

# 미국의 방송통신법제

- 소유 규제 제도를  
중심으로 -

조 소 영

부산대학교 법학전문대학원 교수

- I. 들어가는 말
- II. 1996년 이전의 미국 미디어 소유 관련 법제의 개관
  - 1. 연방통신위원회의 초기 규제 규칙 내용과 결정
  - 2. 소유 규제 규칙의 변화
- III. 1996년 통신법상의 소유 규제 관련 규정의 내용
- IV. 연방통신위원회의 2003년 개정안 내용
- V. 연방통신위원회의 2007년 개정안 내용

## I. 들어가는 말

미디어 시장에서의 소유 규제는 기업결합에 의해서 얻을 수 있는 경제적 효율성 증대라는 긍정적 측면과 미디어 정보원(source)의 감소로 인해 사회문화적 다원성에 미치는 부정적 영향을 중심으로 논의되어 왔다. 경제적 차원에서는 소유 규제가 시장경쟁, 가격, 서비스, 경제적 효율성 등에 미친 영향을 고려하여 미디어 시장에서의 수평적·수직적 기업결합의 허용 여부를 둘러싼 논의가 주를 이루었고, 사회문화적 차원에서는 소유 규제를 통한 시장구조의 변화가 여론형성과 다양성에 미치는 영

향을 논의해 왔다고 할 것이다. 미국에서의 미디어간 겸영 허용제도는 1970년 신문보호법(Newspaper Preservation Act)상의 신문사간의 공동운영협약을 예외적으로 허용했던 규정 이래로 적잖은 변화를 보여 왔으며, 2007년 연방통신위원회의 새로운 통신법 개정안이 2008년 의회에서 부결된 최근에 이르기까지 연방통신위원회(FCC)를 중심으로 하는 입법의 변화와 입법과정, 관련된 법원의 판례 속에서 그 변화의 맥락과 배경을 살펴볼 수 있다.

미국에서 방송과 통신을 규율하는 기본적 법률은 1934년에 제정된 법으로, Communications Act of 1934이다. 그 이후 1984년에 케이블 통신정책법이 수정 추가되었고, 1992년 케이블TV소비자보호·경쟁법이 제정되어 1984년에 폐지했던 요금규제를 부활시킨 바 있다. 하지만 관례법 국가인 미국의 체제 속에서 연방통신위원회(Federal Communications Commission)를 중심으로 하는 각 방송통신법제의 입법과정과 그 부침은 FCC 자체의 각종 규칙들과 연방대법원을 위시한 법원의 판결들, 그리고 개정되거나 새로 제정된 법률들, 제출된 법률안들을 모두 반영한 구조적 분석이 필요한 간단치 않은 문제이다. 그리고 이러한 변화의 과정 속에서 미디어 소유 규제와 관련하여 가장 중심적인 논의의 의미를 지니는 것이 1996년 통신법의 내용이라고 하겠다. 한편 겸영 문제, 즉 미디어간 교차 소유 허용 문제의 고찰은 종적으로 규제 완화의 역사였다고 할 것이며, 이러한 규제 완화의 내용 변화는 시기적으로 1934년 이후 1996년 통신법 제정 이전까지와 1996년 통신법 개정 시기, 2003년의 개정안 시기, 2007년의 개정안 시기로 대별해 볼 수 있다.

## II. 1996년 이전의 미국 미디어 소유 관련 법제의 개관

### 1. 연방통신위원회의 초기 규제 규칙 내용과 결정

라디오 방송국의 복수 소유 문제는 1941년까지 관련된 공적인 법규가 마련되어 있지 않았음에도 불구하고, 1920년대 초에 이미 규제의 필요성과 현실적 측면이 대두되어 나타나고 있었다. NBC(the National Broadcasting System)와 CBS(the Columbia Broadcasting System)도 그들의 방송활동이 시작된 때부터 이미 사실상 복수 소유구조였다고 할 것이기 때문이다.<sup>1)</sup> 그러나 관련 법규의 제정 이전에

1) HH Howard, *Multiple Broadcast Ownership: Regulatory History*, 27 Federal Communications Bar Journal 1, 2(1974).



도, 독립규제위원회인 연방통신위원회는 통신법 규정에 기한 그들의 허가권을 통해서 복수소유 문제를 다루고 관련 정책들을 수립·집행해 왔다. 1934년 통신법에는 방송 소유에 관한 연방통신위원회의 감독권에 대하여 어떠한 특정한 규정도 두지 않았지만, 연방통신위원회는 ‘공적 편의(public convenience), 공익(public interest), 또는 필요성(necessity)’ 이 존재하는 한 규제할 수 있는 법적 위임을 받았음<sup>2)</sup>을 근거로 하여 연방통신위원회는 규제 활동을 수행하였던 것이다. 1938년, 연방통신위원회는 방송국 신설 신청에 대해서, 당해 신청자가 동일 지역 내에 이미 라디오 방송국을 운영하고 있다는 것을 이유로 하여 불허 결정을 하였다.<sup>3)</sup> 연방통신위원회는 강제적 사례임이 관명되지 않는 한 동일한 지역 내에서 이미 방송국을 운영하고 있는 자에게 또 하나의 방송국에 대한 신설허가를 내주지 않았고, 이러한 조치는 공익을 위한 것이라고 설명하였다. 즉 그 결과와 관련하여 연방통신위원회는 신청과 관련된 제반 사실들을 판단하건대 이 신설 신청한 두 번째 방송국이 “현재 방송에 의해서 제공되고 있는 것보다 더 확대된 이익을 제공하거나 더 다양한 정보를 제공하거나 프로그램의 종류나 질의 면에서 더 나은 서비스를 제공하기 위한 것” 이 아니라는 것과 허가를 신청한 방송국과 기존에 운영되고 있는 두 방송국이 운영정책이나 목적, 경영상의 면에서 동일하다는 사실에 주목하였고 이러한 사실들이 당해 결정에 영향을 주었음을 밝히고 있다. 이와 같이 초기 연방통신위원회의 결정을 둘러싼 일련의 과정 속에서 연방통신위원회가 미디어 소유의 다양성이 여론의 다양성을 담보할 수 있다는 원칙을 견지하고자 하였음을 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

복점(duopoly)<sup>5)</sup>을 금지하고 전국적 방송국의 소유를 6개까지로 제한했던 공적 법규는 상업적 FM 라디오 방송을 도입했던 1941년에 처음으로 채택되었다. 동시에 시험적으로 도입되었던 TV의 경우에 대해서도, 연방통신위원회의 규칙은 복점을 금지하고 전국적인 방송국의 소유를 3개 이하로만 허용하는 것으로 제한하는 규정을 두었다. 텔레비전이 1941년에 영구적인 서비스 매체로 결정되었던 1944년에 NBC의 요청에 따라 텔레비전 방송국의 전국적 소유 제한이 5개 이하로 확대되

2) Communications Act of 1934, 47 U.S.C. §310(d)(2000).

