

방통융합정책연구 KCC-2023-31

종합·보도PP 재승인 제도 합리화를 위한 개선방안 연구

A Study on the Rationalization of the Approval Renewal
system for Comprehensive Programming and News PPs

강명현/변상규/이종명

2023. 12

연구기관 : 한림대학교 산학협력단



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『중편·보도PP 재승인 제도 합리화를 위한
개선방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 한림대학교 산학협력단

총괄책임자 : 강 명 현

참여연구원 : 변 상 규

이 종 명

목 차

요약문	ix
제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 필요성	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 필요성	3
제2절 보고서의 구성	4
제2장 국내외 재승인 제도 사례분석	7
제1절 국내 재허가 재승인 제도 현황	7
1. 종합편성채널 및 보도PP 허가 및 재승인 백서 검토	7
제2절 해외 방송 재허가 재승인 제도	21
1. 미국의 방송 재허가 재승인 제도	21
2. 영국의 방송 재허가 재승인 제도	30
3. 캐나다의 방송 재허가 재승인 제도	61
제3장 재승인 관련 기존 논의와 쟁점	71
제1절 기존 논의 검토	71
1. (재)허가-재승인 제도의 목적	71
2. (재)허가-재승인 제도 관련 주요 논의	75
3. 심사 과정에서의 공정성 쟁점	78
제2절 심사 개선 관련 쟁점	85

1. 재허가·재승인 심사의 계량화	86
2. 재허가·재승인 심사의 절차 개선	92
3. 기타 개선 사항	94
제4장 재승인 심사제도 합리화 방안	97
제1절 심층 인터뷰	97
제2절 심층 인터뷰 결과	97
1. 승인제도의 필요성	97
2. 재승인 규제의 실효성	100
3. 재승인 심사의 차별성	102
4. 방송평가와의 중복성	104
5. 심사항목의 계량화	105
6. 심사위원 평가방식	107
7. 재승인 기간	108
8. 부관조건의 문제	109
제3절 재승인의 부관조건 관련 개선방안	110
1. 부관조건 현황 및 이슈	110
2. 부관조건의 이행 효율화를 위한 행정지도 방안	113
제5장 재승인 제도 계량화 방안	120
제1절 재승인 심사기준의 계량화 방안	120
1. 종합편성채널사용사업자의 재승인 심사기준	120
2. 계량화 방법과 절차	123
제2절 세세부 심사항목과 평가항목의 발굴	126
1. 공적책임·공정성 이행의 적정성	126
2. 시청자 권익보호 이행의 적정성	129
3. 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성	132

4. 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성	133
5. 방송프로그램 투자 이행의 우수성	135
6. 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성	137
7. 방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성	139
8. 경영전략 및 관리 이행의 적정성	140
9. 재무적 안정성과 수익성	144
10. 방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성	145
11. 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성	146
12. 방송법 등 관계법령 위반, 시정명령 건수, 시정명령 이행 여부(실적)	148
13. 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성(실적)	149
14. 재난방송 실적 및 계획의 적정성	150
제 3 절 AHP를 이용한 배점체계 구축	152
1. AHP 방법론	153
2. AHP 조사 시행	156
3. AHP 분석 결과	159
4. 고려사항	162
제 4 절 세부 평가항목에 대한 계량화 방안	164
1. 방안1에 대한 검토	166
2. 방안2에 대한 검토	168
3. 방안3에 대한 검토	169
제 5 절 방송평가와의 중복성	170
1. 중복성에 대한 원론적인 검토	170
2. 중복성 분석	174
3. 중복성 처리 방법에 대한 고찰	181

제 6 장 결론 및 시사점	187
제 1 절 재승인 제도 합리화 방안	187
제 2 절 재승인 제도 계량화 방안	190
참고문헌	195

표 목 차

〈표 2-1〉 심사사항별 배점 사례	10
〈표 2-2〉 심사기준 및 배점	15
〈표 2-3〉 라이선스 갱신 제출 문서	24
〈표 2-4〉 라이선스 갱신 문서 제출 후 공지사항 텍스트 샘플	26
〈표 2-5〉 캐나다 방송 허가 및 갱신에 대한 사항	64
〈표 4-1〉 심층 인터뷰 응답자 현황	97
〈표 4-2〉 종편 재승인 관련 부관 조건의 건수	111
〈표 4-3〉 종편PP의 재승인 조건 및 권고사항의 내용분류(2014-2023)	112
〈표 4-4〉 이행점검 결과 및 행정조치 내용	115
〈표 4-5〉 사업자별 행정조치의 내용	118
〈표 5-1〉 종편사업자 재승인 심사 기준표	121
〈표 5-2〉 재승인 심사기준 계량화에 대한 예시	125
〈표 5-3〉 공적책임·공정성 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목	127
〈표 5-4〉 공적책임·공정성 이행의 적정성에 대한 평가항목	128
〈표 5-5〉 시청자 권익보호 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목	130
〈표 5-6〉 시청자 권익보호 이행의 적정성에 대한 평가항목	131
〈표 5-7〉 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성에 대한 세세부 심사항목	133
〈표 5-8〉 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성에 대한 평가항목	133
〈표 5-9〉 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목	134
〈표 5-10〉 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성에 대한 평가 항목	135
〈표 5-11〉 방송프로그램 투자 이행의 우수성에 대한 세세부 심사항목	136

〈표 5-12〉 방송프로그램 투자 이행의 우수성에 대한 평가항목	136
〈표 5-13〉 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성에 대한 세세부 심사항목	137
〈표 5-14〉 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성에 대한 평가항목	138
〈표 5-15〉 방송프로그램 균형적 편성 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목	139
〈표 5-16〉 방송프로그램 균형적 편성 이행의 적정성에 대한 평가항목	140
〈표 5-17〉 경영전략 및 관리 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목	141
〈표 5-18〉 경영전략 및 관리 이행의 적정성에 대한 평가항목	143
〈표 5-19〉 재무적 안정성과 수익성에 대한 평가항목	144
〈표 5-20〉 방송기술 등 관련투자 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목 ..	145
〈표 5-21〉 방송기술 등 관련투자 이행의 적정성에 대한 평가항목	146
〈표 5-22〉 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정 성에 대한 세세부 심사항목	146
〈표 5-23〉 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정 성에 대한 평가항목	148
〈표 5-24〉 방송법 등 관계법령 위반 정도 평가항목	148
〈표 5-25〉 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성에 대한 세세부 심사항목	150
〈표 5-26〉 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성에 대한 평가항목 ..	150
〈표 5-27〉 재난방송 실적 및 계획의 적정성에 대한 세세부 심사항목	151
〈표 5-28〉 재난방송 실적 및 계획의 적정성에 대한 평가항목	152
〈표 5-29〉 AHP 조사 응답자 현황	156
〈표 5-30〉 AHP 분석으로 구한 중편PP 재승인 심사기준에 대한 종합적인 배점체계	160

〈표 5-31〉 평가항목의 계량화 방안	165
〈표 5-32〉 평가항목의 배점을 구하기 위한 AHP 문항의 수(공적책임·공정성 이행의 적정성 사례)	168
〈표 5-33〉 종편PP 재승인 심사와 방송평가 항목의 중복성	177
〈표 5-34〉 재승인 심사와 방송평가의 중복항목 현황	178
〈표 6-1〉 AHP 분석으로 구한 종편PP 재승인 심사기준에 대한 종합적인 배점체계	191

그 립 목 차

[그림 5-1] 재승인 심사기준 계량화 방법과 절차	124
[그림 5-2] 심사기준의 세분화와 배점체계 부여의 효과	125
[그림 5-3] 공적책임과 공정성 이행의 적정성에 대한 AHP 설문조사 문항 ..	158

요 약 문

1. 제 목

중편·보도PP 재승인 제도 합리화를 위한 개선방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

중편·보도 PP에 대한 승인 제도는 법적 정당성에도 불구하고 그동안 시행과정에서도 다음과 같은 문제점이 제기되어 왔음

첫째는 허가제는 승인제가 큰 차별 없이 운영되고 있다는 점임. 허가제가 주로 지상파 방송사업자에게 적용하는 반면 승인제는 중편채널 등과 같이 주로 채널사용사업자에게 적용된다는 차이점이 있지만 심사절차나 재허가나 재승인 제도를 유지하는 등 두 제도 간 큰 차별성이 존재하지 않고 있음

둘째는 실효성의 문제임. 재허가나 재승인을 통해 실질적으로 불허한 사례가 없기 때문에 제도의 효용성에 대한 논란이 해소되지 않고 있음

셋째는 심사제도 자체의 문제점도 지적되고 있음. 예를 들어, <방송법> 제5조와 제6조에 규정된 인허가 심사기준이 지나치게 포괄적이고 추상적이어서 자의적 평가결과를 초래하게 된다는 점임. 특히 보다 구체적이고 계량적인 심사항목과 기준이 필요하다는 요구가 지속되어 왔음

제도적 문제점과 함께 OTT와 같은 디지털 경쟁 매체의 진입으로 조성된 새로운 융합환경은 기존 방송사업자의 인허가 제도에 근본적인 변화를 요구하고 있음

중편 및 보도 채널에 대한 재승인 제도가 도입된 지 10여 년이 경과됨에 따라 제도운영의 문제점을 개선하고 OTT와 같은 디지털 매체의 등장으로 경쟁이 심화된 환경에서 이러한 환경 변화에 조응하는 합리적인 제도의 개선이 필요한 시점임

3. 연구의 구성 및 범위

중편·보도PP에 대한 재승인 심사항목, 배점, 평가방식 등의 기준에 대한 개선방안을 도출함. 다양한 심사항목들에 대해 필요성과 합당한 평가방식 등을 재검토하고, 불필요한 항목은 없애고 필요한 항목은 추가함. 특히 방송평가를 비롯한 타 평가와 중복되는 심사항목을 제외할 필요가 있음. 심사항목간 합당한 배점체계를 전문가의 의견을 구한 후, 정량적이고 학술적인 방법으로 도출하여 제시함. 현재 모든 심사위원이 모든 항목에 대해 일괄적으로 평가하는 시스템으로 재승인 심사가 운영되고 있으나, 이로 인한 전문성 저하가 우려되는 점이 있으므로 각자의 전문 분야에 한해서만 심사하여 수합하는 방안도 검토할 필요가 있음.

중편·보도PP에 대한 재승인 심사절차의 개선안을 도출함. 현재 중편·보도PP에 대한 재승인 절차는 ①기본계획 수립, ②시청자 의견 청취, ③심사위원회 구성, ④재승인 심사, ⑤청문 실시 등으로 운영되고 있음. 심사위원회 위원의 분야에 대한 적절성을 검토하고, 심사위원회마다 첫 업무로 세부 심사계획(항목 배점 등)을 의결하는 절차의 합당성 등을 검토함

재승인 유효기간, 조건부과, 사업자 제출서류 등의 관행에 대한 검토도 필요

중편·보도PP 재승인 조건 관련 세부 점검기준 등에 대한 고찰. 협찬사실 고지 조건 위반 내용 및 수준 등을 고려한 이행 여부 등 점검 기준 구체화하고, 지속·반복되는 조건 위반내역 관련 재발방지를 위한 효과적인 행정조치(안) 검토

4. 연구 내용 및 결과

□ 재승인 제도의 합리화 방안

방송환경의 변화에 따라 중편 및 보도 PP에 대해 여전히 승인제가 필요한지에 대해서 전문가들은 대체적으로 방송환경 변화에도 불구하고 보도 기능으로 인한 사회적 영향력이 여전하기 때문에 승인제 유지는 불가피하다는 의견을 제시하였음. 재승인 제도 도입 이후 한번도 불허된 사례가 없기 때문에 제도적 실효성이 있는지에 대한 비판에 대해서는 모든 응답자들이 재승인 제도가 사업권의 보장 이외에도 정

부 정책 목표를 관철할 수 있는 수단이라는 측면에서 필요한 제도라는 점을 주장. 즉, 실효성 논란에도 불구하고 재승인 제도의 부수적인 정책 목적이 있기 때문에 재승인 제도의 정당성에 대해서는 대체적으로 동의하였음.

재승인 심사와 관련하여 심사항목이 지상파와 차별화되어야 한다는 지적에 대해 전문가들은 종편 채널은 플랫폼과 콘텐츠 사업자로서의 지위를 모두 갖는 지상파와 달리 콘텐츠 제작의 역할을 담당하기 때문에 공정성 부분을 제외하고 여타 항목에 비해서는 일반 pp 수준의 최소한의 점검만 필요하다는 주장이 제기되었음. 또한, 공영 지상파 방송과는 차별화가 필요하되 민영 지상파와 종편 간 차별화는 무의미하다는 견해도 제시되었음

방송평가 점수가 중복적으로 평가되고 있다는 문제점에 대해서는 장기적으로 계량평가인 방송평가로 대체하되 재승인 심사에서는 미래 계획에 대해서만 평가가 필요하다는 대안이 제시되었음

현행 심사방식은 방송, 법률, 경영, 기술 등 주로 해당 분야 전문가로 심사위원회를 구성하고 있으나 심사자의 전문성과 관련이 없는 분야에 대해서도 평가를 하는 방식임. 이러한 평가방식은 전문성이 결여된 분야에 대해서도 평가를 하기 때문에 심사결과를 왜곡할 수 있다는 것이 문제점으로 지적되었음. 대체적으로는 심사자의 전문성 분야만 평가하는 방식이 바람직하다는 의견이 제시되었음

재승인 기간이나 부관 조건에 대해서는 행정기관의 재량이기는 하지만 규제의 불확실성을 제거하기 위해 고시 등에서 명확한 법적 근거를 제시하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었음. 즉, 재승인 기간의 단축 근거는 고시나 시행령을 통해 명문화하는 것이 필요하고, 과도한 부관 조건 부여의 문제 역시 고시나 기본계획에서 최소화에 대한 원칙과 요건을 제시함으로써 부관 조건을 최소화 하도록 하는 대안이 요구되었음

□재승인의 부관조건 관련 개선방안

중편PP 채널 재승인에서 부관조건이 늘어나고 있다는 우려가 빈번하게 제기되어 왔다. 2014년 최초의 재승인심사에서 4개 사업자에 대해 31개의 부관조건이 부과되었으나, 2020년 심사에는 무려 73개로 증가하였다. 그리고 내용적으로도 방송사의 운영에 과도하게 개입하거나 방송사업과 직접 관계없는 내용들이 포함되어, 방송사의 경영이나 운영의 자율성을 침해할 가능성이 우려되고 있다. 이러한 현상은 재승인 기준에 미달하는 사업자를 재승인 불허하기가 현실적으로 어려운 상황에서, 방송의 공공성과 공익성을 유지하려는 정책기관의 대안적인 조치로도 이해된다.

2014~2023년 동안 부관조건 미이행 또는 이행 미흡으로 4개 중편사업자가 시정 명령을 받은 횟수는 총 20건, 행정지도를 받은 횟수는 총 31건으로, 동 기간 175개의 부관조건 중 29.1%를 차지한다. 그래서 외형적으로는 부관사항 미이행 비율이 작지 않지만, 내용적으로는 대부분이 지켜지는 가운데, 일부 항목들이 사업자 공통으로 또는 반복적으로 미이행되고 있다. 특히 ‘콘텐츠 투자계획 미이행’, ‘협찬고지 준수’, ‘보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영’과 ‘최대주주 특수관계자 사내이사 금지’, ‘오보·막말·편파방송 방지 방안’ 등이 반복적으로 미이행된 것으로 나타난다.

그러므로 부관조건 미이행을 줄여서 재승인 제도의 실효성을 높일 방안 두 가지를 제안하였다. 첫째, 부관조건에 대해서 필요성, 효과성, 경영의 자율성 보장, 방송사업 환경 변화 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 지속·반복적으로 미이행되는 항목에 대해서 불이익을 가중할 필요가 있다. 행정조치를 한 단계 올리거나, 재승인 심사때에 해당 항목에서 점수에 불이익을 가중할 필요가 있다. 또한 규제기관은 해당 항목들을 미리 공지하여 재승인 기간동안 사업자들의 이행 노력을 유인할 필요가 있다.

□ 재승인 제도의 계량화 방안

재허가·재승인 심사제도에 대한 다양한 개선방안들 중에서 큰 비중을 가지고 있지만, 지금까지 객관적이고 실증적인 연구는 진행된 적이 없는 계량화 방안을 연구

함. 5명으로 구성된 전문가 연구반 회의를 3차례 개최하고, 확대 전문가 회의를 1차례 더 개최하여 토론과 검증을 거침

계량화는 심사기준의 추상성과 심사자들의 자의적이고 주관적인 평가가 맞물려 심사결과의 공정성과 객관성 논란을 줄이는데 매우 효과적인 대안으로 거론됨

계량화 방안으로 학계에서 논의되어 온 ‘심사항목을 세분화하고 배점 비율을 낮추어야 한다’는 주장을 채택함. 재승인 심사기준을 구성하는 세부 심사항목들의 하위에 세세부 심사항목들을 구성함. 세세부 심사항목을 평가하는데 필요한 평가항목들을 문헌조사, 정부 서류, 전문가 회의 등의 다양한 방법으로 도출함

세세부 심사항목들의 가중치를 중요도를 기준으로 전문가들의 견해를 조사하고, 이를 효율적이고 객관적으로 분석할 수 있는 AHP 방법으로 분석하여 재승인 심사의 배점체계를 한 단계 더 확장함

<AHP 분석으로 구한 종편PP 재승인 심사기준에 대한 종합적인 배점체계 >

III. 세부심사 항목	IV. 세세부 심사항목	AHP 결과	실적	계획
공적책임·공정성 이행의 적정성 (60/60)*	· 방송프로그램의 품격 제고	0.071	5	4
	· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행	0.292	20	18
	· 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행	0.282	20	17
	· 방송언어 순화(표준말 보급 등)	0.034	2	2
	· 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행(방송법 제4조) 등	0.191	13	11
	· (계획)대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지	0.130		8
시청자 권익보호 이행의 적정성 (30/40)	· 시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장 방안의 이행/시청자 불만처리 이행	0.411	12	16
	· 시청자위원회 운영	0.196	6	8
	· 시청자 평가프로그램 편성	0.167	5	7

	· 자체 심의기구 설치· 운영	0.225	7	9
지역적·사회적·문화적 기여의 적정성(5/15)	· 지역, 사회, 문화보존 기여		5	15
방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성(20/30)	· 제작주체별 프로그램 편성	0.200	4	6
	· 본방송 비율	0.160	3	5
	· 주요 프로그램 제작 계획	0.208	4	6
	· 프로그램 장르별 편성 비중	0.269	6	8
	· 기획·편성의 우수성 및 독창성	0.119	2	4
	· 글로벌 협력	0.044	1	1
방송프로그램 투자 이행의 우수성(35/45)	· 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용	0.465	19	21
	· 방송 프로그램 투자 내용	0.268	11	12
	· 첨단 콘텐츠 투자	0.111	5	5
	· (계획) 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지	0.156		7
공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(10/10)	· 공익적 프로그램 편성		10	10
방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성(15/25)	· 장르 다양성 제고를 위한 편성	0.688	10	17
	· 프로그램의 다양성 조사	0.312	5	8
경영전략 및 관리 이행의 적정성(20/30)	· 조직 및 인력 운영	0.209	5	6
	· 교육훈련	0.073	2	2
	· 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행	0.296	7	9
	· 국내외 콘텐츠 유통	0.094	2	3
	· 플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축	0.143	4	4
	· (계획)사업성 분석 및 자금조달 계획	0.185		6
부채비율(12)			12	
자기자본순이익률(10)			10	

총자산증가율(8)			8	
방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성(10/10)	· 제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화	0.563	6	6
	· 국산장비 도입	0.114	1	1
	· 연구개발 투자	0.323	3	3
외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성(10/20)	· 외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행	0.782	8	16
	· 유료방송시장 활성화 기여 관련 이행	0.218	2	4
재승인조건 준수 사항 이행실적의 적정성(70)	· 재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성	0.859	60	
	· 재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성	0.141	10	
재난방송 실적 및 계획의 적정성(15/35)	· 재난방송 운영의 적정성	0.555	8	20
	· 온라인 시스템을 통한 재난방송	0.125	2	4
	· 재난방송 충실성 강화	0.320	5	11

* 실적/계획에 대한 배점

심사체계의 계량화를 완성하기 위해서는 의사결정의 최하위 단계인 평가항목에 까지 배점체계를 만들 필요가 있다는 지적이 있음. 심사의 경직성과 절대 기준화 심화에 따른 부작용이 우려됨. 시간의 제약과 전문가 풀의 한계로 인해 대안을 제시하는데 그침. 평가항목들을 종합적으로 5점 척도로 한 번 평가하는 방안과, 동일한 배점을 부여하는 방안을 제안하고, 그 장단점을 분석하여 제시함

재승인 제도의 계량화를 추진하면서 방송평가와의 중복성의 문제를 검토할 필요가 있음. 전문가들은 정성적인 재승인 심사와 계량화된 방송평가는 평가방법의 차이로 인해 중복성의 문제가 크지 않은 것으로 의견을 모음. 본 연구에서 제안한 평가항목에 대한 정성평가 방법도 중복의 문제를 발생시키지 않는 것으로 간주할 수 있음

재승인 심사가 평가항목 단계까지 계량화된다면, 중복성의 문제를 해소하여야 할 것으로 판단됨

중복성이 초래하는 가장 큰 문제는 재승인 심사 배점체계의 혼란임. 중복되는 항목은 하나의 실적에 대해 두 번 평가를 하게 되므로, 실질적으로는 더 큰 배점을 부여받음. 알려진 배점체계와 실제 적용되는 배점체계가 크게 달라지는데, 이에 대한 검토나 논의가 사실상 없었으므로, 실제의 배점체계가 합당한지를 알지 못함

전문가들은 재승인 심사에서 방송평가와 중복되는 항목들을 배제하는 방안을 제 기함. 이에 대한 분석을 통해 재승인 심사체계와 배점체계를 전반적으로 바꿀 필요 성을 확인함

연구진은 재승인 심사가 아닌 방송평가에서 중복항목을 제외하고 나머지 결과를 합산하는 방안을 제안함. 현재의 재승인 심사체계를 그대로 사용할 수 있고, 본 연 구에서 AHP로 구한 세세부 항목의 배점체계도 활용할 수 있음. 계량화를 도입하기 가 훨씬 수월한 방법임

5. 정책적 활용 내용

본 연구를 통해 방송환경 변화에 부응하는 새로운 종편·보도 PP 재승인 제도 개선 방안을 제시함. 현재 방송산업은 OTT 사업자의 시장진입 등 디지털 경쟁환경으로 변화함에 따라 이에 조응하는 새로운 종편·보도 PP의 재승인 제도 개선이 필요한 상황임. 본 연구를 통해 종편·보도 PP가 방송환경의 변화에 능동적으로 대체하고 탈 규제 환경에 부응하는 합리적인 재승인 규제체계 방향을 제시함

6. 기대효과

본 연구를 통해 재허가·재승인 제도에 대한 최신의 해외 사례는 향후 국내 유사 한 연구의 기초자료로 활용가능함. 미디어 환경변화에 따른 종편·보도 PP의 새로운 역할 및 가치 지향점이 제시된다면 전체 방송시장 재구조화와 관련된 추후 연구의 기초자료로 활용가능함

본 연구를 통해 재승인 기준이 보다 구체적으로 정립된다면 종편·보도 채널 사업

자들로 하여금 미래지향적으로 사업을 계획하고 운영하는데 활용가능함. 구체적이고 계량적인 방식으로 재승인 방향을 제시함으로써 사업자로 하여금 예측 가능한 운영과 미래지향적인 사업모델 구현에 활용가능함.

본 연구를 통해 방송환경 변화에 부응하는 새로운 방향으로 종편·보도 채널의 가치를 제시함으로써 방송의 공익성 증진이 기대되며, 재승인 기준이 보다 명확하고 구체적으로 제시됨에 따라 재허가·재승인 제도의 효율성 확보가 기대됨

SUMMARY

1. Title

A Study on the Rationalization of the Approval Renewal System for Comprehensive Programming and News PPs

2. Objective and Importance of Research

Despite the legal legitimacy of the approval system for program providers of general broadcast and news channels, the following issues have been raised in the implementation process.

The first is that the authorization system operates without much discrimination. There is a difference that the permit system applies mainly to public broadcasters, while the approval system applies mainly to channel users, such as general broadcasting channels, but there is no significant difference between the two systems, such as maintaining the examination process, re-licensing or re-approval system.

Second is the issue of effectiveness. Since there are no cases of actual rejection through reauthorization or re-approval, the controversy over the effectiveness of the system has not been resolved.

Third is the problem of the review system itself. For example, the license review criteria stipulated in Articles 5 and 6 of the Broadcasting Act are overly comprehensive and abstract, leading to arbitrary evaluation results. In particular, it is argued that more specific and quantitative review items and criteria are needed.

The new convergence environment created by the entry of digital competitors such as

OTTs, along with institutional challenges, requires fundamental changes to the licensing system for traditional broadcasters.

As it has been more than 10 years since the re-authorization system for general broadcasters and news channels was introduced, it is time to improve the problems in the operation of the system and improve a rational system that responds to the changes in the environment where competition has intensified due to the emergence of digital media such as OTT.

3. Contents and Scope of the Research

Re-authorization of aggregation channels and news channels We identified ways to improve the criteria for review items, scoring, and evaluation methods. We reviewed the necessity and reasonable evaluation methods for various criteria, removing unnecessary items and adding necessary ones. In particular, it is necessary to exclude items that overlap with other evaluations, including broadcast evaluations. A reasonable scoring system for the judging criteria will be developed and presented in a quantitative and academic way after seeking expert opinions. Currently, the reapproval review is operated as a system where all judges evaluate all items at once, but there is a concern that this may lead to a decrease in professionalism, so it is necessary to consider the option of reviewing and compiling only their areas of expertise.

Identified improvements to the reauthorization review process for general programming channels and news channels. Currently, the reauthorization process for general broadcast channels and news channels consists of (1) establishing a basic plan, (2) listening to viewers' opinions, (3) forming a review committee, (4) reviewing the reauthorization, and (5) conducting a hearing. We reviewed the appropriateness of the review committee members' fields of expertise and the appropriateness of the procedure

for approving a detailed review plan (including item scoring) as the first task of each review committee.

Practices such as reapproval expiration dates, conditionality, and business submissions should also be reviewed.

Consideration of detailed inspection criteria related to reauthorization conditions for general programming channels and news channels. Refine the inspection criteria, including whether the sponsorship disclosure conditions have been fulfilled in light of the content and level of violations, and consider effective administrative measures to prevent recurrence in the event of persistent or repeated violations.

4. Research Results

Rationalization of the reauthorization system

Regarding whether the reauthorization system is still necessary for general broadcasting channels and news channels due to changes in the broadcasting environment, experts generally expressed the opinion that it is inevitable to maintain the reauthorization system because the social impact of the news function remains despite the changes in the broadcasting environment. In response to criticisms of the system's effectiveness as there have been no cases of rejection since its introduction, all respondents argued that the reauthorization system is necessary as a means of implementing government policy goals in addition to ensuring business rights. In other words, despite the criticisms of its effectiveness, there was general agreement on the legitimacy of the reauthorization system as it serves a secondary policy purpose.

Regarding the point that the review criteria for reauthorization should be differentiated from terrestrial broadcasting, experts argued that, unlike public broadcasting, which has

the status of both a platform and a content provider, private channels play a role in content production, and therefore require only minimal checks at the level of general PPs, except for fairness. It was also argued that it is necessary to differentiate between public terrestrial broadcasting and private terrestrial broadcasting, but that it is pointless to differentiate between private terrestrial broadcasting and private broadcasting.

Regarding the issue that the broadcast evaluation score is being evaluated redundantly, an alternative proposal was made to replace the broadcast evaluation with a metered evaluation in the long term, but only evaluate future plans in the reauthorization review.

The current evaluation method is composed mainly of experts in the fields of broadcasting, law, management, and technology, but it also evaluates areas that are not related to the reviewer's expertise. It has been pointed out that this method of evaluation can distort the results of the review because it evaluates areas in which the reviewer lacks expertise. The general consensus was that a method that only assesses the reviewer's area of expertise is preferable.

Regarding reapproval periods and conditions, it was suggested that although it is the discretion of the administrative agency, it is necessary to provide a clear legal basis in a notice to remove regulatory uncertainty. In other words, the grounds for shortening the reapproval period should be specified through a notice or enforcement decree, and the issue of excessive conditions should be addressed by providing principles and requirements for minimizing conditions in a notice or basic plan.

Quantification of the reauthorization system

We studied the quantification of the reauthorization system, which has a large weight among the various improvement measures for the reauthorization and reapproval review system, but has not been studied objectively and empirically until now. Three meetings of a five-member expert study group were held, and one more meeting of expanded

experts was held for discussion and verification.

Quantification was found to be a highly effective alternative to reduce controversy over the fairness and objectivity of judging results due to the vagueness of judging criteria and the arbitrary and subjective evaluation of judges.

Adopting the "refine the criteria and reduce the percentage of points" argument that has been discussed in the academic community as a way to quantify. Subcriteria are organized under the subcriteria that make up the reauthorization criteria. Derive the metrics needed to evaluate the sub-criteria from a variety of sources, including literature reviews, government documents, and expert meetings.

The weighting of the sub-criteria is based on the importance of the sub-criteria, and experts' views are surveyed and analyzed using the AHP method, which can be analyzed efficiently and objectively, to further expand the scoring system of the reapproval review.

It has been pointed out that in order to complete the quantification of the screening system, it is necessary to create a scoring system for the evaluation items at the lowest level of decision-making. Concerns about the rigidity of the judging process and the adverse effects of increased absolute standardization. Due to time constraints and the limited pool of experts, we were only able to present alternatives. Proposed a single overall assessment on a 5-point scale, and an equalized scoring system, analyzing the pros and cons of each.

As we move forward with quantifying the reauthorization system, we need to examine the issue of redundancy with broadcast ratings. Experts agreed that the redundancy between the qualitative reapproval review and the quantified broadcast evaluation is not significant due to the difference in evaluation methods. The qualitative evaluation method for the evaluation items proposed in this study can also be considered not to cause duplication.

If the reauthorization review is quantified down to the level of the metrics, the problem of redundancy should be eliminated.

The biggest problem with duplication is confusion in the recertification scoring system. Duplicate items are assessed twice for the same performance, and therefore are actually worth more points. There are significant differences between the known scoring system and the actual scoring system used, and there has been virtually no review or discussion of this, so we don't know if the actual scoring system is reasonable.

Experts have raised the idea of removing duplicate broadcast evaluations from the reauthorization review. Analyzing this, the researchers identified the need to change the reauthorization review system and scoring system in general.

The researchers suggested removing the duplicate items from the on-air evaluation and combining the remaining results. The current reapproval review system can be used as it is, and the scoring system for detailed items obtained by AHP in this study can be utilized. It is much easier to introduce quantification.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Through this study, we propose a plan to improve the reauthorization system for general programming channels and news channels in response to changes in the broadcasting environment. As the broadcasting industry is changing to a digital competitive environment, including the entry of OTT operators into the market, it is necessary to improve the reauthorization system for new general programming channels and news channels. Through this study, we propose a reasonable reauthorization regulatory system that actively replaces general programming channels and news channels with changes in the broadcasting environment and responds to the deregulated

environment.

6. Expectations

The latest overseas examples of relicensing and reauthorization systems can be used as a basis for future similar studies in Korea. If new roles and value orientations of general programming channels and news channels are suggested due to changes in the media environment, it can be used as a basis for future research related to the restructuring of the entire broadcasting market.

If the study establishes more specific criteria for reauthorization, it can be used by general programming channel and news channel operators to plan and operate their businesses in a future-oriented manner. By providing the direction of reauthorization in a specific and quantitative manner, it can be used by operators to implement predictable operations and future-oriented business models.

This study is expected to enhance the public interest of broadcasting by presenting the value of general programming channels and news channels in a new direction in response to changes in the broadcasting environment, and to secure the efficiency of the relicensing and reauthorization system by presenting clearer and more specific criteria for reauthorization.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Case Analysis of Reapproval System at Home and abroad

Chapter 3. Discussions and issues related to reapproval

Chapter 4. Rationalization of Reapproval Review System

Chapter 5. Quantifying of Reapproval System

Chapter 6. Conclusion and implications

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 필요성

1. 연구의 배경

방송산업에서 인허가 제도는 공공의 재산인 전파를 사용하는데 따른 주파수 회소성, 그리고 타 매체에 비해 사람들에게 영향이 크다는 사회적 영향력 등의 이유로 정당화되어 왔다. 종편채널의 경우, 모든 프로그램을 자유롭게 편성할 수 있다는 점에서 사업자의 선호도가 높고 특히 보도가 허용됨으로써 여론에 미칠 수 있는 사회적 영향력이 높은 것으로 인식되어 왔다. 또한 보도전문채널 역시 취재, 보도, 해설 기능을 통해 여론 형성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 인허가 규제가 정당화되어 왔다.

현재 국내 방송사업자에 대한 인허가 제도의 근거는 <방송법>등 관련 법에 의해 규정되어 있다. 지상파 방송의 경우, <방송법> 제9조 1항에서 “지상파 방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다”고 규정하여 정부의 허가를 받도록 하고 있으며 동법 제17조 1항에서 허가 유효 기간이 만료된 이후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 정부의 재허가를 받도록 하고 있다. 재허가의 유효기간은 제16조에서 “유효기간은 7년을 초과하지 아니하는 범위”내에 정하도록 규정하고 있어 최대 7년까지 재허가를 받을 수 있다. 당초 최대 5년에서 2016년 규제 완화 조치에 의해 유효 기간이 연장되었다.

한편, 종편 및 보도 전문 PP는 방송통신위원회의 승인을 받도록 <방송법>에 규정되어 있다. 즉, 현행 <방송법> 에 9조 5항에서는 “종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사업을 하려는 자는 방송통신위원회의 승인을 받아야 하고”라고 명시되어 있어 승인을 의무화하고 있다. 또한, 제16조 2항에서는 “승인을 얻은

방송채널사용사업자가 승인 유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 한다“라고 규정되어 재승인 제도의 법적 근거가 마련되어 있다. 다만, 재승인의 유효기간은 최대 7년을 부여한 지상파 사업자의 재허가 기간과 달리 <방송법 시행령> 제 16조 1항에서 단서 규정을 두어“종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업 승인의 유효기간은 5년으로 한다”라고 규정하여 최대 5년의 범위 내에서 재승인을 하고 있다(<방송법 시행령> 제16조 1항 (개정 2022. 8. 16)).

그럼에도 모든 사업자가 최대 유효기간을 승인받는 것은 아니다. 재허가·재승인 유효기간을 정함에 있어“시청자 권익 보호, 공적책임 실현, 공정성 및 공익성 보장 등을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는...(중략)...심사 결과를 고려하여 2년을 초과하지 아니하는 범위에서 허가 및 승인의 유효기간을 단축하여 허가하거나 승인할 수 있다”고 규정되어 있어(<방송법 시행령> 제16조 2항) 지상파 방송사업자의 경우, 5-7년까지 재허가를 받을 수 있고, 종편 및 보도 PP의 경우는 3-5년까지 범위에서 재승인을 받을 수 있다.

국내 방송사업에서 처음 허가제가 도입된 것은 1993년 제정된 <종합유선방송법>이 시초이며, <종합유선방송법>의 인·허가 규정은 이후 2000년 통합방송법에 포함됨으로써 현재까지 이어지고 있다(황근, 2019). 2000년 이전에는 3년마다 자동연장이 되는 방식으로 당시 문화체육관광부장관과 정보통신부장관 합의로 결정되었고(박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014.10), 2001년부터는 법적 근거를 통해 심사위원회를 구성·운영하여 정부에서 재허가·재승인 여부를 결정하는 방식으로 전환되었다.

방송인허가 제도에 대한 법적 근거에도 불구하고 방송사업을 위해 허가를 받는 것이 타당한지에 대해서는 그동안 많은 논란이 제기되었다. 하지만 국민의 자산이나 제한된 전파를 이용하는 지상파 방송은 물론이고 케이블 네트워크 기반의 종편 PP와 같은 유료 방송사도 공공적 성격 및 여론 형성에 미치는 영향력이 있는 만큼 규제가 불가피하다는 논리로 정당화되어 왔다(황근, 2019).

2. 연구의 필요성

종편·보도 PP에 대한 승인 제도는 법적 정당성에도 불구하고 그동안 시행과정에서도 다음과 같은 문제점이 제기되어 왔다. 첫째는 허가제는 승인제가 큰 차별 없이 운영되고 있다는 점이다. 허가제가 주로 지상파 방송사업자에게 적용하는 반면 승인제는 종편채널 등과 같이 주로 채널사용사업자에게 적용된다는 차이점이 있지만 심사 절차나 재허가나 재승인 제도를 유지하는 등 두 제도 간 큰 차별성이 존재하지 않고 있다. 그럼에도 전파사용에 대한 반대급부적 측면이 있는 지상파와 달리 플랫폼과 관련이 없는 콘텐츠 사용 사업자에게 지상파의 허가에 버금가는 인허가 제도를 요구하는 것이 적절한 것이냐는 비판이 제기되어 왔다. 둘째는 실효성의 문제이다. 이는 아마도 현 인허가 제도와 관련해서 가장 빈번하게 제기되는 문제로써 재허가나 재승인을 통해 실질적으로 불허한 사례가 없기 때문에 제도의 효용성에 대한 논란이 해소되지 않고 있다. 종편채널에 대한 재승인 과정에서도 일부 사업자에 대한 총점 미달이나 특정 항목 과락으로 승인 기간이 단축되기는 하였으나 재승인이 거부되는 사례는 전무했다. 셋째는 심사제도 자체의 문제점도 지적되고 있다. 예를 들어, <방송법> 제5조와 제6조에 규정된 인허가 심사기준이 지나치게 포괄적이고 추상적이어서 자의적 평가 결과를 초래하게 된다는 점이다. 보다 구체적이고 계량적인 심사 항목과 기준이 필요하다는 요구가 그것이다.

한편, 이러한 제도적 문제점과 함께 OTT와 같은 디지털 경쟁 매체의 진입으로 조성된 새로운 융합환경은 기존 방송사업자의 인허가 제도에 근본적인 변화를 요구하고 있다(성욱제, 2013; 황근, 2019). 예컨대, 유튜브 등 다양한 뉴스매체의 등장으로 종편과 보도 PP에 대한 보도기능을 통한 여론의 영향력이 과거에 비해 많이 완화되었다. 즉, 과거 신문이나 방송을 통해서만 보도를 접하게 되었던 매체환경이 인터넷 포털이나 유튜브와 같은 OTT 채널로 분산화됨에 따라 보도채널에 대한 승인제의 취지가 상당히 희석되었다.

중편 및 보도 채널에 대한 재승인 제도가 도입된 지 10여 년이 경과됨에 따라 제도운영의 문제점을 개선하고 OTT와 같은 디지털 매체의 등장으로 경쟁이 심화된 환경에서 이러한 환경 변화에 조응하는 합리적인 제도의 개선이 필요한 시점이라 하겠다.

제2절 보고서의 구성

이러한 연구의 필요성을 바탕으로 본 연구에서는 보다 구체적으로 재승인 제도의 합리화 방향으로 첫째 방송사업자의 부담 완화, 둘째, 심사의 공정성 강화 그리고 방송의 공정성과 공적 책임의 강화를 주요 목표로 설정하였다.

먼저, 방송 사업자에 대한 규제 완화를 통한 부담 경감이 필요한 이유는 전술했듯이 디지털에 기반한 영상 제작 및 전송 기술이 발전하면서 다양한 유료방송 채널들이 공급되면서 방송의 다양성이 획기적으로 증대되는 가운데, OTT(Over-the-top) 등 방송망을 사용하지 않고 인터넷을 이용하는 디지털 영상미디어가 확산되면서 방송과의 치열한 경쟁이 벌어지고 있기 때문이다. 방송과 OTT간 경쟁으로 인해 방송광고 매출의 유출, 유료방송 수신료의 유출 등이 발생하여 방송사업자의 경영환경이 심각하게 악화되고 있는 상황이다. 그러나 방송사업자에게는 공적인 책무 수행을 위해 정부에 의해 강력한 규제가 부과되는 반면, OTT에게는 아무런 규제가 부과되지 않아 기울어진 운동장이 되고 있다는 불만이 제기되고 있다. 일례로 방송사업자에게 부과되는 각종 광고규제는 방송사의 광고매출을 줄이는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 그리하여 OTT와 동일시장에서 힘들게 경쟁하는 방송사업자에 대한 규제완화를 통해 동일규제 환경을 조성해 주어야 한다는 주장이 학계나 업계를 중심으로 제기되고 있으며, 이러한 차원에서 방송사업자에게 주기적으로 반복되는 재허가·재승인의 부담을 줄여줄 필요가 있다. 가령, 중복되는 심사 문항이나 불필요한 심사 문항의 배제를 통한 심사항목의 간소화, 사업권 허가기간의 연장을 통한 투입

노력의 절감 등 부담 완화 방안이 모색되어야 할 것이다. 둘째는 심사의 공정성이 강화되어야 한다. 그동안, 종편·보도 PP에 대한 심사항목 중에서 비계량적인 항목의 과다, 항목 간 배점 체계의 불투명성, 심사위원이 전문성을 가지지 못한 항목에 대한 평가, 심사위원별 점수 부여 패턴의 차이 등 재허가·재승인 심사의 공정성과 신뢰성에 부정적인 영향을 미치는 요소가 지적되어 왔다. 정부가 재허가·재승인 제도를 통해 방송정책의 목표를 달성하기 위해서는 심사의 공정성과 이를 통한 피심사자들의 신뢰도가 높은 수준에서 유지될 필요가 있을 것이다. 셋째, 방송의 공적 책임과 공정성을 강화하는 방향으로 제도가 개선될 필요가 있다. 종편 PP의 경우 보도 및 시사 프로그램의 비중이 크고 대중 영향력도 크지만, 일부 사업자의 경우 공정성과 중립성에 대한 우려를 받기도 하였다. 규제기관인 방송통신위원회는 2020년에 종편채널 사업자들에 대한 재승인 심사에서 방송 관련 학회 등 복수의 전문 외부기관으로부터 시사·보도프로그램 등의 공적책임·공정성에 대한 객관적인 진단을 받고, 그 결과를 매년 1월 말까지 방송통신위원회에 제출하며, 방송사 홈페이지에도 공개할 것을 요구하기도 하였다. 따라서, 정부가 재허가·재승인 제도를 통해 달성하고자 하는 방송정책의 목표인 방송의 공적책임 수행을 반영할 수 있는 심사항목들에 대해 합당한 배점수준을 추정하고, 새로운 평가항목들도 발굴하여 추가함으로써 방송사업자의 공적 책임 수행을 유도할 필요가 있다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 절차를 통해 연구를 진행하였다. 제2장에서는 국내외 재승인제도의 사례를 분석하였다. 먼저, 국내 종편·보도 PP 재승인 제도의 연혁 및 동향을 고찰해 보고 이어 해외 주요국의 재허가·재승인 제도의 사례를 통해 개선 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 특히 지상파 방송 이외에 종편채널과 같은 유료 채널에 대한 재승인 제도가 어떻게 운영되고 있는지를 살펴봄으로써 재승인 제도 변화의 미래지향적인 방향을 모색해 보고자 한다. 제3장에서는 재승인 제도와 관련한 선행연구를 논의하고자 한다. 그동안 업계와 학계에서 제기한 재승인 제도와 관련된 논의를 고찰함으로써 주요 쟁점은 무엇인지 그리고 이와 관련된 해법들은 무엇인지를 도출하고자 한다. 이 장에서도

출한 주요 쟁점 및 문제점을 대상으로 제4장에서는 전문가 인터뷰를 통해 개선방안을 모색하고자 한다. 즉, 종편채널 재승인 제도의 주요 문제점을 대상으로 이에 대한 합리화 방안들은 무엇인지를 심층인터뷰를 통해 도출하고자 하였다. 제5장에서는 현 재승인 제도의 주요 문제점으로 지적되어온 심사의 계량화 방안에 초점을 맞추어 개선방안을 모색하고자 하였다. 그동안 종편·보도 PP에 대한 심사제도에서 비계량적인 항목이 과다하다는 점, 그리고 항목 간 배점 체계의 불투명성이 지적되어 왔는데 이를 개선하기 위한 방안을 집중적으로 모색하고자 하였다. 특히 비계량적이고 배점이 과도하다고 인식되어 온 일부 배점 항목에 대해서는 “계층화 분석법 (AHP: Analytic Hierarchy Process)”을 적용하여 세분화된 항목 및 이에 대한 배점을 도출하고자 한다. 마지막 제6장에서는 연구결과를 종합하여 합리적인 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 국내외 재승인 제도 사례분석

제 1 절 국내 재허가 재승인 제도 현황

1. 종합편성채널 및 보도PP 허가 및 재승인 백서 검토

2010년 5월 18일, <중편·보도PP 선정 추진일정> 위원회 보고를 시작으로 동년 8월 17일, <기본계획(안)>이 위원회 보고되고 한 달 뒤인 9월 17일 위원회에 의결된다. 11월 2일자에는 <세부심사기준(안)>이 위원회 보고되었으며, 해당 기준과 추진일정이 11월 10일에 위원회 의결 및 신청공고로 이어졌다.

2010년 11월 30일부터 12월 1일까지, 중편·보도PP 승인 신청 접수를 받아, 12월 8일 심사계획(안)이 위원회 의결되었으며 12월 31일까지 중편·보도PP 심사위원회가 운영되어 대상 법인이 선정되고 위원회 의결 절차를 거쳤다.

2011년 3월 30일, <중편·보도PP 승인(CSTV, 연합뉴스TV, JTBC)>이 위원회 의결되었으며, 4월 20일에는 채널A, 5월 6일에는 매일방송이 위원회 의결을 거쳤다. 1년 여가 지난 2011년 12월 1일, 중편·보도PP 개국 및 중편PP 개국식이 개최되었으며, 12월 19일에는 보도PP 개국식이 개최되는 일정으로 전체적인 심사 및 승인이 이루어졌다.

우선 종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업자 선정 추진과 관련해, 2010년 5월 18일 방송통신위원회 보고사항으로 주요 내용을 다음과 같이 다루었다. 해당 보고는 종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업자의 선정 과정에서 신뢰성을 확보하고, 준비사업자의 예측가능성을 높이기 위해 추진 일정을 상세히 제시한 바 있다. 기본 방향은 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 선정이 합법적이고 합리적이며, 공정하고 투명하게 추진될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 사업자 선정 과정에서 시청자와 업계, 학계 등의 의견을 폭넓게 반영할 수 있도록 수렴 절차를 마련하였으며, 일정을 명확히 함으로써 불필요한 논란이나 오해를 방지하는 데 주력했다. 심사

과정 역시 투명하게 제시하여 사업자 선정 과정에서의 객관성과 공정성을 제고하고자 했다.

이에 따라 앞서 언급한 내용대로 추진 일정이 이루어졌으며, 큰 골자는 연내 사업자 선정 완료를 목표로 5월에서 9월까지의 제도 마련 절차에 집중했다. 우선 일간신문의 구독률 산정을 위한 신문부수 확인·인증기관 지정(~6월)을 완료했다. 특히 기존 방송법에 따라 구독률이 20% 이상인 일간신문은 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자의 주식·지분 소유를 금지(방송법 제8조제4항)했으며, 신문구독률의 시청 점유율 전환(방송법 제69조의2제2항)을 적용했다. 그에 따라 시청점유율 관련 시행령 개정과 고시 제정을 통해 신문구독률의 시청 점유율 환산을 포함한 시청점유율 산정 기준 마련(~9월)을 수행했다. 특정 방송사업자의 시청점유율 30% 초과 금지 및 방송사업의 허가·승인 시 시청 점유율 반영 필요(방송법 제69조의2제1항 및 제4항)를 명확히 했다.

뒤이어 6월에서 8월 사이에는 의견수렴 과정을 거쳤다. 방송·경영·법률·회계 등 분야별 전문가들로 구성된 자문단을 운영하고, 업계와 학계에서 주관하는 토론회 등에서 제시되는 의견 수렴을 병행했다. 8월에는 정책수립으로 TF에서 실무검토 내용, 업계·학계의 의견과 자문단의 자문내용을 바탕으로 「기본계획(안)」을 마련하여 위원회에 보고(8월 초)했다. 정책목표, 선정방식, 심사방법, 심사기준 및 세부추진일정 등이 기본 계획의 주요내용으로 포함되었다. 온라인·오프라인 공청회를 통한 공개적인 의견 수렴 등을 거쳐 「기본 계획(안)」을 확정(8월 말)했다. 확정된 「기본계획」에 따라 신청공고, 접수 및 승인심사 절차를 거쳐 사업자를 선정하며, 세부일정은 「기본계획」에 구체적으로 포함시켰다.

기본 계획 중 사업자 선정 관련 주요 사항으로, 심사사항 구성 및 배점에 있어서 방송법 제10조(심사기준·절차) 제1항을 토대로 심사기준의 대분류에 해당하는 심사사항을 구성했다. 심사기준 선정의 단계는 심사사항(대분류)을 선정하고, 심사항목(중분류)을 정한 뒤, 심사세부항목(소분류)을 구체화하는 과정으로 이루어졌다. 특히, 특정 지역을 방송구역으로 하지 않는 방송사업 허가·승인 사례 등을 고려하여

‘지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성’은 ‘방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성’의 하위 심사항목으로 통합시켰다.

심사사항별 배점과 관련해, 정책목표와 종편·보도 방송채널사용사업 특성, 기준 허가·승인 심사사례 등을 고려하여 심사사항별 배점 부여 방안을 제시했다. 종합편성 방송채널사용사업자의 경우, 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 방안, 콘텐츠 경쟁력, 자본조달 등 경영계획을 중요하게 고려하고, 방송발전 전반에 대한 지원계획도 충분히 고려했다.

배점 부여 방안은 정책목표를 전반적으로 고려한 방안(1안), 정책목표 중 콘텐츠 경쟁력을 강조한 배점 방안(2안), 인터넷 멀티미디어 방송 종합 편성 콘텐츠사업 승인 심사기준을 적용한 배점 방안(3안)의 세 가지로 제시되었다.

보도전문 방송채널사용사업자의 경우, 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 방안과 안정적인 방송을 담보할 수 있는 경영계획을 중요하게 고려했다. 배점 부여 방안은 정책목표를 고려한 방안(1안)과 인터넷 멀티미디어 방송 보도전문 콘텐츠사업 승인 심사기준을 적용한 배점 방안(2안)의 두 가지로 제시되었다.

기존의 심사에서, 허가·승인의 대상이 되는 사업 특성과 허가·승인 당시의 정책목표 등에 따라 배점이 매우 다양하게 구성된 바 있다. 2000년 이후 방송사업 허가·승인의 경우, 전반적으로 ‘재정 및 기술적 능력’과 ‘방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현가능성’ 배점이 높았고, ‘방송발전을 위한 지원계획’의 배점이 낮았다. 그 동안 주로 플랫폼사업자를 대상으로 심사하였으므로, ‘기술적 능력’에 대한 평가를 중시했던 것으로 판단된다.

IPTV 종편·보도PP 승인의 경우, ‘방송의 공적책임·공정성·공익성 실현가능성’ 및 ‘방송프로그램의 기획·편성 및 제작 계획의 적정성’에 대한 배점이 높았다. ‘방송발전을 위한 지원계획’의 배점이 낮지만 방송사업의 경우보다는 배점이 상향 조정되었다. IPTV 종편·보도PP 승인 심사기준은 ‘08년 방통위가 의견수렴 등을 거쳐 고시되었다. IPTV 종편·보도PP 승인절차는 방송법상 종편·보도PP 승인절차를 준용(인터넷멀티미디어 방송사업법 시행령 제18조 제1항)했다.

<표 2-1> 심사사항별 배점 사례

(단위: %)

심사사항	위성 방송	지상파 DMB	위성 DMB	경인 민방	보도 FM	방송 평균	IPTV (중편 보도)
방송의 공적책임·공정성· 공익성의 실현가능성	20	25	20	32	30	25.4	24
방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적정성	15	20	20	22	20	19.4	24
조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성	25	15	20	20	15	19	20
재정 및 기술적 능력	30	30	30	20	30	28	20
방송발전을 위한 지원 계획	10	10	10	6	5	8.2	12
합 계	100	100	100	100	100	100	100

중편PP 배점 방안으로, 역량있는 중편PP 사업자 선정을 위해 정책목표를 고려하여 심사기준을 마련할 필요가 있음을 주지했다. 방송시장 내 경쟁을 활성화하고 유료방송 및 콘텐츠 시장의 선순환 구조를 확립하여 방송산업의 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해서는, 중편PP의 콘텐츠 경쟁력, 자금 조달 등 경영계획이 중요하고, 방송발전 전반에 대한 지원계획도 충분히 고려했다. 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대를 위해서는, 중편PP의 공적책임·공정성·공익성 실현 방안이 중요하게 고려되었다. 이에 따라 ① 공적책임·공정성·공익성의 실현가능성, ② 방송 프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적정성, ③ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 배점 비중을 강화 ⑤ 방송발전을 위한 지원계획에 대한 배점 비중도 기존 방송사업 허가·승인의 경우보다 높은 수준으로 설정했다.

보도PP의 배점에 있어서 역량있는 보도PP 사업자 선정을 위해 정책목표를 고려하여 심사기준을 마련할 필요를 주지하며, 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대를 위해서는 보도PP의 공적책임·공정성·공익성 실현 방안과 함께, 안정적인 방송을 담보할 수 있는 경영계획도 중요함을 강조했다. 따라서, ① 공적책임·공정

성·공익성의 실현가능성과 ③ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 배점 비중을 강화했다.

심사사항별 주요 내용은 정책목표를 고려하여 방송프로그램 제작 협력계획, 납입자본금 규모, 콘텐츠산업 육성·지원계획 등을 별도 항목으로 제시하는 등 총 19개 심사항목으로 구성되었다.

방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현가능성은, 방송사업의 목표 및 비전의 적정성 등 방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현방안 등을 심사했다. ① 공적책임·공정성·공익성 실현계획, ② 시청자 권익 실현방안, ③ 신청법인의 적정성, ④ 지역·사회·문화적 기여도 등 4개의 심사항목으로 구성됐다.

방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적정성 부분은, 콘텐츠의 질적 수준을 담보할 수 있도록 방송프로그램 편성·제작계획의 독창성과 다양성, 우수성, 구체성 등을 종합적으로 심사했다. ① 방송프로그램 기획·편성계획, ② 방송프로그램 수급 계획, ③ 방송프로그램 제작 협력계획 등 3개의 심사항목으로 구성됐다.

조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 항목은 시장 분석 등을 토대로 한 사업추진계획과 이를 뒷받침하기 위한 조직, 재무, 인력 운영 계획 등 사업 전반에 걸친 경영계획의 적정성에 대해 심사했다. ① 사업추진계획, ② 조직 및 인력운영계획, ③ 납입자본금 규모, ④ 자금 조달 및 운영계획, ⑤ 사업성 분석, ⑥ 경영의 투명성·효율성 등 6개 심사항목으로 구성된다.

재정 및 기술적 능력 항목은 신청법인(컨소시엄)의 재무적 안정성 등 재정적 능력과 방송 운영의 기반이 되는 기술적 능력을 심사했다. ① 재정적 능력, ② 자금출자 능력, ③ 기술적 능력 등 3개의 심사항목으로 구성된다.

끝으로 방송발전을 위한 지원계획 항목에서는 방송 사업 또는 방송관련 사업을 통한

방송발전 지원계획의 적정성에 대해 심사 하며, ① 방송발전 기여계획, ② 콘텐츠 산업 육성·지원계획, ③ 출연금 등 3개 심사항목으로 구성된다.

심사기준 관련 주요 사항으로 승인 최저점수 설정, 납입자본금 및 최소 규모 등이

있다. 승인 최저점수 설정은 ① 전체 총점, ② 심사사항별(대분류) 총점, ③ 심사 항목별(중분류) 총점 등 세 단계로 승인 최저점수를 설정하는 방안을 제시했다. 엄격한 심사를 위해 심사항목까지 승인 최저점수를 제시하되, 전체 총점은 80% 이상, 심사사항별 총점은 70% 이상, 심사항목별 총점은 50% 이상으로 승인 최저점수를 설정했다. 승인심사 시, '80% 이상'은 매우 우수, '60% 이상~80% 미만'은 우수, '40% 이상~60% 미만'은 보통 수준이라는 의미를 부여했다.

