 사업자가 프로그램 또는 정보를 다양하게 편성

하도록 하지만, 이 또한 미디어별로 다른 맥락을 가지고 있다. 지상파 방송 미디어들은 주파수 희소성 또는 채널 영향력 기준으로 다양한 프로그램을 편성하도록 규제할 수 있지만, 유료 방송 미디어들은 상업적 지향이라는 기본적인 속성을 감안하여, 편성이나 프로그램 유통은 상업적 또는 경제적 질서를 기반으로 구조화된다.

앞서 말했듯이 미디어 정책은, 두 번째 다양성 차원인 ‘내용 다양성(content diversity)’을 위해 소스 다양성을 강화하기도 한다. 여기에서 미디어 콘텐츠는 프로그램 유형, 형식, 장르와 같이 다양하게 나뉘질 수 있으므로, 내용 다양성 또한 장르 다양성이나 의견의 다양성 등을 포함하고 있다. 장르 다양성은, 특정 장르 중심으로 소비자들 선호도가 집중되어 있는 구조를 갖고 있다. 장르 자체가 경제적 가치를 갖고 있는 만큼, 일률적인 장르 세분화를 통해 다양성을 구현하기는 쉽지 않다. 이는 시장 실패 현상을 야기하며, 소비자들은 소수 인기 장르로의 집중도가 가속화될 것이다. 의견의 다양성은 미디어가 대표적인 사회, 정치, 문화적인 관점을 얼마나 잘 나타내는데 관한 것이지만, 정의하기 어려운 다양성의 요소이다. 의견 다양성은 미디어에서 사회적, 정치적, 문화적 관점의 다양성을 언급한 것이다. 나폴리(Napoli, 2001)는 콘텐츠 다양성이 사상의 시장에 중점을 두고 있으며, 민주적인 자율 통제와 관련된 가장 핵심적인 요소로 설명하고 있다.

미디어 다양성의 세 번째 차원은 노출 다양성(exposure diversity)으로, 유/무료 서비스에 대한 다양성을 포함해 실질적으로 이용자들이 미디어 서비스에 노출되는 정도의 분산 구조를 나타낸다. 즉, 시청자에게 도달하는 다양성을 의미하는 것이다. 노출 다양성은 데니스 맥퀘일(Denis McQuail, 1992: 157)에 의해 만들어진 ‘송신된 콘텐츠(content as sent) 다양성’과 ‘수신된 콘텐츠(content as received) 다양성’의 차이와 관련하며, 노출 다양성은 이 중 후자에 해당되는 개념이다. 노출 다양성의 중요한 관심은 수용자가 매체를 이용하는 데 있어서 얼마나 다양한 소스에 실질적으로 노출되어 있는가를 집약할 수 있다(Napoli, 1999). 여기서 다양한 소스라는 것은 앞에서 설명한 정보원 다양성 이외에 정치적, 사회적 의견에 있어서이 다양한 반대의견을 포함하는 아이디어 다양성과 프로그램 다양성 등을 포함하는 개념이다.

나폴리(Napoli, 2001)는 다양성의 세부범주들이 미디어 정책의 수립과 집행의 기준으로 활용되어야 한다고 지적하고 있다. 즉, 소스의 다양성은 얼마나 다양한 제작주체가 참여하는가, 내용 다양성은 얼마나 다양한 프로그램과 시각이 전달되는가, 그리고 노출의 다양성은 선택지 가운데 시청자들이 얼마나 골고루 선택하여 시청하는가의 문제이다. 특히 소스 다양성, 내용 다양성, 노출의 다양성과 관련된 이 세 가지 차원은 상호 연관되어 있으며, 논리적으로 살펴볼 때 그 방향은 소스 다양성 → 내용 다양성 → 노출의 다양성으로 나타난다고 설명할 수 있다. 또한 소스 다양성에서 중요한 이슈인 소유구조 문제는 궁극적으로 사회 내의 다양성의 실현에 그 목적을 두고 있다(Doyle, 2002; 박소라·양현모, 2006; 정인숙, 2007 재인용).

<표 5> 미디어 다양성 유형 및 특성

종류	소스 다양성	내용 다양성	노출 다양성
세부영역	1. 소유구조의 다양성 2. 인력 다양성	1. 프로그램 다양성 (수직적/수평적 다양성) 2. 인구학적 다양성 3. 의견 다양성	1. 액세스-다양한 의견이나 상반된 시각에 대한 액세스 보장 2. 정치적, 지역적, 프로그램 내적, 외적 다양성 3. 의견 다양성
결정요인	시장 결정적	시장 결정적	시장/정책 결정적

[출처: McQuail, D.(1992) 재인용.]

리트먼(Litman, 1979) 역시 콘텐츠 다양성에서 나온 개념으로 수평적 다양성과 수직적 다양성의 개념을 제시하였다. 수평적 다양성은 채널 간 다양성으로 특정 시간대에 모든 채널에서 얼마나 상이한 유형의 프로그램이 제공되는가를 의미한다. 수직적 다양성은 단일 네트워크에서 다른 유형의 프로그램이 얼마나 많이 제공되는가를 의미하는데, 이를 채널 내 다양성이라고 한다. 수평적 다양성이 수용자가 일정한 시간에 전체적으로 몇 가지 프로그램 종류를 선택할 수 있는 기회를 가지느냐를 뜻하는 반면, 수직적 다양성은 특정 채널이 프로그램 스케줄 내에서 제공하는 변화의 정도를 의미한다. 미디어 시장 속에서 우리는 구체적인 미디어의 다양성이나 또는, 그 시장

의 전체 미디어 다양성에 초점을 맞출 수 있다. 전자는 인트라 미디어 다양성(intra media diversity), 후자는 인터 미디어 다양성(inter media diversity)을 의미한다(맥퀘일, 1992:145-147).

이용자들이 미디어 시장에 접근하는 수준에서는 인트라 미디어 다양성이 중요하다. 인트라 미디어 다양성은 이용자들이 상이한 아이디어와 의견을 비교하는 것을 가능케 하지만, 개개의 이용자에게는 인터 미디어 다양성이 더 중요하다. 인터 다양성은 이용자로 하여금 각자의 선호에 맞는 콘텐츠를 선택하는 것을 가능케 한다. 인트라 다양성과 인터 다양성은 서로 보완적이며, 대체할 수 없는 정도(degree)를 가지고 있으며, 따라서 인트라 다양성이 커지면 인터 다양성은 작아지고, 혹은 그 반대가 될 수도 있는 것이다.

2. 미디어 다양성에 대한 접근

1) 미디어 다양성에 대한 미국의 접근

미디어 다양성으로의 미국과 유럽의 접근은 상이하다. 미국에서는 미디어 다양성 개념이 ‘자유 시장 이론(theory of the marketplace of idea, Napoli, 1999:9)’으로 가장 잘 설명된다. 미국의 미디어 정책은 미국 수정헌법 제1조로부터 기원하며, 미국 수정헌법 제1조는 ‘대립되는 다양한 정보로부터 가능한 한 폭넓은 정보의 보급’을 강조한다(Dizard, 1994: 74, 75). 미국 정책의 관점에서는, 아이디어의 자유 시장(the free marketplace of ideas)이 첫 번째 개정안에 포함된 자유들을 보증하는 가장 효율적인 수단이 된다. 자유 시장에서 사람들은, 다양한 정보(소스 다양성)로부터 공급된 다양한 콘텐츠(내용 다양성)를 누릴 자격이 있다. 노출 다양성은, 정보의 다양성과 콘텐츠 다양성에 따라 자동적으로 수용자에게 조금 적게, 혹은 조금 더 많이 귀착하게 된다. 결과적으로 미국의 미디어 정책은 경쟁이나 독점금지 규제를 통해 소스의 다양성을 증가시키는 것이다.

2) 미디어 다양성에 대한 유럽의 접근

미디어 다양성으로의 유럽의 접근은 다원적 정보(pluralistic information)에 대한 시민의 접근을 강조한다. 대부분의 서유럽 국가에서 미디어 다양성은 미디어 규제 방식 중에서도 특히 ‘공공방송 영역’으로 편성된다.

유럽에서는 미디어 다양성이 네 가지 경험적 차원으로 구별된다(Hoffmann-Reim, 1987; McQuail, 1992; 144). 첫째, 형식과 이슈의 다양성은 미디어가 수행할 다양한 기능(정보, 교육, 엔터테인먼트)과 연관된다. 둘째, 내용 다양성은 미디어가 사건에 대한 정보나 의견을 제공하는 것을 의미한다. 셋째, 사람과 집단의 다양성은 모든 사회 구성원에게 미디어 표현과 접근을 제공하는 것이다. 마지막으로 네 번째는, 지리학적 도달범위나 지역, 지방, 국가, 국제적 미디어 콘텐츠와 관련한 다양성이다.

요즘 유럽 연합에는, 과거에 비해 경쟁과 독점금지 규제에 더 많이 의존하는 새로운 정책 경향이 불고 있다. 이는 새로운 경쟁자가 미디어 시장에 진입하는 것을 장려함으로써 미디어 다양성에 기여하고자 하는 것이다.

3. 반영적 다양성(reflective diversity)과 개방적 다양성(open diversity) : 두 가지 표준 비교 척도

내용 다양성을 기준으로 한 미디어 다양성은 한 가지 또는 그 이상의 기준에 따라 내용을 달리하는 미디어 콘텐츠 범위로 정의된다(McQuail and Van Cuilenburg, 1983). 미디어 다양성의 조작적 정의를 제공하기 위해서는 세 가지 선택이 만들어져야 한다. 첫째, 우리는 미디어 콘텐츠가 변화할 수 있는 한 가지 이상의 적절한 수준을 선택해야 한다(정치적 방침, 종교적 견해, 문화생활 스타일, 형식이나 장르). 둘째, 우리는 다양성이 평가되어야 할 적절한 미디어 시장을 명확히 해야 한다. 셋째, 미디어에서 관찰되는 변화가 충분한 것인지를 측정할 수 있는 비교 척도를 개발해야 한다.

미디어 다양성을 평가할 수 있는 두 가지 규범적인 비교 척도로는 반영적 다양성(reflective diversity)과 개방적 다양성(open diversity)이 있다. 반영적 다양성은 이용자들의 수요에 맞추어 다양한 의견과 주제를 제대로 반영

하는지의 여부를 의미하며, 개방적 다양성은 이용자의 욕구와 상관없이 다양한 내용을 공급하고 있는가의 여부를 의미한다. 이와 같은 미디어 다양성의 비교 척도는 미디어가 공공의 이익에 부합해야 할 뿐만 아니라, 소수의 견이나 소외된 층에게도 혜택이 갈 수 있도록 가능한 다양한 종류의 내용을 제공해야 한다는 것을 강조하고 있다. 미디어 다양성을 평가하는 가장 기본적인 척도는 ‘반영적 다양성’으로, 미디어 사용자의 선호와 그러한 선호가 반영된 미디어 콘텐츠 사이의 조화를 말한다. 다시 말해, 반영적 다양성은 사람들이 선호하는 것에 비례하여 그것이 미디어에 나타나는 정도를 말한다.

규범적인 시각으로 콘텐츠 다양성을 평가하는 두 번째 방식은 실제 미디어 사용의 영역 밖에 놓여있다. 이러한 접근은 미디어가 사람들에게 영향을 주는 사회 현상을 보급한다는 개념을 반영한다. 따라서 미디어 콘텐츠는 선입견을 예방하기 위해 다양한 의견을 동일한 방식으로 표현해야한다. 이러한 다양성의 유형이 개방적 다양성이다. 상이한 선호도와 의견이 미디어에 동등하게 표현되는 정도. 즉, 개방적 다양성의 목적은 사회의 커뮤니케이션 체계로의 동등한 접근으로 볼 수 있다.

Hellmann(2001:202)에 따르면, 개방적 미디어 다양성은 유럽의 미디어 정책에 가장 적합하고, 반영적 미디어 다양성은 미국의 미디어 정책의 중심이 된다고 한다.

4. 미디어 다양성 측정: 네덜란드 미디어 모니터

미디어 다양성을 측정하는 것은 미디어 소유권과 미디어 콘텐츠를 다양한 방식으로 측정하는 것이다. 올해 네덜란드 미디어 당국이 수행한 네덜란드 미디어의 다양성 연구 결과를 소개하고자 한다. 네덜란드 정부가 최근 미디어 당국에게 새로운 직무를 위임하여 미디어 모니터(Media Monitor)가 처음으로 발표되었다. 미디어 모니터는 공급과 수요라는 양면을 모두 취하고 있는데, 공급 측면에서는 소유권과, 편집권, 그리고 다양성이 측정되었고, 수요 측면에서는 시청자의 선호가 측정되었다. 이것은 편집권과 미디어 콘텐츠 다양성에서의 미디어 효과뿐만 아니라 미디어 공급과 수요를 비교할

수 있음으로써 반영적 다양성과 개방성의 정도도 평가할 수 있게 하였다. 평가는 신문, 라디오, 텔레비전, 케이블 배급으로 분리되어 분석되었다.

소유권은 미디어 회사의 시장 공유 측면에서 측정되었고, 편집권은 독립적인 타이틀과 채널로 측정되었으며, 다양성은 미디어 콘텐츠의 개방성과 반영성으로 표현되었다. 그리고 수요는 채널이나 타이틀의 시청자 선호 배급으로 설명되었다. 여기에서는 미디어 당국 연구에 대한 견해를 ‘텔레비전 시장’으로 한정짓고 있다.

네덜란드에서는 공공방송과 두 개의 상업방송(RTL과 SBS)이 전체 시장 중 85%를 소유하여 지배적인 위치에 있다. 세 방송국은 모두 세 가지 다른 채널을 경영하고 있으며, 이러한 소유권의 높은 집중도에도 불구하고 네덜란드에서 프로그램 집중도는 매우 낮은 편이다. 네덜란드어를 타깃으로 하는 채널의 수는 1990년 4개에서 1995년 24개로 증가하였다. 이는 2000년에 30개로 증가하였으며, 2002년에는 32개가 되었다. 95% 이상의 네덜란드 시청자가 케이블 경영자에 의해 서비스를 제공받고 있다. 이러한 증가 추이는 상업 방송국과 지역 방송, 그리고 종교 케이블 뉴스 채널의 시장 진입에서 비롯하였다. 1990년, 공공 방송국의 독점적인 위치 확보 이후로, 지난 10년간의 시장은 경쟁의 증가로 특징 지워질 수 있다.

네덜란드 미디어 당국은 콘텐츠 분류 체계와 뉴스, 정보, 교육, 드라마, 엔터테인먼트, 스포츠, 청소년 프로그램 등의 프로그램 분류를 기초로 하여 텔레비전 프로그램 다양성을 측정하였다. 이러한 데이터를 바탕으로 반영적 텔레비전 다양성(reflective television diversity)과 개방적 텔레비전 다양성(open television diversity)이 평가되었다.

대략 30% 이상의 네덜란드 텔레비전 생산물이 뉴스, 정보, 그리고 교육 프로그램이었으며, 약 40%가 네덜란드나 타국 드라마로써 프로그램 시간이 소비되었다. 통계적으로는 텔레비전 프로그램의 공급이 다양하다고 판단되었다(entropy index=.67, E=1 being maximum diversity, and E=0 being homogeneity in content). 또한 공공 방송이 상업 방송에 비해 좀 더 다양한 프로그램을 공급하는 것으로 나타났다. 상업 방송은 공공 방송에 비해, 뉴스나 정보 프로그램 보다 드라마를 훨씬 많이 제공하고 있었다.

네덜란드의 텔레비전 시청 행위는 프로그램 공급의 다양성과 매우 깊이

관련되어 있다. 또는, 텔레비전 프로그램 공급이 시청자의 선호를 따른다고 할 수 있다. 공공 방송국의 반영적 다양성(reflective diversity: RD)은 RD=.87이며, 상업 방송은 RD=.80으로 측정되었다. 여기에서 'RD=1'은 시청자 선호가 완전히 반영된 최대치를 의미한다.

이러한 데이터를 통해, 공공 방송과 상업 방송의 시청자 선호 반영 정도에는 별 차이가 없다는 것을 알 수 있다. 그러나 개방적 다양성(open diversity)에서는 차이점을 발견할 수 있다. 공공 방송은 상업 방송에 비해 시청자에게 조금 더 다양한 프로그램 범주와 장르를 제공한다.

네덜란드 미디어 당국이 내린 텔레비전 시장 분석 결과에 의하면, 매우 집중된 소유권에도 불구하고 프로그램 공급이 매우 다양하게 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 공공 방송국은 특색 있는 프로그램과 40%라는 실속 있는 시장공유를 통해 네덜란드 텔레비전 시장에서 상대적으로 건전한 방송으로 기여하고 있다.

5. 유럽의 변화하는 미디어 정책 패러다임

유럽의 미디어 정책은, 제2차 세계대전 이래로 공공 미디어 서비스의 정책 패러다임, 특히 공공 방송 서비스의 정책 패러다임에 의해 지배되어왔다. 미디어를 다루는 것에 있어서 유럽 정부는 경제적인 관점보다는 정치-사회적 관점에서 대부분 우선권을 주었다. 매스 미디어의 의미는 'mass democracy'속에서 매스 미디어가 사회적/정치적으로 어떤 기여를 했는가라는 관점에서 정의되었다. 일반적으로 공공 방송 서비스에 주어진 의무는 다음과 같은 요소를 포함한다(McQuail, 1992: 49-64).

1. 보편적 서비스 공약
2. 정치, 사회, 문화 조건 속에서의 콘텐츠 다양성과 대표성
3. 민주주의적 책임
4. 국가 재정의 중요한 요소
5. 비영리적 목적

‘미디어 다양성’의 원칙은 정치적 흥미에서 비롯된다. 그러나 지난 20년 동안, 우리는 유럽의 주요 미디어 정책 패러다임의 점진적인 변화를 목격하였다. 규제완화와 시장의 조화 아래, 많은 유럽 정부들이 공공 미디어의 독점을 깨고 가능한 모든 미디어 시장을 민영화하거나 자유화하였다. 현재까지도, 유럽 연합국의 미디어 정책이나 커뮤니케이션 정책은 분리되어 있다. 한편으로는 시장의 개방과 경쟁을 강조하고, 또 다른 한편으로는 1997년의 암스테르담 협정 방식으로 공공 방송 서비스를 합법화한다. 그러나 공공 서비스 커뮤니케이션의 합리적 목적이나 뚜렷한 경계선을 제공하지 않는다 (Harrison, J. and L.M. Woods, 2001).

요즘 새롭게 출현하고 있는 미디어/커뮤니케이션 정책 패러다임은 경제와 기술적 논리에 의도하고 있다.

EU 문서에 나타난 유럽 연합국의 새로운 정책 지침

1. 경쟁 규칙이 전자 커뮤니케이션(electronic communication market) 시장 규제를 위한 주요 수단이어야 한다.
2. 하부조직이 통합적으로 다뤄져야함에도 불구하고 계속해서 부분적-구체적 규제로 분리돼야 한다.
3. 의무(책임)는 최소한으로 주어져야 한다.
4. 보편적인 서비스는 유지되거나 확장돼야 한다.
5. 회원국 간의 규제는 조화를 이뤄야 한다.
6. 독립적이고 공평한 국가 규제 당국이 있어야 한다.

(CEO Commission of the European Communities, 2000)

6. 아이디어의 자유 시장: 어떻게 관련 시장(relevant market)을 한정짓는가?

미디어 다양성을 분석할 때, 우리는 시장을 신문 시장, 텔레비전 시장, 그리고 라디오 시장 등으로 분리하여 평가한다. 하지만 경쟁 정책과 규제에 관해서는, 신문 시장과 텔레비전 시장, 그리고 라디오 시장을 서로 연관된 시장으로 구분한다. 이러한 다양성 평가 방법이 미래에도 통용될지에 의문을 가진다. 시장은 생산물이나 지리학적으로 한정지어질 것이다. 유럽 연합국에서, 관련 제품 시장은 다음과 같이 정의 된다: ‘관련 시장은 제품의 특성, 가격, 사용 의도에 따라 소비자에 의해 대응가능하거나 호환성이 있는 모든 제품이나 서비스를 포함한다(CEO Commission of the European Communities, 1997).’

De Jong(1989:26)에 의하면, 관련 시장의 개념은 제품이나 장소에만 국한된 것이 아니라, 시간과도 관련 있다. 시간의 차원이 종종 고려사항에서 빠져 있지만, 급속히 변화하는 미디어 시장에서 시간의 차원은 중요한 요소가 된다. 현재 구성되어있는 관련 미디어 시장이 후년에는 시대에 뒤쳐지는 개념이 될 수도 있는 것이다.

미디어 다양성은 미디어 정책의 민주적 가치로 인해 조장된다. 아이디어 자유 시장에서의 상이한 의견 대립은 정치적 진실과 민주주의를 만족시키는 가장 가치 있는 방법으로 고려된다. 19세기 자유주의자의 격언을 다시 한 번 인용하자면, ‘다양한 의견들의 상호 관용과 비교 속에서, 가장 합리적인 것이 일반적으로 받아들여질 것이다(Siebert et al, 1969).

사람들이 어떻게 정보를 모으고 어떤 미디어를 통해 그들의 의견을 구성하는가? 의견 구성의 관점에서, 미디어 콘텐츠 서비스와 제품은 시청자에게 점점 더 대응 가능해진다. 일반적으로, 사람들은 아이디어 자유 시장을 예측하게 될 것이고, 따라서 ‘관련’ 미디어 시장은 점점 현재보다 더 넓고 국제적인 멀티미디어 시장이 될 것이다.

이러한 경향으로 미디어 다양성 평가와 미디어 정책은 정확하게 예측될 수 없다. 따라서 앞으로의 미디어 정책을 예측하기 위해서는, 멀티미디어 환경에서 미디어 다양성을 평가하는 미디어의 중립적 정의를 찾아야만 한다.

미디어의 중립적 정의란, 미디어 유형(신문보도, 방송, 인터넷)이 아니라 미디어 장르와 미디어 콘텐츠 제품으로써의 다양한 시장의 연관성을 정의하는 것을 의미한다. 따라서 멀지 않은 미래에 미디어 정치가와 규제가는 미디어 콘텐츠의 형식적 정의와 장르(뉴스 시장의 다양성, 엔터테인먼트의 다양성, 경제 기사와 정보 시장의 다양성, 다큐멘터리 시장의 다양성 등)에 관한 다양성을 사용하게 될 것이다.

다양성에 관련한 미디어 정책은 다양성의 경제적인 측면과 미디어 시장의 공급 측면에만 초점을 맞추고 있다. 하지만 미디어 다양성 혁신을 한정짓는 문화적 요소도 매우 중요한 시점이다. 칼 노던스트렝(Karl Nordenstreng, 2000: 43)과 로버트 피카드(Robert Picard, 2000: 185)는 미디어 정책 이론과 수용자의 실천에 차이가 존재한다고 지적하고 있다. 노던스트렝에 따르면, 사람들이 민주적인 정책 과정에 주의를 기울이지 않기 때문에 미디어와 민주주의를 위한 시민의식이 먼저 자리 잡아야한다. 피카드 역시 이용자들이 다양성에 관련한 문제에 무관심하다고 언급하였다. 대부분의 사람들이 선택적 주위와 인식으로 본질적으로 의견의 다양성을 거부하고 있다는 것이다. 이러한 문제가 미디어 다양성 혁신에 관한 정책을 성공적으로 완성하지 못하고 있다. 민주사회의 의견 다양성으로 이어지는 미디어 다양성을 위해서는, 커뮤니케이션 정책들이 시민들의 민주적 책임감을 지키고자하는 의지를 높여야 한다. 또한 사람들이 자신과 다른 그룹의 이데올로기나 종교, 라이프스타일에 대한 차이에서 비롯되는 문화를 수용하도록 해야 한다. 문화 정책은 미디어 시장에서 경쟁 경제 원리를 세우는 것보다도 훨씬 더 어려운 문제이다(cf. Van Cuilenburg, 2000: 13-23). 현재 사람들은 전혀 없는 거대 정보사회에 살고 있기 때문에 이러한 미디어 다양성 이슈가 더 이상 쟁점이 되지 않을 수도 있다. 따라서 기하급수적으로 성장하는 국제 미디어 다양성에 대한 사람들의 책임감을 교육시키는 일이 우리가 미래 정책에서 중점을 뒤야할 문제인 것이다. 미디어 시장의 공급차원보다는 이용자들이 미디어 다양성을 논리적으로 인식할 수 있도록 정치가와 규제가들은 힘써야 할 것이다.

V. 미디어 다양성 측정²⁰⁾

1. 다양성 지수(Diversity Index)

FCC는 미디어 시장에서 법적·경제적 책임을 명확히 하고자 HHI(Herfindahl-Hirschmann Index)를 활용했다. HHI는 공정거래위원회에서 지역 시장에서 이뤄지는 기업 간 합병의 집중 효과를 설명하기 위한 측정수단으로 사용되며, 시장의 집중도를 보여주는 데 이용된다. HHI 수치는 시장에 참여하는 기업들의 시장 점유율의 제곱의 합으로 계산된다. FCC의 다양성 지수(diversity index)도 이러한 HHI 공식을 동일하게 활용한다.

처음에 FCC는 지역 뉴스와 정보의 소스에 대해 소비자 보고서의 선호도를 조사함으로써 다양성 지수 계산에 포함되는 미디어의 종류를 선택한다. 그리고 나서 각각의 미디어에 대응하는 가중치를 해당 미디어의 인기에 따라 할당한다. 이러한 과정을 통해, FCC는 텔레비전 방송(broadcast television)에 33.8%, 일간신문(daily newspaper)에 20.2%, 주간신문(weekly newspaper)에 8.6%, 라디오에 24.9%, 유선 인터넷(cable internet)에 2.3%, 그 밖에 광역 통신망(other internet sources)에 10.2%의 가중치를 할당했다.

이 같은 다양성 지수를 특정 지역에 적용함으로써, FCC는 각각의 미디어 유형에 포함된 미디어 창구(미디어 회사)의 수를 산출하고, 각각의 미디어 창구(미디어 회사)에 똑같은 시장 점유율을 할당한다. 예를 들어, 뉴욕에 23개의 텔레비전 방송국이 있다면, 33.8%의 텔레비전 시장 점유율은 각각 4.3%의 시장 점유율이 똑같이 할당되고, 기준이 되는 33.8%의 TV 할당률을 곱한 수치만큼 시장을 점유 할 수 있는 것이다. 한 회사가 여러 매체를 소유할 경우에도 위와 같은 방법으로 각각의 점유율을 계산해서 그 수치를 합산한 값이 FCC가 해당 회사에 할당한 점유율이 된다.

20) 이 부분은 Hill, B. C. (2006) 논문을 요약 재구성함.

2. 기업 합병 시나리오(Consolidation Scenarios)

FCC는 시장의 다양성 지수 수치가 상이한 기업합병의 가상 시나리오에 따라 어떻게 변화될 수 있는지 알아보고자 미디어 기업 간 예상 가능한 교차소유 유형을 정리했다.

▶ FCC의 7가지 교차소유 예측 시나리오

- 1) 1개 신문사 - 1개 방송국
- 2) 1개 방송사 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 모든 라디오 방송사
- 3) 1개 신문사 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 모든 라디오 방송사
- 4) 1개 신문사 - 1개 방송국 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 1/2의 라디오 방송사
- 5) 2개 방송사
- 6) 1개 신문사 - 2개 방송사
- 7) 1개 신문사 - 2개 방송사 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 모든 라디오 방송사

미디어 다양성의 측면에서 이와 같은 기업 합병의 예상 효과를 측정하기 위해, FCC는 합병 전과 후의 시장의 미디어 다양성 수치를 비교했다.

3. 교차 소유의 제한(The Cross-media Limits)

결국, FCC는 교차소유를 제한하였다. 이는 시장의 규모에 따라 다르게 나타나는데 그 이유는 시장의 규모에 따라 다양성 지수 수치의 변화가 허용될 수 있는 결과도 다르게 나타나기 때문이다.

▶ 시장의 분류와 그에 따른 교차소유 제한 규정

- 1) 시장에 3~4개의 텔레비전 방송국이 있는 경우 : 신문/텔레비전, 신문/라디오, 라디오/텔레비전 등등 모든 경우의 교차소유는 금지된다.

즉, FCC는 모든 종류의 미디어 기업 간 인수와 합병을 반대한다.

2) 시장에 4~8개의 텔레비전 방송국이 있는 경우 : 7가지 예측 합병 시나리오 중, 아래 두 항목을 제외하고 나머지 5가지의 교차소유에 대해서는 허용한다.

① 1개 신문사-2개 텔레비전 방송사,

② 1개 신문사-2개 텔레비전 방송사-(지역 라디오법이 허용하는) 모든 라디오 방송사

3) 9개 이상의 텔레비전 방송국이 있는 경우 : FCC는 미디어 기업 간 교차 소유에 대한 제한을 두지 않는다.

4. 제3순회 법원의 재검토(The Third Circuit's Review)

제3순회법원은 다양성지수와 FCC의 다양성 지수 적용을 분석하여 다음과 같은 평가를 내렸다.

- 1) FCC는 다양성 지수가 포함하는 매체의 종류 선택과 점유율 할당을 정당화하지 못했다.
- 2) FCC는 다양성 지수를 산출하기 위한 목적으로 같은 종류의 미디어 창구 안에서는 동등한 시장 점유율 가져야 한다는 사실을 가정하였는데, 이를 정당화하지 못했다.
- 3) FCC는 다양성 지수 결과로부터 합리적으로 받아들여질 수 있는 미디어 교차 소유 제한을 이끌어내지 못했다.

제3법원은 '시장의 다양성 지수 수치의 허용 가능한 증가와 허용 불가한 증가 사이에서 위원회가 적절한 구분점을 찾아 결정할 수 있을지라도, 그러한 구분 방법이 합리적이라고 볼 수 없다'고 판결했다. 이를 증명하기 위해서 제3법원은 FCC의 기업 합병 시나리오의 효과 차이에 대한 기록에 주목했다. FCC의 교차소유 제한에 대한 법은 다양성 지수 수치가 증가하는 기업 간 합병에 대해서는 허용하는 입장이었다. 예를 들어, 4~8개 텔레비전 방송국이 존재하는 중간 규모의 시장에서 FCC의 규범 내에서 허용하는 기업 간 합병 모델인, 1개 신문사-1개 방송사-(지역 라디오 법이 허용하는 수

의) 1/2의 라디오 방송시간 합병은 다른 허가 모델보다 더 높은 다양성 지수 수치의 증가를 나타내기도 한다. 즉, FCC가 불허하는 인수 합병 모델보다 허가하는 인수 합병 모델에서 다양성 지수 수치가 더 높게 나타난다고 할 수 있다. 따라서 제3순회법원은 이 같은 불합리성에 대한 설명을 제공하지 못하는 위원회에게 교차소유 제한에 대한 법률 재심의를 ping결하였다.

제3순회법원은 FCC로 하여금 미디어 다양성을 측정하기 위한 다양성 지수의 무조건적 채택과 이러한 측정 기준에 기초한 미디어 기업 간 인수 합병의 허가에 대해 타당성을 입증하도록 하고 있다. 또한 다양성 지수의 유사한 변화를 보여주는 미디어 기업 간 인수 사이의 상이한 취급에 대해서도 정당성을 입증 할뿐만 아니라, 그 반대의 경우에 대해서도 정당성을 입증하도록 하고 있다.

5. 다양성 지수 결점

FCC의 본 문제는 다양성 지수를 이용할 때, 모순 없이 일관된 구분을 발견하지 못하고 있다는 것이다. 즉, 다양성지수는 미디어 다양성과 미디어 시장 점유율 간 관계에서 둘 사이의 기본 전제가 동시에 양립하지 못하는 문제를 안고 있다.

▶ FCC의 두 가지 전제

- 1) 미디어 시장에서 다양성은 소유 집중 현상이 발생함에 따라 감소할 것이다.
- 2) 각각의 미디어 유형이 가지고 있는 다양성에 대한 기여도, 즉, 다양성 중요성은 각각의 미디어 유형 창구의 시장 점유율이 가중됨에 따라 증가할 것이다.

다양성 지수는 다음의 두 가지 다양성 지수의 두 전제를 동시에 충족시키지 못한다. 언제나 둘 중 한 가지 전제만을 충족시키며, 따라서 다양성 지수는 그 가정의 기본에서부터 문제를 안고 있다고 할 수 있다.

1) 다양성 지수의 두 가정

첫째, 다양성 지수는 ‘미디어 시장에서의 소유 집중화 현상은 미디어 다양성에 부정적인 영향을 미친다’는 사실을 전제한다.

둘째, 시장 점유율은 시장의 다양성에 대한 개별주체들(유형별 미디어 기업들)의 다양성에 대한 기여 정도를 의미한다. FCC는 각각의 미디어 유형들은 서로 다른 중요도를 갖는다고 설명하며, 미디어 유형별 시장 점유율의 차이를 정당한 것으로 보고 있다. 예를 들어, 라디오보다 텔레비전의 다양성의 무게(diversity weight)가 더 높다면, 라디오와 텔레비전 방송사간의 결합보다 텔레비전 방송사 간 결합이 다양성의 손실을 더 많이 가져 올 것이라고 주장했다.

따라서 소비자 인기척도에 근거한 각 미디어 창구들의 시장점유율들의 합에 의해서 다양성 지수가 추산 될 때, 미디어 창구의 시장 점유율과 시장에서의 미디어 창구의 측정된 ‘중요성’은 긍정적인 상관관계를 갖는다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 다양성 지수는 미디어 창구의 가중시장 점유율과 시장에서의 다양성에 대한 기여 사이에 긍정적인 상관관계를 갖는다고 가정한다. 그러나 FCC는 이러한 가정에 대해 명쾌하게 근거를 들어 설명하지 못했다. 이러한 이유로 FCC는 소비자의 미디어 창구 이용에만 초점을 맞춘 다양성 지수 측정 방식에 변화를 줘야 한다고 비판받고 있는 것이다.

제3순회법원은 이러한 점을 비판하며, 동일 미디어 유형에 속한 미디어 창구(미디어 기업)에 똑같은 수준의 시장 점유율을 부여하는 사실에 대해서도 불합리한 결정이라고 지적했다. 예를 들어, FCC의 다양성 지수는 매체의 종류와 개수에만 초점을 맞추고 있기 때문에 대학 방송국과 뉴욕타임즈 같은 거대 언론사가 같은 기준에서 비교 되는 상황도 가능하기 때문이다.

2) 다양성 지수의 양립하지 못하는 두 가정

[가정 1] 미디어 시장에서의 다양성은 소유 집중 현상이 증가할수록 감소한다.

[가정 2] 미디어 유형별 다양성에 대한 기여도는 해당 미디어 유형의
창구들의 시장 점유율과 긍정적인 상관관계를 갖는다.

위에서 설명한 다양성 지수의 두 가정은 동시에 양립할 수 없다는 결점이 있다. 첫 번째 가정에 따르면, 미디어 시장에서의 다양성 지수 수치의 증가는 다양성의 감소를 의미한다. 그러나 이러한 전제는 미디어 기업들의 시장 점유율의 정도와 개별 주체들의 다양성에 대한 기여 사이의 긍정적인 상관관계를 전제했던 두 번째 가정과는 달리 둘 사이를 부정적으로 판단하는데 영향을 미친다.

따라서 다양성 지수 계획안은 기본 바탕이 되는 두 가지 가정을 FCC 스스로 여기는 결과를 가져온다. 제3순회법원의 지적에 대응하기 위해서는 기존의 다양성 지수와는 다른 방법론을 찾아야 한다.

6. 다양성 지수의 대안들

1) Noam Index

Noam 교수는 다양성 지수의 두 가지 문제점을 지적했다. 첫째, 다양성 지수는 반독과점을 목표로 시장집중도를 측정하는 전통적인 방법인 HHI를 기본으로 하는데, 이러한 다양성 지수가 미디어 다원주의를 충분하게 설명해 줄 수 있는지가 문제라는 것과, HHI는 시장의 힘을 설명하는 좋은 측정 방법이나 미디어의 다원주의를 적절히 설명하는 데는 부족하다는 것이다. 시장의 힘과 다원주의는 모두 중요한 요인이기 때문에, 둘 사이에서 하나만 선택할 수는 없다. 따라서 Noam 교수는 이러한 두 가지 요인을 모두 통합하는 다양성 지수의 대안을 제안하였다. 노암 지수는 시장의 힘을 측정하기 위해 HHI 방식의 측정값을 취하고, 시장의 미디어 창구 수(the number of voices)의 제곱근 값으로 나누었다. 즉, 시장에 미디어 창구 수가 늘어날수록, 노암 지수는 낮아지는 것이다. 단, 좀 더 실용적인 테스트를 위해서 1% 이상의 시장 점유율을 가진 미디어 기업을 대상으로 한다는 원칙을 제안했다. Noam은 이러한 방식을 미디어 교차 소유 분석에 이용할 것을 제안했다.

다.

노암 지수가 사실상 다양성 지수가 안고 있는 문제, 두 가지 기본 가정이 동시에 양립하지 못하는 점을 해결해주지는 못한다. 오히려 미디어 집중도를 평가할 때, 미디어 기업 수의 가감에 대해 여분의 가중치(extra weight)를 더해주는 방식으로 만들어졌다. 그러나 노암 지수 역시 개별 시장의 미디어 다양성을 측정하기 위해 일정한 공식에 의해 설계되었기 때문에 다양성 지수를 대신할 좀 더 유용한 비교 분석 방법 중 하나로써 제시된다.

노암 교수는 이러한 노암 지수의 접근 방식을 진행하며 다음과 같이 주장하고 있다.

“일부 수학적 공식에 의한 측정 방법을 기계적으로만 보는 사람들은 미디어 시장에 관련된 많은 요소들을 사례별로 분석, 평가하기를 선호 할 것이다. 하지만 그런 식의 접근은 관련부처 정부 공무원들로 하여금 자의적인 판단을 내릴 수 있게 한다. 따라서 불필요한 오해를 불식시키고 비교적 명확한 조사를 위해서는 수학적 공식에 근거한 분명한 방법론을 가지고 설명하는 것이 필요하다.”

이 같은 수학적 접근방법의 잠재적 이점을 받아들임으로써, 다음에는 FCC와 제3순회법원이 강조한 가정을 설명하기 위해 만들어진 또 다른 다양성 지수의 대안을 제시한다.

2) The Hill Index

다양성 지수와 노암 지수처럼 힐 지수도 각각의 미디어 창구들의 시장 점유율과 소유점유율을 결합한다. 그러나 각각의 점유율을 제곱해서 더하는 대신에 힐 지수는 각 점유율의 ‘제곱근’을 더해준다.

다양성 지수와 마찬가지로 시장에서의 힐 지수 수치에 대한 미디어 기업들의 기여도는 개별 미디어 기업들의 시장 점유율에 따라 증가한다. 따라서 다양성 지수 수치의 증가는 다양성의 증가를 의미하게 된다. 다시 말해, 힐 지수의 증가는 미디어 시장의 다양성을 설명하고, 힐 지수의 하락은 미디어 시장의 다양성 감소를 의미하는 것이다.

예를 들어, 미디어 시장의 가중된 소유 점유율이 100으로 나타나는 하나의

미디어 창구를 가지고 있는 곳에서는 힐 지수가 10으로 나타난다. 다양성 지수 공식에서는 100의 점유율을 사용하는 것은 100의 제곱인 10,000으로 나타난다. 10개 미디어 창구로 구성된 시장으로 옮겨가 보면, 각각 10의 시장 점유율을 똑같이 할당받고, 힐 지수는 31.6이 된다. 이와는 대조적으로 다양성 지수 수치는 1000으로 떨어질 것이다.

비슷한 방식으로 10개 미디어 창구로 구성되었지만 어떤 건 50을 할당 받고, 어떤 건 10을 할당받고, 나머지 8개는 5씩 동등하게 나눠서 할당받은 지역에서 힐 지수는 28.1로 하락하고, 다양성 지수는 2800으로 상승한다. 이는 다양성의 감소로서 힐 지수 수치의 하락은 미디어 시장에서 소유 집중의 증가가 미디어 다양성을 감소시킨다는 전제와 일치함을 보여준다. 즉, 다양성 지수가 충족시켜 주지 못했던 두 가지 가정이 힐 지수의 방법에서는 완전히 충족된다는 것을 알 수 있다. 미디어 기업의 증가는 힐 지수의 증가로 이어지고 있고, 시장 점유율의 불균등은 힐 지수의 하락으로 나타나고 있다. 다양성 지수나 노암 지수와 달리, 힐 지수는 FCC와 제3순회법원의 지적을 모두 만족시킨다는 강점을 가지고 있다.

7. Test Case : ALTOONA, PENNSYLVANIA

펜실베이니아, 알투나 지역은 FCC가 공개한 다양성 지수 조사 자료 중, 다양한 기업 합병 가상 시나리오에 대한 다양성 지수의 적용 과정에서 법원이 FCC의 미디어 교차소유 제한에 대해 지적한 문제점이 드러나는 대표적인 지역으로 선정되었다. 따라서 노암 지수와 힐 지수를 적용시켜 다양성 지수의 대안을 검증해 보았다.

