

방송통신정책연구 11-진흥-다-21

## 장애인방송 편성현황 검증·분석 및 평가방안 연구

이동훈/류정호/정수영

2011. 12

연구기관 : 한국언론학회



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『장애인방송 편성현황 검증·분석 및 평가방안  
연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연 구 기 관 : 한국언론학회

총괄책임자 : 이동훈

참여연구원 : 류정호

정수영



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구배경 및 연구목적 .....	1
제2절 연구의 구성 .....	4
<b>제2장 해외 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황</b> .....	5
제1절 영국 .....	5
1. 장애인방송 법제 및 정책 .....	5
1) 장애인 차별금지법 .....	5
2) 평등법 .....	6
3) 커뮤니케이션법 2003의 시청각장애인을 위한 텔레비전 서비스 .....	6
2. Ofcom의 장애인방송 규제 및 현황 .....	7
1) 텔레비전 액세스 서비스 코드 .....	7
2) 텔레비전 액세스 서비스 코드 적용 대상 및 제외 프로그램 .....	11
3) Ofcom의 장애인평등계획(DES) .....	12
4) BBC의 다양성 및 접근성 정책(diversity & accessibility policy) .....	15
3. 장애인방송 평가 및 규제 .....	19
1) Ofcom의 노인과 장애인 위원회(ACOD) .....	19
2) 평등과 인권 위원회 .....	21
3) 다양성위원회 .....	22
4) 사후관리시스템 및 불만처리시스템 .....	22
5) BBC의 불만처리시스템과 과정 .....	23
4. 특징 및 시사점 .....	25
제2절 미국 .....	26
1. 장애인방송 관련 법제 및 정책 .....	26
1) 21세기통신영상접근법 .....	26

2) 미국 장애인 법 .....	29
3) 갱생법 .....	30
2. 장애인방송 정책 및 규제 내용 .....	30
1) FCC의 장애인방송 정책 .....	30
2) FCC의 프로그램 등급제와 방송평가제 .....	32
3) 장애인권사무소(DRO) .....	33
4) 비디오 프로그래밍 접근성 자문위원회(VPAAC) .....	34
5) 방송연맹(NAB)의 내용 자율규제 .....	36
3. 장애인방송 제작 기준 및 현황 .....	36
1) 화면해설방송 .....	36
2) 자막방송 .....	40
4. 특징 및 시사점 .....	46
제3절 호주 .....	47
1. 장애인방송 법제 및 정책 .....	47
1) 1992년도 방송서비스법 .....	47
2) 차별금지법 .....	48
3) 실행규칙 .....	49
2. 장애인방송 관련 정책 내용 및 평가 .....	50
1) 적용대상 방송사업자 유형분류와 부문별 목표 .....	50
2) 적용대상 프로그램 유형 .....	54
3) 의무 불이행에 대한 불만처리시스템 .....	55
4) 자막방송의 품질 제고 .....	56
3. 특징 및 시사점 .....	57
제4절 일본 .....	58
1. 장애인방송 관련 주요 법제 및 정책 .....	58
1) 장애인 기본법 .....	59
2) 방송법 .....	60
3) 신체장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업	

추진에 관한 법률 .....	60
4) 시청각장애인방송 보급 행정 지침 .....	63
2. 장애인방송 평가 및 심의 관련 규정 .....	67
1) 일본 방송 프로그램 평가 및 심의 체제 개요 .....	67
2) 재면허 .....	69
3. 특징 및 시사점 .....	70
제5절 소 결 .....	72
<b>제3장 국내 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황 .....</b>	<b>81</b>
제1절 국내 장애인방송 편성 평가 현황 .....	81
1. 방송통신위원회 .....	81
1) 방송평가를 통한 장애인 방송편성 평가 .....	82
2) 장애인방송시청보장위원회를 통한 장애인방송 편성 및 제공 .....	90
2. 보건복지부와 국가인권위원회 .....	95
1) 보건복지부 .....	95
2) 국가인권위원회 .....	98
3. 장애인 단체에 의한 방송편성 평가 현황 .....	103
1) 한국장애인인권포럼 .....	103
2) 한국장애인단체총연합회 .....	104
4. 방송사 자율규제에 의한 장애인방송편성 평가 현황 .....	105
5. 국내 장애인방송 편성 평가 현황 논의점 .....	108
제2절 국내 유사사례 현황 분석 .....	110
1. 방송평가위원회 .....	110
1) 조직 구성의 특성 .....	110
2) 직무의 범위 .....	112
3) 평가방법 .....	112
4) 위원회의 평가의 공표 .....	116
2. 개인정보보호위원회 .....	117

1) 조직 구성의 특성 .....	117
2) 직무의 범위 .....	119
3. 게임물등급위원회 .....	119
1) 조직 구성의 특성 .....	119
2) 직무의 범위 .....	121
3) 평가방법 .....	122
4) 사후관리단 운영을 통한 검증 .....	127
5) 위원회의 평가에 대한 피드백 수령 방법: 이의신청 .....	128
4. 영상물등급위원회 .....	129
1) 조직 구성의 특성 .....	129
2) 직무의 범위 .....	132
3) 평가방법 .....	133
4) 사후관리단 운영을 통한 검증 .....	134
5) 평가결과에 대한 피드백 수령 방법 .....	134
5. 미디어 다양성 위원회 .....	134
1) 조직 구성의 특성 .....	134
2) 직무의 범위 .....	135
3) 평가방법 .....	135
6. 유사위원회 사례를 통해 살펴본 장애인방송시청보장위원회 운영에 대한 논의점 ....	136
<b>제4장 장애인방송 평가제도의 쟁점 .....</b>	<b>144</b>
제1절 장애인방송위원회 구성 및 운영의 쟁점 .....	144
1. 장애인방송시청보장위원회의 구성 .....	146
2. 장애인방송시청보장위원회의 임무 및 권한 .....	151
제2절 장애인방송 평가제도 방안 유형 .....	158
1. 장애인방송 제공 실적 평가 기준 및 방법 .....	158
2. 장애인방송 제공 실적 평가결과 공표기준 및 후속조치 .....	162
<b>제5장 장애인방송 관련 전문가 심층 조사 .....</b>	<b>166</b>

제1절 조사개요 .....	166
제2절 조사 결과 .....	166
1. <장애인방송시청보장위원회> 구성 및 운영 .....	166
1) 주요 쟁점 .....	166
2) 구성 및 권한 .....	169
3) 직무 .....	173
4) 운영 .....	176
2. 장애인방송의 내용 및 편성 평가 .....	180
1) 기준의 장애인방송 편성 평가의 문제점 .....	180
2) 장애인방송 편성 평가를 위한 제출 자료 범위 및 시기 .....	183
3) 장애인방송 편성실적 제출자료 검증 .....	186
4) 장애인방송 편성의무 실적산정 예외인정 기준 .....	188
5) 평가 결과 .....	192
제3절 소결 .....	195
<b>제6장 결론 및 제언 .....</b>	<b>197</b>
참고문헌 .....	202

## 표 목 차

<표 2-1> 연도별 텔레비전 액세스 서비스 비율 .....	8
<표 2-2> 영국의 주요 방송사의 2010년도 텔레비전 액세스 서비스 비율 .....	9
<표 2-3> (1) Level One 방송사업자의 부여 목표 .....	10
<표 2-4> (2)Level Two 방송사업자의 부여 목표 .....	10
<표 2-5> (3)Level Three 방송사업자의 부여 목표 .....	11
<표 2-6> Ofcom의 장애인 기회 균등 촉진 의무 조항 .....	13
<표 2-7> 영국의 DES(Disability Equality Scheme)을 위한 액션 플랜 .....	14
<표 2-8> 디지털시대 모든 이를 위한 미디어-커뮤니케이션 정책의 프레임 .....	15
<표 2-9> 지상파방송 채널 총 자막 방송시간(2010년 1월 23일-29일) .....	52
<표 2-10> 자막방송 보급 행정지침* .....	65
<표 2-11> 해설방송 보급 행정지침 .....	66
<표 2-12> 2010년도 자막방송 및 해설방송 (디지털방송) 실시 현황 .....	67
<표 2-13> 일본의 시청각장애인 대상 방송 관련 정책 시행 장치 .....	71
<표 3-1> 방송법 장애인방송 편성 방송관련 법규 .....	82
<표 3-2> 방송통신발전기본법 장애인방송 편성 방송관련 법규 .....	84
<표 3-3> 방송사 유형별 평가척도 및 평가 세부기준 .....	86
<표 3-4> 자막방송 편성비율에 따른 배점표 .....	87
<표 3-5> 수화/화면해설방송 편성비율에 따른 배점표 .....	87
<표 3-6> 장애인 시청지원에 따른 배점표 .....	87
<표 3-7> 지상파 방송사 채널별 장애인방송 편성 평가 점수 .....	88
<표 3-8> 장애인방송시청보장위원회의 주요 업무 .....	92
<표 3-9> 장애인방송 제공의무 유형 .....	92
<표 3-10> 장애인방송고시에 따른 방송사업자별 편성비율 목표치 .....	95
<표 3-11> 장애인방송 편성에 관한 장애인 관련법규 .....	96

<표 3-12> 제1차 장애인차별금지법 이행 및 차별개선 모니터링 조사대상	98
<표 3-13> 2010년 지역별 모니터과제	101
<표 3-14> 선거방송 모니터링 대상별 결과 분석	102
<표 3-15> 장애인정책모니터링센터 세부사업	104
<표 3-16> 지상파 3사의 편성규약 중 소외계층 관련 내용	106
<표 3-17> 2009년 지상파 4개 방송사 장애인방송 서비스 유형별 지원내역	107
<표 3-18> 2012년 방송평가 세부기준	114
<표 3-19> 방송사 자체 프로그램 질 평가 기준	116
<표 3-20> 게임물등급위원회의 기능별 특별위원회	121
<표 3-21> 평가를 위한 제출 서류 목록	125
<표 3-22> 자율등급분류를 위하 협의사항	126
<표 3-23> 영상물등급위원회 주요 직무	132
<표 3-24> 유사 위원회 비교(미디어다양성위원회)	137
<표 3-25> 유사 위원회 비교(방송평가위원회와 개인정보보호위원회)	138
<표 3-26> 유사 위원회 비교(게임물등급위원회, 영상물등급위원회)	139
<표 5-1> <장애인방송시청보장위원회> 운영시 고려사항 및 이유	167
<표 5-2> <장애인방송시청보장위원회> 구성 및 권한	169
<표 5-3> <장애인방송시청보장위원회> 위원 추천 기관	171
<표 5-4> 장애인방송 평가를 위한 제출자료 범위 및 시기	184

## 그 림 목 차

[그림 2-1] BBC iPlayer Signzone .....	16
[그림 2-2] 시청각 장애인의 손쉬운 접근을 위한 BBC의 메인화면 및 제공 메뉴 .....	18
[그림 2-3] Ofcom의 조직구성도 .....	19
[그림 2-4] FCC의 조직도 .....	32
[그림 2-5] 자막방송, 해설방송 조성제도 흐름 .....	63
[그림 3-1] 국가인권위원회 조직도 .....	99
[그림 3-2] 방송평가 절차도 .....	113
[그림 3-3] 개인정보보호위원회 조직도 .....	117
[그림 3-4] 게임물등급위원회 조직도 .....	120
[그림 3-5] 등급분류 절차 .....	124
[그림 3-6] 오픈마켓의 등급분류 절차 .....	125
[그림 3-7] 게임물의 사후관리 시스템 .....	127
[그림 3-8] 영상물등급위원회의 사무국 조직도 .....	130
[그림 3-9] 등급분류기구 조직도 .....	131
[그림 6-1] 장애인방송시청보장위원회 조직도 .....	198

# 요약문

## 1. 연구 목적 및 필요성

최근 스마트TV의 보급이 확대되면서 향후 방송서비스의 진화 속도와 폭에 대한 가늠이 어려워질 정도로 방송환경이 급변하면서 이 변화를 사회문화적으로 수용하여 방송서비스 편익을 사회 각 분야가 고르게 나눠 가질 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다는데 사회적 합의가 이루어지고 있다. 특히 오랫동안 방송서비스 편익의 수혜대상으로 그 중요성에 대한 사회적 합의가 있어왔음에도 실질적인 편익의 증진 방안에 대해서는 논의가 부족했던 장애인방송서비스는 최근의 방송환경 변화를 감안할 때, 더 이상 늦출 수 없는 시급한 문제라고 할 수 있다.

그동안 정부는 방송법 제69조와 동법 시행령 제52조에 근거하여 장애인의 방송서비스 시청편익을 증진하기 위해 방송통신위원회를 중심으로 자막방송, 화면해설방송, 수화방송 등의 형태로 기존 방송서비스를 보완하는 특수방송서비스 형태의 재정지원을 해왔다. 일견 장애인방송의 법률적 보장에 대한 제도적 장치들이 장애인들의 방송서비스 편익 수혜를 증진하는 것으로 보이지만, 동 법률의 문제점은 "노력"과 "권고"에 초점을 두고 있어 실질적인 효과가 크지 않다는 점이다. 최근 방송서비스 환경의 급변에 따라 장애인방송 관련 법제의 실효성과 현실성을 높이려는 노력과 관심이 높아진 것도 이러한 문제의식을 반영한 것이다.

이러한 분위기에 발맞추어 지난 2010년 5월 장애인의 사회적 평등을 보장하는 장애인차별금지및권리구제등에관한법률(이하 장애인차별금지법)에서 장애인의 방송시청을 적극적으로 보장하기 위한 개정 조항이 마련되었으며, 2011년 7월 방송법도 장애인차별금지법의 개정 내용을 반영하여 동법 개정되었다. 주목할 변화는 기존 방송법 조항이 장애인의 방송시청 편의를 보장하는 노력을 '권고' 또는 '권장'의 수준에서 담고 있었다면 개정 조항은 이를 의무 사항으로 강화했다는 데 있다. 2011년 12월에는 방송통신위원회가 '장애인방송

편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시'를 발표하였다.

이에 따라 지상파방송과 케이블방송, 위성방송 등 방송서비스의 장애인방송 제공 의무의 준수 상황에 대한 정확하고 체계적인 평가의 필요성이 제기된 것이다. 구체적으로는 첫째, 방송법의 장애인방송 의무화 개정에 따라 장애인의 방송서비스 이용 편익을 효과적으로 증진시키기 위한 평가 및 관리방안은 무엇인가와 둘째, 방송법 개정 조항 준수로부터 발생하는 방송사업자의 과중한 부담을 피하면서도 효과적으로 동법의 개정 취지와 편의 극대화의 방안을 제도적으로 높이는 방안 등이 그것이다. 따라서 본 연구는 이러한 흐름을 반영하여, 다음과 같은 연구목적을 토대로 진행되었다. 첫째, 방송법상의 장애인방송 실시 의무화에 따라 방송사업자의 동 조항 준수 여부 및 현황에 대한 효율적 관리방안을 마련하고, 둘째, 보다 구체적으로 이를 담당할 기구의 조직, 운영방안 등에 대한 제언을 담는데 있다.

## 2. 연구의 구성 및 범위

국내 장애인방송 평가검증 및 관리운영 관련 실무체계를 마련하는데 초점을 둔 본 연구는 다음과 같이 모두 6개의 장으로 구성되었다.

1장에서는 장애인방송 실무체계 연구의 배경과 필요성 및 목적을 설명하였다. 2장에서는 해외 장애인방송 검증기구 관련 실무체계를 살펴보았다. 미국과 영국, 호주, 일본 등의 자료를 중심으로 조사하였으며, 각 국가의 장애인방송 현황과 관련 제도 및 법률 그리고 장애인방송의 실행 상황을 평가 검증하는 체계를 살펴보았다. 3장에서는 국내의 다양한 공공성 강한 서비스를 제공하는 사업자의 공적 의무 이행관련 평가기구 사례를 살펴보았다. 이를 통해 장애인방송 실적 평가 및 검증관리를 담당할 기구의 성격과 운영방식에 대한 합의를 찾고자 하였다. 4장에서는 장애인방송의 평가 관련 쟁점들을 살펴보았다. 이는 장애인방송 평가관리 방안을 마련하는데 있어 보다 현장의 특성을 고려하여 실용성 높은 제언을 하는데 도움이 될 것으로 판단한다. 5장에서는 앞의 장들의 내용을 토대로 전문가들에게 장애인방송의 평가 관련 조언을 듣는 심층설문 결과를 담고 있다. 규제기관, 방송 협업, 장애인단체 전문가 등 각 분야의 전문가들의 심층설문을 통해 보다 현실성 있는 평

가실무체계를 도출하고자 하였다. 마지막으로 6장에서는 조사결과를 종합하여 장애인방송 평가실무체계를 도출하는데 초점을 두고 기술하였다.

### 3. 연구 내용 및 결과

#### 1) 해외 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황

해외국가들의 사례를 통해 장애인방송 법제도 및 실질적인 운영방식에 대해 살펴본 결과 각 국가들은 나름대로 국가적 특성과 사회문화적, 인종적 특성에 따라 장애인방송 및 장애인방송 검증제도를 운영하고 있었다. 각 국가별 조사에서 나타난 가장 큰 공통점은 정부기관의 적극적인 지원, 장애인방송 검증제도 실현 의지와 더불어 방송사업자의 자발적 참여가 중요시 된다는 점이라 할 수 있다. 또한 각 국가별로 장애인방송 검증제도를 실현시키기 위한 현실적인 어려움이 존재한다는 점도 확인할 수 있었다. 장애인방송 해외 사례조사를 통해 나타난 각 국가별 특성 및 함의를 정리하면 다음과 같다.

영국의 경우, 세계 방송제도 연구의 범례가 되는 국가인 만큼 체계적인 장애인방송 제도와 이를 수행할 수 있는 강제력을 가진 검증제도가 실행되고 있다고 할 수 있다. 장애인과 사회적 소외계층에 대한 차별을 금지하는 법적 근거를 일찍이 마련하고 실행코드와 같은 하위 규범들을 제정하여 실제적으로 방송사업자와 이해당사자가 적용할 수 있는 근거들을 제시하고 있다는 특징이 있다. 또한 영국의 장애인 방송 검증시스템은 Ofcom을 중심으로 한 정부기관 차원과 BBC의 자체적인 검증시스템, 두 가지 차원에서 이루어지고 있다.

둘째, 미국의 경우 2010년 21세기통신영상접근법(The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA)이 의회를 통과하면서, 장애인의 텔레커뮤니케이션 권리를 보장하기 위한 법적 근거가 강화되었다. 미국의 장애인방송 서비스의 실행, 감독 기관은 FCC로 폐쇄자막, 화면해설, 수화방송 등에 대한 기준을 제시하고 있으며 장애인권 사무소(The Disability Rights Office: DRO)를 두어 관련 업무를 담당하고 있다. 또한 비디오 프로그래밍 접근성 위원회(VPAAC)를 구성하여 인터넷이나 디지털 방송 환경에서도 장애인들이 서비스받을 수 있도록 여러 가지 방안들을 구상하고 개발하는 권한과 책임을 부여하고 있다.

셋째, 호주의 경우 브로드밴드 정보통신 디지털 경제성(Department of Broadband, Communication and the Digital Economy: DBCDE)이 장애인방송에 관한 정책을 수립, 집행, 관리하는 정부부처로서 주도적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 실무적으로는 장애인방송 서비스를 프로그램 유형과 방송사업자 면허 유형에 따라 차등 적용하여 지상파 방송과 유료 케이블 방송사 간에 자막이나 해설방송의 의무 규정을 달리 적용하고 있다. 호주도 다른 국가들과 마찬가지로 기간별로 할당제를 두어 점진적으로 장애인방송서비스를 확대시켜나가는 전략을 사용하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 일본의 경우는 2004년 개정된 장애인 기본법, 2010년 개정된 방송법, 그리고 신체 장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 법률에 의거해 장애인방송 제도가 시행되고 있다. 일본의 총무성은 7인 이하의 위원으로 구성된 심의기관을 운영하도록 하면서 자막방송, 해설방송 등 시청각장애인과 고령자를 충분히 배려하는 방송프로그램을 최대한 많이 편성하기 위해 노력할 것을 요구하고 있으나 이는 어디까지나 방송사업자의 자율적인 노력 의무 규정에 그치고 있다는 특징을 들 수 있다.

이상의 4개의 해외 사례를 통해 살펴본 장애인방송 제도와 활성화 대책은 각 국가별 유사성을 가지고 있지만, 정치적, 사회문화적 특수성에 기인한 제도의 활용을 살펴 볼 수도 있다. 여기서 몇 가지 시사점을 찾는다면 첫째, 장애인방송 제도를 효과적으로 실행시키고 활성화하기 위해서는 각 국가별로 정부기관의 개입이 중요한 동기로 작용할 수 있다. 둘째, 각 국가별 사례에서 보듯, 방송사업자들의 상황을 고려하려 점진적이고 체계적으로 그 대상과 범위를 확대시켜나가는 노력이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 장애인방송 현실화와 활성화를 위한 투명한 검증제도나 불만처리 기관의 설립이 중요한 문제로 대두된다. 넷째, 관련 유관 단체들의 협력 또한 중요하게 대두된다. 정부, 방송사업자, 장애인단체, 학계 등 여러 단체들의 정책적 협의를 이끌어낼 수 있도록 해야 할 것이다. 마지막으로 여러 국가에서 장애인방송의 품질에 관한 이슈가 최근 대두되고 있다. 미디어 융합시대에 기술적으로 가능한 다양한 미디어를 활용하여 장애인방송 서비스에 대한 접근성을 높이는 한편, 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 제고를 위한 개선방안들을 장애인방송 제작 가이드라인에 적용할 필요성이 증대되고 있는 것이다.

## 2) 국내 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황

국내 장애인방송 편성과 제공에 대한 평가 현황을 살펴본 결과 평가 주체별로 구분할 때 4개로 구분할 수 있었다. 첫째는 방송통신위원회에서 이루어지는 방송사업자의 장애인 방송 편성 의무비율에 대한 방송평가이며, 둘째는 보건복지부와 국가인권위에서 이루어지는 정부기관의 장애인 복지와 인권 차원에서의 접근이었다. 셋째는 장애인단체를 중심으로 한 모니터링 활동이었으며, 넷째는 방송사의 자율적 규제에 의한 것이었다. 각각의 주체별로 이루어지고 있는 장애인방송 제공에 대해서는 여러 가지 문제점들이 노정되고 있는데 여기에서는 다음과 같은 몇 가지 논의점을 생각해볼 수 있었다.

첫째, 장애인방송 제공과 관련된 법률과 법령들은 방송법, 방송법 시행령, 장애인복지법, 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률 등에 다양하게 편재되어 있으나 법규들 간의 일관성이 결여되어 있고, 규정이 너무 추상적이며, 별도의 별칙 조항이 없어 실제적인 구속력을 갖기 어렵다. 둘째, 방송통신위원회에서 시행되고 있는 장애인방송 편성 평가는 방송 평가에 포함되어 의무편성 비율을 기준으로 이루어지고 있으며 평가 점수도 높아 외형적으로는 장애인방송의 편성이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 장애인들의 시청 패턴과 욕구에 부합되지 못하는 측면이 많아 낮은 만족도를 보이고 있다. 셋째, 보건복지부와 국가인권위원회, 그리고 장애인단체에서 실시하고 있는 장애인방송 편성에 대한 평가는 모니터링에 의한 방법으로 이루어지고 있다. 그러나 장애인방송 편성에 대한 평가를 장애인 복지나 인권의 차원에서 인식하고 있으며, 정기적으로 장애인방송에 대한 모니터링을 한다기보다 주요 사안이 발생할 때 일회성 사업으로 다루는 경우가 대부분이었으며, 그 내용도 장애인방송의 편성과 같은 접근권의 문제보다는 장애인에 대한 인식 차원에서 다루어지는 경우가 더 많았다. 넷째, 방송사업자들의 자율규제에 의한 장애인방송 편성에 대한 내용은 소외계층이나 소수 계층의 보호라는 포괄적인 의미로 편성 규약의 규범에 포함되어 있을 뿐, 실제적으로 장애인방송을 제작하고 편성할 전담인력조차 없는 상황이었다.

그래서 2011년 말 방송통신위원회에서 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시'를 발표하면서 장애인방송 편성 및 제공에 대한 문제를 외부기관에 위임하여 장애인시청보장위원회를 통한 운영을 제시하게 된 것이다. 그러나 장애인방송시청

보장위원회가 어떤 방식으로 운영되며, 장애인방송의 편성에 대한 평가 기준과 평가 방법, 공표 방법, 이해 당사자들의 의견 개진과 참여 등을 어떤 방법으로 해야 할지는 아직 과제로 남아있다. 그래서 장애인방송시정보장위원회의 운영에 도움이 될 수 있는 방송통신위원회의 방송평가위원회, 개인정보보호위원회, 게임물등급위원회, 영상물등급위원회, 미디어다양성위원회 사례들을 통해 장애인방송시정보장위원회의 나아갈 바를 살펴보았다.

먼저 위원회 구성에서 위원의 수는 7인에서 15인 사이에서 구성되고 있었는데 위원의 수가 고정된 곳도 있고, 9인 이내, 7인~9인 이내 등으로 범위를 설정한 곳도 있었다. 위원의 자격은 유관 분야 전문가들이나 이해 당사자들이 포함되어 있었으며, 임기는 1~3년 사이였으며, 연임 가능 여부에는 차이가 있었다. 그리고 상임과 비상임으로 구분하여 운영하는 경우도 있었다. 두 번째 지원조직에 대해 살펴보았다. 지원조직은 각 위원회가 평가나 심의를 할 수 있도록 지원하는 관련 분야 전문가들로 구성된 조직으로 상시 운영하는 조직도 있고, 필요할 때 한시적으로 조직하는 곳도 있었다. 또한 필요시에는 공공기관의 도움을 받을 수 있도록 제도적으로 보장한 곳도 있었다. 세 번째로 각 위원회에서 시행하는 평가나 심의 방식은 평가대상의 특성에 따라 차이를 보이고 있었다. 평가나 심의에서 중요하게 고려되는 요소들로는 평가대상에 대한 자료 수집, 자료수집 방식, 평가 또는 심의 결과에 대한 검증 절차 등이었다. 자료 수집은 의무적으로 제출하게 하는 경우도 있었으나 사업자가 필요성에 의해 자발적으로 심의나 평가에 임할 수 있는 필요성을 부여하는 경우도 있었다. 또한 자료 수집 방법 역시 오프라인 제출 뿐만 아니라 온라인을 이용하여 제출자의 부담을 경감시켜주고 있었다. 검증 절차는 사후관리 시스템을 운영하거나 모니터링의 방법을 이용하고 있었다. 평가 결과에 대한 공표나 통보 및 피드백 방식은 홈페이지에 결과를 공표하거나 개별통지하고 있었으며 결과에 대한 이의 절차 과정을 별도로 운영하는 곳도 있었다.

### 3) 장애인방송 평가제도의 쟁점

장애인방송시정보장위원회의 운영과 관련하여 첫째, 평가 기준 및 평가 방법에 있어서 고려할 사항 둘째, 평가 결과에 대한 공표 및 후속 조치에 관한 사항, 그리고 장애인방송 실적 평가를 위한 모니터링 방법에 대해 살펴보았다.

먼저, 평가 기준 및 평가 방법과 관련해서는 장애인방송 평가를 위한 제출자료의 범위 및 시기에 관한 것과 편성실적 제출자료의 검증에 관한 사항들이다. 장애인방송 편성에 관한 고시에서 목표치 제출시기에 대해서는 명시하고 있으며, 목표치 제시 시점에 관련 자료를 함께 제출할 필요가 있다. 또한 제출자료의 범위는 장애인방송시정보장위원회가 목표치 검증에 필요한 자료들을 포함해야 한다.

평가실적 제출자료의 검증과 관련해서는 해당 자료의 제출범위가 중요하다. 전체 장애인방송 편성실적을 증빙할 자료의 범위에 대해 장애인방송시정보장위원회가 심의·의결해야 하며, 편성실적의 검증 방법에 대해서도 결정해야 한다.

다음으로, 평가 결과에 대한 공표 및 후속 조치에 관해서도 장애인방송시정보장위원회에서 결정해야 하는데, 고시에 의하면 평가 결과를 방송통신위원회에서 공표하도록 되어 있는데, 그 시기 및 방법을 강구해야 한다. 또한, 후속조치의 경우 사후 모니터링 방법과 행정조치 등을 모두 고려할 필요가 있다.

장애인방송 실적 평가를 위한 모니터링의 경우 편성실적 검증 방법과 함께 고려되어야 할 사항이다. 장애인방송 실적에 대해 모니터링을 일시적 또는 상시적으로 진행한 후 방송사의 실적 제출자료를 검증할 것인지, 방송사의 실적 제출 자료에 대한 증빙자료를 방송사에 요구하여 검증할 것인지 등을 고려해야 한다.

#### 4) 장애인방송 관련 전문가 심층 조사

장애인의 방송접근권을 현실성 있게 구현하는 동시에 방송사업자의 효율적인 실현방안을 마련하기 위해 장애인방송 관련 전문가를 대상으로 심층조사를 실시하였다. 주요 조사 내용은 장애인방송시정보장위원회의 원활한 운영을 위한 구성과 직무범위, 권한, 그리고 장애인방송 편성평가를 위한 절차 및 내용 등이다. 조사대상은 방송사업자 관련 단체 종사자 5명, 장애인 관련 단체 4명, 학계 전문가 3명, 장애인방송 관련 유관기관 종사자 3명 등 총 15명이다. 조사대상별 입장을 정리하면 다음과 같다.

장애인단체는 장애인방송시청제작의 예외 인정 사유에 대해서 장애인방송의무방송사들의 악용을 우려하고, 방송제작 및 과정에 장애인의 참여를 확대해야 한다고 주장하며, 수용자 조사와 장애인에 의한 모니터링을 해야 한다는 입장을 밝히고 있다.

반면, 방송사업자단체는 방송제작 자체 및 현장의 어려움 때문에 예외 인정 사유에 대해서 폭넓게 그리고 적극적으로 공감하고 있으며, 장애인방송시청보장위원회에 장애인단체 추천 인사 뿐 아니라 방송사업자 측에서 추천하는 인사를 형평성있게 선임하는 것을 주장하고 있다.

학계에서는 장애인방송에 대한 기존의 정량적 평가를 정성적 평가로 바꾸어 심층적으로 조사하고, 이를 바탕으로 장애인방송시청보장 및 장애인방송 품질을 개선해야 한다고 말한다.

특히, <장애인방송시청보장위원회>를 구성하고 운영함에 있어서, 전문성과 소통이 중요하다는 것에 대해서는 장애인단체, 방송사업자, 유관기관 등이 공통적으로 인식하고 있지만, 각각의 이해관계에 따라서 전문성과 소통의 내용에 시각 차이를 보이는 것으로 나타났다. 예를 들어 장애인단체 전문가들에게 있어서 중요한 전문성은 장애인의 시각에서 바라보는 전문성을 의미하며, 방송사업자의 경우 방송제작 현실과 이에 따르는 전문성을 의미하는 것으로 보인다.

종합하자면, 각 이해 집단 별로 주장하는 바와 집중하는 바가 다르고, 장애인방송의 제작 및 편성, 장애인 시청자와 비장애인 시청자를 아울러야 한다는 현실에 대한 인식과 평가 수준, 장애인방송시청보장위원회와 장애인방송이 지향해야 할 방향성에 대한 관점이 반드시 일치한다고 보기 어렵다. 따라서 각 이해 집단의 관점과 목적, 지향하는 바를 충분히 수렴하여 반영하기 위해서는 위원회의 위원 구성은 물론, 위원회가 각 집단의 이해를 객관적이고 합리적으로 반영할 수 있도록 균형 잡힌 규정을 제정하고 적용할 수 있는 방안을 수립하는 것이 급선무인 것으로 판단된다.

## 5) 결론 및 제언

국내외 사례조사 및 전문가 심층 인터뷰를 통해 장애인방송 평가 제도의 구축방안에 대해 모색해 보았다. 장애인방송 고시에서 명시하고 있는 장애인방송시청보장위원회의 운영을 통해 장애인방송 정책의 효율적인 실행 및 활성화를 이루기 위해서는 장애인방송 평가 제도 구축이 필요하다. 이를 위해서는 장애인방송시청보장위원회의 구성 및 운영 방안의 수립, 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가 방안의 수립, 장애인방송 활성화를 위한 조

사·연구·홍보 등의 활동 방안에 종합적인 검토가 필요하다.

먼저 장애인방송시정보장위원회(이하 시정보장위원회)는 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 위해 각 관련 기관의 의견을 대변하고, 전문성과 집행력을 지닌 7인에서 15인 이내의 위원회로 구성하고 운영에 있어서 독립성과 자율성이 보장되어야 할 것이다. 시정보장위원회의 구성은 다양한 기관의 추천을 받아 시정보장위원회의 업무를 위임받은 기관의 장이 임명되며, 시정보장위원회 구성을 위한 위원선정위원회를 구성하여 위원 선임의 객관성과 투명성을 추구할 필요가 있다. 또한 시정보장위원회의 운영과 관련해서, 장애인방송 제공의무 유형에 따른 실무분과위원회를 운영하는 것을 고려할 필요가 있다.

시정보장위원회는 고시에서 명시한 임무(장애인방송 제공 실적 평가 등)를 심의·의결하고, 그 결과를 정부부처인 방송통신위원회에 전달하는 심의·의결기구로서 위상을 정립하고, 장애인방송 제공 실적 평가 및 장애인방송 활성화를 위한 제반 활동의 기능을 수행할 필요가 있다. 전문가 심층설문조사 결과 시정보장위원회의 권한에 대해서는 ‘심의의결권’만을 부여하고, ‘행정조치권’은 방송통신위원회가 갖는 것이 바람직하다는 것이 공통된 의견이었다.

둘째, 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가방안은 전문가들로 구성된 편성실적 평가위원회(실무분과위원회)에서 심도 깊은 논의와 세미나 및 공청회 등을 통하여 마련되어야 할 것이다. 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가방안은 관련 이해당사자들의 민원의 소지가 될 수 있으므로, 전문가들로 구성된 실무분과위원회에서 마련할 필요가 있으며, 세미나와 공청회 등을 통해 이해당사자인 장애인단체와 방송사의 동의를 구할 필요가 있다. 장애인방송 제공 실적 평가를 위한 자료 제출과 관련해서는 평가기준에 근거한 양식을 방송사에 자료제출 일정기간 전에 제공해야 하며, 이를 평가 검증하여 그 결과를 방송통신위원회 홈페이지에 공표하고, 편람을 작성하여 배포하는 방안이 유력하다. 평가결과에 대해서는 방송사로 하여금 이의를 제기할 수 있는 절차를 마련하고, 시정보장위원회에 소명자료를 제출하여 소명자료가 시정보장위원회에서 타당하다고 인정될 경우 재평가하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.

셋째, 시정보장위원회는 장애인방송이 활성화 될 수 있도록 다양한 기능을 하여야 한다. 장애인방송의 인지도를 높여 장애인과 비장애인 모두가 장애인방송에 대한 공감대를 형성하고 확대될 수 있도록 홍보 계획 수립, 장애인방송의 질적 제고를 위한 가이드라인 개발

등의 조사연구, 지역 장애인방송 제작 인프라 조성, 장애인방송 기술표준 준수 여부 점검 및 개선 방안 모색, 장애인방송 제작 시장 환경에 대한 조사를 통해 방송매체별, 지역별 장애인방송물 평균제작비 산정, 장애인방송 시청편의 제고와 관련된 권고 사항에 대한 조사연구 등의 기능이 여기에 포함된다고 볼 수 있다.

#### 4. 정책적 활용 내용

이 연구는 장애인방송 평가 제도의 구축을 위해 해외의 장애인방송 활성화를 위한 법적, 제도적 사례와 국내 사례들을 연구하였으며, 또한 전문가 조사를 통해 장애인방송 평가 제도 구축을 위한 실질적인 내용들을 제시하였다. 따라서 이 연구는 장애인방송 평가제도 구축과 장애인방송시청보장위원회의 구성 및 운영방안, 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가 방안을 반영하여 정책적으로 활용할 수 있으며, 향후 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·홍보에도 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

#### 5. 기대효과

이 연구를 통해 장애인방송 평가 제도가 구축된다면 다음과 같은 기대효과를 예상할 수 있다. 먼저 장애인방송시청보장위원회는 기존의 방송평가에서 실시하던 장애인방송 편성을 평가하는 업무를 대체함으로 장애인방송활성화에 기여할 것이며, 사업자들도 장애인방송 제작과 편성에 대한 필요성을 실질적으로 인식하게 될 것이다. 또한 장애인방송 활성화를 위한 조사, 연구, 교육, 홍보와 정책자문의 역할도 담당함으로써 그동안 평가로만 그쳤던 장애인방송 편성의 활성화를 도모할 것으로 기대된다. 또한 장애인방송시청보장위원회에 장애인방송의 이용자인 장애인들과 방송사업자, 관련 전문가들이 직접 참여하여 장애인방송 편성의 평가기준과 방법을 마련함으로 장애인방송의 질적인 제고도 이루어질 것으로 기대된다.

# **SUMMARY**

## **1. Title**

A Study on the Investigation and Evaluation Policy System of Programming for the Disabled

## **2. Objective and Importance of Research**

This study includes three specific goals. First, we intend to develop the investigation and evaluation policy system of programming for the disabled. The second goal is to make a plan for the organization to play the investigation and evaluation role. The third is to make a specific guide line for the organization.

## **3. Contents and Scope of the Research**

The main contents of this study are as follow.

1. The theoretical and practical consideration of access rights for the disabled. This section includes a theoretical background and practical guide line for the programming such as main issues for the investigation and evaluation policy system.
2. The present condition of Korea and major countries such as U.S, Japan, Australia and U.K. The focus of this section is to find practical implications for domestic contexts for the system.
3. The in-depth survey for the media and legal experts. We intend to find some important references for the system and organization.
4. The rules and guide lines for the practical system to have investigation and

evaluation functions for the programming for the disabled.

#### **4. Research Results**

The main results of the study as follows : First, there is a great gap among those experts in connection with the management and evaluation systems. Experts made different opinions from each other in the fields of the production and programming for the disabled. Especially they had different views about the level and format of realization of KBC's notification. Second, we suggest to make the working-level group for the notification, part of organization in KBC. The group should be made up of 7~15 peoples such format as commission. Third, the major of role the commission is to manage the investigation and evaluation policy system of programming for the disabled. But the group should maintain balanced communications between the audience and broadcasting service providers. Fourth, it is desired that there are three sub practical group in the commission for support (evaluation group, technical group, monitoring group).

#### **5. Policy Suggestions for Practical Use**

First, the commission for the management and evaluation systems should be located under the organization in KBC.

Second, the commission should have only the right to evaluate and decide the fulfillment of service providers' obligation. It is appropriate that KBC have the right to take administrative measure for the evaluation and decision.

#### **6. Expectations**

First, the study is of help to carry out the notification of KBC announced last year. Second, the results of the study are practical and functional in connection with implications because of guide line for the construction of the commission.

Third, the various opinions of experts about the systems is useful to the management of the commission.

## **CONTENTS**

**Chapter 1. Introduction**

**Chapter 2. Current Situations of Broadcasting Policies  
for the Disabled in the Foreign Countries**

**Chapter 3. Current Situations of Practical Policies of  
the Broadcasting for the Disabled in  
Korea**

**Chapter 4. Main Issues of Evaluation System**

**Chapter 5. The Results of in-depth Survey**

**Chapter 6. Conclusion and Suggestions**

## 제1장 서론

### 제1절 연구배경 및 연구목적

최근 스마트TV의 보급이 확대되면서 향후 방송서비스의 진화 속도와 폭에 대한 가늠이 어려워질 정도로 방송환경이 급변하고 있다. 1995년 케이블방송의 도입과 그 이후 위성방송의 도입, 방송의 디지털화 등 과거에는 방송서비스의 변화를 사회문화적으로 수용하는 데 상대적으로 시간적 여유가 있었던 것이 사실이다. 방송환경의 변화를 사회문화적으로 수용할 시간적 여유가 중요한 것은 방송이 가지고 있는 공공적 성격 때문이다. 다른 재화 또는 서비스와 달리 방송서비스가 정치, 사회, 교육, 문화 다방면에 걸쳐 영향을 가지고 있으며, 이 때문에 방송서비스 편익을 사회 각 분야가 고르게 나눠 가질 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다는데 사회적 합의가 되어 있는 것도 이 때문이다. 지금의 방송서비스의 기술적, 상업적 진화 폭과 속도는 방송서비스의 편익을 균형 있게 분배하는 문제에 대해서도 보다 적극적인 관심을 갖도록 한다. 특히 오랫동안 방송서비스 편익의 수혜대상으로 그 중요성에 대한 사회적 합의가 있어왔음에도 실질적인 편익의 증진 방안에 대해서는 논의가 부족했던 장애인방송서비스는 최근의 방송환경 변화를 감안할 때, 더 이상 늦출 수 없는 시급한 문제라고 할 수 있다. 정책당국과 산업계, 방송계 등 유관 주체들이 앞다투어 지상파방송의 디지털화는 물론 스마트TV의 보급 확대 등 방송서비스의 시장적, 산업적 진화에 노력하고 있는 동안 장애인방송은 사실상 사각지대에 놓여왔다. 그동안 정부는 장애인의 방송서비스 시청편익을 증진하기 위해 방송통신위원회를 중심으로 재정지원을 해왔다. 장애인방송을 자막방송, 화면해설방송, 수화방송 등의 형태로 기존 방송서비스를 보완하는 특수방송서비스의 형태로 지원해왔다. 방송법 제69조(방송프로그램 편성 등) 제8항에 방송사업자는 장애인의 시청을 돋기 위해 노력해야 한다고 규정하고, 동법 시행령 제52조(장애인의 시청지원)에서는 "방송사업자는 장애인의 시청을 돋기 위하여 다음 각 호에 해당하는 방송프로그램에 대하여는 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송을 하도록 노력하여야 한다."고 규정하였다. 장애인방송의 대상 프로그램은 재난방송프로그

램, 장애인복지법 시행령 제14조 각호에 따른 방송프로그램, 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램, 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램 등으로 한정하였다. 일견 장애인방송의 법률적 보장에 대한 제도적 장치들이 장애인들의 방송서비스 편익 수혜를 증진하는 것으로 보이지만, 동 법률의 문제점은 "노력"과 "권고"에 초점을 두고 있어 실질적인 효과가 크지 않다는 점이다. 최근 방송서비스 환경의 급변에 따라 장애인방송 관련 법제의 실효성과 현실성을 높이려는 노력과 관심이 높아진 것도 이러한 문제의식을 반영한 것이다. 구체적으로는 시각, 청각 등 장애 유형에 따라 보다 세밀하게 배려된 장애인방송 편성의 요구가 지적되고 있다. 예를 들어, 청각장애인의 방송접근권 보장을 위해 해결돼야 할 과제로 수화통역방송의 비율 확대, 청각장애인의 선택권 확대, 자막방송수신기의 기능 확대, 자막방송제작 환경 개선, 자막방송제작 환경 개선 등이 지적된 바 있다.<sup>1)</sup>

또한 앞서 지난 2010년 5월에 방송법 보다 장애인 관련법에서 장애인의 방송시청을 적극적으로 보장하기 위한 개정 조항이 마련되었던 것도 이러한 의식과 환경의 변화에 맞춘 것으로 볼 수 있다. 장애인의 사회적 평등을 보장하는 장애인차별금지및권리구제등에관한 법률(이하 장애인차별금지법) 제21조 제3항에 '방송법 제2조제3호에 따른 방송사업자와 인터넷멀티미디어방송사업법 제2조제5호에 따른 인터넷멀티미디어방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설 등 장애인시청편의서비스를 제공하여야 한다'고 규정함으로써 장애인의 방송 이용권을 적극적으로 보장하는 움직임이 본격화된 것이다. 이에 따라 2011년 7월 방송법도 장애인차별금지법의 개정 내용을 반영하여 동법 개정되었다. 방송법 제69조제8항에서 '방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 하며, 필요한 경우 방송통신위원회는 그 경비의 전부 또는 일부를 방송통신발전기본법 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지

---

1) 예를 들어, 2012년 1월 한국장애인단체총연맹이 한국농아인협회와 한국시각장애인연합회와 공동으로 주최한 '방송통신융합정책에 따른 장애인 방송접근권 보장 세미나'에서는 급변하는 방송환경에서 상대적으로 소외되어 있는 장애인방송의 제도적 보장에 대한 관심을 촉구하였으며, 시청각 장애인 방송접근권을 위해 통과된 고시안의 실효성 높은 실천이 강조된 바 있다.

원할 수 있다고'고 개정하였다. 주목할 변화는 기존 방송법 조항이 장애인의 방송시청 편의를 보장하는 노력을 '권고' 또는 '권장'의 수준에서 담고 있었다면 개정 조항은 이를 의무 사항으로 강화했다는 데 있다. 2011년 12월에는 방송통신위원회가 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시'를 발표하였다. 이 고시는 방송법 제69조의 개정에 따른 후속조치로 이루어진 것이다.<sup>2)</sup> 한편, 방송법의 개정에 따라 장애인방송의 보장 의무화 되면서 중요해진 것이 지상파방송과 케이블방송, 위성방송 등 방송서비스의 장애인방송 제공 의무의 준수 상황에 대한 점검과 평가 등을 어떻게 할 것인가에 대한 제도적 이행의 문제였다. 지상파방송을 포함해 일부 케이블방송 PP가 폐쇄자막방송, 화면해설 방송, 수화방송 등의 장애인방송 서비스를 제공하고는 있지만 이러한 서비스가 의무화됨에 따라 제공 현황과 준수 여부 등에 대한 정확하고 체계적인 평가의 필요성이 제기된 것이다. 구체적으로는 첫째, 방송법의 장애인방송 의무화 개정에 따라 장애인의 방송서비스 이용 편익을 효과적으로 증진시키기 위한 평가 및 관리방안은 무엇인가와 둘째, 방송법 개정 조항 준수로부터 발생하는 방송사업자의 과중한 부담을 피하면서도 효과적으로 동법의 개정 취지와 편익 극대화의 방안을 제도적으로 높이는 방안 등이 그것이다. 따라서 본 연구는 이러한 흐름을 반영하여, 다음과 같은 연구목적을 토대로 진행되었다. 첫째, 방송법상의 장애인방송 실시 의무화에 따라 방송사업자의 동 조항 준수 여부 및 현황에 대한 효율적 관리방안을 마련하고, 둘째, 보다 구체적으로 이를 담당할 기구의 조직, 운영방안 등에 대한 제언을 담는데 있다. 본 연구는 이를 위해 먼저 국내외 유사 제도와 기구에 대한 사전조사를 하고, 이를 토대로 현재 장애인방송의 이행 관련 쟁점 사항을 점검한 다음, 종합적으로 이해관계자 및 관련 분야 전문가의 심층인터뷰를 실시하였다. 이러한 분석내용을 종합하여 장애인방송 이행 현황 평가 및 관리방안의 효율적 제도화를 위한 제언을 도출하였다.

---

2) 본 고시에 따르면, KBS·MBC·SBS·EBS 등 중앙 지상파 방송사는 2013년, 지역 지상파 방송사는 2015년, 케이블방송 등 유료방송사는 2016년까지 장애인방송 편성비율을 준수토록 하였다. 전체 방송프로그램 중 자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 수화방송 5%를 편성하도록 한 것이다.

## 제2절 연구의 구성

국내 장애인방송 평가검증 및 관리운영 관련 실무체계를 마련하는데 초점을 둔 본 연구는 다음과 같이 모두 6개의 장으로 구성되었다. 1장에서는 장애인방송 실무체계 연구의 배경과 필요성 및 목적을 설명하였다. 2장에서는 해외 장애인방송 검증기구 관련 실무체계를 살펴보았다. 미국과 영국, 호주, 일본 등의 자료를 중심으로 조사하였으며, 각 국가의 장애인방송 현황과 관련 제도 및 법률 그리고 장애인방송의 실행 상황을 평가 검증하는 체계를 살펴보았다. 예를 들어, 영국에서는 방송규제기관인 Ofcom의 노인과 장애인위원회를 비롯해 다양성위원회 등의 기구에서 장애인, 노년층 관련 방송서비스의 평가를 담당하고 있다. 반면, 일본에서는 별도의 검증기구를 두지 않고 총무성에서 이를 담당하고 있다.

