

1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가

정인숙

(청운대 방송산업학과)

방송사업자 인허가정책은 향후 추진할 방송산업의 구도와 성패를 좌우하는 중요한 정책결정으로서 방송정책에서 차지하는 비중과 의미가 매우 큰 분야이다. 뿐만 아니라 사업자 선정과정에서 빈번히 제기되는 투명성과 공정성 사비의 구조적 원인을 밝히는 차원에서도 이에 대한 체계적 연구는 시급하다. 이 논문은 1990년 이후 선정한 방송사업자 인허가정책들을 대상으로 10여년간의 추세와 거기서 나타난 문제점들을 평가하고 대안을 제시하였다. 민영방송사업자(1990.10), 케이블TV PP사업자(1993.8), 케이블TV SO사업자(1994.1), 지역민방사업자(1994.8), 위성방송사업자(2000.12), 신규휴소평방송채널사용사업자(2001.3) 등 6개 방송사업자 선정에 대해 심사기준과 심사과정을 중심으로 분석한 결과 지난 10여년간 방송사업자 인허가정책은 심사과정의 전문성과 다원성 그리고 심사기준의 세분화 등이 이루어져 인허가 심사의 투명성이 확보됨으로서 과거의 ‘밀실형 허가’가 ‘햇빛형 허가’로 발전되었다고 평가할 수 있다. 그러나 심사기준의 세분화에 따른 배점의 계량화는 상대적으로 미흡하여 심사의 공정성 확보 측면에서는 아직도 개선되어야 할 점이 많은 것으로 나타났다.

키워드: 방송사업자, 인허가정책, 심사기준, 계량평가항목, 비계량평가항목, 정책평가

1. 문제의 제기

한국 방송정책에서 방송사업자의 선정문제가 사업자간 경쟁관계 속에서 큰 파문을 일으킨 때는 민영방송사업자 허가를 둘러싸고 이를 반대하는 KBS와 MBC가 장기간 공동파업까지 주도했던 1990년의 일이다. 이후 1993년 케이블TV 사업자의 허가 그리고 2000년 위성방송사업자

의 허가에 이르기까지 정부는 방송사업자 선정에 있어서 허가제라는 진입규제의 틀을 계속 유지해오고 있다.

진입규제의 한 유형에 속하는 사업자 허가는 특수한 이익을 특수한 집단에 부여하는 과정에서 불가피하게 정치경제적 측면을 갖게 되는 바(최병선, 1994, 264쪽), 심사의 투명성과 공정성이 허가과정의 관건으로 떠오르게 된다. 신매체 도입 정책의 핫이슈 중 하나가 허가권이 누구에게로 돌아갈 것인가에 집중되고, 규제기관과 피규제기관, 그리고 사업자들 간에 허가를 둘러싼 갈등과 의혹이 존재하게 되는 것도 그런 이유 때문이다. 이에 정부는 허가과정의 투명성을 제시하려는 노력의 일환으로 1994년 종합유선방송사업자 3개 분야(프로그램공급업자, 전송망사업자, 종합유선방송사업자) 선정을 끝낸 직후 백서를 발간하기 시작하여¹⁾ 이후부터는 사업자 선정 후에 항상 백서를 발간하여 관련 사업자와 전문가들에게 절차적 공정성과 합리성을 확인시켜오고 있지만, 사업자 선정이 이루어지고 나면 선정된 사업자에 대해서 심사의 공정성을 의심하는 언론의 평가들이 예외 없이 나타나곤 하였다.

따라서 방송사업자 허가가 갖는 정치경제학적 의미로 볼 때나 우리나라 방송정책 중에서 인허가 정책이 차지하는 비중을 고려할 때 이에 대한 체계적 연구는 매우 중요한 의미를 지님에도 불구하고 그동안 간과되어 온 측면이 있다. 지금까지 방송사업자 인허가 정책에 대한 평가는 대부분 해당 방송사업자 선정과정 및 결과에 대한 언론의 단편적 평가들이 주를 이루어 왔으며, 학문적으로는 일부 방송사연구에서 부분적으로 다루지거나(강대인, 1997), ‘정책결정과정’이라는 측면에서 케이블TV나

1) 1994년 2월에 발간된 《종합유선방송허가백서》는 방송사업자 허가 역사상 정국가가 처음 발간한 백서이며, 이후 《지역민방 운영주체 선정백서》(1994.9), 《신규방송채널사용사업자(PP) 선정백서》(2000.6), 《위성방송사업자 선정백서》(2000.12), 《신규홈쇼핑방송채널사용사업자 선정백서》(2001.3) 등이 차례로 발간되었다.

위성방송 등의 매체 도입 정책을 다룬 논문들에서 부분적으로 언급되었을 뿐이며(정인숙 1992, 1994, 1995, 1997; 윤석민, 1997), 위성방송사업자 선정을 앞두고 선정방식에 대한 정책제안적 연구가 행해졌고(방석호, 1997; 김대호, 2000, 신흥균, 2000), 최근에 와서 위성방송사업자 선정을 둘러싼 관련 주체들간의 상호작용을 딜레마이론 관점에서 다룬 연구가 소개되고 있는 정도이다(주정민, 2001). 외국 연구에서도 방송사업자 선정과정 자체를 본격적으로 다룬 경우는 찾아보기 어렵고, 대부분 케이블TV나 위성방송 등의 정책결정과정이나 정책주체들간의 상호작용을 다룬 연구들 속에서 부분적으로 다루지고 있다(Krasnow, Longley & Terry, 1982; McDonnell, 1984; Kim, 1992).

그러므로 이제는 사업자 선정의 공정성과 투명성에 대한 논란이 본격적으로 제기되기 시작한 1990년 이후 10여 년간의 방송사업자 인허가 정책에 대해서 그 변화의 추세나 방향을 정책평가적 차원에서 종합적으로 평가해볼 필요가 있다. 정책평가연구가 갖는 유용성 중의 하나가 과거 정책에 대한 종합을 통해 현재 정책의 문제점을 진단·개선하는데 이용될 수 있기 때문이다(Shadish, Cook & Leviton, 1991, p. 179),

1990년을 기준 시점으로 택한 이유는 방송사업자 인허가 정책의 평가 역시 이 시기를 분기점으로 해서 평가의 차원이 달라질 수 있을 것으로 보이기 때문이다. 정인숙의 연구(1992)에서 보여지듯이 민영방송제도의 도입을 가져온 1990년 방송법 제정은 비록 권력주도형 정책결정으로서 상당한 파문을 가져오긴 했지만 방송정책결정과정의 측면에서 볼 때 규제기관과 이해집단들 간에 예전에 볼 수 없었던 상호작용이 표출되었다는 점에서 방송정책의 근대화를 향한 출발점으로 평가되기 때문이다.

1990년 이후 방송사업자 인허가 정책을 평가하기 위한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 방송사업자 인허가의 심사기준과 심사과정은 어떻게 변화되어

왔는가?

둘째, 방송사업자의 인허가 결과에 대한 외부적 평가는 어떻게 나타났는가?

셋째, 1990년 이후 전개된 방송사업자 인허가 정책은 투명성과 공정성 차원에서 어떻게 평가할 수 있을 것인가?

2. 분석범위 및 분석틀

1990년 이전의 방송사업자 인허가 정책이 합리적 절차나 기준 없이 정부 위주로 진행된 폐쇄적 정책이었다면 1990년 이후부터는 정책관련 주체들간의 활발한 상호작용이 나타나기 시작하였다. 1990년을 방송사업자 인허가정책의 분기점으로 택한 이유는 이때부터 방송사업자 선정을 둘러싼 이해집단의 외부적 의견 표출이 이루어지면서 방송사업자 선정을 둘러싼 공적 논의들이 그 이전과는 분명히 다른 차원의 정책결정 과정을 보여주고 있기 때문이다. 1994년 3개 분야의 종합유선방송사업자 선정 이후 정부가 절차적 투명성을 공개하기 위해 선정과정에 대한 일체의 내용을 담은 정부백서를 이듬해에 발간하게 된 것도 바로 1990년 민영방송사업자를 둘러싼 온갖 의혹과 정부에 대한 불신을 의식한 결과라고 할 수 있다.