위의 두 지역은 6개의 텔레비전 방송사와 14개의 라디오 방송사, 2개의 신문사, 2개의 케이블과 인터넷 기업으로 이루어진 미디어 시장을 형성하고 있으며 미디어 기업 간 교차소유는 없다. FCC가 규정하는 양식에 따라 다양성 분석 시, 6가지 미디어 기업 합병 시나리오를 예측해서 다양성을 측정했다. 교차소유가 나타나지 않는 현재의 상황을 기본으로 1개 방송사-(지역 라디오 법이 허용하는 수의) 모든 라디오 방송사, 1개 신문사 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 모든 라디오 방송사, 1개 신문사 - 1개 방송국, 1

개 신문사 - 1개 방송국 - (지역 라디오 법이 허용하는 수의) 1/2의 라디오 방송사, 1개 신문사 - 2개 방송사 간 결합 모델을 예측해서 각각 3가지 미디어 다양성 측정 방법(다양성 지수, 노암 지수, 힐 지수)을 적용해서 비교하였다.

테스트 결과, 다양성 지수와 노암 지수는 대규모 미디어 기업 간의 조합일 수록 다양성에 대한 기여도가 적게 나타나 다양성 지수의 두 번째 가정과 일치하지 않고 있다는 사실을 발견할 수 있었다. 이와는 반대로 힐 지수는 다양성 지수의 두 가지 가정을 모두 만족시킨 것으로 나타났다. 게다가 힐 지수는 소규모 미디어 기업 간 결합이 증가 할 때, 각각의 미디어 기업에 대해서 다양성의 고정된 손실과 기업 합병의 강점을 설명하는 한계 이익(marginal benefit)의 감소를 보여주고 있다. 결과적으로 힐 지수는 미디어 다양성의 합리적 측정방법임을 보여주는 동시에 미디어 다원주의를 효과적으로 촉진시켜준다고 할 수 있다.

2004년 6월 24일 연방항소법원(Federal Appeal Court)의 결정은 시민단체의 손을 들어 주었다. 연방항소법원은 FCC의 미디어 간 교차소유(cross-ownership) 허용에 대한 규정 —한 미디어 기업이 단일 시장에서 3개의 TV 방송사와 8개의 라디오 방송사, 그리고 독점적인 신문사를 소유하는 것이 가능함— 을 기각하기로 결정하였으며, 지역사회에 있어 각기 다른 미디어의 영향력을 조사하기 위해 개발한 소위 다양성 지수(diversity index)가 방법론상 문제가 있음을 지적했다. 결정적으로 연방항소법원은 FCC로 하여금 소유규제 완화에 대한 타당한 근거자료를 제출하도록 요구함으로써, 소유규제 완화 논리는 큰 타격을 입었다. 그리고 그러한 결정은 FCC의 공식 측정 방법인 다양성 지수의 불합리한 적용 때문이기도 하다. 다양성 지수가 미디어 시장의 다양성을 중요시하는 근본적인 가정을 반영하는데 실패하였기 때문에 다양성 지수 측정안 전체에 대해 사실상 신뢰가 무너진 상황이라고 볼 수 있다.

이러한 상황을 타계하기 위하여 평소 미디어 다양성 측정에 수학적 방법에 따른 공식적 규범이 정부의 과도한 재량권이 가질 수 있는 의도적/비의도적 통제의 남용을 막아주는데 효과가 있다고 주장했던 노암 교수는 미디어

어 다원주의를 목표로 다양성 지수의 대안을 선택하고자 주장했다. 하지만 알투나 지역의 미디어 다양성을 분석해 본 결과, 힐 지수가 FCC와 법원의 가정을 가장 잘 만족시켜준 것은 물론, 미디어 다원주의를 보호하는 역할도 노암 지수를 뛰어넘는 것으로 나타났다.

하지만 이제 겨우 첫 걸음을 시작한 미디어 다양성 측정연구에서 가장 적절한 방법을 결정하기란 쉽지 않다. 따라서 미디어 시장 실태에 대한 철저한 이해와 이에 알맞은 적합한 지수의 검증이 필요한 시점이다.

◆ 다양성 지수 비교

지수 (Index)	다양성 지수 (Diversity Index)	노암 지수 (Noam Index)	힐 지수 (Hill Index)
공식 (Formula) (w=weighted market share)	$\sum(w^2)$	$(\sum(w^2))/\sqrt{N}$ (N=number of outlets)	$\sum(\sqrt{w})$

◆ 다양성 지수 견본

지수 공식	다양성 지수 (Diversity Index)	노암 지수 (Noam Index)	힐 지수 (Hill Index)
1 x 100	$100^2 = 10000$	$10000/\sqrt{1} = 10000$	$\sqrt{100} = 10$
10 x 10	$10 \times (10^2) = 1000$	$1000/\sqrt{10} = 316$	$10 \times \sqrt{10} = 31.6$
50, 10, 8 x 5	$50^2 + 10^2 + 8 \times (5^2) = 2800$	$2800/\sqrt{10} = 885$	$\sqrt{50} + \sqrt{10} + 8 \times \sqrt{5} = 28.1$
8 x 12.5	$8 \times (12.5^2) = 1250$	$1250/\sqrt{8} = 442$	$8 \times \sqrt{12.5} = 28.3$

⇒ 다양성 지수와 노암 지수는 낮은 다양성에서 높은 수치가 나타나는 반면, 힐 지수는 높은 다양성에서 높은 수치가 나타나는 것을 확인 할 수 있다.

⇒ 노암 지수의 분자는 항상 다양성 지수와 똑같은 값을 갖고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 미디어 소유 제한 관련 법안 진행표

시기	내용
1941	지역 라디오 소유 제한 및 전국 TV 소유 제한법 제정. 35% 소유 상한선 제정.
1946	네트워크 간 합병 금지. 일명 복수 네트워크 규정(Dual Television Network Rule)
1964	지역 방송국 소유 제한. 시장 내 1개의 방송사만 소유할 수 있도록 개정 다만, 특정 시장에 8개 이상의 방송국이 소유하고 있을 때는 제외.
1970	동일 시장 내 라디오와 TV의 교차 소유 금지.
1975	동일 시장 내 신문과 방송의 교차 소유 제한.
1981	탈규제 시대: 단일 기업이 소유 할 수 있는 방송국의 숫자가 현행 7개에서 12개로 확대(전체 인구의 25%를 넘지 않아야 한다는 단서 조항).
1987	DC 순회법원 기회 공평의 원칙(Fairness Doctrine)폐지 명령. FCC가 기회 공평의 원칙을 제정한 이래로, 라디오 및 지상파 텔레비전은 다양한 의견과 상대방의 의견을 제시할 기회를 제공해야 하며, 지역 공동체의 핵심 이슈에 대해 정보를 제공해야 한다고 규정. 그러나 DC 순회법원은 FCC가 이를 의무화 할 권한이 없다고 판결(Meredith Corp. Vs FCC, 1987).
1992	케이블법(The Cable Act or 1992)에 따라 방송 사업자는 번들 프로그램을 요구 할 수 있는 권한 확보, 방송 사업자들은 케이블 업체들이 자신들의 프로그램을 재전송함으로써 막대한 이익을 취하고 있다고 주장. 방송사의 수가 작은 중소도시의 경우, 대도시에서는 케이블 운영업자와 방송사가 상호 협상을 통해 의무 전송 여부를 결정 할 것을 의무화 함.

1996. 2	통신법(Telecommunication Act of 1996)이 제정됨으로써 통신 및 방송 사업자 간의 경쟁 본격화. 통신법은 그 동안 통신과 방송의 교차 소유를 금지했던 규정을 폐지하는 것은 물론이고, FCC가 2년에 한 번씩 시장 조사를 통해 다른 소유 규제의 필요성을 파악하여 수정 및 폐지하도록 의무화 함.
2001. 7	상원 상무 위원회(Senate Commerce Committee)에서 미디어 소유 제한 규정과 관련된 청문회를 주최. 이를 통해 미디어 소유 제한 규정에 대한 찬반 논쟁이 시작됨.
2002. 9	FCC 미디어 소유 규정에 대한 재조사 발표.
2003. 1	CBS를 소유한 바이아컴(Viacom), NBC의 제너럴 일렉트릭(General Electronic), 그리고 폭스의 뉴코퍼레이션(NewCorporation)은 미디어 소유 제한 규정에 대해 급격한 변화는 없을 것이라고 공언.
2003. 1	상원 공청회에서 당시 FCC 의장이었던 마이클 포웰은 미디어 소유 규정에 대해 급격한 변화는 없을 것이라고 공언.
2003. 6	FCC 미디어 소유 규정 폐지 및 수정 발표. 20개월 동안 지속된 시장 조사 기간에 한 차례의 공청회만 개최. 5명의 위원들이 투표를 한 결과 3:2로 미디어 소유 규정 폐지 및 규정 결정. 지상파 방송 네트워크들의 전국 시청자 도달률을 기존의 35%에서 45%로 확대, 신문과 방송의 교차 소유 폐지, 대도시의 경우에는 3개의 지상파 텔레비전 방송국과 8개 라디오 방송국을, 그리고 중소 도시에는 2개의 방송국을 소유 할 수 있도록 지역 방송국 소유 규정 완화. 이에 대해 시민단체들 제3순회법원에 소송.
2003. 6	상원 상무 위원회 시청자 도달률 23%로 규정하는 방송 시장의 지역주의, 다양성 그리고 경쟁 보전법 제정. 또한 FCC가 폐지하기로 한 신문과 방송의 교차 소유 불허 방침 확정.

2003. 7	하원은 FCC가 제정한 45% 규정 승인
2003. 9	55:40으로 상원 FCC의 미디어 소유 제한 규정 불승인
2003. 12 ~2004. 1	미 의회, 시청자 도달률 39%로 재규정, 이로써 바이아컴과 뉴코퍼레이션은 현재 소유하고 있는 방송사를 매각할 필요가 사라짐.
2004. 6	제3순회법원 2:1로 FCC의 규정 불허 발표. FCC가 새로운 규정을 제시하기 정까지 기존의 법 그대로 적용.

[출처: 조영신(2006). 동향과 분석 2006년 4월 30일 통권230호,
한국방송영상산업진흥원.]

VI. 미디어 다양성 관련 설문 조사

1. 조사대상자의 특성

이 연구에서는 2008년 11월 12일부터 12월 12일까지 약 1개월 간 서울특별시 및 6대 광역시에 거주하는 만 19세 이상 64세 미만의 성인남녀 500명을 대상으로 개별 면접 조사를 통한 설문조사를 실시했다. 이들의 인구통계학적 특성은 <표 6>의 내용과 같다.

먼저 거주 지역에 따라 살펴보면, 서울 남동권 47명(9.4%), 서울 남서권 70명(14%), 서울 북동권 74명(14.8%), 서울 북서권 38명(7.6%), 부산 79명(15.8%), 대구 50명(10%), 인천 57명(11.4%), 광주 30명(6%), 대전 31명(6.2%), 부산 24명(4.8%)인 것으로 나타났다. 성별에 따르면, 남성이 251명(50.2%)으로 여성249명(49.8%)보다 약간 많은 것으로 나타났다. 연령은 20대, 30대, 40대, 50·60대가 고르게 분포되었다. 직업군별로는 블루칼라가 127명(25.4%), 자영업 124명(24.8%), 전업주부 101명(20.2%), 화이트칼라 90명(18%), 학생 50명(10%), 기타 또는 무직이 8명(1.6%)의 순서로 나타났다. 학력별로 살펴보면, 고졸이 257명(51.6%)로 가장 많았으며, 대학 재학 또는 대학 졸업이 219명(44%), 중졸 이하 20명(4%), 대학원재학 이상 2명(0.4%)으로 나타났다. 소득별로는 300~399만원 214명(42.8%), 400~499만원 104명(20.8%), 200~299만원 101명(20.2%), 500만원 이상 48명(9.6%), 100~199만원 23명(4.6%), 100만원 미만 8명(1.6%), 모르거나 무응답이 2명(0.4%)인 것으로 나타났다.

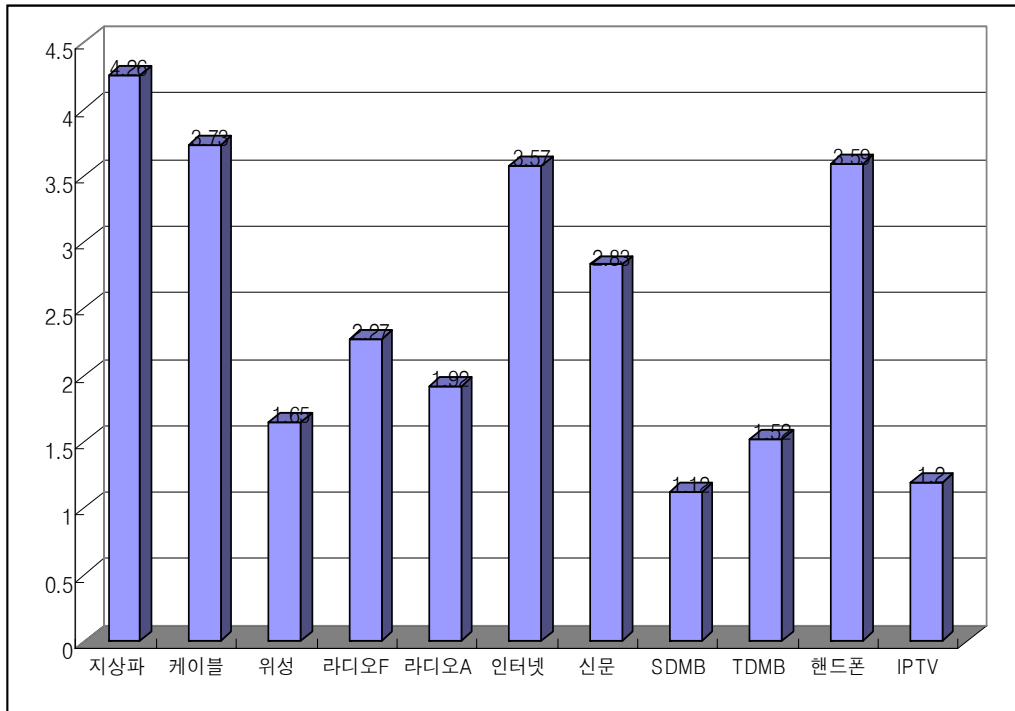
<표 7> 표본의 특성

		사례수	%
전 체		500	100.0
거주 지역	서 울 남동권	47	9.4
	서 울 남서권	70	14.0
	서 울 북동권	74	14.8
	서 울 북서권	38	7.6
	부 산	79	15.8
	대 구	50	10.0
	인 천	57	11.4
	광 주	30	6.0
	대 전	31	6.2
	부 산	24	4.8
성 별	남 성	251	50.2
	여 성	249	49.8
연 령	19 ~ 29세	125	25.0
	30 ~ 39세	129	25.8
	40 ~ 49세	126	25.2
	50 ~ 64세	120	24.0
직 업	자 영 업	124	24.8
	블 루 칼 라	127	25.4
	화이트 칼라	90	18.0
	전 업 주 부	101	20.2
	학 생	50	10.0
	무 직 / 기 타	8	1.6
학 령	중 졸 이 하	20	4.0
	고 졸	257	51.6
	대 재 / 대 졸	219	44.0
	대학원재 이상	2	0.4
월평균수입	100만 원 미만	8	1.6
	100 ~ 199만원	23	4.6
	200 ~ 299만원	101	20.2
	300 ~ 399만원	214	42.8
	400 ~ 499만원	104	20.8
	500만 원 이상	48	9.6
	모름 / 무응답	2	0.4

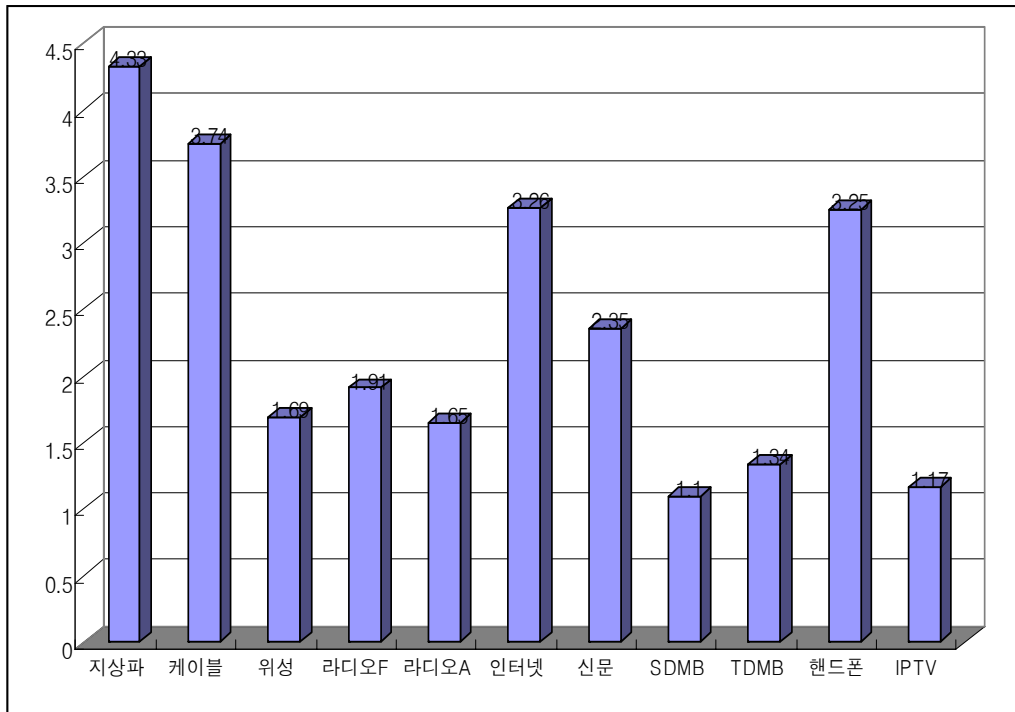
2. 미디어 이용 정도

서울 4개 권역을 포함한 전국 10개 대도시의 성인 남녀 500명을 대상으로 월요일부터 금요일까지의 평일 미디어 이용정도를 살펴봤다. 지상파 TV, 케이블 TV, 위성방송, FM라디오, AM라디오, 인터넷, 신문, 위성 DMB, 지상파DMB, 핸드폰, IPTV 총 11개 미디어를 대상으로 ‘전혀 이용하지 않는 편이다’부터 ‘매우 자주 이용한다’까지 5점 척도로 측정했다. 평균 값을 산출한 결과 응답자들은 지상파TV를 가장 많이 이용하는 것으로 나타났으며 다음으로는 케이블TV, 핸드폰, 인터넷 등의 순으로 나타났다. 반면 위성방송이나 라디오(AM), 라디오(FM), 위성 DMB와 지상파 DMB, IPTV 등은 그 이용 정도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 신문 역시 5점 만점 기준으로 살펴볼 때 비교적 이용 정도가 낮게 나타났다. 이와 같은 결과는 주말에도 거의 유사하게 나타났다.

<그림 2> 평일 미디어 이용 정도



<그림 3> 주말 미디어 이용 정도



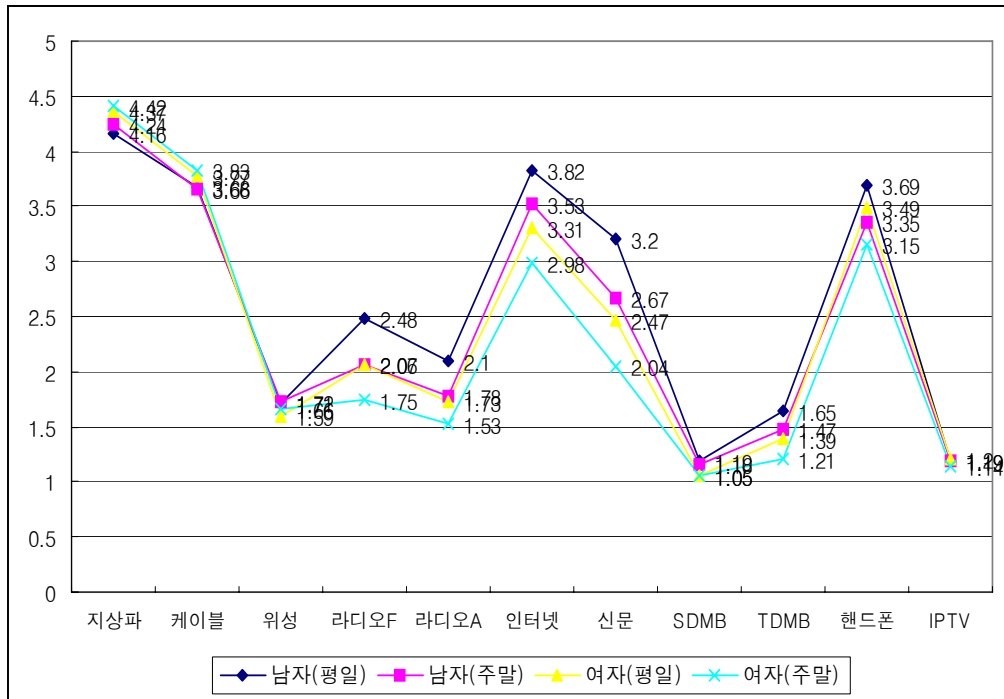
응답자들의 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이를 살펴보면 전체적으로 모든 미디어에 있어서 이용 패턴은 거의 유사하게 나타나고 있다. 특히 지상파TV와 케이블TV와 같은 방송영상 미디어 소비 특성은 평일과 주말 모두 거의 같게 나타나고 있다. 그러나 인터넷이나 핸드폰 이용 정도는 평일보다 주말 등과 같은 휴일에는 그 이용 정도가 감소한다는 것을 살펴볼 수 있다. 라디오와 신문, 지상파 DMB 등 역시 평일보다는 주말에 이용 정도가 비교적 감소하는 것으로 나타났다.

<그림 4> 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이



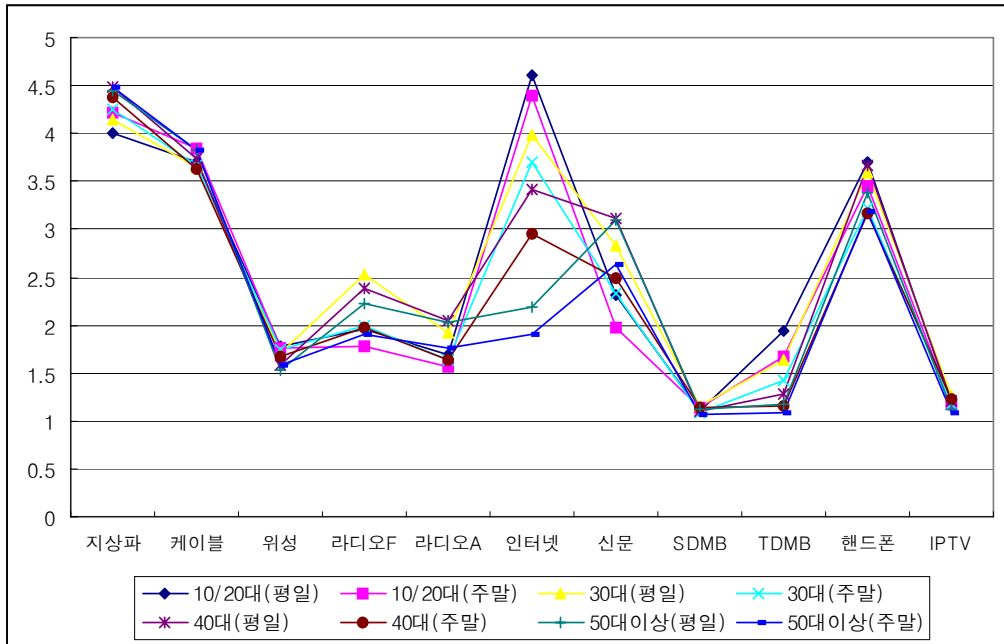
성별로 평일 및 주말의 미디어 이용 정도 차이를 살펴보면 남자 응답자들은 인터넷이나 라디오(FM), 신문 이용 정도가 주말보다 평일에 보다 많은 것으로 나타났다. 주말에 미디어 이용 정도가 더 많은 것은 지상파TV 정도로 나타났다. 여자 응답자들 역시 남자 응답자들보다는 그 정도가 낮은 편이었지만 대체적인 미디어 이용 패턴은 평일에 인터넷이나 핸드폰 이용 정도가 주말보다 높게 나타났으며 반면 주말에는 지상파TV 등의 이용 정도가 보다 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 물론 남자 및 여자 응답자들 모두 지상파TV와 케이블TV, 인터넷, 핸드폰 등 4개 미디어 플랫폼을 핵심적으로 활용하고 있으며 이 중에서 비영상 미디어인 인터넷이나 핸드폰과 같은 미디어 이용 정도는 주말부터는 약간 정도 감소한다는 것을 이해할 수 있다.

<그림 5> 성별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이



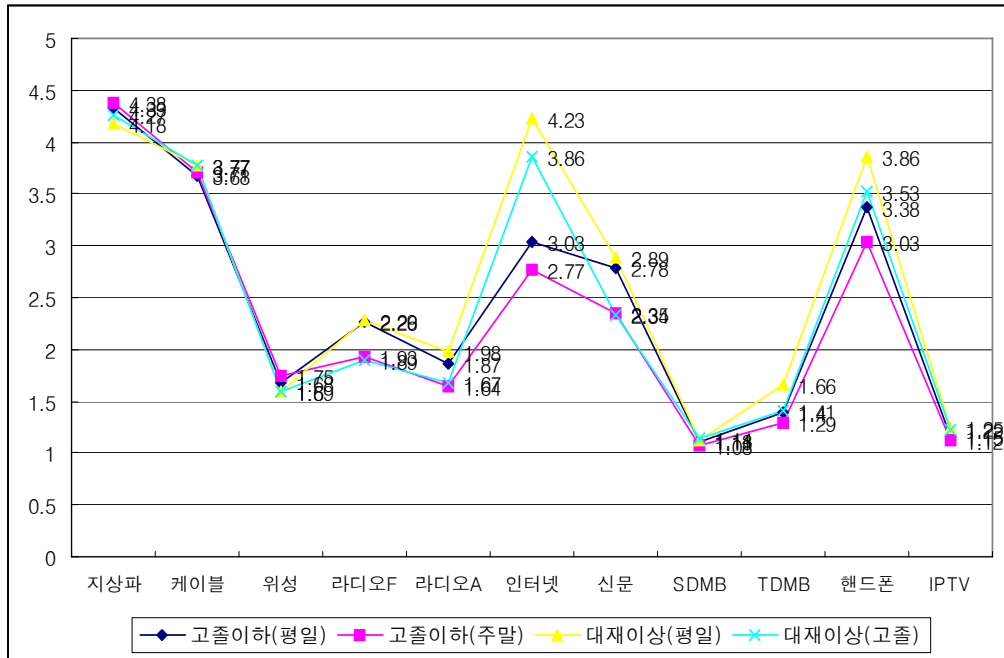
연령별로 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이를 살펴보면 10대와 20대는 지상파TV와 케이블TV는 평일에 비해 주말에 이용 정도가 증가하는 것을 살펴볼 수 있다. 반면 라디오와 인터넷, 신문, 지상파 DMB, 핸드폰 이용 정도는 평일보다 주말에 일정 정도 감소하는 것으로 나타났다. 30대 역시 10대와 20대와 거의 유사한 미디어 이용 패턴을 갖고 있는 반면 단지 케이블TV 이용 정도는 평일이나 주말이나 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 바 특이하게도 40대 응답자들은 평일에 비해 주말에 지상파TV와 케이블TV 이용 정도가 약간 감소하는 것으로 나타났다. 50대 이상 응답자들은 지상파TV와 케이블TV 모두 평일, 주말 구분 없이 비슷한 이용 정도를 유지하는 것으로 나타났다. 이와 같은 연령대 집단은 신문이나 인터넷 미디어를 제외하면 미디어 이용 정도가 큰 변화 없이 계속적으로 유지된다는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 6>연령별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이



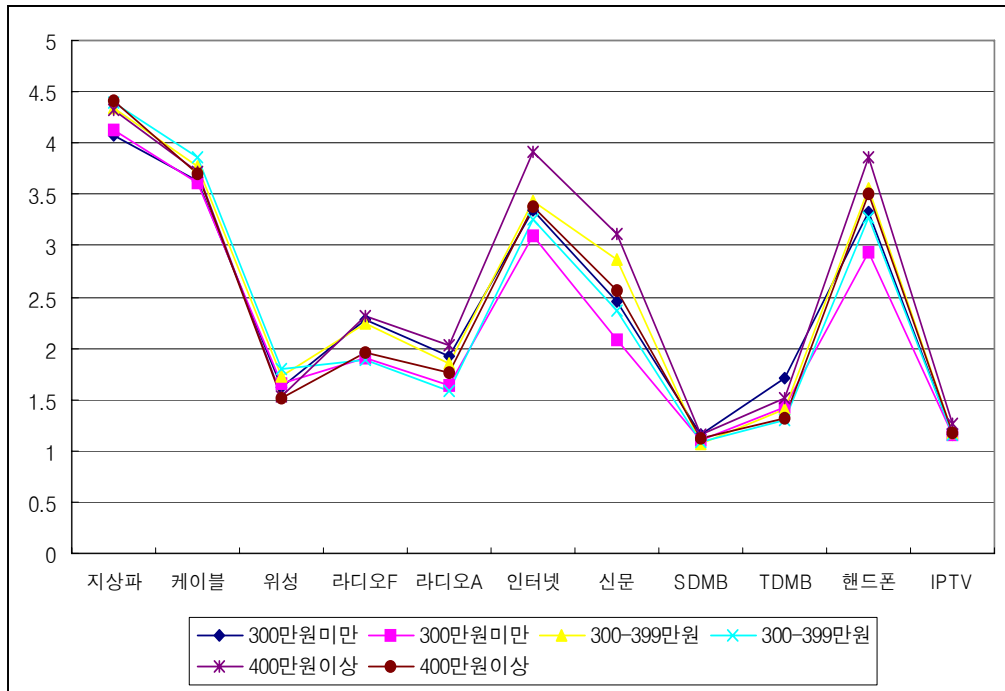
학력별로 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이를 살펴보면 고졸 이하 응답자와 대학 재학 이상 응답자 모두 대체로 미디어 이용 패턴이 요일에 구분되지 않고 유사하게 나타났다. 고졸 이하 응답자들은 지상파TV의 평일 이용 정도가 대학 재학 이상 응답자보다 높았으며 주말에도 큰 차이가 나타나지 않았다. 반면 대학 재학 이상 응답자들은 평일 지상파TV 이용 정도가 주말에 약간 증가하는 것으로 나타났다. 특히 인터넷 이용 정도에서는 고졸이하 집단이나 대학 재학 이상 집단 모두 주말에 큰 폭으로 이용 정도가 감소하는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 7> 학력별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이



소득별로 평일 및 주말 미디어 이용 정도의 차이를 살펴보면 소득이 3백만 원 미만인 응답자와 300-399만원 응답자, 4백만 원 이상 응답자 모두 유사한 미디어 이용 정도 패턴을 나타내고 있다. 이들 3개 집단 모두 지상파TV와 케이블TV와 같은 방송영상 미디어 이용 정도에서는 요일별 구분이 나타나지 않고 있으며 다만 라디오, 인터넷, 신문, 핸드폰 이용 정도는 평일에 비해 주말부터 크게 이용 정도가 줄어드는 것으로 나타났다. 전체적으로 소득이 3백만 원 미만인 응답자들은 지상파 DMB 이용 정도를 제외하면 이들보다 소득이 높은 응답자들보다 지상파TV를 비롯해 인터넷, 신문, 핸드폰 이용 정도가 낮게 나타났다. 이외에도 소득이 4백만 원 이상인 응답자들은 다른 응답자 집단에 비해 인터넷 및 핸드폰 이용 정도가 매우 높게 나타났다.

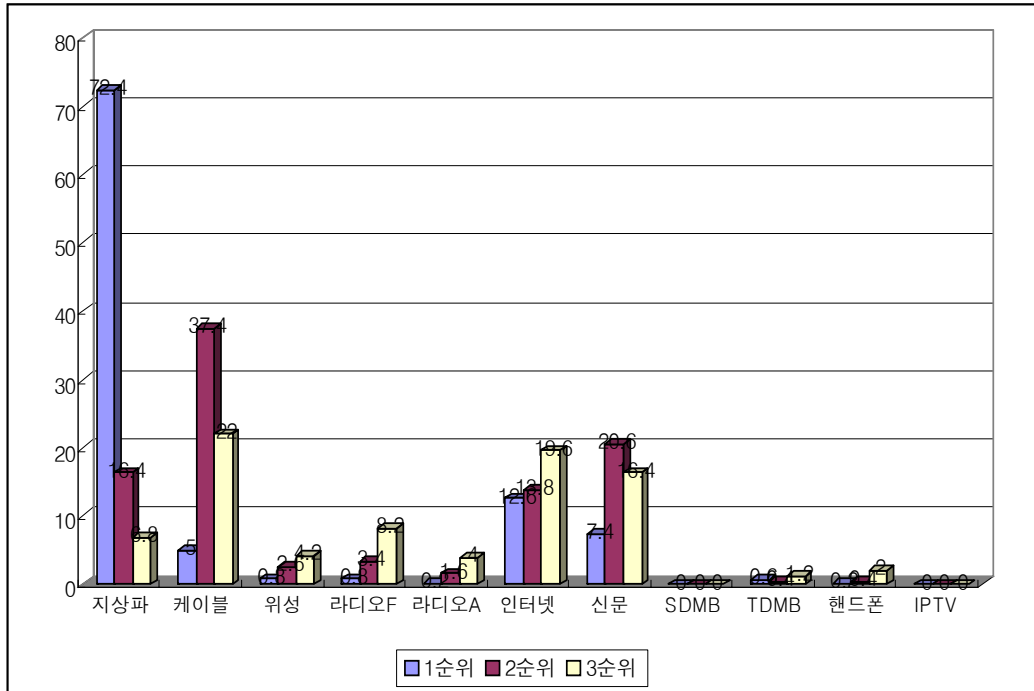
<그림 8> 소득별 평일 및 주말 미디어 이용 정도 차이



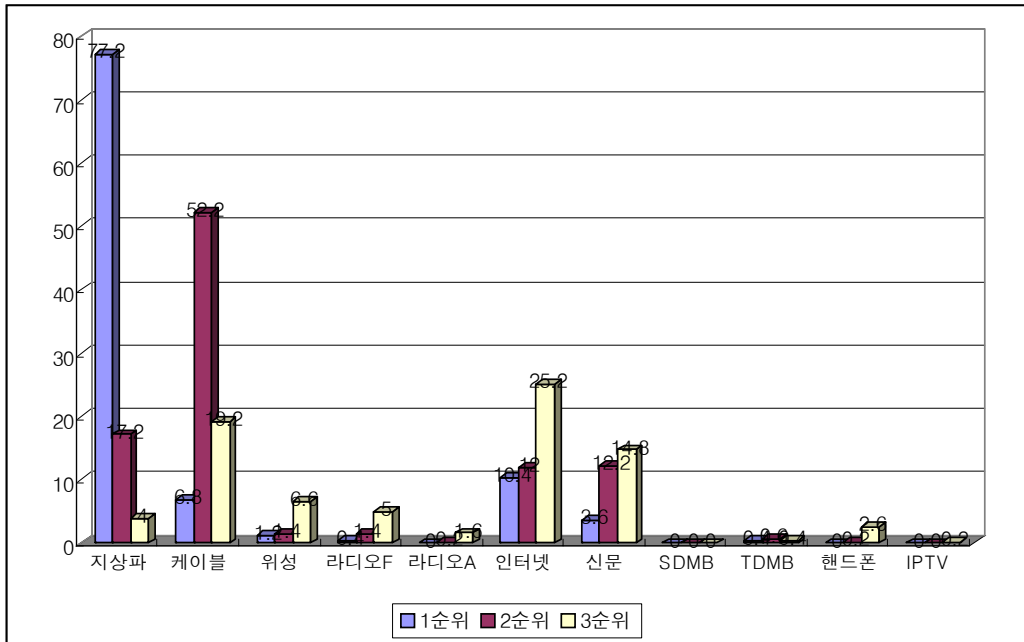
3. 이용 목적에 따른 미디어 이용

응답자를 대상으로 미디어 이용 목적에 따른 이용 현황을 살펴본 결과 우선 뉴스를 소비하기 위한 미디어 선택은 평일의 경우 1순위는 지상파TV가 72.4%로 압도적으로 높은 비율이 나타났다. 다음으로 인터넷이 12.6%, 신문 7.4% 등의 순으로 나타났다. 2순위 응답 결과를 살펴보면 가장 비율이 높은 미디어는 케이블TV로 전체의 37.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 신문 20.6%, 지상파TV 16.4%, 인터넷 13.8% 등의 순으로 나타났다. 3순위 역시 케이블TV와 인터넷이 각각 22%와 19.6%로 가장 높은 비율을 기록한 것으로 나타났다. 주말의 경우에는 1순위 응답 비율에서 지상파TV가 차지하는 비율이 77.2%로 평일보다 약간 증가한 반면 인터넷은 10.4%로 평일에 비해 줄어든 것으로 나타났다. 2순위 응답에서는 케이블TV가 차지하는 비중이 52.2%, 3순위 응답에서는 인터넷이라는 응답 비율이 25.2%로 가장 많은 것으로 나타났다.

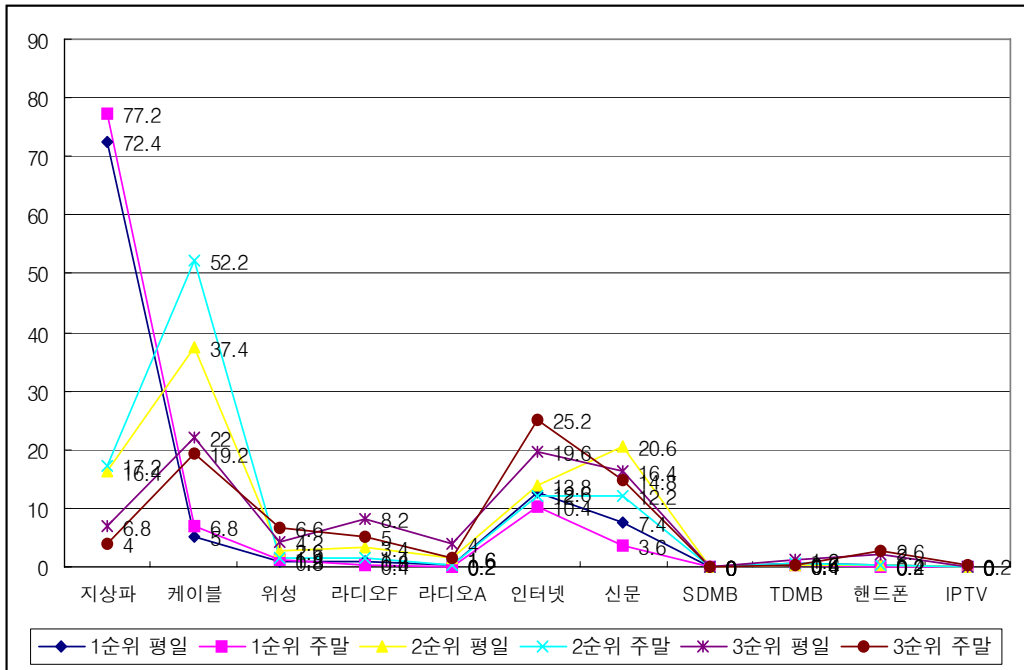
<그림 9> 뉴스 소비를 위한 평일 미디어 이용



<그림 10> 뉴스 소비를 위한 주말 미디어 이용

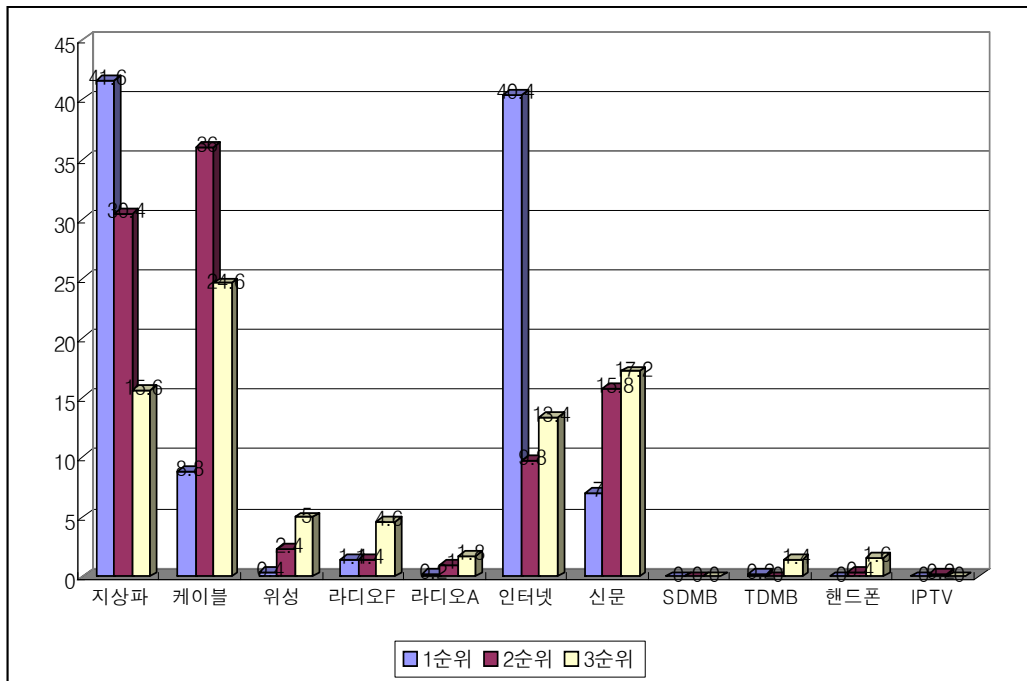


<그림 11> 뉴스 소비를 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교

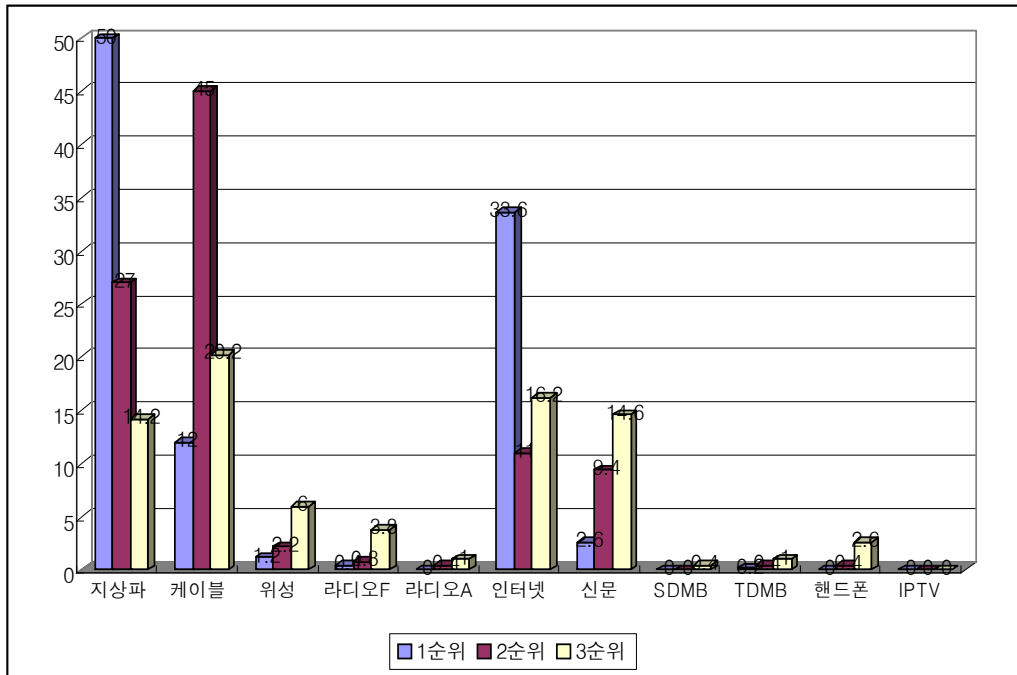


응답자를 대상으로 상품 및 지식 정보를 획득하기 위해 이용하는 미디어 선택은 평일의 경우 1순위는 지상파TV가 41.6%와 인터넷 40.4%로 두 미디어가 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 2순위 응답에서는 케이블TV 36%, 지상파TV 30.4%, 신문 15.8% 등의 순으로 나타났으며 3순위 응답에서는 케이블TV 24.6%, 신문 17.2% 등의 순으로 나타났다. 주말 기준으로 살펴보면 1순위에서는 지상파TV 50%, 인터넷 33.6%, 2순위에서는 케이블TV 45%, 지상파TV 27%, 3순위에서는 케이블TV 20.2%, 인터넷 16.2% 순서로 점유율이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 상품이나 지식 정보를 위해 응답자들이 가장 선호하는 미디어로는 지상파TV와 인터넷이라는 것을 살펴볼 수 있으며 다만 주말에는 케이블TV 비중이 적지 않은 것으로 나타났다.

