

합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건

송종현

선문대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

목차

- 1 들어가는 말
- 2 재허가 제도의 도입과 전개
- 3 재허가 심사기준 및 절차의 문제점과 개선방안
- 4 결론 및 정책 제언

요약

급변하는 방송환경 하에서 지상파방송사업자에 대한 재허가 심사 제도의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하기 위해 재허가 백서, 정책보고서, 학술논문 등에서 논의된 내용을 살펴보았다. 20여 년 전 지상파방송이 방송 자체였던 방송환경에서 마련된 현행 재허가 제도는 심사 기준과 심사 절차 관련하여 지속적인 문제 제기가 있어왔으나 아직까지 기본틀의 변화에 이르지 못하고 있다. 방송시장에서의 경쟁심화, 시장지배력 약화 등의 환경적 요인을 감안할 때 재허가 제도는 과감한 변화가 요구되고 있다. 무엇보다 국회를 중심으로 법률 개정이라는 입법적 과정이 필요한 시점이다.

1. 들어가는 말

작년부터 방송사업자의 재허가·재승인 심사에 대한 사회 일반의 관심이 커지고 있다. 특정 종편 채널에 대한 재승인 심사를 둘러싼 검찰 조사와 더불어 정치적 공방이 이어지고 있기 때문이다. 그러나 2000년 통합 방송법 제정 이후부터 본격화된 재허가 제도의 문제점과 개선방안에 대해서는 오래전부터 꾸준히 논의되어 왔으며 부분적으로 개선된 점도 없지 않아 보인다. 현재의 방송환경은 재허가 제도가 만들어졌던 20여 년 전에 비해 크게 달라졌고, 그에 따라 방송사업자에 대한 대표적인 규제 제도와 할 수 있는 재허가 제도 역시 환경 변화에 따른 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 이 글은 방송사업자에 대한 재허가 제도의 도입 배경과 전개 과정을 살펴보고, 그동안 변화된 것과 여전히 변화하지 않거나 오히려 강화되고 있는 문제점이 무엇인가를 지적해보고자 한다. 아울러 변화하고 있는 방송환경에 부응하는 합리적인 재허가 제도가 되기 위해 필요한 정책 방향에 대해서도 몇 가지 방안을 제시해보고자 한다.

2. 재허가 제도의 도입과 전개

1) 재허가 제도의 도입 배경

방송법 제9조제1항은 지상파방송 사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 하고, 제17조제1항은 허가유효기간 만료 후 재허가를 받도록 하고 있다. 방송법이 방송사업자에 대해 방송사업 여부와 유효기간을 정하는 허가과 재허가를 실시하도록 한 것은, 방송사업이 특허에 해당하는 권리를 부여하는 것이라는 법리적 근거 때문이다. 특히 지상파방송 사업은 공공의 재산인 전파를 사용하고 주요 및 필수설비를 구비해야하기 때문에, 주파수의 희소성과 사회적 침투성(영향력) 등이 허가과 재허가의 주요 근거로 이해되어 왔다. 이에 방송사업 면허에 대한 단순 기술 심사에 국한되어 3년마다 자동으로 연장되는 형식적 절차의 성격을 지녔던 과거와 달리, 2000년에 제정된 방송법은 방송의 공적책임을 담보하도록 한다는 정책적 목적을 가지고 현재와 같은 허가과 재허가의 기본틀을 반영한 것으로 이해될 수 있다.

2) 재허가 제도의 전개 과정

방송법 제정 이후 처음 실시된 2001년 지상파방송사 재허가 심사는 TV사업자는 33개 항목, 라디오 사업자는 18개 항목의 내용·편성·운영 영역에 대한 방송평가를 반영하는 등 기존의 단순심사와는 다르게 지난 3년간의 실적을 평가하는 다양한 심사기준을 적용하였으며, 재허가 심사 과정에서 부관사항(조건)이 부과되기 시작하였다.

