

방통융합정책연구 KCC-2020-30

방송사업자 허가-승인 제도의 공정성, 실효성 제고방안 연구

A study on the fairness and the effectiveness of
broadcasting licensing system

홍경수/김성중/박성우/박영흠/유용민

2020. 12

연구기관 : 한국언론정보학회



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송사업자 허가-승인 제도의 공정성, 실효성 제고방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관 : 한국언론정보학회

총괄책임자 : 홍 경 수

참여연구원 : 김 성 중

박 성 우

박 영 흠

유 용 민

목 차

요약문	vi
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경 및 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	4
제 2 절 연구 내용 및 방법	5
1. 연구 내용	5
2. 연구 방법	6
제 2 장 재허가·재승인 심사제도 논의	9
제 1 절 재허가·재승인 제도의 개요	9
제 2 절 재허가·재승인 제도의 법, 제도적 규정 및 개념화	13
1. 지상파방송사업의 허가	13
2. 종합편성채널의 승인	16
제 3 장 국내 사례 분석	7
제 1 절 재허가 심사 사례 정리	17
1. 2015년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과	17
2. 2016년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과	18
3. 2017년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과	20
4. 2018년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과	21
5. 2019년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과	22

제2절 재승인 심사 사례 정리	25
1. 2014년 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 심사 결과	25
2. 2017년 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 심사 결과	26
제3절 재허가·재승인 심사 사례 분석	27
1. 심사 결과의 사회·정치적 맥락 분석	27
2. 심사 결과의 산업적 맥락 분석	29
제4절 기존 심사의 내용, 운용상의 쟁점 및 문제점	30
1. 재허가·재승인 심사의 실효성	30
2. 허가·승인 유효기간의 문제	31
3. 매체별 심사의 차별화 필요성	32
4. 심사항목의 적절성	33
5. 심사위원회 구성과 운영의 문제	34

제 4장 기존 재허가·재승인 심사제도 개선의 방향성

제1절 매체별·사업자별 심사 운영에서의 차별화	36
1. 매체별·사업자별 심사 차별화의 필요성	36
2. 매체 유형별 심사 차별화의 구체적 내용	38
제2절 매체별·사업자별 심사의 법제도 정비	48
1. 공영방송과 민영방송 간 차별적 심사 체계 모색	48
2. 공·민영 방송 심사 차별화론에 대한 반론	51

제 5장 기존 재허가·재승인 심사제도의 공정성, 실효성 제고방안

제1절 재허가 심사의 공정성, 실효성 제고방안	54
1. KBS 재허가 심사 방식의 변경	54
2. 재허가 심사 항목의 세부 점수, 방식 조정	58
3. 재허가 심사 기준, 과정의 안정성, 투명성 확보	59
4. 시청자 의견청취 과정, 절차 개선 그리고 시청자위원회의 확대·강화	60
5. 심사 결과에 대한 자사 고지 의무	62
6. 심사 결과에 따른 공영·민영방송의 규제, 보상정책 차별화	63

제2절 재승인 심사의 공정성, 실효성 제고방안	63
1. 재승인 심사항목 차별화와 계량평가 확대	64
2. 재승인 심사의 실효성 제고	70
3. 재승인 유효기간 조정	73
4. 재승인 심사 운영 개선	74
제 6장 결론	77
제1절 정책적 제안	77
제2절 기대효과 및 한계	80
참고문헌	88
부 록	86

표 목 차

<표 1-1> 연구 내용 및 연구 범위	5
<표 1-2> 전문가 인터뷰 대상	7
<표 2-1> 2019년도 지상파방송 재허가 심사평가 항목 및 배점(TV)	9
<표 2-2> 2019년도 지상파방송 재허가 평가방식	11
<표 2-3> 2019년도 종합편성 방송채널사용사업 재승인 심사평가 항목 및 배점	12
<표 5-1> 해외 재허가 심사제도 비교 분석을 통한 한국 재허가 심사제도 개선(안)	55

요 약 문

1. 제목: 방송사업자 허가-승인 제도의 공정성, 실효성 제고방안 연구

2. 연구 배경 및 목적

다양한 방송 대체 미디어가 등장하는 디지털 포메이션의 시대임에도 불구하고 여전히 지상파나 유료방송사업자, 유료방송 채널사업자는 우리 사회의 미디어로서 중추적이고 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 전파희소성이 약화되어짐을 이유로 탈규제의 논리가 득세했다가 여전히 공영방송의 중요성이 환기되는 것을 고려하면, 규제 완화가 정답만은 아닐 수 있다. 방송 사업자의 허가과 승인 제도가 여전히 중요하며, 더불어 제도의 공정성과 실효성의 보완을 통해서 방송 생태계의 근간을 유지하고 가꿔나가야 하는 이유도 여기에 있다. 문제는 현재의 제도가 얼마나 방송 사업자 및 시청자대중으로부터 신뢰할 만한 제도이며, 이러한 측면에서 결여된 부분이 있다면 어떠한 방식으로 보완할 것인지 성찰하는 노력을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 방송사업자 허가, 승인 제도의 공정성과 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 도출하기 위하여 현행 허가, 승인 제도의 공정성, 객관성 문제에 대한 다면적·구조적 원인 분석과 실효성, 구체성이 있는 재허가, 재승인 심사 가이드라인 및 세부지침 개선 방안을 마련하는 데에 있다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 방송사업자 허가, 승인 제도에 대한 개념화, 해당 사례의 구조적, 다면적 분석, 관련 기존 제도 조사와 함께 해외 주요국의 사례에 대한 맥락화된 분석을 통하여 공정하고 실효성있는 방송사업자 (재)허가, (재)승인 제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 각 연구내용에 따른 연구범위는 아래와 같다.

단 계	연구 내용	연구 범위
1	방송사업자 허가, 승인 제도의 검토	
	① 선행 연구를 통한 허가, 승인 제도의 개념화 ② 허가, 승인 관련 현행 법제도, 규정의 정의 ③ 허가, 승인 관련 주요 이슈 정리	- 관련 조사, 연구문헌 - 허가, 승인 관련 국내 법률, 시행령, 규칙
2	방송사업자 허가, 승인 사례의 구조적·다면적 분석	
	① 최근 5년간의 방송사업자 허가, 승인 관련 사례 ② 심사 결과의 사회·정치적 배경 분석 ③ 심사 결과의 산업적 맥락 분석	- 최근 5년간 허가, 승인 백서 - 허가 승인 관련 표현물 및 언론보도 - 허가 승인 관련 주요 방송사업자 및 산업계 현황
3	방송사업자 허가, 승인 관련 기존 제도 조사	
	① 각 사례별 심사 지표, 항목, 방법 및 절차 분석 ② 허가, 승인 심사 방향성 및 세부지침 마련 ③ 허가, 승인 관련 방송사업자의 인식 조사 ④ 허가, 승인 관련 정치권 및 시민사회단체 인식 조사	- 방송사업자별 허가/승인 유효기간 설정 문제 - 방송사업자별, 매체별 심사 평가지표 발굴 및 개선 등 심사항목 검토 - 방송사업자별, 매체별 심사 평가방법 및 절차 검토 - 허가/승인 조건의 미 이행시 제재 방안에 대한 조사
4	방송사업자 허가, 승인 관련 해외 사례 조사	- 영국의 사례 및 관련 제도 - 일본의 사례 및 관련 제도 - 미국의 사례 및 관련 제도
5	방송사업자 허가, 승인 제도의 공정성, 실효성 확보에 대한 개선 방안	- 허가, 승인 제도 개선 방안에 대한 종합적 내용 도출

4. 연구 내용 및 결과

방송법은 심사사항으로 방송의 공적 책임·공정성·공익성, 지역적·사회적·문화적

필요성 등을 규정하고 있지만 이러한 개념들은 지나치게 포괄적이고 모호하여 실제 평가에 그대로 적용하기 어려우며 미디어 환경 변화와 매체 속성에 맞춰 유연하게 해석될 필요가 있다. 따라서 심사사항에서 규정하는 핵심 개념을 구성하는 하위 요소들을 시대 환경과 매체 성격에 맞춰 정립하고, 이를 심사 기준에 반영하여 구체적 심사 항목과 배점을 구성해야 할 필요성이 제기되었다. 이를 위해서는 각 매체 범주에서 중요한 본질이 무엇인지를 논리적으로 도출하고 해당 매체의 사업 허가 취지와 정책 목표를 고려하여 해당 목적의 정책적 실현 가능성을 극대화하는 방식을 취할 필요가 있다. 방송의 공적 책임, 공정성 그리고 공익성 기준은 필수적이지만, 방송의 공적 책임에 대한 실효적 규제가 방송 사업 활성화와 언론 자유와 조화를 이룰 수 있도록 하는 보완 노력이 수반되어야 할 것이라고 판단하여 매체별 사업자별 심사 차별화가 필요하다는 결론에 이르렀다.

이러한 분석을 바탕으로 문헌조사, 전문가 심층인터뷰 등을 통해 지상파를 대상으로 한 재허가제도와 종편 PP를 대상으로 한 재승인 제도의 공정성과 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색했다. KBS의 재승인 심사를 협약방식으로 변경하는 등 공영방송사와 지역민방, PP 등 매체별 사업자별 차별화, 심사기준의 투명화 및 전문화, 재승인 요건의 명시화 및 후속대책 연구, 심사 결과의 시청자 설명책임 부과 및 보상정책 차별화, 재승인 재허간 기간의 연장 등이 필요하다고 결론을 제시했다.

5. 정책적 제안

첫째, KBS는 재승인 심사를 협약체결방식으로 변경하고, 지역민방, PP 등 매체별 사업자별 차별화된 심사 과정과 심사 방식의 적용을 통해 제도에 대한 불신을 해소하고, 매체별 사업자별 고유성을 반영한 심사 제도의 운영이 필요하다.

둘째, 심사 기준의 공론화, 심사항목의 계량화와 심사과정의 전문화를 통해서 사업자가 심사운영에 대한 예측가능성을 확보하게 하고, 재허가 재승인 결과를 둘러싼 불필요한 사회적 논란의 해소에 기여한다.

셋째, 재승인 거부 요건의 명시화를 통해 재승인 거부 가능성 재환기하고, 재승인 거부 시 발생할 파급효과에 대한 연구를 통해 재승인 거부에 대한 실효성을 제고한다.

넷째, 또한 재승인 심사 결과의 자사 방송 고지 의무 부과 등을 통해 설명책임성을 강조하고, 매체별 보상 정책의 차별화를 통해서 시청자와 방송사업자의 심사과정에 대한 참여와 책임을 강화한다.

다섯째, 허가 및 승인 기간의 확대(최소 5년, 최대 7년~10년)를 통해서 방송사업자의 행정 비용을 줄이고, 규제기관은 더 정밀하고 세밀한 심사과정을 운용한다.

방송의 재허가 재승인 제도의 실효성을 높이기 위해서 방송통신위원회가 모든 짐을 홀로 지려하기 보다는 언론학계와 시민단체 등 전문가와 시민들의 실질적인 참여를 보장하는 방식의 제도운영이 필요하다고 더불어 제안한다.

6. 기대효과

첫째, 매체별 사업자별 차별화된 심사 과정과 심사 방식의 적용으로 인해서, 재허가 재승인 제도에 대한 사업자의 저항감이 줄어들 것으로 기대된다.

둘째, 심사 기준의 공론화, 심사항목의 계량화와 심사과정의 전문화를 통해서 심사 가정 및 결과에 대한 전반적인 신뢰도가 커질 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 재승인 거부 요건의 명시화를 통해 재승인 거부 가능성 재환기하고, 재승인 거부 시 발생할 파급효과에 대한 연구를 통해 재승인 거부에 대한 실효성을 기대할 수 있다.

넷째, 재승인 심사 결과의 자사 방송 고지 의무 부과 등을 통해 설명책임성을 강조하고, 매체별 보상 정책의 차별화를 통해서 시청자와 방송사업자의 심사과정에 대한 참여와 책임을 강화를 기대할 수 있다.

다섯째, 허가 및 승인 기간의 확대를 통해서 방송사업자의 행정 비용을 줄이고, 규제기관은 더 정밀하고 세밀한 심사과정 운용을 기대할 수 있게 된다.

SUMMARY

1. Title : A study on the fairness and the effectiveness of broadcasting licensing system

2. Objective and Importance of Research

Broadcasters of various forms still play important and crucial roles in the society even in the digital era when new types of audio-visual services are increasingly serving as alternatives to legacy broadcasters. De-regulation may not be the best response to the changing broadcasting environment considering importance of public service broadcasting(PSB) has been re-recognized even after spectrum scarcity alone can no longer justify the necessity of PSB. A fair and effective broadcasting licensing system is necessary to promote a better working broadcasting system. A question remains as to how much the broadcasters as well as the viewers trust the current licensing system. If there are weaknesses of the present system, we should seek relevant measures to address them. The primary goal of this study is to draw up concrete measures to enhance the fairness and effectiveness of the current broadcasting licensing system.

3. Contents and Scope of the Research

Above all, in order to rationalize the criteria for re-authorization and re-approval, we have made differentiated review guidelines following respective broadcasters on public/private governance. Based on the results, this research comes to th

e conclusion that it is necessary to differentiate the review process between public broadcaster, KBS, local broadcasters, and private program providers, to reinforce the transparency and specialization of review standards and to explicate follow-up process after the review. Likewise imposing responsibility of accountability and differentiated compensation policy as well as extending the period of re-approval should be also timely pointed out in these situations.

4. Policy Suggestions for Practical Use

Based on the analysis, the current study suggests following measures.

First, the current licensing system for KBS, the public broadcaster, should be changed into a form of mutual agreement between the regulator and the broadcaster.

Second, public discussion of review criteria, quantification of review items, and reinforcement of expertise in the review process will enhance predictability for the broadcasters, reducing possibilities of unnecessary disputes regarding review results.

Third, a clear delineation of conditions for renewal denial will send a clear message that renewal denial can be actually made. A study on possible effects of a renewal denial is recommended.

Fourth, To enhance accountability of the broadcasters, a duty to publicly announce review results should be imposed on the reviewees. In addition, a rewarding system on the meritable performance can be considered.

Fifth, the current license period should be increased to 7 or 10 years to reduce administrative burdens on broadcasters as well as the regulator, and t

o enable a more detailed review.

Lastly, a measure to encourage robust participation of academic communities and citizen organizations should be introduced.

5. Expectations

First, a differentiated review process and method for the public and commercial broadcasters may improve broadcasters' attitudes towards the license renewal review.

Second, public discussion of review criteria, quantification of review items, and reinforcement of expertise in the review process will enhance credibility of the review process and result.

Third, a clear delineation of conditions for renewal denial will send a clear message to the market that renewal denial can be actually made, resulting in enhanced effectiveness of the renewal denial.

Fourth, emphasis on the accountability of the broadcasters through imposing a requirement to publicly announce review results on the reviewees and a rewarding system will facilitate participation and responsibility of the broadcasters as well as the viewers.

Fifth, extension of license period will reduce administrative burdens on broadcasters and will enable the regulator to carry out a more detailed review.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Discussion of current licensing system

Chapter 3. Domestic case study

Chapter 4. Direction of improvement of the current
licensing process

Chapter 5. Measures to enhance the fairness and
effectiveness of the current licensing
system

Chapter 6. Conclusion

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

방송 기술의 발전에 따라 방송을 둘러싼 환경은 급변하고 있다. '디지털 기술이 개인이나 조직, 사회에 초래한 총체적인 영향'이라고 정의할 수 있는 디지털 포메이션은 넷플릭스, 유튜브 같은 동영상 OTT 서비스의 성장을 촉발시켰다(이상원, 2020).

온라인 동영상 제공서비스인 OTT의 국내 이용률은 2019년 조사에서 52%를 돌파했고, 유튜브나 넷플릭스, 폭 등 유료서비스 이용률은 14.9%에 달한다(방송통신위원회 방송매체 이용 행태조사, 2019). 넷플릭스의 눈부신 성장과 이를 추월하기 위한 디즈니 플러스와 애플 TV 플러스 등 경쟁자의 시장 진입은 지상파 시장을 더욱 위축시키고 있다.

2018년 기준 가구 일일 평균 TV 시청시간은 475분이었으며, 그중 지상파방송채널 시청시간은 194분으로 전년 대비 18분 감소, 비지상파방송채널 시청시간은 281분으로 전년 대비 9분 증가해 2015년에 이어 4년 연속으로 지상파방송채널 시청시간을 추월했으며, 이후 그 격차가 지속적으로 확대되고 있으며, 이는 사업 매출액 규모로도 확인된다. 지상파방송 사업자의 전체 방송사업매출액 총규모는 2014년 4조 49억 원 → 2016년 3조 9,987억 원 → 2018년 3조 7,965억 원으로 전반적인 감소세를 보인다(방송통신위원회, 2019).

반면 유료방송사업자 전체의 방송사업매출은 6조 808억 원으로 전년 대비 8.0% 증가해서 가입자 증가폭(3.5% 증가)에 비해 높은 편이고, 유료방송 채널사업자의 매출액 전체규모는 20018년 일반PP 기준 3조 2,312억 원으로 전년 대비 7.9% 증가해 매출액 증가 추세 유지(방송통신위원회, 2019).

2020년 전세계를 강타한 코로나 바이러스로 인한 사회환경 변화는 미디어 환경을 더욱 예측하기 어렵게 하고 있다. 언택트라는 키워드가 중요한 삶의 제한요소가 되며, OTT 서비스의 이용은 더욱 활발해지고 있다. 한국의 경우, 넷플릭스 이용자는 2020년 7월 말 479

만명으로 1년 새 두 배가량 급증했다. 여기에 대항하는 국내 OTT 이용자는 코로나19를 계기로 약간 증가하여 웨이브가 271만명, 티빙과 시즌은 각각 130만명, 왓챠 이용자는 약 50만명 수준이다.

미국의 경우 코로나 바이러스의 영향력이 한창이었던 2020년 1분기 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 방송 사업자들이 가입자 감소를 경험한 데 비해, 넷플릭스, 아마존 프라임 비디오, 디즈니+, 쿼비 등 OTT 서비스 가입자가 늘어났으며, 앞으로 이러한 경향은 더욱더 심화될 것이다.

이러한 미디어 환경의 급격한 변화를 이유로 방송 사업자의 허가 승인 제도를 대폭 완화하는 주장도 제기되는 것도 사실이다(황근, 2019). 규제 위주의 미디어 정책이 인터넷 공간에서 발생하는 문제를 예방할 수도 없고, 참여와 공유를 키워드로 하는 미디어 3.0 시대의 부합하지 않기 때문이라는 것이다.

하지만 다양한 방송 대체 미디어가 등장하는 디지털 포메이션의 시대임에도 불구하고 여전히 지상파나 유료방송사업자, 유료방송 채널사업자는 우리 사회의 미디어로서 중추적이고 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 전파회소성의 약화를 이유로 탈규제의 논리가 득세했다가 여전히 공영방송의 중요성이 환기되는 것을 고려하면, 규제 완화가 정답만은 아닐 수 있다.

이는 인터넷 포털을 통한 뉴스 소비가 늘고 있음에도, 여전히 신문이나 방송 등 뉴스 콘텐츠를 만들고 공급하는 언론의 역할이 중요한 것과도 맥을 같이 한다. 방송 사업자의 허가와 승인 제도가 여전히 중요하며, 더불어 제도의 공정성과 실효성의 보완을 통해서 방송 생태계의 근간을 유지하고 가꿔나가야 하는 이유도 여기에 있다.

문제는 현재의 제도가 얼마나 방송 사업자 및 시청자대중으로부터 신뢰할 만한 제도이며, 이러한 부면에서 결여된 부분이 있다면 어떠한 방식으로 보완할 것인지 성찰하는 노력을 모색하는 것이다.

OECD 국가 중 한국사회 구성원의 언론에 대한 신뢰도는 최하위를 기록하며, 신뢰도는 더욱 낮아지고 있다. 영국 옥스퍼드대 부설 로이터저널리즘연구소가 최근 발간한 '디지털 뉴스리포트 2020'에서 한국이 조사대상 40개국 중 언론 신뢰도 21%로 올해도 최하위를 기록했다. 2019년에도 22%로 최하위였고, 조사에 포함된 이래로 매년 최하위권이다. 반면 한국언론의 자유지수는 아시아 최고 수준이다. 국경 없는 기자회(RSF)가 발표한 2020년 세

계언론자유지수 순위에서 한국이 42위를 기록했다.

언론의 자유도는 높고, 언론에 대한 신뢰도는 낮아지는 충돌의 지점에서 그나마 돋보이는 것은 한국의 방송사의 뉴스에 대한 신뢰도가 높다는 것이다. 오프라인 톱(TOP)브랜드 순위는 KBS, JTBC, MBC, YTN, SBS 순으로, TV뉴스 브랜드가 높은 신뢰를 받는 경향이 있으며, 대중적이며 영향력 있는 신문들은 가장 신뢰받지 못하는 경향이 있다는 것이다. 한국의 비교적 높은 언론자유를 매체에 대한 신뢰로 연결하는 미디어가 방송 매체라는 것은 우리 사회에서 방송 매체의 역할이 얼마나 중요한지를 환기시킨다.

하지만, 방송 미디어가 부여된 역할을 충실히 수행한다고 보기는 어렵다. 경제적인 압박으로 인해 방송의 공영성을 저버리는 상행위에 가까운 편법과 불법들이 끊이지 않으며, 일부 방송사는 오보와 가짜정보 등을 남발하는 등 사회의 중요 기구로서의 품격이 훼손되는 경우가 적지 않기 때문이다.

이에 한정된 희소자원인 전파를 적절하게 활용하고 건강한 공동체를 만드는 데 이바지하는지 점검하고 때로는 규제를 통해 조정하는 역할이 더욱 요구된다 하겠다. 방송통신위원회의 핵심적인 정책적 기능이 방송 사업권의 허가과 승인이다.

하지만 방송 사업권 허가과 승인과 관련하여 공정성과 투명성에 대한 다양한 문제제기가 있었다. 박동욱 외(2014)는 방송사업자 재허가 및 재승인 문제를 심사항목간의 체계성 결여, 심사기준의 추상성, 매체별·채널별 특성 부족한 심사기준, 심사기준과 방송평가 항목간 중복성, 재허가 재승인 거부 시 후속조치 부재로 꼽았다. 황근(2019)은 이러한 문제제기의 중심에 '방송의 공적 책임 공정성 공익성과 관련된 기준들이 존재하며, 공적 책임과 관련된 항목의 배점이 지속적으로 높아졌다고 지적했다. 또한 송종현·윤성욱(2017)은 위와 같은 문제를 개선하기 위해 구체적인 재허가 재승인 심사 항목과 배점을 고지하는 방법을 통해서 심사 과정을 투명화하고, 방송 평가 같은 지속적인 평가를 반영하고 정량적이고 객관적으로 입증 가능한 자료를 대체하는 방법 등을 제안했다.

성욱제(2013)는 방송사업의 허가과 승인의 문제점으로 첫째, 현행 방송법상 심사기준 또는 항목간의 계위가 잘 맞지 않으며, 둘째, 허가 심사기준이 구체적이거나 명확하지 않아, 허가 때마다 기본방향 및 심사기준을 매번 새롭게 결정하는 문제, 셋째, 매체별, 사업자별 특성이 반영되지 않아 심사기준을 모든 사업자에게 공히 적용해야 하는 관계로 심사의 실효성이 떨어지는 측면도 존재한다고 주장했다. 또한 재허가 심사기준의 문제 역시 모두 '중복'의

문제로, '중복'의 범위를 최소화하여 효율성을 높이는 것이 필요하다는 논지를 펼치고 있다.

이와 같이 재허가 재승인의 공정성과 실효성 문제는 시급히 해결해야 할 정책 과제라 할 수 있다. 이 제도만 제대로 작동한다면, 한국 사회의 중요한 문제 중 하나인 가짜뉴스의 범람도 어느 정도 줄일 수 있을 것이다.

2. 연구 목적

본 연구는 방송사업자 허가, 승인 제도의 공정성과 실효성을 제고하기 위한 개선방안을 도출하기 위하여 아래와 같은 크게 두 가지 연구 목표를 정한다. 현행 허가, 승인 제도의 공정성, 객관성 문제에 대한 다면적·구조적 원인 분석과 실효성, 구체성이 있는 (재)허가, (재)승인 심사 가이드라인 및 세부지침 개선 방안 마련이 그것이다.

방송사업자의 허가, 승인 제도에 대한 분석은 지상파, 종합편성 채널을 중심으로 그동안의 (재)허가, (재)승인의 사례를 통하여 관련된 여러 행위자들과 케이스를 둘러싼 법 제도적 절차, 사회문화적 배경, 그리고 산업적, 정치적 맥락에 대한 구체적 분석을 진행한다. 이러한 쟁점, 이슈도출 등 분석작업과 함께 기존의 제도를 세부적으로 검토하고 관련한 해외 사례들과 비교하여 단기적, 중기적 개선 방안을 도출한다. 이를 통하여 방송사업자 별, 매체별 특수성 등 각각의 경우에 따라 (재)허가, (재)승인 제도에서 차별적으로 적용할 수 있는 공정하고 실효성 있는 법, 제도적 개선 방안을 그 방향성과 함께 종합적으로 검토 제안하는 것을 연구의 구체적 목적으로 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 최종목표와 세부목표에 따라 아래와 같은 구체적인 내용을 다루며, 방송사업자 허가, 승인 제도에 대한 개념화, 해당 사례의 구조적, 다면적 분석, 관련 기존 제도 조사와 함께 해외 주요국의 사례에 대한 맥락화된 분석을 통하여 공정하고 실효성있는 방송사업자 (재)허가, (재)승인 제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 각 연구내용에 따른 연구 범위는 아래와 같다.

<표 1-1> 연구 내용 및 연구 범위

단 계	연구 내용	연구 범위
1	방송사업자 허가, 승인 제도의 검토	
	① 선행 연구를 통한 허가, 승인 제도의 개념화 ② 허가, 승인 관련 현행 법제도, 규정의 정의 ③ 허가, 승인 관련 주요 이슈 정리	- 관련 조사, 연구문헌 - 허가, 승인 관련 국내 법률, 시행령, 규칙
2	방송사업자 허가, 승인 사례의 구조적·다면적 분석	
	① 최근 5년간의 방송사업자 허가, 승인 관련 사례 ② 심사 결과의 사회·정치적 배경 분석 ③ 심사 결과의 산업적 맥락 분석	- 최근 5년간 허가, 승인 백서 - 허가 승인 관련 표현물 및 언론보도 - 허가 승인 관련 주요 방송사업자 및 산업계 현황
3	방송사업자 허가, 승인 관련 기존 제도 조사	
	① 각 사례별 심사 지표, 항목, 방법 및 절차 분석 ② 허가, 승인 심사 방향성 및 세부지침 마련 ③ 허가, 승인 관련 방송사업자의 인식 조사 ④ 허가, 승인 관련 정치권 및 시민사회단체	- 방송사업자별 허가/승인 유효기간 설정 문제 - 방송사업자별, 매체별 심사 평가지표 발굴 및 개선 등 심사항목 검토

	인식 조사	- 방송사업자별, 매체별 심사 평가방법 및 절차 검토 - 허가/승인 조건의 미 이행시 제재 방안에 대한 조사
4	방송사업자 허가, 승인 관련 해외 사례 조사	- 영국의 사례 및 관련 제도 - 일본의 사례 및 관련 제도 - 미국의 사례 및 관련 제도
5	방송사업자 허가, 승인 제도의 공정성, 실효성 확보에 대한 개선 방안	- 허가, 승인 제도 개선 방안에 대한 종합적 내용 도출

2 연구 방법

본 연구는 ① 현행 허가 승인 제도의 공정성, 객관성 문제 분석 ② 실효성, 구체성이 있는 (재)허가, (재)승인 심사 방향성 및 세부지침 개선 방안 마련이라는 연구목표를 달성하기 위하여 문헌 연구, 국내·해외 사례 연구, 전문가 인터뷰 등 다양한 연구방법을 활용하여 연구를 진행한다.

문헌연구에선 방송사업자 허가 승인 제도의 개념과 배경, 역사, 개선 방안 등에 관한 선행연구를 체계적으로 수집하여 다양한 논의들을 검토하고 기존의 이론적, 분석적 틀을 체계적으로 정리한다. 기존 논의의 한계와 문제점을 파악한 뒤 대안적 이론과 분석틀을 제시한다. 아울러 방송사업자 허가 승인 제도와 관련된 기존 논의의 지형과 흐름을 파악하기 위하여 다양한 언론 매체의 보도 및 주요 방송사업자, 정치권, 시민사회단체 등 다양한 이해관계자들에 의해 제기된 사회 담론을 포괄적으로 분석한다.

현행 제도 분석에선 방송사업자 허가 승인과 관련된 현행 법률, 시행령, 규칙 등 각종 법령을 검토하여 현황과 문제점을 종합적으로 파악한다. 허가 승인 유효기간, 심사 주체의 구성, 심사 항목 및 평가지표, 허가 승인 조건 미 이행시 제재 방안 등에 대한 구조적·다면적 분석을 수행한다.

최근 국내 사례 연구에선 최근 5년간 지상파와 종합편성채널 등 방송사업자에 대한 허가 승인 심사가 실제 이루어진 사례들을 수집하여 사례별 심사지표, 평가 항목, 절차와 방법, 정책제언 등을 상세히 분석한다. 시기와 맥락의 상이함으로 인해 개별 사례를 보편적

으로 적용할 수 없으므로 각 사례별 방송사업자의 특수성, 당시의 사회문화적 배경과 정치적 맥락 등을 파악하고 이들을 유형별로 분류하거나 종합하여 실천적 함의를 이끌어낸다.

해외 제도 및 사례 연구에선 방송사업자에 대한 허가 및 승인에 대한 사회적 논의와 실천의 역사가 오래되고 비교적 충실히 관리되고 있는 주요 방송 선진국들의 현황과 사례를 살펴보고, 그들이 제정 및 준수하고 있는 허가 승인 제도에 대해서도 서로 비교, 분석하여 장단점을 파악하고자 하였다. 미국, 영국, 일본 등의 심사, 평가, 제재 관련 제도의 배경, 사상, 맥락 등을 종합적으로 검토하여 국내 제도에 참고할 수 있는 요소가 있는지를 확인한다.

전문가 및 관계자 인터뷰에선 방송사 내부 관계자와 관련 이해관계자, 시민사회단체, 언론학자 등 방송사업자 허가 승인 제도와 관련된 실무를 담당했거나 관련된 연구 및 운동에 참여한 전문가, 관계자들을 선별하여 심층적 인터뷰를 진행한다. 위의 연구방법 등을 통해 수집된 정보를 공유하고 기존 허가 승인 제도의 한계와 문제점 및 제도 개선 방안에 대한 대안적 아이디어나 평가를 청취하게 된다. 인터뷰 내용은 녹취 정리된 뒤 해외 사례 조사 결과와 상호 비교하여 허가 승인 제도 개선 방안 도출에 반영하였다. 인터뷰에 참여한 11명의 전문가에 대한 세부정보는 다음과 같다.

<표 1-2> 전문가 인터뷰 대상

구분	직업	연구 범위
A	대학교수	유
B	대학교수	유
C	대학교수	유
D	대학교수	유
E	대학교수	유
F	대학교수	유
G	공공기관 연구원	유

H	변호사	유
I	유관기관 연구원	무
J	유관기관 연구원	무
K	유관기관 연구원	무

제 2 장 재허가·재승인 심사제도 논의

제 1 절 재허가·재승인 제도의 개요

2019년 기준 각 심사항목별 평가 배점을 살펴보면 다음과 같다. 지상파방송 재허가 심사 항목과 평가지표, 배점, 그리고 심사항목의 근거조항을 살펴보면 심사결과, 총 1000점 중 650점 이상의 점수를 받은 사업자에 대해서는 재허가를 의결하고, 650점 미만 사업자는 '조건부 재허가' 또는 '재허가 거부'를 할 수 있으며, 650점 이상을 얻었다더라도 특정 항목에 대한 점수가 배점의 40%에 미치지 못하면 해당 항목의 성실 이행을 강제할 수 있게 했다.

□ 심사항목별 평가 배점

<표 2-1> 2019년도 지상파방송 재허가 심사평가 항목 및 배점(TV)

심사사항(대분류)	심사항목(중분류)	배점	
1. 방송평가	① 방송평가위원회 방송평가	400	
2. 방송의 공적책임 · 공정성의 실현 가 능성 및 지역·사회 · 문화적 필요성	② 공적책임· 공정성 실적 및 계획의 적정성 ③ 시청자권익보호 실적 및 계획의 적정성 ④ 지역적· 사회적· 문화적 기여실적 및 계획의 적정성	90(비계량) 80(비계량) 80(비계량)	250
3. 방송프로그램의 기획· 편성· 제작 및 공익성 확보 계획 의 적절성	⑤ 프로그램 기획· 편성 등 수급 실적과 계획의 적정성 ⑥ 공익성 관련 방송프로그램 편성 실적 및 이행계획의 우수성 ⑦ 방송프로그램의 투자 실적과 계획의 우수성 ⑧ 지역 프로그램의 기획· 편성· 제작· 구매· 투자 실적과 계획의 적정성 (지역)	50(비계량) 50(비계량) 50(비계량) 30(비계량)*	150

4. 경영·재정·기술적 능력	⑨ 경영 전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성 ⑩ 재무적 안정성과 수익성 ⑪ 방송기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성	20(비계량) 30(계량) 50(비계량)	100
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송 법령 등 준수 여부	⑫ 외주상생 등 방송발전을 위한 지원 실적 및 계획의 적정성 ⑬ 방송법 등 관계법령 위반 정도 ⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행여부 ⑮ 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고판매 지원 이행정도*** ⑯ (재)허가시 부가된 조건, 권고 이행여부 등	30(비계량) 감점(계량)** 감점(계량)** 10(비계량) 60(비계량)	100
6. 기타 사업수행에 필요한 사항	⑰ 재난방송 실적 및 계획의 적정성	50	50
계		1,050****	

자료: 방송통신위원회, 2019년도 지상파방송사업자 재허가 백서. 2019a

* 지역 방송사의 경우, ⑤번-⑦번 항목의 배점 40점

** 감점기준은 방송평가시 적용되는 기준과 동일하게 적용

*** 방송광고판매 지원대상 방송사업자의 경우 해당 배점은 ⑯으로 병합

**** 총점 1,050점을 1,000점 만점으로 환산하여 재허가 여부 결정

○ 심사항목별 평가 배점은 방송통신위원회에서 의결('19.5.22. 2019년도 지상파방송사업자 (TV, 라디오, DMB) 재허가 세부계획 의결)

※ 5개 심사사항(대분류), 14개 심사항목(중분류) 및 배점은 방송통신위원회가 결정

○ 감점기준 등 세부적인 심사기준은 심사 전 심사위원회 의결로 결정

□ 평가방법

○ 비계량항목 심사 평가점수 집계는 세부심사항목별 최고점수 및 최저점수를 준 심사위원의 심사점수 제외

※ 다만, 최고점수 및 최저점수를 준 심사위원이 2인 이상일 경우에 각각 1인의 심사점

수단 제외

- 최종 심사평가 점수는 세부 심사항목별 심사위원 평가점수의 평균점수를 합산(소수점 셋째자리에서 반올림)
 - ① 세부심사항목별 심사위원 평가점수 평균(소수점 셋째자리에서 반올림)
 - ② 세부심사항목별 계량평가 점수(소수점 셋째자리에서 반올림)
 - ③ 최종 심사평가 점수 : ① + ②
- 방송평가에 관한 규칙 제13조의2(평가유예)에 따라 방송평가 결과가 없는 방송국의 경우, 재허가 심사평가 점수를 1,000점으로 환산
- 재허가 조건 등 심사항목에 해당사항이 없는 방송국에 대해서는 해당 항목을 제외한 점수를 1,000점으로 환산
- 자료 미제출 사업자의 경우 세부심사항목별 배점 및 등급과 상관없이 0점 처리

□ 평가방식

- TV·라디오의 경우, 심사평가는 <방송사업자> 단위로 하며, 방송 평가·행정처분·편성 등 채널별 특성이 반영되는 심사항목은 방송국 단위로 평가

<표 2-2> 2019년도 지상파방송 재허가 평가방식

심사항목	배점	평가방식	
1. 방송평가위원회의 방송평가	400	방송사업자	
2. 방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	250		
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	150		
4. 경영·재정·기술적 능력	100		
5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수여부	100	○	단, 방송법 등 관계 법령 위반 사례가 방송국에 국한되어 위반된 경우 방송국별로

			감점
6. 기타 사업수행에 필요한 사항- 재난방송	50	○	
계	1,050		

자료: 방송통신위원회, 2019년도 지상파방송사업자 재허가 백서. 2019a

○ DMB의 경우, 심사평가는 세부심사 항목 및 배점이 상이한 관계로 전체 심사항목에 대해 방송국 단위로 평가

<표 2-3> 2019년도 종합편성 방송채널사용사업 재승인 심사평가 항목 및 배점

심사사항(대분류)	심사항목(중분류)	배점	
1. 방송평가	① 방송평가위원회 방송평가	400	
2. 방송의 공적책임 · 공정성의 실현 가능성 및 지역·사회 · 문화적 필요성	② 공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성 ③ 시청자권익보호 실적 및 계획의 적정성 ④ 지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성	120(비계량) 70(비계량) 20(비계량)	210
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획 의 적절성	⑤ 방송프로그램의 기획·편성·제작·구매 등 수급 실적 및 계획의 적정성 ⑥ 방송프로그램의 투자 실적과 계획의 우수성 ⑦ 공익성 관련 방송프로그램 편성 실적 및 이행계획의 우수성 ⑧ 방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성	50(비계량) 80(비계량) 20(비계량) 40(비계량)	190
4. 경영·재정· 기술적 능력	⑨ 경영 전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성 ⑩ 재무적 안정성과 수익성 ⑪ 방송기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성	50(비계량) 30(계량) 20(비계량)	100
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송 법령 등 준	⑫ 외주상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적 및 계획의 적정성 ⑬ 방송법 등 관계법령 위반 정도	30(비계량) 감점(계량)*	100

수 여부	⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행여부 ⑮ (재)승인시 부가된 조건, 권고 이행여부 등	감점(계량)* 70(비계량)	
6. 기타 사업수행에 필요한 사항	⑰ 재난방송 실적 및 계획의 적정성	50(비계량)	50
계		1,050**	

자료: 방송통신위원회, 2020년도 종합편성보도전문 방송채널사용사업자 재승인 세부계획(안). 2019b

* 감점기준은 방송평가시 적용되는 기준과 동일하게 적용

** 총점 1,050점을 1,000점 만점으로 환산하여 재승인 여부 결정

제 2절 재허가 재승인 제도의 법, 제도적 규정 및 개념화

방송법에는 방송 사업을 하려는 자에 대한 진입규제가 존재하며, 허가·승인·등록 등을 받아야 방송 사업이 가능하다. 이와 같은 다양한 진입규제의 유형을 구분하는 실익은 각 유형마다의 규제강도가 다르기 때문이다. 그러나 송옥제와 송민선(2018)의 연구와 같이 법률에서 허가·승인·등록이라는 진입규제의 유형과 구분, 학문상의 개념과 반드시 일치하지는 않는 문제가 있다. 관련하여 필요한 재허가 재승인에 대한 법 제도적 성격과 개념화는 다음과 같다.

