

# 융합 환경과 독일의 미디어 집중 규제 정책

2007. 1. 15.

## 요약

- I. 들어가는 말
- II. 독일의 방송시장과 집중 현황
- III. 독일의 미디어 집중 규제 정책
- IV. 시사점

작성 : 성숙희 책임연구원(3219-5433)

sukhees@kbi.re.kr

## 요약

□ 방송을 둘러싼 환경과 산업구조의 변화는 미디어 집중 규제 정책에 대한 전면적인 검토를 요구하고 있음

- 채널의 희소성에 따른 규제의 논리가 설득력을 잃어가고 있고, 기술의 변화는 전통적인 시장의 경계를 낮추며, 미디어 시장의 구분을 모호하게 만들고 있음

□ 독일은 일찍이 집중 규제와 관련하여 방송사업자의 지분 소유 상한을 제한하는 방식을 포기하고 시청자점유율 제한 방식을 도입하였음

- 시청자점유율 모델은 미디어 소유 규제 상한으로 시청자점유율 30%만을 정하고 있어, 이 범위 안에서는 미디어 그룹의 수평적, 수직적, 혼합적(diagonal) 결합이 가능함

- 시청자점유율 제한방식의 장점은 교차소유를 허용하면서도 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단한다는 점

- 시행된 지 10년이 된 시청자점유율 규제 방식은 성공적이라는 평가를 받으며 프랑스에서도 채택을 검토하고 있음

□ 독일의 미디어 집중 규제 방식은 융합환경에서의 규제 정책으로 설득력을 지님

- 실효성 있는 집중 규제 정책을 수립할 수 있기 위해서는 독일처럼 매체시장의 집중에 관한 주기적인(3년마다) 검토를 통해 시장의 변화에 능동적으로 대처할 필요가 있음

- 융합 환경에 합당한 규제를 위해서는 독일의 시청자점유율 제한 방식과 같이 전체 미디어 시장을 아우르는 평가 기준이 마련되어야 할 것임

## 융합 환경과 독일의 미디어 소유규제 정책

### I. 들어가는 말

□ 방송을 둘러싼 환경과 산업구조의 변화는 방송의 집중 규제 정책에 대한 전면적인 검토를 요구하고 있음.

○ 전통적인 방송은 전파의 희소성을 근거로 공공재로서 사회적 영향력이 강조되었고, 여론 형성을 주도하는 매체로서 다양성 확보라는 관점에서 집중 규제의 대상이 되었음.

- 기존의 미디어 소유규제 정책의 핵심은 이종미디어간의 교차소유나 동종미디어간의 중복소유를 일정 수준에서 제한함으로써 미디어시장에서의 자본의 집중과 시장의 독점을 억제하고, 이를 통해 사상의 다양성과 미디어시장에서의 경쟁을 유지하는 데 목적을 두어 왔음.

○ 그러나 커뮤니케이션 기술이 발전하면서 여론을 표출할 수 있는 창구가 늘어남에 따라 채널의 희소성에 따른 규제의 논리가 설득력을 잃어가고 있고, 기술의 변화는 전통적인 시장의 경계를 낮추는 데 일조하며, 서로 다른 미디어, 커뮤니케이션 제작물, 시장의 구분을 모호하게 만들고 있음.

- 이종미디어간에 콘텐츠를 공유하는 현상이 보편화되고 전통적으로 구분되어 온 미디어별 서비스의 독자영역이 점차 와해되고 있음.

- 디지털 기술의 발달과 더불어 세계시장화로 미디어간 지리적 국경도 사라지고 있음. 미디어기업들은 국경을 넘어 경제적 이윤을 확대하기 위한 제휴나 합병을 추진하고 있음.

○ 미디어시장에서의 반독점규제 전통은 각국의 미디어정책의 골간을 이룸. 특히 신문과 방송, 통신영역간의 상호출자나 겸영은 개별 매체간의 기술적 한계, 상호 독립된 시장 형성 등을 기반으로 일차적 규제 대상이었음. 그러나 미디어간의 융합 추세로 인해 이중매체간의 상호진출을 금지하는 규범은 설득력을 잃어가고 있음.

□ 미디어환경이 새로운 양상으로 전개됨에 따라 각국은 융합 환경에 맞는 새로운 규제 원칙과 방법을 모색해야 하는 과제를 안고 있음.

- 우리나라의 방송 집중 규제는 여전히 세분화된 시장을 전제로 하고 있어, 융합이 가속화될수록 한계를 보일 것임. 따라서 산업의 변화 및 기술적 발전 등을 고려하여 거시적인 미디어 집중 규제 정책의 수립이 필요한 시점임.

□ 독일은 일찍이 방송의 집중 규제와 관련하여 시청자점유율을 제한하는 방식을 도입하여 여론의 다양성을 보장하면서도, 이중 미디어간의 소유를 인정하고, 시장진입의 자유를 보장함으로써 시장을 활성화하였고, 수용자의 선택권을 높여주었음.

- 시청자점유율 모델은 한 방송사가 소유할 수 있는 미디어 소유 상한으로 시청자 점유율 30%를 정하고 있을 뿐 소유 채널 수에 대한 제한이 없음. 따라서 이 범위 안에서는 미디어 그룹의 수평적, 수직적, 혼합적(diagonal) 결합이 가능함.

- 시청자점유율 제한방식의 장점은 모든 교차소유를 허용하면서도 최종 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단한다는 점임. 미디어간 교차소유를 제한하는 것은 모든 나라에서 일반적으로 채택하는 다양성 확보 정책이지만 미디어간의 뚜렷한 경계 설정이 어려운 융합환경하에서 독일의 규제 방식은 문제 해결의 실마리를 제공해 줌.

- 시행된 지 10년이 된 시청자점유율 규제 방식은 성공적이라는 평가를 받으며 프랑스에서도 채택을 검토하고 있음.

□ 이하에서는 독일의 시청자점유율 제한방식의 특성과 성과를 검토함으로써 우리나라

라의 미디어 소유 정책에 시사하는 바를 살펴보고자 함. 미디어 소유 규제 정책은 각국의 미디어산업의 구조적 변화에 대한 대응인 만큼 독일의 미디어 집중 규제 정책을 독일 미디어 시장의 특성 및 집중 경향과 관련하여 살펴보고자 함.

## II. 독일의 방송시장과 집중 현황

### 1. 독일 방송시장의 특성

□ 80년대 초반 민영방송의 도입과 더불어 방송영역에 대한 규제 완화는 독일 방송 환경에 역동적인 변화를 불러옴.

- 신규 TV 방송사들의 시장진입과 경쟁은 방송 서비스의 차별화 및 강화로 이끔. TV의 채널 수는 지속적으로 증가함.

- 미디어분야집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)에 따르면 독일 전국 면허를 가진 TV 프로그램 사업자는 2003년 9월 현재 53개임.<sup>1)</sup> 이는 국제적으로 비교해 보아도 매우 높은 수준임.

#### 1) 공민영의 이분할 구조

□ 시청자들의 TV 이용에 있어 시장의 과점현상이 두드러짐. 일부 방송사 그룹 내지는 일부 대기업의 TV방송사들이 높은 시청자점유율을 보임.

1) 유럽 TV 협정에 따라 보급되는 외국 케이블 채널 외에 위성으로 무료 보급되는 외국 채널들도 전국범위 TV 채널 서비스로 분류됨.

- 전국으로 보급되는 TV 서비스의 경우 4개 그룹 즉 두 개의 공영방송사 ARD와 ZDF, 그리고 2대 민영방송사 그룹인 RTL 그룹과 프로지벤자트아인스의 방송사들이 확고한 입지를 구축하고 있음,
- AGF/GfK의 조사에 따르면 공영방송사들과 양대 민영방송사 그룹의 시청자점유율은 약 90%로, 이들이 TV 채널에 대한 시청자 수요의 대부분을 충족시킴.
- 90년대 중반부터 독일의 공영TV와 민영TV간에 시청자시장의 점유율 분할은 40:60으로 기본적인 변화를 보이지 않고 있음.<sup>2)</sup>

## 2) 민영TV의 양분 구조

□ 독일의 민영텔레비전 시장은 예나 지금이나 변함없이 RTL 그룹(베르텔스만)과 프로지벤자트아인스의 지배하에 있음. 2002년 키르히 그룹(Kirch Group)이 파산하면서 독일 텔레비전 시장의 구도를 일정 정도 흔들긴 하였지만 주체만 바뀌었을 뿐 소수 그룹에 의한 지배는 변하지 않음.

