

미디어다양성 지수에 대한 평가와 정책 제언*

정인숙**

방송법상 여론다양성을 보호하기 위해 도입한 제도적 장치인 시청점유율 산정과 매체간 합산영향력 등의 다양성 지수 개발은 다양한 학문분야 전문가들의 세심한 노력에도 불구하고 현실적합성 측면에서 문제점을 가지고 있다는 의견이 적지 않다. 실제적으로 어떤 문제점이 있으며, 개선방안은 무엇인지 관련 전문가 10명을 대상으로 2차에 걸친 델파이조사를 실시하였다. 결론적으로 미디어 다양성 지수에 대한 전문가들의 평가 결과를 토대로 미디어다양성 지수 개발에 대해 규정하고 있는 방송법 제35조의 4항에 대해 사후적 입법평가 차원에서 세가지 문제점을 지적하였다. 첫째, 제4항에서 명시하고 있는 지수 개발의 시한 문제, 둘째, 제1항에서 명시하고 있는 법 목표 문제, 셋째, 시행령 제21조의5에서 명시하고 있는 미디어다양성위원회 구성 및 운영 등의 문제이다. 따라서 방송법 제35조의 4의 각 조항과 관련 시행령이 갖는 문제점을 고려할 때 관련 조항에 대한 재검토와 개정이 필요하다는 점을 결론으로 제시하였다.

주제어: 미디어다양성위원회, 시청점유율, 매체합산영향력, 매체교환율

1. 문제의 제기 및 연구목적

2009년 7월 31일, 술한 쟁점과 지난한 사회적 논의 끝에 방송법이 개정되면서 대기업의 방송시장 진입제한 완화와 신문·방송 겸영 허용 등 방송 소유규제를 완화하는 조치가 취해졌다. 아울러 매체간 겸영을 허용함으로써 나타날 수 있는 부작용을 최소화하기 위한 제도적 장치로서 미디어다양성위원회를 설치하고 여론 다양성을 보장하기 위한 규제 방안들을 마련하였다.¹⁾ 방송사업자의 시청점유율 상한제의 도입과 일간신문 구독률의 시청점유율로의 환산, 매체영향력 지수 개발 등이 대표적인 예이다. 시장지배적인 신문과 방송의 겸영에 따른 여론다양성의 침해를 막기 위해 시청점유율을 30%로 제한하고, 매체교환율을 산정하여 시청점유율을 정하며, 신문, 방송, 인터넷 등 매체의 경계를 뛰어 넘는 교차소유로 인해 발생하는 매체간 합산영향력의 지수를 개발하는 등의 제도적 장치는 궁극적으로 여론 다양성과 미디어 다양성의 확보라는 정책 목표를 달성하기 위한 것이었다.

미디어다양성위원회는 2010년 3월 설립 이후 시청점유율 산정기준을 마련하고 매체교환율을 발표하는 등 설립 목적에 맞는 결과물을 제시하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 문제는 2010년부터 지속적으로 연구 조사 발표되고 있는 이러한 지표값들이 과연 국내 미디어 다양성의 정도를 제대로反映出해내고 있는 것인지, 지금까지 제시된 매체교환율과 제안된 매체간 합산 영향력의 지표값들이

* 본 연구는 방송통신위원회의 융합방송통신전문인력양성사업의 연구결과로 수행되었음 (KCA-2012-09-941-00-001).

** 가천대 신문방송학과 (chung94@gachon.ac.kr)

1) 2010년 3월 31일 신문방송, 통계, 법률, 행정, 경제 관련 분야의 전문가로 구성된 제1기 미디어다양성위원회가 출범하여 2010년 8월 19일 시청점유율 산정을 위한 공청회를 가지는 등 2년간(2012년 3월 30일까지) 활동하였으며, 2012년 5월 25일 제2기 위원회가 활동을 개시되었다. 1기 미디어다양성위원회는 2010년과 2011년에 매체교환율을 산정하여 발표하였으며, 2012년 2월에는 중간 결과로서 매체간 합산 영향력 평가(안)를 발표하였다.

얼마나 현실적합성을 가지는 것인지, 혹은 범형식 논리에 매몰되어 추상적 가치의 정량화 과정에서 오히려 현실 왜곡을 가져오는 것은 아닌지, 그로 인해 어렵게 도출된 결과들이 원래 추구하고자 했던 미디어다양성의 확보를 위한 제대로 된 준거를 역할을 하는데 한계가 있는 것은 아닌지, 지표 개발의 합리성을 종합적으로 평가하고 논의할 필요성이 있다는 문제의식에서 이 논문은 비롯되었다.²⁾

지금까지 미디어다양성위원회는 전문적인 식견을 가진 다양한 학문분야의 학자들이 참여하여³⁾ 의미있는 결과물을 도출해냈다. 그럼에도 불구하고 미디어다양성위원회가 출범하기 이전 정치권과 학계의 극심했던 의견대립이나 시민단체의 불신⁴⁾ 등을 고려할 때 개발된 미디어 다양성 지표에 대한 사후 평가 작업은 반드시 필요한 일이다. 또한 개정된 방송법으로 인해 우려되는 여론 독과점 현상을 해결하고 다양성 보호에 기여할 수 있는 과학적이고 계량적인 근거를 제공해야 한다는 사회적 담론이 적지 않았음을 고려할 때, 그동안의 활동 결과에 대한 학문적 논의도 활성화될 필요가 있다.

본 연구는 이를 위해 전문가들을 대상으로 미디어다양성 지표에 대한 평가 작업을 수행하였으며, 이를 통해 방송법 제35조의 4(미디어다양성위원회) 및 관련 시행령에서 규정하고 있는 법조항들이 법의 원래 목표를 실현하는데 적절성을 가지고 있는지 사후적 입법평가를 실시하려는 연구목적을 가지고 있다.

2. 선행 연구 검토

1) 미디어다양성의 법제화 의미와 배경

방송법 제35조의 4와 시행령 제21조의4, 제21조의5에서는 방송의 여론 다양성 증진을 위한 조사·연구 및 정책제안 기구로서 미디어다양성위원회를 설치하고 위원회의 수행 임무, 위원구성의 수, 위원장 선임방식, 위원의 자격조건, 임기, 위원장의 직무대행, 분과 위원회 설치 등을 규정하고 있다. 이러한 법적 근거를 기반으로 2010년 3월 31일 미디어 다양성위원회가 구성되었고, 2010년 4월 6일에 ‘미디어다양성위원회 구성 및 운영에 관한 규칙’이 시행되었다.

미디어다양성위원회는 방송통신위원회 산하 기구로서 방송사업자의 시청 점유율 조사 및 산정, 매체 간 합산 영향력지수 개발, 여론 다양성 증진을 위한 연구 등이 주요 업무로 규정되어 있다. 특히 방송법 제69조의2제3항에서 규정하고 있는 시청점유율 30% 초과 기준 조항⁵⁾은 시청점유율

2) 이 연구는 2012년 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회에서 발표한 논문을 토대로 구성되었으며, 발표 당시 문제점과 개선점을 제안해주신 여러 선생님들과 본 논문의 심사과정에서 논문의 완성도를 높이도록 지적해주신 심사위원분들께 진심으로 감사드립니다.

3) 성육제(2010)는 매체교환율이 갖는 의미를 설명하면서 그것이 ‘집단적 고뇌의 산물이며’“다양한 학문적 배경을 가진 위원들은 사안의 중요성을 잘 알았기 때문에 논의는 매우 진지하게 진행되었으며 연구반, 분과위원회, 미디어다양성위원회 총 3개 시스템에서의 논의를 위해 25명 가량의 관련 전문가들이 참여했고, 도합 30회 이상의 회의가 개최되었다”고 강조한 바 있다.

4) 미디어행동은 2010년 3월 31일 낸 성명에서 “미디어다양성위원회 구성은 조·중·동 중편을 위한 예고된 수순이지만 위원회가 할 업무는 한마디로 불법 시행령의 바탕 위에서 이루어지는 미션 임파서블”이라고 비판했다(프레시안, 2010.3.31).

5) 방송법 69조2항은 정부나 지방자치단체가 전액 출자한 방송사를 제외한 방송사업자의 시청점유율에 대해 특수관

산정의 구체적인 기준 및 방법을 미디어다양성위원회의 심의를 거치도록 함으로써 방송사업자의 소유규제와 경영성과에 상당한 영향력을 행사할 수 있는 권한을 위원회에 부여하고 있는 상황이다.

미디어다양성위원회를 법제화한 배경에는 방송법 개정을 앞두고 신문·방송의 겸영을 제한하는 기존의 방송법이 여론의 다양성에 악영향을 준다는 입장과 법 개정이 오히려 여론의 다양성을 위협하게 될 것⁶⁾이라는 학계, 정치권, 시민단체의 주장이 극한 대립을 보이는 상황에서 여론다양성을 보호하기 위한 제도적 장치로서 마련된 일종의 사회적 타협장치이자 법적 보완장치였다고 할 수 있다. 2009년 7월 22일 당시 국회를 통과한 방송법 개정안⁷⁾은 시행되기도 전에 국회 의결절차의 하자를 이유로 무효라는 야당의 주장에 따라 헌법재판소의 판단을 받게 되었다. 헌법재판소는 일련의 의결절차에 대해 위법성을 인정하였으나, 미디어법이 무효라는 종국적인 청구취지는 기각하였고, 결국 미디어법이 시행되기에 이르렀다(김태오, 2009). 그러나 미디어 다양성 지표의 핵심 개념이라고 할 수 있는 시청점유율은 방송법 개정안을 강행처리하면서 도입한 개념으로서 당시 국내에는 관련 기준이 없는 상태였다(미디어오늘, 2010.3.24). 이에 2010년 3월 방송통신위원회는 시청점유율 조사 등에 대한 방송법 시행령 개정안 마련 작업을 하였으며, 정보통신정책연구원(KISDI)에 시청점유율 산정 기준과 방법, 신문구독률의 시청점유율 환산 기준 마련, 시청점유율 초과 사업자에 대한 규제 방안, 매체간 합산 영향력지수 개발 등에 대한 연구를 의뢰하였다. 그리고 KISDI의 연구결과를 토대로 2010년 10월 마침내 시청점유율 산정 등에 대한 기준(고시)을 제정하였다.