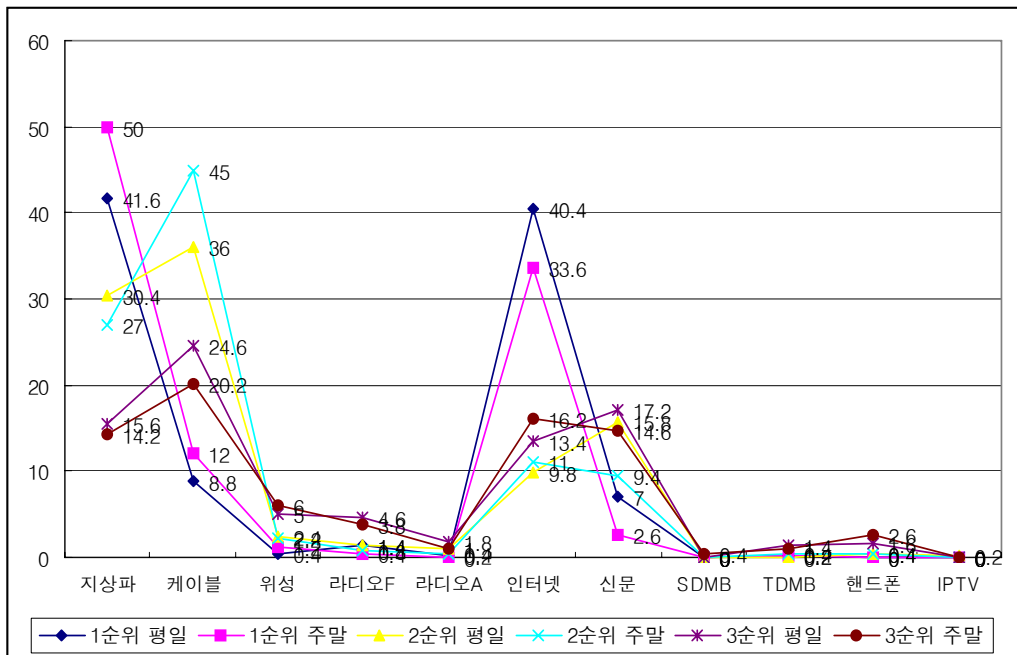
<그림 12> 상품 및 지식 정보 획득을 위한 평일 미디어 이용



<그림 13> 상품 및 지식 정보 획득을 위한 주말 미디어 이용

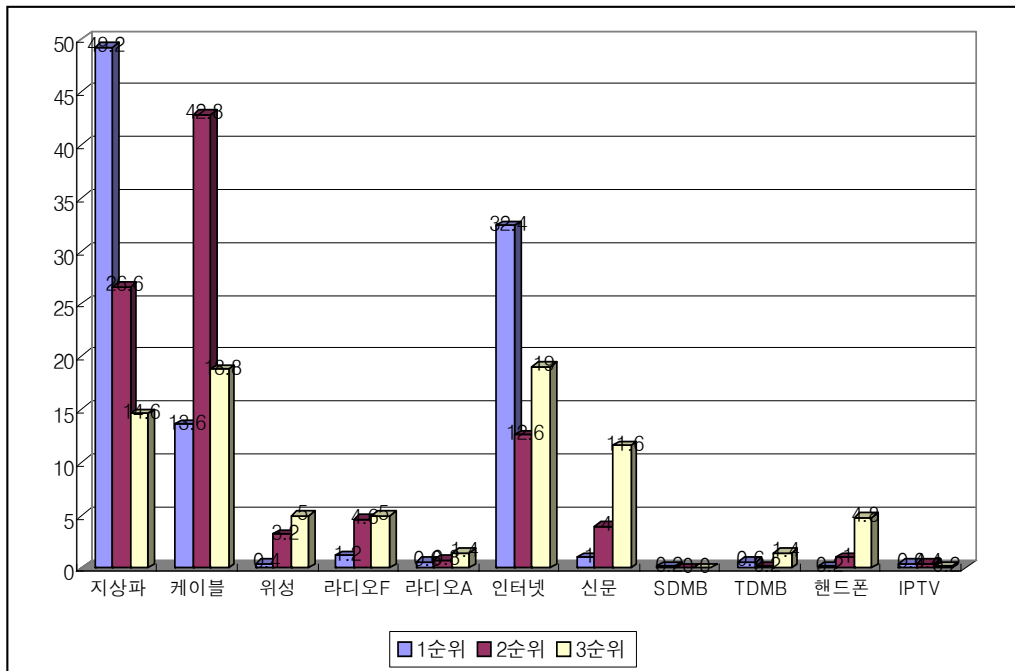


<그림 14> 상품 및 지식 정보 획득을 위한 평일 및 주말 미디어 이용비교

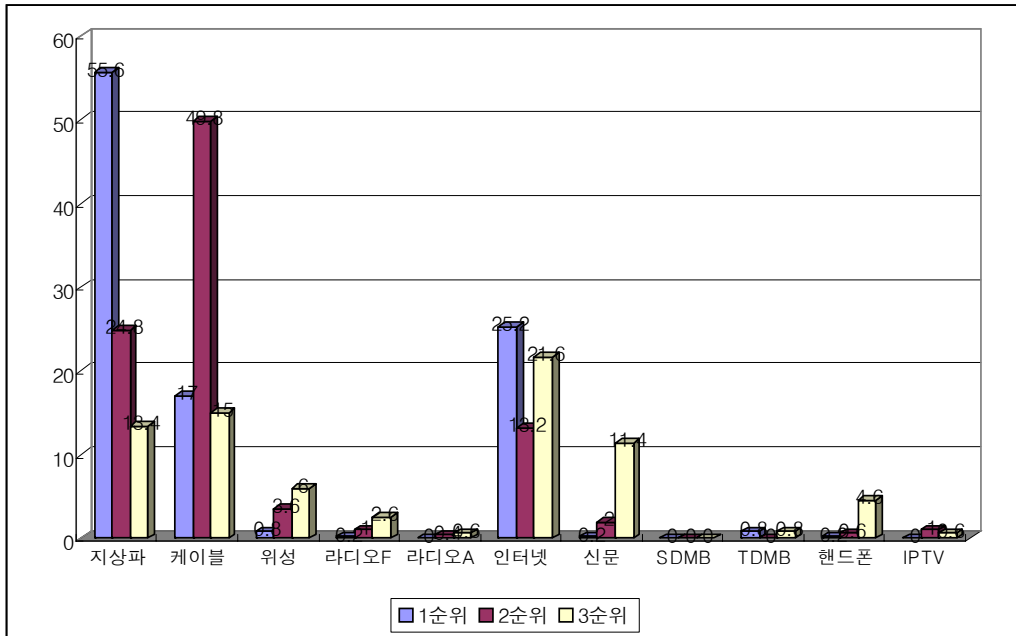


응답자를 대상으로 오락을 위해 이용하는 미디어 선택은 평일의 경우 1 순위는 지상파TV가 49.2%와 인터넷 32.4%로 두 미디어가 차지하는 비중이 81.6%로 나타났다. 2순위 응답에서는 케이블TV 42.8%, 지상파TV 26.6%, 인터넷 12.6% 등의 순으로 나타났으며 3순위 응답에서는 인터넷 19%, 케이블TV 18.8%, 지상파TV 14.6%, 신문 11.6% 등의 순으로 나타났다. 주말 기준으로 살펴보면 1순위에서는 지상파TV 55.6%, 인터넷 25.2%, 2순위에서는 케이블TV 49.8%, 지상파TV 24.8%, 3순위에서는 인터넷 21.6%, 케이블TV 15% 순서로 점유율이 높은 것으로 나타났다. 앞서 결과와 유사하게 주중에는 오락을 목적으로 지상파TV와 인터넷을 핵심 미디어로 활용하지만 주말에는 지상파TV 비중이 보다 늘어나는 반면 인터넷 이용은 줄어드는 것으로 나타났다.

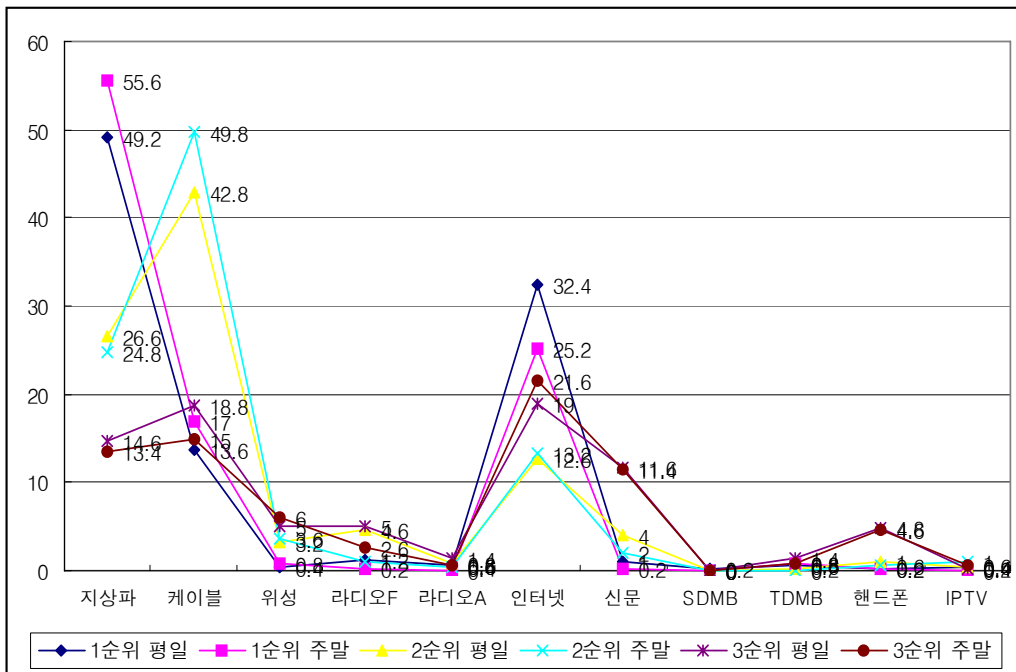
<그림 15> 오락을 위한 평일 미디어 이용



<그림 16> 오락을 위한 주말 미디어 이용

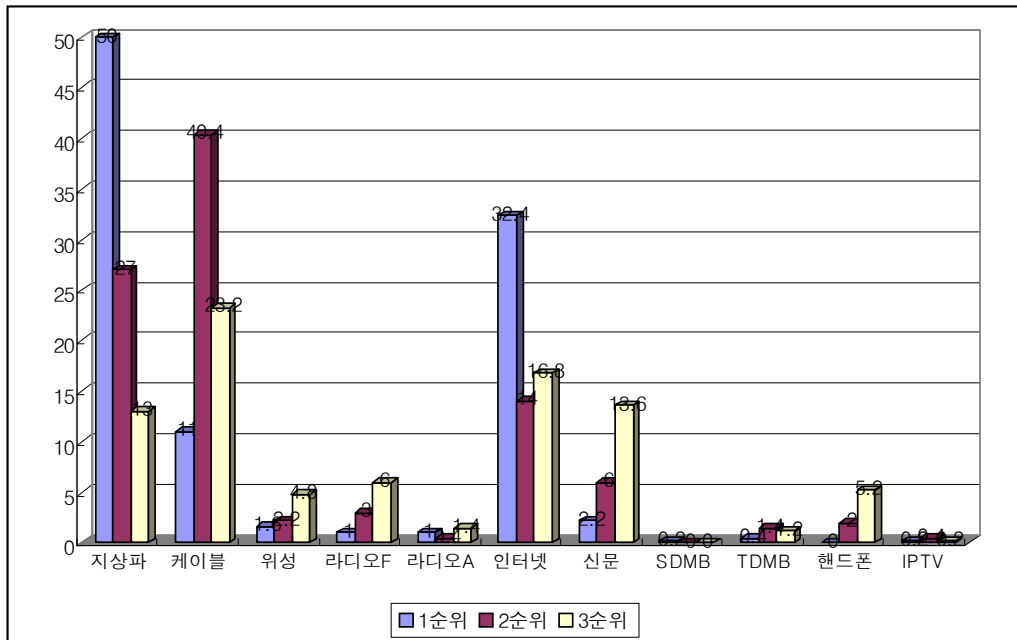


<그림 17> 오락을 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교

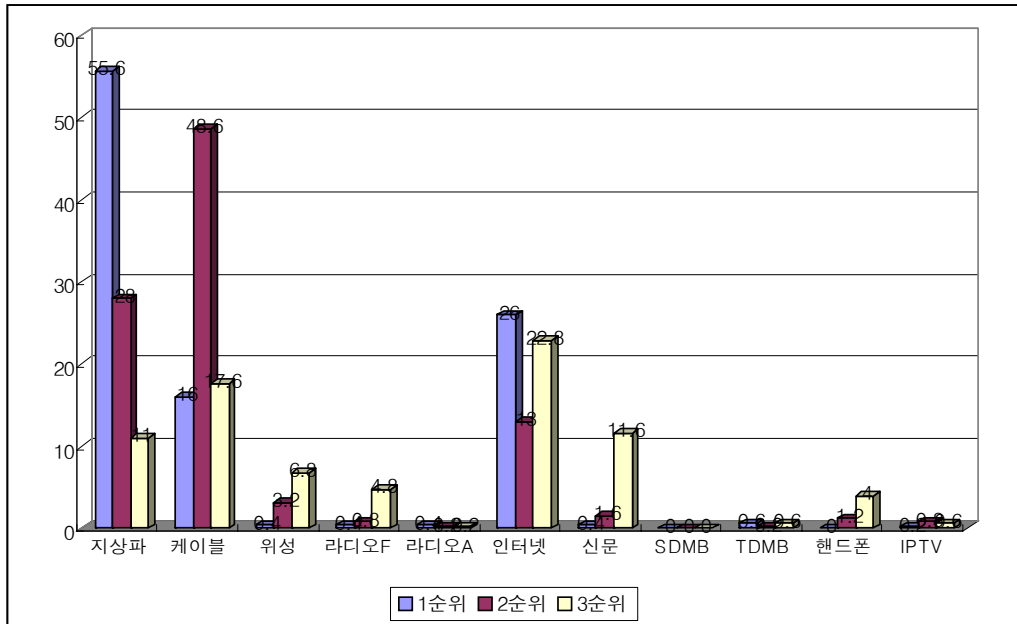


응답자를 대상으로 시간 보내기 목적으로 이용하는 미디어 선택은 평일의 경우 1순위는 지상파TV가 50%와 인터넷 32.4%로 두 미디어가 차지하는 비중이 82.4%로 나타났다. 2순위 응답에서는 케이블TV 40.4%, 지상파TV 27% 등의 순으로 나타났으며 3순위 응답에서는 케이블TV 23.2%, 인터넷 16.8%, 신문 13.6% 등의 순으로 나타났다. 주말 기준으로 살펴보면 1순위에서는 지상파TV 55.6%, 인터넷 26%, 2순위에서는 케이블TV 48.6%, 지상파TV 28%, 3순위에서는 인터넷 22.8%, 케이블TV 17.6%, 신문 11.6% 순서로 점유율이 높은 것으로 나타났다. 결과적으로 시간 보내기 목적으로 응답자들이 활용하는 미디어 역시 지상파TV와 인터넷으로 구성되어 있다는 것을 살펴볼 수 있다. 이외에 주말에는 케이블TV의 비중이 늘어나는 것으로 나타났다.

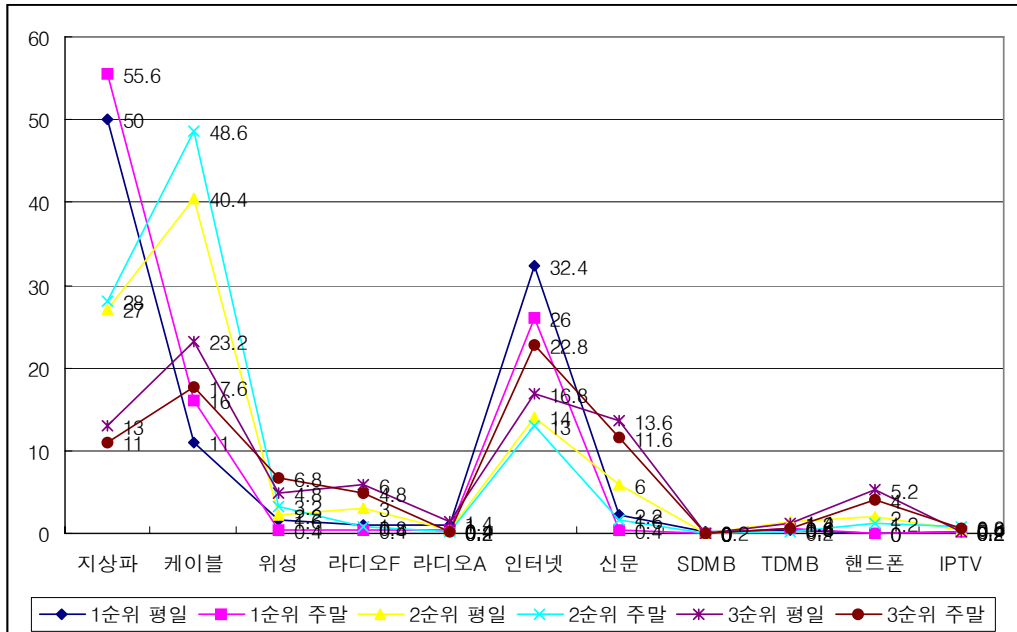
<그림 18> 시간 보내기를 위한 평일 미디어 이용



<그림 19> 시간 보내기를 위한 주말 미디어 이용



<그림 20> 시간 보내기를 위한 평일 및 주말 미디어 이용 비교

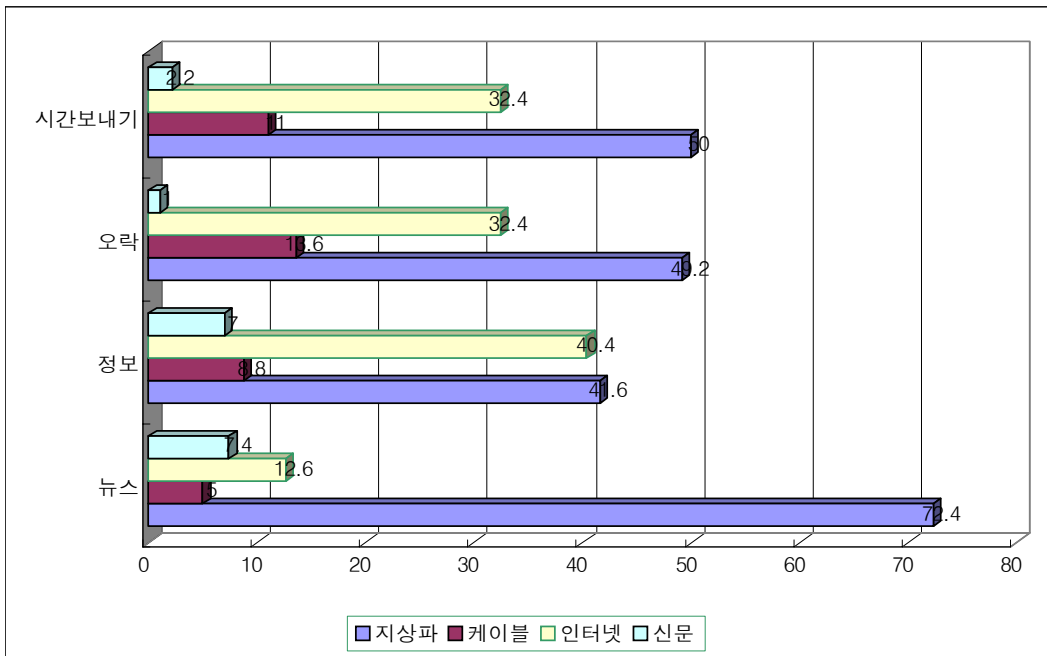


결론적으로 응답자들은 뉴스, 정보, 오락, 시간 보내기 등의 목적으로 각각의 미디어를 이용하는 방식에서 다양한 미디어를 동시에 활용하기 보다는 소수 미디어 중심으로 집중화된 소비 구조를 나타내고 있다. 흥미로운 것은 뉴스를 목적으로 미디어를 이용할 때에는 보다 특정 미디어 의존도가 높아진다는 사실이다. 가령 평일에 뉴스를 위해 이용하는 미디어로는 지상파TV가 72.4%로 나타났으며 주말에도 이와 같은 비율은 77.2%로까지 증가하고 있다. 반면 평일의 경우에 인터넷을 통해 뉴스를 이용하는 비율은 12.6%, 신문을 통한 뉴스 소비는 7.4% 정도이다. 이와 같이 응답자들은 뉴스 접근이나 이용 측면에서 지상파TV에 대한 의존도가 높다는 것을 살펴볼 수 있다.

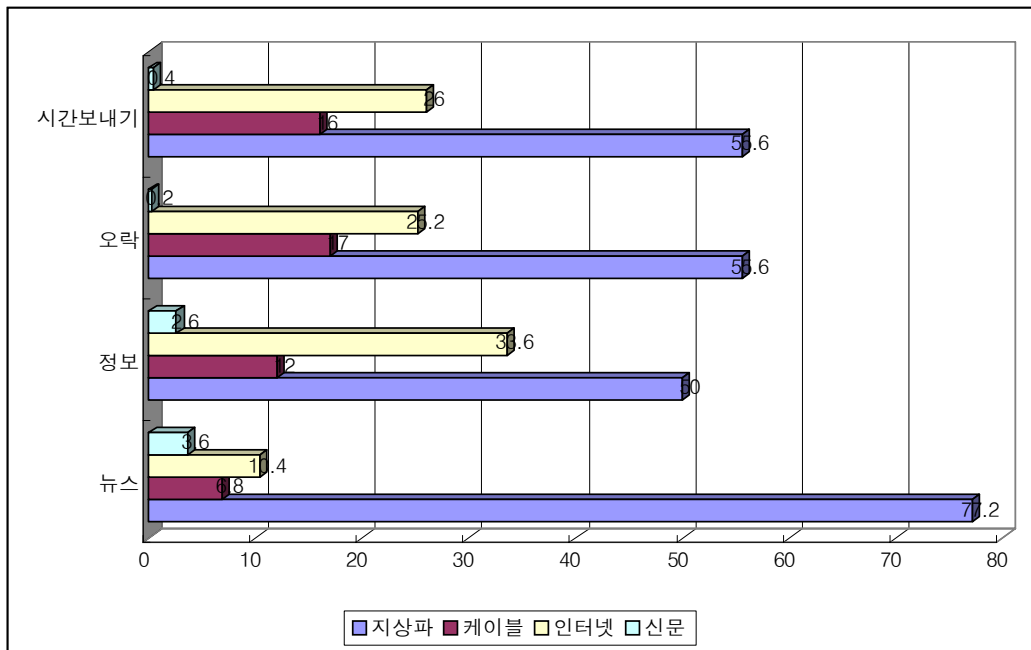
한편 정보 획득이나 오락, 시간 보내기 목적으로 미디어를 이용할 때에는 지상파TV가 차지하는 비율이 감소하는 반면 인터넷 이용 정도가 크게 늘어나는 것으로 나타났다. 평일 기준으로 정보 획득 목적으로 지상파TV를 이용한다는 비율은 41.6%로 뉴스 이용 목적에 비해 30% 이상 감소했으며 오락 분야도 49.2%, 시간 보내기 50% 등으로 나타났다. 이와 같은 비율은 주말 기준으로 살펴보면 약간 늘어나기 시작했는데 이는 주말에 지상파TV 이용을 통한 여가 생활 비중이 높아진 것으로 이해할 수 있다. 이와 같이 지상파TV는 주중이나 주말 모두에서 뉴스를 포함해 여러 가지 오락적 욕구 충족을 위한 가장 강력한 미디어로 활용된다는 것을 이해할 수 있다.

뉴스 이외의 다른 미디어 이용 동기 차원에서 인터넷의 비중이 높다는 사실은 흥미롭다. 비록 뉴스 분야의 비중은 10-12% 사이이지만 정보, 오락, 시간 보내기의 비중은 평일 기준으로는 32-40%대, 주말 기준으로는 25-33%대를 유지하고 있다. 이와 같은 결과는 지상파TV와 함께 인터넷 미디어가 실질적으로 대부분의 미디어 활동 비중을 차지한다는 것을 의미한다. 반면 신문의 비중은 뉴스를 목적으로 했을 때에도 평일에는 7.4%, 주말에는 3.6%로 크게 감소하고 있다. 기타 오락이나 시간 보내기 측면에서는 거의 1% 비율도 차지하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 케이블TV 역시 뉴스 비중 보다는 오락이나 시간 보내기 측면에서 지상파TV와 케이블TV를 보완하는 역할을 담당하는 것으로 살펴볼 수 있다.

<그림 21> 평일 이용 목적별 미디어 이용 방식



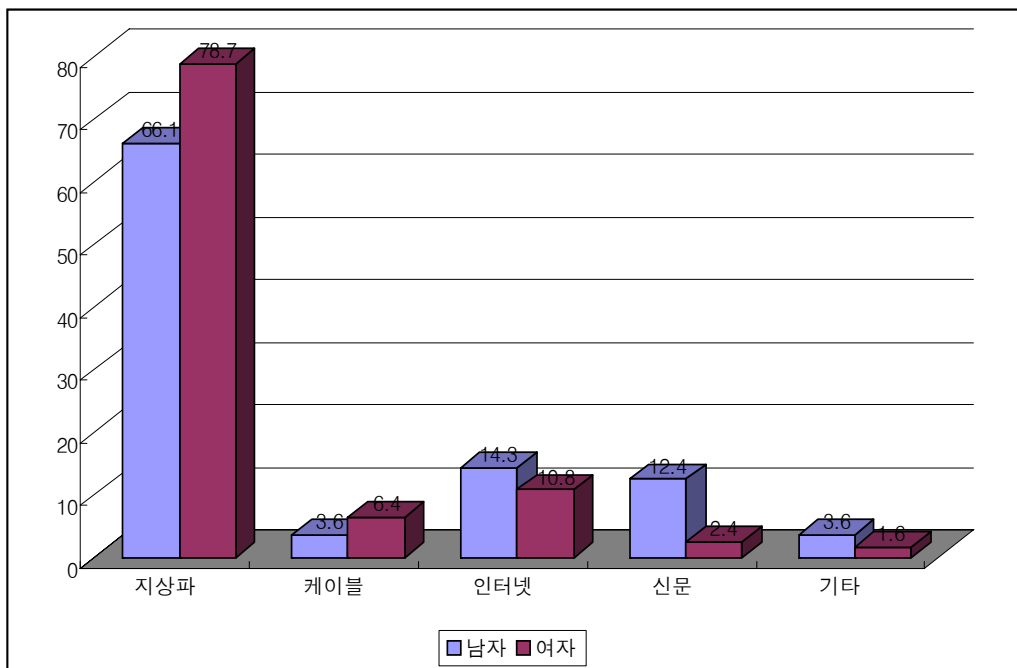
<그림 22> 주말 이용 목적별 미디어 이용 방식



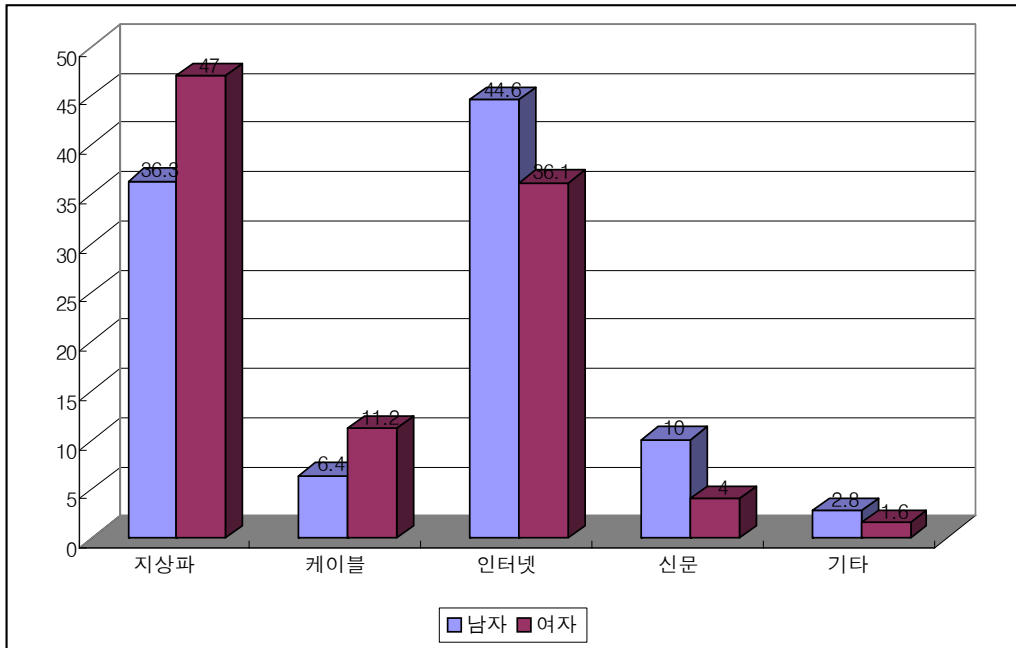
인구사회학적 특성별로 평일 뉴스 이용 목적으로 미디어를 이용하는 응답자들을 살펴보았다. 성별로 살펴볼 경우에 지상파TV는 남자 (66.1%)보다 여자 (78.7%) 응답자들이 뉴스 이용을 목적으로 보다 많이 활용하는 것으로 나타났다. 케이블TV를 통해 뉴스를 이용한다는 응답 비율 역시 남자 (3.6%)보다는 여자 (6.4%) 응답자들이 보다 많은 것으로 나타났다. 반면 남자들 (14.3%)은 인터넷을 통해 뉴스를 소비하는 비율이 여자들 (10.8%) 보다 높은 것으로 나타났으며 신문의 경우에는 남자 (12.4%) 비율이 여자 (2.4%) 비율보다 5배 이상 많은 것으로 나타났다

이와 같은 패턴은 정보 획득이나 오락, 시간 보내기 등 대부분의 미디어 이용 목적 차원에서도 유사하게 나타났다. 다시 말해 여자 응답자들은 지상파TV와 케이블TV 등과 같은 집안 내에 있는 미디어를 통해 뉴스를 포함해 정보 획득이나 오락적 목적으로 콘텐츠를 소비하는 반면 남자들은 인터넷이나 신문을 통해 뉴스 및 정보를 이용하거나 또는 다른 오락적 콘텐츠를 이용하는 비율이 높게 나타난 것이다.

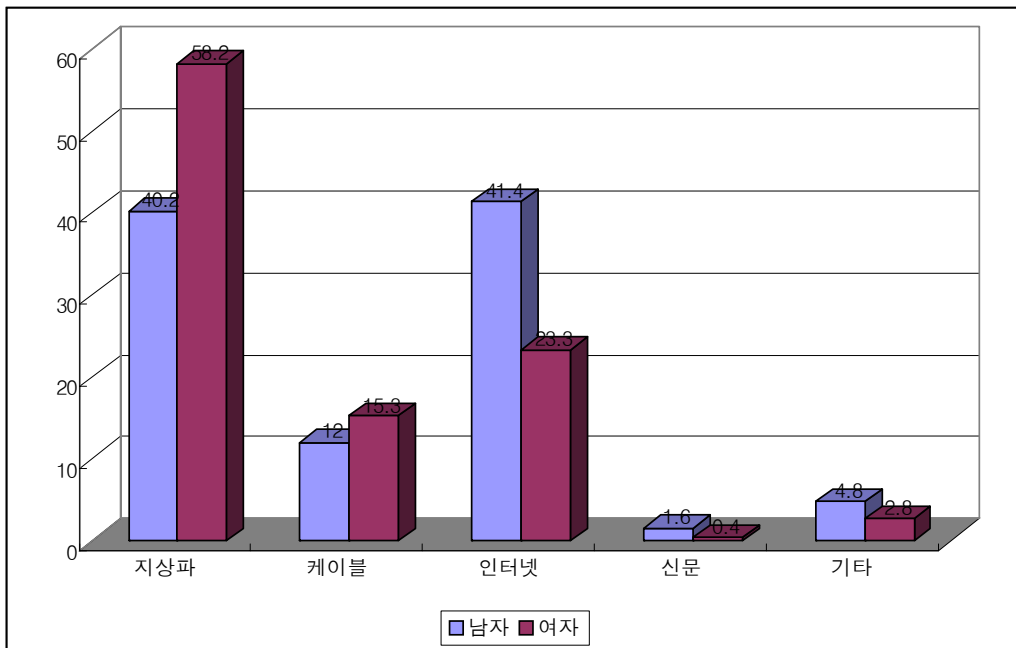
<그림 23> 성별 평일 뉴스 이용 목적 미디어



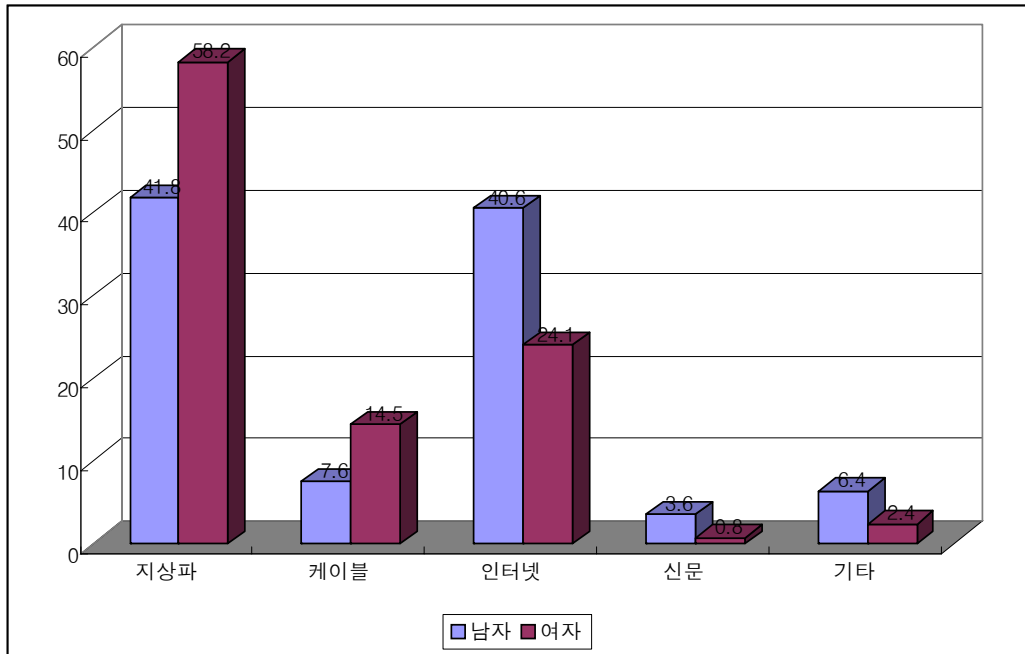
<그림 24> 성별 평일 정보 획득 목적 미디어



<그림 25> 성별 평일 오락 목적 미디어

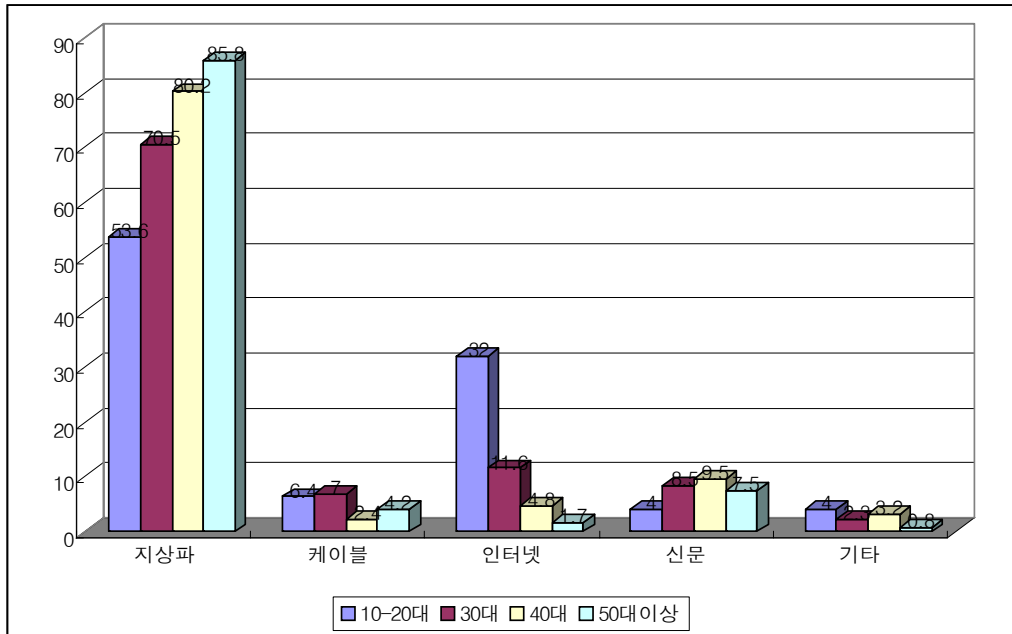


<그림 26> 성별 평일 시간 보내기 목적 미디어



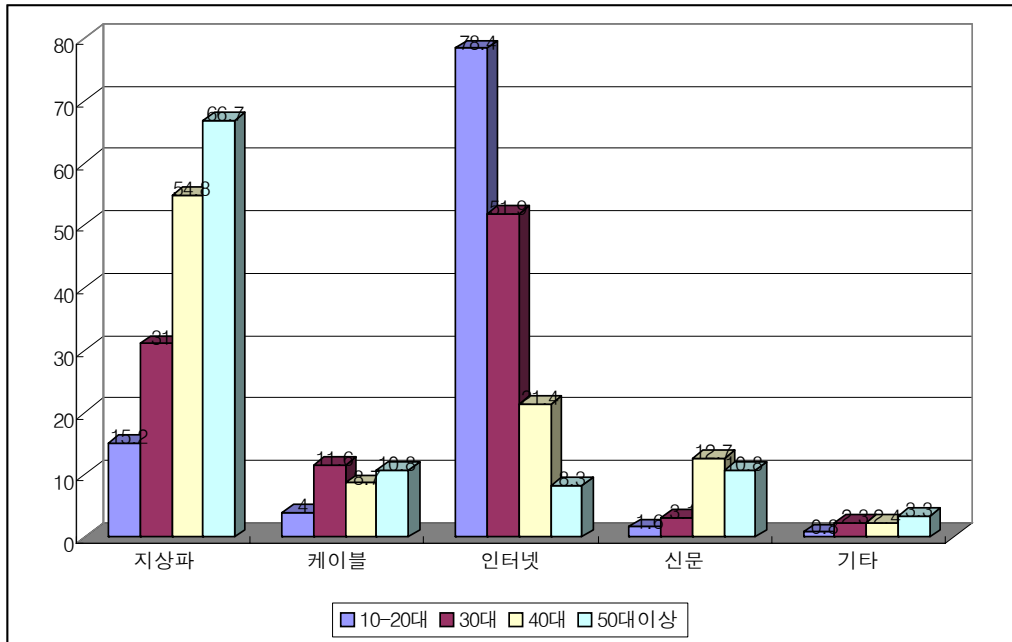
연령별로 미디어 이용 현황을 살펴보면 그 차이가 명확하게 나타나고 있다. 연령별 뉴스 이용 목적의 미디어를 살펴보면 10대와 20대와 같은 젊은 연령대 응답자들의 53.6%가 지상파TV를 이용하며 32%는 인터넷을 이용하는 반면 연령이 올라갈수록 지상파TV 의존도가 높아지는 것으로 나타났다. 30대의 지상파TV 이용 비율은 70.5%, 40대는 80.2%, 50대 이상은 85.8%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 30대부터 뉴스를 목적으로 인터넷을 이용한다는 응답 비율은 감소하기 시작했다. 30대의 인터넷 이용 비율은 11.6%, 40대 4.8%, 50대 이상 응답자들은 1.7%로 나타났다. 케이블TV와 신문을 이용하여 뉴스를 이용한다는 응답 비율도 대체 10% 미만으로 높지 않았다. 이와 같이 연령이 높아질수록 지상파TV를 통해 뉴스에 접근하거나 이용하는 비율이 크게 증가한다는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 27> 연령별 평일 뉴스 이용 목적 미디어



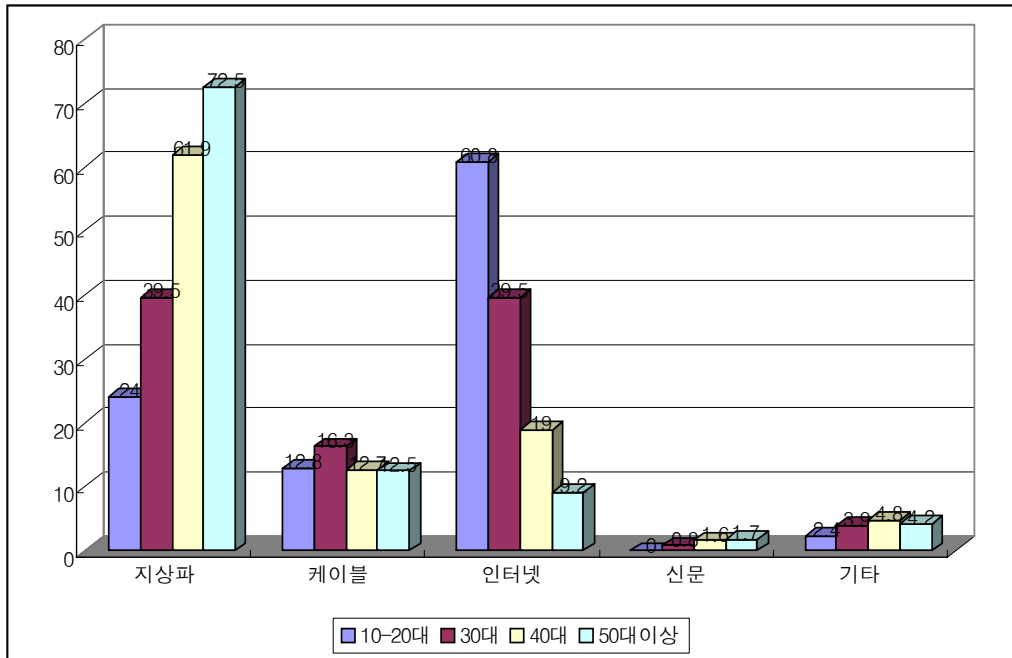
연령별로 정보 획득을 위한 미디어 이용 현황을 살펴보면 집단별로 큰 차이를 나타내고 있다는 것을 이해할 수 있다. 10대와 20대 응답자들은 정보 획득을 위해 인터넷을 이용한다는 응답 비율이 78.4%로 나타난 반면 30대의 인터넷 이용 비율은 51.9%, 40대 12.7%, 50대 이상 응답자는 8.3%로 나타났다. 반면 지상파TV를 통해 정보를 획득한다는 응답 비율은 10대와 20대는 15.2%로 가장 낮게 나타났으며 30대는 31%, 40대 54.8%, 50대 이상 응답자는 66.7%로 나타났다. 이와 같이 젊은 연령대 응답자들이 정보 획득을 인터넷을 통해 이용하는 반면 40대 이상의 응답자들은 지상파TV를 통해 정보를 획득하는 비율이 매우 높은 편으로 나타났다. 신문의 경우에는 40대 이상 응답자들에게서 그 비율이 10% 이상으로 나타난 반면 10대와 20대의 신문 이용 응답 비율은 1.6%로 나타났다. 30대 응답자들은 비교적 지상파TV (31%), 케이블TV (11.6%), 인터넷 (51.9%) 등으로 3대 미디어를 다양하게 이용하는 것으로 나타났다.

