정보통신정책연구 제 24 권 제 4 호 (2017. 12) pp.117-148

종합편성채널사용사업자에 대한 승인제 적용의 타당성에 대한 비판적 고찰

A Critical Review of the Validity of How the Approval System for General Programming Channels is Applied

신 혜 선 (Hye Sun Shin)*
이 영 주 (Yeong Ju Lee)**

국문초록

본 연구에서는 전문가 심층 인터뷰를 통해 2011년 등장한 종합편성채널에 대해 승인제를 통한 사업권 부과방식의 타당성과 선정 당시 세운 정책 목표의 달성 정도 그리고 재승인 절차의 적절성을 고찰하였다. 그리고 융합 환경에서 종편 채널 승인제에 대한 보완책에 대해 살펴보았다. 연구결과, 종편 채널에 대한 승인제는 방송법에 근거하고 있으며, 헌법이 방송의 권리를 제한적 자유로 규정하고 있기 때문에 언론자유를 제한하지 않지만, 다양한 매체를 통한 뉴스에 대한 접근가능성이 증가하면서 종편채널에 승인제가 적용되는 명분이 약해지는 것으로 나타났다. 둘째, 종편 채널을 선정하면서 제시된 정책 목표 중 수평적 다양성과 콘텐츠 제작 시장이 활성화되었으나, 종편 채널을 구성하는 프로그램 포맷과 장르는 제한적이라는 점이 지적되었다. 셋째, 재승인 심사 절차는 규제당국의 재량행위 내에 행해지고 있지만 심사기준을 법에 근거를 두고 진행해야 하고, 총점 미달 사업자를 재승인하는 것은 심사 자체가 의미 없는 행정행위가 될 가능성이 있음이 제시됐다. 마지막으로 종편 채널의 의무전송제를 폐지하고 진입규제를 완화하여 등록제로 전환해야 한다는 정책적 과제를 제안하였다.

주제어: 승인제, 종합편성채널사용사업자, 의무전송제, 조건부 재승인

※ 논문접수일: 2017. 9. 7, 수정일: 2017. 11. 14, 게재확정일: 2017. 12. 5
* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 석사과정, E-mail: shinhs@mt.co.kr
** 서울과학기술대학교 IT정책전문대학교 부교수, 교신저자, E-mail: roselee@seoultech.ac.kr

ABSTRACT

This study relied on expert in-depth interviews to examine the feasibility of business license applications through the approval system, the accomplishment of policy goals set up at the time of selection, and the appropriateness of the re-approval process for general programming channels instituted in 2011. In addition, we reviewed measures supplementary to the approval system in the convergence environment. The results show that, first, the approval system for comprehensive programming channels is based on the Broadcasting Act, and the process does not limit the freedom of the press because the Constitution regulates broadcasting rights with limited freedom. However, as the accessibility of news through various media increases, the justification for the approval system becomes weaker. Second, among policy goals, horizontal diversity and contents production market have become activated, but program formats and genres constituting the available channels are limited. Third, it is suggested that the review process be at the discretion of the regulatory authorities, but the review criteria be based on the Broadcasting Act. Re-approvals of under-rated broadcasters may be meaningless administrative actions. Finally, we propose to abolish the mandatory must-carry rule for general programming channels and to lower the degree of entry regulation in the registration system.

Key words: The approval system, General programming channels, Must-carry rule, Conditional re-approval

Ⅰ. 문제제기

국내 방송법 상 유료방송시장에서 방송채널사용사업자(Program Provider, 이하 PP)는 대부분 등록제를 통해 사업을 할 수 있는 반면, 홈쇼핑채널, 보도채널, 종합편성(이하 종편)채널 사용사업자는[1] 일정한 요건을 갖춘 후 정부의 승인을 받아야만 방송서비스를 제공할 수 있다(방송법 제9조 5항). 유료방송시장에서 PP의 진입 규제가 승인제와 등록제로 나뉘는 것은 각 방송채널이 전달하는 콘텐츠의 유형과 특수성으로 인한 것이다. 시사보도 프로그램을 전문적으로 편성하는 채널은 여론에 미칠 잠재적 영향력으로 인해 가장 강력한 진입 규제라 할 수 있는 승인제의 적용을 받으며(방송법 제17조 2항), 시장 진입 이후에도 규제 기관의 재승인을 받아야 방송 사업을 이어갈 수 있다.

종편채널이 도입될 당시의 유료방송시장은 여러 문제를 복합적으로 안고 있었다. 방송통신위원회(이하 방통위)가 제시한 종편채널 도입으로 달성하고자 했던 정책적 목표는 첫째, 지상파 중심의 방송시장에 경쟁을 도입하여 유료방송시장에서의 지상파 콘텐츠의 독과점을 해소하고, 둘째 지상파 방송 외에 독립제작사의 콘텐츠를 필요로 하는 콘텐츠 출구를 확대함으로써 제작을 활성화고 셋째, 방송영상산업의 경쟁력을 강화함으로써 미디어 산업의 효율성을 극대화하자는 것이었다(하주용, 2010; 황근, 2007).

하지만 유력 신문사들이 종편채널로 진출할 경우 여론독과점을 초래하고 제한된 광고시장에서 경쟁력이 약한 개별 PP의 경영이 악화될 것이라는 우려가 제기되었다(이이제·송진, 2011). 또한 신문방송 겸영 허용에 대한 방송법 시행령이 개정됨과 동시에 종편 PP가 결정되는 등 선정 방식에 논란이 있었고, 무엇보다도 종편 사업자가 과다하게 선정되어 치열한 경쟁으로 인해 방송의 상업성이 노골화되어 방송프로그램의 품질이 저급해지고 획일화될 것이라고 예상되었다(김재영·이승선, 2012; 황근, 2011). 많은 논란과 정치적 이해관계의 대립이 팽팽했음에도 불구하고 정부가 종편 PP 선정을 강행한 것이다(박상원, 2015). 이에 종편채널이 선정된 이후 과연 종편채널이 정부의 정책적 목표를 실현할 수 있으며 미디어 시장에 어떠한 영향을 줄지 그리고 정부가 이들 종합편성채널을 어떻게 사후 감독

1) 종합편성채널이란 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호 간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 사업자를 말한다(방송법 제2조 18항).

을 할지 주목의 대상이 되어 왔다.

실제 종편채널은 출범 이후 여러 가지 어려움에 직면하게 된다. 종편 4사는 애초 계획한 수준만큼 콘텐츠 제작을 하지 못했고, 콘텐츠 질도 종편 PP에 합당한 수준에 이르지 못해 방송통신심의위원회로부터 심의 제재를 받은 바 있다(김재영·이승선, 2015; 하주용, 2014). 심지어 정부의 시정명령을 이행하지 못해 2014년 1월 방통위로부터 각 사별로 3,750만원의 과징금 처분을 받은 바 있다. 2014년 1차 재승인 심사에서 종편 4사 모두 방통위로부터 조건부 재승인으로 통과되었는데, 사업계획서에서 제시한 콘텐츠 투자계획, 재방비율, 외주제작 방송프로그램의 편성비율 등을 이행하고, 방송의 공적 책임 및 공정성의 수행 그리고 종편채널로서 장르의 다양성도 확보해야 한다는 요구가 포함되었다.[2] 그러나 2017년 이루어진 2차 재승인 심사결과는 1차 재승인 심사보다 심사점수가 더 하락한 것으로 나타났다.[3] 특히 TV조선은 총점 625.13점으로 통과 기준인 650점에 미달했음에도 불구하고 조건부 재승인으로 통과되어 논란이 되었다. 방통위는 650점미만 사업자에 대해서도 조건부 재승인이 가능하다고 사전 발표한 기본 계획에서 밝힌 바 있지만[4] 일반적으로 심사결과가 심사 기준 미만일 경우에는 재승인을 불허하고 심사 기준 이상일 때 재승인 조건을 추가로 부과하는 것이 타당하다.

방송사업자의 진입 및 퇴출은 사업자뿐만 아니라 국민 다수에게 미치는 영향이 매우 크기 때문에 투명하고 적법한 절차에 따라 신중하게 운용되어야 한다(지성우, 2008a, p. 261). 두 차례의 재승인 심사를 거치면서 재승인 조건이 부과되고 시정명령을 이행하지 못해 과징금까지 부과된 시점에서 본 연구에서는 국내 방송시장에서 큰 비중을 차지하는 종편채널에 대하여 승인제라는 강력한 진입 규제를 적용하는 것이 합당한 지와 진입 이후 종편채널을 도입한 정책적 목표를 달성했는지 알아보고자 한다. 그리고 규제 기관의 재승인 절차와 사후 관리감독은 타당하게 이루어졌는지, 마지막으로 융합 환경을 고려해볼 때 종편채널과 관련된 방송정책을 어떻게 재정립할 것인지 고찰해보고자 한다.

---

2) 방통위, 재승인 조건을 위반한 종합편성방송채널사용사업자에 대해 시정명령 의결(2015. 7. 9. 방통위 보도자료)

3) 방통위, 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 의결 ㈜조선방송, ㈜제이티비씨, ㈜채널에이 등 3개사(2017. 3. 24. 방통위 보도자료)

4) 방통위는 재승인 기본계획에서 “650점미만 사업자에 대하여는 ‘조건부 재승인’ 또는 ‘재승인 거부’를 의결할 수 있다”고 심사 기준을 완화해 두었다. 방통위(2013. 12) ‘2014년도 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 기본계획’ 보도자료.

그동안 종편채널 등장 이후 여러 측면에서 학술 연구가 수행되고 있다. 먼저 시사보도 프로그램의 내용과 질에 대한 비판적 분석이 가장 많았다(강명현, 2016; 이승엽 외, 2016). 뉴스·시사보도 프로그램의 심의 사례 분석을 통해 지나친 정파성을 꼬집거나 (김재영·이승선, 2015; 박기묵·우형진, 2015; 원희영·윤석민, 2015), 종편 PP로서 다양한 장르의 방송 콘텐츠를 편성해야 함에도 불구하고 보도 프로그램이 지나치게 많이 편성되고 재방송도 많다는 연구결과도 밝혀졌다(김미라, 2012; 최세경, 2012; 하주용, 2014). 다른 한편으로 종편채널 등장 이후 지상파 방송 뉴스와 어떤 경쟁 관계에 놓여있으며 (한수연·윤석민, 2016) 프로그램 다양성에 미친 영향이 분석되었다(송인덕, 2016). 그리고 사업자 선정 과정에서의 정부의 정책결정 과정에 대해 분석하거나 (김재영·이승선, 2012; 박상원, 2015), 의무송신의 타당성에 대한 문제가 제기된 바 있다(김경환, 2013; 이영주·박정우, 2011).