납입자본금은 종편·보도 방송채널사용사업 운영을 위해 필요한 최소 납입자본금 규모와 이에 대한 심사방안을 제시했다. 최소 납입자본금 규모는 최소한 1개년도 영업비용을 충당할 수 있는 규모는 되어야 할 필요가 있는 점을 감안하여, 종합편성 방송채널사용 사업자는 3,000억원, 보도전문 방송채널사용사업자는 400억원으로 제시했다.

이에 대한 심사방안으로 절대평가시에는 최소 납입자본금 기준규모를 충족하는 경우 해당 심사항목 배점의 100%, 충족하지 못할 경우 0점 처리하는 방안을, 비교평가시에는 각 신청법인이 제시한 납입자본금 금액에 따라 차등적으로 점수를 부여하는 방안을 제시했다.

출연금은 신규 승인을 받은 방송사업자가 납부하는 최소 출연금 규모 및 이에 대한 심사방안을 제시했다. 최소 출연금 규모는 최소 납입자본금 기준에 일정 비율을 곱한 금액으로 하되, 구체적인 비율은 논의를 통해 10% 이내에서 결정하기로 했다. 심사방안은 절대평가시에는 최소 출연금 기준규모를 충족하는 경우 해당 심사항목 배점의 100%, 충족하지 못할 경우 0점 처리하는 방안을, 비교평가시에는 각 신청법인이 제시한 출연금 금액에 따라 차등적으로 점수를 부여하는 방안을 제시했다.

동일인의 보도프로그램 편성 채널 중복 소유의 경우, 방송의 다양성 등 정책 목표를 고려할 때 동일인(방송법상 특수관계자를 포함)이 보도프로그램 편성 채널을 2개 이상 소유하도록 하는 것은 제한할 필요가 있음을 밝혔다. 보도프로그램 편성 채널은 보도프로그램을 편성할 수 있는 종합편성 텔레비전 방송사업자 또는 보도전문 방송채널사용사업자 두 가지 경우로 구분하여, ① 현재 보도프로그램 편성 채널을

소유하고 있는 사업자가 승인 신청을 하는 경우, 기존 방송사업의 처분계획을 제출 하도록 하여 이를 심사에 반영하고, 해당 신청법인이 사업자로 선정되는 경우 기존 방송사업의 처분이 완료된 후 승인장 교부하는 형태로 정했다. 동일한 신규 신청법인(권소사업)이 복수의 종편·보도 방송채널사용사업에 승인 신청을 하는 경우, ‘두 개 사업 모두 승인 대상으로 선정될 경우 한 개 사업에 대한 승인 신청은 철회한다’는 내용의 ‘승인 신청 철회 계획’을 제출하도록 하여 이를 심사에 반영하고, 사업자로 선정되는 경우 한 개 사업에 대한 승인 신청이 철회된 후 승인장 교부로 이어지도록 했다.

복수의 신청법인에 대한 중복 참여는 어느 한 신청법인에 5% 이상 지분을 참여한 동일인이 다른 신청법인에 일정 비율 이상 참여하는 것을 금지 또는 감점 처리하는 방안(1안)과, 동일인이 복수의 신청 법인에 중복 참여하는 것을 허용(2안)하는 두 가지 방안이 제시되었다. 1안으로 결정하는 경우, 어느 한 신청법인에 5% 이상 지분을 참여한 동일인이 다른 신청법인에 일정 비율(구체적인 비율은 논의를 통해 5% 이내에서 결정) 이상 참여하는 것을 감점 처리하는 방안으로 추진되었다. 2안으로 결정하는 경우, 신청법인 간 주주구성의 차별성을 비교하여 평가하는 방안으로 추진되었다.

2015년 4월 29일, 한국방송통신위원회 심의 및 의결사항으로 방송사업자 재허가 승인 사전 기본계획을 논의했다. 2015년 한국방송통신위원회의 업무계획에 따라, 방송사업자들이 재허가 승인 심사 기준을 사전에 숙지할 수 있도록 '방송사업자 재허가 승인 사전 기본계획'을 심의 및 의결함으로써, 2016년 1월 1일 이후 허가 승인 유효 기간이 만료되는 방송사업자에게 해당 계획을 적용하고자 했다. 이러한 계획을 고시로 제정함에 있어 현재의 방송법령상 위임 근거가 없어, 먼저 이를 의결하여 적용하되, 현재 개정 중인 방송법에 새로운 고시 발표 권한이 부여된다면 그에 따라 정식으로 발표하고자 했다.

주요 내용으로 우선 재허가·승인 대상으로서, 지상파 텔레비전/라디오 방송은 2016년에는 MBC 계열사, 지역 민방 등 총 34개 기관이, 2017년에는 KBS, MBC,

SBS, EBS 등 총 10개 기관이 대상이었으며, 2018년에는 국악 방송, TBN 총 2개 기관이 대상이었다.

지상파 이동 멀티미디어 방송의 경우 2016년 안동 MBC, KNN, 광주 방송, 대구 방송, G1, 제주 방송 총 6개 기관, 2017년 KBS, MBC, SBS, YTN, 한국, 유원 DMB 총 6개 기관이 대상이 되었다. 공동체 라디오 방송은 2017년 관악, 마포, 성남, 성서, 영주, 광주, 공주 공동체 라디오 FM 총 7개 기관, 종합 편성·보도전문 방송은 2017년 TV 조선, JTBC, 채널 A, MBN 등 4개 기관, YTN, 연합뉴스 TV 총 2개 기관이 대상이 되었다. DMB의 경우 2015년 재허가 심사 결과에 따라 2018년 재허가 심사로 결정됐다.

심사위원회 구성은 방송통신위원회가 제시하는 자격조건에 적합하고, 심사대상 사업자와 직·간접적으로 이해관계가 없는 인사 9~15인으로 구성되었다. 구체적인 심사위원회 구성(안)은 당해 방송사업자의 세부 기본계획(안) 수립 시 결정되었으며, 심사위원장은 상임위원들과 협의하여 방송통신위원장이 결정하고, 심사위원은 심사위원장이 방송통신위원장과 협의하여 결정했다.

심사위원장은 방송통신위원회 위원 또는 외부전문가로, 방송·미디어 분야 심사위원은 관련학과 교수 또는 관련분야 종사자, 법률 분야 심사위원은 변호사 또는 법학 교수, 경제·경영·회계분야 심사위원은 관련학과 교수, 회계사, 관련분야 종사자, 기술 분야 심사위원은 관련학과 교수 또는 관련분야 종사자, 시청자·소비자분야 심사위원은 관련학과 교수 또는 관련분야 종사자가, 방통위 사무조직으로는 담당 과장이 배석한다.

심사항목 및 배점은 방송법에 규정된 심사기준에 근거하되, 심사사항의 취지 및 심사의

효율성 제고를 위해 유사한 항목을 6개 심사사항(대분류)으로 통합했다.

심사사항(대분류)로, 1. 방송평가위원회의 방송평가는 방송법 제17조제3항제1호에 근거, 2. 방송의 공적책임·공정성의 실현가능성 및 지역·사회·문화적 필요성은 방송법 제10조제1항제1호,제3호 및 제17조제3항제3호,제4호에 근거, 3. 방송프로그램

의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성은 방송법 제10조제1항,제2호에 근거, 4. 경영·재정·기술적 능력 은 방송법 제10조제1항제4호,제5호에 근거, 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수여부는 방송법 제10조제1항제6호 및 제17조제3항제2호,5호,6호,7호에 근거, 끝으로 6. 기타 사업수행에 필요한 사항은 방송법 제10조제1항제7호에 근거해 수립됐다.

심사항목별 총점은 1,000점 만점으로 하며, 세부 심사기준 및 평가 지침은 당해 방송사업자의 재허가 승인 심사위원회에서 결정했다. 심사결과 총점 1,000점 중 650점 이상 사업자에 대해서는 ‘재허가 승인’을 의결하고, 650점 미만 사업자에 대해서는 ‘조건부 재허가 승인’ 또는 ‘재허가 승인 거부’를 의결한다. 공적책임 실현 및 공정성·공익성 보장, 시청자 권익보호 등을 위하여 필요한 경우 2년을 초과하지 아니하는 범위에서 유효기간 단축 가능하다고 명시했다. 조건을 부과할 수 있는 기준은 당해 방송사업자의 세부 심사기본계획 수립 시 결정한다.

<표 2-2> 심사기준 및 배점

심사사항	지상파방송				PP	
	TV	R	DMB	공동체R	중편	보도
1.방송평가위원회의 방송평가	400	400	400	-	400	400
2.방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	250	250	200	350	210	260
3.방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	150	150	120	200	190	160
4.경영·재정·기술적 능력	100	100	180	350	100	80
5.방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부	100	100	100	100	100	100
6.기타 사업수행에 필요한 사항						
계	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

심사 기본방향은 방송의 공적 책임과 방송프로그램을 통한 공익성 실현 및 시청

자 권익 보호 여부와 이전 (재)허가 승인시 부과된 조건과 권고사항에 대한 이행 여부 등을 중점적으로 심사한다. 방송과 홈페이지 등 다양한 방법으로 시청자 의견을 공개적으로 청취하고, 대표자 등을 대상으로 사업계획 실현 의지 등을 판단하기 위한 의견 청취도 실시한다. 방송사업 실적 및 사업계획에 대한 실질 심사 강화를 위해 현장 방문 등을 통해 방송사업자 제출자료에 대한 사전 검증도 시행된다.

심사를 위해 구성된 심사위원회에서는 방송통신위원회가 제시한 심사기준에 따른 세부 심사항목과 배점을 결정하며, 심사항목에 대한 평가 및 (재)허가·승인 조건 이행 여부 등 심사한다. 필요시 법인 대표자 등으로부터 의견청취하고 심사결과를 토대로 방송통신위원회에 심사 의견제시 등을 수행한다.

2020년 4월 20일, TV조선과 채널A에 대해 각각 3년(2023년 4월 21일까지), 4년(2024년 4월 21일까지) 기간의 조건부 재승인을 결정했다. 이번 재승인 심사에서 TV조선은 총점 1,000점 중 653.39점을 획득하여 재승인 기준 점수인 650점을 초과하였으나, 중점심사사항(방송의 공적 책임, 방송프로그램 기획·편성)의 배점 중 50%에 미달할 경우 조건부 재승인 또는 재승인 거부가 가능한 규정에 따라 청문절차를 거쳐 조건부 재승인을 받았다. 채널A는 기준 점수를 과락 없이 달성하였지만, 재승인 심사위원회 운영 이후 소속 기자의 취재윤리 위반 문제 등이 제기되어 사실관계 확인을 위한 의견청취를 실시하였다.

TV조선에 대해서는 중점심사사항 중 방송의 공적 책임 및 공정성과 관련된 주요 조건을 이행하지 않을 경우 재승인 처분을 취소할 수 있도록 규정하였으며, 차기 재승인 심사에서 중점심사사항에서 연속으로 과락이 발생하거나, 총점이 재승인 기준 점수인 650점 미만으로 나올 경우 재승인을 거부할 수 있는 조건을 추가하였다. 채널A의 경우 의견청취 시 진술한 내용이 사실과 다르거나 향후 조사 및 검증 결과와 수사기관의 결론에 따라 방송의 공적 책임과 공정성에 영향을 미칠 수 있는 중대한 문제가 확인될 경우, 이번 재승인 처분을 철회할 수 있도록 하는 철회권 유보 조건을 부여하였다. 또한, 방통위는 방송심의규정 위반에 따른 법정제재가 5건 이하일 경우와 선거방송심의 특별규정 위반으로 인한 법정제재가 전국 단위 동시선거별로

각각 2건 이하일 경우를 조건으로 추가하였다(방송통신위원회, 2020.4.20.).

TV조선은 추가 개선 계획으로 저널리즘 평가위원회 구성, 팩트체크장 신설, 일진·이진·삼진 아웃제 운영, <모란봉클럽> 객관성 강화방안, 시청자위원회 위원 구성 다양화 방안 등을 제시했고, 방통위는 일진·이진·삼진아웃제 운영을 뉴스, 탐사보도, 시사·논평, 토론·대담 등 모든 보도 장르에 적용, 운영하도록 했다. 또한 편성의 독립성과 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위해 설치된 편성위원회를 본연의 목적과 기능에 맞도록 운영하고 편성위원회 논의사항을 매년 1월 31일까지 방송통신위원회에 제출하도록 했다.

2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선과 JTBC, 채널A 등 종편 3개 사업자는 모두 기준 점수를 넘겼지만, 방송의 공적 책임 및 공정성 확보를 위해 내부 사전·사후 모니터링 시스템을 구축·운영할 것과 사업계획서에서 제시한 연도별 콘텐츠 투자계획 및 재방비율 준수 등이 재승인 조건으로 부과되었다. 특히 보도 프로그램 비율이 높은 TV조선에 대해서는 일선 기자나 PD 등 실무 종사자들의 의견을 반영할 수 있도록 편성위원회 운영의 실효성을 확보할 것과 종편PP의 위상에 걸맞은 수준으로 보도프로그램 편성비율을 낮출 것을 권고했으며, 채널A에 대해서는 공익적 방송프로그램 편성비율 확대를 권고하였다(방통위, 2014.3.19.).

재허가·재승인 여부 결정에 있어서, 심사결과 총점 1,000점 중 650점 이상 사업자에 대해서는 ‘재허가·재승인’을 의결하고, 650점 미만 사업자에 대해서는 ‘조건부 재허가·재승인’ 또는 ‘재허가·재승인 거부’를 의결한다. 유효기간은 700점 이상 사업자에 대해서는 5년, 650점 이상 700점 미만 사업자는 4년, 650점 미만 사업자는 ‘조건부 재허가·재승인’ 시 3년을 부여한다. 이행점검주기는 700점 이상 사업자에 대해서는 2년, 650점 이상 700점 미만 사업자는 1년, 650점 미만 사업자는 6개월*로 설정한다. (* 6개월 단위 이행점검이 성격상 불가능한 조건은 제외(예: 콘텐츠 투자)한다.)

조건부가 항목으로, 650점 이상을 획득하더라도 개별 심사사항의 평가점수가 배점의50%*에 미달한 경우 또는 재허가 승인 신청서 및 제출서류(서약서 등)에 기재된

내용의 이행을 담보하기 위한 경우 조건을 부가할 수 있다.* 중점 심사사항의 과락 기준은 종전과 같이 50%로 변동이 없으며, 중점심사사항 이외 심사사항의 과락 기준을 40%에서 50%로 변경했다. ‘방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부’ 심사사항의 경우, 감점항목(관계법령 위반 정도 및 시정명령 건수 등)은 해당 심사사항의 과락평가에서 제외됐다.

중점 심사사항*의 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우, 지상파 텔레비전 방송사업자에 대해서는 ‘조건부 재허가’ 또는 ‘재허가 거부’를, 종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업자에 대해서는 ‘조건부 재승인’ 또는 ‘재승인 거부’를 할 수 있다. (* ‘방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’과 ‘방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성’ 사항)

매체별 심사항목(중분류) 개선으로 △공익성 항목의 중복 해소 △프로그램 수급과 투자 항목 분리 △투자항목 중복 해소 △경영 관련 심사 시 ‘경영전략’ 심사 강화 △외주상생 관련 항목 명시 △지역방송 심사 시 ‘지역 프로그램 기획·편성·제작’ 항목 신설 △종편PP 심사 시 ‘프로그램 균형 편성’ 항목 신설 등이 있다.

방통위 홈페이지*를 통해서도 시청자 의견을 접수하여 의견수렴 방식 다양화* 기본적으로 홈페이지 의견접수를 유도하되, 기존의 우편, FAX, E-mail 의견접수도 배제하지 않았다.

아울러 사업계획서 전체 분량을 제한함으로써, 사업계획서 작성의 완성도 및 심사의 효율성 제고했다. 방송통신위원회가 당해 방송사업자의 재허가 재승인 세부계획(안) 의결시사업계획서 분량 제한의 구체적 내용을 정하여 반영하도록 했다.

특히 2020년 심사에서는 매체별 심사항목(중분류)의 명확화와 차별화를 통해 매체 특성에 맞는 차별화된 심사를 진행하고자 했다. 그중에서도 공익성 개념의 중복 해소 및 명확화에 있어서, 공익성 심사는 프로그램 편성위주로, 공적책임·공정성 심사는 제도적 장치 위주로 심사하였다. 공익성의 경우, 어린이/청소년 프로그램, 장애인방송, 노약자/다문화가정/외국인 등 소수자방송, 비상업적 공익광고, 재난방송 편성실적 등 프로그램 편성 위주로 심사하였으며, 공적책임과 공정성은 프로그램 품

질 제고 노력(심의제재 건수 감축 등), 시사보도 프로그램의 공정성·객관성 확보 노력, 선거관련 방송 공정성·객관성 확보 노력, 편성규약 제정·공표 실적 등에 초점을 맞췄다. 기존 방송사업자가 제출하던 공익적 캠페인, 행사 등의 실적은 현행대로 방송의 공적책임·공정성 항목에서 심사했다.

편성수급·제작투자 구분 및 투자 심사 항목 조정으로, 프로그램 수급과 투자가 혼재되어 평가받지 않도록 두 항목을 분리 신설*하고, 투자는 프로그램 투자 항목과 방송기술 등 관련 투자 항목에서만 심사하도록 조정했다. 종편PP는 기존 평가항목(수급, 제작, 협력)을 프로그램 투자 평가항목으로 대체하고, DMB는 기존 평가항목(DMB전용 프로그램 (재)제작)에서 프로그램 투자 실적을 심사하도록 하였으며, 공동체라디오는 소규모임을 감안하여 프로그램 투자평가 항목을 신설하지 않았다.

경영 관련 심사의 내실화를 위해 인력운영, 재원조달 등 관리역량과 함께 중장기 경영전략을 평가하기 위해 기존 ‘경영·투자 실적 및 계획의 적정성’ 항목을 ‘경영전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성’ 항목으로 변경했다. 외주 상생제도 평가 강화로, ‘방송발전을 위한 지원계획’ 항목을 ‘외주상생 등 방송발전을 위한 지원계획’으로 변경하여 외주상생방안 심사를 강화했다.

지역방송사 특성 반영을 위해 지역 방송사의 자체제작을 장려하기 위한 목적으로 ‘지역 프로그램 기획·편성·제작 실적 평가’ 항목을 신설했다. 종편PP ‘프로그램의 균형 편성’ 항목 추가로 종편의 특정 장르(뉴스, 탐사보도, 시사논평, 토론·대담 등) 과다 편성 문제를 시정하기 위해 별도 항목으로 분리하여 심사했다.

매체별·채널별 구분 없이 방송평가는 40%, 재허가 재승인 심사결과는 60%를 반영(공동체 라디오 방송사업자 제외)했다. 종전 재허가 재승인에 반영된 방송평가 이후 평가자료를 반영하되, 종전 재허가 재승인 시 이미 반영된 제재 감점은 제외하여 중복되지 않도록 했다.

방송환경 변화에 따라 탄력적으로 운영하기 위해 필요 시 방송통신위원회가 당해 방송사업자에 대한 재허가·재승인 세부계획(안) 의결 시 전체 배점의 10% 범위 내에서 ‘기타 사업수행에 필요한 사항’을 정하여 반영하고자 했다. ‘세부 심사기준’은 당

해 방송사업자의 재허가 재승인 심사위원회에서 결정한다.

재허가·재승인 여부 결정은, 심사결과 총점 1,000점 중 650점 이상 사업자에 대해서는 ‘재허가·재승인’을 의결하고, 650점 미만 사업자에 대해서는 ‘조건부재허가·재승인’ 또는 ‘재허가·재승인 거부’를 의결한다.

700점 이상 점수를 받은 사업자에 대해서는 5년, 650점에서 700점 미만 점수를 받은 사업자는 4년, 650점 미만을 받은 사업자는 3년의 유효기간을 부여한다. 유효기간 차등화와 관련하여 한 방송사가 소유한 여러 방송국의 심사점수가 서로 다른 경우(예, 포항CBS와 광주CBS 점수가 다른 경우), 유효기간차등부여로 오히려 해당 방송사가 매년 재허가를 받아야 하는 불편을 초래할 수 있으므로, 이 경우에는 동일한 유효기간을 부여하도록 예외 규정을 마련한다.

이행점검주기는 700점 이상 점수를 받은 사업자에 대해서는 2년, 650점에서 700점 미만 점수를 받은 사업자는 1년, 650점 미만을 받은 사업자는 6개월*로 설정한다 (* 6개월 단위 이행점검이 성격상 불가능한 조건은 제외(예: 콘텐츠 투자)한다).

650점 이상을 획득하더라도 개별 심사사항의 평가점수가 배점의 50%*에 미달한 경우 또는 재허가 승인 신청서 및 제출서류(서약서 등)에 기재된 내용의 이행을 담보하기 위한 경우 조건을 부가할 수 있다.* 중점 심사사항의 과락 기준은 종전과 같이 50%로 변동이 없으며, 중점심사사항 이외 심사사항의 과락 기준을 40%에서 50%로 변경했다.

‘방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부’에 대한 심사사항의 경우, 감점항목(관계법령 위반 정도 및 시정명령 건수 등)은 해당 심사사항의 과락 평가에서 제외된다.

중점 심사사항*의 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우, 지상파 텔레비전 방송사업자에 대해서는 ‘조건부 재허가’ 또는 ‘재허가 거부’를, 종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업자에 대해서는 ‘조건부 재승인’ 또는 ‘재승인 거부’를 할 수 있다. 중점 심사사항은 ‘방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’과 ‘방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성’ 사항이 포

함된다.

제2절 해외 방송 재허가 재승인 제도

1. 미국의 방송 재허가 재승인 제도

미국 방송의 라이선스 재허가 재승인의 경우 공영/민영 등과 같은 한국의 분류와는 달리 상업방송(commercial)로서의 단일 제도로 운영된다. 미 연방통신위원회(FCC, Federal Communications Commission)는 방송 사업을 수행하기 위한 법적 자격 여부와 시설 설치 계획의 기술 기준을 심사하여 방송 사업 권한을 부여한다. 공공성과 전파 자원의 희소성을 고려하여, 상업 방송은 주파수 경매를 통해 사업자를 선발하며, 공공 방송은 심사 점수제를 통해 사업자를 선정한다.

가. 라이선스 취득 및 갱신(허가, 재허가·재승인)

방송 라이선스 절차 및 법적 요구 사항

FCC(연방통신위원회)는 공공 소유의 방송 스펙트럼을 감독한다. 이 자격으로 방송국이 특정 주파수로 방송할 수 있는 독점 라이선스를 발급한다. 라이선스는 기존 라이선스 갱신과 마찬가지로 8년 동안 지속된다. FCC는 그것이 공공의 편의, 이익, 필요성에 부합하고 신청자가 추가 요구 사항을 충족하는 경우 라이선스를 발급할 수 있다. 여기에는 다음이 포함된다.

시민권: 일반적으로 비시민권자 개인, 외국 정부, 비시민권자 임원이나 이사가 있는 기업, 비시민권자나 외국 정부 대표가 주식의 20% 이상을 소유한 기업에는 라이선스가 부여되지 않는다.

성격: 지원자는 정직하게 행동해야 한다. 의도적인 허위 진술은 라이선스 거부의 위험을 크게 증가시킨다. 범죄 행위는 지원자의 자격을 박탈할 수도 있고 그렇지 않

을 수도 있다. 그러나 경쟁 신청서를 검토할 때 성격 문제가 없는 신청자는 비록 사소한 것이라도 법적 위반 기록이 있는 신청자보다 라이선스를 받을 가능성이 더 높다.

재정적 요구 사항: 새 역을 시작하는 신청자는 제안된 시설을 1년 동안 재정적으로 건설하고 운영할 수 있어야 한다. 기존 방송국을 구매하는 경우 일반적으로 처음 3개월 동안 수익 없이 운영을 재정적으로 유지할 수 있어야 한다. 다만, 자금난에 직면해 있는 기존 방송국을 매입하는 경우에는 운영 1년 이내에 수익을 낼 수 있다는 점을 입증해야 한다.

기술 요구 사항: 무엇보다도 신청자는 FCC가 승인한 전송 장비를 사용해야 하며 주파수에 적합한 시간 동안 방송국을 운영해야 한다.

1) 라이선스 연기

FCC는 청문회 없이 라이선스를 부여할 수 있다. 그러나 허가가 공익에 부합하지 않는다고 판단되거나 신청이 실질적이고 중요한 사실적 문제를 제기하는 경우 청문회를 개최한다. 어떤 경우에는 다른 방송 라이선스 보유자가 신청자에게 라이선스를 부여하면 재정 상태가 훼손될 수 있다는 우려가 있을 때 청문회가 열릴 수 있다.

일반적으로 일반 개인은 허가 과정에 개입하거나 청문회를 요구할 수 없다. 개인이나 조직은 라이선스 부여가 특정 해를 끼칠 경우 FCC에 청원서를 제출할 수 있다. 청원서가 실질적이고 중요한 사실적 문제를 제기하는 경우 청문회가 열릴 수 있다.

2) 라디오 라이선스를 위한 스펙트럼 경매

전파를 통해 통신하는 데 사용되는 주파수 범위를 스펙트럼이라고 칭한다. 인터넷상의 FCC 스펙트럼 경매에서 예비 라이선스 사용자는 라이선스 할당에 입찰할 수 있다. FCC가 신청 및 지불을 받은 후 자격이 있다고 판단하는 경우 모든 개인 또는 단체가 경매에 참가할 수 있다.

3) 라이선스 유지

면허 소지자는 면허를 자동으로 갱신할 수 없다. 방송국은 해당 주파수에 대한 액세스를 유지하려면 법정 기간 내에 면허 갱신을 신청해야 한다. FCC는 기간이 만료되기 전에 라이선스를 취소할 수도 있지만, 라이선스 사용자는 이 과정에서 통지를 받고 발언할 기회를 받아야 한다. 해당 기관은 면허를 취소하려면 합리적인 근거가 있어야 하며, 이 근거를 서면으로 명시해야 한다. 면허 소지자가 이 결정에 이의를 제기하고 싶다면 컬럼비아 특별구 항소 법원에 항소할 수 있다.

4) 여러 스테이션에 대한 라이선스

FCC는 역사적으로 동일한 개인이나 단체가 많은 방송국을 소유하는 것을 꺼려왔다. 이는 언론에 제시되는 의견의 다양성을 감소시킬 수 있다. 처음에 각 라이선스 사용자는 시장의 한 방송국과 전국적으로 특정 수의 AM, FM 및 TV 방송국으로 제한되었다.

그러나 의회는 1996년 통신법을 통해 라디오 방송국에 대한 국가 라이선스 제한을 폐지하고 FCC에 라디오 방송국에 대한 지역 라이선스 제한을 줄이도록 명령했다. 면허 소지자는 특정 비율의 전국 시청자에게 도달하도록 제한되어 있지만 더 이상 텔레비전 방송국 소유에 대한 제한을 받지 않는다. 이 법은 또한 케이블 사업자의 지역 TV 방송국 소유권 금지를 종료했다.

나. 텔레비전 방송 라이선스 갱신 절차(재승인 절차)

텔레비전 방송국에 대한 라이선스 갱신에 대해 보다 구체적으로 살펴보면, 상업 및 비상업 TV 방송국, 클래스 A TV 방송국, TV 번역기 및 저전력 TV 방송(LPTV) 방송국에 대한 라이선스 갱신(재승인)이 2020년에서 2023년 사이에 대부분 만료되

어 재승인 절차에 돌입했다. TV, 클래스 A TV, TV 번역기 및 LPTV 방송국들은 명시된 일정에 따라 방송국 면허 만료일 4개월 전에 면허 갱신 신청서(양식 2100, 일정 303-S)를 전자적으로 제출해야 한다. 또한, 기본 TV 방송국과 동일한 신호를 방송하는 동일한 주의 기본 TV 방송국과 공동 소유한 LPTV 및 TV 번역기 방송국은 단일 신청서(양식 2100, Schedule 303-S)로 면허 갱신을 신청할 수 있다. 주요 텔레비전 방송국과 함께, TV, 클래스 A TV 및 LPTV 방송국은 동시에 방송 평등 고용 기회 프로그램 보고서(양식 2100, 일정 396)를 제출해야 한다(갱신 신청서를 제출하려면 EEO 파일 번호가 필요함). 통역사는 방송 평등 고용 기회 프로그램 보고서 제출에서 면제된다.

라이선스 갱신 과정에서 라이선스가 갱신되는 방송국의 시청자는 거부 청원서를 제출하거나 갱신에 대해 비공식적으로 이의를 제기하여 프로세스에 참여할 수 있다. 방송사의 서비스에 대한 긍정적인 의견도 제출될 수 있다. 라이선스 갱신과 관련하여 위원회에 문서를 제출하는 절차는 별도 홈페이지를 통해 공지하고 있다.

관련 보조 스테이션 및 부스터 스테이션은 주 스테이션 라이선스로 갱신된다. 이러한 방송국에 대해서는 별도의 갱신 신청서를 제출할 필요가 없다.

<표 2-3> 라이선스 갱신 제출 문서

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 방송국의 지역 공공 검사 파일 ○ 라이선스 제출 갱신 날짜 ○ 라이선스 갱신 프로세스 - 방송 공지(47 CFR 섹션 73.3580)
공지 시기
샘플 제출 후 공지 ○ 라이선스 갱신 신청 접수 수수료 ○ 라이선스 갱신 프로세스 - 전자 제출은 의무적인 ○ 평등 고용 기회(EEO) ○ 거부 청원/비공식 이의제기 거부 청원서 ○ 우편 주소, 비공식 이의제기 및 의견 ○ 텔레비전 방송국 갱신에 관한 추가 정보 ○ 라이선스 갱신 프로세스에 대한 공개 참여 (별도 문서) |
|---|

방송국에 대한 공개 검사 파일에는 각 방송국이 판매하거나 제공한 정치적 시간에 대한 정보, 정치 문제와 관련하여 각 방송국이 방송한 가장 중요한 프로그램의 분기별 목록을 포함하여 각 방송국의 운영 및 라이선스 커뮤니티에 대한 서비스에 대한 다양한 정보가 포함되어 있다. 지역사회에 대한 중요성, 각 방송국의 소유권에 관한 데이터, 각 방송국이 위원회에 제출한 활성 신청서 등이 포함된다. 위원회는 "대중이 이미 권리를 갖고 있는 정보를 보다 쉽게 이용할 수 있도록 하여 대중이 방송 허가자와의 대화에서 보다 적극적인 역할을 하도록 장려하기 위해 공개 검사 파일에서의 요구 사항을 채택한다.

모든 텔레비전 방송 허가자는 위원회의 온라인 공개 파일 데이터베이스(<https://publicfiles.fcc.gov>)에 공개 검사 파일을 유지해야 한다. 이 위치에서 방송국은 47 CFR 섹션 73.3526 (상업 방송국) 또는 47 CFR 섹션 73.3527 (비상업 교육 방송국) 에서 요구하는 모든 공공 파일 자료를 게시해야 한다. 지역 공공 파일 및 공공 접근 요구 사항에 대한 정보는 The Public and Broadcasting (2019년 8월 개정) 에서도 확인하게끔 해두었다.

면허 갱신 날짜는 방송국의 송신기 사이트 위치가 아닌 방송국의 라이선스 커뮤니티 위치(주, 지역 등)를 기준으로 한다. 텔레비전 방송국 갱신 마감일은 2020년에 시작되어 2023년에 끝난다. 면허 갱신 신청서(FCC Form 2100 Schedule 303-S)는 방송국 면허 만료일 4개월 전에 제출해야 한다.

1) 라이선스 갱신 프로세스 - 방송 공지(47 CFR 섹션 73.3580)

텔레비전 방송국 운영. 공지사항은 일정에 따라 TV 방송국에서 방송되어야 한다. (TV 통역사는 공지사항 요건에서 제외) 스테이션 라이선스가 만료되는 경우 303-S 갱신 신청서를 제출해야 한다. 텔레비전 방송국에 대한 제출 후 갱신 발표 시기

상업 및 비상업 방송과, 교육 방송국 모두 오후 6시부터 오후 11시(중부 표준시 및 산지 표준시 기준 오후 5시부터 오후 10시) 사이에 필수 공지 사항 중 최소 3개

이상 오전 9시부터 오후 1시 사이에 공지사항이 최소 1회 이상 표시되며, 오후 1시부터 5시 사이에 최소 1개의 공지사항, 오후 5시부터 7시 사이에 최소 한 번 이상의 공지가 제공되어야 한다.

현지에서 프로그래밍을 제작하는 저전력 TV 방송국의 경우에는 상업 TV 방송국과 동시에 또는 가능한 한 그 시간에 가깝게 공지하도록 권고한다. 해당 사항들은 47 CFR 섹션 73.3580(d)(4)(ii)(B)에 따라 수행된다.

비상업적 교육 방송국은 방송국이 운영되지 않는 달에는 공지 사항을 방송할 필요가 없다. 이러한 경우 비상업적 교육 방송국은 47 CFR 섹션 73.3580(d)(4)(ii)(B)(3)에 명시된 요구 사항을 충족해야 한다.

무성 스테이션은 운영 스테이션에 대해 위에 표시된 것과 동일한 예정 날짜에 서비스되는 지역 사회 또는 지역의 일반 배포 신문에 제출 후 발표 텍스트를 게시해야 한다. 게시된 광고의 사본은 방송국의 온라인 공개 검사 파일에 있어야 한다.

재방송되는 기본 방송국에서 갱신되지 않는 TV 번역가는 라이선스 갱신 신청서를 제출한 직후 최소한 한 번 제출 후 공지 텍스트를 게시해야 한다. 통지문은 해당 지역 사회나 지역에서 널리 배포되는 일간, 주간 또는 격주 신문에 게재되어야 한다. 신문이 없는 경우 면허 소지자는 공공 장소에 필요한 공지 사항을 게시해야 하며 참고용으로 지역 공고문 사본을 보관해야 한다.

2) 샘플 제출 후 발표

<표 2-4> 라이선스 갱신 문서 제출 후 공지사항 텍스트 샘플

다음은 제출 후 공지사항 텍스트의 샘플이다.

_____ (마지막 갱신 허가 날짜) 에 _____ (방송국의 콜 레터)은 _____ (면허 만료일) 까지 공공 수탁자로서 공익을 위해 봉사하기 위해 연방 통신 위원회로부터 면허를 받았습니다. 우리 라이선스는 _____ (날짜) 에 만료됩니다. 우리는 _____ (날짜) 에 FCC에 라이선스 갱신 신청서를 제출했습니다. 이 신청서의 사본은 www.fcc.gov 에서 검사할 수 있습니다. 여기에는 지난 _____ (신청 기간, 예: 8년) 동안 방송국의 성과에 관한 정보가 포함되어 있습니다.

갱신 신청과 관련된 사실과 이 방송국이 공익을 위해 운영되었는지 여부에 대해 FCC에 조언하려는 개인은 _____ (날짜, 갱신 전 달의 1일)까지 FCC에 의견과 청원서를 제출해야 합니다. 라이선스가 만료된 달).

FCC의 방송 라이선스 갱신 절차에 관한 추가 정보는 _____ (방송국의 공개 검사 파일 위치 주소)에서 확인하거나 FCC, Washington, DC 20554, www.fcc.gov 에서 얻을 수 있습니다 .

-- 발표 끝 --

각 상업용 면허 소지자는 면허 갱신 신청서와 함께 제출 수수료와 양식 159를 제출해야 한다. 수수료에 관한 추가 정보는 신청 처리 수수료 페이지에 별도 안내되어 있다.

라이선스 제출 프로세스에서 전자 제출은 필수이며, 사용권자는 LMS 전자 파일링 시스템을 사용하여 방송국 라이선스 갱신을 위한 Form 2100, Schedule 303-S 신청서를 준비하고 제출해야 한다. LMS 도움말 센터에서는 서류 제출 절차에 대한 지원을 제공할 수 있다.

각 면허 소지자는 면허 갱신 신청을 준비하기 전에 평등 고용 기회(EEO) 제출 요건과 같은 규칙과 보고 요구 사항을 숙지해야 한다. 방송국에 대한 위원회의 EEO 요구 사항에 대한 정보는 위원회의 EEO 페이지 에서 확인할 수 있다. EEO 규칙에 따르면 모든 면허 갱신 신청자 (TV 번역기 신청자 제외)는 면허 갱신 신청 전 또는 면허 갱신 신청과 함께 FCC Schedule 396(방송 평등 고용 기회 프로그램 보고서)을 제출해야 한다.

모든 면허 소지자(TV 번역기 면허 소지자 제외)는 방송 기회균등 프로그램 보고서(FCC Schedule 396)와 면허 갱신 양식(Schedule 303-S)을 전자적으로 제출해야 한다. 면허 소지자는 Schedule 303-S를 완료하기 전에 FCC Schedule 396을 완료해야 한다. Schedule 303-S는 Schedule 396 애플리케이션의 애플리케이션 파일 번호를 요청한다. 이 번호가 없으면 LMS 전자 파일링 시스템은 방송국 라이선스 갱신을 위한

Schedule 303-S 신청서를 수락하지 않는다.

텔레비전 면허 갱신 신청에 대한 거부 청원이나 비공식 이의는 면허 갱신 신청서를 제출한 후에 제출할 수 있다. 면허 갱신 신청서 제출에 대한 통지는 위원회의 Daily Digest를 통해 제공되는 공고에 게시된다. 일반 대중은 FCC 웹사이트에서 LMS 공공 검색 미디어국의 라이선스 관리 시스템을 사용하여 검색을 수행하여 특정 갱신 신청서를 찾을 수도 있다.

거부 청원서는 LMS 전자 제출 시스템을 통해 제출하거나 아래 나열된 주소로 위원회가 수령한 경우에만 위원회에 적시에 제출된 것으로 간주되며, 우편으로 발송되거나 소인이 찍힌 경우에는 제출되지 않는다. 거부 청원은 이메일을 통해 위원회에 제출할 수 없다. 거부 청원서를 제출할 수 있는 마지막 날은 라이선스 만료일로부터 1개월 전이다.

거부 청원서를 제출하려면 해당 개인이 "이해 당사자"여야 하고 "적격"이 있어야 한다. 이는 일반적으로 그 사람이 방송국에 일시적인 관심 이상을 가지고 있어야 함을 의미한다. 그 또는 그녀는 정기적으로 청취해야 하거나 청원인에게 갱신 과정의 결과에 대한 실질적인 이해관계를 제공하는 방송국과 다른 접촉이 있어야 한다. 청원서는 청원서에 포함된 사실 주장에 대해 개인적으로 알고 있는 사람의 진술서로 뒷받침되어야 한다. 또한, 이전 단락에서 설명한 대로 라이선스 갱신 거부 청원은 라이선스 만료일로부터 최소 1개월 전에 "적시에" 제출되어야 한다. 마지막으로, 청원서에는 청원서 사본이 방송국에 우편으로 발송되었다는 증명서가 포함되어 있어야 한다. 사본이 방송국에 우송되었다는 증명서와 개인 지식에 대한 진술서를 포함시키지 않으면 거부 청원이 기각된다.

방송국의 면허 갱신 신청 승인에 반대하는 개인 또는 단체는 면허 갱신 신청에 대한 직원의 조치 이전에 언제든지 면허 갱신 신청에 대해 비공식 이의를 제기할 수 있다. 비공식적 이의제기는 거부 청원보다 덜 형식적이지만 여전히 몇 가지 요구 사항이 적용된다. 이의 제기자는 이의 제기자가 서명하여 LMS를 통해 제출하거나 아래 나열된 FCC 주소 중 하나로 우편 또는 배달되는 편지 형식을 취할 수 있다. 비공

식 이의제기에는 거부 청원에 필요한 진술서를 포함할 필요가 없다. 그러나 위반 혐의를 입증하기에 충분한 정보가 포함되어 있어야 한다. 또한 방송국의 면허 갱신이 승인될 때까지 접수되지 않은 비공식 이의는 고려되지 않는다.

이전 라이선스 기간 동안 라이선스 사용자의 서비스에 관한 긍정적인 의견은 거부 청원 마감일까지 LMS 또는 다음 섹션에 나열된 주소로 비서실을 통해 제출해야 한다.

3) 거부, 비공식 이의제기 및 의견 제출에 대한 청원서 제출

거부 청원, 비공식적 반대 또는 긍정적인 의견은 LMS를 사용하여 전자적으로 제출해야 한다. 대안으로 개인은 위원회에 종이 사본을 제출할 수도 있다. 서류제출의 경우 원본 1부와 사본 2부를 첨부해야 한다.

위에 명시된 바와 같이, 서류의 추가 사본은 별도의 우편을 통해 방송국 면허 소지자에게 송달(우편)되어야 할 수도 있다.

다. 2014년 STELARA 재승인법

의회는 2014년 STELARA 재승인법("STELARA")을 통과시켰으며, 대통령이 2014년 12월 4일 서명했다. 이 법은 저작권법 제119조에 규정된 위성 통신사의 원거리 방송 신호 라이선스를 5년 더 재승인하는 것을 다룬다. 이러한 위성 재전송에 대한 법정 라이선스는 이제 2019년 12월 31일에 만료될 예정이다. STELARA는 저전력 텔레비전 방송국의 케이블 재전송을 위한 지역 서비스 영역을 확장하고 GAO가 필요하거나 유익한 운송 요건 변경에 관한 보고서를 수행하도록 요구한다. 의회가 법 111조 및 119조에 따라 법정 강제 라이선스 절차를 단계적으로 폐지한 경우 소비자에게 제공된다. STELARA는 또한 통신법의 여러 조항을 개정하고 FCC가 STELARA 일부 구현과 관련하여 정보를 게시하고 규칙 제정을 수행하도록 요구한다.

STELARA는 저전력 TV 방송국("LPTV")에 대해 111조의 "지역 시장" 정의를 확장하여 방송국의 지정된 시장 지역("DMA")과 DMA 외부에 있지만 전체적으로 또는 부분적으로 35년 이내에 위치한 모든 커뮤니티를 포함하도록 했다. 전송 사이트로부터 마일, 상위 50개 대도시 지역의 경우 전송 사이트로부터 20마일 이내. 이 개정안은 2015/1 회계연도 현재 LPTV의 현지 시장을 효과적으로 확대한다. 이 기술 수정안은 111조와 119조의 정의를 일관되게 하여 LPTV 방송국 전송과 관련하여 케이블 사업자와 위성 사업자에 적용되는 강제 라이선스 조항의 차이를 제거한다. 이러한 STELARA는 케이블 또는 위성 사업자에 대한 신청 수수료, 로열티 수수료 요율 또는 징수 구조의 변경은 없었다.

2. 영국의 방송 재허가 재승인 제도

영국의 공공서비스 방송(PSB, BBC 전체, 채널3, 4, 5 등)은 방송법에 따라 방송 면허(Broadcasting Act licence)를 보유하고, 갱신해야 한다. 주무부처는 오프콤(Ofcom, Office of Communication)이며, 칙허장(The Charter) 및 라이선스(licence)를 갱신(재허가)하는 과정에서 방송사를 관리 모니터링하고 있다.

가. 영국과 영연방의 방송 규제 가이드라인

방송이 시작된 이래로 각국 정부는 방송의 영향력을 잘 알고 있었으며, 방송의 영향력을 통제하기 위해 노력해 왔다. 전 세계 많은 지역에서 텔레비전과 라디오의 유일한 공급원은 적어도 초기에는 국가였다. 국가는 국민이 무엇을 접할 수 있는지 결정해 왔으며, 종종 방송의 힘을 이용해 권력을 유지하려는 자신의 목표를 뒷받침해 왔다. 그러나 수년에 걸쳐 방송에 대한 국가의 통제는 약화되었고, 상업적 사업자(주로 다국적 대기업)가 광고의 지원을 받는 방송을 도입했다. 거의 예외 없이 정부는 라이선스 제도를 통해 신규 상업 방송 사업자의 수를 제한하려고 노력했다. 그리고 이러한 라이선스 제도는 국영 방송사가 아닌 신규 방송사가 제공할 수 있는 콘텐츠

츠를 제한하는 데 적용되었다.

가이드라인은 방송 규제의 근간이 되는 주요 원칙과 규제 대상이 될 수 있는 방송의 측면을 제시하고자 한다. 이 가이드라인은 정부와 규제기관을 대상으로 하며, 현재 시행되고 있는 국제적인 분석에 근거한 '모범 사례'를 제시한다. 그러나 이 가이드라인을 뒷받침하는 두 가지 기본 가정이 있다.

첫 번째는 규제가 일반적으로 가능한 한 '가벼운 터치'와 미니멀리즘을 지향하되, 민주주의의 효과적인 작동을 위한 전제 조건인 표현의 자유라는 기본 개념을 뒷받침할 수 있을 만큼 강력해야 한다는 것이다.

두 번째는 적절하고 효과적인 규제 시스템을 구축하기 위해 제기되는 많은 질문에 대해 단 하나의 '정답'이 없다는 것이다. 어떤 경우에는 일반적으로 인정되는 국제 표준이 있으며, 이 표준은 여러 차례의 시행착오를 거쳐 적용될 수 있다.

1) 독립 규제 기관 설정

독립적인 방송 산업이 발전함에 따라 이를 허가하고 감독하는 독립적인 규제 시스템도 함께 발전해야 한다는 것은 전 세계적으로 인정받는 모범 사례이다. 민주주의가 발전하기 위해서는 다양한 정보와 의견의 출처가 제공되어야 선거 시 국민들이 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있다. 전 세계적으로 텔레비전과 라디오는 이제 뉴스와 정보의 주요 공급원이다. 민주주의의 올바른 운영을 위한 적절한 토론을 가능하게 하려면 시청자와 청취자가 다양한 뉴스와 정보에 접근할 수 있도록 복수의 서비스 제공자가 있어야 한다.

법령에 의해 설립된 독립적인 규제 기관에 책임을 적절히 위임하면 라이선스 프로세스의 공정성에 대한 믿음이 생길 뿐만 아니라 라이선스 부여와 관련된 잠재적인 정치적 혼란으로부터 정부를 보호할 수 있다.

그렇다면 실무적인 차원에서 독립적인 방송 규제 기관을 설립할 때 고려해야 할 사항과 실질적인 장애물은 무엇일까? 가장 먼저 결정해야 할 사항은 방송 규제의 범

위, 즉 정부의 권한으로 남을 사안과 독립 규제 기관의 책임이 될 사안이다. 각국 정부가 방송 주파수 계획 및 할당에 대한 장관급 책임을 ITU 및 지역 협정 내에서 유지하는 것이 일반적이며, 종종 모든 스펙트럼을 관리하는 단일 정부 부처에서 담당한다. 그러나 이탈리아의 규제 기관인 AGCOM은 방송, 통신, 주파수 관리를 아우르는 단일 통합 규제 기관을 설립한 사례이다. 분명한 것은 '융합형' 규제 기관을 만드는 데 있어 스펙트럼 관리를 포함시킴으로써 그 장점이 강화되고, 스펙트럼 관리를 포함하지 않고 단순히 통신과 방송 규제를 결합하는 것보다 '원스톱 쇼핑' 규제 기관의 기반이 더 견고해진다는 점이다.

그러나 대부분의 정부는 스펙트럼 관리 책임을 독립 기관에 완전히 위임하는 것을 꺼리는 것이 현실이다. 결국, 주파수는 귀중한 공공 자원이므로 신중하게 관리해야 한다. 예를 들어, 군대나 긴급 서비스를 위해 방송용 라디오 주파수를 확보해야 하는 정부의 요구와 성장하는 상업용 라디오 산업의 욕구 사이에 갈등이 발생할 수 있다. 또한 공익 방송 목적으로 사용되는 주파수의 '가치'와 상업적 목적으로 주파수를 판매하여 재정부가 얻는 금전적 이익을 비교하여 균형을 잡아야 할 수도 있다. 따라서 정부가 주파수 할당에 대한 통제권을 유지하고자 하는 것은 당연한 일이다.

그러나 정부의 엄격한 통제권 유지의 결과로 발생할 수 있는 것은 방송 규제 기관과 스펙트럼 규제 기관 간의 갈등이다. 독립 규제기관이 방송 라이선스를 부여하고자 할 때마다 해당 방송사 또는 예비 라이선스 취득자가 스펙트럼 규제기관의 동의를 얻어야 한다면, 이는 사실상 (정부) 스펙트럼 규제기관이 방송 라이선스 취득자에 대한 궁극적인 통제권을 갖게 될 수 있다. 이를 피할 수 있는 다양한 방법이 있다.

첫째, 방송 라이선스가 부여된 경우 별도의 주파수 라이선스 부여는 명확한 기술적 고려사항에 따라 자동으로 이루어져야 한다. 방송 라이선스 절차를 약화시킬 수 있는 재량권을 스펙트럼 규제 기관에 부여해서는 안 된다.

둘째, 라이선스를 제공할 위치에 대한 결정은 방송 규제 기관에 맡겨야 한다. 이는 방송 규제기관이 반드시 주파수 계획을 수립할 수 있는 전문성을 갖춰야 한다는

의미는 아니며, 이는 스펙트럼 규제기관이 수행할 수 있다. 그러나 기술적 주파수 제약에 따라 라디오 또는 텔레비전 서비스를 제공해야 하는 국가 지역을 결정하는데 가장 적합한 기관은 방송 규제 기관이다.

방송 규제 기관과 주파수 규제 기관 간의 적절한 업무 분리를 보장하기 위한 세 번째 메커니즘은 두 기관이 좋은 협력 관계를 발전시켜야 한다는 것이다. 이것은 공리적으로 들릴지 모르지만 두 기관 사이에 정치적 싸움과 경쟁이 너무 자주 발생한다. 이 두 기관은 업무 관계에 대한 양해각서 또는 기타 템플릿을 작성하고 관련 장관급에서 승인을 받아야 한다.

스펙트럼의 계획 및 관리 외에도 경쟁 문제와 관련하여 정부가 특정 권한을 보유하거나 최소한 방송 전담 규제 기관이 아닌 전문 경쟁 규제 기관이 보유하도록 하는 것이 일반적이다. 이 점에서 영국은 예외이지만 제한적인 의미에서만 예외이다. 영국의 통신 규제기관인 Ofcom은 반독점 및 카르텔 행위와 관련된 문제에 대해 영국 경쟁 규제기관인 공정거래청("OFT")과 검임 권한을 가지고 있지만, 합병이 반경쟁적인지 여부에 대한 결정은 OFT가 전적으로 책임진다.

경쟁이 전문 기관의 영역으로 남아 있는 경우, 방송 산업과 관련된 경쟁 문제가 발생하면 관련 경쟁 규제 기관은 방송 규제 기관에 조언을 구하거나 최소한 배경 정보 및 의견을 구하는 것이 합리적이다. 부문별 규제 기관은 일반 경쟁 기관보다 방송 산업에 대해 더 전문적으로 이해하고 있을 가능성이 높다.

방송 관련 지적 재산권 문제는 때때로 방송 규제 기관의 고유 권한이지만, 대부분의 경우 국가에서는 명예훼손, 저작권, 상표 등에 대한 분쟁을 일반적인 법 적용에 맡기고 있다. 지적 재산권 문제는 법적으로 매우 복잡할 수 있으며, 방송 규제 기관이 분쟁을 처리하는 데 필요한 사내 전문 지식을 개발하고 유지하는 것은 비용 효율적이지 않을 수 있다. 특히 많은 국가에서 형법상의 문제인 명예훼손 혐의와 관련해서는 더욱 그렇다.

그러나 방송 규제 기관이 라이선스 사용자의 라이선스 연장 또는 갱신 여부를 평가할 때 라이선스 사용자에게 대한 법원 판결(지적 재산권 분쟁 또는 심각한 계약 문

제 등)을 고려하는 것은 합리적이다.

이러한 문제 외에도 전담 방송 규제 기관은 일반적으로 방송 라이선스 대상자를 선정하고, 라이선스 제도를 적용하며, 라이선스 보유자가 콘텐츠 요건을 준수하는지 확인하는 업무를 담당한다. 이러한 문제는 최소한 가장 높은 수준에서 법령에 명시하는 것이 가장 좋지만, 세부적인 기준은 규제 기관이 발행하는 2차 법률이나 강령 및 지침에 맡기는 경우가 많다.

이러한 사항을 법령에 명시함으로써 얻을 수 있는 분명한 이점은 업계뿐만 아니라 일반 대중에게도 명확성을 제공하여 어느 정도 확실하게 무엇을 기대할 수 있는지 알 수 있다는 점이다.

모범 사례를 준수하기 위해 법률에 명시되어야 하는 또 다른 핵심 사항은 규제 당국의 위원을 임명하는 방식과 그 임기이며, 이는 독립성을 보장하는 방식으로 이루어져야 한다.

규제 기관의 위원을 임명하는 데 있어 '올바른' 방법은 없다. 그러나 피해야 할 것은 정치적 호의에 기반하거나 대통령 또는 장관의 재량에 전적으로 맡겨지는 임명 절차이다. 정치적으로 균형 잡힌 독립적인 위원회를 구성하기 위해 선택할 수 있는 다양한 모델이 있다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다:

1. 각 주요 정당이 당국의 이사회에서 동등하게 대표되도록 보장.
2. 대통령, 의회, 정부에 각각 일정 수(일반적으로 3개)의 자리를 할당.
3. 시민 사회의 특정 부문(예: 사법부, 학계, 노동조합, 교회, 전문직)에 후보를 할당하고 최종 결정은 의회에서 투표로 결정.
4. 위원 및 지원자를 공개적으로 모집하고, 공무원이 최종 후보자 명단을 작성하여 선정한 후 의회의 최종 승인을 받음.
5. 지원자에 대한 엄격한 자격 기준(예: 사업 또는 법률 경력, 소수 민족, 인종 또는 성별에 따른 할당량)을 적용하고, 고위 정치인 대표 그룹이 선정.

이 과정에서 도움이 되는 것은 명확한 직무 사양을 설정하는 것이다. 기관에 필요한 기술과 경험은 무엇일까? 적절한 인재를 선발하면 규제 당국이 업무를 수행할 수 있는 역량을 갖추 수 있을 뿐만 아니라 '특정인을 위한 일자리'라는 비난을 피할 수 있다. 또한 규제 당국의 구성원은 일반적으로 성별, 인종적 구성, 종교적 성향 등의 측면에서 국가의 구성을 반영하거나 대표할 수 있어야 한다. 이는 2002년 11월 영연방 법무부 장관들이 합의한 책임성 원칙 중 하나에 부합하는 것이다.

좋은 예는 남아프리카공화국 독립 방송통신위원회("ICASA") 법 2000에서 찾을 수 있는데, 이 법에 따르면 위원들은 총체적으로 남아프리카공화국 인구의 광범위한 단면을 대표해야 한다고 명시되어 있다. 또한 위원들은 "방송 및 통신 정책, 엔지니어링, 기술, 주파수 대역 계획, 법률, 마케팅, 저널리즘, 엔터테인먼트, 교육, 경제, 비즈니스 관행 및 금융 분야에서 적합한 자격, 전문성 및 경험을 보유"해야 한다.

한 가지 주의할 점은 당국 위원은 일반 대중을 대표해야 하지만 특정 부문이나 집단을 대표하도록 임명되어서는 안 된다는 것이다. 각 위원은 결정을 내릴 때 공익의 균형을 고려할 수 있어야 하며, 정당이나 기타 부문별 노선에 따라 행동해서는 안 된다. 예를 들어, 여성 위원은 특정 사안에 대한 여성의 반응을 고려할 수 있는 위치에 있으면서도 남성에 대한 여성의 입장을 대변하도록 임명되어서는 안 된다.

편향성이나 정치적 편애라는 비난을 피하기 위해 임명 과정은 최대한 투명해야 한다. 의외로 많은 성숙한 민주주의 국가들에서 고위 정치인이 규제기관을 임명하고, 그 임명 근거가 불분명하고 의혹에 휩싸여 있는 경우가 많다. 방송 규제는 다른 직업과 마찬가지로 취급되어야 하며, 임명하기 전에 후보자가 어떤 기준을 충족해야 하는지 처음부터 명확히 하는 것이 중요하다. '직무 설명'이 있으면 임명 절차가 더 쉽고 투명해질 뿐만 아니라 임명된 사람이 해당 직무를 수행하기에 적합한 사람인지 확인하는 데 도움이 된다.