2) FCC의 DI 지수와 독일 KEK 지수의 개념과 함의

KISDI가 국내 미디어 다양성 지수 개발을 위해 주로 벤치마킹한 모델은 미국 FCC의 다양성지수(Diversity Index: DI, 이하 DI)와 독일의 KEK(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, 이하 KEK)⁸⁾ 지수라고 할 수 있다. 두 지수는 지수 도출 근거로 상이한 개념들을 채택하였으나 지수 개발의 목적과 결과의 적합성에 대한 해석은 논의가 다양하다.

먼저 미국 FCC의 DI는 소비자 조사기관의 설문조사 데이터를 기본자료로 사용하였으며, 가중치 결정방식이 간단하며 운용하기 편리하지만 단일 변수의 대표성과 적합성 문제, 즉 타당성 문제가 제기되었다(조영신, 2009; 김남두, 2010). 김남두(2010, 2011)는 미국의 DI에 대해서 어떤 매체유형 내에서 개별 매체의 점유율을 일률적으로 당해 매체유형 내 존재하는 동종 매체의 수로 나누어 산출하는 방식을 택했다는 점에서 ‘매체영향력’ 지수보다는 ‘매체소유의 다양성’ 지수로서의 성격이 강하다고 지적했다. 이영주·하주용(2008)도 미국 FCC가 개발한 다양성 지수는 전체 미디어 시장의 다양한 정보소스에 가중치를 부여해 수용자들이 다양한 미디어에 접근 가능한 현실을 반영하고 있으나 동일 매체 내에서 개별 미디어 기업 간 영향력의 차이를 고려하지 않기 때문에 동일한 점유율을 할당하는

계자가 운영하는 방송사의 점유율, 일간신문을 겸영하는 특수관계자의 신문구독률 등을 모두 합해 100분의 30을 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

- 6) 당시 정용준(2009)은 여론지배력의 문제에 있어서 대기업보다는 신방겸영의 폐해가 더욱 크므로, 차라리 대기업을 허용하고 신방겸영금지를 고수하는 것이 논리적이라는 입장을 제시한 바 있다.
- 7) 당시 언론에서 미디어법이라는 표현을 많이 사용하였지만 사실상 신문·방송의 겸영을 허용하도록 하는 ‘방송법 개정’이라고 하는 표현이 정확하다.
- 8) 영어로는 German Commission on Concentration in the Media

방식을 국내에 직접 적용하는 것은 타당성이 떨어진다고 지적했다.

기본적으로 FCC의 DI 지수는 2003년 지역 신문사들의 경영난을 해소할 목적으로 미디어기업간 합병을 원활하게 하기 위해 ‘건설 심사’가 아닌 ‘블루 라인 테스트(지수)’⁹⁾를 개발하는 과정에서 나온 지수로서 여론다양성 확보라는 목적과는 거리가 있는 방식이었다. 점유율을 파악하는 데는 시청률 조사기관인 A.C닐슨의 소비자매체이용조사 결과를 활용해 매체별 가중치로 썼는데, FCC가 도출한 최종 가중치는 방송은 0.338, 라디오는 0.249, 일간신문은 0.202, 주간신문 0.086, 인터넷은 0.125였다. 그러나 FCC의 지수는 2004년 6월 24일 제3순회법원에서 2대 1의 판결로 거부당했고, FCC는 1년의 논의 끝에 수정안을 만들어 전국을 돌면서 공청회까지 열었지만, 여론의 호응을 얻지 못했다. 결국 FCC는 2007년 다양성지수를 공식 폐기했고 대신 새로운 미디어 소유규제 개정안을 냈지만, 이 역시 상하원을 통과하지 못했다.(조영신, 2009; 아이뉴스24, 2009.11.22 재인용). Kim(2007)은 또한 FCC의 DI 지수 개념과 FCC의 미디어 다양성 정책 간에 불일치를 보이고 있음을 지적하고 있다.

독일의 경우 이미 오래전부터 시청점유율 모델을 도입하여 여론다양성을 보장하는 제도적 장치를 마련하였다. 1997년 5월 15일, 시청자점유율 조사 상설기관이자 공법적 독립기관으로서 미디어분야집중조사위원회(KEK)를 설립하였다. 독일에서 시청점유율 규제방식은 상업방송사에만 적용(공영방송사는 적용되지 않음)되며, 한 사업자는 채널 보유수에 상관없이 시청점유율을 30% 이상 넘을 경우에만 규제 대상으로 한다. 주간방송협약 제26조제2항에 따르면, 한 사업자가 보유한 것으로 간주되는 채널들이 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(성욱제·박찬경, 2011).

독일의 KEK는 파급력, 소구성, 시의성의 매체속성들을 근거로 매체별 가중치를 산출·계산하였으며, 전문가의 재량에 따라 매체별 가중치를 부여하였다. 그러나 KEK의 가중치모형은 헌법재판소 판결을 인용해 파급력, 소구성, 시의성 요인을 도출함으로써 법리적 요건은 충족하였으나 가중치 부여의 실증적 근거가 없다는 문제점이 있다(김남두·이준웅·황용석·김대규, 2011; Marcus, 2007; 심영섭, 2010). 심영섭, 헨네카(2009)는 또한 독일의 시장점유율은 시사정보프로그램과 오락 프로그램이 산재된 수치로 측정되기 때문에 객관성에 문제가 있다고 지적했다.

독일과 미국의 미디어 다양성 지표는 몇가지 공통점을 가지고 있다. 첫째, 한 사업자의 지배적 여론형성력을 제한함으로써 다양성을 보장하려는 취지에서 소유규제가 도입되었다는 사실이다. 두 번째는, 소유주가 같으면 동일한 목소리를 내는 것으로 간주(One owner, one voice)하고, 미디어 간의 결합을 제한하는 소유규제의 형식을 가지고 있다는 사실이다. 셋째, 매체별 가중치를 부여하고 있으며, 매체별 가중치를 구하는 방법으로 이용결과(이용 여부로서의 도달률)를 사용하고 있다는 사실이다. 독일의 경우 파급력을 기준으로, 미국의 경우 도달점유율을 기준으로 매체별 가중치를 부여했다. 반면, 두 지표의 차이점은 미국의 경우, 시장 내 플레이어의 수를 기반으로 집중도를 구함으로써 미디어 공급의 다양성을 보장하려는 시도였는데 반해, 독일의 경우 시장 내 플레이어의 수보다는

9) 미디어 시장이 융합되는 상황에서 더 이상 개별 심사(case by case test)의 효용성이 없기 때문에 시장 내 참여자들이 자신들의 행위를 정책에 견주어 예측할 수 있는 심사를 의미함(조영신, 2009).

이용의 집중도를 제한함으로써, 미디어 이용의 다양성을 보장하려는 시도에 초점을 맞췄다는 사실이다. 미국의 경우, 시장 내 플레이어가 다양하다면 실제로 이용자가 어느 한쪽으로 집중해 이용한다고 해도 별다른 문제가 되지 않을 것이라는 인식을 기반으로 하는 반면, 독일의 경우, 아무리 공급자의 측면에서 다양하게 공급한다고 하더라도, 실제 이용에 있어서 집중된다면 다양성이 보장되었다고 할 수 없다는 인식이 깔려 있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 독일의 경우, 시청점유율 30%를 설정하면서 특정 장르로 제한하지 않았기 때문에 모든 장르의 여론형성력을 인정한 반면, 미국의 경우, 애초부터 시사정보 습득원으로서의 미디어 공급 점유율을 살펴보려는 의도에서 다양성 지수가 고안되었기 때문에, 측정의 범위가 시사정보 장르에 국한되어 있다(성욱제, 2010).

이러한 내용들을 종합해보면 <표 1>과 같이 정리할 수 있으며, 미국의 DI지수와 독일의 KEK 지수 모두 매체의 소유집중을 규제하기 위한 지표값으로 개발되었으나 기본적인 인식의 차이와 내재적 한계를 가지고 있는 상황이라는 점에서 미디어 다양성 지표가 현실적합성을 확보하기는 쉽지 않은 작업임을 보여주고 있다.

