

KBI 포커스

KBI FOCUS

08-10(통권 52호)

융합 환경에 대응하는 해외 주요국의 방송 소유규제 방법론 분석

2008. 8. 15.

요약

- I. 문제 제기
- II. 국내 방송의 소유·경영 규제 현황
- III. 해외의 미디어 소유규제 모델
- IV. 시사점

작성 : 성숙희 책임연구원(3219-5433)
sukhees@kbi.re.kr

요약

□ 해외 각국은 미디어 융합이라는 환경적 특성과 국제경쟁력 강화를 염두에 두고 경쟁을 활성화시키며, 여론의 다양성을 확보할 수 있는 소유규제 방법론을 모색하고 있음. 미디어 융합이 진행되면서 교차소유 규제의 문제는 특히 중요한 이슈임.

- 독일은 1997년 방송사업자에 대한 지분참여 제한 방식을 폐지하고 방송시장 전체를 대상으로 한 시청자점유율 제한 방식을 도입함. 시청자점유율 30%를 여론지배력의 기준으로 삼고, 그 기준 이하로는 방송 소유를 무제한 허용하며, 기업 간 결합을 통해 시너지효과 창출 및 규모의 경제를 실현할 수 있게 함.

- 영국은 ‘전체 미디어 시장에서 한 회사가 차지하는 비율’ 방식 도입을 고려하였으나 미디어간의 ‘교환율’ 산정의 한계로 1996년 방송법에서 시청자점유율 규제 방식 및 인수합병에 대한 공익성 심사제를 도입함. 2003년 커뮤니케이션법은 규제를 보다 완화하고 시청자점유율 방식도 폐지함에 따라 집중 규제는 사안별 (Case-by-Case) 형태로 전환됨.

- 미국은 1996년 통신법을 통해 미디어간의 교차소유를 일정 정도 허용하였고, 전국TV 시장에 대한 소유규제를 TV가구도달률에 의거하는 단일 방식을 채택함. FCC는 이종매체간의 교차소유를 판단할 수 있는 ‘다양성 지수’를 개발하는 한편, 동일지역에서의 신문과 방송간의 교차소유를 허용하려는 시도를 하고 있음.

- 프랑스는 미디어의 기술적 도달 범위를 기준으로 다중 활동을 제한하는 매우 복잡하고 세분화된 규제방식을 택하고 있음. 2006년 미디어집중 규제방식 개선에 나선 랑슬로위원회는 ‘3/3, 2/3, 1/3’ 원칙과 TV시청자점유율 방식의 규제안을 제출함. 한 미디어 분야에서 최대 허용 범위까지 소유하고 있는 기업은 다음 시장에서 제한된 범위의 2/3까지, 또 다른 시장에서는 1/3까지 소유가 가능한 안임.

□ 우리나라의 복잡하고 세분화된 소유규제 방식은 기준의 합리성과 규제의 형평성 문제를 야기하고 있어 미디어 융합이 진행될수록 한계를 노정함.

- IPTV법 시행령 제정 및 방송법 시행령 개정 과정에서 대기업의 방송사업 진입 규제 범위 및 SO와 위성방송간의 규제형평성 문제가 이슈화되면서 임의적이고 추상적인 기준에 의해 세분화되어 있는 현행 방송사업 소유집중 규제 방식의 합리성에 의문이 제기됨.

- 두 시행령에서 IPTV 및 방송사업에 제한 없이 진출할 수 있는 기업의 범위를 자산총액 3조원 미만에서 10조원 미만으로 확대하였지만 '자산총액 10조원'이라는 기준이 여론의 다양성 보장을 위해 어떤 의미를 지니는지는 제시하지 못함. 특히 SO에 대한 규제는 대폭 완화한 반면, 위성방송은 제외시켜 규제의 형평성에 논란이 제기됨.

- 특히, 논란이 되고 있는 신문의 지상파방송 및 종합편성·보도PP 진출 허용 문제와 관련하여 신문과 방송간의 교차소유 범위가 확대될 경우 여론의 다양성에 미치는 영향은 어떠하며, 허용시 기준은 무엇으로 할지에 대한 검토가 필요한 시점임.

□ 우리나라의 소유규제 방법론 모색을 위해 해외사례가 시사하는 바는

1) 소유규제 정책 방향 및 방법론에 대한 전반적이고 체계적인 검토

- 해외 주요국들은 이미 1990년대 중반에 전담위원회를 구성하는 형태로 자국 소유규제 정책 방향 및 방식에 대한 총체적인 검토를 단행함. 방송산업 구조 전반에 대한 검토를 기반으로 체계적인 방법론 모색이 필요해 보임.

2) 소유규제 정책의 목표에 부합하는 방법론 모색

- 소유규제 정책의 목표가 여론의 다양성과 경쟁이라면 여론의 다양성의 준거점이 되는 시청자에 초점을 맞춰 방법론을 모색해야 하고, 경쟁의 관점에서는 시장에서의 진출입이 자유로운 구조를 창출하는 방안을 모색해야 할 것임.

3) 미디어 융합 환경에 부응할 수 있는 소유규제 기준의 마련

- 해외 각국은 여론지배력을 차단하고 기업의 활동을 필요 이상으로 제한하지 않기 위해 방송시장 전체에 대한 시청자점유율과 같이 포괄적인 규제기준을 마련하고 있음. 포괄적 규정은 추후 미디어 활동을 보다 합리적이고 융통성있게 추진할 수 있도록 하는 장점이 있음.

4) 시장에 대한 지속적인 관찰을 통해 유연하고 시의적절하게 대응

- 소유규제 방법론의 유연성 확보가 필요함. 소유규제 정책 목표는 분명히 하되 이를 달성할 방법론은 시장의 변화에 상응하여 유연하게 구축되어야 할 것임. 영국, 미국, 독일처럼 3~4년 단위로 시장을 관찰하고 정책목표가 달성되고 있는지에 대한 점검이 필요함.

방송사업 소유규제 개선을 위한 해외사례 검토

I. 문제 제기

□ 인터넷멀티미디어방송사업법 시행령(이하 IPTV법 시행령) 제정 및 방송법 시행령 개정 과정에서 지상파, 보도·종합편성 PP에 대한 대기업 진출 기준 완화 및 종합유선방송사업자(SO)의 겸영 규제 범위 변경과 관련하여 소유규제 기준에 대한 논란이 제기됨.

- 특히 IPTV법 시행령에서 대기업의 보도·종합편성 PP에 대한 진출기준을 자산총액 3조에서 10조로 확대하면서 그 기준에 대해 의문이 제기됨. 방송법 시행령 개정에서도 IPTV와의 규제 형평성을 위해 역시 대기업 진출 기준을 3조에서 10조로 확대 조정하고 지상파방송까지 포함하기로 함에 따라 또 다시 규제 기준의 합리성에 대한 논란이 제기됨.

□ 방송과 통신이 융합되고 미디어간의 경계가 희미해지고 있고, 방송을 둘러싼 환경과 산업구조의 변화는 방송의 소유집중 규제 정책 방향과 방법론에 대한 검토를 요구하고 있음.

- 한미 FTA 체결에 따른 외국인의 PP 진입, 대기업의 방송 진출 범위 확대, 신문의 방송 겸영 허용 문제 등 외국인 및 대기업의 방송 진출, 미디어간의 상호 겸영 등 미디어의 소유규제와 관련된 이슈는 기존의 방식에 변화가 불가피할 때마다 뜨거운 논란을 야기함. 대기업과 외국인의 미디어 소유 및 신문과 방송간의 겸영 문제에 있어 다양성과 경쟁에 미치는 영향을 판단할 객관적인 근거가 부재하여 '정서'에 의존하는 경향이 강함. 궁극적으로 우리나라의 소유규제 방식은 미디어 융합 및 국제 미디어환경의 변화를 반영한 방법론을 채택하지 못한 채

필요에 따라 부분적으로 보완하는 한계를 보이고 있음.