1. 지상파방송사업의 허가

지상파 방송 사업을 하기 위해서는 business license 개념인 방송법에 따른 허가(방송법 제9조제1항에 의한 방송통신위원회의 허가)와, 방송용 주파수를 이용하고 이를 안정적으로 운용하기 위한 전제조건인 기술적 차원의 전파법에 따른 방송국 허가의 요건을 모두 갖추어야 한다. 이 두 가지의 허가는 별개로서 각각 발급되는 것이 아니라, 방송국 허가 사항으로 방송법에 따른 허가과 전파법에 따른 허가가 통합되어 발급되고 있다.

지상파방송사업 허가의 기준은 방송법 제10조에 명시되어 있으며 여기에는 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, 방송프로그램의 기획·편성 및 제작 계획의 적절성, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 방송발전을 위한 지원계획, 기타 사업수행에 필요한 사항 등을 방송사업 허가의 심사기준으로 정하고 있으며 이의 심사를 통하여 허가 여부를 결정하도록 하고 있다.

더불어 전파법에 따라서 방송용으로 분배된 주파수의 범위에서 주파수 지정이 가능한지 여부, 설치하거나 운용할 무선설비가 전파법 제45조에 따른 기술기준에 적합한지 여부, 무선종사자의 배치계획이 전파법 제71조에 따른 자격·정원 배치 기준에 적합한지 여부, 전파법 제35조에 따른 방송국의 개설조건을 충족하는지의 여부, 그 밖에 방송 업무를 적절히 수행하기 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 사항(연주소 보유여부, 방송국 시설설치계획의 적절성, 기술적능력 보유 여부 등; 전파법 시행령 제55조) 등 기술적 사항에 대한 심사의뢰를 해당 부처 장관에 대해 하여 그 결과를 최종 허가에 반영토록 하고 있다(전파법 제34조 제2항).

방송사업 허가의 헌법적 근거는 헌법재판소 결정례¹⁾에 따라 방송허가제에 방송의 공적 기능을 보장하기 위한 목적이 있다고 보고 있으며 지상파방송사업에 대한 진입규제의 강도와 정당성에 대한 논리를 엿볼 수 있다. 또한 헌법재판소는 지상파방송과 종합유선방송을 비

1) 헌법재판소는“구조적 규제의 일종인 진입규제로서의 이 허가제는 방송의 기술적·사회적 특수성을 반영한 것으로서 정보와 견해의 다양성과 공정성을 유지한다는 방송의 공적 기능을 보장하는 것을 주된 입법목적으로 하는 것이고, 표현내용에 대한 가치판단에 입각한 사전봉쇄를 위한 것이거나 그와 같은 실질을 가진다고는 볼 수 없으므로 위의 금지된‘허가’에는 해당되지 않는다고 할 것이다(다만, 허가의 요건이나 허가제 운영내용이 기본권제한의 일반적 한계를 지키지 않았는지 또는 평등원칙에 위배되는지 여부가 문제될 수 있으나 이는 이 사건의 쟁점이 아니므로 다루지 않는다). 종합유선방송은 종래의 주류적 방송인 지상파방송에 비하여 상대적으로 정보유통 통로의 유한성이라는 특성이 약하고 방송매체에 대한 또 다른 규제근거로 논의되는‘사회적 영향력’도 종합유선방송이 유료가입신청제로 운영 된다는 점에서 상대적으로 높게 평가할 수 없지만, 적어도 현재로서는 이러한 방송 매체로서의 특징들을 무시할 수 있는 단계는 아니며, 한편 방송시설기준을 법률로 정하도록 한 헌법 제21조 제3항이 규정하는 바에 비추어 보더라도 이에 대한 진입규제로서의 사업허가제를 두는 것 자체는 허용된다고 본다.”

교하면서, 지상파방송에 대한 규제의 정당성을 정보유통 통로의 유한성으로 언급하고 있다.

한편, 방송법에서는 지상파방송의 허가라고 표현하고 있지만, 이러한 허가가 학문적으로도 허가에 해당하는지에 대해 규명할 필요가 있다는 의견이 많다. 대표적으로, 학문적으로 허가라는 진입규제 수단은 원칙적으로 기본권에 속하는 자유의 영역이지만, 이러한 기본권 행사(예컨대, 건축행위라는 일반적 행동자유권이나 재산권의 이용으로서의 재산권 행사)에 잠재적으로 내재되어 있는 위험(예컨대, 부실공사로 인한 건축물붕괴, 비상탈출구를 마련하지 않음으로써 화재시 인명사고 발생 등)을 사전에 예방하기 위하여 일정한 법률상 요건(건축법상 허가요건) 아래 그 기본권행사를 잠정적으로 금지하였다가 법률상 요건을 충족하면 이를 회복시켜주는 것으로 이른바 요건이 충족되면 허가가 발급되어야 한다는 점에서 '기속행위'의 성질도 갖고 있다는 것이다. 하지만, 학문적 의미에서 허가가 아닌 특허의 경우가 오히려 원칙적으로 권리, 능력 혹은 포괄적 법적지위를 설정하는 행정행위로서 설권행위를 의미한다. 즉 특허를 받고자 하는 자는 허가와는 달리 원칙적으로 어떠한 행위나 사업을 할 수 있는 자유를 처음부터 갖고 있지 않기 때문에, 누구나 당연히 할 수 없는 것으로 간주한다는 의견도 제시되었다(성욱제·송민선 2018 참조)

그래서 지상파방송과 같이 국가가 특허를 발급하여야 비로소 그 '권리'가 생기는 것은 자연성에 대한 회복을 의미하는 허가과 근본적 차이가 있고 특히 특허가 요청되는 영역은 '회소성'이 있는 분야로, 허가와는 달리 특허는 '재량행위'에 더 가깝다고 할 수 있다는 것이다. 이러한 기준에서, 지상파 방송 사업은 전파를 반드시 사용해야 하며, 방송용 뿐만 아니라, 통신용, 그 밖의 다양한 용도로 전파자원이 필요한 상황이고, 이러한 수요에 전파자원의 공급이 원활치 못하다는 점을 감안해야 한다. 또한 전파자원의 특성상 효율성이 높은 대역은 누구나 활용하고자 할 유인이 있으며, 지상파방송은 사회적 영향력이 높다. 따라서 성욱제·송민선(2018)의 의견과 같이 지상파 방송의 경우 '누구나' 이 사업을 할 수 있는 것은 아니라고 볼 수 밖에 없고. 헌법재판소 입장에서도 전파자원의 회소성이 있고 공공재적 사용의 성격을 가지며, 용이한 접근성으로 인한 사회문화적 영향력이 크다고 판단한 바 이러한 점을 고려하면, 학문적으로는 지상파방송사업 허가는 법, 제도적 규정상 허가의 영역에 정확하게 부합하다고 보기엔 하기엔 힘들다고 할 수 있다 다만, 오늘날 허가과 특허의 구별이 상대화되어 가고 있다는 점을 고려하면, 단정적으로 허가사안이 아닌 특허사안이라고 이야기하기에도 역시 적절하지 않다.

또한 지상파방송사업의 허가는 수익적 행정행위이며 심사기준이 대부분 추상적인 내용으로 구성되어 있어 폭넓은 재량이 부여되어 있다는 점도 분명하다. 그 구체적인 기준의 역할을 하는 「지상파방송사업자 (재)허가 기본계획」을 근거로, 심사사항별 각 분야의 전문가로 구성된 심사위원회가 설치되며, 통상(재)허가 여부는 심사위원회가 정량적으로 평가한 평가결과(예컨대, 1000점 만점에 650점 이상)에 처분청이 반드시 기속된다고 하기엔 어려움이 있다. 또한 처분청의 추가적인 재량적 판단결과에 따라 정량화된 심사결과가 수정될 수도 있다. 예컨대, 정량화된 심사결과(재)허가 기준 점수를 상회했다더라도, 일부 사항에 대한 당해 사업자의 흠결이 공익적 관점에서 심히 중대하다는 재량적 판단에 따라(재)허가 거부 결정될 수 있는 것이다. 다만, 허가 여부는 재량이지만 재량권을 일탈·남용해서 안 된다는 점은 명확하다.

2. 종합편성채널의 승인

‘승인’이라는 행정행위 유형의 법적 성질 역시 지상파방송사업 허가와의 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 즉 일정 자격이나 조건을 충족하는 ‘누구나’ 종편 PP, 보도 PP, 흡쇼핑 PP를 설립하여 승인을 받을 수는 없기 때문이다. 그래서 “납입자본금과 실질자본금이 각각 5억 원 이상일 것, 주조정실, 부조정실, 종합편집실 및 송출시설을 갖출 것, 해당 방송채널사용 사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것” 등과 같은 요건만 갖추면 진입이 허용되는 PP 등록제(방송법 제9조의2)와는 법적성격이 아주 다른 것이라고 봐야 하며 오히려 종합편성 채널은 지상파방송과 유사할 정도의 공적 책임과 사회적 영향력이 있다는 점에서 종합편성 채널의 승인 수를 인위적으로 제한하고 있고 승인권이 ‘희소’하다는 점, 승인의 요건에 불확정 개념이 사용되어 있어 승인 여부에 대해 재량이 부여된 것으로 볼 수 있다는 점 등을 고려하면 지상파 방송사업자의 허가와의 크게 다르지 않다고 하겠다. 이러한 법적 성격에 대해 서울행정법원 판례 역시 “중계유선방송사업자에게 종합유선방송을 영위할 수 있는 권리 등을 부여하는 설권적 행정행위로서 그러한 중계유선방송사업자를 승인하는 방법과 절차를 택함에 있어 합리적인 범위 내에서 폭넓은 재량권이 있음”을 확인하고 있다 (성육제·송민선 2018). 이처럼 넓은 의미의 허가제와 유사한 법리는 종합편성채널의 승인제도에 역시 다르지 않게 적용되고 있음을 그 동안의 재승인 사례 등을 통하여 확인할 수 있다.

제 3 장 국내 사례 분석

이 장에서는 최근 5년 간 국내의 지상파와 종합편성채널 등 방송사업자에 대한 재허가·제승인 심사가 실제 이루어진 사례를 정리하고, 각 심사 결과에 영향을 미친 사회문화적 배경과 정치적 맥락, 미디어 산업 환경 등의 요인을 분석하였다. 이를 위해 방송통신위원회에서 발간한 『지상파방송사업자 재허가 백서』(2015-2019)와 『종합편성 및 보도전문 PP 제승인 백서』(2014, 2017)의 내용 중 재허가·제승인 심사 결과를 검토했다. 심사 결과는 연도별 심사기준의 변화를 비교 분석하고, 심사를 진행하면서 심사위원들이 개진한 절차나 심사기준, 재허가·제승인 조건 등에 대한 의견이 포함돼 있어 전 심사과정을 알 수 있는 기초 자료로 유의미하다. 더불어 중요 항목에서 개별 사업자들이 어떤 평가를 받았는지 알 수 있어 각 시기별 주요 쟁점을 도출하는 데에도 유용하다.

제 1절 재허가 심사 사례 정리

1. 2015년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과

2015년의 경우 1개의 방송사업자, 2개의 방송국(도로교통공단, 원주·창원방송국)이 재허가 심사가 진행되었다. 심사 결과의 경우 2개 방송국 모두 재허가 기준 점수인 650점(총 1,000점 만점) 이상을 획득하여 재허가가 승인되었다. 도로교통공단은 기존 재허가 조건을 충실히 이행한 것으로 평가되며, 방송국 운영 및 기술적 능력 등에도 문제가 없는 점을 고려할 때 재허가 하는 것이 적절하다고 판단되어 허가유효기간을 3년으로 하였다. 다만 자체제작 프로그램 편성비율(70%) 이행 등에 대해서는 조건을 부과하고, 수신환경 개선에도 노력을 기울이도록 권고 되었다. 특히 시청자위원회 구성 시 방송분야 전문가를 포함하여 성별, 연령별, 직능별 다양성을 확보하도록 하고, 자체심의부서 인력 확충이 조속히 이루어

질 수 있도록 권고하였으며, 시청자 미디어센터 등과 연계하여 지역사회 방송발전에 대한 사회공헌 활동을 보다 활발히 추진할 것을 권고했다. 필요시에는 현장방문을 통해 방송사업자 제출 자료에 대한 검증 등 방송사업 실적 및 사업계획에 대한 실질심사를 강화하고, 사업계획 실현 능력 및 의지 등을 판단하기 위해 대표자 등을 대상으로 의견청취 실시하기로 하였다.

2. 2016년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과

2016년의 경우 총 34개사, 133개 방송국의 재허가 심사가 진행되었으며, 심사 결과 MBC 강원영동 등 33개 사업자 132개 방송국은 총점 1,000점 만점 중 650점 이상을 획득하여 방송통신위원회가 제시한 재허가 기준에 충족하다고 판단되었다. 허가유효기간은 이전 재허가 심사 사례 등 일관성을 고려하여 심사평가 점수가 700점 이상인 사업자에 대해서는 4년, 나머지 사업자는 3년으로 하는 것으로 결정하였다. 다만, 650점 이하로 평가된 OBS경인TV에 대해서는 재허가 심사기준에 부합하지 않으나, 재무구조 개선과 관련한 구체적인 이행 계획을 확인 한 후 '조건부 재허가' 를 결정했다. 주요 평가 내용은 다음과 같다.

첫째, 재허가 평가 대상인 방송사업자 대부분이 시청자 의견이나 민원에 대한 대응체계가 아직 미흡한 편이다. 시청자 의견이나 민원 유형을 분석하여 방송제작 및 방송국 운영에 체계적으로 반영할 것을 권고 받았다. 지역 시청자의 다양한 의견수렴을 위해 시청자 평가 프로그램 편성에 대한 노력이 더 필요하며, 시청자위원회 구성도 지역민의 의견이 다양하게 반영될 수 있도록 구성 절차와 방식에도 개선할 것을 요구했다.

둘째, 지속적으로 감소하고 있는 광고 매출에 대한 대비가 필요하다. 2016년 인터넷 매체의 확산과 방송 매체 간 경쟁 심화로 지상파방송의 광고매출은 감소하고 기타사업 매출이 증가하는 등 매출구조가 변화함에 따라, 이번 재허가 대상 방송사들 중 지역방송에서 매출구조 변화는 심각하게 나타나며 제작 역량, 미래 환경 대응 등에 있어 중앙과 지역의 편차 심화되는 것으로 나타났다. 광고 매출 저하에 따라 비 방송사업 투자를 강화하고 있으며, 일부 방송사는 위험자산 투자, 고율의 배당성향을 나타내기도 하여 지역방송의 허가 취지인 지역성 구현을 저하할 우려가 제기되었다. 따라서 지역 방송은 방송광고 감소 등 경영 환경이 악화되는 상황에서는 유보금을 적극적으로 활용하는 방안에 대한 고민이 필요할 것

으로 보인다.

셋째, 경영의 투명성 및 자율성 보장을 위한 방송전문경영인 제도 유지 등은 외형적으로는 조건이 잘 이행되고 있으나 앞으로도 대주주의 과도한 경영간섭을 제한하는 조건은 지속적으로 필요하다. 특히 지역 MBC의 경우 허가 조건에 따라 본사 경영진의 지역 MBC 이사 겸직 비율을 완화하는 등 개선 노력은 보이고 있으나, 여전히 과반수 이상의 이사를 겸직하고 있어 최대액출자자의 이사회 지배력을 줄일 필요가 있다. 그 밖에도 다수의 방송사가 대주주 및 주주와 관련이 없는 전문가 그룹의 사외이사 선임과 감사 제도를 유지하는 방안을 고려할 필요가 있다고 평가 되었다. 13년도 재허가시, 전체 방송사에게 과도한 배당을 지양하도록 권고했으나 일부 방송사의 경우 잘 이행되지 않고 있었다. 이에 따라 심사자들은 과도한 배당은 지양되어야 할 것을 권고 했으며, 재원구조 변화와 함께 외부 감사 기능 도입 등 경영에 대한 공적감시기능을 강화할 필요가 있음도 강조했다.

2016년에는 OBS경인TV 가 허가유효기간 3년으로 조건부 재허가를 받은 해이기도 하다. 방송통신위원회는 재허가 기준 점수인 650점 미만(총 1,000점 만점)으로 평가된 OBS경인TV에 대해 청문을 개최하여 재무구조 개선을 위한 구체적인 계획 및 최대액 출자자의 의지 등을 확인한 후 재허가 여부를 결정하기로 하고 의결을 보류한 바 있으며, 2016년 12월 23일 청문회를 개최하고 그 결과를 반영하여 최종적으로 조건부 재허가를 의결하였다.

OBS경인TV는 청문에서 향후 증자 시 최대액출자자는 법이 허용하는 최대한도의 금액 범위 내에서 증자에 참여하는 계획과 회사 경영위기 시 최대액출자자와 주요주주 등의 지원의지를 밝힌 이사회 특별결의서를 제출했으나, 방송통신위원회는 구체성이 결여되어 최대액 출자자의 성실한 이행을 기대하기 어렵다고 판단하여 의결을 보류했다. 그러나 청문 주재자의 청문의견서, 국회와 경인지역 자치단체장 및 지역시민단체 등의 건의서, OBS경인TV 종사자 등이 방송을 하고자 하는 의지, 경인지역 시청자의 시청권 보호 측면 등을 종합적으로 고려하여 OBS경인TV에 대해 조건부 재허가를 최종 의결하였다.

특히, OBS경인TV가 향후 재허가 기간 동안 완전자본잠식 없이 사업을 유지하기 위해서는 3년 전 재허가 심사에서 약속한 50억 원 증자 계획 중 미이행 금액 약 30억 원 규모의 증자 또는 자금유입이 필요하다고 판단하여 2017년 이내에 30억 원 규모의 자본금 확충을 재허가 조건으로 부가하면서, 과거 재허가시 증자조건을 불완전 이행하여 조건을 위반한 전례를 고려하여 이번에는 기한 내에 증자 조건이 이행되지 않을 경우 신속하게 법이 정한

절차를 거쳐 허가를 취소하기로 의결하였다.

3. 2017년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과

2017년에는 총 14개사 147개 방송국이 재허가 대상으로 심사를 받았다. 재허가심사 결과 한국교육방송공사 등 14개 사업자 133개 방송국은 총점 1,000점 만점 중 650점 이상을 획득하여 재허가를 받았으나, 650점 이하로 평가된 한국방송공사 제1DTV방송국 등 4개 사업자 14개 방송국 등에 대해서는 '조건부 재허가' 를 결정했다. 특히, 재허가 심사위원회에서 대표자 해임으로 의견청취를 진행하지 못한 문화방송에 대해서는 방송통신위원회에서 직접 선임 대표자를 대상으로 개선 계획 등을 확인하는 과정이 이어졌다.

2017년 재허가 심사에서는 공적 책임 강화 및 질 좋은 방송콘텐츠 제작을 위해 내부 종사자의 자율성 확대 방안(편성위원회·징계절차·시청자위원회 개선 등), 민영 방송사의 소유·경영 분리 방안(전문경영진·사외이사강화) 등을 중점으로 심사가 진행되었다.

방송의 자유와 독립을 바탕으로 민주적 여론 형성에 앞장서야 할 지상파 방송사업자는 기본적인 공적책임 이행에 문제가 드러났다. 공영방송사의 경우 공정성 논란, 제작·편성 자율성 침해, 부당 노동행위 등으로 방송 파행과 시청자들의 심각한 비판에 직면한 바, 내적인 공적책임 훼손은 결국 방송 생태계에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 중앙 방송사 중심의 지역방송 지배구조, 외주 제작사와의 불공정한 거래 관행, 광고시장 위축으로 인한 방송 제작비 감소 등의 문제가 지속되었으며, 제작현장의 비정규직 증가와 근로여건 악화는 장기적으로 방송 콘텐츠 경쟁력 저하와 함께 지상파방송의 공익성 훼손이라는 결과를 낳았다. 아울러, 최대 주주 또는 경영진의 도덕적 해이도 발생, 일부 민영방송사의 경우, 방송 제작비는 줄이는 등 긴축 경영을 하면서도 실질적인 경영행위를 하지 않는 최대 주주에게 급여를 지급하거나, 적자상태에서도 주주들에게 배당을 실시한 것으로 나타났다.

위와 같은 문제점은 지배구조에서 기인하는 점도 있지만, 내부적 견제장치가 제대로 작동하고 있지 못한 점에서 기인한 것으로 평가되었다. 편성규약에 규정된 편성위원회는 구성되지 못하거나, 형식적으로 운영되는 한편, 제작 종사자에 대한 징계는 편향적·자의적으로 진행되는 사례가 발견되었으며, 시민참여 감시기구인 시청자 위원회마저 경영진의 보조적 자문기구로 전락하여 본연의 기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

사업자 군별 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 대표적인 공영방송인 KBS의 경우, 수신료로 운영되는 기간방송으로서 한국방송 문화의 표준을 제시해야 하는 방송사임에도 불구하고 일반적 방송에 대한 기대에도 못 미치는 성과를 보였다. 특히 세월호 참사, 최순실 국정농단 사건 등 역사적으로 중대한 사건 보도에 있어서 KBS가 그 역할과 책임을 방기하였다고 지적되었다. MBC 역시, 징계·전보를 둘러싼 분쟁 빈발, 편성위원회 미운영, 블랙리스트 논란, 장기간 파업 등 재허가 심사기준에 비추어 공영방송으로서의 적격성이 부인될 만한 문제점들이 산재했다. 그러나 책임자인 기존의 경영진들의 해임 또는 사임으로 대전환의 국면을 맞고 있으며, 향후 공영방송으로서의 기능과 역할 회복을 염두에 두고 새로 선임될 경영진을 대상으로 하여 방송통신위원회가 의견청취 등 적절한 절차를 취할 필요가 있다고 평가되었다. EBS는 운영재원의 정상화가 최우선 과제이며, 공영방송으로서의 자기정체성을 보다 분명히 해나갈 것을 권고 받았다. 공교육의 보완재로서만이 아니라 국민의 평생교육과 민주적 교육 발전을 구현해나가는 데 대한 고민이 특별히 요구되었다.

민영방송인 SBS에도 방송의 공적 책임과 공익성에 대한 내용이 사업계획에 잘 나타나지 않음이 지적되었다. 특히 SBS는 '07년 지주회사로 편입된 이후 방송사업으로 인한 SBS의 이익이 지주회사 또는 관계회사로 이전된다는 의혹이 지속적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 2017년 재허가 심사에서도 SBS는 적자상태에서 지주회사는 흑자를 유지하며, SBS의 사회 환원 약속이 제대로 이행되지 않는 것이 확인되었다.

지역 MBC는 MBC 본사의 문제점들이 지역 MBC에도 그대로 나타나며, 지역콘텐츠 제작 미흡, 재무적 안정성 미흡 등 지역에 특화된 공영방송 사업자로서의 역할에 부합하지 못하는 문제점들이 나타났다. 본사로부터 독립적인 경영과 지역성 강화를 위해 사장선임 방식 개선, 사외이사 선임 등 개선 방안을 마련할 것이 촉구되었다. 뿐만 아니라, 공영방송의 지역성 강화를 위해 지역MBC의 경우에도 일정비율 이상 자체편성을 유지하도록 하고, 지역국 또는 지역 제작사의 제작프로그램을 중앙방송사를 통해서 방송될 수 있도록 제도화 할 필요가 있다고 평가했다.

4. 2018년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과

2018년에는 도로교통공단, (재)국악방송 등 2개 사업자 12개 방송국에 대하여 재허가 신

청서 검토, 의견청취, 심사평가 등이 실시되었다. 허가신청서를 제출한 도로교통공단과 (재) 국악방송은 기존 재허가 조건을 이행한 것으로 평가되며, 방송국 운영 및 기술적 능력 등에도 문제가 없는 점을 고려할 때 재허가 하는 것이 적절하다고 판단되었으나, 방송사업자로서 준수해야 할 의무사항과 안정적인 방송운영 등을 위해 다음과 같은 조건을 이행하도록 명시했다.

우선, 공통적으로 내실 있는 자체 심의기구 운영 및 시청자 불만처리 등 구체적인 시청자 권익보호 관련 계획을 수립하도록 했다. 도로교통공단은 부산·광주·대구·대전·인천·전주·울산·창원·원주·포항·제주 FM 등 11개 방송국에 대해 '보도편성 금지'가 허가·재허가 조건으로 부가되고, 의견청취 시 관련사항을 확인함에 따라 일관성 유지를 위해 도로교통공단의 재허가 대상 방송국에 대해 '보도편성금지'를 명시했다. 국악방송은 재난방송에 대한 직원 교육 및 모의훈련을 실시하도록 강조하였다.

아울러, 재허가 조건으로 다음과 같은 사항이 권고 되었다. 공통적으로, 지상파 라디오 방송의 원활한 수신을 위해 방송권역별로 수신환경 실태조사를 통해 난청현황을 파악하고 중장기적으로 난청 해소를 위해 각별한 노력을 기울일 것이 권고 되었다. 또한 시청자위원회 구성 시 방송분야 전문가를 포함하여 성별, 연령별, 직능별 다양성을 확보하고 합리적인 규정을 마련하여 실시하도록 했다. 도로교통공단은, 방송의 지역성이 무엇보다 중요한 교통방송의 성격을 고려할 때 도로교통공단이 제출한 자체제작 프로그램 편성비율(60% 이상)을 이행할 수 있도록 권고되었다. 한편, 국악방송 국악방송의 가청취권을 전국으로 확대하는 것은 필요하나, 보조국을 통해 방송구역을 확대하기 보다는 기존 보조국의 방송국 전환 등을 통해 추진하도록 했다.

4. 2019년 지상파방송사업자 재허가 심사 결과

2018년에는 한국방송공사 등 36개 사업자 146개 방송국에 대해 재허가 심사가 진행되었다. 심사 결과, KBS 제1UHDTV 등 34개 사업자 142개 방송국은 총점 1,000점 만점 중 650점 이상을 획득하여 방송통신위원회가 제시한 재허가 기준을 충족하였다고 판단되었으며, 650점 이하로 평가된 경기방송 경기FM방송국, 중점심사사항의 평가점수가 배점의 50%에 미달한 OBS경인TV에 대해서는 '조건부 재허가'를 의결하였다. 주요 심사 내용은 다음과

같다.

첫째, 2018년에는 재정적 안정성과 경영투명성에 관한 심사가 엄격히 진행되었다. 미디어 환경변화와 글로벌 미디어기업의 국내 진출 가속화에 따른 광고매출 감소 등으로 인해 지상파 방송사의 경영여건이 악화되는 상황에서, 각 방송사는 경영 안정화를 위한 자구책을 마련해야 할 것으로 보이며, 방송통신위원회에서도 관련 정책 재검토 등 지원방안을 모색하는 노력이 필요하다고 의견이 모아졌다. 특히, 지역 MBC 13개사는 본사로부터의 독립과 자율성을 확보하라는 2016년도 재허가 조건을 이행하려는 노력을 보였다. 주주와 특수관계자가 아닌 독립적인 사외이사를 위촉하거나 본사 감사 외 비상임 감사를 추가 선임하는 등이 그 예이다. 다만 비상임 감사 대부분이 대주주인 MBC의 전(前) 임원들로 구성되는 등 재허가 조건을 형식적으로 준수한 것으로 평가 되었다. 그 밖에도 일부 방송사에서 지배주주가 방송사 대표이사로 참여하고 있어 전문 경영인 사장의 독립경영을 위한 구조 개선이 필요하며, 수익투자 및 신규 사업 추진 시 방송사의 안정적 경영 기반이 잠식되지 않도록 자금운영규칙 등 리스크 관리를 위한 내부 통제제도도 필요한 것으로 판단된다. 또한, 일부 방송사에서는 방송외 부대사업 비율이 지나치게 높아 방송의 공공성·공익성 기능 저하가 우려되는 바, 부대사업 추진에 신중을 기하고 부대사업 매출이 방송 프로그램 제작에 재투자되도록 선순환 구조를 마련하는 것이 필요하다고 평가되었다.

둘째, UHD 부실 운영 역시 2018년 심사의 주요 쟁점이었다. 현재 UHD는 최초 정책방안 수립 당시와 달라진 제작 여건, 시장상황의 변화로 인해 투자실적 등이 당초 계획에 미치지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 정부-방송사간 논의를 통해 단계별 UHD 도입 일정, 편성비율 및 투자계획 등에 대한 면밀한 재검토가 필요할 것으로 판단된다. 지상파 3사는 과거 UHD 방송용으로 700MHz 주파수를 배분받으며 적극적인 투자를 약속한바 있으나, 최근 광고수입 감소 등 경영악화를 이유로 UHD 추진에 소극적인 자세를 보이고 있는 것이 사실이다. 공적 책무를 지니고 있는 지상파 방송사로서 지상파 UHD 방송의 성공적인 안착과 활성화를 위해 책임 있는 자세로 노력할 필요가 있고, 신규 수익 창출 등 적극적인 자구 노력을 기반으로 UHD 콘텐츠 및 시설 분야의 균형 있는 투자 전략이 요구되었다. 뿐만 아니라, UHD방송 대비 보조국이 적어 시청자 난시청 피해발생이 우려되므로 방송구역 내 전 계강도 측정 등 객관적 수신환경 실태조사도 추진되어야 하며, 더 많은 시청자가 지상파 UHD 방송을 시청할 수 있도록 직접 수신 방법 및 UHD 제작 프로그램에 대한 적극적인

홍보도 병행되어야 할 것이다.

셋째, 2016년에 조건부 재허가를 받았던 OBS경인TV의 재허가 심사도 주요하게 다루어졌다. OBS경인TV는 2016년 재허가시 부가된 30억 원 증자 이행, IPTV·KT스카이라이프와 CPS 협상 타결 등으로 자본잠식률이 감소하고 2017년·2018년 연속 흑자를 달성하였다. 다만, 2017년·2018년 프로그램 제작비 투자 계획을 미이행(136억 원)하여 나타난 측면이 있는 바 재무환경이 실질적으로 개선되었다고 평가하기는 어려운 것으로 평가되었다. 또한, OBS경인TV는 2017년·2018년 프로그램 제작비 투자 계획을 미이행하여 방송통신위원회로부터 시정명령(2회)을 부과 받기도 했다. 그러나 2019년 기준 OBS의 재무상황(자본잠식률 90% 이상)을 고려할 때, 프로그램제작비 투자 관련 시정명령액(138억 원) 이행 여부를 담보하기 어려워 보인다. 특히 OBS경인TV는 중점 심사사항인 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성의 평가점수가 배점의 50%에 미달하고 있다. 자체편성 100% 방송사업자이나 자체제작·외주제작 프로그램보다 외부 구입 프로그램 편성비율이 높게 나타나는 등 지역성 구현과 경쟁력 강화를 위한 프로그램 제작이 매우 미흡한 것으로 평가되었다.

넷째, 경기방송은 여전히 경영의 투명성이 담보되지 않은 것으로 평가되었다. 방송통신위원회는 경인방송을 대상으로 한 '16년 재허가 시, 부가된 이행각서 제출 및 경영의 투명성 관련 조건을 이행하도록 명시하였으나, 이사회 및 감사위원회 운영 등과 관련하여 경영 투명성 및 소유·경영분리 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 심사과정에서 경영의 투명성, 소유구조, 직원해임 등과 관련된 문제가 제기되어, 의견청취를 통해 관련 사항을 확인하고자 하였으나 주요 대상자가 출석하지 않아 관련 사항에 대한 정확한 심사가 곤란하였다.

마지막으로, 2019년 심사에서는 지상파 방송사간 광고결합판매제도에 대한 재검토가 요구되었다. 광고결합판매제도로 인해 중앙 네트워크 방송사의 광고수익이 감소하면서 지역 지상파 방송사의 수익 또한 급격히 감소하는 추세로, 광고수익의 감소에 협찬 수익 확대로 대응하는 상황에서 비정상적인 영업이 개입될 여지가 있다. 따라서 지역 방송사의 광고결합판매제도를 개선함과 동시에 협찬 수익의 투명성을 제고할 수 있는 제도적 장치 마련 필요하다. 아울러, 광고연계는 공공적 가치가 있고 시장 실패가 발생하는 영역에서만 제한적으로 이루어지는 것이 바람직하므로, 종교방송, 영어방송에 대해서도 지속적으로 광고연계

를 할 것인지에 대한 재검토가 요구되었다.