또한 정치 또는 경제 세력의 간섭으로부터 위원회 위원을 보호하기 위한 규칙을 정의해야 한다. 위원(및 그 가까운 가족)이 정무직 공직을 맡거나 규제 대상 분야의 어떤 부분과도 금전적 이해관계를 가져서는 안 된다는 것은 상당히 공리적인 원칙

이다. 일부 국가(예: 이탈리아)에서는 위원들이 잠재적인 금전적 영향력으로부터 보호하기 위해 위원 재임 기간 동안 다른 일을 맡거나 기타 근로소득을 가져서는 안 된다고 생각한다. 그러나 이는 수행해야 할 업무의 규모에 따라 달라지며, 위원의 업무가 정규직이 아닌 경우 이해 상충이 발생하지 않도록 다른 안전장치를 마련해야 한다.

임명 조건을 정의하는 것뿐만 아니라 해임 조건도 법령에 명시하여 정부가 해임 위협을 정치적 지렛대로 사용하는 것을 방지해야 한다. 1990년대 후반 체코의 규제 당국이 정치적으로 인기가 없는 결정을 내린 후 규제 당국자를 전격적으로 해임하자 유럽 전역이 큰 혼란에 빠졌다. 유럽 규제 당국 플랫폼¹⁶은 모든 국가에 규제 당국자의 해임과 임명을 입법적 수단을 통해 탈정치화할 것을 촉구했다. 해임은 신체적 또는 정신적 무능력, 상습적인 불출석, 파산 또는 파산, 심각한 형사 범죄로 유죄 판결을 받았거나 이해 상충을 신고하지 않는 등 명백하게 임명 규정을 위반한 경우 등 제한된 상황에서만 가능해야 한다.

2) 주요 규제 프로세스

일반적으로 기관 자체에서 자체 정족수를 결정하도록 되어 있다. 모범 사례로, 정족수는 최소 구성원의 3분의 2가 되어야 한다. 위원이 정치적 기준으로 임명되는 경우(예: 루마니아 참조), 정족수에는 각 그룹에서 최소 한 명의 위원이 포함되어야 한다.

위원회는 위원장과 함께 위원장이 참석할 수 없거나 논의 중인 사안과 이해관계가 충돌하는 경우 그 역할을 대신할 수 있는 부위원장을 두어야 한다.

위원장을 포함한 모든 위원은 회의를 시작할 때 잠재적 이해 상충이 있는 경우 이를 신고하도록 요청받아야 한다. 예를 들어, 방송 라이선스 신청자와 개인적인 친분이 있는 경우 등이 여기에 포함될 수 있다. 그런 다음 다른 위원들은 선언된 이해관계가 해당 위원을 회의에서 배제해야 할 만큼 충분한 이해상충에 해당하는지 여부를 결정해야 한다.

사후에 불공정한 결정으로 의문을 제기할 가능성이 있는 경우 항상 신중을 기하고 해당 위원을 참여에서 배제하는 것이 현명하다. 위원에게 이해 상충이 있다고 판단되는 경우, 해당 사안이 논의되는 동안 해당 위원은 회의실에서 나가도록 요청해야 한다. 해당 위원은 나중에 회의에 다시 참여할 수 있다.

회의 빈도는 전적으로 처리해야 할 업무량에 따라 달라진다. 방송 규제 당국은 한 달에 한 번 공식적으로 회의를 하는 것이 일반적이지만, 업무량이 많으면 더 자주 모일 수도 있다. 이탈리아의 통합 규제 기관인 AGCOM은 일반적으로 매주 회의를 개최한다.

기업 거버넌스 세계에서는 일반적으로 회사 이사회를 집행 이사와 비상임 이사가 함께 구성하는 것이 모범 사례로 받아들여지고 있다. 그러나 9명의 이사회 구성원 중 3명의 임원이 있는 영국의 오프콤(Ofcom)을 제외하고는 방송 당국은 비상임 이사로만 구성되어 있다. 이는 규제 기관이 국가의 기능을 행사하는 기관이므로 이러한 권한은 공무원이 아닌 국가가 임명하는 사람에게 위임하는 것이 적절하다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 규제 당국의 고위 관계자는 당국 회의에 참석할 수 있도록 허용되어야 한다. 최소한 국장은 회의 내용을 메모할 수 있는 사람과 함께 전체 회의에 참석해야 한다. 다른 고위 공무원은 다음과 같이 호출해야 한다.

특정 안전에 대해 위원들에게 브리핑할 뿐만 아니라 질문에 답변하고 위원들의 심의를 참관할 수 있다. 위원들이 의사 결정 과정과 위원들의 결정 이유를 충분히 이해할 수 있다면 향후 위원회의 원활한 운영이 강화될 것이다.

3) 방송 영역과 책무(관할권)

지상파

방송 규제 당국이 직면한 가장 까다로운 문제 중 하나는 관할권의 시작과 끝이 어디인지에 대한 문제이다. 국제 협약에 따라 해당 국가에 방송용으로 할당된 주파수 블록의 주파수를 사용하여 지상파로 방송되는 서비스를 고려할 때만 이 문제는 간

단한다. 이러한 주파수는 귀중한 공공 자원이므로 국가가 주파수 사용을 허가하고, 방송할 수 있는 것과 방송할 수 없는 것을 제한하며, 주파수 사용 권한에 대해 요금을 부과하는 것은 지극히 합리적이다. 이는 방송할 프로그램의 실제 제작 장소나 방송사의 국적에 관계없이 적용되며, 국가 X에 속하는 방송 주파수를 사용하는 경우 국가 X가 라이선스를 발급할 관할권을 갖는다.

그러나 다른 방송 수단의 경우 대답이 그렇게 간단하지 않다. 가장 일반적인 예인 케이블과 위성을 각각 구분해 살펴보아야 한다.

케이블

케이블 사업자는 일반적으로 방송과 통신(전화, 그리고 점점 더 많은 인터넷) 서비스라는 두 가지 기능을 제공한다. 그렇다면 케이블 사업자는 방송 사업자로 허가를 받아야 할까, 아니면 통신 사업자로만 허가를 받아야 할까? 유럽에서는 케이블 사업자를 방송사업자로 간주하지 않고(방송 프로그램 서비스를 별도로 제공하지 않는 한), 방송이 전달되는 유선을 제공하는 전송 사업자와 유사한 방식으로 취급한다.

하지만 케이블 사업자가 방송 규제 기관의 허가를 받지 않은 경우, 어떤 프로그램 서비스를 제공할지 결정할 수 있는 완전한 재량권이 허용되어야 할까? 프랑스와 같은 일부 국가에서는 방송 규제 기관이 모든 제안된 서비스를 승인해야 한다. 캐나다와 같은 다른 국가에서는 각 방송 서비스 자체에 라이선스가 있어야 한다는 단서 조항을 제외하고 서비스 선택은 케이블 회사에 맡겨진 상업적 선택이다. 대부분의 국가에서 공통적으로 적용되는 것은 '필수 전송'이라는 개념이다. 즉, 케이블 사업자가 일반적으로 제공하는 프로그램 서비스에 대한 자유 선택의 정도와 관계없이, 운영 면허의 조항으로 반드시 제공해야 하는 특정 서비스가 있다. 이러한 서비스는 일반적으로 공공(또는 주정부) 서비스이며, 케이블 프랜차이즈가 서비스하는 지역에서 이용할 수 있는 특정 커뮤니티 또는 특수 이익 서비스일 수도 있다.

하지만 '반드시 제공해야 한다'는 조항 외에도 케이블 사업자가 순수하게 상업적인 이유로 어떤 서비스를 제공할지 결정할 수 있도록 허용해야 할까? 이는 케이블

이 인구의 상당수를 대상으로 하는 주요 방송 전송 매커니즘이고 케이블 시스템이 아직 디지털화되지 않아 제한된 수의 서비스만 전송할 수 있는 지역에서 중요한 질문이다. 이러한 경우 케이블 사업자가 국내 서비스나 뉴스 및 시사, 종교 또는 어린이 프로그램과 같은 틈새 서비스보다 인기 있는 엔터테인먼트 및 영화를 제공하는 비국내 서비스를 제공하는 데 더 많은 돈을 제안받을 위험이 있다.

방송 규제 기관이 국내 제작 서비스를 중심으로 다양한 프로그램 서비스에 대해 '필수 전송' 지위를 요구하는 것은 불합리하지 않다. 이는 대중에게 폭넓은 선택권과 서비스 범위를 보장하고 국내 방송 사업자를 지원한다는 두 가지 목적을 달성하기 위한 것이다.

그러나 케이블을 통해 전송되지만 해외에서 제작된 방송 서비스, 특히 텔레비전 서비스의 콘텐츠를 규제할 때 관할권 문제가 발생할 수 있다. 이는 전 세계에 널리 퍼져 있는 청소년 대상 음악 서비스인 MTV의 예를 통해 설명할 수 있다. MTV의 모회사는 미국에 있지만, 다양한 문화적 기대에 부응하고 국제적인 규제 압력에 대처하기 위해 전 세계에 여러 자회사를 설립했다. MTV의 콘텐츠가 미국 내 시청자에게는 허용될 수 있지만, 다른 국가에서는 다른 민감도가 적용되며 따라서 다른 콘텐츠 규정이 적용된다.

케이블 사업자가 제공하는 모든 서비스가 국가별 콘텐츠 표준을 준수하도록 요구하는 규제 시스템이 고안된다면 개별 방송사는 자신의 프로그램이 문화적으로 민감한지 확인해야 할 것이다. 그러나 MTV와 같은 주요 국제 방송사들은 각 관할권에 맞게 서비스를 조정하는 것은 불합리하다고 주장할 것이다(아래에서 위성 방송을 고려할 때 알 수 있듯이 방송사는 위성 방송을 사용하여 국가별 규정을 피할 수 있다). MTV가 사용하는 절충안은 주요 지리적 시장에 맞게 서비스를 조정하는 것이다(예: MTV 아프리카, MTV 중동, 북유럽과 남유럽에 대한 서로 다른 MTV 서비스). 이는 시청자와 광고주의 만족도를 높일 뿐만 아니라 규제 당국도 만족시킬 수 있다.

위성

위성 전송은 국내 지상파 스펙트럼 가용성의 한계를 보완하여 전국을 커버하는 서비스의 주요 방송 수단으로 점점 더 많이 사용되고 있다. 그러나 위성 방송은 해외에서 제작되고 해외에 기반을 둔 서비스가 해당 국가의 법적 또는 규제 상황과 관계없이 수신 국가로 방송될 수 있기 때문에 관할권 문제가 더욱 복잡해진다. 수신되는 위성 신호의 수신을 차단할 수 없기 때문에 서비스에 바람직하지 않거나 허용되지 않거나 실제로 불법적인 콘텐츠가 포함되어 있는 경우 정부나 규제 기관은 무엇을 할 수 있을까?

다른 관할권에서 위성을 통해 전송되는 서비스를 차단할 수는 없지만, 특히 특수 디코더 장비가 필요한 경우 수신을 제한할 수 있다. 영국은 하드 포르노를 보여주는 위성 서비스의 잠재적 피해를 줄이기 위해 영국에서 디코딩 장비를 판매하거나 그러한 서비스를 마케팅하는 것을 불법으로 규정했다. 이러한 조치는 수신을 완전히 차단하지는 않지만, 서비스에 대한 액세스를 제한하고 특히 어린이가 영국에서 불법 자료로 간주되는 것을 볼 가능성을 줄인다.

싱가포르도 유사한 검열 제도를 운영하고 있지만, 검열 명령의 적용 대상을 불법 자료로 제한하지 않고 미디어 개발청이 외국 방송 서비스의 내용이나 품질이 '허용할 수 없다'고 판단하는 경우 이를 검열할 수 있다. 이러한 일반적인 권한이 있는 만큼, 민주적이고 합법적인 언론의 자유를 억제하기 위해 금지 명령이 사용되지 않도록 주의를 기울여야 한다.

잠재적 피해를 줄이기 위해 사용할 수 있는 다른 전략도 있다. 첫 번째는 위성의 영향권 내에 있는 다른 국가, 특히 서비스가 업링크되는 국가와 국제 협약을 맺는 것이다. 모든 서비스에 적용될 수 있는 최소한의 콘텐츠 표준을 합의하는 것이다. 이것이 바로 유럽 연합 내에서 지침에 따라 달성된 것이다: '국경 없는 텔레비전' 지침에 따라 이루어졌다. 단일 시장 고려에 크게 힘입은 유럽연합 회원국들은 지침에 명시된 대로 합의된 기본 원칙과 표준을 준수한다는 전제하에 국경 간 텔레비전 재전송에 간섭하지 않기로 합의했다.

이 지침은 국경을 넘는 텔레비전 문제를 다루기 위한 합리적인 프레임워크를 제

시하고 있지만, 문제가 없는 것은 아니다. 우선, 일부 국가에서는 기본 최소 기준보다 더 높은 국내 기준을 설정하고 이를 충족하지 않는 서비스에 대해 불편한 심기를 드러내고 있다. 예를 들어 스웨덴은 어린이 대상 광고를 제한하고 있지만, 영국에서 방송되는 광고가 포함된(스웨덴어로 송출되는) 어린이용 서비스를 수신할 수밖에 없다. 마찬가지로 위에서 언급한 바와 같이, 영국은 네덜란드나 프랑스에서는 허용되지만 영국에서는 불법 포르노로 간주되는 프로그램을 반대한다.

이러한 어려움은 서비스가 "설립"된 장소가 어디인지, 따라서 라이선스 관할권이 어디에 있는지에 대한 논쟁으로 인해 더욱 복잡해진다. 텔레비전 회사가 런던에 본사를 두고 대부분의 프로그램을 런던에서 제작하는 경우, 서비스가 스웨덴어 프로그램으로 구성되어 있고 스웨덴 기업을 위한 광고를 게재하며 스웨덴 시장을 대상으로 하는 것이 분명함에도 불구하고 영국 Ofcom의 라이선스를 받을 수 있는 자격이 있다.

이러한 관할권 문제에 대한 쉬운 해결책은 없지만, 국제적 합의를 통해 문제를 완화할 수 있다. 최소한의 기준을 합의할 수 없더라도 위성 사업자 자체의 동의를 얻어 허가된 서비스만 제공하도록 한다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 이렇게 하면 적어도 출력에 대한 책임이 있는 규제 기관이 어딘가에 있다는 사실을 어느 정도 안심할 수 있고, 구체적인 문제는 해당 규제 기관에 문의할 수 있다.

4) 라이선스

대부분의 국가에서 기존 방송사에 대해 일종의 라이선스 또는 허가 제도를 시행하고 있다. 그러나 그렇지 않거나 기존 제도를 정비하려는 경우 어떻게 진행할지에 대해서 다음과 같은 가이드라인이 제시될 수 있다.

라이선스 발급은 질서정연한 방식으로 이루어지는 것이 이상적이지만, 새로운 국가가 탄생하는 경우와 같이 실용주의에 따라 그렇지 않은 경우가 있다. 구 유고슬라비아에 속했던 보스니아 헤르체고비나가 바로 그런 경우이다. 보스니아 헤르체고비나는 새로운 국가가 만들어질 무렵, 전국적으로 무허가 방송사들이 난립했다. 스

펙트럼이 효율적으로 사용되지 않아 간섭 문제가 심각했다. 더 심각한 문제는 많은 방송국(텔레비전과 라디오 모두)이 길고 피비린내 나는 전쟁으로 이어진 민족적 증오를 부추기는 프로그램을 방송하고 있었다는 점이다.

BiH의 새로운 방송 규제 당국은 기존의 모든 방송사에게 임시 라이선스를 발급함으로써 이 문제를 먼저 해결했다. 이를 통해 규제 당국은 용납할 수 없는 혐오 프로그램을 막기 위해 프로그램 표준 준수를 요구하는 법적 근거를 마련했다. 그런 다음 규제 당국은 영구 라이선스를 발급하는 시스템을 마련했고, 그 결과 많은 서비스가 방송권을 잃게 되었다. 그러나 규제 기관은 문제를 확고한 법적 틀 안에 두어 필요한 경우 법원과 경찰의 지원을 받아 효과적인 규제 시스템을 시행할 수 있는 법적 권한을 갖게 되었다.

정부나 규제 당국이 BiH와 같은 분쟁 후 국가의 입장에 처하는 경우는 드물다. 방송이 국가가 후원하는 방송사의 전유물인 상황에서 해외에서 위성을 통해 추가 서비스를 제공하는 경우가 더 일반적이다. 그러나 시간이 지나면 보통 해외 또는 국내 기업이 상업적 기반의 텔레비전이나 라디오를 제공하는 데 관심을 보인다. 지역 사회 단체나 개발 기관에서도 지역 라디오 방송국 설립에 관심을 표명하기도 한다. 이 시점에서 라이선스 시스템이 필요하게 된다.

제공되는 서비스가 소수에 불과하다면 선착순으로 라이선스 절차를 진행하는 것이 합리적이다. 그러나 라이선스 취득자가 책임을 다하고 자신의 책임을 이해할 수 있도록 처음부터 기본 라이선스 기준과 라이선스 조건을 명확히 하는 것이 중요하다.

라이선스 조건 공개

라이선스를 제공하기 전에 모든 라이선스 사용자가 준수해야 하는 기본 조건을 명시한 모델 라이선스를 작성하여 공개해야 한다. 라이선스는 법적 문서로, 사실상 규제 기관과 방송사 간의 계약을 명시하는 역할을 한다. 방송사가 라이선스 조건에 따라 이행하지 않으면 규제 기관은 어떤 제재를 가할지 고려할 수 있는 위치에 있다.

모든 방송 라이선스는 다음과 같은 기본 조건을 충족해야 한다:

서비스 지역

라이선스가 적용되는 지리적 영역은 어디까지인가? 라이선스가 국가의 일부에만 적용되는 경우, 인접한 다른 서비스와의 원치 않는 경쟁을 피하기 위해 어떤 지역을 포함하지 않을지 명확히 해야 한다.

규제 기관은 또한 라이선스 사용자에게 서비스 지역 내 가능한 한 많은 가구가 수신할 수 있도록 하는 조건을 부과할 수 있다. 이는 라이선스 사업자가 공공 서비스 방송사이고 전체 인구에 서비스를 제공할 것으로 예상되는 경우에 해당할 수 있다. 이를 '보편적 서비스' 의무라고 하며, 통신 분야에서는 익숙한 개념이지만 방송에도 적용된다.

기술 사양

여기에는 인접 방송사 및 다른 주파수 사용자와의 간섭을 피하기 위해 필요한 전송 전력 및 방향에 대한 세부 사항이 포함될 수 있다(또는 방송 규제 기관의 권한과 권한에 따라 별도의 주파수 라이선스에 명시될 수 있음). 기술 사양에는 화질 및 음질에 대한 요구 사항도 포함될 수 있다.

라이선스 기간

라이선스에는 서비스가 방송을 시작해야 하는 날짜와 라이선스의 유효 기간이 명시되어 있어야 한다. 수상과 라이선스 개시 사이에 충분한 시간이 허용되어야 한다.

라이선스 갱신

라이선스 기간이 만료될 때 라이선스가 자동으로 갱신된다는 가정이 있는 경우 라이선스에 이를 명시해야 한다.

방송 산업의 건전한 사업 기반을 구축하기 위해 라이선스 조건 및 콘텐츠 요건을

만족스럽게 준수하는 것을 전제로 라이선스가 갱신될 것으로 간주하는 것이 합리적이다. 그러나 규제 당국은 현재 라이선스 기간이 종료되기 전에 기존 사업자의 입장을 고려할 수 있는 충분한 시간을 두어 라이선스를 재공모할 경우 충분한 시간을 가지고 라이선스 신청 절차를 진행할 수 있도록 해야 한다. 대체 프로그램 없이 서비스를 중단하는 것은 시청자나 방송사 모두에게 이익이 되지 않는다.

라이선스 비용

신규 라이선스 발급 시 수수료가 부과되는 경우가 많다. 그러나 모든 라이선스 사용자는 지속적인 규제 비용을 충당하기 위해 매년 수수료를 지불해야 한다. 이는 라이선스에 명시되어 있어야 한다. 이를 통해 규제 기관은 방송사가 라이선스 비용을 지불하지 않을 경우 라이선스 취소를 요청할 수 있다. 라이선스나 법률에 수수료를 정하지 않고 규제 기관이 매년 (장관의 승인 하에) 수수료를 정할 수 있도록 허용하는 것이 합리적이다. 이러한 방식은 보다 유연하며, 시간이 지남에 따라 규제 비용의 상승과 하락을 고려할 수 있다.

연간 라이선스 비용에는 라이선스 신청 비용이 포함되지 않는다. 또한 모든 라이선스 신청자는 다음과 같은 비용을 충당하기 위해 일회성 신청 수수료를 지불해야 한다.

라이선스 처리 및 수여 비용

수수료는 시간 낭비를 막을 수 있을 만큼 충분히 높게 책정되어야 하지만, 잠재적인 신규 시장 진입을 막을 정도로 너무 높으면 안 된다.

프로그램 형식 조건

어떤 해결책이 적절하든, 라이선스는 라이선스 사용자가 광고나 입찰에 명시된 대로 또는 신청서에 약속한 대로 서비스를 제공하도록 요구해야 한다.

보조 법률을 포함한 법적 요건 준수

방송사는 광고 및 프로그램에서 특정 콘텐츠 기준을 충족해야 할 의무가 있다. 가장 중요한 기준은 방송법에 명시되어 있다. 라이선스에는 방송사가 방송법의 조항과 방송법에서 발생하는 모든 보조 법률 및 규제 기관이 발행하는 표준 강령을 준수할 의무가 있음을 명시해야 한다.

다른 법령의 조항(예: 명예훼손, 저작권 또는 개인정보 보호에 관한 법률)도 적용되는 경우 라이선스 사용자에게 라이선스상의 의무를 상기시키는 것이 유용할 수 있다.

또한 라이선스에는 전쟁이나 비상사태 등 정부가 전파 사용을 지시할 수 있는 조건이 명시되어 있어야 한다.

제재

라이선스에는 조건 미준수 시 규제 기관이 적용할 수 있는 제재가 명시되어 있어야 한다. 제재의 범위에는 벌금, 정지, 라이선스 단축 또는 취소가 포함된다.

규제 기관이 라이선스 사용자에게 사과 또는 정정 방송을 하도록 명령할 수 있는 권리(콘텐츠 규정의 답변권 참조)도 라이선스에 명시해야 한다.

정보 요구 사항

규제 기관은 방송사가 정기적으로(분기별 또는 연간) 또는 수시로 특정 정보를 제공하도록 요구할 것이다. 예를 들어, 프로그램 로그는 분기별로, 재무 계정은 매년 제출해야 할 수 있다. 그러나 소유권 또는 경영 구조에 중대한 변경이 있을 경우 변경이 발생하기 전에 보고해야 한다. 또한 라이선스 사용자는 주소 또는 연락처가 변경된 경우 규제 기관에 알려야 한다.

모든 텔레비전 및 라디오 회사는 모든 출력물을 녹화해야 하고, 이러한 테이프를 일정 기간 보관해야 하며, 규제 기관이 모니터링 또는 불만 처리 목적으로 이러한 녹화물을 요구할 경우 이를 제출해야 하는 것은 매우 정상적인 일이다. 이 의무는

라이선스에 포함되어야 한다.

라이선스 수정

또한 라이선스에는 라이선스를 수정할 수 있는 조건이 명시되어 있어야 한다. 라이선스의 사소한 수정은 허용하는 것이 합리적이지만, 다음과 같은 부분에서는 제한하는 데 주의를 기울여야 한다.

원래 라이선스 부여의 근거에 의문을 제기할 정도로 근본적인 변경은 경쟁에 실패한 신청자가 규제 당국의 라이선스 변경 허가 결정에 이의를 제기할 수 있는 법적 근거를 제공할 정도로 불공정할 수 있다.

5라이선스 사용자가 제안하는 모든 수정안은 규제 기관의 승인을 받아야 하지만, 규제 기관은 법률이 변경되거나 기타 규제 개입이 필요한 상황이 발생할 경우 라이선스 수정을 요구할 수 있는 구체적인 권한이 필요하다. 강제 수정은 이전에 합의된 서비스 지역이나 신호 강도를 줄이는 등 방송 라이선스 사용자의 권리를 현저히 감소시켜서는 안 된다.

라이선싱 맥락

새로운 규제 체제에 대한 일반적인 질문은 규제 당국이 신규 텔레비전 및 라디오 방송국의 방송 위치, 프로그램 종류, 신규 서비스 개시 속도 등을 미리 결정함으로써 산업 발전을 어느 정도까지 통제해야 하는지, 아니면 '시장이 결정하도록' 맡겨야 하는지에 대한 것이다. 이에 대한 보편적인 정답은 없으며, 최선의 방법은 현지 상황에 따라 크게 달라질 수 있다.

규제 당국이 BiH에서처럼 기존 (규제되지 않은) 방송사들을 정규화하는 것부터 시작하는 경우, 이미 제공되는 서비스의 종류에 따라 모든 기존 방송사들에게 한꺼번에 라이선스를 부여할 수 있다. 기존 서비스가 몇 개 밖에 없는 경우 문제는 더욱 복잡해진다.

대부분의 경우, 사용 가능한 모든 주파수를 한꺼번에 광고하는 것보다 새로운 서

비스에 대한 라이선스를 천천히 광고하고 수요에 따라 단계적으로 출시하는 것이 더 바람직할 것이다. 한꺼번에 크고 복잡한 무언가를 만들려고 하면 신생 산업이 과도하게 확장될 위험이 있다. 예상 수요와 실제 수요에 대한 지식에 따라 계획하여 전국에 걸쳐 질서정연하게 새로운 방송국을 개설하면 탄탄한 산업을 발전시킬 수 있을 것이다.

한꺼번에 너무 많은 신규 방송국을 개설하면 시청자 수뿐만 아니라 가용 광고 수익도 희석될 수 있다. 잠재적 광고주가 한정되어 있거나 광고주가 아직 방송을 매체로 사용하는 데 익숙하지 않은 국가에서는 수입 없이는 양질의 텔레비전 및 라디오 서비스가 번창할 수 없다는 점을 기억해야 한다.

한정된 예산을 놓고 경쟁하며 값싼 수입 프로그램만 송출할 수 있는 다수의 서비스보다 적절한 범위의 프로그램을 제공하는 소수의 서비스만 제공하는 것이 더 낫다는 것은 틀림없는 사실이다. 시청자와 청취자에게 다양한 서비스를 제공할 수 있다는 것은 분명 장점이 있지만, 제한된 수의 양질의 서비스보다 열악한 서비스를 선택하는 것이 더 나은지 고려할 때는 신중을 기해야 한다. 카리브해와 같은 일부 지역에서는 많은 방송사가 광고 수익이 너무 적어 모든 방송사를 유지하기에는 너무 많은 라이선스가 발급되었다고 생각한다.

이러한 문제의 균형을 맞추는 방법은 규제 당국이 지역 및 전국에 걸쳐 광범위한 텔레비전 및 라디오 서비스를 허가하되, 이를 지원할 수 있는 경제적 능력에 따라서만 허가하도록 의무를 부과하는 것이다.

일부 자유 시장 경제학자들은 요구되는 만큼의 방송국을 허가한 다음 어떤 방송국이 번성할지 시장이 결정하도록 하는 것이 더 낫다고 주장할 수 있다. 하지만 반대하는 사람들은 방송사가 실패하고 파산하는 것은 방송사, 광고주, 시청자 등 누구에게도 도움이 되지 않는다는 주장이다.

그리고 자금이 부족한 프로그램의 가치는 의문을 낳는다. 방송국이 불충분한 자금으로 운영되기를 기대한다면 팝 음악, 할리우드 영화(종종 해적판), 저렴한 미국 텔레비전 수입품 등 가장 값싼 포퓰리즘 소재만을 방송할 수밖에 없을 것이다. 민주

주의에 참여할 수 있고, 자국 문화를 자랑스러워하며, 기꺼이 교육받을 수 있는 정보에 입각한 인구를 개발하고 육성하려면 이보다 더 나은 프로그램이 필요하다.

포맷 라이선스

그렇다면 일반적으로 규제 당국이 방송의 발전과 확장을 통제하는 것이 현명하다면, 규제 당국은 어떤 종류의 프로그램이 방송되는지 어느 정도까지 통제해야 할까?

대부분의 관할권에는 국영 또는 공익 방송사가 있다. 국영 또는 공익 방송사는 공공 자원과 지원을 받고 있기 때문에 특정 유형의 프로그램을 제공해야 한다. 하지만 특정 프로그램 요건을 상업적으로 자금을 지원하는 방송사에도 확대 적용해야 할까?

대부분의 국가에서는 국가 주파수를 사용하는 상업용 텔레비전 서비스가 최소한 기본적인 뉴스 서비스를 제공하고 국가 비상사태 발생 시 정부가 제작한 방송을 송출할 것을 요구한다. 많은 유럽 국가에서는 상업 방송사에 추가적인 의무를 부과하고 있는데, 예를 들어 영국에서는 3개의 상업용 아날로그 텔레비전 서비스에 특정 공익 방송 의무를 부과하고 있다.

이는 이러한 텔레비전 서비스가 희소한 공공 자원인 주파수를 사용하여 시청 대중에게 거의 보편적으로 접근할 수 있다는 점에서 정당화된다. 이에 대한 대가로 텔레비전 회사는 시청 대중의 이익을 위해 일정량의 프로그램(예: 뉴스, 시사, 어린이 프로그램, 종교 프로그램 등)을 제공해야 한다. 또한 이러한 서비스에는 일정량의 국내 또는 독립 제작 프로그램을 방송해야 하는 의무가 부여되는 것이 일반적이다.

상업용 라디오 서비스에 이러한 제한이 가해지는 것은 드문 일이지만, 전례가 없는 것은 아니다. 규제 당국은 특정 민족 또는 소수 민족 커뮤니티를 대상으로 하는 라디오 서비스를 운영하는 것이 바람직하다고 판단하고 그에 따라 광고를 허용하는 경우가 많다. 이는 종종 '커뮤니티 라디오'라고 불리는 별도의 방송 계층을 개발하려는 계획의 일부일 수 있지만, 텔레비전도 포함될 수 있다.

커뮤니티 미디어는 언어, 종교 또는 기타 특성으로 인해 소수자로 분류되는 커뮤니티의 특정 소외 계층을 대상으로 하는 라디오 또는 텔레비전 서비스이다. 예를 들

어, 루마니아인 소수 인구가 많은 루마니아에서는 특정 목적을 지닌 여러 라디오 방송국에 라이선스를 부여했다.

아프리카 일부 지역에서는 커뮤니티 라디오가 점점 더 인기를 얻고 있으며, 이를 통해 소수 언어로 HIV/AIDS와 같은 보건 교육 문제를 다룰 수 있다. 라디오를 이러한 사회적 목적으로 사용할 수 있는 경우, 이러한 목적을 위해 특별히 라이선스를 발급하여 일반적인 목적이 아닌 특정 목적을 위해 주파수를 사용할 수 있도록 하는 것이 합리적이다.

네덜란드와 같은 일부 국가에서는 텔레비전과 라디오 주파수를 시민 사회의 특정 부문, 특히 주요 교회가 사용할 수 있도록 따로 할당한다. 이는 방송 주파수의 일반적인 프로그램 목적에 대한 규제 통제의 또 다른 예이다.

그러나 일부 국가에서는 아날로그 주파수로 제공될 일반적인 서비스 유형을 결정하고자 한다. 예를 들어, 아일랜드에서는 새로운 라디오 라이선스를 알리기 전에 규제 기관이 새로운 서비스가 어떤 유형의 음악과 방송을 송출해야 하는지 결정한다. 그런 다음 규제 기관은 대상 고객에게 인기 있는 서비스를 성공적으로 제공할 가능성이 가장 높다고 판단되는 신청자를 선정한다. 이는 라디오 회사가 자유롭게 형식을 선택하고 마음대로 변경할 수 있는 미국과는 극명한 대조를 이룬다.

영국에서는 제한적 사용과 자유 사용 사이의 절충안이 제시되고 있다. 영국에서는 규제 당국이 새로운 라디오 라이선스의 광고 위치를 결정하지만, 어떤 종류의 서비스를 제공할지는 신청자에게 맡긴다. 그런 다음 라이선스 취득에 성공한 신청자는 라이선스 조건을 통해 제안된 형식을 제공하도록 묶여 있다.

새 라이선스 안내

형식과 프로그램 콘텐츠에 대한 규제기관의 통제 정도에 관계없이, 공정하고 경쟁적인 절차를 보장하기 위해 신규 라이선스는 항상 공개적으로 알려야 한다. 이 규칙의 유일한 예외는 위에서 설명한 바와 같이 규제 당국이 분쟁 이후 동유럽에서와 같이 기존의 무허가 상황을 정상화하려는 경우여야 한다.

공개적으로 새로운 라이선스를 알리려면 규제 기관은 해당 사실을 알리는 보도 자료를 발행하는 등 해당 사실을 공개해야 한다. 또한 라이선스 신청에 관심을 표명한 사람에게 직접 연락하여 이 사실을 알리는 것이 좋다. 규제 당국은 잠재적 신청자가 신청서를 준비할 수 있도록 충분한 시간을 보장해야 한다. 소규모 라디오 라이선스의 경우 2개월이면 충분하지만, 주요 텔레비전 라이선스의 경우 6~9개월이 필요할 수 있다.

신청 절차

광고에 응하는 모든 잠재적 지원자에게 동일하고 충분한 정보를 제공하여 모든 지원자가 공정하게 대우받을 수 있도록 해야 하며, 규제기관이 특정 지원자에게 더 많은 시간을 주거나 지원자와 만나 '코칭' 또는 기타 특혜에 해당할 수 있는 논의를 통해 이점을 주는 것은 허용되지 않다. 이러한 행위는 기껏해야 불공정하고 최악의 경우 부패한 것으로 간주되며 규제 기관의 권위와 신뢰성을 심각하게 훼손할 수 있다.

규제 기관의 의도는 모든 신청서가 비슷한 형식으로 제출되어 제출물을 쉽게 평가하고 비교할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 규제 기관은 모든 신청자가 작성해야 하는 신청서를 발급해야 한다. 모든 신청자는 신청서와 함께 라이선스의 용도와 사용처, 프로그래밍 제한 여부, 라이선스에 첨부해야 할 조건, 라이선스 기간, 갱신 조건(있는 경우), 신청 및 라이선스 수수료, 라이선스 부여 기준 등에 대해 설명해야 한다.

라이선스 경매

규제 당국이 공개하기 가장 어렵고, 공개하지 않을 경우 가장 많은 반대와 정치적 불안을 야기하는 것이 바로 라이선스 기준이다.

규제 당국이 새로운 서비스에 대한 전체 프로그래밍 조건을 제시하는 경우, 경매를 통해 라이선스를 부여하는 것이 합리적일 수 있다. 이는 신청자가 특정 비재량적

기준을 충족한다는 전제 하에 가장 높은 금액을 제시한 사람에게 라이선스가 돌아간다는 것을 의미한다.

이러한 기준에는 소유권 규정 준수, 서비스를 시작하고 유지할 수 있는 재정적 능력, 기술 요구 사항을 준수할 수 있는 능력 등이 포함된다. 이러한 기준에 따라 진행되는 모든 경매는 부패 혐의를 피하기 위해 비공개 입찰을 통해 매우 공정하게 관리되어야 한다. 그러나 신중하게 진행된다면 경매를 통해 국가의 사회적, 문화적 요구를 충족하는 서비스를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 국고에 추가 자금을 제공할 수도 있다.

5그러나 성공적인 경매 시스템을 위해서는 라이선스 입찰에 참여할 수 있는 잠재적 방송 사업자가 많아야 한다. 방송이 시작되기도 전에 자금이 유출되어 양질의 프로그램을 제작할 수 있는 자금이 부족해지는 시스템은 의미가 없다. 따라서 경매가 처음에는 매력적으로 보일지 모르지만 실제로는 매우 피상적일 수 있다. 결과적으로 프로그램 제작에 문제가 생기지 않는 성숙한 방송 시장이 형성되기 전까지는 경매를 고려하지 말아야 한다. 미국과 호주는 라디오 방송국 라이선스 경매를 시행하는 두 나라로, 이 두 나라는 이 과정을 지원할 수 있는 강력한 방송 생태계를 갖춘 대표적인 국가이다.

라이선스 수여의 가장 일반적인 방법은 '뷰티 퍼레이드'를 통해 이루어진다. 즉, 규제 당국이 보기에 누가 라이선스 기준을 가장 잘 충족하는지에 따라 신청자를 심사한다. 이러한 기준의 대부분은 비교적 간단하지만(위의 '경매' 항목에 나열된 기준과 동일), 프로그램에 대한 규제 기관의 재량적 판단이 항상 존재한다. 어떤 신청자의 프로그램 제안이 가장 좋은가? 여기서 '최선'이란 단순히 어떤 제안이 가장 야심찬지를 묻는 것이 아니라 어떤 제안이 현실적인가 하는 문제이다. 여기서 규제 기관은 신청자의 열망에 따라 사업 계획을 평가할 수 있어야 하며, 제안된 서비스의 인기 가능성을 평가할 수 있어야 한다.

그리고 이러한 핵심적인 판단을 내리기 위해서는 규제 위원회의 폭넓고 전문적인 기술이 필요하다. 그렇기 때문에 방통위는 전문적 역량에 따라 위원들을 임명해야

한다. 서류상의 약속이 방송 사업으로 얼마나 잘 이행될 수 있는지 평가하는 데는 엄청난 기술이 필요하다. 약속을 이행하지 않을 신청자에게 면허를 부여하는 것은 의미가 없다.

나. 공영방송의 책무와 라이선스 갱신

2017년 갱신된 BBC의 현장에 따르면, BBC는 역사상 그 어느 때보다 엄중한 상황에 직면해 있음을 밝힌다. 이념적 대립이 계속되는 가운데, BBC는 오래된 적과 새로운 적 등 다양한 적과 마주하고 있다. 전통적인 상업 방송 라이벌들은 BBC가 그 규모를 공유할 것을 기대하고 있으며, 시민단체들은 BBC가 새로운 공식 및 비공식 파트너십을 맺도록 압박하고 있으며, 새로운 유형의 글로벌 콘텐츠 제작자(구글 등)들은 미디어를 다른 시장 재화와 마찬가지로 개입이나 통제로부터 자유롭고 경쟁 규제에만 구속되어야 한다고 주장한다.

하지만 BBC가 직면한 가장 큰 도전은 미디어 산업의 급격한 변화와 시청자의 습관 변화라고 밝힌다. 디지털 전환의 영향, 광대역 연결의 증가, 스마트 모바일 디바이스의 보급으로 인해 TV 콘텐츠 소비가 급격하게 변화하기 시작하면서 영국 방송 산업은 불과 5년 만에 급격한 변화를 겪었다. 이제 시청자는 시청할 콘텐츠, 시간, 장소를 훨씬 더 다양하게 선택할 수 있다. 노년층과 젊은 시청자 사이의 세대 간 격차도 점점 더 벌어지고 있다. 젊은 시청자들은 점점 더 TV를 적게 시청하고 있으며, 나이가 들어감에 따라 이러한 습관을 그대로 이어간다. 또한 최근 조사에 따르면 공익 방송사(PSB)가 차별성을 잃어가고 있는 것으로 나타났다. 특히 젊은 층과 기술에 능숙한 일부 소비자들은 더 이상 공익 방송(PSB)과 비공익 방송 채널을 구분하지 않는 것으로 나타났으며, 오히려 다양한 조직에서 공익 방송의 목적과 특성을 전달하는 콘텐츠를 제작하고 있다고 응답했다. 이러한 추세는 BBC와 이를 뒷받침하고 자금을 지원하는 PSB 시스템의 구조에 대한 중대한 도전이 된다. 이러한 구조적 위

기는 동시에 방송사 재허가 재승인과 관련한, 다시 말해 정부의 통제와 관리의 정당성과 근간의 위기로 직결된다.

1990년 방송법에 따라 ITV 프랜차이즈가 경매에 부쳐졌고, 이후 ITV의 PSB 의무가 완화되었다. 17 최신 민영 채널인 채널 5가 라이선스에 일부 PSB 의무를 포함하고 있지만, 90년대 말 이후 방송의 역사는 지속적인 규제 완화, 미디어 소유에 관한 규정 변경, 디지털 미디어를 위한 기반 마련의 과정이었다.

그러나 BBC는 거의 그대로 유지되고 있으며, 오히려 그 규모와 위상이 커졌다. 수십 년에 걸친 검토, 토론, 조사에도 불구하고 의회는 지금까지 PSB 제도가 중요하다고 판단되는 일련의 경제적, 시민적, 문화적, 사회적 혜택을 확보할 수 있도록 지속적으로 지지해 왔다. 이러한 지원은 일련의 입법 및 규제 개입을 통해 이루어진다.

스펙트럼에 대한 접근권, 전자 보도 가이드(EPG)에 대한 홍보 및 자금(라이선스 비용) 지원의 대가로 특정 TV 채널은 공익에 부합한다고 판단한 특정 유형의 프로그램(예: 영국에서 제작한 오리지널 프로그램, 뉴스 및 시사 프로그램)을 보편적으로 무료로 시청할 수 있도록 제공한다.

그러나 급격한 기술 변화(특히 디지털화), 정치적-상업적으로 주도되는 방송에 대한 포지티브 규제의 종식 요구, 그리고 계속되는 광범위한 경제적 도전이 결합되어 '텔레비전의 종말', 즉 방송 비관론이 새로운 정점에 도달하고 있는 상황이다.

BBC는 그 힘과 위상에도 불구하고 이러한 요구에서 자유로울 수 없다. 실제로 BBC는 공영방송의 지형을 지배하고 있고 정부로부터 막대한 지원을 받고 있기 때문에 현재 논쟁의 중심에 서 있다.

Ofcom은 공공서비스 방송사의 공공서비스 제공 효과를 종합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발했다. 여기에는 시청자 의견을 평가하기 위한 시청자 추적 설문조사와 방송사 지출, 출력 및 시청 데이터 등이 포함된다. 이 조사의 목적은 PSB 전송을 이해하기 위한 공통의 기반을 제공하는 것이며, 그 결과는 PSB 연례 보고서를 통해 발표된다. 이 보고서의 목적은 영국 전체에서 PSB가 어떻게 달성되고 있는지를 보

여주는 것이지만, BBC를 포함한 개별 PSB 채널의 기여도도 살펴본다.

이를 통해 지난 20년간 방송 산업에 대한 규제가 완화되는 방향으로 나아갔지만, 공영방송, 특히 BBC의 정의와 규제는 적어도 원칙적으로는 고도로 성문화되어 있고, 규제 당국과 관리 기관이 면밀히 관찰하고 감시하고 있다는 점을 파악할 수 있다. 이는 현장 갱신 또는 상업 방송사의 경우 라이선스 갱신 시 합의된 높은 수준의 공공 목적 달성을 보장하기 위한 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위한 반복적인 시도에도 불구하고 두 가지 상호 연관된 문제가 남아 있다. 우선 PSB와 BBC의 정의와 범위의 문제다. 공영방송(특히 BBC)의 범위는 방송의 모든 영역에 걸쳐야 하는가에 대한 논란과, 그렇다면 실제로 상업 방송사와 (콘텐츠의 유형과 품질 측면에서) 어떻게 명확하게 구분할 수 있을지에 대한 문제이다. 또한, 기술 발전이 시장 전환에 미치는 영향에 대한 쟁점이다. 시장 자유화의 지속적인 영향과 디지털 시대에 공공 서비스 정신의 지속성에 대한 가장 중요한 질문이 된다.

PSB의 미래 생존과 힘을 보장하기 위해 의회가 임대료 설정에 대한 도전을 상쇄할 수 있는 몇 가지 근본적인 조치를 고려해야 한다고 주장하고 있다. PSB의 원칙을 지지하며 그 원칙이 훼손되는 것을 원치 않는다는 입장은 유지하되, 정부가 PSB의 기능으로 결정하고 시장에서 만족하지 못하는 방송 요소를 지원하기 위한 지속적인 개입할 것을 요청한다.

BBC가 공영방송을 표현하는 조직적 중심이며, 공영방송 생태계의 핵심에서 BBC의 위치가 여전히 중요하다는 점을 구성원들은 인정하고 있다. 그러나 다음 현장 시기를 전환의 시기로 규정하고 있다. BBC의 포트폴리오 채널이 PSB 제공에 기여하는 바가 고려되겠지만, PSB 기금에 대한 지속적이고 독점적인 접근이 보장되는 것은 아니라는 점을 명확히 한다.

이전에 제안된 바 있는 한 가지 옵션은 정부가 공공 서비스 목표를 충족하는 모든 콘텐츠 제공업체가 참여할 수 있는 공모형 기금을 조성하여 공공 서비스 콘텐츠를 지원하는 것이다. 이 기금은 오픈컴이 관리한다.

라이선스 수수료의 상한선 인하 요구는 경쟁이 경쟁과 역동성, 혁신을 촉진한다는 일반적으로 건전한 경제적 근거에 기반한다. 오프콤의 콜레트 보우 전 의장은 퇴임 전 이 문제에 대해 라이선스 비용 또는 그 일부를 다른 미디어 회사들이 공익 방송 프로그램 제작 입찰에 참여할 수 있도록 개방해야 한다고 주장했다.

상업 방송사들은 BBC에 라이선스 비용의 일부를 뉴스 운영(ITV)과 연구 개발(채널 4)에 투자할 것을 다시 요구하고 있다. BBC는 항상 탑 슬라이싱에 대한 요구에 강력히 저항해 왔으며, 파트너십의 틀을 선호했다. 처음부터 공영방송을 지원하는 최선의 방법을 고민하는 정부나 정책 입안자라면 공적 자금 전체를 한 방송 기관에 투입하는 것이 좋은 생각이라고 결론 내릴 수는 없다. 그러나 BBC는 오랜 기간 동안 관대하고 예측 가능한 자금 지원을 통해 규모와 위상을 갖춘 강력한 조직으로 성장할 수 있었고, 국가적 대화의 중요한 순간에 국민을 통합할 수 있게 되었다. 또한 이러한 지속적인 투자가 있었기에 BBC는 유일한 글로벌 미디어 브랜드로 성장할 수 있었다.

정부 개입을 줄이고 규제를 완화해야 한다는 주장은 기술 변화와 미디어 융합으로 인해 더욱 힘을 얻고 있다. 1983년 인공위성 발사 이후 새로운 기술이 공공 서비스 방송의 미래와 이 분야 전체에 미치는 영향에 대해 논의하고 토론하고 분석해 왔다.

케이블, 디지털 방송, 다채널 TV, 유료 TV, 온라인 콘텐츠, 타임 시프트, 온디맨드 시청 디지털화, 양방향성, 인터넷 브로드캐스팅(완전한 미디어 융합)의 등장은 '아날로그 지상파 전송의 기술적 제약 속에서 탄생하고 성장한' 방송이 이제 근본적인 도전을 받고 있다.

디지털화는 진입 장벽을 낮추고 경쟁적이고 다원적인 시장의 출현을 가능하게 하여 규제의 필요성을 제거한다는 주장이 핵심이다. 무엇보다도 주파수 스펙트럼 희소성의 종식으로 인해 주요 규제 수단(방송 라이선스 부여)이 사라졌다.

최근 로이터 연구소의 방송 경제학 변화의 영향에 대한 보고서에 따르면 아날로그 방송은 프로그램의 품질과 다양성을 높이기 위한 공공 개입의 근거를 제공했지

만, 디지털 방송에는 적용되지 않으며, 다채널 유료 TV가 대체로 최적의 프로그램 결과를 달성하는 것으로 나타났다(Picard & Siciliani, 2013). 디지털 세상에서 소비자 시장 실패는 더 이상 텔레비전 방송에 대한 공적 개입의 강력한 근거를 제공하지 않는 것이다.

다) 방송산업 현황 및 라이선스 부가

현재 영국 전역에는 34개의 지역 TV 서비스가 있으며 각 서비스는 서로 다른 지리적 영역을 다루고 있다. 이들은 뉴스와 시사 문제를 포함한 독특한 지역 콘텐츠를 제공함으로써 전국 공영 방송사(BBC, ITV, STV, 채널 4, 채널 5 및 S4C)를 보완한다.

이러한 서비스는 다양한 전국 서비스를 제공하는 지역 TV 멀티플렉스("멀티플렉스 L")를 통해 제공된다. 영국 내 약 1,500만 가구에서 지역 TV 서비스를 이용할 수 있다. 그러나 적용 범위는 각 지역마다 상당히 다르다. 예를 들어, 런던의 지역 TV 서비스는 400만 가구(전체 부문 전체 커버리지의 27.4%에 해당)에 방송하는 반면, 솔즈베리와 같이 인구가 적은 지역에서 운영되는 서비스는 27,000 가구에 방송할 수 있다.

전국 공영 방송사와 마찬가지로 모든 지역 TV 서비스에는 일반적으로 매일 특정 시간의 지역 프로그램을 제공하는 강제적인 프로그램 약속이 있다. 이러한 약속은 연간 단위로 이루어지며, 이는 해당 부문이 발전함에 따라 최대한의 유연성을 제공하기 위한 접근 방식이다.

제공업체는 처음에 라이선스 신청에 명시된 대로 프로그래밍 출력을 달성하는 데 어려움을 겪었고, 이로 인해 많은 라이선스 사용자가 방송해야 하는 로컬 콘텐츠의 양을 줄여달라고 요청하게 되었다. 그러나 이러한 감축 외에도 지난 10년 동안 Ofcom은 프로그래밍 출력 의무를 충족하지 못한 사례를 몇 차례 지적해왔다.

지역 TV에 대한 현재 입법 체계는 2003년 통신법 244조에 따라 제정된 2012년 지역 디지털 텔레비전 프로그램 서비스 명령에 의해 제공된다. 이 명령은 2003년 법과 1996년 방송법에 필요한 입법 변경 사항을 적용받는다. Ofcom이 필요한 라이선스를 발급하도록 허용하고 그렇게 할 때 따라야 하는 프로세스를 설정한다.

2013년에 시작된 이 새로운 프레임워크에 따른 최초의 지역 TV 서비스 출시의 처음에 최대 4천만 파운드의 TV 수신료 자금으로 지원되었다. 여기에는 지역 TV 멀티플렉스 개발에 필요한 2,500만 파운드의 자본 자금이 포함되었다. 지역 TV 뉴스를 지원하기 위한 별도의 1,500만 파운드 계획이 2013년부터 2020년까지 진행되었다.

지역 TV는 지속적인 중앙 정부 보조금을 받지 않지만, 지역 TV 멀티플렉스의 공동 소유로 인해 DTT 전송 비용이 크게 절감되고, 공공 서비스 채널로서의 지위로 인해 DTT 및 기타 선형 TV 플랫폼에서 명성을 얻게 되어 서비스 혜택을 받는다.

2013년 이후 지역 TV의 재정 상황은 어려운 상황이 이어졌다. 2018년 STV를 포함한 다수의 초기 라이선스 보유자들은 비용 절감을 위해 부문 통합 운영 및 서비스에 따라 지분을 매각했다.

변화하는 기술, 장기적인 시청 변화, 코로나19 팬데믹의 특별한 영향 등이 결합된 이러한 과제는 지역 TV에만 국한된 것이 아니며 더 넓은 방송 생태계로 펼쳐졌다. 예를 들어, 대부분의 방송사는 온라인, 특히 주문형 비디오 서비스의 증가로 인해 선형 TV 소비가 감소했다. Ofcom의 2022년 Media Nations 보고서에 따르면 방송사의 시청 점유율은 2020년 61%, 2019년 67%에서 2021년 59%로 감소했다. 따라서 정부는 선형 시청률을 유지하는 동시에 새로운 플랫폼에서 시청자를 유치하는 것이 전체 부문이 해결해야 할 핵심 과제이다.

지역 TV 부문의 운영 환경도 달라졌다. 특히, 정부는 지역 TV 라이선스가 처음 발급된 이후 지역 저널리즘이 상당한 변화를 겪었다고 지적한다. 해당 부문이 지속 가능한 온라인 중심 비즈니스 모델에 적응하려고 노력하면서 지역 신문 제목이 광범위하게 폐쇄되고 통합됨에 따라 뉴스 출판사의 수익이 감소했다.

이러한 어려움에도 불구하고 2023년 4월 전체 선형 TV 세트 시청 시간은 하루 2시간 22분으로 강세를 유지했으며 시청자들은 신뢰할 수 있는 뉴스와 고품질의 독창적인 프로그램을 찾기 위해 계속해서 공영 방송사와 지역 TV 제공업체에 의지하고 있다. 향후 10년 동안에도 계속 유지될 것이라고 전망하고 있다. 실제로 영국 성인의 거의 절반이 이제 온라인 비디오 서비스를 TV와 영화를 시청하는 주요 방법으로 생각하고 있지만, 1,730만 가구는 여전히 공중선을 통해 디지털 지상파 TV에 접속하고, 840만 가구는 위성 TV에 가입하고, 390만 가구는 케이블 TV를 보유하고 있다.

지역 TV 멀티플렉스는 지역 TV 생태계 구조에서 중요한 역할을 하며, 모든 개별 서비스를 전달하는 핵심 기반 역할을 한다고 평가받는다. 방송 백서에 명시된 바와 같이, 정부는 이러한 서비스에 대한 최상의 결과를 확보하려면 멀티플렉스 라이선스 갱신(적절한 조건에 따라)이 이루어져야 한다고 밝힌다. 이는 다음 라이선스 기간 동안 최고의 안정성을 보장하고 해당 부문 전반에 걸쳐 더 큰 협력과 투자를 위한 기반을 마련할 것으로 기대되는 조치이다.

Ofcom은 현재 공급자의 현재 규정 준수 여부에 대한 적절한 조사를 포함하여 멀티플렉스의 성능 검토를 수행한다. Ofcom은 적절한 실사가 이루어졌는지 확인하고 멀티플렉스 제공자는 진술할 기회를 갖게 된다. Ofcom의 결론이 의회에 공개되고 온라인에 게시된다.

현재 멀티플렉스 제공업체는 수정된 기술 및 판촉 계획을 제출하도록 요청받는다. 이러한 제안을 자세히 설명할 때 멀티플렉스 제공업체는 아래에 명시된 지역 TV 목표를 적절히 고려하여 다음 라이선스 기간(2025~2034) 동안 지역 TV 서비스를 지원할 방법을 입증하고 Ofcom이 확인한 모든 문제를 해결해야 한다. Ofcom은 필요한 수정을 거쳐 두 가지 계획을 모두 온라인에 게시한다.

정부는 지역 TV 멀티플렉스 라이선스 갱신에 대한 이러한 접근 방식이 투명성과 규제 확실성의 필요성 사이에서 균형을 이루는 방향이라 밝힌다. 정부는 높은 수준에서 Comux가 재정적으로 지속 가능한 기반에서 기술 계획에 따른 의무와 판촉 계

획의 핵심 요구 사항을 성공적으로 이행했다고 보고 있다.

그러나 정부는 홍보 계획의 두 가지 추가 측면(지역 텔레비전 자선 신탁 설립, 전국 채널 및 기타 상업 활동에서 얻은 이익을 운영 및 운영 목적으로 사용)의 실행과 관련된 우려도 인식하고 있다. 지역 텔레비전 서비스 홍보). 이러한 이유로 정부는 위에서 설명한 접근 방식을 상대적으로 바라본다.

멀티플렉스를 갱신하면 DTT 전송 비용 절감과 관련하여 서비스가 받는 모든 혜택이 자동으로 확장될 것이며, 이는 영국 전역의 시청자를 위한 지역 TV 서비스 및 콘텐츠의 접근성을 계속 보장할 것이라고 전망한다.