본 연구는 이상의 축적된 연구결과를 토대로 종편채널의 여러 문제를 초래한 방송 정책 중의 하나인 종편채널에 대한 진입 규제인 승인제의 타당성을 검토함으로써 향후 방송시장의 진입 규제 완화와 관련된 정부의 합리적 정책 수립에 일조하고자 한다.

Ⅱ. 기존 문헌 검토

1. 승인제와 방송자유의 관계

방송법 2조에서는 방송 사업을 지상파 방송, 종합유선방송, 위성방송, 방송채널사용사업 4개로 구분한다. 그리고 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송은 규제기관의 허가를 받아야 하며, 방송채널사용사업은 승인제와 등록제의 적용을 받는다(방송법 제 9조).[5)]

5) 허가는 누구나 할 수 있지만 사회질서나 공공복지, 과당경쟁 방지 등을 목적으로 개인의 자연적 자유를 일단 제한하고, 일정 요건을 구비하는 경우에만 행사할 수 있도록 하는 제도다. 제한 후 자유를 회복시켜주는 행위여서 명령적 행위에 속한다. 승인은 공법상의 개념과 사법상의 개념으로 구분되는데, 이중 공법상 승인은 국가 또는 지방자치단체의 기관이 다른 기관이나 개인의 특정한 행위에 대해 실질 요건을 엄격히 심사하고 독점 권리를 부여하는 특허의 성격을 지닌다. 등록은 행정법상 일정한 법률사실 또는 법률관계

지상파 방송사업자는 제한된 공공자원인 주파수를 사용하기 때문에 허가를 득해야 한다(Zelezny, 2006, p. 361). 기술의 발전과 미디어 환경의 변화로 주파수의 희소성이 상대적으로 약해지고 있지만 주파수 채널에 대한 수요가 높기 때문에 제한된 주파수 자원을 책임 있게 사용하도록 정부가 개입하는 것이 정당화되고 있다. 케이블TV 사업자나 IPTV 사업자와 같은 유료방송 사업자 역시 정부의 허가를 받아야 하는데, 과당경쟁 방지와 공공복리 증진을 이유로 허가제로 진입을 제한하고 있다. 반면 일반 PP는 2001년부터 일정 요건을 갖춘 사업자에 한해 등록제로 운영되는데 등록제가 도입된 것은 시장 진입을 자유롭게 하여 시장경쟁을 촉진하고 방송 콘텐츠산업을 활성화하기 위해서다. 그러나 종편, 보도, 그리고 홈쇼핑 등 세 유형의 PP는 가장 강력한 행정적 절차라 할 수 있는 승인제를 통해 진입한다. 종편채널은 모든 프로그램을 자유롭게 다룬다는 점에서, 보도전문 채널은 취재, 보도, 해설기능을 수행해 의견형성력을 가지며 여론 조성에 영향을 미치는 이유로, 그리고 홈쇼핑 채널은 이용자들의 편익과 권리보호를 위하는 명분으로 정부가 승인제라는 강력한 수단을 통해 개입하고 있다(지성우, 2008a, p. 265).

한편, 헌법에서는 기본적으로 언론 활동의 자유를 보장하지만 방송의 자유를 일정 부분 제한하고 있다. 헌법 21조 3항에 의하면 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위해 필요한 사항은 법률로 정하도록 되어 있어 방송 규제의 범위나 방식 등을 제한하고 있다.[6] 이러한 맥락에서 방송법은 언론 자유 중 방송에 국한해 헌법적 제한을 구체화한 규제법으로 볼 수 있다. 특히 2001년 제기된 방송사업 허가제에 대한 위헌소송에 대한 헌법재판소의 합헌 판결 이후 방송법에 근거한 언론자유에 대한 규제 타당성이 인정받게 된다.[7] 방송을 할 수 있는 권리란 국가의 방해 배제를 청구하는 권리가 아니라 의견 형성과 다양성 보장이라는 매스커뮤니케이션의 기능을 보장하기 위해 조직과 절차에 관한 규정을 제정하도록 입법자에게 적극적으로 요구하는 권리로 해석되었다(고민수, 2011). 무선 전파를 매개체로 하는 방송(지상파)이나 케이블 네트워크를 매개체로 하는 방송사업

를 특정 등록기관에 비치된 장부에 기재하는 일로 자기완결적인 신고의 의미를 지닌다. 귀속행위가 따르는 일종의 완화된 허가제로 볼 수 있다(지성우, 2008a, 262-263). 마지막으로 신고는 사실이나 관념의 통지로 공법적 효과가 발생하며 행정청의 실질적 심사가 요구되지 않는다(차수봉, 2008).

6) 헌법 제21조 ③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

7) 헌재 판결 '2001. 5. 31, 2000헌바43'

모두 국가의 자원을 활용하고 있다는 면에서 허가제가 위헌이 아니라는 것이다. 이외에도 방송 영역은 절대적 자유를 누리기보다는 제도적 차원의 자유보장, 즉 객관적 자유의 성격을 지니고 있고 (김진웅, 2007; 지성우, 2008b), 주파수 채널의 공공적 성격 및 여론 형성에 미치는 영향력으로 인해 규제가 불가피하다는 의견이 지배적이다 (차수봉, 2008).

그러나 시대에 부합하는 가치를 고려해서 방송에 대한 규제의 범위와 강도를 달리할 필요성도 제기되었다. 다양한 방송매체가 등장하고, 공공재 성격에서 산업재로 방송의 의미가 변화하는 등 방송의 공공성 외에 방송사업자의 경영에 따른 수익의 창출 등이 새로운 헌법적 가치로 등장하고 있다 (최우정, 2013). 방송 사업은 헌법 21조의 언론의 자유만이 아니라 15조 직업행사의 자유, 23조 재산권 등의 다원화된 가치가 충돌하고 경합하는 분야이기도 하다. 특히 희소한 주파수 자원이나 물리적 네트워크를 점유하지 않은 PP에 대한 승인제는 논란의 소지가 크다. 승인제로 인해 시장경쟁을 왜곡하고, 수용자의 채널 선택권을 제한한다면 (이병섭, 2010, p. 131) 승인제의 타당성은 약화될 수 있다.

2. 종합편성채널의 승인제 도입의 근거

현재 유료방송에 채널을 공급하는 일반 PP는 2001년 통합방송법 개정으로 등록제가 적용된다. 즉 일정한 조건만 갖추고 규제기관에 등록한 후에는 플랫폼 사업자와 협상을 통해 채널공급권한을 받고 서비스를 제공할 수 있다. 하지만 종편, 보도, 그리고 홈쇼핑 PP는 승인제 적용을 받는다(방송법 제9조 제5항).

2010년 종편 PP를 선정할 당시 정부가 밝힌 정책 목표는 경쟁력 있는 사업자를 도입해 유료방송 산업을 활성화하고 방송 산업의 규모를 확대하며 양질의 다양한 콘텐츠 제공을 통해 시청자의 선택권과 만족도를 증진한다는 것이었다. 사업승인 기본계획에 따르면 첫째, 융합하는 미디어 환경변화에 적극 대응, 둘째, 방송 다양성제고를 통한 시청자 선택권 확대, 셋째, 콘텐츠시장 활성화 및 유료방송시장의 선순환구조 확립, 넷째 경쟁 활성화를 통한 방송 산업의 글로벌 경쟁력 확보 등이었다.[8] 또한 방송법상 종편채널은 KBS1과 EBS 외에 지상파 방송도 누리지 못하는 의무송신의 특혜를 받고 있다(방송법 시행령 53조 1항).

8) 방송통신위원회 보도자료 2010년 9월

이와 같이 제시된 정책적 목표에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈린다. 우선 종편 4사 모두 2015년 시청률 기준 5위 내 상위권 유료방송채널의 지위를 차지하고 있다. 더불어 2015년도 종편 4사 계열의 광고협찬 매출은 2014년 대비 29.3% 증가한 4,754억 원으로(2016 방송시장경쟁상황평가) 성장하였다. 그러나 종편채널이 일반 PP에 미친 부정적 영향도 지적되었다. 의무송신 조항으로 인해 종편채널은 '골드채널' 대역으로 편성되었고, 2014년부터는 프로그램 사용료를 받게 되면서 독립 PP의 수익에 부정적 영향을 미치고 있다(홍종윤 외, 2016).

콘텐츠 시장 활성화 측면에서는 콘텐츠 투자는 증가했지만, 애초 밝힌 투자 계획에는 미치지 못하고 있다. 종편채널 4사의 콘텐츠 투자액은 2014년 JTBC 1174억 원, 채널A 505억 원, TV조선 459억 원, MBN 392억 원으로 애초 계획한 수준에 이르지 못하고 있다. 무대장치 등 많은 비용이 소요되는 버라이어티쇼 프로그램보다 보도나 시사토크 프로그램 비중이 압도적으로 많다. 재방송 비율은 여전히 높은 수준이며 2014년 기준 재방 비율은 JTBC 57%, MBN 50.9%, TV조선 37.2%, 채널A 41.4%이다(하주용, 2014, p. 67).

마지막으로, 방송 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대라는 정책 목표는 양적 다양성의 증가와 선택권이 확대되었다는 평가를 받고 있다. 주 시청 시간대에 제공하는 주요 채널의 방송프로그램 장르의 수직적 다양성 그리고 주요 방송채널에 대한 시청자의 노출 다양성도 증가한 것으로 확인되었다(송인덕, 2016). 그러나 방송채널 간 수평적 다양성은 감소하고 관점의 다양성이나 고품질의 콘텐츠 증가는 달성되지 못했으며, 특히 방송의 공공성·공익성을 준수하지 못한 점이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 종편 저널리즘은 과잉된 정파적 저널리즘과 흥분하는 시사토론 프로그램으로 비유되었고 (이기형, 2014; 이영주, 2016), 종편 4사의 선거 보도는 등장인물의 균형성이나 발언 내용이 모두 편향적이며, 불공정성에 대한 우려가 있는 것으로 나타났다(원희영·윤석민, 2015, p. 142).