제 2절 재승인 심사 사례 정리

1. 2014년 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 심사 결과

2014년의 경우 4개 종합편성 방송채널 사용 사업자를 대상으로 심사가 진행되었다. 심사 결과의 경우 방송의 공적책임/공정성/공익성 평가, 지난 3년간 사업계획 이행 실적, 향후 5년간 계획 및 기타 심사 사항을 통하여 살펴볼 수 있겠다. 이에 이 절에서 연구진은 2014년과 2017년 재승인 심사 결과가 공표된 공식적인 문헌에 해당되는 백서를 기초로 심사 결과의 주요 내용과 그 함의를 검토하였다.

첫째, 시청자 의견 측면에서는 종편 모두 공적 책임을 충실히 했다고 보기 어렵다는 불만이 제기된 바 있다. JTBC를 제외하면 모든 채널이 '보도' 프로그램을 과잉 편성함으로써 시청 다양성 확보에 미흡했다. 재방 비율 역시 승인 시 계획보다 높다는 점에서 문제로 지적되었다.

둘째, 지난 3년간 사업계획 이행 실적의 경우, 프로그램 공급 제작 측면에서 애초에 제시한 목표치에 크게 미달했으며 재방비율, 시사보도 프로그램의 비율 등이 지나치게 높았다. 이러한 종편의 사업 이행 결과는 종편 초기 기대된 콘텐츠 산업 활성화라는 취지에 부합했다고 보기 어려운 측면이 있다. 다만 국내제작편성비율, 외주제작편성비율, 외주제작주시청 시간대 편성 비율 등의 준수 여부는 대체로 무난했다고 볼 수 있었다. 그럼에도 콘텐츠 투자 및 첨단 방송기술 개발 연구 이행은 미흡했다. 다만 초기 종편들의 사업계획이 실제 실현되기 어려운 목표치였다는 점에서 추후에는 조금 더 현실적인 목표치를 제시하고 이에 대한 이행 여부를 엄격히 할 필요가 있다는 점이 지적되었다.

셋째, 향후 5년간 계획과 관련해서, 계획에 대한 성실한 이행을 담보할 수 있는 구체적인 방안 제시의 부족이 문제로 나타났고, 기존 실적과 비교할 때 향후 계획에서 달라진 부분이 매우 적었다고 볼 수 있다. 특히 국산 장비 도입 실적과 관련해서는 보다 엄격한 방송장

비 계상 및 증빙자료 첨부가 보완되어야 할 필요 또한 요구되었다. 또한 매출액 같은 경우 방송 환경을 지나치게 낙관적으로 전망하고 있어 향후 계획이 실현될 수 있을지에 대한 의문을 남겼다. 그에 따라 결론적으로 재승인 신청서에 기재된 사업계획 이행의 실효성을 담보하기 위하여 재승인 기간 단축 및 매년 사업계획 이행 사항을 점검해야 할 필요가 제기되었다.

넷째, 기타 사항으로는 법령 위반 사항의 반영 및 그에 따른 감점 유예 이슈, KI 시청자 평가, 비정상적 광고 영업에 대한 우려 이슈, 장기적인 관점에서 종편 승인제도의 실효성 강화 필요성, 프로그램 분류의 타당성 제고 이슈 등이 검토되었다.

2. 2017년 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 심사 결과

2017년도 재승인 심사 결과의 전반적인 개요는 다음과 같다. 우선, 종편 승인 이후 도입 5년이 지나면서 3개 채널이 공히 출범 초기의 부진을 딛고 시청률 향상 및 매출액 증가 등의 양적 성장을 이뤄냈다. 그러나 방송프로그램의 품질과 편성, 제작 투자 등에서 신청법인 간 상당한 격차가 발생함에 따라, 종편PP 도입 시의 정책 목표인 '방송의 다양성 제고', '콘텐츠 산업 활성화' 등의 달성여부에 대해 사업자별로 상이한 평가를 받았다.

종편PP의 정체성에 맞게 다양한 프로그램 제작에 적극 투자한 채널은 시청자에 새로운 양질의 프로그램을 제공한 성과를 인정할 수 있겠으나, 저렴하고 자극적인 특정 장르에 편중된 편성으로 일관하고, 오보·막말·편파방송의 오명을 벗지 못한 채널은 방송사업 영위의 자격 여부를 근본적으로 재고하게 되었다.

다만, 계획 대비 이행 실적이 다소 부진했다더라도 사업자가 관련 문제의 심각성을 인지하고 구체적인 개선방안을 제시한 경우, 시청자의 불권리를 우선시 하여 재승인의 기회를 부여하되, 엄격한 조건을 부가하여 향후 종편PP 설립 취지에 부합하는 노력을 배가하도록 할 필요가 있다고 판단하였다. 관련하여 연구진이 주목한 심사 결과의 주요한 측면은 다음과 같다고 보았다.

첫째, 방송의 공적책임 및 공정성·공익성과 관련하여, (주)조선방송과 (주)채널에이는 방송의 공적책임 및 공정성·공익성 제고를 위해 각종 제도를 마련하여 운영하고

있음에도 불구하고 승인 유효기간 중 관련 심의제재 건수가 지속 증가하여 제도의 실효성 확보 방안이 절실히 요구된다. 특히, 시사 논평 대담 프로그램 중심으로 출연자의 정치적 편향성이나 막말 방송이 계속되고 있어 출연자 자질 검증, 사후제재 강화 등 출연자로 인한 방송의 품격 저하 문제를 막기 위한 특단의 조치가 필요하다.

둘째, 시청자 권익 보호와 관련하여, 종편PP 4사가 시청자 센터 등을 통해 시청자 불만을 접수하여 처리하고 있으나 접수된 시청자 불만을 제도나 정책에 반영하는 절차를 보다 정교하게 마련할 필요가 있겠다.

셋째, 다양한 분야의 조화로운 편성과 관련하여, (주)조선방송과 (주)채널에이의 경우 뉴스, 탐사보도, 시사 논평 프로그램의 비율이 높아 종합편성채널로서 다양한 분야의 조화로운 편성 노력이 매우 부족했다.

넷째, 콘텐츠 산업 발전에 대한 기여 여부와 관련하여, 종편PP 대부분 콘텐츠 투자 실적이 재승인 계획에 지속적으로 미달하였으며 특히 (주)조선방송은 콘텐츠 투자 계획이 매우 소극적인 것으로 평가되었다.

마지막으로, 재승인 조건 및 권고사항의 이행 관련하여, 종편PP 대부분 연도별 이행실적 점검 시 재승인 조건에 대한 이행실적이 미흡하였다는 평가를 받아 시정명령과 과징금 부과 처분을 받는 등 재승인 조건을 제대로 준수하지 않았다.

제 3절 재승인 · 재허가 심사 사례 분석

1. 심사 결과의 사회 · 정치적 맥락 분석

방송의 공정성 및 공익성 구현 여부는 방송평가위원회의 방송평가 외에 대항목에서 가장 배점이 높은 정도로 중요한 심사 기준이다. 그러나 앞서 정리한 재허가 · 재승인 심사 사례를 살펴보면, 지상파방송사업자의 경우 방송의 공정성이나 공적책무 항목이 반복적으로 지적되어왔으며, 종합편성채널 역시 출범 이후 편파성이나 정파성에 대한 심사를 강화해야 한다는 목소리가 꾸준히 제기돼 왔음을 알 수 있다.

특히 2017년은 지상파방송사업자, 종합편성채널 모두 보도 프로그램의 공정성과 공적 책임의식에 대해서 비판적인 평가를 받았다. 세월호 참사, 최순실 국정농단 사건 등 역사적으로, 정치적으로 중대한 사건 보도에 있어서 방송사가 그 역할과 책임을 방기하였다고 판단되었기 때문이다. 방송의 자유와 독립을 바탕으로 민주적 여론 형성에 앞장서야 할 지상파 방송사업자는 세월호 관련 보도 축소와 블랙리스트 논란 등 사회적·정치적 논란이 거셌던 현안마다 결정적 순간에 이해할 수 없는 편향성을 드러내었다. 이로 인해 한국사회의 민주주의 후퇴와 여론 지형 파괴된 것은 물론이고, 공정방송을 촉구하며 방송의 본령을 지키자 주장하는 구성원의 제작·편성 자율성 침해와 부당 노동행위, 징계와 전보 등의 문제가 계속되었다.

위와 같은 방송 파행과 시청자들의 심각한 비판에 직면한 바, 내적인 공적책임 훼손은 결국 방송 생태계에도 영향을 미쳤다. 중앙 방송사 중심의 지역방송 지배구조, 외주 제작사와의 불공정한 거래 관행, 광고시장 위축으로 인한 방송 제작비 감소 등의 문제가 지속되었으며, 제작현장의 비정규직 증가와 근로여건 악화는 장기적으로 방송 콘텐츠 경쟁력 저하와 함께 지상파방송의 공익성 훼손이라는 결과를 낳았다. 아울러, 최대 주주 또는 경영진의 도덕적 해이도 발생, 일부 민영방송사의 경우, 실질적인 경영행위를 하지 않는 최대 주주에게 급여를 지급하거나, 적자상태에서도 주주들에게 배당을 실시한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 편성위원회가 형식적으로 운영되는 한편, 제작 종사자에 대한 징계는 편향적·자의적으로 진행되고, 시민참여 감시기구인 시청자 위원회마저 경영진의 보조적 자문기구로 전락하는 등 본연의 기능을 수행하지 못하면서 '방송의 공적책임 공정성'이 최우선 과제로 떠올랐다.

세월호 참사, 최순실 국정농단 사건과 관련하여 편파·축소·왜곡보도가 다수 발견되는 사례는 종합편성채널 역시 마찬가지였다. 특히 종편은 두 정치적 사건과 관련하여 오보·막말·편파 방송에 대한 심의 제재가 이뤄졌으며, 강력한 이행촉구에도 불구하고 전혀 시정되지 않고 오히려 제재 수가 증가하는 모습을 띠기도 했다. 막말 논란이 있는 진행자나 출연자에 대해서는 출연 정지에 그치는 등 소극적으로 대응한 모습을 보였다.

일부 종합편성채널에서 공적책임과 공정성 실현을 위해 다양한 장치를 가동하고 있음에도 지난 3년간 오보·막말·편파방송에 대한 심의·제재가 여전한 것은 제도나 기구의 문제가 아니라 본질적 인식의 문제임을 보여준다. 이후에도 종합편성채널의 막말방송, 사실

왜곡과 관련해 문제가 끊임없이 제기되는 바, 출연진의 종편채널 영구 출연금지 등 특단의 조치가 필요하므로 학계·시민단체 등의 공개 추천으로 출연자 이력 검증자문단을 위촉하여 절차적 투명성과 구성의 공정성을 확보할 필요가 있다.

방송사 재허가·재승인 제도의 근본 취지는 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성을 견인하는 것이다. 이를 위해 방송 사업 활성화와 언론 자유와 조화를 이룰 수 있도록 하는 보완 노력이 수반되어야 하며, 방송 내용이 공공성을 유지하며 공적 책임을 준수하는지 심의·의결하는 기구의 내실을 기하고, 이에 대한 평가가 심사에 비중 있게 반영되는 방안을 모색해야 할 것이다.

2. 심사 결과의 산업적 맥락 분석

미디어 산업의 환경 변화는 지상파방송사업자에게 큰 위협이 되고 있다. 인터넷 매체의 확산과 글로벌 미디어기업의 국내 진출 가속화, 방송 매체 간 경쟁 심화 등으로 인해 국내 방송사업자들은 광고 매출의 급감을 경험하고 있다. 광고시장 위축은 방송 제작비 감소와 제작현장의 비정규직 증가, 근로 여건 악화 등의 문제를 낳고 장기적으로는 방송 콘텐츠 경쟁력 저하로 이어지는 등의 악순환을 피할 수 없을 것으로 보인다.

특히 지역방송은 빠르게 변화하는 미디어 산업에 대응하는 데 있어 중앙과의 편차가 점점 심화되고 있다. 지역 방송은 광고 매출 저하를 메우기 위해 비 방송사업 투자를 강화하고 있으며, 일부방송사는 위험자산 투자, 고율의 배당성향을 나타내기도 하는 등의 시도를 확장하고 있는데, 이는 지역방송의 허가 취지인 지역성 구현을 저하하는 요인으로 나타나고 있다.

UHD방송이 최초 정책방안 수립 당시 세웠던 목표치에 편성비율과 투자계획이 미치지 못하는 것 또한 달라진 미디어 산업·시장상황, 제작여건 등의 환경 변화에서 기인한 것으로 보인다. 이에 따라 2016년 방송통신위원회는 UHD에 대한 면밀한 재검토를 요구하였으며, 특히 공적 책무를 지니고 있는 지상파방송사로서 지상파 UHD 방송의 성공적인 안착과 활성화를 위해 책임 있는 자세로 노력할 필요가 있다고 평가하였다. UHD방송의 수신환경 실태조사와 더 많은 시청자가 지상파 UHD 방송을 시청할 수 있도록 UHD 제작 프로그램에 대한 적극적인 홍보도 병행되어야 할 것을 촉구했다.

반면 종합편성채널의 경우는 지상파방송사업자와 달리 광고수입이 지나치게 높게 책정되어 문제가 되고 있다. 종합편성채널은 광고매출액을 달성하기 위하여 공격적인 광고 영업을 할 우려가 있고, 종합편성채널 시장이 불투명해질 경우 비정상적 광고 영업을 행해질 수도 있다. 이에 따라 종합편성채널의 경우 프로그램과 광고의 분리를 통하여 프로그램 제작의 독립성과 자율성을 확보하여야 하는 것이 무엇보다 중요하며, 비정상적 영업에 대한 규제기관의 감독 대책과 발생 시 제재를 위한 방안 마련과 이에 대한 사업자의 약속을 받을 필요가 있다.

위와 같은 심사 결과 사례들은, 미디어 산업의 변화 앞에서 지상파 공영방송과 지역방송, 종합편성채널이 대응하는 방식이 전혀 다르게 나타나며, 이는 매체 유형과 성격, 소유·재무구조에 따른 차별화된 심사 기준이 적용되어야 함을 방증한다. 차별화된 심사기준 없이 동일한 항목과 배점으로 심사가 이루어진다면, 점점 더 경영환경이 악화되고 있는 지역방송의 경우 현재적 지위가 쉽사리 개선되기 어려울 것으로 보인다. 따라서 매체와 채널별 특성 및 여건을 반영한 다양한 심사 기준과 지역 방송의 현실을 고려한 더 다양한 지표가 도입되어야 하며, 심사의 목적에 따라 배점을 차별화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

제 4절 기존 심사의 내용, 운용상의 쟁점 및 문제점

이 절에서는 국내 방송사업자 재허가·재승인 결과 및 분석 내용을 바탕으로, 심사의 내용, 운용상의 쟁점 및 문제점들을 정리하였다. 이를 위해 방송사업자 재허가·재승인 심사 제도와 관련되어 진행된 선행 연구 결과와 본 연구를 위하여 진행된 전문가 인터뷰 등을 종합하여 그동안 거론되었던 이슈들 가운데 지속적 논의가 요구되는 쟁점들을 정리·도출하였다.

1. 재허가·재승인 심사의 실효성

방송사업자 재허가·재승인 심사의 정책적 실효성에 대한 논란은 제도 도입 이후 지속적

으로 제기되어 온 것이었다. 심사를 통한 방송 산업의 공익성 구현 및 부적격 방송사업자 퇴출의 현실적 가능성이 의문시되었으며, 사업자 퇴출 이후 후속 조치에 대한 법적 규정 부재도 논란의 대상이 되었다. 따라서 심사의 실효성을 제고하기 위한 대책과 개선 방안 마련은 재허가·재승인 심사 제도의 핵심 과제로 부각되고 있다.

전문가 인터뷰 과정에서도 심사를 거쳐 방송사업자를 퇴출시켰을 때 발생하는 시청권 훼손과 피고용인들의 고용 승계, 소액주주의 피해 등 파생되는 문제에 대한 후속 조치가 법률적으로 규정되어 있지 않기 때문에 비롯되는 한계가 지적되었고, 방송사업자들 스스로 심사가 형식에 불과하며 재허가·재승인 거부 가능성이 현실적으로 불가능하기 때문에 당연히 재허가·재승인을 받을 것으로 알고 대응하므로 “심사를 위해 제출하는 자료가 매우 부실”(A, B)하다는 지적도 나왔다.

물론 이 같은 한계에도 불구하고 재허가·재승인 심사 과정을 통해 “방송사업자의 경영 행위에 대한 전반적 자료를 입체적으로 검토할 수 있”(A)으며, “최소한의 관리 감독 체계를 갖출 수 있는 제도적 장치”로서 “방송사업자들이 공적인 책무를 갖출 수 있도록 독려하는 혹은 규제가 있음으로써 자연스럽게 그 규제의 틀 안에서 본인들이 공적 역할을 조금 더 무겁게 여기는 측면”(I)이 있다는 점에서 그 자체로 심사가 무의미한 것은 아니라는 평가가 많았다. 방송에 요구되는 공익성을 충족시키지 못하는 부적격 방송사업자에 대해서는 재허가·재승인을 거부하는 것 외에 다른 수단이 없다는 점에서 불가피한 제도라는 의견(A)도 있었다.

심사의 실효성 논란을 촉발한 요인 가운데 하나는 재허가·재승인 요건을 갖추지 못한 사업자에 대한 조건부 재허가·재승인이 반복된다는 것이었다. 재허가·재승인 거부의 현실적 어려움 때문에 결정된 부득이한 조치라 하더라도 이처럼 기준점(650점) 미만의 점수를 받은 사업자에 대해 조건부 재허가·재승인이 반복된다면 규제 당국과 제도 자체의 권위가 훼손되고 재허가·재승인 거부 가능성에 대하여 시장에 잘못된 신호를 보내게 될 수 밖에 없으며, 이러한 요인들이 정책적 실효성에 대한 논란을 야기하게 된다.

2 허가·승인 유효기간의 문제

한국의 방송사업 허가·승인의 유효기간은 법률상으로 최대 5년으로 규정되어 있다. 기

존의 재허가·재승인 심사의 사례를 통해 볼 때 실질적으로는 3~4년의 유효기간이 부여되는 것이 일반적이다. 각국의 방송 환경과 맥락이 상이하어 단순 비교는 어렵지만, 미국(8년), 영국(10년) 등 해외의 방송 선진국들과 비교할 때 상대적으로 유효기간이 짧은 것은 분명하다(일본은 법률상 5년으로 규정되어 있지만 실질적으로 우리보다 기간이 길다).

재허가·재승인 기간이 짧으면 방송사업자로 하여금 공공적 방송 서비스를 제공하도록 규제 당국이 견인하거나 계도할 수 있고, 시대 변화에 맞춰 공익성의 요건을 유연하게 적용할 수 있는 이점이 있지만, 지나치게 심사가 자주 이루어질 경우 과도한 행정 비용이 소요되고 방송사업자에게 부담으로 작용하며 지속적이고 안정적인 방송 서비스를 통한 시청자 권익 증진에도 부정적 영향을 미칠 우려가 있다. 정책의 장단점을 균형 있게 고려하여 조화시킨 적절한 유효기간의 도출이 요구되는 상황이다.

본 연구를 위하여 진행된 전문가 인터뷰에서도 한국 방송사업의 재허가·재승인 유효기간이 지나치게 짧다는 문제가 지적되었다. 한 전문가(G)는 “사업자들이 제일 많이 하는 게 재허가·재승인 사업계획서를 작성하는 것”이라며 “그렇게 하는 나라들은 사실 없”다는 의견을 밝혔다. 또 다른 전문가(I)는 “재허가 심사를 준비하는데 보통은 반년에서 1년 준비하다가 돌아서면 다시 또 이제 재허가 심사를 준비해야 돼요. 이행점검 하고 계획 실적 내고 조회를 하다보면 또 1년이 가거든요. 또 돌아서면 다시 재허가 심사를 더 준비해야 되고요. 예, 이게 사실 어떻게 보면 행정력의 낭비가 될 수 있고 사업을 하는 입장에서 볼 때도, 불필요한 리소스를 계속 신경 써야 되는 상황”이라고 호소했다.

재허가·재승인 유효기간의 길고 짧음의 문제를 떠나 방송사업자가 아닌 방송국 단위로 현행 재허가·재승인 심사가 이루어지고 있기 때문에 발생하는 모순도 지적되고 있다. 동일한 사업자 소유의 방송국이 서로 다른 유효기간을 부여받는 불일치가 발생하고 있으므로, 평가의 단위를 방송사업자로 일원화할 필요가 있다는 지적이다.

3. 매체별 심사의 차별화 필요성

지상파 공영방송과 민영방송, 종합편성채널과 보도전문채널 PP 등 서로 다른 성격과 유형의 방송사업자들에 대하여 일부 항목과 배점만 다를 뿐 큰 틀에서 거의 동일한 기준에 의해 심사가 이루어지고 있다는 비판 역시 오랫동안 제기되어 왔다(황근, 2019). 전국을 방

송 권역으로 하는 방송사와 지역 단위 방송사를 동일한 기준이나 배점으로 평가하는 것 역시 논리적·실천적 차원에서 모두 문제가 있다. 현행처럼 매체 유형과 성격, 소유·재무구조 등에 따른 차별화된 심사기준 없이 거의 동일한 항목과 배점으로 심사가 이루어진다면 방송의 공익성 제고 및 재허가·재승인의 본래 취지를 구현하기 어려우며, 상이한 조건의 방송사업자들 입장에서는 형평성과 공정성 논란을 야기할 수 있다.

2010년 정부 입법 형태로 발의된 방송법 일부 개정안 제10조에서는 “매체별, 채널별 특성을 고려하여 선정한 심사기준에 따라 심사”하고 “심사기준별 세부 심사항목, 심사와 공표에 필요한 절차, 방법, 그밖에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다”고 규정 한 바 있으나, 해당 법안은 국회 계류 중 임기 종료로 폐기되었다.

본 연구를 위해 진행한 전문가 인터뷰에서도 “매체별, 채널별로 특성을 고려하지 않은 채 심사기준 자체가 동일 매체에 적용할 수밖에 없게 만들었”으며 “그러면 모든 심사항목이 같아요. 결과적으로 배점 정도의 차이가 채널별 특성에 따른 차이거든요. 그렇게 되면 좋은 심사를 할 수 없죠”(G)라는 평가가 제기되었다. 매체와 채널별 특성 및 여건을 반영한 다양한 심사 기준을 적용하고 심사의 목적에 따라 배점을 차별화하여 심사의 실효성과 효율성을 제고할 필요성이 대두되고 있다.

4. 심사항목의 적절성

재허가·재승인 심사항목에 대해서는 여러 가지 관점에서 다양한 비판이 제기되어 왔다. 심사항목의 개념적 모호성, 심사항목 중 계량 평가와 비계량 평가의 비중, 재허가·재승인 심사항목과 방송평가의 중복성 문제 등이 주로 지적받아 온 부분이다. 평가 지표의 개선을 통하여 이러한 논란을 해소할 수 있다면 심사의 공정성과 실효성도 제고될 수 있을 것이다.

심사사항(대분류)과 심사항목(중분류)에 포함되어 있는 ‘방송의 공적 책임·공정성’, ‘ 시청자 권익 보호’, ‘지역적·사회적·문화적 기여’, ‘공익성 관련 방송 프로그램’, ‘방송 발전을 위한 지원’ 등의 개념이 지나치게 추상성이 높아 평가의 명확성과 공정성을 훼손할 수 있다는 우려는 꾸준히 제기되었다. 실제 심사에서는 세분화된 하위 항목을 통해 자의적 평가를 최소화하고 있으나, 큰 틀에서 “측정항목 자체가 너무 추상적”이라는 지적은 여전하다(I). 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 등의 개념은 그 자체로 복합적인 함의를 담고 있는

추상적 개념으로서 관점과 입장에 따라 상이한 구성요소를 포함할 수 있기 때문에 공정한 심사를 위해서는 심사항목을 더 구체화하고 계량화해야 한다는 주장이 많다. 그러나 어느 수준의 법령에 얼마나 구체적으로 명시하는 것이 심사에 바람직한 결과를 가져올지에 대해서는 합의가 쉽게 이루어지지 않고 있다.

한편 재허가·재승인 심사항목 중 계량 평가에 비해 비계량 평가 항목이 지나치게 높은 비중을 차지한다는 비판이 계속 제기되어왔다. 지상파 방송 재허가 심사에서 방송평가(400점)를 제외한 총 600점(2020년도에는 재난방송 실적의 추가로 650점)중 계량 평가는 '재무적 안정성과 수익성(30점)과 감점 대상인 '방송법 등 관계법령 위반 정도', '시정명령 준수, 시정명령 이행 여부'뿐이다.

이와 관련해서는 정량 평가가 심사자의 재량을 제한하기 때문에 정성적 평가를 강화해야 한다는 주장도 일부 있었으나(B), 비계량 항목의 비중이 지나치게 높으면 재허가·재승인 심사 제도가 공정성에 대한 문제제기를 방어하기 어렵기 때문에 정량 평가를 늘려 심사의 객관성과 신뢰도를 높여야 한다는 의견이 더 많았다. 심사 주체에 따라 심사 결과가 달라지고 해당 점수를 받은 이유에 대한 명확하고 객관적인 근거가 제시되지 않는다면 방송사업자가 납득하기 어렵다는 이유였다(G). “정성평가 형태로 많이 진행되고 있다 보니까 ‘도 대체 그러면 어떤 기준에서 이렇게 점수를 주었느냐’ 이런 질의를 하게 되면 상당히 소모적인 논쟁만 계속하게 되는 상황”이 벌어진다는 것이다(I).

방송평가와 재허가·재승인 심사의 중복성에 대해서도 끊임없는 문제 제기가 이루어졌다. 방송평가 항목과 재허가·재승인 심사항목이 상당 부분 겹치고, 방송사업자 입장에서는 매년 방송평가를 받고 있음에도 거의 유사한 항목의 재허가·재승인 심사를 받으면서 동일한 자료를 반복 제출하게 됨에 따라 행정력과 자원이 낭비되고 있다는 지적이다. 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 재허가·재승인 심사에 포함되는 방송평가 점수로 인해 이중적으로 낮은 점수를 받을 수밖에 없는 구조이기도 하다(성욱제·송민선, 2018). 재허가·재승인 심사에서 방송평가 점수가 반영되고 있음에도 유사한 기준으로 다시 평가가 이루어지는 비효율적 구조를 개선할 필요성이 지적되는 이유이다.

전문가 인터뷰에서는 계량적 기준에 따라 정교하고 장기간에 걸쳐 이루어지는 “방송평가가 재허가·재승인 심사의 상당 부분을 대체해야 한다”는 주장도 개진되었다(G). 그러나

이와는 반대로 방송평가 점수의 사업자별 변별력이 낮으며, 방송평가와 재허가·재승인 심사의 차별화를 위하여 방송평가 점수를 심사에 반영하지 않는 방안을 고려해야 한다는 주장도 일각에서 제기된 바 있다.

5. 심사위원회 구성과 운영의 문제

재허가·재승인 심사를 진행하는 심사위원회의 구성과 운영 방식에 대해서도 개선을 요구하는 논의가 제기돼왔다. 현재 재허가·재승인 심사위원은 방송통신위원회에서 학술단체, 시민단체 등의 추천을 받아 자체적으로 선정하고 있으며, 심사 대상이 되는 방송사업자와 직·간접적으로 이해관계가 없으며, 관련 분야에서 일정 기간 이상 재직한 자로서 해당 분야의 전문성이 있다고 인정되는 인사들이 위촉된다. 심사위원장은 방송통신위원회 상임위원 또는 외부 전문가 중에서 상임위원과 협의하여 방송통신위원장이 결정하고, 심사위원은 심사위원장이 방송통신위원장과 협의하여 결정한다. 방송·미디어, 법률, 경제·경영·회계, 기술, 시청자·소비자 각 분야마다 전문가 1~3인의 심사위원이 위촉된다.

다양한 분야의 전문가들로 심사위원회를 구성함으로써 객관성과 균형성을 담보하려는 취지이지만, 시민사회에서는 전문가 중심의 폐쇄적 구성이 시청자의 참여와 접근성을 떨어뜨리기 때문에 개선의 필요성이 있다는 의견을 제시해왔다. 시청자 의견 수렴 및 시민 참여와 감시의 수단인 시청자위원회가 부실하게 운영되는 방송 환경에서 시청자 참여를 강화하는 제도 개선을 통해 보다 개방적이고 민주적인 심사가 이루어져야 한다는 문제의식이다. 시청자위원회의 내실을 기하고 시청자 의견이 심사에 비중 있게 반영되는 방안을 모색하는 노력이 필요해 보인다.

심사에 직접 참여했던 전문가들 또한 심사위원회 운영 방식에 많은 문제의식을 가지고 있었다. 대표적인 것으로 일주일 안팎의 지나치게 짧은 시간 안에 수백 개에 이르는 많은 방송사들을 심사해야 하는 경우도 있기 때문에 부실한 평가가 이루어진다는 지적이 가장 많았다. “심사위원들이 굉장히 많은 자료를 제한된 시간 안에 봐야” (B) 해서 시간이 물리적으로 부족하다는 것이다. 심사위원들 간에 충분한 토론과 합의가 이뤄지기에 시간도 충분치 않다는 지적이다. 폐쇄적 공간에서 주어진 자료를 검토하느라 현장 실사를 통해 방송사 종사자와 시청자들을 인터뷰하고 데이터를 수집할 수 없다는 문제의식도 있었다(B).

제 4 장 기존 재허가·재승인 심사제도 개선의 방향성

제1절 매체별 사업자별 심사 운영에서의 차별화

이 절에서는 별도의 법령 개정 없이 방송통신위원회의 기본계획 수정, 심사 운영 방식의 개선 등을 통하여 매체별·방송사업자별 심사 항목과 기준, 배점을 차별화할 수 있는 다양한 방안을 도출하고 이를 기초로 새로운 심사항목과 배점을 마련하는 데 있어 유의할 지점들을 제안하고자 한다.

1. 매체별·사업자별 심사 차별화의 필요성

재허가·재승인 심사기준은 방송법 제10조 제1항, 제17조 제3항에서 규정하고 있는 심사 사항을 중심으로 정책 목표 및 매체 특성에 따라 구성된다. 방송법 제10조 제1항에서는 방송사업의 허가 또는 승인을 위한 심사 기준으로 다음의 일곱 가지를 규정하고 있다. 첫째, 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, 둘째, 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, 셋째, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, 넷째, 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, 다섯째, 재정 및 기술적 능력, 여섯째, 방송발전을 위한 지원계획, 일곱째, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 등이다.

또한 방송법 제17조 제3항은 방송사업의 재허가 또는 재승인을 할 때 심사할 사항으로 다음의 여섯 가지를 규정하고 있다. 첫째, 방송평가위원회의 방송평가, 둘째, 방송법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례 및 법령의 위반 여부, 셋째, 시청자위원회의 방송프로그램 평가, 넷째, 지역사회발전에 이바지한 정도, 다섯째, 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부와 네트워크 지역사회상과방송사업자와 중소기업상과방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도, 여섯째, 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행

여부 등이다.

방송사업자 재허가·재승인을 위한 심사 기준은 위의 심사사항을 기본으로 하여 방송통신위원회에서 의결하고 세부 심사항목은 심사위원회에서 결정한다. 이 과정에서 정책 목표와 매체 특성을 고려하여 일부 기준과 배점의 차별화가 시도되지만, 학계와 현장에서는 서로 다른 성격의 매체 사업자들에게 거의 동일한 기준에 의해 심사가 이루어지고 있다는 비판이 오랫동안 제기되어 왔다(황근, 2019). 텔레비전과 라디오, 공영방송과 민영방송, 지상파 방송과 종합편성채널, 전국 권역 방송과 지역 단위 방송 등 서로 다른 유형과 성격의 방송사업자들에 대한 심사가 일부 항목과 배점만 다를 뿐 큰 틀에서 다르지 않은 심사 기준에 의해 동일한 방식으로 진행되는 것이다. 현행처럼 매체 유형과 성격, 소유·재무구조 등에 따른 차별화된 심사기준 없이 거의 동일한 항목과 배점으로 심사할 경우 실효성 있는 공익성 제고 방안 마련이 어렵고 재허가·재승인의 본래 취지를 구현하기 어렵다는 지적이다(성육제·송민선, 2018).

이러한 주장은 ‘방송의 공정성 및 공공성 심의’를 규정한 방송법 제32조 조항과도 부합한다. 방송법 제32조는 “방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항에는 방송에 대한 규제에서 매체별·채널별 특성 고려는 필수적이라는 의미가 함축되어 있으며 이는 재허가·재승인 심사 평가라고 해서 예외가 아니다.

또한 본 연구를 위해 수행한 전문가 인터뷰에서도 여러 전문가들에 의해 매체별·사업자별 심사 기준 및 배점의 차별화에 대한 요구가 제기된 바 있다. 한 전문가(I)는 “흠쇼평 사업자와 지상파 사업자들에게 동일한 수준의 공적 책임을 요구할 수는 없는 상황”이므로 사업 서비스의 특성, 재정적 능력, 지역 및 다른 사업자와의 관계 등 “사업적 특성을 고려한 평가항목, 심사항목들이 들어갈 필요가 있지 않을까라고 생각”한다고 밝혔다. 또 다른 전문가(K) 역시 “방송에게 공통적으로 제공되는 기본적인 책무나 의무와 같은 것들은 이 방송평가를 포함한 연간평가 쪽으로 집중을 시키고 면허 주기에 따른 평가는 그 해 특정한 시기에 부여한 특정한 책무나 아니면 매체 특성에 따른 평가에 초점을 맞추는 방식으로 선

택과 집중을 하"는 방안을 제안했다.

따라서 향후 매체별·방송사업자별 상이한 심사 목적에 맞는 심사 기준 및 배점 기준을 명확하고 차별적으로 마련할 필요가 있다. 이 절에서는 방송법에서 규정한 심사사항(대분류)에 대한 수정 없이 구체적 심사항목(중분류)과 세부적인 평가 과정에서의 변화를 통하여 매체별·사업자별 심사 차별화를 실현할 방안을 모색한다.

방송법은 심사사항으로 방송의 공적 책임·공정성·공익성, 지역적·사회적·문화적 필요성 등을 규정하고 있지만 이러한 개념들은 지나치게 포괄적이고 모호하여 실제 평가에 그대로 적용하기 어려우며 미디어 환경 변화와 매체 속성에 맞춰 유연하게 해석될 필요가 있다. 예컨대 지상파에 요구되는 공적 책임과 공정성은 종합편성채널에 요구되는 공적 책임 및 공정성과 성격이 다를 수 있다. 아날로그 시대 방송의 공적 책임과 공정성은 디지털 시대에는 그대로 적용하기 어려울 가능성이 높다.

따라서 심사사항에서 규정하는 핵심 개념을 구성하는 하위 요소들을 시대 환경과 매체 성격에 맞춰 정립하고, 이를 심사 기준에 반영하여 구체적 심사항목과 배점을 구성해야 하는 것이다. 이를 위해서는 각 매체 범주에서 중요한 본질이 무엇인지를 논리적으로 도출하고 해당 매체의 사업 허가 취지와 정책 목표를 고려하여 해당 목적의 정책적 실현 가능성을 극대화하는 방식을 취할 필요가 있다.

2 매체 유형별 심사 차별화의 구체적 내용

1) 지상파 공영방송

지상파 공영방송은 법적 지위와 소유 구조상 재허가 추천 거부 현실적으로 어려우며, 이로 인하여 이들 방송사업자들에 대한 재허가 심사는 사실상 요식적 절차에 그치는 문제가 있다. 그러나 이들 방송사업자에 대한 새로운 재허가 구조 및 절차를 마련하여 재허가 심사의 실효성을 갖도록 하는 작업은 법령 개정 없이 논하기 어렵다. 공영방송에 대해서는 정책 당국이 공론장과 방송 발전을 선도할 수 있는 과제를 제시하고 별도의 평가를 통해 그 달성 여부에 따라 재정 지원 여부나 규모를 결정하는 방식으로 공익성을 견인하는 방향으로의 개선이 설득력을 얻고 있다(이에 대한 상세한 논의는 다음 절에서 할 것이다). 이 절에서는 이와 별도로 관련 법령 개정이 없는 경우에 대비한 예비적 논의로서 현 재허가

심사 제도 아래에서 심사 기준과 배점을 공영방송 목적과 취지에 맞게 재구성하는 방안을 모색하고자 한다.