- 키르히 그룹이 파산하기 전에는 RTL 그룹과 양분하던 시장을 현재는 프로지벤자트아인스사와 나누고 있을 뿐임. 이들은 시청자점유율에 있어서뿐만 아니라 텔레비전 광고시장에서도 복점 구도를 형성하고 있고, 자신들의 서비스 영역을 뉴미디어 채널들로까지 확대하면서 영향력의 폭을 넓혀가고 있음.

- 민영 채널들에 있어서는 RTL 그룹과 키르히 그룹의 후신인 프로지벤자트아인스(ProSiebenSAT.1Media)/사반 캐피탈 그룹(Saban Capital Group)의 점유율 일부가 기타 방송사들로 이전되는 모습이 보임. 디지털 전문채널들과 다수의 소규모 방송사들이 상이한 재정모델을 기반으로 틈새에서 경쟁하고 있는 양상임.

2) 독일의 채널 공급시장에서 공영방송 채널들이 차지하는 입지는 상당함. 민영방송사들과의 치열한 경쟁 속에서도 공영방송사들은 점유율 상승의 쾌거를 올리고 있음. 공영방송사들의 채널들(ARD, ZDF, ARD III, 3sat, arte, Kika, Phoenix)은 90년대 중반부터 40% 초반대를 크게 벗어나지 않는 범위에서 전체 시청자점유율에 있어 완만한 상승세를 보이고 있음.(<표 1> 참조) 공영방송사들은 엔터테인먼트에서 강세를 보이고 있는 민영방송사들에 비해 정보 및 뉴스 분야에서 확고한 입지를 구축한 채 신뢰받는 언론으로 방향성을 유지해 오고 있음.

&lt;표 1&gt; 1985~2005 독일 TV 채널의 시청자점유율

TV 채널	서독				독일							
	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	
ARD	43,4	42,2	31,7	27,5	17,0	14,6	14,7	14,2	13,7	14,0	13,5	
ZDF	42,6	40,7	32,4	25,6	18,0	14,7	13,4	13,2	13,0	13,2	13,5	
ARD(Dritte)	10,2	10,5	10,4	8,8	7,9	9,7	11,6	12,5	13,0	13,4	13,6	
RTL	0,4	1,2	10,0	14,4	18,9	17,6	16,1	14,8	14,8	14,9	13,2	
SAT.1	-	1,5	8,5	10,6	14,4	14,7	12,8	10,8	10,1	10,2	10,9	
3 sat	-	-	-	-	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	
MTV		-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,4	
DSF			-	1,9	1,3	1,3	1,2	1,3	1,0	1,1	1,2	
ProSieben			-	3,8	9,2	9,9	9,4	8,4	8,0	7,1	6,7	
Eurosport						1,2	1,2	1,1	0,9	0,9	0,9	
Premiere /alt				-	-	-	~0,7	~0,5	-----	-----	-----	
DF 1							-	~0,2	-----	-----	-----	
Premiere								~0,3	~1,2	~2,6	k.A.	
Kabel 1					1,6	3,0	3,8	5,4	5,0	4,2	3,8	
Arte					0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	
n-tv					-	0,3	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	
VOX					1,3	2,6	3,0	2,8	3,1	3,5	4,2	
RTL II					2,6	4,6	4,0	4,0	4,0	4,7	4,2	
Euronews					-	-	-	-	-	0,1	0,0	
VIVA					-	-	-	-	-	-	0,5	
Super RTL						-	2,3	2,8	2,8	2,7	2,8	
gLive							-	0,3	1,0	0,5	0,3	
VIVA plus							-	-	-	-	0,3	
Kinderkanal							0,6	1,3	1,2	1,2	1,2	
Phoenix								-	0,4	0,5	0,5	
N24										-	0,4	
MTV2 Pop										-	0,3	
XXP										-	0,1	
Tele 5											-	
Nick											-	
Das Vierte											-	

## □ 베르텔스만 그룹(Bertelsmann Group)

- 모든 매체 분야(텔레비전, 제작, 판권회사, 라디오, 신문, 잡지, 음악, 책, 온라인 서비스 등)를 통합하려는 전략을 추구하고 있음.

- 베르텔스만 기업에 속해 있는 RTL 그룹은 독일 전역에 방송되는 민영방송으로는 최대의 시청률을 점유하고 있는 방송사 집단임. 여기에 속하는 방송사는 RTL, RTL II, VOX, Super RTL 그리고 2002년 11월부터는 n-tv가 있음. RTL 그룹은 2002년 9월 이래 프로지벤자트아인스 매체 그룹의 점유율을 상회함. 이전에는 프로지벤자트아인스의 전신인 키르히 그룹이 독일 시장 내에서 가장 높은 시청률을 기록했었음.

## □ 프로지벤자트아인스(ProSiebenSAT.1MediaAG)

- 키르히의 파산으로 그룹이 해체되긴 했어도 그 후신인 프로지벤자트아인스에는 SAT.1, ProSieben, Kabel 1, N24, Neun Live, Junior 등이 귀속되어 여전히 민영방송의 2위 자리를 차지하고 있음.

## 3) 방송사업자들의 그룹화

## □ 미디어그룹의 형성

- 독일 전역에 걸쳐 방송되는 민영TV 분야에서는 이미 오래전부터 방송사 그룹들이 형성되는 양상을 보이고 있음. 이때 한 기업(Unternehmen)<sup>3)</sup> 또는 기업 집단(Unternehmensgruppe), 또는 콘체른(Konzern)의 영향력 아래 있는 여러 개의 방송사들이 하나의 방송사 집단을 이룸.<sup>4)</sup> 전국적인 민영 TV 채널 방송사에 지분을 참여

3) 기업에는 다음의 프로그램들이 기산됨.

- 자체 편성
- 해당기업이 직접적으로 자본이나 의결권의 25% 이상으로 참여한 다른 기업에서 편성
- 주식법 15조에 의거해 첫 번째 기업과 결합된 기업이 자본이나 의결권의 25% 이상으로 참여한 다른 기업에서 편성

4) 이들의 집단화는 영향력의 범위일 뿐 주식법상의 콘체른(Konzern)을 의미하지는 않음.

하고 있는 국제적인 방송사 그룹도 이에 포함됨.