3. 종합편성채널의 재승인 절차

종합편성 PP는 3년마다 방통위의 재승인을 받아야 한다. 승인 PP가 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 승인기간 만료 6개월 전에 재승인 신청서를 방통위에 제출하여야 하고(방송법17조 2항)[9] 방통위는 방송사업자에 대한 허가를 해줄 때와 동

9) 방송법 17조 ②제9조제5항 단서의 규정

일한 사항과 절차에 의해 진행해야 한다.

일반적으로 사업자의 진입과 퇴출은 각 사업자의 방송사업 진입·지속 여부를 결정하는 매우 중요한 절차이다. 이에 적법절차의 원리에 따라 사업자에 대한 공고기간과 방식, 위원 선정을 위한 내부절차, 위원 구성의 적정성이 보장되어야 한다 (지성우, 2008a, p. 271).

종편채널의 재승인 심사절차와 관련된 법 조항은 방송법 17조, 18조, 19조, 99조, 109조 등이다. 심사일관성이나 예측가능성이 없다는 불만이 제기되어 2016년 이후 방통위는 재허가·승인 사전 기본계획으로 의결해 심사기준을 공표하고 있다. 재승인 기본 계획은 ① 여론의 다양성 제고, 콘텐츠 시장 활성화, 방송의 공적책임 부분 중심 평가 ② 상세한 심사기준 제시 ③ 지상파방송 재허가 심사기준을 준용하되 종편·보도 PP채널의 특성을 반영한다는 내용으로 구성됐다. 심사결과 총 650점 이상을 획득한 사업자에 대하여 재승인을 의결하고, 650점미만 사업자에 대하여는 조건부 재승인 또는 재승인 거부를 의결할 수 있다는 단서를 붙였다.[10] 또, 총점 650점 이상을 획득하더라도 개별 심사사항의 평가점수가 배점의 40%에 미달하는 경우에 조건부 재승인을 할 수 있도록 했다.

2014년 종편채널에 대한 첫 재승인 심사에서는 사업 선정할 때의 기준을 심사기준으로 삼았다.[11] 1차 재승인에서는 종편채널 4사 모두 총점 이상을 받았고 2차에서는 JTBC가 731.99로 가장 높은 점수를 받았고, TV조선이 625.13으로 650점 기준에 미치지 못한 점수를 받았으나 추가 청문을 실시한 후 재승인을 받았다.[12] 이와 별도로 TV조선은 보도비율 축소, JTBC는 수익성 및 재정적 보완책 마련, 채널A는 공익방송 비율 확대 등을 권고 받았다.[13] 1차 재승인에서 재방비율이 높고 보도 중심이며 콘텐츠 투자 약속을 이행하지 않아 종편 4사 모두 추가 조건을 부과 받았다. 또한 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 편성하고, 장르별 다양성 제고를 위해 뉴스, 탐사보도, 시사 논평, 토론 대담 등의 장르 프로그램을 합산하여 사업계획서 비율대로 편성하고, 방통위에

10) 방통위(2013. 12) '2014년도 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 기본계획' 보도자료.

11) 심사 항목 중 '방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'과 '방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성'의 평가점수가 각각 배점의 50%에 미달하는 경우 조건부 재승인 또는 재승인 거부를 할 수 있다.

12) 방송통신위원회 2017년도 종편 PP 재승인 심사결과

13) 2014년도 종편PP 재승인 조건 및 권고사항(방통위 2014. 3. 19.)

전년도 이행실적을 보고하라는 주문을 받았다.

2017년 이루어진 2차 재승인 심사에서도 채널A와 TV조선은 보도 분야 및 시사프로그램의 장르 편성 비율 제한, 심의규정 준수, 콘텐츠 투자금액의 계획대로 준수하라는 추가 조건이 포함되었다. 특히 TV조선은 방송 품격을 제고하고 심의 법정제재를 매년 4건 이하로 줄이라는 요구가 추가되었다.

한편 방통위는 1차 재승인 이후 종편채널이 재승인 조건을 준수하지 않아 시정명령을 내렸다. 종편채널 4사는 매년 1575억~2322억 원 이상을 콘텐츠 개발에 투자하고, 재방송비율도 16.9~29.2% 수준으로 맞춰야 함에도 불구하고 방통위의 시정명령을 이행하지 않아 과징금을 부과 받았다.[14)]

4. 종합편성채널 승인제의 문제점에 대한 논의

2011년 종편채널이 출범한 이래 정책적 보완의 필요성에 대한 논의가 이어졌다. 먼저 종편채널에 적용하는 의무전송 규정을 폐지하자는 주장이 있다. 의무전송제는 수용자에게 제공되는 채널이 많아질수록 프로그램의 다양성이 증대할 것이라는 기본 가정 하에 실시된다(Krattenmaker, 1998, p. 573). 의무 전송되는 채널로 인해 표현하고 싶은 다른 사업자의 표현 기회가 억제되거나 자율적이어야 할 방송사의 편성권이 침해될 경우 정부는 이를 통해 추구해야 할 명백한 공적 이익을 제시해야 한다(유의선·이영주, 2001, p. 371). 이런 맥락에서 종편채널이 현재의 미디어 환경에서 수용자가 반드시 누릴 필요가 있는 공공적 가치를 제공하는지 검토할 필요가 있다. 이와 별도로 종편채널이 후발 사업자이기 때문에 이들의 시장 진입을 도와 가입자 기반을 확대하고 유효 경쟁을 촉진한다는 측면에서 타당성을 지닐 수 있다. 그러나 종편채널이 생존하기에 충분한 가입자 시장을 확보하고, 시청률도 전체 PP 가운데 상위에 위치할 경우 플랫폼 사업자의 편성권을 제

14) 그런데 1차 과징금에 대해 종편 4사가 과징금 부과처분 취소소송을 제기했으나 법원은 상고 법원에서 내린 원고 패소판결(한) 원심을 확정했다. 항소심 재판부는 방통위의 시정명령은 향후 사업계획을 위반하지 못하게 막기 위한 것이며, 사업계획을 100% 달성하는 것이 어려워졌다는 이유만으로 무효라고 볼 수 없다고 보았다. 또 콘텐츠 투자 금액 등은 방송의 다양성 제고와 콘텐츠 시장 활성화라는 종편 도입 취지에 비춰볼 때 필수적이고 중요한 항목이며, 종편 4사의 시정명령 위반은 경미하다고 볼 수 없고 이에 따른 과징금 부과도 적법하다고 판시했다 대법원, 종편 과징금 정당...콘텐츠 투자 않고 재방송 많아(2016. 6. 4.)『로이슈』

약하는 부정적 효과를 상쇄할 만큼 보호 법익이 크지 않다(김경환, 2013; 김차근·최성진, 2014, p. 138). 특히 종편채널을 위해 특정 채널에 대해 채널 번호 배정을 요구하는 것은 규제의 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 특혜에 해당할 수 있다.

다음으로 종편 PP에 대한 재승인 절차의 타당성에 대해 검토할 필요가 있다. 행정 환경의 급격한 변화와 미래 시장 환경에 대한 예측의 불확실성으로 인해 입법자가 모든 행위에 필요한 세부 요건을 명확하게 법으로 규정하기 어렵기 때문에 행정기관의 정책적·행정적 판단에 의지하는 재량행위가 광범위하게 인정된다(노기현, 2013, p. 293). 하지만 행정기관의 재량 권한은 법률에 의한 행정원리를 벗어나서는 안 되며 재량권의 한계를 넘거나 남용해서는 안 된다(행정소송법 제27조). 예측 가능성이 적고 재량권이 많은 규제 행위에는 행정과 사인 사이에서 부정부패가 발생할 소지가 있다(이원우, 2011, p. 3). 심사 기준을 넘지 못한 사업자까지 조건부 재승인을 해주고, 재승인 심사 조건을 고시나 규칙으로 두지 않고 심사 때마다 규제 기관의 기본계획으로 대신하는 것도 검토할 필요가 있다. 사업자의 재허가 및 재승인 등에 관한 실질적·절차적 내용을 사업자에게 공고하는 방식의 적정성은 매우 중요하기 때문이다(지성우, 2008a).

마지막으로 방송규제가 완화되는 시점에서 종합편성채널의 승인제를 완화 내지 폐지할 필요성이 강조되고 있다. 진입 규제는 전파의 희소성이나 자원의 낭비를 방어하는 명분으로 이루어졌는데 그 근거가 약할 경우 재검토해야 한다(손금주, 2013; 지성우, 2008b). 특히 진입규제가 기존 방송사업자의 지배력을 강화하거나 유지하는 기제로 작용할 경우 그러하다(최우정, 2013). TV홈쇼핑 PP 역시 승인제로 인해 과다한 독점적 지대가 발생하는 것으로 여겨져 이를 개선하려는 다양한 정책적 방안이 제기되고 있다(김민환, 2011; 문상일, 2016; 최재섭, 2010). 승인제가 적용되는 모든 PP에 대한 진입규제에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

Ⅲ. 연구문제 및 연구 방법론

1. 연구문제

본 연구에서는 종편채널에 대한 승인제 도입의 타당성 및 보완책을 살펴보려는 연구목적을 해결하기 위해서 관련 선행 연구를 검토하고 이를 토대로 인터뷰 항

목을 도출한 후 헌법, 행정법, 그리고 방송정책을 집행하는 공무원 등 전문가 집단을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다.

승인제는 국가가 신청인이 관련 사업을 할 수 있는 자격을 보유하고 있는지 여부를 판단하는 것이라 할 수 있는데, 희소한 전파자원을 기반으로 하는 지상파 방송이나 물리적 네트워크를 필요로 하는 플랫폼 사업자가 아닌 방송채널사용사업자에게 승인제라는 강력한 진입 규제를 적용하는 것의 타당성을 알아보고자 한다. 우리나라 헌법 21조에서는 언론의 자유를 보장하고 있다. 그러나 정부는 주파수 채널을 사용하지 않고 공공 자원을 사용하지 않은 종편채널에 대해서도 방송의 자유를 제한하여 진입규제를 하고 있다. 종편채널이 보도 기능을 수행하고 있어 여론에 미치는 잠재적 영향이 있다는 것이 규제 근거가 되고 있지만 과연 현재의 방송환경에 적합한 것인지 논의하고자 한다.

