

## 언론시장의 공정경쟁을 위한 신문과 방송의 소유 및 시청률 산정에 따른 법적 문제\*

### Legal Issues on the Possession and Rate of Broadcasting Systems and Newspaper for Fair Competition of Media Markets

최 우 정\*\*  
Choi, Woo-Jeong

#### 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 매체 간 겸영의 헌법적 정당성의 문제
- III. 방송 시청점유율 규제와 문제점
- IV. 신문의 구독률과 방송의 시청점유율의 합산규제
- V. 결론

#### 국문초록

필자는 이 논문에서 현행법상 방송과 신문의 교차소유의 허용과 매체의 여론 지배력을 방지하기 위한 합산규제의 법적, 사실적 문제점을 지적하고자 한다. 현행법은 신문과 방송의 교차소유를 통해 겸영을 허용하고 있다. 지난 2009년 방송법 개정을 통해 그동안의 논란을 불식하고 언론의 산업적인 측면에 방점을

논문접수일 : 2018.01.26.

심사완료일 : 2018.02.21.

게재확정일 : 2018.02.21.

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A01014583)

\*\* 법학박사·계명대학교 경찰행정학과 교수

두고 신문사의 방송시장, 특히 종합편성채널 운영을 허용하는 새로운 미디어정책을 추진했다. 그러나 겸영으로 인한 여론지배력을 방지하기 위하여 기존의 소유규제와 더불어 겸영사업자에 대해서는 신문의 구독률과 방송의 시청점유율을 합산하여 규제를 두고 있다. 이러한 합산규제는 규제의 정당성에 대한 논란, 구체적으로 어떠한 방법으로 합산할 것인지의 문제 등에 대한 논란이 제기되기는 하지만 합산규제의 정당성은 존재한다고 판단된다. 그러나 이러한 합산규제는 과거 신문과 방송을 매체로 이용하는 빈도가 높은 시절에 입법화된 것이기 때문에 매체의 이용행태가 바뀐 현시점에서 과연 타당한 것인가에 대한 의문이 발생한다. 따라서 미디어의 이용행태가 바뀐 현상황에서 합산규제는 여론지배력을 최소화하기 위한 필요충분조건일 수는 없다. 마치 종전의 겸영허용전의 소유규제와 시청점유율 규제가 따로 규정되면서 언론의 여론지배력을 방지하는 것과 큰 차이는 없을 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 오히려 언론사의 내적 다원성을 확보하는 제도와 절차를 통해 중복적으로 규제를 함으로써 합산규제의 실질성을 더 증가시킬 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 언론의 독립을 위해 전통적으로 주장되어 온 고전적인 내용인 편집권의 독립을 위한 내부적이 제도와 절차를 입법화하는 것이 필요하다고 판단된다. 비록 언론사가 사기업의 성격을 가지고 있으나 언론의 사회적 기능을 생각한다면 헌법 제23조의 재산권의 사회적 기속성 내지 직업행사에 자유에 대해 일반적 법률유보로서 그 제한이 가능하기 때문에 결국 입법정책의 문제에 귀속된다. 다원화된 매체 환경과 매체 이용에 대한 양태가 급속도로 변하고 있는 상황에서 이미 10여년이 지난 합산규제의 방법에 국한되지 않고 새로운 매체환경에서 여론 지배력을 방지할 수 있는 방송법 개정에 대한 논의가 필요한 시점이다.

**주제어** : 구독률, 시청점유율, 합산규제, 편집권 독립, 신문방송 겸영

## 1. 문제의 제기

한국의 신문, 방송을 중심으로 하는 언론은 급격한 변혁기를 맞이하고 있다.

디지털전환이 이루어진 방송은 단순히 기술적인 측면에서 만이 아니라 방송콘텐츠적인 측면, 특히 공영방송의 경우 최근 KBS와 MBC의 경우를 굳이 예로 들지 않더라도 국가 및 정치적인 세력으로부터의 독립성의 확보라는 측면에서 급격한 변혁기를 맞이하고 있으며 민영방송의 경우도 집권정당의 논조에 부합하는 정치적인 성향을 보이고 있다. 또한 방송의 산업화 및 경쟁시장 논리에 의해 도입된 IPTV의 경우 기존의 지상파, 케이블과의 광고수입의 확충을 놓고 전송, 콘텐츠를 둘러싸고 합종연횡을 벌이고 있다. 또한 그 탄생에서부터 우여곡절을 겪었던 종합편성채널(중편)은 기존의 거대한 신문사와의 결합으로 인해 산업적 효과가 매우 클 것으로 판단되었으나 실제 산업적인 영향보다는 집권세력, 기득권세력의 이익을 대변하는 언론매체의 속성을 강화하고 있다. 특히 헌정사 초유의 사태인 2016년 박근혜대통령에 대한 탄핵결정 전후를 통해 나타난 중편의 보도들은 탄핵결정의 단초를 제공한 태블릿PC사건을 연일 특종 보도한 JTBC를 제외하고는 경향성을 중시하는 신문사 방송의 기본 입장을 의심할 만큼의 보도방향에 대한 혼동이 있었으며 이러한 논조의 흐름이 과연 무엇 때문인가에 대한 고민을 낳게도 했다.<sup>1)</sup>

이러한 방송시장과 신문시장에서의 혼란은 신자유주의의 논리에 따라 도입된 새로운 매체인 IPTV와 중편의 등장에 따라 더 가속화되었는데 그 바탕에는 제한된 규모의 광고시장에서 늘어난 매체들 간의 이익추구를 위한 광고할당에 대한 경쟁이 한 몫을 차지하고 있다. 특히 광고시장 자체가 팽창해가는 시장이 아니라 경기의 침체화와 컨버전스 현상에 근거한 새로운 매체의 등장, 예를 들어 모바일을 통한 기존 방송프로그램의 수신, 유튜브나 넷플릭스와 같은 VOD 서비스를 통한 방송 또는 방송유사 프로그램의 수신, 인터넷 포털을 통한 방송 프로그램의 수신, 각종 앱을 이용한 개인이 기획, 제작, 전송한 프로그램의 수신 등을 통해 기존의 소파에서 방송을 시청하는 양태에서 모바일을 통해 방송에 접근하는 방식으로 바뀌게 된 현재의 방송시장의 상황은 기존의 전형적인 전파와 케이블을 이용한 방송의 환경에 큰 의문을 던졌고 이런 혼란속의 방송 상황 속에서 사업자는 - 이 경우 방송수신료가 지난 30년 이상 동결된 KBS의

1) 김병진/이상은/양종훈, 박근혜 대통령 탄핵 보도 편향성에 관한 연구 - MBC와 JTBC 저녁종합 뉴스를 중심으로, 한국콘텐츠학회논문지, 2017.11, 554쪽 이하.

경우도 방송수신료가 더 이상 방송업무를 수행하는 과정에서 우월적인 재원으로 인정되지 못하는 상황에서는 마찬가지로 - 수익창출을 위해 수익지향적인 보도와 프로그램의 제작에서 벗어나기 어려운 실정이다.

이러한 상황에서 언론의 중요한 사회적 기능인 보도를 통한 국민의 사적·공적 의사형성을 위해 정보를 제공하고 그를 통해 사회의 민주적 여론형성이라는 기능을 과연 제대로 수행할 것인가에 대한 의문이 발생한다. 이러한 의문에는 여러 가지 원인이 있겠지만 결국 언론이 공적인 제도로서 공영화되어 운영되지 못하고 사기업체에 의해 운영되는 우리나라의 경우에는 그 소유구조의 문제가 중요한 원인 중의 하나이며 특히 산업-매체간의 결합보다는 매체와 매체간의 결합에 의해 시장화 된 있는 우리의 언론시장에서는 매체간의 겸영을 허용하는 현행 법제의 문제가 중요한 원인중의 하나라고 생각된다. 이러한 측면에서 언론의 사회적 순기능을 확보하기 위한 공정경쟁의 개념과 이를 위한 신문과 방송의 겸영을 통한 운영의 헌법적 정당성의 여부(Ⅱ), 각 매체, 특히 방송사의 여론형성 독과점을 위한 기준의 설정과 그 정당성의 문제(Ⅲ), 현행 법제상 허용된 신문과 방송의 겸영에 대한 시장지배력을 평가하는 과정에서의 정당성과 그 기준 및 문제점(Ⅳ)에 대해 살펴보고자 한다.

## Ⅱ. 매체 간 겸영의 헌법적 정당성의 문제

### 1. 매체 간 공정경쟁의 의미

매체 간 공정경쟁이란 개념은 일반적으로 사용되지는 않는다. 그러나 언론을 제외한 일반적인 경제학적 측면에서는 시장에서의 지배적인 힘을 배제하고 각 경쟁업체간의 자유로운 경쟁이 전제되고 보장되는 경쟁시장원리를 공정경쟁이라고 할 수 있다. 마치 가상적이기는 하지만 아담 스미스의 완전경쟁시장처럼 다수의 사업자가 시장으로의 진입과 장벽이 존재하지 않아 자유로운 입출입이 가능한 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 논리를 언론매체에서의 개념에 사용한다면 다수의 매체가 존재하고 그 매체간의 지배적인 우월적 지위가 없는

상태에서의 경쟁상황을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 현실에서의 이러한 조건은 충족되지 못한다. 신문업의 경우 등록제를 기준으로 하고 있지만 방송의 경우는 허가제를 근간으로 하고 있다. 특히 방송의 경우 과거 희소한 자원인 주파수를 사용한다는 점에서 정부에 의한 주파수 사용과 그 사용을 통한 방송사업권의 허가를 기본으로 하고 있어 방송시장에서의 사업자수는 완전경쟁이 아니라 독과점상태에 머물 수밖에 없다. 또한 케이블을 통한 종합유선방송사업이나 종편의 경우도 허가제를 통해 운영될 수밖에 없기 때문에 방송시장에서는 경제학적인 의미에서의 완전경쟁은 현 상태로는 불가능하다.<sup>2)</sup>

이러한 상황에서 매체 간의 공정경쟁은 자유 시장논리에만 방치할 수 없으며 시장의 왜곡이 일어나지 않게 조정할 필요가 있게 된다. 특히 언론매체의 헌법적 기능을 왜곡하지 않기 위한 절차적 및 제도적인 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 언론 매체간의 경쟁은 여론형성의 공정성과 객관성을 위한 언론·저널리즘적인 경쟁과 언론시장에서의 이윤추구라는 산업적인 측면을 동시에 고려하는 방어적 절차 및 제도를 통해 시장의 왜곡을 방지할 수 있다. 이러한 문제의식에서 신문과 방송의 교차소유를 통한 겸영에 대한 여론지배력에 대한 방어책과 그 문제점을 살펴보고 이를 보완할 수 있는 방법을 찾는 것이 언론의 공정경쟁을 위해 필요하다.

## 2. 매체 간 겸영허용과 공정경쟁

### 가. 매체 간 겸영제도의 도입

매체 간 겸영에 관한 논란은 역설적이게도 1980년의 언론기본법에 의해 겸영이 엄격히 금지되던 언론통제시대가 지나감에 따라 차츰 그 인정에 대한 요구가 발생했다. 특히 과거 군사정부에 의해 언론통제가 이루어지던 시대에는 다매체 및 겸영에 대한 주장을 하지 못했으나 민주화의 요구와 함께 개방된 사회로

2) 방송법상으로는 허가제이지만 행정법상 방송법상의 허가는 강학상 특허의 개념에 해당한다. 특허란 중요한 공익적인 성격이 있는 사업에 대해 특정인에게만 사업에 대한 승인을 함으로써 사업에 대한 배타적인 권리를 부여하는 것을 의미한다.

