

종합편성채널 사업자에 대한 재승인 심사 제도 및 재승인 조건에 대한 비판적 고찰

2014 · 2017년 재승인 심사 백서를 중심으로

신혜선 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 박사과정*

이영주 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수**

본 연구는 방송통신위원회가 재승인 심사를 끝낸 후 발간한 두 권의 백서를 토대로 종합편성채널 사업자의 재승인의 심사항목, 심사과정, 그리고 심사결과를 분석하였다. 연구결과, 1차 재승인 심사에서 지적된 문제점이 2차 재승인 심사과정에 어느 정도 반영되면서, 재승인 심사과정이 정부가 목표로 하는 정책 실현을 위한 행정행위로 작동하고 있음을 파악할 수 있었다. 그러나 재승인 심사에 적용되는 심사항목은 종합편성채널 사업자의 책임 있는 방송사업 이행을 견인하기에는 한계가 있음이 드러났다. 보도의 편파성 혹은 정파성 문제는 종합편성채널 스스로 책임감을 가지고 균형 잡힌 보도를 제공해야 할 것이다. 그리고 재승인 심사마다 불거져 나오는 다양한 장르의 균형 있는 편성에 대해 향후 어떠한 판단 기준을 적용할 것인지 정책 당국의 결정이 요구된다. 마지막으로 재승인 제도를 유지하는 한 재승인 심사 제도의 유효성을 제고할 수 있는 제도 개선이 필요하다.

핵심어: 종합편성채널사업자, 재승인 심사, 재승인 심사항목, 재승인 조건

* hsshin387@gmail.com

** 교신저자, roselee@seoultech.ac.kr

1. 서론

2020년 4월 21일로 사업 유효기간이 끝나는 종합편성채널사용사업자(이하 종합편성채널)에 대한 3차 재승인 심사가 최근 발표되었다.¹⁾ 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 방송통신위원회(이하 방통위)의 승인을 받고, 승인 유효기간 만료 후 방통위의 재승인을 얻어야 방송사업을 계속 이어갈 수 있다(방송법 제7조 2항). 2017년 2차 재승인 평가에서 731점을 받으며 상대적으로 높은 점수를 획득한 JTBC는 다른 종합편성채널 사업자보다 사업 기간을 8개월 더 승인받은 터라²⁾ 2020년 하반기 MBN과 함께 3차 재승인 심사를 받게 된다. 최근 방통위가 발표한 조선방송(TV조선)과 채널에이(채널A)에 대한 3차 재승인 심사결과에 따르면 양사는 총점 1,000점 중 653.39점과 662.95점을 각각 획득했지만, TV조선은 중점심사사항 중 하나인 ‘방송의 공적 책임 · 공정성의 실현 가능성 및 지역 · 사회 · 문화적 필요성’에서 배점의 50%에 미달한 점수를 받았다. 방통위는 의견청취를 통해 방송의 공적 책임 · 공정성, 편성 · 보도의 독립성 강화 등을 위한 자구방안을 확인한 후, 이를 이행한다는 전제로 재승인을 결정하고, TV조선이 주요 재승인 조건을 이행하지 않으면 재승인을 취소할 수 있도록 했다. 특히, 차기 재승인 심사에서도 중점 심사항목에서 연속으로 과락하거나, 총점이 650점 미만이면 재승인을 거부할 수 있게 하였다. TV조선이 이미 두 차례에 걸쳐 재승인 거부 또는 조건부 재승인에 해당하는 결과를 받았다는 점을 감안한 조치다. 취재윤리 논란에 휩싸인 채널A는 철회권 유보조건을 부과해 조건부 재승인했다.³⁾

2000년 통합방송법 제정 이후, 각 정권의 미디어 정책은 차별화되는데, 노무현 정부는 IPTV 신규서비스 도입을 위한 제도 정비, 이명박 정부는 IPTV 사업자 선정과 종합편성채널 및 보도 채널의 신규 도입을 대표적으로 들 수 있다(홍종윤 외, 2017). 특히 이명박 정부는 2011년 종합편성채널 및 보도 채널 사업

1) 2020년도 종합편성·보도 전문 방송채널사용사업자 재승인 신청 안내(방통위, 2019, 9).

2) 디지털데일리, “종편3사 재승인 심사결과 살펴보니”, (2017, 3, 24. <http://www.ddaily.co.kr/news/article/?no=154178>).

3) 방통위 보도자료 2020년. 3월 26일, 27일, 4월 20일.

자를 선정하기 위해 신문·방송의 교차소유를 허용하는 내용을 중심으로 방송법을 개정했다(방송법 제8조 3항 참조). 당시 주요 신문사들은 유료방송시장에서 비보도 장르의 채널을 설립해 사업 다각화를 시도하던 중이었다(이영주·하주용, 2008). 방통위는 「종합편성 및 보도 전문 방송채널사용사업 승인 기본계획」을 발표하면서 “융합하는 미디어 환경변화에 적극 대응, 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대, 콘텐츠 시장 활성화 및 유료방송시장의 선순환 구조 확립, 경쟁 활성화를 통한 방송 산업의 글로벌 경쟁력 확보 등” 등의 미디어 경쟁 활성화 정책을 목표로 제시했다. 더불어 합법·합리적이고 공정·공명한 절차를 거쳐 정책 목표에 부합하는 역량 있는 사업자를 선정한다고 밝혔다.⁴⁾

이러한 방통위의 입장은 유료 독자 수와 광고 수익이 감소하는 신문업에 퇴로를 확보해줘야 하며, 경쟁 환경이 콘텐츠산업을 활성화시킬 것이라는 주장이 뒷받침해 주었다(문재원, 2008; 박상원, 2015). 그럼에도, 의제설정과 여론 전파력에서 막강한 영향력을 가지고 있는 보수 신문이 방송에 진출할 경우, 여론 편향성이 심화할 수 있으며, 엄격한 공공성과 공정성을 요구하는 방송의 책임을 다하기 어렵다는 우려가 제기되었다(김동규, 2011). 국내 신문시장에서 의제 설정 기능이 막강한 중앙 3대 일간지가 방송시장에 진출할 경우, 기존 신문과 유사한 견해가 확대 재생산됨으로써 여론 다양성의 증진 효과를 기대하기 어려울 수 있다는 것이다(신태섭, 2011; 이영주·하주용, 2008). 신문·방송 간 겸영을 찬성하지만, 중앙 3대 일간지의 교차소유는 효율성 증가 효과보다 편익이 크지 않다는 입장(조은기, 2003)과 같은 맥락이다.

종합편성채널에 관한 학술적 연구도 이런 시대적 흐름을 반영한다. 종합편성 사업자를 선정한 2011년 이후 종합편성채널 정책의 타당성과 문제점, 초기 성과분석, 방송시장의 경쟁 구도에 미친 영향 등을 고찰하는 연구가 다수 수행되었다(김미라, 2012; 김재영·이승선, 2012; 박상원, 2015; 신태섭, 2011; 하주용, 2014). 1차 사업 기간이 지나면서는 종합편성채널을 선정할 당시 중요 정책 목표였던 프로그램 다양성 측면의 성과를 분석하거나 우려되었던 중편 뉴스의 공정성이나 정파성에 대한 비판적 검토가 다수 진행됐다(강명현, 2016; 원희

4) 방송통신위원회, 2010, 9, 17 보도자료.

영·윤석민, 2015; 이기형, 2014; 이승엽·양기문·이상우, 2017; 이영주, 2016; 하주용, 2014; 한진만·주청·주정민, 2016). 실제 종편채널은 광고 재원을 두고 지상파 방송사들과 경쟁했으며, 종편채널의 등장 이후 군소 PP와 지역 민방의 콘텐츠 경쟁력이 더욱 약화됐다(정인숙, 2011). 지상파 방송과 경쟁을 촉진하고 일반 PP와의 공정 경쟁 구도를 고려하는 정책 접근이 부족했다는 평가(홍중운 외, 2017, 207쪽)와 종편채널과 정책 결정 과정에서 매체 균형 발전 논리를 자의적으로 적용해 형평성의 문제를 야기했다는 분석이 이루어졌다(정인숙, 2013). 대안 모색에서는 상반된 주장이 나타났다. 기대에 못 미친 종편채널의 성과를 고려할 때, 그 책무를 평가하는 재승인에서 공정성이나 공적 책무 이행에 대한 심사를 강화해야 한다는 주장(송종현·윤성옥, 2017; 신혜선·이영주, 2017)과 매체 증가로 인한 방송사업자의 지배력이 약화됐기 때문에 인허가 승인 제도를 완화하는 대신 유해한 방송행위와 영업을 규제하는 사후 규제의 성격을 강화해야 한다는 주장(신상진, 2019; 황근, 2019)으로 나뉘었다.

본 고에서는 세 번째 재승인 심사가 이루어지고 있는 시점에서 최초 사업자를 선정했을 당시의 종합편성채널 정책의 합목적성을 상기하고, 두 차례 진행된 재승인 심사과정이 담긴 ‘2014년도와 2017년도 종합편성 및 보도 전문 PP 재승인 백서(이하 2014·2017 백서)’ 두 권을 분석하고자 한다. 방송시장에서 영향력이 커지고 있는 종합편성채널의 성과는 2010년 이후 국내 방송 콘텐츠산업 활성화를 평가하는 척도가 될 수 있다. 종합편성채널 사업은 정부가 방송사업자로서 책임을 다할 수 있는지 심사를 거쳐 진입 여부를 결정한 사전 규제 영역이다. 따라서 재승인 심사는 국내 방송 산업의 경쟁력을 담보하도록 하는 정책적 수단으로써 의미가 있다. 종합편성채널 재승인 심사과정 자체가 성공적인 정책 실현을 위한 행정 행위라 할 때, 적용된 심사기준이나 심사결과에서 부과된 재승인 조건이 갖는 함의를 분석함으로써 그러한 정책적 목표가 실현되었는지 객관적으로 판단해볼 수 있을 것으로 기대한다. 특히 재승인 심사결과를 포함하여 심사를 담당하는 심사위원들의 종합적 의견과 방통위 상임위원회의 최종 의결 과정이 담긴 백서를 살펴봄으로써 심사결과부터 결정에 이르기까지 정책 목표의 달성을 위한 행정 당국의 노력이 합리적이었는지 고찰하고, 향후 방송정책의 목표를 실현하는데 법·제도적으로 보완할 부분이 무

엇인지 살펴보고자 한다.

2. 관련 문헌 검토

다음에서는 방송사업자에 허가제나 승인제를 적용하는 의미와 방송사업자의 재허가/재승인 심사에 대한 기존 문헌을 검토하고자 한다. 그리고 재허가/재승인 심사에서 방통위가 제시한 심사항목인 ▶ 방송의 공정성 및 공익성 구현 ▶ 방송 프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획 ▶ 방송콘텐츠 시장 활성화와 관련된 연구를 살펴보고, 마지막으로 행정당국의 재량권으로 부과되는 조건, 즉 부관의 의미와 역할을 살펴보고자 한다.

1) 방송사업자에 대한 허가/승인제 적용의 타당성에 관한 연구

인·허가는 기존 사업자와 새롭게 진입을 희망하는 잠재적인 기업 간의 경쟁을 제약하는 원천적인 경제 규제으로써 정부가 행하는 가장 강력한 진입 규제다. 특히 승인이란 국가나 지방자치단체가 기관이나 개인의 특정 행위를 승낙 혹은 동의하는 것을 말한다(최승필, 2010). 인·허가 대상이 되는 사업들은 주로 공익적 서비스를 제공하는 사업, 정책적 목표달성을 위해 규제가 필요한 사업 그리고 통신, 방송처럼 희소한 전파자원을 활용해야 하는 사업이다(최병선, 2000). 특히 방송 산업에서는 공익성, 공정성과 같은 정책 목표를 구현하고, 이에 상응하는 책무를 부여하기 위해 다양한 형태의 절차를 두고 있다.

방송사업자에 대한 허가제 혹은 승인제 적용 근거는 2001년 방송사업 허가제에 대한 헌법재판소의 합헌 판결에서 시작한다. 법원은 방송 매체에 대한 규제의 필요성과 정당성은 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라, 수신자의 이익과 권리도 고려되어야 하는 방송의 공적 기능 때문에 방송허가제가 위헌이 아니라고 판단하였다. 다매체·다채널 시대에 독점에 대한 규제 필요성이 감소하고 있으나, 아직은 완전히 극복되지 않아 국가가 규제하지 않아도 되는 단계에 이르렀다고 보기 어렵다는 것이다. 허가제는 정보와 견해의 다양성과 공정성을 유지한다는 방송의 공적 기능을 보장하는 것을 주된 입법목적으로 하고, 표현내용에 대

한 가치판단에 입각한 사전봉쇄를 위한 것이거나, 그와 같은 실질을 가진다고 볼 수 없으므로 금지된 허가에 해당하지 않는다고 판단하였다.⁵⁾ 즉, 법원은 방송이 사회적으로 강한 영향력을 갖고 있어서 입법자가 광범위한 입법 형성 재량을 갖고, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적, 절차적 규율, 방송 운영 주체의 지위에 대해 규율을 행사할 수 있다고 보았다(윤성옥, 2013).