연구문제 1. 국내 방송시장에서 종합편성채널 사업자에 대해 승인제를 통한 진입 규제는 타당한가?

또한 정부는 종편채널의 시장 진입 이후에는 시장 안착을 위해 각종 정책적 수단을 통해 지원해주고 있다. 종편채널을 의무전송 대상에 포함하고, 낮은 대역 채널을 배정하고, 방송발전기금 납부 의무를 연기해주었다.[15] 방송 산업의 진입 규제는 방송 산업 구도와 성패를 좌우하는 중요한 행위이며 (정인숙, 2007), 특히 신규 채널의 시장 진입과 성공적 정착은 정부의 정책 결정 과정이 절대적인 영향을 주게 마련이어서 (김영주·정재민, 2013), 정부의 지원이 이루어진 것으로 해석된다. 이에 종편채널의 도입을 통해 정책적 목표를 달성했는지 여부를 살펴볼 필요가 있다.

연구문제 2. 종합편성채널에 대해 승인제를 도입한 정책적 목표는 달성했는가?

한편, 승인제를 통해 방송시장에 진입한 사업자에 대한 정부의 관리감독은 매우 중요하며, 그 주된 수단이 바로 재승인 절차라 할 수 있다. 신규 사업자가 단기간에 시장에 성공적으로 정착하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이들을

15) '괴물방송' 종편, 이대로 좋은가, (2013. 11. 27.)『경향신문』

적절히 관리 감독하는 것은 종편채널을 승인한 정부의 책임이다. 이에 재승인 절차가 방송법에 근거하고 있는지 그리고 총점 미만의 점수를 득한 사업자에 대해서도 조건부 재승인을 부여하는 것이 규제기관의 재량권에 포함되는지, 그리고 재승인 조건 미이행 시 부과되는 제재는 적절한지를 포함해 전반적인 재승인 절차의 타당성을 살펴보고자 한다.

연구문제 3. 종합편성채널 도입 이후 수행된 규제 당국의 재승인 절차는 타당하였는가?

마지막으로 융합 환경에서도 종편채널에 대해 의무전송제로 보호해야 하는지 그 필요성을 살펴보고, 이외에 승인제를 통한 종편채널에 대한 어떠한 정책적 보완 방안이 필요한지 살펴봄으로써 미디어정책의 방향을 제안하고자 한다.

연구문제 4. 융합 환경에서 종합편성채널과 관련된 방송정책의 문제점은 무엇이며 이에 대한 정책적 대안은 무엇인가?

2. 연구 방법론

1) 조사 방법: 심층 인터뷰

본 연구를 위해 방송정책 전문가 집단을 대상으로 인터뷰를 실시했다. 언론학, 법학, 그리고 행정학 전공 교수 5명과 방송정책 수립 및 집행 경험이 있는 공무원 5명, 그리고 법조계에 종사하는 변호사 1명 등 총 11명을 대상으로 서면 인터뷰와 면대면 심층 인터뷰를 병행했다. 방송정책을 실제 수립하고 집행 경력이 20년 이상 되는 공무원들을 대상으로 조사를 실시함으로써 계량화된 연구로 접할 수 없는 정책 집행 과정에 보다 가깝게 다가가 의미 있는 결과를 도출할 수 있었다.

인터뷰 방식은 사전 조사의 성격으로 서면으로 질의서를 발송하여 답변서를 받아 질문 항목을 도출한 다음, 본조사로 서면 및 면대면 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰는 2017년 7월 1일부터 8월 10일 사이에 진행되었으며 평균 인터뷰 시간은 1~2시간 정도 걸렸으며 연구자들이 직접 모든 인터뷰를 실시했다. 면대면 인터뷰는 사전 승낙 하에 모두 녹음했고, 연구결과는 인터뷰 내용을 녹취록 형태로 문서화한 이후 분석되었다.

<표 1> 인터뷰 대상의 특성

대상자	성별	분야
A	남	공무원
B	남	공무원
C	남	공무원
D	여	공무원
E	여	공무원
F	남	법학 전공
G	남	법학 전공
H	남	법학 전공
I	남	행정학 전공
J	여	언론학 전공
K	남	법조계

2) 조사 항목

<표 2> 인터뷰 설문 항목

주요 항목	설문 항목
종편채널 승인제 도입의 타당성	승인제의 언론 자유 제한 가능성 승인제를 통한 사업권 부과 방식의 타당성
종편채널을 통한 정책적 목표 달성 여부	방송 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대 콘텐츠 제작 활성화를 통한 방송시장 성장 융합 미디어 환경에 대한 대응 및 방송 산업의 글로벌 경쟁력 확대
종편채널 재승인 절차의 타당성 (재량권 남용)	기본계획에 의거한 심사 기준의 공표의 타당 총점 미달 사업자의 조건부 재승인의 타당성 재승인 조건 미이행시 법적 제재 및 과징금 부과
융합 환경에서 종편채널 관련 정책적 보완책	승인제 유지 시 개선 사항 승인제 폐지 시 보완점 기타 법 정비

인터뷰를 위한 설문 항목은 연구문제의 하위 항목으로 구성하였다. 먼저 종편채널에 대해 승인제를 통한 사업권 부여방식이 타당한지 살펴보고 승인제가 헌법이 보장한 언론자유를 침해하는지 여부를 파악하기 위해 언론의 자유와 방송의

자유간의 충돌 여부를 질문하였다. 다음으로 종편채널의 도입 이후 정책 목표의 달성 여부를 파악하기 위해 방통위가 사업자 선정 계획을 밝혔을 당시 제시한 정책 목표를 방송다양성 제고를 통한 시청자 권리(선택권) 확대, 콘텐츠 시장 활성화 및 유료방송시장 선순환구조 확립, 융합 미디어 환경에 대한 대응 및 방송 산업의 글로벌 경쟁력 확대 등 세 가지로 재분류한 후 의견을 구하였다. 또한 재승인 절차의 타당성을 알아보기 위해 기본계획에 의거한 재승인 심사 기준의 공표의 적절성, 총점 미달 사업자의 조건부 재승인 부과의 타당성, 그리고 조건부 재승인 과정에서 부여한 조건에 대한 미이행 시 이루어지는 법적 제재의 실효성 등을 설문에 포함시켰다. 마지막으로 융합 환경에서 종합편성채널과 관련된 방송정책의 개선방안에 대해 살펴보기 위해 승인제를 유지할 경우와 폐지할 경우를 구분하여 정책적 보완점에 대한 의견을 수렴하였다.

Ⅳ. 연구결과

1. 종합편성채널에 대해 승인제를 통한 사업권 부과 방식의 타당성

1) 종편채널사업자에 대한 승인제를 통한 진입규제와 언론자유의 충돌 여부

종편채널은 유료방송시장에 방송채널을 공급하는 PP임에도 불구하고 가장 강력한 진입규제인 승인제의 적용을 받고 있어서 헌법에서 보장하는 언론의 자유와 충돌될 소지가 있다. 승인제는 정부가 권한을 제한한 후에 자격이 있는 사업자를 심사하여 권한을 제한적으로 부여하는 특허적 성격이 있기 때문이다.

그러나 심층 인터뷰 결과 전문가들은 종편채널에 적용하는 승인제는 헌법상의 언론의 자유를 제한하지 않는다고 보았다. 법학자들은 헌법에서 정의한 방송의 권리가 일반적인 언론자유와 달리 독자적인 기본권이 아니며 국가가 질서를 통해 부여할 수 있기 때문에 언론자유와 충돌하지는 않는다고 보았다. 자유권임에도 불구하고 보장권의 성격이 있기 때문이다. 보장권의 성격이 있는 것은 방송을 통해 타인이 영향을 받을 수 있고, 정부가 개입하지 않을 경우 권력과 자본을 가진 자가 방송할 가능성이 크기 때문에 사회적 악영향이 발생하지 않도록 국가의 통제가 필요하다는 것이다. 공무원들도 방송의 자유는 방송의 공익성으로 인해 절대적 자유가 아닌 상대적 자유, 제한적 자유의 성격을 지니고 있고 특히 보도 프

로그램이 포함된 채널사업자는 정부가 방송법에 근거하여 자격 요건을 심사하여 방송사업자를 선정하는 것은 타당하다고 보았다.

"방송의 자유는 언론의 자유가 실현될 수 있도록 뒷받침해주는 기본권 실현을 위한 기본권입니다. 독자적인 기본권이 아니라 국가가 질서를 통해서 만들어줘야 하는 대상입니다."(법학 교수 F)

"우리 헌법상 언론과 재산권은 자유가 아닌 보장권입니다. 보장된다는 건 자유권임에도 내가 누리면 남이 영향을 받는 것을 의미합니다. 그걸 만들 수 있는 기술들을 가진 권력과 자본이 한정되었고, 그 한정된 걸 국가가 통제하기 위해서가 아니라 히틀러처럼 위험한 놈들이 나오면 안 되니까 기본법에 들어간 겁니다. 단 법률에 의해 과잉금지원칙, 비례의 원칙을 지켜야 합니다."(법학 교수 G)

"방송의 자유는 상대적 자유입니다. 제한적 자유로 출발하는 방송 특성상 방송의 공익성 등을 심사할 법적 근거가 방송법에 있고, 특히 보도 기능이 포함돼있어 자격 심사를 하는 게 맞습니다."(공무원 E)

그러나 이와 다른 시각에서 승인제를 바라보는 의견도 제시되었다. 우선 장르를 근거로 하여 승인제 적용을 차등화 하는 것은 방송사의 편집권의 자유를 제약할 수 있으며 특히 방송법상 보도에 대한 정의가 명시되지 않은데도 불구하고 보도 PP나 종편 PP를 규제하는 것은 적절하지 않으며 국민의 직업 선택의 자유를 제한하고 있다고 보았다.