3) Genesee Radio Corporations 5 FCC 183(1938).

4) Lesley Hitchens, BROADCASTING PLURALISM AND DIVERSITY, Hart Publishing; Oxford and Portland, Oregon(2006), at 104.

5) 연방통신위원회는 복점의 의미에 대해서 동일한 지역 내에서 동일한 유형의 서비스를 제공하는 하나 이상의 방송국을 소유하는 것으로 정의하였다[FCC, NOTICE OF PROPOSED RULE MAKING(1983), paras 2-3].

있음에도 불구하고, 이러한 소유 제한의 기본원칙은 여전히 유지되었다. 이러한 일련의 원칙에 반영되었던 연방통신위원회의 미디어 소유에 관한 정책은 규정된 한계를 초과하는 미디어 소유는 “공적 이익이나 편의, 또는 필요성에 부합되지 않는 방식으로 방송 네트워크와 설비들을 관리 또는 조정하는 집중적 현상”을 초래하게 되는 것이므로, 억제해야 한다는 것이었다. 연방통신위원회가 AM 라디오 방송국의 전국적 소유에 관해서는 어떤 규칙도 정해 두지 않았음에도 불구하고, 1946년에 8개의 AM 라디오 방송국을 소유하기 위한 CBS의 신청이 거부된 바 있다. 이 결정은 연방통신위원회가 AM 방송 소유 허용여부에 관해서 방송국에 대한 수적인 제한만이 아니라 방송국 영향력이나 빈도수 등과 같은 다른 논점들을 동시에 고려했다는 점에서, 이후 관련 결정들에 대한 시금석의 의미를 갖는 것이었다. 이와 같이 연방통신위원회는 AM 방송국의 복점에 대해서도 금지의 입장을 정립하고 있었다. 1953년에 채택된 연방통신위원회의 다수 소유 규칙의 통합내용에서도 복점에 대한 규제는 유지되었고, AM과 FM 라디오 방송국의 전국적 소유는 7개 이하로 제한되었으며, 전국적 텔레비전 방송국의 소유는 5개 이하로 한정되었다. 그리고 그 이후인 1954년 2개는 UHF를 포함할 것을 조건으로 해서 텔레비전 방송국 최대 소유수가 7개 이하까지로 제한된 범위 내에서 증가하였다.

미국에서의 방송 소유 규제 of 초기적 형태는 통제에 관한 다각적인 인식을 기반으로 하였기 때문에, 소유 규제에 관한 해당 규칙들은 법적이고 실제적(기능적)인 통제의 두 개념을 혼합한 통제이거나 허가제를 통한 직접적 또는 간접적 통제, 또는 소유나 경영에 대한 직접적 통제의 방안들을 복합적으로 고안하여 포함하였다. 이러한 수적 제한에 대해서 언론 기업이나 방송 산업계의 반대가 있었지만, 연방통신위원회는 현실적으로 입증된 바는 없었음에도 불구하고 방송의 복수 소유로 인해 초래되는 문제점들에 대해서는 일괄적인 적용 규칙들을 제정하여 적용하는 것이 최선의 방안임을 표명한 바 있었다.<sup>6)</sup> 하지만 이러한 일반적 적용규칙들은 지역마다의 인구수와 지역적 시장 규모의 차이를 반영하지 않고 있었기 때문에 구체적 타당성이 흠결된 연방통신위원회의 독단적인 강행규칙임을 주장하면서 이론을 제기하였다. 하지만 연방통신위원회는 이러한 문제점을 일견 수긍하면서도, 일반적 규칙 제정과 적용에 의하는 이외의 다른 방안들은 당사자에 대한 실질적인 박탈(divestment)이나 불합리한 협정(grandfathering arrangement)을 요구하는 결과가 될 수 있기 때문에 문제될 수 있음을 지적하였다.

6) FCC, REPORT AND ORDER, MULTIPLE OWNERSHIP OF AM, FM AND TELEVISION BROADCAST STATION(1953), 18 FCC 288, para 4.



연방통신위원회의 초기의 관심 영역은 방송망에 관한 것이었다. 1930년대 후반까지 라디오 방송은 NBC와 CBS의 망협정에 의해서 양자가 지배하였다. 하지만 제3의 네트워크 회사가 제기한 다원 방송 시스템 구축의 요청에 따라, 연방통신위원회는 방송망의 현실에 대해 검토하였고 보고서를 발표하였다. 그 보고서에서, 방송망의 실제에 대해서 연방통신위원회는 장기간의 독점적 계약에 의한 가맹 방송국(affiliate)의 구속, 가맹 방송국에 대한 다른 네트워크로부터의 프로그램 공급 금지 제한, 가맹 방송국에 대한 단 한 번만의 제한적 네트워크 프로그램 거부 기회, 그리고 광고수입 확보와 그들 자체의 지역적 프로그램을 발전시킬 수 있는 기회를 만들어 가는 데 현실적인 장애가 되는 황금시간대의 독점 현상 등을 시정해야 할 현실적인 문제점으로 지적하고 있다.<sup>7)</sup>

또한 보고서에는 네트워크 회사들이 한 지역 내에서 가장 규모가 큰 방송국하고만 제휴하고자 하면서 상대적으로 작은 규모의 방송국에 대해서는 자신들의 프로그램 공급을 거부하는 실태도 지적하였다. 그래서 연방통신위원회는 이러한 협정들이 공익의 기준에서 시정되어야 한다는 점과 네트워킹이 '방송 산업 발전에 있어서 중요한 요소' 이므로 위원회의 독단적 조정 대상으로 삼을 수도 없다는 점을 양면적으로 반영하고자 하였다. 네트워크 회사들이 한편으로는 방송국 소유자인 사실을 주지하면서도 연방통신위원회는 방송 산업의 발전을 지속해 가기 위해서 네트워크 회사들의 방송국 소유에 관한 소유권 박탈을 의도하지 않았다. 다만 당시에 2개 네트워크를 경영했던 NBC에 대해서 1개 네트워크를 처분·정리하도록 요구하였고, 이 과정에서 처분된 네트워크가 궁극적으로 ABC(the American Broadcasting Company)가 되었던 것이다.

한편 연방통신위원회는 보고서에서 지적된 문제점들을 규율하기 위한 자체입법을 하였고, 이 규칙에 대해서는 “연방통신위원회는 공익 보호라는 명제 하에 보고서에서 확인된 남용 사례들을 시정하기 위해서 규칙을 제정할 수 있는 권한이 있으며, 그러한 규칙들은 수정헌법 제1조에 반하지 않는다”는 것을 관시한 연방대법원의 결정<sup>8)</sup>에서 합헌성을 인정받은 조항들을 제외한 규칙 내용에 대해 네트워크 회사들은 격렬한 이의를 제기하였다.