전환됨에 따라 언론의 산업성 및 이윤추구에 대한 근거에서 겸영에 대한 강한 주장이 제기되었다. 특히 기술의 발전에 따라 통신과 방송의 융합화가 이루어짐에 따라 당시로서는 신매체라고 주장하면서 등장한 통신사의 IPTV에 대한 겸영과 같은 산업-매체간의 겸영이 이루어지기도 했으며 방송과 새로운 매체의 등장에 따른 위기감에 근거해 기존의 대형 신문사들이 방송시장에의 진입을 요구하면서 이루어진 종편과 같은 매체-매체간의 결합이 이루어지기도 했다. 또한 케이블시장에서의 SO들은 수평적인 결합을 통해 기업결합이 이루어지기도 하고 수평적 결합과 수직적 결합이 합해진 형태로 케이블 시장을 재편성 하려는 시도도 발생하였다. 시장에서의 이러한 겸영 현상에 대해 학계 및 정부의 입장은 일관성 있게 도그마틱한 정책으로 대처하지는 못하고 각 사안별로 접근하는 입장을 보이고 있다. 물론 이러한 사안별 입장은 결국 근본적이고 본질적인 부분에 대한 검토작업이 이루어지지 않았기 때문에 기존의 정책을 반복하는 결과로 이어졌다.<sup>3)</sup> 이러한 사안별 접근에 대해 학계는 많은 찬반의 논란을 제기했다.

#### 나. 매체 간 겸영에 대한 현행법 규정

방송법상 언론사 및 기업의 방송사 겸영에 대해서는 방송법 제8조 소유제한 규정에서 규제하고 있다. 우선 방송사업자가 주식을 발행하는 경우에는 기명식으로 하여야 하고 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없으나 국가 또는 지방자치단체가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우, ‘방송문화진흥회법’에 의하여 설립된 방송문화진흥회가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우, 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우는 예외이다. 그러나 ‘독점규제및공정거래에관

3) IPTV의 도입에 대해 과거 정보통신부는 기존의 방송과는 다른 신매체라는 점을 강조해서 ‘인터넷 멀티미디어 사업법(IPTV법)’을 제정하였으나 IPTV가 실제 기존의 방송과의 본질적인 차이가 없다는 측면과 IPTV사업자와 SO간의 결합을 통한 규모화를 통한 시장 내에서의 지배력의 강화 및 이윤극대화를 위해 19대 국회에서 방송법과 IPTV법과의 통합을 추진 한 것은 하나의 예라고 할 수 있다.

한법률’ 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단 중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 “대기업”이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’에 따른 일간신문이나 ‘뉴스통신 진흥에 관한 법률’에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 지상파방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.

지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분을 소유하고자 하는 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 경영의 투명성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 발행부수, 유가 판매부수 등의 자료를 방송통신위원회에 제출하여 공개하여야 하며, 일간신문의 구독률<sup>4)</sup>이 100분의 20 이상인 경우에는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 한편 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없으며 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 또한 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자 및 전송망사업자는 시장점유율, 방송분야 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 지상파방송사업자는 다른 지상파방송사업, 종합유선방송사업자는 다른 종합유선방송사업, 위성방송사업자는 다른 위성방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할

4) 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 가구 중 일정 기간 동안 특정 일간신문을 유료로 구독하는 가구가 차지하는 비율을 말한다.

수 없지만, ‘방송문화진흥회법’에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최대출자자인 지상파방송사업자가 이 법 시행 당시 계열회사 관계에 있는 다른 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그러하지 아니하다.

방송채널사용사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위를 초과하여 다른 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없으며 정당은 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

#### 다. 매체 겸영에 대한 찬반 논란

매체의 겸영, 특히 신문과 방송의 겸영에 대한 논란은 종편의 허용여부를 놓고 언론학계와 법학계의 많은 논란을 불러 일으켰다. 이러한 논란은 이미 1990년대부터 논란이 제기되었고 그 근거도 이제는 새로운 것이 없이 동어반복적인 의미로 사용되고 있다. 전체적으로 볼 때 언론의 공익성과 공공성을 주장하는 측에서는 겸영반대의 견해를, 산업, 시장경제적인 입장에서는 겸영 찬성을 주장하는 경향이 있다. 매체 겸영 찬반에 대한 논거를 살펴보는 것이 이미 과거의 논쟁을 다시 검토한다는 것이 무의미할 수도 있다고 볼 수 있으나 한편으로는 우리 사회의 이분법적인 사고를 넘어 찬반의 논리 속에서의 변증법적인 통합의 사유를 도출할 수 있다면 그 의미가 있기에 간단히 그 논거를 살펴보는 것도 의미가 있다고 본다.

##### (1) 매체 겸영에 대한 찬성론

겸영을 찬성하는 측은 방송사업에 진출하려는 신문사, 신자유주의와 언론의 산업측면을 강조하는 일부 정당과 학자들이다.<sup>5)</sup> 우선 학자들은 겸영 그 자체가 절대적인 것은 아니며 다만 겸영을 일정한 전제조건하에 완화 내지 허용하는 것이 신문과 방송산업의 시너지효과의 창출하는 것이 세계적인 추세라고 한다.<sup>6)7)</sup> 이에 반해 사업을 하는 신문사의 입장에서는 정치적 및 세계 추세론의

5) 정용준, 한국방송학회 세미나 및 보고서, 2008.9, 22쪽 이하 참조.

6) 미국, 영국, 독일, 프랑스 등에서도 겸영에 대한 완화의 추세를 보이고 있다고 한다. 정용준, “방송통신위원회 방안과 방송정책의 독립성”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색: 방송구조 개편, 방



입장에서 겸영의 절대성을 강조하는 경향을 보이기도 한다.<sup>8)</sup> 또한 여론의 다양성을 위해 상업자본가보다는 정보의 수집·편집·전달에 전문성을 축적한 언론사를 방송에 참여시키는 것이 더 나은 결과를 초래한다거나<sup>9)</sup> 신문사의 보도채널은 허용하지만 케이블과 위성에 대해서는 언론독과점의 폐해를 방지하기 위해 허용이 어렵다고 하거나 신문사의 지상파방송 겸영은 어렵지만 보도채널과 종합PP 채널에 진입하는 것에 대해 긍정적인 입장을 보이기도 한다.<sup>10)11)</sup>

매체 겸영 찬성론의 입장에서 보면 정도의 차이는 있지만 원칙적으로 언론의 독과점이 형성되지 않는 한 겸영규제의 완화 내지 철폐라는 점에서 같은 궤를 그리고 있다.

## (2) 매체 겸영에 대한 반대론

매체 겸영을 반대하는 입장은 여론독과점의 방지와 신문시장을 지배하는 보수세력의 방송시장 장악에 대한 우려에 기인하고 있다. 즉 겸영의 허용은 언론의 자본종속이 가속화되어 공공의 이익보다는 언론 소유주의 이익을 대변할 것이라는 우려와<sup>12)</sup> 현시점에서의 겸영허용은 우리 사회의 기득권과 계급·계층 구

---

통 융합, 탈규제 공정경쟁」 한국방송학회, 2008; 정운식, “한국 방송의 패러다임 전환과 법제 개편: 자유, 공익, 산업의 조화와 실현”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색」 한국방송학회, 2008; 이영주, 하주용, “신문-방송 겸영과 종합편성 채널정책 방안”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색: 방송구조 개편, 방통 융합, 탈규제 공정경쟁」 한국방송학회, 2008; 이에 대한 비판은, 김승수, 미디어교차소유의 정치경제학적 비판, 한국언론정보학보, 2009, 봄, 통권 45호, 130쪽 이하 참조.

7) 신문과 방송에 대한 겸영의 비교법적인 검토에 대해서는, 이영주, 하주용, 방송통신 융합시대의 신문방송 소유 겸영 규제 정책, 방송통신연구 2008.7, 한국방송학회, 69쪽; 고수자, 독일 노드라 인베스트할렌 주 개정 미디어법의 신문방송 교차소유 규제완화에 관한 연구, 한국방송학보, 2011, 25권 제1호, 46쪽; 심영집, 독일의 시청자점유율 제한방식을 통한 방송자본 집중규제, 한국방송학회 학술대회 논문집, 2006.6 참조.

8) 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석, 언론과 법 2008.6, 147-148쪽.

9) 문재완, 미디어산업의 선진화와 민주주의의 위기, 언론과 법, 2008.12, 354쪽 이하; 이에 대한 비판은, 김승수, 미디어교차소유의 정치경제학적 비판, 한국언론정보학보, 2009, 봄, 통권 45호, 126쪽 이하 참조.

10) 정용준, “지상파 민영방송의 소유규제 현황과 과제”, 「방송-통신 융합시대의 지상파 방송의 규제와 규제완화—민영방송을 중심으로」 한국언론정보학회.

11) 교차소유 통한 겸영의 찬성논거로 산업론에 근거한 고용창출을 주장하기도 한다. 이에 대한 비판은, 이에 대한 비판은, 김승수, 미디어교차소유의 정치경제학적 비판, 한국언론정보학보, 2009, 봄, 통권 45호, 133쪽 이하 참조.

조의 영속화를 가속화할 수 있다고 보고 있다.<sup>13)</sup> 또한 교차소유를 통한 겸영은 언론의 공공서비스적인 기능에서 이윤추구의 수단으로 전략한다는 우려와 정보에 대한 사적 규제와 이념통제가 이루어진다는 점, 교차미디어와 권력의 유착, 교차미디어와 재벌의 일체화, 상호선전의 도구화, 규제의 무력화를 초래할 수 있다고 한다.<sup>14)</sup>

겸영에 대해 반대하는 입장은 언론의 민주적 의사형성 기능에 중점을 두면서 우리 사회의 구조적인 언론매체의 소유구조에 대한 우려에 근거하고 있다. 특히 현행 방송법상의 소유규제는 기업의 공개되어 있는 형식적인 소유구조에 근거한 교차소유를 평가할 수밖에 없으며 주식이 차명이나 명의신탁을 통해 실제 소유주가 다른 경우에는 법률이라는 형식을 빌려 실질적 불법을 저지르는 법의 회피 현상이 발생할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 방송법상의 교차소유를 통한 겸영은 실질적으로 매체간의 겸영에 그치는 것이 아니라 기업과 매체의 겸영의 단계에 이를 수도 있고 금융과 매체간의 겸영도 가능하게 된다.<sup>15)</sup>

### (3) 찬반론의 변증법적 합의의 도출의 최소기준

매체겸영에 대한 현행법규정은 매체 겸영에 대한 찬반론의 절충적인 입장을 보이고 있으며 특히 이명박 정부시절 신문사가 종편을 운영할 수 있도록 방송법개정을 한 것은 언론사의 방송사업 진출을 위한 입법이라고 볼 수도 있다.<sup>16)</sup>

이러한 매체 겸영에 대한 현행 법제에 대한 이론적인 기초로서의 매체 겸영에 대한 찬반 논란 그 자체는 문제에 대해 이분법적인 접근을 전제로 평행선을 긋는 것이기에 사실상 의미가 없다고 본다. 이러한 점에서 찬반의 논거를 살펴

12) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200801281822365&code=990304](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200801281822365&code=990304), 2017년 1월 22일 검색

13) 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석, 언론과 법 2008.6, 152쪽 재인용.

14) 김승수, 미디어교차소유의 정치경제학적 비판, 한국언론정보학보, 2009, 봄, 통권 45호, 140쪽 이하 참조.

15) 금산분리정책으로 인해 직접적인 금융에 의한 매체의 겸영은 어려우나 비상장 회사의 금융회사 지분을 취득함으로써 간접적으로 겸영은 가능하리라고 본다.

16) 이러한 겸영은 단순히 산업논리에만 근거를 둔 것은 아니고 기존의 보수경향성을 가지고 있는 조선, 동아, 중앙, 매일경제 등이 종편을 운영하면서 정부정책에 대한 여론지지를 형성하려는 데도 방송법 개정의 목적이 있다고 본다.