한국 미디어 지형에서 지상파 공영방송의 존재 의의와 위상을 고려할 때 공영방송에 대한 재허가 심사에서는 아무래도 방송의 공적 책무와 관련된 심사기준이 강조될 수밖에 없다. 그러나 공적 책임, 공익성, 공정성 등의 개념은 실제 심사 과정에서 적용하기에 지나치게 추상적이라는 지적이 오랫동안 제기되어 왔다. 공적 책임, 공익성, 공정성의 개념은 본질적으로 조작적 정의를 쉽지 않아 명확한 평가 기준을 정하기 어려운 측면이 있고 미디어 환경 변화에 따라 함축적 의미가 유동적이기도 하기 때문에 일면적으로 규정하는 것이 불가능하다. 따라서 실제 심사에서도 심사사항(대분류)의 추상적 개념에 맞춰 몇 개의 세분화된 중단위 심사항목(중분류)을 정립하여 평가가 이루어지고 있다.

그러나 현행 심사항목은 오늘날 공영방송에 사회적으로 요구되는 공익성의 하위 개념들을 충분히 포괄하지 못하거나 공적 책임·공정성, 지역적·사회적·문화적 기여 등 대분류에 제시된 개념들을 동어반복하여 나열하는 데 그친다는 지적이다. 지나치게 구체성이 떨어져 평가 기준으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 심사의 객관성을 훼손할 수 있다는 의미이다.

예컨대 현행 심사평가 항목에서 '방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성' 심사사항(대분류)은 하위 심사항목(중분류)으로 '② 공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성 ③ 시청자권익보호 실적 및 계획의 적정성 ④ 지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성'을 제시하고 있으며, '방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성' 심사사항(대분류)의 하위 심사항목(중분류)으로는 '⑤ 프로그램 기획·편성 등 수급 실적과 계획의 적정성 ⑥ 공익성 관련 방송프로그램 편성 실적 및 이행계획의 우수성 ⑦ 방송프로그램의 투자 실적과 계획의 우수성 ⑧ 지역 프로그램의 기획·편성·제작·구매·투자 실적과 계획의 적정성'을 제시하고 있다. '방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송 법령 등 준수 여부' 심사사항(대분류)의 하위 심사항목(중분류)에 '⑫ 외주상생 등 방송발전을 위한 지원 실적 및 계획의 적정성'과 '⑮ 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고판매 지원 이행정도' 등이 포함되어 비교적 구체적인 심사 기준이 명시되어 있는 정도다.

따라서 세부 심사항목에 공영방송의 정책 목표와 사업 허가 취지를 고려한 요소들을 포

함시키고 해당 항목의 비중을 높이는 방향으로 배점을 조정할 필요가 있다. 본 연구는 방송법 제5조(방송의 공적 책임)과 제6조(방송의 공정성과 공익성), 제44조(공사의 공적 책임), 제69조(방송프로그램의 편성등) 및 공영방송에 대한 선행연구들(강형철, 2018; 강형철·심미선·오하영, 2011; 김재영·박규장, 2005; 방정배·김재철, 2006; 이준호, 2020)을 참조하여 다음의 요건들이 공영방송에 대한 심사 항목에서 추가적으로 비중있게 반영될 필요가 있음을 제안한다.

첫째, 정치적 독립성과 프로그램 기획·제작·편성의 자율성이다. 공영방송은 정부로부터 독립되어 있고 정치적 이익집단으로부터 중립을 지켜야 하며, 이러한 독립성을 통해 프로그램의 기획·제작·편성에서 불편부당성(impartiality)이 구현되어야 한다. 방송법 제6조 제9항은 “정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표하는 경우 의견이 다른 집단에 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성하는 경우에도 균형성이 유지되도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 공영방송이 정치권력의 외압이나 정치적 후견주의에 휘둘려 보도가 편향되고 의사결정의 적정성을 담보하지 못한다면 계층·세대·지역·성별 간 갈등을 조장하고 국민 통합과 공영방송의 신뢰를 훼손하는 결과를 낼 수밖에 없다. 반대로 독립성과 자율성이 구현된다면 구체적으로 명시하기 어려운 여타의 다양한 공적 책무와 공익성, 공정성의 가치들은 자연스럽게 실현될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 심사항목(중분류)에 ‘프로그램 기획·편성·제작의 독립성과 자율성 유지 및 구현 실적 및 계획의 적정성’ 항목을 두어 다른 항목들보다 높은 비중으로 평가할 필요가 있다.

둘째, 다양성이다. 민주주의의 실현을 위해서는 사회 구성원들의 다양한 의사표현이 보장되어야 하며, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등 여러 측면에서 사회적 약자나 소수 집단의 의견이나 관점, 취향과 가치가 적절히 보호받을 필요가 있다. 공영방송의 다양성은 이러한 필요성을 수용하여 소수의 관심 분야를 아우르는 다양한 장르와 내용의 프로그램을 제작·편성·방영하고 여성·청년·장애인·이주민·성적 소수자 등이 차별적으로 재현(representation)되지 않도록 하는 것과 연관이 있다. 방송법 제6조 제5항이 “상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다”고 규정하는 것은 이러한 다양성의 가치와 무관하지 않다.

특히 지역성은 다양성의 보전과 실현 차원에서 미디어 영역에서 중점적으로 추구되어야

할 핵심적 가치이다. 지역 소멸 현상이 심화되고 있는 과도한 중앙집중적 성격의 한국 사회에서 지역사회의 가치와 이해를 반영하는 것은 공영방송의 핵심적인 공적 책무 가운데 하나이다. 방송법 제6조 제6항에 “지역사회의 균형 있는 발전”을 명시한 이유가 여기에 있다. KBS의 지역 총국과 지역MBC에 대한 평가의 경우 이러한 가치가 현실적 측면과 종합적으로 고려될 필요가 있다.

따라서 심사항목(중분류)에 ‘다양성 구현 실적 및 계획의 적성성’과 ‘지역성 구현 실적 및 계획의 적성성’ 항목을 추가하여 높은 비중으로 평가할 필요가 있다. 어떤 다양성과 지역성을 중점적으로 구현할 것인지에 대해서는 심사 시점과 환경 변화를 감안하여 하위 세부 항목에서 상세히 규정해야 할 것이다.

셋째, 디지털화와 글로벌화에 대한 능동적 대응이다. 디지털 테크놀로지 이후 미디어 패러다임이 전환되며 OTT, 유튜브 등 새로운 플랫폼이 등장했고, 새로운 미디어 환경에서 공영방송은 텔레비전과 라디오라는 올드미디어의 제약에서 벗어나 공공 미디어 서비스(public media service)로 발전해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 또한 국제적 방송 교류가 활성화되고 한류 문화에 대한 세계적 관심이 고양되면서 방송의 글로벌화에 대한 수요 역시 높아지고 있지만, 기술적·재정적 역량 측면에서 모든 방송사들이 글로벌 방송 서비스를 제공할 여건을 갖추고 있는 것은 아니다. 이러한 환경 변화는 공영방송의 존립을 위협하는 위기인 동시에 새로운 책무를 부여하는 도전이라 할 수 있다. 공영방송은 디지털 혁신에 도전하여 양질의 창의적 서비스를 제공하고, 국제적 제작 및 보급 역량을 강화하여 한국 방송 문화 수준을 제고하고 변화를 선도할 책무가 있다.

전문가 인터뷰에서도 “지상파라 하여 지상파 이용한 것만 평가해줄 것이 아니고 (유튜브나 네이버) 실적도 같이 평가해 주는 것이 좋다고 생각”한다는 의견이 제시되었다. “지금 지상파를 소비하는 사람들은 50대와 60대”이므로 세대 통합의 차원에서라도 “20, 30, 40대에게 자신들의 콘텐츠를 얼마나 잘 전달하고 있는가도 평가받는 것이 좋”다는 것이다(H). 대부분류상 ‘방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송 법령 준수 여부’ 내 심사항목(중분류)에 있는 ‘외주상생 등 방송발전을 위한 지원 실적 및 계획의 적성성’ 항목에 ‘외주상생’ 외에 ‘디지털/글로벌 방송 서비스’를 추가하는 방안을 고려해볼 수 있다.

넷째, 충실하고 적극적인 재난방송이다. 방송통신발전 기본법 제40조의2(재난방송등의 주관방송사) 제1항은 “과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 「방송법」 제43조에

따른 한국방송공사를 재난방송등의 주관방송사로 지정한다”고 규정하고 있다. 신중 감염증 확산을 비롯한 각종 재난이 빈번해지고 국민들의 재난에 대한 경각심이 커지면서 국가적·지역적 재난 상황에서 공영방송의 책무에 대한 요구도 높아지고 있다. 최근 재허가·재승인 심사평가에서 ‘기타 사업수행에 필요한 사항’으로 ‘재난방송 실적 및 계획의 적정성’(50점)을 심사 항목에 포함시킨 이유가 여기에 있을 것이다. 재난방송의 적극성 및 품질 제고 필요성은 이론의 여지가 없지만, KBS가 재난방송 주관방송사의 법적 지위를 부여받은 상황에서 종합편성채널을 비롯한 여타 방송사에 KBS와 동일한 기준과 배점으로 재난방송 실적과 계획을 평가하는 방식이 적절한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 재난방송 주관방송사의 재난방송 평가 비중은 기타 방송과는 차별적으로 이루어질 필요가 있다.

현재 심사사항(대분류) 중 ‘기타 사업수행에 필요한 사항’에 ‘재난방송 실적 및 계획의 적정성’을 평가(50점)하고 있는데, ‘기타 사업수행에 필요한 사항’은 규제기관의 권한 남용으로 이어질 수 있다는 우려도 있으므로, 재난방송 관련 심사항목을 다른 심사사항으로 옮겨 상설 평가 기준으로 삼고 적절한 배점을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있다.

마지막으로 공영방송 재허가 심사 평가에서 중요하게 반영되어야 할 요소는 시청자 평가 의견이다. 방송법 제17조 제3항에서 규정하고 있듯 모든 방송사업자에 대한 평가에서 소비자인 시청자들의 의견이 비중있게 처리되어야 하겠지만, 국민의 수신료를 재원으로 삼는 방송사업자는 수신료 지불 주체인 국민에 의한 평가가 상대적으로 더 비중 있게 반영될 필요가 있다. 현행 재허가·재승인 심사 과정에서 시청자 의견 청취 절차를 거치긴 하지만, 이는 매우 형식적 수준에 머무르고 있다. 때문에 시청자 참여 접근성이 떨어지는 기존의 의견 수렴 절차를 개선해야 한다는 시민사회의 요구가 지속적으로 제기되어 왔다.

이는 본 연구를 위하여 진행한 전문가 인터뷰에서도 반복적으로 지적된 사안이다. 시청자의 참여는 “그냥 형식적인 것이 아닌 굉장히 중요하게 볼 필요가 있”음에도 지금의 제도에서는 “시청자 의견을 받아 수용하는 방식이 대단히 형식적으로 취합하”는 데 그치고 있으며 이 때문에 사업자들도 별 신경을 쓰지 않고 시청자들도 “의견을 제시해도 방송사들이 바뀌지 않을 것이라 생각하니까 내가 좋아하는 것을 하는 곳으로 떠나자, 해서 다른 플랫폼으로 떠나가는 것”이라는 지적이다(F). 공영방송의 영향력 제고를 위해서라도 시청자 평가 참여를 통해 효능감을 높이는 방안이 마련될 필요가 있다.

기술적 차원에서 콘텐츠 공급자와 수용자 간의 상호작용이 활발해지고 수용자의 능동적

참여가 극대화되는 미디어 환경이 도래했음에도 불구하고 방송사업자들이 시청자 의견을 청취하고 수렴하는 방식은 일방향적 커뮤니케이션이 이루어지던 과거의 형식적 수준에 머물러 있다. 불특정 다수를 대상으로 한 설문조사, 질적 심층 인터뷰와 포커스그룹인터뷰(FGI) 등을 통해 시청자 참여 접근성이 떨어지거나 자의적으로 의견을 집계하는 기존의 의견 수렴 절차를 개선하여 의견 접수 양식을 표준화하거나 표본과 데이터의 대표성을 강화하고, 방송사에 설치된 시청자위원회 구성과 운영의 적절성 및 실효성을 평가하며, 방송사 내·외부를 통하여 청취된 시청자 평가를 객관화하여 심사에 직접 반영하는 방식을 집중적으로 검토해야 한다. 특히 공영방송의 경우는 이러한 시청자 평가 의견 반영 배점을 상향 조정하여 시청자와 공영방송 사이의 간극을 좁히고 신뢰도를 제고할 수 있도록 유도해야 한다.

아울러 심사 기준에 명시적으로 포함시키지 않더라도 방송사에 근무하며 방송 분야의 전문적 역량과 식견을 갖춘 내부 종사자의 의견을 청취하여 평가에 반영하는 방안도 검토해볼 수 있다. 4기 방송통신위원회 정책 과제 발표 당시 시민단체들은 “시청자와 종사자의 의견을 수렴할 실질적 방안을 수립하는 계획이 부재하여 사업자의 입장만 놓고 평가할 가능성이 있다”고 지적한 바 있다. 현행 재허가 심사 절차 중 ‘의견 청취’는 주로 경영진의 입장을 참고하는 데 집중되어 있어 노사가 의견을 달리하는 사안과 관련하여 일방의 입장만을 편향적으로 반영하게 될 우려가 있다. 내부 종사자들 역시 방송사의 구성원이며 방송 산업의 중요한 이해관계자다. 경영진으로 대표되는 사업자의 일방적 의견뿐 아니라 노동조합과 직능단체 등의 의견을 청취하는 절차를 심사에 포함시키는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

2) 지역 민영방송

지역의 민영방송은 방송 권역과 소유구조라는 크게 두 가지 점에서 공영방송과 성격을 달리하고 있으며, 당면해 있는 시장 환경과 재정, 규모 등 현실적 차원에서도 조건이 상이하다. 따라서 전국을 방송 권역으로 하는 방송사와 지역 단위의 방송사를 동일 또는 유사한 심사 기준이나 배점으로 평가하는 것은 논리적으로나 현실적으로나 타당하지 않다. 열악한 시장 환경과 빈약한 광고 수입으로 독자적 생존이 위태로운 지역방송에 전국 단위 방송과 같은 기준과 배점으로 재정과 콘텐츠 수급 실적을 평가하는 것은 과도하다는 주장에

는 어느 정도 설득력이 있다. 최초 사업자 허가 시점이 아닌 재허가 시점에서는 더욱 그러하다. 지역 민영방송의 재허가 심사에서는 지역 방송 고유의 공적 책무를 중심으로 평가가 이루어지는 것이 합리적이다.

지역 민영방송의 핵심적 책무는 두말할 것 없이 지역성 구현일 것이다. 수도권과 여타 지역 간의 인구와 자원 격차가 나날이 심화되고 지역 소멸의 위험성마저 커진 지역 양극화 시대에 지역문화의 창달과 계발은 한국 사회 전체가 함께 해결해야 할 중대한 과제이며, 방송 영역은 지역의 가치와 문화를 보존하고 보급하는 데 유용하다는 점에서 지역 격차 해소를 위한 중요한 열쇠이다. 방송을 통한 지역성 구현과 지역 격차 해소는 지역 민방을 최초 허가한 취지에도 부합하며, 방송의 공익성을 견인하고자 하는 재허가 심사의 취지에 비취볼 때에도 타당하다. 따라서 지역방송에 대한 심사 평가에서 지역성 구현 수준에 대한 심사 기준과 배점을 대폭 강화하여 더 비중 있게 취급하는 것이 마땅하다.

여기서 중요한 논점은 추상적 개념인 '지역성'을 어떻게 규정할 것이냐의 문제이다. 현재 재허가 심사에서는 '지역 프로그램의 기획·편성·제작·구매·투자 실적과 계획의 적정성'을 심사항목에 포함시켜 낮은 비중(30점)으로 평가하고 있다. 지역에 살고 있는 주민들조차 자신들의 지역에서 자체 제작한 방송보다 전국 단위 방송을 더 선호하는 상황에서 지역 콘텐츠 제작과 편성은 상업적 기회를 포기하는 선택이 될 가능성이 높다. 이러한 선택을 감수하며 공적 책무를 수행한 방송사업자에게는 재허가 심사에서도 지금보다 더 많은 보상이 주어지는 것이 합당하므로, 해당 항목의 비중을 지금보다 상향 조정할 필요가 있다.

나아가 '지역 프로그램'의 범주와 경계가 모호하며 단순히 제작과 편성 비율 등을 기준으로 지역성 구현의 정도를 평가하는 방식이 갖는 한계도 지적될 필요가 있다. 전문가 인터뷰에서는 현재의 지역방송은 사실상 자체 지역 편성권 없이 모든 것이 서울에서 결정되고 제작되는 시스템 내에서 일부 방송 시간대를 할당받을 뿐이라는 점에서 "지역이 주체가 되어 있지 않"는 상황이라는 지적이 나왔다. 지역 방송 시간대의 유무나 비중만을 가지고 평가하기보다는 제작과 편성에서 얼마나 많은 자율성을 가지고 있는지 등 지역 방송의 현실을 고려한 더 다양한 지표를 도입해야 한다는 주장이다(C).

모든 지역에는 해당 지역 고유의 특성과 현안이 존재한다. 또한 이러한 지역의 특수성은 시대와 시점에 따라 변화한다. 단순히 지역에서 프로그램을 자체 기획·제작했다고 해서 지역성이 구현되는 것은 아니며, 해당 시점에서 해당 지역의 중요한 이슈를 얼마나 폭넓고

심층적으로 다루었는가 지역성 구현의 주요한 평가 대상이 되어야 한다. 따라서 지역 민영방송의 재허가 심사 평가를 위해서는 최소한 광역권 단위에서라도 지역 특수성과 지역 주민의 방송 수요를 반영한 심사 기준을 차별적으로 마련하여 적용할 필요가 있다. ‘어떤’ 지역성을 중점적으로 평가할 것인가는 지역사회에 밀착된 심사위원들 또는 자문단의 연구와 토론, 합의에 따라 지역마다 내적 차별성을 띠는 것이 타당해 보인다.

민간 소유 방송에 대한 재허가 심사에서 또 한 가지 중요한 기준은 제작과 편성의 독립성과 자율성에 대한 평가이다. 공영방송은 정치권력과의 관계에서 독립성과 자율성을 견지해야 하지만, 민영방송은 소유주(ownership)로부터의 독립성과 자율성이 중요하다. 인터뷰 대상이었던 한 전문가는 “공정성 요소를 평가에 방점을 찍는 것보다는 독립성 평가에 방점을 찍는 것이 더 나은 것”이라고 평가했다(H). 특히 공영방송과 소유 구조가 다른 민영방송에서 자본으로부터의 독립과 소유-경영 분리의 목표는 차별화된 평가 기준이 될 수 있다. 지배주주에 종속되어 제작과 편성의 독립성과 자율성을 침해당한 방송은 자본과 대주주의 이해를 일방적으로 반영하는 획일적이고 편향적인 성격으로 경도될 수 있다. 따라서 민영방송사의 경우 편성과 제작·보도의 독립성을 평가하는 기준을 강화하여 방송의 공익성과 공정성을 유도할 필요가 있다.

따라서 민영방송 재허가 심사에서는 이사회, 대주주, 경영진으로부터 제작과 편성 자율성의 보장 여부, 노사 간 합리적 대화와 협의 시스템의 구축 여부를 평가하는 항목을 신설해 평가에 반영할 필요가 있다. 이를 위해서는 앞서 공영방송의 경우와 마찬가지로 경영진의 의견뿐 아니라 내부 종사자들의 평가 및 의견을 함께 청취 및 수렴하는 절차를 거치도록 해야 할 것이다. “이사진 구성에서 최대주주나 관계사들을 얼마나 배제하고 이사진을 꾸리고 있는지라든가 노조 쪽 인원이 한명이라도 참여하고 있는지”와 같은 독립성을 평가하는 항목들은 정량적으로도 충분히 평가가 가능한 부분이다(H).

3) 서울 지역 지상파 민영 방송

서울 지역을 권역으로 삼고 있는 민영방송(SBS)의 경우는 문제가 다소 복잡하다. 방송을 통해 보호되어야 할 만큼 위기에 놓인 서울의 고유한 지역성이 존재한다고 보기 어렵기 때문이다. 바꿔 말하자면 서울의 지역성이 이미 전국의 지역성을 압도하고 모든 지역의 방

송이 서울 중심성을 띠고 있기 때문에 재허가 심사에서 서울의 지역성을 구현했느냐의 여부가 평가 대상이 된다면 이는 분권화 및 중앙집중화 해소의 취지에 역행하는 결과를 가져올 뿐이다(물론 이와 별개로 공동체라디오방송 등 서울 내부의 작은 커뮤니티를 단위로 한 방송에 대한 평가에서는 지역성의 구현이 핵심 화두가 되어야 할 것이다).

그렇다고 해서 서울 지역 민영방송을 공영방송과 동일한 심사 기준으로 평가하는 것도 논리적으로 모순된다. 희소한 공공적 자원을 위탁받아 사업을 수행하는 지상파 방송의 기본적 공적 책무와 최소한의 공익성을 요구하는 것은 불가피하겠지만, 공영방송과 동일한 공공성을 평가 잣대로 적용한다면 별도로 민영방송을 두고 지상파 방송 내에서 소유 구조의 차별성을 도입한 취지가 무색해진다. 따라서 지상파 민영방송에 대한 심사는 문화적 다원주의의 실현이라는 민영방송의 허가 취지에 맞춰 공영방송과 차별화된 심사 기준과 배점에 따라 이루어질 필요가 있다.

요컨대 혁신적이고 창의적인 콘텐츠의 개발을 통해 다양한 프로그램을 기획·제작·편성하는 노력을 기울였는지 여부 등이 중점적으로 평가되어야 할 것이다. 민간과 시장의 유연하고 창의적인 아이디어가 자유롭게 발휘되어 방송 콘텐츠 산업의 활력이 극대화되고 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있도록 유도하는 전략적 접근이 필요하다. 심사사항(대분류)상 '방송의 공적 책임·공정성의 실현가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'에서 심사항목(중분류)으로 '혁신성 구현 실적 및 계획의 적정성'이나 '다양성 구현 실적 및 계획의 적정성' 항목을 넣고 높은 비중으로 평가하는 방안이 고려될 수 있다.

물론 앞서 언급한 바와 같이 민영방송사의 경우에는 지배주주로부터 편성·제작·보도의 독립성과 자율성이 보장되는 것이 중요하다. 이는 서울 지역 민영방송의 경우도 예외가 아니므로, 독립성과 자율성의 심사 기준은 여기서도 중요한 비중으로 다루어질 필요가 있다. 따라서 서울 지역 지상파 민영방송에 대한 심사는 지상파 공영방송의 심사 기준과 서울 이외 지역 민영방송의 심사 기준이 적절히 혼합된 별도의 기준과 배점에 따라 진행함으로써 사업 허가 취지를 구현하는 데 힘써야 할 것이다.

4) 종합편성채널 PP

종합편성채널 PP 재승인 심사 평가 역시 종편 도입 당시의 정책 목표에 맞춰 기준과 배

점이 조정되어야 한다. 종편 도입 당시의 핵심 목표는 방송콘텐츠 시장의 활성화를 통한 방송영상산업의 경쟁력 강화였다. 그러나 종편 사업자들이 왜곡된 방송 환경과 시청자들의 굴절된 수요를 이용하여 제작비가 비교적 덜 들어가는 대담 중심의 시사 토크쇼 프로그램을 집중 제작·편성하는 전략을 취하면서 종편 채널 도입을 통한 콘텐츠산업 기반 강화라는 본래의 정책 목표 달성은 어려워진 상황이다(신혜선·이영주, 2020). 최근 종편 채널에서도 인기를 얻는 예능 프로그램이 나오면서 방송프로그램의 불균형 편성은 일정 부분 완화되었지만, “장르 편중 현상과 공공성에 대한 프로그램에 대한 투자, 새로운 포맷 개발” 등은 부진한 실정이며 “수익이 발생하고 있는 곳에만 집중 투자하고, 잘 된 프로그램을 재생산하고 반복하면서 수익을 유지하는 상황”인데, 이는 “그래도 재승인 심사를 통과하기 때문”이라는 해석이다(B). 이처럼 시사 프로그램 중심의 저비용 고효율 전략 자체는 여전히 계속되면서 시청자들의 선택권을 오히려 제한하고 방송산업의 경쟁력을 퇴행시키고 있다.

정책 목표를 고려한 합목적적인 재승인 심사가 되기 위해서는 프로그램의 균형적 편성과 영상 콘텐츠 산업 진흥을 유도하는 심사 항목과 배점이 대폭 강화되어야 할 것이다. 이미 이러한 문제의식에서 종편 PP 재승인 심사평가 항목과 배점은 지속적으로 조정된 바 있다. ‘방송 프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성’과 연관된 배점을 160점에서 190점으로 상향시켰는데, 이는 지상파방송의 150점 배점보다는 40점 더 높은 수치다. 종편 PP의 경우에는 공적 책무 못지않게 콘텐츠 투자 활성화 및 방송 콘텐츠 산업의 요소시장(텔런트, 작가, 연출자, 카메라 등) 활성화를 위한 협력 계획의 우수성을 통해 콘텐츠 산업에 대한 기여 계획을 평가하고자 하였던 것이다. 그러나 아직 충분한 성과로 이어지지 못하고 있다면, 추가적인 배점 조정을 통하여 정책 목표의 조속한 실현을 유도하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

그렇다고 해서 종합편성채널의 뉴스·시사 보도 프로그램이 다양한 관점을 포용하지 못하고 불공정하다는 우려와 비판이 지속적으로 제기되는 상황(강명현, 2016; 이승엽 외, 2017; 전영식, 2019)에서 방송의 공정성을 평가하는 심사항목의 배점을 현행보다 낮추기는 어렵다. 정치적 편향성 문제는 종편 PP를 둘러싼 논란의 중핵이라는 점에서 객관적이고 품격 있는 보도를 유도하는 심사 평가도 계속 유지되어야 할 것이다. 종편 PP의 경우에도 내부 종사자들이 대주주와 경영진의 개입과 간섭으로부터 자유로운 상태에서 프로그램 기획·제작할 수 있는 독립성과 자율성이 실현된다면 정치적 편향성과 불공정성 논란은 상당

부분 불식시킬 수 있을 것이다. 따라서 추상적인 공적 책무와 공정성을 심사항목에 포함시키는 방안보다 기획·제작·편성의 독립성과 자율성을 기준으로 심사를 진행하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 심사사항(대분류)상 방송의 공적 책임·공정성의 실현가능성 및 지역·사회·문화적 필요성에 '프로그램 기획·편성·제작의 독립성과 자율성 유지 및 구현 실적 및 계획의 적정성' 항목을 두고 높은 배점으로 평가하는 방안이 있다.

심사항목 및 배점과는 별개로 종편 PP 심사의 경우 심사위원회 구성과 운영 방식을 차별화하는 방안도 고려해볼 만하다. 종편 PP 재승인 심사는 지상파 방송 재허가 심사와는 달리 첨예한 논란과 이해관계의 대립이 발생하는 영역이므로, 심사의 투명성과 공정성을 담보하기 위한 고도의 노력이 요구된다. 현재도 전문성을 갖춘 심사위원을 비공개로 위촉하여 투명성과 공정성 시비를 최대한 불식시키고 있지만, 심사위원장이 방송통신위원장과 협의하여 심사위원을 결정하는 현행 방식대로 할 때 종편 PP 재승인 심사가 계속된다면 언젠가 소모적 논쟁이 발생할 여지가 남아있다고 볼 수 있다.

이에 종편 PP 재승인 심사에 한해서는 기존 심사위원 선정 방식을 개선하거나 별도의 심사위원회 구성 및 운영 방식을 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 전문가 풀을 미리 구성해놓고 무작위 추출 방식으로 해당 심사에 참여할 심사위원들을 선정하는 등 정부의 개입이 이루어졌다는 오해를 사전에 차단할 시스템을 구축하는 방안이 고려될 수 있다. 심사의 전문성과 중립성을 제고하기 위하여 미디어, 법률, 경영, 회계, 기술 등 각 분야별로 선정된 심사위원이 해당 분야만 제한적으로 심사하는 방법도 있다. 이러한 방식은 본 연구를 위하여 인터뷰한 전문가 자문에서도 제안된 바이다(E).

제 2절 매체별·사업자별 심사의 법제도 정비

1. 공영방송과 민영방송 간 차별적 심사 체계 모색

현행 방송사 재허가 재심사 제도는 허가제를 근간으로 한다. 이러한 허가는 사회적으로 희소한 자원인 전파를 활용하기 위해서는 국가 기관에 의한 공적인 허가를 받아야 하며, 유한한 자원인 전파 활용 상의 효율성과 공정성을 추구하기 위해서 정부 개입이 불가피하

다는 점에 의해 정당성을 갖는다(신흥균, 2000; 김대호, 1995). 그에 따라 방송사업에 대한 허가제는 언론 자유를 제한하면서 동시에 여론 다양성, 공정성 등 방송에 의하여 견인되어야 할 사회적 가치 실현을 위하여(고민수, 2006) 나름의 제도적 정당성을 인정받는다.

이러한 허가제는 물론 허가권자 즉 정부가 방송사업의 운영을 결정한다는 점에서 여전히 논란의 여지를 안고 있다(성욱제, 2013). 허가제의 위헌성에 관한 논란(김대호, 1995)은 차치하고서라도 매체 환경 변화에 뒤떨어진 무선 방송국 위주로 심사 제도가 적용되고 심사가 자의적이고 중복적이며 요식적인 심사가 이뤄지는 경우들이 많고 재허가 거부 이후의 대응책 미비에 따른 제도의 실효성 결핍은 ‘허가제’의 핵심적인 문제들이다(김재영·이승선, 2010).

보다 최근에는 허가제도를 제대로 적용하여 진입장벽을 높임으로써 양질의 방송사업을 수행할 수 있는 사업자의 시장진입을 유도할 수 있는 허가제의 가치가 제대로 구현되지 못하고 있다는 목소리도 제기되고 있다(미디어오늘, 2020년 11월 17일자 기사 <지상파·종편 심사에 ‘시청자 의견’ 제대로 반영한다면?>). 최초 허가를 엄격하게 진행하되 재승인은 안정적으로 완회함으로써 방송 사업의 자율성과 독립성 그리고 방송 사업자에 대한 공적 규제 간의 조화와 균형이 도모되어야 하는데 ‘최초 허가’ 자체가 제대로 이뤄지지 않고 있다는 지적이다.

그렇다고 재허가 자체가 실효적으로 작동하고 있는지 따진다면 그 또한 회의적인 상황이다. 법에 의한 절차와 과정에 따라 적법한 심사를 받고 그 결과 지위를 상실하였다고 볼 수 있는 사업자에게 기회를 다시 부여하는 행위는 재허가 제도의 근본 취지와 목표에 어긋난다. 2020년 종편 재승인 탈락 점수를 받은 MBN에 대한 방송통신위원회의 ‘조건부 재승인’ 의결 사례에서 알 수 있듯이 재허가가 과연 실효적인 제도로 기능하고 있는지는 심각한 논란으로 지속 중이다 이는 물론 종편에만 해당되는 문제는 아니다. 재허가 제도가 실효적으로 기능하지 못하는 상황은 지상파 방송 특히 공영방송 영역도 마찬가지다.

이와 관련하여 KBS, EBS, MBC 등 이른바 공영방송들을 종편 등 민영 방송사업과 동일한 하나의 허가 체계 안에서 규제하는 방식에 대한 근본적인 개선이 요구의 목소리가 높다. 이는 크게 두 가지 맥락에서 근거를 찾아볼 수 있다.

첫째, 앞서 언급한 방송사들은 사실상 재허가 거부 또는 허가 취소가 불가능한 매체들이다. 실령 허가를 취소하여 타 사업자로 대체한다 해도 새로운 공영방송사 또한 여전히 정

부가 소유, 운용하는 매체라는 점에서 재허가 거부에 의한 사업자 대체 효과를 실질적으로 찾기 어렵다는 점이다.

둘째, 공영방송사들에 대한 재허가 제도는 이들 방송사들의 재허가 거부 및 허가 취소가 사실상 불가능하다는 점 때문에 공영방송사들이 재허가 재승인 제도에 성실하게 대응하지 못하는 현실의 지속 문제다. 예를 들어 이번 연구를 위해 진행한 전문가 인터뷰에서도 재허가 과정에서 KBS의 부실 대응 및 그로 인한 허가제의 실효성 문제에 대한 지적은 있었다.

물론 지난 2017년 SBS를 포함 공영방송사 KBS와 MBC는 재허가 심사 기준 점수 650점을 넘기지 못하여 사상 처음으로 조건부 재허가 의결을 받은 바 있다. 당시 심사위원회는 편성위원회 운영 활성화, 외주제작 거래 관행 개선, 재난 방송 강화와 같은 재허가 조건을 부여 받았지만, 2019년 KBS의 영터리 재난 방송(고성 산불 보도)이나 같은 KBS에서 최근 일부 프로그램 제작에 참여하는 비정규 노동자들에 대한 해고 논란 등에서 방증되듯, 공영방송사들의 방송 사업 운영 개선의 근거들을 찾기는 쉽지 않다. 공영방송사들에 대한 허가제도의 근본적인 개선이 요구되는 이유다.

이와 관련하여 새롭게 고민할 부분은 최근 매체 환경 변화를 고려하고 점점 더 위축되고 있는 지상파 방송사들의 활로를 열어주기 위하여 방송통신위원회가 방송사업자 간 구분 없이 중간광고를 전면 허용하는 등 일부 규제를 해소하고 있는 최근 등장한 탈-규제 추세다. 이번 방송법 시행령 개정안이 발표된 이후 언론계와 시민사회에서는 공영방송들이 위치한 지상파 방송의 공익성이 침해될 것이란 우려를 제기하고 있다(가령, 민언련, 2021년 1월 14일 입장 “사업자 우선한 광고·편성 규제 전면완화, 방송 공공성 흔든다”). 규제를 완화하는 만큼 방송사들이 자신들에게 부여된 공적 책무를 성실히 이행토록 하기 위해서는 지상파, 특히 공영방송사들을 대상으로 실효성 문제에서 논란이 있는 ‘허가제’에 대한 근본적인 개선이 더더욱 요구되는 상황이라 할 수 있겠다.

이처럼 사실상 공영방송을 대상으로 허가가 취소될 논리적 개연성이 없는 재허가 제도의 비실효성을 고려할 때, 공영방송에 대한 재심사 재허가 제도는 심사 과정과 절차, 평가항목, 재심사 기간 같은 세부적인 기준을 달리한다는 의미에서의 ‘차별화’를 넘어서 실효성이 낮은 허가제로부터 근본적으로 탈피하고 대안적인 심사 체계를 강구하는 방향의 제도 변화에 대한 고민이 요구된다.

물론 현재 허가 제도가 사업자가 아니라 개별 송출 단위인 방송국 차원에서 허가, 재허

가 여부를 심사한다는 점에서 예외 상황은 있을 수 있기는 하지만, 민영방송과 달리 더 높은 수준의 공적 책무를 이행해야 할 의무와 책임이 있는 공영방송사들에 대한 허가제 적용은 종편, 위성방송 등 여타 민영 방송사들과 달리 가져가야 할 필요가 크다. 특히 KBS의 경우는 방송법에 의거하여 최고의결기관인 이사회가 매년 경영평가를 진행하고 그 결과를 공표하고 있는 상황²⁾에서 방송통신위원회라는 규제 기관이 또다시 평가하는 규제 중복의 비효율과 이사회 역할과의 충돌 문제가 존재하고 있다(엄재용, 2010).