1990년 이후 행해진 방송사업자 선정에는 민영방송사업자(1990. 10), 케이블TV PP사업자(1993. 8), 전송망사업자(1993. 12), 케이블TV SO사업자(1994. 1), 지역민방사업자(1994. 8), 신규방송채널사용사업자(2000. 6), 위성방송사업자(2000.12), 강원민방과 제주민방사업자(2000. 12), 신규홈쇼핑방송채널사용사업자(2001. 3) 등이 있는데 이 논문에서는 전송망사업자, 신규방송채널사용사업자와 강원·제주 민방사업자를

제외하고 사업자 선정 역사에서 중요한 의미를 지니는 6가지 사례를 대상으로 하였다.²⁾

민영방송사업자 선정은 앞서도 언급한 것처럼 정책결정과정의 공론화를 가져왔다는 점에서 방송정책의 역사상 의미가 있고, 케이블TV PP와 SO 선정은 방송정책 역사상 최초로 정부백서가 발간된 사업자 선정이기 때문에 그 선정과정을 평가해볼 가치가 있으며, 지역민방사업자의 경우 그 연장선상에서 김영삼 정부의 방송사업자 인허가정책을 확인할 수 있는 사례가 될 것이고, 위성방송사업자와 신규홈쇼핑사업자는 김대중 정부 하에서 새 방송법에 의해 허가권한이 방송위원회로 이관된 이후 시행된 허가라는 점에서 의미가 있기 때문이다.

사업자 선정과정에 대한 이해집단간 논란이 언론을 통해 자세하게 표출되거나 정부 백서가 발간된 1990년 이후의 방송사업자 인허가에 대해서는 정책과정의 일반적 모형인 투입(input)→과정(thruput)→결과(output)이라는 고전적 틀에 반응(feedback)의 요인을 추가하여, <그림 1>과 같은 분석틀을 설정하였다.

즉 이들 사업자 선정을 위해 발표된 ‘선정기준’이 어떤 ‘선정과정’을 거쳐 어떤 ‘결과’를 가져왔으며 이에 대한 ‘반응’은 어떻게 나타났는가를 살펴봄으로써 방송사업자 인허가 정책에 대해 투명성과 공정성 차원에서 종합적인 정책평가를 내렸다.

먼저 심사기준과 일정의 공개 여부를 파악하였다. 미국의 경우처럼 FCC가 매체허가 계획을 상시 공개하고 공개된 기준과 양식을 이행했는가의 여부를 심사하는 방식이라면(Blumenthal & Goodenough, 1998,

2) 신규 PP 승인은 1999년 10월 문화관광부가 ‘케이블TV활성화 지원계획’의 일환으로 추진하다가 새 방송법 통과에 따라 방송위원회로 이관한 30개 업체를 대상으로 한 것으로서, 이관업무라는 특성을 고려하여 문광부에서 제시했던 정책방향의 골격을 대부분 유지하였기 때문에(방송위원회, 2000b, 5쪽), 분석대상에서 제외하였다.

<그림 1> 방송사업자 인허가 정책 평가를 위한 분석틀

선정사업자	선정기준	선정과정	선정결과	선정결과에 대한 반응	정책평가
민영방송사업자 (1990.10)	· 심사일정 및 심사기준 의 공개				
케이블TV PP(1993.8)	· 심사기준 의 세분화정 도	· 심사위 원 구성 -전문성 -비전문 성	선정된 사 업자와 탈 락된 사업 자간의 점 수 차이	· 평가의 방향 -긍정적 -부정적	투명성차원
케이블TV SO(1994.1)					
지역민방사업자 (1994.8)	-대항목 -소항목	· 심사단 계 -일원성 -다원성		· 평가의 초점 -심사기준 -심사과정	공정성차원
위성방송사업자 (2000.12)	· 심사기준 의 계량화정 도				
신규홈쇼핑사업 자 (2001.3)	-계량항목의 배점 -1개 소항목 별 평균배점 -계량항목의 항목별 평균 배점 -비계량항목 의 항목별 평균배점				

pp. 88-90; Creech, 2000, pp. 91-93; FCC, 2002), 절차상의 의혹 부분은 상당히 해소될 수 있기 때문이다.

선정기준은 허가기관에서 제시한 심사기준의 세분화정도와 계량화정

도를 살펴보았다. 이 두가지 요인은 심사의 투명성과 공정성을 담보할 수 있는 일차적 요소로 작용하기 때문이다. 세분화는 평가항목의 수를 대항목과 소항목으로 나누어 집계하였으며 계량화정도는 일차적으로 계량평가와 비계량평가로 나누고, 각각의 배점을 비율화하고 1개 소항목별 배점과 계량항목별 비계량항목별 평균 배점을 계산하였다. 이는 계량평가항목의 점수 비중이 높을수록, 1개 항목별 평균 배점이 낮을수록, 계량항목의 항목별 평균배점이 비계량항목별 평균배점보다 높을수록 심사위원 평가의 자의성은 그만큼 줄어들고 심사기준의 공정성을 확보할 수 있다고 보기 때문이다.

선정과정은 심사위원의 구성과 심사단계를 같이 분석하였는데, 심사위원의 구성이 전문적인가 비전문적인가 여부를, 심사단계가 일원적인가 다원적인가를 살펴보았다. 심사단계는 보통 서류심사, 청문심사, 현장실사 등으로 구성되는데, 심사위원 구성의 전문성과 심사과정의 다원성이 같이 행해질 때 선정과정의 절차적 합리성이 갖춰질 가능성이 더 높다고 하겠다.

선정결과는 선정된 사업자와 탈락된 사업자 간의 점수 차이를 알아보고, 이를 비계량항목의 배점과 비교해보았다. 비계량항목은 심사위원의 주관성이 개입되어 심사의 공정성을 침해할 수 있는 요인인데 이 항목의 비중이 선정-탈락의 점수차이와 비교해볼 때 어느 정도나 차지하는지 살펴봄으로써 선정결과의 신뢰성을 짚어보았다.

선정결과에 대한 반응은 심사위원평가, 언론평가, 이해집단평가를 중심으로 긍정적인가 부정적인가 살펴보았으며, 평가의 초점이 선정기준, 선정과정 중 어느 요인에 맞추어져 있는지 알아보았다.

이러한 분석을 통해 방송사업자 인허가 정책이 투명성과 공정성 차원에서 어떻게 변화하고 있는지 종합적으로 평가하였다. 투명성은 선정기준과 과정의 공개성을 의미하는 바, 이를 구성하는 요소로는 심사기준의 공개

적 발표 여부, 심사기준의 세분화여부, 계량화여부를 포함시켰다. 공정성은 원래의 사업목표에 맞게 객관적으로 적절하게 사업자를 선정하였는가를 의미하는 바, 심사기준의 세분화정도, 심사기준의 계량화정도, 심사위원 구성의 전문화정도, 심사단계의 다원화정도를 구성요소로 삼았다.

이와 같은 분석틀에 의거하여 정부에서 발간한 각각의 사업자 선정 백서를 주 대상으로 문헌연구하였다. 민방사업자 선정의 경우는 정부 발간 백서가 없기 때문에 당시 나온 언론보도와 관련문헌을 통해 심사과정을 살펴보았다.

3. 1990년대 이후의 방송사업자 인허가 정책 평가

1990년 이후의 6개 방송사업자 선정을 대상으로 선정기준, 선정과정, 선정결과 그리고 선정 결과에 대한 반응 등을 분석한 결과 방송사업자 인허가정책은 지난 10여년간을 통해 비객관적이고 비전문적인 ‘밑실형 허가’에서 심사기준이 세분화·계량화되고 심사위원의 구성과 심사단계가 전문화되면서 상당히 객관적이고 전문적인 ‘햇빛형 허가’로 발전하는 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다.

