

# 여론다양성 증진을 위한 매체교환율 조사·분석 및 글로벌 협력체제 구축 방안 연구

성욱제/박찬경

2011. 12



Korea Information Society Development Institute



정보통신정책연구원  
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE



## 서 언

2009년, 우리나라에 시청점유율 규제가 도입되었습니다. 처음 도입되는 규제의 시행을 위해 그간 우리 연구원은 많은 준비 작업을 해왔습니다. 일간신문사의 구독률을 시청점유율로 환산하는 매체교환율 산정방식을 제시한 것은 그 중요한 하나의 예입니다. 이외에도, 지금까지와는 다른 보다 정교한 방식의 전화조사방식을 사용한 대규모 이용자 조사를 시행했고, 보다 정확한 광고매출 데이터 확보를 위해 다양한 방식의 시도를 해왔습니다.

그런 의미에서, 시청점유율 규제가 본격적으로 시행된 첫 해, 시청점유율 산정결과를 분석하고, 산정에 있어서의 일부 미비점들을 보완하고, 더 나아가, 시청점유율 규제의 외연을 확대한다는 차원에서 동 규제의 벤치마킹 대상이었던 독일의 시청점유율 규제관련 행위자들을 찾아 우리의 연구결과를 설명하고, 그들의 규제를 보다 잘 이해하려는 노력을 통해 시청점유율 규제와 관련한 글로벌 협력 체제를 구축해 보는 것은 매우 중요한 작업일 것입니다.

본 연구보고서는 우리 연구원 성욱제 부연구위원(방송미디어연구실)의 책임 하에 집필되었고, 많은 분들이 도움을 주셨습니다. 특히 연구반원으로 수고해 주신 선생님들(최선규, 심미선, 박주연, 지성우, 박민수), 성공적인 독일 출장을 위해 물심양면으로 도와주신 심영섭 선생님, 그리고 관련자료 정리, 보고서 작성 등에 참여해 준 박찬경 연구원에게 감사의 말씀을 드립니다. 아무쪼록 본 연구보고서를 통해 시청점유율 규제에 대한 논의가 한 단계 나아갈 수 있기를 바랍니다.

2011년 12월

정보통신정책연구원

원 장 김 동 욱

## 목 차

서 언 .....	1
요약문 .....	9
제1장 서론 .....	25
제1절 연구배경 및 목적 .....	25
제2절 연구구성 및 내용 .....	25
제3절 연구방법 .....	26
1. 연구반 운영 .....	26
2. 전문가 자문 .....	26
3. 해외 출장 .....	26
4. 문헌 검토 .....	26
제2장 시청점유율 산정결과 분석 .....	27
제1절 시청점유율 규제 .....	27
1. 시청점유율 규제 도입 목적 .....	27
2. 시청점유율 제도의 주요 내용 .....	28
제2절 시청점유율 산정 결과 .....	30
1. 개요 .....	30
2. 시청점유율 산정 절차 및 방법 .....	30
3. 2010년도 방송사업자 시청점유율 산정결과 .....	31
제3절 이슈별 결과 분석 .....	34
1. 연간 시청점유율 분석 .....	34
2. 기타 자료 추가 분석 .....	40

제3 장 시청점유율 산정 개선방안 .....	43
제1 절 문제제기 .....	43
제2 절 매체교환율 관련 이슈별 검토 .....	44
1. 매체교환율 산정방식 시 시장측면 반영 필요성 .....	44
2. 광고매출 데이터 합리화 방안 .....	48
3. 이용자 측면 조사방식 개선방안 .....	53
제3 절 시청점유율 산정 관련 이슈별 검토 .....	63
1. 시청점유율 산정방식 개요 .....	63
2. 이슈별 검토 .....	64
제4 장 글로벌 협력체제 구축방안 .....	71
제1 절 독일 시청점유율 규제 .....	71
1. 시청점유율 규제 도입 .....	71
2. 의견 지배력을 가진 사업자 추정(주간방송협약 제26조제2항) .....	71
3. 텔레비전 시장의 시청점유율 측정·결과 분석 .....	72
4. 매체별 가중치 부여방식 .....	73
제2 절 주요 기관 인터뷰 .....	74
1. 독일 출장 개요 .....	74
2. 세부 내용 .....	75
제5 장 결 론 .....	87
〈참고〉 주요 기관 인터뷰 세부 내용 .....	91
참고문헌 .....	113

## 표 목 차

〈표 2-1〉 소유제한 관련 주요 개정 내용 .....	27
〈표 2-2〉 2010년 주요 방송사업자 시청점유율 산정 결과 .....	31
〈표 2-3〉 2010년 지상파채널 시청점유율 현황 .....	32
〈표 2-4〉 채널 장르 구분 .....	36
〈표 2-5〉 지배주주별 채널 현황 .....	38
〈표 3-1〉 매체교환율 환산방식 및 기준(안) .....	47
〈표 3-2〉 신문/TV 광고시장 현황 추이 .....	48
〈표 3-3〉 광고매출 현황 .....	49
〈표 3-4〉 광고산업통계와 광고연감 비교 .....	50
〈표 3-5〉 광고연감 데이터 확보 방식 .....	51
〈표 3-6〉 조사문항 개선안 .....	55
〈표 3-7〉 지난 1주일간 vs 어제 비교 .....	56
〈표 3-8〉 지난 1주일간 vs 어제 응답률 비교 .....	56
〈표 3-9〉 조사문항 개선안 2 .....	57
〈표 3-10〉 2010년도 전화조사 방식 이용 근거 .....	58
〈표 3-11〉 2011년 이용자 조사 결과 .....	60
〈표 3-12〉 2010년 이용자 조사 결과 .....	60
〈표 3-13〉 일간신문 하루 평균 열독시간 .....	61
〈표 3-14〉 세상 돌아가는 소식 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청 .....	61
〈표 3-15〉 세상 돌아가는 소식 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청 시간 .....	61
〈표 3-16〉 미디어 의존도 .....	61

〈표 3-17〉 시청점유율 산정 관련 법규 .....	63
〈표 4-1〉 독일의 가중치 적용 기준 .....	73
〈표 4-2〉 가중치를 적용한 독일의 매체영향력(Axel Springer 사례 예시) .....	74
〈표 4-3〉 독일인들의 평균 시청시간과 TV앞에서 머무는 시간 .....	84

## 그림 목 차

[그림 2-1]	PP 공급 분야 채널별 시청점유율 현황	33
[그림 2-2]	MPP 채널별 시청점유율 현황	33
[그림 2-3]	지상파 vs 비지상파 채널 전체 시청점유율 비교	34
[그림 2-4]	지상파채널 메이저 3사 개별 시청점유율(전국 기준) 비교 I	35
[그림 2-5]	지상파 채널 서울/지역 비교	35
[그림 2-6]	장르별 채널 시청점유율	36
[그림 2-7]	지배주주별 MPP 시청점유율 비교	37
[그림 2-8]	지상파 계열 MPP와 일반 MPP 비교	39
[그림 2-9]	시청점유율당 매출	40
[그림 2-10]	프로그램 제작비 당 시청점유율	41
[그림 2-11]	인건비 당 시청점유율	42
[그림 3-1]	양면시장으로서의 미디어 시장	46
[그림 3-2]	계절효과 패턴 분석	54
[그림 4-1]	독일 AGF의 회원사	85
[그림 4-2]	AGF의 조직 및 구성	86
[그림 4-3]	독일의 시청률 검증제도	86

## 요 약 문

### 제1장 서론

본 연구는 2009년 방송법 개정으로 도입된 시청점유율 규제가 시행된 지 한 해가 지난 시점에서 시청점유율 산정 결과를 분석해보고, 시청점유율 산정 기준을 보완하는 것을 1차적인 목표로 설정하고 있다. 이에 더하여, 세계적으로 독특한 규제 중 하나인 시청점유율 규제의 외연을 확대해본다는 차원에서 국내 논의 과정에서 벤치마킹 사례로 자주 거론되었던 독일의 시청점유율 규제 관련 기구를 찾아 글로벌 협력 체제를 구축하는 것을 2차적인 목표로 설정하고 있다. 제1장 서론 부분에서는 연구 배경 및 목적, 그리고 연구구성 및 내용에 대해 다루고, 제2장에서는 시청점유율 산정 결과를 이슈별로 분석해보고자 했다. 제3장은 현행 시청점유율 산정과 관련해 주요 이슈별 개선방안을 제시하였다. 이에 따라, 매체교환율 산정 방식 중 이용자 측면에서의 조사 방식 개선, 시장 측면에서의 광고매출 자료 개선 등을 다루었다. 제4장에서는 독일의 시청점유율 규제와 관련한 주요 기관과의 현지 인터뷰 내용을 기반으로 국내 시청점유율 규제의 협력 체제를 구축하고자 했으며, 마지막으로 제5장에서는 이상의 내용을 요약하고 시사점을 도출하였다.

### 제2장 시청점유율 산정 결과 분석

방송법 제69조의2에 따라 텔레비전 방송채널을 운영하는 총 227개 방송사업자(법 인기준) 337개 채널에 대하여 시청점유율을 산정하였다. 이를 위해 전국 16개 시/도 지역 25,600 가구 이상을 대상으로 기초조사를 실시(2010. 8. 27~9. 18)하였고, 이를 바탕으로 전국 시군구 규모의 패널을 구축하였다. 패널 규모는 3,554 가구(2010년

12월말 기준)이고, 조사 기간은 2010년 10월 1일부터 12월 31일까지이다.

방송사업자의 2010년도 연간 시청점유율 조사결과와 소유구조 현황 분석, 일간신문 구독률 인증 등을 통해 시청점유율을 최종 산정하였다. 시청점유율은 (1) 방송사업자 본인, (2) 특수관계자, (3) 주식/지분 소유 방송사업자, (4) 일간신문 구독률을 환산하여 합산하여 산정한다. 이 때, 특수관계자의 시청점유율은 그대로 합산(100% 반영)하고, 타 방송사업자의 주식/지분 소유 시에는 소유 비율을 곱하여 합산한다. 구독률의 경우, 방송사업 경영 시 100% 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산한다.

2010년도 방송사업자 시청점유율을 산정한 결과, 방송법 제69조의2제1항에 따른 시청점유율 30%를 초과한 사업자는 없는 것으로 나타났다 (KBS 계열이 36.204%를 차지하였으나, 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우에 해당하므로 제외). 또한 전체 시청점유율 중 상위 10개 방송사업자의 시청점유율이 84.366%로 나타났다 (<표 1>).

<표 1> 2010년 주요 방송사업자 시청점유율 산정 결과

구분	전체	비고
KBS 계열 (KBS1TV · 2TV · KBS스포츠 · KBS드라마 등)	36.204%	지상파 · PP
MBC 계열 (MBCTV · MBC드라마 · MBC스포츠 등)	17.784%	지상파 · PP
SBS 계열(SBSTV · SBS플러스 · SBS ESPN 등)	13.143%	지상파 · PP
조선일보 계열(비즈니스엔)	10.148%	PP · 일간신문
CJ 계열(tvn · ocn · 투니버스 · SO 지역채널 등)	9.718%	PP · SO
중앙일보 계열(Q채널 · J골프 · 카툰네트워크)	8.584%	PP · 일간신문
매일경제 계열(MBN)등)	3.188%	PP · 일간신문
티브로드 계열 (e채널 · 폭스채널 · 스크린 · SO 지역채널 등)	3.076%	PP · SO
C&M 계열 (드라맥스 · 와이스타 · SO 지역채널 등)	2.078%	PP · SO
(주)KNN(부산 · 경남지역 민영방송)	1.966%	지역 지상파

채널별 시청점유율을 분석한 결과, 전체 시청자의 총 시청시간 중 지상파 채널이 64.910%, 비지상파채널이 35.090%를 차지하였고(〈표 2〉), 지상파 계열 PP(11.132%) 까지 포함할 경우 지상파점유율은 76.042%에 달하는 것으로 드러났다.

〈표 2〉 2010년 지상파채널 시청점유율 현황

구분	지상파 시청점유율	계열PP 시청점유율	지상파+ 계열PP 시청점유율
KBS	32.485%	3.718%	36.203%
MBC	13.871%	3.912%	17.783%
SBS	9.708%	3.435%	13.143%
지역민영방송	7.461%	0.001%	7.462%
EBS	1.385%	0.066%	1.451%
합계	64.910%	11.132%	76.042%

PP의 시청점유율과 관련하여, 공급분야별 시청점유율은 오락(8.690%), 드라마(6.795%), 영화(3.844%), 어린이·만화(3.115%), 보도(2.625%), 스포츠(2.152%), 교양(1.350%), 홈쇼핑(1.123%) 채널 순으로 나타났으며, 주요 MPP 채널별 시청점유율은 CJ계열(8.929%), MBC계열(3.912%), KBS계열(3.718%), SBS계열(3.435%), 티브로드 계열(2.779%), C&M 계열(2.066%), YTN계열(1.663%) 순으로 나타났다.

## 제 3 장 시청점유율 산정 개선방안

### 제 1 절 매체교환을 관련 이슈 검토

#### 1. 시장규모(광고매출) 관련 이슈 검토

매체교환을 산정에 있어 광고매출 데이터를 산정 기준으로 포함시키는 것에 대한 문제제기가 국정감사 등을 통해 이루어진 바 있다. 이러한 지적에 대해 검토해본 결

과, 광고 데이터를 통해 시장 측면을 감안한 것은 미디어 시장의 양면 시장 특성을 감안, 이용자와 광고주 측면 양 측면을 조사하기 위한 것이므로 타당성이 있다는 결론을 내렸다. 또한, 광고주 측면에서 판단하는 매체 영향력을 알기위해 광고주를 직접 전수(또는 표본) 조사하여 매체 시장규모를 파악하는 것은 매우 어려우므로, 광고매출 데이터라는 대리변수를 사용하는 것에도 큰 무리가 없는 것으로 보인다.

현재 매체교환을 산정 상 광고매출 데이터를 얻기 위해 광고연감을 이용하고 있는데, KOBACO가 발간하는 광고산업통계는 광고대행사를 중심으로 시장규모를 파악하는 한편, 광고연감은 매체사를 중심으로 조사를 수행하고 있어 두 자료 간에 차이가 발생하고 있다. 광고산업통계의 경우, 통계청의 승인통계라는 장점이 있으나, 매체사 직거래 비용이 제외되는 등 신문광고시장을 모두 다루지 못하고 있다는 점이 단점으로 작용하고 있으며, 광고연감은 널리 통용되는 자료라는 점에서 현실을 가장 잘 반영하고 있는 자료라 할 수 있으나, 민간기업의 자료라는 점에서 신뢰도에 대한 문제 제기가 가능하다. 그러나 광고산업통계의 경우, 방송법상의 일간신문 광고매출액을 구분할 수 없어, 현실적으로 일간신문 광고매출액을 구할 수 있는 유일한 방법은 제일기획의 광고연감을 사용하는 것이다. 반면, 광고연감은 매체사의 공식 광고단가를 적용하여 실제 광고매출보다 신문의 인지도, 영향력을 과다 계상했을 가능성이 있다. 대안으로 매체사의 직접 광고판매액을 별도로 계산해 광고산업 통계에 합산하는 방식도 고려할 수 있으나, 현재로서는 매체사의 직접 광고판매액을 별도로 조사할 수 있는 방안이 없는 상태이다. 따라서 KOBACO 등과의 협력 연구를 통해 매체사의 직접영업비용만 산출해 낼 수 있다면, 지금까지 제기된 문제점들을 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 이용자 조사 관련 이슈 검토

매체교환을 산정을 위한 조사는 전화설문 조사 방식을 이용하되, 기존 전화조사의 신뢰도에 대한 문제제기가 있는 만큼, 기존 전화조사 방식보다 더 엄격한 기준을 적용한 RDD 확률표집 조사방식을 사용하고 있다. 또한 매체의 영향력(여론형성력)

은 이용여부, 이용강도, 매체효과 등의 요소를 조사하되, 신문과 방송의 다매체 환경을 반영하는 설문문항으로 구성하고 있다. 이러한 조사방식을 개선하기 위한 다양한 문제제기들이 이루어져 왔는데, 본고는 그러한 지적에 대한 대안을 제시하였다.

첫째, 계절효과를 감안하기 위하여 예산확보가 가능한 한도 내에서 2회 이상 조사하되, 연간패턴과 반년패턴을 모두 고려하여 조사 시기를 설정할 것을 제안하였다. 예를 들어, 연간 평균값을 보다 정확하게 구하기 위해서는 상대적으로 시청률이 낮은 계절(봄, 가을)과 높은 계절(여름, 겨울)을 함께 조사하거나, 연간 평균 시청률과 가장 유사한 값을 가지고 있는 주를 선택하여 조사할 수 있다.

둘째, 조사문항과 관련, 미디어 환경 변화를 반영하고, 포함되는 매체 이용의 범위를 구체화하는 것이 필요하다는 의견이 제기되었으나, 이를 설문문항에 직접 넣는 경우 조사결과와 차이가 발생할 가능성이 있어, 설문 도입부에서 조금 더 명확하게 설명하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 또한, 2010년도 조사 시 지난 1주일의 미디어 이용을 질의했으나, 어제의 미디어 이용으로 대체하자는 의견에 대해서는 전화 조사의 경우 짧은 시간 안에 응답자의 최대한 참여를 요구하기 때문에, 응답자의 응답 부담이나 기억의 용이성을 생각하면 ‘어제’를 묻는 것이 더 정확할 수 있다는 결론을 내렸다. 다만, 이 경우 조사 설계 시부터 요일을 고려하는 등의 요일 통제의 필요성이 있으며, 사후에 요일별 분포가 적절하게 이루어졌는가를 확인하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 사전조사(pre-test)의 시행 여부를 검토하였다. 먼저, 사전조사는 표본 수가 적고, 표본을 추출하는 방식이 본 조사와 같이 정밀하지 않아 그 결과를 신뢰하기 어려우므로, 본 조사의 결과 값을 예측하기 위한 사전조사는 의미가 없다고 보았다. 그러므로 조사문항에서 매체이용의 범위를 보다 응답자들이 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 사전조사를 실시하는 것이 유의미하나, 어제와 지난 1주일의 차이를 알기 위한 사전조사는 큰 의미가 없을 것으로 보인다.

## 제2절 시청점유율 산정 관련 이슈 검토

현재 시청점유율은 방송사업자 본인, 특수관계자, 주식/지분 소유 방송사업자, 일간신문 구독률을 환산하여 합산하고 있으며, 이를 위해 특수관계자의 시청점유율을 그대로 합산(100% 반영)하고, 타 방송사업자의 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산하고 있다. 또한 구독률은 방송 사업 경영 시 100%, 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산하고 있다. 이때 방송 사업 ‘경영’에 대한 명확한 정의가 방송법상에 나타나 있지 않기 때문에, 일간신문이 방송사업자로 진출했을 경우 시청점유율 산정 상 혼란이 발생할 수 있다. 방송법 제8조(소유제한 등)는 ‘경영’과 ‘주식 또는 지분 소유’를 구분하고 있는데, 정확한 의미를 파악하기는 어려우나, 일반적으로 소유(Ownership)과 경영(지배, Control)을 구분한 것으로 이해할 수 있다. 예를 들어, 경영진/등기이사 과건을 통한 위탁 경영과 같이 주식 또는 지분의 소유 없이도 경영하는 경우를 포함한 경영(Control)과 경영에 참여하지 않는 주식 또는 지분의 소유를 포함한 단순 소유(Own)를 구분한 것이라고 볼 수 있다는 것이다. 이는 방송법 제69조의2 제2항에서 ‘특수관계자 등의 시청점유율’을 ‘특수관계자’와 ‘주식 또는 지분을 소유하고 있는 경우’를 구분하여, 가중치를 다르게 부여할 수 있도록 한 것과 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

둘째, SBS의 시청점유율 산정방식에 관한 문제가 있다. 실제로 SBS 프로그램을 수증계하는 지역민방 사업자의 경우, SBS 프로그램의 영향력이 그대로 전이 됨에도 불구하고, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하지 못하는 것은 문제가 있다는 지적이다. 하지만, 현행 방송법상으로는 지역민방 사업자가 SBS와 특수관계자에 있지 않고 개별적으로 독립된 법인으로 존재하는 이상, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산할 수 있는 방안은 없다. 지분비율을 고려하듯, SBS 프로그램의 수증계 비율을 고려하여 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하자는 의견도 제시된 바 있으나, 이 경우 다른 사업자와의 형평성 차원에서 복잡한 문제를 야기할 것으로 보인다.

셋째, 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율 산정 문제가 있다. 현행 방송법은 1) 해당 방송사업자의 시청점유율, 2) 해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율, 3) 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 합산토록 하고 있기 때문에, 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율은 합산하지 못하고 있다. 이는 시청점유율 규제의 입법 취지에 어긋나는 것으로, 이는 방송법상의 미비 조항으로 볼 수 있으며, 향후 방송법 개정을 통해 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율도 소유 비율만큼 합산하도록 해야 할 것으로 보인다.

넷째, ‘주식 또는 지분을 소유한 경우’의 적용 예외 필요성을 검토하였다. 그간 해당 방송사업자가 소유한 주식 또는 지분 비율을 곱하는 경우 또는 일간신문을 경영하는 법인이 방송 사업의 주식 또는 지분을 소유한 경우 일정 비율 이하의 주식 또는 지분에 대한 시청점유율 환산의 실효성에 대한 문제 제기가 있었다. 일반적으로 회사의 경영권에 영향을 끼치기 어려운 소액주주의 기준을 1%로 설정하고 있고, 이는 전기통신사업법상의 외국인 의제법인 추정 시 주식의 1% 미만에 대해서는 셈하지 않는 것과 동일한 맥락이다. 종합편성채널에 참여 업체 목록 등에도 지분 참여 1% 이상인 업체는 공개하도록 되어 있지만, 1% 미만 업체는 공개의무가 없다. 이에 따라 1% 미만의 주식 또는 지분을 소유한 경우 시청점유율 산정 범위에서 제외하는 것이 타당할 것으로 보인다.

다섯째, 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정 결과 공표 여부 문제에 대해 검토하였다. 낮은 시청점유율과 낮은 지분비율을 곱해야 하는 경우 시청점유율 산정 결과가 0(소수점 넷째 자리 반올림, 고시 제3조 제2항)이 나오는 경우 발생한다. 따라서 결과 공표 시 시청점유율이 0인 사업자를 발표하는 것의 실효성 등에 대한 문제 제기가 있었다. 이에 따라 현행 방송법에 따라 모든 일간신문을 경영하는 법인에 대해서는 방송사업자의 시청점유율로 환산하되, 시청점유율이 0인 사업자에 대해서는

산정결과를 공표하지 않을 것으로 보인다.

마지막으로, 시청점유율 오차한계와 관련하여, 오차범위 내 시청점유율 30% 초과 시, 표본조사로 결과 값을 얻는 시청점유율의 오차한계를 감안하여, 신뢰하한이 30%보다 큰 경우부터 규제해야 한다는 지적이 있었다. 방송법상 시청점유율로 환산한 데이터의 개별 채널의 오차한계를 별도로 표시해 주는 것이 보다 정확한 표시방법이나, 일반인들의 불필요한 오해를 유발할 수 있다는 점에서 신중하게 접근해야 할 사안으로 판단된다.

## 제 4 장 글로벌 협력체제 구축방안

독일에서 시청점유율 규제방식은 상업방송사(Commercial Broadcaster)에만 적용(공영방송사는 적용되지 않음)되며, 한 사업자는 채널 보유수에 상관없이 시청점유율을 30% 이상 넘을 경우에만 규제 대상으로 한다. 주간방송협약 제26조제2항에 따르면, 한 사업자(Unternehmen)가 보유한 것으로 간주되는 채널들(Attributable to an undertaking)이 전체 텔레비전 시장에서 연 평균 시청점유율 30% 이상을 차지하는 경우, 인근 미디어 시장(Media-relevant related market)에서 지배적인 위치에 있는 사업자가 보유한 것으로 간주되는 채널들이 전체 텔레비전 시장에서 연 평균 시청점유율 25% 이상을 차지하는 경우, 한 사업자가 텔레비전과 인근 미디어 시장에서 차지하는 영향력이 전체 텔레비전 시장에서의 연 평균 시청점유율 30% 이상에 해당하는 경우에 의견 지배력을 가진 사업자로 추정된다. 텔레비전 시장의 시청점유율 조사결과 분석·후속조치 제안은 미디어분야집중조사위원회(KEK)가 수행하며, 실제 시청률 조사는 GfK Fernsehforschung가 담당한다. KEK는 매 3년마다 상업 방송 분야에서의 집중도와 의견의 다원성을 보장하기 위한 조치들을 담은 보고서를 작성하고, 주미디어청은 이를 공표(주간방송협약 제26조 제6항)하며, 이 때 모든 채널과 지분 관계를 정리한 리스트가 담겨있어야 한다(주간방송협약 제26조 제7항).

KEK는 제3차 연구보고서에서 여론 지배력을 행사하는 방송기업의 유관 미디어시장에서의 영향력을 평가하기 위하여 여론 지배력에 대한 통합 산정의 기준이 되는 가중체계를 제시하고 있는데, 매체간 통합 여론지배력 산정은 시장점유율을 기준으로 측정하며 이를 각 미디어별 가중치를 적용하여 텔레비전 시청점유율로 환산한다. 일간신문은 텔레비전 방송과 유사한 소구력과 시의성이 있지만 파급력에서는 텔레비전보다 뒤진다는 평가에 따라 방송의 2/3에 해당하는 가중치가 부여되고, 인터넷은 독일 내 보급률이 26%에 머물고 있어서 도달률이 낮지만 소구력과 시의성에서 텔레비전이나 신문에 뒤지지 않기 때문에 1/2의 가중치가 부여된다. 또한, 라디오방송은 텔레비전이나 신문과 유사한 매체지만 지역별로 송출되는 매체로 소구력이 텔레비전보다 떨어진다는 점에서 가중치가 1/2로 산정되고, 텔레비전 프로그램 가이드(잡지)는 소구력과 파급력, 시의성이 떨어진다는 이유로 가중치가 1/7이 주어졌으며 같은 이유로 대중잡지의 가중치는 1/10이 부여된다.

독일 미디어집중조사위원회(KEK) 위원장과의 면담에 따르면, KEK는 채널수 규제의 경우, 실질적인 시장점유율을 보지 못한다는 단점이 있어, 의견형성에 영향을 미치는 방송사업자의 규제를 위해서는 시청점유율 규제가 보다 효과적이라고 판단하고 있다. 시사보도의 영향력과 관련하여, KEK는 모든 종류의 콘텐츠가 의견형성력을 행사한다고 가정하는 데, 이는 시사보도를 나누는 경우, 헌법에 나와 있는 검열금지원칙을 위반할 가능성이 있기 때문이다. 또한, 의견형성력에는 정치적 영향력 외에도 관습과 문화, 사회적 영향력을 포함한다고 간주한다. 신규 미디어와 관련하여, 독일에서 아직까지 인터넷과 스마트폰은 방송시장에 들어가지 않아 직접적인 소유규제 대상은 아니나, 미디어 환경의 변화, 특히 실시간 서비스가 아닌 동영상 중심의 소비를 위한 규제 방안을 연구 중(모바일TV는 방송으로 간주하고 있음)이다.