<그림 28> 연령별 평일 정보 획득 목적 미디어



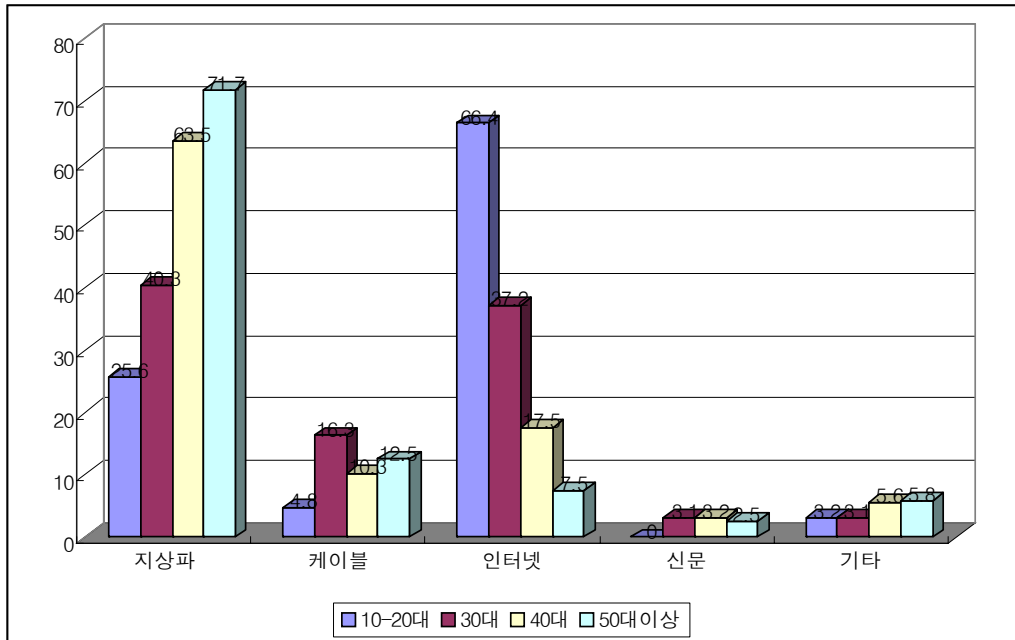
연령별로 오락을 위한 미디어 이용 현황을 살펴보면 집단별로 차이가 나타나고 있다. 10대와 20대 연령대 응답자들은 인터넷 이용 비중이 60.8%로 가장 높게 나타난 반면 30대 응답자들은 지상파TV와 인터넷이 각각 39.5%로 같게 나타났다. 40대와 50대 이상의 응답자들은 지상파TV를 통해 오락적 목적을 추구한다는 응답 비율이 각각 61.9%, 72.5%로 나타났다. 이들 연령대 응답자들은 인터넷을 통해 오락적 목적을 추구한다는 비율은 대체로 낮은 편이었다. 이와 같이 젊은 연령대 응답자들은 인터넷에 의존하여 오락적 목적을 갖고 있는 반면 40대 이상 응답자들은 지상파TV에 대한 의존도가 높게 나타났다. 흥미롭게도 30대는 인터넷과 지상파TV를 같은 비율로 오락적 목적으로 활용하는 것으로 나타났다.

<그림 29> 연령별 평일 오락 목적 미디어



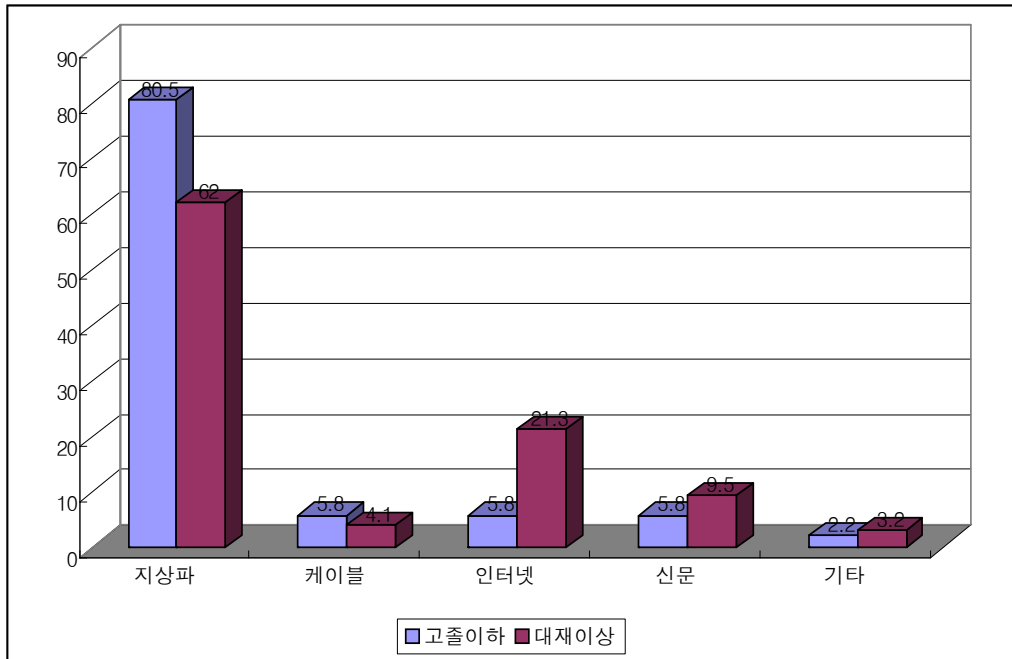
연령별로 시간 보내기를 위한 미디어 이용 현황을 살펴보면 집단별로 차이가 오락 목적 미디어 이용 현황과 유사하게 나타나고 있다. 10대와 20대 등의 젊은 연령대 응답자들은 인터넷을 통해 시간 보내기를 추구한다는 응답 비율이 66.4%로 가장 높게 나타났다. 30대 응답자들은 지상파TV (40.3%)와 인터넷 (37.2%)을 동시에 활용하여 시간 보내기 목적으로 미디어를 이용하는 것으로 나타났다. 반면 40대와 50대 이상의 응답자들은 지상파TV를 통해 시간을 보낸다는 응답 비율이 각각 63.5%, 71.7%로 가장 높게 나타났다. 시간 보내기를 위해 미디어를 이용한다는 응답은 오락을 위해 미디어를 이용한다는 응답 결과와 거의 유사하게 나타났다. 다시 말해서 젊은 연령대 응답자들은 인터넷을 핵심적인 시간 보내기용 미디어로 활용하는 반면 40대 이상은 지상파TV를 선택한 것으로 나타났다. 30대 응답자들은 인터넷과 지상파TV를 거의 같은 비율로 시간 보내기 목적으로 활용하는 것으로 나타났다.

<그림 30> 연령별 평일 시간 보내기 목적 미디어



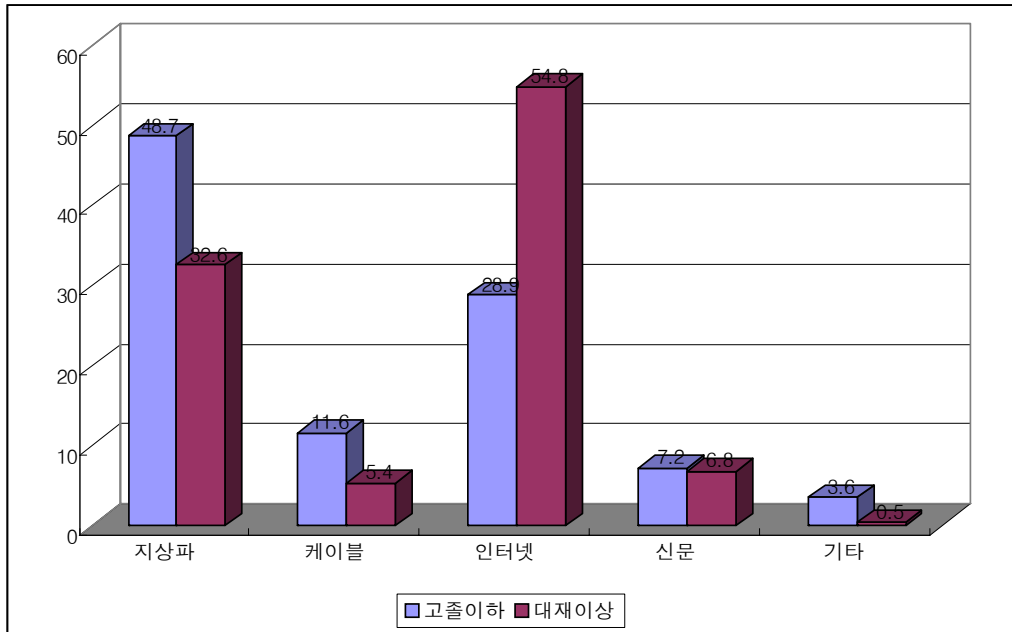
학력별로 평일 기준 뉴스 이용을 목적으로 어떠한 미디어를 활용하는 가를 살펴본 결과 고졸 이하 응답자와 대학 재학 이상 응답자들 간에는 차이가 나타났다. 고졸 이하 응답자의 80.5%가 지상파TV를 통해 뉴스를 이용하는 반면 대학 재학 이상 응답자는 62%가 지상파TV를 활용하는 것으로 나타났다. 대학 재학 이상 응답자 중의 21.3%는 인터넷을 통해 뉴스를 이용하는 것으로 나타났다. 반면 고졸 이하 응답자의 5.8% 정도가 인터넷을 통해 뉴스를 이용하는 것으로 나타났다. 케이블TV를 이용하는 비율은 고졸 이하 5.8%, 대학 재학 이상 4.1%로 큰 차이가 나타나지 않았으며 신문의 경우에는 고졸 이하 응답자의 5.8%가 뉴스를 이용하기 위해 이용하는 것으로 나타난 반면 대학 재학 이상 응답자의 경우에는 비율이 9.5%로 나타났다. 이와 같이 고졸 이하 응답자들은 지상파TV를 통해서 뉴스 정보를 이용하는 의존도가 높게 나타났으며 대학 재학 이상 응답자들은 비교적 지상파 TV 이외에도 인터넷이나 신문 등을 활용해 뉴스를 이용하는 것으로 나타났다.

<그림 31> 학력별 평일 뉴스 이용 목적 미디어



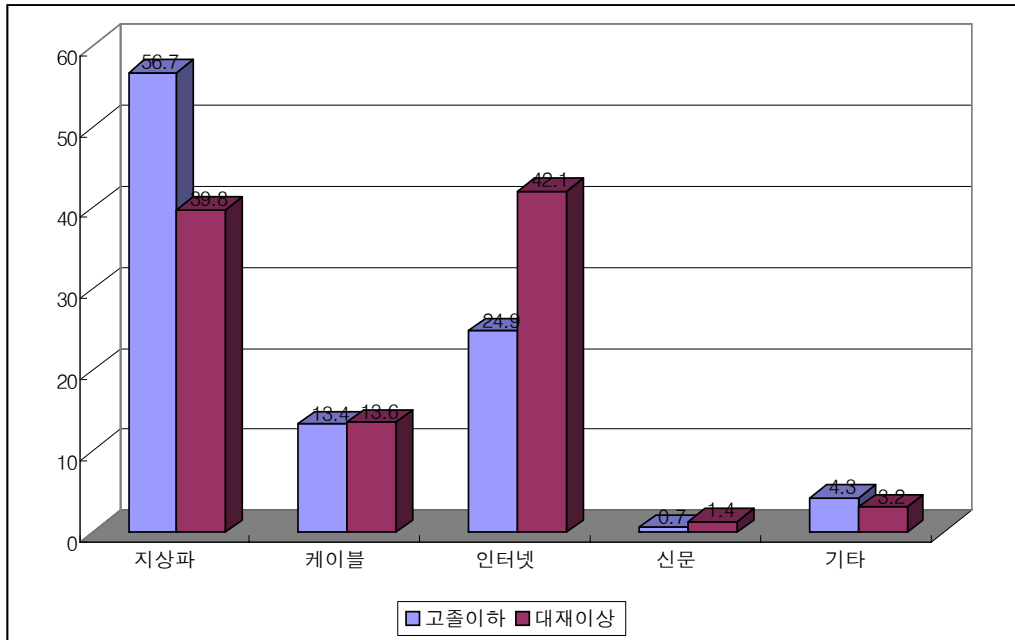
학력별로 평일 기준 정보 획득을 목적으로 어떠한 미디어를 활용하는 가를 살펴본 결과 고졸 이하 응답자와 대학 재학 이상 응답자들 간에는 차이가 나타났다. 고졸 이하 응답자의 48.7%가 지상파TV를 통해 정보를 획득하는 것으로 나타났으며 다음으로 인터넷 28.9%, 케이블TV 11.6% 등의 순으로 나타났다. 반면 대학 재학 이상의 응답자 중에서 54.8%는 인터넷을 통해 정보를 획득하는 것으로 나타났으며 지상파TV를 활용한다는 응답 비율은 32.6%, 신문 6.8% 등의 순으로 나타났다. 결과적으로 고졸 이하 응답자들은 지상파TV를 통해서 정보를 획득하는 비율이 높게 나타났지만 대학 재학 이상의 응답자들은 인터넷이 가장 핵심적인 정보 획득 미디어라는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 32> 학력별 평일 정보 획득 목적 미디어



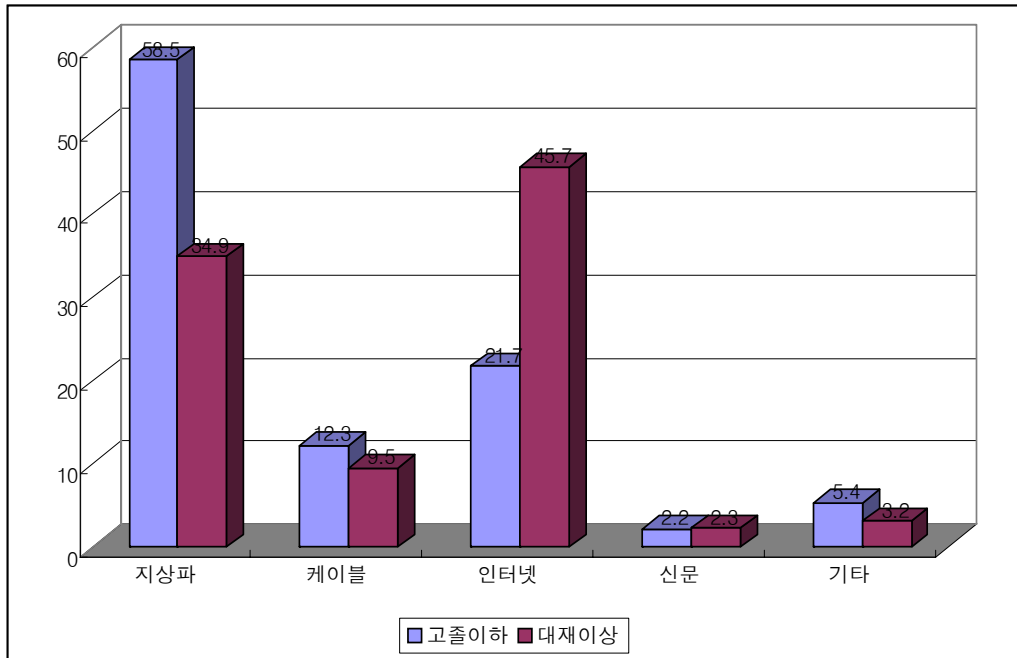
학력별로 평일 기준 오락을 목적으로 어떠한 미디어를 활용하는 가를 살펴본 결과 고졸 이하 응답자와 대학 재학 이상 응답자들 간에는 차이가 나타났다. 고졸 이하 응답자의 56.7%가 오락을 목적으로 지상파TV를 이용하는 것으로 나타났으며 다음으로 인터넷 24.9%, 케이블TV 13.4% 등의 순으로 나타났다. 반면 대학 재학 이상의 응답자들은 전체의 42.1%가 오락을 위해 인터넷을 이용하는 것으로 나타났으며 다음으로 지상파TV 39.8%, 케이블TV 13.6% 등의 순으로 나타났다. 고졸 이하 응답자들이 대체로 지상파TV를 통해 오락적 목적을 추구하는 반면 대학 재학 이상의 응답자들은 지상파TV와 인터넷을 거의 같은 비중으로 동시에 활용하는 것으로 이해할 수 있다.

<그림 33> 학력별 평일 오락 목적 미디어



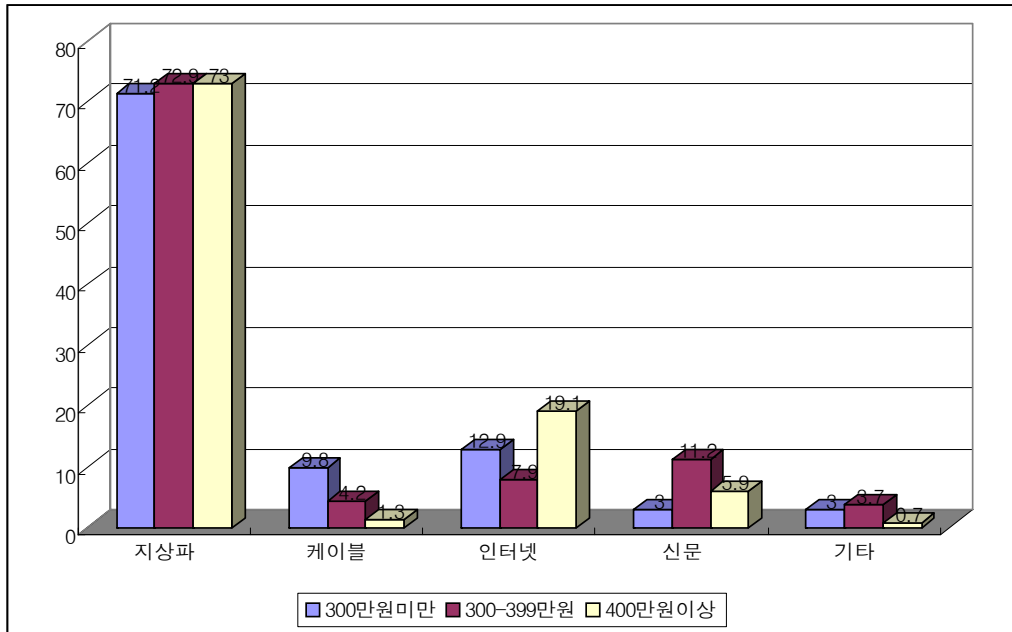
학력별로 평일 기준 시간 보내기를 목적으로 어떠한 미디어를 활용하는가를 살펴본 결과 고졸 이하 응답자와 대학 재학 이상 응답자들 간에는 차이가 나타났다. 고졸 이하 응답자의 58.5%가 시간을 보내기 위해 지상파 TV를 이용하는 것으로 나타났다. 다음으로 인터넷 21.7%, 케이블TV 12.3% 등의 순으로 지상파TV를 통해 시간을 보내는 미디어로 활용하는 것으로 나타났다. 반면 대학 재학 이상의 응답자 중에서 45.7%가 인터넷을 통해 시간을 보내는 것으로 나타났으며 다음으로 지상파TV 35.9%, 케이블 TV 9.5% 등의 순으로 나타났다.

<그림 34> 학력별 평일 시간 보내기 목적 미디어



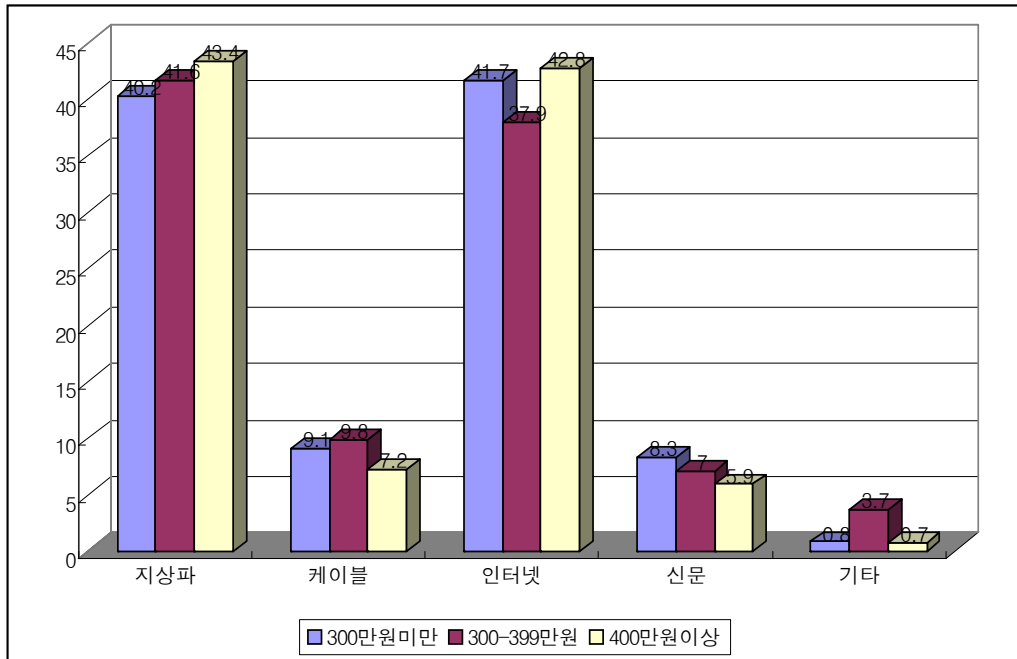
소득별로 평일 뉴스를 위해 이용한 미디어를 살펴본 결과 지상파TV의 경우에는 집단 간 차이가 거의 나타나지 않았다. 월 3백만 원 미만 응답자들이 지상파TV를 통해 뉴스를 이용한다는 응답 비율은 71.2%, 월 300-399만 원대 응답자들은 72.9%, 월 4백만 원 이상 응답자들은 73%로 나타나 거의 차이가 나타나지 않았다. 그러나 인터넷의 경우 월 3백만 원 미만 응답자들이 뉴스를 이용한다는 비율은 12.9%로 나타난 반면 월 4백만 원 이상 응답자들의 이용 비율은 19.1%로 나타났다. 흥미롭게도 월 300-399만 원대 응답자들의 인터넷을 통한 뉴스 이용 비율은 7.9%로 가장 낮게 나타났다. 이들 응답자들은 대신 신문을 통해 뉴스를 이용한다는 이용 비율이 11.2%로 가장 높게 나타났다.

<그림 35> 소득별 평일 뉴스 이용 목적 미디어

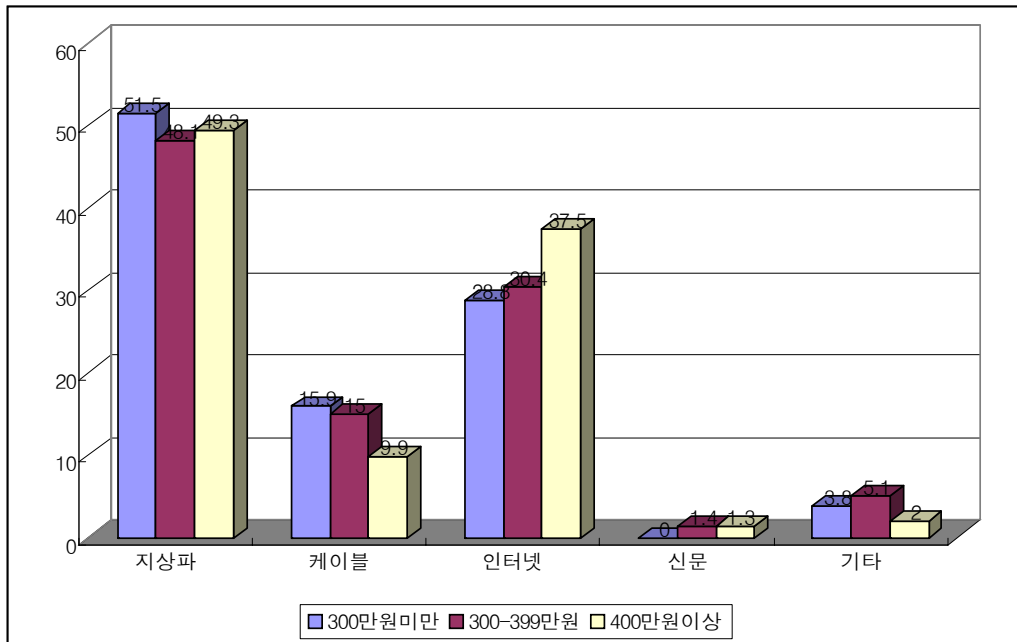


소득별로 평일 정보 획득을 위해 이용한 미디어를 살펴본 결과 지상파 TV의 경우에는 집단 간 차이가 거의 나타나지 않았다. 뿐만 아니라 케이블 TV, 인터넷, 신문 등 대부분의 미디어 이용 비율에 있어서 소득별 차이는 나타나지 않았다. 이와 같은 결과는 소득이 실질적으로 뉴스나 정보 획득 측면에서 의미 있는 요인이 아니라는 것을 의미한다. 이와 같은 결과는 오락을 위해 미디어를 이용한다는 응답 결과에서도 유사하게 나타났다. 오락을 목적으로 지상파TV를 위해 이용한다는 응답 비율은 월 3백만 원 미만은 51.5%, 300-399만원 응답자에서는 48.1%, 월 4백만 원 이상 응답자는 49.3%로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 단 월 4백만 원 이상 응답자는 케이블TV 이용량은 다른 집단에 비해 많지 않은 반면 인터넷 이용량은 가장 많은 것으로 나타났다.

<그림 36> 소득별 평일 정보 획득 목적 미디어

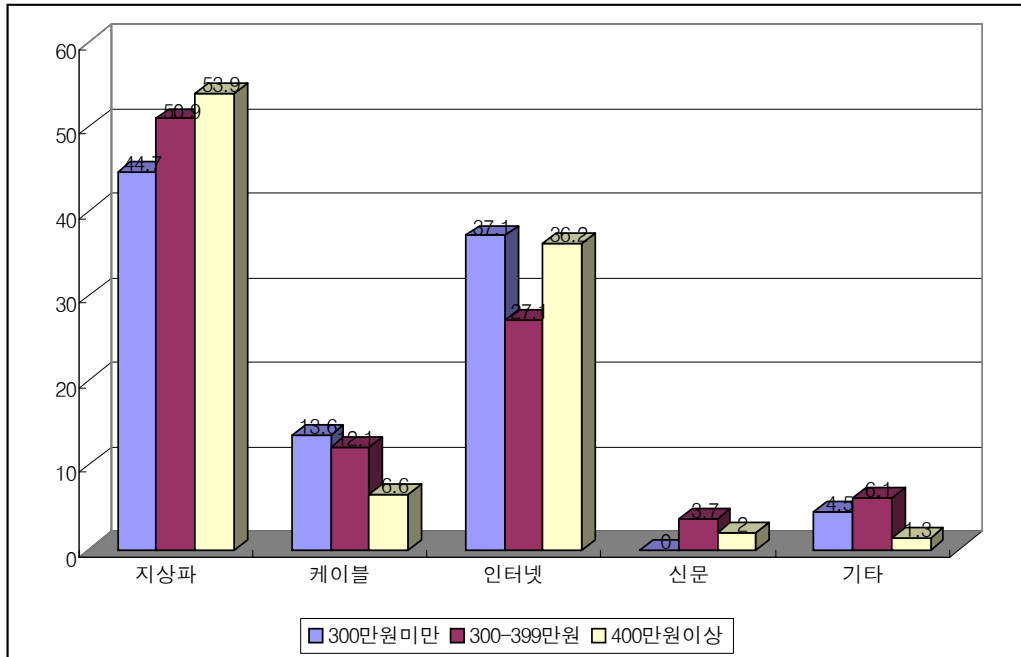


<그림 37> 소득별 평일 오락 목적 미디어



소득별로 평일 시간 보내기를 위해 이용한 미디어를 살펴본 결과 월 소득 3백만 원 미만 응답자들 중에서 지상파TV를 이용하는 응답 비율이 44.7%인데 비해 300-399만 원 대 응답자 비율은 50.9%, 4백만 원 대 응답자 비율은 53.9%로 나타났다. 이와 같은 결과는 소득이 증가할수록 지상파 TV를 통해 시간 보내기를 추구하는 응답자들이 늘어난다는 것을 의미한다. 반면 케이블TV를 이용해 시간을 보낸다는 응답자 비율은 소득이 많을수록 감소하는 것으로 나타났다. 인터넷을 통해 시간 보내기를 한다는 응답 비율은 3백만 원 대 미만은 37.1%, 300-399만 원 대 응답자 비율은 27.1%, 4백만 원 대 응답자 비율은 36.2%로 나타났다.

<그림 38> 소득별 평일 시간 보내기 목적 미디어

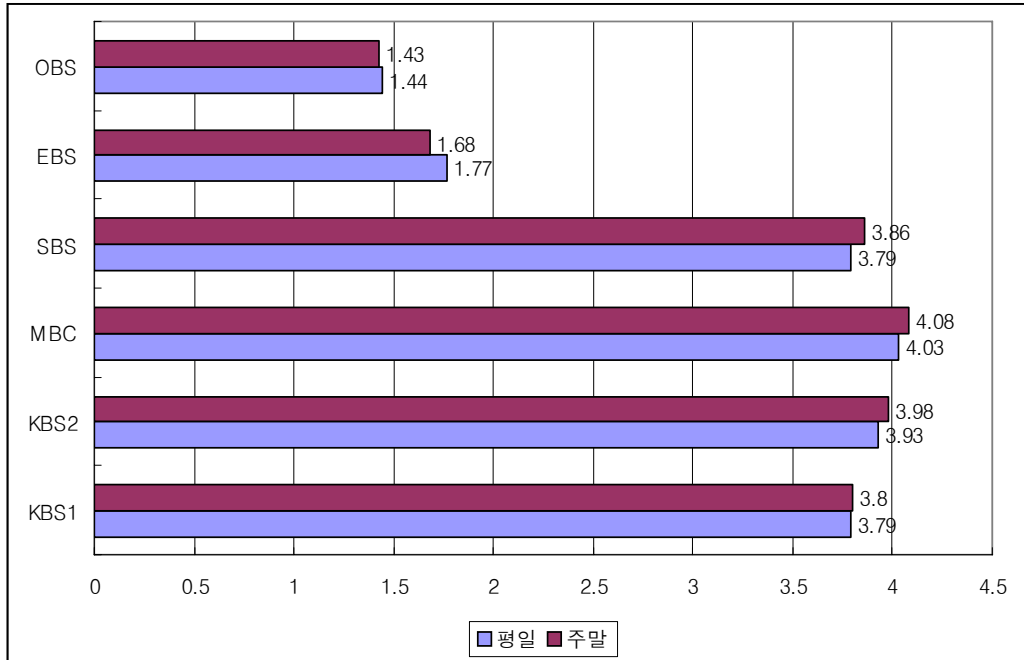


4. 미디어 이용 행태

1) 지상파TV 시청

지상파TV 시청 정도를 살펴보기 위해 응답자를 대상으로 5점 척도를 활용하여 개별 방송사별 시청 정도를 측정하였다. 대체적으로 평일이나 주말 모두 개별 방송사별 시청 정도는 큰 차이가 나타나지 않았다. 평일이나 주말 모두에서 가장 시청 정도가 높은 방송사는 MBC라고 할 수 있다. MBC는 평일 기준 4.08, 주말 기준 4.03의 평균값을 갖고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 KBS2는 평일 기준 3.98, 주말 기준 3.93의 평균값을 갖고 있었으며 이외 SBS, KBS1 등의 순으로 시청 정도가 높은 것으로 나타났다. 비록 이들 4개 채널들 간에 약간의 시청 정도 차이가 나타나기는 하지만 이들 지상파TV 채널들 모두가 평균 3.79를 초과하는 높은 시청 정도를 나타냈다. 반면 EBS와 OBS는 시청 정도가 평균 2.0 미만으로 나타났다.

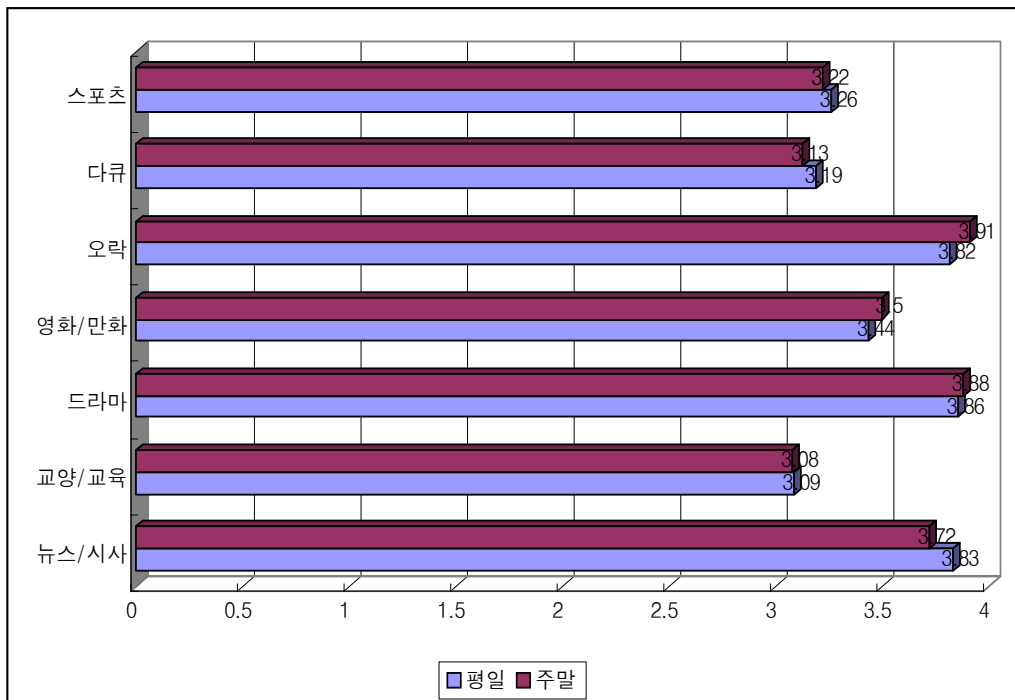
<그림 39> 지상파TV 시청 정도



2) 지상파 TV 프로그램 장르 선호도

응답자를 대상으로 지상파TV 프로그램 장르 선호도를 살펴보았다. 평일 기준으로 프로그램 장르 선호도가 가장 높은 장르는 오락 프로그램으로 평균 3.91을 기록했다. 다음으로 드라마 3.88, 뉴스/시사 3.72 등의 순으로 응답자들의 장르 선호도가 나타났다. 주말 기준으로 살펴보면 드라마 장르가 평균 3.86으로 선호도가 가장 높게 나타났으며 다음으로 뉴스/시사 3.83, 오락 3.82 등의 순으로 나타났다. 대체적으로 응답자들은 평일이나 주말 모두 드라마와 오락 프로그램, 뉴스/시사 프로그램을 가장 선호하는 것으로 이해할 수 있다. 대체적으로 응답자들은 3개 인기장르를 제외한 나머지 장르들에 대한 선호도 역시 평균 3.0을 초과하는 등 비교적 높은 것으로 나타났다.