42개 사업자 506개 방송국을 대상으로 진행된 2004년 지상파방송 재허가 심사는 최초로 재허가 추천 거부가 내려졌다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 당시의 심사는 자동적으로 유효기간이 연장되는 관행적 심사가 아니라, 실제로 사업이 취소될 수 있다는 메시지를 전달한 심사였기 때문이다. 당시 재허가는 방송위원회의 재허가 추천과 정보통신부의 재허가 승인이라는 이중적 과정을 거쳐 진행되었는데, 재허가 추천 거부는 방송위원회 심사를 통해 결정되었다.

2004년 재허가 심사에서 별도의 청문절차를 거친 방송사는 강원민방과 경인방송이었다. 강원민방의 경우 방송법 위반, 허가조건 위반, 사업계획 불이행 등이 문제가 되었고, 경인방송은 대주주인 동양제철화학이 제출한 경영개선 계획에도 불구하고 참여 주주의 투자의 향서가 미제출된 경우가 많아 대규모 실권이 우려되고, 자본잠식 상태인 재무구조 개선과 사업계획 이행 의지와 노력이 현저히 결여되었다는 판단이 고려되었다. 청문 결과 강원민방은 조건을 부과하여 재허가 추천하는 반면, 경인방송은 시청자의 이익을 현저히 침해할 뿐 아니라 방송산업 전반에도 악영향을 미칠 수 있다는 근거로 재허가 추천 거부를 의결한 바 있다.

2007년의 재허가 심사는 사업자별, 매체별 차별화된 중점 심사사항을 명시하는 특징을 보였으나, 매체의 특성을 적절히 반영하였다고보다는 동일한 심사항목 중 특정 항목을 중점적으로 살펴보는 수준에 그치고 있었다. 2010년의 재허가 심사에서 특징적인 점은 재허가 대상 방송국의 심사 점수에 따라 허가유효기간 차별화를 제시한 것이라 할 수 있다. 재허가 심사 점수가 700점 미만인 경우 유효기간을 3년 부여하고, 750점 미만은 4년, 750점 이상은 5년을 부여하는 기준을 제시한 바 있다. 또한 방송평가 점수 반영 배점이 기존 500점에서 400점으로 변경되었다. 2013년 재허가 심사는 실적(방송평가 400점, 실적평가 275점) 대비 계획(325점)의 배점을 다소 높였는데, 이는 방송평가와의 중복성 문제 제기에 대한 대응이라 할 수 있다.

2017년 재허가 심사의 특징은 재난방송 관련 항목에 대해 별도로 50점을 배점하여 총 점을 1,050점으로 하였고, 이전 심사와 달리 대항목 중 유사성이 있는 것을 병합해 총 6개로 구분했다는 점이다. 또한 방송의 공적책임 등 주요 대항목에 대해서는 50%에 미달할 경우 조건부 재허가를 하는 과락제도를 도입한 것도 눈에 띄는 점이다. 심사결과에서는 KBS, MBC, SBS, 대전MBC 등 14개 방송국이 650점 미만으로 조건부 재허가 되었다.

2020년 재허가 심사에서도 <국민이 묻는다>라는 시청자 의견 청취 제도를 처음 실시하는 등 변화를 모색하기도 했으나 실효성이 크지는 않았다. 심사결과 650점 이상 사업자는 4년의 유효기간을 부여하고, 650점 미만인 KBS2와 SBS에 대해서는 3년간의 조건부 재허가를 의결하였다.

이상에서 살펴본 지난 20여 년간의 재허가 심사과정을 통해 몇 가지 의문점을 제기해 볼 수 있다. 첫째, 지상파방송사업자의 공적책임의 근거는 여전히 유효한가이다. 지상파방송의 직접수신비율이 2~3%로 매우 낮은 점을 볼 때 전파의 사용은 더 이상 실질적인 의미를 지니지 못하고 있다. 즉 전파로만 방송 신호를 전송할 수 있었던 상황에서는 공공재인 전파 사용에 대한 반대급부로 공적책임 이행 의무가 정당할 수 있겠으나, 현재의 상황에서도 그러한 명분이 유효한가에 대해서는 강한 의문이 제기될 수 있다. 또한 지상파방송의 공적책임 의무의 또 다른 근거인 사회적 영향력(침투성) 역시 OTT 등 인터넷 기반 동영상 서비스의 확산으로 인해 명분을 잃어가고 있는 걸로 보인다. 결과적으로 지상파방송이 방송 그 자체였던 시기, 즉 독과점적 지위가 인정되는 상황에서는 공적책임의 의무가 정당할 수 있지만, 현재와 같은 경쟁적 시장 환경에서는 확실적인 공적책임 의무를 기준으로 하는 재허가 제도에 대해 의문을 갖지 않을 수 없어 보인다.

