

특정감사

# 감사결과보고서

- 종편PP 미디어렐에 대한 감사 -

2018. 8.

방송통신위원회

# 목 차

## I. 감사 실시 개요

1. 감사 배경 및 목적 .....	3
2. 감사 대상 .....	3
3. 감사 중점 .....	3
4. 감사 기간 및 인원 .....	3

## II. 주요 현황

1. 종편PP 미디어렐 허가 특례 규정 .....	4
2. 종편PP 미디어렐 허가절차 및 기준 .....	4
3. 종편PP 미디어렐 허가 및 재허가 기본계획 주요내용 .....	5
4. 종편PP 미디어렐 소유제한 위반사실 발견 경위 .....	6
5. 종편PP 미디어렐 소유제한 위반자에 대한 행정처분 현황 .....	7

## III. 감사 결과

[감사결과 요약] .....	9
-----------------	---

# 1. 감사 실시 개요

---

## 1. 감사 배경 및 목적

2018. 2. 21. 방송통신위원회(이하 “방통위”라 한다)는 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」(이하 “미디어랩법”이라 한다) 제13조 제3항 및 제4항에 따른 방송광고판매대행사업자(이하 “미디어랩”이라 한다)의 소유제한 규정을 위반한 미디어랩의 주주에게 미디어랩법 제13조 제6항에 따라 시정명령을 받은 날로부터 6개월 이내에 위반사항을 시정할 것을 명하였다.

이에 대해 ❖❖❖❖❖❖❖❖ 등은 방통위가 미디어랩을 허가할 당시 이미 소유제한을 위반하고 있었다며 방통위가 왜 이를 발견하지 못했는지, 허가 당시 외압이 있었는지 등에 대하여 의혹을 제기함에 따라 허가의 적정성 여부 등 사실 관계를 점검하는데 이번 감사의 목적을 두었다.

## 2. 감사 대상

이번 감사는 방통위가 종합편성방송채널사용사업자(이하 “중편PP”라 한다)의 광고판매대행을 위해 미디어랩을 허가 및 재허가하면서 추진한 업무 전반을 대상으로 하였다.

## 3. 감사 중점

이번 감사는 방통위의 중편PP의 미디어랩 허가 및 재허가 과정의 소유제한 관련 심사절차의 적정성 여부, 위반사항 사전 인지 및 고의 누락 여부, 대내외 외압 여부 등을 중점 점검하였다.

## 4. 감사 기간 및 인원

이번 감사는 '18. 6. 1.부터 '18. 6. 22.까지 감사인원 7명으로 14일간 감사를 실시하였고, 내부 검토과정을 거쳐 '18. 8. 6. 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 주요 현황

### 1. 종편PP 미디어랩 허가 특례 규정

미디어랩법 제6조 및 제7조에서는 광고판매대행사업을 하려는 자는 방통위로부터 허가를 받아야 하고, 허가 유효기간은 최초 허가의 경우 3년, 이후 허가는 5년으로 한다고 규정하고 있다.

또한, 미디어랩법 부칙 제4조(방송광고의 판매대행에 관한 특례)는 종합편성방송채널사용사업자의 방송광고의 판매대행에 대한 사항은 종합편성방송채널사용사업자의 승인일부터 3년 후에 적용하고, 이 경우 종합편성방송채널사용사업자는 각 사별로 미디어랩의 허가를 신청할 수 있다고 규정하고 있다.

【표 1】 종편PP 승인일자 및 광고판매대행 적용일자

사업자명	승인일	광고판매대행 적용일
(주)조선방송	2011. 4. 1	2014. 4. 1
(주)제이티비씨	2011. 4. 1	2014. 4. 1
(주)채널A	2011. 4. 22	2014. 4. 22
(주)매일방송	2011. 12. 1	2014. 12. 1

### 2. 종편PP 미디어랩 허가절차 및 기준

미디어랩법 및 같은 법 시행령에 따라 미디어랩의 허가, 재허가 등에 필요한 절차 및 방법 등을 고시로 위임하고 있으며, '12. 7. 26. 방통위는 「방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준」(이하 “허가심사기준”라 한다)을 마련하였다.