- 우리나라는 방송사업자에 대해 1인 지분제한, 대기업 및 신문-방송 겸영 금지 내지 제한, 매출액 총액 제한, 방송사업자간 소유제한 등 다양하고 복잡한 형태로 소유를 규제하고 있음. 그러나 이같이 세분화된 형태의 소유제한은 복잡화되는 미디어 환경의 변화에 부응하기 어렵고 미디어간의 규제 형평성이라는 문제를 야기시킴.
- 미디어별/전송경로별 규제에 한계가 있는 데다, 규모의 경제/미디어결합에 의한 시너지 효과 창출이 일정 정도 필요한 시점이기 때문에 이들을 반영할 방법론이 필요한 시기임. 우리나라의 방송 집중 규제는 세분화된 시장을 전제로 다중적인 규제를 하고 있어, 융합이 가속화될수록 한계를 보일 것임. 따라서 산업의 변화 및 기술적 발전 등을 고려하여 미디어 집중 규제 정책에 대한 검토 및 새로운 방법론 모색이 필요한 시점임.

□ 미디어환경이 새로운 양상으로 전개됨에 따라 해외 각국은 디지털 융합이라는 환경과 미디어의 국제 경쟁력 강화를 염두에 두고 새로운 규제원칙 정립과 방법론의 개선을 모색해 왔음. 이하에서는 과거와는 다른 방법론을 통해 방송의 소유집중 문제에 대응하고 있는 독일, 영국, 미국, 프랑스의 사례를 검토함으로써 우리나라의 소유규제 방법론 정립을 위한 시사점을 도출하고자 함. 우리와 이웃 하고 있는 일본은 방송의 산업적 측면을 고려하여 소유규제의 강약을 조절하고는 있으나 규제 방법론에 대해서는 변화를 꾀하고 있지 않아 검토 대상에서 제외함.

- 미국 및 유럽 국가들의 소유규제 유형은 각국의 헌법 규정에서의 차이뿐만 아니라, 미디어의 구조와 그에 따른 수용자의 이용 습관, 시장 구조, 상이한 기업의 영향력 등의 차이로 인해 우리나라 상황에 대입하여 적용하기에는 한계가 있지만 변화하는 미디어 환경에 대응하기 위한 전반적인 소유규제 추세 및 방법론 모색에서 시사점을 도출할 수 있을 것임.
- 특히 교차소유 규제 문제는 해외 각국에서도 뜨거운 감자와 같은 이슈임. 따라서 교차소유 규제를 포함하여 해외 각국의 소유규제 방안 모색에 대한 검토는 우리나라에서의 논의를 위한 가치있는 참고자료가 될 것임.

II. 국내 방송의 소유경영 규제 현황

1. 방송 소유규제 현황

1) 현행 소유규제

□ 현행 방송법은 방송의 독립성과 여론형성의 다양성 보장을 위해 특정집단 및 특정 방송분야에 대한 소유를 제한하는 한편, 방송분야 사업자간의 겸영을 엄격하게 규제하고 있음.

□ 방송의 다매체·다채널화에 따라 뉴미디어에 대한 소유규제는 전반적으로 완화추세에 있으나, 사회적 영향력이 크다고 판단되는 지상파 방송사, 종합편성PP, 보도PP에 대해서는 대기업, 외국자본, 일간신문·뉴스통신의 소유를 금지하는 한편, 1인 소유 한도를 30%로 제한함. 이때 대기업의 범위는 자산총액 3조원 이상인 기업집단에 속하는 기업을 의미함.(<표 1> 참조).

□ 특정집단의 방송 독과점을 차단하기 위해 SO, 위성방송에 대한 대기업, 외국자본, 일간신문·뉴스통신 등의 지분소유를 제한하고 있음.

- 대기업은 위성방송사업자의 49% 초과 소유 금지.
- 외국인의 경우 SO의 49% 및 위성방송사업자의 33% 초과 소유 금지.
- 일간신문이나 뉴스통신은 종합유선방송사업자(이하 SO) 및 위성방송사업자의 33% 초과 소유 금지.

<표 1> 현행 방송법상의 방송사업 소유규제 현황

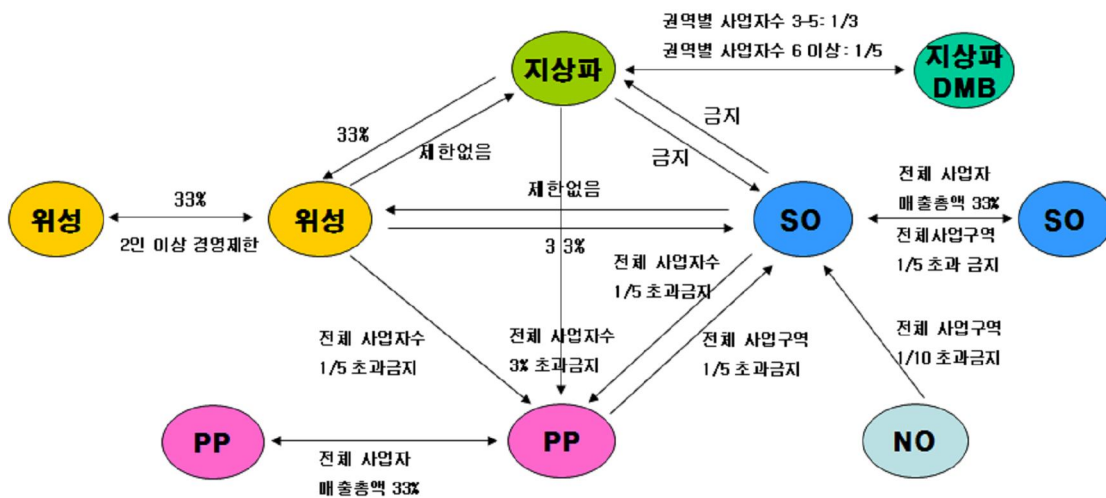
	소유주체	대기업	외국자본	일 간 신 문 · 뉴 스통신	1 지분
	소유대상				
방 송	지상파방송사업자	금지	금지	금지	30%
	종합유선방송사업자	-	49%	33%	-
	위성방송사업자	49%	33%	33%	-
	일반PP	-	49%	-	-
	종합편성, PP	금 지	금 지	금 지	30%
	중계유선방송사업자	-	금 지		
	전송망사업자	-	49%	-	-

□ 방송분야 사업자간의 겸영 규제는 소유지분, 매출액, 사업구역수 및 사업자수 등을 기준으로 상당히 복잡한 형태를 띤.

- 특정 방송사업자(특수관계자 포함, 방송채널사용사업자 제외)의 매출액이 전체 방송사업자 매출액 총액의 33% 초과 금지(KBS, EBS, MBC 등 제외).
- 지상파방송사업자의 특정 위성방송사업자의 33% 초과 소유 금지 및 위성방송사업자의 특정 SO 33% 초과 소유 금지
- 특정 지상파방송사업자의 텔레비전방송채널사용사업, 라디오방송채널사용사업 및 데이터방송채널사용사업별 전체 사업자수의 3% 초과 경영 금지
- 특정 SO 및 위성방송사업자의 텔레비전방송채널사용사업, 라디오방송채널사용사업 및 데이터방송채널사용사업별 전체 사업자수의 1/5 초과 경영 금지
- 방송채널사용사업자가 전체 SO구역의 1/5 초과 경영 금지

- 전송망사업자의 전체 SO구역의 1/10 초과 경영 금지
- 방송권역별 지상파DMB사업자가 3 이상 6 미만인 경우 특정 지상파방송사업자는 사업자수의 1/3, 6 이상인 경우 1/5 초과 경영 금지
- 특정 SO의 매출이 전체 SO 매출의 33% 초과 금지
- 특정 SO가 전체 SO구역의 1/5 초과 경영 금지
- 특정 위성방송사업자의 다른 위성방송사업자에 대해 33% 초과 소유 및 2개 이상 경영 금지.
- 특정 방송채널사용사업자의 매출액이 전체 방송채널사용사업자 매출액 총액의 33% 초과 금지.