1) 사업자 선정 일정과 소요기간

1990년 이후 행해진 6개 방송사업자 선정의 개요를 주요 일정별로 요약한 결과를 보면(<표 1> 참고), 선정계획의 일정과 소요기간을 통해서도 사업자 선정의 투명성과 공정성을 평가할 수 있는 일단이 나타나고 있다.

1990년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가/ 정인숙 207

<표 1> 1990년 이후 주요 방송사업자 선정 개요

선정 사업자	민방사업자 (1990.10)	케이블TV PP(1993.8)	케이블TV SO(1994.1)	지역민방사 업자 (1994.8)	위성방송사 업자 (2000.12)	신규홈쇼핑 사업자 (2001.3)
정부	노태우정부	김영삼정부	김영삼정부	김영삼정부	김대중정부	김대중정부
허가 기관	공보처	공보처	공보처	공보처	방송위원회	방송위원회
기본계획 발표	1990.9.1	1993.6.1	1996.6.1	1994.4.9	2000.5.8	2000.11.21
토론회 및 공청회	-	-	-	-	전문가토론회 14회 공청회 2회	전문가토론회 2회 공청회 1회
심사기준 발표	1990.10.18	1993.6.2	1993.10.2	1994.4.9	2000.10.16	2001.1.29
허가신청 공고- 접수마감	1990.9.10- 10.10	1994.6.10 -7.15	1993.9.1 -10.30	1994.5.25- 5.31	2000.10.18- 11.18	2001.1.31- 2.28
청문회	-	-	1993.12.10	1994.7.14- 7.18	2000.12.7	2001.3.27- 3.28
심사위원 회운영 및 심사절차	1990.10.30	종합유선방송위원회 심사 (93.7.16-8.14) 공보처청문회 (93.8.17-8.21) 공보처 허가심사위원회 심사 (93.8.17-8.24)	시·도심사 (93.11.1-11.30) 공보처심사 공개청문 (93.12-10.12.17) 심사평가단점수 평가 (93.12.20-12.22) 허가심사위원회 평가 (1993.1.10)	1994.8.2- 8.4	2000.12.12- 12.16	2001.3.24- 3.29
경쟁률 (신청 법인수 :선정 법인수)	60:1	35:20	50:151	23:4	2:1	12:3
결과 발표	1990.10.31	1993.8.31	1994.1.14	1994.8.10	2000.12.19	2001.3.31
백서 발간	-	1994.2	1994.2	1994.9	2000.	2001

기본계획발표에서부터 사업자 선정까지 소요된 기간이 민방사업자는 2개월, 케이블PP는 3개월, 지역민방은 4개월, 신규 홈쇼핑사업자는 4개월, SO는 6.5개월, 위성방송사업자는 7개월로 최저 2개월에서 7개월까지로 나타났다. 경쟁률은 민방사업자가 60:1로 가장 높았고 이어서 지역민방사업자(23:4), 홈쇼핑사업자(12:3), 케이블TV SO(50:151), 위성방송사업자(2:1), 케이블PP(35:20) 등의 순으로 최저 1.4:1에서 최고 60:1이라는 큰 편차를 보이고 있다.

가장 경쟁률이 높았던 민방사업자의 선정에 소요된 기간이 2개월로 가장 짧았고, 가장 경쟁률이 낮았던 위성방송사업자 선정에 이르기까지 소요된 시간이 7개월로 가장 높았는데, 뒷부분에서 논의되겠지만 이 양 사업자에 대한 논란이 가장 높게 나타났다는 점이다. 기본계획발표에서 최종 선정에 이르기까지의 일정이 짧을수록 민감한 사안을 불편부당하게 처리할 수 있는 개연성이 있기 때문에 의혹이 높아질 수밖에 없다는 점을 감안할 때 민방사업자의 경우 이미 일정상으로 무리수를 두고 있었음을 보여주는 부분이다.³⁾

또한 이미 지적되었듯이 민방사업자와 케이블TV SO는 신청공고가 있고 난 후에 심사기준이 발표되는 절차적 불합리성을 드러내고 있다는 점과, 기본계획발표 이후 토론회나 공청회가 이루어진 것은 위성방송사업자부터이고, 방송사업자 선정에서 공개 청문회 제도가 도입된 것은 1993년 케이블SO 때부터였으며, 케이블TV 사업자 선정 이후부터는 선정과정 일체를 담은 백서가 발간되고 있는 점도 인허가 정책 역사에서 주목할 만한 사실들이다.

3) 당시 공보처는 선정작업에 따른 잡음을 가급적 줄이기 위해 '속전속결' 원칙을 세우고 민방주체를 확정발표한다는 입장을 잡아놓았었다(대한매일, 1990. 10. 30, 3).

2) 심사기준의 세분화·계량화

심사기준의 경우 케이블TV PP(1993.8) 선정때부터 평가항목이 포괄적 기준에서 구체적으로 세분화되고, 완전 비계량 심사에서 일부 계량적 기준이 채택되는 경향을 보이고 있다(<표 2> 참고).

(1) 심사기준의 세분화

사업자 신청을 먼저 받은 이후에 심사기준을 발표한 민영방송사업자 선정은 심사기준이 매우 포괄적이었다. 민방설립추진위가 신청접수를 끝낸 직후 확정된 심사기준은 ▲주인있는 방송 ▲대기업 또는 정부, 기타 언론기관·외국자본 등 외부개입 차단 ▲특정 이익집단 배제 ▲불건전 자본 배제 등 모두 4개 항목에 불과하였다.

즉 이러한 기준은 배제될 사업자에 대한 기준을 처음부터 명시하는 이분법적 기분으로서 △정부가 직·간접출자하고 인사권에 영향을 미치거나 보조금을 주는 단체 △구체적 비위사실로 사회적으로 지탄받은 사실이 있거나 중대한 전과가 있는 자 △부동산투기 탈세 불로소득 등 불건전한 방법으로 조성한 재원으로 출자한 자 등을 배제대상에 넣도록 하는 매우 주관적이고 명목적인 기준들이었다(동아일보, 1990. 10. 19, 2).

그러다가 1993년 케이블TV PP 선정때부터 1000점 만점으로 한 총점 개념의 심사가 이루어지기 시작하면서 심사기준도 세분화되었다. 이후 대항목은 평균 5.4개에 소항목은 평균 27.4개로 세분화되었으며, 위성방송사업자의 경우 소항목이 무려 56개로 그 이전의 사업자 선정에 비해 무려 3-5배나 세분화되었다.

(2) 심사기준의 계량화

자의적이고 추상적인 심사기준에서 벗어나 총점 기준의 심사틀이 마

런되면서 케이블TV 사업자 선정 이후부터는 1,000점 만점에 계량/비계량 기준의 배점 심사가 이루어져 왔다. 다만 평가항목별 계량/비계량 여부와 심사위원별 심사점수까지 구체적으로 백서에 공개되기 시작한 것은 1994년 지역민방사업자 선정부터이다.

1994년 지역민방사업자 때부터 적용되기 시작한 계량평가항목의 점수 비중은 평균 27.7%(277점)이며, 1개 소항목별 평균 배점은 지역민방사업자가 83.3점, 홈쇼핑사업자가 25.0점, 위성방송사업자가 17.9점 순으로 나타났다. 계량·비계량항목별로 다시 평균 배점을 계산한 결과 계량항목의 항목별 평균배점은 지역민방(116.7점), 위성방송(23.3점), 신규홈쇼핑(18.2점)으로 점점 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 비계량항목의 항목별 평균배점은 지역민방(72.2점), 신규홈쇼핑(27.6점), 위성방송(16.4점)의 순으로 위성방송사업자 선정에서 비계량항목의 항목별 평균배점이 가장 낮은 것으로 나타났다. 그리고 지역민방과 위성방송의 경우 계량항목의 평균배점이 비계량항목의 평균배점보다 각각 1.6배, 1.4배로 높게 나타났으나, 신규홈쇼핑의 경우 오히려 비계량항목의 평균배점이 계량항목의 평균배점보다 1.5배 높게 나타났다는 점이 특징적이다.

