

# 독일에서의 시청점유율제한을 통한 다양성 보호 연구\*

심영섭\*\*

독일의 방송국가협약은 독일기본법에서 보호하고 이는 ‘긍정적 질서’의 보호를 위해 방송자본 집중을 규제한다. 이러한 규제는 다양한 의견의 형성을 보호하고, 국가와 사회이익집단으로부터 독립적인 보편적 방송서비스를 가능하게 하기 위해서이다.

그러나 경제적 경쟁은 방송분야에서의 자본집중을 초래할 위험이 있다. 특히 경제적 경쟁은 다양한 보도적 경쟁을 저해한다. 특히 보도의 다양성은 서로 다른 여론을 적절하게 반영해 낼 수 있는 제도적 장치가 마련되어야만 가능하다. 독일의 방송국가협약 제26조는 방송사업자의 시청점유율 상한선을 제한함으로써, 방송시장에서 내용의 다양성과 소유의 다양성을 보장하고, 결과적으로 의견의 다양성을 보호한다. 구체적으로 시청점유율 30%를 초과했거나 시청점유율이 25%에 불과하지만 인접 미디어시장에서 시장지배적 사업자인 경우에는 의견의 다양성을 침해한다고 본다.

그럼에도 불구하고 시청점유율 제한은 미디어 사이의 합산 영향력 산출방식의 모호함과 시사정보 프로그램과 교양오락 프로그램에서의 시청점유율을 동일한 무게로 평가하는 등의 한계가 있다.

주제어 : 방송자본집중, 시청점유율, 의견의 다양성, 인접 미디어시장, 관점의 다양성

## 1. 서론

독일기본법 제5조는 민주주의 사회에서 개개인의 자유로운 의사표현이 가능하기 위해서는 ‘의견의 다양성’을 보장해야 하고, 이를 구체적으로 실현할 수 있는 사회적 제도인 미디어의 활동이 자유로워야 한다(BVerfGE 57, p.295, p.319f., p.323; 73, p.118, p.152, p.163, p.172). 이는 ‘사상의 자유 시장’에서 지배적인 세력이 등장하지 않는 것을 의미한다. ‘의견의 다양성’ 보장은 다수의 다양하고 서로 독립적으로 기능하는 정보원(source)이 존재하고, 이러한 정보원 가운데 지배적인 지위를 가진 세력이 등장하지 않는 것이다. 이는 ‘동일한 무게를 가진 다양함(gleichgewichtige Vielfalt)’의 확보에 목적이 있다(BVerfGE 73, p.118, p.159f). 다양한 의견의 보호는 ‘지배적인 의견력(vorherrschende Meinungsmacht)’ 등장의 효율적 제압을 통해 가능하다. 독일연방헌법재판소는 지배적인 의견력 등장의 효율적 제압은 ‘예방적(vorbeugend)’ 차원에서 가능하다고 본다(BVerfGE 73, p.118, p.172).

1987년 공·민영 이원방송체제가 출범한 이후 독일에서도 지배적인 의견력을 행사하는 기업이 등장했다. 특히 방송을 장악한 소수의 방송기업이 독일사회에서 ‘권력행사’(Prokop, 1984)를 할 수 있는 위험수위까지 이르게 되었다. 이러한 문제에도 불구하고 지배적인 의견력에 대한 객관적인 측정방법은 아직까지 제시되지 않았다. 그것은 미디어 효과를 계량화하는 것이 이용자의 욕구와 이에 대한 충족을 측정하는 것인데, 이를 위한 합리적 기준 마련이 어렵기 때문이다(Bonfadelli, 2004; Hasebrinck & Schulz & Held, 2009). 즉 추상적인 법률 조어인 ‘지배적인 의견력’을 구체적으로 수치화하기에는 한계가 있다. 그래서 다양한 시장지배력에 대한 계량적인 자료를 바탕으로 지배력을 추정할 수밖에 없다. 물론 지배적

\* 이 논문의 완성도를 높이기 위해 조언해 주신 익명의 세 분 심사위원께 감사드립니다.

\*\* 건국대학교 신문방송학과 강사 (youngsubshim@hanmail.net)

인 의견력과 시장지배력은 시장에서 상관관계를 갖지만, 동일하지는 않다(Brantner & Langenbucher 2003, p.14). 그럼에도 불구하고 아직까지 의견의 다양성을 보호하고 지배적인 의견력 등장을 효율적으로 제어할 수 있는 객관적 산정방식이 없어서 독일에서는 신문기업과 방송기업의 시장지배력을 ‘지배적인 의견력’을 측정할 수 있는 추정근거(Vermutungsnovelle)로 활용한다. 이는 “미디어분야에서의 자본집중은 시장을 통제하는 수준을 넘어 대중문화를 통제하는 권력으로 등장”할 가능성이 높기 때문에 (Aufermann, 1981), 소유의 다원성은 내용의 다양성을 보장하는 1차적인 방법일 수 있다.

1997년 개정된 독일의 방송국가협약 제3차 개정법 제26조 제1항은 지배적인 의견력을 갖는 방송사업자의 등장을 막기 위해 시청점유율에 대한 상한기준을 신설했다. 지배적인 의견력에 대한 산정은 ‘추정(Vermutung)’을 통해 이루어진다. 즉 지배력에 대한 산정은 ‘추정치’이며, 이를 기준으로 규제가 이루어진다. 이는 추정되는 기준치가 100% 객관성을 담보할 수 있는 기준이 될 수 없음을 의미하는데, 그럼에도 불구하고 이를 반박할 수 있는 객관적인 증거가 제시되지 않는다면 법적으로 유효하다. 그래서 법원이 정황과 증거를 가지고 추론적 결정을 내리지 못하면 ‘진위불능의 위험’(non liquet)이 존재하지 않는 한, 법집행을 위해 법률에 따라 추정된 자료는 곧 물적 강제력을 갖는다. 시청점유율 산정을 통한 지배적인 의견력 추정과 규제는 이러한 법적 정당성을 갖는다. 그러나 1997년 시청점유율을 통한 지배적인 의견력 추정제도가 도입되기 이전까지 독일에서는 지분투자제한을 통해 지배적인 의견력을 추정했다. 시청점유율이 일종의 사후규제(ex post)적 요소가 있는 규제제도였다면, 지분투자 제한은 철저한 사전규제(ex ante)를 통해서 지배적 의견력을 행사하는 과점사업자의 시장진입을 억제한다(심영섭 외, 2009).

독일의 지분투자제한과 시청점유율 제한은 미디어가 행사하는 사회적 영향력의 정도를 추정하여 방송시장에서의 다양성을 보호하는 제도적 장치이다. 그러나 이러한 제도적 장치가 과연 효율적으로 방송시장에서의 다양성을 보호했는지 살펴볼 필요가 있으며, 이러한 분석을 바탕으로 2009년 개정된 우리나라 방송법에서 도입한 독일식 시청점유율 제한의 한국적 제도화를 위한 시사점을 찾아볼 필요가 있다.

## 2. 이론적 배경

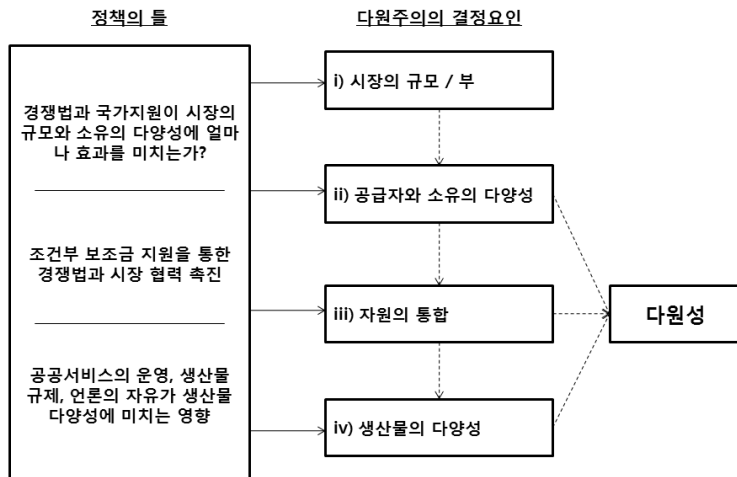
### 1) 다양성 보호

다양성(diversity)은 미디어 정책을 수립하는 과정에서 가장 중요하게 고려되는 원칙이며, 미디어가 수행해야 할 공적 책무의 근거이다. 다양성은 보도적 경쟁(publizistischer Wettbewerb)과 경제적 경쟁(wirtschaftlicher Wettbewerb)을 통해 보장된다. 방송시장에서 보도적 경쟁과 경제적 경쟁은 다양성 보장을 전제하며, 이는 구체적으로 다양한 의견을 대변하는 방송프로그램이 얼마나 많이 시청자에게 제공되며, 이때 프로그램을 제공하는 방송사를 소유한 자연인 또는 법인의 소유의 다원성이 보장되는가에 달려 있다. 그렇다면 보도적 경쟁과 경제적 경쟁을 펼치는 다양성의 요소와 범주는 어떻게 정의할 수 있는가? 이에 대해 학계와 정책입안자들은 오랫동안 합의를 도출하기 위해 논의를 진행해왔다. 그러나 다양성에 대한 논의는 용어와 개념의 추상성으로 인해서 서로 대립되는 주장과 이론은 많지만, 합의되거나 통일된 체계로 정립하지 못했다(Napoli, 2001). 이는 다양성이라는 추상적인 개념

을 정책적으로 활용하기 위해서는 계량화시킬 수 있는 기준이 마련되어야 하는데, 측정방식에 대해 합의할 수 있는 합리적인 방법을 찾기 어렵기 때문이다(박주연·전범수, 2009). 또한 다양성 개념은 각 국가별로 고유한 사회문화적 정치경제적 특성에 따라 역사적으로 서로 다른 미디어정책을 추진했다. 이 과정에서 자국 미디어체제와 제도의 정당성을 확보하기 위해 다양성에 대한 개념을 다르게 정의했다. 그래서 다양성의 개념은 종종 미디어제도가 형성되는 과정에서 선행된 결정이 구조화되어 만들어진 정당성에 불과하다.