<그림 1> 방송사업의 경영규제 현황



※ 자료 : TF (2006), 법 개정을 반영하여 수정

2) IPTV법 시행령 및 방송법 시행령 개정안

□ IPTV법 시행령

- 8월 5일 국무회의에서 의결된 IPTV법 시행령안에서는 보도·종합편성 PP 진출 가능 대기업 기준이 기존의 자산 총액 3조원 미만의 상호출자제한 기업집단에서 10조원 미만의 기업집단으로 확대됨.

□ 방송법 시행령 개정안

- 7월 30일 입법예고된 방송법 시행령 개정안에서는 대기업의 지상파 보도·종합편성 채널 소유제한을 자산총액 3조 원에서 10조 원으로 확대 조정.
- 또한 종합유선방송사업자의 겸영 범위를 현행 ‘전체 SO 매출액의 33% 초과 금지’ 기준을 삭제하고 ‘가입자 수 기준 1/3 초과 금지’로 변경함. 또한 ‘전체 구역(77개) 기준 1/5 초과 금지’ 규정을 ‘전체 방송구역수의 1/3 초과 금지’로 완화함.

2. 소유규제 관련 이슈

1) 합리적인 규제기준의 수립 필요

□ 대기업의 방송사업 진출 기준의 모호성

- IPTV법 시행령 제정 과정에서 보도·종합편성 PP 진출 가능 대기업 기준과 관련하여 자산 총액 5조원 미만에서부터 50조원 미만까지 다수의 대안이 제시됨. 결

국 방송통신위원회는 대기업의 시장진입 기회를 확대해 투자를 활성화하고 자본에 의한 공익성 침해를 최소화할 수 있는 수준을 ‘자산총액 10조원 미만’으로 판단함. 이에 따라 총 34개의 대기업¹⁾에게 제한 없이 방송사업에 진출할 수 있는 가능성을 열어줌.

- 방송통신위원회는 한국 경제의 규모가 커진 데다 방송·통신 산업을 ‘글로벌 스탠더드’에 맞추기 위해선 어느 정도의 규제 완화는 필수적이라는 입장이지만(중앙일보 2008. 6. 29), ‘자산총액 10조원’이라는 기준이 여론의 다양성 보장을 위해 지니는 의미는 제시하지 못함. 특히 기업의 매출액과 자산규모는 시장 상황에 따라 변화하므로 대기업 집단으로 분류되는 기업은 매년 새롭게 나타날 수밖에 없어 규제 기준으로서의 한계가 있음.
- 방송법 시행령 개정안 역시 IPTV법 시행령안에서처럼 방송사업 진출 가능 기업 집단 범위를 자산총액 10조원 미만의 기업으로 확대 조정하기로 함에 따라 다시금 소유규제 기준의 합리성에 대한 문제가 제기됨.

□ 방송의 특수성 감안 필요

- 또한 경제학적 관점에서 대규모기업집단의 방송매체 소유규제와 관련하여 법체계 및 운영상의 문제점이 지적되고 있음. 공정거래법은 법 시행 목적이 경제력 집중 제한에 있고, 방송법은 여론 독점 제한에 있으므로 방송법상의 소유 및 경영 제한을 위해 공정거래법을 그대로 준용하는 것은 법 시행 목적에 일치하지 않기 때문임.²⁾ 따라서 방송산업의 특수성을 고려하여 대규모기업집단에 대한 독자적 기준이 필요하다는 의견이 제기됨.(김선구/류근관/이상승 2003)

1) 공정거래위원회가 올 4월 발표한 상호출자제한기업집단 자료에 따르면 자산 3조원 이상의 기업은 모두 57곳(공기업 포함)인 데 반해 10조원 이상은 재계 23위(CJ)까지임. 즉 자산 총액이 3조~10조원인 LS·동부·대림·현대·GM대우·효성·동양·현대백화점·코오롱 등 34곳은 앞으로 제한 없이 방송사업에 참여할 수 있음.

2) 해외 사례를 볼 때 경쟁법과 방송법상의 소유규제 목적이 다르고 이에 따라 구분된 규제를 실시함. 독일의 경우 경쟁법과 방송법이 소유를 규제하는 목적에 차이가 있음. 영국의 경우 공정거래청(OFT)은 경쟁의 문제를 관할하고, 미디어 다양성의 문제는 Ofcom 관할임.

2) 융합 환경에 대응할 수 있는 규제 방법론의 모색 필요

□ 전송매체별 다중 소유제한 방식에서 탈피하여 보다 포괄적으로 규정된 방송시장을 기반으로 미디어간의 융합이 가속화되는 현실에 대응할 수 있는 새로운 규제 방식 수립이 필요함.

- 현재의 매출액, 방송구역, 채널 수 등에 기반한 복잡한 진입규제는 융합 환경에는 적합하지 않음. 따라서 방송시장 전반을 고려하여 여론의 다양성을 보장할 수 있는 소유 규제 기준 마련이 필요함.

3) 규제 형평성 제고

□ 방송사업 경영의 비대칭적 규제에 대한 지적이 있음. 방송사업자간 소유규제의 불균형 해소를 규제 형평성을 제고해야 할 필요성이 제기됨.

- 경영 규제의 경우 지상파방송사업자는 SO의 지분을 소유할 수 없으나, 위성방송의 지분은 33%까지 허용하는 등 비대칭적 규제의 성격을 띠.
- 방송법 시행령 개정안에서 종합유선방송사업자의 경영 가능 방송구역수를 전체의 1/5에서 1/3 초과 금지로 완화한 반면, 위성방송에 대해서는 소유규제 완화를 하지 않아 규제의 형평성에 대한 반발이 제기됨(미디어 오늘 2008.7.30). 현행 법은 케이블TV와 IPTV의 경우 대기업 지분 비율은 제한하지 않고 있으며 외국인의 지분 소유도 49%까지 허용함. 반면 위성방송의 경우 대기업은 49%, 외국인은 33%까지만 그 지분을 보유할 수 있음.

III. 해외의 미디어 소유규제 모델

1. 미디어 소유규제 유형

1) 교차 소유 규제 형태 및 장단점

□ 우선 해외에서도 뜨거운 이슈인 교차소유 규제를 중심으로 각국의 소유규제 방식을 살펴보면 ‘교차소유 무규제’, ‘교차소유 전면 금지’, ‘조건부 교차소유 허용 내지 금지’, ‘개별 사안에 따른 대응’ 등 다양한 형태의 규제 유형을 복합적으로 적용하는 사례를 볼 수 있음.

(1) 교차 소유 무규제

□ 교차소유를 규제하지 않는 나라가 상당수 있으며 유럽연합 내 국가 중 절반 가량이 교차소유를 규제하지 않음.