"종편을 승인제로 하는 것은 언론의 자유를 보장한 헌법을 위반하는 것입니다. 언론의 자유에는 편집권이 포함되는데 종편, 보도, 일반 PP로 구분하는 것은 편집권의 자유를 억제합니다. 또한 직업선택의 자유에 대한 제약입니다. 국민은 장르와 관계없이 다양한 형태의 방송을 제공하여 사업할 권리가 있습니다."(공무원 B)

이를 종합하면 방송의 자유는 제한적으로 법률에 근거해 제한할 수 있지만 방송사의 편집권과 직업 선택의 자유까지 범위를 확대할 경우 기본권 침해 소지가 있을 수 있다는 것이다.

2) 승인제를 통한 사업권 부과 방식의 타당성

다음으로 승인제를 통해 종편채널 사업자를 선정하여 사업권을 부과하는 것에 대해서는 보도채널의 영향력 혹은 보도 기능에 대한 규제 필요성에 대한 판단에 따라 전문가들의 의견이 달라졌다.

먼저 종편채널이 전파자원이 희소한 지상파 방송이 아니지만 보도 기능이 있어 여전히 지상파 방송과 책무를 유사하게 부여해야 한다는 것이다. 방송의 일방향성과 사회적 영향력 때문에 진입 규제가 필요하다는 입장이다. 따라서 종편채널이 공정하고 객관적인 프로그램을 제작·편성할 수 있는 자본력과 전문성을 갖추고 양질의 다양한 콘텐츠 공급을 통해 공적 책임을 수행하는지 확인하기 위해 정부의 관리감독이 필요하다는 것이다.

"종편은 보도를 포함해서 다양한 콘텐츠가 들어가기 때문에 국민에게 미치는 영향이 큽니다. 방송은 기본적으로 아직까지는 일방향성이 강합니다."(변호사 K)

"종편은 지상파 방송과 지위가 같다고 봐야 합니다. 따라서 의무와 책임도 지상파와 동등하게 부과되어야 합니다. 진입을 제한하지 않으면 공정성과 공익성이 훼손되고 과도한 선정성으로 인해 폐해가 생길 수 있습니다."(공무원 C)

"종편은 언론 기능을 담당하는 방송사업자이므로 국민들에게 미치는 영향력이 크다고 봅니다. 언론의 자유가 훼손되지 않은 범위에서 관리 감독이 필요합니다."(공무원 D)

하지만 보도 기능이 있다 할지라도 유료방송시장에 채널을 공급하는 PP에 대한 진입 규제는 타당하지 않다는 견해도 제시되었다. 종편 채널이 한정된 자원을 사용하지 않기 때문에 규제 명분이 약하다는 것이다.

"승인제가 유지되기 위해서는 몇 가지 전제가 있어야 합니다. 첫째, 국가자원을 사용하고 그 자원이 한정적이어야 합니다. 전파를 사용하지도 않고 SO처럼 도로점유 등의 시설점유가 아닌데, 수백 개 채널이 존재하는 디지털 환경에서 승인제를 유지해야 할 만큼 자원이 한정적이라고 보기 어렵습니다."(공무원 B)

"지상파와 케이블, 종편채널이 갖고 있는 진입규제 형태는 허가와 승인으로 나누어져 있지만 명분은 굉장히 다릅니다. 지상파는 주파수 관리차원에서의 무선국 허가차원에서의 진입규제가 있습니다. 근데 종편에 대한 진입규제는 뜬금없이 보도 영역에 대한 진입규제로 변질되면서. 왜 종편을 진입 규제하느냐 물어오면 마땅한 명분이 없습니다." (언론학 교수 J)

또한 뉴스 콘텐츠의 제작이 용이하고 이용자의 접근가능성이 매우 높은 미디어 환경에서 보도 기능이 포함된다고 해서 영향력이 크다고 여기는 것은 문제가 있으며, 정부규제가 아니더라도 시장의 조정기능으로 인해 방송사가 뉴스보도를 제대로 하는지 감시할 수 있다는 것이다.

"보도는 방송법상 법적 정의도 명확하게 되어 있지 않고 과대평가 되어 있습니다. 현대 사회에서 보도의 사회적 기여도나 영향력이 과도하게 평가되고 있고 규제해야한다는 논리를 당연히 여기고 있습니다." (법학 교수 G)

"시장의 자유조정기능으로 인해 어떤 방송사의 보도 채널이 의도적으로 가짜 뉴스를 했다고 한다면 자동적으로 퇴출될 수밖에 없을 겁니다. 보도는 공중으로부터 신뢰를 얼마나 확보하느냐의 문제인데 시장에 맡겨두는 것이 장기적으로 낫다고 봅니다." (언론학 교수 J)

이러한 주장은 법학, 언론학, 그리고 관련 공무원이 모두 제기하고 있으며, 보도 기능이 있는 보도채널이나 종편채널에 대한 정부 규제를 당연시 여기는 방송법에 문제를 제기하는 새로운 시각이라 할 수 있다.

3) 종합편성채널 도입을 통한 정책적 목표의 달성 여부

다음으로 종편채널 선정 시 세운 정책 목표를 세 가지로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 채널 사업자가 늘어난 만큼 시청자 선택권과 콘텐츠의 다양성도 증가함으로써 시청자의 편익이 증진했고, 더불어 언론의 사회적 기능 측면에서 비판과 감시 역할이 증대했다는 의견이 제시되었다.

"종편은 미디어 환경 변화에 대응하여 다양한 언론 통로를 제공한 면에서는 긍정적

으로 보입니다. 또한, 새로운 형식의 뉴스프로그램 등을 시도한 것은 긍정적으로 보입니다."(공무원 D)

"종편에서 최순실 태블릿 PC 보도로 촉발된 촛불집회가 탄핵정국과 정권교체를 이루어낸 것을 보면 언론감시기능의 중요성을 실감할 수 있으며, 일반 국민에 대한 영향력이 일반적으로 신문보다 방송이 큰 것으로 나타나는 점에 비추어 볼 때 한국사회의 성장에 긍정적 기능을 미친 것으로 봅니다."(공무원 E)

하지만 종편채널 등장 이후 다양한 관점이나 포맷은 증가하였지만, 제작비가 적게 소요되는 시사토크 프로그램 제작을 많이 편성하고 시사보도 관점의 편향성이 강해 방송 콘텐츠의 질적 성장을 이루지 못했고 콘텐츠의 다양성에 기여한 점은 부족한 것으로 지적되었다.

"종편 4사는 양질의 신규 콘텐츠 제작에 대한 투자 없이 기존의 신문제작 인력을 방송에 투입하여 손쉬운 시사토크 프로그램 제작에 안주했고 결과적으로 채널 간 차이점을 찾기 어려운 상황이므로 다양성에 기여한 점은 부족합니다."(공무원 E)

"관점 다양성, 선호하는 시청자들에 의한 노출다양성, 이 두 가지는 확대되었지만 채널 내 다양성은 감소되었다고 봅니다. 종편이 갖고 있는 이상한 포맷으로 인해서 바람직하지 못한 장르가 나와 채널 다양성을 오히려 감소시키지 않았나. 합니다." (언론학 교수 J)

둘째, 종편 선정 다시 내세운 콘텐츠 시장 활성화 측면에서는 외주제작시장이 확대되어 제작 주체가 다원화되고 방송 콘텐츠가 유통되는 창구가 증가했다는 평가가 주를 이루었다. 다만, 종편이 기대했던 만큼 콘텐츠 투자 약속을 지키지 않아 정책 목표에 미치지 못하고 있으며 더욱이 제한된 방송광고시장에서 종편채널의 광고수익이 증가할수록 일반 PP의 성장에 저해가 되고 있다는 지적도 제기되었다. 종편채널의 등장이 시장 경쟁 수준이 높은 PP시장에서 중소 PP의 생존이 더욱 어려워지는 결과를 가져오고 있다는 것이다.

"종편 PP의 성장이 일반 PP의 성장을 가로막는 요인으로 작용합니다. 광고를 둘러싼 제로섬 게임 양상으로 전개되어서 콘텐츠 시장 활성화 및 상생은 미흡합니다."

(공무원 C)

"4개 종편을 선정해서 방송광고시장의 경쟁을 심화시켰고, 특히 4개 채널을 모두 의무재송신 채널로 정하면서 군소 PP의 존립을 어렵게 했습니다."(공무원 E)

마지막으로 종편채널의 글로벌 경쟁력 확대 여부에서는 응답자 대부분 비판적 의견을 제시했다. 목표 자체가 불투명하고 실현가능성이 없음에도 불구하고 정부가 이를 계획에 포함했다는 것이다. 또한 종편 사업자는 국내 시장에서의 경쟁력도 갖추지 못하고 사업 안정성도 불안한 상황이기 때문에 글로벌 시장으로의 진출이 어렵다고 보고 있다.

"융합미디어 환경에 적극 대응이라는 목표는 처음부터 애매한 정책목표였고, 특별히 융합 환경에 기여한 점을 찾기 어렵습니다."(공무원 E)

"종편은 글로벌 경쟁으로 나가지 못하고 국내에서 이전투구 양상을 보이고 있습니다. 과도하게 사업자가 선정되어 사업 안정성이 미흡한 점이 원인이라 할 수 있습니다."(공무원 C)

전문가들은 정부가 초기 목표를 잘못 수립한 측면도 있으며 시행 과정에서 과다하게 많은 종편채널을 선정한 결과 종편의 경쟁력이 일정 수준으로 올라오는데 많은 시간이 소요되고 성장하는 데 한계가 있다는 평가를 하고 있다.

4) 종합편성채널에 대한 재승인 절차의 타당성

재승인 절차는 방통위가 심사 기준을 기본 계획으로 공표한 행위의 타당성과 총점 미달인 사업자에게 다시 조건부 재승인을 한 행위, 그리고 조건 미이행 시 부과하는 법적 제재의 타당성 측면에서 전문가들의 의견을 물었다.

(1) 기본계획에 의거한 재승인 심사 기준의 공표

먼저 재승인 심사기준을 방통위가 정하는 행위가 고시나 규칙에서 위임하지 않고 기본계획에 의존하는 것은 문제가 있다는 지적이 제기되었다. 규제기관이 내부

공표에 의해 재허가 혹은 재승인 절차를 진행해왔기 때문에 법적으로 허용되지만, 재승인마다 그 세부내용이 달라지는 기본계획은 예측가능성이 부족하다는 것이다. 기본계획에 의한 심사는 각각의 시대에서 요구되는 정책을 포함하고 규제기관의 재량권을 확보할 수 있는 측면이 있지만 반대로 제도적으로 취약하기 때문에 방송법에 근거 규정을 마련할 것으로 제안하고 있다.