나폴리(Napoli, 2001, p.128~152)는 다양성을 크게 3가지로 정의하는데, 공급원의 다양성(source diversity), 내용의 다양성(content diversity), 노출의 다양성(exposure diversity) 등이다. 공급원의 다양성은 소유의 다원성(plurality)을 의미한다. 제작자와 소유의 주체가 다양하면 미디어의 다양성이 보장될 수 있다. 내용의 다양성은 프로그램의 유형과 아이디어의 다양성을 의미한다. 셋째로 노출의 다양성은 미디어이용자의 이용행태에 대한 다양성이다. 이용자들이 얼마나 다양한 프로그램과 장르를 이용하는가에 초점이 맞춰져있다. 나폴리는 미디어정책에서 다양성이 구현되기 위해서는 이 세가지 다양성이 보호되어야 한다고 주장한다. 그러나 이 세가지 개념을 계량화시켜 정책에 반영하는 것은 쉽지 않다. 특히 이용자의 행태를 분석하는 노출의 다양성을 규제하거나 통제하는 일은 불가능하며, 관점의 다양성을 수치화시켜서 균등화시키는 것도 사실상 민주주의 사회에서는 사회적 합의를 도출하기 어렵다.

오츠(Ots, 2009)는 나폴리의 다양성 개념에서 실질적으로 규제정책에 반영할 수 있는 것을 공급원의 다양성과 내용의 다양성으로 보았다. 이 둘은 변인을 적절히 통제한다면 계량적 측정이 가능하기 때문이다. 이를 위해 오츠는 미디어정책에서 고려해야 할 다원성 보호를 정책의 틀에 따라 4가지 층위에서 분석했다.



출처 : Ots(2009), p.378.

〈그림 1〉 다원성의 층위

오츠(Ots)에 따르면 다원성(plurality)은 정책의 틀에 따라 4가지 층위에서 보호된다. 정책의 첫 번째 목적은 시장에서 적절한 규모의 경쟁을 유지시키고 소유의 다원성을 보장하여 유효경쟁과 국부를

보호하는 데 있다. 이러한 정책목적은 수행하기 위해 시장의 다양성(경쟁)과 공급과 소유의 다양성을 고려해야 한다. 둘째로 시장에서의 협력과 유효경쟁보호를 위해서는 자원의 통합이 필요하다. 한정된 자원의 엔트로피를 높이지 않고, 지속 가능한 자원으로 보존하기 위해서는 적절한 정책적 고려가 있어야 한다. 셋째는 생산물의 내용이 다양할 수 있도록 언론의 자유를 보장해주고, 생산에 대한 적절한 규제를 도입하는 것이다. 또한 상업적 경쟁으로 인해서 부족해질 수 있는 공익적 콘텐츠 강화를 위해 공공서비스 보완도 정책의 중요한 목표이다. 이를 통해 생산물의 다양성, 즉 내용의 다양성을 보장한다. 오즈에 따르면 미디어 다원성은 공급과 소유의 다양성과 생산물의 다양성을 통해서 보장할 수 있다.

이러한 다양성의 관점에서 의견의 다양성은 서로 다른 의견(Meinung, viewpoint)을 가진 사람들의 관점이 현존하는 정당질서를 통해 반영되든 혹은 직접적으로 이용자의 참여를 통해서 반영되든 미디어를 통해 들어날 수 있도록 보호하는 데 있다. 이를 위해서는 이용자들의 정보접근과 정보수용, 그리고 적극적인 의견의 반영이 있어야 한다. 일반적으로 의견의 다양성은 정치적 관점의 다양성으로 나타난다. 특히 정치적으로 다양한 의견이 제시될 수 있는 관점의 다양성(viewpoint plurality)이 중요하다(정준희, 2009, 75쪽). 즉 대다수 국가에서 의견의 다양성은 곧 정치적 관점의 다양성과 정당질서를 반영한 균형 있는 보도를 의미한다. 그러나 독일의 경우에는 연방헌법재판소의 판결에 따라서 시사교양뿐만 아니라 오락과 광고 등 방송의 모든 내용물이 의견형성에 중요한 역할을 수행하기 때문에, 의견의 다양성 보호에는 모든 프로그램을 포함시키도록 했다(김영욱 외, 2010, 178~179쪽). 따라서 방송정책의 목적은 다양한 관점을 반영할 수 있는 공급과 소유의 다원성과 내용의 다양성 보호를 통해 유효 경쟁 상태를 유지하는 데 있고, 이를 바탕으로 효과적인 규제정책을 수행하는 것이다.

## 2) 다양성 보호를 위한 규제제도의 유형

미디어산업에서 소수에 의한 자본집중과 지배적인 영향력 행사를 효율적으로 규제하는 제도는 없다. 특히 디지털화와 모바일화를 통해 신문과 방송, 인터넷, 모바일이 융합되고 다면화(Meta)되는 상황에서 기존의 미디어정책은 한계점에 도달했다(Just, 2009, pp.97; Kors, 2009, pp.2~5). 그러나 전통적으로 미디어정책은 각 국가의 정치경제적 사회문화적 상황과 환경에 따라 다르게 발전했고, 현행 제도가 도입되기까지 선행적으로 내려진 결정에 따라 미디어체계가 발전했거나 왜곡된 경로의존성을 띄기 때문에 하나의 분석틀로 서로 다른 제도를 묶는 것은 불가능하다. 그러나 제도의 차이에도 불구하고 일정한 경향성과 제도적 유사성이 나타나는데, 이를 유형화시키면 후속되는 정책결정과정에서 선행되었던 오류와 실패를 최소화시킬 수 있는 시사점을 얻을 수 있다.

미디어산업이 발달한 주요 국가에서 의견의 다양성 보호를 위한 제도는 진입규제에서부터 독과점 규제에 이르기까지 다양하다. 이 가운데 사전규제는 진입제한을 통해 소수의 사업자가 시장에서 지배적 지위를 갖지 못하게 원천 금지하며, 사후규제는 시장에 진입한 사업자 가운데 독과점 등장이 우려될 때에 시장지배력을 근거로 인수합병, 신규진출, 영역확장, 매출액 등을 제한한다. 최근에는 이러한 두 가지 방식을 혼합하는 혼합규제도 등장한다. 혼합규제는 시장 상황을 고려하여 지배적 의견력 등장의 원인이 되는 현상을 제거하는 원인규제를 통해 이루어진다. 원인규제는 시장행위를 통해 나타나는 현상을 감시하고, 이를 근거로 독과점이 등장하는 행위를 찾아서 특정시점(ex nunc)부터

행위를 규제한다. 그렇다고 원인적 행위가 발생했다고 즉시 면허취소나 제재를 하지는 않는다. 그 대신 해당 기업에게 일정한 유예기간을 주어서 과점의 원인을 교정할 기회를 준다. 이 기간에 해당사업자는 계약관계에 포함되는 면허유지 및 영업의 자유, 재산권행사, 편성제작권 행사의 전부 또는 일부의 지속을 인정받는다. 이러한 원인규제에서는 새롭게 시장에 진출하려는 사업자가 시장에 먼저 진출한 기업의 행위 때문에 시장진출이 금지되거나 일부 유예된다(김영옥 외, 2010). 그래서 원인규제는 진입규제로 기능한다는 의미에서 사전규제적이며, 이미 시장에서 활동하는 기업의 지속적인 성장을 억제시킨다는 의미에서 사후규제적이다.

〈표 1〉 다양성 보호를 위한 규제유형 비교

	일반규제	사전규제	사후규제(+원인규제)				
			시장지배력 제한	광고 매출 상한 제한	시장 매출 상한 제한	시청점유율 제한	뉴스 원천 집중 제한
제한 대상	공정거래 규제	지분투자 제한	시장지배력 제한	광고 매출 상한 제한	시장 매출 상한 제한	시청점유율 제한	뉴스 원천 집중 제한
평가 척도		투자지분	시장 점유율	광고 매출액	시장 매출액	시청 점유율	뉴스원천 집중분석
지수			HHI지수		SIC점유율	KEK지수	
			DI지수				
			PI심사				

출처: 김영옥 외(2010), 40쪽.