한·독 미디어 다양성 협력 세미나에서는 한국·독일의 미디어다양성 제도 소개하고 다양성 지수 개발 현안 등에 관한 의견교환을 나누었다. 심영섭 박사는 미디어 다양성 기준(시청점유율 30% 규제)과 관련하여 독일의 경우, 당시 유력한 미디어

기업의 시청점유율이 25% 가량이었기 때문에 30%로 설정했다는 설과, 시장의 독과점을 방지하기 위해 만들어진 카르텔법의 원칙을 차용했다는 설이 존재한다는 점을 지적했다. 또한 매체 영향력 합산 기준 제정의 어려움을 지적했으며, 광고주 측면의 영향력을 조사하는 한국 방식의 독특성을 설명하였다. 마지막으로, 매체 영향력 범위와 관련하여, 한국의 이용자에 대한 설문은 시사보도 위주로 구성되어 있는 것이 특징적임을 지적하였다.

반면, 한스브레도우 연구소의 슐츠 소장은 KEK의 SNS등에 대한 규제 가능성과 관련하여 페이스북이나 트위터와 같은 소셜네트워크서비스(SNS)나 구글 등과 같은 검색엔진 등에 대한 규제 가능성을 검토하면서, 지금까지의 KEK의 규제는 내용에 대한 편성권을 가지고 있는 ‘편집자’(Publisher)에 대한 규제였다는 점을 지적하였고, 소셜네트워크 등의 신규 서비스는 편집자라기보다는 ‘플랫폼 사업자’에 가까워, 플랫폼 규제의 이슈가 발생함. 이들이 실질적으로 의견형성에 얼마나 관여하는지 그 영향력의 정도를 파악하는 일이 첫 번째 과제라고 주장하였다. 둘째, 매체 시장의 확정과 관련하여 키워드 검색광고 시장을 하나의 시장으로 확정하면 구글이 90% 이상의 높은 지배력을 가지고 있지만 관련시장을 조금만 넓게 설정하면 구글의 지배력은 전혀 우려할만한 수준이 아님을 지적하였다. 즉, 플랫폼 사업자의 시장점유율 측정 기준 설정이 어려워, 방송에 적용되었던 ‘편집자’ 개념을 ‘플랫폼’에도 그대로 적용하는 것은 쉽지 않음을 지적하였다. 셋째, 시청점유율 규제 개정안과 관련, 시청점유율 10% 이상 미디어기업에 대해서 조사권 적용하는 방안, 기존 미디어 시장뿐 만 아니라 온라인 서비스 시장까지를 포함하는 방안, 관련시장 확정과 같은 경제적 용어들을 법 규정 안에 명확하게 적시하여 법적 명확성을 높이는 방안 등을 소개하였다.

독일 미디어집중조사위원회(KEK) 사무국과의 면담에서 말차니니 사무국장과 페트리 법률담당관은 KEK 운영, 시청점유율 초과 사업자에 대한 제재조치, 온라인 규제 가능성, 시사보도와 비시사보도의 영향력 등에 대해 설명했다. 첫째, KEK는 방

송영역의 집중도 판단을 위해 시청점유율 산정하면서 해당 사업자가 인접시장에서 활동하고 있는 상황도 함께 조사하고 있으며, 새로운 사업자가 연방차원에서 방송을 송출하기 위해 신규면허를 신청하면, 사업자의 지분관계를 살펴보고 방송시장에서의 시청점유율이 10%를 넘어선 경우에는 제3자 방송시간을 허용하도록 조치하고 있다. 또한, KEK의 모든 활동(결정문, 시장상황평가보고서, 독점보고서, 연차보고서 등)을 온라인과 오프라인으로 공개하고 있다. 둘째, 시청점유율 초과 사업장 대해서는 주간방송협약 제26조제4항에 의거, 지분포기, 제3자 방송시간 할당, 프로그램자문회의 설치 등을 조치하고 있다. 셋째, 동영상 중심의 온라인 시장 역시 의견 형성 과정에 영향력을 행사한다고 볼 수 있으나, 사적 영역에서의 영향력 행사를 공적 영역에서의 영향력 행사와 동일하게 볼 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 아직까지 이 분야는 초기 연구단계이며, 최근 인터넷관련 연구조사결과, 규제대상이 아니라는 결론도 나온 적이 있다. 넷째, 스포츠채널과 뉴스채널의 영향력은 다르나, 이를 가중치로 표시하는 것이 어렵기 때문에, 법학자들은 규제를 위해 모든 콘텐츠가 영향력을 행사하는 것으로 간주하고 있다.

마지막으로, 주미디어청 협의회 사무국과의 면담에서 토어스텐 기벨(Torsten Giebel) 프로그램·광고·방송면허과 과장은 주미디어청협의회 구성 및 운영, KEK 설립 배경, 웹TV의 규제 가능성, 분쟁 조정 등에 대해 설명했다. 첫째, 주미디어청협의회는 14개 주미디어청이 연방차원의 방송 감독 및 규제업무를 담당하기 위해서 설립(2010년 7월)되었다. DLM(주미디어청장회의), ZAK(면허심사 및 교부위원회)의 사무국 역할을 하고 있으며, 2013년 이후, KEK와 KJM(미디어청소년보호위원회) 통합 사무국 역할을 하게 된다. 독일의 주미디어청은 통신 영역을 담당하지 않으며, 통신 영역은 연방정부의 관할이다. 미디어 영역의 규제는 주 정부가 직접 관여하지 않고, 공영방송은 공영방송별 방송평의회가, 민영방송은 주미디어청이 담당한다. 둘째, 웹TV 규제와 관련하여, 웹TV가 선형편성과 동시방송, 불특정다수를 대상으로 할 경우, 해당 서비스를 방송으로 보아 면허를 요구하나, 비선형편성, 비동시적일 경우 텔레미디어/동영상서비스로 간주한다. 현재 독일에는 총 4000여개의 Web-TV가 있으

며, 이 중 방송면허를 받은 사업자는 30여개 가량이다. 또한, 가입자가 500명 이하인 경우, Web-TV로 보지 않고 동영상서비스로 분류한다. 마지막으로 분쟁 조정 절차와 관련하여, 민간영역에서 발생하는 재산권과 관련된 이슈는 주미디어청이 개입하지 않으며, 법적으로 강제할 수단도 없다. 다만, 사업자간 합의가 이루어질 수 있도록 비공식적으로 중재 시도하고 있다.

독일의 시청률 조사 및 검증은 AGF(Arbeits Gemeinschaft Fernforschung)에 의해 주도되고 운영되고 있다. AGF는 독일의 공영방송인 ARD와 ZDF, 상업방송인 RTL 그룹과 ProSiebenSat.1그룹이 공동출자로 운영하며, 양적인 시청률조사 방법의 개발과 실행을 담당하는 역할을 하고 있을 뿐 아니라, 조사 실행회사인 GfK의 외적검증을 담당한다. AGF는 1988년 텔레비전 시청률 조사를 위한 ‘단일한 기준’ 제공을 통해서 공정한 시청률 확보경쟁과 합리적인 광고가격 산정을 목적으로 공영방송(ARD, ZDF)와 상업방송(RTL그룹, P7S1그룹)이 공동출자하여 설립하였다. 현재 AGF가 검증하는 시청률은 방송사의 프로그램 편성뿐만 아니라, 광고주, 방송정책 입안자에게도 매우 중요한 자료가 되고 있다. AGF의 연간예산은 1,700만유로(약250억원)이며 재원은 주주들의 투자와 자료구독료로 충당하고, 회원사들은 시청률 관련 자료를 무료로 이용할 수 있다. 방송면허사업자의 경우, 시청률에 따라서 연간 10-100만 유로, 광고대행사의 경우에는 연간 50만 유로의 사용료를 지불한다. 2000년1월1일자로 발효된 TV조사협력체(AGF) 협약에 따라 4개 방송그룹의 26개 채널이 회원사로 참여하고 있으며, AGF운영을 위한 출자금은 2000년7월부터 회원사별 시장점유율을 기준으로 분담한다. 현재 4개 방송그룹의 시청점유율은 90%선이며, 광고점유율은 95%에 달한다.

## 제5장 결 론

시청점유율 산정결과를 다양한 기준으로 분석해 본 결과, 방송법 제69조의2제1

항에 따른 시청점유율 30%를 초과한 사업자는 없는 것으로 나타났으나, 시청점유율 상위 10개 방송사업자(소유관계 적용)의 시청점유율 기준 HHI가 2,100이 넘고 있다는 사실을 볼 때, 우리나라 전체 방송시장은 시청점유율을 기준으로 할 때 상당히 집중되어 있음을 알 수 있다. 다만 HHI가 800 이하의 낮은 수준으로 감소하기 때문에 공영방송사인 KBS 계열사의 점유율을 빼고 계산하면, 해석상 유의가 필요하다.

시청점유율 산정관련 개선방안 검토 결과, 우선 매체교환율 중 광고매출 데이터를 사용해야 하는가라는 질문에 대해서는 그 당위성을 충분히 인정할 수 있다는 결론에 다시 도달했다. 미디어 시장의 양면시장 특성을 감안하여 매체간의 영향력 차이를 명확히 비교하기 위해서는 이용자와 광고주 측면 모두를 조사하는 것이 보다 타당하다고 판단했기 때문이다. 다만, 보다 정확한 광고매출 데이터를 얻기 위한 방안에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다. 특히 제일기획에서 발간하는 광고연감을 계속 이용하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 많았다. 학계에서나 업계에서 널리 통용되는 자료임에도 불구하고, 민간기업의 자료라는 점에서 신뢰도 제고를 위한 데이터 확보 프로세스의 통제가 불가능하기 때문이다. 따라서 KOBACO 등과의 협력 연구를 통해 매체사의 직접영업비용만 산출해 내고, 중장기적으로는 국가승인통계로서 데이터 확보 프로세스의 통제가 가능한 KOBACO 광고산업통계를 사용하는 쪽으로 방향을 설정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

다음으로, RDD에 의한 전화조사 방식으로 이루어지는 이용자 조사의 경우, 첫째, 계절효과를 감안하기 위하여 예산확보가 가능한 한도 내에서 2회 이상 조사하되, 연간패턴과 반년패턴을 모두 고려하여 조사 시기를 설정할 것을 제안했다. 둘째, 미디어 환경 변화를 반영할 수 있는 매체로 대상 범위를 넓혀줄 필요성은 인정되지만 전년도 조사결과와 많은 차이가 발생할 가능성이 있으므로, 중장기적으로 변경할 것을 제안했다. 셋째, 이용여부를 묻는 방법으로 ‘어제’와 ‘지난 1주일’ 중 어느 것을 사용할 것인가 하는 문제에 대해서는, 응답자의 응답 부담이나 기억의 용이성을 감

안, ‘어제’로 묻는 것이 보다 정확할 것이라고 판단했다. 다만, 이 경우 조사 설계 시부터 요일을 고려하는 등의 요일 통제의 필요가 있으며, 사후에 요일별 분포가 적절하게 이루어졌는가를 확인하는 것이 바람직할 것이다. 넷째, 사전조사(pre-test)의 시행여부에 대해서는 표본 수, 표본추출방식 등이 본 조사와 같지 않아 본 조사의 결과 값을 예측하기 위한 사전조사는 의미가 없다고 보았다.

시청점유율 산정과 관련해서는 첫째, 경영에 대한 명확한 정의가 필요하다는 결론에 도달했다. 이때 방송법 상 ‘경영’에 대한 명확한 정의가 방송법상에 나타나 있지 않기 때문에, 일간신문이 방송사업자로 진출했을 경우 시청점유율 산정 상 혼란이 발생할 가능성이 있기 때문이다. 이론적으로, 또는 실무적으로 경영진/등기이사 파견을 통한 위탁 경영과 같이 주식 또는 지분의 소유 없이도 경영하는 경우를 포함한 경영(Control)과 경영에 참여하지 않는 주식 또는 지분의 소유를 포함한 단순 소유(Own)를 구분한 것이라고는 볼 수 있다고 본 보고서에서는 결론 내리고 있으나, 이 부분에 대한 법적 개념을 보다 명확히 정의할 필요가 있다. 둘째, SBS의 시청점유율 산정방식에 관한 문제 제기가 있을 수 있으나, 지역민방 사업자가 SBS와 특수관계에 있지 않고 개별적으로 독립된 법인이라는 점을 감안하면, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하는 것은 어렵다고 판단된다. 셋째, 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율이 합산되지 못하는 것은 시청점유율 규제의 입법 취지에 어긋나는 것으로, 이는 방송법상의 미비 조항으로 볼 수 있으며, 향후 방송법 개정을 통해 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율도 소유 비율만큼 합산하도록 해야 할 것으로 보인다. 넷째, 일정 비율 이하의 주식 또는 지분 소유에 대해서 까지 시청점유율로 환산하는 것에 대한 실효성 문제 제기를 검토한 결과, 회사의 경영권에 영향을 끼치기 어려운 소액주주의 기준을 1%로 설정하고 있고, 이는 전기통신사업법상의 외국인 의제법인 추정 시 주식의 1% 미만에 대해 셈하지 않는 것과 동일한 맥락이라는 점을 감안, 1% 미만의 주식 또는 지분을 소유한 경우 시청점유

을 산정 범위에서 제외해도 무방할 것으로 판단된다. 다섯째, 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정결과와 공표 여부에 대해 검토한 결과, 현행 방송법에 따라 모든 일간신문을 경영하는 법인에 대해서는 방송사업자의 시청점유율로 환산하되, 실무적으로 시청점유율이 0인 사업자에 대해서는 산정결과를 공표하지 않아도 괜찮을 것이라고 판단했다.

마지막으로, 독일 시청점유율 규제 관련 주요 행위자들을 만나본 결과, 다음과 같은 몇 가지 사실들을 알 수 있었다. 첫째, 시청점유율 규제가 지분규제나 채널 수 규제 등과 같은 소유규제의 한계를 극복하기 위해 만들어진 규제라는 사실이다. 각 사업자들의 진입 장벽은 최대한 낮춰주고, 각 사업자들의 영업결과(시청점유율 합산)만 규제할 수밖에 없다고 판단했다는 것이다. 실제로 독일의 경우, 시청점유율 규제만 존재하고, 나머지 소유규제들이 모두 없어졌다. 독일의 이러한 사례를 보면, 소유규제와 채널수 규제, 시청점유율 규제가 모두 존재하는 우리나라의 규제방식은 변화될 가능성이 있다고 판단된다. 둘째, 의견형성력에 영향을 미치는 방송분야가 무엇인가와 관련한 논의가 다시 제기될 개연성이 있다는 사실이다. 이는 미디어다양성위원회에서 매체교환율의 산정방식을 결정할 때도 많이 논의되었던 부분이다. 독일의 경우, 모든 종류의 콘텐츠가 의견형성력을 행사한다고 가정하지만, 우리나라의 경우, 시사보도 쪽에 방점을 두고 있기 때문이다. 셋째, 매체 영향력을 합산하는 것이 어려울 것이라는 사실이다. 독일의 경우, 매체별로 TV를 기준으로 가중치를 다르게 설정했으나, 이 역시 많은 논란이 있었던 작업이었기 때문이다. 넷째, 우리나라에서 이미 벌어지고 있는 SNS나 검색엔진 등에 대한 규제 이슈가 독일에서도 부각되고 있다는 사실이다. 이들이 실질적으로 의견형성에 얼마나 관여하는 지 그 영향력의 정도를 파악하는 일을 주요 연구과제로 설정하고 있는 독일의 사례를 볼 때, IT 기술이 발달한 우리나라의 규제 이슈가 전 세계적으로 다시 한번 테스트 베드의 역할을 할지도 모른다는 사실을 감안, 신중하게 접근할 필요가 있다. 다섯째, SNS나 검색엔진 등과 유사한 측면에서, 웹TV 규제 이슈도 대응해야 할 것으로 보인다. 유

럽의 경우, 선형(Linear) 서비스와 비선형(Non-linear) 서비스에 대한 기본적인 구분 방식이 이미 지침(Directive)을 통해 정착되어 있는 상황이라는 점을 감안하면, 우리나라의 통합법 논의 등이 보다 빠르게 진행되어야 할 것이다.

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구배경 및 목적

- 본 연구는 2009년 방송법 개정으로 도입된 시청점유율 규제가 시행된 지 한 해가 지난 시점에서 시청점유율 산정 결과를 분석해보고, 시청점유율 산정 기준을 보완하는 것을 1차적인 목표로 설정하고 있음
  - 이외에도, 지난 해 만들어 시행 중인 시청점유율 산정방식(매체교환율 산정 포함)의 중장기 개선방안을 찾아보는 것도 목적으로 하고 있음
  - 또한, 세계적으로 독특한 규제 중 하나인 시청점유율 규제의 외연을 확대해본다는 차원에서 국내 논의의 벤치마킹 사례로 자주 거론되었던 독일의 시청점유율 규제 관련 기구를 찾아 글로벌 협력 체제를 구축해 보는 것을 2차적인 목표로 설정하고 있음

### 제 2 절 연구구성 및 내용

- 위에서 언급한 연구 목적을 달성하기 위해, 동 보고서는 다음의 순서로 작성되었음
  - 먼저, 제1장 서론 부분에서는 연구 배경 및 목적, 그리고 연구구성 및 내용에 대해 다루고,
  - 제2장에서는 시청점유율 산정 결과를 이슈별로 분석해보고자 했음
  - 제3장은 현행 시청점유율 산정과 관련해 주요 이슈별 개선방안을 마련하고자 했음. 이에 따라, 매체교환율 산정 방식 중 이용자 측면에서의 조사 방식 개선, 시장 측면에서의 광고매출 자료 개선 등을 제시하고자 했음
  - 제4장에서는 독일의 시청점유율 규제와 관련한 주요 기관과의 현지 인터뷰 내

- 용을 기반으로 국내 시청점유율 규제의 협력 체제를 구축하고자 했으며,  
 - 마지막으로 제5장에서는 이상의 내용을 요약하고 시사점을 도출하였음

## 제 3 절 연구방법

### 1. 연구반 운영

- 시청점유율 산정과 관련한 이슈들에 대해 다각적으로 검토하기 위해 관련분야 전문가를 중심으로 연구반 구성
  - 연구반원: 신문방송학 분야(최선규 명지대 디지털미디어학과 교수, 심미선 순천향대 신문방송학과 교수, 박주연 외대 신문방송학과 교수), 경제학 분야(박민수 중앙대 경제학과 교수), 법학분야(지성우 성균관대 법학과 교수)

### 2. 전문가 자문

- 이용자 조사 측면 설문조사와 광고매출 산출 방식에 대한 관련 전문가 자문

### 3. 해외 출장

- 국내 시청점유율 규제의 성과를 해외에 알리고, 해외 유사 사례에 대한 정보를 나누기 위한 글로벌 협력체계를 구축하기 위해, 우리와 유사한 역할을 하는 독일 관계기관 방문

### 4. 문헌 검토

- 관련 이론적 배경 및 해외 사례 등을 찾기 위한 문헌 검토

## 제 2 장 시청점유율 산정결과 분석

### 제 1 절 시청점유율 규제<sup>1)</sup>

#### 1. 시청점유율 규제 도입 목적

- 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고, 미디어 산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 방송사업의 소유제한 규정 완화 등의 내용을 포함한 방송법을 2009년 7월 31일에 개정

〈표 2-1〉 소유제한 관련 주요 개정 내용

소유주체 소유대상	1인 지분		일간신문· 뉴스통신		대기업 (10조원이상)		외국자본	
	기존	개정	기존	개정	기존	개정	기존	개정
지상파방송사업자	30%	40%	금지	10%	금지	10%	금지	금지
종합편성PP	30%	40%	금지	30%	금지	30%	금지	20%
보도전문PP	30%	40%	금지	30%	금지	30%	금지	10%
종합유선방송사업자	—	—	33%	49%	—	—	49%	49%
위성방송사업자	—	—	33%	49%	49%	—	33%	49%

- 또한, 일간신문 등의 방송사업 진출과 관련한 여론 독과점 등의 폐해를 방지하기 위해 미디어다양성위원회 구성·운영 및 시청점유율 제한 제도를 도입<sup>2)</sup>

1) 동 절은 시청점유율 규제를 설명하기 위한 절로, 2010년 발간한 『방송사업자의 시청점유율 산정기준 및 방법에 관한 연구』(정보통신정책연구원 정책연구 10-53) 제4절 연구배경: 시청점유율 규제 도입의 내용과 동일함

2) 『국회, 방송법 일부개정법률안에 대한 수정안 보고서』 여론의 다양성을 확보·보

## 2. 시청점유율 제도의 주요 내용

### [방송법 제69조의2 제3항]

- 제1항 및 제2항에 따른 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정한다.
- 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 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다.
- 방송통신위원회는 제2항에 따라 산정한 시청점유율을 제9조에 따른 허가·승인, 제15조의2에 따른 변경승인, 제17조에 따른 재허가 등의 심사에 반영하여야 한다.
- 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.

### 가. 내용

- (시청점유율 제한) 방송사업자의 시청점유율은 100분의 30을 초과할 수 없음  
(정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우 제외)
- ※ 시청점유율: 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율
- (특수관계자 가중치) 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자 등의 시청점유율을 합산하여 산정

---

강하기 위하여 미디어다양성위원회를 설치하고, 시청점유율 제한제도를 도입하는 것과 더불어 일간신문사가 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 신문 및 방송 매체간 영향력이 합산될 수 있도록 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산하도록 함

- 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정
- (일간신문 구독률의 시청점유율 환산) 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자 포함)이 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우,
  - 그 일간신문의 구독률을 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율과 합산
- (심사반영) 방송사업자의 허가·승인, 변경승인, 재허가 등의 심사시 시청점유율을 반영
- (사전규제) 일간신문이 지상파방송 및 종합편성·보도전문PP 진입시 신문구독률·재무제표 등의 자료제출 의무화
- (사후규제) 시청점유율 초과 방송사업자에 대해 방송사업 소유제한, 방송광고시간제한, 방송시간 일부양도 등 사후규제 조치 적용
- (미디어다양성위원회) 방송통신위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위하여 미디어다양성위원회를 구성·운영
  - ※ 주요 직무: 시청점유율 조사 및 산정, 매체간 합산 영향력 지수 개발 등

#### 나. 경과사항

- 2009. 7. 31. 방송법 개정(법률 제9786호, 미디어다양성위원회 구성 등)
- 2009. 11. 1. 개정 방송법 시행
- 2010. 1. 26. 방송법시행령 개정(대통령령 제22002호, 미다위 직무 등)
- 2010. 3. 31. 미디어다양성위원회 구성
- 2010. 4. 6. 미디어다양성위원회 구성 및 운영에 관한 규칙(고시) 시행

## 제 2 절 시청점유율 산정 결과

### 1. 개요

- (산정대상) 방송법 제69조의2에 따라 텔레비전 방송채널을 운영하는 총 227개 방송사업자(법인기준) 337개 채널
- (시청점유율 조사현황)
  - － 전국 16개 시/도 지역 25,600 가구 이상을 대상으로 기초조사 실시(2010. 8. 27~9. 18) 후 전국 시군구 규모의 패널 구축
  - ※ 기초조사: 지역별 TV시청가구의 인구통계학적 속성 및 TV보유현황, 유료 방송 가입 여부 등을 조사하는 TV 시청환경 조사
  - － 패널규모: 3,554 가구(2010년 12월말 기준)
- (시청점유율 조사기간)
  - － 2010. 10. 1 ~ 12. 31(방통위가 지정한 조사기관이 조사한 기간)

### 2. 시청점유율 산정 절차 및 방법

- (산정절차) 시청점유율은 방송사업자의 2010년도 연간 시청점유율 조사결과와 소유구조 현황 분석, 일간신문 구독률 인증 등을 통해 최종 산정
- (산정방법) 시청점유율은 (1) 방송사업자 본인, (2) 특수관계자, (3) 주식/지분 소유 방송사업자, (4) 일간신문 구독률을 환산하여 합산
- (반영비율) 특수관계자의 시청점유율은 그대로 합산(100% 반영)하고, 타 방송사업자의 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산
  - － 구독률의 경우, 방송사업 경영 시 100%, 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산

3. 2010년도 방송사업자 시청점유율 산정결과<sup>3)</sup>

## 가. 방송법 위반 여부

- 2010년도 방송사업자 시청점유율을 산정한 결과, 방송법 제69조의2제1항에 따른 시청점유율 30%를 초과한 사업자는 없음

※ 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우 제외(KBS 계열 36.204%)

## 나. 시청점유율 상위 방송사업자

- KBS 계열 36.204%, MBC 계열 17.784%, SBS 계열 13.143%, 조선일보 계열 10.148%, CJ 계열 9.718% 등
- － 전체 시청점유율 중 상위 10개 방송사업자의 시청점유율이 84.366% 차지

〈표 2-2〉 2010년 주요 방송사업자 시청점유율 산정 결과

구분	전체	비고
KBS 계열 (KBS1TV · 2TV · KBS스포츠 · KBS드라마 등)	36.204%	지상파 · PP
MBC 계열 (MBCTV · MBC드라마 · MBC스포츠 등)	17.784%	지상파 · PP
SBS 계열(SBSTV · SBS플러스 · SBS ESPN 등)	13.143%	지상파 · PP
조선일보 계열(비즈니스엔)	10.148%	PP · 일간신문
CJ 계열(tvn · ocn · 투니버스 · SO 지역채널 등)	9.718%	PP · SO
중앙일보 계열(Q채널 · J골프 · 카툰네트워크)	8.584%	PP · 일간신문
매일경제 계열(MBN)등)	3.188%	PP · 일간신문
티브로드 계열 (e채널 · 폭스채널 · 스크린 · SO 지역채널 등)	3.076%	PP · SO
C&M 계열 (드라마엑스 · 와이스타 · SO 지역채널 등)	2.078%	PP · SO
(주)KNN(부산 · 경남지역 민영방송)	1.966%	지역 지상파

3) 방송통신위원회 보도자료(2010년도 방송사업자 시청점유율 산정결과 발표)(2011. 7. 22)

다. 지상파·비지상파 시청점유율

- 채널별 시청점유율을 분석한 결과, 전체 시청자의 총 시청시간 중 지상파채널이 64.910%, 비지상파채널이 35.090%를 차지
- － 지상파 계열 PP(11.132%)까지 포함할 경우 지상파점유율은 76.042% 차지
- ※ 시청자 개인 일일 평균 시청시간(2010년 시청점유율 조사기준): 156분