이와 같은 흐름으로 1953년까지 지역적, 전국적, 네트워크 소유를 포함한 방송 소유 규제를 위한 규칙들이 제정되었고, 그 규제 형식은 미디어 교차 소유에 관한

7) FCC, Report on Chain Broadcasting, Commission Order No 37(Docket 5060, May 1941) 참조.

8) National Broadcasting Co, Inc v United States, 319 U.S. 190(1943) 참조.

규칙을 도입한 1970년대에 완성되었으며, 1996년의 통신법(Telecommunications Act)에 이르기까지 본질적으로는 동일한 맥락을 유지하되 일부 변화를 수용하면서 계속되어 왔다.

## 2. 소유 규제 규칙의 변화

공익 보호라는 정책적 목적에 기해서 연방통신위원회가 공익 침해적인 상황을 통제하고 규제할 수 있는 입법 재량권한을 부여받고 있었지만, 미디어 통제에 관한 기존의 제한 설정 범위와 원칙을 기본적으로 유지해 왔던 미디어 소유 규제의 역사는 연방통신위원회에 대해서 해당 규칙들을 변경하거나 완화하도록 가했던 계속적인 압력적 배경들에 의해서 특징지워질 수 있다. 그리고 소유권 규제는 그 역할을 수행해야 했던 연방통신위원회의 구성 과정, 정치적 또는 철학적 차이의 영향과 반영에 따라 변화하였다.

### (1) 제한의 완화(relaxing limits)

완화를 요구하는 압박의 대부분은 전국적인 복수 소유권 규칙에 관한 것들이다. 상술했듯이, 전국적 소유권과 복점 규칙은 1950년대 초 이후로 완화의 방향으로 주기적인 개정작업이 이루어져 왔다. 한마디로, “미디어 집중을 방지하기 위한 연방통신위원회의 역사는 이전 제한의 단계적 철회”로 평가된다.<sup>9)</sup> 그리고 이러한 추세는 탈규제적 경향을 띠었던 위원회가 구성된 1980년대까지 안정적으로 유지되었다.<sup>10)</sup> 1984년, 연방통신위원회는 서비스 유형별로 12개 경우의 제한만을 규정하는 내용으로 규칙을 완화하였다.<sup>11)</sup> 사실상 연방통신위원회는 모든 전국적 소유권 규제규칙들을 폐지하고자 하였으나, 의회의 압력과 반대로 인해 좌절될 수밖에 없었고, 때문에 완화의 내용을 제한 한도의 수를 증가시키는 것으로 그쳐야 했던 것이다. 즉 연방통신위원회는 1940년대와 1950년대의 미디어 환경과는 매우 다른 미디어 환경이 전개되고 있으므로(케이블 기술의 발전) 주파수역의 희소성에 기한 전통적 규제근거의 정당성과 방송의 영향력 축소의 현실을 감안해야 한

9) W Hoffmann-Riem, *REGULATING MEDIA: THE LICENSING AND SUPERVISION OF BROADCASTING IN SIX COUNTRIES*, New York: The Guilford Press(1996), at 30.

10) H Geller, *Ownership Regulatory Policies in the US Telecom Sector*, 13 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 727(1995), 731.

11) FCC, Report and Order, In the Matter of Amendment of Section 73.3555 of the Commission's Rules Relating to Multiple Ownership of AM, FM and Television Broadcast Stations, 100 FCC 2d 17(1984).



다고 주장하였고, 이는 의회에 대해서 상당한 정도의 설득력을 확보할 수 있었다. 하지만 견해의 다양성과 경제적 경쟁을 위한 실질적인 관건은 지역 시장이 되어야만 하는 것이기 때문에 전국적인 소유권 제한이라는 제도 자체의 목적에 대한 재인식 필요성에 기하여 복점 규제 규칙은 잔존되었던 것이다. 합병으로 인한 경제적 효율성의 강화가 견해와 프로그램의 다양성을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 기존의 네트워크로부터 독립된 지방의 여론들의 발전도 가능케 하는 긍정적 효과를 인식하였음에도, 존속된 전국적 소유 제한 규칙은 기존 네트워크에 대하여 경쟁할 수 있을 만한 강한 미디어 그룹의 발전을 막는 장치가 되었다.

한편, 새로운 복수 소유권 규칙에서 연방통신위원회는 텔레비전 방송 소유에 대한 시청자 도달(audience reach) 제한을 채택함으로써, 12개 방송국에 대한 제한은 전국 텔레비전 시청자 수의 25%를 최대 시청자 도달률로 허용하는 것을 요건으로 규정하였다.<sup>12)</sup> 1996년 통신법의 개정으로 변경될 때까지 텔레비전 소유에 대한 제한은 별다른 변화 없이 유지되었지만, 전국적 라디오 소유에 대한 제한은 1992년에 18개의 AM과 18개의 FM 방송국으로 그 수가 증가되었고, 1994년에는 20개의 방송국으로 증가될 청사진도 발표되었다.<sup>13)</sup> 1992년의 이 개정은 1984년의 제한 완화 결정의 배경이었던 요소와 다수의 방송국들, 특히 소규모의 방송국들이 재정적인 곤란으로 라디오 산업 내에서 또는 다른 미디어 영역으로부터의 강력한 경쟁 도전에 직면해 있다는 것을 그 배경으로 한다.<sup>14)</sup>

지역주의(localism)의 보장은 복수 소유 규제의 주된 이유였으며, 그러한 맥락에서 라디오 방송의 복수 소유에 대해서는 1984년의 지역적 복점 규제 규칙이 변화 없이 유지되었다. 그러나, 1989년 지방의 라디오 복점 규제 규칙은 동일한 시장 내에서 동일한 방송형식의 방송국을 2개 이상 공동 소유할 수 없도록 하는 내용으로 수정되었다. 그리고 뒤이어 1992년, 라디오 복점 규제 규칙에 있어서 지역적 소유권 제한 규정이 유지되고 있었음에도 불구하고 그 내용은 유권적으로 폐지되었다. 물론 이러한 조치에 대해서 경쟁과 다양성 확보의 면에서 역효과를 발

12) FCC, Memorandum Opinion and Order(1985), para 39.

13) FCC, Memorandum Opinion and Order and Further Notice of Proposed Rule Making, In Re Revision of Radio Rules and Policies, 7 FCC Rcd 6387(1992).

14) 사실상, 위원회는 초기에 전국적 제한을 각 30개의 AM과 FM 방송국으로 수를 증가할 생각이었지만, 산업적 측면의 강화를 달성하는 반면에 경쟁성이나 다양성의 보장이라는 면에서는 약화 우려가 있다는 것과 단일 기업이나 몇 개의 복수 기업이 해당 산업 전체에 대한 지배력을 행사하게 하는 것은 바람직하지 않다고 판단함으로써, 불과 몇 개월이 지난 후, 연방통신위원회는 의회로부터의 강한 압력과 항의를 수용하여 18개에서 20개로 수정하였다.