다양성 보호를 위한 규제제도는 제한대상에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째로 미디어산업에 대한 특수한 규제제도를 두지 않고, 일반적인 시장규제제도인 공정거래규정이나 카르텔법만 적용한다. 이러한 규제는 시장성과를 기준으로 시장의 원칙에 따라 자율적으로 이루어진다. 둘째는 지분투자 제한이다. 지분투자제한은 투자지분을 제한하여 특정한 사업자가 시장에 진출하는 것을 사전에 규제하는 진입장벽이다. 대다수 국가에서 사용되는 방식이며, 지분투자제한은 원천적으로 소유지분의 분산을 가능하게 만든다. 셋째는 시장지배력의 정도에 따라, 신규사업진출이나 인수합병을 금지시키는 방법이다. 대표적으로 시장점유율을 기준으로 사업자의 행위를 규제하는 방법이다. 시장점유율에 대한 검증은 미국 법무부가 사용하는 허쉬만허핀달지수(HHI)나 상위집중도지수, 다양성지수(Diversity Index), 공익성심사(public interest text)등이 있다. 넷째로 이탈리아는 전체 미디어시장에서 특정사업자의 광고매출액에 상한을 두어 경쟁을 촉진시키는 광고매출상한 제도를 도입했으며, 다시 이를 보완하여 광고와 공적재원인 방송수신료 등을 모두 포함시켜 시장매출상한을 규제하는 통합커뮤니케이션체계(SIC, *sistema integrato delle comunicazioni*) 제도로 발전시켰다. 다섯째로 시청점유율 제한은 1997년부터 독일에서 도입된 사후규제제도로 시청점유율에 따라서 방송사업자의 신규투자 및 시장점유율을 규제하는 제도이다. 이 제도는 시청점유율이 이용자의 행태를 근거로 시장점유율을 제한한다. 마지막으로 네덜란드에서 채택한 뉴스정보원집중제한은 주요미디어에 게재된 기사의 원생산자를 분석함으로써, 뉴스공급원의 다양성을 보호하는 제도이다. 이러한 규제제도는 단순한 제안에 머물지 않고 제도화되어 실행되는 대표적인 규제제도로 실효적으로 검증된 제도이다(김영옥외, 2010, 40~63쪽).

이와 같이 미디어에서의 다양성보호를 위한 규제제도는 다양한 유형과 경향이 있다. 그러나 나폴리가 제시했듯 이용행태를 조사하여 노출의 다양성을 계량적으로 측정하는 제도는 없다. 이는 이용자의

행태를 객관화시켜서 사회적 정당성을 확보할 수 있는 규제제도로 발전시키기 어렵기 때문이다. 그래서 대다수의 규제제도는 소유규제를 통해 효과적인 다양성보호를 시도한다. 독일이 1987년부터 1997년 사이에 채택했던 지분투자제한은 대표적인 공급과 소유의 다양성을 보장하는 제도이고, 1997년 이후 시행하고 있는 시청점유율 제한은 내용의 다양성과 부분적으로 노출의 다양성을 통해 의견의 다양성을 보호하는 제도이다. 그러나 두 제도의 규제대상은 모두 소유권이다. 즉 이용률에 대한 효과측정을 기준으로 규제가 불가능하기 때문에, 가장 객관적이고 이미 검증된 방식인 지분투자의 정도와 시청점유율을 가지고 규제하지만, 결국 규제대상은 소유지분인 것이다. 더욱이 이용자가 특정 미디어에 대해 편향적인 이용을 한다고 해서, 이용자들의 편향성을 규제할 수 있는 방법은 없다. 이는 민주주의 사회에서 검열과 통제를 의미하기 때문이다.

이 연구에서는 이러한 이론적 논의를 배경으로 다음의 연구문제에 대해 살펴보았다.

연구문제 1: 시청점유율 규제는 지분투자제한보다 효율적인가? 일반적으로 지분투자제한의 목적은 직접적인 진입규제와 소유규제를 통한 독과점 해소에 있지만, 다양성을 보장하는 데 한계가 있다는 비판을 받았다. 그렇다면 시청점유율 규제의 도입 이후 이러한 문제가 해결되었는지에 대해 분석할 필요가 있다.

연구문제 2: 시청점유율 규제를 통한 다양성 보호는 미디어 융합 환경에서도 유의미한가? 방송시장은 디지털화, 모바일화와 더불어 더욱 복잡적으로 융합하고 있다. 이러한 환경에서 방송기업이 다양한 인접시장에서 수행하는 경제활동을 시청점유율 규제를 통해 효율적으로 규제할 수 있는지 분석할 필요가 있다.

이 논문에서는 위의 두 가지 연구문제를 독일의 시청점유율 규제제도 분석을 통해 알아보고, 우리나라에 주는 시사점을 찾아보았다.

### 3. 두 가지의 기준: 지분투자제한과 시청점유율제한

#### 1) 지분투자제한

다양성 보호를 위해 지배적 영향력을 규제하는 가장 오래된 제도는 지분투자제한이다. 지분투자제한은 통상 미디어별로 진입장벽을 둔다. 이를 통해 사업자가 시장 영역별로 절대적인 지배력을 확보하지 못하게 억제한다. 순수한 의미의 지분투자 제한은 시장진입 자체를 원칙적으로 금지하는 ‘사전규제’이다. 이러한 지분투자제한은 하나의 사업자가 단일미디어영역에서 언론사 하나만 소유하는 제한에서부터, 교차소유금지, 복수경영금지, 미디어간소유금지 등 다양한 형태가 있다(Schulz & Held, 2006, p.37~39).

1987년 독일에서 첫 번째 방송국가협약을 체결하면서 정책입안자들은 다양성보호를 위해 방송사의 지분소유상한선을 두었다. 독일의 제1차 및 제2차 방송국가협약 제21조 제1항은 하나의 방송사업자는

연방 전체를 방송권역으로 하는 라디오와 텔레비전채널을 최고 2개까지 소유하며, 이 가운데 라디오와 텔레비전영역에서 각각 1개의 종합채널(Vollprogramm, 시사, 교양, 오락을 모두 편성하는 지상파, 케이블, 위성채널을 통칭) 또는 보도전문채널(Spartenprogramm)을 소유할 수 있다. 또한 방송사업자는 종합채널과 보도전문채널의 지분을 50% 이하로 소유해야만 면허를 취득했다(Kübler, 1995, p.48). 이 조항은 1997년 제3차 개정이 있기 이전까지 지배적 영향력에 대한 규제제도였다. 그러나 방송사업자가 제21조 제1항을 위반하지 않는다면 다수의 전문채널을 소유할 수 있다. 또한 특수관계자와 단일방송그룹 구성도 가능하다. 현재 독일의 16개주는 대부분 주단위의 지역시장 독과점을 지분투자 제한과 시장지배력제한이라는 이중 장치를 통해 규제한다(Schulz & Held, 2006, pp.19~21). 지분투자제한은 단순한 투자지분에 대한 제한조치였기 때문에 규제대상이 명확하고 효율적이며 기업의 입장에서는 예측가능성이 높다.

## 2) 시청점유율제한

시청점유율제한은 지분투자제한의 한계를 극복하기 위해 1997년 독일의 방송국가협약 제3차 개정부터 도입했다. 현재는 독일을 비롯하여 체코와 아일랜드에서 시청점유율 규제를 하며, 덴마크와 프랑스에서는 지역적 다양성 보호를 위해 시청점유율과 청취점유율을 미디어 기업의 인수합병 심사에 활용한다.

### (1) 시청점유율 상한선 (방송국가협약 제26조 제1~2항)

독일에서 방송시장 과점규제는 시청점유율 제한을 통해 이루어지는데, 이러한 규정은 1997년 개정된 제3차 방송국가협약 제26조에 따라 신설되었다. 방송국가협약 제26조는 방송사업자가 지배적 의견력을 행사하지 않는다면 방송채널을 무제한 설립하여 운영할 수 있도록 했다(제26조 제1항). 그러나 방송국가협약 제26조 제2항은 국민의 다양한 의견의 형성과 의견의 자유로운 표현을 보장하기 위하여 민영방송에 투자하는 자연인 혹은 법인의 시청점유율 상한선을 제한하고 있다. 동 조항에 따라,

첫째, 한 방송사업자가 연평균 전체 시청점유율을 30% 이상 차지하거나,

둘째, 연평균 시청점유율이 25%를 약간 웃돌더라도, 인접시장에서 지배적일 경우,

지배적인 의견력을 갖는다고 추정한다(제26조 제2항). 두 번째 규제조건의 경우, 해당 방송사업자가 인접시장에서 차지하는 시장지배력을 텔레비전방송시장에서의 시청점유율과 비교했을 때 시청점유율 30%에 준할 경우(entsprechend)를 의미한다. 그러나 시청점유율을 30% 가까이 차지하더라도, ‘보너스규정’에 따라 최고 5%까지 감면받는다.