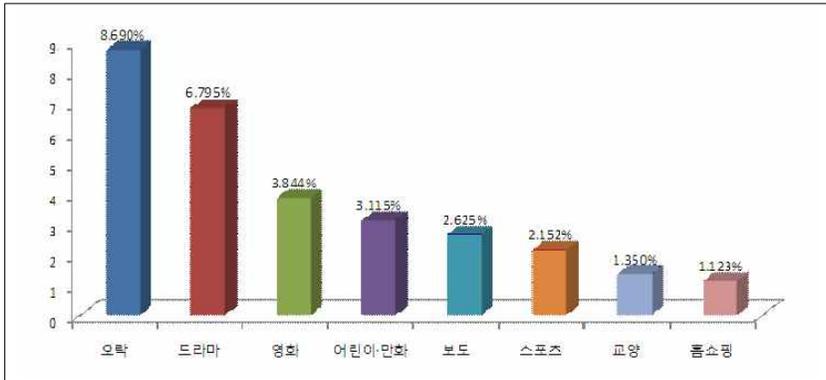
〈표 2-3〉 2010년 지상파채널 시청점유율 현황

구분	지상파 시청점유율	계열PP 시청점유율	지상파+ 계열PP 시청점유율
KBS	32.485%	3.718%	36.203%
MBC	13.871%	3.912%	17.783%
SBS	9.708%	3.435%	13.143%
지역민영방송	7.461%	0.001%	7.462%
EBS	1.385%	0.066%	1.451%
합계	64.910%	11.132%	76.042%

라. PP 시청점유율

- PP 공급분야 채널별 시청점유율은 오락(8.690%), 드라마(6.795%), 영화(3.844%), 어린이·만화(3.115%), 보도(2.625%), 스포츠(2.152%), 교양(1.350%), 홈쇼핑(1.123%) 채널 순으로 나타남

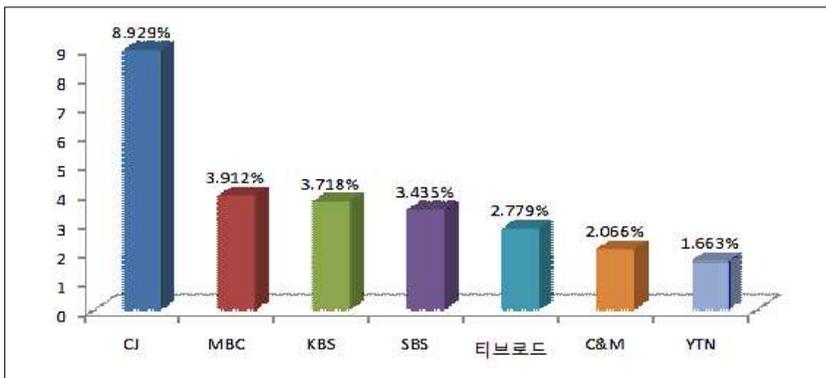
〔그림 2-1〕 PP 공급 분야 채널별 시청점유율 현황



주: 방송통신위원회 PP 등록 현황 공급분야 기준으로 재분류

- 주요 MPP 채널별 시청점유율은 CJ계열(8.929%), MBC계열(3.912%), KBS계열(3.718%), SBS계열(3.435%), 티브로드계열(2.779%), C&M 계열(2.066%), YTN 계열(1.663%) 순으로 나타남

〔그림 2-2〕 MPP 채널별 시청점유율 현황



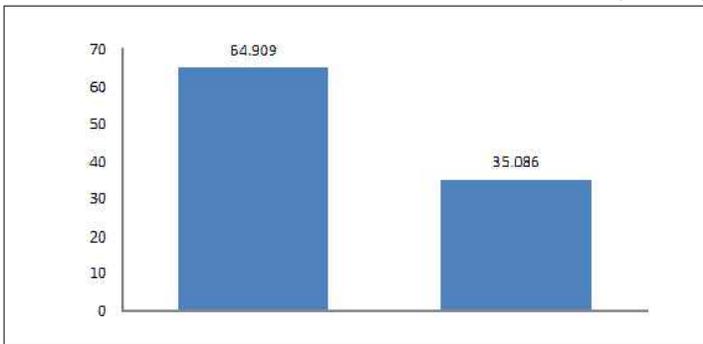
## 제3절 이슈별 결과 분석

### 1. 연간 시청점유율 분석

#### 가. 지상파 vs 비지상파 채널 전체 시청점유율 비교

- 지상파 채널의 시청점유율은 약 64.9%로, 비지상파 시청점유율(약 35.1%)의 2배에 조금 못 미침

(그림 2-3) 지상파 vs 비지상파 채널 전체 시청점유율 비교  
(단위: %)



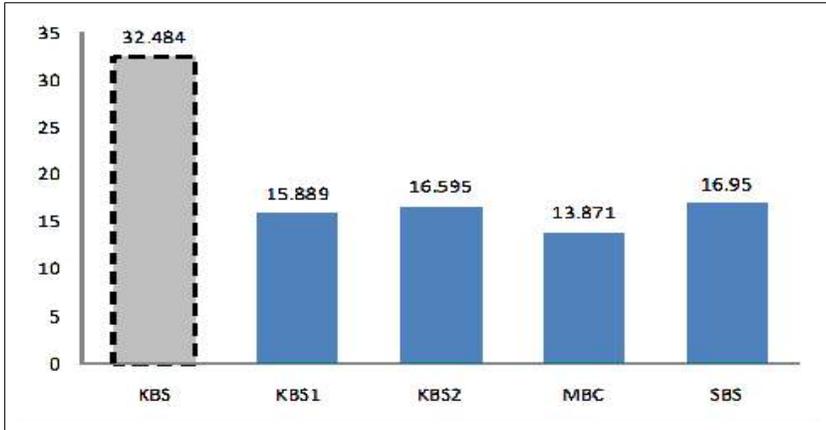
주: 지상파 채널은 KBS, MBC, SBS 계열 이외에 EBS, OBS, 경인방송, 경기 방송을 포함. 비지상파채널은 AGB닐슨 시청률 데이터에서 파악 가능한 154개 채널 포함

#### 나. 지상파 채널 시청점유율 분석

##### 1) 지상파채널 메이저 3사 개별 시청점유율(전국 기준) 비교 I

- 지상파 메이저 3사의 전국기준 시청점유율은 각각 KBS1 15.9%, KBS2 16.6%, MBC 13.9%, SBS 17.0%으로 15% 수준에서 유사하게 나타남
- 단, KBS1과 KBS2의 시청점유율을 합산할 경우, KBS의 시청점유율은 32.5%로 MBC, SBS의 약 두 배에 달함

(그림 2-4) 지상파채널 메이저 3사 개별 시청점유율(전국 기준) 비교 I  
(단위: %)



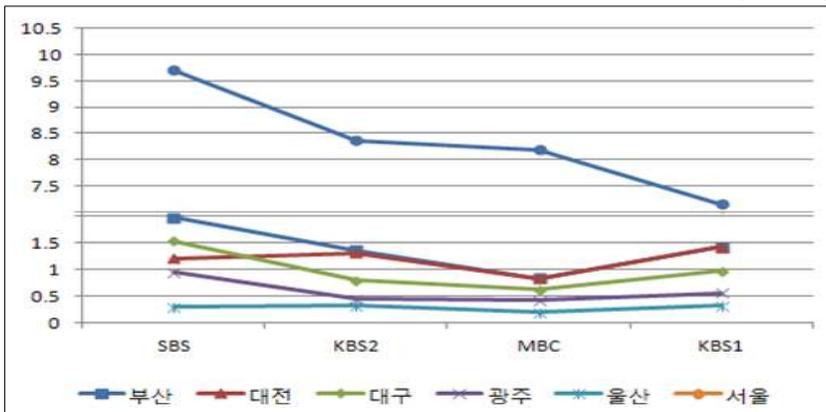
주: 1. KBS1 및 KBS2는 19개, MBC는 20개, SBS는 10개 서울 및 지역 총국 합산  
2. KBS는 KBS1과 KBS2의 시청점유율 합산

## 2) 지상파 채널 서울/지역 비교

- 서울 지역에서 지상파 채널의 시청 점유율은 2%~4% 대에 분포하는 반면, 지역별 격차는 있으나 지역의 시청점유율은 0%~2%에 분포하는 것을 확인할 수 있음

(그림 2-5) 지상파 채널 서울/지역 비교

(단위: %)



다. 비지상과 채널 시청점유율 분석

－ 비지상과 채널 시청점유율은 AGB닐슨 데이터에서 파악 가능한 154개 채널을 대상으로 산정함

1) 장르별 채널 시청점유율

－ 비지상과 채널의 장르별 시청점유율은 드라마 7.6%, 오락 4.8%, 영화 4.3%, 스포츠 3.3%, 보도, 2.6%, 만화 2.3%, 홈쇼핑 1.1% 순으로 나타나, 여가 관련 채널 시청의 비중이 크다는 것을 알 수 있음

〔그림 2-6〕 장르별 채널 시청점유율

(단위: %)



－ 참고로, 장르구분은 <2010년 방송산업 실태조사보고서>와 <2009년도 방송 시장경쟁상황 평가>를 따름

〈표 2-4〉 채널 장르 구분

장르	채널명
드라마(12)	SBS플러스, SBS E!TV, KBS Drama, FX, FOX채널, FOXlife, OCN시리즈, TVB KOREA, MBC드라마넷, CHING, Asia N, 텔레노벨라
오락(13)	Sky HD, HD ONE, SkyEN, E채널, QTV, Dramax, TvN, Story on, 아이넷방송, MBC every1, CMC가족오락TV, HOME드라마, SKY plus

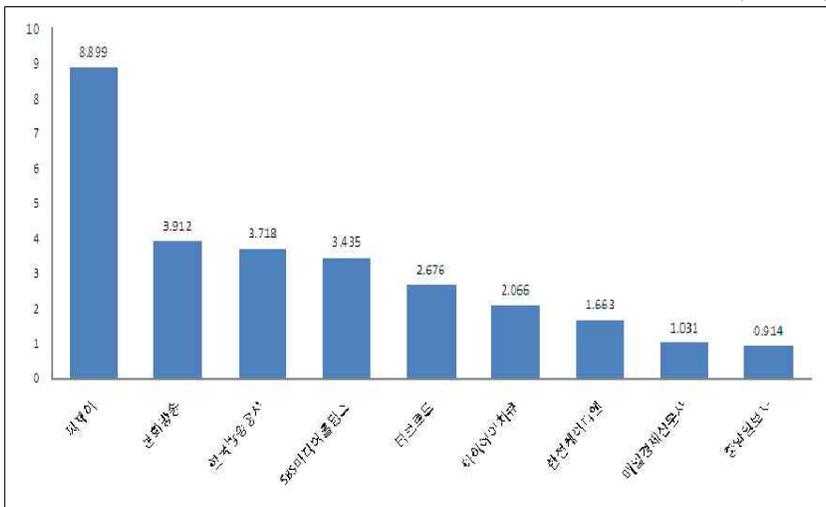
장르	채널명
영화(18)	Screen, 디원, Mplex, OCN, 채널 CGV, Super Action, XTM, Catch On, Catch On plus, TheVeryTV, CNTV, CGV+, MGM, ABO, Indie Film, 스파이스TV, 히어로TV, KCN무협채널
스포츠(12)	SBS ESPN, SBS골프, KBS JOY, KBS N SPORTS, J 골프, MBC SPORTS+, SPOTV, I-GOLF, 스포츠원, FSports, STAR Sports, 한국승마TV
보도(2)	YTN, MBN
만화(7)	Animax, Cartoon Network, Tooniverse, Champ, AniBOX, 애니원, 애니플러스
홈쇼핑(5)	CJ오쇼핑, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, GS SHOP

## 2) 지배주주별 MPP 시청점유율 비교

- MPP별 시청점유율은 씨제이가 8.9%로 압도적인 1위를 지키고 있고, MBC, KBS, SBS 등 지상파 메이저 3사 계열의 MPP가 각각 3.9%, 3.7%, 3.4%로 2위권을 형성하고 있음을 볼 수 있음
- 반면, 티브로드, 아이에이치큐, 한전케이디엔, 매일경제신문사 등 일반 비지상파 계열 MPP는 상대적으로 낮은 시청점유율을 보이고 있음

[그림 2-7] 지배주주별 MPP 시청점유율 비교

(단위: %)



－ 지배주주별 채널 현황은 아래 표와 같음

〈표 2－5〉 지배주주별 채널 현황

지배주주	채널	채널수	PP사업자명
씨제이(주)	CH. CGV, TVN, XTM, 올리브네트웍, CH. CGV DMB, tvN DMB, 더베리티브이, CGV Plus	8	씨제이미디어
	OZIC 음악채널(30개)	30	씨제이파워캐스트
	National Geographic Channel	1	씨제이엔지씨코리아
	씨제이오쇼핑	1	씨제이오쇼핑
	m.net	1	엠넷미디어
	KM	1	케이엠티브이
	챔프	1	챔프비전
	중화TV	1	인터내셔널미디어 지니어스
	넷마블TV(NetmarbleTV)	1	씨제이인터넷(DP)
씨제이(주)	OCN, SUPERACTION, CatchOn, Catch On Demand, On Style, 스토리온, OCN series	7	오리온시네마 네트워크
	투니버스	1	온미디어
	Ongamenet	1	온게임네트워크
	바둑TV	1	바둑텔레비전
	ON PPV, ON Demand, ON Demand Family	3	디지털온미디어
(주)문화방송	MBC드라마넷, MBC Every1, MBC게임	3	MBC 플러스미디어
	MBC-ESPN	1	MBCESS 스포츠
	MBC NET, DMB-엠비씨넷	1	지역MBC슈퍼스테이션
SBS미디어 홀딩스(주)	SBS플러스, 포유스스포츠, 포유골프	3	SBS플러스
	SBS GOLF	1	SBS골프채널
	SBS SPORTS	1	SBS스포츠채널
	E!Entertainment Television	1	SBS이플러스
	SBS CNBC	1	SBS비즈니스네트워크
	SBSi데이터방송, 게임파크	2	SBS콘텐츠허브(DP)

지배주주	채널	채널수	PP사업자명
한국방송공사	KBS Drama, KBS N Sports, KBS Prime, KBS Joy	4	케이비에스엔
	U-KBS HEART	1	한국방송공사
(주)중앙일보사	QTV	1	중앙미디어큐채널(유)
	J Golf	1	중앙방송
	카툰네트워크	1	중앙애니메이션
티브로드	FOX채널, FOXlife, FX	3	티브로드폭스코리아
	패션엔, 뷰, 스크린	3	티캐스트
	e채널	1	이채널
(주)한전케이디엔	YTN, SCIENCE TV	2	와이티엔
(주)매일경제신문사	MBN, MBN라디오	2	매일경제티브이
(주)아이에이치큐	드라마스,와이스타, 코미디TV	3	씨유미디어

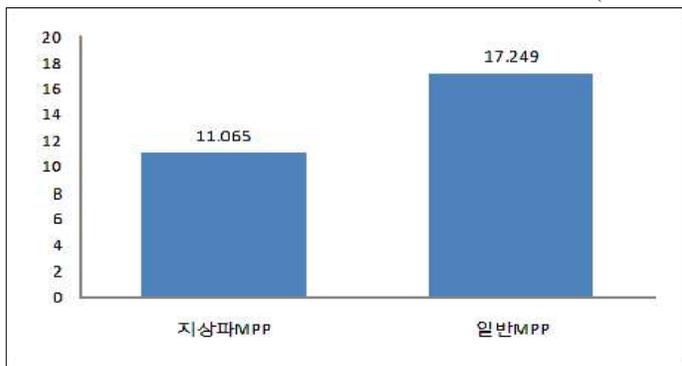
자료: 방송통신위원회, 『2011년 방송산업실태조사』 재구성

#### 라. 지상파 계열 MPP와 일반 MPP 비교

- MBC, KBS, SBS 등 지상파 계열 MPP의 시청점유율은 11.1%로, 일반 MPP의 시청점유율 17.2%에는 못 미치는 수준

(그림 2-8) 지상파 계열 MPP와 일반 MPP 비교

(단위: %)



주: 일반MPP는 씨제이, 티브로드, 아이에이치큐, 한전케이디엔, 매일경제신문사, 중앙일보사 등 6개 포함

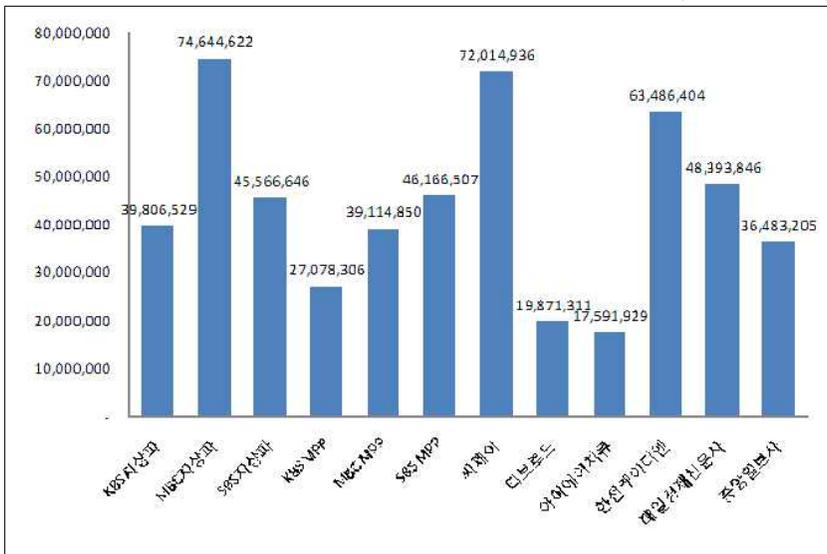
2. 기타 자료 추가 분석

가. 시청점유율당 매출

- 시청점유율 1%당 매출을 분석해보면, MBC 지상파, 씨제이, 한전케이디엔이 각각 74,644,522천 원, 72,014,936천 원, 63,486,404천 원으로 1위 그룹을 형성하고 있는 반면, KBS MPP, 티브로드, 아이에이치큐는 각각 27,078,306천 원, 19,871,311천 원, 17,591,929천 원 등으로 하위 그룹을 형성하고 있음

[그림 2-9] 시청점유율당 매출

(단위: 천 원/%)



- 주: 1) 표시된 계수는 (매출/시청점유율)='시청점유율 1%당 매출'을 나타냄
- 2) 홈쇼핑 제외

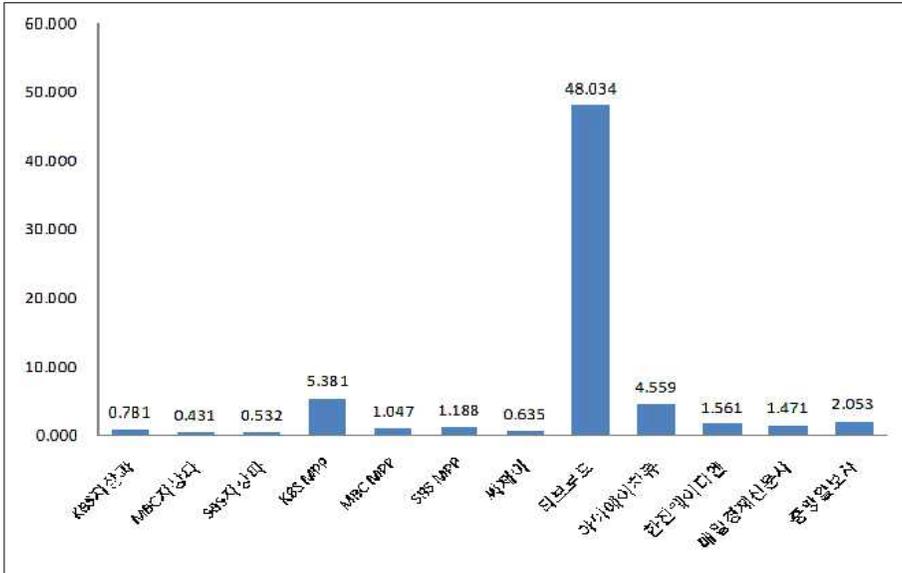
자료: 방송통신위원회, 『2009년도 방송사업자 재산상황 공표집』

나. 프로그램 제작비 당 시청점유율

- 프로그램 제작비 당 시청점유율은 대부분 100억 원 당 1% 수준을 보여주고 있는데 반해, KBS MPP, 티브로드, 아이에이치큐는 각각 100억 원 당 5.381%, 48.034%, 4.559%로 특수하게 높은 수준을 보이고 있음

〔그림 2-10〕 프로그램 제작비 당 시청점유율

(단위: %/100억 원)



주: 1) 표시된 계수는 (시청점유율/프로그램 제작비) × 10,000 = '프로그램 제작비 100억 원 당 시청점유율'을 나타냄

2) 홈쇼핑 제외

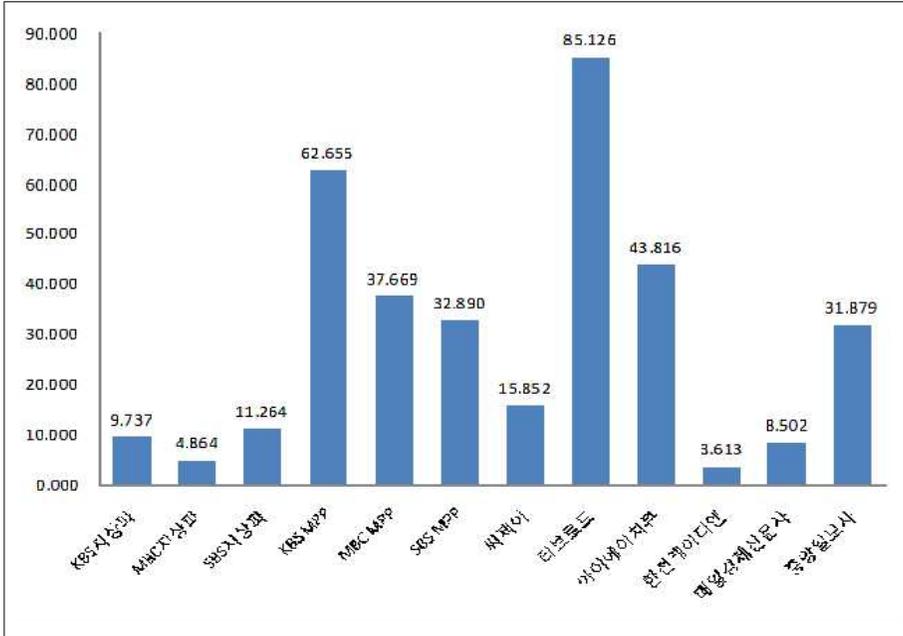
자료: 방송통신위원회, 『2009년도 방송사업자 재산상황 공표집』

#### 다. 인건비 당 시청점유율

- 인건비 1,000억 원 당 시청점유율은 티브로드(85.126%), MBC MPP(62.655%)가 가장 높은 수준임
- 반면 KBS, MBC, SBS는 각각 9.737%, 4.864%, 11.265%로 최하위 그룹을 형성하고 있다는 점이 특징적임

(그림 2-11) 인건비 당 시청점유율

(단위: %/1,000억 원)



주: 1) 표시된 계수는 (시청점유율/인건비) × 100,000 = ‘인건비 1,000억 원 당 시청점유율’을 나타냄

2) 홈쇼핑 제외

자료: 방송통신위원회, 『2009년도 방송사업자 재산상황 공표집』

## 제 3 장 시청점유율 산정 개선방안

### 제 1 절 문제제기

- 국정감사 등을 통해 시청점유율 산정과 관련한 문제제기가 있었음
  - － 매체교환율 규정의 과학적 근거가 없고, 신문방송 겸영사업자 제한과 관련하여 “겸영”의 판단기준이 모호함(’10년)
  - － 시청점유율 상한제도의 취지 상, 매체교환율 산정 시 경제적 기준은 제외되는 것이 적절할 것이며, 이용자 측면 조사의 5개 설문문항이 지나치게 단순함(’11년)
- 문제 제기된 이슈들을 정리하면 다음과 같음
  - － 매체 교환율 산정 시 시장측면 반영 필요성(시장 측면)
  - － 필요성 인정 시, 광고매출 자료를 어떻게 합리화할 것인가의 문제로 연결됨
  - － 매체이용행태 조사 설문 내용 및 조사방법 개선사항(이용자 측면)
  - － 일간신문의 방송사업자 진출관련 겸영의 범위(시청점유율 산정 측면)
  - － 다른 방송사업자의 지분 소유 시 시청점유율 합산 반영의 실효성(시청점유율 산정 측면)
  - － 이외에도, 시청점유율 산정과 관련, 실무적인 차원에서의 검토가 필요한 이슈들이 존재함
  - － SBS의 시청점유율 산정방식 개선
  - － 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율 산정
  - － ‘주식 또는 지분을 소유한 경우’의 적용 예외 필요성 검토
  - － 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정 결과 공표
  - － 시청점유율 오차한계 표준화 방안(채널별 오차, 산정 오차 등) 등임
  - 이를 크게 구분하면, 이용자 측면 조사나 광고매출 데이터와 같이 매체교환

을 산정과 관련한 이슈들(또는 개선방안)과 시청점유율 산정과 관련한 이슈들로 구분할 수 있음

## 제 2 절 매체교환을 관련 이슈별 검토

### 1. 매체교환을 산정방식 시 시장측면 반영 필요성

#### 가. 매체교환을 산정 취지

- 방송법 제69조의2 제2항은 일간신문사가 방송 사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우, 일간신문사의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산토록 하고 있음

〈방송법 제69조의2(시청점유율 제한) 제2항〉

(생략) 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률<sup>4)</sup>을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산한다.

- 방송법 제69조의2제2항에서의 일정한 비율로 환산하라는 것은 신문과 텔레비전 방송 사이의 교환율(Exchange rate)을 구하라는 것을 의미(매체교환율) 하며,
  - 이러한 교환율을 구하도록 요구하는 이유는 기본적으로 신문과 텔레비전 방송 간에 다양한 차이(기술적 특성, 영향력, 효과 등)가 있다는 사실을 기본적으로 전제함
- 매체교환을 산정 취지는 텔레비전과 일간신문이 가지는 두 매체의 영향력을

---

4) 통계법 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 장래가구추계통계에 따른 총 가구 수 중 ‘해당 사업연도의 직전년도 총 가구 수에서 특정 일간신문의 연평균 유료구독 가구 수 중 해당 사업연도의 직전년도 연평균 유료구독 가구 수가 차지하는 비율(방송법시행령 제4조제4항)

고려하라는 것이며, 특히 우리사회에서 여론형성력을 가진 주요매체 중 하나인 텔레비전과 일간신문의 언론매체로서의 공통적인 기능을 감안하라는 것

※ 방송법 제74조 위헌소원에 대한 헌재판결(2003. 12. 18, 2002헌바49 전원재판부) 역시 유사한 의견을 피력하고 있음

(중략) 따라서 방송의 자유는 주관적 권리로서의 성격과 함께 신문의 자유와 마찬가지로 자유로운 의견형성이나 여론형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 함께 가진다. (중략) 방송은 신문과 마찬가지로 여론형성에 참여하는 언론매체로서 그 기능이 같지만, 아직까지 그 기술적, 경제적 한계가 있어서 소수의 기업이 매체를 독점하고 정보의 유통을 제어하는 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없다.