3장에서는 국내의 다양한 공공성 강한 서비스를 제공하는 사업자의 공적 의무 이행관련 평가기구 사례를 살펴보았다. 이를 통해 장애인방송 실적 평가 및 검증관리를 담당할 기구의 성격과 운영방식에 대한 합의를 찾고자 하였다. 4장에서는 장애인방송의 평가 관련 쟁점들을 살펴보았다. 이는 장애인방송 평가관리 방안을 마련하는데 있어 보다 현장의 특성을 고려하여 실용성 높은 제언을 하는데 도움이 될 것으로 판단한다. 5장에서는 앞의 장들의 내용을 토대로 전문가들에게 장애인방송의 평가 관련 조언을 듣는 심층설문 결과를 담고 있다. 규제기관, 방송현업, 장애인단체 전문가 등 각 분야의 전문가들의 심층설문을 통해 보다 현실성 있는 평가실무체계를 도출하고자 하였다. 마지막으로 6장에서는 조사결과를 종합하여 장애인방송 평가실무체계를 도출하는데 초점을 두고 기술하였다.

## 제2장 해외 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황

### 제1절 영국

#### 1. 장애인방송 법제 및 정책

##### 1) 장애인 차별금지법

영국의 <장애인 차별금지법(the Disability Discrimination Act; DDA, 2005)>의 실행 코드(the Code of Practice)는 “많은 장애인들이 겪고 있는 가난, 불이익, 사회적인 배제 등은 그들의 신체적/정신적 손상이나 의학적인 환경의 제한성 때문이 아니라 장애인들에 대한 태도나 환경적인 장애물로부터 발생하는 경우가 많다”고 명시한다. 이러한 개념에 입각해 영국 정부는 1995년의 DDA를 수정해 2005년 DDA에 ‘장애인 평등 의무(disability equality duty)’를 추가하였다. 이 의무 조항은 장애인들에 대한 체계적인 차별을 금지하고 특히 공공기구가 하는 모든 일에 장애인 평등성을 확장시키기 위해 신설되었다.

<장애인 차별금지법>(2005)에는 특히 방송사와 같은 공적 기구가 임무를 수행하는 모든 경우에 반드시 다음과 같은 규정을 준수하도록 명시하고 있다.

- ① 장애인과 다른 사람 간의 기회 균등의 촉진
- ② DDA에 법률에 위배되는 차별 행위의 금지
- ③ 장애인들의 장애와 관련된 희롱의 금지
- ④ 장애인에 대한 긍정적인 태도의 고취
- ⑤ 공적 생활이나 공공 부문에 장애인의 참여 촉진

또한 이러한 규정을 실행하기 위한 실천 조항으로 몇 가지 의무사항을 규정했는데 첫째, 공적 기구들이 ‘장애인평등계획(Disability Equality Scheme)’을 세워 장애인들의 기회 균등을 위해 어떠한 일들을 할 것인지, 의무조항들을 잘 수행하고 있는지를 설명하고 둘째, DES를 발전시키고 수정해 나가는데 있어서 장애인의 참여를 보장하며 셋째, 최소 3년에

한번씩 DES를 평가하고 넷째, DES를 발전시킬 수 있는 실행 계획을 새롭게 제시해야 하며 다섯째, 실행 결과에 따른 장애인 권리 향상 정도를 평가하고 발표해야 한다는 내용들이 포함되어 있다.

## 2) 평등법

2010년 10월, 인권을 보호하고 기회의 평등을 보장하기 위해 공표된 평등법 (Equality Act 2010)은 보다 평등한 사회를 이뤄나가기 위한 목적을 담고 있다. 이 법은 기존의 관련법들이 통합된 형태를 띠고 있다.

the Equal Pay Act 1970  
the Sex Discrimination Act 1975  
the Race Relations Act 1976  
the Disability Discrimination Act 1995  
the Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003  
the Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003  
the Employment Equality (Age) Regulations 2006  
the Equality Act 2006, Part 2  
the Equality Act (Sexual Orientation) Regulations 2007

이 법은 기존의 법들보다 세 가지 변화된 점을 밝히고 있는데, 그 가운데 눈에 띄는 부분이 바로 “차별로부터 장애인을 적극적으로 보호(strengthening disabled people's protection from discrimination)”하는 것이다.

## 3) 커뮤니케이션법 2003의 시청각장애인을 위한 텔레비전 서비스

영국 방송의 통합규제기구로서 Ofcom의 근간이 되는 커뮤니케이션법 2003 (Communications Act 2003)은 시청각장애인을 위한 조항과 관련된 규약을 303~308항에

제시하고 있다. 303 항은 Ofcom이 시청각 장애인에 대한 서비스 가이드라인을 제시하는 코드의 제정하고 그 코드가 제대로 준수되는지 검토해야하며, 추후 개정할 의무를 명시하고 있다. 여기에는 복수의 장애도 포함된다. 이러한 법 조항에 의거해 Ofcom은 2008년 4 월 17일 텔레비전 액세스 서비스 코드(Code on Television Access Service)를 발표하게 된다.

303항의 내용을 요약해서 살펴보면, 장애인에 대한 적절한 정보와 서비스의 보장(301-2), 5년과 10년 단위의 적정한 목표 제시(303-3), 5년 이후에는 60%의 도달률 달성(303-4), 10년 후 자막방송, 음성해설, 수화방송의 도달 수준(303-5)<sup>3)</sup>, 이러한 서비스의 제외가 허용되는 프로그램의 명시(303-6, 7, 9), 비용·기술적 어려움이나 범위와 혜택 등의 전반적인 고려사항(303-8), 중간목표 수준 및 요구조건(303-10, 11), 대상(303-12) 등을 포함하고 있다. 텔레비전 액세스 서비스 코드가 적용되는 대상을 <커뮤니케이션법 2003>에는 ① 공공의 구성원의 수신이 가능하도록 디지털 형태로 방송되는 S4C 디지털, 웨일즈위원회에 의해 제공되는 텔레비전 프로그램 서비스, ② 허가된 공공 서비스 채널, ③ 전자프로그램 가이드가 아닌 디지털 텔레비전 프로그램, ④ 전자프로그램 가이드가 아닌 텔레비전 면허의 콘텐츠 서비스, ⑤ 제한된 텔레비전 서비스로 정의하고 있다(방송위원회, 2004, 381쪽).

## 2. Ofcom의 장애인방송 규제 및 현황

### 1) 텔레비전 액세스 서비스 코드

텔레비전 액세스 서비스 코드(Code on Television Access Services)는 1990년 방송법, 1996년 방송법, 2003년 커뮤니케이션법에 따라 텔레비전 사업 허가를 가지고 있는 방송사들에게 적용되는 규칙들이다. 텔레비전 액세스 코드는 장애인뿐만 아니라 비장애인들을 포함하는 규정으로 방송영상프로그램에 접근하는 모든 시민들의 권리를 보장하기 위한 내용이라 할 수 있다. 하지만 장애인들에 대한 세부적인 규정을 두어 사회적 약자를 보호하고 공공서비스 개념을 확장시켜 나가고 있다. 텔레비전 액세스 코드는 법령규정, 목표, 예

---

3) 가장 용이하게 서비스가 가능한 자막의 경우, Channel 3, Channel 4는 90%, 그 외의 방송사는 80%로 규정하고 있다. 음성해설의 경우는 10%, 수화방송의 경우는 5%의 도달 목표를 제시하고 있다.

의 프로그램, 시청자 이익, 기술적 어려움, 비용, 기타 예외(other exclusion), 시청 점유율과 매출 변화, 표현 및 기술 표준, 편성과 스케줄, 장애인차별금지법(DDA), 모니터링 준수, 검토 등에 관해 광범위하게 정의하고 있다. 여기서 장애인 방송사업자를 정의하고, 자막(subtitling), 수화(sign language), 음성해설(audio description)에 관한 내용들을 요구하고 있다(Ofcom, 2010). <커뮤니케이션법 2003>의 303조와 305조에 따라 Ofcom은 장애인방송 서비스를 제공해야 하는 방송사업자와 그 목표 기준들을 결정한다. 이 코드는 공공서비스 채널, 디지털 텔레비전 프로그램 서비스, 텔레비전 콘텐츠 서비스(TLCS), 제한적 텔레비전 서비스, Welsh Authority에 의해 제공되는 모든 디지털 텔레비전 프로그램 서비스(DPS) (예를 들어, S4C 디지털)에 적용된다. 또 CTAC는 <커뮤니케이션법> 303조에 의거해 기준의 공공서비스방송 외에도 케이블과 위성방송도 장애인들을 위한 액세스 서비스를 요구하고 있다. 영국은 커뮤니케이션법이 제정된 지난 2003년을 기준으로 향후 10년 동안의 점차적인 목표 즉, 예외적인 프로그램을 제외하고 전체적으로 자막방송 80%, 음성화면해설방송 10%, 수화(중계)방송 5%라는 내적 기준을 설정하였다. 이 코드는 연간 12개월을 기준으로 영국 전체 가구 중 0.05% 이상의 시청자 점유율(평균)을 기록하고 전체 수입 중 1% 정도를 액세스 서비스에 지불할 수 있는 대부분의 대중적인 채널에 적용된다(송종길 외, 2009, 115-116쪽).

Ofcom이 방송사업자에게 제시하는 각 연도별 액세스 서비스 비율은 다음과 같다.

**<표 2-1> 연도별 텔레비전 액세스 서비스 비율**

해당 연차	자막	수화	음성해설
1년차	10%	1%	2%
2년차	10%	1%	4%
3년차	35%	2%	6%
4년차	35%	2%	8%
5년차	60%	3%	10%
6년차	60%	3%	10%
7년차	70%	4%	10%
8년차	70%	4%	10%
9년차	70%	4%	10%
10년차	80%	5%	10%

자료 : Ofcom, Television Access Service Review, p.20.

2010년 텔레비전 액세스 서비스 코드에 따른 주요 방송사의 액세스 서비스 현황을 보면 다음과 같다. <표>에는 영국의 주요 방송사 12개사의 도달률이 제시되어 있는데 대부분의 방송사들이 액세스 서비스 의무 비율을 초과 달성한 것으로 나타났다. 다만, BBC One, BBC Four, BBC News가 자막방송에서 각각 0.2 %, 0.1 %와 0.1 %의 근소한 차이로 도달하지 못했음을 알 수 있다. 그러나 BBC는 자막 중 일부가 성공적으로 시청자에게 도달하지 못한 이유는 기술적인 요인이나 운영상의 문제로 인한 것으로 예정대로라면 자신들의 목표치인 100%의 도달률을 달성했을 것이라 설명했다. 또한 1%나 그 이하의 시청자 점유율을 가지고 있는 대부분의 방송 자격이 있는 사업자들은 BSLBT(British Sign Language Broadcasting Trust)가 제공하는 수화 프로그램에 기부하기로 서명했다.

<표 2-2> 영국의 주요 방송사의 2010년도 텔레비전 액세스 서비스 비율

Service	Subtitling		Audio Description		Signing	
	Annual quota	Achieved	Annual quota	Achieved	Annual quota	Achieved
BBC One	100%	99.8%	10%	15.6%	5%	5.6%
BBC Two	100%	100%	10%	13.0%	5%	5.7%
BBC Three	100%	100%	10%	29.6%	5%	5.3%
BBC Four	100%	99.9%	10%	30.5%	5%	5.5%
CBBC	100%	100%	10%	27.3%	5%	5.8%
CBeebies	100%	100%	10%	16.6%	5%	5.6%
BBC News	100%	99.9%	Exempt		5%	5.2%
ITV1 (excl. GMTV)	90%	98.3%	10%	21.2%	5%	6.3%
GMTV <sup>†</sup> /ITV Breakfast	90%	96.5%	10%	35.5%	5.1%†	5.4
Channel 4	90%	92.6%	10%	14.5%	5%	5.4%
Five	80%	95.2%	10%	17.0%	5%	7.0%
S4C	80%	85.9%	10%	10.5%	5%	5.1%

자료 : <http://stakeholders.Ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/code-tv-access-services/>

Ofcom의 전체 표는 72개의 방송사업자 가운데 69개사의 도달률을 조사하여 정리하고 있다. 주요 12개사 이외에 Level One, Level Two, Level Three로 나누어 각 방송사들의 시청자 점유율 차이와 비용의 문제에 따라 액세스 서비스의 도달률을 차별적으로 책정하고 있음을 알 수 있다. 상업방송과 위성방송 등 대부분의 방송사들이 Ofcom의 할당량을 초과하여 달성을하고 있다<sup>4)</sup>.

특히, 비용 면에서는 Ofcom이 자막 부여 비용을 산출하여 이것을 토대로 각 방송사업자에 대해 영국에서 얻은 수입의 1%를 자막 부여에 지출하도록 하고 있다. 이에 따라서 '연간 자막 등의 부여 목표 달성을 100%' (Level One), '연간 자막 부여 목표 달성을 66% 및 수화와 해설 부여 목표 달성을 100%' (Level Two), '연간 자막 부여 목표 달성을 33% 및 수화와 해설 부여 목표 달성을 100%'(Level Three)중의 하나를 달성을하도록 정하고 있다. 그러나 수입의 1%로는 Level Three의 달성을 곤란한 사업자에 대해서는 비용 면에서 대상 제외로 할 것을 인정하고 있다.

<표 2-3> (1) Level One 방송사업자의 부여 목표

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
자막방송	10	10	35	35	60	60	70	70	70	80
수화방송	1	1	2	2	3	3	4	4	4	5
음성해설	2	4	6	8	10	10	10	10	10	10

<표 2-4> (2) Level Two 방송사업자의 부여 목표

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
자막 방송	6.66	6.66	23.33	23.33	40	40	46.66	46.66	46.66	53.33
수화 방송	1	1	2	2	3	3	4	4	4	5
음성 해설	2	4	6	8	10	10	10	10	10	10

4) 자세한 내용은 <http://stakeholders.Ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/code-tv-access-services/>을 참고할 것.

<표 2-5> (3)Level Three 방송사업자의 부여 목표

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
자막 방송	3.33	3.33	11.55	11.55	20	20	23.33	23.33	23.33	26.66
수화 방송	1	1	2	2	3	3	4	4	4	5
음성 해설	2	3	6	8	10	10	10	10	10	10

이렇게 Ofcom은 단계에 따른 목표치를 설정하여 Level 1, 2, 3에 따라 차등 적용하고 있는데 자막의 경우, 2014년까지 Level 1 사업자는 80%, Level 2 사업자는 53.33%, Level 3 사업자는 26.66%의 비율을 적용하도록 규제하고 있다. 수화와 음성해설의 경우 모든 사업자에 공통되게 각각 5%와 10%의 비율을 정하여 실행하도록 한다.

## 2) 텔레비전 액세스 서비스 코드 적용 대상 및 제외 프로그램

텔레비전 액세스 코드의 적용대상은 독립 TV서비스 가운데 BBC 및 Welsh Authority가 아닌 사업자가 제공하는 서비스로 television broadcasting service, TLCS, DTSPS(DPS), RTS(restricted television service), additional television service<sup>5)</sup>와 디지털과 관련한 Broadcasting Act 1996에 의거한 television multiplex services, digital additional television service가 있다 (Communication Act 2003 Sec 211 (2) (3)).<sup>6)</sup> 여기서 additional television Service는 TLCS면허, 제한된 텔레비전 서비스(RTS), DPS(S4C), BBC 가 해당된다.

텔레비전 액세스 서비스 코드 프로그램의 대상 제외 여부는 다음 기준에 의해 결정된다.

---

5) “additional service”는 텔레비전 프로그램 서비스의 여유주파수 대역을 이용한 무선 전신을 통한 전자적 신호를 전송하는 서비스를 말함(하종원 외, 2010, 17쪽 인용)

6) 7개의 Independent Television service중 additional service, digital additional service, television multiplex service가 제외된 4개의 독립TV서비스가 해당됨

- ① 자막 부여와 같은 장애인방송물에 의한 시청각장애인의 혜택 정도(benefit)
- ② 대상 시청자 수(size, 연간 시청점유율 0.05%미만은 제외대상)
- ③ 혜택을 받을 수 있는 시청각장애인의 수(the number of persons)
- ④ 대상 시청자가 영국 이외에 거주하고 있는 비율(outside the UK)
- ⑤ 장애인방송을 제작이 기술적으로 어려운 정도(technical difficulty)
- ⑥ 서비스 제공에 필요한 비용(cost)

또한 다음의 프로그램에 대해서는 처음부터 대상 제외로 인정되고 있다.

- ① 광고로 구성되는 프로그램 (쇼핑 채널 등)
- ② EPG
- ③ 다른 국가에서 인가받은 텔레비전 방송

기술적 어려움에 의해 다음의 프로그램 서비스를 대상 제외로 명기하고 있다.

- ① 음악프로그램 및 뉴스 프로그램에 대한 해설방송 (음성트랙의 여유가 적고 수요도 적다)
- ② 중국어 등 시판 셋톱박스로 표시할 수 없는 자막
- ③ 다언어방송에서의 자막과 수화 (어떤 언어를 자막 또는 수화로 전달할지 판단이 곤란한 경우)

### 3) Ofcom의 장애인평등계획(DES)

커뮤니케이션 분야의 통합 규제 기구인 Ofcom은 장애인의 기회 균등과 반차별 정책에 있어서 상위법에 속하는 DDA에 따라 장애인 평등성을 촉진할 수 있는 커뮤니케이션 정책을 수립하고 실행해야 한다. Ofcom 역시 다른 공공기구들처럼 DES를 발행해 그 실행 내용들에 대해 공표해야 하는데, 보통 Ofcom의 연차보고서에 이를 포함하도록 하고 있다. 이와 함께 방송 분야의 핵심 공공 기구인 BBC도 세부 DES을 가지고 있다. 방송에서 중요한 DES의 실천적 요소들은 방송 미디어에 대한 장애인의 수용 환경 개선, 방송 미디어에

대한 장애인의 표현 액세스(expressional access) 환경 개선, 방송 미디어 조직에서 일하거나 제작에 참여하는 환경의 개선, 디지털 전환에 따른 장애인의 디지털 방송 수신 환경의 개선 및 각종 미디어 이용 기술의 교육, 장애인 관련 커뮤니케이션 정책에 장애인이 참여하는 범위와 방법의 확대가 주된 내용으로 포함된다.

<표 2-6> Ofcom의 장애인 기회 균등 촉진 의무 조항

조항	내용
섹션 3(4)i	Ofcom의 일반 의무 -Ofcom은 의무의 수행에 있어서 장애인의 필요(욕구)를 고려해야 한다. 장애인의 필요를 고려해야 하는 이유는 그러한 필요(욕구)가 환경들과 관련되어 있기 때문이다.
섹션 21	노인과 장애인을 위한 자문위원회 -Ofcom은 장애인과 노년층의 요구와 관련된 내용들을 조언할 수 있는 위원회를 구성하고 유지해야 한다.
섹션 27	방송 부문의 고용 -Ofcom은 텔레비전과 라디오 부문에서 장애인들의 고용과 훈련 기회가 균등하게 주어질 수 있도록 해야 한다.
섹션 303	시청각 장애인을 위한 텔레비전 서비스 -Ofcom은 청각 장애인/듣는 것에 어려움을 느끼는 사람, 시각 장애인/보는 것에 어려움을 느끼는 사람, 이중 기관 손상자들을 위한 텔레비전 서비스 가이드를 만들고 수정하며 평가해야 한다.
섹션 308	시각 손상자에 대한 텔리텍스트(teletext)의 제공 -Ofcom은 공공 텔리텍스트 서비스(public teletext service)를 통해 시각 손상자가 이 서비스를 이용할 수 있도록 해야 한다.
섹션 310	전자 프로그램 가이드(EPG) 실행 코드 -Ofcom은 전자 프로그램 가이드의 제공과 관련된 실행 코드를 만들고, 평가 및 수정해야 한다. 이 실행코드에는 시청각 장애인들의 접근권을 보장할 수 있는 내용들이 포함되어야 한다.
섹션 337	동등 기회와 교육 -Ofcom은 방송사업자로 하여금 장애인의 고용과 교육에 있어서 동등한 기회를 제공하도록 해야 한다.

자료 : Ofcom(2006), Disability Equality Scheme

<표 2-7> 영국의 DES(Disability Equality Scheme)을 위한 액션 플랜

목표	영역	활동	연도
시민과 소비자의 응대	정보 서비스와 불만 처리	미디어 사업자들이 장애인들의 이익에 기여할 수 있는 방법을 명시	2007
		장애인들의 불만 처리 시스템 장애인들의 권리 인식 개선	2008
	액세스	커뮤니케이션 네트워크와 서비스 개선 액세스 장애물 분석과 제거	2007
		자막, 기호언어, 음성해설 등의 방송 의무 실행/평가	2006-2009
		음성 해설 서비스 인지 촉진	
		미디어 장치의 활용도 제고	2007
	미디어 리터러시	장애인과의 대화를 통한 미디어 리터러시의 촉진	2006-2009
		학습 장애를 가진 사람들을 위한 주간 뉴스 프로그램의 제작 지원	2007
	고용과 훈련	방송 영역의 장애인 고용 촉진 방송 영역의 장애인 평등성 촉진	2006-2009
		텔레비전과 라디오의 장애인 묘사에 대한 콘텐츠 규제	2006-2009
	콘텐츠	장애인에 대한 보다 풍부한 재현, 소수 집단에 대한 다양한 프로그램의 확대	2006
	공공서비스 방송의 콘텐츠	장애인들의 디지털 전환 지원	2007-2009
혁신	액세스	뉴미디어 기술과 서비스 사업자들의 장애인 접근성 제고(Voice Over Internet Protocol, 모바일 휴대폰 등)	2007-2008
경쟁 촉진	액세스	미디어 규제 기구의 정책 입안 시 장애인의 참여와 컨설팅 확대	2007
보다 나은 규제	참여와 컨설팅		

자료 : Ofcom(2006), Disability Equality Scheme. 25-28. 재구성

영국의 DES 액션 플랜은 미디어 영역에서의 장애인권의 확대는 장애인들을 위한 정보 서비스와 불만 처리, 미디어 액세스 확대, 좁은 의미에서의 미디어 리터러시 촉진, 미디어 영역의 장애인 고용 촉진, 공공서비스방송의 장애인을 위한 콘텐츠 서비스 확대와 같은 수동적인 정책방안 뿐만 아니라 방송정책과 규제기구에의 장애인 참여와 같은 보다 적극적인 장애인 복지정책을 표방하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-8> 디지털시대 모든 이를 위한 미디어-커뮤니케이션 정책의 프레임

정의		내용
액세스	use	미디어-커뮤니케이션 기술을 평가하고 이용하기
	navigate	EPG나 웹 브라우저의 이용 콘텐츠와 서비스에 액세스하고 이를 저장하거나 검색하기 효과적이고 안전하게 정보 찾기
	manage	어플리케이션의 최적화, 방어벽이나 필터의 사용
이해	read	기사, 광고, 스폰서십 등을 구별해서 인식하기 미디어 콘텍스트나 의도와 동기를 이해하기
	deconstruct	미디어의 질이나 내용에 대한 비판
	evaluate	미디어와 서비스에 대해 충분한 정보를 제공받으면서 선택을 하기
창조	produce	생각과 정보, 의견을 소통하기 위해 미디어와 커뮤니케이션 기술을 사용하기
	distribute	전자미디어를 이용해 민주적 과정에 참여하기
	publish	온라인에서 정보를 제시하거나 상호작용하기 미디어를 책임성 있고 윤리적으로 이용하고 창조하기

자료 : Ofcom(2009), <Access and Inclusion : Digital Communications for All>, p.49.

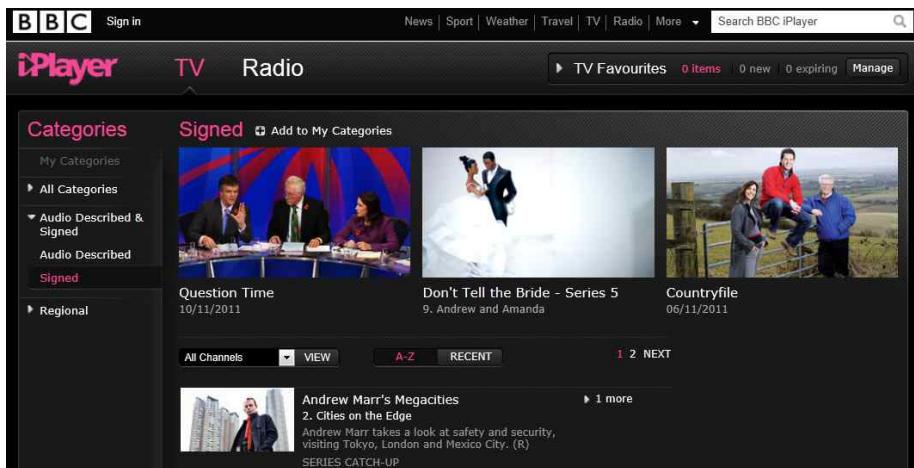
#### 4) BBC의 다양성 및 접근성 정책(diversity & accessibility policy)

Ofcom의 권고에 따라 설립된 BBC iPlayer Signzone은 BBC의 장애인을 포함한 다양성 및 접근성 정책을 확인할 수 있는 서비스라 할 수 있다. 사실, 장애인의 미디어에 대한 원활한 접근 여부는 사회적 소외계층의 미디어 활용, 디지털 격차 등의 문제와 매우 밀접한 관계에 있다. 장애인의 커뮤니케이션 접근성은 커뮤니케이션 전반의 다양성을 판가름할 수는 잣대가 되기 때문이다.

iPlayer Signzone은 자막, 광고 또는 BSL을 통해 시청각 장애인이 BBC의 모든 프로그램에 쉽게 접근할 수 있는 창고와 같은 역할을 수행한다고 할 수 있다. 거의 모든 BBC의 TV 프로그램은 청각이 손상된 사람이나 청각장애인을 위해서 영국수화단체(British Sign Language, BSL)에 등록되어 있다. 또한 시각 장애인들을 위해서는 화면해설 서비스를 실시하고 있는데 시청각 장애인들은 BBC 아이플레이어 사인존(BBC iPlayer Signzone)이라

는 통합공간을 통해 보다 편리하게 화면음성 콘텐츠에 접근할 수 있도록 설계되어 있다. BBC가 내세우는 평등과 다양성 전략 목표는 새로운 방송프로그램과 서비스를 개발하는 시점부터 시간이 흐른 후에도 동일하게 접근가능성을 보장하는 것으로 요약될 수 있으며, 가능한 많은 사람들에게 그 혜택이 돌아가도록 노력해야 한다는 것으로 요약할 수 있다.

[그림 2-1] BBC iPlayer Signzone



BBC는 제작하는 모든 텔레비전 프로그램에서 자막(subtitling) 서비스를 실시하고자 하는 목표를 가지고 실행하고 있다. 그리고 실제로 거의 모든 프로그램에서 자막서비스가 가능하다. 음성해설(Audio Description) 방송의 경우, 시각 장애인을 위해 내레이터가 이야기를 들려주듯이 대화 사이사이의 배경상황을 설명해주고, 표정이나 감정, 몸짓과 같은 신체적 움직임을 설명해 시각 장애인들이 프로그램 내용을 보다 선명하게 이해할 수 있도록 도와주고 있다.

영국의 가장 보편적인 방송이라 할 수 있는 BBC, ITV, Channel 4, Five는 매년 제작되는 프로그램 가운데 적어도 6%는 음성해설 서비스를 제공해야 한다. BBC의 경우<sup>7)</sup> Ofcom이 제시하는 음성해설방송 편성한도인 10%를 초과하여 달성하고 있으며, 수화(Signing)방송

7) BBC 채널 가운데 BBC One, BBC Two, BBC Three, BBC Four, CBBC, CBeebies가 여기에 해당한다.

의 경우도 영국수화단체(BSL)를 통해 Ofcom의 기준인 5%를 넘어서 편성하고 있다. 여기에는 뉴스나 다큐멘터리와 같은 교양물뿐만 아니라 습오페라, 드라마, 코미디물과 같은 오락물과 어린이 대상 프로그램도 포함된다. 음성해설의 경우 BBC iPlayer와 Freeview의 디지털 TV, Sky satellite의 Freesat과 Sky, Virgin Media Cable을 통해서도 무료로 이용 가능한 서비스이다.

BBC iPlayer가 실용적이고 프로그램을 시청하는 방법론적인 부분에 초점을 맞춘 서비스라면, 보다 보편적인 서비스의 구현 및 전반적인 사항은 "My web my way"라는 BBC만의 특화된 사이트를 통해 만나볼 수 있다.

BBC는 인터넷과 온라인서비스를 통해 장애인과 노인들이 보다 효과적으로 그리고 자유롭게 BBC 프로그램에 접근할 수 있을 것이라 보고 웹사이트를 활용한 다양한 방안을 실행에 옮기고 있다. 접근성이야 말로 BBC Online의 가치이자 BBC의 중요한 영역이기도 하다. BBC는 평등법(Equality Act)에 따라 가능한 한 합리적으로 장애인과 고령자들이 디지털 서비스에 접근할 수 있도록 역할을 수행해야 한다. 그리고 접근성 지침(accessibility guideline)에 따라 BBC의 웹사이트 방문자들에게 높은 수준의 서비스 활용성을 제공하기 위한 노력을 지속해야 한다. BBC는 사용자들의 요구사항을 이해하고, 요구사항을 반영하여 장애인, 비장애인, 고령층 모두가 함께 충족할 수 있는 웹사이트를 구축하고 개발하기 위한 노력을 지속적으로 펼치고 있다고 볼 수 있다.

이러한 결과 중의 하나가 바로 장애인의 접근성을 도와주기 위해 제작된 "My web my way" 사이트라 할 수 있다. 이 사이트는 "내 방식대로 나만의 웹"을 구성하기 위해 개발된 것으로 사용자가 자신의 상황(청각 장애, 시각 장애, 언어 장애 등)에 맞춰 컴퓨터를 설정하는 등 환경을 조성하고 웹 사용에 있어 장애물을 제거하는 등 사용자들을 위한 도움말로 구성되어 있다. BBC iPlayer의 경우도 이러한 BBC의 정책에 맞닿아 있다고 볼 수 있다.

[그림 2-2] 시청각 장애인의 손쉬운 접근을 위한 BBC의 메인화면 및 제공 메뉴



자료 : <http://www.bbc.co.uk/guidelines/futuremedia/accessibility/>

[그림 2-2]의 웹사이트에는 시청각 장애인들이 방송프로그램에 접근할 수 있는 방법을 각 경우에 따라 상세히 설명하고 있는데 이 외에 장애인에게 필요한 다양한 정보와 소식들을 제공하고 있다. 먼저, 접근성의 개념에 대해 설명하고, "My web my way"에 대한 소개와 사용법 설명, 장애인들에게 유용할 만한 사이트를 링크해 주고 있다. 또 BBC의 접근성 정책에 대한 소개, 실제 시청각 장애인이 이 웹사이트를 사용하는 모습 등을 동영상으로 제공해 시청각장애인의 이해를 돋고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 접근성에 대한 기준지침과 가이드라인(accessibility guideline v. 1.9)<sup>8)</sup>을 제시하고 있다. 이는 장애인 방송에만 적용되는 접근성 개념이라기보다는 BBC 전반에 적용되는 지침이라 할 수 있다 BBC는 "Future Media Standards & Guidelines"를 통해서 접근성 외에 색의 사용, 깜박임과 움직임(flicker and movement), 게임, 키보드 접근성, 멀티미디어 접근성, PDF 접근성, 화면 해설 검증 가이드라인(screen-reader testing guideline), 셀프 보이싱 가이드라인(self-voicing guideline), 하위자막(subtitling) 지침 등 다양한 분야를 세심하게 분류하여 제공하고 있다. 여기서 접근성 가이드라인은 편집 프로그램, 사진과 영상 같은 이미지, 화면 구조/기능/레이아웃, 오디오 비디오(A/V) 콘텐츠, 프로그램 형식, 다큐먼츠(해설, 설

8) <http://www.bbc.co.uk/accessibility/>

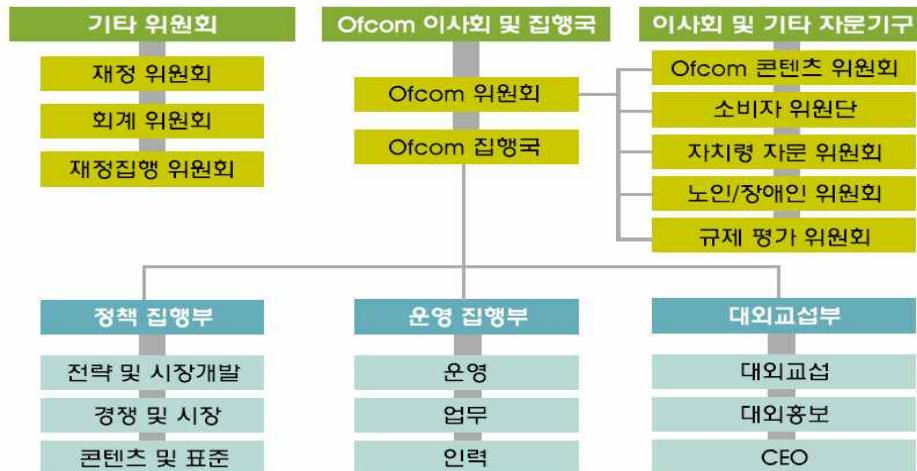
명) 등으로 제작·편집에 이러한 지침들을 공유하고 적용할 것을 구성원들에게 권고하고 있다.

### 3. 장애인방송 평가 및 규제

#### 1) Ofcom의 노인과 장애인 위원회(ACOD)

Ofcom의 <노인과 장애인 위원회(Advisory Committee on Older and Disabled People)>는 영국의 2003년 커뮤니케이션법 Section 21(1)에 의거해 Ofcom의 실무자들에게 노인과 장애인의 방송 접근권을 항상시키고 연간 목표를 설정하는 데 조언을 하는 협의 기구이다. Ofcom에 설치된 5개의 자문위원회 중 하나인 ‘노인과 장애인 위원회’는 Ofcom 이사회에 Ofcom의 노인과 장애인 관련 미디어 정책들에 대해 직접 자문을 하거나 실행에 대해 보고할 수 있는 권한을 가지고 있다.

[그림 2-3] Ofcom의 조직구성도



ACOD는 장애인과 노년층의 다양성을 반영할 수 있도록 폭넓은 경험과 전문성을 갖춘 12명의 위원으로 구성된다. ACOD의 구체적인 활동들은 다음과 같다.

- ① 장애인과 노년층에 영향을 미칠 수 있는 커뮤니케이션 이슈를 밝히고 제기
- ② 장애인과 노년층과 관련된 이슈들에 대해 Ofcom에 조언
- ③ Ofcom이 ACOD에 의뢰한 문제들에 대해 조언하고 논평함
- ④ Ofcom이 의뢰한 문제들에 대한 컨설팅의 수행
- ⑤ Ofcom이 규제하고 있는 텔레비전, 라디오, 기타 다른 미디어 콘텐츠와 관련해 ‘콘텐츠부(Content Board)가 의뢰한 문제들에 대해 조언하고 논평함
- ⑥ 장애인과 노년층과 관련된 이슈들에 대해 Ofcom 이사회(의회)가 있을 경우 소비자 패널에 조언하고 논평함
- ⑦ 장애인과 노년층에 영향을 미치는 미디어 리터러시의 촉진과 관련된 문제들에 대해 Ofcom에 조언하고 논평함
- ⑧ Ofcom의 연차보고서 중 장애인과 노년층과 관련된 이슈들에 대한 관여

Ofcom은 ACOD의 제안을 정부에 전달하고, 정부는 다시 Ofcom에 이 제안의 타당성을 물은 후 훈령에 반영한다. 공공서비스채널(BBC, 채널3, 4, 5, S4C 디지털)들은 1990년과 1996년 <방송법(Broadcasting Act)> 그리고 2003년의 <커뮤니케이션법>의 조항들을 따르고 있다. 또 디지털 채널의 경우에는 지난 2005년부터 이 의무를 수행하도록 하고 있다.

방송사업자들은 장애인 방송 서비스의 표현과 기술적인 기준의 실행을 위해서 <텔레비전 액세스 서비스 기준(Television Access Service Standard)>을 준수해야 한다. 현재 텔레비전 액세스 서비스를 위한 기술적인 표준은 없다. 하지만 Ofcom은 텔레비전 액세스 서비스가 가능하면 많은 이용자에게(지상파, 케이블, 위성에 상관없이) 접근될 수 있도록 합리적인 시도를 해야 한다.

Ofcom은 각각의 채널에서 주시청시간대 자막과 화면해설 편성이 주로 이루어지기를 요구하고 있다. 반면에 수화방송은 개방 포맷(open format)이라는 한계로 인해 주시청시간 외에 편성되는 것도 인정하고 있다. 텔레비전 액세스 서비스를 위한 프로그램의 선택을 위해서 각 방송사는 장애인 그룹(disability group)의 자문을 받아야 한다. Ofcom은 각 방송사들이 재방송을 통해 텔레비전 액세스 서비스 제공 비율을 채우지 않도록 해야 한다.

## 2) 평등과 인권 위원회

평등과 인권 위원회(Equality and Human Rights Commission)는 인권을 보호하고 장려하기 위해서 설립되었다. 영국정부는 여러 인권 관련 단체를 하나의 기구로 통합했는데 여기에는 과거 '동등한 기회 위원회(Equal Opportunity Commission)', '인종 평등 위원회(Commission for Racial Equality)', '장애인권위원회(The Disability Rights Commission)'가 포함되었다. 평등과 인권위원회는 사회에서 지켜줘야 할 9가지의 평등의 범주를 다룬다. 여기에는 연령, 장애, 젠더, 인종, 종교와 신념, 임신과 출산, 결혼과 동성결혼, 성 정체성과 성전환의 이슈들이 포함되고 있다. 평등과 인권위원회는 장애 문제를 다루고 의사결정을 진행하는 장애위원회(Disability Committee)를 운영하고 있다. 과거 장애인권위원회(The Disability Rights Commission)가 BBC에 대해 4가지 조항들을 제시하여 BBC의 방송 제작과 서비스 개선에 반영하도록 건의했듯이 현재의 장애위원회와 평등과 인권 위원회도 방송프로그램에 대한 자문을 하고 있다.

### (1) 관여(involve)

모든 DES는 장애인의 참여 속에 항상 혁신되어야 한다. 이를 위해 BBC는 DES의 구체적인 실천 내용들을 평가하고 여기서 발생하는 문제점을 적시하고 개선해야 한다. BBC는 <BBC 트러스트>의 설립, BBC 칙허장 개선, 디지털 전환과 디지털 UK 정책 수립 과정 등 의 과정에서 장애인들이 보다 많은 의견들을 개진하고 이것들이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

### (2) 실행계획(Action Plan)

BBC의 AP는 장애인과 장애인 스텝(staff)의 참여와 컨설팅 그리고 '장애 평등 효과 평가(Disability Equality Impact Assessment)'에 기초한다. 또 <BBC 트러스트>는 DES에 대한 주된 책임을 갖는다.

### (3) 실행 모니터링(Performance Monitoring)

BBC는 장애인이 방송에 대해 가지는 특수한 욕구와 이에 대한 장애 요인들을 조사하고

이를 개선하는 활동들을 점검할 수 있는 정보를 수집해야 한다. 그리고 이 정보에 대한 평가 과정에는 장애인들이 함께 참여할 수 있어야 한다. 수집된 정보는 BBC의 DES를 평가하고 개정하는데 사용되거나 다른 방송 사업자들이 참고할 수 있도록 공개된다.

#### (4) 평가(Assessment)와 전망

장애인을 위한 BBC 활동의 효과와 성과물을 평가하며, DES의 적절성과 문제점들을 평가한다. 이를 통해 BBC는 DES 프로그램의 개선 방향을 수립한다. BBC 조직에서 장애인 관련 정책이 제시되고 토론되는 내부 조직은 다양하다. BBC의 감독기구인 <BBC 트러스트> 뿐만 아니라 BBC 집행국, BBC 다양성 위원회, 디지털전환추진팀, BBC 다양성 센터, 텔레비전 면허부 등 각 부서마다 장애인과 관련된 정책들을 다루고 있다.

#### 3) 다양성위원회

Ofcom은 2003년 설립 당시부터 장애인들의 권리를 발전시키고 이와 관련된 이슈들을 Ofcom 내부 구성원들뿐만 아니라 미디어 사업자들에게 인식시키기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 Ofcom은 다양성 위원회를 구성해 미디어 다양성에 대한 일반 정책뿐만 아니라 장애인의 기회 균등에 대한 정책적 책임을 가지게 하였다. 또 Ofcom 내부에 설치된 '다양성 그룹(Diversity Working Group)'도 Ofcom의 핵심적인 정책 이념들인 동등성과 다양성의 발전 정책을 이끌고 있다. 이 그룹은 다양성 실행 계획을 수행하고 장애인의 평등성을 촉진하는 활동들을 펼치고 있다.

#### 4) 사후관리시스템 및 불만처리시스템

해당 방송 사업자들은 장애인방송물 제작 의무 준수 여부와 분기별 서비스 제공 현황을 2005년 1월 1일을 기준으로 Ofcom이 제공하는 양식에 따라 제출하여야 한다. 또한 모든 프로그램에 관련된 장애인 방송제작물 방송개시 후 60일간 동안 음성과 영상을 포함한 녹음·녹화를 하여야 하고 Ofcom이 요청할 시 기록된 내용물을 제공하거나 복사본을 제출하여야 하는 의무를 가지고 있다. (code para. 36)

또한 Ofcom은 분기마다 관련 실적 보고서를 요구할 수 있으며 장애인 방송서비스 달성

여부를 온라인과 연차보고서를 통해 정보를 공개한다. 수시로 비정기적인 모니터링도 병행하고 있다.

Ofcom은 관련 자료가 이용 가능한 범위 안에서 연중에 시청자점유율 및 관련 매출액에 대한 검토를 통해 사업자선정 관리 시스템에 적용하는데 실적 검토 등을 통해 부진한 사업자의 경우 벌금이나 방송면허 취소를 검토하고 실행하기도 한다. 또 장애인 방송제작물의 부족한 비율을 다음 분기의 목표치에 가산 적용하기도 한다. 또한 방송사업자가 예상치 못한 경영상의 문제로 인해, 장애인방송물 제작의무를 성실히 준수하려 했어도 결과적으로 목표 달성을 실패할 경우를 대비해 누적 평가제를 실시하고 있다. 따라서 방송사업자들은 분기별로 보고서를 제출해야 하지만 이 제도로 인해 실질적으로는 주 단위로 장애인 방송물의 편성에 대해 Ofcom에 보고해야 하는 시스템이 정착되어 있기도 하다. 그러나 장애인협회 입장에서는 텔레비전 액세스 서비스 코드가 존재함에도 강력하게 시행되고 있지 않다는 입장이다. 반대로 방송 사업자의 반발이나 시행상의 재정적 어려움이 있는 것으로 판단되며, Ofcom의 입장에서도 강력하게 추진할 뚜렷한 방법이 없는 것으로 해석되기도 한다(하종원 외, 2010, 18~20쪽).

##### 5) BBC의 불만처리시스템과 과정

시청자들은 BBC가 제작하는 모든 프로그램과 온라인 콘텐츠의 편집상에 나타난 불만에 대해 제기할 수 있는 권리를 가지고 있고 BBC의 집행부에 이러한 주장을 제기할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. BBC는 편집에 대한 책임이 있고 가이드라인에 따라 프로그램을 제작해야 하는데 이는 BBC 집행부에 의해 설계되고, BBC 트러스트에 의해 승인된다. 만약 시청자들은 BBC가 이러한 편집 가이드라인을 제대로 이행하지 못했다고 판단한다면, 불만을 제기할 수 있는데 BBC 불만처리 웹사이트와 BBC 트러스트의 웹사이트<sup>9)</sup> 등 2개의 사이트를 통해 가능하다.

BBC 트러스트는 BBC의 불만처리 시스템에 대해 자세하게 설명하고 있다. 2011년 10월

---

9) 불만 처리 접수는 BBC complaints website: [www.bbc.co.uk/complaints](http://www.bbc.co.uk/complaints)

BBC Trust website: [www.bbc.co.uk/bbctrust/appeals/editorial\\_complaints](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/appeals/editorial_complaints).의 두 사이트를 통해 이뤄진다.

에 발표된 <E3 BBC Complaints framework, Procedure no.1: Editorial complaints and appeals procedures>를 보면 상세하게 불만처리를 접수하는 과정이 설명되어 있다.

시청자들은 30일 이내에 불만사항을 접수해야 하는데, BBC의 불만처리 웹사이트를 직접 방문하여 작성하거나, 전화 혹은 우편으로 접수를 하여도 된다. 또는 해당 프로그램이나 채널의 제작자와 담당자에게 직접 편집상의 불만사항을 제기할 수도 있고 BBC의 라이선스를 규제하는 Ofcom이나 BBC UK Public Service에 건의를 해도 된다. 여기서 시청자는 불편부당성(impartiality), 정확성(accuracy), 선거와 투표, 그리고 몇 가지 사업적인 이슈를 제외한 어떤 사안이라도 Ofcom에 제소할 수 있다. BBC 칙허장에 의해 불편부당성, 정확성, 선거 및 투표에 관한 사항은 BBC 트러스트의 고유의 권한이자 책임으로 남기 때문이다. 시청자의 불만이 접수되면 시청자는 웹사이트를 통해 BBC의 답변을 받고, 민원이 처리되는 과정을 확인할 수 있다. 불만처리 과정은 3단계로 이루어져 있다.

- 제1단계: 시청자가 처음 불만을 접수하는 단계로, BBC가 시청자의 의견을 접수하면 그 사항에 대해 조사한 후, 불만사항의 성격에 따라 10일 이내에 답변을 하도록 해야 한다.
  - BBC의 실수로 판명 날 경우: 즉시 중시 조치를 취하고 재발 방지를 약속하고 사과, 공공의 반응, 정정, 사과 내용을 온라인을 통해 게시한다.
- 제2단계: 1단계의 답변이나 조치가 불만족스러울 경우, 시청자는 2단계의 불만처리를 할 수 있다. 불만사항이 BBC의 특정 프로그램이나 특정 소재였다면 그리고 BBC의 편집 가이드라인에 적합하지 않다고 판단된다면 시청자는 1단계 결정일로부터 보통 20일 이내에 “편집 불만처리 조합(Editorial Complaints Unit; ECU)”에 접수해야 한다. 접수장은 보통 4장, 1000단어를 넘지 않아야 하고, 한 장에는 불만 접수의 개요를 요약 정리하여 제출해야 한다. ECU는 이러한 자료를 통해 자체 조사에 들어가고 일반적으로 10일 이내에 답변을 제공하고 있다. 또 시청자는 10일 이내에 이 답변에 대해 다시 질문하고 확인할 수 있다.
  - ECU의 역할: 독립적으로 시청자의 불만사항을 조사하고 심사하며, 정당성 여부에 따라 결정하고, 합리적인 결정을 시청자에게 제공하며, 프로그램이나 제작부분이 적절한 조치를 취할 수 있도록 권고.

- ECU는 모두 20일 이내에 시청자의 불만사항이 해결되는 것을 목표로 하며 복잡하거나 일상적이지 않은 사안의 경우도 35일 안에 처리할 것을 목표로 하고 있다.
- 제3단계: 시청자가 여전히 BBC가 틀렸다고 생각하고, 2단계의 답변에 만족하지 못한다면 3단계 과정을 통해 불만처리 절차를 실행할 수 있다. 시청자는 BBC 트러스트의 편집규약위원회(Editorial Standard Committee; ESC)에 불만을 요청할 수 있다. BBC 트러스트가 마땅한 사유가 있어 연기되었다고 결정하지 않는 한, 2단계의 결정일로부터 20일 이내에 다시 접수할 수 있다. 불만사항의 성격에 따라 그에 맞는 ESC가 결정되고 불만처리 과정의 대략적인 개요가 제공된다. 2단계와 마찬가지로 접수장을 보통 4장, 1000단어를 넘지 않고, 한 장에는 불만사유에 대한 요약이 첨부되어야 한다. ESC는 시청자의 불만사항과 요청에 심사숙고해야 하며 BBC의 집행부로부터 1단계와 2단계 과정이 모두 포함된 상반기와 하반기 보고서 및 연차 보고서를 제출 받는다.

#### **4. 특징 및 시사점**

영국은 세계 각국에서 방송 관련 정책을 시행할 때 룰모델이 되는 대표적인 국가이다. 장애인방송도 예외는 아니다. 영국 장애인 방송의 특징은 다음과 같다.

첫째, 규제기구인 Ofcom에서 자막방송, 해설방송, 수화방송 서비스를 규정하고 강제하기 위하여 텔레비전 액세스 코드와 standards를 별도로 제정하고 있다. 또한, 방송사업자들을 매우 세분화하여 각기 상이한 목표율과 도달률을 각 방송사업자 유형별로 매우 촘촘하게 설정하여 제공하고 있다. 또한, 지상파방송사업자와 유료방송사업자는 물론, 일정 정도의 시청점유율을 가진 콘텐츠 관련 사업자 역시 관련 정책과 기준의 적용을 받는다.