"재승인 심사 기준이 공고로 할 수 있는 성격이냐? 재승인이 법령상의 행위이고 절차인데 공고라는 효과가 없는 내용을 변경할 수 있는 것으로 하는 것은 하자가 있습니다."(법학 교수 F)

"적어도 방송법에 심사기준을 만들 수 있다는 근거 규정은 필요합니다. 내부 공표를 하고 행정기관이 계속 지켜 와서 나름 자기 구성이 생기면 그걸 법원이 인정해주는데 투명하지 않습니다. 사업자 입장에서도 기준을 알아야 그 기준에서 좋은 평가를 받을 수 있게 노력합니다."(법학 교수 H)

(2) 심사기준 미달 사업자에 대한 조건부 재승인

다음으로는 규제기관에서 기본계획에서 발표한 기준에 따라 심사했음에도 불구하고 총점이 심사기준에 미달했을 때 조건부 재승인을 부여하는 것에 대한 타당성을 살펴보았다. 총점이 심사기준에 미치지 못할지라도 방송법에서 적시한 승인취소에 해당하는 내용이 아니라면 방통위가 재승인을 거부할 명분이 없으며, 조건부 재승인은 절차상 합리성을 갖춘 것이며 규제기관의 재량권 내에 포함된다는 전문가들의 의견이 많았다.

"법과 시행령, 고시 그 어디에도 몇 점이 안 되면 재승인하면 안 된다는 내용이 없기 때문에 방통위 내 담당국에서 조건부로 승인을 하고, 방통위에서 의결하면 됩니다. 근데 방통위에서 상위 근거가 없기 때문에 방통위원회를 여는 겁니다...법에 특정 상황에서는 승인을 거부할 수 있다는 조항이 명문화돼있지 않고는 거부할 수 없습니다. 조건부 재승인은 월권이 아니고, 방통위 상임위원의 합의로 심사기준을 만들면서 절차상 합리성을 갖춘 것입니다."(공무원 B)

"승인은 설권행위의 하나로 일정한 일을 할 수 있도록 법률상의 기회를 부여한 건

데. 특허를 줄 것인지 말 것인지 아니면 특허기업을 몇 개로 할 것인지, 특허기간 중에 어떤 조건 위반이 발생했을 때 승인을 취소할지 여부 모두 정부의 재량이 인정됩니다." (행정학 교수 I)

그럼에도 총점이 심사 기준에 미치지 못한 사업자에 대해 조건부 재승인을 부여한 것은 재량권 일탈 가능성이 있다는 의견도 나왔다. 기준을 넘었을 경우 조건부 재승인을 할 수 있고 기준을 넘지 못했을 경우 재승인 취소로 판단을 내려야 한다는 것이다. 실제 기본계획에서는 심사결과가 기준에 미달될 경우 어떤 기준에 의해 조건부 재승인을 해줄 수 있는지도 명확하게 제시되지 않았다.

"재량권 일탈일 수 있습니다. 심사를 해서 650점이면 합격, 아니면 불합격 이렇게 됩니다. 객관적으로 공표된 사실이 미달되어 떨어졌는데 무슨 근거로 조건부로 재승인을 해주었느냐?" (법학 교수 F)

"미달인 경우를 조건부 재승인을 해주는 것은 아니라고 봅니다. 왜냐하면 미달은 이미 미달이기 때문입니다. 기준점을 통과한 이후의 조건부 그게 가능한 거지, 기준점이 철저하게 지켜져야 하고 기준점이 안 되면 재승인 취소로 가야하고 650점이 넘었는데 미흡한 경우가 있을 땐 조건부를 달수도 있다고 봅니다." (언론학 교수 J)

다만, 규제 당국이 방송사업 특성상 사업 계획의 적정성을 사전에 심사하는 것이 쉽지 않고 이행 계획을 담보할 수 있는 수단이 없다는 현실적인 문제도 언급되었다. 규제당국이 시장상황을 고려하여 사업계획서를 심사할 수밖에 없으며, 이미 심사를 거친 사업계획서의 미이행을 근거로 재승인을 불허하는 것이 어렵다는 것이다. 이는 규제당국이 승인 PP가 계획을 실천할 수 있도록 규제수단을 사용하지 못하고 사업자에게 맡길 수밖에 없어서 나타나는 문제이기도 하다.

"제대로 된 승인을 하기 위해서는 사전에 어느 정도 얼개의 방송계획을 심사하여 가부 또는 조건을 달아주어야 하고 그 이행을 담보토록 하여야 합니다. 그러나 수시로 변하는 시장경쟁속의 방송환경에서 방송계획을 사전에 심사하는 것은 사실상 불가능합니다. 더구나 심사된 계획의 이행을 사전적으로 담보할 수 있는 수단을 규제당국은 보유하지 않고 있으며 보유하는 것도 적절하지 않습니다. 왜냐하면 사전적 담보수단의 보유는 언론통제로 이어지기 때문입니다." (공무원 B)

이상과 같이 재승인 심사 절차는 전체적으로 규제당국의 절차적 합리성 내에서 재량권 허용 범위 내에서 이루어지고 있다는 전문가들의 평가를 받고 있지만 심사기준의 준수나 조건부 승인을 할 수 있는 기준 등은 보다 명확하게 이루어질 필요가 있다는 의견이 추가되었다.

(3) 재승인 조건 미이행 시 법적 제재 및 과징금 부과 방식

다음에서는 승인 PP에 대한 사후 감독에 대해 살펴보았다. 진입규제가 적용되는 한, 종편채널에 대한 규제당국의 철저한 관리감독이 요구된다. 전문가들은 정부의 관리감독이 미비하다고 평가하고 있으며, 종편채널에 대해 규제수단인 시정명령이나 재승인 조건 미이행 시 법적 제재가 강화되어야 한다고 보았다.

"종편에 대해서 가장 중요한 건 관리감독이 안 된다는 겁니다. 콘텐츠 투자를 얼마 해야 된다고 했는데 다 위반했습니다. 그건 법의 문제라기보다 정부가 종편에 대한 관리감독을 제대로 했냐 안 했냐의 문제가 됩니다."(변호사 K)

시정명령 미이행에 따른 정부의 제재도 강화하고 새로 법을 정비해야한다는 의견이 나왔다. 시정명령 미이행 시 부과하는 3000만원은 종편 매출 규모를 고려할 때 현실적으로 강제성이 없기 때문에 매출액 기준으로 부과해야 하며, 방송광고시간 제한 같은 강력한 제재 수단을 도입하여 규제 실효성을 높여야 한다는 지적이다.

"심사항목에서 미흡한 부분에 조건을 달아서 시정명령을 주는 것하고 아예 퇴출시키는 것 중 어떤 게 더 효율적이고 합리적인 것일까요? 방통위가 재승인을 거부함으로써 정책 목표를 달성하기 어려운 구조입니다. 그렇다면 재승인 할 때의 조건을 다는 것과 재승인을 거부하는 것 외에 다른 대안, 예를 들어 징벌적 과징금이나 방송광고시간 제한 같은 것을 줬어야 합니다."(공무원 B)

"기본적으로 과징금은 정액이 아니라 매출액에 비례해야 합니다. 이건 사실 의미가 없는 금액입니다. 과태료 수준이지, 과징금의 성격을 가지려면 사업자가 실제로 이거 하면 안 되겠다, 이런 반응을 보이는 인센티브를 주려면 매출액에 비례해야 합니다."(법학 교수 H)

5) 융합 환경에서의 종합편성채널에 대한 정책적 보완

다음으로 종편채널에 대한 정책적 보완 사항에 대해 현행 승인제를 유지할 경우와 유지하지 않을 경우를 구분해서 살펴보았다.

(1) 승인제 유지 시 의무전송제 폐지

향후 종편의 승인제 유지 여부에 대해서는 찬반 의견이 모두 제시되었다. 종편이 지상파 방송과 같은 사회문화적 영향력이 있기 때문에 승인제 유지가 필요하다는 입장이다. 등록제를 취하는 PP가 규모의 영세성, 수입구조의 취약성으로 수많은 PP가 경쟁력을 갖지 못하고 있음을 고려할 때 종편은 차별화된 정책이 필요하다는 것이다.

"등록제 전환 시, 규모가 영세하고 경쟁력을 갖추지 못한 방송사의 난립으로 결국 콘텐츠 경쟁력 저하를 가져오고 특히 종합편성을 행하는 방송사업자의 공적책무를 담보하지 못할 가능성이 크고, 종편 PP가 갖는 사회문화적 영향력을 감안하면 실제 제4, 제5의 지상파 채널을 도입하는 것과 같은 의미를 갖는다고 볼 수 있으므로 승인제를 유지하는 것이 바람직합니다."(공무원 A)

또한 새로운 융합 환경에서 종편채널에 대한 승인제를 유지할 경우 대부분의 응답자가 의무전송 조항의 폐지가 필요하다는 의견을 제시했다. 신규 사업자의 정착을 지원한다는 의미가 있더라도 6년 이상의 사업 기간이 지난 상황에서 특혜를 종료해야 한다는 것이다. 특히 종편채널이 의무전송 대상임에도 불구하고 플랫폼 사업자로부터 콘텐츠 사용료를 받아 이로 인해 중소 PP가 피해를 받고 있다는 지적이 제기되었다.

"특혜죠 특혜. 정부가 종편채널을 많이 허가해주고 나서 그에 따른 부담을 덜기위해서 만든 건데 그러면 시간이 지나서 정착이 되면 다시 회수해야 합니다. 많은 PP들이 경쟁하는 관계인데 PP의 경쟁도 없애는 거고요. 플랫폼 사업자와의 협상에서 정부가 이쪽 편 들어주는 건데 말이 안 됩니다."(법학 교수 H)

"행정지도를 통해 종편에게 특혜를 주는 것은 부당합니다. 행정지도는 공정한 경쟁

환경 조성이나 이용자의 이익을 위해 필요한 경우에 한해 유효합니다.”(공무원 C)

“종편의 경우에는 의무전송 대상임에도 플랫폼 사업자로부터 콘텐츠 사용료를 지급받고 있어 중소 PP가 피해를 받을 수 있습니다.”(공무원 D)

(2) 종편채널의 승인제 폐지 및 등록제 전환

전문가들은 장기적으로 종편채널의 진입규제를 완화해야 한다는 의견을 제시하였다. 우수한 콘텐츠 제작능력을 가진 사업자는 최소한의 방송제작설비만 갖추게 한 후 종편을 할 수 있게 함으로써 양질의 콘텐츠가 더 많이 공급될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 진입규제를 완화하는 방식은 일몰제를 적용하되, 홈쇼핑과 보도 등 모든 승인 PP에 대해 적용할 것을 제안하였다.