보는 것은 오히려 이미 지나간 논쟁으로 치부할 수도 있겠지만 언론매체의 패러다임적인 구조의 변화가 이루어지고 있는 시점에서 매체간의 겸영뿐만 아니라 기업-매체간의 겸영, 금융-매체간의 겸영이 이루어지고 있는 시점에서 미래 지향적인 겸영허용에 대한 이론적 기초를 제시할 수 있다는 점에서 부분적으로 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

매체 겸영에 대한 찬반론을 살펴보면 찬성하는 입장에서도 절대적인 찬성, 즉 기업과 매체간, 매체와 매체간의 겸영에 대해 규제를 전혀 두지 않아야 된다는 주장은 찾기가 힘들며 최소한의 조건, 즉 언론의 사회적 기능이 저해되지 않을 것을 전제조건으로 하고 있다. 즉 기업과 매체이든 매체 간의 겸영에 있어서 언론이 가지는 사회의 여론형성 기능이 저해되지 않는 최소한의 기준을 준수하는 범위에서 겸영에 대해 찬성을 한다. 물론 그 최소한의 기준을 어디서 찾을 것인가에 대해서는 학자들의 견해가 상이하다. 물론 극단적인 경우 매체간 겸영에 따른 여론지배력을 계측 가능한 수량으로 나타낼 수 없다는 점과 이런 여론지배력이 하나의 허구에 불과한 것이라는 주장에 근거해 겸영규제의 문제점을 제기하기도 한다. 그러나 그러한 극단적인 주장을 제외한다면 겸영에 대한 규제는 최소한의 조건, 즉 여론형성의 독과점을 방지하는 기능을 기준을 준수하는 선에서 허용된다고 보고 있다.

물론 겸영반대론의 입장에서도 언론의 공공성과 공익성의 확보라는 차원에서 지나치게 일면적인 기준에서 반대한다는 시각도 있다. 왜냐하면 신문과는 달리 방송법상 방송에 대한 규제는 단순한 진입 시에 필요한 겸영을 가능하게 하는 소유규제만이 아니라 방송프로그램에 대한 시간규제, 방송프로그램에 대한 내부의 자율적인 사전심의와 외부기관에 의한 사후적인 심의규제, 방송프로그램의 형성에 있어서의 시청자의 참여, 방송사의 방송시청 점유율 규제라는 별도의 방법에 의한 규제가 가능하기에 겸영에 대한 지나친 반대는 문제가 있다고 한다.<sup>17)</sup>

결국 이러한 점에서 볼 때 기업-매체 간 겸영, 매체 간 겸영에 대해서는 언론의 공적 기능을 수행하기 위한 최소한의 겸영규제는 필요한 것이며 이 기준은 1차적으로 그 목적을 달성할 수 있을 정도의 담보력이 보장될 수 있게 절차

17) 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석, 언론과 법 2008.6, 155-156쪽 참조.

와 제도를 통해 실질화 되어야 한다.<sup>18)</sup> 흔히 기본권의 보장은 단순히 법규정에 의해 실현되는 것이 아니라 제도와 절차를 통해 구체화되고 실질화 된다는 독일연방헌법재판소의 견해를 인용하지 않더라도 일반적으로 인정될 수 있을 것이다. 이러한 점에 착안한다면 기업과 매체간의 겸영, 매체간의 겸영은 언론의 사회적 공익성을 침해하지 않는 한 허용될 수 있으며 구체적인 기준을 설정하는 것은 학자들의 연구를 통해 제시할 수는 있으나 실질적으로는 입법권을 행사하는 입법자의 입법형성재량의 영역에 놓이게 된다. 헌법재판소도 일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이중 미디어를 겸영하는 것을 어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야로서, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책적 판단에 맡겨져 있다고 보고 있다.<sup>19)</sup>

한편 우리 헌법상 경제질서의 입장에서 볼 때도 교차소유를 통한 겸영이 절대적일 수는 없다. 헌법 제23조는 재산권의 사회적 기속성을 규정하고 있고, 헌법 제37조 제2항에 따라 직업행사의 자유는 일반적 법률유보하에 놓여있고 헌법 제21조 제3항에 의해 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정하게 된다. 또한 헌법 제119조 제2항에 따라 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 결국 교차소유를 통한 겸영에 대한 구체적인 내용의 형성은 입법자의 구체적 입법형성을 통해 이루어지게 된다. 다만 헌법 조문상 신문과 방송에 대해 특별히 입법자의 입법형성을 통한 기본권형성적 내지 기본권구체화적 법률유보의 형식을 취하고 있어 일반적인 직업보다는 더 공적인 성격이 크다는 점에서 완전한 자유시장적인 경제논리의 적용은 어려운 영역이다. 따라서 공정하고 객관적인 정보의 제공을 통한 여론형성과 이를 통한 민주적 기본질서의 형성이라는 언론의 공적 기능을 확보하기 위한 입법자의 구체적인 입법형성은 정당한 것이며 입법자는 이 부분에 대해 적극적인 입법형성의무(positive Ordnung)가 있다고도 볼 수 있다.

한편 이러한 점에서 헌법재판소의 결정은 상통한다고 볼 수 있다. 헌법재판

18) 겸영의 유형에 대해서는, 정인숙, 신문과 방송의 겸영규제, 정보법학, 2008, 1쪽 이하 참조.

19) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마165 등.

소는 2006년 일간신문이 뉴스통신 및 일정 방송사업의 겸영을 제한하는 신문법 제15조 제2항에 대해 “신문법 제15조 제2항은 일간신문이 뉴스통신이나 일정한 방송사업을 겸영하는 것을 금지하고 있다. 그런데 일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이종 미디어를 겸영하는 것을 어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야로서, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책적 판단에 맡겨져 있다. 신문법 제15조 제2항은 신문의 다양성을 보장하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 규제의 대상과 정도를 선별하여 제한적으로 규제하고 있다고 볼 수 있다. 규제 대상을 일간신문으로 한정하고 있고, 겸영에 해당하지 않는 행위, 즉 하나의 일간신문법인이 복수의 일간신문을 발행하는 것 등은 허용되며, 종합편성이나 보도전문편성이 아니어서 신문의 기능과 중복될 염려가 없는 방송채널사용사업이나 종합유선방송사업, 위성방송사업 등을 겸영하는 것도 가능하다. 그러므로 신문법 제15조 제2항은 헌법에 위반되지 아니한다.”라고 결정하면서 이종 매체간의 겸영규제는 헌법에 반하지 않는다고 보았다.<sup>20)</sup> 다만 신문과 방송이라는 이종매체에 대해서는 강한 겸영규제를 인정하고 있지만 동종매체간의 겸영에 대해서는 “신문법 제15조 제3항에서 일간신문의 지배주주가 뉴스통신 법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 함으로써 이종 미디어 간의 결합을 규제하는 부분은 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도 내의 제한이라고 할 것이어서 신문의 자유를 침해한다고 할 수 없다. 그런데 제15조 제3항은 나아가 일간신문의 지배주주에 의한 신문의 복수소유를 규제하고 있다. 신문의 다양성을 보장하기 위하여 신문의 복수소유를 제한하는 것 자체가 헌법에 위반된다고 할 수 없지만, 신문의 복수소유가 언론의 다양성을 저해하지 않거나 오히려 이에 기여하는 경우도 있을 수 있는데, 이 조항은 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있어서 필요 이상으로 신문의 자유를 제약하고 있다. 그러나 신문의 다양성 보장을 위한 복수소유 규제의 기준을 어떻게 설정할지의 여부는 입법자의 재량에 맡겨져 있으므로 이 조항에 대해서는 단순위헌이 아닌 헌법불합치결정을 선고하고, 다만 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 허용함이 상당하다.”고 결정하면

20) 헌법재판소 2006. 6. 29. 2005헌마165·314·555·807, 2006헌가3(병합)

서 구체적인 기준없이 일률적인 기준을 적용하는 것은 헌법에 반한다고 했다. 헌법재판소의 이 결정의 취지는 신문과 방송의 겸영을 금지하는 법규정은 미디어정책의 문제라고 판단하면서 입법자의 입법형성의 재량영역으로 판단하고 있어 향후의 겸영의 구체적인 결정여부는 정책의 문제로 보고 있다. 다만 동종매체간의 겸영을 통한 집중에 대해서는 일반적으로 금지하는 것이 아니라 규제 자체가 명확성의 원칙에 반한다는 의미에서 결정해 이종 매체간의 규제는 그대로 유지된다고 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

### 3. 겸영규제의 최소기준설정과 모바일 매체로의 이용 전환

신문사업자의 방송사업과 같은 매체간의 겸영에 대한 허용은 2009년 방송법 개정을 통해 이루어졌다. 종전의 일간신문의 방송사업에 대한 지출을 절대적으로 금지한 것에 비해 2009년 방송법개정을 통해 소유지분의 상한선을 규정하여 겸영을 허용하고 있다. 이러한 허용에는 앞서 전개한 매체 간 겸영에 대한 찬성론의 논거들이 집중적으로 반영되어 입법화된 것이다.

〈표 1〉 소유 제한 비교표<sup>22)</sup>

소유주체 소유대상	1인 지분		일간신문·뉴스통신		대기업(30조원이상)		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%	폐지	33%	49%
iPTV콘텐츠사업자 (종합편성/보도전문)	-	-	금지	49%	금지	49%	금지	20%
일반PP iPTV콘텐츠사업자(일반)	-	-	-	-	-	-	49%	49%

※ \* 사항은 「인터넷멀티미디어 방송사업법」(IPTV법) 개정 내용

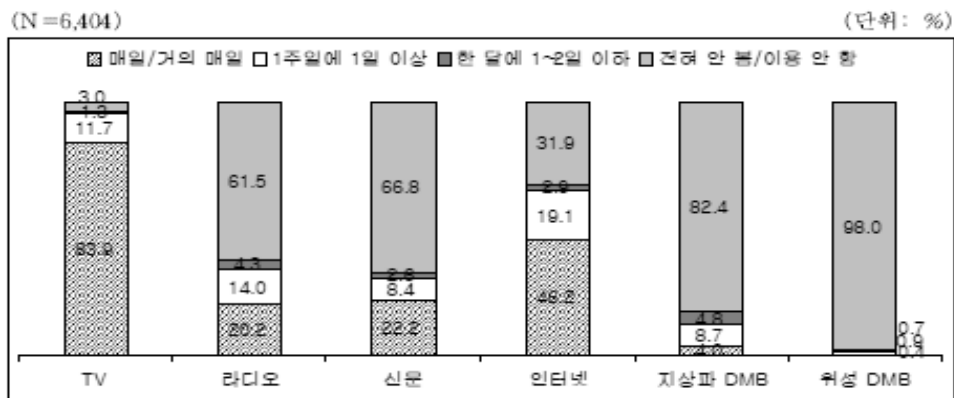
그러나 앞서 살펴본 것과 같이 이종 매체간의 겸영은 일정한 조건하에 가능

21) 헌법재판소 2006. 6. 29. 2005헌마165·314·555·807, 2006헌가3(병합)

22) 방송통신위원회, 2009 방송통신위원회 연차보고서, 2010, 90쪽.

한 것이고 현행 방송법은 이러한 입장에서 소유지분에 대한 규정을 두고 있다. 문제는 이러한 소유지분에 대한 구체적인 기준의 설정을 어떻게 할 것인가의 문제가 제기된다. 언론학적인 측면에서 구체적인 수치, 즉 언론집중도를 어떤 요소에 의해 파악하고 구체적으로 그 기준을 어떻게 정할 것인지에 대해 실증적으로 연구·조사를 할 수는 있으나 구체적인 법규정으로 연결하는 것은 입법자의 권한이다. 따라서 이 문제는 논리필연의 문제가 아니라 미디어정책적인 문제이며 구체적인 검영기준의 상한선을 설정하는 것은 입법자의 권한이다.