– 예 : 독일, 벨기에, 덴마크, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 핀란드 등

(2) 교차소유의 전면 금지

□ 시장지배력 내지는 지분 참여 정도 등과 무관하게 교차 소유를 전면 금지

– 예 : 슬로바키아

(3) 특정한 조건하에 교차소유 금지 내지 제한

a. 특정한 참여형태에 한해 교차 소유 전면 금지

- 예: 미국의 경우 라디오와 TV, 신문과 방송의 동시 소유 금지(소규모 시장).
- ▲ 장점 : 복잡하지 않고 적용이 용이함. 상이한 시장에서의 영향력이 결합하여 여론지배력을 형성하는 것을 효과적으로 차단할 수 있음.
- ▲ 단점 : 시너지효과 창출 및 규모의 경제를 실현하고자 하는 기업의 이익은 고려하지 않음. 전통적인 특정 미디어시장에 한해 적용함으로써 여론지배적인 잠재력을 지닌 새로운 미디어의 출현으로 야기되는 리스크에는 대응할 수 없음.

b. 해당기업이 관련시장에서 특정한 시장점유율을 넘어설 경우에 교차소유 제한

- 네덜란드 : 방송기업은 지분참여를 통해 신문시장의 최대 25%까지만 지배할 수 있음.
- 오스트리아 : 한 기업이 다른 미디어 시장에서 청취자 또는 독자의 30%에 도달할 경우 전국 TV 면허는 불허
- 영국 : 한 기업이 20%의 신문시장점유율을 보유하고 있을 경우 채널 3의 면허는 불허
- 이탈리아 : 한 미디어기업은 미디어시장의 최대 20%까지 지배할 수 있음.
- ▲ 장점 : 절대적인 교차소유 금지에 비해 미디어기업의 이해를 고려함.

c. 교차미디어 행위에 대한 시장규모 또는 수의 제한

- 행위가 허용되는 시장 또는 면허의 수에 대한 제한을 두고 특정 숫자의 교차미디어 행위만을 허용.
- 프랑스 : '3가지 중 두가지' 규정 적용(아래의 '프랑스' 사례 참조)
- 미국 : FCC 규정에 따라 중소 규모 미디어 시장에서는 특정한 결합만 허용

- ▲ 장점 : 미디어기업에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있음
- ▲ 단점 : 프랑스에서 비판이 제기되는 것처럼 하나의 미디어 기업이 지역의 중요한 두 개의 미디어 시장에서 강력한 입지를 구축하여 여론 형성에 영향을 미치는 것을 효과적으로 차단할 수 없음.

d. 참여 상한 제한

□ 참여 미디어에 대한 숫적인 상한은 두지 않은 채, 한 기업의 미디어 사업자에 대한 지분 참여가 특정한 비율을 넘지 않을 경우 미디어 시장에서의 참여를 무제한 허용

- 영국 : 20%의 시장점유율을 보유한 전국 신문사의 경우 채널 3 면허를 가진 방송사업자 지분을 20%까지 보유할 수 있음.
- ▲ 전제 : 지분 참여관계가 투명해야 함.
- ▲ 장점 : 기업에게 교차 소유를 통해 시너지 효과를 창출할 수 있도록 하면서도, 기업의 지배적인 영향을 제한하도록 함.
- ▲ 단점 : 기업들이 우회 지분 참여를 통해 상한을 넘을 수 있음.

(4) 개별 사안에 따른 대응

□ 교차미디어 행위에 대해 미디어시장에 대한 영향이라는 관점에서 사안별로 판단함.

- 영국 : 규제완화 영역에 적용되는 공익성 심사
- ▲ 장점 : 미디어기업의 활동 영역이 의견의 다양성에 대한 실제적인 위협이 나타날 때만 제한되도록 시장 상황 및 미디어 환경의 변화에 대해 유연하게 대응함.
- ▲ 단점 : 유연성으로 인해 결정에 대한 예측이 어려우며, 개별 사안에 따라 결정해

야 하는 번거로움이 있음.

2. 주요국의 미디어 집중규제 정책

□ 미디어의 교차소유는 여론의 다양성 및 경쟁 확보라는 측면에서 중요한 규제 대상이나 여론지배적인 영향력 평가의 어려움 등으로 인해 미디어 환경의 변화에 부응하는 방법론 모색에 부심하고 있음. 이하에서는 교차소유 규제를 중심으로 해외 주요국의 집중규제 정책 모델의 특성을 살펴보고자 함.

1) 독일

(1) 미디어 서비스 및 미디어 체계

□ 공·민영 양분의 TV시장

- 독일은 1984년 민영방송이 도입되면서 공·민영 양분의 TV시장이 형성됨. 전국으로 보급되는 TV 서비스의 경우 4개 그룹, 즉 두 개의 공영방송사 ARD와 ZDF, 그리고 2대 민영방송사 그룹인 RTL 그룹과 프로지벤자트아인스의 방송사들이 확고한 입지를 구축하고 있음. 공영방송사들과 양대 민영방송사 그룹의 시청자점유율은 약 90%에 이르며, 전자와 후자의 시청자시장 점유율은 40:60임.

□ 방송사업자들의 그룹화 및 국제적인 미디어 기업과의 결합

- 독일의 민영TV 시장은 여러 방송사에 지분 참여하고 있는 소수의 시장지배적인 기업들에 의한 그룹화 및 거대 외국 미디어 기업들과 수직적, 혼합적인 집중 전

락을 구사하는 경향이 두드러짐. 방송시장의 국제화 추세를 집중규제에 반영하기 위해 채널 및 시청자점유율 산정에 있어 해외에 본사를 두고 있는 기업들도 포함시킴.

□ 신문과 방송의 결합

- 3대 출판 그룹의 일간신문 시장 점유율은 40%에 이르며, Axel Springer 출판사의 <Bild> 신문은 전국 일간신문 발행부수의 17%(2005년)를 점유함으로써 독보적인 위치를 차지함.
- 독일의 일간신문 시장을 지배하고 있는 출판그룹인 Axel Springer, Gruner+Jahr, Holzbrinck, Madsack 등이 전국TV 사업자와 결합관계에 있음.

(2) 여론지배력 규제의 법적 근거

□ 방송기업은 기업의 인수합병과 관련하여 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) 및 방송국가협정(Rundfunkstaatsvertrag, RStV)의 규제를 받음.

- 독일에서 매체간 경쟁문제는 시장에서의 독과점과 그로 인한 여론독점을 해소하려는 차원과, 미디어 융합 환경에 적합하게 신문·방송간, 통신·방송간 상호진입 내지 겸업을 자유롭게 하여 경쟁을 촉진하려는 차원으로 나눌 수 있음.
- 연방법이자 모든 산업분야에 걸쳐서 적용되는 일반법의 성격을 지닌 경쟁제한방지법은 경제적 경쟁을, 방송국가협정의 미디어집중 규제는 의견의 다양성이라는 상이한 규제 목표를 추구함.
- 방송시장을 개방적으로 유지하는 것은 경제적 경쟁보호를 목적으로 하는 경쟁제한방지법의 과제에 해당함. 언론 내지 여론지배력을 방지하기 위하여 언론경쟁 내지 보도경쟁을 적절히 규제하는 것은 방송국가협정의 미디어집중 규정의 영역임.

□ 방송국가협정상 소유에 관한 별도의 규정은 존재하지 않고, 다만 ‘의견의 다양성’을 규정한 조항들에서 시청자점유율에 따라 허용되는 소유의 상한을 제시하고 있을 뿐임. 방송사업자는 방송사를 무제한 설립하여 운영할 수 있으나, 독일기본법에 보장된 국민의 다양한 여론형성과 의견의 자유를 보장하기 위하여 민영방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청자점유율의 30% 이상을 점유하지 못하도록 제한함.

(3) 규제 절차

□ 한 방송사업자가 시청자점유율 상한선인 30%를 초과하게 되면 해당기업에게는 추가적인 채널에 대한 면허나 추가적인 지분참여가 허용되지 않음.

(4) 독일 소유규제의 특성

□ 이종 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 수용자의 선택권을 높여줄 뿐 아니라, 여론의 다양성을 보장해 주는 획기적인 방안으로 평가받고 있음.

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

□ 연방의 미디어 집중 규제³⁾ 상한으로 시청자점유율 30%를 지정하고 있을 뿐, 수

3) 주차원에서는 신문과 방송간의 교차소유를 제한하는 규정이 있음.

평적, 수직적, 혼합적(diagonal) 집중을 규제하는 별도의 규정들을 두지 않음. 여러 미디어시장간의 결합과 그에 따른 교차영향은 ‘지배적인 의견세력(vorherrschende Meinungsmacht)’이 존재하는지를 검토하는 데만 고려됨.⁴⁾

- 이 같은 포괄적 규정에 대해 문제가 제기된 바 있으나 사업자들의 추후 미디어 활동을 보다 합리적이고 융통성있게 추진할 수 있도록 한다는 판단에서 지지를 받음. 미디어시장의 평가를 구체화하는 규정을 도입할 경우 도달범위의 변경이나 새로운 서비스 유형과 같이 미디어 영역에서의 역동적인 변화에 대응하는 데 덜 효율적이 될 것으로 판단됨.