방송허가제의 타당성에 대한 논의는 민영미디어랩의 도입과 강제 위탁판매의 논의로 이어진다. 심영섭 외(2013)의 연구에서는 공·민영 미디어랩 경쟁 체제에서 민영미디어랩에 허가제를 적용하는 것이 방송 광고판매의 사회문화적 가치와 산업적 가치의 균형을 모색하는 것이라고 평가하고 있다. 지상파방송이 갖는 공공성을 실현하고, 사적 재화라 할 수 있는 방송 광고판매제도의 산업적 특성을 고려하는 방안으로 민영미디어랩을 별도로 두되 허가제로 통제하는 것이 타당하다는 것이다. 그러나 고민수(2011)는 강학상 의미의 허가제가 적용되기 위해서는 공공복리와의 연계성이 인정돼야 하는데, 미디어랩제도와 공공복리와의 연계성이 약하다고 보았다. 즉, 미디어랩제도는 일반의 복리에 대한 위험 요소를 찾기 어려워 허가제로 운영하는 것에 대한 설득력이 약하며, 신고제나 등록제로 전환돼야 한다는 입장이다(고민수, 2011, 121~122쪽). 대신 광고주 등의 사적 이익이 방송프로그램 제작 과정에 부당한 영향력을 행사하고, 그로 인한 방송편성의 자유와 독립이라는 방송의 자유의 가치를 해할 우려가 있을 개연성이 있거나 이를 예방할 수 있는 다른 수단이 없는 한 위탁 강제는 방송프로그램을 제작·편성하며, 방송 광고 시간을 운용하는 모든 방송사업자에 대해 요구될 수 있다고 주장한다(130쪽). 이러한 맥락에서 신태섭(2011)도 종편채널에도 지상파방송에 준하는 미디어랩 허가사항을 적용할 것을 주장하고 있다. 여론형성에 막대한 영향력을 가진 종편채널이 직접 광고를 영업할 경우, 방송콘텐츠의 제작 및 편성을 광고영업과 연계시키는 것을 막을 수 없다는 것이다(27쪽).

종편채널이 승인 PP라는 점도 광고판매 정책의 모순을 부각시킨다. 2011년 출범할 때 종합편성채널에 대해 승인제를 적용하는 것에 대한 이견은 많지 않았다. 종편채널은 시사 보도프로그램을 편성한다는 점에서 의제설정을 통해 여론

5) 헌법재판소 2001. 5. 31. 2000헌바43,52(병합) 결정.

조성에 영향을 미칠 가능성이 있어 승인제 적용의 타당성이 인정되었다(지성우, 2008). 또한 종편채널이 무선 전파가 아닌 유료방송 사업자의 네트워크를 매개로 하지만, 국가의 자원을 활용하고 있고, 방송은 절대적 자유가 보장되는 영역이 아니며, 여론형성에 미치는 영향력이 크다는 점에서 승인제 적용이 정당화되고 있다. 그럼에도 지상파 방송사업자가 아니며 후발 사업자라는 이유로 미디어랩을 통하지 않은 광고영업을 허용한 것은 승인제를 적용하는 논리와 맞지 않다.

주정민(2006)은 방송·통신 융합시대의 공익성 구현은 수용자 복지 증진에 초점을 맞춰야 하며, 융합 서비스에 대한 접근권의 보장과 수용자의 적극적이고 능동적인 참여를 통해 구현되어야 한다고 본다. 특히 유료서비스의 비중이 커지더라도 수용자들이 다양한 서비스를 접하고, 콘텐츠가 공정성과 균형성을 잃지 않으며, 사회적 가치를 보호하고 어린이 청소년을 보호해야 함을 강조했다. 이러한 차원에서 디지털 방송시대에도 방송이 바람직한 여론·문화형성 기능을 수행하고, 사상의 자유 시장과 민주적 공론 영역에 맞게 시청자의 참여와 의견 개진을 보장하고, 정치적 및 경제적 독립성을 유지하는 것을 핵심 내용으로 한다는 점에서 방송의 공익성은 여전히 중요하다(윤석민, 2005). 특히 방송저널리즘 차원에서 공중의제를 설정하고, 문제해결을 제시하고, 공동체로서 문화적 가치를 지향하고, 오락성과 경쟁력을 갖춘 프로그램의 편성 의무가 고려되어야 한다는 점이 강조되고 있다(심미선·김재영, 2003).

이는 다채널 디지털 미디어 환경으로 바뀌면서 전통적인 공익 이념을 수정하고, 공익성과 산업성의 가치가 조화롭게 운영되어야 한다는 주장과 맥락을 같이 한다(이상식, 2003). 전통적으로 공익성 위주의 지상파 공영방송과 산업성 위주의 뉴미디어로 방송의 이념이 이원화되어 대립되어 왔다. 하지만 주파수 자원의 희소성이 약해지고, 이용자가 접근 가능한 뉴스 매체가 많아지면서 방송의 정치적 독립을 위해 방송규제를 완화하고, 방송을 공공 선택의 원리에서 시장 경쟁의 원리로 옮겨가고, 시청자 중심의 방송정책 이념이 형성되고 있다(정용준, 2011).

2) 방송 재허가/재승인 심사 관련 연구

인·허가를 통해 시장 진입을 규제할 때 규제 당국은 어떤 근거로 진입을 규제하는지 밝혀야 하고, 그 절차와 최종 결정 과정을 공개해야 한다. 인·허가를 부여하

는 기준은 법령에 근거를 두어야 하며, 헌법적 원칙에 따라 신청인에게 동등한 기회를 주어야 한다. 인·허가를 획득한 사업자에는 제한된 사업 기간이 부여되며, 정책 당국은 사업 유효기간이 만료되기 전에 해당 사업의 형태, 요구사항 그리고 해당 사업자가 얼마나 의무를 성실하게 수행했는지 검토한다(Barendt, 1995).

국내 방송법에서는 승인사업자를 명시하고 있다. 지상파 방송과 케이블TV 사업자, IPTV 사업자는 허가를, 그리고 홈쇼핑 채널, 종합편성채널 및 보도 전문채널 사업자가 그 대상이다(방송법 9조 5항).

방송법에서 명시하고 있는 재허가/재승인 심사에 관한 기존 연구에서는 방송법 제5조와 제6에 규정된 허가 심사기준들은 지나치게 포괄적이고 규범적이어서 심사 객관성에 한계가 있고, 심사자의 주관적 판단에 영향받을 수 있다는 비판을 제기했다. 심사 자의성을 최소화하기 위해 심사항목을 세분화하고, 항목별 배점 비율을 낮추고, 비계량 항목 점수 비중을 낮출 필요가 있다(정인숙, 2002). 김재영·이승선(2010)은 방송평가 항목의 중복성 문제, 이사회나 방송문화진흥원 같은 자체 경영실적을 평가하는 지배구조를 갖춘 KBS나 MBC 같은 공영방송을 일반 민영방송과 같은 기준으로 심사함으로써 벌어지는 이중 규제 문제, 지역 기반의 지역방송국 심사에서 지역성이 형식적으로 평가되는 문제점 등을 지적했다(47쪽). 같은 맥락에서 방송사별 차등 재허가의 필요성도 제안되었다(김동욱, 2005; 양승동, 2006; 황근, 2019). 공영방송사와 민영 방송사에 대해 다른 재허가 절차를 적용해야 하며, 공적 책임이나 공익성, 대표자 및 주주의 건전성 및 사회적 기여도 등 일부 심사항목을 제외하는 등 제한적으로 차등적인 재허가 절차 적용이 제안되었다(김동욱, 2005). 성욱제(2013) 역시 무선국 위주의 허가 체계가 모든 방송사업자에 같게 적용되는 문제점을 지적하고, 중복되거나 모호한 항목은 빼거나 통일하고, 재허가 거부 이후에도 사업승계를 위해 12개월 범위 안에서 방송을 계속할 수 있도록 하는 것은 모순이라고 보았다.⁶⁾ 해외 당국에서는 방송사업자가 투자와 프로그램 계획을 실현할 수 있을 정도로 허가 기간을 길게 주는 편이다(Barendt, 1995). 사업자가 선정된 이후 최초 인허가 기간은 5년 정도이지만, 두 번째부터는 8~10년이 주어진다.

6) 방송법 제18조에 따르면 방송 사업이 취소되더라도 사업승계가 이뤄져 방송을 개시하기 전까지 12개월의 범위 안에서 방송이 계속된다.

종합편성채널에 대한 재승인 심사에 관한 연구에서는 재승인 심사의 절차적 정당성을 보완해야 한다는 점이 제기되었다. 우선 방통위가 세부 평가항목을 심사위원회에 제시하는 형식으로 구체성과 책임성을 갖췄지만, 재허가·재승인 위임 근거 규정을 법령 단위에서 확보할 필요가 있는 만큼 방송법 제17조에 고시 규정을 명시하고, 고시를 제정해야 한다(송종현·윤성옥, 2017). 종편채널에 대한 승인제 적용이 언론자유를 제한하지 않지만, 다양한 매체를 통한 뉴스에 대한 접근 가능성이 증가하면서 종편 채널에 승인제를 적용하는 명분이 약해지고 있다. 심사결과를 토대로 사업권을 취소할 수 없는 모순이나 재승인 심사 조건을 고시나 규칙으로 두지 않고 심사 때마다 규제 기관의 기본계획으로 대체하는 것도 개선할 필요가 있다(신혜선·이영주, 2017).

한편, 재허가, 재승인 제도는 정부에 의해 시장 진입이 통제되지만, 정부 지원을 받거나 보호받을 수 있는 장치이기도 하다. 이 때문에 재허가, 재승인을 통한 방송의 정치적 통제 가능성을 최소화하고, 합리적 방송규제 시스템을 정착시켜야 하며(황근, 2019, 491쪽), 특히 재허가 추천 거부 시 사후처리에 대한 명확한 법적 근거나 행정적 대책이 수반되지 않아 행정소송이 제기될 우려도 존재한다(김동욱, 2005).

3) 종합편성채널의 재승인 심사기준

(1) 방송의 공정성 및 공익성

방송의 공정성 및 공익성 구현 여부는 방송평가위원회의 방송평가 외에 대항목에서 가장 배점이 높을 정도로(230/210점) 중요한 심사기준이다. 지상파방송과 종합편성채널의 매체 특성이 다름에도 재허가/재승인 심사에서는 거의 같은 수준으로 방송의 공익성과 공정성을 평가한다. 방송평가 역시 공익성이나 공적 책무와 관련된 내용이 주를 이루고 있어 재승인 심사의 가장 주된 항목이다.

2000년 개정된 통합방송법에서는 방송의 공적 책임(5조) 및 방송의 공정성과 공익성(6조)이 대폭 강화되었다. 방송법 6조에서는 보도의 공정성과 객관성, 차별금지, 국민의 윤리적·정서적 감정 존중, 기본권 옹호를 명시하고 있다. 여기에 새롭게 국민의 알 권리 및 표현의 자유 보장, 소수자 이익 반영, 민족문화의

창달, 균등한 기회 제공 및 균형 있는 편성, 지역사회 발전에 이바지, 다원성 등이 추가되었다.

하지만 중층적으로 구성된 방송의 공정성과 공익성의 개념을 구체화하여 방송프로그램으로 실현하는 것은 간단하지 않다. 방송사에서 이를 제도적으로 공식화하여 편성과정에서 공정성과 공익성의 가치가 실현되도록 논의하고, 수많은 경험을 축적하면서 쌓아가야 하는 과제다(오형일·윤석민, 2014). 그러나 미디어 정책에서 차지하는 방송의 공익성이 중요함에도 그 개념을 구체화, 체계화하고 객관적으로 측정하려는 노력은 상대적으로 미흡하다. 방송법상 방송의 공익성 관련 조항으로 국내 방송프로그램의 편성과 외주제작 방송프로그램의 편성, 재난방송 등의 의무가 있고 방송의 공적 책무 수행과 관련하여 시청자위원회 설치, 시청자평가프로그램, 시청자위원회 의견 반영 등의 제도가 있지만, 사업자들이 제출한 서류에 근거해 심사위원들이 비계량적으로 평가한다. 공익성과 공정성 개념은 포괄적이면서 계량적으로 조작적 정의가 쉽지 않고, 평가자에 따라 주관적 평가가 이루어질 수 있어(성옥제, 2017; 황근, 2019), 방송법에서 공익성이라는 상위 개념을 설정하고, 중간 목표인 공적 가치, 그리고 이를 수행할 수 있는 책무와 그것을 평가하는 시스템을 체계적으로 제도화할 필요가 있다(윤성옥, 2013, 163쪽).