그러나 현행법에서 정하고 있는 이중 매체간의 검영에 대한 규제는 현시점에서 조금 다른 측면에서 바라볼 필요가 있다. 현행법상의 규정은 2009년 방송법 개정당시의 상황을 반영한 것이다. 당시의 매체의 활용도는 지상파방송을 중심으로 한 TV가 주를 이루고 있고 그 다음으로 이용행태가 많은 대중매체가 신문이었다. 그리고 당시 인터넷을 통한 매체이용은 이용빈도가 TV에 비해 월등히 낮았다.

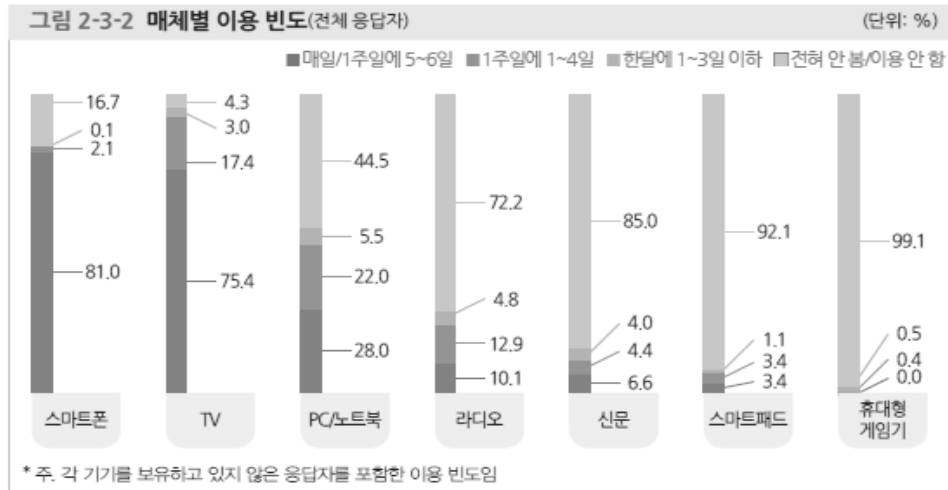


<그림 1> 매체별 이용 빈도<sup>23)</sup>

그러나 2016년의 경우 이용매체의 빈도수는 완전히 역전된 현상을 보여준다. 종전의 지배적인 대중매체인 방송과 신문의 경우 그 이용빈도가 확연히 줄어든 반면 모바일을 이용한 빈도수가 기존의 전통적인 대중매체를 앞서고 있다.

23) 방송통신위원회, 2009년 방송매체 이용행태조사, 2009, 62쪽.

- 스마트폰을 주5일 이상 이용하는 비율은 81.0%, TV는 75.4%임



〈그림 2〉 매체별 이용 빈도<sup>24)</sup>

또한 모바일을 통한 이용매체의 빈도수의 증가는 연령별로 살펴도 향후 모바일 매체의 이용증가를 쉽게 예측할 수 있다. 이러한 매체별 이용실태는 매체별 겸영규제에 대한 방향성을 새롭게 제시해준다. 현행 방송법이 신문과 방송이라는 대중매체에 대해 겸영을 주로 규제하는 반면 모바일을 통한 겸영에 대해서는 규제를 두고 있지 않다. 다만 모바일 또는 PC에 정보를 제공하는 인터넷 포털에 대해서는 일반 기업에 대한 규제의 정도에 그치고 언론매체간의 특수한 규제는 현재 이루어지지 않고 있다. 향후 방송이 이젠 소파에 앉아서 시청하는 양태(카우치 방송)에서 벗어나 모바일을 통한 실시간 또는 VOD방송의 형태로 전환되어 가는 과정에서 방송법상의 겸영규제에 대한 근본적인 프레임의 재구성을 요한다는 향후의 문제점을 안고 있다.<sup>25)</sup>

24) 방송통신위원회, 2016년 방송매체 이용행태조사, 2016, 86쪽.

25) 현재 매체이용행태가 방송과 신문에서 모바일로 전환되는 시점이기는 하지만 모바일에 정보를 제공하는 주된 매체는 기존의 방송과 신문이다. 장기적으로 볼 때 모바일에 정보를 공급하는 새로운 매체가 발생할 것인지에 대해서는 불확실하지만 현시점에서 모바일에 대한 규제로 완전히 전환하는 것인 시기상조이기 때문에 방송과 신문에 대한 시장점유율에 대한 규제는 여전히 필요하다고 볼 수밖에 없다.



〈표 2〉 매체별 이용자 분포<sup>26)</sup>

구분	TV	스마트폰	PC/노트북	라디오	신문	스마트패드	휴대형 게임기	
사례수	[7,071]	[6,148]	[4,099]	[2,055]	[1,106]	[583]	[70]	
성별	남	49.2	51.5	55.9	61.4	64.1	49.3	72.7
	여	50.8	48.5	44.1	38.6	35.9	50.7	27.3
연령	10대	9.2	10.8	13.7	3.2	4.1	13.7	23.4
	20대	13.8	17.3	21.9	9.0	9.6	22.1	30.4
	30대	16.7	19.8	23.3	21.7	15.9	33.3	28.2
	40대	19.5	22.4	22.0	29.7	29.1	21.5	17.6
	50대	18.6	19.6	13.9	23.5	20.8	8.2	0.4
	60대	11.6	8.0	4.9	9.8	14.2	0.8	-
	70세 이상	10.6	2.2	0.7	3.1	6.2	0.3	-
직업	사무직	19.6	23.4	30.1	30.4	34.3	38.2	30.9
	서비스/판매직	16.6	17.9	16.7	17.8	18.8	13.6	16.6
	생산직	18.3	16.4	11.3	22.5	13.6	7.4	15.5
	학생	12.8	15.7	20.6	5.5	6.9	19.5	26.5
	주부	23.9	20.1	15.8	17.4	18.0	18.9	7.7
	기타	0.7	0.8	0.8	0.8	1.6	0.4	2.7
소득	무직	8.1	5.6	4.7	5.5	6.7	2.0	-
	100만원 미만	11.6	6.9	5.6	5.5	4.2	2.8	11.3
	100-199만원	12.7	10.4	7.2	8.2	8.1	4.0	7.2
	200-299만원	18.3	19.1	16.7	16.2	17.0	14.6	13.4
	300-399만원	23.4	25.6	26.1	26.1	22.7	25.2	24.3
학력	400만원 이상	31.5	35.3	41.2	40.2	45.4	49.2	41.6
	중/고등학생	6.0	6.9	8.7	1.6	2.6	7.1	11.7
	대학/대학원생	6.9	9.0	12.1	4.1	4.7	13.0	14.8
	고졸 이하	51.7	42.2	28.8	43.9	41.1	18.2	17.0
지역 유형	대졸 이상	35.4	41.9	50.4	50.4	51.6	61.8	56.5
	대도시	44.9	46.8	48.6	45.9	51.5	37.3	37.5
	중소도시	39.2	40.3	40.7	41.8	37.5	49.9	44.4
군지역	15.9	12.8	10.6	12.3	10.9	12.8	18.0	

### Ⅲ. 방송 시청점유율 규제와 문제점

#### 1. 방송프로그램을 통한 여론형성력과 규제의 정당성

방송의 역사가 오래되지 않으면서도 대중들에게 가장 영향력이 큰 매체로 등장한 것은 방송의 특수한 영향력이다. 즉 방송이 다른 신문, 출판과 같은 다른 언론매체와 다른 강력한 제재가 법적으로 허용되는 것은 방송이 가지는 특수한 영향력에서 그 정당성을 찾을 수 있다. 이런 방송의 특수한 영향력은 독일연방

26) 방송통신위원회, 2016년 방송매체 이용행태조사, 2016, 87쪽.

헌법재판소가 인정하는 대중선동력(Suggestivkraft), 영향의 광범성(Breitenwirkung) 그리고 영향의 현실성(Aktualität)에 그 근거를 두고 있는 것이다. 신문이나 잡지 등의 인쇄된 매체에 대해서는 독자는 자신이 필요한 정보를 스스로 취사선택하면서 찾을 수 있기 때문에 결코 수동적인 입장에 놓이지 않는다. 그러나 방송의 경우는 수신자는 단지 정보의 제공자 즉 방송사가 제공하는 정보에 대해 시간적·내용적 취사선택에 다른 선택가능성이란 부분이 약해지고 정보제공자에 대해 음향적, 영상적 정보의 제공 하에서 수동적인 입장에 놓이게 된다. 결국 방송에서의 수용자는 그의 의사에 무관하게 방송의 강력한 음향적, 영상적 방송프로그램의 영향에 놓이게 된다는 점에서 그 특수한 영향력이 인정되는 것이다. 물론 이러한 특수한 영향력을 과거 방송이 단순히 기술적으로 아날로그 식의 Push의 방식을 사용할 때의 문제이고 Pull기술이 바탕이 된 디지털전환이 이루어지고 지상파방송에 의해 MMS가 실현되는 이 시점에 과연 방송의 특수한 영향력에 근거한 규제가 필요한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있으나 여전히 방송의 특수한 영향력에 의해 여론의 형성방향이 결정적인 것이 현실점의 상황이라면 방송에 대한 규제의 필요성은 그 정당성이 부여된다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

## 2. 방송에 대한 규제프레임 입법양태

우리나라의 경우 방송에 대한 규제는 몇 가지로 나누어 볼 수 있는데 시장진입에 대한 규제로 소유규제, 프로그램을 통한 시장지배력의 방지를 위한 시청률 규제, 방송프로그램의 내용이 현행법질서의 부합을 위한 방송사 내부 심의에 의한 사전적 자율규제와 국가기관에 의한 사후적 외부 심의, 특정 프로그램의 집중적인 편성을 통한 시간규제와 방송광고에 대한 규제 등이 있다. 그러나 이 중에서도 매체간의 겸영과 관련하여 중요한 것은 시장진입과 관련한 소유규제와 이종 매체간의 합산에 의한 여론형성력을 규제하는 시청률규제이다.

외국의 경우도 매체간의 겸영에 대해서는 기본적으로 같은 취지의 입법을 가지고 있다. 일반적으로 유럽 대부분의 국가들은 미디어집중에 대해서 규제를 하

27) 이런 점에서 앞으로의 쌍방향TV(interaktive Fernsehen), 인터넷 방송(Internet-Rundfunk), 디지털방송(Digitale Fernsehen)의 헌법상 방송개념이 다시금 논해져야 할 것이다.

고 있는데 크게 두 종류의 방식으로 규제한다. 하나는 카르텔법 또는 독점규제법을 통해 규제를 하는 방법이고 다른 하나는 미디어에 관한 특수한 입법을 통해 규제하는 방법이다. 벨기에, 룩셈부르크, 덴마크, 포르투갈, 스페인, 핀란드, 스웨덴 그리고 폴란드의 경우는 카르텔법 또는 독점규제법의 형식으로 규제를 하고 있다.<sup>28)</sup> 이들 국가를 제외한 다수의 유럽국가는 방송사와 신문사의 교차소유에 대해 미디어법을 통해 특별히 규제하고 있다. 규제하는 방식에 따라 절대적으로 교차소유를 금지하는 형태와 교차소유를 시장점유율 등에 의해 규제하는 국가 그리고 지분참여율에 의해 제한하는 국가가 있다.

슬로바키아와 아이슬랜드의 경우 교차소유를 절대적으로 금지하고 있고 슬로베니아의 경우는 라디오와 텔레비전방송을 동시에 소유하지 못하게 하고 있다.<sup>29)</sup> 이들과는 달리 일부 국가에서는 방송사의 경제적인 측면을 고려해 어느 정도 교차소유를 허용하고 있는데 네델란드에서는 방송사가 프레스시장에 최대 25%의 범위 내에서만 참가가 가능하고 오스트리아에서는 연방전체를 수신 대상으로 하는 방송사의 경우 청취율 또는 구독률이 30%를 넘으면 허가가 안 되고 이탈리아에서는 최대 20%까지의 미디어시장의 점유율을 가질 수 있다.