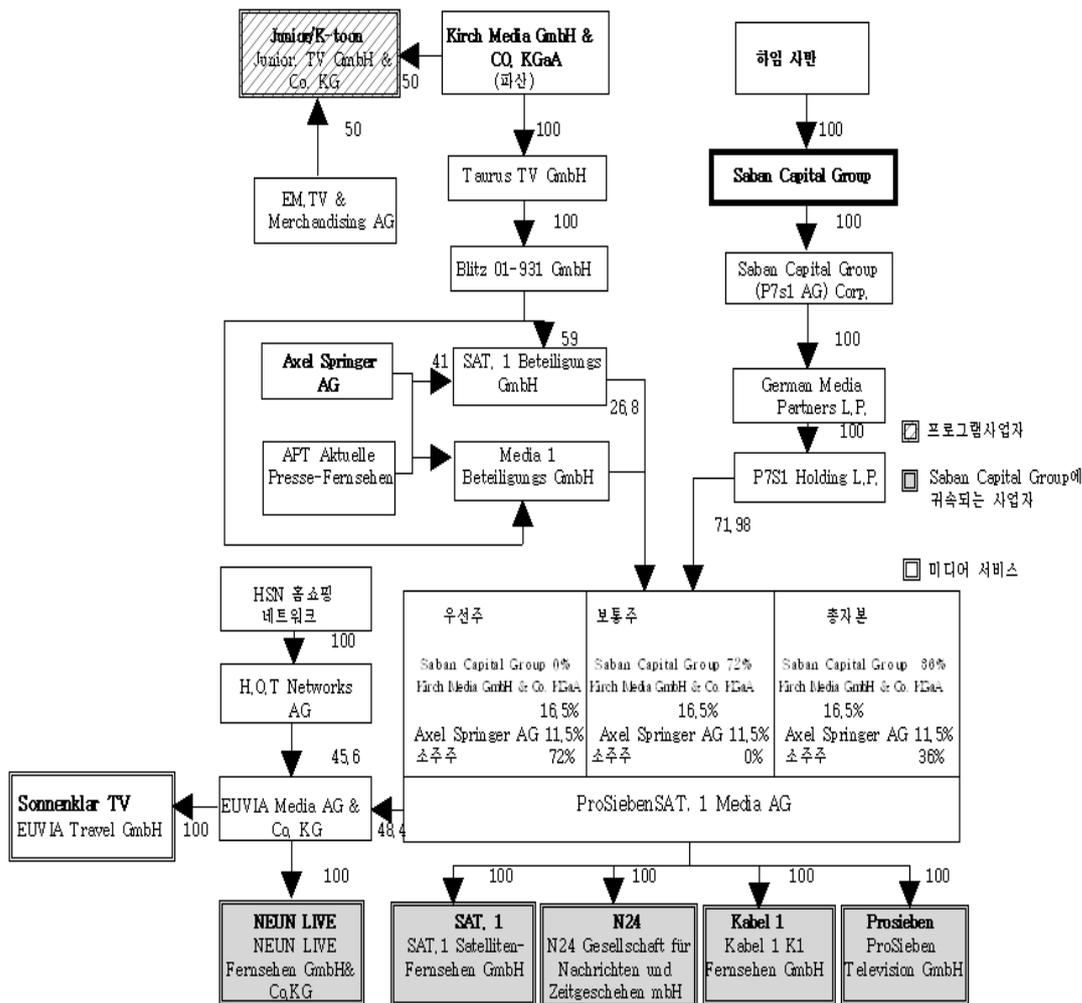
- 독일 전역에 걸쳐 방송되는 민영TV 방송사들은 <표 2>와 같은 집단화 현상을 보임. 이는 면허심사에 있어 미디어 집중법적인 검토를 할 때 고려됨.

- 독일의 민영TV 시장은 여러 방송사에 지분 참여하고 있는 소수의 시장지배적인 기업들에 의해 영향을 받고 있음. 민영TV를 도입한 이래 키르히 그룹, 슈프링어 출판사가 한 축에 다른 한편으로는 베르텔스만과 CLT가 소위 말하는 방송사가족(Senderfamilie)을 구축하고 복합적인 지분 참여를 통해 민영TV의 폭넓은 영역을 통제해 왔음. 현재는 이들의 후신인 프로지벤자트아인스와 RTL그룹이 미디어 시장을 지배하고 있음.

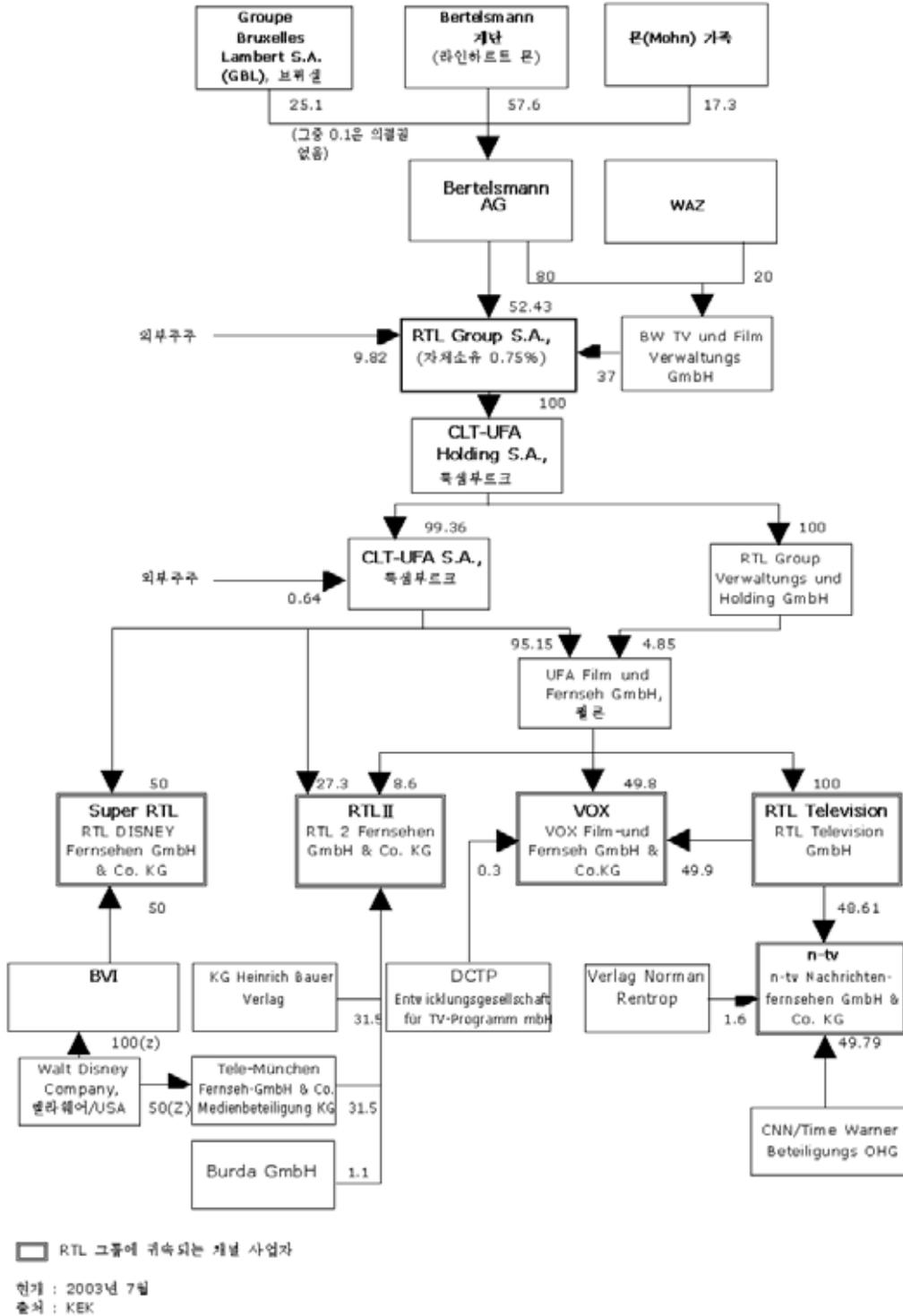
#### <표 2> 방송사의 집단화

방송사 그룹	산정되는 채널
RTL Group	RTL, RTLII, Super RTL, VOX, n-tv
프로지벤자트아인스 (ProSiebenSAT.1MediaAG)	SAT.1, ProSieben, Kabel 1, N24, Neun Live, Junior
텔레-뮌헨 (Tele-Muenchen) 그룹	RTL II, Tele 5, Junior, DSF
EM.TV (EM.TV&Merchandising AG)	RTL II, Tele 5, Junior, DSF
비방디 유니버설 (Vivendi Universal)	13th Street, Studio Universal, Planet, Sci-Fi Channel
AOL 타임워너 (AOL Time Warner)	n-tv, CNN Deutschland, VIVA, VIVA Plus
바이어컴(Viacom)	MTV, MTV 2 Pop
월트 디즈니(Walt Disney)	Super RTL, RTL II, Disney Channel, Fox Kids
프레미레(Premiere)	Premiere, GoldStar TV, Heimatkanal, Beate Uhse TV

- 방송사의 그룹화에 있어 문제가 되는 것은 전국적인 TV의 수평적 집중만이 아님. 그보다는 다수의 채널 사업자들이 수직적, 혼합적으로 통합된 미디어 기업과 연결되는 점이 특히 비판적임.(<표 2>, <그림 1>, <그림 2> 참조)



<그림 1> 방송사 지분 관계 및 프로지벤자트아인스에 귀속되는 사업자들 (2003년 8월)



<그림 2> 방송사 지분 관계 및 RTL 그룹에 귀속되는 사업자들(2003년 7월)

□ 독일의 민영TV방송사들은 전후방 미디어시장들과 매우 복잡하게 결합되어 있고, 혼합적인 결합도 증가하고 있는 추세임.

