

미디어다양성위원회의 역할과 과제



이 보고서는 2009년 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 ‘미디어다양성 위원회의 역할과 과제’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 11월

주관연구기관 : 경북대학교 산학연구협력단

책 임 연구원 : 조성호 (경북대 신문방송학과 교수)

공 동 연구원 : 이승선 (충남대 언론정보학과 교수)

조영신 (SK경영경제연구소 수석연구원)

Contents

요약	
I	서론
1.	문제제기 1
2.	연구의 필요성과 연구목적 5
II	미디어다양성의 의의와 각국의 보장제도
1.	미디어다양성의 개념과 속성 37
2.	미디어다양성 보장을 위한 외국 사례의 검토 16
1)	미국의 다양성지수 및 규율 현황 16
2)	영국의 다양성지수 및 규율 현황 25
3)	독일의 다양성지수 및 규율 현황 27
III	미디어다양성위원회의 구성과 운용 로드맵
1.	미디어다양성 보장을 위한 법적 규제 현황 38
2.	미디어다양성위원회를 통한 미디어다양성의 보장 46
3.	미디어다양성위원회 구성 및 운용 로드맵 55
1)	이슈에 따른 위원회 구성 55
2)	3년간 업무 일정 58

IV

미디어다양성 측정 및 점유율 환산 쟁점의 검토

1. 시청률 및 구독률 측정의 타당성 및 신뢰성	60
1) 구독률 측정 방식과 신뢰성 검토	60
2) 시청률 측정 방식과 타당도 신뢰도 검토	61
2. 구독률의 시청점유율 환산 및 매체 내 가중치 이슈	65
1) 매체간 가중치 값 산정	65
2) 매체내 가중치 이슈	66
3. 다양성지수 개발과 관련된 이슈	67
4. 지분별 점유율 측정 기준 등	69
5. 시청점유율 및 구독률의 공표주기 등	71

V

결론 및 제언

1. 연구의 요약 및 결론	74
2. 제언	80

Contents

표 목 차

<표 1> 나폴리의 미디어다양성 구성 요소 정리	12
<표 2> 매체 선호도	21
<표 3> 독일 10대 신문기업의 전체 신문 판매시장 점유율	28
<표 4> 독일 주요방송채널의 시청자 점유율 현황	30
<표 5> 미디어별 가중치 측정 기준 및 결과	32
<표 6> TV시장기준 가중 환산 AS그룹과 RTL그룹의 여론 지배력추정치 ..	33
<표 7> 독일 영국의 미디어다양성 관련 위원회 구성·운영에 관한 비교	36
<표 8> 소스다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (1)	39
<표 9> 소스다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (2)	40
<표 10> 콘텐츠다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (1)	41
<표 11> 콘텐츠다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (2)	43
<표 12> 노출다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정	44
<표 13> 방송법상 방송통신위원회 설치 위원회	49
<표 14> 관련법상 방송통신위원회 설치 위원회	53
<표 15> 시청률 조사 기관별 실태	62
<표 16> AGB·TNS의 인구대비 표본 패널수	63
<표 17> SBS의 5% 이상 지분 보유 명단	70

Contents

그림 목차

[그림 1] 미디어다양성위원회 조직구성도	56
[그림 2] 미디어다양성위원회 3년간 업무 로드맵	59

요 약 문

I. 서론

1. 문제제기

- 미디어간 겸영을 허용하면서 미디어다양성을 보장하기 위한 기구를 법률에 규정했지만 아직까지 미디어다양성, 여론다양성의 개념 및 이를 어떻게 측정할 것인가에 대한 합의가 이뤄지지 않고 있음. 더욱이 2012년 말까지 개발을 완료하도록 규정한 ‘매체간 합산영향력지수’의 경우 일부 방송시청률과 점유율 측정치를 제외하면 매체 내 영향력을 측정하기 위한 개념의 발굴과 적용조차 아직까지 제대로 이뤄지지 않은 상황임. 미디어다양성위원회를 구성하고 구체적인 업무분장 및 법률에 규정한 제반의 소임을 수행하기 위한 전략의 제시가 긴급한 시점이라고 판단됨.

2. 연구의 필요성과 연구목적

- 미국 학계에서는 미디어 다양성 그 자체를 논하기 보다는 소유 집중이 일어났을 경우 의견 다양성에 미치는 영향 등 다양성 하부 개념간의 관계에 관심을 집중해 왔음. 영국 등 유럽 국가는 특정 집단의 미디어 소유 집중을 차단하는 장치를 마련하기 위한 조치로 합병 심사에 적용할 수 있는 심사 기준을 만드는데 천착함. 독일의 경우 방송과 신문의 가중치 비율을 1: 2/3로 두는 등의 조치는 방송에 진출한 기업과 신문에 진출한 기업의 합병 등의 현안이 발생했을 때 정성적 공익 심사 기준 이외에 정량적 심사 기준을 마련하기 위한 조치임. 영국은 가중치를 적용하기 보다는 각 미디어별 소유할 수 있는 한계선을 마련하는 것으로 미디어 집중을 차단하고 있음. 따라서 미디어

다양성 지수 개발을 목적으로 하는 ‘미디어다양성위원회’와 관련된 직접적인 연구는 없었다고 볼 수 있음.

- 이 연구는 ‘여론집중’과 ‘미디어다양성’의 복합적이고 혼란스런 개념에 대한 국내외 연구문헌 검토, 외국의 관련기구 운용의 경험분석과 평가 등에 기초해 법정기구로서의 ‘미디어다양성위원회’의 역할을 설정하고 운용과정에서 제기될 수 있는 이슈들을 미리 점검함으로써 바람직한 역할에 대한 정책적 제언을 수행하는 것을 목표로 함. 즉, 방송의 여론다양성 보장을 위한 ‘미디어다양성위원회’의 역할범위를 구체화하고 효과적인 역할수행을 위해 검토, 조정돼야 할 이슈들의 규명, 위원회의 과제 등을 정책적으로 제안하는 것을 목표로 하고 있음. 특히 미디어다양성의 문제는 방송에 국한되는 것이 아니라 <신문 등의 진흥에 관한 법률>이 정하고 있는 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스·텔레비전방송·라디오방송·이동멀티미디어방송 등을 대상으로 한 ‘여론집중도’ 조사와 연계해 규명되고 제안되어야 함. 따라서 이들 매체를 아우르는 여론다양성의 문제를 검토함으로써 미디어다양성위원회의 현실적인 위상 및 역할범위에 대한 제언을 하고자 함.

- 구체적으로 이 연구는 세 가지 목적을 가지고 있음. 첫째, 미흡하면서도 혼란스럽게 진행돼 온 미디어다양성의 개념을 천착하고 미디어다양성을 확보하기 위한 외국의 사례는 어떠한지를 살펴보고자 함. 둘째, 법정기구로 출범하는 미디어다양성위원회를 실무적으로 어떻게 구성하고 위원회의 초기 활동을 어떤 절차에 의해 수행해 나가는 것이 바람직한가에 대한 로드맵을 제시하고자 함. 셋째, 미디어다양성위원회의 직무 수행과정에서 직면하게 될 이슈들은 무엇인지, 그리고 그러한 이슈들을 공론화하고 해소하기 위해 검토해야 할 사항들은 무엇인지를 규명하는데 이 연구의 목적을 둠.

II. 미디어다양성의 의의와 각국의 보장제도

1. 미디어다양성의 개념과 속성

- 미디어다양성은 여론다양성이나 수용자의 선택성을 확대하기 위한 미디어산업의 전제조건으로서 뿐만 아니라 민주주의를 실현하기 위해서는 구성원들의 다양한 의사표현이 선결되어야 하는데 현대사회에서 이를 가능케 하는 기능을 주로 매스미디어가 수행하기 때문에 중요한 언론정책의 목표가 됨. 미디어다양성과 관련한 정책은 가치 갈등적인 성격을 가짐. 그것은 미디어 상품이 갖고 있는 이중성에 기인한 것으로 미디어의 집중 문제를 다룰 때 특히 그러함. 즉 한편으로 경쟁을 보장하고 다른 한편 미디어 다양성을 확보해야 한다는 상이한 가치를 조율할 필요성이 제기됨.
- 언론정책 부문은 물론 학술적 논의에 있어서도 미디어다양성은 논쟁적임. 미디어다양성의 개념이 무엇인지, 미디어다양성을 구성하는 요소 혹은 속성은 무엇인지, 나아가 미디어다양성을 측정할 수 있는지, 측정한다면 어떤 방법을 활용할 수 있는지 등에 대해 합의를 이루기가 어렵기 때문임. 미디어다양성과 견주는 개념으로서 미디어의 집중, 또는 유사한 용어로서 여론다양성과 여론집중도의 개념 역시 복합적이고 애매모호하기는 마찬가지임. 미디어다양성은 평가의 차원이 여러 가지가 될 수 있고 평가방법 또한 다양하며 여러 가지 전제를 깔고 있는 개념임. 다양성이 언론정책의 근간을 이루고 있다는 점은 분명하지만 실제로 다양성이 어떤 개념이고 다양성을 측정할 수 있다는 데 대해서 정책가, 학자, 정책평가자들은 별로 동의하지 않으며, 다양성은 모호한 개념으로 간주.
- 미디어 융합으로 인해 미디어 집중을 측정하는 문제는 새로운 논의 국면을 맞게 되었는데 미디어 시장의 구조적 성격이 변함으로써 교차소유의 허부, 시장의 확정 같은 문제들이 당장의 현안으로 제기되었

음. 세계 각국은 법을 제정하고 미디어의 집중과 다양성을 측정하려는 새로운 시도들을 벌여옴. 물론 이러한 시도들은 ‘객관적이고 절대적’인 현실을 반영하고 있어서가 아니라 여러 이해 집단들이 합의할 수 있는 최소 수준의 ‘타협점’이고 가장 반대가 적은 옵션으로서 최소한의 ‘구성적 현실’을 보여주는 것임. 미디어다양성 개념 논의에 자주 등장하는 나폴리의 모델은 경험적인 연구관점에서 미디어다양성을 구성하고 있는 요소들을 구축해보자는 것임. 물론 차후의 미디어다양성 연구를 위한 분석틀을 확립해보려는 뜻도 포함되었음. 그가 제시한 미디어다양성 구성 요소는 소스 다양성, 콘텐츠 다양성, 노출다양성 임.

- 미디어다양성 개념구성 중에서 소스다양성의 소유다양성, 콘텐츠다양성, 그리고, 노출다양성 개념에 주목해 보고자 함. 물론 소스다양성의 콘텐츠소유 다양성은 외주제작자와 지상파방송사업자들간의 저작권 갈등 차원에서, 종사인력의 다양성은 여성과 소수계층의 방송제작 분야의 고용과 권익증진을 위해 매우 중요한 개념적 속성을 가지게 됨. 또 다문화사회로 전이되면서 우리사회의 경우에도 텔레비전 프로그램에서 다문화 구성원들에 대한 특성을 충실하게 다뤄줄 필요가 있음. 사상과 의견의 다양성은 말할 것도 없이 민주주의 시스템 작동을 위해 필수불가결의 구성 요소이며, 이러한 다양성 속성은 방송의 공정성심이나 편성심의를 통해 평가가 가능한 영역이기도 함.
- 현행법 체계하에서 소유다양성은 주식과 지분규제를 통해, 콘텐츠다양성은 각종 편성관련 규제를 통해 이뤄지고 있음. 이를테면 방송법의 경우 제2장 방송사업자 규정이 전반적으로 소유운영과 관련한 내용을 다루고 있음. 구체적으로 제8조 ‘소유제한’ 규정, 제14조 ‘외국자본의 출자 및 출연’ 제한, 제15조 ‘변경허가등’, 제15조의2 ‘최다액출자자등 변경승인’, 제18조 ‘허가·승인·등록의 취소등’ 이 미디어소스의 다양성을 확보하기 위한 소유규제, 혹은 진입제한 규정에 해당한다고 할 것임.

- 한편, 콘텐츠다양성은 방송프로그램의 편성관련 규제를 통해 구현되고 있는데 이에는 대표적으로 제6조 ‘방송의 공정성과 공익성’ 규정, 제11조 ‘방송분야등의 고시’ 규정을 들 수 있음. 전자는 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성의 차별을 해서는 안되며 상대적으로 소수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단과 계층의 이익을 충실하게 반영할 것을 요구함. 또 정부 등의 정책을 공표함에 있어서 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되고, 정치적 이해당사자들의 견해가 균형을 이루도록 노력해야 한다는 점을 규정하고 있음. 제11조는 방송프로그램의 전문성과 다양성이 구현될 수 있도록 편성비율등을 고시할 수 있다는 내용의 규정임. 구체적으로 편성규제를 통한 콘텐츠다양성은 제5장 방송사업의 운영조항에서 다뤄지고 있음. 제69조 ‘방송프로그램의 편성등’, 제70조 ‘채널의 구성과 운용’, 제71조 ‘국내 방송프로그램의 편성’, 제72조 ‘외주제작 방송프로그램의 편성’, 제78조 ‘재송신’, 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 등을 살펴볼 수 있음.

- 노출다양성과 관련한 규정으로는 2개를 거론할 수 있음. 하나는 제69조의2 ‘시청점유율 제한’ 규정임. 동 조항은 방송사업자의 시청점유율은 30/100을 초과할 수 없다고 규정하고 있음. 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율로서 특수관계자의 시청점유율이 합산되고 일간신문사업자가 방송을 겸영하려고 할 경우 일간신문의 구독률은 시청점유율로 환산돼 합산됨. 다른 하나는 제35조의4 ‘미디어다양성위원회’ 규정으로, 동 조에 의하면 미디어다양성위원회는 시청점유율을 조사해 산정하고 여론다양성 보장을 위해 필요한 사항을 담당하도록 규정하고 있음. 미디어다양성위원회에 의해 산정된 시청점유율은 제9조상의 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영되고 시청점유율 초과자에 대해서는 방송사업 소유제한, 방송광고 시간제한, 방송시간의 일부 양도 등 필요한 조치가 취

해질 수 있음.

2. 미디어다양성 보장을 위한 외국 사례의 검토

1) 미국의 다양성지수 및 규율현황

- 2003년 6월 2일, FCC는 「미디어 소유규제에 대한 명령문」(Report and Order on Media Ownership)에서 반독점 여부를 판단하는 데 주요 근거로 사용되는 HHI (Herfindahl-Hirschmann Index)를 차용해서 소위 다양성 지수를 창안해 냄. 그리고 이 결과에 비추어 파격적일 정도로 소유규제를 완화할 것을 제안함. 이에 시민사회는 즉각 반발했고, 2004년 6월 24일 제3순회법원은 2대 1의 판결로 FCC의 다양성 지수에 대한 문제점을 지적하면서, FCC의 소유규제 완화안을 거부함. 한동안 FCC는 법원의 판결에 대해서 어떤 입장을 취해야 할지 방향성을 잡지 못했음. 당시 FCC가 취할 수 있는 방안은 소유규제 완화(안)을 수정없이 대법원으로 가져가는 것이거나, 법원의 입장을 받아들여 완화(안)을 폐기하는 것, 그리고 마지막으로 법원의 지적 사항을 받아들여 수정안을 다시 만드는 것이었음. 1년여의 논의 끝에 FCC는 수정안을 만들되, 새로운 수정안에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해서 전미를 돌면서 공청회를 가짐. 결국 FCC는 2007년 논란이 되었던 다양성 지수를 공식적으로 폐기했고, 대신 새로운 미디어 소유규제 개정안을 발표함.

- FCC의 다양성 지수를 이해하기 위해서는 모태가 된 HHI를 이해할 필요가 있음. 기본적으로 법무부(Department of Justice: DOJ)에서 반독점 심사 시에 사용하고 있는 HHI를 측정하기 위해서는 우선 관련 상품 시장(relevant product market)을 규정하는 것이 필요한데, 상품 시장을 규정하는데 일반적으로 두 가지를 염두에 둠. 첫째는 대체성(substitution relationships)으로, 두 상품의 대체 관계가 높다면 이 시장은 동일 시장으로 보는 반면에 두 상품의 대체 관계가 없다면 별개

시장으로 분류됨. HHI에는 대체 관계가 높은 동일 시장일 경우에만 적용될 수 있음. 두 번째로 고려하는 것이 지역성(geographical market)임. 설사 동일 상품이라고 할지라도 판매하는 지역이 다를 경우에는 대체 관계가 발생할 수 없기 때문에 상품이 판매되고 있는 지역 구분이 HHI를 결정짓는 데 중요한 의미를 지님. 이 때문에 지역 시장과 전국 시장 구분이 의미를 가지게 됨. 시장을 확정하는데 사용되는 이 두 기준은 흔히 경쟁관계라는 단일 용어로 설명되기도 함. 대체성 여부, 그리고 지역적 구분 모두 본질적으로는 참여하는 기업이 서로 경쟁관계에 있는지를 설명하기 위한 수단이기 때문임. 일단 이렇게 시장이 확정되었다면, 그 다음 순서는 해당 시장 내에 참여하고 있는 기업들의 점유율(market share)을 계산해야 하며, 이 점유율의 제곱을 합한 값이 바로 HHI임. 통상 일반적으로 HHI값이 1,800 이상일 경우에는 고집중 시장, 1,000 이하일 경우에는 저집중 시장으로 분류하고 있음.

- 기본적으로 다양성 지수 역시 HHI의 가정을 따르고 있음. 앞서 살펴본 것처럼 HHI는 시장의 집중과 반독점 행위 간에 밀접한 관련이 있다는 것을 전제함. 마찬가지로 FCC가 개발한 다양성 지수 역시 시장의 집중과 의견 다양성과는 밀접한 관계를 가지고 있다는 점을 염두에 두고 있지만 그 측정 방식은 HHI와 다름. HHI가 해당 시장 내의 상품 점유율 제곱의 합이라면, 다양성 지수는 시장 내 각 미디어의 가중 점유율(weighted percent share of the market)의 제곱의 합임. HHI의 집중도 심사는 동일 상품에 대한 시장 지배력만을 대상으로 하고 있기 때문에 HHI의 계산을 위해서는 동일 상품 시장을 확정해야 함. 일반적으로 FCC의 소유규제는 지상파, 케이블, 위성, 라디오, 신문, 잡지 그리고 인터넷 이상 7개 미디어와 직접적으로 관련되어 있지만, 다양성 지수의 산정 대상에는 지상파, 라디오, 신문(일간신문 + 주간신문), 인터넷만을 대상으로 하고 있음. 즉, FCC는 동일상품 시장의 범위를 지상파, 라디오, 신문, 그리고 인터넷으로 한정했다고 볼 수 있음. 또한 시장을 지리적으로 지역 시장과 전국 시장으로 구

분하고, 이 중에서 다양성 지수는 지역 시장에 한정해서 적용함. 따라서 전국 매체적 성격을 가진 케이블 네트워크(국내에서는 PP)등은 분석 대상에서 제외됨.

- 시장이 확정되었다면, 다음으로는 점유율을 파악해야 함. 일반 기업의 경우에는 통상 매출액을 기준으로 점유율이 실제적으로 존재하지만, 다양성 지수에서 측정하는 미디어는 그 속성이 일반 상품과는 다르다는 차이가 있음. FCC는 선호도를 매체별 가중치의 잣대로 활용. 선호도는 A.C. 닐슨(Nielsen Media Research, 2002)의 소비자 매체 이용 조사 결과를 이용하고 있음. 해당 조사는 소비자들에게 지난 2주 동안 지역 뉴스나 시사(public affairs)를 접하는데 이용한 매체가 무엇인지, 그 비중은 어떤지를 묻고 있다. 그리고 이 비중을 총합 1로 환산해서 가중치 값으로 삼고 있음. 이렇게 해서 FCC가 도출한 최종 가중치는 방송은 0.338, 라디오는 0.249, 일간신문 0.202, 주간신문 0.086, 그리고 인터넷은 0.125였음.
- 다음으로 해야 하는 작업은 가중치를 적용할 점유율임. FCC는 매체별로 백분율을 적용한 뒤, 이를 해당 매체 숫자로 나누어서 점유율을 일괄 적용했음. 예를 들어 해당 시장 내에 10개의 지상파 방송국이 있다면 1개 지상파 방송사의 점유율은 1/10이 되며, 마찬가지로 라디오의 경우에도 15개의 라디오가 있다면 이를 백분율로 계산하면 1/15이 됨. 이 값에 앞서 구한 매체별 가중치를 곱하게 되면, 1개 지상파 방송사의 경우에는 $1/10 \times 0.338 \times 100 = 3.38\%$ 의 점유율을 가지게 되고, 라디오의 경우에는 $1/15 \times 0.249 \times 100 = 1.66\%$ 의 점유율을 가지게 됨.
- 제3순회법원은 다양성 지수와 관련해서 크게 두 가지 점을 지적함 (Prometheus Radio Project. v. FCC, 373 F.3d 372(2004)). 첫째는, 특정 미디어를 선택하고, 이에 대해 가중치를 주는 것이 설득력이 없다는 점. 지역 뉴스를 제대로 제공하지 않고 있으며 시청자들이 재송신

프로그램과 그렇지 않은 것들을 제대로 분별하지 못한다는 점을 들어 케이블은 배제한 것에 비해서, 인터넷에 대해서는 너무 많은 가중치를 주었다는 것임. 두 번째는 동일 매체에 대해 동일 가중치를 준 근거를 제대로 제시하지 못하고 있다는 점을 들고 있음.

- 제3순회법원이 지적한 내용 이외에도 FCC가 고안한 다양성 지수는 많은 문제점을 가지고 있음. 앞서 설명한 대로 미국의 미디어 정책은 주파수의 배분에서부터 프로그램 편성 규제, 그리고 다양성에 관한 문제까지도 지역 중심으로 이루어짐. 이 때문에 다양성 지수를 만들 때도 지역 뉴스(local news)를 중심으로 집중도를 측정했다는 점을 상기할 필요가 있음. 그런데, FCC가 다양성 지수를 만들기 위해 인용한 닐슨의 설문조사나 FCC가 다양성 지수를 공식적으로 발표한 미디어 소유규제에 관한 명령문에도 지역 뉴스가 무엇인지에 대해 정확한 정의를 내리고 있지 않음. 따라서 단순히 시청자 및 독자들에게 지역 뉴스를 접하는 매체를 질문한 것으로는 편차가 심하게 발생할 수 있음. 둘째는 판단 기준의 모호성임. HHI를 차용했기 때문에 다양성 지수의 값이 1,800보다 낮은 지역은 집중도가 낮다고 판단할 수 있고, 이럴 경우 교차 소유 등이 허용될 수 있다고 FCC는 주장하지만, 합병 심사에 적용되었던 1,800이란 수치가 가변성이 높은 선호도 조사에도 그대로 적용할 수 있는지에 대해서는 아직까지 확정된 바가 없음. 셋째는 설문 문항의 적절성임. 결국 다양성 지수는 실패로 끝났고, 미디어 소유규제는 다시 원점으로 돌아감. 2002년부터 시작된 미디어 소유규제안이 결국은 제자리에서 한 치도 벗어나지 못한 것임.

2) 영국의 다양성지수 및 규율 현황

- 현재 영국에서는 미디어 시장 내의 융합 현상 등에도 불구하고 통합적 개념이 아닌 개별적 산업 개념으로 미디어 다양성을 규제하고 있음. 물론 영국도 디지털 미디어가 매체 간 경계를 허물고 있는 지금,

위와 같은 이원적 구조 또는 일종의 매체 간 균형과 역할분담에 연관된 전통적 관념이 점차 해체되고 있다는 점에 대해서는 분명히 인식을 같이 하고 있음. 다만 미디어 부문들 사이의 경계가 완전히 사라졌으며 이를 전제로 기존의 미디어 규제를 완전히 재정비해야 한다는 주장에 성급하게 대응하는 것은 자칫 새로운 문제를 낳을 소지가 있음. 실제로 영국 미디어 정책 당국은 아직까지 기존의 구도가 완전히 해체되었다고 판단할 수 없으며, 기존의 규제 체계를 완전히 대체할 만한 수준의 근본적인 변동이 발생하진 않았다고 보고 있음.

- 아직도 텔레비전 방송은 가장 보편적인 미디어 부문으로 기능하고, 신문은 강력한 정치적 공론 형성 능력을 갖고 있으며, 라디오는 취향, 연령, 지역 등으로 세분화된 요구를 잘 반영하고 있기 때문에, 이들 각자의 독자적 메커니즘, 수용자 집단, 규제 전통 측면에서 여전히 상호 구분되는 미디어 부문들로 다루어야 한다는 것임. 따라서 독일이나 미국에서 시도하고 있는 통합적 개념의 미디어 다양성 지수에 대해서는 유보적인 입장을 보임.

3) 독일의 다양성지수 및 규율현황

- 제일 먼저 지적할 수 있는 것은 독일의 미디어 다양성 위원회인 KEK (Communication Concentration Commission: CEC)가 사용하고 있는 통합산출방식이 법률로 정해진 것이 아니라는 점임. 다만 KEK가 방송기업을 인수합병하려는 사업자들의 인근시장에서의 시장 점유율을 추정하기 위한 산출근거로 사용하고 있고, 아직까지 연방대법원이나 헌법재판소에서 이러한 추정방식에 대한 ‘진위불능의 위험’에 대해 위헌판결이나 합헌판결을 하지 않고 있기 때문에 실효적으로 인정받는 측정방식인 것은 분명하지만, 법률적으로 통합산출방식이 정해져 있지 않다는 점에서 언제나 논쟁으로 비화될 가능성이 있다는 점에서는 논의의 여지가 있어 보임.

- 두 번째는 가중치 산출 근거는 제시되었지만, 해당 산출 근거가 어떤 식으로 이용되어 최종 가중치 값이 나오게 되었는지에 대해선 명확한 공식이 제시되지 않고 있다는 점임. 해당 가중치 방식이 등장한 KEK의 제3차 보고서에도 산출 근거와 최종 가중치 값만 나와 있을 뿐 해당 산출 근거에 대해서 어떤 비율로 최종 가중치 값에 반영되었는지에 대한 논의는 빠져 있음. 예를 들어 영상, 음성, 텍스트 이 세 가지 요소로 구성되어 있는 소구력의 경우 영상, 음성, 텍스트를 동일 비중으로 다루고 있는지, 아니면 영상에 대해서 상대적 비중을 둔 상황에서 음성과 텍스트를 평가했는지에 대한 명확한 공식이 제시되지 않음. 과급력의 경우에도 보급률 자료 그 자체는 쉽게 확보할 수 있지만, 그 외 시간적 공간적 이용성을 어떻게 평가해서 과급력의 수치를 산정했는지를 밝히지 못하고 있음. 이처럼 명확한 근거가 제시되지 못하는 상황에서는 미디어 기업간 합병 행위 그 자체의 걸림돌이 됨. 합병을 하고 싶은 기업이나 합병의 대상 기업이나 합병을 했을 경우 규제 당국의 심사를 통과할 수 있을지 여부에 대해서 확신할 수 없기 때문. 합병 그 자체가 엄청난 인력과 비용이 동반된다는 점을 감안한다면, 투명성과 예측성이 결여된 지침은 기업의 행위를 억제하는 도구 그 이상의 의미가 없기 때문임.
- 세 번째는 여론 지배력이란 개념의 타당성임. KEK는 일관되게 미디어 다양성이라 용어를 배제하고 여론 지배력이란 용어를 사용해서 미디어 합산 지수를 만듦. 그러나 과연 미디어 그 자체를 여론으로 봐야 하는지에 대해서는 생각해 볼 여지가 있음. 일반적으로 통용되는 여론의 개념에는 정치적 여론의 의미를 담고 있음. 프로그램별로 나눈다면 시사나 보도와 같은 프로그램에 대해서는 여론 형성이란 잣대로 평가하는 반면에 오락이나 교양에 대해서는 여론의 잣대로 평가하지 않는 것도 이런 이유 때문임. 그렇다면 과연 1%의 보도와 99%의 오락으로 채운 특정 미디어와 99%의 보도와 1%의 오락으로 채운 미디어를 동일하게 취급하는 것이 합당하냐는 의구심이 드는 것은 당연함. 여론의 다양성을 측정하는 proxy 개념으로서 미디어의 소유 다양

성을 취급하는 것과, 여론이 지배력을 측정한다는 미명하에 미디어의 소유 개념을 차용하는 것은 근본적으로 다른 입장임. 그런 의미에서 여론 지배력이란 개념에 대해서는 숙고할 필요가 있음.

III. 미디어다양성위원회 구성과 운용 로드맵

1. 미디어다양성 보장을 위한 법적 규제 현황

- 미디어다양성을 소스다양성 (출구의 소유다양성, 소유규제다양성), 콘텐츠다양성 (포맷장르다양성, 의견관점다양성, 인구사회학적다양성), 노출다양성 (시청점유의 다양성)으로 잠정 규정할 경우 이러한 미디어다양성 확보를 위한 조치들이 현행 법 체계에서 상당부분 이뤄지고 있음. 현행법 체계하에서 소유다양성은 주식과 지분규제를 통해, 콘텐츠다양성은 각종 편성관련 규제를 통해 이뤄지고 있음. 이를테면 방송법의 경우 제2장 방송사업자 규정이 전반적으로 소유운영과 관련한 내용을 다룸. 구체적으로 제8조 ‘소유제한’ 규정, 제14조 ‘외국자본의 출자 및 출연’ 제한, 제15조 ‘변경허가등’, 제15조의2 ‘최다액출자자등 변경승인’, 제17조 ‘재허가등’, 제18조 ‘허가·승인·등록의 취소등’ 이 미디어소스의 다양성을 확보하기 위한 소유규제, 혹은 진입제한 규정에 해당.
- 한편, 콘텐츠다양성은 방송프로그램의 편성관련 규제를 통해 구현되고 있는데 이에는 대표적으로 제6조 ‘방송의 공정성과 공익성’ 규정, 제11조 ‘방송분야등의 고시’ 규정을 들 수 있음. 전자는 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성의 차별을 해서는 안되며 상대적으로 소수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단과 계층의 이익을 충실하게 반영할 것을 요구. 또 정부 등의 정책을 공표함에 있어서 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되고, 정치적 이해당사자들의 견해가 균형을 이루도록 노력해야 한다는 점을 규

정하고 있음. 제11조는 방송프로그램의 전문성과 다양성이 구현될 수 있도록 편성비율 등을 고시할 수 있다는 내용의 규정임. 구체적으로 편성규제를 통한 콘텐츠다양성은 제5장 방송사업의 운영조항에서 다루지고 있음. 제69조 ‘방송프로그램의 편성등’, 제70조 ‘채널의 구성과 운용’, 제71조 ‘국내 방송프로그램의 편성’, 제72조 ‘외주제작 방송프로그램의 편성’, 제78조 ‘재송신’, 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 등을 살펴볼 수 있음. 이 규정은 소스다양성 차원에서 논의될 수 있음. 외주제작자의 제작물에 대한 소유권 갈등이 유발될 수 있고 상황에 따라서는 다양한 프로그램 제작자 측면에서 평가될 수도 있기 때문임. 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 규정도 마찬가지로 특성을 갖는다고 할 것임.

- 노출다양성과 관련한 규정으로는 2개를 거론할 수 있는데, 하나는 제35조의4 ‘미디어다양성위원회’ 규정으로 동 조에 의하면 미디어다양성위원회는 시청점유율을 조사해 산정하고 여론다양성 보장을 위해 필요한 사항을 담당하도록 규정하고 있음. 미디어다양성위원회에 의해 산정된 시청점유율은 제9조상의 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영되고 시청점유율 초과자에 대해서는 방송사업 소유제한, 방송광고 시간제한, 방송시간의 일부 양도 등 필요한 조치가 취해질 수 있음. 다른 하나는 제69조의2 ‘시청점유율 제한’ 규정임. 동 조항은 방송사업자의 시청점유율은 30/100을 초과할 수 없다고 규정하고 있음. 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율로서 특수관계자의 시청점유율이 합산되고 일간신문사업자가 방송을 겸영하려고 할 경우 일간신문의 구독률은 시청점유율로 환산돼 합산됨.

2. 미디어다양성위원회를 통한 미디어다양성의 보장

- 2009년 7월 31일 국회에서 처리된 <신문 등의 진흥에 관한 법률> 제

17조는 문화체육관광부장관으로 하여금 미디어의 ‘여론집중도’를 조사하여 공표할 수 있도록 규정하고 그 경우 미리 방송통신위원회위원장과 협의해야 한다고 규정함. 여론집중도 조사의 대상은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 텔레비전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등이다. ‘여론집중도’ 조항은 기존 <신문법> 제17조 ‘시장지배적사업자’ 규정을 대체한 것으로 신문 뿐만 아니라 방송 및 인터넷 등 다양한 미디어 경영, 교차소유에 따른 여론의 다양성, 미디어다양성, 여론집중의 문제를 규율하기 위한 것으로 이해할 수 있음. 또 같은날 처리된 <방송법> 제35조의4는 ‘미디어다양성위원회’ 구성과 운용을 규정하고 있음. 미디어다양성위원회는 ‘방송통신위원회’에 두고 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정, 매체간 합산 영향력지수의 개발, 여론다양성 증진을 위한 조사·연구 등을 주 임무로 함.

- 방송통신위원회의 동법 시행령안은 ‘미디어다양성위원회 구성 및 운영’에 관하여 7개 항으로 세부사항을 정하고 있는데, 구체적으로 동위원회의 수행 임무, 위원구성의 수, 위원장 선임방식, 위원의 자격조건, 임기, 위원장의 직무대행, 분과위원회 설치 등에 규정하고 있음.
- 미디어다양성이라는 사회적 가치를 확보하고 실현할 수 있는 기구로서의 위상은 미흡하다는 평가를 받음. 비록 미디어다양성위원회가 법안 처리과정에서 갑자기 만들어지긴 했지만 제 역할을 제대로 수행할 경우 나름대로 의미가 있을 수 있다는 것임. 이러한 기대를 충족하기 위해서는 무엇보다 독립성과 전문성을 갖춘 인물들로 위원회구성이 이뤄져야 하고 또한 방송통신위원회의 통제로부터 자유로울 수 있는 위상이 보장되어야 함.
- 그런데 실제 방송법이나 시행령안에 비춰볼 때, 미디어다양성위원회는 방송통신위원회에 설치·운영되고 있는 다른 위원회의 위상과 유사한 수준임. 위원회 위원구성에서 정당의 추천을 고려하지 않고 법조 전문가, 언론학과 통계·경제·행정법률관련 학과 교수, 미디어업계의 조

사전평가 등으로 위원의 자격을 제한하고 있음. 위원구성은 방통위원이 방통위 의결을 거쳐 위촉하도록 하고 위원장을 방통위원이 위원 중에서 지명하도록 규정하고 있음. 방송통신위원회 산하의 각종 위원회 위원장은 방통위원이나 부위원장이 당연직으로 위원장을 맡는 경우가 있는데 그것을 제외하면 대부분 위원장이 지명하도록 규정하고 있음. 전자는 ‘방송발전기금관리위원회’ (방통위원이 위원장), ‘공익성 심사위원회’ (방통위부위원장이 위원장), ‘디지털방송활성화추진위원회’ (방통위원이 위원장), ‘위치정보심의위원회’ (방통위부위원장이 위원장)이 속함. 다른 위원회는 방통위원장이 위원회에서 지명하거나 위촉하는 형식을 취하고 있음. 미디어다양성위원회가 방송법 처리과정에서 급조된 감이 있지만 그러나 향후 여론다양성이나 시청점유율 규제 등에 의한 미디어수용시장의 다양성 확보정책의 근간을 이룰 것이라는 점을 감안하면 미디어다양성위원회의 전문성과 독립성을 확보하는 방향으로 개정이 이뤄질 필요가 있음. 위원의 임기도 2년에 1회 연임으로 하고 있으나 지역방송발전위원회의 예처럼 ‘3년 임기에 연임가능’하도록 규정하는 것이 업무의 연속성과 전문성 발휘에 더 효과적일 것으로 봄.

3. 미디어다양성위원회 구성 및 운용 로드맵

1) 이슈에 따른 위원회 구성

- 조직 구성 역시 목적에 맞추어 구성하는 것이 현 단계에서는 가장 합리적임. 법에서 정한 목적에 부합하기 위해서는 산재한 현안들을 해결할 수 있는 방안을 3년 내에 완성해야 한다는 다소 중기적인 목표와 함께 당장 2010년 8월부터 미디어다양성 측정을 위한 시청률 조사를 실시해야 한다는 단기적인 목표가 있기 때문에 조직의 구성도 단기적인 목표와 중기적인 목표에 치중해야 함. 물론 2012년 이후부터는 주기적으로 시장을 모니터링해서 조정을 해야 한다는 장기적인 목

표도 있지만, 적어도 현 단계에서는 단기·중기적인 목표에 치중하되, 이 목표가 이루어지면 조직을 장기적인 목표를 위해 재조정하는 것이 바람직스러움.

- 일단 단기·중기적인 목표에 맞추는 것에 합의가 된다면, 그 다음부터는 현안을 챙겨보는 것이 순서임. 앞서 연구한 것을 토대로 현안을 정리해 보면, 우선 미디어 다양성의 개념에 대한 합의를 위한 작업, 그리고 광의의 개념으로 측정에 대한 작업, 그리고 마지막으로 각 측정값을 다양성 지수로 전환하는 작업 이상 세 가지로 나누어 볼 수 있음.

- 제1분과위원회 : 제1분과위원회는 미디어다양성위원회의 3개 분과위원회 중에서 선임 분과위원회의 역할을 수행. 이는 제1분과위원회가 개념에 관한 문제를 담당하기 때문. 측정과 지수개발은 기본적으로 개념에 연동되기 때문에 1분과위원회가 선임의 위치를 확보하지 못할 경우 각 분과위원회가 개별적인 결과를 도출할 가능성도 있음. 따라서 제1분과위원회는 2분과위원회나 3분과위원회와 긴밀한 관계 속에서 개념을 조율해 나가되, 최종적으로 개념의 범위의 정의에 대해서 조정을 해야 함.

- 제2분과위원회 : 제2분과위원회는 측정을 전담하는 분과위원회로, 3개의 분과위원회 중에서 단기 목표에 가장 치중한 분과위원회임. 현행 방송법 제35조의4에 따르면 ‘방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정’을 하게 되어 있고, 방송법에 따르면 2010년 8월부터 미디어다양성을 염두에 둔 시청률 조사를 실시 공표해야 하기 때문. 따라서 제2분과위원회는 현존하는 시청률 방식을 검토하고, 보완해서 실제 시청률을 측정하고 공표하는 행위까지를 모두 전담해야 함. 여기에는 시청률 측정 방식 표준화 작업, 시청률 측정 기관의 선정 및 신뢰성 검토, 그리고 인터넷 등 다른 미디어의 측정 방식까지도 체계적으로 검토해야 함.