프랑스와 말타 그리고 그리스의 경우는 일정 수의 방송사만을 교차소유하게 규제를 하고 있다. 말타의 경우는 하나의 기업이 하나의 라디오 및 텔레비전방송사(텔레쇼핑을 포함)만을 운영할 수 있게 하고 있다.

### 3. 방송에 대한 소유규제와 시청점유율 규제

#### 가. 방송규제방법론과 방송정책

현행법상 방송에 대한 규제 중의 가장 핵심적인 규제는 특정 기업 집단에 의

28) 이들 국가에서 미디어집중에 대해 특별한 법적규제를 두고 있지 않은 이유는 현재까지 미디어집중에 대한 필요성을 못 느낀 경우 또는 스웨덴의 경우처럼 국가의 통치구조상 미디어집중이 발생하지 않는 경우이기 때문이다. Dritter Konzentrationsbericht der KEK: Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, KEK, S. 404f. <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/mkberichte.html> 2017년 1월 24일 검색

29) 미국의 경우 FCC에 의해 지방의 작은 미디어시장에서는 교차소유가 금지되었으나 법원에 의해 무효로 선언되어 법개정을 준비하고 있다.

해 방송의 소유권을 통한 시장지배력과 기업의 경향성에 따른 여론지배력을 방지하기 위한 사업진입시의 소유규제와 사업을 운영하는 과정에서의 여론의 지배력을 방지하기 위한 시청점유율 규제이다. 이러한 이중적인 규제가 방송사업의 활동에 대한 과도한 규제가 아닌가에 대한 의문도 있다. 독일의 경우처럼 규제의 방법론이 1990년대에 전통적인 소유규제에서 시청점유율 규제로 전환한 경우도 있다. 독일은 1980년대에 민영방송이 허용되고 독일 신문출판업계는 광고시장 분할에 대한 우려로 대거 민영방송에 진출했기 때문에 독일은 처음부터 교차소유를 허용했으며 초기에는 소유 방송국 수와 지분제한 규제를 적용했다. 1990년대에 와서 민영방송은 고속 성장을 하며 소유 집중현상을 보이자 한번 고착된 소유 집중 현상은 다시 되돌릴 수 없다는 독일 연방헌법재판소의 판단 하에 소유규제를 강화하며 1997년 시청점유율 규제로 전환한 것이다.<sup>30)</sup>

이처럼 독일은 방송에 대한 규제에서 종전의 소유규제를 시청점유율 규제로 전환한 것이 비교법적으로 볼 때 절대성을 가지는가에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 1차적으로 방송에 대한 규제정책은 기본적으로 입법자의 입법형성재량의 영역에 속하는 것이고 2차적으로는 방송시청에 대한 양태가 카우치시청에서 모바일시청으로 전환되는 시점에서 과연 시청점유율 규제가 실질적으로 의미가 있을 수 있느냐의 문제와 방송프로그램의 단편화가 진행되는 시점에서 전체적인, 평균적인 시청률의 중요성보다는 단편적인 프로그램, 즉 여론형성에 임팩트가 강한 프로그램의 시청점유율이 더 실질적이라는 측면에서 독일에서의 시청점유율 규제도 많은 문제점을 안고 있기 때문이다. 그러나 법리적으로 볼 때 방송에 대한 규제방법론은 정책적인 문제라고 판단한다면 입법형성의 재량범위 내라고 볼 수 있기 때문에 현행법상의 소유규제와 시청점유율 규제가 체계정당성을 결여하고 있는 것은 아니다.

#### 나. 현행법상의 시청점유율 규제와 그 의미

시청률이란 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송

30) 고수자, 독일 노드라인베스트팔렌 주 개정 미디어법의 신문방송 교차소유 규제완화에 관한 연구, 한국방송학보, 2011, 25권 제1호, 47쪽.

채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율을 말한다. 현행법상 시청점유율 규제는 방송법 제69조의2에서 규정하고 있다. 동 규정에 따라 방송사업자의 시청점유율은 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 경우가 아니라면 100분의 30을 초과할 수 없다. 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자 등의 시청점유율<sup>31)</sup>을 합산하여 산정한다. 이 경우 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있고, 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산하고 있어 매체간의 합산 시청점유율 규제를 채택하고 있다. 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정하도록 하고 있다.

시청점유율 규제의 기본적인 입법취지는 점유율 집중을 통해 나타날 수 있는 여론집중을 방지하자는 것이다. 현행법은 신문과 방송간의 교차소유를 통한 경영을 인정하고 있기 때문에 여론지배력을 방지하기 위해서는 매체별 여론지배력에 그쳐서는 안 되고 신문과 방송의 여론지배력을 합산하여 규제하는 것이 필요하다. 즉 시청점유율 규제의 직접적인 대상은 구독률 및 시청점유율이나 궁극적으로 성취하고자 하는 것은 미디어 이용자의 의견 또는 행동의 다양성을 확보하는 것이다. 그러나 매체마다 미디어 효과가 다르고 해당 매체에서 얻은 의견이 행동으로 나타나는 정도가 다르기 때문에 미디어 선택 단계에서의 집중도가 여론형성 단계에서의 집중도와 동일할 수 없기 때문에 현행법은 신문의 구독률을 시청점유율로 환산하여 평가하고 있으며 이러한 합산규제의 취지는 선택 이후 단계에 나타나는 미디어 간 여론형성력의 차이를 감안함으로써 이용 집중도 규제로 여론집중도 규제를 가능하도록 하는 것이다.<sup>32)</sup>

31) 해당 방송사업자의 특수관계자의 시청점유율 및 해당 방송사업자가 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 방송사업자의 시청점유율을 말한다.

32) 성육제/최민음, 방송사업자의 시청점유율 산정기준 및 방법에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 2010.12, 75쪽

#### 다. 현행법상 시청점유율의 문제점

현행법상 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율을 그 개념으로 하듯이 특정 방송채널이 차지하는 시간별 평균시청률을 의미한다. 예를 들어 어느 특정 드라마가 오후 8시부터 9시까지 방송된다면 그 방송시간대에 전체 텔레비전 방송을 시청하고 있는 시청자가 그 드라마를 시청하고 있는 비율을 의미하고 9시부터 10시까지 특정 뉴스를 진행한다면 그 뉴스 전체에 대한 시청률을 의미한다. 그러나 이러한 평균적인 개념으로서의 시청률은 몇 가지 문제점을 안고 있다.

우선 시청점유율 규제의 직접적인 이유는 여론지배력을 방지하기 위한 것이라는 측면에서 보면 과연 현재의 평균적인 시청점유율이 과연 그 목적을 달성할 수 있느냐의 문제가 발생한다. 비록 상대적이기는 하지만 과거 하나의 드라마와 뉴스를 일방향적으로 수신할 수밖에 없었던 상황에서는 나름 평균적인 개념으로서의 시청점유율이 의미가 있을지 모르지만 현재 각 드라마의 경우 각 플롯구성이 단편화되어 전개되고 있고 그 속에서 간접광고 및 가상광고가 이루어지고 있어 평균적인 시청점유율의 문제보다는 플롯 및 순간적인 장면에 대한 시청점유율이 더 국민의 여론형성에 영향을 주는 것이 사실이다. 또한 뉴스의 경우에도 뉴스 전체보다는 각 뉴스기사별 임팩트가 다르게 나타나기 때문에 뉴스 전체에 대한 시청점유율의 의미는 여론지배력의 측정에 필요충분조건이라고 판단하기에는 무리가 있다.

또한 시청점유율의 의미는 방송을 시청하는 양태가 과거 카우치시청에서 모바일 시청으로 옮겨가는 과정에서 과연 측정이 가능한가의 문제를 발생시킨다. 또한 모바일 시청은 단순히 방송사의 직접적인 전송이 아니라 인터넷포털을 통한 수신, 모바일 앱을 통한 수신 등과 같이 기술개방적인 수신상황에서 과연 규제의 기준으로서의 명확성을 가질 수 있을 것인가에 대한 의문이 드는 것이 사실이다. 기존 방송은 시청방법이 제한적이었기 때문에 시청률 조사회사가 구축한 독자적인 방법을 통해 충분히 조사가 가능했지만 텔레비전 이외의 다양한 디바이스를 통해 시청하는 것을 모두 조사하는 것은 아직 기술적인 한계가 있는 상황이다. 또한 패키지를 다수의 시청자가 소비하던 상황에서 자신의 취향에 맞추

어 클럽 형태의 콘텐츠를 소비하기 때문에 분화된 시청자의 취향을 모두 반영하기에는 소수 패널을 통한 추정방식의 한계가 점차 나타나고 있다.<sup>33)</sup>

## Ⅳ. 신문의 구독률과 방송의 시청점유율의 합산규제

### 1. 매체 영향력과 합산규제의 의미

현행 방송법은 신문과 방송의 교차소유를 통한 겸영을 인정하고 있지만 겸영에서 발생될 가능성이 있는 여론지배력을 방지하기 위하여 매체영향력을 측정하여 신문의 구독률과 방송의 시청점유율을 합산하여 규제를 하고 있다.

합산규제의 전제조건으로서의 매체영향력의 개념을 어떻게 정의할 것인가에 대해서 법률적인 개념으로 정의된 것은 없지만 일반적으로 매체 사업자가 제공하는 매체 내용(content)을 수용자가 이용함으로써 그의 의견에 미치게 되는 전체적 효과를 의미한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 보면, ‘매체 영향력’은 커뮤니케이션 학문에서 규정하는 ‘매체 내용의 이용’이 수용자에게 미치는 효과의 집합과 일맥상통하고 방송 매체영역에 적용하면 매체 영향력은 어떤 매체사업자가 편집권을 갖고 제공하는 방송 내용을 이용하는 시청자의 의견에 미치는 전체적 효과를 의미한다고 볼 수 있다.<sup>34)</sup> 이렇게 볼 때 매체간의 합산의 개념을 ‘방송 매체영역에서의 방송사업자 시청점유율’과 ‘인접 매체영역에서의 시청점유율로 환산 가능한 매체사업자(방송사업자 본인, 특수 관계자 등)의 점유율’을

33) 황성연, 텔레비전 시청률 조사의 한계와 대안, 방송기자 2016.9, 21쪽.

34) 한편 매체영향력이 존재한다는 명제는 널리 인정받고 있으나, 매체 내용의 이용이 수용자에게 미치는 효과를 매체 사업자 단위로 직접 측정하여 규제한다는 아이디어는 정책적 관점에서 볼 때 그다지 실효성이 없다고 한다. 왜냐하면 커뮤니케이션 학문에서 거론되는 매체효과 유형은 다양하고 효과의 크기도 측정기법에 따라 가변적이어서, 특정한 효과이론에 기반하여 매체 내용에 대한 이용이 수용자에게 미치는 영향력을 직접 측정하기란 곤란하기 때문이다. 따라서 매체 집중에 관한 규제이론의 관점에서 매체영향력을 정의하려면, 매체 영향력을 어떤 매체영역에서 관찰 가능한 ‘매체사업자 단위의 점유율’로 대체할 수 있다는 가정의 도입이 필요하다고 한다. 김남두/이준웅/황용석/김대규, 매체간 합산 영향력 지수모형 비교평가연구, 정보통신정책연구원, 2011, 44쪽.

더하는 것을 뜻하는 것으로 볼 수 있다. 합산이 가능하려면, 먼저 방송 매체영역의 방송사업자 범위와 인접 매체영역의 매체사업자 범위를 규정하여 각 매체영역에서 개별 사업자의 점유율 산정이 가능하여야 한다. 방송 매체영역에 포함될 가능성이 있는 텔레비전 방송사업자의 범위를 생각해 보면, 방송법에 규정된 지상파 방송사업자, 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자, 위성방송사업자 등과 '인터넷멀티미디어방송사업법'에 규정된 인터넷멀티미디어방송 제공사업자, 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠사업자 등이 있으며 인접 매체영역에 포함될 가능성이 있는 매체사업자로는 텔레비전 방송을 제외한 다른 매체, 예컨대 라디오 매체, 신문 매체, 인터넷 매체, 이동 매체(mobile medium) 등을 이용하여 사업 활동을 하는 매체사업자들이 들 수 있다.<sup>35)</sup>

## 2. 합산규제의 필요성과 방법론

방송법 제69조의2 제2항은 일간신문의 구독률을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 비율의 시청점유율로 환산하여 해당 방송사업자의 시청점유율에 합산하여 규제하도록 하고 있다. 이러한 합산규제의 필요성은 이미 신문과 방송의 겸영허용에 대한 찬반논란에서 언급하였듯이 최소한의 여론지배력을 방지하기 위함이다.