- 무엇보다도 RTL 그룹은 상당 정도 수직적, 혼합적으로 통합되어 있는 상태로 라디오, 인터넷, 대중잡지, TV 제작 분야에서 강력한 입지를 구축하고 있음.
- 프로지벤자트아인스와 슈프링어간의 결합에 대한 미디어분야집중조사위원회의 부정적인 결정으로 여론 형성에 특히 중요한 미디어 시장인 텔레비전과 신문간의 대규모 결합은 성사되지 못했음.

□ 국제적인 미디어 기업과 결합

- 독일의 미디어 기업들에 있어 거대 외국 미디어 기업들과 수직적, 혼합적인 집중 전략을 구사하는 경향이 두드러짐. 텔레비전 분야에서의 비좁은 시장구조는 고도의 수평적, 수직적, 혼합적 집중을 수반하는데, 이는 세계적인 추세<sup>5)</sup>로 국경을 넘는 상호간의 참여와 수직적 및 혼합적 집중전략 경향이 명백함.
- 과거에도 일부 민영텔레비전방송사들은 국가를 초월한 전략과 결합을 구가해 왔음. 이는 CLT(룩셈부르크), Canal+ S.A.(프랑스), 뉴스 코퍼레이션(호주/영국)의 사업정책의 특성임.
- 독일에서 존재하는 경쟁관계, 민영TV의 과점적인 시장 구조의 고착과 디지털 유료TV 플랫폼의 도입에 있어 지속적인 국제화 등은 다른 국가에도 해당되는 미디어 집중의 전형적인 현상 중의 하나임. 이 경우 이미 과거에서처럼 강력한 국제화의 동인은 국경을 초월하는 위성TV에서 출발함. 광대역 케이블망의 디지털 전환을 위한 높은 자본 수요도 국제화를 가속화시키고 있음.
- 그러나 KEK는 외국인의 지분 참여가 경쟁과 다양성에 기여하지 못 하고 있으며, 미디어 기업들의 국제적인 결속이 일차적으로는 본국 시장에서의 입지를 지키는 데 기여하고 있다고 판단하고 있음.

5) 독일은 이런 세계적인 변화를 국내의 집중 규제에 어떻게 반영할지를 고민하고 있음. 방송국가협정은 채널 및 시청자점유율 산정에 있어 해외에 본사를 두고 있는 기업들도 포함시켜야 함을 명확히 함.(방송국가협정 제28조 3항)

### III. 독일의 미디어 집중규제 정책

#### 1. 경쟁법 및 방송법상의 규제

##### □ 방송시장에 대한 소유집중 규제의 목적

- 여론지배력을 방지하여 언론의 다양성을 보호하고 언론기업간의 자유로운 경쟁을 보장하는 데에 그 목적이 있음.
- 즉, 여론지배력의 형성 또는 강화에 따른 위험을 감소시키고, 경제적 시장에서 다수의 공급자를 유지함으로써 다양한 여론이 등장할 개연성을 제고하기 위한 것임.
- 따라서 독일에서의 매체간 경쟁문제는 시장에서의 독과점과 그로 인한 여론독점을 해소하려는 차원과, 미디어 융합 환경에 적합하게 신문·방송간, 통신·방송간 상호진입 내지 겸업을 자유롭게 하여 경쟁을 촉진하려는 차원으로 나눌 수 있음.
- 독일의 이원적 규제시스템 하에서 방송자본의 집중 규제는 민영방송사에만 적용됨.

##### □ 적용법

- 방송기업은 기업의 인수합병과 관련하여 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) 및 방송국가협정(Rundfunkstaatsvertrag, RStV)의 규제를 받음.
- 연방법이자 모든 산업분야에 걸쳐서 적용되는 일반법의 성격을 지닌 경쟁제한방지법은 경제적 경쟁을, 방송국가협정의 미디어집중 규제는 의견의 다양성이라는 상이한 규제 목표를 추구함.
- 방송시장을 개방적으로 유지하는 것은 경제적 경쟁보호를 목적으로 하는 경쟁제한방지법의 과제에 해당함. 언론 내지 여론지배력을 방지하기 위하여 언론경쟁 내지 보도경쟁을 적절히 규제하는 것은 방송국가협정의 미디어집중 규정의 영역임.

□ 경쟁제한방지법 및 방송국가협정상의 규제는 상호보완적인 성격을 지님.

- 경쟁제한방지법은 경제력 집중의 위험을 방지함으로써 방송집중법을 통한 여론지배력의 규제를 측면 지원하는 성격을 갖는 반면<sup>6)</sup>, 여론지배력의 억제에 언론의 다양성을 기초로 경제적 경쟁의 기반을 마련해 줌.

□ 미디어 및 경쟁법적인 집중통제의 근거는 규제 목적에 따라 차이를 보임.

- 경쟁법적인 집중통제는 관련시장을 근거로 조사된 시장점유율을 토대로 시장지배적인 위치의 확보 또는 강화를 검토함.

- 반면 방송 프로그램들은 경제학적인 관점에서 공공재의 특성을 지니기 때문에 경쟁법상의 범주로는 방송사들간의 경쟁을 파악하기에는 한계가 있음. 따라서 방송국가협정은 언론상의 경쟁에 중요한 특성인 시청자점유율을 지배적인 의견세력을 판단하는 근본적인 지표로 제시하고 있음.

- 경제적이고 언론적인 경쟁의 상호보완은 방송국가협정의 미디어집중법적인 규정들에 반영되어 있음. 즉, 시장지배적인 의견 세력의 판단에는 시청자점유율이라는 기준 외에도 미디어 관련 시장들에서 기업의 시장지배적인 지위도 고려됨.

□ 독일식 미디어 집중 규제의 특성

- 미디어 집중 규제 상한으로 시청자점유율 30%를 지정하고 있을 뿐, 수평적, 수직적, 혼합적(diagonal) 집중을 규제하는 별도의 규정들을 두지 않음.

- 여러 미디어시장간의 결합과 그에 따른 교차영향은 ‘지배적인 의견세력(vorherrschende Meinungsmacht)’이 존재하는지를 검토하는 데만 고려됨.<sup>7)</sup>

6) 경쟁법은 방송법의 부담을 일정 정도 덜어줌. 많은 주방송법들은 이 같은 상황을 이용하여 주미디어청이 면허 교부 전에 경쟁법상의 무우려성 확인서(Unbedenklichkeitsbescheinigung)를 제출하도록 요구할 수 있도록 함.(KEK 2003: 51)

7) 주차원에서는 신문과 방송간의 교차소유를 제한하는 규정이 있음. 여론형성의 독점을 막

- 따라서 방송국가협정에서도 소유에 관한 별도의 규정은 존재하지 않음. 다만 ‘의견의 다양성’을 규정한 조항들에서 시청자점유율에 따라 허용되는 소유의 상한을 제시하고 있을 뿐임.

## 2. 집중제한 방식의 변화

□ 독일은 1996년 말까지 참여지분 제한 방식(Beteiligungsmoell)에 따라 기업 결합을 규제하였으나, 미디어 그룹들간의 음성적인 결합을 막을 수 없었고, 결과적으로 방송자본의 실질적인 집중을 막지 못함.

- 현행의 시청자점유율 제한 모델(Zuschaueranteilsmodell)은 1997년부터 채택됨.

□ 규제 방식 변화 당시 독일의 방송환경

### ○ 미디어 집중 심화

- 오랫동안 공영방송의 독점체제를 유지해 오던 독일의 방송제도는 1984년에 민영방송이 도입되면서 변화의 시기를 맞게 됨.

- 공영방송과 민영방송이 공존하는 이원제도하에서 방송시장의 다각화가 빠르게 추진되고 방송자본이 확대되면서 방송 산업의 경쟁이 가속화됨.