- 제3분과위원회 : 제3분과위원회는 중기 과제를 전담함. 앞서 1분과위원회가 개념의 합의에 초점을 두었고, 제2분과위원회가 측정에 의미를 두고 있다면 제3분과위원회는 매체별영향력지수를 담당해야 하기 때문임. 단순한 합병 심사만을 염두에 둔다면 매체간 가중치나 매체내 가중치를 적용하는 것만으로 충분함. 그러나 시장 내 미디어 다양성 정도를 상시감시하는 차원이라면 다양성 지수 측정의 기본틀을 만드는 것이 중요함. 예를 들어 합병심사에 적용하는 HHI를 활용하는 방법이나, 그동안 경제학 등에서 소비자후생 등을 측정하는 방식으로 사용된 엔트로피 법칙, 로렌조 방식 등 다양한 집중도 측정 방식 중 최적의 지수를 개발하는 작업이 필요. 일단 방법론적인 검토를 한 후 제2분과위원회에서 시정률 자료는 물론이고 다른 미디어의 자료를 확보하게 되면 그때부터 본격적으로 가중치 등을 검토해야 할 것으로 보임.

2) 3년간 업무 일정

- 미디어다양성위원회는 향후 3년 동안 가장 중요한 일을 마무리해야 함. 이전까지는 존재하지 않았던 매체영향력합산지수를 2012년 12월 31일까지 개발 완료해서 2013년부터는 이를 적용해야 하기 때문. 따라서 미디어다양성위원회 업무 일정은 3년의 개발기간을 염두에 두고 만들어지는 것이 합당함.
- 또한 3년이란 기간 내에 다양한 측정 방식을 검토하고 미비점을 보완해서 최종적으로 3년 이후에는 측정 가능하고 예측 가능한 지수를 만들어 시장에 적용해야 함. 따라서 기본적으로 업무 일정의 기본 틀을 “개념정리 - 측정 - 보완 - 시범적용 - 보완 - 최종”이란 6단계로 운영하는 것이 바람직함. 또한 과제 수행의 기본 목표를 측정 가능하고 단순한 지수를 개발하는데 초점을 두어야 함. 이는 매체합산영향

력지수의 도입 배경이 미디어 시장 내의 과도한 집중을 막기 위함인 반면도 한편으로 시장 내 자유로운 경쟁 활동을 촉진시키기 위함이기 때문이다. 자유로운 경쟁을 도모하면서 과도한 집중을 마련하기 위해서는 시장 내 참여자들이 인수와 합병에 대한 가능성을 사전에 예측할 수 있어야 함.

IV. 미디어다양성 측정 및 점유율 환산 쟁점의 검토

1. 시청률 및 구독률 측정의 타당성 및 신뢰성 검증

1) 구독률 측정 방식과 신뢰성 검토

- 미디어다양성지수의 핵심은 방송매체를 제외한 이중 매체의 접속률이나 구독률 등을 시청점유율 개념으로 환산해서 시청점유율 중심의 단일 지수로 통합하는 것임. 이를 위한 가장 기초적인 단계가 구독률과 시청률을 가능한 한 정확하게 측정하는 것임. 구독률의 경우에는 방송통신위원회에서 직접 관할할 수 없다는 점에서 측정의 타당성이나 신뢰성에 대해서 직접적으로 영향력을 행사할 수 없다는 한계가 있음. 따라서 시청률 측정에 대해서만 직접적으로 방송통신위원회와 미디어다양성위원회가 영향력을 행사할 수 있음. 다만 구독률에 대해서는 정부 유관 기관과 협력해서 한국ABC협회 등 신문의 구독률을 객관적으로 측정할 수 있는 기관의 공신력을 확보하는데 협조를 요청할 수 있을 것으로 보임. 따라서 이런 부분에 대한 기초 조사 정도는 선도적으로 진행하는 것이 필요.

2) 시청률 측정 방식과 타당도·신뢰도 검토

- 시청률에 대해서는 미디어다양성위원회가 직접 개입할 수 있음. 독일의 경우 방송시청률 조사를 GfK에 위임하고 있음. 이 기구는 전 세

계를 대상으로 시청률 조사를 하는 기관으로 5,400여 가구를 대상으로 시청률을 측정함. 굳이 독일의 예를 들지 않더라도 현실적으로 방통위가 직접 시청률 조사를 하는 것은 바람직스럽지 않음. 측정 방식의 정확성이나 신뢰성 등등의 문제에 직면할 수밖에 없기 때문. 따라서 기존의 시스템을 활용하는 대신에, 그 자료의 신뢰성을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이 합리적임.

- 시청률 측정과 관련된 쟁점은 몇 가지로 구분해 볼 수 있음. 첫 번째는 표본으로, 현실적으로 모든 시청자를 대상으로 전수조사를 할 수도 없을뿐더러, 설사 전수조사를 한다고 하더라도 그 자료의 신뢰성을 확신하지 못함. 따라서 기본적으로 시청률 조사는 표본에 의존하게 됨. 그렇다면 시청률 측정을 위한 표본이 모집단의 특성을 가장 잘 반영하고 있는지가 관건임. 두 번째는 대상 미디어로, AGB는 플랫폼을 통합해서 측정하고 있는 반면에, TNS는 지상파, 케이블, SkyLife를 통합해서 시청률을 조사하는 것과는 별도로 지상파 DMB와 SkyLife HD, 그리고 KT QookTV의 시청률을 별도로 조사하고 있음. 앞서 언급한 표집의 문제가 여기에도 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 매체별로 모집단의 숫자가 자의적으로 구성되어 있다는 점 또한 고려해야 함. 법률에서 정한 미디어다양성위원회의 직무 범위에는 방송 미디어 전체를 의미하기 때문에 위성DMB나 여타 다른 미디어 사업자에 대한 시청률 조사도 포함되어야 하는 것이 법리적으로는 맞음. 세 번째는 측정 방식임. 현재 AGB와 TNS는 사실상 피플미터 방식을 이용해서 시청률을 측정하고 있는데, 서로 사용하는 측정 방식에 대해서 다른 호칭을 붙이고 있긴 하지만 기본적인 구조나 방식은 피플미터 방식과 동일함. 피플미터 방식은 현재 대부분의 시청률 기관과 국가에서 가장 보편적으로 사용하는 시청률 측정 방식이라는 점에서 공인타당도는 확보하고 있음. 다만 국내에서는 다른 유사 방식과의 비교 분석 등이 제대로 수행된 적이 없다는 점에서 피플미터 방식의 적정성에 대한 검증 작업은 필요할 것으로 보임.

- 측정 방식과는 별도로 조사기관의 선정과 관련해서도 고민을 해 보아야 함. 앞서 두 시청률 조사기관의 표본은 대도시 중심으로 편중되어 있음. 국내 방송 시장이 서울과 수도권 중심이기 때문에 시청률 자료를 구매하는 측의 주된 관심 지역도 서울과 수도권임. 이 지역을 제외한 여타 지역의 경우 세분화된 시청률 조사 자료가 나온다고 하더라도 현실적으로 이를 구매할 수 있는 집단이 존재하지 않음. 즉 비용 대비 효과를 논한다면 현재 양 시청률 조사기관의 표본은 합리적인 수준의 의사결정이라고 볼 수 있음. 그러나 미디어다양성위원회의 특성과 해당 시청률 자료의 중요성을 감안한다면 미디어다양성위원회에서 의뢰하는 시청률 조사는 이보다는 보다 정교해질 필요가 있음. 이럴 경우 양 시청률 조사기관중에서 특정 기관을 선정해서 위임할 것인지, 아니면 양 시청률 조사기관이 공동으로 조사를 하게 할 것인지에 대해서도 의사결정을 내려야 함. 그 어떤 경우에도 미디어다양성위원회의 재정 지원은 불가피함.

- 다음과 같이 정리할 수 있음. ① 정책의 예측성이 담보되기 위해서는 지속적으로 시청률을 조사하는 것이 필요한 반면에 미디어다양성위원회가 매년 주도적으로 시청률 조사 등을 할 수 없다는 점을 감안하면 주어진 기간 동안 시청률 조사를 담당할 기관을 선정하고 이에 대한 신뢰성을 검증하는 작업 ② 조사기관의 변경 가능성을 염두에 두고 명확한 측정 방식을 업계와 협의하에 표준화 시켜 놓는 작업, ③ 측정 범위, 샘플, 조사 시기, 조사 주기, 조사 방법 등에 대한 가이드라인을 제시해 주어야 하는 작업이 필요. 예를 들어 어느 정도의 측정 기간치를 합산에 활용할 것인지를 정해야 함. 합병 등을 단행할 시점일 경우에는 인위적으로 시청 점유율을 줄이는 노력을 할 수도 있음. 비록 30%를 넘지 못하게 하는 사후 규정이 있지만, 기업의 행위를 예단해서 판단할 수 없으므로 연평균으로 한다든지 하는 기준이 필요. 참고로 독일의 경우에는 직전 분기와 합병 직전 시점을 기준으로 적용하고 있음.

2. 구독률의 시청 점유율 환산 및 매체내 가중치 이슈

1) 매체간 가중치 값 산정

- 미디어다양성위원회의 매체합산영향력지수는 크게 두 가지 목적을 가지고 있음. 하나는 향후 발생할 미디어 기업간 합병을 심사하기 위한 기준이고, 또 다른 하나는 시장의 집중도를 모니터링하기 위한 것이 두 번째임. 따라서 매체합산영향력지수는 시장의 변동성을 반영할 수 있는 값을 사용해서 가중치 값을 산출해 내어야 함. 만약 시장의 변동성을 반영할 수 없는 고정변수를 사용할 경우 신규 미디어의 등장 등 미디어 환경 변화가 있을 때마다 고정변수를 다시 원점에서 고려해야 한다는 문제가 발생함. 이런 문제 등을 고려해서 객관적인 지표로서 가중치 값을 산정할 수 있는 변수를 선정해야 하는 문제가 다양성위원회의가 해야 할 직무라고 할 수 있음. 또한 고정 변수이든 가변 변수이든 가중치 값을 측정하는 기간이 중요한 문제로 등장함. 예를 들어 가변 변수의 경우 측정 상황에 따라서 가중치 값이 달라질 수 밖에 없음. 따라서 미디어간 가중치 값을 측정하는 시점 등에 대해서 일관성을 유지할 수 있어야 함. 가령, 기업들의 연간 실적 보고서가 나오는 시점을 고려해서 3월 시점을 가중치 값 산정 기준일로 삼는 것도 한 방법이 될 수 있음.

2) 매체 내 가중치 이슈

- 동일 매체 내에 속한 기업일지라도 해당 기업의 규모 등에 따라서 영향력은 달라짐. 미국의 경우 동일 미디어 산업 내에 속한 미디어 기업의 영향력을 동일하다고 본 반면에, 독일이나 영국은 동일 미디어 기업일 경우에도 그 영향력은 다를 수 있다는 점을 감안해야 함. 복합 미디어 기업의 출현과 이들 기업간의 합병 심사를 염두에 둔다면 매체 내 가중치 문제 역시 매체간 가중치와는 별개로 기준을 마련해

야 함. 통상적으로는 동일 미디어 시장 내에서의 시장 점유율, 혹은 매출액 등을 기준으로 매체 내 가중치를 둘 수 있지만, 이 기준이 미디어간 가중치를 산정할 때 중복계상되지 않는지도 살펴보아야 함.

- 이 또한 변동성에 대한 면밀한 검토가 필요함. 어제의 1위 사업자가 오늘의 1위사업자가 되지 못할 수도 있고, 어제의 4위 사업자가 오늘의 1위 사업자 그리고 내일의 3위 사업자로 바뀔 수도 있는 것이 미디어 시장임. 따라서 이런 변동성을 반영할 수 있어야만 매체간 가중치 값의 신뢰성과 타당성이 입증될 수 있음. 이 경우에도 측정 기간 (연평균 or 분기평균) 등에 대한 기준을 마련해야 함.

3. 다양성 지수 개발과 관련된 이슈

- 다양성 지수 개발과 관련해서 우선 검토해야 할 것이 미디어다양성과 여론다양성 개념의 관계임. 미국은 미디어 다양성이란 이름하에 정보의 취득이라는 점에 방점을 찍고 있다면, 영국에서는 소유 다양성을 여론 다양성의 proxy로 인식하고 있음. 독일의 경우는 여론(public opinion)이란 단어를 직접적으로 사용하고 있는 유일한 국가지만, 여론의 범위를 뉴스 등 직접적으로 여론을 생산하는 혐의의 의미로 제한하지 않고, 미디어 자체를 여론 생산자로 적용하고 있음.
- 향후 미디어 다양성의 개념 정립과 관련해서 ‘여론 다양성’ 개념의 측정과 관련한 논의의 활성화가 필요할 것임. 학계에서 논의되고 있는 다양성 (내용, 노출, 소유, 프로그램 등등) 개념을 모두 포함하는 개념은 현실적으로 도출하기 어렵고 도출한다고 하더라도 추상성의 정도가 높아서 현실적으로 측정이 불가능하다는 점을 감안해야 하기 때문임. 또한 개념에 따라서 측정 단위나 측정 변인이 달라진다는 점도 고려해야 함. 만약에 미디어다양성 측정을 여론다양성에 초점을 맞출 경우 여론을 생성하지 않는 사업자의 경우에는 분석 대상에서 제외하

는 것이 논리적으로 타당함. 현재 방송법 상에서 언급하고 있는 미디어 다양성 위원회는 표면적인 목적은 여론 다양성을 보장하기 위한 조치이지만, 전후 조항을 보았을 때는 합병 심사의 역할을 하게 됨. 따라서 광의적 접근을 할 경우 모든 미디어를 대상화 하는 것이 논리적으로는 맞다고 보여짐.

- 앞서 언급한 매체간 가중치나 매체내 가중치는 모두 매체합산영향력 지수를 만들기 위한 주요 변수임. 그러나 단순히 가중치 값을 산정하는 것과는 다른 방정식이 만들어져야 하는 것이 매체합산영향력지수임. 여기서 중요한 것은 매체합산영향력지수는 단순히 합병 심사에 활용하는 수준이 아니라 주기적으로 시장의 다양성 정도를 평가해서 정책 자료로 삼는 기초자료라는 점임.

4. 지분별 점유율 측정 기준

- 미디어 다양성 위원회가 고려해야 할 또 다른 쟁점은 점유율을 측정할 때 지분율을 어떻게 반영할 것인가 하는 점임. 방송법 제69조 2에서는 “방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 특수관계자 등의 시청점유율(해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율 및 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 말한다. 이하 같다)을 합산하여 산정함. 이 경우 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있고, 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다”고 규정하고 있음. 여기서 중요한 대목은 특수관계자 등의 시청 점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있다고만 되어 있을 뿐 실제로 어떻게 해야 하는지를 명시하지 않고 있다는 점임. 일간신문의 구독률의 시청점유율 전환에 대해서는 대통령령에 따른다고 되어 있지만, 특수관계자 등의

점유율에 대해서는 대통령령을 따르지 여부를 명확하게 밝혀놓지 않고 있음. 더불어 현재 법제처에서 검토중인 방송법시행령(안)에서도 지분율에 따라서 시청점유율을 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 언급하지 않고 있음.

5. 시청점유율 및 구독률의 공표 주기 등

- 독일의 KEK 는 연방 차원에서 개별 방송사업자들의 시청자 점유율 현황 및 방송분야 자본집중 현황을 파악하여 매달 방송사업자별 시청자점유율에 대한 통계를 홈페이지에 공개하며 방송사업자별 시청자점유율 자료를 연간 단위로 공시함. 또한 매년 연차보고서를 통해 방송사업자의 지분 현황과 시청자 점유율에 대한 통계자료를 발표. KEK 는 연간사업보고서를 주매체청장회의 (KDLM)에 제출할 의무가 있음. 이와 별도로 KEK 는 주매체청과 공동으로 방송분야 자본 집중에 대한 여구를 위탁하여 5년에 한번씩 연구보고서를 발표. 이 보고서에는 방송과 유사시장의 자본집중현황, 방송분야의 수평저거 집중현황, 미디어분야의 국제적 추세에 대한 연구내용을 보고서에 담으며 보고서는 공개적으로 출판되어야 함.
- 정책의 예측성을 담보하기 위해서는 시청 점유율과 구독률 등을 정기적으로 공표함으로써 시장내 참여자들이 올바른 판단을 하도록 하는 것이 중요. 이러한 자료를 생산하는 것은 예산과 직접 연동되기 때문에 공표의 방법과 범위, 주기 등에 대한 신중한 검토가 필요함.
- 현재 방송법을 비롯한 관련 법령에는 이러한 자료를 공개할 수 있도록 규정하고 있긴 하지만 구체적으로 주기와 방법은 명확하게 다루고 있지 않음. ‘자료의 신고 등’을 규정하고 있는 현행 신문법 제16조는 일간신문사업자들로 하여금 당해 법인 결산일로부터 5월 이내에 직전 회계연도의 ‘전체 발행부수 및 유가판매부수’, ‘구독수입과 광고 수입’, ‘총 발행주식 또는 지분총수와 자본내역’ ‘5/100이상의 주식 또는 지분

을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항' 등을 신문발전위원회에 신고하도록 규정(제1항, 제2항). 그리고 이러한 신고사항은 검증하고 공개하도록 정하고 있음(제3항). 동법 시행령은 이러한 신고사항을 일반국민들이 쉽게 알 수 있도록 신문발전위원회의 홈페이지 및 관보 등에 게재하는 방법으로 해야 한다고 규정(제11조). 2009년 관계부처에서 처리중인 신문법시행령 정부개정령안 자료에 따르면 '미디어집중도조사위원회'는 여론형성에 영향을 미치는 미디어에 대해 통상적으로 인정된 과학적 방법에 따라 여론집중도를 조사하고 '연 1회' 여론집중도 현황보고서를 문화체육관광부방관에게 제출하도록 규정(제12조 7항). 문광부장관은 여론집중도 현황에 대한 방송통신위원회위원장의 의견을 첨부해 여론집중도 현황보고서를 '공표할 수' 있음(제12조 제8항).¹⁾ 한편 2009년 7월 국회를 통과한 신문진흥법은 문광부장관으로 하여금 방송통신위원회위원장과 미리 협의해 여론집중도를 조사, 공표하도록 규정 (제17조 1항).²⁾

- 따라서 다음과 같은 쟁점들을 중심으로 여론수렴 작업이 필요할 것으로 봄. 첫째, 시청점유율 등의 자료 공개의 의무 여부. 신문법은 여론집중도를 '공표할 수 있다'고 규정하고 있는데 방송관련법령은 이를 명시하고 있지 않음. 의무규정화 할 것인지, 아니면, 의무조항으로 두지 않더라도 관련자료를 공개하도록 운용할 것인지 여부를 결정할 필요가 있음. 둘째, 미디어다양성위원회가 조사한 시청점유율 자료의 공개 주기를 어떻게 정할 것인가? 독일의 경우 월별 시청점유율을 공개하고 있음. 셋째, 방송법과 시행령 등에 의해 신문의 구독률을 시청점유율로 환산하도록 돼 있는데 구독률과 환산시청점유율 자료의 공개의 주기는 어떻게 정할 것인가? 넷째, 공표의 방법은 어떻게 할 것인가 하는 점임. 독일의 경우처럼 월별 시청점유율 자료를 방송통신위원회의 홈페이지에다가 공시하도록 할 것인지, 혹은, 보고서 간행물의 형태로 할 것인지, 등의 적절하고 효율적인 방법을 결정할 필요가 있

1) 신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률시행령 전부개정령안

2) 신문 등의 진흥에 관한 법률 (시행 2010.2.1, 법률 제9785호, 2009.7.31, 전부개정)

음. 공표할 자료에 대한 검증절차는 물론이고 발표 후 관련 이해당사자들의 이의신청을 어떻게 접수, 반영할 것인가 하는 점도 이러한 쟁점부분에서 다뤄져야 할 것임.

V. 결론 및 제언

1. 연구의 결론

- 이와 같은 외국의 사례가 시사하는 것은 여론지배력이나 미디어다양성을 측정하는 것은 그것이 절대적인 현실을 있는 그대로 보여주는 것이 아니라 ‘구성된 현실’ 혹은 ‘추정’된 여론과 다양성이라는 점임. 이러한 측정방식과 측정치의 수용은 관련 이해관계자들의 ‘최소한의 불만’ 혹은 ‘최대한의 동의’가 수렴된 것으로 볼 수 있을 것임. 측정방식과 지수, 미디어별 환산률과 가중치에 대한 논의가 업계와 학계를 망라해 두루 지속적으로 논의돼야 할 필요성을 보여줌. 또 미국 FCC의 DI 도입과 폐지정책이 보여주듯이 그것이 특정 시장의 사업자 문제를 해결하기 위해 단편적으로 시행될 소지가 있을 경우 그것은 미디어다양성이나 여론다양성 증진을 위한 정책으로는 미봉에 불과하다는 점임.
- 또 여론지배력의 억제, 혹은 여론다양성과 미디어다양성의 증진을 위해서는 관련 임무를 수행하는 기관의 독립성과 업무추진의 안정성이 확보되어야 한다는 것임. 한국의 신문법과 방송법이 도입하려고 하는 여론지배력과 시청자점유율, 그리고 이에 기초한 미디어다양성위원회 활동의 근거는 독일의 KEK 모델에서 차용한 것으로 볼 수 있음. KEK가 위상과 운용 면에서 외부의 어떠한 간섭이나 영향력으로부터 독립을 유지하고 있고 관련 업무 수행에 필요한 자료 획득을 위해 각 방송사들의 자료제출을 법정 의무화하고 있다는 점을 주목해야 함.

- 미디어다양성위원회 설치'운영과 관련한 방송법령 상의 특징은 첫째, 헌법적 가치인 미디어다양성에 대한 접근이 미흡하다는 점임. 미디어다양성은 소유규제와 내용규제, 그리고 궁극적으로 사상의 자유경쟁 시장 정신에 부합할 수 있도록 노출다양성이 확보될 필요가 있고 특정 미디어에 의한 여론지배력이 남용되지 않도록 법적으로 규율되어야 함. 어느 나라건 미디어다양성, 여론다양성을 확보하기 위한 법정 제재는 헌법재판사항으로 다루어져 왔음. 우리의 헌법재판소 역시 시장획정이나 측정방식, 규율코자 하는 시장지배력의 비율에 대해 문제를 제기하면서도 그러나, 미디어다양성을 확보하기 위한 제반 규율조치에 대해 그 입법의 목적이 정당하다는 판단을 유지해 옴. 방송법상 미디어다양성위원회는 제35조의4에 간략하게 규정돼 있을 뿐 나머지 사항은 시행령에 위임하고 있음.

- 둘째, 미디어다양성은 전체 미디어 시장의 다양성과 여론다양성을 확보하기 위한 차원에서 장기적이고 구조적으로 접근돼야 할 사안임. 신문법상의 '여론집중도조사', 방송법상의 '시청자점유율조사' 등이 상호 유기적으로 결합되고 운영돼야 할 필요가 있으나 현행 법규정들은 서로 상이한 매체법에 일개 조항으로 정해져 있을 뿐임. 미디어다양성을 확보, 유지하기 위한 장기적 관점에서 미디어다양성위원회의 소임과 위상, 소관부처 등에 대한 논의가 지속적으로 이뤄져야 함. 방송 미디어시장과 인터넷포털사업자 시장이 향후 지배적인 미디어시장으로 역할을 강화해 갈 것이라는 점에서 미디어다양성을 규율하는 기관이 이들과 밀접하게 연관될 수 있을 것임. 독일의 KEK 사례 역시 방송의 여론지배력을 감당하고 있다는 사실을 고려한다면 미디어다양성위원회가 방송법에 설치근거를 갖는 것은 타당하다고 판단됨. 신문과 방송, 인터넷 등 다양한 미디어를 통해 여론이 형성되고 확산된다는 점에서 이들 미디어의 다양성 문제를 아우르는 위상이 필요할 것임.

- 셋째, 방송법상 규정된 미디어다양성위원회와 관련해 살펴보자면 동 위원회의 역할은 상당히 제한적인 것으로 돼 있음. 미디어다양성을

소스다양성, 내용다양성, 노출다양성 등으로 분류하거나, 혹은, 소유구조의 다양성 (소스다양성)과 내용다양성으로 구분한다고 할 때, 이미 방송법과 신문법 등에 각종 소유관련규제, 편성관련규제 조항이 즐비함. 따라서 현행법 체계 하에서 미디어다양성위원회의 주요 책무는 첫째, 구독률, 시청률·점유율, 매체환산비율과 가중치 등의 지수를 개발하고 측정하는 것, 둘째, 이러한 제반 지수의 타당성을 검증하는 것, 셋째, 다양성기준의 준수와 위반여부를 감시하고 견제하는 기능일 것임.

- 그렇다면 방송법상 미디어다양성위원회는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음. 첫째, ‘미디어다양성위원회’라는 위원회명을 그대로 사용하고 그러한 작명에 충실하게 복무하려면 ‘미디어다양성위원회’는 신문과 잡지, 방송, 인터넷뉴스서비스 시장 등을 총괄하여 전체 미디어 시장의 다양성이 확보될 수 있는 역할을 수행하는 것이 바람직함. 이 경우 미디어다양성위원회는 특정매체, 혹은 특정매체관련 법률의 규정을 초월하여 독립적 위원회로서의 위상을 가지고 역할을 수행하는 것이 요구됨. 둘째, 방송시장의 시청점유율을 기준으로 방송시장의 지배적 사업자를 규제하거나 방송시장에 대한 진입의 허부를 판단하려고 하는 지표의 생산과 적용에 위원회의 직무를 제한한다면 ‘미디어다양성위원회’라는 위원회명보다는 ‘방송다양성보장위원회’ 정도가 구체적이고 실효적일 것임. 신문미디어 시장의 다양성 확보문제를 방송법, 혹은 방송법상의 미디어다양성위원회가 해결하기 어렵고 현재의 미디어다양성위원회의 직무가 방송시장에 진입하려는 ‘신문사업자’의 허부문제를 판단하기 위한 지표의 개발과 적용에 맞춰져 있기 때문이기도 함. 즉, 기본적으로 현행 미디어다양성위원회는 첫째, 방송시장의 지배적사업자 규제를 통해 방송시장의 다양성을 확보하는 것, 둘째, 방송시장에 진입하려는 신문사업자의 시장지배력을 방송시장 지배력으로 환산해서 그 허부를 결정하는 데 그 주된 역할이 있다고 할 것임.

2. 제언

- 첫째, 미디어다양성위원회 운용은 법에서 정한 목적을 달성하기 위한 조직구성을 갖추는 것이 합리적임. 법에 규정된 미디어다양성의 역할은 당장 2010년 8월부터 시청률조사를 실시해야 하며 2012년까지 매체간 합산 영향력 지수를 개발해야 하는 등 당장의 단기적, 중기적 과제를 안고 있음. 이러한 중기적 과제를 해결하고 당장의 실무적인 사안들을 조율해가기 위한 조직은 사무국과 3개의 분과위원회로 구성하는 것이 바람직하다고 봄.

- 제1분과위원회는 미디어다양성위원회의 3개 분과위원회 중에서 선임 분과위원회의 역할을 수행하는데 제1분과위원회가 개념에 관한 문제를 담당. 미디어다양성위원회의 주요 업무인 측정과 지수개발은 기본적으로 개념에 연동되기 때문에 1분과위원회가 선임의 위치를 확보해 측정과 자료의 공표, 다양성지수를 개발하는 다른 위원회와 긴밀한 관계 속에서 개념을 조율해 나가되, 최종적으로 개념의 범위의 정의에 대해서 조정을 하는 역할을 맡음. 공청회나 세미나 등 직간접적으로 전문가 및 국민의 목소리를 들을 수 있는 기회를 만드는 일도 제1분과위원회가 해야 할 일임. 제2분과위원회는 측정을 전담하는 분과위원회로서 3개의 분과위원회 중에서 단기 목표에 가장 치중한 분과위원회임. 제2분과위원회는 현존하는 시청률 방식을 검토하고, 보완해서 실제 시청률을 측정하고 공표하는 행위까지를 모두 전담해야 하는데, 여기에는 시청률 측정 방식 표준화 작업, 시청률 측정 기관의 선정 및 신뢰성 검토, 그리고 인터넷 등 다른 미디어의 측정 방식까지도 체계적으로 검토해야 함. 다양성 지수 개발을 책임지는 제3분과위원회는 중기 과제를 전담. 1분과위원회가 개념의 합의에 초점을 두었고, 제2분과위원회가 측정에 의미를 두고 있다면 제3분과위원회는 매체별영향력지수를 담당함. 단순한 합병 심사만을 염두에 둔다면 매체간 가중치나 매체내 가중치를 적용하는 것만으로 충분하지만, 시장

내 미디어 다양성 정도를 상시감시하는 차원이라면 다양성 지수 측정의 기본 틀을 만드는 것이 중요함.

- 둘째, 미디어다양성 측정 및 점유율 환산과 관련해 제기되는 다양한 쟁점들에 대해 지속적으로 의견을 수렴해야 함. 전문가 심층면접, 토론회개최, 연구보고서 작성 등 제기된 이슈들을 검토하고 폭넓은 의견을 수렴하는 절차는 미디어다양성위원회의 존립 가치를 대내외에 공표하는 효과도 얻을 수 있을 것임. 최소한 다음과 같은 이슈들을 단기적, 중장기적으로 다뤄가는 것이 바람직할 것임. ① 시청률 및 구독률 측정의 타당성을 검토하고 신뢰성을 검증하는 작업. 구독률의 경우 방송통신위원회나 미디어다양성위원회가 직접 관할할 수 없는 한계를 가짐. 그러나 구독률의 환산을 비롯해 매체간 합산 영향력 지수 등을 현실화하기 위해서는 검증 혹은 공인된 구독률 데이터를 확보하는 것이 필수적임. 관계부처간의 협력문제를 비롯한 다양한 관련 이슈의 공론화가 필요할 것임. ② 시청률 측정과 관련해 보다 구체적으로 표본의 선정관련 이슈, 대상미디어, 측정방식 등 문제에 대한 지혜를 모아야 한다. 방통위나 미디어다양성위원회가 직접 시청률을 조사하는 것은 바람직하지 않을 터이므로 대신, 측정된 시청률 자료의 신뢰성을 검증하는데 효과적인 방법을 모색할 필요가 있을 것임. ③ 구독률의 시청점유율 환산 및 매체내 가중치 이슈이다. 미디어다양성위원회의 주요 직무 중 하나가 매체합산영향력지수를 2012년 말까지 개발해 적용하는 것인데 이 지수를 만드는 데 있어서 가장 결정적인 부분이 바로 미디어별 가중치 값 산정임. 그 중에서도 신문의 가중치를 계산하는 것이 핵심임. 미국처럼 여론조사를 통한 가중치방법, 혹은 독일처럼 소구력, 도달력, 시의성 등을 종합하는 개념의 가중치방법 등 다양한 방식이 모색될 수 있을 터인데 사회적 합의 차원의 접근이 필요할 것임. 매체간 뿐만 아니라 동일 매체에 속한 기업군이라고 하더라도 그 영향력에 있어서의 차이를 감안할 것인지 여부 등에 대해서도 다양한 의견수렴이 필요하다고 봄. ④ 다양성지수 개발과 관련한 이슈를 지속적으로 검토해야 함. 현 방송법에서 언급하고 있

는 미디어다양성의 표면적인 목적은 여론 다양성을 보장하기 위한 것으로 보여지지만 전후 조항을 감안하면 합병심사의 역할을 수행하게 될 가능성이 높음. 따라서 고려해야 할 미디어의 범위는 확대될 수 밖에 없을 것임. HHI, 엔트로피지수, 한나-z케이 지수, 지니계수, CR4, CR8 등의 다양성 지수 중에서 미디어 시장의 다양성을 측정하는데 어느 지수가 적합한지, 단일한 지수를 적용할지 혹은 복수의 지수를 활용할 지 등에 대한 이슈화와 의견수렴이 필요함. ⑤ 지분별 점유율 측정기준과 관련한 이슈 역시 조명되어야 함. 방송법 제69조의2에서 ‘특수관계자’의 시청점유율을 합산해 산정하도록 정하고 있는데 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있음. 그런데 문제는 실제로 어떻게 특수관계자의 시청 점유율 가중치를 다르게 부여할 것인지 등에 대한 언급은 누락돼 있다는 점임. 이러한 부분은 특정 기업의 인수합병 심사에 있어서 매우 복합적으로 작용할 수 있기 때문에 특수관계자의 지분을 시청점유율로 환산할 때 가중치 부여 이슈에 대한 공론화와 의견수렴이 시급하다고 할 것임. ⑥ 시청점유율 및 구독률의 공표주기와 관련한 이슈이다. 구독률은 다른 기관에서 생산된 공인, 검증된 자료를 확보하는 것이 관건인데 문제는 구독률의 시청점유율 환산이기 때문에 실질적으로 구독률 데이터는 방송통신위원회에 의해 공표되어야 할 자료에 포함될 여지가 큼. 시청점유율은 미디어다양성위원회 역무의 핵심이므로 이러한 자료들을 어떤 주기에 의해, 어떤 매체를 통해 공표할 것인지, 그러한 공표는 법정 의무화 할 것인지 등에 대한 의견수렴 작업이 필요.

- 셋째, 미디어다양성위원회의 위상과 관련해, 향후 미디어다양성위원회 역할의 사회적 중요성을 감안한다면, 동 위원회의 독립성과 전문성을 강화하는 법개정이 이뤄져야 함. 현재 방송법과 방송법시행령안에 따르면 미디어다양성위원회는 방통위 산하의 여러 가지 위원회와 유사한 수준의 위상을 갖고 있을 뿐임. 그러나 한국 사회에서 미디어관련 법이 파동을 겪어 온 이유는 실상 미디어의 다양성, 혹은, 여론다양성의 훼손과 확보를 둘러싼 논란이었다는 점에서 미디어다양성위원회의

역할은 더욱 중요하게 평가돼야 함. 정당의 압력을 벗어나 미디어다양성과 관련한 다양한 전문가들로 인적 구성을 하고 위원회의 직무가 독립적으로 이뤄질 수 있도록 재원 확보 방안도 강구되어야 함. 또 현재 단일한 규정에 불과한 미디어다양성위원회의 위상과 구성, 역할 등을 ‘방송법’에 명문으로 확대 규정하고 실무적인 운용의 문제 정도를 시행령에 규정하는 것이 미디어다양성의 가치를 반영하는 작업일 것임.

I. 서론

1. 문제제기

전 세계적으로 미디어 시장의 과점 현상이 두드러지고 있다. 산업적 가치가 우선시 되는 상황에서 미국을 비롯한 전 세계의 미디어 시장은 미디어 기업군으로 재편되고 있는 상황이다. 미국의 경우 1995년 Financial Interest & Syndication Rule의 폐지와 1996년 방송통신법(Telecommunication Act of 1996)의 제정 이후에 소위 말하는 미디어 기업이 미디어 산업의 value chain을 모두 소유하는 이른바 기업군이 출현하게 되었다. 영화산업을 기초로 성장한 Disney는 지상파네트워크인 ABC, 대표적인 케이블 네트워크인 Disney Channel 과 ESPN을, FOX는 20세기 폭스사를 비롯해서 위성방송과 지상파 네트워크인 FOX, 그리고 다수의 케이블 네트워크를 보유하고 있다. Viacom Inc. 역시 CBS와 특수 관계사의 관계를 유지하면서 다수의 케이블 네트워크사를 보유하고 있는 등 이들 미디어 기업군이 전체 미디어 시장의 50% 이상을 차지하는 구조로 진행되었다. 미국 미디어 기업의 전 세계적 팽창에 맞서 유럽의 나라들 역시 대형 미디어 기업의 육성에 방점을 찍고 소유 규제 등에 관해서 탈규제 정책을 도입할 의사를 보이고 있는 상황이다. 다만, 공영 방송의 시장 지배력이 높은 상황이기 때문에 대부분 공영방송 위주의 시장 재편을 시도했고, 특정 사업자의 시장 지배에 대해서 반감을 가지고 있는 상황이다.

그러나 이러한 차이는 각 국가가 가지는 사회적 문화적 토양이 다른 것도 있지만, 기본적으로 미디어 산업이 차지하고 있는 전체 파이의 문제라고 볼 수 있다. 즉 미국의 경우 소위 5대 기업이 전체 시장의 50% 이상을 차지하는 구조이지만, 그 외 시장을 두고 수없이 많은 미디어 사업자들이 경쟁을 벌이고 있기 때문에 전체 시장의 집중도(HHI)는 낮은 편이다. 반면에 유럽 시장 등은 공영 방송 위주의 시장이기 때문에 전체 시장 규모에 비해서 사업자수가 많지 않아서 몇몇 기업의 합병만으로도 시장 집중도가 높아진다는 근본적인 차이가 있다.

국내에서는 방송법 개정 등의 정책적 효과로 인해서 점차 시장의 집중도가 높아질 개연성이 높은 상황이다. 2008년 12월 방송법 개정을 통해 종합유선방송사업자의 시장 점유율 기준이 사업권역 기준 1/3로 전환됨으로써 기본적으로 전체 종합유선방송사업 시장이 3대 기업으로 재편될 가능성이 높아졌다.

절대규모로는 지상파 대비 전체 방송채널사용사업자의 매출액이 상대적 우위를 점하고 있지만, 개별 방송채널사용사업자의 영업이익을 계산할 경우 방송채널사용사업자의 영세성이 드러나는 상황에서 1위 사업자와 2위 사업자의 시장 지배력이 높아지는 상황이고, 영세성을 극복하기 위한 조건으로 방송채널사용사업 시장내 합병이 지속적으로 이루어질 것으로 보인다.

지상파방송사업자의 경우에도 전체 시장내에서 광고 점유율이 하락하고, 광고시장의 경쟁 가속화로 인해서 시장내 균형이 붕괴될 상황에 놓여 있다. 미국 등의 예로 보더라도, 안정적인 시장 구도 속에서 움직이던 지상파 방송사업자들이 경영상의 문제가 발생할 경우 다른 인접 미디어 시장 사업자의 지분 참여가 이루어질 것이기 때문에 국내에서도 미국 미디어 기업의 전형적인 선단식 경영 형태가 등장할 개연성이 매우 높다.

유럽과 마찬가지로 전체 미디어 시장 크기가 작은 국내 시장 규모를 감안할 때 일부 미디어 기업의 기업군 형성이 미디어 전체 시장의 시장 집중도를 높일 가능성이 매우 크다.

이와 같은 상황에서 새로 처리된 방송법은 여론의 다양성을 확보하기 위한 구체적인 장치로 미디어다양성위원회를 설치, 운용하도록 규정하고 있다.