공영과 민영 방송사들은 소유 구조, 경영 형태는 물론 사회 구성원들이 요구하는 공적 책무의 기대 수준과 내용 또한 다른 상황에서, 이들 공영방송사들을 민영 방송사들과 동일하거나 유사한 잣대로 평가하는 것은 타당성이 없다. 물론 공영방송의 경우 경영의 효율성 같은 시장논리에 근거한 평가 항목들이 경영의 적절성으로 대체되는 등 공영과 민영 간의 차별화된 심사를 위한 제도 개선과 노력들이 꾸준히 있었지만, 이제는 그 이상의 논의가 필요한 시점이다.

하지만 이번 연구 내에서 진행한 전문가 인터뷰에서는 대부분의 전문가들의 진단은 지상파와 종편의 심사 차별화와 관련해서 심사 규정이나 관리 프로세스 상의 차별화가 필요하다는 수준에 머물러 있었다. 이는 방송사별 차등 재허가 필요성 제안, 공영방송사와 민영 방송사에 대한 재허가 절차 상의 차별적 적용, 공적 책임/공익성, 경영 평가의 기준의 초점 등의 차별적 적용 등을 골자로 하여 공·민영 심사 체계를 차별화 해야 한다는 학계의 기존 논리들(김동욱, 2005; 황근 2019; 김재영·이승선, 2010)과 궤를 같이 한다고 볼 수 있었다.

2. 공·민영 방송 심사 차별화론에 대한 반론

한 가지 추가적으로 고민해볼 지점은 공영방송사들이 포진한 지상파 사업 영역과 종편 등 여타 방송사업자 사이의 차별성이 앞으로 어떻게 인식될 것인지는 사회적 논의와 공감대 형성에 기초해 판단해야할 필요가 남아 있다. 가령 지상파와 종편은 서로 다른 역할을

2) 방송법 제49조에 의거, KBS 이사회는 공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항, 공사가 수행하는 방송의 기본 운영계획, 공사의 경영평가 및 공표 등 KBS 방송 수행 활동의 전반을 심의, 의결하여야 한다. MBC의 경우는 방송문화진흥회 이사회가 진흥회가 최다 출자자인 방송사업자의 방송 운용에 관한 사항 전반을 심의·의결한다.

수행해야 한다는 인식이 사회적으로 지배적이지만 사실상 종편의 영향력이 커지면서 종편과 지상파가 다르거나 달라야 한다는 사회적 인식이 적어질 개연성이 높다. 이번 연구의 전문가 인터뷰에 참여한 한 언론학자 또한 공영, 민영 구분론을 보다 신중히 생각해볼 부분이 있음을 지적한다. 그 근거는 방송 시청자들 사이에서 공영, 민영 방송에 대한 인식 차이의 간극이 점점 더 좁혀지고 좁아질 것 같다는 전망이었다.

공영 민영 구분이 미디어 소비자인 일반 국민 입장에서 별 차이가 없어지고 있는 상황을 전제한다면, 지금의 재허가 심사 제도는 오히려 정 반대의 접근을 하고 있는 셈이다. 현재 종편에게는 아주 엄격한 재심사가 적용되고 있는 분위기인 반면 KBS나 MBC의 허가를 취소해야 한다는 주장은 상대적으로 많지 않기 때문이다. 이런 문제점을 고려했을 때 공영은 태생 자체가 민영 방송과 다르고 민영 방송에 비해 높은 책무성을 부여 받는 반면 종편은 그렇지 않기 때문에 이 둘을 구별해야 한다는 논리는 보다 섬세히 접근할 필요가 있다. 관련해서 한 전문가 인터뷰 참여자 또한 매체별 차별화에 대한 보다 신중한 접근의 필요성을 말하면서, 방송의 개념, 방송법상 방송 미디어의 정체성을 달라진 미디어 환경에 맞게 재정 의하고, 그러기 위해서는 지역과 중앙, 민영과 공영이라는 단순 이분법도 진지하게 다시 검토할 필요가 있음을 강조한 바 있다.

요컨대, 공영 민영의 분리와 KBS나 MBC 같은 특수한 지위에 있는 공영방송사들에 대한 심사 제도를 개선, 보완하는 논의는 단순히 방송이라는 개념이 도입되기 시작한 과거의 논리에 근거해 다루기보다 미디어 지형 변화를 고려할 필요가 있어 보인다. 그럼에도 이번 연구에서도 다수 외부 전문가들은 공·민영 규제의 차별화에 대해서는 의견을 달리하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 이번 연구의 인터뷰에 참여한 한 전문가 또한 지상파와 유료시장은 시장 지위가 다르고 콘텐츠 범주나 도달 범위의 영향력 등에 미치는 제도적 조건 또한 서로 다르다. 그래서 그 기준들이 차등화 되어야 한다고 지적하면서 단순히 심사 기준이나 절차의 차별화를 넘어서 허가와 재허가 취소 제도 자체의 실효성을 확보하기 위한 고민이 수반되어야 함을 짚었다. 다른 인터뷰 참여자 또한 종편과 동일한 맥락에서 지상파 심사를 하는 것은 아닌 것 같고, 지상파 종편은 서로 다르게 가야하고, 다른 유료 방송에 대해서도 그에 맞는 심사 규정과 관리 프로세스가 필요하다고 보았다.

다만 인터뷰 참여자 다수는 공통적으로 지상파와 종편, 공영방송과 민영방송의 심사 체계 차별화 방향에 대해 찬성하면서도 그 근거는 어디까지나 '사회적 합의'를 거치는 과정에

근간해야 한다고 주문하고 있다.

방송사 재허가 재승인 제도의 개선은 큰 틀에서 방송법 개정을 통해 근본적인 변화를 이뤄낼 수 있다. 방송사 재허가 재승인 제도의 근본 취지가 방송의 공적 책무 견인에 있다고 볼 때 무엇보다 방송의 공적 책무를 중심으로 하는 방송 철학의 확고한 유지가 중요하다. 그러기 위해서는 방송의 공적 책임, 공정성 그리고 공익성 기준은 필수적이다. 다만 방송의 공적 책임에 대한 실효적 규제가 방송 사업 활성화와 언론 자유와 조화를 이룰 수 있도록 하는 보완 노력이 수반되어야 할 것이다. 특히 최근 비대칭 규제 해소를 명분으로 시도되고 있는 규제 완화의 역기능을 보완할 수 있는 후속 논의와 대책 마련 또한 필요해 보인다.

허가제는 점점 더 많은 한계에 직면하고 있다. 공영방송은 공영방송대로, 공영방송 이외의 지상파, 종편 그리고 보도 PP에 대한 허가제의 정당성과 타당성을 어떻게 개선, 보완해 갈지에 대한 중장기적인 검토가 필요하다. 각 매체별 사업자별 재허가 재승인 제도는 보다 시급히 정비되어야 할 것으로 보이며 KBS의 경우 국가기간방송 위상과 현실에 걸맞은 근본적으로 새로운 규제 틀이 요구되며 구체적으로는 허가제에서 탈피한 협약 방식 모색과 같은 근본적인 제도 개선이 시도되어야 한다. 그 과정에서 MBC와 EBS를 어떻게 다룰지에 대한 논의 또한 필요하다. 공적 책무를 수행해야 하는 필수 매체들에 대한 일반 협약 체제로 갈지 공영매체별로 갖고 있는 특수성에 기초하여 공적 책무를 개별적으로 정의하는 협약으로 갈지 등 세부적인 논의 과제들 또한 검토되어야 한다.

방송사업자를 관할하는 권한과 책임을 미디어 환경 변화에 맞게 정비하기 위한 통합적 규제 기구 논의도 필요하다. 방송 환경 변화에 대응하면서 동시에 시청자 권익 보호를 위한 통합적 규제 틀 안에서 방송사 재허가 재승인 제도 개선이 정비되어 가야 할 필요가 있겠다. 이와 함께 방송이란 무엇이고 방송의 역할은 어떠해야 하는가에 관한 사회적 공감대 형성에 기여할 수 있는 방송 철학의 초석을 재정립하기 위한 노력 또한 결부되어야 할 것이다. 방송통신위원회가 2020년 시도한 시청각 미디어 서비스 규제 체계 논의가 대표적이다. 매체별 사업자별 재허가 재승인 제도의 차별화 과제는 방송의 공적 책무를 어떻게 재정의하고 공·민영 방송을 어떻게 구분할 것인가에 관한 고민과 향후 논의를 필요로 한다.

제 5 장 기존 재허가·재승인 심사제도의 공정성, 실효성 제고방안

제 1 절 재허가 심사의 공정성, 실효성 제고방안

이 장에서는 지상파 방송 재허가 심사와 관련하여 KBS 재허가 심사 방식의 변경, 현행 재허가 심사항목과 운영에서의 개선, 재허가 심사의 실효성 확보 등에 대한 구체적 제고 방안(가이드라인)을 담고 있다. 사안별로 관련 연구, 재허가·재승인 백서, 본 연구에서 별도로 진행한 전문가 인터뷰를 토대로 문제점을 진단하고, 이에 대한 대표적인 개선 방향에 대한 제언을 함께 제시하도록 한다.

1. KBS 재허가 심사 방식의 변경

앞 장에서 자세히 살펴본 것과 같이 KBS의 경우 여타 방송사와 동일하게 평가받는 부분에 대한 개선은 현 재허가 제도의 실효성 제고 측면에서 가장 핵심적인 사항이다. 이에 대한 개선방안으로 현행 방식과 같은 재허가 제도가 아닌 공적 책무 부여와 이행 점검을 위주로 한 6~8년 정도 긴 기간 동안의 협약(agreement) 형태로 변경하는 것이 가장 적절하다. KBS에 대하여 지금처럼 비교적 길지 않은 기간의 심사 유효기간(3~5년)을 부여하고, 현실적 한계가 있을 수밖에 없는 재허가 심사를 계속 수행케 하는 것은 규제기관으로서 방송통신위원회에 실효성, 적법성 논란 등 여러 부담을 가중시키는 것이며, 또한 국가기간방송으로 독립적인 법적 지위를 이미 가지고 있는 해당 방송 사업자 입장에서도 독립성, 안정성보다는 규제, 통제에 방점이 있다고 이를 받아들인다는 점 등을 종합적으로 감안하여 향후 KBS의 평가체제 개선과 관련, 전반적으로 심사를 단순화 하고 이행가능한 조건에 기인한 효율성과 실효성을 높이는 협약과 같은 형태에 주안점을 둘 필요가 있다. 이를 위하여 영국의 사례(BBC와 지상파방송의 사례 각각의 장단점)를 주로 참조하면서, 향후 KBS의

사업운영에 필요한 역량과 공적책임감을 점검하고 이에 필요한 조치를 사업자와 협의해가는 방식을 도입할 필요가 있다. 구체적으로, 해당 방송사업자에게 공통적으로 제공되는 기본적인 책무나 의무와 같은 것들은 방송 평가를 포함한 연간보고와 그리고 협약 유효기간의 절반 정도를 살펴보는 중간평가 쪽으로 집중을 시키고 각 주기에 따른 평가는 특정한 시기에 상정한 특정한 책무나 아니면 사업자의 특성과 미래전망에 기반 한 평가에 초점을 맞추는 방식으로 선택과 집중을 하여야 한다. 개선방안의 구체적 내용은 아래 도표와 같다.

<표 5-1> 해외 재허가 심사제도 비교 분석을 통한 한국 재허가 심사제도 개선(안)

비교	영국	미국	일본	한국(개선방안)
허가유효기간	10년 내외	8년	5년	6~8년
재허가 조건	허가조건 이행점검 후 협상을 통해 조정	FCC 의무조항 준수 시청자 거부청원	전파법에 근거	허가조건 이행점검 후 협상을 통하여 조정
재허가 절차	방송사업자 자체평가 (Statement of Programme Policy) ↓ 오프콤 연간평가 (PSB Annual Report) ↓ 오프콤 중간평가 (Review of PSB) ↓ 오프콤 재허가 심사	방송사업자 서류제출전 공지 (Pre-Filing Announcement) ↓ 방송사업자 서류제출후 공지 (Post-Filing Announcement) ↓ 시청자 재허가 거부청원 접수 (Petition to deny) ↓ 재허가 승인/거부	신청서 접수 ↓ 전파감리심의회의 자문 ↓ 재허가 승인/거부	방송사업자 자체평가(시청자 위원회의 자체평가포함) ↓ 방송통신위원회 연차보고 ↓ 방송통신위원회 중간평가(3~4년차 심화 이행점검) ↓ 방송통신위원회 재허가 심사(새로운 협약체결)

<p>재허가 조건 부과방식 특징</p>	<p>방송사업자와 규제기관의 재허가 조건 협상으로 조정. 협상 결렬시 허가기간 1년 내외 연장</p>	<p>청원자와 합의 중재 시민협약서 체결 (Citizen's Agreement)</p>	<p>전파법에 근거한 조건 부과 전파감리심의회의 자문 청취</p>	<p>방송사업자와 규제기관의 재허가 조건 협상으로 조정. 협상 결렬시 허가기간 1년 내외 연장</p>
<p>조건 사례</p>	<p>a. 중요 장르관련 의무 - 적절한 지역/전국/국제 뉴스 편성 비율 - 적절한 시사 프로그램 편성 비율 등</p> <p>b. 콘텐츠 제작·투자 의무 - 본방 프로그램 비율 - 지역에서 제작한 프로그램 비율 - 독립프로덕션 제작물 25% 이상 편성 등</p> <p>c. 구조적 의무 - 방송 커버리지 최대화 노력 등</p>	<p>a. WBLT-TV(66년) - 공정성 원칙 준수 - 차별적 편성 중단 등</p> <p>b. KEIF-LP(10년) - 후원/기부내역 제출 - 후원 대가로 실시한 공지내역 제출 - 기술 규정 준수 운영일지 보고서 제출 등</p>	<p>a. NHK 등 종합편성사업자 (13년) - 교육프로그램 10%, - 교양프로그램 20% 이상 편성</p> <p>b. NHK 교육방송(13년) - 교육프로그램 75%, - 교양프로그램 15% 이상 편성</p>	<p>a. 중요 장르관련 의무 - 적절한 지역/전국/국제 뉴스 편성 비율 - 적절한 시사 교양 프로그램 편성 비율 등 -재난주관방송으 로서 적절한 프로그램 편성 비율 등</p> <p>b. 콘텐츠 제작·투자 의무 - 본방, 오리지널 프로그램 비율 - 지역에서 제작한 프로그램, 외주 제작물 20% 이상 편성</p> <p>c. 구조적 의무 - 방송 커버리지, 플랫폼 다양화, 디지털 역량 최대화 노력 등</p>

처벌 수단	위반사항 공지, 벌금, 허가기간 축소(2년 내), 재허가 거부, 면허취소 등 부과	FCC 공익의무조항 위반시, 면허취소, 단기재허가, 벌금, 명령, 경고 등 부과	전과법 제76조 따라, 취소, 3개월 이내 운용 금지, 운용허용시간, 주파수, 안테나 출력 제한 등 부과	위반사항 공지, 벌금, 허가기간 축소(2년 내), 재허가 거부, 면허취소 등 부과
-------	---	--	--	---

자료: 해외 방송사업자 재허가·재승인 제도 사례는 다음의 문헌을 참고한 후 최신의 데이터를 반영하여 내용을 재구성함: 강종구·김창규·김대호·김영덕 외 (2005). 『방송 허가·재허가 제도에 관한 연구』, 방송위원회; 성욱제·박민성 (2011). 『지상파방송사업 선진적 규제체계 마련- 허가, 소유, 편성 규제를 중심으로』, 정보통신정책연구원; 박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014). 『방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구』, 정보통신정책연구원; 박성철·박시백 (2009). 『지상파 방송국 허가 및 검사제도 개선방안 연구』, 방송통신위원회.

우선, 협약의 유효기간은 6~8년으로 하고 3~4년 차에 중간평가 형식의 심화된 이행점검을 실시하여 실적 및 계획의 전반을 다시 추스르도록 한다. 이를 통해 일회성 심사라기보다는 일상적, 주기적으로 행해진 다양한 평가에 기반을 두는 종합적 심사 과정을 지향하고자 한다. 협약 기간의 마지막 해는 새로운 협약을 맺는 시기로 사용하며 기존 허가조건 이행점검에 기반하여 새로운 협약(협정서 체결)을 맺어야 한다. 매해 방송통신위원회에 보고되어야 하는 연차보고에는 기본적인 방송평가(경영평가, 규정준수평가 등 포함)와 함께 시청자위원회(혹은 새로운 이름의 시청자기구)와 외부감사기구의 평가가 함께 포함되어 자사 중심의 형식적 평가가 아닌 원활한 내, 외부 감독기구의 평가가 조화를 이루도록 한다. 마지막 해에 진행 될 방송사업자와 규제기관 사이의 협약갱신과정은 재허가 조건에 대한 협상으로 이루어지며 만약 원만히 협상이 이루어지지 않으면 허가 기간은 1년까지 연장될 수 있다. 이러한 새로운 협정서 체결을 위한 협상의 과정은 기존 협정서 검토, 전문가 그룹의 공적가치 검토와 평가, 그리고 대단위 의견 청취 등으로 매우 복잡하면서도 심도 있게 진행되어야 한다. 새로운 협약을 위하여 협의가 필요한 세부 조건에는 대표적으로 중요 장르 관련 의무, 콘텐츠 제작, 투자 관련 의무, 그리고 구조적 의무와 같은 사항을 포함할 수 있다. 더불어 새로운 협약에서 수신료와 관련한 큰 틀에서의 방향성이 제시되도록 한다. 중요 방송장르 제작 편성의 의무에는 지역, 전국, 국제 뉴스 그리고 시사교양 프로그램과 재난주관방송으로서 적합한 프로그램을 얼마나 편성하는지를 다루는지, 콘텐츠 제작과 투자의 의

무 조항에서는 본방, 오리지널 프로그램의 비율과 지역, 외주제작물의 의무편성비율을 결정한다. 방송사업자의 구조적 의무에 대한 부분에서는 방송 커버리지, 플랫폼의 다양화 계획, 디지털 역량 개발 계획 등을 포함하도록 한다. 마지막으로, 처벌수단에 대한 조항은 위반사항에 대한 성실한 공지, 벌금과 같은 비교적 가벼운 조항에서부터 2년 이내에서 다음 허가 유효기간을 삭감하거나, 극히 예외적인 경우에서 양자 간의 재허가 협상이 최종 실패할 경우 재허가 거부에 이은 면허 취소까지 포괄하지만, 실질적인 협정서의 갱신은 비교적 유연하게 안정적인 연속성을 가지도록 진행되는 것을 원칙으로 한다. 이외의 세부적인 조건은 추후 독립된 연구를 통하여 자세한 분석 및 검토가 필요하겠다.

2 재허가 심사 항목의 세부 점수, 방식 조정

재허가 제도의 실효성을 제고하기 위하여 지금의 재허가 심사 항목을 더욱 차별화하고 세부적 심사 점수 등을 조정하는 것이 시급하다는 의견이 연구 전반에서 제기 되어졌다. 특히 이 과정에서 계량적 지표를 확대하고 비계량적 지표를 더욱 정교하게 다듬는 것에 대한 구체적인 고민이 필요한 시점이다. 심사기준의 세분화와 계량화 정도는 일반적으로, 심사의 투명성과 공정성을 담보하는 일차적 요소로 작용한다. 관련하여 제안되어지는 내용은 다음과 같다.

구체적으로, 심사항목이 대항목, 소항목 식으로 세분화되어 있을수록, 1개 항목별 평균 배점이 낮을수록, 그리고 비계량항목보다 계량항목이 많고 계량항목의 점수 비중이 높을수록 평가의 자의성이 줄고 심사기준의 공정성이 확보된다는 정인숙(2002)의 의견과 사업계획서를 주 대상으로 하는 평가의 경우 적정성을 판단하는 기준을 마련하기 어려워 심사가 주관적·자의적 평가로 흐르기 쉬우며 이에 사업계획서 심사방식(Request for Proposal, RFP)은 투명성 및 공정성 시비가 제기될 수 있다는 김동욱(2005)의 의견에서처럼 전체적인 계량지표의 비중을 높여서 재허가 심사의 실효성 문제를 해결하는데 기여하도록 한다. “심사는 누가 하느냐에 따라 그 사람이 어떤 전문성을 가지고 있느냐, 어떤 정치적 편향성을 가지고 있느냐, 공정하다고 판단하는 기준도 그 사람이 가지고 있는 것이기 때문에...(G)” 정량평가가 지금보다는 더 많아져야 한다는, 전문가 인터뷰에서의 위 의견처럼 누가 심사를 하느냐와 어떤 정성평가 결과가 나올 것이라는 지점은 분명히 구분되어야 하고 그 편차는 적절히 줄어들어야 한다. 이러한 관점 하에서 개선방안을 살펴보면, 앞서서도 제안되었

듯 대분류 심사사항의 3번째 항목인 방송프로그램의 기획, 편성, 제작 및 공익성 확보 계획의 적절성 그리고 4번째 항목, 경영, 재정, 기술적 능력 부분의 경우엔 세부적인 계획(추후 과제)과 발맞추어 계량항목으로 심사방식을 변경하는 것이 가능하다. 더불어, 재무 안정성과 수익성 평가지표의 수정 보완도 시급하다. 기존의 방식에선 재무적 안정성과 수익성 계량평가 지표가 흑자 규모가 클수록 높은 점수를 받는 구조이나 운영비 전액을 정부 예산 등 공적 지원을 받아 수입, 지출을 균형적으로 맞추고자 하는 방송의 경우 평가를 잘 받지 못하게 되는 불합리한 결과가 초래되고 있다는 평가가 많다. 이에 따라 수익성, 성장성을 나타내는 지표로서 총 자산 순이익율, 자기자본증가율 뿐 아니라 안정성 평가를 위하여 자기자본비율, 유동비율, 당좌비율, 부채비율, 차입금의존도 등을 도입하여 반드시 필요한 지표 개선을 이룰 수 있도록 해야 하겠다.

지역 민영방송의 경우엔 공영방송과 심사 항목을 차별적으로 운영하는 것이 반드시 필요하다. 이에 따라, 현재 재허가 심사에서 '프로그램의 기획, 편성, 제작, 구매, 투자 실적과 계획의 적정성' 항목이 비교적 낮은 비중(30점)으로 책정되어 있지만 자체 제작에 대한 공적 책임 완수라는 측면에 대한 보상의 차원에서라도 지금보다 훨씬 높게 상향 조정하여야 한다. 뿐만 아니라, 앞서 언급한대로 공영방송과 소유 구조가 다른 민영방송의 경우 자본으로부터의 독립 그리고 소유와 경영의 분리는 제작과 편성의 독립성과 자율성 보장의 측면에서 그 중요함이 지대하다는 점에서 편성, 제작, 보도의 독립성을 평가하는 기준 역시 더욱 강화되어 방송의 공익성과 공정성을 적절히 유도할 필요가 있다. 시청자 위원회의 활성화와 발맞추어 시청자 평가 의견 반영의 항목 역시 전반적으로 점수가 상향 조정될 필요가 있다.

3. 재허가 심사 기준, 과정의 안정성, 투명성 확보

지금과 같은 재허가 제도가 도입된 지 20여년이 지났지만 제도 운영의 실효성에 대한 문제제기는 여전히 지속되고 있다. 심사기준과 절차에 있어서 그 동안 부분적 개선은 지속적으로 이뤄졌지만 보다 근본적인 관점에서의 검토가 필요하다는 데엔 큰 이견이 없었다. 이를 위해서 우선, 재허가 심사의 기준을 정하는 과정부터 방송통신위원회에 의한 기본계획보다 더욱 구체화, 세분화하고 더 합리적이며 신뢰성을 높일 수 있는 사전 절차에 의하여 적절히 부여되도록 변화해야 하겠다.

현재 과기정통부에서 진행하는 통신 사업자, 위치 제공 사업자, 방송 광고 판매 대행 사업자에 대한 심사 배점과 심사 항목의 경우만 하더라도 주무부처 고시로 만들어져 있어 비교적 안정적으로 운용되고 있다. 마찬가지로 지상파 방송사 재허가 심사 기준 역시 고시화 등의 과정 도입을 검토하여 해당 절차를 사전에 충분히 준비하고 안정적으로 운용할 수 있도록 하고, 방송사업자 입장에서 자신들에 중요한 심사에 대한 예측가능성이 충분히 제공되는 것이 심사의 실효성을 높이는 데 중요하다. 이를 위해서 구체적으로, 권역별 설명회, 온/오프라인 공청회 등의 의견수렴 절차를 통하여 다양한 방송사업자, 시청자, 시민사회단체들이 직접 참여하여 생산적으로 논의할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 평가 기준의 공유 기회를 적극 제공하는 비슷한 사례로 교육부에서 매 3~4년 마다 실시하는 대학평가 제도를 보더라도, 여기에서 가장 중요한 과정이 바로 심사기준과 절차를 많은 이해 당사자들의 의견을 수렴하여 합리적으로 결정하는 것이며, 이를 위해 권역별 공청회, 토론회 등을 개최하여 여러 목소리들을 듣는 과정은 매우 중요하게 다루어진다.

재허가 심사위원 선정 과정에서의 투명성과 대표성, 전문성 확보를 위하여 심사위원 풀을 만들어 선정하는 방법 역시 적극 고려하여야 한다. 이를 위하여 각 분야별로 후보자를 추천토록 하고(방송, 언론, 법률, 여성 등 10 ~ 15개 분야 선정) 심사위원 후보자 풀과 위원의 선정 시 필요한 경우 그 진행상황을 공개하거나 연차보고서 등을 통하여 사후 공개토록 하여 심사의 양적, 질적 향상과 책임을 도모한다. 또한, 심사 과정에서 심사위원들 사이의 토론 시간이 더 많이 보장되도록 하여 더 나은 방향의 결론 도출에 용이하도록 개선하여야 하겠다. 이처럼 모든 심의가 비공개로 진행되는 것보단 적절히 공개된 형태로 이뤄지는 것이 더 낫다는 의견과 토론 시간의 확대가 필요하다는 내용은 전문가 인터뷰들에서도 공통적으로 드러난 사항이다.

4. 시청자 의견청취 과정, 절차 개선 그리고 시청자위원회의 확대·강화

재허가 심사과정에서 시청자의 의견을 잘 듣는 것은 공적영역 심사에서 이들의 의사를 실질적으로 반영할 수 있는 수단과 장치를 제대로 마련하는 것을 의미한다. 특히 지상파의 경우 사회적 합의를 통한 더 큰 공정성을 요구받는다라는 점에서 시청자의 평가 과정은 매우 중요하다. 하지만 현재의 재허가 심사에선, 방송통신위원회가 심사 프로세스에 돌입하면서

해당 심사대상 방송을 통해서 시청자들의 의견청취를 하겠다는 고지를 하게끔 하고 이에 대한 접수를 직접 받고 있으나, 사실 이 과정에 대한 한계가 명확하고 실효성이 그렇게 크지 않다는 평가가 지배적이다. 대표적으로 극단적이거나 비정상적 반응, 계획되고 조작된 특정한 의견 개진, 무책임하거나 부적절한 답변 등을 들 수 있다. 이와 같은 현실적 어려움을 극복하기 위해서 여론조사나 수용자 패널 조사 혹은 지역별 공청회 등 직접적인 다양한 방법들을 개발하고 적용할 필요가 있다. 이를 통하여 평가의 개념이라기 보단 방송사 콘텐츠와 서비스에 대한 수용자의 불만과 니즈를 충족시키고자 하는 방향성 아래 심사를 재설계할 필요가 있겠다. 또 다른 방식에는, 심사위원에게 비교적 긴 시간을 맡기어 이들로 하여금 방송사 현장 답사와 실무자와 시청자의 의견을 직접 듣고 반영토록 하는 것도 가능하다. 유연한 방식의 제도로서 지금처럼 1주일이나 3-4일 정도의 폐쇄적인 공간에서 주어진 자료를 승인 심사를 하는, 한번 만들어놓으면 변경 없이 지속하는 방식보다는 심사위원을 장기적으로 운영해서 현장탐방이나 인터뷰 등을 하면서 실질적으로 심사위원들 눈으로, 자기들이 자료생산에 참여하는 방식이 되면 좋겠다는, 정성적이지만 굉장히 신뢰할 수 있는 데이터 수집에 대한 의견도 제시되었다.

간접적이지만 오히려 더 효과적인 방법에는 기존에 존재하는 각 방송사의 시청자위원회의 활성화를 도모하여 시청자 의견청취를 종합하여 판단하는 것을 대표적으로 들 수 있다. 그동안 실시되었던 방송통신위원회 재허가 심사에서의 정책제언들에서부터 여러 전문가들의 인터뷰 결과까지 비교적 공통적으로, 방송법상 의무조항인 방송사 시청자위원회의 활동을 보다 적극적으로 검토, 활용할 필요에 대한 강조가 많았다. 실제, 2017, 2018년 등의 방송통신위원회 재허가 심사 백서를 보더라도 공영, 민영 방송 모두 내부적 견제장치의 미흡과 시민참여 감시기구인 시청자위원회의 부실을 지적하고 있다. 2017년 백서에선 시청자위원회가 경영진의 보조적 자문기구로 전락하여 본연의 기능을 수행하지 못하는 점을 이야기하며 공적 책임 강화 및 질 좋은 방송콘텐츠 제작을 위해 내부 종사자의 자율성 확대 방안으로도 시청자위원회 개선을 제언하였다. 2018년 백서에선 운영의 내실화를 강조하며 방송법상 부여된 권한대로 시청자위원회는 더욱 독립적으로 방송편성과 방송내용에 대하여 경영진에 시정을 요구하고 경영진은 특별한 이유를 제외하곤 이를 수용하도록 해야 한다는 건의 사항이 담겨있다. 이처럼, 제 자리를 찾게 된다는 가정 하에서 시청자위원회의 활동 내역(공개된 회의록, 운영결과 등 각종 내역)은 재허가 심사에도 매우 유용한 정보가 된다.

이에 대한 꼼꼼히 분석을 통하여 다각도의 의견 청취를 상시적으로 진행하면서 현재 사용하는 방식인 특정기간 댓글 취합결과를 함께 반영하면, 지금의 여러 관련 문제점은 보완될 수 있을 것이다. 이 밖에 심사 과정에서의 공정성 문제와 관련해서도 시청자위원회의 역할은 다시금 적극 활용할 수 있다는 전문가의 의견도 있다.

KBS의 경우 향후, 재허가 절차가 심사가 아닌 협상(agreement)의 형태로 변경된다면, 시청자위원회를 통한 의견청취 과정은 연차별로 진행 될 방송사업자의 자체 평가에서 아주 핵심적인 한 부분으로 자리하도록 할 필요가 있다. 이 과정에서 방송통신위원회의 재허가(협약이행) 사항을 방송사 내부에서 스스로 지속적으로 감시, 평가, 개선할 수 있도록 현재의 시청자위원회를 시청자평가위원회(가칭)로 그 위상과 책임, 역할을 한층 확대 강화하는 것에 대한 고민도 필요해질 것이다. 이에 대한 근거는 첫째, 방송사 내 생산적인 내부 견제 장치에 기반한 자율규제의 활성화 측면에서 찾을 수 있다. 특히 협약 형태로 이뤄지게 될 앞으로의 재허가 갱신의 경우 아무래도 방송사의 자율성이 더욱 커지게 되는 만큼 상대적으로 내부적 감시기구로서 시청자위원회의 책임과 역할은 그만큼 더 강조되어야 한다는 것이다. 두 번째, 수신료를 기반으로 운영되는 공영방송인만큼 수신료 산정에서부터 사용에 대한 감시와 평가 등 보다 적극적 추가적 역할에 대한 필요성이 한층 더 강조되어야 한다는 점에서도 그러하다.

5. 심사 결과에 대한 자사 고지 의무

지상파 방송의 경우 시청자들에게 심사결과에 대한 고지의무를 강화함으로써 공적 방송의 책무성 가운데 하나인 설명책임(accountability)을 강조하도록 하여야 한다. 동시에 이 과정을 통하여 방송사 재허가 심사와 그 결과에 대한 시청자들의 전반적 관심 및 이해가 늘어나게 하며, 이는 곧 재허가 제도의 실효성을 제고시키는 긍정적 효과로 이어지게 될 것이다. 이에 따라 재허가 심사를 마친 모든 방송사업자는 정해진 기간 동안 혹은 주기적으로 재허가 심사 결과의 세부내역을 홈페이지, 시청자프로그램, 뉴스 등을 통하여 적극 알릴 의무를 지니게 되며, 심사결과와 차등에 따라 자사 고지 의무의 세부적 의무사항도 조금씩 다르게 부여될 수 있도록 한다. 이를 통하여 궁극적으로, 조건과 권고 등에 대한 방송사의 이행여부를 객관적으로 판단하는 기준 확보가 어려운 부분에서부터 시청자들과의 지

속적 관심과 참여를 유도할 수 있는 계기를 마련할 수 있겠다.

6. 심사 결과에 따른 공영·민영방송의 규제, 보상정책 차별화

재허가 심사의 실효성을 높이기 위한 또 다른 방안에는 성공적인 심사결과에 따른 인센티브를 각기 다른 특성의 공영방송과 민영방송에 차별적으로 부여하는 방법도 논의될 수 있다. 특히 수신료 기반의 공영방송의 경우엔 만족스러운 심사결과를 전제할 때, 몇몇 방식의 자율권을 일시적으로 허용하는 포지티브 정책을, 광고 기반의 민영방송의 경우 수익과 직결되는 네거티브 정책을 도입하는 것을 고려할 수 있다. 구체적으로 공영방송의 경우 성공적인 재허가 심사 결과에 상응하도록 가능한 수준의 자율적 운영 조치의 시행에 대하여 방송통신위원회와의 협의가 가능하도록 하며, 민영방송의 같은 경우엔 방송광고 분야를 중심으로 네거티브 정책을 선별적으로 사용할 수 있도록 그 보상을 차별화하여야 하고 이것이 재허가 심사에 대한 실효성 제고에 기여하도록 할 수 있겠다. 그 사례로는 공영방송의 경우 편성비율에서 오락부분에 대한 자율적 편성비율을 한시적으로 어느 정도에서 보장해 주거나 외주제작비율을 외부방송환경에 맞추어 적절히 운영하도록 해 주는 방안과 같은 것이 있을 수 있고, 민영방송의 경우 지금까지와 달리 금지되는 광고 유형만 규정하는 원칙 허용, 예외금지와 같은 방식으로 광고에 대해 기 부과되어 있던 여러 제한적 조건을 일시적으로 완화해주는 등의 방법을 생각해 볼 수 있겠다.

제 2절 재승인 심사의 공정성, 실효성 제고방안

이 절은 종편PP 재승인 심사와 관련하여 현행 심사항목의 개선, 재승인 심사의 실효성 확보, 재승인 심사의 운영 개선 등에 대한 제언을 담고 있다. 사안별로 관련 연구, 재허가·재승인 백서, 본 연구에서 별도로 진행한 전문가 인터뷰를 토대로 문제점을 진단하고, 이에 대한 개선 방향에 대한 제언을 제시하도록 한다.

1. 재승인 심사항목 차별화 및 계량평가 확대

1) 재승인 심사항목 차별화

매체, 채널별 특성에 따른 차별적 규제는 현실적인 필요성이 있을 뿐 아니라, 법적으로 명시되어있는 사항이다. 방송법 제32조 방송의 공정성 및 공공성 심의 조항은“ 방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다”고 밝히고 있다. 이러한 조항에도 불구하고 종편PP 재승인 심사항목의 차별화가 부족하다고 수차례 지적된 바 있다(박동욱 외 2014, 송종현·윤성욱, 2017, 성욱제·송민선, 2018). 이에 따라 2010년에는 방송법 일부개정안도 발의된 바가 있다. 해당개정안에는 제10조 제1항에“대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 심사기준 중 매체별, 채널별 특성을 고려하여 선정한 심사기준에 따라 심사하고”, 신설 제2항은 “제1항에 따른 심사기준별 세부심사항목, 심사와 공표에 필요한 절차, 방법, 그밖에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다”라는 내용을 담고 있었다. 그러나 개정 법률안은 국회에 계류는 내용을 제시한 바 있으나, 개정 법률안은 국회에 계류되다가 폐기되었다(송종현·윤성욱, 2017).