※ <방송법 일부 개정 법률안에 대한 수정안>(강승규 의원 대표발의, 2009. 7. 22, 수정이유)을 보더라도 유사한 결론을 도출할 수 있음

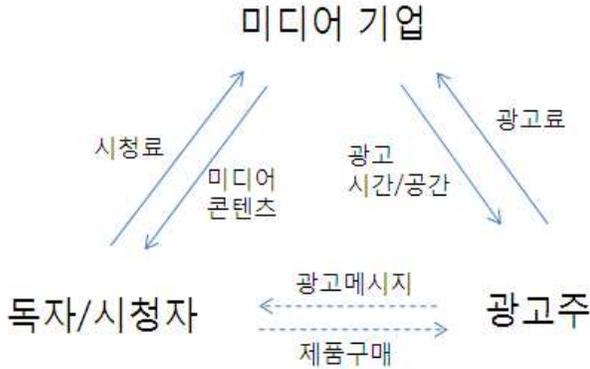
(중략) 여론의 다양성을 확보 보강하기 위하여 미디어 다양성 위원회를 설치하고, 시청점유율 제한제도를 도입하는 것과 더불어 일간신문사가 방송사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 신문 및 방송 매체간 영향력이 합산될 수 있도록 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산하도록 함

나. 매체교환을 산정 시 고려 사항: 양면시장으로<sup>5)</sup>서의 미디어 시장

- 신문과 방송은 독자/시청자 시장과 광고시장을 매개하는 플랫폼으로 전형적인 양면시장(two-sided market)임
  - 즉, 미디어 사업자는 독자/시청자와 광고주 간의 거래 또는 상호작용이 발생할 수 있는 플랫폼을 제공함으로써 양측 또는 한 측으로부터 그 이용료를 받는 것임

5) 양면시장으로서의 미디어시장 논의는 2010년 발간한 『방송사업자의 시청점유율 산정 기준 및 방법에 관한 연구』, pp.107~108 내용과 동일함

(그림 3-1) 양면시장으로서의 미디어 시장



자료: 성욱제 · 최민음(2010), p.107

- 양면시장이 일반적인 상품 또는 서비스 시장과 다른 점은 둘 이상<sup>6)</sup>의 시장이 미디어 플랫폼을 매개로 서로 상호작용을 한다는 점
  - 즉, 광고주의 광고시간/공간에 대한 수요는 독자/시청자가 많을수록 증가하고 독자/시청자의 미디어콘텐츠에 대한 수요는 광고가 많을수록 감소<sup>7)</sup>
  - 한 측면의 시장만을 보는 경우에는 규제정책적인 측면에서 오류를 범할 수 있으므로 미디어 시장을 제대로 이해하기 위해서는 양 측면을 모두 살펴봐야 할 필요성이 있음<sup>8)</sup>

---

6) 방송시장의 경우 콘텐츠 제작업자가 관련된 콘텐츠 시장이 또 하나의 상호작용 축이 되는 삼면시장(three-sided market)으로도 볼 수 있음

7) 광고가 이용자 수요에 부정적인 영향을 미치는지 여부와 그 정도에 대한 실증연구들은 매체와 연구방법에 따라 상이한 결과를 제시. 방송에서는 시청자의 광고회피가 일반적이거나, 신문의 경우 구독자가 광고량에 크게 영향 받지 않는다는 연구결과도 존재. 전화번호부 시장의 경우 광고가 이용자 효용을 증가시키는 경우

8) 하나의 예로, 지상파TV나 무가지의 경우처럼 낮은 요금 부과하는 서비스의 경우 광고시장을 통한 이윤증대를 목적으로 하기 때문에 보통의 약탈적 가격(predatory price)이라고 보기 어려움. 다른 예로는, 광고가 독자효용을 감소시키는 경우 광고시장에서의 점유율 증가는 독자감소를 가져오고 이는 다시 광고점유율 하락으로 이어지기 때문에 광고시장에서의 지배력 증가만으로 해당 미디어 기업의 지배력을

#### 다. 매체교환을 산정 방식

- (매체교환율) 텔레비전 방송과 일간신문의 매체 영향력 차이를 상대적 비율로 나타낸 것으로, 매체의 영향력 차이 측정은 이용자의 이용정도와 매체 시장규모로 구분하여 산정하여, 양 측면의 결과치를 산술평균함
  - － 이용자 측면은 이용자의 이용행태(이용여부, 이용강도)와 매체효과(입장의 존도)를 직접적으로 묻는 방식(전화조사)으로 조사
  - － 광고주 측면(매체 시장규모)의 경우, 직접 광고주를 전수 조사하는 것이 불가능하며, 광고주를 대표하는 샘플 구성도 쉽지 않아 직접적인 설문조사가 어려움
  - － 광고주 측면에서의 매체 영향력을 광고매출이라는 대리변수로 측정, 텔레비전 방송과 신문 of 상대 비교

〈표 3-1〉 매체교환을 환산방식 및 기준(안)

구분	매체교환율(A): 매체영향력의 비율	
	이용자의 이용정도	매체 시장규모
측정내용	이용자 측면에서 판단하는 매체영향력	광고주 측면에서 판단하는 매체영향력
측정방식	설문조사(직접)	광고매출(대리변수,간접)
측정요소	시사정보 이용률, 시사정보 이용시간, 매체의존도	다양한 요소의 종합적 고려
조사수행/자료이용	방통위(미디어 심의) 조사수행(업체 위탁)	방통위 지정기관 (미디어 심의) 자료이용

자료: 성욱제 · 최민음(2010), p.126 재구성

#### 라. 소결

- 매체교환을 산정에 있어 광고매출 데이터를 비교한 것은 미디어 시장의 양면

---

판단하기는 어려움

시장 특성을 이용, 명확한 영향력 차이를 비교하기 위해, 이용자와 광고주 측면 양 측면을 조사하는 것으로,

- 광고매출의 경우, 광고주를 직접 전수(또는 표본) 조사하는 것이 쉽지 않아, 광고매출이라는 대리 변수를 사용, 간접적으로 광고주 측면에서 판단하는 매체 영향력 차이를 알아보기 위한 것으로, 광고매출 데이터를 계속 사용하는 것이 무리하지 않을 것으로 판단됨

## 2. 광고매출 데이터 합리화 방안

### 가. 신문/TV 광고시장 현황 추이

〈표 3-2〉 신문/TV 광고시장 현황 추이

		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
4 대 매 체	TV	23,671	22,350	21,492	21,839	21,076	18,997	16,709	19,307
	라디오	2,751	2,653	2,683	2,799	2,807	2,769	2,231	2,565
	전과 계(A)	26,422	25,003	24,175	24,638	23,883	21,766	18,940	21,872
	신문	18,900	17,436	16,724	17,013	17,801	16,581	15,007	16,438
	잡지	5,006	4,256	4,368	4,591	4,841	4,804	4,388	4,889
	인쇄 계(B)	23,906	21,692	21,092	21,604	22,642	21,385	19,395	21,327
	4대매체 (A+B)	50,328	46,695	45,267	46,242	46,524	43,151	38,335	43,199
옥외광고		7,283	7,028	7,358	7,737	6,793	6,395	6,248	7,494
4대매체 광고제작, 기타		6,582	6,722	7,315	7,711	7,873	7,663	7,368	8,061
뉴 미 디 어	케이블(a)	2,975	3,999	4,868	6,721	8,297	8,600	7,794	9,649
	온라인	2,700	3,927	5,669	7,790	10,200	11,900	12,430	15,470
	위성(b)		31	62	120	120	95	95	153
	TDMB(A1)				19	88	114	176	271
	IPTV(c)						53	114	205
	소계	5,675	7,957	10,599	14,650	18,706	20,762	20,609	25,748

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총계	69,868	68,401	70,539	76,339	79,897	77,971	72,560	84,502
유료방송광고 (a + b + c)	2,975	4,030	4,930	6,841	8,417	8,748	8,003	10,007
방송광고 (A+a+b+c+A1)	29,397	29,033	29,105	31,498	32,388	30,628	27,119	32,150

자료: 제일기획, 『광고연감』

- TV 광고매출은 전년 대비 16% 증가(2008년과 유사한 수준이나 약간 증가), 신문 광고매출 역시 전년 대비 10% 증가(2008년과 유사한 수준이나 약간 감소)

나. 광고매출 현황(2010년도 기준)

〈표 3-3〉 광고매출 현황

텔레비전		일간신문	
구 분	금액(억원)	구 분	금액(억원)
지상파	22,162	중앙지	9,041
종합유선(SO)	1,112	경제지	2,916
방송채널(PP)	9,862	스포츠지	713
위성DMB	45	지방지	1,614
지상파DMB	77	영자지	158
위성방송	156	특수일간지 등	257
방송사업자 전체	33,414		
KOBACO 라디오광고	2,565		
최종 광고매출	30,849	최종광고매출	14,699
1		0.47	

자료: 제일기획, 『광고연감』

다. 광고매출 데이터 사용 방식 비교

- (방송) 「방송사업자 재산상황공표집」(방통위) 기준
  - 방송법 제98조제2항에 의거, 전체 방송사업자 전수 조사

○ (신문) 『광고연감』(제일기획) 기준

- 다만, 광고연감의 신문광고매출 조사범위가 방송법상의 일간신문 범위를 초과하기 때문에, 무가지 및 주간단위로 발행되는 주간특수지, 대학지 등은 제외. 신문시장의 경우, 신문사업자 전체를 대상으로 한 조사가 없음. 일반적으로 한국방송광고공사의 『광고산업통계』, 제일기획의 『광고연감』 자료가 업계에서 통용되고 있음

○ 『광고산업통계』와 『광고연감』 비교

- 『광고산업통계』는 광고대행사를 중심으로, 광고연감은 매체사를 중심으로 광고시장규모를 파악하고 있어, 두 자료 간 차이가 발생함
- 『광고산업통계』의 경우, 통계청의 승인통계라는 장점이 있으나, 매체사 직거래 비용이 제외되는 등 신문광고시장을 모두 다루지 못하고 있다는 점이 단점으로 작용하고 있으며, 『광고연감』은 널리 통용되는 자료<sup>9)</sup>라는 점에서 현실을 가장 잘 반영하고 있는 자료라 할 수 있으나, 민간기업의 자료라는 점에서 신뢰도에 대한 문제 제기가 가능함

〈표 3-4〉 광고산업통계와 광고연감 비교

구분	광고산업통계	광고연감
조사기관	문화체육관광부 · 한국방송광고공사	제일기획(광고대행사)
조사대상	광고업체	매체사
법적근거	통계청 승인통계(2005. 8. 18)	-
자료기준 (신문)	일반적인 신문매체에 집행한 광고비용 (광고연감과 거의 비슷)	중앙지, 경제지, 스포츠지, 지방지 외 무가지, 특수일간지, 대학지 등 신문 실 광고시장 조사
주요차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매체사의 직거래 광고비용 제외</li> <li>• 광고대행사를 통한 광고주의 실제 광고집행비 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매체사의 공식 광고단가 적용 가능성</li> <li>• 실제 광고매출보다 신문의 인지도, 영향력 등을 감안하여 과다 계상 가능</li> </ul>

9) 한국신문방송연감/언론경영성과분석(한국언론진흥재단), 신문업계현황통계(한국신문협회) 등에서 모두 제일기획(광고연감) 자료를 사용하고 있음

구분	광고산업통계	광고연감
조사주기	1년	1년
신문매출 (2010년)	9,328억원	1조 5,007억원

〈표 3-5〉 광고연감 데이터 확보 방식

구분	주요 내용
조사방법	○ 매체사(광고영업사원)로부터 광고매출액 조사 - 2000년대 초반까지는 KADD <sup>10)</sup> 자료에 의존하다가, 매체사로부터 직접 조사하는 방식으로 변경
조사대상 및 범위	○ 전국일간지, 경제일간지, 영자일간지, 무료일간지 등은 전수조사하며, 지방일간의 경우 표본조사(Big 5: 부산, 매일, 영남, 국제, 광주) <sup>11)</sup>
주요 단점	○ 매체사는 광고주를 대신해서 광고비를 집행하는 광고대행사에게 자사 영향력을 홍보하기 위해 광고매출실적을 실제보다 부풀릴 가능성
단점 보완 (검증방법)	○ 매체사 내부 검증(영업사원, 데스크, 기획관리팀 등 다양한 루트 이용), 매체사간 크로스체크(업계 평판), KADD 건수(단가) 등을 이용한 일/월 평균 광고매출액 추정, 20년 이상 꾸준히 쌓아온 노하우

#### 라. 광고매출 데이터 이용에 있어서의 쟁점

- (현황) 『광고산업통계』의 경우, 방송법상의 일간신문<sup>12)</sup> 광고매출액을 구분할 수 없어, 현실적으로 일간신문 광고매출액을 구할 수 있는 유일한 방법은 제 일기획의 『광고연감』을 사용하는 것

10) KADD닐슨미디어리서치: 국내에서 방송 및 발행되고 있는 4대매체(TV, RADIO, 신문, 잡지)의 광고를 실시간으로 직접 모니터링하여 광고운행 여부를 판단함과 동시에 모니터링된 소스를 이용하여 회사별, 상품별, 매체별, 경쟁사별 등 다양한 포맷으로 광고비를 집계

11) 5대 지방일간지의 광고매출액은 약 1,000억원, 나머지 80여개 지방지의 매출액은 추정

12) 신문 등의 진흥에 관한 법률에 의거한 일간신문(일반일간신문, 특수일간신문을 의미하며, 주간신문과 인터넷신문은 제외)

- (승인통계) 광고연감의 경우, 이미 업계에서 어느 정도 공신력을 얻고 있는 이상, 별도의 절차를 거쳐 통계청으로부터 조사방식 등의 통제를 받아야 하는 승인통계 절차를 거칠 유인 없음
- (과다계상) 매체사의 광고실적이 과다계상 되어 있을 개연성이 높으므로, 과다계상분을 별도로 조사, 추정해서 전체 일간신문 광고매출액에서 제외하는 방법도 고려할 수 있으나, 현실적으로 매체사의 할인율 정보를 매체사로부터 얻어 내기는 어려움
  - ※ 제일기획 측에서는 이러한 과다계상분까지 고려해서 크로스 체크한 후 실 금액에 가까운 금액을 추산한다고 주장하기 때문에 과다계상분을 추가로 삭감할 경우 중복 삭감의 우려도 있음
- 이런 측면에서 보면, 광고대행사의 자료가 실 거래가라는 점에서 더 신뢰성이 있다고 할 수 있음. 방송광고의 경우, KOBACO(미디어랩)의 자료를 이용하는 것과 유사한 맥락

#### 마. 소결

- 대안으로, 매체사의 직접 광고판매액을 별도로 계산해 광고산업통계에 합산하는 방식도 고려할 수 있음. 하지만 현재로서는 매체사의 직접 광고판매액을 별도로 조사할 수 있는 방안이 없는 상태
  - ※ KOBACO, 광고주(1,000개 광고주 중 메이저 3~400개 랜덤) 대상으로 할인을 및 직거래 부분을 조사하고 있으나, 아직까지는 실험 단계
- 그러므로 KOBACO 등과의 협력 연구를 통해, 매체사의 직접영업비용만 산출해 낼 수 있다면 지금까지 제기된 문제점들을 보완할 수 있을 것으로 판단됨
- 다만, 신문사의 경우, 직접영업 비율이 15% 정도이며, 인터넷/케이블의 경우, 직접영업 비율이 더 높음. 만약, 매체사의 직접영업 비율을 15%로 설정할 경우, 광고산업통계 자료를 기준으로 신문의 광고매출액을 합산하면, 2010년 광고매출은 1조 1,000억원 가량 될 것이고, 이는 방송광고매출 대비 0.36에 해당하는 수치로, 이용자의 영향력 수치와 큰 차이를 보여 논란 야기 가능성 있음

### 3. 이용자 측면 조사방식 개선방안

#### 가. 이용자 측면 조사 개요

- (측정방식) 설문조사 방식을 사용하되, 질문의 수가 많지 않다는 점, 그리고 전국 조사를 하는 경우, 면접조사에 비해 오히려 전화조사가 더 정확할 수 있다는 점 등을 감안하여 전화설문 조사 방식 이용
  - － 다만, 전화조사의 경우, 기존 전화조사 결과에 대한 신뢰도 문제제기가 있는 만큼, 기존 전화조사 방식보다 더 엄격한 기준을 적용한 RDD 확률표집 조사방식을 사용
- (측정요소) 매체의 영향력(여론형성력)은 이용여부, 이용강도, 매체효과 등의 요소를 조사하되, 신문과 방송의 다매체 환경을 반영하는 설문문항으로 구성
  - － 이용여부: 세상소식을 알기위해 지난 1주일간 이용여부
  - － 이용강도(이용시간): 하루 평균 이용한 시간(분)
  - － 매체효과: 주요 현안에 대한 입장 정할 때의 매체 의존도

#### 나. 주요 이슈별 검토

##### 1) 계절효과를 반영한 조사 횟수 및 시기

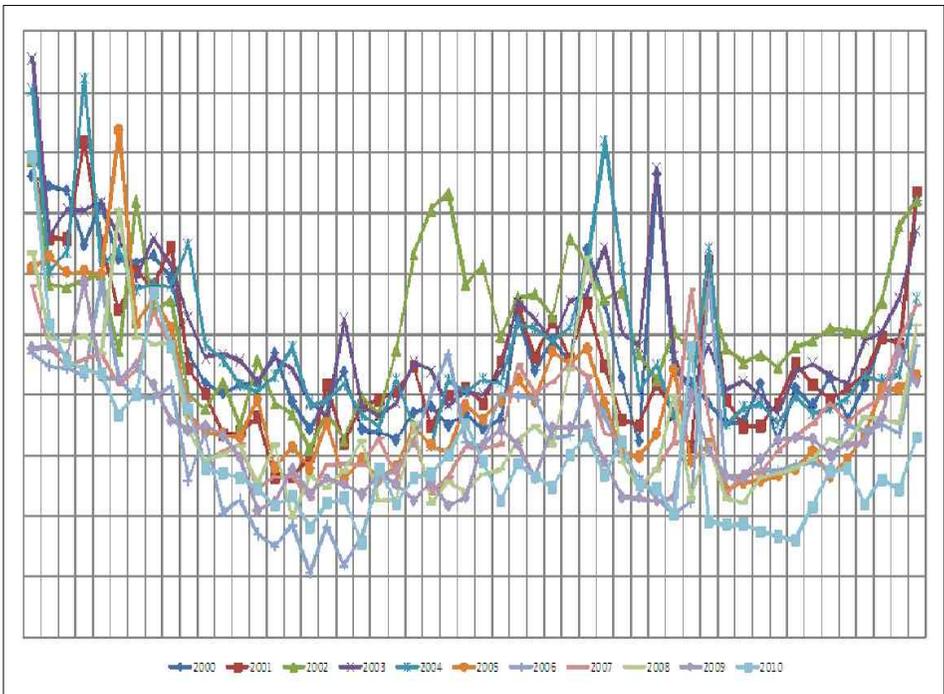
- 연간패턴의 존재
  - － 텔레비전 시청에서 연간패턴(계절적 패턴과 혼용, 여름보다 겨울에 텔레비전을 더 많이 시청하는 현상)이 존재한다는 것은 이미 여러 연구에서 밝혀진 바 있음
  - ※ 일반적으로 미국이나 영국의 경우 겨울에는 일년 평균 시청시간보다 약 10% 정도 더 많이 시청하고 여름에는 약 10% 정도 적게 시청하는 것으로 나타남(Barnett, 1988)
  - － 이러한 연간패턴의 존재는 시청률 변화는 날씨(온도, 습도, 일조량 등)와 매우 밀접한 관계를 지닌다는 사실이 밝혀져 있음

- 하지만 겨울과 여름사이의 계절적 시청패턴의 차이는 시간이 지남에 따라 그 격차가 줄어들고 있음(최근 10% 이내)

○ 반년패턴의 존재

- 연간 패턴 외에 반년 패턴도 존재함. 반년패턴은 사람들이 5월과 10월에 텔레비전을 상대적으로 적게 시청하고 1월과 8월에는 텔레비전을 더 많이 시청한다는 것을 의미함
- 일 년에 두 번 겨울과 여름에 두 개의 봉우리를 이루는 W 형태의 패턴을 보임. 하지만, 여름의 봉우리는 겨울에 비해 상대적으로 낮게 형성되어 있어 연간패턴은 여전히 존재함

(그림 3-2) 계절효과 패턴 분석



- 그러므로 향후 예산확보가 가능한 경우 계절효과를 반영하기 위해서라도, 2회 이상 조사하는 것이 적절하되, 연간패턴(여름의 시청률이 겨울의 시청률에 비해 떨어짐)과 반년패턴(봄, 가을의 시청률이 여름, 겨울의 시청률에 비해 떨어짐)을 모두 고려하여 조사 시기를 설정해야 할 것
- 예를 들어, 연간 평균값을 보다 정확하게 구하기 위해서는 상대적으로 시청률이 낮은 계절(봄, 가을)과 높은 계절(여름, 겨울)을 함께 조사하거나, 연간 평균 시청률과 가장 유사한 값을 가지고 있는 주를 선택하여 조사할 수 있음
  - ※ 2010년의 경우, 연간(52주) 평균 시청률은 12.96이었으며,  $\pm 0.5$  이하의 오차를 보인 주는 11주~13주(3월), 21주, 23주~25주(5월~6월), 27주, 29주~36주(7월~8월), 47주~48주(11월), 50주, 52주였음
- 조사 횟수(동일규모 전제)가 늘어나면 늘어날수록, 계절효과는 상쇄되며, 표본수도 늘어나 조사의 오차범위가 줄어드는 효과가 발생하기 때문에 조사결과의 신뢰도는 자연적으로 향상됨
- 다만, 각 조사별 조사결과가 상이한 경우 그 이유를 설명하기가 쉽지 않으며, 예산상의 제약이 있음

## 2) 조사문항

- 컴퓨터, 휴대폰 등을 통한 매체 이용을 포함하기 위한 문항

〈표 3-6〉 조사문항 개선안

2010년 조사	2011년 조사
이 조사는 신문과 텔레비전 방송의 이용 및 영향력을 비교하기 위한 것입니다. 잘 아시다시피 요즘은 신문이나 텔레비전도 휴대폰이나 인터넷 등을 통해서도 접할 수 있습니다.	(제1안) 잘 아시다시피 요즘은 신문이나 텔레비전도 스마트폰을 포함한 휴대폰이나 컴퓨터 등을 통해서도 접할 수 있습니다.
	(제2안) 잘 아시다시피 요즘은 신문이나 텔레비전도 스마트폰을 포함한 휴대폰이나 컴퓨터 등을 통해서 보시는 것도 포함되어 응답하여 주시기 바랍니다.

－ 미디어 환경 변화를 반영하고, 포함되는 매체 이용의 범위를 구체화하는 것이 필요하다는 의견이 제기되었으나, 설문문항에 직접 넣는 경우, 조사 결과의 차이 발생 가능성이 있어, 설문 도입부에서 조금 더 명확하게 설명해 줄 필요가 있음

○ 이용시점: 어제 vs 지난 1주일

－ 2010년도 조사 시 지난 1주일로 질의했으나, 어제로 대체하자는 의견 제기

〈표 3-7〉 지난 1주일간 vs 어제 비교

구분	지난 1주일	어제
장점	‘어제’에 비해 오차(바이어스)가 적음. 다른 조사와의 조사방식 유사성 (대부분 1주일 단위)	응답자 편의성 제고(회상이 보다 용이하고, 평균시간을 계산하지 않아도 됨)
단점	응답자 편의성 저해(회상이 쉽지 않고, 평균시간 계산 어려움)	요일 통제 및 사후 검정 필요 다른 조사와의 조사방식 차이

－ 한국언론진흥재단의 ‘미디어 이용과 효과 연구’ 결과에 따르면, 지난 1주일과 어제로 질의했을 때 매체별로 5% 이상 차이 발생

〈표 3-8〉 지난 1주일간 vs 어제 응답률 비교

구분	1주일(A)	TV/신문비율	어제(B)	TV/신문비율	차이(A-B)
지상파TV	98.5	1	93.5	1	5
케이블/위성	73.9		63.6		10.3
신문	56	0.57	48.1	0.51	7.9
라디오	40.6		32.2		8.4

－ 전화조사의 경우, 짧은 시간 안에 응답자의 최대한 참여를 요구하기 때문에, 응답자의 응답 부담이나 기억의 용이성을 생각하면, ‘어제’를 묻는 것이

더 정확할 수 있음

- 다만, 이 경우 조사 설계 시부터 요일을 고려하는 등의 요일 통제의 필요가 있으며, 사후에 요일별 분포가 적절하게 이루어졌는가를 확인하는 것이 바람직함

〈표 3-9〉 조사문항 개선안 2

2010년 조사	2011년 조사
문1. 우선 신문에 대해 여쭙보겠습니다. ○○님께서는 세상 돌아가는 소식을 알기 위해 지난 1주일간 일간신문을 읽으신 적이 있습니까?	(제1안) 2010년도와 동일
	(제2안) 문1. 우선 신문에 대해 여쭙보겠습니다. ○○님께서는 세상 돌아가는 소식을 알기 위해 어제일간신문을 읽으신 적이 있습니까?