- 인수합병을 통한 거대 미디어 기업이 탄생하는 등 90년대 후반부터 방송자본의

기 위하여 주차원에서는 다양한 모델들이 적용됨. 예를 들면, 일부 주의 방송법에서는 방송구역 내에서의 정기간행물의 총발행량 중 20% 이상을 유통시키고 있는 기업은 지역 또는 지방용 프로그램의 방송시간의 반 이상을 제공해서는 안 된다고 되어 있고, 일부 주의 미디어 법은 지역 프로그램의 신청자가 일간지에서 시장지배적 지위를 가지고 있는 경우에는 단독의 제공자로서는 허가될 수 없는 것으로 하며, 또한 이러한 신청자는 제공자의 공동사업체가 설립될 경우에도 의결권 25% 이상을 보유해서는 안 된다(단 자본 참여는 35%까지 인정)고 정하고 있음.

집중에 따른 여론의 독점현상을 지적하는 목소리가 높아지기 시작함.

- 이에 따라 특정 미디어 기업이 방송시장을 독점하지 못하게 하는 동시에 다양한 여론의 형성을 보장하기 위해 방송자본의 집중을 통제할 필요가 있다는 데 사회적 합의가 이루어짐.

### ○ 소유규제 완화 요구

- 집중 심화를 우려하면서도 다른 한편으로는 방송 기술의 발전과 융합현상으로 인해 소유규제 완화 요구도 거세짐.

## 3. 과거의 참여지분 제한 방식

□ 민영방송 초기인 1987년과 1991년에 체결된 방송국가협정은 방송사업자로 참여하는 개인이나 법인이 민영방송을 소유할 수 있는 최대 지분 상한선을 제한했으며, 방송 자본의 독과점을 막기 위해 방송 그룹별 소유 지분 상한선을 만들어 통제하도록 했음.

- 1991년 방송국가협정 제21조에 따라 전국적 종합채널 및 뉴스 전문채널의 경우 특정인이 방송 지분의 50% 이상을 소유하지 못하도록 제한함. 그 외 다른 방송의 추가 소유 시 자본 비율을 25% 이내로 함으로써 특정 개인 혹은 집단의 방송 지분 소유가 최대 75%까지 제한됨.

- 그러나 이에 대해 특정인이 하나의 채널을 단독으로 소유하는 것이 방송 다양성 침해의 직접적인 원인이 되는가에 대한 논란이 제기됨.

- 또한 이 법 규정이 정책적 의도와 다르게 독과점 구조를 해소하는 데 큰 도움이 되지 못한 것으로 나타남. 지분을 25% 규제 조항은 직접적인 자본소유에만 적용될 뿐, 특정 기업이 정해진 상한선 이하로 채널을 몇 개 소유하더라도 규제를 받지 않음. 계열사 혹은 자회사를 통한 간접투자 역시 자회사 지분이 51% 이상이고 자회사가 소유한 방송지분이 25% 이상인 경우에만 규제 대상이 됨.

- 독일 방송시장의 소수 언론 기업은 이 같은 규제의 허점을 이용하여 합작 혹은 공동 출자 방식으로 다수의 채널을 소유함. 당시 키르히(Kirch)와 베르텔스만(Bertelsmann)은 이 같은 우회 지분 소유 방식으로 여섯 종합 상업방송에 투자한 10대 기업들의 전체 지분율의 2/3 이상을 확보함. 따라서 자본 소유의 분산을 통한 집중 규제와 방송 다양성의 정책 추구에 대한 문제가 제기됨.

#### 4. 시청자점유율 제한방식

□ 1997년 독일은 자본시장 규제가 아닌 수용자 시장 규제의 모델을 채택함.

- 특정 개인 혹은 집단이 시청자 점유율을 30% 이상 넘기지 않으면 무제한으로 방송사를 소유할 수 있게 됨.

- 그러나 수용자 시장의 점유율을 어떻게 정확하고 객관적 기준을 적용해 측정할 것인가에 대한 문제가 제기되기도 했음.

##### 1) 시청자점유율 제한방식의 법적 근거

□ 방송국가협정 제26조(텔레비전에서의 의견의 다양성 보장)에 근거함.

- 제26조 1항은 방송사업자가 방송사를 무제한 설립하여 운영할 수 있도록 허용함.

- 제26조 2항에서는 독일기본법에 보장된 국민의 다양한 여론형성과 의견의 자유를 보장하기 위하여 민영방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청자점유율의 30% 이상을 점유하지 못하도록 제한함.

##### 2) 시청자점유율 제한방식의 특성

□ 세계적으로 전례를 찾아볼 수 없는 독특한 규제방식으로 이중 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 규제 완화를 통해 수용자의 선택권을 높여줄 뿐 아니라, 여론의 다양성을 보장해 주는 획기적인 방안이라고 할 수 있음.

- 지분 및 채널수 제한 방식에 비해 궁극적으로 완화된 방식임. 기존의 방식이 소유할 수 있는 방송사 지분을 최대 49.9%로 제한했던 반면, 시청자점유율 방식은 방송사업 자격을 갖춘 기업에게는 텔레비전 채널에 무제한 참여할 수 있도록 하는 한편, 100%의 지분소유까지 가능하도록 함.

- 시청자점유율 제한방식은 종전의 참여지분 제한방식이 규제하지 못했던 방송자본의 우회적인 다중 출자를 통제함으로써 간접적인 방송분야 자본집중 현상을 효과적으로 억제할 수 있음.

- 시청자점유율 제한방식은 다양한 여론형성이라는 독일기본법 정신을 살리고, 방송 시장에서 후발주자로 참여한 방송사업자에게 동등한 기회를 부여하며, 방송사업자들이 양질의 프로그램을 제작하여 시청자에게 다양하고 풍부한 정보를 제공할 수 있는 방송풍토를 조성해 주고 있다는 평가를 받고 있음.

### 3) 지배적인 의견세력

□ 방송국가협정 제26조 2항은 한 기업에 속하는 채널들이 연평균 30%의 시청자점유율에 도달할 경우 지배적인 의견 세력(vorherrschende Meinungsmacht)이 존재하는 것으로 본다고 규정하고 있음.

- 이때 방송사업자들이 소유한 TV방송의 시청자점유율 상한선뿐만 아니라, 방송사업자가 운영하는 방송프로덕션에서 제작한 프로그램이 다른 방송사업자가 운영하는 TV방송에서 방영되면, 방영된 프로그램의 TV시청률은 공급회사를 소유하고 있는 방송사업자의 전체 시청률 점유 상한선에 포함시키도록 함.

- 기업이 미디어 관련시장(der medienrelevante verwandte Markt)에서 시장지배적인 위치에 있거나 텔레비전과 미디어 인접 시장들에서 기업 활동을 통해 여론에 미치는 영향이 텔레비전 시청자점유율 30%인 기업의 영향력에 상응하다는 총평가가

나을 경우, 시청자점유율이 25%에 도달해도 지배적인 의견 세력으로 봄.

□ ‘지배적인 의견 세력’에 대한 방송시장 점유율 또는 집중의 기준

- 첫째, 시청자 점유율이 30%를 초과하거나
- 둘째, 25% 시청자 점유율에 추가하여 관련 미디어 시장에서 지배적인 지위를 가질 때
- 셋째, 한 회사의 미디어 행위 전체가 시청자점유율 30%에 상당할 때를 의미함.

#### 4) 시청자점유율의 산정

□ 시청자점유율의 결정은 공영방송과 전국용 상업방송 시청자점유율을 의미하며 단독일어로 방송되는 내용에 국한함.

- 방송국가협정 제27조의 시청자점유율 산정 기준에 따르면 공영방송사를 포함하여 모든 방송사의 시청자점유율을 고려하여 산정됨.
- 따라서 만약 공영방송사가 이미 40% 이상의 시청률을 점하고 있고, 그 결과 두 개의 민영방송사가 각각 30% 미만의 시청률을 차지하고 있다면 이들 두 민영방송사의 복점은 원칙적으로 문제가 되지 않음.