<표 1> 미국과 독일의 미디어 다양성 지표 구성

| | 미국 FCC DI | 독일 KEK 시청점유율 |
|--------|---|--|
| 공통점 | - 소유규제의 근거 자료 - 동일 소유주, 동일 의견을 전제 - 매체별 가중치 부여 | |
| 목적 | 시장 내 플레이어의 수를 기반으로 집중도를 구함으로써 미디어 공급의 다양성을 보장하려는 시도 | 시장 내 플레이어의 수보다는 이용의 집중도를 제한함으로써, 미디어 이용의 다양성을 보장하려는 시도 |
| 대상 미디어 | 시사정보 미디어공급 다양성 | 전체 미디어공급/이용 다양성 |
| 점유율 산정 | 시장내 플레이어의 수를 통한 점유율 계산 | TV시청점유율을 기본으로 인근시장의 점유율을 시청점유율로 환산 |
| 가중치 | -매체별 가중치 부여 -이용여부(도달률) | -매체별 가중치 부여 -파급력, 소구성, 시의성 -전문가의 재량에 따라 매체별 가중치 부여 -기술적 특성+이용 여부(도달률) |
| 대상 장르 | 지역 시사정보 ¹⁰⁾ | 모든 장르 |
| 장점 | -가중치 결정방식이 간단 -운용하기 편리 | -가중치의 법리적 요건 충족 |
| 단점 | -단일 변수의 대표성과 적합성 문제, 즉 타당성 문제가 제기되어 폐기 - ‘매체영향력’ 지수보다는 ‘매체소유의 다양성’ 지수로서의 성격이 강함 -동일 매체 내에서 개별 미디어 기업 간 영향력의 차이를 고려하지 않기 때문에 동일한 점유율을 할당하는 방식을 국내에 직접 적용하는 것은 타당성이 떨어짐 | -시사정보프로그램과 오락프로그램이 산재된 수치로 측정되기 때문에 객관성에 문제가 있음 -가중치 부여의 실증적 근거가 없음 |

10) 유의선(2009)이 지적한 것처럼 미디어 다양성 지수에서 가장 중요한 것이 보도 시장에서의 관련시장이 무엇인가에 대한 사유이고, 특히 시청점유율 산정에서 뉴스이용률을 중요하게 고려하는 것은, KEK(2010)에서도 의견다양성 확보의 필수요소로 저널리즘 경쟁을 제시하고 있는 것에서 근거를 찾을 수 있다.

3) 국내 선행 연구

성옥제(2012)가 수행한 국내 미디어 다양성 연구의 메타분석에 따르면 국내 미디어 다양성 연구는 2005년 이후 급증했으며, 특히 2008년 미디어법 개정 이후 많은 연구가 이루어졌다. 다만 2010년의 경우, 미디어 다양성과 관련한 논문이 무려 18편 발표되었다가 2011년부터 편수가 대폭 줄어들었다는 점에서 2008년 미디어법 개정과 함께 고조되었던 미디어 다양성에 대한 학문적 관심이 지속되지 못하고 있는 상황이다. 또한 이용다양성 측면보다는 공급 다양성 측면에서 더 많은 연구가 행해졌으며, 미디어 다양성의 개념적 중요성에도 불구하고 합의된 개념정립은 되어 있지 않은 상황이다. 이상우·배선영(2011) 역시 신문·방송 겸영으로 인한 효과에 대해 당시 상반된 주장이 나올 수 있었던 것은 여론의 다양성이 가진 대의명분에 대해서는 모두가 동의하지만, 어떤 상태가 여론의 다양성이 보장된 상태인지에 대해 합의하지 못했기 때문이라는 입장을 보인다.

신문과 방송의 겸영을 허용하면서 나타나게 될 여론다양성의 침해를 최소화하기 위해 방송법상에 시청점유율 제한 및 매체간 합산영향력 지수를 개발하도록 하는 등 법률적 강제를 제도화하였으나 개발된 지표들이 어느 정도 현실타당성을 가지고 있는가에 대해서 학문적 차원의 논의나 평가는 활성화되고 있지 않은 상황이다(정인숙, 2012).

국내에서 시청점유율이 산정된 2010년을 전후한 연구 결과물의 경우 대개 정부의 정책방향성에 부합되는 국책연구기관의 연구가 대부분이다. 본격적인 지표 개발에 앞서 나온 조성호·이승선·조영신(2009)의 연구는 미디어다양성과 미디어집중 혹은 여론 다양성과 여론집중의 문제를 풀어가기 위해 독립적 직권을 갖는 위원회의 체계를 안정적으로 구성 운영하는 것이 필수적이라는 입장의 연구 결과를 제시하였다. 시청점유율 지표 개발을 주도한 KISDI의 성옥제(2010)의 연구는 허핀달-허쉬만지수(Herfindahl-Hirschman Index; HHI)¹¹⁾를 이용하여 국내 시사정보 미디어의 이용집중도를 측정 한 최초의 연구로서, 이용자 관점의 미디어 다양성의 중요성에 대해 역설하고 있으며, 사실상 미국식의 DI 지수를 국내에 적용한 시도였다고 평가할 수 있다.

그러나 이상우·배선영(2011, 99쪽)은 저술에서 시청점유율 환산방식에 대해 “신문과 방송의 겸영을 허용해주기 위한 요식행위라는 비판에서 자유로울 수 없다”는 입장을 제시하였다. 첫째, 매체의 이용행태를 조사하면서 단순전화조사만을 통해 이용자들의 매체이용 여부와 이용강도, 매체의존도를 분석했다는 점, 둘째, 매체의 시장영향력을 분석하기 위해 특정기업(제일기획)이 발행하는 광고연감자료를 이용했다는 점에서 분석의 신뢰도를 갖기 어렵다는 것이다. 특히 시청점유율의 많은 부분을 차지할 것으로 추정되는 온라인매체를 포함시키지 않은 것은 시청점유율 추정의 정확성과 객관성을 심각하게 떨어뜨릴 수 있다는 것이다. 심영섭(2011)은 이용시간과 이용률을 근거로 여론집중도의 정도를 측정하는 통합지수로 이용할 경우의 장단점에 대해 설명하면서,¹²⁾ 단점의 폐해를 우려하였다. 그가 지적하는 단점은 첫째, 이용률이 곧 미디어기업의 영향력과 일치하지 않기 때문에, 미디어기업에

11) 시장집중도를 측정하는 하나의 지표로서 HHI는 관련 시장 내 모든 회사의 시장점유율을 제곱한 값을 합산한 값이다. 지수가 낮을수록 기업간 경쟁이 심한 시장을 의미한다고 볼 수 있는데, 통상적으로 HHI 100~1,000은 집중도가 거의 없는 시장, 1,000~1,800은 경쟁적 시장, 1,800~4,000은 과점적 시장, 4,000 이상은 독점적 시장으로 본다.

12) 장점은 첫째, 모든 매체를 동일한 기준에서 집중도 조사가 가능하고, 둘째, 이용자의 의견을 직접 반영하는 수치이며, 셋째, 정기적인 조사로 분기별 혹은 연간이용율을 근거로 상시 활용이 가능하다는 점, 넷째, 시장에서의 다양한 이해관계가 반영되는 시장지표의 표집오차와 표집기간의 문제를 해결할 수 있다(심영섭, 2011).

대한 개별적인 여론지배력을 산출하는데 한계가 있으며, 둘째, 조사방법과 조사시점 등에 따라서 결과에 차이가 많고, 셋째, 조사를 실시하는 주체가 정부기관인 경우에 수요자의 ‘여론의 정도’를 감독하는 행위가 곧 ‘언론의 자유’를 규제하고 통제하는 행위가 될 수 있다는 점이다. 김남두(2010) 역시 일간신문이 방송을 겸영하는 경우 구독률을 시청점유율로 환산하여 합산하도록 규정하고 있지만, 이것은 다매체 환경·인터넷 기반 융합 환경에서 TV방송과 일간 신문 외에 여론 다양성에 영향을 미칠 수 있는 매체가 다양해졌다는 것을 제대로 고려하지 못했다’고 지적하였다.

시청점유율 산정 이후 공청회 등을 통해 문제점에 대한 지적이 일자 성육제·박찬경(2011)은 쟁점 이슈에 대해 <표 2>와 같이 개선방안을 제시하였다.

<표 2> 시청점유율 산정의 쟁점 이슈와 개선방안

| 쟁점 이슈 | 개선 방안 |
|---|---|
| 매체교환을 산정에 있어 광고매출 데이터를 산정 기준으로 포함시키는 문제 | 미디어 시장의 양면 시장 특성을 감안, 이용자와 광고주 측면 양 측면을 조사하기 위한 것이므로 타당성이 있음 |
| 매체교환을 산정을 위한 이용자전화조사의 신뢰성 문제 | -계절효과를 감안하기 위하여 예산확보가 가능한 한도 내에서 2회 이상 조사하되, 연간패턴과 반년패턴을 모두 고려하여 조사 시기를 설정 -2010년도 조사 시 지난 1주일의 미디어 이용을 질의했으나, 어제의 미디어 이용으로 대체 |
| 소유(Ownership)과 경영(지배, Control)의 구분 문제 | 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 것 |
| SBS의 시청점유율 산정방식 문제 | 현행 방송법상으로는 지역민방 사업자가 SBS와 특수관계자에 있지 않고 개별적으로 독립된 법인으로 존재하는 이상, SBS의 시청점유율에 지역민방 사업자의 시청점유율을 합산할 수 있는 방안이 없음. |
| 해당 방송사업자가 아닌 자가 보유한 다른 방송사업자의 시청점유율 산정 문제 | 향후 방송법 개정을 통해 해당 방송사업자의 특수관계자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율도 소유 비율만큼 합산하도록 해야 함. |
| ‘주식 또는 지분을 소유한 경우’의 적용 예외 필요성 문제 | 1% 미만의 주식 또는 지분을 소유한 경우 시청점유율 산정 범위에서 제외 |
| 시청점유율이 0인 사업자에 대한 산정 결과 공표 여부 문제 | 현행 방송법에 따라 모든 일간신문을 경영하는 법인에 대해서는 방송사업자의 시청점유율로 환산하되, 시청점유율이 0인 사업자에 대해서는 발표 안함. |
| 시청점유율 오차한계 | 오차범위 내 시청점유율 30% 초과시, 표본조사로 결과 값을 얻는 시청점유율의 오차한계를 감안하여, 신뢰하한이 30%보다 큰 경우부터 규제해야 함. |

출처: 성육제·박찬경(2011)의 내용을 표로 정리.