현재 영국 전역에는 34개의 지역 TV 서비스가 있다. 이러한 서비스는 모두 Ofcom에 의해 개별적으로 라이선스가 부여되며 지역 TV 멀티플렉스를 통해 전달된다. 이 부문에는 다양한 비즈니스 모델이 채택되어 있으며, 몇몇 제공업체는 비영리 지위를 채택하고 있다. 2013년 11월 최초의 개별 지역 TV 서비스가 출시된 이후 지역 TV 부문 전반에 걸쳐 상당한 통합이 이루어졌다. 현재 두 명의 라이선스 보유자가 해당 부문 전체의 모든 개별 라이선스의 75% 이상을 소유하고 있다.

이러한 통합의 결과 중 하나는 단일 라이선스 보유자인 That's Media가 이제 현재 멀티플렉스 제공업체의 주식 34개 중 20개를 통제하고 따라서 멀티플렉스 제공업체에 대한 상당한 통제권을 갖게 된다는 점에서 우려를 낳는다.

Ofcom은 해당 부문에서 경험한 급속한 통합이 라이선스 보유자가 운영하는 문제적이고 도전적인 시장을 반영할 수 있다고 제안했다. 2013년부터 2018년까지 이 분야의 단계적이지만 상대적으로 빠른 확장은 현재 이 분야가 직면하고 있는 일부 과제에 대한 더 대응을 이끌어내기도 했다. 결과적으로 지난 5년 동안 상당한 안정성을 경험했으며 2018년 이후 소유권이 더 이상 변경되지 않았다.

이러한 안정성은 최근 몇 년 동안 Ofcom이 접수한 상대적으로 적은 수의 프로그래밍 보장 축소에 대한 요구로 드러났다. 다시 말해 Ofcom의 이행 지침을 충실히 따르는 독점적 업체의 대응이 성공적으로 나타난 결과다.

라) 재승인 개선안 논의

재승인과 관련해, 세 가지 안이 제시된 바 있다. 첫째, 자동 갱신 프로세스로 정부는 모든 개별 지역 서비스에 대해 자동(“빠른 트랙”) 갱신 프로세스를 진행하게 된다. 자동 갱신을 통해 34개 지역 TV 서비스 모두가 다음 라이선스 기간(2025~2034)으로 신속하고 즉각적으로 롤오버될 수 있다. 그러나 정부는 자동 갱신이 독창성 및 재정적 지속가능성과 관련하여 일부 지역 TV 서비스가 직면한 기존 문제를 충분히 해결할 수 없다고 고려한다. 특히, 갱신이 즉시 이루어지면 면허 보유자의 우려가 완화되겠지만, 정부가 지역 TV에 대해 기대하는 잠재적 이익을 극대화하기는 어려울 것이라 전망한다.

둘째, 그 대안으로, 정부는 개별 서비스에 대한 경쟁적인 재허가를 추진할 수도 있다. 이 과정을 통해 라이선스에 새로운 소유권이 공개되고 Ofcom이 외부 입찰을 부추긴다. 해당 부분은 경쟁적인 재허가 프로세스가 해당 부문에 유익할 것이라고 생각하지 않으며 기존 문제를 해결하지도 못할 것이라는 결론을 낳았다. 실제로 재허가는 라이선스 보유자에게 추가적인 불확실성을 야기할 수 있다. 정부는 소유권 변경이 가져올 수 있는 이점을 인정하지만 불안정한 서비스 제공과 관련된 위험이 모든 이점보다 크다고 보고 있다. 정부는 또한 허가의 성격에 따라 접수된 입찰 수가 상당히 달라질 것이라고 우려한다.

따라서 정부는 이러한 접근 방식이 불균형하고 복잡한 성격으로 인해 2차 위험(위에 설명됨)을 초래할 수 있다는 점을 지적한다. 또한, 우리는 재허가 과정이 소규모 면허 보유자와 평가를 주도하고 궁극적으로 업계에서 연회비 인상의 형태로 그 비용을 충당해야 하는 Ofcom 모두에게 상당하고 부담스러운 비용을 부과할 수 있다.

셋째, 정부는 일부 라이선스는 '신속 추적'되고 다른 라이선스는 경쟁적으로 갱신되는 혼합 접근 방식을 적용할지 여부를 고려했다. 아마도 외부 이익을 기반으로 한 접근이라 할 수 있다. 그러나 정부는 트윈 트랙 접근법의 잠재적인 복잡성과 공정성

에 대한 우려를 우려하고 있다. 정부는 또한 라이선스 사용자가 현재 여러 라이선스를 관리하는 경우 선택적 재 라이선스가 기존 콘텐츠 파트너십 및 기타 교차 보조금 계약을 훼손할 수 있다는 점을 고려하고 있다.

2022년 4월 28일, 디지털, 문화, 미디어 및 스포츠 국무장관은 의회에 성명을 제출하며 방송 부문에 대한 정부의 비전을 밝혔다. 그중 재승인과 관련된 사안으로, 앞서 살펴본 바 2034년까지 지역 TV 멀티플렉스 라이선스를 연장 하고 전국 디지털 지상파 텔레비전(DTT) 멀티플렉스에 적용되는 것과 동일한 조건이 적용되도록 지역 TV 라이선스 제도를 변경할 것을 밝혔다. 동시에 개별 지역 텔레비전 서비스의 갱신 또는 재허가 옵션에 대해서도 논의할 것을 약속했다. 공영 미디어 중심의 영국 역시 재승인 재허가 제도의 변경을 준비하고 있는 부분을 짐작하게 한다. 마찬가지로 2034년까지 DTT 멀티플렉스 라이선스의 장기 갱신하도록 지시했다. 또한, 정부는 Ofcom에게 DTT 시청에 대한 변경 사항을 계속 추적하고 2034년이 끝나기 전에 콘텐츠 배포의 미래에 영향을 미칠 수 있는 시장 변화에 대한 조기 검토를 수행하도록 요청했다. 요컨대 새로운 기술 발전 속 디지털 지상파 텔레비전의 방송 시스템 점검과 절차적 정상화를 통한 빠른 대응을 준비하고 있는 것이다.

3. 캐나다의 방송 재허가 재승인 제도

캐나다에서 공중파 방송국을 운영하려면 캐나다 혁신, 과학 및 경제 개발부의 주 파수와 캐나다 라디오-텔레비전 통신 위원회(CRTC, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)의 라이선스가 필요하다. 라이선스 신청서 준비에 소요되는 시간과 비용은 다양하며, 지원자는 때때로 방송 전문가의 서비스에 참여하기를 요구받는다.

일반적으로 이 과정은 경쟁 과정이 있는지 여부에 따라 8개월에서 18개월 정도 소요된다. 방송 회람 CRTC 2006-1은 특정 방송 애플리케이션에 대한 간소화된 프

로세스를 밝히고 있으며, 그에 따라 신속한 프로세스 양식 및 CRTC 계정에서의 신청서 및 정보 패키지를 방송 양식 페이지에서 이용 가능하도록 제공하고 있다.

제안하는 서비스 유형을 정확하게 지정하여 신청해야 하며, 예를 들어 라디오 방송국을 설정하려는 경우 AM, 커뮤니티 또는 캠퍼스 FM인지; 초저전력 FM(10와트 ERP 이하), 저전력 FM(50와트 ERP 이하), 아니면 일반 고전력 FM 방송국 등과 같은 식으로 세분화 되어 있다. 신청서는 당사 인터넷 사이트의 양식 및 내 CRTC 계정에서 확인하고 다운로드할 수 있다.

가. 방송 인증((재)허가)

주파수 및 방송 인증을 받으려면 캐나다 혁신과학경제개발부(Innovation, Science and Economic Development Canada)에 우선 신청해야 한다. 일부 주요 도시 지역에서는 사용 가능한 주파수가 부족할 수 있다.

신청은 다음 영역에서 특정 최소 기준을 충족해야 한다.

소유권; 재정적 능력; 기술능력; 프로그래밍 요구 사항.

제안된 서비스에 대한 수요를 확인하고 해당 서비스가 시장의 다양성을 어떻게 증가시킬 것인지 보여주기 위해 시장 조사가 필요할 수 있다. 시장 조사에서는 새로운 서비스가 기존 방송사에 미칠 영향도 다루어야 한다.

라디오 사업과 관련된 신청 및 불만 처리 시간 변경 (방송 정보 게시판 CRTC 2023-278, 2023년 8월 22일)에 설명된 대로 라디오 신청은 위원회에서 요청의 성격이 예외적이라고 간주하는 경우에만 처리된다.

CRTC 직원은 신청서를 검토하여 신청서가 완전한지 확인한다. 신청서가 완료되면 CRTC는 경쟁 신청서를 요청할 수 있다. 신청서 또는 경쟁 신청서의 경우 신청서는 공청회가 예정된다. 신청서는 심리가 열리기 최소 60일 전에 캐나다 관보에 발표되며 대중은 신청서를 지지하거나 반대하는 서면 의견을 제공하도록 요청된다.

신청자와 신청서에 대한 서면 의견을 제공한 사람은 추가 정보를 제공하기 위해 공청회에 참석하도록 요청받을 수 있다. CRTC가 신청서에 대한 결정을 내리는 데 충분한 정보가 있다고 판단하는 경우, 누구도 직접 출석할 필요가 없을 수도 있다.

심리 후 CRTC는 모든 정보를 검토하고 다음을 결정한다. (1) 신청서 승인 (2) 신청서의 일부 승인 (3) 신청 거부 모든 결정은 공개적으로 발표된다.

새로운 방송 라이선스가 부여되면 새로운 라이선스 소유자는 일반적으로 서비스를 시작하는 데 1년이 주어진다.

신규 방송 라이선스 신청 및 기존 라이선스 변경 사항을 평가하는 과정에서, 허가 받은 방송사(예: 라디오 및 TV 방송국), 케이블 회사, LOOK TV, Skycable 및 Image Cable과 같은 다지점 배포 시스템(MDS) 및 Direct-to-Home(DTH) 위성 서비스(예: Bell ExpressVu 및 StarChoice)의 성능을 평가한다.

라이선스 갱신(재승인)의 경우, 관련 문서 - 양식 100의 일반, 지역사회 기반 및 주정부 교육 텔레비전 방송국의 법령 및 규정과 지시, 정책을 따른다. 참고할만한 주요 정책들로, 텔레비전 방송국, 재량 서비스 및 주문형 서비스에 대한 표준 요구 사항(방송 규제 정책 CRTC 2016-436), 라이브 프로그램의 정확도와 관련된 영어 자막 품질 표준 (방송 규제 정책 CRTC 2016-435), 지역 및 지역사회 텔레비전을 위한 정책 프레임워크(방송 규제 정책 CRTC 2016-224) 도매코드(방송규제정책 CRTC 2015-438), Let's Talk TV - 앞으로 나아갈 길 - 텔레비전 제공업체에 대한 정보를 바탕으로 선택하고 텔레비전 프로그램에 대한 접근성 향상(방송 규제 정책 CRTC 2015-104), Let's Talk TV - A World of Choice - TV 시청자의 선택을 극대화하고 건강하고 역동적인 TV 시장을 육성하기 위한 로드맵 (방송 규제 정책 CRTC 2015-96), Let's Talk TV - 앞으로 나아갈 길 - 매력적이고 다양한 캐나다 프로그램 제작(방송 규제 정책 CRTC 2015-86), 텔레비전 프로그램 로그 평가와 관련된 새로운 절차(방송 정보 게시관 CRTC 2013-515), 커뮤니티 텔레비전 액세스 프로그래밍을 위한 모범 사례 코드(방송 규제 정책 CRTC 2012-481), 상업 메시지의 음량 제어 조치 - 방송 업계의 규정 준수 강화 및 불만 처리 프로세스(방송 정보 게시관 CRTC

2012-471), 프랑스어 자막 품질 표준 - 프랑스어 자막 실무 그룹의 시행, 모니터링 및 향후 의무사항(방송 규제 정책 CRTC 2011-741-1), 프랑스어 자막 품질 표준(방송 규제 정책 CRTC 2011-741), 전기통신 및 방송서비스의 접근성 (방송통신규제정책 CRTC 2009-430), 자막 방송에 관한 새로운 정책 (방송 공고 CRTC 2007-54), 텔레비전 프로그램에서 장애인의 존재, 묘사 및 참여에 관한 캐나다 방송사 협회의 최종 보고서에 대한 위원회의 반응(Broadcasting Public Notice CRTC 2006-77), 텔레비전 문화다양성 태스크포스 보고서에 대한 위원회의 반응(방송 공고 CRTC 2005-24), 민족방송정책(공시CRTC 1999-117), 위원회의 고용 평등 정책 개정(공시 CRTC 1997-34) 사항을 준수해야 한다.

나. 캐나다 방송위원회

방송 허가 및 재허가, 재승인(갱신)을 전담하는 방송위원회는 부칙 제26호의 세부 조항을 통해 방송 허가 및 갱신에 대한 사항을 주관하는 사항에 대해 밝히고 있다.

<표 2-5> 캐나다 방송 허가 및 갱신에 대한 사항

<p>방송위원회 부칙 제26호 캐나다 라디오-텔레비전 및 통신 위원회는 캐나다 라디오-텔레비전 및 통신법(RSC 1985) 제11조에 따라 권한을 부여받았다. 개정된 C-22는 위원회의 특별 및 상임 위원회를 설립하고 그러한 위원회에 임무를 위임한다.</p> <p>(a) 방송위원회는 캐나다 라디오-텔레비전 및 전기통신위원회의 모든 구성원으로 구성되는 위원회의 상임위원회로 설립된다.</p> <p>(b) 본 조례에서는 수시로 개정되는 캐나다 라디오-텔레비전 및 통신 업무 및 절차 규칙, SOR/2010-277을 "절차 규칙 " 이라고 한다.</p> <p>(c) 방송위원회는 다음 권한을 위임받는다.</p> <p>i. 방송법 제18(2)항에 따라 다음과 관련하여 공청회가 필요한지 여부를 결정한다.</p> <p>(A) 방송허가의 변경 (B) 방송 허가 갱신;</p> <p>ii. 방송법 제18(3)항에 따라 위원회에 제기된 불만 사항이나 진술 또는 위원회 관할권 내</p>

의 기타 문제와 관련하여 공청회를 개최하는 것이 공익에 부합하는지 여부를 결정한다.

iii. 방송 공청회 의제 및 일정을 결정하기 위해 위원회에서 신청서를 검토한다.

iv. 절차를 시작하고 협의 통지문의 문구를 승인한다.

v. 다음을 제외한 위원회에 제출된 모든 신청서를 처리한다.

(A) 공청회 의제 항목으로 나열된 신청서 및

(B) 위원회의 다른 상임위원회에 달리 유보된 결정을 요구하는 신청

vi. 위원회가 회사에 발급했거나 발급할 방송 라이선스에 첨부하기로 제안한 조건과 관련하여 방송법 제23(1)항의 요구 사항에 따라 회사와 협의한다. (v) 위의 A와 B;

vii. 다른 상임 위원회나 의장이 지명한 패널에 달리 유보된 경우를 제외하고 절차 규칙 및 방송법에 따라 모든 절차 결정을 내린다.

viii. 처리를 위해 모든 문제를 위원회에 회부한다.

(d) 방송위원회 회의의 정족수는 3명의 위원으로 구성되며, 해당 회의가 개최된다는 통지는 최소 2시간 전에 전자적으로 제공되어야 한다.

(e) 방송위원회가 행한 모든 행위 또는 일은 위원회가 행한 행위 또는 것으로 간주된다.

(f) 조례 제22호는 이로써 폐지된다.

다. 방송 재승인 과정에서의 절차 간소화

캐나다는 방송회람 CRTC 2006-1, <특정 방송 애플리케이션을 위한 간소화된 프로세스> 시행령을 통해 재승인 과정 절차의 간소화를 추진했다.

방송 공시 CRTC 2006-16, 2006년 2월 10일(공시 2006-16)에서 위원회는 라이선스 수정 신청을 고려하는 절차를 간소화하겠다는 약속을 뒷받침하는 서비스 표준을 제안했다. 현재 공시 방식을 사용하여 처리되고 있는 신청과 공개 절차가 필요하지 않은 신청 유형이 있으며, 공고 2006-16 에 대한 응답으로 접수된 의견을 고려하여 위원회는 2006년 3월 31일 이후 접수된 이러한 유형의 신청에 대한 서비스 표준을 발표했다.

과거 위원회가 신청서를 처리하는 데 소요되는 평균 시간은 공개 프로세스 (소유권 제외) 가 필요하지 않은 애플리케이션의 경우 75일, 위원회 개입 없는 공시 형태의 처리의 경우 180일, 문제나 우려 사항을 제기하는 개입이 접수된 신청서를 공시로 처리할 경우 300일이 소요되었다.

위원회는 빠른 혁신 속도와 방송 산업의 경쟁 심화를 고려할 때 우선순위 신청을 시기적절하게 처리해야 한다는 점을 인식하여, 발표된 간소화 조치를 통해 프로세스를 간소화하여 쉽게 고려할 수 있도록 재설계했다.

1) 간소화된 절차

위원회는 공시로 처리될 라이선스 수정 신청과 공개 절차가 필요하지 않은 일상적인 신청에 대한 신속한 프로세스를 확립했다. 신속한 프로세스에는 업계에서 신청서를 제출하는 방법과 위원회에서 신청서를 검토하는 방법에 대한 절차적 변경이 수반된다.

2) 신속한 프로세스

위원회의 목적은 공시로 처리될 라이선스 수정 또는 일반적으로 공개 절차를 수반하지 않는 승인에 대한 신청서를 접수한 후 영업일 15일 이내에 위원회가 다음 중 하나를 발행하도록 하는 것이다.

- 신청을 알리는 공고;
- 신청을 승인하는 편지;
- 설명을 요청하는 편지;
- 불완전한 것으로 간주되는 신청서를 반송하는 편지.

위원회는 일반적으로 제출된 대로 완료되지 않은 신청서 처리에 대한 보완 서류를 발행하지 않는다. 그러나 신청서에 상충되는 정보가 있는 경우 명확한 설명이 요구될 수 있다. 신청자는 일반적으로 위원회의 설명 요청에 영업일 기준 5일 이내에 신속하게 응답해야 한다.

위원회가 수정된 신청서에 설명된 보충 요약서를 포함하여 전체 신청서를 접수하면 신청서가 완료된 것으로 간주된다. 모든 관련 정보를 제공하고, 신청서에서 제기

된 모든 규제 문제를 식별하고, 지원 문서를 제공하는 명확한 신청서를 제출할 책임은 신청자에게 있다.

신청서가 불완전하여 반송된 경우 위원회는 이유를 제공해야 한다. 그런 다음 신청자는 초기 제출에서 누락된 정보가 포함된 신청서를 다시 제출할 수 있다.

위원회는 새로운 정책이나 규제 요구 사항을 반영하기 위해 신청서가 최신 상태로 유지되도록 보장한다. 신청자는 위원회 웹사이트에 있는 가장 최근의 신청서를 사용해야 한다.

신청서가 공고된 경우, 신청자는 CRTC 절차 규칙의 섹션 16 및 17에 따라 중재를 받은 후 10일 이내에 문제를 제기하는 중재에 대해 답변을 제출해야 한다. 이렇게 하면 모든 미해결 문제가 해결된다.

공시로 처리된 면허 수정 신청 또는 공개 절차가 필요하지 않은 신청과 관련하여 중요하거나 해결되지 않은 문제나 우려 사항이 없는 경우, 2006년 3월 31일 이후 접수된 신청에 대해 이 회보에 발표된 신속한 절차로 처리된다. 과거에 비해 평균 처리 시간이 약 절반으로 단축된다.

신청서 검토가 지연되는 경우 위원회는 신청자에게 지연 이유를 알리고 가능한 경우 새로운 기간을 제공한다.

3) 공개 절차가 필요하지 않은 신청에 대한 승인서 발급

승인된 소유권 신청, 방송 공시 CRTC 2003-50, 2003년 9월 19일(공시 2003-50)에서 위원회는 소유권 이전 및 방송 사업자의 효과적인 통제 변경과 관련된 신청을 고려하기 위한 간소화된 절차를 발표했다. 간소화된 절차에 따라 위원회는 승인서를 발행하고, 2개월마다 승인된 신청서에 대한 간략한 설명이 포함된 공고문도 발행한다.

공시 2003-50에 고려된 대로 승인 절차를 신속하게 진행하는 데 성공한 정도를 고려하여 위원회는 다음 유형의 신청에 대해 유사한 절차를 채택해 나간다.

권한 이행 기한 연장;

문서 또는 기타 정보 제출에 대한 결정에서 위원회가 정한 요구 사항에 대한 응답 기한 연장;

공중과 프로그래밍 사업의 승인된 운곽 변경;

허가된 방송 배포 사업의 승인된 영역 변경;

허가받은 방송 배급 사업자가 수행할 수 있도록 승인된 프로그래밍 서비스에 대한 변경;

텔레비전 및 전문 서비스 사업의 방송일 변경.

공시 2003-50 에 명시된 절차에 따라 위원회는 정책적 우려를 제기하지 않고 이전 결정과 일치하는 경우 이러한 신청에 대한 승인서를 발행한다. 위원회는 2개월마다 신청서에 대한 간략한 설명이 포함된 공고를 발행하여 승인된 신청서를 발표한다.

4) 산업 출원 프로세스 응용 프로그램의 우선 순위

방송 공고 CRTC 2005-466(2005년 7월 5일)에서 위원회는 신청자에게 신청서와 모든 관련 문서를 Epass를 사용하여 전자 형식으로 제출하도록 요구하여 문서의 하드 카피를 제출할 필요가 없도록 했다. Epass 사용 요구 사항은 2005년 8월 1일부터 발효되었으며, 따라서 위원회가 신청서의 전자 버전과 하드 카피 버전을 확인할 필요가 없어져 신청 절차가 더욱 신속해졌다.

위원회는 면허가 발급된 직후 또는 동일하거나 유사한 문제를 다루는 위원회 결정 직후에 면허 수정 신청서를 받는 경우가 많다. 그러한 수정은 예를 들어 라이선싱 당시 이루어진 라이선시의 프로그래밍 약속과 관련된 라이선스 조건의 변경과 관련될 수 있다.

또한 위원회는 원래 허가 결정이나 이전 허가 수정과 관련된 결정에서 부여된 권한을 시행하기 전에 수정 신청을 받는다.

위원회는 방송 사업을 수행할 권한이 승인된 대로 이행되어야 한다는 견해를 유

지한다. 라이선스 기간 동안 승인될 수 있는 해당 권한에 대한 수정 또는 기타 변경은 추가 변경을 고려하는 다른 신청서를 제출하기 전에 시행되어야 한다.

그러한 신청이 라이선스 절차의 무결성과 관련하여 제기되는 우려를 고려하여, 위원회는 일반적으로 (a) 다음 날짜로부터 2년 이내에 접수된 라이선스 수정 신청서를 신속하게 검토하지 않는다. 새로운 서비스가 시행된 경우 또는 (b) 다음 경우를 제외하고 동일하거나 유사한 문제에 관한 개정과 관련된 신청서는 방송 사업자가 새로운 또는 수정된 위원회 정책 또는 기타 관련 위원회 결정을 활용할 수 있도록 하기 위해 제출된다.

수정 신청은 라이선스 당시 전혀 예상하지 못한 상황의 결과로 제출되거나 사업 운영에 영향을 미치는 새로운 사건의 발생을 처리하기 위해 제출된다. 그러한 상황에서, 수정 신청서를 제출하는 라이선스 소지자는 요청된 라이선스 수정이 필요한 이유와 위원회가 여기에 발표된 신속한 프로세스에 따라 제안을 처리해야 하는 이유를 입증해야 한다.

변경 사항은 2006년 3월 31일 이후 제출된 신청서에 적용된다. 현재 위원회에 제출된 신청서는 여기에 발표된 새로운 간소화된 절차의 정신과 의도를 고려하여 가능한 한 신속하게 처리된다.

변경 사항의 이행을 촉진하기 위해 위원회는 2006년 7월 1일에 만료되는 90일의 임시 기간 동안 일반적으로 신청자가 불완전한 신청서를 반환하는 대신 신청을 완료하는 데 48시간을 허용한다.

여기에 발표된 간소화된 프로세스의 효율성은 매년 측정되지만 결과는 분기별로 위원회 웹 사이트에 게시된다. 위원회는 효율성을 높이기 위해 추가 옵션을 계속 검토한다(적격 위성 서비스 목록에 외국 제3언어 서비스를 추가하기 위한 요청 처리; 특정 유형의 네트워크 운영에 대한 라이선스 요구 사항을 면제하겠다는 제안 방송 신청서 수정 라이선스 갱신 프로세스를 간소화).

2006년 회계연도에 위원회는 공청회 과정과 관련된 간소화된 계획을 검토했다. 여기에는 신청서 발행에 관한 정책 검토(상업 라디오 정책 검토의 일부)가 포함된

다. 절차를 신속하게 처리하고 청문회에 출석하는 것을 줄이기 위한 수단으로 일부 경쟁 신청서를 나타나지 않는 항목으로 일정을 잡아, 신속한 공청회 절차의 활용을 돕는다.

제 3 장 재승인 관련 기존 논의와 쟁점

제 1 절 기존 논의 검토

국내 방송사업에 허가제가 도입된 것은 1993년에 제정된 ‘종합유선방송법’이 시초이다. 그리고 종합유선방송법의 인·허가 규정이 2000년에 통합방송법에 포함되었다(황근, 2019). 그러므로 2000년 이전에는 3년마다 자동 연장되는 방식으로 문화체육관광부장관과 정보통신부장관의 합의로 결정되었으나(박동욱·이종원·김태오·박민성, 2014.10), 2001년부터는 법적인 근거를 토대로 심사위원회를 구성하여 운영하고, (구)방송위원회에서 재허가·재승인 여부를 결정하는 방식이 정착되었다.

이후 디지털 기술의 발전으로 방송 미디어 산업이 복합화되면서 다양한 방송사업자들이 출현하였고, 이로 인해 종합유선방송 이외에도 IPTV, 위성방송, 홈쇼핑 사업자, 종합편성 및 보도채널사업자 등 승인사업자들이 크게 증가하였다. 이 과정에서 방송사업자에 대한 재허가 또는 재승인 제도에 대한 다양한 이슈가 제기되었고, 학계에서도 논의가 이어졌다.

본 장에서는 그 간에 업계와 학계에서 제기된 이슈를 검토 및 분석하고, 연구의 방향과 주제를 도출한다.

1. (재)허가·재승인 제도의 목적

미국의 경우, 연방수정헌법 제1조에 따라 '언론과 관련된 어떤 법도 제정하지 못하도록' 규정하고 있지만, 주파수 혼선 방지를 이유로 방송사업자에 대한 허가 제도를 정당화하고 있다. 이는 방송사업자에 대한 인·허가 제도가 방송의 독립성을 해칠 위험성을 내포하고 있음에도 불구하고 다양한 공익적 목적을 고려하여 허용되고 있는 것이다. 이처럼 방송사업자에 대한 승인·허가 제도를 둘러싼 논쟁은 언론의 자유

와 독립성이라는 가치와 대립되며 오랫동안 제기되어 왔다. 우리나라의 헌법재판소 역시 2001년에 "방송사업에 대한 허가제도가 언론의 자유를 제한하는 행위이기는 하지만 매체시장에서의 소수독점을 방지함으로써 정보와 견해의 다양성과 공정성을 보장하기 위해서 인정될 수 있다"고 판결하였다. 그러나 디지털 융합 기술의 발전으로 주파수 희소성의 개념이 약화되고 다양한 방송서비스 및 유사 매체들이 급증함에 따라 인·허가 제도의 근본적인 변화가 필요하다는 요구가 끊임없이 제기되고 있는 실정이다.

실제로 1990년대 이후 방송규제완화 정책은 인·허가 제도를 중심으로 한 진입규제를 완화하는 방향으로 진행되었다. 그러나 현재에도 우리나라의 방송사업자 인·허가 제도는 권위주의적인 성격을 많이 내포하고 있다는 지적이 나온다. 이로 인해 정치적 통제의 위험성이 있다는 판단도 제기된다. 방송사업자에 대한 현행 인·허가 제도의 특성과 문제점을 심층적으로 검토할 필요가 있는 까닭이다.

정부는 특정 산업이나 서비스 영역으로의 진입을 제한하는 규제행위, 즉 진입규제 권한을 보유하고 있다. 진입규제란 민간 경제주체가 시장에서 새로운 사업을 개시하려는 노력에 대해 정부가 제약을 가하는 조치를 의미한다. 이는 공익사업이나 독점산업과 같이 규모의 경제를 실현하고 보편적 서비스를 제공하기 위해 중복투자나 과당경쟁을 방지하기 위해 주로 시행된다. 그러나 진입규제는 경제적 부작용을 야기할 수 있으며, 현대에는 다양한 사회적 규제 장치가 마련되어 있다.

법적으로 인·허가 제도는 권리설정 행위, 보충행위, 금지해제 행위로 구분되며, 주로 '허가', '인가', '승인', '등록' 등의 용어가 사용된다. 허가는 국가가 특정 기본 권리를 제한하고 일정 요건을 갖춘 자에게만 권리를 행사할 수 있도록 해주는 것으로, 특정 행위를 적법하게 허용하는 역할을 한다. 인가는 행정기관이 특정인의 법률적 행위를 동의해 유효성을 인정하는 것으로, 허가와 유사한 효력을 갖고 있다. 승인은 기관이나 개인의 특정 행위를 승낙하거나 동의하는 것을 의미하며, 행정 절차적 의미가 강하다. 등록은 허가를 받지 않고도 금지해제에 필요한 요건을 공식적으로 등재함으로써 금지해제를 받는 것이며, 신고는 금지해제에 필요한 요건의 성취를 서

면으로 제출해 해제를 받는 것이다.

방송 사업에 대한 인·허가 규제는 대부분 공익사업이나 주파수 희소성으로 설명되며, 방송주파수의 효과적인 할당을 위해 사용되는 특별한 형태의 허가제도로 이해된다. 이러한 규제는 공익성, 다양성, 공정성 등의 정책목표를 달성하기 위해 특정 사업자를 선정하고 책무를 할당하는 목적을 가지고 있다.

우리나라의 방송사업자 인·허가제도는 민영방송의 역사와 함께 한다. 1990년 SBS의 민영방송 허가 이전에는 법적으로 인·허가 절차 자체가 정립되지 않았다. 2000년 이전까지는 방송법에 방송사업자에 대한 허가·재허가 규정이 존재하지 않았다. SBS 허가 이후에도 지역 민영방송 허가는 주무부처의 재량에 의해 이루어진 경우도 있었다는 지적이 나온다. 이러한 인·허가 제도는 외형적으로는 진입규제가 없는 것처럼 보일 수 있지만, 사실상 정부가 방송사업자를 통제목적에 따라 강력하게 허가하는 구조였는 평가다.

1993년에 제정된 '종합유선방송법'에서 방송사업자에 대한 법적 인·허가 개념이 처음으로 도입된다. 이 법에 따라 1993년에는 케이블TV사업자 허가가 RFP(Request for Proposals) 경쟁 입찰방식을 통해 이루어졌다. '통합방송법'이 제정된 2000년 이후부터는 이 방식이 적용되어 신규 방송사업자 선정이 진행되고 있다. RFP 경쟁 입찰방식은 사업자들이 제출한 사업계획서를 정해진 심사기준에 따라 심사한다는 점에서 절차적 정당성과 심사 객관성을 보장하는 장점이 있다. 그러나 객관적이고 투명한 평가기준 설정이 어렵고, 사업자들이 비현실적인 사업계획서를 제출할 수 있는 단점도 제기된다.

방송 사업자에 대한 인·허가제도는 특정 국가의 방송이념과 정책방향을 반영하는 중요한 정책 기제로 간주된다. 특히 공익성이 강조되는 한국에서는 방송사업자들이 방송법 등에서 정한 기준에 따라 정부로부터 허가를 받아야 한다. 이러한 규제는 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송사업자 등 다양한 형태의 방송사업자에게 적용되고 있다. IPTV 사업자도 인터넷멀티미디어방송사업법에 따라 허가를 받는다.

특히 종합유선방송사업자는 권역별 독점사업자로 인식되어, 더 강한 진입규제를

받고 있다. 이는 지역성이 강조되는 방송 환경에서 경쟁을 제한하기 위한 것으로 해석될 수 있다. 최근의 기업간 합병 및 인수 과정에서도 이러한 진입규제에 대한 우려가 나타난 바 있다.

또한, 소지역단위 공동체 라디오방송사업자도 무선 주파수를 사용하는 것에 대해 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. 이는 방송 주파수의 효율적인 관리 및 할당을 위한 조치로 이해될 수 있다.

특히 종합편성채널, 보도채널, 홈쇼핑채널 등은 사실상 '허가'와 거의 동일한 수준의 '승인심사'를 거쳐야 한다. 이는 이러한 채널들이 뉴스를 편성하거나 정치적 영향력이 크다는 점을 감안하여 더욱 엄격한 규제가 적용되는 것으로 사료된다.

이러한 정책적 고려로 인해 방송사업자에 대한 인·허가를 통한 진입규제가 '강화상 특허'의 효력을 가질 수 있다고 평가된다. 이는 방송시장에 대한 국가의 강력한 통제를 나타내며, 공익성과 다양성을 보장하기 위한 노력으로 볼 수도 있다.

그러나 이러한 공익성과 공공성에 대한 가치 강조는, 재승인 과정에서의 정의의 모호성과 불분명함으로 인해 혼선을 낳는다. 나아가 재승인 과정에서 가장 큰 쟁점으로 제기되는 계량화의 가장 큰 장애요인이 되기도 한다.

인·허가 규제로 인해 우리 방송시장은 진입과 퇴출이 쉽지 않은 구조를 가진다. KBS와 MBC와 같은 공적 소유구조를 가진 방송사 뿐만 아니라, 상업적인 지상파방송 및 유료방송 사업자들도 진입과 퇴출이 어려운 상황이 실제로 나타나고 있다. 또한, 새로운 매체가 도입될 때마다 '공익성'이나 '공익적 소유구조'와 같은 주장들은 신규 방송사업자의 인·허가 심사에 큰 영향을 미친다.

과거 30년간 거의 모든 방송사업자들이 고난도의 인·허가 절차를 겪어야 했는데, 이는 '방송의 공익성'을 강조하는 기존 사업자 및 시민단체들의 저항 때문이었다는 분석도 있다. 최근에는 인터넷을 기반으로 하는 다양한 유사 방송매체들이 급속히 늘어나면서, 공정성 및 공적 책무 이행을 위한 강화된 인·허가 심사가 '동일 서비스 동일 규제'의 잣대로 이루어져야 한다는 주장이 나오기도 한다.

한편, 일부는 소수 독점사업자를 대상으로 했던 현행 인·허가 제도를 완화해야 한

다는 입장을 지지한다. 법에 열거된 요건들을 충족하는 경우에만 예외적으로 허용하는 '원칙금지, 예외적 허용방식'에서, 필요한 것만 명시적으로 규제하고 나머지는 원칙적으로 허용하는 '원칙허용, 인허가방식', 즉 네가티브 규제 방식으로 변화되어야 한다는 주장이다. 이에 따라 사회적으로 유해한 방송행위와 영업은 사후적 규제와 감독을 통해 관리되어야 한다는 입장과 연결된다.

이러한 상황에서 사전적 규제인 인·허가보다 사후적 규제 성격이 강한 재허가·재승인 제도의 중요성이 부각되고 있으며, 이에 대한 관심과 논의가 제기된다.

2. (재)허가·재승인 제도 관련 주요 논의

가. 허가제와 승인제의 차별화

정부는 전파를 사용하는 지상파방송사에 대해서는 허가 또는 재허가를 시행하고 있고, 유료방송사업자나 일부 PP 사업자에 대해서는 승인제를 적용하고 있다. 그런데, 승인심사가 사실상 허가와 거의 동일한 수준에서 이루어지고 있어서 차별성이 부족하다는 비판이 제기되었다(황근, 2019).

이러한 주장은 주로 공공의 유한희소 자산인 전파를 사용하지 않는 방송사업자에 대한 규제완화의 차원에서 제기되는 사례가 많은데, 유사한 절차와 기준의 적용이 승인사업자들에게는 과잉 규제가 될 수 있다는 주장이 있다(주정민 등, 2021.12). 특히 주파수나 네트워크를 이용하지 않는 PP에 대한 규제가 방송의 자유 제한, 언론자유 제한 성격이 크다는 주장이다(신혜선·이영주, 2017). 구체적으로 OTT 등으로 인해 종편 및 보도 PP의 여론 영향력이 약화되는 상황에서 이들에 대한 승인제도를 전면적으로 검토할 필요성이 제기되었다. 개선 사례로서 종편·보도PP를 시사보도 장르를 중심으로 심사하자는 주장이 제기되었다(주정민 등, 2021.12).

한편, 방송사업에 대한 강력한 진입규제가 기존 방송사업자의 지배력을 강화하거나 유지하는 기제로 작용한다는 비판이 있었다(최우정, 2013; 신혜선·이영주, 2017).

그러므로 종편·보도PP의 승인제를 원하는 사업자의 추가 진입이 가능하도록 개편하여 있으며, 유료방송 시장의 경쟁이 활성화되도록 할 필요성이 제기되기도 했다.

나. 허가 심사기준 및 절차 법제화

방송법상 (재)허가·승인 심사기준이 명확하지 않아서, 심사를 시행할 때마다 기본방향과 심사기준을 정하고 있는 관행에 대한 개선 요구가 있었다(박동욱·이종원·김태오·박민성, 2014.10). 그리고 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업법’과 ‘방송광고판매대행사업법’, ‘전기통신사업법’ 등에는 허가심사와 관련된 고시가 마련되어서 시행중이므로, 이를 참고할 필요성도 제기되었다(송중현·윤성욱, 2017.12). ‘인터넷 멀티미디어 방송사업법’의 시행령을 살펴보면 <별표1>에 심사사항들과 각 배점이 공시되어 있다. 그리고 허가에 필요한 구체적인 절차, 방법, 세부심사항목, 심사방법과 그 밖에 필요한 사항이 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업의 허가·신고·등록·승인 절차 및 기준’에 공시되어 있는데, <별표2>에 심사사항을 평가하기 위한 세부 심사항목에 대한 배점도 표시되어 있다.

IPTV법에서 채택하고 있는 심사체계를 준용할 경우 피신청인들이 재승인, 재허가를 준비하는데 있어 예측가능성을 높여주고, 심사결과에 대한 수용에도 긍정적인 효과를 유발할 것이라는 주장이 있다(송중현·윤성욱, 2017.12). 그런데 방송환경과 정책환경의 변화와 법의 경직성을 함께 감안할 필요가 있으므로, 방송법에는 기본심사항목들을 제시하고, 시행령에 법에서 적시한 심사사항의 배점을 제시하며, 세부심사항목과 배점 등은 고시로 위임하거나(박동욱 등, 2014.10), 현재와 같이 기본계획 수립과 심사위원회의 의결을 거쳐 확정하는 것이 현실적으로 바람직한 것으로 제시되었다(송중현·윤성욱, 2017.12).

다) 재허가·재승인 심사의 실효성 확보

방송사업자에 대한 재허가나 재승인 과정에서 기준에 미달하거나 합당치 않은 사업자에 대해 방송사업을 불허한 사례가 거의 없어서, 제도의 효용성에 대한 논란이 제기되었다. 지금까지 방송사업자 재허가 심사에서 허가가 취소된 사례는 2004년의 경인방송 사례가 유일하다(황근, 2019).

'인·허가제도'에 대한 비판은, 정부나 공공기관이 소유하거나 경영하는 방송사업자를 인·허가 대상에 포함하는 것이 제도의 실효성을 약화시킬 수 있다는 지적에 집중되어 있기도 하다. 대표적으로 KBS, EBS, 그리고 '방송문화진흥회'와 MBC, '중소벤처기업부' 산하 '중소기업중앙회'의 '공영홈쇼핑' 등이 해당된다.

이러한 정부나 공공기관 소유 형태의 방송사업자들은 재허가·재승인 심사를 받더라도 형식적인 절차에 불과하며, 허가나 승인을 취소할 수 없는 한계가 있다는 지적이 나온다. 또한, 이들 사업자들은 이미 정부나 공공기관에 의해 소유되고 운영되기 때문에 실질적인 규제 효력이 작용하지 않는다는 주장이 제기된다.

이러한 이유로, 정부나 공공 소유 형태의 사업자에 대한 재허가·재승인 심사는 민간 사업자와 동일하게 이루어지는 것은 효과적이지 않다고 주장하며, 공영방송이나 공적 소유구조를 가진 방송사업자들은 별도의 독립 규제기구나 심의체제를 통해 규제해야 한다는 의견도 있다. 이는 공영방송이나 공적 소유구조를 가진 방송사업자들이 가지는 특별한 책임과 역할을 고려하여 민간 사업자와는 구별된 규제체제가 필요하다는 주장으로 해석된다.

650점 기준에 미달하는 사업자에 대해 조건부 재허가 방식으로 재허가·재승인이 이루어지는데, 이 기준을 상회하는 점수를 취득하여 재허가·재승인을 받고 공통조건을 부여받는 사업자와의 차별성이 상실된다는 주장이 있다(박동욱 등, 2014.10). 그리고 신혜선·이영주(2020)는 종편사업자에 대한 재승인 심사가 책임 있는 방송사업 이행을 견인하는 데 한계를 보인 것으로 평가하면서, 특히 콘텐츠 투자를 견인하는 데 한계가 나타났다고 주장하였다.

이에 대응하여 임시허가 제도의 도입이 제안되기도 했다(박동욱 등, 2014.10). 기준에 미달하는 사업자에게 1년 동안 미흡한 사항을 해소할 수 있도록 임시허가 조

건을 부여하고, 이행여부를 심사하여 재허가·재승인을 추인하거나 거부할 수 있다. 그리고 1년을 초과하지 않는 범위 내에서 임시허가 기한의 연장도 가능하다. 조건이 충족될 경우에는 임시허가 기간(1~2년)을 제외한 나머지 기간에 대한 재허가·재승인을 발급한다.

그러나 궁극적으로 방송사업자에 대한 허가나 승인의 취소는 방송의 중단에 따른 시청자의 불편, 인력의 고용 불안정 등으로 인해 현실적으로 매우 어렵다. 그러므로 기준에 미달하는 방송사업자에 대해서 재허가·재승인의 취소 대신에 조건부 재허가를 부과하는 방식으로 재허가·재승인을 수행해 왔다. 이에 대해 황근(2019)은 종합편성채널 등의 승인이 재량행위이므로 조건 부여가 법적으로 가능한 것으로 평가하였다. 그러나 재허가·재승인시 부여하는 부관 조건들이 많아지고 있고, 법에 규정된 재량권을 넘어선 행정조치들이 포함된 것으로 우려하였다(황근, 2019). 방송협회도 재허가 심사에서 부과되고 있는 일부 조건이나 권고가 방송사의 경영이나 운영의 자율성을 고려하지 않거나, 방송사업과 직접 관계없는 내용이 포함되어 방송사의 경영이나 운영의 자율성을 침해할 가능성을 우려하였다. 그러므로 방송법의 틀 내에서 법령의 준수나 정부가 구현하고자 하는 구체적 정책목표의 이행 등 명확하고 보편타당한 근거를 토대로 최소한으로 부과할 필요가 있다고 주장하였다.

3. 심사 과정에서의 공정성 쟁점

가. 종편 채널 등장과 공정성 이슈

정책기관의 지원과 법 개편 속에서 도입된 종편 채널의 성과에 대한 논의에서 갑론을박이 제기된다. 우선 평균 시청률과 프로그램 다양성 부분에서 종편 채널이 처음 도입될 당시에는 평균 시청률이 1%도 안 되는 수준으로 낮았다(닐슨코리아, 2013). 프로그램 다양성에 대해서는 초기에는 큰 변화가 없었으며, 특히 JTBC를 제

외한 다른 종편 채널들의 편성에서 시사/보도프로그램의 비중이 높아 프로그램의 다양성을 보여주지 못했다는 지적이 있었다(조익환·이상우, 2012; 하주용, 2014).

또한, 광고수익과 경영상태로 초기에는 낮은 시청률로 인해 광고수익이 기대에 미치지 못하고 적자가 누적되었다. 이에 따라 종편 채널은 저비용 사업전략을 채택하여 프로그램 제작 비용을 축소하고 시사 대담 중심의 프로그램을 편성하려는 노력이 있었다.

무엇보다도 정책적 목표 중 하나인 방송의 다양성 제고와 시청자 선택권 확대에 대해서는 평가가 엇갈리나. 종편 채널 도입 후 시청자의 노출 다양성이 증가하고 프로그램의 다양성이 증가했다는 분석 결과도 있다.

종편 채널의 등장은 한국의 뉴스 방송 환경에 새로운 동향을 가져왔으며, 그에 따른 변화와 논의된 내용으로 시사 보도 프로그램의 다양성 관련해 종편 채널의 등장은 시사 보도 프로그램의 다양성을 가져왔다는 평가도 있다. 종편 채널들은 주제의 다양성, 취재원의 다양성, 관점의 다양성에서 기존의 방송과 차별화되는 경향이 있었다.

아울러 시청자 노출 다양성 부분에서 종편 채널의 등장 이후 시청자의 노출 다양성이 증가하였다는 연구 결과도 있었다. 종편 채널이 다양한 주제와 다양한 관점으로 프로그램을 제공함으로써 시청자들은 보다 다양한 정보를 접할 수 있게 되었다는 점이다.

보도 관행의 변화 역시 주된 쟁점이다. 종편 채널의 등장은 기존의 지상파 방송에서의 약속된 보도 형식을 벗어나게 했다. 지상파 방송에서는 아이템별 보도 시간이 증가하면서 기존의 짧은 시간 동안에 단편적으로 제시되던 관행에서 벗어나는 경향을 보였다.

관점의 차별성 차원에서, 종편 채널은 기존 방송과 비교하여 관점의 차별성을 강조하고 있다. 이는 다양한 정치적 입장과 성향을 가진 시청자층을 대상으로 한 것으로 해석된다. 종편 채널 간에도 논조 차별성이 확인되며, 이는 보수, 진보, 중립 등 3가지 이념 체계로 구분된 국내 종편 지형을 나타내고 있다.

이러한 관점의 차별성은 편향성에 대한 우려를 일으키기도 한다. 특히 선정적이고 자극적인 자막 사용, 앵커 및 기자의 주관적인 의견 표출 등이 편향성 문제로 지적된다.

끝으로 종편 채널에 대한 방송통신심의위원회의 법정제재 건수가 나타나고 있다. 이러한 상황에서 종편 채널에 대한 방송의 공적 책임과 공정성에 대한 논의가 제기된다.

종편 채널의 등장은 다양성과 차별성을 불러일으켰지만, 이에 따른 편향성과 공정성 등의 문제에 대한 지속적인 관심과 논의가 요구된다. 특히, 정치적 입장 및 이념과의 관련성, 그리고 어떻게 다양성과 풍부한 정보를 제공하면서도 공정성을 유지할 수 있는지에 대한 고민이 필요하다.

나. 공정성에 대한 학술적 논의

1) 하위 요소 및 세부 속성의 제시

강명구(1989)는 사실성, 윤리성, 이데올로기적 정당성의 세 가지 차원을, 이민웅 등(1993)은 진실성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 적절성 등 6가지 하위 요소를 공정성으로 제시했다.

2) 텔레비전 보도의 공정성 기준

강태영(2004)은 정확성, 균형성, 종합적이고 다양한 정보와 견해의 반영, 양시양비론의 지양, 불편부당성 등을 텔레비전 보도의 공정성 기준으로 제시했다.

3) 언론인과 수용자의 공정성 인식 차이

김연식(2009)은 방송 저널리스트가 공정성을 인식하는 데에 있어서 사실성, 균형성, 중립성, 맥락성, 다양성, 자율성 등이 주요 요인임을 발견했다.

4) 기자들의 공정성 인식

정동우와 황용석(2012)는 객관주의적 차원에서 사실성과 균형성을, 탈객관주의적

차원에서 정파성과 주관성, 주창성을 차용해 공정성에 대한 기자들의 인식을 조사했다.

5) 수용자들의 공정성 인식

문종대 등(2007)은 수용자들이 진실성과 균형성을 주요하게 인식하며, 독립성과 적절성은 덜 중요하게 인식한다는 결과를 제시했다.

6) 규범적 판단과 언론 자유의 관계

최영재와 홍성구(2004)는 언론 자유의 원리를 공정성의 핵심으로 제시하면서 언론 자유의 영역이 언론 공정성에 영향을 미치면 안 된다는 주장을 펼쳤다.

7) 더 나은 뉴스의 구성요소로서의 공정성

이준용과 김경모(2008)는 바람직한 뉴스의 세 가지 구성요소로 공정성, 품질, 품위를 제시하면서, 공정성은 담론적 공정성과 외연적 공정성으로 구성된다고 설명했다.

8) 뉴스의 성격과 공정성 인식의 복잡성

박형준(2013)은 공정성 개념이 기자들 사이에서 일관된 인식을 가지지 않으며, 절대적으로 공정한 기사는 현실적으로 불가능하다는 결과를 얻었다.

9) 다차원적 공정성의 요소들

원희영과 윤석민(2015)은 공정성을 다차원적인 개념으로 바라보고, 내용적 차원으로 확대해야 한다는 주장을 제시하며, 이는 공정성을 단순한 형식적·산술적 균형으로 보는 것을 극복하고자 함이다.

이러한 논의들은 공정성에 대한 더 깊은 이해와 그 현실적인 적용을 위한 노력을 보여주고 있다. 그러나 다양한 요인과 이해 관계를 고려하여 공정성을 평가하고 유지하는 것은 여전히 복잡하고 도전적인 과제로 남아 있다.

다. 공정성에 대한 법적 판단

한국 사회에서 방송의 공정성은 현실적인 투쟁과 법적 소송을 통해 형성되어 왔

다.

1) 방송의 자유와 객관적 제도의 이중 성격

법원은 방송의 자유가 주관적 기본권과 민주주의 사회에서 의견 형성을 위한 필수적인 기능을 수행하는 것으로 이중의 성격을 가진다.(2012년 MBC 관련 법적 소송 결과)

2) 법적 규율과 방송의 의무

방송법과 방송심의규정은 방송의 객관성과 공정성의 의무를 부여하며, 방송의 자유는 공정한 방송을 실현할 의무도 포함된다.

3) 법원의 판결을 통한 공정성의 기준 제시

법원은 방송의 공정성이 주관적 가치 판단이 아닌 다양한 가치를 수렴하고 객관적이며 가치중립적인 방송을 목표로 한다고 명시한다(서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결; 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931 판결).

4) 방송 종사자들의 참여와 제도적 장치의 중요성

방송의 공정성은 방송 제작과 편성 과정에서 구성원의 자유로운 의견 제시와 참여를 통해 민주적 의사 결정이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련과 그 작동 여부를 통해 확인된다.

5) 법원 판결의 중요한 측면

법원은 방송의 공정성을 판단할 때 결과물이 아니라 제작 및 편성 과정에서 문제가 제기되었는지, 제기된 문제가 합리적으로 해결되었는지를 평가하며, 이는 방송 종사자들이 다양한 의견을 제시하고 합리적으로 해결되는 과정에서 확인된다.

6) 대법원 판결과 객관성, 공정성, 균형성의 정의

대법원 판결은 객관성이 사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 것이며(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결), 공정성과 균형성은 다양한 관점과 의견을 편향 없이 다루는 것으로 정의한다.

7) 다수의견과 반대의견의 공정성, 균형성 정의 차이

대법원 내에서 다수의견과 반대의견 사이에는 객관성, 공정성, 균형성에 대한 개

념 정의가 차이가 없지만, 균형성이 특정 방송 프로그램 안에서 유지되어야 하는 것으로서 다양한 관점을 동등하게 제공하는 것이 요구된다고 보는 입장과, 하나의 프로그램 안에서 다양한 관점을 소개하는 것이 요구되는 것으로 인식하는 입장의 차이가 있다.

이와 같은 법적 판례는 방송의 공정성을 현실적이고 구체적인 기준으로 제시하고자 하는 시도로 볼 수 있다. 방송의 자유와 공정성 유지의무의 균형을 유지하면서, 민주적 의사 결정과 다양한 의견의 제시를 통해 방송의 질을 높이기 위한 노력이 계속된다.

라. 심의 제도에서의 공정성 개념

방송 공정성을 심사하는 방송심의위원회에 대한 대법원의 판결 속 우려는 아래와 같이 정리될 수 있다.

1) 대법관 김재형의 우려 표명

김 대법관은 방송의 공적 책임과 공정성을 강조하면서도, 정치적 중립성이 보장되지 않는 행정기관이 방송심의를 통해 공정성을 강제하는 것은 방송의 자유를 침해할 수 있다는 우려를 제기했다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결).

2) 방송심의 제도의 비판

방송통신심의위원회와 방송심의 제도에는 정치적으로 구성된 심의위원회의 구성으로 인해 정치적 심의가 이루어질 가능성이 높다는 우려가 제기된다(김서중, 2014; 심석태, 2012; 윤성욱, 2009, 2015; 이창현, 2008; 이춘구, 2014; 최우정, 2013).

3) 제재 조치의 자유로운 토론 방해 우려

방송심의의 객관성, 공정성, 균형성은 시대에 따라 변화하고 다양한 시각에 따라 다른 의미를 가질 수 있는데, 이에 따른 불명확한 기준으로 제재 조치를 하는 것은 자유로운 토론이 보장되어야 할 공론장을 훼손할 수 있다는 우려가 있다(이창현,

2008).

4) 정파성과 중복 제재의 우려

정치적 이해관계로부터 자유롭지 못한 방송심의는 객관성과 공정성을 혼용하며 중복 제재되는 경향이 있다는 우려가 있다. 특히 정치적 중립성을 유지하지 못하고 정부에 대한 방송의 비판과 감시를 위축시킬 수 있다.

5) 실증적인 우려와 비판

방송통신심의위원회의 결정 내용을 분석한 연구들은 정파성에 대한 우려를 실증적으로 보여주며, 객관성과 공정성의 조항이 중복으로 적용되는 경향이 있다고 지적했다(김재영·이승선, 2015; 유승관, 2014; 이창훈·우형진, 2011).

6) 공정성 기준의 불명확성과 제재 조치의 위험

방송의 객관성과 공정성은 논쟁적인 사안에서 불명확한 기준으로 판단되며, 이에 따라 제재 조치를 하는 것은 자유로운 토론을 위협할 수 있다(이창훈·우형진, 2011).

7) 종편에 대한 차별과 심의 규정의 자의적 적용

연구 결과에 따르면 방송통신심의위원회의 심의 규정은 종편에 대한 차별적인 처분이 나타나고, 심의 규정이 자의적으로 적용되는 경향성이 있다는 우려가 제기되었다(김재영·이승선, 2015).

이러한 우려와 비판은 방송통신심의위원회와 방송심의 제도에 대한 개선과 더 많은 투명성 확보를 필요로 하며, 방송의 공정성과 자유를 유지하는 데 중요한 과제로 대두된다.

요컨대, 종편 채널 재승인을 둘러싼 논란은 방송의 공적 책임과 공정성 개념이 추상적이고 모호하여 자의적 해석과 적용이 가능하다는 문제가 있다. 조항제(2020)는 공정성이 언론에 대한 평가 의도를 전제하는 규범적 평가성과 개방성, 역사적 전형성, 진취적 방향성을 갖고 있다고 설명하며, 이는 언론의 가치나 준칙과 연관된 것들로 이루어져 있다고 주장한다.

종편 채널에 요구되는 방송의 공정성은 사실 확인, 객관성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 불편부당성, 자율성, 사회 정의, 진정성, 품위 등 저널리즘의 기본 원칙

과 가치들을 추구함으로써 구현될 수 있다(‘좋은 저널리즘’(남재일·이강형, 2017), ‘바람직한 저널리즘’(이준웅·김경모, 2008), ‘사실을 기초로 수용자에 중요한 계기적 정보를 투명하게 작성해서 편향 없이 중립적·균형적으로 보도하는 언론’(조항제, 2020)). 아울러 대법원은 방송의 공정성은 방송사업자의 자발적인 의지와, 방송 종사자들이 다양한 의견과 문제를 제기할 수 있는 제도적 장치의 존재와 작동 여부에 달려 있다고 판단했다.