□ 시청자점유율 산정에는 해당 방송사의 시청률뿐만 아니라 그와 수직적으로 결합된 프로그램공급업체의 프로그램이 다른 방송사에서 방영되는 경우도 포함하도록 함 (방송국가협정 제28조 “프로그램 산정” 제1항).<sup>8)</sup> 즉, 직접적인 참여뿐만 아니라 간

8) “자체 방송하거나, 자본이나 의결권에 직접적으로 25% 이상 참여하고 있는 다른 기업에 의해 방송되는 모든 프로그램들이 해당 기업의 점유율로 산정됨. 또한 다른 기업들에 간접적으로 참여하고 있다 하더라도 이들 기업이 주식법 15조에 의거해 결합기업 관계에 있고, 이들 기업들이 한 방송사의 자본 또는 의결권을 25% 이상 소유하고 있다면 이들 기업들의 모든 프로그램들이 해당 기업의 점유율로 산정됨.”(방송국가협정 제28조 1항)

접적인 참여도 문제가 됨.

- 방송국가협정의 효력범위를 벗어난 곳에 본사를 두고 있는 기업들뿐만 아니라 ‘현존하는 귀속관계’<sup>9)</sup>도 대상이 됨.

□ 시청자점유율은 12개월 동안 평균시청률(시청시간)을 의미하며 시청자의 표본은 3세 이상의 TV이용자로부터 추출됨.

- 점유율 산정은 미디어분야집중조사위원회(KEK)가 위임한 기업, 즉 현재는 ‘소비연구회사(Gesellschaft für Konsumforschung : GfK)’에서 실시.

## 5) 미디어 관련시장

□ TV방송사의 지배적인 의견 세력이 존재하는지를 판단하는 데 있어 미디어 관련시장(der medienrelevante verwandte Markt)도 포함됨.

□ 그러나 방송국가협정은 미디어 관련시장을 구체적으로 정의하지 않음.

- 조사 대상이 되는 시장들로 픽션 프로그램 권리 시장, 스포츠 중계권 시장, 뉴스 자료 시장, 프로그램 잡지 시장, 광고시장 등을 예시하고 있는 정도임.

□ 직접적으로 전국방송 텔레비전에 속하지는 않지만, 현저한 언론적인 중요성(publizistisches Gewicht)을 지닐 수 있는 모든 활동들이 특별히 판단의 대상이 됨. 이때 사업자들의 ‘텔레비전 유사(fernsehnah)’ 활동이 중요한 의미를 지님.

- 따라서 미디어분야집중조사위원회(KEK)의 보고서에서는 일반적으로 픽션권리,

9) ‘현존하는 귀속관계’는 파산 직전의 키르히 그룹을 겨냥한 것임. 당시 키르히 그룹의 총수였던 키르히는 프로지벤 방송사가 다른 주주들과 자신의 아들 토마스 키르히(Thomas Kirch)의 소유이기 때문에 자신의 점유율로 산정할 수 없다고 끈질기게 주장했었음.

어린이 채널, 스포츠 중계권, 뉴스 재료, 채널가이드 잡지, TV 광고, 디지털화에 따른 전송 기술 및 단말기 분야의 활동, 전송경로, 인구밀집지역TV, 홈쇼핑, 인쇄 미디어, 라디오, 온라인 미디어 등이 고려됨.

- 예를 들어 TV방송사업자가 전후방 제작 단계에서 활동하는 기업들과 수직적으로 결합되어 있다면 미디어 관련시장들은 미디어 집중의 판단을 위해 중요한 의미를 지님.<sup>10)</sup>
- 미디어 기업의 수직적 형태의 결합 이외에도 미디어 관련시장의 개념은 혼합적(diagonal) 또는 교차미디어(cross-medial) 집중의 형태도 고려함. 교차미디어 집중은 상이한 부분 미디어들의 결합을 통해 여론 형성에 영향을 미치기 때문임.
- 따라서 KEK는 개별 시장들에 대한 정보들도 세심하게 수집하여 정리하고 있음.

#### 6) 의견의 다양성 확보를 위한 조치

□ 한 방송사업자가 시청자점유율 상한선인 30%를 초과하게 되면 KEK는 기업과 공동으로 해결책을 모색함.

- 일차적으로 해당기업에게는 추가적인 채널에 대한 면허나 추가적인 지분참여가 허용되지 않음.(방송국가협정 제26조 제3항).

□ 아울러 언론의 다양성을 위해, 즉 특정 방송사가 여론형성에 지배력을 갖지 못하도록 하기 위해 제3의 방송사업자에게 방송시간, 즉 창문 프로그램<sup>11)</sup>을 할애할 의

10) 미디어 관련시장과의 수직적 결합들은 TV산업 전반에 걸쳐 관찰되고 있는 현상임. 제작 및 유통시장에 대한 직접적인 접근은 무엇보다도 경비 절감뿐만 아니라 위험을 분산시킬 수 있어 부정적인 것만은 아님. 다만 문제가 되는 경우는 해당 방송사의 수직적 결합으로 경쟁 TV기업의 전후방 시장에 대한 접근이 제한되거나 어려워질 정도로 전후방 시장에서의 수직적 결합이 진행된 경우임.

11) 창문 프로그램이란 방송의 다양성을 보장하기 위해 제3자에게 방송시간을 할애하는 프로그램을 통칭함. 종합채널이나 뉴스전문채널의 경우 시청자점유율이 10%가 넘으면 제3자에게 매주 최소한 260분의 방송시간을 제공해야 하는데, 자신들의 지역 '창문프로그램', 즉

무를 부과함(방송국가협정 제31조 “독립적인 제3자를 위한 방송시간” 제1항).

- 즉, 민영방송사업자는 방송국가협정을 위반한 방송시간만큼 제3자에게 방송시간을 할애해야 함. 이때 제3의 방송사업자는 문화, 교육, 교양프로그램 중심으로 방영하되, 채널을 제공한 민영방송사업자의 편집방침이나 내규에 제약을 받지 않으며, 독자적인 편성권을 가짐.

- 이는 프로그램 내용과 관련해 방송은 어느 특정 사회단체의 이익만 추종해서는 안 되고, 모든 사회세력의 입장이 전체 프로그램에서 골고루 대변될 수 있어야 한다는 방송정책의 기본 철학을 반영한 것임.

- 창문프로그램을 방송할 독립 프로덕션 선정과 관련해서는 주미디어청이 공고를 낸 후, 창문 프로그램 방송사의 선정과 면허에 앞서 KEK의 자문을 구함.

□ 해결책을 찾지 못했거나 기업과 KEK간에 합의한 조치가 적절한 기간내에 취해지지 않을 경우 KEK의 결정에 따라 주미디어청은 기업에 의한 지배적인 의견 세력이 더 이상 존재하지 않을 때까지 기업에 속하는 채널들에 대한 면허를 취소함.

- 선택은 KEK가 개별 사안의 특별성을 감안하여 시행하는데, 면허취소를 통한 자산손실에 대한 보전은 없음.

- 관할 주미디어청이 KEK의 결정에 동의하지 않을 경우 이의를 제기할 수 있음. KEK의 결정을 무효화시키는 데는 주미디어청 청장회의 표의 3/4이 필요함.

## 5. 방법론의 보장

□ KEK는 2000년과 2003년 보고서를 통해 시청자점유율 모델의 실효성을 긍정적으로 평가하는 한편,(KEK 2003) 방법론적인 보강을 시도해 왔음.

자회사가 제공하는 지역 정보 프로그램이 150분 이상 방송될 경우 최고 80분까지 인정해 줌. 지역 창문프로그램이 150분 이하로 방송될 경우 산정시간도 그에 상응하여 줄어들게 됨. 시간 산정은 지역 창문프로그램이 편집권의 독립성을 가지고 제작되어 전국 텔레비전 가구의 50%에 도달되는 경우에만 허용됨.

- 초기의 시청자점유율 제한방식은 참여지분 제한방식에 비해서는 개선된 방식으로 수평적 집중을 제한할 수는 있지만, 수직적 및 혼합적 집중현상에 대해서는 효력을 발휘할 수 없는 한계를 드러냄.