둘째, 방송사업자 경영환경 악화에 대한 처방은 무엇인가이다. 방송환경 변화로 인한 경쟁심화가 지상파방송사업자의 경영 환경에 위기 요인이라는 점에 대해서는 재허가 심사 위원회나 규제기관도 방송사업자와 인식을 같이 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 처방은 매우 다르다. 방송사업자는 규제 완화를 통한 경영 개선이 필요하다는 입장인 반면, 재허가 심사위원회와 규제기관은 방송사업자의 자구책 마련이라는 입장을 유지하고 있기 때문이다. 하지만 규제 제도의 변화 없이 어떻게 자구책을 마련해야 하는가에 대해서는 구체적인 방법을 제시하지 않고 있다. 공적책임을 철저히 이행하도록 부관사항을 통해 구체적인 방법을 제시하고 있으면서도, 경영환경 개선을 위한 방안은 외면하고 있는 형국이라 할 수 있다.

셋째, 심사항목과 배점의 예측가능성에 대한 의문이 있다. 방송통신위원회는 재허가 심사 기본계획을 수립하는 과정에서 방송환경과 정책적 필요성에 근거해 심사항목과 배점을 유동적으로 운영하고 있다. 그러나 재허가 심사에서 큰 비중을 차지하는 실적항목은 이미 수행된 결과이기 때문에 방송사업자 입장에서는 다음 심사에서 어떤 항목이 어떤 비중으로 평가될 것인지 예측하기 어렵다는 문제점이 있다. 최종적인 심사 결과에서 불과 몇 점 차이로 조 건부 재허가 되거나 재허가 취소까지 될 수 있다는 점을 감안할 때, 이처럼 예측가능성이 낮은 경우 의도치 않은 불이익을 받을 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 실제로 2017년 조 건부 재허가 처분을 받은 KBS1(646.31점), SBS(647.20점)의 경우를 보면, 심사항목과 배점에 대한 예측가능성의 중요성을 확인할 수 있다.

3. 재허가 심사기준 및 절차의 문제점과 개선방안

1) 재허가 심사기준의 문제점과 개선방안

(1) 매체별·채널별 심사사항의 차별화 문제

현행 방송법에는 허가나 재허가 심사에서 매체별·채널별 특성을 고려한다는 명시적 근거를 담고 있지 않다. 대신 방송통신위원회가 재허가 심사 기본계획을 수립하는 과정에서 매체별·채널별 특성을 고려한 세부 심사항목과 배점을 정하고 있다. 그동안 학계와 방송사업자가 지속적으로 제기해온 매체별·채널별 특성을 고려한 재허가 심사항목과 배점의 차별화를 법령이 아니라 가변성이 높은 기본계획을 통해 반영하는 것은 예측가능성을 보장하지 못한다는 근본적인 문제점을 보여주고 있다.

재허가 심사에서 매체별·채널별 심사사항 차별화를 위해서는 먼저 사업자 유형을 구분할 필요가 있다. 그 기준은 ①매체 특성에 따른 유형(TV 사업자 vs. 라디오 사업자), ②채널 특성에 따른 유형(TV의 경우, 지상파사업자 vs. 종편PP 사업자 vs. 보도PP 사업자 / 라디오의 경우, 종합편성 사업자 vs. 전문편성 사업자), ③소유방식에 따른 유형(공영방송 사업자 vs. 민영방송 사업자), ④방송권역에 따른 유형(전국 사업자 vs. 지역 사업자)으로 구분할 수 있을 것이다. 이를 도식화하면 다음 [표 1]과 같이 총 14개 유형의 사업자로 구분할 수 있다.