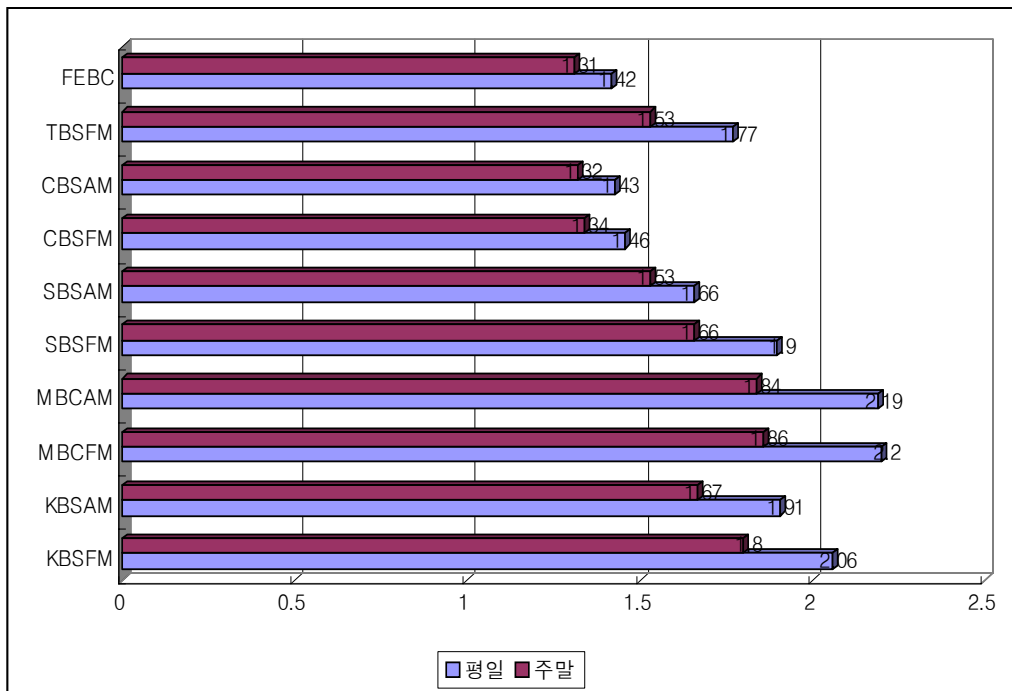
<그림 40> 지상파TV 프로그램 장르 선호도



3) 라디오 채널 청취도

응답자를 대상으로 라디오 채널 청취도를 살펴보았다. 대체적으로 응답자들의 채널 청취도는 매우 낮게 나타났다. 모든 채널들이 평균 2.5점에 미달할 정도로 응답자들의 라디오 채널 청취도 선호도는 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 라디오가 실질적으로 미디어의 역할을 담당하기 보다는 이동시 또는 교통수단에서 단편적으로 음악이나 뉴스 등을 소비하는 틈새미디어로 변화되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 주말보다는 평일에 라디오 채널 청취도가 약간 정도 높은 것으로 나타났다. 평일 기준으로 살펴보면 비교적 MBC AM이나 FM, KBS FM 채널에 대한 선호도가 높은 편으로 나타났다. 이와 같은 추세는 주말 기준으로 살펴볼 때에도 정도의 차이가 있을 뿐 채널별 청취도 순위는 같은 것으로 나타났다.

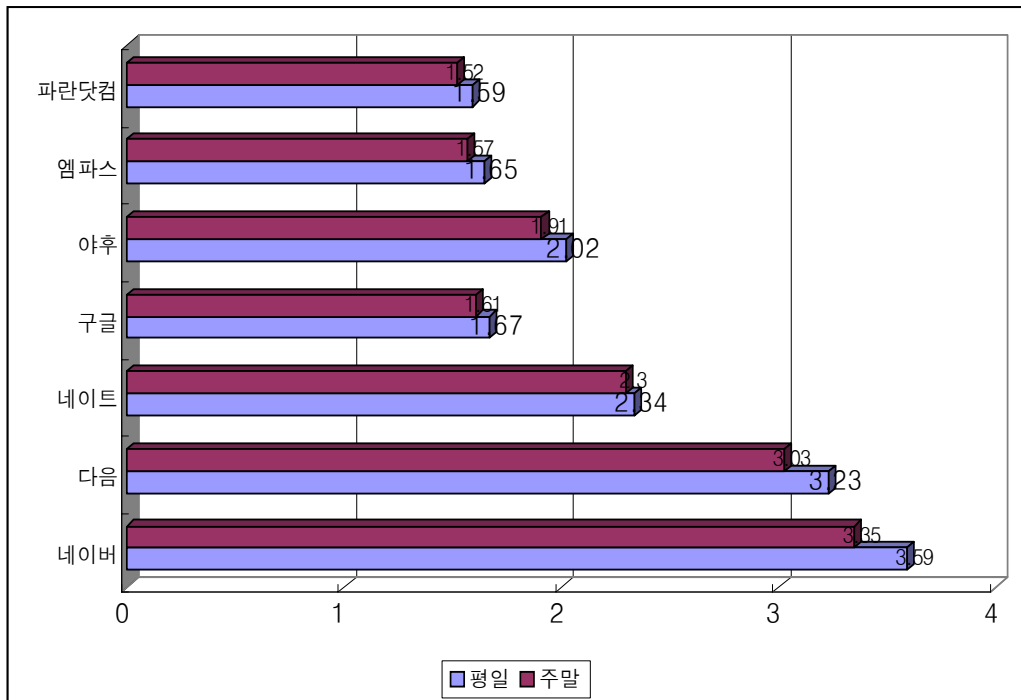
<그림 41> 라디오 채널 청취도



4) 인터넷 포털 사이트 이용 정도

인터넷 포털 사이트 이용정도를 알아보기 위해서 국내에서 서비스를 실시하고 있는 7개 대표적 포털 사이트를 대상으로 ‘전혀 이용하지 않는다’부터 ‘매우 자주 이용한다’까지 5점 척도로 설문조사를 실시했다. 다른 미디어와 유사하게 주말보다는 평일 포털 이용 정도가 높게 나타났다. 평일 기준으로 살펴보면 네이버(3.59)와 다음(3.23)의 이용 정도가 비교적 높게 나타났다. 기타 포털 사이트들은 대체로 이용 정도가 낮은 편으로 나타났다. 카페나 게임, 클럽 같은 엔터테인먼트 서비스 기능을 강점으로 하는 네이버와 다음이 수용자들에게 인기를 끄는 것과 달리, 검색 서비스를 특화시킨 구글이나 엠파스의 낮은 이용 정도를 통해서 국내 포털사이트 이용자들이 포털 사이트를 단순한 검색 도구로서가 아닌, 인터넷상에서의 다양한 서비스를 제공해 줄 수 있는 역할을 기대하고 있음을 추측할 수 있다.

<그림 42> 인터넷 포털 이용 정도

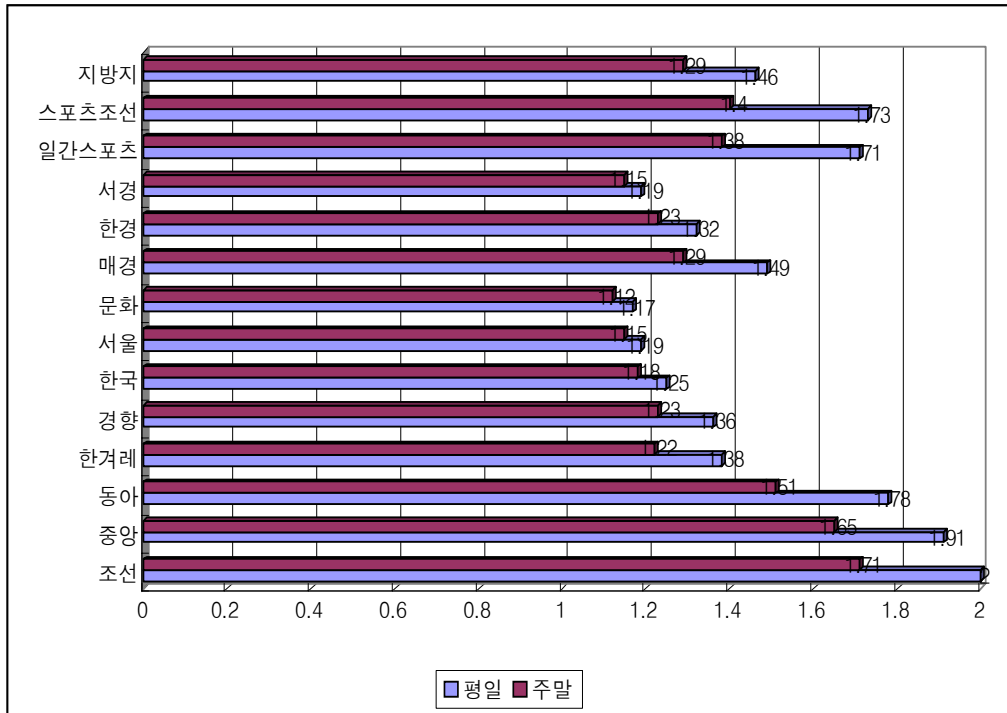


5) 신문사별 구독 정도

8개 중앙일간지, 3개 경제紙, 2개 스포츠紙, 기타지방일간지를 대상으로 각각의 신문들을 어느 정도나 읽는지 알아보았다. 설문은 '전혀 읽지 않는다' 부터 '매우 자주 읽는다'까지 5점 척도로 측정 돼, 5점에 가까울수록 많이 읽는 것으로 나타난다. 전국 조사임을 감안해 조사 대상지역의 지방일간지를 기타 지방 신문에 포함시켰다.

전체적으로 14개 모든 신문들이 보통으로 평가 할 수 있는 3점을 근접하거나 넘어서지 못했다. 지상파 TV, 인터넷, 라디오와 비교해도 낮은 수준임이 분명한 결과이다. 일반적으로 사세가 큰 것으로 평가받는 조선일보(2.0), 중앙일보(1.91), 동아일보(1.77)의 순서로 신문 읽기가 나타났다. 한편, 상대적으로 스포츠 신문의 인기가 상위 3개 중앙 일간지의 뒤를 이었고, 경제신문 중에서는 매경(1.47)의 구독 정도가 가장 높게 나타났다.

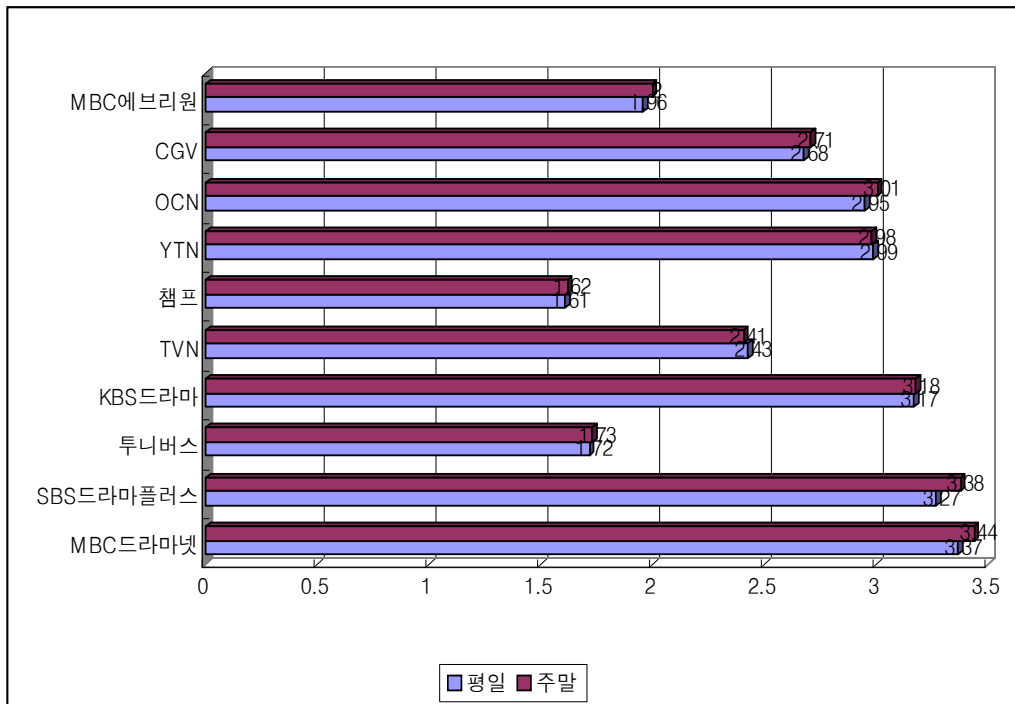
<그림 43> 신문 구독 정도



6) 케이블 TV/위성방송 채널 시청 정도

장르별로 10개의 대표적인 케이블TV EH는 위성방송 채널들에 대한 시청 정도를 알아봤다. ‘전혀 시청하지 않는다’부터 ‘매우 자주 시청한다’까지 5점 척도로 설문을 실시했다. 조사 대상이 전국의 성인남녀 500명이었기 때문에 어린이 만화 전문 채널인 투니버스(1.72)와 챔프(1.61)의 시청 정도는 평균에도 한참 미치지 못했다. 반면에 지상파 TV장르 선호도에서도 수위를 차지했던 드라마가 케이블 및 위성 채널 선호도에서도 3개 방송사 드라마 전문 채널들에 대한 시청으로 이어지고 있음을 알 수 있다. YTN(2.99)이 드라마 전문 채널 3개를 빼고는 가장 높은 순위를 나타내고 있는 사실로 미루어 시사 전문 채널에 대한 관심도 확인 할 수 있다.

<그림 44> 케이블TV/위성방송 채널별 시청 정도



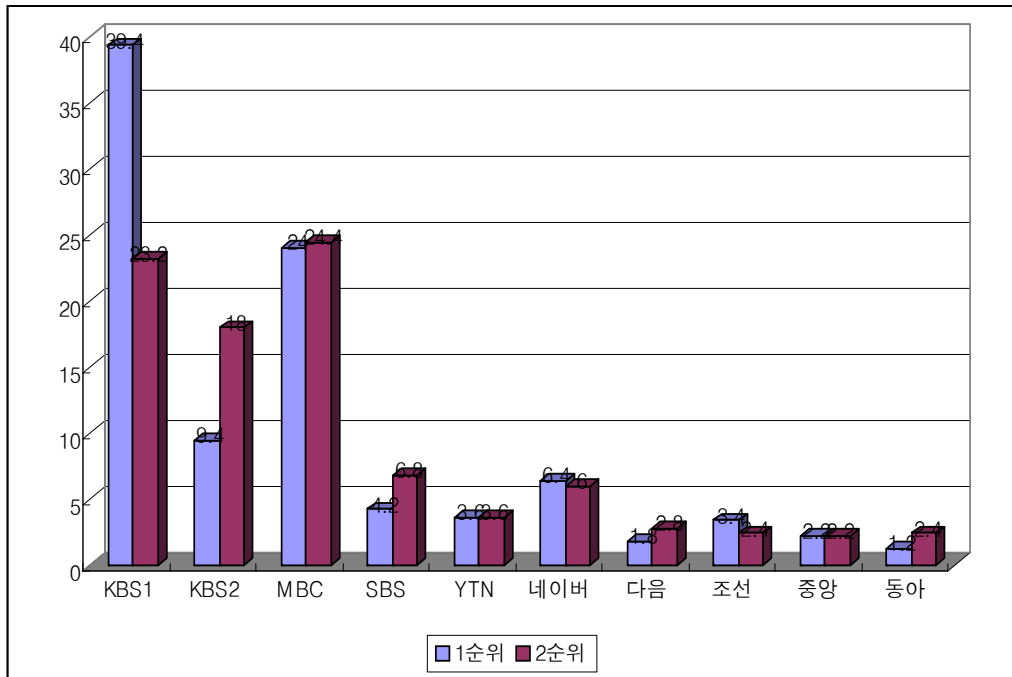
5. 쟁점별 뉴스 정보 미디어 이용 현황

국내외 다양한 뉴스들에 대해서 근래 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 뉴스를 수용하고, 소비하는지를 알아보려고 다음의 조사를 실시했다. 18개의 국내외 정치, 경제, 사회, 문화, 인물, 연예, 스포츠 이슈에 대해서 지상파TV, 케이블TV, 인터넷포털사이트, 신문, 라디오, DMB, 핸드폰 등 수용자들이 접할 수 있는 거의 모든 미디어 43종류를 조사했다. 이를 통해 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주변의 소식을 받아들이고, 현실을 인식하는지를 알 수 있을 것이다. 나아가 각각의 매체들이 갖고 있는 정치색이나 이념들에 대해서도 수용자들이 어떤 현실 인식을 지니고 있는지 유추해 볼 수 있을 것이다.

1) 쌀 직불금 논란 관련 뉴스

쌀 직불금 논란과 같은 정치적 이슈에 대해 수용자들은 어떤 매체를 통해서 뉴스를 보고 듣는지 알아보려고 했다. 수용자들은 지상파TV를 통해서 해당 뉴스를 주로 이용하는 것으로 나타났다. 특히 1순위 조사에서는 KBS1(39.4%), MBC(24%), KBS2(9.4%) 등의 순서로 응답자들이 해당 미디어 채널을 이용하는 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(6.4%)가 기존의 중앙 언론사들보다 많이 이용하는 것으로 나타났다. 조선일보(3.4%), 중앙일보(2.4%), 동아일보(2.2%)는 다음(1.8%)과 비슷한 순위로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 24.4%로 가장 많았으며 다음으로 KBS 1(23.2%), KBS 2(18%), SBS(6.8%) 등의 순으로 나타났다. 반면 YTN이나 뉴스 포털, 조중동 신문 3사의 점유율은 2-6% 대로 나타났다. 이와 같은 결과는 대부분의 응답자들이 지상파 방송 뉴스를 통해 쟁점에 접근하며 이와 연계된 뉴스를 소비한다는 것을 나타낸다. 특히 KBS의 2개 채널 및 MBC 채널 등과 같은 공영방송에 대한 의존도가 높은 편으로 나타났다.

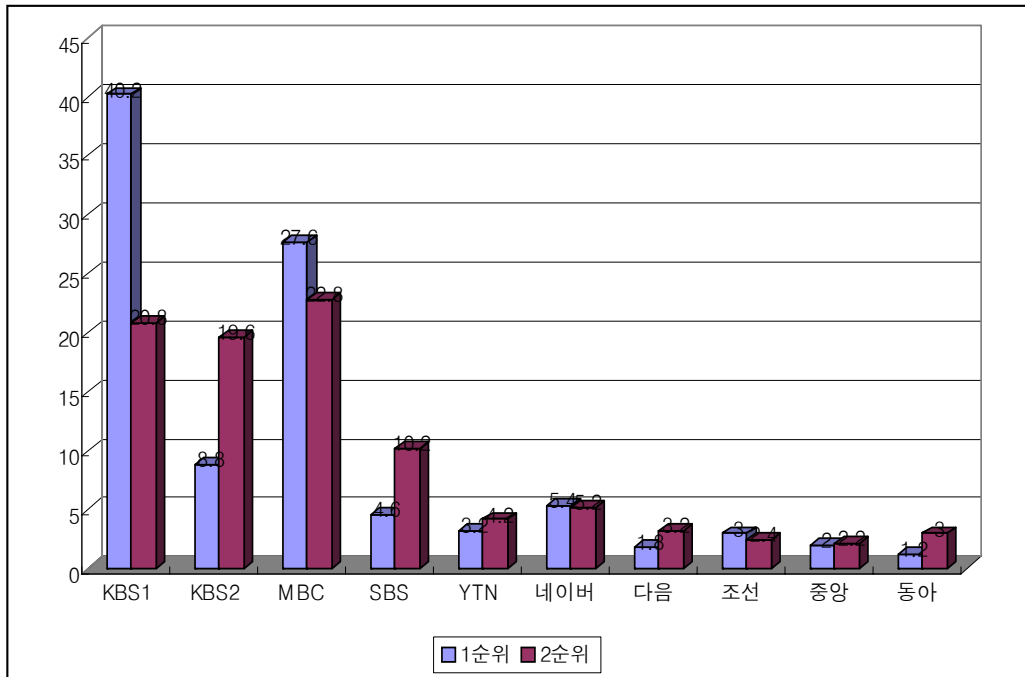
<그림 45> 쌀 직불금 논란 관련 뉴스 이용 미디어



2) 김정일 신변 위기설 관련 뉴스

김정일 신변 위기설과 같은 대북 관련 정치 이슈에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(40.2%), MBC(27.6%), KBS2(8.8%), SBS(4.6%) 등의 순서로 김정일 신변 위기설 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(5.4%)는 조선일보(3%), 중앙일보(2%), 동아일보(1.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 22.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(20.8%), KBS 2(19.6%), SBS(10.2%) 등의 순으로 나타났다.

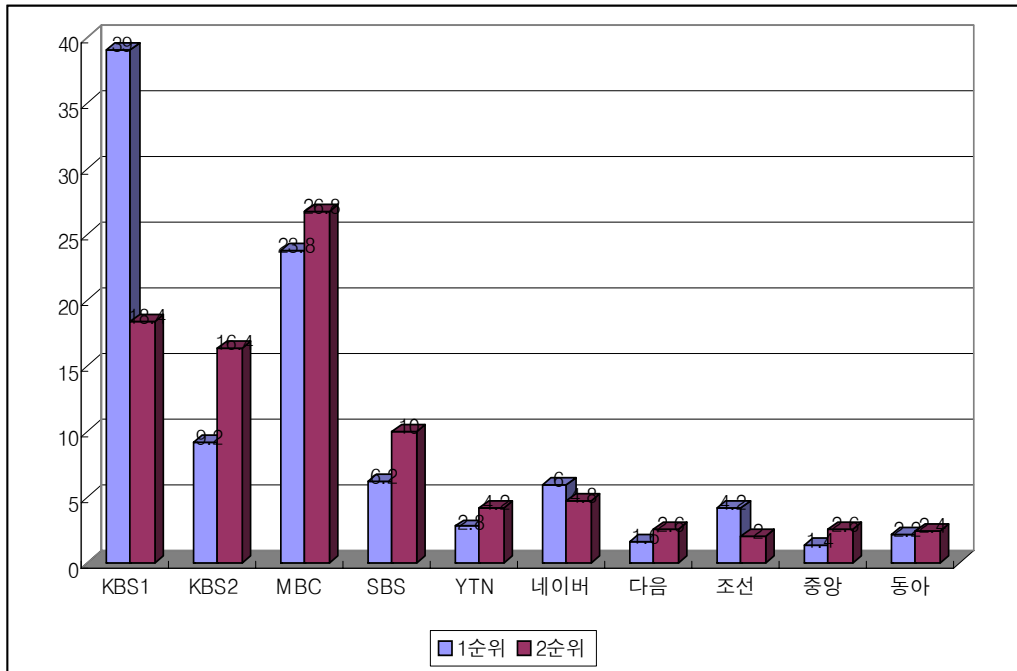
<그림 46> 김정일 신변 위기설 관련 뉴스 이용 미디어



3) 종부세 위헌 판결 및 폐지 관련 뉴스

종부세 위헌 판결 및 폐지 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(39%), MBC(23.8%), KBS2(9.2%), SBS(6.2%) 등의 순서로 종부세 위헌 판결 및 폐지 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(6%)는 조선일보(4.2%), 중앙일보(1.4%), 동아일보(2.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 26.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(18.4%), KBS 2(16.4%), SBS(10%) 등의 순으로 나타났다.

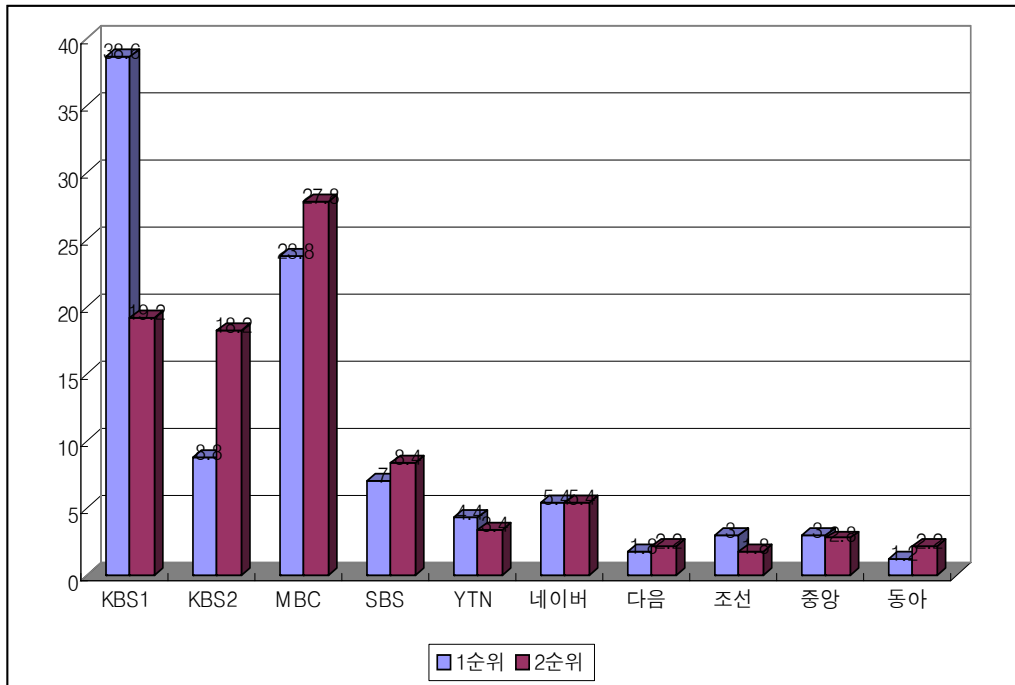
<그림 47> 중부세 위험 판결 및 폐지 관련 뉴스 이용 미디어



4) 한미 FTA 관련 뉴스

한미 FTA 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(38.6%), MBC(23.8%), KBS2(8.8%), SBS(7%) 등의 순서로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(5.4%)는 조선일보(3%), 중앙일보(3%), 동아일보(1.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 27.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(19.2%), KBS 2(18.2%), SBS(8.4%) 등의 순으로 나타났다.

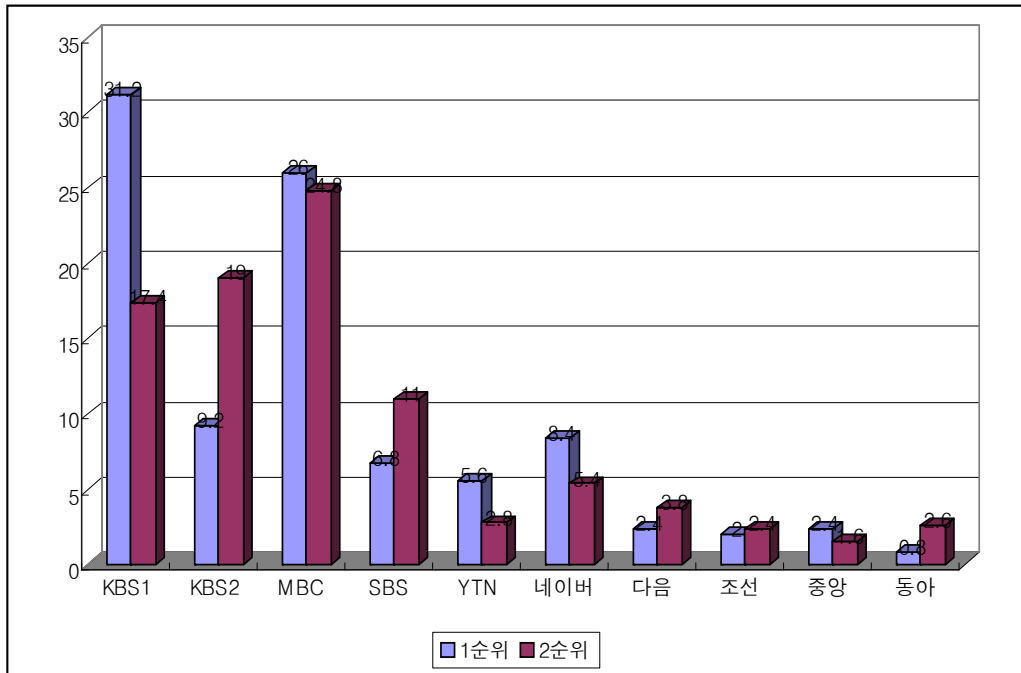
<그림 48> 한미 FTA 관련 뉴스 이용 미디어



5) 사이버 모욕죄 신설/악플 규제 뉴스

사이버 모욕죄 신설/악플 규제 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(31.2%), MBC(26%), KBS2(9.2%), SBS(6.8%) 등의 순서로 사이버 모욕죄 신설/악플 규제 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(8.4%)는 조선일보(2%), 중앙일보(2.4%), 동아일보(0.8%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 24.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 2(19%), KBS 1(17.4%), SBS(11%) 등의 순으로 나타났다.

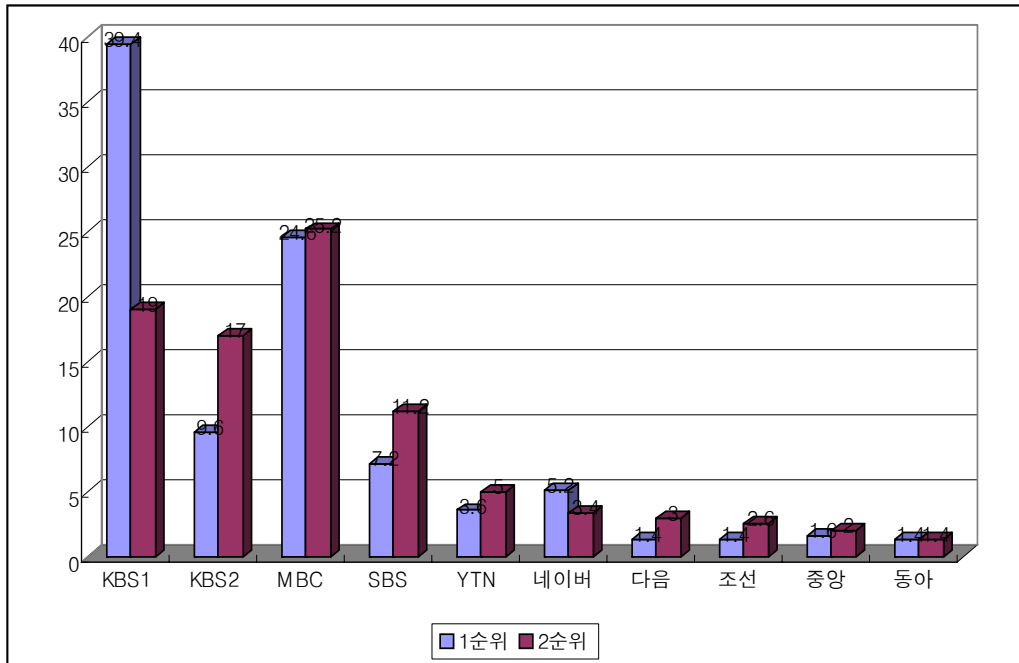
<그림 49> 사이버 모욕죄 신설/악플 규제 규제 뉴스 이용 미디어



6) 국회 국감 관련 뉴스

국회 국감 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(39.4%), MBC(24.6%), KBS2(9.6%), SBS(7.2%) 등의 순서로 국회 국감 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(5.2%)는 조선일보(1.4%), 중앙일보(1.6%), 동아일보(1.4%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 25.2%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(19%), KBS 2(17%), SBS(11.2%) 등의 순으로 나타났다.

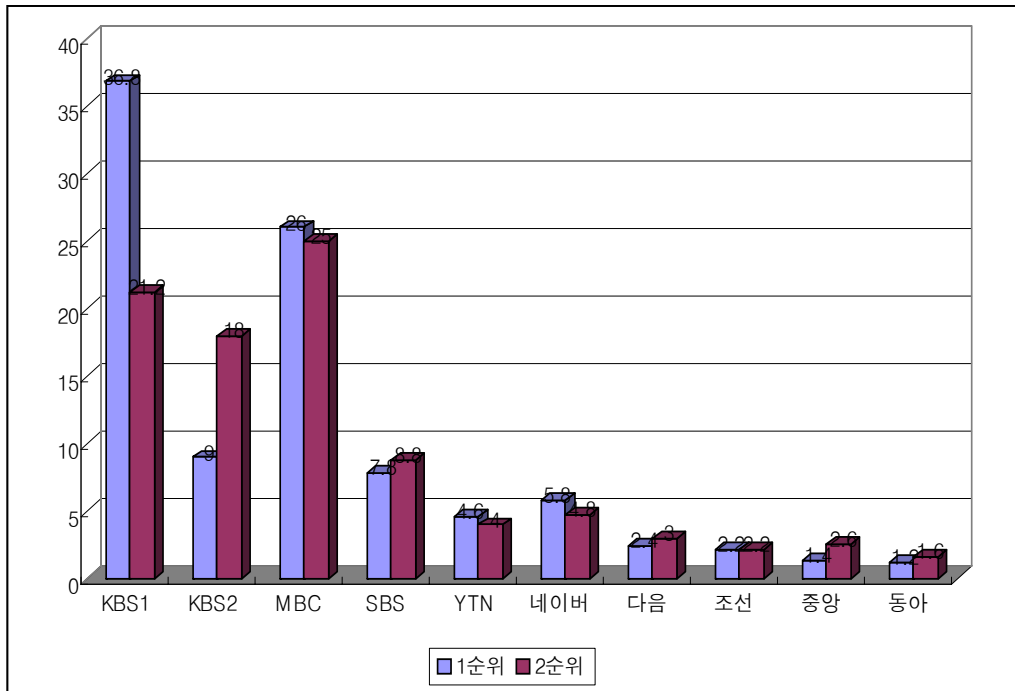
<그림 50> 국회 국감 관련 뉴스 이용 미디어



7) 오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스

오바마 미국 대통령 당선 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(36.8%), MBC(26%), KBS2(9%), SBS(7.8%) 등의 순서로 오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(5.8%)는 조선일보(2.2%), 중앙일보(1.4%), 동아일보(1.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 25%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(21.2%), KBS 2(18%), SBS(8.8%) 등의 순으로 나타났다.

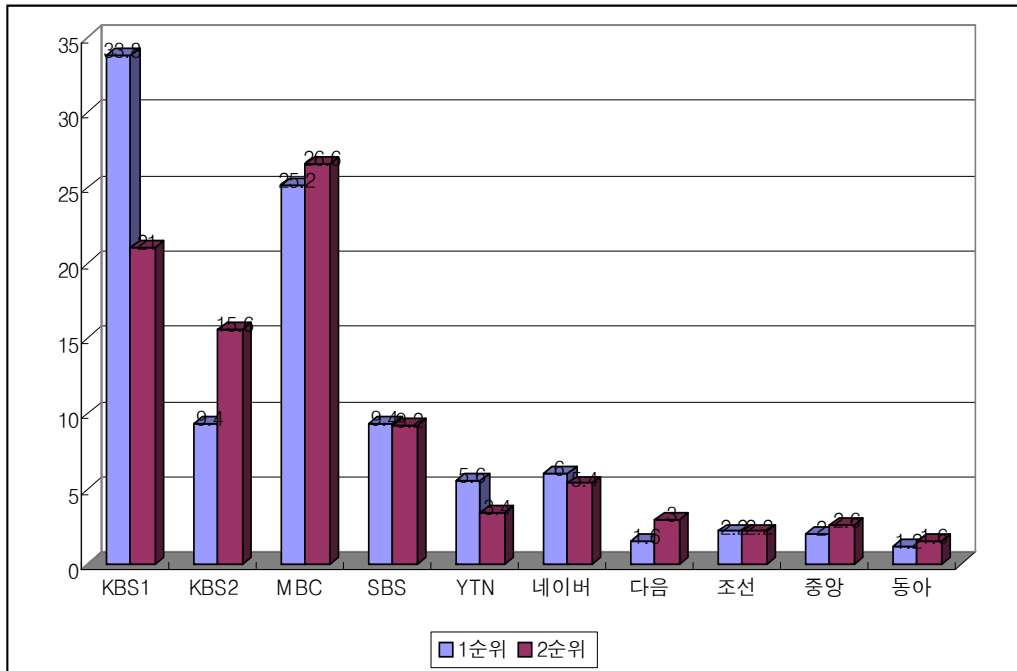
<그림 51> 오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스 이용 미디어



8) 환율 폭등 관련 뉴스

환율 폭등 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(33.8%), MBC(25.2%), KBS2(9.4%), SBS(9.4%) 등의 순서로 환율 폭등 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(6%)는 조선일보(2.2%), 중앙일보(2%), 동아일보(1.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 26.6%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(21%), KBS 2(15.6%), SBS(9.2%) 등의 순으로 나타났다.

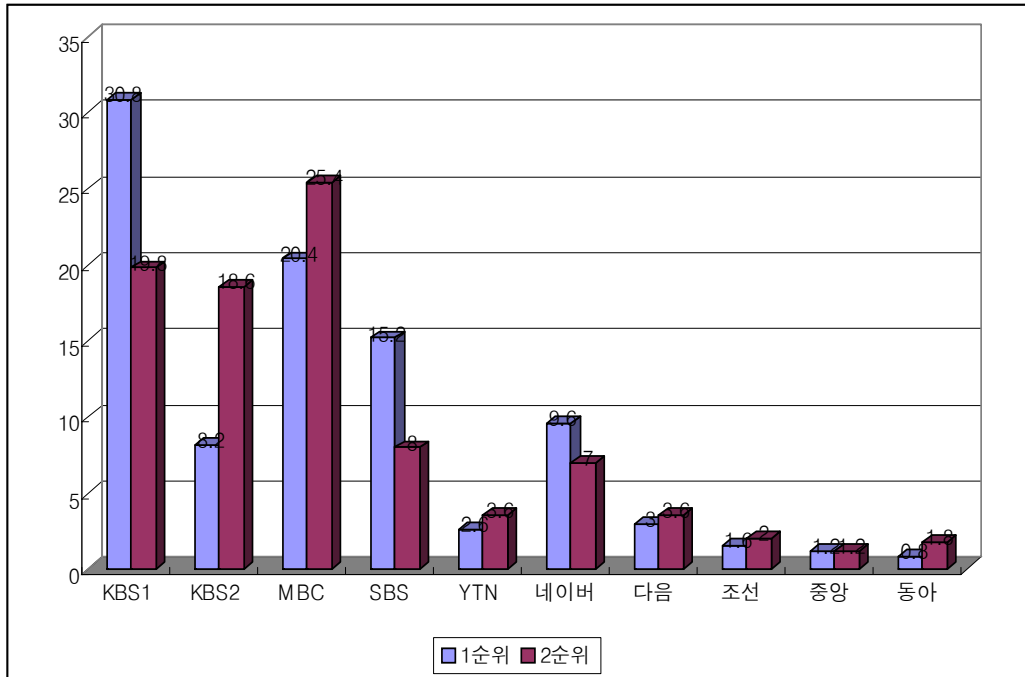
<그림 52> 환율 폭등 관련 뉴스 이용 미디어



9) 김연아 피겨 우승 관련 뉴스

김연아 피겨 우승 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(30.8%), MBC(20.4%), SBS(15.2%), KBS2(8.2%) 등의 순서로 김연아 피겨 우승 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(9.6%)는 조선일보(1.6%), 중앙일보(1.2%), 동아일보(0.8%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 25.4%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(19.8%), KBS 2(18.6%), SBS(8%) 등의 순으로 나타났다.

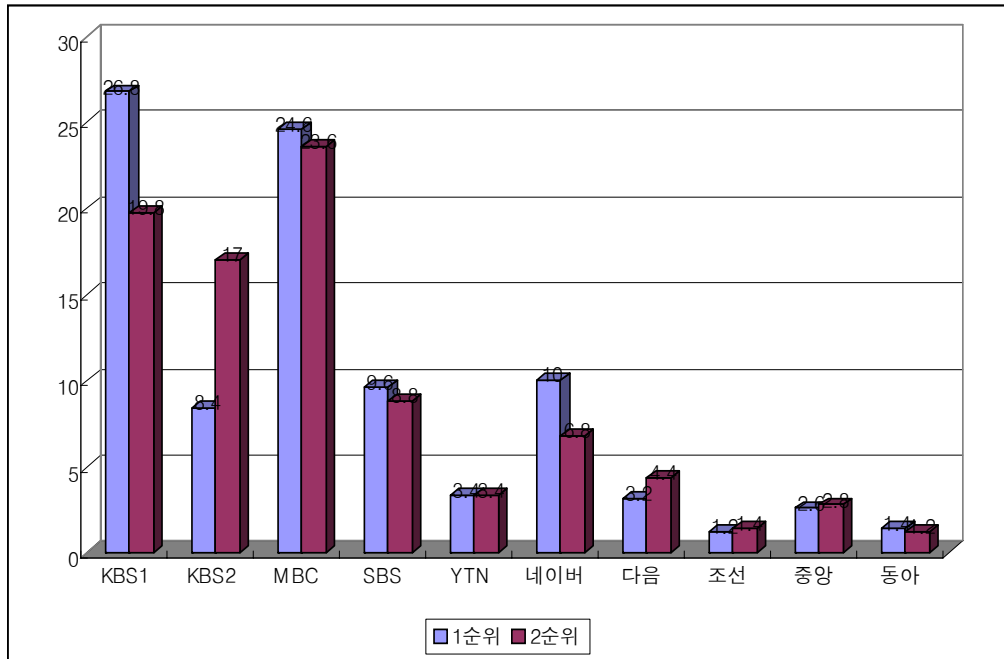
<그림 53> 김연아 피겨 우승 관련 뉴스 이용 미디어



10) 박지성 축구경기 관련 뉴스

박지성 축구경기 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(26.8%), MBC(24.6%), KBS2(8.4%), SBS(9.6%) 등의 순서로 박지성 축구경기 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(10%)는 조선일보(1.2%), 중앙일보(2.6%), 동아일보(1.4%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 23.6%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(19.8%), KBS 2(17%), SBS(8.8%) 등의 순으로 나타났다.