문제는 합산규제에 있어서 어떠한 방법론을 통해 조사하고 신문의 구독률을 방송의 시청점유율로 어떻게 전환할 것인가의 기술적인 문제가 중요하게 남는다. 특히 신문과 방송의 합산규제가 현행 방송법상에서 단순한 임의규정이 아니라 강행규정으로 되어있기 때문에 관련 사업자에게는 직업행사의 자유나 재산권에 대한 제한 또는 침해의 문제가 발생하기 때문이다. 합산규제의 방법에 대해서는 방송법 제69조의2 제3항에 의해 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미디어다양성위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 고시로 정하도록 하고 있고 미디어다양성위원회가 방송법 제35조의4 제4항에 의해 합산 영향력 지수를 개발하도록 하고 있다.

35) 김남두/이준웅/황용석/김대규, 매체간 합산 영향력 지수모형 비교평가연구, 정보통신정책연구원, 2011, 49쪽.



실제 이러한 이유에서 합산 영향력에 대한 지수개발이 이루어졌다.<sup>36)</sup> 이 연구결과에 따르면 텔레비전 방송은 방송사업자별 시청점유율(시청자들의 시청시간 점유율)을 기준으로 하고, 일간신문은 한국 ABC협회가 인증하는 신문사별 유료 판매부수 점유율을 기준으로 하고 있다. 그리고 영향력 지수에서 가중치는 TV 방송 대비 타 매체유형의 상대적인 영향력 크기를 반영하고 있다.<sup>37)38)</sup>

### 3. 비교법적인 고찰 - 독일의 영향력 지수

#### 가. 검열에 대한 독일의 기본적 입법양태

현재 독일 주간방송협약 제25조 이하에서 규정된 미디어집중에 대한 규정은 독일 연방헌법재판소가 사상시장의 지배를 통한 여론독과점을 방지해야 한다는 결정을 각 란트가 입법화한 것이다.<sup>39)</sup>

독일연방헌법재판소는 방송의 자유를 다른 기본권을 위해 봉사하는 서비스적인 기능을 가진 기본권으로 파악한 이래 사상의 다양성보장을 위해 법적으로 규제되어야 하는 것으로 파악해왔다.<sup>40)</sup> 따라서 공영방송은 사상의 다양성을 위해 프로그램을 제작해야 한다는 의무에 기속되어 왔다.<sup>41)</sup> 그러나 민영방송의 경우 다양성의 확보를 위해 공영방송만큼의 엄격한 법적 규제하에 놓이는 것이 아니라 “대등할 정도의 다양성확보를 위한 기본기준(Grundstandard gleichwertiger Vielfalt)”을 요구한다.<sup>42)</sup> 독일연방헌법재판소는 나아가 민영방송의 다양성과 중

36) 김남두/이준웅/황용석/김대규, 매체간 합산 영향력 지수모형 비교평가연구, 정보통신정책연구원, 2011.

37) 김남두/이준웅/황용석/김대규, 매체간 합산 영향력 지수모형 비교평가연구, 정보통신정책연구원, 2011, 144쪽.

38) 매체간 합산 영향력 지수모형에서 제시한 결과는 독일의 악셀 슈프링거 사건에서 KEK이 산정한 기준과 거의 유사하다.

39) 일반적으로 기본법상의 기본권이 법도그마틱으로 그 체계가 형성된 것에 비해, 방송자유권은 독일연방헌법재판소의 그 구체적인 내용이 형성되어 왔고 방송정책의 수립에도 많은 영향을 끼쳤다. Dieter Dörr, Wieviel Macht verträgt die Vielfalt - Die Springer-Entscheidung der KEK und ihre Folgen, Gutachten von KEK, S. 2.

40) BVerfGE 57, 295(320, 323).

41) BVerfGE 73, 118(159); 83, 238(297).

립성의 확보를 위해서는 단지 방치가 아니라 입법자가 이를 위한 적극적인 입법형성을 통해 가능하다고 판단하였고 이것은 비록 방송에 대한 입법권한이 각 란트에 분배되어 있다고 하더라도 각 란트간의 긴밀한 협력을 통한 입법이 필요하다고 파악하였다.<sup>43)</sup>

이러한 필요에 따라 각 란트는 란트별로 신문사와 방송사의 결합으로 인한 미디어집중을 규제하는 법을 각각 형성하였으며 독일 연방전체를 대상으로 하는 텔레비전프로그램에 대해서는 주간방송협약을 통해 규제하고 있다. 특히 연방전체를 송신대상으로 하는 민영방송사에 대한 주간방송협약상의 규제는 경제적인 측면에서 파악하여 여론지배력을 통제하고 있다. 이러한 측면에서 주간방송협약은 제26조에서 이를 규정하고 있으며 특정 기업이 시청률 30% 또는 미디어관련된 기업이 시청률 25%를 넘어서지 못하게 규제를 하고 있는 것이다. 다만 중요한 것은 이러한 시청률에 대한 추측에 근거한 통제 그 자체가 아니라 경제적인 측면에서 실질적인 시장지배력을 파악한 지배력의 방지에 주간방송협약상의 의미가 있다.<sup>44)</sup>

그러나 독일의 규정은 독일의 특수한 상황에 따른 입법형성이기 때문에 우리의 법제에 그대로 적용하는 것은 두 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째 독일 공영방송의 경우는 내적다원주의에 입각해 방송의 공정성, 객관성이 담보되어 있기 때문에 공영방송사의 시청률을 제외한 나머지 민영방송사의 시청률을 측정해야 한다는 것이다. 따라서 주간방송협약 제26조의 규정은 민간 기업에 적용되는 조항이며 공영방송사에게는 적용이 없다.

두 번째 독일의 텔레비전 방송시장은 비록 거대 미디어기업에 의해 특수관계가 형성되어 방송사가 운영된다고 하더라도 시장에 진압해 있는 방송사의 수가 많기 때문에 실질적으로 외부적 다원주의가 형성되어 있어 주간방송협약 제26조의 30% 규정과 25% 규정은 적용될 가능성은 극히 미미하다.

42) BVerfGE 83, 238(296f.); 295, 324.

43) BVerfGE 57, 295(323); 73, 118(160); Dieter Dörr, Konzentrationskontrolle im Rundfunk, in: Schwiy/Schütz, Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 2006, S. 272ff.

44) Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenzen, KEK, 2006, S. 42.; 실제로 뒤에 설명할 악셀 슈프링거 사건은 이러한 관점에서 미디어집중을 금지한 결정이다.

## 나. 악셀 슈프링거 사건에서 본 미디어집중의 기준

### (1) 사건의 개요

2006년 1월 10일 KEK의 슈프링거 결정은 논란의 대상이 되기는 하지만 독일에서의 신문사와 방송겸영에 대한 일례를 보여준다. 악셀 슈프링거 주식회사(Axel Springer AG)는 독일의 방송기업인 프로지벤자트아인스 미디어그룹(ProSiebenSat.1 Media AG)을 인수하려고 하였다. 악셀 슈프링거 회사는 이미 신문과 잡지시장에서 거대한 세력을 누리고 있어 소위 프레스 시장에서의 여론 지배적인 지위를 어느 정도 가지고 있는 기업이다. 이에 반해 프로지벤자트아인스 미디어그룹은 독일의 민영방송시장을 장악하고 있는 대표적인 방송기업이다. 이 두 기업의 결합은 신문시장과 방송시장의 장악이라는 결과를 초래하게 되어 있었다. 그러나 프로지벤자트아인스 미디어 그룹은 방송시장에서의 시청률이 22.06%를 차지하고 있어 주간방송협약상 규정인 30%에 미치지 못하였다. 따라서 형식논리적으로는 두 기업의 결합에 문제가 없었다.

그러나 이 겸영에 대해 허가권을 가지고 있는 KEK는 두 기업의 겸영을 인정하지 않았고 결국 악셀 슈프링거 기업은 방송시장에 진출하지 못했다. KEK는 이 결정에서 악셀 슈프링거 기업의 경우 방송사의 운영에서 필요한 내부적인 다원성의 확보가 되지 않았다는 이유와 주간방송협약상 규정된 시청률 30%이상의 기업에 대한 규제는 절대적인 규정이 아니라 다소 융통성이 있는 조항이며, 특히 악셀 슈프링거 기업과 같은 거대한 신문사와 잡지사를 경영하는 기업에 의해 독일의 대표적인 민영방송사가 인수된다면 결국 헌법적인 요구인 사상의 다양성은 보장되지 못한다는 것을 그 이유로 제시하였다.<sup>45)</sup>

### (2) 악셀 슈프링거 사건의 논점

악셀 슈프링거 사건에서 발생하는 문제점은 첫째 신문구독률과 방송시청률의 동등비교가 가능할 것인가? 둘째 신문구독률과 방송시청률의 차등비교의 정당성이 존재한다면 구체적인 평가기준은 무엇인가? 셋째 신문을 비롯한 인쇄매체

45) Dieter Dörr, Wieviel Macht verträgt die Vielfalt - Die Springer-Entscheidung der KEK und ihre Folgen, Gutachten von KEK, S. 11.

의 시장점유율의 기준을 어떻게 설정할 것인가? 넷째 법적으로 규정된 언론기업의 다른 언론기업에 대한 지분참여의 규정이 강행규정인가의 여부, 다섯째 여론다양성을 위한 그 외의 제도는 무엇인가 등이다.

(가) 신문구독률과 방송시청률의 동등한 비교는 가능한가?

인쇄매체를 중심으로 하는 신문사의 방송사 진입에 따른 여론지배력을 평가함에 있어 시청률과 신문의 구독률을 동등하게 평가할 것인가의 문제가 발생한다. 이 문제에 대한 접근은 각각의 매체가 가지고 있는 매체특성을 고려한 접근이 이루어져야 한다. 독일연방헌법재판소는 방송이 다른 언론매체보다 더 강한 법적규제를 받는 이유에 대해 방송매체의 대중선동력(Suggestivkraft), 영향의 광범성(Breitenwirkung) 그리고 영향의 현실성(Aktualität) 들고 있다.<sup>46)</sup> 동영상과 음향으로 구성된 방송은 다른 인쇄매체보다 더 수신자에게 강한 영향력을 주어 매체적인 효과가 크기 때문에 신문이 언론시장에서 차지하는 구독률과 방송시장에서의 시청률을 동일하게 평가할 수는 없다. 비록 상대적이긴 하지만 방송의 시청률은 신문의 구독률보다 더 높게 평가되어야 한다. 다만 문제는 구체적인 기준을 어떻게 정할 것인가의 문제이다.

(나) 신문구독률과 방송시청률의 차등비교의 구체적인 평가기준은 무엇인가?

독일의 주간방송협약은 신문구독률을 구체적인 방송시청률로 환산평가하는 기준을 규정하고 있지는 않다. 악셀 슈프링거사건에서는 이런 문제에 대해 KEK가 독일연방헌법재판소가 제시한 방송의 특수한 영향력을 근거로 매체별 특성을 고려하여 구체적인 기준을 설정하였다. 독일의 경우 다양한 인쇄매체가 존재하기 때문에 인쇄매체라고 해서 획일적으로 그 환산기준을 정하지는 않는다. 실제로 악셀 슈프링거결정에서도 신문, 방송프로그램잡지, 대중잡지, 온라인에 제공하는 정보, 라디오 등에 대한 영향력을 각각 다르게 평가하였다.

