

# 여론집중도조사 보고서

여론집중도조사위원회

## 여론집중도조사 보고서

기획 집필 | 여론집중도조사위원회

조성겸 여론집중도조사위원회 위원장, 충남대 언론정보학과 교수  
윤석민 여론집중도조사위원회 부위원장, 서울대 언론정보학과 교수  
김국진 여론집중도조사위원회 위원, 미디어미래연구소 소장  
김정훈 여론집중도조사위원회 위원, (주)밀워드브라운 미디어리서치 사장  
박상인 여론집중도조사위원회 위원, 서울대 행정대학원 교수  
성동규 여론집중도조사위원회 위원, 중앙대 신문방송학부 교수  
송주원 여론집중도조사위원회 위원, 고려대 통계학과 교수  
양승찬 여론집중도조사위원회 위원, 숙명여대 미디어학부 교수  
조성국 여론집중도조사위원회 위원, 중앙대 법학전문대학원 교수  
정준희 여론집중도조사위원회 전문위원, 중앙대 강사

발행인 | 여론집중도조사위원회

발행일 | 2013년 1월 31일 초판 제1쇄 발행

편집디자인 | 아르떼203

121-842 서울시 마포구 서교동 463-31 플러스빌딩 4층  
전화 02-323-4893~4 팩스 02-332-4031

\* 이 책은 여론집중도조사위원회 여론집중도조사 보고서입니다.

# 여론집중도조사 보고서

서문 8

## 제1장 여론집중도 조사의 배경과 접근방법

### 1. 여론집중도 조사의 배경 12

- 1) 민주적 여론형성과 매체 다원성 12
- 2) 해외의 매체 다원성 측정 사례 15
  - (1) 미국의 다양성지수 15
  - (2) 독일의 여론지배력 평가 방안 17
  - (3) 유럽연합의 매체 다원성 모니터링 모형 19
  - (4) 영국 오프콤의 통합적 매체 다원성 측정 방안 21
- 3) 국내 환경 24
  - (1) 논의 현황 24
  - (2) 여론집중도조사위원회의 설립 배경과 구성 25
  - (3) 연관기구 28

### 2. 여론집중도 조사의 접근방법 29

- 1) 여론집중도 조사의 의미 29
  - (1) ‘여론’ 개념: 공중의 집합적 의견과 그것의 형성을 매개하는 과정 29
  - (2) ‘여론집중도’ 개념: 여론형성 과정에 대한 매체 영향력의 집중 수준 30
- 2) 여론집중도 조사 대상 32
  - (1) 여론집중도 조사 대상: 매체부문의 획정 32
  - (2) 시장 규제 차원에서의 매체시장 획정법 33
  - (3) 여론집중도조사위원회의 매체부문 획정 방식 34
  - (4) 매체사와 매체계열 37

- 3) 여론집중도 조사 방법 38
  - (1) 매체부문별 점유율과 집중도 38
  - (2) 매체합산 여론영향력 점유율 40

## 제2장 여론집중도 조사 결과

- 1. 매체부문별 점유율과 집중도 46
  - 1) 활용 자료 46
  - 2) 신문 부문 50
  - 3) 텔레비전방송 부문 56
  - 4) 라디오방송 부문 64
  - 5) 인터넷뉴스 부문 68
  - 6) 소결 71
- 2. 매체합산 여론영향력 점유율 73
  - 1) 매체부문의 영향력 평가 73
  - 2) 매체합산 여론영향력 점유율 산정 결과 75
  - 3) 소결 80

## 제3장 결론

- 1. 여론집중도 조사 결과의 종합적 평가 84
  - 1) 제1기 여론집중도조사위원회 조사 결과 요약 84
  - 2) 여론집중도 조사 결과의 시사점 및 한계 86
- 2. 여론집중도조사위원회 운영 평가와 정책적 제언 91
  - 1) 여론집중도조사위원회 활동에 대한 평가 91
  - 2) 위원회 운영의 한계와 정책적 제언 94

1. 여론집중도조사위원회의 연도별 주요 활동 내용 98
  - 1) 2010년 주요 활동 내용 98
  - 2) 2011년 주요 활동 내용 101
  - 3) 2012년 주요 활동 내용 103
  - 4) 위원회가 수행한 연구 및 연구보고서 105
  
2. 여론집중도조사위원회의 설립 근거 107
  
3. 거시적 여론형성 환경 분석을 위한 매체 다원성 모니터링 방안 검토 109
  - 1) 매체 다원성 모니터링 방법론을 검토한 배경 109
  - 2) 검토 결과 및 함의 110

## 표 차례

- [표 1-1] 4대 매체부문과 조사범위 39
- [표 2-1] 2012년 <미디어 이용 조사> 개요 47
- [표 2-2] 텔레비전방송 시청점유율 조사 개요 47
- [표 2-3] 라디오방송 청취점유율 조사 개요 48
- [표 2-4] 인터넷뉴스 체류시간점유율 조사 개요 49
- [표 2-5] 신문열독점유율 51
- [표 2-6] 신문구독점유율 52
- [표 2-7] 2011년 신문사별 매출액 점유율 54
- [표 2-8] 한국방송광고진흥공사의 표준코드에 따른 보도 프로그램의 유형 57
- [표 2-9] 텔레비전방송 부문의 채널별 뉴스·시사보도 프로그램 시청점유율 58
- [표 2-10] 전체 텔레비전 방송채널의 시청점유율 분포 60
- [표 2-11] 텔레비전 방송사별 매출액 점유율 63
- [표 2-12] 텔레비전 방송사별 광고매출액 점유율 64
- [표 2-13] 라디오방송 부문 뉴스·시사보도 청취 채널의 청취점유율 66
- [표 2-14] 전체 라디오방송 부문의 청취점유율 (전체 채널 대상) 68
- [표 2-15] 인터넷뉴스 부문의 체류시간점유율 70
- [표 2-16] 4대 매체부문의 이용 점유율 집중도 비교 72
- [표 2-17] 매체부문의 영향력 점유율 74
- [표 2-18] 연령대에 따른 매체부문별 영향력 점유율 분포 75
- [표 2-19] 주요 매체계열의 매체부문별 여론영향력 점유율 분포 76
- [표 2-20] 주요 매체계열의 매체합산 여론영향력 산출 방식 예시 78
- [표 2-21] 매체계열별 매체합산 여론영향력 점유율 79
- [표 4-1] 매체 다원성 모니터링 방안 평가 영역, 평가 내용, 관련 지표수 110

## 그림 차례

- [그림 1-1] 매체합산 여론영향력 점유율 산출 모형 42
- [그림 2-1] 매체합산 여론영향력 점유율 상대적 분포 77
- [그림 2-2] 주요 매체계열의 매체합산 여론영향력 점유율 분포 80
- [그림 4-1] MPM 방안의 위험수준 판별 흐름도 111

## | 서문 |

여론집중도조사위원회<sup>1</sup>는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」<sup>2</sup> 제17조에 따라 2010년 3월 문화체육관광부장관이 위촉하여 구성한 독립 위원회이다. 3년의 임기를 가진 9인의 위원들은 동법 시행령 제12조에 따라 문화체육관광부 장관을 대신하여 여론집중도 조사를 실시하도록 요청받았다. 이에 위원회는 2010년과 2011년에 걸쳐 여론집중도 조사에 필요한 이론적·방법론적 검토와 시험 조사를 실시하고, 이를 통해 합의된 방안에 의거하여 2012년 4대 매체부문에 대한 여론집중도 조사를 수행했다. 이 보고서는 2012년 4대 매체부문 여론집중도 조사 결과를 전달하기 위한 목적에서 작성되었으며, 그와 더불어 지난 3개년간의 위원회 주요 활동과 연구 결과에 대한 요약된 논의를 담고 있다.

제1장에서는 여론집중도 조사를 수행하게 된 맥락을 밝히고 여론집중도 조사의 기본적인 접근방법을 소개한다. 민주주의의 원활한 작동을 보장하기 위해서는 민주적 여론형성 환경이 제공되어야 하는데, 이를 위해서 일반적으로 중요하다고 판단되는 요건이 바로 매체 다원성이다. 현대 민주주의의 여론형성 과정은 대중매체에 의해 매개되는 경우가 많으며, 따라서 다수의 매체를 통해 다양한 견해가 표출되고 정보와 의견의 자유로운 교환이 이뤄질 수 있어야 한다. 더욱이 최근 확대되고 있는 교차매체(cross-media) 환경으로 인해 소수의 매체기업들이 전 매체영역을 통틀어 여론형성 과정에 지배적인 영향력을 행사할 수 있다는 우려가 제기된다. 이와 같은 사회적 논의를 반영하여 출범한 여론집중도조사위원회는 해외의 유사 사례를 검토하고 2010년과 2011년에 걸쳐 연구조사를 수행했다. 그 결과가 제1장 제2절에 ‘여론집

---

1 이하의 내용에서는 ‘위원회’라 약칭한다. 단 문맥상 여타 위원회와 구별하기 어려운 경우 등에 한해 본 명칭인 ‘여론집중도조사위원회’를 사용한다. 위원회의 구체적인 연도별 활동사항과 이 보고서의 토대를 이루는 다양한 연구조사 내용에 대해서는 보고서 후반부의 〈보론〉을 참조하라.

2 이하 ‘신문법’, 혹은 경우에 따라 ‘개정 신문법’으로 약칭한다.



중도' 조사 방법론, 즉 '여론형성 과정에 끼쳐지는 매체 영향력이 특정 매체부문이나 매체기업에게 집중되어 있는 정도'를 측정하기 위한 방법론의 형태로 되어 있다.

제2장에서는 한국 사회의 매체부문별 점유율과 집중도, 그리고 매체합산 여론영향력 점유율을 산정한 결과를 담았다. 위원회는 2010년과 2011년의 연구조사를 토대로 여론집중도 조사의 대상을 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등 4대 '매체부문'으로 구분한 다음, '여론형성 과정에 영향을 미칠 수 있는 뉴스 및 시사보도 콘텐츠를 제작 및 편집하여 제공하는 매체사'의 이용지표를 중심으로 각 매체부문에서의 점유율과 집중도를 산정했다. 그 결과는 제2장 제1절에 제시했다. 제2절에서 다루는 '매체합산 여론영향력 점유율'은 모든 매체를 아우르는 통합적 매체환경에서 특정 매체기업<sup>3</sup>의 여론영향력을 추산하기 위한 시도이다. 따라서 이 부분에서는 개별 매체사와 매체계열의 매체부문별 이용 점유율을 가중 합산하여 이들이 매체부문 전반의 여론영향력 점유율을 산출한 결과가 포함되어 있다.

제3장에서 3개년에 걸쳐 이루어진 위원회의 여론집중도 연구조사 결과와 함의, 그리고 위원회 운영에 관련된 평가와 제언을 담았다. 제3장 제1절은 매체의 여론영향력 집중도 조사의 종합적 결론에 초점을 맞추고 있다. 매체부문별 여론영향력 집중정도는 라디오방송 부문에서 가장 높은 양상을 나타내는 가운데 텔레비전방송 부문과 신문 부문이 그 뒤를 잇고 있으며, 인터넷뉴스 부문의 경우 여론영향력 집중정도가 4대 매체부문 가운데 제일 낮은 것으로 나타났다. 매체합산 여론영향력 점유율의 경우 KBS, MBC, SBS 등 지상파 방송 3사 계열이 상위를 차지하고 있었으며, 특히 공영방송 KBS의 매체합산 여론영향력 점유율이 가장 큰 것으로 나타났다. 다음

---

**3** 대중매체를 통해 공공사안에 연관된 정보와 의견 등을 생산 혹은 편집하여 제공하는 기업을 가리킨다. 매체사는 상호 구분된 개별 매체기업을 가리키며, 매체계열은 특정 매체사들이 서로 연결되어 하나의 계열을 이루는 기업집단을 가리킨다. 매체계열은 특정 소유·지분관계를 기초로 구별되나, 예컨대 SBS와 지역민방의 관계에서 처럼, 하나의 계열로 취급될 수 있는 특수관계 등을 다양한 차원에서 고려한다. 따라서 이 보고서에서 특정 매체계열을 지칭할 때 사용하는 명칭은 해당 기업집단을 가리키는 공식적인 명칭 등과는 다르다는 사실에 유의할 필요가 있다.

으로 제2절은 위원회 운영 평가와 정책 제언에 초점을 맞추고 있다.

마지막으로 <보론>은 위원회의 설립과 운영에 관한 근거 법령과 위원회의 3개년 간 활동 내용, EU의 ‘매체 다원성 모니터링 방안’에 대한 위원회의 검토 결과, 주요 매체계열의 계열사 출자 현황 자료 등 주요 참고자료들을 포함하고 있다.

종합적으로 지난 3년에 걸친 위원회의 활동은 이런저런 시행착오에도 불구하고, 우리나라 주요 매체들의 여론영향력 집중정도에 대한 실증적 분석 차원에서 여러모로 의미 있고 주목할 만한 성과를 내놓았다고 할 것이다. 하지만 이러한 분석 작업을 좀 더 정밀하고 객관적으로 수행하고 그 결과에 대해 폭넓은 사회적 합의를 이끌어내기 위해서는 최근의 미디어 환경변화를 보다 적절하게 반영할 수 있게끔 연구 설계를 정교화하고 자료 수집 및 분석의 타당성과 신뢰성을 제고하기 위한 방법론 개선 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 나아가, 금번 위원회의 조사 결과에서 나타난 매체부문별 영향력의 차이와 연령대별 매체 이용행태의 차이 등을 고려하여, 다양한 매체들이 보완적으로 공존하며 다원성을 꽃피우는 매체환경 조성을 위한 정책 노력이 수반될 필요가 있음은 물론이다. 아무쪼록 이 보고서가 우리나라 매체 정책 선진화 및 민주적 여론형성과정 정착에 작게나마 기여할 수 있기를 바란다.

2013. 1.

여론집중도조사위원회 위원일동

제1장

# 여론집중도 조사의 배경과 접근방법

# 1. 여론집중도 조사의 배경

## 1) 민주적 여론형성과 매체 다원성

민주주의의 원활한 작동을 위해서는 시민들의 다양한 견해가 표출되고 이와 관련된 정보가 자유롭게 교환될 수 있는 여론형성 환경이 보장될 필요가 있다. 이런 측면에서 시민들은 매체 다원성(plurality)을 기대하며, 이는 민주적 여론형성 과정의 필수 요건으로 간주된다.

우리 헌법 제21조는 시민권으로서의 ‘표현의 자유’, 즉 모든 국민의 “언론·출판의 자유”를 규정하고 있다. 그리고 국민의 기본권인 표현의 자유가 올바르게 뒷받침되기 위해서는 매체의 다원성이 보호될 필요가 있다고 보는 것이 일반적이다. 예컨대 헌법재판소는 2006년 기존 신문법(「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」)에 대한 헌법소원 결정문을 통해 “신문의 기능은 민주적 의사형성이고 이는 다원주의를 본질로 하는 민주주의 사회에서 언론의 다양성 보장을 전제로 하므로 신문의 기능보장이란 신문의 다양성 유지를 의미한다.”고 밝혔다. 또한 개정 방송법은 제69조에서 “방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉 표현의 자유와 민주적 여론형성 과정을 보장하기 위해서는 매체 다원성을 보장하는 것이 중요하다고 판단하고 있다는 의미이다.

유럽연합의 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 제11조에서는 시민권으로서의 표현의 자유는 매체 다원성을 선결 요건으로 한다는 점을 구체적으로 명시하고 있다. 매체 다원성을 보장하기 위한 공적 협약이 존재하지 않을 경우, 사회 내부의 개인이나 집단에게 제공되어야 할 정보가 충분치 못한 상태에 놓이게 되며, 이는 기본적인 인권이 박탈되는 상황을 조장한다고 보기 때문이다(Lange & Van Loon, 1991). 또한 유럽평의회(Council of Europe)는 매체 집중이 다원주의적 사회에 끼치는 부정적인 영향에 관해 관심을 기울이면서, 매체 다

원성에 대해 다음과 같은 정의를 제시하고 있다(Doyle, 2002). “매체 다원성은 매체 공급의 다양성 측면에서 이해되어야 하는데, 이는 독립적이며 자율적인 매체가 다수 존재해야 한다는 것과, 공중에게 제공되는 매체 내용물이 다양해야 한다는 입장으로 대표된다.”

이러한 정의에 따르면 매체 다원성은 ‘소유의 다양성’, 즉 다수의 상호 구별되는 매체 서비스 공급자의 존재뿐 아니라, ‘제작물의 다양성’, 즉 매체 서비스를 통해 전달되는 콘텐츠의 다채로움에 관련된 지향을 모두 포함한다. 이에 상응하는 개념이 이른바 ‘외적 다원성(external pluralism)’과 ‘내적 다원성(internal pluralism)’ 개념인데, 이들은 매체 다원성의 두 가지 차원을 대표한다.

이처럼, 민주적 여론형성 과정을 보장하기 위해서는, 폭넓고 다채로운 정보와 의견이 다양한 콘텐츠 장르의 형태로 복수의 매체를 통해 모든 사람에게 제공될 수 있도록 해야 한다. 때문에 매체 다원성은 현대 미디어 정책의 기초를 구성하는 규범적 가치들 가운데 하나로 취급되어 왔으며, 신문과 방송 등의 대중매체를 규제하는 가장 기본적인 원칙 목록에 포함된다. 이런 측면에서 미국의 커뮤니케이션 규제기관인 FCC 역시 미디어 정책의 기초에 다음과 같은 지향을 포함시켜 놓고 있다. 첫째, 수용자들의 선택권을 극대화하는 것, 둘째, 충분히 다양한 종류의 매체 서비스와 사회정치적 관점을 제공하여 매체 산업의 공익성을 확보하는 것이다.

매체 다원성을 보장하기 위한 매체 정책은 규제 측면에서의 소유규제와 내용규제, 그리고 지원 측면에서의 산업 진흥 정책 등으로 구분된다.

우선, 소유규제에는 진입 규제, 지분을 제한, 점유율 제한 등이 활용되고 있으며, 내용규제에는 정확성과 공정성에 대한 자율적·타율적 규제 그리고 보편적 접근권에 관련된 규제, 프로그램 편성 비율 규제 등이 포함된다. 국내의 매체 다원성 관련 규제 역시 이와 유사한 체계를 갖추고 있다. 개정 신문법과 방송법은 매체 간 교차소유를 부분적으로 제한하는 한편 소유규제 및 편성규제에 연관된 여러 가지 장치를 마련해 놓았다.<sup>4</sup>

---

4 개정 방송법의 소유제한 관련 규정 (제8조) 및 편성제한 관련 규정 (제11조, 제69조, 제72조) 등이 대표적이다.

매체시장을 활성화하여 다양한 의견과 정보가 원활히 공급될 수 있도록 보장하기 위한 각종 지원 정책 역시 활용되고 있다. 한국언론진흥재단을 통해 수행되고 있는 유통 지원, 저널리즘 교육 지원, 연구개발 지원 등의 각종 언론 진흥 정책이라든가, 한국콘텐츠진흥원이나 한국방송통신전파진흥원 등을 통해 수행되고 있는 각종 콘텐츠 제작 지원 정책 등을 들 수 있다. 민주적 여론형성의 필수 요소를 이루는 미디어 상품은 이른바 '시장의 실패'가 빈번히 일어나는 공공재적 특성을 갖고 있는 까닭에 필요하다면 공적 지원을 통해 다양한 내용물의 공급을 보장해야 한다고 보기 때문이다.

매체 다원성 보장을 위한 규제 정책과 지원 정책은 구체적이고 명확한 근거에 바탕을 두어 수립되고 집행될 필요가 있다. 예컨대 매체 소유규제를 실시하기 위해서는 소유 집중 현황을 파악할 수 있게 해줄 객관적 자료가 요청되며, 내용규제를 위해서는 콘텐츠의 다양성 수준을 가늠하게 해주는 실사 자료가 필수적이다. 지원 정책 역시 마찬가지이다. 예를 들어 지원이 필요한 취약 부문과 굳이 지원이 필요하지 않은 시장을 잘 구별하여 건강한 매체환경을 조성하려는 노력은 그와 같은 정책 목적에 부합하는 방식으로 획득된 공신력 있는 근거 자료를 필요로 하게 마련이다.

이런 필요성은 급격한 구조 변동 가운데 있는 현대의 매체환경, 즉 교차매체환경과 소셜미디어의 확산과 같은 요인을 고려해볼 때 더욱 중요한 의미를 갖는다. 과거에는 상대적으로 대중매체의 수가 많지 않았고, 매체부문 간에 비교적 명확한 시장 분할이 존재했다. 하지만 이제는 기존 매체 간 경계를 가로지르는 기업, 융합매체, 서비스가 등장하여 새로운 시장을 형성하고 있다. 게다가 각종 개인 미디어가 등장하고 소셜미디어가 급격히 확산되면서, 소수의 대중매체를 중심으로 진행되던 기존의 여론형성 메커니즘과는 구별되는 새롭고 복잡한 형태의 여론형성 환경이 전개되고 있다. 이에 따라 매체기업의 존재 형태 역시 특정 매체부문에 국한되지 않는 복합 미디어기업으로서의 면모를 점점 더 강화해가고 있다. 따라서 이와 같은 변화된 환경에서 매체 다원성을 촉진하여 민주적 여론형성 과정을 새로운 방식으로 뒷받침하기 위해서는 교차매체 환경에 부응하는 데이터의 발굴과 축적이 긴요해진다.

## 2) 해외의 매체 다원성 측정 사례

매체 다원성을 보장하기 위해 실시되었던 기존의 매체시장 집중도 조사 방식은 방법론 자체의 한계와 더불어 교차매체 환경이라는 새로운 조건의 등장으로 인해 점차 한계를 드러내고 있다. 따라서 매체 환경의 급격한 변화에 대응하여 통합적인 차원에서 매체 다원성 수준을 측정하기 위한 새로운 노력이 필요해진 시점이다. 미국과 유럽 등지에서는 이와 같은 필요에 따라 다양한 차원의 매체 다원성 측정 방안이 고안되었던 바 있는데, 이하에서는 그와 같은 사례의 핵심적인 의의를 추적하고 국내 조건을 간략히 진단해보고자 한다.

### (1) 미국의 다양성지수

미국의 매체 규제 정책에서 기본 가치를 이루는 원칙들 가운데 하나인 공익성은 경쟁, 다양성, 지역성 보장을 통해 구현된다. 요컨대 매체의 공익성은 상호 경쟁하는 기업들이 지역적으로 다양하게 존재할 때 보장될 수 있다는 것이다.

미국 법무부(Department of Justice: DOJ)는 단일 시장에서의 시장지배적 사업자를 규제하기 위한 목적에서 1992년에 허핀달-허쉬만 지수(HHI)를 도입했다. HHI는 기업들의 매출, 자산, 고용 등을 기준으로 평가한 특정 시장의 집중도 지수이다. 다른 한편 FCC(The Federal Communications Commission)는 1996년부터 매체 산업의 소유관계에 대한 현황파악을 매 2년마다 실시함으로써 소유규제의 현실적합성을 주기적으로 재검토해 왔다. 2003년에 도입된 다양성지수(Diversity Index: DI)는 이러한 주기적 검토 과정을 강화하기 위한 목적에서 고안된 수단이었다. 요컨대 DI는 매체시장 전반의 다양성 수준을 하나의 지표를 통해 평가하고자 하는 시도로서, 교차매체 환경에 부응하는 새로운 측정 방안으로 제안된 것이었다.

물론 다양성지수는 기존 측정지표인 HHI를 대체하기보다는 매체시장에 맞게 구체화하려는 노력의 일환이었다. HHI는 해당 상품 시장의 기업별 점유율의 제곱을 합산한 것이고, DI는 매체시장 전체에서의 주요 매체(TV, 일간·주간신문, 라디오,

인터넷)의 기업별 점유율의 제곱을 '가중' 합산한 것이다. 즉, 기본적으로 동일한 산식에 근거하여, HHI가 단일 시장을 중심으로 수평적 집중도를 추정하는 산출방식을 갖고 있다면, DI는 이를 (지역) 매체시장의 수직 통합과 교차매체 소유 측면에 적용할 수 있도록 보완하려 했다(Baker & Kuebler, 2004)는 것이다. 대신 DI는 매체 플랫폼에 따른 상대적 영향력 차이를 반영한 가중치를 적용함으로써 복합미디어 기업의 통합적 시장 지배력을 산정한다는 것에 핵심 의의가 있다.

매체별 가중치는 이용자들의 매체 선호도를 측정하여 산정했다. 지난 2주 동안 지역 뉴스나 시사 이슈를 접하기 위해 이용한 매체가 무엇인지와 해당 매체의 이용 비중은 어떠한지를 물었다(복수응답). 그 결과로 산출된 가중치는 텔레비전방송이 0.338, 라디오가 0.249, 일간신문이 0.202, 주간신문이 0.086, 인터넷이 0.125였다. 매체별 시장 점유율은 매우 단순한 방식을 적용한다. 특정 매체시장에 몇 개의 매체가 있는지를 조사한 다음 그로부터 각 매체의 점유율을 산출하는 방식이다. 따라서 예컨대 특정 지역의 라디오방송 시장에 총 10개의 매체(즉, 라디오 채널)가 있다면 각 채널의 점유율은 10%가 된다. 라디오방송 시장의 가중치가 0.249였기 때문에 (해당 지역 전체 매체시장에서의) 각 채널의 가중 점유율은 2.49%로 환산된다. 마지막으로 이처럼 환산된 가중 점유율을 소유주별로 합산한 결과가 전체 지역 매체시장에서 각 소유주가 차지하고 있는 가중 합산 점유율이 된다. DI는 이들 소유주별 가중 합산 점유율의 제곱을 통해 HHI를 산출한 결과이다.

FCC가 제시한 DI는 미국 제3순회법원의 판결에 따라 무효 처분이 내려짐으로써 결국 통합적인 방식으로 매체집중 수준을 측정하기 위한 공식적인 방안으로 채택되지는 못했다. 제3순회법원이 제기한 DI의 문제점을 요약하자면, 첫째, 예컨대 여타 매체에 적용한 방식을 인터넷에도 적용했을 경우 가중치가 더 적게 나올 수도 있었다는 점 등으로 미뤄볼 때 매체 가중치를 산정하는 방식에 결함이 있다는 것 그리고 둘째, 개별 매체사들의 수용자 점유율 등의 차이로 인해 발생하는 영향력의 차이를 무시한 채 동일 매체에 동일 가중치를 부여하고 있다는 것이었다. 이에 FCC는 2004년의 패소 조치를 받아들여 DI의 도입을 포기하는 결정을 내린 바 있으며, 이후 통합적 매체시장의 집중 수준을 측정하기 위한 또 다른 대안을 내놓고 있지는 못하



고 있다. 하지만 제3순회법원이 매체환경의 변화 자체를 부인했던 것은 아니며, 매체 시장의 수직적 분할에 근거한 전통적 소유규제 위주의 접근법을 개정할 필요가 있다는 FCC의 관점에 동의한 것은 사실이다. 따라서 DI의 결함과는 별개로, 교차매체 환경에서 새로운 방식으로 매체집중을 측정하고 이를 정책적으로 참고하기 위한 노력의 중요성이 인정받지 못한 것은 아니라 하겠다.

## (2) 독일의 여론지배력 평가 방안

독일의 헌법인 독일기본법 제5조는 ‘여론의 다양성’을 보호해야 한다는 명시적인 주문을 담고 있다. 여기서 여론의 다양성이란 다수의 독립적인 정보원이 다양하게 존재하고, 이들 정보원 가운데 특정 정보원이 과도한 지배력을 행사하지 않는 상황을 가리킨다. 여론 지배적 사업자의 등장을 예방하기 위해 여러 가지 수준의 사전·사후규제를 실시하고 있는 독일에서는 독립적인 상설위원회 형태의 매체집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK)의 조사 결과를 토대로 각 주 매체청에서 관련 기업에 대한 규제 조치를 적용할 수 있도록 되어 있다.<sup>5</sup>

KEK는 본래 시청자 점유율 산정을 목적으로 설치된 기관으로, 특정 방송사업자가 시청점유율 상한선을 초과했는지 여부를 심사하고, 지분 투자 관계와 소유관계 등을 추적하여 거대방송기업집단의 시장지배력을 평가하는 역할 등을 담당하고 있다. 따라서 이들은 매 3년마다 혹은 독일 주정부의 요청이 있을 때, 매체집중 현황 조사 결과와 상원방송에서의 다원성 보장을 위한 방안에 대한 보고서를 제출한다. 지금까지 총 네 차례에 걸쳐 보고서가 발간됐는데, 특히 2010년의 4차 보고서가 교차매체 시대의 다원성 보장 방안에 대한 내용을 담고 있다.

KEK의 여론지배력 측정 방식이 관심의 대상으로 부각된 것은 2004년 거대 출

---

<sup>5</sup> 이에 따르면 민간 텔레비전방송 사업자의 시청점유율 총합이 30%를 넘지 못하도록 되어 있다. 교차매체소유, 즉 플랫폼 간, 채널 간, 플랫폼-채널 간 결합에는 제한을 두지 않는 대신, 한 사업자가 소유한 채널의 합산 시청률 상한선을 30%로 설정하고 있으며, 이를 초과한 기업에는 지분 매각, 전체 지분율 감축 등의 조치를 취할 수 있다.

판기업인 악셀 슈프링어(Axel Springer) 그룹이 독일의 양대 상업 텔레비전 방송 그룹 가운데 하나인 프로지벤자트아인스(ProSiebenSat.1: P7S1)의 인수 허가를 신청했을 때이다. 방송국가협정에 따라 해당 인수 사례를 심의하고 있던 KEK는 프로지벤자트아인스의 시청자 점유율이 30% 상한선을 넘지는 않았지만, 인수 예정자인 악셀 슈프링어 그룹이 보유하고 있는 인접 시장, 즉 신문 분야에서의 독점적 지위를 문제 삼았다. 인근 매체시장에서 악셀 슈프링어 그룹이 갖고 있는 여론지배력을 텔레비전 방송 시장에서의 점유율로 환산하면, 프로지벤자트아인스를 인수한 악셀 슈프링어 그룹의 환산 시청자 점유율 합산 수치가 무려 47%에 이른다고 판단했기 때문이다.

여기서 KEK는 이종매체 간 인수 합병 상황에서는 매체 간 점유율 환산 방법을 사용해야 하며, 그렇게 해서 환산된 합산 점유율 수치가 방송 시장 규제 근거인 시청자 점유율 30% 상한선을 초과할 경우 규제 대상이 된다고 판단했다. 각 매체시장에서 산정된 점유율(각 매체시장에서 시장집중 규제에 활용되는 기준, 즉 신문의 경우는 뢰퍼의 지수<sup>6</sup>를 사용하고, 방송의 경우는 시청자 점유율 등)에 매체별 가중치를 적용해 텔레비전방송 시청자 점유율로 환산하여 합산 규제하는 방식이다.