□ 미디어의 소유 집중을 감독할 별도의 기구인 미디어분야집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)를 두고 여론의 다양성 보장과 관련하여 최종결정권을 부여함.

- 미디어분야집중조사위원회는 민영방송사의 소유현황 및 시청자점유율 등을 정기적으로 조사하여 최소한 3년에 1번씩 정기보고서를 제출하는 한편 여론의 다양성 보장을 위한 규제방법론의 개선 등을 모색함.

2) 영국

(1) 미디어 서비스 및 미디어 시스템

□ 영국은 1954년에 공영방송인 BBC에 추가로 민영상업 방송인 ITV(Independent Television)를 도입함. ITV는 1990년 공식적으로 채널 3(C3)으로 명칭을 변경하였고, 규제기구는 C3 면허를 교부함. 현재 지역에서 방송하는 15개의 지역TV 방송사

4) TV방송사의 지배적인 의견 세력이 존재하는지를 판단하는 데 있어 미디어 관련시장(der medienrelevante verwandte Markt), 즉 픽션권리, 어린이 채널, 스포츠 중계권, 뉴스 재료, 채널가이드 잡지, TV 광고, 디지털화에 따른 전송 기술 및 단말기 분야의 활동, 전송경로, 인구밀집지역TV, 홈쇼핑, 인쇄 미디어, 라디오, 온라인 미디어 등이 고려됨.

가 존재함. 15개 지역방송사 중 11개사는 ITV plc.라는 기업 소유임. 그 외에 전국 아침방송사인 GMTV가 있음(ITV plc. 75%, Walt Disney 25% 소유). ITV는 또한 디지털 플랫폼을 통해 무료로 수신이 가능한 ITV2와 ITV3 소유. C3는 2005년 21.5%의 시장점유율 보유.

□ 1982년 광고로 운영되지만 민간 소유가 아닌 공공방송사인 지상파 채널 4 도입. 채널 5(현재 "Five")는 RTL 소유이며 2005년 6.4%의 시장점유율 보유. 그 외에 디지털위성방송사업자인 BSkyB가 있음. 2006년 케이블 유료TV 사업자인 NTL과 Telewest가 합병함.

□ 공영방송사인 BBC는 총 32% 이상(2005년)의 시청자점유율을 보유

- BBC1 23.3%, BBC2 9.4%.

□ 전국 신문시장에서는 4대 기업이 지배함.

- News International(머독의 News Corporation의 자회사): <Sun>, <Times>, <Sunday Times>, <News of the World>, 시장점유율 35%(2005년)

- Trinity Mirror: <Mirror>, <Sunday Mirror>, <People>, <Daily Record>, 시장점유율 25%(2005년)

- Northern & Shell: <Express>, <Express on Sunday Star>, 시장점유율 14%(2005년)

- Daily Mail & General Trust: <Mail>, <Mail on Sunday>, 시장점유율 19%(2005년)

□ 지역시장에는 약 1,280개의 신문이 존재하나 집중의 정도는 심각한 수준이며, 대부분의 지역시장은 독점이 지배적임.

(2) 미디어 관련 집중 규제

① 일반적인 집중 규제

□ 영국은 1996년 방송법을 통해 일차적인 규제 완화를 단행함으로써 규제의 기준을 지분에서 시청자점유율로 전환한 바 있고, 2003년 커뮤니케이션법을 통해 집중 규제 방식을 대폭 변경함.

- 1995년 녹서를 통해 기존의 복잡한 미디어 소유규제 방식을 ‘전체 미디어 시장에서 한 회사가 차지하는 비율’이라는 새로운 측정방식으로 대체하려는 계획을 밝힘. 그러나 서로 다른 미디어의 영향력 차이를 감안한 ‘교환율(exchange rate)’ 산정의 한계로 포기하고, 전체 TV 시장에 시청자점유율 제한 방식을 도입함.
- 1996년 방송법에서는 전체 시청자의 15% 범위에서 방송사 소유를 무제한 허용함(동일지역 사업자의 ITV 2개 소유, ITV와 C5 동시 소유 금지)

□ ‘공익성 심사(public interest test)’와 2003년 커뮤니케이션법상의 교차미디어 소유 규정 외에는 텔레비전 영역에서의 결합을 제한하는 규정은 없음.

- 반면 라디오 영역에서의 합병에 대해서는 2003년 커뮤니케이션법과 미디어 소유 규정 [Media Ownership(Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003] 상의 특별 규정들이 적용됨.

② 교차소유 제한

□ 교차소유 규정에 따르면 전국 신문들(하나 또는 그 이상)이 총 20% 이상의 시장을 점할 경우 'C3 서비스' 면허를 얻을 수 없음. 지역 'C3 서비스'에도 해당되는 규정으로 지역 신문들이 20% 이상의 지역 시장을 점할 경우 면허를 받을 수 없음.

- 2003년 커뮤니케이션법에서 TV의 경우 15%의 상한을 두었던 시청자점유율 모델이 폐지됨. 20%의 시장을 점유하고 있는 전국신문사는 C3 면허를 소지하고 있는 방송사의 지분을 20%까지 소유할 수 있음. 역으로 C3 면허 소지자가 총 20% 이상의 시장을 점유하고 있는 전국신문사에 대해 지분 참여할 경우 신문사의 지분을 20%까지 소유할 수 있음.

□ 1996년법은 교차미디어 소유를 상당 부분 허용함과 동시에 미디어 합병에 대해 '공익성 심사' 방식을 도입함.

- 신문이나 지상파TV 또는 신문과 라디오방송간의 인수합병의 경우 다원성과 다양성을 참작하여 공익성 평가를 하고, 합병의 결과로 나타날 경제적 혜택과 신문과 방송 시장에 대한 효과를 측정하도록 함(질리언 도일 저, 정운경 역 2003).
- 공정거래청(Office of Fair Trading, OFT)이 경쟁의 문제를 관할하는 반면, 미디어 다양성의 문제는 Ofcom 관할임(plurality test). 경제적인 이용과 다양성 및 경쟁 등에 미치는 영향력간의 비교형량이 문제가 됨
- 2002년의 기업법에 의거한 합병 규제에 있어 Ofcom은 미디어 영역에서의 합병이 공익과 관련이 있는지의 문제에 대해 주무장관(Secretary of State)⁵⁾에게 자문을 함. 주무장관은 해당 합병을 경쟁위원회(Competition Commission, CC)에 신고할지를 결정함. 이로써 집중 규제는 훨씬 더 사안별(Case-by-Case) 결정에 의존하게 됨.

□ 공익성 심사 수행의 전제는 2002년 기업법에 정의된 바대로 '관련 합병 상황

5) 당시에는 통상산업부(Department of Trade and Industry, DTI) 장관이 주무장관이었으나 2007년 6월 28일 DTI가 해체되고 신설된 BERR(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)에 업무가 이관됨에 따라 현재는 BERR 장관이 주무장관임.

(relevant merger situation)’이나 ‘특별 합병 상황(special merger situation)’임.

- ‘관련 합병 상황’은 다음의 두 가지 특성 중 하나가 충족될 경우 해당
 - ▲ 인수된 기업의 영국 내 매출이 7천만 파운드를 초과할 경우, 또는
 - ▲ 합병으로 영국 내에서 또는 영국의 대다수 지역에서 상품의 유통이나 서비스 제공에 있어 시장점유율 25% 이상을 창출하거나 강화할 경우
- 이 같은 특성이 충족되지 않더라도 중재를 요하는 ‘특별 합병 상황’에 놓일 수 있음. 전제는 합병에 참가한 기업들 중 하나가 신문 내지는 방송에 있어 최소 25%의 시장점유율을 점하고 있을 때임
- ‘특별 합병 상황’일 경우, 심사는 특별한 ‘공익성’ 기준에 맞춰 진행되고, 이때 경제적 경쟁의 문제에 대한 고려는 하지 않음.