중편 채널의 공적 책임과 재승인 심사 시, 종합편성 채널의 성격과 프로그램의 성격을 감안하여 객관성과 공정성, 균형성을 모색하는 노력이 요구되며, 편성위원회의 합목적 운영은 방송 공정성의 시험대가 될 수 있다. 또한, 진입 규제가 엄격한 언론 환경에서 방송은 특혜가 된다고 주장하며, 이에 상응하는 공적 책임이 요구되는 것으로 본다.

정파성은 문제가 아니지만, 정파성을 다루는 방식이 중요하며, 오보와 막말, 편파 보도는 보도의 질을 떨어뜨리고 방송의 수준을 저하시킨다. 재승인 심사는 중편 채널들이 기본적인 사회적 책임을 어디에 두었는지를 나타내는 성적표가 되어야 한다.

이러한 관점에서 방송의 공정성과 공적 책임은 추상적인 이론이 아니라, 기본적인 저널리즘의 원칙과 가치를 존중하며 실천함으로써 실현될 수 있다.

제2절 심사 개선 관련 쟁점

세 번의 재승인 심사에서 방송통신위원회의 재승인 결정이 실제로 중편 채널의 승인을 철회하거나 거부할 수 있는지에 대한 실효성 논란이 발생하였다. 또한, 정성 평가(비계량) 중심으로 이루어진 이러한 심사에서 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 등의 추상적이며 자의적 심사 가능성 등에 대한 논란이 중심에서 있다(정영주, 2020, 69쪽). 재승인 심사 항목 중 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 등의 개념은 추

상적일 뿐만 아니라 다른 심사항목을 모두 포괄할 수 있는 범위에 걸쳐 있으며, 지역적, 사회적, 문화적 필요성, 방송발전을 위한 지원계획 등도 의미가 불분명한 측면이 있다(정보통신정책연구원, 2014). 이러한 심사에서의 정성평가로 인한 자의적 해석과 심사위원 구성에 대한 논란도 제기되었다. 종편 채널 재승인 심사의 중점 심사항목인 '공적 책임, 공정성의 실현 가능성 및 지역, 사회, 문화적 필요성'에서 심사위원 간의 평가 점수 차이가 최대 2배 이상 나타난 것으로 나타나, 심사위원의 주관적 판단이 강하게 반영된 것이라는 지적도 나왔다(미디어오늘, 2020.5.3.). 본 절에서는 위에서 제기한 몇 가지 쟁점들을 중심으로 관련 논의와 제안들을 살펴본다.

1. 재허가·재승인 심사의 계량화

가. 심사기준의 추상성

방송법 제10조(심사기준·절차) 제1항에는 방송사업자의 허가 및 승인을 위한 심사기준 7가지를 제시하고 있다. 즉, '방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성', '방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성', '지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성', '조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성', '재정 및 기술적 능력', '방송발전을 위한 지원계획', '그 밖에 사업수행에 필요한 사항' 등이다. 그리고 제17조(재허가 등) 제3항에는 재허가·재승인을 받을 때에 방송평가 결과, 방송법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례, 대통령령으로 정하는 법령의 위반 여부, 시청자위원회의 방송프로그램 평가, 지역사회발전에 이바지한 정도, 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부, 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도, 그 밖에 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부 등을 추가로 평가할 것을 주문하고 있다.

그런데 방송법에는 심사기준에 대한 배점이나 중요한 내용 등에 대한 구체적인

설명이 결여되어 있다. 그러므로 심사기준이 포괄적이고 규범적이며 추상성이 매우 높아서, 어떤 기준으로 평가를 해야할지 모호하다는 문제가 제기되어 왔다(송종현·윤성욱, 2017.12; 성욱제·송민선, 2018.12).

구체적으로 방송의 공적책임·공정성·공익성 등의 개념은 다른 심사항목들을 모두 포괄할 수 있는 대단히 추상적인 성격의 항목으로, 다른 심사항목들과의 계위가 맞지 않다는 주장이 있다(박동욱 외, 2014.10). 그러므로 항목간 조정이 필요성이 주장되었다(성욱제, 2013). 그리고 지역적·사회적·문화적 필요성 및 타당성이나 방송발전을 위한 지원계획 등은 그 의미가 불분명한 측면이 있는 것으로 나타났다(박동욱·이종원·김태오·박민성, 2014.10). 또한 사업자들이 제출한 사업계획서만으로 이러한 추상적 개념들이 얼마나 수행되었는지 명확하게 파악하기가 어렵다는 주장도 제기되었다(신혜선·이영주, 2020).

추상적인 심사기준으로 인해 심사가 투명성과 객관성을 담보하지 못할 경우에 심사제도는 사업자들의 자기검열(self-censoring) 기제로 작동할 가능성이 높다(황근, 2019; 주정민 등, 2021.12).

재허가·재승인 심사기준이 추상적이라는 점에서 정치적 통제의 위험성이 발생한다는 지적도 있다. 추상적인 기준은 투명성과 객관성을 유지하기 어렵게 만들어, 심사제도가 실제로는 사업자들의 자기검열 기제로 작동할 가능성이 높아지는 것이다. 또한, 재허가·재승인은 '행정규제기본법'에 따라 법률적 근거에 의해 이루어져야 하는데, 방송법에 규정된 방송사업자 재승인 심사기준이 매우 추상적이어서 객관적인 심사가 어려운 상황이 발생하고 있다는 의견도 학계와 업계에서 이어진다.

기준의 추상성으로 인해 평가자들의 주관적이고 자유로운 평가가 이루어지고, 이는 심사의 신뢰성과 공정성을 저해할 수 있다. 특히 '방송의 공적 책임·공정성·공익성'과 관련된 평가 항목들이 높은 비중을 차지하고 있어, 이로 인해 공익성 평가가 주관적으로 이루어질 가능성이 크다. 또한, 공익성이나 공정성과 관련된 개념들이 지나치게 추상적이고 포괄적이어서 평가의 해석이 다양해질 수 있다.

실제로 2017년의 지상파방송 재허가와 종합편성·보도채널 재승인 심사 배점 기준

을 살펴보면, 서로 다른 매체임에도 불구하고 거의 동일한 기준으로 심사가 이루어지고 있다(황근, 2019). 또한, '방송의 공적 책임·공정성·공익성'과 관련된 평가 항목들이 전체 점수의 상당 부분을 차지하고 있다.

심사 기준의 추상성은 정치적 입장에 따라 상반된 평가가 이루어질 가능성이 높아지는 문제를 야기하며, 이는 심사 공정성을 해치는 결정적인 요인으로 작용할 수 있다. 실제로 방송의 공익성이나 공정성은 오랜 기간 정쟁과 노사갈등의 중심에 위치하여 정치적·법적 갈등의 원인이 되어왔다.

심사위원 구성 또한 주된 쟁점이 된다. 외형적으로는 공정한 구조로 보이지만 내용적으로는 집권 여당이 독점할 수 있는 구조이며, 전문분야 심사위원들이 자신의 전문 영역과 무관하게 모든 영역을 평가하는 것은 심사 객관성을 침해할 수 있다는 지적이 나온다.

이러한 이유로 현행 재허가·재승인 제도는 법적·절차적 정당성에도 불구하고 방송사업자를 압박하는 요인이 될 수 있으며, 방송사업자에 대한 강력한 통제 기제로 작용할 위험성이 높아진다는 지적이 있다.

그리고 심사기준의 추상성이 비계량 방식으로 이어지고, 심사는 심사위원의 주관적인 평가가 강하게 작동할 수밖에 없어서 심사의 일관성, 객관성과 공정성 측면에서 논란이 발생할 수 있다(황근, 2019).

이러한 문제점을 개선하는 방안으로 심사의 계량화의 필요성이 학계에서 널리 제기되었다. 구체적으로 첫째, 계량평가 항목을 늘리고 비계량평가 항목의 점수 비중을 낮추어야 한다는 주장(주정민 등, 2021.12)과, 둘째, 심사항목을 세분화하고 배점 비율을 낮추어야 한다는 주장(박동욱 외, 2014; 정인숙, 2002; 황근, 2019) 등이 있다. 이 중 둘째 주장을 자세히 살펴보면, 추상성이 높아 정성적 평가가 불가피한 심사기준을 단일한 평가가 아니라 몇 개의 세분화된 중단위 항목으로 구별하여 평가하자는 의견이다. 이는 중단위 항목을 많이 두어 가급적 계량평가가 가능하도록 하려는 의도로, 심사의 자의성을 최소화할 수 있다는 주장이다(송종현·윤성욱, 2017.12; 성욱제·송민선, 2018.12).

나. 방송평가와의 중복성

방송법 제31조(방송평가위원회) 제1항에 의거하여 방송통신위원회는 매년 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관하여 종합적으로 평가하고 있다. 그런데 방송평가의 평가항목의 상당한 부분이 재허가·재승인 심사기준과 중복된다는 문제가 지적되어 왔다. 이에 대해 3가지 주장이 제기되었다. 첫째, 방송평가와 재허가·재승인 심사의 중복성을 인정하고, 중복되는 요소를 방송평가로 대체하자는 주장이다(주정민 등, 2021.12). 둘째, 외형상 유사하게 보이는 항목이라도 실적·계획의 평가여부 및 배점, 방송평가 적용기간 제외 등 평가의 기준이나 적용 방법이 다르다는 주장도 있다(성육제·송민선, 2018.12).

그러므로 재허가·재승인 심사에서 방송평가의 비중을 낮추면 심사의 자의성 논란을 더욱 키울 것으로 우려하였다. 셋째, 방송평가는 방송사업자의 지난 1년간의 실적에 대한 계량평가인데 비해 재허가·재승인심사는 사업자가 재허가 신청 당시 제출한 계획에 대한 이행실적으로 비계량, 정성평가라는 점에서 중복성 문제가 발생하지 않는다는 주장도 있다(박동욱 외, 2014.10). 일례로 방송심의규정의 제규정 준수여부와 행정처분에 따른 감점은 방송평가에 반영된 기간 이외의 제재 또는 행정처분에 대해서만 재허가 심사에 반영함으로써 중복을 피하고 있다고 주장하였다.

위 주장에서 둘째와 셋째는 중복성의 우려가 없다는 주장이다. 둘째는 방송평가와 재허가·재승인 심사기준과의 내용적인 차이점에 주안점을 두었고, 셋째는 정성적 평가와 정량적 평가라는 평가 방법의 차이점에 주안점을 두고 있다. 그러므로 현재의 정성적이고 비계량적인 심사체계에서는 이러한 주장들이 인정될 여지가 있으나, 계량화가 추진된다고 하면 중복성의 문제가 발생하게 되므로 극복해야 할 문제로 판단된다.

방송평가제는 방송심의의 실효성을 확보하고 허가 기간 중에 얻은 평가결과를 재

허가 심사에 연계해야 한다는 취지로 탄생했다. 이러한 개념은 1990년의 <방송제도 연구위원회보고서>를 통해 처음 제안되었으며, 1994년에는 방송위원회의 <공영방송방전연구위원회보고서>에서도 유사한 아이디어가 제시되었다. 또한, 1999년에는 <방송개혁위원회보고서>에서 방송사의 재허가를 형식적으로 이루어지고 있다는 점을 지적하면서 방송프로그램의 종합적인 평가를 통한 재허가를 제안했다.

2000년에 통합방송법이 제정되면서 방송평가제도가 법적으로 정착되었다. 이에 따라 <방송평가에 관한 규칙>이 2001년에 제정되었고, 2002년과 2005년에 두 차례에 걸쳐 개정되었다.

방송평가는 시청자들의 평가와 참여를 반영하고, 청문의 대상이 되거나 재허가를 조건부로 통과한 방송사업자도 다수 있어서 중요한 비중을 차지하고 있다. 또한, 재허가 심사에서 탈락한 방송사업자가 발생한 경우와 관련해 논란도 존재한다. 특히 재허가 심사에서 방송평가 결과가 상당 부분의 평가 점수를 차지하고 있다는 점에서 더욱 중요한 쟁점으로 자리 잡았다.

그러나 방송평가제에 대한 비판도 존재한다. 재허가 심사항목과 방송평가 규정이 중복되는 경우나 방송평가규칙이 위헌적이라는 주장 등이 있어, 이에 대한 논란이 남아 있다.

앞서 언급한 바와 같이 심사항목들과 항목 간 배점은 주관적인 관점에 따라 다르게 해석될 수 있다. 그렇기 때문에 기존의 심사항목과 배점이 재허가 제도의 취지와 부합하는지에 대한 검토가 필요한 시점이다.

첫째, 중복된 심사항목 부분으로, 방송평가에서 이미 반영된 내용이 다른 심사항목들에 중복되어 나타나는 문제가 있다. 이는 방송평가에서 계량화된 평가지표를 초월하는 비계량 평가가 사실상 어렵다는 의미를 담고 있다.

둘째, 지역성 구현의 부족한 반영 부분으로, 지상파방송사업자가 지역방송을 담당하고 있음에도 불구하고, 지역성 구현을 평가하는 항목의 배점이 낮아 부족한 반영이 이뤄지고 있다. 이는 모든 지상파방송국이 지역 기반이라는 특성을 고려할 때, 해당 항목이 보다 비중 있게 취급되어야 함을 시사한다.

셋째, 공영과 민영방송 간의 차별화 부재 부분으로 공영과 민영방송은 각기 독자적인 책무와 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 차별화된 심사항목이 부족하다. 공영과 민영방송은 서로 다른 기능을 수행하며, 그에 따라 공정하게 평가되어야 한다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 심사항목을 더욱 세분화하고, 지역성 구현에 대한 평가를 강화하며, 공영과 민영방송의 특성에 따라 차별화된 평가기준을 마련하는 등의 개선이 필요하다. 이를 통해 재허가 심사가 투명하고 공정하게 이뤄질 수 있도록 조치해야 한다.

정리하자면 심사항목들의 세분화 정도, 대항목과 세부 심사항목 간의 변별성, 평가내용의 동일성, 그리고 사업계획서를 기반으로 하는 평가에서의 주관적 요소 등이 문제로 지적된다.

첫째, 대항목과 세부 심사항목 간에 변별성이 부족하다는 문제는 평가의 다양성을 제한하고 있을 수 있다. 변별성이 부족하면 평가가 너무 일반적이 되어, 구체적인 측면을 파악하기 어려워진다.

둘째, 평가내용의 동일성으로, 평가내용이 동일하거나 유사한 내용으로 이루어진 경우, 다양한 측면에서의 평가를 어렵게 한다. 동일한 내용을 평가한다면, 다양한 측면에서의 정보 수집과 분석이 충분하지 않을 수 있다.

셋째, 사업계획서를 기반으로 하는 주관적 평가로, 사업계획서를 기반으로 하는 평가는 주관적인 판단이 많이 개입될 수 있다. 이로 인해 투명성과 공정성에 의심을 제기하는 것이 일견 자연스럽다. 이를 방지하기 위해서는 계량화된 지표와 비중을 고려하는 방식이 요구된다.

넷째, 평가지표의 부재 및 계량화의 필요성으로, 평가에 사용되는 지표가 부족하거나 계량화되지 않으면, 주관적 판단이 더 많아질 수 있다. 김동욱(2005)의 제안처럼 계량지표의 비중을 높이는 방향으로 개선이 필요하다.

이러한 문제점들을 해결하려면 심사항목과 지표의 명확한 세분화, 각 항목 간의 변별성 확보, 주관성을 줄이기 위한 계량화된 지표의 도입 등이 필요하다. 특히, 투

명성과 공정성을 높이기 위한 의사결정 프로세스에 대한 고민이 절실하다.

2. 재허가·재승인 심사의 절차 개선

가) 심사 투명성 및 절차적 공정성

박동욱(2014)의 연구에서는 재허가·재승인 제도의 문제점을 다섯 가지 정도 들어 설명했다. 첫째, 심사항목 간 체계성의 결여로 방송법상 심사기준에 해당하는 심사항목들이 각각의 체계적인 구조 없이 나열돼 있어 조정이나 합리적 범주화가 필요하다는 점이다. 둘째, 추상적인 심사기준으로 공적책임, 공정성, 공익성 항목이 세분화되지 않아 중점적으로 어떤 부분을 심사해야 하는지 결정하기 어려우며, 심사기준을 보다 구체화할 필요가 있다는 부분이다. 셋째, 매체별·채널별 특성 반영 부족으로 심사기준이 모든 사업자에게 동일하게 적용되어 심사의 실효성이 떨어지는 저이다. 넷째, 앞서 언급한 중복성 문제로 심사기준과 방송평가 항목 간 중복성 문제가 있으며, 이로 인해 심사과정이 복잡해지고 투명성이 떨어진다. 다섯째, 거부 시 후속조치 부재로 재허가·재승인 거부 시 후속조치에 대한 구체적인 방안이 부재하다는 부분이다. 이에 대해 다음과 같은 세 가지 제안이 나온다. 첫째, 심사항목 단순화 및 고지로, 심사항목을 사전에 고지하고, 중복요소는 방송평가와 같은 지속적인 평가로 대체하며, 정량적이고 객관적으로 입증 가능한 자료로 대체하는 방법을 고려해야 한다. 둘째, 구체적 중점 심사항목 고지로 방송환경 변화에 맞춰 정책 목표를 유연하게 적용하기 위해 중점 심사항목을 사전에 고지하여 집중적으로 심사하는 방안을 고려한다. 셋째, 심사위원 구성 문제 해결에서 심사위원 중 정부에 우호적인 인사들이 주로 선임될 가능성을 감안하여, 전문 분야는 외부 전문기관 평가로 대체하거나, 심사위원이 자기 전문 추천분야만 평가하도록 하는 방안을 고려해야 한다.

이러한 제안들은 재허가·재승인 제도의 공정성, 투명성을 강화하고, 불필요한 복잡성을 줄이기 위한 방안으로 제시되는 대표적인 예시들이다(송종현, 2017; 성욱제, 2013).

나. 재승인 기간 조정 및 조건부 승인 관련 쟁점

2017년 이후의 방송사업자 재허가·재승인 결과에는 두 가지 주요 특징이 나타난다. 첫 번째로, 재허가·재승인 기간이 전반적으로 단축되었다는 점이다. 두 번째로는 '조건부 재허가·재승인'과 '부관사항'이 많아지고 있다는 점이다.

2017년에 재허가 심사를 받은 지상파방송은 모두 '3년 재허가'를 받았으며, 특히 'TV조선'과 'MBN'은 여러 조건들을 충족해 '3년 조건부 재승인'을 받았다. 이는 방송사업자의 정상적 운영을 기대하기에 매우 짧은 시간이며, 방송법과 전파법에 규정된 5년보다 짧은 기간이다.

또한, 다양한 조건과 권고사항들이 방송사업자에 부여되고 있다. 그러나 이러한 조건들이 방송사업자의 공적 책무 수행이나 콘텐츠 투자 부족을 나타내는 것이 아니라, 방송 자율성을 침해하는 과도한 규제로 해석될 수 있다.

재허가·재승인 심사에서 주목해야 할 점은 허가·승인기간 문제다. 한국의 방송사업자의 허가 기간은 다른 국가에 비해 짧은 편이며, 최근에는 확일적으로 3년 기간을 받고 있다. 이는 방송사업자로서 필요조건을 충족시키지 못한 경우에 대한 제재로 볼 수 있지만, 방송에 대한 과도한 통제로 비판을 받을 수 있다.

특히, 재허가 기간이 짧아지면서 사업자들은 짧은 기간 내에 차기 재심사나 재승인을 준비해야 하는데, 이는 사업자들에게 부담을 주고 규제기구의 정책목표를 강제하는 효과가 있을 수 있다. 그러나 이는 사업자에 대한 '위축효과'를 유발할 가능성이 있으며, 정치적 이해득실에 따른 부정적 영향을 가져올 수 있다.

다. 시청자 의견의 실질적 반영과 재허가·재승인 탈락 관련 대응 장치 마련

첫째, 시청자 의견 청취에 대한 문제다. 재허가 심사에 있어 시청자 의견 청취는 방송 전파의 주인인 국민의 의견을 반영하는 중요한 절차다. 이에 대한 활성화가 제대로 될 때 재허가 심사의 투명성과 공정성이 높아질 수 있다는 주장이 제시된다. 그러나 최근 시청자 의견 청취 절차에서의 접수가 미흡하다는 문제에 대한 지적이 이어진다. 실제로 접수 건수가 적어 효과적인 청취가 이뤄지지 않고 있다는 점을 강조하고 있다.

둘째, 방송사업자에 대한 재허가 거부 시의 후속 조치 문제다. 재허가 심사의 결과로 탈락하는 사업자가 발생하고 있는 상황에서, 이에 따른 현실적 대응책이 필요하다. 이를 위해 법적인 장치뿐만 아니라 송출방법, 현행 사업자와 신규 희망자를 포함한 모든 사업자를 심사 대상으로 하는 방법 등을 구축할 필요성이 있다. 또한, 방송의 계속성을 확보하고 매물자산의 효율적인 이용을 위해 방송설비의 이용, 양도에 관한 절차 및 제한사항을 마련해야 한다는 주장도 나온다.

셋째, 2009년 개정방송법이 재허가 탈락에 대비하여 해당 사업자의 방송사업을 승계하는 규정을 도입했지만, 이 규정이 실질적으로 작동되지 않으면 문제가 발생할 수 있다는 지적이 있다. 이러한 규정이 재허가 탈락에 따른 방송송출 중단으로 인한 특정 방송권역 시청자들의 권리 침해를 방지하려면 실질적인 운영 및 시행이 필요하다는 입장이 있다(김재영·이승선, 2010).

3. 기타 개선 사항

가. 매체의 특성을 고려한 심사기준 및 절차

방송사업의 형태가 다양해짐에 따라, 방송매체의 특성을 심사에 반영해야 한다는

주장이 제기되었다. 구체적으로 공영과 민영방송사, TV와 라디오 방송사, 전국과 지역방송사 등을 구분하여 심사를 진행할 필요성을 제기하였다(주정민 등, 2021.12).

지상파방송에 대해서는 개별 방송국 단위가 아닌 사업자 단위로 재허가 심사를 수행하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었다(송종현·윤성욱, 2017.12).

종편PP에 대해서는 콘텐츠산업 경쟁력 제고, 글로벌 기업의 출현 등이 초기에 승인 취지이므로, 이러한 정책목표를 강제하기 위해 ‘방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적정성’ 심사항목에 큰 비중을 두어야 한다는 의견이 제기되었다. 보도 PP는 신문과 방송을 겸영한다는 점에서 다른 매체에 비해 방송의 공적책임을 더욱 엄격하게 요구해야 한다는 주장도 제기되었다. 그리고 기술적 능력 항목이 종편·보도PP에 대해 적절한가에 대한 문제제기도 있었다(박동욱 외, 2014.10).

나. 재승인 유효기간의 연장

방송법 제16조에 따라 종편 및 보도PP의 재승인 유효기간은 최대 7년이지만, 동법 시행령 제16조 제1항에 의해 최대 5년이 적용되고 있다. 2020년에 시행된 재승인 심사에서 방송통신위원회는 종편 및 보도PP에 대해 재승인 기간을 5년 1개, 4년 3개, 3년 2개 사업자에게 부과하였다. 그런데, 3년은 재승인을 취득한 후에 재승인을 준비하기에 부족한 기간이라는 우려가 있었다(황근, 2019). 그래서 방송사의 부담을 줄이기 위해서 재허가·재승인 유효기간을 5년 ~ 7년으로 연장하자는 주장이 제기되었다(송종현·윤성욱, 2017.12; 성욱제·송민선, 2018.12).

다. 심사 전문성의 강화

심사의 공정성과 엄밀성을 높이기 위해 심사의 전문성을 강화하는 방안이 두 가지로 제시되었다. 첫째, 방송통신위원회 내·외부에 전담조직을 신설하는 방안이다

(주정민 등 2021.12). 둘째, 심사위원들이 전문분야만 평가하는 방안이다(황근, 2019). 이 중 둘째 방안은 지금과 같이 심사위원들이 자신의 전문영역과 무관하게 모든 영역에 대해 평가하는 것은 심사의 객관성을 침해할 가능성이 높다는 문제의식에 바탕을 두고 있다. 그러므로 심사분야를 방송·경영회계·기술·시청자권의 등 4개 부문으로 나누고, 부문별로 심사위원을 구성하여 1차로 심사한 후, 전체회의를 열어 심사결과를 공유하고 평정기준을 확정하는 방안이다. 그리고 전문 분야는 외부 전문기관 평가로 대체하는 방안도 제시되었다.

라. 기타

현재 재허가·재승인 기본계획이 7~8개월 전에 이루어지고 있으나, 이를 재허가·재승인시에 미리 공표하자는 주장이다(박동욱 외, 2014.10). 심사기준의 사전예고는 사업자의 예측가능성을 높여준다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 정부의 재량행위가 축소된다는 부정적 측면도 상충한다. 그러므로 대항목까지만 사전에 미리 고지하여 정부의 정책의지를 반영하고, 빠르게 변화하는 방송미디어 환경에 정책적으로 대응하도록 할 필요가 있다는 주장이 제기되었다.

현재 심사기준에서 과락 기준(40%)이 사회적 통념에 비취볼 때 너무 낮게 설정되어 있다는 주장이 제기되었다(성욱제·송민선, 2018.12). 그러므로 일반 심사사항의 과락 기준을 40%에서 50%로 상향조정하고, 현행 2개의 중점 심사사항에 대한 과락 기준은 50%를 유지하는 방안이 제시되었다.

계획과 실적을 구분하는 평가하는 기준에 대해 실적을 40%, 계획을 60%의 비중으로 평가하자는 방안과(박동욱 외, 2014.10), 400점과 200점으로 배점하자는 주장이 제기된 바 있다(주정민 등, 2021.12).

제 4 장 재승인 심사제도 합리화 방안

제 1 절 심층 인터뷰

선행연구를 통해 도출된 현 중편채널 재승인 제도에 대한 문제점과 이에 대한 개선방안을 모색하기 위해 해당 분야 전문가를 대상으로 2023년 12월, 심층 인터뷰를 실시하였다. 심층 인터뷰는 중편 채널에 대한 심사 경험이 있으며 관련 연구 경험이 있는 7명의 전문가를 대상으로 하였다. 심층 인터뷰는 현장 인터뷰 방식으로 진행하였으며 보완적인 답변이 필요할 경우 서면조사를 병행하였다. 심층 인터뷰 질문 내용은 크게 재승인 제도 자체의 문제와 심사제도를 개선하기 위한 내용으로 구분하여 실시하였다.

<표 4-1> 심층 인터뷰 응답자 현황

전문가	분야	직업	전문가	분야	직업
A	방송	교수	F	방송	교수
B	방송	연구원	G	방송	교수
C	경제학	연구원			
D	방송	연구원			
E	방송	교수			

제 2 절 심층 인터뷰 결과

1. 승인제도의 필요성

종편 및 보도 PP에 대한 승인 제도는 보도를 방영함으로써 여론 형성에 영향을 미칠 수 있다는 이유로 방송 사업자에 대한 강력한 허가 승인의 정당성이 인정되어 왔다. 하지만 유튜브와 같은 이용자가 접근 가능한 뉴스 매체가 많아지면서 상대적으로 영향력이 과거에 비해 감소되었고, 규제철폐 역시 공공 신탁의 원리 대신 시장 경쟁의 원리를 적용하는 정책으로 전환되고 있기 때문에 사전 규제가 아닌 사후 규제로 규율 체계를 전환해야 한다는 지적이 제기되어 왔다(손금주, 2013; 황근, 2019). 또한, 종편 채널에 대한 현행 승인제는 특정 사업자만 보도를 할 수 있는 특허적 성격이 강하며, 사업자의 영향력을 강화시키는 독점적 기제로 작용할 수 있다는 지적도 제기되었다(신혜선·이영주, 2017; 주정민 외, 2021). 이러한 방송환경 변화 속에서 종편·보도 PP에 대한 승인제가 여전히 유지되어야 하는지에 대해 전문가의 의견을 수렴한 결과, 일부는 승인제가 폐지되는게 바람직하다는 의견을 제시했지만 대체적으로 보도 기능으로 인한 사회적 영향력이 있기 때문에 유지될 필요성을 주장하였다. 먼저, 승인제를 폐지하는게 필요하다는 의견은 다음과 같다.

“저는 필요 없다고 생각하거든요. 이제 과거에 이제 일부 필요성 때문에 또 우리가 할 수 있었기 때문에 이제 할 수 있었다는 게 국가가 어느 정도 컨트롤을 할 수 있는 상황일 때는 이왕이면 진입 장벽이 안 만들 수도 있지만 만약에 만들었다면 국가가 좀 잘하는 사람을 이제 할 수 있도록 해야 되는 장치가 필요하니까 최소한의 합리성이 있었지만 지금은 문제는 이제 인터넷 유튜브나 이런 게 있잖아요. 그런 게 아무나 허가하지 않고도 보도나 이런 걸 다 할 수 있는 다른 매체가 생기는 과정에서 그런 합리성이 유지될 수 있느냐 약간 의문이 있습니다. 그래서 지금 불필요하다고 생각하고 이제 유효하지 못하다고 생각하고 두 번째는 자유주의 국가에서 지상파가 아닌 채널에 대해서 보도 기능이 있다는 이유로 국가가 진입 장벽을 두고 있는 나라가 없습니다.” (B)

“저도 비슷한 의견인데요. 저런 관점에서 볼 수도 있지만 또 다른 관점에서 보면 우리가 정부가 진입 제도나 이런 재승인 제도를 유지하는 이유 중에 경제학적인 측면에

서 보면 우선 첫 번째가 라이선스를 통해서 지대 창출이 가능하냐 그러니까 어떤 배타적 면허잖아요. 저거는 배타적 면허이기 때문에 그래서 그런 라이선스를 통해서 그런 배타적인 어떤 라이선스를 통해서 지대 창출이 가능하냐가 우선 첫 번째 우리가 따져봐야 되는 거고요. 그다음에 두 번째가 경합적 수요가 있느냐 내가 이거 보도를 하고 싶어 하는 사람들이 많이 있느냐 근대 지대가 발생하는 거니까 그러면 이제 그러면 이제 우리가 사업자를 선별해야 되는 정당성이 생기는 거죠. 그리고 재승인 제도가 유지돼야 되는 정당성도 생기는 거고 그러면 이제 결과적으로 이 두 가지를 좀 우리가 따져봐야 되는데 물론 이제 보도의 영향력이나 이런 관점도 중요하지만 이제 저런 것도 따져봐야 된다고 생각합니다.” (C)

“중편채널에 대한 승인제는 폐지되어야 한다고 생각합니다. 1) 주파수를 사용하지 않는 점, 2) 보도 프로그램이 편성되는 채널이 충분히 많이 있어 중편채널의 게이트키퍼 및 어젠더 셋팅의 크지 않으며 3) 무엇보다도 뉴스 이용 측면에서 뉴스 이용자들이 인터넷 포털이나 유튜브 동영상 플랫폼을 통해 뉴스를 접하는 비중이 70-80% 이상이기 때문입니다. 4) 승인제 부관 조건을 보면 뉴스보도 장르뿐만 아니라 콘텐츠 투자와 다양한 장르 프로그램 편성을 강조하고 있는데, 이 점은 민영방송의 자율적 판단에 맡길 부분이라고 생각합니다.” (E)

한편, 대체적으로 중편채널이 지상파와 달리 전송 네트워크를 이용하지 않고 있지만 민주적 공론장 제공과 문화적 다양성과 같은 사회적 기능을 수행하고 있다는 점 등에서 승인제의 유지가 필요하다는 의견이 제시되었다.

“규제는 필요하다고 생각합니다. 보도기능으로 인한 여론 독과점 현상이 유발되기 때문입니다.” (A)

“기술중립시대에 전송네트워크에 따라 규제를 달리할 필요는 없다고 생각합니다. 현행 허가, 승인제도가 사회적 영향력에 근거해서 시행되는 것이므로 중편채널이 유료방송을 통해서 전송된다고 해서 규제를 폐지하는 것은 바람직하지 않습니다. 중편채널 역시 민주적 공론장 제공과 문화적 다양성을 제공하는 사회적 기능을 수행하고

있으므로, 이러한 기능을 제대로 수행하는지를 주기적으로 평가하는 제도는 필요합니다.” (F)

“기본적으로 주파수를 사용하는 지상파 채널이 아닌 일반 채널에 대해 재허가/재승인 제도를 가지고 있는 나라가 거의 없다는 점(글로벌 스탠다드)에서, 종편채널에 대해 진입규제가 불필요하다는 주장에 대해서는 원칙적으로 동의합니다. 다만, 지금과 같이 나름의 지대(rent, 기존의 진입규제로 4개사만 시장에 진입했고, 이로 인해 안정적인 성장의 기틀이 마련되었다고 볼수 있는 측면도 존재)를 가지고 있는 현재의 상황에서, 진입규제를 철폐하면 종편채널에 대해 실효적인 규제를 가하기 어렵다는 점에서, 보다 신중할 필요는 있다고 생각합니다.” (D)

“단지 전송의 문제라기보다는, 보도를 포함하는 채널에 대해서는 재승인 심사를 통해 면허를 주는 제도로서 운영되는 면이 있습니다. 보도에 대해서는 높은 수준의 공적 책임과 공정성의 책임을 부여하고 있으며, 이를 평가하기 위한 제도로서 의미가 있다고 생각합니다.” (G)

2. 재승인 규제의 실효성

2010년 최초 승인을 받은 이래, 지금까지 종편 채널에 대한 재승인은 한번도 불허되지 않았기 때문에 재승인 제도 자체의 실효성이 없다는 주장도 그동안 지속적으로 제기되어 왔다(신혜선·이영주, 2020). 그럼에도 모든 응답자들이 재승인 제도가 사업권의 보장 이외에도 정부 정책 목표를 관철할 수 있는 수단이라는 측면에서 필요한 제도라는 점을 주장하였다. 다음과 같은 의견들이 이러한 점을 뒷받침해 주고 있다.

“재승인이라고 하는 것들의 정책적인 목표가 재승인 심사 제도를 통해가지고 정부의 정책 목표들을 관철한다거나 또는 이제 사업자들의 어떤 사업 운영의 어떤 능력들

역량들 이런 것들을 평가하는 것이기 때문에 그게 불허가 없기 때문에 효율성이 없다 이런 논리하고는 연관성은 없다고 생각합니다” (A)

“저도 비슷한데 저는 이제 재승인이 불허된 사례는 없지만 실질적으로 이게 재허가 기간을 다르게 차별적으로 두고 있기 때문에 사업자 입장에서는 이제 어쩔 수 없이 이게 구속력 그러니까 좀 더 잘해야 되는 거 아닌가 일탈을 적게 해야 되는 유인으로 작용하고 있는 것은 맞기 때문입니다.” (B)

“마찬가지로 진입 제도가 있는데 이 재승인이라 해서 어떤 사후 평가라든지 이런 제도가 없다라고 한다면 그거는 기득권을 유지해주는 형태의 제도가 돼버려요. 한번 진입하면 시장 구조는 그대로 유지되는 거고 그다음에 기득권이 유지되기 때문에 그 기득권을 향유하려고 하는 유인이 더 커지게 되고요. 그러니까 이제 내가 라이선스 받아왔으니까 이제 내가 이제 하고 싶은 대로 할 거야 이제 이렇게 돼버리는 거고 이제 그렇게 되면 결과적으로 오히려 진입 제도가 있는데 이런 게 없으면 오히려 좀 부정적인 영향들 소위 말하는 기득권을 향유하거나 또는 지대 추구를 더 강화하거나 이제 이런 행위들이 빈발하게 나타날 수 있다 이렇게 생각이 되고요. 그다음에 두 번째가 기본적으로 이런 재허가나 재승인 제도가 갖고 있는 또 하나의 효과 중에 하나 예방적 효과가 있거든요. 공공의 이익에 반하는 행동들을 좀 억제시키는 예방적 효과가 있다 이렇게 볼 수 있죠.” (C)

“재허가/재승인 제도가 유지되어서 수많은 규제들이 실효성을 가집니다. 불허된 사례가 없어 제도가 실효적이지 않다는 주장에 대해서는 동의하기 어렵습니다.” (D)

“재승인심사를 통해 불허한 사례가 없어서 효율성이 없는 것은 아니라고 봅니다. 재승인심사를 받기 위해 방송 사업을 하는 데 많은 것이 반영되고 있기 때문입니다. 사업자에게는 부담이 매우 클 것 같습니다.“ (E)

“반드시 재승인거부라는 극단적인 사례가 아니더라도 재승인 제도가 수행하는 긍정적 기능이 많습니다. 사업자에게 방송사업의 구체적 내용을 계획하게 하고, 그 이행 여부를 평가하는 제도로서 재승인 제도는 방송사업자의 건전한 발전에 기여하고 있습니다.” (F)

“중편채널에 대해서 재승인이 불허된 사례는 없지만, 재승인 심사를 통해서 조건부 승인이 이뤄진 경우가 있으며 이는 중편채널의 사회적 책임을 높이는 데 기여를 했다고 생각합니다. 재승인 제도가 있기 때문에 그나마 중편 채널에 대해서 일정한 감독 감시가 유지될 수 있다고 생각합니다.” (G)

3. 재승인 심사의 차별성

중편채널에 대한 재승인 심사는 현재 지상파 재허가와 거의 동일한 심사항목과 배점으로 구성되어 있는데 그동안 이를 차별화할 필요성이 지적되어 왔다. 예컨대, 유료방송은 지상파와 달리 수익을 창출해야 하기 때문에 심사과정에서도 산업적 측면이 더 고려되어야 한다(변상규, 2020). 또한 중편 채널은 플랫폼과 콘텐츠 사업자로서의 지위를 모두 갖는 지상파와 달리 콘텐츠 제작의 역할을 담당하기 때문에 심사의 강조점이 차등화될 필요가 있다는 것이다. 그럼에도 현재 중편채널의 재승인에서는 지상파 방송과 마찬가지로 “방송의 공정성 및 공익성 구현 여부”는 지상파 재허가 심사기준과 마찬가지로 동일한 심사항목으로 평가되고 있다(신혜선·이영주, 2017, 2020). 그동안 실시된 중편·보도 PP에 대한 재승인 심사에서 지상파 방송사의 재허가 배점과 비교했을 때 총 6개 항목에서 3개의 항목의 배점이 동일하게 평가되었다. 대체적으로 방송의 공적책임에서는 지상파의 배점이 높고 반면 프로그램 기획편성에 대한 배점은 중편 심사에서 높게 부여되었다(신혜선·이영주, 2017; 주정민 외, 2021). 그럼에도 여전히 방송사별 성격에 따른 심사제도의 차별성이 두드러지지 않고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 전문가들은 이에 대해 매체별 차등화된 심사방식의 필요성에 대체적으로 동의하였다.

“차별화 필요성이 있습니다. 주파수 사용 여부에 따른 공적 책임의 수준이 다르기 때문입니다. 중편은 보도에 있어서는 지상파와 같은 평가를 하더라도 비보도 영역에

대해서는 일반 pp 수준의 최소한도의 점검만 필요하다고 생각합니다.”(A)

“지상파하고 종편이 우리가 보면은 편성 관점에서는 동일하지만 종합 편성을 하니까 근데 이 방송의 어떤 송출 방식에 있어서는 완전 다르거든요. 왜냐하면 지상파는 자기가 플랫폼이 있는 사업자잖아요. 그러니까 우리가 이제 지상 파거 방송의 때도 그랬지만 지상파에 대한 허가는 2개 측면이 있어요. 사업 허가 측면하고 기술 허가 측면을 다 갖고 있거든요. 근데 유료 종편은 플랫폼이 없는 종합편성 사업자잖아요. 그렇기 때문에 지상파 재허가하고 종편 재허가는 소위 말하는 플랫폼 설비나 플랫폼 운영에 대한 허가 차별성은 당연히 있어야 된다고 저는 보고요.” (C)

“지상파 방송사는 공익성, 공공성의 실현 의무가 막중한 반면 종편채널은 주파수를 할당받지 않으며 무엇보다도 민영방송사이기 때문입니다. 재승인제가 적용되더라도 보도기능만 중점적으로 살펴봐야 하며 그 외에 콘텐츠 투자와 경영 부문은 자율적으로 맡겨야 합니다.” (E)

“심사항목은 차별화할 필요가 있습니다. 즉, 공적책임, 공정성, 편성다양성, 프로그램 투자 등 지켜야 할 사회적 가치는 심사하되, 지상파에 부여하는 기타 의무로부터는 좀더 자유롭게 항목과 배점을 완화하는 방향으로 심사항목을 개편할 필요가 있습니다.” (F)

반면, 공영 지상파와는 차별화가 필요하되 민영 지상파와 종편 간 차별화는 무의미하다는 견해를 제시한 전문가도 있었다.

“저는 좀 관점이 다른데요. 개인적으로는 지상파 재허가, 지상파와 이제 종편의 차이가 사라지고 있다고 생각하거든요. 왜냐하면 시청자 입장에서는 지상파, 종편이나 구분할 수 없기 때문에 없는 시대라서 사회가 사라지고 있어서 지상파라는 이유로 종편이라는 지상파가 아니라는 이유로 차별을 두기가 이제 점점 어려워지고 있다고 오히려 저는 생각하고요. 오히려 반대로 종편을 지상파하고 똑같이 할 거야 그게 아니고 지금 문제가 되는 게 지상파 중에서 우리가 이제 모든 채널들을 지상파 수준으로

이렇게 규제하기 때문에 문제가 되는 거거든요. 오히려 지상파 중에서 공적인 책무를 강하게 요구해야 되는 공영방송을 제외하고는 지상파가 아닌 지상파라 하더라도 SBS 나 이렇게 민영방송 지역에 있는 민영방송들한테 과거와 같은 공적 책임을 요구하는 것 자체가 어불성설이라고 생각해요. 지상파 주파수를 사용한다는 이유로 지상파 지상파는 별도로 묶는 시대는 더 이상 이제 합리화되기 어렵지 않나 그런 생각이 듭니다.” (B)

“중편과 지상파의 차별화라기보다는, 공영과 민영방송에 대한 차별화는 필요하다고 생각합니다. 공영방송을 좀 더 명확하게 규정하고, 공영방송의 공적 책임을 자율적이지만 높은 수준으로 강화하고 민영 방송에 대해서는 이와 다른 시장 내의 역할을 부여하는 방식의 차별화가 필요하다고 생각합니다.” (G)

4. 방송평가와의 중복성

중편채널 재승인 심사항목이 방송평가 심사항목과 중복된다는 문제 제기에 대해서는 심사항목은 같지만 장기적인 평가이기 때문에 별 문제가 없다는 의견과 중복 심사는 문제가 있기 때문에 장기적으로 계량평가인 방송평가로 대체하되 재승인 심사에서는 미래 계획에 대해서만 평가가 필요하다는 대안이 제시되기도 하였다. 먼저 방송평가와 재승인 심사는 평가목적과 방식이 다르기 때문에 중복성은 별 문제가 없다는 의견은 다음과 같다.

“방송평가의 목적은 양질의 방송서비스를 유도하기 위해 매년 평가하는 것이고, 재승인 심사는 법률적인 관점에서 사업지속 여부를 평가하는 것이므로 일부 중복이 있어도 문제가 없다고 생각합니다. 오히려 매년 평가에서 좋은 평가를 받은 사업자의 경우 재승인 심사에서도 좋은 점수를 받는 구조가 합리적인 재승인 심사가 될 것이므로 중복 평가는 크게 문제가 되지 않을 것입니다. 다만, 심사서류 간소화 차원에서 일부 심사항목을 방송평가로 갈음하는 방법도 개선안으로 생각해볼 수 있습니다.” (F)

“또한 방송평가의 시기와 재승인 심사에 포함되는 방송사업 기간이 불일치 하는 경우가 많으므로, 두 개의 평가가 같은 항목을 평가한다고 해서 반드시 중복 평가라고 할 수는 없습니다.” (F)

반면, 중복 평가에 대한 문제점을 지적하고 이에 대한 대안에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되었다.

“개인적으로는 현재의 심사 방식을 없애고, 그나마 계량화되어 있고, 사업자의 예측 가능성이 높은 방송평가 점수를 가지고 재승인을 대체해야 한다고 생각합니다.”(D)

“재승인심사가 현재 과거 이행실적과 앞으로의 계획으로 구분하여 이루어지는데, 재승인 심사에서 방송평가에 포함되는 항목은 제외하고 앞으로의 사업 계획만 심사하면 중복 문제를 해결할 수 있을 것 같습니다.” (E)

“이에 대해서 시정이 필요하다고 생각합니다. 예를 들어서, 방송평가에서도 경영평가항목이 들어가는 데 재승인 심사에서 이를 별도로 다시 평가하는 등 중복 평가의 문제가 있습니다. 재승인 심사에 중점적으로 다뤄야하는 중점 사안이라면 방송평가의 배점을 조정하여 이를 평가하고 재승인 심사에서는 이를 반영하는 방식으로 해결해야 합니다.”(G)

5. 심사항목의 계량화

그동안 종편채널의 재승인 심사와 관련하여 빈번하게 지적되는 문제 중의 하나는 일부 심사항목이 지나치게 포괄적이거나 추상적이어서 심사자의 자의적 평가 결과를 수반할 수 있다는 점이다. 현행 <방송법> 제10조에서는 심사기준으로 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현가능성, 방송 프로그램의 기획·편성 및 제작계획의

적절성, 지역·사회·문화적 필요성과 타당성, 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 방송발전을 위한 지원계획, 기타 사업수행에 필요한 사항 등으로 적시되어 있다. 그런데 이 중에서 방송의 공적 책임이나 공익성 등과 같은 심사기준은 여타 심사항목을 포괄할 수 있는 추상적인 성격의 항목이고 그 의미가 불분명하여 심사의 자의성을 유발할 수 있다는 비판이 제기되어 왔다. 즉, 심사기준이 추상적이고 비계량 방식으로 이루어짐에 따라 심사의 일관성에 부정적인 영향을 미치게 되어 결과적으로 심사 결과의 신뢰도를 떨어뜨리는 요인으로 작용되어 왔다는 것이다. 그리하여 이러한 일부 심사항목의 자의성을 최소화하기 위해서는 심사항목을 세분화하고 이들 항목의 배점비율을 낮추며 가급적 계량적으로 평가해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되었(박동운 외, 2014; 황근, 2019; 주정민 외, 2021). 이러한 의견에 대해 전문가들 역시 심사항목의 자의성을 최소화하기 위해서는 심사항목의 세분화 및 항목별 배점 비율을 낮출 필요가 있다는 데 동의하였다. 그리고 계량화 필요성에 대해서도 대체적으로 동의하였다.

“심사의 자의성을 최소화하기 위해 심사 항목을 세분화할 뿐만 아니라 계량화하여 채점할 수 있는 항목을 늘릴 필요가 있습니다.”(E)

“현행 심사항목은 개념적인 차원에서 모호성이 있는 것이 사실이고, 각 항목을 구체적으로 어떻게 평가할지에 대해 자의성이 있는 것은 문제입니다. 과거 3년 혹은 5년의 사업을 평가하는 것이므로 매년 심사항목을 변경하는 것은 사업자에게 혼란을 줄 수도 있습니다. 고정적으로 평가해야 할 항목과 배점은 사전에 정하여 고시하되, 시장 상황이나 사회적 상황 등에 따라 추가해야 할 항목은 배점을 낮게 하여 사업자의 예측가능성을 높여주는 방향으로의 개선이 필요합니다.”(F)

“미래지향적이고 사업자의 긍정적 노력을 요하는 항목은 비계량으로 평가하는 것이 좋겠지만, 재승인에 영향을 미치는 중점심사항목은 가급적 계량화할 필요가 있습니다.”(F)

“방송평가 반영 점수를 높이는 대신, 나머지 심사항목의 세분화 및 배점비율을 낮추는 것도 검토할만한 개선 방향이라고 생각합니다. 이를 위해서는 방송평가의 항목들에 대한 재검토와 개선도 필요합니다. 현재 방송평가 항목들도 평가기준이 모호하거나 반드시 필요하지 항목들도 있기 때문에 이를 정리하고 개선하는 작업이 선행될 필요가 있습니다.”(G)

6. 심사위원 평가방식

현행 심사방식에서는 주로 방송, 법률, 경영, 기술 등 주로 해당 분야 전문가로 심사위원회를 구성하고 있다. 그러나 심사자의 전문성과 관련이 없는 분야에 대해서도 평가를 하는 방식은 심사결과를 왜곡할 수 있다는 것이 문제점으로 지적되었다. 이러한 심사방식에 대해 특정인의 편향된 심사를 방지하고 종합적인 평가에 기여하기 때문에 별 문제가 없다는 견해도 있었지만 대체적으로는 심사자의 전문성 분야만 평가하는 방식이 바람직하다는 견해를 피력하였다. 먼저, 현 심사방식에 별 문제가 없다는 의견은 다음과 같다.

“현행처럼 다양한 분야의 심사자가 방송사업의 내용을 평가하여야 특정인의 편향적 평가를 막을 수 있고, 종합적인 평가를 하는데 기여한다고 생각합니다.”(F)

“전문성이 없는 분야도 심사를 하도록 하되, 자문을 구하는 방식으로 해가지고 이제 이거는 전문가이기 때문에 심사하는 게 아니고 심사위원들이 일종의 제너럴리스트로 심사를 하는 거죠.” (B)

반면, 현 심사방식의 문제점을 인정하고 이에 대한 대안으로 전문성 있는 분야만 별도로 분과를 구성하여 해당 분야만 심사하도록 하는 방식을 제안하였다.

“전문성이 없는 분야를 심사위원들이 단기간에 이제 숙지해서 심사하는 것 자체가 사실은 좀 어불성설이죠. 사실 잘 모르고 하는 거니까 그러다 보면 어떤 문제가 있나 하면 보통 이제 소수의 전문가들의 의견을 그냥 일반화해서 그냥 쓰는 수밖에 없는 형태로 지금 현재는 그렇게 흘러가고 있죠.”(B)

“방송/법률/경영/기술 4개 분과위원회를 운영하는 방법이 있습니다. 각 분과위원회 당 3-4인 이상 3-4인의 심사위원이 해당 분과의 내용만 심사하는 것으로 하는 방식을 고려해 볼 필요가 있습니다. 1차는 분과별로 분과위원회를 하고 2차 전체 회의시에는 전체가 참여하는 거죠.”(A)

“저는 기술은 기술 파트나 이런 데는 기술은 기술이 보고 그다음에 경영이나 이런 거는 경영 경제는 그쪽만 보고 그다음에 방송은 방송이 보고 이렇게 하는 게 맞습니다. 심사 항목 9가지가 굉장히 다채로워요. 심사 항목이 그래서 저는 반드시 이 분과위원회 결과를 가지고 전체 위원회에서 논의하는 과정은 필요하다고 봅니다.” (C)

“각 부문별로 심사를 하게 되면 분야별 2인밖에 되지 않습니다. 따라서 각 부문별로 심사위원을 3인 이상으로 늘리고 해당 분야만 심사하게 하여 평균값으로 계산할 필요가 있습니다.” (E)

7. 재승인 기간

현행 법규에 의하면 중편 채널의 재승인 기간은 최대 5년으로 되어 있고, 심사 결과를 종합하여 최대 2년의 범위 내에서 재승인 기간을 단축할 수 있도록 되어 있다. 이러한 현 제도에 대해 전문가들은 단축하는 것은 행정기관의 재량이기는 하지만 규제의 불확실성을 제거하기 위해 고시 등에서 명확한 법적 근거를 제시하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였다.

“심사결과에 따라 재승인 기간을 단축하는 것은 실무/또는 관행적인 결정이고, 방통위 전체회의를 통해 결정된 만큼 충분히 존중받아야 하는 재량의 범위 안에 들어

있다고 생각합니다.” (D)

“적어도 기본 계획이나 이런 데서 허가 기간에 대한 부분은 고시든 시행령이든 좀 명확하게 담겨야 되는 것 같아요.” (C)

“시행령 보다는 고시를 만들어 명시하는 게 필요합니다” (A)

“관행적으로 재승인기간을 단축하는 것은 행정 재량권 남용으로 간주될 수 있으므로, 반드시 그 사유를 명시할 수 있는 경우에 한해야 할 것입니다. 또한 각 단축사유도 포괄적으로 정하면 안되고, 사유별로 일정기간의 감경을 사전에 정하는 것이 바람직합니다. 예를 들어, 방송심의제제 감점이 일정 수준을 넘는 경우 1년 단축 등으로 사전에 그 사유와 단축기간을 정하는 것이 바람직합니다.” (F)

한편, 일부 전문가는 심사결과를 반영하여 사전에 승인기간을 단축하는 것 보다는 기본적으로 최대 승인기간을 부여하되, 사후평가를 통해 단축방법도 고려해 볼 필요가 있다는 견해도 제시하였다.

“허가 기간의 단축 같은 거 있잖아요. 그런 거를 거기에 좀 넣어서 심대한 문제가 사후적으로 발생하면 그걸 통해서 조금 조정을 하는 방법도 있습니다.” (A)

8. 부관조건의 문제

현행 종편채널의 재승인 제도와 관련하여 논란이 되어 왔던 문제점은 부관 조건이 과도하게 부여되고 있다는 점일 것이다. 즉, 부관 조건이 과도하여 사업자의 자율성을 해치고 행정권 남용의 소지가 있다는 지적이 그것이다. 이러한 문제점에 대해 전문가들은 대체적으로 동의하였고 개선방안으로 고시나 기본계획에서 최소화 에 대한 원칙과 요건을 제시하는 것이 필요하다고 주장하였다.

“과기정통부처럼 어떠한 영역에 대해서만 부관 사항을 붙일 수 있도록 하는 것입니다. 그러니까 7개 항목 중에 한 2개인가 3개 정도만 딱 지정을 하고 그거에 대해서만 이제 뭐 조건이나 이런 걸 줄 수 있다. 그리고 최소화한다 뭐 이런 원칙 같은 거는 그거를 고시에 담는 게 필요하다고 봅니다.” (A)

“고시든 기본 계획이든 부과하려는 부관의 범위를 한정해야 합니다.” (C)

“현행 부관이 과도하다는데 동의합니다. 특히 타 사업자에게 부과된 부관이 동일하게 부과되거나 법령에 근거가 없는 행정청의 자의적 부관은 행정권 남용에 해당할 수 있습니다. 따라서 부관은 첫째, 방송법이나 기타 법령에 근거가 있는 경우, 둘째, 사업자가 제시한 사업계획의 실현가능성을 담보하기 위하여 부과되는 경우 등 매우 제한적 용도로만 부과되어야 합니다.” (F)

“재승인 심사의 필수적이지 않은 사안에 대해서도 부관조건을 과도하게 설정하는 것은 제도의 안정성 차원에서 바람직하지 않습니다. 조건부 승인으로 부관조건이 필요하다면, 이에 대해서도 세부규정을 마련하여 부관조건화 할 수 있는 항목들에 대한 기준 마련이 필요하다고 생각합니다.” (G)

“부관 조건이 과도하다는 것에 동의합니다. 민영방송사의 콘텐츠 투자는 자율로 맡겨두고 보도의 객관성, 공정성을 유지할 수 있는 선에서 부관 조건을 부여할 필요가 있습니다.”(E)

제3절 재승인의 부관조건 관련 개선방안

1. 부관조건 현황 및 이슈

전술했듯이 종편PP 채널에 대한 재승인 제도와 관련하여 그동안 가장 빈번하게 제기되어 온 문제점은 부관 조건의 양이 점차 증가하고 있다는 것이다. 그리고 방송

사의 운영에 과도하게 개입하거나 방송사업과 직접 관계없는 내용들이 포함되어, 방송사의 경영이나 운영의 자율성을 침해할 가능성이 우려되고 있다. 사실, 재승인 시 부여하는 부관 조건의 원칙으로는 법령상 부담으로 허용되지 않는 사항은 부과할 수 없고, 이행 가능한 범위 내에서 명확한 내용으로 부과해야 하며, 제도의 목적에 반할 소지가 있는 조건은 부과해서는 안되며, 법에서 별도로 명시하지 않는 한 사후적 조건을 부과해서는 아니된다(송종현, 2023). 그럼에도 그동안 종편 채널의 재승인과 관련하여 재승인 조건 및 권고사항은 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 재승인 기준에 미달하는 사업자에 대한 재승인의 불허가 현실적으로 어려운 상황에서, 대안으로 부관조건을 붙여 방송의 공공성과 공익성을 유지하려는 정책기관의 노력으로도 이해된다.