생게 할 수 있다는 논쟁이 벌어졌지만, 연방통신위원회는 방송국들이 경쟁을 유지하기 위하여 더 이상 다른 비용절감 방안을 모색할 수 없다는 것과 이러한 모색 과정들이 대개 프로그램 제작 경비에 악영향을 끼친다는 사실에 중점을 두고,<sup>15)</sup> 새로운 지역 소유권 규칙의 내용에 수적 제한, 시청자 점유율, 그리고 시장의 크기를 결합하여 고려한 요건을 마련하였다. 즉 15개 이상의 방송국이 존재하는 시장에서, 허가를 받은 자(licensee)의 경우에 최대한 2개의 AM 방송국과 2개의 FM 방송국을 소유할 수 있게 되었다. 이러한 증가된 복수소유 허용의 범위로 인해 실제로 복수소유가 허가된 해당시장에서 과도한 미디어 집중현상이 발생되지는 않았다는 것을 연방통신위원회는 이후에 기관의 보고서에서 보고하였는데, 여기에서 과도한 집중(excessive concentration)이란 복수소유 방송국에 의한 시청자 점유율이 25%를 초과하는 경우를 일컫는 것이었다.<sup>16)</sup> 또한 상대적으로 작은 규모의 시장에서는 3개 방송국까지의 공동소유를 허용하였는데(동일한 서비스인 경우에는 2개까지), 방송국의 수가 그 시장에 존재하는 방송국 수의 50%보다 적은 경우여야 한다는 것을 조건으로 하였다.

## (2) 미디어 교차 소유(Cross-Media Ownership) 규제의 변화

1970년대에 이미 상당한 정도의 미디어 교차 소유가 현실적으로 존재했음에도 불구하고,<sup>17)</sup> 1970년대까지는 그에 대한 규제 규칙이 마련되지 않았다. 1970년에서야 비로소 연방통신위원회는 AM, FM, 텔레비전 모두의 경우에 동일한 시장 내에서 두 개 이상의 방송국의 겸영을 금지하였으며, 이것이 이른바 ‘1개의 시장과 1개의 소유권(one-to-a-market) 규칙’이다.<sup>18)</sup> 이 규칙의 제정으로 규칙 내용에 반하는 기존의 겸영 기업들에 대한 위반 범위의 권리를 박탈한다든가 하는 일은 없었지만, 이 새로운 규칙은 경영의 다양성이 견해의 다양성과 경쟁의 증진에 본질적인 것이라는 정책적 이유를 근거로 한 것이었다. 그리고 이 규칙 입안에서 연방

15) FCC, Report and Order, In re Revision of Radio Rules and Policies, 7 FCC Rcd 2755(1992), para 37.

16) FCC, Memorandum Opinion and Order and Further Notice of Proposed Rule Making, In Re Revision of Radio Rules and Policies, 7 FCC Rcd 6387(1992), para 7.

17) 1960년대 말까지, 대략 1200 AM-FM 결합, 124 AM-television 결합, 42 FM-television 결합, 그리고 212 AM-FM-television 결합을 포함하여 전국을 통틀어 약 1600건의 방송국 소유 결합이 진행되었다(Broadcasting, 25 March 1968, at 23 참조).

18) FCC, First Report and Order, In the Matter of Amendment of Sections 73.35, 73.240 and 73.636 of the Commission Rules relating to Multiple Ownership of Standard, FM and Television Broadcast Stations, 22 FCC 2d 306(1970). para 6.



통신위원회는 경제적으로 강력한 ‘복수소유자’가 더 나은 프로그램을 제공하고 그러한 과정 속에서 견해의 다양성을 증진할 수 있다는 주장을 인정하지 않았던 것이다. 즉, 연방통신위원회는 경제적 효율성의 강화로 인한 잉여자금이 새롭고 유익한 프로그램 개발과 제작에 다시 투자될 것이라는 근거가 없다는 것을 이유로 들었다.<sup>19)</sup> 그러나 방송 산업계의 강력한 이의제기뿐만 아니라 독립 FM 방송국의 생존 문제로 인해, 연방통신위원회는 불과 1년 후에 AM과 FM 방송국의 결합을 허용함으로써<sup>20)</sup> ‘한 개 시장, 한 개 방송국’의 원칙을 수정해야 했다.

라디오와 텔레비전 교차소유 금지는 연방통신위원회의 소유규제 제도 운영상의 또 다른 면을 보여주는데, 연방통신위원회는 라디오-텔레비전 소유와 텔레비전 복점 규칙에 대해서는 면제(waiver) 정책을 운영하였다.<sup>21)</sup> 일정 조건을 충족한 경우에 금지를 면제하는 라디오-텔레비전 교차 소유에 대한 면제정책은 1989년에 도입되었는데,<sup>22)</sup> 적어도 30개 이상의 방송국들은 별개로 분리되어 운영되고 방송 허가를 받은 자들(비상업적 서비스를 포함하여)이 운영하도록 유지하되, 상위 25개의 텔레비전 시장에서는 라디오와 텔레비전의 교차 소유를 허용하였다.

또한 케이블 방송도 방송 교차 소유 규제의 틀에 관련되어, 1970년에 동일한 시장에서 서비스를 제공하는 케이블과 텔레비전 방송국을 공동 소유하는 것이 금지되었는데,<sup>23)</sup> 이 금지규칙은 1984년 케이블 통신 정책법(the Cable Communications Policy Act)의 제정으로 입법화되었다. 그리고 1992년의 검토에서, 연방통신위원회는 이 규칙이 더 이상 목적 달성에 유효하지 못함을 논의하면서도 여전히 규칙의 내용을 존속시켰다.<sup>24)</sup> 그러나 1996년 개정에서는 이 규칙의 유지 또

19) 사실 이러한 류의 논쟁은 1980년대에도 다시 전개되었고, 2003년에도 제한완화와 관련하여 다시 부각되었던 바 있다.  
20) FCC, Memorandum Opinion and Order, In the Matter of Amendment of Sections 73.35, 73.240 and 73.636 of the Commission Rules relating to Multiple Ownership of Standard, FM and Television Broadcast Stations, 28 FCC 2d 662(1971). para 35.  
21) 47 CFR § 73.3555, note 7.  
22) FCC, Second Report and Order, In the Matter of Amendment of Section 73.3555 of the Commission's Rules, the Broadcast Multiple Ownership Rules, 4 FCC Rcd 1741(1989), paras 3-4.  
23) FCC, Second Report and Order, In the Matter of Amendment of Part 74, Subpart K, of the Commission's Rules and Regulations relative to Community Antenna Television Systems; and Inquiry into the Development of Communications Technology and Services to Formulate Regulatory Policy and Rulemaking and/or Legislative Proposals, 23 FCC 2d 816(1970).  
24) FCC, Report and Order, In the Matter of Amendment of Part 76, Subpart J Section 76.501 of the Commission's Rules and Regulations to Eliminate the Prohibition on Common Ownership of Cable Television Systems and National Television Networks, 7 FCC Rcd 6156(1992), para 17.