계량평가항목의 점수 비중이 높을수록, 1개 항목별 평균 배점이 낮을수록, 계량항목의 항목별 평균배점이 비계량항목별 평균배점보다 높을수록 심사위원 평가의 자의성은 그만큼 줄어들고 심사기준의 공정성을 확보할 수 있다고 볼 수 있다.

따라서 지역민방사업자의 경우 계량항목 점수와 비계량항목 점수의 비율이 350점 : 650점으로 이후의 어느 사업자 선정 때보다 높은 계량화 비중을 차지하고 있고, 항목별 평균배점에서도 계량항목의 항목별 평균배점이 비계량항목의 평균배점보다 1.6배 높게 나타났지만 이는 1개 소항목별 평균배점이 너무 높은데서 연유한 것으로 그로 인해 비계량항목의 항목별 평균배점이 다른 사업자에 비해 72.2점으로 너무 높은

것이 문제였던 것으로 나타나고 있다.

2000년 위성방송사업자의 경우 계량항목의 비중은 평가항목의 세분화로 소항목별 평균배점이 17.9점으로 가장 낮고, 비계량항목의 평균 배점도 가장 낮은 것으로 나타나 심사배점 면에서는 다른 사업자 선정에 비해 무리가 없는 것으로 나타났다. 한편 2001년 신규휴쇼평사업자 선정에서는 비계량항목의 평균 배점(27.6점)이 계량항목의 평균 배점(18.2점)보다 높게 나타난 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

3) 선정과정의 전문화·다원화

심사위원의 구성도 관료중심에서 전문가심사로 바뀌고 심사단계도 보다 다원화되는 방향으로 변화하였다. 심사과정에서 정부관료가 배제되고 민간전문인으로 구성되기 시작한 것은 2000년 위성방송사업자 선정 때부터이다(<표 3> 참고).

(1) 심사위원의 구성 변화: 관료심사에서 전문가심사로

정부 장관으로 구성되던 심사위원들이 2000년 위성방송사업자 선정부터는 각 분야 전문가들로 구성된 전문가 심사체제로 바뀌었다. 민영방송사업자의 경우 부총리주재로 재무·상공·체신·문화·공보처장관으로 구성된 ‘민방설립추진위’가 발족되어 여기서 심사기준을 마련하고 사업자를 선정하였다. 그에 따라 심사 과정상의 일정도 계획에 없던 것이 임의적으로 행해져 결과발표를 하루 앞두고 사업자 면담을 한다거나,⁴⁾ 사업자가 공동신청을 했더라도 개별선정이 가능토록 했고 출자회

4) 1990년 민영방송사업자의 경우 당시 공보처 장관이 발표날인 1993년 10월 31일 2차심사에 앞서, 최종 후보로 압축된 (주)인켈 태영 일진 등 3개사 대표를 시내 모 호텔에서 차례로 만나 향후 방송경영에 전념할 수 있는지의 여부와 방송사 건물 확보 방안, 경영방침 등 12개항에 걸쳐 일정에 없던 면담조사를 했다(조선일보,

<표 3> 1990년 이후 방송사업자 선정과정

선정 사업자 선정과정	민방사업자 (1990.10)	케이블TV PP(1993.8)	케이블TV SO(1994.1)	지역민방사업자 (1994.8)	위성방송사업자 (2000.12)	신규호소필사업자 2001.2)
최종심사위원의 구성	부총리 재무부장관 상공부장관 채신부장관 문화부장관 공보처장관	공보처장관 공보처차관 재무부차관 상공자원부장관 공정거래위원회위원장 서울대학교수 공인회계사회장 변호사 신문편집인협회회장	공보처장관 공보처차관 내무부차관 상공자원부장관 채신부장관 변호사 경영회계 안론헌계2인 인론헌계 광고계	관료 3인 방송기술 1인 방송이론 1인 경영회계 1인 법률 1인 언론계 1인 시민단체 1인	법률분야:1인 경영분야:3인 회계분야:2인 방송분야:2인 기술분야:1인 소비자문제:2인 시청자대표:2인	
최종 심사위원수	민방설립추진위 원회(6인)	허가심사위원회 (9인)	허가심사위원회 (11인)	9인	14인*	14인*
심사단계	1단계(서류심사) : 자격미달자 선 별) 2단계(지배주주 점짜기)	1단계: 종합유선방송위 원회 심사프로그램분야 별 심사위원회 심사→ 종합위 심사의견제출) 2단계: 공보처심사청문 →허가심사위원회(심사)	1단계: 시도심사 -허가심사위원회(9인)청문 -점수평가(3배수추천) 2단계: 공보처심사 -공개청문 -심사평가단(9인)평가 -허가심사위원회(11인)평 가	1단계 (서류심사, 관계 부처의견문의, 관계 회계전문가검토, 현장실사) →공개청문 (청문위원 각 지 역별 4인) →점수평가(9인)	1단계: 청문단운영 (서류검토→청문→ 현장실사) 제2단계: 심사위원 회 운영(점수평가) 통한 심사의 효율 성 확대 *비공개심사	심사소위원회구성 →심사위원회구성 사업계획서검토→ 청문회→점수평가) *청문단과 심사의 원회 통합운영을 통한 심사의 효율 성 확대 *비공개심사

* 심사위원장은 심사평가에 직접 참여하지 않았기 때문에 실제 점수 작업한 심사위원 수보다 한 명 적음.

망액을 신청자의 동의를 얻어 축소 조정할 수 있도록 하는 불공정 심사가 행해졌다(국민일보, 1990. 10. 30, 3). 그 결과 사업자 선정 기본계획을 밝힌 후 2개월만에 사업자 선정이 이루어지고, 주주 구성을 정부가 임의로 지정하는 식의 선정이 이루어지게 된 것이다.

관료가 심사위원회에 일부 포함된 선정은 케이블TV PP와 SO 그리고 지역민방사업자 선정 때까지 이어졌다. 위성방송사업자 선정부터 비로소 분야별 전문가로 구성된 심사위원회에서 심사를 하고 심사위원의 수도 14명까지 증가하였으며, 심사위원의 선정 기준과 심사과정도 공개되었다. 위성방송사업자 선정의 경우 14명의 심사위원단은 분야별 대표성을 가진 기관·단체로부터 3배수의 심사위원 후보를 추천 받은 뒤 방송위 소위원회의 논의를 거쳐 최종 위촉되었으며, 위촉기준은 해당분야 박사학위 소지자나 관련 연구기관 3년 이상 근무자, 대학관련학과 조교수, 전문자격증 소지자 등으로 제한하였으며, 신청법인 및 주주사와 특수관계에 있는 사람은 처음부터 배제하였다. 심사위원장은 채점은 하지 않았으며 진행상황만 주재하였다.

또한 점수 발표가 있기까지 심사위원간의 논의가 없도록 하기 위해, 위성방송의 경우 법률, 경영, 회계, 방송, 기술, 시민단체로부터 추천의뢰를 받아 뽑힌 심사위원 14명은 심사과정에서 세부 평가방식을 둘러싼 논의말고는 의견교환이나 토론을 일체 하지 않은 채 개인적인 평가결과를 밀봉해 전달했으며, 방송위는 이 결과를 그대로 종합해 발표한 것도 1990년의 사업자 선정 때와는 전혀 다른 것이었다.