허가심사기준 제4조 내지 제6조는 방송광고판매대행사업의 허가를 받으려는 자는 방송광고판매계획, 재정능력 및 재정건전성에 관한 사항, 방

송 및 광고산업 발전 지원계획 등이 포함된 사업계획서를 작성하여 허가 신청서와 함께 방통위에 제출하여야 하고, 제출한 허가신청 서류의 수정이 필요한 경우에는 허가심사 전 일까지 이를 수정할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, 허가심사기준 제7조 및 제11조에서는 방통위는 미디어랩 허가심사 기본계획을 수립·시행하고, 방송, 광고, 법률, 경영·경제, 회계 분야 등의 학식과 경험이 풍부한 20명 이내의 전문가로 심사위원을 구성하여 심사하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

### 3. 종편PP 미디어랩 허가 및 재허가 기본계획 주요내용

방통위가 수립한 종편PP 미디어랩 허가('14.1.14) 및 재허가('16.10.20) 기본계획은 사업계획서에 대한 심사·평가를 위해 방송, 광고, 법률, 경영·경제, 회계 분야 등 5개 분야 전문가 11인으로 심사위원회를 구성하도록 하고 있으며, 심사위원회의 주요직무로 법률요건 심사, 계량·비계량평가, 신청법인의 의견청취, 허가조건 등 정책 건의 등을 규정하고 있다.

또한, 심사위원회 운영규칙은 법률요건 심사, 계량·비계량평가, 신청법인 의견청취 시에는 심사위원 전원이 참가하고 법률요건 심사와 계량평가에 필요한 경우 소위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

아울러, 법률요건 심사는 미디어랩법 제12조의 결격사유 심사와 미디어랩법 제13조의 주식 또는 지분 총수의 소유제한 위반여부 심사라고 규정하고 있다.

**【표 2】 미디어랩 소유제한 규정**

구분	적용 대상	소유제한 규정	근거
1인 지분	○ 특수관계자 포함	40% 초과 금지	미디어랩법 제13조제2항
대기업 집단	○ 특수관계자 포함	10% 초과 금지	미디어랩법

1) 방통위는 신규허가 및 재허가시 법률요건 심사 등을 위해 소위원회를 구성·운영하지는 않았다.

	○ 자산총액 10조원 이상		
일간신문 뉴스통신	○ 특수관계자 포함		제13조제3항
광고대행자 광고판매대행자	○ 특수관계자 포함	소유금지	미디어법 제13조제4항
정당, 지주회사	○ 본인		

#### 4. 종편PP 미디어랩 소유제한 위반사실 발견 경위

'17. 6월 방통위 사무처(방송광고정책과)가 매년 실시하는 미디어랩 영업보고서 검증 과정에서 (주)티브이조선미디어랩 주주 중 [X][X][X][X](주)(舊(주)○○○○)과 (주)●●●●●●●(舊(주)●●●●●●)가 '17. 3월 지주회사로 전환되어 미디어랩법 제13조에 따른 소유제한 위반사실을 최초 확인하였다.

이후 방통위 사무처는 '17. 8. 11.부터 같은 해 8. 25.까지 지상파, 종편 PP 등 전체 5개 미디어랩까지 확대하여 미디어랩법 제13조에 따른 소유제한 위반여부에 대하여 일제조사를 실시하였다.

그 결과, 추가로 '14. 4. 1. (주)티브이조선미디어랩의 주주인 (주)○○○○의 특수관계자인 (주)❖❖❖❖이 광고대행자에 해당되어 지분소유가 금지됨을 확인하였고<sup>2)</sup>

(주)미디어랩에이가 신규허가를 받은 다음날인 '14. 4. 23. (주)♠♠♠♠♠♠♠♠에서 (주)◇◇◇◇◇◇◇◇로 주주가 변경되었고, (주)◇◇◇◇◇◇◇◇의 특수관계자인 (주)♣♣♣♣♣♣♣♣가 일간신문에 해당되어 10% 초과가 금지되고, 또한 특수관계자인 (주)♣♣♣♣♣♣♣♣가 광고대행자에 해당되어 지분소유가 금지됨을 확인하였으며,<sup>3)</sup>

(주)엠비엔미디어랩의 주주인 (주)□□□이 자산총액 10조원 이상 기업집단에 해당되어 10% 초과가 금지되고, 지주회사에 해당되어 지분소유가 금

2) '14. 3월 최초 신규허가 당시부터 위반사항이었다.

3) '17. 3월 재허가 당시 이를 확인하지 못하였다.

지됨을 확인하였다.4)

이후 방통위 사무처는 외부 법률자문과 위반사업자에 대한 시정명령 사전 통지 및 사업자 의견접수 등을 거쳐 방통위 안건으로 상정하였으며 '18. 2. 21. 미디어랩 위반사항에 대하여 행정처분 하였다.