[표 1] 매체별·채널별 심사사항 차별화를 위한 사업자 유형 분류

분류기준						사업자 유형									
매체		TV						R(라디오)							
채널	지상파				중편	보도	종합편성				전문편성				
소유	공영		민영		민영	민영	공영		민영		공영		민영		
권역	전국	지역	전국	지역	전국	전국	전국	지역	전국	지역	전국	지역	전국	지역	
유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	

이러한 사업자 유형 분류는 방송통신위원회 소관 방송사업자만을 대상으로 한 것이며, 분류의 4가지 기준은 그동안 학계와 방송사업자가 제시한 의견을 참고한 결과이다. 개념적으로는 14개 유형으로 구분하였으나 필요에 따라 통합해 적용하는 방식도 가능하다. 가령 라디오 사업자의 경우 공·민영을 구분할 필요성이 없을 수도 있을 것이다. 또한 TV와 라디오를 겸영하는 사업자의 경우, 라디오 심사 시 법인의 공통사항(재무상황 등)은 함께 심사하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

재허가 심사항목에서 대항목은 방송법에서 정하고 있는 사항으로, 모든 사업자 유형에 공통적으로 적용되어야 할 것이다. 따라서 사업자 유형에 따른 차별화는 중항목과 세부 심사사항에서 반영될 수 있다. 매체의 특성을 감안해 중항목과 세부 심사사항에 어떤 가치 또는 개념을 배치할 것인가를 결정함에 있어, ‘모듈형 심사체계’의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 모듈형 심사체계란 문제는행식 심사체계라고도 할 수 있는데, 대항목 심사사항을 구성할 수 있는 다수의 중항목과 세부 심사사항을 도출하고, 매체별·채널별 특성을 고려해 그 중 일부를 심사평가에 적용하는 방식을 의미한다.

모듈형 심사체계의 적용을 위해서는 충분한 규모의 하위 가치와 개념, 측정척도 개발이 필요하다. 구체적으로 전문가 조사를 통해 해당 항목의 리스트를 확보해야 하며, 요인분석(factor analysis) 방법을 활용해 최적화된 리스트를 구성할 수 있어야 한다. 또한 현재 적용되고 있는 심사체계에서는 각 항목의 배점을 할당하는 객관적 기준이 명확하지 않다고 할 수 있는데, AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석방법을 활용할 경우 중항목·세부 심사항목·최종 측정척도 간의 상대적 중요성을 확인함으로써, 각 항목 간의 배점을 객관적으로 설정하는 것이 가능하다.

(2) 추상성 높은 심사항목의 계량화 문제

심사항목의 높은 추상성은 오래전부터 문제 제기를 받아왔다. 사실 이러한 문제는 어떤 심사라 하더라도 비계량 항목에 대해 제기될 수 있는 것이기는 하며, 심사위원의 전문성을 통해 어느 정도 신뢰해야 한다는 것이 통상적인 기준이 되어 왔다.

그동안 방송통신위원회도 심사항목의 추상성 문제에 대한 고민이 있어왔고, 아래의 표에서 보는 바와 같이, 세부 심사사항을 가급적 구체화하고 정량화하려고 노력해 온 것은 사실이다. 문제는 실제 평가를 할 때, 실적(40점)에 해당하는 세부 심사사항 5개 항목을 종합적으로 판단해야 한다는 것이며, 이 과정에서 심사위원의 관점이 개입될 수밖에 없다.