가중치는 매체별 특성의 차이에 따른 영향력의 상대적 차이로 추정된다. 매체별 특성은 독일 연방헌법재판소의 제8차 방송판결에서 방송매체의 특성을 규정할 때 사용한 개념으로부터 도출했다. 즉 소구력(Suggestivekraft), 과급력(Breitenwirkung), 시의성(Aktualitat)의 차이를 평가하여 해당 매체의 상대적 영향력 크기를 산출하는 방식이다. 먼저 소구력은 매체가 텍스트, 음향, 영상 가운데 무엇에 의존하는가에 따라 달라진다. 다음으로 과급력은 얼마나 많은 수용자에게 어떤 주기로 매체 내용이 도달하게 되는가를 중심으로 결정한다. 그리고 시의성은 보도 내용의 주기와 이용 빈도 등을 고려해서 결정한다. 텔레비전방송의 영향력을 1로 설정했을 때 신문 2/3, 라디오방송 1/2, 인터넷 1/2, 대중잡지 1/10, TV 프로그램 가이드 잡지 1/7로 추정됐다.

교차매체 차원에서 통합적인 영향력 측정을 수행하고 이를 독일의 매체시장 규

<sup>6</sup> 뢰퍼(Röper)의 지수는, 신문 판매부수를 기준으로 상위 10대 신문 그룹의 시장점유율 집중도(CR<sub>10</sub>)를 산출한다.

제에 적용한 첫 번째 경우라고 할 수 있는 이 방법론은 공식적인 규제 근거로서 인정 받는 것에는 결국 실패했다. 지역과 주행정법원 판결에서는 그 의의를 인정받았지만 결국 독일 연방대법원의 판결에서는 패소 결정에 처해졌기 때문이다. 이에 KEK는 새로운 측정 방안을 마련하여 매체 다원성 보장을 위한 규제 기능을 지속하겠다는 입장이다. 이와 같은 대응이 가능한 것은 KEK의 매체집중 수준을 측정하는 방식이 특정 방법론으로 고정되어 있지 않아서이다. 이들은 시점에 따라 맥락을 고려하여 해당 사안에 가장 적합한 방식으로 측정 방법론을 마련할 수 있다고 본다. 따라서 비록 KEK의 측정 방안과 규제 결정 전체가 공식적으로 수용된 것은 아니라 해도, 교차매체 차원의 매체집중 수준 평가에 입각한 매체 다원성 관련 정책의 필요성이 동의될 얻지 못한 것은 아니라고 할 수 있다.

다른 한편, 독일 바이에른 주정부의 매체청에서는 KEK와는 독자적인 방식으로 지역 매체의 다원성을 측정하고 규제하고 있다. 이들은 주요 매체들의 상대적인 영향력 크기를 산정하기 위한 방법론으로서 설문조사를 채택하고 있다. 즉 매체 이용자들이 자신의 ‘의견 형성’을 위해 활용하는 미디어에 대한 설문조사를 수행하고 그 결과를 각 매체의 영향력 가중치로 환산하는 작업을 수행한다. 이렇게 산출된 가중치는 각 매체부문의 이용도의 상대적 크기를 정하는 데 활용되며, 문제가 되는 매체기업의 여론지배력은 이렇게 해서 산출된 합산 수치를 통해 평가된다.<sup>7</sup>

### (3) 유럽연합의 매체 다원성 모니터링 모형

유럽위원회(European Commission)는 매체의 집중이 매체 다원성에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 전제 하에, 유럽연합 회원국들의 매체 다원성 수준을 평가할

<sup>7</sup> 위원회의 현지 인터뷰 결과에 따르면, 이들의 산출 방식은 이후에 서술하게 될 여론집중도조사위원회의 매체합산 여론영향력 점유율 추산 방식과 기본적으로 유사하다. 단 가중치 산출을 위한 설문조사 문항은 정치, 경제, 문화적 콘텐츠에 한정하면서도, 매체의 이용도 측정은 뉴스 및 시사정보 등에 국한되지 않은 모든 콘텐츠를 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 이후에 설명하게 될 바와 같이, 여론집중도조사위원회는 이용지표의 측정에서도 뉴스 및 시사정보 콘텐츠를 기준으로 하며, 매체부문의 여론영향력 점유율 평가에서도 공공사안에 관련된 매체 영향력에 한정한다.

수 있는 방안을 검토해 왔다. 그 결과가 지난 2007년에 발표된 매체 다원성 모니터링(media pluralism monitoring: MPM) 모형이다.

이 모형은 COSO(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)가 기업 내부통제와 위험관리를 위해 개발한 평가틀을 근간으로 설계되었다.<sup>8</sup> 단 평가대상을 기업단위에서 국가단위로 확장하고, 매체 집중을 유발하는 위험 요소와 그것의 위협 수준을 평가한다는 점에서 차별성을 갖고 있다. 기본적인 평가 영역은 다음과 같이 구성된다.

- 기초 환경: 매체 다원성에 연관된 법제도의 유무와 운영 성과를 평가하는 영역이다. 표현의 자유를 보장하는 법률, 언론 활동을 보장하는 규정, 미디어 리터러시(literacy)를 보장하는 규정 등 주로 법제도 상황을 평가한다.
- 매체 소유 및 지배의 다원성: 매체 플랫폼의 소유와 지배 상황을 전반적으로 평가한다. 공급, 유통, 이용 단계 각각을 고려하여 플랫폼의 소유 집중, 매체시장에서의 매출 집중, 시청률 집중 등을 평가하여 매체 다원성의 위협 수준을 제시한다.
- 매체 유형 및 장르의 다원성: 미디어 플랫폼의 다원성 수준, 다양한 장르의 편성을 보장하는 규정, 실태 등을 평가한다.
- 정치적 다원성: 매체 자신의 표현, 관점, 의견 등이 표명되는 언론 활동에 정치집단이나 사회단체가 얼마나 개입하고 있는가를 평가한다. 즉, 정부와 정치권 및 기타의 외부 압력에 대한 매체 독립성을 평가한다.
- 문화적 다원성: 다양한 문화적·사회적 집단(소수인종, 소수언어, 소수종교 등)을 위해 매체가 다양하게 공급되고 있는지, 그리고 그것이 얼마나 활용되고 있는지 평가한다.
- 지리적 다원성: 매체 다원성이 지역 공동체 차원에서 얼마나 확보되고 있는가를 평가한다. 즉, 지역 매체가 활성화될수록 국가 전체의 매체 다원성이 증대된다

---

<sup>8</sup> COSO는 미국회계학회(AAA), 미국공인회계사회(AICPA), 미국내부감사회(IIA), 재무이사회(FEI) 및 관리회계사회(IMA)에서 공동으로 설립한 비영리 기관으로서 1980년대 미국의 대규모 회계 부정사건 이후 기업 내부의 다양한 통제요소들에 대한 개념체계를 통합한 평가모형을 개발한 바 있다.

고 전제한다.

이렇게 MPM은 매체 다원성에 관련된 여러 가지 지표들을 폭넓게 활용하여 매체 다원성의 위험 요인을 분별하려 한다는 점에서 여타 측정 방안들에 비해 훨씬 더 포괄적이고 입체적인 특성을 갖고 있다. 하지만 MPM은 아직 개발단계에 있는 평가 모형으로써, 지표들 중의 상당수가 타당성과 신뢰성을 확보하고 있지 못하고, 자료 확보에 막대한 노력과 비용이 소요되며, 회원국들 사이의 조건과 이해관계가 상이함에 따라 유럽연합 차원에서 전면적으로 적용되기에는 어려운 점이 있다. 때문에 일부 회원국을 대상으로 시험적인 조사가 이뤄진 바 있으나, 아직까지 유럽연합 전반의 매체 다원성 정책을 추진하기 위한 공식적인 조사로서의 입지를 확보하지는 못한 상태이다. 그럼에도 개별 회원국의 매체 다원성을 평가하기 위한 시도가 부분적으로 이뤄진 바 있어서, 이 방안이 어떻게 현실화될지에 대해서는 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 또한 MPM의 복합지표 차원의 위험도 측정 방안은 매체 다원성 보장 정책을 수립하고 실행하기 위해 필요한 근거 자료를 다각적인 방향에서 수집할 수 있다는 장점을 지니고 있기 때문에, 개별 회원국이나 측정 주체의 필요에 따라 적절히 수정된 방법론의 형태로 구체화될 가능성도 있다.

#### (4) 영국 오프콤의 통합적 매체 다원성 측정 방안

매체 다원성을 보장하기 위한 핵심 장치로서 매체 소유권의 집중을 규제하는데 초점을 맞춰온 영국 역시, 그 동안 매체 다원성을 측정할 수 있는 방안, 특히 모든 매체를 통틀어 종합적인 다원성 측정을 수행할 수 있는 방안을 다방면으로 모색해 왔다. 그러나 통합적 차원의 매체 다원성 측정 필요성에는 공감하되 그것의 실현 가능성에 대해서는 유보적인 태도를 취하고 있었던 기존 상황에서 큰 변화가 발생한 것은 2011년부터이다. 당시 영국의 문화미디어체육부(Department for Culture, Media & Sport, 이하 문화부)장관은 커뮤니케이션 규제기구인 오프콤(Office of Communications: Ofcom)에게 매체 다원성을 측정할 수 있는 방안을 검토하여 2012년까

지 보고하도록 주문했다.

오프콤은 이를 위해 학계와 업계 및 다양한 이해당사자들을 대상으로 의견을 수렴하고 연구조사를 진행했다. 2012년 6월에 보고된 결과에 따르면, 오프콤은 매체 다원성의 측정이 불가능한 것은 아니나 구체적인 방법론에 관련된 최종적인 의사결정은 의회의 몫이라고 판단했다. 매체 다원성을 측정하기 위한 객관적인 데이터를 구하는 것이 가능하지만, 객관적 자료 구성을 넘어 주관적 판단이 요청되는 부분 또한 적지 않으며, 이에 대해서는 과학적 판단을 넘어 사회정치적 합의가 필요하다는 뜻이다(Ofcom 2012).

문화부장관이 오프콤에 검토를 요청했던 이슈와 그에 대한 오프콤의 검토 결과는 아래와 같다.

#### ① 여러 플랫폼에 걸쳐 매체 다원성을 측정할 수 있는 방안은 무엇인가?

- 뉴스 매체의 가용성(availability), 소비 정도, 영향력(impact) 차원이 검토되어야 한다. 요컨대 뉴스 매체의 공급, 이용, 효과의 세 차원을 동시에 고려한다는 것인데, 이 가운데 가장 중요한 것은 이용 차원에서 도달률이나 이용량을 측정하는 것이라고 본다.
- 매체별 상황의 차이가 고려되어야 한다. 예컨대 방송의 경우 신문과는 달리 ‘불편 부당성’에 관련된 내용규제를 받고 있기 때문에 단지 매체의 수가 적다고 해서 매체의 다원성이 적다고 판단하기는 어렵다.
- 매체 다원성 측정 방안은 조사가 수행될 때마다 적절히 재구성되는 것이 옳다. 즉, 측정 방안을 특정한 형태로 고정할 필요는 없다.

#### ② 웹사이트도 측정에 포함돼야 하는가?

- 온라인 뉴스를 통해 정보를 얻는 영국인들이 점점 더 많아지고 있는 관계로 매체 다원성 측정에서 온라인 매체도 반드시 포함될 필요가 있다.

#### ③ 구체적인 매체 합병 상황 이외에도 매체 다원성을 측정할 필요가 있는가? 검토의 주체와 방식은 어떠해야 하는가?

- 매 4~5년 주기로 매체 다원성 조사를 수행하는 것이 바람직하다고 판단한다.

- 검토 주체와 방식 측면에서는, 오프콤과 공정거래청(OFT)에 의해 수행되는 현행 매체 합병 관리 체계와 지금 제안되고 있는 새로운 매체 다원성 검토 체계가 서로 통합되거나 무리 없이 병존할 수 있게 재구성되어야 한다.

④ 뉴스시장 점유율에 대한 절대적 상한수준을 규정하는 것이 가능하거나 바람직한가?

- 시장점유율을 통한 규제는 명확하지만 융통성이 적다. 따라서 시장점유율 상한 규제는 지금 조건에서는 바람직하지 않다고 본다.
- 하지만 추후 수행될 매체 다원성 검토 과정에는 '충분한 매체 다원성 수준'을 규정할 필요가 있다. 물론 이 수준에 대한 판단은 주관적인 속성을 갖고 있어서 수량적 측정이 용이하지 않은 측면이 있다. 따라서 이 문제는 의회의 개입과 판단을 요구한다. 만약 의회의 결정에 의한 것이 아니라면, 매체 다원성 검토 기구의 직권에 의거한 판단이 필요하다.
- 추후 수행될 매체 다원성 검토 과정에 포함되어야 할 이슈는, 첫째, BBC를 제외하고도 뉴스 제공자가 얼마나 다양하게 존재하는가에 대한 평가, 둘째, 뉴스 서비스별 도달률과 소비 정도, 셋째, 진입 규제 장벽의 높이와 경쟁 구조가 혁신을 촉진하고 있는가에 대한 평가, 넷째, 특정 행위자의 과도한 시장점유율을 억제 하되 뉴스 매체의 경제적 지속가능성은 보장하고 있는가에 대한 판단 등이다.

⑤ 이와 같은 매체 다원성 검토 대상에 BBC도 포함되어야 하는가?

- BBC는 다양한 매체 영역에서 주도적인 위치를 차지하고 있기 때문에 매체 다원성 검토 대상에 포함시킬 필요가 있다.
- 대신 BBC가 매체의 내적 다원성과 외적 다원성에 기여하는 수준에 대해서는 자체 규제기관인 BBC 트러스트(BBC Trust)가 주기적으로 측정하고 평가하는 것이 바람직하다.

이상의 논의 결과에 바탕을 두어, 향후 영국에서는 좀 더 통합적인 관점에서 매체 다원성에 대한 측정과 평가가 주기적으로 수행될 전망이며, 주요 매체 간 합병 상황에서 대해서도 종전과 같은 경쟁상황 평가를 진행하면서 위에서 언급된 매체 다원성 측정 방안을 적용하게 될 전망이다.



### 3) 국내 환경

#### (1) 논의 현황

매체 소유규제 측면에서 볼 때 한국은 비교적 엄격한 진입 규제 체계를 유지해 온 국가에 해당된다. 흔히 미디어법 개정으로 알려진 2009년의 방송법과 신문법 개정 이전까지, 일간신문과 방송(여기서는 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널) 사이의 겸영이 원칙적으로 금지되어 있었으며, 일간신문의 복수소유도 허용되지 않았다. 이와 함께 소유지분 역시 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 1인 소유는 30% 상한, 일간신문이 소유할 수 있는 위성방송, 종합유선방송 지분은 33% 상한 등의 형식으로 제한되어 있었다.

2009년 7월에 이뤄진 방송법과 신문법 개정을 통해 매체 소유규제가 전반적으로 완화되었다. 일간신문은 지상파 방송사의 소유지분 10%, 종합편성채널과 보도전문채널 지분의 30%, 위성방송과 종합유선방송 기업 지분의 49%까지 소유할 수 있게 되었다. 지상파 방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 1인 지분 한도도 40%까지 확대되었으며, 대기업도 지상파 방송사 지분의 10%, 종합편성채널 및 보도전문채널 지분의 30%까지 소유할 수 있게 되었다.

대신, 한 방송사업자의 시청점유율이 30%를 초과할 수 없도록 하는 시청점유율 상한 규제가 도입되었다. 앞서 소개한 독일의 방송시장 점유율 상한 규제와 유사한 방식이 채택된 것으로서, 일간신문 사업자가 방송을 소유할 경우에는 일간신문의 구독률을 텔레비전방송의 시청점유율 수치로 환산하여 이를 합한 결과가 30%를 초과하지 못하게 한 것이다. 또 일간신문 유료구독시장 점유율 20%가 넘는 신문사업자는 텔레비전방송을 소유할 수 없도록 규정했다. 과거의 규제가 원칙적 교차소유 금지 형태의 진입 규제에 의거하고 있었다면, 개정된 미디어 관련법은 진입 규제는 완화되 시장점유율 규제를 적용하는 방식으로 이동했다.

이처럼 매체 간 장벽이 무너지게 된 조건에서 매체 다원성을 보장하고 여론 다양성을 촉진하기 위한 여러 가지 보완장치가 도입됐는데, 이를 위해서는 매체 집중



과 여론 다양성 수준을 교차매체 차원에서 평가할 수 있게 해줄 신뢰할만한 자료의 입수와 현황 평가가 필요해졌다. 이에 따라 매체 영역 전반에 걸친 여론집중 현황을 점검할 목적에서 개정 신문법에 의거한 여론집중도조사위원회가 설치됐으며, 방송 시장에서의 시청점유율 상한 규제를 현실화하기 위한 목적에서 (신문 구독률을 시청 점유율로 환산하는 방안 마련을 중심으로 하는) 미디어다양성위원회가 개정 방송법에 의해 설립됐다.

## (2) 여론집중도조사위원회의 설립 배경과 구성

여론집중도조사위원회는 2009년의 신문법 개정 과정에서 입안되어, 2010년에 공포된 「신문 등의 진흥에 관한 법률」을 통해 설립됐다. 신문과 방송을 가르던 기존 장벽이 무너지고 매체부문간 교차소유의 형식이 다양화·복잡화되어가는 환경에서 커뮤니케이션 융합이 여론 다양성을 제약하거나 촉진하는 방식 그리고 한국사회의 여론 다원성 수준에 대한 구체적이고 실증적인 이해의 필요성이 증대되었기 때문이다.

따라서 개정 신문법은 문화체육관광부장관으로 하여금 여러 매체 영역을 아우르는 한국사회 전반의 ‘여론집중도’를 조사하여 공표할 수 있도록 했다. 또한 동법 시행령은 문화체육관광부장관이 이 임무를 여론집중도조사위원회에게 위탁할 수 있도록 했다.<sup>9</sup> 여론집중도 조사를 독립적인 위원회에 위임한 것은 해당 조사를 정부가 직접 수행하는 과정에서 발생할지도 모를 문제를 예방하고 불필요한 오해와 논란을 줄일 필요가 있었기 때문이다. 요컨대 여론집중도 조사는 내용과 방법에서 고도의 전문성이 필요하며, 조사 결과는 미디어 기업의 이해관계와 직결될 수 있는 까닭에, 독

<sup>9</sup> 관련 규정은 다음과 같다. 신문법 제17조(여론집중도 조사) 제1항, “문화체육관광부장관은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등을 대상으로 여론집중도를 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하여 이를 공표할 수 있다.” 시행령 제12조(여론집중도조사위원회) 제1항, “문화체육관광부장관은 법 제17조 제1항에 따라 여론집중도와 관련된 조사·연구 및 자문을 위하여 여론집중도조사위원회를 구성·운영할 수 있다.” 여론집중도조사위원회의 설치 근거와 활동에 대한 규정은 이 보고서의 부록을 참조하라.

립적이고 전문적인 위원회에 그 일을 위임하는 것이 바람직하다고 판단한 것이다.

여론집중도조사위원회는 문화체육관광부장관이 위촉한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성하며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 3년 임기의 위원들은 여론집중도조사를 위한 전문가들로서, 신문방송 등 미디어 관련분야, 시장경쟁정책 또는 산업조직 관련분야, 사회조사분석 또는 통계분야에서 활동한 경력이 있어야 한다(신문법 시행령 제12조). 이와 같은 법률에 의거하여 2010년 3월 18일을 기해, 9인의 여론집중도조사위원회 위원이 위촉되었고, 위원회 업무를 지원하기 위하여 한국언론진흥재단이 사무국으로서의 역할을 담당하게 되었다.

2010년 3월부터 3년간 활동을 수행해온 여론집중도조사위원회의 제1기 위원회 위원 구성은 아래와 같다.

위원장: 조성겸 충남대학교 언론정보학과 교수

부위원장: 윤석민 서울대학교 언론정보학과 교수

위원: 김국진 미디어미래연구소 소장

위원: 김정훈 밀워드브라운미디어리서치 사장

위원: 박상인 서울대학교 행정대학원 교수<sup>10</sup>

위원: 성동규 중앙대학교 신문방송학부 교수

위원: 송주원 고려대학교 통계학과 교수

위원: 양승찬 숙명여자대학교 미디어학부 교수

위원: 조성국 중앙대학교 법학전문대학원 교수

---

<sup>10</sup> 출범 초기 위원으로 참여했던 이상승 서울대학교 경제학부 교수가 2011년 6월에 일신상의 이유로 사퇴했으며, 2011년 8월에 박상인 서울대학교 행정대학원 교수가 후임 위원으로 위촉됐다.

여론집중도조사위원회는 수행하는 역할은 다음과 같다.

- 여론집중도조사의 범위 및 대상
- 여론집중도를 산정하기 위한 조사내용·조사기관 또는 단체의 선정 등 조사방법에 관한 사항
- 여론집중도조사 결과 및 여론집중도의 산정에 관한 사항
- 그 밖에 문화체육관광부장관이 여론집중도조사를 위하여 요청한 사항

또한, 위원회 활동을 실무적으로 지원하기 위한 목적에서 사무국을 설치하고 전문위원을 선임했다. 위원회 사무국은 한국언론진흥재단 연구교육센터에서 담당했으며, 전문위원은 사무국과 협력하여 위원회 연구조사의 기획과 조정, 보고서 기초 작업 등을 수행했다.<sup>11</sup>

이러한 구조에 바탕을 두어, 위원회는 1차년도인 2010년에는 개념, 이론, 방법론 측면에서 주요 이슈를 검토하고, 신문부문을 대상으로 매체 집중 현황과 여론영향력 측정 가능성을 탐색하는 연구조사를 수행했다. 뒤이어 2차년도인 2011년에는 여론집중도 조사 대상으로서 4대 매체부문을 확정하고, 이들 매체부문에서의 점유율 산정을 위한 다양한 지표를 검토한 다음, 이들 매체부문을 모두 포괄하는 시험 조사를 수행했다. 마지막으로 3차년도인 2012년에는 1·2차년도의 활동을 통해 확정된 개념과 방법론을 따라 기존 자료를 수집하거나 새로운 조사를 수행한 결과에 바탕을 두어, 4대 매체부문의 점유율과 집중도와 함께 매체합산 여론영향력 점유율을 산출했다.

---

**11** 사무국의 초대 간사는 김영욱 한국언론진흥재단 연구교육센터장이, 후임 간사는 조영현 연구교육센터 기획위원이 담당했고, 오수정 조사분석팀장이 각종 조사 업무를 지원했다. 전문위원으로는 정준희 중앙대학교 신문방송대학원 강사가 위촉되어 위원회 활동을 지원했다.

### (3) 연관기구

방송법 제35조의4는 미디어다양성위원회의 구성과 운용을 규정하고 있다. 미디어다양성위원회는 방송통신위원회 산하에 설립되어, 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정, 매체 간 합산 영향력지수의 개발 등을 주 임무로 수행한다. 즉 미디어다양성위원회는 이종 매체 간 기업결합 결과로 발생할 수 있는 과도한 시장 지배력을 측정하기 위한 도구를 개발하고, 이를 통합적 시장 점유율 규제의 근거로 삼도록 보조하는 활동에 초점을 맞춘다.<sup>12</sup>

미디어다양성위원회는 방송통신위원장이 위촉한 7~9인의 위원들로 구성되며, 위원장은 위원들 중에서 방송통신위원장이 지명한다. 2년 임기의 위원들은 다양한 관련 영역의 검토를 위해 법조계, 신문방송, 통계, 행정, 경제, 광고 등 유관분야의 경력을 갖춘 전문가들로 구성된다(방송법 시행령 제21조의5). 2012년 현재 시점에서는 기존의 제1기 위원회 활동이 종료된 이후 제2기 위원회가 구성되어 활동 중이다.

---

**12** 미디어다양성위원회는 주로 방송시장에서의 '점유율 규제'를 위한 시장 자료의 산출을 목적으로 한다는 점에서, 모든 매체부문에 걸쳐 매체의 여론영향력 수준을 점검하고자 하는 여론집중도조사위원회의 활동과 의미를 달리 한다. 물론 활용하는 자료와 개념 등에서 동일하거나 유사해 보이는 요소가 존재하는 것은 사실이지만, 이후에 설명될 바처럼 구체적인 개념 정의, 자료 조사 범위, 조사 대상, 조사 목적, 산출 방법론 등에서 중요한 차이가 존재한다.

## 2. 여론집중도 조사의 접근방법

### 1) 여론집중도 조사의 의미

여론집중도 조사를 수행하기 위해서는 먼저 개념적 기초를 명확히 한 다음, 일정한 이론적 토대에 바탕을 두어 구체적인 산출 방법론을 확정할 필요가 있다. 따라서 이하의 내용에서는 여론집중도 조사에 연관된 기초 개념, 즉 여론 및 여론집중도의 개념을 정의하고, 그와 같은 여론집중도 조사의 대상을 획정한 다음, 구체적인 조사 방법론에 대해 소개한다.

#### (1) ‘여론’ 개념: 공중의 집합적 의견과 그것의 형성을 매개하는 과정

사전적인 정의로 보자면, 여론(public opinion)은 개별적이거나 집합적인 형태로 표출되는 공중의 의견이라고 할 수 있다. 즉, 민주사회의 구성원인 시민이 공중으로서 자신의 생각을 표명하고 이를 집산화시키는 것이 여론인 셈이다. 하지만 여론은 단지 개개인이 가지고 있는 의견의 총합이라고 하기는 어렵다. 개개인의 의견을 총합한다는 것 자체가 불가능하기 때문이다. 그런 이유로 여론은 개개인이 가지고 있는 의견의 산술적 합계이기보다는 공중들 사이의 역동적인 커뮤니케이션 행위 그 자체라고 할 수 있다. 따라서 여론은 공중들의 다양한 의견 분포를 단순히 합산함으로써 얻어질 수 없으며, 개별 의견이 표현되고 교환되면서 특정한 형태로 모양을 갖추어 가는 복잡한 과정의 측면에서 접근될 필요가 있다. 위원회의 2010년과 2011년 연구 결과가 지적하고 있는 바와 같이, 여론의 두 가지 측면, 즉 공중들의 의견의 집합(환원론 혹은 결과론적 정의)과 그와 같은 의견의 형성 과정(총체론 혹은 과정론적 정의)을 모두 고려하며 특히, 이들을 연결하는 계기, 즉 매체에 의한 여론형성 측면에 주목하고자 한다.

일반적으로 현대사회에서 여론형성의 중추로 간주되는 것은 매스미디어, 즉 대

중매체이다. 정치적 정보를 접하는 수용자들은 대부분 대중매체를 통해 처음으로 정보를 획득하기 때문이다. 대중매체는 대자본과 전문 인력이 결합된 조직체로서, 이들의 메시지는 사전에 의도적으로 준비되며 다수 대중에게 동시에 도달 가능한 매체 창구를 통해 사회적으로 확산된다. 그러나 대중매체가 여론에 직접적이고 절대적인 영향을 행사하는 것은 아니다. 예컨대 대중매체의 매스커뮤니케이션의 기능이 여론형성에 일차적인 역할을 수행한다고 하더라도 대인커뮤니케이션과 같은 기타 요인에 의해 그 효과가 달라지기 때문이다. 즉 공중들은 매스커뮤니케이션은 물론 대인커뮤니케이션 과정에 의해서도 특정 사안에 관련된 태도를 결정짓고 특정한 행동을 수행하게 된다. 매스커뮤니케이션이 기본적인 정보를 제공한다면 대인커뮤니케이션은 정보에 대한 심화된 이해, 선호의 방향성 등에 큰 영향을 끼친다. 게다가 인터넷과 소셜미디어의 등장은 이와 같은 대인커뮤니케이션 과정의 중요성을 크게 신장시킴으로써 여론형성에서 대중매체가 차지하던 역할을 침식하거나 대체하고 있다. 여론형성 과정을 구체적으로 파악하기 위해서는 이와 같은 복합적 커뮤니케이션 환경에 대한 총체적인 조사와 이해가 요구된다.

그러나 여론형성 과정에 연계된 매체환경과 커뮤니케이션 환경 전반을 조사하는 것은 막대한 자원과 노력을 필요로 한다. 게다가 여론집중도 조사의 목적이 여론형성 과정 그 자체에 대한 구체적인 분석과 입증에 있는 것은 아니다. 따라서 여론형성 과정에 연계된 매체의 영향력이라는 개념에 주목하여, 좀 더 현실화된 형태의 ‘조작적 정의(operational definition)’를 수행하고, 이에 근거를 둔 여론집중도 조사가 필요하게 된다.

## (2) ‘여론집중도’ 개념: 여론형성 과정에 대한 매체 영향력의 집중 수준

여론이 ‘공중의 집합적 의견과 그것의 형성을 매개하는 과정’으로 정의될 수 있다면, 여론집중은 ‘공중의 집합적 의견의 집중’이라기보다는 그와 같은 ‘여론형성 과정을 매개하는 매체 영향력의 집중’이라 정의될 수 있다. 따라서 ‘여론집중도 조사’는 ‘여론조사(opinion poll)’가 아니라, ‘여론형성 과정에 대한 매체 영향력의 집중 수준

에 대한 조사'이다.

앞에서 민주적 여론형성과 매체 다원성의 관계를 논의했던 바처럼, 여론의 다양성을 보장해야 한다는 것은 여론 그 자체가 언제나 다양해야 한다기보다, 여론의 기초인 개개인의 의견이 충분한 정보에 입각하여 제대로 형성될 수 있도록 다원적인 조건을 제공해야 한다는 것이다. 상이한 시각과 의견이 다양하고 폭넓게 교류될 수 있어야 올바른 여론이 형성된다는 사고는 근대 민주주의의 핵심 가치를 반영할 뿐 아니라 민주주의를 운영해 온 그간의 역사적 경험에 기초한 사회적 합의를 내포하고 있다. 따라서 여론 형성에 필수적인 정보와 의견을 제공하는 매체 기업은 일반 기업에 비해 더 큰 자유와 더불어 더 큰 책임을 동시에 부여받게 된다. 그렇기 때문에 매체시장의 집중은 일반 시장의 집중보다 더 사회적으로 민감한 이슈가 된다.