- 이에 따라 방법론상의 논의가 진행되었고, 2002년 7월 1일 효력을 발생한 제6차 개정 방송국가협정(RfStV)에서는 미디어 집중 방지와 관련한 제25조 제4항, 제26조 제2항 제2문과 제3문 및 제26조 제5항에 규정되어 있는 지배적 의견세력 형성의 두 번째 구성요건 중 일부 내용을 개정·추가함.

### 1) '근소한 차이'의 수정

□ 제6차 개정 방송국가협정에서는 제26조 제2항 제2문에 미디어집중에 관한 구성요건 중 주도적 의견형성에 관한 추정 구성요건을 개정하여 '근소한 차이'라는 규정을 '25%의 시청자점유율'로 명확히 함.

- 이전의 방송국가협정은 "해당 기업의 시청자점유율이 30%에 달하지 않더라도 미디어 관련시장에서 시장지배적인 위치에 있을 경우, 또는 텔레비전이나 미디어 관련 시장에서 기업활동을 통하여 의견의 형성에 미치는 영향력에 대한 기업활동의 총평가가 텔레비전 시청자점유율 30%를 보유한 기업에 상응할 경우, 시청자점유율이 '근소한 차이'로 30%에 달하지 않더라도 의견지배적 위치에 있다고 추정"한다고 규정하였음.

- '근소한 차이'라는 불명확한 구성요건으로 인하여 미디어분야집중조사위원회(KEK)와 미디어기업간에 '근소한 차이'의 개념과 판단 기준에 관하여 견해가 대립되어 왔음.

□ 시청자점유율 30% 도달을 '지배적인 의견세력' 형성으로 추정한다는 기본 원칙에는 변함이 없음.

## 2) 융합을 고려한 시청자점유율 산정방식

□ KEK는 새로운 전송 기술의 도입과 콘텐츠 사업자와 네트워크 사업자간의 수직적 통합에 대응할 수 있는 시청자점유율 산정방식을 모색하고 있음.

- IPTV나 이동수신방송과 같은 새로운 형태의 방송을 고려한 시청자점유율 측정 방식을 도입할 필요성이 제기됨. 현재 새로운 기술의 이용이 미미하다고 할지라도, 시청자점유율이 지배적인 의견세력을 판단하는 데 있어 근본적인 지표이므로 정확한 점유율 측정을 위해 사전에 대비하고자 함.

- KEK는 디지털 유료TV 플랫폼 분야에서의 변화에도 주목함. 특히 채널 편성과 플랫폼 사업의 수직적 통합으로 야기되는 문제를 우려하고 있음. 유니티 미디어(Unity-Media)가 케이블망 사업자로서는 처음으로 가장 중요한 텔레비전 콘텐츠 서비스 중 하나인 분데스리가 축구 중계권을 확보했음. 이 사실은 경쟁법과 미디어법 상 많은 문제를 야기하고 있는데, 무엇보다도 경쟁하는 플랫폼 사업자들이 중요한 콘텐츠와 네트워크에 접근하는 문제와 관련되기 때문임.

- 그러나 방송국가협정 제26조는 전국 텔레비전에서 확보한 높은 시청자점유율이 네트워크 사업자, 즉 전통적인 방송사 가족에 귀속될 때만 개입함. 수직적 통합의 문제는 특히 거대 방송사 그룹에 속하지 않는 디지털 채널 사업자들의 접근과 관련하여 중요한 사안이 됨.

- 위성 분야에서의 변화와 지금까지는 자유롭게 수신가능한 채널들이 암호화되어 전송되어야 하는 위성 플랫폼에 대한 논의는 위성사업자들도 순수하게 신호전달자로서의 역할에만 머무르려 하지 않음을 보여줌. 따라서 전송경로와는 무관하게 채널 패키지와 부가서비스의 제공과 관련하여 방송사업자의 특성과 플랫폼 사업자의 산정 가능한 시청자점유율의 문제가 제기됨.

- 따라서 KEK의 제3차 미디어 집중 보고서는 보다 포괄적인 시청자점유율 조사 방법 및 절차법적인 개선방안을 제시할 예정임.

## 3) 포괄적 규정의 문제

□ 2006년 악셀 슈프링어(Axel Springer)의 프로지벤자트아인스(ProSiebenSAT.1Media AG) 인수 시도와 맞물려 방송국가협정 제26조 2항<sup>12)</sup>과 같은 포괄적인 규정에 문제가 제기됨.

- KEK는 신문재벌 악셀 슈프링어의 방송재벌 프로지벤자트아인스 인수 계획과 관련하여 교차소유로 인해 지배적인 의견세력이 형성될 수 있다고 평가하고, 미디어집중법적으로 ‘문제가 없다고 볼 수 없다’는 결정을 내림.

- KEK는 특히 개별 미디어 시장들의 잠재적인 의견형성에 대한 영향력 평가에서 지배적인 의견세력이 형성될 것이라는 결과를 도출함.

- 이 결정에 대해 찬반 양론이 뜨거웠고, 미디어집중법적 규정들을 구체화할 필요성이 제기됨.

□ KEK는 포괄적인 규정의 장점을 들어 구체화에 반대하는 입장임.

- 현행법이 방송사들과 관련 사업자들의 추후 미디어 활동을 보다 합리적이고 융통성있게 추진할 수 있도록 한다는 판단임.

- 미디어시장의 평가를 구체화하는 규정을 도입할 경우 도달범위의 변경이나 새로운 서비스 유형과 같이 미디어 영역에서의 역동적인 변화에 대응하는 데 덜 효율적이 될 것이라는 주장임.

- KEK의 의뢰로 한스-브레도브 연구소(Hans-Bredow-Institut)의 볼프강 쉘츠(Wolfgang Schulz) 박사가 수행한 국가간의 비교 연구에 의하면, 관련 미디어 시장

12) 한 기업에 속하는 채널들이 연평균 30%의 시청자점유율에 도달할 경우 지배적인 의견세력이 존재하는 것으로 봄. 기업이 미디어 인접 시장에서 시장지배적인 위치에 있거나 텔레비전과 미디어 인접 시장들에서 기업 활동을 통해 여론에 미치는 영향이 텔레비전 시청자점유율 30%인 기업의 영향력에 상응하다는 총평가가 나올 때 시청자점유율 25%에 도달해도 같은 경우로 봄. 문장2에 따른 시청자점유율의 산정시에 기업에 속하는 최고의 시청자점유율을 보이는 종합채널에 25조 4항에 따라 창문 프로그램을 두고 있을 경우 실제의 시청자점유율에서 2%를 제하고, 동시에 5항에 따라 제3자를 위한 방송시간을 두고 있을 경우 실제 시청자점유율에서 추가로 3%를 제함.

들을 보다 구체적으로 제시하고 세밀하게 규제하며, 각 시장 상황마다 특성을 살리는 규제 모델일수록 더 복잡하고 실효성이 떨어지는 것으로 나타남.

□ 2007년 초 발간 예정인 KEK의 제3차 미디어집중 보고서에서는 미디어 관련시장을 미디어집중법적인 검토 대상으로 정하고 있는 방송국가협정 규정의 해석을 중점적으로 다룰 예정임.

## 6. 미디어 집중 규제기구

□ 독일에서는 방송시장에서의 집중을 감독하기 위해 별도의 규제기구를 둬.(방송국가협정 제35조 “의견의 다양성 확보를 위한 감독”)

- 독일 연방주들은 언론정책의 입법·행정권을 지방정부에 부여한 독일기본법 정신에 저촉되지 않는 범위에서 법규의 집행을 위해 16개주 공동으로 운영하는 연방차원의 미디어분야 집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)와 주미디어청장회의(Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten, KDLM)를 설치함.

- KEK와 KDLM은 공동으로 방송사업자의 집중을 감시하고 효과적인 제재조치를 취할 수 있도록 법적 권한을 부여받음. 방송국가협정은 집중을 판단하고 적합한 조치를 결의 및 실행함에 있어 KEK와 KDLM간의 협력을 규정함.