학문적 입장에서의 비판적 평가는 정두남·심영섭(2012)의 논문에서 신문 구독률의 시청점유율 환산의 문제에 대해 보다 본질적인 한계점이 제시되었다. 일간신문의 구독률과 TV의 시청점유율간의 본질적 성격 차이로 인해 어떠한 매체 간 교환률(exchange rate)을 적용하더라도 등가의 공식으로 전환되기가 결코 용이하지 않다는 것이다. 우선 전수조사에 기반한 신문 구독률은 가구 단위인 반면, 표본조사를 통해 추정되는 시청(점유)율은 개인적 성격이 강하다. 또한 구독률은 신문의 구독 여부만을

나타내는 반면, 방송법상 시청점유율은 TV소비시간 중 채널의 소비시간 비율을 의미하기 때문에 명확하게 다른 두 가지 개념을 합산하는 문제가 발생한다는 것이다.

한편 방송법에서 부여하고 있는 미디어다양성위원회의 또하나의 역무는 매체간 합산 영향력 지수 개발이다. 이에 대해서는 KISDI를 중심으로 김남두(2010, 2011), 김남두·이준웅·황용석·김대규(2011)의 연구에서 기본적인 방향성이 제시되어 있으나 본 논문이 제출되는 시점까지는 아직 완성되지 않은 지표였다. 2010년 정보통신정책연구원은 매체간 합산 영향력 지수의 개발에 필요한 기초연구를 수행하여, 매체간 합산 영향력지수의 개발 목적 및 기본구조 시안을 담은 연구보고서 <매체간 합산 영향력 지수 개발 연구-지수의 기본구조 시안을 중심으로> 를 출간하였으며, 2011년에는 매체간 합산 영향력 지수의 시안만을 제시하였다.¹³⁾

매체간 합산 영향력 지수의 개발은 여론 다양성 보장(정확히는 여론다양성의 제도적 여건이 되는 미디어 다양성의 유지)이라는 정책 목표를 지향하며, 특히 지수 개발 책임을 맡은 미디어다양성위원회의 성격을 고려한다면 ‘방송’과 연관된 조건에서 매체 집중을 규제할 수 있는 계량적 근거를 제공하는 데 그 목적을 두고 있다. 다만, 매체간 합산 영향력 지수의 개발 목적이나 활용 방안이 방송법에 구체적으로 적시되어 있지 않은 상황이다. 이런 점을 고려하여 매체간 합산 영향력 지수는 ① 다른 매체영역에서 활동하는 사업자가 방송사업자의 인수·합병을 통하여 방송 매체영역에 진출하려 할 경우 이를 규제할 수 있는 규제 도구로 사용될 가능성과 ② 방송 매체영역과 다른 매체영역에서 이미 활동 중인 복합 매체사업자의 영향력의 전반적 현황을 파악할 수 있는 모니터링 도구로 사용될 가능성을 모두 염두에 두고 개발될 필요가 있다는 입장이다(김남두·이준웅·황용석·김대규, 2011).

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

미디어 다양성을 확보하기 위한 논거나 국가별 규제 수단은 동일하지 않으며 규제수단에 대한 논란도 적지 않다. Dwyer(2007)는 소유의 다양성이 반드시 의견다양성을 가져오는 것은 아니라고 주장하는가 하면, Bruck(2003)은 미디어 시장에서의 집중화는 불가피하게 여론의 집중을 가져올 수밖에 없으며, 미디어 다양성은 저절로 얻어지는 것이 아니라 정부의 인위적인 노력의 산물로서 나타나게 되며 미디어 시장의 핵심 규제 영역이라고 설명한다.

선행연구에서 살펴본 것처럼 미디어다양성 측정 지표에 대해서는 외국의 경우에도 논의가 적지 않으며 개발된 지표값 역시 상당한 한계를 가지고 있는 상황이다. 미국이나 독일에서 시도된 바 있는 다양성 지수 계통의 측정 방법은 영국에서 한 번도 실효성 있게 적용된 적이 없다는 지적(정준희, 2009; 조성겸·이승선·조영신, 2009)은 미디어 다양성 지표값의 불가피한 한계를 보여주고 있다.

13) 시안에서 지수 구조는 세가지 차원에서 도출하였다.

- 1) 영향력 산출대상이 되는 매체영역 및 사업자 범위 도출(매체영역 획정)
- 2) 매체영역별로 점유율 형태의 영향력 대리지표를 제시(영향력 지표 제시)
- 3) 매체영역간 가중치 모형의 도출 근거 및 후보 제시(가중치 모형 구성방식)

가장 큰 문제점은 지표값이 측정하고자 하는 여론지배력을 제대로 측정하고 있는가 하는 타당성과 신뢰도의 문제이다. 심영섭, 헨네카(2009)는 여론지배력 산출이 ‘추장’에 근거할 수밖에 없다고 주장하면서, 미디어별 시장점유율에 대한 산정자료가 법적 정당성을 얻기 위해서는 추정기준의 객관성과 투명성이 보장되어야 한다고 제언한 바 있다. 또한 심영섭(2011)은 국민의 의견지형을 유추할 수 있는 지표로 사회적 정당성을 인정받는 연구기관이 조사방법의 합리성과 효율성을 보장한다면 이용률 조사는 복잡하고 다의적인 시장지표보다 ‘여론집중도’를 살펴볼 수 있는 효율적인 방법이기도 하나, 조사의 목적이 미디어기업에 대한 규제인 경우에는 정당성을 확보할 수 없다고 주장한다.

2기 미디어다양성위원회의 책무 중 하나인 ‘매체간 합산 영향력’ 지수 개발은 기본적으로 시청점유율 산정의 논리를 토대로 매체의 범주가 확대되는 산정구조라고 할 수 있다. 현재 시청점유율의 결과는 TV채널을 조사 대상으로 삼고 있고 겸영 규제의 범주에 신문을 포함시킴으로서 양 매체의 교환율을 계산하고 있는 것이라면, 매체합산 영향력평가는 TV, 라디오, 인터넷, 일간 신문을 망라하여 점유율을 계산하고 매체간 가중치를 고려하여 합산영향력으로 산정하는 논리구조를 가지고 있기 때문이다. 더욱이 정책적 목적이 명시화되지 않은 개념인 ‘매체간 합산 영향력’ 지수를 향후 이용 가능성을 전제로 해서 개발한다는 것은 사실상 입법 목적을 수행하는데 본질적인 한계를 가질 수밖에 없다. 게다가 복잡한 가중치 모형은 산출된 지표값에 대한 신뢰성을 확보하는데 장애요인으로 작용할 수도 있다. 또한 현재 방송법과 신문법에 근거하여 각각 설치된 미디어다양성위원회와 여론집중도위원회¹⁴⁾가 사실상 중복적인 논의를 전개하고 있는 상황에서 양자의 결과값(한국언론재단, 2009 참고)이 달라질 경우 신뢰도의 문제를 야기할 수도 있다. 물론 성욱제·박찬경(2011)의 연구처럼 지표를 개발한 연구자들에 의해 지표개발에 대한 지속적 개선작업이 이루어지고 있기는 하지만 이에 대한 학문적 논의나 범사회적 논의가 보다 활성화될 필요가 있다는 점이다.

따라서 국내 전문가들 사이에서 논란이 가중되고 있는 미디어 다양성 지수에 대해 합의를 모색하기 위한 과정적 논의는 많으면 많을수록 지수의 타당성과 신뢰성을 확보하는데 기여할 수 있을 것이다. 이 연구는 그런 측면에서 사회적 논란을 거쳐 법제화된 미디어 다양성 지표에 대해 전문가를 대상으로 평가작업을 수행하였으며, 이를 근거로 사후적 입법평가를 실시하였다.

사후적 입법평가란 현재 시행중인 법률에 대한 평가로서 어떠한 법 규정으로 인하여 발생한 결과를 조사하는 것을 목적으로 한다. 사후적 입법평가의 주된 목적은 첫째, 법규정의 목표 달성 여부를 파악하기 위하여, 둘째, 법규정의 역기능과 그 외의 부수적 효과를 파악하기 위하여, 셋째 현재 규정의 개정 필요성과 개정 범위 확정을 위하여, 넷째, 다른 법률과의 조화 여부 등을 검토하기 위함이다. 이는 결국 시행중인 법률에 대하여 개정의 필요성을 결정하기 위해서이다(고민수, 2012).

이러한 논거 하에 다음과 같이 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: 미디어 다양성 지수에서 가장 문제가 되는 것은 무엇인가?

14) 2010년 3월 18일, ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’ 제17조와 동법 시행령 제12조에 따라 출범한 여론집중도조사위원회는 미디어 융합 등 새로운 미디어 환경에서 매체나 사업자의 영향력을 과학적이고 객관적으로 조사한다는 목적으로 설립된 법정 기구로서 운영 주체는 문화체육관광부이다. 신문법 17조에 따라 설치되는 여론집중도조사위원회는 △한국 미디어시장에 맞는 여론집중도 개념을 만들고 △신문·방송·인터넷 등 개별 미디어시장에서의 특정사업자의 여론집중도를 조사하며 △이종매체 융합 시 미디어시장에서 융합사업자의 영향력을 조사하게 된다. 여기서 만들어지는 여론집중도 지수는 동종-이종 미디어 간 인수합병 시 정책판단의 잣대로 활용된다.

연구문제 2: 미디어 다양성 지수의 문제점을 개선하기 위한 방안은 무엇인가?

연구문제 3: 제2기 미디어다양성위원회의 역할에서 역점을 두어야 할 사항은 무엇인가?