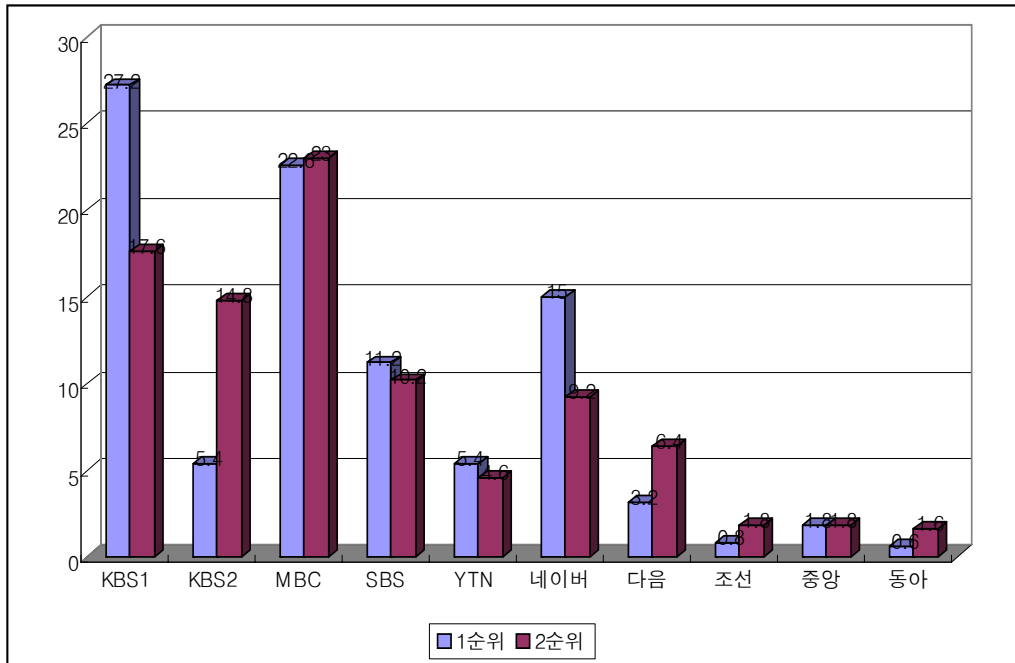
<그림 54> 박지성 축구경기 관련 뉴스 이용 미디어



11) 최진실 자살 관련 뉴스

최진실 자살 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(27.2%), MBC(22.6%), SBS(11.2%), KBS2(5.4%) 등의 순서로 최진실 자살 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(15%)는 조선일보(0.8%), 중앙일보(1.8%), 동아일보(0.6%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 23%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(17.6%), KBS 2(14.8%), SBS(10.2%) 등의 순으로 나타났다.

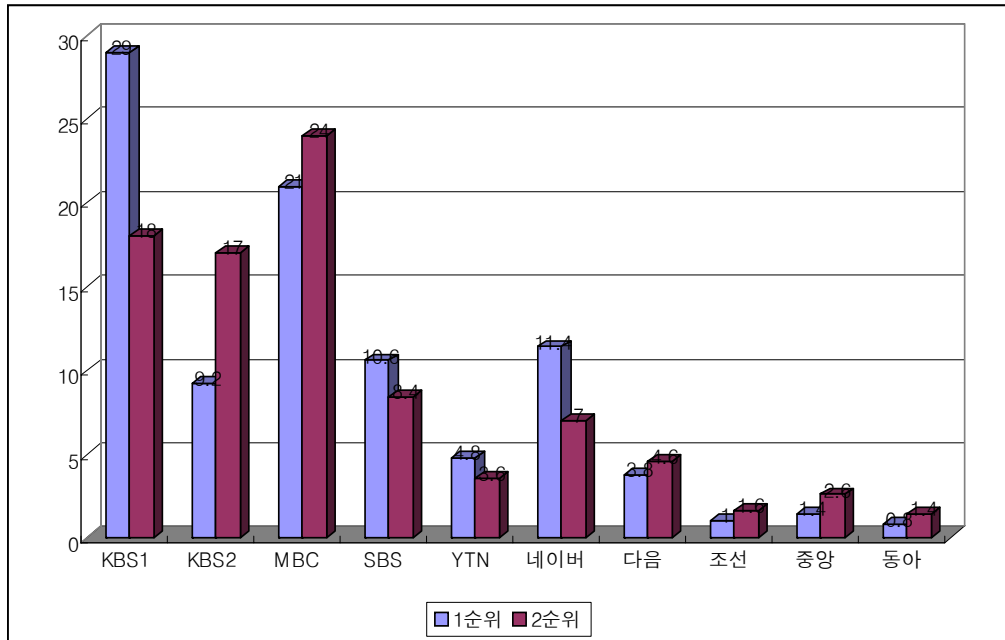
<그림 55> 최진실 자살 관련 뉴스 이용 미디어



12) 연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스

연예인 올림픽 응원단 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(29%), MBC(21%), SBS(10.6%), KBS2(9.2%) 등의 순서로 연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(11.4%)는 조선일보(1%), 중앙일보(1.4%), 동아일보(0.8%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 24%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(18%), KBS 2(17%), SBS(8.4%) 등의 순으로 나타났다.

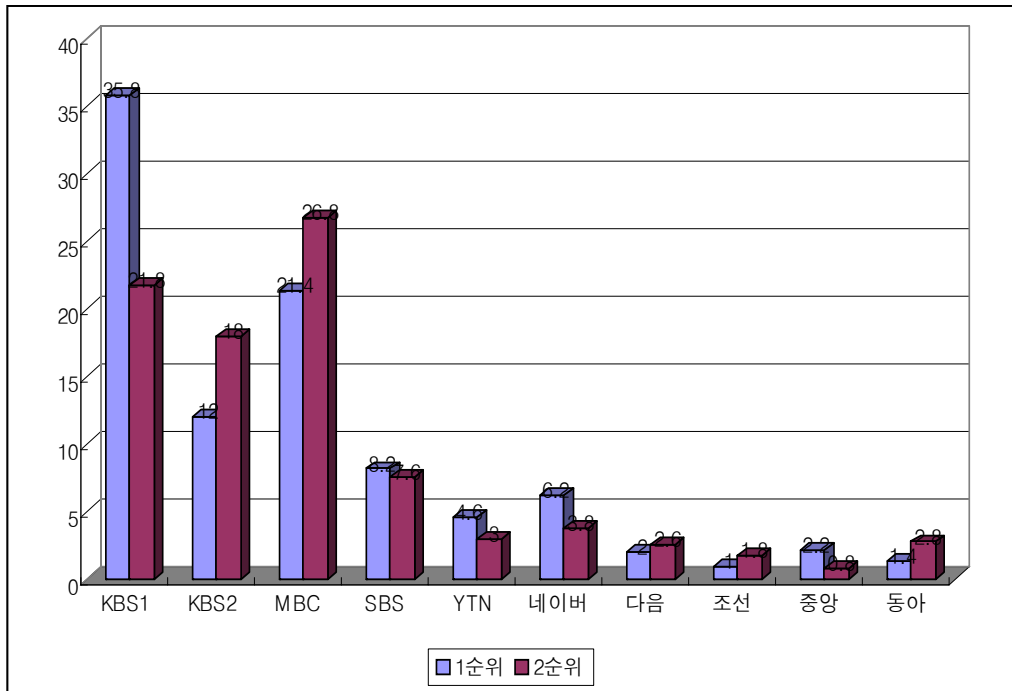
<그림 56> 연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스 이용 미디어



13) 초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스

초등생 영어 수업 확대 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(35.8%), MBC(21.4%), KBS2(12%), SBS(8.2%) 등의 순서로 초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(6.2%)는 조선일보(1%), 중앙일보(2.2%), 동아일보(1.4%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 26.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(21.8%), KBS 2(18%), SBS(7.6%) 등의 순으로 나타났다.

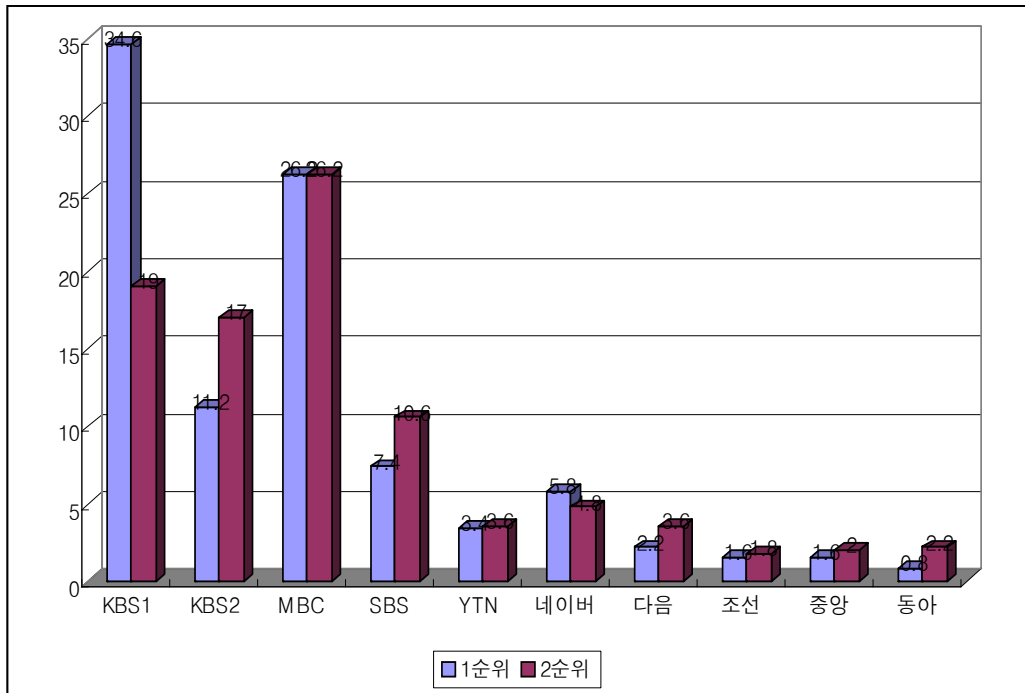
<그림 57> 초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스 이용 미디어



14) 헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스

헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(34.6%), MBC(26.2%), KBS2(11.2%), SBS(7.4%) 등의 순서로 헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(5.8%)는 조선일보(1.6%), 중앙일보(1.6%), 동아일보(0.8%)보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 26.2%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(19%), KBS 2(17%), SBS(10.6%) 등의 순으로 나타났다.

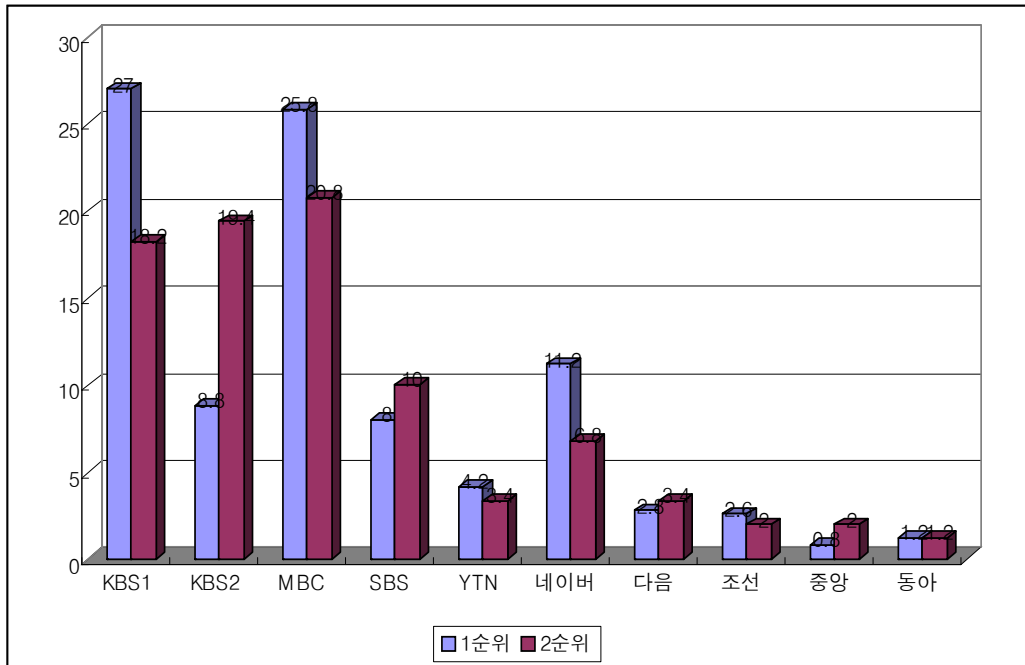
<그림 58> 헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스 이용 미디어



15) 가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 관련 뉴스

가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(27%), MBC(25.8%), KBS2(8.8%), SBS(4.2%) 등의 순서로 가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(11.2%)는 조선일보(2.6%), 중앙일보(0.8%), 동아일보(1.2%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 20.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 2(19.4%), KBS 1(18.2%), SBS(10%) 등의 순으로 나타났다.

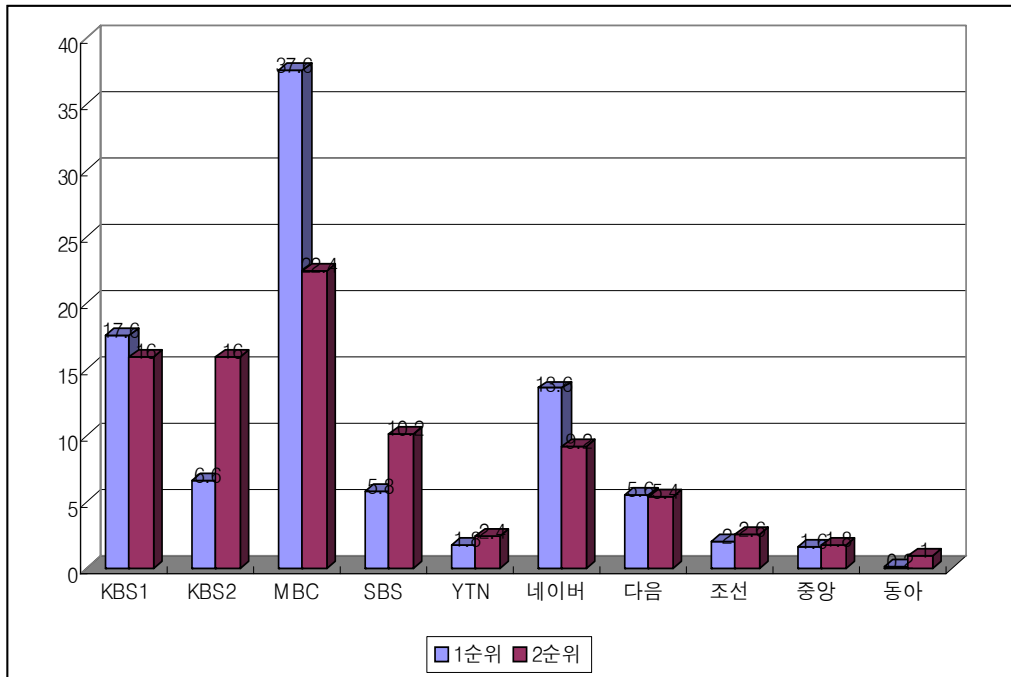
<그림 59> 가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 뉴스 이용 미디어



16) 드라마 벤토벤 바이러스 관련 뉴스

드라마 벤토벤 바이러스 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 MBC(37.6%), KBS1(17.6%), 네이버(13.6%) 등의 순서로 드라마 벤토벤 바이러스 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 기타 조선일보(2%), 중앙일보(1.6%), 동아일보(0.2%) 등은 점유율이 낮게 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 22.4%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1과 2(16%), SBS(10.2%), 네이버(9.2%) 등의 순으로 나타났다.

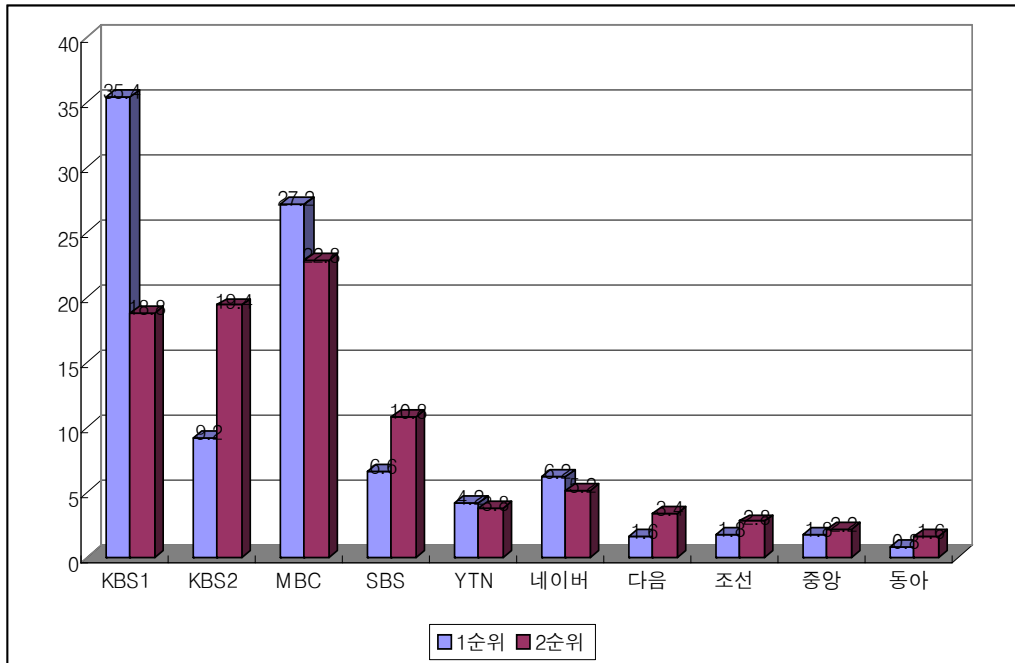
<그림 60> 드라마 벤토벤 바이러스 관련 뉴스 이용 미디어



17) 한미 통화 스와프 관련 뉴스

한미 통화 스와프 관련 쟁점에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(35.4%), MBC(27.2%), KBS2(9.2%), SBS(6.6%) 등의 순서로 한미 통화 스와프 관련 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(6.2%)는 조선일보(1.8%), 중앙일보(1.8%), 동아일보(0.8%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 22.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 2(19.4%), KBS 1(18.8%), SBS(10.8%) 등의 순으로 나타났다.

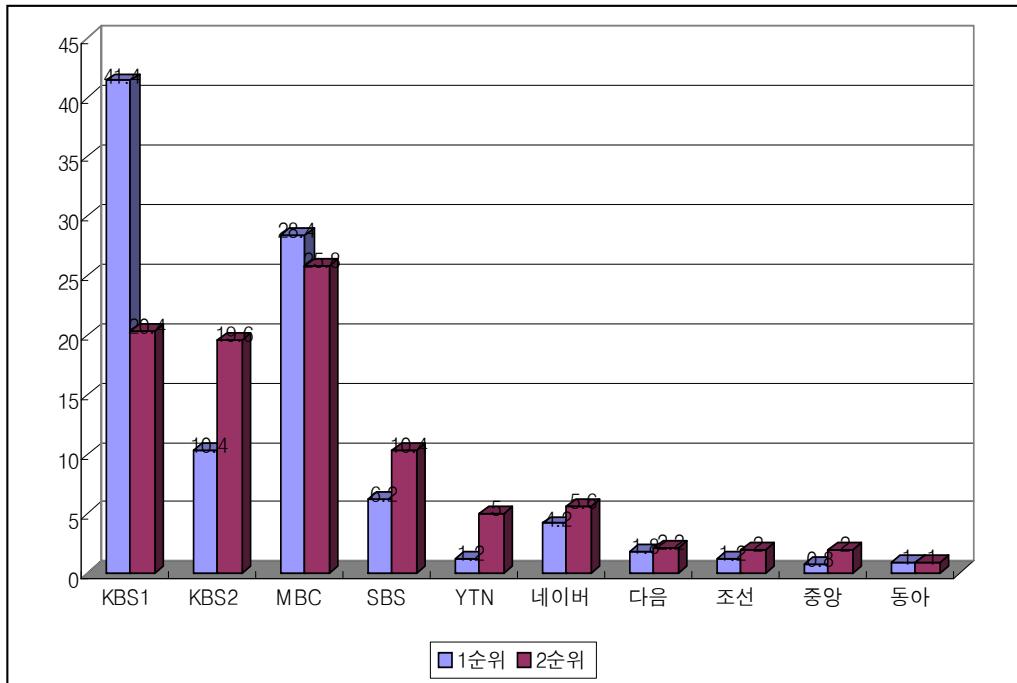
<그림 61> 한미 통화 스와프 관련 뉴스 이용 미디어



18) 날씨 뉴스

날씨 뉴스에 대해서는 수용자들이 어떤 미디어를 통해서 주로 뉴스를 소비하는지를 알아보았다. 1순위 응답에서는 KBS1(41.4%), MBC(28.4%), KBS2(10.4%), SBS(6.2%) 등의 순서로 날씨 뉴스를 이용한 것으로 나타났다. 인터넷 포털 사이트인 네이버(4.2%)는 조선일보(1.2%), 중앙일보(0.8%), 동아일보(1%) 보다 응답 비율이 높은 편으로 나타났다. 2순위 조사에서는 MBC가 25.8%로 가장 응답 비율이 높았으며 다음으로 KBS 1(20.4%), KBS 2(19.6%), SBS(10.4%) 등의 순으로 나타났다.

<그림 62> 날씨 뉴스 이용 미디어



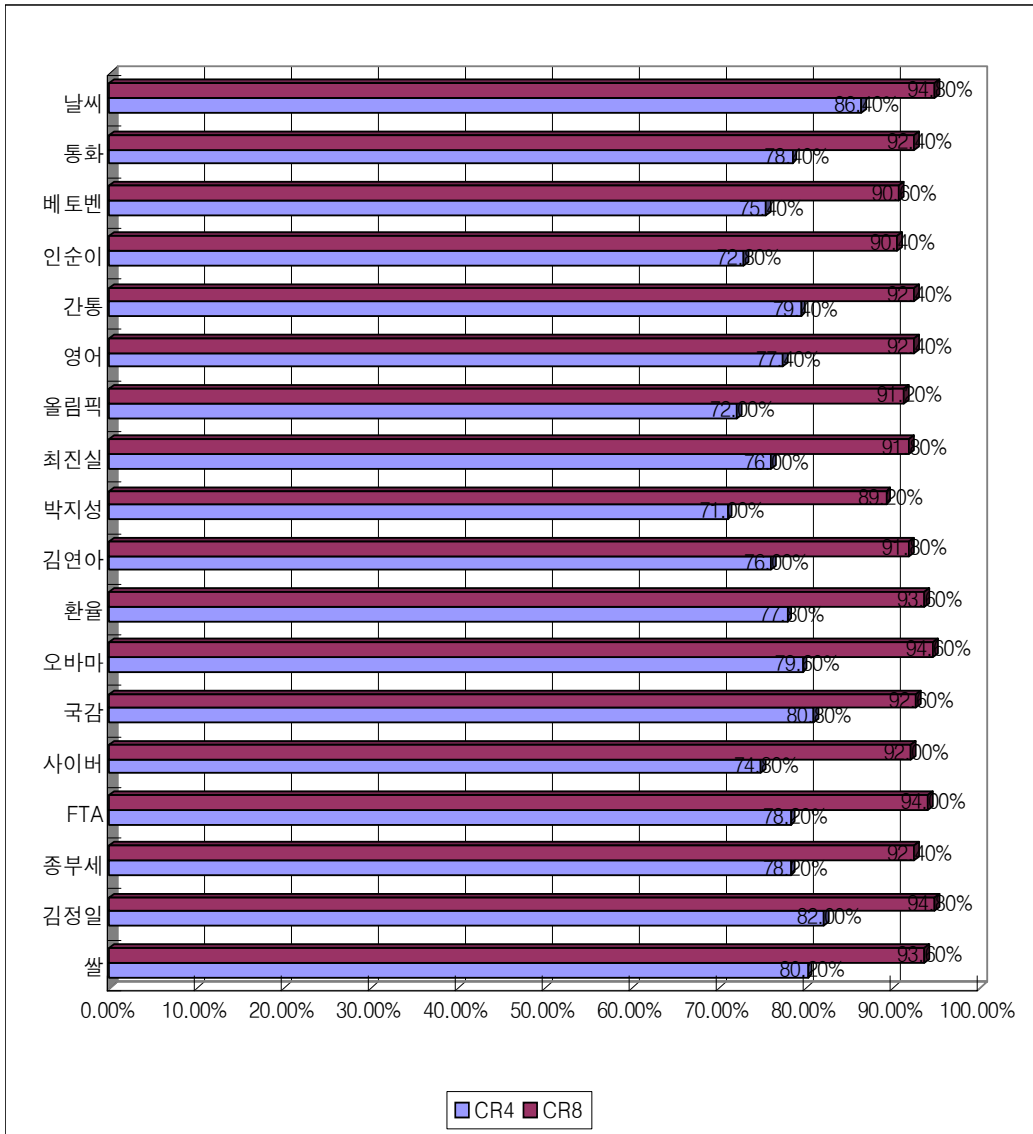
6. 미디어 이용 다양성

앞서 살펴본 것과 같이 18개의 주요 쟁점들에 대한 응답자들의 미디어 이용 집중도를 측정했다. 측정 방식은 상위 4개 미디어의 점유율을 더한 CR4(Concentration Ratio 4)와 상위 8개 미디어의 점유율을 더한 CR8(Concentration Ratio 8) 분석 및 HHI 분석을 활용했다. 분석 결과 CR4는 최소 71%로부터 최대 86.40%에 이르는 범위에 포함되어 있는 것으로 나타났다. 18개 쟁점에 대한 CR4 평균값은 77.58%로 나타났다. 다시 말해 18개의 사회 쟁점에 대해 응답자들이 선택하여 이용한 미디어를 상위 4개로 제한해서 살펴본 결과 이들이 차지하는 비중이 77% 이상이라는 것이다. 특히 쌀 직불금 뉴스, 김정일 신변 뉴스, 국감 뉴스, 날씨 뉴스 등과 같이 정치 관련 뉴스의 경우에 CR4 값은 80%를 초과하는 것으로 나타났다. 반면 박지성 뉴스, 인순이 대관 뉴스, 베토벤 바이러스 뉴스 등과 같이 연성 뉴스 등의 경우에 CR4 값은 75%대 미만으로 나타났다.

CR8의 경우에는 최소 89.20%에서 최대 94.80%에 이르는 범위의 값을 갖고 있었으며 평균값은 92.48%로 나타났다. 이는 응답자들이 사회 쟁점에 대한 뉴스를 이용하는 과정에서 상위 8개 미디어 활용률이 92%를 초과한다는 것을 의미한다. 다시 말해 8개 미디어 정도에서 여론 형성의 정보 및 뉴스 획득이나 이용이 이루어진다는 것이다. CR8값이 가장 낮은 쟁점은 박지성 축구 뉴스로 89.20%였으며 CR8값이 가장 높았던 쟁점은 김정일 신변 뉴스와 날씨 뉴스가 각각 94.80%로 나타났다.

이와 같은 결과는 일반 국민들이 사회적 쟁점들에 대한 뉴스를 이용하는 과정이 소수 미디어로 집중화되어 있다는 것을 나타낸다. 본 연구에서도 40개 이상의 선택 미디어를 제시하여 뉴스 및 여론 형성의 근거가 될 수 있는 미디어 다양성을 살펴보았지만 실질적으로 뉴스 영향력은 상위 4개 지상파TV 채널을 통해 구성되어 있었으며 상위 8개 미디어로 이를 확대한다면 대부분의 여론 형성은 8개 미디어 범위 내에서 이루어진다고 보는 것이 적절하다. 뉴스 공급의 다양성과는 별개로 뉴스 소비의 과정은 집중화된 구조를 갖는 것이다.

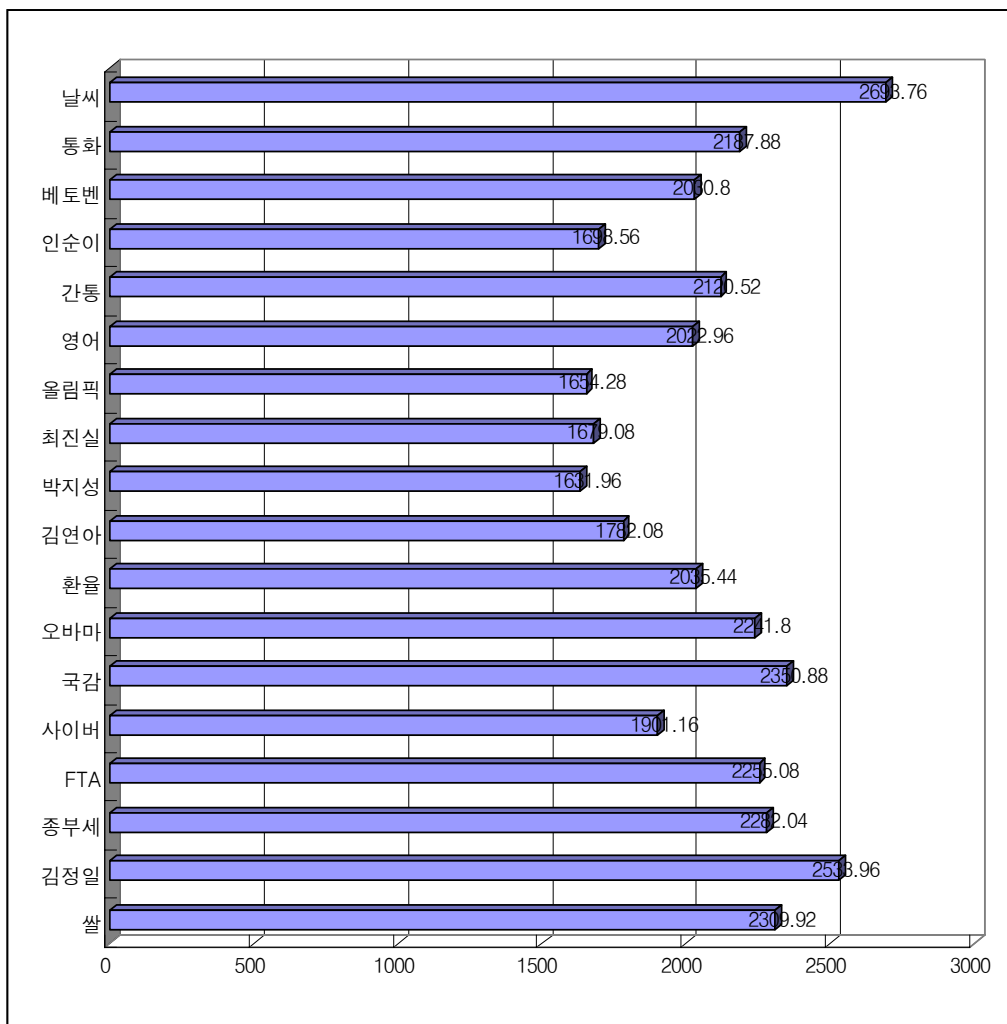
<그림 63> 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도(CR4와 CR8)



다음으로 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도를 HHI를 계산하여 살펴해보았다. 분석 결과 날씨의 HHI 값이 2,693으로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 김정일 신변 뉴스(2,533), 국감 뉴스(2,350), 쌀 직불금 뉴스(2,309) 등의 쟁점별 HHI가 비교적 높은 것으로 나타났다. 반면 박지성 축구 뉴스(1,631), 올림픽 뉴스(1,654), 최진실 뉴스(1,679), 인순이 예술의 전당 대관

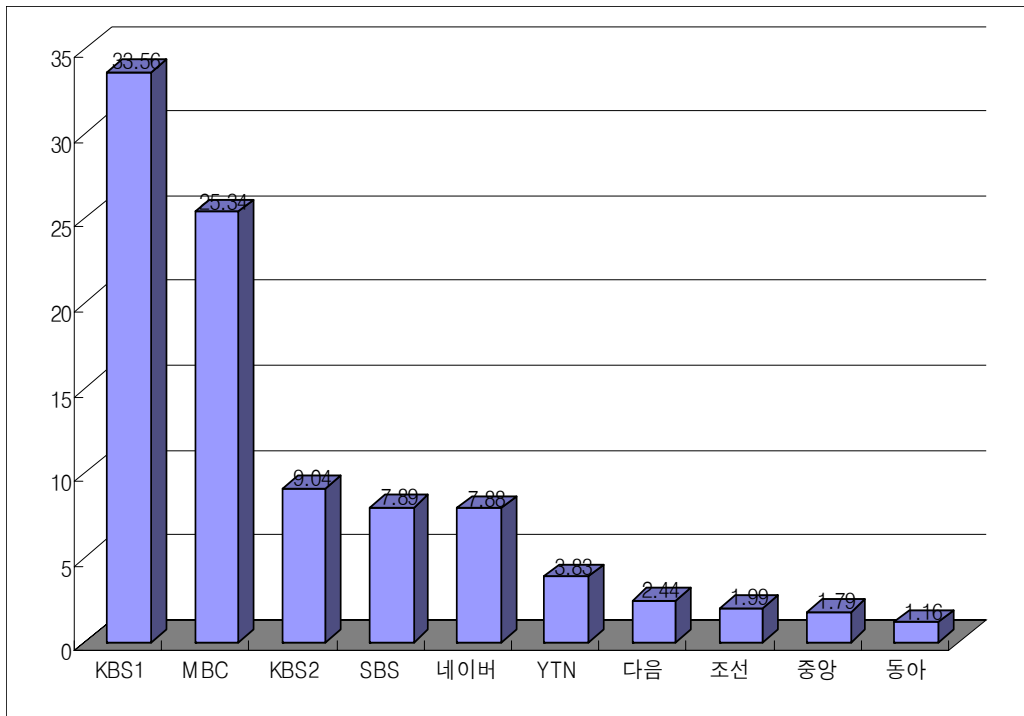
뉴스(1,698), 김연아 피겨 스케이팅 뉴스(1,782)들은 다른 쟁점들에 비해 HHI 값이 적게 나타났다. 이와 같은 결과는 정치, 경제 등 비교적 경성 뉴스와 일상적 뉴스들은 HHI 값이 1,800을 초과하는 등 이용 집중도가 높은 반면 스포츠와 오락 뉴스 등은 1,800 미만으로 뉴스 이용 집중도가 낮다는 것을 살펴볼 수 있다. 다시 말해 응답자들의 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용은 해당 쟁점이 무엇인가에 따라 집중되기도 하고 분산될 수 있는 특성을 나타내고 있다.

<그림 64> 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 집중도(HHI)



결과적으로 주요 쟁점별 상위 10대 매체별 이용 점유율의 평균값을 살펴 보았다. 가장 이용 점유율이 높은 매체 또는 채널은 KBS1로 평균 33.56%의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 MBC는 25.34%, KBS2 9.04%, SBS 7.89% 등의 순으로 나타났다. 이들 지상파 방송 3사의 채널들이 차지하는 비중은 무려 75.83%이며 SBS를 제외하면 상위 3개 채널의 점유율은 67.94%에 달한다. 이는 이용자들이 지상파TV를 통해 뉴스를 이용하는 비율이 매우 높다는 것을 의미한다. 이외에도 네이버는 7.88%, YTN 3.83%, 다음 2.44%, 조선 1.99%, 중앙 1.79%, 동아 1.16% 등으로 평균 점유율을 갖는 것으로 나타났다.

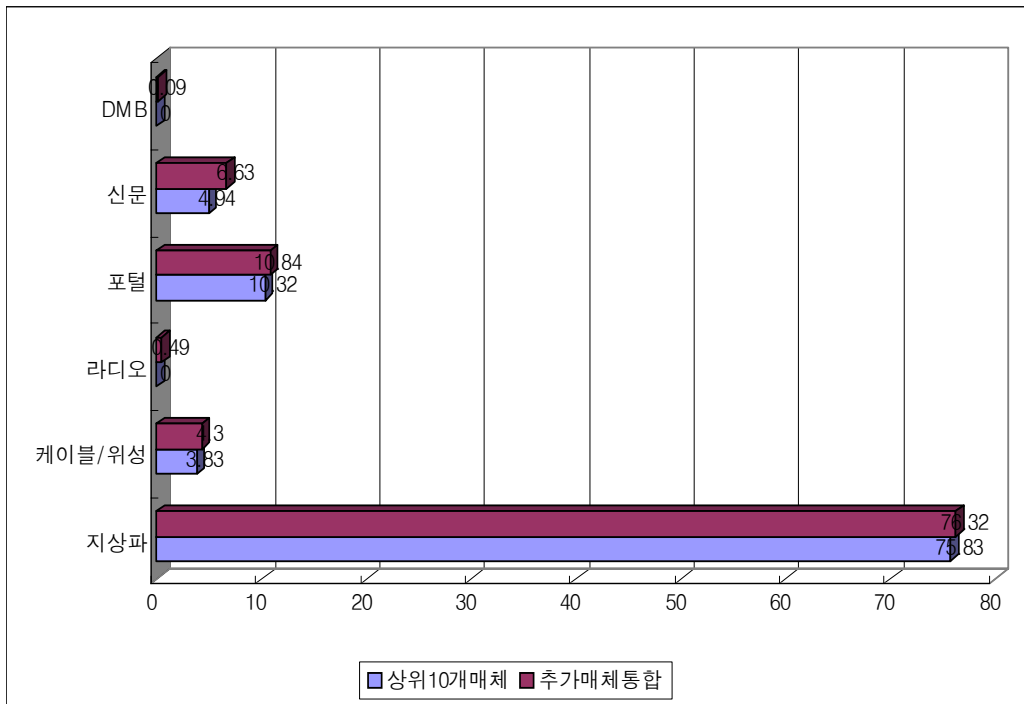
<그림 65> 주요 쟁점별 상위 10대 매체별 이용 점유율



주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 점유율을 매체별로 구분하여 살펴보면 상위 10개 채널을 기준으로 할 때 지상파 방송이 차지하는 비중은 75.83%로 나타났다. 반면 43개 뉴스 채널 전체에 포함된 지상파 방송 채널을 통합하여 살펴

볼 때의 비중은 76.32%로 나타나 상위 10개 채널 평균값과 큰 차이가 나타나지 않았다. 케이블TV와 위성방송의 경우에도 상위 10개 채널을 기준으로 할 때에는 그 값이 3.83%로 나타났으며 43개 채널 전체에 포함된 PP 채널들을 통합하여 살펴보면 4.3%로 나타나고 있다. 라디오의 경우에는 상위 10개 채널에 포함되는 뉴스 채널이 없는 것으로 나타났으며 43개 채널 전체에 포함된 라디오 채널을 통합해 살펴볼 때 그 비율은 0.49%로 나타났다. 인터넷 포털은 상위 10개 채널을 기준으로 살펴보면 10.32%, 43개 채널에 포함되는 포털들의 통합 평균값은 10.84%로 나타났다. 신문은 상위 10개 채널을 기준으로 살펴보면 4.94%, 43개 채널에 포함되는 신문들의 평균값은 6.63%로 나타났다. 이와 같은 결과는 매체별로 뉴스 미디어 이용 비율을 살펴보다라도 실제로는 대부분 상위 10개 채널 또는 매체를 중심으로 이용자의 뉴스 선택 및 이용이 이루어진다는 것을 나타낸다. 반면 기타 33개 뉴스 채널 창구는 다양한 선택권을 제공하지만 실제로 이들이 차지하는 점유율은 극히 적다는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 66> 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 점유율

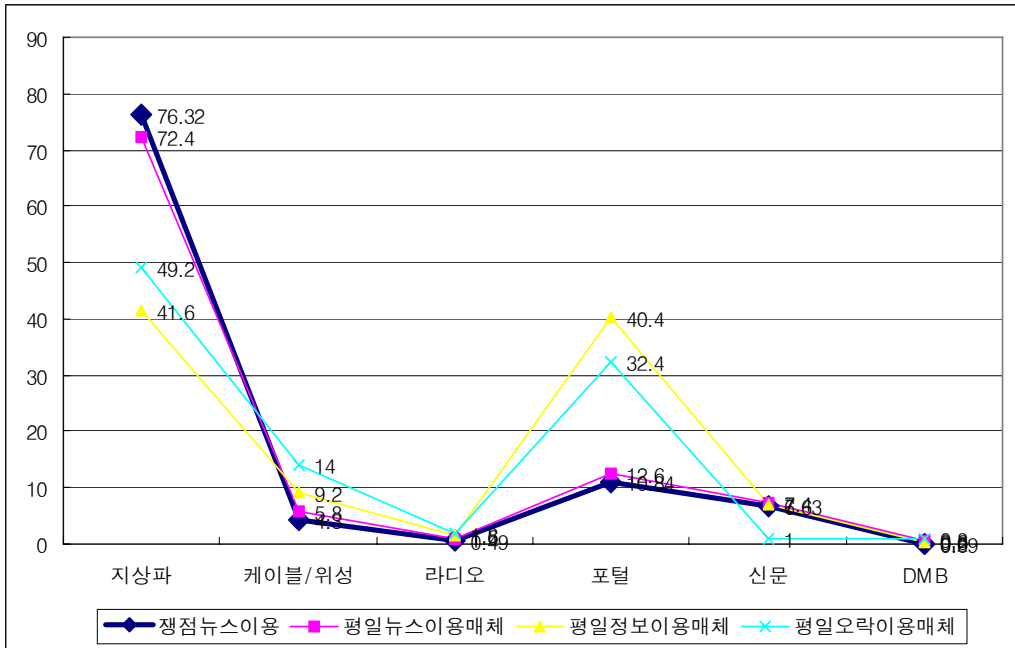


주요 쟁점별 뉴스 이용 비율을 실제 뉴스 채널 선택 현황과 비교하여 살펴 보았다. 이는 여론의 다양성을 결정하는 사회적 쟁점 뉴스 이용뿐만 아니라 실제 매체 이용과 어떠한 연관성이 있는가를 살펴보기 위한 것이다. 분석 결과 실제 쟁점별로 뉴스를 이용하는 비율과 평일 뉴스를 이용하기 위해 선택 하는 매체 비율과는 매우 근접한 유사성이 있는 것으로 나타났다. 가령 지상 과 방송을 통해 쟁점 뉴스들을 이용하는 비율이 76.32%인데 비해 평일 뉴 스를 목적으로 지상과 방송을 선택한다는 비율은 72.4%로 거의 비슷하게 나타 나고 있다. 케이블TV와 위성방송을 통해 쟁점 뉴스를 이용하는 비율은 4.3%, 실제 뉴스를 목적으로 이들 매체를 이용하는 비율은 5.8%로 나타났다. 라디 오의 경우에도 쟁점 뉴스를 이용하는 비율이 0.49%, 실제 뉴스를 목적으로 라디오를 이용하는 비율은 1% 정도로 나타났다. 인터넷 포털을 통해 쟁점 뉴 스를 이용하는 비율은 10.84%, 뉴스를 목적으로 인터넷 포털을 이용한다는 응답 비율은 12.6%로 나타났다. 신문을 통해 쟁점 뉴스를 이용하는 비율은 6.63%, 뉴스를 목적으로 신문을 이용한다는 응답 비율은 7.4%로 나타났다.