<표 4-2> 종편 재승인 관련 부관 조건의 건수

연도	2011	2014	2017	2020	2023**
사업자 A*	9	- 조건: 6 - 권고: 2	- 조건: 8 - 권고: 2	- 조건: 11 - 권고: 8	- 조건: 8 - 권고: 9
사업자 B	9	- 조건: 6 - 권고: 1	- 조건: 5 - 권고: 2	- 조건: 8 - 권고: 6	
사업자 C	9	- 조건: 6 - 권고: 1	- 조건: 6 - 권고: 2	- 조건: 13 - 권고: 4	
사업자 D	10	- 조건: 6 - 권고: 3	- 조건: 8 - 권고: 4	- 조건: 17 - 권고: 5	- 조건: 14 - 권고: 4
계	37	31	37	72	35

* 사업자는 열거순서는 무순위

**2023년 결과는 2개 사업자만 대상으로 한 것임

처음 재승인 심사시에는 재승인 조건과 권고의 구분 없이 총 37개의 부관조건이 부과되었고, 2014년의 최초의 재승인심사에서는 31개가 부과되었다. 그러나 2020년 심사에는 무려 73개로 부관조건이 대폭 증가하였고, 이 중에서 사업자의 부담이 가중되는 재승인 조건이 49개로 2/3를 차지하고 있다.

2014~2023년 사이에 부과된 재승인 조건의 내용을 종편PP의 재승인 심사기준으로 정리해보면, ‘방송의 공적책임·공정성’ 항목에 해당하는 조건들이 압도적으로 많았다(<표 4-3> 참조). 그리고 ‘경영전략과 관리’와 ‘방송프로그램 투자’ 항목에서 두 번째로 많은 조건을 부과받았다. 여기서 ‘경영전략과 관리’는 대부분 소유와 경영의 분리, 경영 투명성 강화 등에 대한 조건이다. 그리고 ‘외주상생’ 항목에 해당하는 조건이 뒤를 이었다.

권고사항도 ‘공적책임·공정성’ 항목에 해당하는 내용이 압도적이었고, ‘시청자 권익보호’, ‘공익성 프로그램’, ‘경영전략 및 관리’ 항목이 뒤를 이었다. 그러므로 재승인 심사항목들 대부분에 대해 조건과 권고가 부과된 것을 확인할 수 있다.

<표 4-3> 종편PP의 재승인 조건 및 권고사항의 내용분류(2014-2023)

심사항목	재승인 조건				권고사항			
	A	B	C	D	A	B	C	D
사업계획서 성실 이행	4	3	3	4	0	0	0	0
② 공적책임·공정성	14	7	12	11.5	7	1	2	4
③ 시청자 권익보호	0	0	0	1	3	2	1	3
④ 지역적·사회적·문화적 기여	1	0	0	0.5	0	0	0	0
⑤ 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급	1	1	1	2	0	0	0	0
⑥ 방송프로그램 투자	6	3	4	3	0	0	0	0
⑦ 공익성 관련 방송프로그램	0	0	0	0	3	1	2	4
⑧ 방송프로그램의 균형적 편성	1	1	1	2	2	1	1	1
⑨ 경영 전략 및 관리	2	1	1	14	4	1	1	3
⑩ 재무적 안정성과 수익성	0	0	0	0	0	3	0	1
⑪ 방송기술 등 관련 투자	0	0	0	1	0	0	0	0
⑫ 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여	2	2	2	5	2	0	0	0
⑬ 재난방송	0	0	0	0	0	0	0	0
자료제출	1	1	1	1	0	0	0	0

기타	1	0	0	0	0	0	0	0
합계	33	19	25	45	21	9	7	16

내용을 살펴보면, 법적 제재건수를 일정 수준이하로 낮출 것을 조건사항으로 부가하거나, 연도별 콘텐츠 투자계획의 준수, 보도·제작·편성 간부 임명시 종사자 의견반영, 사내·외이사 선임 방법의 변경 등을 요구하기도 하였다. 이는 경영의 자율성을 훼손하고 사업자의 경영을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 우려도 있다. 이처럼 재허가 및 재승인과 관련하여 그 동안 과도한 조건 부과를 제한하기 위해 방송법의 개정이 시도되기도 하였다. 예컨대, 지난 2022년 윤두현 의원이 대표발의한 방송법 개정안은 사업의 연관성이 낮거나 혹은 과도한 사항이 포함되는 부관 조건을 최소화하기 위해 조건 부과에 대한 기준을 명확히 제시하는 조항을 신설하고자 하였다(의안번호 18309, 2022. 11. 18. 발의). 개정안에서는 『방송법』 제17조의 2항(조건부 허가 등)의 신설을 제안하였는데, “재허가 또는 재승인을 하는 경우 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 그 조건은 공공의 이익 증진이나 방송사업의 시행에 필요한 최소한의 것이어야 하며, 해당 방송사업자에게 부당한 의무를 부과하는 것이어서는 아니된다”와 같은 내용을 추가하자는 것이다.

2. 부관조건의 이행 효율화를 위한 행정지도 방안

그동안 규제기관인 방통위는 재승인시 부과했던 재승인 조건과 권고의 이행을 수시로 점검해왔다. 그리고 이행이 미흡한 경우 이행을 촉구하거나 시한을 정해 구체적인 이행계획서 제출을 요구하는 행정지도나 시정명령을 내렸다(<표 4-4>참조).

행정처분 중에서 ‘시정명령’은 행정법령의 위반행위로 초래된 위법상태의 제거 내지 시정을 명하는 행정행위를 말하며, 공법상 의무이행의 확보 측면에서 위반행위를 장래에 중지하고 적법한 의무준수를 이행하도록 하는 것이다(김지영, 2019). 그리고 ‘행정지도’는 행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적 실현

하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다(『행정절차법』 제2조 3호). 행정지도는 법률에 의하지 않고도 시행할 수 있다.

<표 4-4> 이행점검 결과 및 행정조치 내용

연도	행정조치 사업자수	점검결과	행정조치 내용
2013	4	- 연구개발 방안 이행실적 미흡 - 콘텐츠 산업 육성지원 이행실적 미흡 - 방송분야별 편성비율 이행실적 미흡	- 이행 촉구 - 이행계획서 제출
2014	1	- 연구개발 방안 이행실적 미흡 - 콘텐츠 산업 육성지원 이행실적 미흡 - 소수 시청자 지원방안 이행실적 미흡	- 이행 촉구 - 이행계획서 제출
2015	4	- 방송의 공적책임 및 공정성 확보방안 미흡 - 다양한 방송분야의 조화로운 편성 이행실적 미흡 - 콘텐츠 투자계획 이행실적 미흡	- 이행 촉구 - 이행계획서 제출
2016	2	- 방송의 공적책임 및 공정성 이행실적 미흡(오보, 막말 심의조치 건수 과다)	- 이행 촉구 - 이행계획서 제출
2019	1	- 사회적 소수대상 프로그램 확대실적 미흡 - 협찬수익에 대한 투명한 회계관리 방안 마련 미흡 - 일자리 확대방안 미흡 - 국산장비 도입계획의 이행실적 미흡	- 이행 촉구 - 이행계획서 제출
2021	2	- 종사자 의견반영제도 마련 이행실적 미흡 - 최대주주의 특수관계자 사내이사 금지관련 이행실적 미흡	- 이행 촉구
2022	3	- 종사자 의견반영제도 마련 이행실적 미흡 - 최대주주의 특수관계자 사내이사 금지관련 이행실적 미흡	- 이행 촉구
2023	4	- 종사자 의견반영제도 마련 이행실적 미흡 - 최대주주의 특수관계자 사내이사 금지관련 이행실적 미흡 - 협찬사실 고지의무 관련 이행실적 미흡	- 이행 촉구

2014~2023년 동안 재승인 조건이나 권고사항 중에서 미이행 또는 이행미흡으로 4개 중편사업자가 시정명령을 받은 횟수는 총 20건, 행정지도를 받은 횟수는 총 31건이다. 동 기간 받은 175개의 재승인 부관조건의 각 11.4%와 17.7%를 차지하며, 전체적으로는 29.1%를 차지한다. 그러므로 미이행 비율이 낮지 않은 것으로 판단되므로, 이를 줄여 재승인 제도의 실효성을 높일 방안을 찾을 필요가 있다.

시정명령의 내용은 ‘콘텐츠 투자계획 미이행(8건)’, ‘협찬고지 준수(4건)1)’, ‘최대주주 지분 30% 이하 유지(3건)’, ‘경영의 전문·독립·투명성 확보방안(2건)’, ‘재방비율 미준수(2건)’, ‘시사보도의 객관성·공정성 강화(1건)’ 등 7가지이다. 그러므로 다양한 부관조건들 대부분은 이행이 되는 가운데, 일부 항목들이 여러 사업자들에게 공통적으로 미이행되거나, 동일 사업자에서 반복적으로 미이행되고 있다. 특히 ‘콘텐츠 투자계획 미이행’은 두 사업자에게서 반복적으로 나타난다. ‘협찬고지 준수’는 모든 사업자가 미이행한 것으로 나타난다. 나머지는 최근에는 미이행으로 발견되지 않는다.

행정지도는 ‘보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영(7건)’, ‘최대주주 특수관계자 사내이사 금지(7건)’, ‘오보·막말·편파방송 방지 방안(5건)’, ‘협찬고지 준수(3건)’, ‘보도프로그램 편성비율 축소 방안(2건)’, ‘재방비율 미준수(1건)’, ‘콘텐츠 투자계획 미이행(1건)’, ‘소수자프로그램 확대(1건)’, ‘협찬수의 회계관리 투명화 방안(1건)’, ‘일자리 확대 방안(1건)’, ‘국산장비 도입 이행(1건)’, ‘방송프로그램 편성계획 준수(1건)’ 등 12가지이다. 이 중에서 ‘보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영’과 ‘최대주주 특수관계자 사내이사 금지’, ‘오보·막말·편파방송 방지 방안’ 등이 반

1) 협찬고지 준수 : 협찬을 받은 프로그램에서 협찬주가 판매하는 상품이나 용역의 직접적인 효과나 효능을 다루는 경우에는 시청자들이 알 수 있도록 협찬 받은 사실을 반드시 고지하되, 해당 프로그램의 시작과 종료 시점을 포함하여 최소 3회 이상 고지할 것. 다만, 고지 시 특정 브랜드나 회사를 연상시킬 수 있는 상품명이나 용역의 명칭, 제공업체 등을 노출하여 광고효과를 주지 말 것

복적으로 나타난다. 그리고 ‘보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영’과 ‘최대 주주 특수관계자 사내이사 금지’는 최근에도 미이행으로 적발되고 있다. 또한 ‘협찬 고지 준수’는 시정명령에도 4건이 미이행되어 적발되었으므로, 행정지도와 합치면 총 7건이 행정조치를 받는 등 비중이 작지 않은 항목이다.

그러므로 외형적으로는 부관사항의 미이행 비율이 작지 않지만, 내용적으로는 대부분이 지켜지는 가운데 일부 항목들에서 반복적으로 미이행되는 등 집중되어 있다. 그러므로 미이행이 지속·반복되는 일부 항목들에 대해 구조적인 이행강화 방안을 마련할 필요가 있으며, 본 절에서는 두 가지 방안을 제안한다.

첫째, 미이행이 지속·반복적으로 집중되는 부관조건들은 결국 내용적으로 사업자들이 이행하기가 어렵기 때문일 것이다. 그러므로 그간 업계나 학계에서 제기되어 온 목소리를 우선 검토할 필요가 있다. 즉, 이 조건들이 방송의 공익성 유지를 위해 반드시 필요한지, 실질적인 효과가 예측 가능한지, 방송사업자의 경영의 자율성을 훼손하여 방송사업의 경쟁력을 약화시키지 않을지에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 그리고 방송사업 환경의 변화를 충분히 반영하여 현실적인 실행 가능성도 검토할 필요가 있다.

둘째, 충분한 검토 위에 재승인 부관조건을 부과하였다면, 철저한 이행을 유인 또는 강제할 필요가 있다. 그래서 한 사업자에게서 반복적으로 미이행되는 항목이나, 많은 사업자에게서 공통적으로 미이행되는 항목에 대해서는 불이익을 가중하여 처분할 필요가 있다. 즉, ‘콘텐츠 투자계획 미이행’은 모든 사업자가 미이행한 것으로 나타났는데, 특히 두 사업자에게서 반복적으로 나타난다. ‘협찬고지 준수’는 모든 사업자가 미이행하였고, 대부분 시정명령과 행정지도를 모두 받고 있다. 이런 경우에는 해당 조건에 대하여 행정처분의 수위를 한 단계 높인다든지, 재승인심사의 심사에서 불이익을 줄 필요가 있다. 일례로 <표 4-6>에는 ‘협찬고지 준수’의 미이행으로 인해 시정명령을 받은 이후에 다시 행정지도를 받는 경우가 보인다. 이는 내용적으로 위반 정도가 가벼워졌기 때문이라고 판단된다²⁾. 그러나 이 경우에도 지속·반복되는 항목이므로 가중하여 시정명령의 행정조치를 내릴 필요가 있겠다. 또한 재

승인 심사항목 중에서 ‘(재)승인시 부과된 조건, 권고 이행여부 등(70점)’, ‘시정명령 준수, 시정명령 이행여부(감점)’ 등을 평가할 때에 가중해서 감점할 수도 있다. 그리고 규제기관은 불이익을 가중하는 조건들을 선별하여 종편사업자들에게 미리 공지함으로써 재승인 기간동안 해당 항목의 이행을 위해 더욱 노력하도록 유인할 필요가 있다.

<표 4-5> 사업자별 행정조치의 내용

처분	시행일	A	B
시정명령	2015	콘텐츠 투자계획 미이행	콘텐츠 투자계획 미이행 재방비율 미준수
	2021		협찬고지 준수
	2023	협찬고지 준수	시사보도의 객관성·공정성 강화
행정지도	2015	오보·막말·편파방송 방지 방안	오보·막말·편파방송 방지 방안
		보도프로그램 편성비율 축소 방안	
	2016	오보·막말·편파방송 방지 노력	
	2021	보도·제작·편성 간부임명시 종사자의견반영	보도·제작·편성 간부임명시 종사자의견반영
		최대주주 특수관계자 사내이사 금지	
	2022	보도·제작·편성 간부임명시 종사자의견반영	보도·제작·편성 간부임명시 종사자의견반영
		최대주주 특수관계자 사내이사 금지	최대주주 특수관계자 사내이사 금지
	2023	보도·제작·편성 간부임명시 종사자의견반영	협찬고지 준수
		최대주주 특수관계자 사내이사 금지	
협찬고지 준수			
처분	시행일	C	D
시정	2015	콘텐츠 투자계획 미이행	

2) 실제 협찬고지를 시행하였으나, 재난방송의 자막에 가리는 바람에 조건을 미이행한 것으로, 행정지도를 받았다.

명령	2016		콘텐츠 투자계획 미이행 재방비율 미준수
	2017	최대주주 지분 30% 이하 유지	
	2019	콘텐츠 투자계획 미이행	콘텐츠 투자계획 미이행 경영의 전문·독립·투명성 확보방안
	2020		경영의 전문·독립·투명성 확보방안 최대주주 지분 30% 이하 유지
	2021	협찬고지 준수	최대주주 지분 30% 이하 유지 협찬고지 준수
	2023	콘텐츠 투자계획 미이행 콘텐츠 투자계획 미이행	
행정 지도	2015	오보·막말·편파방송 방지 방안 보도프로그램 편성비율 축소 방안	콘텐츠 투자계획 미이행 재방비율 미준수
	2016	오보·막말·편파방송 방지 노력	
	2019		소수자프로그램 확대 협찬수익 회계관리 투명화 방안 일자리 확대 방안 국산장비 도입 이행
	2021	보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영 최대주주 특수관계자 사내이사 금 지	
	2022	보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영 최대주주 특수관계자 사내이사 금 지	
	2023	보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영 최대주주 특수관계자 사내이사 금 지 방송프로그램 편성계획 준수	협찬고지 준수

제5장 재승인 제도 계량화 방안

본 장에서는 방송사업자 재허가·재승인 심사제도의 개선방안으로 자주 제안되었던 심사기준의 계량화 방안을 모색하기 위한 실험적인 연구를 종합편성채널사용사업자를 대상으로 수행한다. 연구를 위해 3차례에 걸쳐 전문가 연구반을 개최하였고, 1차례 확대 연구반 회의를 진행하였다. 여기에서 논의된 결과를 중점적으로 검토하고 연구에 반영하였다³⁾.

제1절 재승인 심사기준의 계량화 방안

1. 종합편성채널사용사업자의 재승인 심사기준

<표 5-1>에는 방송통신위원회(2023.4)가 발간한 ‘2023년도 하반기 종합편성 방송 채널사용사업자 재승인 신청 안내’와 방송통신위원회의 내부자료인 ‘2023년 하반기 종편PP 재승인 세부심사항목 및 평가방법’에서 발췌한 종합편성사업자의 재승인 심사기준표를 보여준다. 심사기준은 ‘심사사항’, ‘심사항목’, ‘세부 심사항목’ 등 3단계로 구성되어 있다. 심사사항은 6가지로 구성되는데, 방송평가(400점), 방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성(210점), 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성(190점), 경영·재정·기술적 능력(100점), 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부(100점), 기타 사업수행에 필요한 사항(50점) 등으로, 총점은 1,050점이며 최종 단계에서 1,000점으로 환산한다.

3) 연구반은 방송 2명, 법률 2명, 회계 1명으로 구성하였으며, 모두 재허가 및 재승인 심사에 참여 경험이 많은 전문가를 선발하였다. 그리고 연구 결과에 대한 보다 다양한 견해를 듣기 위하여 전문가를 추가하여 확대 전문가 회의를 개최하였다.

심사사항을 구체적으로 평가하기 위해서 심사사항별로 1~4개의 심사항목들이 제시되는데, 모두 16개로 구성되어 있다. 그런데 심사항목의 점수 폭이 20점에서 120점 사이로 편차가 매우 큰 편이다. ‘공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성’은 120점, ‘방송프로그램 투자 실적 및 계획의 우수성’은 80점, ‘시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정성’은 70점, (재)승인시 부과된 조건, 권고 이행여부 등은 70점에 이른다. 그러므로 해당 항목들에 대한 평가결과가 전체 점수에 큰 영향을 미친다. 그러나 하부의 세부 심사항목에는 심사항목에 대한 계획과 실적 평가로만 구성되어 있고, 구체적인 평가항목이나 배점이 추가로 제시되지 않는다. 그러므로 심사자들은 주관적이고 자의적인 기준으로 큰 점수를 결정하게 되며, 이로 인해 심사자들 사이에 점수의 편차가 클 가능성이 있다. 특히 추상성이 강한 평가항목에서는 주관성이나 자의성이 초래할 문제가 더욱 확대될 가능성이 크다. 그래서 심사항목을 세분화하고 배점 비율을 낮추어야 한다는 주장들이 제기된 바 있다(박동욱 외, 2014; 정인숙, 2002). 또한 전문가 연구반 회의에서도 동일하게 제기되었다.

<표 5-1> 종편사업자 재승인 심사 기준표

I.심사사항(배점)	II. 심사항목(배점)	III. 세부심사항목(배점)
1. 방송평가(400)	① 방송평가위원회 방송평가(400)	방송평가위원회의 방송평가(400)
2. 방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성(210)	② 공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정성(120)	공적책임·공정성 이행실적의 적정성(60)
		공적책임·공정성 실현계획의 적정성(60)
	③ 시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정성(70)	시청자 권익보호 이행실적의 적정성(30)
		시청자 권익보호 실현계획의 적정성(40)
④ 지역적·사회적·문화적 기여 실적 및 계획의 적정성(20)	지역적·사회적·문화적 기여 실적의 타당성(5)	
	지역적·사회적·문화적 기여 계획의 필요성과 타당성(15)	

3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성(190)	⑤ 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 실적 및 계획의 적정성(50)	방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행실적의 적정성(20) 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 실현계획의 적정성(30)
	⑥ 방송프로그램 투자 실적 및 계획의 우수성(80)	방송프로그램 투자 실적의 우수성(35) 방송프로그램 투자 계획의 우수성(45)
	⑦ 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(20)	공익성 관련 방송프로그램 실적의 우수성(10) 공익성 관련 방송프로그램 이행계획의 우수성(10)
	⑧ 방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적정성(40)	방송프로그램의 균형적 편성 실적의 적절성(20) 방송프로그램의 균형적 편성 계획의 적절성(20)
4. 경영·재정·기술적 능력(100)	⑨ 경영 전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성(50)	경영전략 및 관리 실적의 적정성(25) 경영전략 및 관리 계획의 적정성(25)
	⑩ 재무적 안정성과 수익성(30)	부채비율(12) 자기자본순이익률(10) 총자산증가율(8)
	⑪ 방송기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성(20)	방송기술 등 관련 투자 실적의 적정성(10) 방송기술 등 관련 투자 계획의 적정성(10)
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부(100)	⑫ 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적 및 계획의 적정성(30)	외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적의 적정성(15) 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 계획의 적정성(15)
	⑬ 방송법 등 관계법령 위반 정도(감점)	방송법 등 관계법령 위반에 따른 감점(감점)
	⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행여부(감점)	방송법에 따른 시정명령 건수와 시정명령 불이행 사례(감점)
	⑮ (재)승인시 부과된 조건, 권고 이행여부 등(70)	재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성(70)
6. 기타 사업수행에 필요한 사항(50)	⑯ 재난방송 실적 및 계획의 적정성(50)	재난방송 실적의 적정성(25) 재난방송 계획의 적정성(25)

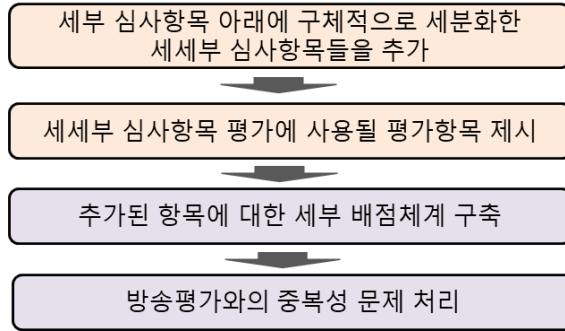
2. 계량화 방법과 절차

평가 기준 등을 계량화하는 데에는 크게 두 가지의 작업이 필요하다. 우선 대상을 평가하는데 필요한 심사항목 체계를 완비하여야 한다. 대상을 평가하는데 필요한 심사항목들을 모두 모으고, 이들을 위계에 따라 분류한 후 대항목과 세부 구성항목으로 평가체계를 만들어야 한다. 둘째, 다양한 심사항목들에 대하여 심사목적의 실현에 영향을 미치는 기여도 또는 중요도를 평가하고, 이를 가중치에 반영하여야 한다.

종편PP의 재승인 심사기준은 <표 5-1>에 보이는 바와 같이 세부 심사항목까지 구성되어 있고, 배점체계도 마련되어 있다. 그런데 세부 심사항목들의 점수가 크고 하부 심사항목들이 제시되어 있지 않아서, 다양한 자료를 종합적으로 평가할 때에 심사자들의 주관성과 자의성이 개입될 가능성을 줄일 필요성이 크다. 그러므로 본 장에서는 세부 심사항목까지는 기존의 심사체계를 준용하고, 그 아래 단계에 대해 전술한 두 가지의 작업을 진행하여 계량화하는데 중점을 둔다.

계량화는 구체적으로 다음 4단계로 진행한다([그림 5-1] 참조). 첫째, 배점이 높은 세부 심사항목의 아래 단계에 ‘세세부 심사항목’들을 발굴하여 세분화한다. 그리고 계량화의 완결 차원에서 배점이 높지 않은 나머지 세부 심사항목들에 대해서도 세세부 심사항목들을 발굴한다. 둘째, 세세부 심사항목의 평가에서도 복수의 자료를 종합적으로 검토하여 판단하는 경우가 대부분이므로, 평가에 필요한 평가항목들을 구체적으로 제시함으로써 평가자들의 자의성을 줄인다. 셋째, 세세부 심사항목이나 평가항목 등 추가되는 심사체계에 적용할 객관적이고 합리적인 가중치, 즉 배점체계를 산출한다. 넷째, 방송평가와 재승인 심사 사이의 중복을 분석하고, 중복성의 문제를 해결할 방안을 도출한다.

[그림 5-1] 재승인 심사기준 계량화 방법과 절차



계량화의 장점을 살펴보기 위해 <표 5-2>에 심사기준의 개선 사례를 예시로 보여 준다. 현행 재승인 심사제도에서 심사자들은 ‘Ⅲ. 세부 심사항목’까지만 점수를 부여하며, 이를 위해 사업자들이 제출한 자료들을 검토한다. 그러나 암묵적으로는 세부 심사항목 평가에 필요한 세세부 심사항목들을 정하고, 제출된 자료를 검토하여 점수를 정한 후, 가중치를 적용해서 합산하는 과정을 거칠 것이다. 그런데 어떤 세세부 심사항목들을 심사에 고려할 것인지, 어떤 가중치를 적용할 것인지에 대한 지침이 주어지지 않으므로, 심사자가 주관적이고 자의적으로 결정하게 되는 것이다. 다소 극단적인 사례를 들면 <표 5-2>에 보이는 ‘공적책임·공정성 이행실적의 적정성’ 항목위 평가에서 ‘시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론/패널 다양성’이 압도적인 중요성을 가진다고 생각하는 심사자는 해당 자료만 검토한 후 60점의 범위 내에서 점수를 결정할 수 있다. 또 다른 심사자는 ‘편성의 자율성 및 독립성 보장’이 압도적으로 중요하다고 생각하여 해당 항목만 검토한 후 점수를 결정할 수 있다. 이 경우 두 심사자의 평가결과는 매우 큰 편차가 존재하고, 이로 인해 심사의 일관성과 공정성, 객관성 측면에서 논란이 발생할 수 있다(황근, 2019).

그런데 해당 세부 심사항목의 평가를 위해 세세부 심사항목 5개와 각 가중치가 제시된다면, 심사위원들은 세세부 심사항목별로 평가자료를 검토한 후 크게 줄어드는 배점의 범위 내에서 점수를 부여하게 된다. 그리고 이를 합산하여 60점의 범위 내에

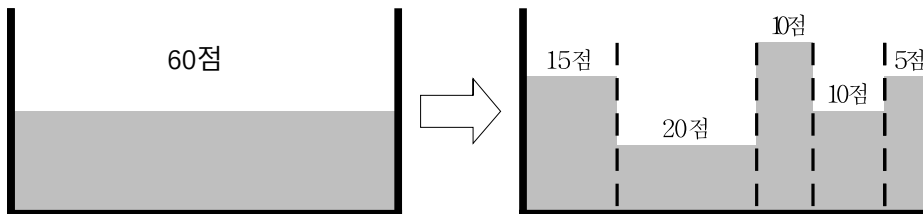
서 최종 점수가 결정된다. 그러므로 선행연구들에서 지적된 바와 같이 심사항목을 세분화하고 배점 비율을 낮추어서 심사의 자의성을 최소화할 수 있다(정인숙, 2002; 성욱제·송민선, 2018.12). 이것이 계량화의 핵심 장점이라고 평가할 수 있겠다.

<표 5-2> 재승인 심사기준 계량화에 대한 예시

III.세부심사항목	IV.세세부 심사항목	V.평가항목
공적책임·공정성 이행실적의 적 정성(60)	· 방송프로그램의 품격 제 고 실적(10)	· 출연자의 전문성/자질 관리 시스템 · 방송 모니터링 및 조치 실적
	· 시사보도 프로그램의 공 정성·신뢰성 및 여론/패널 다양성(15)	· 공정보도 가이드라인 제정 및 적정성 · 전문가 자문단 운영 실적
	· 선거 관련 방송의 공정 성, 객관성 이행실적(15)	· 선거방송 제작 원칙 수립 및 적정성 · 공정 선거방송 감시/심의기구 운영
	· 방송언어 순화실적(표준 말 보급 등)(10)	· 방송언어 매뉴얼/가이드라인 보유 및 활용 여부 · 방송언어 순화 조직 구성 및 운영 실적
	· 편성의 자율성 및 독립 성 보장 관련 이행실적(방 송법 제4조) 등(10)	· 편성규약의 제정·공표 현황 · 편성규약 내용의 적정성

이러한 계량화의 장점을 [그림 5-2]에서 시각적으로 잘 보여준다. 큰 통에 원하는 만큼의 물을 직관적이고 정성적으로 어렵하여 한 번에 채우기보다는, 통을 여러 칸으로 나누고 각 칸마다 숙고하는 절차를 거치면서 필요한 양을 채워나갈 경우, 원하는 결과에 도달하기가 더욱 용이하다는 것을 보여준다.

[그림 5-2] 심사기준의 세분화와 배점체계 부여의 효과



제2절 세세부 심사항목과 평가항목의 발굴

세부 심사항목을 심사하는데 필요한 세세부 심사항목과 평가항목들을 결정하기 위하여 방송통신위원회(2023.4)의 ‘2023년도 하반기 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 신청 안내’를 주로 참고하였다. 이 자료에는 종합편성 방송채널사용사업자가 제출해야 할 재승인 신청서 양식이 포함되어 있다. 세부 심사항목별로 기재할 내용과 표의 양식을 제시하고 있다. 계량화 작업에서 현재 방송사업자가 재승인 신청서에서 제출하는 자료를 이용하면, 재승인 체제에 대한 변화를 최소화하고 방송사업자의 부담도 줄일 수 있으므로, 최우선적으로 고려하였다.

그리고 방송통신위원회가 작성한 ‘2023년 하반기 종편PP 재승인 세부심사항목 및 평가방법’도 참고하였다. 이 자료는 세부 심사항목의 평가에 참고할 주요 내용들을 제시하고 있는데, 세세부 심사항목의 도출에 참고할 내용들이 많이 포함되어 있다. 추가로 방송통신위원회(2023.6)가 발간한 ‘2023년도 지상파방송사업자 재허가 신청 안내’도 참고하여, 종편PP 심사에서 추가로 필요할 것으로 판단되는 항목들을 찾았다. 마지막으로 연구진이 제안하여 추가하기도 했다.

도출한 세세부 심사항목들과 평가항목에 대하여 전문가 연구반에서 심도깊은 논의를 통해 검증하였고, 추가적인 제안도 받았다. 본 절에서는 그 결과를 세부 심사항목별로 제시한다.

1. 공적책임·공정성 이행의 적정성

해당 세부 심사항목의 평가를 위해 6가지의 세세부 심사항목으로 구성하였다. ‘방송프로그램의 품격 제고’, ‘시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행’, ‘선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행’, ‘방송언어 순화(표준말 보급 등)’, ‘편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행’ 등이다. 이 기준

은 계획과 실적 공히 동일하게 적용된다. 그리고 계획을 평가하기 위해 ‘대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지’를 추가하였다.

<표 5-3> 공적책임·공정성 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사항목	IV.세세부 심사항목
공적책임·공정성 이행의 적정성(60/60)*	· 방송프로그램의 품격 제고
	· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행
	· 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행
	· 방송언어 순화(표준말 보급 등)
	· 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행(방송법 제4조) 등
	· (계획)대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지

* 실적/계획에 대한 배점

방송 프로그램의 품격 제고를 평가하기 위해 출연자 관리, 방송사고 등에 대한 모니터링 및 조치, 자막·CG 오류방지 노력, 그리고 방심위 제재감축을 위한 노력 등을 평가하도록 제시하였다.

시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론/패널의 다양성 관련 이행에 대한 평가를 위해서 10개의 평가항목을 제시하였다. 이 중에서 ‘자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회’와 ‘방송통신위원회의 프로그램 질 평가’는 방송평가 항목과 내용이 서로 겹친다. 자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회는 방송평가에서 50점으로 평가되는데, 그 중에서 ‘공정성(허위과정) 관련 자율규제제도 구성 및 운영’이 25점으로 평가되는데, 이 부분이 중복된다.

한편, 방송통신위원회는 매년 시청자평가지수(Korea Communications Commission Index)를 산정하여 발표한다. KI지수는 설문조사로 도출한 방송프로그램의 만족도(SI : Satisfaction Index)와 질적 우수성(QI : Quality Index) 평가결과를 산술평균하여

구한다. 그리고 보조자료로 흥미성, 다양성, 창의성, 신뢰성, 유익성, 공정성, 공익성 등 7개 영역에 대해 채널성과를 조사하여 지수화한다. 방송평가에서는 이 중에서 KI지수에 대해 75% 가중치를 적용하고, 채널성과 조사결과 중에서 다양성과 창의성 항목의 결과를 평균하여 가중치 25%를 적용한다. 종편PP에 대한 방송평가에서 배점은 30점이다. 그런데 방송평가에서는 사용되지 않지만, 채널성과 조사의 결과인 ‘공정성’과 ‘신뢰성’ 항목의 결과 값을 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성에 대한 평가에 사용할 수 있겠다.

방송언어 순화는 일견 방송프로그램의 품격 제고에도 해당될 수 있겠다. 그러나 본 항목은 표준말의 보급과 언어순화를 방송의 공정성과 공익성 역할로 규정한 『방송법』 제6조 제8항에 따른 내용이다. 그러므로 흔히 막말 등으로 인해 빚어지는 방송 프로그램의 품격 훼손과는 내용상 차이가 있다.

방송사업자에게 제출한 계획을 평가하는데에 사용할 대표자, 편성책임자 등의 공적 책임·공정성·공익성 실현 의지는 재승인 심사과정에서 진행되는 대표자 및 편성책임자에 대한 면담을 통해 확인한 후 정성적으로 평가할 수 있겠다.

<표 5-4> 공적책임·공정성 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
방송 프로그램의 품격 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 출연자의 전문성/자질 관리 시스템 운영의 적정성(검증조직, 가이드라인/규정, 부적격자 조치 등) · 방송 모니터링 및 문제발생시 조치 · 자막·CG 오류방지 노력의 적정성(예방 시스템, 모니터링, 담당자 지정 등) · 방심위 법정제재 감축 노력 (심의사례집 발간, 교육 등)
시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론/패널 다양성 관련 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회(공정성관련 자율규제 제도 운영) · 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(‘공정성’, ‘신뢰성’) · 공정보도 가이드라인 제정 및 적정성 · 뉴스 아이템 선정 등 편집의 투명성(‘열린편집회의’ 등) · 전문가 자문단 운영

	<ul style="list-style-type: none"> · 출연자 관리 노력(자질/전문성/다양성/여야 균형 출연 등) · 팩트체크 노력의 적정성(시스템 운영, 기사편성, 담당자 지정 등) · 오보 발생시 대응의 적정성 · 시사보도 프로그램의 공정성에 대한 외부 평가(설문조사 등) · 공정방송 교육 및 적정성
선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 선거방송 제작 원칙(가이드라인) 수립 및 적정성 · 공정 선거방송 감시(모니터)/심의기구 운영의 적정성 · 유권자의 선택을 돕는 선거 토론회 개최·편성 · 팩트체크 노력(선거공약, 루머 등) · 선거방송 공정성 교육 · 여론조사 보도 원칙/가이드라인 제정 · 선거방송 자문단 운영
방송언어 순화(표준말 보급 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 관련 교육(횟수, 참여율) 및 교육내용의 적정성 · 방송언어 매뉴얼/가이드라인 보유 및 활용 여부 · 방송언어 순화 조직 구성 및 운영 · 방송언어 모니터링 담당자 지정 여부 · 방송언어 순화 관련 회의/동아리 운영 실적 · 국어순화(표준말 등) 관련 프로그램 제작/편성 · 방송언어 순화 관련 보고서 발간 및 배포
편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 편성규약의 제정·공표 현황 · 편성규약 내용의 적정성 · 편성규약 이행 노력의 적정성 · 편성위원회 설치 및 운영 적정성, 독립성/자율성 · 편성의 자율성과 독립성에 대한 교육
(계획) 대표자, 편성 책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지	<ul style="list-style-type: none"> · 면담 후 정성평가

2. 시청자 권익보호 이행의 적정성

해당 세부 심사항목의 평가를 위해 4개의 세부 심사항목을 구성하였다. ‘시청자 의견반영 및 참여 보장, 불만처리 이행’, ‘시청자위원회 운영’, ‘시청자 평가프로그램 편성’, ‘자체 심의기구 설치·운영’ 등이다.

<표 5-5> 시청자 권익보호 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
시청자 권익보호 이행의 적정성 (30/40)*	· 시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 이행/시청자 불만처리 이행
	· 시청자위원회 운영
	· 시청자 평가프로그램 편성
	· 자체 심의기구 설치·운영

* 실적/계획에 대한 배점

첫 번째 세세부 심사항목인 시청자 의견반영 및 참여 보장, 불만처리 이행의 심사를 위해 5개의 평가항목을 선별하였다. 우선 방송평가에서 시행하는 ‘시청자 의견반영 종합 평가’를 준용할 수 있겠다. 이 항목은 종편PP의 경우 30점으로 평가되는데, 시청자 의견반영 전담부서 설치 여부, 의견반영 결과정리 제출 여부 및 평가, 의견반영 결과정리 공개 여부, 방통위에 접수된 시청자 의견처리의 적정성 등 4개 항목으로 나누어 평가된다. 여기에 시청자 제보 및 민원(불만) 접수창구를 전화, 홈페이지, SNS 등 얼마나 다양하게 운영하는지, 접수창구를 시청자에게 널리 공지하는지의 여부를 추가하였다. 또한 시청자 의견(불만) 처리절차와 처리 노력의 적정성, 처리하지 못한 의견에 대한 내용적인 타당성을 검토하는 항목도 추가하였다. 그리고 시청자 민원내용을 사내 관련 부서에 공유하는 방법의 적정성과, 시청자의 불만을 줄여서 민원발생을 원천적으로 줄이려는 노력도 평가하도록 추가하였다.

시청자위원회의 운영에 대해서는 4개의 평가항목으로 구성하였다. 우선 회의 개최 횟수를 포함시켰다. 모든 종편사업자들이 현재 월 1회 시청자위원회를 개최하고 있으므로, 일부 전문가들이 해당 항목을 삭제하자는 의견을 제시하기도 했다. 그러나 방송사들의 노력을 평가해 줄 필요가 있고, 앞으로도 계속 월 1회 개최를 유지하는 유인제공 차원에서 평가항목으로 도입하였다. 방송평가에서 수행하는 시청자위원회 운영현황 종합 평가의 결과도 평가항목에 준용하였다. 종편PP에 대해 50점을 배점하고 있는데, 시청자 위원회 운영의 효율성, 회의록 공개, 시청자위원 제시의견

건수 및 활용, 경영진 및 시청자위원 참석률, 시청자위원회 운영 만족도 평가 등 5 가지 항목으로 평가한다. 그 외에 시청자 위원회에서 제시된 의견 반영 실적과 미반영 의견의 내용적 타당성도 평가항목에 포함하였다. 그리고 시청자위원들의 전문성과 대표성을 평가하기 위해 위원 선임기준과 절차, 구성의 적정성 등을 평가항목에 포함하였다.

시청자평가프로그램의 편성의 평가항목은 2개로 구성하였다. 방송평가에서 수행하는 ‘시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가’와 내용적으로 부합하므로, 이를 준용하였다. 방송평가에서 이 항목은 중편PP에 대해 35점을 배점하고 있다. 시청자 평가프로그램 편성시간대, 시청자평가원의 수, 평가원 운영보고서 제출여부, 시청자 평가시간 등 4가지를 평가한다. 그리고 시청자 평가프로그램을 편성한 실적을 평가하도록 평가항목에 추가하였다.

자체심의기구 설치·운영에는 8개의 평가항목을 구성하였다. 방송평가에서는 ‘자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회’ 항목에서 자체심의 전담부서 설치여부, 제작물의 심의 비율, 제작진의 참여 여부, 방통위 심의제재 사전지적 비율 등을 25점으로 평가한다. 그러므로 이 결과를 평가항목에 준용하였다. 추가로 자체심의 절차와 처리결과의 적정성, 사전심의를 하는 비율 및 심의결과 처리의 적정성, 심의 가이드라인 및 방송심의사례집 발간 여부, 내부·외주 제작진 심의관련 교육 시행 여부, 심의위원의 전문성 및 외부인사 포함 여부, 심의동향을 제작진과 공유하는지의 여부 등을 평가항목에 추가하였다.

<표 5-6> 시청자 권익보호 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 이행/ 시청자 불만처리	· 시청자 의견반영 종합 평가(전담부서, 반영결과정리 제출 및 공개, 방통위 접수건 처리 적정성), · 시청자 제보 및 민원(불만) 접수창구 다양성(전화, 홈페이지, SNS 등), 운영의 적정성, 시청자에 대한 안내

이행	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자 의견(불만) 처리절차 및 처리 노력, 미처리 내용 · 시청자 민원내용 사내 공유 방법 · 시청자 불만 감소 노력의 적정성
시청자위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자위원회 회의 개최 횟수 · 시청자위원회 운영현황 종합 평가(안전 충실성, 안전 사전공지/상시 개선, 회의록 공개, 의견 제시건수 및 활용비율, 경영진 참석률, 운영 만족도) · 시청자위원 의견 반영 및 의견 미반영한 근거의 적정성 · 위원 선임기준 및 절차, 위원구성의 적정성(직업, 분야, 연령, 성별, 입지, 지역 등)
시청자 평가프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가(시간대, 평가원 수/보고서 제출, 시청자 평가시간) · 시청자 평가프로그램 편성 노력
자체심의기구 설치·운영	<ul style="list-style-type: none"> · 자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회(전담부서, 심의비율, 제작진의 참여, 방통위 심의제제 사전지적 비율) · 자체심의 절차의 적정성 · 사전심의의 비중 및 심의결과 처리의 적정성 · 심의 가이드라인 및 방송심의사례집 발간 여부 · 내부·외주 제작진 심의관련 교육 · 심의위원의 전문성 및 외부인사 포함 여부 · 심의동향을 제작진과 공유 여부

3. 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성

해당 항목은 지역과 사회, 문화 등 크게 3가지 영역을 평가한다. 그런데 평가의 대상은 방송사업의 특성상 프로그램 제작 및 편성, 캠페인 등으로 한정된다. 그리고 전국사업자인 중편채널방송사업자에게 지역에 대한 기여 의무가 크지 않은 것으로 전문가들 모두 인정하고 있었다. 그리고 해당 세부심사항목에 배정된 점수가 실적 5점, 계획 15점으로 가장 작은 편이다. 이러한 상황을 종합적으로 고려하여 전문가 회의를 거쳐 세세부 심사항목을 여러 개로 나누지 않고 단일 항목으로 구성하였다.

<표 5-7> 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
지역적·사회적·문화적 기여의 적정성(5/15)*	· 지역, 사회, 문화보존 기여

* 실적/계획에 대한 배점

평가항목으로는 지역성 구현 프로그램과 문화 프로그램의 제작·편성, 지역·사회·문화 캠페인·행사개최·기부·후원·협찬·수상(授賞) 등을 제시하였다. 그리고 지역 방송사업자와 프로그램 공동제작·구매·유통 등으로 협력하거나, 지역에 조직을 두어 운영 여부를 평가항목에 추가하였다.

<표 5-8> 지역적·사회적·문화적 기여의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
지역, 사회, 문화보존 기여	· 지역성 구현 프로그램 제작/편성 · 문화 프로그램 제작/편성 · 지역·사회·문화 캠페인·행사개최/기부/후원/협찬/수상(授賞) · 지역 방송사업자와의 협력(프로그램 공동제작/구매/유통 등) 또는 지역 조직의 운영

4. 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성

해당 항목은 세부 심사항목 ‘방송프로그램 투자 이행의 우수성’과 내용적으로 연관성이 크다. 방송프로그램을 제작하거나 구매하기 위해서는 비용이 투입되어야 하기 때문이다. 그러나 현 심사기준에 세부 심사항목이 구분되어 있으므로, 본 항목에서는 기획 및 편성에 중점을 두어서 평가한다. 그리고 방송프로그램 투자 이행의 우

수성 항목에서는 비용의 투입에 중점을 두어 평가하는 것이 합당할 것이다.

본 항목의 평가를 위해 ‘제작주체별 프로그램 편성’, ‘본방송 비율’, ‘주요 프로그램 제작계획’, ‘프로그램 장르별 편성 비중’, ‘기획·편성의 우수성 및 독창성’, ‘글로벌 협력’ 등 6개의 세세부 심사항목으로 세분하였다.

<표 5-9> 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성에 대한 세세부
심사항목

III. 세부심사 항목	IV. 세세부 심사항목
방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성(20/30)*	· 제작주체별 프로그램 편성
	· 본방송 비율
	· 주요 프로그램 제작계획
	· 프로그램 장르별 편성 비중
	· 기획·편성의 우수성 및 독창성
	· 글로벌 협력

* 실적/계획에 대한 배점

제작주체별 프로그램 편성에서는 자체제작과 외주제작, 구매 비중의 적정성을 평가한다. 그리고 보도, 교양, 예능 등 장르별로도 제작주체별 편성 비중을 평가한다. 또한 다양한 외주제작사나 배급사를 통해 프로그램을 수급하였는도 평가한다. 본방송 비율은 본방송과 재방송 비율의 적정성을 평가하고, 특히 시청량이 많은 주시청 시간대에 대해 보다 집중적으로 평가한다. 주요 프로그램 제작계획은 재승인심사시에 제출한 계획이나 이행실적을 평가한다. 프로그램 장르별 편성 비중은 보도, 교양, 오락 등의 프로그램을 균형적으로 편성하는지를 평가한다. 종편채널사업자의 승인에는 콘텐츠 산업의 활성화라는 목적이 있었으므로, 보도 이외에 다양한 장르의 프로그램 제작을 유인할 필요가 있어서 평가항목에 포함하였다. 기획·편성의 우수성 및 독창성은 프로그램의 혁신에 대한 노력을 평가한다. 그래서 프로그램의 혁신성, 파일럿 프로그램 제작 시도, 방송에서 멀어지는 20-40 시청자를 유인할 프로그램의

제작, 노력과 역량이 요구되는 대형 기획물 제작을 평가한다. 그리고 방송통신위원회가 KI지수를 산정할 때에 시행하는 채널성과 조사 중에서 ‘흥미성’, ‘창의성’, ‘유익성’ 등 3개 영역의 결과를 준용할 수 있겠다. 이 중에서 창의성에 대한 결과는 방송평가에도 이용되므로, 중복된다. 글로벌 협력에서는 해외 방송사나 제작사와의 협력을 통한 기획 및 제작에 대해 평가한다.

<표 5-10> 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
제작주체별 프로그램 편성	· 자체제작, 외주제작, 구매물 편성의 적정성 · 프로그램 장르별 자체제작, 외주제작, 구매 비율의 적정성 · 프로그램을 수급한 외주제작사/매급사의 다양성
본방송 비율	· 본방송과 재방송 비율의 적정성 · 주시청시간대 본방송 비율의 적정성
주요 프로그램 제작계획	· 주요 프로그램 제작계획 이행 및 적정성
프로그램 장르별 편성 비중	· 보도, 교양, 오락의 균형 편성
기획·편성의 우수성 및 독창성	· 방송 프로그램의 혁신성(포맷, 소재, 내용 등) · 파일럿 프로그램 제작 노력 · 20~40세대 시청자 타게팅 프로그램 제작 노력 · 대형 기획물 제작 노력 · 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(‘창의성’, ‘흥미성’, ‘유익성’)
글로벌 협력	· 해외 방송사/제작사와의 협력(공동제작, 협력 MOU 체결 등)

5. 방송프로그램 투자 이행의 우수성

본 항목에서는 비용투자에 중점을 두고 심사방안을 마련하였다. 그래서 방송사업 매출액 대비 콘텐츠에 대한 투자비용, 방송 프로그램 투자의 내용, 첨단 콘텐츠 투자, 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지 등의 4개 세세부 심사항목으로 구성하였다. 이 중에서 경영진의 의지는 계획 평가를 위한 항목이다.

<표 5-11> 방송프로그램 투자 이행의 우수성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
방송프로그램 투자 이행의 우수성(35/45)*	· 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용
	· 방송 프로그램 투자 내용
	· 첨단 콘텐츠 투자
	· (계획) 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지

* 실적/계획에 대한 배점

방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용은 방송평가에서 시행하는 ‘방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가’의 결과를 준용할 수 있겠다. 이 평가에는 35점이 배정되는데, 이 중 50%를 ‘방송매출액 대비 방송콘텐츠 투자비 비율 평가’에 할당하고 있다. 여기에는 콘텐츠의 자체 제작, 외주제작, 그리고 구매비용이 모두 포함된다. 평가는 사업자들의 실적에 대한 평균과 표준편차를 이용하여 상대평가로 진행된다. 그러므로 재승인 심사에서도 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 방송프로그램 투자 내용은 장르별, 제작주체별 비용투자의 적정성을 평가한다. 전술한 세부 심사항목 방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성에서는 장르별, 제작주체별 편성비중을 평가한 반면, 여기서는 투입비용을 평가한다. 첨단 콘텐츠 투자는 디지털 기술의 빠른 도입과 활용으로 기술경쟁력을 강화하고, 콘텐츠 제작에 기여하여 시청자의 미디어 편익 제고를 유인하기 위한 항목이다. 구체적으로 UHD와 AR/VR, 메타버스, 버추얼스튜디오 등을 이용한 프로그램의 제작비를 평가한다. 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지는 경영진 면담에서 확인한 후 정성적으로 평가한다.

<표 5-12> 방송프로그램 투자 이행의 우수성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
-------------	--------

방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용	· 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가(콘텐츠 투자비/방송매출액)
방송 프로그램 투자 내용	· 제작주체별 투자의 적정성(자체제작, 외주제작, 구매물) · 장르별 콘텐츠 투자의 적정성(보도, 교양, 오락)
첨단 콘텐츠 투자	· UHD 콘텐츠 제작 및 구매 투자 · AR/VR, 메타버스, 버추얼스튜디오 등 제작 투자
(계획) 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지	· 면담 후 정성평가

6. 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성

방송사가 제작한 프로그램은 모두 공익적인 역할을 하는 것으로 평가되기도 한다. 그러나 이 중에서도 특별히 내용적으로 공익성에 초점을 맞추어 제작된 프로그램을 공익적 프로그램으로 평가할 수 있다. 소수자나 사회적 약자를 대상으로 제작된 프로그램이나, 장애인의 접근성을 위해 자막, 수어, 화면해설 등을 추가한 프로그램 등을 공익적 프로그램으로 간주할 수 있겠다. 그리고 대국민 설득을 통해 사회 발전을 추구하는 공익광고도 포함된다.

그런데 일반 프로그램에 비해 공익적 프로그램의 비중이 크지 않고, 10점이라는 상대적으로 적은 배점 등을 종합적으로 고려하여, 전문가 회의를 거쳐 ‘공익적 프로그램의 편성’ 한 항목을 세세부 심사항목으로 구성하였다.

<표 5-13> 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(10/10)*	· 공익적 프로그램 편성

* 실적/계획에 대한 배점

평가항목으로는 8개를 구성하였다. 공익적 프로그램과 장애인, 어린이·청소년, 노약자·다문화가정·외국인 등 소수자를 위한 프로그램의 편성 분량과 편성 시간대, 본방 비율 등을 평가한다. 그리고 해당 프로그램 내용의 적정성도 평가항목에 추가하였다. 그리고 방송통신위원회가 KI지수 산정때 수행하는 채널성과 조사결과에서 ‘공익성’ 영역의 결과를 포함하였다. 또한 방송이 잘 되지 않는 비인기 스포츠 종목의 편성 실적도 국민건강 증진의 차원에서 평가항목에 포함하였다.

방송평가에서는 다양한 공익 프로그램의 편성을 평가하고 있으므로, 그 결과들을 준용할 수 있겠다. 방송평가에서는 공익광고의 편성에 대해 편성비율과 시급을 15점으로 평가한다. 그리고 남북관련 프로그램의 편성도 10점으로 평가하는데, 월 1회를 기준으로 하며 편성시간대도 평가한다. 어린이 프로그램의 편성은 40점으로 평가하는데, 어린이 프로그램의 비중과 어린이 교육 및 정보제공 프로그램의 비중을 각 20점으로 평가한다. 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가는 자막방송, 수어방송, 화면해설 방송의 편성비율을 ‘장애인방송 편성 등에 관한 고시’에서 제시한 목표치를 기준으로 40점으로 평가한다. 이러한 평가결과들을 모두 평가항목에 포함하였다.

<표 5-14> 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
공익적 프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> · 공익적 프로그램, 소수자 프로그램(장애인, 어린이/청소년, 노약자 · 다문화가정·외국인 등) 편성이행(분량, 편성 시간대, 본방비율 등) · 공익적 프로그램, 소수자 프로그램(장애인, 어린이/청소년, 노약자 · 다문화가정·외국인 등) 내용의 적정성 · 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(‘공익성’) · 비인기 스포츠 종목 프로그램 편성 · 비상업적 공익광고 편성 평가(편성비율, 시급별) · 남북관련 프로그램 편성 평가(월1회, 시간대) · 어린이 프로그램 편성 평가(어린이 프로그램, 어린이 교육 및 정보 제공의 편성 비율) · 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가(자막, 수어, 화면해설, 목표 대비 달성도)*

7. 방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성

해당 항목은 전술한 ‘방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성’과 내용이 일부 겹친다. 즉, <표 5-9>에서 세세부 심사항목으로 제시한 ‘프로그램 장르별 편성 비중’과 내용이 중복된다. 그러므로 본 항목에서는 장르를 보도, 교양, 오락 등 넓은 범위에서 구분하는 대신, 보다 세분화하여 균형성을 평가하는데 초점을 맞춘다. 그래서 ‘장르 다양성 제고를 위한 편성 실적이나 계획’과, 이것이 실현되어 시청자에게 체감되는 정도를 종합화한 ‘프로그램의 다양성 조사’를 세세부 심사항목으로 구성하였다.

<표 5-15> 방송프로그램 균형적 편성 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
방송프로그램의 균형적 편성 이행 의 적정성(15/25)*	· 장르 다양성 제고를 위한 편성
	· 프로그램의 다양성 조사

* 실적/계획에 대한 배점

방송통신위원회(2023.4)의 재승인 신청서류 양식에는 방송프로그램의 세부 장르를 뉴스, 탐사보도, 시사논평, 토론·대담, 다큐멘터리, 생활정보, 교육·문화·예술, 드라마, 버라이어티쇼, 음악쇼, 퀴즈·게임쇼, 코미디, 영화, 스포츠, 애니메이션 등으로 제시하고 있다. 방송사업자들은 이러한 기준에 맞추어 자료를 작성하여 제출하고 있으므로, 추가적인 부담을 지우지 않고 프로그램의 균형성을 면밀하게 평가할 수 있다. 그러므로 이를 평가항목에 포함시켰다. 방송의 공익성을 위해서 주시청시간

대에서도 장르의 다양성이 지켜질 필요가 있겠다. 그래서 방송평가에서 시행하는 ‘주시청시간대 균형적 편성 평가’의 결과를 준용하여 평가항목에 포함하였다. 종편 PP에 대해서 40점의 배점을 부여하고 있다.

그리고 방송통신위원회가 시행하는 채널성과 조사결과 중에서 ‘다양성’ 영역의 결과를 준용하는 것이 합당할 것으로 판단되어 평가항목에 포함하였다. 이 값은 방송평가에도 이용되므로, 중복된다.

<표 5-16> 방송프로그램 균형적 편성 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
장르 다양성 제고를 위한 편성	· 프로그램 분야별 균형편성* · 주시청시간대 균형적 편성 평가(보도(45%), 오락(60%))
프로그램의 다양성 조사	· 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(‘다양성’)

* 뉴스/탐사보도/시사논평/토론·대담, 다큐멘터리/생활정보/교육·문화·예술/드라마/버라이어티쇼/음악쇼/퀴즈·게임쇼/코미디/영화/스포츠/애니메이션 등)

8. 경영전략 및 관리 이행의 적정성

해당 항목의 심사를 위해 ‘조직 및 인력 운영’, ‘교육훈련’, ‘경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행’, ‘국내외 콘텐츠 유통’, ‘플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축’, ‘사업성 분석 및 자금조달 계획’ 등을 세세부 심사항목으로 구성하였다. 여기서 사업성 분석 및 자금조달 계획 항목은 계획 평가에만 사용된다.