(2) 심사단계의 변화: 일단계 심사에서 다단계 심사로

민영방송사업자의 경우 단일 심사위원회에 의한 총체적 서류심사가 이루어졌다면 1993년 케이블TV SO때부터는 공개청문제도가 도입되었고, 지역민방사업자와 위성방송사업자 선정 때는 현장실사까지 추가되

어 최종 점수평가 이전에 별도의 심사위원들에 의해 예비심사가 이루어졌고 이를 바탕으로 최종 심사를 결정짓는 다단계 심사로 발전되었다. 김대중정부 들어 새 방송법 하에 방송위원회가 주관한 사업자 선정부터는 심사위원의 수도 증가하면서 분야별 심사제도가 도입되어 심사 절차가 과거에 비해 훨씬 체계적이고 세분화되었다. 심사단계가 이렇게 부문별로 세분화되고 중층화되면서 단단계 심사만의 선정에서 나타날 수 있는 정보의 제한성과 선정의 부적절성 요인은 상당 부분 개선되었다고 할 수 있다.

4) 선정결과 및 반응

심사기준이 계량화되고 심사과정이 전문화, 다원화되면서 방송사업자 선정도 점수 차이에 의한 선정결과임을 알 수 있도록 분명하게 공개되기 시작하였다(<표 4> 참고). 그러나 선정결과에 대한 반응은 대부분 부정적으로 나타났으며, 부정적 평가의 초점은 90년 초반에는 심사과정의 공개성, 투명성 등에 대한 것이었으나, 지역민방 이후부터는 비계량화된 심사기준에 관한 객관성, 공정성 등이 논란의 대상이 되고 있는 것으로 나타났다.

(1) 선정결과: 선정-탈락의 점수차이

1990년 당시 정부 발표에 의하면 (주)태영을 선정한 이유에 대해 “태영이 △다른 기업에 비해 기업내용이 비교적 단순하고 △기업주가 주요 업종을 방송으로 전업, 전념할 의사가 있으며 △방송가인 여의도에 연건평 6천5백평에 달하는 사옥이 있어 부분적인 개조로 방송사건물로 활용이 용이하며 △태영이 희망하는 대주주들이 대부분 다광고업종이 아니라는 점 등이 높이 평가됐다”는 선정 이유가 제시되었다(국민일보,

< 표 4 > 1990년 이후 방송사업자 선정 - 탈락의 점수 차이

선정 사업자		민방사 업자 (90.10)	케이블 TV PP (93.8)	지역민방사업자 (94.8)	위성방송 사업자 (2000.12)	신규홈쇼핑사 업자(2001.2)
선정기준						
총점 및 배점	총점	-	-	1000점 (350 : 650)	1000점 (280 : 720)	1000점 (200 : 800)
	1개 소항목별 평균배점	-	-	83.3점	17.9점	25.0점
	계량항목의 소항목별 평균배점	-	-	116.7점	23.3점	18.2점
	비계량항목의 소항목별 평균배점	-	-	72.2점	16.4점	27.6점
선정 사업자 차순위 탈락사 업자의 득점 비교*	선정사 업자	총득 점		부산(937.50점)* 대구(876.83점) 광주(932.12점) 대전(914.11점)	754.6점	한국농수산 (820.06점) 우리홈쇼핑 (815.51점) 연합홈쇼핑 (811.95점)
		계량 비계 량		부산(783.33:154.17) 대구(718.83:158) 광주(761.56:170.56) 대전(738.69:175.42)	204.6 : 550.0	181.77 : 630.18
	차순위 탈락사 업자	총득 점		부산(783.06) 대구(819.50) 광주(859.25) 대전(830.83)	727.14점	765.60
		계량 비계 량		부산(648.06:135.00) 대구(686.50:133.00) 광주(686.76:172.50) 대전(692.50:138.83)	195 : 532.14	124.47 : 641.13
	선정자 탈락자 와의 점수 차이	총점 차이		부산(154.44) 대구(57.33) 광주(72.87) 대전(83.28)	27.46점	46.35점
		계량 비계 량		부산(135.27:19.17) 대구(32.33:25) 광주(64.8:-1.94) 대전(46.19:36.59)	9.6 : 17.86	57.3 : -10.95

* 각 사업자별 선정백서의 점수평가표를 토대로 재구성함.

1990. 11. 1, 3). 비계량적 심사기준에 의한 배제식 심사 결과로 나타난 이 같은 선정 이유는 이후의 심사결과 발표에서 나타나는 그것들과 비교해볼 때 공정성을 획득하기 어려운 결과발표였다.

그러나 계량적 심사기준이 도입되면서 사업자의 최종 선정은 각 사업자들의 득점 순에 의해 사업자가 선정되었음을 알리고, 지역민방사업자 선정부터는 심사위원별 채점상황도 공개되기 시작하였다.

선정된 사업자와 탈락자와의 점수차이를 계산한 결과 지역민방사업자의 경우 평균 91.98점(부산 154.44점, 대구 57.33점, 광주 72.87점, 대전 83.28점)이고, 위성방송사업자의 경우 27.46, 신규홈쇼핑은 46점의 차이를 보였다. 선정된 사업자와 차순위 탈락사업자와의 점수차이를 다시 계량·비계량항목으로 나누어 본 결과 대부분 선정된 사업자가 계량·비계량항목 모두 탈락된 사업자보다 높은 점수를 얻은 것으로 나타났으나, 지역민방 광주지역과 신규홈쇼핑사업자의 경우 오히려 탈락된 사업자가 선정된 사업자보다 비계량항목의 점수가 각각 1.94와 10.95점이 높게 나타났다.

위성방송 선정사업자 KDB는 1,000점 만점에 754.6을 받았으며, 탈락된 KSB는 727.14점으로 27.46점 차이였다. 각계 전문가 14명으로 구성된 심사위원단의 평가결과 KDB는 6개 심사기준 중 재정적 능력에서 8.07점 앞선 것을 비롯해 채널구성, 운용계획의 적정성 등 나머지 5개 부문에서도 1.27-5.01씩 KSB를 앞지른 것으로 나타났다. 그러나 점수차이 27.46을 다시 계량·비계량 항목으로 나눠보면 계량평가항목에서 9.6점, 비계량평가항목에서 17.96점이 앞선 것으로 나타나 사실상 비계량평가항목의 점수평가가 중요한 변수로 작용하였음을 알 수 있다.

(2) 방송사업자 선정 결과에 대한 반응

1994년 지역민방사업자 선정부터는 방송사업자 인허가 정책이 그 이

전에 비해 상당히 객관적인 심사기준과 공정한 절차가 부여되었음에도 불구하고 선정 결과에 대한 반응은 대부분 매우 부정적인 것으로 나타나고 있다. 그러나 <표 5>에서 보듯이 1990년의 민방사업자 선정에 대한 평가와 이후의 평가는 내용적 측면에서 상당히 다른 모습을 보여주고 있다. 1990년대 초반에는 투명성의 문제가 의혹으로 제기되었다면 후반으로 갈수록 평가항목에 대한 배점과 사업자 선택의 적절성 즉 공정성문제가 평가의 핵심 이슈로 대두되고 있다.

<표 5> 방송사업자별 선정 결과에 대한 평가

선정 사업자 논쟁적 이슈	민방사업자 (1990.10)	케이블TV PP (1993.8)	케이블TV SO(11994. 1)	지역민방 사업자 (1994.8)	위성방송 사업자 (2000.12)	신규홈쇼핑 사업자 (2001.3)
허가기관의 의도성·내정설	*		*			*
선정기준의 모호성	*					
자격시비	*					
청문회의 운영문제		*				*
평가항목의 배점문제					*	
최적의 사업자 선택문제				*		

① 선정의 투명성에 대한 시비

가. 내정설

사업자 선정목표와 원칙이 불분명한 채로 사업자 선정에 들어갔던 1990년의 민영방송사업자 선정은 표면적으로는 방송사업자 선정 역사에서 가장 심한 의혹과 치열한 논란을 가져왔으며, 대부분의 의혹은 심사과정의 투명성에 대한 것이었다(정인숙, 1992, 76-81쪽).