[표 2] 2020년 지상파방송 재허가 세부심사사항 예시

대항목	중항목	실적/계획	세부심사사항
공적책임 등 (250점)	공적책임 실적 및 계획 적정성 (90)	실적 (40)	<ul style="list-style-type: none"> - 직전 재허가시 제출한 이행계획 대비 이행실적 - 기타 방송의 공적책임 등 제고 실적 - 자체심의제도 운영 현황 - 편성규약 제정, 공표 현황 및 이행실적 - 이사회 구성, 운영의 공공성, 투명성 (독립적 이사회 구성, 운영 실적) (이사회 운영 투명성 제고 실적)

물론 아직까지도 세부 심사사항이 추상성이 높고 모호한 측면이 있기는 하지만, 결국 세부 심사사항 항목을 최대한 객관적으로 평가할 수 있도록 다수의 항목을 포함시켜야 할 것이다. 아울러 각 세부 심사항목별로도 배점을 부여해야만 모호한 종합적 평가가 아니라 객관적인 평가가 될 수 있을 것으로 보인다. 즉 추상성이 높은 심사항목의 문제는 다수의 객관적 사실로 세부심사사항을 구성하도록 하고, 각각의 세부심사사항에 대한 배점 부여와 평가를 하도록 구조화함으로써 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 방송평가와의 중복 문제

재허가 심사사항과 관련해 가장 빈번하게 지적되고 있는 문제는 방송평가와의 중복성이 높다는 점이다. 방송사업자의 입장에서는 매년 방송평가를 받고 있음에도 불구하고 재허가 기간이 끝날 때마다 유사한 자료를 제출하는 행정력의 낭비가 있다는 문제를 제기하고 있다. 또 방송평가와 중복성이 높음에 따라, 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 재허가

심사에 포함되는 방송평가 점수로 인해 이중적으로 평가점수가 낮을 수밖에 없다는 지적도 있다. 2015년 필자가 방통위 정책과제 실시 과정에서 분석한 바에 의하면, 재허가 심사항목과 방송평가 항목 간에는 최대 35% 수준의 중복이 발생하는 것으로 나타났다. 여기에 심의제제나 법령 위반 등 감점 항목을 추가하면 그 비율은 더 높아질 것으로 추정되었다.

구조적으로 지속될 수밖에 없는 중복성 문제의 해결은 방송평가 결과를 총점에 합산하지 않고, 1단계 자격심사와 같은 방식으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 2022년부터 과기정통부는 방송평가 결과를 패스/논패스 방식으로 활용하고 재허가 심사 총점에는 합산하지 않고 있다. 방송법에서도 방송평가 결과를 재허가 심사에 반영하라고만 하고 있을 뿐, 어떤 방식으로 반영하는가에 대해서는 구체적인 언급이 없기 때문에 가능한 것이다.

또 다른 해결방안으로는 방송평가 결과를 재허가 점수에 반영할 경우, 재허가 심사에서 실적에 대한 평가를 제외하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉 실적은 방송평가로 대체하고, 재허가는 계획 중심으로 평가하는 방식이다. 하지만 이렇게 되면 방송평가가 현행보다 강화될 가능성도 예상할 수 있다.

(4) 실적과 계획의 구분 문제

재허가 심사항목에서 실적과 계획의 구분이 모호하다는 지적이 있어왔으나, 2013년 재허가 심사 이후부터는 실적과 계획 항목이 구분되었고 배점도 각각 별도로 부여해서 운영하고 있어 큰 문제는 없는 것으로 보인다. 다만 실적에 대한 심사가 방송평가와의 중복 문제에 해당했다면, 계획에 대한 심사는 모호성이 문제가 될 수 있다.

실제 재허가 심사를 해보면, 사업자가 제출한 실적 자료가 계획 자료보다 월등히 분량이 많은 것이 일반적이다. 같은 항목에서 실적보다 계획의 배점이 상대적으로 높음에도 평가 자료는 오히려 더 적어 심사자 입장에서 어떤 기준으로 평가해야 할 지 당혹스러운 경우가 적지 않은 것이다.