→ 이용시점 변경(지난 1주일 → 어제)으로 발생할 수 있는 오차범위, 조사기관의 보정 작업(요일통제 등) 및 경비 등을 고려하여, 2010년도 조사와 동일하게 이용시점을 ‘지난 1주일’로 질문

### 3) 조사업체 선정 후 프리테스트 시행 여부 검토

- 일반적으로 사전조사(pre-test)는 응답자의 문항 이해도 등을 파악, 문항을 다듬기 위한 목적으로 진행됨
  - 사전조사는 표본 수가 적고, 표본을 추출하는 방식이 본 조사와 같이 정밀하지 않아 사전조사의 결과 값에 대해서는 전혀 신뢰할 수 없어, 본 조사의 결과 값을 예측하기 위한 사전조사는 의미가 없음
  - 그러므로 매체이용의 범위를 보다 응답자들이 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 사전조사를 실시하는 것은 유의미하나, 어제와 지난 1주일의 차이를 알기 위한 사전조사는 의미가 없음

#### 다. 소결

- (기본 방향) 조사의 안정성 확보 및 신뢰도 향상을 위해 2010년 조사체계를 유지하되, 필요한 경우 최소한으로 수정·보완
  - ※ 조사체계를 전면 개선하는 경우, 이용행태 조사의 안정성 또는 신뢰도에 영향을 주는 요인으로 작용할 가능성 존재
- (조사 방식) 일대일 면접조사나 인터넷조사가 전화조사에 비해 더 높은 신뢰도를 제고한다는 것이 객관적으로 입증되지 않는 한 조사결과의 안정성 확보 차원에서 2010년 조사방식(RDD와 Kish Grid 테이블을 이용한 전화조사) 유지
  - ※ 면접조사의 경우, 전화조사에 비해 더 넓은 표집 틀을 가지고 있으나, 특정 주거지역 등의 접근 제한성이 점차로 증가하고 있으며, 인터넷 조사의 경우, 설문 응답이 편리하나 표본 대표성 등에 있어 문제 제기

#### 〈표 3-10〉 2010년도 전화조사 방식 이용 근거

- 
- ① 질문의 수가 많지 않으며, 전국 조사의 경우 면접조사에 비해 오히려 전화조사가 더 정확할 수 있다는 점
  - ② 기존 일반전화조사의 경우, 신뢰도 차원에서 문제가 제기되고 있으므로 기존 일반전화조사 방식보다 더 엄격한 기준을 적용한 RDD확률표집 조사방식 이용
- 

- (조사 시기) 조사의 응답률 제고 및 조사 완료기한 등을 감안할 경우, 2011년 9월 중순 이후부터 10월말 이전 사이에 조사하는 것이 가장 적합
  - 응답률이 저조한 시기(여름휴가, 추석명절, 연말 등)를 피하여 조사하는 것을 원칙으로 함
  - ※ 2010년도 조사의 경우 시청점유율 제도 시행의 시급성 등을 고려하여 부득이하게 휴가철(7. 23~8. 15)에 조사했으며, 휴가철 응답률 저조 등의 단점을 보완하기 위해 주말 추가 조사 실시

- (조사 횟수) 중장기적으로 예산확보가 가능한 경우 계절효과를 상쇄한다는 차원에서, 동일규모로 2회(상·하반기) 실시하는 방안을 검토하되, 2011년도의 경우, 전년도와 동일하게 하반기에 1회 조사 추진
  - ※ 동일규모의 조사 횟수가 늘어나면 계절효과가 상쇄되며, 전체적으로 표본수가 늘어나 오차범위가 줄어드는 효과가 발생하기 때문에, 전체적으로 조사결과에 대한 신뢰도는 향상된다고 볼 수 있음
- (조사 문항) 이용매체 범위와 매체 이용시점에 대한 검토 필요
  - 이용매체 범위의 경우, 스마트 폰 등의 기기를 통해 시사정보를 접하는 것을 포함하기 위해 조사 설문 도입부에 ‘스마트폰’을 삽입하는 등 미디어 소비행태 변화 반영

이 조사는 신문과 텔레비전 방송의 이용 및 영향력을 비교하기 위한 것입니다. 잘 아시다시피 요즘은 신문이나 텔레비전도 휴대폰, 스마트폰, 인터넷 등을 통해서도 접할 수 있습니다.

- 인터넷을 통한 시사정보 이용을 조사 설문에서 직접 설명하는 경우, 조사결과에 차이가 발생하여 전년도 조사결과에 대한 안정성을 해치게 될 수 있음
- 향후 조사 횟수를 늘릴 수 있다면 그 중 1회는 스마트 폰 등 인터넷을 통해 시사정보를 접하는 미디어 이용패턴 결과를 별도로 조사할 수 있을 것
- 향후 조사 설문에서 이를 명확히 하는 경우, 인터넷 상에서만 존재하는 온라인 신문의 영향력을 배제하는 방안 마련 필요
  - ※ 다만, 인터넷을 통한 시사정보 이용에 있어서 일간신문의 영향력이 포털 사이트의 영향력과 혼재되어 있을 수 있다는 문제 제기 가능

#### 라. 이용자 조사 결과(2011. 10)

- (조사기관) (주)밀워드브라운미디어리서치
- (조사기간) 2011. 9. 28.(월)~10. 30.(일)<sup>13)</sup>

- (조사대상) 전국 2,358명(16개시도, RDD 및 kish grid 테이블 등 활용)
- (조사항목) 시사정보 이용률, 시사정보 이용시간 및 매체의존도 등을 측정하기 위한 매체 이용행태 조사 항목
- (표본오차)  $\pm 2.02\%p(95\%$  신뢰 수준)
- (조사결과) 세 가지 요소를 독립적으로 간주, 각 설문조사 결과 산술평균

〈표 3-11〉 2011년 이용자 조사 결과

구분(2011년)	응답결과		TV 기준, 신문의 비율	
	TV	신문	TV(1)	신문
시사정보 이용률	83.5%	48.2%	1	0.58
시사정보 이용시간	51.89분	18.41분	1	0.35
매체의존도	62.59%	23.81%	1	0.38
평균	—	—	1	0.44

- 시사정보 이용률과 시사정보 이용시간은 2010년 조사 결과와 유사하게 나타난 반면, 매체의존도의 경우 텔레비전 방송에 대한 의존도는 소폭 감소, 신문에 대한 의존도는 소폭 증가함

〈표 3-12〉 2010년 이용자 조사 결과

구분(2010년)	응답결과		TV 기준, 신문의 비율	
	TV	신문	TV(1)	신문
시사정보 이용률	84.8%	49.5%	1	0.58
시사정보 이용시간	51.35분	18.98분	1	0.37
매체의존도	60.55%	25.55%	1	0.42
평균	—	—	1	0.46

13) 실 조사일: 22일, 주말 5회 포함

## □ 조사 세부 결과

## 가) 신문

(1) 세상 돌아가는 소식을 알기 위해 지난 1주간 일간신문 읽은 경험: 48.2%

〈표 3-13〉 일간신문 하루 평균 열독시간

이용자 기준(n=1,137)	38.22분
전체 응답자 기준(n=2,358)	18.41분

## 나) TV방송

(1) 지난 1주일간 하루 평균 텔레비전 방송 시청 시간: 151.39분

\* 3.6%는 시청 안함. TV방송 시청: 96.4%

(2) 세상 돌아가는 소식 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청

〈표 3-14〉 세상 돌아가는 소식 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청

이용자 기준(n=2,273)	86.6%
전체 응답자 기준(n=2,358)	83.5%

(3) 세상 돌아가는 소식을 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청 시간

〈표 3-15〉 세상 돌아가는 소식 알기 위해 지난 1주간 텔레비전 방송 시청 시간

이용자 기준(n=1,969)	62.13분
전체 응답자 기준(n=2,358)	51.89분

## 다) 의존

〈표 3-16〉 미디어 의존도

일간신문	TV방송	둘 다 비슷	둘 다 의존 안함
15.0%	53.8%	17.6%	13.6%
(14.986%)	(53.766%)	(17.650%)	(13.598%)

## 마. 조사 방법의 주요 특징

### 1) RDD 번호 사용

- 현재 가구 유선전화 등재율은 40% 정도로 추정됨
- RDD번호를 사용함으로써 등재되어 있지 않은 가구도 샘플링됨
- 가구유선전화 RDD방식 사용으로 모집단 커버리지 넓어져 표본의 대표성 확보

### 2) 개인까지 확률 표집

- 일반 전화조사에서는 가구추출까지는 확률표집방법을 사용하지만 개인 응답자 선정 단계에서는 할당 표집을 함
- 본 조사에서는 지난 해와 마찬가지로 KISH GRID를 이용해 개인까지 확률 표집방법을 유지함
- 채택율과 응답률이 낮은 저연령층의 추출확률을 고연령층에 비해 높여 줌
- 할당표집에 비해 가구 내 개인 선정 절차가 복잡해, 선정된 개인을 조사하기 위해 재통화 실시

### 3) 재통화 시도

- 부재중/통화중/응답 대상자 부재중 등의 사유로 통화가 안된 가구에 대해 시간대와 요일을 달리하여 12회 이상 재통화 실시
- 조사 참여를 거절한 가구에 대해서도 일정시간 경과 뒤에 재전화를 통해 재설득하여 응답률을 높임

### 4) 기타

- 9월 28일부터 10월 30일까지 총 5주 동안 조사
- 1인당 5천원의 사례비 지급

## 제 3 절 시청점유율 산정 관련 이슈별 검토

### 1. 시청점유율 산정방식 개요

- (산정방법) 방송사업자 본인, 특수관계자, 주식/지분 소유 방송사업자, 일간신문 구독률을 환산하여 합산
- (반영비율) 특수관계자의 시청점유율은 그대로 합산(100% 반영)하고, 타 방송사업자의 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산
  - － 구독률의 경우, 방송 사업 경영 시 100%, 주식/지분 소유 시 소유비율을 곱하여 합산

### 〈표 3-17〉 시청점유율 산정 관련 법규

방송법 제69조의2(시청점유율 제한)

③ 시청점유율 산정의 구체적인 기준, 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정한다.

방송법 시행령 제52조의3(시청점유율 산정 기준 등)

② 법 제69조의2 제3항에 따른 시청점유율의 산정방법은 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 해당 방송사업자의 시청점유율: 전부 반영
2. 해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율: 전부 반영
3. 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율: 그 다른 방송사업자의 시청점유율에 해당 방송사업자의 주식 또는 지분의 소유 비율을 곱하여 반영
4. 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)의 일간신문 구독률을 환산한 시청점유율
  - 가. 해당 방송 사업을 경영하는 경우: 일간신문의 구독률을 시청점유율로 환산한 후에 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 곱하여 반영
  - 나. 해당 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우: 일간신문의 구독률을 시청점유율로 환산한 후에 그 주식 또는 지분의 소유정도에 따라 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율을 곱하여 반영

고시 제2010-23호 (시청점유율 산정 등에 관한 기준)

제11조(시청점유율 산정방법) ① 시행령 제52조의3 제2항에 따른 시청점유율은 아래 각 호의 기준에 따라 합산하여 산정한다. ② 시행령 제52조의3 제2항 제4호에 따른 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)의 일간신문 구독률을 환산한 시청점유율은 아래 각 호의 기준에 따라 합산하여 산정한다.

## 2. 이슈별 검토

### 가. 일간신문의 방송사업자 진출관련 경영의 범위

- (문제제기) 시행령 제52조의3 제4항 가목과 고시 제11조 제2항에 명시되어 있는 경영의 범위를 어디까지로 설정할 것인지에 대한 검토 필요
  - 방송법에서도 ‘경영’에 대한 명확한 정의는 없으며,<sup>14)</sup> 학술적으로 (1) 동일법인설(동일법인의 일간신문/방송 경영) (2) 주식·지분설(동일법인 경영+ 지배주주 경영) (3) 실질설(지배설, 동일법인 경영+ 실질적 경영) 등으로 구분 가능하나, 헌법재판소는 동일법인설을 지지하고 있음
  - 동일법인설을 전제로 할 때, 해당 방송 사업을 경영하는 경우가 아닌, 해당 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우로 간주, 주식 또는 지분 비율의 정도에 따라 매체교환율을 곱해야 하는 상황 발생
- (검토내용) 고시 제정의 취지는 경영하는 경우 전부 반영하는 것을 전제로 하고 있음. 이에 따르면, 일간신문을 경영하는 법인이 방송 사업을 경영하는 경우와 일간신문을 경영하는 법인이 컨소시엄을 구성하여 최대주주 또는 실질적 경영 지배까지를 포함하는 것으로,
  - 방송법 제8조(소유제한 등)가 ‘경영’과 ‘주식 또는 지분 소유’를 구분하고 있다는 사실을 감안할 필요가 있음. 물론, 방송법상 명확한 개념 정의가 없어 정확한 의미를 파악하기는 어려우나, 일반적으로 소유(Own)와 경영(지배, Control)을 구분한 것으로 이해 가능
  - 예를 들어, 경영진/등기이사 파견을 통한 위탁 경영과 같이 주식 또는 지분의 소유 없이도 경영하는 경우를 포함한 경영(Control)과 경영에 참여하지

---

14) 홍대식은 방송법에서 “경영은 하나의 방송 사업을 경영하는 경우로 경영은 복수의 방송 사업을 경영하는 경우”라고 설명하면서, 방송법 시행령 제4조의 용례가 부적절하다고 판단(5% 이상을 소유하는 것만으로 회사지배가 가능한 경영의 요건을 충족한다고 보기 어려움)하면서, “헌법재판소의 해석론은 경영과 주식 또는 지분 소유가 모두 경영에 관여하는 것을 지시하는 것을 전제로 한 것”이라고 설명한 바 있음

않는 주식 또는 지분의 소유를 포함한 단순 소유(Own)를 구분한 것이라고 볼 수 있다는 것<sup>15)</sup>

- 이는 방송법 제69조의2 제2항에서 ‘특수관계자 등의 시청점유율’을 ‘특수관계자’와 ‘주식 또는 지분을 소유하고 있는 경우’를 구분하여, 가중치를 다르게 부여할 수 있도록 한 것과 유사한 맥락에서 이해할 수 있음
- 만약 동일법인설에 대한 우려가 있는 경우, 방송법상에서 경영, 경영 등에 대한 명확한 개념정의가 필요한 법 개정사항

○ (해외사례) 주요국의 경우 소유와 통제를 구분하고 있음

- 미국의 경우, 47 C.F.R § 73.3555 Paragraph (d)(1)<sup>16)</sup>는 일간지<sup>17)</sup>를 직/간접적으로 소유(Own)하거나, 운영(Operate)하거나, 통제(Control)하는 자에 대해 AM, FM, TV 방송국의 라이선스 발급 금지<sup>18)</sup>

※ 10% 이상의 주식/지분을 보유한 경우 소유(Own)<sup>19)</sup>한 것으로, 17 C.F.R. 240.12b-2 (Definitions)에 의거, 회사 경영의 방향을 결정할 수 있는 지분/의결권을 직/간접적으로 보유한 경우,<sup>20)</sup> 통제(Control)<sup>21)</sup>로 간주

15) 하지만, 최영호는 방송법 제8조에서 ‘겸영금지’와 ‘주식, 지분 취득의 제한, 금지’를 구분하여 적시한 이유를 “주식이나 지분을 취득하는 방법으로 경영에 관여하는 것을 겸영의 범주에서 제외시키고 있기 때문”이라고 설명하고 있음(소유와 경영의 분리)

16) (d) Daily newspaper cross-ownership rule. (1) No license for an AM, FM or TV broadcast station shall be granted to any party (including all parties under common control) if such party directly or indirectly owns, operates or controls a daily newspaper

17) Newspapers: 1) 일주일에 최소 4일 발행, 2) TV 방송국 DMA 기준 동일 지역, 3) 지역의 지배적인 언어(Dominant language), 4) 시장점유율 5% 이상(Circulation 기준)

18) Paragraph (d)(2): 커뮤니케이션법 제310(d)조에 따라 교차소유가 공익(PICON)에 부합하는 경우, 라이선스 발급 가능. 일간지 지분의 10% 이상을 소유한 자는 지상파 방송(AM, FM, TV) 라이선스 보유회사의 통제권을 가질 정도의 지분을 보유할 수 없음(통제권을 가지지 않을 정도의 지분 보유는 상관없음)

19) 1934년 커뮤니케이션법 제3조(47 U.S.C. 153)

- 프랑스의 경우, 1986년 영상커뮤니케이션법률(제41-3조 제2항)은 라이선스 보유자(holder)를 회사를 통제(Control)하는 자(자연인/법인 포함)로 정의
  - ※ 상법(Code de commerce) 제L.233-3조 (1966년 7월24일 법률 제355-1조) 상에서 규정하고 있는 통제(Control): 1) 과반 의결권을 직/간접적으로 보유한 경우, 2) 다른 사람과의 동의를 통해 과반 의결권을 보유한 경우, 3) 보유 의결권을 통해, 사실상 회사 주총에서 (주요) 결정을 내리는 경우 → 일반적으로 의결권의 40% 이상을 직/간접적으로 보유하고 있는 경우(40% 이상의 의결권을 보유한 자가 없을 때), 경영권을 가지고 있다고 간주
- 호주의 경우, 방송법 부칙 1의 제6조는 15%를 기준으로 <지배>(Control)를 정의하고 있음. 다만, 제3자의 지분이 50%를 넘는 경우, <지배>에 해당하는 것으로 보지 않음. 실질적인 <지배> 행위는 기업의 주요 의사결정을 책임지는 이사진의 과반수 선임권을 의미함
  - ※ Influence: 주식/의결권의 10% 이상 보유하고 있을 때를 가리키며, 10% 미만의 주식은 대개 포트폴리오 투자로 간주

- 
- 20) The term control (including the terms controlling, controlled by and under common control with) means the possession, direct or indirect, of the power to direct or cause the direction of the management and policies of a person, whether through the ownership of voting securities, by contract, or otherwise.
  - 21) 1934년 커뮤니케이션법 제274조 (SEC. 274. [47 U.S.C. 274] ELECTRONIC PUBLISHING BY BELL OPERATING COMPANIES. (i) ADDITIONAL DEFINITIONS. --As used in this section (4) The term "control" has the meaning that it has in 17 C.F.R. 240.12b-2, the regulations promulgated by the Securities and Exchange Commission pursuant to the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78a et seq.) or any successor provision to such section.) 일반적으로, 통제는 50% 이상의 과반 의결권을 가진 경우(De jure control)를 의미하지만, 10%의 지분만을 보유한 사업자에 게도 통제권을 가지고 있는 것으로 본 법원의 판결 사례도 있음. (Jezarion v. Caspo, Fed. Sec. L. Rep (1973))

## 방송법 제8조(소유제한 등)

- ④ (...) 일간신문의 구독률이 100분의 20 이상인 경우에는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
- ⑥ 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 (...) 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
- ⑦ 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자 및 전송망사업자는 (...) 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
- ⑧ (...) 지상파방송사업자는 다른 지상파방송사업, 종합유선방송사업자는 다른 종합유선방송사업, 위성방송사업자는 다른 위성방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
- ⑨ 방송채널사용사업자는 (...) 다른 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
- ⑪ 제6항부터 제9항까지의 규정에 의한 겸영금지 및 소유제한 대상자에는 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.

## 나. SBS의 시청점유율 산정방식 개선

- (문제제기) 실제로 SBS 프로그램을 수중계하는 지역민방 사업자의 경우, SBS 프로그램의 영향력이 그대로 전이 됨에도 불구하고, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하지 못하는 것은 문제가 있다는 지적
- (검토내용) 하지만, 현행 방송법상으로는 지역민방 사업자가 SBS와 특수관계자에 있지 않고 개별적으로 독립된 법인으로 존재하는 이상, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산할 수 있는 방안은 없음
  - 지분 비율을 고려하듯, SBS 프로그램의 수중계 비율을 고려하여 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하자는 의견도 제시된 바 있으나, 이 경우 다른 사업자와의 형평성 차원에서 복잡한 문제를 야기함
  - ※ 실제로 현행 방송법상에서 개별 채널의 영향력을 시청점유율이라는 변수로

측정하기로 했을 때부터 이러한 문제 발생의 여지가 있었다고 볼 수 있음

다. 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율 산정

○ (문제제기) 현행 방송법은 1) 해당 방송사업자의 시청점유율, 2) 해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율, 3) 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 합산토록 하고 있기 때문에, 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율은 합산하지 못하고 있음

－ 예를 들어, SBS의 계열사(특수관계자)인 SBS계열PP의 시청점유율은 SBS의 시청점유율에 합산되나, SBS미디어홀딩스의 최대출자자인 (주)태영건설이 보유하고 있는 전주방송, 부산방송, 강원민방의 경우, 시청점유율에 산정할 수 없음

○ (검토내용) (주)태영건설이 보유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 합산하지 못하는 것은 시청점유율 규제의 입법 취지에 어긋나는 것으로, 이는 방송법상의 미비 조항으로 볼 수 있으며, 향후 방송법 개정을 통해 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율도 소유 비율만큼 합산하도록 해야 할 것

라. ‘주식 또는 지분을 소유한 경우’의 적용 예외 필요성 검토

○ (문제제기) 해당 방송사업자가 소유한 주식 또는 지분 비율을 곱하는 경우 또는 일간신문을 경영하는 법인이 방송 사업의 주식 또는 지분을 소유한 경우 일정 비율 이하의 주식 또는 지분에 대한 시청점유율 환산의 실효성에 대한 문제 제기

○ (검토내용) 일반적으로 회사의 경영권에 영향을 끼치기 어려운 소액주주의 기준을 1%로 설정하고 있음. 이는 전기통신사업법상의 외국인 의제법인 추정 시 주식의 1% 미만에 대해서는 카운트 하지 않는 것과 동일한 맥락

- 종합편성채널에 참여 업체 목록 등에도 지분 참여 1% 이상인 업체는 공개하도록 되어 있지만 1% 미만 업체는 공개의무가 없음
- 이에 따라 1% 미만의 주식 또는 지분을 소유한 경우 시청점유율 산정 범위에서 제외 (고시 개정)
- ※ 자본시장법은 주식 등의 대량보유 기준을 5%로 설정<sup>22)</sup>

#### 마. 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정 결과 공표

- (문제제기) 낮은 시청점유율 × 낮은 지분비율로 인해 시청점유율 산정 결과가 0(소수점 넷째 자리 반올림, 고시 제3조 제2항)이 나오는 경우 발생, 결과 공표 시 시청점유율이 0인 사업자를 발표하는 것의 실효성 등에 대한 문제 제기

---

22) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률-제9조(그 밖의 용어의 정의) ① 이 법에서 “대주주”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주주를 말한다. 1. 법인의 의결권 있는 발행주식총수를 기준으로 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수한 관계가 있는 자(이하 “특수관계인”이라 한다)가 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 소유하는 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다)을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 그 본인(이하 “최대주주”라 한다) 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “주요주주”라 한다) 가. 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 법인의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10 이상의 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다)을 소유한 자, 나. 임원의 임면(任免) 등의 방법으로 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 주주로서 대통령령으로 정하는 자- 제12조 제2항 제6호 가목: 대주주(최대주주의 특수관계인인 주주를 포함하며, 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 중요한 경영사항에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자를 포함한다)- 제147조 (주식 등의 대량보유 등의 보고) ① 주권상장법인의 주식 등을 대량보유(본인과 그 특별관계자가 보유하게 되는 주식 등의 수의 합계가 그 주식 등의 총수의 100분의 5 이상인 경우를 말한다)하게 된 자는 (...) 보유 목적(발행인의 경영권에 영향을 주기 위한 목적 여부를 말한다) (...) 이 경우 그 보유 목적이 발행인의 경영권에 영향을 주기 위한 것(임원의 선임·해임 또는 직무의 정지, 이사회 등 회사의 기관과 관련된 정관의 변경 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다)이 아닌 경우와 전문투자자 중 대통령령으로 정하는 자의 경우에는 그 보고내용 및 보고시기 등을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

- (검토내용) 현행 방송법에 따라 모든 일간신문을 경영하는 법인에 대해서는 방송사업자의 시청점유율로 환산하되, 시청점유율이 0인 사업자에 대해서는 산정결과를 공표하지 않음(고시 개정)

바. 시청점유율 오차한계 관련

- － (오차범위 내 시청점유율 30% 초과) 표본조사로 결과 값을 얻는 시청점유율의 오차한계를 감안하여, 신뢰하한이 30%보다 큰 경우부터 규제
- － (오차표시) 방송법상 시청점유율로 환산한 데이터의 개별 채널의 오차한계를 별도로 표시해 주는 것이 보다 정확한 표시방법이나, 일반인들의 불필요한 오해를 유발할 수 있다는 점에서 신중하게 접근해야 할 사안으로 판단됨

## 제 4 장 글로벌 협력체제 구축방안

### 제 1 절 독일 시청점유율 규제<sup>23)</sup>

#### 1. 시청점유율 규제 도입

- 1991년까지의 방송법(주간방송협약)은 방송사업자로서 참여하는 개인이나 법인이 민영방송을 소유할 수 있는 최대 지분의 상한선을 설정하고 있었으나, 1997년 제3차 개정을 통해 시청점유율 규제방식으로 전환됨
- 시청점유율 규제방식은 상업방송사(Commercial Broadcaster)에만 적용(공영방송사는 적용되지 않음)되며, 한 사업자는 채널 보유수에 상관없이 시청점유율을 30% 이상 넘을 경우에만 규제 대상으로 함

#### 2. 의견 지배력을 가진 사업자 추정(주간방송협약 제26조제2항)

- 한 사업자(Unternehmen)가 보유한 것으로 간주되는 채널들(Attributable to an undertaking)<sup>24)</sup>이 전체 텔레비전 시장에서 연 평균 시청점유율<sup>25)</sup> 30% 이상을 차

23) 독일 시청점유율 규제의 내용은 2010년 발간한 <방송사업자의 시청점유율 산정기준 및 방법 연구>(성육제, 정보통신정책연구원) 제2장 제2절 해외 시청점유율 규제현황 중 독일 시청점유율 규제(pp.47~54)를 발췌한 내용

24) 지분(주식 또는 의결권) 25% 이상을 보유한 경우와 상당한 영향력(방송 프로그램 공급의 주도, 주요 결정 승인)을 보유한 경우에 동일 사업자가 보유한 것으로 간주(연방방송법 제28조)

25) 시청점유율(Audience Share)은 텔레비전을 시청한 가구(House Using Television: HUT) 중 특정 채널/프로그램을 시청한 가구의 비중으로, 텔레비전을 보유한 가구 중 특정 채널/프로그램을 시청한 가구의 비중을 나타내는 시청률(Audience Rating)과는 차이가 있음

지하는 경우

- 인근 미디어 시장(Media-relevant related market)<sup>26)</sup>에서 지배적인 위치에 있는 사업자가 보유한 것으로 간주되는 채널들이 전체 텔레비전 시장에서 연 평균 시청점유율 25% 이상을 차지하는 경우
- 한 사업자가 텔레비전과 인근 미디어 시장에서 차지하는 영향력이 전체 텔레비전 시장에서의 연 평균 시청점유율 30% 이상에 해당하는 경우
  - ※ 보너스 규정(2002년 제6차 방송법 개정 당시 도입, 제7차/제8차 개정 당시 부분 개정): ① 종합채널에 ‘지역윈도우’(Regionalfenster) 프로그램을 편성한 경우, 시청점유율 2% 삭감, ② 제3자에게 할애한 경우, 시청점유율 3% 삭감
- 주간방송협약 제26조 3항에 따르면 30%의 점유율 제한은 기존 방송사가 내부 성장을 통해 시청자점유율이 올라가는 경우에는 적용되지 않으며, 추가로 방송사를 설립하거나 인수하는 경우에만 적용

### 3. 텔레비전 시장의 시청점유율 측정 · 결과 분석

- 조사결과 분석 · 후속조치 제안은 미디어분야집중조사위원회(KEK)가 수행하며, 실제 시청률 조사는 GfK Fernsehforschung<sup>27)</sup>가 담당
- KEK는 매 3년마다 상업 방송 분야에서의 집중도와 의견의 다원성을 보장하기

---

26) 연방방송법에는 인근 미디어 시장에 대한 정확한 개념 정의가 나오지는 않으나, 미디어집중조사위원회(KEK) 보고서를 보면, 일단 크게 ① 이용자 시장(Audience Market: 오디오 방송, 신문, TV잡지, 대중잡지, 온라인미디어, 대도시지역채널, 미디어 서비스), ② 가치사슬 상의 상류/하류 시장(픽션/아동물/스포츠물/정보뉴스 방영권, 디지털TV와 유료TV에 접속하기 위해 요구되는 서비스, 송출수단), ③ TV광고 시장으로 구분함

27) 1984년, GfK Aktiengesellschaft(1935년 설립)의 자회사로 설립, 2009년 현재 5,640 가구의 패널 수를 가지고 있다.