결국 사업자 선정과정에 대한 정부 백서가 존재하지 않고 심사기준이

나 심사과정의 측면에서 볼 때도 이후의 다른 사업자 선정과는 비교할 수 없을 정도로 비공개적이고 불투명한 사업자 선정이 이루어지면서 이에 대한 의혹이 거세게 제기되었던 것이다.

가장 최근에 이루어진 홈쇼핑사업자 선정에 대해서도 이와 관련된 시비가 있었다. 그러나 홈쇼핑사업자 선정에 대한 언론의 반응은 조선일보를 제외하고는 다른 사업자 선정 때와 비교할 수 없을 만큼 조용했다. 조선일보만 사설에서 의혹설을 제기하고 기획기사와 기자수첩에서도 탈락된 사업자들의 반응을 자세하게 보도하였을 뿐(2001. 4. 3), 다른 언론들은 이와 관련된 시비 보도가 일체 없었다는 점에서 1990년에 제시된 의혹과는 상당히 다른 측면을 보이고 있다.

나. 청문회의 형식성에 대한 시비

1993년의 케이블TV PP사업자 선정 결과에 대한 언론의 반응은 비교적 긍정적이었다. 평가기준 점수를 사전에 공개했고 신청업체 개별청문회를 갖고 각계 전문가를 대거 심사에 참여시키는 등 나름대로 반발과 잡음을 방지하기 위한 노력을 보였기 때문이라는 평가였다(한국일보, 1993. 9. 1, 2). 그러나 사업자 발표가 난 직후 공보처가 프로그램공급자 청문과정에서 일부 허가업자에게 5억원의 기금모금 권유를 한 사실이 밝혀져 물의를 빚었다(조선일보, 1993. 9. 3, 16).

심사의 공정성과 투명성 확보를 위해 청문회 제도를 처음 도입했다는 긍정적 평가에도 불구하고 실질적으로 청문회가 본래 취지에 맞지 않게 운영되었음을 보여주는 의견들이 적지 않았다. 한 심사위원은 ‘몇마디의 청문으로서 방송의 공익성과 공공성에 대한 구현의지와 방송에 대한 이해도를 검증할 수 있다는 것은 언어도단이라고 생각한다. 지배주주들은 천편일률적으로 미리 준비해온 모범답안대로 답변하였고...’라는 반응을 보였다(공보처, 1994, 36쪽).

홈쇼핑사업자의 경우에도 선정 3-4일 전에 열린 청문회가 전형적인 요식행위라는 지적이 있었다. 사업계획서와 부속서류는 업체에 따라 몇 천 쪽에 달할 정도로 방대했지만, 한 개 컨소시엄당 주어진 시간은 고작 50분이었기 때문에 심도있는 질문과 대답은 처음부터 불가능했다는 것이다(조선일보, 2001. 4. 2, 3).

② 선정의 공정성에 대한 시비

가. 비계량 평가항목에 대한 채점 시비

심사기준이 배점화되어 있다고 해도 1,000점 만점에 계량화할 수 있는 항목의 비중이 낮고 비계량항목의 평가점수 비중이 지나치게 높은 것이 선정결과에 대한 순응도를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.⁵⁾ 계량적 평가항목에 의한 점수평가가 적용되기 시작한 지역민방사업자 선정 이후 3개 방송사업자의 점수평가에서 계량평가 항목의 점수 비중은 오히려 점점 줄어들고 있는 것으로 나타났다(<표 6> 참고).

지역민방사업자 선정에서는 계량평가가 용이한 3개 항목 350점(지역 연고성 150점, 재정적 능력 150점, 시설설치의 적정성 30점)을 제외한 9개 항목 650점은 서류평가 70%(455점)와 청문결과 30%(195점)를 반영하였다. 위성방송사업자 선정의 경우에도 전체 심사항목 가운데 계량

5) 한국위성방송 컨소시엄쪽의 한 관계자는 "분명히 우위를 차지하는 항목이 있는데도 6개 항목에서 모두 낮은 점수를 받은 것을 미뤄볼 때 국가를 경쟁대상으로 삼아 사업권을 따내는 일이 아직 우리나라에서는 기대하기 어렵다는 판단이 간다"고 말했다(한겨레신문, 2000. 12. 20, 3).

홈쇼핑사업자 선정에서도 유사한 시비가 있었다. "신청 과정에서 강력한 후보로 떠올랐던 중소기업유통센터와 롯데백화점의 탈락이 가장 이번으로 받아들여지고 있다... 이들 탈락 업체는 한결같이 "심사 점수에 대해 이해할 수 없다"는 반응을 보였으며, 한 대기업 컨소시엄 관계자는 "재정적 안정성에서도 우리가 중소기업보다 낮은 점수를 받았다는 것이 이해가 되지 않는다"고 말했다(조선, 2001. 4. 2, 3).

절대평가는 28%이며, 나머지는 모두 비계량 평가였으며, 그 대부분이 비계량 상대평가였다. 다만 비계량평가라 하더라도 심사위원들이 전문 분야별로 심사항목을 구분, 해당항목에 점수를 매기도록 하고, 연관된 분야는 해당심사위원간 공동평가방식을 택한 점이 과거와는 달라진 점이다. 위성방송사업자의 경우 5등급제, 신규홈쇼평가사업자의 경우 보다 세분화된 9등급제를 실시하였다.

이처럼 비계량평가항목의 비중이 높다는 것은 사업계획서의 실현가능성보다 ‘장미빛 청사진’이 좋은 점수를 받는 등 심사위원들의 편견이 영향을 미쳤을 가능성이 높다는 것을 의미한다.⁶⁾ 지역민방사업자의 경우 비계량 기준 점수 650점 중 청문평가는 195점인데 방송수익의 사회환원(50점) 및 프로그램 편성 운영계획(50점) 등 100점은 제출된 사업계획서 내용을 철저히 이행하는 것을 전제로 평가된 항목들이다.(공보처, 1994b, 45쪽)

위성방송사업자 심사위원들이 밝힌 소견서의 내용을 보면 실제 6개 항목에서 탈락된 사업자보다 1.27-8.07점 정도의 점수를 더 받은 KDB의 경우에 앞서 밝힌 것처럼 비계량항목에서의 차이를 고려한다면 그것이 선정자와 탈락자를 나눌 수 있는 결정적 차이라고 단언하기 어려운 부분들이 보이는 것도 사실이다.

나. 사업자 선정의 적절성에 대한 시비

절차적 투명성이 확보되었다고 평가된 사업자선정에 대해서 심사위원들은 “공정성과 투명성이 확보되는 것과 최적·최상의 선정 결과와는 별개의 문제이다” “점수평가에서 일정한 기본점을 줄 수밖에 없는 출자

6) 그예로서 위성방송의 경우 KDB의 사업계획서 중 평균 27만원대인 수신기를 무료 또는 15만원에 대량 보급하고 5년만에 당기 순이익을 실현하겠다는 점 등은 실현 가능성이 적다는 점 등이 지적되었다(동아일보, 2000. 12. 19, 2).