이런 측면에서, 여론집중도는 여론형성 과정에 영향을 끼치는 매체의 집중도 측면에서 일차적으로 파악된다. 매체 집중은 매체 상품의 특성에 따라 다음과 같은 두 가지 형태로 파악된다. 첫째, 매출액 등과 같은 일반 상품과 동일한 경제적 성과 측면에서의 집중. 둘째, 일반상품 시장과는 다른 '사상의 시장(marketplace of ideas)'에서의 집중, 즉 매체 이용자 측면으로 나누어 볼 수 있다. 각 관점에서 매체집중은 정보공급 창구로서의 매체가 얼마나 집중되어 있는가를 고려하는데, 대개 이는 매체의 소유 집중 이슈로 치환된다. 결국 매체 집중은 사회적 커뮤니케이션 도구인 대중매체가 일인 또는 소수의 자연인이나 법인에 의해 소유되는 상태를 의미한다고 할 수 있다.<sup>13</sup>

따라서 위원회는 '여론형성 과정에 대한 영향력의 집중 수준'을 조사하기 위한 한 가지 유효한 방편으로서 매체 집중에 주목하되, 일반적인 의미에서의 시장 집중

---

**13** 매체의 여론영향력 집중은 기본적으로 '매체의 이용 집중'과 밀접히 연관되며, 위원회는 그와 같은 측면에서 매체의 여론영향력 집중을 측정하는 것이 유용하다고 본다. 하지만 위원회는 장기적으로 다음과 같은 측면을 고려하는 것이 필요하다고 판단한다. 첫째, 매체가 제공하는 내용의 집중 측면도 검토하는 것이 타당하다. 즉 매체가 제공하는 정보와 의견의 편향성이나 균형성에 대한 평가도 중요한 의미를 갖는다. 둘째, 매체의 여론영향력 집중은 매체의 이용 집중에만 국한되지는 않는다. 따라서 차후에는 자료의 신뢰성과 타당성만 보장된다면, 좀 더 다양한 차원의 집중을 검토해보는 것도 바람직하다. 셋째, 매체를 대중매체 차원에서만 접근하는 것은 매체 환경 변화를 충실히 반영하지 못할 수 있다. 대중매체가 정보독점과 매체 표출구(media outlet) 독점에 기초하여 강력한 여론형성 효과를 발휘했던 것과는 달리, 최근에는 개인미디어와 소셜미디어가 활성화되면서 여론형성의 마스크뮤니케이션 측면 뿐 아니라 신규 매체에 의한 대인커뮤니케이션의 증폭 현상이 두드러지고 있기 때문이다.

이 아니라 여론형성 과정에 연계된 매체 영향력의 집중, 즉 매체의 이용 집중에 초점을 맞추었다.

## 2) 여론집중도 조사 대상

### (1) 여론집중도 조사 대상: 매체부문의 획정

여론집중도 조사의 핵심, 즉 여론형성 과정에 연계된 매체 영향력의 집중 수준을 조사하기 위해서는 먼저 조사 대상을 명확히 해야 한다. 이는 다음과 같은 두 가지 질문을 출발점으로 삼는다.

- 어떤 매체가 여론형성 과정에 영향을 끼친다고 볼 수 있는가?
- 서로 다른 매체영역을 어떻게 구분하거나 통합할 것인가?

첫 번째 질문은 ‘여론집중도 조사가 모든 종류의 매체를 대상으로 수행되어야 하는가?’ 아니면 ‘특정한 매체를 대상으로만 제한적으로 수행되어야 하는가?’에 관련된다. 위원회는 모든 종류의 매체보다는 ‘여론형성 과정에 영향을 끼칠 수 있는 정보와 의견, 즉 공공사안(public affairs)에 관련하여 전문적으로 기획·편집된 콘텐츠(editorial content)를 기업적인 방식으로 제작, 편성, 배포하는 매체’를 대상으로 삼는 것이 타당하다고 판단했다.<sup>14</sup>

두 번째 질문은 대상이 되는 모든 매체를 하나의 영역으로 간주해야 하는가, 아니면 복수의 독자적인 매체 영역으로 구별하여 취급해야 하는가에 관련된다. 위원회

---

<sup>14</sup> 물론 공공사안에 대한 뉴스와 시사보도 이외에도 다큐멘터리나 오락물 같은 기타의 콘텐츠를 통해서도 여론이 형성될 수 있다는 점을 부인하는 것은 아니다. 하지만 이번 조사에서 위원회는 여론형성 매체를 되도록 엄밀하게 정의하는 것이 필요하다고 판단했다. 대신 필요에 따라 여론형성 기능을 가진 매체와 콘텐츠를 좀 더 넓은 범위에서 파악하여, 이를 통해 국내 여론형성 환경의 현황을 입체적으로 접근해보려는 노력을 기울였다.



는 신문, 방송 등 개별적으로 구획된 매체 영역과 매체 전반을 아우르는 크로스미디어 영역을 골고루 고려하는 것이 타당하다고 본다. 하지만 이를 위해서는 우선 고려되어야 할 접근법이 있다. 이하에 논의될 경쟁법적 시장 획정 방안이 그것이다.

## (2) 시장 규제 차원에서의 매체시장 획정법

특정 사업자의 시장지배력 보유 여부에 대한 평가나 특정 기업 간의 결합이 해당 시장의 경쟁상황에 미치는 영향에 대한 분석 등 일반적인 시장 경쟁상황에 대한 평가를 위해 가장 먼저 이루어지는 절차는 관련시장 획정이다.

시장획정시 고려해야 할 점은 수요대체성(demand substitutability) 및 공급대체성(supply substitutability)에 대한 평가이다. 상품 간 수요대체성 검증은 수요자의 관점에서 이들이 합리적으로 대체 가능하다고 인식하고 있는 상품의 범위를 식별하는 과정이다. 또한 상품 간 공급대체성은 기존의 독점적 상품 공급자가 가격을 인상할 경우에 새로운 공급자가 등장할 수 있는 가능성 측면에서 평가된다.

시장획정을 위한 방법론으로 주로 활용되는 기법에는 가상적 독점사업자 테스트(hypothetical monopolist test: HMT)가 있다. 가상적 독점사업자 테스트는 흔히 SSNIP 테스트라고도 불리는데, 이는 초점상품(focal product: 관련시장의 획정을 필요로 하는 관심 상품)으로 설정된 상품의 가상적 독점공급자가 해당 상품의 가격을 ‘작지만 유의미하고 일시적이지 않게 인상(small but significant non-transitory increase in price: SSNIP)’할 경우 나타나게 되는 해당 상품의 수요패턴 변화를 관찰함으로써 초점상품과 여타 상품 사이의 수요대체성 정도를 판별하는 것이다.<sup>15</sup>

**15** 만일 초점상품의 요금 인상으로 인해 여타 대체재로의 수요 전환이 발생함에도 가상적 독점공급자의 이윤이 유지되거나 증가하는 것으로 나타날 경우, 해당 초점상품은 여타 잠재적 대체재와의 수요대체성이 낮다고 판단됨으로써 별도의 시장으로서 획정된다. 반대로 초점상품의 요금 인상으로 인해 상당수의 수요자가 잠재적 대체재로 전환함으로써 해당 사업자의 이윤이 감소하게 될 경우 해당 상품과 잠재적 대체재 사이에는 높은 수요대체성이 존재한다고 판단된다. 이 경우에는, 해당 상품과 인접 대체재를 합하여 새로운 초점상품으로 재정의하고 다시 그에 관련된 SSNIP 테스트를 실시하게 된다. 이렇게, 특정 초점상품이 하나의 독자적 시장으로 획정될 때까지 SSNIP 테스트가 적용된다.

규제당국이나 사법당국이 경쟁상황 분석을 위한 실제 시장확정을 할 때, 임계 매출감소분석(critical loss analysis: CLA)을 통해 SSNIP 테스트를 실행한다. 그러나 임계매출감소분석 등의 정량적 분석을 통해 시장확정이 가능한 경우는 그리 많지 않다. 획득 가능한 자료가 부족하거나 획득된 자료의 신뢰도 미흡 등으로 인해 엄밀한 정량분석법을 적용하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 규제당국 및 사법당국은 위에서 제기한 수단 이외에도 다양한 방법을 활용하여 시장확정을 수행한다. 예컨대, 수요자의 특성이나 잠재적 경합재의 역사적인 가격변동, 수요자의 전환비용 등을 분석함으로써 간접적으로 수요대체성을 분석하게 되는 것이다.

그러나, 이와 같은 방식은 매체시장에 연관된 판단에서는 극복하기 힘든 장애가 된다. 국내 매체시장의 경우에는 공신력을 갖춘 시장 자료가 절대적으로 부족하고 그나마 동원 가능한 자료조차 소수의 상위 기업에 국한돼 있는 실정이기 때문이다. 게다가 경쟁상황 평가에 일반적으로 적용되는 시장확정 접근법은 ‘여론’이라는 대단히 정성적이고 사회문화적인 대상을 다루기에는 부적합한 면이 많다.<sup>16</sup> 이와 같은 판단에 근거하여, 위원회에서는 여론집중도 조사의 목적에 좀 더 부합하는 확정 방식에 기초를 두어 실제의 조사를 수행해야 할 필요성에 합의했다.

### (3) 여론집중도조사위원회의 매체부문 확정 방식

2010년과 2011년에 걸쳐 위원회에서 수행한 연구 결과와 위원회 자체의 논의를 토대로 위원회는 일반적인 시장 확정 방식, 즉 경쟁법적 관점에서의 시장 확정 방식 보다는 ‘매체부문(media sector)’ 개념을 통한 유연한 접근을 선택했다. 위에서도 언급했던 바와 같이 여론과 매체부문은 ‘시장’이라는 범주로 온전히 포괄될 수 없는 특성을 지니고 있으며, 따라서 경제학적 시장 개념보다 좀 더 유연한 ‘부문’ 개념에 잠정적인 기초를 두는 편이 현실적으로 타당할 것이라 판단했다. 이에 2012년 여론집

<sup>16</sup> 물론 ‘매체상품군 확정’을 엄밀하게 수행함으로써 경쟁법적 관점에서 관련시장확정을 시도하는 것이 불가능하지는 않을 것으로 본다. 하지만 이 경우에도 매체 이용 정도와 여론영향력 사이의 관계가 매체상품군에 따라 달라질 수 있음을 고려해야 한다.

중도조사 대상으로 위원회가 선정한 매체부문은 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등의 4대 매체부문이다. 즉, 신문법상의 종이신문, 방송법상의 텔레비전 및 라디오방송, 그리고 신문법이 규정하는 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스 등이 이에 해당한다. 조사 대상으로 획정된 내용을 좀 더 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

### ① 신문 부문

신문법상에 규정된 모든 종이신문 가운데 여론형성에 관여하는 시사정보를 생산하고 전달하는 신문제호를 대상으로 삼았다. 이들은 뉴스의 생산과 전달을 기본 목적으로 하는 매체사로서, 대부분의 콘텐츠가 여론형성에 영향을 끼칠 목적으로 생산되거나 그와 같은 ‘효과’를 발생시킨다. 스포츠신문을 제외한 전국/지역 종합일간신문을 포함하며, 경제일간신문과 무료일간신문 역시 이 부문에 속한다.

### ② 텔레비전방송 부문

방송법에 규정된 텔레비전방송을 기본 대상으로 참조하되, 그 가운데 지상파나 유료방송(케이블, 위성, IPTV) 플랫폼을 전달 수단으로 활용하는 모든 실시간 선형채널의 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램’으로 한정했다.<sup>17</sup> 텔레비전방송은 신문에 비해 오락성이 강하고 공론 형성과의 직접적 관련성이 상대적으로 떨어지는 경향이 있기 때문에 해당 매체부문의 여론영향력을 평가하기 위해서는 여론형성 기능을 지닌 콘텐츠에만 주목하는 것이 필요하다고 보았기 때문이다. 여기서 뉴스 및 시사보도 프로그램이란 공공사안(public affairs)에 관련된 사회구성원들의 인식과 태도, 집합적 여론 형성에 영향을 미칠 목적으로 시사 정보나 그에 대한 논평, 의견 등을 전달하는 프로그램을 가리킨다. 다른 한편, 실시간 선형채널을 통한 텔레비전방송 시청 이외의 경우 즉 인터넷을 통한 시청이나 주문형 프로그램 시청 패턴이 증가하고 있고, DMB 시청과 같은 이용 패턴 역시 고려해야 하지만, 이에 관

<sup>17</sup> 구체적인 프로그램 분류 기준은 한국방송광고진흥공사에서 사용하는 표준코드의 ‘보도 프로그램’에 의거한다. 이 기준은 뉴스 및 시사보도 프로그램의 중분류와 소분류를 구체적으로 적용하고 있고, 무엇보다 프로그램 분류에 연관된 메타데이터를 활용할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다.

런해서는 아직 명확한 데이터를 획득하기 어렵기 때문에 이번 조사에서는 포함시키지 않았다.

### ③ 라디오방송 부문

방송법에 규정된 라디오방송을 기본 대상으로 하되, 그 가운데 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램을 편성하고 있는 실시간 선형 채널’을 기준으로 삼았다. 이 부문을 획정하는 방식의 기본 논리는 텔레비전방송 부문과 유사하다. 단, 텔레비전방송의 경우와는 달리 뉴스 및 시사보도 프로그램 단위로 한정하기 보다 그러한 프로그램을 편성하는 채널 자체를 기준으로 삼는 것은 라디오방송 매체의 특성을 고려한 결과이다. 즉 라디오방송의 경우, 명확한 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램’으로 구별되는 경우보다는, 오락과 시사 정보가 섞인 혼성 프로그램의 형태를 띠는 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 뉴스 및 시사보도 프로그램이 아니라 그런 프로그램을 편성하는 채널 단위로 영향력을 평가하는 것이 타당하고 자료의 신뢰성도 더욱 높을 것이라 판단했다. 그러나 방법론적 일관성을 고려하여 추후 이와 같은 이슈를 좀 더 정교하고 면밀하게 검토할 필요가 있다.<sup>18</sup>

### ④ 인터넷뉴스 부문

온라인으로 뉴스와 시사보도를 제공하는 언론사닷컴, 전문 인터넷 신문, 주요 포털의 온라인 뉴스 서비스 등을 대상으로 삼았다. 인터넷뉴스 부문은 대단히 다양하고 복합적인 형태를 갖기 때문에 일단 신문법이 규정하고 있는 ‘인터넷신문’ 범주를 기준으로 여론형성 기능을 가진 매체사만을 포함시키는 것이 타당하다고 판단했다. 즉 전통적인 여론형성 매체인 신문과 유사한 형태의 보도 기능

---

**18** 이런 문제는 사실 신문이나 인터넷뉴스 부문에서도 비슷하게 반복된다. 신문과 인터넷뉴스 사이트를 통해 전달되는 콘텐츠가 모두 공공사안에 관련된 뉴스 및 시사정보를 담고 있는 것도 아니며, 개별 이용자가 그와 같은 콘텐츠만 이용했는지 여부를 측정하기도 어렵다. 인터넷뉴스의 경우엔 텔레비전방송과 유사하게 뉴스나 시사정보 연관 콘텐츠를 특정하여 이용 정도를 파악하는 것이 불가능하지는 않다. 하지만 개개의 뉴스 및 시사정보 콘텐츠를 특정하는 것이 텔레비전방송 부문에 비해 복잡하고 비용이 많이 소요되며 자료의 신뢰성도 아직 그리 높지 않다고 판단하여, 유사 매체부문인 신문 부문과 비슷하게 취급하는 방향으로 기울였다.

을 갖되 온라인 플랫폼을 통한 비선형적 이용 특성에 기반을 두고 있는 경우에 국한시켰다.<sup>19</sup>

#### (4) 매체사와 매체계열

위와 같이 정의된 4대 개별 매체부문을 대상으로 각 부문 매체사 및 매체계열의 점유율 분포를 산정했다. 그러나 현대의 매체 환경에서는 개별 매체부문에서의 점유율뿐만 아니라 다양한 매체부문을 넘나드는 매체 계열(예를 들어 신문, 텔레비전방송 부문에 모두 참여하는 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 3대 일간 신문 계열)들의 매체부문 ‘간’, 즉 교차매체부문(cross-media sector) 차원에서의 점유율을 고려하는 것이 중요하다. 위원회는 개별 매체부문에서의 여론집중도는 매체사를 단위로 산정하고, 교차매체부문, 즉 전체 매체부문에서의 매체합산 여론영향력지수는 매체계열을 단위로 산정했다.<sup>20</sup>

여기서 매체사는 “여론형성 과정에 영향을 끼칠 목적으로 뉴스 및 시사정보와 의견을 전문적이고 기업적으로 생산하고 편성하여 배포하는 조직”으로 정의한다. 또한 매체계열은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 정의하는 ‘기업집단’, 즉 “동일인이 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단” 개념에 근거한다. 따라서 공정거래법에 제시된 지분율 및 지배력 기준을 적용, 여러 개의 계열 매체사를 하나의 매체 기업집단으로 분류하되, 관련 다각화 측면에서 상호 연결된 매체사만을 합산 대상으로 했다.

---

**19** 포털을 여론영향력을 갖는 별개의 여론형성 매체로 분류해야 하는가의 문제에 대해 위원회는 유보적인 결정을 내렸다. 현실적으로 포털이 뉴스 및 시사정보의 이용에 지대한 영향을 끼치고 있으리라 짐작할 수는 있지만, 이들은 기본적으로 독자적인 콘텐츠를 제작하여 배포하는 주체가 아니기 때문이다. 물론 최근 들어 포털이 제공하는 고유의 콘텐츠가 늘어나고 있는 것은 사실이고, 포털 뉴스서비스의 ‘편집 효과’를 무시할 수는 없지만, 현재의 여론집중도 조사 체계에서는 별개의 여론형성 매체로 간주하는 것이 적절하지 않다는 판단을 내린 결과이다. 이후의 여론집중도 조사에서는 이런 측면을 더 폭넓게 고려하여, 예컨대 소셜미디어나 개인미디어를 포괄한 다양한 신규 매체의 여론영향력을 측정할 방안을 마련하는 것이 필요할 수 있다.

**20** 단, 텔레비전방송이나 라디오방송 채널, 뉴스 사이트 등에 대한 부문별 집중도 산정에서는 필요에 따라 부분적으로 매체계열 단위를 고려했다.

### 3) 여론집중도 조사 방법

#### (1) 매체부문별 점유율과 집중도

매체부문별 점유율과 집중도의 산정은 이번 여론집중도 조사, 즉 매체의 여론 영향력 점유율과 집중도 조사의 기초를 이룬다. 교차매체 환경이 확대되고 있기는 하지만, 여전히 상대적으로 구별되는 매체부문을 통해 서로 구분되는 방식으로 여론 형성 과정에 영향을 끼치는 매체들이 존재한다고 판단하기 때문이다. 따라서 위원회는 매체부문별로 각 매체사의 주요 이용 지표(와 필요에 따라, 혹은 가용 자료에 따라 기타의 시장성과 지표) 측면에서 점유율을 산정하고 이로부터 매체부문별 여론영향력의 집중도를 추정했다.

위원회가 2012년 여론영향력 분포 현황 조사 대상으로 선정한 4대 매체부문은 [표 1-1]과 같다.

매체의 여론영향력을 추정할 수 있는 다양한 방법 가운데 하나는 매체의 ‘이용 정도(level of use)’를 측정하는 것이다. 물론 매체의 이용 정도가 높다고 해서 여론영향력도 그만큼 높을 것이라고 단정할 수는 없다. 그럼에도 매체의 여론영향력을 추정할 수 있는 여러 가지 지표들 가운데, 이론적으로 좀 더 뒷받침되고 수량화가 가능한 지표는 매체의 이용 정도라고 위원회는 판단했다.<sup>21</sup>

---

**21** 필요에 따라 매체 이용 정도 이외에도 광고매출액과 같은 여러 가지 시장지표도 참조했다. 그러나 이와 같은 지표는 여론형성에 간여하는 다양한 매체사들의 영향력을 통일적으로 관찰하기에 부족한 점이 많다. 예컨대 광고매출액은 공영방송사의 여론영향력을 측정하는 데 명백히 한계를 보인다. 또한 보수 성향의 집단이나 진보 성향의 집단 각각의 여론 형성에 주도적으로 관여하는 매체사들의 영향력을 광고매출 규모만으로 평가하기 어렵다. 더욱이 시장성과에 관련된 여러 가지 경제적 지표들은 자료의 신뢰성이 부족한 경우가 많으며 포괄 범위 역시 대단히 제한적이다.

[표 1-1] 4대 매체부문과 조사범위

매체부문	조사 범위	단위 매체(사)의 수
신문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석대상 신문                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국종합일간신문</li> <li>- 지역종합일간신문</li> <li>- 경제일간신문</li> <li>- 무료일간신문</li> </ul> </li> </ul>	70개 제호
텔레비전방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석대상 프로그램                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴스 및 시사보도 프로그램: 한국방송광고공사 프로그램 분류기준에서 대분류 '보도' 프로그램 범주 적용*</li> </ul> </li> <li>• 분석대상 채널: 뉴스 및 시사보도 프로그램을 편성하는 채널                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지상파채널: KBS1, KBS2, MBC, SBS·지역민방채널, OBS</li> <li>- 종합편성채널: 채널A, JTBC, MBN, TV조선</li> <li>- 보도전문채널: 뉴스Y, YTN</li> </ul> </li> </ul>	11개 채널 (10개 사)
라디오방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석대상 채널: 뉴스 및 시사보도 프로그램 청취 대상이 된 지상파 채널                             <ul style="list-style-type: none"> <li>KBS: 1R, 2R, 1FM, 2FM (4개)</li> <li>MBC: 표준FM·AM, FM4U·음악FM (2개)</li> <li>SBS: 파워FM, 러브FM (2개)</li> <li>CBS: 표준FM·AM, 음악FM (2개)</li> <li>기타: 국군방송, KNN**, 불교방송, 아리랑, 평화방송, EBS 교육방송, FEBC 극동방송, tbs 교통방송, YTN FM (9개)</li> </ul> </li> </ul>	19개 채널 (13개 사)
인터넷뉴스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석대상 사이트***                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도달률 1% 이상 뉴스 사이트****</li> <li>- 종합일간지</li> <li>- 경제지/전문지</li> <li>- 인터넷신문</li> </ul> </li> </ul>	117개 사이트

\* 뉴스, 대담/토론, 시사, 보도종합, 보도기타 등의 중분류 프로그램을 포함

\*\* KNN은 부산·경남권역의 민영 지상파 방송사임, 텔레비전방송 부문에서는 SBS·지역민방 계열로 분류함

\*\*\* 해당 뉴스 사이트의 직접 이용이나 포털을 경유한 이용 트래픽을 추적했으며, 주요 포털(네이버, 다음, 네이버, 야후코리아, joinsmsn) 내부에서의 뉴스서비스 이용에 대해서는 해당 언론사의 대표 사이트 이용량(feeding)만 분석함

\*\*\*\* 도달률은 닐슨코리아클릭이 추정하고 있는 국내 인터넷 이용자 대비 해당 사이트 순방문자의 비중을 의미함

매체부문별 집중도는 각 매체사의 이용 점유율에 기반을 두어 산출된 CR<sub>k</sub>와 HHI 수치를 활용했다. CR<sub>k</sub>와 HHI는 경쟁법 차원에서 시장의 집중도를 평가할 때 사용되는 가장 대표적인 지표이다. 예컨대 한국공정거래위원회는 CR<sub>1</sub>이 50% 이상, CR<sub>3</sub>이 75% 이상일 때를 시장지배적 사업자가 존재하는 시장이라 보며, 미국 법무부와 연방거래위원회(FTC)의 수평결합지침은 HHI가 1800을 넘으면 “고도로 집중된 시장(highly concentrated market)”이라 판별한다. 그러나 일반적인 상품이나 용역이 아닌 여론영향력의 집중도를 판단하고자 할 때 일반 경쟁법에서 활용하는 기준을 그대로 적용하는 것이 타당하지 않을 수 있다. 특히 경쟁법적 관점에서 매체시장을 확정하는 방식과 위원회가 택한 매체부문 확정 방식이 일치하는 것은 아니기 때문에,



CR이나 HHI를 여론집중도 조사에 적용하는 것에는 상당한 주의를 기울여야 한다. 요컨대 CR과 HHI는 매체의 여론영향력 집중도를 산출하여 그것의 절대적 높낮이를 판정하기 위한 지수가 아니다. 다만 매체부문의 집중 수준을 간접적으로 가늠하고, 부문들 사이의 집중 수준 차이와 여러 해에 걸친 시계열적인 차이를 비교해 보기 위한 목적에서 활용될 수 있다.

## (2) 매체합산 여론영향력 점유율

앞서도 밝힌 바처럼, 매체합산 여론영향력 점유율은 교차매체 환경에서 통합적 여론영향력을 추정하기 위한 방법으로 고안됐다. 매체부문별 여론영향력의 점유율과 집중도를 측정하는 것에서 한 걸음 더 나아가, 모든 매체부문에 걸쳐 특정 매체사나 매체계열이 행사하고 있는 교차매체 차원의 여론영향력을 추정하는 것이 점점 더 중요해지고 있기 때문이다.

이와 관련해서 지금까지 이루어진 국내외의 다양한 조사 방식을 검토한 결과에 따르면, 일반적으로 고려되는 방법은 시장에서의 사업자별 영향력(즉, 시장 점유율)이나 매체 이용 수준에 기초를 두되 매체 간 차이를 반영할 수 있는 가중치를 적용하는 것이다. 이와 같은 교차매체 지배력 혹은 영향력의 산정 논리는 기본적으로 다음과 같다. 첫째, 둘 이상의 매체부문에 걸쳐 매체사를 보유한 사업자의 경우, 이들이 소유한 모든 매체사의 여론영향력을 합산해야 한다. 둘째, 각 매체부문에서 개별 매체사가 차지하고 있는 점유율을 단순 합산할 수는 없다. 예컨대 텔레비전방송 시청 1시간에 의해 발생하는 여론영향력이 신문 읽기 1시간에 의해 발생하는 여론영향력과 동일하다고 판단할 수는 없다. 셋째, 따라서 교차매체 차원에서 여론영향력을 합산하기 위해서는 각 매체부문의 상대적 영향력 차이를 고려해 각 매체부문별 점유율을 변환해 줄 값이 필요하다.

이러한 측면을 고려하여 위원회가 매체합산 여론영향력 점유율을 산출하기 위해 채택한 방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2012년 여론집중도 조사의 매체합산 여론영향력 점유율 추산 과정에서는 4대 매체부문에 대해 각각 다음과



같은 이용지표를 기준으로 삼았다.

- 신문 부문: 신문열독점유율(readership share)
- 텔레비전방송 부문: 시청점유율(viewing share)
- 라디오방송 부문: 청취점유율(listening share)
- 인터넷뉴스 부문: 체류시간점유율(duration time share)

다음으로 이용자들을 대상으로 한 설문조사를 통해 각 매체부문에 부여되는 가중치를 산출하였다. 보다 구체적으로 전국단위의 대규모 무선표집 조사를 통해, 이용자들에게 각 매체부문이 ‘태도 및 의견형성’에 미치는 영향력을 평가하게 한 다음, 이를 통해 확보된 각 매체부문의 상대적 영향력 수치를 가중치로 채택하였다.<sup>22</sup>

이에 근거하여 산출되는 매체합산 여론영향력 지수는 아래와 같은 공식을 따른다.

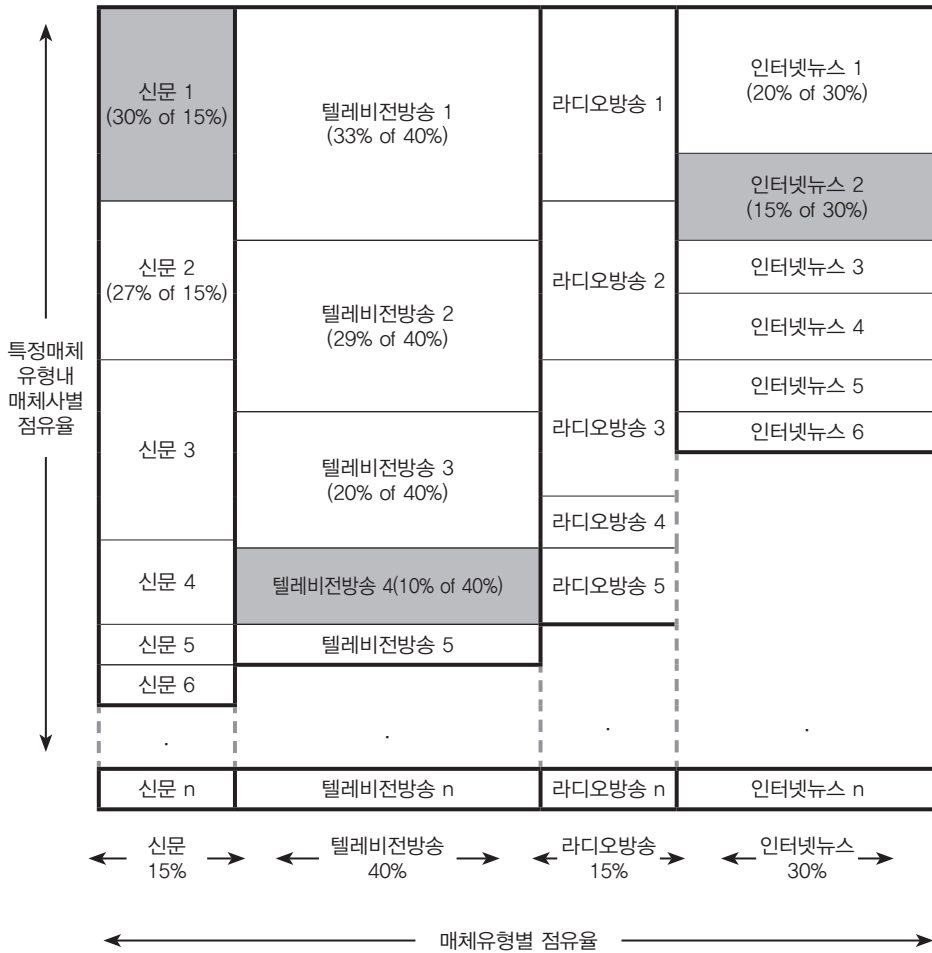
$$\text{매체계열 } j \text{의 매체합산 여론영향력 지수} = \sum_i (W_i \times S_{ij})$$

- $W_i$  = 매체부문  $i$ 의 영향력 점유율
- $S_{ij}$  = 매체계열  $j$ 의 매체부문  $i$ 에서의 이용 점유율

예컨대 특정 매체사가 여러 매체부문에 걸쳐 다양한 매체사를 함께 소유하고 있는 경우 이를 하나의 매체계열로 간주한다. 따라서 이들이 소유하고 있는 모든 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스의 이용 점유율에 매체부문별 영향력 가중치를 곱하고 이를 모두 합산한 결과가 특정 매체계열의 매체합산 여론영향력 점유율이 된다.