둘째, 자막방송, 수화방송, 해설방송 뿐 아니라, 장애인의 기회 균등 촉진 및 평등, 다양성 실현을 위한 다양한 정책과 코드, 기준들을 수립하여 종합적으로 시행하고 있으며, 관련 액션 플랜 역시 다양한 영역에서 다양한 활동으로 계획 및 시행되고 있다. 즉, 제한된 콘텐츠 서비스를 확대하는 정책방안에 그치지 않고, 실질적인 장애인 액세스를 제공하기 위한 적극적인 복지정책을 표방하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 장애인방송에 대한 실행 모니터링이나 평가를 위한 위원회, 사후 관리시스템 및

불만처리시스템을 구축하여 정기적 부정기적 모니터링과 평가를 지속하고 있다.

## 제2절 미국

### 1. 장애인방송 관련 법제 및 정책

#### 1) 21세기통신영상접근법

2010년 10월, 21세기통신영상접근법(The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA)은 장애인의 텔레커뮤니케이션(권리) 보장을 한 단계 높이기 위해 미 의회를 통과하였다. CVAA는 장애를 가진 모든 미국인들이 통신과 TV 서비스에 접근할 수 있도록 보장한 1980년대 1990년대의 법률들을 계승하고 있다<sup>10)</sup>. 과거의 이러한 법률들은 지난 10여 년 동안 급변하는 기술적 변화의 속도를 따라잡기에는 어려웠기 때문이다. 따라서 21세기통신영상접근법에는 장애인들이 광대역 방송, 디지털 방송, 모바일 혁신에 보다 용이하게 접근할 수 있는 방안들이 포함되어 있다.

현재 미국에는 시각 장애인 수가 약 25만 명, 청각 장애인 수가 약 36만 명에 다다를 것으로 추산하고 있다. 또한 2009년 FCC의 조사에 따르면, 장애인은 인터넷 기반 커뮤니케이션 기술을 거의 사용하지 못하는 것으로 나타났고, 미국인의 65 %가 가정에서 광대역 서비스가 있지만, 장애를 가진 미국인은 42%만이 이러한 서비스에 가입해 있는 것으로 나타났다. 인터넷 사용에 나타난 이러한 격차는 장애인들의 신체적 장애로 인해 야기되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 이유로 장애인들의 접근성을 강화하기 위해 ‘전미 광대역 계획

---

10) 미국의 장애인방송 서비스 제도는 1996년 텔레커뮤니케이션법이 발효되면서 정착되기 시작했다. 하지만 1996년 텔레커뮤니케이션법 이전에 공표한 ADA(Americans with Disabilities Act)와 ‘긴급정보(emergency information)’ 제공 조항을 통해서도 장애인 방송 서비스의 일환으로 자막방송이나 비디오 해설 방송 관련 조항들을 발견 할 수 있다. 그 후 법적·제도적 검토를 통해 보다 완성된 장애인방송 서비스 법규를 마련한 ‘텔레커뮤니케이션법’의 “Video Programming Accessibility”, 1997년의 IDEA(Individuals with Disabilities Education Act), 1998년의 ATA(Assistive Technology Act) 등을 통해 장애인 방송 의무 조항들을 살펴볼 수 있다(송종길 외, 2009, 171-172쪽).

(National Broadband Plan)'이 수립되고 광대역 기술 발전에 맞추어 접근성에 대한 법률을 현대화하게 된 것이다.

CVAA는 크게 두 가지의 주제로 나눠질 수 있는데 주제 I (Title I)은 장애인들이 광대역을 이용하는 데 수월하게 접근할 수 있도록 상품과 서비스를 제작하는 커뮤니케이션 접근을 의미한다. 예를 들어, 스마트폰의 경우 청각장애인 뿐만 아니라 시각 장애인들이 사용하는 데 불편함이 없는 상태가 요구되는 것이다. 접근성 법안의 또 다른 주제 II (Title II)는 장애인들이 텔레비전 프로그램과 인터넷 동영상을 시청하는 데 새로운 토대를 마련해 주어야 한다는 것이다. 예를 들어, 캡션(captioning)과 함께 텔레비전에 방영되는 프로그램들은 인터넷에서 다시보기를 시도할 때도 역시 캡션을 제공해야 한다. 또한 이 법안의 두 주제 모두 장애인들이 텔레비전을 통해 911 서비스와 긴급재난 정보와 같은 차세대 정보 서비스에 접근할 수 있는 규정도 포함하고 있다.<sup>11)</sup>

---

11) <http://www.fcc.gov/encyclopedia/twenty-first-century-communications-and-video-accessibility-act>

【The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA】의 주요내용  
(2010년 10월)

TITLE I - COMMUNICATIONS ACCESS

Sec. 101. Definitions(정의).

Sec. 102. Hearing aid compatibility(호환 가능한 듣기 지원).

Sec. 103. Relay services(중계 서비스).

Sec. 104. Access to advanced communications services and equipment(발전된 통신  
서비스 및 장비에 액세스).

Sec. 105. Relay services for deaf-blind individuals(시청각 장애인을 위한 중계 서비스).

Sec. 106. Emergency Access Advisory Committee(비상(긴급) 접근성 자문위원회).

TITLE II - VIDEO PROGRAMMING

Sec. 201. Video Programming and Emergency Access Advisory Committee  
(영상 프로그램 및 비상(긴급) 접근성 자문위원회).

Sec. 202. Video description and closed captioning(화면해설과 폐쇄자막).

Sec. 203. Closed captioning decoder and video description capability  
(폐쇄자막 해석과 화면해설 활용).

Sec. 204. User interfaces on digital apparatus(디지털 장치의 사용자 인터페이스).

Sec. 205. Access to video programming guides and menus provided on navigation  
devices(영상 프로그램 가이드와 실행방법을 제공하는 메뉴에 접근하기).

Sec. 206. Definitions(정의).

이렇게 21세기통신영상접근법은 디지털방송시대에 장애인들이 인터넷을 중심으로 한  
방송통신서비스를 이용하여 다양한 영상프로그램에 접근할 수 있는 길을 열어두었다고 할  
수 있다. 따라서 각 방송사들은 장애인들이 방송통신서비스에 접근할 수 있도록 파일럿  
프로그램(pilot program)을 2년간 실시해야 하며, 1년의 유예기간을 포함하여 최대 3년간  
진행하여야 한다. 이 프로그램을 위한 자금은 통신중계서비스(Telecommunications Relay  
Service) 기금에서 매년 1천만 달러를 조달할 수 있도록 규정되어 있다.

또한, CVAA는 화면해설방송에 대한 규정과 수정사항이 포함되어 있기도 하다. 화면해설방송은 1996년 텔레커뮤니케이션법에서 도입되었으나, 2002년 연방법원의 판결에 따라 의무조항이 아닌 권고사항으로 실행되어 왔다. 그러나 새로운 CVAA는 화면해설방송을 다시 의무화하여 시청각장애인들의 영상프로그램에 대한 접근을 보다 강화하였다. 주요 내용으로는 첫째, 방송시장의 상위 4개 방송네트워크사와 그 제휴사들, 그리고 다채널비디오제공사업자(MVPDs)는 반드시 화면해설방송을 제공하도록 규정하고 있다. 둘째, 위의 방송사업자들은 분기별로 적어도 50시간 이상의 화면해설방송을 주시청시간대와 어린이 프로그램에 제공해야 한다. 셋째, 모든 네트워크 제휴사와 다채널비디오제공사업자들은 위에서 언급한 상위 4개의 대형방송네트워크사와 MVPDs가 제공한 화면해설방송을 시청자들에게 제공해야 한다는 것이다. 여기서 화면해설방송의 의무조건에 예외가 되는 예는 생방송(live programming)과 준 생방송(near-live programming)의 경우이다.

## 2) 미국 장애인 법

장애인방송 서비스와 관련한 법적 근거로는 우선 <미국 장애인 법 (Americans with Disabilities Act, 1990)>을 들 수 있다. <미국 장애인 법>은 장애인들의 동등한 기회를 보장하기 위해 제정되었다. ADA는 장애인의 권리신장과 권리보호를 위한 목표를 담고 있으며 고용, 공공 및 사업시설, 교통, 통신 등 사회생활에서의 각종 차별과 불편해소를 추구하여 장애인이 비장애인과 동일하게 사회생활을 할 수 있도록 권리보장과 편의시설 설치의무를 규정하고 있다. 특히, ADA 3항에서는 병원, 식당, 쇼핑센터, 박물관 같은 공공시설에서 텔레비전이나 영화 혹은 슬라이드 쇼에 관해 접근할 기회를 주어야 한다고 밝히고 있다. 이 때, 자막은 청각장애인이나 청력이 나쁜 사람들이 그러한 정보를 이용하는데 가장 유용한 수단이 될 수 있다고 ADA에 명시되어 있다.

또한 ADA 4항에서는 텔레커뮤니케이션 전달 서비스에 대한 규정을 담고 있는데 ADA 4항에 의하여 전화회사들은 청각장애인이나 언어장애인들이 청각장애인과 커뮤니케이션을 할 때 Teletypewriters(TTYs)를 이용할 수 있도록 규정하고 있으며, 음성을 통한 커뮤니케이션 시 제3자의 도움을 통해 커뮤니케이션할 수 있도록 보장하고 있다.

### 3) 간생법

<간생법(Rehabilitation Act - Section 508 Accessibility)>은 <Workforce Investment Act of 1998>에서 연방 정부가 직원들과 일반 대중을 포함한 장애인들이 접근할 수 있는 전자, 그리고 정보 기술(electronic and information technology-EIT)을 수행하기 위하여 강화시킨 법이다. 제508조의 필수조건은 기관의 발전, 유지 혹은 EIT의 사용뿐만 아니라 EIT의 획득에도 적용된다. 기관의 명령을 지원하는 모든 조작 그리고 정보 비디오와 멀티미디어 회사는 내용의 이해를 위해 필요한 개방 혹은 폐쇄 자막을 제공해야 한다. 장애인 간생법 508조에 따라 FCC는 장애인들이 정보에 접근할 수 있는 방법을 다양하게 제공하여야 하며, 정보제공에 있어 하나 이상의 감각에 의존해야 한다. 예를 들면 단지 하나의 감각에 의존하는 정보기술은 그 감각이 좋지 않은 사람들의 접근을 보장하지 않기 때문에 가능한 한 어떤 감각적 장애를 가진 사람들도 정보를 습득할 수 있도록 다양한 부가기능을 제공하도록 요구하고 있다. 또 <Television Decoder Circuitry Act of 1990>은 1993년 1월 1일 이후에 미국에서 생산되었거나 또는 수입되어 사용되는 13인치 이상의 모든 텔레비전에 자막 디코딩 기술을 탑재하도록 규정하고 있다.

## 2. 장애인방송 정책 및 규제 내용

### 1) FCC의 장애인방송 정책

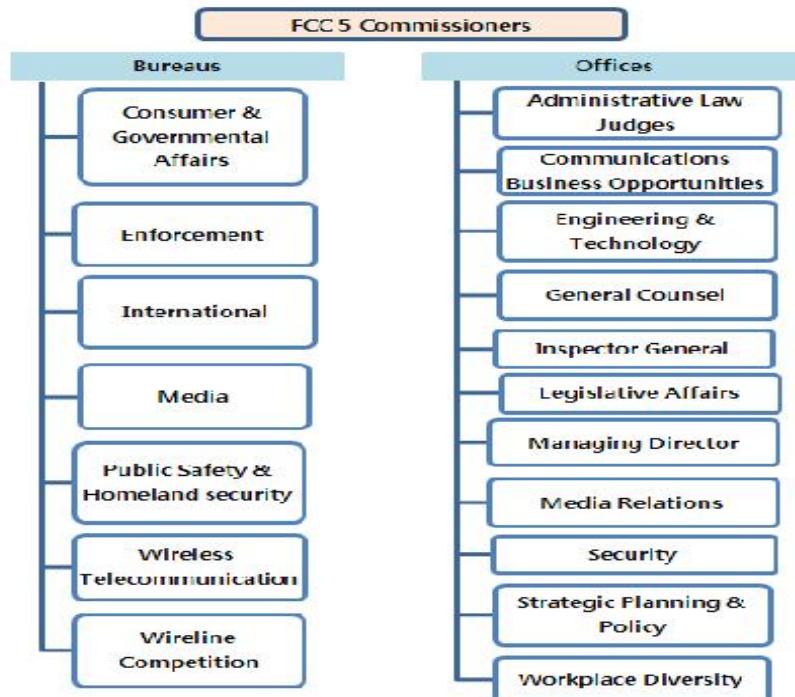
미국의 방송과 통신 영역을 관할하는 규제기구인 연방통신위원회(FCC; Federal Communication Commission)는 1927년 라디오법(Radio Act of 1927)을 모체로 한 1934년 통신법(Communication Act of 1934)에 기반을 둔다. FCC는 전신, 전화, 라디오 및 텔레비전 방송, 유·무선 통신, 케이블TV, 위성방송 등 모든 방송과 통신 분야를 관장하고 있다. 1996년 텔레커뮤니케이션법 제1조에 명시된 조항에 근거하여 방송과 통신정책을 제정하는 준 입법적인 역할과, 제정된 정책과 규정에 따라 방송과 통신사업자들을 규제 감독하고 위법행위를 심의하는 행정적·준사법적인 권한의 성격을 보유하고 있다.

FCC는 1999년 7월 14일에 디지털 텔레비전 시청자에 대한 폐쇄 자막 디스플레이를 필수조건으로 하는 것을 포함하는 법을 발표했다. 이 법은 아날로그 방송에서 디지털 텔레비전으로 전환되어도 폐쇄자막 서비스를 받을 수 있도록 보장해 준다. FCC는 이 법률을

제정하면서 디지털 텔레비전 시스템을 위한 인코딩, 전달, 폐쇄 자막 정보의 디스플레이에 대한 지침을 제공하였다. 그것은 시청자가 자막 디스플레이를 조정하여 선택할 수 있도록 도와주는 것이다. 예를 들어, 표준에 준한 폐쇄 자막 디코더 기능은 글자의 크기, 색깔 또는 스크린의 위치와 같은 자막의 특성을 변화시킬 수 있도록 해준다. 이것은 시청자가 자신의 취향에 맞게 자막의 외향을 바꿀 수 있도록 해주는 것이다. FCC는 EIA표준에 맞추어 디지털 텔레비전 시청자들이 폐쇄자막을 받고 볼 수 있도록 법을 제정하였다. DTV 시청자에 대한 준비된 디스플레이 프로그램이 새로운 프로그램을 위해 이동 일정을 담당하게 될 것이다. 이것은 DTV를 구매한 소비자가 디지털 자막을 즐길 수 있는 것을 보장해 준다(FCC, 2006). 참고로 위원회는 1997년에 아날로그 폐쇄자막에 대한 법을 채택하였으며 이 법에 따라 2006년 1월까지 8년에 걸쳐 방송사들은 모든 프로그램에 예외 없이 폐쇄자막을 넣어야 한다.

FCC는 2003년 몇 차례에 걸쳐 시청각장애인들에 대한 방송사업자들의 역할을 강조하는 법령이나 의무조항들을 발표하기도 했다. 특히 국가적 비상사태에 직면했을 때 시청각장애인들이 긴급정보를 획득할 수 있도록 하는 의무조항을 강조하고 있다(하종원 외, 2010, 29-30쪽). 그 후 FCC는 2006년 1월 방송프로그램에서의 자막서비스 기준을 발표하여 장애인의 접근권을 확대하였다. FCC는 장애인을 위한 의무조항들을 공표하는 등 여러 가지 정책을 추진하고 있지만 장애인들의 요구를 완전히 충족시키지는 못하고 있다. 왜냐하면, FCC는 시청각장애인을 위한 특별한 방송 서비스를 제공하도록 강제하는 법적인 지위를 가지고 있지 않고 있기 때문이다. 의회에서 반대되는 목소리를 내거나 방송에 대한 해석을 달리할 경우 FCC의 강제력은 유지될 수 없는 것이 현실이다. 특히 시각장애인들이 필요로 하는 부분을 충족시키지는 못하고 있는데 많은 시각장애인들은 여전히 음성 해설 서비스에 접근할 수 없고 강제력이 없는 한, 앞으로 장애인 방송접근 서비스의 개선가능성을 낙관하기는 힘들다. 장애인들은 디지털방송시대에 프로그램 가이드와 같은 온 스크린(on-screen) 메뉴로 인해 시각 장애인이 디지털 기기를 다루기 더욱 힘들어지는 것은 아닌지에 대한 우려가 커지고 있는 상황이다. 이에 따라 디지털 미디어 환경에서의 시청각 장애인들의 미디어 기기 및 기술 접근성의 문제가 보다 구체적으로 대두되고 있다.

[그림 2-4] FCC의 조직도



## 2) FCC의 프로그램 등급제와 방송평가제

미국의 방송국 허가는 8년마다 이루어지는데 방송의 기본원칙이라 할 수 있는 공익성, 보편성, 사상의 자유시장, 다양성, 지역성을 기준으로 삼고 있다. 방송관련 정책과 규제를 담당하는 FCC는 프로그램 내용에 대한 검열이나 심의 권한은 없으나 방송프로그램 등급제와 방송국 재허가에 중대한 영향을 끼치는 방송평가제를 통해 종합적인 심의 권한을 행사한다. FCC는 1980년대 레이건 정부의 규제완화 정책으로 프로그램 편성에 대한 지침이 폐지된 이후, 보다 완화된 재허가 평가와 프로그램 등급제를 실시하고 있다(임종수, 2005, 10-11쪽). 프로그램 등급제는 어린이와 청소년을 텔레비전 폭력물과 음란물로부터 보호하기 위해 도입한 것으로 방송사업자는 폭력성, 선정성, 유해성 등에 따라 시청연령대를 구분해야 한다.

또한 다양한 사회계층에게 동등한 고용의 기회를 보장하기 위해 재허가시, 방송사업자

들은 자체적으로 운영하고 있는 프로그램 양식을 제출해야만 한다. FCC는 이러한 기준들을 검토하여 기준 미달의 방송사에 대해서 벌금(최대 27,500달러), 단기 재허가, 재허가 취소 등의 제재를 가할 수 있다(장병희, 2004, 33쪽 참고).

### 3) 장애인권사무소(DRO)

미국의 장애인 방송은 FCC의 소비자 및 정부 업무국(Consumer & Governmental Affairs Bureau) 내의 장애인권사무소(The Disability Rights Office: DRO)에서 담당하고 있다. 장애인권사무소는 Telecommunication Relay Service(TRS, Section 255 of Communication Act)<sup>12)</sup>, 장애인의 텔레커뮤니케이션 기기 및 서비스에 접근(section 255) 등의 통신 서비스와 긴급정보 접근권(Emergency Information Access)과 폐쇄자막(closed captioning), 화면해설과 같은 방송 서비스 등 장애인과 관련된 텔레커뮤니케이션 전반에 관한 문제를 담당하고 있다. 255조항에 따르면, 설비 제조업자와 도매상들은 장애인이 서비스에 접근 용이하도록 설비를 설계, 제작해야 한다. 통신 서비스 제공자들도 장애인이 서비스에 접근할 수 있는지를 점검해야 할 의무가 있다. 호환성의 문제에서는 장애인이 다른 설비를 사용하게 될 경우, 장비나 서비스가 기존의 설비 등과 순조롭게 호환되도록 실행해야 할 것이다. 또한 FCC는 가이드라인을 제정하여 각 사업자들이 텔레커뮤니케이션 장비와 서비스 실행에 있어 지침을 삼을 수 있도록 해야 하며, 이 모든 사항에 대해 FCC는 배타적 권한을 보유한다고 255 조항은 밝히고 있다<sup>13)</sup>.

장애인권사무소는 또한 다른 행정부서나 사무소, 소비자, 사업자 그리고 장애인과 관련된 분야에서 요구하는 경우 전문적인 정보와 협조를 제공하고 있다. 나아가 장애인 정책의 발전을 위해 필요한 경우 입법을 제안하며, 관련된 의제와 문서 등을 재검토하고, 장애인들이 커뮤니케이션을 할 수 있도록 보장하기 위해 정책을 제안하고, 권고를 발전시키기 위해서 다른 부서와 협력한다. 그리고 장애인이 커뮤니케이션 서비스 및 기술에 접근할 수 있도록 하기 위한 FCC의 목표를 지원하기도 한다.<sup>14)</sup>

---

12) <http://www.fcc.gov/guides/disabled-persons-telecommunications-access-section-255>

13) [http://transition.fcc.gov/cgb/dro/telecom\\_language.html](http://transition.fcc.gov/cgb/dro/telecom_language.html)

14) <http://transition.fcc.gov/cgb/dro/>

비디오 해설이나 자막 조항들을 준수하지 않을 경우, 위반 조항들을 근거로 FCC에 제소할 수 있다. FCC에 제소할 경우에는 위반 프로그램의 이름, 사업자 이름 등을 명시한다. FCC는 비공식적인 태협을 중재하거나, 중재가 힘든 경우 미디어국(Media Bureau)은 공식적인 조치를 취할 수 있다. 또 1934년의 ‘커뮤니케이션 법(Communication Act)’의 713항과 1996년 개정된 ‘텔레커뮤니케이션법(Telecommunication Act)’는 커뮤니케이션위원회로 하여금 시청각 장애인들의 비디오 프로그램에 대한 액세스권을 조사하도록 규정하고 있다. 713(a)항을 보면, 위원회는 비디오 프로그램의 자막화나 영상 해설이 어느 정도 이루어지는지를 조사해야 한다. 그리고 이 조사 결과를 의회에 보고해야 한다. 이 조사에는 폐쇄자막이나 영상 해설의 정도, 크기, 수용자 비율 등이 포함된다. 또 위원회는 비디오 프로그램이 완전히 액세스될 수 있도록 강제하는 규제책과 실행 스케줄을 제시해야 한다.

이러한 취지에 따라 FCC는 1996년 <비디오 프로그램의 폐쇄자막과 영상해설 - 비디오 프로그램 접근성>이라는 보고서를 제출했다. 이 보고서에는 첫째, 폐쇄자막 프로그램 둘째, 비디오 해설 프로그램 셋째, 기술과 이슈(방법, 비용 등) 등이 포함되어 있다.

#### 4) 비디오 프로그래밍 접근성 자문위원회(VPAAC)<sup>15)</sup>

2010년 발효된 <21세기통신영상접근법(The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA)>에 따르면 FCC는 2개의 위원회를 구성하도록 정하고 있다. 하나는 “비상(긴급) 접근성 자문위원회(Emergency Access Advisory Committee)”이고 다른 하나는 비디오 프로그래밍 비상 접근성 자문위원회(Video Programming Emergency Accessibility Advisory Committee; Video Programming Accessibility Advisory Committee or VPEAAC)이다. FCC의 장애권리사무소(DRO)에서는 두 자문위원회 간의 혼동을 막기 위해, 비디오 프로그래밍 비상 접근성 자문위원회(VPEAAC)를 비디오 프로그래밍 접근성 위원회(VPAAC)로 통칭하고 있다. 비디오 프로그래밍 접근성 위원회의 활동은 VPAAC 현장에 의해 규정되고 있다.

---

15) FCC의 문건 “VIDEO PROGRAMMING ACCESSIBILITY ADVISORY COMMITTEE- BY-LAWS” 과 “VPAAC MISSION”을 참고.  
<http://www.fcc.gov/encyclopedia/video-programming-accessibility-advisory-committee-vpaac>

CVAA 법안은 VPAAC의 역할과 임무에 대해 규정하고 있다. VPAAC는 기존 텔레비전 자막을 인터넷 동영상의 폐쇄자막으로 제공하거나 텔레비전의 화면해설 방송을 인터넷 프로토콜이나 디지털 텔레비전 방송에 지원하고 시청각 장애인이 긴급한 비상상황의 정보를 인터넷과 디지털 방송을 통해 전달받을 수 있도록 여러 가지 방안들을 구상하고 개발해야 한다. 또한 비디오 프로그래밍 장치를 위한 사용자 인터페이스 제공 방안도 구상해야 한다.

VPAAC는 VPAAC 위원과 일부 보충된 외부 위원으로 구성되며 4개의 실무그룹으로 나뉜다. 각 실무그룹들의 역할은 다음과 같다.

- 실무 그룹 1 - 인터넷 프로토콜을 기반으로 한 폐쇄 자막 : (인터넷 프로토콜을 제휴한 미디어의 소비자를 제외한) 프로토콜의 식별(확인), 기술적 활용성, 암호화에 필요한 기술적 절차, 전송, 비디오 프로그래밍의 폐쇄자막의 수신과 전송.
- 그룹 2 근무 - 폐쇄 자막 및 화면해설의 창구 : 인터넷 프로토콜과 폐쇄자막 및 화면해설에 대한 액세스를 용이하게 하기 위한 수신 혹은 디스플레이 장치 간의 호환성을 보장하기 위한 권고.
- 실무 그룹 3 - 긴급 정보 : 시각 장애인이 접근할 수 있는 방식으로 비디오 프로그램에서 제공되는 긴급 정보를 전달하는 방법의 인코딩, 전송, 수신, 렌더링 및 운송 방법의 식별 및 확인.
- 실무 그룹 4 - 사용자 인터페이스, 장치들의 기능, 화면상의 텍스트 메뉴 및 비디오 프로그래밍 지침(guide) 및 운송 장치에서 제공되는 메뉴의 접근성. 이러한 다양한 형태와 기능에 액세스할 수 있는 표준, 프로토콜, 절차들을 확인하고 추천.

VPAAC의 실무그룹은 역할과 임무가 완료되거나 더 이상의 활동이 필요 없을 경우 해산할 수 있고, 해당 위원은 사임 혹은 다른 실무그룹에 할당되어 직책을 수행한다. VPAAC의 실무그룹은 이렇듯 한시적인 조직 성격을 갖고 있다. 또한 VPAAC는 각각의 임무에 대한 완료시간(deadline)을 정해 각 사업자들이 실행하도록 독려하고 일정이나 진행사항을 각 사항에 따라 시기별로 FCC에 제출해야 한다. 폐쇄자막서비스의 경우 6개월 이내에, 동영상 설명, 긴급 정보, 사용자 인터페이스 및 비디오 프로그래밍 가이드 및 메뉴 보고와 같은 경우는 18개월 이내에 FCC에 보고서를 제출해야 하는데 여기에는 폐쇄자막

서비스나 화면해설 방송의 권장 일정뿐만 아니라 완료되는 시점과 마감일을 포함해야 한다고 규정하고 있다.

#### 5) 방송연맹(NAB)의 내용 자율규제

미국의 자율적인 방송사업자 조직인 방송연맹(National Association of Broadcasters: NAB)은 각 방송사의 자율규제를 독려하는 동시에 자체 윤리강령(code of ethics)을 두고 있다(NAB, 2004). NAB는 방송사의 창의성과 예술적 자유를 옹호하면서도 어린이 대상 프로그램의 책임성에 대해서도 간과하지는 않는다. NBA의 윤리강령은 폭력, 약물, 성적 내용에 대한 간략한 규정을 두고 있는데 이에 대한 준수는 방송사업자의 몫이라 할 수 있다.<sup>16)</sup> 따라서 미국의 많은 방송프로그램에서 폭력, 약물, 성적 표현은 여전히 문제점으로 대두되고 있는 실정이다. 그러나 NBA가 제시하는 윤리강령은 방송사업자들에게 자율적인 기준을 제공한다는 점에서 의미를 찾기도 한다. 하지만 방송프로그램의 폭력성, 선정성, 위해성이 높아가는 현실에서 FCC의 규제가 확대될 것을 우려해 제안하는 임시방편이라는 비판도 존재한다.

### 3. 장애인방송 제작 기준 및 현황

#### 1) 화면해설방송

미국은 1980년대 말부터 장애인을 위한 방송서비스를 실시해 왔다. PBS(Public Broadcasting System)는 시각장애인을 위한 화면해설 방송서비스를 실시해 왔는데 그 이후 ABC, CBS, Fox, NBC, TBS, TNT 등 주요 네트워크 및 케이블 방송사들도 시각장애인을 위한 방송서비스를 제공하고 있다. 화면해설은 특히 미국방송시장의 상위 25개 방송사업자에게 요구되는 대표적인 보편적 서비스(Universal Service)로 분류된다.

1996년 텔레커뮤니케이션법 713(f)항에서는 방송프로그램 화면해설방송에 대해 명시하고 있다. 화면 해설방송을 방송시장에 제공할 수 있는 일정, 화면해설을 위한 기술적, 질적

---

16) <http://www.nevadabroadcasters.org/about-nba/code-of-ethics.php>

기준과 화면해설방송이 되어야 할 프로그램 등을 포함한 조사결과를 의회에 보고하도록 했다. 즉, 1996년 텔레커뮤니케이션법의 제정과 함께 FCC가 시각장애인들에게 영상 프로그램의 접근가능성을 보장하기 위해 영상 프로그램에 관한 화면해설의 이용을 조사하는 연구가 시작되었다. 이후 1998년 FCC는 의회에 두 번째 보고서를 제출하였으며, 화면해설 방송에 드는 비용을 감당할 수 있는 대형 방송국과 프로그램 네트워크가 우선적으로 이를 실행하도록 해야 한다고 제안하였다.<sup>17)</sup> 텔레커뮤니케이션법에서는 화면해설방송을 다음과 같이 설명하며 방송사들이 자율적으로 시행해 주기를 바라고 있다(하종원 외 2010, 32-33쪽).

- ① 화면해설은 프로그램 대화에서 자연적인 정지 중에 삽입되는 어떤 프로그램의 핵심적인 시각 요소들에 대한 청각적 해설이다.
- ② 일반적으로 장면에서 사람의 움직임과 같이 대화에서 반영되지 않는 행동들을 묘사한다. 소비자들이 추가의 거슬리거나 산만하게 하는 내러티브를 발견할지도 모르기 때문에 프로그램 작성자들은 시청자가 화면해설을 받을지 안 받을지 고르도록 하기 위해 고안된 기술을 사용한다.
- ③ 가장 널리 퍼진 화면해설 기술은 SAP 채널(각각의 영상프로그램 배급업자 가 또 하나의 사운드트랙을 전송하도록 하는 부반송파)을 사용한다.
- ④ 화면해설 외의 다른 방법들은 라디오 리딩 서비스 및 오픈 화면해설이 포함된 음성해설의 동시전송을 포함하는데 그 해설들은 모든 시청자들에 의해 사용되는 기본적인 사운드 트랙에 포함된다.
- ⑤ 화면해설은 시각장애인들이 영상 서비스들에 더 접근가능하게 만들고 시각 장애를 가진 사람들이 영상프로그램에 의해 제공되는 사회적 및 문화적 혜택에 참여하게 한다.

---

17) 구체적으로는 텔레비전 방송국 및 현재 이차적인 녹음 프로그램(SAP) 신호를 전송하고 해독할 수 있는 MVPDs의 수와 이 서비스를 제공하는 데에 드는 비용(화면해설 제공비용 및 가능한 재정 지원방법), 디지털 기술의 실행이 화면해설 서비스 가능성 을 증가시킬 추가 오디오 채널들을 제공하는지 그렇지 않은지 여부, 영상 프로그램이 해설을 포함하는 것을 보장하기 위한 구체적인 방법들과 일정, 기술적인 기준과 품질 기준, 새로운 기술 기준정립 및 재정 지원방법들을 조직화하는 필요한 것, 관련 있는 다른 법적 및 정책 사안들에 관한 데이터 등을 수집하였다(하종원 외, 2010, 32쪽)

그러나 1996년 텔레커뮤니케이션법의 제정과 2000년 채택에도 불구하고 위의 법안은 연방법원의 판결로 권고사항에 그치고 말았다. 즉, 2010년 21세기통신영상접근법(CVAA)이 제정되기 이전에, 화면해설방송 서비스는 방송사업자들의 탄원과 연방법원의 판결로 법적 효력이 상실되었고 의무조항이 아닌 권고사항으로만 유지되어 오고 있었다. FCC는 CVAA법 제정과 함께, 화면해설 서비스방송에 대한 규제를 강화하여 2012년 1사분기부터 대상사업자들이 화면해설방송 서비스를 개시하도록 규정하고 있다. FCC는 화면해설방송을 시행하는 2012년 이후 2년 동안 화면해설방송의 시행상태, 전개과정, 효과, 비용 등을 조사하여 의회에 보고해야 하며 이를 통해, 장기적으로 화면해설방송의 의무화에 대한 필요성 여부도 논의하여야 한다. 21세기통신영상접근법에는 FCC가 화면해설방송의 시행과 관련하여 수행해야 할 목표를 다음과 같이 정하고 있다.

- ① 법 시행 1년차: FCC는 4대 네트워크사업자와 5대 비지상파방송사업자가(총 9개 사업자) 주당 4시간씩 상위 25개의 방송시장에서 화면해설방송을 실시하도록 의무화해야 한다.
- ② 법 시행 2년차: FCC는 화면해설방송에 대한 보고서를 의회에 제출해야 한다.
- ③ 법 시행 4년차: FCC는 위의 9개 사업자가 주당 7시간씩으로 늘려 화면해설방송서비스를 실시하도록 의무화한다.
- ④ 법 시행 6년차: FCC는 화면해설방송 적용 대상을 상위 25개 방송시작에서 상위 60개 방송시장으로 확대하여 실시해야 한다.
- ⑤ 법 시행 9년차: FCC는 화면해설방송이 추가적으로 필요한 방송시장에 대한 조사를 수행하여 의회에 보고해야 한다.
- ⑥ 법 시행 10년차: FCC는 화면해설방송의 전국적인 실시(100%)에 도달하기 위해 매해 새로운 10개의 방송시장을 조사하고 추가해야 한다.

#### (1) 화면해설방송 의무 사업자<sup>18)</sup>

화면해설방송을 제공할 의무 대상 사업자는 다음과 같다.

- ① 상위 25대 방송구역 내의 방송국(Broadcast Stations in Top 25 DMAs)이다. 4대 상업방송

---

18) 송종길 외(2009) 및 FCC의 화면해설방송(Implementation of Video Description of Video Programming)을 재구성 함.

네트워크(ABC, CBS, NBC, FOX), 그리고 제휴방송국이 포함되며, 이는 미국 전체 시청가구수의 약 50%를 커버하는 수준이다.

- ② 최소 5만 명의 가입자가 있는 다채널 비디오 프로그램 배급사들(Multichannel Video Programming Distributors with At Least 50,000 Subscribers)이다. 5만 명 이상의 가입자를 가진 다채널 비디오 프로그램 제공자가 어떤 환경에서도 방송 프로그램과 다른 방송뿐 만 아니라 주시청시간대에 상위 5개의 방송에서 화면해설을 추가한 프로그램을 제공해야 한다. 대형 다채널 공급사는 다채널 프로그램 공급 기구 세대의 50%에 서비스하는 275개 케이블 시스템과 1200만 고객이 가입해 있는 2개의 DBS(Direct Broadcasting System)를 포함한다.<sup>19)</sup>
- ③ 시설장비를 보유한 방송국과 다채널 비디오 프로그램 배급사들(Equipped Broadcast Stations and MVPDs)이다. 교육 방송국을 포함한 모든 방송국들은(다채널 비디오 프로그램 제공업자들 포함) 제휴 네트워크로부터 수신하는 화면해설 프로그램을 포함한 제2 오디오 채널로 화면해설을 전송할 수 있는 기술적인 능력을 마련해야 한다.

## (2) 화면해설방송 제공 의무 내용

화면해설방송 제공 의무 대상업자(4대 방송 네트워크 사업자와 5만 명 이상의 가입자를 가지는 다채널비디오제공사업자(MVPDs)가 제공하는 상위 5개의 비지상파방송사업자)는 최소한 프로그램의 1/4 범위에서 50시간(한 주4시간) 동안 화면해설프로그램을 제공해야 한다. 즉 상위 25개 방송시장에 위치한 방송사업자들은 분기별로 50시간의 화면해설방송을 주시청시간대인 주중(월~토) 오후 8시-11시, 일요일에는 오후 7시-11시 사이에 서비스해야 한다. 화면해설 방송은 주시청시간대에 전송되어야 하는데 그 이유는 이 시간대가 시청률이 가장 높고 더욱 많은 정보를, 더욱 광범위하게 제공할 수 있기 때문이다.

또한 FCC는 어린이 프로그램 및 교육 프로그램에도 화면 해설 방송을 실시해야 하는데 기준의 12세 이하 프로그램에서 16세 이하 프로그램으로 상향조정하여 실시해야함을 의무화하고 있다. 여기서 재방송의 경우는 의무방송 비율에 포함되지 않는다. 단, 지상파방송의 경우 50시간의 화면해설방송 비율에 최초 방송된 프로그램과 재방송의 경우도 포함된다. 또한 만약에 제공 주체가 분기별 의무방송비율을 초과해서 달성했다면 그 비율은 다

---

19) 디렉TV와 에코스타(EchoStar)를 말한다.

음 분기의 의무전송비율로 포함될 수 있다.

화면해설방송을 제공하는 프로그램은 이전에 동일한 MVPDs나 방송사에서 제공된 적이 없어야 하는데 만약 화면해설방송이 타 방송사에서 제공된 적이 있다하더라도 현 방송사에서 처음 방송되는 경우라면 법적 의부시간 비율에 포함되도록 조치를 취하고 있다. 전송 기술적인 문제가 없는 한, MVPDs는 4대 네트워크방송사, 지상파, 비지상파 방송사들이 화면해설 방송을 제공한 프로그램이라면 반드시 화면해설 서비스를 제공해야 한다. FCC는 이러한 사항이 준수되지 못할 경우, 소비자들이 FCC에 신고할 수 있는 권한을 제공하여 웹사이트를 개설하고 있다.

화면해설방송 예외규정에는 생방송(live) 프로그램과 준 생방송(near-live) 프로그램, 그리고 과도한 비용이 소요될 경우에 한하고 있다. 생방송 프로그램은 스포츠 생중계나 뉴스와 같은 프로그램이 해당되고 준 생방송 프로그램은 방송시작 몇 시간 전에 제작된 프로그램에 한하며, 동부와 서부 간의 시간차를 고려하여 총 24시간 이내에 재방송된 경우에도 준 생방송의 범주 안에 포함된다.

화면해설방송을 제작하고 있는 대표적인 조직으로는 WGBH교육재단을 들 수 있는데<sup>20)</sup>, 화면해설방송을 제작하는 데 드는 비용은 정확한 자료는 없으나 시간당 약 2,500~4,000달러이고, 화면해설방송을 내보내고 있는 NTN(Narrative Television Network)의 경우에는 약 2,000달러의 비용이 드는 것으로 산정된다. 이 같은 수치는 미국의 공영방송인 PBS가 다큐멘터리와 드라마를 제작하는 데 드는 비용의 1% 수준이라 할 수 있다.

## 2) 자막방송

텔레커뮤니케이션법 713(79)에는 2006년 1월 1일부터 제작되는 새로운 모든 영어 프로그램, 1998년 1월 1일부터 제작 방송된 프로그램(아날로그)과 2002년 1월 1일 이후부터 제작 방송된 디지털 프로그램은 일부 예외를 제외하고는 모두 자막 처리되어야 한다고 규정

---

20) 해설방송 프로그램은 Public Broadcasting Service (PBS)의 어린이 대상 프로그램에서 많이 보인다. 주로, CBS, 폭스, PBS, 니켈오디온, 터너 클래식 무비(TBS) 가 정기적으로 해설방송을 제공하고 있다. 보스턴의 PBS 방송사인 WGBH의 Media Access Group<sup>o</sup> Descriptive Video Service (DVS)을 제공하고 있으며, 해설 신호는 Secondary Audio Program (SAP) 채널에 들어간다.

하고 있다. 또한 이 법에는 자막방송의 정의, 자막방송을 위한 필요조건, 자막방송 면제 프로그램과 사업자 기준, 그리고 이 규칙의 준수방안에 대해 명시하고 있다. 폐쇄자막(closed caption, closed captioning: CC)은 다중방송을 이용해서 텔레비전 프로그램의 대화 내용을 자막으로 처리하는 방송을 일컫는다. TV문자다중방송 서비스의 하나로 특히 청각장애자 대상의 자막서비스를 지칭하는 경우가 많은데 일반의 텔레비전 수상기로서도 수신할 수 있는 오픈 캡션(open caption)의 서비스를 수신하는 경우가 아니면 수신기에 전용 어댑터를 부착해야 하기 때문에 이와 같이 한정된 시청자에 대한 서비스라는 점에서 폐쇄(closed)라 지칭하고 있다.

FCC는 언어별로 자막방송의 의무여부를 구분했는데 영어와 스페인어로 된 방송프로그램의 경우 연도별 목표치를 제시하면서 자막방송 실시를 의무화하고 있다. 반면, 영어와 스페인어 이외의 언어로 된 프로그램은 자막방송 의무를 부여하지 않고 있다<sup>21)</sup>.

#### (1)언어별 자막방송 의무

##### ① 영어

영어로 제작 방송되는 프로그램의 경우, 1997년 12월 31일 이전에는 첫 방송된 아날로그 프로그램, 2002년 6월 30일 이전에 첫 방송된 디지털 프로그램에 대해서는 2003년 1월 1일부터 2007년 12월 31일에 걸쳐서 사분기별로 30%, 2008년 1월 1일 이후에는 사분기별 75% CC를 부여할 것이 의무화되었다. 자막 방송은 Electronic Industries Alliance (EIA)가 1991년에 채택한 Vertical Blanking Interval (VBI) 라인 21의 CC 기술표준 CEA-608 (2003년 개정으로 CEA-608B)에 따라서 부여한다.

---

21) 자막방송에 대한 자세한 내용은 다음 페이지를 참조할 것.

FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, FCC Consumer Facts, Closed Captioning <http://ftp.fcc.gov/cgb/consumerfacts/closedcaption.html>  
FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, Part 79 - Closed Captioning of Video Programming [http://ftp.fcc.gov/cbg/dro/captioning\\_regs.html](http://ftp.fcc.gov/cbg/dro/captioning_regs.html)

**<영어방송프로그램 연도별 목표>**

- 2006년 1월 1일 이후 제공하는 영상 프로그램은 100% 자막과 함께 제공
- 2008년 1월 1일부터는 규칙이 시행된 2006년 1월 1일 이전에 제작된 영상 프로그램  
도 서비스를 제공할 경우 75%이상 자막과 함께 제공

**<영어방송프로그램의 폐쇄자막(CC) 부여 의무 시간 및 비율>**

- 신 프로그램(1998년 1월1일 이후 첫 방송) 4분기별 CC 부여의무  
2000년 1월 1 일~2001년 12월 31일 최저450시간  
2002년 1월 1일 ~2003년 12월 31일 최저900시간  
2004년 1월 1일~ 100%
- 구 프로그램(1997년 12월 31일 이전 첫 방송) 4 분기별 CC 부여의무  
2003년 1월1 일~2007년 12월 31일 30%  
2008년 1월1일~ 75%

**② 스페인어**

스페인어로 제작 방송되는 신 프로그램은 2006년12월31일까지 4분기별로 최저 900시간  
이 의무화되었다. 1997년 12월 31일 이전에 첫 방송된 아날로그 프로그램, 2002년 7월 1일  
이전에 첫 방송된 디지털프로그램에 대해서는 2005년 1월1일부터 2011년 12월31일까지에  
대해서는 4분기별로 30%, 2012년 1월1일 이후는 4분기별로 75%의 자막방송 부여가 의무  
화되었다.

#### **<스페인어 방송프로그램 연도별 목표>**

- 2010년 1월 1일 이후에 제공하는 영상 프로그램은 100%가 자막과 함께 제공
- 2012년 1월 1일부터는 규칙이 시행된 2010년 1월 1일 이전에 제작된 영상 프로그램도 75%이상 자막과 함께 제공.

#### **<스페인어 방송프로그램의 폐쇄자막(CC) 부여의무>**

- 신 프로그램 (1998년 1월 1일 이후 첫 방송) 4분기별 CC부여의무  
2001년 1월 1일~2003년 12월 31일 최저 450시간  
2004년 1월 1일~2006년 12월 31일 최저 900시간  
2007년 1월 1일~2009년 12월 31일 최저 1350시간  
2010년 1월 1일~ 100%
- 구 프로그램 (1997년 12월 31일 이전 첫 방송) 4분기별 CC부여의무  
2005년 1월 1일~2011년 12월 31일 30%  
2012년 1월 1일~ 75%

#### **(2) 자막방송 의무 규정 예외**

다음 경우에는 자막방송 의무에서 예외로 둘 수 있다<sup>22)</sup>.

- ① 1996년 2월 8일 이전에 효력이 발휘된 계약상 자막이 계약 위반이 되는 경우
- ② 자막 부여가 방대한 부담이 된다는 이유로 FCC에 예외조치를 신청하여 승인 받은 경우
- ③ 영어, 스페인어 이외의 프로그램. 단, Electronic News Room(ENR) 기술을 이용하여 자막이 가능한 극본이 있는 프로그램은 예외조치 대상이 안 됨.
- ④ 프로그램예정표나 지역사회계시판과 같이 음성이 시각적으로 문자나 그래픽으로 표시되는 프로그램
- ⑤ 야간의 오전 2시부터 6시까지 방송되는 프로그램
- ⑥ 10분 이하의 프로모션 발표, 공공 서비스 발표
- ⑦ Instructional Television Fixed Service 라이선스 발신 프로그램
- ⑧ 재방송 가치가 없는, 지역에서 제작 및 배급되는 비뉴스 프로그램
- ⑨ 뉴스방송사의 프로그램. 또는 방송국 개국 후, 최초 4년. 단 1998년 1월 1일 시점에 개국

4년 이하의 방송사에 대해서는 2002년 1월 1일까지 예외 조치

- ⑩ 가사가 없는 음악프로그램
- ⑪ 자막 부여 비용이 전년도 총수입의 2%를 넘는 경우
- ⑫ 연간총수입이 300만 달러 이하의 방송국. 단, 이미 자막이 부여된 프로그램을 방송하는 경우 그대로 자막을 방송하는 것이 의무
- ⑬ 지역사회제작의 교육 프로그램. 초중고교 대상의 공공방송국이 지역사회에서 제작한 교육 프로그램.

### (3)긴급정보 방송

장애인 방송에서 긴급정보란 인명, 건강, 안전, 부동산을 보호하기 위한 정보로 다음과 같은 것이 있다.

- ① 기상 돌풍, 허리케인, 홍수, 쓰나미, 지진, 도록 결빙, 폭설, 화재, 기후 변경의 경고
- ② 지역사회 : 독가스발생, 광범위한 정전, 공장폭발, 시민동란, 학교폐쇄, 이상에 의한 스쿨 버스 스케줄 변경

긴급정보에는 긴급 사태에 대한 중요한 사실과 대책을 포함하고 있다. 예를 들어 다음과 같은 정보들이다.

- ① 긴급 사태에 영향을 받는 지역에 관한 상세한 정보
- ② 피난명령, 피난장소, 피난 루트
- ③ 피난장소, 자택을 강화하는 방법, 도로폐쇄, 구제원조를 요청하는 방법

청각장애인 대상 긴급정보 방송에서 방송사는 프로그램의 음성에 의한 정보를 자막(CC, OC), 그리고 흘러가는 자막으로라도 제공해야 한다. 자막 이외의 방법으로 제공하는 경우에도 반드시 자막을 읽을 수 있도록 해야 하며, 자막 이외의 방법으로 제공되는 정보에 대해서도 인지할 수 있도록 해야 한다.

시각장애인 대상 긴급정보의 경우에는 정기적으로 계획되어 있는 뉴스방송, 또는 정기 프로그램을 중단하는 뉴스 프로그램에서 비디오로 제공되는 긴급정보를 주음성으로라도 제공해야 한다. 정기프로그램 중에 긴급정보가 흘러가는 자막으로 제공되는 경우는 동시에 경고음 또한 방송해야 한다. 이렇게 함으로써 시각장애인의 라디오 방송 등의 긴급정

보를 들을 수 있도록 하는 경고가 될 수 있기 때문이다.<sup>23)</sup>

#### (4) 자막방송에 대한 검토기준과 불만처리

FCC는 2009년부터 2010년까지 소비자들의 불만처리를 조사하고, 자막방송 제공현황과 처리상황을 살펴보기 위해 <디지털 폐쇄자막방송 불만신고 연차보고서>(Report on Digital Closed Captioning Informal Complaints; Review and Analysis May 2009-May 2010)를 작성하였다. 여기에 나타난 소비자들의 자막방송에 대한 불만사항은 ①실시간 자막방송의 지연, ②네트워크 혹은 프로그램 소스 장비의 문제, ③방송사의 장비 문제, ④케이블 혹은 위서방송 장비의 문제, ⑤다채널비디오방송사업자의 셋톱박스의 문제 ⑥가입자 주거지의 신호문제, ⑦소비자들의 장비 문제, ⑧소비자의 실수 혹은 수신 방법 미학습 등으로 나타났다. 특히 자막방송에서의 불만사항의 대부분은 자막 미제공, 왜곡된 자막, 자막방송의 지연, 지나치게 간략한 자막으로 그 원인이 조사되었다. 이 외의 원인으로는 기지나 장비 등, 전송과 기술에 관련된 문제였다.