대안으로 고려해 볼 수 있는 방안으로는 방송사업자가 성과지표(KPI) 형식으로 계획을 수립하도록 하는 것이 있다. 즉 가급적 정량화된 목표치를 설정하도록 하고, 심사는 지표의 적정성(현실성, 발전지향성)을 평가하는 방식이다. 그러나 최근 전개되고 있는 방송시장의 변화를 감안할 때 방송사업자 입장에서 3~5년 후의 상황을 예측하고 계획을 수립한다는 것이 현실적이지 않을 뿐 아니라, 갈수록 강화되고 있는 부관사항에 대한 이행여부 점검을 고려할 때

공격적인 계획을 수립하기 보다는 보수적인 계획을 수립할 가능성이 크다. 또 사업자별로 계획 수립의 공격성-보수성에 편차가 발생할 수 있고, 이러한 간극을 계획 심사에서 어떤 기준으로 보정할 수 있는가에 대한 문제도 제기될 수 있다.

2) 재허가 심사절차의 문제점과 개선방안

(1) 방송국 단위 심사의 효율성 문제

현행 재허가 심사는 방송국 단위로 이루어지는데, 동일 방송사업자가 수십여 개의 방송국을 소유하는 경우도 있다. 그렇기 때문에 심사 효율성이 매우 낮은 문제가 발생하곤 한다. 개별 방송국 단위의 심사에서 점수 차이가 크게 나타나지 않는 점을 감안할 때 사업자 단위로 재허가 심사를 수행하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

효율성 문제뿐만 아니라 재허가 점수 차이로 인해 동일 방송사업자의 방송국별 허가 유효기간이 상이한 경우가 종종 발생하는데, 행정 부담을 줄이기 위해 사업자 스스로 기간 단축을 요청하는 경우도 있다. 심사위원회의 부담 역시 만만치 않다. 전체 방송국의 숫자가 과다하여 방송국별로 충실하게 심사하는 것 자체가 불가능하다는 문제도 제기된다.

이러한 문제점에 대해서는 방송통신위원회 역시 공감하고 개선을 추진 중이다. 지상파방송 사업에 대한 허가와 방송국에 대한 허가는 성격이 상이함에도 불구하고 방송사업의 허가를 방송국 허가로 갈음해왔다는 문제의식이다. 따라서 지상파방송사업자에 대한 사업허가와 무선국 개설권한을 포괄하여 허가하고, 방송구역 내 다수의 무선국은 신고 또는 등록제로 운영하도록 할 필요가 있다.

(2) 재허가 유효기간의 문제

작년도에 과기정통부는 소관방송사업자의 재허가·재승인 기간을 법률에서 정한 최소 5년에서 최대 7년으로 적용한다는 개선안을 발표한 바 있다. 2017년 재허가 심사 이후 방송통신위원회 소관 방송사업자에게 재허가 심사에서 부과된 조건에 대한 이행점검이 정례화됨에 따라 지속적으로 증가하고 있는 부관사항으로 인한 사업자와 규제기관의 행정부담이 커지고 있다. 과기정통부의 경우 이행점검은 전파관리소에 업무를 위탁하고 있으나 방송통신위원회는 사무처에서 직접 담당하기 때문에 더욱 부담이 크다 하겠다.

이에 재허가 기간을 법률에서 정한대로 최대 7년까지 하거나, 시행령에서 언급된 5년

을 최소 기간으로 하는데 대해서는 공감대가 형성되고 있는 듯하다. 따라서 방송법 제16조에 지상파방송사업의 허가유효기간을 7년으로 명시하는 법 개정을 하고 시행령에서 2년 이내 범위의 기간 조정을 단서로 하여, 실질적인 재허가 유효기간을 5년 이상 보장하는 방안을 추진하는 것이 필요하다.

(3) 심사위원회 구성 및 운영의 문제

현재 재허가 심사위원회는 심사 직전에 관련 단체의 추천을 받아서 15인 내외의 각계 전문가로 구성해 운영하고 있다. 그러나 일부 심사위원의 경우 방송분야 및 재허가 제도에 대한 이해가 낮은 상태에서 심사에 참여하는 문제가 지적되기도 하였고, 전문 분야가 아닌 부문에 대해서도 심사를 해야 하는 문제, 심사위원회 운영과 결과에 대한 투명성이 높지 않다는 등의 지적이 있어 왔다.