위한 조치들을 담은 보고서를 작성하고, 주미디어청은 이를 공표(주간방송협약 제26조 제6항)하며, 이 때 모든 채널과 지분 관계를 정리한 리스트가 담겨 있어야 함(주간방송협약 제26조 제7항)

- 시청점유율 측정은 독일어로 방송되는 전국 채널을 대상으로 실시하며, 3세 이상 표본 추출 방식 서베이 이용(주간방송협약 제27조), 12개월 동안의 평균시청률(시청시간) 기준

#### 4. 매체별 가중치 부여방식

- KEK는 제3차 연구보고서에서 여론 지배력을 행사하는 방송기업의 유관 미디어 시장에서의 영향력을 평가하기 위하여 여론 지배력에 대한 통합 산정의 기준이 되는 가중체계를 제시
- KEK의 매체간 통합 여론지배력 산정은 시장점유율을 기준으로 측정하며 이를 각 미디어별 가중치를 적용하여 텔레비전 시청점유율로 환산

#### 〈표 4-1〉 독일의 가중치 적용 기준

- 
- ① 소구력(Suggestivkraft): 미디어의 내용과 이미지, 음향의 조합에 따라 결정. 예를 들어 텔레비전은 텍스트와 영상, 음향이 결합된 매체로 가장 소구력이 높은 것으로 평가됨
  - ② 파급력(Breitenwirkung): 매체의 수용자 도달률과 시공간적 이용가능성에 따라 결정. 텔레비전은 인터넷, 잡지, 신문 등에 비해 도달률은 높지만 시공간적 이용가능성은 낮은 매체임
  - ③ 시의성(Aktualitaet): 시사보도 프로그램의 일상생활과의 관련성이 평가 기준으로 얼마나 빠르게 업데이트 하는가와 연관
- 

- 위 기준에 따라 모든 매체는 텔레비전 방송을 1로 했을 때의 가중치를 가짐
  - 일간신문은 2/3, 인터넷과 라디오방송은 1/2, 텔레비전 프로그램 가이드(잡지)는 1/7, 대중잡지는 1/10의 가중치를 부여함
  - 이러한 기준에 따른 악셀 스프링거의 의견지배력은 다음과 같음

〈표 4-2〉 가중치를 적용한 독일의 매체영향력(Axel Springer 사례 예시)

가중치 적용 전	가중치	가중치 적용 후
신문(시장점유율 26%)	2/3	17% (TV시청점유율)
TV프로그램 가이드잡지 (시장점유율 28%)	1/7	4% (TV시청점유율)
대중잡지(시장점유율 8.16%)	1/10	1% (TV시청점유율)
인터넷 시장(시장점유율 4.5%)	2/3	3% (TV시청점유율)

## 제2 절 주요 기관 인터뷰

### 1. 독일 출장 개요

#### 가. 출장 목적

- 미디어법 개정에 따라 도입된 국내 미디어다양성 제도(미디어다양성위원회, 시청점유율, 매체간합산영향력지수 등)를 홍보하고,
  - － 해외 유사 다양성 지수 개발 및 시청점유율 규제 사례 등을 분석·공유함으로써 글로벌 협력 체제를 구축하고자 함

#### 나. 조사 기간, 조사 국가, 조사 인원

- (조사기간) 2011년 7월 10일(일) ~ 7월 15일(금)
- (조사국가) 독일
- (조사인원) 총 7인: 성욱제(KISDI 방송미디어연구실), 유의선(미디어다양성위원회 위원, 이화여대 언론홍보영상학부 교수), 조성호(미디어다양성위원회 위원, 경북대 신문방송학과 교수), 최선규(미디어다양성위원회 위원, 명지대 디지털미디어학과 교수), 심영섭(제3분과위원회 위원, 건국대 신문방송학과 강사), 김성환(방송통신위원회 미디어기반정책과 사무관)

다. 주요 추진 내용

- (KEK 협력) 독일 미디어집중조사위원회(KEK) 사무국 방문 및 KEK 위원장 면담을 통한 업무 협력 방안 논의
- (세미나 개최) 양국 미디어다양성 제도 현황 소개 및 상호 교류를 위한 한·독 미디어다양성 협력 세미나 개최(함부르크大 브레도우연구소)
- (해외사례 수집) 독일 주미디어청협의회 방문을 통해 現 위원회 방송현안에 대한 독일 사례 수집 및 업무협력 추진
  - － 소유제한 규제 현황, 시청점유율 제도, 재송신 제도, 수신료 등

2. 세부 내용

가. 독일 미디어집중조사위원회(KEK) 위원장 면담

- 독일 미디어집중조사위원회(KEK)는 1997년 제3차 방송국가협약(RfStV) 개정시 도입된 미디어 집중방지 기구
- TV 프로그램의 허가와 허가변경에 대한 결정 및 참여상황의 변경에 대한 사항과 방송국가협약(RfStV)의 다양성 관련 조항에 관한 문제에 있어 조사권을 행사하며, 주미디어청은 KEK의 결정에 구속됨
- 독립적이고 내·외부의 지시에 구속되지 않는 6인의 방송법과 경제법 전문가로 구성

※ 주소: Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich(KEK),  
Helene-Lange-Straße 18 a, 14469 Potsdam, +49(331) 2 00 63 60

○ (주요 내용)

① 시청점유율 규제

- － 채널수 규제와 비교할 경우 시청점유율 규제의 실효성은 높음
- － 채널수 규제의 경우, 실질적인 시장점유율을 보지 못한다는 단점이 있어, 의견형성에 영향을 미치는 방송사업자의 규제를 위해서는 시청점유율 규제가 보다 효과적이라고 판단

- 방송사의 경영·소유 변동 등의 자료 확보가 어려우며, 자료제출 의무가 없어 직접 조사를 해야 하는 경우가 발생하기도 함

## ② 시사보도 영향력

- 시사보도와 비시사보도의 영향력은 동일
- KEK의 경우, 모든 종류의 콘텐츠가 의견형성력을 행사한다고 가정하는 데, 이는 시사보도를 나누는 경우, 헌법에 나와 있는 검열금지원칙을 위반할 가능성 때문임
- 또한, 의견형성력에는 정치적 영향력 외에도 관습과 문화, 사회적 영향력을 포함한다고 간주
- 홈쇼핑의 경우, 편집권을 가지고 있지 않아 제외(홈쇼핑은 판매상품을 카탈로그로 작성, 영상으로 만든 것에 불과하여 편집권을 가지고 있지 않기 때문임)

## ③ 신규 미디어(인터넷, 스마트TV 등) 규제 가능성

- 아직까지 인터넷과 스마트폰은 방송시장에 들어가지 않아 직접적인 소유 규제 대상은 아님
- 다만 인접시장의 규제대상으로 분류하였으며, 이러한 미디어 환경의 변화, 특히 실시간 서비스가 아닌 동영상 중심의 소비를 위한 규제 방안을 연구 중(모바일TV는 방송으로 간주하고 있음)
- ※ 소셜미디어(Facebook 등), 검색엔진(구글 등), OTT(홀루 등) 등이 의견형성에 영향력을 얼마나 행사하는지에 대한 연구도 진행 중

## ④ KEK 조직 및 운영

- 연방 카르텔청과 KEK의 역할은 명확하게 구분(카르텔청 시장독점 규제, KEK 의견집중 규제)되어 있으며, 방송사업자의 경우, 양기관 규제의 대상이 되지만 규제의 목적과 내용은 다름
- KEK 위원회는 기관의 특성상 법률가 위주로 구성되며, KEK는 방송관련 행정법원에 해당하는 준사법기관으로, KEK의 결정문은 법원의 판결과 동일

## 독일 미디어집중조사위원회(KEK) 위원 구성

---

### □ 위원장

- Insa Sjurts, 1963년
- 함부르크대 정치학 박사(1994)
- 플렌스부르크대 미디어경영학 교수(2000)
- 함부르크대 미디어경영학 교수(현재)
- KEK 위원(2002~2004)
- KEK 위원장(2004~현재)



### □ 부위원장

- Hans-Dieter Lübbert(1945, 변호사)

### □ 위원

- Dieter Dörr(1952, 마인츠대 법학과 교수)
- K. Peter Mailänder(1936, 판사)
- Ralf Müller-Terpitz(1967, 파사우대 공법학 교수)
- Jürgen Schwarz(1961, 법학 박사)

나. 한·독 미디어 다양성 협력 세미나

- (개요) 한국·독일의 미디어다양성 제도 소개, 다양성 지수 개발 현안 등에 관한 의견교환 및 협력을 위한 세미나 개최

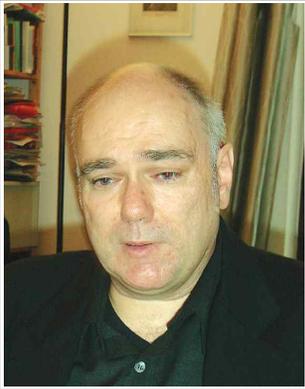
〈한스브레도우 연구소〉

- 1950년 함부르크 대학과 NWDR 방송국이 공동 출자 설립한 비영리 기관
- 공공 커뮤니케이션 전 영역을 다루며, 다양한 학문적 접근방식(경제, 법, 사회 등)을 취하고 있음
- 재원은 개별 프로젝트 베이스로 운영되며, 함부르크시, 주요 방송국 등의 경제적 지원을 받고 있으며, 현재 약 40명의 연구진으로 구성

※ 주소: Heimhuder Straße 21, 20148 Hamburg, (+49 40) 450 217-0

□ 볼프강 쉘츠(Wolfgang Schulz)

- 함부르크 대학 법학 박사(1997)
- 함부르크 주 법무조정위원(2000 ~ 현재)
- 한스 브레도우 연구소장(2001 ~ 현재)



○ (주요 내용)

〈제 1주제〉 일간신문 구독률의 시청점유율 환산 방식(심영섭 박사 발제)

① 미디어 다양성 기준(시청점유율 30% 규제)

– 독일의 경우, 당시 유력한 미디어 기업의 시청점유율이 25% 가량이었기 때

문에 30%로 설정했다는 설과, 시장의 독과점을 방지하기 위해 만들어진 카르텔법의 원칙을 차용했다는 설이 존재

## ② 매체 영향력 합산 기준

- 모든 매체의 영향력을 합산 하는 기준으로 완벽하게 만들 수는 없을 것임
- 특히 각 미디어간의 영향력을 합산하는 경우 더욱 그러하며, 예를 들어 신문과 텔레비전의 영향력은 그 종류가 다르기 때문임(단기/중장기, 직접/간접 등)

## ③ 광고주 영향력 판단 기준

- 광고주 역시 소비자에 대해 지속적으로 영향력을 행사하고 있기 때문에 이용자에 대한(실질/잠재) 영향력 외에 광고주 측면에서의 영향력을 조사하는 것은 좋은 아이디어

## ④ 매체 영향력 범위

- 매체 영향력의 범위를 구성하는 콘텐츠 내용에 따라 결정하는 것은 한국과 독일 서로 다름
- 한국의 경우, 이용자에 대한 설문이 시사보도 위주로 구성되어 있는 것이 특징적임

〈제 2주제〉 독일의 방송 규제 동향(술츠 소장 발제)

### ① KEK의 소셜네트워크 등에 대한 규제 가능성

- 페이스북이나 트위터와 같은 소셜네트워크서비스(SNS)나 구글 등과 같은 검색엔진 등에 대한 규제 가능성에 대한 검토
- 지금까지의 KEK 규제는 내용에 대한 편성권을 가지고 있는 ‘편집자’(Publisher)에 대한 규제
- 소셜네트워크 등의 신규 서비스는 편집자라기보다는 ‘플랫폼 사업자’에 가까워, 플랫폼 규제의 이슈가 발생함. 이들이 실질적으로 의견형성에 얼마나

관여하는 지 그 영향력의 정도를 파악하는 일이 첫 번째 과제

## ② 매체 시장 획정

- 키워드 검색광고 시장을 하나의 관련시장으로 보면 구글이 90% 이상의 높은 지배력을 가지고 있지만 관련시장을 조금만 넓게 설정하면 구글의 지배력은 전혀 우려할만한 수준이 아님
- 플랫폼 사업자의 시장점유율 측정 기준 설정이 어려움. ‘편집자’의 경우 이용자의 이용률과 같은 어느 정도 합의된 기준이 있지만, ‘플랫폼’의 경우에도 이를 그대로 적용할 것인가 하는 문제가 있음

## ③ 시청점유율 규제 개정안

- 시청점유율 10% 이상의 미디어기업에 대해서 조사권 적용. 현재는 시청점유율이 10%가 되지 않더라도 채널 신설이나 지분 확대 시 개별적으로 KEK의 심사를 받아야 되기 때문에, 지나친 행정 간섭이라는 의견 반영
- 기존 미디어 시장뿐만 아니라, 온라인 서비스 시장까지를 포함할 예정, 다만, 기존 오프라인 미디어의 온라인 서비스를 온라인 서비스 시장에 포함시킬 것인지 등과 같은 구체적인 이슈는 아직 명확하게 합의되지 않음
- 관련시장 획정과 같은 경제적 용어들을 법 규정 안에 명확하게 적시하여 법적 명확성 및 방법론을 밝힐 예정
- 제3자에 채널 시간대 일부를 양도하면 점유율을 할인해주는 기존의 보너스 규정 적용범위를 확대

다. 독일 미디어집중조사위원회(KEK) 사무국

- (면담자) 말차니니 사무국장, 페트리 법률담당관
- (주요 내용)

### ① KEK 운영

- KEK는 16개주에 설치된 14개 주미디어청이 연방차원의 미디어집중을 규제하기 위한 목적으로 설립(1997년)

- 6명의 전문가위원과 2명의 예비위원으로 구성, 방송법 전문가와 경제법전문가 가운데 선임되며, 임기는 5년으로 연임이 가능
  - 방송영역의 집중도 판단을 위해 시청점유율을 산정하면서, 해당 사업자가 인접시장에서 활동하고 있는 상황도 함께 조사함
  - 새로운 사업자가 연방차원에서 방송을 송출하기 위해 신규면허를 신청하면, 사업자의 지분관계를 살펴보고 방송시장에서의 시청점유율이 10%를 넘어선 경우에는 제3자 방송시간을 허용하도록 조치
  - KEK의 모든 활동(결정문, 시장상황평가보고서, 독점보고서, 연차보고서 등)을 온라인과 오프라인으로 공개
- ② 시청점유율 초과 사업자에 대한 제재조치
- 주간방송협약 제26조제4항에 의거, 지분포기, 제3자 방송시간 할당, 프로그램자문회의 설치 등을 조치
  - 지금까지 시청점유율이 30%를 초과하여 면허가 취소된 사례는 없음(TV B.M의 경우 면허가 취소된 사례가 있으나, 이는 방송면허조건 위반-종교적인 목적의 불법 모금-으로 인한 것)
- ③ 온라인 규제 가능성
- 동영상 중심의 온라인 시장 역시 의견 형성과정에 영향력을 행사한다고 볼 수 있음. 하지만, 사적 영역에서의 영향력 행사를 공적 영역에서의 영향력 행사와 동일하게 볼 것인가에 대해서는 논란
  - 아직까지 이 분야는 초기 연구단계이며, 최근 인터넷관련 연구조사결과, 규제대상이 아니라는 결론도 나온 적이 있음
- ④ 시사보도와 비시사보도의 영향력
- 커뮤니케이션학자의 입장에서 스포츠채널과 뉴스채널의 영향력은 다름
  - 하지만 이를 가중치로 표시하는 것이 어렵기 때문에, 법학자들은 규제를 위해 모든 콘텐츠가 영향력을 행사하는 것으로 간주

라. 주미디어청 협의회 사무국

- (면담자) 토어스텐 기벨(Torsten Giebel), 프로그램 · 광고 · 방송면허과 과장

〈주미디어청협의회 현황〉

- 독일 14개 주미디어청이 참여하는 협의체(ALM)
- 주미디어청협의회(ALM)는 주미디어청장회의, 감독기관장회의, 총회로 구성
- 주요 업무
  - 국내와 국제적 범위의 방송의 영역에서 각 주미디어청의 이해에 대한 지각
  - 방송에 관한 정보와 의견 교환
  - 영상미디어, 특히 프로그램, 권리, 기술, 연구 그리고 재정적 문제에 관한 문제
  - 주미디어청의 기본적 임무들에 대한 평가
- 주미디어청협의회(ALM)의 재정은 14개의 지방 미디어청에서 공동으로 분담

※ 주소: Gemeinsame Geschäftsstelle, Friedrichstraße 60, 10117 Berlin, 030 2064690-0

○ (주요 내용)

① 주미디어청협의회 구성 및 운영

- 14개 주미디어청이 연방차원의 방송 감독 및 규제업무를 담당하기 위해서 설립(2010년 7월). DLM(주미디어청장회의), ZAK(면허심사 및 교부위원회)의 사무국 역할을 하고 있으며, 2013년 이후, KEK와 KJM(미디어청소년보호위원회)의 통합 사무국 역할을 하게 될 것
- 독일의 주미디어청은 통신 영역을 담당하지 않으며, 통신 영역은 연방정부의 관할. 독일 내에서도 관련 논의가 있었지만, 연방헌법이 개정되어야 가능한 이슈
- 미디어 영역의 규제에 있어 주 정부가 직접 관여하지 않음. 공영방송은 공영방송별 방송평의회가, 민영방송은 주미디어청이 담당

② KEK 설립 배경

- 1997년 이전까지 방송자본집중에 대한 규제가 있었으나, 각 주마다 다른

정책을 추진했고, 방송기업 유치를 목적으로 주간 경쟁이 벌어지면서 합리적인 규제가 이루어지지 않는다는 반성 차원에서 주간 협력을 통해 공동으로 보조를 맞추는 기구를 설립했음

### ③ 웹TV의 규제 가능성

- 웹TV가 선형편성과 동시방송, 불특정다수를 대상으로 하는 등과 같은 특성을 갖는 경우, 해당서비스를 방송으로 보며, 이 경우에는 면허가 필요하나, 비선형편성, 비동시방송적일 경우에는 텔레미디어/동영상서비스로 간주함
- 현재 독일에는 총 4,000여개의 Web-TV가 있으며, 이 중 방송면허를 받은 사업자는 30여개 가량. 가입자가 500명 이하인 경우, Web-TV로 보지 않고 동영상서비스로 분류

### ④ 분쟁 조정

- 민간영역에서 발생하는 재산권과 관련된 이슈는 주미디어청이 개입하지 않으며, 법적으로 강제할 수단도 없음. 다만, 사업자간 합의가 이루어질 수 있도록 비공식적으로 중재 시도

### 마. 시청률조사 검증기구(AGF)

- 독일의 시청률 조사 및 검증은 AGF(Arbeits Gemeinschaft Fernsehforschung)에 의해 주도되고 운영되고 있음
- AGF는 독일의 공영방송인 ARD와 ZDF, 상업방송인 RTL그룹과 ProSiebenSat.1 그룹이 공동출자로 운영하며, 양적인 시청률조사 방법의 개발과 실행을 담당하는 역할을 하고 있을 뿐 아니라, 조사 실행회사인 GfK의 외적검증을 담당

〈표 4-3〉 독일인들의 평균 시청시간과 TV앞에서 머무는 시간

(단위: 분)

시청시간과 체류시간(2011. 7. 27 현재)		
구분	시청시간(분)	체류시간(분)
시청자 전체	193	283
3~13세 사이	82	167
14세 이상	205	292
14~29세 사이	120	236
14~39세 사이	144	247
14~49세 사이	160	260
14~59세 사이	174	271
14~69세 사이	192	285

주: 총 5,640가구(총 13,000명) 대상 조사(3세 이상 7,201만명(3,586만가구) 대표)

자료: AGF/GfK Fernsehforschung, TV Scope, Fernsehpanel(D+EU), 독일전체를 대상으로 3:00부터 3:00사이(잠정 집계).

- AGF는 1988년 텔레비전 시청률 조사를 위한 ‘단일한 기준’ 제공을 통해서 공정한 시청률 확보경쟁과 합리적인 광고가격 산정을 목적으로 공영방송(ARD, ZDF)과 상업방송(RTL그룹, P7S1그룹)이 공동출자하여 설립. 현재 AGF가 검증하는 시청률은 방송사의 프로그램 편성뿐만 아니라, 광고주, 방송정책 입안자에게도 매우 중요한 자료가 되고 있음
- AGF의 연간예산 1,700만유로(약250억원)이며 재원은 주주들의 투자와 자료 구독료로 충당하며, 회원사들은 시청률 관련 자료를 무료로 이용할 수 있으며, 방송면허사업자의 경우 시청률에 따라서 연간 10~100만 유로, 광고대행사의 경우에는 연간 50만 유로의 사용료를 지불함
- AGF는 디지털환경에서 다양한 플랫폼과 시청방식에 따라서 시청률 조사 및 검증을 위한 방법도 2009년7월1일을 기준으로 대대적으로 수정한 바 있음

(그림 4-1) 독일 AGF의 회원사



- 2000년 1월 1일자로 발효된 TV조사협력체(AGF) 협약에 따라 4개 방송그룹의 26개 채널이 회원사로 참여하고 있으며, AGF운영을 위한 출자금은 2000년 7월부터 회원사별 시장점유율을 기준으로 분담. 현재 4개 방송그룹의 시청점유율은 90%선이며, 광고점유율은 95%에 달함

○ 조직

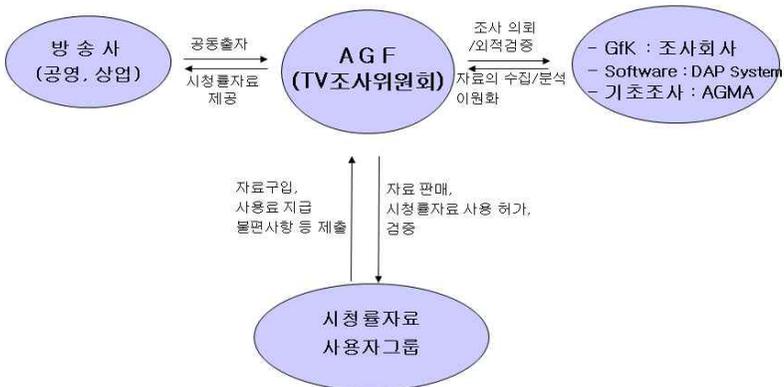
- 모든 결정은 만장일치 원칙으로, 효율적이거나 신속한 결정을 가져오지는 않지만, 모두가 합의할 수 있는 ‘측정단위’(Wachrung)를 결정하고 운영하는 데 반드시 필요한 조치라고 할 수 있음
- 최고 의결기관은 이사회로 4개 방송그룹의 대표 각 1인과 광고주협회 및 미디어광고대행협회에서 각각 1인의 대표를 추천하여 6인으로 구성되며, 이들은 모두 동일하게 의결권을 가짐
- 이사회 결정은 프랑크푸르트에 위치한 사무국에서 실행에 옮기며, 기술위원회에서 시청률조사방법, 시청률조사기기, 산정방법 등에 대한 구체적인 실무를 담당한다. 광고주협회와 광고제작협회는 모든 기술적 문제에 대한 결정과정에 참여
- AGF의 회원사는 아니지만 AGF와의 계약을 통해 시청률 자료를 활용하고 있는 방송사는 방송면허사업자자문회의(Beirat der Lizenzsender, BLS)를 구

성하고, 기술위원회에 자사의 입장을 밝힐 수 있는 기회가 주어짐. 2011년4월 현재 AGF와 계약관계에 있는 방송사는 ANIXE, DAS VIERTE, DELUXE MUSIC, DMAX, ESPN America, EuroNews, Eurosport, Ojom TV, iMusic TV, N24, NICK | VIVA | COMEDY CENTRAL, QVC Deutschland, Servus TV, Sky, SPORT1, Tele 5, TV5MONDE, TV Bayern, YAVIDO 등 19개사

[그림 4-2] AGF의 조직 및 구성



[그림 4-3] 독일의 시청률 검증제도



AGF : Arbeitsgemeinschaft Fernseforschung

## 제 5 장 결 론

본 연구는 2009년 방송법 개정으로 도입된 시청점유율 규제가 시행된 지 한 해가 지난 시점에서 시청점유율 산정 결과를 분석해보고, 시청점유율 산정 기준을 보완하며, 시청점유율 규제의 외연을 확대한다는 차원에서 독일 시청점유율 규제 관련 기구를 찾아 글로벌 협력 체제를 구축해 보는 것을 목표로 설정했다.

먼저 시청점유율 산정결과를 다양한 기준으로 분석해 본 결과, 방송법 제69조의2 제1항에 따른 시청점유율 30%를 초과한 사업자는 없는 것으로 나타났다(KBS 계열이 36.204%를 차지하였으나, 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우에 해당하므로 제외). 하지만, 시청점유율 상위 10개 방송사업자(소유관계 적용)의 시청점유율을 기준으로 전체 시장의 집중도를 나타내는 HHI를 구해본 결과, 2100이 넘었다는 점에서 우리나라 전체 방송시장은 시청점유율을 기준으로 상당히 집중되어 있다는 사실을 알 수 있다. 다만, 이 수치는 공영방송사인 KBS 계열사의 점유율을 빼고 계산하면 800 미만의 낮은 수준이라는 점에서 수치를 해석하는 데에 있어 유의할 필요가 있다.

시청점유율 산정과 관련한 개선방안을 살펴보면, 크게 매체교환율과 관련한 부분(광고매출 측면과 이용자 조사 측면으로 다시 구분)과 시청점유율 산정방식과 관련한 부분이 있음을 알 수 있다. 우선, 매체교환율 중 광고매출 데이터를 사용해야 하는가라는 부분에 대해서는 그 당위성을 충분히 인정할 수 있다는 결론에 다시 도달했다. 미디어 시장의 양면시장 특성을 이용, 매체간의 영향력 차이를 명확히 비교하기 위해서는 이용자와 광고주 측면 모두를 조사하는 것이 보다 타당하다고 판단했기 때문이다. 다만, 보다 정확한 광고매출 데이터를 얻기 위한 방안을 다각도로 연구해볼 필요가 있다. 특히 제일기획에서 발간하는 『광고연감』을 계속 이용하는 것

이 바람직한가에 대한 논의가 많았다. 학계에서나 업계에서 널리 통용되는 자료임에도 불구하고, 민간기업의 자료라는 점에서 신뢰도 제고를 위한 데이터 확보 프로세스를 통제하는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 KOBACO 등과의 협력 연구를 통해 매체사의 직접영업비용만 산출해 내고, 중장기적으로는 국가승인통계로서 데이터 확보 프로세스의 통제가 가능한 KOBACO의 『광고산업통계』를 이용하는 쪽으로 방향을 설정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

다음으로, RDD에 의한 전화조사 방식으로 이루어지는 이용자 조사의 경우, 첫째, 계절효과를 감안하기 위하여 예산확보가 가능한 한도 내에서 2회 이상 조사하되, 연간패턴과 반년패턴을 모두 고려하여 조사 시기를 설정하고, 둘째, 미디어 환경 변화를 반영할 수 있는 매체로 대상 범위를 넓혀줄 필요성은 인정되지만, 전년도 조사 결과와 많은 차이가 발생할 가능성이 있으므로 중장기적으로 변경할 것을 제안했다. 셋째, 이용여부를 묻는 방법으로 ‘어제’와 ‘지난 1주일’ 중 어느 것을 사용할 것인가 하는 사안에 대해서는, 전화조사의 경우, 응답자의 응답 부담이나 기억의 용이성을 감안, ‘어제’로 묻는 것이 보다 정확할 것이라고 결론을 내렸다. 다만, 이 경우 조사 설계 시부터 요일을 고려하는 등의 요일 통제의 필요가 있으며, 사후에 요일별 분포가 적절하게 이루어졌는가를 확인하는 것이 바람직할 것이다. 넷째, 사전조사(pre-test)의 시행여부에 대해서는 표본 수, 표본추출방식 등이 본 조사와 같지 않아 본 조사의 결과 값을 예측하기 위한 사전조사는 의미가 없다고 보았다.