□ 방송영역에서의 합병이나 교차미디어 합병일 경우 다음과 같은 점을 중시함 [2003년 커뮤니케이션법 sec. 375, 2002년 기업법 sec. 58(2C)]

- 충분한 서비스제공자의 다양성 보장
- 전체적으로 볼 때 양질과 다양성을 제공하는 폭넓은 방송 서비스의 보장
- 법에서 제시된 프로그램 표준 보장에 대한 기업의 책무

(3) 절차 및 법적 조치

□ 라디오 영역내의 소유제한과 C3 방송사업자와 신문사간의 교차소유 제한이 방송 면허 교부시 검토됨. 제한 규정 위반시 Ofcom은 면허를 교부하지 않음.

- 공익성 심사시 Ofcom은 자문역할만을 수행함. 주무장관(Secretary of State)이 해당 합병을 ‘경쟁위원회’에 신고할지를 결정함.

(4) 영국 소유규제의 특징

□ 2003년의 커뮤니케이션법은 경제력을 가능한 한 필요 이상으로 제한하지 않겠다는 생각에 기반했음. 개혁 과정에서 소유 집중의 문제에 있어서도 규제 완화가 단행됨. 이에 따라 커뮤니케이션 영역 규제자인 Ofcom이 계속 영향력을 행사할지라도 미디어 영역에서도 합병규제는 기본적으로 주무장관(Secretary of State)과 경쟁위원회 소관이 됨.

- 교차미디어 소유규정으로 C3 사업자의 신문시장에서의 활동이 제한됨.
- 라디오 분야에서의 규제는 포인트 제도⁶⁾에 기반함. 이 제도는 예측성을 담보하며 시장에서의 경쟁상황을 고려할 수 있도록 함. 따라서 모델이 상당히 복잡함.
- '공익성 심사'를 통해 집중 규제는 '사안별(Case-by-Case)' 형태로 전환됨. 이로써 시장상황에 유연하게 대응할 수 있게 됨. 그러나 전제는 '관련 합병 상황'이나 '특별 합병 상황'일 경우에만 해당됨. 미디어법적인 측면은 Ofcom을 통해 반영되기는 하지만 심사 절차는 경쟁법에 의거함.
- Ofcom은 최소한 3년마다 모든 미디어 소유권 규정을 검토하고 앞으로의 개혁을 위한 권고안을 제시해야 함.

3) 미국

(1) 미디어 서비스 및 시스템

□ 방송시장은 Disney의 ABC, NBC Universal의 NBC, CBS Corporation의 CBS, 미국의 News Corporation의 Fox Television 등 대규모 미디어기업의 네트워크가 지배

6) 상업라디오방송 소유는 서비스 지역의 인구수와 비례하여 각각의 면허에 대한 점수가 부여되는 제도를 채택함(질리언 도일 저, 정윤경 역 2003)

함.

- 지역국은 경제적으로 네트워크에 종속되는 반면 프로그램 공급을 받음. 그 외에 오래된 네트워크 제작물을 재방송하거나 소수민족을 대상으로 프로그램을 공급하는 독립국이 있음. 대도시에서는 네트워크들이 자체 방송국을 소유함.
- 공영방송인 PBS는 틈새 매체로서만 기능함.
- 케이블 전송이 중요한 역할을 수행하고 있어, 전체가구의 60%가 케이블로 수신. 케이블 시장은 집중이 심해 Comcast와 Time Warner Cable이 지배.
- 라디오 시장에서는 전체 라디오 방송사의 18%(2004년)가 Clear Channel Communications, Cumulus Media, Disney, Emmis, Entercom Communications, Viacom 소유이고, 1,200개 이상의 방송국을 소유하고 있는 Clear Channel이 미국 시장 전역에서 지배적인 입지를 구축하고 있음.
- 2005년 기준 미국에서 발행되는 신문수는 1,400여 개이고, 발행부수는 5,500여 만부에 이룸. 전국지는 소수에 불과하고 신문시장의 집중도는 높아 10개의 신문사가 전체 신문시장의 절반을 점유함. 최고의 발행부수를 가진 신문은 <USA Today>(2005년 전국신문시장의 44% 점유), <Wall Street Journal>, <New York Times>, <LA Times>, <Washington Post> 등임.

(2) 여론지배력 규제의 법적 근거

□ US Code 47장(title 47)은 외국방송사의 허가의 제한, 전국방송사에 대한 지분 참여 및 케이블사업자에 대한 소유제한을 담고 있음. 케이블사업자는 '다채널다지점분배서비스(multichannel multipoint distribution service. MMDS)' 면허를 받을 수 없고 기본적으로 위성TV를 제공할 수 없음. 그 외의 집중 규칙은 FCC에 의해 제정됨.

□ 여론지배력의 형성을 차단하기 위한 규칙의 준거점은 TV 방송국들이고, 네트워크는 간접 규제만을 받음. FCC의 규칙은 TV 방송국이 4대 네트워크 중 둘 이상을

소유한 기업의 계열에 속하는 것을 금지함.

- 직접적인 집중 규제는 지역 TV 방송사에 적용됨. FCC의 고려 대상은 Nielsen Media Research가 실시하는 시청률 조사의 기본이 되는 DMA(Designated Market Areas)임. TV의 DMA는 동일한 TV 방송이 수신될 수 있는 모든 지역을 포괄함. 현재 미국에는 210 DMA가 존재함.
- FCC의 집중 규칙은 한편으로는 개별시장 차원에서, 다른 한편으로는 전국적인 차원에서 접근하고 있음, 개별시장 차원에서는 하나의 시장에서 한 기업이 소유할 수 있는 방송사 수, 교차소유 허용 범위를 제한하는 한편, 한 기업 산하의 방송사가 전국적으로 도달할 수 있는 TV가구 비율을 규제함.

□ 1996년 통신법은 FCC에 집중 규칙 변경의 의무를 부여함과 동시에 2년마다(현재는 4년마다) 집중 규칙을 검토할 것을 의무화함.

- 모든 규칙은 공익적인 필요성이 입증되지 않을 경우 폐지 또는 변경해야 함.

□ FCC는 2003년에 제출한 'Biennial Review Order'에서 집중 규제의 목적을 경쟁(competition), 다양성(diversity), 지역성(localism)으로 제시함.

- 다양성은 여론의 다양성(viewpoint), 시장에서 방송사의 다양성(outlet), 프로그램의 다양성(program), 공급원의 다양성(source), 소수의 고려(minority), 여성 소유의 다양성(female ownership diversity) 등 5가지 차원을 의미함.

(3) 미디어 집중 규제

□ 이 같은 규제 목적을 근간으로 FCC는 2003년 'Biennial Review Order' 제정에 앞서 집중 규칙을 검토함. 경제적인 시장지배력을 산정하는 데 적용되는 허핀달-허쉬만 지수를 토대로 이종매체간의 교차소유를 판단할 수 있는 다양성지수를 개발함. 여러 시장을 관찰하고, 미디어간의 결합이 발생할 경우 어떤 다양성 지수가 어떻게

변할지를 조사함. 이때 어떤 경로로 이용자들이 정보를 습득하는지를 고려함.