FCC는 이렇게 자막방송이 원활하게 이루어지지 않을 경우, 각 방송사업자들이 서비스를 개설하여 소비자의 의견을 청취하고 개선할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 소비자들은 자막방송에 불만이 있을 경우 각 방송사의 의견청취란을 통해 신고할 수 있다. 또한 FCC의 웹사이트 상에도 각 방송사업자들의 이메일과 전화번호, 자막방송서비스 담당부서의 이메일을 제공하여 접근할 수 있는 길을 열어 두었다.<sup>24)</sup> FCC는 자막방송에 관련된 조사를 수행하면서 몇 가지 검토기준을 상정하여 보다 질 좋은 자막방송서비스 제공을 위한 검토 작업을 수행하기도 했는데 여기서 중요시 되는 문제가 바로 자막방송의 질적 측면을 고려하느냐의 여부이다. 즉, 자막방송을 제공하는데 있어 질적 기준을 수립해야 하는가의

---

23) FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, FCC Consumer Facts, Accessibility of Emergency Video Programming to Persons With Hearing And Visual Disabilities. <http://fcc.gov/cgb/consumerfacts/emergencyvideo.html>

FCC News, FCC Orders Increased Accessibility of Video Programming to Viewers With Hearing Disabilities, Requires Programmers to Make Emergency Information Accessible, April 13, 2000

24) [www.fcc.gov/cgb/dro/caption.html](http://www.fcc.gov/cgb/dro/caption.html)(<http://esupport.fcc.gov/vpd-search/search.action.>)

여부이다. 자막방송의 정확성에 해당되는 철자, 문법, 문장부호뿐만 아니라 자막의 위치와 간격 등이 중요한 문제로 고려되고 있다. 이렇게 자막방송의 질적 기준을 마련할 경우에 방송사업자들에게 가중되는 부담과 비용, 각 방송사업자들의 형평성, 생방송과 녹화방송의 차별성 등에 대해서도 재검토할 필요성이 제기되었다. 자막방송에 대한 정확성과 질의 문제, 비용의 문제와 더불어, 자막방송 전송의 기술적 해결과 모니터링 절차의 문제도 또한 고려대상에 포함되었다. 방송사가 자막방송서비스를 제공하여도 전송기술의 문제로 종종 소비자에게 전달되지 못하는 경우가 존재하기 때문에 각 방송사가 자체적으로 모니터링 하여 자막방송의 전달 여부를 확인해야 하는가의 문제라든지, 전송에 실패했을 경우 어느 정도의 벌금을 부가해야 하는지, 다채널비디오제공사업자들에게도 자막방송 이행보고서를 제출하도록 의무화할 것인지 등 자막방송의 기술적, 절차적, 제도적 문제에 대해 검토기준의 마련이 마련이 논의되고 있다.

#### 4. 특징 및 시사점

미국의 장애인 방송에 관한 특징은 다음과 같다.

첫째, 방송과 통신을 관할하는 독립규제감독기관으로 FCC가 존재하며, 각종 법률 및 정책을 입안하고 시행하고 있으며, 자막방송에 대한 의무 규정 역시 부여하고 있지만, 각 의부 부여 대상 사업자들의 자율적인 판단을 강조하고 있어, 자발적으로 시행되고 있다.

둘째, 텔레커뮤니케이션법 규정 내에 장애인 방송의 정의를 포함하여 세부 사항을 구체적으로 명시하고 있다. 이는 정부, FCC, 의회 등의 정책 당국에서 장애인방송의 중요성과 특수성을 인식하고 있기 때문에 가능한 것으로 해석할 수 있다. 하지만, 주로 자막방송에 초점을 맞추고 있어 해설방송과 수화방송 등 다른 형태의 장애인방송 관련 정책 및 논의, 시행 현황 등을 향후 과제로 남아 있다.

셋째, 다문화 다민족 사회라는 특수성은 방송자막 역시 두 가지 언어로 된 프로그램에 대하여 단계적으로 자막을 확충해 나가고 있다. 자막 및 해설 방송과 관련하여 다양한 요건을 고려하여 자막방송의 양과 자막 부여 시기, 자막방송 의무 대상자, 자막방송 제외 대상 등도 명확하게 제시함으로써 자막방송의 당위성과 필요성 및 방송 현실을 고려하여 운영하고 있는 것으로 해석된다.

## 제3절 호주

### 1. 장애인방송 법제 및 정책

호주의 장애인 방송 관련 정책 및 실행은 정부부처와 공적 기관이 중재자로서의 역할을 담당하면서 방송사와 장애인관련 단체 등 3자를 중심으로 추진되고 있다. 이 중, 브로드밴드 정보통신 디지털 경제성(Department of Broadband, Communication and the Digital Economy: DBCDE)이 장애인방송에 관한 정책을 수립, 집행, 관리하는 정부부처로서 주도적인 역할을 하고 있다.

공영방송 ABC와 SBS는 각기 개별적인 법에 의해 존재하며 독립적으로 운영되고 있고, 지상파 민영방송들은 Free TV Australia라는 연합체를 통해서, 그리고 케이블TV 및 위성 방송과 같은 유료방송사업자들은 ASTRA (Australia Subscription Television and Radio Association)을 통해 참여하고 있다.

또한 시청각 장애인의 시청각 미디어 접근권 증진을 위해 활동하는 비영리 민간단체 MAA(Media Access Australia)가 기술적 해결방안에 관한 정보를 제공하거나 장애인 방송접근권 관련 정책에 대한 의견을 제출하면서 정부나 업계, 장애인단체 등과 공동 작업을 수행하고 있다.

장애인방송과 관련한 주요 법제는 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992: BSA)과 차별금지법( Disability Discrimination Act 1992: DDA)이다. 규제 감독기관인 호주통신 미디어청(Australian Communications and Media Authority: ACMA)이 방송서비스법을 토대로 방송과 통신에 대한 규제를 담당하고 있으며, 호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission: AHRC)는 차별금지법을 토대로 차별에 사안을 담당한다. 특히, 지상파 상업방송과 유료방송에 관한 두 개의 실행규칙(Code of Practice)이 보완적으로 활용되고 있다.

#### 1) 1992년도 방송서비스법

호주에는 현재 42개의 지상파 상업방송사와 4대 유료방송사업자, 그리고 ABC와 SBS 등

두 개의 공영방송사가 있다. 1992년도 방송서비스법은 TV방송을 규제하는 중심 법안으로서 호주통신미디어청에 의한 지상파 상업방송사업자와 유료방송 사업자의 면허 범위 및 의무를 명시하는 근거이다.

방송서비스법에 의하면 모든 상업방송면허자와 전국방송사업자는 프라임타임 시간대에 방영되는 텔레비전 프로그램과 프라임타임 시간대 이외에 방영되는 뉴스 및 시사 프로그램에서 자막 서비스를 제공해야 한다(4조 38항).

하지만, 다음에 해당하는 프로그램 및 방송사업 면허 유형 사업자는 방송서비스법에서 규정한 자막 제공 의무에서 제외된다(MAA 홈페이지 참조).

#### <프로그램 유형>

- \* 영어로 방영되지 않거나 주요 언어가 영어가 아닌 프로그램
- \* 가사는 없고 음악만 있는 프로그램
- \* 반주음악이나 배경음악
- \* 뉴스 프로그램을 대체하는 사전 편성되지 않고 연장 진행된 스포츠 생중계
- \* 아날로그와 디지털 동시방송 중의 SDTV 또는 HDTV 채널로 방영되는 프로그램에서 종전에 방송사업자의 주채널로 자막방송을 하지 않았던 프로그램

#### <방송사업자 면허 유형>

- \* 커뮤니티방송과 유료방송사업자
- \* 디지털방송을 시작하지 않은 지상파 상업방송사업자
- \* 방송 개시 1년 이내의 지상파 상업방송사업자 및 SDTV와 HDTV에서 다른 콘텐츠를 방영하는 멀티채널. 단, 주채널에서 이미 자막방송을 실시한 프로그램은 제외

## 2) 차별금지법

1992년 장애인 차별금지법이 제정되어 장애인에 대한 전반적인 차별을 금지하며 장애인들에게 동등한 기회와 접근권을 증진시킬 것을 규정하고 있다. 이 법에 따라 호주인권위원회(Australia Human Rights Commission: AHRC)가 장애인 방송접근권에 대한 차별적 대우 관련 불만사항을 접수하는 권한을 위임받았다.

2000년대 이후 호주인권위원회는 방송사업자들에게 장애인 방송접근권을 증진시킬 것을 조건으로 자막방송에 대한 소비자의 불만처리에 대해 유예조치를 해주었다. 즉 호주인

권위원회는 2003년 5월 12일, 지상파 방송에 대해 5년 동안 불만처리의 유예를 허가하였으며, 다시 2011년 12월말까지 3년 동안의 유예조치를 재허가 하였다. 유료방송 사업자들에 게도 2004년 5년간의 유예조치를 주었으며, 2009년 6월 만료된 이 조치를 다시 5년간 재허가 하였다.

### 3) 실행규칙

방송서비스법 123절에 의거하여 지상파상업방송 실행규칙과 유료방송 실행규칙을 두고 있으며, 여기에서 자막방송에 관한 고지를 의무화하고 있다.

#### (1) 지상파상업방송 실행규칙

지상파상업방송 실행규칙(Commercial Television Industry Code of Practice) 1.23절에서는 자막방송에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

- 1.23.1 폐쇄자막(closed-captioning) 방송 프로그램은 방송사 프로그램 가이드, 신문광고, 프로그램 프로모션, 프로그램 시작 시에 명확히 표시되어야 한다.
- 1.23.2 자막방송을 함에 있어서 적절한 주의를 기울여야 하며, 폐쇄자막방송을 전송할 때는 모니터링을 위한 적절한 절차를 보장해야 한다.
- 1.23.3 사전에 계획된 폐쇄자막이 전송되지 못한 경우에는 청각장애인 시청자에게 적절한 조언을 제공해야 한다. 만일 기술적인 문제에 의해서 이러한 조언이 폐쇄자막 형태로 제공되지 못할 경우에는 가능한 빨리 개방 자막(open caption)으로 전송해야 한다.
- 1.23.4 긴급 상황, 재해 또는 안전 정보를 방송할 때 필수정보를 시각적으로 제공해야 한다.

7.7절에서는 방송사업자들의 규칙과 불만처리절차에 관해 방송을 통해 정기적으로 고지할 의무를 제시하고 있다.

7.7.1 방송사업자는 자막방송에 대한 불만처리절차에 관해 매년 360회 방송해야 한다.

이 정보는 폐쇄자막방송으로 이루어져야 한다.

7.7.2 이러한 방송 정보의 적절한 분량에서 시청자들이 규칙의 복사본을 어떻게 구할 수 있는지에 대해서도 알려주어야 한다.

## (2) 유료방송 실행규칙

유료방송 실행규칙(Subscription Television Codes of Practice) 2.4절에서는 프로그램에서 폐쇄자막을 제공할 경우, 신문이나 프로그램 가이드에서 프로그램 편성 정보를 정확히 고지해야 하며, 방송사업자가 폐쇄자막프로그램을 소개하거나 자막 프로그램의 범위를 확대할 때에는 시청각장애인 기구 및 폐쇄자막 제공 자문기구와 협의해야 한다고 규정하고 있다.

## 2. 장애인방송 관련 정책 내용 및 평가

장애인방송에 관한 정책은 정부 주도 하에서 추진되고 있으며, 그 과정에서 장애인 단체와 방송사들의 의견을 적극적으로 청취하고 반영하고 있다.

### 1) 적용대상 방송사업자 유형분류와 부문별 목표

방송서비스법에 따른 주파수 할당과 허가지역 등을 고려하여 분류된 전국방송서비스, 상업방송서비스, 유료방송서비스, 그리고 커뮤니티방송서비스 등 방송 유형에 따라서 각각 의무가 별도로 부여되고 있다.

#### (1) 자막방송

##### ① 지상파 방송(전국방송 및 상업방송)

방송서비스법 4조 38항에서 “모든 상업 텔레비전 방송사업자와 전국 방송사업자는 프라임타임 시간대(오후 6시~10시 30분)에 방영되는 모든 텔레비전 프로그램과 프라임타임 시간대 외의 뉴스 및 시사문제 프로그램에서 자막방송을 하도록 요구하고 있으며, 2조 7(1)

부조항에서 이러한 사항들을 이행해야 할 의무를 상업 텔레비전 방송 허가 조건으로 규정하는 등, 자막방송을 지상파 방송에 대한 의무규정으로 명시하고 있다.

한편 장애인 차별금지법은 상품과 서비스 제공에 있어서 장애인 차별을 금지하고 있다. 여기에 지상파 방송사업자가 오전 6시부터 자정까지 시간대의 70%까지 자막방송을 시행해야 한다는 것을 포함하고 있다. 하지만 필요할 경우 의무 준수 시간 대신 잠정적으로 불만처리를 유예할 수 있는 권한을 호주인권위원회에 위임하여, 실제로는 방송사업자의 청원에 따라 수차례의 잠정적 유예조치가 취해졌다. 2003년 5월 12일, 호주인권위원회는 전국 지상파방송 5개사에 대해 오전 6시부터 자정까지 방영되는 프로그램의 70%까지 자막방송을 늘려야 한다는 의무에 대해 다음의 조건으로 5년간 유예해주었으며, 2008년 5월 31일 만료 시점에 이러한 수준은 달성되었다.

\* 2009년 12월 31일까지 오전 6시 ~ 밤 12시의 프로그램의 75% 자막방송

\* 2010년 12월 31일까지 오전 6시 ~ 밤 12시의 프로그램의 80% 자막방송

\* 2011년 12월 31일까지 오전 6시 ~ 밤 12시의 프로그램의 85% 자막방송

또한 2008년 호주인권위원회는 상업방송사업자의 주채널에서 자막방송 수준을 다음과 같은 일정에 맞추어 증진시킨다는 조건으로 3년간의 유예를 부여하였다. 2011년 12월 31일 이러한 유예조치가 종료되기 전에 지상파 상업방송사업자들은 청각장애인 단체들과 자막방송의 품질, 전체 자막방송 수준, 디지털 방송의 두 번째 채널에서의 자막방송 수준, 유예 종료 이후의 자막 증가에 대해 협의해야할 것을 조건으로 하였다. 호주인권위원회, Free TV Australia, 그리고 자막방송 제공 주요 방송사들 간의 협정에 의하여, 2011년도 말까지 모든 뉴스 와 시사 프로그램, 프라임 시간대(오후 6시부터 10시 30분까지)에 방영되는 모든 프로그램 등을 포함하여, 오전 6시부터 자정까지 방영되는 프로그램의 85%를 자막방송하도록 하였으며, 호주정부는 2014년도 말까지 오전 6시부터 자정까지의 방송 프로그램 자막 비율 100% 달성을 계획을 발표하였다(DBCDE, 2010; MAA 홈페이지 참조).

<표 2-9> 지상파방송 채널 총 자막 방송시간(2010년 1월 23일-29일)

방송사	총 자막방송시간	1일 자막방송비율	2010년 영국 자막방송 연간 목표치 적용
ABC1	145.1	86%	80%
ABC2	119.3	92%	10%
Seven	140	83%	80%
7Two	29.8	18%	10%
Nine	123.8	74%	80%
GO!	27.7	16%	10%
Ten	105	63%	80%
OneHD	2	1%	10%

자료: MAA(2010). Access to Electronic Media for the Hearing and Vision Impaired Approaches for Consideration Discussion Report.

## ②유료방송(케이블TV 및 위성방송)

유료방송 사업자에 대해 방송서비스법은 자막방송을 필요조건으로 의무화하지 않고 있으나 유료 방송사업자들은 호주인권위원회와의 협약을 조정하여 점차 자막방송을 실시하는 채널들이 증가하고 있다.

2004년 6월 호주인권위원회는 상업방송사업자에게 승인한 유예보다 훨씬 낮은 자막방송 수준임에도 불구하고 유료방송 사업자에게 다음과 같은 5년간의 면제조치를 허용했다.

- \* 6개월 이내에 최소 20개 채널에서 각 채널의 총 방영시간 중 적어도 5%를 자막방송 해야 함
- \* 24개월 이내에 추가로 20개 채널에서 자막방송을 해야 함
- \* 이용 가능한 채널은 각각 매년 해당 채널 총 방영시간의 5%까지 자막방송을 늘려야 함

이 유예조치는 2009년 6월 만료되었는데, 호주인권위원회는 현재 유료방송 사업자에게 5년간의 추가 면제조치 적용을 고려하고 있으며, 유예할 경우 조건은 다음과 같다.

- \* 5년 동안 10개의 추가 채널, 1개의 호주 뉴스전문채널, 1개의 호주 스포츠전문채널을 추가해야 함
- \* 이용 가능한 각 채널은 매년 해당 채널 총 방영시간의 5%까지 자막방송을 늘려야 함

지상파방송과 달리 유료방송사업자는 프라임 시간대에 자막이나 해설방송 등의 액세스 서비스 제공 의무가 부여되어 있지 않다. 하지만 현재 호주에서는 약 50개의 유료방송 채널에서 자막방송이 시행되고 있으며, 유료 방송의 자막은 디지털 셋톱박스를 통해서 접근할 수 있다. 2011년 호주 정부는 유료방송사업자에게 주요 지상파 방송사업자와 유사한 수준의 액세스 서비스를 제공하도록 하겠다는 것을 발표했으며, 방송서비스법을 개정하여 2014년까지 유료방송사업자들이 충족시켜야 할 자막방송의 목표를 구체적으로 설정할 것을 고려하고 있다(MAA 홈페이지 참조).

### ③광고의 자막방송

TV 광고에서 자막방송을 해야 한다는 법률적 의무규정은 없지만 호주광고협회는 광고주들이 광고 자막방송을 권고하고 있어 2007년 현재 텔레비전 광고의 약 1/3이 자막 방송되고 있다. 정부는 차후 텔레비전 광고의 자막방송을 의무화하는 방안을 관련 업계와 협의할 것으로 고려하고 있다.

## (2) 수화방송(Auslan)

수화방송은 이루어지지 않고 있다. 하지만 청각장애인 관련단체는 전국방송사업자들이 제작하는 방송프로그램에 정기적인 수화방송이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

### (3)해설방송

호주에서는 디지털방송 프로그램이 MPEG-2 형식으로 전송된다. 이는 해설방송의 전송 방식과 호환성이 없기 때문에 현재까지 호주에서는 해설방송이 이루어지지 않고 있다. 이에 관한 정책이나 법률 제정 움직임도 없다. 하지만 정부의 미디어 액세스 리뷰(Media Access Review) 최종 보고서에서는 2011년 해설방송 시행을 권고하였다(DBCDE, 2010;

MAA 홈페이지 참조).

## 2) 적용대상 프로그램 유형

프로그램 장르에 따른 차별적 적용 기준은 별도로 책정되어 있지 않지만, 방송서비스법이나 호주인권위원회의 유예조건을 보면, 자막방송에 좀 더 중점을 두는 프로그램 유형이 있다(하종원, 주정민, 송종현, 2010; MAA, 2010).

### (1) 뉴스 및 시사문제 프로그램

방송서비스법 4조 38항에서 상업방송사업자와 전국 방송사업자에 부과하는 자막방송 조건에서 모든 방송시간대의 뉴스 및 시사문제 프로그램에서 자막방송을 하도록 요구하고 있다. 또한 유료방송 사업자들이 제출한 2009년 2차 유예 청원 조건 중에 적어도 1개의 뉴스 전문채널을 포함시켜야 한다는 것이 포함되어 있다.

### (2) 스포츠 프로그램

생방송으로 진행되는 스포츠중계는 온라인 캡션을 사용하기 때문에 시간과 비용이 많이 드는 장르로서 자막방송의 기피대상이기도 하다. 하지만 스포츠 프로그램은 청각장애인들이 가장 선호하는 프로그램 장르의 하나로서 유료방송 사업자들의 2009년 2차 유예 청원의 조건 중에 적어도 1개의 스포츠 전문채널을 추가해야 한다는 사항이 포함되어 있다.

### (3) 어린이 프로그램

2003년 호주인권위원회가 지상파 전국방송 5개사에게 허가한 5년간의 조건부 유예조치의 조건 중에 미취학 아동 및 어린이 프로그램의 자막방송에 우선권을 주었으며, 2007년 말까지 미취학 아동, 어린이 및 학교 프로그램 1400시간 이상을 매년 자막방송을 해야 한다.

### (4) 재난정보

방송서비스법과 방송사의 실행규칙(Code of Practice)에서 방송사업자가 지역사회에 시의적절하고 정확한 재난정보를 방송해야 한다는 의무를 규정하고 있다. 특히 호주 정부는

사전 제작된 비상, 재난 및 안전 고지방송을 자막으로 방송하며 비상전화번호와 같은 중요한 정보는 음성으로 전달하는 것을 의무화하는 것을 고려하고 있으며, 미리 제작하지 않은 재난경고에 대해서도 자막방송과 음성방송이 필요하기 때문에 관련 업계와의 공동 작업을 통해 그것을 할 수 있는 능력을 개발하여 시의적절하고 효과적인 방식으로 자막방송 및 화면해설방송으로 재난 경고가 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것을 중요한 과제로 삼고 있다.

### 3) 의무 불이행에 대한 불만처리시스템

지상파TV 상업방송 실행 규칙(Commercial Television Industry Code of Practice) 7.5절은 방송사업자들의 규칙과 불만처리절차에 관해 방송을 통해 정기적으로 알려주어야 하는 것을 의무화하고 있다.

- \* 방송사업자들은 자막방송에 대한 불만처리절차에 관해 1월1일부터 12월 31일 중에 360회 방송해주어야 하며, 이 방송은 폐쇄자막방송으로 이루어져야 함
- \* 이러한 방송 정보의 적절한 분량은 시청자들이 이 Code의 복사본을 어떻게 구할 수 있는 지에 대해서도 알려주어야 함

공영방송 ABC와 SBS, 지상파 상업방송 연합체인 Free TV Australia, 유료방송 FOXTTEL 등은 자사 웹사이트를 운영하고 있어 자막방송에 문제가 있다고 생각하는 시청자는 해당 웹사이트에 불만처리를 요청할 수 있다. 그리고 MAA는 불만 처리 프로세스를 간소화하기 위해서 인터넷 웹사이트에 불만 처리 요청을 위한 공통 양식을 게재하고 있다. 방송 내용 및 자막에 대해 불만이 있는 자는 서면으로 해당 프로그램이 방영된 후 30일 이내에 해당 방송사업자에게 제출해야 한다.

자막방송에 대해 시청자들에 제기하는 불만 내용은 크게 세 가지 유형이다. 첫째, 자막의 방송과 수용을 방해하는 기술적 문제이다. 이는 네트워크 또는 지역적 문제이다. 둘째, 프로그램 내 방송자막의 낮은 품질 문제이다. 셋째, 자막을 제공하지 않아 방송서비스법에서 규정한 의무 조항을 이행하지 않은 시스템상의 문제이다(MAA, 2010).

호주통신미디어청은 방송서비스법 규정에 따라 방송사업자들에게 부과된 자막방송의

의무 불이행에 대한 불만을 처리한다. 시청자로부터의 불만사항이 접수된 지 지상파방송은 30일 이내, 유료방송은 60일 이내에 방송사업자가 신청인에게 응답하지 않으면, 해당 청구는 호주통신미디어청으로 이전된다. 호주통신미디어청은 청구된 불만내용을 평가하여 관련 규칙 위반 여부를 판단하며, 위반사항이 발견되면 해당 방송사업자에게 규칙 준수를 명령할 수 있다. 해당 방송사업자가 시정하지 않는다면 벌금을 부과할 수 있다. 하지만, 방송사업자가 자막방송 서비스를 했는지 여부에 대해서만 숙고하며 자막방송의 품질에 대한 사항은 일반적으로 방송사업자의 개별 문제로 간주한다(DBCDE, 2010).

#### 4) 자막방송의 품질 제고

자막방송 품질에 대한 논의는 생방송 동시 자막화, 무의미한 자막 또는 오자나 문법적으로 잘못된 자막 등에 초점이 맞춰지고 있다. 방송업계와 시각장애인 관련 단체들이 자막 방송의 품질 표준화를 위하여 품질 가이드라인(Captioning Quality Guidelines)을 제정하였지만, 공적 구속력은 없다. 이에, 시청각장애인 단체는 호주통신미디어청이 가이드라인을 의무기준으로 만들어 자막의 품질과 방송사의 책임성을 증진하는 동시에 더욱 투명한 불만처리절차를 수립해야 한다고 요구하고 있다. 일반적으로 적용되고 있는 자막의 품질 가이드라인 기준은 다음과 같다(MAA홈페이지 참조).

##### <일반 원칙>

- \* 모든 대사와 비디오 안의 중요한 오디오 요소를 자막으로 제시해야 한다.
- \* 자막은 언제나 오디오와 동시에 제공되어야 한다.
- \* 자막의 철자와 구두점은 정확해야 한다.

##### <읽는 속도>

- \* 자막은 읽기 어려울 정도로 빨라서는 안 된다. TV 영화, DVD용 자막 제작자는 최소한의 이야기 속도로 제공해야 한다(일반적으로 분당 180-200 단어 또는 초당 3단어). 만일 대사가 이 속도보다 빠르면, 중요하지 않은 단어는 압축하고 반복은 삭제해야 한다.

##### <위치와 색상>

- \* 자막은 스크린의 아래에 표시해야 한다.
- \* 텔레비전 자막은 시청자가 화자를 구체화할 수 있도록 종종 색상을 사용해야 한다. 그러나 미디어 플레이어가 흑백 이외의 색상을 사용할 수 없을 때도 있다. 이 경우,

하나의 자막에서 두 명의 화자가 있다면 각각의 선 앞에 문장부호로 차별화해야 한다.

- \* 화면 뒤의 화자를 알아볼 수 있도록 해야 한다. 시청자가 화자의 이름을 안다면 이름을 제시해야 한다.
- \* 화자의 이름이 알려져 있지 않다면, 남성, 여성, 어린이 등으로 명시해야 한다. 이는 시청각장애인에게 좀 더 많은 정보를 제공하기 위해서 중요하다.
- \* 사운드 효과는 비디오를 통해서 일관된 방식으로 제시해야 한다.

<자막 크기>

- \* 자막 크기는 화면 사이즈를 고려하여 읽기 쉬운 크기이여야 한다.

<행 바꾸기>

- \* 두 줄 이상 자막의 줄 바꾸기는 문장이 자연스럽게 끊어지는 부분에서 이루어져야 한다.

### 3. 특징 및 시사점

호주의 경우, 현재까지는 자막방송 이외에 해설방송이나 수화방송 등에 대해서는 아직 법률적 장치나 체계를 구축해 가는 과도기적 상황에 놓여 있는 것으로 보인다. 또한 지상파방송사업자와 유료방송사업자, 커뮤니티방송사업자 등의 유형으로 구분하여 자막방송 및 해설방송, 수화방송 등의 요구를 차별화하고 있으며, 특히 이에 대한 요구는 지상파방송사업자에게 좀 더 강하다. 호주의 장애인방송의 특징 및 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현재까지는 장애인 방송의 편성 비율에 초점을 맞추고 있지만, 자막방송의 품질 제고를 위한 자율적 가이드라인이 제정되어 있으며, 관련 가이드라인의 공식적 제정을 위한 논의가 이루어지고 있으며, 영국을 롤모델로 하여 관련 규정 제정 및 운영에 박차를 가하고 있다는 것이다. 각종 관련 보고서에서 영국의 해당 항목과 비교하여 호주 방송 정책이나 관련 장치, 운영 현황 등을 비교하여 제시하는 경우가 많다(DBCDE, 2010; MAA, 2010).

둘째, 시청각 장애인의 미디어 접근권이라는 관점에서 방송뿐 아니라, DVD, 영화 필름의 자막 정책 및 확대를 도모하고 있으며, 정부 부처나 공적기관 뿐 아니라 비영리 민간단체인 MAA(Media Access Australia)가 중심 역할을 담당하고 있다.

셋째, 자막방송에 대한 시청자 불만 및 고충 처리 제도를 운영하고 있다. 이 역시 각 방

송사와 함께 MAA, 브로드밴드 정보통신 디지털 경제성 등 민관 협동으로 각각의 역할을 담당하며 이루어지고 있다.

넷째, 장애인 방송 실시에 관한 방송사업자의 의무 규정을 두고 있지만, 3~5년간의 유예 조치를 두고 각 방송사업자들이 스스로 의무요건을 준수할 수 있는 여건 마련을 위한 시 간적 여유를 제공하고 있다.

다섯째, 장애인 방송에 대한 정부의 주요 정책 및 관련 보고서를 공개하고 장애인 관련 단체와 방송사 등의 의견을 수렴하고 합의하는 과정을 거치고 있으며, 이 과정에서 가장 직접적인 이해관계자라고 할 수 있는 장애인 관련 단체의 관점과 의견이 활발하게 공론화되고 있다.

여섯째, 장애인 방송 정책을 규정하고 운용함에 있어서 차별금지법이 핵심 역할을 담당하고 있다는 것이다. 이것은 방송을 포함한 미디어 액세스를 기본적 인권과 사회적 소외 및 차별이라는 차원에서 접근하는 사회적 분위기가 조성되어 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

## 제4절 일본

### 1. 장애인방송 관련 주요 법제 및 정책

일본 최초의 자막방송은 1983년 10월부터 1985년 11월까지 방송된 NHK의 연속 TV소설 <오신(おしん)>에서 시험 방송되었다. 2000년 3월 NHK의 <뉴스7(ニュース7)>의 일부에서 생방송 자막이 시작되었으며, 뉴스 이외의 프로그램에서는 2001년 제52회 <NHK 흥백 가요전(紅白歌合戦)>에서 생방송 자막 방송을 최초로 실시하였다. 일본에서 자막방송은 청각 장애인이나 고령자를 위해 TV 음성을 자막으로 전달하기 위한 보완적 방송 서비스로 시행되고 있다. 현재 일본의 청각 장애인은 약 600만 명으로 추정되고 있으며, 고령화 사회가 현실화되면서 65세 이상 고령자 인구 비율이 2020년에 27%에 달할 것으로 예상되고 있다. 여기에 공항이나 병원 대합실 등에서 자막방송을 통한 정보 획득의 필요성이 더 해져, 자막방송은 시청각장애인뿐 아니라 일반인들이 텔레비전을 통해 정보를 획득하기 위해 유용한 수단으로 알려져 있다(NHK G-Media 홈페이지 참조).

## 1) 장애인 기본법

장애인을 위한 시책에 관한 기본 사항을 정한 법률 <심신장애인대책기본법(心身障礙者對策基本法)>(1970년 제정)이 1993년 장애인의 자립과 사회, 경제, 문화 기타 모든 분야에 대한 참여 촉진을 위해 대폭 개정되면서 <장애인기본법(障礙者基本法)>으로 명칭이 바뀌었으며, 2004년에 개정법이 공포되었다. 이 법의 제19조에서는 정보 이용의 벌리어 프리(Barrier free)에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

### (정보이용의 Barrier free)

제19조 정부 및 지방공공단체는 장애인이 원활하게 정보를 이용하고 의사를 표시할 수 있도록 하기 위해서 장애인이 이용하기 쉬운 전자계산기 및 관련 장치, 기타 정보통신기기의 보급, 전기통신 및 방송 역무 이용에 관한 장애자의 편의 증진, 장애인에게 정보를 제공하는 시설의 설비를 도모하기 위해 필요한 시책을 강구해야 한다.

2 정부 및 지방공공단체는 행정의 정보화 및 공공분야의 정보통신기술 활용을 추진함에 있어서 장애인 이용편의를 도모하기 위해 특히 배려해야 한다.

3 전기통신 및 방송 기타 정보 제공에 관한 역무 제공과 함께 전자계산기 및 관련 장치, 기타 정보통신기기 제조 등을 실시하는 사업자는 사회연대 이념에 근거하여 당해 역무 제공 또는 당해 기기 제조에 있어서 장애인의 이용 편의를 도모하도록 노력해야 한다.

장애인기본법을 토대로 2002년 12월에 책정된 <장애인기본계획 기본 방침>에 의하면 일본이 지향하는 사회는 '장애의 유무에 상관없이 국민 모두가 상호 인격과 개성을 존중하는 공생 사회'이며, 공생사회에서 '장애인은 사회의 대등한 구성원으로서 인권을 존중받고 자기 선택과 자기 결정 하에서 사회의 모든 활동에 참가하며, 사회의 일원으로서 그 책임을 분담한다'고 규정하고 있다. 이러한 사회는 '행정뿐 아니라 기업, NPO 등 모든 사회 구성원이 그러한 가치관을 공유하고 각각의 역할과 책임을 자각하여 주체적으로 임할 때 비로소 실현되는 것이다. 국민 한 사람 한 사람의 이해와 협력을 촉진하고 사회 전체로서 이를 구체적으로 착실하게 추진해 가는 것이 중요하다'고 규정하고 있다. 일본에서의 장애인 지원은 이러한 인권 존중 이념에 근거하여 실행되고 있으며, 특히 시청각 장애인의 자

기실현, 삶의 질 향상, 사회 참여 등에 있어서 방송의 영향력이 높기 때문에 장애인방송 관련 법제도 검토 및 공공기관과 민간 협력에 의한 지원 방안이 추진되고 있다(デジタル放送時代の視聽覚障害者向け放送に関する研究會, 2007).

## 2) 방송법

방송법(1950년 제정, 2010년 개정) 제1조는 '방송을 공공복지에 적합하도록 규율하고 전 천한 발달의 도모'를 방송법 목적으로 규정하고 있다. 이를 위해 방송이 모든 국민에게 최 대한 보급되도록 보장할 것을 첫 번째 원칙으로 제시하였는데 여기에는 전국의 국민에게 최대한 보급되어 수신 가능하도록 하는 것뿐 아니라, 시청각 장애인 역시 방송을 이용할 수 있어야 한다는 것을 포함한다고 볼 수 있다. 이러한 목적을 토대로 1997년 방송법 개정에 의해 시청각장애인을 대상으로 하는 자막방송 및 해설방송을 최대한 많이 편성해야 한다는 노력의무가 규정되었다.

### <국내 방송 등의 방송프로그램 편집 등>

제4조의 2 방송사업자는 텔레비전 방송에 의한 국내방송 등 방송 프로그램의 편집에 있어서, 정지하거나 이동하는 사물의 순간적 영상을 시청각 장애인에게 설명하기 위한 음 성 기타 음향을 들을 수 있도록 해야 하며, 방송 프로그램 및 음성 기타 음향을 시청각 장 애인에게 설명하기 위한 문자 또는 도형을 볼 수 있는 프로그램을 가능한 많이 마련해야 한다.

## 3) 신체장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 법률

<신체장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 법률(身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律)>은 사회 경제의 정보화로 인해 신체장애인의 전기통신이용 기회를 확보할 필요성이 높아짐에 따라, 통신·방송역무 이용에 관한 신체장애인의 이용 증진을 도모하고, 정보화의 균형 발전에 기여할 것을 목적으로 1993년 5월에 제정되었으며 2010년 개정되었다. 이 법에서는 시청각 장애인의 통신·방송역무 이용 증진에 관한 기본 방향, 통

신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업의 내용에 관한 사항, 기타 통신·방송의 신체장애인 이용 원활화 사업을 추진함에 있어 고려해야 할 중점사항 등에 관한 기본방침을 제시하고 있다.

통신·방송 시청각장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 기본방침은 TV방송에서 시청각장애인에 대한 대책에 중점을 두고 해설방송 및 자막방송 시간수의 확대 및 방송지역의 확대에 노력하고 있다. 또한 기타 통신·방송의 신체장애인 이용 원활화사업의 재원 상황이나 신체장애인의 수요 등을 감안하여 필요한 조치를 강구해 나가는 것을 기본 골자로 하고 있다. 통신·방송역무를 제공하거나 개발하는 업무, 통신·방송역무를 제공하기 위한 전기통신설비 부속 시설물 설치 업무, 해설방송과 자막방송 제작, 기타 방송 또는 유선 방송 프로그램 제작 업무 등을 규정하고 있다.

이러한 사업을 추진하기 위해 총무대신은 (1)통신 방송 역무 이용에 관한 신체장애인의 편의 증진에 관한 기본 방향, (2)통신 방송의 신체장애인 이용 원활화 사업 내용에 관한 사항, (3)기타 통신 방송의 신체장애인 이용 원활화 사업 추진을 위해 배려해야 할 중요 사항 등에 관한 기본 방침을 정해야 한다. 또한 기본방침을 정하거나 변경할 때는 후생노동대신, 경제산업대신, 기타 관계 행정기관장과 협의해야 하며 심의회 등에서 정령으로 정하는 의견을 청취하고 이를 공표해야 한다.

또한 <독립행정법인 정보통신연구기구(獨立行政法人情報通信研究機構: NICT)>를 설치하여 해당 사업 실시에 필요한 자금을 충당하기 위한 조성금 교부, 관련 정보 수집, 조사 및 연구를 실시하도록 하였다. 이를 위하여 정부는 필요한 자금을 확보하고 유통 알선을 위해 노력할 것을 규정하였다. NICT는 위성방송 수신 대책기금의 운용이익을 자원으로 하여 자막방송 및 해설방송의 일부 조성제도를 개시하였다. 1999년에는 수화방송을 2010년도에는 수화통역영상을 각각 조성 대상으로 추가하여 제도를 확충하였다. 이 제도는 자막방송, 해설방송, 수화방송 프로그램을 제작하는 자에 대하여 제작비의 1/2를 상한선으로 하여 조성금을 교부하는 것이다. 단, 도쿄 키국 5사의 자막방송은 1/8, 오사가 준키국 4사의 자막방송은 1/4를 상한선으로 한다. 2010년도까지 151,280편의 자막방송 및 해설방송 제작을 위해 총 58억 5,102만 엔의 조성금을 교부했다(NICT 홈페이지 참조).

**<정의>**

**제2조**

4 이 법률에서 '통신 · 방송 신체장애인 이용 원활화 사업'이란 다음의 업무를 실시하는 사업이며, 신체상의 장애로 인하여 통신 · 방송역무를 이용하는 것에 장애가 있는 자가 당해 통신 · 방송 역무를 이용할 수 있도록 하는 것으로, 신체장애인의 편의 증진에 크게 기여하는 것을 말한다.

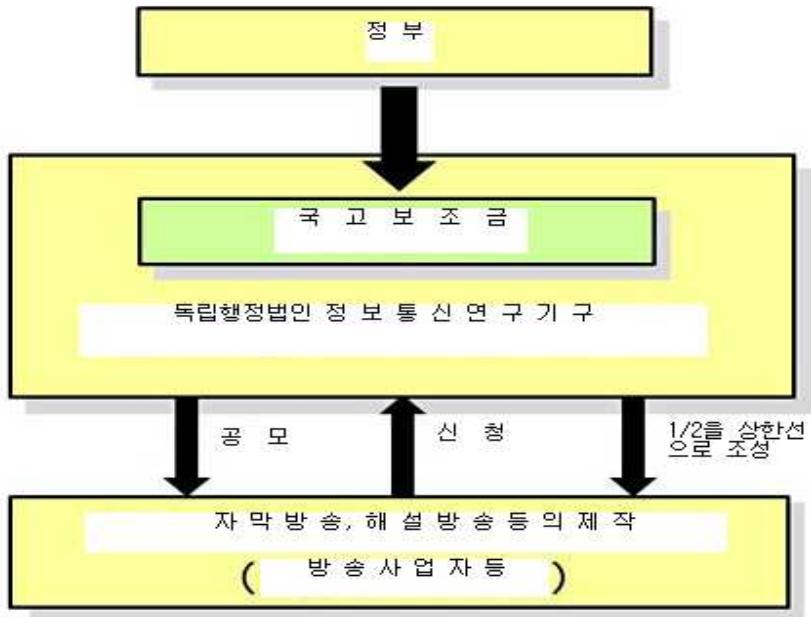
- 통신 · 방송역무를 제공하거나 개발하는 업무
- 二 통신 · 방송역무를 제공하기 위해 부수적인 공작물을 설치하는 업무
- 三 해설방송, 자막방송 기타 방송 또는 유선방송의 방송프로그램 제작 업무

**<기구에 의한 통신 · 방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진>**

제4조 독립행정법인 정보통신연구기구는 이 법률의 목적을 달성하기 위해 다음 업무를 실시한다.

- 통신 · 방송 신체장애인 이용 원활화 사업 실시에 있어서 필요한 자금을 충당하기 위해 조성금을 교부할 것
- 二 통신 · 방송 신체장애인 이용 원활화 사업에 관한 정보 수집, 조사 및 연구를 실시하여 그 성과를 제공하며, 조회 및 상담에 응할 것
- 三 제ニ호의 업무의 부대 업무를 실시할 것

[그림 2-5] 자막방송, 해설방송 조성제도 흐름



자료 : 総務省-情報バリアフリー関係施策  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/b\\_free/b\\_free02.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/b_free/b_free02.html)

한편, 1993년에 제정된 '통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 기본방침'이 1997년에 개정되었다. 개정 법률시행에 따라 방송법 관련규칙 및 전파법 관련규칙의 일부가 개정되었는데 장애인 방송정책과 자막방송 또는 해설방송을 실시하는 방송사업자의 절차를 제출 서류의 축소 등으로 간소화하였다. 개정 이전에는 TV방송사업자가 자막방송 등을 실시할 경우, 다중방송국의 면허를 취득해야했지만, TV방송국의 무선장비 변경이 수월하게 이루어지도록 면허수속을 정비하여 수속의 간소화, 제출 서류의 감소, 면허심사 수수료 및 검사수수 폐지와 같은 조치를 취한 것이다. 이를 통해서 방송사업자로 하여금 장애인을 위한 자막방송 제작 및 편성을 보다 적극적으로 유도하고자 하였다.

#### 4) 시청각장애인방송 보급 행정 지침

1997년 총무성의 전신인 우정성은 2007년까지 자막이 가능한 방송프로그램 전체에 자막을 부여하는 것을 목표로 하는 자막 방송 보급 행정 지침을 책정하였다. 이 지침에서는 2007년도 달성목표로 NHK 41.9%, 민방 키국 28.0%~37.1%를 설정하였으며(株式會社三菱總合研究所、2006), 이는 초과달성하였다.

1997년 당시 자막이 가능한 방송 프로그램은 다음 항목을 제외한 방송프로그램을 말한다.

- \* 기술적으로 자막이 불가능한 방송프로그램 (예: 뉴스, 스포츠 중계 등 생방송 프로그램)
- \* 오픈캡션, 수화 등으로 음성을 설명하고 있는 방송프로그램(예: 자막 영화, 수화뉴스 등)
- \* 외국어 프로그램
- \* 대부분이 가창이나 악기 연주로 이루어지는 음악 프로그램
- \* 권리처리상의 이유로 자막이 불가능한 방송프로그램

이후 총무성은 2008년 이후의 시청각장애인방송 보급 확대 방안을 모색하기 위해 2006년 10월부터 2007년 3월까지 <디지털방송시대 시청각장애인 방송에 관한 연구회(デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究會)>를 개최하여 2007년 3월 최종 보고서를 공표하였다. 보고서에서는 2008년부터 2017년까지의 <시청각장애인방송 보급 행정지침(視聽覚障害者向け放送普及行政の指針)>을 새로 책정할 것을 제언하였으며, 이를 토대로 총무성은 새로운 행정지침을 책정하여 공표하였다. 새로운 행정지침은 2008년도부터 2017년도까지를 목표기간으로 설정하였으며, 기술 동향 등을 고려하여 책정 5년 후 수정 검토하도록 하였다(デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究會, 2007).

자막방송에 관해서는 자막이 가능한 방송프로그램의 범위를 확대하여 제시하였고, 새로 방송하는 프로그램뿐 아니라 재방송 프로그램도 자막방송 대상으로 포함하였다. 또한 2017년까지 대상 방송 프로그램 모두에 자막을 부여할 것을 목표로 하였다. 데이터방송이나 오픈캡션에 의해 프로그램의 대부분을 설명하는 경우도 자막 방송에 포함시켰다. 해설 방송에 관한 조항은 새로 책정된 항목이다. 2007년 새로 책정된 행정지침에서는 다음의 방송프로그램을 제외한 모든 프로그램을 자막 가능 방송 프로그램 유형으로 확대하였다.

<자막이 가능한 방송프로그램은 다음의 방송프로그램을 제외한 모든 프로그램>

- \* 기술적으로 자막이 불가능한 프로그램(예: 현재 다수의 출연자가 동시에 대화를 나누는 생방송 프로그램)
- \* 외국어 프로그램
- \* 대부분이 악기 연주로 이루어지는 음악 프로그램
- \* 권리처리상의 이유 등으로 자막이 불가능한 방송 프로그램

<표 2-10> 자막방송 보급 행정지침\*

	보급목표 대상		목표	비고
	대상 시간	대상 프로그램		
NHK			2017년까지 대상 방송프로그램 전체에 자막 부여	교육방송은 가능한 목표에 가깝게 자막 부여
방송대학학원	7시 ~ 24시	자막이 가능한 모든 방송 프로그램	시청각장애인 니즈 실태를 파악하여 가능한 자막을 많이 부여	
지상파민방/ BS(방송위성)방송 (NHK제외)			2017년까지 대상 방송프로그램 전체에 자막 부여	현(縣) 방송국은 가능한 목표에 가깝게 자막 부여. 독립UHF방송 및 BS방송은 목표 연차를 탄력적으로 운영
CS(통신위성)방송 /케이블방송/전 기통신역무이용방 송			당분간 가능한 한 많은 방송 프로그램에 자막 부여	

\* 자막방송에는 데이터방송이나 오픈캡션에 의해 프로그램의 대부분을 설명하는 경우를 포함  
자료: 総務省(2007). 視聽覺障害者向け放送普及行政の指針

<표 2-11> 해설방송 보급 행정지침

	보급목표 대상		목표	비고
	대상 시간	대상 프로그램		
NHK			2017년까지 대상 방송프로그램 10%에 해설 부여	교육방송은 대상 방송프로그램의 15%에 해설 부여
방송대학학원		권리처리 상의 이유 등으로 해설이 불가능한 방송 프로그램을 제외한 모든 프로그램	시청각장애인 니즈 실태를 파악하여 가능한 해설을 많이 부여	
지상파민방/ BS(방송위성)방송 (NHK제외)	7시 ~ 24시		2017년까지 대상 방송프로그램의 10%에 해설 부여	현(縣) 방송국은 가능한 목표에 가깝게 자막 부여. 독립UHF방송 및 BS방송은 목표 연차를 탄력적으로 운영
CS(통신위성)방송/케이블방송/ 전기통신역무이용방송			당분간 가능한 많은 방송 프로그램에 해설 부여	

자료 : 総務省(2007). 視聽覺障害者向け放送普及行政の指針

새로운 행정지침에서는 2008년부터 2017년까지의 자막방송, 해설방송의 보급 목표를 정하였으며 자막방송은 대상 방송 프로그램(복수의 출연자가 동시에 이야기를 나누는 생방송프로그램 등 기술적으로 자막을 붙이기 어려운 방송프로그램을 제외한, 7시부터 24시까지의 모든 방송프로그램)에 모두 자막을 부여할 것(NHK종합, 민방 키국 5사 등), 해설방송은 대상 방송프로그램(권리처리 상의 이유 등으로 해설을 붙이기 어려운 방송프로그램을 제외한 7시부터 24시까지의 모든 방송프로그램)의 10%(NHK종합, 민방 키국 5사 등), 15%(NHK교육채널)를 해설방송으로 제작할 것 등을 목표로 하고 있다(總務省, 2011).

또한 자막방송 및 해설 방송 실시 현황을 공표하도록 규정하고 있다. 1993년부터 자막방송 및 해설방송 실시 상황을 공표하고 있으며, 2010년도 자막방송 및 해설방송 실시 현황은 다음 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 2010년도 자막방송 및 해설방송 (디지털방송) 실시 현황

	대상 방송사	<시청각장애인방송 보급 행정지침> 의 보급 목표 대상 방송 프로그램의 방송 비율	총방송시간 대비 방송시간 비율
자 막 방 송	NHK(종합)	62.2% (+9.5%)	56.2% (+8.6%)
	NHK(교육)	52.5% (+0.7%)	42.6% (+1.9%)
	도쿄 키국 5사	88.9% (-0.1%)	43.8% (-0.1%)
	오사카 준키국 4사	85.6% (-2.4%)	41.4% (+1.2%)
	나고야 광역국 4	77.5% (+2.1%)	38.5% (+0.6%)
	전국 계열 지역방송국 101사	61.2% (-1.2%)	31.4% (+1.0%)
해 설 방 송	NHK(종합)	7.6% ( - )	5.9% (+0.2%)
	NHK(교육)	11.2% ( - )	10.0% (±0.0%)
	도쿄 키국 5사	1.4% ( - )	0.6% (+0.1%)
	오사카 준키국 4사	1.0% ( - )	0.6% (+0.2%)
	나고야 광역국 4사	1.4% ( - )	0.6% (+0.2%)
	전국 계열 지역방송국 101사	0.8% ( - )	0.5% (+0.1%)

\* ( )는 전년도 대비 증감률

\* 2010년 5월 31일(월) - 6월 6일(일), 11월 29일(월) - 12월(5일) 조사

자료 : 総務省(2011). <平成22年度の字幕放送等の実績>

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01ryutsu05\\_01000012.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu05_01000012.html)

## 2. 장애인방송 평가 및 심의 관련 규정

총무성은 시청각장애인 방송 보급을 위해서 '시청각장애인 방송 노력 의무화', '자막·해설방송보급 목표 책정 및 실시 상황 공표', '자막·해설방송 제작비의 일부 조성제도' 등을 실시하면서 각 방송사업자에 의한 자율적 조치를 촉구하면서 장애인방송 실시를 확대해 왔다.