## 5. 종편PP 미디어랩 소유제한 위반자에 대한 행정처분 현황

미디어랩법 제11조 제1항은 미디어랩이 거짓·부정한 방법에 의하여 허가를 받은 경우 허가 취소 또는 6개월 이내의 업무 정지를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 제40조는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 재허가를 받아 광고판매대행사업을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

또한, 미디어랩법 제13조 제6항에 따르면 방통위는 소유제한 규정을 위반하여 광고판매대행자의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다.

방통위는 '18. 2. 21. 소유제한 규정을 위반한 미디어랩의 주주(주)●●●●●●●●, (주)■■■■■■■■(주), (주)◇◇◇◇◇◇◇◇, (주)□□□□)에게 미디어랩법 제13조 제6항에 따라 시정명령을 받은날로부터 6개월 이내에 위반사항을 시정할 것을 명하였고, (주)티브이조선미디어랩과 (주)엠비엔미디어랩에 대해서는 향후 관련 규정을 숙지하여 유사사례가 재발되지 않도록 경고 조치하였다.

【표 3】 미디어랩 소유제한 규정 위반현황

미디어랩	허가/재허가 일자	구성주주	지분율 (금액)	위반사항(위반시점)
(주)티브이 조선 미디어랩	'14.4.1/ '17.3.31	(주)●●●●●●●● ●●●●●●●● (舊)(주)●●●● ●●)	5.52% (2.4억)	○ 지주회사의 지분소유 금지규정 위반('17.3.2) ※ '17.3.2. 지주회사 전환에 따라 '(주)●●●●●●●●' 주식이 '(주)●●●●●●●●●●'로 변경

4) '14.12월 최초 신규허가 당시부터 위반사항이었다.

		 (주) (舊.○○○○(주))	4.60% (2억)	○ 지주회사의 지분소유 금지규정 위반('17.3.31) ※ '17.3.31. 지주회사 전환에 따라 '○○○○(주)' 주식이 '□□□□(주)'로 변경 ○ 특수관계자 (주)❖❖❖❖5)이 광고대행자에 해당되어 □□□□(주)가 광고대행자 지분소유 금지규정을 위반('14.4.1)
(주) 미디어랩 에이	'14.4.22/ '17.3.31	(주)◇◇◇◇ ◇◇◇◇	20.20% (10.1억)	○ 특수관계자 (주)♣♣♣♣♣♣6)가 일간신문에 해당되어 (주)◇◇◇◇◇◇가 일간신문 지분소유 제한 규정(10% 초과 금지)을 위반('17.3.24) ○ 특수관계자 (주)♣♣♣♣♣♣7)가 광고대행자에 해당되어 (주)◇◇◇◇◇◇가 광고대행자 지분소유 금지 규정을 위반('14.4.23)
(주)엠비엔 미디어랩	'14.12.1/ '17.11.28	(주)□□□□	14.29% (10억)	○ 자산총액 10조 이상 기업집단 지분소유 제한 규정(10% 초과 금지) 위반('14.12.1) ○ 지주회사의 지분소유 금지규정 위반('14.12.1)

5) □□□□(주)가 100% 출자한 특수관계자(미디어랩법 시행령 제5조제1항제2호)로서 미디어랩법 제2조제9호에 의한 광고대행자(♣♣♣♣♣♣♣♣ 등 미디어랩 6개사와 주식취득 시점부터 현재까지 방송광고 거래)

6) (주)◇◇◇◇◇◇의 특수관계자 (주)♣♣♣♣♣♣♣♣가 84% 출자한 특수관계자(미디어랩법 시행령 제5조제1항제2호)로서 신문등의 진흥에 관한 법률에 의한 일간신문

7) (주)◇◇◇◇◇◇의 특수관계자 (주)♣♣♣♣♣♣♣♣가 100% 출자한 특수관계자(미디어랩법 시행령 제5조제1항제2호)로서 미디어랩법 제2조제9호에 의한 광고대행자(♣♣♣♣♣♣♣♣·(주)△△△△△△△△△△와 주식취득 시점부터 현재까지 방송광고 거래)