그럼에도, 종편채널의 뉴스·시사보도 관련 프로그램에 대한 불공정성에 대한 우려가 많다. 선행 연구에서는 종편 저널리즘의 정치적 편향성에 대한 비판이 다수 제기되었다(강명현, 2016; 김재영·이승선, 2012; 류동협·홍성일, 2013; 박기묵·우형진, 2015; 원희영·윤석민, 2015; 이기형, 2014). 종편채널의 뉴스 및 시사 보도 전략은 지상파와 달리 광고나 시청률에 좌우되는 취약한 구조로 분석되었다(류동협·홍성일, 2013). 뉴스·시사 프로그램 편성 비율이 높은 상황에서 편향된 논조에 객관성과 공정성을 위반하는 항목이 많으며(전영식, 2019; 하주용, 2014), 일부 종편에서는 특정 대선 후보에 대한 편향성이 두드러지고, 불공정성에 대한 우려가 크다는 분석도 나왔다(원희영·윤석민, 2015). 2014년 종편채널의 지방선거 보도를 분석한 이승엽 외(2017)의 연구에서는 선거법의 적용을 받는 시기의 보도주제나 보도 논조가 특정 정당에 편향된 것으로 분석했다. 앵커나 기자가 특정 정당에 대해 주관적인 감정을 표현하거나, 확실한 근거에 바탕

을 두지 않은 주관적 의견을 국민의 일반적인 의견인 양 제시하는 점도 밝혀졌다.

지역성도 프로그램의 다양성과 더불어 보편적 서비스를 구현하는 방송의 공익성 실현 항목으로 평가받는다. 사업자 선정 당시, 종합편성채널이 의무 전송이라는 점에서 수도권과 중앙 중심의 보도와 프로그램이 쏟아지고, 정보와 문화의 수도권 집중화가 심화할 것이라는 우려가 제기되었다.⁷⁾ 종편채널의 등장으로 지역방송의 존립과 지역사회의 자립성, 독립성에 타격이 가해져(이진로, 2011; 정종건, 2011), 지역성을 살릴 수 있는 내수 프로그램 활성화가 더 어렵게 됐다(김미라, 2012, 163쪽; 한진만 외 2016, 264쪽).

(2) 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획

시민사회에서 다양한 의견이 형성되고, 실제 여러 의견이 개진되는 환경은 민주주의 운영을 위한 핵심 전제 요건이다. 국내 미디어 정책에서도 여론 지배적 미디어 사업자의 등장 억제는 주요 정책 목표이며, 이를 실현할 다양한 제도적 장치가 가동된다(한국방송광고진흥공사, 2017). 미디어 다양성은 진입 규제나 소유규제 등 구조적 규제를 통해 다양한 공급원이 방송서비스를 제공하도록 하거나 시청점 유율 규제를 통해 실현된다(Napoli, 2001). 특히 의견 다양성 측면에서 신문사의 유료방송 진출을 허용하자는 주장(문재완, 2008)이 받아들여지면서 종합편성채널이 등장, 시청자가 선택할 수 있는 콘텐츠가 확대되었다.

초기 다양성 연구에서는 종편채널이 등장하면서 방송프로그램은 양적으로 증가했지만, 보도 시사 위주의 프로그램 비율이 높고 재방송이 너무 많아 애초 기대에 미치지 못한다는 평가가 나왔다(최세경, 2012; 하주용, 2014). 지상파 채널과 종합편성채널의 보도내용을 분석한 연구에서는 JTBC만이 타 채널에서 보도하지 않는 철도노조 입장을 대변하면서 관점 다양성 측면의 지수가 올라갔다고 평가했다. 또한 주제나 취재원 유형 그리고 앵커 및 기자의 태도 다양성이 늘어나면서 종합편성채널 도입으로 방송 뉴스의 다양성이 증가했다는 분석도 제기되었다(송인덕, 2016, 413쪽; 조은영·유세경, 2014, 457-458쪽). 그러나 시청률을 견인하는 종합편성채널의 예능 장르를 기준으로 볼 때 포맷 다양성 지

7) '종합편성 PP 정책에 대한 지역방송의 입장'(한국지역방송협회, 2010년 8월 12일).

수는 오히려 하락하면서 프로그램이 획일화되는 경향을 보였다(표시영·유세경, 2016, 156-159쪽).

재승인 심사에서는 전체 미디어 시장에서 도달하는 다양성보다는 특정 사업자가 편성하는 장르 다양성을 검토한다. 종합편성채널은 보도·교양·오락 등 다양한 방송 분야 상호 간에 조화를 이루도록 방송 프로그램을 편성해야 한다. 다만, 특정 장르를 어느 정도 편성해야 하는지 명시되어 있지 않다. 방송법에서 편성 관련 규정은 방송의 공익성 실현을 위한 수단으로 정당화되고 있지만(고민수, 2011), 방송사의 편성의 자유를 제약하는 측면이 있다(박선영, 2002). 미디어 다양성이란 정책 목표는 전체 방송시장의 구조 규제로 달성해야 할 부분이지(Napoli, 2001), 뉴스 시사 프로그램의 편성이 지나치게 높다고 해서 국가가 개입하여 방송프로그램의 장르를 구분하고, 장르별로 그 시간을 직접 규율하는 것은 타당하지 않다(고민수, 2011).

(3) 방송콘텐츠 시장 활성화

애초 종합편성채널의 도입 목적은 여론의 독과점 해소와 미디어 산업의 효율성 극대화로 대변되었다(하주용, 2010, 75쪽). 뉴미디어가 등장했음에도 고품질 콘텐츠는 부족하고, 방송 산업에서 지상파 콘텐츠의 지배력이 높다는 점이 그 근거였다(변상규, 2010). 산업적 측면에서 방송시장에 자본력을 확충하고, 프로그램 제작 기반을 확대해 콘텐츠산업 기반을 강화하며, 이를 통해 방송영상산업의 경쟁력을 강화하자는 취지다. 영세한 지역 지상파 방송사는 투자에 소극적인 데다 새롭게 진입한 유료방송 PP 역시 CJ 계열 PP를 제외하고, 신규 콘텐츠 투자를 적극적으로 하지 않아 방송시장의 확대 필요성에 대한 공감이 커졌다.

하지만 현재까지의 종합편성채널의 국내 방송콘텐츠 산업에 대한 기여는 부정적 평가가 지배적이다. 2017년 기준 종합편성채널 사업자 중 제작비 규모가 가장 큰 사업자는 JTBC로 1,251억 원이며, 자체제작비 비중과 외주제작비 비중은 각각 16.2%와 81.9% 수준이다. 반면 채널A와 TV조선의 제작비 규모는 각각 866억 원, 806억 원에 그치고 있으며, 외주 제작비율은 TV조선 57.2%, 채널A 37.1%로 나타났다(2018 방송시장경쟁상황평가, 104쪽). 그나마 종편채널 진입 이후 유일하게 달성한 성과가 외주제작 시장의 활성화와 방송콘텐츠의 유통 출

구 확대라고 볼 수 있다(신혜선 · 이영주, 2017).

이는 종합편성채널 사업자들이 제작비가 덜 들어가는 시사 대담 중심의 프로그램을 주로 편성하는 ‘저비용 사업전략’을 취해서다. 이러한 전략이 계속될 경우, 종편채널의 도입을 통해 콘텐츠산업 기반을 강화하려던 정책 목표는 달성하지 못하게 된다(하주용, 2014, 61쪽). 특히 36~49%의 높은 재방송 비율은 새로운 프로그램을 다양하게 제작함으로써 시청자 복지를 높인다는 정책과 거리가 멀다(노동렬, 2016, 738 · 740쪽).

최근 지상파의 방송 광고는 빠르게 하락하고 있는 반면, 종편채널의 광고매출은 증가하고 있으며, 프로그램 판매 및 방송프로그램 제공 매출이 증가하는 추세이다(방통위, 2019). 프로그램 판매 수익의 비중이 커질수록 채널 충성도가 약해지고, 개별 콘텐츠의 경쟁력이 더 중시되는 결과를 가져오기 때문에 종편채널의 저비용 전략은 각 채널의 콘텐츠 경쟁력을 더욱 약화시킬 가능성이 크다.

4) 허가승인 행정행위에서 부관의 의미

방통위의 종합편성채널 사업자 재승인 과정은 단순히 사업 유효기간을 다시 정하는 행위에 그치는 것이 아니다. 정부 정책 목표의 실현 정도를 정기적으로 평가함으로써 궁극적으로 목표를 실현할 수 있도록 규제 당국이 사업자를 강제하는 정책 집행 과정이기 때문에 적극적 행정행위를 통해 제대로 된 심사를 함으로써 정책 실효성을 높일 필요가 있다(2014백서 139쪽).⁸⁾

방송법에서는 재승인을 취소할 수 있는 근거 조항이 있다(법18조). 이 조항은 규제 당국의 행정행위를 통해 사업자의 자격을 판단하고, 정책을 제대로 작동하게 하는 취지로 해석할 수 있으며, 재승인 조건과 권고가 재심사 결과로 부과되는 근거라고도 할 수 있다.

재승인의 조건 및 권고와 같은 부관은 행정행위의 보조도구로 기능하는데, 부관은 행정행위가 갖지 못하는 한계를 보강해 주며, 공익을 견지하며 이익을 조정해줄 수 있다(장태주, 2003, 35쪽). 두 차례의 재승인 심사에서 종편 사업자들은 핵심 항목에서 다수 ‘부관’을 받았는데, 이러한 부관은 종합편성채널 사업

8) 제32차 방송통신위원회 회의 속기록 -종합편성 · 보도전문 방송채널사용사업자 재승인 기본계획에 관한 건.

자로서 책임 완수와 약속 이행을 촉구하는 행정수단으로 작용한다.

한편, 방통위가 재승인 심사에서 부과하는 여러 재량행위는 합법적 행위지만, 반드시 정당한 법률을 근거로 하고 정당한 절차에 따라 발동돼야 한다. 절차나 내용 모두 판단의 정확성, 당사자의 절차에 대한 참여 보장 및 행정 결정의 예측성 보장 등이 지켜져야 한다(정영철, 2013, 595쪽). 만약 행정기관이 부관의 한계를 넘어선 내용을 조건으로 부과하면 행정소송을 통해 저항할 수 있다(김태오, 2015). 그러나 재승인 조건의 이행 명령을 이행하지 않아 방통위가 2015년 종합편성채널 4사에 각 3,750만 원씩 총 1억 5,000만원의 과징금을 부과한 것에 대해 대법원은 재승인 조건의 시정명령을 이행하지 않아 과징금을 부과한 것은 행정당국의 타당한 재량권 행사로 판단한 바 있다.⁹⁾

그럼에도 종편채널의 재승인 심사가 강화되면서 재승인 기간이 단축되고 있고(황근, 2019), 조건부 재승인과 부관 사항이 많고(김정현, 2019), 재승인 거부시 후속 조치가 없으며, 방송 심의과정에서 이루어진 제재를 재허가 및 재승인 심사에 다시 반영하는 것도 문제이다(성욱제, 2013; 신혜선·이영주, 2017). 재허가 및 재승인 심사에서 부관을 부과할 수 있는 만큼, 별도 규제는 필요성 원칙에 반하고, 위헌성과 재량 한계 일탈 위험이 있어 심사 제도의 개선 필요성이 증가하고 있다(신상진, 2019, 50쪽).

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

본 고에서는 이상 검토한 선행 연구를 토대로 세 가지 연구문제를 도출했다. 우선 첫 번째로 2020년 상반기에 실시된 3번째 재승인 심사를 포함, 심사기준의 특징과 변화를 살펴보고자 한다. 재승인 심사항목은 직전 사업자가 제출한 보고서를 토대로 나온 심사결과와 심사위원들의 정책 제언이 반영된 척도다. 종합편성채널 사업자의 사업 현황을 재승인 심사를 통해 확인한 후 해당 항목의 문제점을 해결

9) PD저널(<http://www.pdjjournal.com>).