2) 연구방법

연구문제를 해결하기 위하여 10명의 관련 전문가들을 대상으로 2차에 걸친 정책델파이조사(Policy Delphi)를 진행하였다. 델파이 조사는 기본적으로 미래예측을 위한 방법론으로 알려져 있으나, 정책델파이의 경우 갈등이 있거나 이해관계자의 이해가 복잡한 정책 이슈에 대해 참여자간의 갈등이 정책이슈에 내재된 정상적인 모습이라는 가정에 입각하여, 대안과 결과를 탐색하기 위한 방법론으로 이용된다. 정책델파이는 사안의 내용에 따라 다양한 방법으로 수행될 수 있으나 이 연구에서는 개방형 질문을 통해 수집된 1차 질문지의 문항을 예측, 이슈, 목표, 대안 등이 담긴 진술문으로 분류하여 동의도(2점 척도)와 중요도(3점 척도)를 묻는 2차 질문지를 구성하여 질문하는 방법으로 진행되었다. 10명의 전문가들은 여론다양성의 핵심 지표인 매체교환율, 시청점유율, 매체합산영향력 평가와 관련하여 기존에 연구를 수행했거나 직간접적으로 관련이 있는 연구자들로 구성하였다.¹⁵⁾ 한편 응답한 전문가들의 대부분이 익명을 요구하였으며 이를 수용하는 차원에서 연구가 진행되었다.¹⁶⁾ 따라서 조사대상자 인용시 대체 기호를 사용하였으며, 소속은 학계, 연구소로만 구분하였다(표 3).

<표 3> 델파이 조사 대상자 기호와 인구학적 속성

| 조사대상자 인명 대체 기호 | 소속 | 연령 | 성별 |
|----------------|-----|-----|----|
| A | 학계 | 50대 | 남 |
| B | 연구소 | 40대 | 남 |
| C | 학계 | 40대 | 남 |
| D | 연구소 | 40대 | 남 |
| E | 학계 | 40대 | 남 |
| F | 연구소 | 40대 | 남 |
| G | 학계 | 40대 | 남 |
| H | 학계 | 40대 | 남 |
| I | 학계 | 50대 | 남 |
| J | 연구소 | 40대 | 남 |

델파이 1차 조사는 2012년 6월 6일부터 7월 11일까지 10명의 관련 전문가를 대상으로 이메일 설문지로 개방형 질문을 실시하였다. 1차 델파이조사에서 조사된 질문항목은 다음과 같다. 현재 적용 중인 매체교환율과 매체간 합산 영향력 지수체계가 매우 복잡할 뿐만 아니라 합산지수 모형이 완전히

15) 전문가 10명이 모든 전문가를 대표하지는 않지만, 미디어다양성 지수 산정의 복잡성과 난해성을 고려할 때 해당 이슈에 대한 충분한 이해나 연구경험이 없는 전문가를 포함시키는 것은 연구결과의 타당성을 담보하기 어렵다고 판단했다. 또한 다른 인터뷰를 늘려서라도 미디어 다양성 위원회 사업에 대한 전반적 평가를 도출해야 한다는 심사위원 지적이 있었으나 인터뷰가 종료된 상황에서 추가 시행하기에는 어려움이 있었다.

16) 주제의 중요성과 논의의 공개성에 대해 동의하고, 상당히 열띤 논의가 주장을 전개하였음에도 불구하고 참여한 전문가들이 실명 공개를 꺼려하였다는 점은 이 주제가 갖는 정치적 함의를 느끼게 하는 부분이었다.

개발되지 않은 상태에서 이루어진 조사라는 점을 감안하여 1차 설문지를 제시할 때 기 적용된 매체교 환율과 매체간 합산영향력 지수 체계에 대한 설명자료를 설문지와 함께 별도 첨부하였으며, 설문 지시문에서 해당 내용을 참고하도록 하였다.

1. 미디어 다양성 지수 산정에서 가장 문제가 되는 부분에 대한 의견
2. 미디어 다양성 지수 산정의 개선방안에 대한 의견
3. 제2기 미디어다양성위원회의 향후 역할에 대한 의견

2차 조사는 7월 18일부터 8월 2일까지 진행하였다. 2차 조사에서는 1차 조사를 통해 얻어진 의견문 항들을 정리하여 각각의 의견문항에 대해 동의 여부와 중요도를 구분하여 체크하도록 구성된 질문지 를 제시하였다. 의견문항은 이해와 전달의 왜곡을 피하기 위하여 문장의 독이성 차원에서만 수정을 하여 대부분 그대로 제시하였으며, 하나의 답변에 여러 개의 의견이 제시되었다고 판단되는 경우에는 몇개의 의견으로 나누어 질문하였다. 또한 유사한 의견문항이라도 약간씩의 입장 차이를 보이고 있는 문항들이 많아 대부분 별도 의견문항으로 구분하였다. 중요도는 해당 평가의견이 갖는 중요성에 대해 높음, 보통, 낮음으로 구분하여 체크하도록 하였으며, 각각 3점, 2점, 1점으로 점수 합산하였다(만 점은 30점).

4. 분석 결과

1) 1차 조사에서 나타난 의견 문항 분포와 특징

1차 개방형 설문지를 통해 3개 대분류 주제에 대한 의견을 조사한 결과 총 105개의 의견 문항수가 수집되었다. 이중 가장 많은 의견문항이 수집된 관련 주제는 ‘지표값 산정을 위한 개선방안’으로서 57개의 의견이 제시되었으며, 이어서 ‘지표값 산정 중 가장 문제가 되는 부분’(34개) ‘제1기 미디어의 활동에 대한 평가와 제2기 미디어의 역할에 대한 의견’(26개)의 순으로 나타났다 (표 4).

미디어다양성에 대한 사회적 논의의 진폭이 컸던 만큼 이들 105개의 문항 중에서 10명의 조사자 전원이 동의한 항목이나 다수 동의를 가져온 문항에 대해서는 향후 지표 개발 과정에서 그 의미를 각별하게 참고할 필요가 있는 문항들이다. 105개 항목에 대해 2차 설문에서 전원 동의가 이루어진 문항은 모두 30개 문항으로서 전체 의견문항 수 기준 28.6%의 동의율을 보였다. 특히 ‘제2기 미디어다 양성위원회의 역할’에 대해서는 제시된 14개 문항 중 8개(57.1%) 의견문항에서 전원 동의가 나타났다. 세부 분석에서는 이들 전원동의와 다수 동의(8명 이상)가 이루어진 항목들을 중심으로 분석결과를 제시하였다.

<표 4> 1차 델파이조사에서 나타난 의견 문항수

| 관련 주제 | 의견 문항수 (개) | 전원 동의 문항수(개) | 동의율 (%) |
|------------------------------|---------------|-----------------|------------|
| 지표값 산정 중 가장 문제가 되는 부분에 대한 의견 | 34 | 9 | 26.5 |
| 지표값 산정을 위한 개선방안 의견 | 57 | 13 | 22.8 |
| 제2기 미디어다양성위원회의 역할에 대한 의견 | 14 | 8 | 57.1 |
| 계 | 105 | 30 | 28.6 |

2) 미디어 다양성 지수에서 가장 문제가 되는 부분

지표값 산정 중 가장 문제가 되는 부분에 대해서는 34개의 의견문항이 제시되었는데, 1차 조사에서 수집된 34개 의견문항 중 2차 조사에서는 9개 의견문항에서 전원 동의가 나타났다(표 5). 하위 항목별로 보면 ‘온라인 및 스마트 미디어의 이용 배제 문제’ ‘광고매출액 측정기구의 부재 문제’ ‘신문 유가부수 산정 문제’ ‘매체교환율 문제’ ‘매체의존도 개념 문제’ ‘시사정보 장르의 개념 규정 어려움’ 등이 가장 큰 문제가 있는 것으로 지적되었다. 특히 이러한 문제점 중에서도 중요도가 높은 이슈는 ‘공인된 광고매출액 측정기구의 부재 문제’로서 이 문제에 대해서는 조사자 전원이 문제가 있다고 보고 있으며, 해당 문제의 중요성이 높다고 응답한 사람이 8명에 이르고 있다(중요도 점수 28점). 매체교환율 문제 중 ‘매체교환율 계산시의 이용자 측면과 시장측면의 산출평균 문제’와 ‘온라인 또는 스마트미디어 이용자 배제’문제에 대해서도 응답자 전원이 문제가 있다고 지적하였으며, 중요도 점수는 각각 26점으로 문제의 중요성 또한 높은 것으로 나타났다.

<표 5> 지표개발 및 산정의 문제점에서 전원 동의가 이루어진 의견들

| 구분 | 의견문항 | 중요도 | | | |
|-------------------------|--|-----|----|----|----|
| | | 높음 | 보통 | 낮음 | 점수 |
| 온라인 및 스마트 미디어의 이용 배제 문제 | 온라인을 통해 또는 스마트미디어 어플리케이션을 통해 보는 것도 포함하여 질문할 수 있는 안내 문구가 없다. | 7 | 2 | 1 | 26 |
| | 인터넷을 통한 정보소비가 TV와 신문에 버금가는 영향력을 발휘하고 있는 국내 상황에서 이 영역을 배제하는 것은 여론시장의 현실을 왜곡할 가능성이 크다고 보여진다. | 5 | 3 | 2 | 23 |
| 광고매출액 측정기구의 부재 문제 | 광고매출액 기반인 시장측면의 조사의 문제점은 공인된 광고매출 측정기구가 없다는 것이다. | 8 | 2 | 0 | 28 |
| 신문 유가부수 산정 문제 | 한국ABC협회의 유가부수 산정에 대한 논란이 하루빨리 종식되어야 미디어다양성 지표의 하나로 신문구독률의 의미가 안정성을 확보할 수 있을 것이다. | 4 | 6 | 0 | 24 |
| 매체교환율 문제 | 현재의 매체교환율은 이용자 측면과 시장측면을 동시에 고려해서 산출평균한다는 점이다. | 7 | 2 | 1 | 26 |
| | 현재의 매체교환율을 통해 나타나는 신문사의 낮은 영향력은 다른 척도 및 지표들을 사용한 시뮬레이션에서도 비슷하게 나타나고 있어, 실제 계량적 차원에서 신문사의 영향력이 방송에 비해 낮다고 판단된다. | 4 | 5 | 1 | 23 |

| | | | | | |
|-----------------------|---|---|---|---|----|
| 매체의존도 개념 문제 | 이용자 측면에 대한 지표에서 매체의존도 개념에 대한 조작적 정의 및 타 지표와의 결합논리에도 이견이 존재한다. | 4 | 6 | 0 | 24 |
| | 이용/소비 시간과 여론영향력(=의존도)과의 상관관계를 입증하는 문제 또한 해결하기 어려운 과제이다. | 6 | 2 | 2 | 24 |
| 시사정보 장르의 개념 규정 어려움 | 정보와 오락, 교육과 오락 등 장르와 포맷이 융합되고 있는 최근의 상황에서 시사정보 장르의 개념을 어떻게 규정할 것인지에 대한 어려움도 존재한다. | 5 | 4 | 1 | 24 |

또한 전원 동의가 이루어지지는 않았지만 다수 의견으로 제시된 문제점들은 다음과 같으며 이 역시 향후 개선되어야 할 필요성이 있는 사항들이다.