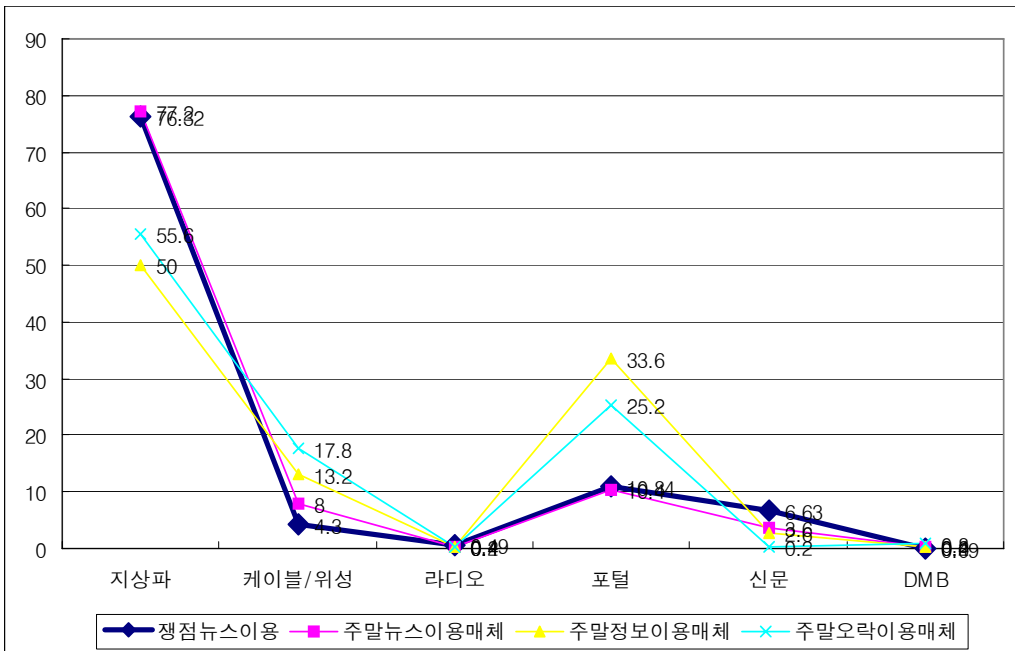
이와 같이 실제 주요 쟁점들을 이해하기 위해 매체를 이용하는 비율과 평 일에 뉴스를 목적으로 매체를 이용하는 비율 간에는 비교적 높은 연계성이 있는 것을 추론해볼 수 있다. 반면 평일 정보를 이용하거나 오락을 위해 이용 하는 매체 이용 비율과 실제 쟁점들을 이해하기 위한 뉴스 이용 비율 간에는 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 여론 다양성을 이해하기 위해서는 실제 뉴스를 목적으로 어떠한 뉴스 채널들을 선택하는 가를 정확히 분석한다면 각각의 채널들이 갖고 있는 사회적 비중을 유추할 수 있는 근거 가 된다는 것을 이해할 수 있다.

한편 쟁점 뉴스 이용 비율을 주말 기준으로 뉴스 이용 매체 현황과 비교하 여 살펴보면 대체로 유사한 패턴을 드러내지만 다만 케이블TV/위성방송은 주말에 이용량은 늘어나지만 실제 쟁점 뉴스 이용 비율은 이보다는 낮게 나 타나고 있으며 반면 신문은 이용량은 줄어들지만 실제 쟁점 뉴스 이용 비율 은 이보다는 크게 나타났다. 이외 정보 획득이나 오락을 목적으로 매체를 이 용하는 행태는 실제 쟁점 뉴스를 이해하는 비율과는 차이가 있는 것으로 나 타났다.

<그림 67> 쟁점별 뉴스 이용률 및 평일 뉴스, 정보, 오락 목적 이용매체

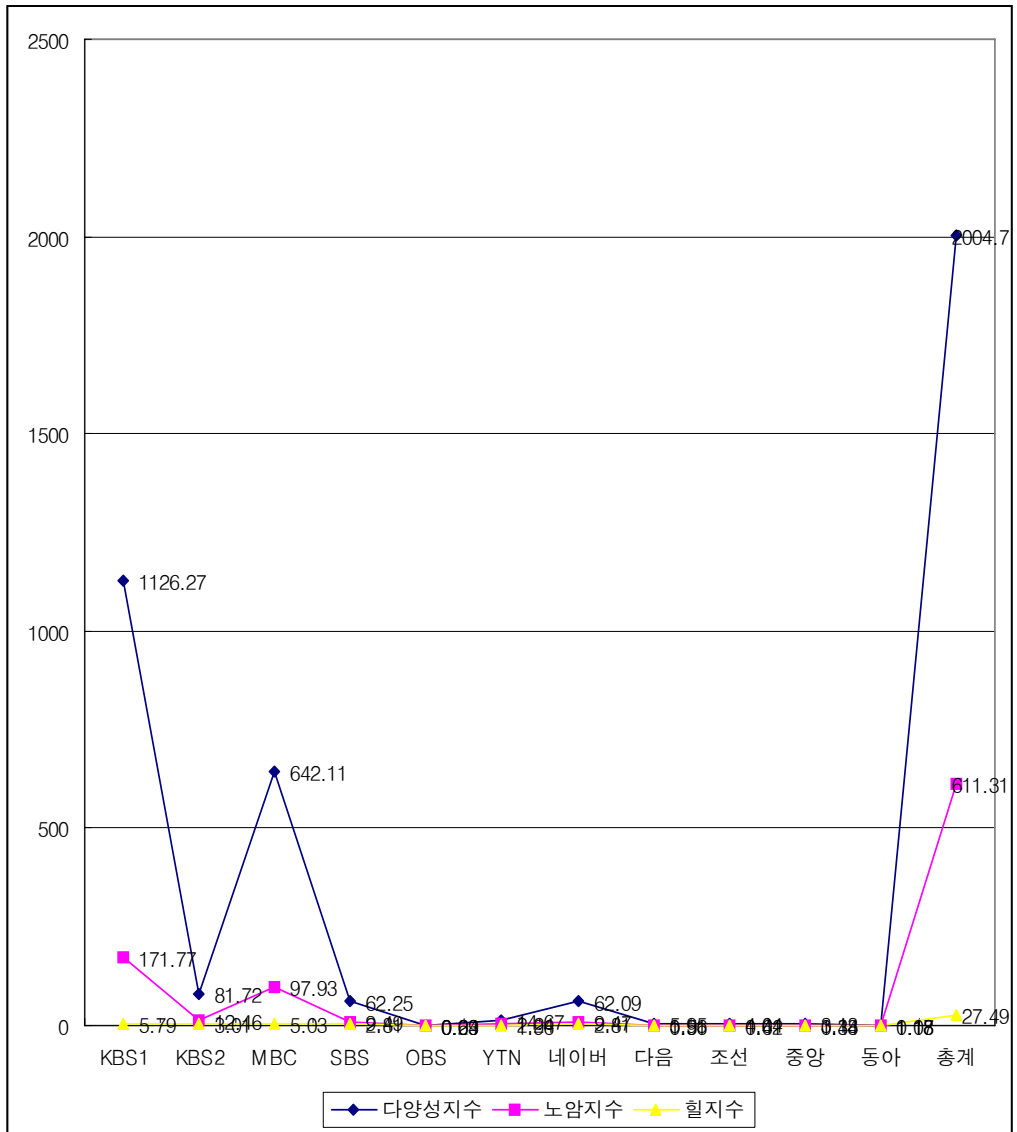


<그림 68> 쟁점별 뉴스 이용률 및 주말 뉴스, 정보, 오락 목적 이용매체



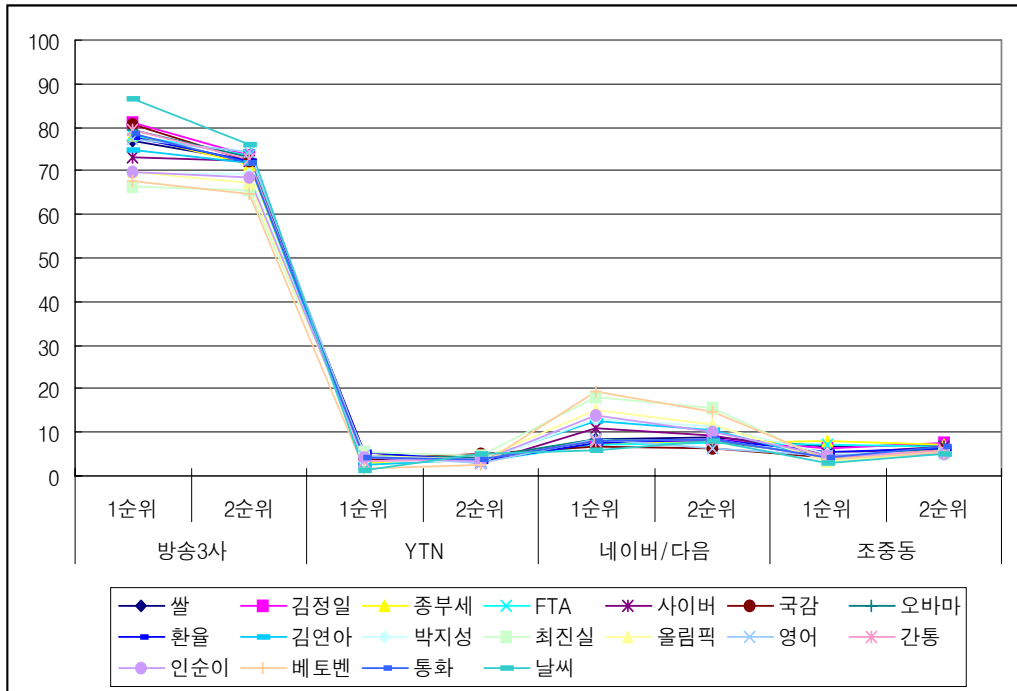
기타 주요 10개 미디어 채널별로 뉴스 이용 다양성 지수를 측정했다. HHI를 통해 계산된 다양성지수 값은 2,004.7로 나타나 비교적 뉴스 이용 시장이 집중화되었다는 것을 나타내고 있다. 다양성 지수를 43개 뉴스 채널을 기준으로 제공근하여 나눈 노암지수는 611.31로 나타났으며 개별 매체 시장 점유율을 제공근한 값을 모두 통합한 힐지수는 27.49로 나타났다.

<그림 69> 주요 10개 미디어 채널별 뉴스 이용 다양성 지수



이외에도 어떠한 미디어 이용 비율이 가장 높았는가를 살펴보면 대부분의 여론 형성 과정은 지상파TV 채널 4개를 통해 이루어진다는 것을 이해할 수 있다. 이들 4개 채널이 점유하는 18개 사회 쟁점에 대한 이용 비율은 최소 67.6%에서 최대 86.4%에 이르는 것으로 나타났다. 특히 정치 및 경제 뉴스의 비중이 높은 것으로 나타났으며 반면 스포츠, 오락 뉴스 등은 지상파TV 3사의 4개 채널 점유율이 비교적 낮은 편으로 나타났다.

<그림 70> 주요 쟁점별 미디어별 이용 비율 특성

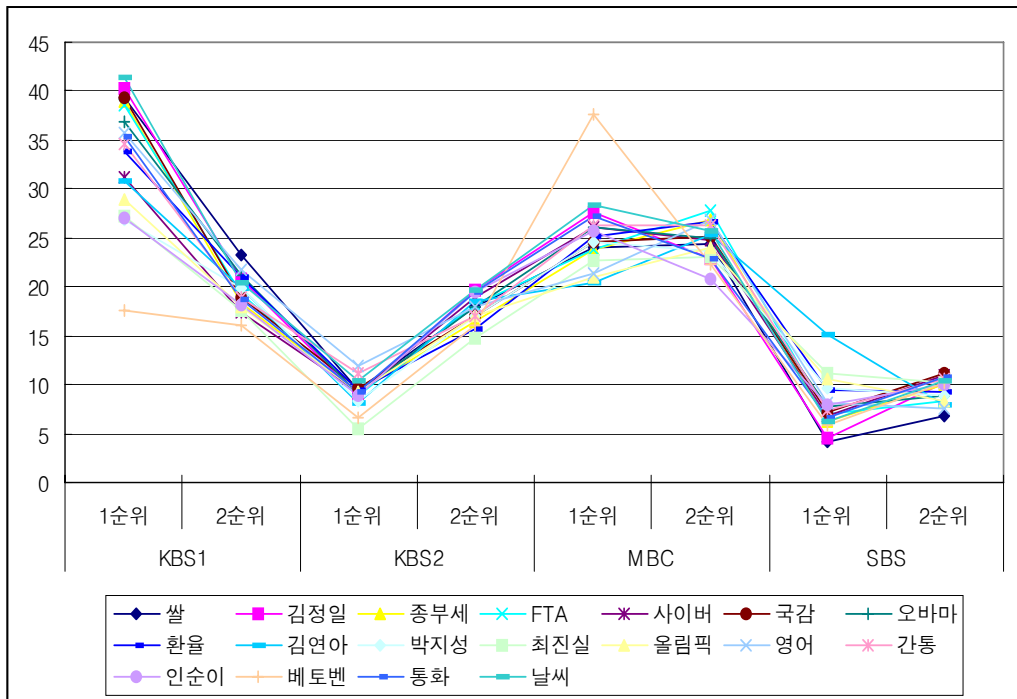


케이블TV 뉴스 채널인 YTN은 18개 쟁점에 대해서 최소 1.2%에서 최대 5.4% 정도의 점유율을 갖는 것으로 나타났다. 인터넷 포털 뉴스를 제공하는 네이버와 다음의 점유율은 최소 6%에서 최대 18.2%의 점유율을 갖는 것으로 나타났다. 특히 사이버 모욕죄 뉴스, 김연아 뉴스, 박지성 뉴스, 최진실 뉴스, 올림픽 뉴스, 베토벤 바이러스 뉴스 등과 같은 스포츠 및 오락 관련 뉴스들이 쟁점화될 경우에 이들 포털 뉴스 이용 비율이 늘어나는 것으로 나타났다. 다음으로 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 신문 3사의 점유

율은 최소 3%에서 최대 7.8%의 점유율을 갖는 것으로 나타났다. 신문 3사의 뉴스 이용 비율이 높았던 사회 쟁점으로는 쌀 직불금 뉴스와 종부세, 한미 FTA 등과 같은 정치경제 쟁점들로 나타났다.

18개 쟁점에 대한 지상파TV의 이용 비율을 살펴보면 1순위 응답에서는 KBS 1의 점유율이 가장 높은 편으로 나타났다. 다음으로는 MBC, KBS 2, SBS 등의 순으로 나타났다. 반면 2순위 응답에서는 MBC가 가장 높고 다음으로 KBS 1과 KBS 2, SBS 등의 순으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 사회 쟁점별 여론 형성 과정의 근거가 되는 뉴스 접근 및 이용이 일단 KBS1과 MBC를 중심으로 이루어지고 있으며 이를 KBS 2와 SBS가 보완하는 방식으로 구성된다는 것을 나타낸다. 실질적으로 이들 지상파TV 채널 4개가 차지하는 비율은 70%대에 달하는 것으로 나타나고 있다.

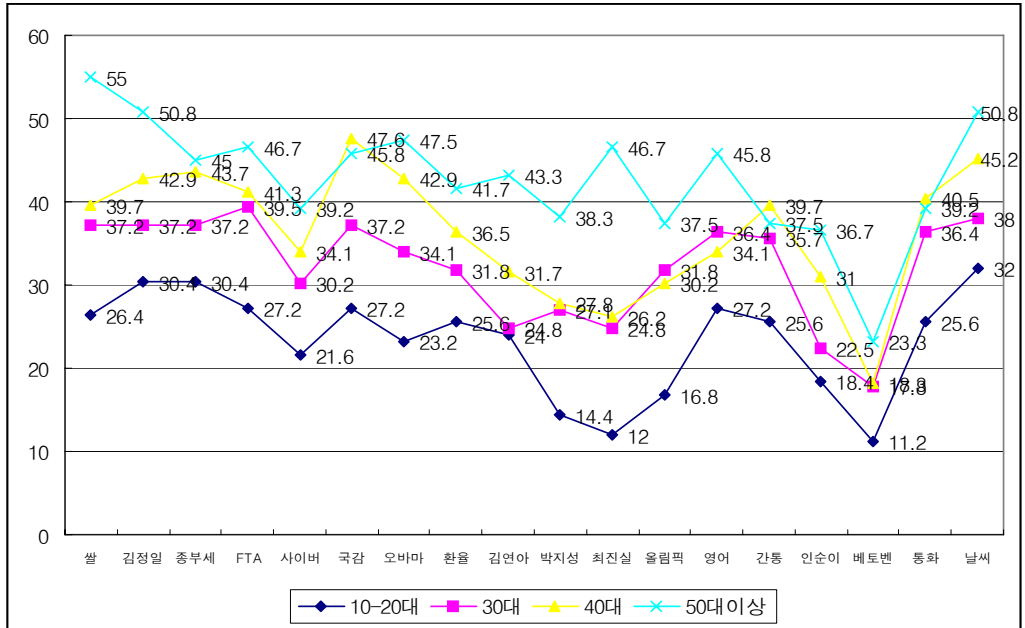
<그림 71> 주요 쟁점별 지상파TV 이용 비율 특성



주요 쟁점별 미디어 이용 비율은 특히 연령별로 차이가 나타났다. 1순위 응답을 기준으로 살펴보면 KBS 1 채널은 50대 이상의 응답자 의존도가 높

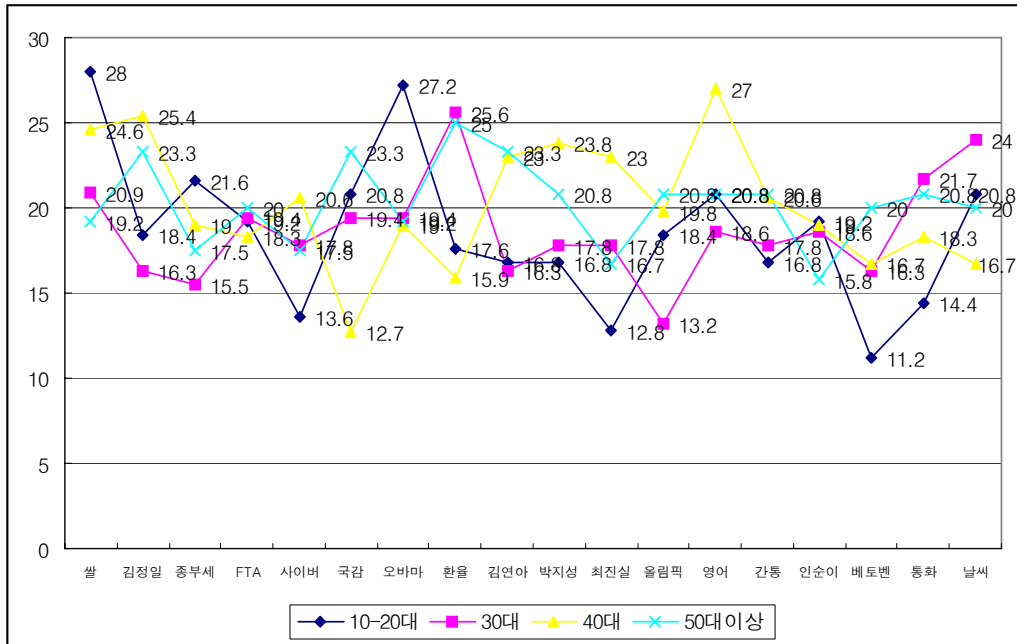
게 나타났으며 반면 10대와 20대의 비율은 낮은 편으로 나타났다. 2순위 응답에서는 모든 연령대 응답자들이 각각의 쟁점들에 따라 KBS 1을 핵심적인 뉴스 채널로 이용하는 것으로 나타났다.

<그림 72> 연령별 주요 쟁점별 KBS 1 채널 이용 비율 (1순위)



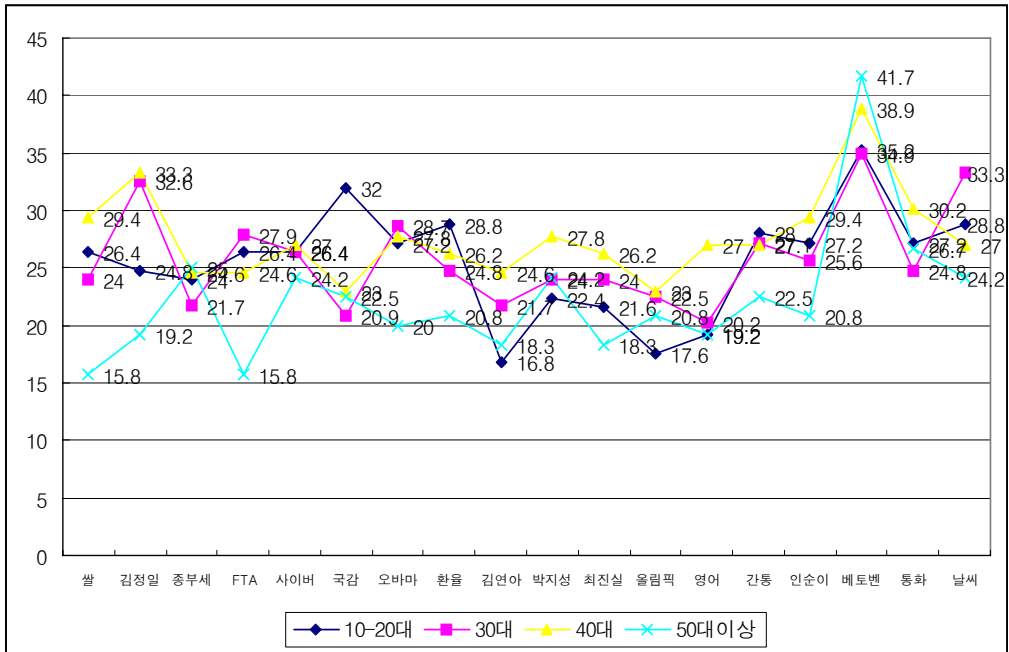
연령별로 MBC 채널을 선택하는 응답자들을 살펴보면 1순위의 경우 30대와 40대의 점유율이 높았던 반면 50대 이상의 응답자들이 차지하는 비율은 가장 낮게 나타났다. 반면 2순위 응답에서는 대부분의 쟁점들에 있어서 50대 이상의 응답자들이 MBC를 가장 많이 선택하는 특성을 나타내고 있다.

<그림 73> 연령별 주요 쟁점별 KBS 1 채널 이용 비율 (2순위)

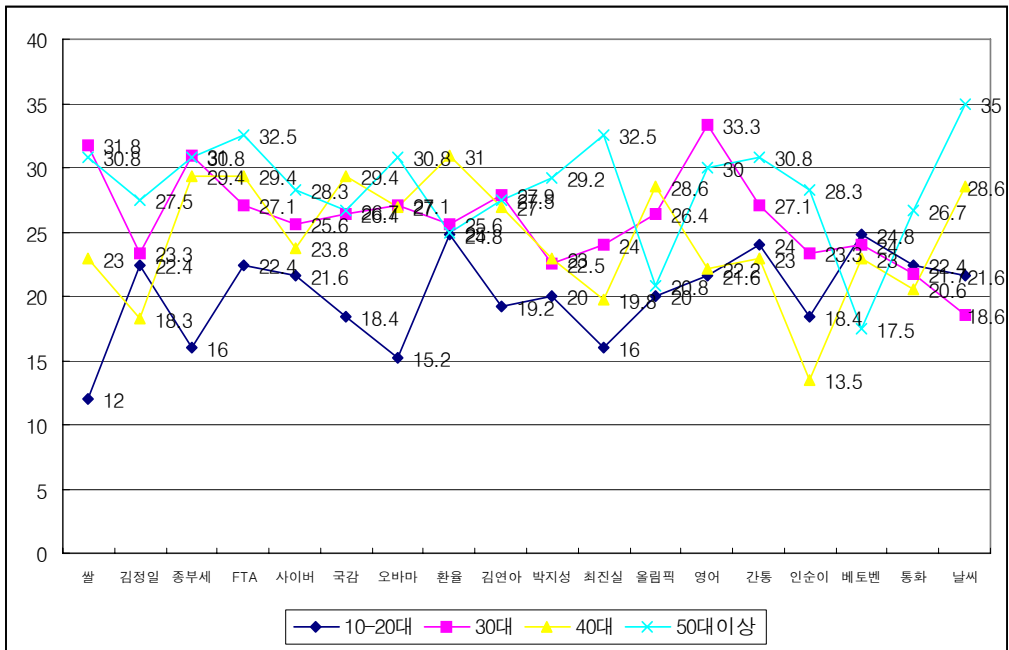


연령별로 네이버를 통해 사회 쟁점 뉴스를 이용하는 비율을 살펴보면 1순위와 2순위 모두 10대와 20대의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로는 30대 응답자들이 차지하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 18개 쟁점들 거의 대부분에 걸쳐 공통적으로 나타나는 결과이다. 젊은 연령대 응답자들은 사회 쟁점을 이해하는 뉴스 미디어로 인터넷 포털 뉴스 의존도가 매우 높다는 것을 나타낸다. 반면 40대와 50대 이상의 응답자들은 포털 뉴스 의존도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 연령대별로 여론 형성의 메커니즘이 매우 차별화되고 있다는 것을 의미한다.

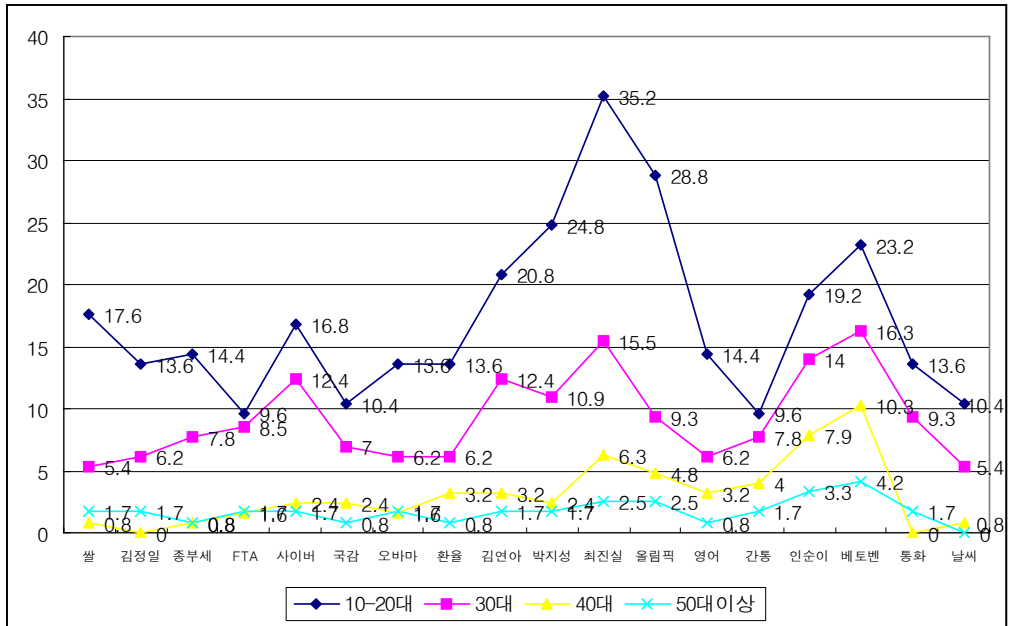
<그림 74> 연령별 주요 쟁점별 MBC 채널 이용 비율 (1순위)



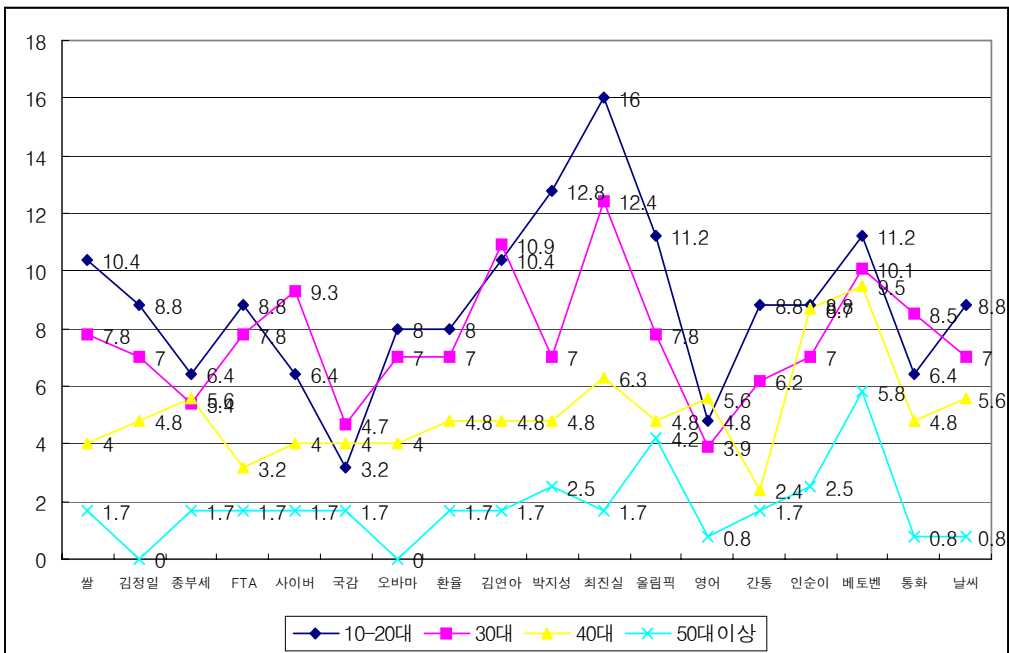
<그림 75> 연령별 주요 쟁점별 MBC 채널 이용 비율 (2순위)



<그림 76> 연령별 주요 쟁점별 네이버 이용 비율 (1순위)



<그림 77> 연령별 주요 쟁점별 네이버 이용 비율 (2순위)



7. 소 결

지금까지 전국 서베이를 통해 주요 쟁점별 뉴스 미디어 이용 현황 및 평소 미디어 이용 특성 등에 대해 살펴보았다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 단순히 미디어 이용량으로 살펴볼 경우에 지상파TV와 케이블TV, 인터넷의 이용 정도가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면 신문이나 DMB, 라디오, 위성방송 등과 같은 플랫폼 서비스에 대한 이용 정도는 낮은 편으로 나타났다. 이는 주중이나 주말 모두에 거의 유사하게 나타난 미디어 이용 행태이다. 뿐만 아니라 응답자들의 미디어 이용 정도는 성별, 연령별, 소득별, 학력별 등 다양한 사회적 요인에 따라 차별화되는 것으로 나타났다.

둘째, 응답자들은 뉴스, 정보, 오락, 시간 보내기 등의 목적으로 각각의 미디어를 이용하는 방식에서 다양한 미디어를 동시에 활용하기 보다는 소수 미디어 중심으로 집중화된 소비 구조를 나타내고 있다. 흥미로운 것은 뉴스를 목적으로 미디어를 이용할 때에는 보다 특정 미디어 의존도가 높아진다는 사실이다. 가령 평일에 뉴스를 위해 이용하는 미디어로는 지상파TV가 72.4%로 나타났으며 주말에도 이와 같은 비율은 77.2%로까지 증가하고 있다. 반면 평일의 경우에 인터넷을 통해 뉴스를 이용하는 비율은 12.6%, 신문을 통한 뉴스 소비는 7.4% 정도이다. 이와 같이 응답자들은 뉴스 접근이나 이용 측면에서 지상파TV에 대한 의존도가 높다는 것을 살펴볼 수 있다.

정보 획득이나 오락, 시간 보내기 목적으로 미디어를 이용할 때에는 지상파TV가 차지하는 비율이 감소하는 반면 인터넷 이용 정도가 크게 늘어나는 것으로 나타났다. 평일 기준으로 정보 획득 목적으로 지상파TV를 이용한다는 비율은 41.6%로 뉴스 이용 목적에 비해 30% 이상 감소했으며 오락 분야도 49.2%, 시간 보내기 50% 등으로 나타났다. 이와 같은 비율은 주말 기준으로 살펴보면 약간 늘어나기 시작했는데 이는 주말에 지상파TV 이용을 통한 여가 생활 비중이 높아진 것으로 이해할 수 있다. 이와 같이 지상파TV는 주중이나 주말 모두에서 뉴스를 포함해 여러 가지 오락적 욕구 충족을 위한 가장 강력한 미디어로 활용된다는 것을 이해할 수 있다.

셋째, 사회 쟁점별로 응답자들이 실제 이용하는 뉴스 미디어를 살펴본 결

과 응답자들은 지상파TV 채널 의존도가 가장 높은 것으로 나타났다. 지상파TV 채널 4개가 차지하는 비중은 본 연구에서 활용한 18개 쟁점 모두에서 70%를 초과하는 것으로 나타났다. 다음으로는 네이버와 다음과 같은 인터넷 포털의 영향력이 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 일반 국민들이 사회적 쟁점들에 대한 뉴스를 이용하는 과정이 소수 미디어로 집중화되어 있다는 것을 나타낸다. 본 연구에서도 40개 이상의 선택 미디어를 제시하여 뉴스 및 여론 형성의 근거가 될 수 있는 미디어 다양성을 살펴보았지만 실질적으로 뉴스 영향력은 상위 4개 지상파TV 채널을 통해 구성되어 있었으며 상위 8개 미디어로 이를 확대한다면 대부분의 여론 형성은 8개 미디어 범위 내에서 이루어진다고 보는 것이 적절하다. 뉴스 공급의 다양성과는 별개로 뉴스 소비의 과정은 집중화된 구조를 갖는 것이다.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 뉴스 소비자들의 뉴스 접근이나 이용은 비교적 소수 미디어를 중심으로 집중화된 것으로 나타났다. 뉴스 소비자들은 뉴스 미디어의 특성별로 서로 다른 선택 기준을 갖고 있으며 이를 통해 개개인별로 선호하는 뉴스 레퍼토리를 구성하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 뉴스 공급의 다양성과 개개인별 뉴스 레퍼토리 구성의 연계성을 이해하기 위해서는 보다 시계열적인 추가 연구들이 필요할 것이다. 둘째, 지상파TV는 모든 미디어 중에서도 가장 여론 형성력이 강한 미디어로 평가된다. 주요 사회 쟁점에서 응답자들이 이들 지상파TV 채널 4개를 이용하는 비율이 70%를 상회하고 있으며 뉴스뿐만 아니라 오락, 정보 획득, 시간 보내기 등 여러 가지 측면에서 지상파TV가 갖고 있는 사회문화적 영향력은 매우 크다는 것이다. 셋째, 인터넷 포털 뉴스는 스포츠와 오락 분야의 쟁점에서 영향력이 큰 편으로 나타났다. 반면 정치, 경제, 사회적 쟁점들에서 인터넷 포털 뉴스가 차지하는 비중은 높지 않은 것으로 나타났다. 넷째, 조선일보와 중앙일보, 동아일보 등과 같은 메이저 신문사들이 뉴스 영향력에서 차지하는 비중은 이용 빈도와 영향력 모두에서 비교적 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이들 사업자들이 방송 및 기타 뉴스 시장에 진출하는 방식은 지상파TV 4개 채널을 제외한 분야에서는 검토할만한 가능성을 갖고 있다. 다만 SBS 채널은 민영방송의 특성을 갖고 있으며 뉴스 영향력이나 미디어 이용 정도가 다른 공영방송에 비해 크지 않은 만큼 신문사의

시장 참여는 보다 구체적으로 검토할 수 있을 것이다. 다섯째, 기타 YTN이나 뉴스 포털, 다른 미디어 모두는 상대적 뉴스 영향력이나 이용 비중이 낮은 만큼 자유롭게 교차 소유 및 겸영을 허용하는 방안을 모색하는 것도 필요하다.

VII. 결 론

1. 전제

그 동안 우리나라의 신문 및 방송의 소유 규제는 거시적인 큰 틀 속에서 움직이기보다는 세분화된 시장을 설정해 놓고 그 시장마다 지분을 제한하는 방식으로 시행되어 왔다. 그러나 이제는 소유규제 정책에 대한 보다 큰 방향을 설정하고 거시적인 산업의 변화 및 기술적 발전 등과 같은 큰 변수들을 고려한 거시적인 정책 마련이 필요해 보인다. 변화하는 미디어 환경 속에서 소유규제 정책이 추구하는 철학을 분명히 할 필요가 있으며, 임의적이며 미시적이며 또한 기득권적으로 설정된 기준보다는 미디어 환경의 변화에 대한 관찰과 분석을 통해 창조적인 정책 목표를 수립해야 할 것이다.

물론 미디어 소유규제 정책은 일차적으로 자국의 산업구조의 변화를 고려하여 수립되어야 하겠지만 세계적으로 미디어간의 융합이 진행되면서 이제는 더 이상 국내 상황만 고려하는 단계를 훌쩍 넘어선 상황이다. 독일의 경우도 방송시장의 집중과 관련한 시장 관찰에 있어 해외 주요국의 정책 변화를 예의주시하고 있고, 프랑스의 랑슬로 위원회 보고서도 해외 사례에 초점을 맞추고 있다. 따라서 우리나라의 미디어 소유규제 정책을 수립하는데 있어서 우리나라의 미디어 시장, 특히 방송시장의 특수성을 감안하되 국제 미디어산업의 변화와 국제적인 움직임을 고려하여 거시적인 측면을 고려한 정책 수립이 필요해 보인다.

미디어 소유 규제 정책은 미디어 시장의 구조와 연결이 되는 정책적인 판단인 만큼 시장의 구조적인 변화를 염두에 둔 거시적이고 미시적인 관점에서의 접근이 필요한 정책이라 할 것이다. 따라서 장기적이고 단기적인 시장에 대한 정보가 체계적으로 수집되어 정책적 판단을 위한 기초자료로 활용되어야 할 것이다. 해외 사례에서 보듯이 시장을 지속적으로 관찰하는 한편, 2년 내지 3년 간격으로 미디어 환경의 변화에 대한 주기적인 검토를 통해 급속하게 변화하는 미디어 환경 속에서 시장의 변화에 적합한 소유규제 정책으로 적시에 대응할 수 있게 되는 것이다. 따라서 우리나라도 실효성 있는 소유규제 정책을 수립할 수 있기 위하여 한국 매체 시장의 집중, 매체

기업 간 교차소유 현실 등에 대한 장기적이고 정확한 데이터 수집을 해 나가야 할 것으로 보인다.

2. 의견의 다양성 기준

유럽의 경우 일반적으로 지상파 방송시장의 1/3을 다양성의 기준으로 설정하고 있다. 즉, 유럽 국가들은 언론의 집중화가 이루어지더라도 시청자의 1/3, 수입의 1/3, 네트워크 능력의 1/3 정도를 문턱(threshold)으로 설정하고 그 정도까지는 인내하고, 그 수준을 초과하면 언론의 다양성을 침해한다고 보아 국가가 간섭하도록 하고 있다. 이것을 다른 각도에서 설명하면 다양성과 다원성을 충족하는 수준은 전국 지상파 방송국은 최소한 3개라는 의미이다.

우리나라의 경우 공영방송의 사회적 역할이 비교적 큰 편이기 때문에 미국과 달리 유럽식 규제 완화가 가능할 것으로 판단된다. 공영방송이 제대로 운영될 경우 부분적으로 소유규제를 완화하여도 충분한 의견 다양성의 기준을 충족할 수 있다고 보아야 할 것이다. 다만, 규제완화의 초기에는 다양성의 기준을 보수적으로 설정하는 것이 새로운 방향의 정책에 따른 오해 및 저항을 줄이고, 집행을 용이하게 할 수 있을 것이다. 이외에 영국, 프랑스, 독일 등 주요 국가에서 시행하는 다양성 기준을 모두 종합하여 안전판을 설정하는 것이 필요하다.

다매체 환경에서는 여러 민영방송들이 국민의 수요를 충족하기 위하여 경쟁하도록 두고, 공영방송은 민영방송이 제공하지 못하는 부분을 보충적으로 공급함으로써 충분한 의견의 다양성을 확보하는 방안이 효율적이다. 즉, 의견의 다양성 및 지역성을 충족시키면서도 국가 부담이 적은 방안을 도출할 수 있다.