<표 5-17> 경영전략 및 관리 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
경영전략 및 관리 이행의 적정성 (20/30)*	· 조직 및 인력 운영
	· 교육훈련
	· 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행
	· 국내외 콘텐츠 유통
	· 플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축 · (계획)사업성 분석 및 자금조달 계획

* 실적/계획에 대한 배점

조직 및 인력운영을 평가하기 위해 조직 구성, 인력배치, 고용 창출, 비정규직 처우 개선, 우수인력 유치 및 관리 등을 평가항목에 포함하였다. 그리고 방송평가에서 시행하는 ‘장애인/여성의 고용 평가’도 평가에 사용할 수 있겠다. 장애인과 여성, 여성간부의 비율에 대한 상대평가를 한 후, 종편PP에 대해서 20점을 부여한다.

교육 훈련 항목은 방송평가에서 ‘인적자원 개발 투자 평가’의 결과를 준용할 수 있다. 매출액 대비 교육비의 비율, 1인당 교육비, 직무능력 향상을 위한 교육시간을 15점으로 평가한다. 그리고 교육의 내용과 방법의 적정성, 직원들의 교육 참여도를 평가항목으로 추가하였다.

경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행 항목에서는 ‘경영효율화’ 차원에서 방송사업 수익원 다변화 노력, 성과평가 시스템 및 인센티브 체계, 경영진(대표 및 사내외 이사 등)의 전문성을 평가한다. 방송광고 매출과 유료방송 가입자가 정체되는 상황에서 다양한 수익모델 발굴이 매우 중요하다. 그러므로 수익원 다변화 노력에 대한 평가가 필요하다. 그리고 구성원의 노력을 유인하기 위한 성과평가 시스템과, 이를 이용한 인센티브 체계도 중요하다. 경영진의 전문성은 운영 효율성을 높이는데 중요한 기여를 할 것이다.

‘경영 투명성 제고’ 차원에서는 소유와 경영의 분리에 대한 평가가 필요하다. 특

히 종편PP는 보도기능을 갖춘 사업자이므로, 전문경영인 체제나 독립적인 이사회 운영이 필요하다. 그리고 방송평가에서 시행하는 ‘경영투명성 확보방안 종합 평가’ 결과를 준용할 수 있다. 종편PP에 대해서 15점을 부여하는데, 내부감사인의 전문성과 독립성, 내부 회계관리제도의 적정성, 주요 경영사항 공시의 적정성과 충분성 등을 평가한다. 그리고 대표나 사내의 이사의 선임방식이 적정한지, 계열사간 내부거래에 대한 모니터링 및 관리의 적정성도 평가항목으로 추가하였다. 또한 방송평가에서 사업자의 ESG(Environmental Social Governance)에 대해 평가하는 ‘환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 등 노력 평가’의 결과도 준용할 수 있다. 이 항목은 ESG 관련 이사회 보고와 환경경영 노력을 10점으로 평가한다.

국내의 콘텐츠 유통 항목에서는 국내 시장에서 콘텐츠를 판매한 금액을 우선 평가할 필요가 있다. 여기에는 방송프로그램 제공 매출액, 방송 프로그램 판매 매출액 등이 모두 포함된다. 그리고 콘텐츠의 대외수출액도 평가하여야 하는데, 완성된 프로그램 뿐 아니라 포맷 등 제적에 필요한 구성요소들도 포함한다. 그리고 콘텐츠를 국외로 유료 혹은 무료로 송출한 실적을 평가하고, 해외 마케팅을 위해 국제행사에 참여하는 등의 노력도 평가한다. 마지막으로 OTT, VOD, SNS, 앱 등 뉴미디어 채널을 통한 유통실적도 평가한다.

플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축에 대해서는 평가 자료가 많거나 다양하지 않을 것으로 판단되므로, 평가항목을 따로 세분하지 않고 해당되는 종합적으로 평가한다.

경영 부문에서 향후 계획에 대한 평가는 사업계획의 실현가능성을 중점적으로 평가한다. 방송사업 환경이 악화되는 상황에서 사업성 분석의 정확성과 자금조달 계획의 현실성은 매우 중요하다. 그러므로 이러한 내용을 평가항목에 추가하였다.

<표 5-18> 경영전략 및 관리 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
조직 및 인력 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 운영조직 구성의 적정성 · 직무별/직급별/정규직·비정규직 인력배치의 적정성 · 고용 창출 효과(채용) 및 고용 안정성(정규직 비율 등) · 비정규직 운영정책의 적정성(처우 개선등) · 우수인력 유치 및 관리 노력의 적정성 · 장애인/여성 고용 평가(장애인, 여성, 여성간부의 비율)
교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 인적자원 개발 투자 평가(교육비/매출액, 1인당 교육비, 직무능력 교육시간) · 교육 내용/방법의 적정성 · 교육 참여
경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 방송사업 수익원 대변화 노력 · 성과평가 시스템 및 인센티브 체계 · 경영진(대표 및 사내외 이사 등)의 전문성 · 소유와 경영의 분리 노력(전문경영인 체제, 이사회 운영의 독립성 등) · 경영투명성 확보방안 종합 평가(내부감사인 전문성/독립성, 회계관리제도 적정, 경영사항 공시) · 대표, 사내외 이사선임 방식의 적정성 · 내부거래에 대한 모니터링 및 관리의 적정성 · 환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 등 노력 평가(이사회 보고, 노력평가)
국내외 콘텐츠 유통	<ul style="list-style-type: none"> · 콘텐츠 국내 판매(방송프로그램 제공 매출액, 방송 프로그램 판매 매출액 등) · 콘텐츠 대외수출(포맷 포함) · 콘텐츠 글로벌 송출 · 글로벌 마케팅(국제행사 참여 포함) · 뉴미디어 채널(OTT, VOD, SNS, 앱 등)/이용도(조회수, 구독자 수 등), 매출액 등
플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 방송 플랫폼 사업자와의 협력
(계획)사업성 분석 및 자금조달 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 사업성 분석의 적정성 등 · 연도별 추정 재무제표 및 자금운영 계획의 적정성 · 자금조달 규모의 실현가능성

9. 재무적 안정성과 수익성

해당 항목은 기존에 3개의 지표를 이용하여 정량적으로 평가해오고 있다. 그러므로 계량화 작업에서는 제외한다. 기존 평가지표는 자기자본 대비 부채비율, 자기자본순이익률, 총자산증가율 등 자본이나 자산을 평가의 기준으로 삼고 있다.

이 중 부채비율은 방송평가의 ‘재무의 건전성 종합 평가’에 포함된다. 종편PP에 대해서 25점으로 평가하고 있는데, 유동비율, 부채비율, 매출액영업이익율, 매출액증가율 등 4개 재무비율에 대해 상대평가를 하고 있다. 그러므로 해당 평가의 1/4이 내용적으로 재승인 심사와 중복된다.

그런데 전문가 회의에서 평가기준 다양화의 필요성이 제시되었다. 방송사업자의 재무나 수익성 평가를 자본이나 자산을 기준으로 하는 것은 자본잠식을 우려하기 때문이며, 평가를 통해 방송사업자에게 자본의 확충을 유도하기 위함일 것이라는 추측이 제기되었다. 그렇다면 영업부진을 직접적으로 확인할 수 있도록 매출액을 기준으로 영업이익을 평가하는 것이 필요하다는 의견이 제기되었다. 그리고 자산의 증감보다는 매출액 증감이 경영상황을 파악하는데 더 유용할 것이라는 의견도 있었다. 매출액 구성에서 방송사업매출과 기타 사업매출 내용의 적정성도 평가할 필요가 있다는 의견도 제기되었다. 그러나 계량화에 초점을 맞추고 진행된 본 연구에서는 재무적 안정성과 수익성에 대한 평가항목의 개선을 후속 연구로 미루었다.

<표 5-19> 재무적 안정성과 수익성에 대한 평가항목

III. 세부심사항목	V. 평가항목
부채비율(12)	· 부채총액/자기자본
자기자본순이익률(10)	· 당기순이익/자기자본
총자산증가율(8)	· (당기총자산-전기총자산)/전기총자산

10. 방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성

해당 항목은 방송기술에 대한 비용투자를 평가하는데, ‘제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화’, ‘국산장비 도입’, ‘연구개발 투자’ 등 3개 세세부 항목으로 평가체계를 구성하였다.

시설투자 및 첨단 방송기술 도입은 방송평가에서 시행하는 ‘방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가’의 결과 중 일부를 준용할 수 있다. 이 평가는 종편PP에 대해 35점으로 평가하는데, 이 중에서 방송신기술 대응에 따른 투자, 인증제품 투자, 시설운영 및 유지보수 투자액의 방송매출액 대비 비중에 대한 상대평가에 17.5점을 부여한다. 그리고 콘텐츠의 제작·편집기술 등 방송기술 확보 관련 투자, UHD, OTT, AR/VR 등 첨단 방송 제작설비 도입에 대한 투자에 대한 노력을 평가항목으로 포함하였다.

<표 5-20> 방송기술 등 관련투자 이행의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성(10/10)*	· 제작· 송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화
	· 국산장비 도입
	· 연구개발 투자

* 실적/계획에 대한 배점

국산장비 도입은 국산장비 도입에 투입한 금액과, 전체 장비구매에서 차지하는 비중, 그리고 도입장비의 적정성을 검토할 필요가 있다. 연구개발 투자는 매출액 대비 연구개발비의 비중, 연구개발 투자 내용의 적정성을 평가항목으로 포함하였다.

<표 5-21> 방송기술 등 관련투자 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송 기술 활용 및 사업 화	· 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가(방송기술투자, 방송신기술 대응 에 따른 투자, 시설운용 및 유지보수 투자액 등) · 콘텐츠 제작·편집기술 등 방송기술 확보 관련 투자 · 첨단 방송 제작설비 투자(UHD, OTT, AR/VR 등)
국산장비 도입	· 국산장비 도입 노력(금액 및 비중) 및 내용의 적정성
연구개발 투자	· 매출액 대비 연구개발비 비중 · 연구개발 투자 내용의 적정성

11. 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성

해당 항목의 평가를 위해 ‘외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행’과 ‘유료
방송시장 활성화 기여’를 세세부 심사항목으로 구성하였다.

<표 5-22> 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성에
대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
외주 상생 등 방송산 업발전과 유료방송시 장 활성화 기여 이행 의 적정성(10/20)*	· 외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행
	· 유료방송시장 활성화 기여 관련 이행

* 실적/계획에 대한 배점

외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행을 평가하기 위해 6가지 평가항목을
선택하였다. 방송통신위원회가 매년 수행하는 ‘방송 프로그램 외주제작 거래 가이드라인 이행실적 점검’ 결과를 준용할 수 있다. 지상파, 종편PP, 지역방송사 등을 대

상으로 점검하는데, 외부제작 표준계약서 활용, 사전 계약체결 여부, 저작권 및 수익 배분 등을 평가한다. 그리고 표준제작비 산정 기준 마련 및 제시 여부, 상생협약체 운영 계획 및 실적을 평가한다. 또한 제작 중단이나 계약해지 30일 전에 서면통보를 하지 않은 경우는 감점한다. 점검 결과는 100점을 기준으로 정량적으로 산정되므로, 그 결과를 재승인 심사에 이용할 수 있다.

방송평가에서도 ‘방송프로그램 등의 제작·유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가’를 수행하는데, 15점을 부여하고 있다. 대부분 전술한 외주제작 거래 가이드라인 이행실적 점검과 비슷한 내용에 대해 평가가 이루어지므로 이 자료도 참고할 수 있다. 방송평가에서는 추가로 ‘외주 인력에 대한 상해·여행자보험 가입여부 확인’ 항목을 평가한다. 그러므로 이행실적 점검에 이 항목만 추가하여 평가할 수도 있겠다.

그리고 외주제작 선정의 공정성을 평가하기 위해 외주제작위원회 운영, 외주정책에 대한 교육을 평가항목으로 포함하였다. 또한 외주제작 프로그램의 성과가 좋을 때에 인센티브를 지급하는 현황과, 저작권 배분의 공정성 등도 평가할 필요가 있다.

유료방송시장 활성화 기여 관련 이행을 평가하기 위해서 4개의 평가항목을 포함하였다. 사회환원은 방송통신 산업의 기반강화를 위해 방송사업자와 통신사업자들이 납부하는 방송통신발전기금 납부 실적과, 공익적 목적을 위해 자사의 방송 콘텐츠를 외부에 무료로 제공한 실적 등을 평가한다. 콘텐츠를 통한 한류 확산에 대해 기여도도 평가하는데, 한류행사 개최, 콘텐츠 마켓 참가 등을 평가한다. 타 방송사와의 협력 실적도 평가하는데, 중소PP의 콘텐츠를 구매하거나 공급, 그리고 공동제작 등을 평가한다. 여기서 플랫폼 사업자와의 협력실적은 전술한 ‘경영전략 및 관리의 적정성’의 세세부 심사항목인 ‘플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축’에서 평가하므로, 여기에서는 제외한다. 그리고 유료방송사업의 발전을 위해 필수적인 방송 전문인력의 육성에 대한 기여를 평가하는데, 인턴쉽, 외부자 교육, 공모전, 인큐베이팅 등을 평가한다. 내부 직원들에 대한 직무능력 향상 등의 교육은 ‘경영전략 및 관리의 적정성’의 세세부 심사항목인 교육훈련과 중복되므로, 본 항목 평가에서 제외한다.

<표 5-23> 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 방송 프로그램 외주제작 거래 가이드라인 이행실적 점검(방통위)(표준제작비, 상생협의체, 가이드라인 외주계약서 반영(표준계약서, 사전계약, 저작권 수익배분)) · 방송프로그램 등의 제작·유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가(유통 공정거래 가이드라인 및 실행계획 수립, 시행 적정성, 표준계약서 활용, 외주 인력 보험, 상생협의체 운영) · 외주 선정위원회 운영 · 외주정책 교육 · 외주제작사 성과 인센티브 지급 · 저작권 배분의 공정성 평가
유료방송시장 활성화 기여 관련 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 사회환원 이행(방발기금, 콘텐츠 무료제공 등) · 한류 확산 기여(한류행사 개최, 콘텐츠마켓 참가 등) · 타 방송사와의 협력(플랫폼 사업자 제외)(중소PP 콘텐츠 구매/공급, 공동제작 등) · 방송인력 육성(인턴십, 외부자 교육, 공모전, 인큐베이팅 등, 내부 교육은 제외)

12. 방송법 등 관계법령 위반, 시정명령 건수, 시정명령 이행 여부(실적)

본 항목은 관계법령 위반 등에 대한 벌칙으로 감점되는 항목이다. 정량적인 점수로 주어지므로, 기존의 절차와 결과를 그대로 이용할 수 있다.

<표 5-24> 방송법 등 관계법령 위반 정도 평가항목*

II. 심사항목	III. 세부심사항목	V.평가항목
방송법 등 관계법령 위반 정도 (감점)	방송법 등 관계법령 위반에 따른 감점 (감점)	<p>[방송법 중 편성관련규정* 위반 시]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 과태료 : -1.33점 · 과징금 - 5천만원 이하 : -3.33점, 5천만원 초과 : -5.00점

		<p>* 방송법 제4조, 제69조 내지 제72조 및 제76조 내지 제76조의5까지의 방송편성 관련 법규나 고시</p> <p>[편성관련규정 외 방송법 및 방송통신발전 기본법 위반 시]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 과태료 : -0.89점 · 과징금 - 5천만원 이하 : -2.22점, 5천만원 초과 : -3.33점 · 심의제재 - ①주의 : -0.22점, ②경고 : -0.44점 - ③해당 방송프로그램의 정정·수정 또는 중지 : -0.89점 - ④방송편성책임자·해당 방송프로그램 관계자에 대한 징계 : -0.89점 - ②+③, ②+④ : -1.11점 - ③+④, ②+③+④ : -1.33점 <p>[공정거래법 위반 시]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 경고 : -0.44점, 과태료 : -0.89점, 시정명령 : -1.78점 · 과징금 : -2.22점, 고발 : -3.33점 <p>[그 외 법령 위반 시]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 과태료 : -0.44점, 시정명령 : -0.89점 · 과징금 - 5천만원 이하 : -1.11점, 5천만원 초과 : -1.67점
<p>⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행여부 (감점)**</p>	<p>방송법에 따른 시정명령 건수와 시정명령 불이행 사례(감점)</p>	<p>[편성관련*]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시정명령 : -2.67점 · 과징금 - 5천만원 이하 : -3.33점, 5천만원 초과 : -5.00점 <p>* 방송법 제4조, 제69조 내지 제72조 및 제76조 내지 제76조의5까지의 방송편성 관련 법규나 고시</p> <p>[편성관련 外]</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시정명령 : -1.78점 · 과징금 - 5천만원 이하 : -2.22점, 5천만원 초과 : -3.33점

* 신청법인이 위반한 법 위반 및 시정명령 건수를 대상으로 하되, 방송평가에 반영된 실적은 제외하고 평가함

** 시정명령은 방송법 위반에 한정함

13. 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성(실적)

본 항목은 종편PP 사업자를 재승인할 때에 부과했던 조건 및 권고사항에 대한 이

행실적을 평가하는 항목으로, 실적평가에 해당한다. 본 항목은 조건과 권고사항으로 나누어 각각의 이행실적을 평가할 필요가 있다.

<표 5-25> 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세세부 심사 항목	IV.세세부 심사항목
재승인조건 준수사항 이행실적의 적정성(70)*	· 재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성
	· 재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성

* 실적/계획에 대한 배점

방송통신위원회는 매년 재승인 조건과 권고사항에 대해 이행실적을 점검하고 있으므로 이 결과를 평가에 참고할 수 있겠다. 실적점검에서는 조건 및 권고사항 별로 이행 여부를 점검하여 보고하고 있으나, 점수로 계량화하여 발표하지는 않는다. 그러므로 심사자들은 미이행 항목들의 중요도를 종합적으로 평가할 필요가 있다.

<표 5-26> 재승인 조건 및 권고사항 이행실적의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성	· 재승인 조건 및 권고사항에 대한 이행실적 점검 결과(방통위)
재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성	· 재승인 조건 및 권고사항에 대한 이행실적 점검 결과(방통위)

14. 재난방송 실적 및 계획의 적정성

방송사업자가 제공하는 재난방송을 평가하기 위해 ‘재난방송 운영의 적정성’, ‘온

라인 시스템을 통한 재난방송’, ‘재난방송 충실성 강화’의 3개 세세부 심사항목으로 구성하였다.

<표 5-27> 재난방송 실적 및 계획의 적정성에 대한 세세부 심사항목

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목
재난방송 실적 및 계획의 적정성 (15/35)*	· 재난방송 운영의 적정성
	· 온라인 시스템을 통한 재난방송
	· 재난방송 충실성 강화

* 실적/계획에 대한 배점

재난방송의 운영에 대해서는 방송평가에서 시행하는 ‘재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가’의 결과를 준용할 수 있겠다. 종편PP에 대해 45점으로 평가하는데, 재난방송 편성실적, 재난피해 사전예방 프로그램 편성 실적, 재난방송 실시율 등을 평가한다. 그리고 재난방송 매뉴얼 보유, 인력 운영, 교육실적, 미흡사항 시정조치 등도 평가한다. 그런데 방송평가는 인력의 운영 여부만 평가하므로, 그 규모를 구체적으로 평가할 필요가 있다. 그러므로 방송사업자가 운영하는 재난방송 시스템과 조직, 인력 운영 규모의 적정성을 평가항목에 포함하였다. 그리고 재난방송 모의훈련 시행과 재난피해 사전예방 프로그램의 편성 시간대와 내용상 적정성도 평가항목에 포함하였다. 재난시에 허위정보나 정확하지 않은 정보가 유통될 경우에 사회적 혼란과 피해를 증폭할 우려가 큰데, 이를 걸러내고 올바른 정보를 제공하려는 노력도 평가할 필요가 있다. 그리고 장애인, 노약자 및 소수자 등에게 재난정보를 전달하려는 노력도 평가한다.

SNS, OTT 등 인터넷이나 모바일을 통한 소통이 활성화됨에 따라, 온라인을 통한 재난정보 제공의 효용이 커졌다. 그런데 이 영역에는 규제가 적용되지 않기 때문에 재난시에 잘못된 정보가 유통될 가능성도 크다. 그러므로 방송사들이 온라인으로 정확한 재난정보를 제공하려는 노력을 평가할 필요가 있다.

지구 온난화가 진행되고, 도시화가 진행됨으로써 재난 발생 가능성과 재난의 규모가 확대될 가능성이 커지고 있다. 그러므로 재난방송 시스템도 충실성을 강화할 필요가 있다. 그래서 재난방송 전담조직을 강화하고, 재난방송 시스템과 장비/SW를 보완하며, SNS 등을 통한 시청자 제보의 활용을 활성화하는 노력을 유인할 필요가 있다. 또한 재난방송을 송출한 후 평가와 피드백을 활용하며, 유관부처나 타 방송사들과 재난방송을 위해 협력관계를 맺을 필요가 있다. 그러므로 이러한 항목들을 모두 평가항목으로 포함하였다.

<표 5-28> 재난방송 실적 및 계획의 적정성에 대한 평가항목

IV.세세부 심사항목	V.평가항목
재난방송 운영의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> · 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가(편성(재난방송, 사전예방, 실시간), 매뉴얼, 인력운영여부, 교육, 안전점검 시정) · 재난취약계층 대상 재난정보 제공(재난특보 실시횟수) · 재난방송 시스템, 조직 및 인력 운영규모의 적정성 · 재난방송 모의훈련 시행 · 재난피해 사전예방 프로그램 편성시간대 및 내용의 적정성 · 재난 관련 허위정보 방지 및 대중 홍보 노력 · 취약계층을 위한 재난정보 전달 노력
온라인 시스템을 통한 재난방송	<ul style="list-style-type: none"> · 온라인시스템을 통한 재난방송 시행
재난방송 충실성 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 재난방송 전담조직 강화 · 재난방송 시스템 및 장비/SW 보완 · 시청자 제보 활용, SNS 연계 · 재난방송 실시결과 사후평가 및 환류 · 유관부처 및 타 방송사와 협력

제3절 AHP를 이용한 배점체계 구축

본 절에서는 [그림 5-1]에서 제시한 계량화 절차 중에서 3번째인 객관적인 배점체

계를 도출한다. 세세부 심사항목의 배점은 상위 요소인 세부 심사항목에 대한 역할의 중요도에 비례하는 가중치를 의미한다. 이를 위해 계층분석적 의사결정 방법(the Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)⁴⁾이 많이 활용되어 왔다. AHP는 직관적인 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 평가자의 지식, 경험 및 직관에 의한 판단을 포착하는데, 전문가들을 대상으로 그들의 정성적인 판단을 효율적으로 객관화할 수 있는 방법으로 인정받고 있다.

1. AHP 방법론

AHP는 T. Saaty에 의해 개발되었는데, 이론의 명확성과 적용의 간편성, 범용성이 라는 특징으로 인해 의사결정 분야에서 널리 응용되어 왔다(조근태·조용곤·강현수, 2003). 일반적으로 의사결정 문제는 상반된 기준과 불완전한 정보 및 제한된 자원 하에서 최적의 대안을 선택하는 문제를 다룬다. AHP도 다수의 기준 하에서 평가되는 다수의 대안들 사이에서 우선순위나 가중치를 산정하는 문제를 다룬다.

AHP 방법에서는 상위계층의 요소(element, attribute)를 기준으로 하위 계층의 각 요소가 타 하위 요소와 비교하여 중요한 정도를 나타내는 수치로 구성되는 쌍대비교행렬(pairwise comparison matrix)을 작성한다. 그리고 이 행렬로부터 고유치 방법(eigenvalue method)을 이용하여 계층의 각 레벨마다 정규화한 우선순위 벡터를 산출한다. 마지막으로 최상위의 의사결정 목적을 달성하는 데에 최하위 단계의 대안들의 상대적인 기여도를 나타내는 복합 우선순위 벡터(priority vector)를 산출하게 된다.

AHP는 역수성(reciprocal), 동질성(homogeneity), 종속성(dependency), 기대성(expectations) 등 4가지 공리(axioms)를 만족해야 한다. 의사 결정자는 동일한 계층

4) 본 절은 계층분석적 의사결정 방법에 대해 잘 정리해 놓은 조근태·조용곤·강현수(2003)의 1장을 참고하여 재구성하였다.

내에 있는 2개의 요인을 짝지어 비교할 수 있어야만 하고, 선호의 강도를 표현할 수 있어야 한다. 선호의 강도는 A가 B보다 x배 중요하다고 하면, B는 A보다 1/x배 중요하다라는 역수성을 만족해야 한다(역수성). 그리고 중요도는 제한된 범위 내에서 정해진 척도(bounded scale)에 의해 표현되어야 한다(동질성). 또한 한 계층의 요소들은 인접한 상위 계층의 요소에 대해 종속적이어야 한다(종속성). 그리고 의사결정의 목적에 관한 사항을 계층이 완전하게 포함하고 있다고 가정한다(기대성).

의사결정 문제를 해결하는데 있어 AHP의 동일 계층에 있는 구성요소들 간에 쌍대비교가 이루어져야 하기 때문에, 각 계층에 포함되는 비교대상을 최대 7±2 개로 제한할 필요가 있음을 사티(Saaty, 1980)는 제안하고 있다. 그러나 이는 필요조건은 아니다. 그리고 AHP 분석을 위한 투입자료 수집과정에서 의사결정 요소간의 쌍대비교를 통해 상위요소에 기여하는 정도를 9점 척도로 부여하도록 요구한다. 이렇게 작성된 쌍대비교행렬 A는 역수성에 의해 행렬의 대각을 중심으로 역수의 형태를 취한다.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & 1 & \cdots & a_{3n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix}$$

여기서 $a_{ij} = 1/a_{ji}$, $a_{ii} = 1$, $\forall i$

한 계층 내에서 비교 대상이 되는 n개 요소의 상대적인 중요도를 $w_i (i = 1, \dots, n)$ 라 하면, 쌍대 비교행렬에서의 a_{ij} 는 $w_i/w_j (i, j = 1, \dots, n)$ 로 추정할 수 있고, 행렬의 모든 요소를 나타내면 다음 식과 같다.

$$\sum_j^n a_{ij} \cdot w_j \cdot \frac{1}{w_i} = n (i, j = 1, \dots, n)$$

$$\sum_j^n a_{ij} \cdot w_j = n \cdot w_i (i, j = 1, \dots, n)$$

위 식을 식(1)의 행렬식과 같이 선형대수론의 고유치 문제(eigen value method)의 형태로 표현할 수 있다. 이를 이용하여 쌍대비교행렬 A 의 고유벡터(eigen vector) w 을 추정하고, 고유치의 최대값 λ_{\max} 도 구한다.

$$A \cdot w = \lambda_{\max} \cdot w \quad (1)$$

※ 여기서 λ_{\max} : 행렬 A 의 가장 큰 고유치

$$a_{ij} = w_i/w_j (i, j = 1, \dots, n), w_i : \text{요소 } i \text{의 중요도,}$$

그리고 식(2)를 이용하여 응답의 일관성 비율(consistency ratio)을 구하여 일관성을 검증한다. 경험칙에 의해 10% 이하의 일관성 비율이 권장된다. 그리고 각 계층에서의 가중치를 종합하여 종합적인 가중치 벡터를 산출한다.

$$\text{일관성 비율 } CR = (CI/RI) \times 100\% \quad (2)$$

※ 여기서 RI : 난수지수(Random Index), $CI = (\lambda_{\max} - n)/(n - 1)$

한편 AHP를 적용함에 있어 다수 평가자의 평가치 통합을 고려할 필요가 있다. AHP는 평가에 가장 적합한 한 명의 평가자를 가정하여 개발되었으나, 복잡한 문제일수록 다수의 평가자를 필요로 하는 경우가 많다. 이 때 다수의 평가치를 종합하는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 평가자들의 의견을 토의와 투표를 통하여 결집하고, 이를 근거로 단일 쌍대비교 행렬을 작성하는 그룹 평가방법이다. 이 방법은 다수의 평가자들이 동일한 시간과 장소에 모여야 하고, 단일안에 동의해야 하는 등의 실질적인 문제가 존재한다. 두 번째는 각자의 쌍대비교행렬을 수집한 후, 전체 평가치를 수치통합하는 방법이다. 수치통합 방법이 몇 가지 제안되었는데, 식(3)과 같은

기하평균 방법이 가장 많이 사용된다. 행렬 A 의 원소별로 평가치들을 기하평균하여 통합하고, 이를 원소로 하는 쌍대비교행렬을 다시 구성한다. 기하평균을 사용하는 이유는 행렬의 역수성을 유지시킬 수 있는 유일한 방법이기 때문이다(Aczel & Saaty, 1983).

$$\overline{a_{ij}} = \prod_{k=1}^n (a_{ijk})^{1/n} \quad (3)$$

2. AHP 조사 시행

본 장 3절에서 제시된 세세부 심사항목과 평가항목을 이용하여 AHP 질문지를 제작하였다. [부록2]에는 전문가들을 대상으로 시행한 질문지가 제시되어 있다. AHP 조사는 2023년 12월 15일 ~ 20일 사이에 비대면으로 진행되었으며, 이메일 등을 통해 질문지를 전달하였다. 전문가들은 모두 재허가 및 재승인 심사에 수차례 참여한 경험을 보유하고 있으며, 방송, 경제, 법률 분야에서 선정하였다. 그 중 일부는 본 연구에서 운영한 전문가 연구반에 참여하고 있다. 그리고 방송분야 전문가의 대부분은 재승인과 재허가 심사에 대한 연구실적을 가지고 있었다. 그리고 재승인 심사의 당사자인 종편PP 등 방송사업자 측의 전문가는 조사에서 배제하였다. 그리하여 총 9개의 응답을 받았다.

<표 5-29> AHP 조사 응답자 현황

전문가	분야	직업	전문가	분야	직업
A	방송	연구원	F	방송	교수
B	방송	교수	G	방송	교수
C	방송	교수	H	방송	교수
D	경제학	연구원	I	방송	연구원
E	법률	변호사			

[그림 5-3]에는 <표 5-4>의 공적책임과 공정성 이행실적이나 계획의 적정성에 대한 세세부 심사항목 6개에 대한 중요도를 묻는 AHP 조사 문항을 사례로 보여준다. 세세부 심사항목들 중에서 차례대로 두 개를 뽑아서 행의 양 측단에 배치하고, 두 항목의 중요도를 비교한 후 그 차이를 가운데 마련된 칸에 표시하도록 구성되어 있다. 조사가 비대면으로 진행됨에 따라 응답 방법에 대해 충분한 설명이 필요할 것으로 판단되어, 설문지 첫 페이지에 아래와 같이 설명을 추가하였다.

만약 좌측의 “방송프로그램의 품격 제고”가 우측의 “시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성 이행”보다 더욱 중요하다면, 표의 좌측에 표시함. 그리고 중요도의 차이가 크다면 높은 숫자, 작다면 낮은 숫자에 표시함. 두 심사항목의 중요도가 같다면 ‘동일(①)’에 표시함

그리고 정확한 판단을 돕기 위해 AHP 문항마다 <표 5-4> ~ <표 5-28>에서 해당하는 평가항목들을 발췌하여 함께 제시하였다.

[그림 5-3] 공적책임과 공정성 이행의 적정성에 대한 AHP 설문조사 문항

1. 세부 심사항목 “공적책임과 공정성 이행의 적정성”을 구성하는 하위의 심사항목들에 대한 중요도를 묻는 질문입니다. 하위 심사항목은 ‘①방송프로그램의 품격 제고’, ‘②시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행’, ‘③선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행’, ‘④방송언어 순화’, ‘⑤편성의 자

울성 및 독립성 보장관련 이행', '⑥대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지', '등 6가지입니다. 표에서 각 행마다 양 끝단에 제시된 두 개의 하위 심사항목 중에서 더 중요한 쪽에 중요도의 차이에 따라 표시해 주세요. 하위 심사항목간 중요도를 결정할 때에 <참고>에 제시된 하위심사항목별 평가자료를 참고해 주세요.

공적책임·공정성 이행의 적정성(60)	중요 <----- 동일 -----> 중요														공적책임·공정성 이행의 적정성(60)			
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	동일	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	동일		약간 중요	중요	매우 중요
방송프로그램의 품격 제고	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성 이 행
방송프로그램의 품격 제고	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이 행
방송프로그램의 품격 제고	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	방송언어 순화
방송프로그램의 품격 제고	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	편성의 자율성 및 독립성 보장관련 이 행
방송프로그램의 품격 제고	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책 임·공정성·공익성 실현 의지
시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여 론 다양성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이 행
시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여 론 다양성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	방송언어 순화
시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여 론 다양성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	편성의 자율성 및 독립성 보장관련 이 행
시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여 론 다양성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책 임·공정성·공익성 실현 의지
선거 관련 방송의 공 정성, 객관성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	방송언어 순화
선거 관련 방송의 공 정성, 객관성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	편성의 자율성 및 독립성 보장관련 이 행
선거 관련 방송의 공 정성, 객관성 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책 임·공정성·공익성 실현 의지
방송언어 순화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	편성의 자율성 및 독립성 보장관련 이 행

방송언어 순화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지
편성의 자율성 및 독립성 보장관련 이행	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지

3. AHP 분석 결과

<표 5-30>에는 AHP 분석으로 구한 종편PP 사업자 재승인 심사를 위한 세세부 심사항에 대한 종합적인 배점체계를 보여주고 있다. 각 세부 심사항목별로 쌍대비교행렬을 만들었는데, 1차로 9명의 응답자마다 AHP 분석을 수행하여 일관성 지수를 확인한 후 10% 이하를 만족하는 답변만 골라서 기하평균으로 쌍대비교행렬을 재구성하였다. 그리고 2차로 AHP 분석을 수행하여, 각 세세부 심사항목의 가중치를 구하였다.

AHP 분석 결과 얻는 가중치는 세부 심사항목별로 합산하면 1이 된다. 그러므로 그 결과를 각 세세부 심사항목의 중요도의 비중으로 해석할 수 있으며, 이를 상위의 세부 심사항목의 배점과 곱하면 세세부 심사항목의 배점을 구할 수 있다. 그런데 결과가 소수점 단위로 구해지는데, 운용상의 편리성과 심사자 인식의 부담을 줄이기 위해 반올림하여 자연수 체계로 바꾸었다. 전문가 회의에서는 배점을 5점 단위로 표시할 것을 권유하기도 했다. 그러나 가중치 체계에 상당히 큰 조정이 불가피하고, 이 과정에서 2~3점 이하의 배점을 부여받은 항목들은 사라져야 하는 등의 추가적인 문제가 초래되므로, 1점 단위로 표시하였다.

공적책임·공정성 이행 실적·계획의 적정성에서는 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행, 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행이 최대점수를 받았다. 그리고 편성의 자율성이 그 뒤를 이었다. 그러나 방송프로그램의 품격 제고나 방송언어의 순화는 상대적으로 낮은 점수를 받았다.

시청자 권익보호에서는 시청자 의견 반영, 참여 보장, 불만처리 이행 항목이 가장 큰 점수를 받았고, 나머지 3항목은 중요도가 상대적으로 비슷하게 낮은 수준으로 나타났다.

방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 항목에서는 대부분 비슷한 수준의 가중치를 보였는데, 그 중에서 프로그램 장르별 편성 비중의 적정성이 가중치가 조금 높았다. 방송프로그램 투자 이행에서는 3개의 세세부 심사항목간 중요도의 차이가 컸는데, 이 중에서 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용이 압도적인 비중을 차지하였다. 그리고 방송 프로그램 투자 내용, 첨단 콘텐츠 투자가 큰 차이로 뒤를 이었다. 방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성에서는 장르 다양성 제고를 위한 편성의 중요도가 높았다.

경영전략 및 관리 이행의 적정성에서는 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행이 가장 높은 배점을 차지하였고, 조직 및 인력 운영이 뒤를 따랐다. 나머지 항목들에서는 큰 차이가 없었다. 방송기술 등 관련 투자에서는 제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화가 압도적인 비중을 차지하였고, 연구개발 투자의 순으로 나타났다. 국산장비 도입의 중요도는 매우 낮았다.

외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 항목에서는 외주상생과 콘텐츠 공정거래가 유료방송 활성화에 비해 압도적인 가중치를 보였다. 재승인 조건 준수에서는 부과조건이 권고사항에 비해 6:1의 압도적인 가중치를 가지는 것으로 나타났다. 재난방송에서는 재난방송 운영의 가중치가 높았고, 재난방송 충실성 강화, 온라인 송출의 순으로 나타났다.

<표 5-30> AHP 분석으로 구한 종편PP 재승인 심사기준에 대한 종합적인 배점체계

III. 세부심사 항목	IV. 세세부 심사항목	AHP 결과	실적	계획
공적책임·공정성 이행의 적정성	· 방송프로그램의 품격 제고	0.071	5	4
	· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론	0.292	20	18

(60/60)*	다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행			
	· 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행	0.282	20	17
	· 방송언어 순화(표준말 보급 등)	0.034	2	2
	· 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행(방송법 제4조) 등	0.191	13	11
시청자 권익보호 이행의 적정성 (30/40)	· (계획)대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지	0.130		8
	· 시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 이행/시청자 불만처리 이행	0.411	12	16
	· 시청자위원회 운영	0.196	6	8
	· 시청자 평가프로그램 편성	0.167	5	7
지역적·사회적· 문화적 기여의 적정성(5/15)	· 자체 심의기구 설치·운영	0.225	7	9
	· 지역, 사회, 문화보존 기여		5	15
방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성(20/30)	· 제작주체별 프로그램 편성	0.200	4	6
	· 본방송 비율	0.160	3	5
	· 주요 프로그램 제작계획	0.208	4	6
	· 프로그램 장르별 편성 비중	0.269	6	8
	· 기획·편성의 우수성 및 독창성	0.119	2	4
	· 글로벌 협력	0.044	1	1
방송프로그램 투자 이행의 우수성(35/45)	· 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용	0.465	19	21
	· 방송 프로그램 투자 내용	0.268	11	12
	· 첨단 콘텐츠 투자	0.111	5	5
	· (계획) 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지	0.156		7
공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(10/10)	· 공익적 프로그램 편성		10	10
방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성(15/25)	· 장르 다양성 제고를 위한 편성	0.688	10	17
	· 프로그램의 다양성 조사	0.312	5	8
경영전략 및 관	· 조직 및 인력 운영	0.209	5	6

리 이행의 적정성(20/30)	· 교육훈련	0.073	2	2
	· 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행	0.296	7	9
	· 국내외 콘텐츠 유통	0.094	2	3
	· 플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축	0.143	4	4
	· (계획)사업성 분석 및 자금조달 계획	0.185		6
부채비율(12)			12	
자기자본순이익률(10)			10	
총자산증가율(8)			8	
방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성(10/10)	· 제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화	0.563	6	6
	· 국산장비 도입	0.114	1	1
	· 연구개발 투자	0.323	3	3
외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성(10/20)	· 외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행	0.782	8	16
	· 유료방송시장 활성화 기여 관련 이행	0.218	2	4
재승인조건 준수 사항 이행실적의 적정성(70)	· 재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성	0.859	60	
	· 재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성	0.141	10	
재난방송 실적 및 계획의 적정성(15/35)	· 재난방송 운영의 적정성	0.555	8	20
	· 온라인 시스템을 통한 재난방송	0.125	2	4
	· 재난방송 충실성 강화	0.320	5	11

* 실적/계획에 대한 배점

4. 고려사항

본 연구에서는 AHP를 이용하여 세세부 심사항목까지 배점체계를 확장하고, 이를 평가할 평가항목들을 구체적으로 제시함으로써, 최소한의 계량화 작업을 완성한 것으로 판단된다. 그런데 이 체계를 재승인 심사에 적용할 경우에 예상되는 영향도 사

전에 검토할 필요가 있다.

세세부 심사항목은 방송통신위원회가 만든 '2023년도 하반기 종합편성 방송채널 사용사업자 재승인 신청 안내'와 '2023년 하반기 종편PP 재승인 세부심사항목 및 평가방법'에서 주요 사항들을 뽑았다. 그리고 전문가들과 연구진의 아이디어가 추가되었다. 또한 전문가 연구반에서 토론을 통해 검증을 받았다.

방송사업자들은 세세부 심사항목이나 평가항목에 해당하는 자료의 대부분을 이미 재승인 신청서에 담아서 제출하고 있을 것이다. 그러나 방송사업자들은 본 장에서 제시한 평가항목 이외에도 예상치 못한 새롭고 다양한 방법으로 세세부 심사항목들을 실천할 수 있다. 재승인 심사에서는 어떤 방식이든지 심사기준에서 제시한 목표를 달성하면 되는 것이므로, 다양한 방법의 시도를 부정할 수는 없는 것이다. 특히 방송시장에서 경쟁이 심화되어 사업환경이 복잡해지고, 기술의 빠른 발전으로 인해 환경의 변화가 심한 상황에서는 이를 극복하기 위한 다양한 시도가 이루어질 수 있다. 그리고 시간이 지나면서 실행방식의 변화도 심화될 수 있는 것이다. 그런데 본 장에서 도출한 세세부 심사항목들을 재승인 심사에 적용하면 방송사업자에게는 절대적인 기준으로 작용할 수 밖에 없다. 사업자들은 이 항목들만 충족시키면 좋은 점수를 받을 수 있기 때문에, 모든 사업자가 제시된 방법을 따르게 된다. 그러므로 방송사업자의 이행 방식을 강제적으로 획일화하게 되고, 그 외의 더 실효성 있는 방법의 등장 가능성을 미리 제거할 우려가 있는 것이다. 이러한 평가의 절대기준화에 의한 경직성은 방송사업자의 자율성과 운영의 독립성을 훼손할 수 있다.

그리고 도출한 세세부 심사항목들과 평가항목들이 상위의 항목을 평가하는데 필요충분조건인가에 대해서도 검토할 필요가 있다. 혹시 미처 발굴하지 못하여 평가에 포함하지 못한 항목이 존재하는 것은 아닌지를 항상 우려하여야 한다. 그리고 비록 현 상황에서는 문제가 없으나, 사업환경이 변화되면 이 문제가 불거질 가능성이 있으므로, 이를 감시할 필요가 있다.

평가의 경직성과 필요충분성을 해결하기 위해 전문가 연구반에서 한 가지 방안이 제안되었다. 즉, 세세부 항목이나 평가항목에 '기타'를 추가하고, 일정한 배점을 부

여함으로써, 새롭고 예상치 못한 내용을 평가해 주는 방안이다. 일견 매우 신선한 아이디어이지만, 기타에 들어갈 내용을 제대로 예상하거나 확정하지 못하는 상황에서 정확한 배점을 결정할 수 없다는 현실적인 문제에 봉착한다. 배점의 10% ~ 20%를 일괄적으로 할당한다고 해도, 배점체계의 객관성을 쿠게 약화시키는 요인이 된다. 그리고 사업자들이 만약 기타 항목을 채우지 못한다면 해당 항목의 배점만큼 점수에서 손해를 보게 되므로, 사업자들에게 추가적인 부담을 지우는 역효과도 발생한다.

제4절 세부 평가항목에 대한 계량화 방안

계량화를 완성하기 위해서는 세세부 심사항목의 하부 단계인 평가항목에 대한 계량화 작업도 추진할 필요가 있다. 그래서 전문가 연구반 회의에서 평가항목들을 계량화하는 방안 3가지가 논의되었다. 그 결과를 <표 5-31>에서 세세부 심사항목 ‘시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론/패널 다양성 관련 이행’에 대해 예시로 보여주고 있다.

방안1은 평가항목도 세세부 심사항목과 동일하게 항목별로 배점을 AHP를 이용하여 결정하는 방안이다. 배점체계만 정해지면, 심사자들이 평가항목들을 각각 5점을 기준으로 평가한 후에 여기에 항목별 배점을 곱하여 평가항목의 점수를 산정할 수 있다. 상위의 세세부 심사항목의 점수는 포함된 평가항목들의 점수를 모두 합산하여 구할 수 있다. 이러한 절차는 심사자들에게 낯설지 않은데, 이미 많은 심사에서 엑셀(Excel) 프로그램 등을 이용하여 심사자가 평가항목별로 ‘수, 우, 미, 양, 가’ 중에서 하나를 선택한다. 이후 항목별 배점과 곱하여 전체 점수가 자동적으로 산정되는 것을 확인할 수 있다. 그러므로 방안1에서 평가항목의 배점체계를 구축하면, 어렵지 않게 심사에 도입할 수 있다.

방안2는 평가항목별로 배점을 따로 정하지 않고 항목별로 평가한 점수를 모두 평

균하는 방안이다. 평균은 동일배점을 적용하는 방식이다. 방안3은 제시된 평가항목들을 모두 검토한 후에 종합적으로 5점으로 평가하고, 이 결과를 세세부 심사항목의 배점과 곱해서 점수를 구하는 방식이다.

<표 5-31> 평가항목의 계량화 방안

IV. 세세부 심사항목	V. 평가항목	방안1	방안2	방안3
시사보도 프 로그램의 공 정성·신뢰성 및 여론/패널 다양성 관련 이행	· 자체심의/공정보도(허위과장방지)위원 회	5점 평가	5점 평가	5점 평가
	· 방송통신위원회의 프로그램 질 평가 (‘공정성’, ‘신뢰성’)	5점 평가	5점 평가	
	· 공정보도 가이드라인 제정 및 적정성	5점 평가	5점 평가	
	· 뉴스 아이템 선정 등 편집의 투명성 (‘열린편집회의’ 등)	5점 평가	5점 평가	
	· 전문가 자문단 운영	5점 평가	5점 평가	
	· 출연자 관리 노력(자질/전문성/다양성/ 여야 균형 출연 등)	5점 평가	5점 평가	
	· 팩트체크 노력의 적정성(시스템 운영, 기사편성, 담당자 지정 등)	5점 평가	5점 평가	
	· 오보 발생시 대응의 적정성	5점 평가	5점 평가	
	· 시사보도 프로그램의 공정성에 대한 외부 평가(설문조사 등)	5점 평가	5점 평가	
· 공정방송 교육 및 적정성	5점 평가	5점 평가		
합계		가중 합산	평균	종합 평가

1. 방안1에 대한 검토

평가항목의 계량화를 위한 세 가지 방안의 장단점을 고찰할 필요가 있다. 방안1은 형식적으로 가장 완전한 계량화 방법이다. 그러므로 재승인 심사의 계량화를 추진한다면 가장 우선적으로 고려해야 할 방안이다. 그러나 이 방안의 단점도 생각해 볼 필요가 있다. 우선 AHP 조사를 통해 얻을 수 있는 답변의 정밀성과 실현 가능성에 대한 우려가 있다. [그림 5-3]에는 공적책임·공정성 이행의 적정성을 평가하는 6개의 세세부 심사항목간 중요도 평가를 위한 15개(=1+2+3+4+5)의 AHP 문항을 보여 준다. 그런데 전문가라고 하더라도 이 많은 항목들에 대해 정확하게 답변하는 것이 어렵다. 실제로 AHP 조사 후에 전문가별로 응답의 일관성 검사를 수행한 결과, 일관성 조건 10%를 만족하지 못하는 응답들이 문항별로 나타났고, 이들은 최종 분석에서 제외되었다. 그리고 쌍대비교를 할 세세부 심사항목이 많은 문항에서 이 비율이 높았다. 그런데 <표 5-31>에 보이는 10개의 평가항목에 대해 AHP 질문을 만든다면 AHP 문항이 45개(=1+2+3+4+5+6+7+8+9)나 된다. 여기에 일관성 있게 답변하여야 하는 전문가들의 고통이 매우 클 것이다. <표 5-32>에 보이는 바와 같이 세세부 심사항목 ‘공적책임·공정성 이행 실적·계획의 적정성’의 심사를 위해서는 총 33개의 평가항목을 심사해야 하고, 이들의 배점을 구하기 위해서 총 100개의 AHP 문항에 대한 전문가들의 답변이 필요함을 확인할 수 있다. 이는 배점이 높고, 세세부 심사항목이 많아서 AHP 문항의 수가 특히 많은 사례이지만, 평가항목의 계량화에 필요한 AHP 문항의 수가 예상보다 많음을 실감할 수 있다. 그리고 전문가라고 하더라도 이렇게 많은 문항에 대해 판단할 경우 응답의 엄밀성이 하락하여, AHP 분석 결과에 편의(bias)가 나타날 것으로 우려된다. 이에 대한 해결책으로 방송, 회계, 기술, 경영 등 분야를 나누어 전문가들을 모집하고, 해당 분야에 대해서만 조사하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그리하여 전문가의 피로도를 낮추고, 응답의 정확성도 높일 수 있다. 그러나 이 경우에도 전체적인 응답의 수는 줄일 수 있지만, <표 5-31>의 사례와

같이 10개의 평가항목이 주어질 경우에 한꺼번에 45개(1+2+3+4+5+6+7+8+9)의 문항에 대해 일관성 있게 답변하는 어려움의 문제는 여전하다. 또한 많은 수의 전문가를 모집하여야 하고, 조사를 진행하는데 소요되는 시간도 크게 늘어난다.

AHP 조사의 대안으로 전문가들에게 평가항목별로 중요성을 10점 척도로 평가하도록 요구하고, 답변들을 평균하여 배점을 구하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 방법은 객관적이지 못하며, AHP에 비해 효율성이 크게 떨어진다. 그리고 AHP로 구성한 상위 단계의 세세부 심사항목 배점체계와 정합성을 기대할 수 없기 때문에, 채택하기가 어렵다.

방안1의 더욱 큰 단점은 앞 절에서 제시한 절대적인 기준화의 문제이다. 즉, 평가항목에서 구체적인 심사자료들을 제시하고 있으므로, 이를 재승인 심사에 적용하면 방송사업자들은 해당 자료 위주로 신청서를 작성할 것이다. 그리고 평소에도 해당 자료를 잘 작성하여 좋은 점수를 받을 수 있도록 노력할 것이다. 그러므로 상위의 세세부 심사항목의 달성에 도움이 되는 다른 노력은 할 유인이 없어진다. 그래서 제시된 평가항목들이 방송사 운영에 기준이 되며, 사업자의 자율성 침해로 이어질 수 있다. 그리고 본 연구에서 다양한 문헌과 전문가들의 의견, 연구진의 의견 등을 종합하여 평가항목들을 결정하였으나, 혹시 상위의 세세부 심사항목을 평가하는데 충분하지, 누락된 항목이나 잘못 채택된 항목은 없는지, 타 분야와 내용적으로 중복되는 않는지에 대한 확신은 언제나 어렵다. 이러한 우려들은 전술한 세세부 심사항목에서와 내용적으로 동일하는데, 평가항목은 더욱 구체적이고 세분화되어 있으므로 배점화의 부작용이 더 클 수 있을 것으로 우려된다. 또한 방송사업환경이 빠르게 변화하고 있으므로, 평가항목의 배점화가 심사의 경직성이나 사업환경과의 유리를 초래하지 않도록 지속적으로 평가항목들의 적정성을 모니터링하고 개선해 나가야 한다.

<표 5-32> 평가항목의 배점을 구하기 위한 AHP 문항의 수(공적책임·공정성 이행의 적정성 사례)

IV.세세부 심사항목	평가항목의 수	AHP 문항의 수
· 방송프로그램의 품격 제고	3	3
· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행	10	45
· 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행	7	21
· 방송언어 순화(표준말 보급 등)	7	21
· 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행(방송법 제4조) 등	5	10
· (계획)대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지	1	0
합계	33	100

2. 방안2에 대한 검토

방안1을 실행하는데 따르는 어려움을 해소하기 위해 각 평가항목에 대해 동일한 배점을 적용하는 방안2가 전문가 회의에서 제안되었다. 즉, 평가항목별로 5점 척도로 평가한 점수를 모아서 평균한 후, 이를 세세부 심사항목의 배점과 곱하면 점수를 구할 수 있다. 이 과정도 엑셀 등의 프로그램을 이용하면 자동으로 수행할 수 있다. 이 방안은 평가항목별로 5점 단위로 평가하므로 형식적으로 계량화의 모습을 갖추었다. 그리고 평가항목에 대한 배점을 구하기 위한 복잡한 AHP 조사나 분석이 없어도 되므로, 간편하다는 장점이 있다. 그러나 각 평가항목들이 동일한 배점을 받을 만큼 비슷한 중요도를 가졌는지에 대한 확신이나 검증이 매우 어렵다. 그리고 평가항목들이 모두 동일한 배점을 가지도록 인위적으로 조정하기도 현실적으로 어렵다. 그러므로 평가항목들에 대해 동일배점을 적용하여 평가점수를 구하면, 상당한 오류

가 포함될 것으로 우려된다. 그리고 상위 단계인 세세부 심사항목에 대해 AHP로 구성된 객관적인 배점체계의 의미도 훼손될 수 있다.

그리고 방안1에서 고찰한 계량화로 인한 평가항목의 절대적 기준화가 초래할 제반 문제점들은 방안2에서도 동일하게 나타날 것이다.

3. 방안3에 대한 검토

방안3은 평가항목에서 제시된 자료들을 모두 검토한 후에 심사자가 종합적으로 5점으로 평가한다. 그러므로 정성적인 평가방식이다. 그런데 이 방안에서는 평가항목들을 심사자료의 목록 정도로 간주할 수 있기 때문에, 방안1과 방안2가 갖는 평가항목의 절대적인 기준화로 인한 문제점들은 대부분 해소할 수 있다. 심사자들은 평가항목들 이외에도 사업자가 상위 단계의 세세부 심사항목을 달성하기 위해 추진하는 다양한 노력들을 모두 평가해 줄 수 있다. 그러므로 사업자들의 창의적인 노력을 유인할 수 있다. 즉, 사업환경이 변화하여 사업자들의 노력할 내용이나 방향이 변화될 필요가 발생할 경우, 사업자가 자율적으로 결정할 수 있다. 그러므로 평가항목을 정부가 지속적으로 모니터링하지 않아도 시장의 변화를 유연하게 추종하면서 심사의 효율성을 유지할 수 있다.

단점으로는 형식상 계량화와의 모습을 가장 덜 갖춘 모형으로 평가할 수 있다. 그러므로 평가항목들을 종합화하여 점수화하는 과정에서 심사자의 자의성과 주관성이 개입될 여지가 있다. 그러나 [그림 5-2]에서 이미 설명한 바와 같이 배점체계를 세부심사항목에서 세세부 심사항목 수준까지 한 단계 더 확장하였기 때문에, 평가항목 심사에서 나타날 심사위원의 자의성과 주관성의 효과가 현행의 심사제도보다는 크게 억제될 것으로 판단된다.

본 연구에서는 연구기간의 제약과, 많은 전문가 확보의 어려움, 그리고 예상되는

문제점들에 대한 우려를 해결하지 못하여 방안1을 수행하지 못했고, 추후의 연구과제로 제안한다. 대신 전문가 회의에서 논의된 방안2를 함께 제시하였다. 그리고 계량화의 모습을 덜 갖추었지만, 다양한 장점을 가지고 있고, 예상되는 문제점을 해소할 수 있는 방안3을 대안으로 제안하였다. 방안3은 현재의 정성적인 심사시스템과 부합하는 측면이 커서 가장 쉽게 실무에 적용할 수 있는 방안으로 생각된다.

제5절 방송평가와의 중복성

방송통신위원회가 매년 진행하는 방송평가와 재승인 심사의 항목들 사이에 외형상 중복성이 다수 발견된다. 중복성은 그간 학계에서도 지적되어 온 것으로, 중복 평가에 따른 방송사업자의 부담 완화를 위해 중복되는 요소를 방송평가로 대체하자는 주장이 제기되기도 했다(주정민 등, 2021.12).