첫째, 매체 교환율과 관련된 문제로서, ‘매체이용자들에 대한 매체별 영향력을 조사함에 있어 ‘시사정보 프로그램(=‘세상 돌아가는 소식’)에 대한 이용행태(이용여부 및 시간)와 매체효과(의존도)를 전화조사를 통해 수용자에게 직접적으로 묻는 방식이 신문뉴스와 TV뉴스 소비방식 및 여론영향력 행사방식의 차이(집중력의 문제, 여론주도층에 대한 영향력의 차이)를 충분히 반영할 수 있을지 의문의 여지가 크다’(9인 동의)는 점이다.

둘째, 점유율과 관련된 문제로서, ‘점유율은 항상 전체의 크기를 알아야 산출이 가능한데, 신문의 경우에는 가구구독의 수가 명확히 파악되지 않은 상황에서 특정사업자(방송산업에 진입하고자하는)의 가구구독을 전체 추계가구에서 차지하는 비율을 계산하기 때문에 이는 정확한 의미에서 점유율이라 보기 어렵다’(9인 동의)는 점이다. 또한 ‘점유율이 낮은 군소 사업자들을 어디까지 점유율 계산에 포함시키느냐에 따라 유력 사업자들의 점유율 크기가 달라진다’(8인 동의)는 의견도 제시되었다.

셋째, 매체의존도 측정 척도와 관련된 문제이다. ‘신문과 텔레비전 방송 중 더 많이 의존하는 매체를 선택하는 방식으로 명목화된 매체 선택 범위를 제시할 경우 선택하지 않은 타매체 의존도는 파악하기 불가능하다’(9인 동의)는 점이다.

그밖에 ‘중요하면서도 그다지 주목을 받지 않은 문제로서 경쟁사업자 혹은 콘텐츠 범위의 결정’(8인 동의) 즉 시장 획정과 관련된 지적이 있었다.

이러한 문제점들은 성옥제·박찬경(2011)의 연구에서 구체적으로 적시되지 않은 부분도 포함하고 있음을 알 수 있으며, 개발된 지표값이 다수 전문가의 노력에도 불구하고 여전히 적지 않은 문제점을 가지고 있음을 보여주는 것이다. 나아가 여론다양성을 보여주는 수치로서 해당 지표값들이 타당성과 신뢰성을 가질 수 있는가에 대해서 근본적인 의문을 제공해주며, 지속적인 개선의 필요성을 보여준다고 할 수 있다.

3) 미디어 다양성 지수의 개선방안

지표개발과 관련된 개선방안에 대해서는 57개 의견문항 중 13개 문항에 대해 전원동의가 나타났다(표 6.17) 전원 동의된 의견문항을 주제별로 구분하면 ‘이용자측면의 조사 개선’, ‘지속적 지수관리와 모니터링’, ‘사회적 합의’, ‘매체영역 확장 및 조작적 정의 개선’, ‘광고매출액 산정의 구체화와 표준화’

17) 개선방안과 관련된 의견문항에 대해서는 카테고리상으로는 유사하게 묶일 수 있는 문장이라 하더라도 미세한 의견의 차이가 보이는 부분이 있어 그런 경우에는 별도의 문항으로 분류하였다.

로 분류할 수 있다. 전원 동의한 의견문항의 중요도에 대해서는 ‘지수 개발 후에도 사업자별 영향력의 시범산출과 측정치의 점검은 계속적으로 이루어져야 할 것이다’(29점)는 부분이 가장 높게 나타났으며, ‘매체부문별 사업자 단위 이용점유율이나 매출점유율 분포에 대한 종합적, 체계적, 정기적 모니터링이 필요하다’(28점), ‘다양성 지수 개발 과정에서는 보수/진보학자들이 일정 비율 참여하는 정책적 배려가 필요하다’(28점) 등에 대해서도 전문가 모두가 그 중요성을 매우 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

개선방안에 대한 이러한 평가는 미디어 다양성 지수에 대한 지속적 개선의 필요성을 의미하는 것이라고 볼 수 있으며, 특히 다양성 지수 개발 과정에서의 폭넓은 의견수렴과 다양한 입장을 가진 학자들의 참여가 필요함을 보여주는 것이라고 해석할 수 있다.

<표 6> 지표개발을 위한 개선방안에서 전원 동의가 이루어진 의견들

| 구분 | 의견문항 | 중요도 | | | |
|----------------------|--|-----|----|----|----|
| | | 높음 | 보통 | 낮음 | 점수 |
| 이용자 측면 조사 개선 | 이용자 측면의 조사에서 매체 이용행태 측정시, 신문의 이용행태를 인쇄신문이 아닌 다른 플랫폼에서의 이용까지 포함하여 측정하는 것이 바람직하다. | 7 | 3 | 0 | 27 |
| | 측정단위인 ‘지난 1주일’의 조사시점이 이용자의 이용대표성을 가지도록 적절하게 선정될 필요가 있다. | 4 | 5 | 1 | 23 |
| | 불가피하게 이용자 설문조사를 통해 영향력 평가에 대한 기초자료를 산정할 수밖에 없다면 이용자들이 그 의미를 충분히 이해할 수 있도록 설문이 구성되어야 한다. 가령 텔레비전 뉴스, 라디오 뉴스에 대한 이용정도 등을 구체적으로 물어봐야 한다. | 5 | 3 | 2 | 23 |
| | 일간신문 이용자의 판별과 표집의 표준화가 필요하다. | 4 | 6 | 0 | 24 |
| 지속적 지수 관리와 모니터링 | 지수 개발 후에도 사업자별 영향력의 시범산출과 측정치의 점검은 계속적으로 이루어져야 할 것이다. | 9 | 1 | 0 | 29 |
| | 미디어 집중 정도에 대한 현황 파악이 제대로 이루어지려면, 매체부문별 사업자 단위 이용점유율이나 매출점유율 분포에 대한 종합적, 체계적, 정기적 모니터링이 필요하다. | 8 | 2 | 0 | 28 |
| | ‘미디어 다양성 모니터링’의 독립적, 체계적, 정례적 시행을 통하여 점진적으로 진행되어야 한다. | 8 | 1 | 1 | 27 |
| 매체 영역 확장 및 조작적 정의 개선 | ‘합산’ 대상이 되는 ‘매체’의 영역을 확장하는 문제가 중요하다. | 8 | 1 | 1 | 27 |
| | 지수개발에 있어 개념 타당성을 높이고 지수의 신뢰도를 높이기 위해서는 영향력에 대한 조작적 정의가 매우 중요하다. | 4 | 6 | 0 | 24 |
| 광고매출액 산정의 구체화와 표준화 | 광고매출액 산정의 구체화와 표준화가 필요하다. | 4 | 4 | 2 | 22 |
| 사회적 합의 | 아무리 정교한 다양성지수를 개발하여 매체합산율을 측정한다 하더라도 정치적, 사회적 합의가 이뤄지지 않는다면 정책감등은 그대로 상존할 것이다. 다양성지수 개발 과정에서는 보수/진보학자들이 일정 비율 참여하는 정책적 배려가 필요하다. | 8 | 2 | 0 | 28 |
| | 규제를 목적으로 하는 것이기에 사회적 합의가 가장 중요하다. 따라서 합산지수를 만들고 이를 공표하여 활용하고자 한다면 산정방식과 내용에 대한 최소한의 소통이 반드시 필요하다 | 7 | 2 | 1 | 26 |
| | 거친(rough) 가이드 라인과 원칙이 결정되어야 한다. 신문과 방송 겸영의 경우 매체 합산율의 제한을 20%로 할 것인지? 30%로 할 것인지? 는 결국 정치적 판단이나 합의에 의존해야 할 것이다. 다양성 지수는 절차, 방법의 합리성을 추구하는 과정일 뿐 고도의 정치적 행위는 아니다. | 7 | 2 | 1 | 26 |

4) 제2기 미디어다양성위원회의 역할에 대한 전망

제1기 미디어다양성위원회에 대한 평가와 제2기 미디어다양성위원회에 대한 역할에 대해서 질문한 결과, 제1기 위원회에 대한 평가에서는 11개 문항 중 전원 동의가 한 문항도 없었는데 비해, 제2기 위원회의 역할과 관련해서는 14개 의견문항 중 무려 8개 문항에서 전원 동의가 나타났다(표 7).