시청점유율 산정과 관련해서는 첫째, 경영에 대한 명확한 정의가 필요하다는 결론에 도달했다. 이때 방송법 상 ‘경영’에 대한 명확한 정의가 방송법상에 나타나 있지 않기 때문에, 일간신문이 방송사업자로 진출했을 경우 시청점유율 산정 상 혼란이 발생할 가능성이 있기 때문이다. 이론적으로, 또는 실무적으로 경영진/등기이사 파견을 통한 위탁 경영과 같이 주식 또는 지분의 소유 없이도 경영하는 경우를 포함한 경영(Control)과 경영에 참여하지 않는 주식 또는 지분의 소유를 포함한 단순 소유(Own)를 구분한 것이라고는 볼 수 있다고 본 보고서에서는 결론짓고 있으나, 이

에 대한 법적 개념을 제대로 정의할 필요가 있다. 둘째, SBS의 시청점유율 산정방식에 관한 문제 제기가 있을 수 있으나, 지역민방 사업자가 SBS와 특수관계자에 있지 않고 개별적으로 독립된 법인이라는 점을 감안하면, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산하는 것은 무리한 문제제기라고 판단된다. 셋째, 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율이 합산되지 못하는 것은 시청점유율 규제의 입법 취지에 어긋나는 것으로, 이는 방송법상의 미비 조항으로 볼 수 있으며, 향후 방송법 개정을 통해 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율도 소유 비율만큼 합산하도록 해야 할 것으로 보인다. 넷째, 일정 비율 이하의 주식 또는 지분 소유에 대해서 까지 시청점유율로 환산하는 것에 대한 실효성 문제 제기를 검토한 결과, 회사의 경영권에 영향을 끼치기 어려운 소액주주의 기준을 1%로 설정하고 있고, 이는 전기통신사업법상의 외국인 의제법인 추정 시 주식의 1% 미만에 대해 셈하지 않는 것과 동일한 맥락이라는 점을 감안, 1% 미만의 주식 또는 지분을 소유한 경우 시청점유율 산정 범위에서 제외해도 무방할 것으로 판단된다. 다섯째, 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정결과의 공표 여부에 대해 검토한 결과, 현행 방송법에 따라 모든 일간신문을 경영하는 법인에 대해서는 방송사업자의 시청점유율로 환산하되, 실무적으로 시청점유율이 0인 사업자에 대해서는 산정결과를 공표하지 않아도 괜찮을 것이라고 판단했다.

마지막으로, 독일 시청점유율 규제 관련 주요 행위자들을 만나본 결과, 다음과 같은 몇 가지 사실들을 알 수 있었다. 첫째, 시청점유율 규제가 지분규제나 채널 수 등의 규제와 같은 소유규제의 한계를 극복하기 위해 만들어진 규제라는 사실이다. 각 사업자들의 진입 장벽은 최대한 낮춰주고, 각 사업자들의 영업결과(시청점유율 합산)만 규제할 수밖에 없다고 판단했다는 것이다. 실제로 독일의 경우, 시청점유율 규제만 존재하고, 나머지 소유규제들이 모두 없어졌다. 독일의 이러한 사례를 보면, 소유규제와 채널수 규제, 시청점유율 규제가 모두 존재하는 우리나라의 규제방식은

변화될 가능성이 있다고 판단된다. 둘째, 의견형성력에 영향을 미치는 방송분야가 무엇인가와 관련한 논의가 다시 제기될 개연성이 있다는 사실이다. 이는 미디어다양성위원회에서 매체교환율의 산정방식을 결정할 때도 많이 논의되었던 부분이다. 독일의 경우, 모든 종류의 콘텐츠가 의견형성력을 행사한다고 가정하지만, 우리나라의 경우, 시사보도 쪽에 방점을 두고 있기 때문이다. 셋째, 매체 영향력을 합산하는 것이 어려울 것이라는 사실이다. 독일의 경우, 매체별로 TV를 기준으로 가중치를 다르게 설정했으나, 이 역시 많은 논란이 있었던 작업이었다. 넷째, 우리나라에서 이미 벌어지고 있는 SNS나 검색엔진 등에 대한 규제 이슈가 독일에서도 부각되고 있다는 사실이다. 이들이 실질적으로 의견형성에 얼마나 관여하는 지 그 영향력의 정도를 파악하는 일을 주요 연구과제로 설정하고 있는 독일의 사례를 볼 때, IT 기술이 발달한 우리나라의 규제 이슈가 전 세계적으로 다시 한번 테스트 베드의 역할을 할지도 모른다는 사실을 감안, 신중하게 접근할 필요가 있다. 다섯째, SNS나 검색엔진 등과 유사한 측면에서, 웹TV 규제 이슈도 대응해야 할 것으로 보인다. 유럽의 경우, 선형(Linear) 서비스와 비선형(Non-linear) 서비스에 대한 기본적인 구분방식이 이미 지침(Directive)을 통해 어느 정도 세팅되어 있는 상황이라는 점을 감안하면, 우리나라의 통합법 논의 등이 보다 빠르게 진행시켜야 할 것이라는 결론에 도달하게 된다.

## 〈참고〉

## 주요 기관 인터뷰 세부 내용

□ 7월 11일(월)

□ 방문기관(면담자): 독일 미디어영역집중조사위원회(KEK) 주어츠 위원장

- 철학적이고 기본적인 문제에 대해 질문을 드리겠습니다. 사후규제의 실효성이 있습니까?
- 규제의 효율성 측면에서 어려움이 있습니다. 개별기업으로부터 경영 및 소유변화에 대한 통계자료를 받아야 하는데, 쉽지가 않습니다. 방송기업이 자사의 경영관련 자료를 제출할 의무가 없기 때문에 직접 조사를 해야 합니다.
- 한국은 방송법 개정 이후 법으로 자료제출을 의무화했습니다. 그런데 만일 독일에서 자료제출을 법으로 규정하지 않는다면, 사안별로 자료를 수집한다는 의미인가요?
- KEK가 방송사업자에게 자료제출을 요구하는데, 잘 제출하지 않습니다. 이 경우에 지속적으로 자료제출을 요구하고 있습니다. 그래야만 투자지분변화 및 시청점유율에 대한 사업자별 산정을 할 수 있습니다. 그래서 자료제출이 중요합니다. 만일 자료를 제출하지 않았는데 시청점유율은 사실상 초과되었다는 것을 알게 될 경우에는 면허를 취소할 수 있습니다. KEK는 경고를 할 수 밖에 없지만, 규제권한이 있기 때문에 사업자에게 자료제출을 거부하거나 부실하게 할 경우에 불이익을 감수해야 한다고 알려줍니다.
- KEK지수는 모든 콘텐츠가 여론형성에 영향력을 형성한다고 봅니다. 우리도 마찬가지로의 입장입니다. 다만 시사보도와 비사시보도의 내용은 영향력이 다

르지 않을까요. 뉴스 2시간 시청과 포르노그래피 2시간 시청을 같다고 볼 수 있을까요?

- KEK은 의견형성과정에 뉴스와 오락, 스포츠등 모든 콘텐츠가 영향력을 행사한다고 봅니다. 시사보도내용을 별도로 분리하여 분석하고, 이를 근거로 규제기준을 마련하지 않는 것은 헌법에 나와 있는 검열금지원칙을 지키기 위해서입니다. 헌법은 국가기관이 언론의 자유를 침해하는 그 어떠한 행위도 허용하지 않고 있습니다. 둘째는 모든 프로그램이 영향을 미친다는 것은 정치적 영향력 이외에도 관습과 문화, 사회적 영향력이 여론형성과정에 모두 영향을 미친다고 봅니다.
- 홈쇼핑은 여론에 영향을 미치지 않나요?
- 홈쇼핑은 판매상품을 카탈로그로 작성한 것을 영상으로 만든 것에 불과하고, 편집행위가 없기 때문에 여론에 영향력을 행사하지 않는다고 보는 것입니다.
- 사후규제제도의 효율성은 있습니까?
- 독일제도도 사후규제는 아닙니다. 사후에 규제할 수 있는 것은 없습니다. 특히 경제행위는 사후적으로 규제가 어렵습니다. 시청점유율을 기준으로 진입 및 소유규제를 하는 것입니다.
- 현재의 시청점유율 제도가 소유제한보다 효율성이 있다고 보십니까?
- 소유규제제도는 소유할 수 있는 채널의 수는 제한하지만 시장점유율은 제한하지 않습니다. 1개의 채널을 가진 사업자가 시장에서 80%의 시청점유율을 가지고 있어도 10개의 채널을 가지고 시청점유율이 10%에 머문 사업자보다 규제를 받지 않게 되는 모순이 있었습니다. 시청점유율은 사실상 시장점유율과 같다고 볼 수 있습니다. 여론에 영향력을 미치는 방송사업자의 규제를 위해서는 소유규제보다는 시청점유율이 훨씬 효과적이라고 봅니다.

- 뉴미디어인 인터넷과 스마트TV는 어떻게 규제하고 있습니까? 규제대상으로 분류하고 있습니까?
- KEK는 방송분야의 자본집중 규제를 목적으로 합니다. 여론다양성 보호를 위해서 방송시장을 중심으로 규제를 하고 있고, 방송사업자가 교차소유를 한 경우, 혹은 인접시장에서 방송에 진출하려는 경우에만 매체간합산영향력을 지수로 표시합니다. 현재로서는 인터넷과 스마트폰은 소유규제 대상은 아닙니다. 다만 인접시장의 규제대상으로는 분류합니다. 인접시장에 대한 시장점유율 산정은 인터넷의 경우에 PV나 UI를 사용합니다. 이 두 지표는 광고협회에서 공인하는 시장지표입니다. 그래서 사회적 합의가 가능한 지표입니다. KEK도 미래의 방송은 실시간 방송이 아니라 동영상중심으로 바뀐다고 보고 있습니다. 그래서 동영상 중심의 방송환경에서의 효율적 규제를 위해 연구중입니다. 하지만 향후 5년간은 여전히 실시간 방송중심이라고 봅니다.
- 모바일TV도 방송으로 구분하고 있습니까?
- 실시간 방송을 모바일 디바이스로 보는 것은 당연히 방송입니다. 규제대상입니다. KEK는 AGF에 모바일TV에 대한 시청점유율 산출을 요구하고 있는데, 아직까지 KEK는 기술적으로 시청점유율을 측정할 수 있는 방법을 개발하지 못하고 있습니다. 현재 AGF가 시청점유율 측정을 준비중입니다.
- 미국 FCC의 다양성지수는 제도로 정착되지 못했지만, KEK지수는 실효적으로 사용되고 있습니다. KEK와 한국의 미디어는 전세계적으로 유이한 다양성규제기관입니다. 향후 양 기관의 긴밀한 협력을 위해 MOU체결을 비롯하여 상호교류를 했으면 합니다. 위원장의 입장은 어떠십니까?
- 당연히 동의합니다. 자세한 사항은 KEK사무국 방문하실때 말차니니 사무국장에게 자세히 설명하시면, 말차니니 사무국장이 준비해서 위원회에 보고할 것입니다. 모든 행정업무는 사무국이 담당합니다. 잘 추진되기를 바랍니다.

- 2004년 악셀 슈프링어의 P7S1 인수합병 추진을 계기로 2006년 결정을 내리면서 지수를 발표했는데, 효율적이었다고 보십니까? 악셀 슈프링어는 방송 진출을 포기했나요?
- 포기했다고 봅니다. 방송은 KEK 결정이후 사실상 재추진이 어려워졌습니다. 그래서 악셀 슈프링어는 디지털 분야진출로 전략을 수정했습니다. 악셀 슈프링어는 인터넷기업에 대한 M&A를 적극적으로 추진하면서 디지털동영상 분야에서 영향력을 늘려가고 있습니다.
- KEK의 3가지 기준은 여전히 변화가 없는가요?
- KEK는 연방헌재가 판결에 나온 파급력, 소구력, 시의성을 가중치 산정의 기준으로 선정했습니다. 이 가운데 파급력이 문제인데, 인터넷의 경우에는 2006년과 비교하여 현재 많은 발전이 있었습니다. 그래서 파급력에 대해서는 재산정이 필요합니다.
- 너무 가변적인 것 아닌가요?
- 파급력은 당연히 가변적입니다. 그래서 3년에 한번은 파급력에 대한 재산정이 필요합니다.
- KEK위원은 5명이 법률가 1명이 경제학자인데, 한국은 신문방송학 전문가가 대부분입니다. 신문방송학 전문가의 KEK위원 임명이 불필요한가요?
- 불필요합니다. KEK는 방송관련 행정법원에 해당합니다. 준사법기관이고, KEK의 결정문은 법과 동일합니다. KEK결정문은 신문방송학자들이 쓸 수 없습니다. 법학자들이 써야합니다. 저는 KEK설립이후 처음으로 임명된 비법률가출신 위원입니다. 시장상황을 살펴보기 위해서 경제학자로서 참여하고 있습니다. KEK는 내용분석을 하지 않습니다. 방송내용에 대한 분석은 민간기관이 하면 됩니다. 정부기관이 언론의 내용을 분석하는 것은 검열의 금

지를 규정한 헌법을 위반하는 행위입니다.

- 한스 브레도우 연구소의 슐츠박사는 신문방송학자가 자문위원으로 참여할 필요가 있다고 보는데?
- 필요합니다. 신문방송학자가 지금도 중요한 연구보고서 및 전문가의견을 담은 정책보고서를 작성해 주고 있습니다. 이러한 자료는 KEK결정문 작성에 중요한 자료로 사용됩니다. KEK위원들이 할 수 없는 전문영역의 지식은 지금도 외부자문을 통해 해결하고 있습니다.
- 연방카르텔청과 KEK의 기능이 중복되는 것은 아닌가요?
- 연방카르텔청은 시장독점을 규제하고, KEK는 여론집중규제를 담당합니다. 방송사업자의 입장에서는 두개의 기관으로부터 동시에 규제를 받지만, 규제 내용과 규제영역은 두 기관이 각각 다릅니다. 2004년 악셀 슈프링어그룹의 경우에, 연방카르텔청은 악셀 슈프링어가 광고시장에서 독점을 하기 때문에 인수합병을 금지했고, KEK는 의견다양성을 침해할 정도의 집중도가 있다고 보았기 때문에 금지결정을 한 것입니다.
- KEK의 최근 현안은 무엇입니까?
- 페이스북과 같은 소셜미디어와 구글과 같은 검색엔진, OTT와 같은 경우 의견형성에 일정하게 영향력을 행사한다고 봅니다. 그래서 이러한 분야가 방송의 인접시장에 해당하는지를 알기위해 해당분야 전문가를 초청하여 의견을 듣고 있습니다.
- KEK는 방송프로그램이 의견형성과정에서 정치적 영향력을 행사하는지에 대해서 별도의 연구를 하고 있습니까?
- KEK는 언론의 자유를 억압할 수 있는 그 어떠한 행위도 할 수 없습니다. 언

론의 정치적 영향력을 평가하기 위해 모니터링을 하는 것은 분명 위험적인 요소가 있습니다. 끝.

□ 7월 12일(화)

□ 방문기관(면담자): 한스 브레도우 연구소(볼프강 슐츠 소장)

– 공동 세미나

□ 사회: 최선규 위원

– 세미나를 시작하기 전에 한국에서 오신 분들을 소개하겠습니다. 여기 계신 분들은 모두 한국의 미디어다양성위원회에서 분과위원장을 맡고 계십니다. 1분과는 시청점유율 조사 및 검증업무를, 2분과는 일간신문의 구독률을 시청점유율로 환산하는 업무를, 그리고 3분과는 매체간 합산 영향력지수를 개발하는 업무를 맡고 있습니다. 시작하기 전에 한스 브레도우 연구소에 대해서 슐츠 박사님의 소개를 부탁드립니다.

□ 슐츠 박사

– 반갑습니다. 한스 브레도우 연구소는 함부르크 대학교 내에 설치되어 있는 독립적인 연구기관으로, 미디어와 관련한 다양한 영역에서 학제간 연구를 실시하고 있습니다. 법률을 전공한 연구자들과 저널리즘 등의 커뮤니케이션을 전공한 연구자들로 주로 구성되어 있습니다. 미디어/커뮤니케이션 관련 보고서를 내고, 주/연방 정부의 미디어 정책에 대한 컨설팅도 맡고 있습니다. 공영방송사, 주미디어청, 개별 프로젝트 등으로 재원을 조달하고 있습니다. KEK와 직접적으로 연계되어 있지는 않습니다만, 연구소가 주미디어청으로부터 일부 재원 조달을 받고 있고, KEK는 주미디어청의 정책 수립에 관여하고 있기 때문에, 간접적으로 연결되어 있다고 할 수 있습니다.

□ 발제자: 심영섭 박사

□ 토론

— 먼저 미디어 다양성을 담보하는 기준(독일의 경우, 지배적 의견형성력의 요건)을 왜 30%로 설정되어 있는가에 대한 고민이 필요하다. 실제로 독일에서도 이와 관련한 논란이 많이 있었다. 그러므로 왜 그 기준이 25%나 40%가 아닌 30인가에 대해서는 누구도 명확하게 이야기할 수 없다. 모두가 동의할 수 있는 합리적 논거가 있는 것은 아니라는 말이다. 다만, 독일의 경우에도 몇 가지 설이 있다. 첫 번째 설은 법이 만들어질 당시의 상황과 관련된 것이다. 당시, 가장 유력한 미디어 기업의 시청점유율이 25% 가량이었으며, 이미 발생해 있는 상황을 고려 그보다 약간 높은 점유율인 30%를 넘지 못하도록 했다는 것이다. 두 번째 설은 시장의 독과점을 방지하기 위해 만들어진 카르텔법의 원칙을 차용했다는 것이다. 이는 시장에서 3개 이상의 사업자가 있어야 할 것을 전제했다고 볼 수 있다. 복점이 아니라 과점(Oligopoly)까지를 인정한 것이다. 이 모든 것은 기본적으로 ‘위기 관리’(Risk management)의 측면에서 고안된 것이다.

— 물론 정치적 스펙트럼과 연결, 진보-중도-보수의 세 축을 전제로 한 것이라는 설명도 있다. 실제로 예전에는 RTL의 경우 진보정당인 사민당을, 스포링거의 경우 기민당을 지지하는 등 미디어 그룹과 정당 사이의 관계가 상당히 밀접했기 때문에 이러한 해석도 가능할 수 있지만 개인적으로는 한 시장 내에서의 독점을 방지하고자 한 카르텔법의 원칙을 차용했다는 설명이 가장 설득력이 있다고 판단하고 있다. 카르텔법의 경우, 한 미디어 시장 내에서의 경제적 독점을 방지하고자 한 것이며, 시청점유율 규제의 경우, 의견 시장 내에서의 사회문화적 독점을 방지하고자 한 것이다.

— 또한, 모든 상황을 고려한 수학적으로 완벽한 공식을 만드는 것이 가능한가

에 대해서 의문이 든다. 특히 각 미디어간의 영향력을 합산해야 하는 경우 더욱 그러하다. 실제로 신문과 텔레비전의 영향력은 그 종류가 다르다. 그 영향력이 단기적인 것인지 중장기적인 것인지도 다르며, 직접적인 것인지 간접적인 것인지도 다르다.

- 그러므로 이 모든 영향력은 이용자들에 대한 실질적 영향력이 아니라 그럴 수 있다는 잠재적 가능성이라고 보는 것이 더 적절하다. 그런데 한국의 경우를 보면, 이용률이나 이용시간 등의 잠재적 가능성을 묻는 계위와 이용자에 대한 실질적 영향력을 묻는 계위가 함께 혼재되어 있다. 이 둘을 하나의 계위에 함께 놓고 계산하는 것이 맞는 것인지 모르겠다.

또한 영향력의 개념이 독일과 다른 것으로 판단된다. 한국의 경우, 이용자에 대한 설문이 시사보도 위주로 구성되어 있는 데 반해, 독일의 경우, 시사보도 뿐 만 아니라 비시사보도까지의 모든 콘텐츠를 의견형성과 연계되어 있다고 보기 때문이다. 한국과 같이 영향력의 개념을 설정하면 아마도 텔레비전의 영향력은 과소평가될 것으로 보인다.

- 그리고 독일의 경우 파급력을 측정하는 부분에서 개별 미디어 현장에서 이용되는 이용률을 사용한 데 반해, 한국의 경우 이용자 서베이를 이용하고 있다. 독일에서는 비용 등을 고려 기존의 자료를 그냥 이용했다. 둘 중에 어느 것이 더 나은가에 대해서는 판단하기 어렵지만, 개인적으로는 전수조사가 아니라면 이용자 서베이보다는 서로 다른 기준에 의해 생산되었지만 기존의 자료를 이용하는 것도 나쁘지 않다고 판단한다.

- 한국의 사례를 보면서 흥미로웠던 부분은 이용자에 대한 (실질/잠재) 영향력 외에 광고주 측면에서의 영향력을 고려하고 있다는 사실이다. 광고주 역시 소비자에 대해 지속적으로 영향력을 행사하고 있기 때문에 광고주 측면에서

의 영향력을 조사하는 것도 좋은 아이디어인 것으로 판단된다.

- 그러나 이용률과 시장에서의 영향력인 광고점유율을 합산하여 평균을 산출한 것은 문제가 있다고 본다. 매체별로 개별 시장에서의 점유율을 나타낼 수 있는 대표적인 지표(Indicate) 두 개를 혼용한다면, 일정하게 오차범위가 있는 두 개의 서로 다른 지표를 단순 합산하여 평균을 산출하면 이중의 오류일 수 있다고 본다.

#### □ 발제자: 솔츠 소장

- 최근의 규제 동향을 소개하고자 한다. 일단 KEK와 연관된 이슈는 페이스북이나 트위터와 같은 소셜네트워크서비스(SNS)나 구글 등과 같은 검색엔진 등에 대한 규제 가능성에 대한 검토가 이루어지고 있다는 사실이다. 사실 지금까지의 KEK 규제는 내용에 대한 편성권을 가지고 있는 ‘편집자’(Publisher)에 대한 규제였다. 그래서 이용자들의 이용점유율(Audience share)을 기준으로 규제를 가할 수 있었던 것이다. 하지만, 앞선 신규 서비스들은 편집자라기보다는 ‘플랫폼 사업자’라고 할 수 있다. 그러므로 이들이 실질적으로 의견형성에 얼마나 관여하는 지 그 영향력의 정도를 파악하는 일이 첫 번째 과제이다.
- 다음 이슈는 관련시장을 어떻게 확정할 것인가의 문제이다. 예를 들어, 키워드 검색광고 시장을 하나의 관련시장으로 보면 구글이 90% 이상의 높은 지배력을 가지고 있지만 이를 조금만 확대하면 구글의 지배력은 전혀 우려할 만한 수준이 아니기 때문이다. 이러한 관점에서 구글은 지속적으로 키워드 검색광고 시장을 하나의 시장으로 확정하는 것에 대해 반대하고 있다.
- 관련 시장 확정 이후에는 측정의 기준을 무엇으로 할 것인지가 남는다. 앞서

언급한 것과 같이 ‘편집자’의 경우 이용자의 이용률과 같은 어느 정도 합의된 기준이 있지만, ‘플랫폼’의 경우에도 이를 그대로 적용할 것인가 하는 문제가 있다.

- 또한 연방방송법 제26조, 시청점유율 규제와 관련한 부분적인 개정도 이 분야에 있어서의 중요한 이슈이다. 개정안을 살펴보면, 먼저 현재의 미디어 상황에 대한 보다 빠른 파악을 위해, KEK의 권한을 강화하고자 했다. 시청점유율 10% 이상을 기록하고 있는 미디어기업에 대해서 조사할 수 있는 권한을 부여한다는 조항 등은 그 좋은 예이다. 현재는 시청점유율이 10%가 되지 않더라도 채널신설이나 지분확대와 같은 경우에 개별적으로 모두 KEK의 심사를 받아야 한다. 지나친 행정간섭이라는 의견이 있다. 이와 관련하여 좀 더 포괄적이고 완화된 규제가 필요하다는 의견이 있다.
- 둘째, 관련시장의 범위가 확대되었다. 기존 미디어 시장 뿐만 아니라, 온라인 서비스 시장까지를 포함한다는 것이다. 다만, 기존 오프라인 미디어의 온라인 서비스를 온라인 서비스 시장에 포함시킬 것인지 등과 같은 구체적인 이슈는 아직 명확하게 합의되지 않은 상황이다.
- 셋째, 관련시장 확정 등과 같은 경제적 용어들을 법 규정 안에 명확하게 적시하고자 했다. 물론 지금까지도 관련시장을 먼저 확정하고, 이후 모든 일들을 진행시켜왔지만, 이러한 용어들을 적음으로써 방법론적 절차를 명확하게 밝히고자 한 것이다.
- 넷째, 점유율 초과로 인해 제3자에 채널의 시간대를 일부 양도하면 점유율 계산에서 할인하는 기존의 보너스 규정 적용범위를 확대함으로써 규제의 합리성을 높이려고 했다. 물론 채널과 무관한 독립적인 회사로서의 제3자를 정

확하게 지정해 내는 것이 쉽지는 않다. 이는 대부분 회사의 영업 기밀에 해당하는 자료를 확인해야 가능한 일이기 때문이다. 이로 인해 이 부분은 여전히 논쟁적인 사안이다.

□ 7월 13일(수)

□ 방문기관(면담자): KEK 베른트 말차니니(Bernd Malzanini) 사무국장, 페트리(Petri) 법률조사관

— 조성호 교수: 미디어위는 KEK를 모델로 신설된 법률기구로 방통위 산하기구이지만, 행정기구라기 보다는 자문 및 조사기구에 해당합니다. 3개의 분과위원회가 있는데 제1분과는 시청점유율 검증, 제2분과는 신문구독률의 방송의 시청점유율로의 환산, 제3분과는 매체간 합산 영향력 지수 개발을 담당하고 있습니다. 미디어위의 신설은 방송법개정 이후 신문기업의 방송진출을 허용하면서, 교차소유로 인한 여론집중을 방지하기 위한 목적이 있습니다.