1. 중복성에 대한 원론적인 검토

전문가 회의에서 중복성에 대한 논의가 진행되었고, 다양한 견해가 제시되었다. 첫째, 방송평가는 계량적인 평가이며 재승인 심사는 정성적인 평가이므로 중복성의 문제가 없다는 견해이다. 방송평가는 항목당 복수의 세부 심사항목으로 구성되고, 이에 대한 배점이 정해져 있다. 그러므로 실적자료를 기계적으로 대입하여 평가 결과를 구한다. 반면, 정성평가 위주의 재승인 심사에서는 동일한 내용에 대해 심사하더라도 심사자들마다 배점구조가 다르고, 평가에 사용하는 자료의 선택도 달라질 수 있으므로 다른 평가로 보아야 한다는 주장이다. 둘째, 두 평가에서 외형적으로는 중복처럼 보이지만, 내용적으로는 중복이 아닌 항목들이 많다는 의견이다. 셋째, 방송평가는 계량화된 결과로 인정할 수 있으나, 재승인 심사에서는 전술한 방안1과 방안2를 적용하더라도 계량화된 결과로 인정할 수 없으므로, 중복되지 않는다는 주

장이다. 즉, 본 연구에서 제시한 방안1과 방안2는 평가항목들을 5점 척도로 평가하므로, 배점을 적용하여 점수화하더라도 그 결과는 정성평가로 볼 수 있다는 주장이다. 넷째, 두 평가는 평가대상 기간이 1년과 3~5년으로 서로 다르기 때문에 평가의 주관점이 서로 달라서 중복되었다고 볼 수 없다는 주장이다.

이러한 전문가들의 견해를 검토할 필요가 있다. 우선 첫번째와 세번째 주장은 동일한 대상이나 실적을 평가하더라도 평가방식이 정성평가와 정량평가로 달라지면 중복성의 문제가 없는 것으로 간주할 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 즉, 정성평가에서는 심사자의 주관성이 많이 개입되므로 심사자들 사이에 평가 결과의 편차가 클 수 있다. 그리고 계량화된 평가결과와도 차이가 있을 수 있다. 심사자의 주관성은 평가에 선택하는 요인이나, 평가요인별로 부여하는 점수, 가중치 등에서 차이를 유발한다. 이러한 요소들이 달라진다면 다른 평가라고 볼 수 있을 것이므로, 정성평가와 정량평가를 동일한 평가로 보기 어렵다는 견해이다. 그리고 정성평가와 정량평가를 상호 보완적으로 이용할 수도 있다는 전문가의 의견도 제시되었다. 타당성과 합리성이 있는 견해라고 판단된다. 그러나 그럼에도 불구하고 동일한 대상을 동일한 자료를 이용하여 평가함에 있어 평가방식의 차이로 인해 중복성의 문제가 원천적으로 해소되었다고 할 수 있는지에 대한 의문은 여전히 남는다

그런데 재승인 심사의 계량화를 추진하게 된다면, 두 평가간 중복성에 대한 우려가 심화될 수 있다. 본 연구에서 제시한 방안3에서는 평가항목에 대해 정성적인 평가가 이루어지므로, 전문가들의 견해를 인용하면 중복성의 문제가 발생하지 않을 것이다. 그러나 평가항목별로 배점을 제시한 방안1과 방안2에서 도출한 점수는 계량화된 결과이므로, 방송평가의 결과와 중복될 수 있다는 문제에 봉착한다. 그러므로 방안1과 2를 추진할 경우에는 중복성을 처리할 필요가 있다.

두 번째 주장은 학계에서도 이미 제기된 바 있다(성욱제·송민선, 2018.12). 그러나 방송평가에서는 계량화가 가능한 항목들을 평가하지만, 재승인 심사는 더욱 포괄적으로 평가한다는 점을 고려할 필요가 있다. 그래서 방송평가 항목에 비해 재승인 심사항목들이 더욱 포괄적인 명칭을 가지고 있다. 예를 들어 방송평가에서는 ‘시청자

평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가’, ‘시청자 의견반영 종합 평가’, ‘시청자 위원회 운영현황 및 결과 종합 평가’ 등의 세분화된 영역에 대한 명칭을 가지고 있지만, 재승인 심사에서는 ‘시청자 권익보호 이행실적의 적정성’으로 포괄적인 명칭을 가진다. 명칭의 차이는 평가에 고려할 요인의 범위에도 영향을 미친다. 재승인 심사에서는 방송평가 항목들과, 그 이외에 추가적인 요인들까지 포함하여 평가한다. <표 5-4> ~ <표 5-28>에서 제시된 평가항목들을 살펴보면, 세세부 심사항목을 평가할 때에 방송평가 항목들과 다른 평가항목들을 함께 평가하는 경우가 대부분이다. 그러므로 방송평가 항목들과 재승인 심사의 평가항목들은 서로 교집합을 형성하고 있으며, 교집합의 규모가 작지 않을 것으로 예상된다.

세 번째 주장에 대한 검토는 평가항목에 대해 방안1과 방안2를 적용하여 구할 평가결과를 계량화된 결과로 인정할 수 있는가에서 출발한다. 국립국어원의 ‘표준국어대사전’에는 계량화(計量化)가 ‘어떤 현상의 특성이나 경향 따위를 수량으로써 표시함’으로 정의되어 있다. 그러므로 계량화에 대한 사전적인 의미를 토대로 중복성 문제를 분석하기는 어렵다. 그런데 방송평가의 결과를 계량화된 자료로 인정한다는 전문가가 대부분이므로, 방송평가의 방식과 본 연구에서 제안한 방식1과 2의 차이점을 고찰하는 것이 효율적일 것이다. 방송평가에서는 다양한 평가 방법이 사용되고 있는데, 특정 항목의 이행 여부, 특정 기준의 달성 여부 등에 대한 절대평가 항목들이 있다. 그리고 여러 사업자들의 성과에 대해 평균(m)과 표준편차(σ)를 구한 후, 평균을 기준으로 $\pm\sigma$, $\pm 2\sigma$ 로 구간을 나누어 구간마다 점수를 부여하는 상대평가도 한다. 여기에 사용되는 자료들은 수치로 표시된 정량화된 자료들이며, 평가자의 주관이나 자의성이 개입될 여지는 거의 없다.

재승인 심사의 방안1과 2에서도 편성비용, 투입비용 등 정량화된 평가자료를 이용하여 평가하는 경우도 많지만, 그에 대해 각각 ‘수, 우, 미, 양, 가’의 5점 척도로 평가할 때에 자동적이지는 않고, 심사자의 주관이 개입된다. 그러므로 두 평가시스템이 형식적으로 다소 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 여러 방송사업자에 대해 재승인 심사를 한다면 심사자들은 사업자들의 실적을 나열한 후에 상대평가를 할

가능성이 높다. 단일 사업자만 심사하여 상대평가가 어려운 경우에도 업계의 평균 실적 등을 참고하여 이를 기준으로 평가할 수 있을 것이다. 그러므로 내용적으로 방송평가에서 시행하는 5구간 상대평가 시스템과 큰 차이가 없을 것으로 판단된다. 그리고 실적달성이나 시스템 구축 등 가부간의 판단을 묻는 문항에 대해서도 재승인 심사에서 심사자들은 5점 척도에서 ‘가’일 경우는 높은 점수를, ‘부’일 경우 낮은 점수를 부여할 것이다. 그러므로 결과적으로 방송평가와 큰 차이가 없을 것이다. 그래서 방송평가와 계량화된 재승인 심사의 결과에서 시스템적으로 큰 차이가 발생할 개연성이 낮다면, 서로 중복된다고 볼 여지가 클 것으로 판단된다.

넷째, 방송평가는 매년, 종편 재승인 심사는 3~5년 주기로 시행된다. 그러므로 전자는 단기적인 평가를 하며, 후자는 장기적인 평가를 하므로 평가의 주안점이 달라서 중복되었다고 볼 수 없다는 주장이다. 이러한 주장도 학계에서 이미 제기된 바 있다(박동욱 외, 2014.10). 실제 재승인 심사에서는 시간이 흐를수록 실적이 개선되는지 또는 악화되는지도 추가적으로 고려할 수 있어서, 매년의 실적만 평가하는 방송평가와는 평가의 주안점이 다를 수 있다. 그런데 매년의 방송평가 점수를 평균하면 재승인 기간동안의 실적에 대한 종합적인 심사결과와 내용적으로 같아야 한다는 의견도 있다. 그리고 실적의 변화추이가 재승인 심사에서 반드시 반영되어야 하는 요소인지에 대해서는 심사항목이나 심사위원마다 다를 수 있을 것이다. 일례로 코로나 시국에 재난방송이 많이 편성되었으나, 코로나가 마무리되면서 추세적으로 크게 줄어들고 있다. 그런데 이러한 현상을 굳이 부정적으로 평가할 필요는 없을 것이다. 그리고 재승인 심사에서 매년의 실적을 평가하지 않는 것은 아니다. 다만, 매년의 실적에다 시계열적인 추세를 추가할 수 있다는 것이므로, 중복은 필연적인 것이다.

그러므로 방송평가와 재승인 심사에서 항목의 중복성은 0과 1의 문제라기보다는, 결과의 일치성에 따른 정도의 문제라고 판단된다. 재승인 심사를 정성적으로 수행하는 현 시스템에서는 일치성이 낮아서 중복성이 적을 여지가 있다. 그렇다면 본 연구에서 제시한 바와 같이 방안3 방식으로 평가항목을 평가하도록 재승인 심사를 개

선해도 방송평가 결과까지 심사위원들이 검토하고 종합적으로 평가하면 중복성의 문제는 크지 않을 것이다. 그러나 추가적인 계량화를 추진하여 방안1과 방안2를 도입하는 상황이라면 중복성이 강화된다고 평가할 수 있으므로, 그 효과와 처리 방안을 검토해야 할 것으로 판단된다.

2. 중복성 분석

<표 5-33>에는 재승인 심사와 방송평가의 중복된 항목들을 정리하여 보여주고 있다. 표에서 이탤릭체로 표시된 항목들은 방송평가의 항목 하나가 재승인 심사의 여러 항목에서 내용적으로 중복되어, 분산해서 표시한 경우이다. 현재 재승인 심사의 총점 1,050점 중에서 방송평가의 결과가 400점을 차지한다. 그런데 분석 결과 종편 PP에 대한 방송평가 항목 총 24개 중에서 5개 항목만이 재승인 심사와 전혀 중복되지 않으며, 2개 항목은 부분적만 중복되지 않는다. 이를 점수로 표현하면 90.4점이 독립적이며, 나머지 309.6점은 중복되므로, 중복률이 77.4%에 이른다. 중복에 대한 전문가들의 다양한 견해 차이에도 불구하고, 중복성에 대한 원천적인 문제의식이 해소되기 어려운 상황이므로 높은 중복률이 초래할 문제를 분석할 필요가 있다.

예상되는 가장 큰 문제는 재승인 심사의 배점체계에 주는 혼란이다. 예를 들어 ‘시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정성’ 항목은 실적과 이행이 각 30점과 40점으로 점수가 배정되어 있다. 그런데 방송평가에서 중복된 항목의 점수까지 더하면 <표 5-33>에서 보이는 바와 같이 실적과 계획의 배점이 119.6점과 40점으로 바뀐다. ‘공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성’도 실적과 계획이 각 10점으로 배정되어 있는데, 중복항목의 점수를 더하면 77.2점과 10점으로 배점이 크게 바뀐다. 방송프로그램의 균형적 편성 실적은 15점에서 43점으로, 경영전략 및 관리실적의 적정성은 20점에서 58.4점으로, 방송기술 등 관련투자 실적의 적정성은 10점에서 21.2점으로, 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적의 적

정성은 10점에서 19.6점으로, 재난방송 실적의 적정성은 15점에서 47점으로 배점이 크게 증가한다. 내용적으로 이런 배점이 재승인 심사에 적용되어 온 것이다.

그러데 실질적인 배점체계의 타당성에 대한 논의가 진행된 적이 없었다. 즉, 중복으로 인해 형식적인 배점체계와 실질적인 배점체계가 크게 달라지는 것을 미리 인지하고, 이러한 효과까지 모두 고려하여 현재의 배점체계가 가장 합당할 것으로 판단하고 결정된 것이라면 문제가 없을 것이다.

그런데 현행의 재승인 심사기준이 어떤 방법과 논리를 통해 구성되었는지는 알 수 없다. 그러나 전문성을 갖춘 심사의 기획자들이 최대한 합당한 심사기준과 배점체계를 구성하기 위해 노력했을 것이고, 심사가 거듭되면서 방송사업 환경변화와 정책 목적들을 반영하도록 개선하면서 현재의 정교한 심사체계가 형성되었다. 오랜 역사를 갖는 방송평가 역시 마찬가지로 경로를 거쳐 정교화되면서 현재의 평가체계를 형성하였을 것이다. 그러므로 각각의 평가체계가 정교하고 엄밀할 것으로 기대된다.

그런데 서로 다른 목적 하에서 독립적인 발전과정을 거쳤을 두 평가체계가 재승인 심사에서 물리적으로 통합된 것이다. 만약 화학적인 결합을 했다면, 중복되는 부분의 배점체계를 조정하거나, 항목을 배제하였을 것이지만, 물리적으로 두 평가체계가 결합되면서 배점체계에 변형을 초래한 것이다. 그리고 실질적인 배점체계의 타당성을 검토할 기회는 없었을 것으로 판단된다.

<표 5-33> 종편PP 재승인 심사와 방송평가 항목의 중복성

심사사항	심사항목	세부심사항목	방송평가 중복항목	방송평가 점수(/400)*	총합(/1050) **
1. 방송평가 (400)	① 방송평가위원회 방송평가(400)	방송평가위원회의 방송평가 (400)	방송통신위원회의 프로그램 질 평가(22.5/30) 방송사 자체 프로그램 질 평가(30) 프로그램 관련 수상실적 종합 평가(40) 재무의 건전성 종합 평가(25*3/4) 윤리강령 준수 관련 자율규제 제도 구성 및 운영 평가(15) 아동 청소년 권익보호 가이드라인 활용 적정성 평가(10) 개인정보보호의 적절성 종합 평가(5)	90.4	90.4
2. 방송의 공 적 책임·공정 성의 실현 가 능성 및 지역· 사회·문화적 필요성 (210)	② 공적책임·공정성 실적 및 계획의 적정 성 (120)	공적책임·공정성 이행실적의 적정성 (60)	자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회(50/2)	16	76
		공적책임·공정성 실현계획의 적정성 (60)			60
	③ 시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정 성(70)	시청자 권익보호 이행실적의 적정성 (30)	시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가(35) 시청자 의견반영 종합 평가(30) 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가(50) 자체심의/공정보도(허위과장방지)위원회(50/2)	89.6	119.6
		시청자 권익보호 실현계획의 적정성 (40)			40
		지역적·사회적·문 화적 기여실적 및 계 획의 적정성 (20)	지역적·사회적·문화적 기여 실적의 타 당성(5) 지역적·사회적·문화적 기여 계획의 필 요성과 타당성(15)		
3. 방송프로그 램의 기획· 편성·제작 및 공익성 확 보 계획의 적	⑤ 방송프로그램 기 획·편성·제작·구매 등 수급 실적 및 계획의 적정성(50)	방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행실적의 적정성(20)	· 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(3.75)(창의성)	2.4	22.4
		방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 실현계획의 적정성(30)			30
	⑥ 방송프로그램 투	방송프로그램 투자 실적의 우수성(35)	방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가(35/2)	11.2	46.2

절성 (190)	자 실적 및 계획의 우수성(80)	방송프로그램 투자 계획의 우수성(45)			45
	⑦ 공익성 관련 방송 프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(20)	공익성 관련 방송프로그램 실적의 우수성(10)	비상업적 공익광고 편성 평가(15) 남북관련 프로그램 편성 평가(10) 어린이 프로그램 편성 평가(40) 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가(40)	67.2	77.2
		공익성 관련 방송프로그램 이행계획의 우수성(10)			10
	⑧ 방송프로그램의 균형적 편성 실적과 계획의 적절성(40)	방송프로그램의 균형적 편성 실적의 적절성(15)	주시청시간대 균형적 편성 평가(40) 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(3.75)(다양성)	28	43
방송프로그램의 균형적 편성 계획의 적절성(25)				25	
4. 경영·재정·기술적 능력(100)	⑨ 경영 전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성(50)	경영전략 및 관리 실적의 적정성(20)	경영투명성 확보방안 종합 평가(15) 인적자원 개발 투자 평가(15) 장애인/여성 고용 평가(20) 환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 등 노력 평가(10)	38.4	58.4
		경영전략 및 관리 계획의 적정성(30)			30
	⑩ 재무적 안정성과 수익성(30)	부채비율(12)	재무의 건전성 종합 평가(부채비율)(25/4)	4	34
		자기자본순이익률(9)			
		총자산증가율(9)			
	⑪ 방송기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성(20)	방송기술 등 관련 투자 실적의 적정성(10)	방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가(35/2)	11.2	21.2
방송기술 등 관련 투자 계획의 적정성(10)				10	
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등	⑫ 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적 및 계획의 적정성(20)	외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 실적의 적정성(10)	방송프로그램 등의 제작·유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가(15)	9.6	19.6
		외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 계획의 적정성(20)			20

준수 여부 (100)	성(30)				
	⑬ 방송법 등 관계법령 위반 정도(감점)	방송법 등 관계법령 위반에 따른 감점(감점)			
	⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행여부(감점)	방송법에 따른 시정명령 건수와 시정명령 불이행 사례(감점)			
	⑮ (재)승인시 부과된 조건, 권고 이행여부 등(70)	재승인조건 준수사항 이행실적의 적정성(70)			70
6. 기타 사업수행에 필요한 사항	⑯ 재난방송 실적 및 계획의 적정성(50)	재난방송 실적의 적정성(15)	재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가(45) 재난취약계층 대상 재난정보 제공 실적 평가(5)	32	47
		재난방송 계획의 적정성(35)			35
합계				400	1,050

* 방송평가에서 종편PP에 해당하는 평가항목 24개 항목의 총합 625점(감정항목은 제외)을 400점으로 환산함

** 재승인 심사항목과 내용상 부합하는 방송평가 항목의 점수를 합산함

*** 이탤릭체로 표현된 방송평가 항목은 재승인 심사에서 중복된 항목이 분산된 경우임

3. 중복성 처리 방법에 대한 고찰

중복성에 대한 다양한 견해도 불구하고, 전문가들은 중복성을 해결할 방법으로 방송평가와 중복되지 않은 항목만 재승인 심사에서 평가하는 방안을 제안하였다. 그러므로 우선 그 방안을 살펴본다.

<표 5-34>에서 세부 심사항목 공적책임·공정성 이행 실적은 5개의 세세부 심사항목으로 구성된다. 그 중에서 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 항목이 방송평가와 일부 중복되는데, 10개의 평가항목 중에서 하나가 중복된다. 그러므로 해당 항목만 재승인 심사에서 배제하면 된다. 그런데 10개의 평가항목에 대한 배점이 미리 결정되어 있다면, 해당 항목을 제외할 경우에 나머지 항목들의 배점 비중이 자동적으로 커지게 된다. 일례로 평가항목당 배점이 1/10로 동일한 상황이라면 배점이 1/9로 상향되는 것이다.

시청자 권익보호 이행실적의 적정성 항목에서는 4개의 세세부 심사항목 모두에서 방송평가와 중복되는 항목이 포함된다. 시청자 의견의 반영은 5개 평가항목 중에서 1개가 중복된다. 시청자위원회의 운영은 평가항목 4개 중에서 1개가, 시청자 평가 프로그램은 2개 중 1개가, 자체 심의기구 7개 중에서 1개가 중복된다. 그러므로 중복된 항목들을 모두 제거하면 시청자 평가 프로그램 편성이 가장 큰 영향을 받는데, 이로 인해 AHP로 구한 배점(5점)을 낮추어야 한다. 나머지 중복 항목이 포함된 3개의 세부 심사항목 역시 중복을 제외한 만큼 배점을 낮추어야 한다. 그런데 4개의 세세부 심사항목 모두에서 방송평가와의 중복 항목이 나타날 정도로 중복성이 크다면, 이를 모두 배제할 경우 상위 단계의 시청자 권익보호 이행실적의 적정성의 배점도 줄여야 한다. 현재 30점이 할당되어 있는데, 다수의 평가항목을 배제해 버리면 중요도가 그 만큼 하락할 것이기 때문이다.

방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행실적의 적정성에는 6개의 세세부

심사항목 중에서 하나가 방송평가와 중복되는 내용을 포함하고 있다. 5개의 평가항목 중에서 하나가 중복되는 것이다.

방송프로그램 투자 실적의 우수성에는 3개의 세세부 심사항목이 있는데, 이 중에서 1개가 방송평가와 중복된다. 그리고 이 항목은 1개의 평가항목만 가지고 있고, 방송평가와 중복된다. 그러므로 이를 제외하면 해당 세세부 심사항목까지 제외하여야 하므로, 총 2개의 세세부 심사항목으로 심사체계를 재구성해야 한다. 이 경우 AHP로 구한 3개의 세세부 심사항목 체계의 배점체계가 바뀌어야 한다. 즉 35점 중에서 19점 항목을 제외하고, 11점과 5점으로 배점된 나머지 두 항목을 비례적으로 재구성하면 24점과 11점으로 점수가 확대된다. 그런데 방송프로그램 투자실적 평가에서 19점의 압도적인 비중을 갖는 세세부 심사항목을 제외한다면, 해당 항목의 배점도 35점보다 더 낮아져야 한다. 그러므로 세부 심사항목의 배점을 다시 결정한 후에, 세세부 심사항목의 배점을 이에 맞추어 수정하여야 한다.

공익성 관련 프로그램 실적에 대해서는 1개의 세세부 심사항목으로 구성되는데, 이에 대한 8개의 평가항목 중에서 4개가 방송평가와 중복된다. 그러므로 중복 항목들을 제외할 경우, 세세부 항목의 중요도가 대폭 낮아지고, 결국 상위의 세부 심사항목인 공익성 관련 프로그램의 실적도 배점이 10점에서 크게 낮아져야 할 것이다.

방송프로그램의 균형적 편성에서는 2개의 세세부 심사항목 모두에서 방송평가와 중복되는 항목이 발견된다. 장르 다양성 제고는 평가항목 2개 중에 1개가, 프로그램 다양성 조사는 1개의 평가항목 중에 1개가 방송평가와 중복된다. 총 3개의 평가항목 중에서 2개가 중복되는데, 이들을 제외하면 프로그램 다양성 조사 항목이 빠지고, 장르 다양성 제고의 배점이 낮아져야 한다. 장르 다양성에 대해 AHP 분석으로 10점의 배점을 제안하였는데, 프로그램의 다양성(5점)을 제외하면 장르 다양성이 15점으로 배점이 자동적으로 높아진다. 그러나 장르 다양성도 평가항목이 줄어들었으므로, 오류를 방지하기 위해서는 세부 심사항목 방송프로그램 균형적 편성 실적의

배점을 15점에서 크게 낮추어야 한다.

경영전략 및 관리 실적의 적정성 항목에는 5개의 세세부 심사항목이 있는데, 이 중에서 3개가 방송평가와 내용적으로 겹친다. 조직 및 인력운영은 6개의 평가항목 중에서 1개가, 교육훈련은 3개중 1개가, 경영 효율화 및 투명성은 8개 중에서 2개가 겹친다. 재무적 안정성과 수익성에서 부채비율은 방송평가의 재무적 건전성에 포함된다. 그러므로 중복을 피하려면 재승인 심사에서 제외하여야 한다. 방송기술 등 관련 투자 실적의 적정성은 3개의 세세부 심사항목 중에서 1개가 방송평가와 겹친다. 이 항목은 3개의 평가항목을 가지는데, 그 중 1개가 방송평가와 겹친다. 외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여실적은 2개의 세세부 심사항목 중에서 1개가 방송평가와 겹친다. 이 항목은 6개의 평가항목을 가지는데, 그 중 1개가 방송평가와 겹친다. 재난방송 실적은 3개의 세세부 심사항목 중에서 1개가 방송평가와 겹친다. 이 항목에는 7개의 평가항목이 있는데, 그 중 2개가 방송평가와 겹친다.

<표 5-34> 재승인 심사와 방송평가의 중복항목 현황

III. 세부심사 항목	IV.세세부 심사항목	V.평가항목
공적책임·공정성 이행 실적의 적정성 (60)*	· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행(5)**	· 자체심의/공정보도(허위과장방지) 위원회(10)**
시청자 권익보호 이행실적의 적정성 (30)	· 시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 이행 /시청자 불만처리 이행(4)	· 시청자 의견반영 종합 평가(5)
	· 시청자위원회 운영	· 시청자위원회 운영현황 종합 평가 (4)
	· 시청자 평가프로그램 편성	· 시청자 평가프로그램 편성 및 운영 현황 종합 평가(2)
방송프로그램 기획·	· 자체 심의기구 설치· 운영	· 자체심의/공정보도(7)
	· 기획·편성의 우수성 및	· 방송통신위원회의 프로그램 질 평

편성·제작·구매 등 수급 이행실적의 적 정성(20)	독창성(6)	가(5)
방송프로그램 투자 실적의 우수성(35)	· 방송사업매출액 대비 콘 텐츠 투자비용(3)	· 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가 (1)
공익성 관련 방송프 로그램 실적의 우수 성(10)	· 공익적 프로그램 편성(1)	· 비상업적 공익광고 편성 평가(8) · 남북관련 프로그램 편성 평가 · 어린이 프로그램 편성 평가 · 장애인 시청지원 프로그램 편성 평 가
방송프로그램의 균 형적 편성 실적의 적정성(15)	· 장르 다양성 제고를 위한 편성(2)	· 주시청시간대 균형적 편성 평가(2)
	· 프로그램의 다양성 조사	· 방송통신위원회의 프로그램 질 평 가(1)
경영전략 및 관리 실적의 적정성(20)	조직 및 인력 운영(5)	· 장애인/여성 고용 평가(6)
	교육훈련	· 인적자원 개발 투자 평가(3)
	경영 효율화 및 투명성 제 고 관련 이행	· 경영투명성 확보방안 종합 평가(8) · 환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 등 노력 평가
부채비율(12)	부채비율(1)	· 재무의 건전성 종합평가(부채비 율)(1)
방송기술 등 관련 투자 실적의 적정성 (10)	제작· 송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사 업화(3)	· 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가 (3)
외주 상생 등 방송 산업발전과 유료방 송시장 활성화 기여 실적의 적정성(10)	외주상생 이행 및 방송콘텐 츠 공정거래 이행(2)	· 방송프로그램 등의 제작· 유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가(6)
재난방송 실적의 적 정성(15)	재난방송 운영의 적정성(3)	· 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가(7) · 재난취약계층 대상 재난정보 제공

* 실적에 대한 배점

** 심사항목이나 평가항목의 총 개수

분석을 통하여 세부 심사항목에서는 시청자 권익보호 이행실적의 적정성, 공익성
관련 방송프로그램 실적의 우수성, 방송프로그램의 균형적 편성 실적의 적정성, 부

채비율 등 4개가 중복도가 높아서, 이들을 제거했을 때에 큰 영향을 받는 것으로 나타난다. 그리고 세세부 심사항목에서는 시청자 평가프로그램 편성과 · 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용이 중복 항목 제외로 인해 영향을 많이 받는 것으로 나타났다.

그런데 중복된 항목을 제외할 때에 예상되는 어려움을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 중복되는 항목이 많은 적든 이를 재승인 심사에서 배제한다면 기존의 심사체계 전체가 영향을 받을 수 밖에 없다. 중복된 항목을 제외하면 그 공백을 메우기 위해 중복이 발생하지 않은 인접 평가항목들의 배점이 올라가야 한다. 그리고 그 상위 항목은 평가항목이 줄어든 만큼 중요도가 낮아지므로, 배점이 줄어들어야 한다. 그러므로 재승인 심사의 배점체계가 전체적으로 조정되어야 한다.

둘째, 현재 400점으로 설정된 방송평가의 배점을 조정해야 할 필요성이 제기된다. 즉, 600점으로 설정된 재승인 심사에서 중복된 항목들을 배제한다면, 재승인 심사에서 평가하는 내용이 줄어들기 때문에 그 만큼 배점을 줄이는 것이 합리적이다. 그리고 방송평가가 재승인 심사에 미치는 영향은 더욱 커질 것이다.

셋째, 새로운 배점체계를 결정할 때에 AHP를 활용할 수 있는데, 조사가 더욱 어려워진다. 조사에서 응답자의 이해와 정확한 판단을 돕기 위해 세부 심사항목이나 평가항목들을 보여준다. 그런데, 방송평가와 중복되는 항목들을 배제하고 나머지에 대한 중요도를 평가해 달라고 요구해야 한다. 이런 문항에 대하여 전문가들이 정확한 평가를 할 수 있을지 우려된다.

한편, 전문가의 의견과는 반대 방향의 해결책도 제안할 수 있겠다. 즉, 중복되는 방송평가 항목들을 재승인 심사에 그대로 두고, 방송평가의 결과에서 제외하는 방안이다. 즉, 중복되지 않은 방송평가 항목들만 모아서 그 점수를 재승인 심사 결과에 합산하면 된다. 이 경우에는 현행의 복잡한 재승인 심사기준과 배점체계를 변경하지 않아도 된다. 본 연구에서 AHP로 구한 세세부 심사항목의 배점체계도 유지할

수 있다. 다만, 재승인 심사와 방송평가의 중복되지 않아서 남은 항목들의 집합에 대해 상대적인 중요도를 종합적으로 평가한 후, 배점의 비중을 한 번 결정하는 절차를 거칠 필요는 있다.

전문가가 제안한 첫 번째 방법이나, 연구진이 제안한 두 번째 방법이나 모두 재승인 심사를 받는 방송사업자들의 부담을 줄일 수 있다. 어느 방법을 선택할지는 협의를 통해 결정해야 하겠지만, 절차상으로는 후자가 더욱 실용적일 것으로 판단된다.

제6장 결론 및 시사점

본 연구는 2010년 종편 및 보도 PP에 대해 승인제도가 도입된 이래 10여년이 경과하였고 유튜브 및 넷플릭스와 같은 OTT 서비스가 방송시장에 진입하여 경쟁환경이 변화함에 따라 종편·보도 PP 승인제에 대한 문제점을 도출하고 전반적인 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 선행연구를 통해 그동안 제기 되어온 문제점에 대해서는 전문가를 통한 심층 인터뷰를 통해 해결방안을 모색하였다. 특히 재승인 심사과정에서 가장 중요한 문제점으로 지적되어온 심사항목의 자의성을 배제하기 위한 계량화 필요성에 주안점을 두고 계량화 방안을 마련하였다. 대략적인 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

제1절 재승인 제도 합리화 방안

그간 종편채널 재승인 제도에 대한 문제점으로는 주로 제도 자체와 관련해서 a) 승인제의 지속 필요성, b) 재승인 규제의 실효성 여부, c) 재승인 심사의 매체별 차별성 등이 거론되었고 심사방식과 관련해서는 d) 방송평가와의 중복성 문제, e) 심사항목의 계량화 필요성, f) 심사방식, g) 재승인 기간의 단축 문제, h) 과도한 부관 조건 부여 등의 문제들이 제기되었다. 이러한 문제에 대한 합리적인 대안을 모색하기 위해 전문가를 대상으로 인터뷰를 실시한 결과 다음과 같은 연구결과가 도출되었다.

첫째, 방송환경의 변화에 따라 종편 및 보도 PP에 대해 여전히 승인제가 필요한지에 대해서 전문가들은 대체적으로 방송환경 변화에도 불구하고 보도 기능으로 인한 사회적 영향력이 여전하기 때문에 승인제 유지는 불가피하다는 의견을 제시하였다.

둘째, 재승인 제도 도입 이후 한번도 불허된 사례가 없기 때문에 제도적 실효성이

있는지에 대한 비판에 대해서는 모든 응답자들이 재승인 제도가 사업권의 보장 이외에도 정부 정책 목표를 관철할 수 있는 수단이라는 측면에서 필요한 제도라는 점을 주장하였다. 즉, 실효성 논란에도 불구하고 재승인 제도의 부수적인 정책 목적이 있기 때문에 재승인 제도의 정당성에 대해서는 대체적으로 동의하였다.

셋째, 재승인 심사와 관련하여 심사항목이 지상파와 차별화되어야 한다는 지적에 대해 전문가들은 종편 채널은 플랫폼과 콘텐츠 사업자로서의 지위를 모두 갖는 지상파와 달리 콘텐츠 제작의 역할을 담당하기 때문에 공정성 부분을 제외하고 여타 항목에 비해서는 일반 pp 수준의 최소한의 점검만 필요하다는 주장이 제기되었다. 또한, 공영 지상파 방송과는 차별화가 필요하되 민영 지상파와 종편 간 차별화는 무의미하다는 견해도 제시되었다.

넷째, 방송평가 점수가 중복적으로 평가되고 있다는 문제점에 대해서는 장기적으로 계량평가인 방송평가로 대체하되 재승인 심사에서는 미래 계획에 대해서만 평가가 필요하다는 대안이 제시되었다.

다섯째, 현행 심사방식은 방송, 법률, 경영, 기술 등 주로 해당 분야 전문가로 심사위원회를 구성하고 있으나 심사자의 전문성과 관련이 없는 분야에 대해서도 평가를 하는 방식이다. 이러한 평가방식은 전문성이 결여된 분야에 대해서도 평가를 하기 때문에 심사결과를 왜곡할 수 있다는 것이 문제점으로 지적되었다. 이러한 심사방식에 대해 특정인의 편향된 심사를 방지하고 종합적인 평가에 기여하기 때문에 별 문제가 없다는 견해도 있었지만 대체적으로는 심사자의 전문성 분야만 평가하는 방식이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 예컨대, 방송/법률/경영/기술 등 분과위원회를 운영하여 해당 분야만 평가하도록 하고 전체 회의시는 전체 심사자가 참여하여 의결하는 방법 등이 대안으로 제시되었다.

마지막으로 재승인 기간이나 부관 조건에 대해서는 행정기관의 재량이기는 하지만 규제의 불확실성을 제거하기 위해 고시 등에서 명확한 법적 근거를 제시하는 것

이 필요하다는 의견이 제시되었다. 즉, 재승인 기간의 단축 근거는 고시나 시행령을 통해 명문화하는 것이 필요하고, 과도한 부관 조건 부여의 문제 역시 고시나 기본계획에서 최소화에 대한 원칙과 요건을 제시함으로써 부관 조건을 최소화 하도록 하는 대안이 요구되었다.

한편, 종편PP 채널 재승인에서 부관조건이 늘어나고 있다는 우려가 빈번하게 제기되어 왔다. 2014년 최초의 재승인심사에서 4개 사업자에 대해 31개의 부관조건이 부과되었으나, 2020년 심사에는 무려 73개로 증가하였다. 그리고 내용적으로도 방송사의 운영에 과도하게 개입하거나 방송사업과 직접 관계없는 내용들이 포함되어, 방송사의 경영이나 운영의 자율성을 침해할 가능성이 우려되고 있다. 이러한 현상은 재승인 기준에 미달하는 사업자를 재승인 불허하기가 현실적으로 어려운 상황에서, 방송의 공공성과 공익성을 유지하려는 정책기관의 대안적인 조치로도 이해된다.

2014~2023년 동안 부관조건의 미이행 또는 이행미흡으로 4개 종편사업자가 시정 명령을 받은 횟수는 총 20건, 행정지도를 받은 횟수는 총 31건으로, 동 기간 175개의 부관조건의 29.1%를 차지한다. 그래서 외형적으로는 부관사항 미이행 비율이 작지 않지만, 내용적으로는 대부분이 지켜지는 가운데, 일부 항목들이 사업자 공통으로 또는 반복적으로 미이행되고 있다. 특히 ‘콘텐츠 투자계획 미이행’, ‘협찬고지 준수’, ‘보도·제작·편성 간부임명시 종사자 의견반영’과 ‘최대주주 특수관계자 사내이사 금지’, ‘오보·막말·편파방송 방지 방안’ 등이 반복적으로 미이행된 것으로 나타난다.

그러므로 부관조건의 미이행을 줄여서 재승인 제도의 실효성을 높일 방안 두 가지를 제안하였다. 첫째, 부관조건에 대해서 필요성, 효과성, 경영의 자율성 보장, 방송사업 환경 변화 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 지속·반복적으로 미이행되는 항목에 대해서 불이익을 가중할 필요가 있다. 행정조치를 한 단계 올리거나, 재승인 심사때에 해당 항목에서 점수에 불이익을 가중할 필요가 있다. 또한 규

제기관은 해당 항목들을 미리 공지하여 재승인 기간동안 사업자들의 이행 노력을 유인할 필요가 있다.

제2절 재승인 제도 계량화 방안

본 연구에서는 그간에 학계에서 논의되고 제안된 재허가·재승인 심사제도에 대한 다양한 개선방안들 중에서 큰 비중을 가지는 계량화 방안을 연구하였다. 계량화는 심사기준의 추성성과 심사자들의 자의적이고 주관적인 평가가 맞물려 심사결과의 공정성과 객관성 논란을 줄이는데 매우 효과적인 대안으로 거론되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지금까지 계량화에 대한 객관적이고 실증적인 연구는 진행된 적이 없다. 연구 과정에서 5명으로 구성된 전문가 연구반 회의를 3차례 개최하여 연구 결과를 검증하고 아이디어를 얻었다. 그리고 확대 전문가 회의를 1차례 더 개최하여 연구결과에 대한 토론을 거쳤다.

본 연구에서는 계량화 방안으로 학계에서 논의되어 온 ‘심사항목을 세분화하고 배점 비율을 낮추어야 한다’는 주장을 채택하였다. 그리하여 재승인 심사기준을 구성하는 세부 심사항목들의 하위에 세세부 심사항목들을 구성하였다. 그리고 세세부 심사항목을 평가하는데 필요한 평가항목들을 문헌조사, 정부 서류, 전문가 회의 등의 다양한 방법으로 도출하였다. 가급적 하위의 심사항목들이 상위 항목을 평가하는데 과부족이 없도록 필요충분조건을 만족할 수 있도록 구성하기 위해 노력하였다. 그리고 세세부 심사항목들의 가중치를 중요도를 기준으로 전문가들의 견해를 조사하고, 이를 효율적이고 객관적으로 분석할 수 있는 AHP 방법으로 분석하였다. 그러므로 재승인 심사의 배점체계를 한 단계 더 확장하였고, 이로써 일단의 계량화 작업이 완성되었다고 평가할 수 있겠다. 즉, 세분화와 객관적인 배점체계가 심사방법을 보다 구체화함으로써, 자의성이 발휘될 공간을 줄여 정밀한 결과를 얻는데 도

움을 줄 수 있다.

<표 6-1> AHP 분석으로 구한 종편PP 재승인 심사기준에 대한 종합적인 배점체계

III. 세부심사항목	IV. 세세부 심사항목	AHP 결과	실적	계획
공적책임·공정성 이행의 적정성 (60/60)*	· 방송프로그램의 품격 제고	0.071	5	4
	· 시사보도 프로그램의 공정성·신뢰성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행	0.292	20	18
	· 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행	0.282	20	17
	· 방송언어 순화(표준말 보급 등)	0.034	2	2
	· 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행(방송법 제4조) 등	0.191	13	11
	· (계획)대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지	0.130		8
시청자 권익보호 이행의 적정성 (30/40)	· 시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장 방안의 이행/시청자 불만처리 이행	0.411	12	16
	· 시청자위원회 운영	0.196	6	8
	· 시청자 평가프로그램 편성	0.167	5	7
	· 자체 심의기구 설치·운영	0.225	7	9
지역적·사회적·문화적 기여의 적정성(5/15)	· 지역, 사회, 문화보존 기여		5	15
방송프로그램 기획·편성·제작·구매 등 수급 이행의 적정성(20/30)	· 제작주체별 프로그램 편성	0.200	4	6
	· 본방송 비율	0.160	3	5
	· 주요 프로그램 제작계획	0.208	4	6
	· 프로그램 장르별 편성 비중	0.269	6	8
	· 기획·편성의 우수성 및 독창성	0.119	2	4
	· 글로벌 협력	0.044	1	1
방송프로그램 투자 이행의 우수	· 방송사업매출액 대비 콘텐츠 투자비용	0.465	19	21
	· 방송 프로그램 투자 내용	0.268	11	12

성(35/45)	· 첨단 콘텐츠 투자	0.111	5	5
	· (계획) 경영진의 방송프로그램 투자에 대한 의지	0.156		7
공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(10/10)	· 공익적 프로그램 편성		10	10
방송프로그램의 균형적 편성 이행의 적정성(15/25)	· 장르 다양성 제고를 위한 편성	0.688	10	17
	· 프로그램의 다양성 조사	0.312	5	8
경영전략 및 관리 이행의 적정성(20/30)	· 조직 및 인력 운영	0.209	5	6
	· 교육훈련	0.073	2	2
	· 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이행	0.296	7	9
	· 국내외 콘텐츠 유통	0.094	2	3
	· 플랫폼사업자와의 협력 및 전략적 관계 구축	0.143	4	4
	· (계획)사업성 분석 및 자금조달 계획	0.185		6
부채비율(12)			12	
자기자본순이익률(10)			10	
총자산증가율(8)			8	
방송기술 등 관련 투자 이행의 적정성(10/10)	· 제작·송출 시설 투자 및 첨단 방송기술 활용 및 사업화	0.563	6	6
	· 국산장비 도입	0.114	1	1
	· 연구개발 투자	0.323	3	3
외주 상생 등 방송산업발전과 유료방송시장 활성화 기여 이행의 적정성(10/20)	· 외주상생 이행 및 방송콘텐츠 공정거래 이행	0.782	8	16
	· 유료방송시장 활성화 기여 관련 이행	0.218	2	4
재승인조건 준수 사항 이행실적의 적정성(70)	· 재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성	0.859	60	
	· 재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성	0.141	10	
재난방송 실적	· 재난방송 운영의 적정성	0.555	8	20

및 계획의 적정성(15/35)	· 온라인 시스템을 통한 재난방송	0.125	2	4
	· 재난방송 충실성 강화	0.320	5	11

* 실적/계획에 대한 배점

그런데, 심사체계의 계량화를 완성하기 위해서는 의사결정의 최하위 단계인 평가항목에까지 합리적인 배점체계를 만들 필요가 있다는 지적이 있다. 본 연구에서는 시간의 제약과 전문가 풀의 한계로 인해 이 과정을 진행하지 못하였다. 그러나 심사의 경직성과 절대 기준화 심화에 따른 부작용이 해소되지 않았음에 대한 연구진의 우려도 컸다. 그리하여 세세부 심사항목별로 평가항목들을 종합적으로 5점 척도로 한 번 평가하는 방안과, 동일한 배점을 부여하는 방안을 제안하고, 그 장단점을 분석하여 제시하였다.

그런데 만약 평가항목까지 계량화한다면, 방송평가와 중복성의 문제가 발생한다. 전문가 회의에서는 지금까지 정성적인 재승인 심사와 계량화된 방송평가가 평가방법의 차이로 인해 중복성의 문제가 크지 않은 것으로 의견이 모아졌다. 그리고 방송평가 항목이 재승인 심사의 평가항목과 위계가 같으므로, 본 연구에서 제안한 평가항목을 정성평가하는 방안도 중복성의 문제가 크지 않은 것으로 간주할 수 있겠다. 그러나 재승인 심사가 평가항목 단계까지 계량화된다면, 중복성의 문제를 해소하여야 할 것으로 판단된다. 중복성이 초래하는 가장 큰 문제는 재승인 심사 배점체계의 혼란이다. 중복되는 항목은 하나의 실적에 대해 두 번 평가를 하게 되므로, 실질적으로는 더 큰 배점을 부여받는다. 그러므로 알려진 배점체계와 실제 적용되는 배점체계가 크게 달라지는데, 이에 대한 검토나 논의가 사실상 없었기 때문에 실제 배점체계가 합당한지를 알지 못한다. 지금까지 두 평가체계가 독립적으로 발전해 왔고 재승인 심사에서 물리적으로 결합되었다는 점을 고려하면, 실제의 배점체계보다는 알려진 배점체계가 더 타당성을 갖추었을 가능성이 높다. 그러므로 중복성의 문제를 해결할 필요가 크다.

전문가들은 재승인 심사에서 방송평가와 중복되는 항목들을 배제하는 방안을 제기하였고, 분석을 통해 재승인 심사체계와 배점체계를 전반적으로 바꿀 필요성을 확인하였다. 그런데 연구진은 재승인 심사가 아닌 방송평가에서 중복항목을 제외하고 나머지의 결과를 합산하는 방안도 제안하였다. 이 경우 현재의 재승인 심사체계를 그대로 사용할 수 있고, 본 연구에서 AHP로 구한 세부 항목의 배점체계도 활용할 수 있기 때문에, 계량화를 도입하기가 훨씬 수월한 방법이라고 주장하였다.

본 연구에서 여러 제약으로 인해 수행하지 못한 평가항목의 객관적인 배점체계 산정을 통한 계량화의 완성을 후속연구로 넘긴다. 이를 위해서는 배점체계 뿐 아니라 계량화의 부작용을 해소할 수 있는 방안들도 함께 연구하여야 할 것이다. 또한 현행의 심사사항, 심사항목, 세부 심사항목에 대한 배점체계를 그대로 받아들였는데, 이에 대해서도 AHP를 이용하여 합당한 배점체계를 도출한 후 서로 비교하여 개선할 필요성도 있을 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강명구 (1989). 탈 사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. 『신문 연구소학보』, 26호, pp.85-111.
- 강명현 (2016). 지상파와 종편채널의 뉴스특성 비교연구. 『언론과학연구』, 16권 1호, 5-36.
- 강종구·김창규·김대호·김영덕 외 (2005). 『방송 허가·재허가 제도에 관한 연구』, 방송위원회.
- 강태영 (2004). 텔레비전 보도와 공정성 기준: 정치관련 보도를 중심으로. 한국방송 학회 주최 학술세미나 『텔레비전 저널리즘의 공정성과 정치』 자료집, pp.1-18.
- 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.
- 고민수 (2006). 방송사업 허가제의 정당화 논거에 관한 비판적 고찰, 『공법학연구』, 제7권 제1호, 239-266.
- 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』. 방송통신 융합시대 방송법 개정 방안 세미나 (2005. 3. 11). 한국방송학회.
- 김서중 (2014). 정치적 심의로 얼룩진 방송통신심의위원회. 『황해문화』, 82호,

pp.357-363.

김연식 (2009). 방송 저널리스트의 공정성 인식 연구. 『한국언론학보』, 53권 1호, pp.161-186.

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.

김재영·이승선 (2015). 방송심의의 정파성에 대한 시론적 검증. 『방송과 커뮤니케이션』, 16권 4호, pp.49-86.

김지영(2019), 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제, 법학논고, 65, 55-85.

남재일·이강형 (2017). 좋은 저널리즘의 구성 요소에 대한 기자 인식 변화 추이. 『언론과학연구』, 17권 2호, pp.82-128.

문종대·안차수·진현승·안순태 (2007). 언론 수용자의 공정성 개념에 대한 탐색적 연구. 『한국언론정보학보』, 38호, pp.183-210.

박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014.10), 『방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구』, 정보통신정책연구원.

박성철·박시백 (2009). 『지상파 방송국 허가 및 검사제도 개선방안 연구』, 방송통신위원회.

박형준 (2013). 공정성 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구. 『언론과학연구』, 13권 1호, pp.262-289.

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 세부계획(안)』
- 방송통신위원회 (2023), 『2023년 하반기 종합PP 재승인 세부심사항목 및 평가방법』 , 내부자료.
- 방송통신위원회 (2023.4), 『2023년도 하반기 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 신청 안내』 .
- 방송통신위원회 (2023.6), 『2023년도 지상파방송사업자 재허가 신청 안내』 .
- 방정배·김재철 (2006). 디지털 시대 공영방송의 공적 가치와 역할에 관한 인식 연구: 전문가 집단을 중심으로. 『한국방송학보』 , 20권 1호, 96-138.
- 성육제 (2013), 지상파 방송사업 허가·재허가 제도 개선 방안 연구, 『방송문화연구』 , 25권 1호, 135-161.
- 성육제·박민성 (2011). 『지상파방송사업 선진적 규제체계 마련－허가, 소유, 편성 규제를 중심으로』 , 정보통신정책연구원
- 성육제·송민선 (2018.12), 『방송사업자 재허가·재승인 심사기준 및 제도개선 방안 마련』 , 정보통신정책연구원
- 송종현·윤성욱 (2017.12), 『방송사업 재허가·재승인 심사기준 고시화 및 계량화 방안에 관한 연구』 , 방송통신위원회.
- 송종현·장준영 (2016). 『방송사업자 신규 허가 심사 평가체계 개선방안 연구』 . 방송통신위원회.
- 신혜선·이영주(2017), 종합편성채널사용사업자에 대한 승인제 적용의 타당성에 대

- 한 비판적 고찰, 『정보통신정책연구』, 24권 4호, 117-148.
- 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.
- 심석태 (2012). 방송심의 기구의 ‘민간·독립성 신화’에 대한 고찰. 『미국헌법연구』, 23권 3호, pp.163-203.
- 윤성욱 (2009). 방송의 공정성에 관한 법적 개념과 규제 범위. 『방송과 커뮤니케이션』, 10권 1호, pp.37-77.
- 윤성욱 (2015). 방송심의 제재와 방송의 자유 보호에 관한 법원 판결 분석. 『언론과 법』, 14권 3호, pp.115-147.
- 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.
- 이민웅·이창근·김광수 (1993). 보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구. 『방송연구』, 36호, pp.180-213.
- 이승엽·양기문·이상우 (2017). 종합편성채널의 정치적 편향성 분석: 2014년 제6회 지방선거에서의 뉴스 보도를 중심으로. 『한국방송학보』, 31권 1호, 149-183.
- 이준웅·김경모 (2008). ‘바람직한 뉴스’의 구성조건: 공정성, 타당성, 진정성. 『방송연구』, 67호, pp.9-44.
- 이준호 (2020). 공영방송 발전방안 모색: KBS의 공익성과 경쟁력 제고를 중심으로. 『지역과 커뮤니케이션』, 24권 1호, 103-138.

- 이창훈·우형진 (2011). 방송심의규제의 공정성 적용에 관한 연구: 2003~2010년 방송심의결정 분석을 중심으로. 『미디어 경제와 문화』, 9권 3호, 7-56.
- 이창현 (2008). 공정성 관련 방송심의를 둘러싼 사회적 갈등 분석: <PD수첩>과 촛불시위 관련 프로그램의 심의를 중심으로. 『방송연구』, 67호, 45-68.
- 이춘구 (2014). 방송의 자유와 증대 보도의 공정성 긴급심의 제도 연구. 『법학연구』, 42집, pp.221-265.
- 전영식 (2019). 지상파방송과 종합편성채널 보도교양프로그램의 심의 사례 분석: 4기 방송통신심의위원회의 심의내용을 중심으로. 『영상문화콘텐츠연구』, 17집, 279-320.
- 정동우·황용석 (2012). 공정성 개념에 대한 신문기자들의 인식 차이 연구. 『언론과 사회』, 20권 3호, pp.120-158.
- 정영주 (2020). 종편 채널 재승인 심사와 방송의 공정성 논란 - 저널리즘의 기본과 원칙으로의 회귀. 『언론중재』, 2020 Summer, 64-85.
- 정인숙 (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가 정책에 대한 평가. 『언론정보학보』, 통권 제18호, 119-229.
- 조근태·조용근·강현수 (2003). 『계층분석적 의사결정』. 동현출판사.
- 조항제 (2020). 공정성이란 무엇인가-사실이나 주장에서 호혜적 떼뺏함을 잃지 않아야. 『신문과 방송』, 2020년 2월호, pp.11-16. 서울: 한국언론진흥재단.
- 주정민 등 (2021.12). 『미디어 융합시대 매체별 특성에 적합한 방송사업 허가승인체계 개선방안 연구』, 방송통신위원회
- 최영재·홍성구 (2004). 언론 자유와 공정성. 『한국언론학보』, 48권 6호, pp.326-342.
- 최우정 (2013). 헌법상 방송의 자유보장을 위한 현행 방송심의제도의 문제점과 개선방향. 『공법학연구』, 14권 2호, 3-30.

하주용 (2014). 종합편성채널의 초기 성과 분석. 『방송통신연구』, 1월, 37-67.
황근 (2019), 방송사업자 재허가·재승인 제도 개선 방안, 『중앙법학』, 21권 4호,
475-513.

국내 기타 자료

대법원 2016. 5. 24. 선고 2016두33346
대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474
서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664
서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931
서울고등법원 2016. 1. 13. 선고 2014누61462

해외 문헌

Aczel, J., & Saaty, T.L. (1983). Procedures for synthesizing radio judgements. *Journal of mathematical Psychology*, 27(1), pp. 99 ~ 102.
Hughes, J. (2015). *Broadcasting by consent: The BBC, Public Service Broadcasting and Charter Renewal in 2017*. London, UK: CentreForum.
Milgrom, P., Weyl, E. G., & Zhang, A. L. (2017). Redesigning spectrum licenses. *Regulation*, 40, 22.
Napoli, P. M. (2001). "Foundations of communication policy: Principle and process in the regulation of electronic media". Cresskill, NJ: Hampton Press.
Picard, R.G. and Siciliani, P. (2013). *Is there Still a Place for Public Service Television*

Effects of the Changing Economics of Broadcasting. London, UK: Reuters.

Saaty, T.L. (1980). The analytic hierarchy process. McGraw-Hill.

Salomon, E. (2008). GUIDELINES FOR BROADCASTING REGULATION. London, UK: CBA.

인터넷 웹 사이트

eCFR :: 47 § 73.3526 -- Local public inspection file of commercial stations.

eCFR :: 47 § 73.3527 -- Local public inspection file of noncommercial educational stations.

eCFR :: 47 § 73.3580 -- Local public notice of filing of broadcast applications.

Renewal Primer for Television Stations for Renewal Cycle Beginning June 2020. <https://www.wiley.law/assets/htmldocuments/Renewal-Memo-for-Television-Stations-for-the-Renewal-Cycle-Beginning-June-2020-12.7.20.pdf>

Renewal procedure for local analogue licences. https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/87400/Local-analogue-licence-renewal.pdf

Broadcast Licensing Procedures & Legal Requirements <https://www.justia.com/communications-internet/broadcast-licensing-procedures/>

Broadcasting and telecommunications regulations. <https://www.canada.ca/en/services/business/permits/federallyregulatedindustrysectors/broadcastingtelecommunicationsregulation.html>

Consultation: Channel 4 licence renewal. <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/channel-4-licence-renewal>

Consultation on the renewal of local TV licences. <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-renewal-of-local-tv-licences/consultation-on-the-renewal-of-local-tv-licences#executive-summary>

Find a Broadcasting Form. https://crtc.gc.ca/eng/forms/form_200.htm

How to apply for a broadcasting licence. https://crtc.gc.ca/eng/info_sht/b313.htm

License Renewal Applications for Television Broadcast Stations. <https://www.fcc.gov/media/television/broadcast-television-license-renewal>

Renew your licence <https://www.rsm.govt.nz/licensing/how-do-i/pay-a-licence/renew-your-licence/>

STELA Reauthorization Act of 2014. <https://www.copyright.gov/licensing/stelara.html>

THE PUBLIC AND BROADCASTING: How to Get the Most Service from Your Local Station. Site: <https://www.fcc.gov/sites/default/files/public-and-broadcasting.pdf>

Up next - the government's vision for the broadcasting sector. <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector#foreword-from-the-secretary-of-state-for-digital-culture-media-and-sport>

신문 기사

디지털데일리 (2020, 11, 29). 방통위, MBN 재허가 이중잣대...충북방송 직원들은 걱정 안했었나? 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>

● 저 자 소 개 ●

강 명 현

- 고려대학교 신문방송학 학사
- 고려대학교 신문방송학 석사
- Michigan State University, Mass Media, Ph.D
- 현 한림대학교 미디어스쿨 교수

변 상 규

- 부산대학교 항공우주공학 학사
- 부산대학교 항공우주공학 석사
- 서울대학교 경제학 박사
- 부산대학교 항공우주공학 박사
- 현 호서대학교 문화영상학부 교수

이 중 명

- 경북대학교 신문방송학 학사
- 고려대학교 언론학 석사
- 고려대학교 언론학 박사
- 현 강원대학교/국민대학교 강사

윤 대 산 (연구보조)

- 한림대학교 디지털미디어콘텐츠학 학사
- 고려대학교 미디어학 석사

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-31

중편·보도PP 재승인 제도 합리화를 위한 개선방안 연구

2023년 12월 29일 인쇄

2023년 12월 29일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부가천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