### 1) 일본 방송 프로그램 평가 및 심의 체제 개요

일본의 방송법(1950년 제정, 2010년 개정) 제3조(방송프로그램 편집의 자유)는 ‘방송프로그램은 법률이 정하는 권한에 근거하는 경우를 제외하고는 누구로부터도 간섭받거나 규율 받지 않는다’고 규정하여 방송 프로그램 편집의 자유를 보장하고 있다. 이 조항은 1950년 방송법이 제정된 이후 수차례의 개정을 거쳐 오면서도 방송법의 핵심 조항으로서 지금에 이르고 있다. 이처럼 일본의 방송은 방송법 제3조에 근거하여 방송 편집의 자유를 보장받고 있기 때문에, 외부로부터의 심의나 요청 등에 좌우되는 일 없이 자율규제와 자율편성, 자율제작을 원칙으로 하고 있다.

이와 동시에 방송법 제5조에서는 ‘방송 프로그램 편집기준’을 정하고 이에 맞추어 프로그램을 편집할 것을 규정하고 있다. 방송프로그램 편집 기준을 정하거나 변경할 때 총무성령에 의거하여 공표해야 한다고 규정함으로써, 방송사업자에게 ‘자율적으로 방송 프로그램의 적정화를 도모할 책임’을 부과하고 있다. 이러한 법적 조항에 근거하여 방송 업계에서는 ‘방송프로그램 편집기준’ 및 ‘윤리규정’ 등을 자율적으로 정하고 있으며, 각 방송사업자는 이를 준수하고 운용하고 있다.

제6조에서는 ‘방송프로그램 심의기관’을 설치하여 운영할 것을 규정하였다. 방송프로그램 심의기관은 위원 7인(TV방송에 의한 기간방송을 실시하는 방송사업자 이외의 방송사업자에 의한 방송프로그램심의기관은 총무성령에서 정하는 7인 미만의 위원) 이상으로 구성해야 하며, 학식과 경험을 지닌 자 중에서 방송사업자가 위촉하도록 하고 있다. 방송프로그램 심의기관은 방송사업자의 자문에 응하여 프로그램의 적정성 도모를 위해 필요한 사항을 심의하고, 방송사업자에게 의견을 진술할 수 있다. 방송사업자는 프로그램 편집기준이나 방송 프로그램 편집에 관한 기본 계획 등을 정하거나 변경하고자 할 때 방송프로그램 심의기관에 자문해야 하며, 방송프로그램 심의기관이 방송사업자의 자문에 답신하거나 의견을 진술한 사항에 대해서는 이것을 존중하여 필요한 장치를 강구해야 한다. 또한 방송사업자는 방송프로그램 심의기관으로부터의 답신이나 의견을 방송프로그램에 반영하기 위해 노력함과 동시에, 총무성령에 의거하여 방송프로그램 심의기관의 답신 또는 의견의 내용과 기타 방송심의기관의 의사 개요, 심의기관의 자문 및 의견에 의거하여 강구한 장치 내용 등을 공표해야 한다.

또한, 각 방송사는 자율적으로 자막방송 보급 목표계획을 책정하여 목표 달성을 위해 노력하고 있다. 2001년 10월에는 NHK 및 민방 키국 5사, 2003년에는 3월에는 오사카 준키국

4사, 2004년 7월에는 나고야 광역국 4사, TV아이치, TV오사카 등이 각각 자막 확충 계획을 책정하였다.

이처럼, 일본의 방송사업자는 방송법 및 행정지침 등에서 규정한 장애인방송 편성 노력 의무를 토대로 하여 이를 자율적으로 이행하기 위한 장치를 마련하여 시행하고 있으며, 이행 실적을 공표하고 있다.

## 2) 재면허

일본의 방송면허 유효기간은 5년이다. 방송국 재면허는 주파수 할당, 재정상황, 매스미디어 집중배제 원칙, 프로그램 장르별 편성 비율 등을 고려하여 이루어진다. 재면허를 신청할 때는 면허기간 중의 사업실적 등을 첨부해야 하는데, <방송국 개설의 기본적 기준>에 근거하여, 방송법에서 규정하고 있는 프로그램 편집에 관한 규정을 어떻게 이행해 왔는가를 증명해야 한다.

2003년 10월에는 방송국의 일제 재면허를 앞두고 총무대신이 '자막방송, 해설방송에 대해서 총무성이 정한 자막방송 보급 목표 등을 달성하기 위해 시청각 장애인을 충분히 배려한 방송프로그램을 가능한 많이 편성하도록 노력할 것'을 방송사업자에게 요청하였다. 2008년 10월 31일을 기준으로 유효기간이 만료되는 방송국의 재면허 신청을 앞두고 총무성은 방송국 면허 및 재면허 방침을 개정하여 <지상파디지털텔레비전방송국의 면허 및 재면허 방침(地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針)> 발표하였다.<sup>25)</sup>

새로 개정된 재면허 방침에서는 자막방송, 해설방송 등 시청각장애인과 고령자를 충분히 배려하는 방송프로그램을 최대한 많이 편성하기 위해 노력할 것을 요구하고 있으며, 재면허 심사 시 방송용 주파수가 부족할 경우 <지상파디지털텔레비전 방송에 관한 비교심사기준>을 토대로 심사하도록 정하였다. 비교심사기준은 크게 다섯 가지 항목으로 구성되어 있다. (1)사업계획 실시의 확실성(16점), (2)방송대상지역내의 세대 커버율(10점), (3)시청각장애인에 대한 배려(3점), (4)재해방송에 대한 대응(3점), (5)방송의 공정하고 능률적인 보급(9점) 등이다. 이중에서 (3)시청각장애인에 대한 배려 항목에서의 배점은 다음과 같다.

---

25) 2011년 7월 24일 일본의 지상파방송은 디지털 방송으로 전면 이행하였다.

<ul style="list-style-type: none"> <li>* 자막이 가능한 방송프로그램 중 자막방송비율이 1주일 방송시간 중 50%이상이며 해설방송을 실시하고 있다</li> </ul>	(3점)
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 자막이 가능한 방송프로그램 중 자막방송비율이 1주일 방송시간 중 50%이상이지만, 해설방송을 실시하지 않았다 / 자막이 가능한 방송프로그램 중 자막방송비율이 1주일 방송시간 중 30% 이상 50% 미만</li> </ul>	(2점)
<ul style="list-style-type: none"> <li>* 자막이 가능한 방송프로그램 중 자막방송비율이 1주일 방송시간 중 30% 미만</li> </ul>	(1점)

### 3. 특징 및 시사점

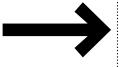
일본의 경우 방송 통신 주무부처로서 총무성이 관련 정책 및 행정지침 등을 입안하고 시행하고 있으며, 방송법에 의거하여 방송을 규제하고 있지만, 최소한의 규제와 방송사업자의 자율성을 최대한 확보하여 관련 정책이 운영되고 있다는 전통적 특징을 지닌다. 장애인 방송 관련 정책 및 운영 역시 이러한 특징을 기본 토대로 하고 있다. 일본의 장애인 방송이 보이는 특징 및 시사점을 다음과 같다.

첫째, 방송법 및 시청각장애인방송 보급 행정지침 등에서는 자막방송과 해설방송, 수화방송 등의 의무규정을 두고 있지만, 이는 어디까지나 방송사업자의 자율적인 노력 의무 규정에 그치고 있다. 방송사 재면허 시에 <지상파디지털텔레비전 방송에 관한 비교 심사 기준>을 활용하지만, 이 역시 방송용 주파수가 부족할 경우에 한하여 비교 심사를 실시한다고 제한하고 있다. 그리고 자막방송, 해설방송, 수화방송은 편성비율에 의해 평가되고 있으며, 질적 평가 또는 심의 기준, 별도의 고충 처리제도나 심의제도를 시행하지 않는다. 각 방송사가 자율적으로 자막방송 보급 목표 계획을 책정하여 시행하면서 실시 현황을 공표하도록 하고 있다. 하지만 각 방송사는 노력 규정인 장애인 방송 목표율을 초과 달성하고 있는데, 이는 일본 방송의 전통적 특징을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 장애인방송은 변화하는 미디어 환경에서 디지털 디바이드 해소를 위한 중요한 목적으로 설정되어 있으며, 장애인 방송 확충을 위한 계획과 목표는 1년 단위가 아니라 5년

또는 10년 단위의 장기적이고 종합적인 계획 하에서 실시되고 있다.

<표 2-13> 일본의 시청각장애인 대상 방송 관련 정책 시행 장치

<p>&lt;총무성의 관련 정책 및 조치&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 시청각방송프로그램의 방송노력 의무화<ul style="list-style-type: none"><li>- 시청각방송 프로그램의 방송노력 의무 창설 등을 내용으로 하는 방송법 등의 일부 개정(1997년)</li></ul></li><li>* 자막·해설방송 보급 목표 책정, 실시 상황 공표<ul style="list-style-type: none"><li>- 1997년 책정된 &lt;자막방송보급행정 지침&gt;개정 하여 2017년까지의 자막방송과 해설방송의 보급 목표를 규정한 &lt;시청각장애인대상 방송 보급 행정 지침&gt; 책정(2007년)</li></ul></li><li>* 자막·해설방송 제작비 일부 조성제도<ul style="list-style-type: none"><li>- 자막방송, 해설방송 조성제도 창설(1993년)</li><li>- 조성대상에 수화방송 추가(1999년)</li><li>- 조성대상에 수화번역영상 추가(2010년)</li></ul></li></ul>		<p>&lt;각 방송사의 자율장치를 통한 이행 촉진&gt;</p> <p>자막방송, 해설방송 확충 계획 책정하여 자율적으로 실시</p>
--	---	--

셋째, 일본의 장애인방송 유형은 자막방송, 해설방송, 수화방송을 중심으로 하고 있으며, 특히 자막방송에 초점을 맞추고 있다. 이는 자막방송이 단지 시청각장애인을 위한 복지 서비스에 그치지 않고, 고령화사회에 본격적으로 진입한 일본 사회에서 고령자들의 디지털 디바이스를 해소해야 할 필요성이 대두되었고, 또한 공항 등의 대합실과 같이 시끄러운 장소나 병원 등과 같이 텔레비전 음성을 충분히 확보하기 어려운 장소에서 텔레비전 방송을 통한 정확한 정보 전달이 필요하다는 사회적 인식이 깔려 있다고 볼 수 있다.

## 제5절 소 결

지금까지 해외 국가들의 사례를 통해 장애인방송 법제도 및 실질적인 운영방식에 대해 살펴보았다. 각 국가들은 나름대로 국가적 특성과 사회문화적, 인종적 특성에 따라 장애인 방송 및 장애인방송 검증제도를 운영하고 있었다. 각 국가별 조사에서 나타난 가장 큰 공통점은 정부기관의 적극적인 지원, 장애인방송 검증제도 실현 의지와 더불어 방송사업자의 자발적 참여가 중요시 된다는 점이라 할 수 있다. 또한 각 국가별로 장애인방송 검증제도를 실현시키기 위한 현실적인 어려움이 존재한다는 점도 확인할 수 있었다. 장애인방송 해외 사례조사를 통해 나타난 각 국가별 특성 및 합의를 정리하면 다음과 같다.

영국의 경우, 세계 방송제도 연구의 범례가 되는 국가인 만큼 체계적인 장애인방송 제도와 이를 수행할 수 있는 강체력을 가진 검증제도가 실행되고 있다고 할 수 있다. <장애인 차별금지법(the Disability Discrimination Act; DDA, 2005)>이나 <평등법(Equality Act, 2010)>을 기반으로 장애인과 사회적 소외계층에 대한 차별을 금지하는 법적 근거를 일찍 마련하였다. 더욱이 각 법은 실행코드와 같은 하위 규범들을 제정하여 실제적으로 방송사업자와 이해당사자가 적용할 수 있는 근거들을 제시하고 있다는 특징이 있다. 특히, 영국 방송의 통합규제기구로서 Ofcom의 근간이 되는 <커뮤니케이션법 2003 (Communications Act 2003)>은 시청각장애인을 위한 조항과 관련된 규약을 별도의 조항(303~308항)에 제시하고 있다. 303항은 Ofcom이 시청각 장애인에 대한 서비스 가이드라인을 제시하는 코드의 제정하고 그 코드가 제대로 준수되는지 검토해야하며, 추후 개정할 의무를 명시하고 있다. 이러한 법 조항에 의거해 Ofcom은 2008년 4월 17일 텔레비전 액세스 서비스 코드(Code on Television Access Service)를 발표하여 실행하고 있으며, 장애인과 사회적 소외계층을 폭넓게 아우르는 방송접근권에 대한 내용이라고 할 수 있다. 즉, 텔레비전 액세스 코드는 장애인뿐만 아니라 비장애인들을 포함하는 규정으로 방송영상프로그램에 접근하는 모든 시민들의 권리를 보장하기 위한 내용이라 할 수 있으며, 영국의 방송 개념인 공공 서비스 개념을 확장시켜 나가는 근거로 작동하고 있는 것이다.

텔레비전 액세스 코드에는 법령규정, 목표, 예외 프로그램, 시청자 이익, 기술적 어려움, 비용, 기타 예외(other exclusion), 시청 접유율과 매출 변화, 표현 및 기술 표준, 편성과

스케줄, 장애인차별금지법(DDA), 모니터링 준수, 검토 등에 관해 광범위하게 정의하고 있다. 특히 영국 장애인방송의 경우, 각 방송사별로 성취 가능한 기간별 비율 및 할당제를 마련하여 각 사업자들이 점진적으로 장애인방송 서비스를 확장해 나가도록 유도하고 있다고 볼 수 있다. 각 방송사들의 여건과 기술적 설비, 필요성 등을 고려하여 자막과 수화 방송 등 장애인방송 서비스에서 제외되는 프로그램도 상세히 정의하고 있다는 특징도 살펴 볼 수 있었다.

영국의 장애인 방송 검증시스템은 Ofcom을 중심으로 한 정부기관 차원과 BBC의 자체적인 검증시스템, 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 먼저 Ofcom에는 <노인과 장애인 위원회(Advisory Committee on Older and Disabled People)>라는 커뮤니케이션법 Section 21(1)에 의거한 협의 기구가 존재한다. Ofcom에 설치된 5개의 자문위원회 중 하나인 '노인과 장애인 위원회'는 12인의 위원으로 구성되며, Ofcom 이사회에 Ofcom의 노인과 장애인 관련 미디어 정책들에 대해 직접 자문을 하거나 실행에 대해 보고할 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 Ofcom은 <노인과 장애인 위원회>의 권고에 따라 1년차, 3년차, 5년차, 7년차 그리고 10년차의 자막, 화면해설, 수화방송 비율(기준)을 결정하게 된다. 이러한 내용들은 국무부가 훈령(Order)을 통해 공지하고 있으며, Ofcom은 이 훈령의 제정이나 개정 권한을 가지고 있지 않다.

Ofcom의 장애인방송 검증시스템에서 장애인방송 실행 여부를 확인한 후, 벌금 부과나 방송사업자 재면허 검토에 활용하고 있다. 장애인방송 해당 방송 사업자들은 장애인방송 물 제작 의무 준수 여부와 분기별 서비스 제공 현황을 2005년 1월 1일을 기준으로 Ofcom이 제공하는 양식에 따라 제출하여야 한다. 또한 모든 프로그램에 관련된 장애인 방송제작물 방송개시 후 60일간 동안 음성과 영상을 포함한 녹음·녹화를 하여야 하고 Ofcom이 요청할 시 기록된 내용물을 제공하거나 복사본을 제출하여야 하는 의무를 가지고 있다. 또한 Ofcom은 분기마다 관련 실적 보고서를 요구할 수 있으며 장애인 방송서비스 달성여부를 온라인과 연차보고서를 통해 정보를 공개하여 장애인방송 서비스 실행여부에 어느 정도의 강제성을 부여하고 있다.

영국 방송제도에서 독자적 위치를 점유하고 있는 BBC의 경우, 공영방송으로서 장애인 방송 서비스에 적극적인 행보를 보이고 있는 것으로 판단된다. 이는 평등과 다양성 전략이란 용어로 요약된다. BBC는 BBC 트러스트를 통해 불만처리 시스템을 운영하고 있는데

여기에는 장애인방송 뿐만 아니라 비장애인 방송전반을 포함하는 내용을 다루고 있어 공공서비스 방송으로서의 BBC를 잘 보여 주고 있다. BBC 트러스트가 2011년 10월에 발표된 <E3 BBC Complaints framework, Procedure no.1: Editorial complaints and appeals procedures>에는 상세하게 불만처리를 접수하는 과정이 설명되어 있다. 시청자의 불만이 접수되면 시청자는 웹사이트를 통해 BBC의 답변을 받고, 민원이 처리되는 과정을 확인할 수 있는데 불만처리 과정은 총 3단계로 이루어져 있다. 이밖에 BBC는 BBC iPlayer Signzone을 활용하고 있다. 이는 미디어융합시대에 적합한 웹을 통한 방송접근 방법이라 할 수 있는데 BBC의 장애인을 포함한 다양성 및 접근성 정책을 확인할 수 있는 서비스라 할 수 있다. 사실, 장애인의 미디어에 대한 원활한 접근 여부는 사회적 소외계층의 미디어 활용, 디지털 격차 등의 문제와 매우 밀접한 관계에 있다. 장애인의 커뮤니케이션 접근성은 커뮤니케이션 전반의 다양성을 판가름할 수는 잣대가 되기 때문이다. iPlayer Signzone는 자막, 광고 또는 BSL을 통해 시청각 장애인이 BBC의 모든 프로그램에 쉽게 접근할 수 있는 창고와 같은 역할을 수행한다고 할 수 있다. 또한 BBC는 제작하는 모든 텔레비전 프로그램에서 자막(subtitling) 서비스를 실시하고자 하는 목표를 가지고 있으며 실제로 현재는 거의 모든 프로그램에서 자막서비스가 가능하다. BBC가 내세우는 평등과 다양성 전략 목표는 새로운 방송프로그램과 서비스를 개발하는 시점부터 시간이 흐른 후에도 동일하게 접근가능성을 보장하는 것으로 요약될 수 있으며, 가능한 많은 사람들에게 그 혜택이 돌아가도록 노력해야 한다는 것으로 요약할 수 있다. BBC는 영국방송에서 차지하는 위상과 역할, 사회적 책무성에 기인하여 장애인방송을 활성화하고 실행여부를 자체 검증하려는 노력을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 미국의 경우 장애인방송제도와 활성화는 장기간 제자리걸음을 하고 있었다. 그러나 2010년 21세기통신영상접근법(The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA)이 의회를 통과하면서, 장애인의 텔레커뮤니케이션 권리를 보장하기 위한 법적 근거가 강화되었다. 21세기 장애인통신영상접근법은 장애를 가진 모든 미국인들이 통신과 TV 서비스에 접근할 수 있도록 보장한 1980년대 1990년대의 법률들을 계승하고 있으며 보다 확장되었다고 볼 수 있다. 21세기통신영상접근법에는 장애인들이 광대역 방송, 디지털 방송, 모바일 혁신에 보다 용이하게 접근할 수 있는 방안들이 포함되어 있다. 21세기통신영상접근법은 디지털방송시대에 장애인들이 인터넷을 중심으로 한 방

송통신서비스를 이용하여 다양한 영상프로그램에 접근할 수 있는 길을 열어두었다고 할 수 있다. 또한, CVAA는 화면해설방송에 대한 규정과 수정사항이 포함되어 있기도 하다. CVAA는 화면해설방송을 다시 의무화하여 시청각장애인들의 영상프로그램에 대한 접근을 보다 강화하였다. 방송시장 규모, 분기별 할당량, 재송신의 경우, 방송 성격에 따라 각 방송사업자가 준수해야할 기준을 설정하였다.

미국의 장애인방송 서비스의 실행, 감독 기관은 FCC로 폐쇄자막, 화면해설, 수화방송 등에 대한 기준을 제시하고 있다. 특히 FCC의 소비자 및 정부 업무국(Consumer & Governmental Affairs Bureau) 내의 장애인권사무소(The Disability Rights Office: DRO)에서 담당하고 있다. 장애인권사무소는 관계 법령에 따라 장애인의 텔레커뮤니케이션 기기 및 서비스에 접근 등의 통신 서비스와 긴급정보 접근권과 폐쇄자막, 화면해설과 같은 방송 서비스 등 장애인과 관련된 텔레커뮤니케이션 전반에 관한 문제를 담당하고 있는 부서이다. 장애인권사무소는 또한 다른 행정부서나 사무소, 소비자, 사업자 그리고 장애인과 관련된 분야에서 요구하는 경우 전문적인 정보와 협조를 제공하고 있다. 나아가 장애인 정책의 발전을 위해 필요한 경우 입법을 제안하며, 관련된 의제와 문서 등을 재검토하고, 장애인들이 커뮤니케이션을 할 수 있도록 보장하기 위해 정책을 제안하고, 권고를 발전시키기 위해서 다른 부서와 협력한다. 그리고 장애인이 커뮤니케이션 서비스 및 기술에 접근할 수 있도록 하기 위한 FCC의 목표를 지원하기도 한다. 비디오 해설이나 자막 조항들을 준수하지 않을 경우, 위반 조항들을 근거로 FCC에 제소할 수 있는 권한도 가지고 있다.

또한 FCC는 <21세기통신영상접근법>에 따라 비디오 프로그래밍 접근성 위원회(VPAAC)를 구성하여야 한다. VPAAC는 기존 텔레비전 자막을 인터넷 동영상의 폐쇄자막으로 제공하거나 텔레비전의 화면해설 방송을 인터넷 프로토콜이나 디지털 텔레비전 방송에 지원하고 시청각 장애인이 긴급한 비상상황의 정보를 인터넷과 디지털 방송을 통해 전달받을 수 있도록 여러 가지 방안들을 구상하고 개발해야 하는 권한과 책임을 가지고 있는데, 4개의 실무그룹은 한시적인 조직 성격을 가지고 있다. 또한 VPAAC는 각각의 임무에 대한 완료시간(deadline)을 정해 각 사업자들이 실행하도록 독려하고 일정이나 진행 사항을 각 사항에 따라 시기별로 FCC에 제출해야 하는 의무를 가지고 있다.

FCC는 각 방송사업자 별로, 화면해설방송 비율, 자막방송 비율을 산정하여 적용하는데 특히 다인종·다문화·다언어 국가인 만큼, 언어별로 쿼터제를 적용하는 특징을 가지고 있

다. 또한 FCC는 화면해설방송을 시행하는 2012년 이후 2년 동안 화면해설방송의 시행상태, 전개과정, 효과, 비용 등을 조사하여 의회에 보고해야 하며 이를 통해, 장기적으로 화면해설방송의 의무화에 대한 필요성 여부도 논의하여야 할 의무를 가진다. 나아가 FCC는 자막방송이나 화면해설방송 등 장애인방송 서비스가 원활하게 이루어지지 않을 경우, 각 방송사업자들이 서비스를 개선하여 소비자의 의견을 청취하고 개선할 수 있도록 규정하고 있어서 소비자들은 불만이 있을 경우 각 방송사의 의견청취란이나 FCC의 담당 웹사이트를 통해 신고할 수 있다. 최근 FCC는 자막방송에 관련된 조사를 수행하면서 몇 가지 검토기준을 상정하여 보다 질 좋은 자막방송서비스 제공을 위한 검토 작업을 수행하기도 했는데 여기서 중요시 되는 문제가 바로 자막방송의 질적 측면을 고려하느냐의 여부가 중요한 문제로 부각되기도 했다. 철자, 문법, 위치 등의 자막방송의 질적 기준을 마련할 경우에 방송사업자들에게 가중되는 부담과 비용, 각 방송사업자들의 형평성, 생방송과 녹화방송의 차별성 등에 대해서도 재검토할 필요성이 제기되었다. 자막방송에 대한 정확성과 질의 문제, 비용의 문제와 더불어, 자막방송 전송의 기술적 해결과 모니터링 절차의 문제도 또한 고려대상에 포함되었다. 방송사가 자막방송서비스를 제공하여도 전송기술의 문제로 종종 소비자에게 전달되지 못하는 경우가 존재하기 때문에 각 방송사가 자체적으로 모니터링 하여 자막방송의 전달 여부를 확인해야 하는가의 문제라든지, 전송에 실패했을 경우 어느 정도의 벌금을 부가해야 하는지, 다채널비디오제공사업자들에게도 자막방송 이행보고서를 제출하도록 의무화할 것인지 등 자막방송의 기술적, 절차적, 제도적 문제에 대해 논의되고 있는 실정이라 할 수 있다.

셋째, 호주의 경우 브로드밴드 정보통신 디지털 경제성(Department of Broadband, Communication and the Digital Economy: DBCDE)이 장애인방송에 관한 정책을 수립, 집행, 관리하는 정부부처로서 주도적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 호주의 전반적인 장애인방송 제도는 영국의 제도를 본보기로 하여 규정되고 수행되는 특징을 가지고 있다. 호주 장애인방송과 관련한 주요 법제는 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992: BSA)과 차별금지법( Disability Discrimination Act 1992: DDA)으로, 규제 감독기관인 호주통신미디어청(Australian Communications and Media Authority: ACMA)이 방송서비스법을 토대로 방송과 통신에 대한 규제를 담당하고 있으며, 호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission: AHRC)는 차별금지법을 토대로 차별에 사안을

담당한다고 볼 수 있다. 특히 호주 인권위원회는 차별금지법에 따라 장애인방송 접근권에 대한 차별적 대우 관련 불만사항을 접수하는 권한을 위임받았다.

호주는 장애인방송 서비스를 프로그램 유형과 방송사업자 면허 유형에 따라 차등 적용하고 있다. 자막방송의 경우 주요 언어가 영어가 아닌 프로그램이나 가사 없는 음악 프로그램, 연장 편성된 스포츠 생중계 등의 프로그램 성격을 고려하며, 방송 면허 사업자의 면허 유형에 따라 자막방송의 예외가 결정된다. 호주는 지상파 방송과 유료 케이블 방송사간에 자막이나 해설방송의 의무 규정을 달리 적용한다. 지상파방송 사업자는 프라임타임 시간대(오후 6시~10시 30분)에 방영되는 모든 텔레비전 프로그램과 프라임타임 시간대 외의 뉴스 및 시사문제 프로그램에서 자막방송을 이행해야 하며, 이러한 사항들을 이행해야 할 의무를 상업 텔레비전 방송 허가 조건으로 규정하는 등, 자막방송을 지상파 방송에 대한 의무규정으로 명시하고 있다. 유료방송 사업자에 대해 방송서비스법은 자막방송을 필요조건으로 의무화하지 않고 있으나 유료 방송사업자들은 호주인권위원회와의 협약을 조정하여 점차 자막방송을 실시하는 채널들이 증가하고 있는 점도 확인할 수 있다. 호주도 다른 국가들과 마찬가지로 기간별로 할당제를 두어 점진적으로 장애인방송서비스를 확대 시켜나가는 전략을 사용하고 있는 것으로 보인다.

호주의 지상파TV 상업방송 실행 규칙(Commercial Television Industry Code of Practice) 7.5절은 방송사업자들의 규칙과 불만처리절차에 관해 방송을 통해 정기적으로 알려주어야 하는 것을 의무화하고 있다. 방송사업자들은 자막방송에 대한 불만처리절차에 관해 1월1일부터 12월 31일까지 360회 방송해야 하며, 그 형식은 폐쇄자막방송으로 이루어져야 한다고 밝히고 있다. 호주통신미디어청은 방송서비스법 규정에 따라 방송사업자들에게 부과된 자막방송의 의무 불이행에 대한 불만을 처리하는데 시청자로부터의 불만사항이 접수된 지 지상파방송은 30일 이내, 유료방송은 60일 이내에 방송사업자가 신청인에게 응답하지 않으면, 해당 청구는 호주통신미디어청으로 이전되어 처리되는 절차를 가지고 있다. 호주통신미디어청은 청구된 불만내용을 평가하여 관련 규칙 위반 여부를 판단하며, 위반사항이 발견되면 해당 방송사업자에게 규칙 준수를 명령할 수 있다. 여기서 해당 방송사업자가 시정하지 않는다면 사안에 따라 벌금을 부과할 수도 있다. 최근 호주에서도 자막방송 등 장애인 방송의 질에 관한 문제가 대두되고 있다. 생방송 동시 자막화, 초탈자, 문법, 위치와 색상 등 자막방송의 품질 표준화를 위해 “품질 가이드라인”이 제정되었지만

아직 공식적 구속력은 없는 상태이다. 호주에서도 자막의 품질 및 화면해설 방송의 질 제고, 방송사업자의 투명하고 책임 있는 불만처리절차 수립이 중요한 이슈로 부각되고 있는 실정이라 할 수 있다.

넷째, 일본의 경우는 2004년 개정된 장애인 기본법, 2010년 개정된 방송법, 그리고 신체장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 법률에 의거해 장애인방송 제도가 시행되고 있다. 2010년 개정된 <신체장애인의 편의 증진에 기여하는 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업 추진에 관한 법률>은 사회 경제의 정보화로 인해 신체장애인의 전기통신이용 기회를 확보할 필요성이 높아짐에 따라, 통신·방송역무 이용에 관한 신체장애인의 이용 증진을 도모하고, 정보화의 균형 발전에 기여할 것을 목적으로 한다. 이 법에서는 시청각 장애인의 통신·방송역무 이용 증진에 관한 기본 방향, 통신·방송 신체장애인 이용 원활화 사업의 내용에 관한 사항, 기타 통신·방송의 신체장애인 이용 원활화 사업을 추진함에 있어 고려해야 할 중점사항 등에 관한 기본방침을 제시하고 있다. 2008년 새로운 시청각장애인방송 보급 행정 지침은 2008년도부터 2017년도까지를 목표기간으로 설정하여, 기술 동향 등을 고려하여 책정 5년 후 수정 검토하도록 하였는데, 자막방송에 관해서는 자막이 가능한 방송프로그램의 범위를 확대하여 제시하였고, 새로 방송하는 프로그램뿐 아니라 재방송 프로그램도 자막방송 대상으로 포함하였다. 또한 2017년까지 대상 방송 프로그램 모두에 자막을 부여할 것을 목표로 하였다. 데이터방송이나 오픈캡션에 의해 프로그램의 대부분을 설명하는 경우도 자막 방송에 포함시켰다. 해설방송에 관한 조항도 새롭게 부가되었다.

일본의 총무성은 7인 이하의 위원으로 구성된 심의기관을 운영하도록 하고 있는데, 장애인방송과 관련해서는 '자막방송, 해설방송에 대해서 총무성이 정한 자막방송 보급 목표 등을 달성하기 위해 시청각 장애인을 충분히 배려한 방송프로그램을 가능한 많이 편성하도록 노력할 것'을 방송사업자에게 요청하였다. 2008년 방송국의 재면허와 관련해서는 총무성은 방송국 면허 및 재면허 방침을 개정하여 자막방송, 해설방송 등 시청각장애인과 고령자를 충분히 배려하는 방송프로그램을 최대한 많이 편성하기 위해 노력할 것을 요구하고 있다. 일본은 방송법 및 시청각장애인방송 보급 행정지침 등에서는 자막방송과 해설방송, 수화방송 등의 의무규정을 두고 있지만, 이는 어디까지나 방송사업자의 자율적인 노력 의무 규정에 그치고 있다는 특징을 들 수 있다. 특히, 장애인방송은 변화하는 미디어

환경에서 디지털 디바이드 해소를 위한 중요한 목적으로 설정되어 있다는 점이 특징적이다. 이는 자막방송과 같은 장애인방송이 단지 시청각장애인을 위한 복지 서비스에 그치지 않고, 고령화사회에 본격적으로 진입한 일본 사회에서 고령자들의 디지털 디바이스를 해소해야 할 필요성이 대두되었기 때문이고 자연재해 등 재난방송을 위한 효과적인 대비책으로 인식되고 있기 때문이라 할 수 있다.

이와 같이 4개의 해외 사례를 통해 살펴본 장애인방송 제도와 활성화 대책은 각 국가별 유사성을 가지고 있지만, 정치적, 사회문화적 특수성이 기인한 제도의 활용을 살펴 볼 수도 있다. 여기서 몇 가지 시사점을 찾는다면 첫째, 장애인방송 제도를 효과적으로 실행시키고 활성화하기 위해서는 각 국가별로 정부기관의 개입이 중요한 동기로 작용할 수 있다. 자막, 해설방송, 수화방송과 같은 대표적인 장애인방송 서비스의 활성화를 위해서는 제도적 절차를 체계적으로 마련하고 검증하는 시스템을 강구할 필요성이 제기된다는 것이다. 특히 모든 국가의 사례에서 볼 수 있듯이 방송의 공공성을 확보하기 위해서는 방송사업자에게만 맡기는 자율적인 실행만으로는 한계가 있다는 점이다. 미국의 경우, 권고사항이었던 장애인 방송 제작물이 2010년 법안을 계기로 다시 법적 효력을 가진 사안으로 인정되었다는 점은 중요한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

둘째, 각 국가별 사례에서 보듯, 방송사업자들의 상황을 고려하려 점진적이고 체계적으로 그 대상과 범위를 확대시켜나가는 노력이 필요할 것으로 보인다. 담당기관에서는 정기적으로 연구조사를 수행하여 장애인방송 서비스 개선을 위한 학술적이고 종합적인 실행계획을 마련할 필요성이 대두된다. 거의 모든 나라에서 방송사업자의 유형, 기술적 조건, 프로그램의 성격, 지형적 조건 등을 고려하여 점진적으로 확대시켜 나가는 방안을 적용하고 있다.

셋째, 장애인방송 현실화와 활성화를 위한 투명한 검증제도나 불만처리 기관의 설립이 중요한 문제로 대두된다. 영국이나 미국의 경우, 장애인과 사회적 소외계층을 위한 전담 기구가 구성되어 활동 중이다. 그 밖의 국가에서도 그 필요성을 논의하고 준비하는 움직임을 보이고 있다. 특히, 장애인방송 가이드라인과 같은 실제적인 지침을 마련하여 각 방송사들이 자체적으로 적용할 수 있는 길을 열어두어야 함을 알 수 있다. 또한 기구를 구성하는데 있어 사회 각계각층의 대표성을 가진 구성원이 참여하여 다양한 의견이 논의될 수 있는 상설기구로의 구성을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 관련 유관 단체들의 협력 또한 중요하게 대두된다. 정부, 방송사업자, 장애인단체, 학계 등 여러 단체들의 정책적 협의를 이끌어낼 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 해외 사례와 같이, 방송환경, 장애인 방송 서비스 현황, 불만처리 등을 통계화하여 정책에 활용할 수 있는 데이터베이스의 구축과 지속적인 조사연구도 필요하다. 또한 다인종, 다언어, 다문화 국가인 미국의 사례에서 보듯 다문화적 환경을 고려한 연구도 병행할 필요성이 제기 된다고 할 수 있다.

마지막으로 여러 국가에서 장애인방송의 품질에 관한 이슈가 최근 대두되고 있다. 미디어 융합시대에 기술적으로 가능한 다양한 미디어를 활용하여 장애인방송 서비스에 대한 접근성을 높이는 한편, 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 제고를 위한 개선방안들을 장애인 방송 제작 가이드라인에 적용할 필요성이 증대되고 있는 것이다.

## 제3장 국내 장애인방송 정책 및 평가 검증 실무 현황

### 제1절 국내 장애인방송 편성 평가 현황

국내 장애인방송 편성 평가는 방송통신위원회, 보건복지부, 국가인권위원회와 같은 국가기관에 의한 제도적 규제, 장애인의 권익보호를 목적으로 하는 장애인 단체에 의한 모니터링 그리고 각 방송사의 방송강령, 편성규약 등에 따른 자율규제로 이루어지고 있다.

여기에서는 규제의 각 주체별로 어떠한 법률적 근거 혹은 목적으로, 그리고 어떠한 방식과 내용으로 장애인방송 편성에 대한 평가를 실시하고 있는지를 살펴보았다. 그리고 2011년 말 방송통신위원회에서 발표한 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시'의 내용도 함께 검토하였다.

#### 1. 방송통신위원회

방송통신위원회는 장애인방송편성 규제를 주관하는 주무기관으로써 법률에 의해 매년 방송평가 세부기준을 발표하고 편성영역에 '장애인 시청지원 프로그램 편성 평가' 기준을 제시하고 있다. 그리고 이를 토대로 방송사업자의 장애인방송 편성 및 평가를 시행해왔다. 그러나 2011년 말 장애인방송 편성과 평가의 실효성을 제고하고자 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시'를 발표하였는데 이는 장애인방송시청보장위원회를 중심으로 장애인방송 편성에 대한 평가를 하는 방안이다.

여기에서는 2011년까지 이루어져 왔던 방송평가를 통한 장애인방송 편성 평가와 2012년부터 시행되는 장애인방송시청보장위원회를 통한 편성 평가 내용으로 나누어 살펴보았다. 방송평가를 통한 장애인방송편성현황은 법적 근거, 평가 내용, 방송평가에 대한 논의로 나누어 살펴보았다. 장애인방송시청보장위원회를 통한 편성 평가 내용은 장애인방송시청보장위원회의 직무와 장애인방송 편성 평가 내용에 대한 고시안을 중심으로 살펴보았다.

## 1) 방송평가를 통한 장애인 방송편성 평가

### (1) 장애인방송 편성 평가 근거

방송통신위원회의 장애인방송 편성 및 평가와 관련한 법적 근거는 방송소외계층의 방송 접근권을 위한 지원을 명시한 「방송법」 제69조(방송 프로그램의 편성 등)제8항 및 제9항, 수화·폐쇄자막·화면해설 등 장애인의 방송접근권 보장 범위<sup>26)</sup>를 규정한 「방송법 시행령」 제52조(장애인의 시청지원), 방송평가위원회 운영에 관한 「방송평가에 관한 규칙」, 「장애인방송 접근권 보장에 관한 고시」 등이다. 이러한 법률에 의거하여 방송통신위원회는 장애인방송편성에 대한 평가를 매년 시행하고 있다.

관련 법규가 규정하고 있는 세부 내용을 살펴보면, 방송법 제33조(심의규정)는 방송통신심의위원회가 방송의 공공성을 심의하기 위해 심의규정에 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항이 포함되도록 명시하고 있으며, 제69조(방송프로그램의 편성 등)는 방송프로그램 편성에 있어 장애인의 시청을 도울 수 있도록 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 의무사항으로 정하고 있으며(2011. 7. 14 개정) 필요한 경우 방송통신위원회는 그 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있도록 하였다. 아울러 방송법 시행령 제52조(장애인의 시청지원) 및 방송통신위원회 규칙 제20조(장애인의 시청지원)에 장애인방송 프로그램 및 방송사업자의 범위를 규정하고 있다.

<표 3-1> 방송법 장애인방송 편성 방송관련 법규

법률명	관련 조항	
방송법 제33조 (심의규정)	① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정(이하 "심의규정"이라 한다)을 제정·공표하여야 한다. ② 제1항의 심의규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 7. 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항	

26) 장애인 접근권 보장 프로그램의 범위는 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송프로그램, 「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램, 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램, 그리고 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램 등이다.

	제69조 (방송 프로그램의 편성 등)	<p>⑧ 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 하며, 필요한 경우 방송통신위원회는 그 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다.&lt;개정 2011.7.14&gt;</p> <p>⑨ 제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.&lt;신설 2011.7.14&gt;</p>
방송법 시행령	제52조 (장애인의 시청지원)	<p>① 법 제69조제8항에 따라 방송사업자는 장애인의 시청을 돋기 위하여 방송프로그램에 대하여 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 방송프로그램을 제외한 방송프로그램의 경우에는 방송통신위원회가 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 장애인방송을 하여야 하는 비율을 정하여 고시할 수 있다.&lt;개정 2011.10.14&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송프로그램</li> <li>2. 「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램</li> <li>3. 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램</li> <li>4. 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램</li> </ol> <p>② 법 제69조제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 사업자는 다음과 같다.&lt;신설 2011.10.14&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자</li> <li>2. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자</li> <li>3. 법 제9조제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외한다)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자</li> <li>4. 법 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자</li> </ol> <p>③ 장애인방송의 제공에 필요한 기준과 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 이 경우 방송통신위원회는 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다.&lt;신설 2011.10.14&gt;</p>
방송 통신 위원회 규칙	제20조 (장애인의 시청지원)	<p>영 제52조제3호에서 "방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램"이라 함은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부정책발표 등 국민적 관심도가 크다고 판단되는 방송프로그램</li> <li>2. 장애인시청자의 정보접근에 필요하다고 판단하여 방송통신위원회가 요청하는 방송프로그램</li> </ol>

한편, 방송통신발전기본법은 제3조(방송통신의 공익성·공공성 등)에 국가와 지방자치단체는 방송통신의 공익성·공공성에 기반을 둔 공적 책임을 완수하기 위하여 장애인을 포함한 사회적 소수 또는 약자계층 등의 방송통신 소외 방지를 규정하고 있으며, 제7조(방송통신의 발전을 위한 시책 수립)에서는 경제적, 지리적, 신체적 차이 등에 따른 소수자 또는 사회적 약자가 방송통신에서 불이익을 받거나 소외되지 않도록 구체적인 지원방안을 수립하여 시행하는데 방송통신위원회를 주체로 정하고 있다. 방송통신의 진흥을 지원하기 위한 방송통신발전기금을 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원 사업에 사용하도록 하고 있다.

<표 3-2> 방송통신발전기본법 장애인방송 편성 방송관련 법규

법률 명	관련 조항	
방송 통신 발전 기본법	제3조 (방송통신의 공익성·공공 성 등)	국가와 지방자치단체는 방송통신의 공익성·공공성에 기반을 둔 공적 책임을 완수하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하도록 노력하여야 한다. 4. 사회적 소수 또는 약자계층 등의 방송통신 소외 방지
	제7조 (방송통신의 발전을 위한 시책 수립)	② 방송통신위원회는 경제적, 지리적, 신체적 차이 등에 따른 소수자 또는 사회적 약자가 방송통신에서 불이익을 받거나 소외되지 아니하도록 구체적인 지원 방안을 수립·시행하여야 한다.
	제26조 (기금의 용도)	① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다. 10. 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원

## (2) 장애인방송 편성에 대한 평가 내용

장애인방송 편성에 대한 평가는 방송평가의 일부분으로 시행되어 왔다. 방송평가는 방송통신위원회에서 방송프로그램의 질적 향상과 방송의 공적 책임을 확보하기 위하여 방송법 제31조 및 동법 제17조제3항 제1호, 방송평가에 관한 규칙에 따라 매년 실시해왔다. 방송평가는 내용영역, 편성영역, 운영영역 등에 관한 종합평가를 실시하게 되는데 그 결과를 해당 사업자의 재허가 및 재승인 심사에 반영하고 있다. 내용영역에서는 방송프로그램의

품질, 자체심의 운영실적, 방송심의 관련 제 규정의 준수 등을 평가하며, 편성영역에서는 법적 편성비율 준수여부, 어린이·장애인 프로그램·재난방송 등에 대한 편성의 적절성을 평가하고, 운영영역에서는 경영적정성, 재무건전성, 인적자원·기술에 대한 투자, 방송법 등 관계법령 준수 여부 등을 평가하고 있다. 평가 대상사업자는 방송평가에 관한 규칙 제 12조에 따라 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 보도·홈쇼핑에 방송채널사업자이다.

장애인방송 편성과 관련된 내용을 살펴보면, 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가는 사회기여 프로그램 편성<sup>27)</sup>으로 규정되어 있으며 장애인 시청지원 방송프로그램에 대한 개념 정의는 다음과 같다. 자막방송 프로그램은 청각 장애인들을 위해 텔레비전 프로그램의 청각메시지를 전자코드 형태로 변환 전송하여, TV화면에 자막으로 나타나게 하는 서비스를 실시하는 프로그램을 말한다. 수화방송 프로그램은 청각 장애인들을 위해 화면 안에 또 하나의 분리된 화면(Picture in Picture)을 통해 프로그램의 청각메시지를 수화로 통역하는 서비스를 실시하는 프로그램을 말한다. 그리고 화면해설방송 프로그램은 시각장애인들을 위해 프로그램 인물들의 행동, 의상, 몸짓 및 기타 장면의 상황변화 요소들을 음성으로 설명하는 서비스를 실시하는 프로그램이다.

지상파방송사업자와 종합편성사업자는 자막방송, 수화방송, 화면해설방송의 편성비율을 구분하여 각각 배점을 하고 있으며, 종합유선방송사업자(SO)와 위성방송사업자는 지상파 방송 재전송시 장애인방송 신호 누설 여부와 자체채널 장애인 방송 편성실적으로 구분하여 각각 배점하고 있다. 보도 분야와 홈쇼핑 방송채널사업자(PP)는 자체 채널에서 장애인 방송 편성실적에 배점을 하고 있다.

---

27) 사회기여 프로그램 편성에는 장애인 시청지원 프로그램 편성 외에 어린이 프로그램 편성과 재난방송 편성 및 운영현황 등이 방송사 유형별로 다르게 포함되어 있다.

<표 3-3> 방송사 유형별 평가척도 및 평가 세부기준

평가척도	세부기준	지상파 TV	SO · 위성	종합 편성채널	보도 및 홈쇼핑 PP
		60점	20점	35점	10점
자막방송 편성비율	70%를 만점으로 9등급 평가 (<표 3-4> 참조)	24점	-	14점	-
수화방송 편성비율	5%를 만점으로 9등급 평가 (<표 3-5> 참조)	12점	-	7점	-
화면해설방송 편성비율	5%를 만점으로 9등급 평가 (<표 3-5> 참조)	24점	-	14점	-
장애인시청 지원	지상파방송 재전송시 장애인방송 신호 누설여부 (누설시 0점/ 아닐 경우 만점)	-	10점	-	-
	자체채널 장애인방송 편성실적(<표 3-6> 참조)	-	10점	-	10점

자료 : 방송통신위원회 편성평가정책과 <방송평가에 관한 규칙><sup>28)</sup>

구체적으로 살펴보면 지상파방송사업자는 편성영역 300점 중 장애인 시청지원 프로그램 편성에 대한 평가가 60점(20%)이며, 종합편성채널은 편성영역 215점 중 35점(16.3%)이다. 이 중 자막방송과 화면해설방송의 편성비율에 대한 배점이 수화방송 편성비율에 대한 배점의 2배이다. 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 내용 및 편성영역 200점 중 20점(10.0%), 보도 분야 방송채널사업자는 내용 및 편성영역 250점 중 10점(4.0%), 홈쇼핑분야 방송채널사업자는 내용 및 편성영역 200점 중 10점(5.0%)이다.

구체적인 배점방식은 지상파방송(TV)의 경우, 장애인 시청지원 프로그램(자막방송, 수화방송, 화면해설방송)의 편성 실적을 평가한다. SO/위성의 경우, 지상파방송 재전송시 장애인방송신호 누설여부를 입증할 수 있는 자료 확인을 통해 평가한다. 예를 들어 지상파방송 재전송 캡처 화면 등인데, 단 지상파방송재전송의 대상은 KBS1 또는 EBS에 한정하고 있다. 보도 및 홈쇼핑 PP의 경우, 자체 채널의 장애인방송프로그램 편성 실적만을 평가

28) 이 글에 제시된 장애인방송 편성 평가 기준은 '방송평가에 관한 규칙' 2010년 개정안에서 수정된 내용이며, 이 내용은 2012년 방송평가부터 적용된다.

하고 있다. 한편, 수중계가 없는 독립지역방송사의 경우, 자막방송은 50%를, 수화방송 및 화면해설방송은 각각 2.5%를 만점으로 평가한다.