“종편을 승인과 등록의 중간 형태로 기준을 두고 조건에 맞는 것들만 심사하고, 걸러낼 때 콘텐츠가 아니라 방송시설만 보는 겁니다. 그리고 심의위원회에서 법적 제재를 할 수 있게 해서 국가가 개입할 수 있는 여지를 최소화시키는 겁니다.”(법학 교수 G)

“우수한 콘텐츠 제작능력과 공급능력을 갖고 있는 민간 법인들이 진입규제 때문에 들어오지 못한다는 건 문제입니다. 경쟁을 통해서 시장에서 더 좋은 콘텐츠들이 만들어지고 공급될 가능성이 높아진다고 봅니다. 꼭 필요한 방송제작설비라든지 이런 것만 기준으로 해서 들어오게 하는 쪽으로 완화할 필요가 있습니다.”(변호사 K)

“진입규제는 완화되거나 혹은 폐지되는 것이 적절합니다. 규제 일몰제를 해서 점층적으로 5년 후부터는 승인제를 폐지한다는 식으로 예고해야 합니다. 다만, 홈쇼핑, 보도도 같이 변경해야 합니다.”(언론학 교수 J)

단 승인지를 폐지할 경우 일반 PP와 다르게 종편채널에 대해 등록과 승인의 중간단계인 방송설비만 심사하고, 사후 규제 강화 등 후속조치가 있어야 한다고 보았다. 사전적 구조 규제가 완화될 경우 사후적 행위규제의 강화가 필요하다는 것이다.

"진입규제를 완화할 경우에는 공정경쟁 환경을 위한 프레임웍 조성, 사후규제 강화가 절대적이라고 생각합니다."(변호사 K)

"종편을 등록제로 하더라도 송출중단 명령 등 위법하거나 부당한 행위가 발생하면 금지행위 규정처럼 다양한 사후 규제 장치를 마련해야 합니다."(공무원 C)

Ⅴ. 결론 및 논의

2010년 신문방송 겸영이 허용된 이후 국내 방송시장에 거대 신문사가 운영하는 종합편성채널이 등장하게 되었다. 종합편성채널 4사는 애초 우려와 달리 안정적으로 시장에 안착하고 있으나, 두 번의 재승인 과정에서 여러 문제점을 노출하였다. 보도 위주의 프로그램 비중이 많고, 방송언어 표현상의 문제로 심의제재를 받았으며, 특히 고품질의 콘텐츠 제작 비중이 낮아 규제당국으로부터 시정명령과 과징금을 부과 받고 있는 실정이다. 본 연구에서는 승인제를 통한 사업권 부과방식의 타당성과 종편 PP를 선정할 당시 세운 정책 목표를 얼마나 달성했는지, 그 과정에서 보인 재승인 절차는 타당했는지, 마지막으로 방송통신 융합 환경에서 종편 PP 승인제에 대한 보완정책은 무엇인지 고찰했다. 이러한 연구목적을 해결하기 위해 방송정책을 수립하고 집행하는 담당 부서 공무원과 방송정책 분야를 연구하는 교수 및 변호사 등 관련 분야 경력이 20년 이상 된 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하여 연구결과를 도출했다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 종편 PP에 대한 승인제는 방송법에 근거하고 있으며, 헌법이 방송의 권리를 제한적 자유로 규정하고 있기 때문에 승인제가 언론 자유를 제한하는 것으로 볼 수 없다는 의견이 지배적이었다. 그러나 주파수를 사용하지 않는 종편 PP에 대한 진입규제의 필요성은 보도 분야의 규제 필요성에 대한 판단 여부에 따라 전문가들의 의견이 나뉘었다. 국가가 방송보도를 통제하던 방식을 지양해야 하고, 여론에 영향을 미치는 다양한 수단이 있는 상황에서는 승인제의 필요성이 적다고 보는 반면, 방송이나 보도의 여론 파급력을 고려하면 여전히 진입 규제가 필요하다는 의견도 제시되었다. 하지만 전체적으로 다양한 매체를 통한 뉴스 접근이 가능한 미디어 환경이 종편채널에 승인제가 적용되는 명분을 약화시키고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 종편 PP 선정을 통한 정책 목표의 달성 여부는 수평적 다양성과 외주제작시장이 확대되어 콘텐츠 시장을 활성화한 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 신규 콘텐츠 제작이 기대만큼 이루어지지 못하는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 특히 프로그램 포맷이 제한적이고 시사보도 장르로 편중되고 그마저 저널리즘 수준이 낮아 종편채널로서의 위상에 맞지 않는다는 것인데, 이는 애초 시장 상황에 맞지 않게 사업자가 과다하게 선정된 결과로 보는 시각도 있었다.

셋째, 재승인 심사 절차의 타당성에 대해 전문가들은 현재 운용되는 심사절차가 방송법을 위반하지 않으며 규제당국의 재량행위 내에 있다고 보았다. 다만, 방통위가 심사기준을 발표하는 기본계획을 둘 수 있다고 법에 명시하지 않은 점은 문제의 소지가 될 수 있다고 보았다. 또한 총점 미달 사업자를 조건부 재승인한 행위에 대해서는 의견이 엇갈렸는데, 일부 전문가들은 승인 취소에 해당하는 내용이 아니라면 총점 미달 사업자를 재승인한 것은 재량권 남용이 아니라고 보았다. 그러나 기준점이 되지 않은 사업자를 재승인하는 것은 사후 조건이 부과되더라도 심사 자체를 의미 없는 행정행위로 만드는 것과 다름없기에 재량권 일탈에 해당할 수 있다는 의견도 제시되었다. 다음으로 재승인 조건 미이행에 규제당국이 부과하는 과징금은 위법 행위를 억제하는 효력이 없어 매출액 기준이나 특수기준으로 과징금을 부과하거나 방송광고영업 제한을 하는 등 규제 수단의 실효성을 제고해야 한다는 대안이 제시되었다.

마지막으로 종편채널에 대한 승인제 유지 혹은 폐지 여부에 대한 의견을 구했다. 먼저 종편의 사회문화적 영향력으로 인해 승인제가 유지되어야 한다는 입장이 있었다. 그러나 승인제가 유지되더라도 신규 사업자로서 정착 기간이 지났고 이로 인해 중소 PP가 피해를 볼 수 있기 때문에 의무전송제가 폐지되어야 한다는 의견이 지배적이었다. 한편 다수의 전문가들은 장기적으로 일몰제를 통해 다른 승인 PP와 같이 승인제를 폐지해야 한다고 보았다. 하지만 개선 방향에 있어서 종편 PP에 대해 승인제와 등록제의 중간 수준으로 단계적으로 전환해야 한다는 의견과 일반 PP와 마찬가지로 등록제로 전환해도 큰 영향이 없을 것이라는 의견으로 나뉘었다.

이상의 연구결과를 토대로 다음 몇 가지의 정책적 개선안을 제안하고자 한다.

첫째, 재승인 심사 절차에 대한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 합의제 의결기구로서 방통위가 상임위원회 의결을 통해 재승인 심사 기준이 담긴 기본계획을 미리 밝힌 것은 다른 독임부처의 행정행위와 비교할 때 선진화된 측면

이 있다. 다만 방송법에서 기본계획을 방통위에 위임한다는 법적 근거가 없고 그 내용이 재승인마다 달라지기 때문에, 행정행위 남용 우려를 해소하고 예측가능성을 높이기 위해 고시나 시행규칙에 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 기본 계획에 정책적 요구사항을 반영하는 장점도 있지만 반대로 규제당국과 사업자와의 유착관계가 형성될 우려도 있기에 이미 제도화된 재승인/재허가 심사는 가능한 법에 그 근거와 절차를 명시할 필요가 있다.

둘째, 규제당국이 사업자에게 가하는 시정조치가 정책 목표를 달성하는 합당한 규제 수단으로 작용할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 방송사업자 재승인 절차는 방송사업 운용을 강제하기 위한 관리감독을 위한 목적을 전제로 시행된다. 그러나 방송사업자가 규제당국의 시정명령을 이행하지 않아 과징금이 부과되어도 위법 행위가 반복된다면 무의미한 시정조치로 볼 수밖에 없다. 현재 과징금 수준은 미디어 시장 규모가 현저하게 작을 때 책정된 것으로 종편 PP에게 큰 부담이 안 되는 금액이다. 통신 사업자에 대한 과징금 규제 기준이 선례로 있는 만큼 규제당국이 사업자에게 요구한 조건의 미이행이 반복될 경우 매출액 기준으로 과징금 부과 기준을 개편하거나 광고영업제한과 같은 위법 행위를 억제할 수 있는 강력한 규제 수단이 필요하다.

셋째, 현행 방송법에는 보도채널은 두 개, 종편채널은 숫자를 적시하지 않고 전송하도록 했다. 종편 PP에서 제공되는 콘텐츠가 의무전송대상이 아닌 지상파 방송인 MBC와 SBS보다 사회적으로 반드시 보호해야 할 공익적 가치가 있는 콘텐츠로 보기 어렵다. 의무송신은 시청자 노출이 많은 골드채널 배정과 플랫폼 사업자와의 협상력 제고로 이어져 높은 프로그램 사용료 수익 창출을 가능하게 하고 있다. 많은 전문가들이 종편채널에 대한 의무 전송제를 특혜로 규정하는 만큼 서둘러 이를 바로잡을 필요가 있다.