<sup>22</sup> 구체적인 설문조사 문항과 결과에 대해서는 위원회가 수행한 <2012년 미디어 이용 조사>를 참조하라. 관련된 설명과 가중치 산출 결과는 이 보고서의 제2장 제2절의 내용에 반영되어 있다.

[그림 1-1] 매체합산 여론영향력 점유율 산출 모형



\* 모형내 수치는 가상 수치임

[그림 1-1]은 위원회가 매체합산 여론영향력 점유율을 산출하는 모형을 도해한 것이다. 여기서 각각의 세로 기둥은 각각의 매체부문을 나타내며, 각각의 사각형 셀은 특정 전체 매체부문을 모집단으로 했을 때 특정 매체사가 차지하고 있는 여론영향력의 크기(즉 개별 매체부문에서의 점유율에 해당 매체부문의 영향력 가중치를 곱

한 결과)가 된다.<sup>23</sup>

만약 특정 매체계열이 신문 1(신문 부문에서의 이용 점유율 30% 가정), 텔레비전방송 4(텔레비전방송 부문에서의 이용 점유율 10% 가정), 인터넷뉴스 2(인터넷뉴스 부문에서의 이용 점유율 15% 가정) 등의 매체사(위 도표에서 음영 처리된 부분)를 동시에 소유하고 있다면, 전체 매체부문에서 해당 매체계열이 차지하고 있는 매체 합산 여론영향력 점유율은 13%( = 30%×0.15 + 10%×0.4 + 15%×0.3)로 간주된다.

이런 방식으로 매체계열 단위로 모든 관련된 셀의 크기를 합산하면, 해당 매체계열이 전체 매체부문에서 차지하고 있는 상대적 영향력의 크기, 즉 매체합산 여론영향력 점유율이 도출된다.

---

**23** 이 그림에서는 각 매체부문의 영향력 점유율을 신문 부문 15%, 텔레비전방송 부문 40%, 라디오방송 부문 15%, 인터넷뉴스 부문 30%로 가정하고 있다. 이 영향력 점유율 수치를 가중치화하면, 전체 1을 기준으로 했을 때, 신문 0.15, 텔레비전방송 0.40, 라디오방송 0.15, 인터넷뉴스 0.30으로 환산된다.



제2장

# 여론집중도 조사 결과

# 1. 매체부문별 점유율과 집중도

## 1) 활용 자료

2012년 여론집중도 조사를 위해 위원회가 검토한 자료는 아래와 같다.

### ▶ 매체부문별 이용 현황 조사 자료

- 신문부문: <2012년 미디어 이용조사> (여론집중도조사위원회 기획, 현대리서치 연구소 위탁조사)
- 텔레비전방송 부문: 시청률 조사 (AGB닐슨미디어리서치 조사 자료)
- 라디오방송 부문: 청취율 조사 (여론집중도조사위원회 기획, 한국갤럽조사연구소 위탁조사)
- 인터넷뉴스 부문: 인터넷이용조사 (닐슨코리아클릭 조사 자료)

### ▶ 기타 시장 자료

- 금융감독원 전자공시 재무제표(언론사별 2011년 감사보고서 기준)
- 방송통신위원회(2012. 6), 2011년도 방송사업자 재산상황 공표집
- 한국ABC협회(2012. 12), 신문부수 공사보고서(2011. 1~2011. 12)

자료의 공신력을 높이고, 위원회의 여론집중도 조사 방법에 좀 더 부합하는 자료를 얻기 위해서는 위원회가 자료의 조사 과정을 직접 기획하고 관리하는 것이 바람직하다. 하지만 주어진 시간과 예산의 측면에서 한계가 있었기 때문에, 모든 자료를 위원회 독자 조사에 의존하기는 어려운 조건이었다. 따라서 위원회는 우선 활용 가능한 자료를 최대한 발굴하거나, 구매 혹은 협력 등의 방법을 동원하였고, 활용 가능한 기존 자료가 없는 경우에 한하여 위원회 차원의 직접 조사를 수행했다. 동원된 각 자료의 의의와 한계에 대해서는 보고서의 각 매체부문에서 필요에 따라 좀 더

자세히 기술했다.

[표 2-1] 2012년 <미디어 이용 조사> 개요

구분	주요 내용
모집단	• 전국의 만19세 이상 성인독자
표본 크기	• 7,000명
표본오차의 최대허용 한계	• $\pm 1.4\%p$ (95% 신뢰수준 하)
표집 방법	• 2010년 인구주택총조사 결과에 의거하여 16개 시도 19세 이상 인구를 대상으로 확률 비례계통추출법을 적용
조사 도구	• 구조화된 질문지
조사 방법	• 면접원의 가구방문을 통한 일대일 대인면접조사
조사 기간	• 2012년 8월 24일 ~ 9월 30일
실사 대행	• 현대리서치연구소

<2012년 미디어 이용 조사>는 위원회가 기획하고 현대리서치연구소를 통해 위탁 수행되었다. 여기서 얻어진 자료 가운데 핵심적으로 활용한 것은 신문 부문의 점유율 산정을 위한 열독점유율 수치와 매체합산 여론영향력 점유율 산정을 위해 수집한 매체부문별 여론영향력 평가 수치이다. 그 외 자료는 이를 보완하기 위한 목적으로 활용하였다.

[표 2-2] 텔레비전방송 시청점유율 조사 개요

구분	주요 내용
모집단	• 전국의 만 19세 이상 시청자 -현재 시청률 조사는 만 4세 이상을 대상으로 수집됨. 그러나 위원회의 여론집중도 조사는 투표권을 갖고 있는 만 19세 이상의 성인을 대상으로 하기 때문에, 자료의 통일성을 위해 만 19세 이상의 성인에 관련된 데이터만을 원자료에서 추출하여 활용함.
표집 방법	• 직업, 성별, 지역, 연령, 플랫폼에 따른 할당 표집
표본 크기	• 총 2,743가구, 평균 7,043명
활용 자료	• AGB닐슨미디어리서치 시청률 조사 자료
분석 대상기간	• 2011년 10월 1일 ~ 2012년 9월 30일 (1년간) -단 종합편성채널의 경우에는 프로그램을 방영한 실제 기간인 10개월의 평균값

텔레비전부문의 시청률 자료는 AGB닐슨미디어리서치의 시청률 조사 자료를 활용했다. 우리나라에서 텔레비전 시청률 조사 자료를 공급하는 대표적인 기관은 AGB닐슨미디어리서치와 TNmS인데, 위원회는 2011년에 시행했던 시험조사 당시 방송 관련 주무부처인 방송통신위원회와 자료 공급 계약을 맺고 있던 AGB닐슨미디어리서치의 자료를 선택했다.<sup>24</sup> 위원회가 활용한 자료의 조사 기간은 2011년 10월 1일부터 2012년 9월 30일까지의 1년간이었다.

[표 2-3] 라디오방송 청취점유율 조사 개요

구분	주요 내용
모집단	• 전국 16개 시도 만 19세 이상 성인 남녀 라디오 청취자
표본 크기	• 총 응답자 수 3,000명
표본오차의 최대허용 한계	• $\pm 1.8\%$ (95% 신뢰수준 하)
표집 방법	• 16개 시도 (서울, 경기/인천, 강원, 대전/충청, 대구/경북, 부산/울산/경남, 광주/전라, 제주) • 정보통신정책연구원에서 실시한 <2011년 방송매체이용행태조사> 결과에 따라 라디오 청취자를 성별, 연령별, 지역별로 비례 할당 무작위추출
조사 도구	• 구조화된 질문지
조사 방법	• 면접원의 가구방문을 통한 일대일 대인면접조사
조사 기간	• 2011년 10월 31일 ~ 11월 21일(약 3주간)
실사 대행	• 한국갤럽조사연구소

라디오 청취율 자료는 2011년에 위원회가 직접 기획하여 한국갤럽조사연구소에 위탁 조사한 결과를 활용했다. 예산 집행의 효율성 제고 차원에서 2011년 라디오 청취율 자료를 활용하더라도 큰 문제가 없다고 판단했기 때문이다.<sup>25</sup>

**24** 이후 방송통신위원회의 2012년 공급 계약은 AGB닐슨미디어리서치에서 TNmS로 변경되었다. 위원회는 일정상의 난점, 그리고 시험조사와 본조사와의 자료상의 일관성과 연속성, 업무 협력 관계 등을 고려하여 2012년에도 AGB닐슨미디어리서치의 자료를 활용했다.

**25** 정확히 동일한 방법론에 근거한 자료는 아니지만, 2012년 미디어 이용 조사와 한국언론진흥재단의 2012 언론수용자의식조사를 통해 추정해 본 결과와도 큰 차이가 없었다.



[표 2-4] 인터넷뉴스 체류시간점유율 조사 개요

구분	주요 내용
모집단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 만 7세 이상 65세~69세 이하 거주자 중 인터넷 이용자</li> <li>- 2011년 10월에서 2012년 6월까지의 만65세까지를 대상으로 조사되었으나, 2012년 7월부터는 닐슨코리아클릭의 정책 변동에 따라 조사 대상이 69세 이하로 확대됨</li> </ul>
표본 크기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12,000명 (전체 패널 18,000명, 유효패널 12,000명)</li> <li>- 최근 4주간 1회 이상 인터넷에 접속한 패널만 유효 패널로 고려</li> </ul>
패널 표집방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RDD, MMS</li> <li>- ①기초조사(모집단 추정 조사)시 RDD 방식으로 선정된 대상에게 패널 참여 의사를 묻는 방식과</li> <li>- ②무작위(RDD)로 MMS를 보내 패널 가입 의향을 확인하는 방식으로 패널을 모집</li> <li>※RDD(Random Digit Dialing): 무작위 전화조사 방식</li> <li>※MMS(Multimedia Messaging Service): 기존의 단문 서비스(SMS)에 비해 더 많은 양의 메시지를 전송할 수 있고, 사진, 음성, 동영상과 같은 멀티미디어 콘텐츠 전송이 가능한 서비스</li> <li>• 층화기준: 성, 연령, 거주 지역</li> </ul>
스크리닝 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최근 4주간 1회 이상 인터넷 이용 여부</li> <li>• 인터넷 로그가 정상적으로 전송이 되는 패널의 데이터만 유효 데이터로 이용</li> <li>• 비정상 로그를 보내는 패널은 유효 데이터에서 제외</li> </ul>
조사 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011년 10월 1일 ~ 2012년 9월 30일 (1년 간)</li> </ul>
실사 대행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 닐슨코리아클릭</li> </ul>

매체 이용 현황에 관련된 공신력 있는 자료가 부족한 것은 인터넷뉴스 부문에서도 크게 다르지 않다. 인터넷 부문은 특히 매체 이용에 관련된 개념, 조사 방법론, 공신력 있는 조사 기구 등이 명확히 정립되어 있지 않기 때문에 더욱 곤란한 문제가 있었다. 하지만 위원회에서 2010년과 2011년에 걸쳐 진행한 자체 연구조사 결과에 따르면, 인터넷 이용에 관련된 이용자 자신의 인지데이터에 비해 이용 행위와 연관된 로그데이터의 신뢰성과 타당성이 더 높았다. 따라서 비교적 공신력 있는 로그데이터를 확보하고 있다고 판단되는 닐슨코리아클릭의 자료를 활용했다. 조사 기간은 미디어 이용 조사 기간과 동일한 2011년 10월 1일에서 2012년 9월 30일 사이의 1년간이었다. 조사 방법론상의 제약 때문에 만 19세 이상 성인만을 대상으로 하지 못했다는 점, 2012년 7월 이전의 자료와 이후의 자료가 조사 대상 연령 범위에서 차이점을 보인다는 점 등의 한계가 있었으나, 조사 결과에 큰 영향은 미치지 않을 것이라는 것이 위원회의 판단이었다.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> 기간에 따라 조사 대상 연령의 차이가 발생한 것은 닐슨코리아클릭의 패널 모집 정책 변동 때문이다.

## 2) 신문 부문

신문열독률은 위원회가 직접 기획하여 현대리서치연구소에 위탁 조사한 <2012년 미디어 이용조사> 자료를 사용했다. 만 19세 이상 국민 가운데 2010년 인구주택총조사 결과를 따라 전국 16개 시도 19세 이상 인구를 대상으로 확률표집방법을 이용하여 추출한 총 7,000명의 표본을 대상으로 조사가 이루어졌다. “지난 1주일 간 읽은 신문”을 복수 응답으로 집계한 결과는 총 3,860개였다. 이 중 여론집중도 산정에 포함시킨 ‘전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 경제일간신문, 무료일간신문’ 유효 건수는 총 3,497개였다. 이를 대상으로 신문제호별 열독점유율을 산정한 결과는 [표 2-5]와 같다.

전국일간지, 지역일간지, 경제일간지, 무료일간신문 등을 대상으로 측정한 신문열독점유율은 조선일보 23.7%, 중앙일보 17.9%, 동아일보 16.0%, 매일경제 6.8%, 경향신문 5.9% 등이었다. 상위 1개사인 조선일보의 점유율(CR<sub>1</sub>)은 23.7%였으며, 상위 3개사인 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 점유율(CR<sub>3</sub>)은 57.6%로 나타났다. 상위 4개사 집중도(CR<sub>4</sub>)의 경우 64.4%, 상위 8개사 집중도(CR<sub>8</sub>)는 80.3%를 보였다. 열독 점유율 HHI는 1,280으로 나타났다.

상위 3개 신문제호의 열독점유율이 그 이하 신문제호의 열독점유율 수치와 상당한 차이를 보이고 있다는 점이 두드러진다. 또한 경제일간지인 매일경제가 상위 3개의 종합일간지 바로 아래에 위치해 있다는 점, 그리고 3개의 무료일간 신문제호가 점유율 상위 20개 신문제호 안에 포함되어 있다는 점 등도 눈에 띈다. 또 열독점유율 상위 20개 가운데 총 5개의 지역일간신문이 포함되어 있는데, 이 지역일간지들이 해당 지역의 여론형성 과정에 차지하고 있는 구체적인 위치에 대해서는 추후 별도의 탐색이 필요하다고 할 것이다.

[표 2-5] 신문열독점유율

유형	신문제호	점유율(%)	CR <sub>k</sub>	HHI
전국일간	조선일보	23.7	CR <sub>1</sub> =23.7 CR <sub>3</sub> =57.6 CR <sub>4</sub> =64.4 CR <sub>5</sub> =80.3	1,280
전국일간	중앙일보	17.9		
전국일간	동아일보	16.0		
경제일간	매일경제	6.8		
전국일간	경향신문	5.9		
전국일간	한겨레	5.4		
전국일간	한국일보	2.4		
무료일간	메트로	2.3		
지역일간	부산일보	2.2		
전국일간	국민일보	2.0		
경제일간	한국경제	1.9		
지역일간	매일신문	1.5		
지역일간	경남신문	1.0		
무료일간	더데일리포커스	1.0		
지역일간	국제신문	0.9		
무료일간	데일리노컷뉴스	0.8		
경제일간	서울경제	0.7		
전국일간	서울신문	0.7		
전국일간	문화일보	0.5		
지역일간	강원일보	0.5		
기타(50개 제호)		6.0		
<b>총계</b>		<b>100.0</b>		

[표 2-6] 신문구독점유율<sup>27</sup> (가구구독 기준)

유형	신문제호	점유율(%)	CR <sub>k</sub>	HHI
전국일간	조선일보	30.3	CR <sub>1</sub> =30.3 CR <sub>3</sub> =68.1 CR <sub>4</sub> =74.2 CR <sub>8</sub> =86.4	1,726
전국일간	중앙일보	20.2		
전국일간	동아일보	17.5		
전국일간	경향신문	6.1		
경제신문	매일경제	3.8		
전국일간	한겨레	3.6		
전국일간	한국일보	2.4		
지역일간	부산일보	2.4		
전국일간	국민일보	1.9		
지역일간	매일신문	1.7		
경제신문	한국경제	1.6		
지역일간	경남신문	1.1		
지역일간	국제신문	0.9		
전국일간	서울신문	0.8		
지역일간	영남일보	0.5		
지역일간	강원일보	0.5		
전국일간	세계일보	0.4		
지역일간	경남일보	0.3		
지역일간	경상일보	0.3		
지역일간	제주일보	0.3		
기타(33개 제호)		3.3		
<b>총계</b>		<b>100.0</b>		

**27** '전국 및 지역종합일간신문, 경제일간신문을 정기 구독한다.' 고 응답한 총 1,803개(복수응답)를 분모로 신문사별 가구구독점유율을 산정했다. 앞의 열독점유율과 마찬가지로 전체 표본 7,000명에 표본오차의 최대 허용 한계는 95% 신뢰수준하에서 ±1.4%p이다.

신문구독점유율은 열독점유율 산정 대상에서 무료일간신문을 제외한 전국일간지, 지역일간지, 경제일간지를 대상으로 측정됐다. 그 결과 신문구독점유율은 조선일보 30.3%, 중앙일보 20.2%, 동아일보 17.5%, 경향신문 6.1%, 매일경제 3.8% 등으로 나타났다. 상위 1개사인 조선일보의 점유율(CR<sub>1</sub>)은 30.3%였으며, 상위 3개사인 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 점유율(CR<sub>3</sub>)은 68.1%로 나타났다. 상위 4개사 집중도(CR<sub>4</sub>)의 경우 74.2%, 상위 8개사 집중도(CR<sub>8</sub>)는 86.4%였다. 한편, 신문 부문 구독점유율의 HHI는 1,726으로 나타났다.

전반적으로 신문 열독점유율과 구독점유율의 패턴은 크게 다르지는 않은 것으로 보이는데, 대신 상위 1개사와 상위 3개사 등의 구독점유율이 열독점유율에 비해 좀 더 높게 나타나고 있어서 열독점유율에 비해 상위 신문제호에 의한 집중이 더 많이 일어나고 있는 것으로 판단된다. 실제로 HHI 역시 1,280과 1,726으로 수치상의 차이가 나타났다.

다른 한편, 지역일간지의 경우 열독점유율 분포에 비해 구독점유율 분포에서 좀 더 두드러지는 모습을 보였다. 열독점유율 분포에서는 나타나지 않았던 일부 지역신문 제호들이 구독점유율 상위 20개사 안에 포함되어 있었다. 반대로 열독점유율 상위 20개사에 포함되어 있던 경제일간지 가운데 다수가 (가구)구독점유율 분포에는 두드러지지 않았다는 점이 특이하다. 요컨대 지역일간지들은 열독점유율에 비해 (가구)구독점유율 측면에서의 우위를 갖고 있는(즉 가구 구독은 많이 하지만 상대적으로 적게 읽는) 반면, 경제일간지들은 그 반대(즉 가구 구독은 적게 하지만 상대적으로 많이 읽는) 패턴을 보였다.

[표 2-7] 2011년 신문사별 매출액 점유율<sup>28</sup>

유형	신문사	매출액(억원)	점유율(%)	CR <sub>k</sub>	HHI
전국종합일간	중앙일보	3,830	15.8	CR <sub>1</sub> =15.8 CR <sub>3</sub> =43.5 CR <sub>4</sub> =52.3 CR <sub>8</sub> =68.4	928
전국종합일간	조선일보	3,761	15.5		
전국종합일간	동아일보	2,948	12.2		
경제일간	매일경제	2,121	8.8		
경제일간	한국경제	1,273	5.3		
전국종합일간	서울신문	952	3.9		
전국종합일간	한겨레신문	841	3.5		
전국종합일간	경향신문	830	3.4		
전국종합일간	한국일보	788	3.3		
전국종합일간	문화일보	706	2.9		
전국종합일간	내일신문	556	2.3		
경제일간	헤럴드경제	550	2.3		
전국종합일간	국민일보	482	2.0		
지역일간	부산일보	478	2.0		
경제일간	머니투데이	419	1.7		
경제일간	서울경제	410	1.7		
무료신문	metro	390	1.6		
무료신문	포커스	371	1.5		
전국종합일간	세계일보	356	1.5		
지역일간	매일신문	328	1.4		
경제일간	아시아경제	289	1.2		
지역일간	경인일보	263	1.1		
지역일간	강원일보	235	1.0		
지역일간	국제신문	228	0.9		
지역일간	영남일보	202	0.8		
지역일간	광주일보	165	0.7		
지역일간	제주일보	123	0.5		
지역일간	경남신문	118	0.5		
지역일간	대전일보	113	0.5		
지역일간	전남일보	80	0.3		
<b>총계</b>		<b>24,205</b>	<b>100.0</b>		

출처: 금융감독원 전자공시 자료 재구성(신문사별 2011년 감사보고서)

지금까지 살펴본 신문 이용 측면에서의 점유율 분포와 비교할 목적으로 주요 신문사들의 시장성과 측면을 살펴보았다. 금융감독원의 공시자료를 활용하였는데, 이 경우 공시 대상이 아닌 다수의 신문사들은 점유율 산정에서 배제된다는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>28</sup>

신문부문 매출액 점유율 분포는, 중앙일보 15.8%, 조선일보 15.5%, 동아일보 12.2%, 매일경제 8.8%, 한국경제 5.3% 등으로 나타났다. 상위 1개사인 중앙일보의 점유율(CR<sub>1</sub>)은 15.8%, 상위 3개사인 중앙일보, 조선일보, 동아일보의 점유율(CR<sub>3</sub>)은 43.5%였다. 상위 4개사 점유율(CR<sub>4</sub>)의 경우 52.3%, 상위 8개사 점유율(CR<sub>8</sub>)은 68.4%로 나타났다. 한편, 30개 신문 전체의 매출액 점유율 HHI는 928로 나타났다. 자료상의 제한이라는 분명한 한계가 있기는 하지만, 열독점유율이나 구독점유율에 비해 매출액 점유율은 좀 더 낮은 수준의 집중도를 보이고 있었다. 상위 기업들의 점유율이 상대적으로 낮은 것은 물론, 전반적인 집중도 관련 지수인 HHI 역시 1,000대 미만의 수치를 보였다.

**28** 전국종합일간, 지역종합일간, 경제일간, 무료일간신문 중 금융감독원에 전자공시된 30개 신문사의 매출총액을 100으로 하여 산출한 점유율 분포이다. 매출액 자료는 개별 사업자가 신고한 내용에 근거하고 있으며, 포괄되는 신문사가 상대적으로 적고, 신문사업으로 인한 매출액 외에 신문과 무관한 사업으로 인한 매출액도 포함된 것이라는 점에 유의해야 한다.

신문사의 전체 매출액은 광고매출 및 신문판매 매출 등 신문사업으로 인한 매출 외에도 부동산 사업이나 문화사업 등 다양한 요소들로 구성된다. 또한 공시된 재무제표 상의 매출액 구성 항목도 신문사별로 차이가 있다. 예를 들어 중앙일보사의 경우 2011년 매출액에는 신문매출 비중이 68.2%이고 분양매출이 20.3%, 기타매출이 11.5%를 차지한다. 조선일보사의 매출은 신문매출 비중이 92.3%이며 문화사업수입 3.0%, 뉴미디어매출 1.7%, 임대수입 1.6%, 인쇄매출 1.4% 등으로 구성된다. 이는 특정 신문사의 매출액이 큰 이유가 반드시 신문판매 및 신문광고 매출이 타사에 비해 크기 때문이 아니라 부동산 사업이나 문화사업 등 신문과 무관한 사업의 매출이 크기 때문일 수도 있음을 의미한다. 따라서 신문사별 매출액 점유율은 순수한 영향력 점유율로 보기 어려운 이유가 여기에 있다.

**29** 위원회의 여론집중도 조사가 매체기업들의 시장성과 지표에 비해 이용 지표에 더 초점을 맞출 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 여론형성 과정에 끼쳐지는 매체의 영향력을 살펴보기 위해서는 다양한 지표들이 복합적으로 검토되어야 함에도 불구하고, 공신력 있는 시장성과 관련 수치를 입수하기가 대단히 어렵다는 분명한 한계에 직면하게 된다. 요컨대, 의견과 정보라는 특수한 상품을 다루는 매체부문의 특성상 매출액과 같은 시장성지표를 통해 해당 매체기업의 영향력을 평가하기 곤란하다는 문제점 이외에도, 매체기업 전반의 시장성평가에 관련된 공신력 있는 자료를 수집하기 어렵다는 점에도 유의해야 한다.

### 3) 텔레비전방송 부문

텔레비전방송 부문의 점유율 산정을 위해 우선적으로 활용한 지표는 시청점유율이다. 위원회가 여론집중도 조사 대상으로 삼은 텔레비전방송 부문은 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램을 편성하고 있는 채널’이고, 이를 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램 시청 시간의 점유율’ 차원에서 접근하고자 했다. 뉴스와 시사보도 프로그램만을 대상으로 삼은 이유는 ‘여론형성 과정에 중심적으로 간여하는 공공 사안에 관련된 정보와 의견의 전달’에 주목하는 것이 타당하다고 보았기 때문이다. 이런 측면에서, 신문 부문의 경우에는 스포츠신문이나 기타 전문일간지 등을 제외했다면, 텔레비전방송 부문에서는 뉴스 및 시사보도 프로그램 이외의 프로그램을 제외하는 접근법을 택하는 것이 일관성이 높다고 판단했다.

위원회가 핵심 대상으로 삼은 ‘뉴스 및 시사보도 프로그램’은 한국방송광고진흥공사의 프로그램 분류기준에서 대분류 ‘보도’ 프로그램에 해당한다. 뉴스 및 시사보도 프로그램에 연관되는 다양한 종류의 인접 프로그램이 존재하지만 위원회의 조사 목적에 부합하는 프로그램은 되도록 명확하게 분리해야 할 필요가 있었기 때문이다. 또한 한국방송광고진흥공사에서 보도 프로그램으로 분류된 각각의 프로그램은 시청률 조사 과정에서 명확히 구분된 메타 데이터를 부여받기 때문에 시청점유율 산정에 대단히 객관적인 수치를 제공한다.

텔레비전방송 부문의 시청시간점유율은 신문 부문의 신문열독점유율과 유사성이 높은 지표라고 할 수 있다. 그러나 여론형성 과정에 중요한 영향을 미치는, 보도를 위주로 하는 신문 부문의 특성과는 달리 텔레비전방송 부문은 보도 이외의 순수 오락적 콘텐츠가 주를 이루는 경우가 많다. 따라서 위원회는 보도 프로그램 시청시간 전체에서 특정 채널의 보도 프로그램 시청시간이 차지하고 있는 비율, 즉 “뉴스 및 시사보도 프로그램의 채널별 시청점유율”을 산정하는 방식을 택했다.



[표 2-8] 한국방송광고진흥공사의 표준코드에 따른 보도 프로그램의 유형

중분류	소분류	정의	프로그램 예
뉴스	스트레이트	사건 단순 보도형식(30분 이하)	뉴스속보, 뉴스특보
	뉴스해설	이미 보도된 사건의 의미와 해석만을 다룸	
	스포츠	스포츠관련 보도 및 해설, 스포츠하이라이트 중계 포함	스포츠뉴스, 스포츠중계석, 각종하이라이트, 스포츠와이드
	기상	기상관련 보도 및 해설	클릭! 날씨 @생활
	해외	해외관련 보도 및 해설	지구촌뉴스, 세계는 지금
	지역	지역관련 보도 및 해설	여기는 대전MBC, 대구MBC뉴스, MBC네트워크
	경제	경제관련 보도 및 해설	뉴스와 생활경제
	종교	종교관련 보도 및 해설	
	종합	종합뉴스	KBS뉴스, 뉴스데스크, 마감뉴스, 나이트라인
	기타	상기 소분류에 포함되지 않는 뉴스 프로그램	
대담 / 토론	대담	사회자가 소수의 출연자를 상대로 인터뷰 형식으로 진행, 좌담포함	특별대담, 한려수교11주년, 000에게 듣는다, 정미홍이만남사람
	토론	특정패널, 또는 다수출연자가 주제에 대한 토의, 토론	100분토론, 토론공방, 일요광장, 갑갑을박, 000토론회
	옴부즈만	시청자 의견개진이 주가 되는 프로그램	TV시청자세상, TV속의TV
시사	기획보도	시사관련 기획보도, 환경관련 시사성프로 포함	수요기획, 특별생방송 물은 생명이다
	시사보도	시사다큐성 고발프로그램	추적60분, 카메라리포트, 그것이 알고 싶다, PD수첩, 시사매거진2580
보도종합	보도종합	2개 이상 중분류에 걸친 보도 종합	
보도기타	보도기타	상기 중분류에 포함되지 않은 보도기타, 각종기념식, 시상식, 공청회, 청문회, 기자회견, 국정 관련 연설 등 포함	민원봉사시상식, 삼일절기념식, 대통령 기자회견, 국무총리 인사청문회, 선거개표방송

출처: 한국방송광고진흥공사 프로그램유형분류 표준코드

또한 텔레비전방송 부문의 경우 지역적 특징을 고려할 필요가 있다. 예컨대 한국방송(KBS) 지역총국의 지역정기뉴스라든가 MBC와 지역민방의 지역정기뉴스 시간은 원칙적으로 전국뉴스와 별도로 고려해야 할 필요가 있음은 물론이다. 그러나 이러한 지역뉴스는 전국적으로 송출되는 종합뉴스시간의 일부 시간대에만 송출되기 때문에, 별도로 시청시간을 구하여 합산하는 것이 기술적으로 어려울 뿐만 아니라 이를 별개로 구별하는 것이 큰 의미를 지니지 못한다는 의견이 지배적이었다. 이러

한 이유로 위원회는 KBS와 MBC, 지역민방을 통해 정규적으로 편성되는 지역뉴스 및 지역 시사보도 프로그램의 시청시간 점유율은 모두 KBS와 MBC, SBS 각각의 시청점유율에 포함시켰다.

이렇게 하여 위원회가 산정한 뉴스·시사보도 프로그램의 채널별 시청점유율은 다음과 같다. 텔레비전방송 부문에는 뉴스·시사보도 프로그램을 편성할 수 있는 채널이 지상파 채널과 종합편성 채널 그리고 보도전문 채널로 한정되기 때문에 실제 점유율 산정 대상으로 포함된 채널은 총 11개이다. 이 가운데 지상파 3개 채널의 수치는 각 지역방송국이나 지역민방을 네트워크로 간주해 전국 단위의 통계를 낸 수치이다.<sup>30</sup> 또한 종합편성 채널은 정식으로 출범한 지 (조사 시점에서) 1년이 지나지 않은 상황이었기 때문에 여타 채널에 상응하도록 시청률 평균치를 가중 처리했다.