<표 6> 비계량 항목의 배경과 심사

신청 사업자	계량 심사 항목	비계량 심사 항목	비계량 항목의 점수평가	신청된 사업자와 탈락된 사업자의의 점수차이
지역민 방사업 자 (1994.8)	<ul style="list-style-type: none"> - 해당지역 연고성 여부(150) - 주주의 재정적 능력(150) - 시설설치계획의 적정성(50) 	<ul style="list-style-type: none"> - 출자자의 적합성(100) - 공익·자선사업 등에의 참여실적(100) - 업종별 분야별 분포도 및 건전성(50) - 재건축과과경의 건전성(100) - 방송국 수의의 사회환원계획의 적정성(50) - 조직 인력운영 및 자금조달계획의 적정성(100) - 프로그램편성 및 확보계획의 적정성(50) - 대표자 및 임원의 적합성(50) - 사업운영의 건전성(50) 	<p>서류평가 70% 청문평가 30%</p>	<p>부산(937.50-783.06=154.44) 대구(876.83-819.50=57.33) 광주(932.12-859.25=72.87) 대전(914.11-830.83=83.28)</p>
	350점	650점	455:195	평균 91.98
위성방송사업자 (2000.1 2)	<ul style="list-style-type: none"> - 참여주주의 적정성(40) - 주요주주의 건전성(30) - 주요주주의 재무적 안정성(90) - 자능력 및 향후 중차여력(60) - 방송발전기금출연 및 방송수익의 사회환원계획(60) 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송의 공적책임 실현 가능성 및 공익채널 운용의 우수성(40) - 사회적·문화적 필요성과 타당성(20) - 방송매체간 경쟁강화(20) - 수신자보호계획의 적정성(50) - 채널구성·운영계획의 적정성(150) - 경영계획(250) - 방송시설설치계획의 적정성 및 능력(150) - 방송발전기금출연 및 방송수익의 사회환원계획(60) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수,우,미,양,가로 등급을 구분한 뒤 가중치(배점)를 반영하여 평점 부여. - 수(이주, 양호, 해당 배점의 95%) - 우(양호, 80%) - 미(보통, 65%) - 양(불량, 50%) - 가(이주 불량, 35%) - 신청업체간의 등간 강제배분 여부에 따라 절대상대평가를 구분 - 절대평가: 비교우위를 가릴 필요없이 일정한 조건만 충족시키면 되는 심사 - 상대평가: 우,미,양 중에서 심사위원 제람에 따라 강제배분 	KDB 754.6(27.46)
	280점	720점		

신청 사업 자	계량 심사 항목	비계량 심사 항목	비계량 항목의 점수평가	선정된 사업자와 탈락된 사업자와의 점수차이
신규 출소 평사 업자 (2001 3)	-신청인 또는 주요주 주의 건전성(50) -자금조달계획의 적 정성(30) -신청인 또는 주요 주주의 재정적 안정 성(60) -방송발전기금 출연 계획의 우수성(60)	-사업목적의 타당성(40) -소비자보호계획의 우수성(90) -사업자간 경쟁경쟁 및 생산자육성계획의 적 정성(70) -조직 및 인력수급계획의 적정성(40) -자금운용계획의 적정성(20) -채널운용계획의 적정성(200) -경영계획의 투명성확보방안(50) -마케팅계획의 우수성(70) -중장기사업발전계획의 우수성(40) -시설설치운용계획의 우수성(40) -방송영상산업지원실적 및 계획의 우수성(60) -유통산업지원실적 및 계획의 우수성(60) -수익의 사회환원계획의 우수성(20)	-원칙적 절대평가 보완적 상대평가 -사업계획서 및 청문내용 종합평가 -9등급제:각등급별 가중치를 해당 평가 항목 만점에 곱하여 평가점수 배점 -A += 만점의 100% A0 = 만점의 90% B += 만점의 80% B0 = 만점의 70% C += 만점의 60% C0 = 만점의 50% D += 만점의 40% D0 = 만점의 30% E = 만점의 20%	한국농수산 820.75 우리홈쇼핑 815.51 연합홈쇼핑 811.57 (46)
200점		800점		

자의 적합성, 주주의 재정적 능력 항목이나 신청업체의 계획서에 의존할 수밖에 없는 조직 경영계획의 적정성 항목 등은 청문회를 거친다고 보완 될 수 없다” 등의 평가를 통해 사업자 선정의 적절성에 대해 이의를 제기하고 있다(공보처, 1994b, 7-36쪽). 특히 절차적 투명성을 확보했다는 점에서 긍정적 발전을 가져왔다고 평가할 수 있는 지역민방백서에 실린 심사위원들의 심사 소감에서 그러한 사항들이 공통적으로 지적되었다는 점도 특기할 만하다.

4. 결론 및 제언

지금까지 1990년 이후 진행된 방송사업자 선정 중에서 민영방송사업자(1990.10), 케이블TV PP사업자(1993.8), 케이블TV SO사업자(1994. 1), 지역민방사업자(1994.8), 위성방송사업자(2000.12), 신규홈쇼핑방송 채널사용사업자(2001.3) 등 6개 방송사업자 선정에 대해 심사기준과 심사과정을 중심으로 분석한 결과 지난 10여년간 방송사업자 인허가정책은 심사과정의 전문성과 다원성 그리고 심사기준의 세분화 등이 이루어져 인허가 심사의 투명성이 확보됨으로서 과거의 ‘밀실형 허가’가 ‘햇빛형 허가’로 발전되었다고 평가할 수 있다.

1990년 민영방송 허가는 그 이후의 방송사업자 선정과정과 비교해볼 때 심사기준이 포괄적이고 관료들로 구성된 심사에 의해 원칙없이 이루어진 다분히 폐쇄적인 ‘밀실형 허가’정책이었다. 과거에 볼 수 없었던 방송계, 언론, 학계의 반응이 표출되었다는 것은 바로 이러한 전근대적 허가정책이 도전받기 시작하였음을 의미하는 것이고, 정책평가적 차원에서 볼 때 1990년 민영방송허가정책은 결과적으로 ‘과도기적 허가’ 패턴을 보여주었다고 볼 수 있다.

이후 행해진 방송사업자 허가에서는 심사위원의 구성이 관료 중심에서 각분야 전문가로 바뀌고, 심사단계도 일단계에서 다단계로 세분화되고, 심사기준 역시 비계량적 기준에서 계량적 기준이 늘어나면서 과거에 비해 상당한 투명성과 공개성을 확보하면서 절차적 합리성을 담보하였다는 점에서 '햇빛형 허가'정책이라는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

구체적으로 보면, 심사기준의 경우 1993년 케이블TV PP 선정때부터 1000점 만점으로 한 총점 개념의 심사가 이루어지기 시작하면서 심사기준도 세분화되어, 대항목은 평균 5.4개에 소항목은 평균 27.4개로 세분화되었으며, 위성방송사업자의 경우 소항목이 무려 56개로 그 이전의 사업자 선정에 비해 무려 3-5배나 세분화되었다. 또한 1994년 지역민방사업자 선정부터는 평가항목별 계량/비계량 여부와 심사위원별 심사점수까지 구체적으로 백서에 공개되기 시작한 것도 인허가정책의 개선을 보여주는 긍정적 변화이다. 그런 의미에서 우리나라 방송사업자 선정 역사상 처음으로 발간된 1994년의 《종합유선방송사업자 선정백서》는 사료적 가치로서 매우 중요한 의미를 지닌다.

그러나 심사기준의 세분화에 따른 배점의 계량화는 상대적으로 미흡하여 심사의 공정성 확보 측면에서는 아직도 개선되어야 할 점이 많은 것으로 나타났다. 방송사업자 선정이 이루어지고 난 후 계속적으로 보여지는 부정적 반응은 대부분 비계량화된 심사항목의 점수평가에 대한 것으로서 향후 방송사업자 선정에서는 이 부분에 대한 보완이 절대 필요할 것으로 보인다.

지금까지 나온 연구결과를 토대로 향후 방송사업자 인허가 정책의 개선을 위해 다음과 같이 몇가지 정책적 제안을 제시하고자 한다.

첫째, 비계량 평가 항목에 대한 부정적 평가를 개선하기 위한 한 방안으로서 이 부분에 대한 계속적 실사가 이루어져야 한다. 비계량 평가 항목 부분의 상당부분은 향후 계획에 대한 것이다. 따라서 사업자로 선

정된 이후에도 이 부분에 대한 계획이 제대로 이루어지는지 지속적인 실사가 이루어져야 한다.