‘보너스규정’은 전국적으로 송출되는 종합채널을 운영하는 방송사업자가 2002년 7월 1일 시점부터 주방송법에 따라 ‘지역창(Regionalfenster)’ 프로그램을 제작·편성하면 시청점유율 상한선 2%를 삭감해 준다. 방송국가협약 제25조 제4항은 종합채널 사업자의 ‘지역창’ 프로그램은 각 주방송법에 따라 시간적 지역적으로 적절하게 안배하고, 특히 제26조 제5항에 따라 최소한 전국도달률이 50%는 차지하는 프로그램을 편성하면 되는데, 이 프로그램에는 해당 지역의 정치와 경제 사회 문화 소식을 포함해야

한다. 이때 종합채널 사업자는 해당 ‘지역창’ 제작편성국의 편성독립을 보장한다. ‘지역창’ 프로그램은 지배적 의견력을 행사할 수 있는 방송기업에 제공하는 특혜가 될 수 있기 때문에, 주방송법에 따라 별도의 방송 사업 면허를 취득해야 한다. 종합채널사업자는 ‘지역창’ 프로그램 운영을 위해 필요한 재원을 보장한다.

또한 방송사업자는 제26조 제5항에 따라 제3자 방송사업자에게 방송시간을 할당할 경우에도, 위와 별도로 시청점유율 상한선을 다시 3% 삭감 받는다. 단순히 산술적으로 계산하면, 종합채널을 운영하는 방송사업자는 ‘지역창’ 프로그램을 편성하고 제3자 방송사업자에 방송시간을 할당했을 경우에 시청점유율을 34.99%까지 차지해도, 채널을 매각하거나 지분을 축소해야 하는 불이익을 받지 않는다. 그러나 이 경우에도 인접시장에서 시장지배력을 행사하지 않아야 한다.

## (2) 지배적 의견력을 가진 사업자에 대한 제재 (방송국가협약 제26조 제3-4항)

방송국가협약 제26조 제3항은 만일 방송사업자가 시청점유율을 30% 이상 차지하거나 25%를 차지 하더라도 인접시장에서 시장지배력을 행사할 경우, 신규채널 신설을 금지하고 타 채널에 대한 지분투자도 제한한다. 또한 제26조 제4항은 미디어영역집중조사위원회(KEK)의 시청점유율 조사결과를 토대로 주미디어청이 해당 기업에 다음의 제재조치를 취하도록 했다.

첫째, 해당 방송사업자는 시청점유율이 제26조 제2항에서 규정한 제한규정 이하로 떨어질 때까지 소유한 채널의 지분을 매각하거나,

둘째, 제26조 제2항 제2호에서 규정하고 있는 인접시장에서의 시장점유율을 낮추기 위해 해당 투자지분을 매각하여 전체 지분을 낮추거나,

셋째, 제30조에서 제32조에 규정된 ‘다양성 보호’조치를 통해 시청점유율을 낮출 수 있다.

방송국가협약 제30조는 시청점유율이 제한 상한을 초과한 사업자는 제3자 방송사업자에게 방송시간을 할당하도록 했다. 제31조는 이러한 제3자방송사업자의 자격에 대해 구체적으로 정하고 있다. 제32조는 프로그램자문회의(Programmbeirat) 설치에 관해 규정한다. 프로그램자문회의는 지역창 프로그램을 운영할 경우에 해당 방송이 편성하는 프로그램에 대한 지문과 다양성 보호 여부를 감독할 수 있도록 사회 인사를 대상으로 위촉하여 운영하며 내규를 통해 활동범위와 자격 등을 정하도록 했다.

KEK는 지배적 의견력을 행사하는 방송사업자와 상호합의를 통해 구체적인 다양성 보호조치를 취한다. 그러나 여기서 합의는 협상을 의미하지 않으며, 행정적인 규제절차에 대해서 방송사가 자신의 경제적 손실을 최소화하면서 벌칙을 수행할 수 있도록 선택권을 주는 것이다. 이는 시장지배적 사업자에 대한 규제가 자칫 시장성과에 대한 벌칙이 될 위험이 있기 때문이다. KEK와 해당 방송사업자간에 상호합의가 이루어지지 않거나, 경과기간동안 해당 방송사업자가 합의사항을 이행하지 않을 경우에는 KEK가 주미디어청에 통보하여 해당 방송사업자가 가지고 있는 방송채널에 대한 면허를 취소시킨다. 이때 KEK는 해당 방송사업자의 시청점유율이 법에 규정된 제한선 이하로 떨어질 때까지 임의로 면허를 취소할 채널을 지정한다. 이 과정에서 발생하는 경제적 불이익에 대해서 감독기관은 책임이 없다. 그러나 아직까지 해당 사례는 없으며, 방송면허에서 규정한 프로그램 편성목적에 위반하여 박탈당한 사례만 있다. 또한 신규사업자가 방송시장에 진출하기 위해서 인수합병을 추진하다가 금지



된 사례가 한 차례 있다.

### (3) '제3자 방송사업자' (방송국가협약 제26조 제5항)

방송국가협약 제25조 제5항은 종합채널 또는 보도전문채널의 연평균 시청점유율이 10% 이상일 경우에 주미디어청은 제31조에 따라 해당 채널의 운영자에게 적어도 주당 260분, 그 중 주시청시간(19:00~23:30)에 최소 75분을 '제3자 방송사업자'에게 할당하도록 6개월 안에 행정조치를 내릴 수 있다. 또한 한 방송사업자에게 속한 채널의 시청점유율의 연간 총합이 20%를 넘는 경우에도 그 사업자에게 속한 종합채널이나 보도전문채널의 평균 시청점유율이 10%를 넘지 않는다고 하더라도 방송시간을 제3자에게 할당해야 한다. 이러한 규정은 방송사업자들이 시청점유율을 30%까지 차지하여 지배적 의견력을 행사하는 상황까지 가지 못하도록, 단계별로 규제하는 것이다(Hasebrink, 2001). 만일 해당 사업자가 장기간 법을 위반할 때는 주미디어청이 방송사업면허를 즉각 취소할 수 있다.

이는 방송사의 시청점유율 산정은 한 방송사업자가 특정 방송채널의 지분을 25% 이상 소유할 때, 해당 채널의 시청점유율을 해당 방송사업자의 시청점유율(시장점유율)로 100% 환산되기 때문이다. 물론 규제를 피하려면 해당 방송사업자가 자신이 소유한 지분을 25% 이하로 낮추거나, 제3자에게 방송시간을 할당하면 된다. 통상 제3자 방송사업자에게 할당되는 시간은 주당 30분~120분으로 다양하다.

## 4. 두 가지 기준의 효율성

### 1) 연구문제 1: 지분투자제한과 시청점유율제한의 다양성 보호 효과

#### (1) 지분투자제한의 한계

시청점유율 규제제도가 도입되기 이전에 실시된 지분투자제한은 시장의 효율성에 맞춰진 제도이다. 방송시장에 진출하는 사업자에게 시장 상황을 쉽게 예측하게 하며, 규모의 경제를 통해 효율적인 경영과 창구효과 극대화를 가능하게 한다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 다양성을 보장하지는 못했다는 단점이 있다.

첫째, 지분투자제한은 방송자본의 '수평적 집중'이 심화되는 것을 막지 못했다. 방송의 특성상 방송사업자는 기업운영을 위해 고비용을 지출한다. 자본을 소유한 방송사업자가 방송사를 설립하고 프로그램을 제작하려면 초기에 많은 비용을 지출한다. 그래서 보다 많은 시청자를 확보해야만 투자 대비 효율을 얻을 수 있다(Kübler, 1999). 방송사업자가 다양한 프로그램을 통해 시청자를 많이 확보하면 할수록 시장에서 품질경쟁과 가격경쟁에서 유리해지며, 자본집중을 통해 독점적인 지위를 차지한다. 시장의 원칙상 다수의 방송프로그램이 시장에서 대등한 시청률을 기록하는 것보다는 1~2개의 방송프로그램이 시청률을 압도적으로 독점할수록 프로그램당 투자한 비용과 비교하여 이윤이 늘어난다(Mailänder, 2000). 방송시장을 독점하여 시청률이 높은 방송채널을 많이 확보한 방송사업자는 고비용을 투자하여 제작한 프로그램을 재방영하고 여러 채널에서 사용함으로써 비용을 절감하고 많은 이윤을 얻는다(Kübler, 1999). 또한 시청률 독점은 광고시장의 독점으로 연계되어 특정 방송사업자만이

또 다른 프로그램 제작을 위한 필요자본을 확보하는 독점적 자본 선순환 구조가 고착된다(Mailänder, 2000). 결국 시청률을 많이 확보한 단일 방송채널의 소유주는 광고수입과 프로그램 판권수입을 통해 자본을 더 늘릴 수 있지만, 시청률이 낮은 여러 채널을 소유한 방송사업자는 고비용을 투자했음에도 불구하고, 광고수입 감소와 시청자가 외면한 프로그램의 판권수입을 올릴 수 없기 때문에 파산한다(Kübler, 1999). 그래서 방송시장에서는 높은 재방문율을 얻는 채널이 높은 수익을 얻는 ‘더블 제퍼디(Double Jeopardy)효과’가 가장 뚜렷하게 나타난다. 비록 방송재벌들이 소수의 방송채널을 소유하더라도 초기에 고비용을 투자하여 일정 정도의 시청점유율을 확보하면 광고수입을 통해 투자비용을 회수하고 더 많은 이윤을 창출하는 이른바 ‘비용절감(Kostendegression)’ 효과를 얻어서 자본을 집중시킬 수 있다(Kruse, 1997).