- 잡지와 케이블TV는 지역 뉴스 및 지역 시사 이슈의 중요한 정보원이 아니라는 결론에 도달함. 따라서 다양성 지수에는 TV, 라디오, 신문, 인터넷 이용이 포함됨. 모든 미디어가 여론의 다양성을 위해 동일한 의미를 지니지는 않는다는 전제하에 닐슨이 수행한 연구의 이용 통계를 기반으로 TV(33.8%), 라디오(24.9%), 신문(28.8%), 인터넷(12.5%)의 비중 평가가 이루어짐.
- 다양성 지수에 대해 필라델피아 연방고등법원은 문제를 제기함. 예를 들어 뉴스를 전혀 방송하지 않는 라디오 방송사도 하나의 의견을 가진 소스로 간주하거나, 뉴욕의 커뮤니티 칼리지(community college)의 TV방송사와 ABC 가맹사를 동등하게 취급하는 등 개별적 시장상황을 고려하지 않고 모든 미디어를 일률적으로 다루었다는 점에 대해 비판함.(성숙희 외 2006) 또한 법원은 FCC가 인터넷 서비스를 지역 사안에 있어 여론형성의 중요한 창구(outlet)로 포함시킨 반면 케이블망사업은 배제한 데 대해 비판함. 인터넷 서비스가 여론형성의 미디어이자 요인이라고 일반적으로 말할 수 없음을 지적함(예: 채팅)

① 일반 집중 규제

□ TV의 경우 'one-to-a-market-rule'이 적용되어 기본적으로 동일한 시장에서 두 개 이상의 TV방송사에 대한 참여를 금지하다가 1999년 허용함. 단, 두 방송사 중 하나가 해당 시장에서 4대 방송사에 속하지 않고 최소 8개의 다른 독립TV방송사가 존재할 경우임.

- FCC의 2003년 규정은 시장에 존재하는 방송사의 수에 따른 차이를 보임. 17개 이하일 경우 두 개 방송사까지 소유 허용. 18개 이상일 경우 한 기업은 3개 방송사 소유 가능. 이때 비상업방송사는 포함되지 않음. 한 기업 소유의 방송사들 중 하나만이 해당 시장에서 4대 방송사에 속할 수 있다는 점은 변하지 않음.
- 2003년 'Biennial Review Order'에 따라 전국적인 차원에서 한 방송사 기업은 특정 시장에서 특정 비율 이상의 TV가구에 도달할 수 없음. 해당 기업이 방송국을 소유하고 있는 각 지역 시장의 전체 TV가구가 해당기업의 점유로 계산되는

데, 이때 산정 대상은 시청자에 대한 기술적인 도달률이지, 실제적인 시청자 점유율은 아님. 2003년 FCC는 허용 TV가구도달률을 35%에서 45%로 상향조정하였으나, 의회에서 39%로 하향 조정됨.

② 교차미디어 소유 제한

□ FCC는 미디어의 교차소유를 확대하는 방안을 지속적으로 모색해 옴.

- TV와 라디오방송사간의 결합은 특정한 상황에서 허용이 되었으나 라디오 내지 TV와 신문간의 겸영은 금지됨. 2003년 FCC는 TV시장의 규모에 따른 교차소유 허가 규칙을 제정했으나 의회에서 기각됨. 2007년 12월 FCC는 1975년 이후 32년 동안 유지돼온 '동일지역 신문-방송 교차소유 금지'를 완화하기로 다시금 결정하였으나, 지난 5월 상원은 불승인 결의안을 채택함.

(4) 미국 소유규제의 특징

□ FCC로 하여금 '소유 규칙'의 실행 규정을 제정할 수 있는 가능성을 통해 구체적이고 예측 가능한 규정들이 가능해짐. 규제 목적 역시 세분화됨.

- 지역 시장의 중요성 때문에 개별 시장의 경쟁 상황을 고려하는 방식을 채택함. 네트워크는 간접 규제됨. 이 접근법은 TV와 라디오에만 집중함으로써 대규모 미디어기업의 활동이 이 범위에서만 제한받도록 함. 전국적인 차원에서 FCC는 다양한 방송사가 존재함으로써 '창구의 다양성(outlet diversity)'를 보장하고자 함.
- 1996년 통신법에 의해 부여된 의무에 의거하여 FCC는 시장 관찰을 통하여 지속적으로 소유규제 완화를 추진하고 있음.

4) 프랑스

(1) 미디어 서비스와 미디어 시스템

- TV분야에서는 3개 사업자가 지배(2005 시장점유율, France Television 37.9%, TF1 32.3%, RTL/Suez 12.6%)
- 신문은 13개의 전국지가 존재하며, 일간지 시장은 <Socpresse>(2005년 20.2%), <Amaury>(10.3%), <Quest-France>(9.3%), <Le Monde>(7.2%), <Hachette>(4.8%)가 지배함.
- 상업 라디오 시장은 3대 기업이 지배함.(2005 청취자점유율, Lagardère Active 14.5%, NRJ 18.4%, RTL Group 17.6%)

(2) 미디어 집중 규제

□ 미디어집중규제는 먼저 교부시 적용됨. 먼저 신청시 미디어 지형에 미칠 영향에 대해 심사. 집중법적으로 중요한 방송사업자의 활동은 지분참여 관계에 대해 다시금 검토를 받음.

- 교차미디어적인 결합에 대한 규제는 특별한 미디어집중법으로 규제. LLC(Loi relative à liberté de Communication 프랑스 방송법)의 38조부터 41-4가 적용. LLC 규정 외에 일반적인 경쟁법이 적용됨(LLC 41-4조)

□ 미디어집중법은 다중적으로 다양한 상황을 집중규제의 요인으로 파악하여, 한편으로는 개별 사업자에 대한 지분참여를 제한하고, 다른 한편으로는 한 방송사업자가 소유할 수 있는 채널 수를 제한함.

▲ 개별사업자의 지분제한

- LLC 39조 : 최소시청자점유율 2.5%를 초과할 경우 전국 아날로그 또는 디지털 지상파 TV기업의 지분 49% 이상을 소유할 수 없음.
- 전국 아날로그 지상파 TV의 지분을 15% 이상 소유한 개인은 다른 방송사에 대해 15% 이상을 소유할 수 없음.
- 두 방송사에 5% 이상 소유한 경우, 다른 방송사의 5% 이상을 소유할 수 없음.
- 5% 및 15% 규정은 디지털방송에는 적용되지 않음.
- 위성을 경유한 독점 전송은 지분소유 상한이 50%임.
- 지역텔레비전에서의 지분참여 한계는 33%임.

▲ 방송사업자의 채널 수 제한

- 사업자당 전국 채널은 하나만 소유 가능
- 디지털방송의 경우 한 방송사업자는 7개의 전국 지상파 채널 소유 가능
- 전송지역이 일치하지 않는 한 지역방송에서의 제한은 없음.
- 케이블에 대한 제한은 없고, 위성에 대해서는 제한이 거의 없음.

□ LLC 38조에 의거하여 방송사의 자본이나 의결권을 10% 이상 획득할 경우 기업은 포괄적인 신고의 의무가 있음.

(3) 교차소유에 의한 여론지배력 규제방안

- 소위 말하는 '3-중-2' 규칙(이전에는 '4-중-2')이 적용되며 점점 방송사업임.
 - 교차소유 규제법은 아날로그와 디지털방송, 전국방송과 지역 및 지방방송을 구별

합,

□ 아날로그 방송이든 디지털방송이든 전국 지상파 TV와 라디오의 경우 다음 조건 중 두 가지 이상을 충족하는 사업자의 경우 추가면허 불허

- 기술적 도달범위가 인구 400만(잠재 시장점유율) 이상인 지상파 TV 면허를 하나 이상 보유할 경우
- 3,000만 이상의 인구에 도달되는 지상파 라디오 면허를 하나 이상 소유한 경우
- 전국 일간지 배포 부수의 20% 이상을 점하는 일간지를 직접 발행 또는 통제할 경우

□ 지역 수준에서는 다음 조건 중 두 가지 이상을 충족하는 사업자의 경우 추가면허 불허

- 해당 지역에서 전국 내지는 지역 지상파 TV를 하나 이상 보유
- 지상파 전국 내지는 지역라디오를 하나 이상 소유하고, 도달하게 될 전체 청취점유율이 해당지역의 잠재청취율의 10%를 초과하게 될 경우
- 전국지이든 아니든 해당지역에서 일간지를 하나 이상 발행

□ 교차소유 제한 원칙에 위배되더라도 사업자가 6개월 내에 자신의 지분 참여를 원칙에 위배되지 않도록 수정하는 것이 보장될 경우 예외적으로 면허 교부 가능

(4) 랑슬로위원회의 규제안

□ 현행 미디어 소유규제 정책은 좌파, 우파로부터의 비난을 받음.