2기 미디어다양성위원회의 역할에 대해서는 ‘사회적 합의 노력’이 6개로 가장 많았고, 이어서 ‘1기 지표의 개선’에 대해 전원 동의를 보였다. 즉 이미 개발된 지표의 문제점을 개선할 필요가 있으며, 향후의 지표 개발은 그 과정에서 무엇보다도 사회적 합의나 소통을 강조하고 있는 것이라고 할 수 있다. 특히 전원 동의한 의견문항 중에서 중요도 점수가 가장 높은 문항은 ‘2기 미디어는 구축된 측정체계나 방식의 문제점을 공론화하고 지수를 널리 알리고 개선하는데 노력해야 할 것이다’(29점)로 나타났다. 이는 기 개발된 지수가 아무리 전문가 다수의 집약적인 연구 성과물이라고 할지라도 근본적으로 지수가 갖는 현실적합성의 문제가 있을 수밖에 없음을 충분히 고려해야 하며, 그렇기 때문에 의견수렴에 있어서 각별한 노력이 필요함을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 조영신박사가 “완벽한 측정 방식은 불가능하다”며 “우리나라의 미디어다양성위원회가 추진해야 할 최대 과제는 정교한 측정지수 못지않게 미디어 시장에 대한 사회적 통념을 이해하는 것”이라고 언급(아이뉴스24, 2009.11.22)한 것과 맥락을 같이 하는 부분이라고 할 수 있다.

<표 7> 제2기 미디어다양성위원회의 역할에 대해 전원 동의가 이루어진 의견들

| 구분 | 의견문항 | 중요도 | | | |
|--------------|---|-----|----|----|----|
| | | 높음 | 보통 | 낮음 | 점수 |
| 1기 지표의 개선 작업 | 1기에서 만든 지표의 타당성, 실효성, 객관성 등을 재검토하여 새로운 지표를 만드는 동시에 그 것이 미디어 산업의 독과점을 제어하는 기준이 될 수 있도록 해야 한다. | 6 | 3 | 1 | 25 |
| | 2기 미디어의 과제는 방법론 상의 문제점을 점진적으로 개선해 나갈 필요가 있다. | 6 | 2 | 2 | 24 |
| 사회적 합의 노력 | 1기의 학술적이고 사변적인 업무방식을 탈피하여 입법목적에 맞는 실용성과 효용성을 담보하기 위한 기준을 만들고, 사회적 합의를 위한 노력도 기울여야 한다. | 8 | 1 | 1 | 27 |
| | 방통위는 특히 내적 다원주의에 기반한 지상과 공영방송의 기능 정상화를 위한 해법 마련에 노력할 필요가 있으며, 이와 관련한 사회적 논의 또한 새롭게 재개할 필요가 있다. | 8 | 1 | 1 | 27 |
| | 세미나와 공청회를 통해 학계, 시민단체 등의 의견을 수렴할 필요가 있다. 보고서도 자주 발간해야 할 것이다. 공개적이고 개방적인 자세와 함께 정치적 토론과 논의가 활성화되어야 위원회의 위상도 높아질 것이다. | 6 | 4 | 0 | 26 |
| | 2기 미디어는 구축된 측정체계나 방식의 문제점을 공론화하고 지수를 널리 알리고 개선하는데 노력해야 할 것이다. | 9 | 1 | 0 | 29 |
| | 제2기는 법이 정한 것처럼 1차적인 기준을 발표해야 하는데, 가장 간단하고 사회적으로 합의가능한 기준을 발표하고, 이를 보완해 나가는 것이 옳다. | 7 | 1 | 2 | 25 |
| | 제2기 미디어의 당면한 과제는 매체간 합산영향력 지수를 개발하는 개발 과정에서 관련 산업계 및 학계의 의견을 청취하는 것이 중요해 보이며, 정책도구로서의 정당성을 확보하기 위한 과정이 충족될 필요가 있겠다. | 7 | 3 | 0 | 27 |

5. 결론 및 연구의 제한점

방송법상 여론다양성을 보호하기 위해 도입한 제도적 장치인 시청점유율 산정과 매체다양성 지수 개발은 다양한 학문분야 전문가들의 노력에도 불구하고 현실적합성 측면에서 문제점을 가지고 있다는 판단 하에 ‘쉽지 않은’ 문제제기를 하였다. ‘쉽지 않다’라고 표현한 것은 미디어다양성위원회의 활동 결과에 대해 아직까지 평가작업이 제대로 이루어지지 않은 상태일 뿐만 아니라, 자칫 다수의 전문가들이 오랫동안 진지한 연구를 통해 수행한 결과를 폄훼한다는 오해를 줄 수도 있기 때문이었다. 따라서 연구를 수행하는데 있어서 입장이 서로 다른 전문가들의 의견 수합에 대해 최대한 균형성을 유지하고자 노력하였다.

미디어다양성지수에 대한 평가를 위해 10명의 전문가들을 대상으로 미디어다양성 지수의 문제점, 개선방안, 제2기 미디어다양성위원회의 역할에 대해 2차에 걸쳐 의견을 수집한 결과 총 105개 문항이 수집되었으며, 이중 30개 문항(전체 의견문항 수 기준 28.6%의 동의율)에서 전원 동의가 나타났다. 사실 이러한 연구 결과는 연구를 시작할 당시만 해도 예측하기가 쉽지 않은 부분이었다. 조사 대상 전문가들이 가지고 있는 기본적인 인식의 차이가 매우 커서 합의된 개선방안이나 평가를 내리기 어려울 것이라고 예측했기 때문이다. 특히 지수의 문제점에 대해 합의된 결론이 도출되었다는 것은 전문가들이 가지고 있는 기본적인 입장에 상관없이 현재 개발된 미디어다양성 지수의 문제점이 적지 않다는 점에 대해 동일한 문제의식을 가지고 있는 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

또한 지수의 개선방안에서 제시된 항목 중에서는 ‘이용자측면의 조사 개선’, ‘지속적 지수관리와 모니터링’, ‘매체영역 확장 및 조작적 정의 개선’, ‘광고매출액 산정의 구체화와 표준화’, ‘사회적 합의’ 등이 제시되었는데, 방법론적 문제에 대해서는 일부 학자들에 의해서 이미 충분히 지적이 된 상태이다. 그러나 ‘사회적 합의’가 새로운 개선방안으로 도출되었고 이에 대해 서로 기본적 입장을 달리하는 전문가들간에 전원 동의가 이루어졌다는 점에 대해서는 의미를 각별하게 되새길 필요가 있다.

사회적 합의에 대한 열망은 ‘제2기 미디어다양성위원회의 역할’에서도 그대로 도출되고 있다. ‘제2기 미디어다양성위원회의 역할’에 대해서는 관련 14개 문항 중 8개(57.1%) 의견문항에서 전원 동의가 나타나 가장 동의율이 높게 나타났을 뿐만 아니라, 역할의 내용에 대해서도 1기 지표의 개선과 사회적 합의라는 두가지 확실한 역할을 기대하고 있기 때문이다.

이러한 평가는 이미 제1기 미디어가 출범하기 전 조성겸·이승선·조영신(2009)이 미디어다양성위원회의 역할과 과제에 대해 연구결과를 제시하면서 미디어다양성 측정 및 점유율 환산과 관련해 제기되는 다양한 쟁점들에 대해 지속적으로 의견을 수렴해야 한다는 주장과도 일치하는 부분이다.

연구결과 도출된 이와 같은 내용을 토대로 할 때, 2009년 방송법 개정을 통해 규정된 방송법 제35조의 4(미디어다양성위원회)는 사후적 입법 평가의 차원에서 볼 때 세가지의 문제점을 가지고 있다.

첫째, 제35조의 4의 제4항에서 명시하고 있는 지수 개발의 시한 문제이다. 제3항제2호에서 명시하고 있는 직무¹⁸⁾를 수행하는데 있어서 제4항에서 명시하고 있는 지수 개발의 시한 규정 즉 제3항제2호의 매체간 합산 영향력지수는 2012년 12월 31일까지 개발을 완료한다는 조항은 사실상 무리한 측면이 있다. 2010년 3월 미디어다양성위원회가 출범한 이후 2010년과 2011년 두차례에 걸친 시청점유율

18) 1. 제69조의2에 따른 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정, 2. 매체간 합산 영향력지수 개발, 3. 여론 다양성 증진을 위한 조사·연구

산정이 이루어진 이후 아직까지도 개선되어야 할 사항이 추가되고 있는 상황이기 때문이다. 그런데 더욱 복잡한 지수체계인 ‘매체간 합산 영향력 지수’를 실질적인 사회적 합의도 없이 개발 완료한다는 것은 지수 개발의 현실적합성을 제한할 가능성이 높다. 더욱이 해외에서도 심각한 사회적 논의를 겪고 있는 미디어다양성 문제를 시행령도 아닌 모법에 명시하고 있다는 것은 법 취지에 대한 심각한 의문을 갖게 만드는 부분이다.

둘째, 제35조의 4의 제1항에서 명시하고 있는 법 목표 역시 방송법의 내적 체계나 실질적 미디어환경에 맞지 않는 부분이 있다. ‘방송통신위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위하여 미디어다양성 위원회를 둔다’고 되어 있는데, 미디어 융합 환경에서 ‘방송의 여론 다양성’을 보장한다는 것은 ‘방송’에 대한 재개념화를 필요로 하기 때문이다. 또한 매체간 합산영향력과 방송의 여론다양성 간의 상관관계에 대한 검증도 필요로 하는 부분이다.