<표 3-4> 자막방송 편성비율에 따른 배점표

자막방송 편성비율	70% 이상	70% 미만 62% 이상	62% 미만 54% 이상	54% 미만 46% 이상	46% 미만 38% 이상	38% 미만 30% 이상	30% 미만 22% 이상	22% 미만 14% 이상	14% 미만
점수	24점	21점	18점	15점	12점	9점	6점	3점	0점

<표 3-5> 수화/화면해설방송 편성비율에 따른 배점표

수화/ 화면해설방송 편성비율	5% 이상	5% 미만 4.2% 이상	4.2% 미만 3.5% 이상	3.5% 미만 2.8% 이상	2.8% 미만 2.1% 이상	2.1% 미만 1.4% 이상	1.4% 미만 0.7% 이상	0.7% 미만 0% 이상	0%
수화방송	12점	10.5 점	9점	7.5점	6점	4.5점	3점	1.5점	0점
화면해설방송	24점	21점	18점	15점	12점	9점	6점	3점	0점

<표 3-6> 장애인 시청지원에 따른 배점표

장애인 시청지원 프로그램 편성실적	주당 1시간 이상 편성	주당 30분 이상 편성	편성실적 없음
SO·위성 PP(보도), PP(홈쇼핑)	10점	5점	0점

### (3) 방송통신위원회의 장애인방송 편성평가에 대한 논의

방송통신위원회에서 시행하고 있는 장애인방송 편성 평가에서 가장 심각하게 논의되고 있는 문제는 방송평가의 기준이 장애인방송 의무편성 비율이라는 것이다. 현재 장애인방송 의무편성 비율의 평가 점수는 상당히 높은 편이다. 지상파 방송사 채널별 장애인방송 편성 평가 점수를 살펴보면 2007년 KBS1을 제외한 모든 방송사업자의 점수가 45점 이하

였으나 2011년에는 KBS2와 OBS를 제외하고 모두 57점 이상의 높은 점수를 받아 매년 꾸준히 증가해오고 있음을 알 수 있다. 따라서 외형적으로 볼 때는 장애인방송의 편성이 원활하게 이루어지고 있으며, 그 성과도 크다고 판단할 수 있다.

<표 3-7> 지상파 방송사 채널별 장애인방송 편성 평가 점수

평가 항목	채널	채널별 평가점수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
장애인 프로그램 편성(60)	KBS1	52.5점	58.5점	60점	60점	58.5점
	KBS2	33점	42점	42점	39점	42점
	MBC	45점	45점	54점	51점	57점
	SBS	45점	51점	51점	57점	57점
	EBS	42점	30점	28.5점	51점	60점
	지역민방 (9개사 평균)	42.17점	52.5점	53점	54.8점	57.5점
	OBS	-	-	6점	12점	36점
평가척도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자막방송 편성비율(24점) : 50%를 만점으로 9등급 평가</li> <li>- 수화방송 편성비율(24점) : 5%를 만점으로 9등급 평가</li> <li>- 화면해설방송 편성비율(12점) : 50%를 만점으로 9등급 평가</li> </ul>					

\* KBS 각 지역총국 및 각 지역MBC의 평가점수는 반영하지 않음.

자료 : 방송통신위원회 방송평가결과 자료(2009년~2011년), 하주용(2010).

그러나 의무편성 비율로만 평가를 할 경우 가장 크게 문제가 되는 것은 장애인방송 이용자들의 시청권이 침해받을 수 있다는 것이다. 의무편성 비율에 의한 평가는 양적인 부분만 평가하기 때문에 편성 내용에 대한 평가가 제대로 이루어질 수 없다. 따라서 실제 수요자인 장애인방송 이용자들의 요구나 필요에 대한 고려는 전혀 이루어지지 않은 채 방송사의 자의적인 편성이 이루어져도 평가에는 전혀 반영되지 않는다는 점이다. 그 때문에 장애인방송에 대한 방송사업자들의 방송평가 점수는 매년 상승하고 있지만 실제 장애인방송 이용자들의 만족도는 낮을 수밖에 없는 것이다.

장애인방송 편성 내용 중 가장 많이 지적되고 있는 사항은 장애인방송에서 제공되는 프

로그램의 장르가 관습화되어 있고 장애인들의 시청 패턴과 욕구에 부합하지 못하는 측면이 많다는 것이다. 일례로 정보 프로그램이나 경제 뉴스의 경우는 장애인방송으로 편성되는 경우가 드물어 이용자들의 수요를 충족시키지 못하고 있다. 또한 편성되고 있는 장애인방송의 질적인 측면에 대한 불만도 많이 제기되고 있으며 이 중 가장 크게 문제가 되는 부분은 수화방송이다. 수화방송은 방송의 질이 낮거나 수화언어의 표준이 정립되어 있지 않다는 점에 대한 불만이 가장 많았다. 즉 방송사에서 수화중계를 하는 인력에 대한 검증 없이 최저가 입찰 방식에 따른 결정을 하고 있어 방송사고가 굉장히 많음에도 인식조차 못하는 경우가 많이 있고, 수화언어의 표준이 정립되어 있지 않아 청각장애인들이 방송되고 있는 내용을 제대로 이해하지 못하는 경우도 많다고 한다. 즉 장애인방송이 편성되고 있으나 실제 이용자들에게는 도움이 되지 않는 상황이 많다는 것이다(송종길, 박태순, 이영주, 2009).

게다가 2011년 평가까지는 장애인방송 편성에 대한 평가 기준도 현재 방송사업자들의 현황에 대한 파악 없이 기계적으로 적용하고 있어 실효성이 없다는 평가를 받았다. 자막방송의 경우에는 지상파방송 4사가 거의 100% 수준의 편성을 하고 있어, 50% 이상을 편성할 경우 해당항목에 만점을 주도록 되어 있는 평가기준은 전혀 변별력이 없다(하종원, 주정민, 송종현, 2010). 또 지상파 방송사 외에 방송되고 있는 채널들은 장애인방송과 관련된 규정이 거의 없는 상황이었다. 그래서 하주용(2010)은 유료방송인 종합유선방송사업자나 위성방송사업자와 승인대상 프로그램채널제공사업자인 보도PP, 홈쇼핑PP, 종합편성채널제공사업자의 장애인방송 편성에 대해 배점을 추가해야 한다고 주장했었다. 그 결과 2010년 말 방송평가 규칙을 개정하면서 장애인방송 편성 평가 비율이 변경했다. 이 때 변경된 주요 내용은 화면해설방송과 수화방송의 세부배점이 각각 24점, 12점으로 상호 변경되었으며, 자막방송의 만점 기준이 50%에서 70%로 상향 조정되고, 유료방송사업자인 종합유선방송과 위성방송, 보도 및 홈쇼핑 채널제공사업자의 장애인방송 편성 여부가 평가에 포함되었다. 이 기준은 2012년 방송평가부터 적용될 예정이다.

그럼에도 여전히 시각장애인을 위한 화면해설방송은 양적인 측면에서도 많이 부족하다는 평가를 받고 있다. 화면해설방송의 경우 현재 전체 방송 편성분의 5% 정도만 편성되어 있어 시각장애인의 방송접근권이 제대로 보장되지 못하고 있다. 이에 따라 화면해설방송이 현재보다 더 많이 편성되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 화면해설방송의 경

우는 방송에 자막해설 방송을 입히는 것이 아니라 채널을 두 개로 나눠서 별도로 제작하기 때문에 제작을 하는 방송사 입장에서도 부담일뿐더러 사전제작이 되지 않은 방송은 정규방송에서 화면해설방송을 볼 수 없기 때문에 이용자들의 시청권도 제한되고 있다. 일례로 드라마의 경우 정규방송에서는 70분이 방송되지만 재방송에서는 50분으로 단축 편집 후 방송되기 때문에 시각장애인은 정규방송에서 방송된 프로그램을 제대로 시청할 권리를 원천적으로 박탈당하는 것이다(송종길, 박태순, 이영주, 2009).

이러한 문제가 발생하는 이유는 무엇보다도 장애인방송 편성에 대해 장애인방송의 이용자 의견이 반영되기 어려운 구조 때문이다. 현재 방송평가는 방송사업자가 제출한 자료를 가지고 방송평가위원회에서 평가하는데 장애인방송 편성 역시 편성 시간만을 제출하면 되므로 양적인 측면은 어느 정도 충족이 되나, 질적인 측면에 대해서는 평가할 수 있는 방법이 없다. 따라서 장애인방송 편성에 대한 이용자들의 요구와 필요에 대한 수요조사가 이루어지고, 그것이 평가에 반영되는 구조가 필요하다. 그러나 현재와 같이 장애인방송 편성 평가가 방송평가의 일부분으로 평가되고 있는 상황에서는 이러한 문제를 해결하기가 쉽지 않다고 판단된다.

이상과 같은 한계를 극복하기 위해 방송통신위원회에서는 2011년 말 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시'를 발표하면서 장애인방송 제공에 관한 기준과 방법 등을 고시했다. 고시에서 장애인방송시청보장위원회를 통해 이러한 문제들을 해결하고자 했다.

## 2) 장애인방송시청보장위원회를 통한 장애인방송 편성 및 제공

### (1) 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시

장애인방송시청보장위원회를 통한 장애인방송 편성 및 제공 의무의 근거는 2011년 말 발표된 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시'에 의한 것이다. 고시사항은 「방송법」 제69조제8항 및 제9항과 같은 법 시행령 제52조<sup>29)</sup>, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조제3항과 같은 법 시행령 제14조제6항<sup>30)</sup>에 따라 장애

---

29) <표 3-1> 참고

30) <표 3-11> 참고

인방송 대상사업자, 편성비율 및 제공기준과 방법 등에 필요한 사항을 규정하고 있다.

그리고 장애인방송접근권 보장에 관한 고시(안)에 따르면, 방송통신위원회는 필수지정 사업자와 고시의무사업자의 장애인방송 제공의무 이행여부를 평가하고 장애인방송 활성화 방안을 모색하기 위하여 방송통신위원회가 지정한 기관에 장애인방송시정보장위원회를 설치할 수 있다.

## (2) 장애인방송시정보장위원회의 구성과 업무

장애인방송시정보장위원회는 방송통신위원회가 장애인방송 관련 업무를 위임한 기관에서 장애인단체, 장애인방송 유관기관, 정부기관, 학계 등의 추천을 받아 구성된다. 그리고 장애인방송 관련 업무를 위임받은 기관은 장애인방송시정보장위원회의 운영에 필요한 사항을 지원하며, 방송통신위원회는 예산을 지원한다.

장애인방송시정보장위원회의 주요 업무는 방송사업자의 장애인방송 제공 실적의 평가 및 공표, 예외여부 판단, 평균 제작비 산정 및 제작비 지원 조정, 장애인방송 활성화를 위한 정책 자문 및 조사, 연구, 교육, 홍보 등이다. 이러한 업무를 감당할 수 있도록 방송통신 위원회의 지정을 받은 기관은 운영을 위한 지원 조직을 둘 수 있으며 운영에 관련된 사항은 업무를 위임받은 기관의 내규를 따르게 되어 있다.

<표 3-8> 장애인방송시정보장위원회의 주요 업무

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1. 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 방법 마련</li><li>2. 장애인방송 제공 실적 평가</li><li>3. 시청각장애인보조방송서비스 기술표준 준수여부 평가</li><li>4. 장애인방송 편성실적 예외 인정여부 판단</li><li>5. 장애인방송물 평균제작비 산정 및 공표</li><li>6. 장애인방송 제작비 지원 등의 조정</li><li>7. 장애인방송 제공의무 평가결과 공표기준 및 방법 마련</li><li>8. 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보</li><li>9. 장애인방송 활성화를 위한 정책자문</li><li>10. 기타 방송통신위원회가 위임한 업무</li></ul> |
|--|

자료: 방송통신위원회(2011). 장애인방송고시 제정안(2011.12.21).

### (3) 장애인방송을 제공의무 내용 및 대상

장애인방송시정보장위원회가 평가할 장애인방송 제공의무 유형은 장애인방송 편성의무, 장애인방송 성실제공의무, 장애인방송 유형표시의무로 구분된다. 편성의무는 장애인방송 편성의무대상자가 일정비율 이상으로 장애인방송물을 제작, 편성해야 하는 것이며, 성실 제공의무는 방송프로그램을 제작, 편성, 송신, 재송신하는 과정에서 장애인방송이 중단 또는 누락되지 않도록 성실하게 제공해야 함을 의미한다. 그리고 장애인방송 유형표시 의무란 장애인방송물을 방송하거나 홈페이지에 방송프로그램 편성표를 제공하는 경우, 장애인 방송의 유형을 글자 또는 음성으로 표시해야 하는 의무이다.

<표 3-9> 장애인방송 제공의무 유형

구분	내용	대상
장애인방송 편성의무	장애인방송 편성의무 대상사업자가 본 고시에서 정하는 일정비율 이상으로 장애인방송물을 제작·편성해야 하는 의무	지상파방송, SO 지역채널, 위성 직접사용채널, 보도 PP, IPTV CP, 종합편성 PP

장애인방송 성실제공 의무	방송프로그램을 제작, 편성, 송신, 재송신 하는 과정에서 장애인방송이 중단 또는 누락되지 않도록 성실하게 제공해야 하는 의무	방송사업자(지상파방송, SO, 위성, PP, IPTV CP 등), IPTV
장애인방송 유형표시 의무	장애인방송물을 방송하거나 홈페이지에 방송프로그램 편성표를 제공하는 경우, 당해 장애인방송의 유형을 글자 또는 음성으로 표시해야 하는 의무	방송사업자(지상파방송, SO, 위성, PP, IPTV CP 등), IPTV

자료: 방송통신위원회(2011). 장애인방송고시 제정안(2011.12.21).

장애인방송 편성의무는 사업자의 특성을 고려하여 필수지정사업자와 고시의무사업자로 나누어 편성의무 비율을 제시하였다. 필수지정사업자에는 장애인방송 이용자들이 가장 많이 이용하는 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합편성채널사용사업자와 보도채널사용사업자가 포함된다. 고시의무사업자는 사업자 현황을 고려하여 연1회 대상 사업자를 지정 공표되는데 대상은 지역채널을 운용하는 종합유선방송사업자, 등록한 방송채널사용사업자, 홈쇼핑 방송채널사용사업자, IPTV방송 콘텐츠제공사업자가 포함된다. 이들 사업자 중 전년도 송출실적, 매출에서 장애인방송물 제작비가 차지하는 비중<sup>31)</sup>, 시청점유율<sup>32)</sup> 등을 기준으로 고시의무사업자를 지정하게 된다.

장애인방송 성실제공의무는 방송사업자 뿐 아니라 SO, 위성방송, IPTV 등 편성이 아닌 송출 위주의 방송사업자들도 장애인방송의 신호 또는 내용이 누락되지 않도록 하여야 한다. 장애인방송 유형표시 의무는 방송사업자와 IPTV 사업자 모두 장애인방송물의 제공유형을 표시함으로 장애인방송 이용자가 장애인방송 여부를 파악할 수 있게 할 필요가 있다 는 것이다.

방송평가에서는 지상파방송과 유료방송, 방송채널제공사업자 중 승인채널제공사업자인 보도PP와 홈쇼핑PP, 종합편성PP만 평가하고 있으나 장애인방송시청보장위원회는 인터넷 멀티미디어방송사업자(IPTV)도 대상에 포함시켜 평가 대상을 확대하여 더 많은 장애인방

31) 방송매출액에서 장애인방송물 제작비가 차지하는 비중이 1/100을 초과하지 않는 사 업자

32) 연평균 시청점유율 0.2% 이상인 채널을 운영하는 사업자로 여러 개의 채널운영 사업자는 연평균 시청점유율 0.2% 이상인 채널만 장애인방송 편성의무 부과

송 이용자들이 장애인방송을 이용할 수 있도록 하였다는 것과 장애인방송제공의 유형을 보다 구체화시킨 점이 특기할 만하다.

#### (4) 장애인방송 편성 의무비율

장애인방송 편성을 필수지정사업자와 고시의무사업자로 나누어 살펴보았다. 먼저 필수 지정사업자의 장애인방송물 편성의무비율은 다음과 같다. 방송법 제69조의 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자는 2014년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막 방송 100%, 화면해설방송 10%, 수화방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·송출하여야 한다. 또한 방송법 제69조의 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자와 방송법 제42조의 서울지역을 주 방송권역으로 하는 지상파사업자는 2014년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 수화방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·송출하여야 한다. 그리고 방송법 제69조의 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자와 특수관계에 있는 방송사업자 및 서울이외의 지역을 주 방송권역으로 하는 지상파방송사업자는 2015년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 수화방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·송출하여야 한다. 방송법 제9조에 따라 승인을 받은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 2016년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 수화방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작하여야 한다. 그리고 방송법 제9조에 따라 허가를 받은 위성방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 방송채널을 직접 사용하는 사업자(단, 이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자는 제외)는 2016년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 70%, 화면해설방송 7%, 수화방송 4%에 해당하는 장애인방송물을 제작하여야 한다.

한편, 장애인방송시정보장위원회가 평가할 고시의무사업자의 장애인방송물 편성의무비율은 다음과 같다. 방송법 제9조에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 지역채널을 운용하는 종합유선방송사업자는 2016년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 70%, 화면해설방송 7%, 수화방송 4%에 해당하는 장애인방송물을 제작·송출하여야 한다. 그리고 방송법 제9조에 따라 등록한 방송채널사용사업

자는 2016년까지 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 자막방송 70%, 화면해설방송 5%, 수화방송 3%에 해당하는 장애인방송물을 제작하여야 한다.

장애인방송시청보장위원회는 이와 같이 필수지정사업자와 고시의무사업자에 대한 편성 평가를 포함한 장애인방송 성실제공의 의무, 장애인방송 유형표시의무에 대한 종합평가를 연 2회 실시해야 한다.

<표 3-10> 장애인방송고시에 따른 방송사업자별 편성비율 목표치

사업자 구분		대상 사업자	개시 시점	기산 시점	최종 편성비율 목표(%)			달성시점
					자막	화면 해설	수화 통역	
지상파	필수 지정	중앙 지상파		2012년 7월	100	10	5	2013년12월 (화면해설: 2014. 12.)
		지역 지상파			100	10	5	2015년12월
유료방송 (플랫폼)	필수 지정	위성방송 (직사채널 대상)		2012년 1월	70	7	4	2016년12월
	고시 의무	SO (지역채널 대상)			70	7	4	
	필수 지정	보도·종편 PP		2013년 1월	100	10	5	
	고시 의무	일반PP IPTV CP			70	5	3	

자료: 방송통신위원회(2011). 장애인방송고시 제정안(2011.12.21).

## 2. 보건복지부와 국가인권위원회

### 1) 보건복지부

#### (1) 장애인방송 편성 평가 근거

보건복지부의 장애인방송 편성 평가와 관련한 근거는 「장애인복지법」 제22조(정보에의

접근), 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제20조(정보접근에서의 차별금지), 제21조(정보통신·의사소통에서의 정당한 편의제공의무), 그리고 「장애인복지법시행령」 제14조(수화·폐쇄자막 또는 화면해설방영 방송프로그램의 범위)이다. 보건복지부는 해당 법규 운용의 주무부처로써 방송 소외계층인 장애인의 방송접근권을 보장하기 위한 법규를 방송사들이 제대로 준수하기 있는지를 감시하고 감독할 의무가 있다.

장애인방송 편성 관련 법규를 세부적으로 살펴보면, 장애인복지법 제22조(정보에의 접근권)는 장애인의 방송접근권을 포괄적으로 부여하는 한편, 국가와 지방자치단체는 방송 사업자에게 뉴스와 국가적 주요 사항을 중계하는 방송프로그램에 청각 장애인을 위한 수화 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 방영될 수 있도록 조치를 취하도록 규정하고 있다. 아울러 장애인차별금지법 제21조(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공 의무)에서는 장애인방송 서비스를 제공해야 하는 방송사의 범위를 정하고 있으며, 여기에는 방송법 제2조제3호에 따른 지상파방송사업자, 종합유선방송 사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자 및 인터넷멀티미디어 방송사업법 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 포함된다. 그리고 장애인복지법시행령 제14조(수화·폐쇄자막 또는 화면해설 방영 방송프로그램의 범위)에서는 장애인방송을 실시해야 하는 프로그램의 종류에 대해서 규정하고 있으며 보도프로그램, 선거방송프로그램, 국경일 및 각종 기념일 중계방송 등이 해당된다.

<표 3-11> 장애인방송 편성에 관한 장애인 관련법규

법률명	관련 조항	
장애인 복지법	제22조 (정보에의 접근)	<p>①국가와 지방자치단체는 장애인이 정보에 원활하게 접근하고 자신의 의사를 표시할 수 있도록 전기통신·방송시설 등을 개선하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 방송국의 장 등 민간 사업자에게 뉴스와 국가적 주요 사항의 중계 등 대통령령으로 정하는 방송 프로그램에 청각 장애인을 위한 수화 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 방영하도록 요청하여야 한다.</p> <p>④제2항과 제3항의 요청을 받은 방송국의 장 등 민간 사업자와 민간 행사 주최자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p>

장애인 차별금지 및 권리 구제 등에 관한 법률	제21조 (정보통신 · 의사소통 등에서의 정당한 편의제공 의무)	③ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용 할 수 있도록 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다.
장애인 복지법 시행령	제14조 (수화 · 폐쇄자막 또는 화면해설 방영 방송프로그램의 범위)	법 제22조제2항에서 "대통령령으로 정하는 방송 프로그램"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송프로그램을 말한다. 1. 「방송법 시행령」 제50조제2항에 따른 보도에 관한 방송프로그램 2. 「공직선거법」 제70조부터 제74조까지, 제82조 및 제82조의2에 따른 선거에 관한 방송프로그램 3. 「국경일에 관한 법률」에 따른 국경일 및 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사의 중계방송 4. 그 밖에 청각장애인이나 시각장애인의 정보에 접근하는 데에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 방송

그런데 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장차법)」의 경우 방송법 내용과 동일 사항에 대한 중복 규제로 판단된다. 특히 방송사업자의 특성과 상황에 대한 검토가 부족한 상태에서 의무만 규정하는 방식이라 방송사업자들의 불만이 제기되고 있다. 방송사업자들의 유형에 따라 제공할 수 있는 장애인방송물의 유형에 대한 차이나 장애인방송 제작 수급이 원활하게 이루어질 수 있는 기반이 마련되어 있지 않는 현실에 대한 고려 없이 과도한 의무 규정만을 부과한다는 것이다. 이러한 관점에서 장애인방송이나 미디어 접근권에 관련된 문제들을 방송법에 통합시켜 보다 일관되고 현실성 있으며, 형평성 있는 조항들로 구성해야 된다는 주장들이 나오고 있다(송종길, 박태순, 이영주, 2009).

## (2) 장애인방송 편성 평가 현황

보건복지부는 2008년도 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 시행과 함께 장애인차별개선 이행과 장애인 권리를 증진시키기 위한 모니터링 사업을 단계적으로 추진하고 있다. 「장애인차별금지법」의 제정을 통해 장애인의 인권과 권리를 보호할 수 있는 기준은 마련하였다고 보나 아직까지 각 현장에서 인식과 이해부족으로 인한 장애인차별은

발생하고 있어 「장애인차별금지법」에 대한 이해를 높이는 구체적인 방안이 필요하며 이러한 수단의 하나로 모니터링은 「장애인차별금지법」의 법적 실효성을 담보해 가는 방안으로 실시하고 있다(이성기, 2010). 2009년 9월부터 2010년 5월까지 진행된 제1차 모니터링 영역은 고용, 교육, 재화와 용역의 제공 및 이용, 사법·행정 절차 및 서비스와 참정권, 모·부 성권과 성, 거주·생활 복지시설, 장애여성 및 장애아동으로 총 7가지로 정하고 모니터링을 실시하였다. 2010년에 시행된 제2차 모니터링은 구·시·군청을 대상으로 1차 모니터링 영역과 더불어 문화·예술분야 및 체육시설을 포함하여 진행되었다. 한편, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」의 이행여부를 확인하고 우리사회 각 분야에서의 차별개선 상황을 점검하기 위한 모니터링 대상에 장애인방송 편성에 대해서는 「장애인차별금지법」 적용기관을 대상으로 한 자기기입식 설문조사로 단편적으로 시행되고 있다. 물론 방송사는 대상에서 제외된다. 결국, 방송사의 장애인방송 평가는 사실상 방송통신위원회에 일임하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 3-12> 제1차 장애인차별금지법 이행 및 차별개선 모니터링 조사대상

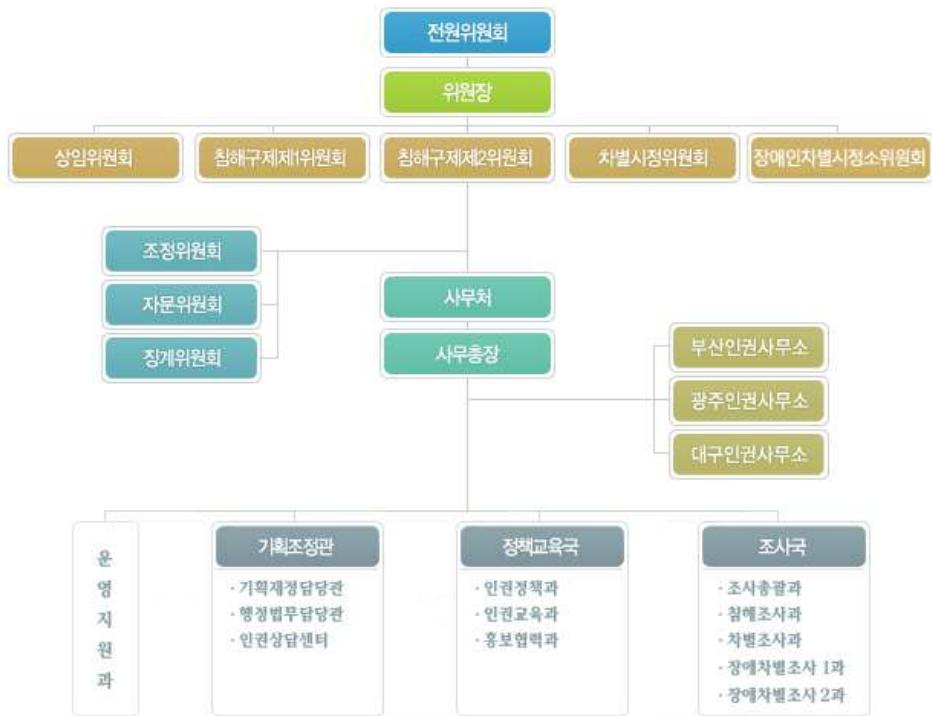
조사대상	기관수	선정기준
정부기관	42개소	대통령 자문기관을 제외한 모든 중앙행정부처
지방자치단체	16개소	광역지방자치단체
공공기관	221개소	기획재정부의 공공기관 지정현황 리스트 참조
지방공사·공단	49개소	광역지방자치단체의 지방공사·공단
의료기관(병원)	46개소	300개 병상 이상의 종합병원
학교 및 보육시설	60개소 102개소 94개소	국·공립 특수학교 특수학급 3개소 이상 설치된 일반학교 장애인전담보육시설

## 2) 국가인권위원회

### (1) 장애인방송 편성 평가 근거

국가인권위원회는 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」에 의한 <장애인차별시정소위원회>를 포함하여 차별시정기구를 운영하고 있으며, 인권침해 및 차별행위를 조사하고 구제하는 기능을 수행하고 있다. 업무의 효율성, 판단의 일관성, 복합차별에 대한 효과적인 대응 등을 고려하여 인권위를 차별시정기구로 일원화하고 있으며, 인권위는 「장애인차별금지법」에서 제시하는 차별의 판단 기준에 근거하여 차별 여부를 명확히 판단하여 조사하고, 권고 또는 의견 표명을 하게 된다. 인권위는 권고를 한 경우 그 내용을 법무부장관에게 통보하고, 법무부장관은 권고를 받은 자가 정당한 사유 없이 인권위의 권고를 불이행하고, 피해자가 다수이거나 반복적 차별행위에 대한 권고 불이행, 피해자에게 불이익을 주기 위한 고의적 불이행 등의 경우 시정명령을 발동할 수 있다.

[그림 3-1] 국가인권위원회 조직도



국가인권위원회는 장애인차별시정위원회를 차별시정위원회와 별도로 운영하고 있다. 장애인차별시정소위원회는 상임위원 1인과 비상임위원 2명으로 구성되며, 심의의결사항은 다음과 같다. 첫째, 국가인권위원회법 제24조의 규정에 의한 구금·보호시설에 대한 방문조사 및 조사결과 처리에 관한 사항 둘째, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에서 금지하는 행위와 국가인권위원회법 제19조제3호의 업무 중 장애를 사유로 하는 차별행위의 조사와 구제 및 동법 제30조제3항에 의한 직권조사에 관한 사항 셋째, 조사사건에 대한 합의권고 및 조정위원회에의 회부, 법률구조의 결정 및 그 시행에 관한 사항 넷째, 전원위원회 또는 위원장이 장애인차별시정위원회에 회부한 사항 다섯째, 진정사건과 관련하여 필요한 경우 동법 제19조제1호의 규정에 의한 권고 또는 의견표명에 관한 사항이다.

한편, 장애인차별시정소위원회를 지원하는 장애인차별조사과는 장애 및 정신시설 관련 침해 및 차별행위 전반에 대한 조사업무를 실시하고 있다. 그 세부업무로는 첫째, 장애 인권 관련 법령(장애인권리협약을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사·연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 위원회 권고·의견표명 둘째, 진정사항의 조사·조정·구제 셋째, 진정사항의 조사·구제관련 법령·제도·정책·관행의 개선사항 연구, 위원회 권고 및 의견의 표명과 이행실태의 점검 넷째, 진정사항의 조사·구제 관련 국내외 협력 및 교류 다섯째, 진정사항의 조사·구제 관련 기획조사(실태조사, 직권조사, 방문조사) 여섯째, 진정사항의 조사·구제 관련 긴급구제조치의 권고, 조정, 법률구조의 요청, 정보제공자에 대한 보상금 지급 및 진정인과 증인의 보호업무 등에 관한 사항 일곱째, 진정사항의 조사·구제 관련 인권침해의 유형과 원인에 대한 연구 및 예방지침 마련 여덟째, 진정사항의 조사·구제 관련 업무 편람 발간이다.

국가인권위원회의 장애인차별시정소위원회는 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률과 국가인권위원회법에 의해 금지되거나 제한되고 있는 사항에 대한 조사의 역할을 부여받고 있지만, 방송사업자에 대한 실질적인 장애인방송 편성에 대한 조사 및 평가보다는 피해에 대한 진정사항을 조사·조정·구제하는 것을 주된 업무로 삼고 있다.

## (2) 장애인방송 편성 평가 현황

국가인권위원회는 장애인차별금지법에 규정된 차별금지 영역 및 장애인 인권보호와 관

련된 사안들을 모니터링 하여 생활 속 차별 사례들을 발굴하고, 이를 국가인권위원회 정책과제·진정사건·기관협의 등과 연결시켜, 동법의 대국민 인식제고와 그 실효적 이행을 도모하고자 장애인차별금지법 모니터링 사업을 추진하고 있다. 모니터링 결과발표는 11개 과제(장애인 참정권, 문화·예술 활동 접근성, 공공기관 행사 접근성, 고용 사업장 편의제공, 공원 및 고궁 접근성 등)에 관한 것이었다. 모니터링 과제는 크게 전국과제와 지역과제로 나누어져 있다. 전국과제는 시의적절하다고 판단되는 과제들을 모아 모니터링 자문단 회의를 거쳐 확정하고 4개권역이 공동으로 모니터링을 실시하고, 지역과제는 지역 특성을 고려하여 자율적으로 해당 권역이 중심이 되어 모니터링을 실시하였다(국가인권위원회, 2010).

<표 3-13> 2010년 지역별 모니터과제

지역	과제명
전국과제	2010 6·2 전국동시지방선거에서의 장애인 참정권
	문화·예술 활동 영역에서의 장애인 접근성
	공공기관이 주최(또는 주관)하는 행사에서의 장애인 접근성
지역과제	서울권역 고궁 및 공원에서의 장애인 접근성
	부산 시티투어버스 이용 장애인 접근성
	보건소 이용 장애인에 대한 정보 및 시설 접근성, 편의시설
	공원 및 해수욕장에서의 장애인 이동 및 접근성
	장애인 근로자 고용 사업장 접근성 및 편의제공
	광주권역 지자체 청사 건물의 접근성 및 편의시설 점검
대구권역	대구 시내 공원에서의 장애인 접근권 및 이동권
	문화·예술 시설에서의 장애인 접근권 및 편의제공

한편, 장애인방송 편성과 관련해서는 제5회 전국동시지방선거방송에 대한 모니터가 전국과제로 실시되었다. 장애인의 참정권을 보장하는 차원에서 후보자 대담 및 토론판송에서의 수화, 자막, 화면해설 등이 제대로 실시되고 있는지에 대한 모니터가 진행되었다. 이에 대한 법적 근거는 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제27조(참정권), 제21조

(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공의무)제3항, 공직선거법 제70조(방송광고), 제72조(방송시설주관 후보자 연설의 방송)제2항, 제82조의2(선거방송토론페이지 주관 대담·토론회)제12항, 제82조의3(선거방송토론페이지 주관 정책토론회)이며, 후보자 토론회 등 선거 관련 방송에서 시각장애인 및 청각장애인의 화면해설, 수화통역, 자막방송 등을 통해 선거관련 정보를 원활하게 얻을 수 있는지를 모니터의 주요내용으로 삼았다.

<표 3-14> 선거방송 모니터링 대상별 결과 분석

	모니터링 대상수	자막방송(%)	수화방송(%)	화면해설(%)
선거방송토론페이지	19	1(5.3)	17(89.5)	0(0)
		자막 or 수화방송 → 94.8%		
방송사	10	1(10)	8(80)	0(0)
		자막 or 수화방송 → 90%		
합계	29	2(6.9)	25(86.2)	0(0)

선거방송에 있어서의 장애인방송 편성 및 실질적 접근권을 모니터한 결과, 청각장애인을 위한 자막방송 또는 수화방송 서비스는 전반적으로 제공되었으나, 지역단위 방송의 경우 여전히 자막방송 또는 수화통역을 제공하지 않는 것으로 나타났다. 또한 모니터링 한 선거방송 중 화면해설을 제공한 경우는 하나도 없었으며, 이는 토론이나 연설방송의 특성상 방송국에서 별도 화면해설의 필요성을 느끼지 못했기 때문이라는 분석이다. 문제점은 제공된 수화통역의 경우 그 완성도가 청각장애인의 기대치에 크게 못 미쳐 이에 대한 부정적인 의견이 많았으며, 자막방송의 경우에도 자막이 느리게 제공될 경우 후보자들 간의 발언을 구분하기 어렵다는 지적을 했다(국가인권위원회, 2010).

이와 같이 국가인권위원회는 보건복지부와 마찬가지로 방송사를 대상으로 직접적으로 그리고 정기적이고 체계적인 장애인방송 편성 이행사항을 모니터하거나 검증하지는 않으며, 모니터시기에 적합한 평가 대상 방송프로그램을 선정하여 일회적으로 실시되고 있다.

### **3. 장애인 단체에 의한 방송편성 평가 현황**

장애인방송 편성에 대해 가장 직접적인 이해관계를 가지고 있는 장애인 단체들은 직접 장애인방송 편성에 대한 모니터링을 하고 있다. 여기서는 한국장애인인권포럼의 장애인정책모니터링 센터의 활동과 한국장애인단체총연합회의 모니터 활동을 살펴보았다.

#### **1) 한국장애인인권포럼**

한국장애인인권포럼에서는 장애인정책모니터링 센터를 설립하여 정부의 장애인 정책의 논의·결정·시행과정에 대한 올바른 비판과 감시기능을 하고, 장애인 당사자들이 장애인 관련 정책과 관련하여 합리적이고 현실적인 대안들을 적극적으로 제안함으로, 장애인 관련 정책·제도·법률이 보다 효과적으로 수행될 수 있도록 하고 있다. 또한 장애인 당사자들이 중심이 되어 장애인 인권복지정책과 법안에 관한 각종 의정활동을 직접 감시, 분석, 평가 함으로써 장애인들의 알권리를 충족시키고자 하고 있다. 미디어와 관련해서는 방송/웹 등 다양한 매체들에 대한 장애인의 접근성을 보장, 확대시켜 나가고, 매체에서 여전히 나타나고 있는 장애인에 대한 왜곡된 인식을 개선케 하여 올바른 인식을 형성할 수 있도록 하고 있다. 또한 장애인 당사자에 의한 다양한 모니터링 사업을 통해 장애인정책의 공공성을 높이고, 실효성 있는 정책수립을 촉구하여, 궁극적으로 장애인 정책의 발전을 도모하고, 장애인 인권신장의 기반을 마련하고 있다. 장애인정책모니터링 센터의 세부사업은 다음과의 표와 같다(이익섭, 2009).

그러나 방송과 관련된 모니터링은 아직은 장애인의 방송 접근권 보장을 위한 장애인방송 편성에 대한 모니터링은 진행되지 않고 있었으며, 매체 속에 표현된 장애인에 대한 왜곡된 내용을 바로잡기 위한 인식개선 모니터링만 실시하고 있었다.

<표 3-15> 장애인정책모니터링센터 세부사업

사업명	사업목표
정책 모니터링	장애인인권, 복지정책의 계획수립에 대한 체계적이고 지속적인 조사, 분석, 평가 등의 모니터링을 통해 장애인 인권, 복지정책의 효율적 수립과 당사자 정책과정 참여도모, 타당성 및 효율성에 대한 평가체계를 구축
의정활동 모니터링	장애인당사자가 장애인인권, 복지정책과 관련된 국회 및 지방의회의 의정활동을 감시, 분석, 평가하여 장애인의 알권리를 충족하고 실효성 있는 정책수립을 촉구 하며, 장애인의 정책발전과 인권신장 도모
전달체계 모니터링	장애인 관련제도의 집행과정에 대한 체계적, 지속적 모니터링을 통해 사업시행 과정 및 예산의 전달체계를 감시·분석하여 실효성을 평가하고 개선방안을 제시 하여 효율적 정책시행 도모
접근성 모니터링	장애인이 사용자입장에서 공공기관 및 민간단체들의 웹사이트의 접근성을 평가하여, 'Universal Design' 관점에서 평가하고, 웹접근성 지침을 마련하여 제공함으로써, 장애인의 정보접근성을 향상
인식개선 모니터링	기존 방송프로그램에 나타난 장애인에 대한 왜곡된 부분을 비판하여 장애인에 대한 인식개선 도모, 장애인의 방송참여 비율을 높여 사회참여 기회확대 국제장애인권리협약과 국내장애인법 제도에 대한 비교연구를 통해 국내법제도 개선노력에 있어 지침으로 활용

## 2) 한국장애인단체총연합회

한국장애인단체총연합회는 장애인 당사자의 주권주의를 제창하며 장애인이 인간으로서 존엄과 가치를 지닌 국민의 일원으로 완전한 참여와 평등을 실현하는데 제약이 되는 모든 편견과 차별을 철폐하고, 장애인과 비장애인의 더불어 행복을 추구하며 살아가는 사회통합에 기여함을 목적으로 설립된 단체이다. 주요 사업으로 장애인의 완전한 참여와 평등을 위한 사회교육, 장애인에 대한 정치·경제·사회·문화적 편견과 차별 철폐운동, 장애인의 제반 인권침해 및 주권운동에 대한 공동대응, 장애인이 권리확보를 위한 정책개발 및 법·제도의 개선, 국가와 지방자치단체의 장애인정책 개발참여 및 유관기관 단체 활동 모니터링, 국내외 장애인 단체 간의 상호업무 협의 및 조정 그리고 이러한 사업을 실천하기 위한 조사 및 연구 활동 등이다.

또한 정부의 모든 정책에 장애인의 의사와 요구가 반영된 정책을 실현하기 위하여 장애인정책참여기획단을 운영하고 있다. 장애인정책참여기획단은 장애인 관련 정책에 관한 연구, 조사, 모니터링, 평가, 참여, 정책제안 등의 활동을 수행한다. 기획단은 무장애도시기획단, 장애인인권정책참여기획단, 장애인문화정책참여기획단으로 구성되며, 장애인문화정책참여기획단은 장애인의 문화 생활권에 대한 접근과 평등한 교육권에 대한 논의, 정보 접근권 및 다양한 공공 접근권 실현을 위한 활동을 한다. 그러나 한국장애인단체총연합회 역시 한국장애인인권포럼과 마찬가지로 정기적이고 체계적인 장애인방송 편성평가를 위한 활동은 하지 않고 있었다.

장애인방송에 대해 가장 직접적이고 실제적인 요구를 할 수 있는 곳이 이해관계 당사자인 장애인단체임에도 불구하고 방송과 관련된 모니터링은 1회적이고, 부분적으로만 이루어지고 있다는 것은 아쉬운 부분으로 판단된다.

#### 4. 방송사 자율규제에 의한 장애인방송편성 평가 현황

규제란 개인이나 집단의 행태를 변화시키기 위한 정부의 정책수단이나 간섭을 의미한다. 따라서 일반적으로 정부규제 또는 행정규제란 용어로 통칭된다. 행정규제는 행정에 관한 권리와 의무의 주체인 행정주체 즉, 정부 부처 등이 행하는 일련의 목적적 활동으로서 법령에 기반을 두어 작동된다(이민영, 2010). 이에 반해 자율규제는 규제의 주체가 정부가 아니고 민간 또는 기업이 스스로의 활동을 규제한다는 것을 뜻 한다(Price & Verhulst, 2000). 이러한 자율규제의 핵심은 규제대상이 되는 기업이나 개인들이 자발적으로 규제기준을 만들고, 이를 집행하는 것을 담고 있어야 한다.

그러나 개별 방송사 그리고 방송사를 회원사로 두고 있는 방송 관련협회가 자발적으로 합의를 통해 정한 규약(code) 등으로 장애인방송 편성에 관한 자율규제를 행하고 있는 사례를 현재 없는 것으로 보인다. 방송사별 방송강령, 윤리강령, 편집규약 등이 존재하지만, 장애인방송의 편성비율을 명문화한 자율규제 항목은 존재하지 않는다. 다만, 장애인에 대한 편견과 그릇된 인식을 심어줄 수 있는 프로그램의 내용에 대해서는 주의하도록 한다는 내용규제는 명시하고 있다. KBS의 경우 방송강령 제13항에 “육체적, 정신적 장애가 있는 사람들을 다룰 때에는 본인이나 관계인의 인권을 존중하고 같은 장애로 고통을 받고 있는

사람들에게 상처를 주는 일이 없도록 주의한다”는 내용으로 규정하고 이에 대한 준수 여부를 자체적으로 심의하고 있다. 또한 KBS는 PSI(Public Service Index), KI(KBC Index), 시청자 프로그램 품질평가를 실시하여 공표하고 있으나, 이러한 평가에 장애인방송 편성에 대한 내용은 포함되어 있지 않고 있는 등 여타 방송사들도 자율적으로 장애인방송에 대한 편성 규제는 하지 않고 있다. 단지 소외계층이나 소수 계층의 보호라는 포괄적인 의미로 편성 규약의 규범에 포함되어 있을 뿐이다.

<표 3-16> 지상파 3사의 편성규약 중 소외계층 관련 내용

방송사	장애인방송 관련 편성 규약 내용
KBS	제4조(취재 및 제작의 규범) ④ 자유롭고 공개적인, 다원적 의견의 시장을 형성하여 활발한 토론과 자율조정의 과정을 거쳐 건전한 여론형성에 이바지한다. 특히 소외계층과 소수의 소리에도 충분한 기회를 제공한다.
MBC	제6조 (방송제작자의 공적 책무) 1. 방송제작자는 인간의 존엄과 가치 및 사회의 민주적 기본질서를 존중해야 한다. 2. 방송제작자는 방송물을 통해 민주적 여론형성과 평화통일에 이바지해야 하며, 지역간·세대간·계층간·성별간의 격차나 불균형을 해소하려는 노력을 기울여야 한다.
SBS	제 4 조 (방송편성의 기본원칙) 4. 다양한 계층과 집단, 특히 사회적 약자의 기대와 요구를公正하게 수렴한다.

자료: 각 방송사 홈페이지

이러한 자율규제에도 불구하고 방송사업자들이 장애인방송을 편성하는데는 여러 가지 제약들이 있다. 가장 큰 제약은 역시 예산에 대한 부담감일 것이다. 장애인방송의 제작을 위해서는 인력문제, 전담부서의 문제, 제작기술과 질의 문제가 모두 고려되어야 하는데 이를 해결하기 위해서는 재정이 필요하며, 외부 지원 없이 의무만을 강요하는 것은 문제라고 보고 있다. 현재 대부분의 방송사들은 장애인방송물을 제작하고 편성하는 담당 주체도 명확하지 않고, 부가적인 업무로서 장애인방송을 담당하고 있는 상황이다(송종길, 박태순, 이영주, 2009).

그리고 현재 지상파 방송사에서 제작되고 있는 장애인방송 중 자막방송을 제외하고, 대부분의 방송사들이 방송통신위원회 지원 범위 내에서 장애인방송을 실시하고 있다. 지상파 4사를 중심으로 2009년 장애인방송 서비스 유형별 지원내역을 살펴보면 방송사들은 일정 부분의 예산을 집행하지 못하고 있는데 이는 사업자들의 편성비율 저조, 방송서비스 제공 여건 부족, 방송사의 편성 변경 방송미실시 등이 원인으로 작용하고 있기 때문이다 (하종원, 주정민, 송종현, 2010).

<표 3-17> 2009년 지상파 4개 방송사 장애인방송 서비스 유형별 지원내역

(단위: 천원)

방송사명	방송유형	배정액(A)	집행액(B)	반납액(A-B)
KBS1	자막방송	164,444	159,196	5,248
	수화방송	13,201	13,201	-
	화면해설	46,284	40,212	6,072
	계	223,929	212,609	11,320
KBS2	자막방송	311,032	304,524	6,508
	수화방송	2,329	2,231	98
	화면해설	131,257	123,081	8,176
	계	444,618	429,836	14,782
MBC	자막방송	297,130	295,652	1,478
	화면해설	93,778	93,778	-
	계	390,908	389,430	1,478
SBS	자막방송	257,081	223,889	33,192
	화면해설	94,053	78,706	15,347
	계	351,134	302,595	48,539
EBS	자막방송	653,708	653,708	-
	수화방송	46,495	46,184	311
	화면해설	119,749	109,409	10,340
	계	819,952	809,301	10,651
지상파 4사 합계		2,230,541	2,143,771	86,770

자료: 한국전파진흥원(2010). 『장애인방송 제작지원사업 참고자료』, 하종원, 주정민, 송종현 (2010)에서 재인용.

## 5. 국내 장애인방송 편성 평가 현황 논의점

국내 장애인방송 편성과 제공에 대한 평가 현황을 살펴본 결과 평가 주체별로 구분할 때 4개로 구분할 수 있었다. 첫째는 방송통신위원회에서 이루어지는 방송사업자의 장애인 방송 편성 의무비율에 대한 방송평가이며, 둘째는 보건복지부와 국가인권위에서 이루어지는 정부기관의 장애인 복지와 인권 차원에서의 접근이었다. 셋째는 장애인단체를 중심으로 한 모니터링 활동이었으며, 넷째는 방송사의 자율적 규제에 의한 것이었다. 각각의 주체별로 이루어지고 있는 장애인방송 제공에 대해서는 여러 가지 문제점들이 노정되고 있었는데 여기에서는 다음과 같은 몇 가지 논의점을 생각해볼 수 있었다.

첫째, 장애인방송 제공과 관련된 법률과 법령들은 방송법, 방송법 시행령, 장애인복지법, 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률 등에 다양하게 편재되어 있다. 그러나 법규들 간의 일관성이 결여되어 있고, 방송법과 관련해서는 방송통신위원회가, 장애인복지법과 관련해서는 보건복지부가 개별적인 집행 체제를 가짐으로써 규제의 혼란을 초래할 가능성 이 있다. 따라서 규제활동의 일원화와 각 부서 간의 상호 협조체제를 구축할 필요가 제기 된다(송종길, 박태순, 이영주, 2009). 또한 방송법과 시행령의 규정은 너무 추상적이며, 규정을 위반했을 때에도 별도의 별칙조항 없이 방송사의 자율에 맡기고 있어 법 집행에 있어 실제적인 구속력을 갖기 어렵다(하종원, 주정민, 송종현, 2010).