### Ⅲ. 감사 결과

#### 감사결과 요약

- 미디어법 제13조(광고판매대행자의 소유제한 등) 제3항에 따르면 일반일간신문을 경영하는 법인(방송사업자를 제외한 특수관계자 포함한다)은 광고판매대행자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 제4항에 따르면 광고대행자 및 광고판매대행자(각 특수관계자를 포함한다), 지주회사, 정당은 광고판매대행자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다고 규정하고 있다.
- 위와 관련하여 방통위는 허가심사 과정에서 (주)티브이조선미디어랩의 구성 주주인 ○○○○(주)의 특수관계자 (주)❖❖❖❖이 광고대행자에 해당되어 지분소유가 금지됨에도 이를 제대로 확인하지 못하고 신규 허가 및 재허가 하였고,
- (주)엠비엔미디어랩의 구성주주인 (주)□□□이 자산총액 10조원 이상의 기업집단으로 10%초과 소유가 금지되고, 지주회사에 해당되어 지분소유가 금지됨에도 이를 확인하지 못한 채 신규 허가하였으며,
- (주)미디어랩에이의 구성주주인 (주)◇◇◇◇◇◇의 특수관계자 (주)ㄱㄱㄱㄱㄱㄱㄱㄱ이 광고대행자에 해당되어 지분소유가 금지됨에도 이를 확인하지 못한 채 재허가하여 방통위 허가 업무의 신뢰성을 저하시켰다.
- 허가심사기준 제6조(허가신청서류의 보정 등)에 따라 허가심사에 필요한 경우 모든 허가신청 법인에게 동일한 조건으로 서류를 추가로 제출하게 하거나 이 고시에서 정한 허가신청서류 작성요령을 추가 또는 수정할 수 있다고 규정하고 있다.
- 방통위 사무처(방송광고정책과)가 신청서류에 대한 사전 검토를 제대로 하였다면 허가 및 재허가 신청 법인에게 구성주주의 특수관계자에 대한 현황 자료를 보정토록 요청할 수 있었음에도 이를 이행하지 않았고,

- 방통위가 수립한 ‘미디어랩 재·허가 기본계획’이 법률요건 심사(대표자 결격사유와 소유금지·제한), 계량평가에 필요한 경우 소위원회를 둘 수 있도록 절차를 마련하고 있음에도 이를 이행하지 않아 소위원회를 통한 소유제한 위반여부 확인이 불가능하게 하였으며,
  - 허가 및 재허가 심사위원회에서 계량·비계량평가 위주로 진행되었고 소유제한 심사는 제대로 이루어지지 않았다.
- 결론적으로 미디어랩법 제13조에 따른 소유제한 위반여부에 대하여 방통위 사무처(방송광고정책과), 심사위원회 모두 심사를 부실하게 진행하였고, 일부 기준과 관련한 서식에 흠결이 있었으며, 담당 공무원의 과실과 답습 행정 등 여러 요인이 복합적으로 작용하여 방통위가 소유제한 위반여부를 발견하지 못한 채 미디어랩을 반복적으로 허가·재허가하는 중대한 문제가 발생하였다.
- 그러나 미디어랩법 제13조에 따른 소유제한 위반 여부가 결격사유에 해당하지 않고, 업무를 담당할 많은 미디어랩 허가 담당자들이 오랫동안 발견하지 못하였으며, 소유제한 위반 사실을 발견하고 이의 시정을 위해 적극적으로 노력한 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 재허가 담당자의 과실 책임의 정도는 약하다고 할 수 있다.
- 아울러, 미디어랩 허가 및 재허가 시 특정업체 봐주기나 외압이 있었는지에 대해서는 미디어랩법 제13조에 따른 소유제한 위반 여부가 미디어랩법 제12조에 따른 결격사유에 해당하지 않고, 방통위 사무처가 위반여부를 사전에 인지하였다면 허가심사기준 제5조에 따라 허가신청서류의 보정이 가능하였으며, ‘1 종편PP 1랩’이 법적으로 가능하고, 각 사업자별로 허가 신청을 함에 따라 허가 여부가 제한적이거나 사업자간 경쟁적인 것이 아니었으며, 관련자들도 일관되게 외압이 없었다고 진술하고 있음을 볼 때 이는 사실이 아닌 것으로 판단된다.