둘째, 지분투자제한은 방송재벌들의 ‘수직적 집중’을 통제하지 못한다. 방송재벌은 방송뿐만 아니라 전방위시장이라고 불리는 프로그램제작, 연예대행사, 프로그램공급, 비디오제작·판매, 멀티미디어사업, 인터넷 콘텐츠 사업, 영화제작에 이르기까지 방송 인접시장으로 사업을 다각화한다. 이를 통해 소수의 방송사업자는 방송시장을 프로그램 제작부터 공급과 최종 수요에 이르기까지 독점한다(Kübler, 1999). 또한 프로그램의 전송을 담당하는 종합유선방송사업과 위성방송출사업, 유료방송 전송사업, 이동통신 멀티플렉스 사업, 유료방송 및 디지털방송 컨버터 사업 등 방송프로그램의 전송경로와 방송 기술 분야까지 독점한다. 방송재벌은 이를 통해 자사가 소유한 방송채널을 우선적으로 종합유선방송과 유료방송, 디지털방송에 배치하여 일종의 ‘진입 게이트키퍼(Gatekeeper)’의 역할까지 맡는다(Mailänder, 2000). 그러나 지분투자제한은 방송재벌의 개별 방송사 지분참여만 제한할 뿐, 이들이 프로그램 제작과 공급망을 독점하지 못하도록 막지는 못한다.

그래서 1987년부터 공·민영 방송규제 정책의 기초였던 지분투자제한은 도입 후 5년 만에 재개정이 필요했고, 5년여의 준비기간을 통해 1997년 시청점유율 제한으로 바뀌었다. 이러한 법개정 요구의 저변에는 독일기본법에 나와 있는 다양한 의견 형성을 보장하기 위해서는 프로그램 제작과정에서부터 다양한 의견이 반영될 수 있는 환경을 조성해야 한다는 문제제기가 있었다(Hasebrink, 2001).

수평적, 수직적 자본집중을 이룬 방송재벌은 ‘규모의 경제’를 위해 방송 산업과 직접적인 연관은 없지만, 유사한 인접산업에 투자한다. 방송재벌은 방송뿐만 아니라, 신문, 잡지, 영화, 인터넷, 케이블전송망사업, 광고에 이르기까지 미디어 전 분야에 걸쳐 시장을 독점한다(Kübler, 1999). 이를 통해 ‘재벌형 집중’ 또는 ‘다각적 집중’을 이룬다. 특히 다각적 집중은 전통적으로 뚜렷한 정치적인 성향을 표명하면서 의견지로 자리 잡은 독일의 일간신문과 공공성을 통해 정치적 중립을 유지해 나가는 방송이 융합되면서 방송의 정치화와 여론 편중 현상을 가져올 우려가 있었다. 만일 정치적 의견 표현을 통해 영향력을 행사해온 신문기업이 방송영역에 진출하게 되면 비교적 정치적 중립을 지켜온 방송영역에서도 의견의 다양성이 무너질 수 있다는 우려가 있었다.

## (2) 시청점유율제한의 한계

지분투자제한의 한계를 극복하기 위해서 1997년 독일은 시청점유율 규제제도를 도입했다. 시청점유율 제한은 미디어자본의 방송분야와 인접시장에서의 자본집중을 억제하는 데 긍정적인 역할을 했다. 그러나 과연 시청점유율 제한방식이 지분제한방식보다 효과적으로 방송자본의 집중을 억제하고 있고, 또한 방송 분야의 자본집중을 계량적으로 반영해 내는가에 대해서는 다양한 의견이 있다. 특히

유료방송과 디지털방송, 융합미디어의 등장은 방송에 대한 개념정의와 더불어 실질적으로 외연이 확대된 방송시장에서 시청점유율 조사가 제대로 이루어지지 않는 문제가 있다(Hasebrink, 2001). 기존의 시청점유율 조사는 지상파방송 중심으로 이루어졌지만, 2008년 이후 제12차로 개정된 방송텔레비디어국가협약에 의해 방송으로 분류되는 유료방송과 Web-TV, 디지털방송, 주문형시청에서는 시청점유율 조사가 제대로 효과를 발휘하지 못한다. 유료방송에서는 무료방송에서보다 방송프로그램공급자에 더 의존하는데, 이들은 시청자에게 선별된 여러 채널을 하나의 묶음(tier, bouquet)으로 제공하고, 방송사업자별로 채널군을 구성한다. 이러한 케이블공급자의 선별적인 제공으로 시청자들은 사전 선별(Gatekeeping)된 채널묶음의 범위에서 프로그램을 선택해야 한다. 특히 유료방송을 통한 주문형시청(Video-on-Demand)과 쌍방향방송, 온라인을 이용한 Web-TV시청은 시청점유율 측정을 더욱 어렵게 만든다. 주문형시청과 채널 및 프로그램별 지불시청(Pay-per-channel, Pay-per-view)은 새로운 형태의 시청점유율 조사를 필요로 하며, Web-TV는 비록 시청자가 온라인상에 있다고 하더라도, TV를 시청하는지 또는 인터넷검색을 하는지 수치로 계측하기 어렵다(Hasebrink, 2000). 대다수 가정에서 사용하는 인터넷 익스플로러(Internet Explorer) 8.0 환경에서 이용자가 복수의 창을 동시에 접속할 수 있기 때문에, 이러한 어려움이 증가한다. 또한 현행 시청점유율에는 Web-TV와 모바일TV 시청점유율이 빠져 있다. 이는 Web-TV와 모바일-TV의 광고시장이 협소하기 때문에 이러한 프로그램공급자들이 아직까지 별도의 비용을 투자하여 시청점유율을 집계할 필요성을 느끼지 못하기 때문이다. 그러나 아날로그에 대한 전송중단(switch-off)이 2010년 완료되면서 방송환경이 디지털화와 모바일화되었음을 감안하면, 새로운 시청점유율 조사방식에 대한 연구가 필요하다. 이러한 이유로 연구자에 따라서 공·민영 방송사의 시청점유율에 대한 산정을 다시 해야 한다는 의견도 있다.

현재와 같이 선형 편성된 채널을 중심으로 집계되는 시청점유율은 방송을 자주 시청하는 사람들과 가끔 시청하는 사람들의 구분 없이 계량적으로 집계하는 것도 문제이다. 이러한 집계방식에서는 실질적인 시청점유율이 올바르게 집계되지 않는다.

<표 2> 절대적 시청점유율과 상대적 시청점유율

	A채널		B채널		시청시간
	시청자 1	시청자 2	시청자 1	시청자 2	
시청자 1	10분	20%	40분	80%	50분
시청자 2	144분	60%	96분	40%	240분
절대적 시청점유율	154분	53%	136분	47%	290분
상대적 시청점유율		40%		60%	

\*출처: Hasebrink(2001).

<표2>에서 보듯, 현행 시청점유율은 절대적 시청점유율로 서로 다른 시청자 1과 시청자 2의 방송시청시간을 계량적으로 합하여 평균을 낸다. 이 경우 이들이 시청한 총 290분의 방송시청 시간 가운데 A채널 시청시간은 53%, B채널 시청시간은 47%로 나타난다. 그러나 이 두 채널의 시청자 1, 2의 상대적 시청시간을 집계하여 2로 나누게 되면, 반대의 결과인 A채널 시청시간 40%, B채널 시청시간 60%가 산출된다. 절대적 시청시간이 계량적으로 얼마나 오랫동안 한 프로그램을 시청하였는가를 집계한 평균적 시청률이라면, 상대적 시청시간은 특정채널의 시청점유율을 실질적으로 합산한

다. 상대적 시청점유율은 곧 특정 방송사업자의 개별 시청자에 대한 시청점유율을 나타내기 때문에 여론의 다양성을 측정하기에는 절대적 시청점유율보다 정확하다. 또한 최근 가구시청률보다는 개별시청률 조사를 통해 수용자 효과를 측정한다는 점에서도 유의미하다. 그러나 이러한 상대적 시청시간 산출을 위해서는 더 많은 비용이 들어가고 복잡한 연산이 필요하여 효과적인 규제를 위한 업무수행이 원활치 않다는 문제도 있다(Hasebrink, 2001).