한 어렵다는 것을 인정하게 되었다.

교차 소유 규제와 관련하여 가장 핵심적 영역은 신문-방송의 결합에 관한 것이었는데, 연방통신위원회는 1975년에 동일 시장 내에서의 당해 결합을 금지하는 규칙을 도입한 바 있었다.<sup>25)</sup> 연방통신위원회는 신문-방송간의 교차 소유에 대해서 오랫동안 고민해 왔고, 방송을 겸영하고자 하는 신문에 관한 태도는 영국의 경험으로부터 영향을 받았다고 할 수 있다. 초기의 허가 결정에서, 연방통신위원회는 공중에게 최상의 실용적인 서비스를 제공해야 할 필요성과 관련된 공익적 다양성을 향상해야만 했다. 그래서, 신문기업의 방송국 겸영허가 신청에 있어서 개선된 프로그램 서비스와 같은 허가 요건을 신문기업들이 충족시킬 수 있었기 때문에 신문 기업의 방송 겸영 신청에 대해서는 적잖게 허가되었다.<sup>26)</sup>

연방통신위원회는 공익적 차원의 검토보다는 방송의 발전과 관련된 기업의 역할을 주목했던 것이다. 연방통신위원회는 일정한 요건을 충족하는 신문 기업의 방송 겸영을 허가해 주면서, 이러한 허가 정책이 미디어를 통한 보다 나은 정보서비스를 보장할 수 있을 뿐만 아니라 결론적으로 견해의 다양성을 추구하는 정책에 더 부합되는 것이며, 초기 방송 환경과는 다른 현재의 미디어 환경을 더 타당하게 반영하는 것이라고 판단하였다. 하지만 이 새로운 규제 규칙은 연방대법원의 심판에 직면하게 되었고, 쟁점 중의 하나는 연방통신위원회는 통신법하에서 신문 기업에 영향을 미치는 결정을 내릴 수 있는 권한이 없다는 것이었으며, 이 주장은 공익의 범위 내에서 방송을 규제할 의무에 관한 협의적 해석만이 인정됨으로써 연방통신위원회의 신문기업에 대한 결정권은 인정되지 않았다. 하지만 소유 규제 규칙의 완화론에 대한 연방통신위원회의 최근의 동조에도 불구하고, 2003년의 개혁안이 드라마틱한 양상을 가져왔음에도 불구하고, 여전히 교차 소유 규제는 계속되고 있다.

### III. 1996년 통신법상의 소유 규제 관련 규정의 내용

1996년 통신법은 탈규제와 자율화라는 의제를 담고 있었고, 이것은 연방통신위

25) FCC, Second Report and Order, In the Matter of Amendment of Sections 73.34, 73.240 and 73.636 of the Commission Rules relating to Multiple Ownership of Standard, FM, and Television Broadcast Stations, 50 FCC 2d 1046(1975), para 4.

26) FCC v. National Citizens Committee for Broadcasting, 436 U.S. 775, 782(1978).



원회의 미디어 소유 규제정책과 규칙에 관해 직접적·간접적인 영향을 끼쳤다. 이 통신법은 1934년에 통신법이 제정된 이래로 통신에 관한 가장 광범위한 개혁이었으며, 탈규제에 의한 자유 시장을 지향하는 강력한 경향을 반영하였다고 평가된다.<sup>27)</sup> 1980년대 이후로 연방통신위원회는 꾸준히 제한 규칙을 완화해 왔지만, 1996년 통신법은 연방통신위원회조차도 그 가능성을 차마 예견하지 않았던 방식과 내용으로 미디어 소유 규제를 구성하였기 때문에, 극적인 변화의 수용이라고 보았다.

우선 AM과 FM 양자 모두를 포함한 라디오에 대한 전국적 소유 제한 규정을 삭제하였다.<sup>28)</sup> 그리고 텔레비전 방송국의 경우에는, 소유할 수 있는 방송국 수에 관한 전국적 소유 제한 또한 삭제하였다. 시청자 도달지수(the audience reach cap)에 기한 기준은 그대로 유지되었지만, 25%에서 35%로 그 범위는 상향 조정되었다.<sup>29)</sup> 지방 라디오 소유 규제 규칙 또한 완화되었다. 즉, 상위 시장에서(45개 이상의 상업 방송국이 운영되는 시장), 동일한 서비스 지역 내 5개 이하의 방송국 존재를 조건으로 하여, 8개의 방송국까지 소유할 수 있게 되었다.

또한 하위 시장에 대해서는 경사면 이론(sliding scale)을 적용하였는데, 첫째, 30개에서 44개의 상업 방송국이 있는 지역에서는, 4개 이하의 방송국이 동일한 서비스역 내에 있을 것을 조건으로 하여 7개의 방송국까지 소유할 수 있고, 둘째 15개에서 29개의 상업 방송국이 있는 지역에서는 4개 이하의 방송국이 동일한 서비스역 내에 있을 것을 조건으로 하여 6개의 방송국까지 소유할 수 있으며, 셋째 14개 이하의 상업 방송국이 있는 지역에서는 3개 이하의 방송국이 동일한 서비스역 내에 있을 것을 조건으로 하여 5개 방송국까지 소유할 수 있도록 하되, 다만 그 지역 내에서의 방송국의 50% 이상을 운영하는 것은 허용되지 않는다고 하였다.<sup>30)</sup>

1996년 통신법에 기하여, 연방통신위원회는 상위 25개 시장에 대한 이전의 제한,<sup>31)</sup> 즉 상위 50개 시장에 대한 the one-to-a-market 원칙에 의한 면제 정책을 수정하게 되었다. 그 결과로 1996년의 법개정은 ‘모든 매체에 대한 집중적 소유 허용의 흐름’을 촉진하게 되었고, 이는 미디어 산업의 광범위한 구조개편의 시작을

27) P. Johnson, ‘United States’ in D. Goldberg, T. Prosser & S. Verhulst(eds), REGULATING THE CHANGING MEDIA: A COMPARATIVE STUDY, Oxford; Clarendon Press(1998), at 217-222.

28) TA 1996(US), § 202(a).

29) TA 1996(US), § 202(c)(1).

30) TA 1996(US), § 202(b).

31) TA 1996(US), § 202(d).