‘여론다양성’은 미디어관련법의 핵심 가치이다. <신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률> 혹은 <신문 등의 진흥에 관한 법률>은 공히 ‘민주적인 여론형성’에 기여할 것을 목적으로 하고 있다. <방송법> 역시 제1조에서 ‘민주적인 여론형성’을 동법의 목적중의 하나로 규정하고 있다. 또 동법 제5조 ‘방송의 공적책임’ 제2항에 의하면 방송은 민주적 여론형성에 이바지하여 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장해서는 안된다.

2009년 7월 국회에서 처리된 <신문 등의 진흥에 관한 법률> 제17조는 문화체육관광부장관으로 하여금 미디어의 ‘여론집중도’를 조사하여 공표할 수 있도록 규정하고 그 경우 미리 방송통신위원회위원장과 협의해야 한다고 정하고 있다. 여론집중도 조사의 대상은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 텔레비

전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등이다. ‘여론집중도’ 조항은 기존 <신문법> 제17조 ‘시장지배적사업자’ 규정을 대체한 것으로³⁾ 신문 뿐만 아니라 방송 및 인터넷 등 다양한 미디어 경영, 교차소유에 따른 여론의 다양성, 미디어다양성, 여론집중의 문제를 규율하기 위한 것이라고 할 수 있다.

또 함께 처리된 <방송법> 제69조의2는 방송사업자의 시청점유율은 30/100을 초과할 수 없다고 규정하였다.⁴⁾ 더불어 동법은 방송의 여론다양성을 보장하기 위해 방송통신위원회로 하여금 ‘미디어다양성위원회’를 두도록 규정하고 있는데 동 위원회는 시청점유율의 조사·산정, 매체간 합산 영향력지수 개발, 여론다양성 증진을 위한 조사·연구 등을 주요 임무로 한다.

그러나 현재 ‘여론집중도’ 개념은 모호함과 오해 가능성이 상존한데 여론은 일정한 방향으로 기울게 마련이며 민주주의 사회의 의사결정 구조상 그것이 특정 지점으로 수렴 또는 집중되는 것이 체계의 원활한 작동에 필요조건이 되기도 한다. 여론집중 자체가 중요한 것이 아니라 여론형성에 영향을 끼치는

3) 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 [시행 2009.11.1] [법률 제9786호, 2009.7.31, 타법개정] **제17조 (시장지배적사업자)** 일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 신문사업자 중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제및공정거래에관한법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다. <개정 2008.6.5> 1. 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30 이상 2. 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외한다.

4) 방송법 [시행 2009.11.1] [법률 제9786호, 2009.7.31, 일부개정] **제69조의2(시청점유율 제한)** ① 방송사업자의 시청점유율(전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율을 말한다. 이하 같다)은 100분의 30을 초과할 수 없다. 다만, 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따른 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자 등의 시청점유율(해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율 및 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 말한다. 이하 같다)을 합산하여 산정한다. 이 경우 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있고, 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정한다. ④ 방송통신위원회는 제2항에 따라 산정한 시청점유율을 제9조에 따른 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영하여야 한다. ⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따른 시청점유율을 초과하는 사업자에 대하여는 방송사업 소유제한, 방송광고시간 제한, 방송시간의 일부양도 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 필요한 조치의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2009.7.31] [시행일 : 2010.8.1]

핵심 주체로서의 미디어 지형이 특정한 사회정치적 견해에 과도하게 편중되어 있는가 여부, 그러한 미디어가 소수 행위자의 통제력 안에 놓여 있는가 여부를 가늠하는 것이 문제의 초점이다 (정준희, 2009: 60). 즉 여론과 관련해 미디어 정책적으로 문제가 되는 것은 특정 매체가 여론형성에 지배적 영향력을 행사하는 경우인데 따라서 ‘여론집중도’라는 용어는 넓게 보았을 때 ‘여론지배력’ 또는 ‘미디어집중도’, ‘미디어다양성 정도’ 등의 용어와 크게 다르지 않다고 할 것이다 (한국언론재단, 2009: 15).

‘미디어다양성’은 매우 복합적인 개념으로 나폴리에 의하면 소스다양성, 내용다양성, 노출다양성으로 구성된다. 소스다양성은 프로그램·편성의 다양성, 소유의 다양성, 노동인구의 다양성을 포함하며 소유의 다양성은 채널소유와 콘텐츠 소유로 구분된다. 내용다양성은 장르 다양성, 프로그램에서 드러나는 인구학적 특성의 다양성, 의견·관점의 다양성을 포함한다. 노출다양성은 무료로 접근이 가능한 중요한 콘텐츠와 다양한 미디어 시스템을 이용할 수 있는 정도를 의미하는데 이러한 다양성 개념은 미디어정책적 시각에서 ‘목표로서의 다양성’, ‘수단으로서 다양성’, ‘조건으로서 다양성’으로 재구성되기도 하고 미디어다양성의 궁극적 목표는 사회구성원의 정보이용 및 참여가능성의 다양성으로 주장되기도 한다 (김영욱, 2009: 307).

또 의미상의 분별없이 혼용되는 경향이 있지만 개념적이든 실천적이든 다원성과 다양성은 분명히 서로 구별되는 영역으로 다양성은 여러 종류의 상이한 프로그램, 출판물, 서비스 등이 제공되는 것을 가리키고, 다원성은 그러한 서비스를 공급해주는 상이한 주체들 가운데 일정한 선택을 할 수 있을 가능성과 연계된다. 다양성 이슈는 전통적으로 내용물 규제, 다원성 이슈는 소유권 통제에 의존하여 관리된다 (정준희, 2009: 61-62).

미디어간 겸영을 허용하면서 미디어다양성을 보장하기 위한 기구를 법률에 규정했지만 아직까지 미디어다양성, 여론다양성의 개념 및 이를 어떻게 측정할 것인가에 대한 합의가 이뤄지지 않고 있다. 더욱이 2012년 말까지 개발을 완료하도록 규정한 ‘매체간 합산영향력지수’의 경우 일부 방송시청률과 점유율 측정치를 제외하면 매체 내 영향력을 측정하기 위한 개념의 발굴과 적용조차 아직까지 제대로 이뤄지지 않은 상황이다. 미디어다양성위원회를 구성하고 구체적인 업무분장 및 법률에 규정한 제반의 소임을 수행하기 위한 전략의 제시

가 긴급한 시점이라고 판단된다.

2. 연구의 필요성과 연구목적

국내에서는 아직까지 미디어 다양성과 관련된 본격적인 연구가 진행된 바 없다. 윤석민(2009)이 최근 미디어 다양성과 관련해서 다양성 지수를 국내 미디어 시장에 적용하는 시도를 한 적이 있지만, 이 역시도 기존 자료를 활용하는 수준이기 때문에 지수의 정확성 등에서 문제가 있다는 비판을 받고 있다. 그 외에는 대부분의 연구가 정량적인 접근보다는 감성적이고 정성적인 접근을 취하고 있어서 엄밀한 의미에서 미디어 시장의 다양성에 관한 연구는 없었다고 보는 것이 타당할 것이다. 다만, 프로그램 다양성 등 다양성의 하부 개념에 속하는 분야에 대해서는 박소라, 김은미, 황준호 등이 연구를 진행해 온 바 있다.

해외에서는 미디어 다양성에 관한 연구가 진행되어 왔지만, 사회적 합의를 도출할 만한 상황에는 이르지 못하고 있다. FCC의 경우 2003년 다양성 지수(Diversity Index: DI)를 개발해서, 미디어 시장 내 교차 소유 규제 완화 등 정책 완화의 근거로 활용했지만, 제3순회법원에서 방법론의 문제점을 지적한 이래로, 2007년 공식적으로 기존의 DI를 폐기한 바 있다. 반면에 미 학계에서는 미디어 다양성 그 자체를 논하기 보다는 소유 집중이 일어났을 경우 의견 다양성에 미치는 영향 등 다양성 하부 개념간의 관계에 관심을 집중해 왔다.

영국 등 유럽 국가는 특정 집단의 미디어 소유 집중을 차단하는 장치를 마련하기 위한 조치로 합병 심사에 적용할 수 있는 심사 기준을 만드는데 천착했다. 독일의 경우 방송과 신문의 가중치 비율을 1: 2/3로 두는 등의 조치는 방송에 진출한 기업과 신문에 진출한 기업의 합병 등의 현안이 발생했을 때 정성적 공익 심사 기준 이외에 정량적 심사 기준을 마련하기 위한 조치였던 것이다. 영국은 가중치를 적용하기 보다는 각 미디어별 소유할 수 있는 한계선을 마련하는 것으로 미디어 집중을 차단하고 있다. 따라서 미디어 다양성 지수 개발을 목적으로 하는 ‘미디어다양성위원회’와 관련된 직접적인 연구는 없었다고 볼 수 있다.

이 연구는 '여론집중'과 '미디어다양성'의 복합적이고 혼란스런 개념에 대한 국내외 연구문헌 검토, 외국의 관련기구 운용의 경험분석과 평가 등에 기초해 법정기구로서의 '미디어다양성위원회'의 역할을 설정하고 운용과정에서 제기될 수 있는 이슈들을 미리 점검함으로써 바람직한 역할에 대한 정책적 제언을 수행하는 것을 목표로 한다. 즉, 이 연구는 방송의 여론다양성 보장을 위한 '미디어다양성위원회'의 역할범위를 구체화하고 효과적인 역할수행을 위해 검토, 조정돼야 할 이슈들의 규명, 위원회의 과제 등을 정책적으로 제안하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 미디어다양성의 문제는 방송에 국한되는 것이 아니라 <신문 등의 진흥에 관한 법률>이 정하고 있는 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스·텔레비전방송·라디오방송·이동멀티미디어방송 등을 대상으로 한 '여론집중도' 조사와 연계해 규명되고 제안되어야 하며, 따라서 이 연구는 이들 매체를 아우르는 여론다양성의 문제를 검토함으로써 미디어다양성위원회의 현실적인 위상 및 역할범위에 대한 제언을 하고자 한다.

구체적으로 이 연구는 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 미흡하면서도 혼란스럽게 진행돼 온 미디어다양성의 개념을 천착하고 미디어다양성을 확보하기 위한 외국의 사례는 어떠한지를 살펴보고자 한다. 둘째, 법정기구로 출범하는 미디어다양성위원회를 실무적으로 어떻게 구성하고 위원회의 초기 활동을 어떤 절차에 의해 수행해 나가는 것이 바람직한가에 대한 로드맵을 제시하고자 한다. 셋째, 미디어다양성위원회의 직무 수행과정에서 직면하게 될 이슈들은 무엇인지, 그리고 그러한 이슈들을 공론화하고 해소하기 위해 검토해야 할 사항들은 무엇인지를 규명하는데 이 연구의 목적을 두고 있다.

II. 미디어다양성의 의의와 각국의 보장제도

1. 미디어다양성의 개념과 속성

다양성은 대내외적으로 헌법재판의 주요 준거가 돼 왔다. 이를테면, 다양성의 가치는 미국 연방대법원의 수정헌법 제1조와 관련한 수많은 재판을 다룰 때 그 근본을 제공해왔다.

독일의 헌법인 독일기본법 제5조 ‘여론다양성’ 보호규정은 모든 미디어를 통해 개개인의 자유로운 의사표현과 자유민주주의 구현을 위한 공공여론의 형성을 위해 반드시 필요한 법적 권리로 정의하고 있고 독일의 연방헌법재판소는 여론지배력의 등장을 막기 위해 효율적인 규제가 필요하며 상황에 따라서는 예방적 차원에서 사전규제가 이뤄져야 한다고 판결한 바 있다 (심영섭, 2009: 28).

프랑스도 1986년 7월 헌법위원회의 신문법 관련 판결을 통해 종합 일간지 및 정치적 성향이 뚜렷한 일간지들의 다원주의는 그 자체로 헌법적 가치를 갖는다면서 시장 점유율에 대한 규제는 헌법에 위배되지 않는다고 판시했다. 미디어 시장에 대한 개입이 궁극적으로 ‘사상과 의견의 조류들의 다양성’ 문제와 직결된다는 점을 헌법위원회가 사회적으로 재확인 한 것이다 (박진우, 2009).

한국의 헌법재판소도 신문판매시장의 불공정거래 문제를 다룰 때나 신문과 방송의 교차소유 문제를 판단할 때 등 여러 차례의 헌법재판에서 미디어다양성의 가치를 주목했다.

미디어다양성은 언론정책의 주요 목표이기도 하다. 나폴리 등에 의하면 언론정책의 목표로서 다양성을 강조하게 된 것은 수정헌법 제1조의 전통에서 비롯됐다. 사상의 자유경쟁 시장이라는 가치가 수정헌법 1조의 토대를 이룬다는 생각이 사법부와 입법부, 그리고 정책입안자들 사이에 받아들여졌기 때문이다 (Napoli, 1999; Entman & Wildman, 1992).

이러한 미디어 다양성은 대부분의 민주주의 사회의 핵심가치이자 커뮤니케이션 정책의 주된 목표가 돼 왔고 (Cuilenburg, 1999) 미디어 다원성은 그 자

체가 규범상의 목적을 가질 뿐 아니라 언론 자유를 성취하는 수단으로 여겨졌다. 민주주의의 필수적인 요소로서 미디어 다원성은 정상적인 공론장의 작동을 보장해주는 장치인 것이다 (Just, 2009). 미디어정책의 기본 목표는 여론이 자유롭게 형성되고 소통될 수 있는 미디어 구조를 마련하는 것으로 이 목표는 적극적이고 긍정적인 개념으로서 ‘미디어다양성’으로 표현된다 (김영욱, 2009).

미디어다양성은 여론다양성이나 수용자의 선택성을 확대하기 위한 미디어 산업의 전제조건으로서 뿐만 아니라 (박주연·전범수, 2007: 18) 민주주의를 실현하기 위해서는 구성원들의 다양한 의사표현이 선결되어야 하는데 현대사회에서 이를 가능케하는 기능을 주로 매스미디어가 수행하기 때문에 중요한 언론정책의 목표가 되는 것이다 (김재영, 2002).

미디어다양성과 관련한 정책은 가치 갈등적인 성격을 갖는다. 그것은 미디어 상품이 갖고 있는 이중성에 기인한 것으로 미디어의 집중 문제를 다룰 때 특히 그러하다. 즉 한편으로 경쟁을 보장하고 다른 한편 미디어 다양성을 확보해야 한다는 상이한 가치를 조율할 필요성이 제기되는 것이다 (Just, 2009: 98).⁵⁾

언론정책 부문은 물론 학술적 논의에 있어서도 미디어다양성은 논쟁적이다. 미디어다양성의 개념이 무엇인지, 미디어다양성을 구성하는 요소 혹은 속성은 무엇인지, 나아가 미디어다양성을 측정할 수 있는지, 측정한다면 어떤 방법을 활용할 수 있는지 등에 대해 합의를 이루기가 어렵기 때문이다. 미디어 다양성과 견주는 개념으로서 미디어의 집중, 또는 유사한 어용으로서 여론다양성과 여론집중도의 개념 역시 복합적이고 애매 모호하기는 마찬가지다.

‘여론지배력’은 특정 미디어 부문 또는 행위자가 공중의 여론 형성에 지배적 영향력을 발휘하는 정도, ‘여론독과점’이란 공중의 여론형성에 영향을 끼치는 관점이나 견해의 차별적 복수성이 보장되지 못하는 상황으로 일컬어지는데⁶⁾ 이러한 의미에 부응하는 일반화된 개념은 미디어의 다양성과 다원성 논

5) 미디어 제품과 서비스는 경제적인 동시에 문화적인 상품이다. 상품이면서 동시에 여론 형성의 구성요소다. 미디어 상품은 가치와 이념을 전달하고 더불어 여러 가지 공적 기능을 수행하는데 국제법에 처음 이러한 이중적 속성이 명시적으로 표현되었다. 즉, 문화적 표현다양성 보호와 촉진에 관한 유네스코 협약 (the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions) 이 체결됐는데 2007년 3월부터 효력을 갖게 되었다 (Just, 2009: 97-98).

6) 혹은 윤석민 (2009)은 여론독과점을 특정 커뮤니케이터 (시장 지배적 사업자)가 자신의 지위를 남용하여 사회적 현안에 대한 특정 의견을 강화하고 의견의 자유로운 경쟁을 저해하는 것, 으로 규정한다.

의이다 (정준희, 2009b, 2009c).⁷⁾

‘여론집중도’란 사회적인 의제설정과 여론형성에 미치는 영향력이 특정 소수 매체에 집중되는 정도를 의미하고 따라서 여론집중도는 넓은 의미에서 여론지배력, 미디어집중도, 미디어다양성의 용어와 크게 다르지 않다고 여겨지기도 한다 (한국언론재단, 2009). 한국적 상황에서 제기되고 있는 여론독과점, 여론집중도 개념은 모호함과 오해 가능성을 갖고 있다 (정준희, 2009a, 2009c). 여론지배력을 객관적으로 가늠할 수 있는 충실한 개념화와 그에 걸맞은 형태의 타당성 있는 측정도구의 개발이 이뤄진다면 실효성을 갖춘 개념으로 사회화 될 수도 있지만 그로 인해 촉발되는 불필요한 오해와 사회적 비용이 발생할 수 있다. 따라서 여론지배력에 대한 대안적 개념을 모색하고 그것의 측정 가능성을 검토하는 것이 합리적인 선택이라 할 것이다 (정준희, 2009b).

따라서 미디어다양성이 무엇인지, 그리고 그것이 측정가능한 것인지 등에 대해서 합의를 이루기는 어려운 일이다. 상황에 따라 미디어다양성은 정치적 수사로 포장될 수 있기도 하다. 예를 들어 포르투갈의 미디어 사업자들은 규모가 작은 포르투갈의 미디어 기업이 국제적인 경쟁력을 갖추려면 대규모화 되는 것이 필수적이고 더불어 미디어 교차소유와 집중이 미디어 콘텐츠의 다양성을 보장하게 될 것이라고 주장한다. ‘외부의 적’이라는 개념을 적절히 활용해 미디어에 ‘프렌들리한 정부와 미디어 그룹 모두 자신의 이익을 도모하고 있는 것이다 (Sousa and Silva, 2009).

미디어다양성은 평가의 차원이 여러 가지가 될 수 있고 평가방법 또한 다양하며 여러 가지 전제를 깔고 있는 개념이다. 다양성이 언론정책의 근간을 이루고 있다는 점은 분명하지만 실제로 다양성이 어떤 개념이고 다양성을 측정할 수 있다는 데 대해서 정책가, 학자, 정책평가자들은 별로 동의하지 않는다. 다양성은 모호한 개념으로 간주된다 (Napoli, 1999).

그런데 미디어 융합으로 인해 미디어 집중을 측정하는 문제는 새로운 논의 국면을 맞게 되었는데 미디어 시장의 구조적 성격이 변함으로써 교차소유의 허용 여부, 시장의 획정 같은 문제들이 당장의 현안으로 제기됐다. 세계 각국은 법을 제정하고 미디어의 집중과 다양성을 측정하려는 새로운 시도들을 벌

7) 다양성 이슈는 전통적으로 내용물 규제를 통해 이뤄지며 다원성 이슈는 소유권통제에 의존해 관리된다. 다원성은 콘텐츠를 제공하는 출처의 다원성, 즉 내용물을 주관하는 그룹으로써 배후의 의견을 통제하는 기업이 복수로 존재하도록 보장하는 문제이기 때문이다 (정준희, 2009b).

여왔다 (Just, 2009). 물론 이러한 시도들은 ‘객관적이고 절대적’인 현실을 반영하고 있어서가 아니라 여러 이해 집단들이 합의할 수 있는 최소 수준의 ‘타협점’이고 가장 반대가 적은 옵션으로서 최소한의 ‘구성적 현실’을 보여주는 것이다 (정준희, 2009b).

미디어 다양성은 미디어 콘텐츠의 이질성 (McQuail and van Cuilenburg, 1983)을 뜻하고 따라서 미디어 다양성은 수용자들의 선택의 폭이 얼마나 넓은 가하는 차원에서 규정될 필요가 있다 (McQuail, 2000: 319-320). Sousa 등은 미디어 다양성을 소유 다양성, 혹은 소스 다양성과 내용 다양성의 2가지로 분류한다 (Sousa and Silva, 2009).

Cuilenburg 는 접근성과 다양성이 커뮤니케이션 정책의 가장 핵심적인 개념이라면서 미디어 다양성을 미디어 콘텐츠의 문제로 파악한다. 그는 미디어 다양성이 두 가지 속성을 갖고 있다고 보는데 하나는 다양성이 시청자들의 선호도를 어느 정도 반영하는가 하는 점이고 다른 하나는 다양 다기한 사람들의 선호에 대해 평등하고 균질적인 미디어 접근이 이뤄지고 있는가 하는 개방성이다. 미디어 다양성의 반영적 속성은 미디어 콘텐츠가 해당 사회의 정치적, 종교적, 문화적, 사회적 선호의 차이를 적절하게 포착해서 적절한 방법으로 반영하는가를 다룬다. 이에 비해 다양성의 개방적 속성은 각 미디어 채널들이 해당 사회의 전 구성원과 그 사회의 서로 상이한 이념들 모두에 대해 동등한 조건의 접근을 허용하고 있는지를 다룬다 (Cuilenburg, 1999).

미디어 다양성을 미디어 경제학적 관점, 즉, 시장에 참여하는 행위자들의 숫자와 행위자들간의 경쟁이라는 관점에서 접근하는 D’Haenens 등은 미디어 다양성을 개방적 다양성 (Open Diversity)과 반영적 다양성 (Reflective Diversity)으로 분류한다. 개방적 다양성은 상이한 프로그램이 어느 정도 공급되느냐 하는 점을 살피고 반영적 다양성은 공급과 수요 간의 관계, 즉, 채널사업자들에 의해 제공되는 프로그램의 유형과 실제로 시청 혹은 청취되는 비율을 다룬다 (D’Haenens et al., 2009: 53).

Horwitz는 소유와 관련한 규제를 통해 관점의 다양성이 구조적으로 보장되도록 하는 것이 전통적인 미국의 규제 및 공정경쟁 정책의 골자인데 최근 미국의 언론정책은 소유규제와 구조적 규제 메카니즘 속에서 다양성 규범이 크게 훼손돼 왔다고 평가하고 있다. 미디어 기업들이 점점 더 규모가 커지고 동

시에 시장 지배력이 확대되었음에도 소유규제는 오히려 무력화돼 왔다는 것이다 (Horwitz, 2005). 블레빈스의 연구결과도 유사하다. 1996년 텔레커뮤니케이션법 이후의 미국 미디어상황을 분석한 블레빈스 (Blevins, 2002)는 경쟁이라는 이름으로 자행된 규제완화가 미디어 기업의 복합화와 과점을 가져왔다고 평가했는데 그는 다양성을 출구 다양성과 소스 다양성으로 분류했다. 헌트 FCC의장이 제시한 4가지 다양성 개념 중 2개를 적용했다. 헌트는 텔레비전 방송의 소유다양성과 내용다양성의 중요성을 역설하면서 FCC는 4가지 서로 다른 다양성에 주목한다고 말했다. 첫째, 출구다양성으로 개별 미디어 사업자들이 소유하고 있는 출구의 숫자를 의미한다. 둘째, 소스다양성은 프로그램 제작자들의 숫자가 어느 정도인가를 의미하며, 셋째, 관점다양성 (Voice diversity or viewpoint diversity)은 미디어의 편집경향을 뜻한다. 매스 미디어들이 다양한 편집경향성을 가져서 관점이 다양화 할 필요가 있다는 것이다. 넷째, 다소 복잡하지만 가장 중요한 개념으로 프로그램 다양성을 들 수 있다. 프로그램 다양성은 가능한 서로 다른 유형의 프로그램들이 텔레비전을 통해 방영될 수 있도록 하자는 것이다. Hundt는 시장의 구조를 규율하게 되면 출구 다양성과 소스다양성을 증진시킬 수 있지만, 그것이 반드시 관점다양성이나 프로그램 다양성을 보장하지는 못한다고 본다 (Hundt, 1996).

미디어다양성 개념 논의에 자주 등장하는 나폴리의 모델은 경험적인 연구 관점에서 미디어다양성을 구성하고 있는 요소들을 구축해보자는 것이다. 물론 차후의 미디어다양성 연구를 위한 분석틀을 확립해보려는 뜻도 포함되었다. 그가 제시한 미디어다양성 구성 요소는 소스 다양성, 콘텐츠 다양성, 노출다양성이다. 소스다양성은 다시 소유와 노동인력이라는 2가지 하위 요소로 구성되고 소유의 다양성은 콘텐츠와 출구에 대한 소유다양성으로 분류된다. 콘텐츠 다양성은 포맷과 프로그램 유형의 다양성, 인구사회학적 다양성, 아이디어-관점 다양성 등 3가지로 구분된다. 노출다양성은 궁극적으로 수용자들이 실제로 선택할 수 있는 콘텐츠가 얼마나 다양하고 보편적인가와 관련된다. 수용자들은 그들이 이용하는 미디어를 통해 얼마나 상이한 소스들에 노출돼 있는가, 수용자들은 얼마나 다양한 정치적 관점과 사회적 관점에 노출돼 있는가, 수용자들은 다양한 프로그램 포맷과 장르에 노출돼 있는가, 수용자들의 노출 다양성 수위에 영향을 미치는 요인은 무엇인가, 하는 점들이 바로 노출다양성 개

념이 규명해보고자 하는 문제들이다. 그가 제안한 모델을 정리하면 다음 <표 1>과 같다 (Napoli, 1999).

소스다양성은 전통적으로 세 가지 측면이 고려돼 왔는데, 콘텐츠와 프로그램에 대한 소유의 다양성, 미디어 출구에 대한 소유의 다양성, 개별 미디어 출구 내에 종사하는 인력구성의 다양성이 그것이다. 나폴리는 이를 소유의 다양성과 종사인력의 다양성이라는 두 차원으로 재분류하고 있다. 그러나 이 둘의 개념적 구분은 상호배제적이거나 절대적이지 않고 경우에 따라서는 각 범주 내에서도 다양한 층위의 속성이 내재한다.⁸⁾ 소유의 다양성 측정은 전통적으로 특정 시장에서 개별적으로 소유되는 출구사업자들의 숫자, 프로그램 편성 공급자들의 소스 숫자로 측정하거나 혹은 특정 시장의 수용자 분포를 조사하거나 개별 사업자들의 시장 점유율을 측정하는 방법을 활용했다. 시장참여자들의 숫자로 소스다양성을 규율하는 것은 유용한 지수가 될 수 있지만 반면, 모든 소스들이 수용자들에게 합리적으로 접근될 수 없는 방식으로 시장이 구조화 돼 버릴 수 있다는 점에서 취약하다. 시장점유율 차원에서 소스의 다양성을 규율하는 것은 시장의 구조적 불균형의 문제를 지수화하는데 더 유용하고 더불어 다양성 속성의 노출다양성을 살펴볼 수 있다는 특징을 갖는다 (Napoli, 1999).

<표 1> 나폴리의 미디어다양성 구성 요소 정리

8) 미 연방통신위원회는 프로그램 생산부문의 다양성과 출구의 다양성 개념을 사용하고 있는데 프로그램 생산의 다양성은 나폴리의 소스다양성에 해당한다. 위원회에 따르면 소스다양성은 프로그램 제작자들의 숫자를 측정을 통해, 그리고, 출구다양성은 수용자들에게 프로그램을 전달하는 독립적 전송시스템의 숫자를 통해 측정된다. 이러한 틀에 의하면 텔레비전 방송국은 출구에, 프로그램 제작자는 소스다양성에 해당한다 (Napoli, 1999).

구성요소	하위수준 구성요소		비고
source diversity	ownership diversity	content ownership	특정시장에 존재하는 출구사업자들의 숫자 특정시장에 존재하는 프로그램소스제공자의 숫자 수용자들의 분포 특정시장참여자들의 시장점유율 HHI지수를 이용한 시장집중의 경제적측정 시장참여자치수의 장단점 시장점유율 규제에 장단점
		outlet ownership	
	workforce diversity		특정 방송사의 인력 중 여성과 소수자들의 구성 비율을 보장
content diversity	format or program-type diversity		시청자가 선택할 수 있는 상이한 프로그램 유형이 어느정도 되는지 여부 ⁹⁾
	demographic diversity		텔레비전 프로그램에서 묘사하는 소수자그룹, 혹은 다른 다양한 인구사회학적 집단들이 해당 사회의 실제 비율만큼 반영하고 있는가
	idea-viewpoint diversity		미디어에서 다양한 관점들이 재현되는가 사상의 자유경쟁이론의 핵심 공정성원칙 (Fairness Doctrine)
exposure diversity	horizontal vs vertical exposure diversity ¹⁰⁾		'수신콘텐츠의 다양성' (vs 송신콘텐츠다양성) 수용자가 선택가능한 콘텐츠의 보편성과 다양성 시청점유율 분석

자료: Napoli (1999)의 자료를 연구자가 정리함.

노출다양성은 사상의 자유경쟁시장 명제를 가장 근본적으로 충족시켜 줄 수 있는 다양성 요소이다. 다양성을 증진시키려는 정책들이 궁극적으로 추구하는 것은 바로 소스와 아이디어의 다양성에 대한 노출을 확대하고자 하는 것이다. 노출 다양성을 경험적으로 측정하려는 노력들이 행해져왔는데, 이를테면, 엔트먼 등이 제시한 수평적 노출다양성과 수직적 노출다양성이 그러하다. 수평적 노출다양성은 이용가능한 모든 채널들에서 내용다양성이 어느 정도인지를 측정하는 것과 관련되고 수직적 노출다양성은 개별적인 채널 내에서의 내용다양성을 측정하는 것과 연관된다. 수평적 노출 다양성은 모든 이용 가능한 콘텐츠의 선택을 고려할 때 수용자의 분포가 어떻게 돼 있는가, 수직적 노

9) 한 시청자가 선택할 수 있는 프로그램이 6개의 시트콤 중에서 하나, 3개의 TV영화중에서 하나라고 한다면 포맷과 프로그램장르다양성은 약하고, 반면, 시트콤 2개, 드라마 2개, 뉴스프로그램 2개, TV영화 1개, 버라이어티 1개, 토크쇼 1개 중에서 각각 선택할 수 있다면 이 유형의 다양성은 높은 수준이라고 할 것임 (Napoli, 1999).

10) Entman and Wildman (1992)이 제시한 특정한 개별채널내의 내용다양성, 이용가능한 모든 채널에서의 내용다양성 개념을 차용함

출다양성은 개별 수용자들의 콘텐츠 소비가 얼마나 다양한가를 말해준다. 수평적 노출다양성은 대중매체 수용자들이 전체적으로 이용 가능한 콘텐츠 시장에서 어떻게 분화돼 있는가를 보여준다. 특정 시점에서 수용자 점유율의 분포를 통해 측정될 수 있다. 한편, 수직적 노출다양성은 장기간에 걸쳐 개별 수용자들이 보여주는 노출의 패턴과 관련된다 (Napoli, 1999).

미디어다양성의 개념적 속성에 대해 연구한 학자들의 논의에 나타난 공통점은 소스 다양성과 콘텐츠의 다양성이라고 할 수 있다. 미디어 콘텐츠를 출구시키는 원천이 다양해야 하고 이러한 출구를 통해 송출되는 내용물이 다양해야 한다는 것이다. 두가지 다양성이 완전히 상호배제적인 속성을 갖는 것은 아니지만 소스다양성은 소유규제를 통해, 콘텐츠다양성은 편성규제를 통해 규율되는 특성을 갖는다.

나폴리 등의 미디어다양성 개념구성 중에서 소스다양성의 소유다양성, 콘텐츠다양성, 그리고, 노출다양성 개념에 주목해 보고자 한다. 물론 소스다양성의 콘텐츠소유 다양성은 외주제작자와 지상파방송사업자들간의 저작권 갈등 차원에서, 종사인력의 다양성은 여성과 소수계층의 방송제작 분야의 고용과 권익증진을 위해 매우 중요한 개념적 속성을 갖는다. 또 다문화사회로 전이되면서 우리사회의 경우에도 텔레비전 프로그램에서 다문화 구성원들에 대한 특성을 충실하게 다뤄줄 필요가 있다. 사상과 의견의 다양성은 말할 것도 없이 민주주의 시스템 작동을 위해 필수불가결의 구성 요소라 할 것이다. 이러한 다양성 속성은 방송의 공정성심이나 편성심의를 통해 평가가 가능한 영역이기도 하다.

현행법 체계하에서 소유다양성은 주식과 지분규제를 통해, 콘텐츠다양성은 각종 편성관련 규제를 통해 이뤄지고 있다. 이를테면 방송법의 경우¹¹⁾ 제2장 방송사업자 규정이 전반적으로 소유운영과 관련한 내용을 다루고 있다. 구체적으로 제8조 ‘소유제한’ 규정, 제14조 ‘외국자본의 출자 및 출연’ 제한, 제15조 ‘변경허가등’, 제15조의2 ‘최다액출자자등 변경승인’, 제18조 ‘허가·승인·등록의 취소등’ 이 미디어소스의 다양성을 확보하기 위한 소유규제, 혹은 진입제한 규정에 해당한다고 할 것이다.

한편, 콘텐츠다양성은 방송프로그램의 편성관련 규제를 통해 구현되고 있

11) 법률 제9786호 (2009.7.31.일부개정), 시행 2009.11.1.

는데 이에는 대표적으로 제6조 ‘방송의 공정성과 공익성’ 규정, 제11조 ‘방송분야등의 고시’ 규정을 들 수 있다. 전자는 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성의 차별을 해서는 안되며 상대적으로 소수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단과 계층의 이익을 충실하게 반영할 것을 요구한다. 또 정부 등의 정책을 공표함에 있어서 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되고, 정치적 이해당사자들의 견해가 균형을 이루도록 노력해야 한다는 점을 규정하고 있다. 제11조는 방송프로그램의 전문성과 다양성이 구현될 수 있도록 편성비율등을 고시할 수 있다는 내용의 규정이다. 구체적으로 편성규제를 통한 콘텐츠다양성은 제5장 방송사업의 운영조항에서 다루지고 있다. 제69조 ‘방송프로그램의 편성등’, 제70조 ‘채널의 구성과 운용’, 제71조 ‘국내 방송프로그램의 편성’, 제72조 ‘외주제작 방송프로그램의 편성’, 제78조 ‘재송신’, 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 등을 살펴볼 수 있다.¹²⁾

노출다양성과 관련한 규정으로는 2개를 거론할 수 있을 것이다. 하나는 제69조의2 ‘시청점유율 제한’ 규정이다. 동 조항은 방송사업자의 시청점유율은 30/100을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율로서 특수관계자의 시청점유율이 합산되고 일간신문사업자가 방송을 겸영하려고 할 경우 일간신문의 구독률은 시청점유율로 환산돼 합산된다. 다른 하나는 제35조의4 ‘미디어다양성위원회’ 규정이다. 동 조에 의하면 미디어다양성위원회는 시청점유율을 조사해 산정하고 여론다양성 보장을 위해 필요한 사항을 담당하도록 규정하고 있다. 미디어다양성위원회에 의해 산정된 시청점유율은 제9조상의 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영되고 시청점유율 초과자에 대해서는 방송사업 소유제한, 방송광고 시간제한, 방송시간의 일부 양도 등 필요한 조치가 취해질 수 있다.¹³⁾

12) 이 규정은 소스다양성 차원에서 논의될 수 있다. 외주제작자의 제작물에 대한 소유권 갈등이 유발될 수 있고 상황에 따라서는 다양한 프로그램 제작자 측면에서 평가될 수도 있기 때문이다. 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 규정도 마찬가지로 특성을 갖는다고 할 것이다.

13) 제35조의4 (미디어다양성위원회) 및 제69조의2 (시청점유율 제한)

2. 미디어다양성 보장을 위한 외국 사례의 검토

미디어 다양성 지수를 고민한 나라는 유럽의 영국과 독일, 그리고 미국을 들 수 있다. 그러나 이 세 나라가 미디어 다양성 지수를 도입한 배경이나 결과는 판이하게 다르다. 영국은 다양성 지수를 고민했으나 유예했고, 독일은 매체간 가중치를 도입해서 이중의 다양성 지수를 만들었다. 그러나 엄밀하게 말하면 다양성 지수가 아니라 매체간 합산 지표를 만들었다고 보는 것이 정확하다. 그리고 이 지표를 가지고 미디어 기업간 합병 심사에 적용해서 합병을 승인하지 않았다. 반면에 미국은 신문과 방송의 교차 소유를 허용하기 위한 목적으로 다양성 지수를 만들었으나 법원의 반대로 인해서 적용에는 실패했다.

이 장에서는 미국과 영국, 독일을 살펴보고, 미디어다양성 지수를 유예한 영국보다는 미국과 독일을 보다 중점적으로 살펴보고자 한다.

1) 미국의 다양성지수 및 규율현황¹⁴⁾

2003년 6월 2일, FCC는 「미디어 소유규제에 대한 명령문」(Report and Order on Media Ownership)에서 반독점 여부를 판단하는 데 주요 근거로 사용되는 HHI (Herfindahl-Hirschmann Index)를 차용해서 소위 다양성 지수를 창안해 냈다. 그리고 이 결과에 비추어 파격적일 정도로 소유규제를 완화할 것을 제안한다. 이에 시민사회는 즉각 반발했고, 2004년 6월 24일 제3순회법원은 2대 1의 판결로 FCC의 다양성 지수에 대한 문제점을 지적하면서, FCC의 소유규제 완화안을 거부했다. 한동안 FCC는 법원의 판결에 대해서 어떤 입장을 취해야 할지 방향성을 잡지 못했다. 당시 FCC가 취할 수 있는 방안은 소유규제 완화(안)을 수정없이 대법원으로 가져 가는 것이거나, 법원의 입장을 받아들여 완화(안)을 폐기하는 것, 그리고 마지막으로 법원의 지적 사항을 받아들여 수정안을 다시 만드는 것이었다. 1년여의 논의 끝에 FCC는 수정안을 만들되, 새로운 수정안에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해서 전미를 돌면서 공청회를 가졌다.

14) 이 부분은 조영신(2009). 미국의 미디어 집중도 조사. 한국언론재단(편) <미디어 집중도 조사>의 부분을 일부 수정한 내용임. 미디어 다양성 지수가 등장하게 된 배경에 대해서는 이 글을 참조하기 바란다.

결국 FCC는 2007년 논란이 되었던 다양성 지수를 공식적으로 폐기했고, 대신 새로운 미디어 소유규제 개정안을 발표했다.¹⁵⁾

그렇다면 지난 60여 년 동안 한 번도 시도하지 않았던 FCC가 굳이 다양성 지수를 창안해 낸 이유는 무엇일까? 그동안 FCC는 소유규제와 관련해서 다양한 규제를 만들어 왔다. 전국 방송 시청자 도달률 상한제는 물론이고 신문과 방송의 교차 소유 금지법, 라디오의 지역 방송국 소유 제한, 복수 방송 소유규제 등등이다.