또한 현행 시청점유율은 3세 이상 독일 TV시청자들의 일일평균 특정 채널 시청에 대한 수치를 집계하고, 이를 기준으로 집중도를 판단한다. 그러나 연령별로 시청점유율을 집계하면, 특정 방송사업자의 특정 연령대 시청점유율이 위험수위에 있음을 알 수 있다. 예를 들어 RTL그룹의 2008년도 시청점유율은 24.1%였지만, 3~13세 사이의 어린이 시청점유율은 36.6%였다. 이는 RTL그룹 산하의 방송사가 어린이와 청소년 시청자에게 절대적인 영향력을 행사하고 있음을 보여준다.

〈표 3〉 RTL그룹과 P7S1그룹의 연령별 시청자점유율

연도	RTL그룹			P7S1그룹		
	2008	2007	2006	2008	2007	2006
평균(3세 이상)	24.1	25.5	24.6	21.6	20.8	21.0
3~13세	36.6	40.2	40.4	20.5	20.0	21.6

\*출처: KEK(2009), pp.337~338; Feierabend & Klinger(2010), p.189.

이러한 문제점은 KEK의 방송기업의 자본집중 통제에서도 나타난다. 최근 RTL그룹이 소유한 뉴스 전문채널인 n-tv와 P7S1그룹이 소유한 뉴스전문채널인 N24는 평균 시청률이 1%대이지만, 주로 고학력 고소득자를 중심으로 하는 여론주도층들이 시청하는 방송으로 여론형성에 큰 영향력을 행사한다. 그러나 인수합병 심의에서는 계량화된 시청점유율이 적용되기 때문에 이러한 요소는 무시된다. 노출의 다양성을 측정할 수 있는 기준은 모호하지만, 시청점유율이 일정하게 이용자의 노출정도를 표현하고 있다면, 이러한 노출정도를 보다 세분화하여 의견의 다양성 보호를 위한 계량적 기준이 필요하다.

### (3) 시청점유율제한의 효과

위와 같이 두 가지 기준은 일정한 한계에도 불구하고 시청점유율 상한제도 도입 이후 독일의 방송시장에서 다양성 보호가 이루어졌다는 평가를 받는다. 현재 독일의 방송시장은 공·민영방송사가 시장을 양분하고 있다. 공영방송인 ARD와 ZDF, 민영방송사인 RTL과 P7S1이 시청점유율 경쟁에서 힘의 균형을 유지한다. 이들 4대 방송그룹의 시청점유율은 전체 시청점유율의 90%를 차지한다. 2008년 말 독일의 시청점유율은 공·민영방송사가 약 40:60의 비율로 분할했다.

<표 4> 독일 주요방송채널의 시청점유율 현황

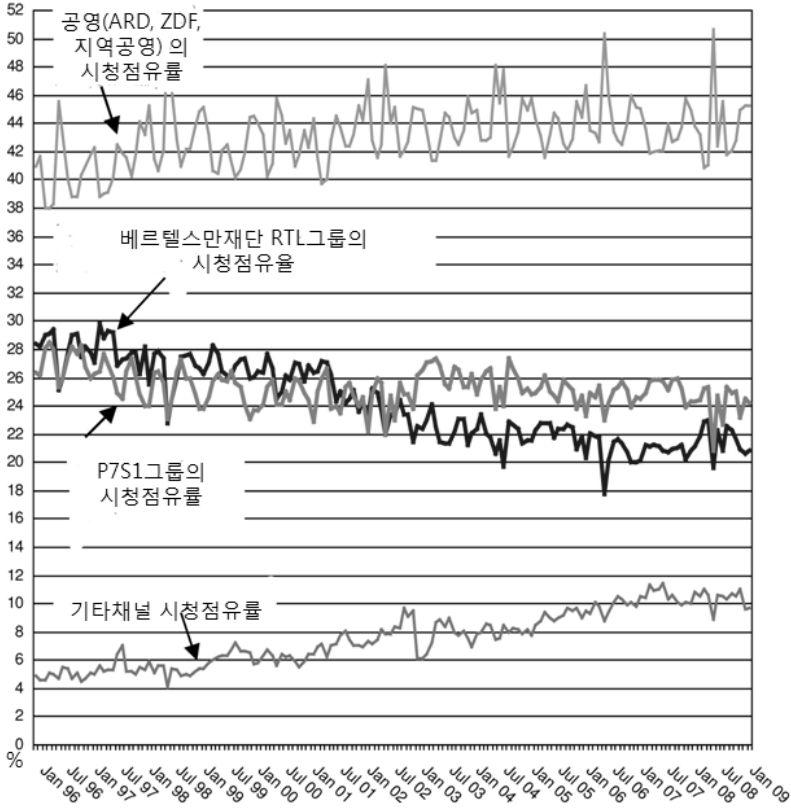
(단위: %)

방송별	2008	2006	2004	2002	2000	1998	1997	1996	1994	1992
ARD	13.3	14.2	14.0	14.2	14.3	15.4	14.7	14.8	16.3	22.0
ZDF	13.1	13.6	13.6	13.8	13.3	13.6	13.4	14.4	17.3	22.0
ARD III(8개 채널)	13.2	13.5	13.7	13.1	12.7	12.3	11.6	10.1	8.9	8.3
3sat	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	-
arte	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	-
Kinderkanal	1.3	1.1	1.2	1.1	1.2	0.9	0.6	-	-	-
Phoenix	0.9	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	-	-	-	-
Σ공영방송합계	43.5	44.6	44.3	44.0	43.1	43.7	41.5	40.5	43.7	52.3
RTL	11.7	12.8	13.8	14.6	14.3	15.1	16.1	17.0	17.5	16.7
RTL II	3.8	3.8	4.9	3.9	4.8	3.8	4.0	4.5	3.8	-
Super RTL	2.4	2.6	2.7	2.4	2.8	2.9	2.3	2.1	-	-
VOX	5.4	4.8	3.7	3.3	2.8	2.8	3.0	3.0	2.0	-
n-tv	0.8	0.6	0.5	0.6	(0.7)	(0.6)	(0.5)	(0.3)	0.3	-
ΣRTL그룹 합계*	24.1	24.6	25.6	24.8	24.7	24.6	25.4	27.0	23.6	16.7
SAT.1	10.3	9.8	10.3	9.9	10.2	11.8	12.8	13.2	14.9	13.1
ProSieben	6.6	6.6	7.0	7.1	8.2	8.7	9.4	9.5	9.4	6.5
Kabel 1	3.6	3.6	4.0	4.5	5.5	4.4	3.8	3.6	2.0	-
N 24	1.0	0.8	0.4	미집계	미집계	-	-	-	-	-
Neun Live	0.1	0.2	0.2	0.4	(1.0)	(0.6)	(0.3)	-	-	-
Premiere('03년 독립)	-	-	-	≒1.2	≒1.1	≒0.7	≒0.7	≒0.7	-	-
ΣPro7SAT.1(주) 합계*	21.6	21.0	21.9	23.1	25.0	25.6	26.7	27.0	26.3	19.6
기타	10.8	9.8	8.2	8.1	7.2	6.1	6.4	5.5	6.4	11.4
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* 3대 그룹의 시청점유율 합계는 디지털채널과 케이블에서 송출되는 시청점유율 0.1% 이하의 아날로그채널의 시청점유율을 제외한 것이며, 괄호 안은 해당 채널의 매입이전 시청점유율이므로 합산되지는 않았음. 그러나 기타에는 케이블, 위성으로 송출되는 모든 아날로그, 디지털채널의 시청점유율이 포함되며, 외국어프로그램(BBC, CNN, TF, N1, TNT등)이 포함됨.

\*\* 출처: KEK(2009), p.337~338.

<표 4>와 같이 시청점유율 규제방식이 도입되기 이전인 1992년의 공·민영 방송의 시청점유율을 합산해 보면, 민영방송의 시장점유율이 이원방송체제 도입직후는 낮았지만 1993년을 기점으로 민영 방송의 영향력이 더 커졌음을 알 수 있다. 특히 종합채널을 두 개밖에 소유할 수 없었지만, RTL과 P7S1은 다수의 전문채널을 소유하면서 그룹 차원의 전체 시청점유율은 1993년 이후 공영방송을 앞섰고 있다. 또한 시사보도프로그램을 편성하는 종합채널인 RTL과 Sat.1, ProSieben의 시청점유율이 꾸준히 성장하였다.



\* 출처: KEK(2009), p.341.