하고, 방송사업자의 경쟁력을 올릴 수 있는 기준이라는 점에서 심사항목의 변화를 살펴보는 것은 종합편성채널의 시기별 현안을 판단할 수 있을 것이다.

연구문제 1. 종합편성채널의 재승인 심사기준의 특징은 어떠한가.

이어 두 차례 이루어진 종합편성채널의 재승인 결과와 특징을 살펴본다. 이미 공개된 두 차례 재승인 결과는 재승인 총점이 통과 기준에 미달한 사업자가 등장한 만큼 중편채널에 대한 정책 실패라는 평가를 남겼다. 이에 두 차례 재승인 결과를 비교하면서 1차 재승인 심사에서 문제로 지적된 사안들이 2차 재승인 심사에서 제대로 반영되었는지 그리고 종합편성채널의 경쟁력이 향상되었는지 살펴보려고 한다.

연구문제 2. 종합편성채널에 대한 재승인 심사결과와 특징은 무엇인가.

마지막 연구문제에서는 두 차례 재승인 심사에서 부과한 재승인 조건과 권고 내용을 살피고, 행정적 실효성을 분석해볼 예정이다. 심사위원회가 제시한 부관은 심사과정에서 객관적 시각을 갖춘 전문가들이 종합편성채널 사업에서 무엇을 우려하는지 파악할 수 있는 요소다. 앞서 이루어진 재승인 심사의 조건은 다음 재승인 심사기준에 반영되는 필수 요인으로 재승인 심사에서 부실했다고 판단되는 점을 다음 심사과정에서 확인하게 된다. 이에 두 차례 재승인 과정에서 부과한 조건이 무엇이며, 사업자들이 이를 어떻게 이행하기 위해 노력했는지를 살펴봄으로써 조건부 재승인의 의미와 실효성에 대해 살피고자 한다.

연구문제 3. 종합편성채널에 대한 2차례 재승인 조건(부관)의 특징과 시사점은 무엇인가.

2) 연구방법

본 연구는 방송통신위원회가 발간한 2017년도, 2014년도 종합편성 및 보도 전문 PP 재승인 백서 두 권의 내용 분석을 토대로 했다. 1994년 종합유선방송사업자 선

정 이후 정부는 백서를 발간함으로써 절차적 공정성과 합리성을 확인시켜오고 있다(정인숙, 2002, 200쪽). 백서에는 재승인 시기가 달랐던 MBN을 제외하고, TV조선, JTBC, 채널A와 보도 채널인 연합뉴스TV 4개사에 대한 재승인 심사 전 과정이 담겨 있다. 백서의 주요 항목은 ▶종합편성 및 보도전문 PP 재승인 사전기본계획 및 세부계획 ▶재승인 신청 안내 ▶시청자 의견청취 ▶3년간 사업계획서 이행 실적 점검 내용 ▶재승인 심사 ▶사업자 청문 내용 ▶재승인 의결을 위한 방송통신위원회 안건 공개 및 의결 속기록 ▶재승인 심사결과 및 시청자 의견 반영 여부 공표 등이다. 이에 재승인 시기가 다른 MBN을 제외하고 JTBC, 채널A, TV조선 3개 사업자로 국한해 분석한다.

본 연구 목적을 수행하기 위해 백서에서 검토한 핵심 내용은 두 분야다. 우선 가장 많은 분량(300~400페이지)을 차지하는 재승인 심사결과다. 심사기준의 변화를 비교 분석하고, 사업자별 심사결과 외에도 심사를 진행하면서 심사위원들이 개진한 절차나 심사기준, 그리고 재승인 조건 등에 대한 의견이 포함돼 있어 전 심사과정을 알 수 있는 기초 자료로 유의미하다. 더불어 중요 항목에서 개별 사업자들이 어떤 평가를 받았는지 알 수 있다. 개별 심사위원의 점수와 심사위원별로 개진된 구체적 의견은 공개되지 않았으며, 다수 의견으로 모아진 심사 의견이 제시되었다.

다음으로 방통위의 상임위원회에서 이루어진 의결내용이 포함된 속기록을 분석했다. 2014년 재승인 의결은 야당 추천위원들의 퇴장으로 여당 추천위원들만의 승인으로 처리되었으며, 2017년에는 야당 추천위원들도 참여하여 재승인을 의결했다. 따라서 방통위 상임위원회의 속기록 분석을 통해 정책 당국이 종합편성채널 사업을 어떻게 파악하고 있는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

4. 연구결과

종편 재승인 심사는 6개월 전에 기본 심사계획을 사업자들에게 고지하는 것에서 시작한다. 재승인 심사는 방송법(제16조, 제17조, 제18조)에 근거해 방송평가위원회의 평가를 기본 바탕으로 법에서 정한 공적 책임 및 공정성, 공익성, 경영기술능

력, 방송발전을 위한 지원계획 이행, 기타 사업수행 등을 평가하는 중하위 심사항목이 포함된다. 2014년 첫 재승인 심사 이후에는 규제 당국이 승인 조건으로 부과한 내용을 제대로 이행했는지 매년 이행실적의 점검결과도 평가에 포함하고 있다.

1) 재승인 심사기준의 특징과 의미

종합채널에 대한 재승인 심사를 하기 위해 보통 1년 전 재승인 기본계획이 의결된다. 1차 재승인 심사를 위해 2013년 처음 재승인 기본 계획이 만들어지고, 이어 2014년 3월 재승인이 의결되었다. 2차 재승인 심사 역시 2016년 8월 재승인 세부계획을 수립한 이후 2017년 3월 최종으로 재승인이 의결되었다(〈표 1〉 참조).

2014년 행해진 첫 번째 재승인 심사 평가에서는 네 가지 평가항목을 토대로 이행실적을 점검하였다.

우선, 종합편성채널 사업자에 대한 첫 재승인 심사인 만큼 공정성 시비를 없애기 위해 방통위는 연구반을 구성해 2013년 9월 심사 종합안을 도출했다.¹⁰⁾ 이어 2013년 9월 방통위에서는 방송법 제10조 제1항(심사기준·절차) 및 제17조 제3항(재승인 등)에 근거하여 기존 지상파 방송사 재허가 기준을 적용, 9개 심사사항(대분류)과 17개 심사항목으로 구성하는 안을 마련하였다. 심사항목은 기존 지상파 재허가 심사기준과 같지만, 심사과정은 차이가 있었다. 지상파 재허가 심사에서는 심사사항(대분류)과 배점(분류별 총점)까지 기본계획에 포함했지만, 심사항목, 세부심사항목과 배점 및 평가방법은 심사위원회에서 결정하였다. 반면, 종합편성채널의 재승인 심사에서는 심사항목 분류와 배점까지 제시함으로써 공정성 시비 논란을 방지하였으며, 이후 모든 방송사업자의 재허가 심사에 일괄 적용되었다.¹¹⁾

방통위 상임위원회는 야당 추천위원들의 이의 제기에 따라, 사무국이 마련한 첫 번째 종합편성채널 사업자 재승인 심사안을 수정하여 심사위원의 수를 11명에서 15명으로 늘리고, 조건부 재승인 조건을 강화하였다. 즉, 총점 650점이

10) 연구반은 이행실적 점수 비중을 높여 승인 조건 이행실적에 대한 심사로 실천성 담보 구조 확보 등을 강조했다(2014 백서, 68-69쪽).

11) 2014년도 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 기본계획에 관한 건(2013. 9. 4. 제32차 방송통신위원회, 2014 백서, 103쪽).

표 1. 2014·2017년 종합편성채널사업자 재승인 심사의 주요 경과 사항

일시	경과
2013년 7~8월	1차 종편 및 보도PP 재승인 심사기준 연구반 운영
2013년 9월 5일	2014년도 종편 및 보도PP 재승인 기본계획 의결
2013년 9~10월	TV조선 등 재승인 신청서 접수
2014년 2월 28일	2016년도 사업계획 이행실적 점검결과 위원회 보고
2014년 3월 10~14일	심사위원회 구성 및 운영
2014년 3월 19일	방송통신위원회 상임위원회 개최 - TV조선, JTBC, 채널A 재승인 의결
2016년 8월 11일	‘2017년도 종편·보도PP 재승인 세부계획’ 의결
2016년 9~10월	TV조선 등 재승인 신청서 접수
2017년 2월 7일	2016년도 사업계획 이행실적 점검결과 위원회 보고
2017년 2월 20~24일	심사위원회 구성 및 운영
2017년 3월 6, 10일	TV조선, JTBC, 채널A 의견 청취
2017년 3월 22일	TV조선 청문 실시(*총점 과락으로 TV조선만 별도 청문을 함)
2017년 2월 26~3월 23일	상임위원 간담회 8회 개최
2017년 3월 24일	방송통신위원회 상임위원회 개최 - TV조선, JTBC, 채널A 재승인 의결

* 2014·2017백서 각각 3쪽 재구성.

넘더라도 개별 심사항목 평가점수가 배점의 40%에 미달할 경우 그리고 공적 책임 및 공정성, 공익성 실현 가능성 조항과 프로그램의 기획편성 및 제작계획의 적절성의 두 항목에서 배점의 50%에 미달하면 조건부 재승인을 하도록 강화했다.¹²⁾ 하지만 1차년도 사업에서 드러난 문제점이 2차 심사기준을 만들 때 반영되지 않았다고 상임위원회에서 다시 지적되었다(2014 백서, 135쪽).

2차 재승인 심사기준은 방통위가 2015년도에 ‘방송사업자 재허가·승인 사전 기본계획(안)’을 마련하면서 검토됐다. 최초 재승인 심사에서 재승인 심사 방향과 의미를 살피 기준을 마련했다면, 두 번째 재승인은 1차 심사위원회의 건의를 수용, 행정적 절차 타당성을 보완했으며, 종편 특성에 맞는 심사항목을 강화했다(2017 백서, 9-62쪽).

12) 2014년도 종합편성·보도전문방송채널사용사업자 재승인 기본계획(2013, 9, 5. 제33차 방송통신위원회, 방통위 백서, 156쪽).

우선 종합편성심사에서 나온 중복평가 및 효율성 논란을 고려하여, 9개 대분류 항목을 6개로, 중분류 항목을 17개에서 14개로 통합했다. 대분류 항목 중 ‘조직 및 인력운영 등 경영계획 적절성’ 항목이 ‘경영·재정·기술적 능력’과 합쳐졌다. ‘방송사업자 준수사항 이행 여부 등 기타 사업수행에 필요한 사항’과 ‘시정명령 횟수와 시정명령 불이행 사례’도 ‘방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부’로 통합됐다. 다만, 심사항목을 통합하는 대신 매체 특성과 기존 재허가·승인 배점 등을 고려해 배점을 차등 적용했다. ‘방송평가’를 350점 배점에서 지상파방송과 같은 400점으로 상향 조정했다. 심사위원의 재량권을 줄이고, 방송평가 결과를 반영해 객관성을 높인다는 취지다. 또 프로그램 기획·편성·계획의 적절성을 공익성 확보와 연결해 160점 배점을 190점으로 늘렸다. 1차 심사 배점보다 10점 더 높고 지상파방송의 150점 배점보다는 40점이나 높은 수치다. 종편채널의 정책 목표가 콘텐츠 시장의 활성화였던 만큼 ‘프로그램의 기획·편성’의 배점 비중을 중요하게 심사하겠다는 당국의 의지를 담은 것으로 분석된다. 그리고 1차 심사에서는 공익성을 시청자 권익 보호 항목으로 분류했는데, 2차 심사에서는 ‘공익성 프로그램 실적 및 이행계획’으로 구체화했다.¹³⁾ 대신 방송의 공적 책임 배점은 지상파의 250점보다 낮은 210점을 부여했다(〈표 2〉 참조).

한편, 3차 재승인 심사항목의 전체 틀은 2차 심사와 동일하지만, 사업 유효기간의 차등을 명시한 점이 다르다. 승인 심사에서 총점 700점 이상을 받을 경우, 사업 유효기간은 5년으로 늘어난다. 650~700점을 받으면 4년, 650점 미만은 3년으로 총점 연계 사업 유효기간을 정했다.¹⁴⁾ 650점 이상을 받아도, 개별 점수가 배점 50%에 미달하면 조건을 부과할 수 있으며, 중점 심사항목 두 분야에서 50%에 미달하면 조건부 재승인을 하거나 재승인을 거부할 수 있게 했다. 더불어 공익성 구현을 위한 취지로 재난방송 이행 및 관련 계획 제출이 포함되었다.