문제는 이것들을 모두 포괄적으로 설명할 수 있는 근거가 부족하다는 점이다. 그리고 폭스 등으로부터 기존 규제에 대한 예외를 인정해 달라는 주장이 끊임없이 나오고 있는 상황이었다(Welborn, 2005). 동일 지역 내에 신문과 방송의 교차 소유가 원칙적으로 금지되어 있는 상황이긴 하지만, 예외적으로 교차 소유가 허용된 지역이 존재하는 상황, 더구나 갈수록 경영상의 압박을 받고 있는 신문 기업들의 생존권을 보장해 주기 위해서라도 동일 지역 내 신문과 방송의 교차 소유를 허용토록 해 영세한 신문기업이 자족할 수 있는 여건을 만들어 주어야 하는 당위성 등이 있었다는 점이다. 예외 지역이 대부분의 해당 지역 내 미디어 기업의 생존권을 보장하기 위한 조치였다는 점에서, 누구는 허용하고, 누구는 허용하지 않느냐의 문제에 봉착한 셈이다.

이는 기본적으로 FCC가 건별 심사(case by case test)를 적용해 왔기 때문이다. FCC는 건별 심사가 가지는 유연성은 인정하지만, 규제의 일관성과 투명성을 보여주는 데에는 한계가 있다는 점과 정책의 불확실성이 너무 크다는 이유를 들어 이른바 블루 라인 테스트(blue line test)를 도입할 필요성을 강력히 시사했다(Candeu, 2008). 이 맥락에서 등장한 것이 바로 다양성 지수다. 일단 다양성 지수가 측정된다면 이에 맞추어 방송 사업자들은 자신들의 영업 행위의 결과를 예측해 볼 수 있다는 장점이 있다. 기존 소유 제한 구도 속에서는 전국 시청자 도달률 상한제를 초과하지 않는 범위에서 다른 방송국을 인수하더라도 실제로 승인될 것인지를 예측하기 쉽지 않은 반면, 다양성 지수가 개발되어 이용될 경우 사업자는 불확실성을 상당 부분 제거한 채 영업 활동을 할 수 있기 때문이다.

15) 2007년 12월에 발표한 개정안 역시 상원과 하원을 통과하지 못했다.

(1) 다양성 지수 측정 방식

① HHI

FCC의 다양성 지수를 이해하기 위해서는 모태가 된 HHI를 이해할 필요가 있다. 기본적으로 법무부(Department of Justice: DOJ)에서 반독점 심사 시에 사용하고 있는 HHI를 측정하기 위해서는 우선 관련 상품 시장(relevant product market)을 규정하는 것이 필요하다. 상품 시장을 규정하는데 일반적으로 두 가지를 염두에 둔다. 첫째는 대체성(substitution relationships)이다. 예를 들어 두 상품의 대체 관계가 높다면 이 시장은 동일 시장으로 보는 반면에 두 상품의 대체 관계가 없다면 별개 시장으로 분류된다. HHI에는 대체 관계가 높은 동일 시장일 경우에만 적용될 수 있다.

두 번째로 고려하는 것이 지역성(geographical market)이다. 설사 동일 상품이라고 할지라도 판매하는 지역이 다를 경우에는 대체 관계가 발생할 수 없다. 따라서 상품이 판매되고 있는 지역 구분이 HHI를 결정짓는 데 중요한 의미를 지닌다. 이 때문에 지역시장과 전국 시장 구분이 의미를 가지게 된다. 시장을 확정하는데 사용되는 이 두 기준은 흔히 경쟁관계라는 단일 용어로 설명되기도 한다. 대체성 여부, 그리고 지역적 구분 모두 본질적으로는 참여하는 기업이 서로 경쟁관계에 있는지를 설명하기 위한 수단이기 때문이다.

일단 이렇게 시장이 확정되었다면, 그 다음 순서는 해당 시장 내에 참여하고 있는 기업들의 점유율(market share)을 계산해야 한다. 그리고 이 점유율의 제곱을 합한 값이 바로 HHI이다. 공식의 성격상 HHI는 0에서 1만까지의 범위를 지니게 된다. 예를 들어 해당 시장에 경쟁하는 기업이 하나도 없다면, HHI는 0이 되는 반면, 해당 시장에 한 개의 기업만이 존재한다면 HHI값은 1만이 되는 것이다. 법무부는 이 HHI값에 따라서 해당 시장의 집중 여부를 판단한다. 통상 일반적으로 HHI값이 1,800 이상일 경우에는 고집중 시장, 1,000 이하일 경우에는 저집중 시장으로 분류하고 있다.

예를 들어 시장에 세 개의 기업이 있다. A는 15%의 시장 점유율을, B는 15%, 그리고 C는 25%의 시장 점유율을 가지고 있다고 가정해 보자. 이때 이 시장의 HHI는 1,075의 값을 지녀 DOJ의 기준에서 보면 중간 수준(moderate)

의 집중도를 가진 시장이다. 이 시장에서 만약 A와 C가 합병을 할 경우 시장은 A와 C의 통합회사가 40%, 그리고 B가 15%를 가진 시장으로 바뀌게 되고, 이 경우 HHI의 값은 1,825가 되어 고집중 시장이 된다. 따라서 DOJ는 A와 C의 기업합병을 승인할 수가 없다. 이처럼 HHI는 일종의 블루 라인 테스트로서의 역할을 하고 있기 때문에 시장 예측성이 높아진다는 장점을 가지고 있고, 이 예측성에 의거 기업들의 활동이 투명해질 수 있다는 장점을 가지고 있다.

② FCC의 다양성 지수

기본적으로 다양성 지수 역시 HHI의 가정을 따르고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 HHI는 시장의 집중과 반독점 행위 간에 밀접한 관련이 있다는 것을 전제하고 있다. 마찬가지로 FCC가 개발한 다양성 지수 역시 시장의 집중과 의견 다양성과는 밀접한 관계를 가지고 있다는 점을 염두에 두고 있다. 그러나 그 측정 방식은 HHI와 사뭇 다르다.

HHI가 해당 시장 내의 상품 점유율 제곱의 합이라면, 다양성 지수는 시장 내 각 미디어의 가중 점유율(weighted percent share of the market)의 제곱의 합이기 때문이다. HHI의 계산을 위해서는 동일 상품 시장을 확정해야 한다. HHI의 집중도 심사는 동일 상품에 대한 시장 지배력만을 대상으로 하고 있기 때문이다. 일반적으로 FCC의 소유규제는 지상파, 케이블, 위성, 라디오, 신문, 잡지 그리고 인터넷 이상 7개 미디어와 직접적으로 관련되어 있지만, 다양성 지수의 산정 대상에는 지상파, 라디오, 신문(일간신문+주간신문), 인터넷만을 대상으로 하고 있다. 즉, FCC는 동일상품 시장의 범위를 지상파, 라디오, 신문, 그리고 인터넷으로 한정했다고 볼 수 있다. 또한 시장을 지리적으로 지역 시장과 전국 시장으로 구분하고, 이 중에서 다양성 지수는 지역 시장에 한정해서 적용했다. 따라서 전국 매체적 성격을 가진 케이블 네트워크(국내에서는 PP)등은 분석 대상에서 제외된다¹⁶⁾.

16) 케이블방송(Cable TV)은 다양성 지수 대상에서 제외된다. 배제 이유에 대해 FCC(2003)는 케이블을 시청하는 일반 시청자들이 케이블 방송 프로그램 중 재송신된 것과 그렇지 않은 것을 제대로 식별할 수 없기 때문에 통계적 오류가 발생할 수 있고, 대부분의 케이블 방송 프로그램이 지역 뉴스 등을 제공하지 않고 있기 때문이라고 명확하게 밝히고 있다. 또한 대부분의 잡지가 지역 뉴스보다는 전국 뉴스를 전달하는 데 사

이렇게 시장이 확정되었다면, 다음으로는 점유율을 파악해야 한다. 일반 기업의 경우에는 통상 매출액을 기준으로 점유율이 실제적으로 존재한다. 그러나 다양성 지수에서 측정하는 미디어는 그 속성이 일반 상품과는 다르다는 차이가 있다. 뉴스라는 동일 상품을 전달하긴 하지만, 그것을 전달하는 방식이 달라 비용 등 매출 구조가 전혀 다르기 때문이다. 3분짜리 동영상을 만들 때 들어가는 비용과 3분짜리 원고지를 채우는 것은 적어도 비용 면에서 큰 차이가 있고, 마찬가지로 그 영향력 및 소비에도 차이가 크다. 따라서 이를 일괄적으로 매출액으로 나누는 것은 무리가 있다. 즉 비록 서로 경쟁하는 동일 시장으로 확정하긴 했지만, 각 미디어별로 지역 뉴스와 시사(public affairs) 관련 소식을 접하는 비중이 다르기 때문에 이를 감안해야 한다는 것이다.

이를 위해서 FCC는 선호도를 매체별 가중치의 잣대로 활용했다. 선호도는 A.C. 닐슨(Nielsen Media Research, 2002)의 소비자 매체 이용 조사 결과를 이용하고 있다.(첨부 참조)

해당 조사는 소비자들에게 지난 2주 동안 지역 뉴스나 시사(public affairs)를 접하는데 이용한 매체가 무엇인지, 그 비중은 어떤지를 묻고 있다. 그리고 이 비중을 총합 1로 환산해서 가중치 값으로 삼는다.

<표 2-1-6>에서 보는 것처럼 지난 2주 동안 지역 뉴스 등을 접하는 데 사용된 미디어를 물어보고 그 결과를 복수응답 형태로 정리하면 다음과 같다. 이를 다시 확정된 시장 이외의 것들은 제외하고 백분률로 환산하면 최종값이 나온다. 이 값에서 다시 추가로 질문을 던져서 방송 중에서 케이블과 위성을 통해 접하는 비중을 제외하고, 신문은 일간과 주간으로 다시 나누면 된다.

용되고 있다는 점을 들어 잡지 역시 배제했다(FCC, 2003).

〈표 2〉 매체 선호도

매체	%	%	%		%
방송	84.8	40.4	42.04		33.8
신문	62.8	29.9	31.14	⇒	일간20.2 / 주간 8.6
라디오	35.3	16.8	17.50	방송에서	24.9
인터넷	18.8	9.0	9.32	위성과	12.5
잡지	6.4	3.1	100.00	케이블	100.0
친구	1.1	0.5		배제	
기타	0.6	0.3			
계	209.8	100.0			

출처: FCC(2002) 자료 재구성

이렇게 해서 FCC가 도출한 최종 가중치는 방송은 0.338, 라디오는 0.249, 일간신문 0.202, 주간신문 0.086, 그리고 인터넷은 0.125였다.

다음으로 해야 하는 작업은 가중치를 적용할 점유율이다. FCC는 매체별로 백분율을 적용한 뒤, 이를 해당 매체 숫자로 나누어서 점유율을 일괄 적용했다. 예를 들어 해당 시장 내에 10개의 지상파 방송국이 있다면 1개 지상파 방송사의 점유율은 1/10이 되는 셈이다. 마찬가지로 라디오의 경우에도 15개의 라디오가 있다면 이를 백분율로 계산하면 1/15 이 된다. 이 값에 앞서 구한 매체별 가중치를 곱하게 되면, 1개 지상파 방송사의 경우에는 $1/10 \times 0.338 \times 100 = 3.38\%$ 의 점유율을 가지게 되고, 라디오의 경우에는 $1/15 \times 0.249 \times 100 = 1.66\%$ 의 점유율을 가지게 된다.

이를 다시 소유주별로 합산한다. 만약 ABC가 해당 시장 내에서 2개의 방송국을 가지고 있다면, ABC의 점유율은 $3.38 \times 2 = 6.76\%$ 가 되는 셈이다. 이렇게 해서 소유주별로 점유율 계산이 완료되면, 이를 제곱해서 합산한 값이 다양성 지수값이 된다. 이렇게 구해진 값을 사업자별로 제곱해서 곱한 값이 미디어 시장의 다양성 지수가 된다. 법무부의 기준을 받아들여 다양성 지수값이 1,800이 넘을 경우 여론 집중도가 높은 시장으로 평가하고, 반면에 1,000 이하일 경우에는 여론 다양성이 높은 시장으로 평가한다.

FCC는 뉴욕을 예로 들고 있다. 뉴욕에는 23개의 지상파 방송국과 15개 라디오 방송국이 있다. 위의 공식을 그대로 적용한다면, 1개 지상파 방송사의 점유율은 $1/23 \times 0.338 \times 100 = 1.47\%$ 이고, 1개 라디오 방송국의 점유율은 $1/15 \times$

$0.249 \times 100 = 1.66\%$ 이다. ABC가 뉴욕에서 1개 지상파 방송국과 4개의 라디오 방송국을 가지고 있기 때문에 ABC의 여론 시장 점유율은 $1.47 + (1.66 \times 4) = 8.11\%$ 점유율을 가지게 된다.

이처럼 다양성 지수의 방법론이 완성된 후 FCC는 실제 시장에 적용해 보았다. 그 결과 3개 이하의 방송국이 있는 작은 소규모 시장에서는 합병이 이루어진다면 다양성이 감소하고, 반면에 9개 이상의 방송국이 있는 시장의 경우에는 다양성 지수의 변동이 그리 크지 않다는 결론에 도달한다. 이에 따라 FCC는 소규모 시장에는 현행 소유 제한 원칙을 그대로 유지하되, 큰 시장에서는 소유규제를 완화해도 무방하다는 결론에 도달했다.

(2) 제3순회 법원의 판결과 다양성 지수의 문제점

제3순회법원은 다양성 지수와 관련해서 크게 두 가지 점을 지적했다 (Prometheus Radio Project. v. FCC, 373 F.3d 372(2004)). 첫째는, 특정 미디어를 선택하고, 이에 대해 가중치를 주는 것이 설득력이 없다는 점이다. 지역 뉴스를 제대로 제공하지 않고 있으며 시청자들이 재송신 프로그램과 그렇지 않은 것들을 제대로 분별하지 못한다는 점을 들어 케이블은 배제한 것에 비해서, 인터넷에 대해서는 너무 많은 가중치를 주었다는 것이다. 두 번째는 동일 매체에 대해 동일 가중치를 준 근거를 제대로 제시하지 못하고 있다는 점을 들었다.

인터넷 가중치를 결정하게 된 해당 설문조사에서, FCC는 ‘지난 7일 동안 지역 뉴스를 접한 인터넷 사이트’를 물었고, 이에 대한 응답 중에서 총 17개의 웹사이트만 다양성 지수 결정에 포함시켰다. 또한 이들 17개의 웹사이트 중에서도 케이블 네트워크사의 웹사이트 4개, 신문사 웹사이트 4개, 그리고 3개는 3대 네트워크 방송사의 웹사이트였다. 만약 이들을 표준화한다면 케이블 네트워크는 18%, 신문은 6.2%, 네트워크방송사는 3.9%에 해당된다. 이외 웹사이트가 총 40.3%를 차지하고, 기타에 포함된 웹사이트가 23.9%이다. 따라서 신문을 일간과 주간으로 나눈 방식을 그대로 차용한다면, 애초 FCC가 제시하고 있는 인터넷 매체의 가중치 0.125보다 훨씬 낮은 값을 가질 수밖에 없을 것이고, 이를 적용할 경우 여론 집중도는 훨씬 높아질 수밖에 없게 된다. 제3순회 법원은 바로 이 점을 지적한 것이다.

두 번째는 동일 매체에 동일 가중치를 준 근거를 제대로 제시하지 못하고 있다는 점을 들었다. FCC는 미디어 소유규제에 관한 명령문에서 다음과 같이 밝히고 있다.

“모든 미디어는 적어도 유사한 기술적 커버리지의 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 미디어의 영향은 송신 기술(distribution technology)의 물리적 속성과 이용자의 선호도에 의해서 결정된다고 확신한다.”

(2007; supra 422)

즉 물리적 속성이 동일하기 때문에 동일 매체에 대해 동일 가중치를 주어도 큰 문제가 아니라는 입장이다. 그러나 네트워크 가맹국과 독립방송국의 여론 지배력이 동일하다는 가정은 많은 무리가 있다. FCC는 실제 시장 점유율을 이용하지 않은 이유로 “현재의 행위가 미래 행위를 진단하는 잣대로는 정확하지 못하다”며 옹호했지만 법원을 설득하지는 못했다.

제3순회법원이 지적한 내용 이외에도 FCC가 고안한 다양성 지수는 많은 문제점을 가지고 있다. 앞서 설명한 대로 미국의 미디어 정책은 지역 중심으로 이루어진다. 주파수의 배분에서부터 프로그램 편성 규제, 그리고 다양성에 관한 문제까지도 지역 중심으로 이루어진다. 이 때문에 다양성 지수를 만들 때도 지역 뉴스(local news)를 중심으로 집중도를 측정했다는 점을 상기할 필요가 있다. 그런데, FCC가 다양성 지수를 만들기 위해 인용한 닐슨의 설문조사나 FCC가 다양성 지수를 공식적으로 발표한 미디어 소유규제에 관한 명령문에도 지역 뉴스가 무엇인지에 대해 정확한 정의를 내리고 있지 않다. 상식적으로는 지역적으로 시청자나 독자 주변에서 발생한 일들을 보도한 것으로 정의할 수 있지만, 여기에는 지역 스포츠, 지역 날씨, 교통정보 등이 모두 해당된다. 미국의 대표적인 언론단체인 PEJ(Project for Excellence in Journalism)는 배경정보, 함의, 해당 이야기가 시민들에게 미치는 영향 등에 따라서 뉴스가 세분화된다고 정의하고 있다. 따라서 단순히 시청자 및 독자들에게 지역 뉴스를 접하는 매체를 질문한 것으로는 편차가 심하게 발생할 수 있다.

둘째는 판단 기준의 모호성이다. HHI를 차용했기 때문에 다양성 지수의

값이 1,800보다 낮은 지역은 집중도가 낮다고 판단할 수 있고, 이럴 경우 교차 소유 등이 허용될 수 있다고 FCC는 주장했다. 그러나 합병 심사에 적용되었던 1,800이란 수치가 가변성이 높은 선호도 조사에도 그대로 적용할 수 있는지에 대해서는 아직까지 확정된 바가 없다.

셋째는 설문 문항의 적절성이다. 제3순회법원은 설문 조사 방법 그 자체에 대해서는 입장을 표명하지 않았다. 그러나 매체별 가중치를 정하기 위해 사용된 설문 조사 방식의 타당성 문제에 대해서는 고려를 해 봐야 한다. 앞서 설명한 대로, FCC는 ‘지난 1주일간 지역 뉴스를 얻기 위해서 사용한 매체’를 선택하는 질문을 던졌고, 그 결과를 바탕으로 해서 가중치를 설정했다. 그런데, ‘사용시간’을 질의한 다른 연구 결과와 큰 차이를 보이고 있다는 점은 해당 조사의 타당성에 의문을 들게 한다. Papper, Holmes와 Popovich(2004)가 사람들이 미디어를 이용하는 시간을 조사한 결과를 적용할 경우 지상파 방송은 56.4%, 신문은 25.2%, 라디오는 10% 그리고 인터넷은 5.9%에 불과하다. 이 조사에서는 “뉴스를 얻기 위해서 가장 많이 이용하는 매체”를 묻고 있다. 만약 다시 지역 뉴스를 얻기 위해 접근한 매체의 이용 시간을 물어보았다면 다른 결과를 도출할 수 있다는 말이다.

결국 다양성 지수는 실패로 끝났고, 미디어 소유규제는 다시 원점으로 돌아갔다. 2002년부터 시작된 미디어 소유규제안이 결국은 제자리에서 한 치도 벗어나지 못한 것이다.

2) 영국의 다양성지수 및 규제 현황

(1) 다양성 정책 배경

현재 영국에서는 미디어 시장 내의 융합 현상 등에도 불구하고 통합적 개념이 아닌 개별적 산업 개념으로 미디어 다양성을 규제하고 있다. 물론 영국도 디지털 미디어가 매체 간 경계를 허물고 있는 지금, 위와 같은 이원적 구조 또는 일종의 매체 간 균형과 역할분담에 연관된 전통적 관념이 점차 해체되고 있다는 점에 대해서는 분명히 인식을 같이 하고 있다. 다만 미디어 부문들 사이의 경계가 완전히 사라졌으며 이를 전제로 기존의 미디어 규제를 완전히 재정비해야 한다는 주장에 성급하게 대응하는 것은 자칫 새로운 문제를 낳을 소지가 있다. 실제로 영국 미디어 정책 당국은 아직까지 기존의 구도가 완전히 해체되었다고 판단할 수 없으며, 기존의 규제 체계를 완전히 대체할만한 수준의 근본적인 변동이 발생하진 않았다고 보고 있다.

요컨대 아직도 텔레비전 방송은 가장 보편적인 미디어 부문으로 기능하고, 신문은 강력한 정치적 공론 형성 능력을 갖고 있으며, 라디오는 취향, 연령, 지역 등으로 세분화된 요구를 잘 반영하고 있기 때문에, 이들 각자의 독자적 메커니즘, 수용자 집단, 규제 전통 측면에서 여전히 상호 구분되는 미디어 부문들로 다루어야 한다는 것이다. 따라서 독일이나 미국에서 시도하고 있는 통합적 개념의 미디어 다양성 지수에 대해서는 유보적인 입장이다.

(2) 다양성 지수 개발 유예

미국이나 독일에서 시도된 바 있는 이른바 다양성 지수 계통의 측정 방법은 영국에서 한 번도 실효성 있게 적용된 적이 없다. ‘의견 점유율 (share-of-voice)’ 개념과 같은 다양한 대안이 검토된 바 있지만 결국 그런 측정 방식들은 장기적인 검토 대상으로 유예되거나 현실적으로 포기했다. 때문에 관점의 다원성을 소유권의 다원성으로 대체하여 복합적으로 검토하는 방식이 아직까지 가장 현실적인 방안으로 간주되고 있다.

영국의 경우 1990년대 중반부터 “미디어 환산율(media exchange rate)”이라는

지수 개념을 통해 객관적 측정 가능성을 타진해 왔으나 여러 가지 반대 여론과 기술적 문제를 극복하지 못했기 때문에 결과적으로 현실화되지 못한 것이다.

대안으로 “40/30/20 규칙”이 채용되어 적용하고 있으나 이 방식 역시 완벽하지는 않다. 환산율을 대체할만한 타협적으로 생각되기에는 많은 문제점을 가지고 있는 것도 사실이다. 40/30/20 규칙은 어떤 미디어 기업도 단일 부문 시장에서의 점유율 40% 이상, 두 개에서 30% 이상, 세 개에서 20% 이상—인터넷을 포함하면 네 개에서 15% 이상—을 가질 수 없도록 규제하자는 아이디어였다. 이것은 서로 다른 부문들에 대한 ‘미디어 환산율’이나 가중치를 굳이 구상하지 않아도 되는 단순함과 명확성이 있으며, 미디어 시장 전체에서의 다원성을 추구하는 유효한 대안이 될 수 있다고 판단했었다. 하지만 ‘의견 점유율’ 방식의 통합적 접근법이 넘어서기 어려운 한계, 즉 서로 다른 미디어 부문에 대한 평가 방식의 문제가 여전히 발목을 잡고 있는 상황이다. 예컨대, 텔레비전과 신문 부문에 걸쳐 30% 점유율을 갖는다는 것과 라디오와 신문에 걸쳐 30%를 갖는다는 게 동일한 수준의 규제 대상이라고 볼 수 없기 때문이다.

또한 정확성과 불편부당성을 기대하는 방송 수용자와 오히려 당파성을 기대하는 신문 독자를 동일한 수용 집단으로 놓고 점유율을 산출하는 것 역시 무리가 있으며 결국 이를 해결하기 위해 그 말썽 많은 환산율 개념이 동원되는 순간 사태는 다시 원점으로 돌아가게 된다.

특이한 점은 일반적으로 적용하는 매출액보다는 ‘수용자 측정법’을 통해 시장 점유율을 측정하고 있다는 점이다. 시장 점유율을 측정하는 데에서는 ‘수용자 측정법’이 미디어의 여론 형성 능력을 반영하는 가장 의미 있는 방법이라는 이유에서 매출액 등 기타 측정법에 비해 대체로 선호되고 있는 상황이다.

최소한의 사회적 합의와 제도적 지지—ABC 시스템과 규제기관에 대한 투명한 정보 공개—를 바탕으로 현재와 같은 개별 미디어 부문의 수용자 점유율—신문 시장에서는 발행부수, 텔레비전 방송 시장에서는 시청점유율, 라디오 방송 시장에서는 잠재적 수용자 인구—을 중심으로 하는 미디어 집중도 측정 체계가 성립된 것이다.

미디어 기업간 합병을 다루면서 의견 점유율 규제를 도입했다. 의견 점유율 개념의 핵심은 특정 미디어 기업이 보유하고 있는 미디어 영향력 또는 지배력

의 총합을 산출해서 규제하자는 것이다. 한 기업이 다양한 미디어 시장을 가로질러 보유한 수용자 점유율의 총합을 전체 미디어 시장에서의 점유율로 환산하고, 일정한 점유율 총합의 상한선에 근거하여 여론 지배력을 규제하는 방식이다. 부문 미디어 시장에서의 지배력 측정과 그에 근거한 제한 방식에서 벗어나, 예컨대 전체 미디어 시장에서 총합 25% 이상의 점유율을 획득할 수 없도록 하고, 만약 그 수준을 넘게 되면 자회사나 지분 매각 조치 등을 통해 점유율 수준을 낮추도록 규제하는 방법이다. 하지만 이 접근법은 서로 다른 미디어 부문 사이의 차이를 상쇄시킬 수 있는 가중치가 적절히 구성되어야 한다는 점에서 근본적인 한계를 지니고 있다.

3) 독일의 다양성지수 및 규율현황

(1) 여론 지배력 측정 방식 등장 배경

독일에서 미디어별 통합 여론 지배력 측정 방식이 등장한 것은 정책 당국자의 정책 의지가 미리 작동한 것이 아니라 미디어 사업자의 합병 신청으로 인한 뒷수습 차원의 성격이 강하다. 악셀 슈프링어 그룹이 프로지벤자트아인스(ProSiebenSAT.1, 이하 P7S1)¹⁷⁾를 인수하는 것을 금지하기 위한 근거로서 등장한 것이기 때문이다. 당시 악셀 슈프링어 그룹은 신문-출판-인쇄-유통 전문기업이었던 반면에, 피인수 대상이었던 프로지벤자트아인스(P7S1)는 독일의 대표적인 TV 방송 그룹이었다. 신문기업의 방송기업 인수 시도였다. 만약 당초의 계획대로 이 합병계획이 승인되면, 베텔스만에 이어서 방송에서부터 신문, 출판, 인터넷, 통신 등 미디어 전 분야에 걸쳐 교차 소유하는 두 번째 종합미디어 그룹이 탄생하는 것이다.

문제는 악셀 슈프링어 그룹이 신문과 잡지 시장에서 사실상 독점적 지위를 누리고 있었다는 점이다. 2008년 포맷연구소의 호어스트 뢰퍼(Horst Röper) 소장이 공개한 자료에 따르면, 독일 10대 신문 그룹의 전체 신문시장의 점유율은 58.5%였다. 이 가운데 악셀 슈프링어 그룹을 포함한 5대 신문그

17) 2002년 파산한 키르히(Kirch) 미디어 그룹이 소유한 P7S1(주)는 미국의 투자자 하임 사반(Haim Saban)이 2003년 인수했으나, 다시 하임 사반은 3.7배의 투자수익을 남기고 주식을 악셀 슈프링어에 넘기려 했다. (심영섭, 2009)

룹의 시장 점유율은 44.8%로 2000년과 비교하여 2.5%가 상승했다. 그러나 가두판매에 의존하는 대중일간신문시장의 경우에는 이들 5대 신문그룹이 96.1%를 차지하고 있었고, 특히 악셀 슈프링어의 빌트(Bild)는 가관 일간신문 시장의 79.5%를 차지하고 있었다.

〈표 3〉 독일 10대 신문기업의 전체 신문 판매시장 점유율

(단위: %)

순위	신문 그룹	2008	2006	2004	2002	2000
1	악셀 슈프링어	22.1	22.5	22.7	23.4	23.6
3	SWMH 그룹	8.5	5.2	5.0	4.9	5.0
2	WAZ 그룹	6.0	5.6	6.0	6.1	6.0
4	두몽-사우베르크 그룹	4.2	3.9	4.0	4.2	4.4
5	임펜 그룹	4.0	4.1	3.9	3.8	2.9
5대 기업의 시장 점유율		44.8	41.3	41.6	42.3	42.3
6	홀츠브링크	3.8	3.7	3.6	3.4	2.5
7	FAZ 그룹	3.0	3.0	3.1	2.9	3.0
8	마드작	2.5	2.5	2.5	2.2	2.4
9	DDVG*	2.4	2.2	-	-	-
10	BV홀딩*	2.0	-	-	-	-
10대 기업의 시장 점유율		58.5	55.3	56.1	56.3	55.9

출처: Röper, 2008, p.421. 심영섭 (2009) 재인용.

* DDVG와 BV홀딩은 2006년과 2008년에 새롭게 10대 기업에 진입했고, 그 이전에는 이들에게 신문을 매각한 그루너+야르 그룹과 쥐드도어체차이팅(SZ) 그룹이 10위권에 포함됐다. 2000년과 2002년, 2004년, 2006년의 10대기업 시장 점유율은 10대기업에서 제외된 기업의 시장 점유율을 합친 수치이다.

한편 방송시장은 공영방송인 ARD와 ZDF, 그리고 민영방송사인 RTL 그룹과 P7S1그룹이 시청자 점유율을 양분하고 있다. 전체 시청자 점유율의 90%를 이들 4개 방송사 그룹이 점유하고 있는 상황에서 공영과 민영은 각 4:6의 비율로 시장을 분할하고 있다¹⁸⁾. 상업방송 시장을 과점하고 있는 RTL과 P7S1의 시청자 점유율은 각 24.1%와 21.6%이다¹⁹⁾. 비록 1996년 이후 전문편

18) 2008년 현재 공영방송과 민영방송의 시청자 점유율은 43.5% : 55.7%이었다(KEK, 2008; Zubayr & Gerhard, 2008, 심영섭 2009 재인용)

19) 지분 소유에 따라서 점유율 계산이 달라진다. 예를 들어 방송사 A의 시청 점유율이 10%이고, 방송사 B의 시청점유율이 5%이다. 그런데 방송사 A는 방송사 B 지분 10%를 가지고 있다. 이 경우 방송사 A의 시청점유율은 $10\% + (5\% \times 0.1) = 10.5\%$ 가 된다. 그러나 만약에 방송사 A가 B의 지분 25% 이상을 가지고 있을 경우에는 사실상 경영권을 가지고 있다고 보아서 방송사 A의 시청점유율은 $10\% + 5\% = 15\%$ 가 된다. 즉 지분 관계에 따라서 특정 방송사 그룹의 시청자 점유율 계산 방식은 달라진다. 위의 수치는 이러한 지분관계를 반

성 위주의 공영 방송 채널이 등장하면서 RTL과 P7S1의 시청자 점유율이 일부 하락하고 있지만²⁰⁾, 여전히 상업방송 시장을 장악하고 있는 상태다.

이런 상황에서 신문과 출판 시장을 지배하고 있는 악셀 슈프링어 그룹과 방송시장에서 20% 이상의 점유율을 가지고 있는 P7S1의 결합은 그 자체로 신문시장과 방송 시장에서 동시에 지배적 사업자의 지위를 누를 수 있다는 점에서 파괴력이 남달랐다. 이 합병 공표가 있기 전까지는 두 영역에서 동시에 지배적 사업자의 지위를 가진 기업이 없었던 탓이다.

영한 값이다.

20) 나찌의 통치를 경험했던 독일은 지나치다고 할 수 있을 정도로 특정 기업이 여론을 독점하는 것에 대해서 민감하게 반응한다. RTL 그룹과 P7S1 그룹은 1998년부터 주시청시간대에 제3자 방송채널 사업자에게 편성 시간의 일부를 무상으로 할애해야 했다. 이는 시사정보 프로그램을 주로 방송하는 방송채널의 연간 시청자 점유율이 10%를 넘어섰고, 시사정보 프로그램을 제외하고도 전체 시청자 점유율이 20%를 넘어섰기 때문이다.

〈표 4〉 독일 주요방송채널의 시청자 점유율 현황

(단위: %)

방송별	2008	2006	2004	2002	2000	1998	1997	1996
ARD	13.3	14.2	14.0	14.2	14.3	15.4	14.7	14.8
ZDF	13.1	13.6	13.6	13.8	13.3	13.6	13.4	14.4
ARD III(8채널)	13.2	13.5	13.7	13.1	12.7	12.3	11.6	10.1
3sat	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
arte	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Kinderkanal	1.3	1.1	1.2	1.1	1.2	0.9	0.6	-
Phoenix	0.9	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	-	-
Σ공영방송합계*	43.5	44.6	44.3	44.0	43.1	43.7	41.5	40.5
RTL	11.7	12.8	13.8	14.6	14.3	15.1	16.1	17.0
RTL II	3.8	3.8	4.9	3.9	4.8	3.8	4.0	4.5
Super RTL	2.4	2.6	2.7	2.4	2.8	2.9	2.3	2.1
VOX	5.4	4.8	3.7	3.3	2.8	2.8	3.0	3.0
n-tv	0.8	0.6	0.5	0.6	(0.7)	(0.6)	(0.5)	(0.3)
ΣRTL 그룹 합계*	24.1	24.6	25.6	24.8	24.7	24.6	25.4	27.0
SAT,1	10.3	9.8	10.3	9.9	10.2	11.8	12.8	13.2
ProSieben	6.6	6.6	7.0	7.1	8.2	8.7	9.4	9.5
Kabel 1	3.6	3.6	4.0	4.5	5.5	4.4	3.8	3.6
N 24	1.0	0.8	0.4	미집계	미집계	-	-	-
Neun Live	0.1	0.2	0.2	0.4	(1.0)	(0.6)	(0.3)	-
Premiere(2003년 독 립)	-	-	-	≒1.2	≒1.1	≒0.7	≒0.7	≒0.7
ΣPro7SAT,1(주 합 계)*	21.6	21.0	21.9	23.1	25.0	25.6	26.7	27.0
기타	10.8	9.8	8.2	8.1	7.2	6.1	6.4	5.5
합계	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: KEK, 2008, pp.328~329, 심영섭 (2009) 재인용

* 3대 그룹의 시청자 점유율 합계는 디지털채널과 케이블에서 송출되는 시청자 점유율 0.1% 이하의 아날로그채널의 시청자 점유율을 제외한 것이며, 괄호 안은 해당 채널의 매입 이전 시청자 점유율이므로 합산되지 않았음. 그러나 기타에는 케이블, 위성으로 송출되는 모든 아날로그, 디지털채널의 시청자 점유율이 포함됨

규제 당국의 입장에서는 난감한 상황이었다. 독일에서는 미디어별로 상한선을 정해서 특정 미디어 기업이 시장 지배적 사업자로 등장하는 것을 규제해왔다. 신문의 경우는 시장 점유율이 1/3을 넘지 않는 선에서, 그리고 방송의 경우에는 시청자 점유율 30%를 넘지 않는 범위를 정해 놓고 있다²¹⁾. <표 3>

21) 신문의 경우 경쟁제한방지법에서 정한 지배적 사업자는 ① 한 기업의 시장 점유율이 1/3(33.3%)을 넘을 때, ② 3개의 기업 또는 그 이하의 시장 점유율이 50%가 될 때, ③ 5개 기업 또는 그 이하의 시장 점유율이 2/3(66.6%)를 넘을 때에 해당한다고 규정하고 있어 규제를 받는다. 뿐만 아니라 매출 규모가 높을 경우에도 합병통제를 받도록 명시하고 있다. 방송의 경우에도 30% 상한선은 소유의 차원에서 의미할 뿐 편성 등의 의미에서는 20%가 보다 중요한 의미를 지닌다. 즉 20%이상의 시청자 점유율을 가지게 될 경우 특정 시간을 제3자에게 양도하거나 하는 등의 규제를 받게 된다.

에서 보다시피 악셀 슈프링어 그룹의 신문 시장내 점유율은 2008년 현재 22.1%이기 때문에 시장 지배적 사업자의 규제를 받지 않는다. 마찬가지로 P7S1 역시 방송시장에서 21.6%의 시청자 점유율을 가지고 있기 때문에 방송 시장에 적용되었던 시청자 점유율 상한 규정 내에 존재한다. 따라서 미디어 개별 시장의 차원에서는 두 기업의 합병을 용인하는 것이 아무런 문제가 없게 된다. 합병을 한다고 하더라도 신문과 방송 시장에 적용되는 상한 규정을 그대로 준수하는 셈이기 때문이다.

규제 당국인 연방카르텔청은 신문과 잡지 시장에서 독점적 지위를 가지고 있는 악셀 슈프링어 그룹이 상업 TV 방송을 인수할 경우 발생할 수 있는 여론 지배력의 집중과 지배력을 활용해서 광고 시장을 교란시킬 가능성이 있다는 점에 착안했다. 독일의 미디어 다양성 위원회인 KEK (Communication Concentration Commission: CEC)도 P7S1의 연간 시청자 점유율이 30% 이상을 확보하지는 않았지만, P7S1을 인수한 악셀 슈프링어 그룹이 인근 미디어 시장에서 차지하고 있는 독점적 지위를 문제 삼았다. 분명 문제는 있어 보인다. 그러나 이를 어떻게 증명해서 보여줄 것인가?

(2) 여론 지배력 측정 방식

KEK는 악셀 슈프링어 그룹이 가지고 있는 신문, 잡지 등의 여론 지배력을 TV 방송의 시청자 점유율로 환산할 경우 약 25%에 해당하며, 따라서 25%의 여론 지배력을 가진 기업이 다시 방송 시장내에서 22% 시청자 점유율을 가지고 있는 P7S1을 인수할 경우 총 47%의 여론 지배력을 가지고 있기 때문에 합병은 불가하다는 결정을 내렸다 (KEK, 2006b).

여기서 우리가 눈여겨 보아야 할 대목은 신문, 잡지 등의 여론 지배력을 TV 방송의 시청자 점유율로 환산하는 방식이다. KEK는 제3차 연구보고서에서 여론 지배력을 행사하는 방송기업의 유관 미디어시장에서의 영향력을 평가하기 위하여 여론 지배력에 대한 통합 산정의 기준이 되는 가중체계를 제시했다. 기본적으로 각 미디어별 여론 지배력을 시장 점유율을 기준으로 측정하고, 여기에 각 미디어별 가중치를 적용하여 TV 시청자 점유율로 환산하는 방식이다. 이 때 가장 중요한 가중치 산정 기준은 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째는 해당 미디어의 소구력(Suggestive)으로 미디어의 내용과 이미지, 음향의 조합에 따라 결정된다. TV는 영상과 음성, 그리고 텍스트가 결합된 매체이기 때문에 가장 소구력이 높은 것으로 평가받는 반면에, 신문은 텍스트 매체이기 때문에 소구력이 상대적으로 TV에 비해서 낮게 평가될 수밖에 없다. 마찬가지로 라디오의 경우에도 음성에 기반하고 있기 때문에 소구력을 결정짓는 세 가지 요소 중 하나만을 가지고 있다는 점에서 TV에 비해서 낮은 소구력을 지닌 매체로 평가된다.