유도하게 되었다. 라디오 소유 규제 규칙의 완화 결과, 당해 산업 내에서 대폭적인 합병이 진행됨에 따라 10개의 모회사들이 전국 라디오 청취자와 라디오 수입의 2/3를 점유하게 되었고, 가장 큰 거대기업은 전국적으로 1,200개의 방송국을 소유하게 되었으며,<sup>32)</sup> 개혁의 2년 동안 11,000개의 라디오 방송국 중 4,000개의 방송국 소유가 바뀌었다.<sup>33)</sup> 1996년과 2002년 사이에, 라디오 방송국의 수는 5.4% 증가되었지만, 소유자의 수는 33.6% 감소되었다는 사실<sup>34)</sup>에서 체감되는 상황변화인 것이다. 1996년 이전에는 가장 큰 라디오 회사가 겨우 65개의 방송국만을 소유하고 있었다는 것을 상기할 때 이것을 두고 ‘극적’인 변경이라고 평가하는 것임을 알 수 있다. 1996년 이후에 1,200개의 방송국을 소유한 미국의 가장 큰 라디오 회사는 Clear Channel Communications Inc.로 1996년 이전에는 겨우 36개의 방송국을 소유했을 뿐이었다. Clear Channel은 그 소유 범위와 라디오 방송 장악력에 기한 영향력 때문에, 미디어 소유 규제에 관한 찬반 논쟁에서 시금석으로 간주되는 기업이다.

한편 1996년 통신법은 미디어 소유 제도에 관하여 간접적인 영향도 미쳤다. 의회는 지방 텔레비전 소유 규칙 그 자체를 수정하지는 않았지만, 연방통신위원회에 대해서 그 규칙들이 유지되어야만 할 것인지 혹은 수정되어야만 할 것인지를 결정하기 위한 규칙 제정 절차를 수립할 것을 지시하였다.<sup>35)</sup> 또한 법은 연방통신위원회에게 공익적 차원에서 규칙의 유지를 요구하고 있는가를 결정해야 한다는 이유로, 2년 주기로 연방통신위원회의 소유 규제 규칙을 분석·평가하고 재검토할 것을 의무화하였다.<sup>36)</sup> 사실상 격년의 검토 의무는 이어지는 2003년의 개혁 상황의 배경을 만들어 주었다. 한편 규제 규칙 내용의 타당성과 합법성을 검토하도록 연방통신위원회에 대하여 요구하고 있는 당해 202(h) 조항이 소유 규제 규정의 수정이나 폐지의 근거 규정인가의 논쟁에 대해서는 2003년 개정안을 심판했던 항소법원(the US Court of Appeals)에 의하여, “202조 (h)항의 탈규제 취지는 연

32) B. L. Dorgan, *The FCC and Media Ownership: the Loss of the Public Interest Standard*, 19 Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 443, 448-449(2005).

33) G. M. Prindle, *No Competition: How Radio Consolidation has Diminished Diversity and Sacrificed Localism*, 14 Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal 279, 305(2003).

34) G. M. Prindle, *No Competition: How Radio Consolidation has Diminished Diversity and Sacrificed Localism*, 14 Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal 279, 306(2003).

35) TA 1996(US), § 202(c)(2).

36) TA 1996(US), § 202(h).



방통신위원회에 대하여 자신의 규칙들을 정기적으로 검토하고 정당화하도록 의무를 부과하는 것에 그칠 뿐, 자신의 규칙을 폐지할 수 있는 근거규정으로서의 추정력은 인정될 수 없다<sup>37)</sup> 고 유권적으로 해석되었다.

또한 1996년 통신법 개정에 따라, 연방통신위원회는 1999년에는 제한 완화를 도입했던 지방 텔레비전 복점 규제 규칙과 라디오/텔레비전 교차 소유 규제 규칙을 재검토하였다. 동일한 시장 내에서 2개 이상의 텔레비전 방송국을 소유할 수 없도록 한 텔레비전 복점 규제 규칙은 방송국 중의 하나가 시청률이 탑 상위에 속하는 방송국에 해당되지 않아야 하고, 적어도 8개의 다른 독립 텔레비전 방송국이 존재해야 한다는 조건하에 2개의 방송국을 겸영할 수 있도록 개정되었다.<sup>38)</sup>

이후 1999년 검토에서, 라디오/텔레비전 교차 소유 규제 규칙은 또 완화되었는데, 연방통신위원회는 라디오와 텔레비전이 동일한 시장 내에서는 경쟁하지 않는다는 전제하에 제한 내용을 완화한 것이었다. 그래서 교차 소유 규제 규칙은 2개의 텔레비전 방송국과 1개의 라디오 방송국의 교차 소유까지 허용하고 있지만, 이러한 제한들은 시장 내에 존재하는 독립적인 미디어 개체(independent voices)의 수에 의하여 허용 범위가 확대될 수도 있기 때문에, 결론적으로 가장 최대의 허용치인 2개의 텔레비전 방송국과 6개의 라디오 방송국(또는 1개의 텔레비전 방송국과 7개의 라디오 방송국)의 교차 소유가 그 시장 내에 적어도 독립적인 미디어 개체 20개가 유지된다는 조건을 충족시키는 경우에는 가능할 수 있게 되었던 것이다. 여기에서의 독립적인 미디어 개체(independent voices)는 텔레비전, 라디오, 신문, 케이블 서비스를 포함하는 넓은 의미이다. 하지만 연방통신위원회의 이러한 접근은 라디오와 텔레비전과 경쟁하는 미디어로서, 뉴스와 정보의 원천인 신문과 케이블 방송을 교차 소유와 관련하여 판단하는 경우에는 경쟁적 매체라는 점 때문에 적잖게 약화되었다.

#### IV. 연방통신위원회의 2003년 개정안 내용

1996년 통신법 이후, 연방통신위원회의 미디어 소유와 조정의 규제형태는 2003년 연방통신위원회의 개혁적 조치에 따른 중요한 변화가 발생한 그 시기까지 합

37) Prometheus Radio Project v. Federal Communications Commission, 373 F 3d 372, 394-395(2004).

38) FCC, Report and Order, In the Matter of Review of the Commission's Regulations Governing Television Broadcasting, 14 FCC Rcd 12903(1999), at para 8 and 47 CFR §73.3555(b).

리적으로 유지되었으며 효력을 지속해 왔다. 그리고 주로 방송의 복수성 보장을 통한 다양한 견해들이 존재하도록 하기 위한 목적의 미디어 소유에 관한 규제는 수정헌법 제1조의 심사기준에 의할 때에도 허용의 정도와 범위가 표현에 대한 규제가 대상이 된 경우보다 상대적으로 넓게 인정될 수 있음을 법원에서도 인정해 왔다.<sup>39)</sup>

2003년 6월, 연방통신위원회는 신문과 텔레비전 방송국의 교차 소유 금지를 포함한 일련의 미디어 소유 규제 규칙을 수정하였다.<sup>40)</sup> 새로운 교차 소유 규제 규칙은 한 회사가 동일 시장 내에서 텔레비전 방송국, 라디오 방송국, 일간신문사를 소유할 수 있는 상황을 허용하는 내용이다. 연방통신위원회는 인터넷과 같은 진화된 통신매체들이 신문이나 방송과 같은 전통적인 매체들과 경쟁하는 현대 미디어 환경 속에서 이러한 기술적 진보의 초래를 이유로 하여 새로운 규제 규칙을 입안한 것이었다. 연방통신위원회는 고도로 경쟁적인 현대 미디어 시장에서, 교차 소유에 대한 강제적 금지는 더 이상 견해의 다양성을 증진시키기 위한 규제수단으로 본질적인 것도 정당화될 수도 없다고 판단했던 것이다.