3. 허용의 범위

신문사와 지상파 방송사간의 교차소유는 제한된 조건에서 부분적으로 인정하는 것이 적절하다. 일부에서 우려하는 현상은 신문시장에서 지배적인

영향력을 가진 신문사가 방송에서도 지배적인 영향력을 갖게 되는 것인데, 지상파 방송 3사의 경우에는 이와 같은 영향력이 이전될 수 있는 가능성이 있다. 그러나 이와 같은 쟁점들은 보다 구체적으로는 교차소유의 허용 범위를 설정하는 방법으로 쉽게 해결할 수 있는 문제이다.²¹⁾

반대로 교차소유를 허용하면 방송사가 신문사의 주식을 매집하여 신문시장에서 지배력을 행사하는 현상도 발생할 수 있다. 이에 따라 방송의 신문 진출이 의견 다양성을 훼손하기 때문에 이를 규제하는 방안을 마련하여야 한다는 주장도 있으나, 신문은 설립의 자유가 있기 때문에 소유규제가 허용되지 않는 것이 원칙이며, 또 의견 다양성 정책의 중심을 방송에 두어야 한다는 관점에서 이를 검토하면 방송의 신문 진출을 규제할 정당성은 크지 않다. 프랑스식으로 한 미디어 그룹이 TV, 라디오, 신문 등 3개 영역에서 상당한 정도의 시장점유율을 동시에 차지할 수 없도록 규제하면, 이미 TV와 라디오에서 상당한 지위를 차지하고 있는 지상파 방송사가 신문 시장에 진입하기가 용이하지 않다.

4. 허용 시기

① 지상파방송

신문사가 지상파 방송사의 주식을 소유하거나 지분을 취득하는 것은 제한된 조건 하에 허용하되, 신문시장에서 영향력이 큰 신문사는 소유 상한선을 설정하는 소유규제를 실시하는 것이 의견 다양성의 충분한 수준을 유지하면서도 규제완화를 통하여 방송 산업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

일부 신문의 교차소유 제한은 한시적으로 시행되어야 하며, 2~3년 단위로 여론집중도를 파악하여 제한의 존속 여부를 결정하여야 할 것이다. 제한이 한시적이라는 점을 분명하게 하기 위하여 방송법 부칙에서 교차소유 제한 규정은 언제(예컨대 2012년 1월 1일)부터 효력을 상실한다고 명기하고, 해당일이 도래하기 전에 국회로 하여금 연장여부를 결정하도록 할 필요가 있다.

21) 문재완, 방송의 소유규제 완화 추진 방안, 정보통신정책연구원 2008년 발표문, 11면.

② 종합편성 및 보도전문 방송

유료방송의 경우 모든 분야에서 신문과 방송의 겸영을 허용하는 것이 가능할 수 있다. 단 허용 이후에 나타나는 문제점들은 추가적인 보완 마련책을 미리 검토해야 할 것이다.

5. 연구의 한계 및 후속 연구 방향

지금까지 이중 매체 간 소유 및 경영규제 제도에 대해 살펴보았다. 미디어 환경이 변화됨에 따라 기존의 특정 미디어 또는 채널 중심의 과점적 시장 구조가 완화되는 추세이다. 이에 따라 미디어 소유권의 교차 소유 또는 경영 등에 대한 다양한 논의들이 늘어나고 있다. 다른 방송 정책들과 같이 교차소유 정책 역시 변화하는 미디어 또는 사회 구조의 특성에 따라 조정되거나 변화될 수 있는 가능성은 충분하다고 볼 수 있다.

본 연구는 이중 매체 간 소유 구조 통합이 여론 또는 미디어 다양성과 어떠한 연계성이 있을 수 있는가를 살펴보기 위해 관련 법제 및 실제 이용자 측면에서의 미디어 또는 뉴스 출구 다양성과 이용 측면에서의 다양성을 동시에 검토했다. 그 동안 대부분의 연구들이 소유구조 지분이나 매출액 등을 중심으로 다양성 논의가 이루어졌지만 본 연구는 실질적으로 이용자들이 선택 가능한 다양한 뉴스 미디어 출구와 실제 주요 쟁점별로 뉴스 미디어 선택 비율을 살펴본 거의 최초의 시도라고 할 수 있다.

그럼에도 본 연구는 다음과 같은 한계들을 갖고 있다. 첫째, 이용자 중심의 다양성 연구에 집중했기 때문에 실제 소유 구조의 변화에 따른 이용자들의 여론 형성이나 뉴스 미디어 선택을 분석에 포함시키지 못했다는 사실이다. 해외의 주요 연구들은 소유 구조 통합과 이에 따른 출구 감소가 여론의 다양성으로 연계된다는 논리를 제시하기도 했다. 전체 미디어 시장에서의 다양성은 소유구조, 내용, 노출의 다양성이 종합적으로 고려되어야 하므로, 동 연구 결과의 해석은 미디어 소유구조의 다양성, 내용의 다양성에 대한 실증적 분석 결과와 함께 종합적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

둘째, 본 연구는 특정 시점에 이루어진 설문 조사에 근거하여 여론 또는 미디어 다양성을 논의하고 있다. 본 연구 분석 결과에서 나타난 것과 같이 각각의 쟁점별로도 미디어 이용의 집중도 등이 달라지고 있다. 따라서 다양성 연구는 특정 시점이 아니라 중장기적인 패턴을 반영해 보다 시계열적 측면에서 접근해야 할 것이다. 가령 본 연구에서는 다양성 지수를 43개 뉴스 채널을 기준으로 제공근하여 나눈 노암지수를 측정한 결과 그 값이 611.31로 나타났다으며 개별 매체 시장 점유율을 제공근한 값을 모두 통합한 힐지수는

27.49로 나타났다. 그러나 이와 같은 다양성 지표는 다른 국가 또는 여러 시점별 조사를 통해 비교되어야 그 의미가 명확하게 제시될 수 있을 것이다. 따라서 후속 연구들은 누적적, 반복적으로 특정 쟁점들과 함께 미디어 선택 및 이용 패턴을 살펴보아야 할 것이다.

셋째, 해외의 법, 제도의 분석을 통해 국내 이중매체 간 교차 소유 등의 가능성을 검토하기는 했지만 국내의 미디어 상황은 해외와는 큰 차이가 있기 때문에 이를 그대로 적용하는 데에는 매우 신중해야 할 것이다. 미디어를 단순히 오락적 기능을 담당하는 수단으로 간주한다면 보다 간단하게 이와 연계된 쟁점들을 해결할 수 있을 것이다. 그러나 미디어는 뉴스 정보 전달 기능을 담당하는 동시에 여론 형성과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 소유권 통합을 통해 미디어 이용자들의 선택권이나 미디어 이용 패턴에 변화가 있는지 등을 보다 체계적으로 검토해야 할 것이다.

넷째, 본 연구는 평일 또는 주말을 기준으로 미디어를 통해 뉴스에 접근하려는 이용자들의 이용 패턴과 실제 주요 쟁점별로 어떠한 뉴스 미디어를 이용했는가 거의 일치한다는 사실을 발견했다. 그러나 이와 같은 일치도가 실제로 여론의 다양성과 직접적으로 연계될 수 있는가는 설명하지 못했다. 다시 말해 세상 소식을 이해하거나 알기 위해 특정 뉴스 미디어를 선호하는 패턴 자체가 실제 개인별 여론 형성 과정으로 연계될 수 있는가는 정치적 지향점이나 선호도, 가치 판단 등의 사회심리학적 변인을 추가하여 분석해야 할 것이다.

다섯째, 본 연구에서는 주요 10개 미디어 채널별로 뉴스 이용 다양성 지수를 측정했으며 이를 통해 뉴스 이용 시장이 집중화되었다는 것을 설명했다. 이를 통해 뉴스 창구는 다양하지만 실제 이를 이용하는 이용자들은 특정 소수 뉴스 미디어만 활용하는 것으로 나타났다. 이는 공급 다양성이 실제 이용 측면에서의 다양성과 직접적으로 연계될 수 없다는 것을 의미한다. 그러나 동 연구 결과만을 가지고 공급(창구)의 다양성이 여론의 다양성에 영향을 미치지 않는다고 단정하기는 곤란하다. 경험적으로 공급(창구)이 다양해질수록 여론의 다양성이 증가할 가능성이 높다고 할 때 공급(창구)의 다양성이 여론의 다양성에 미치는 영향에 대한 이론적·실증적 분석이 필요하다고 하겠다. 이는 후속 서베이 연구와 시계열적 연구를 통해 보완될 것이다.

*** 첨부 1: 미디어 접근 및 이용 현황 조사 설문지**

미디어 접근 및 이용 현황 조사

안녕하십니까?

커뮤니케이션연구센터에서는 한국전파진흥원에서 발주한 이종매체 간 소유 및 경영 규제 연구와 관련하여 국민 여러분들의 미디어 접근 및 이용 현황 조사를 수행하고 있습니다.

바쁘시겠지만 여러분의 응답이 미디어 산업 발전에 많은 도움을 줄 수 있다는 점을 감안하시어 조사에 적극적인 협조를 부탁드립니다.

귀하를 방문한 조사원은 한양대학교 커뮤니케이션연구센터에서 조사 의뢰를 받은 여론조사 전문업체 (주)리서치앤리서치의 전문 조사원으로서 그 신분을 보장하오니, 부디 조사에 적극 협조하여 주시기 바랍니다. 조사에 소요되는 시간은 약 10분에서 15분 정도입니다.

잘 아시다시피 본 연구를 위해 응답해주신 자료는 모두 집합된 통계치로만 나타나며, 개별 응답자의 응답 정보는 산출하지 않음을 알려드립니다.

이 설문지에 응답하신 내용은 연구 목적 이외에는 절대 사용되지 않으며, 통계법 제13조(비밀의 보호 등) 및 14조(통계작성사무 종사자 등의 의무)에 의거 비밀이 보장됩니다.

2008년 11월

(주)리서치 앤 리서치

담당 : 김 달 환 연구원 (Tel : 02-3484-3050)

실사책임자 : 0 0 0 0 0 (Tel : 02-3484-XXXX)

응답자 선정질문 (Screening Question)

SQ1. 귀하가 현재 살고 계신 곳은 어디십니까?

- | | |
|---|---------------------------------------|
| ① 서울 남동권
[서초, 강남, 송파, 강동] | ② 서울 남서권
[관악, 동작, 금천, 구로, 영등포, 양천] |
| ③ 서울 북동권
[도봉, 노원, 강북, 성북, 동대문, 중랑, 성동, 광진] | ④ 서울 북서권
[종로, 중구, 용산, 마포, 서대문, 은평] |
| ⑤ 부산광역시 | ⑥ 대구광역시 |
| ⑦ 인천광역시 | ⑧ 광주광역시 |
| ⑨ 대전광역시 | ⑩ 울산광역시 |
| ⑪ 그 이외 시도 지역 (=> 면접 중단) | |

SQ2. 귀하의 성별은?

- ① 남성 ② 여성

SQ3. 귀하의 연령은? 만 () 세 (=> 만 18세 이하, 65세 이상 면접 중단)

- ① 19~29세 ② 30~39세 ③ 40대~49세 ④ 50~64세

A. 평일 미디어 이용 행태

* 다음은 평일(월요일부터 금요일) 기준으로 미디어 이용 현황을 살펴보는 것입니다.

A1. 귀하는 평일(월요일부터 금요일) 다음의 미디어를 어느 정도나 이용하시는 편입니까?

문번	미디어	전혀 이용하 지 않는다	거의 이용하 지 않는다	보통이 다	약간 이용 한다	매우 자주 이용 한다
A1-1	지상파TV [KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등]	①	②	③	④	⑤
A1-2	케이블TV [지상파TV 채널을 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	①	②	③	④	⑤
A1-3	위성방송 [지상파TV 채널을 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	①	②	③	④	⑤
A1-4	라디오 [FM 방송]	①	②	③	④	⑤
A1-5	라디오 [AM 방송]	①	②	③	④	⑤
A1-6	인터넷 [포털, 메일 등]	①	②	③	④	⑤
A1-7	신문 [조선일보, 한겨레 등]	①	②	③	④	⑤
A1-8	위성 DMB [유료]	①	②	③	④	⑤
A1-9	지상파 DMB [무료]	①	②	③	④	⑤
A1-10	핸드폰	①	②	③	④	⑤
A1-11	IPTV [메가TV나 SK브로드밴드 등]	①	②	③	④	⑤

A2. 아래 보기 문항을 참고한 후 다음의 문항에 응답해 주십시오

[보기]

번 호	미디어	번 호	미디어
①	지상파TV [KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등]	⑦	신문 [조선일보, 한겨레 등]
②	케이블TV [지상파TV를 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	⑧	위성 DMB [유료]
③	위성방송 [지상파TV를 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	⑨	지상파 DMB [무료]
④	라디오 [FM 방송]	⑩	핸드폰
⑤	라디오 [AM 방송]	⑪	IPTV [메가TV나 SK브로드밴드 등]
⑥	인터넷 [포털, 메일 등]		

A2-1. 귀하가 **평일(월요일부터 금요일)** 뉴스를 소비하기 위해 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선 순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ 2순위→ 3순위→

A2-2. 귀하가 **평일(월요일부터 금요일)** 상품 정보나 지식 정보를 얻기 위해 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선 순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ 2순위→ 3순위→

A2-3. 귀하가 **평일(월요일부터 금요일)** 오락 목적으로 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선 순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ 2순위→ 3순위→

A2-4. 귀하가 **평일(월요일부터 금요일)** 시간 보내기 목적으로 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선 순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ 2순위→ 3순위→

A3. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 지상파TV 채널을 어느 정도나 시청하시는 편입니까?

문번	지상파TV 채널	전혀 시청하지 않는다	거의 시청하지 않는다	보통이다	약간 시청한다	매우 자주 시청한다
A3-1	KBS1	①	②	③	④	⑤
A3-2	KBS2	①	②	③	④	⑤
A3-3	MBC 또는 지역 MBC	①	②	③	④	⑤
A3-4	SBS 또는 제휴 지역민방	①	②	③	④	⑤
A3-5	EBS	①	②	③	④	⑤
A3-6	OBS (경인TV)	①	②	③	④	⑤

A4. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 지상파TV 프로그램 장르를 어느 정도나 선호하시는 편입니까?

문번	지상파TV 장르	전혀 선호하지 않는다	거의 선호하지 않는다	보통이다	약간 선호한다	매우 선호한다
A4-1	뉴스/시사	①	②	③	④	⑤
A4-2	교양/교육	①	②	③	④	⑤
A4-3	드라마	①	②	③	④	⑤
A4-4	영화/만화	①	②	③	④	⑤
A4-5	오락/버라이어티	①	②	③	④	⑤
A4-6	다큐멘터리	①	②	③	④	⑤
A4-7	스포츠	①	②	③	④	⑤

A5. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 라디오 채널들을 어느 정도나 청취하시는 편입니까?

문번	라디오 채널	전혀 청취하지 않는다	거의 청취하지 않는다	보통이다	약간 청취한다	매우 자주 청취한다
A5-1	KBS FM	①	②	③	④	⑤
A5-2	KBS AM	①	②	③	④	⑤
A5-3	MBC FM	①	②	③	④	⑤
A5-4	MBC 표준 FM (MBC AM)	①	②	③	④	⑤
A5-5	SBS FM	①	②	③	④	⑤
A5-6	SBS AM	①	②	③	④	⑤
A5-7	CBS FM	①	②	③	④	⑤
A5-8	CBS AM	①	②	③	④	⑤
A5-9	TBS FM (교통방송)	①	②	③	④	⑤
A5-10	극동방송 (FEBC)	①	②	③	④	⑤

A6. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 인터넷 포털 사이트를 어느 정도나 이용하는 편입니까?

문번	인터넷 포털 사이트	전혀 이용하지 않는다	거의 이용하지 않는다	보통이다	약간 이용한다	매우 자주 이용한다
A6-1	네이버	①	②	③	④	⑤
A6-2	다음	①	②	③	④	⑤
A6-3	네이트	①	②	③	④	⑤
A6-4	구글	①	②	③	④	⑤
A6-5	야후	①	②	③	④	⑤
A6-6	엠파스	①	②	③	④	⑤
A6-7	파란닷컴	①	②	③	④	⑤

A7. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 신문들을 어느 정도나 읽으시는 편입니까?

문번	신문	전혀 읽지 않는다	거의 읽지 않는다	보통이다	약간 읽는다	매우 자주 읽는다
A7-1	조선일보	①	②	③	④	⑤
A7-2	중앙일보	①	②	③	④	⑤
A7-3	동아일보	①	②	③	④	⑤
A7-4	한겨레	①	②	③	④	⑤
A7-5	경향신문	①	②	③	④	⑤
A7-6	한국일보	①	②	③	④	⑤
A7-7	서울신문	①	②	③	④	⑤
A7-8	문화일보	①	②	③	④	⑤
A7-9	매일경제신문	①	②	③	④	⑤
A7-10	한국경제신문	①	②	③	④	⑤
A7-11	서울경제신문	①	②	③	④	⑤
A7-12	일간스포츠	①	②	③	④	⑤
A7-13	스포츠조선	①	②	③	④	⑤
A7-14	기타 지방 신문 (부산일보, 강원일보 등)	①	②	③	④	⑤

A8. 귀하는 **평일(월요일부터 금요일)** 다음의 케이블TV 또는 위성방송 채널들을 어느 정도나 시청하시는 편입니까?

문번	케이블TV 또는 위성방송 채널	전혀 시청하지 않는다	거의 시청하지 않는다	보통이다	약간 시청한다	매우 자주 시청한다
A8-1	MBC 드라마넷	①	②	③	④	⑤
A8-2	SBS 드라마플러스	①	②	③	④	⑤
A8-3	투니버스	①	②	③	④	⑤
A8-4	KBS 드라마	①	②	③	④	⑤
A8-5	tvN	①	②	③	④	⑤
A8-6	챔프 (Champ)	①	②	③	④	⑤
A8-7	YTN	①	②	③	④	⑤
A8-8	OCN	①	②	③	④	⑤
A8-9	채널 CGV	①	②	③	④	⑤
A8-10	MBC 에브리원	①	②	③	④	⑤

B. 주말 미디어 이용 행태

* 다음은 주말(토요일, 일요일) 기준으로 미디어 이용 현황을 살펴보는 것입니다.

B1. 귀하는 **주말(토요일, 일요일)** 다음의 미디어를 어느 정도나 이용하시는 편입니까?

문번	미디어	전혀 이용하지 않는다	거의 이용하지 않는다	보통이다	약간 이용한다	매우 자주 이용한다
B1-1	지상파TV [KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등]	①	②	③	④	⑤
B1-2	케이블TV [지상파TV 채널을 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	①	②	③	④	⑤
B1-3	위성방송 [지상파TV 채널을 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	①	②	③	④	⑤
B1-4	라디오 [FM 방송]	①	②	③	④	⑤
B1-5	라디오 [AM 방송]	①	②	③	④	⑤
B1-6	인터넷 [포털, 메일 등]	①	②	③	④	⑤
B1-7	신문 [조선일보, 한겨레 등]	①	②	③	④	⑤
B1-8	위성 DMB [유료]	①	②	③	④	⑤
B1-9	지상파 DMB [무료]	①	②	③	④	⑤
B1-10	핸드폰	①	②	③	④	⑤
B1-11	IPTV [메가TV나 SK브로드밴드 등]	①	②	③	④	⑤

B2. 아래 보기 문항을 참고한 후 다음의 문항에 응답해 주십시오

[보 기]

번호	미디어	번호	미디어
①	지상파TV [KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등]	⑦	신문 [조선일보, 한겨레 등]
②	케이블TV [지상파TV를 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	⑧	위성 DMB [유료]
③	위성방송 [지상파TV를 제외한 YTN이나 OCN 등 다채널 서비스]	⑨	지상파 DMB [무료]
④	라디오 [FM 방송]	⑩	핸드폰
⑤	라디오 [AM 방송]	⑪	IPTV [메가TV나 SK브로드밴드 등]
⑥	인터넷 [포털, 메일 등]		

B2-1. 귀하가 주말(토요일, 일요일) 뉴스를 소비하기 위해 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ [] 2순위→ [] 3순위→ []

B2-2. 귀하가 주말(토요일, 일요일) 상품 정보나 지식 정보를 얻기 위해 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ [] 2순위→ [] 3순위→ []

B2-3. 귀하가 주말(토요일, 일요일) 오락 목적으로 가장 많이 이용하는 미디어를 위의 보기에서 3가지만 우선순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ [] 2순위→ [] 3순위→ []

B2-4. 귀하가 주말(토요일, 일요일) 시간 보내기 목적으로 가장 많이 이용하는 미디어를 위의보기에서 3가지만 우선순위별로 선택해 주십시오.

1순위→ [] 2순위→ [] 3순위→ []

B3. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 지상파TV 채널을 어느 정도나 시청하시는 편입니까?

문번	지상파TV 채널	전혀 시청하지 않는다	거의 시청하지 않는다	보통이다	약간 시청한다	매우 자주 시청한다
B3-1	KBS1	①	②	③	④	⑤
B3-2	KBS2	①	②	③	④	⑤
B3-3	MBC 또는 지역 MBC	①	②	③	④	⑤
B3-4	SBS 또는 제휴 지역민방	①	②	③	④	⑤
B3-5	EBS	①	②	③	④	⑤
B3-6	OBS (경인TV)	①	②	③	④	⑤

B4. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 지상파TV 프로그램 장르를 어느 정도나 선호하 시는 편입니까?

문번	지상파TV 장르	전혀 선호하지 않는다	거의 선호하지 않는다	보통이다	약간 선호한다	매우 선호한다
B4-1	뉴스/시사	①	②	③	④	⑤
B4-2	교양/교육	①	②	③	④	⑤
B4-3	드라마	①	②	③	④	⑤
B4-4	영화/만화	①	②	③	④	⑤
B4-5	오락/버라이어티	①	②	③	④	⑤
B4-6	다큐멘터리	①	②	③	④	⑤
B4-7	스포츠	①	②	③	④	⑤

B5. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 라디오 채널들을 어느 정도나 청취하시는 편입니까?

문번	라디오 채널	전혀 청취하지 않는다	거의 청취하지 않는다	보통이다	약간 청취한다	매우 자주 청취한다
B5-1	KBS FM	①	②	③	④	⑤
B5-2	KBS AM	①	②	③	④	⑤
B5-3	MBC FM	①	②	③	④	⑤
B5-4	MBC 표준 FM (MBC AM)	①	②	③	④	⑤
B5-5	SBS FM	①	②	③	④	⑤
B5-6	SBS AM	①	②	③	④	⑤
B5-7	CBS FM	①	②	③	④	⑤
B5-8	CBS AM	①	②	③	④	⑤
B5-9	TBS FM (교통방송)	①	②	③	④	⑤
B5-10	극동방송 (FEBC)	①	②	③	④	⑤

B6. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 인터넷 포털 사이트를 어느 정도나 이용하는 편입니까?

문번	인터넷 포털 사이트	전혀 이용하지 않는다	거의 이용하지 않는다	보통이다	약간 이용한다	매우 자주 이용한다
B6-1	네이버	①	②	③	④	⑤
B6-2	다음	①	②	③	④	⑤
B6-3	네이트	①	②	③	④	⑤
B6-4	구글	①	②	③	④	⑤
B6-5	야후	①	②	③	④	⑤
B6-6	엠파스	①	②	③	④	⑤
B6-7	파란닷컴	①	②	③	④	⑤

B7. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 신문들을 어느 정도나 읽으시는 편입니까?

문번	신문	전혀 읽지 않는다	거의 읽지 않는다	보통이다	약간 읽는다	매우 자주 읽는다
B7-1	조선일보	①	②	③	④	⑤
B7-2	중앙일보	①	②	③	④	⑤
B7-3	동아일보	①	②	③	④	⑤
B7-4	한겨레	①	②	③	④	⑤
B7-5	경향신문	①	②	③	④	⑤
B7-6	한국일보	①	②	③	④	⑤
B7-7	서울신문	①	②	③	④	⑤
B7-8	문화일보	①	②	③	④	⑤
B7-9	매일경제신문	①	②	③	④	⑤
B7-10	한국경제신문	①	②	③	④	⑤
B7-11	서울경제신문	①	②	③	④	⑤
B7-12	일간스포츠	①	②	③	④	⑤
B7-13	스포츠조선	①	②	③	④	⑤
B7-14	기타 지방 신문 (부산일보, 강원일보 등)	①	②	③	④	⑤

B8. 귀하는 주말(토요일, 일요일) 다음의 케이블TV 또는 위성방송 채널들을 어느 정도나 시청하시는 편입니까?

문번	케이블TV 또는 위성방송 채널	전혀 시청하지 않는다	거의 시청하지 않는다	보통이다	약간 시청한다	매우 자주 시청한다
B8-1	MBC 드라마넷	①	②	③	④	⑤
B8-2	SBS 드라마플러스	①	②	③	④	⑤
B8-3	투니버스	①	②	③	④	⑤
B8-4	KBS 드라마	①	②	③	④	⑤
B8-5	tvN	①	②	③	④	⑤
B8-6	챔프 (Champ)	①	②	③	④	⑤
B8-7	YTN	①	②	③	④	⑤
B8-8	OCN	①	②	③	④	⑤
B8-9	채널 CGV	①	②	③	④	⑤
B8-10	MBC 에브리원	①	②	③	④	⑤

C. 미디어별 시청행태

* 다음은 미디어별 시청 행태를 묻는 문항입니다.

C1. 다음은 미디어 이용 장소에 대한 질문입니다. 아래의 보기 문항을 참고하신 후 아래의 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

[보 기]

번호	장소
①	집
②	회사 [직장]
③	공공교통수단[지하철, 버스 택시]에서 이동 중
④	개인교통수단 [승용차 등]

번호	미디어
⑤	PC방이나 인터넷 카페
⑥	학교
⑦	공공장소

C1-1. 귀하는 주로 어느 장소에서 지상파TV 채널들 (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등)을 시청하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C1-2. 귀하는 주로 어느 장소에서 신문들을 읽는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C1-3. 귀하는 주로 어느 장소에서 케이블TV 또는 위성방송 채널들 (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등 지상파TV 채널 제외)을 시청하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C1-4. 귀하는 주로 어느 장소에서 인터넷 포털들을 이용하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C1-5. 귀하는 주로 어느 장소에서 라디오 채널들을 청취하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C2. 다음은 미디어 이용 시간대에 대한 질문입니다. 아래의 보기 문항을 참고하신 후 아래의 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

[보 기]

번호	장소
①	아침 및 출근 시간대 [오전 6시~9시]
②	오전시간 [오전9시~ 12시]
③	점심시간 [정오~ 오후 1시 30분]
④	오후 시간 [오후 1시 30분~6시]

번호	미디어
⑤	저녁 및 퇴근 시간대 [저녁 6시~9시]
⑥	밤 시간대 [밤 9시 이후]
⑦	시간에 관계 없다

C2-1. 귀하는 주로 어느 시간대에 지상파TV 채널들 (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등) 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C2-2. 귀하는 주로 어느 시간대에 신문들을 읽는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C2-3. 귀하는 주로 어느 시간대에 케이블TV 또는 위성방송 채널들 (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등 지상파TV 채널 제외)을 시청하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C2-4. 귀하는 주로 어느 시간대에 인터넷 포털들을 이용하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

C2-5. 귀하는 주로 어느 시간대에 라디오 채널들을 청취하는 편인지 위 보기에서 2개를 우선 순위별로 선택해 주세요.

1순위→ [] 2순위→ []

D. 미디어별 선호도

* 다음은 미디어 선호도를 묻는 질문입니다.

D1. 귀하는 다음의 라디오 프로그램 장르를 어느 정도나 선호하시는 편입니까?

문번	라디오 프로그램 장르	전혀 선호하지 않는다	거의 선호하지 않는다	보통이다	약간 선호한다	매우 선호한다
D1-1	뉴스	①	②	③	④	⑤
D1-2	시사 정보 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-3	교통 정보 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-4	국내 가요 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-5	해외 팝송 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-6	클래식 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-7	스포츠 프로그램	①	②	③	④	⑤
D1-8	오락 프로그램	①	②	③	④	⑤

D2. 귀하의 가정에서 구독하시는 신문은 아래의 보기 중 어떤 것입니까?

1) _____ 2) _____ 3) _____

번 호	신문	번 호	신문
①	조선일보	⑧	문화일보
②	중앙일보	⑨	매일경제신문
③	동아일보	⑩	한국경제신문
④	한겨레	⑪	서울경제신문
⑤	경향신문	⑫	일간스포츠
⑥	한국일보	⑬	스포츠조선
⑦	서울신문	⑭	기타 지방 신문 (부산일보, 강원일보 등)

D3. 귀하는 다음 유형의 신문 기사들을 평소 어느 정도나 읽으시는 편이십니까?

문번	신문 기사 유형	전혀 읽지 않는다	거의 읽지 않는다	보통이다	약간 읽는다	항상 읽는다
D3-1	정치 [국회, 정부, 청와대, 북한, 외교]	①	②	③	④	⑤
D3-2	경제 [생활경제, 증권, 부동산]	①	②	③	④	⑤
D3-3	사회 [교육, 환경, 노동/복지, 검찰/경찰, 날씨, 교통, 의료]	①	②	③	④	⑤
D3-4	국제	①	②	③	④	⑤
D3-5	문화 [전시/공연, 여성, 책, 미디어, 종교, 건강, 여행]	①	②	③	④	⑤
D3-6	인물	①	②	③	④	⑤
D3-7	연예 [국내/해외 연예]	①	②	③	④	⑤
D3-8	스포츠	①	②	③	④	⑤
D3-9	만화/만평	①	②	③	④	⑤
D3-10	사설/칼럼	①	②	③	④	⑤
D3-11	오피니언	①	②	③	④	⑤

D4. 귀하는 다음의 신문사 인터넷 웹 사이트를 어느 정도나 이용하십니까?

문번	신문 인터넷 웹 사이트	전혀 이용하지 않는다	거의 이용하지 않는다	보통이다	약간 이용한다	매우 자주 이용한다
D4-1	조선일보 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-2	중앙일보 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-3	동아일보 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-4	한겨레 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-5	경향신문 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-6	한국일보 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-7	서울신문 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-8	문화일보 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-9	매일경제신문 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-10	한국경제신문 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-11	서울경제신문 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-12	일간스포츠 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-13	스포츠조선 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤
D4-14	기타 지방 신문 (부산일보, 강원일보 등) 인터넷 웹 사이트	①	②	③	④	⑤

D5. 귀하는 다음의 포털이 제공하는 서비스들을 어느 정도나 이용하는 편입니까?

문번	서비스	전혀 이용하지 않는다	거의 이용하지 않는다	보통이다	약간 이용한다	매우 자주 이용한다
D5-1	포털 검색 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-2	포털 블로그/미니홈피 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-3	포털 뉴스 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-4	포털 커뮤니티 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-5	포털 이메일 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-6	포털 UCC/동영상 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-7	포털 쇼핑 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-8	포털 엔터테인먼트/게임 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-9	포털 금융/증권/부동산 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-10	포털 여행/항공/자동차 서비스	①	②	③	④	⑤
D5-11	포털 도서/사전 서비스	①	②	③	④	⑤

D6. 귀하는 인터넷 포털이 제공하는 뉴스 기사들을 어느 정도나 읽으시는 편이십니까?

문번	포털 뉴스 유형	전혀 읽지 않는다	거의 읽지 않는다	보통이다	약간 읽는다	항상 읽는다
D6-1	정치 [국회, 정부, 청와대, 북한, 외교]	①	②	③	④	⑤
D6-2	경제 [생활경제, 증권, 부동산,]	①	②	③	④	⑤
D6-3	사회 [교육, 환경, 노동/복지, 검찰/경찰, 날씨, 교통, 의료]	①	②	③	④	⑤
D6-4	국제	①	②	③	④	⑤
D6-5	문화 [전시/공연, 여성, 책, 미디어, 종교, 건강, 여행]	①	②	③	④	⑤
D6-6	인물	①	②	③	④	⑤
D6-7	연예 [국내/해외 연예]	①	②	③	④	⑤
D6-8	스포츠	①	②	③	④	⑤
D6-9	만화/만평	①	②	③	④	⑤
D6-10	사설/칼럼	①	②	③	④	⑤
D6-11	오피니언	①	②	③	④	⑤

D7. 귀하는 지상파TV 채널들(KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등)을 제외할 때 다음의 케이블TV 또는 위성방송 프로그램 장르들을 어느 정도나 선호하시는 편입니까?

문번	케이블TV 또는 위성방송 프로그램 장르	전혀 선호하지 않는다	거의 선호하지 않는다	보통이다	약간 선호한다	매우 선호한다
D7-1	뉴스/시사	①	②	③	④	⑤
D7-2	교양/교육	①	②	③	④	⑤
D7-3	드라마	①	②	③	④	⑤
D7-4	영화/만화	①	②	③	④	⑤
D7-5	오락/버라이어티	①	②	③	④	⑤
D7-6	다큐멘터리	①	②	③	④	⑤
D7-7	스포츠	①	②	③	④	⑤

E. 기타 미디어 이용 행태

* 다음은 기타 미디어 이용 행태에 대한 문항들입니다.

E1. 귀하는 어떠한 방식으로 지상파TV(KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등)를 수신하고 계십니까?

1순위→ 【 】 2순위→ 【 】

- ① 개인 수신안테나를 통해 [단독주택 등에서 개별 시청]
- ② 공청 안테나를 통해 [공동주택 등에서 공통 시청]
- ③ 케이블TV를 통해
- ④ 위성방송을 통해
- ⑤ 인터넷을 통해

E2. 귀하의 가정에서 지불하는 케이블TV 및 위성방송 월 시청료는 얼마 정도이십니까? 【 】

- ① 5천원 미만
- ② 5천원 - 8천원
- ③ 8천원 - 1만 2천원
- ④ 1만 2천원 - 1만 5천원
- ⑤ 1만 5천원 이상

E3. 귀하의 가정에서 케이블TV 또는 위성방송을 유료로 이용하시는 이유는 무엇입니까? 【 】

- ① 공동주택에서 동시에 케이블TV 시청계약을 체결해서
- ② 내가 선호하는 채널이 많기 때문에
- ③ 화질이 좋아서
- ④ 거주 지역이 난시청 지역이기 때문에
- ⑤ 기타

E4. 지상파TV 채널을 제외할 경우, 귀하가 즐겨 시청하는 케이블TV 또는 위성방송 채널은 몇 개 정도 되는 편이십니까? 【 】

- ① 5개미만
- ② 5개 - 10개미만
- ③ 10개 - 15개미만
- ④ 15개 - 20개미만
- ⑤ 20개 이상

F. 쟁점별 뉴스 정보 미디어 이용 현황

* 다음은 쟁점별 뉴스 정보를 이용하는 미디어 현황을 살펴보는 문항입니다.

■ 아래 보기를 참고하시고 다음 문항에 응답해 주십시오.

[보기]

번호	지상파 TV 채널	번호	인터넷 포털 사이트	번호	신문
1	KBS1	16	구글 뉴스	32	스포츠조선
2	KBS2	17	야후 뉴스	33	기타 지방 신문(부산일보 등)
3	MBC 또는 지역 MBC	18	앰파스 뉴스	무료신문	
4	SBS 또는 제휴 지역민방	19	파란닷컴 뉴스	34	여러 가지 무료신문들
5	EBS	신문		라디오 채널	
6	OBS (경인TV)	20	조선일보	35	KBS AM/FM
케이블TV/위성방송 채널		21	중앙일보	36	MBC AM/FM
7	YTN	22	동아일보	37	SBS AM/FM
8	CBS	23	한겨레	38	CBS AM/FM
9	WOW(한국경제 TV)	24	경향신문	39	TBS FM (교통방송)
10	MBN(매일경제 TV)	25	한국일보	40	극동방송 (FEBC)
11	국회방송	26	서울신문	DMB 채널	
12	KTV(한국정책방송)	27	문화일보	41	지상파 DMB 뉴스 및 정보 채널
인터넷 포털 사이트		28	매일경제신문	42	위성 DMB 뉴스 및 정보 채널
13	네이버 뉴스	29	한국경제신문	핸드폰	
14	다음 뉴스	30	서울경제신문	43	핸드폰 인터넷 뉴스 서비스
15	네이트 뉴스	31	일간스포츠		

F1. 다음의 쟁점별 뉴스에 따라서 주로 이용했던 미디어나 채널을 위 보기에서 선택하여 해당하는 번호를 우선순위별로 기입해 주십시오.

문번	쟁점별 뉴스	1순위	2순위
F1-1	쌀 직불금 논란 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-2	김정일 신변 위기설 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-3	종부세 위험 판결 및 폐지 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-4	한미 FTA 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-5	사이버 모욕죄 신설 또는 악플 규제 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-6	국회 국감 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-7	오바마 미국 대통령 당선 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-8	환율 폭등 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-9	김연아 피겨 우승 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-10	박지성 축구 경기 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-11	최진실 자살 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-12	연예인 올림픽 응원단 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-13	초등생 영어 수업 확대 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-14	헌법재판소 간통죄 합헌 판결 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-15	가수 인순이씨의 예술의 전당 대관 신청 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-16	드라마 베토벤 바이러스 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-17	한미 통화 스와프 관련 뉴스	1순위 []	2순위 []
F1-18	날씨 뉴스	1순위 []	2순위 []

DQ. 인구통계학적 특성

* 응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보기 위한 문항입니다.

DQ1. 귀하의 직업은? 【 ____ 】

- ① 농/임/어업 종사자 (가족 종사자 포함)
- ② 자영업자 (소규모 장사 및 가족종사자, 개인택시운전사 등)
- ③ 입법공무원/ 고위임직원 및 관리자 (정부/기업 고위 임원, 일반관리자 등)
- ④ 전문가 (의사, 약사, 변호사, 회계사, 교수, 작가, 예술가 등)
- ⑤ 기술직 및 준전문가 (컴퓨터 관련 준전문가, 경찰, 소방수, 철도기관사, 운동선수, 연예인, 종교인 등)
- ⑥ 사무종사자 (일반사무 종사자, 공무원, 교사 등)
- ⑦ 서비스종사자 (이미용사, 보안서비스 종사자, 음식서비스 종사자 등)
- ⑧ 판매종사자 (상점점원, 보험설계사, 나레이터 모델 및 홍보종사자 등)
- ⑨ 기능원 및 관련기능 종사자 (광부, 전기/전자장비 설비 및 정비 종사자, 수공예 종사자 등)
- ⑩ 장치/기계조작 및 조립종사자 (건설 및 기타 이동장치 운전종사자, 자동차 운전 종사자 등)
- ⑪ 단순노무종사자 (배달, 운반, 세탁, 기사, 청소원, 경비원 등)
- ⑫ 학생 ⑬ 전업주부 ⑭ 직업군인 ⑮ 무직 기타

DQ2. 귀하의 학력은? 【 ____ 】

- ① 중졸이하 ② 고졸 ③ 대재 또는 대졸 ④ 대학원재 또는 대학원 졸 이상

DQ3. 귀하 가정의 한 달 월 평균수입 (부수입과 보너스 포함)은 어느 정도입니까? 【 ____ 】

- ① 100만원 미만 ② 100만원 ~ 199만원 ③ 200만원 ~ 299만원
- ④ 300만원 ~ 399만원 ⑤ 400만원 ~ 499만원 ⑥ 500만원 이상

DQ4. 귀하와 함께 살고 있는 가족의 수는 본인을 포함해서 몇 명입니까? _____ 명

DQ5. 귀하의 하루 평균 인터넷 이용 시간은?

- 1) 주중(월요일에서 금요일) (시간 분)
- 2) 주말(토요일, 일요일) (시간 분)

DQ6. 귀하의 하루 평균 지상파TV (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등) 이용 시간은?

- 1) 주중(월요일에서 금요일) (시간 분)
- 2) 주말(토요일, 일요일) (시간 분)

DQ7. 지상파TV (KBS, MBC, SBS, EBS, 지역민방 등) 채널을 제외할 때, 귀하의 하루 평균 케이블TV 또는 위성방송 이용 시간은?

- 1) 주중(월요일에서 금요일) (시간 분)
- 2) 주말(토요일, 일요일) (시간 분)

DQ8. 귀하의 하루 평균 라디오 이용 시간은?

- 1) 주중(월요일에서 금요일) (시간 분)
- 2) 주말(토요일, 일요일) (시간 분)

DQ9. 귀하의 하루 평균 신문 이용 시간은?

- 1) 주중(월요일에서 금요일) (시간 분)
- 2) 주말(토요일) (시간 분)

<참고문헌>

- 권호영 외(2007). 방송매체 간 위상변동현황 분석과 정책대응방안 연구. 방송위원회.
- 문재완(2008). 방송의 소유규제 완화 추진 방안, 정보통신정책연구원 2008년 발표문.
- 성숙희 외(2006). 방송 산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례연구. 방송위원회 보고서.
- 심영섭(2000). 세계의 언론법제, 2000년 하권, 한국언론재단.
- 유의선(2004). 선진각국의 방송구조와 정책에 관한 연구, 한국무선국관리 사업단, KORA연구 2004-13 보고서.
- 정인숙(2007). 방송정책 이론과 방법론. 커뮤니케이션북스.
- 박주연, 전범수(2007). 미디어 다양성: 디지털 융합시대의 미디어 다양성. 한국언론재단 정책연구서 2007-09.
- 정윤경 역(2003). 미디어 소유와 집중. 커뮤니케이션북스.
- 조영신(2004). FCC의 미디어 소유제한 수정법 집행보류 결정: 미국 제3순회법원의 판결문 요약. Media Worldwide, 10월호.
- 헌법재판소 2006.6.29. 선고 2005헌마165 등 결정.
- Council of Europe (2002). Media diversity in Europe.
- Hill, B. C. (2006). Measuring media market diversity: concentration, Importance, and pluralism. Federal Communications Law Journal, 169-194.
- van Cuilenburg, J. (2002). The media diversity concept and European perspectives. Media Economics, Content and Diversity Seminar. Finnish Academy of Sciences.
- <http://www.cvdm.nl/dsresource?objectid=6838&type=org>
- Jan Tonnemacher(2003). Kommunikationspolitik in Deutschland, UVK Medien.

방송통신위원회 정책 2008-17

이종매체 간 소유 및 겸영규제 제도 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 (주)서등