두 번째는 파급력(Broad impact)이다. 파급력은 매체의 수용자 도달률과 시공간적 이용 가능성에 따라 결정된다. 예를 들어 TV는 인터넷, 잡지, 신문 등에 비해서 도달률은 높지만, 시공간적 이용 가능성은 가장 낮은 매체다. TV는 속성상 일회적이고 시청자가 자신의 기호나 편의에 따라서 공간과 시간을 통제할 수 없기 때문이다. 반면에 신문은 시간 제약성은 존재하지만 공간 제약성은 현저하게 낮다는 점에서 TV와는 견줄 수 없다.

마지막으로 시의성(currentness)으로 시사보도 프로그램의 일상 생활과의 관련성이 중요한 평가기준이 된다.

〈표 5〉 미디어별 가중치 측정 기준 및 결과

기준	요소	특성	최종 가중치
소구력	영상	정량적	방송 1 신문 2/3 라디오 1/2 인터넷 2/3 프로그램가이드 1/7 대중잡지 1/10
	음성	정량적	
	텍스트	정량적	
파급력	도달률	정량적	1/7
	시공간적 이용 가능성	정서적	
시의성	관련성	정서적	1/10

이 세 가지 기준을 미디어별로 적용하되, TV의 가중치값을 1로 상정하면 다음과 같은 가중치 값이 산출된다. 먼저 일간 신문은 방송과 유사한 소구력과 시의성이 있지만, 파급력에서 TV보다 뒤진다는 평가에 따라 방송의 2/3에 해당하는 가중치가 부여됐고, 인터넷은 독일 내 보급률이 26%에 머물고 있어서 도달률이 낮지만, 소구력과 시의성에서 TV나 신문에 뒤지지 않기 때문에

2/3의 가중치가 부여되었다. 라디오방송은 TV나 신문과 유사한 매체이지만, 라디오는 지역별로 송출되는 매체로 소구력이 TV보다 떨어진다는 점에서 가중치가 1/2만 주어졌고, 이밖에 프로그램 가이드는 소구력과 파급력, 시의성이 떨어진다는 이유로 가중치가 1/7만 주어졌고, 같은 이유로 대중잡지는 가중치가 1/10만 주어졌다.

이 가중치 값을 가지고 악셀 슈프링어 그룹에 적용해 보면, 악셀 슈프링어의 인근 미디어시장에서의 영향력은,

- ① 신문시장에서의 점유율 26%에 가중치 값 2/3을 적용했을 경우 환산 TV 시청자 점유율은 17%,
- ② 프로그램 가이드 잡지시장의 점유율 28%에 가중치 값 1/7을 적용했을 경우 환산 TV 시청자 점유율은 4%,
- ③ 대중잡지 시장에서의 시장 점유율 8.16%에 가중치 값 1/10을 적용했을 경우 환산 TV 시청자 점유율은 1%,
- ④ 합병기업의 인터넷 시장 총 점유율이 4.5%이고, 이에 가중치 값 2/3를 적용할 경우 환산 TV 시청자 점유율은 3%가 되어 총 25%가 된다.

즉 악셀 슈프링어 그룹이 가지고 있는 유사 미디어 시장에서의 여론 지배력이 25%이고, 이 기업이 22%의 시청자 점유율을 가지고 있는 P7S1을 인수할 경우 합병기업의 총 여론지배력은 47%가 되어 우려할 수준의 넘게 된다 (KEK, 2006b, IV 3.2.).

<표 6> TV시장기준으로 가중 환산한 AS 그룹과 RTL 그룹의 여론 지배력 추정치 (단위: %)

방송 그룹	TV방송	TV방송 인근 시장					추정치합계
		신문	인터넷	라디오	TV가이드	대중잡지	
합병기업	22*	17	3	-	4	1	47
RTL 그룹	25	-	3	3	-	1	32

출처: KEK, 2006a, pp.87~102 재구성 / 심영섭 (2009) 재인용

결국 KEK는 합병을 무산시켰다. 악셀 슈프링어는 반대의사를 분명히 했다. 우선 방법론적인 문제점을 지적했다. 통합여론 지배력 산정의 기준이 되는 소구력과 시의성이 매우 주관적이어서 그 결과를 신뢰할 수 없다는 점, 그리

고 객관적으로 자료를 확보할 수 있다는 과급력 역시 가변적이어서 정확한 기준이 될 수 없다는 것이다. 예를 들어 KEK가 인터넷의 가중치를 TV의 2/3로 환산한 2004년 당시 독일의 인터넷보급률은 26% 선이었다가 매년 꾸준히 상승하는 추세이지만, 여론 지배력이란 측면에서만 본다면 인터넷의 영향력은 상대적으로 미미하기 때문에 가중치 값이 지나치게 과다 계상되어 있다는 것이다. 시장의 특성상 인터넷 시장 역시 과점 내지 몇 개의 기업이 분점하게 되는 상황이 될텐데, 이 경우라면 인터넷 기업은 다른 미디어 사업 진출이 원천적으로 봉쇄될 수 있다는 점에서 악셀 슈프링어의 지적은 합당하다고 볼 수 있다. 또한 TV시장에서의 여론 지배력 47%에 해당한다는 가중치 계산도 모집단이 방송(100%), 신문과 인터넷(각 66.7%), 라디오(50%), 프로그램가이드시장(14%), 대중잡지시장(10%)을 합산하여 측정해야 된다고 주장했다. 즉 47%의 모집단은 100이 아니라 $291(100+66.7+66.7+50+14+10=291)$ 이어야 하며, 이럴 경우 실제값은 16.2%에 불과하다는 의미가 된다.

뮌헨행정법원은 2007년 11월, KEK가 악셀 슈프링어와 P7S1의 합병을 금지한 결정은 합당하다고 다시 한번 KEK의 손을 들어주었으나, 악셀 슈프링어는 이에 불복하여 바이메른주 최고행정법원에 항소하고 결과를 기다리는 중이다.

(3) 독일식 측정 방식의 문제점

제일 먼저 지적할 수 있는 것은 KEK가 사용하고 있는 통합산출방식이 법률로 정해진 것이 아니라는 점이다. 다만 KEK가 방송기업을 인수합병하려는 사업자들의 인근시장에서의 시장 점유율을 추정하기 위한 산출근거로 사용하고 있고, 아직까지 연방대법원이나 헌법재판소에서 이러한 추정방식에 대한 ‘진위불능의 위험’에 대해 위헌판결이나 합헌판결을 하지 않고 있기 때문에 실효적으로 인정받는 측정방식인 것은 분명하다. 그러나 법률적으로 통합산출방식이 정해져 있지 않다는 점에서 언제나 논쟁으로 비화될 가능성이 있다는 점에서는 논의의 여지가 있어 보인다.

두 번째는 가중치 산출 근거는 제시되었지만, 해당 산출 근거가 어떤 식으로 이용되어 최종 가중치 값이 나오게 되었는지에 대해선 명확한 공식이 제시

되지 않고 있다는 점이다. 해당 가중치 방식이 등장한 KEK의 제3차 보고서에도 산출 근거와 최종 가중치 값만 나와 있을 뿐 해당 산출 근거에 대해서 어떤 비율로 최종 가중치 값에 반영되었는지에 대한 논의는 빠져 있다. 예를 들어 영상, 음성, 텍스트 이 세 가지 요소로 구성되어 있는 소구력의 경우 영상, 음성, 텍스트를 동일 비중으로 다루고 있는지, 아니면 영상에 대해서 상대적 비중을 둔 상황에서 음성과 텍스트를 평가했는지에 대한 명확한 공식이 제시되지 않았다. 과급력의 경우에도 보급률 자료 그 자체는 쉽게 확보할 수 있지만, 그 외 시간적 공간적 이용성을 어떻게 평가해서 과급력의 수치를 산정했는지를 밝히지 못하고 있다. 이처럼 명확한 근거가 제시되지 못하는 상황에서는 미디어 기업간 합병 행위 그 자체의 걸림돌이 된다. 합병을 하고 싶은 기업이나 합병의 대상 기업이나 합병을 했을 경우 규제 당국의 심사를 통과할 수 있을지 여부에 대해서 확신할 수 없기 때문이다. 합병 그 자체가 엄청난 인력과 비용이 동반된다는 점을 감안한다면, 투명성과 예측성이 결여된 지침은 기업의 행위를 억제하는 도구 그 이상의 의미가 없기 때문이다.

세 번째는 여론 지배력이란 개념의 타당성이다. KEK는 일관되게 미디어 다양성이라 용어를 배제하고 여론 지배력이란 용어를 사용해서 미디어 합산 지수를 만들었다. 그러나 과연 미디어 그 자체를 여론으로 봐야 하는지에 대해서는 생각해 볼 여지가 있다. 일반적으로 통용되는 여론의 개념에는 정치적 여론의 의미를 담고 있다. 프로그램별로 나눈다면 시사나 보도와 같은 프로그램에 대해서는 여론 형성이란 잣대로 평가하는 반면에 오락이나 교양에 대해서는 여론의 잣대로 평가하지 않는 것도 이런 이유 때문이다. 그렇다면 과연 1%의 보도와 99%의 오락으로 채운 특정 미디어와 99%의 보도와 1%의 오락으로 채운 미디어를 동일하게 취급하는 것이 합당하냐는 의구심이 드는 것은 당연하다. 여론의 다양성을 측정하는 proxy 개념으로서 미디어의 소유 다양성을 취급하는 것과, 여론이 지배력을 측정한다는 미명하에 미디어의 소유 개념을 차용하는 것은 근본적으로 다른 입장이다. 그런 의미에서 여론 지배력이란 개념에 대해서는 숙고할 필요가 있다.

<표 7> 독일·영국의 미디어다양성 관련 위원회 구성·운영에 관한 비교

구분	독일	영국
명칭	- 미디어영역집중조사위원회(KEK, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich)	없음. - 영국 방송통신위원회인 Ofcom에게 미디어소유권규칙(MO Rules)을 정기적으로 심사하고 재구성할 수 있는 권한과 의무가 부여됨 - 별도의 하부 혹은 독립/자문 위원회가 존재하진 않고, Ofcom 이사회에서 관장하며 실무진에서 조사와 정책 구성 수행
목적	- 국가권력과 경제적 이해에서 독립적으로 방송의 여론다양성 보장을 위한 조사 및 산정을 담당 (방송국가협약 제36조4항)	- 여론다양성은 크게 두 가지 방식으로 보장됨 - 외적다원성: 적절한 수의, 상호 구별되는 미디어소유자를 확보하는 것. 그리고 서로 다른 목소리를 지닌, 복수의(plural) 미디어 표출구(outlet)의 정상적 작동을 보장하는 것. 여기에는 다시, 커뮤니케이션법 안에 포함되는 미디어소유권규칙과 경쟁관련법 차원의 합병규제 규칙이 존재. - 내적다원성: 특히 방송사업자들이 프로그램 장르, 정치적 견해, 인종/지역/문화/성별적 차원들을 골고루 고려하여 적절한 수준의 다양한(diverse) 프로그램 콘텐츠를 편성하도록 규정하는 것. (특히 보도 프로그램 측면에서는) 여러 가지 정치적 견해, 여론을 균형 있고 불편부당하게 반영하는 것이 중요함. 요컨대 프로그램 제작/편성규제에 관련된 규칙이라고 할 수 있음.
근거	방송국가협약 제36조4항	- 2003년 커뮤니케이션법, 특히 391조 미디어소유권규칙 심사에 관한 규정
설치기관	독일16개주 미디어청	-
위원수*	- 위원장/부위원장 각 1인 포함 정위원12인, 준위원 4인	- 현재 위원장(정확히 말하면 회장 혹은 이사장) 1인을 포함 9인 - 이사의 수는 10인까지 가능(executives 3인까지 + non-executives)
위원구성 방식	- 14개주미디어청의 추천으로 16개주 주지사회의에서 위촉	- 이사장을 포함한 비상임이사는 공직자선출규정에 의거하여 공개적으로 선임. 문화부장관과 기업부장관의 권한.
위원장선 임*	- 위원회에서 전문가출신 6인 위원중에서 위원장/부위원장 호명	- 실무집행권을 지닌 대표이사는(chief executive) 이사장과 독립평가위원이 선임위원회를 구성하여 선임. - 나머지 상임이사(집행이사)는 대표이사의 추천에 따라 비상임이사들의 승인을 거쳐 임명
위원자격*	① 방송법 및 경제법 전문가 6인 - 정위원의 유고시 이를 대신하기 위해 준위원 2인 추가 임명 - 정위원 가운데 3인은 판사자격(전직 또는 자격 인정)이 있어야 함 ② 주미디어청장 가운데 6인(겸임) - 정위원의 유고시 이를 대신하기 위해 준위원 2인 추가 임명 ③ 준위원은 정위원이 회의에 참석 못할 경우에 대신 역할을 맡는다	- 미디어, 통신, 회계, 법률, 정책에 관련된 전문성과 독립적 역량에 의거 - (특히 비상임이사들의 경우) 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드를 각각 대표할 수 있는 이사를 선정

구분	독일	영국
위원임기*	① 전문가출신 : 5년, 연임가능 ② 주미디어청장 : 임기동안 겸임	- 기본적으로 5년, 경우에 따라 2년에서 3년 사이로 탄력적으로 정함 (기존 이사의 변동시 잔여 임기를 채우는 방식 등) - 재선임 가능
직무	①전국TV시청자접유율조사(법27조) ②방송사업자 시청자접유율 조사 및 산정(법26조) ③복수소유 사업자를 '방송그룹'으로 지정(법26조4항) ④민영방송사 지분투자 및 제3자우회투자관계 조사 및 산정(법28조, 36조4항) ⑤인근미디어시장에서의 여론지배력에 대한 통합지수 조사 및 산정(법26조2항2문이하)	- 미디어소유권 규칙에 관련해서, 전반적인 심사/조사 과정을 감독하고, 주무장관에게 정책 제안
운용*	- KEK의 모든 조사업무와 결정은 설치기관이나 주무기관의 이해관계 또는 영향력으로부터 독립적으로 운영되도록 하며, KEK의 결정사항(과점 또는 독점적 지위를 차지하는 기업에 대한 시정권고 또는 제재권고)은 법적 효력을 갖는다(법36조9항) - KEK의 모든 의견은 위원장주수 과반수의 찬성이 있어야 하며, 정위원 유고시 준위원이 참석하여 정위원의 역할을 대신한다. 투표결과 찬반동수일 경우에는 위원장(위원장 유고시에는 부위원장)의 결정에 따라 과반수가 결정된다(법36조9항). - KEK는 위원회 사무국이 있지만, 사무국은 연락사무소 겸 비서실의 기능만 수행하고, 실질적인 조사 업무는 연구용역 및 외주를 주고 있음 - 시청률조사는 독립연구기관인 GfK에 위탁하고 있음. GfK는 1925년 비영리조사기관으로 설립되었으며, 2005년에 미국의 연구조사기관인 NOP World가 인수 - 시청률조사결과를 가지고 분석 및 연구보고서를 작성하는 것은 공개입찰을 통해 독일의 주요연구기관에 위탁하고 있음(예를 들어 3년에 한번씩 하는 독점조사보고서와 연간보고서등이 있음)	- Ofcom은 주로 방송매체에서의 소유권 변동에 주목하고, 정례적인 조사 및 감독 수행 - 미디어소유권규칙이나 공익성 고려조건에 위배되는 사례가 발견될 경우에 주무장관에게 해당 사안을 구체적으로 조사토록 촉구할 수 있음 - 실제의 경쟁심사, 미디어소유권 심사가 진행이 되면, (순수기업적인 측면이 아닌) 미디어 기업의 특수성에 비추어 해당 사안을 조사하고, 시장영향평가를 수행하며, 해당 사안이 규칙에 위배된다고 판단할 수 있는지 여부를 주무장관, 경쟁위원회 등에 전달
운용재원	주미디어청이 부담하는데, 통상 주미디어청의 운영재원은 방송수신료 수입의 일부와 면허세로 운영되고 있음 - 연 700,000 ~ 800,000 유로	- 독립기구이기 때문에 상위 기관은 존재하지 않음 - 정부부서인 DCMS(문화부)와 BERR(기업부)와 정책 협조 수행, 중요 사항에 대한 결정권, 명령 제정권은 관할영역에 따라 문화부장관이나 기업부장관이 갖고 있음 - Ofcom을 대신하여 문화부장관과 기업부장관이 의회(상임위)에 답변
유사기관	없음	- OFT: 공정거래위원회 (기업법에 의거 각 미디어 부문에서의 소유권 변동과, 지분율 변동, 인수합병 과정 등 감독) - CC: 경쟁위원회 (기업법의 미디어 공익성심사 규정에 의거하여 인수합병의 구체적인 조건, 배경, 진행 과정, 시장영향 등을 판단)

*** 신문등의 진흥에 관한 법률 (제9785호) 및 동법시행령 전부개정령 (2009.8.31)

III. 미디어다양성위원회 구성과 운용 로드맵

1. 미디어다양성 보장을 위한 법적 규제 현황

미디어다양성을 소스다양성 (출구의 소유다양성, 소유규제다양성), 콘텐츠다양성 (포맷장르다양성, 의견관점다양성, 인구사회학적다양성), 노출다양성 (시청점유의 다양성)으로 잠정 규정할 경우 이러한 미디어다양성 확보를 위한 조치들이 현행 법 체계에서 상당부분 이뤄지고 있다.

현행법 체계하에서 소유다양성은 주식과 지분규제를 통해, 콘텐츠다양성은 각종 편성관련 규제를 통해 이뤄지고 있다. 이를테면 방송법의 경우²²⁾ 제2장 방송사업자 규정이 전반적으로 소유운영과 관련한 내용을 다루고 있다. 구체적으로 제8조 ‘소유제한’ 규정, 제14조 ‘외국자본의 출자 및 출연’ 제한, 제15조 ‘변경허가등’, 제15조의2 ‘최다액출자자등 변경승인’, 제17조 ‘재허가등’, 제18조 ‘허가·승인·등록의 취소등’ 이 미디어소스의 다양성을 확보하기 위한 소유규제, 혹은 진입제한 규정에 해당한다.

22) 법률 제9786호 (2009.7.31.일부개정), 시행 2009.11.1.

<표 8> 소스다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (1)

규정	내용
제8조 소유제한등	<p>① 방송사업자가 주식을 발행하는 경우에는 기명식 ② 누구든... 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없다.... ③ 대기업... 일간신문... 뉴스통신경영법인은... 지상파방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다. ④ 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분을 소유하고자 하는 일간신문을 경영하는 법인은 경영의 투명성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 발행부수, 유가 판매부수 등의 자료를 방송통신위원회에 제출하여 공개하여야 하며, 제3항에도 불구하고 일간신문의 구독률이 100분의 20 이상인 경우에는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. ⑤ 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다. ⑥ 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. ⑦ 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자 및 전송망사업자는 시장점유율, 방송분야 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. ⑧ 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 지상파방송사업자는 다른 지상파방송사업, 종합유선방송사업자는 다른 종합유선방송사업, 위성방송사업자는 다른 위성방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다... ⑨ 방송채널사용사업자는 시장점유율 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 다른 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. ⑩ 정당은 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. ⑪ 제6항부터 제9항까지의 규정에 의한 겸영금지 및 소유제한 대상자에게는 그의 특수관계자를 포함한다. ⑫ 제2항 내지 제10항의 규정을 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없다. ⑬ 방송통신위원회는 제2항 내지 제10항의 규정을 위반하여 사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하고 있는 자에게 6월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다. ⑭ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공동체라디오방송사업자가 될 수 없다. ⑮ 공동체라디오방송사업자는 1개를 초과하여 방송국을 소유할 수 없다.</p>
제14조 외국자본의 출자 및 출연	<p>제14조 ① 지상파방송사업자는 다음 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다.... 1. 외국의 정부나 단체 2. 외국인 3. 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인 ② 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자 또는 중계유선방송사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 20을, 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 제1항 각 호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. ③ 종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자(종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 하는 자를 제외한다) 또는 전송망사업자는 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. ④ 제2항 및 제3항의 규정을 적용함에 있어서는 제1항 각호에 해당하는 자가 소유하고 있는 주식 또는 지분을 합산한다. ⑤ 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자가 제1항 내지 제3항의 규정을 위반하게 된 경우에 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분의 소유자는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없다. ⑥ 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자가 제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하게 된 경우에 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자나 그 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분의 소유자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다.</p>

<표 9> 소스다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (2)

규정	내용
제15조 변경허가등	<p>①방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자 및 전광판방송사업자는 다음 각호의 사항을 변경하고자 하는 때에는 방송통신위원회로부터 변경허가 또는 변경승인을 얻거나 변경등록을 하여야 한다. 이 경우 그 절차는 제9조제1항·제2항·제3항·제5항·제6항·제8항 및 제10항의 규정을 준용한다. <개정 2002.12.18, 2008.2.29> 1. 당해 법인의 합병 및 분할 2. 개인이 영위하는 사업의 법인사업으로의 전환 3. 삭제 <2006.10.27> 4. 개인이 영위하는 사업의 양도 5. 방송분야의 변경 6. 방송구역의 변경 7. 기타 대통령령이 정하는 중요한 시설의 변경</p> <p>②방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다) 또는 중계유선방송사업자가 다음 각호의 사항을 변경한 때에는 이를 지체없이 방송통신위원회에 신고하여야 한다.</p> <p>③방송채널사용사업자·음악유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 다음 각호의 사항을 변경한 때에는 이를 지체없이 방송통신위원회에 신고하여야 한다.</p>
제15조2 최다액출자 자등 변경승인	<p>①방송사업자 또는 중계유선방송사업자의 주식 또는 지분의 취득 등을 통하여 당해 사업자의 최대액출자자가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 다만, 제9조제5항 본문의 규정에 의하여 등록을 한 방송채널사용사업자의 최대액출자자가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 이를 방송통신위원회에 신고하여야 한다.</p> <p>②방송통신위원회는 제1항 본문의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 심사하여야 한다. 1. 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성 2. 사회적 신용 및 재정적 능력 3. 시청자의 권익보호 4. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항</p> <p>③제1항 본문의 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 최대액출자자가 되거나 경영권을 실질적으로 지배하게 된 자는 승인을 얻지 아니하고 취득한 주식 또는 지분에 대한 의결권을 행사할 수 없으며, 방송통신위원회는 6개월 이내의 기간을 정하여 당해 주식 또는 지분을 취득한 자에 대하여 주식 또는 지분의 처분 등 시정에 필요한 명령을 할 수 있다.</p> <p>④제1항 및 제3항의 규정에 의한 경영권을 실질적으로 지배하는 자에 해당하는 경우와 승인 및 신고의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
제17조 재허가등	<p>제17조 (재허가 등) ①방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다) 및 중계유선방송사업자가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재허가를 받아야 한다.</p> <p>②제9조제5항 단서의 규정에 의하여 승인을 얻은 방송채널사용사업자가 승인유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 한다.</p> <p>③방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 방송통신위원회의 방송평가 2. 방송통신위원회의 시정명령의 회수와 시정명령에 대한 불이행 사례 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부</p> <p>④제10조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 재허가 또는 제2항의 규정에 의한 재승인의 경우에 이를 준용한다.</p>
제18조 허가·승인 ·등록의 취소등	<p>①방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 전송망사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 방송통신위원회가 허가·승인 또는 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지하거나 광고의 중단 또는 제16조에 따른 허가·승인의 유효기간 단축을 명할 수 있다..... 1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한 때 2. 제8조의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 때 3. 제13조의 결격사유에 해당하게 된 때 4. 제14조의 규정에 위반하여 재산상의 출자 또는 출연을 받은 때 5. 이 법에 의한 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때 6. 제15조제1항을 위반하여 변경허가 또는 변경승인을 받지 아니하거나 변경등록을 하지 아니한 때 7.....(생략)</p> <p>② 삭제 <2008.2.29></p> <p>③제1항에 따른 명령의 기준·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 제1항에 따라 허가·승인 또는 등록을 취소하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 사업자에 대하여 그 사업을 승계하는 자가 방송을 개시할 때까지 12개월의 범위 내에서 기간을 정하여 방송을 계속하도록 할 수 있다.</p>

한편, 콘텐츠다양성은 방송프로그램의 편성관련 규제를 통해 구현되고 있는데 이에는 대표적으로 제6조 ‘방송의 공정성과 공익성’ 규정, 제11조 ‘방송분야 등의 고시’ 규정을 들 수 있다.

전자는 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성의 차별을 해서는 안되며 상대적으로 소수이거나 이익추구 실현에 불리한 집단과 계층의 이익을 충실하게 반영할 것을 요구한다. 또 정부 등의 정책을 공표함에 있어서 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되고, 정치적 이해 당사자들의 견해가 균형을 이루도록 노력해야 한다는 점을 규정하고 있다. 제11조는 방송프로그램의 전문성과 다양성이 구현될 수 있도록 편성비율 등을 고시할 수 있다는 내용의 규정이다. 구체적으로 편성규제를 통한 콘텐츠다양성은 제5장 방송사업의 운영조항에서 다루지고 있다. 제69조 ‘방송프로그램의 편성등’, 제70조 ‘채널의 구성과 운용’, 제71조 ‘국내 방송프로그램의 편성’, 제72조 ‘외주제작 방송프로그램의 편성’, 제78조 ‘재송신’, 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 등을 살펴볼 수 있다.

이 규정은 소스다양성 차원에서도 논의될 수 있다. 외주제작자의 제작물에 대한 소유권 갈등이 유발될 수 있고 상황에 따라서는 다양한 프로그램 제작자 측면에서 평가될 수도 있기 때문이다. 제78조의2 ‘외국방송사업자의 국내 재송신 승인등’ 규정도 마찬가지로 특성을 갖는다고 할 것이다.

<표 10> 콘텐츠다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제규정(1)

규정	내용
제6조 방송의 공정성과 공익성	<p>① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.</p> <p>② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.....</p> <p>⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.....</p> <p>⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.</p>
제11조 방송분야 등의 고시	<p>방송통신위원회는 방송프로그램의 전문성과 채널의 다양성이 구현될 수 있도록 하기 위하여 전문편성의 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율등을 고시할 수 있다.</p>
제69조 방송프로 그램의 편성등	<p>① 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성등에 적합하도록 하여야 한다.</p> <p>② 종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형있게 표현될 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령이 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령이 정하는 주시청시간 대에는 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니된다.</p> <p>④ 전문편성을 행하는 방송사업자는 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야가 충분히 반영될 수 있도록 대통령이 정하는 기준에 따라 방송프로그램을 편성하여야 한다.</p> <p>⑤ 전문편성을 행하는 방송사업자가 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야 이외에 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램의 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다.</p> <p>⑦ 한국방송공사는 대통령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다. <개정 2006.10.27></p> <p>⑧ 방송사업자는 대통령이 정하는 바에 의하여 장애인의 시청을 도울 수 있도록 노력하여야 하며, 필요할 경우 방송통신위원회는 기금에서 그 경비의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>⑨ 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 50 범위 안에서 대통령이 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.</p>
제70조 채널의 구성과 운용	<p>① 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운용하여야 한다.</p> <p>② 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서는 아니된다.</p> <p>③ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령이 정하는 바에 의하여 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널 및 종교의 선교목적을 지닌 채널을 두어야 한다.</p> <p>④ 종합유선방송사업자는 대통령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다.</p> <p>⑤ 중계유선방송사업자는 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 의하여 방송프로그램 안내와 공지사항등을 제작·편성 및 송신하는 공지채널을 운용할 수 있다. 다만, 공지채널의 경우에는 보도·논평 또는 광고에 관한 사항은 송출할 수 없다.</p> <p>⑥ 중계유선방송사업자가 운용할 수 있는 채널의 범위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송을 중계송신하는 채널에 한하여야 한다. 다만, 전체 운용채널은 31개를 초과할 수 없으며 녹음·녹화채널은 전체 운용채널의 5분의 1을 초과할 수 없다..... (생략)</p> <p>⑦ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑧ 종합유선방송사업자, 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자는 제외한다)는 당해 방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널을 운용하여야 한다. 이 경우 공익채널의 선정절차, 선정 기준, 운용범위 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

<표 11> 콘텐츠다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정 (2)

규정	내용
제71조 국내방송프로그램의 편성	<p>① 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.</p> <p>② 방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다. <개정 2004.3.22></p> <p>③ 방송사업자는 국제문화 수용의 다양성을 보장하기 위하여 외국에서 수입한 영화·애니메이션 및 대중음악중 한 국가에서 제작한 영화·애니메이션 및 대중음악이 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.</p>
제72조 외주제작 방송프로그램의 편성	<p>① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.</p> <p>② 방송사업자는 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.</p> <p>③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.</p>
제78조 재송신	<p>① 종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송통신위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송 채널에 한한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 「저작권법」 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.</p> <p>④ 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다...(생략)..</p>
제78조의2 외국...국내 재송신 승인등	<p>① 외국방송사업자(외국에 설치된 방송 송출설비 또는 외국 인공위성의 무선설비를 이용하여 국내에서 수신되는 방송을 행하는 외국인을 말하며, 조약에 따라 이 법에 따른 방송을 할 수 있는 외국인을 포함한다. 이하 같다)가 그가 행하는 방송을 국내에서 방송사업자를 통하여 재송신하려면 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특정 방송프로그램을 일시적으로 중계 송신하는 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우에는 재송신으로 보지 아니한다.</p> <p>② 방송통신위원회는 제1항에 따라 외국방송사업자의 승인 신청을 받은 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다. 1. 방송의 공정성·공익성의 실현 가능성 2. 국내 방송 및 영상산업에 미치는 영향 3. 국내 방송 및 영상산업 발전에 대한 기여 정도 4. 문화적 다양성 및 사회적 필요성... (생략)</p> <p>③ 제1항에 따라 승인받은 외국방송사업자는 재송신하는 방송의 내용이 제33조에 따른 심의규정에 적합하게 하여야 한다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 직무수행을 위하여 필요하면 외국방송사업자(국내 지사, 국내 사무소 및 국내 대리인을 포함한다)에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따라 승인을 받은 외국방송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항에 따른 승인을 취소할 수 있다.... (생략).</p> <p>⑥ 제1항에 따라 승인받은 외국방송사업자의 방송을 재송신하는 방송사업자를 제외하고는 누구든지 외국방송사업자의 방송을 재송신하여서는 아니 된다.</p> <p>⑦ 방송사업자가 제1항에 따라 승인을 받은 외국방송사업자의 방송을 재송신할 수 있는 범위와 기준은 대통령령으로 정한다... (생략)</p>

노출다양성과 관련한 규정으로는 2개를 거론할 수 있을 것이다. 하나는 제 35조의4 ‘미디어다양성위원회’ 규정이다. 동 조에 의하면 미디어다양성위원회는 시청점유율을 조사해 산정하고 여론다양성 보장을 위해 필요한 사항을 담당하도록 규정하고 있다. 미디어다양성위원회에 의해 산정된 시청점유율은 제 9조상의 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영되고 시청점유율 초과자에 대해서는 방송사업 소유제한, 방송광고 시간제한, 방송시간의 일부 양도 등 필요한 조치가 취해질 수 있다.²³⁾

다른 하나는 제69조의2 ‘시청점유율 제한’ 규정이다. 동 조항은 방송사업자의 시청점유율은 30/100을 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율로서 특수관계자의 시청점유율이 합산되고 일간신문사업자가 방송을 겸영하려고 할 경우 일간신문의 구독률은 시청점유율로 환산돼 합산된다.

<표 12> 노출다양성 확보를 위한 방송법상 소유규제 규정

규정	내용
제35조의4 미디어다양성위원회	생략
제69조의2 시청점유율 제한	<p>① 방송사업자의 시청점유율은 100분의 30을 초과할 수 없다. 다만, 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자 등의 시청점유율을 합산하여 산정한다. 이 경우 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있고, 일간신문을 경영하는 법인이 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정한다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 제2항에 따라 산정한 시청점유율을 제9조에 따른 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가등의 심사에 반영하여야 한다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 제1항에 따른 시청점유율을 초과하는 사업자에 대하여는 방송사업 소유제한, 방송광고시간 제한, 방송시간의 일부양도 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 필요한 조치의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.</p>

23) 제35조의4 (미디어다양성위원회) 및 제69조의2 (시청점유율 제한)

신문법 등 위헌소송에서 확인되듯이 방송법상의 시청점유율관련 규제에 대해서는 치열한 검토가 요구된다. 방송법 제69조의2 규정은 방송사업자의 시청점유율이 30%를 초과할 수 없다고 규정하고 이러한 시청점유율은 허가와 승인, 변경승인, 재허가 심사등에 반영하도록 정하고 있다. 더불어 초과사업자에 대해서는 방송사업 소유제한, 방송광고시간 제한, 방송시간의 일부양도 등의 조치를 취하도록 규정하고 있다.

헌법재판소는 신문의 다양성 보장을 위해 시장지배적사업자의 추정요건을 정한 것은 목적에 있어서 정당하지만 목적달성을 위한 수단은 합리적이거나 적정한 것으로 볼 수 없다고 결정했다. 헌법재판소는 발행부수라는 단일한 기준을 적용한 것, 시장의 동질성 문제, 지배력 남용의 위험을 고려하면서 신문사업자를 일반사업자에 비해 더 쉽게 시장 지배적 사업자로 추정되도록 규정한 것은 합리적이지 않다고 판단한 것이다. 합리적인 이유없이 신문사업자를 공정거래법상의 다른 사업자와 차별하여 신문사업자의 평등권을 침해하고 불합리하고 부적절하게 신문의 자유를 침해하여 위헌이라고 판단했다.²⁴⁾²⁵⁾ 이런 점에 비추볼 때 방송시장의 지배적사업자 지정을 30%의 시청자점유율 기준으로 설정한 데 대한 논의 활성화가 필요하다.

24) 현재 2006.06.29, 2005헌마165 결정

25) 그러나 재판관 주선희, 이공현은 다수의견에 반대하면서 동 규정이 합헌이라고 판단함. 신문시장의 시장지배적사업자 추정요건에 관한 문제는 사회적·경제적 평가와 예측에 관한 문제로서 입법자에게 넓은 입법재량이 주어져 있는 분야로서 그 형성의 범위 내에서 시장지배적 사업자의 평가요소나 기준을 정한 것이라면 헌법상 정당하다는 것임. 나아가 두 재판관은 여론형성이라는 공적기능을 고려할 때 신문시장의 시장지배적사업자를 평가하는 시장점유율에 관한 기준설정은 입법에 필요한 사실확인 및 입법효과의 예측에 관한 문제로서 이에 대해서는 입법자에게 광범위한 판단권한이 부여돼 있다고 판단함. 이 점에 대한 두 재판관의 견해는 다음과 같음. “입법자는 여론형성이라는 공적 기능을 수행하는 신문시장의 독과점 방지가 단순한 기업법적 독과점 방지보다 훨씬 더 절실한 공익이라는 인식 하에, 우리 신문시장이 불공정한 시장요소들에 의하여 불합리한 과점시장으로 형성될 우려가 있다고 진단하고, 신문시장의 공정한 경쟁을 확보하기 위하여 시장지배적사업자의 지배력을 판단하는 기준인 시장점유율을 발행부수 기준으로 하면서 그 점유율 기준을 일반 상품시장보다 다소 낮춘 것이다. 정치적·정신적 분야와 깊은 관련이 있는 신문시장의 독과점은 다양한 의견이나 정보의 제공을 불가능하게 하고 일방적인 보도와 정보의 제공으로 여론의 왜곡을 초래할 수 있어 일반 상품시장의 독과점보다 그 폐해가 국가와 사회에 미치는 정도가 훨씬 심각하다 할 것이다. 이러한 신문시장의 특성을 반영하여 신문시장의 시장지배적사업자로 추정하는 시장점유율 기준을 발행부수로 하면서 그 점유율을 일반 상품보다 다소 하향 조정하였다고 하여 이것이 불합리하다고 할 수 없다”는 것임 (현재 2006.06.29, 2005헌마165 결정).

2. 미디어다양성위원회를 통한 미디어다양성의 보장

2009년 7월 31일 국회에서 처리된 <신문 등의 진흥에 관한 법률> 제17조는 문화체육관광부장관으로 하여금 미디어의 ‘여론집중도’를 조사하여 공표할 수 있도록 규정하고 그 경우 미리 방송통신위원회위원장과 협의해야 한다고 규정하였다. 여론집중도 조사의 대상은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 텔레비전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등이다. ‘여론집중도’ 조항은 기존 <신문법> 제17조 ‘시장지배적사업자’ 규정을 대체한 것으로²⁶⁾ 신문뿐만 아니라 방송 및 인터넷 등 다양한 미디어 경영, 교차소유에 따른 여론의 다양성, 미디어다양성, 여론집중의 문제를 규율하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

신문 등의 진흥에 관한 법률 [시행 2010.2.1] [법률 제9785호, 2009.7.31, 전부개정]

제17조(여론집중도조사 등) ① 문화체육관광부장관은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등을 대상으로 여론집중도를 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하여 이를 공표할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 미리 방송통신위원회위원장과 협의하여야 한다. ② 문화체육관광부장관은 제1항의 여론집중도조사를 위하여 필요한 자료를 개인, 단체 및 기관에 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 개인, 단체 및 기관은 이에 따라야 한다.

또 같은 날 처리된 <방송법> 제35조의4는 ‘미디어다양성위원회’ 구성과 운영을 규정하고 있다. 미디어다양성위원회는 ‘방송통신위원회’에 두고 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정, 매체간 합산 영향력지수의 개발, 여론다양성 증진을 위한 조사·연구 등을 주 임무로 한다.

26) 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 [시행 2009.11.1] [법률 제9786호, 2009.7.31, 타법개정]
제17조 (시장지배적사업자) 일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 신문사업자 중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제및 공정거래에관한법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다. <개정 2008.6.5> 1. 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30 이상 2. 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외한다.

방송법 [시행 2009.11.1] [법률 제9786호, 2009.7.31, 일부개정]

제35조의4(미디어다양성위원회) ① 방송통신위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위하여 미디어다양성위원회를 둔다. ② 미디어다양성위원회위원은 방송통신위원회위원장이 방송통신위원회의 의결을 거쳐 위촉한다. ③ 미디어다양성위원회의 직무는 다음 각 호와 같다. 1. 제69조의2에 따른 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정 2. 매체간 합산 영향력지수 개발 3. 여론 다양성 증진을 위한 조사·연구 4. 그 밖에 여론 다양성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ④ 제3항제2호의 매체간 합산 영향력지수는 2012년 12월 31일까지 개발을 완료한다. ⑤ 미디어다양성위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2009.7.31]

방송통신위원회의 동법 시행령안은 ‘미디어다양성위원회 구성 및 운영’에 관하여 7개 항으로 세부사항을 정하고 있는데, 구체적으로 동 위원회의 수행 임무, 위원구성의 수, 위원장 선임방식, 위원의 자격조건, 임기, 위원장의 직무대행, 분과위원회 설치 등을 규정하고 있다.