지상파의 경우 과거 10개의 항목으로 구성되어 있던 심사항목을 2016년 재허가 심사부터 5개의 대분류 체계로 재구성한 후, 2017년 재허가 심사부터는 현재의 6개 대분류 항목으로 정리하였다. 종편PP 재승인 심사의 경우 2017년부터 지상파 재허가 심사항목과 유사한 6개 대분류 체계를 적용하였다. 종편PP 재승인 심사항목은 지상파 재허가 심사항목과 차별성이 부족하다고 지적된다(성욱제·송민선, 2018). 2020년 종편PP 재승인 심사에서는 지상파 재허가 심사항목 체계와 유사하게 방송평가, 방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성, 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성 등의 6개 항목으로 구분하였다. 나아가 중분류 심사항목의 구성과 배점을 지상파와 차별성을 둬으로써 상당한 개선이 이루어졌다. 이러한 개선에도 불구하고 현행 종편PP 재승인 심사항목의 차별화는 여전히 부족하다는 지적을 받고 있다. 현행 재허가·재승인 제도

의 문제점을 진단하기 위해 진행한 전문가(과거 재허가·재승인 심사 참가자)에 대한 인터뷰에서도 심사항목 차별성 부족에 대한 지적이 적지 않게 제시되었다.

현재 방송사업자에 대한 허가 및 승인 심사는 크게 지상파방송 재허가 심사와 종편PP 및 보도PP에 대한 재승인 심사로 구분된다. 이러한 구분은 기술적 차이, 즉 주파수 사용 여부에 근거한 것이다. 이러한 기술적 차이에 의한 구분은 융합 미디어 환경에 적절치 않으며 새로운 수평적 규제체계가 요구된다는 지적이 오래전부터 제기되어 왔다(유세경·김숙, 2008; 권상희·김완수, 2012; 홍원식, 2017). 수평규제체계의 필요성을 논외로 하더라도 지상파의 경우 공영방송과 민영방송의 특성을 구분할 필요성이 제기된다. 한국방송공사가 기간방송으로 지정되어 있어 재허가 심사가 무의미하다는 점을 논외로 하더라도, 민영방송사와 공영방송사를 동일한 잣대로 재단하는 것은 적절치 않다. 이에 대해서는 앞에서 상술했으므로, 여기서는 종편PP와의 차별성만을 논하도록 하겠다.

종편PP는 민영방송사업자로서 유료방송의 성격을 갖고 있다. 종편PP 재승인 심사항목 차별화를 논하기 위해서는 민영 지상파방송사업자와의 관계에 대한 정의가 필요하다. 종편은 지상파와는 전파를 사용하지 않는다는 점에서는 차별성을 갖고 있다. 그러나 일반PP와 달리 특정장르 또는 주제에 특화된 편성이 아닌 종합편성을 취한다는 점, 보도기능을 가지고 있다는 점, 그리고 이에 따라 여론에 상당한 영향을 미친다는 점에서 민영 지상파방송사와 - 특히, 한국 지상파방송사의 직접 수신율이 낮아 사실상 유료방송서비스를 통해서 시청하고 있다는 점까지 고려할 때 - 유사하다. 하지만 언론으로서의 기능과 사회적 영향력을 기준으로 공적 책무를 어느 정도 수준까지 부과하는 것이 가능한가는 대답하기 어려운 사안이다. 나아가 종편PP의 정확한 위상에 대해서는 사회적 합의가 부재하다.

이에 대한 논의는 한국방송규제체계 전반에 대한 검토가 필요할 것이다. 하지만 종편PP가 민영방송사업자이며 지상파방송사와 달리 네트워크 체제가 아니라는 점을 감안하고, 종편PP가 출범 당시부터 신문사가 대주주가 됨으로써 발생하는 독립성 문제가 있었다는 점을 감안한 차별화의 필요성은 존재한다.

민영방송사업자에 대한 규제에서 중점을 두어야 할 바 중 하나는 대주주의 영향력 배제이다. 특히, 종편PP는 신문사가 대주주임을 감안할 때 보도에 있어 독립성을 보장할 필요성이 있다. 종편의 출범 당시 가장 큰 우려 중 하나는 거대 신문사들이 보도기능을 갖춘 방송사를 보유하게 됨으로써 여론이 획일화되고 다양성이 훼손될 가능성에 대한 것이었다(김동

규, 2011). 여론독점화를 막기 위해 국가에 따라 신문-방송 겸영이 금지되거나 일정한 한도 내에서만 허용되기도 한다. 이러한 우려를 고려할 때, 종편PP에 대한 규제는 대주주인 신문사가 종편PP의 뉴스 및 시사보도 프로그램에 영향을 미칠 가능성을 최소화할 수 있도록 할 필요성이 있다. 방송시장에서의 의견 다양성을 높이기 위해 종편 재승인 심사에서는 소유와 경영의 분리, 보도 및 편집에서의 자율성에 초점을 둘 필요성이 있다.

종편PP의 영향력이 상당히 성장한 현재, 재승인 심사에서 이들의 공적 역할에 대한 강조는 필요하다. 그러나 이와 동시에 종편이 엄연히 지상파와는 다른 성격을 가지며 민영방송 사업자라는 점을 고려하여 경영에서의 자율성을 최대한 보장할 필요성도 존재한다. 종편 재승인 심사에서는 지상파 재허가 심사와는 달리 “방송프로그램 수급, 제작·협력의 실적 및 계획의 적정성”이 포함되어 있으며, 심사 대상 기간 동안의 방송 프로그램 투자 실적을 평가하도록 되어있다. 종편PP는 제작비가 상대적으로 적은 시사 대담 중심의 프로그램을 주로 편성하는 ‘저비용 사업전략’에 주로 의존해왔다고 지적된다(신혜선·이영주, 2020). 이러한 편성전략은 콘텐츠 제작 투자 활성화를 통한 방송영상산업의 경쟁력 강화라는 종편 PP의 설립 목적과 배치된다(하주용, 2014). 종편 재승인 심사는 종편PP가 저비용 사업전략 으로부터 탈피해 적극적으로 새로운 콘텐츠 제작에 투자하도록 유도하는 정책수단으로 기능할 필요성이 있다. 종편의 높은 재방송 비율을 낮추고, 종편이 새로운 콘텐츠의 개발과 제작에 주력하도록 재방송 비율과 콘텐츠 제작 실적과 계획은 계속 재승인 심사에서 중요한 항목으로 평가되는 것이 바람직하다.

2020년 심사에서는 “방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성” 항목이 신설되었다. 이는 종편PP의 뉴스 및 시사보도프로그램에 대한 과도한 의존을 지양하고 보다 다양한 콘텐츠 제작에 주력하도록 하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 하지만, 이러한 규제가 사업자의 자율성을 지나치게 제한하는 결과를 초래하지 않도록 할 필요성도 존재한다. 편성규제는 다양성이라는 방송의 공익적 목표를 달성하기 위한 정책수단으로서 정당성을 지니지만(고민수, 2011), 방송사의 편성자율성을 제약한다(박선영, 2002). 나아가 한 방송사업자의 편성에서의 다양성인 수직적 다양성을 높이는 것이 전체 시장에서의 다양성인 수평적 다양성을 높일 것이 효과적인지는 미지수이다. 나폴리(2001)는 미디어 다양성은 전체 방송시장의 구조 규제로 달성해야 한다고 주장한다. 특히, OTT 등 새로운 영상서비스의 영향력 확대로 시청자들이 접근할 수 있는 영상의 다양성이 크게 높아진 현재 시장 환경에서 채널 단위, 사

업자 단위의 다양성이 갖는 의미는 더욱 줄어든다. 편성전략은 방송사업자에게 있어 가장 핵심적인 경쟁전략의 하나이다. 경쟁이 갈수록 치열해지는 현재 방송영상시장의 상황을 고려할 때, 차별화 전략으로서의 편성전략의 중요성은 더욱 커질 수밖에 없다. 나아가 방송시장의 역동성을 고려할 때 편성전략에서의 유연성은 필수적이다. 종편PP에 대한 재승인 심사는 종편이 보여준 저비용의 보도, 시사프로그램에 대한 지나친 의존을 막고, 콘텐츠 투자를 활성화하는 정책목표에 집중하는 것이 바람직하며 콘텐츠 수급 및 편성전략은 방송사의 자율성을 최대한 확보해주는 것이 바람직하다고 보인다. “방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성”은 다른 항목의 심사와는 달리 계획 대비 실적평가가 아닌 실적과 계획을 독립적으로 평가하는 것을 검토해 볼 만하다. 즉, 실적평가는 지난 재승인 심사에서 제출한 계획을 얼마나 충실히 이행했는가 여부가 아닌 편성이 균형적으로 이루어졌는가, 뉴스 및 시사보도 프로그램의 비중이 과도하지 않은가에 초점을 두어 평가하는 것이 바람직해 보인다.

종편PP는 지역방송국 또는 지사 체제를 갖추지 않은 전국에 동일한 방송을 내보내는 형태이다. 이러한 점을 고려할 때 종편PP가 지역성 구현에 기여는 제한적일 수밖에 없다는 사실을 인정할 필요성이 있다. 지역성 구현은 이를 구현할 수 있는 조직과 자원을 갖추고 있는 지상파 방송에게 더 적절한 공익목표이다. 종편 재승인 심사의 중분류 항목 중 하나인 “지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성”에서 “지역성”의 조건이 여전히 유효한지 검토할 필요성이 있다. 종편에게도 지역성 구현이라는 공익목표가 적용되는 것이 필요하다고 인정될 경우에도 지상파방송사가 구현해야 할 지역성과 종편PP가 구현해야 할 지역성을 명확하게 차별화할 필요가 있다.

재승인 심사항목은 최대한 방송사업자가 예측가능하도록 구성될 필요성이 있다. “기타 사업수행에 필요한 사항”은 해당 심사 당시 중요시되는 현안을 중점 심사하는 것이 가능하게 하여 융통성을 높이는 장점을 갖고 있다. 하지만, 이로 인해 방송평가의 비중을 낮추고, 전체 항목 간 점수균형을 흐트리는 결과를 초래하며, 규제기관의 권한 남용의 우려도 존재한다. 해당 항목은 반드시 필요성이 인정될 경우에만 포함하도록 하는 것이 바람직하다. 2020년도 재승인 심사에서는 대분류 6번 항목에 “재난방송 실적 및 계획의 적정성”이 포함되었다. 최근 재난방송의 중요성이 강조되고 있는 점을 고려할 때, 재난방송 관련항목의 추가 필요성은 충분하다. 하지만 재난방송은 방송의 공적역할에 해당하는 것으로서 “방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성”에 포함시키는 것이 충분히 가

능했다고 판단된다.

위의 문제의식에 기반해 다음과 같은 방향으로 심사항목을 개선을 추진할 것을 제안한다.

첫째, 대분류 “방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성”의 중분류 중 “공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성”을 “프로그램 기획·편성·제작의 독립성과 자율성 유지 및 구현 실적 및 계획의 적정성”으로 바꾸고, 이에 대한 평가에 있어 소유, 경영의 분리, 보도의 독립성을 중심으로 평가한다.

둘째, 중분류 “방송프로그램의 기획·편성·제작·구매 등 수급 실적 및 계획의 적정성”에 대한 평가는 매출액 대비 제작투자실적 및 계획을 중점적으로 평가하고, “방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성”의 평가는 뉴스 및 시사보도 프로그램의 적정 비율 유지 여부와 계획의 충실한 이행 여부의 평가보다는 실적의 우수성 자체를 평가하는 방식을 지향한다.

셋째, 중분류 “지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성”에서 민영 지상파방송사와 종편PP가 달성해야할 지역적 기여에 대해 명확하게 차별성을 둘 필요성이 있다.

넷째, 장기적으로 공영방송 재허가 심사를 별도로 독립시키고, 민영 지상파사업자와 종편PP에 대한 허가 및 승인제도를 융합환경에 적절한 체계로 개선을 추구한다.

다섯째, 5개 대분류 체계를 기본으로 하여 총점 1,000점 구조를 유지하는 것을 기본 방침으로 하고 “기타 사업수행에 필요한 사항”은 반드시 포함해야할 필요성이 있는 사안으로 제한한다.

2) 재승인 심사항목 비계량항목 축소

재허가·재승인 심사항목 중 비계량평가 항목이 지나치게 과다하다는 지적은 지속적으로 제기되어 왔다. 총 600점(2020년도에는 재난방송 실적의 추가로 650점)중 계량 평가는 재무적 안정성과 수익성 30점과 감점 대상인 방송법 등 관계법령 위반 정도, 시정명령 건수, 시정명령 이행 여부뿐이다. 대부분의 항목이 계량평가화되어 있는 방송평가와 비교해 볼 때 비계량평가 항목이 과다하다는 것은 명확하게 드러난다. 비계량항목의 높은 비중은 재허가·재승인 심사가 공정성에 대한 문제제기에 취약하다는 약점이 있다. 미디어오늘(2020년 5월 3일)의 보도에 따르면 2020년 종편 채널 재승인 심사의 중점 심사항목이었던

‘공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’에서 심사위원 간 점수 차가 최대 2배 이상으로 나타나기도 했다. 전문가들은 공정성, 공익성과 같은 추상성이 높은 항목들로 인해 비계량평가 항목이 높은 결과를 낳는다고 지적한다. 또한 정성평가 항목의 높은 비중은 재허가·재승인 심사가 실적뿐 아니라 계획까지 평가하게 되어있으며, 실적과 계획을 동일한 심사항목으로 평가하기 때문에 드러나는 결과이기도 하다.

공정성은 학계에서도 결론을 쉽게 내리지 못하고 있으며, 연구자에 따라 다양하게 해석되고 정의된다. 공정성 개념은 다차원적인 개념으로 다양한 하위 요소들로 구성되는데, 이러한 하위 요소들은 검증이 어려울 뿐 아니라, 상호간의 모순과 긴장 관계, 속성간 경쟁이 형태를 변화시키면서 논란을 초래하기도 한다(정영주, 2020). 원희영과 윤석민(2015)은 현재까지의 공정성 논의를 기반으로 공정성의 하위 구성요인들을 통일된 틀로 묶어내고 논리적으로 체계화하는 것은 어려울뿐더러, 바람직하지도 않을 수 있다고 주장한다. 이러한 현실을 고려할 때, 특히 저널리즘 전공도 아닌 심사위원들의 공정성 평가는 자칫 이들의 정치적 성향에 따른 자의적 평가의 가능성이 높으며, 전문적 식견에 의한 평가가 되기 어렵다. 이러한 가능성을 최소화하기 위해서는 공정성 평가는 재승인 심사와 분리, 독립적으로 수행하도록 하는 것으로 고려해볼 만하다.

구체적인 계량평가 비중 확대방안은 현 연구에서 제안하기는 어려운 일이다. 여기에서는 방향성만을 제시하고자 한다.

첫째, 공적책임·공정성에 대한 평가는 이의 환경, 제도적 측면인 프로그램 기획·편성·제작의 독립성과 자율성으로 평가하여 소유와 경영의 분리, 보도와 편집 자율성 등을 중점적으로 평가한다.

둘째, 중항목 “공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성”을 유지하되, 이의 제도적 측면과 보도에서의 공정성에 대해 평가한다. 이 경우 공정성에 대한 평가는 학술단체 또는 자율적 평가기구 등 심사위원들의 주관적인 평가가 아닌 체계적, 독립적 평가로 대체하는 것을 검토할 필요성이 있다.

셋째, 계량항목의 비중을 높이는 것은 방송평가와 중복성을 심화시킬 가능성이 있으므로, 방송평가와의 차별성을 유지할 필요성이 있다.

넷째, 정성평가의 공정성을 확보하기 위한 제도적 개선을 추구한다. 이는 단기적으로는 심사위원 선정방식의 개선을 통해 전문성과 공정성을 확보하고, 장기적으로는 방송통신위

원회의 독립성을 높이는 방향으로 추진한다.

2 재승인 심사의 실효성 제고

재승인 심사는 매년 논란의 대상이었다. 2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선과 JTBC, 채널A 등 종편 3개 사업자는 기준 점수를 넘겨 재승인 심사를 무사히 통과했지만, 콘텐츠 투자 계획 이행실적, 보도의 공정성과 중립성 문제, 프로그램의 품격과 품질, 많은 방송심의 제재 건수 등이 지적되었다(정영주, 2020). 이로 인해 재승인 조건으로 방송의 공적 책임 및 공정성 확보를 위해 내부 사전·사후 모니터링 시스템 구축·운영과 사업계획서 상의 연도 별 콘텐츠 투자계획 및 재방비율 준수 등이 부과되었다. 하지만 2017년 재승인 심사에서 2014년 재승인 심사 당시 제기된 문제들이 개선되지 않았다. 특히 TV조선의 경우 방송심의 제재건수가 가장 많았고, '방송의 공적 책임·공공성 실현 가능성' 항목과 '방송발전 지원계획 이행 및 방송법령 등 준수 여부'에서 현저히 낮은 점수를 받았음에도 불구하고 조건부 재승인을 받았다. TV조선은 2020년 재승인 심사에서는 비록 총점은 기준을 넘겼지만, 중점심사 항목인 '방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'에서 50%에 미달한 점수(과락)를 받아 또다시 조건부 재승인을 받았다. 더 큰 문제는 조건부 재승인을 받고도 눈에 띄는 개선사항이 보이지 않음에도 조건부 재승인이 반복된다는 것이다. 이는 지상파 재허가 심사에서도 나타나는 문제점이다. OBS의 경우 2007년 개국 후 모든 재허가 심사에서 심사기준 점수를 충족하지 못하였으나, 매년 조건부 재허가를 받은 바 있다.

재승인 요건을 갖추지 못한 사업자에 대해 계속 조건부 승인을 허락하는 것은 첫째, 방송통신위원회의 권위와 신뢰성의 손상이라는 문제점을 낳는다. 둘째, 재승인 심사시 방송사업자에게 심각한 문제가 발견되더라도 규제기구의 사업자 승인 거부 의결이 불가능할 것이라는 잘못된 신호를 시장에 보내게 된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 재승인 거부는 현실적으로 많은 어려움이 존재한다. 재승인 거부는 시청자들의 시청권 침해, 종사자들의 일자리 상실, 소액주주 피해 등의 문제가 발생할 가능성이 있다는 지적이 있어왔다(디지털테일리, 2020년 11월 29일). 나아가, 후속조치에 대한 명확한 규정이 없고 재승인 거부가 미칠 영향을 정확히 가늠하기 힘들다. 황근(2019)은 재승인 심사위원의 구성, 평가항목 별 배점, 재승인 기준 및 재승인 여부를 위원회가 정하거나 의결하도록 하고 있어 재승인 거부 의결

이“ “포괄위임금지원칙”위배 여지가 있다고 지적한다.

후속조치의 미비는 과거 재허가·재승인 심사제도 개선방안 연구에서도 지적된 바 있는 사안이다(박동욱 외, 2014). 이 연구에서는 재허가·재승인 거부 사실 등에 대한 고지 방송의무 부과, 시청자의 시청권 보호를 위해 일정기간 동안 방송 송출 지속, 재허가·재승인 거부 사업자의 원활한 방송사업 정리와 신규 사업자의 신속한 진입을 위한 방안의 마련 등의 개선안이 제시되었다. 현행 방송법에서는 제18조 제13항과 동법 시행령 제17조에서 재허가·재승인을 받지 못한 경우 해당 사업자에 대하여 12개월의 범위 내에서 기간을 정하여 방송을 계속하도록 규정하고 있을 뿐, 신규 사업자의 선정과 구체적인 퇴출 방식 등에 대한 절차는 명시되어있지 않다.

본 연구를 위해 개최한 세미나에서는 재승인 기본계획 결정사항 고시 또는 규칙화를 통한 명확성과 구속력 보완, 심사위원 선정방법 개선을 통한 심사위원 선정과 운영의 투명성, 공정성 제고, 심사위원 분야별 심사 제도 도입, 심사위원 평가 점수를 위원회 의결에 반영하는 기준을 명시하여 심사위원의 평가 결과의 재승인 여부 의결에 직접적 반영 등의 개선 방안이 제시되었다. 재승인 취소에 제재에 대한 실효성 제고 및 후속 조치로서는 재승인심사에 신규사업자가 참여하는 경쟁체제의 도입 등을 제시하고 있다(이만제, 2020).

현재까지 재승인 거부가 이루어지지 못한 이유 중 하나는 이러한 결정이 갖는 파급효과가 크기 때문이다. 해외에서도 허가 취소 사례는 드물며, 미국의 경우에도 1969년 이후 12건에 불과하다(송종현·윤성욱, 2017). 미국에서 재허가 거부가 드문 이유 중 하나는 1만 5천개가 넘는 방송국에 대한 개별적 재허가 심사가 과도한 행정부담으로 인해 실질적으로 불가능하다는 이유가 있다. 이와 동시에 재허가 심사를 재허가 여부를 결정하는 재판과정보다는 거부청원에 대한 조사, 심의 과정에서 해당 방송국이 문제시된 행위를 교정하도록 유도하는 행정적 수단으로 활용하는 경향이 강하기 때문이다. 영국 또한 재허가 심사는 지속적인 평가과정의 결론으로서의 의미를 가지며, 방송의 공익성을 달성하기 위한 정책적 수단으로써 활용된다. 이러한 사례는 우리나라의 재허가·재승인 심사 또한 당락 여부에 초점을 두기보다 방송의 공익성 강화, 방송영상산업의 경쟁력 강화 등의 정책목표를 달성하기 위한 수단적 방안으로 사용하는 것이 가능하다는 시사점을 갖는다.

위와 같은 점들을 고려하여 이 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 심사위원 후보자풀(pool)을 구성하고 무작위 추출로 심사위원 선정하는 방식을 도

입하여 선정과정의 투명성을 높이고, 전문성을 보장하여 심사결과에 대한 공정성을 높인다. 방송·미디어, 법률, 경제·경영·회계, 기술, 시청자·소비자 분야별로 일정한 수 이상의 후보자를 추천받고 이를 정기적으로 업데이트하는 방식으로 후보자풀을 운영한다. 후보자풀 구성은 초기 구성시 엄격한 심사를 거쳐 전문성과 공정성을 확보할 수 있도록 한다. 심사위원 후보자풀은 정기적으로 일정 비율을 교체한다. 학계 인사의 경우 관련분야 연구 실적과 같은 현재보다 강화된, 객관적으로 평가가능한 자격요건을 명시하여 전문성을 확보할 수 있을 것이다. 나아가, 방송·미디어 분야 평가위원의 경우 심사항목과 직접적인 관련이 있는 방송정책 및 방송산업, 저널리즘 분야에 대한 전문가를 중심으로 심사위원 후보풀을 구성하는 것이 전문성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 앞에서 논의한 바와 같이 공정성, 공익과 같은 추상성이 높은 심사항목의 존재와 높은 비계량항목 비중은 심사결과의 공정성에 대한 문제제기의 여지를 남긴다. 추상성이 높은 항목들에 대한 세부평가 내용을 공정성은 소유, 경영의 분리, 보도 및 편성의 독립성과 관련된 제도적인 측면에 대한 평가로, 방송의 공적 역할에 대한 평가는 방송의 공익성의 하위 차원으로 세분하여 심사항목이 구체성을 띠도록 하고 계량평가 항목의 비중을 높이는 방향으로 개선이 필요하다.

셋째, 위 재허가 심사의 개선안과 마찬가지로 재승인 심사를 받은 사업자는 일정 기간 또는 주기적으로 재승인 심사 결과의 자세한 내용을 홈페이지, 시청자프로그램, 뉴스 등을 통하여 알리도록 한다. 특히, 조건부 승인을 받은 방송사업자로 하여금 승인결과와 조건에 대한 일정 회수 이에 대한 사업자의 입장 및 조건 이행계획까지 공개할 것을 의무화한다.

넷째, 조건부 재승인과 재승인 거부를 차별화하고, 재승인 거부의 요건을 명시화한다. 현재 재승인 거부 여부는 심사 점수에 의해 판단하게 되어있다. 그러나 심사항목의 추상성, 모호성, 비계량항목의 높은 비중으로 인한 공정성과 투명성 문제가 항상 존재한다. 심사항목의 부분적인 수정을 통한 개선에는 한계가 존재한다. 나아가 재허가·재승인 거부에 따른 파급효과가 상당하다는 문제점도 있다. 조건부 재승인과 재승인 거부를 차별화할 필요성이 있다. 조건부 재승인 여부는 현행 제도대로 심사점수를 기준으로 결정하되, 재승인 거부는 명문화된 조건을 갖추었을 때로 제한하는 것이 바람직하다고 보인다. 즉, 재승인 거부는 명문화된 결격사유가 발생했을 경우(예를 들어 대주주 및 대주주 관계자의 일정 형량 이상의 법적 제재)와 조건부 재승인 조건에 대한 불성실한 이행이 반복될 경우 등으로 한정할 필요가 있다.

단, 재승인 거부는 파급효과가 상당한 결정이므로 재승인 거부 요건이 충족되었다 하더라도 이를 공론화하여 공개적인 논의가 이루어지도록 할 필요성이 있을 것이다. 특히, 조건부 재승인 조건에 대한 불성실한 이행으로 인한 재승인 거부는 '불성실한 이행'이라는 판단에 대한 이견이 있을 수 있으므로 청문회 등을 통해 공개적으로 검토하는 단계가 필요할 것이다.

다섯째, 신규사업자에 대한 진압장벽 유지의 실효성과 정당성에 대한 검토가 필요하다. 현재 종편을 둘러싼 논란의 원인에는 소수의 사업자가 보도 권한을 독과점하고 있다는 사실이 놓여있다. 뉴스유통경로의 다변화와 유사보도매체의 증가가 두드러지는 현재 추세를 볼 때 보도기능을 소수의 방송사로 제한할 필요성과 제한함으로써 얻을 수 있는 정책적인 이득과 이로 인해 발생하는 문제점에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

여섯째, 후속조치 강화를 통해 재승인 거부 시 파급효과를 최소화할 필요성이 있다. 이를 위해서는 현행 방송법상 허가 및 승인 거부와 관련되어 법적인 검토가 선행되어야 한다. 이는 단순한 아이디어 수준을 넘어 법적 분쟁에 대한 대비 차원으로써 관련법 전문가에 의한 면밀한 검토가 필요할 것이다. 나아가, 실제 재승인 거부가 결정될 경우 사회·경제적 파급효과에 대해서는 막연한 추측만 난무할 뿐 그 규모와 정도를 판단할 수 있는 객관적 근거가 존재하지 않는다. 재승인 거부에 따른 시장, 고용, 시청권에 대한 파급효과에 대한 후속연구가 필요하다.

3. 재승인 유효기간 조정

현행 방송법 제16조는 방송사업자의 허가 또는 승인의 유효기간은 7년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 동법 시행령 제16조 제1항은 허가 및 승인의 유효기간을 5년으로 규정하고 있다. 단, 제16조 제2항은 시청자 권익 보호, 공적책임 실현, 공정성 및 공익성 보장 등을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 재허가·재승인 심사결과를 고려하여 2년 내에서 허가의 유효기간을 단축할 수 있다는 단서를 달고 있다. 이러한 규정에 따라 한국의 방송사업 허가 또는 승인의 유효기간은 최소 3년~최대 5년이다. 법률상으로는 최대 5년까지 허가 또는 승인을 할 수 있으나, 과거 재허가·재승인 심사에서는 일반적으로 3~4년간의 재허가 또는 재승인 결정이 이루어져 왔기 때문에 실질적으로는 3~4년간인 것이다. 이는 미국의 8년, 영국의 10년 내외 등과 비교하여 상대적으로

짧다. 일본은 5년으로 법률적으로는 동일하지만 실질적으로는 우리보다는 길다. 우리나라의 허가 및 승인 기간이 외국에 비해 상대적으로 짧으며, 이에 따른 여러 가지 문제점이 있다는 점은 선행연구에서도 지적한 바 있다(성욱제·송민선, 2018).

국가마다 정치·문화·사회적 조건이 다르기 때문에 방송사업자의 면허 기간이 동일할 필요성이 있는 것은 아니다. 그러나, 상대적으로 짧은 면허 기간은 규제기관과 사업자 양자에게 행정적인 부담이 크다는 문제점이 있으며, 방송사업자의 경우 사업계획을 3년마다 갱신하게 됨으로써 장기 계획을 수립하는데 어려움이 있다는 추가적인 문제점이 있다. 방송사업자들의 경우, 3년마다 수백 페이지 분량의 상세한 보고서를 작성하고 사업계획을 세워야 하는 부담을 안게 되며, 규제기관으로서는 재승인 심사에 부서 전원이 매달려야 해서 과도한 업무 부담을 초래한다. 현재의 심사서류의 방대함은 비단 방송사업자들에게 부담이 될 뿐 아니라, 수일 내에 이루어지는 심사기간 동안 심사위원들이 이를 소화하기 어렵다는 문제점도 있다. 이는 전문가 인터뷰에서도 지적된 사항이다. 이러한 문제점들을 고려할 때 허가 및 승인 유효기간의 확대를 검토하고, 이와는 별도로 심사의 부담을 완화하기 위한 절차상의 개선이 필요하다.

여기에서는 아래와 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 방송법 개정을 통해 현행 허가 및 승인 기간을 최소 5년, 최대 7년~10년까지 확대한다. 또는 한 전문가의 제언대로 6년을 주기로 하되, 3년 차에 이행실적을 중심으로 중간평가를 도입하는 것 또한 하나의 방안일 수 있다.

둘째, 심사서류의 규격화·간소화를 추진하여 사업자와 규제기관의 행정적 부담을 줄인다. 이 연구에서는 구체적인 심사서류 규격화와 간소화의 필요성만을 제기하도록 하겠다. 심사서류의 규격화와 간소화는 규제기관 실무진이 참여하는 별도의 과제를 통해 검토할 수 있을 것이다. 나아가 재허가·재승인 업무를 전담하는 부처를 신설하거나, 현재 이를 담당하는 부처의 인적 자원을 보강하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다.

4. 재승인 심사 운영 개선

1) 심사위원 선정 방식 개선

현재 재허가·재승인 심사는 방송통신위원회에서 학술단체, 시민단체 등의 추천을 받아 자체적으로 선정하는 방식이다. 심사위원회는 해당 방송사업자와 직·간접적으로 이해관

계가 없으며, 관련분야에서 5년 이상 재직한 자로서 해당 분야의 전문성이 있다고 인정되거나, 관련분야 전문자격증 취득 후 3년 이상 해당 분야 종사자, 관련분야 조교수 이상인 인사로 구성된다. 심사위원장은 방송통신위원회 상임위원 또는 외부 전문가 중에서 상임위원과 협의하여 방송통신위원장이 결정하고, 심사위원은 심사위원장이 방송통신위원장과 협의하여 결정한다. 방송·미디어, 법률, 경제·경영·회계, 기술, 시청자·소비자 각 분야마다 전문가 1~3인의 심사위원이 위촉된다(방송통신위원회, 2018). 심사위원명단은 심사과정에서는 공개되지 않지만, 추후 재허가·재승인 백서에서 성명과 소속이 공개된다. 심사위원선정에서 중요한 사항은 심사위원의 전문성 보장, 심사절차 및 결과의 공정성 확보이다. 재허가·재승인 심사는 제한된 시간 내에 방대한 양의 자료를 검토, 분석하고 평가해야 하므로 심사위원의 전문성은 필수적인 요인이다. 위의 재승인 심사 실효성 제고방안에서 제시한 바와 같이 심사위원 후보자풀의 운영이 하나의 방편이 될 수 있을 것이다.

2) 시청자 의견 수렴 및 반영 방안 개선

현재 재허가, 재승인 심사에서 시청자 의견 청취는 제한된 기간 내에 인터넷 게시판 형식을 통해 개선하도록 되어있다. 의견 수 자체가 절대적으로 많지 않으며, 그 내용 또한 인상비평 수준을 넘지 못해 심사에 큰 영향을 주지 못하는 문제가 있다. 저조한 참여는 시청자 의견의 대표성을 약화시키기 때문에 재승인 심사의 민주적 정당성을 확보하는데에도 별다른 의미를 갖지 못한다. 나아가 개선되는 의견의 수준이 방송사업자들의 평가에 실질적인 도움이 되지 못하므로 실용적인 의미가 부족하며 형식적, 과시적 절차에 그치게 된다. 제도의 원래 취지를 살리고, 종편PP의 운영에 국민의 목소리가 충분히 반영되도록 제도적으로 보장하며, 나아가 국민이 충분한 정보에 기반한 의견을 개진할 수 있는 방향으로 개선할 필요성이 제기된다. 미국 FCC의 미디어 규제에서 특기할 만한 점은 주요정책 사안에 대해서는 광범위한 참여와 의견 수렴이 이루어진다는 점이다. 개인, 시민단체, 기업 등 다양한 주체가 수준 높은 의견을 활발하게 제시하는 규제기관과 시민사회와의 쌍방향 소통과정을 통해 주요정책이 결정된다. 미국의 지상파방송사업자들은 공개조사서류(public inspection file)를 의무적으로 공개하도록 되어있다. 공개조사서류에는 총 17개 항목의 해당 방송사의 운영에 대한 일반적 정보를 포함하고 있으며 공중이 상시적으로 열람할 수 있도록 되

어 있다(송종현·윤성옥, 2017). 종편PP 재승인 심사에도 이와 유사한 방식을 채택하는 것이 가능할 것으로 보인다.

이 연구에서는 아래와 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 시청자위원회의 운영 내실화를 추구한다. 종편PP 뿐 아니라 지상파방송사까지 각 방송사에서 운영하고 있는 시청자위원회가 시청자 대표로서 방송사의 운영에 직접 의견을 개진하고, 이러한 의견이 프로그램의 제작과 편성에 실제로 반영될 수 있도록 각 방송사의 시청자위원회의 성실한 운영을 지도, 감독한다. 이러한 운영 실적은 재승인 심사에서 “시청자권익보호 실적 및 계획의 적정성”의 평가에서 회의록, 시청자위원회 의견 반영 실적 등을 제출하도록 하여 중점적으로 평가될 수 있도록 한다.

둘째, 재승인 심사와 관련한 정보 공개를 확대하여 시청자들이 충분한 정보에 기반한 의견을 제시할 수 있도록 돕고, 의견 수렴 기간을 연장한다. 종편PP 재승인 심사에서 과거 재승인 결과 및 후속조치 내용, 재승인 신청서의 요약본, 방송사의 소유, 경영, 인사, 편성 등에 대한 기본적 사항, 각종 행정처분에 대한 기록, 방송평가 결과 등 일반 시민이 종편 재승인에 대한 의견을 개진하는데 도움이 될 수 있는 정보를 게시판을 통해 공개한다.

3) 재승인 심사의 공정성 확보

종편 도입이 실제로 양질의 방송 콘텐츠 제작 활성화라는 정책목표 달성에 효과적인 정책수단이었는가는 종편PP의 성과를 근거로 판단할 수밖에 없다. 재승인 심사는 종편PP의 성과를 평가하는 자리인만큼 많은 관심의 될 수밖에 없다. 종편PP 재승인 심사로 인한 논란을 최소화하기 위해서는 심사의 공정성, 전문성, 투명성을 확보하여 심사 결과에 대한 사회적 논란을 최소화할 필요성이 있다. 이는 앞서 제안한 바와 같이 비계량항목 축소와 정성평가 공정성 제고를 통해 가능할 것이다. 심사항목의 추상성이 높은 것과 비계량항목 비중이 높은 것은 심사결과의 공정성과 신뢰성에 의문을 제기할 수 있게 한다. 심사위원의 자의적 평가가 최소화될 수 있도록 추상성이 높은 항목들은 최대한 구체적인 내용으로 바꾸고, 계량평가 항목의 비중을 높일 필요가 있다.