우선 KEK는 길거리판매 신문, 정기구독신문, 개별적인 판매신문을 동등하게

46) BVerfGE 90, 60 (87); 또한 BVerfGE 31, 314 (325); 57, 295 (323); Lent, Rundfunk-, Medien-, Teledienste, 2000, S. 40ff.; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 79f.

평가하면서 텔레비전의 영향력의 2/3를 가진다고 결정하였다.<sup>47)</sup>

방송프로그램잡지의 경우 1/7수준으로 평가하였고 일반적인 대중잡지의 경우 1/10으로 평가하였다. 한편 기술의 발달로 인해 단순히 인쇄매체의 영향력만을 평가하는 것이 아니라 온라인상의 매체에 대한 정보의 제공을 통한 여론지배력도 평가의 대상이 된다.<sup>48)</sup> KEK는 온라인상에 제공되는 정보의 여론지배력이 방송의 여론지배력의 1/2에 해당한다고 결정하였다.<sup>49)</sup> 한편 전파를 통해 전달되는 동등한 매체적인 특성을 가지지만 영상이 결여된 라디오방송의 경우 텔레비전방송의 1/2에 해당하는 영향력을 가진다고 평가하였다.

#### (다) 신문을 비롯한 인쇄매체의 시장점유율의 기준

신문사의 시장점유율을 평가할 때 신문을 구독하는 가구수중 특정신문의 시장점유율로 평가할 것인가 아니면 발행부수로 평가할 것인가의 문제가 논란이 된다. KEK는 악셀 슈프링거 사건에서 신문, 방송프로그램잡지, 대중잡지의 발행부수를 기준으로 평가하고 있다.<sup>50)</sup> 따라서 시장점유율은 신문의 경우, 전체 발행되는 신문부수 중 특정신문사의 발행부수가 차지하는 비율이 시장점유율이 된다. 신문사의 발행부수는 IVW(Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V.)가 측정하고 있다<sup>51)</sup>. 독일의 IVW는 2010년 현재 721개의 출판사, 35개의 라디오 및 텔레비전방송사, 15개의 광고사, 2개의 스포츠이벤트사와 그 마케팅사 등을 비롯한 2138개의 회원사로 구성되어 있다.<sup>52)</sup>

47) KEK 293-2, 10.01.2006 : ProSieben Television GmbH: Übernahme sämtlicher Anteile an der ProSiebenSAT.1 Media AG durch die Axel Springer AG, S.90.

48) 현재 각종 포털사이트에서 제공하는 정보는 대부분이 일간신문사에서 제공되는 것이라는 측면에서 인터넷을 통한 정보의 여론지배력도 신문사의 방송사 진출에 대한 평가기준으로 고려되어야 한다.

49) KEK 293-2, 10.01.2006 : ProSieben Television GmbH: Übernahme sämtlicher Anteile an der ProSiebenSAT.1 Media AG durch die Axel Springer AG, S.98.

50) KEK 293-2, 10.01.2006 : ProSieben Television GmbH: Übernahme sämtlicher Anteile an der ProSiebenSAT.1 Media AG durch die Axel Springer AG, S.36ff.

51) IVW는 광고전파에 대한 정보연합체라고 볼 수 있으며 우리나라의 경우 한국ABC와 동일한 역할을 수행하고 있다.

52) 발행부수에 따른 인쇄매체의 시장지배력에 대한 IVW의 평가에 대해서는, KEK 293-2, 10.01.2006

(라) 독일 주간방송협약의 시청률의 규정은 강행규정인가?

독일 주간방송협약 제25조 이하에서 규정하고 있는 다양성의 확보를 위한 시청률규정은 KEK가 악셀 슈프링거 사건에서 나타냈듯이 강행규정은 아니다. 오히려 사상의 다양성을 보호하기 위해 최대한의 규정이라고 파악되어야 하며 시청률 30% 또는 미디어관계적인 기업의 시청률 25%로 제한하는 것은 임의적인 규정이라고 보아야 한다. 즉 사상의 다양성을 위해 30%와 25%의 규정을 넘는 미디어기업의 방송시장진출은 절대적인 금지이지만 그 이하의 기업이라고 하더라도 여론지배력을 행사할만한 상당성이 있는 경우에는 방송시장에 대한 진출이 금지될 수 있다.

(마) 여론다양성을 위한 민영방송사의 내부적 다원성의 보장

악셀 슈프링거 사건에서 나타난 KEK의 결정 이유중 하나 특이한 점은 악셀 슈프링거사가 진출할 기존의 민영방송사의 내부적인 다원성이 결여되어 있다는 점이다. 독일의 방송시장은 공영과 민영의 이원적 시장구조를 취하고 있는데 방송의 다원성을 보장하기 위해 공영방송의 경우 방송위원회 및 행정위원회의 구성상의 다원성을 그 요건으로 하고 있으며 이를 통해 방송의 객관성, 공정성을 확보하고 있다. 그러나 민영방송사의 경우 방송시장에서 다양한 방송사의 수적 경쟁을 통한 외부적 다원주의에 입각하고 있다. 그러나 KEK는 비록 민영방송사라고 하더라도 악셀 슈프링거와 같이 신문, 출판, 인터넷을 통해 여론시장의 지배력 있는 기업은 그가 진출하려는 기존의 방송사의 내부적인 다원성이 또한 보장되어야 한다고 결정하였다.

(3) 악셀 슈프링거사건을 통해 본 시사점

악셀 슈프링거사건은 몇가지 점에서 우리에게 시사점을 준다.

첫째 독일 주간방송협약상의 시청률규제는 독일 방송시장의 다수의 방송사의 경쟁을 전제로 한 외부적 다원주의를 반영한 특수성이 존재하는 것이기에 이런 특수성을 일반화하여 우리의 법제에 그대로 도입하는 것은 재고되어야 한다.

: ProSieben Television GmbH: Übernahme sämtlicher Anteile an der ProSiebenSAT.1 Media AG durch die Axel Springer AG, S.17ff. 참조.

둘째 신문사의 방송사업 진입에 대한 허가를 담당하는 기관은 인적·물적으로 독립이 이루어져야 한다. 독일의 경우 전문가로 구성된 KEK에 의한 결정 자체가 전문적 및 합리적으로 이루어진다는 것은 고려되어야 한다. 현재 우리의 경우 방송법 제35조의4에 의해 미디어다양성위원회가 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정과 매체간 합산 영향력지수를 개발한다. 그러나 그 인적 구성이 전적으로 방송통신위원회에 맡겨져 있고 운영재정의 문제는 대통령령으로 규정하도록 되어 있어 인적·물적으로 독립되지 못한 조직에서 종편PP 허가에 대한 사실관계가 확정되게 된다. 물론 구체적인 종편PP 허가권은 방송통신위원회가 가진다 하더라도 현행법상의 미디어다양성위원회는 여론의 다양성을 보장하기에는 입법적인 미비점이 크다.

셋째 방송의 특수한 영향력 때문에 방송시청률과 신문구독률이 동일하게 평가되어 신문사의 방송사 진입이 평가되어서는 안 된다. 비록 KEK의 결정이 절대적인 것은 아니지만 매체간의 특수성을 고려한 평가가 이루어져 영향력지수가 설정되어야 할 것이다. 다만 종편PP에 진입하려는 신문사 및 기업의 영향력은 단순히 인쇄매체에 그치는 것이 아니라 온라인상에서의 영향력도 평가되어야 한다. 또한 단순히 방송시장에 진입하려는 신문사 개별적인 경우만이 아니라 그와 특수관계를 가지고 있는 다른 미디어기업들의 소유구조를 파악해서 실질적인 시장지배력을 파악한 후 그 진입이 결정되어야 한다.

넷째 방송사업에 진입하려는 신문사의 시장점유율은 전체 발행되는 신문부수 및 기타 여론형성력과 관계있는 잡지의 발행부수에서 진입하려고 하는 신문사의 발행부수를 비교하여 측정되어야 한다. 특히 이 측정은 독립적이고 객관성이 보장된 기관에 의해 평가되어야 한다.

#### 4. 합산규제의 문제점

현행법에서 규정된 매체간의 겸영에 대한 규제로서의 매체 영향력 합산규제의 문제는 이제 새로운 매체환경을 고려해야할 필요가 있다. 국민의 미디어사용에 대한 양태가 이젠 과거 전통적인 신문이나 각 가정에 설치된 텔레비전을 통한 방송시청에서 벗어나고 있다. 통신과 방송이 결합되어지는 융합화의 의미는

이젠 단순한 하드웨어적인 융합에서 벗어나 매체의 이용패턴에서도 융합화로 급진전하고 있다. 초기의 모바일 방송수신의 형태였던 DMB시청은 이제 젊은 세대들에게는 잊혀져가는 방송의 수신양태로 흘러가고 있으며 최근에는 모바일 앱을 이용한 Streaming형식의 방송시청뿐만 아니라 VOD형식의 기존의 방송사가 제공하는 프로그램만이 아니라 인터넷 포털을 통해 제공되는 Streaming 또는 VOD 그리고 개인이 제공하는 형태의 방송을 모바일을 통해 접근하는 경향으로 전환되고 있다. 또한 매체의 이용자는 기존의 신문구독에서 이제는 인터넷 포털을 통한 정보접근으로 그 패턴이 바뀌고 있다. 특히 방송사업자와 포털의 계약을 통해 방송사의 특정프로그램을 인터넷 포털을 통해 제공함으로써 이제는 포털을 통한 방송의 수신양태도 전개되고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서는 과거 신문의 경향성에 의해 영향을 받던 매체이용자는 이제는 인터넷 포털 사업자가 운영하는 정보제공의 알고리즘에 의해 영향을 받게 된다. 이러한 매체이용에 대한 경향의 근본적인 변화는 단지 일시적인 문제가 아니라 향후 지속적으로 이루어질 개연성이 충분하다. 이러한 시점에서 과연 현행 방송법상에서의 신문의 구독률과 방송의 시청점유율의 합산규제가 과연 매체에 의한 여론지배력을 방지하기에 필요충분조건인지에 대해서는 회의적인 생각이 든다. 물론 현행 제도의 문제점을 해결하기 위해 새로운 방법의 매체 영향력을 측정하고 매체의 여론형성의 지배력을 방지하는 제도의 모색도 필요하다. 어쩌면 법적 규제의 문제는 기술의 발전과 매체 이용자의 이용 경향성의 변화에 따라 나날이 새롭게 모색되어야 할 수도 있다.<sup>53)</sup>

또한 합산규제의 문제점은 모바일의 경우 단순히 국내의 정보제공 사이트만이 아니라 외국의 사이트를 우회해서 제공되는 경우도 일반적이다. 실제 일부의 사이트들은 저작권법 위반의 문제는 있지만 실제 방송프로그램을 Streaming이나 VOD방식으로 제공하고 있다. 이런 경우 과연 현재의 합산규제의 기준으로 정확한 규제의 수치를 측정해 낼 것인가에 대해서는 회의적일 수 밖에 없다.

53) 이런 측면에서 독일에서의 합산규제에 대해 회의적인 문제를 제기하는 것에 대해서는, 고수자, 독일 노드라인베스트팔렌 주 개정 미디어법의 신문방송 교차소유 규제완화에 관한 연구, 한국방송학보, 2011, 25권 제1호, 48쪽.