개정된 교차 소유 규제 규칙은 신문사에게 기존에 자사의 시장영역 내에 3개 이상의 텔레비전 방송국이 운영되고 있는 한, 그 동일 시장에서 신문사도 텔레비전 방송국을 경영할 수 있는 문호를 열어 주었다. 그뿐만 아니라 4개 내지 8개의 텔레비전 방송국이 운영되고 있는 시장에서는, 언론기업들은 다음 결합의 형태로 다양하게 각각 교차 소유할 수 있도록 허용하였다. 지역 라디오 소유 규제 규칙 하에서 허용될 수 있는 라디오 방송국 수의 50%, 한 개의 일간신문사, 그리고 한 개의 텔레비전 방송국의 교차 소유: 한 개의 일간신문사 -텔레비전 방송국은 소유하지 않고- 그 시장에서 허용되는 라디오 방송국 수의 100%의 교차 소유; -일간신문사는 소유하지 않고- 두 개의 텔레비전 방송국과 그 시장 내에서 허용 가능한 라디오 방송국 상한선에 해당되는 수의 교차 소유, 그리고 해당 시장 내에 9개 이상의 텔레비전 방송국이 존재하는 경우에는 연방통신위원회는 교차 소유에 관한 모든 제한을 폐지하였다.<sup>41)</sup> 또한 방송시장 점유율의 상한을 기존의 35%에서 45%

39) EM Barendt(ed), THE YEARBOOK OF MEDIA AND ENTERTAINMENT LAW 1997/98, Oxford: Clarendon Press(1997), at 77-83.

40) Broadcast Ownership Rules, Cross-Ownership of Broadcast Stations and Newspapers, Multiple Ownership of Broadcast Stations and Newspapers, Multiple Ownership of Radio Broadcast Stations in Local Markets, and Definition of Radio Markets, 68 Fed. Reg. 46,286, 46,314 (Aug. 5, 2003).

41) Broadcast Ownership Rules, *supra* note 40, at 46,314-46,315.



로 상향조정하였다.

연방통신위원회는 2003년 보고서에서, 교차 소유 금지 폐지 결정에 대해서 “미디어 시장에서의 경쟁성, 뉴스 콘텐츠에 있어서의 지역주의와 견해의 다양성”의 보장을 기준으로 하여 교차 소유 금지 폐지에 따른 각각에 대한 잠재적 긍정적 효과와 부정적 효과를 형량하는 분석을 행하였고, 미디어간 교차 소유에 관한 강제적 금지는 더 이상 이러한 공익 목적의 달성에 필수적인 조치가 될 수 없다고 결론지었다.<sup>42)</sup> 2003년 연방통신위원회 보고서에 의하면, 연방통신위원회는 광고 시장에서의 미디어 간의 경쟁을 검토하였던바 대부분의 광고주들이 신문, 텔레비전 방송국, 라디오 방송국을 밀접한 대체물로 여기지 않는다는 것을 주목하게 되었고, 따라서 신문과 텔레비전 방송국의 교차 소유를 위한 합병으로 획득할 수 있는 경제적 효율성을 포기해야 할 정도의 경쟁상의 보호가 강제되어야 하는 부정적 영향을 초래하지 않는다고 설명하고 있다. 물론 소수 광고주의 경우에는 이 세 가지 모두의 매체를 이용할 수 있고, 교차 소유를 위한 합병의 경우에 경쟁상의 불이익이 잔존할 수 있지만, 방송국 소유에 관한 다른 제한조치나 반독점규제법 조항을 적용함으로써 교차 소유로 인한 독점적 행태에 대한 충분한 보호 조치를 행할 수 있다고 보았다.<sup>43)</sup>

결론적으로, 연방통신위원회는 2003년의 통신법 개정안의 입안에 대하여, 최초의 교차 소유 규제 목적의 견해의 다양성을 보장하고자 함이었지만 그럼에도 불구하고 새로운 소유 규제 규칙이 오히려 뉴스 내용상의 질을 전체적으로 향상시키는 중요한 효율성을 배가하게 됨으로써 결과적으로 다양성을 증진하는 조치가 될 것이라고 설명하였다.<sup>44)</sup> 그리고 이러한 2003년 규제 규칙의 변화 내용 속에서, 연방통신위원회는 다양성을 증진하고 보장해야 하는 각기 다른 다섯 가지의 영역을 범주화하였는데, 견해(viewpoint), 네트워크 프로그램을 방송하는 지방국(outlet)의 수, 프로그램(program), 정보원(source), 그리고 소수자(minority)와 여성의 소유(female ownership)가 그것들이다.<sup>45)</sup>

하지만 상술한 바와 같은 개방적인 미디어 소유 규제 규칙을 내용으로 하는 연방통신위원회의 2003년 통신법 개정안이 발표된 후, 프로메테우스(Prometheus)

42) Broadcast Ownership Rules, *supra* note 40, at 46,310-46,312.

43) Broadcast Ownership Rules, *supra* note 40, at 46,313-46,315.

44) Broadcast Ownership Rules, *supra* note 40, at 46,314.

45) FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking(2003), paras 18-52.

라디오 방송국을 비롯한 시민단체들이 법원에 당해 개정안의 무효 판결을 구하는 제소를 하였고, 2004년 연방순회항소법원은 개정안의 문제된 조항들의 적합성과 정당성을 충분히 입증할 수 있는 시기까지 개정안의 발효를 보류할 것을 결정하였다. 또한 법원은 연방통신위원회가 방송통신 시장에서의 다양성을 측정하기 위해서 도입한 다양성 지수(diversity index)가 방법론적으로 문제점이 있기 때문에, 미디어 간의 교차 소유, 특히 이종 미디어 간의 교차 소유의 허용 여부를 판단하기 위한 결정적 근거로 사용하는 것은 부적절하다는 것을 지적하였다. 예를 들어, 다양성 지수가 인터넷 매체에 대해서는 과도한 가중치를 준 반면에 케이블 방송이라는 매체에 대해서는 상대적으로 낮은 가중치를 인정하는 데 그쳐서, 케이블 매체의 기능을 과소평가한 것과 같은 경우라고 하였다. 이러한 맥락으로 법원은 연방통신위원회에 대하여 다양성 지수를 구성하는 각 미디어의 역할과 기능을 객관적이고 중립적으로 검토하여 가중치 산정에 보다 높은 주의를 기울일 것을 요구하였던 것이다.<sup>46)</sup> 따라서 연방통신위원회는 미디어간 교차 소유 허용 여부와 범위를 결정하는 중요한 근거로서의 다양성 지수의 객관성과 적합성을 보완하기 위한 노력을 진행하게 되었으며, 이를 위해 전미공청회와 다각도의 연구활동을 수행하게 되었다.