방송법 시행령 일부개정령안 제21조의4를 다음과 같이 신설한다.

제21조의4(미디어다양성위원회 구성 및 운영) ① 법 제35조의4제3항의 규정에 따라 여론 다양성 보장을 위하여 대통령령으로 정하는 사항은 다음 각 호와 같다. 1. 신문 구독률의 시청점유율 환산 기준·방법 등에 관한 사항 2. 방송 종사자에 대한 미디어다양성 교육 3. 여론 다양성 증진을 위해 방송통신위원회 위원장이 요청하는 사항 ② 제1항에 따른 미디어다양성위원회는 위원장 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 미디어다양성위원회 위원장은 방송통신위원회 위원장이 미디어다양성위원회 위원 중에서 지명한다. ④ 방송통신위원회 위원장은 법 제35조의4제2항에 따라 미디어다양성위원회 위원을 위촉할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하여야 한다. 1. 판사·검사·변호사로 5년 이상 재직한 자 2. 신문방송, 통계, 법률, 행정, 경제 관련 학과의 교수로 5년 이상 재직한 자 3. 방송, 신문, 인터넷 및 광고업계에서 시청률·구독률 등에 대한 지식과 경험이 풍부한 자 4. 그 밖에 미디어다양성에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 ⑤ 미디어다양성위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. ⑥ 미디어다양성위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 방송통신위원회 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다. ⑦ 미디어다양성위원회는 직무수행과 관련하여 전문적 검토가 요구되는 사안에 대해 자문하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있으며, 그 밖에 운영 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다 [방송통신위원회 공고 제2009-59호 [방송법 시행령 일부개정령안 입법예고], 2009.08.12.]

미디어다양성이라는 사회적 가치를 확보하고 실현할 수 있는 기구로서의 위상은 미흡하다는 평가를 받는다. 비록 미디어다양성위원회가 법안 처리과정에서 갑자기 만들어지긴 했지만 제 역할을 제대로 수행할 경우 나름대로 의미가 있을 수 있다는 것이다. 이러한 기대를 충족하기 위해서는 무엇보다 독립성과 전문성을 갖춘 인물들로 위원회구성이 이뤄져야 하고 또한 방송통신위원회의 통제로부터 자유로울 수 있는 위상이 보장되어야 한다는 것이다 (박용규, 2009).

그런데 실제 방송법이나 시행령안에 비춰볼 때, 미디어다양성위원회는 방송통신위원회에 설치, 운용되고 있는 다른 위원회의 위상과 유사한 수준이다. 위원회 위원구성에서 정당의 추천을 고려하지 않고 법조 전문가, 언론학과 통계, 경제, 행정법률관련 학과 교수, 미디어업계의 조사전문가 등으로 위원의 자격을 제한하고 있다. 위원구성은 방통위장이 방통위 의결을 거쳐 위촉하도록 하고 위원장을 방통위장이 위원 중에서 지명하도록 규정하고 있다. 방송통신위원회 산하의 각종 위원회 위원장은 방통위장이나 부위원장이 당연직으로 위원장을 맡는 경우가 있는데 그것을 제외하면 대부분 위원장이 지명하도록 규정하고 있다. 전자는 ‘방송발전기금관리위원회’ (방통위장이 위원장), ‘공익성심사위원회’ (방통위부위원장이 위원장), ‘디지털방송활성화추진위원회’ (방통위장이 위원장), ‘위치정보심의위원회’ (방통위부위원장이 위원장)가 이에 해당된다. 다른 위원회는 방통위원장이 위원중에서 지명하거나 위촉하는 형식을 취하고 있다. 미디어다양성위원회가 방송법 처리과정에서 급조된 감이 있지만 그러나 향후 여론다양성이나 시청점유율 규제 등에 의한 미디어수용시장의 다양성 확보정책의 근간을 이룰 것이라는 점을 감안하면 미디어다양성위원회의 전문성과 독립성을 확보하는 방향으로 개정이 이뤄질 필요가 있다.

위원의 임기도 2년에 1회 연임으로 하고 있으나 지역방송발전위원회의 예처럼 ‘3년 임기에 연임가능’하도록 규정하는 것이 업무의 연속성과 전문성 발휘에 더 효과적인 것으로 본다.

<표 13> 방송법상 방송통신위원회 설치 위원회

—: 방송법 *: 방송법시행령 #: 방송통신위원회규칙

구분	미디어다양성위원회	방송평가위원회
명칭	미디어다양성위원회 (법35조4)	방송평가위원회 (법31조)
목적	방송의 여론다양성 보장	방송프로그램 내용,편성,운용 등 종합평가
근거	방송법 제35조의4 (의무, 둔다)	방송법 제31조2항 (임의, 둘수있다)
설치기관	방송통신위원회	방송통신위원회
위원수	위원장1인포함 7이상 9인이내*	7인이상 9人以下#
위원구성방식	방통위장이 방통위 의결 후 위촉	방통위장이 방통위 동의, 위촉
위원장선임	방통위장이 위원중 지명*	방통위장이 위원중 지명#
위원자격	①관·검·변 5년이상 재직자* ②신문방송,통계,법률,행정,경제관련학과교수 5년이상 재직자* ③방송,신문,인터넷,광고업계에서 시청률·구독률 지식과 경험이 풍부한자* ④미디어다양성에 관한 지식과 경험이 풍부한자*	1.방송등 언론관계분야 10년이상# 2.법·행·경영·회계·기술·신방교수 5년이상# 3.법조계 10년이상# 4.공인회계사 10년이상# 5.시청자단체 10년이상# 6.기타방송평가활동인정자,전문성가진자#
위원임기	2년, 1회에 한해 연임*	1년, 연임가능#
위원예우		수당,여비,실비 지급#
직무	①방송사업자 시청점유율 조사및산정 ②매체간 합산 영향력지수 개발 ③여론다양성 증진을 위한 조사·연구 ④신문구독률 시청점유율 환산기준·방법등* ⑤방송종사자 미디어다양성 교육* ⑥여론다양성증진위한 방통위장 요청사항*	1.방송평가관한사항# 2.방송평가규칙개정안제안# 3.위원장요청사항#
운용	구성운용은 '대통령령'	구성운용은 '방통위규칙'
위원회 규제기관	-	
운용재원	-	
비고		방통위규칙 제7호 (방송평가에관한규칙)

구분	시청자불만처리위원회	남북방송교류추진위원회
명칭	시청자불만처리위원회 (법35조)	남북방송교류추진위원회 (법35조2)
목적	시청자의견수렴, 시청자불만·청원심의	남북간 방송부문 상호교류, 협력추진
근거	방송법 제35조1항 (임의, 들수있다)	방송법 제35조2 (의무,둔다)
설치기관	방송통신위원회	방송통신위원회
위원수	7인이상 9인 이내#(여성1/3포함#)	15명 이내 (위원장포함)#
위원구성방식	방통위장이 방통위 동의, 위촉	당연직 및 방통위장 위촉#
위원장선임	방통위장이 위원중 지명#	방통위장이 방통위상임위원중 위원장임명
위원자격	다음 각호의 자격이 있는자# 1.방송언론 5년이상종사자 2.교육문화계 5년이상 3.법조계 5년이상 4.시청자단체 5년이상 5.기타분야5년이상,전문성인정자	다음 각호의 자# 1.방통위 국제협력관 2.통일부 남북교류협력국장 3.방통위장이 방통위동의로 위촉한자
위원임기	1년, 연임가능#	1년, 연임가능
위원예우	수당,여비,실비 지급#	수당,여비,실비 지급#
직무	다음각호사항 심의# 1.시청자의견수렴사항 2.시청자불만처리사항 3.각종불만조사,분석결과 개선방안사항 4.불만처리기본정책사항 5.위원회규칙개정사항,6.시청자,분쟁조정 7.청원에관한사항 8.위원회요청사항	다음 각호의 사항을 심의# 1.계획및시행사항 2.사업관련사항 3.남북공동방송프로그램제작지원사항 4.주요국제경기대회 중계지원사항 5.방통위장,교류추진위원장 부의사항
운용	구성운용은 ‘방통위규칙’	구성운용은 ‘방통위규칙’
위원회 규제기관		
운용재원		
비고	방통위규칙 제10호	방통위규칙 제12호

구분	방송분쟁조정위원회	방송발전기금관리위원회
명칭	방송분쟁조정위원회 (법 35조3)	방송발전기금관리위원회 (법39조2항)
목적	사업자상호간 방송분쟁 조정	방송발전기금 공정효율적 관리운영
근거	방송법 제35조3 (임의,둘수있다)	방송법 제39조2항 (의무,둔다)
설치기관	방송통신위원회	-
위원수	5명이상7명이하 (위원장포함)*	10인 이내 (7인이상 10인이내#)
위원구성방식	방통위원장이 방통위 동의,위촉	방통위원장이 방통위 동의,위촉 문광부장관추천인사 20/100이상포함
위원장선임	방통위원장이 위원중에서 지명*	방통위원장이 위원장#
위원자격	1.판검사변호사 5년이상 2.공인회계사5년이상 3.법률·행정·경영·회계·신방교수 5년이상 4.방송지식경험풍부한자 문광부장관추천1명포함해야함	1.기금관리운영 전문지식경험이 풍부한자# 2.문광부장관추천한자#
위원임기	2년, 1회한해 연임가능	2년, 연임가능#
위원예우		수당,여비,실비지급#
직무	다음 각호의 심의* ①방송프로그램 공급및수급관련 분쟁 ②방송사업구역관련분쟁 ③중계방송권등재산권이해관련 분쟁 ④방송사업자공동사업사항 ⑤방송사업의운영관련분쟁	다음사항심의# 1.기금운영계획안수립사항 2.기금운영계획안의변경사항 3.기금지원중단및취소사항 4.기금결산보고서작성사항 5.자산운용지침제정및개정 6.기타위원회 요청사항
운영	구성운영은 '대통령령'	구성운영은 '방통위규칙'
위원회 규제기관		
운영재원		
비고	분쟁조정성립은 '재판상화해'효력	방통위규칙제8호 (방송발전기금관리및운영 에관한규칙)

구분	지역방송발전위원회	보편적시청권보장위원회
명칭	지역방송발전위원회 (법42조2)	보편적시청권보장위원회 (법76조2)
목적	지역방송발전, 지역방송콘텐츠경쟁력강화, 유통구조개선	국민관심행사 고시등의 업무수행
근거	방송법 제42조2 (의무, 둔다)	방송법 제76조2
설치기관	방송통신위원회	방송통신위원회
위원수	5인 (위원장포함)	7인 이내 (방통위상임위원포함#)
위원구성방식	위원중1인은 방통위원, 3명은 지역방송대표자 단체추천인사	방통위장이 방통위 동의, 위촉
위원장선임	방통위장이 위원중1인 위촉	방통위장이 지명
위원자격	지역사회발전, 지역방송 전문성·경험풍부하고 덕망이 있는자 중 방통위장이 위촉 1. 방송등언론관계분야 5년이상# 2. 교육문화단체연구기관 5년이상# 3. 법조계 5년이상# 4. 시청자·시민단체 5년이상# 5. 기타지역방송관련업무등 5년이상#	다음각호의 자격이있는자# 1. 방통위소속공무원(재직했거나 하는자) 2. 방송분야 5년이상종사자 3. 관련단체, 연구기관5년이상종사자 4. 관련학과 조교수이상 5년이상 5. 변호사, 공인회계사 5년이상 6. 시청자단체5년이상 7. 기타인정분야 5년이상, 전문성인정자
위원임기	3년 (연임가능)	2년, 연임가능
위원예우	수당, 여비, 기타실비 지급#	수당, 여비, 실비 지급#
직무	다음각호의 직무 ① 지역방송발전지원계획, 지원정책 심의 ② 지역방송 전국적유통기반 시책평가 ③ 지역방송 발전지원 시책평가 ④ 지역방송발전 교육연구 ⑤ 기타, 방통위장요구사항, 필요사항	다음 각호의 사항심의# 1. 국민관심행사 선정관련사항 2. 중계방송권 공동계약권고, 방송순차편성 3. 규칙의 제개정관련사항 4. 위원회요청사항
운용	구성운영은 '대통령령'	구성운영은 '방통위규칙'
위원회 규제기관		
운용재원		
비고	방통위규칙제6호 (방통위공고제2008-20호)	방통위규칙제9호

<표 14> 관련법상 방송통신위원회 설치 위원회

—: 관련법 * : 관련법시행령 #: 관련위원회규칙

구분	공익성심사위원회	디지털방송활성화추진위원회
명칭	공익성심사위원회	디지털방송활성화추진위원회
목적	국가안전보장, 공공안녕, 질서유지 등 공공의이익저해여부 심사	지상파TV효율적디지털전환, 활성화사항심의
근거	전기통신사업법 제6조3 (의무,둔다)	지상파텔레비전방송의 디지털전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 제4조(의무,둔다)
설치기관	방송통신위원회	방송통신위원회
위원수	5인이상10인이내(위원장포함)	20명이내(위원장포함)
위원구성방식	위원장이 위촉 (방통위부위원장이 위원장)	위원장(방통위장)이 임명하거나 위촉
위원장선임	방통위부위원장이 위원장	방송통신위원회위원장
위원자격	일반직공무원(3급공무원,고위공무원단) 정보통신 학식경험풍부한자중 위촉	관계중앙행정기관 공무원 디지털방송관련 학식경험풍부한자 (방송관련부교수이상, 5년이상근무경력자)* (관검사변호사10년이상*) (방송단체기관 대표자임직원10년이상*) (방송분야이용자보호활동 10년이상경력*)
위원임기	2년, 연임가능*(공무원임기는 직위재직기간)	2년, 연임가능 (공무원이 아닌위원)
위원예우		수당,여비지급*(제9조)
직무	다음각호가 공공의이익저해하는지 심사 ①발행주식총수 15/100이상소유 ②기간통신사업자 최대주주변경 ③외국정부,외국인과 중요경영사항계약 ④주주변경등 대통령령으로정한사항	다음 각호사항 심의 ①제3조제1항 기본계획 ②제3조제4항연도별시행계획 ③디지털방송전환및활성화추진실적사항 ④위원장이 회의에부치는사항 ⑤법,타법의 위원회소관규정사항
운영	조직운영은 '대통령령' 재적과반수출석개의,출석과반수찬성의결*	간사1명, 위원회에 실무위원회를 둬 구성운영은 '대통령령' 재적위원과반출석,출석과반수의결*
위원회 규제기관		
운영재원		
비고	법률 제9705호, 2009.5.22,타법개정, 시행 2009.8.23./대통령령 제21060호	

구분	인터넷주소정책심의위원회	위치정보심의위원회
명칭	인터넷주소정책심의위원회	위치정보심의위원회
목적	인터넷주소자원정책 심의	위치정보의 안정한이용환경조성협약, 공공목적의 위치정보이용활성화
근거	인터넷주소자원에관한법률 제6조1항(의무,둔다)	위치정보의 보호및이용등에관한 법률 (의무,둔다)
설치기관	방송통신위원회	방송통신위원회
위원수	10명 이내(위원장포함)	20인 이내(위원장포함)
위원구성방식	방통위장이 위촉,지명	1. 해당기관의 장이 위촉 2. 방통위장이 위촉
위원장선임	위원중호선	방통위부위원장이 위원장
위원자격	3급이상공무원 판검사변호사 10년이상 대학연구기관 부교수이상, 5년이상자 정보통신기업임원 5년이상 정보통신단체기관 대표 방통위가 인정하는자	교과부·행안부·국토부·소방방재청·경찰청·해양경찰청 3급이상공무원중 해당기관 의장이위촉하는자 위치정보사업자,,, 방통위장이 위촉하는자
위원임기	2년, 연임가능*	3년, 연임가능
위원예우	수당지급*	수당지급*
직무	다음각호 사항 심의 ①기본계획수립시행 ②인터넷관리기관업무위탁승인 ③인터넷주소관리준칙승인 ④분쟁해결주요정책사항 ⑤주요국제협력사항 ⑥위원장이 부의하는사항	다음각호사항 심의 ①중요정책사항 ②지원시책및지원체계사항 ③제도정비사항 ④공공목적위치정보이용사항 ⑤위치정보관한 관계기관협의사항 ⑥위치정보보호이용의 연구개발사항 ⑦위원장부의사항
운영	구성운영은 '대통령령' 방통위공무원중 1인간사 방통위장임명* 20인 이내의 실무위원회둔다* 재적위원과반출석, 출석위원과반의결*	구성운영은 '대통령령' 분과위원회, 전문위원회둘수 있음 방통위공무원중 간사1인* 재적위원과반출석, 출석위원과반의결
위원회 규제기관		
운영재원		
비고	실무위원회위원임기2년, 연임	

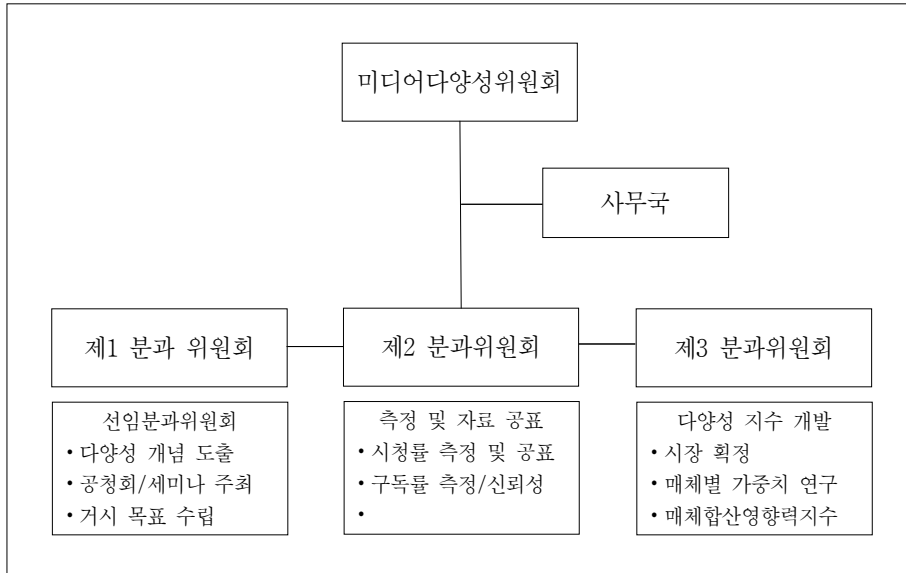
3. 미디어다양성위원회 구성 및 운용 로드맵

1) 이슈에 따른 위원회 구성

현실적으로 위원회를 어떻게 구성해야 하는지에 관한 문제는 지나치게 실무적이다. 일반적으로 조직 구성에 관한 문제는 가용 자원에 대한 효율적 배분이란 차원에서 접근하는 입장과 목적을 위해서 가용 자원을 수급하는 차원에서 접근하는 방식이 있을 수 있다. 미디어다양성위원회는 목적을 위해서 가용 자원을 수급하는 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 미디어다양성위원회란 조직 자체가 방송법에 의한 목적 지향적인 조직이기 때문이다.

그렇다면 조직 구성 역시 목적에 맞추어 구성하는 것이 현 단계에서는 가장 합리적이다. 법에서 정한 목적에 부합하기 위해서는 산재한 현안들을 해결할 수 있는 방안을 3년 내에 완성해야 한다는 다소 중기적인 목표와 함께 당장 2010년 8월부터 미디어다양성 측정을 위한 시청률 조사를 실시해야 한다는 단기적인 목표가 있다. 따라서 조직의 구성도 단기적인 목표와 중기적인 목표에 치중해야 한다. 물론 2012년 이후부터는 주기적으로 시장을 모니터링해서 조정을 해야 한다는 장기적인 목표도 있지만, 적어도 현 단계에서는 단기·중기적인 목표에 치중하되, 이 목표가 이루어지면 조직을 장기적인 목표를 위해 재조정하는 것이 바람직스럽다.

일단 단기·중기적인 목표에 맞추는 것에 합의가 된다면, 그 다음부터는 현안을 챙겨보는 것이 순서다. 앞서 연구한 것을 토대로 현안을 정리해 보면, 우선 미디어 다양성의 개념에 대한 합의를 위한 작업, 그리고 광의의 개념으로 측정에 대한 작업, 그리고 마지막으로 각 측정값을 다양성 지수로 전환하는 작업 이상 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 이를 근거로 조직을 구성하면 <그림 1>과 같이 된다.



〈그림 1〉 미디어다양성위원회 조직구성도

미디어다양성위원회 그 자체는 법률이 정하는 바에 따라서 구성 된다. 그러나 다양한 전문가들로 구성되기는 하겠지만, 현실적으로 실무적으로 일을 담당하기는 무리가 있다. 따라서 실무적인 작업은 분과위원회에서 이루어진다²⁷⁾. 단·중기적인 목표에 맞추어 분과위원회는 3개로 구성하고 주요 업무는 다음과 같다.

(1) 제1분과위원회

제1분과위원회는 미디어다양성위원회의 3개 분과위원회 중에서 선임 분과위원회의 역할을 수행한다. 이는 제1분과위원회가 개념에 관한 문제를 담당하기 때문이다. 측정과 지수개발은 기본적으로 개념에 연동된다. 따라서 1분과위원회가 선임의 위치를 확보하지 못할 경우 각 분과위원회가 개별적인 결과를 도출할 가능성도 있다. 따라서 제1분과위원회는 2분과위원회나 3분과위원회와 긴밀한 관계 속에서 개념을 조율해 나가되, 최종적으로 개념의 범위의 정의에 대해서 조정을 해야 한다.

27) 방송법시행령 개정(안)에는 미디어다양성위원회가 분과위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다.

여러 가지 개념 중에서도 ‘미디어 다양성’이란 개념에 대한 사회적 합의에 신경을 써야 한다. 방송법에서 정한 미디어다양성위원회의 미디어다양성은 여론 다양성을 위한 수단이다. 그러나 역설적으로 미디어다양성위원회의 다양한 측정이나 지수 등은 여론 다양성 그 자체를 측정하기 보다는 시청률이나 점유율 등을 측정한다. 이 관계를 정확하게 짚어내야 하고, 이를 잘 설명해 주어야 한다. 따라서 공청회나 세미나 등 직간접적으로 전문가 및 국민의 목소리를 들을 수 있는 기회를 만드는 일도 제1분과위원회가 해야 할 일이다.

(2) 제2분과위원회

제2분과위원회는 측정을 전담하는 분과위원회다. 3개의 분과위원회 중에서 단기 목표에 가장 치중한 분과위원회다. 현행 방송법 제35조의4에 따르면 ‘방송사업자의 시청점유율 조사 및 선정’을 하게 되어 있고, 방송법에 따르면 2010년 8월부터 미디어다양성을 염두에 둔 시청률 조사를 실시 공표해야 하기 때문이다.

따라서 제2분과위원회는 현존하는 시청률 방식을 검토하고, 보완해서 실제 시청률을 측정하고 공표하는 행위까지를 모두 전담해야 한다. 여기에는 시청률 측정 방식 표준화 작업, 시청률 측정 기관의 선정 및 신뢰성 검토, 그리고 인터넷 등 다른 미디어의 측정 방식까지도 체계적으로 검토해야 한다.

(3) 제3분과위원회

제3분과위원회는 중기 과제를 전담한다. 앞서 1분과위원회가 개념의 합의에 초점을 두었고, 제2분과위원회가 측정에 의미를 두고 있다면 제3분과위원회는 매체별 영향력지수를 담당해야 하기 때문이다. 단순한 합병 심사만을 염두에 둔다면 매체간 가중치나 매체내 가중치를 적용하는 것만으로 충분하다. 그러나 시장 내 미디어 다양성 정도를 상시 감시하는 차원이라면 다양성 지수 측정의 기본 틀을 만드는 것이 중요하다. 예를 들어 합병심사에 적용하는 HHI를 활용하는 방법이나, 그동안 경제학 등에서 소비자후생 등을 측정하는 방식으로 사용된 엔트로피 법칙, 로렌조 방식 등 다양한 집중도 측정 방식 중 최

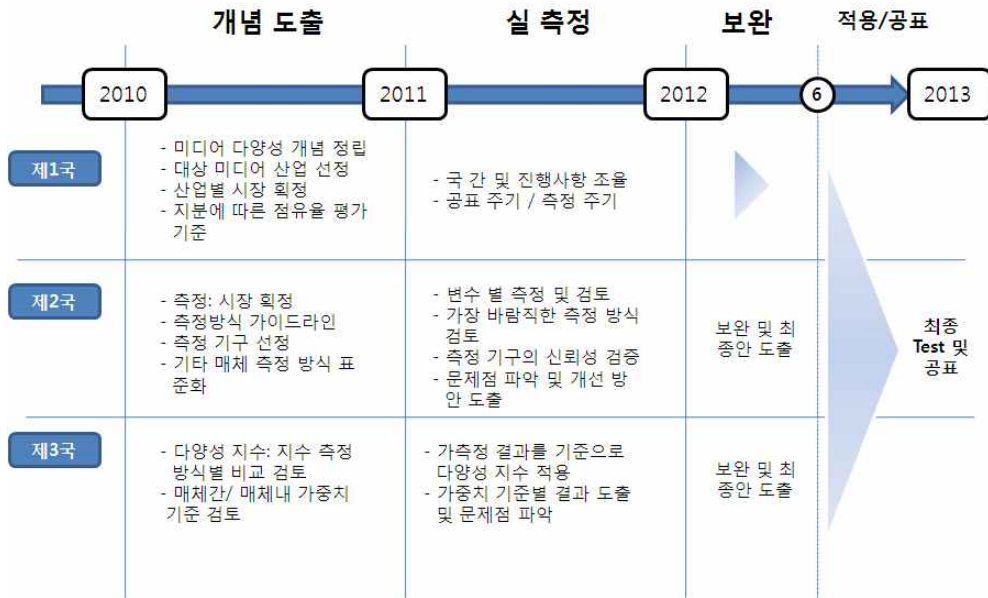
적의 지수를 개발하는 작업이 필요하다. 일단 방법론적인 검토를 한 후 제2분과위원회에서 시청률 자료는 물론이고 다른 미디어의 자료를 확보하게 되면 그때부터 본격적으로 가중치 등을 검토해야 할 것으로 보인다.

2) 3년간 업무 일정

미디어다양성위원회는 향후 3년 동안 가장 중요한 일을 마무리해야 한다. 이전까지는 존재하지 않았던 매체영향력합산지수를 2012년 12월 31일까지 개발 완료해서 2013년부터는 이를 적용해야 하기 때문이다. 따라서 미디어다양성위원회 업무 일정은 3년의 개발기간을 염두에 두고 만들어지는 것이 합당하다.

또한 3년이란 기간 내에 다양한 측정 방식을 검토하고 미비점을 보완해서 최종적으로 3년 이후에는 측정 가능하고 예측 가능한 지수를 만들어 시장에 적용해야 한다. 따라서 기본적으로 업무 일정의 기본 틀을 “개념정리 - 측정 - 보완 - 시범적용 - 보완 - 최종”이란 6단계로 운영하는 것이 바람직하다. 또한 과제 수행의 기본 목표를 측정 가능하고 단순한 지수를 개발하는데 초점을 두어야 한다. 이는 매체합산영향력지수의 도입 배경이 미디어 시장 내의 과도한 집중을 막기 위함이면서도 한편으로 시장 내 자유로운 경쟁 활동을 촉진시키기 위함이기 때문이다. 자유로운 경쟁을 도모하면서 과도한 집중을 마련하기 위해서는 시장 내 참여자들이 인수와 합병에 대한 가능성을 사전에 예측할 수 있어야 한다.

이러한 요소를 감안할 때 미디어 다양성 위원회의 일정은 다음과 같이 구성해 볼 수 있다.



<그림 2> 미디어다양성위원회 3년간 업무 로드맵

미디어다양성위원회는 사회적 여론과 끊임없이 소통해야 한다는 점을 감안한다면 모든 단계에서 공청회나 세미나 등을 통해서 그동안의 성과를 공유하고 문제점을 보완할 수 있어야 한다.

IV. 미디어다양성 측정 및 점유율 환산 쟁점의 검토

1. 시청률 및 구독률 측정의 타당성 및 신뢰성 검증

1) 구독률 측정 방식과 신뢰성 검토

미디어다양성지수의 핵심은 방송매체를 제외한 이중 매체의 접속률이나 구독률 등을 시청점유율 개념으로 환산해서 시청점유율 중심의 단일 지수로 통합하는 것이다. 이를 위한 가장 기초적인 단계가 구독률과 시청률을 가능한 한 정확하게 측정하는 것이다.

구독률의 경우에는 방송통신위원회에서 직접 관할할 수 없다²⁸⁾는 점에서 측정의 타당성이나 신뢰성에 대해서 직접적으로 영향력을 행사할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 시청률 측정에 대해서만 직접적으로 방송통신위원회와 미디어다양성위원회가 영향력을 행사할 수 있다. 다만 구독률에 대해서는 정부유관 기관과 협력해서 한국ABC협회 등 신문의 구독률을 객관적으로 측정할 수 있는 기관의 공신력을 확보하는데 협조를 요청할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 이런 부분에 대한 기초 조사 정도는 선도적으로 진행하는 것이 필요하다.

최근 문광부(2009. 5. 4)가 ‘ABC 공사 제도 개선 종합대책’을 발표하면서 한

28) 방송법 제8조제4항에 의하면 “일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 경영의 투명성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 발행부수, 유가 판매부수 등의 자료를 방송통신위원회에 제출하여 공개”하여야 한다고 규정하고 있으나, 이 경우는 지상파, 종합편성채널, 보도전문채널의 소유 규제를 하기 위한 조치일 뿐 미디어다양성위원회의 일반적인 활동과는 관계가 없다. 즉, 허가 및 승인을 위한 신청자격 심사의 일환으로 자료를 요청할 수 있을 뿐이다. 또한 방송법 제69조의2 제2항에 의하면, “일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다”고 규정하고 있어 구독률을 시청점유율로 환산하는 부분에 대해서만 방송통신위원회가 관할할 수 있을 뿐 실제로 구독률에 대한 조사에 대해서는 언급이 없다. 미디어다양성위원회의 역할과 직무를 규정한 방송법 제35조의4 제3항에서도 미디어다양성위원회의 직무를 “방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정, 그리고 매체간 합산 영향력지수 개발 등”으로 규정하고 있어 신문사업자나 여타 미디어 사업자의 구독률 등에 대한 조사 및 산정에 대해서는 관할 영역 밖에 존재한다.

국ABC협회의 부수 검증에 참여한 신문·잡지사에만 정부 광고를 주겠다고 천명했고, 11월 6일 이와 관련된 국무총리 훈령이 발표되었다. 이에 따라 94개 매체가 한국ABC협회에 부수 신고를 마쳤다. 한국ABC협회는 내년 2월 공사에 착수해 9월 부수 공개를 할 계획이다. 대책의 실효성과 정당성은 논외로 치더라도 정부유관기관과의 협조하에 정확한 구독률을 확보하는데 방통위도 일조해야 할 것이다. 다만 현재의 ABC협회의 유가부수 기준 등에 대한 이견이 존재하는 만큼 사회적 합의를 위해서 미디어다양성위원회도 나름의 의견을 준비해서 ABC협회의 측정 방식에 대한 신뢰성을 담보할 수 있도록 일조해야 한다.

2) 시청률 측정 방식과 타당도·신뢰도 검토

반면에 시청률에 대해서는 미디어다양성위원회가 직접 개입할 수 있다. 독일의 경우 방송시청률 조사를 GfK에 위임하고 있다. 이 기구는 전 세계를 대상으로 시청률 조사를 하는 기관으로 5,400여 가구를 대상으로 시청률을 측정한다. 굳이 독일의 예를 들지 않더라도 현실적으로 방통위가 직접 시청률 조사를 하는 것은 바람직스럽지 않다. 측정 방식의 정확성이나 신뢰성 등등의 문제에 직면할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 기존의 시스템을 활용하는 대신에, 그 자료의 신뢰성을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이 합리적이다.

현재 국내에서는 AGB Nielsen Media Research사와 TNS Media Korea가 시청률 조사를 실시 운영하고 있다.

<표 15> 시청률 조사 기관별 실태

	AGB Nielsen Media Research	TNS Media Korea
플랫폼별 패널수	TV (지상파 + 케이블 + SkyLife)	<ul style="list-style-type: none"> · TV (지상파 + 케이블 + SkyLife): 2000가구 · 지상파DMB: 600명 (휴대폰 300 + 차량형 300) · SkyLife HD: 1,000가구 · KT QookTV: 1,000가구
TV 시청률 조사 지역 및 패널 수	<ul style="list-style-type: none"> · 서울: 550가구 · 부산: 250가구 · 광주: 200가구 · 청주: 100가구 · 구미: 50가구 · 춘천: 100가구 · 수도권: 500가구 · 대구: 200가구 · 대전: 200가구 · 전주: 100가구 · 마산: 100가구 11개지역 총 2,350 가구	<ul style="list-style-type: none"> · 서울: 600가구 · 수도권: 500가구 · 부산: 270가구 · 대구: 230가구 · 광주: 200가구 · 대전: 200가구 6개 지역 총 2,000가구
TV 시청률 측정방식	<ul style="list-style-type: none"> · TVM5 피플미터 - 오디오, 비디오, 전자기장 측정방식으로 모든 방송환경을 통합 측정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · PMS(픽처 매칭 시스템): TV · EAM(오디오매칭시스템): TV · SI Code System: 쌍방향방송, 오디오 채널 · Return Path Data: 디지털케이블, IPTV, DMB, 인터넷 동영상
TV 시청률 측정 방식	1분	1분
분석프로그램	Aranna	InfoSysTV

시청률 측정과 관련된 쟁점은 몇 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째는 표본이다. 현실적으로 모든 시청자를 대상으로 전수조사를 할 수도 없을뿐더러, 설사 전수조사를 한다고 하더라도 그 자료의 신뢰성을 확신하지 못한다. 따라서 기본적으로 시청률 조사는 표본에 의존하게 된다. 그렇다면 시청률 측정을 위한 표본이 모집단의 특성을 가장 잘 반영하고 있는지가 관건이다.

아래 표는 통계청에서 조사한 2005년도 총인구조사 결과와 AGB와 TNS의 표본수를 비교한 것이다²⁹⁾. 총 인구의 20.8%를 차지하는 서울특별시의 경우 AGB는 550가구를, 그리고 TNS는 600 가구를 패널 가구로 표집했다. 반면에 서울인구의 35.8%인 부산 지역의 경우 AGB는 250가구(서울대비 45.5%), TNS는 270가구(45%)를 표집했다. 또한 서울인구대비 25.1%인 대구지역의 경우 AGB는 200가구(36.4%)를, 그리고 TNS는 230가구(38.3%)를 표집했다. 엄밀하게 통계적 의미로만 본다면 서울 인구 대비 지역이 과대표집된 것을 알

29) AGB와 TNS의 표본 패널을 보면 수도권 자료가 나와 있지만, 정확하게 어디를 수도권으로 지칭하고 있는지를 명시해 놓지 않고 있다. 일반적으로는 인천+경기도 정도를 수도권이라고 할 수 있지만, 오류가 발생할 가능성이 있어서 수도권은 제외했다.

수 있다. 물론 이 수치의 오류 가능성은 있다. 기본적으로 통계청의 조사는 인구수인 반면에 AGB나 TNS는 가구 기준이기 때문이다.

<표 16> AGB·TNS의 인구대비 표본 패널수

구분	인구수	%	AGB	TNS
전국	47,278,951	100.0	-	-
서울특별시	9,820,171	20.8	550	600
부산광역시	3,523,582	7.5	250	270
대구광역시	2,464,547	5.2	200	230
인천광역시	2,531,280	5.4	-	-
광주광역시	1,417,716	3.0	200	200
대전광역시	1,442,856	3.1	200	200
울산광역시	1,049,177	2.2	-	-
경기도	10,415,399	22.0	-	-
강원도	1,464,559	3.1	-	-
충청북도	1,460,453	3.1	-	-
충청남도	1,889,495	4.0	-	-
전라북도	1,784,013	3.8	-	-
전라남도	1,819,819	3.8	-	-
경상북도	2,607,641	5.5	-	-
경상남도	3,056,356	6.5	-	-
제주도	531,887	1.1	-	-

표본의 신뢰성 확보를 위해서 AGB는 1년에 3회에 걸쳐, 그리고 TNS의 경우 1년에 2회(12,000가구 대상)에 걸쳐 기초조사를 실시해서 최대한 모집단에 근접하도록 패널을 선정하는 것으로 알려져 있다.

더구나 현재 AGB나 TNS는 전국 시청률이란 이름을 사용하긴 하지만, 특정 지역을 대상으로만 조사를 진행하고 있다. 통계학적인 의미로는 전국 시청률이란 의미에 부합하지 않는다. 따라서 전국 시청률이란 취지에 부합할 수 있는 표집과 패널 구성, 그리고 최소한 통계상의 의혹이 발생하지 않도록 표집 과정과 패널 선정 과정에 대한 검증 작업이 필요하다.

두 번째는 대상 미디어다. AGB는 플랫폼을 통합해서 측정하고 있는 반면

에, TNS는 지상파, 케이블, SkyLife를 통합해서 시청률을 조사하는 것과는 별도로 지상파 DMB와 SkyLife HD, 그리고 KT QookTV의 시청률을 별도로 조사하고 있다. 앞서 언급한 표집의 문제가 여기에도 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 매체별로 모집단의 숫자가 자의적으로 구성되어 있다는 점 또한 고려해야 한다. 법률에서 정한 미디어다양성위원회의 직무 범위에는 방송 미디어 전체를 의미한다. 따라서 위성DMB나 여타 다른 미디어 사업자에 대한 시청률 조사도 포함되어야 하는 것이 법리적으로는 맞다.

세 번째는 측정 방식이다. 현재 AGB와 TNS는 사실상 피플미터 방식을 이용해서 시청률을 측정하고 있다. 서로 사용하는 측정 방식에 대해서 다른 호칭을 붙이고 있지만 기본적인 구조나 방식은 피플미터 방식과 동일하다. 피플 미터 방식은 현재 대부분의 시청률 기관과 국가에서 가장 보편적으로 사용하는 시청률 측정 방식이라는 점에서 공인타당도는 확보하고 있다. 다만 국내에서는 다른 유사 방식과의 비교 분석 등이 제대로 수행된 적이 없다는 점에서 피플 미터 방식의 적정성에 대한 검증 작업은 필요할 것으로 보인다.