둘째, 비계량 계획 부분에 대한 심사는 사업자가 선정된 이후 재허가 심사와도 연결될 수 있어야 한다. 그래야만 서류상의 허황된 계획이 자의적으로 점수를 획득하게 될 개연성을 어느 정도 줄일 수 있을 것이다. 지금까지 형식적으로 진행되어온 재허가 심사제도를 개선하고, 사업자가 허가 이후 방송경영 및 편성활동을 바탕으로 평가하는 재허가 심사가 제대로 이루어져야 만이 초기 선정된 사업자의 선정에 대한 적절성이 검증될 수 있을 것이다.

셋째, 청문회를 절차적 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 운영하기 보다 필요한 경우에 한해 행해지는 절차적 단계로 개선해야 한다. 미국의 경우 청문회는 2개 이상의 사업자가 같은 주파수를 사용하겠다고 신청을 한 경우에만 이루어지게 되는데, 우리는 심사과정에 대한 투명성과 공정성을 제고하기 위한 한 수단으로 도입되어 다소 형식적으로 진행되는 측면도 없지 않다. 청문심사위원들도 지적하였듯이 청문회제도의 형식만 빌어오고 내용이 충실하지 않으면 이는 절차적 투명성 확보를 위한 장식에 불과하다.

넷째, 심사기준의 계량화 비율을 높이고, 비계량항목의 항목별 평균 배점을 낮출 필요가 있다. 비계량 점수 비율이 훨씬 높은 경우 내부정보에의 접근성의 차이에 따라 심사기준이 특정 사업자를 염두에 두고 기준이 마련될 수 있고, 이에 따라 심사 결과에 대한 순응도를 기대하기 어렵다. 그러기 위해서는 현행 방송법에서 규정하고 있는 방송의 공적 책임 실현성이나 방송산업육성계획의 우수성 등과 같이 사업계획서에 의존해서 주관적으로 판단할 수밖에 없는 심사기준의 비중은 점차 축소해야 할 것이다.

마지막으로 방송사업자 인허가에 대한 기본적 계획과 가이드라인이

항시 공개되고 이 계획대로 추진될 필요가 있다. 우리나라 방송사업자 인허가정책이 투명성과 공정성에서 논란이 되는 이유 중의 하나는 사업자 허가 계획이 느닷없이 발표되거나 일정에 없던 절차가 들어가는 경우가 있어 이에 따른 의혹이 제기되기 되는 것이다. 1990년 민영방송의 경우도 그러했지만, 2001년 5월 21일 기존 보도채널(YTN, MBN)과 다른 차별적인 보도서비스 제공을 희망하는 신청사업자를 우선적으로 고려해 1개 TV채널만을 승인한다는 방침을 발표했다가 기존 사업자의 강력한 반발과 이의 제기에도 불구하고 보류된 사례도 대표적인 예이다. 이를 개선하기 위해서는 미국 FCC의 경우처럼 방송위원회가 충분한 여론 수렴을 거쳐 매체 발전 계획을 수립하고 이에 따른 인허가 계획을 발표한 뒤 홈페이지를 통해 항시 게시함으로써 원하는 사람들은 누구든지 정해진 원칙과 절차에 따라 방송사업 신청을 할 수 있도록 방송사업자 인허가 제도를 객관화하고 항시 공개해둘 필요가 있다.

● 참고문헌

- 강대인 (1997). 한국방송 70년의 정치·경제적 특성. 한국방송학회 (편), 《한국방송 70년의 회고와 전망》 (13-48쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 공보처 (1994a). 《종합유선방송 허가백서》.
- 공보처 (1994b). 《지역민방사업자 운영주체 선정 백서》.
- 공보처, CATV 발전기금 모금 구설수 (1990. 9. 3). 《조선일보》, 16.
- 공보처의 선정작업 어떻게 돼 가나 (1990. 10. 30). 《대한매일》, 3.
- 김대호 (2000. 8. 17). 위성방송 허가방식 재고를. 《중앙일보》, 7.
- 민방 낙점 무성한 설 (1990. 10. 30). 《국민일보》, 3.
- 방석호 (1997). 《다매체 시대의 방송면허 방식에 관한 연구》 (연구보고 97-16). 서울: 한국방송진흥원.
- 방송위원회 (2000a). 《방송사 사료집》.

- 방송위원회 (2000b). 《신규방송채널사용사업자(PP) 선정백서》.
- 방송위원회 (2000c). 《위성방송사업자 선정 백서》.
- 방송위원회 (2000d). 《강원지역 민영방송사업자 선정백서》.
- 방송위원회 (2001). 《신규홈쇼핑방송채널사용사업자 선정백서》.
- 새 민방 선정 기준 마련 (1990. 10. 19). 《동아일보》, 2.
- 신홍균 (2000). 위성방송사업의 특성을 고려한 적정 허가방식. 《방송연구》, 제50호, 37-62.
- 윤석민 (1997). 우리나라의 방송정책결정과정에 대한 체계이론적 분석. 《의정연구》, 제3권 2호, 177-204.
- 위성방송사업자 19일 발표 (2000. 12. 19). 《동아일보》, 2.
- 위성방송 선정과정과 전망 (2000. 12. 20). 《한겨레신문》, 3.
- 이단계 심사, 공정선정에 노력 (1990. 9. 1). 《한국일보》, 2.
- 이차심사 앞서 3개사 구술시험 (1990. 11. 2). 《조선일보》, 2.
- 잡음으로 막 오른 민방시대-지배주주 태영 낙점까지 (1990. 11. 1). 《국민일보》, 3.
- 정인숙 (1992). 방송정책에 대한 시론적 연구-민방정책결정과정을 중심으로. 《방송학연구》, 제1호, 43-84.
- 정인숙 (1995). 《방송정책결정과정에 관한 연구-케이블TV의 사례를 중심으로》, 박사학위 논문, 한국외국어대학교 대학원.
- 정인숙 (1994). 방송·통신융합과 정책결정의 딜레마에 관한 연구. 《정보사회연구》, 제6권 제1호, 88-111.
- 정인숙 (1997). 방송결정체계모델에 입각한 위성방송정책에 대한 평가. 《동서논론》, 제9호, 32-54.
- 주정민 (2001). 위성방송 사업자 선정의 딜레마와 정책대응에 관한 연구. 《한국방송학보》, 제15-2호, 381-423.
- 민방선정 백지화, 언론단체서 촉구 (1990. 12. 5). 《중앙일보》, 3.
- 최병선 (1994). 《정부규제론》. 서울: 법문사.
- 홈쇼핑 선정 뒷말 (2001. 4. 2). 《조선일보》, 3.
- Blumenthal H. J., & Goodenough, O. R. (1998). *The business of television*. New York: Billboard Books.
- Creech, K. C. (2000). *Electronic media law and regulation*. Boston:

Butterworth-Heinemann.

FCC Forms. (2002. 4. 23). <http://www.fcc.gov/formpage.html>.

How to Apply for a Broadcast Station. (2002. 4. 23). <http://www.fcc.gov/fcc-bin/audio/howtoapply.html>.

Kim, H. (1992). An exploration of the utility of the 'broadcast policy-making system' model. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 36(2), 153-169.

Krasnow, E. G., Longley, L. D., & Terry, H. A. (1982). *The politics of broadcast regulation*. New York: St.Martin's Press.

McDonnell, J. (1984). Broadcastng policy and the challenge of information technology: The case of British cable television. In V. Mosco (Ed.), *Policy research in telecommunication* (pp. 32-49). Norwood, NJ: Ablex Publishing.

Obtaining licenses. (2002. 4. 23). <http://www.fcc.gov/licenses.html>.

Shadish, W. R. Jr., Cook, T. D., & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of program evaluation*, Newbury Park: SAGE Publications.

(최초 투고 2002. 3. 20, 최종원고 제출 2002. 4. 25)