이에 각 분야별로 인재풀을 구축하고 주기적으로 업데이트 하는 등의 관리체계를 구축할 필요가 있어 보인다. 구체적으로 심사부문을 방송/경영회계/기술/시청자권익의 4개 부문으로 하여 각 부문 전문가들이 해당 분야에 대해 소위원회 형식으로 1차 심사를 하고, 2차로 전체회의에서 심사결과 공유 및 평정 기준을 확정하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

아울러 재허가 심사과정에서 의견청취 제도의 실질적 운영도 필요하다. 형식적인 청문이 아니라 충분한 시간을 갖고 사업자의 의견을 청취하고, 이를 공개적인 방식으로 진행하도록 함으로써 재허가 심사가 규제가 아닌 컨설팅의 기능을 수행하는 것으로 자리매김하게끔 할 필요가 있을 것이다.

최근 심사위원의 위촉기준에서 해당분야 종사기간을 확대할 계획이 발표되기도 했는데, 기간의 문제라기보다는 재허가 심사 경험이 실질적으로 중요하므로 처음 심사를 하게 될 경우 상대적으로 이슈가 적은 라디오나 DMB 심사에 참여토록 해 경험을 갖도록 하는 방법도 고려해 볼 만 하다.

(4) 심사서류의 간소화 등 행정부담 완화 문제

재허가 심사를 위해 제출해야 하는 서류와 증빙자료의 범위가 지나치게 포괄적이라는 지적이 있다. 방송사업자의 입장에서는 매년 실시되는 방송평가와 더불어 3년~5년 단위로 돌아오는 재허가 심사를 위한 서류 작성에 상당한 행정력을 투입할 수밖에 없는 상황을 문제

로 인식할 수 있다. 방송평가는 물론이고 일상적으로 각종 통계자료를 주기적으로 주무부서에 제출하고 있다. 따라서 재허가 심사에서 별도로 자료를 요구하기보다는 양식의 간소화나 기존 제출 자료로 갈음하는 등 행정적인 투입 자원을 효율적으로 운영할 수 있도록 개선해 줄 것을 요구하고 있는 것이다.

심사서류의 간소화는 단지 행정적 부담 완화의 효과만 있는 것이 아니다. 심사위원의 입장에서 방대한 양의 자료, 평가에 필수적이지 않은 자료까지 살펴보아야 한다는 부담감이 크기 때문에 자칫 충실하지 못한 심사로 이어질 가능성도 지니고 있는 것이다. 현행 심사서류 작성 기준이 대략적인 지침 수준에서 제공되어 사업자가 주관적 관점에서 서술형으로 기재하고 있는 것도 문제의 원인이 될 수 있다.

3. 결론 및 정책 제언

1) 재허가 제도 개선을 위한 정책 제언

지상파방송에 대한 비대칭 규제로서의 재허가 제도 규제의 합리화가 필요하다. 2001년에 당시 방송규제기관인 방송위원회가 발간한 <방송정책기획위원회 종합보고서>를 보면, “지상파방송의 매체 독과점에 대한 견제 필요”, “방송시장 성장을 위해 지상파방송의 우월적 지위 행사를 제한할 필요 있으며, 타 매체에 비해 더욱 엄격한 규제를 시행”과 같은 내용이 있다. 이러한 인식에 기반하여 이후 매체균형발전 패러다임 하에 비대칭 규제가 적용된 것으로 보인다.

현행 재허가 제도 또한 지상파방송의 독과점적 지위를 전제로 유지되어 온 것이므로, 지상파방송의 독과점이 해체되고, 시장지배력이 감소한 최근의 방송환경을 고려할 때 획기적인 재검토가 필요하다 하겠다. 구체적으로 공영 지상파방송에 대해서는 협약제 도입이 검토되고 있으며, 민영 지상파방송은 보도 부문에 한정해 재허가 심사를 실시하고 비보도 부문은 콘텐츠 산업 육성 차원에서 최소 범위를 심사 대상으로 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

2) 재허가 심사기준 및 절차 개선을 위한 정책 제언

방송평가 수준으로 심사항목과 배점의 예측가능성을 제고하는 조치가 필요하다. 현

재와 같이 재허가 심사를 앞두고 기본계획을 수립해 정하는 것은 방송사업자의 예측가능성을 낮추어 의도치 않은 불이익을 받을 수 있기 때문이다. 최소한 고시 제정을 통해서 대항목의 배점 정도는 안정화시키도록 하고, 세부심사사항에 대해서도 가변성을 최소화할 필요가 있다.