- 좌파로부터는 매체시장의 집중을 막지 못하고 있다는 비난을, 우파 자유경제주의 학자들로부터는 프랑스 국적의 다국적 미디어 기업의 형성을 저해한다는 비판을 받음.

□ 2006년 1월 미디어집중 문제를 다루도록 구성된 위원회가 일명 랑슬로위원회 보고서를 제출함.

- 미디어 교차소유와 관련하여 전국을 대상으로 하는 미디어기업에 대한 기존의 '3-중-2' 규칙은 폐지되고, '3/3, 2/3, 1/3' 원칙으로 대체됨. 이 비율은 하나의 미디어 영역에서 허용되는 면허, 청취자 또는 시장점유율의 상한선임. 예를 들어 하나의 방송기업이 방송분야에서만 활동할 경우 면허수 내지는 시장점유율의 상한선까지 소유 가능. 이 기업이 신문시장에서 활동하고자 한다면 해당시장에서 최대 허용되는 시장점유율, 즉 30%의 2/3까지만 소유 가능. 이 방송기업이 다시 라디오 시장에서 활동하고자 한다면 허용되는 잠재청취자수의 상한선의 1/3까지만 도달 허용. TV 시청자점유율 상한선은 TF1의 현실적인 시장지배 정도 및 자체성장을 감안하여 37.5%로 제시함.
- 지역의 경우도 '3-중-2'의 규칙은 폐지됨. 대신 동일지역에서의 지역방송사와 지역신문이 각각 50% 이상의 시장점유율을 보유할 경우 중복소유가 금지됨.

(5) 프랑스 소유규제의 특징

□ 복잡한 규제 방식에 의해 엄격한 소유규제를 하고 있음.

- 한 채널에 대해 동일인 또는 동일기업의 자본 소유 상한선 제한과 동일 매체시장 내부에서 허가 가능한 채널 수 제한 등 이중 원칙 적용
- 교차소유 규제에 있어서는 지분참여 관계나 시청자점유율보다는 다중 활동을 제한하는 방식을 택함. 이 방식에서도 미디어의 기술적 도달범위가 기준임. 미디어 기업은 교차소유 가능성 중에서 자신에게 가장 유익한 결합을 선택할 수 있는

장점이 있음.

- TV, 라디오, 일간신문은 다중 미디어 모델에 따른 규제를 받음. 다른 인쇄매체 및 광고, 저작권 거래, 인터넷과 같은 미디어 시장은 미디어법상의 집중 규제를 받지 않고 일반적인 독점법의 적용을 받음.
- 지역의 경우 이중독점이 허용됨. 일간신문 소유주는 유일한 지역 라디오나 TV 방송사를 소유할 수 있음.

IV. 우리나라에서의 소유규제 방법론 모색을 위한 시사점

□ 소유규제 정책 방향 및 방법론에 대한 전반적이고 체계적인 검토

- 해외 주요국들은 이미 1990년대 중반에 전담위원회를 구성하는 형태로 자국 소유규제 정책 방향 및 방식에 대한 총체적인 검토를 단행함. 이를 기반으로 새로운 미디어 환경에 대응할 수 있는 효율적인 규제 방법론을 도입함.
- 우리나라의 경우 소유규제 방식 전반에 대한 총체적인 검토 없이 사안별로 대응하다 보니 규제체계가 일관되지 못함. 방송사업에 있어 소유규제는 구조적 규제의 핵심이라 할 수 있는 만큼 산업구조 전반에 대한 검토를 기반으로 체계적인 방법론 모색이 필요해 보임.

□ 소유규제 정책의 목표에 부합하는 방법론 모색

- 소유규제 정책의 목표가 여론의 다양성과 경쟁이라면 여론의 다양성의 준거점이 되는 시청자에 초점을 맞춰 방법론을 모색해야 하고, 경쟁의 관점에서는 시장에서서의 진출입이 자유로운 구조를 창출하는 방안을 모색해야 할 것임.
- 우리나라의 경우 소유규제를 위해 지분, 매출액, 방송구역, 채널 수 등 다양한 기준을 적용하고 있지만, 정작 여론 다양성 확보를 판단할 기준은 부

재함. 독일의 시청자점유율, 미국의 다양성 지수와 같이 객관적인 기준 마련이 필요함.

□ 미디어 융합 환경에 부응할 수 있는 소유규제 기준의 마련

- 해외 각국은 여론지배력을 차단하고 기업의 활동을 필요 이상으로 제한하지 않기 위해 방송시장 전체에 대한 시청자점유율과 같이 포괄적인 규제기준을 마련하고 있음. 포괄적 규정은 추후 미디어 활동을 보다 합리적이고 융통성있게 추진할 수 있도록 하는 장점이 있음.
- 우리나라의 경우 방송매체별로 세밀하고 다양한 규제 기준을 적용하고 있는데, 이 같은 방식은 미디어 영역에서의 역동적인 변화에 대응하는 데 실효성이 떨어지는 것으로 나타남.

□ 시장에 대한 지속적인 관찰을 통해 유연하고 시의적절하게 대응

- 소유규제 방법론의 유연성 확보가 필요함. 소유규제 정책 목표는 분명히 하되 이를 달성할 방법론은 시장의 변화에 상응하여 유연하게 구축되어야 할 것임. 영국, 미국, 독일처럼 3~4년 단위로 시장을 관찰하고 정책목표가 달성되고 있는지에 대한 점검이 필요함.

참 고 문 헌

김선구/류근관/이상승(2003), 방송매체의 소유제한 및 경쟁 정책 연구, 방송위원회 연구보고서.

김영주(2004), 「방송통신 융합시대의 미디어 규제」, 한국언론재단.

김정태(2005), 「디지털시대 방송법 해설」, 커뮤니케이션북스.

미디어미래연구소(2005), 방송통신융합 정책연구: 융합 이슈 분석, 미디어미래연구소 연구보고서.

성숙희 외(2006), 방송산업 구조변화와 소유규제 정책, 방송위원회 연구보고서.

유의선(2005), 선진각국의 방송구조와 정책에 관한 연구, 한국무선국관리사업단, KORA연구 2004-13.

정윤식(2005), 미디어 융합의 동인, 전개양상, 정책과제, 정보통신정책연구원 연구보고서.

질리언 도일 저, 정윤경 역(2003), 「미디어 소유와 집중」, 커뮤니케이션북스.

최현철-김동규(2001), 방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구, 방송위원회.

팀 킵톤 저, 한동섭 역(1998), 「교차미디어 혁명 : 소유권과 통제」, 커뮤니케이션북스.

한국언론재단(2000), 「세계언론법제동향 2000 하」, 한국언론재단.

한국언론재단(2001), 「세계언론법제동향 2001 하」, 한국언론재단.

한국언론재단(2002), 「세계의 언론법제 2002 하」, 한국언론재단.

KEK(2000), Konzentrationsbericht der KEK: Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz, Berlin: vistas.

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

KEK(2006), Dritter Konzentrationsbericht der KEK: Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, Potsdam, Dezember 2006.

Schulz, Wolfgang / Thorsten Held / Sascha Arnold(2007), Regulierung crossmedialer Aktivitäten in ausländischen Medienordnungen, Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut.

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

방송법

방송법 시행령

방송법 시행령 개정안

인터넷멀티미디어방송사업법

인터넷멀티미디어방송사업법 시행령