측정 방식과는 별도로 조사기관의 선정과 관련해서도 고민을 해 보아야 한다. 앞서 두 시청률 조사기관의 표본은 대도시 중심으로 편중되어 있다. 국내 방송 시장이 서울과 수도권 중심이기 때문에 시청률 자료를 구매하는 측의 주된 관심 지역도 서울과 수도권이다. 이 지역을 제외한 여타 지역의 경우 세분화된 시청률 조사 자료가 나온다고 하더라도 현실적으로 이를 구매할 수 있는 집단이 존재하지 않는다. 즉 비용 대비 효과를 논한다면 현재 양 시청률 조사기관의 표본은 합리적인 수준의 의사결정이라고 볼 수 있다. 그러나 미디어다양성위원회의 특성과 해당 시청률 자료의 중요성을 감안한다면 미디어다양성위원회에서 의뢰하는 시청률 조사는 이보다는 보다 정교해질 필요가 있다. 이럴 경우 양 시청률 조사기관중에서 특정 기관을 선정해서 위임할 것인지, 아니면 양 시청률 조사기관이 공동으로 조사를 하게 할 것인지, 또는 제3의 조사기관에 위임할 것인지에 대해서도 의사결정을 내려야 한다. 또한 2013년 디지털로 전환되는 방송통신환경을 고려한 미래형 측정방식도 적극적으로 고려해야 한다. 그 어떤 경우에도 미디어다양성위원회의 재정 지원은 불가피하다.

전국 시청률이란 이름에 걸맞은 조사를 하기 위해서는 현재의 대도시 중심

의 표본을 재편해야 하는데, 이 상황에서 미디어조사기관들이 자발적으로 비용을 들여서 표본을 늘리고 피플미터를 설치하지 않을 것이기 때문이다. 또한 두 조사기관 중 하나의 사업자를 선정할 경우 다른 사업자는 시장에서 퇴출될 가능성이 높다는 것 역시 변수다. 이런 측면에 대한 다각적인 고려가 있어야 할 것으로 보인다. 또한 이 문제에 대한 장단점을 분석해서 합리적인 판단을 내릴 수 있도록 해야 하는 것도 시청률 측정과 관련해서 고려해야 할 핵심 쟁점 중 하나다.

정리하면,

- ① 정책의 예측성이 담보되기 위해서는 지속적으로 시청률을 조사하는 것이 필요한 반면에 미디어다양성위원회가 매년 주도적으로 시청률 조사 등을 할 수 없다는 점을 감안하면 주어진 기간 동안 시청률 조사를 담당할 기관을 선정하고 이에 대한 신뢰성을 검증하는 작업
- ② 조사기관의 변경 가능성을 염두에 두고 명확한 측정 방식을 업계와 협의하에 표준화 시켜 놓는 작업,
- ③ 측정 범위, 샘플, 조사 시기, 조사 주기, 조사 방법 등에 대한 가이드라인을 제시해 주어야 하는 작업이 필요하다. 예를 들어 어느 정도의 측정 기간치를 합산에 활용할 것인지를 정해야 한다. 합병 등을 단행할 시점일 경우에는 인위적으로 시청 점유율을 줄이는 노력을 할 수도 있다. 비록 30%를 넘지 못하게 하는 사후 규정이 있지만, 기업의 행위를 예단해서 판단할 수 없다. 따라서 연평균으로 한다든지 하는 기준이 필요하다. 참고로 독일의 경우에는 직전 분기와 합병 직전 시점을 기준으로 적용하고 있다.

2. 구독률의 시청 점유율 환산 및 매체내 가중치 이슈

1) 매체간 가중치 값 산정

미디어다양성위원회의 주요 직무 중 하나가 매체합산영향력 지수를 2012년 12월 31일까지 개발해서 적용하는 것이다. 이 매체합산영향력 지수를 만드는

데 있어 가장 결정적인 역할을 하는 것이 미디어별 가중치 값을 산정하는 것이고, 이 중에서도 현안이 된 신문이란 미디어가 가지는 가중치값이 가장 중요하다.

미국의 경우에는 여론조사를 통해서 가중치를 선정했다. 그러나 미국의 경우 다양성 지수의 목적이 교차 소유를 허용하기 위한 시장 조건을 확인하기 위한 것이었던 만큼 단 한 번의 여론조사를 통해 가중치 값을 산정했다. 반면에 방송법에서 규정하고 있는 미디어다양성위원회의 매체합산영향력지수는 향후 지속적으로 합병 심사에 사용되는 지수라는 점에서 일회성 여론조사에 바탕을 둔 가중치 산정과는 본질적으로 성격을 달리한다.

독일은 소구력, 도달력, 시의성이란 세 가지 기준을 적용해서 총합개념의 가중치를 도입했다. 그러나 이 가중치 값은 현안으로 등장한 두 미디어 기업의 합병 심사를 위한 일회적인 가중치 값이라는 점에서 미디어다양성위원회의 매체합산영향력지수와는 거리가 있다.

미디어다양성위원회의 매체합산영향력지수는 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 하나는 향후 발생할 미디어 기업간 합병을 심사하기 위한 기준이고, 또 다른 하나는 시장의 집중도를 모니터링하기 위한 것이 두 번째다. 따라서 매체합산영향력지수는 시장의 변동성을 반영할 수 있는 값을 사용해서 가중치 값을 산출해 내어야 한다. 만약 시장의 변동성을 반영할 수 없는 고정변수를 사용할 경우 신규 미디어의 등장 등 미디어 환경 변화가 있을 때마다 고정변수를 다시 원점에서 고려해야 한다는 문제가 발생한다. 이런 문제 등을 고려해서 객관적인 지표로서 가중치 값을 산정할 수 있는 변수를 선정해야 하는 문제가 다양성위원회의가 해야 할 직무라고 할 수 있다. 또한 고정 변수이든 가변 변수이든 가중치 값을 측정하는 기간이 중요한 문제로 등장한다. 예를 들어 가변 변수의 경우 측정 상황에 따라서 가중치 값이 달라질 수 밖에 없다. 따라서 미디어간 가중치 값을 측정하는 시점 등에 대해서 일관성을 유지할 수 있어야 한다. 가령, 기업들의 연간 실적 보고서가 나오는 시점을 고려해서 3월 시점을 가중치 값 산정 기준일로 삼는 것도 한 방법이 될 수 있다.

2) 매체 내 가중치 이슈

동일 매체 내에 속한 기업일지라도 해당 기업의 규모 등에 따라서 영향력은 달라진다. 미국의 경우 동일 미디어 산업 내에 속한 미디어 기업의 영향력을 동일하다고 본 반면에, 독일이나 영국은 동일 미디어 기업일 경우에도 그 영향력은 다를 수 있다는 점을 감안해야 한다. 복합 미디어 기업의 출현과 이들 기업간의 합병 심사를 염두에 둔다면 매체 내 가중치 문제 역시 매체간 가중치와는 별개로 기준을 마련해야 한다. 통상적으로는 동일 미디어 시장 내에서의 시장 점유율, 혹은 매출액 등을 기준으로 매체 내 가중치를 둘 수 있지만, 이 기준이 미디어간 가중치를 산정할 때 중복계상되지 않는지도 살펴보아야 한다.

이 또한 변동성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 어제의 1위 사업자가 오늘의 1위사업자가 되지 못할 수도 있고, 어제의 4위 사업자가 오늘의 1위 사업자 그리고 내일의 3위 사업자로 바뀔 수도 있는 것이 미디어 시장이다. 따라서 이런 변동성을 반영할 수 있어야만 매체간 가중치 값의 신뢰성과 타당성이 입증될 수 있다. 이 경우에도 측정 기간(연평균 or 분기평균) 등에 대한 기준을 마련해야 한다.

3. 다양성 지수 개발과 관련된 이슈

다양성 지수 개발과 관련해서 우선 검토해야 할 것이 미디어다양성과 여론 다양성 개념의 관계다. 미국은 미디어 다양성이란 이름하에 정보의 취득이라는 점에 방점을 찍고 있다면, 영국에서는 소유 다양성을 여론 다양성의 proxy로 인식하고 있다. 독일의 경우는 여론(public opinion)이란 단어를 직접적으로 사용하고 있는 유일한 국가지만, 여론의 범위를 뉴스 등 직접적으로 여론을 생산하는 혐의의 의미로 제한하지 않고, 미디어 자체를 여론 생산자로 적용하고 있다.

향후 미디어 다양성의 개념 정립과 관련해서 ‘여론 다양성’ 개념의 측정과 관련한 논의의 활성화가 필요할 것이다. 학계에서 논의되고 있는 다양성(내용, 노출, 소유, 프로그램 등등) 개념을 모두 포함하는 개념은 현실적으로 도출하기 어렵고 도출한다고 하더라도 추상성의 정도가 높아서 현실적으로 측정이 불가능하다는 점을 감안해야 하기 때문이다. 또한 개념에 따라서 측정 단위나

측정 변인이 달라진다는 점도 고려해야 한다.

만약에 미디어다양성 측정을 여론다양성에 초점을 맞출 경우 여론을 생성하지 않는 사업자의 경우에는 분석 대상에서 제외하는 것이 논리적으로 타당하다. 미국의 Diversity Index는 지역 시장의 여론 다양성을 측정하는 것이기 때문에 지역 관련 보도를 하지 않는 케이블 네트워크나 SO, 그리고 위성 방송들을 분석 대상 미디어에서 제외한 것이 그러한 예이다.

반면 합병심사를 주로 염두에 둘 때는 상황이 달라진다. 독일의 경우 합병심사가 주된 문제였기 때문에 여론 여부에 대해서는 크게 관여치 않았다. 엄밀하게 보면 독일의 지수는 악셀 스프링커와 프로지벤셋의 합병 심사를 한 것인만큼 두 기업의 모든 미디어에 대한 영향력을 고려했다. 따라서 두 기업이 소유하고 있는 모든 미디어에 대한 평가 작업을 하게 된 것이다.

현재 방송법 상에서 언급하고 있는 미디어 다양성 위원회는 표면적인 목적은 여론 다양성을 보장하기 위한 조치이지만, 전후 조항을 보았을 때는 합병심사의 역할을 하게 된다. 따라서 광의적 접근을 할 경우 모든 미디어를 대상화 하는 것이 논리적으로는 맞다고 보여진다.

앞서 언급한 매체간 가중치나 매체내 가중치는 모두 매체합산영향력지수를 만들기 위한 주요 변수다. 그러나 단순히 가중치 값을 산정하는 것과는 다른 방정식이 만들어져야 하는 것이 매체합산영향력지수다. 여기서 중요한 것은 매체합산영향력지수는 단순히 합병 심사에 활용하는 수준이 아니라 주기적으로 시장의 다양성 정도를 평가해서 정책 자료로 삼는 기초자료라는 점이다.

합병심사만을 염두에 둔다면 매체 간 가중치 값이나 매체 내 가중치면 충분하다. 방송법상에서 합병 기업의 시청 점유율이 30%를 넘지 못하도록 규정해 놓고 있기 때문이다. 현재 경제학에서 시장 집중도를 측정하는데 사용할만한 지수로는 HHI, 엔트로피지수, 한나-z케이 지수, 지니계수, 그리고 CR4, CR8 등을 들 수 있다. 각 지수들은 나름의 독특한 이론적 근거를 가지고 있다. 이들 지수는 HHI를 제외하고는 미디어 시장의 집중도 그 자체를 측정하는 잣대로 사용되지 않았었다. 예를 들어 지니계수는 소득 불평등을 측정하는 대표적인 지수다. 모든 사람들이 동일한 소득을 갖는 것을 불평등이 해소되었다고 전제하고, 소득의 어느 쪽으로 치중되었는지를 설명하는데 사용된다. 물리학에서 차용한 엔트로피 지수 역시 소득 불균형은 물론이고 기업의 효율성 등을

측정하는 수단으로 사용된다. 이는 엔트로피가 기본적으로 집중성을 측정하는데 유용하기 때문이다. 즉 지니계수나 엔트로피 지수를 사용할 경우 다른 분야와는 성질을 달리하는 미디어 시장의 특성을 감안해서 수정 변형되어야 할 개연성도 존재한다. 또한 다양한 지수 중에서 미디어 시장의 다양성을 측정하는데 있어 어느 지수가 가장 최적한 것인지, 아니면 복수의 지수를 활용할 것인지 등등을 결정해야 한다.

4. 지분별 점유율 측정 기준

미디어 다양성 위원회가 고려해야 할 또 다른 쟁점은 점유율을 측정할 때 지분율을 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다. 방송법 제69조 2에서는 “**방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 특수관계자 등의 시청점유율(해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율 및 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 말한다. 이하 같다)을 합산하여 산정한다.** 이 경우 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있고, 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다”고 규정하고 있다. 여기서 중요한 대목은 특수관계자 등의 시청 점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있다고만 되어 있을 뿐 실제로 어떻게 해야 하는지를 명시하지 않고 있다는 점이다. 일간신문의 구독률의 시청점유율 전환에 대해서는 대통령령에 따른다고 되어 있지만, 특수관계자 등의 점유율에 대해서는 대통령령을 따를지 여부를 명확하게 밝혀놓지 않고 있다. 더불어 현재 법제처에서 검토중인 방송법시행령(안)에서도 지분율에 따라서 시청점유율을 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 언급하지 않고 있다. 현 SBS의 시청점유율이 20%라고 가정해 보자. <표 >에서도 나오다시피, 2008년 12월 31일 현재 SBS의 주식은 SBS 미디어 홀딩스가 30%, 국민연금관리공단이 8.24%, 한국투자증권 8.11%, 대한제분(주) 5.56%, 그리고 미래에셋자산운용이 5.55%를 보유하고 있다. 이 상황에서 대한제분(주)이 12%의 시청점유율을 가진 가상의 미디어 기업을 인

수한다고 가정해 보자. 이 때 대한제분(주)의 시청점유율을 어떻게 평가할 것인지에 따라서 합병 허용 여부가 결정된다. 만약에 대한제분(주)의 시청점유율을 지분율에 상관없이 20%라고 판단한다면, 30% 상한제한에 묶여서 가상의 미디어 기업을 인수할 수 없게 된다. 반면에 지분율에 따라서 시청률을 나눌 경우, 즉 20% 시청점유율을 대한제분(주)의 지분 5.56%로 나눌 경우, 대한제분(주)의 SBS 시청점유율은 1.12%가 되어 합병이 허용될 수 있다.

<표 17> SBS의 5% 이상 지분 보유 명단

순위	성명(명칭)	보통주		우선주		소계	
		주식수	지분율	주식수	지분율	주식수	지분율
1	SBS미디어 홀딩스(주)	5,475,774	30.0	-	-	5,475,774	30.0
2	국민연금관리공단	1,504,031	8.24	-	-	1,504,031	8.24
3	한국투자증권	1,480,721	8.11	-	-	1,480,721	8.11
3	대한제분(주)	1,014,594	5.56	-	-	1,014,594	5.56
4	미래에셋자산운용	1,012,226	5.55	-	-	1,012,226	5.55
	합 계	10,487,346	57.46	-	-	10,487,346	57.46

그러나 모든 경우에 시청점유율을 지분율로 나누어 생각할 수 없다는 점에서 지분율 배분 공식의 문제점이 있다. 1개 기업의 최다 지분이 40%로 되어 있고, 대기업 및 일간신문등의 지분은 10%로 제한되어 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

예를 들어 경영권을 확보한 사업자의 경우 사실상 해당 기업의 실적 즉 시청점유율에 대한 의사결정을 한다는 점을 감안해서 100% 시청점유율을 적용한다고 판단할 수 있다. 그러나 이 경우에도 문제는 남는다. 방송법상 최다액출자자와 경영권을 행사하는 자가 서로 상이할 수 있기 때문이다. 방송법과 방송법시행령에 따르면 최다액출자자는 “사업자의 출자자 본인과 그의 특수관계자의 주식 또는 지분을 합하여 의결권이 있는 주식 또는 지분의 비율이 가장 많은 자”(방송법 제15조)라고 규정하고 있는 반면에, 경영권을 실질적으로 행사하는 자는 ① “주주 또는 지분권자와의 계약 또는 합의에 따라 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 행사하게 되는 경우”와 ② “최다액출자자가 아닌 주주 또는 지분권자들이 100분의 50(지상파

방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 공동으로 행사하기로 합의하는 경우”로 구분되어 있다. 즉 최대액출자자가 아니더라도 경영권을 실질적으로 행사하는 자가 될 수 있다는 말이다. 공동 경영권을 행사할 경우에도 동일하게 시청점유율을 100% 그대로 적용할 것인지 하는 문제가 남을 수 밖에 없다. 예를 들어 A와 B가 가상의 WTV에 대해서 각 26%와 25%의 지분을 소유하고 있다고 하자. 이 경우 A가 별도의 다른 미디어 기업을 인수하려고 하고, B 역시 별도의 다른 미디어 기업을 인수하려고 했을 때 WTV의 시청점유율을 어떻게 적용시켜 줄 것인지가 명확하지 않다. 경영권을 가진 자에게 100% 시청점유율을 적용한다고 한다면 A와 B에 모두 WTV의 시청점유율을 그대로 적용시켜야 하기 때문이다.

독일의 경우에는 25%의 지분을 가지고 있으면 시청점유율을 100% 적용하고 있지만, 독일의 지분별 시청점유율 계산을 국내에 적용하기 위해서는 면밀한 검토가 필요하다.

5. 시청점유율 및 구독률의 공표 주기 등

독일의 KEK 는 연방 차원에서 개별 방송사업자들의 시청자 점유율 현황 및 방송분야 자본집중 현황을 파악하여 매달 방송사업자별 시청자점유율에 대한 통계를 홈페이지에 공개하며 방송사업자별 시청자점유율 자료를 연간 단위로 공시한다. 또한 매년 연차보고서를 통해 방송사업자의 지분 현황과 시청자 점유율에 대한 통계자료를 발표한다. KEK 는 연간사업보고서를 주매체청장회의 (KDLM)에 제출할 의무가 있다. 이와 별도로 KEK 는 주매체청과 공동으로 방송분야 자본 집중에 대한 연구를 위탁하여 5년에 한번씩 연구보고서를 발표한다. 이 보고서에는 방송과 유사시장의 자본집중현황, 방송분야의 수평적 집중현황, 미디어분야의 국제적 추세에 대한 연구내용을 보고서에 담으며 보고서는 공개적으로 출판되어야 한다 (심영섭 '안드레아스 헨네카, 2009:159-160).

정책의 예측성을 담보하기 위해서는 시청 점유율과 구독률 등을 정기적

으로 공표함으로써 시장내 참여자들이 올바른 판단을 하도록 하는 것이 중요하다. 이러한 자료를 생산하는 것은 예산과 직접 연동되기 때문에 공표의 방법과 범위, 주기 등에 대한 신중한 검토가 필요하다.

일반적으로 정부가 보유 관리하고 있는 공공정보를 국민들에게 제공하는 방법에는 크게 두 가지가 있는데 하나는 소극적 의미의 정보공개로서 국민의 청구에 의해 공개하는 정보공개청구제도이다. 다른 하나는 적극적 의미의 정보공개로서 정부가 정보를 자발적으로 공표하는 정보공표제도이다 (전별 정광호, 79-80).

현재 방송법을 비롯한 관련 법령에는 이러한 자료를 공개할 수 있도록 규정하고 있긴 하지만 구체적으로 주기와 방법은 명확하게 다루고 있지 않다. ‘자료의 신고 등’을 규정하고 있는 현행 신문법 제16조는 일간신문사업자들로 하여금 당해 법인 결산일로부터 5월 이내에 직전 회계연도의 ‘전체 발행부수 및 유가판매부수’, ‘구독수입과 광고 수입’, ‘총 발행주식 또는 지분총수와 자본내역’ ‘5/100이상의 주식 또는 지분을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항’ 등을 신문발전위원회에 신고하도록 규정하고 있다 (제1항, 제2항). 그리고 이러한 신고사항은 검증하고 공개하도록 정하고 있다 (제3항).³⁰⁾ 동법 시행령은 이러한 신고사항을 일반국민들이 쉽게 알 수 있도록 신문발전위원회의 홈페이지 및 관보 등에 게재하는 방법으로 해야 한다고 규정하고 있다 (제11조).³¹⁾ 2009년 관계부처에서 처리 중인 신문법시행령 전부개정령안 자료에 따르면 ‘미디어집중도조사위원회’는 여론형성에 영향을 미치는 미디어에 대해 통상적으로 인정된 과학적 방법에 따라 여론집중도를 조사하고 ‘연 1회’ 여론집중도 현황보고서를 문화체육관광부방관에게 제출하도록 규정하고 있다 (제12조 7항). 문광부장은 여론집중도 현황에 대한 방송통신위원회위원장의 의견을 첨부해 여론집중도 현황보고서를 ‘공표할 수’ 있다 (제12조 제8항).³²⁾ 한편 2009년 7월 국회를 통과한 신문진흥법은 문광부장관으로 하여금 방송통신위원회위원장과 미리 협의해 여론집중도를 조사, 공표하도록 규정하고 있다 (제17

30) 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 (시행 2009.11.1, 법률 제9786호, 2009.7.31, 타법개정)

31) 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 시행령 (시행 2009.8.7, 대통령령 제21664호, 2009.8.5, 일부개정)

32) 신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률시행령 전부개정령안

조 1항).³³⁾

개정 시행중인 방송법 역시 미디어다양성위원회가 시청점유율을 조사할 것을 규정하고 있으나 공표에 대한 것은 정하고 있지 않다.³⁴⁾ 다만 방송법 제69조의 2 ‘시청점유율 제한’ 조항에 의하면 시청점유율 산정의 구체적인 기준과 방법 등 필요 사항은 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정하도록 규정하고 있다.

따라서 다음과 같은 쟁점들을 중심으로 여론수렴 작업이 필요할 것으로 본다. 첫째, 시청점유율 등의 자료 공개의 의무 여부이다. 신문법은 여론집중도를 ‘공표할 수 있다’고 규정하고 있는데 방송관련법령은 이를 명시하고 있지 않다. 의무규정화 할 것인지, 아니면, 의무조항으로 두지 않더라도 관련자료를 공개하도록 운용할 것인지 여부를 결정할 필요가 있다. 둘째, 미디어다양성위원회가 조사한 시청점유율 자료의 공개 주기를 어떻게 정할 것인가? 독일의 경우 월별 시청점유율을 공개하고 있다. 셋째, 방송법과 시행령 등에 의해 신문의 구독률을 시청점유율로 환산하도록 돼 있는데 구독률과 환산시청점유율 자료의 공개의 주기는 어떻게 정할 것인가? 넷째, 공표의 방법은 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 독일의 경우처럼 월별 시청점유율 자료를 방송통신위원회의 홈페이지에다가 공시하도록 할 것인지, 혹은, 보고서 간행물의 형태로 할 것인지, 등의 적절하고 효율적인 방법을 결정할 필요가 있다. 공표할 자료에 대한 검증절차는 물론이고 발표 후 관련이해당사자들의 이의신청을 어떻게 접수, 반영할 것인가 하는 점도 이러한 쟁점부문에서 다뤄져야 할 것이다.

33) 신문 등의 진흥에 관한 법률 (시행 2010.2.1, 법률 제9785호, 2009.7.31, 전부개정)

34) 방송통신위원회규칙 제7호 <방송평가에 관한 규칙> 제17조는 방송평가결과를 공표하도록 규정하고 있다. ‘방송통신위원회는 방송의 공익성 증진 및 방송사업의 건전한 발전 등을 위해 매년 방송평가결과에 대해 방송평가편람을 작성하여야 하며 방송평가결과에 대해 연간단위로 공표할 수’ 있으며 (제1항) 방송통신위원회는 방송평가결과를 공표할 때 ‘평가결과에 따라 권고 등을 할 수 있다’ (제2항) 고 규정하고 있다.

V. 결론 및 제언

1. 연구의 결론

다양성이 확보돼 있느냐를 ‘측정’하는 것은 어려운 작업이어서 지금까지 만족스런 결과를 낳지 못했다. 다양성과 같은 개념에 내재하기 마련인 복합성으로 인해 다양성을 측정하려는 어떠한 노력들도 그와 관련된 중요한 속성을 간과하게 되거나 개념의 측정과정에서 과도하게 단순화될 가능성이 존재한다. 그러한 점은 개념의 측정에 요구되는 구성과정의 특징이다.

그러나 개념 측정과정에서 단순화가 불가피하고 특정한 속성들이 간과된다고 해서 경험적인 평가의 유용성이 무시되는 것은 아니다. 정책과정에서 그와 같은 경험적 평가들이 유용한 분석도구가 될 수 있기 때문이다. 경제적인 분석 모델들을 살펴보면 단순화시킨 가정들의 폭이 매우 넓지만 그럼에도 불구하고 실제 현실의 행위들을 정확하게 반영하고 있다. 미디어 다양성을 측정하려는 개념적 시도도 이와 같은 선상에서 이해하면 될 것이다. 즉, 미디어 다양성은 객관적인 현실을 온전하게 재현하는 것이 아니라 매우 복잡한 과정을 단순화해서 반영하는 것으로 이해하자는 것이다 (Napoli, 1999).

독일에서는 다양한 시장지배력에 대한 계량적인 자료를 바탕으로 여론지배력을 ‘추정’하고 있다. 신문과 방송기업의 여론지배력에 대한 추정은 실질적인 ‘여론지배력’에 근접할 수 있는 계량적 자료인 시장지배적 사업자에 대한 추정을 통해 이뤄진다. 구체적으로 신문분야에서는 매출액과 판매부수를 근거로 한 시장지배력을 통해 이뤄지며 방송분야는 매출액을 근거로 한 시장지배력과 시청자점유율을 근거로 한다 (심영섭, 2009; 김기범, 2009a, 2009b).

시청자점유율 산정은 시사정보프로그램과 오락프로그램이 산재된 수치로 측정되기 때문에 객관성에 문제가 있다. 또 공영방송은 상업방송보다 노년층이, 상업방송은 청소년과 어린이층의 시사보도프로그램 소비가 많았는데 이러한 계층별 세대별 여론지배력에 대한 산정은 현행 시청자점유율 방식으로는 추정이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 시청자점유율은 여전히 여론지배력을 측정하는데 가장 유효한 방식이라고 간주되고 있다 (김기범, 2009a).

독일의 매체집중 규제는 사유의 상업방송을 대상으로 하며 공법에 의거해 운영되는 공공방송(공영방송)은 방송사의 자율규제의 원칙에 따른다. 독일의 매체집중 규제는 1997년 1월 1일부터 시행된 제3차 개정 방송법과 함께 참여 지분 모델에서 ‘시청자점유율’ 모델로 변경되었다. 독일 방송법이 규정하는 매체집중 규제의 목적은 ‘우세한 여론권력’ 형성의 방지인데 독일에서 ‘지배적 위치’는 한기업이 어떤 시장을 1/3이상 점유하고 있을 때를 말하지만 방송영역에서는 시청자점유율 30% 이하 때부터 심의의 대상이 되기 때문에 ‘지배적’이지 않고 ‘우세한’ 위치에 있을 때 이미 규제 대상이 되는 셈이다 (김기범, 2009a, 2009b).

영국의 경우는 ‘관점의 다양성’이 현실적 이유에서 ‘미디어 소유권의 다원성’으로 환원되고, 미디어 소유권의 다원성은 다시 ‘미디어집중도’ 개념으로 환원돼 개별 미디어 부문에서 특정 행위자의 통합적 시장점유율을 측정하는 것에 초점이 맞춰지고 있다 (정준희, 2009b).

미국은 2003년 FCC가 HHI지수를 차용해 미디어다양성 지수를 창안해 냈다. 다양성 지수는 시장의 집중과 의견 다양성은 밀접한 관계를 가지고 있다는 점을 염두에 두고 동일 시장의 범위를 지상파, 라디오, 신문 인터넷으로 한정해 계산. 다양성 지수를 제시하면서 FCC는 파격적인 수준에서 소유규제를 완화할 것을 제안했는데 시민사회의 반발이 잇따르고 2004년 제3순회법원은 FCC의 안을 거부했다. 법원이 다양성 지수와 관련해 제기한 문제는 첫째, 특정 미디어를 선택하고 이에 대해 가중치를 부여하는 것이 설득력이 없다는 점, 둘째, 동일 매체에 대해 동일한 가중치를 준 근거를 제대로 제시하지 못했다는 것이다 (조영신, 2009b). FCC는 2007년 공식적으로 다양성 지수를 폐기했다 (조영신, 2009b).

한국의 경우, 최근 미디어학 분야의 학자들에 의해 다양성을 측정하려는 노력들이 제시돼 왔다. 이를테면 윤석민의 연구 (2009), 강형철 ‘심미선’안민호 연구 (2005) 등을 대표적으로 거론할 수 있다. 다양한 방송프로그램의 품질지수도 개발됐다. KBS의 공익성 지수 (PSI, Public Service Index), EBS의 프로그램 평가지수 (EPEI, EBS Program Evaluation Index), MBC 방문진의 품질지수 (QI, Quality Index), SBS의 수용자만족지수 (ASI, Audience Satisfaction Index), 방송위원회의 KI지수 (KBI Index) 등이다.

윤석민 (2009)의 연구는 도달점유율, 수입점유율, 수용자점유율, 이용시간점유율, DI (Diversity Index) 등을 활용했으며 BMIG, 매출액, 영향력, 광고비용, 몰입도, KEK 등에 대해 일정한 가중치를 부여하고 전국과 지역시장을 구분해 접근하였다. 강형철 등의 연구는 수용자 노출의 다양성을 측정하면서 내적다양성과 외적다양성을 구분했다. 내적다양성이란 프로그램내 시청자층의 다양성으로 가능하면 많은 시청집단 (나이, 학력, 소득수준등)을 보유하는 성질을 뜻한다. 외적다양성은 텔레비전의 상업적 속성으로 인해 과소대표되고 과소 서비스될 수 있는 집단의 크기를 말한다. TV경시청자 소구성과 사회적 약자 소구성으로 구분하였다 (2005, 심미선, 2009).

위에서 보듯이 여론지배력, 혹은 미디어다양성을 확보하고 측정, 평가하려는 다각적인 노력이 국내외적으로 전개돼 왔다. 영국과 독일 등 외국의 미디어다양성 논의에서 얻을 수 있는 시사점은 미디어다양성과 미디어집중 혹은 여론다양성과 여론집중의 문제를 풀어가기 위해 독립적 직권을 갖는 위원회의 체계를 안정적으로 구성 운영하는 것이 필수적이라는 점이다.

영국의 경우, 2003년 커뮤니케이션법에 미디어 소유규칙을 존치시키는 동시에 경쟁관련법에 미디어기업을 고려하는 특수 장치들을 규정하고 미디어 기업들 간의 합병 심사 때 모든 기업에 보편적으로 적용하는 '경쟁평가'와 미디어 기업에 대해서만 적용하는 '공익성 심사'를 거치도록 하고 있다. 영국의 미디어기업 인수합병은 '일반적 합병상황'과 '특수 합병상황'으로 나뉘어 심사되는데 일반적 합병상황에서는 보편적 차원의 경쟁평가를 적용한다. 총매출액심사와 공급점유율 심사 두 가지를 거친다. 총매출액규모가 7000만파운드 (한화 1300억원)를 초과하는지, 공급점유율은 25%이상인지를 심사한다. 특수합병상황은 경쟁평가를 하지 않고 '공익성심사'만을 수행하는데 경쟁평가기준에 걸리지 않는 소규모의 거래라고 하더라도 미디어 기업이 관여됨으로써 사회전반적인 공익성 수준에 변화가 발생할 수 있기 때문이다 (정준희, 2009d).

이 과정에서 한 개의 정부부처와 세 개의 독립적인 규제심의 기관이 관여한다. 사례의 조사명령, 개입결정, 회부결정, 최종 결론 도출, 대응조치 구성 등 모든 단계에서 의사결정권을 갖는 기업부 (BERR, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform), 경쟁관련법 차원의 사례분석 역할을 하

는 공정거래청 (OFT), 공익성 분석을 맡는 미디어 규제기관 오프콤 (Ofcom) 그리고 경쟁위원회이다. 경쟁위원회는 회부된 사안에 대한 결론과 권고사항을 도출한다. 이러한 시스템을 고려해 볼 때 부문 미디어와 전체 미디어의 의견 다양성 지형을 주기적으로 검토하기 위해서는 공신력 있는 미디어조사기구, 경쟁위원회와 같은 독립기구의 안정적 구성과 운용, 조사기구에게 관련 기초 자료들을 성실하게 제출케 하는 법규, 위원회의 주기적인 조사과정에서 학계와 업계의 사전사후 협의과정의 정례화 등이 요구된다고 할 것이다 (정준희, 2009a, 2009b).

독일의 경우, 시청자점유율 모델이 도입되면서 이를 전담하는 KEK 가 1997년 5월 15일 설립되었다. 시청자점유율 조사 상설기관인 미디어영역집중조사위원회 (KEK) 설치 주체는 연방 16개 주정부이지만 방송분야 집중에 대한 감독업무를 수행하기 위해 주정부의 관할을 받지 않는 공법적 독립기관으로 운영된다. 국가로부터 독립, 소재지로부터 독립적인 기관이다. 이 기구는 전국적 사유 텔레비전 영역의 투명성을 확보하고 전국적 텔레비전 방송과 관련하여 의견 다양성의 보장을 위한 규정들의 준수를 심의한다. 또 그와 관련된 문제 제기에 대해 최종적인 판단을 내리며 주 매체기구와 다른 기관에 대해 구속력을 가진다. KEK는 방송법 및 경제법의 전문가 위원 6명과 주 매체기구들을 대표하는 6명의 위원으로 구성되며 전문가위원중 3명은 판사자격을 갖고 있어야 한다. 위원장 및 부위원장은 전문가 위원들 중에서 선출하며 위원들은 임무를 수행하면서 어떤 외부적 지시나 지침에 구속받지 않는다. 위원들의 임기는 주 수상들이 합의하여 5년 임기로 임명한다. 주 매체기구들이 위원회의 인적, 물적 자원을 제공한다 (김기범, 2009a, 2009b).

KEK의 임무는 첫째, 방송사업자가 시청자점유율 제한선을 초과했는지 조사, 둘째, 다수의 방송국을 소유하고 있는 방송사업자를 '방송그룹'으로 지정하는 일, 셋째, 민영방송사에 지분참여하고 있는 자본간의 투자관계와 제3자를 이용한 우회투자관계의 조사, 넷째, 방송사업자의 유관사업 투자현황 조사, 다섯째, 상업방송사의 자체제작 시사정보프로그램의 연간 시청자점유율이 10% 상한선을 초과하는지 여부 조사, 여섯째, 전국 TV시청자점유율 조사이며 시청자점유율 조사를 위한 기초자료는 Gfk (소비조사회사, 민영)에 의뢰한다 (심영섭, 2009; 김기범, 2009a, 2009b).

독일의 텔레비전 시청자점유율은 공영방송과 전국적으로 수신 가능한 사유-상업- 방송을 포함하는 독일어 방송사들의 시청자중 각 방송이 차지하는 점유율을 의미한다. 시청자 점유율은 만3세 이상의 시청자를 모집단으로 하는 표본조사로 산출되는데 방송사는 시청자 점유율 조사에 협조할 의무를 지며 이 의무를 이행하지 않을 경우 주 매체기구는 방송허가를 취소할 수 있다 (김기범, 2009a, 2009b).

이와 같은 외국의 사례가 시사하는 것은 여론지배력이나 미디어다양성을 측정하는 것은 그것이 절대적인 현실을 있는 그대로 보여주는 것이 아니라 ‘구성된 현실’ 혹은 ‘추정’된 여론과 다양성이라는 점이다. 이러한 측정방식과 측정치의 수용은 관련 이해관계자들의 ‘최소한의 불만’ 혹은 ‘최대한의 동의’가 수렴된 것으로 볼 수 있을 것이다. 측정방식과 지수, 미디어별 환산률과 가중치에 대한 논의가 업계와 학계를 망라해 두루 지속적으로 논의돼야 할 필요성을 보여준다. 또 미국 FCC의 DI 도입과 폐지정책이 보여주듯이 그것이 특정시장의 사업자 문제를 해결하기 위해 단편적으로 시행될 소지가 있을 경우 그것은 미디어다양성이나 여론다양성 증진을 위한 정책으로는 미봉에 불과하다는 점이다.

포르투갈의 경우에도 1976년 헌법에서 미디어 교차소유에 의한 집중을 금지하고 후속 미디어 법에서도 미디어 다원성을 핵심적인 사회적 가치로 규정하였지만 미디어 다원성은 애매모호하고 효력이 없는 개념에 불과했다. 정부가 미디어의 집중을 방지하거나 혹은 방송의 내용다양성을 보장하려는 실질적인 노력을 기울이는데 별 관심이 없었기 때문이다 (Sousa and Silva, 2009). 이러한 사례들은 정책입안자들이 장기적이고 거시적으로 미디어다양성과 여론다양성을 확보, 유지하려는 접근과 정책을 내놓아야 한다는 점을 시사한다.

또 여론지배력의 억제, 혹은 여론다양성과 미디어다양성의 증진을 위해서는 관련 임무를 수행하는 기관의 독립성과 업무추진의 안정성이 확보되어야 한다는 것이다. 한국의 신문법과 방송법이 도입하려고 하는 여론지배력과 시청자 점유율, 그리고 이에 기초한 미디어다양성위원회 활동의 근거는 독일의 KEK 모델에서 차용한 것으로 볼 수 있다. KEK가 위상과 운용 면에서 외부의 어떠한 간섭이나 영향력으로부터 독립을 유지하고 있고 관련 업무 수행에 필요한

자료 획득을 위해 각 방송사들의 자료제출을 법정 의무화하고 있다는 점을 주목해야 한다.

미디어다양성위원회 설치'운영과 관련한 방송법령 상의 특징은 첫째, 헌법적 가치인 미디어다양성에 대한 접근이 미흡하다는 점이다. 미디어다양성은 소유 규제와 내용규제, 그리고 궁극적으로 사상의 자유경쟁시장 정신에 부합할 수 있도록 노출다양성이 확보될 필요가 있고 특정 미디어에 의한 여론지배력이 남용되지 않도록 법적으로 규율돼야 한다. 어느 나라건 미디어다양성, 여론다양성을 확보하기 위한 법정 제재는 헌법재판사항으로 다뤄져 왔다. 우리의 헌법재판소 역시 시장획정이나 측정방식, 규율코자 하는 시장지배력의 비율에 대해 문제를 제기하면서도 그러나, 미디어다양성을 확보하기 위한 제반 규율 조치에 대해 그 입법의 목적이 정당하다는 판단을 유지해 왔다. 방송법상 미디어다양성위원회는 제35조의4에 간략하게 규정돼 있을 뿐 나머지 사항은 시행령에 위임하고 있다.