마지막으로 종편 PP에 대한 승인제 폐지를 정책 과제로 검토할 필요가 있다. 승인제를 적용되어야 한다는 유일한 명분은 종편 채널의 보도기능이 갖는 사회적 영향력 때문이다. 그러나 쌍방향적 속성을 지닌 인터넷 및 소셜 미디어가 이미 대체재로서 여론형성에 막강한 영향력을 발휘하는 미디어환경에서 방송 보도의 파급력은 약화되었으며 잘못된 보도로 인한 부작용은 시장에서 조정이 가능하다. 오히려 현행의 승인제는 특정 사업자만 보도를 할 수 있다는 특허적 성격이 강하며, 언론권력을 강화시키는 기제로 작용하고 있다. 종편채널 진입 이후 유일하게 달성한 성과가 외주 제작 시장의 활성화와 방송콘텐츠의 유통 출구 확대이다. 향

후 종편 PP에 대한 진입 장벽을 낮추게 되면 우수한 제작역량을 가진 사업자의 적극적 진입으로 이러한 긍정적 성과는 더욱 확산될 수 있다. 한편, 종편 PP의 승인제가 폐지되면 보도기능이 포함한 PP는 일반 PP와 구별되는 차별화되는 등록요건을 갖추도록 하고 가짜뉴스 전파나 명예훼손과 같은 부작용이 발생할 경우 책임과 처벌을 강화하는 강력한 사후 규제가 필요할 것이다.

본 연구는 종편 PP에 대한 승인제 및 재승인 절차를 탐구한 연구로서 방송 분야를 오랫동안 연구한 헌법학자와 언론학자, 그리고 방송정책 입안에 수십 년의 경험을 가지고 있는 법조인 및 공무원 등 전문가의 의견을 빌어 방송시장의 규제제도의 개선 방향을 제안하는데 연구의 의의를 두고자 한다. 공개적 자료를 통해 접근하기 어려운 재승인 절차에 대해 심층 인터뷰를 통해서 예상치 못한 제도적 문제점을 도출하고 현실성 있는 대안을 제시했다는 의의가 있었다. 다만 방송법상 재허가 또는 재승인 대상이 된 유사한 사례를 비교 검토하지 못한 한계가 있다. 종편 PP의 속성이 지상파방송이나 유료방송 플랫폼 사업자와 다르기 때문에 재허가 사례를 비교해보지 않았지만 향후 방송법상 재허가 대상에 대해서도 규제기관의 관리감독이 어떻게 이루어지고 있는지 후속 연구가 이루어질 필요가 있다. 그리고 재승인 절차에 제기된 과징금 부과 및 재량권 남용 등 부과 기준이나 절차의 타당성 판단을 위해 방송통신사업자에 대한 유사한 판례를 비교 검토하지 못했다. 향후 사전 규제가 완화되고 사후 행위 규제가 강화될 경우 과징금 부과를 비롯한 규제당국의 시정조치의 타당성에 대한 후속 연구가 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

강명현 (2015). 미디어 환경변화와 공정경쟁 정책의 방향.『방송통신연구』, 91권, 9-34

고민수 (2011). 방송편성 규정의 법적 성격과 한계에 관한 헌법학적 연구.『방송과 커뮤니케이션』, 12(1), 5-39.

김경환 (2013). 유료방송의 의무재전송 채널 편성에 대한 차별 해소 방안 연구.『언론학연구』, 17(1), 29-92.

김만환 (2011). 방통융합시대에 TV 홈쇼핑 정책에 관한 연구.『유통연구』, 16(5), 19-41.

김태오·이소정 (2014). 방송통신 분야에서의 규제재량권 확보와 규제불확실성 해소방안.『정보통신정책연구원 발간자료』, 14(6), 1-156.

김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가－정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로.『방송문화연구』, 24(1), 7-38.

김진웅 (2007). 신문의 자유와 방송의 자유－언론자유의 이원성을 중심으로.『언론과학연구』, 7(2), 111-142.

김차근·최성진 (2014). 디지털 미디어 환경에서 의무편성채널 범위와 제도개선 방안.『한국과학예술포럼』, 17, 133-139.

김창규 (2005).『한국의 방송허가/재허가제도 연구』, 방송위원회 연구보고서.

노기현 (2013). 행정법상 재량행위에 대한 사법심사기준의 변천에 관한 연구－일본의 학설과 판례의 논의를 중심으로.『공법학연구』, 14(3), 293-318.

문상일 (2016). TV홈쇼핑산업 활성화를 위한 제도개선방안에 관한 소고.『기업법연구』, 30(3), 9-28.

박기묵·우형진 (2015). 보도교양 방송프로그램의 윤리적 수준과 소재 및 표현기법에 관한 방송심의결정 분석 연구: 2012~2014년까지 방영된 지상파와 종합편성채널 프로그램을 중심으로.『방송통신연구』, 91, 131-164.

박상원 (2015). 종합편성채널 출범에 대한 정책형성과정 분석－정책옹호연합모형의 적용을 중심으로.『사회과학연구』, 26(3), 135-156.

방송통신위원회 (2013. 9. 5). 2014년도 종합편성·보도전문 방송채널사용사업자 재승인 기본계획 의결.

_____ (2016). 2015 방송시장경쟁상황평가.

_____ (2017. 3. 24). 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 의결－㈜조선방송, ㈜제이티비씨, ㈜채널에이 등 3개사.

손금주 (2013). 방송통신 융합서비스에 대한 규제체계.『경제규제와 법』, 6(2), 126-139.

송인덕 (2016). 종합편성채널 도입에 따른 TV방송의 다양성 변화 연구: 주시청시간대 방송프로그램 장르 다양성과 시청자 노출 다양성 분석(2011~2015).『한국언론학보』, 60(2), 399-434.

송종길 (2010). 수용자 복지와 중소기업 활성화를 위한 TV홈쇼핑 정책방안.『한국방송학회 세미나 발표문』, 4-23.

원희영·윤석민 (2016). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구－제18대 대통령 선거에 대한 메인 뉴스 분석을 중심으로.『한국방송학보』, 29(1), 117-148.

유의선·이영주 (2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석: 방송법 제 70조 3항 및 제 78조를 중심으로.『한국언론학보』, 45(4), 353-388.

윤성옥·홍성철 (2015). 방송통신심의위원회의 제재결정 행위와 특징 분석.『방송과 커뮤니케이션』, 16(3), 131-171.

이기형 (2014). 종편 저널리즘의 위상과 함의: 과잉된 정파적 저널리즘과 흥분하는 시사토론 프로그램의 역할을 중심으로.『문화과학』, 78, 104-128.

이병섭 (201). 방송 매체간 규제차이에 관한 연구－수용자편익의 관점에서.『언론학연구』, 14(2), 121-150.

이승엽·양기문·이상우 (2016). 종합편성채널의 정치적 편향성 분석－2014년 제6회 지방선거에서의 뉴스보도를 중심으로.『한국방송학보』, 31(1), 149-183.

이영주·박정우 (2011). 지상파방송과 차별화된 종합편성채널에 대한 정책적 지원이 시장 경쟁구도에 미치는 영향에 관한 연구.『방송과 커뮤니케이션』, 12(4), 77-110.

이영주 (2016). 종합편성채널 저널리즘의 비판적 재조명 － 시사토크쇼 정치 매개 엘리트들의 텔레비전 정치.『한국언론정보학보』, 77, 36-72.

이원우 (2011). 현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점.『행정법연구』, 29, 105-133.

이이제·송진 (2011). 방송 뉴스 시장의 관점 다양성: 대북 관련 보도를 중심으로.『한국언론학보』, 55(6), 277-303.

정연승 (2010). TV 홈쇼핑 산업 재도약을 위한 발전 전략－TV홈쇼핑사업자의 역할과 책임을 중심으로.『유통연구』, 14(5), 107-128.

조영신 (2016). 종합편성채널의 경제학: 갈림길의 선택.『방송문화연구』, 24(1), 39-74.

지성우 (2008a). 사업자 진입 퇴출방식의 적정성 평가.『한국방송학회 세미나 발표문』, 259-280.

_____ (2008b). 미디어 융합시대에 대비한 방송관계법의 개정과제와 전망.『한국언론정보학회 학술대회 발표문』, 3-31.

차수봉 (2008). 헌법상의 방송의 자유와 방송규제의 법리.『한국콘텐츠학회논문지』, 8(4), 164-172.

최세경 (2012). 종합편성채널의 편성전략, 장르 다양성 그리고 시청성과.『방송문화연구』, 24(1), 75-109.

최우정 (2004). 헌법상 개념으로서의 방송.『공법학연구』, 5(3), 269-297.

최우정 (2013). 헌법상 방송의 자유보장을 위한 현행 방송심의제도의 문제점과 개선방향.『공법학연구』, 14(2), 3-30.

최재섭 (2010). TV홈쇼핑방송의 수요특성과 정책적 시사점 - 공급측을 중심으로.『e-비즈니스연구』, 11(3), 217-236.

하주용 (2010). 종합편성채널 도입: 사업자 선정 및 지원방안,『한국방송학회 세미나 발표문』, 7-33.

_____ (2014). 종편 '정치토크' 프로그램 홍수 이대로 좋은가.『관훈저널』, 133, 67-73.

한진만·김연식·박승현 (2014). 종합편성채널의 콘텐츠 운용과 비대칭규제에 대한 지상파 종사자들의 인식.『미디어 경제와 문화』, 12(1), 74-118.

홍종윤 (2010). 한국 방송정책결정 과정의 역동성: 정책옹호연합체론을 통한 방송정책결정 체계 이론의 재구성.『한국언론학보』, 54(6), 199-228.

황 근 (2007). 종합편성채널 도입의 타당성 검토,『한국언론학회 심포지움 및 세미나 발표문』, 7-27.

_____ (2011). 종합편성채널 선정 이후 한국의 방송시장 전망,『동국대학교 문화학술원 대중문화연구소 소통포럼 세미나 발제문』.

Barendt, E. (1995). *Broadcasting Law: A Comparative Study,* Clarendon Press, Oxford

Brainard, L. A. (2004). *Television: The Limits of Deregulation,* Lynne Rienner Publishers, Inc.

Krattenmaker, T. (1998). *Telecommunications Law and Policy,* Durham: Carolina Academic Press.

Zelezny, J. D. (2006). *Communications Law: Liberties, Restraints, and the Modern Media,* Wadsworth Cengage Learning 5th ed.