둘째, 방송통신위원회에서 시행되고 있는 장애인방송 편성 평가는 방송 평가에 포함되어 의무편성 비율을 기준으로 이루어지고 있다. 방송 평가 결과를 보면 지상파 방송사의 장애인방송 편성 평가에 대한 점수가 높아 외형적으로는 장애인방송의 편성이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 장애인방송의 이용자들은 현재 방송되고 있는 장애인방송에 대한 낮은 만족도를 보이고 있다. 그 이유는 장애인방송에서 제공되는 프로그램의 장르가 관습화되어 있고, 장애인들의 시청 패턴과 욕구에 부합되지 못하는 측면이 많기 때문이다. 장애인방송 유형별로도 화면해설방송은 5% 이상만 편성되어도 만점을 받기 때문에 양적인 측면에서도 매우 부족하며, 수화 방송은 수화언어의 표준이 정립되지 않아 편성이 되고 있음에도 실제 이용자들에게는 도움이 되지 못하는 유명무실한 방송이 되는 경우가 많이 있다. 따라서 비율 위주의 양적인 측면만을 평가하는 현재의 장애인방송 편성 평가제도로는 장애인방송 이용자들의 요구와 필요를 충족시키기 어려운 상황이

다. 더군다나 현재의 장애인방송 편성 평가제도에서는 이해당사자인 장애인들의 의견을 반영하거나 전달할 수 있도록 참여할 수 있는 제도적인 방법조차 마련되어 있지 않고 있다.

셋째, 보건복지부와 국가인권위원회, 그리고 장애인단체에서 실시하고 있는 장애인방송 편성에 대한 평가는 모니터링에 의한 방법으로 이루어지고 있다. 그런데 보건복지부의 경우는 장애인차별금지법 이행 및 차별개선 모니터링을 장애인차별금지법에 대한 국민들의 이해를 높이는 수단의 하나로 전반적인 내용을 다루고 있어, 방송영역에 대한 부분은 그 중의 일부분으로 다루어지고 있다. 국가인권위원회 장애인 인권보호 차원에서 모니터링을 중심으로 생활 속 차별 사례들을 다루고 있다. 장애인방송 편성과 관련해서는 선거방송에서 장애인방송 편성이 어떻게 되고 있는지를 모니터한 사례가 있는데 이는 정기적으로 이루어지는 것은 아니며 특정 사안이 필요할 때 이루어지는 방식으로 일회적인 경우가 많다. 장애인단체 역시 장애인방송을 직접 이용하는 이해 당사자임에도 불구하고 직접적으로 장애인방송의 편성과 관련된 접근권에 대한 모니터링보다는 제공되는 프로그램 내용에서의 장애인에 대한 표현이나 왜곡된 인식에 대한 모니터링이 더 많았으며 이도 상시로 이루어지는 것이 아니라 부정기적으로 이루어지고 있었다.

즉 방송통신위원회를 제외한 다른 기관들은 장애인방송 편성에 대한 평가를 장애인 복지나 인권의 차원에서 인식하고 있으며, 정기적으로 장애인방송에 대한 모니터링을 한다기 보다 주요 사안이 발생할 때 일회성 사업으로 다루는 경우가 대부분이었으며, 그 내용도 장애인방송의 편성과 같은 접근권의 문제보다는 장애인에 대한 인식 차원에서 다루어지는 경우가 더 많았다.

넷째, 방송사업자들의 자율규제에 의한 장애인방송 편성에 대한 내용은 소외계층이나 소수 계층의 보호라는 포괄적인 의미로 편성 규약의 규범에 포함되어 있을 뿐, 실제적으로 장애인방송을 제작하고 편성할 전담인력조차 없는 상황이었다. 장애인방송이 제작되고 편성되기 위해서는 담당 인력뿐만 아니라 제작기술과 질의 담보를 위해셔라도 재정이 확보되어야 한다. 그러나 현재는 방송통신위원회에서 지원하는 지원금이 전부이므로 자막방송을 제외한 화면해설방송과 수화방송은 방송통신위원회 지원금 한도 내에서 실시되고 있는 상황이다. 따라서 방송사업자들이 자율적으로 장애인방송 편성에 참여할 수 있는 동기 유발이 이루어지지 않는다면 현재의 규정으로는 방송사업자들에게 장애인방송 편성을 강

제하는 것이 쉽지 않을 것이다.

이러한 논의들이 이루어지면서 현재 규제기관인 방송통신위원회 차원에서 재허가와 재승인을 위한 방송평가의 일부분으로 장애인방송 편성 평가가 이루어지는 것은 실효성이 낮다는 평가가 지속적으로 제기되어 왔다. 그래서 2011년 말 방송통신위원회에서 '장애인 방송 편성 및 제공 등 장애인 방송 접근권 보장에 관한 고시'를 발표하면서 장애인방송 편성 및 제공에 대한 문제를 외부기관에 위임하여 장애인방송시청보장위원회를 통한 운영을 제시하게 된 것이다. 장애인방송시청보장위원회는 기존의 방송평가에서 실시하던 장애인 방송 편성을 평가하는 업무 뿐 아니라 장애인방송 활성화를 위한 조사, 연구, 교육, 홍보와 정책자문의 역할도 동시에 담당함으로써 그동안 평가로만 그쳤던 장애인방송 편성의 활성화를 도모할 것으로 기대된다. 또한 장애인방송시청보장위원회에 장애인방송의 이용자인 장애인들과 방송사업자, 관련 전문가들이 직접 참여하여 장애인방송 편성의 평가기준과 방법을 마련함으로 장애인방송의 질적인 제고도 이루어질 것으로 기대된다.

그러나 장애인방송시청보장위원회가 어떤 방식으로 운영되며, 장애인방송의 편성에 대한 평가 기준과 평가 방법, 공표 방법, 이해 당사자들의 의견 개진과 참여 등을 어떤 방법으로 해야 할지는 아직 과제로 남아있다. 그래서 다음 절에서는 장애인방송시청보장위원회의 운영에 도움이 될 수 있는 각 기관들의 사례들을 통해 장애인방송시청보장위원회의 나아갈 바를 살펴보고자 한다.

## 제2절 국내 유사사례 현황 분석

장애인방송시청보장위원회와 같이 특정 목적을 위해 운영되는 위원회로는 방송평가위원회, 게임등급심의위원회, 영상물등급위원회, 미디어다양성위원회 등이 있다. 여기에서는 각 위원회의 역할과 특성들을 파악해 장애인방송시청보장위원회의 운영에 적용할 수 있는 부분들을 찾아보았다.

### 1. 방송평가위원회

#### 1) 조직 구성의 특성

방송평가위원회는 방송통신위원회에서 방송사업자가 국가로부터 위탁받은 공적 책무를 재대로 수행했는지 살펴보기 위한 방송평가업무를 시행하기 위해 방송법 제31조제3항에 의해 설치 운영하고 있는 위원회이다. 위원회의 회의 및 실무적인 부분은 방송통신위원회 방송진흥기획관 산하의 편성평가정책과에서 담당하고 있다.

방송평가위원회는 위원회 위원과 방송평가위원회의 설치목적에 합치하는 전문가 등 7인 이상 9인 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있으며, 방송평가위원회 위원은 위원회 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한다. 방송평가위원회 위원 자격요건은 방송 등 언론관계 분야에 10년 이상 종사한 자, 법률, 행정, 경영, 회계, 기술, 신문방송 관련 학과의 대학교수로 5년 이상 재직한 자, 법조계에 10년 이상 재직한 자, 공인회계사로 10년 이상 재직한 자, 시청자단체에서 10년 이상 활동한 자, 기타 방송평가에 필요하다고 인정되는 분야에서 활동하였거나 전문성이 있다고 인정되는 자이다.

현재 방송평가위원회는 위원장 1인을 비롯하여 방송, 평가(행정부문), 경영, 회계, 법률, 시청자 단체 각 1인, 총 7명으로 구성되어 있다. 방송평가위원회 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.

한편, 방송평가위원회 위원장은 방송사업자에 대한 실질적인 방송평가 실시 시 각 영역별 전문가가 필요하다고 생각될 때 관계 전문가 7인 이내로 방송평가지원단을 일시적으로 구성하고 운영할 수 있다. 방송평가지원단의 자격요건은 경영, 회계, 행정, 신문방송 관련 학과의 대학 교수, 5년 이상의 실무 경험이 있는 공인회계사·변호사, 기타 방송평가에 필요한 관련분야의 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로 방송사업자의 방송 내용, 편성 및 운영평가의 전문분야에 대한 자문을 하거나 조사·연구를 수행한다. 방송평가지원단은 방송평가가 종료되거나 당해 업무 수행이 완료된 때에 해체된 것으로 본다. 또한 방송평가위원회는 방송평가 직무를 수행함에 있어 필요하다고 인정할 때는 관련 방송사업자 및 관계 전문가의 의견을 청취할 수 있다.

방송평가위원회의 조직 구성은 분야별 방송 평가를 위한 전문가로 구성되어 있다는 점이 가장 특징적이다. 실제로 2010년 12월 30일자로 '방송평가에 관한 규칙'이 개정되면서 방송 평가의 영역이 보다 구체화되면서 방송평가위원회의 위원의 전문 영역도 기존의 경영, 회계, 신문방송에서 행정 분야의 전문자를 위촉하는 항목이 추가 되었다. 또한 다양한 영역으로 세분화되어 있는 방송평가의 업무를 수행하는 데 있어 추가로 전문 인력이 필요

할 경우 이를 돋기 위해 한시적으로 방송 평가를 지원할 수 있도록 하고 있어 위원회가 평가 시 그때그때 필요한 전문성을 고려하여 융통성 있게 조직을 운영하고 있는 점도 주목 할 만하다.

## 2) 직무의 범위

방송평가위원회는 기본적으로 방송 평가를 위해 설치되어 운영되는 위원회이기 때문에 방송평가에 관한 사항을 심의하는 것이 가장 주요한 업무이다. 또한 방송평가와 관련하여 규칙의 개정이 필요할 때 개정안을 제의하거나 기타 방송평가업무의 효율적 수행을 위해 위원회 위원장이 요청하는 사항을 처리하는 업무들이 방송평가위원회의 직무범위에 해당 한다.

그 중 가장 방송평가위원회의 가장 핵심적인 직무인 방송평가심의를 위해 방송평가위원회는 해마다 평가실무를 담당하는 방송평가지원단에서 작성한 평가결과를 심의한다. 방송평가위원회 위원장이 구성한 한시적 조직인 방송평가지원단은 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지를 평가기간으로 하여 방송사업자에게 받은 자료를 바탕으로 『방송평가에 관한 규칙』과 『평가척도 세부기준』을 적용한 평가결과 보고서를 작성하고, 이를 방송평가위원회에서 심의하는 것이다. 최종적으로 방송평가위원회의 심의결과를 방송통신위원회에 서 의결하여 방송통신위원회의 홈페이지에 게시한다.

즉 방송평가의 실무적인 평가업무는 방송평가위원회 위원장이 구성한 7인의 전문가를 중심으로 이루어지고 방송평가위원회에서는 평가결과서를 심의하는 역할을 하고 있다.

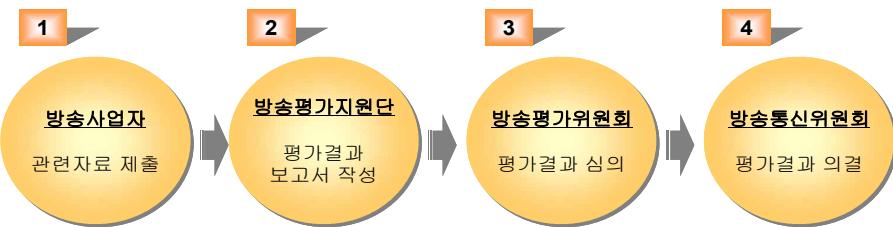
## 3) 평가방법

방송평가위원회는 방송사업자를 평가하기 위해 사업자로부터 관련 서류를 요구하여 제출받고 사업자가 제출한 서류에 근거하여 방송평가 영역에 해당하는 배점을 결정한다. 이 때 방송매체에 따라 평가항목과 배점이 각각 다르게 적용되어 방송평가결과가 도출되기 때문에 절대적인 배점에 의존하여 평가결과를 비교할 수는 없다.

방송평가위원회는 방송사업자로부터 관련 자료를 제출받아 평가실무를 담당하는 방송평가지원단에서 평가결과 보고서를 작성하고, 이를 방송평가위원회에서 심의한 후 방송통

신위원회에서 의결하는 절차를 거친다.

[그림 3-2] 방송평가 절차도



방송평가의 대상이 되는 사업자는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자이다. 해당사업자들은 매년 1월1일부터 12월31일까지의 평가 관련 서류를 방송평가위원회에 제출하여야 한다. 그러나 재허가 추천 또는 재승인 시기 등 부득이한 사유로 특정 연도 전체를 평가대상 기간으로 할 수 없을 경우에는 평가가 가능한 해당 연도의 특정 시기를 대상으로 평가를 실시할 수 있도록 하고 있다. 또한 방송평가대상사업자가 신규로 허가 또는 승인을 득한 당해의 방송분이나 방송평가위원회가 방송평가의 실익이 없다고 판단한 사업자군의 당해 방송분에 한해서는 방송평가를 유예할 수 있도록 하고 있다.

자료제출과 관련해서는 위원회는 방송평가업무에 필요한 경우, 방송사업자에게 평가항목과 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다. 방송사업자는 자료를 제출하지 않거나, 방송사업자가 제출한 자료만으로 해당 평가항목을 평가하기 어렵거나 적절한 평가를 할 수 없어 위원회가 방송사업자에게 자료의 보완, 사실의 확인 및 기타 평가를 하기 위한 제반 조치를 요구하였으나 방송사업자가 이에 불응, 거부하는 경우에는 평가항목을 0점으로 처리할 수 있다. 또한 위원회의 요구에 대하여 방송사업자가 자료의 보완, 사실의 확인 및 기타 제반 조치를 취하였으나 위원회가 방송사업자의 해당 평가항목에 대해 적절한 평가를 할 수 없다고 인정되는 경우에도 평가항목을 0점 처리할 수 있다. 그밖에 방송사업자가 허위의 자료를 제출하는 경우, 기타 평가항목에 대한 평가가 불가능하다고 인정되는 경우

에도 역시 평가항목의 점수를 0점 처리를 할 수 있다.

방송평가 영역은 2010년 12월 30일에 '방송평가에 관한 규칙'을 개정하면서 방송평가의 실효성이 현저히 낮아진 항목은 삭제하고, 유사 평가항목은 통합하였다. 이에 따라 2010년 이전에 방송평가규칙 항목에 포함되었던 <경영의 적정성>과 <자회사 평가결과 활용> 항목은 삭제하고, <재무의 건전성>과 <경영투명성 확보> 항목은 통합하여 재허가 심사항목과 차별화하였으며, 방송평가의 실효성을 제고하기 위해 평가영역별로 정성평가 방식을 도입하였다.

2011년 현재 방송 평가는 내용, 편성, 운영으로 구분하며, 내용영역에서는 개별 방송프로그램의 내용, 방송프로그램의 질 및 방송내용과 관련된 사항 등에 대하여 평가한다. 편성영역에서는 대상별 편성비율의 적절성 및 대상별 시간량의 적절성 등에 대하여 평가한다. 운영영역에서는 방송사업자의 방송사업 및 사업운영의 적절성 등에 대하여 평가한다.

<표 3-18> 2012년 방송평가 세부기준

평가 영역	세부 평가 항목
내용영역	1. 방송통신위원회의 프로그램 질 평가 2. 방송사 자체 프로그램 질 3. 프로그램 관련 수상실적 종합 평가 4. 자체심의 운영현황 및 결과 종합 평가 5. 방송심의 관련 제 규정 준수 여부 평가 6. 시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가 7. 시청자 의견반영 종합 평가
편성영역	8. 방송편성 관련 제 규정 준수 여부 평가 9. 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가 10. 어린이 프로그램 편성 평가 11. 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가 12. 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가 13. 주시청시간대 균형적 편성 평가 14. 지역방송사 자체제작 비율 평가 15. 직접제작·외주제작프로그램 편성 평가 16. 지역채널의 액세스 프로그램 편성시간량 및 액세스 프로그램 활성화 노력 17. 지역성 구현 프로그램 편성현황 종합 평가 18. 시청자정보프로그램 편성 평가 19. 이동멀티미디어방송용 프로그램편성 종합 평가

운영영역	20. 재무의 건전성 종합 평가 21. 내부 감사 및 회계관리제도의 적정성 평가 22. 경영진의 비전과 조직관리 능력을 포함한 주요 경영사항 공시의 적정성과 충분성 평가 23. 인적자원 개발 투자 평가 24. 방송기술 투자 평가 25. 장애인 고용 평가 26. 여성 고용 평가 27. 공정거래법 준수 여부 평가 28. 방송법 등 관계 법령 준수 여부 평가 29. 방송프로그램 등의 유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가 30. 시청자불만처리의 적절성 평가 31. 개인정보보호의 적절성 종합 평가 32. 수신료 배분의 적정성 평가 33. 채널공급계약시 선정기준 적정성 평가 34. 상품선정기준의 적정성 평가 35. 협력업체 만족도 평가
------	--

자료: 2012년 방송평가 세부기준: 내용 / 편성 / 운영 영역 . 방송통신위원회 편성평가정책과

또한 2010년 개정부터 장애인 시청지원 프로그램 편성평가를 SO · 위성 · PP에 신설하고 지상파TV에는 강화하였다.

한편, 방송사업자의 특성으로 인해 특정의 평가항목을 적용할 수 없을 경우에는 해당 평가항목을 제외하고 평가하되, 평가점수는 각 평가영역에 부여된 만점으로 환산하여 계산 할 수 있다.

방송평가위원회의 방송평가 기준은 크게 자체적인 평가 기준과 방송사가 제시한 정량화 된 자료, 그리고 필요한 항목에 대해서는 정성적인 평가를 병행하고 있는 것이 특징이다. 가령, 내용 영역을 평가하는데 있어 ‘방송통신위원회의 프로그램 질 평가’와 ‘방송사 자체 프로그램 질 평가’라는 두 가지를 모두 방송평가의 기준으로 고려하고 있다. 방송통신위원회의 프로그램 질 평가는 방송통신위원회가 실시하는 KI 시청자평가조사 중 프로그램 평가지수 조사결과를 방송평가에 반영하는 반면에 방송사가 자체적으로 실시하는 프로그램의 질 평가 기준은 평가를 실시하는지에 대한 여부부터 평가제도가 지속적으로 실시되고 있는지를 살피기 위한 평가제도 축소여부, 평가결과 제출여부, 평가결과의 공개여부, 평가 결과 피드백 시스템 구축 여부 등의 세부 장치들을 둘으로써 객관성을 확보하고자 하고

있다.

<표 3-19> 방송사 자체 프로그램 질 평가 기준

구분	세부기준	배점
실시여부	실시여부의 경우, 연 1회 이상의 조사 실시를 기준으로 평가	실시 9점/미실시 0점
평가제도 축소여부	조사예산규모 기준으로 전년 대비 비교 평가. 예산규모의 축소/확대 기준은 1,500만원(전국조사 최소표본단위 1,000명 x 전화설문조사 단가 15,000원)	유지 3점/축소 0점
평가결과 제출여부	-	제출 2점/미제출 0점
평가결과 공개여부	홈페이지 공개를 기준으로 하며, 홈페이지에 게시하지 않고 사내 열람 등을 통해 제한적으로 공개한 경우는 미공개로 간주. 공개수준(요약본 공개, 전문공개)에 따라 차등 평가함. 다만, 요약본을 홈페이지에 공개하면서 전문을 방송통신위원회 등 외부관련기관에 배포하고 국회 도서관 등에서 공개열람이 가능한 경우, 중간점수(4점) 부여	전문공개 6점/ 공개열람 4점/ 요약본 공개 2점/ 미공개 0점
평가결과 피드백 시스템 구축여부	사장보고, 임원회의, 편성회의, 제작진 설명회, 경영평가 보고서 등을 통해 프로그램 평가결과를 제작진 또는 경영진에게 전달하는 것은 단순 피드백으로, 프로그램 평가결과 우수한 성과를 거둔 경우에 대한 보상체계를 갖춘 경우를 피드백 시스템 구축으로 간주	피드백 시스템 구축 5점/ 단순 피드백 3점/ 없음 0점

자료: 2012년 방송평가 세부기준: 내용 / 편성 / 운영 영역 . 방송통신위원회 편성평가정책과

#### 4) 위원회의 평가의 공표

이와 같은 영역별 방송평가결과에 대해 방송평가위원회는 방송평가 편람을 작성하고 방송평가결과를 연간 단위로 방송통신위원회 홈페이지 공표한다. 그리고 방송평가결과를 공표하면서 평가결과에 따라 방송사업자에게 권고 등을 할 수 있다.

한편, 방송평가위원회의 결과 공표와 권고 등을 재허가 심사 등을 앞두고 있는 해당 방

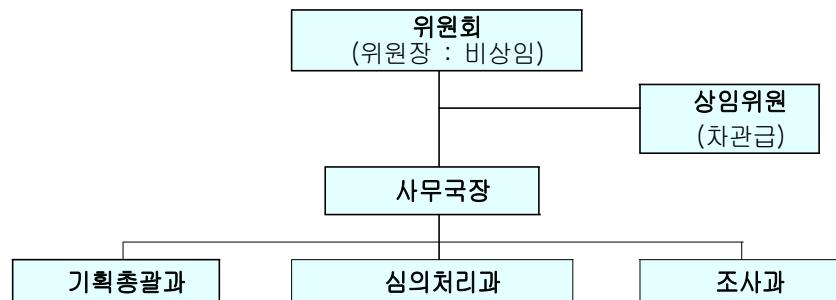
송사업자들에게 “지나친 규제”라며 반발을 불러일으키고 있다. 한국방송은 이사회, 문화방송은 방송문화진흥회에서 경영 평가를 이미 하고 있고, 항목별로 점수를 매기면 방송사가 점수별로 서열화 될 우려가 있다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 측면은 국가기관이 주도하는 언론에 대한 규제는 제한적이어야 함을 의미하는 것으로 장애인방송평가 역시 정부가 제시한 기준에 따라 방송가 자율규제의 차원에서 적용할 필요성이 있다고 하겠다.

## 2. 개인정보보호위원회

### 1) 조직 구성의 특성

개인정보 보호위원회는 2011년 9월 30일에 출범한 대통령 소속의 기관으로 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하며, 개인정보보호법 제7조와 제8조에 근거하여 설립되었다. 개인정보 보호위원회는 위원회와 상임위원회, 사무국장, 기획총괄과, 심의처리과, 조사과로 조직이 이루어져 있다.

[그림 3-3] 개인정보보호위원회 조직도



자료: [www.pipc.go.kr](http://www.pipc.go.kr)

전체 위원회는 15명으로 구성되는데, 장관급인 위원장과 차관급인 정무직 상임위원을 포함하여 대통령이 임명하여 위촉한다. 15명의 위원은 대통령이 5명을 지명하고, 국회에서 5명을 선출하고, 대법원장 지명으로 5인을 선출하여 구성된다. 위원장은 위원 중에서

공무원이 아닌 사람으로 대통령이 위촉한다. 그리고 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

위원의 자격에 대해서는 개인정보 보호와 관련된 시민사회단체 또는 소비자단체로부터 추천을 받은 사람, 개인정보처리자로 구성된 사업자단체로부터 추천을 받은 사람, 그 밖에 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람이라고 비교적 포괄적인 범위로 규정되어 있다.

그러나 개인정보보호법 시행령에서는 개인정보 보호위원회의 위원은 위원 또는 위원의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척인 사람이나 그 사람이 속한 기관·단체와 이해 관계가 있는 사항, 위원이 증언, 진술 또는 감정(鑑定)을 하거나 대리인으로 관여한 사항, 위원이나 위원이 속한 공공기관·법인 또는 단체 등이 조언 등 지원을 하고 있는 자와 이해 관계가 있는 사항일 경우에는 심의 및 의결에 관여하지 못한다.

한편, 정보보호 위원회는 심의 및 의결 사항에 대하여 사전에 전문적으로 검토하기 위하여 보호위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 각 전문위원회는 위원장 1명을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하여, 전문위원회 위원은 보호위원회 위원, 개인정보 보호 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관의 관계 공무원, 개인정보 보호에 관한 전문 지식과 경험이 풍부한 사람, 개인정보 보호와 관련된 단체 또는 사업자단체에 속하거나 그 단체의 추천을 받은 사람 중에서 정보보호 보호위원회의 동의를 받아 보호위원회 위원장이 임명하거나 위촉하고, 전문위원회 위원장은 정보보호 보호위원회 위원장이 전문위원회 위원 중에서 지명한다. 뿐만 아니라 정보보호 보호위원회는 그 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공공기관에 그 소속 공무원 또는 임직원의 파견을 요청할 수 있다. 심의 및 의결에 필요하다고 인정될 때는 개인정보 보호에 관한 전문 지식이 있는 사람이나 시민사회단체 및 관련 사업자로부터 의견을 들을 수 있고, 관계 기관 등에 대하여 자료 등의 제출을 요구할 수 있다

개인정보 보호위원회는 비상임위원과 상임위원으로 구성된 위원회를 구성하고 있으며, 심의 및 의결 시 전문적인 사항이 필요할 경우에는 각 분야의 전문가로 구성된 전문위원회를 구성함으로써 전문성을 확보하여 광범위하면서도 다양한 분야에서 발생하는 문제들을 해결할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 직무의 범위

개인정보 보호위원회의 직무는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 개인정보보호법 제8조에서 규정한 개인정보 보호위원회의 기능의 내용을 중심으로 보면, 개인정보 보호위원회는 첫째, 개인정보 보호 관련 주요 정책을 심의 및 의결하고 관련 법령 및 제도를 개선하는 것이 주요 책무 중 하나이다. 즉, 개인정보 보호에 관한 법령을 해석하고 운용하는 것이다. 두 번째 개인정보 보호위원회의 직무는 개인정보 보호와 관련된 공공기관 간의 의견 조정에 관한 사항이다. 개인정보의 이용·제공에 관한 사항, 영향평가 결과에 관한 사항, 의견제시에 관한 사항 등이 여기에 해당된다. 셋째, 중앙행정기관, 지방자치단체 및 헌법기관의 침해행위 중지 등의 개선을 권고하는 것이다. 개인정보 보호법에 대한 조치의 권고에 관한 사항, 처리 결과의 공표에 관한 사항 등도 개인정보 보호위원회의 주요 기능들 중 하나이다. 마지막으로 개인정보 보호위원회는 개인정보 보호에 관한 연차보고서를 작성하여 국회에 제출해야 한다.

개인정보 보호위원회는 지난 2011년 9월에 설립되어 출범한지 아직 수개월에 불과하기 때문에 현재 위원회 조직 구성과 업무 정도만 확립되어 있으며, 개인정보 영향평가에 대한 내용만 고시하고 있으며, 실무적으로는 아직 평가활동을 하고 있지 않은 상황이다.

그럼에도 불구하고 개인정보 보호위원회의 조직 구성상의 가장 큰 특징은 어느 기구에도 속하지 않도록 함으로써 위원회의 독립성을 우선시하고 있다는 점이며, 개인정보 보호라는 광범위한 업무의 전문성을 확보하기 위한 방법으로 상임 및 비상임 위원회 외에도 자체적으로 관련 분야의 전문위원회를 운영하도록 규정에 두고 있다는 점이다. 그러나 위원의 자격 요건과 관련해서는 그 기준이 '개인정보 보호 관련 전문가 및 관련 분야에 학식이 풍부한 사람'이라는 다소 추상적이고 포괄적인 기준으로 제시되어 있어 위원회가 보다 실무적인 평가를 해내기 위해서는 지금보다 구체적으로 위원의 자격 요건을 규정하는 등의 세칙이 필요할 것으로 보인다.

## 3. 게임물등급위원회

### 1) 조직 구성의 특성

게임물등급위원회는 「게임산업진흥에 관한 법률」 제16조에 근거하여 설립되었다. 조직은 위원장 산하에 감사, 등급위원회, 등급분류자문위원회, 윤리위원회, 기술심의특별위원회, 전문위원회로 구분되어 운영되고 있으며, 전문위원회는 다시 3개의 분과로 나뉘어 있다. 그리고 사무국장이 운영기획부, 심의지원부, 정책지원부, 게임물사후관리단을 관리하며 행정 관련 업무 및 사후관이 업무를 담당하고 있다.

게임물등급위원회의 위원 수는 상임인 위원장 1인, 비상임인 위원 14인 등 총 15인으로 구성되어 있으며, 위원의 임기는 3년이다. 위원의 수는 본래 9인으로 구성되다가 2007년부터 15인으로 늘렸다. 위원의 위촉은 대통령령이 정하는 단체의 장의 추천에 의하여 문화체육관광부장관이 위촉하며 위원장은 위원 중 호선한다. 위원의 추천은 게임산업진흥에 관한 법률 시행령 제11조에 의거하여 문화예술·문화산업·청소년·법률·교육·언론·정보통신분야와 비영리민간단체지원법에 의한 비영리민간단체 등에서 이루어진다.

[그림 3-4] 게임물등급위원회 조직도



자료: [www.grb.or.kr](http://www.grb.or.kr)

위원회는 기능별로 특별위원회를 두어 운영되고 있다. 특별위원회는 다시 위원을 위촉하여 구성되는데, 운영위원회만은 등급위원회 위원이 겸임한다. 기술심의특별위원회는 등급위원회의 승인을 받아 위원장이 18인을 위촉하고, 등급재분류자문위원회는 등급위원회의 추천으로 위원장이 49인을 위촉한다. 그리고 윤리위원회는 등급위원회의 추천으로 위원장이 5인을 위촉한다. 등급위원회의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사하는 감사의 경우에는 게임산업진흥에 관한 법률 제17조에 의거하여 문화체육관광부 장관이 임명한다.

<표 3-20> 게임물등급위원회의 기능별 특별위원회

구분	내용
운영위원회	등급위원회 위원이 겸임
기술심의특별위원회	등급위원회의 승인을 받아 위원장이 위촉(18인)
등급재분류자문위원회	등급위원회의 추천으로 위원장이 위촉(49인)
윤리위원회	등급위원회의 추천으로 위원장이 위촉(5인)
감사	등급위원회의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사 문화체육관광부 장관이 임명(게임산업진흥에 관한 법률 제17조)

게임물등급위원회는 매우 전문적인 영역에 해당하는 게임물을 다루며, 또한 양적으로도 매우 다양하고 많은 양을 다루기 때문에 본 위원회의 위원 외에도 기능별로 특별 위원회를 상시적으로 운영하고 있는 것이 특징적이다. 즉 등급분류 대상이 되는 콘텐츠의 전문성을 고려하여 위원들이 특별위원회를 조직하도록 융통성을 두고 있음을 알 수 있다.

## 2) 직무의 범위

게임물등급위원회는 2006년 10월에 게임산업진흥에 관한 법률을 공포하면서 출범한 조직이다. 게임물등급 위원회의 주요 업무는 게임물의 등급을 분류하고 결정하는 것이다. 위원회는 평가기준을 엄격히 정해놓고 사업자가 제출한 게임물에 대해 등급을 분류한다. 또한 게임물의 청소년 유해성 및 사행성을 확인하는 것도 위원회의 주요 업무이다. 게임물의 이용자가 청소년이 주를 이루고 있기 때문에 등급분류 시 청소년의 유해성을 고려하는

것이 중요하다. 등급분류를 결정하고 난 뒤에도 위원회는 등급분류를 받은 게임물이 정상적으로 제작되고 유통되는지, 그리고 정상적으로 이용하고 제공되는지의 여부를 확인하고 점검하는 등의 등급분류의 사후관리도 하고 있다.

게임물은 제작 및 유통의 특성 상 불법적인 시장의 활성화될 여지가 특히 많기 때문에 위원회는 불법게임물에 대한 단속도 하고 있다. 특히 정보통신망을 통하여 제공되는 불법 게임물 등에는 시정권고를 함으로써 불법물의 단속에 적극적으로 개입하고 있다.

그리고 게임물 등급분류의 객관성을 확보하기 위한 조사와 연구도 게임물등급위원회의 직무영역에 포함된다.

요컨대 게임물등급위원회는 게임물의 등급분류라는 기본적인 업무 외에도 게임물의 주요 이용자인 청소년을 고려하고, 등급분류 이후의 사후관리까지 포괄적으로 직무를 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

### 3) 평가방법

#### (1) 평가대상

게임물등급위원회는 매우 구체적으로 조직화된 평가기준과 절차를 두어 등급분류를 하고 있다. 등급분류 대상 게임물은 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조 제1호와 제21조에 규정되어 있는 바와 같이 “컴퓨터프로그램 등 정보처리기술이나 기계장치를 이용하여 오락, 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 또는 그 영상물과 관계된 기기 및 장치”이다. 즉, 게임물을 유통시키거나 이용에 제공할 목적으로 게임물을 제작 또는 배급하고자 하는 사람은 당해 게임물을 제작 또는 배급하기 전에 게임물등급위원회로부터 등급분류를 받아야 한다.

그러나 중앙행정기관의 장이 추천하는 게임대회 또는 전시회 등에 이용·전시할 목적으로 제작·배급하는 게임물이나 국가, 지방자치 단체, 교육기관, 종교기관 등이 교육·학습·종교 또는 공익적 홍보활동(비영리 목적) 등의 용도로 제작·배급하는 게임물, 시험용 게임물은 등급분류 대상에서 제외된다. 즉 영리적 이용과 비영리적 이용을 평가대상에서 명확히 구분하고 있는 것을 알 수 있다.

## (2) 평가기준

게임물등급위원회의 등급분류 기본원칙은 다섯 가지이다. 첫째, 등급분류 시 콘텐츠 중심으로 고려한다. 즉, 콘텐츠 이외의 부분에 대해서는 등급분류 대상에서 제외한다. 둘째, 맥락성이다. 전체적인 게임물의 맥락과 상황을 보고 등급을 결정한다. 셋째, 보편성이다. 게임물의 내용에 대해 누구나 공감할 수 있는 사회적 통념에 부합하는 등급을 결정하는 것을 기본 원칙으로 한다. 넷째, 국제적인 부분을 고려한다. 등급분류 시 국제적으로 통용성이 있는 범세계적인 일반성을 갖도록 등급을 결정한다. 다섯째, 일관성으로 동일 게임물은 심의시기, 심의주체가 바뀌어도 동일한 등급으로 결정하여 동일 콘텐츠에 대한 심의 일관성을 유지하도록 하고 있다.

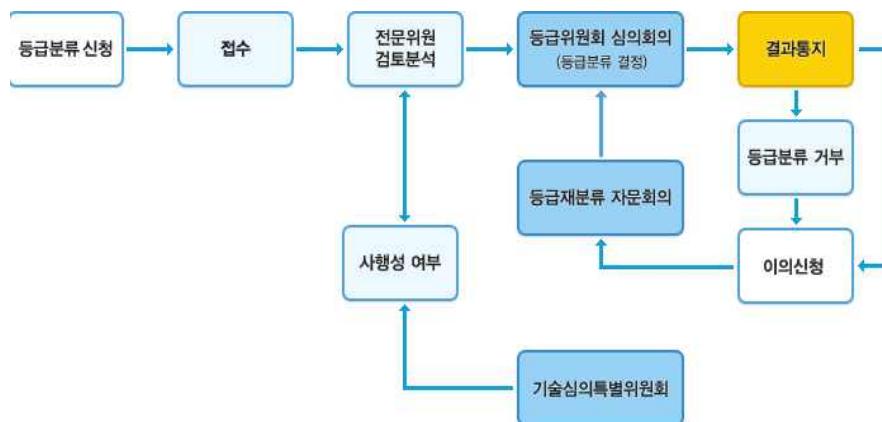
등급의 구분은 'PC·온라인·모바일·비디오 게임물'과 일정한 장소에서 일정한 시설을 갖추고 게임물을 제공하는 경우 '아케이드 게임물'의 등급구분을 다르게 하여 매체별로 차이를 두고 있다. 개인의 접근권이 강한 'PC·온라인·모바일·비디오 게임물'은 전체 이용가, 12세 이용가, 15세 이용가, 청소년이용불가, 시험용 등으로 세분하고 있는 반면에 공공장소에서 이용이 이루어지는 '아케이드 게임물'은 전체 이용가와 청소년이용불가로만 등급을 구분하여 매체의 특성을 고려하고 있다.

등급을 분류할 때는 등급분류 세부기준을 고려하는데, 선정성, 폭력성, 범죄 및 약물, 부적절한 언어, 사행성의 5가지 요소를 종합적으로 고려하고 있다.

## (3) 평가 방법 및 절차

게임물등급위원회의 등급분류는 사업자의 신청이 있을 때마다 수시로 이루어지며, 관련 자료의 제출은 주로 온라인 시스템을 이용하고 있다. 가령 사업자의 등급분류신청은 온라인으로만 신청이 가능하다. 사업자가 제출한 자료를 바탕으로 전문위원이 검토하여 등급위원회의 심의회의를 거쳐 결과를 통지한다. 그러나 신청자가 등급분류를 거부할 경우 의의신청을 하여 등급재분류자문위원회에 의뢰하게 된다. 게임위원회는 등급분류를 받은 게임물이 등급분류 거부대상인 사실을 알게 된 때에는 등급분류 결정을 취소할 수 있으며, 등급분류 결정을 취소하는 경우에는 그 취소사유를 구체적으로 기재한 서류를 원래의 등급분류 신청자에게 교부해야 한다.

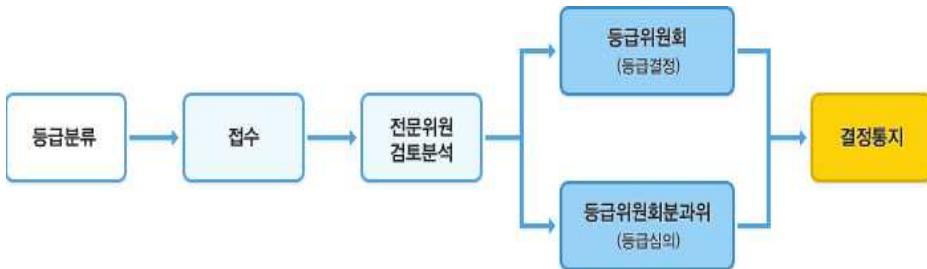
[그림 3-5] 등급분류 절차



그러나 모든 게임물이 일괄적인 등급분류의 절차를 거치는 것은 아니고 사업자의 특성이나 게임물의 특성에 따라 혹은 사업자의 의지에 따라 오픈마켓 등급분류와 자율등급분류 규제를 이용할 수 있다.

오픈마켓이란 개인 또는 게임제작사의 게임물을 등록하여 배포할 수 있는 플랫폼을 의미하며, 오픈마켓 게임물이란 「게임산업진흥에 관한 법률」 시행령 제11조의 4에 해당하는 것으로 개인 또는 게임제작자가 오픈마켓을 통해 자유롭게 배포 또는 판매할 수 있는 게임물을 의미한다. 오픈마켓 게임물로 인정될 경우 제출 자료와 등급분류신청절차를 간소화할 수 있다. 단지, 그 대상은 전체 이용가 오픈마켓 게임물로 한정된다. 전체이용가가 아닐 경우에는 정식등급분류절차와 마찬가지로 추가 자료 제출이 필요하다.

[그림 3-6] 오픈마켓의 등급분류 절차



등급분류를 위해 제출하도록 하는 서류는 실제 게임물의 콘텐츠를 구체적으로 알 수 있는 내용정보기술서와 게임물사용설명서, 그리고 그 게임을 실제로 이용할 수 있는 실행파일, 그리고 라이선스 서류 등을 제출하도록 요구하고 있다.

즉 게임 콘텐츠 심사를 하기 위해 필요한 자료를 요구하고 있음을 알 수 있다. 등급분류 신청과 제출 서류는 기본적으로 온라인으로 이루어지고 있다.

<표 3-21> 평가를 위한 제출 서류 목록

등급분류 신청 공통서류
<input type="checkbox"/> 신청서(온라인 기술)
<input type="checkbox"/> 내용정보기술서(온라인 기술)
<input type="checkbox"/> 게임물사용설명서-지정양식(샘플양식다운로드)
<input type="checkbox"/> 실행파일(온라인첨부)
<input type="checkbox"/> 기타 증빙서류 및 라이선스 서류
<input type="checkbox"/> 전용실행 기기일 경우 게임기 또는 단말기 제출
<input type="checkbox"/> 룰팩 UMD등 전용 실행파일 제출

반면에 자율등급분류제도는 「게임산업진흥에 관한 법률」 제21조 제1항 제4호에 따라 게임물의 제작 주체·유통과정의 특성 등으로 인하여 게임물등급위원회를 통한 사전 등급

분류가 적절하지 않은 게임물 중에서 대통령령으로 정하는 자체적으로 게임물을 등급분류를 할 수 있는 자가 이용할 수 있다. 다만, 게임물등급위원회와 협의한 별도의 기준에 따라 “청소년이용불가” 게임물은 대상에서 제외된다.

자체적으로 게임물을 등급분류를 할 수 있는 자는 게임산업진흥에 관한 법률 시행령 제11조4에 따라 정보통신망 등 정보통신 기술을 이용하는 이동통신단말기 등을 통하여 제공되는 게임물을 공중에게 이용·제공하는 게임물 중개사업자와 정보통신망 등 정보통신 기술을 이용하는 이동통신단말기 등을 통하여 제공할 목적으로 제작되는 게임물을 제작 또는 유통하는 자를 의미한다. 게임물을 자체적으로 등급분류 하려는 자는 사전에 등급위원회와 다음 각 호의 사항에 대한 협의를 하여야 한다.

<표 3-22> 자율등급분류를 위하 협의사항

1. 등급분류 기준
2. 이용등급 구분
3. 등급분류 절차
4. 내용수정 게임물의 확인절차
5. 연령 확인 절차
6. 이용등급 및 내용정보표시 등의 표시방법
7. 사업자 준수사항
8. 기타 등급분류 업무 및 사후관리 업무의 수행에 관하여 필요한 사항

게임물등급위원회는 등급분류를 받으려는 자에 대하여 게임물의 주요 진행과정을 촬영한 사진, 실행 가능한 게임물, 게임물 내용설명서 자료를 첨부하여 제출하도록 하여 보관해야하며, 각 사업자는 등급위원회가 요구하는 경우 자료를 제출해야 한다.

등급위원회는 게임물을 자체적으로 등급 분류할 수 있는 자(자율등급분류제도 해당자)의 등급분류가 적절하지 아니하거나 등급분류를 하지 아니한 경우에는 등급분류를 받지 않고 유통되는 해당 게임물에 대하여 게임물을 자체적으로 등급분류 할 수 있는 자에게 시정을 요청할 수 있으며, 신청자는 시정요청사항에 대한 처리결과를 7일 이내에 등급위

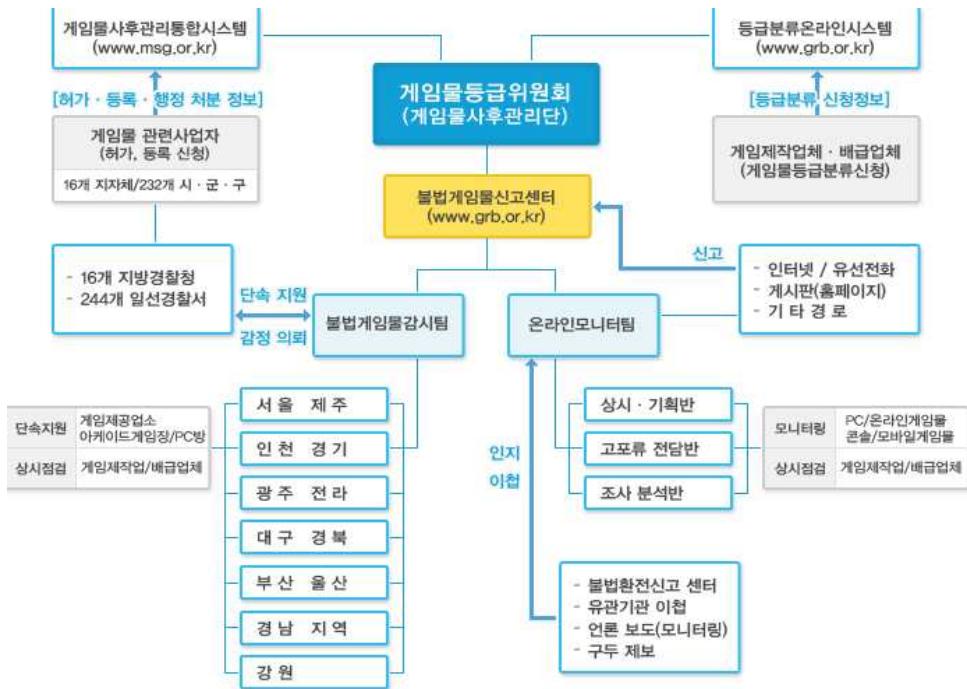
원회에 보고하여야 한다.

#### 4) 사후관리단 운영을 통한 검증

게임물등급위원회는 등급분류 후에도 신청자들이 제출한 게임물에 대하여 등급분류를 준수하고 있는지 검증하고 확인하기 위하여 게임법 제18조 및 시행령 제11조의2에 근거하여 게임물사후관리단을 운영하고 있다.

사후관리단을 운영하는 목적은 게임물의 등급분류에 따른 제작과 유통 또는 이용제공이 제대로 이루어지고 있는지의 여부를 확인하고 점검하기 위해서이다.

[그림 3-7] 게임물의 사후관리 시스템



사후 관리에서 게임물등급위원회의 등급분류 규정을 어기거나 불법 유통을 하고 있는 것이 적발된 경우에는 등급분류를 취소당하거나 기타 다른 법률적 규제를 받을 수 있다.

특히 자율등급분류제도로 등급을 자체적으로 분류할 수 있는 자가 등급위원회와 협의한 등급분류 결정 및 사후관리 및 점검 기준 등을 중대하게 위반한 경우에는 등급위원회는 기준을 위반한 자에 대해 자율등급분류 기준에 대한 협의를 새로이 할 것을 요청할 수 있다. 또한 등급위원회의 요청에 정당한 사유 없이 반복적으로 기준을 위반한 자에 대해서 자율등급분류 결정 업무를 제한할 수 있으며, 게임물을 자체적으로 등급분류 할 수 있는 자는 이를 통보받은 즉시 등급위원회와 협의한 등급분류 신청 등의 업무 수행을 중단하여야 한다.

한편, 오픈마켓 게임물 역시 주기적인 모니터링을 실시하여야 한다.

##### 5) 위원회의 평가에 대한 피드백 수령 방법: 이의신청

위원회의 등급분류에 대해 이의가 있는 신청자는 이의신청서에 이의신청사유를 기재하여 게임물을 자체적으로 등급분류 할 수 있는 자에게 제출하여야 함으로써 위원회의 결과에 대해 의견을 제출할 수 있다. 이의신청자는 등급위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 등급위원회는 해당 신청에 대해 새로이 등급분류 신청된 것으로 간주하여 등급위원회 등급분류 규정에 의해 등급분류 할 수 있다.

등급분류 결정이나 등급분류 거부결정에 대하여 이의가 있는 자는 <게임법 제23조>에 의거하여 그 결정의 통지를 받은 날부터 30일 이내에 구체적인 이의신청 사유를 기재한 이의 신청서를 제출하여 등급분류를 다시 받을 수 있다. 재분류 신청이 있을 경우에는 이를 심사하여 15일 이내에 재분류를 실시하고 그 결과를 서면으로 통지한다.

한편, 게임물을 자체적으로 등급분류 할 수 있는 자가 등급분류를 취소하고자 하는 경우에는 이를 결정하기 전에 신청인에게 의견진술의 기회를 주어야 한다. 등급분류의 취소 결정을 한 경우에는 그 취소 이유를 구체적으로 기재한 서류를 신청인에게 서면 또는 전자문서로 통보하여야 하며, 신청인은 취소 결정 서류를 교부받은 날로부터 5일 이내에 소명할 수 있다. 신청인의 소명을 검토하여 등급분류의 취소 여부를 확정한다. 단, 신청인이 기한 내에 소명하지 않는 경우에는 등급분류 취소를 확정한다. 등급분류를 취소하고자 하는 경우에는 등급위원회에 등급분류 결정 취소의 사유를 구체적으로 기재한 내용을 서면으로 통보하여야 한다.

## 4. 영상물등급위원회

### 1) 조직 구성의 특성

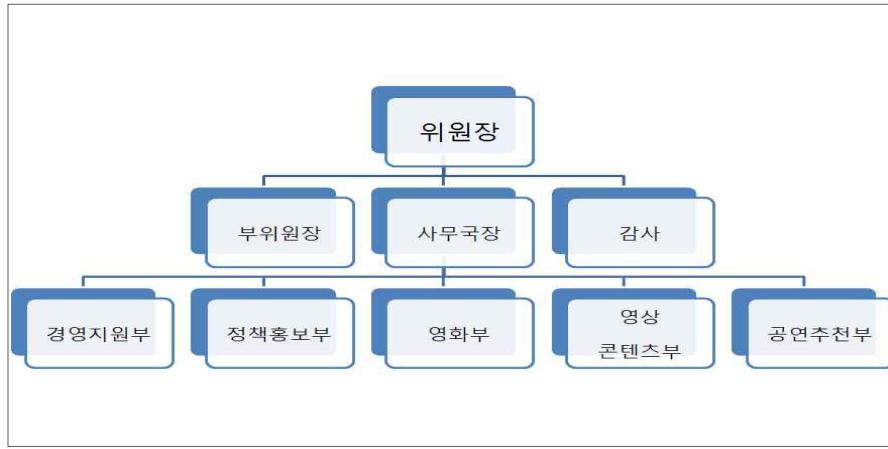
영상물등급위원회는 영화및비디오물의진흥에관한법률에 근거하여 설립되었다. 영화및비디오물의진흥에관한법률 제71조에서는 ‘영화 및 비디오물과 그 광고·선전물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 영상물등급위원회를 둔다’고 설립의 근거를 밝히고 있다.