## V. 연방통신위원회의 2007년 개정안 내용

미디어 소유 규제 규칙에 관한 전반적인 개정안을 제시하였지만 결국 발효되지 못했던 2003년 개정안의 불발 이후, 2007년 12월 18일 연방통신위원회는 다시 동일한 시장 내에서의 신문과 방송의 교차 소유 금지를 완화하기 위한 내용으로 미국의 상위 20개 시장(the Nielson Designated Market Areas: DMA)<sup>47)</sup>에서의 미디어간 교차 소유를 허용하는 개정안을 마련하였고, 그 외에 현재 유효한 다른 방송 소유 규제에 관한 규정들은 대체적으로 유지할 것을 결정하였다.

즉 상위 20위 내의 미디어 시장에서 한 기업이 일간신문사와 방송국(라디오 방송국 또는 텔레비전 방송국)을 동시에 교차 소유할 수 있다. 하지만 당해 시장에 최소한 8개 이상의 다른 일간신문사나 방송국이 존재해야 하며, 특히 방송국의 경

46) Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F. 3d 372, 408-409(3d Cir. 2004).

47) DMA란 닐슨 미디어 리서치가 조사하는 시청률을 근거로 만든 시장으로, 미국에서 TV를 수신할 수 있는 모든 지역을 포함한다. 미국에는 현재 210개의 시장이 존재한다고 한다.



우에는 ABC, CBS, NBC, FOX 등의 4대 주요 네트워크 방송사는 일간신문사와의 교차 소유를 허용하지 않았다. 또한 한 기업이 일간신문사와 방송국을 교차 소유하는 경우에는 편집권의 독립을 보장할 것을 요구하고 있다. 선정된 20개 지역 이외의 소규모 시장의 경우에는 연방통신위원회가 심사한 뒤에 경영 허용 여부를 결정한다고 하였다. 한편 교차 소유 허용의 경우에도 한 개의 일간신문사와 한 개의 라디오 방송국(또는 한 개의 텔레비전 방송국)간의 교차 소유만을 허용한다고 하였으며, 텔레비전 방송국과의 교차 소유의 경우에는 해당 방송국 간의 교차 소유 이후에 당해 DMA 안에 최소한 8개의 독립적인 미디어(independent voices)가 존존될 수 있어야 한다고 하였을 뿐만 아니라 텔레비전 방송국과의 교차 소유인 경우에도 당해 DMA 안에서 시청률 상위 4개 방송국은 교차 소유가 허용되지 않는다고 제한하였다.<sup>48)</sup>

상술한 미디어간 교차 소유에 관한 규제 규칙을 제외한 미디어 소유 규제 규칙의 내용들은 다음과 같다. 우선 전국적 텔레비전 방송국 소유 제한(National Television Ownership Limit)에 관해서는, 1인(자연인이나 법인)은 전국 시청자 도달률 39%를 넘지 않는 범위 내에서 전국적 텔레비전 방송국을 소유할 수 있다. 다만 UHF 방송사의 시청자 도달률은 실제 50% 할인해서 산정한다고 하였다(UHF discount).<sup>49)</sup> 지역의 텔레비전 방송국 소유 제한(Local Television Ownership Limit)의 경우에는, 1인(자연인이나 법인)은 동일한 DMA 구역 내에서 2개의 텔레비전 방송국을 소유할 수 있지만, 경영의 당사 방송국 중 하나가 시청자 도달률 상위 4개에 속하지 않아야 하며 경영허용 이후에도 해당 DMA 내에 최대 8개의 독립적으로 경영되는 방송국(상업이건 비상업이건)이 존재해야 할 것을 조건으로 하였다. 또한 경영 대상 방송국이 연방통신위원회가 B등급으로 분류한 공중과 송출 텔레비전과 중복되지 않아야 한다고 하고 있다.<sup>50)</sup>

다른 한편 지역의 라디오 방송국 소유 제한은 1인(자연인 또는 법인)이 당해 시장의 50% 이상을 점유하고 있지 않은 한, ① 지역의 동일 시장 내에 14개 이하의 라디오 방송국이 있을 때에는 5개 이하로 소유할 수 있으나 다만 동일한 서비스를 제공하는 AM과 FM은 각각 3개까지만 소유할 수 있고, ② 지역의 동일 시장 내에 15개 내지 29개의 라디오 방송국이 있을 때에는 6개 이하로 소유할 수 있으

48) R. A. Abbott, *Conspectus, Selected FCC Docket Summaries*, 2007-2008, 16 COMLCON 617, 618-619(2008).

49) 47 C.F.R. § 73.3555(e)(2007).

50) 47 C.F.R. § 73.3555(b)(2007).

되 동일한 서비스를 제공하는 AM과 FM 각각 4개까지만 소유할 수 있고, ③ 지역의 동일 시장 내에 30개 내지 44개의 라디오 방송국이 있을 때에는 7개 이하로 소유할 수 있으며, ④ 지역의 동일 시장 내에 45개 이상의 라디오 방송국이 있을 때에는 8개 이하로 소유할 수 있으며 동일한 서비스를 제공하는 AM과 FM 각각 5개까지만 소유할 수 있다고 하였다.<sup>51)</sup> 또한 전국적 케이블 방송의 소유 제한(National Cable Ownership Limit)은 프로그램 제공자와의 결합 정도와 케이블 시스템의 크기에 따른 제한을 내용으로 하고 있으며,<sup>52)</sup> 상위 4개의 주요 네트워크(ABC, CBS, FOX, NBC) 사이의 합병을 금지하는 이중 네트워크 금지 원칙(Dual Network Rule)은 그대로 존속되었다.<sup>53)</sup>

하지만 이러한 2007년의 연방통신위원회의 통신법 개정안은 시장경제 원리의 적용이 부적절한 영역인 미디어 산업에 타당하지 않을 뿐만 아니라 이 개정안의 시행은 극히 일부의 미디어 기업에게만 유리한 결과를 안겨 줄 뿐이라는 거센 비판에 직면하게 되었다. 결국 2008년 5월 16일 상원에서 2007년 개정안에서의 교차 소유 허용의 내용은 불승인 결정됨으로써 부결되었다.<sup>54)</sup>

51) 47 C.F.R. § 73.3555(a)(2007); C. B. Goldfarb, *FCC Media Ownership Rules: Current Status and Issues for Congress*(2006)[<http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL31925.pdf>].

52) Communications Act of 1934 § 613(f)(1)(A). 47 U.S.C. §533(f)(1)(A)(2000); 47 C.F.R. § 76.503.

53) 47 C.F.R. § 73.658(g)(2007).

54) [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-282239A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-282239A1.pdf).