— 말차니니: 독일의 방송구조와 KEK에 대해서 간략하게 설명드리겠습니다. 중간중간 질문이 있으시면 언제든지 말씀해 주십시오. 독일의 방송체제는 공민영 이원체제로 공영방송과 민영방송의 역할은 분리되어 있습니다. 그래서 공영방송의 규제는 공영방송별로 설치되어 있는 방송평의회가 민영방송에 대한 규제는 주미디어청이 담당하고 있습니다. KEK는 16개주에 설치된 14개 주미디어청이 연방차원의 미디어집중을 규제하기 위한 목적으로 설립했습니다. KEK는 1997년 설립되었으며, 한국의 미디어보다는 조금 오래된 듯 합니다. 현재는 6명의 전문가위원과 2명의 예비위원으로 구성되어 있는데, 이들은 방송법 전문가와 경제법전문가 가운데 선임합니다. 임기는 5년으로 연임이 가능합니다. 여기에 14개 주미디어청장 가운데 6명이 위원으로 참여하고, 2명의 청장이 예비위원으로 호선됩니다. 6명의 전문가위원은 결정문 작성 및 조사업무등을 담당하고, 주미디어청장 가운데 호선되는 6명의 위원

은 KEK 결정과정에 참여하여 최종결정시 표결에 참여합니다. 그러나 조사 및 결정문 작성 업무에는 참여하지 않습니다. KEK의 주요 역할은 방송분야에서의 여론다양성 보장입니다. 방송분야에서 여론다양성이 보장된다면, 시장에서 독과점이 형성되지 않기 때문입니다.

- 참고자료에서 밝힌 것처럼, 베텔스만이 소유한 RTL그룹의 경우에 보라색으로 표시한 TV영역이외에 광고, 방송기술, 전송망사업, 출판, 음악, 잡지 등 다양한 인접시장에서 활동하고 있습니다. KEK은 방송영역에서의 여론집중도를 알아보기 위해서 시청점유율을 산정하고, 동시에 해당 사업자가 인접시장에서 활동하고 있는 상황도 함께 조사하게 됩니다. KEK활동의 구체적인 영역은 첫째 결정권입니다. 새로운 사업자가 연방차원에서 방송을 송출하기 위해 신규면허를 신청하면, 이 사업자의 설립을 허가하기 위한 조사를 하게 됩니다. 또한 동 신규사업자의 지분관계를 살펴보게 되며, 방송시장에서 활동하고 있는 사업자의 경우에는 시청점유율이 10%를 넘어선 경우에는 제3자방송시간을 허용하도록 조치를 취하고 있습니다. 둘째는 시청점유율 산정입니다. 각 사업자별 시청점유율을 산정함으로써, 시장에서의 다양성 보호를 위해 노력합니다. 셋째는 투명성 확보로, KEK의 모든 활동에 대해 기록을 남기로 모든 결정문과 시장상황평가보고서, 독점보고서, 연차보고서등을 온라인과 오프라인으로 공개함으로써, 사업자에게는 예측가능성을 국민에서는 방송시장의 경쟁상황을 알 수 있도록 정보공개를 합니다. 독일에서는 누구나 방송사업에 참여할 수 있으며, 희망하는만큼 채널을 소유할 수 있습니다. 그러나 10%이상의 시청점유율을 차지하면, 일정한 제재를 받습니다. 시청점유율 30%를 차지하면 지배적사업자로 분류하며, 이 경우에는 지분포기를 하거나 다양성 보호를 위한 조치인 제3자 방송시간 할당, 지역창 프로그램 신설 등을 해야 합니다. 시청점유율 25%가 넘어서는 경우에는 인접시장에서의 영향력을 시청점유율로 환산하여 합산하며, 이때 합산지수가

30%를 넘어서면 역시 다양성 보호를 위한 조치를 하게 됩니다. 인접시장은 가변적이며, 방송사업자가 활동하고 있는 분야 가운데 여론다양성에 영향을 미칠 수 있는 분야를 의미합니다. 현재 독일의 시청점유율은 공영방송이 약 40.3%, 민영인 RTL그룹이 27.4%, P7S1그룹이 20.6%, 기타 11.7%를 차지하고 있습니다. 기타에는 약 185개의 채널이 포함됩니다. 기타채널의 시청점유율은 지속적으로 늘어나는 추세입니다. 한국은 어떻습니까??

- 김성환 사무관: 한국은 KBS가 37%, MBC 17%, SBS 13%, 기타 33%입니다.
- 말차니니: 그렇다면 미디어다양성이 보장되고 있는 것 아닙니까? 그 정도면 매우 다양한 시장으로 봐야 하지 않습니까?
- 최선규 위원: 물론입니다. 현재로서는 그렇습니다. 하지만 신문기업의 방송 진출이 허용되면서, 여론시장에서의 집중이 예상되기 때문에, 사전에 안전장치를 마련하려는 것입니다.
- 말차니니: 독일에서는 방송국가협약 제26조제4항에 따라서 시청점유율이 일정수준 넘어가는 사업자는 지분을 포기하거나, 제3자방송시간 할당, 프로그램자문회의 설치 등을 통해 다양성 보호조치를 하고 있습니다.
- 유의선 위원: 시청점유율이 30%를 초과하여 면허가 취소된 사례가 있습니까?
- 말차니니: 없습니다. 지금까지 약 600여건의 심사가 있었지만 단 한건도 없었다. 유일하게 부정적인 결정이 내려진 사례가 악셀 슈프링어가 프로지벤 자트라인스를 인수합병하려고 할 때, 금지결정을 내린 것입니다.
- 심영섭: 하지만 TV B.M.의 경우 면허가 취소된 적이 있지 않은가요?
- 페트리: 물론 있다. 하지만 그 경우는 바덴-뷔르템베르크주에서만 방송을 송출하던 지상파방송으로 시청점유율 초과가 이유가 아니라 방송면허조건을 위반하고 종교적인 목적으로 불법 모금을 했기 때문에 면허가 정지된 것입니다.

- 성욱제: 공영방송의 시청점유율이 30%를 넘어서는데 아무런 문제가 없습니까?
- 페트리: 공영방송은 내적다원주의를 추구합니다. 사회각층을 대표하는 방송 위원들로 구성된 방송평의회가 감독권을 갖고 있습니다. 공영방송으로만 본다면 시청점유율이 40%를 넘어서지만, 이 40%안에는 다양한 사회각층의 이해관계를 대변하는 방송위원들이 참여하기 때문에 충분히 여론다양성이 보장됩니다. 공영방송별로 설치된 방송평의회는 방송사별로 30~70명으로 다양합니다. 반면 민영방송은 외적다원주의를 추구하는데, 정부나 행정기관이 방송내용에 대해서 직접 간섭할 수 없기 때문에, 다양한 여론을 대변하는 민영방송사가 다수 존재하여 자유롭게 경쟁하는 것을 목표로 합니다. 이 경우 주미디어청이 감독권을 갖습니다. 주미디어청에도 주미디어위원회가 있는데, 주미디어위원회는 주미디어청을 감독할뿐만 아니라, 민영방송의 프로그램내용에 대한 의견을 제시하기도 합니다.
- 성욱제 박사: 주단위에서는 어떻게 규제가 이루어지고 있습니까?
- 말차니니: 주마다 규제기구가 있는데, 주방송법에 따라 규제받습니다. 시청 점유율을 규제수단으로 정한 주는 없습니다. 대부분 지분소유제한을 통해서 규제합니다.
- 성욱제 박사: 연방차원에서 KEK이 규제하면, 자연스럽게 주차원에서도 다양성이 보장되는게 아닌가요?
- 말차니니: 아닙니다. 특정 사업자가 주단위에서는 독점적인 지위를 차지할 수 있습니다. 예를 들어 노르트라인-베스트팔렌주의 경우, WAZ그룹이 신문시장에서 60~70%의 시장점유율을 차지합니다. 이 신문사가 방송에도 진출하여 지역민방의 지분을 30% 소유하고 있습니다. NRW주에서는 여론에 직접적인 영향을 미치는 그룹입니다. 하지만 전국적으로 살펴보면 5%미만의 영향력이다. NRW주에서만 활동하기 때문입니다. 공영과 민영은 방송임

무와 목적에 차이가 있습니다. 공영은 수신료로 운영되는데, 광고효과가 없는 지역행사나 공공행사에 대한 보도의무가 있습니다. 반면 민영은 광고효과가 불분명한 프로그램은 제작할 의무가 없습니다. 오히려 광고주의 이익을 대변하는 경우가 더 많습니다. 그래서 공영과 민영에 대한 규제는 차이를 두어야 합니다.

- 유의선 위원: 콘텐츠 중심의 규제에서 이제는 플랫폼 중심의 규제로 무게가 옮겨가고 있습니다. 모바일TV, 스마트TV, 온라인포털등 다양한 디지털 디바이스가 등장하는데, 이에 대한 규제정책은 무엇입니까?
- 말차니니: 온라인문제는 4년전 ASV결정에서 중요한 화두였습니다. 그러나 당시에는 움직이지 않는 사진중심의 서비스가 온라인에서 대부분을 차지했지만, 지금은 동영상중심입니다. 당시는 엄밀한 의미에서 인접시장으로서 의미가 적었습니다. 하지만 지금은 점점 더 중요한 의미를 지닙니다. 독일 연방헌법재판소는 여론형성에 영향을 미치는 요소를 시의성, 소수력, 과급력으로 보았습니다. 온라인은 지금 시점에서 본다면 동영상중심으로 재편되고 있다고 할 수 있습니다. 여론형성과정에 직접 영향력을 행사한다고 볼 수 있습니다. 특히 facebook이나 twitter의 경우 의견형성에 영향력을 행사합니다. 현재 독일에서만도 SNS에 가입한 사람이 2000만명을 넘어서고 있습니다. 그러나 과연 사적 영역에서의 영향력 행사를 공적 영역에서의 영향력 행사와 동일하게 볼 것인가에 대해서는 문제가 있습니다. 분명 방송 인접시장으로 일정하게 영향력을 행사하지만, 규제목적으로 사적영역에서의 영향력 행사를 지수화시키는 것은 쉽지 않은 일입니다. 아직까지는 이 분야는 초기 연구단계이며, 최근 인터넷관련 연구조사결과, 규제대상이 아니라는 결론이 나왔습니다.
- 유의선 위원: 시사보도와 비시사보도의 영향력은 다르게 평가하고, 가중치도 다르게 주어야 하는 것 아닙니까?

— 말차니니: 커뮤니케이션학자의 입장에서는 당연히 스포츠채널과 뉴스채널의 영향력은 다르다고 말할 수 있습니다. 나 또한 다르다고 생각합니다. 하지만 둘의 영향력을 가중치로 표시하는 것 자체가 어렵다고 봅니다. 법학자들은 규제를 위해서는 모든 콘텐츠가 영향력을 행사한다고 보았습니다. 그것은 연방헌법재판소의 판결에 근거합니다. 스포츠채널에서 축구경기를 중계하더라도, 중계캐스터가 선입견이나 편견을 가지고 있을 경우에, 이를 시청하는 시청자는 동일한 방향으로 의견을 갖게 됩니다. 종종 발생하는 일입니다. 특히 국가대표팀이 다른 국가의 국가대표팀과 경기할때는 자주 등장하는 문제입니다. 모든 채널, 모든 콘텐츠는 정치적 영향력뿐만 아니라 사회적 문화적 영향력을 행사합니다. 그렇기 때문에 모든 콘텐츠의 영향력을 하나의 틀 안에서 보는 것입니다.

\* (주) 예를 들어, 2002년 월드컵중계 때 독일과 한국팀의 경기를 중계하면서 한국선수의 이름은 중국음식명칭만큼이나 발음하기 어렵다고 중계캐스터가 언급했는데, 이 경우에도 한국을 자연스럽게 중국의 한 부분으로 생각할 수 있게 선입견을 줄 수도 있다는 비판이 있었다. 해당 캐스터는 비공개적으로 사과를 한 적이 있습니다.

— 조성호 위원: 소중한 시간 내 주어서 고맙습니다. KEK과 미디어위는 동일한 사안을 다루는 규제기관으로 전세계적으로 유례가 없습니다. 향후 MOU체결을 통해서 더욱 긴밀하게 협력했으면 합니다. MOU체결에 대해서 어떻게 생각하십니까?

— 말차니니: 언제든지 환영입니다. KEK은 여러나라의 규제기관과 협력하고 있습니다. 유럽규제기구협의회에 14개주 미디어청이 회원으로 가입해 있는데, KEK은 이러한 협력관계를 바탕으로 다른 국가에서의 다양성 보호를 위한 제도를 배우고 있습니다. 예를들어 노르디콤의 경우 모든 결정문과 연구결과를 데이터베이스로 구축했는데, 이러한 통계 및 자료관리시스템을 우리가

배워왔습니다. 한국에서도 배울 것이 많다고 봅니다. 향후 구체적인 방안을 논의할 수 있을 것입니다.

- 성욱제 박사: 지분참여에서 25%지분은 100% 시청점유율로 보는데, 어떤 법적인 근거가 있습니까?
- 말차니니: 주식법에 따라서 25%이상 지분을 가진 지분소유주는 비토권이 있습니다. 그래서 이 경우 100% 시청점유율로 보는 것입니다. 사실 25%의 소유권이면 25%의 시청점유율로 보아야 하겠지만,(연방카르텔청이 규제하는 신문영역처럼) 방송이라는 매체의 영향력을 고려하여 예방차원에서 100%로 본다고 법에 정한 것입니다.
- 조성호 위원: 바쁘실 텐데 오랜 시간 내 주셔서 고맙습니다. 향후 긴밀한 협력을 통해 정보교환과 인적교류 등 협력을 하기 바랍니다.
- 말차니니: 저 또한 상호협력이 진척되기를 바랍니다. 고맙습니다.

□ 7월 14일(목)

□ 방문기관(면담자): 주미디어청 연방사무소 토어스텐 기벨(Torsten Giebel) 프로그래밍&광고&면허과장, 카트린 하이에하우스(Katrin Heyeckhaus) 유럽&법무담당관

- 기벨: 주미디어청 연방사무소는 14개 주미디어청이 연방차원의 방송감독 및 규제업무를 담당하기 위해서 설립했습니다. 2010년 7월부터 베를린에 사무실을 두었는데, 예전에 ALM이 수행했던 업무를 담당한다. 본래 ALM은 별도의 사무국이 없었지만, 2010년 7월부터 단독 사무국이 생긴 것입니다. 연방사무소는 현재 DLM(주미디어청장회의)와 ZAK(면허심사 및 교부위원회)의 사무국 역할을 하고 있으며, 2013년 이후에는 KEK와 KJM(미디어청소년

보호위원회)의 사무국을 흡수하여 단독사무국을 운영할 것입니다. 현재는 연방사무국에 10명, KEK에 6명, KJM에 12명이 근무하는데, 통합되면 1명의 사무국장과 20여명의 직원으로 구성되는 연방사무국이 될 것입니다. 물론 KEK, KJM, DLM등은 지속적으로 존속하게 됩니다.

- 심영섭: 최근 주미디어청의 명칭을 민영방송청에서 미디어청으로 모두 개칭했는데, 방송에 대한 정의가 폭넓게 확대된 것입니까? 아니면 특별한 이유가 있습니까?
- 기벨: 방송업무를 담당하던 주방송청이 청소년보호를 위한 내용심의, 텔레미디어에 대한 업무까지 담당하면서 명칭이 변경된 것입니다. 담당업무가 확대되었다고 보면 됩니다.
- 성욱제: 영국의 Channel4와 같이 광고수입으로 운영되는 공영방송이 독일에 있습니까?
- 기벨: 영국과 독일의 법체계는 다릅니다. 독일에서 이원방송체제는 방송목적과 채용구조에 따라 다르게 구분됩니다. 수익성이 보장되지 않더라도 공공의 목적을 위해 의무적으로 방송프로그램을 편성하고, 이러한 프로그램의 제작과 편성을 목적으로 수신료를 주수입원으로 운영되는 방송을 공영방송이라고 합니다. 그러나 공공서비스방송을 지향하더라도 광고수입을 통해서 운영되고, 수익성이 보장되지 않는 방송을 의무적으로 편성하지 않는다면 민영방송이라고 볼 수 밖에 없습니다. Channel 4는 독일법제로 볼 때 민영방송입니다.
- 김성환 사무관: KEK를 설립하게 된 목적은 무엇인가?
- 기벨: KEK는 1997년 설치되었습니다. 물론 그 이전에도 방송자본집중에 대한 규제는 있었습니다. 그러나 각 주마다 다른 정책을 추진했고, 방송기업

- 유치를 목적으로 주별로 경쟁을 하면서, 합리적인 규제가 이루어지지 않는다는 반성에서 주별로 협력하여 공동으로 보조를 맞추는 기구를 설립하게 된 것입니다. 그래서 자본집중에 대한 규제가 더 효율적으로 운영되고 있습니다.
- 김성환 사무관: KEK의 활동은 효율적이라고 생각하십니까?
  - 기벨: 그렇습니다. 지금까지는 효율적으로 운영되었습니다. KEK결정 가운데 유일하게 부정적인 결정이 악셀 슈프링어의 사례였습니다. 만일 악셀 슈프링어가 방송에 진출했다면 독일내에서 1/2정도의 여론지배력을 갖는 기업이 되었을 것입니다.
  - 성욱제 박사: 전국단위로 미디어집중을 규제하는데, 꼭 주단위로도 별도의 규제장치가 있어야 합니까? 이중규제 아닌가요?
  - 기벨: 주차원의 집중과 연방차원의 집중은 다릅니다. 특정 주에서 여론지배력을 행사하더라도 연방차원에서는 10%이하의 지배력을 갖는 소규모 사업자인 경우도 많습니다. 지방자치와 주차원의 미디어다양성은 긴밀한 관계가 있습니다.
  - 심영섭: Web-TV는 방송인가요?
  - 기벨: 아닐수도 있고 방송일수도 있습니다. Web-TV 가운데 선형편성과 동시방송, 불특정다수를 대상으로 할 경우 방송으로 보며, 이 경우에 면허가 있어야 합니다. 그러나 비선형편성을 하고, 비동시적일 경우에는 텔레미디어로 보고, 동영상서비스로 간주합니다. 현재 독일에는 총 4,000여개의 Web-TV가 있으며, 이 가운데 방송면허를 받은 사업자는 30여개입니다. 그러나 앞으로 이러한 분류는 사실상 어려울 것으로 예상됩니다. 현재 주미디어청과 KEK가 집중적으로 연구하고 있는 규제영역입니다. 또한 가입자가 500명이 하인 경우에는 Web-TV로 보지 않고 동영상서비스로 분류합니다. 그러나 가입자가 500명이상이면 Web-TV로 면허대상입니다.

- 심영섭: 왜 500명인가? 어떤 근거가 있는가요?
- 기벨: 법리적 정의입니다.
- 성욱제: 독일은 지상파, 위성, 케이블의 면허를 각각 받는가? 어떻게 면허를 관리하는가요?
- 기벨: 독일에서 면허(Zulassung)는 하나뿐입니다. 방송면허를 받으면, 방송사업자가 지상파, 위성, 케이블, IPTV등 다양한 전송경로별로 주미디어칭이나 플랫폼사업자와 채널사용계약을 맺어야 합니다. 지상파는 채널의 수가 제한적이기 때문에 공개입찰을 합니다. 방송면허를 가진 사업자는 원칙적으로 누구나 공개입찰에 참여할 수 있습니다. 중요한 것은 선면허 취득, 후입찰 응모입니다. 케이블과 위성은 케이블과 위성을 관리하는 SO와 계약을 맺어야 합니다. 계약을 맺더라도 채널은 주미디어칭에서 교부합니다. 주미디어칭은 모든 채널배치의 권리를 행사합니다. 이러한 채널교부(Zuweisung)은 면허와는 별도의 과정입니다. 면허는 방송권역에 따라 전국/지역면허로 나뉘고, 프로그램유형에 따라 종합/전문채널면허로 나뉩니다. 면허에는 이 두 조건이 명시됩니다. 하지만 면허를 가지고 있더라도 지상파, 위성, 케이블등에서 채널을 배정받는 것은 별도의 공개입찰 및 협상을 통해 추후적으로 이루어집니다.
- 김성환: 이 경우, 망사업자와 방송채널사업자간에 알력이 생길 것 같은데. 예를 들어 전송수수료와 같은 경우. 주미디어칭이 중재하는 역할을 담당하는가요?
- 기벨: 아닙니다. 민간영역에서 발생하는 재산권과 관련된 문제는 주미디어칭이 개입하지 않습니다. 그러나 비공식적으로 서로 원만한 합의가 이루어지도록 중재를 시도하기는 합니다. 그러나 법적으로 강제할 수단은 없습니다.
- 성욱제: 독일의 주미디어칭은 FCC, Ofcom ,KCC와 비교할 때, 어디에 가깝

다고 보는가요?

- 기벨: 주미디어청은 통신업무를 담당하지 않습니다. 통신은 연방정부의 관할로 통신업무를 담당하는 공사가 따로 있습니다. 독일내에서도 다양한 논의가 있었지만, 독일연방의 헌법인 기본법이 개정되지 않는 한 방송과 통신규제업무가 하나로 묶일 가능성은 없습니다.
  
- 성욱제: 그렇다면 주정부 단위로 미디어담당 부서가 따로 있는가요?
- 기벨: 공영방송은 공영방송별 방송평의회가 규제기관입니다. 민영방송은 주미디어청이 규제기관입니다. 모두 주정부의 직접적인 지휘감독을 받지 않는 독립기관입니다. 그러나 주별로 문화부나 경제부에 미디어를 담당하는 부서를 설치하여, 주문화미디어부 혹은 주 경제노동미디어부로 불리는 곳도 있습니다. 이 경우에도 미디어정책은 경제정책에 가깝습니다. 더 많은 미디어기업 유치와 지원을 목적으로 하지, 규제를 목적으로 하지는 않습니다.
  
- 김성환: 한국에서는 수신료문제가 가장 첨예한 현안입니다. 현재 독일의 방송현안은 무엇인가요?
- 기벨: 독일의 경우에는 수신료산정은 KEF라는 독립기구가 담당하며, 3년 단위로 수신료 산정을 물가상승등을 고려하여 정합니다. 물론 주미디어청은 법으로 2%의 수신료수입을 보장받지만, 최근에는 1.2%정도만 받고 있습니다. 실질적으로 수신료인상을 억제하기 위해서 주미디어청에 배당되는 금액을 동결하고 있습니다. 또 최근에는 TV나 라디오가 없더라도 TV수신이 가능한 PC는 수신료를 지불해야 합니다. 유사한 디바이스도 마찬가지입니다. 또 하나가 망중립성입니다. 케이블사업자가 특정 방송사업자의 채널 사용을 거부하거나 특정 방송그룹에 속한 채널을 다른 기타사업자와 묶어서 제공하는 등, 망사업자의 자의적인 채널묶음 등이 문제로 지적되고 있습니다. 또다른 현안은 온라인과 스마트TV에 공영방송이 진출해야 하는가에

대한 논쟁이 있습니다. 공영방송의 기본공급의 범위를 어디까지 정할 것인가에 대한 논쟁이 있습니다. SNS도 중요한 화두의 하나입니다. 최근 한 십대소녀가 페이스북에 자신의 생일파티에 친구들을 초대했습니다. 그런데 3500명이 왔다고 합니다. 페이스북에서는 모두 친구인지 모르지만, 오프라인에서는 기껏해야 30명정도를 생각한 것인데, 100배가 온 것입니다. 사생활 침해의 문제가 있고, 여론에 대한 영향력을 알 수 있는 좋은 사례이기도 합니다. 그래서 SNS규제에 대해 심각하게 고민하고 있습니다. 또 구글이나 아마존, 유튜브처럼 해외에 본사를 둔 사이트를 어떻게 규제할 것인가에 대해서도 논란이 있습니다. 실질적으로 막강한 영향력을 행사하는데, 규제를 위한 특별한 대안은 없는 상태입니다. 마지막으로 Web-TV를 5년에 한번씩 면허를 주고 있는데, 과연 향후에도 Web-TV면허가 유효할지에 대해서는 의문입니다. 어떻게 인터넷에서의 실시간 또는 주문형 동영상 서비스를 규제할 것인지에 대해서도 연구중입니다.

- 심영섭: 방송기금이 있는가요? 바이에른에는 주방송기금이 있는데.
- 기벨: 독일에는 방송기금이 없습니다. 물론 주단위로 소규모 방송기금을 운영하는 곳도 있습니다. 바에이른과 자알란트, 슬레스비히-홀슈타인, 메클렌부르크-포어폼메른 등. 이러한 주에서는 케이블망사업자에게 분담금 (Anbieterabgabe)를 받고, 면허 인허가와 감독과정에서 행정수수료(Verwaltungsgebuehr)등을 받습니다. 하지만 대부분은 기금은 없습니다. 주미디어청의 주업무는 진흥업무가 아니라 규제감독업무입니다.
- 김성환: 향후 주미디어청과 긴밀한 협력을 하고 싶습니다.
- 기벨: KCC와 Die Anstalten(연방사무소)는 동료입니다. 향후에도 서로 협력할 수 있기 바랍니다. 방문해 주어서 고맙습니다.

## 참 고 문 헌

- 강상현 외(2002), 『대중매체의 이해와 활용』, 한나래.
- 방송통신위원회(2010), 『2009년 방송산업실태조사 보고서』  
 \_\_\_\_\_(2011a), 『2010년도 방송사업자 재산상황 공표집』  
 \_\_\_\_\_(2011b), 『2011년도 방송산업 실태조사 보고서』
- 성욱제 · 최민음(2010). 『방송사업자의 시청점유율 산정기준 및 방법에 관한 연구』,  
 정책연구 10-53, 정보통신정책연구원.
- 제일기획(2008, 2009, 2010, 2011), 『광고연감』.
- 조성호(1998), 『텔레비전 시청률 조사연구』, 나남.
- 한국언론재단(2010a), 『2010년 언론수용자 의식 조사』.  
 \_\_\_\_\_(2010b), 『미디어 이용과 효과 연구』.
- 한진만(2010), 『매스커뮤니케이션의 이해』, 커뮤니케이션북스.
- Congdon, T., et al.(1995), *The Cross Media Revolution: Ownership and Control*, London:  
 John Libbey & Company.
- Iosifides, P.(1997), “Methods of measuring media concentration.” *Media, Culture & Society*,  
 19(4), pp.643 ~ 663.
- Iyengar, Shanto.(1991), *Is Anyone Responsible?* Chicago: University of Chicago.
- Napoli, P. M.(2001), *Foundations of communications policy: Principles and process in  
 the regulations of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.



● 저 자 소 개 ●

---

성 욱 제

- 프랑스 파리 제2대학교 박사
- 현 정보통신정책연구원  
방송미디어연구실 부연구위원

박 찬 경

- 서울대학교 언론정보학과 석사
- 현 정보통신정책연구원  
방송미디어연구실 연구원

정책연구 11-54

여론다양성 증진을 위한 매체교환율 조사·분석  
및 글로벌 협력체제 구축방안 연구

---

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 김 동 욱

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 장군마을 3길 36(주암동)

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 인성문화

ISBN 978-89-8242-883-8 93320

---