〈표 3〉 스마트폰을 통한 방송 프로그램 시청 방법: 연령별 상위 5개<sup>54)</sup>

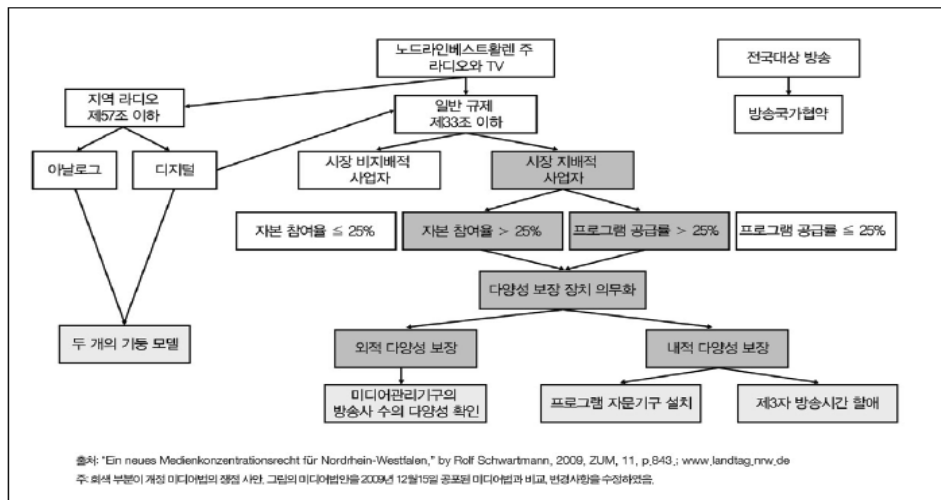
(n=전체 조사대상 개인)

	조사 사례수	1위	2위	3위	4위	5위
13-19세	3,253	방송서비스동영상 전문웹사이트 28.0%	포털사이트 24.9%	TV시청전용 애플리케이션 17.5%	SNS 12.2%	DMB시청 12.2%
20대	4,429	방송서비스동영상 전문웹사이트 31.7%	포털사이트 28.8%	TV시청전용 애플리케이션 25.1%	DMB시청 17.4%	다운로드 파일재생 14.9%
30대	6,770	방송서비스동영상 전문웹사이트 21.7%	포털사이트 20.9%	DMB시청 14.7%	TV시청전용 애플리케이션 14.5%	다운로드 파일재생 9.8%
40대	7,625	포털사이트 14.8%	방송서비스동영상 전문웹사이트 13.3%	DMB시청 12.5%	TV시청전용 애플리케이션 8.3%	다운로드 파일재생 5.6%
50대	7,894	DMB시청 7.7%	포털사이트 6.5%	방송서비스동영상 전문웹사이트 6.0%	방송사 홈페이지 2.8%	TV시청전용 애플리케이션 2.5%
60대 이상	12,245	DMB시청 2.2%	포털사이트 1.0%	방송서비스동영상 전문웹사이트 0.9%	TV시청전용 애플리케이션 0.5%	방송사 홈페이지 0.5%

그러나 한편으로 이러한 기술변화에 적응하는 법적 규제에 못지않게 필요한 것이 과거 폐쇄적인 방법으로 언론에 대한 지배력을 행사하는 것에 대한 방어책이 필요하다. 매체 영향력은 단지 새로운 매체의 등장과 이용 경향의 변화에 영향을 받는 것에 국한되지 않고 그 매체를 운용하는 사업자 또는 사업자와 실질적으로 이해관계가 있는 언론사업에 종사하지 않는 제3자, 예를 들어 정치, 경제, 사회, 문화 등의 영역에서 자의적으로 언론에 영향력을 미치는 인적 요소에 의해 영향력을 받는다는 것은 결코 간과해서는 안 되는 문제이다. 이러한 인적 요소에 의한 자의적인 방법에 의한 매체 영향력 행사는 과거로부터 이어진 폐쇄이나 마치 하나의 과행처럼 이어져온 점에서 엄격한 법적 규제의 틀 속에 놓여야 한다. 이러한 폐쇄의 방지는 결국 제도와 절차를 통한 방어책을 마련함으로써 가능하고 방송법을 비롯한 매체 합산 규제와 관련 있는 법률의 정비를 통해 규제의 틀이 정치하게 마련될 수 있다. 예를 들어 신문의 경우 소유규제에서 사업주에 의한 보도의 공정성과 편파적인 경향성에서 탈피하기 위해서는 편

54) 방송통신위원회, 2016 시청점유율 기초조사, 2016, 50쪽.

집권의 독립을 법률을 통해 제도적으로 보장할 필요가 있으며<sup>55)</sup> 방송의 경우도 정치적인 영향 및 경제적 영향으로부터 독립되어 운영될 수 있는 내적 다양성을 확보한 기구에 의해 방송사의 경영이 이루어지는 것을 입법적으로 고려할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 합산규제의 기준은 언론의 여론형성 지배력을 방지하기 위한 필요충분조건이 아니라 필요조건에 불과한 것이며 이러한 필요조건과 더불어 언론 내부의 편집, 편성 그리고 발간과 전송에 대한 독립성이 보장되어야 한다. 이런 의미에서 보면 비록 독일에서 신문과 방송의 교차소유를 통해 겸영을 허용하고 있지만 모바일 방송시대에 대비하기 위한 또 다른 필요조건으로 방송사 내적·외적 다양성을 확보하기 위한 절차와 제도를 통해 중첩적으로 언론의 여론지배력을 방지하고 있는 것은 우리의 법제에 시사점을 준다.



## V. 결론

현행법상의 신문과 방송의 교차소유로 인한 겸영을 허용하고 이들 겸영되는 매체에 대한 합산규제를 통해 언론이 여론지배력을 방지하려고 하는 것은 여론지배력을 최소화하기 위한 필요충분조건일 수는 없다. 마치 종전의 겸영허용전의 소유규제와 시청점유율 규제가 따로 규정되면서 언론의 여론지배력을 방지하는 것과 큰 차이는 없을 것이다. 특히 현재 대형 신문사의 경우 상장회사가 아니기 때문에 그 주식소유관계가 차명소유나 명의신탁과 같은 방식을 통해 겸영의 편법적 도구로 사용된다고 하면 겸영에 따른 문제점을 방지하기 위한 제도로서의 합산규제는 크게 실효성이 없을 것이다. 마치 독일의 사례에서 보았듯이 겸영에 따른 합산규제는 하나의 필요조건에 불과한 것이고 필요충분조건인 것은 아니다. 오히려 언론사의 내적 다원성을 확보하는 제도와 절차를 통해 중복적으로 규제를 함으로써 합산규제의 실질성을 더 증가시킬 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 언론의 독립을 위해 전통적으로 주장되어 온 고전적인 내용인 편집권의 독립을 위한 내부적이 제도와 절차를 입법화하는 것이 필요하다고 판단된다. 비록 언론사가 사기업의 성격을 가지고 있으나 언론의 사회적 기능을 생각한다면 헌법 제23조의 재산권의 사회적 기속성 내지 직업행사에 자유에 대해 일반적 법률유보로서 그 제한이 가능하기 때문에 결국 입법정책의 문제에 귀속된다. 다원화된 매체 환경과 매체 이용에 대한 양태가 급속도로 변하고 있는 상황에서 이미 10여년이 지난 합산규제의 방법에 국한되지 않고 새로운 매체환경에서 여론지배력을 방지할 수 있는 방송법 개정에 대한 논의가 필요한 시점이다.

## 참고문헌

고수자, 독일 노드라인베스트팔렌 주 개정 미디어법의 신문방송 교차소유 규제

- 56) 고수자, 독일 노드라인베스트팔렌 주 개정 미디어법의 신문방송 교차소유 규제완화에 관한 연구, 한국방송학보, 2011, 25권 제1호, 58쪽.

- 완화에 관한 연구, 한국방송학보, 2011, 25권 제1호.
- 김남두/이준웅/황용석/김대규, 매체간 합산 영향력 지수모형 비교평가연구, 정보통신정책연구원, 2011.
- 김병진/이상은/양종훈, 박근혜 대통령 탄핵 보도 편향성에 관한 연구 - MBC와 JTBC저녁종합뉴스를 중심으로, 한국콘텐츠학회논문지, 2017.11.
- 김승수, 미디어교차소유의 정치경제학적 비판, 한국언론정보학보, 2009, 봄, 통권 45호.
- 문재완, 미디어산업의 선진화와 민주주의의 위기, 언론과 법, 2008.12.
- 방송통신위원회, 2009년 방송매체 이용행태조사, 2009.
- 방송통신위원회, 2009 방송통신위원회 연차보고서, 2010.
- 방송통신위원회, 2016년 방송매체 이용행태조사, 2016.
- 성옥제/최민음, 방송사업자의 시청점유율 산정기준 및 방법에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 2010.12.
- 심영섭, 독일의 시청자점유율 제한방식을 통한 방송자본 집중규제, 한국방송학회 학술대회 논문집, 2006.6.
- 이영주, 하주용, “신문-방송 겸영과 종합편성 채널정책 방안”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색: ‘방송구조 개편, 방통 융합, 탈규제 공정경쟁」 한국방송학회, 2008.
- 이영주, 하주용, 방송통신 융합시대의 신문방송 소유 겸영 규제 정책, 방송통신연구 2008.7, 한국방송학회.
- 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석, 언론과 법, 2008.6.
- 정용준, “방송통신위원회 방안과 방송정책의 독립성”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색: ‘방송구조 개편, 방통 융합, 탈규제 공정경쟁」 한국방송학회, 2008.
- 정윤식, “한국 방송의 패러다임 전환과 법제 개편: 자유, 공익, 산업의 조화와 실현”, 「새정부의 방송정책 방향성 모색」 한국방송학회, 2008.
- 정인숙, 신문과 방송의 겸영규제, 정보법학, 2008.
- 황성연, 텔레비전 시청률 조사의 한계와 대안, 방송기자 2016.9.
- Dieter Dörr, Wieviel Macht verträgt die Vielfalt - Die Springer-Entscheidung der KEK und ihre Folgen, Gutachten von KEK.

- Dieter Dörr, Konzentrationskontrolle im Rundfunk, in: Schwiy/Schütz, Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 2006.
- KEK, Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenzen, 2006.
- Lent, Rundfunk-, Medien-, Teledienste, 2000, S. 40ff.; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 79f.

[Abstract]

## Legal Issues on the Possession and Rate of Broadcasting Systems and Newspaper for Fair Competition of Media Markets

Choi, Woo-Jeong

*Keimyung University, Department of Police Administration*

In this paper, I would like to point out the legal and real problems of collective regulation in order to prevent cross - ownership of broadcasting and newspapers under current law and to prevent media's control over public opinion.

The current law allows for the management of the bill through cross-ownership of newspapers and broadcasters. Through a revision to the broadcasting law in 2009, the company pushed for new media policies that would allow newspapers to operate broadcasting markets, especially integrated channels, to eliminate controversies and put emphasis on the media market's industrial aspects. However, the holding business operators were regulated by adding up subscription rates for newspapers and the viewing share of

broadcasting services along with the existing ownership regulations to prevent public opinion control due to single-forward. Although such combined regulations raises a controversy over the justification for the regulations, and about how they should be aggregated, they are judged to exist. However, since such combined regulations were enacted in the days when newspapers and broadcasting were more frequently used as media, it is questionable whether media usage patterns are relevant at this point. Consequently, in the current situation where media usage patterns have changed, combined regulations can not be made necessary to minimize public opinion control. It would be no big deal to prevent media outlets from dominating public opinion, as the existing regulations on ownership before the management of the school system and the regulation on the share of viewers were separately defined. To address this problem, it may rather increase the effectiveness of combined regulations by overlapping regulations with systems and procedures that ensure the internal multivoleness of media companies. In this regard, it is necessary to legislate for internal mechanisms and procedures for the independence of editorial, a classic argument that has traditionally been made for the independence of the media. Although a media company has the character of a private company, considering the social function of the media, it is eventually restricted by its limitations as a general legal hold on the social contribution of constitutional article 23 to the freedom of property or to vocational events. As the patterns of the use of diversified media environments and media is rapidly changing, it is time to revise the public opinion on the new media ecosystem, not confined to the method of collective regulation that has already passed over 10 years.

**Key words** : Subscription rate, share of audience, total regulation, editorial independence, Cross-ownership of newspaper and broadcasting