〈그림 2〉 공·민영 방송그룹의 시청점유율 변화 (단위: %)

그러나 <그림 2>와 같이 1997년 규제제도 개혁 이후, 상대적으로 공영방송의 시청점유율은 늘어났지만, 민영방송의 시청점유율은 줄었다. 민영방송의 시청점유율 하락은 공영방송의 전문채널인 어린이대상 킨더카날(Kinderkanal), 다큐 및 시사정보 채널인 피닉스(Phoenix), 독일과 프랑스 공영방송이 공동운영하는 문화채널인 아르테(Arte)의 신설과도 관련 있다. 1997년 이전까지 어린이대상 채널로 높은 시청률을 기록한 것은 RTL그룹의 RTL2와 Super RTL, P7S1그룹의 Kabel1이었으나, 공영방송의 킨더카날 신설 이후 치열한 시청률 경쟁이 시작되었으며, 여성전문 문화채널을 내세웠던 tm3와 다큐 전문채널들이 공영방송의 다큐전문 채널보다 시청률이 낮게 나오면서, 상대적으로 민영방송의 시청점유율이 줄어들게 되었다. 그럼에도 불구하고 RTL그룹과 P7S1그룹은 1998년부터 주시청시간대에 제3자 방송채널 사업자에게 편성시간의 일부를 무상으로 할당해야 했다. 이는 시사정보프로그램을 주로 방송하는 방송채널의 연간 시청점유율이 10%를 넘어섰기 때문이다. 민영방송사가 시청점유율 상한에 제한을 받으면서 성장에 한계가 있었다면, 공영방송은 시청점유율 상한에 제한을 받지 않으면서 꾸준히 성장할 수 있도록 시장에서 보호받았다.

## 2) 연구문제 2: 융합시장에서의 다양성 보장 효과

독일의 미디어영역집중조사위원회(KEK)는 융합 미디어 시장에서의 미디어간 영향력을 합산하기 위해 인접시장에서 활동하는 미디어사업자가 방송에 진출했을 때, 미디어간 합산 영향력을 산정하는 기준을 제시했다(KEK, 2006a, pp.378~382). KEK는 각 미디어별 영향력을 수용자도달률 검증자료를 이용하여 기업별로 시장점유율을 측정하고, 이것을 방송의 영향력을 1로 보았을 때, 각 미디어별 가중치를 적용하여 TV 시청점유율로 환산한다. 예를 들어 신문의 경우에 방송의 2/3에 해당하는 영향력을 가졌다고 보고, 신문기업이 방송에 진출할 경우에는 개별 기업의 발행부수 공사부수가 신문시장에서 차지하는 비율을 산출하고, 이를 다시 가중치 2/3로 나눈다.

이때 가중치를 결정하는 기준은 세 가지이다. 첫째는 해당 미디어의 소구력(Suggestivkraft)으로 미디어의 내용과 이미지, 음향의 조합에 따라 결정되는데, TV는 텍스트와 영상, 음향이 결합된 미디어이며, 이와 달리 신문과 라디오는 텍스트 또는 음향만이 중점이 된 미디어로 정의했다. 둘째는 과급력(Breitenwirkung)으로 미디어의 수용자 도달률과 시공간적 이용가능성에 따라 결정되는데, TV는 인터넷, 잡지, 신문 등에 비해 도달률은 높지만, 시공간적 이용가능성은 낮다. 셋째는 시의성(Aktualitaet)으로 시사보도프로그램의 일상생활과의 관련성이 중요한 평가기준이 된다. 이 기준에 따라 KEK가 환산한 미디어간 합산 영향력은 방송을 1로 볼 때, 신문이 방송의 2/3, 라디오와 인터넷은 1/2, TV프로그램가이드는 1/7, 대중잡지는 1/10이었다.

독일의 대표적인 미디어기업인 악셀 슈프링어는 2004년 독일의 상업방송그룹인 프로지벤자트아인스(P7S1)를 인수하고 연방카르텔청에 승인을 요청했다. 악셀 슈프링어의 P7S1 인수가 연방카르텔청과 KEK에 의해 허용되면, 독일에는 베르텔스만재단에 이어 방송-신문-잡지-도서출판-인터넷-통신-인쇄-유통분야에 걸쳐 활동하는 두 번째 복합미디어그룹이 탄생하는 것이다. 그러나 연방카르텔청은 악셀 슈프링어의 P7S1인수에 매우 부정적인 반응을 보였으며, 특히 신문과 잡지시장에서 독점적 지위를 차지하고 있는 악셀 슈프링어가 상업방송을 추가로 인수할 경우 발생할 수 있는 의견지배력의 집중과 신생 복합미디어재벌이 자사가 소유한 미디어를 활용하여 광고시장에서 광고 덤핑을 할 수 있는 가능성이 많다고 보았다. KEK도 방송국가협약에 따라 악셀 슈프링어의 P7S1인수에 대해 심의했다.

KEK는 비록 P7S1의 연간 시청점유율이 22%로 25%나 30%를 넘지는 않지만, P7S1을 인수할 악셀 슈프링어가 인접 미디어시장에서 차지하고 있는 독점적 지위를 문제 삼았다. KEK는 악셀 슈프링어 그룹이 P7S1을 인수하려면 신문분야에서 독점적인 지위를 포기하거나 인접 미디어시장에서의 시장점유율을 낮추라고 요구했다. 이때 KEK는 악셀 슈프링어의 P7S1인수불가결정의 근거로 미디어간 합산 영향력을 제시했다. KEK에 따르면 악셀 슈프링어가 P7S1을 인수할 경우에 미디어간 합산 영향력은 방송시청률로 환산했을 때 47%에 달했다. 세부적인 조사내용에 따르면 악셀 슈프링어의 인근 미디어 시장에서의 영향력은,

신문시장에서의 시장지배력 → 17%(2/3)의 TV시청점유율에 해당

프로그램 가이드 잡지시장의 지배력 → 4%(1/7)의 TV시청점유율에 해당

대중잡지 시장에서의 시장지배력 → 1%(1/10)의 TV시청점유율에 해당

악셀-슈프링어와 P7S1의 인터넷 시장지배력 → 3%(1/2)의 TV시청점유율에 해당

이었다(KEK, 2006b). 그러나 악셀 슈프링어는 KEK의 주장에 대해 RTL을 소유하고 있는 베르텔스만과의 형평성 문제를 제기했다. 이에 대해 KEK는 RTL의 미디어간 합산 영향력은 방송시장 25%, 라디오시장 3%(6.6%의 1/2), 인터넷시장 3%, 대중잡지시장 1%(9.3%의 1/7)로 32%에 머물고 있다고 밝혔다(KEK, 2006a, pp.381~382). 또한 연방카르텔청도 악셀 슈프링어가 주장하는 베르텔스만과의 형평성 문제와 관련하여, 베르텔스만이 유럽최대 언론재벌로 독일 내에서 신문, 방송, 잡지, 인쇄, 유통분야에서 상당한 자본집중도를 보이고 있는 것은 사실이지만, 아직까지 악셀 슈프링어처럼 특정분야에서 절대적인 독점을 하지 않고 있기 때문에 직접적인 비교대상이 될 수 없다고 밝혔다. 그러나 미디어간 합산 영향력을 측정하는 기준에 대해서는 사회적 합의가 있기보다는 법적인 판단을 근거로 했기 때문에, 헌법을 근거로 한 명령이 언론사의 기본권을 침해하는지에 대한 법적인 논쟁이 지속되고 있다.

## 5. 결론 및 함의

독일에서 1997년 시청점유율 제한방식의 도입 이후 시장지배적 사업자와 지배적인 의견력을 갖는 상업방송은 등장하지 않았다. 특히 시청점유율을 통한 규제는 연방헌법재판소가 제시한 정치 경제 사회 문화 등 제분야에서의 ‘지배적인 의견력’의 형성을 억제하는 데 매우 효과적이었다. 지분투자제한 방식을 채택했던 1987~1997년 기간과 비교해서 1997~2007년 기간 동안 공영방송의 영향력은 강화되었고, 전체 방송시장에서의 다양성은 보호되었다. 그러나 그 결과 상업방송의 약화를 초래하는 결과를 가져왔다는 비난을 받았다. 특히 양대 상업방송의 하나였던 키르히그룹이 파산한 것도 지나친 규제에 인해서 차별을 받았기 때문이라는 주장까지 나온다.

또한 독일의 KEK는 전체 여론시장에서 지배적인 의견력을 측정할 수 있는 산정방식으로 미디어별 가중치를 통한 합산 영향력 산정방식을 도입했다. 이 방식은 TV의 영향력을 ‘1’로 볼 때, 다른 미디어의 소구력, 파급력, 시의성을 기준으로 신문은 TV의 2/3, 인터넷과 라디오는 1/2, 프로그램 가이드 잡지는 1/7, 대중잡지는 1/10으로 산정했다. 이러한 통합영향력 산정방식은 법적인 근거가 아닌, 행정조치를 위한 논의과정에서 만들어졌다. 그러나 KEK의 미디어별 가중치 산정방식보다 더 효율적인 방식을 제안하거나, 이 방식의 근본적인 결함을 반증하지 않는 한 KEK는 미디어별 가중치 산정방식을 규제의 기준으로 사용한다.

이러한 독일법규를 모형화하여 2009년 우리나라 방송법 제69조2에 신설된 시청점유율 산정제도는 독일 사례에 비취볼 때 제도적 장점에도 불구하고 제도개선을 위한 사사점이 있다.