[표 2-9] 텔레비전방송 부문의 채널별 뉴스·시사보도 프로그램 시청점유율\*

유형	채널	시청점유율(%)		CR <sub>k</sub>	HHI
지상파	KBS1	49.2	55.9	CR <sub>1</sub> =55.9 CR <sub>3</sub> =82.7 CR <sub>4</sub> =87.4 CR <sub>8</sub> =98.5	3,543
	KBS2	6.7			
지상파	SBS/지역민방	14.3			
지상파	MBC	12.5			
종합편성	MBN	4.7			
보도전문	YTN	4.1			
종합편성	채널A	3.1			
종합편성	TV조선	2.0			
보도전문	뉴스Y	1.9			
종합편성	JTBC	1.2			
지상파	OBS	0.4			
합계		100.0			

\* 2011년 10월1일부터 2012년 9월30일까지 수집된, 방송광고진흥공사 표준코드의 '보도 프로그램' 시청률 자료를 기준으로 한다.

**30** 지역방송사를 하나의 네트워크로 본 이유는 다음과 같은 판단에 의거한다. 일단 KBS는 전국적으로 하나의 조직을 구성하고 있기 때문에 KBS 지역방송국은 서울 본사의 하위조직(지국)의 속성을 지니고 있다(직할체제). 지역 MBC의 경우에는 각각 독립적인 법인체이나 서울 MBC에 의해 소유지배되는 방식으로 네트워크를 형성하고 있다(직영체제). SBS와 지역민영방송사들은 배타적 프로그램 공급계약(affiliations)에 의거해 하나의 네트워크를 형성하고 있다고 보는 것이 타당하다(계약에 의한 지배).

텔레비전방송 부문의 채널별 뉴스·시사보도 프로그램 시청점유율은 KBS1이 49.2%, SBS·지역민방이 14.3%, MBC가 12.5%, KBS2가 6.7% 등으로 나타났다. KBS1과 KBS2는 사실상 동일한 방송사라고 할 수 있기 때문에, 상위 1개사의 점유율(CR<sub>1</sub>)은 55.9%로 나타났으며 상위 3개사의 점유율(CR<sub>3</sub>)은 82.7%, 상위 4개사의 점유율(CR<sub>4</sub>)은 87.4%, 상위 8개사의 점유율(CR<sub>8</sub>)은 98.5%였다. 한편, 텔레비전방송 부문 10개사의 뉴스·시사보도 프로그램의 시청점유율 집중도는 HHI 기준 3,543였다.

텔레비전방송 부문의 집중도는 앞서 제시한 신문부문에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 그 가운데서도 상위 1개사인 KBS의 지배력이 두드러진다. 이와 같은 측면은 주파수의 희소성에 따라 사업자 수가 제한될 수 밖에 없는 방송부문의 특성상 시장 구조 자체가 여전히 독과점적인 요소를 지닐 수밖에 없으며, 방송 소유구조 측면에서 공영방송 위주의 시스템이 유지되고 있다는 점에 기인한다고 할 것이다. 게다가 보도 프로그램의 편성은 법적으로 특정 채널에게만 부여된 특수한 권리에 해당하기 때문에 모집단 자체가 여타 매체부문에 비해 지극히 제한적이다. 이러한 요인들이 상위 몇 개 방송사의 점유율이나 HHI와 같은 집중도 수치가 현재와 같이 높게 나타나는 원인이 된다 할 것이다.

[표 2-10] 전체 텔레비전 방송채널의 시청점유율 분포<sup>31</sup>

채널	시청점유율(%)		CR <sub>k</sub> <sup>32</sup>	HHI
KBS1	16.23	KBS 계열 34.56	CR <sub>1</sub> =34.6 CR <sub>3</sub> =67.9 CR <sub>4</sub> =75.9 CR <sub>8</sub> =85.8	1,848
KBS2	15.12			
KBS드라마	1.51			
KBSN스포츠	0.71			
KBS JOY	0.69			
KBS Prime	0.30			
SBS	14.09	SBS 계열 17.23		
SBS플러스	1.44			
SBS ESPN	0.77			
SBSE!	0.46			
SBS골프	0.19			
SBS CNBC	0.17			
Nickelodeon	0.12	MBC 계열 16.07		
MBC	12.71			
MBC드라마넷	1.63			
MBC SPORTS+	0.73			
MBC every1	0.67			
MBC Life	0.25			
MBC MUSIC	0.09	CJ 계열 8.05		
tvN	1.28			
OCN	1.12			
채널CGV	1.01			
SUPER ACTION	0.76			
XTM	0.58			
Mnet	0.55			
Tooniverse	0.54			
O'live	0.44			
Story On	0.40			
OnStyle	0.30			
바둑TV	0.29			
CJ오쇼핑	0.24			

**31** 이곳의 점유율 수치는 소수점 이하 세 번째 자리까지 산출된 시청률 자료를 두 번째 자리에서 반올림해서 활용했으며 점유율 0.05%이상의 389개 실시간 방송채널을 대상으로 산정했다. 여기서 주문형 서비스 이용시간은 포함되지 않았다. MBN의 경우에는 종합편성채널로 변경되기 이전의 보도전문채널 mbn의 시청률은 점유율 산정에 고려하지 않았다.

**32** 여기서의 CR<sub>k</sub> 값은 여타 매체부문의 값과 일관성을 유지하기 위해 소수점 이하 한 자리까지 반올림 처리했다.

채널	시청점유율(%)	CR <sub>k</sub> <sup>32</sup>	HHI		
내셔널지오그래픽	0.24				
ongamenet	0.14				
중화TV	0.11				
Catch On	0.05			CJ 계열 8.05	
E채널	0.70			티브로드 계열 3.61	
SCREEN	0.59				
FOX채널	0.47				
FX	0.44				
CH view	0.41				
DRAMAcube	0.33				
Champ	0.24				
cineF	0.20				
FashionN	0.12				
FOXlife	0.10				
EBS	1.96				EBS 계열 2.47
EBS플러스1	0.28				
EBS플러스2	0.15				
EBS English	0.09				
Dramax	0.85			C&M 계열 1.98	
코미디TV	0.75				
Y-STAR	0.39				
JTBC	1.00			중앙일보 계열 1.82	
QTV	0.47				
JGolf	0.18				
카툰네트워크	0.17				
YTN	YTN 계열 1.69				
MBN	매일경제 계열 1.05				
채널A	동아일보 계열 0.91				
CHING(채널ING)	0.42			현대HCN 계열 0.84	
현대홈쇼핑	0.26				
Trend E	0.16				
TV조선	0.74			조선일보 계열 0.81	
비즈니스앤	0.06				
뉴스Y	연합뉴스 계열 0.62				
한국경제TV	0.44				
OBS	0.39				
CNTV	0.37				
TVB코리아	0.19	CMB 계열 0.35			
Discovery Korea	0.16				
불교TV	0.30				

채널	시청점유율(%)		CR <sub>k</sub> <sup>32</sup>	HHI				
ETC	0.30							
AXN	0.27							
CTS	0.27							
롯데홈쇼핑	0.26							
GS SHOP	0.25							
아이넷방송	0.24							
리얼TV	0.19							
CBS	0.18							
D-ONE	0.18							
국회방송	0.17							
JETI재능TV	0.17							
농수산홈쇼핑	0.17							
홈&쇼핑	0.16							
평화방송	0.15							
KTV	0.15							
OUN	0.14							
Channel ONE	0.07	KT/Skylife 계열 0.13						
Channel T	0.05							
복지TV	0.12							
Home Drama	0.12							
GTV	0.11							
서울신문 STV	0.11							
Animax	0.10							
CMCTV	0.10							
MTN	머니투데이 계열 0.09							
엠펙스	0.07							
토마토TV	0.07							
어린이TV	0.07							
FTV	0.07							
아리랑TV	0.06							
ETN연예TV	0.06							
이벤트TV	0.06							
서울경제TV	0.05							
Channel J	0.05							
애니원	0.05							
소계(106개채널)	98.26							
기타(283개채널)	1.74							
<b>합 계</b>	<b>100.00</b>							

\* '계열'이라는 용어는 연관성 있는 매체계열 단위 혹은 기업집단을 통칭하기 위해 사용한 것으로 해당 매체계열을 가리키는 공식 기업 명칭이 아님

시청점유율 조사 대상이 되는 총 389개 채널 가운데 하위 283개 채널의 시청점유율은 1.74%에 지나지 않는다. 전체 채널 차원에서 볼 때에도 역시 상위 방송사에 의한 시청점유율 집중이 현저하다는 것을 알 수 있다.

다른 한편, 텔레비전방송 부문에서는 특정 방송사가 다수의 채널을 동시에 보유하는 경우가 많기 때문에 이를 합산하여 살펴볼 필요가 있다. 이 경우 지상파 방송3사가 점유율 상위를 차지하고 있다는 점 외에도, 다수의 유료방송 채널을 보유한 MPP의 시청점유율이 상위에 포진하고 있음을 볼 수 있다. HHI 역시 보도 프로그램만을 대상으로 했던 경우보다 낮아지는 결과를 확인할 수 있다(2,884 대 1,848). 하지만, 상위 소수 방송사에 의한 점유율 집중도(CR<sub>k</sub>)는 여전히 높게 나타나고 있다.(CR<sub>1</sub> = 34.6%, CR<sub>3</sub> = 67.9%, CR<sub>4</sub> = 75.9%, CR<sub>8</sub> = 85.8%).

[표 2-11] 텔레비전 방송사별 매출액 점유율

유형	방송사	매출액(억원)	점유율(%)
지상파	KBS	14,437	36.3
지상파	MBC	8,910	22.4
	지역 MBC(19개사)	4,467	11.2
지상파	SBS	7,206	18.1
	지역민방(12개사)	2,896	7.3
보도전문	YTN	1,245	3.1
보도전문	mbn*	614	1.5
총계		39,774	100.0

출처: 방송통신위원회(2012), 「2011년도 방송사업자 재산상황 공표집」

\* 2011년 12월 1일 개국한 채널A, JTBC, TV조선, 뉴스Y 등의 종합편성채널 및 보도전문채널은 2011년 1년간의 매출액이라 보기 어려워 점유율 산정에서 제외

텔레비전방송 부문의 매출액 점유율은 KBS 36.3%, MBC 22.4%, 지역 MBC 11.2%, SBS 18.1%, 지역민방 7.3% 등으로 나타났다. 단 여기서는 지역 MBC나 지역 민방 등을 분리하여 점유율을 산출했으며, 종합편성 채널의 자료는 조사 시기의 제약 상 포함되지 않았다는 점에 유의해야 한다.

[표 2-12] 텔레비전 방송사별 광고매출액 점유율

유형	방송사	광고매출액(억원)	점유율(%)
지상파	KBS	5,987	24.9
지상파	MBC	5,977	24.9
	지역 MBC(19개사)	3,345	13.9
지상파	SBS	5,280	22.0
	지역민방(12개사)	2,102	8.7
보도전문	YTN	832	3.5
보도전문	mbn	528	2.2
총계*		24,051	100.0

출처: 방송통신위원회(2012). 『2011년도 방송사업자 재산상황 공표집』.

텔레비전방송 부문의 광고매출액 점유율은 KBS 24.9%, MBC 24.9%, SBS 22.0%, 지역 MBC 13.9%, 지역민방 8.7% 등으로 나타났다. 광고매출액은 매체기업의 시장 지배력을 드러내는 유용한 자료이기는 하지만, 방송 부문에 관련해 상당한 한계를 지니고 있음에 유의해야 한다. 예컨대 KBS의 경우에는 KBS2에만 국한하여 광고를 편성하고 있기 때문에 전체 KBS의 지배력을 명확히 가늠하기에는 부족한 면이 있다. 여기서도 지역 MBC나 지역민방 등을 일단 별개의 기업으로 취급하여 점유율을 산출했으며, 종합편성 채널의 자료는 조사 시기의 제약 상 포함되지 않았다.

#### 4) 라디오방송 부문

라디오에 대해서는 신뢰할만한 방식으로 구체적인 시장 자료를 얻을 수가 없을 뿐더러 이용 정도를 측정하는 정규적인 과정이 존재하지 않는다는 근본적인 문제가 있다. 이에 위원회는 라디오 부문의 점유율을 산정할 지표로서 보도 프로그램을 편성하는 라디오 채널의 청취점유율<sup>33</sup>을 선정하고 이에 관한 자료를 얻기 위해 2011년 위원회 차원의 <전국 라디오 이용행태조사>를 독자적으로 실시하였다.

<sup>33</sup> 이하에서는 필요에 따라 라디오 청취점유율로 약칭한다.



위원회의 라디오 청취율 조사는 라디오 청취자 서베이 방식을 통해 수행됐다. 텔레비전방송 부문과는 달리 구체적인 행동 데이터(즉, 프로그램 단위의 실제 청취시간을 추적하여 산정한 자료)를 획득하는 것이 현재 조건에서는 거의 불가능하기 때문에, 라디오방송 청취자 설문조사를 통해 수집한 인지 데이터(즉, 청취행동에 연관된 청취자 자신의 기억에 토대를 둔 설문 응답 자료)에 의존하는 방안을 선택했다.<sup>34</sup>

여기서, 뉴스·시사보도 청취 채널과 일반 채널의 청취점유율 개념을 간략히 설명할 필요가 있다. 라디오방송 부문의 특성상 뉴스·시사보도 프로그램과 기타 프로그램의 구분이 명확하지 않고 프로그램 단위의 청취자 수나 청취 분량을 측정하기 어려운 관계로, 이용 점유율 산정 방식이 텔레비전방송 부문의 경우와는 상당히 달라질 수밖에 없다. 위원회가 주된 관심의 대상으로 삼는 것은 여론형성 과정에 영향을 미치리라고 짐작되는 뉴스·시사보도 콘텐츠의 이용량이기 때문에, 이를 위해 응답자로 하여금 “최근 1주일 동안 뉴스와 시사 정보를 접한 라디오 채널”을 모두 지목하게 하고 그로부터 채널별 청취점유율을 산정했다.<sup>35</sup> 다른 한편 뉴스·시사보도 프로그램 청취를 포함한 일반적인 라디오방송 청취 행태 전반에 관련된 설문 자료도 수집했는데, 응답자로 하여금 “최근 1주일 동안 들은 라디오 채널”을 모두 답하게 하고 그로부터 채널별 청취점유율을 산정하는 방식을 취했다.

---

**34** FM과 AM 채널을 구분하지 않고 조사한 것은, 첫째, 해당 채널들이 실질적으로 동일한 내용을 편성하고 있으며, 둘째, 청취자들이 이를 구분하여 인지하지 못하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다는 점을 고려했기 때문이다. 또한 음악FM을 조사에 포함시킨 것은 해당 채널을 통해서도 뉴스와 시사보도에 관련된 내용이 제공되고 있다는 점을 고려한 결과이다.

**35** 전체 응답자 3,000명 가운데 지난 1주일간 뉴스와 시사정보 프로그램을 청취한 적이 있다고 답한 청취자는 1,791명이었다. 뉴스·시사보도 청취 채널의 청취점유율은 이들이 뉴스·시사보도 프로그램을 청취했다고 답한 채널 단위의 ‘청취자점유율(listeners’share)’인 셈이다.

[표 2-13] 라디오방송 부문 뉴스·시사보도 청취 채널의 청취점유율

채널	청취점유율(%)		CR <sub>k</sub>	HHI
MBC 표준FM/AM	51.9	55.8	CR <sub>1</sub> =55.8 CR <sub>3</sub> =87.7 CR <sub>4</sub> =93.9 CR <sub>8</sub> =99.1	3,804
MBC FM4U/음악FM	3.9			
KBS 1R	11.2	24.2		
KBS 2R	10.8			
KBS 2FM	1.6			
KBS 1FM	0.6			
SBS 파워FM	5.4	7.7		
SBS 러브FM	2.3			
tbs 교통방송	6.2			
CBS 표준FM/AM	2.2	2.7		
CBS 음악FM	0.5			
YTN FM	1.0			
FEBC 극동방송	0.8			
평화방송	0.7			
불교방송	0.4			
EBS 교육방송	0.2			
KNN	0.1			
아리랑	0.1			
국군방송	0.1			
<b>합계(총19개 채널)</b>	<b>100.0</b>			

라디오방송 부문의 청취점유율은 MBC 55.8%, KBS 24.2%, SBS 7.7% 등의 점유율 분포가 나타났다. 또한 tbs 교통방송과 CBS 등 상대적으로 규모가 작은 방송사가 청취점유율 측면에서는 눈에 띄는 성과를 보이고 있다. 대신 집중도 측면에서 살펴보면 텔레비전방송 부문 이상으로 높은 집중 수준을 보이고 있다. 상위 1개사(MBC)에 대한 집중도(CR<sub>1</sub>)가 55.8%로 나타났고, 상위 3개사가 차지하는 비중(CR<sub>3</sub>)은 87.7%, 상위 4개사와 8개사의 점유율은 각각 93.9%와 99.1%였다. 한편 라디오방송 청취점유율의 HHI는 3,804로 나타났다.

이를 통해 보면, 라디오방송 부문은 전체적으로 여타 매체부문에 비해 높은 수준의 집중도를 나타내고 있다고 할만하다. 텔레비전방송 부문과 마찬가지로, 기본적

으로 시장에 대한 진입제한이 높게 유지될 수밖에 없었던 조건에 기인하는 바가 클 것으로 짐작된다. 게다가 텔레비전방송 부문은 유료방송 플랫폼의 확산 이후로 주파수 인허가가 아닌 채널 등록제 중심의 확대된 시장이 구축됐지만, 라디오방송 부문은 여전히 지상파 주파수 인허가 시스템에 의존하고 있기 때문에 시장 진입 차원의 제약이 텔레비전방송 부문보다 더 높은 특성을 갖고 있음을 고려할 필요가 있다.

이런 측면에서, 텔레비전방송 부문에서와 마찬가지로 라디오방송 부문 역시 뉴스·시사보도 프로그램 이용에 관련된 청취점유율뿐 아니라, 전체 채널을 대상으로, 모든 종류의 라디오방송 콘텐츠를 이용하는 경우에서의 청취점유율도 참조해볼만한 가치가 있다. 그 결과는 아래와 같다.

전체 라디오방송 채널을 대상으로 청취점유율을 산정한 결과, 앞의 경우와 몇 가지 차이점이 나타났다. 우선, 상위 1개사인 MBC의 청취점유율(CR<sub>1</sub>)이 55.8%에서 48.4%로 낮아진 대신, 상위 3개사에 속하는 SBS 라디오 채널의 청취점유율은 7.7%에서 17.6%로 상승했다. 특히 MBC 표준FM/AM의 청취점유율이 51.9%에서 34.6%로 축소된 반면 SBS 표준FM/AM 채널의 청취점유율이 5.4%에서 14.8%로 확대됐다. 단순하게 해석하자면, MBC의 해당 채널이 뉴스 및 시사보도에 대한 청취점유율 측면에서 강점을 보이는 반면, SBS의 해당 채널은 그와 같은 프로그램 장르를 제외한 영역에서 좀 더 강점을 보이고 있는 셈이다. 다음으로, KBS와 CBS는 뉴스 및 시사보도 프로그램 청취 채널만을 대상으로 할 때의 청취점유율이 전체 채널을 대상으로 할 때의 청취점유율보다 조금 낮아진 반면, tbs 교통방송은 그 반대 경향을 보였다. 모든 라디오방송 채널을 대상으로 점유율을 산정할 경우에 집중도가 다소 낮아지는 해도 전반적인 패턴에서는 아주 큰 차이를 보이지는 않았다. 예컨대 CR<sub>1</sub>을 비교하면 48.4%(전체 채널 대상)와 55.8%(뉴스·시사보도 청취 채널 대상)로 약간의 집중도 차이가 나타나는데, CR<sub>3</sub>에서부터는 차이가 매우 줄어드는 양상을 보였다. HHI 역시 3,097로 앞에서의 3,804보다는 집중정도가 다소 완화되기는 하지만 여전히 여타 매체부문의 HHI에 비해 상당히 높은 수치를 보여준다.

[표 2-14] 전체 라디오방송 부문의 청취점유율 (전체 채널 대상)

라디오 방송 채널	청취점유율(%)		CR <sub>k</sub>	HHI		
MBC 표준FM/AM	34.6	48.4	CR <sub>1</sub> =48.4 CR <sub>3</sub> =86.1 CR <sub>4</sub> =90.6 CR <sub>8</sub> =98.0	3,097		
MBC FM4U/음악FM	13.8					
KBS 2R	7.0	20.1				
KBS 1R	6.5					
KBS 2FM	4.1					
KBS 1FM	2.5					
SBS 파워FM	14.8	17.6				
SBS 러브FM	2.8					
tbs 교통방송	4.5					
CBS 음악 FM	2.1	3.8				
CBS 표준FM/AM	1.7					
FEBC 극동방송	1.5					
TBN 교통방송	1.5					
평화방송	0.6					
불교방송	0.6					
YTN FM	0.5					
EBS 교육방송	0.3					
원불교방송	0.1					
UBS 울산방송	0.1					
KNN	0.1					
기타(5개 채널)	0.3					
<b>합계(총 25개 채널)</b>	<b>100.0</b>					

## 5) 인터넷뉴스 부문

위원회에서는 인터넷 뉴스 이용에 관해서 구할 수 있는 여러 가지 로그데이터 수치 가운데 체류시간(duration time: DT) 점유율을 기준으로 삼았다. 로그데이터를 위주로 분석하는 이유는 인터넷 뉴스 이용자의 상당수가 뉴스 출처를 명확히 인

지하지 못한 채 인터넷 뉴스를 이용한다는 점을 고려했기 때문이다.<sup>36</sup> 위원회는 인터넷 이용자의 인지 데이터와 행동 데이터 사이에 커다란 격차가 있음에 주목하고, 인지적 회상 자료인 자기응답식 설문보다는 이용자들의 행동을 추적한 자료인 로그데이터를 활용하는 것이 더 적절하다고 판단했다.

인터넷뉴스 이용에 관련된 로그데이터는 크게 체류시간, 순방문자(unique visitor: UV), 페이지뷰(PV) 등의 지표를 통해 획득된다. 체류시간(DT)은 측정기간 중 해당사이트에 방문한 순방문자가 체류한(분 단위) 시간을 의미하기 때문에, 이용자가 해당 내용을 얼마나 질적으로 깊이 있게 수용했느냐를 보여줄 수 있는 지표이다. 한편 페이지뷰는 일정기간 동안에 특정 사이트에 방문한 순방문자들이 열람한 웹페이지의 총 수를 의미하며, 이용자들이 관련 내용을 얼마나 양적으로 풍부하게 수용했는지를 보여줄 수 있는 지표이다. 이들 각각이 갖고 있는 장점을 통합하기 위해서는 페이지뷰와 체류시간을 하나의 지표로 만들기 위한 수학적 가공을 거칠 필요가 있다. 하지만 이 경우 지표의 엄밀성이 떨어지는 문제가 있다.

따라서 위원회는 예산상의 제약과 작업상의 효율성을 고려하여 인터넷뉴스 이용을 상대적으로 더 잘 대표할 수 있을 지표를 한 가지 선택하는 것이 바람직하다고 보았다. 이 경우 여타 매체부문에서 기본적으로 활용된 이용 관련 지표와 가장 유사한 대응 지표는 체류시간점유율이라고 할 수 있다.<sup>37</sup> 이렇게 해서 산정된 인터넷뉴스 부문의 체류시간점유율은 다음과 같다.

---

**36** 위원회의 선행연구에 따르면 인터넷뉴스 이용 행태에 대한 로그데이터와 이용자 자신의 회상에 의거한 인지데이터 사이에 커다란 격차가 존재하고 있음이 확인된다. 이는 이용자들이 자신의 행태에 대한 자신의 기억을 설문으로 응답한 바와 이용자들의 실제 행태가 크게 불일치한다는 의미이다.

**37** 언론사닷컴, 포털을 통한 인터넷 뉴스서비스, 전문 인터넷신문 등을 대상으로 체류시간점유율을 산정했다. 포털 뉴스서비스의 경우엔 해당 서비스를 제공한 매체사로 체류시간을 귀속시켰다. 방송사의 인터넷뉴스 서비스는 위원회의 본래 목적상으로는 조사 대상에 포함되는 것이 바람직하지만, 해당 서비스에 대한 로그데이터가 뉴스 이용과 기타 콘텐츠 이용을 명확히 구분할 수 있는 형태로 수집되지 못한 조건이었기 때문에 이번 조사에서는 일단 제외했다. 대신 YTN과 같은 보도전문채널의 인터넷뉴스 서비스는 뉴스 및 시사보도 위주의 서비스라고 판단하여 이를 포함시켰다.

[표 2-15] 인터넷뉴스 부문의 체류시간점유율\*

매체사	URL	체류시간점유율(%)	CR <sub>k</sub>	HHI
조선일보	chosun.com	7.6	CR <sub>1</sub> =7.6 CR <sub>3</sub> =20.3 CR <sub>4</sub> =25.3 CR <sub>8</sub> =40.7	262
중앙일보	joinsmsn.com**	6.8		
연합뉴스	yonhapnews.co.kr	5.9		
머니투데이	mt.co.kr	5.0		
매일경제	mk.co.kr	4.4		
동아일보	donga.com	4.1		
한국일보	hankooki.com***	3.9		
아시아경제	asiae.co.kr	3.0		
서울신문	seoul.co.kr	2.3		
한국경제	hankyung.com	2.3		
한겨레	hani.co.kr	2.2		
CBS	nocutnews.co.kr	2.0		
경향신문	khan.co.kr	1.9		
헤럴드	heraldm.com	1.5		
이데일리	edaily.co.kr	1.4		
오마이뉴스	ohmynews.com	1.3		
문화일보	munhwa.com	1.2		
세계일보	segye.com	1.2		
파이낸셜뉴스	fnnews.com	1.0		
YTN	ytn.co.kr	0.9		
기타(97개 사이트)		9.6		
미분류 트래픽 <sup>38</sup>		30.6		
<b>합계</b>		<b>100.0</b>		

\* 인터넷뉴스 부문의 체류시간점유율은, [표 1-1]에서 소개했던 바와 같이, 도달률 1% 이상의 사이트 가운데 닐슨코리안클릭에서 뉴스 사이트로 분류하고 있는 117개 사이트를 대상으로 산정한 것임.

\*\* 중앙일보의 뉴스사이트인 joinsmsn.com은 포털 기능도 동시에 수행하고 있지만, 중앙일보 뉴스 콘텐츠는 별개의 영역으로 구분되어 있음

\*\*\* 한국일보의 뉴스사이트인 hankooki.com은 자매지인 서울경제의 뉴스사이트를 포함하고 있음

**38** 인터넷뉴스 부문의 이용량을 측정하는 방식의 특성상 체류시간점유율 산정 대상 사이트 117개의 점유율 총합은 69.4%로 집계됐다. 나머지 부분인 30.6%는 포털 사이트로부터 개별 뉴스사이트로 피딩(feeding)되는 분량 가운데 최종 도착지 사이트(destination site)를 특정할 수 없는 트래픽이다. 본래 목적대로라면 이 미분류 트래픽 또한 개별 뉴스사이트의 점유율로 가산되지 않았다. 그런 측면에서 인터넷뉴스 부문의 HHI 수치 또한 좀 더 유의적인 관점에서 접근해야 할 필요가 있다. 이 미분류 트래픽의 최종 도착지 사이트를 특정할 수 있다면 개별 뉴스사이트의 체류시간점유율 수치가 조금씩 올라갈 가능성이 높고, 그에 따라 HHI 수치 역시 현재보다 높은 수준에서 산출될 것이라 예상할 수 있기 때문이다.

인터넷뉴스 부문의 체류시간점유율은 조선일보 7.6%, 중앙일보 6.8%, 연합뉴스 5.9%, 머니투데이 5.0%, 매일경제 4.4% 등으로 나타났다. 상위 1개 사이트인 조선일보의 점유율(CR<sub>1</sub>)은 7.6%로 나타났으며 상위 3개 사이트인 조선일보, 중앙일보, 연합뉴스는 20.3%의 점유율(CR<sub>3</sub>)을 차지하고 있었다. 상위4개 사이트 집중도(CR<sub>4</sub>)의 경우 25.3%, 상위 8개 사이트 집중도(CR<sub>8</sub>)는 40.7%였다. 한편, 인터넷뉴스 부문 전반의 체류시간점유율 집중도 HHI는 262로 나타났다.

이와 같은 조사 결과에 근거해 보면, 인터넷뉴스 부문의 집중도는 여타 매체부문에 비해 확연히 낮은 수준이라고 할만하다. CR<sub>k</sub> 측면에서는 물론 HHI 차원에서도 여타 매체부문에 비해 상당히 낮은 수치를 나타내고 있으며, 그 분포 또한 매우 고른 형태를 보이고 있다. 점유율 분포의 세부적 내용차원에서도 매체 특성이 유사하다고 볼 수 있는 신문 부문과 상이한 패턴이 발견된다. 연합뉴스와 같은 뉴스통신 서비스의 점유율이 두드러진다는가, 기성 신문시장, 기성 신문 부문에서는 큰 영향력을 갖고 있지 못한 소규모 행위자들의 점유율이 인터넷뉴스 부문에서는 상위 수준에 다수 포함되어 있으며 이들 사이의 점유율 차이도 그리 크지 않다는 점 등이 그것이다.

## 6) 소결

위원회의 조사결과 신문 부문에서는 상위 3개사의 열독점유율이 57.6%, HHI는 1,280으로 나타났다. 텔레비전방송 부문에서는 상위 3개 사의 뉴스·시사보도 프로그램의 시청점유율이 82.7%이고 HHI는 3,543인 것으로 집계되었다. 라디오방송 부문은 뉴스·시사보도를 편성하는 상위 3개 사의 청취점유율이 87.7%에 HHI 3,804로 나타났다. 인터넷뉴스 상위 3개 사이트의 체류시간 점유율은 20.3%였으며, HHI는 262로 산출되었다.

[표 2-16] 4대 매체부문의 이용 점유율 집중도 비교<sup>39</sup>

매체부문	주요 이용 지표	CR <sub>3</sub> (%)	HHI
신문	신문열독점유율	57.6	1,280
텔레비전방송	뉴스·시사보도 프로그램의 채널별 시청점유율	82.7	3,543
라디오방송	뉴스·시사보도 청취 채널의 청취점유율	87.7	3,804
인터넷뉴스	체류시간점유율	20.3	262

이러한 분석결과를 종합해보면 CR<sub>3</sub>과 HHI 수치만으로 단순 비교해 볼 때 4대 매체부문별 집중도는 라디오방송 부문이 가장 높고, 그 뒤를 텔레비전방송 부문, 신문 부문, 인터넷뉴스 부문이 잇고 있다. 물론 위에서도 간략히 언급했다시피 매체부문 사이에는 법적 측면에서나 규제 측면에서 중요한 차이가 존재하고, 매체 자체의 특성이나 시장 특성이 일정한 시장집중 패턴을 유도하는 측면이 없지 않은 까닭에 이와 같은 단순 비교 결과를 이번 여론집중도 조사의 주요 함의에 해당하는 것처럼 받아들이는 것은 경계해야 한다.