- 또한 KEK와 KDLM은 ‘집중의 진행과 미디어 영역에서의 연방 차원과 국제적 차원에서의 결합을 고려하여 민영방송의 의견의 다양성을 보장하는 조치’에 대한 보고서를 공동으로 발간하도록 의무화함.

### 1) 미디어분야 집중조사위원회(KEK)

## □ KEK의 설립 근거

- 1997년 효력을 발휘한 제3차 개정 방송국가협정을 토대로 설치됨.

## □ KEK의 역할

○ 민영텔레비전에서의 집중을 막고 의견의 다양성을 보장하기 위한 연방차원의 조직임. 주미디어청간의 이해상충에 따른 한계를 극복하기 위한 장치임.

- KEK는 조직상 연방기관의 성격을 갖지만, 방송정책은 주정부의 고유권한이기 때문에, 방송국가협정을 위반한 방송사에 대해서 직접 시정명령 등의 처분을 내리지는 못하며, 단지 관할 주의 미디어청에 그 내용을 통보하고 시정을 구하는 의견을 제출할 수 있을 뿐임.

○ KEK는 국가로부터 독립적인 비국가기관으로서 독일 전역에서 방영되는 TV채널의 의견의 다양성 보장과 관련하여 최종결정권이 있음.

- 미디어 집중방지에 대한 조사권과 규제조치권 이외에도 KEK는 독일 전역에서 방영되는 민영방송들의 투명성을 제고하기 위하여 방송업자와 그 종사자 그리고 방송에 관한 프로그램 일람표 및 민영방송 분야에서 미디어 집중의 진행상황과 의견의 다양성 보장을 위한 조치에 대한 보고서를 제출해야 함.

- KEK는 민영방송사의 소유현황 및 시청자점유율 등을 정기적으로 조사하여 최소한 3년에 1번씩 정기보고서를 작성하고, 주정부의 요구가 있을 경우 특별보고서를 작성·제출함.<sup>13)</sup>

- 미디어집중에 관한 보고서들은 a) 텔레비전과 미디어 관련 시장 사이의 결합, b) 상이한 보급 영역에 있는 방송사들간의 수평적 결합, c) 미디어 영역의 국제적 결합

13) KEK는 현재 9차례에 걸친 연차보고서와 2000년과 2003년 두 번에 걸쳐 미디어집중에 관한 보고서를 제출했음. 제3차 미디어집중 보고서는 아직 공표되지 않은 상태로 2007년 초에 발간될 예정임.

에 대한 내용들을 다루어야 함. 이에 더해 방송국가협정의 미디어집중법 규정들의 실질적인 적용과 개정의 필요성 여부에 대한 입장을 표명해야 함.

#### □ 위원 구성

- KEK는 독립적이고 내외부의 지시에 구속되지 않는 6인의 방송법과 경제법 전문가로 구성되며, 이 가운데 3인은 판사의 자격을 갖추어야 함. 6인의 상임위원들과 2인의 예비위원들은 주총리들의 합의에 의하여 임명되며, 임기는 5년으로 연임도 가능함.

#### □ 재원

- KEK의 재정은 주미디어청들이 공동으로 부담함.(방송재정국가협정 제10조)

## 2) 주미디어청장회의(KDLM)

□ KDLM은 주미디어청장들로 이루어진 조직으로서 구성원들은 각주 미디어청의 법적 대표들로 구성됨.

- KDLM은 KEK와 함께 의견의 다양성의 보장에 대한 문제를 결정함. 방송국가협정의 일반적인 위반행위에 대해서는 각 주의 미디어청이 제재방안을 결정하지만, 방송분야의 집중과 관련해서는 KDLM에서 판단함.

- 주미디어청이 KEK의 결정에 대해 이의가 있을 경우, 당해 미디어청은 KEK의 결정이 있는 후 1개월 이내에 KDLM을 소집할 수 있음. 만일 주미디어청장들의 3/4 이상이 KEK의 결정에 반대의사를 표명할 경우 KEK의 결정은 무효임.

## IV. 시사점

### 1) 융합 환경에 적절한 집중 규제 정책 수립

□ 우리나라의 미디어 소유규제 방식은 세분화된 시장 단위로 이루어지고 있어 융합 및 국제화되고 있는 미디어 환경에 적절히 대응하기에 어려움이 있음.

- 미디어간의 경계 설정이 점차 어려워져가고 있는 상황을 감안하여 미디어간의 경쟁 및 여론의 다양성 등을 고려한 새로운 집중 규제 정책을 수립해야 할 것임.

### 2) 시장에 대한 지속적인 관찰

□ 실효성있는 집중 규제 정책을 수립할 수 있기 위하여 매체시장의 집중, 매체기업 간 교차소유 현실 등에 대한 장기적이고 정확한 데이터 수집이 필요해 보임.

- 미디어 소유 규제는 미디어 시장의 구조와 연결되는 정책적인 판단인 만큼 시장의 구조적인 변화를 염두에 둔 거시적이고 미시적인 관점에서의 접근이 필요함. 따라서 장기적이고 단기적인 시장에 대한 정보가 체계적으로 수집되어 정책적 판단을 위한 기초자료로 활용되어야 할 것임.

- 독일의 미디어분야 집중조사위원회는 3년마다 미디어 집중 현황과 규제 방법론에 대한 정기적인 검토를 통해 급변하는 미디어 환경 속에서 시장의 경쟁과 여론의 다양성 확보를 위해 능동적으로 대응하고 있음.

### 3) 미디어 환경 변화에 맞는 집중 규제 방식 도입

□ 규제의 기준을 정하는 문제는 집중 규제 정책의 핵심이자 가장 어려운 사안임. 개별 시장에서의 규제를 넘어서 융합 환경에 합당한 규제를 할 수 있기 위해서는 전체 미디어 시장을 아우르는 평가 기준들이 마련되어야 할 것임.

- 독일식 시청자점유율 제한 모델의 장점은 모든 교차소유를 허용하면서도 최종 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단한다는 점임. 시장에 최대한의 자유를 허용하면서도 여론의 다양성을 확보할 수 있다는 점에서 융합환경에서의 미디어 집중 규제 정책으로 설득력을 지닌다고 할 것임.

## 참 고 문 헌

- 김영주(2004), 방송통신 융합시대의 미디어 규제, 한국언론재단.
- 미디어미래연구소(2005), 방송통신융합 정책연구: 융합 이슈 분석, 미디어미래연구소 연구보고서.
- 방송위원회(2001), 방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구, 방송위원회 정책연구 2001-3.
- 방송위원회(2003a), 방송사업자의 공정거래 관련 규제방안 연구, 방송위원회 연구보고서.
- 방송위원회(2003b), 방송매체의 소유제한 및 경쟁 정책 개선방안에 대한 토론회 토론문.
- 방송위원회(2005), 방송통신 융합관련 법제도 정비방안 연구, 방송위원회 정책연구 2005-9.
- 심영섭(2000), 「세계의 언론법제」, 2000년 하권 제6장, 한국언론재단.
- 유의선(2005), 선진각국의 방송구조와 정책에 관한 연구, 한국무선국관리사업단, KORA연구 2004-13.
- 질리언 도일 저, 정윤경 역(2003), 「미디어 소유와 집중」, 커뮤니케이션북스.
- 최현철·김동규(2001), 방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구, 방송위원회.
- 팀 킵톤 저, 한동섭 역(1998), 「교차미디어 혁명 : 소유권과 통제」, 커뮤니케이션북스.
- 한국언론재단(2000), 「세계언론법제동향 2000 하」, 한국언론재단.
- 한국언론재단(2001), 「세계언론법제동향 2001 하」, 한국언론재단.
- 한국언론재단(2002), 「세계의 언론법제 2002 하」, 한국언론재단.
- KEK(2000), Konzentrationsbericht der KEK: Fortschreitende Medienkonzentration
- .....

im Zeichen der Konvergenz, Berlin: vistas.

KEK(2003), Konzentrationsbericht der KEK, Potsdam, September 2003.

Tonnemacher, Jan(2003), Kommunikationspolitik in Deutschland, UVK Medien.