둘째, 미디어다양성은 전체 미디어 시장의 다양성과 여론다양성을 확보하기 위한 차원에서 장기적이고 구조적으로 접근돼야 할 사안이다. 신문법상의 '여론집중도조사', 방송법상의 '시청자점유율조사' 등이 상호 유기적으로 결합되고 운영돼야 할 필요가 있다. 그러나 현행 법규정들은 서로 상이한 매체법에 일개 조항으로 정해져 있을 뿐이다. 미디어다양성을 확보, 유지하기 위한 장기적 관점에서 미디어다양성위원회의 소임과 위상, 소관부처 등에 대한 논의가 지속적으로 이뤄져야 한다. 방송미디어시장과 인터넷포털사업자 시장이 향후 지배적인 미디어시장으로 역할을 강화해 갈 것이라는 점에서 미디어다양성을 규율하는 기관이 이들과 밀접하게 연관될 수 있을 것이다. 독일의 KEK 사례 역시 방송의 여론지배력을 감당하고 있다는 사실을 고려한다면 미디어다양성위원회가 방송법에 설치근거를 갖는 것은 타당하다고 판단된다. 신문과 방송, 인터넷 등 다양한 미디어를 통해 여론이 형성되고 확산된다는 점에서 이들 미디어의 다양성 문제를 아우르는 위상이 필요할 것이다.

셋째, 방송법상 규정된 미디어다양성위원회와 관련해 살펴보자면 동 위원회의 역할은 상당히 제한적인 것으로 돼 있다. 미디어다양성을 소스다양성, 내용다양성, 노출다양성 등으로 분류하거나, 혹은, 소유구조의 다양성 (소스다양성)

과 내용다양성으로 구분한다고 할 때, 이미 방송법과 신문법 등에 각종 소유 관련규제, 편성관련규제 조항이 즐비하다. 따라서 현행법 체계 하에서 미디어 다양성위원회의 주요 책무는 첫째, 구독률, 시청률·점유율, 매체환산비율과 가중치 등의 지수를 개발하고 측정하는 것, 둘째, 이러한 제반 지수의 타당성을 검증하는 것, 셋째, 다양성기준의 준수와 위반여부를 감시하고 견제하는 기능 일 것이다.

그렇다면 방송법상 미디어다양성위원회는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 첫째, ‘미디어다양성위원회’라는 위원회명을 그대로 사용하고 그러한 작명에 충실하게 복무하려면 ‘미디어다양성위원회’는 신문과 잡지, 방송, 인터넷 뉴스서비스 시장 등을 총괄하여 전체 미디어시장의 다양성이 확보될 수 있는 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이 경우 미디어다양성위원회는 특정매체, 혹은 특정매체관련 법률의 규정을 초월하여 독립적 위원회로서의 위상을 가지고 역할을 수행하는 것이 요구된다. 둘째, 방송시장의 시청점유율을 기준으로 방송시장의 지배적 사업자를 규제하거나 방송시장에 대한 진입의 허부를 판단하려고 하는 지표의 생산과 적용에 위원회의 직무를 제한한다면 ‘미디어다양성위원회’라는 위원회명보다는 ‘방송다양성보장위원회’ 정도가 구체적이고 실효적일 것이다. 신문미디어 시장의 다양성 확보문제를 방송법, 혹은 방송법상의 미디어다양성위원회가 해결하기 어렵고 현재의 미디어다양성위원회의 직무가 방송시장에 진입하려는 ‘신문사업자’의 허부문제를 판단하기 위한 지표의 개발과 적용에 맞춰져 있기 때문이기도 하다.

즉, 기본적으로 현행 미디어다양성위원회는 첫째, 방송시장의 지배적사업자 규제를 통해 방송시장의 다양성을 확보하는 것, 둘째, 방송시장에 진입하려는 신문사업자의 시장지배력을 방송시장 지배력으로 환산해서 그 허부를 결정하는 데 그 주된 역할이 있다고 할 것이다.

2. 제언

위의 논의에 바탕을 두고 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째, 미디어다양성위원회 운용은 법에서 정한 목적을 달성하기 위한 조직

구성을 갖추는 것이 합리적이다. 법에 규정된 미디어다양성의 역할은 당장 2010년 8월부터 시청률조사를 실시해야 하며 2012년까지 매체간 합산 영향력 지수를 개발해야 하는 등 당장의 단기적, 중기적 과제를 안고 있다. 이러한 중기적 과제를 해결하고 당장의 실무적인 사안들을 조율해가기 위한 조직은 사무국과 3개의 분과위원회로 구성하는 것이 바람직하다고 본다.

제1분과위원회는 미디어다양성위원회의 3개 분과위원회 중에서 선임 분과위원회의 역할을 수행하는데 제1분과위원회가 개념에 관한 문제를 담당한다. 미디어다양성위원회의 주요 업무인 측정과 지수개발은 기본적으로 개념에 연동되기 때문에 1분과위원회가 선임의 위치를 확보해 측정과 자료의 공표, 다양성지수를 개발하는 다른 위원회와 긴밀한 관계 속에서 개념을 조율해 나가되, 최종적으로 개념의 범위의 정의에 대해서 조정을 하는 역할을 맡는다. 공청회나 세미나 등 직간접적으로 전문가 및 국민의 목소리를 들을 수 있는 기회를 만드는 일도 제1분과위원회가 해야 할 일이다.

제2분과위원회는 측정을 전담하는 분과위원회로서 3개의 분과위원회 중에서 단기 목표에 가장 치중한 분과위원회다. 제2분과위원회는 현존하는 시청률 방식을 검토하고, 보완해서 실제 시청률을 측정하고 공표하는 행위까지를 모두 전담해야 한다. 여기에는 시청률 측정 방식 표준화 작업, 시청률 측정 기관의 선정 및 신뢰성 검토, 그리고 인터넷 등 다른 미디어의 측정 방식까지도 체계적으로 검토해야 한다.

다양성 지수 개발을 책임지는 제3분과위원회는 중기 과제를 전담한다. 1분과위원회가 개념의 합의에 초점을 두었고, 제2분과위원회가 측정에 의미를 두고 있다면 제3분과위원회는 매체별영향력지수를 담당한다. 단순한 합병 심사만을 염두에 둔다면 매체간 가중치나 매체내 가중치를 적용하는 것만으로 충분하다. 그러나 시장 내 미디어 다양성 정도를 상시감시하는 차원이라면 다양성 지수 측정의 기본틀을 만드는 것이 중요하다.

둘째, 미디어다양성 측정 및 점유율 환산과 관련해 제기되는 다양한 쟁점들에 대해 지속적으로 의견을 수렴해야 한다. 전문가 심층면접, 토론회 개최, 연구보고서 작성 등 제기된 이슈들을 검토하고 폭넓은 의견을 수렴하는 절차는 미디어다양성위원회의 존립 가치를 대내외에 공표하는 효과도 얻을 수 있을 것이다. 최소한 다음과 같은 이슈들을 단기적, 중장기적으로 다루는 것이 바

람직할 것이다. ① 시청률 및 구독률 측정의 타당성을 검토하고 신뢰성을 검증하는 작업이다. 구독률의 경우 방송통신위원회나 미디어다양성위원회가 직접 관찰할 수 없는 한계를 갖는다. 그러나 구독률의 환산을 비롯해 매체간 합산 영향력 지수 등을 현실화하기 위해서는 검증 혹은 공인된 구독률 데이터를 확보하는 것이 필수적이다. 관계부처간의 협력문제를 비롯한 다양한 관련 이슈의 공론화가 필요할 것이다. ② 시청률 측정과 관련해 보다 구체적으로 표본의 선정관련 이슈, 대상미디어, 측정방식 등 문제에 대한 지혜를 모아야 한다. 방통위나 미디어다양성위원회가 직접 시청률을 조사하는 것은 바람직하지 않을 터이므로 대신, 측정된 시청률 자료의 신뢰성을 검증하는데 효과적인 방법을 모색할 필요가 있을 것이다. ③ 구독률의 시청점유율 환산 및 매체내 가중치 이슈이다. 미디어다양성위원회의 주요 직무 중 하나가 매체합산영향력지수를 2012년 말까지 개발해 적용하는 것인데 이 지수를 만드는 데 있어서 가장 결정적인 부분이 바로 미디어별 가중치 값 산정이다. 그 중에서도 신문의 가중치를 계산하는 것이 핵심이라고 할 것이다. 미국처럼 여론조사를 통한 가중치방법, 혹은 독일처럼 소구력, 도달력, 시의성 등을 종합하는 개념의 가중치방법 등 다양한 방식이 모색될 수 있을 터인데 사회적 합의 차원의 접근이 필요할 것이다. 매체간 뿐만 아니라 동일 매체에 속한 기업군이라고 하더라도 그 영향력에 있어서의 차이를 감안할 것인지 여부 등에 대해서도 다양한 의견수렴이 필요하다고 본다. ④ 다양성지수 개발과 관련한 이슈를 지속적으로 검토해야 한다. 현 방송법에서 언급하고 있는 미디어다양성의 표면적인 목적은 여론 다양성을 보장하기 위한 것으로 보여지지만 전후 조항을 감안하면 합병심사의 역할을 수행하게 될 가능성이 높다. 따라서 고려해야 할 미디어의 범위는 확대될 수 밖에 없을 것이다. HHI, 엔트로피지수, 한나-z케이 지수, 지니계수, CR4, CR8 등의 다양성 지수 중에서 미디어 시장의 다양성을 측정하는데 어느 지수가 적합한지, 단일한 지수를 적용할지 혹은 복수의 지수를 활용할지 등에 대한 이슈화와 의견수렴이 필요하다. ⑤ 지분별 점유율 측정기준과 관련한 이슈 역시 조명돼야 한다. 방송법 제69조의 2에서 '특수관계자'의 시청점유율을 합산해 산정하도록 정하고 있는데 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있다. 그런데 문제는 실제로 어떻게 특수관계자의 시청 점유율 가중치를 다르게 부여할 것인지 등에 대한 언급은

누락돼 있다는 점이다. 이러한 부분은 특정 기업의 인수합병 심사에 있어서 매우 복합적으로 작용할 수 있기 때문에 특수관계자의 지분을 시청점유율로 환산할 때 가중치 부여 이슈에 대한 공론화와 의견수렴이 시급하다고 할 것이다. ⑥ 시청점유율 및 구독률의 공표주기와 관련한 이슈이다. 구독률은 다른 기관에서 생산된 공인, 검증된 자료를 확보하는 것이 관건인데 문제는 구독률의 시청점유율 환산이다. 따라서 실질적으로 구독률 데이터는 방송통신위원회에 의해 공표되어야 할 자료에 포함될 여지가 크다. 시청점유율은 미디어다양성위원회 역무의 핵심이므로 이러한 자료들을 어떤 주기에 의해, 어떤 매체를 통해 공표할 것인지, 그러한 공표는 법정 의무화 할 것인지 등에 대한 의견수렴 작업이 필요하다.

셋째, 미디어다양성위원회의 위상과 관련해, 향후 미디어다양성위원회 역할의 사회적 중요성을 감안한다면, 동 위원회의 독립성과 전문성을 강화하는 법 개정이 이뤄져야 한다. 현재 방송법과 방송법시행령안에 따르면 미디어다양성위원회는 방통위 산하의 여러 가지 위원회와 유사한 수준의 위상을 갖고 있을 뿐이다. 그러나 한국 사회에서 미디어관련법이 파동을 겪어 온 이유는 실상 미디어의 다양성, 혹은, 여론다양성의 훼손과 확보를 둘러싼 논란이었다는 점에서 미디어다양성위원회의 역할은 더욱 중요하게 평가돼야 한다. 정당의 압력을 벗어나 미디어다양성과 관련한 다양한 전문가들로 인적 구성을 하고 위원회의 직무가 독립적으로 이뤄질 수 있도록 재원 확보 방안도 강구되어야 한다. 또 현재 단일한 규정에 불과한 미디어다양성위원회의 위상과 구성, 역할 등을 ‘방송법’에 명문으로 확대 규정하고 실무적인 운용의 문제 정도를 시행령에 규정하는 것이 미디어다양성의 가치를 반영하는 작업일 것이다.

【 참고문헌 】

- 김기범 (2009). 여론 독과점의 측정 가능성: 독일의 사례, 우세한 여론권력의 추정. 한국언론정보학회주최 2009 한국언론정보학회 하계워크샵 자료집, <미디어독과점시대의 비판커뮤니케이션학>, 20-29.
- 김영욱 (2009). 한국의 미디어 집중도 조사방안. 한국언론재단 <미디어 집중도 조사>, 298-339.
- 박용규 (2009). 현재관결과 여론독과점. 한국언론정보학회 가을철학술대회 발표자료집.
- 박진우 (2009). 프랑스의 미디어 다양성 정책과 소유규제 제도. 한국언론재단 <미디어 집중도 조사>, 177-224.
- 심영섭 (2009). 독일의 여론 지배력 규제 제도와 OECD국가 규제 특징. 한국언론재단 주최 <미디어집중도 조사모델> 세미나 자료집, 27-45.
- 심영섭·헨네카 (2009). 독일의 여론 지배력 규제와 다양성 보호제도. 한국언론재단 <미디어 집중도 조사>, 130-176.
- 윤석민 (2009). 방송소유 규제완화와 여론독과점. 공영방송 발전을 위한 시민연대 주최 세미나 발표논문.
- 윤호진 (2009). 미디어 소유규제와 여론 독과점: 합리적 평가기준의 모색. 한국방송학회 2009 봄철 정기학술대회 발표자료집 <미디어다양성과 여론 독과점>, 25-39.
- 임진수 (2006). 행정기관의 행정정보공표 현황 및 기준 분석. 한국기록관리학회 <한국기록관리학회지>, 제6권 제2호, 87-111.
- 전별·정광호 (2007). 행정정보공표제도에 관한 연구. 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(6), 79-98.
- 정준희 (2009a). 영국의 의견 다원성 정책과 미디어 집중 규제 사례. 한국언론재단 주최 <미디어집중도 조사모델> 세미나 자료집, 9-19.
- 정준희 (2009b). 여론독과점의 측정가능성과 통치성 문제: 영미 미디어정책에서의 다양성과 다원성 이슈에 대한 탐색. 한국언론정보학회주최 2009 한국언론정보학회 하계워크샵 자료집, <미디어독과점시대의 비판커뮤니케이션학>, 4-18.
- 정준희 (2009c). 영국의 의견 다원성 정책과 미디어 집중 규제 사례. 한국언론재단 <미디어 집중도 조사>, 60-129.
- 정준희 (2009d). 영국의 미디어 소유권 규제와 관점의 다원성 이슈. 미디어공공성 포

럼 발표자료.

- 조영신 (2009a). 미국 다양성 지수 (Diversity Index)의 등장과 소멸. 한국언론재단 주최 <미디어집중도 조사모델> 세미나 자료집, 4-8.
- 조영신 (2009b). 미국의 미디어 다양성 정책. 한국언론재단 <미디어 집중도 조사>, 18-59.
- 한국언론재단 (2009). <미디어 집중도 조사>, 한국언론재단.
- Bidima, J.G. (2008). African Cultural Diversity in the Media. *Diogenes*, 220, 122-133.
- Blevins, J.L. (2002). Source Diversity after the Telecommunications Act of 1996: Media Oligarchs Begin to Colonize Cyberspace. *Television & New Media*, 3(1), 95-112.
- Cuilenburg, J.V. (1999). On competition, access and diversity in media, old and new. *New Media & Society*, 1(2), 183-207.
- De Haenens, L., F. Antoine and F. Saeys (2009). Belgium: The Communities with Diverging Views on How to Manage Media Diversity. *International Communication Gazette*, 71(1-2), 51-66.
- Entman, R.M. & S.S. Wildman (1992). Reconciling Economic and Non-Economic Perspectives on Media Policy: Transcending the "Marketplace of Ideas". *Journal of Communication*, 42(1), 5-19.
- Hill, B.C. (2006). Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance and Pluralism. *Federal Communications Law Journal*, 58(1), 169-194.
- Holtzman, L. (2004). Mining the Invisible: Teaching and Learning Media and Diversity. *American Behavioral Scientist*, 48(1), 108-118.
- Horwitz, R.B. (2005). On Media Concentration and the Diversity Question. *The Information Society*, 21, 181-204.
- Hundt, R. (1996). News Flash! FCC Wins Oscar for Brave-hearted Application of Antitrust Theory of Vertical Integration in Broadcasting. Speech by Reed Hundt Chairman Federal Communications Commission, American Bar Association Washington, D.C. (<http://www.fcc.gov/ftp/Speeches/Hundt/spreh617.txt>).
- Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, 31(1), 97-117.

- Kerr, A. (2000). Media diversity and cultural identities. *New Media & Society*, 2(3), 286-312.
- Napoli, P.M. (1999). Deconstructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.
- Sousa, H. & E.C. Silva (2009). Keeping Up Appearances: Regulating Media Diversity in Portugal, *International Communication Gazette*, 71(1-2), 89-100.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION
Media Ownership Working Group

Consumer Survey
On
Media Usage
Nielsen Media Research

September 2002

FCC PHONE SURVEY

INTRODUCTION:

BASE: ALL RESPONDENTS

Good (morning/afternoon/evening), this is (GIVE FIRST AND LAST NAME) of Nielsen Media Research. Today we are calling to conduct a special survey among a select group of households.

This is not a sales call.

BASE: ALL RESPONDENTS

QA. Have I reached the (READ NAME) residence?

YES (CORRECT RESIDENCE)	1 (GO TO QC)
NO (NOT CORRECT RESIDENCE)	2 (GO TO QB)
REFUSE	9 (GO TO PERSUADER 1)

BASE: QA=2

QB. Is this (READ PHONE NUMBER)?

YES (CORRECT NUMBER)	1 (GO TO CLOSE)
NO (NOT CORRECT NUMBER)	2 (GO TO CLOSE)
REFUSE	9 (GO TO CLOSE)

BASE: QA=9

PERSUADER 1:

We are conducting a survey to find out your opinions. The interview will only take a few minutes. We really appreciate your help.

AGREE TO CONTINUE	1 (GO TO QA)
REFUSE	9 (GO TO CLOSE)

BASE: QA = 1 (CORRECT HOUSEHOLD)

QC. Some time ago, your household was kind enough to participate in a Nielsen Media Research diary study. We are now conducting a brief telephone survey in your area. In order to be sure we are representing all age groups in our survey (may I speak/am I speaking with/insert gender) household member who was (INSERT AGE) in (INSERT NSI DIARY MONTH/YEAR)?

SAME RESPONDENT	1 (GO TO Q1)
NEW RESPONDENT COMES TO PHONE	2 (REINTRO. & REREAD QC)
RESPONDENT UNAVAILABLE	3 (ARRANGE CALLBACK)
NO SUCH PERSON	4 (GO TO CLOSE)
RESPONDENT NOT AVAILABLE DURING CALLING DATES	5 (GO TO CLOSE)
REFUSE	9 (GO TO PERSUADER 2)

BASE: QC=9

PERSUADER 2:

Since yours was one of only a few households selected for this survey, your participation is very important to us.

AGREE	1 (GO TO QC)
REFUSE	9 (GO TO CLOSE)

BASE: ALL RESPONDENTS

Q1. What sources, if any, have you used in the past 7 days for LOCAL news and current affairs?

(DON'T READ)	(MULTIPLE RESPONSE)
NONE	00
INTERNET	01
MAGAZINES	02
NEWSPAPER	03
RADIO	04
TELEVISION	05
FRIENDS/FAMILY	06
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q1 NE 01-05 (ANY)

Q2. In the past 7 days, have you used (INSERT CHOICE) for LOCAL news and current affairs?

YES	1
NO	2
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. The Internet
- B. Magazines
- C. A Newspaper
- D. Radio
- E. Television

BASE: Q1=03 OR Q2C=1 (GET LOCAL NEWS FROM NEWSPAPER)

Q3A. Is the newspaper you read in the past 7 days for LOCAL news and current affairs a DAILY newspaper or a LOCAL WEEKLY newspaper or both?

(DON'T READ)	(SINGLE RESPONSE)
DAILY	1
LOCAL WEEKLY	2
BOTH	3
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: Q1=05 OR Q2E=1 (GET LOCAL NEWS FROM TELEVISION)

Q3B. In the past 7 days did you watch LOCAL news and current affairs on.....?

(READ LIST)	(MULTIPLE RESPONSE)
Broadcast Television Channels	01
Cable or Satellite News Channels	02
Some Other Channel	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: ALL RESPONDENTS

Q4. What sources , if any, have you used in the past 7 days for NATIONAL news and current affairs?

(DON'T READ)	(MULTIPLE RESPONSE)
NONE	00
INTERNET	01
MAGAZINES	02
NEWSPAPER	03
RADIO	04
TELEVISION	05
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q4 NE 01-05 (ANY)

Q5. In the past 7 days, have you used (INSERT CHOICE) for NATIONAL news and current affairs?

YES	1
NO	2
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. The Internet
 - B. Magazines
 - C. Newspaper
 - D. Radio
 - E. Television
-

BASE: Q4=03 OR Q5C=1 (GET NATIONAL NEWS FROM NEWSPAPER)

Q6A. Is the newspaper you read in the past 7 days for NATIONAL news and current affairs a DAILY newspaper, a LOCAL WEEKLY newspaper or both?

(DON'T READ)

(SINGLE RESPONSE)

DAILY	1
LOCAL WEEKLY	2
BOTH	3
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: Q4=05 OR Q5E=1 (GET NATIONAL NEWS FROM TELEVISION)

Q6B. In the past 7 days did you watch NATIONAL news and current affairs on.....?

(READ LIST)

(MULTIPLE RESPONSE)

Broadcast Television Channels	01
Cable or Satellite News Channels	02
Some Other Channel	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88

BASE: Q3B=01 OR Q6B=01 (GET NEWS FROM BROADCAST TELEVISION)

Q7. What are the names of the LOCAL OR NATIONAL news or current affairs programs you watched in the past 7 days on BROADCAST television channels?

(DON'T READ)

(MULTIPLE RESPONSE)

20/20	01
48 HOURS	02
60 MINUTES	03
ABC NIGHTLY NEWS	04
CBS EVENING NEWS	05
LOCAL NEWS	06
NBC NIGHTLY NEWS	07
NEWSHOUR WITH JIM LEHRER	08
NIGHTLINE	09
DATELINE NBC	10
FOX NEWS	11
GOOD MORNING AMERICA	12
TODAY SHOW	13
ABC WORLD NEWS TONIGHT	14
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q3B=02 OR Q6B=02 (GET NEWS FROM CABLE TELEVISION)

Q8. What are the names of the News Channels you watched in the past 7 days on cable or satellite for LOCAL OR NATIONAL news or current affairs?

(DON'T READ)

(MULTIPLE RESPONSE)

CNN	01
FOX NEWS CHANNEL	02
HEADLINE NEWS	03
LOCAL CABLE NEWS CHANNEL	04
MSNBC	05
CNBC	06
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q1=01 OR Q2A=1 OR Q4=01 OR Q5A=1

Q9. Which Internet sites, if any, have you used in the past 7 days as a source of LOCAL OR NATIONAL news and current affairs?

(DON'T READ)

(MULTIPLE RESPONSE)

NONE	00
AOL.COM	01
CBSNEWS.COM	02
CNN.COM	03
MSN.COM	04
NEWYORKTIMES.COM	05
YAHOO.COM	06
ABCNEWS.COM	07
ATT.NET	08
ESPN.COM	09
EXCITE.COM	10
FOXNEWS.COM	11
IWON.COM	12
MSNBC.COM	13
NETSCAPE.COM	14
USATODAY.COM	15
WALLSTREETJOURNAL.COM	16
WASHINGTONPOST.COM	17
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q1=01-05, 77, 88, 99 OR Q2A -E=1, 8, 9 OR Q4=01-05, 77, 88, 99 OR Q5A-E=1, 8, 9

Q10. What single source do you use MOST OFTEN for LOCAL OR NATIONAL news and current affairs? Do you use.....?

(ROTATE)

(READ ENTIRE LIST)

(SINGLE RESPONSE).

NONE	00
Broadcast TV Channels	01
Cable or Satellite News Channels	02

The Internet	03
Magazines	04
A Daily Newspaper	05
A Local Weekly Newspaper	06
Radio	07
Some Other Source	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

CATI NOTE: DO NOT READ RESPONSE FROM Q10 AS PART OF LIST

BASE: Q10=01-77

Q11. Using a scale of 1 to 5, with 1 meaning NO MORE LIKELY and 5 meaning MUCH MORE LIKELY, if (INSERT RESPONSE Q10) were no longer available, how much more likely would you be to use (INSERT LIST) for LOCAL OR NATIONAL news and current affairs?

(DON'T READ)

(SINGLE RESPONSE)

- 1 NO MORE LIKELY
- 2
- 3
- 4
- 5 MUCH MORE LIKELY
- 8 DON'T KNOW
- 9 REFUSE

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. Broadcast TV Channels
- B. Cable or Satellite News Channels
- C. The Internet
- D. Magazines
- E. A Daily Newspaper
- F. A Local Weekly Newspaper
- G. Radio

BASE: ALL RESPONDENTS

Q12. In the future, for LOCAL OR NATIONAL news and information about current affairs, would you say you expect to use (INSERT CHOICE) MORE OFTEN, LESS OFTEN OR ABOUT THE SAME amount as you do today?

(DON'T READ)

(SINGLE RESPONSE)

MORE OFTEN	1
LESS OFTEN	2
ABOUT THE SAME	3
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. The Radio
- B. The Internet
- C. Magazines
- D. Broadcast Television Channels
- E. Cable or Satellite News Channels
- F. A Daily Newspaper
- G. A Local Weekly Newspaper

BASE: ALL RESPONDENTS

Q13. Do you currently have access to the Internet at home, at work or both?

(DON'T READ)

(SINGLE RESPONSE)

NO ACCESS TO INTERNET	0
HOME	1
WORK	2
BOTH	3
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: Q13 NE 0

Q14. How do you normally access the Internet and the World Wide Web? Do you access it through your cable company along their cable line, through a telephone company using a DSL line, or through your phone company using a standard telephone line?

(DON'T READ)

(MULTIPLE RESPONSE)

CABLE LINE	1
DSL LINE	2
TELEPHONE LINE	3

OTHER	7 (SPECIFY)
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: ALL RESPONDENTS

Q15. To which, if any, of the following does your household currently subscribe?

(READ ENTIRE LIST)	(MULTIPLE RESPONSE)
NONE	0
A Cable Television Service	1
A Satellite Service	2
A Daily Newspaper	3
A Local Weekly Newspaper	4
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: ALL RESPONDENTS

Q16A. Which, if any, DAILY newspapers have you read in the past 7 days?

(DON'T READ)	(MULTIPLE RESPONSE)
NONE	00
ARIZONA REPUBLIC	01
ATLANTA JOURNAL-CONSTITUTIONAL	02
BOSTON GLOBE	03
CHICAGO SUN-TIMES	04
CHICAGO TRIBUNE	05
DAILY NEWS, NEW YORK	06
DALLAS MORNING NEWS	07
DENVER ROCKY MOUNTAIN NEWS	08
HOUSTON CHRONICLE	09
MIAMI HERALD	10
LOS ANGELES TIMES	11
NEW YORK POST	12
NEW YORK TIMES	13
NEWSDAY	14
PHILADELPHIA INQUIRER	15
PLAIN DEALER, CLEVELAND	16
SAN DIEGO UNION-TRIBUNE	17
SAN FRANCISCO CHRONICLE	18

STAR-LEDGER, NEWARK	19
USA TODAY	20
WALL STREET JOURNAL	21
WASHINGTON POST	22
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: Q3A NE 2 OR 3 AND Q6A NE 2 OR 3 AND Q10 NE 06

Q16B. In the past 7 days, have you read a local weekly newspaper, that is a newspaper that may serve a smaller area such as a county, suburb or neighborhood, than a daily newspaper?

YES	1
NO	2
DON'T KNOW	8
REFUSE	9

BASE: ALL RESPONDENTS

Q17. In the past 7 days, which, if any, magazines have you read?

(DON'T READ)	(MULTIPLE RESPONSE)
NONE	00
AMERICAN LEGION MAGAZINE	01
BETTER HOMES & GARDENS	02
CABLE GUIDE	03
COSMOPOLITAN	04
FAMILY CIRCLE	05
GOOD HOUSEKEEPING	06
LADIES' HOME JOURNAL	07
MODERN MATURITY	08
NATIONAL GEOGRAPHIC	09
NEWSWEEK	10
PEOPLE	11
PLAYBOY	12
PREVENTION	13
READER'S DIGEST	14
REDBOOK	15
SPORTS ILLUSTRATED	16
TIME	17
TV GUIDE	18

VIA MAGAZINE	19
SOUTHERN LIVING	20
US NEWS & WORLD REPORT	21
WOMENS DAY	22
OTHER	77 (SPECIFY)
DON'T KNOW	88
REFUSE	99

BASE: ALL RESPONDENTS

Q18. On a typical weekday, that is MONDAY through FRIDAY, how much time would you say you currently spend.....?

(IVR: ENTER HOURS, MINUTES)

DON'T KNOW 88
REFUSE 99

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. Listening To The Radio
- B. Accessing The Internet
- C. Reading Magazines
- D. Watching Broadcast Television Channels
- E. Watching Cable or Satellite News Channels
- F. Reading a Daily Newspaper

BASE: ALL RESPONDENTS

Q19. On a typical weekend, that is SATURDAY AND SUNDAY, how much time would you say you currently spend.....?

(IVR: ENTER FOUR DIGIT HOURS, MINUTES)

DON'T KNOW 88
REFUSE 99

LIST: (SCRAMBLE/ROTATE)

- A. Listening To The Radio
- B. Accessing The Internet
- C. Reading Magazines
- D. Watching Broadcast Television Channels
- E. Watching Cable or Satellite News Channels
- F. Reading a Daily Newspaper

BASE: ALL RESPONDENTS

Q20. In what month and year were you born?

(IVR: ENTER 2-DIGIT MONTH, XX)

(IVR: ENTER 4-DIGIT YEAR, XXXX)

RF REFUSE

BASE: ALL RESPONDENTS

Q21. (IVR: ENTER RESPONDENT SEX)

1 MALE

2 FEMALE

CLOSE:

Again, my name is (INSERT FIRST AND LAST NAME), and I want to thank you for taking part in our survey. Good-bye.

*****ITEMS IN BOLD PRINT ARE ADDITIONAL CATEGORIES ADDED AFTER PHONING*****

NIELSEN MEDIA RESEARCH

**FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION
TELEPHONE RECONTACT STUDY
WEIGHTED DATA**

AUGUST 23 -- SEPTEMBER 1 and SEPTEMBER 3-5, 2002

ISSUED: SEPTEMBER 2002

Acceptance of this report constitutes acceptance and acknowledgment of the terms, conditions and restrictions set forth herein.

TABLE OF CONTENTS

I. DESCRIPTION OF
METHODOLOGY.....4

II. SAMPLE
DISPOSITION.....9

III. LIMITATIONS
.....11

IV. PERMISSIBLE USES OF THIS
STUDY.....15

V. INTERVIEW
RESULTS.....17

VI.
QUESTIONNAIRE.....18

I. DESCRIPTION OF METHODOLOGY

A. PURPOSE

The primary purpose of the study was to gain a deeper understanding of consumer's media usage patterns to assess how the FCC's media ownership policies could better reflect today's dynamic media market. The objectives of the study were to recontact persons 18 years of age or older in households in the United States who completed a Nielsen diary and collect information regarding their media usage patterns.

B. SAMPLE

1. Sample Frame

The sample frame for this study consisted of NSI in-tab diary households in the United States with one or more household members 18 years of age or older who may or may not have viewed one or more quarter hours television during the NSI diary week. The sample was selected from the February 2002 and May 2002 NSI diary measurement periods.

2. Sample Design

First an equal probability sample of households was selected from the sample frame. Then a systematic sample of eligible persons 18 years of age or older was selected.

3. Sample Size

The sample disposition is provided in Section II. A gross sample of 14,735 households was selected. The sample was put into equal sized representative replicates of approximately 50 phone listings per replicate. Replicates were opened as needed. A total of 11,029 households were called for the study.

C. DATA COLLECTION PERIOD

The survey was conducted from August 23 — September 1, and September 3-5, 2002.

D. DATA COLLECTION

Telephone interviews, using a computer assisted telephone interviewing system (CATI), were used to collect the information from the sample households. Interviews were conducted with a pre-designated member of the household. If the selected respondent was available, the interview was conducted; otherwise the interviewer attempted to arrange a callback. Up to eight attempts were made to interview the selected respondent.

Interviews were done by trained, experienced interviewers from a supervised phone center with facilities for monitoring interviews. Interviewers were given detailed instructions on procedures.

The CATI Callback Scheduling system controlled callbacks to non-contacted households and ensured that each sample household received up to eight (8) attempts over a minimum of three (3) days.

The CATI system also controlled the flow of the interview by controlling skip patterns and by built-in logic checks (e.g., such as for valid codes).

E. WEIGHTING OF DATA

These weights sum to an estimated projection of persons 18 years of age or older who may or may not have viewed television during the February 2002 or May 2002 NSI measurement periods in the United States. Person projections were calculated in the following manner:

$$A_{ag} = \sum (\Delta A \Phi_{ij} \times HH \Omega T_i) \text{ for all eligible persons in the frame.}$$

$$INTWT_c = 1 \div \text{Prob}_c$$

$$B_{ag} = \sum (INT \Omega T_c)$$

$$\text{FACTOR}_{ag} = (A_{ag} \div B_{ag})$$

$$\text{FNLWT}_c = (\text{FACTOR}_{ag} \times INT \Omega T_c) \text{ rounded to whole number.}$$

Where:

i = Household in frame. j = Eligible person in a household.

a = Reported age category. g = Reported gender Category.

c = Completed Interview.

A_{ag} = Sum of every eligible person's DAF times their NSI household weight by age category and gender.

DAF_{ij} = Demographic Adjustment Factor for eligible person, j , in household, i .

$HHWT_i$ = NSI Weight of household, i .

$INTWT_c$ = Initial weight for complete, c .

Prob_c = Probability of selection for complete, c .

B_{ag} = Sum of initial weight of completes by age category and gender.

FNLWT_c = Final Person Projection of the completed interview, c , rounded to a whole number.

F. PRESENTATION OF RESULTS

Each table provides the unweighted base, weighted base and weighted percentages for the various bases and responses to the question specified on each table. Percentages may add to more to 100% due to multiple responses.

II. SAMPLE DISPOSITION

OVERALL SAMPLE DISPOSITION

TOTAL SAMPLE		<u>11029</u>
<u>100.0%</u>		
TOTAL COMPLETED INTERVIEWS		3,136
28.4%		
TOTAL NON-COMPLETED INTERVIEWS		5,508
49.9%		
REFUSAL	3,226	
RESPONDENT UNAVAILABLE	498	
NO ELIGIBLE INDIVIDUAL	447	
MISCELLANEOUS NON-COMPLETED	1,337	
TOTAL NON-CONTACTED		1,032
9.4%		
NON-WORKING NUMBER	821	
MISCELLANEOUS	211	
ELIGIBILITY NOT ESTABLISHED		1,353
12.3%		
NO ANSWER	434	
BUSY	20	
ANSWERING MACHINE	899	

III. LIMITATIONS

LIMITATIONS

A. UNIVERSE

Estimates in this report apply to the following universe: Persons 18 years of age or older living in television households located in the United States.

B. SAMPLING ERROR

Because the estimates in this report came from a sample selected from the sampling frame described in Section B.1 of the methodology section, they will differ from a census of the universe using the same methods. No estimates of sampling error are provided in this report.

C. NON-SAMPLING ERROR

1. NON-COVERAGE ERROR

Households not included in the sampling frame include, but are not limited to, non-television households, nontelephone households, households not returning an NSI diary and households selected for other special surveys.

2. NON-RESPONSE ERROR

The achieved sample is not a perfect probability sample because the sample excluded households that were not contacted or that refused to participate in the survey. The characteristics of non-contacted and noncooperating households may differ from the households used for this report.

C. NON-SAMPLING ERROR (cont'd)

3. RESPONSE ERROR

Some persons may not provide accurate information because they are unable or unwilling to do so or because they are unable to recall information. Despite efforts to maintain homogeneity in the interviewer technique, interviewers may have influenced responses. Questionnaires, telephone interviewer monitoring and supervision were designed to minimize such response error. The extent to which such error occurred in this study is unknown.

4. PROCESSING ERRORS

Although substantial efforts were made to ensure quality in the processing of the data collected, some deviations from instructions may have occurred.

5. RECALL DATA

Data collected using recall methodology is dependent upon the respondents memory and on the subjects importance to the respondent.

D. LIABILITY

Nielsen Media Research shall not be responsible or liable in contract, tort or otherwise and Client expressly waives any claims against Nielsen Media Research for any loss, injury or damage of any kind, present or prospective,

including without limitation any direct, special, incidental or consequential damages (including without limitation lost profits and loss of or damage to goodwill) whether suffered by Client or any third party even if Nielsen Media Research is advised or has knowledge of the possibility thereof, directly or indirectly resulting from any errors or inaccuracies in this report or from any action or inaction whether or not negligent of Nielsen Media Research or any officer, agent or employee of Nielsen Media Research in compiling or publishing this report or in delivering or communicating the same to Client or others, or from the use of publication of the same by Client or others. If any material errors or inaccuracies should occur in this report, it will be Nielsen Media Research's policy, if feasible, to furnish appropriate correction notices which Client shall accept as its sole and exclusive remedy at law or in equity. In all other cases, in the event of the occurrence of any of the foregoing, Client shall accept as its sole and exclusive remedy at law or in equity an appropriate refund of any amount therefore paid or credited (at Nielsen Media Research's option) with respect to this report.

Nielsen Media Research is a subsidiary of VNU, Inc. which also includes BPI Communications, Inc., Bill Communications, Inc., SRDS and VNU Marketing Information, Inc. VNU, Inc. one of the world's leading publishing and information companies.

IV. PERMISSIBLE USES OF THIS STUDY

PERMISSIBLE USES

The results of this study are being furnished for the use of The Federal Communications Commission. Nielsen Media Research's prior written approval is required for publication of estimates from this study in advertising, promotion or press releases, or in any publication of any kind. Such approval may be withheld unless the quotation is in accordance with Nielsen Media Research's policies as may be indicated to the client in writing from time to time. No officer or employee of Nielsen Media Research is authorized to give oral approval of any form of publication. The client may not use nor permit or allow the use of all or any portion of these data in any legal proceedings. Nielsen Media Research will require the immediate return of the report plus all copies, summaries and abstracts in the event that the permissible uses are violated.

V. INTERVIEW RESULTS

VI. QUESTIONNAIRE

방송통신위원회 정책 2009-25

미디어 다양성 위원회의 역할과 과제

발행일 2009년 11월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : webmaster@kcc.go.kr

Homepage : www.kcc.go.kr

인쇄처 경북북사