13) 2014·2017 백서 122·79쪽 〈표〉 비교 요약.

14) 방송법 시행령 제16조에 유효기간을 5년으로 한다고 명문화돼 있고, 심사결과에 따라 2년을 초과하지 않는 범위에서 허가 및 승인 유효기간을 단축해 허가할 수 있다. 즉, 최소 3년, 최대 7년까지 사업 유효기간이 가능하다(2017, 2, 23. 2차 심사위원회 제4차 속기록, 2017백서 720쪽).

종합편성채널 심사기준은 두 차례를 거치면서 보완돼 왔다. 하지만, 2017년 2차 재승인 심사기준에서 방송평가를 제외한 13개 중분류(심사항목) 중 계량 평가항목은 세 분야뿐이다. 핵심 평가항목인 프로그램 기획편성과 방송의 공적 책임을 구성하는 6개 항목과 경영·재정·기술적 능력 평가 세 항목도 재무적 안정성과 수익성 외에 모두 비계량 평가로 이루어진다(〈표 2〉 참조). 이에 심사항목의 계량 평가를 늘림으로써 심사의 투명성과 객관성을 높일 필요성이 지적되었다(2017 백서, 822쪽).

표 2. 종편채널의 재승인 심사기준의 변화

선정	2014	2017	2020
비고	9개 심사항목-17개 심사항목	6개 심사항목-14개 심사항목	6개 심사항목 공개(2019.9)
□ 방송 공적 책무 중요	1. 방송평가위원회의	1. 방송평가위원회의	1~5번 심사항목 동일
□ 종편으로 채널편성 다양성	방송평가(350)	방송평가(400)	6. 기타 사업수행
□ 프로그램 공급능력	2. 방송의	2. 방송의	필요사항 - 재난방송
□ 외주제작 활성화 판단	공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성(230)	공적책임·공정성의 실현가능성 및 지역·사회·문화적 필요성(210)	실시에 관한 사항 명시
(방송법 제10조 제 1항 토대)	3. 방송프로그램의 기획편성제작 확보	3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및	*승인 유효기간 확정
① 미디어 환경변화에 적극 대응	계획의 적절성(180)	공익성 계획의 적절성(190)	700점 이상: 5년
② 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대	4. 경영·재정·기술적 능력(80)	4. 경영·재정·기술적 능력(100)	650~700점 미만: 4년
③ 콘텐츠 시장 활성화 및 유료방송 시장의 선순환 구조 확립	5. 조직 및 인력운영 등 경영계획 적절성(60)	5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부(100)	650점 미만(조건부 재승인 시): 3년
④ 경쟁 활성화를 통한 방송 산업의 글로벌 경쟁력 확보	6. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행(30)	6. 기타 사업수행 필요사항(고려사항 있을 경우 전체 배점의 10% 이하 반영)	*조건 부가 기준
	7. 지역사회발전기여, 지역·사회문화적 필요성과 타당성(20)	*감점기준은 방송평가시 적용되는 기준과 동일하게 적용	- 650점 이상: 개별 심사항목의 평가점수가 배점의 50%에 미달한 경우 또는 재승인 신청서 및 제출서류(서약서 등)에 기재된 내용의 이행을 담보하기 위한 경우
	8. 승인 당시 방송사업자 준수사항 이행여부 등 기타 사업수행에 필요한 사항(70)		*조건부 재승인 및 재승인 거부 기준
	9. 시정명령 횟수와 시정명령 불이행 사례(감점) -감점기준 등 세부 기준은 심사위원회에서 결정		- 중점 심사항목(1/2 항목) 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우

2) 재승인 심사결과

종합편성채널은 총 1천 점 만점에서 650점을 넘어야 재승인을 받을 수 있다. JTBC만이 1, 2차 재승인 심사에서 727.01점, 731.39점을 받았으며, 채널A는 두 번 다 650점을 겨우 넘기는 수준에 그쳤다. 특히 TV조선은 2차 재승인 심사에서 625.13점으로 650보다 낮아 논란이 불거졌다.¹⁵⁾

표 3. 종합편성채널 3사 1, 2차 재승인 심사결과

심사사항(2014배점/2017배점)	(주)TV조선		(주)JTBC		(주)채널A	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017
1. 방송평가위원회의 방송평가(350/400)	273.35 (78)	328.53 (82)	279.82 (80)	335.77 (84)	271.30 (78)	322.36 (81)
2. 방송의 공적책임 · 공정성의 실현 가능성 및 지역 · 사회 · 문화적 필요성(230/210)	131.19 (57)	108.40 (52)	141.38 (61)	148.15 (71)	127.21 (55)	124.85 (59)
3. 방송프로그램의 기획편성 제작 및 공익성 확보 계획의 적절성(160/190)	103.18 (64)	95.67 (50)	119.59 (75)	140.40 (74)	108.00 (68)	109.70 (58)
4. 경영 · 재정 · 기술적 능력(80/100)	47.28 (59)	58.91 (59)	48.96 (61)	61.69 (62)	47.20 (59)	63.94 (64)
5. 조직 및 인력운영 등 경영계획 적절성(60/-)	45.03 (75)	/	47.65 (79)	/	45.40 (76)	/
6. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부(20/100)	21.79 (73)	33.62 (34)	23.29 (78)	45.38 (45)	21.87 (73)	41.06 (41)
7. 지역사회 발전기여, 지역적 사회적 문화적 필요성과 타당성(20/-)	15.26 (76)	/	15.86 (79)	/	15.39 (77)	/
8. 승인 당시 방송사업자 준수사항 이행 여부 등 기타 사업수행에 필요한 사항(70/-)	51.65 (74)	/	54.46 (78)	/	52.29 (75)	/
9. 시정명령 횟수와 시정명령 불이행 사례(감점)	-4.00	/	-4.00	/	-4.00	/
합계	684.73	625.13	727.01	731.39	684.66	661.91

*2017년 재승인 심사항목을 기준으로 재구성. 2014년 9개 대분류에서 사라진 사항은 5개 대분류 하위 심사항목으로 편재됐다(출처, 방통위 종편 백서 2014/2017). 점수 밑에 괄호()는 해당 배점에서 차지하는 비중(%).

15) 보도 편중(50% 이상), 재방비율의 심각성을 지적하면서 국산 장비 도입이나 콘텐츠 활성화 등 애초 종합편성채널 사업자 선정 취지가 무색하게 됐다는 상임위원들이 비판이 제기되었다(2013, 7, 9. 제27차 방송통신위원회 속기록. 369-370쪽).

(1) 방송의 공적 책임 · 공정성의 실현 가능성 및 지역 · 사회 · 문화적 필요성

1차 재승인 심사에서는 최초 사업계획을 제대로 이행한 사업자가 없는 것으로 나타났다. 방송의 공적 책임 · 공정성 항목의 배점이 2014년도와 2017년도에 각각 230점과 210점인데, 1, 2차 재심사에서 JTBC가 141.38, 148.15점을, TV조선이 131.19, 108.40점을, 채널A가 127.21, 124.85점을 각각 받았다.

심사위원들은 방송법 제3조(시청자의 권익 보호)를 근거로 시청자 비판 의견과 방송통신심의위원회에서 내린 다수의 제재를 근거로 낮은 점수를 부과했다. 종편 3사 모두 재방률이 높고, 보도 편중 편성으로 시청자의 선택권을 제한한다는 시청자 불만이 컸기 때문이다. 특히, 2017년도 2차 재승인 심사에서는 TV조선과 채널A 두 사업자가 정치적 편향성을 심각하게 보이고, 막말 방송을 계속한다고 평가되었다. 오보 · 막말 · 편파 방송에 대한 심의 건수로 TV조선이 법정 제재 53건, 행정지도 330건, 그리고 채널A가 법정 제재 32건, 행정지도 163건을 각각 기록했다. 2017년 재승인 심사에서 TV조선은 자체 심의규정을 강화했고, 채널A는 방송의 공적 책임을 강화했다고 강조했다지만, 심사위원들의 평가는 부정적이었다(〈표 4〉 참조).

다음으로 1차 재승인 심사에서 별도 심사기준이었던 지역성은 2차 재승인 심사에서 공적 책임의 중분류 심사항목에 포함되었다. JTBC는 14.07, 채널A는 12.67, TV조선은 11.70점을 각각 받았다. JTBC만이 ‘지역사회문화 프로그램 평균 6% 달성’이라는 구체적인 목표를 제시해 3사 중 가장 높은 점수를 받았다. 다른 사업자는 계량화된 목표조차 제시하지 않았다.¹⁶⁾ 지역방송사의 반발에도

표 4. 종편 3사 2014~2016년 오보 · 막말 · 편파방송 현황

구분	TV조선				JTBC				채널A			
	'14	'15	'16	총계	'14	'15	'16	총계	'14	'15	'16	총계
총 심의건수	110	107	133	350	24	24	41	89	71	71	87	229
오보 · 막말 · 편파 심의조치건수	95	127	161	383	16	7	29	52	54	67	74	195
법정제재	18	21	14	53	8	4	5	17	10	13	9	32
행정지도	77	106	147	330	8	3	24	35	44	54	65	163

*오보 · 막말 · 편파가 중복된 경우 각각 건수로 산출(2017 백서, 379쪽).

16) 2017년도 종편 · 보도PP 재승인 세부심사 항목별 심사결과(2017 백서, 435쪽).

의무송출 혜택을 입은 종합편성채널 사업자들은 봉사나 기부 그리고 지역 문화 행사를 개최하는 형태로 수용할 뿐, 프로그램의 다양화나 지역 사건 보도, 여론 다양성 추구 측면에서는 미약한 것으로 확인된다.¹⁷⁾

(2) 방송 프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성

이 항목은 2014년 160점에서 2017년 190점으로 배점이 상향 조정됐다. 종합편성 사업자로서 프로그램 기획·제작·편성·수급 책임의 중요성이 크다고 판단해 서다. JTBC는 1차 119.59, 2차 140.00점을 받았다. TV조선은 1차 심사에서 103.18점을 받은 후 2차 재승인 심사에서는 95.67점으로 하락했으며, 채널A도 108.00, 109.70점으로 낮은 점수에 그쳤다.

TV조선은 1차 재승인 심사에서 ‘보도 과잉’을 지적받았는데(2014 백서, 460쪽), 2차 심사에서도 여전히 전체 방송시간의 절반이 재방송 프로그램으로 채워졌다는 평가를 받았다. 채널A는 2014년에 비해 2017년에는 보도프로그램의 비율이 줄었지만, 동일 프로그램을 자의적이고 일관성 없이 분류한 결과로, 편성의 다양성을 확보하지 못한 것으로 밝혀졌다(2017 백서, 461-462쪽). 더불어 재난방송 편성실적에 사건·사고 보도를 포함하고, 방송시간을 산출할 때 과다 집계하거나, 장애인 프로그램 및 다문화가정, 외국인 프로그램 모두 감소하였다. JTBC는 2014년 심사에서 오락 비중이 높고, 재방비율이 높았으나(2014 백서, 467쪽), 2017년 심사에서는 보도/교양/오락 장르의 편성이 적절한 것으로 나타났다(455쪽).

(3) 방송콘텐츠 시장 활성화

방송콘텐츠 시장 활성화의 달성 여부는 약속한 콘텐츠 투자금액 집행 정도를 통해 유추할 수 있다. 적절한 투자계획의 이행이 전제돼야 종합편성채널 사업자의 책임을 수행하는 동시에 방송콘텐츠 시장 활성화로 이어지기 때문이다. 심사항목 중 경영투자 실적 및 계획의 적정성, 방송기술 투자 실적이 해당하며, 프로그램 기

17) 지역·사회·문화적 필요성에 대해 TV조선은 ‘지역행사의 방송 콘텐츠화 및 문화소의 지역을 위한 문화행사 개최’, 채널A는 ‘소수자 보호와 사회안전망, 생활안전, 각종 콘서트 등을 주관하거나 후원’ 정도로 기술한 데 비해 JTBC는 ‘통합사회공헌센터 발족, 기부금 사회 환원 0% 이상 확대’ 등으로 구체적 이행 내용을 보고했다(2017 백서 215~227쪽).

획 편성실적, 수급제작 협력 등 항목 평가도 연관 지어 살펴볼 수 있다.