셋째, 시행령 제21조의5(미디어다양성위원회 구성 및 운영 등) 역시 개선을 필요로 하는 조항이다. 전문가들이 전원 동의하여 강조하고 있는 부분이 지수 개발에 있어서의 사회적 합의라는 점을 고려할 때 미디어다양성위원회의 위원 구성은 이를 반영할 수 있도록 위원 구성이 이루어져야 한다. 더욱이 제35조의 4의 제2항에서 명시하고 있는 것처럼 ‘미디어다양성위원회위원은 방송통신위원회위원장이 방송통신위원회의 의결을 거쳐 위촉한다’는 조항은 위촉기관인 방송통신위원회의 정치적 독립성이 전제되지 않을 때 개발된 지수의 사회적 신뢰성을 확보하기 어렵다.

따라서 방송법 제35조의 4의 각 조항이 갖는 이상과 같은 문제점을 고려할 때 해당 조항은 범규정의 원래적 목표 달성을 위해 개정할 필요가 있다는 점을 결론으로 제시하고자 한다. 이 연구는 서로 다른 의견의 스펙트럼을 가지고 있는 10명의 전문가들을 대상으로 미디어 다양성 지수가 가지고 있는 문제점과 개선방안, 그리고 제2기 미디어다양성위원회의 역할에 대해 전원 동의의 의견을 추출하였다는 점에서 향후 정책 결정에 참고할 수 있는 의미있는 연구라고 생각한다.

다만 사후적 입법평가 차원에서 법조항이 가지고 있는 문제점의 근거를 도출하는 데는 충분한 데이터를 제공하고 있으나 지수 개선을 위한 구체적인 방법론의 개선이나 대안을 제시하는데 있어서는 또다른 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 미디어 융합 환경 하에서 미디어 다양성 지수는 사실상 다양성 확보라는 목표를 달성하기 위한 본질적 수단이라기보다는 미디어사업자의 시장지배력을 제어하기 위한 규제적 수단에 가깝다. 때문에 논의가 수평적 규제체계의 확립을 위한 규제수단이라는 측면에서 접근하고자 한다면 시장획정과 시장지배력에 집중하여 논의의 전개가 필요할 수 있으나 이 연구에서는 지수에 대한 평가적 차원에서 논의를 전개하였다.

또한 방법론적인 측면에서 10명의 전문가를 선택하는데 있어서 의견의 편향성이 나타나지 않도록 고려하였으나, 10명 의견의 중심적 경향이 정책에 대한 합의를 보장하는 것은 아니기 때문에 연구 결과에 대한 제한적 해석이 불가피한 측면도 없지 않다.

■ 참고문헌

- 고민수(2012). 디지털전환특별법의 문제점에 대한 법적 고찰. 방송학회 학술대회 발제문.
 김남두(2010). 『매체간 합산 영향력 지수 개발 연구—지수의 기본구조 시안을 중심으로』. KISDI.

- 김남두(2011). 『유럽의 미디어 집중 규제에 대한 사례 및 시사점』. KISDI.
- 김남두·이준웅·황용석·김대규(2011). 『매체간 합산영향력 지수모형 비교평가연구』.KISDI.
- 김영욱·이준웅·심영섭(2010). 여론집중도 조사방법과 위원회 운영 방안. 문화체육관광부.
- 김용일(2012.1.02). 여론다양성 보장, 매체간 합산 영향력지수 개발. 『공감코리아』.
- 김태오(2009). 미디어법의 주요 쟁점 및 내용. 경제규제와 법. 『입법동향』. 제2권 제2호, 182~186.
- 미디어다양성위원회(2010). 방송의 여론 다양성 보장을 위한 기반 구축.
- 미디어오늘(2010.3.24). 방통위, 시청점유율 관련 방송법 시행령 개정안 마련중. (온라인).
- 방송통신위원회(2010.10). 시청점유율 산정 등에 관한 기준 고시.
- 방송통신위원회(2011). 2010년도 시청점유율 조사.
- 방송통신위원회(2012.5.7). 2011년도 방송사업자 시청점유율 산정 결과.
- 방송통신위원회 보도자료(2011.7.22). 2010년도 방송사업자 시청점유율 산정 결과 발표.
- 방송통신위원회 보도자료(2011.7.5). 2011년도 방송사업자 시청점유율 산정 결과 발표.
- 성욱제(2010a). 매체교환율은 매체간영향력 차이 반영위한 것. 『신문과 방송』, 10월호, 81~85.
- 성욱제(2010b). 국내 시사정보미디어의 이용점유율을 통한 미디어 이용다양성 측정연구. KISDI.
- 성욱제(2012). 국내 미디어 다양성 연구에 대한 메타분석. 『방송통신연구』, 여름호, 101-139.
- 성욱제 · 박찬경(2011). 여론다양성 증진을 위한 매체교환율 조사·분석 및 글로벌 협력체제 구축방안 연구. 정보통신정책연구원.
- 심영섭(2009). 독일의 여론지배력 규제 제도와 OECD국가 규제 특징. 한국언론재단주최 『미디어집중도 조사 모델 세미나 자료집』, 27~45.
- 심영섭(2010). 독일에서의 시청점유율제한을 통한 다양성 보호 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 51호, 117~135.
- 심영섭(2011). 이용다양성 측정을 통한 미디어 사업자 규제의 법적 한계에 대한 연구. 『한국언론학회 학술대회 발표논문집』, 95~97.
- 심영섭 · 헨네카(2009). 독일의 여론지배력 규제와 다양성 보호 제도. 『미디어 집중도 조사』, 한국언론재단, 130~176.
- 아이뉴스24(2009.11.22). 미국이 미디어 다양성 측정에 실패한 이유는?. (온라인).
- 연합뉴스(2012.02.22). 방송·신문·인터넷 합친 ‘영향력 지수’ 개발.
- 유의선(2009). 미디어 다양성-정책합의와 접근방법. 『방송통신연구』, 겨울호, 42~68.
- 이상우 · 배선영(2011). 『미디어 다양성』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이영주 · 하주용(2008). 방송통신 융합시대의 신문방송 소유 겸영 규제 정책. 『방송연구』, 여름호, 69~99.
- 정두남 · 심영섭(2012). 매체간 합산 영향력 제한을 통한 미디어 다원성 보호방안에 대한 연구. 『방송통신연구』, 여름호, 140~168.
- 정용준(2009). 미디어 공공성과 다양성의 주요쟁점. 『한국방송학회 학술대회 논문집』, 4~21.
- 정인숙(2012). 매체간 합산 영향력 평가(안)에 대한 시론적 논의. 2012 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 발표논문.
- 정준희 (2009). 영국의 의견 다원성 정책과 미디어 집중 규제 사례. 한국언론재단 『미디어 집중도 조사』, 60~129.
- 조성겸 · 이승선 · 조영신(2009). 『미디어다양성위원회의 역할과 과제』. 방송통신위원회, 한국전파진흥원.
- 조성호 · 이승선 · 조영신(2009). 미디어다양성위원회의 역할과 과제. 방송통신위원회 · 한국전파진흥원
- 조영신 (2009). 미국 다양성 지수 (Diversity Index)의 등장과 소멸. 한국언론재단주최 『미디어집중도 조사모델 세미나 자료집』, 4~8.
- GB닐슨미디어리서치(2012). 2011년도 시청점유율 조사 결과.

- 파이낸셜뉴스(2010.3.30). 방통위, 미디어다양성위원회 위원 위촉안 의결.
프레스인(2010.3.31). 방통위 ‘미디어다양성위원회’ 구성...“미션 임파서블?”.
한국언론재단 (2009). 『미디어 집중도 조사』. 한국언론재단.
Bruck, P.A.(2003). Media Diversity and Pluralism of Structures in a Time of Increasing Concentration. Council of Europe, PDF file.
Dwyer, T.(2007). Dimensions in Media Diversity. in *New Media Worlds: Challenges for Convergence*. (ed.). Nightingale, V. & Dwyer, T. Oxford University Press: South Melbourne.
The Mission of KEK(2012.8.20). Available: <http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/mission.html>
Ho, D. & Kevin M. Q.(2008). Viewpoint Diversity and Media Consolidation: An Empirical Study. pdf.
KEK(The German Commission on Concentration in the Media). Securing Diversity of Opinion against Media Concentration. Available: <http://www.kek-online.de/kek/download/mk-bericht/summary.pdf>
KEK(The German Commission on Concentration in the Media)(2010). On the Way towards Securing Plurality across Different Media.
Kim, McCann(2007). *Media Diversity in Public and Commercial Broadcast Television in the US*. A Dissertation of Graduate College of Bowling Green State University.
Marcus, A. (2007). Media Diversity and Substitutability : Problems with the FCC’s Diversity Index. Available; <http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/Marcus-formatted.pdf>

(투고일자: 2012. 11. 29, 수정일자: 2013. 01. 17, 게재확정일자: 2013. 01. 25)

ABSTRACT

A Study on the Evaluation of the Media Diversity Index of Korea

In-Sook Jung*

In 2009, Korea Communications Commission(KCC) added a new clause which regulates the protection of the media diversity to the Broadcasting Act. Specifically, the provision, Article 35-4, contains the creation of the Media Diversity Committee which is responsible for (1) the measure of TV audience share by media company; and (2) the development of summing up index of the different media influence by the end of 2012.

Although the Korean version of diversity index as German KEK was made after a careful consideration based on the necessity to devise a criterion to determine the appropriate level of ownership regulation for the media companies, several issues including the measurement method have been raising the consistent controversy among experts. This study focuses on the evaluation of the media diversity policy by indicating the problems of the devised index and showing the concrete issues of the contention. As the result of the policy delphi-analysis targeted 10 media experts, this study suggest that the Article 35-4 of Broadcasting Act needs to be amend into the realistic and rational directions in well with the tenets of the law.

Keywords: Media Diversity Committee, Diversity Index, KEK, Summing-up Index of Media Influence, Media Exchange Ratio

* Professor, Dept. of Communication & Media, Gachon University