한편, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등의 이용에서 기존의 일반적인 플랫폼, 즉 텔레비전 수상기, 라디오, PC 등이 아닌, DMB, 스마트폰, 태블릿PC 등과 같은 대안적인 플랫폼을 이용한 결과를 반영하고 있지 못하다는 점에도 주의를 기울일 필요가 있다. 특히 휴대형 기기를 통한 서비스 이용이 증가하고 있고, 다시보기 서비스나 팟캐스트 등과 같은 비선형적 이용 패턴이 확연히 늘어나고 있기 때문에, 이와 같은 이용에 좀 더 엄밀한 주의를 기울일 필요가 있음은 물론이다.

<sup>39</sup> 여러 가지의 CR<sub>k</sub> 가운데 CR<sub>3</sub>을 중심으로 비교한 것은 이것이 매체부문들 사이의 집중도 차이를 관별하기 위한 어떤 절대적인 기준으로서의 의미를 지니고 있어서는 아니다. 다만 우리나라의 경우 대체로 각 매체부문 상위 3개사의 점유율이 여타 매체사의 점유율에 비해 두드러지게 높은 양상을 나타내는 경향이 있음을 고려했다.



## 2. 매체합산 여론영향력 점유율

전체 매체부문에서의 매체합산 여론영향력 점유율 산정을 위해 다음 세 가지 과제가 선결될 필요가 있다.

첫째, 각 매체부문에 부여할 영향력 가중치의 크기

둘째, 각 매체부문의 기본 지표

셋째, 매체계열의 범위

이 가운데, 매체계열의 범위와 관련하여 2012년 위원회의 위탁 연구조사 결과에 따라, 여러 매체부문에 걸쳐 매체사를 운영하고 있는 매체계열을 대상으로 매체합산 여론영향력 점유율을 산출했다.

### 1) 매체부문의 영향력 평가

위원회는 각 매체부문에 대한 이용자들의 영향력 평가에 기초하여 각 매체부문에 부여할 영향력 가중치를 산정하였다. 여기서 매체부문별 영향력은 다음과 같은 7가지 설문문항에 대한 이용자들의 응답에 기초하여 평가하였다.

- “일상의 뉴스 및 시사정보를 어떤 매체를 통해 얻으십니까?”
- “정치·경제·사회적 주요 현안에 대해 알고자 할 때, 어떤 매체의 뉴스 및 시사정보에 주로 의존하십니까?”
- “대통령 선거에 대한 뉴스 및 시사정보를 어떤 매체를 통해 얻으십니까?”
- “국가정책에 대해 가치판단을 하는데 어떤 매체가 중요하다고 보십니까?”
- “정치·경제·사회적 주요 현안에 대한 여론을 파악하는데 어떤 매체가 도움이 됩니까?”
- “지지하는 후보나 정치인을 결정할 때, 주로 어떤 매체에 의존하십니까?”
- “정치·경제·사회적 주요 현안에 대해 귀하의 의견을 형성하는데 어떤 매체가 영향을 미친다고 생각하십니까?”

위 설문문항은 이용자들이 인지하는 매체부문별 영향력을 수치화하기 위해 구성된 것으로서, ‘매체를 통한 정보 습득과 그에 바탕을 둔 태도 및 행동의 변화’를 여론영향력의 핵심요소로 간주하고 이에 관련된 매체 이용자들의 평가를 측정하는 내용을 포함하고 있다. 매체가 이용자들의 의견 형성에 영향을 미칠 때, 우선 ‘매체가 제공하는 정보와 의견’을 습득하는 인지적 단계에서 시작해서, 구체적인 공공사안에 연관된 자신의 태도와 행동을 결정하는 단계로 나아간다고 전제하기 때문이다. 이에 따라, 위의 설문은 일상에 관련된 정보 → 정치, 경제, 사회적 현안에 관련된 정보 → 대통령 선거 관련 정보 및 국가정책에 관련된 가치판단 등의 순서로 여론형성에 연관된 정보와 의견의 영역을 단계적으로 질문을 구체화하는 방식으로 구성했다.

이와 같은 질문에 대해 이용자들의 (신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 부문을 선택지로 한) 중복응답을 얻고, 전체 응답 빈도수에 대하여 각 매체부문의 응답 빈도수가 차지하고 있는 비중을 구해 각 매체부문의 영향력 점유율을 산출했다. 그 결과는 아래와 같다.

[표 2-17] 매체부문의 영향력 점유율

매체부문	영향력 점유율(%)
신문	17.3
텔레비전방송	48.2
라디오방송	8.4
인터넷뉴스	26.0
합	100.0

매체부문별 영향력 평가 결과에 따르면, 텔레비전방송 부문의 영향력에 대한 이용자들의 평가가 여타 매체부문에 비해 상당히 높게 나타난다. 텔레비전방송 부문의 영향력 점유율은 48.2%로 나머지 세 개의 매체부문을 합친 것과 유사할 정도이다. 텔레비전방송 부문의 영향력을 1로 잡았을 때, 신문 부문은 0.36, 라디오방송 부문은 0.17, 인터넷뉴스 부문은 0.54의 영향력을 보인다. 바꿔 말하자면, 신문은 텔레비전방송의 약 1/3, 라디오방송은 텔레비전방송의 약 1/5, 인터넷뉴스는 텔레비전방

송의 약 1/2 정도의 영향력을 지니고 있는 것으로 이용자들이 평가하고 있다는 의미이다. 또한 라디오방송 부문의 영향력이 가장 낮게 평가되고 있다는 점은 대체로 예측 가능했다고 한다면, 신문 부문의 영향력이 인터넷뉴스 부문의 영향력보다 낮게 평가되고 있다는 점은 특기할만하다. 매체 환경의 변화로 인해 매체부문간 영향력 변동이 발생하고 있음을 짐작케 한다.

[표 2-18] 연령대에 따른 매체부문별 영향력 점유율 분포(%)

매체부문 \ 연령대	20대 (19세포함)	30대	40대	50대	60세 이상
신문	11.3	14.9	19.5	22.9	18.8
텔레비전방송	42.0	42.7	44.7	51.2	66.0
라디오방송	4.4	7.9	9.6	10.3	10.3
인터넷뉴스	42.4	34.5	26.2	15.6	5.0
합	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4대 매체부문의 영향력 점유율을 연령별로 살펴보면, 각 연령대마다 매체의 영향력 분포가 상이한 패턴을 보이는 것이 특징적이다. 대체로 20~30대의 경우 인터넷뉴스의 영향력이 텔레비전을 능가할 만큼 크고 신문의 영향력은 작은 반면, 50~60대는 인터넷뉴스 영향력에 비해 신문의 영향력이 더욱 큰 것으로 나타난다. 텔레비전 방송은 전 연령대에 걸쳐서 큰 영향력을 가지고 있으며, 특히 60대 이상의 세대에게 현저히 높은 수준의 영향력을 보유하고 있다. 라디오방송의 경우 연령대별 영향력 편차가 크지 않은 경향을 보이고 있다.

## 2) 매체합산 여론영향력 점유율 산정 결과

매체합산 여론영향력 점유율 산정을 위해 각 매체부문에서 각 매체사가 차지하고 있는 이용 점유율을 매체계열 단위로 취합했다. 신문 부문에서는 열독점유율, 텔레비전방송 부문에서는 뉴스·시사보도 프로그램의 시청점유율, 라디오방송 부문에

서는 뉴스·시사보도 프로그램을 편성하는 채널의 청취점유율, 그리고 인터넷뉴스 부문에서는 체류시간점유율을 기준으로 각 매체계열에 속한 매체사들의 점유율 수치를 모았다.

그 결과는 아래와 같다. 단 여기서의 점유율은 각 매체부문의 영향력 차이를 고려하지 않고, 각 기준 지표의 점유율만을 매체계열 단위로 재분류한 것이며, 자료 제시 측면에서의 용이성을 위해 상위 15개 계열을 포함시킨 결과이다.

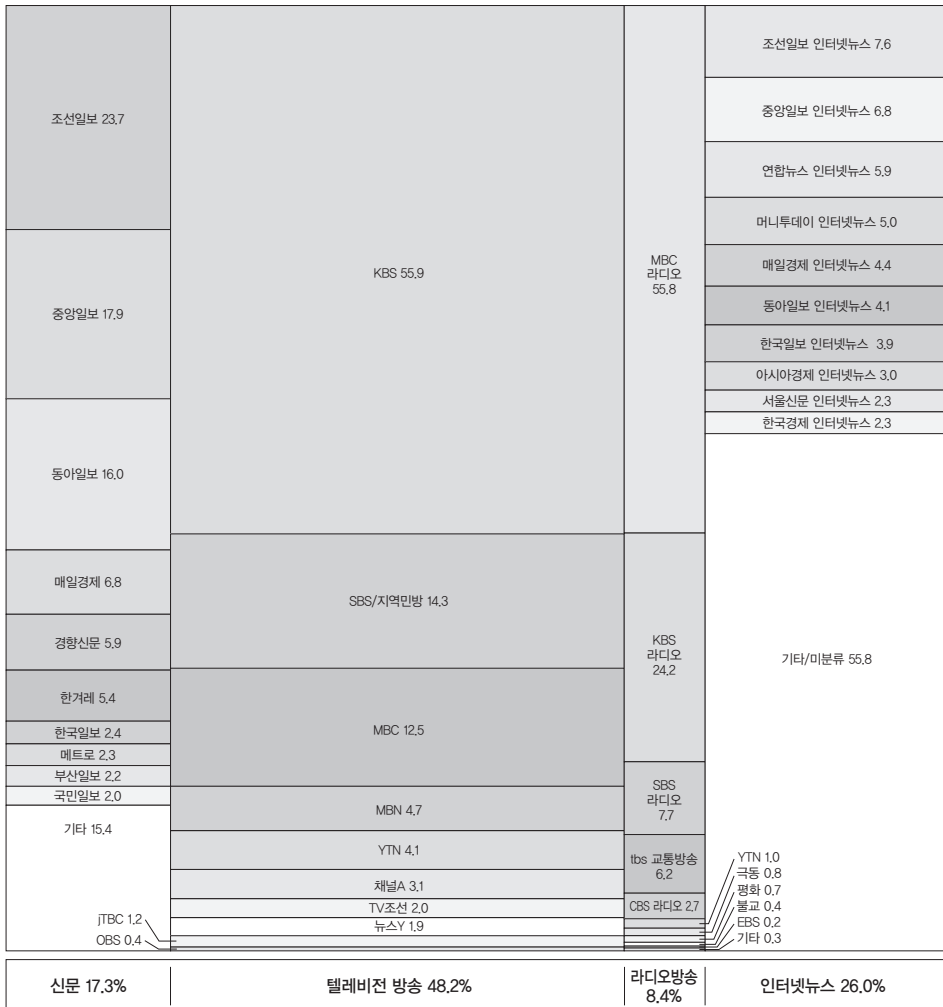
[표 2-19] 주요 매체계열의 매체부문별 여론영향력 점유율 분포(%)

매체계열 \ 매체부문	신문 (0.173)*	텔레비전방송 (0.482)*	라디오방송 (0.084)*	인터넷뉴스 (0.260)*
KBS 계열	-	55.9	24.2	-
MBC 계열	-	12.5	55.8	-
SBS/지역민방 계열	-	14.3	7.7	-
조선일보 계열	23.7	2.0	-	7.6
중앙일보 계열	17.9	1.2	-	6.8
동아일보 계열	16.0	3.1	-	4.1
매일경제 계열	6.8	4.7	-	4.4
연합뉴스 계열	-	1.9	-	5.9
YTN 계열	-	4.1	1.0	0.9
한겨레 계열	5.4	-	-	2.2
한국일보 계열	3.1(서울경제 합산)	-	-	3.9
머니투데이 계열	0.1	-	-	5.0
경향신문 계열	5.9	-	-	1.9
한국경제 계열	1.9	-	-	2.3
CBS 계열	0.8	-	2.7	2.0
기타	18.4	0.4	8.6	22.4
				미분류 30.6
<b>총계</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* 각 매체부문 아래에 제시되어 있는 괄호 안의 수치는 해당 매체부문의 영향력 점유율을 가중치화한 것이다.

[표 2-19]를 매체합산 여론영향력 점유율 산출 모형에 따라 그 결과를 도해하면 아래와 같은 [그림 2-1]이 완성된다. 앞서도 밝혔던 바처럼, 각 셀의 면적은 해당 매체사가 전체 매체부문에서 차지하고 있는 여론영향력의 상대적 크기를 나타낸다.

[그림 2-1] 매체합산 여론영향력 점유율 상대적 분포



· 각 매체부문별로 점유율 상위 10개 매체사만을 제시한 결과임.

· 각 셀의 수치는 해당 매체부문의 대표적 이용 점유율(신문 열독점유율, 텔레비전 보도 프로그램 시청점유율, 라디오 보도 채널 청취점유율, 인터넷 뉴스 사이트 체류시간 점유율)로서 가중치를 적용하기 이전의 백분율 수치임. 대신 각 셀의 가로폭은 해당 매체부문의 영향력 점유율을 반영하며 각 셀의 면적은 전체 매체부문에서 해당 매체사나 매체계열이 차지하고 있는 영향력의 크기를 반영함.

이에 근거하여 각 매체계열의 매체합산 여론영향력 점유율을 산출하는 방식을 구체적으로 예시하면 아래와 같다.

[표 2-20] 주요 매체계열의 매체합산 여론영향력 산출 방식 예시

열독점유율 × 신문 부문 영향 력 가중치	+	시청점유율 × 텔레비전방송 부 문 영향력 가중치	+	청취점유율 × 라디오방송 부문 영향력 가중치	+	체류시간점유율 × 인터넷뉴스 부문 영향력 가중치	=	매체합산 여론영 향력 점유율 (%)
0 × 0.173	+	55.9 × 0.482	+	24.2 × 0.084	+	0 × 0.26	=	KBS 계열 29.0
0.8 × 0.173	+	0 × 0.482	+	2.7 × 0.084	+	2.0 × 0.26	=	CBS 계열 0.9

개별 매체계열은 보통 두 가지 매체부문에 걸쳐서 매체사를 보유하고 있었으며, 일부 매체계열은 세 개 매체부문에 걸쳐서도 매체사를 보유하고 있었다. 대다수의 신문기업과 방송기업은 고유의 매체부문 외에도 인터넷뉴스 부문에서 서비스를 제공하고 있었다.<sup>40</sup> 4대 매체부문 전체에 걸쳐 매체사를 보유하고 있는 매체계열은 없는 것으로 드러났다.

각 매체계열의 매체부문별 점유율에 각 매체부문 자체의 영향력 점유율을 가중치화하여 곱하고, 그 각각의 수치를 합산하면, 해당 매체계열의 합산 여론영향력 점유율이 산출된다. 그 결과는 아래와 같다.

<sup>40</sup> 2012년 조사에서는 자료의 제약으로 인해 방송사에 의한 인터넷뉴스 서비스를 매체합산 여론 영향력 점유율 산정에 포함시키지 않았다. 위원회의 2010년과 2011년의 조사 결과 방송사들의 인터넷뉴스 서비스는 상대적으로 낮은 점유율 순위를 보여주고 있었으며, 방송 콘텐츠와 구별되는 별개의 인터넷뉴스 콘텐츠를 제공하고 있는 경우가 거의 없었다. 이런 측면에서, 해당 서비스를 조사에 포함시키지 않는데 따른 영향은 미미했을 것으로 위원회는 판단한다.

[표 2-21] 매체계열별 매체합산 여론영향력 점유율\*

매체계열	매체합산 여론영향력 점유율(%)	CR <sub>k</sub>	HHI**
KBS 계열	29.0	CR <sub>1</sub> =29.0 CR <sub>3</sub> =47.2 CR <sub>4</sub> =54.2 CR <sub>8</sub> =71.9	1,160
MBC 계열	10.7		
SBS/지역민방 계열	7.5		
조선일보 계열	7.0		
중앙일보 계열	5.4		
동아일보 계열	5.3		
매일경제 계열	4.6		
연합뉴스 계열	2.4		
YTN 계열	2.3		
한국일보 계열 <sup>41</sup>	1.6		
한겨레 계열	1.5		
경향신문 계열	1.4		
머니투데이 계열	1.3		
한국경제 계열	0.9		
CBS 계열	0.9		
기타 <sup>42</sup>	10.1		
	미분류 8.0		
<b>합계</b>	<b>100</b>		

\* 매체부문별 점유율 조사가 확률적 방법으로 이뤄졌고, 부문별 점유율간에 상관도가 없다는 전제하에 이 수치의 오차한계는 95% 신뢰수준에서 ±0.7%p로 계산된다.

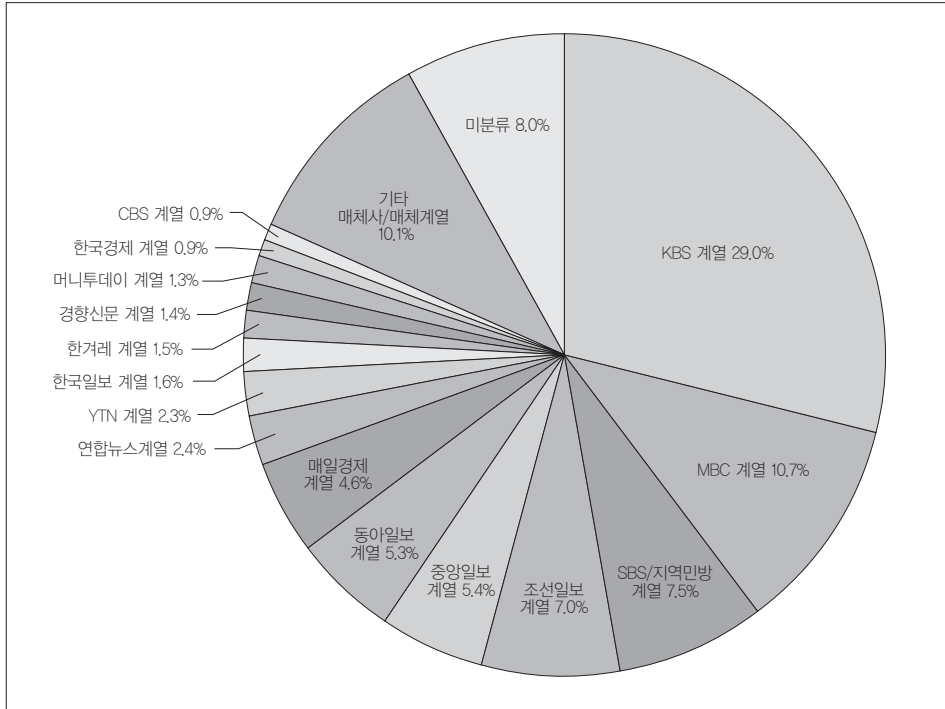
\*\* 여기서의 HHI는 기술적 제약과 효율성 등을 고려하여, 표에서 제시된 상위 15개 매체계열만을 대상으로 선정한 것임.

이와 같은 최종 산출 결과에 따르면, 상위 1개사인 KBS 계열의 매체합산 여론영향력 점유율이 가장 높아서 29.0%를 보였으며(CR<sub>1</sub>), 그 다음으로 MBC 계열(10.7%), SBS/지역민방 계열(7.5%), 조선일보 계열(7.0%), 중앙일보 계열(5.4%) 등이 뒤따르고 있다(CR<sub>3</sub>과 CR<sub>4</sub>는 각각 47.2%와 54.2%임). 상위 8개사의 점유율(CR<sub>8</sub>)은 71.9%를 보였다. HHI는 1,160을 나타냈다.

**41** 여기서 제시되고 있는 매체합산 여론영향력 점유율은 반올림한 수치를 반영하고 있는 관계로, 표에서는 동일한 수치로 나타나다 해도 원점수에서는 차이를 보일 수 있다는 점에 유의해야 한다. 물론 점유율 수치가 미세하게 차이가 나는 경우에는 오차범위를 고려할 때 점유율 순위가 큰 의미를 지니지 못한다는 점에도 유의할 필요가 있다.

**42** 인터넷뉴스 부문에서 미분류 트래픽이 점유하고 있는 부분의 가중점유율(8.0%)은 기타 매체사/매체계열의 매체합산 여론영향력 점유율 합(10.1%)과는 별개로 처리했다. 이는, 첫째, 해당 부분의 점유율은 본래 개개의 매체사/매체계열에게 귀속되어야 할 것이지만 측정 방식의 한계상 그것이 불가능한 조건이기 때문이다. 또한 둘째, 그렇다고 해당 부분을 기타 매체사/매체계열의 여론영향력 점유율로 귀속시킬 수는 없는데, 여기에는 상위 15개 매체계열에게도 돌아가야 할 점유율 몫도 포함되어 있기 때문이다.

[그림 2-2] 주요 매체계열의 매체합산 여론영향력 점유율 분포



이와 같은 결과를 보면, 매체부문 자체의 영향력 점유율이 높은 텔레비전 방송을 주력으로 하거나, 이 부문에 매체사를 보유하고 있는 매체계열의 합산 여론영향력 점유율이 전체적으로 상위를 차지하고 있음을 알 수 있다. 지상파 방송 3사의 여론영향력과 종합편성채널을 보유하고 있는 신문기업의 여론영향력이 상대적으로 더 높게 나타나고 있다는 의미이다. 이들을 제외한 나머지 각 매체계열의 매체합산 영향력 점유율은 모두 3% 미만을 보였으며, 점유율 하위로 갈수록 대체로 매체합산 여론영향력 점유율이 고른 분포를 보이고 있다.

### 3) 소결

매체합산 여론영향력 점유율 산정 결과를 전체적으로 분석해 보면 다음과 같은



합의를 얻을 수 있다.

**첫째**, 매체부문별 여론영향력은 연령에 따라 확연히 다른 경향성을 나타낸다. 연령대가 높아질수록 텔레비전방송의 영향력이 증가하는 반면, 인터넷뉴스의 영향력은 감소하는 경향이 있다. 신문의 영향력은 40~50대에서 가장 높으며, 20~30대에서는 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 라디오방송의 영향력은 50대 이상에서 상대적으로 높으나 20~30대에서는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히 20대의 경우, 인터넷뉴스의 영향력이 매우 높은 반면 신문, 라디오방송의 영향력은 매우 낮은 특성을 보였다. 이에 반해 60대 이상 세대에서는 텔레비전방송의 영향력이 압도적으로 높게 나타나고 있다. 향후 매체부문간 영향력 구도에 있어서 인터넷의 부상 및 신문의 위축으로 대표되는 변화가 초래될 것을 예측할 수 있게 해준다.

**둘째**, 매체합산 영향력 점유율에서는 지상파 방송 3사와 일간신문-종합편성채널 보유 매체계열의 점유율이 높은 순위를 보이고 있다. 특히 공영방송 KBS의 매체합산 여론영향력 점유율이 29.0%로 다른 지상파 방송(MBC 계열 10.7%, SBS·지역민방 계열 7.5%) 및 일간신문-종합편성채널 보유 매체계열(조선일보 계열 7.0%, 중앙일보 계열 5.4%, 동아일보 계열 5.3%, 매일경제 계열 4.6%)에 비해 크게 높은 수준을 보였다. 이들은 제외한 나머지 매체계열의 매체합산 영향력 점유율은 모두 3% 미만을 보였으며, 점유율 하위로 갈수록 대체로 매체합산 여론영향력 점유율이 고른 분포를 보인다.

**셋째**, 매체의 이용 정도 차원에서, 매체의 여론영향력이 기존의 신문에서 텔레비전방송 부문으로 중심 이동해 왔음을 볼 수 있으며, 향후 인터넷뉴스 부문의 성장 여부에 따라 다시 한 번 더 큰 변동을 겪을 수도 있다는 예측을 가능케 한다.



## 제3장 결론

# 1. 여론집중도 조사 결과의 종합적 평가

## 1) 제1기 여론집중도조사위원회 조사 결과 요약

여론집중도조사위원회는 우리사회의 다원적인 매체 환경을 구축하고 이를 통해 민주적인 여론 형성 환경을 조성하는데 기여하고자, 지난 3여년에 걸쳐 매체 영향력 집중정도를 과학적으로 측정하기 위한 방법론을 개발하고 이에 근거해 개별 매체 영역 및 전 매체영역에 있어서의 영향력 집중정도를 추정하기 위한 연구 활동을 수행하였다.

우선 위원회는 전통적인 매체영역 별로 영향력이 집중되어 있는 정도를 분석하는 데 관심을 기울였다. 이를 위해 위원회는 매체영역 구분방식에 대한 연구검토를 거쳐 매체영역을 크게 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등 4대 매체부문으로 구분하였다. 그리고 각 부문의 특성에 부합하는 지표들을 통해 각 부문별 영향력 집중정도를 평가해 보고자 하였다. 이에 근거한 최종적인 조사 결과를 정리해보면 다음과 같다.

신문 부문의 여론영향력 집중정도는 열독점유율, 구독점유율, 매출액 점유율 등 3개 지표를 통해 검토해보았다. 검토 결과, 모든 지표에서 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 상위 1~3위를 차지하는 것으로 나타나 보수 성향 신문들과 진보 성향 신문들 사이에 존재하는 영향력의 불균형을 확인시켜 주었다. 하지만 각 지표별 상위 3개사의 점유율(CR<sub>3</sub>) 및 HHI는 열독점유율(CR<sub>3</sub>=57.6%, HHI=1,280), 구독점유율(CR<sub>3</sub>=68.1%, HHI=1,726) 그리고 매출액점유율(CR<sub>3</sub>=45.8%, HHI=928) 등 각 지표별로 상당한 편차를 드러냈다. 이처럼 지표별 조사결과가 상이한 양상을 드러내 단정적으로 판단하기는 어렵지만, 신문 부문의 영향력을 나타내는 대표 지표로 인식되는 열독점유율을 기준으로 삼을 경우 신문 부문의 영향력 집중도는 뒤에 살펴볼 여타 매체부문의 영향력 집중도와 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 것으로 평가할 수 있다.

텔레비전방송 부문의 여론영향력 집중정도는 시청점유율, 매출액 점유율, 광고 매출액 점유율 등의 지표를 통해 검토하였다. 이중 대표적 이용 지표인 시청점유율 측면에서, 지상파3사(KBS, MBC, SBS·지역민방)의 여론영향력 집중도가 상대적으로 상당히 높게 나타난 가운데 특히 공영방송 KBS의 여론영향력이 매우 큰 것으로 확인됐다. 채널별 보도 프로그램 시청점유율은 지상파 3사가 상대적으로 높은 수준의 집중도( $CR_3=82.7\%$ ,  $HHI=3,543$ )를 보이고 있었으며, 특히 상위 1개사 KBS의 점유율( $CR_1$ )이 55.9%에 달하였다. 매출액 점유율 및 광고매출액 점유율 역시 시청점유율 조사결과와 유사한 양상을 보이고 있었다.

라디오방송 부문의 여론영향력 집중정도는 보도 프로그램을 편성하는 라디오 채널의 청취점유율을 통해 검토해보았다. 조사결과 MBC, KBS, SBS 등 상위 3개사 점유율( $CR_3$ )은 87.7%, HHI는 3,804에 달하는 것으로 나타나 4대 매체부문 중 가장 높은 수준의 영향력 집중도를 보였다. 특히 MBC 표준 FM·AM 채널의 청취점유율이 51.9%로 차순위 채널 KBS 1R의 11.2%를 압도하고 있어, 단일 채널의 점유율 우위 양상이 확연하게 나타났다.

인터넷뉴스 부문의 영향력 집중정도는 다양한 대안적 지표들에 대한 타당성 평가를 거쳐 최종적으로 뉴스 서비스 체류시간 점유율을 통해 검토해보았다. 조사결과, 조선일보, 중앙일보, 연합뉴스 등이 점유율 상위 3개 사이트인 것으로 나타났는데, 이들 사이트의 점유율( $CR_3$ )은 20.3%, 전체 사이트의 HHI도 262로 상대적으로 다른 매체부문 보다 매우 낮았다. 이러한 조사결과는 인터넷 뉴스 부문의 경우 사실상 영향력 집중 현상이 발생하지 않는 완전경쟁 상태에 가깝다는 것을 보여준다.

종합적으로 매체 부문별 영향력 집중정도는 라디오방송 부문이 가장 높은 양상을 보이는 가운데 텔레비전방송 부문과 신문 부문이 그 뒤를 잇고 있으며, 인터넷뉴스 부문의 경우 영향력 집중의 문제가 사실상 존재하지 않는다고 평가할 수 있다.

다음으로 위원회는 개별적인 매체부문을 넘어 전 매체 영역에 있어서 여론영향력이 집중되어 있는 양상을 평가하고자 하였다. 이를 위해 위원회는 전국 단위의 대규모 무선 표집 설문조사를 통해 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등 상이한 특성을 지닌 매체부문들의 상대적 영향력을 나타내는 4대 매체부문별 여론영향

력 점유율을 산정했다. 이러한 부문별 영향력 점유율을 토대로 위원회는 다양한 매체부문을 넘나드는 매체 계열(예를 들어 신문, 텔레비전방송 부문에 모두 참여하는 조선, 중앙, 동아일보 등 3대 일간 신문 계열)들의 영향력 합산 점유율을 산정했다.

매체부문별 영향력 점유율 측정 결과, 전 4대 매체부문의 영향력의 합을 100%로 할 때 텔레비전방송의 영향력 점유율이 48.2%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 인터넷뉴스(26.0%), 신문(17.3%), 라디오방송(8.4%) 등의 순서를 보이고 있었다. 주목할 만한 사항은 4대 매체의 영향력 점유율은 연령대별로 상이한 패턴을 드러낸다는 점이다. 20~30대의 경우 인터넷뉴스의 영향력이 가장 크고(20대 42.4%, 30대 34.5%) 신문의 영향력이 가장 작은 반면(20대 11.3%, 30대 14.9%) 50~60세대는 그 반대의 양상이 나타나고 있었다. 텔레비전방송은 전 연령대에 걸쳐 큰 영향력을 보이는 가운데 특히 60대 이상의 세대에서 66.0%라는 현저히 높은 영향력을 보유하고 있었다.