우선 3사의 재정평가는 개선되고 있으나 여전히 낮은 점수를 기록하고 있다. 1차 심사위원회는 종편 3사에 대해 콘텐츠 투자 및 첨단 방송기술 연구개발 부문에서 취약한 실적을 보였으며, 계획에서도 개선 의지가 없다고 평가했다(2014 백서, 454쪽). 2017년 2차 재승인 심사에서는 방송프로그램의 품질과 편성, 제작 투자 등에서는 사업자 간 상당한 격차가 발생하고, 종편 3사 모두 투자 계획을 지키지 못한 것으로 나타났다(2017 백서, 450쪽-462쪽). 2016년 JTBC의 투자금액은 1,337억 원으로 채널A(739억 원), TV조선(576억 원) 대비 가장 많았으나, 자본 잠식 상태와 재무 취약성 등 재정 능력을 고려해 현실성 있는 콘텐츠 투자계획을 세우라는 제언을 받았다(〈표 5〉 참조). TV조선은 콘텐츠 투자 의지가 부족하다는 평가를 받았으며, 채널A는 2017년 심사에서 매출액 대비 투자비율이 양호하고 향후 5년간 투자계획도 늘릴 예정으로 나타났다.

(4) 소결

1차 재승인 심사위원회는 ▶방송의 공적 책임 ▶3년간 사업계획 이행실적 ▶5년간 계획 ▶기타 사항으로 구분해 총평했다. JTBC를 제외한 나머지 2개 방송사는 시청자의 권익 보호와 공적 책임을 다하는 방송을 해야 하고, 불공정 보도에 대한 심의 규제 강화 필요성이 제기되었고, 높은 재방비율과 시사보도 프로그램

표 5. 2014~2016년 종편채널 3사 콘텐츠 투자계획 및 실적

(단위, 백만원)

연도	구분	TV조선	JTBC	채널A
'14	계획/실적 (이행률)	48,312/45,964 (95.1%)	161,226/117,441 (72.8%)	62,151/50,552 (81.3%)
	미이행금액	2,348	43,785	11,599
'15	계획/실적 (이행률)	55,715/47,602 (85.4%)	198,712/130,660 (65.8%)	70,463/60,072 (85.3%)
	미이행금액	8,114	68,052	10,391
'16	계획/실적 (이행률)	65,457/57,660 (88.0%)	209,626/133,798 (63.8%)	83,445/73,981 (88.6%)
	미이행금액	7,797	75,828	9,464

* 사업계획상 콘텐츠 투자계획 이행실적 점검 결과(2017 백서, 879쪽 재구성).

의 지나친 편성 등이 우려됐다. 5년간 콘텐츠 투자계획도 기대에 미치지 않아, 향후 철저한 관리 감독이 필요하다는 의견이 나왔다. 1차 재승인 심사에서 방송통신위원회 상임위원회는 합의하지 못했다. 야당 추천 상임위원들은 ▶공정성 확보 방안에 대해 조건을 부과하지 않은 점 ▶보도 편향성으로 인해 과락 이상의 점수를 받은 점 ▶투자나 고용 창출의 약속 미 이행실적과 이행계획 부재 등을 지적하는 등 비계량 평가임에도 점수를 부여한다는 점을 들어 심사결과에 합의하지 않았다.

2차 재승인 심사위원회는 종합 의견과 심사항목을 구분해 총평을 적시했다. 방송의 공적 책임 면에서는 TV조선과 채널A의 늘어나는 심의 제재 건수를 우려했으며, 이를 개선하려는 의지가 부족하다고 평가되었다. 시청자 권익 보호를 위한 정교한 절차가 필요하며, 특히 TV조선과 채널A가 다양하고 조화롭게 프로그램 편성을 하지 못한 점이 지적됐다. 3사 모두 계획 대비 콘텐츠 투자 미 이행을 지적받았으며(2017 백서, 452·913쪽), 재승인 조건 및 권고 사항 이행은 미흡하다는 평가를 받았다(2017백서, 450쪽).

종합해 보면, 1차 재승인 심사 이후 매년 문제점이 노출되었음에도 2차 재승인 심사까지 방통위는 사업계획 이행을 제대로 감독하지 못한 것으로 보인다.¹⁸⁾ 또한, 2차 재승인 심사에서 TV조선이 650점에 미달했음에도 심사위원회에서 재승인 거부를 주장하는 위원은 없었다. 다만, TV조선에 대해 개별 청문회를 열어 대주주의 의지를 확인하고, 가장 강력한 조건을 부과했다.¹⁹⁾

3) 재승인 조건(부관) 및 권고 내용의 특징과 실효성

(1) 재승인 조건 및 권고 내용

1차 재승인 심사결과, 3개 사업자에게 모두 부관이 부과되었다. JTBC는 2차 재승

18) 1차 재승인 심사에서 TV조선에는 보도편성 비율을 낮출 것을, 채널A에는 공익적 프로그램 편성비율을 확대할 것을 권고했다.

19) 방통위 상임위원회는 비공개 간담회를 8회 개최한 이후 재승인을 의결하며, 625점의 심사결과는 사업자의 자격을 박탈할 수 있지만, OBS 사례를 비추어 기회를 주자는 의견을 수용했다(2017.3.24. 방통위 상임위원회 종편PP 재승인 의결 속기록, 2017 백서, 948·949쪽).

인 심사에서는 개선 노력이 보였다는 점에서 부관이 현격히 가벼워졌다. 1차 심사 때 부과한 조건은 외주 프로그램의 편성비율 준수, 그리고 방송의 공적 책임 및 공정성 확보 방안의 마련이었다. 특히 사회적 소수자 대상 프로그램 편성을 확대하고, 재방비율을 감소하는 조건이 부과되었다. JTBC는 재정적 건전성 확보 권고를, TV조선은 시청자 불만 대안 수립을, 채널A는 편성위원회 회의록을 작성, 공개할 것을 권고받았다. 과다한 보도프로그램의 편성 개선은 재승인 조건이 아닌 권고 사항으로 포함했다(〈표 6〉참조).

표 6. 종편채널 1, 2차 재승인 조건 비교

조건	JTBC	채널A	TV조선
1차 (3개사)	1. 사업계획서(투자계획) 성실 이행: 수정 시 방통위 승인 2. 방송의 공적 책임 및 공정성 확보 방안 마련 후 방통위 제출(재승인 의결일로부터 2개월 내) 운영실적 매 반기(6.30일/12.31일)부터 1개월 이내 제출 3. 사업계획서 상 재방비율 성실 준수: 매년 1월 말까지 전년도 이행실적 제출 4. 외주프로그램 편성: 당해 채널의 매 반기 전체 방송시간의 35% 이상 - 매년 1월 말까지 이행실적 방통위 제출 5. 방통위 이행실적 점검에 적극 협조: 자료 제출 등		
2차 (3개사)	1. 사업계획서 성실 이행: 부득이한 사유로 사업계획서 변경 시 방통위 승인		
2차 채널A TV조선 공통	없음	1. 보도(뉴스/탐사 보도/시사 논평 장르) 프로그램 축소 - 전체 방송시간 33.3% 이내 편성 2. 보도 등 프로그램 분야 및 장르 기준 정의: 2017년도 종편·보도 PP 재승인 당해 심사위원회가 제시한 분류 기준에 준해(방통위 변경 기준 따라) 3. 위 1호, 2호의 조건은 2017년 하반기부터 준수 및 이행실적 제출-재승인 유효기간 동안 3월 말/9월 말/반기별 4. 오보·막말·편파 방송 법정 제재 건수 축소 - 2014~2016년 3년간 제재 건수(9건) 이하로 감소 - 매년 3월 말까지 전년도 이행실적 방통위 제출 5. 검증기구 설립: 오보·막말·편파방송 방지/평가 - 이행실적 방통위에 반기별 제출	
2차 개별	1. 재승인 신청서에 계획된 투자계획 이행 2. 투자금액 산정기준 및 이행실적 제출	1. 재승인 신청서에 계획된 투자계획 이행 2. 투자금액 산정기준 및 이행실적 제출	1. 콘텐츠 투자금: 매출액 대비 50% 이상 유지(2017~2019년) 2. 1호 투자금액 산정기준: 재승인 후 3개월 내 방통위가 제시한 기준 3. 전년도 콘텐츠 투자이행실적 제출방법: 익년 3월 말까지 회계법인 검증 후

2차 심사의 부관은 주로 TV조선과 채널A 두 사업자에 부여되었다. 두 사업자는 전체 방송시간의 33.3% 이내 보도프로그램을 편성하도록 조건이 부여되었으며²⁰⁾, 2차 심사위원회에서는 편성규제 제도 개선을 건의했다(2017 백서, 929쪽).²¹⁾ 2차 재심사 과정에서 청문회를 거친 TV조선은 향후 5년간 보도·교양·오락 분야를 1:1:1 비중으로 편성하겠다는 계획서를 제출하였고(2017 백서, 828쪽), 방통위 상임위원회에서 이행실적 6개월 단위 보고를 어길 시 시정명령을 거치지 않고 영업정지와 승인을 취소한다는 의결이 이루어졌다(<표 6> 참조).

오보·막말·편파 방송의 재발 방지 부관도 TV조선과 채널A를 대상으로 이루어졌다. 오보·막말·편파 방송 법정 제재 건수를 2014~2016년 3년간 제재 건수(9건) 이하로 감소시키고, 매년 3월 말까지 전년도 이행실적을 방통위에 제출하고, 오보·막말·편파방송 방지/평가 검증기구 설치 의무도 부과됐다.

가장 투자 실적이 적은 TV조선에 대해 콘텐츠 투자액을 매출액 대비 50% 이상 유지하고, 익년 3월 말까지 회계법인 검증 후 이행실적을 제출하도록 요구되었다. 1차 재승인 심사(727점)에 이어 2차에도 가장 높은 점수(731점)를 받은 JTBC는 종편 위상을 공고히 했다는 긍정적 평가를 받았다.

방통위가 2013년 8월, 종합편성채널 4사에 콘텐츠 투자 약속 미이행에 대해 시정명령을 내렸으나, 이를 이행하지 않아 2014년 1월 재승인 심사를 앞두고 방통위는 종편 4사에 과징금을 부과했다.

(2) 심사위원회의 정책 건의 사항

재승인 심사에 참여한 심사위원회는 심사과정에서 법·제도적 미비점이 발견되면 정책적 방안을 건의할 수 있다. 1차 재승인 심사 후 ▶감점 기준 정비 ▶국산 장비 도입 실적 평가를 위한 분류 기준 마련 ▶사업계획 성실 이행 담보 방안 확보 ▶광고시장에서 발생할 수 있는 문제 대비 등 재승인 심사제도 개선과 관련된 내

20) 시행령 제50조 ①항에 따르면 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제3항 전단의 규정에 의하여 보도에 관한 방송프로그램, 교양에 관한 방송프로그램 및 오락에 관한 방송프로그램이 상호간에 조화를 이루도록 편성하되, 특히 오락을 100분의 50 이하로 편성해야 한다.

21) 2차 심사위원회에서는 보도의 범주에 뉴스, 탐사보도, 시사논평까지 포함하고 토론과 대담 프로그램은 교양으로 분류되었다(2017. 2. 23. 심사위원회 3차 회의 속기록, 2017백서, 636쪽).

표 7. 종편채널 재승인 심사 후 심사위원회의 정책 건의 사항

구분	2014년 1차 재승인	2017년 2차 재승인
재승인심사 제도 개선	☐ 심사 감점 기준 정비 - 소송 중 행정처분 건 감점 제외 ☐ 엄격한 방송장비 분류기준 필요 - 국산장비 도입 실적에 시설설비 투자비용 포함(과다 계산 가능성)	☐ 다양한 방송 분야의 조화로운 편성 필요 - 편성규제 제도 개선 검토 필요 - 방송법 개정(제69조 및 시행령제50조)
이행실적 점검 필요	☐ 재승인 이후 사업계획의 성실한 이행 담보 확보 필요	☐ 콘텐츠 투자 계획 이행 점검 - 세부 내역 검증절차 마련방안 검토
광고제도	☐ 종편PP의 비정상적 광고영업 우려 규제기관 감독과 제재 방안 필요	/
재승인 조건 미 이행에 따른 조치 강화	/	☐ 시정명령, 과징금 부과 외 규제조치 필요 - 재승인 유효기간 단축/재승인 취소 등 강력한 조치 시행 필요 - 재승인 심사 점수에 따라 재승인 유효기간 차등 방안 검토 - 방송법 제 16조 및 시행령 제16조제2항 규정된 재승인 유효기간 현행보다 추가 단축할 것 건의

용이 건의되었고, 이 중 감점 기준만 정비됐다. 방통위는 방송평가 점수 700점을 400점으로 환산해 적용하기로 했으며, 소송 중인 행정처분은 감점을 유예하기로 했다. 사업계획의 성실 이행을 담보하는 방안이 있어야 한다는 건의가 있었지만, 별다른 후속 조치가 없었다. 또한 종편PP의 비정상적 광고영업에 대한 감독이 필요하다는 내용도 포함되었다(〈표 7〉참조).