첫째, 시청점유율을 통한 지배적인 의견력 추정이 다양성을 보호한다는 논리는 매우 추상적인 법리적 개념에 불과하다. 지배적인 의견력은 곧 개별 미디어기업이 자사가 소유한 미디어를 통해 의견형성과정에 미치는 영향력을 의미한다. 그러나 미디어의 영향력을 시청점유율로 환산할 수 있는 것은 기본적인 문제가 발생한다. 특히 독일에서와 같이 방송과는 서로 다른 정도와 형태를 갖는 신문과 라디오, 인터넷의 영향력을 가중치 부여를 통해 방송 시청점유율로 환산하는 제도적 장치는 논란의 여지가 있다. 물론 독일처럼 법을 집행하는 행정기관이 헌법에 근거한 추정근거를 통해 지배적 의견력을 물적으로 강제할 수도 있다. 그러나 우리나라에서도 독일과 같이 법원의 판결에 따라 행정기관의 추정근거를 사회적 합의로 관철시킬 수 있을지는 미지수다.



둘째, 방송 분야의 지배적인 의견력 등장에 대한 감독과 규제는 공공 미디어 분야와 상업 미디어 분야가 이원적으로 이루어진다. 공공미디어는 ‘내적 다원주의’를 추구하기 때문에 시장점유율과 지배적인 의견력 규제 대상에서 제외된다. 반면 상업미디어는 특정 집단의 이해관계를 대변할 수 있기 때문에 규제대상으로 분류된다. 그러나 우리나라에서 어디까지를 공공미디어로 분류할 수 있을지 방송법에 명확히 정의하지 않은 상황이라서 이러한 규제와 산정의 기준을 확정하기 어렵다. 특히 우리나라 방송법 제69조의 제2항에서 규정하는 미디어간 합산 영향력 측정의 범위, 즉 신문콘텐츠의 가구 구독률이 종이신문만을 의미하는지, 아니면 온라인신문까지 확대해석할 수 있는지 그리고 가관 부수도 가구구독률에 포함시키는 것인지 시장확정상의 불분명한 점이 있다.

셋째, 독일에서 시청점유율 산정은 시사정보프로그램과 오락프로그램이 산재된 수치로 측정되기 때문에 객관성에 문제가 있다. 또한 공영방송은 상업방송보다 노년층이, 상업방송은 청소년과 어린이 층의 시사정보프로그램 소비가 많았는데, 이러한 계층별 세대별 지배적 의견력에 대한 산정은 현행 시청점유율 방식으로는 추정이 불가능하다. 그러나 우리나라의 방송법은 미디어 다양성 보호를 위해 어떠한 장르의 프로그램을 합산할 것인지 명확히 규정하지 않고 있다. 이를 위해서는 별도의 법령이나 헌법재판소의 유권해석이 필요하다.

넷째, 측정범위와 시장확정이 이루어지더라도 독일처럼 시청점유율은 단순히 방송사별 특정 프로그램의 계량적 시청률 수치를 합친 절대적 시청점유율에 머물러서는 안 된다. 절대적 시청점유율은 시청자들의 실질적인 수치가 아닌 시청시간의 합이다. 그래서 오랫동안 TV를 시청하는 충성도가 높은 시청자를 많이 확보한 방송사가 높은 시청률을 보이고, 실질적으로 많은 시청자를 확보했지만 충성도가 낮고 시청시간이 짧은 경우에는 시청률이 낮게 나타나는 불합리한 점이 있다. 또한 어린이와 청소년 프로그램에 대한 특정 방송사업자의 점유율이 50%대를 차지하고 있지만, 현재의 시청점유율 제한방식은 전체적인 통계만을 산출하기 때문에 연령별 계층별로 효과적인 제한은 이루어지지 않는다.

다섯째, 독일 제도를 우리나라에 토착시키기 위해서는 가장 먼저 지배적 의견력 ‘추정’의 근거가 될 수 있는 객관적인 미디어 기업의 매출액 공개와 판매부수 공사, 시청점유율 조사가 선행되어야 한다. 이러한 객관적인 자료가 있어야만 각 사업자별 시장점유율과 지배적 의견력, 미디어간 합산 영향력에 대한 산정이 가능하다.

이 연구의 한계는 우리나라에 도입된 시청점유율 규제를 실험적으로 검증해보고, 이러한 검증자료를 바탕으로 제도가 시행되는 2012년 이후 발생할 수 있는 상황을 예측하지 못한 것과 미디어의 영향력과 합산 영향력의 개념과 측정방법에 대한 구체적인 설명이 부족한 데 있다. 이에 대한 후속연구가 수행될 필요가 있다.

## Ⅰ 참고문헌

- 김영욱 · 이준웅 · 심영섭 (2010). 『여론집중도 조사 방법과 위원회 운영 방안』. 서울: 문화관광체육부 · 한국언론진흥재단.
- 박주연 · 전범수 (2009). 미디어 시장의 다양성 연구: 시장집중도 측정을 중심으로. 『언론정보연구』, 46-1호, 37~61.

- 심영섭 · 안드레아스 헨네카 (2009). 독일의 여론 지배력 규제와 다양성보호 제도. 『세계의 언론법제(미디어 집중도 조사)』, 2009(1)호, 130~176.
- 정준희 (2009). 영국의 의견 다원성 정책과 미디어 집중 규제 사례. 『세계의 언론법제(미디어 집중도 조사)』, 2009(1)호, 60~129.
- Aufermann, Joerg, Scharf, Wilfried & Schlie, O. (1981) *Fernseh und Hoerfunk fuer die Demokratie*. Opladen.
- Brantner, C., & Langenbucher W. R. (2003). *Medienkonzentration - Kontrollmechanismen innerhalb der Staaten der EU - Vergleichendes Forschungsvorhaben*. Wien: Bundesministerium fuer Justiz Praesidialsektion.
- Bonfadelli, Heinz (2004). *Medienwirkungsforschung I: Grundlagen und theoretische Persektive*. Konstanz: UVK.
- Feierabend, S. & Klinger, W. (2010). Was Kinder sehen. *Media Perspektiven*, 2010(4), 182-194.
- Hasebrink, U. (2001). *Das Zuschaueranteilmodell: Herausforderungen durch Pay-TV und Online-Medien* (Kommunikationswissenschaftliches Gutachten fuer die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Hasebrink, Uwe, Schulz, Wolfgang & Held, Thorsten (2009). *Macht als Wirkungspotential*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Just, Natascha (2009). Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, Vol. 31(1), 97~117.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2006a). *Dritter Medienkonzentrationsbericht: Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle*. Potsdam.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2006b). *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG, Aktenzeichen KEK 293-1 bis-5*. Potsdam.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2009). *Jahresbericht 2008-2009*. Potsdam.
- Kors, Johannes (2009). *Methodische Ansätze zur Konzentrationskontrolle des Fernsehens unter Einbeziehung anderer Meinungsrelevanter Medien*. Muenchen.
- Kruse, J. (1997). Konzentration und Regulierung privater Fernsehanbieter. In Kohl, H. (Hrsg.), *Vielfalt im Rundfunk. Interdisziplinäre und internationale Annäherungen*. Konstanz.
- Kübler, F. (1999). Medienkonzentrationskontrolle im Streit. *Media Perspektiven*, 1997(7), 379~385.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communication Policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press, Inc.
- Mailänder, P. (2000) *Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk*. Baden-Baden.
- Prokop, D. (1984). *Heimliche Machtergreifung*. Frankfurter a. M.
- Ots, M. (2009). Efficient Servants of Pluralism or Marginalized Media Policy Tools?: The Case of Swedish Press Subsidies. *Journal of Communication Inquiry*, 2009(33-4), 376~392.
- Schulz W. (1997). *Regulierung von Medien-und Telediensten*. Koeln: Institu fuer Rundfunkoekonomie.
- Schulz, Wolfgang (2002). *Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Schulz, Wolfgang & Held, Thorsten (2006). *Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Entscheidungssammlung der Bundesverfassungsgerichtshof(연방헌법재판소 판결문) 제57호 · 제73호 · 제95호.

## ABSTRACT

## Protection of Diversity through the Control of the Delimitation of the Audience Share in German Television

Young-Sub Shim\*

The regulation of media concentration which is provided in the German Interstate Treaty on Broadcasting (RStV) is part of the rules forming the “positive broadcasting order” required by German Constitutional Law. This control ensures that the diversity of viewpoints can be articulated to the public. Broadcasting must operate independently from the state and from particular social groups if it is to be a genuine service to the public.

One risk of economic competition in the media is a tendency towards the concentration of business enterprises. Moreover, economic competition is no guarantee for journalistic diversity. The aim of balanced diversity in the broadcasting sector can only be pursued by creating conditions under which different voices obtain the chance to be heard in an equitable manner.

Within the framework of the meaning of section 26, it shall be assumed that there is a predominant impact on public opinion if the programs attributable to one company reach an annual audience share of 30 percent. The same shall apply if the company reaches an audience share of 25 percent and holds a dominant position in a related media-market or an overall assessment of its activities in television.

The restriction of audience shares has limits such as that the audience shares of news programs and education and entertainment programs are pooled. Therefore, there is a vagueness about the productivity of different program branches.

Keywords: Media concentration, Audience share, Predominant impact on public opinion, Media-relevant market, Viewpoint plurality

---

\* Lecturer Dept. of Mass Communication Konkuk University