이러한 매체 계열들의 합산 영향력 점유율 산출결과, KBS, MBC, SBS 등 지상파 방송 3사 계열이 상위 3대 매체계열의 자리를 차지하고 있었으며, 이들 계열의 합산 점유율(CR<sub>3</sub>)은 47.2%로 나타났다. 특히 공영방송 KBS 계열의 매체합산 영향력 점유율은 29.0%로 다른 지상파 방송 계열의 3~4배에 달하는 것으로 나타나, 한국사회의 여론 형성과정에서 모든 매체 부문을 망라하여 가장 높은 영향력을 보유하고 있음을 확인시켜 주었다.

## 2) 여론집중도 조사 결과의 시사점 및 한계

이상에서 제시된 여론집중도조사위원회의 조사 결과는 현재 우리 사회의 매체 영향력 집중도와 관련해 몇 가지 주목할 만한 시사점을 던져준다.

**첫째,** 텔레비전방송 부문의 여론영향력 집중도, 더 나아가 모든 매체부문을 아우르는 매체합산 여론영향력 집중도에서 공영방송 KBS는 다른 모든 텔레비전 방송사

및 매체계열들을 현저하게 앞서는 영향력을 지니고 있음이 확인되었다. 국민에 의해 지배되며 공적 가치를 지향하는 매체가 영향력 차원에서 가장 중심적인 역할을 수행하는 구조인 것이다. 1980년에 있었던 공영방송 중심의 방송통폐합 조치 및 그에 따른 2개 지상파 텔레비전 채널의 보유, 소유규제 및 매출총액 제한 예외 등 우리나라의 현행 방송시스템이 사실상 공영방송 체계를 근간으로 구축되어 왔기 때문에 공영방송의 영향력이 강화되어 왔다고 볼 수 있다.

해외 사례를 참조해보면 공영 미디어의 점유율은 매체 집중에서 예외적인 상황으로 처리하는 대신, 민간 소유의 상업적 미디어의 점유율 집중에 정책적 초점을 맞추고 있다. 하지만 이는 공영 미디어로의 영향력 집중이 당연하거나 무조건 바람직하다고 보기 때문은 아니다. 공영 미디어의 내적 다원성이 사회적으로 만족할만한 수준으로 보장되고 있다고 판단하기 때문이다. 따라서 공영 미디어의 영향력이 높아질수록 해당 매체의 내적 다원성을 보장하기 위한 보다 강화된 관심과 노력이 필요하게 된다.

따라서 위원회의 연구결과는 우리 사회의 여론 형성과정에서 이처럼 막대한 영향력을 지니고 있고 또 이를 제도적으로 지원받고 있는 공영방송 KBS가 사회 내의 다양한 목소리를 충실히 전달하는 독립적이고 공정하며 다원적인 국민의 방송으로서의 역할을 충실히 수행해야할 당위성을 다시금 확인시켜 준다.

**둘째,** 공영방송 KBS의 영향력을 제외하면 각 매체부문 내지 전 매체부문에 있어서의 매체 영향력 집중정도는 상대적으로 낮은 것으로 판명되었다. 영향력 차원에서 KBS 계열의 뒤를 잇는 MBC 및 SBS 계열의 영향력은 KBS 계열의 1/3~1/4 수준으로 나타났다. 흔히 상당한 영향력을 지닌 것으로 간주되는 3대 일간지 계열의 영향력을 합산해도 KBS계열이 지닌 영향력의 2/3 수준에 그치고 있는 것으로 확인되었다. 하지만 완전경쟁 상태에 근접한 양상을 보여주는 인터넷뉴스 부문을 제외하고, 각 매체 부문별로 소수의 매체사가 영향력 차원에서 주도적 위치를 차지하고 있는 양상은 정책적으로 주의를 기울일 필요가 있다할 것이다.

셋째, 부문별 영향력을 비교할 때 텔레비전방송의 높은 영향력과 비교되는 것이 신문 부문의 상대적으로 낮은 영향력이다. 신문 부문의 영향력은 텔레비전방송 부문의 1/3수준이며 인터넷뉴스 부문에 비해서도 낮다. 특히 세대별 매체 영향력 조사 결과에 따르면 연령대가 낮을수록 신문의 영향력이 작아지는 반면 인터넷뉴스 부문의 중요성이 증가하는 추세가 나타나고 있다. 이러한 결과는 신문의 독자층 감소 및 매출 감소라는 신문의 위기 상황이 젊은 세대의 낮은 신문 열독률과 긴밀하게 연결되어 있으며, 이러한 상황이 방치될 경우 향후 신문의 위기 상황은 한층 심화되리라는 점을 시사한다.

이러한 결과는 두 가지 점에서 우려를 자아낸다. 첫째, 신문의 위기는 정치권력을 포함한 사회적 환경에 대한 감시와 비판, 공공적 사안에 대한 의제설정 등 신문 매체가 담당하던 전통적인 저널리즘기능의 급속한 약화를 초래할 수 있다. 둘째 신문 저널리즘은 인터넷뉴스 부문 내지 휴대형 개인 미디어나 소셜미디어를 통한 뉴스 정보 유통의 토대를 이룬다는 점에서, 신문의 위기는 새로운 미디어 저널리즘의 품질에도 직간접적으로 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 복합적 매체 환경에서도 민주주의의 토대가 되는 고품질 저널리즘의 안정적 공급을 보장하기 위해 신문부문에 대한 사회적 지원책을 적극 모색할 필요가 있다.

넷째, 부문별 여론영향력 집중도 조사결과에서 주목을 요하는 또 다른 결과는 라디오방송 부문에 있어서의 집중도 양상이다. MBC 표준 FM/AM 채널의 청취점유율이 50%를 넘고 있는 현상이 그것이다. 그간 우리 사회의 미디어 영향력 집중정도에 대한 논의는 대부분 텔레비전방송과 신문 부문 위주로 진행되어 왔다. 2009년 미디어법 개정 논란 당시에도 텔레비전방송과 주요 일간지의 교차소유 허용이 초래하는 영향력 집중 심화에 모든 이목이 집중된 반면, 텔레비전방송과 라디오방송의 교차소유는 처음부터 당연한 현상으로 간주되어 논의거리조차 되지 못하였다. 이는 텔레비전방송과 라디오방송 부문의 교차소유 문제를 일차적 관심 대상으로 삼는 해외의 미디어 소유규제 논의에 비추어 매우 이례적인 일이 아닐 수 없다. 최근에는 포털



의 영향력 집중 현상에 대해 서서히 논의가 이루어지고 있지만, 라디오방송 부문에 대한 논의는 여전히 사각지대에 머물러 있다. 비록 4대 매체 부문 중 영향력 점유율이 가장 낮다고 하지만, 모든 프로그램이 사실상 시사 정보 프로그램의 성격을 지닌 라디오방송 부문의 집중 현상에 대해 향후 보다 많은 주의가 요망된다.

위원회가 매체의 여론영향력의 집중정도를 조사함에 있어서 다음과 같은 조사 차원의 한계가 존재했다.

**첫째,** 지난 3개년 간 연차적으로 매체의 여론영향력에 대한 실사가 이루어졌으나 연도별로 분석에 포함시킨 매체 및 지표가 달라 시계열적 분석을 수행하지 못하였다. 이는 연차적으로 연구 설계 및 조사방법을 개선하고자 했던 위원회의 목표상 불가피했다고 할 것이다. 향후 매체의 여론영향력에 대한 조사에서는 조사대상 및 지표의 일관성을 가능한 유지하여 중장기적인 매체 영향력의 변화 추세와 함의를 분석할 필요가 있다.

**둘째,** 현재까지의 조사는 인터넷 포털이나 소셜미디어가 여론형성 매체로서의 속성을 지니지 않는다고 전제하고 이를 배제하였다. 하지만 향후 이에 대한 사고 전환이 필요할 수 있다. 예컨대 인터넷 포털은 단순히 ‘외부에서 생산된 정보나 견해를 전달’하는 것에 머무르지 않고 일정한 ‘편집(editorial) 효과’와 함께 게이트키퍼(Gatekeeper)로서의 역할도 담당하고 있다고 판단된다. 따라서 인터넷 포털을 일종의 ‘확대된 여론 형성 매체부문’으로 간주하여 조사에 포함시키는 것이 가능하다. 물론 이를 위해서는 이 같은 ‘매체 효과’를 검토하기 위한 연구조사가 선행되어야 함은 물론이다. 이러한 점은 소셜미디어에도 그대로 적용된다.

**셋째,** 위원회의 조사에서 스마트폰과 같은 개인 휴대형 미디어를 별도의 매체부문으로 포함시키지 않았다. 휴대형 미디어를 통한 매체 이용이 급격히 증가하고 있음에도 아직 이에 대한 공신력 있는 자료가 부족한 실정이며, 일부 민간 업체가 구성

해 놓은 패널의 로그 데이터를 구매하여 분석하는 방식으로는 이러한 신규 매체부문의 영향력을 제대로 평가하기 어렵다고 보았기 때문이다. 좀 더 근본적으로는 개인 휴대형 미디어가 하나의 독자적 여론형성 매체부문이라기보다는 신문, 텔레비전 방송, 라디오방송, 인터넷뉴스를 접하는 기기로서의 의미가 강하다고 보았기 때문이다. 하지만 매체융합시대를 맞아 종래의 전통적인 매체 영역구분이 점차 어려워지고 있는 상황에서 종래의 매체 부문이 아니라 휴대형 미디어와 같은 기기내지 플랫폼이 매체 다원성을 평가하는 보다 타당한 기본단위가 될 수도 있다. 향후 미디어 기술발전 및 이용 상황의 현실적 전개방향을 토대로 이에 대한 보다 면밀한 검토가 필요함은 물론이다.

## 2. 여론집중도조사위원회 운영 평가와 정책적 제언

### 1) 여론집중도조사위원회 활동에 대한 평가

사회 다수 성원의 의견이 정책결정 및 국가운영의 토대가 되는 민주주의 국가에 있어서 건강한 여론형성 환경의 중요성은 굳이 강조할 필요가 없을 것이다. 이러한 여론형성 환경에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것이 뉴스 보도 및 정보제공을 통해 사회적 환경을 감시하고, 사회적 의제를 설정하며, 사회여론의 방향을 제시하는 제도화된 매체들이다. 건강한 여론형성 환경의 필수 전제는 다양한 매체들이 사회내의 다양한 의견을 전달할 수 있어야 한다는 것이다. 소수의 매체가 지배적인 영향력을 행사하며 소수의 견해만을 편향적으로 전달하는 구조는 사회적 소통과 민주적 의사결정에 심각한 장애를 초래하게 된다.

이처럼 중요한 매체의 다원성 보장을 위해 매체의 다원성 내지 영향력 집중상황을 객관적으로 평가하는 작업이 여론집중도조사위원회의 일차적 과제라 할 것이다. 실제로 지난 2009년 우리나라에서는 미디어법 개정을 둘러싸고 사회적 갈등이 초래된 바 있다. 논란의 핵심은 매체 간 교차소유 허용여부가 우리 사회 매체들의 영향력 집중상황(여론독점)에 부정적 영향을 미칠 것인가 아니면 긍정적 영향을 미칠 것인가 여부였다. 당시 이 문제에 대한 정책적 판단기준이 없는 가운데 정상적인 국회의 논의가 파행을 빚는 사태까지 초래된 바 있다. 만일 매체 영향력 상태에 대한 신뢰할 만한 데이터가 있었다면 미디어법 개정을 둘러싼 논란과 같은 소모적인 갈등은 최소화될 수 있었을 것이라 생각한다.

매체의 영향력을 평가하는 작업은 그 규모나 성격 차원에서 학계를 비롯한 민간영역에서 이루어질 것으로 기대하기는 어려운 현실이다. 따라서 여론집중도조사위원회의 설립 및 운영을 통해 이러한 사회적 과제에 접근하는 방식은 매우 적절한 정책적 판단이었다.

지난 3년간 위원회는 우리 사회에서 매체들의 영향력 집중정도를 객관적으로

조사, 평가하는 작업을 본격적으로 수행하였다. 하지만 이러한 작업은 결코 쉽지 않았고 그에 따른 시행착오도 적지 않았다. 활동과정에서 위원회가 직면한 가장 본질적인 문제는 매체의 영향력이란 현상 자체가 계량화시키기 쉽지 않다는 것이었다. 이와 관련된 첫 번째 문제는 ‘매체의 범위를 어떻게 설정할 것인가’였다. 예를 들어 신문의 영향력 집중도와 관련해, ‘어디까지를 신문으로 볼 것인가?’, ‘주요 일간지를 대상으로 할 것인가?’, ‘스포츠 신문이나 연예오락지의 경우는 어떻게 할 것인가?’ 등에 대한 합리적 판단이 필요했다. 두 번째 문제는 ‘영향력의 정도를 어떻게 평가할 것인가’였다. 가령 ‘신문의 영향력 정도를 열독시간으로 평가할 것인가?’, 아니면 ‘매출액이나 광고 매출액으로 평가할 것인가?’ 등에 대한 결정을 해야 하고, 추가적으로 각각의 지표에 대해 가용한 데이터는 무엇인지, 만일 기존 자료가 없다면 주어진 예산 한도 내에서 최선의 조사방법은 무엇인지를 판단해야 했다. 세 번째 문제는 ‘매체 계열의 합산 영향력을 어떻게 평가할 것인가’였다. 매체 융합이 급속도로 진행되는 최근 상황에서 매체계열의 활동은 하나의 매체영역을 넘어 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스 등 다양한 매체영역에 걸쳐 이루어지는 경우가 대다수다. 이 경우 기술, 서비스, 및 내용적 특성이 상이한 매체들의 영향력을 어떻게 표준화하여 합산할 것인가라는 문제가 쟁점으로 떠올랐다.

이러한 과제들을 해결하기 위해 위원회는 매체 영향력의 본질에 대한 이론적 검토, 타당성 있는 매체영역의 구분, 각 매체영역의 영향력 집중정도 측정을 위한 지표 개발, 통합적 매체 영향력 측정을 위한 매체 간 영향력 가중치 탐색, 대안적인 미디어 다원성 평가 방법론 검토 등 다각적인 연구 활동을 수행하였다. 이를 위해 수많은 국내외 관련 연구 성과들을 검토하고 공청회 등을 통해 지속적으로 외부 전문가들의 의견을 수렴하였다.

위원회는 3차년도에 종합적인 매체 영향력 조사 수행을 목표로 연차적으로 연구 활동을 심화시켜 나갔다. 첫 해인 2010년에는 중장기 연구 활동의 근간을 다지기 위해 여론현상의 본질과 매체의 효과, 매체의 구분 방법, 매체의 다원성을 측정하기 위한 국내외 기존연구 등을 검토하고, 신문부문을 대상으로 매체 집중 현황과 여론영향력 측정 가능성을 탐색하는 시험조사(pilot test)를 수행하였다. 둘째 해인

2011년에는 여론집중도 조사 대상으로서 4대 매체부문을 확정하고, 이들 매체부문에서의 점유율 산정을 위한 다양한 지표를 검토한 다음, 이들 매체부문을 모두 포괄하는 시험 조사를 수행하였다. 3차년도인 2012년에는 1·2차년도의 활동을 통해 확정된 개념과 방법론을 토대로 4대 매체부문을 대상으로 본격적인 부문별 영향력 및 전체 매체영역에서의 매체합산 영향력 점유율을 조사하였다.

3년에 걸친 위원회의 활동은 여러 한계에도 불구하고 우리나라 주요 매체부문에서의 영향력 집중정도, 그리고 모든 매체 부문을 아우르는 종합적 매체영역에서의 영향력 집중정도라는 난제에 대해 나름대로 의미 있는 연구 성과를 내놓았다고 본다. 최종 연구 성과 뿐 아니라, 중간 과정에서 이루어진 연구들(예를 들어 매체 영역 구분 연구, 매체 부문별 영향력 측정을 위한 지수 검토 작업, 매체 간 영향력 비교를 위한 가중치 산정 작업 등)은 그 자체로도 가치 있는 성과들이라 할 것이다. 이러한 연구 성과는 매체의 다원성 측정 및 평가를 위한 기초 자료로 다양한 매체정책에 폭넓게 활용될 수 있으리라 기대된다. 위원회는 이러한 조사활동을 통해 매체의 영향력을 객관적으로 평가하는 작업이 비록 어렵기는 하지만 불가능한 일은 아니라는 점을 확인할 수 있었다. 이처럼 독립적인 위원회가 국내 여론 형성 환경을 정밀하게 검토하고, 그 결과를 참고하여 정부가 합리적인 정책 판단을 내리는 것은, 매체 정책결정 과정의 타당성과 합리성 제고 및 매체정책을 둘러싼 정치적 갈등 완화 차원에서 큰 의의를 지닌다고 할 것이다.

현재 미디어 환경의 변화를 살펴보면 매체부문 사이를 가르던 기존의 수직적 장벽이 사라지고 매체 간 융합과 이용자의 복합 미디어 이용이 급속히 확대되는 추세가 뚜렷이 나타나고 있다. 따라서 다양한 매체에 참여하는 매체 기업의 영향력을 평가하는 작업은 한층 더 어려운 과업이 되고 있다. 보고서의 제1장에서 살펴본 바처럼 크로스 미디어 플랫폼을 고려한 ‘매체 다원성 수준의 측정’ 시도가 미국과 유럽에서 지속적으로 이루어지고 있는 이유가 여기에 있다 할 것이다. 이러한 맥락에서 현재까지 위원회가 진행해 온 거시적, 미시적 수준에서의 매체 다원성 조사는 충분히 의미 있는 경험의 누적으로써 향후 연구에 도움을 줄 것으로 본다. 위원회가 지난 3년간 이룩한 성과는 향후 다중매체 다플랫폼 시대의 매체 환경과 영향력 집중상황

을 정밀하게 분석하는 조사연구 활동으로 지속되어야 할 것이다.

## 2) 위원회 운영의 한계와 정책적 제언

2010년 출범 이후로부터 2012년 현재에 이르기까지 여론집중도조사위원회의 운영과정에서 제도 개선이 필요한 몇 가지 한계점들이 노정되었다.

**첫째,** 가장 큰 난점은 ‘여론집중도조사’라는 명칭과 관련되어 있다. 즉, 여론집중도라는 용어가 불필요한 오해나 혼동을 유발한 면이 있는 것이다. 보고서의 제1부에서도 밝히고 있듯이 위원회의 핵심 목적은 여론 형성 과정에 대한 매체의 영향력이 특정 매체부문(예컨대 방송과 같은)이나 매체사(예컨대 일부 신문사와 같은)에 과도하게 집중되고 있는지 여부를 탐색하는 것이다. 하지만 매체부문 종사자나 관련 학자들에게는 위원회의 주요 임무가 마치 사회 여론의 향방에 대한 조사 수행, 혹은 여론 현상 자체에 대한 탐색에 있는 것처럼 비쳐지는 경우가 많았다. 향후 위원회의 공식 명칭은 위원회가 수행하는 핵심적 역할인 ‘매체 영향력 집중정도에 대한 조사연구’를 반영하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

**둘째,** 위원회 운영 과정에서 일반적으로 마주친 문제제기 중 하나는 매체의 여론 영향력 조사 내지 평가 작업이 국가 위원회를 통해 수행될 이유가 있느냐는 것이었다. 실제로 행정부가 위원회를 구성하고, 연구조사 예산과 인력을 지원하는 방식은 위원회의 공정성과 관련해 불필요한 논란을 야기할 소지가 있다. 예를 들어 위원회 운영초기에 일각에서 위원회의 위원구성에 대한 문제가 제기된 바 있다. 또 매체에 대한 국가의 과도한 개입을 정당화하기 위해 여론집중도 조사 결과를 편향적으로 활용할 가능성에 대한 우려가 제기되기도 하였다. 이러한 논란의 소지를 차단하고 매체의 영향력을 평가하는 조사활동의 공신력을 제고하기 위해서는 위원회의 구성 및 운영이 지금까지 행정부의 직접적인 지원과 통제 하에 놓인 구조에서 벗어나 제도적

인 독립성을 확보할 필요가 있다는 점이 외부 전문가가 참여한 세미나 등을 통해 지적된 바 있다.

그럼에도 불구하고, 지난 3년의 경험에 비추어 현행 위원회 운영 체계의 장점에 대해서도 정당한 평가가 이루어질 필요가 있다. 무엇보다도 문화체육관광부와 한국언론진흥재단의 인적·물적 지원과 행정적 지원, 자료획득을 위한 협조 체제는 제1기 위원회의 원활한 활동에 많은 도움이 되었다. 위원들이 전원 비상임이라는 사실을 감안할 때 이처럼 정부 및 그 산하 공공기관의 협조를 받는 것은 일정 부분 불가피한 측면이 있다. 제2기 위원회는 이와 같은 운영 체계의 장점을 살리면서 독립성과 공정성, 정치적 중립성을 제고시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 위원회 활동의 목표, 방향, 역할 차원에서 미디어다양성위원회와 상당부분 중첩되는 양상이 나타났다. 미디어다양성위원회 역시 3년의 활동기간 동안 매체간 합산 영향력 지수모형 정립을 위해 지수의 측정 및 활용방법 연구, 매체영향력 교환율(가중치) 조사 등의 작업을 수행하였다. 이러한 논란을 불식시키기 위해서는 향후, 미디어다양성위원회는 미디어 기업결합 평가라는 규제실무적 역할 수행에 초점을 두는 반면 여론집중도조사위원회는 보다 포괄적이고 거시적인 차원의 민주적 여론형성 과정을 보장하기 위한 조사와 연구 업무를 수행하는 등 양 위원회 간의 기능적 차별성을 강화할 필요가 있다.<sup>43</sup>

넷째, 위원회 운영의 안정성 문제다. 여론집중도조사위원회는 신문법 시행령 상 2016년 1월 31일까지 운영되는 한시적 위원회이다. 지난 3년에 걸쳐 이루어진 위원회의 작업을 통해 매체 영향력을 과학적으로 비교, 평가하는 작업의 단초가 마련되었다고 할 수 있다. 이러한 1기 위원회 활동의 의의와 성과를 살려가기 위해서는 이

---

**43** 다양한 차이를 수용하는 것이 민주사회의 근간원리라고 한다면, 주체와 관점에 따라 다양한 견해가 있을 수밖에 없는 여론과 매체 현상에 대해 단일 기구 중심으로 단일한 결론을 도출하는 것이 반드시 바람직하다고만 볼 수는 없다. 이러한 맥락에서 양 위원회의 기능을 업무 중복이라는 시각에서만 바라볼 것이 아니라, 상호 협조와 보완의 시각에서 접근하는 방식 역시 필요하다는 견해도 있다.

러한 조사 활동이 안정적인 지속 사업으로 추진될 필요가 있음은 물론이다. 이를 통해 생산될 매체 영향력의 추이에 대한 과학적 분석은 매체 정책의 객관성과 합리성을 제고시켜 이를 둘러싼 소모적 갈등을 완화시키는데 기여함은 물론, 중장기적인 매체 다원성의 제고를 통해 우리 사회에 보다 고도화된 여론형성과정 및 민주주의가 자리 잡을 수 있는 기반으로 작용하게 될 것이다.



# 보론

# 1. 여론집중도조사위원회의 연도별 주요 활동 내용

위원회는 2010년 3월 출범과 함께 ‘여론집중도 조사’가 지향하는 바는 ‘교차매체 환경에서 한국 사회의 여론형성 매체들이 차지하고 있는 여론영향력과 그것의 집중 수준을 가늠하는 것’에 있다고 합의했다.

이에 위원회는 연도별 주요 목표를 아래와 같이 설정한 바 있다.

- 1차년도(2010년): 이론적·방법론적 측면에서 주요 이슈를 검토하고, 우선 신문부문을 대상으로 매체 집중 현황과 여론영향력 측정 가능성을 탐색하는 연구조사 수행
- 2차년도(2011년): 1차년도 활동을 통해 검토된 여러 방법론을 보완하기 위한 연구를 진행하는 한편, 전체 매체부문을 대상으로 한 여론집중도 시험조사 수행
- 3차년도(2012년): 1·2차년도의 연구조사 성과에 바탕을 두어 매체의 여론영향력 수준과 집중도를 평가하기 위한 조사 결과 제출

## 1) 2010년 주요 활동 내용

위원회 출범 첫해인 2010년에는 각각 상반기와 하반기에 걸쳐 두 차례의 연구조사 작업을 실시했다. 상반기에는 위원회의 준거가 되는 ‘여론’ 개념을 이론적으로 탐색하고 매체 집중을 규제하는 해외의 관련 법령과 제도를 검토했다. 또 하반기에는 신문 부문만을 대상으로 점유율 분포 현황을 조사하고, 매체합산 점유율 산출을 위한 가중치 연구를 수행했다. 이는 다음과 같은 활동 목표에 기반을 두고 있었다.

### 2010년 여론집중도조사위원회 활동목표

- 여론집중도조사의 구체화를 위한 개념적이고 이론적인 연구: 여론 및 여론집중 개념의 검토, 미디어가 여론에 미치는 효과에 관련된 이론적 검토
- 제도적이고 방법론적인 연구: 유럽과 미국의 매체 집중 규제 정책, 매체 이용 관련 통계조사의 현황과 방법론적인 문제 연구
- 여론집중도조사의 기초 모형 수립: 매체시장 획정을 위한 연구조사, 매체별 집중 수준을 측정하기 위한 각종 지표의 검토, 매체별 점유율 합산을 위한 가중치 산정
- 매체 이용 조사 및 신문 부문의 집중도 조사: 타당성과 신뢰성을 갖춘 데이터 확보를 목표로 신문 부문을 포함한 전체 매체 부문의 이용 조사 수행, 신문 부문에서의 지표별 집중 수준 산출

이에 따라 2010년에 실제 수행된 활동의 성과를 요약하면 다음과 같다.

#### 〈상반기〉

- 여론 개념에 대한 이론적 점검
- 여론형성에 연관된 매체 영향력 개념을 정비하기 위해 매체 효과(effect)에 관련된 이론적 검토 수행
- 미국과 유럽의 매체시장 집중 규제 및 매체 다원성 측정 방식에 대한 검토
- 국내 미디어 이용 조사 현황과 한계에 대한 연구

#### 〈하반기〉

- **신문 부문 획정:** 연구진은 부문 획정에 관련된 세 가지 시나리오를 제시한 후 이 가운데 위원회 목적과 융합 환경에 부합하는 획정 기준으로서 “제2안: 모든 신문, 즉 종이신문 및 인터넷신문, 뉴스 통신을 포함하는 방안”을 고려할 필요가 있다는 의견을 피력했다. 또한 경쟁법적 관점에서 신문 시장을 획정하려 할 때 여타 매체 시장과의 경계 혼돈이 초래될 가능성이 있음을 발견했다. 즉 가격대 체성 측면에서 신문 시장을 획정하려 할 경우 텔레비전방송 등 여타 시장과 신문 시장이 구분되지 않을 가능성이 확인됐다.

- **신문 부문의 시장구조 파악:** 매출액, 광고매출액, 발행부수 등의 지표를 활용, 특히 종이신문에 초점을 맞추어 시장집중 수준을 측정했다. 이에 따르면, 어떤 지표를 선택하건, 그리고 어떤 집중지수(HHI, CR 등)를 적용하건 한국 사회의 신문 시장이 구조적으로 집중된 상태에 가까우리라는 짐작이 가능하다. 이와 같은 측면을 지난 몇 년간의 집중지수 변동 추이를 통해 보여주면서도, 신문 부문을 어떻게 획정하느냐에 따라 구체적인 시장집중도는 상당히 달라질 수 있음 또한 확인해주었다. 다른 한편, 신문기업의 복잡한 소유관계를 어느 정도 파악 가능한 형태로 정리함으로써, 향후 소유관계 측면에서 여론지배력 분포를 산정할 기초를 닦았다.
- **신문 부문의 이용 지표 검토:** 구독률, 열독률, 방문자수, 페이지뷰, 이용시간, 이용빈도 등 종이신문과 온라인신문의 이용 수준을 측정할 수 있을 다양한 지표를 검토했다. 여기서 관련 연구진은 이용빈도와 평균이용시간 가운데 어느 하나를 신문 이용 수준을 보여줄 대표 지표로 채택하기보다는 이 두 가지를 통합한 합산 지표가 더 높은 설명력을 갖게 될 것이라는 의견을 제시했다. 다만 실제의 매체 이용 수준을 측정할 때 면접조사와 온라인 서베이 사이에 서로 다른 결과가 나타났으며, 응답자의 응답과 실제 행동 사이에도 명백한 격차가 확인됐다. 이를 극복하지 못한다면, 매체 이용 수준을 특정 이용 지표만을 통해 측정할 때 여론지배력 추정치가 너무 크게 달라질 수 있으며, 나아가 이용빈도와 이용시간을 통합하는 방안을 마련하는 데에도 큰 장벽이 존재함을 보여줬다.
- **플랫폼 가중치:** 매체별 차이, 즉 신문 이용 플랫폼의 차이에 따른 가중치 산정 방안을 고민한 결과 선별적 노출과 주목도라는 측면에서 플랫폼 가중치 수준을 계상할 수 있을 가능성을 모색했다. 여론 형성의 핵심 콘텐츠라고 할 수 있을 공공사안 뉴스를 이용할 때 나타나는 차이를 조사한 결과, 종이신문, 인터넷신문, 휴대형 미디어, 텔레비전, 라디오 등의 다섯 가지 이용 플랫폼에 따른 차이가 확인됐으며 이를 플랫폼 가중치 형태로 제시했다. 이는 이른바 ‘매체간환산율’을 산정하기 위한 기수립된 경로를 쫓으면서도 그것의 문제점을 개선하기 위한 방안 가운데 하나로서 고려될 수 있다.

- **매체합산 여론영향력 점유율:** 관련 연구진은 매체 전반에 걸친 여론 영향력 수준을 통합적으로 산정할 수 있는 방안으로서 매체별 영향력 추정을 통한 가중치 공식과 수치를 제시했다. 또한 이를 통해, 다양한 플랫폼에 따른 이용 지표를 합산하여 여론 영향력 분포를 통합적으로 보여줄 수 있는 방법을 제안했다. 이에 따르면 종이신문, 인터넷신문, 인터넷포털, 휴대형 미디어, TV, 라디오 등의 매체별 영향력 추정치를 각 매체의 가중치로 환산하는 방식이 이른바 ‘매체간 환산율’을 산정하는 한 가지 대안이 될 수 있다.
- **미디어 이용 조사:** 이론적 전제를 경험적으로 뒷받침하고 신문 부문에서의 점유율 분포와 여론 영향력 수준을 가늠할 다양한 이용 자료를 얻기 위해 포괄적인 형태의 전국 가구 직접 면접 조사를 수행했다. 이는 현재까지 수행된 제반의 매체 이용 조사 가운데 가장 포괄적이고, 융합 환경에 부응하며, 조사방법론의 과학성이 높은 시도였다고 평가할 수 있다. 이를 통해 신문 구독률, 열독률, 이용시간, 이용빈도 등의 추정치를 전국의 모든 주요 종이신문과 인터넷신문을 대상으로 도출해낼 수 있었음은 물론, 기타 매체의 이용 수준도 좀 더 과학적으로 가늠해볼 수 있는 기초 자료를 확보할 수 있었다.