2차 재승인 심사위원회는 ▶편성규제제도의 개선 ▶콘텐츠 투자 이행실적의 점검 ▶재승인 조건 미이행 시 시정명령, 과징금 부과 외 규제조치와 재승인 유효기간 차등화 등이 제안되었고, 이중 사업 유효기간 차등화만 3차 재승인 심사기준으로 공식화됐다(〈표 7〉참조).

5. 결론 및 논의

신문방송 검영을 허용하며 종합편성채널을 통해 실현하고자 추진되었던 정책적

목표는 국내 방송 산업의 경쟁력 향상과 방송 다양성 확대를 통한 국민 선택권 보장이다. 이 같은 취지에 동의하면서 그 역할을 자임하고 나선 중앙 3대 일간지는 정부 승인을 받아 방송시장에 진출하게 됐고, 여론 영향력이 큰 뉴스 시사 프로그램을 포함하여 다양한 장르의 프로그램을 제공하는 방송사업자가 됐다. 종합편성 채널은 무선 주파수 자원을 사용하지는 않지만, 보도 기능을 수행한다는 점에서 공공성 및 공익성 구현이라는 사회적 책임을 안고, 재승인 심사를 통해 그 역할을 적절하게 수행하는지 평가받는다.

2011년 종합편성채널 사업을 시작한 이후 해당 사업자들이 이룬 양적 성장은 규제 당국의 적극적 지원정책이 합쳐진 결과물이라 할 수 있다. 정책 당국은 의무전송(must-carry) 대상인 4개의 종합편성채널에 커버리지 확대 정책을 추가 지원하고²²⁾, 자체 미디어랩에서 광고영업 또한 독자적으로 할 수 있게 했다. 이러한 차별적 지원정책으로 종편채널의 매출액은 2011년 716억원에서 2018년 총 8,018억원으로 10배 넘게 성장했다(방통위, 2019). JTBC가 나머지 세 채널의 합한 것과 비슷한 매출 규모를 형성하고 있어 개별적으로 판단할 필요성도 있다. 글로벌 OTT에 대응하여 JTBC는 자체 제작사를 만들어 고품질의 콘텐츠 제작과 글로벌 유통을 통해 수익 확대를 모색하는 것에 비해, 나머지 종편채널은 아직도 콘텐츠 투자가 매우 미흡한 상태로 정상 궤도에 이르지 못하고 있다. 더불어 종편채널의 역사가 10년에 달했음에도 가장 중요한 ‘방송의 공적 책임 · 공정성 · 공익성의 실현 가능성’ 논란은 심화하고 있다. 이에 본 연구에서는 종합편성채널에 대한 두 차례의 재승인 심사과정과 그 결과를 분석해, 종편 정책 실현을 위한 합목적인 구현 과정으로써 재승인 심사의 함의를 도출하고자 하였다.

먼저 방통위가 재승인 심사를 끝낸 후 발간한 두 권의 백서(2014 · 2017)를 토대로 심사항목, 심사과정의 특징을 분석, 1차 재승인 심사에서 지적된 문제점이 2차 재승인 심사과정에 어느 정도 반영되었는지를 살폈다. 이를 통해 재승인 심사과정이 정부가 목표로 하는 정책을 실현하는 행정행위로 제대로 작동하는지 파악하고자 했다.

연구결과, 재승인 심사에 적용되는 심사항목은 지상파방송의 재허가 심사와

22) 최시중 방송통신위원회 위원장은 2010년 국회 문화관광방송통신위의 국정감사에서 “종편사업자에 대한 지상파 인접 채널 부여를 고려하고 있다”고 밝힌 바 있다(<http://www.pdjourn.com>).

유사한 항목으로 구성되어 있었지만, 종합편성채널 사업자의 책임 있는 방송사업 이행을 견인하기에는 한계가 있음이 드러났다. 이는 1차 재승인 심사결과에서 드러난 문제점을 개선할 수 있는 평가항목이 2차 재승인 심사에 제시되지 못했기 때문인데, 재승인 심사절차에서 심사항목을 쉽게 바꾸지 못한 결과로 보여진다.

다음으로 1, 2차 재승인 심사결과를 비교한 결과, 방송의 공적 책임 · 공정성 항목이 반복적으로 지적받았다. 특히 보도의 편파성이나 정파성은 종합편성채널 출범 이후 계속 제기됐다. 당국은 2차 심사에서부터 방송평가 결과와 방송통신심의위원회에서 내려지는 법정 제재 건수를 재승인 여부를 판단하는 중요한 평가 지표를 감점 요인으로 적용하는 등 매년 이루어지는 평가 결과를 재승인의 큰 골격으로 세웠다. 이는 재승인의 객관성을 담보하고자 하는 수단이지만, 동시에 재승인 행위의 한계를 노출한 자구책이었다고 볼 수 있다. 하지만, 심의 건수와 위반 정도에 비해 법정 제재 건수는 제한적이며 행정상 다툼이 진행될 경우는 해당 건수를 재승인 심사에 아예 반영할 수도 없다. 사업자에 의해 제기되는 행정소송은 심의제도의 실효성을 약화시키거나 유보할 수 있는 수단이 될 수도 있음을 의미한다. 또한, 심의규정 위반 건수가 많아도 방송사업자의 재승인이 거부되지는 않았다. 해설 · 논평을 포함하여 방송사업자에게 허용되는 언론의 자유 범위는 계속 확대되는 추세다. 방송심의는 내용 규제이며, 언론중재위원회의 심의규제와도 중복되는 문제를 안고 있다.²³⁾ 따라서 종합편성채널 스스로 책임을 갖고 균형 잡힌 보도를 해야 한다는 결론으로 회귀될 수밖에 없다. 2020년 시행된 3차 재승인 심사에서 가장 중요한 방송의 공적 책임 · 공정성 항목에서 과락한 TV조선은 ‘저널리즘 평가위원회 구성, 팩트체크 절차 신설, 일진 · 이진 · 삼진 아웃제 운영 등’의 자구방안을 제시한 후 방통위로부터 조건부 재승인을 받은 바 있다.

마지막으로 2차례의 재승인 조건(부관)을 살펴본 결과, 재승인 심사항목의 면밀한 재정비가 필요하다는 점이 밝혀졌다. 재승인 조건에는 ‘뉴스 시사 프로그램의 편성비율과 재방송 비율을 줄이고, 다양한 신규 콘텐츠를 제작해 방송 산업

23) 2019년 1월 2일 박대출 자유한국당 의원(과학기술정보방송통신위원회)은 이런 내용을 골자로 한 방송법 일부개정법률안을 대표 발의했다(http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11751264).

의 경쟁력을 키우는 데 일조해야 한다’는 내용의 부관이 계속 언급된다. 하지만 현행 방송법에서는 종합편성채널의 적절한 뉴스 시사 프로그램 편성비율이 어느 정도가 되어야 하는지 구체적인 근거가 없으며, 최소한의 가이드라인만 제시돼 있다.

특정 장르의 프로그램으로 지나치게 쏠리는 현상은 종합편성채널 사업자로써 일정 금액 이상으로 콘텐츠 제작에 투자하고, 다양한 프로그램을 시청자에게 보여주겠다는 계획을 실행하지 못했기 때문에 비판의 대상이 될 수 있지만, 시사 보도에 편중된 것만으로 재승인 불허를 따지기엔 충분한 요건이 되지 못한다. 수요의 불확실성이 높은 콘텐츠 시장의 특성상 방송사업자는 제작비가 많이 소요되는 콘텐츠에 소극적으로 투자하는 경향이 있다. 종합편성채널은 지상파를 위협하는 수준으로 성장했지만, 방송 광고시장은 온라인 광고에 밀려 급격히 위축되고 있다. 고품질의 오락/교양 장르의 프로그램을 지금보다 현저하게 늘리기는 쉽지 않을 것이다. 채널을 늘려 동일 프로그램을 순환 편성하는 JTBC는 드라마/예능 프로그램의 제작을 늘리고 있지만, 지상파방송은 오히려 드라마 편성을 줄이고 있다. 이러한 미디어 환경에서 보도프로그램 편성비율과 재방송 비율이 높다는 근거로 재승인을 거부하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 재승인 심사마다 불거져 나오는 다양한 장르의 균형 있는 편성에 대해 어떠한 판단 기준을 적용할 것인지 정책 당국의 결정이 요구된다.

다음에서는 종편 역사 10년을 맞은 현 시점, 재승인 심사 제도의 행정적 유효성을 제고하기 위해 다음과 같은 정책 마련을 제안하고자 한다.

첫째, 재승인 심사항목을 최대한 계량화하고, 방송법 및 고시 정비로 재승인 심사 행위에 대해 법적 근거를 마련해 두어야 한다. 특히 가장 큰 비중을 차지하고 있는 방송의 공적 책임과 공정성 그리고 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성과 관련된 심사항목의 계량화를 점진적으로 시도할 필요가 있다. 방송법에는 방송의 공적 책무 수행과 관련해 시청자위원회 설치, 시청자평가프로그램 운영, 시청자 의견 수렴 등을 하도록 돼 있다. 또한, 국내 방송프로그램의 편성비율, 외주제작 프로그램의 편성비율을 제시했으며, 재난 방송의 의무적 편성과 장애인/다문화 가정 등 사회적 약자를 위한 방송프로그램을 제작하도록 했다. 따라서 관련된 제도의 설치 및 운영 여부 그리고 관련 프

로그래의 편성비율을 중심으로 계량화할 수 있다. 이를 위해서는 현재의 미디어 환경에 적합하게 방송의 공공성과 공익성의 개념과 이를 구성하는 하위 개념을 재정립한 후 방송의 공공성과 공익성을 실현하는 정책 수단의 실효성을 밝히는 작업이 병행되어야 할 것이다. 또한, 콘텐츠 투자 활성화는 계획 대비 실적 이행 비율을 통해 파악하고, 이와 동시에 투자 금액의 절대적 크기를 비교하기 위해 매출액 대비 투자비율 등의 지표도 구간을 나누어 평가하는 방안도 고려될 수 있다.

둘째, 막말·편파방송으로 심의규정을 다수 위반해 추가 감점을 받고, 특정 항목에서 과락하거나 총점 650점 이하의 점수를 받는 사례가 나왔음에도 재승인을 거부하기 어려운 게 현실이다. 향후 심의규정을 준수할 수 있도록 경고하고, 규제의 실효성을 제고하기 위해 재승인 심사에서 부과된 조건 혹은 시정명령을 이행하지 않을 경우를 대비해 심의 제재 건수에 비례하여 과징금을 대폭 상향해야 한다. 심의규정 위반이 반복되고 투자 약속을 이행하지 못해도 낮은 수준의 과징금을 부과한다면 행정제재의 효과가 크지 않기 때문에 행정 효력이 제대로 발현될 수 있는 법 개정이 필요하다.

셋째, 지상파방송사업자를 포함해 종합편성채널 사업자의 사업 유효기간을 늘리고, 심사결과에 따라 유효기간을 차등 부여를 함으로써 사업자의 규제 부담을 줄이는 대신 정책 목표를 자발적으로 따를 수 있는 포지티브식 규제 정책을 도입할 필요가 있다. 재승인 과정에서 월등히 점수가 좋다면 최대 7년까지 유효기간을 늘릴 필요가 있다. 반대로 총점 과락을 받는다면 OBS의 사례처럼 단기 재승인 기간을 부과해야 한다.

끝으로 방송법의 재승인 조건에 ‘사업계획서 이행, 즉 콘텐츠 투자 약속’을 명문화하는 조항을 삽입하고, 이를 이행하지 못하면 정책 당국이 즉각적으로 행정 조치를 취할 수 있도록 해야 한다. 세 번째 재승인 심사에서 TV조선과 채널A는 겨우 총점을 넘겼다. 종합편성채널 가운데 콘텐츠 활성화에 기여한 채널은 JTBC밖에 없으며, TV조선과 채널A는 일부 예능 프로그램 외에 경쟁력을 갖춘 프로그램이 많지 않다. 정책 당국은 종합편성채널이 적극적 투자를 통해 고품질의 콘텐츠를 제작하고, 시청자의 선택권을 넓힐 수 있도록 견인해야 할 것이다. 글로벌 OTT와의 경쟁 상황이 치열해지는 상황에서 콘텐츠 제작 역량을 키우는 방향으로 종편 정책이 작동되어야 할 것이다.