제 6장 결론

제 1절 정책적 제안

본 연구는 한국 사회의 공론장을 형성하는 중요한 미디어라 할 수 있는 방송의 건전한 역할 수행을 담보할 제도로서 재허가·재승인 제도의 현황을 분석하고, 실효성 있는 심사의 방향과 구체적 개선방안을 마련하는 것을 목표로 했다. 이 목표를 위해 문헌 연구, 국내·해외 사례 연구, 전문가 인터뷰 등을 활용했으며 다음과 같은 정책적 제안을 결론으로 제시하였다.

본 연구를 위해 재허가 재승인 제도의 현황 점검을 통해서 현 제도가 가진 제한점을 발견했으며, 이를 바탕으로 연구 결과를 도출하기 위한 근거는 다음과 같다. 방송법은 심사사항으로 방송의 공적 책임·공정성·공익성, 지역적·사회적·문화적 필요성 등을 규정하고 있지만 이러한 개념들은 지나치게 포괄적이고 모호하여 실제 평가에 그대로 적용하기 어려우며 미디어 환경 변화와 매체 속성에 맞춰 유연하게 해석될 필요가 있다. 따라서 심사사항에서 규정하는 핵심 개념을 구성하는 하위 요소들을 시대 환경과 매체 성격에 맞춰 정립하고, 이를 심사 기준에 반영하여 구체적 심사 항목과 배점을 구성해야 할 필요성이 제기되었다. 이를 위해서는 각 매체 범주에서 중요한 본질이 무엇인지를 논리적으로 도출하고 해당 매체의 사업 허가 취지와 정책 목표를 고려하여 해당 목적의 정책적 실현 가능성을 극대화하는 방식을 취할 필요가 있다. 이러한 현실인식에는 방송사 재허가 재승인 제도의 근본 취지가 방송의 공적 책무 견인에 있다고 볼 때 무엇보다 방송의 공적 책무를 중심으로 하는 방송 철학의 확고한 유지가 중요하다는 데에 기초한다. 그러기 위해서는 방송의 공적 책임, 공정성 그리고 공익성 기준은 필수적이지만, 방송의 공적 책임에 대한 실효적 규제가 방송 사업 활성화와 언론 자유와 조화를 이룰 수 있도록 하는 보완 노력이 수반되어야 할 것이라고 판단하여 매체별 사업자별 심사 차별화가 필요하다는 결론에 이르렀다.

지상파를 대상으로 한 재허가제도와 종편 PP를 대상으로 한 재승인 제도의 공정성과 실효성을 높일 수 있는 방안을 아래와 같이 제안했다. 우선, 재허가 제도의 공정성, 실효성 제

고 방안은 다음과 같다.

첫째, KBS 재허가 심사 방식의 변경으로, KBS의 경우 여타 방송사와 동일하게 평가받는 부분에 대한 개선은 현 재허가 제도의 실효성 제고 측면에서 가장 핵심적인 사항이다. 이에 대한 개선방안으로 현행 방식과 같은 재허가 제도가 아닌 공적 책무 부여와 이행 점검을 위주로 한 6~8년 정도 긴 기간 동안의 협약(agreement) 형태로 변경하는 것이 가장 적절하다고 제안했다.

둘째, 재허가 심사 항목의 세부 점수, 방식 조정이다. 재허가 제도의 실효성을 제고하기 위하여 전체적인 계량지표의 비중을 높여서 재허가 심사의 실효성 문제를 해결하는데 기여하도록 한다. 대분류 심사사항의 3번째 항목인 방송프로그램의 기획, 편성, 제작 및 공익성 확보 계획의 적절성 그리고 4번째 항목, 경영, 재정, 기술적 능력 부분의 경우엔 세부적인 계획과 발맞추어 계량항목으로 심사방식을 변경하는 것이 가능하다. 지역 민영방송의 경우엔 공영방송과 심사 항목을 차별적으로 운영하는 것이 반드시 필요하며, 구체적으로 자체 기획 제작 편성에 대한 평가, 독립성에 대한 평가, 시청자 평가의견 반영 평가 등에서 상향 조정할 것을 제안했다.

셋째, 재허가 심사 기준, 과정의 안정성, 투명성 확보로, 재허가 심사 기준 역시 고시화 등의 과정을 도입하여 해당 절차를 사전에 충분히 준비하고 안정적으로 운용할 수 있도록 하고, 방송사업자 입장에서도 자신들에 중요한 심사에 대한 예측가능성이 충분히 제공되는 것이 심사의 실효성을 높이는 데 중요하다. 재허가 심사위원 선정 과정에서의 투명성과 대표성, 전문성 확보를 위하여 심사위원 풀을 만들어 선정하는 방법 역시 적극 고려하여야 한다.

넷째, 시청자 의견청취 과정, 절차 개선 그리고 시청자위원회의 확대, 강화다. 방송법에서 명시한 첫 번째 이념은 시청자의 권익 보호다(방송법 제3조시청자의 권익보호). 무엇보다도 시청자의 권익 보호가 가장 중요하다고 합의한 결과라고 할 수 있다. 현재 승인 과정에서 시청자들의 의견청취는 방송을 통한 고지 후 접수를 받고 있으나, 사실 이 과정에 대한 한계가 명확하고 실효성이 그렇게 크지 않다는 평가가 지배적이다. 따라서 비교적 긴 기간에 시청자의 의견을 파악할 수 있는 장치를 마련해야 하고, 시청자위원회의 활동 내역을 꼼꼼하게 검토함으로써 시청자 권익보호라는 이념이 심사과정에서 반영되기를 제안했다.

다섯째, 심사 결과에 대한 자사 고지 의무를 부여하는 것으로, 시청자들에게 심사결과에 대한 고지의무를 강화함으로써 공적 방송의 책무성 가운데 하나인 설명책임(accountability)을 수행하며, 방송사 재허가 심사와 그 결과에 대한 시청자들의 전반적 관심 및 이해가 늘어나게 하여 재허가 제도의 실효성을 제고시키는 긍정적 효과를 기대하고자 한다.

여섯째, 심사 결과에 따른 공영, 민영방송의 규제, 보상정책 차별화다. 공영방송의 경우엔 만족스러운 심사결과를 전제할 때, 몇몇 방식의 자율권을 일시적으로 허용하는 포지티브 정책을, 광고 기반의 민영방송의 경우 수익과 직결되는 네거티브 정책을 도입하는 것을 고려할 수 있다.

PP를 위한 재승인 제도의 개선을 위해서는 재승인 심사항목 차별화와 계량평가 확대, 재승인 심사의 실효성 제고, 재승인 유효기간 조정, 재승인 심사 운영개선을 제안했다. 구체적인 제안 내용은 다음과 같다.

첫째, 재승인 심사항목 차별화를 위해서는 먼저, 소유 경영의 분리와 보도에서의 독립성에 비중을 두는 심사항목의 변경이 필요하며, 중분류 “방송프로그램의 기획·편성·제작·구매 등 수급 실적 및 계획의 적정성”에 대한 평가는 매출액 대비 제작투자실적 및 계획을 중점적으로 평가하고, “방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성”의 평가는 뉴스 및 시사보도프로그램의 적정 비율 유지여부와 계획의 충실한 이행여부의 평가보다는 실적의 우수성 자체를 평가하는 방식을 지향한다. 다만, 민영 지상파 방송사와는 다르게, “지역성”항목은 축소한다. 또한, 장기적으로 공영방송 재허가 심사를 별도로 독립시키고, 민영지상파사업자와 종편PP에 대한 허가 및 승인제도를 융합 환경에 적절한 체계로 개선을 추구한다.

둘째, 비계량 항목의 축소와 계량 항목의 확대를 위해서는, 공적책임·공정성에 대한 평가는 이의 환경, 제도적 측면인 프로그램 기획·편성·제작의 독립성과 자율성으로 평가하여 소유와 경영의 분리, 편집 자율성 등을 중점적으로 평가하고, “공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성”을 유지하되, 이의 제도적 측면과 보도에서의 공정성에 대해 평가하고 심사위원들의 주관적인 평가가 아닌 체계적, 독립적 평가로 대체하는 것을 검토할 필요성이 있다. 정성평가의 공정성을 확보하기 위해 심사위원 선정방식의 개선을 통해 전문성과 공정성을 확보하고, 장기적으로는 방송통신위원회의 독립성을 높이는 방향으로 추진한다.

셋째, 재승인 심사의 실효성 제고를 위해서는 심사위원 후보자 풀(pool)을 구성하고 무작위 추출로 심사위원 선정하는 방식을 도입하여 선정과정의 투명성을 높이고, 계량평가 항목의 비중을 높이는 방향으로 개선하며, 조건부 승인을 받은 방송사업자로 하여금 승인결과와 조건에 대한 일정 회수 이에 대한 사업자의 입장 및 조건 이행계획을 자사 보도프로그램을 통해 공개할 것을 의무화한다. 또한, 조건부 재승인과 재승인 거부를 차별화하고, 재승인 거부의 요건을 명시화한다. 마지막으로 신규사업자에 대한 진압장벽 유지의 실효성과 정당성에 대한 검토가 필요하고, 재승인 거부 시 파급효과 최소화하기 위해 재승인 거부에 따른 시장, 고용, 시청권에 대한 파급효과에 대한 연구가 필요하다.

넷째, 재승인 유효기간 조정을 위해서는 방송법 개정을 통해 현행 허가 및 승인 기간을 최소 5년, 최대 7년~10년까지 확대하며, 6년을 주기로 하되, 3년 차에 이행실적을 중심으로 중간평가를 도입하는 것을 제안한다.

다섯째, 재승인 심사 운영개선을 위해서는 제한된 시간 내에 방대한 양의 자료를 검토, 분석하고 평가해야 하는 업무 특성상 심사위원의 전문성이 필요하며, 심사위원 후보자 풀의 운영을 제안했으며, 이를 위해 시청자권익보호 실적 및 계획의 적정성"의 평가에서 회의록, 시청자위원회 의견 반영 실적 등을 제출하도록 하여 중점적으로 평가될 수 있도록 한다.

제2절 기대효과 및 한계

위와 같은 정책 제안이 적용되면 다음과 같은 기대효과가 예상된다.

첫째, 매체별 사업자별 차별화된 심사 과정과 심사 방식의 적용으로 인해서, 재허가 재승인 제도에 대한 사업자의 저항감이 줄어들 것으로 기대된다. 이러한 제도에 대한 불신에는 매체별 사업자별 고유성에도 불구하고 방송이라는 하나의 범주로 같은 잣대로 심사를 받는 현 제도의 한계가 자리하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 심사 기준의 고시화, 심사항목의 계량화와 심사과정의 전문화를 통해서도 심사 결과에 대한 신뢰도가 커질 것을 예상할 수 있다. 심사기준의 고시화를 통해서 방송사업자는

자신들에 중요한 심사에 대한 예측가능성이 확보함으로써 심사의 실효성을 높일 수 있다. 짧은 기간의 심사과정과 심사항목에서의 비계량항목의 과다는 심사 결과에 대한 불신으로 이어지기도 한다. 심사과정의 정교화, 치밀화를 통해서 재허가 재승인을 둘러싼 불필요한 사회적 논란을 해소할 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 재승인 거부 요건의 명시화를 통해 재승인 거부 가능성 재환기하고, 재승인 거부시 발생할 과급효과에 대한 연구를 통해 재승인 거부에 대한 실효성을 높일 수 있다. 650점 미만 사업자는 '조건부 재허가' 또는 '재허가 거부'를 할 수 있다는 현재의 규정으로 인해, 재허가 재승인 거부에 대한 결정에 대한 판단 역시 변주 가능성이 없지 않았던 바, 거부와 관련한 논란을 사전에 차단할 수 있겠다. 더불어 고용 승계 등 산업과 노동에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 방안을 연구하여 거부의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

넷째, 재승인 심사 결과의 자사 방송 고지 의무 부과 등을 통해 설명책임감을 높이고, 매체별 보상 정책의 차별화를 통해서 시청자와 방송사업자의 심사과정에 대한 참여와 책임을 강화한다. 일부 방송사들이 높은 점수를 받은 것을 방송을 통해서 고지하고 있는 바, 점수의 고저를 막론하고 의무적으로 시청자에게 알리는 것을 의무화하여 시청자 참여를 활성화할 수 있겠다. 또한 좋은 심사결과를 받은 사업자에게는 적절한 보상을 제공함으로써 넋지 효과를 기대할 수 있다.

다섯째, 허가 및 승인 기간의 확대(최소 5년, 최대 7년~10년)를 통해서 방송사업자의 행정 비용을 줄이고, 규제기관은 더 정밀하고 세밀한 심사과정을 운용할 수 있게 된다. 꼼꼼한 심사과정을 위해서는 독립적인 외부의 평가를 반영하거나 독립적인 평가기구의 설립도 검토할 수 있겠다. 늘어난 허가 및 승인 기간으로 인한 방송사 공익성에 대한 우려는 3년 차에 이행실적을 중심으로 중간평가를 통해 해소할 수 있을 것이다.

위와 같은 기대효과가 제대로 발휘되기 위해서는 무엇보다 규제기관의 단호한 정책의지가 필수적이다. 방송의 공공성을 담보하는 최후의 보루로서의 방송통신위원회의 역할과 책임이 더욱 더 커지는 이유가 여기에 있다. 따라서 방송의 재허가 재승인 제도의 실효성을 높이기 위해서 방송통신위원회가 모든 짐을 홀로 떠안으려기 보다는 언론학계와 시민단체 등 전문가와 시민들의 실질적인 참여를 보장하는 방식의 제도운영이 필요하다고 더불어 제안한다.

본 조사 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 우선 대부분의 정책 연구가 그렇지만, 4개월

의 비교적 짧은 연구기간으로 인해 직접 조사보다는 문헌 연구와 전문가 심층인터뷰에 치중했다. 따라서 방송 산업현장의 생생한 목소리를 담아내기에는 역부족이었고, 규제의 당사자인 방송통신위원회의 내부 종사자의 의견을 충분히 담지 못한 것도 아쉽다. 결과적으로 방송과 관련한 전문가의 목소리에 더 많이 의존하는 결과를 가져왔다. 물론 전문가들을 통해서도 방송사업자의 목소리가 대변되기는 하지만, 충분히 전달되고 반영했다고 하기에 아쉬움이 남는다. 또한 재허가 재승인 제도의 개선을 위한 방향성의 변화와 구체적 제안을 했지만, 이를 적용해야 하는 입장에서는 여전히 정교함이 아쉬울 것이라 판단된다. 재허가 재승인 심사제도는 방송규제의 핵심을 이루는 다층적이고 복합적 이슈이기 때문에 재허가 재승인 심사제도 운영의 개선에는 고도의 정밀함이 요구되는 것도 사실이다. 매체별 사업자별 평가 점수의 세부항목과 세밀한 점수의 배정은 부득이하게 후속연구의 과제로 남겨놓게 되었다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 조사 연구가 변화하는 매체환경에서 방송의 공공성을 담보하는 재허가 재승인 제도의 실효성을 한 단계 높이는 데 이바지하기를 기대한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 고민수 (2006). 방송사업 허가제의 정당화 논거에 관한 비판적 고찰, 『공법학연구』, 제7권 제1호, 239-266.
- 강명현 (2016). 지상파와 종편채널의 뉴스특성 비교연구. 『언론과학연구』, 16권 1호, 5-36.
- 강종구·김창규·김대호·김영덕 외 (2005). 『방송 허가·재허가 제도에 관한 연구』, 방송위원회.
- 강형철 (2018). 한국 사회 공영방송의 존립 의의와 과제: 공영방송 정상화 이후의 정상화. 『언론정보연구』, 55권 1호, 5-55.
- 강형철·심미선·오하영 (2011). 공영방송의 공적가치와 수행평가: 수용자와 제작진 인식 비교. 『한국방송학보』, 25권 1호, 7-45.
- 김대호 (1995). 『방송허가제도의 문제점』. 방송위원회.
- 김동규 (2011). 종편 이후...여론 다양성과 독과점. 『관훈저널』, 118호, 32-38.
- 김동욱 (2005). 『방송통신융합에 대응한 허가 재허가 관련 법제 보완』. 방송통신융합시대 방송법 개정 방안 세미나 (2005. 3. 11). 한국방송학회.
- 김재영·박규장 (2005). 디지털 시대의 방송 공익성과 지상파방송 정책 패러다임. 『사회과학연구』, 16호, 49-69.
- 김재영·이승선 (2010). 『지상파방송 재허가 과정의 쟁점과 실천적 대안』. 방송의 공익성과 지상파 방송 재허가 제도 세미나 (2010. 4. 29). 한국방송학회.
- 박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014). 『방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구』. 정보통신정책연구원
- 박성철·박시백 (2009). 『지상파 방송국 허가 및 검사제도 개선방안 연구』, 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2014a). 『2014년도 지상파방송사업자 재허가 백서』.
- 방송통신위원회 (2014b). 『2014년도 종합편성 및 보도전문 PP 재승인 백서』.
- 방송통신위원회 (2015). 『2015년도 지상파방송사업자 재허가 백서』.
- 방송통신위원회 (2016). 『2016년도 지상파방송사업자 재허가 백서』.

- 방송통신위원회 (2017a). 『2017년도 지상파방송사업자 재허가 백서』 .
- 방송통신위원회 (2017b). 『2017년도 종합편성 및 보도전문 PP 재승인 백서』 .
- 방송통신위원회 (2018). 『2018년도 지상파방송사업자 재허가 백서』 .
- 방송통신위원회 (2019a). 『2019년도 지상파방송사업자 재허가 백서』 .
- 방송통신위원회 (2019b). 『2020년도 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 세부 계획(안)』
- 방정배·김재철 (2006). 디지털 시대 공영방송의 공적 가치와 역할에 관한 인식 연구: 전문가 집단을 중심으로. 『한국방송학보』 , 20권 1호, 96-138.
- 성욱제 (2013). 지상파 방송사업 허가 재허가 제도 개선 방안 연구. 『방송문화연구』 , 25권 1호, 135-161.
- 성욱제·박민성 (2011). 『지상파방송사업 선진적 규제체계 마련-허가, 소유, 편성 규제를 중심으로』 , 정보통신정책연구원
- 성욱제·송민선 (2018). 『방송사업자 재허가·재승인 심사기준 및 제도개선 방안 마련』 . 정보통신정책연구원.
- 송중현·장준영 (2016). 『방송사업자 신규 허가 심사 평가체계 개선방안 연구』 . 방송통신위원회.
- 송중현·윤성욱 (2017). 『방송사업 재허가·재승인 심사기준 고시화 및 계량화 방안에 관한 연구』 , 방송통신위원회.
- 신혜선·이영주 (2020). 종합편성채널 사업자에 대한 재승인 심사 제도 및 재승인 조건에 대한 비판적 고찰: 2014·2017년 재승인 심사 백서를 중심으로. 『한국방송학보』 , 34권 3호, 73-110.
- 신홍균 (2000). 위성방송사업의 특성을 고려한 적정 허가방식. 『방송통신연구』 , 통권 제50호, 37-61.
- 원희영·윤석민 (2015). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구: 제18대 대통령 선거에 대한 메인뉴스 분석을 중심으로. 『한국방송학보』 , 29권 1호, 117-148.
- 이만제 (2020). 『종합편성채널 사업자 재승인 제도 개선 방안』 , 2020 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회.
- 이승엽·양기문·이상우 (2017). 종합편성채널의 정치적 편향성 분석: 2014년 제6회 지방

- 선거에서의 뉴스 보도를 중심으로. 『한국방송학보』, 31권 1호, 149-183.
- 이준호 (2020). 공영방송 발전방안 모색: KBS의 공익성과 경쟁력 제고를 중심으로. 『지역과 커뮤니케이션』 24권 1호, 103-138.
- 전영식 (2019). 지상파방송과 종합편성채널 보도교양프로그램의 심의 사례 분석: 4기 방송통신심의위원회의 심의내용을 중심으로. 『영상문화콘텐츠연구』, 17집, 279-320.
- 정영주 (2020). 종편 채널 재승인 심사와 방송의 공정성 논란 - 저널리즘의 기본과 원칙으로의 회귀. 『언론중재』, 2020 Summer, 64-85.
- 정인숙 (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가. 『한국언론정보학보』, 18호, 199-229.
- 하주용 (2014). 종합편성채널의 초기 성과 분석. 『방송통신연구』, 1월, 37-67.
- 황근 (2019). 방송사업자 재허가·재승인 제도 개선 방안. 『중앙법학』 21권 4호, 475-513.

해외 문헌

- Napoli, P. M. (2001). "Foundations of communication policy: Principle and process in the regulation of electronic media". Cresskill, NJ: Hampton Press.

신문 기사

- 디지털데일리 (2020, 11, 29). 방통위, MBN 재허가 이중잣대...충북방송 직원들은 걱정 안 됐었나? URL: <http://www.ddaily.co.kr/news/article/?no=205615>
- 미디어오늘 (2020, 5, 3). TV조선·채널A 재승인 심사 채점표를 공개합니다. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206890>

부 록

해외 사례 (영국, 미국, 일본, 독일, EU) 3)

1. 영국의 방송 허가·재허가 제도

영국의 방송제도는 크게 공공서비스부문(BBC, 채널 3, 채널 4, 채널 5 그리고 S4C)과 일반 상업방송 부문으로 나뉘며 BBC의 경우 예외적인 성격을 지녀 왕실 칙령장과 협정서라는 독자적인 법률 기반위에서 수신료 재원으로 운영된다. 나머지 공공서비스 부문과 일반 상업방송은 모두 광고 등 상업적 수익에 의해 운영되며 오프콤(Ofcom)에 의해 규제된다. 오프콤이 허가권을 갖는 방송면허(채널면허)는 ① 공공서비스 방송면허: 기존 아날로그 지상파의 다섯 개 채널 가운데 BBC1과 2를 제외한 세 개 채널, 즉, 채널3, 4, 5(ITV1, S4C, five)에 부여되었던 면허, ② 텔레비전 콘텐츠 서비스 면허: 위성, 케이블 및 기타 전자 네트워크를 이용한 멀티채널 플랫폼에 실리는 방송 채널 면허를 지칭. 공공서비스 면허에 비해 상대적으로 약한 규제를 받아 면허 발급, 취소가 수시로 이루어진다. ③ 디지털 텔레비전 프로그램 서비스 면허: 디지털 지상파 멀티채널 플랫폼을 이용한 방송 채널 면허를 말한다. 무료 플랫폼인 프리뷰 혹은 유료 플랫폼인 TopUp TV 등에 실리는 채널들이 보유해야 하는 면허로 규제, 인허가, 방송평가제도 및 방송면허 취소 등에 관련해서는 위의 텔레비전 콘텐츠 서비스 면허와 조건이 비슷하다. ④ 제한적 텔레비전 서비스 면허: 아날로그 지상파

3) 해외 방송사업자 재허가·재승인 제도 사례는 다음의 문헌을 참고한 후 최신의 데이터를 반영하여 내용을 재구성함: 강종구·김창규·김대호·김영덕 외 (2005). 『방송 허가·재허가 제도에 관한 연구』, 방송위원회; 성욱제·박민성 (2011). 『지상파방송사업 선진적 규제체계 마련-허가, 소유, 편성 규제를 중심으로』, 정보통신정책연구원; 박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014). 『방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구』, 정보통신정책연구원; 박성철·박시백 (2009). 『지상파 방송국 허가 및 검사제도 개선방안 연구』, 방송통신위원회. 조영신·이선미 (2010). 『미국의 지상파 재허가 정책』, 한국방송학회 정기학술세미나. 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 (2020).

방송이 사용하는 전파에서 지역별 잉여 부분을 활용하여 제한적으로 부여하는 일종의 소규모 지역방송면허를 지칭한다.

면허기간은 개별 면허형태에 따라 약간씩 차이를 보이며, 각각의 면허장에 그 기간이 구체적으로 명시되어 있다. PSB 면허는 대략 10년 (왕실칙허장의 형태로 발부되는 BBC의 방송면허 또한 10년 주기로 갱신됨)으로 규정되어 있다. 단 채널4 면허는 별도의 공영방송 면허이기 때문에 10년을 기본으로 하되 실질적으로는 면허 기간 자체가 큰 의미가 없다. DTT 멀티플렉스 면허와 L-DTPS 면허는 12년이며, TLCS(Television Licensable Content Services)와 DTPS (DTPS: Digital Television Programme Services, 한국식으로는 PP) 면허는 반납이나 취소 조치 등에 의해서가 아니면 지속되는 것으로 간주된다.

영국의 방송 재허가 제도는 일회성 심사라기보다는 사실상 면허기간 동안 일상적, 주기적으로 행해진 다양한 평가에 기반을 두고 있는 종합적 심사 과정의 성격을 띠고 있다. 일상적, 주기적 평가는 방송 평가를 통해 행해지며, 조치가 필요한 사항이 있을 때마다 시정 조치를 내리는 방식을 통해 규제가 이루어진다. 재허가 심사를 통해 면허가 취소되는 경우는 거의 없었으며, 과거에도 면허 취소보다는 대개 재심사 과정 이전에 면허 반납(surrender) 혹은 면허 취소(revocation)의 형태가 일반적이었다.

영국 지상파 방송의 재허가 절차는 면허 기간이 있는 방송면허에 대해서는 면허기간이 종료되기 전에 ① 주무장관(문화부)이 해당 면허에 대한 정부개입(해당 면허제도에 대한 구조적 변경 등)을 할 것인지 여부를 인허가기관이 묻고, ② 주무장관이 별도의 개입 결정을 내리지 않으면, 현재의 면허보유자에게 면허 지속 의도 여부를 청취한 다음 (대개는 면허보유권자가 면허 갱신 신청서를 접수시킴), ③ 특별한 문제가 없는 경우 면허를 재허가하는 방식을 취한다. 면허기간이 중시되는 주요 면허의 경우, 최종 결정권자는 주무장관이며, 방송 인허가기구인 오프콤이 이를 대신하여 관리한다(BBC는 제외). 매번의 재심사 과정에서 오프콤은 주무장관의 주요한 정책적 결정을 보조하는 역할을 담당하며, 관련법상에 규정된 공공서비스 의무를 구체화한 면허조건을 수정하거나 첩삭하는 것이 주 내용이다. 영국의 방송 재허가 심사는 지극히 일반화된 행정 행위로서, 이를 위해 별도의 심사위원회를 구성하지는 않으며, 오프콤이 면허 재심사 일정을 공표하고 주요 이슈를 정리한 제안서를 발부하여 주무장관은 이에 대한 주요 결정을 내리고 오프콤은 그에 연관된 의견청취(consultations)를 수행하는 방식을 취한다. 이 과정에서 면허보유자, 이해당사자를 포함한 광범위 사

회적 합의가 추구된다.

재허가 심사의 내용은 구체적이고 맥락의존적이기 때문에 일반화가 어려우나, 대개 면허장에 명시된 면허조건(terms and conditions)의 침해 여부와 기타 공공서비스 의무(독립제작 쿼터 등)의 준수 수준에 초점이 맞춰지며, 기타 해당 면허의 지속을 위해 필요한 내용(공적 기여)과 조건(의무와 권리의 조율)을 광범위하게 검토된다. 면허보유자는 면허 갱신 과정에서 고려되어야 할 요인과 자신들의 요청(대개는 면허조건의 변경, 의무 완화 요구, 이를 뒷받침하는 자료) 등을 담은 제안서/신청서를 제출하고, 심사 과정에서 주무장관 및 오프콤의 요구가 있을 경우 그에 대한 응답서를 제출하도록 되어 있다.

재허가 심사에 따라 제재 조치가 취해지지 않는 데 이는 심사 과정이 면허 재부여 여부를 결정하기 위한 전체적 평가과정이지 아니라 면허 조건의 변경에 관련된 것이 대부분이기 때문이다. 제재조치는 면허보유자가 면허조건이나 기타 공공서비스 의무 사항을 심각하게 침해했을 경우 적절한 절차와 심사를 거쳐 일상적으로 행해지는 조치이며 면허조건 침해가 심각할 경우 인허가권자와 주무장관은 해당 면허의 취소를 명령할 수 있다.

전술한 바와 같이 영국의 재허가 심사는 일회성 심사라기보다는 지속적으로 이루어진 방송평가의 종합적 평가의 의미를 갖기 때문에 영국 지상파 방송의 재허가 제도를 이해하기 위해서는 방송평가에 대한 이해가 필수적이다. 방송평가는 크게 BBC의 방송평가와 기타 공공서비스 방송평가로 나눌 수 있다.

BBC 방송평가는 크게 일상적 방송평가와 대단위 방송평가로 구분될 수 있는데, 일상적 방송평가는 연차보고서와 재무제표(Annual Report and the Statement of Accounts: 이하, 연차보고서)의 작성과 평가가 주축을 이루며, 대단위 방송평가는 1년 이상의 주기를 두고 이루어지는 것으로 이른바 '공공가치 테스트(PVT: Public Value Test)'가 대표적이다. 이와 더불어 BBC는 자체적으로 '공공가치 설문평가(PVS: Public Value Survey)'를 실시한다. 먼저 일상적 방송평가지 BBC는 연차보고서를 작성하게 되며, 연차보고서는 크게 1부와 2부로 나누어지고 왕실칙허장(Royal Charter)의 관련 규정(갱신 칙허장의 경우 45조 및 46조)에 근거하여 작성된다. 집행위원회(Executive Board)가 준비하는 2부에는 경영평가(operating and financial review), 규정준수 평가(statements of compliance with applicable codes and regulations), 문화부가 승인한 감사기구의 감사를 거친 재무제표(statement of accounts)가 필수 항목으로 포함된다. 연차보고서의 2부가 집행위원회에 의해 먼저 완성되면 이는

트러스트(현행 경영위원회)에게 제출된다. 트러스트는 2부의 내용을 바탕으로 1부를 작성하는데, 여기에는 2부 내용에 대한 전반적인 평가(commentary), 트러스트 및 트러스트 지원국(Trust Unit)의 활동에 대한 자체 평가 및 (이 역시 감사를 거친) 트러스트 경비 요약보고서를 필수 항목으로 포함된다. 1부와 2부가 모두 완성된 연차보고서는 해당 회계연도가 종료된 후 7개월 이내에 의회에 제출해야 하며, 트러스트 회장(현재 경영위원장)과 BBC 집행위원장(대개 사장)은 상·하원의 특별위원회에 출석하여 연차보고서에 대한 의원들의 질의에 답변해야 할 의무가 있다. 반면 1년 이상의 대단위 방송평가는 다양한 주체에 의해 행해진다. BBC 칙허장 갱신여부 결정에 직접적인 영향을 끼치는 대단위 평가는 통상 '칙허장 검토(Charter Review)'라는 복잡한 과정을 통해 이루어진다. 이른바 '공공가치 테스트(PVT: Public Value Test)'가 대표적이며 이와 더불어 BBC는 자체적으로 '공공가치 설문평가(PVS: Public Value Survey)' 또한 시행한다. 공공가치 설문평가는 BBC 트러스트가 위탁하여 외부의 독립적인 기관이 수행하는 평가로서, 3~5년을 주기로 약 10000명의 수신료 납부자를 대상으로 실시하는데 BBC 서비스가 공공가치를 담보하고 있는지에 대한 조사와 공공가치 자체에 대한 수신료 납부자들의 견해를 청취하는 것이 목적이다. 공공가치 테스트는 주로 신규 서비스 면허를 부여하거나 기존 서비스 면허에 심대한 변화가 제안되었을 때 이를 평가, 승인여부를 결정하기 위한 것으로 트러스트가 직접 관장하는 공공가치 평가(PVA: Public Value Assessments)와 트러스트와 오픈콤 양 기구가 설치한 공동 실행단위(Joint Steering Group)의 감독 하에 오픈콤이 관장하는 시장영향평가(MIA: Market Impact Assessments)로 구분된다. 칙허장 갱신 과정에 연관된 대단위 방송평가는 칙허장이나 협정서, 혹은 2003년 커뮤니케이션법 등의 관련 법령에 직접적으로 명시되어 있는 평가방법이 사용되기 보다는 주로 법제정 관습과 필요에 따른 다양한 수단이 동원되며, 공공서비스 방송 평가(Ofcom Review of PSB), BBC 왕실 칙허장 검토(Review of BBC's Royal Charter) 그리고 이에 연관된 협의문건 시리즈들, 녹서, 백서 등이 포함된다.

기타 공공서비스 방송(채널3, 4, 5 면허) 평가제도는 채널 4와 채널 3, 5의 내용이 다소 상이하다. 채널4 면허의 갱신은 거의 자동적으로 이루어진다. 방송면허 기간을 결정과 수정 또한 매우 탄력적으로 규정되어 있어 통상 10년 정도의 면허기간을 부여하지만, 인허가권을 가진 주체는 실질적으로는 거의 자유롭게 이를 수정하거나 취소 혹은 갱신이 가능하다. 채널4, 그리고 지역 자치관청이 소유한 S4C의 방송면허는 채널3, 5 면허에 비해 상대적으로

강한 규제 대상이어서 방송평가제도가 비교적 구체적이고 복잡한 특징을 갖고 있다. 먼저 일상적 방송평가는 연차보고서와 편성정책 보고서가 중심이 된다. 채널4의 연차보고서는 프로그램 쿼터, 각종 서비스에 관한 경영평가, 수익사업체 운영 성과, 기타 관련 규정 준수여부 (compliance) 평가, 재무제표(financial statements) 등을 핵심 항목으로 하고 있다. 연차보고서는 경영진에 의해 준비 및 검토된 후 최종적으로 이사회(Board)에 보고되는 분기별 평가 (quarterly review)를 총합한 결과이며 예산 및 감사 위원회(Budget and Audit Committee)의 연례 평가가 결합되어 하나의 연차보고서가 완성된다. 연차보고서는 면허약정에 따라 오프콤에 제출된다. 편성정책 보고서는 2003년 커뮤니케이션법이 규정하고 오프콤과의 면허약정 또한 명시하고 있는 바에 따라 공공서비스 방송으로서의 공적 과제(public remits)를 충실히 반영한 구체적 편성 목표를 정하고 전년도의 수행성과를 자체적으로 평가하는 것이 핵심 내용이다. 공공서비스 프로그램 장르 쿼터, 독립제작 쿼터, 원제작(original production) 쿼터, 지방 제작 쿼터 등을 골고루 고려한 바탕 위에, 프로그램 편성 차원에서 한 해의 운영 목표를 정하고 지난해의 성과를 평가하는 과정을 거친다. 반면 대단위 방송평가 필요에 따라 시행되는 것이 일반적이며, 채널4에 관련하여서도 5년마다 실시되는 오프콤의 공공서비스 방송 평가가 광범위 방송평가의 일부로서 의미를 지닌다. 채널4에 대한 대단위 방송평가는 구체적인 논점을 중심으로 하여 소재별 평가를 수행하는 가까운 방식이다.