## 2) 2011년 주요 활동 내용

제2차년도인 2011년에는 제1차년도에 구성한 틀을 여타 부문에도 확대, 신문, 텔레비전방송, 라디오방송, 인터넷뉴스의 4대 매체부문을 대상으로 시장 관련 지표의 점유율과 이용 관련 지표의 점유율을 산정하고, 이를 바탕으로 한국 사회의 대략적인 여론영향력 분포를 가늠해보기 위한 통합지수를 산출하며, 여론형성의 구조적인 조건을 거시적으로 파악하기 위한 미디어 다원성 평가 방안을 시험적으로 검토해보기로 했다. 이는 다음과 같은 활동 목표에 근거하고 있었다.

### 2011년 여론집중도조사위원회 활동 목표

- 2011년도 4대 매체부문별 시장 지표와 이용 지표별 점유율 및 집중도 산정
- 2011년도 4대 매체부문을 아우르는 여론 영향력 통합지수의 시험 산정
- 매체 다원성 모니터링 방안(MPM)을 통한 거시적 여론형성 환경 평가 가능성 탐색
- 기타 탐사적 형태의 연구, 혹은 위의 주요 연구조사를 보완하기 위한 연구수행

이에 따라 2011년에 실제 수행된 연구조사 활동의 성과를 요약하면 다음과 같다.

- **주요 개념의 정비:** 위원회는 여론집중도 개념을 매체부문별 점유율과 매체합산 여론영향력 지수, 그리고 거시적 여론형성 환경에 대한 평가와 같은 다층적 차원을 통해 접근하겠다는 결정을 내렸다. 즉 한국 사회의 여론 지형에서 개별 매체사, 매체계열, 매체부문이 행사하게 되는 잠재적 영향력을 가늠할 수 있는 간접적인 접근 방식을 타진했다. 매체합산 여론영향력 지수라는 개념이 여론에 대한 해당 매체사 또는 매체계열의 실제 영향력을 측정하는 것이 아니라는 점에는 유의하되, 비록 제한적인 방식으로나마 한국 사회의 여론 형성 매체들의 영향력 분포 현황을 추정할 수 있는 유효한 수단을 제공하려 했다.
- **매체부문 획정과 점유율 및 집중도 산정:** 한국 사회의 여론 형성 과정에 영향을 미치는 4대 매체부문을 선정하고, 이들 매체부문의 집중도를 산정했다. CR<sub>k</sub>와 HHI라는 시장 집중도 평가 지수를 통해 관찰한 결과로는, 텔레비전방송과 라디오방송 부문의 집중 수준이 높고 신문 부문의 집중 수준이 그보다 약간 낮으며, 인터넷 부문은 상당히 낮은 집중 수준을 보이고 있다. 물론 이와 같은 결과는 각 매체부문의 특성(내적 다원성을 추구하는 방송 매체의 특성이나 공영방송의 존재 등)을 고려해야 하고, 이념적 성향이나 정치적 견해의 다원성을 심도 깊게 들여다보아야 한다는 점에서 조심스러운 해석이 필요했다.
- **매체합산 여론영향력 점유율:** 4대 매체부문을 아우르는 구체적인 현황 자료를 활용하여 매체합산 여론영향력 산정 결과를 시험적으로 제시했다. 위원회에서 활용

한 이용관련 지표들의 점유율 수치가 동일한 크기의 여론영향력을 측정한다고 보기 어렵기 때문에 합산 지수 산정에서 가중치를 사용했다. 향후 이용도 기반 가중치에 대한 논의가 더 필요하겠지만 기존 연구 결과와의 일관성을 고려하여 전년도와 유사하게 영향력 기반 가중치를 사용했다. 매체합산 여론영향력 점유율을 살펴볼 때 매체부문별 여론영향력은 연령에 따라 차이를 보이는 것으로 나타났다. 연령대가 높아질수록 텔레비전방송의 영향력이 증가하는 반면, 인터넷 뉴스 영향력은 감소하는 경향이 발견되었다. 매체환경 변화와 이용자의 연령대에 대한 고려가 여론영향력 평가에서 중요한 부분임을 확인할 수 있다. 전반적으로 볼 때 연령대나 매체합산 가중치 유형과 관계없이 지상파 방송 3사의 영향력이 매우 크게 나타났다.

- **거시적 여론형성 환경의 시험 평가:** 20여 개의 경제적 지표를 활용하여 한국 사회의 매체 다원성 현황을 시험적으로 평가해봤다. 이 방법론은 매체부문별 점유율 산정과 매체합산 여론영향력 점유율 산정 과정보다 더욱 다양하고 복합적인 지표를 활용하기 때문에 그로 인한 장점과 단점을 시뮬레이션해볼 필요가 있었다. 특히 매체 다원성이라는 가치는 민주사회의 기본 가치가 한국 사회 조건에서 얼마나 실현되고 있는지를 시험적으로 살펴보았다. 이들 지표에 연관된 자료는 여타 자료에 비해 수집이 용이한 편이라고 판단했으나, 실제 활용 가능한 공신력 있는 자료가 그다지 많지 않다는 점, 그리고 이를 통해 매체 다원성의 실현 정도 혹은 위험도를 판별하기에는 여러 가지 장애가 존재한다는 점이 확인됐다.

### 3) 2012년 주요 활동 내용

제3차년도이면서 제1기 위원회 활동을 총괄하는 2012년에는 제1~2차년도에 걸쳐 시험적으로 수행된 바 있는 모든 연구 및 조사 활동에 기반을 두어, 4대 매체부문에 대한 매체사별 점유율 조사를 수행하고 집중도를 산출했다. 또한 매체부문별 영향력 점유율을 산정한 다음, 개별 매체부문에서 활용된 지표들 가운데 일부를 선

별하여 전체 매체부문에서의 매체합산 여론영향력 점유율을 산출했다. 마지막으로 거시적 여론 형성 환경을 점검하기 위한 목적에서 미디어 다원성 평가모형을 활용한 기초 평가를 수행하면서 개별 지표의 타당성을 검토했다. 이는 다음과 같은 활동 목표에 근거를 두고 있었다.

#### 2012년 여론집중도조사위원회 활동 목표

- 2012년도 4대 매체부문별 점유율 및 집중도 산정
- 2012년도 4대 매체부문을 아우르는 매체합산 여론영향력 점유율의 산정
- 언론사 소유·지배구조 현황 조사
- 2012년도 거시적 여론형성 환경 모니터링을 위한 매체 다원성 측정 방안 세부 검토
- 휴대형 매체의 이용 정도와 매체부문의 영향력 평가 설문 등을 포함하는 포괄적 미디어 이용 조사 수행
- 제1기 위원회 최종보고서 작성 및 2012년도 여론집중도 조사 결과 제출

이상의 목표를 통해 수행된 활동 내용을 간략히 소개하면 아래와 같다(여론집중도 조사 결과에 관련된 구체적인 내용은 이 보고서의 제2부를 참조하면 된다).

- **미디어 이용 조사:** 내부 기획에 근거한 외부 위탁 조사 방식을 활용하여 위원회의 독자적 <미디어 이용 조사>를 실시했다. 모든 매체부문을 대상으로 다방면의 구체적인 데이터를 수집했으며, 이 가운데 신문의 열독률과 구독률 수치, 그리고 매체부문별 영향력 가중치 산정을 위한 영향력 평가 데이터를 활용하여 매체부문별 점유율과 매체합산 여론영향력 점유율을 산정했다.
- **여론집중도 조사 결과 제출:** 위원회 2012년 활동의 가장 중심적인 부분이었다. 매체부문별 점유율과 집중도를 산정하고, 이에 바탕을 두어 매체합산 여론영향력 점유율을 도출하여 그 결과를 위원회 최종보고서에 반영시켰다. 좀 더 구체적으로는, 이 보고서 제2부를 통해 제시하고 있는 바처럼, 4대 매체부문의 주요 이용 지표와 시장 지표를 기준으로 매체사별 점유율 분포를 산정한 후 이를 토대로 각 매체부문의 집중도를 CR<sub>k</sub>와 HHI 수치로 제출했다. 또한 4대 매체부문의 주



요 이용 지표 가운데 대표적인 이용 점유율을 선택하여, 이 각각에 매체부문 영향력 가중치를 곱한 다음, 매체계열 단위에서의 매체합산 여론영향력 점유율과 집중도를 산정했다.

- **거시적 여론형성 환경 평가:** 제2차년도에서 검토한 MPM 모형을 토대로, 한국 상황에 적용이 가능하거나 자료를 입수할 수 있는 경우에 한하여, 제한적인 수준의 매체 다원성 평가를 수행하고 방법론적인 가능성을 점검했다. 평가 결과로부터 많은 시사점을 얻을 수 있었는데, 특히 한국 조건에 부합하는 위험도 평가 기준과 처리 과정을 새로 개발해야 할 필요성에 위원회의 공감대가 형성됐다.
- **언론사 소유·지배구조 조사:** 언론진흥재단의 지원을 통해 각 매체부문에서의 매체사별 점유율과 집중도 산정, 그리고 매체합산 여론 영향력 지수 산정 과정에서 활용하기 위한 주요 매체계열 소유지배 현황을 조사했다. 언론사의 실질적인 소유구조를 파악하고 계열사 현황을 점검한 결과는 위원회의 매체합산 여론영향력 점유율 산정 결과에 일정한 영향을 끼치는 것은 물론, 교차매체 환경의 현실적 조건에 관련된 중요한 기초 자료를 제공하기 때문이다. 이번 조사에서는 2011년 감사 결과와 사업보고서를 기준으로 신문 6개사(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문, 매일경제)와 방송 4개사(KBS, MBC, SBS, YTN)를 선정했다.

#### 4) 위원회가 수행한 연구 및 연구보고서

- 여론과 미디어(성동규 위원, 양승찬 위원)
- 미디어 시장집중 및 규제정책 연구 - 미국을 중심으로(이상승 위원, 조성국 위원, 오선아 서울대 경제연구소, 신상훈 법무법인 태평양)
- 미디어 이용자 조사방법의 문제점과 개선방향(조성겸 위원장, 김정훈 위원, 송주원 위원, 조은희 충남대 교수)
- 미디어 시장집중 규제체계 및 적용사례 연구-EU사례(윤석민 부위원장, 김국

- 진 위원, 남승용 미디어미래연구소 연구원, 이종관 미디어미래연구소 연구원)
- 신문매체 이용현황 조사(조은희 충남대 교수, 한국갤럽조사연구소 실사대행)
  - 신문시장 확정방안 연구(성동규 위원, 이상승 위원, 오선아 서울대 경제연구소)
  - 신문 시장의 구조적 집중 지수 연구(김국진 위원, 조성국 위원, 남승용 미디어 미래연구소 연구원)
  - 신문 유형별 영향력 차이 및 지수화 방안 연구(윤석민 부위원장, 양정애 중앙대 교수)
  - 통합지수 연구(조성겸 위원장, 김정훈 위원, 장윤재 서울여대 교수)
  - 매체부문획정, 지표 및 용어 등 연구(성동규 위원, 조성국 위원, 유홍식 중앙대 교수)
  - 인터넷 이용량 측정 방법 연구(송주원 위원, 정완규 고려대 강사)
  - 4대 매체별 여론 지배력 산정 연구(김정훈 위원, 양승찬 위원, 박남수 건국대 교수, 박영옥 충남대 강사)
  - 매체별 가중치 연구 및 통합지수 산정 연구(조성겸 위원장, 장윤재 서울여대 교수)
  - 여론다양성이 여론지배력에 미치는 영향에 대한 고려의 필요성에 관한 연구 (박상인 위원, 복홍석 한국공정거래조정원 책임연구원)
  - 여론집중도 관련 전문가 델파이 조사(유홍식 중앙대 교수, 이재신 중앙대 교수)
  - 국내 미디어 다원성 평가방법 개발 및 적용 사례 연구(윤석민 부위원장, 김국진 위원, 남승용 미디어미래연구소 연구원, 이종관 미디어미래연구소 연구원)
  - 언론사 소유지배 구조(백이연 서울대행정대학원 박사과정외2)
  - 2012 미디어이용조사 / 4대 매체부문별 점유율 산정 연구(박종구 서강대 강사)

## 2. 여론집중도조사위원회의 설립 근거

### ■ 신문 등의 진흥에 관한 법률

#### 법 제17조(여론집중도 조사)

- ① 문화체육관광부장관은 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송 등을 대상으로 여론집중도를 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하여 이를 공표할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 미리 방송통신위원회위원장과 협의하여야 한다.
- ② 문화체육관광부장관은 제1항의 여론집중도조사를 위하여 필요한 자료를 개인, 단체 및 기관에 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 개인, 단체 및 기관은 이에 따라야 한다.

#### 시행령 제12조(여론집중도조사위원회)

- ① 문화체육관광부장관은 법 제17조 제1항에 따라 여론집중도와 관련된 조사·연구 및 자문을 위하여 여론집중도조사위원회를 구성·운영할 수 있다.
- ② 여론집중도조사위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
  1. 여론집중도조사의 범위 및 대상
  2. 여론집중도를 산정하기 위한 조사내용·조사기관 또는 단체의 선정 등 조사 방법에 관한 사항
  3. 여론집중도조사 결과 및 여론집중도의 산정에 관한 사항
  4. 그 밖에 문화체육관광부장관이 여론집중도조사를 위하여 요청한 사항
- ③ 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부장관이 위촉하고,

위원회의 위원장과 부위원장은 위원회의 위원 중에서 호선(互選)한다.

1. 「고등교육법」에 따른 전문대학 이상의 학교에서 다음 각 목의 분야와 관련된 학문을 가르치는 부교수 이상의 직위에 있거나 있었던 사람 또는 공인된 연구 기관에서 다음 각 목의 분야의 연구원으로 5년 이상 있거나 있었던 사람
  - 가. 신문, 방송 등 미디어 관련 분야
  - 나. 시장경쟁정책 또는 산업조직 관련 분야
  - 다. 사회조사분석 또는 통계 분야
2. 미디어산업 또는 시장구조에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
  - ⑤ 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.
  - ⑥ 위원회의 회의에 출석하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.
  - ⑦ 문화체육관광부장관은 제2항에 따라 위원회의 심의를 거쳐 여론집중도조사 결과를 공표할 수 있다.
  - ⑧ 문화체육관광부장관은 법 제29조제1항에 따른 한국언론진흥재단(이하“한국언론진흥재단”이라 한다)에 위원회의 사무처리에 대한 지원을 요청할 수 있다.
  - ⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 여론집중도의 산정·조사 방법과 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 문화체육관광부장관이 정한다.

#### 시행령 제13조(여론집중도조사에 대한 협의)

문화체육관광부장관은 법 제17조제1항 전단에 따라 「방송법」 제2조에 따른 방송과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 대상으로 여론집중도 등을 조사하는 경우에는 같은 항 후단에 따라 조사대상, 조사시기, 조사기관 등 조사방법과 공표방법에 대하여 방송통신위원회위원장과 사전에 협의하여야 한다.

### 3. 거시적 여론형성 환경 분석을 위한 매체 다원성 모니터링 방안 검토

#### 1) 매체 다원성 모니터링 방법론을 검토한 배경

보고서 본문의 제1부에서 간략히 살펴본 바와 같이, 유럽연합의 매체 다원성 모니터링(MPM) 방법론은 총 166개의 지표를 활용하여 6대 분야 43개 부문의 '위험 수준'을 평가하는 거시적이고 복합적인 접근법을 채택하고 있다. 미디어 법제, 산업 구조, 서비스, 콘텐츠를 망라하는 복합적 지표에 기반을 두고 있기 때문에 특정 사회의 의견 다양성 수준과 다원주의적 매체 환경을 다차원적·심층적으로 평가할 수 있게 해준다는 장점이 있다.

제1기 위원회는 4대 매체부문을 기본 대상으로 하여, 첫째, 각각의 매체부문에서 개별 매체사들이 차지하고 있는 여론영향력 수준을 가늠하기 위해 주요 지표의 점유율을 산정했다. 그리고 둘째, 이와 같은 매체부문별 점유율에 바탕을 두어, 4대 매체부문 전반에 걸친 매체사·매체계열의 합산 여론영향력 점유율을 산출했다. 이로써 개별 매체부문에서 나타나는 여론영향력 분포와 전체 매체부문을 통틀어 나타나는 여론영향력 분포를 추산해보는 것이 그 목적이었다. 하지만 위원회는 이와 같은 주요 이용지표를 통한 매체사·매체계열별 합산 여론영향력 산정법이 여론형성 과정의 구체적인 현실을 온전히 반영하기는 어렵다는 점에 유의해왔다. 따라서 위원회는 좀 더 거시적인 관점에서 더욱 다양한 지표들을 통해 한국사회의 여론형성 환경을 입체적으로 조망하는 방법도 필요할 수 있다고 보았다. 매체 다원성 모니터링 방안의 단계적 검토는 이와 같은 맥락에서 진행됐다.

## 2) 검토 결과 및 합의

거시적이고 복합적인 접근법을 특징으로 하는 매체 다원성 모니터링 방안은 매체 다원성에 관련된 6대 평가 영역에 걸쳐 총 166개의 지표를 통해 위험수준을 평가할 것을 제안했다.

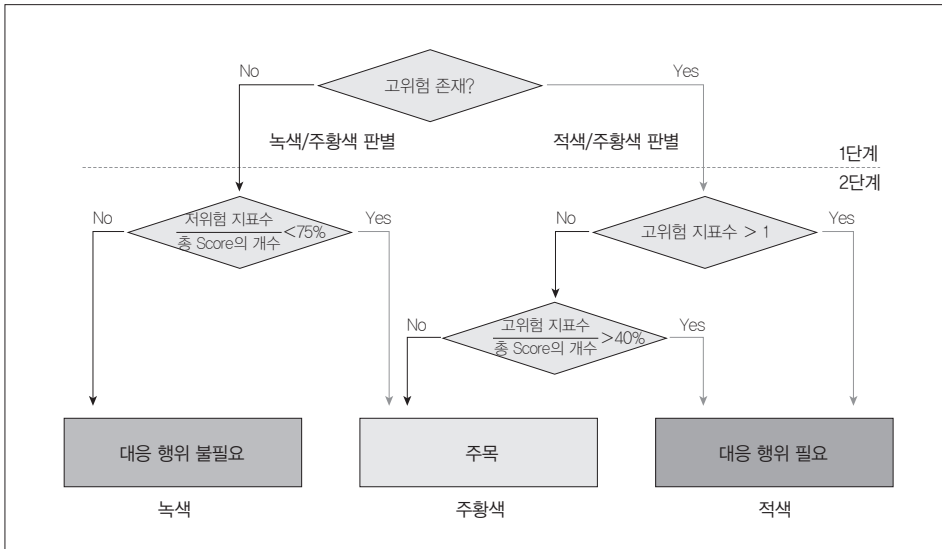
[표 4-1] 매체 다원성 모니터링 방안 평가 영역, 평가 내용, 관련 지표수

평가 영역	평가 내용	지표수
기초 환경	매체 다원성 보장을 위한 법제 구비 및 운영 수준	11개
매체 소유·지배의 다원성	미디어 플랫폼의 소유 및 지배 정도	28개
매체 유형과 장르의 다원성	플랫폼의 다양성, 콘텐츠 장르의 다양성	21개
정치적 다원성	콘텐츠의 이념적 다양성, 공공 미디어의 독립성	37개
문화적 다원성	지역/국가/민족/세계 문화의 반영, 소수문화 보호	44개
지리적 다원성	전국 매체와 지역 매체 사이의 균형	25개
<b>합계</b>		<b>166개</b>

166개 지표는 속성에 따라 다시 경제적 지표, 인구통계학적 지표, 법제도적 지표 등으로 구분되며, 매체 산업의 주요 가치사슬인 공급, 유통, 이용 차원으로도 구분된다. 이에 따라 총 166개의 지표는 다시 9개의 속성 범주로 재분류될 수 있다. 이들 지표는 정량적 지표 뿐 아니라 정성적 지표도 다수 포함하고 있다.

이들 지표의 점수를 취합하여 6대 분야 43개 하위부문의 세부영역별로 평가한 결과는 해당 하위부문과 상위 분야에서의 위험도 형태로 표현된다. 관련 영역의 위험도가 임계치보다 높게 나타날 경우에는 적색으로 표시하는데 이는 즉각적인 규제나 정책적 대응이 필요하다는 의미이다. 반면에 해당 영역의 위험도가 임계치보다 낮게 나타날 때에는 녹색으로 표시하며 당분간 구체적인 대응 행위가 요구되지 않은 상황이라 판별한다. 마지막으로 위험도가 높게 나타나기는 하지만 그것이 임계치를 넘는 수준까지는 아니었을 경우를 주황색으로 표시하고 당장의 대응 행위를 필요로 하지는 않더라도 해당 영역에 주의를 기울이는 것이 바람직하다고 판별한다.

[그림 4-1] MPM 방안의 위험수준 판별 흐름도



위원회는 이와 같은 형태로 구성되어 있는 매체 다원성 모니터링 방안이 한국 상황에 적용 가능한지를 판단하기 위하여 여기서 제안되고 있는 166개 지표의 적합성을 우선 검토했다. 그 결과 한국 사회의 거시적 여론형성 환경 평가에서 별 다른 수정 없이 적용 가능하거나 부분적으로 수정할 경우 활용할 수 있다고 판단되는 63개 지표를 선별했다. 다른 한편, 위험수준을 판별하는 임계치에 대한 비판적 검토도 이뤄졌다. 유럽에서 제시한 위험수준 임계치가 국내 매체환경에 부합하는지 판단할 필요가 있었기 때문이다. 예컨대 상대적으로 한국보다 다문화적 조건이 훨씬 성숙되어 있는 유럽에서 미디어에 소수문화가 반영되고 있는 수준을 판별하는 기준과 한국의 기준을 동일하게 적용하는 것은 타당하지 못한 일일 수 있다는 것이다.

검토 대상이 된 66개 지표의 대부분을 차지하는 44개 지표는 법제도적 속성을 갖고 있었다. 따라서 이들 지표의 유효성을 확인하기 위해서 「개인정보 보호법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「방송법」, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」, 「헌법」, 「형법」, 헌법재판소 및 대법원 판례, 방송통신위원회 심결사항, 한국기자협회 윤리강령 및 실천요강 등을 검토했다. 나머지 19개 지표는 인구통계학적 지표이거나 경제적 지표로서 방송사업 수익, 매체기업 수, 매체

별 이용현황 등의 정량지표를 활용할 수 있었다. 따라서 <방송산업실태조사보고서>, <방송사업자재산상황공표집>, <방송통신산업통계 연보>, <신문산업실태조사>, <잡지산업실태조사> 등과 같은 통계청 승인 자료를 검토했으며 위원회에서 이미 활용하고 있던 텔레비전방송 시청률, 라디오방송 청취율, 신문 열독율 등의 기타 이용지표 관련 자료도 함께 점검했다.

그 결과로 다음과 같은 함의를 확인할 수 있었다.

**첫째,** 위험수준을 판별하는 임계치에 대한 좀 더 현실적이고 일관된 기준이 필요했다. 매체 다원성 모니터링 방안이 근거를 두고 있는 임계치는 한국 기준에서 보면 지나치게 둔감하거나 반대로 지나치게 민감하게 설정돼 있는 경우가 많았다. 요컨대 위험도가 높은 것으로 평가될 필요가 있어 보이는 경우임에도 위험도가 그리 높지 않게 나오거나, 반대로 그리 위험하다고 볼 수 없는 경우인데도 위험도가 높게 판별되는 경우가 적지 않았다. 이는 현재 제시되고 있는 임계치가 충분한 외관적 타당도(face validity)조차 갖추지 못하고 있음을 의미한다. 구체적으로 말하자면, 예컨대 법제도적 지표를 통해 위험도를 판별하는 과정에서 해당 법제도의 ‘존재 유무’를 기준으로 우선 고위험과 중위험 수준을 (관련 법제도가 없다면 무조건 고위험, 관련 법제도가 있다면 일단 중위험) 판별한 다음 해당 법제도의 ‘운영 성과’를 기준으로 중위험과 저위험 수준을 (운영이 잘 이뤄지지 않는다면 중위험, 운영이 잘 이뤄지고 있다면 저위험) 판별했다. 현대 유럽의 조건에서는 관련 법제도가 일단 있느냐 없느냐가 좀 더 중요한 기준이라면, 한국 조건에서는 법제도의 존재 유무와 무관하게 그것의 실제적 운영 현실이 훨씬 더 선차적이고 중요한 기준이 될 수 있다.

**둘째,** 정량적 지표와 정성적 지표 간에 명확한 구분이 적용되지 않거나 적용되기 어려운 경우도 발견됐다. 예컨대 위에서 관련 사례로 언급한 경우에서, 관련 법제도의 존재 유무는 ‘사실’ 판단에 가까운 것이고 그다지 정성적인 판단이 필요한 부분이 아님에도, 이에 대한 평가가 주관적으로 이뤄질 수 있을 가능성이 확인됐다. 즉 평



가자의 시각에 따라 관련 법제도가 ‘충분히’ 존재한다고 보아야 하는지 그렇지 않은지에 관련된 모호성이 문제될 수 있을 뿐 아니라, 이와 같은 측면을 평가하는 주체와 방식에 관련된 여러 가지 논란이 발생될 수 있었다. 이른바 ‘코더 간 신뢰도’와 같은 이슈가 불거질 수 있다는 뜻인데, 이를 해결하기가 그리 쉽지만은 않을 것으로 판단됐다. 따라서 ‘운영 성과’에 대한 평가처럼 정량적 측면과 정성적 측면이 이미 혼재되어 있는 부분에서는 더 큰 문제가 야기될 수 있었다.

셋째, 지표에 대한 평가의 기초를 구성하는 사회적 합의라든가 가치 체계 측면에서의 차이점도 확인됐다. 이를테면 현재의 매체 다원성 모니터링 평가 방식에는 조건에서는 언론인의 고용승계 등을 제도적으로 보장한다거나 매체의 내용물 윤리 기준을 강력하게 적용하는 것이 좀 더 바람직하다고 간주하는 경향이 있었다. 즉 특정한 규범적 가치를 보호하거나 실현하기 위해 국가나 공공이 법제도의 형태로 매체에 개입하는 것이 불가피하거나 혹은 권장할만하다고 보는 태도가 바탕에 깔려 있는 셈이다. 그러나 특정 사회에 있어서는, 비록 매체 다원성을 보장하기 위한 목적이 라고 하더라도 국가에 의한 과도한 개입을 오히려 부적당한 것으로 간주하는 태도도 충분히 있을 수 있다. 예컨대 미국 사회의 가치 체계라든가 부분적으로는 한국 사회의 가치 체계 역시 국가 개입 양식에 관련된 유럽식 가치 체계와는 상이한 모습을 띠고 있다고 할 것이다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 사실상 좀 더 근본적인 상위 규범이라든가 가치 체계가 점검돼야 할 필요가 있다. 그러나 한국 사회는 아직까지 그런 측면에서 숙의적 태도를 견지하면서 사회적 합의를 구축해온 경험이 부족한 편이다. 그렇다면 이와 같은 지표를 통한 위험도 평가는 그 결과에 관련해서 상반된 해석이 나올 수 있을 뿐 아니라 평가 과정에서도 지표와 측정의 신뢰성과 타당성 문제에 수시로 직면하지 않을 수 없다.

넷째, 복합적 지표의 적용과 관련 자료의 수집 및 지표 측정 과정에서 막대한 노력과 비용이 소요되지 않을 수 없음이 다시금 확인됐다. 일단 정량지표에 연관된 자료만 하더라도 공신력 있는 시장 자료나 이용 관련 자료를 충분한 수준으로 얻기 위

해서는 현재 수준보다 훨씬 더 많은 물적 자원과 인적 자원이 투입되어야만 한다. 나아가 정량지표와 정성지표에 걸쳐 있는 상당수의 지표에 연관해서는 더욱 큰 노력과 시간이 필수적이다. 매체 다원성 모니터링에서 관심을 두는 6대 평가 영역만 보더라도, 매체 유형과 장르의 다원성 영역, 정치적 다원성 영역, 문화적 다원성 영역 등은 거의 모두 일정 수준 이상의 '내용분석(content analysis)'을 요구하고 있으며 이는 (일단 방법론적 엄밀성에 관련된 논란 가능성을 차치하고라도) 막대한 인력을 동원하여 오랜 시간에 걸쳐 작업이 진행돼야 한다. 질적 평가와 의견 조사에 연관된 부분은 더 말할 것도 없다. 이와 같은 지난한 작업을 거쳐 신뢰할만한 자료를 축적해가는 것은 당연히 그 자체로서 획기적인 의미를 띤다. 그리고 이렇게 해서 한국 사회의 거시적 여론형성 환경에 대한 더 정치한 분석에 도달할 수 있다면 그것의 사회적 가치는 투입된 물적 자원의 가치를 상회하고도 남을 것이라는 점에는 의문의 여지가 없다. 다만 현재의 위원회에게 부여된 자원만으로는 이와 같은 진전을 이루기가 대단히 어렵다는 것이 현실적인 판단이다.

**마지막으로**, 매체 다원성 모니터링 방안을 통해 한국 사회의 거시적 여론형성 환경을 분석하는 것은, 비록 현실적인 장애가 산재해 있기는 해도, 관련 정책의 입안과 실행 측면에서 분명히 실천적인 유용성을 지닌다고 본다. 예컨대 소수의 정량지표를 중심으로 매체 다원성을 측정하고 평가한 결과는 정책적 판단의 참조 자료는 될 수 있지만 직접적 근거는 되기 어렵다. 하지만 매체 다원성 모니터링에서 시도하는 평가 방안의 상당수는 그것의 평가 결과 자체가 관련 정책의 '시급성'을 판별해주며 정책 방안의 방향에 대해서도 구체적으로 언급해주는 바가 많다. 따라서 한편에서는 장기적인 관점에서 한국 사회의 거시적 여론형성 환경을 분석하기 위해 유용한 다양한 평가 자료를 공신력 있게 확보해 가면서, 다른 한편으로는 좀 더 직접적인 형태의 정책 판단을 목적으로 매체 다원성 모니터링 방안의 특정 요소에 초점을 맞춰 지표 측정과 위험도 평가를 수행하는 것도 바람직할 것이라 판단한다.