언론자유가 인정되는 미디어 환경에서 사전심의규제를 강화하거나, 특정 장르의 편성비율을 법적으로 제한하는 것은 타당성을 획득하기 어렵다. 그렇다 해도 종편채널은 콘텐츠 투자를 책임지면서 국내 미디어 산업 발전에 일조한다는 해당 사업의 목적에 동의하고, 이를 수행하는 것을 전제로 사업권을 획득했으며, 재승인 심사는 사업자의 약속 이행을 감독하는 과정인 동시에 공정 경쟁 정책의 틀과 방향을 정립하는 수단으로 작동해야 한다. 따라서 편성의 자유를 침해하지 않으면서도 스스로 제출한 계획을 이행하지 않을 때 규제 당국이 이를 제재할 수 있도록 제도가 개선되지 않는다면 앞으로도 재승인 심사 제도는 정책 실현을 위한 합목적적인 행정행위로 작동하기 어려울 것이다.

본 연구는 분석 편의를 위해 승인 기간이 다른 MBN을 제외했다. 더불어 지상파 등 다른 방송사업자의 심사과정을 비교 분석하지 못한 한계가 있다. 그럼에도, 지난 두 차례의 심사과정을 다른 백서를 토대로 살펴봤다는 데 의의를 두고자 한다. 정부의 허가승인이라는 행정행위가 요식행위로 끝나지 않고, 정책 목표를 실현하는 적극적 심사 행위로 작동할 수 있도록 당국과 학계의 인식 제고에 일조하길 희망한다. 무엇보다 방송사업자로서 져야 할 책임과 의무, 그리고 종합편성채널로서 갖추어야 할 콘텐츠 경쟁력이 시청자와 시민의 눈높이에 맞는 수준으로 올라서길 바란다.

참고문헌

- 강명현 (2016). 지상파와 종편채널의 뉴스특성 비교연구. <언론과학연구>, 16권 1호, 5-36.
- 고민수 (2011). 미디어법제도에 관한 쟁점과 입법적 과제. <헌법판례연구>, 12권, 105-135.
- 김동규 (2011). 종편 이후...여론 다양성과 독과점. <관훈저널>, 118호, 32-38.
- 김동욱 (2005). 방송통신융합에 대응한 허가·재허가 관련 법제 보완. <한국방송학회 세미나 및 보고서>, 1-22.
- 김미라 (2012). 종합편성채널의 초기 편성에 관한 연구. <언론과학연구>, 12권 2호, 145-169.
- 김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가 - 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 24권 1호, 7-38.
- 김재영·이승선 (2010). 지상파방송 재허가 과정의 쟁점과 실천적 대안. <한국방송학회 세미나 및 보고서>, 37-54.
- 김태오 (2015). 행정절차 하자의 독자적 취소사유에 대한 기능론적 재검토. <행정법연구>, 42호, 23-48.
- 노동렬 (2016). 종합편성채널의 콘텐츠 생산 방식의 특성. <한국콘텐츠학회논문지>, 16권 11호, 731-741.
- 류동협·홍성일 (2013). 종합편성채널 시사대담 프로그램의 차별화 전략과 그 효과 - 부르디외의 저널리즘장 이론을 중심으로. <방송통신연구>, 통권 제85호, 19-36.
- 문재완 (2008). 미디어산업의 선진화와 민주주의의 위기. <언론과법>, 7권 2호, 354-381.
- 박기묵·우형진 (2015). 보도교양 방송프로그램의 윤리적 수준과 소재 및 표현기법에 관한 방송심의결정 분석 연구. <방송통신연구>, 2015년 여름호, 131-164.
- 박상원 (2015). 종합편성채널 출범에 대한 정책형성과정분석. <사회과학연구>, 26권 3호, 135-156.
- 박선영 (2002). <언론정보법연구Ⅱ>, 법문사.
- 방송통신위원회 (2019). 2020 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 신청 안내.
- 방송통신위원회 (2019). 2018년도 방송시장 경쟁상황 평가 보고서.
- 방송통신위원회 (2017). 2017년도 종합편성 및 보도전문 PP 재승인 백서.
- 방송통신위원회 (2014). 2014년도 종합편성 및 보도전문 PP 재승인 백서.
- 변상규 (2010). <종편·보도 PP 선정 이슈와 정책 방안: 우리가 원하는 종편PP의 모습

- 은 무엇인가?). 한국방송학회 “방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 합리적 채널 정책 방안 제1차 토론회” 발표문.
- 송인덕 (2016). 종합편성채널 도입에 따른 TV 방송의 다양성 변화 연구 : 주시청시간대 방송 프로그램 장르 다양성과 시청자 노출 다양성 분석(2011~2015). <한국언론학보>, 60권 2호, 399-434.
- 송종현 · 윤성옥 (2017). <방송사업 재허가 · 재승인 심사기준 고시화 및 계량화 방안에 관한 연구>, 방송통신위원회.
- 성옥제 (2013). 지상파 방송사업 허가 재허가 제도 개선방안 연구. <방송문화연구>, 25권 1호, 135-161.
- 신상진 (2019). 방송의 객관성 규제수단에 관한 고찰 - 현행 규제수단에 대한 법률적 검토를 중심으로. <언론과법>, 18권 2호, 33-69.
- 신태섭 (2011) 종편채널 출범과 미디어랩 소고 - 종편채널의 부작용 우려와 그에 대응한 미디어랩 입법의 방향 모색. <광고연구>, 91호, 7-34.
- 신혜선 · 이영주 (2017). 종합편성채널사용사업자에 대한 승인제 적용의 타당성에 대한 비판적 고찰. <정보통신정책연구>, 24권 4호, 117-148.
- 심미선 · 김재영 (2003). 디지털 시대 방송 공익성 개념에 대한 재정의. <방송과 커뮤니케이션>.
- 양승동 (2006). 방송사업허가제의 정당성과 공영방송에 대한 재허가의 문제점. <언론과법>, 5권 2호, 195-222.
- 원희영 · 윤석민 (2015). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구. <한국방송학보>, 29권 1호, 117-148.
- 오형일 · 윤석민 (2014) 한국 공영방송이 추구하는 공익 이념과 실제 : 공영방송 법제도 및 KBS 편성목표 분석을 중심으로. <방송통신연구>, 여름호, 107-146.
- 유승관 · 정성호 · 강경수 (2015). 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인. <언론과법>, 14권 1호, 149-185.
- 윤성옥 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가. 정책목표 설정을 위한 이론과 실제에 대한 탐색. <언론과법>, 12권 1호, 143-183.
- 이기형 (2014). 종편 저널리즘의 위상과 함의: 과잉된 정파적 저널리즘과 흥분하는 시사 토론 프로그램의 역할을 중심으로. <문화과학>, 78호, 104-128.
- 이승엽 · 양기문 · 이상우 (2017). 종합편성채널의 정치적 편향성 분석 : 2014년 제6회 지방선거에서의 뉴스 보도를 중심으로. <한국방송학보>, 31권 1호, 149-183.
- 이영주 · 하주용 (2008) 방송통신 융합 시대의 신문방송 소유 겸영 규제 정책. <방송통신연구>, 07, 69-99.

- 이진로 (2011). 〈종합편성채널과 지역방송〉. 한국방송학회 학술대회 발표문.
- 장태주 (2003). 행정행위 부관의 기능과 한계. 〈법조〉, 5권 560호, 28-60.
- 전영식 (2019). 지상파방송과 종합편성채널 보도교양프로그램의 심의 사례 분석 - 4기 방송통신심의위원회의 심의내용을 중심으로. 〈영상문화콘텐츠연구〉, 통권 제17집, 279-320.
- 정영철 (2013). 행정법의 일반원칙으로서의 적법절차원칙. 〈공법연구〉, 42집 1호, 579-613.
- 정용준 (2011). 한국방송정책의 가치와 이념 : 1990년대부터 2011년까지. 〈방송통신연구〉, 75호, 9-27.
- 정인숙 (2002). 1990년 이후 방송사업자 인허가 정책에 대한 평가. 〈한국언론정보학보〉, 18호, 119-229.
- 정인숙 (2011). 지상파방송과 PP 시장의 동일시장 확정론에 대한 비판적 고찰. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 12권 4호, 43-76.
- 정인숙 (2013). 새 정부의 진흥정책이 유료방송시장에 미치는 영향 : 중점관리효과와 경로의존성 개념을 중심으로. 〈방송문화연구〉, 25권 1호, 75-108.
- 정종건 (2011). 종합편성채널 도입에 따른 지역 지상파방송 대응 전략. 〈한국콘텐츠학회 논문지〉, 11권 7호, 192-209.
- 정지영 · 유세경 (2015). 적소이론의 관점에서 본 종합편성채널의 편성행위에 관한 연구 - 프로그램 장르 의존전략을 중심으로. 〈한국방송학보〉, 통권 29권 4호, 357-390.
- 조은기 (2003). 언론독과점 논란 : 신문과 방송 교차 소유. 〈신문과 방송〉, 392호, 18-22.
- 조은영 · 유세경 (2014). 종합편성 채널 도입과 방송 뉴스 보도의 다양성 - 철도노조파업 이슈에 대한 지상파 채널과 종합편성 채널 보도내용 분석을 중심으로. 〈한국언론학보〉, 58권 3호, 433-461.
- 주정민 (2006). 방송통신 융합에 따른 산업구조의 변화와 공익성. 〈한국언론정보학보〉, 36호, 109-132.
- 지성우 (2008). 〈사업자 진입 퇴출방식의 적정성 평가〉. 한국방송학회 세미나 발표문, 259-280.
- 최세경 (2012). 종합편성채널의 편성전략, 장르 다양성 그리고 시청 성과. 〈방송문화연구〉, 24권 1호, 75-109.
- 최승필 (2010). 규제완화에 대한 법적 고찰 : 인 · 허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로. 〈공법학연구〉, 12권 1호, 314-347.
- 표시영 · 유세경 (2016). 채널 증가에 따른 예능 프로그램의 포맷 다양성 변화 연구. 〈한

- 국방송학보》, 30권 1호, 137-168.
- 하주용 (2014). 종합편성채널의 초기 성과 분석. 〈방송통신연구〉, 1월, 37-67.
- 하주용 (2010). 방송콘텐츠산업 활성화를 위한 종합편성채널 도입 정책에 관한 연구. 〈문화산업연구〉, 10권 3호, 73-98.
- 한진만 · 주청 · 주정민 (2016). 종합편성채널의 편성변화. 〈한국콘텐츠학회논문지〉, 16권 12호, 258-266.
- 홍종윤 · 정영주 · 오형일 (2017). 2000년대 이후 한국 방송 산업의 신규 매체 및 채널 도입 정책에 관한 통시적 접근. 〈언론정보연구〉, 54권 3호, 173-219.
- 황근 (2019). 방송사업자 재허가 · 재승인 제도 개선 방안. 〈중앙법학〉, 21(4), 475-513.
- 한국방송광고진흥공사 (2017). 〈여론 다양성 규제 패러다임 변화 - 독일의 사례를 중심으로〉.
- Barendt, E. (1995). *Broadcasting law : A comparative study*, Oxford: Clarendon Press.
- Dicola, P. (2007). Choosing between the necessity and public interest standards in FCC review, *Michigan Law Review*, 101-133.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communication policy: Principle and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

최초 투고일: 2020. 01. 23.

논문 수정일: 2020. 03. 28.

게재 확정일: 2020. 05. 12.

Abstract

A critical review of the re-approval screening system and re-approval conditions for general broadcasters

Hye-Sun Shin

Doctoral Student, Seoul National University of Science and Technology

Yeong-Ju Lee

Professor, Seoul National University of Science and Technology

This study analyzed the review items, review process, and review results of the re-approval of general programming broadcasters based on two white papers published by the Korea Communications Commission after re-approval review. As a result of the study, it can be understood that the re-approval screening process acts as an administrative action for the realization of government policies, when the problems indicated in the first re-approval screening are reflected to some extent in the second re-approval screening process. However, it has been revealed that the re-approval screening items have limitations as a means for encouraging the implementation of the broadcasting business responsibly. The issue of partiality or factionality in current affairs and news programs should be resolved by providing balanced coverage with responsibility for the broadcasters themselves. In addition, it is necessary to decide what criteria the policy authorities will apply to the formation of a balanced program genre that is evoked at each re-approval. Lastly, as long as the re-approval system is maintained, it is necessary to improve the system to enhance the effectiveness of the re-approval screening system.

Keywords: general programming broadcaster, re-approval review, re-approval review items, re-approval conditions