다음으로는 심사기준에 있어 매체별·채널별 차별화를 위한 법률 개정을 들 수 있다. 사실 이와 관련해 2010년 방송법 일부개정안이 발의된 바 있다. 당시 정부입법 형태로 발의된 개정안에는 제10조제1항에 “대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 심사기준 중 매체별, 채널별 특성을 고려하여 선정한 심사기준에 따라 심사하고”와 같은 내용을 담고 있었다. 또한 동조 제2항을 신설하여 “제1항에 따른 심사기준별 세부심사항목, 심사와 공표에 필요한 절차, 방법, 그밖에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.”는 내용을 제시한 바 있다. 그러나 이 개정 법률안은 국회에 계류되다가 파기되었다.

재허가 심사제도의 매체별·채널별 차별화는 제5기 방송통신위원회의 정책과제이기도 했기에, 방송법 개정을 통해 근거를 마련함과 동시에 제도 개선 추진을 위한 로드맵을 수립하고 국회의 통제를 받으면서 수행해야 한다. 10년 전에도 시도하다가 무산되었던 경험을 되새겨볼 때 국회가 주도권을 갖고 추진하지 않으면 어려울 것으로 보인다. 의원입법을 통해 방송법 제10조와 제17조 개정을 추진하고, 상임위원회에서는 방송통신위원회와 과기정통부에 추진 로드맵 수립을 요구하고 이를 점검하는 것이 필요하다.

허가 유효기간 확대 역시 법률로 명확하게 명시할 필요가 있다. 방송법 제16조에 지상파방송 사업의 허가유효기간을 7년으로 명시하는 법 개정을 하고, 시행령에서 2년 이내 범위의 기간 조정을 단서로 하여 실질적인 재허가 유효기간을 5년 이상 보장하는 방안의 명시를 추진해야 한다. 이 역시 국회에서 방송통신위원회에 요구하는 제도개선 로드맵에 포함시켜야 할 것이다.

3) 개선방안의 실현을 위한 조건

이상에서 살펴본 다양한 개선방안은 새로운 것이라기보다는 이미 학계와 규제기관 내부에서도 검토되어 온 것이 사실이다. 문제는 규제를 합리화하고자 하는 추진 동력이 미흡하다는 것이다. 가령 관행적으로 부과되어 온 재허가 조건(부관사항)이 덧붙여지기만 할 뿐, 삭제하지 못하는 이유는 정책 운영의 책임 소재에 대한 논란 때문이 아닐까 싶기도 하다.

2000년대 전후 방송개혁위원회 등의 기구를 설치해 방송과 미디어 분야의 미래를 대응하기 위한 사회적 공론장이 있었고, 그 결과물이 2000년 방송법과 이후 방송정책의 기초를 구성해 왔던 점을 상기할 필요가 있다. 방송정책 규제 합리화를 추진하는 동력은 국회가 되는 것이 현실적인 힘이 될 수 있을 것이다. 국회를 중심으로 다양한 사업자의 이해관계를 조율하는 공론장의 역할이 필수적인 것이다. 국회는 이러한 공론장을 조성해 결과를 입법화하는 역할을 수행하고, 정부기관은 전문가 및 방송사업자와 협력하여 재허가 제도를 비롯한 각종 규제체계 개선의 목표와 내용, 일정 등을 포함한 로드맵 수립과 운영의 역할을 수행해야 한다.

이마저도 어렵다면 최소한 과기정통부가 유료방송사업자 대상 재허가·재승인 심사에서 방송평가 활용방안, 허가유효기간 명시적 확대, 조건 부과 기준 간소화 등의 조치를 취하고 있는 수준에서라도 형평성을 맞추는 노력은 필요하지 않을까 싶다.

sch2182@sunmoon.ac.kr