# 종편PP 미디어랩 특정감사 처분요구서

주요 지적사항	처분요구
<p>① 방송광고판매대행사업 신규허가심사 부적절</p> <p>○ (주)티브이조선미디어랩의 구성 주주 ○○○○(주)의 특수관계자인 (주)♀♀♀♀이 광고대행자에 해당되어 ○○○○(주)가 광고대행자 지분소유 금지규정을 위반하였고, (주)엠비엔미디어랩의 구성 주주 (주)□□□이 자산총액 10조원 이상으로 기업집단 지분소유 제한규정(10% 초과 금지)과 지주회사의 지분소유 금지규정을 위반했음에도 이를 확인하지 못하고 종편PP 미디어랩을 허가</p>	<p>&lt;주의요구&gt;</p> <p>○ 국가공무원법 제83조의2(징계 및 징계부가금 부과 사유의 시효)에 따라 징계시효가 완성됨에 따라 종편PP 미디어랩 신규허가 시 허가심사를 부실하게 한 관련자에 대하여 경고 및 주의 처분</p>
<p>② 방송광고판매대행사업 재허가심사 부적절</p> <p>○ (주)티브이조선미디어랩의 구성 주주 ○○○○(주)의 특수관계자인 (주)♀♀♀♀이 광고대행자에 해당되어 ○○○○(주)가 광고대행자 지분소유 금지규정을 위반하였고, (주)미디어랩에이의 구성 주주 (주)◇◇◇◇◇의 특수관계자 (주)♀♀♀♀♀♀가 광고대행자에 해당되어 (주)◇◇◇◇◇◇가 광고대행자 지분소유 금지규정을 위반했음에도 이를 확인하지 못하고 종편PP 미디어랩을 재허가</p>	<p>&lt;주의요구&gt;</p> <p>○ 종편PP 미디어랩 재허가 시 소유제한 규정을 간과하여 허가심사를 부실하게 한 관련자에 대하여 경고 및 주의처분</p> <p>&lt;권고&gt;</p> <p>○ 향후 제도적으로 일부 미비점이 있는 「방송광고판매대행사업자 허가변경허가재허가 등의 절차 및 기준」 개정</p> <p>&lt;통보&gt;</p> <p>○ 향후 동일한 위반 사례가 재발하지 않도록 허가심사기준 재검토 절차를 마련하는 등 미디어랩 허가·재허가 절차 개선</p> <p>&lt;통보&gt;</p> <p>○ 방통위 사무처가 상정하는 안건에 대하여 보다 심도있는 검토를 할 수 있도록 방통위 상임위원들에 대한 보좌기능 강화 방안 강구</p>

미디어렙 신규허가 및 재허가 절차

구분	주요내용	비고
(재)허가 기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (재)허가심사를 위한 기본계획 수립·시행</li> <li>- (주요내용) 심사일정, 장소 및 세부절차, 심사반 구성, 심사위원 선정방법, 기타 허가심사를 위하여 필요한 사항 등</li> <li>- (심사위원 주요직무) 법률요건 심사, 계량·비계량 평가 등</li> <li>※ (법률요건 심사) 사업 결격사유 및 소유제한 위반여부 등</li> </ul>	고시 제7조
허가 및 재허가 신청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신청법인은 방통위에 (재)허가신청서류 제출</li> <li>- 고시 별표1 '허가신청서류 작성요령' 참고</li> <li>- 재허가신청서는 허가유효기간 만료 3개월 전까지 방통위에 제출</li> </ul>	시행령 제3조제1항 제7조제2항 고시 제4조, 제5조, 제21조
서류보정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방통위는 서류의 하자 보정 및 추가서류 요청 가능</li> <li>- 신청법인은 (재)허가심사 전일까지 서류 수정 가능</li> </ul>	고시 제6조
심사위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송, 광고, 법률, 경영, 회계 분야 등의 학식과 경험이 풍부한 전문가를 20명 이내로 구성하여 심사하게 할 수 있음</li> </ul>	고시 제11조
허가심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 심사위원회는 심사사항의 객관적 평가 및 검증, 이해관계자 의견청취 등 실시</li> <li>- (법률요건 심사) 사업 결격사유(제12조) 및 소유제한 위반 여부(제13조) 등</li> <li>- (계량·비계량 평가) 고시 별표2 '심사사항별 세부심사기준 및 심사 시 고려사항' 평가</li> <li>※ 신청 접수일로부터 60일 이내 심사, 30일 범위 내 1회 연장 가능</li> </ul>	법 제12조, 제13조 고시 제8조, 제9조, 제10조
방통위 심의·의결	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 심사위원회 심사결과에 대한 방통위 심의·의결</li> </ul>	고시 제12조
결과통보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신청일로부터 60일 이내에 신청법인에게 심사결과 통보</li> </ul>	고시 제12조
허가증 발급	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송광고판매대행사업자 (재)허가증 발급</li> </ul>	고시 제13조