채널3과 채널5는 민간소유의 상업방송이면서 공공서비스 방송의 범주에 들어간다. 채널3 및 채널5 면허는 상대적으로 약한 규제 대상이어서 방송평가제도 및 평가 항목 등이 비교적 단순하게 구성되는 대신 면허 갱신 과정에서의 경쟁적 조건 때문에 대단위 방송평가에서는 다소 엄격한 접근법이 채택되는 특징을 지니고 있다. BBC, 채널 4의 일상적 방송평가와 달리 채널 3과 채널 5의 일상적 방송평가에서는 연차보고서가 필수사항이 아니라 민간 기업으로서 경영성과의 공개하는 목적으로 작성되며, 채널3 및 채널5 면허는 편성정책 보고서 중심의 평가체계에 근거한다. 평가항목으로는, 프로그램 제작 및 편성에 관련된 각종 쿼터와 공공서비스 방송사들이 각각 정도를 달리하여 준수해야 하는 일반적인 규정 등이 다. 채널3 및 채널5 면허는 1991년 이후 10년 단위로 갱신이 되게 하되 재면허, 신규 면허를 위한 경쟁적 입찰 방식을 채택하고 있다. 대단위 방송평가는 면허 갱신의사를 밝힌 사업자에 대해 오프콤이 평가보고서를 작성하여 정부에 제출하는 식으로 이루어지며, 평가결과에 따라 기존 면허 취소가 가능하다. 기존 면허가 취소되고 보다 경쟁력있는 신규사업자

가 면허를 받은 사례가 있었으며 이는 대단위 방송평가가 기존 사업수행에 대한 평가와 향후 사업능력(주로는 경제력)에 대한 평가를 결합시킨 방식으로 진행되어 왔음을 의미한다.

이와 같이 영국의 면허, 재허가 제도에서 특기할만한 점은 면허의 성격에 따라 면허기간과 규제의 수준을 달리하는 매우 유연성 있는 제도를 취하고 있다는 점과 재허가 심사가 면허종료시점에서 시행되는 일회성의 평가가 아닌 항시적 평가과정의 결과로서 이루어지며, 이러한 평가과정은 다양한 주체의 참여와 광범위한 내용의 평가과정을 통해 이루어진다는 점이다. 방송평가의 경우에도 영국에선 방송평가가 다양한 주체에 의해 이루어지고 내용이 매우 광범위하다는 점에서 우리와 차이가 있다. 예를 들어 BBC가 대단위 평가를 위해 시행하는 공공가치 설문평가의 경우 시청자들로 하여금 그때까지의 BBC 활동과 향후 사업에 대한 비전을 평가하게 하여 이를 통해 BBC의 공적 가치를 평가하는 방식을 취하고 있다.

2. 미국의 방송 허가·재허가 제도

미국의 재허가 제도는 각 사업자들의 실제 실적에 기반한 '공익 평가'의 성격이 강하며, FCC가 규정하고 있는 의무 준수 사항을 얼마나 충실히 이행했는지 여부에 대한 평가이다. 1996년 개정된 통신법(Telecommunication Act of 1996)에서는 재허가 주기를 8년으로 규정하고 있으며, 라디오를 포함한 지상파 방송국들은 허가만료 4개월 전에 정해진 재허가 심사서류(FCC Form 303-S)를 직접 작성하여 FCC에 제출, 평가받음으로써 재허가 심사가 이루어진다. 동일한 주(State)에 속한 방송국들에 대해서는 동일한 시기에 재허가 심사가 이루어진다. FCC는 모든 방송국이 제출한 서류에서 직시한 내용들에 대해 직접 사실여부를 조사하지는 않으며, 시민, 시민단체에서 재허가 거부 청원을 접수한 경우에만 해당 방송국에 대한 실제 조사를 실시한다.

재허가 절차를 살펴보면 ① FCC는 허가 유효 만료 6개월전 해당 방송국에 허가만료 고지 우편 발송하고 ② 해당 방송국은 허가만료 6개월, 5개월 전 각각 2회 서류 제출 전 공지(Pre-Filing Announcement)를 실시한다. 그리고 ③ 해당 방송국은 허가만료 4개월전 재허가 심사서류(FCC Form 303-S)를 FCC에 제출하며 ④ 서류 제출 후 만료 4개월, 3개월 전 각각 2회에 걸쳐 재허가 심사서류 제출에 관한 서류제출 후 공지(Post-Filing Announceme

nt)를 실시한다. ⑤ 시청자들은 재허가 만료 1개월전까지 재허가 거부 청원(Petition to deny)를 제출할 수 있고 ⑥ FCC는 해당 방송국이 FCC의 기본조건을 위반한 사항이나 재허가 거부청원이 없을 경우 재허가를 한다. 재허가 신청서(FCC Form 303-S)는 다음과 같은 사항으로 구성되어 있는데, 신청서내용 자체는 단순하고 사업자가 직접 작성하게 되어 있으며 해당 사업자가 관련 법 및 규정을 충실히 준수하고 있는지 사실 확인의 성격이 강하다.

미국 재허가 제도는 기존 사업자 우대경향, 형식적 재허가 심사, 청원제도의 활용 등의 특징을 갖고 있다.

1) 기존 사업자 우대 경향

FCC는 초기부터 기존 사업자를 우대하는 경향을 보여왔고, 이러한 정책기조는 현재까지도 지속되고 있다. 1951년 허스트 라디오(Hearst Radio, Inc)의 재허가 심의에서 FCC는 허스트 방송국의 실적이 미디어 활동가들의 타겟이 될 정도로 저조한 것임에도 불구하고 '과거 훌륭한(good) 실적을 보인 기존 사업자가 심사에서 우위를 점할 것'이라고 밝혔으며, 사업자들은 이를 기존 사업자들은 거의 예외 없이 재허가 심사를 통과할 것이라는 신호로 받아들였다(Breyer, 2009). 미 의회에서도 1969년 당시 상원 통신위원회장인 존 파스토(John Pastore)가 이러한 원칙을 공식적으로 확인한 바 있다.

1996년 이전까지 재허가 심사는 비교 청문회(comparative hearing)로 진행되어 신규 사업자가 기존 사업자와 경쟁하는 형식이었다. 1996년 개정 통신법(Telecommunication Act of 1996)에서 비교 청문회 형식을 폐지, 신규 사업자의 참여가 제도적으로 차단되어 기존 사업자가 재허가 승인을 받을 가능성은 더욱 높아지는 결과를 낳았다.

2) 형식적 심사

기존 사업자 우대경향에 더해 재허가 대상의 절대수와 상대적으로 부족한 FCC의 인력이 라는 현실 또한 심사가 형식적인 수준에 머무르게 하는 주요 원인이다.

2016년 12월 31일 현재 미국의 정규 출력 AM, FM, VHF, UHF 정규출력 방송국은 17,273개에 달한다.4). 즉, 재허가 심사대상이 되는 방송국의 수는 무려 17,000개를 상회한다. 동

일한 주(State) 내에 위치하는 모든 지상파 방송국들에 대한 재허가 심사가 동일 기간에 이루어지므로 FCC가 이를 실제로 심도 있게 심사하기란 불가능에 가까운 일이다.

이로 인해 FCC는 재허가 심사 과정에서 해당 방송국들의 재허가 심사서류에서 밝힌 의무사항 준수 여부를 직접 조사하지 않는 대신, 시민단체, 개인들의 청원을 통해 행정적 부담에서 오는 문제점을 해결하고 있다. 즉, 대부분의 재허가 심사는 재허가 대상 방송국이 재허가 심사서류를 제출하는 것으로 재허가가 승인되며 시민 또는 시민단체들의 재허가 거부청원이 있을 경우에만 FCC가 청원에서 밝힌 위반사항에 대해 조사하고 만약 위반사항이 발견되면 그 심각성을 조사하여 재허가 여부를 결정한다.⁵⁾

3) 청원 제도

FCC는 시민, 시민 단체들이 해당 방송국에 대한 재허가 거부 청원을 통해 재허가 과정에 참여할 수 있도록 제도화하고 있다. 청원 제도는 미국 방송정책사에서 시민단체의 정책 결정 과정 참여에서 모범적 사례로 손꼽히는 WLBT-TV사례를 통해 제도화된 것이다. FCC는 WLBT-TV의 재허가 심사과정에서 United Church of Christ(UCC)의 재허가 거부 청원을 정책 결정과정에 참여 자격이 없음을 이유로 기각하였었는데, UCC는 연방대법원까지 가는 법적 분쟁을 통해 1966년 연방대법원으로부터 방송 재허가 및 허가 정책 결정 과정에 시민, 시민단체의 참여를 보장하여야 한다는 판결을 얻어내었다. FCC는 대법원의 판결에 따라 청원제도를 확대 실시하여 시민단체, 시민들의 방송국 허가, 재허가 과정에 대한 제도적 참여를 보장해 오고 있다.

청원절차: (a) 재허가 거부(또는 지지) 청원, (b) FCC 청원서 사전조사 (c) FCC 청원서 본격조사, (d) 공익 심사, (e) 면허 갱신 여부 결정

청원자들은 주파수 허가 만료 1개월 전까지 재허가 거부(petition to deny) 또는 지지(p

4) <https://www.fcc.gov/sites/default/files/BroadcastStationTotals.xlsx>

5) Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (1999). *The First Amendment and the Fifth Estate : Regulation of Electronic Mass Media(5th)*. NY :Foundation Press

petition to approve)를 FCC에 제출해야 한다. 이때 청원서를 해당 방송사에도 보냈다는 보증서(certificate)과 청원에 명시된 내용이 사실임을 증명하는 서면진술서(affidavit)을 동봉해야 한다. FCC는 이에 대해 성실히 답변할 의무를 진다.

재허가 반대 청원 접수시, FCC는 청원서의 내용이 사실관계를 정확히 직시하고 있으며, 해당 방송국의 재허가를 거부하는 것이 공익에 이바지하는지를 판단한다. 청원내용이 적절하다고 판단될 경우 FCC는 본격적인 조사를 시작하며, 필요에 따라서 청문회를 개최하기도 하며, 또는 해당 방송국과 청원자 사이의 합의를 중재하기도 한다. 합의의 경우 시민협약서(Citizen's agreement)를 체결한다. 공익 의무조상을 위반한 경우 합의와 무관하게 재심사하며, 위반 정도에 따라 면허취소, 단기 재허가, 벌금, 명령, 경고 등의 조치가 취해진다. 아래와 같은 사항에 해당할 경우 면허 취소가 가능하다.

- ① 사업자 신청서에 허위사실 기재
- ② 사업자가 고의적/지속적으로 실질적 방송을 하지 않은 경우
- ③ 의무사항을 고의적/지속적으로 준수하지 않은 경우
- ④ FCC 권고, 명령을 고의적/지속적으로 준수하지 않은 경우
- ⑤ 정치적 편파성을 보였을 경우
- ⑥ 취소할 만한 중요 사항이 밝혀진 경우
- ⑦ 법에 명시된 조항을 위반

비록 재허가 거부는 제도상 가능하나 FCC의 재허가 심사가 형식적으로 이루어지기 때문에 실제 재허가가 거부된 경우는 극히 드물다. 사실상 서류내용상 하자가 없으면 FCC는 재허가 거부청원이 접수되었을 경우에만 재허가 있을 조영신, 이선미(2010)에 따르면 2000년~2009년간 재허가 거부 사례는 단 한건도 없었으며, 133건의 거부 청원이 전부 기각되었다고 한다.

미국 방송의 긴 역사와 절대적으로 많은 지상파 방송국의 숫자를 고려할 때 재허가 거부는 매우 드문 일이었다. 이는 FCC가 재허가 제도를 방송국의 재허가 여부를 결정하는 일종의 재판과정으로 인식하기보다는 거부청원과 이에 대한 조사, 심의 과정에서 해당 방송국이 제기된 청원내용에 대한 시정조치를 하도록 유도하고 이를 통해 공익의무를 보다 충

실히 수행하도록 지도하는 일종의 압박 수단으로 활용하는 경향이 있기 때문이다.

강종근 외(2005)에 따르면 1969년 이후 면허 취소 사례는 12건에 불과하다고 한다. 또한 면허 취소 결정이 재심의에서 반복되는 경우도 많아 실제 면허 취소는 극히 드물다.⁶⁾ 청원 제도 활성화의 원인이 되었던 WLBT-TV 사례가 가장 대표적인 재허가 거부 케이스이다. 인종차별철폐운동이 한창이던 1964년 United Church of Christ는 WLBT-TV가 인종차별적인 방송을 한다는 이유로 재허가를 거부해줄 것을 FCC에 청원하였고, 대법원까지 가는 지난한 과정을 통해 1971년 면허 취소로 최종적인 결론이 내려졌다.

재허가 거부 사유는 공정성 원칙(fairness doctrine), 평등고용 기회 원칙, 인종차별적 방송 내용 등의 공익의무 위반과 소유규제 위반, 허위 사실 보고, 허가사항과 상이한 방송국 운영 등 다양하나, 프로그램 내용 자체가 문제가 되어 면허 취소가 되는 경우는 극히 드물다. WBLT-TV 사례는 프로그램 내용이 문제시되어 면허가 취소된 매우 예외적인 케이스로 손꼽힌다.⁷⁾

재허가는 개별 방송국의 실적을 기반으로 심사하는 것이나 극히 드물게 모기업의 행위가 문제가 되어 면허가 취소된 사례도 존재한다. RKO General Inc.는 General Tire and Rubber Company가 소유한 미디어 기업의 지주회사였다. RKO 소유 방송국들은 FCC가 본격적인 조사를 통해 모기업의 불공정거래행위들을 밝혀내기 전부터 재허가 과정에서 여러 문제점을 노출하였었다. RKO 소유 L.A. 소재 KHJ 방송국은 1965년에, 보스턴 소재의 W NAC-TV는 1969년에 재허가 과정에서 논란이 된 적이 있으며, 1980년에는 보스턴 방송국의 면허가 취소된 바 있다. 지속적으로 RKO 소유 방송국들의 불공정거래행위들이 드러나자 FCC는 RKO소유 방송국 전반과 그 모기업인 General Tire.에 대한 광범위한 조사에 착수하였고, 조사 결과에 의거 RKO 그룹을 방송산업에서 퇴출시킬 것을 결정하게 된다. FCC는 1987년 RKO에게 소유한 2개의 TV방송국과 12개의 라디오 방송국 전체를 매각할

6) 강종근 외(2005)에서 면허 취소 사례로 소개한 WHFT-TV의 경우, 1999년 FCC가 면허 취소 결정을 내린 바 있고, 관련 문서(URL: https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-158878A1.pdf)에서도 면허 취소라고 직시되어 있으나 현재 방송국이 동일 사업주에 의해 운영되고 있는 것으로 볼 때 재심의에서 또는 항소를 통해 면허 취소 결정이 반복된 것으로 보인다.

7) Carl R. Ramey (2007). Mass Media Unleashed: How Washington Policymakers Shortchange the American Public, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

것을 명령하였고 RKO는 이후 4년간에 걸쳐 관련 방송국 전체를 매각하고 방송사업으로부터 전면 철수하였다. FCC가 위와 같은 전례없는 결정을 내린 주된 원인은 RKO와 그 모기업인 General Tire가 방송사업 뿐 아니라 사업 전반에 걸쳐 불공정 거래를 자행했기 때문이며, 이외에도 부정확한 재정보고, 일련의 심의 과정에서의 부정직한 답변 등 불성실한 태도를 보여 지상파 방송을 운영하기 적절한 기업이 아니라고 판단했기 때문이다.⁸⁾

개정 통신법에서는 FCC에게 조건부로 재허가를 승인할 권한이 있음을 명시하고 있어 조건부 허가가 제도적으로 가능하다. 그러나 조건부 재허가는 면허 취소에 못지않게 드물며, FCC는 면허 취소에 이를 정도로 심각하지 않은 위반사항에 대해서는 벌금을 부과하는 조치를 선호했던 것으로 판단된다.

4) 재허가 사례

(1) WBLT-TV

FCC는 면허 취소로 결론이 난 WBLT-TV 재허가에 대해 최초에는 조건부로 재허가를 승인하였었다. UCC는 재허가 거부청원을 통해 WBLT가 지나치게 많은 광고와 오락프로그램을 방송하고 있으며, 논쟁적인 이슈 특히, 해당 방송국의 수신지역인구의 45%를 차지하는 흑인들에 관한 이슈에 대해 공정하고 균형잡힌 방송을 하지 않았으며, 지역사회 카톨릭 교회의 활동에 대해서도 편파적인 방송을 하였다고 주장하였다. FCC는 WBLT에 대해 통상적인 3년 기한의 정식 재허가 승인이 아닌 유효기간이 1년인 조건부 재허가 승인 조치를 내렸으며, 다음과 같은 사항을 조건으로 제시하였다: (a) 피허가자(licensee)는 공정성 원칙을 철저히 준수하며, (b) 공정성 원칙 준수에 대한 약속을 철저히 지키고, (c) UCC의 청원에서 제기된 내용에 비추어 시민권리운동가들을 포함하는 지역사회 지도자들 - 예를 들어 청원자 - 와 방송국의 편성이 지역사회의 이해와 욕구에 부응하는지에 대한 토론을 즉시 실시하고, (d) 차별적인(discriminatory) 편성을 즉각 중단하고, (e) 위의 네 가지 사항에 대한 상세한 보고서를 작성할 것.⁹⁾

8) Wikipedia, RKO General, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/RKO_General

9) 이 당시가 미국 남부에서 흑인인권운동이 활발하게 이루어졌던 시기라는 점을 고려할 때,

1967년 재개된 청문회에서 FCC는 WLBT의 재허가를 승인했다. UCC는 연방항소법원에 항소하였으며, 항소법원은 WLBT의 면허를 취소하라는 판결을 내렸다. 사업자는 판결에 반발, 상고하였으나 패소하여 면허가 취소되는 것으로 결론지어졌다.

(2) KEIF-LP

KEIF 사례는 해당 방송국이 FCC가 허가 당시 명시한 기술적인 준수사항과 저출력 라디오 방송국에 금지되어 있는 상업광고를 실시한 이유로 면허를 취소당하였다. 이 사례에서도 FCC는 최초 위반사항에 대한 시정을 주 내용으로 하는 조건부 재허가 승인 조치를 취하였으나 KEIF가 어떠한 시정조치도 취하지 않자 면허를 취소하였다.

Chisholm Trail Broadcasting Company는 저출력 라디오 방송인 KEIF가 출력제한 위반(82watts로 승인받았으나 155watts사용), 안테나 높이 규정 위반(기준 75인치 초과), 저출력 라디오 방송국에는 허용되지 않는 상업광고 실시하였다는 등의 내용을 담은 재허가 거부 청원을 접수하였다. 2010년 7월, FCC는 KEIF에 대해 위의 위반 사항에 대해 1만불의 벌금을 부과하는 한편, 정상적인 8년이 아닌 6년간 유효한 조건부 재허가 조치를 취하였고, 기술적 위반 사항에 대해 즉각 시정하고 이를 증명할 수 있는 운영일지(operating log)를 90일 내에 보고하도록 명령하였다. 또한 시정명령 발효 이후 매 180일 마다 (a) 모든 프로그램 후원자, 기부자, 기부금액, 또는 후원(contribution) 내역¹⁰⁾과 (b) 시간과 일시를 포함한 모든 종류의 후원, 기부에 대한 대가로 실시한 공지 목록, (c) 공지 내용(text), (d) 모든 기술 규정을 충실히 준수하여 운영하였음을 보여주는 운영일지를 포함한 보고서를 제출할 것을 추가로 명령하였다.

KEIF는 벌금을 포함한 모든 조치에 대해 어떠한 반응도 취하지 않았고, FCC는 이에 따라 2013년 8월 면허를 취소하였다¹¹⁾

그리고 거부청원의 내용을 고려할 때 이 표현은 인종차별철폐운동가들을 지칭하는 것으로 해석된다.

10) 문맥상 이는 비금전적인 형태의 기부를 통칭하는 것으로 판단된다.

11) Radioworld (2013, 3, 19). KEIF(LP) License Cancelled, <https://www.radioworld.com/news-and-business/keiflp-license-cancelled>

3. 일본의 방송 허가·재허가 제도

1) 방송 허가·재허가 관할 기관

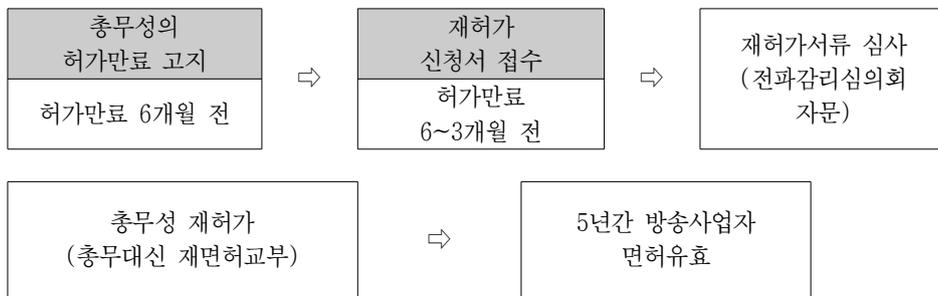
일본에서는 방송면허(허가)를 비롯한 방송과 통신에 관한 행정 전반을 총무성(總務省)에서 담당한다. 통상 선진국이라 지칭되는 나라들에서 정부부처가 방송사 설립부터 방송법 개정까지 주도하고 있는 경우가 없다는 점에서 일본의 형태는 특징적이라 할 수 있다. 이러한 특징 때문에 방송행정의 정치적 독립성과 공정성을 확보하기 위한 독립행정기관이 필요하다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔으나, 여전히 일본의 방송과 통신은 정부부처인 총무성이 이를 총괄하고 있다는 점에서 변함이 없다. 구체적으로, 총무대신(總務大臣, 총무성 장관)이 “무선국 면허 취소권(전파법 제75조)”과 “명령이나 처분 위반시 무선국 운영 정지권(전파법 제76조)”을 근거로 방송 면허의 득실과 재허가 승인·취소의 권한을 가진다. 총무대신은 (재)면허 방침을 발표 및 신청 매뉴얼, 심사절차 제공, (재)면허 교부, 프로그램 기준 등과 관련된 행정처분과 지도까지 일임한다. 다만 「전파법(제99조의 11, 13)」과 「방송법(제177조, 제179조)」는 방송면허를 포함한 총무대신의 행정권에 대해서는 전파감리심의회(電波監理審議會)의 자문을, 새로운 기술적 활용한 방송서비스가 도입될 경우에는 정보통신심의회(情報通信審議會)의 자문을 거치도록 규정하고 있다. 총무성에서 방송면허 담당부서는 정보유통행정국이며, 지역사업자는 지역별 종합통신국에서 담당한다.

2) 방송 허가·재허가 심사 절차

일본의 방송사업자 면허유효기간은 5년이다. 일본에서 지상파방송 재허가 절차는 허가 종료 6개월 전 총무성의 허가만료 공고 및 재허가 신청 공지로부터 시작한다. 그 후 허가 만료 3개월 전까지 재허가 신청서가 접수되면, 총무성은 「무선국 면허 수속규칙(無線局免許手續規則)」 제16조에 근거하여 재허가(재면허) 신청 내용을 검토한다. 재면허 절차는 크게 ①결격사유 심사, ②주파수 할당심사, ③재허가 신청 ④심사 및 면허 교부 절차 등으로 진행된다. 신청서 접수 후 총무대신이 1차적으로 결격사유를 심사한 뒤, 전파감리심의회에 ‘방송보급기본계획’ 과 ‘방송용주파수사용계획’의 변

경 및 실적 평가에 대해 자문을 요청한다. 전파감리심의회는 이해관계자로부터 의견을 청취한 뒤, 타당성 여부를 답신한다. 자문기관으로부터 자문을 거친 뒤, 총무성은 (재)면허 적합성 여부를 판단하여 재허가 승인 또는 취소를 결정한다. 한국의 경우 재허가 심사 시 방송사업자 대표의 청문 과정을 거치나, 일본은 간단한 구비서류만으로도 방송 재허가 연장이 가능하다.

<표 부록-1> 일본 방송 허가·재허가 심사 절차



일본에서는 지상파 사업자의 재허가를 거부한 사례가 없으며, 재허가 조건이 충분하지 않다고 총무성이 판단했을 경우 조건부 재허가를 시행한 바 있다. 1993년 아사히방송은 정치적으로 공정할 것을 전제로 하여 재허가를 조건부 승인했고, 1994년 KBS교토는 1년 이내 재허가 심사를 받도록 면허기간을 축소했다.

2) 방송 허가·재허가 심사 항목

재허가의 심사기준은 방송사 설립 시 최초 허가 심사와 동일하게 적용된다. 기본적인 심사기준으로는 업무유지에 필요한 재정적·기술적 능력, 소유집중여부(경영형태 및 임원·법인의 지분 비율), 기술의 적합성 등이 적용된다. 일반사항 이외에 추가사항으로 운영비 조달방법, 사업계획과 사업수지 견적, 방송구역, 전기통신설비의 개요 등이 요구된다. 재허가 심사에서는 사업자가 면허기간동안의 실적을 증명할 수 있어야 한다. 심사 항목으로는 출자와 자본조달방법에서부터 편성비율, 프로그램심의, 장애인방송, 재해방송 실시 및 교육 프로그램·교양 프로그램의 확보 등 광범하고 구체적인 자료가 요구된다. 일본의 방송사업

자 재허가 심사항목을 정리하면, 다음과 같다.

<표 부록-2> 일본 지상파방송의 재허가 심사 항목

비고	심사항목	
1	경영형태 및 자본 또는 출자액	
2	주요 출자자 및 의결권의 수	
	외국인 등이 차지하는 의결권의 수	
3	10% 초과 의결권 보유자에 관한 사항	
4	10% 초과 의결권 보유 지상파방송사업자, 33.3% 초과 의결권 보유 위성기간방송사업자, 이동수신용 기간방송사업자 관련 사항	
5	임원에 관한 사항	
6	방송프로그램편집에 관한 기준	
7	방송프로그램편집에 관한 기본계획	
8	주간 방송프로그램 편집에 관한 사항	방송프로그램 편성표
		방송의 목적별 종류에 의거한 방송시간
		지역프로그램
		자체 제작하는 프로그램, 제작체제
		외부로부터 공급받는 프로그램의 시간대
		외국어방송의 방송시간
9	방송프로그램 심의기관에 관한 사항	
10	방송프로그램 편집기구 및조사(考査)에 관한 사항	
11	재해방송에 관한 사항	
12	방송사업 이외사업개요	겸영하는 사업
		다른 사업에 출자
13	장래 사업예정	중계국 정비계획
		새로운 난시청 대책 관련 계획
		장애인방송 실시계획(자막, 해설방송)
		장애인방송 실시계획(광고자막, 재해자막, 수화방송)

14	사업수지 견적	견적표	
		견적의 근거 수익	
		견적의 근거 비용	
15	면허기간 사업실적	사업수행 개요	
		주당 방송실시 상황 (외부 공급 프로그램 시간대)	
		방송 프로그램 관련 참고사항	공안 및 미풍양속을 해치지 말 것
			정치적으로 공평할 것
			보도는 사실을 왜곡하지 않지 말 것
			다각적으로 논점 분명히 할 것
			프로그램조화 확보
			교육프로그램 10%, 교양 20% 확보
			장애인방송 실시
			프로그램기준 제정 및 준수
			프로그램심의기관 설치
			재해방송 실시
			외국어방송 방송시간
			동일지역 타사와 중복편성(1/3 이상)금지
매일 방송 실시			
방송프로그램 공급협정			
방송프로그램 주요 이용자			
면허기간 자산, 부채, 수지 실적			

방송사업자가 이용 가능한 주파수 자원이 희소하고, 이용을 원하는 자가 다수인 관계로, 일본은 심사기준을 통과한 신청자가 복수일 경우 기간방송국 개설의 근본적 기준(제10조)과 전파법관계심사기준(제3조의14)에 의거해 비교 심사를 추진한다. 비교심사 평가항목은 ①사업계획 실시 확실성, ②방송대상 지역 내의 가구점유율, ③장애인방송 실시, ④방송의 공정하고 능률적인 보급 등이며, 평가점을 합산해 우선순위를 결정해 면허를 교부한다.

4. 독일의 방송 허가·재허가 제도

1) 방송 허가·재허가 관할 기관

독일의 방송허가제도는 공영방송과 민영방송의 이원적인 제도를 띠고 있다. 공영방송은 주정부가 법률에 따라 설립을 관할하며, 민영방송은 연방 각 주의 미디어청(die Medienanstalten)이 독자적으로 제정·시행하는 미디어법에 의거하여 재허가 업무를 수행한다. 공영방송은 일단 주정부 법률에 의해 설립되면 이후에 허가기간이 따로 규정되지 않기 때문에, 방송사업자 재허가제도가 존재하지 않는다. 현존하는 공영방송사를 폐지하고자 할 경우, 별도의 근거법률의 폐지 또는 근거협약의 종료에 의하여야 하며, 폐지 법률과 협약이 성립되지 않는 한 공영방송은 존속한다. 반면 민영방송사는 설립된 이후에 주 미디어청으로부터 재허가를 받아야 한다. 주마다 미디어법이 다르기 때문에 허가기간 역시 다르며, 최저 2년에서 최고 10년까지로 다양한데, 평균적으로 5년을 민영방송의 허가기간으로 정하고 있다. 현재까지 15개의 주 미디어청이 방송의 기본 원칙과 관련 법규를 공포할 뿐만 아니라, 민영 방송사들에 대한 허가과 감독을 관할하고 있으며, 지상파, 케이블 혹은 위성방송에 대하여 송신전파의 종류, 프로그램 제공구역, 매체종류, 사업 참여 행태의 종류, 송출시간 등을 특정하여 (재)허가를 승인하고 있다. 만일 케이블 또는 위성의 수가 방송사업 참여자수요를 충족시키지 못한다고 판단할 때에는, 주미디어청에서 특정한 기준, 즉 의견의 다양성 제고, 기획된 프로그램의 특성 및 평가, 방송수용자의 기대 및 재정적인 상황 등을 설정하여 이에 적합한 컨소시엄에게 방송사업자 허가를 부여하기도 한다.

2) 방송 재허가 심사 절차

독일에서는 민영방송이 허가기간인 5년 동안 법률에 어긋나는 행위(시장규칙 미준수, 저작권 침해, 가입자 정보 악용 등)를 제외하고는 자동적으로 재허가 승인이 이루어진다. 서류심사만으로 재허가가 가능하며, 필요시 방송사업자 대표 청문을 진행한다. 다만 방송사업권을 부여받은 경우라도 ①허가신청자가 기망·협박·또는 여타의 위법수단을 이용하여 허가를 얻은 경우, ②복수의 대표가 방송사를 소유할 경우, ③허

가조건이 사후에 충족되지 못하고 개선·보완 요청이 있는 후에도 당해 조건을 충족시키지 못한 경우 허가를 취소할 수 있다.

3) 방송사업자 재허가 심사 기준

각 주 미디어청은 방송사업자 재허가 심사항목에 대해 구체적으로 명시하고 있지 않다. 다만, 다음과 같은 관련 법률조항들을 어겼을 경우 재허가를 거부할 수 있다. 우선, 재허가를 위한 최소 원칙으로서 ‘방송 프로그램 기본 원칙’을 준수해야한다. 이 원칙은“모든 프로는 인간의 존엄과 타인의 신념 특히 종교적, 세계관적 영역의 신념과 결혼 및 가정을 존중하여야 한다. 방송프로그램은 국가 간의 이해와 자유민주주의적 기본질서를 적대시하여서는 아니된다. 그 밖에도 평화와 독일의 통일을 반대하여서는 아니 된다”고 언급되어 있다.

위와 같은 기본 원칙 이외에도 어린이와 청소년을 보호하기 위하여 다음과 같은 프로그램은 즉시 방영을 금지할 수 있다. ▲민족적 적개심을 자극하거나 인간에 대해 잔인하거나 비인간적 폭행을 예찬 또는 무해한 것으로 표현하거나 인간의 존엄을 해할 만큼 잔인 또는 비인간적 과정을 표현하는 방법으로 묘사하는 프로그램(형법 제131조), ▲전쟁을 예찬하는 프로그램, ▲음란한 프로그램, ▲명백히 어린이나 청소년을 윤리적으로 중대히 위협하는 프로그램 등은 방영이 금지된다. 한편 어린이와 청소년의 신체적, 정신적 건강을 해칠 우려가 있는 프로그램은 방영이 금지되지는 아니하나 23시 이후 6시 사이에 제한적으로만 방영될 수 있다. 이와 같이 독일의 주 미디어법들은 프로그램의 전파가 일반 법적 대상의 권리를 침해할 경우허가를 할 수 없도록 되어 있고, 이를 위반 시 방송사업자 재허가를 거부할 수 있다.

5. EU의 방송 허가·재허가 제도

유럽연합(EU)의 방송의 경우 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive: AVMS)’을 기본 방침으로 삼되, 회원국들이 자국법에 AVMS를 반영하면서

방송 정책과 제도를 마련하는 형태로 운영되고 있다. 회원국에 따라 방송사업자가 시장 접근권을 허가·재허가를 받는 방식 역시 매우 다양하나, 공통적으로, '라이선스 제도(Licensing)', 즉 정부나 규제당국이 라이선스를 신청한 개인 또는 법인에게 라이선스를 부여하는 것에 대해 승인 또는 거부를 결정할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 회원국에서 가장 자주 사용되는 라이선스 제도는 다음과 같은 네 가지 형태로 시행되고 있다.

<표 부록-3> 유럽연합(EU) 방송 라이선스 제도의 주요 유형

비교	심사항목
비교심사 (beauty contest)	<ul style="list-style-type: none"> - 공개 입찰의 틀 안에서 다른 사업자들과의 경쟁 후 한 방송사업자에게 부여되며, 선정은 공개 입찰에 대한 답변서에 포함된 사업자들의 약속을 기반으로 이루어짐 - 평가는 보통 프로그램 편성과 콘텐츠 다양성 대한 기여 등을 중점 항목으로 실시 - 대개 DTT주파수와 같은 부족한 자원을 사용하는 특권 내포
경매 (auction)	<ul style="list-style-type: none"> - 공개 입찰의 틀 안에서 다른 방송사업자들과의 경쟁 후 한 사업자에게 부여되며, 선정은 면허 취득을 위해 지불을 약속한 금액을 기반으로 이루어짐 - 이 면허부여 방식도 비교심사와 마찬가지로 주파수와 같은 부족한 자원을 사용하는 특권 내포
개별 면허 (individual licence)	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 방송사업자들과의 경쟁이 아닌, 사업자 자신이 신청서에 나타난 장점(보통 프로그램 편성, 다원성에 대한 기여 및 제안의 다양성 측면)을 근거로 판단하여 라이선스를 획득하는 유형 - 희소한 자원을 사용하는 특권을 의미하지 않기 때문에 다른 잠재적인 경쟁사들과의 비교 과정이 없음
형식 면허 (formal licence)	<ul style="list-style-type: none"> - 방송 라이선스를 원하는 사업자가 기본적인 형식 조건을 충족하면(예: 지원자에 대해 요구된 법적 정보 제공, 해당 국가에서 설립됨, 적절한 법적 지위를 갖추 등) 자동으로 방송 면허가 부여됨 - 면허가 제한된 기간 동안 유효하다는 점(기간 제한이 없는 신고의 경우와는 반대)을 제외하면 신고 제도로 봐도 무방함

● 저 자 소 개 ●

홍 경 수

- 고려대 신문방송학과 졸업
- 서울대 언론정보학과 석사
- 서울대 언론정보학 박사
- 현 아주대학교 문화콘텐츠 교수

김 성 중

- 서울대 언론정보학과 졸업
- 서울대 언론정보학과 석사
- 미시간 주립대 미디어정보연구 박사
- 현 충남대학교 자유전공학부 강사

박 성 우

- 성균관대 교육학과 졸업
- 샌프란시스코주립대 방송커뮤니케이션학과 석사
- 런던대 미디어문화연구 박사
- 현 우송대 글로벌미디어영상학과 교수

박 영 흠

- 서강대 신문방송학과 졸업
- 서강대 신문방송학과 석사
- 서강대 언론학 박사
- 현 협성대 미디어영상광고학과 초빙교수

유 용 민

- 한양대 신문방송학과 졸업
- 연세대 신문방송학과 석사
- 연세대 언론학 박사
- 현 인제대 신문방송학과 교수

이 해 수 (연구보조)

- 상명대 문헌정보학과 졸업
- 서강대 신문방송학과 석사
- 서강대 신문방송학과 박사수료

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-30

방송사업자 허가-승인 제도의 공정성, 실효성
제고방안 연구

2020년 12월 31일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부가천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