영상물등급위원회규정(개정 2011년 9월 30일)에서 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하며, 위원회의 위원은 문화예술·영상물·청소년·법률·교육·언론분야 또는 비영리민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 자 중에서 「대한민국예술원법」에 의한 대한민국예술원회장의 추천에 의하여 문화체육관광부장관이 위촉하는 자가 되도록 규정하고 있다. 위원장을 제외한 임원 및 위원은 비상임으로 한다.

대한민국예술원회장은 영화진흥위원회, 한국콘텐츠진흥원, 여성가족부, 대한변호사협회 그 밖의 법률 관련 기관·단체 및 협회, 방송통신위원회, 기타 영화·비디오·문화예술·언론·교육관련 법인·비영리민간법인으로서 대한민국예술원회장이 정하는 단체 등의 추천 인사를 포함하여 20명 이상 30명 이하의 인사를 문화체육관광부장관에게 추천하여야 한다. 이때 대한민국예술원회장은 성 또는 연령을 고려하여 위원을 선정하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이후 문화체육관광부장관은 대한민국예술원회장이 추천한 사람 중에서 추천 대상 분야의 적절한 분포, 해당 분야의 종사 경력, 성(性) 및 연령의 균형(이 경우 남성 또는 여성이 전체 위원 수의 3분의 2를 초과하지 않아야 한다) 등을 고려하여 위원회 위원을 위촉한다.

위원회 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 위원장, 부위원장은 위원회 위원 중에서 호선한다. 위원회는 회계 및 기타운영에 관한 사항을 감사하기 위하여 감사 1인을 두며, 위원회의 동의를 얻어 위원장이 임면한다. 위원장 및 부위원장의 임기는 위원회 위원의 임기와 같이 한다. 감사의 임기는 3년으로 한다.

[그림 3-8] 영상물등급위원회의 사무국 조직도



자료: [www.kmrb.or.kr](http://www.kmrb.or.kr)

한편, 위원회는 직무를 수행하기 위하여 영비법 제79조에 의해 분야별 소위원회와 사후 관리위원회 등을 구성·운영할 수 있다.

소위원회는 각 분야별로 5인 이상 10인 이내의 위원으로 구성하며, 위원회 위원은 소위원회 위원으로 활동할 수 있다. 사후관리위원회는 비영리민간단체에서 추천한 자를 포함하여 7인 이내로 구성한다. 소위원회의 업무를 지원하기 위하여 별도의 예심위원을 둘 수 있다.

등급분류소위원회운영규정(개정 2011년 3월 21일)에 의하면 소위원회 위원은 남·여 및 각 연령층이 적절히 포함될 수 있도록 구성하여야 하며 남성 또는 여성이 3분의 2를 초과하지 않도록 하여야 한다. 소위원회 위원은 영상관련 분야에 5년 이상 종사한 자, 교육·문화계에 5년 이상 종사한 자, 언론·법조계에 5년 이상 종사한 자, 청소년·시민단체 등에서 5년 이상 활동한 자, 기타 등급분류 등에 필요하다고 인정되는 분야에서 5년 이상 활동하였거나, 위원장이 전문성이 있다고 판단되는 자 가운데 등급분류 등의 업무를 공정하고 전문적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로 위촉한다.

그러나 소위원회위원과 예심위원이 등급분류 등의 업무에 임하는 자세가 현저하게 성실성, 공정성, 객관성이 결여 됐다고 판단될 때, 위원회의 명예와 권위 등 훼손하는 행위를 했다고 판단될 때, 관련 업계와의 밀착관계로 등급분류 업무 등에 영향력을 행사했을 때 또는 행사예비를 했을 때, 부득이한 사유 없이 참석률이 3개월 동안 평균 1/2 미만인 경우

는 임기 중일지라도 위원회의 의결을 거쳐 해촉 할 수 있다. 소위원회 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

또한 위원장은 예심위원에게 사전 등급분류 업무를 검토하게 할 수 있다. 위원장은 예산의 범위 내에서 예심위원을 위촉하며, 전문지식과 해당분야의 업무량 등을 감안하여 필요한 소위원회에 적정인원을 배치, 등급분류 등의 업무를 지원하도록 한다.

한편 영상물등급위원회는 사후관리위원회를 별도로 운영하도록 되어 있다. 사후관리위원회는 비영리민간단체에서 추천한 자를 포함하여 7인 이내로 구성한다. 이때 비영리민간단체라 함은 위원회에서 위원회의 사후관리업무와 업무연계가 가능하다고 위원장이 인정하는 단체를 말하며, 상시 구성원수가 50인 이상, 최근 5년 이상 공익활동실적이 있어야 하며, 영상물, 공연물 등에 대한 모니터 업무를 5년 이상 시행한 실적이 있어야 하는 것을 요건으로 하고 있다. 사후관리위원회 위원은 위원회의 동의를 받아 위원장이 위촉한다. 사후관리위원회위원의 임기는 소위원회 위원의 임기를 적용하여 1년으로 하되 연임할 수 있다.

현재 영상물등급위원회의 등급분류기구의 조직은 위원회 산하 사후관리위원회가 운영 중이며, 소위원회는 '영화등급분류 소위원회', '비디오등급분류 소위원회', '공연추천 소위원회' 등으로 운영되고 있다.

[그림 3-9] 등급분류기구 조직도



자료: [www.kmrb.or.kr](http://www.kmrb.or.kr)

## 2) 직무의 범위

영상물등급위원회의 직무는 영상물의 등급분류에서부터 제작 및 유통 실태조사 및 관리 까지 포괄적이다. 영상물등급위원회는 영화, 영상콘텐츠(비디오), 공연물영화, 광고선전물 등에 대한 등급분류와 추천 업무 등을 통해 영상물에 적절한 연령별 등급을 부여한다. 그리고 소위원회와 사후관리위원회를 구성하고 운영하는데 관여하는 것도 영상물등급위원회의 임무이다.

<표 3-23> 영상물등급위원회 주요 직무

1. 영상물 등의 등급분류 및 내용정보, 청소년 유해성 확인에 관한 사항
2. 외국인의 국내공연추천 등에 관한 사항
3. 영상물 등의 제작·유통 또는 시청제공의 실태조사 및 관리에 관한 사항
4. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 직무 또는 권한으로 규정되거나 위탁받은 사항
5. 영상물 등의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구·국제협력 및 교육홍보에 관한 사항
6. 등급분류·추천불가 등 이의신청시 재분류 의결 사항
7. 위원회 운영계획의 수립·시행 및 예산결산 사항
8. 위원회 규정의 제정·개정 및 폐지 등에 관한 사항
9. 소위원회 및 사후관리위원회 구성·운영에 관한 사항
10. 위원회 규정 제25조 내지 제28조 규정에 의한 위원의 기피신청에 관한 사항
11. 기타 위원장이 부의하는 사항

분야별 소위원회는 영화 등급분류 소위원회는 기본적으로 주4회 열리며, 필요시 증회한다. 국내·외 비디오물 등급분류 소위원회와 공연 추천 소위원회는 주2회 열리며, 역시 필요시 증회한다. 광고·선전물의 청소년유해여부와 관련해서는 안전이 있을 때마다 수시로 회의를 연다.

한편 사후관리위원회의 직무는 별도로 규정되어 있는데, 사후관리 계획을 수립하고 시행하며, 모니터요원 구성 및 운영에 관한 사항, 국민여론조사계획에 관한 사항을 심의 의

결한다. 그리고 등급분류의 실효성을 확보할 수 있는 제도 및 기준과 관련된 안건을 건의하는 것도 사후관리위원회의 직무이다.

### 3) 평가방법

영상물등급위원회는 등급분류와 관련한 업무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 영화업자 및 비디오물영업자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있으며 자료의 제출에 관하여 필요한 사항은 영상물등급위원회규정으로 정하고 있다.

등급분류를 받기 위해 사업자는 먼저 영상물등급위원회에 관련 서류를 구비하여 접수를 해야 하며, 위원회가 이를 바탕으로 등급분류를 진행한다. 등급분류 요일은 월요일부터 목요일까지 주4회를 기본으로 하며, 필요하면 늘릴 수 있다. 등급을 분류하기 위해 위원회는 예비등급을 먼저 분류하여 검토한 후, 본심은 소위원회를 통해 등급을 분류한다. 등급 분류가 완료되면 이를 신청자에게 휴대전화 문자로 발송한다. 결과통보 서류 발급은 방문 또는 홈페이지를 이용하여 인터넷 증명서 출력이 가능하다.

신청자가 등급분류를 접수할 시 제출해야하는 서류는 국내물인지 국외물인지에 따라 다소 차이가 있다. 영화 국내물은 영화내용 및 대사 일치여부를 확인하기 위해 영화대본의 제출이 필요하고, 이때 작품 줄거리는 결말(마무리)까지 구체적(낱낱이)으로 써야한다. 그리고 등급분류 후 재 신청시에는 수정여부 확인서도 필요하다. 그밖에 영화등급분류 실사 자료로 영화 프린트 1벌이 필요하며, 영화제작업 신고증 사본 1부도 함께 제출하여야 한다. 국외물은 여기에 정확한 수입가격(상영권대금, 상영매체(필름 등) 대금) 및 계약관계 등이 포함된 수입약정서(OFFER SHEET 또는 계약서) 사본1부와 국내 반입여부 및 관세납부를 확인할 수 있는 수입면장(수입신고필증) 사본 1부을 제출하여야 한다.

한편, 영등위는 영화 등급분류 신청시 등급분류물을 제때 준비하지 못한 영화사들의 애로사항을 해소하기 위하여 영화 등급분류예약제를 실시하고 있다. 접수순번에 따라 등급분류 예정일이 결정되며 상영매체를 제외한 신청서 및 구비서류와 함께 신청사 직인이 날인된 등급분류예약제 신청 사유서만으로 등급분류 신청이 가능하다. 신청방법은 기존 신청서류에 상영매체 대신 신청사 직인이 날인된 등급분류예약제 신청 사유서를 추가하여 서류만으로 영화등급분류 신청이 가능하다.

#### 4) 사후관리단 운영을 통한 검증

신청자가 제출한 자료를 바탕으로 등급분류를 실시한 후 영등위는 이와 같은 등급분류가 잘 이루어지고 있는지 영상물에 대한 사후확인을 실시함으로써 검증의 단계를 거치고 있다. 영등위는 사후관리위원회를 통해 비디오물에 대해 등급분류된 내용과 동일여부를 확인하고 영상물에 대한 사후 모니터링을 실시한다.

#### 5) 평가결과에 대한 피드백 수령 방법

영상물등급위원회가 등급분류 결과에 따른 피드백을 수령하는 방법은 일반적으로 두 가지이다. 첫째, 영상물등급위원회는 영상물의 등급분류에 대한 국민여론을 정기적으로 조사하여 그 결과를 등급분류 등의 업무 수행에 반영함으로써 등급분류의 적정성에 대해 여겨진다. 두 번째, 사후관리위원회에서 등급분류의 적정성에 대한 모니터링을 실시하여 그 결과를 등급분류 업무에 반영함으로써 간접적인 평가결과의 피드백을 수령하고 있다.

### 5. 미디어 다양성 위원회

#### 1) 조직 구성의 특성

미디어다양성위원회는 2010년에 방송통신위원회가 방송의 여론 다양성 보장을 위한 직무를 효율적으로 추진하기 위하여 설치하였다.

방송법 제35조의4 및 법 시행령 제21조의5에 따라 설치된 미디어다양성위원회는 위원장 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하로 구성되며, 다양성위원은 위원회 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 위촉한다. 다양성위원장은 다양성위원 중에서 위원회 위원장이 지명하며, 다양성위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회 위원장이 지명하는 다양성위원이 그 직무를 대행한다. 다양성위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임 할 수 있다.

다양성위원으로 위촉할 수 있는 사람은 판사·검사·변호사로 5년 이상 재직한 사람, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 신문방송, 통계, 법률, 행정, 경제 관련 학과의 교수로 5년 이상 재직한 사람, 방송, 신문, 인터넷 및 광고관련 업계에서 5년 이상 종사한 자

로 시청률·구독률 등에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람, 그 밖에 미디어다양성에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 등으로 학계와 법률계, 그리고 산업체에서 종사하여 각각 다양한 언론관을 지닌 인물로 구성될 수 있도록 하고 있다.

미디어다양성위원회 1기에 해당하는 현재의 다양성위원들은 언론 및 미디어 관련학과 교수 5인, 통계학과 교수 1인, 법률 및 행정 관련 대학 교수 2인, 현직 판사 1인 등 총 9인으로 구성되어 있다.

한편, 다양성위원회는 시청점유율 조사, 시청점유율 산정, 매체간 합산 영향력지수 개발 등 위원회의 직무수행과 관련하여 전문적 사항을 검토하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

분과위원회의 위원장은 다양성위원장이 지명하는 다양성위원이 되며, 분과위원회의 회의를 주재한다. 그리고 분과위원회 위원장은 업무 연관성과 전문성을 고려하여 내·외부의 전문가를 위촉하도록 하고 있다. 이때 외부 전문가의 경우에는 반드시 다양성위원회의 동의를 얻어 위촉하여야 한다. 분과위원의 임기는 1년으로 하되, 다양성위원회의 동의를 얻어 연임할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 직무의 범위

미디어다양성위원회의 주요 직무는 크게 다섯 가지이다. 첫째 방송사업자의 시청점유율을 조사하고 산정하는 업무이다. 둘째 매체 간 영향력 지수를 개발하는 직무는 2012년 12월 31일까지로 직무 완료일이 규칙에 규정되어 있다. 셋째, 여론의 다양성을 증진하기 위한 다양한 조사와 연구를 진행하여야 한다. 넷째. 신문구독률을 시청점유율로 환산하는 기준과 방법을 결정하는 것도 미디어다양성위원회의 주요 직무 중 하나이다. 다섯째, 방송 종사자에 대한 미디어다양성 교육을 실시하여야 한다.

그밖에도 방송의 여론 다양성 증진을 위해 필요하다고 인정하여 위원회 위원장이 요청하는 사항에 대해서는 위원회에서 주관하여 실시하도록 하고 있다.

## 3) 평가방법

살펴본 바와 같이 미디어다양성위원회의 직무는 크게 시청점유율 조사, 시청점유율 산

출, 매체간 합산 영향력지수 개발 3가지로 볼 수 있다.

2010년을 기준으로 발표한 방송통신위원회의 보고에 의하면 미디어다양성위원회는 기존 시청점유율 조사의 단점을 보완하기 위해서 대규모 기초조사를 실시하여 TV시청환경을 조사하고 이후 기존 민간 조사회사가 조사하고 있는 패널가구에서 1,000여 가구 이상 추가하여 16개 시·도지역으로 재배치하는 새로운 시청점유율 조사방안을 마련하였다고 밝히고 있다. 이에 따라 2010년 10월 1일부터 시청점유율 자료가 산출되고 있으며, 주기적으로 조사과정을 모니터링을 하고 있다.

방송사업자의 시청점유율을 산출하기 위해서는 공청회·전문가 토론회 등을 통해 전문가의 의견수렴을 하는 과정을 거쳤다. 이를 바탕으로 신문 구독률을 시청률로 바꾼 후 다시 시청점유율로 바꾸는 환산 방안을 마련하였다.

한편, 미디어다양성위원회 발족 당시 3년 간의 기간 동안으로 유한기간 동안의 임직무로 주어진 매체 간 합산 영향력지수 개발을 위해 기초 조사 연구 및 이와 관련된 매체의 이용행태 및 속성을 파악하기 위한 설문조사도 진행하였다([www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)).

각 분야에 해당하는 전문가의 의견이 필수적인 미디어 다양성 위원회의 직무 수행을 위해서 필요하다고 인정할 경우에는 이해관계인(단체를 포함한다) 또는 관계전문가의 의견을 청취할 수 있도록 규정함으로써 전문적인 직무수행의 방법을 두고 있다.

## 6. 유사위원회 사례를 통해 살펴본 장애인방송시정보장위원회 운영에 대한 논의점

이상에서 유사위원회의 사례로 방송통신위원회의 방송평가위원회, 개인정보보호위원회, 게임물등급위원회, 영상물등급위원회, 미디어다양성위원회를 살펴보았다. 이 중 실질적으로 평가업무를 하는 곳은 방송평가위원회이다. 게임물등급위원회와 영상물등급위원회의 업무는 평가보다는 사전 심의의 형태인 등급분류 작업을 하고 있다. 개인정보보호 위원회의 경우는 설립된 지 얼마 되지 않기 때문에 아직은 구체적인 업무 여건이나 개인정보 보호를 위한 위원회의 여타 업무를 평가하는 방식을 알기 어려운 면이 있었다. 또한 미디어 다양성위원회는 사업자나 기관을 대상으로 하는 평가가 아니라 이용자 조사의 성격을 갖고 있어 이들 기관의 사례가 장애인방송시정보장위원회의 성격과 유사하다고 보기 어려운 부분도 있으나 위원회 구성이나 운영, 평가 방법이나 절차 등은 장애인방송시정보장위원

회에도 적용할 수 있는 부분으로 판단된다. 여기서는 각 사례를 통해 위원회의 구성, 지원 조직, 평가 또는 심의 방법 및 검증방식, 통보와 공표 및 피드백 방식 등에서 참고할 수 있는 부분들을 다음과 같이 표로 정리해보았다.

<표 3-24> 유사 위원회 비교(미디어다양성위원회)

	미디어다양성위원회
위원 수	7인 이상 9인 이내
위원회 구성	현재 위원장 1인 포함 9인으로 구성되어 있음
위원 위촉방법	다양성위원회 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 위촉
위원 임기	2년(1회 연임 가능)
위원 자격	법조인(판사, 검사, 변호사), 관련학과 교수(신문방송, 통계, 법률, 행정, 경제 관련 학과 교수), 업계 종사자(방송, 신문, 인터넷 및 광고) 중 5년 이상 재직한 자, 미디어 다양성에 대한 지식과 경험이 풍부한 자
지원조직	분과위원회
주요 직무	① 시청점유율 조사 및 산정 ② 매체간 합산 영향력 지수 개발 ③ 여론 다양성 증진을 위한 연구 등 ④ 신문구독률의 시청점유율 환산 기준 및 방법 결정 ⑤ 방송과 관련된 미디어 다양성 교육 실시
조사 대상	시청점유율 조사를 위한 패널가구
조사 방법	패널가구를 이용한 시청점유율 조사 신문구독률을 시청점유율로 환산
의견청취/	이해관계인(단체), 관계 전문가의 의견 청취
비고	방송사업자의 시청점유율 조사는 사업자 대상이 아닌 이용자 대상 조사로 다른 위원회의 직무와 차이가 있음

<표 3-25> 유사 위원회 비교(방송평가위원회와 개인정보보호위원회)

	방송평가위원회	개인정보보호위원회
위원 수	7인 이상 9인 이내	15인
위원회 구성	현재 위원장 1인, 방송, 평가, 경영, 회계, 법률, 시청자 단체 각 1인 총 7명으로 구성되어 있음	비상임위원장과 상임위원 각 1인 포함 위원 15명으로 구성
위원 위촉방법	위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉	대통령이 임명하여 위촉 (대통령, 대법원장 각 5명 지명, 국회 5명 선출)
위원 임기	1년(연임 가능)	3년(1회 연임 가능)
위원 자격	방송, 언론관계 종사자(10년 이상) 관련학과 재직 교수(5년 이상) 법조계 종사자 공인회계사, 시청자단체 활동가 등(10년 이상)	개인정보 보호와 관련된 시민사회단체 추천자, 개인정보처리 사업자단체 추천자, 개인정보에 대한 학식, 경험이 풍부한 사람 등 포괄적 범위
지원조직	방송평가지원단 (7인 이내 관련 학과 교수, 회계사, 변호사, 방송평가 관련 경험자 등으로 구성)	분야별 전문위원회 (위원장 1명을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하여 위원회에 따라 공공기관에 소속 공무원 파견 요청 가능)
주요 직무	방송평가심의	① 개인정보보호 관련 주요 정책 심의 및 의결, 관련 법령 및 제도 개선 ② 관련 공공기관 간의 의견조정 ③ 중앙행정기관, 지방자치단체, 현법기관 등의 침해행위 중지 등의 개선 권고 ④ 개인정보 보호에 관한 연차보고서 작성
평가 대상	방송사업자	개인정보 파일을 구축, 운영, 변경 또는 연계하려는 공공기관
평가 방법	사업자 자료제출 → 평가결과 보고서 작성 → 평가결과 심의 → 평가결과 의결	개인정보 영향평가 사전분석, 영향평가 실시, 영향평가 결과 정리
검증방법	-	-
공표/통보 방식	방송평가 편람 작성 연단위로 방송통신위원회 홈페이지에 결과 공표	-
의견청취/ 피드백 통로	-	-

<표 3-26> 유사 위원회 비교(게임물등급위원회, 영상물등급위원회)

	게임물등급위원회	영상물등급위원회
위원 수	15인 (상임위원장 1인, 비상임 위원 14인)	9인 이내
위원회 구성	등급위원회, 등급분류자문위원회, 윤리위원회, 기술심의특별위원회, 전문위원회(3개 분과)	위원장(상임), 부위원장 각 1인 포함 9인 이내 위원으로 구성
위원 위촉방법	관련 단체장의 추천에 의해 문화체육관광부 장관이 위촉	대한민국예술위원회장의 추천에 의해 문화체육관광부 장관이 위촉
위원 임기	3년	3년(연임 가능)
위원 자격	문화예술, 문화산업, 청소년, 법률, 교육, 언론, 정보통신 분야와 비영리 민간단체에 종사하고 게임산업, 아동, 또는 청소년에 대한 전문성과 경험이 있는 자	문화예술·영상물·청소년·법률·교육·언론분야 또는 비영리민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험 이 있는 자
지원 조직	-기능별 특별위원회 (등급위원회 겸임) -기술심의특별위원회 -등급분류자문위원회 -윤리위원회 등	-분야별 소위원회 (영화, 비디오물, 무대공연물, 광고전 물 소위원회) -예심위원회 -사후관리위원회
주요 직무	① 게임물의 등급을 분류, 결정 ② 등급분류의 사후관리 ③ 조사와 연구	영상물의 등급분류 영상물의 제작, 유통 실태조사 및 관리
평가 및 심의 대상	게임물 제작, 배급자	영화, 비디오 사업자
평가 및 심의 방법	사업자 신청시 수시평가 온라인으로 자료 제출 심의회의 결과 통지	사업자 접수(자료제출) 예비등급 검토 소위원회를 통해 등급분류
검증방법	사후관리단 운영을 통한 검증	사후관리검증
공표/통보 방식	개별 서면 공지, 홈페이지 공표	개별 휴대폰 문자 공지
의견청취/ 피드백 통로	이의신청	여론조사 모니터링

먼저 위원회의 구성에 대해 살펴보면 위원의 수는 7인에서 15인 사이에서 구성되고 있었다. 위원회의 수가 대부분 홀수인 것은 결정을 내릴 때 찬반 의견의 경우 동수가 나오는 경우를 피하기 위한 것으로 판단된다. 그리고 위원의 수는 고정된 곳도 있고, 9인 이내, 7인~9인 이내 등으로 범위를 설정하기도 하였다.

위원의 자격은 대부분 전문성과 관련 분야 경험을 기준으로 판단되며, 관련 학과 교수, 관련 업계 종사자, 관련 분야 비영리단체나 시민단체 활동가들 등으로 구성되었다. 장애인 방송시청보장위원회도 장애인단체, 장애인 방송 유관기관, 정부기관, 학계 등의 추천을 받아 위원회를 구성하게 되어 있는데 여기에 방송사업자를 대표할 수 있는 위원을 포함하여 이해관계 당사자의 의견들이 반영될 수 있는 통로를 확보하는 것도 고려할 필요가 있다고 여겨진다. 그리고 방송통신위원회와 관련된 방송평가위원회와 미디어다양성위원회에서는 위원들의 경력을 분야별로 최소 5년에서 10년 이상으로 구체적으로 규정하고 있으나 그 외 위원회는 정확한 경력 기간을 표시하지 않고 있다. 정확한 기간을 제시할 경우 객관적 검증이 쉽다는 장점이 있으며, 기간을 명확히 하지 않을 경우 위원의 범위를 한정하지 않아 좀 더 폭넓은 인재풀을 확보할 수 있다는 장점이 있으므로 이에 대한 고려도 함께 되는 것이 바람직할 것이다.

그리고 위원회 중에는 상임위원과 비상임위원을 구분하여 운영하는 경우가 있었다. 위원회의 성격에 따라 상임과 비상임위원을 구분하겠지만 상임위원이 존재할 경우 위원회의 직무 수행 집중과 연속성의 유지가 훨씬 더 용이할 것으로 여겨진다. 그리고 위원의 임기는 방송통신위원회 산하 위원회들이 1년~2년으로 짧은 편이었으며, 다른 위원회는 모두 3년이었다. 이 중 게임물등급위원회를 제외하고 모두 연임 가능하였으며, 일부 위원회는 연임을 1회로 제한하고 있었다. 위원회의 특성에 따라 임기 역시 조정을 해야 하겠지만 위원회의 방향성을 일관성 있게 유지하면서 사업의 효과를 발휘하기 위해서는 일정 기간의 임기가 보장될 필요가 있다. 또한 상황에 따라 연임을 통한 위원회 업무의 지속성도 확보해 줄 수 있으므로 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

두 번째로 지원조직에 대해 살펴보았다. 지원조직은 각 위원회가 평가나 심의를 할 수 있도록 지원하는 관련 분야 전문가들로 구성된 조직으로 상시 운영하는 조직도 있고, 필요할 때 한시적으로 조직할 수도 있다.

방송평가위원회의 방송평가지원단은 방송 평가의 각 영역별 전문가 7인으로 구성되어

있으며, 방송 평가의 각 분야에 대한 자문, 조사 연구를 수행하며, 최종적으로 방송평가결과 보고서를 작성한다. 필요한 시점에 각 분야 전문가들이 모여 집중적으로 업무를 수행하기 때문에 업무의 효율성과 집중도가 높다는 장점이 있다.

개인정보보호위원회는 분야별 전문위원회를 두고 각 위원장 1명을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하여 전문 분야에 대한 사전 검토를 한다. 이 때 업무수행과 관련 공공기관 소속 공무원이나 임직원의 파견을 요청할 수 있다는 점은 다른 위원회와 차별되는 점으로 필요할 때 공공기관의 도움을 받을 수 있다는 것은 특기할 만하다.

게임물등급위원회는 운영위원회, 기술심의특별위원회, 등급재분류자문위원회, 윤리위원회 등 기능별로 특별위원회를 상시로 운영하고 있다. 이는 게임물등급위원회의 특성상 양적으로 매우 다양하고 많은 양을 다룰 뿐만 아니라 내용적으로 전문적인 부분이 많으므로 콘텐츠의 특성에 따른 심의를 할 수 있는 기반을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 장애인방송시청보장위원회 역시 기술적인 부분이 많이 고려되어질 필요가 있으므로 지원조직에 게임물등급위원회와 같이 기술과 관련된 위원회를 운영하는 것을 검토하는 것도 의의가 있을 것이다.

영상물등급위원회는 영화, 비디오, 공연 분야의 소위원회를 운영하고 있다. 분야별 소위원회는 5인 이상 10인 이내의 위원으로 구성되는데 남녀, 각 연령층이 적절히 포함되도록 구성되어야 한다. 이러한 점은 영상물 등급분류시 다양한 의견을 반영하기 위함이다. 이 외에도 전문지식과 해당분야의 업무량을 감안하여 소위원회의 업무를 지원하는 예심위원회를 별도로 두고 있어 업무처리 효율성을 높이고 있다. 영상물등급위원회의 이와 같은 방식은 장애인방송시청보장위원회에서 지원 조직을 구성할 때 다양한 유형의 장애인방송 이해관계자들이 균형 있게 의견을 제안할 수 있는 구조를 만드는데 참고할 만 할 것이다.

세 번째로 각 위원회에서 시행하는 평가 또는 심의에 대해 살펴보았다. 평가나 심의 방식은 평가대상의 특성에 따라 차이를 보이고 있었다. 먼저 평가나 심의를 위해 평가대상에 대한 자료를 수집하여야 한다. 방송평가위원회는 매년 정기적으로 방송사업자들이 관련 자료를 제출하여야 하는데 이는 의무사항으로 사업자들이 자료를 제출하지 않을 시는 평가에서 0점 처리되기 때문에 재허가나 재승인에서 불이익을 받을 수 있다. 반면 다른 위원회는 사업자가 평가나 심의가 필요할 때 신청하는 방식으로 사업자가 필요한 자료를 준비해서 제출하고 심의나 평가를 요청하고 있다. 이 경우는 게임물이나 영상물의 등급이

결정되어야 유통이 되며, 개인정보 영향평가 결과를 제출하여야 하기 때문에 결국은 의무 사항이라는 점은 공통적이나 심의나 평가 대상이 자발적으로 심의나 평가에 임할 수 있는 필요성을 갖고 있다. 장애인방송시정보장위원회의 평가는 방송평가위원회의 방식과 유사하게 이루어질 필요가 있으나 다른 위원회들의 방식을 참고하여 장애인방송의 편성결과를 사업자들이 필수적으로 공표하게 하여 그 필요성을 만들어주는 것도 고려해볼만 하다. 사업자들이 스스로 필요성을 느낀다면 좀 더 적극적으로 장애인 방송 편성에 참여할 가능성 이 높아질 것이기 때문이다.

또한 자료수집 방식도 고려되어야 한다. 게임물등급위원회는 온라인으로 대부분의 평가 절차를 진행하고 있는데 심의대상이 온라인으로 신청하고, 자료도 온라인으로 제출한다. 이러한 방식은 장애인방송시정보장위원회에서도 고려할 만하다. 방송사업자의 경우 방송 통신위원회 뿐 아니라 다양한 연구기관에서 자료를 요청하는 경우가 많아 해당부서 직원들이 본연의 업무를 수행하는데 방해가 될 뿐 아니라 업무 외 시간에 작성해야 되기 때문에 자료 작성요청에 대해 부정적인 반응을 보이는 경우가 많다. 장애인방송의 경우 제작과 편성을 하는데도 별도의 인력이 필요한 상황인데 여기다 평가를 위한 부담까지 주는 것은 사업자의 부담을 너무 높이는 것이므로 자료를 작성하거나 제출하는 업무를 최대한 간단하게 축소시켜주는 것은 장애인방송시정보장위원회에서 반드시 고려해야 할 문제이다.

그리고 평가 또는 심의 결과에 대한 검증 절차도 필요하다. 방송평가위원회는 방송사업자가 제출한 자료에 기초하여 각종 공시자료들과 사업자 IR 자료 등을 검증자료로 이용하고 있다. 그리고 게임물등급위원회와 영상물등급위원회는 사후관리시스템을 체계적으로 운영하고 있다. 신청자가 제출한 평가서류의 진위성을 검증하는 절차를 두는 대신 등급분류 결과가 제대로 지켜지고 있는지 사후관리의 방식을택한 것이다. 영상물등급위원회는 아예 사후관리위원회를 별도로 운영하면서 모니터링 활동을 지속적으로 실시하고 있다. 장애인방송시정보장위원회도 방송사업자가 제출한 자료에 기초하여 평가를 하므로 그 결과에 대한 검증을 위한 장치를 별도로 마련할 필요가 있다. 그런데 장애인방송시정보장위원회는 평가가 1차적 목적이 아니라 장애인방송 편성을 장려하는데 더 큰 목적이 있기 때문에 평가 후 결과를 검증하기보다 평가 전 미리 검증기간을 공표하여 장애인방송 편성을 독려하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 이 뿐 아니라 모니터링을 통한 상시 검증방법

도 고려할 수 있을 것이다.

네 번째로 평가 결과에 대한 공표나 통보 및 피드백 방식에 대해 살펴보았다. 방송평가 위원회는 방송평가결과를 가지고 방송평가편람을 작성하고 연단위로 방송통신위원회 홈페이지에 방송사업자 유형별로 접수를 공표하고 있다. 그리고 결과를 사업자의 재허가 및 재승인 심사에 반영하고 있는데 방송평가에 대해 사업자가 별도로 피드백을 하는 공식적인 창구는 마련되어 있지 않다. 반면 게임물등급위원회는 결과를 개별통지하고 홈페이지에 공표하며, 결과에 대한 이의절차 과정을 별도로 두어 운영하고 있다. 영상물등급위원회 역시 결과를 개별통지하고, 등급분류 서류를 방문수령하거나 홈페이지에서 직접 출력할 수 있도록 하고 있으며, 결과에 대해서는 여론조사와 모니터링을 통해 등급분류의 적정성을 확보하는 방식으로 피드백을 하고 있다. 장애인방송시청보장위원회 역시 평가결과를 공표할 때 홈페이지 공표 뿐 아니라 개별 사업자별로 공지하는 것과 결과에 대한 피드백을 받는 절차에 대해 검토할 필요가 있다. 특히 평가결과를 사업자에게 각각 통지하는 것은 장애인방송에 대한 사업자의 인식을 제고하는데 도움이 될 수 있을 뿐 아니라 결과에 이의가 있을 경우 빠른 시일 내에 의견을 제출하게 하는데도 도움이 될 수 있기 때문이다.

이상에서 장애인방송시청보장위원회의 운영에 참고할 수 있는 다른 위원회의 사례를 살펴봄으로 장애인방송시청보장위원회에 적용할 수 있는 부분들을 살펴보았다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 장애인방송시청보장위원회의 존재 이유가 장애인의 방송 접근권을 보장하는 것이므로 평가에 초점을 맞추기보다는 장애인방송의 양적인 확대와 질적인 정확성을 제고하는 것에 초점을 맞추어 취사선택하여 장애인방송시청보장위원회에 최적화된 방식을 찾아야 할 것이다.

## 제4장 장애인방송 평가제도의 쟁점

### 제1절 장애인방송위원회 구성 및 운영의 쟁점

해외의 장애인방송 정책 사례를 통해 살펴본 장애인방송 제도와 활성화 대책은 몇 가지 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 장애인방송 제도를 효과적으로 실행시키고 자막방송, 화면 해설방송, 수화통역방송과 같은 대표적인 장애인방송 서비스의 활성화를 위해서는 제도적 절차를 체계적으로 마련하고 검증하는 시스템을 강구할 필요성이 제기된다는 것이다.

둘째, 장애인방송의 활성화를 위해서는 점진적으로 장애인방송을 확대할 필요성이 있는 데, 정기적인 모니터링을 통해 장애인방송 서비스 개선을 위한 학술적이고 종합적인 실행 계획을 마련할 필요성이 대두된다.

셋째, 장애인방송 정책의 효율적인 실행을 위해 장애인방송 검증제도나 불만처리 기관의 설립이 중요한 문제로 대두된다.

넷째, 관련 유관 단체들의 협력이 중요한데, 정부, 방송사업자, 장애인단체, 학계 등 여러 단체들의 정책적 협의를 이끌어낼 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위한 방송환경, 장애인 방송 서비스 현황, 불만처리 등을 통계화하여 정책에 활용할 수 있는 조사연구사업도 필요하다.

제3장의 국내 사례를 살펴보면, 먼저 방송통신위원회는 장애인방송편성 규제를 주관하는 주무기관으로서 법률과 고시에 의해 방송사업자의 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송 접근권 보장에 관한 사항을 명시하고 있다. 또한, 방송평가 편성영역에 '장애인 시청 지원 프로그램 편성 평가' 기준을 제시하고 있다.

장애인방송 편성과 관련된 내용을 살펴보면, 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가는 사회기여 프로그램 편성으로 규정되어 있으며, 지상파방송사업자와 종합편성사업자는 자막 방송, 수화방송, 화면해설방송의 편성비율을 구분하여 각각 배점을 하고 있으며, 종합유선 방송사업자(SO)와 위성방송사업자는 지상파방송 재전송시 장애인방송 신호 누설 여부와 자체채널 장애인 방송 편성실적으로 구분하여 각각 배점하고 있다. 보도 분야 홈쇼핑 방

송채널사업자(PP)는 자체 채널에서 장애인방송 편성실적에 배점을 하고 있다.

그런데, 2012년부터 시행되는 방송평가에서 장애인방송 편성 목표치와 ‘장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시(이하 장애인방송 고시)’에서 제시하는 목표치가 상이한 부분은 개선되어야 할 부분이다.

다음으로, 장애인방송 고시에서는 장애인방송물 제공의무를 장애인방송 편성의무, 장애인방송 성실제공의무, 장애인방송 유형표시 의무로 나누고 있다. 장애인방송 평가 기준 또한, 이러한 유형별 의무에 맞추어 평가 기준을 설정할 필요가 있다.

국가인권위원회는 장애인차별금지법에서 규정된 차별금지 영역 및 장애인 인권보호와 관련된 사안들을 모니터링 하여 생활 속 차별 사례들을 발굴하고, 이를 국가인권위원회 정책과제·진정사건·기관협의 등과 연결시켜, 대국민 인식제고와 그 실효적 이행을 도모하고 있다.

장애인방송 편성과 관련해서는 제5회 전국동시지방선거방송에 대한 모니터가 전국과제로 실시되었다. 선거 관련 방송에서 시각장애인 및 청각장애인의 화면해설, 수화통역, 자막방송 등을 통해 선거관련 정보를 원활하게 얻을 수 있는지를 모니터의 주요내용으로 삼았다. 국가인권위원회는 보건복지부와 마찬가지로 방송사를 대상으로 직접적으로 그리고 정기적이고 체계적인 장애인방송 편성 이행사항을 모니터하거나 검증하지는 않으며, 모니터 시기에 적합한 평가 대상 방송프로그램을 선정하여 일회적으로 실시되고 있다.

장애인단체의 경우, 한국장애인인권포럼에서 매체 속에 표현된 장애인에 대한 왜곡된 내용을 바로잡기 위한 인식개선 모니터링만 실시하고 있다. 한국장애인단체총연합회 역시 한국장애인인권포럼과 마찬가지로 정기적이고 체계적인 장애인방송 편성평가를 위한 활동은 하지 않고 있다.

방송사업자의 경우 자율규제에 의한 장애인방송 편성 평가는 존재하지 않으며, 장애인에 대한 편견과 그릇된 인식을 심어줄 수 있는 프로그램의 내용에 대해서는 주의하도록 한다는 내용규제는 명시하고 있다.

방송사업자의 장애인방송(자막, 수화, 화면해설방송) 제공이 방송법 개정(2011년 7월 14일)으로 의무화됨에 따라, 장애인방송 제작 대상범위가 모든 방송프로그램으로 확대되었다. 장애인방송 대상범위를 모든 방송사업자로 설정하였지만, 장애인방송 제작이 어려운 종합유선방송사업자 및 방송채널사용사업자 등의 경우 매출액과 시청점유율을 고려하여

방송통신위원회가 대상사업자를 지정고시하도록 하고 있다.

이러한 장애인방송 평가 시스템의 필요성에 의해, 2012년 말 방송통신위원회는 방송사업자의 장애인방송 편성을 평가하고 활성화하기 위한 고시를 마련하였다. 방송통신위원회는 장애인방송 제공기준과 단계적 의무 적용, 사업자별 편성비율 및 달성기한 등에 관한 구체적 사항을 포함하는 '장애인방송 제작 및 편성에 관한 고시'를 제정하고 2012년 하반기부터 시행할 예정이다.

따라서 의무화된 방송사의 장애인방송 편성 실적을 평가하기 위한 위원회 및 실무체계를 구성하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 쟁점을 고려해야 한다.

첫째, 장애인방송 의무화에 따른 평가위원회의 구성에 관한 사항 둘째, 장애인방송 평가 위원회의 임무와 권한에 관한 사항 등이다.

## 1. 장애인방송시청보장위원회의 구성

장애인방송 제공의무 기본원칙은 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법 상의 모든 방송사업자에게 장애인방송 제공의무가 있다는 것이다. 이는 시청각장애인이 어떤 방송서비스를 이용하더라도 장애인방송에 접근할 수 있도록 해야 하기 때문이다.

다만, 방송사업자의 장애인방송 제공의무 이행능력은 서로 상이하며, 장애인방송을 제공하려고 해도 방송기술 등 여러 가지 여건 상 한계가 존재하는 부분이 있다. 이런 점을 감안하여 방송사업자의 매출액이나 방송기술의 발전수준 등을 고려하여 방송통신위원회는 장애인방송 제공의무를 부담해야 하는 사업자와 그렇지 않은 사업자를 구분하여 매년 고시를 통해 제시해 주는 것이 필요하다.

이상의 방송사 장애인방송 편성의무 실적 평가를 위한 평가기준 및 평가방법 마련, 이행 실적 평가 등을 위한 장애인방송시청보장위원회(이하 위원회)의 구성이 필요하다. 장애인방송 편성의무 실적을 평가하기 위해서는 장애인방송에 대한 이해와 관련 분야의 전문성을 지닌 위원들로 구성해야 한다. 또한, 위원회가 객관적인 평가를 하기 위해서는 장애인단체, 장애인방송 유관기관, 정부기관, 학계 등의 추천을 통해 위원회를 구성할 필요가 있다.

장애인의 방송접근권 향상을 위한 위원회 구성 방안을 모색하기 위해, 제2장과 제3장에

서 국내외 유사기관의 위원회 구성 사례를 살펴보았다.

영국 Ofcom의 <노인과 장애인 위원회(Advisory Committee on Older and Disabled People)>는 영국의 커뮤니케이션법에 의거해 Ofcom의 실무자들에게 노인과 장애인의 방송 접근권을 향상시키고 연간 목표를 설정하는 데 조언을 하는 협의 기구이다. Ofcom에 설치된 5개의 자문위원회 중 하나인 ‘노인과 장애인 위원회’는 Ofcom 이사회에 Ofcom의 노인과 장애인 관련 미디어 정책들에 대해 직접 자문을 하거나 실행에 대해 보고할 수 있는 권한을 가지고 있다. ACOD는 장애인과 노년층의 다양성을 반영할 수 있도록 폭넓은 경험과 전문성을 갖춘 12명의 위원으로 구성된다.

방송평가위원회의 경우 위원회 위원과 방송평가위원회의 설치목적에 합치하는 전문가 등 7인 이상 9인 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있으며, 방송평가위원회 위원은 방송통신위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다. 현재 방송평가위원회는 위원장 1인을 비롯하여 방송, 평가(행정부문), 경영, 회계, 법률, 시청자 단체 각 1인, 총 7명으로 구성되어 있다. 방송평가위원회 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.

한편, 방송평가위원회 위원장은 방송사업자에 대한 실질적인 방송평가 실시 시 각 영역별 전문가가 필요하다고 생각될 때 관계 전문가 7인 이내로 방송평가지원단을 일시적으로 구성하고 운영할 수 있다.

둘째, 개인정보보호위원회는 2011년 9월 30일에 출범한 대통령 소속의 기관으로, 15명으로 구성되는데, 장관급인 위원장과 차관급인 정무직 상임위원을 포함하여 대통령이 임명하여 위촉한다. 15명의 위원은 대통령이 5명을 지명하고, 국회에서 5명을 선출하고, 대법원장 지명으로 5인을 선출하여 구성된다. 위원장은 위원 중에서 공무원이 아닌 사람으로 대통령이 위촉한다. 그리고 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

위원의 자격에 대해서는 개인정보 보호와 관련된 시민사회단체 또는 소비자단체로부터 추천을 받은 사람, 개인정보처리자로 구성된 사업자단체로부터 추천을 받은 사람, 그 밖에 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람이라고 비교적 포괄적인 범위로 규정되어 있다.

한편, 위원회는 십의 및 의결 사항에 대하여 사전에 전문적으로 검토하기 위하여 분야별 전문위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 각 전문위원회는 위원장 1명을 포함한 5명 이내의

위원으로 구성하되, 전문위원회 위원은 보호위원회 위원, 개인정보 보호 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관의 관계 공무원, 개인정보 보호에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람, 개인정보 보호와 관련된 단체 또는 사업자단체에 속하거나 그 단체의 추천을 받은 사람 중에서 보호위원회의 동의를 받아 보호위원회 위원장이 임명하거나 위촉하고, 전문위원회 위원장은 보호위원회 위원장이 전문위원회 위원 중에서 지명한다.

셋째, 게임물등급위원회는 「게임산업진흥에 관한 법률」 제16조에 근거하여 설립되었다. 조직은 위원장 산하에 감사, 등급위원회, 등급분류자문위원회, 윤리위원회, 기술심의특별위원회, 전문위원회로 구분되어 운영되고 있으며, 전문위원회는 다시 3개의 분과로 나뉘어 있다. 그리고 사무국장이 운영기획부, 심의지원부, 정책지원부, 게임물사후관리단을 관리하며 행정 관련 업무 및 사후관이 업무를 담당하고 있다.

게임물등급위원회의 위원 수는 상임인 위원장 1인, 비상임인 위원 14인 등 총 15인으로 구성되어 있으며, 위원의 임기는 3년이다. 위원의 위촉은 대통령령이 정하는 단체의 장의 추천에 의하여 문화체육관광부장관이 위촉하며 위원장은 위원 중 호선한다. 위원의 추천은 게임산업진흥에 관한 법률 시행령 제11조에 의거하여 문화예술·문화산업·청소년·법률·교육·언론·정보통신 분야와 비영리민간단체지원법에 의한 비영리민간단체 등에서 이루어진다.

위원회는 기능별로 특별위원회를 두어 운영되고 있다. 특별위원회는 다시 위원을 위촉하여 구성되는데, 운영위원회만은 등급위원회 위원이 겸임한다. 기술심의특별위원회는 등급위원회의 승인을 받아 위원장이 18인을 위촉하고, 등급재분류자문위원회는 등급위원회의 추천으로 위원장이 49인을 위촉한다. 그리고 윤리위원회는 등급위원회의 추천으로 위원장이 5인을 위촉한다.

영상물등급위원회규정(개정 2011년 9월 30일)에서 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하며, 위원회의 위원은 문화예술·영상물·청소년·법률·교육·언론분야 또는 비영리민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 자 중에서 「대한민국예술원법」에 의한 대한민국예술원회장의 추천에 의하여 문화체육관광부장관이 위촉하는 자가 되도록 규정하고 있다. 위원장을 제외한 임원 및 위원은 비상임으로 한다.

대한민국예술원회장은 영화진흥위원회, 한국콘텐츠진흥원, 여성가족부, 대한변호사협회

그 밖의 법률 관련 기관·단체 및 협회, 방송통신위원회, 기타 영화·비디오·문화예술·언론·교육관련 법인·비영리민간법인으로서 대한민국예술원회장이 정하는 단체 등의 추천 인사를 포함하여 20명 이상 30명 이하의 인사를 문화체육관광부장관에게 추천하여야 한다. 이때 대한민국예술원회장은 성 또는 연령을 고려하여 위원을 선정하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이후 문화체육관광부장관은 대한민국예술원회장이 추천한 사람 중에서 추천 대상 분야의 적절한 분포, 해당 분야의 종사 경력, 성(性) 및 연령의 균형(이 경우 남성 또는 여성의 전체 위원 수의 3분의 2를 초과하지 않아야 한다) 등을 고려하여 위원회 위원을 위촉한다.

위원회 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 위원장, 부위원장은 위원회 위원 중에서 호선한다. 위원회는 회계 및 기타운영에 관한 사항을 감사하기 위하여 감사 1인을 두며, 위원회의 동의를 얻어 위원장이 임면한다. 위원장 및 부위원장의 임기는 위원회 위원의 임기와 같이 한다.

위원회는 직무를 수행하기 위하여 영비법 제79조에 의해 분야별 소위원회와 사후관리위원회 등을 구성·운영할 수 있다.

소위원회는 각 분야별로 5인 이상 10인 이내의 위원으로 구성하며, 위원회 위원은 소위원회 위원으로 활동할 수 있다. 사후관리위원회는 비영리민간단체에서 추천한 자를 포함하여 7인 이내로 구성한다. 소위원회의 업무를 지원하기 위하여 별도의 예심위원을 둘 수 있다.

미디어다양성위원회는 위원장 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하로 구성되며, 다양성위원은 위원회 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 위촉한다. 다양성위원장은 다양성위원 중에서 위원회 위원장이 지명하며, 다양성위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회 위원장이 지명하는 다양성위원이 그 직무를 대행한다. 다양성위원의 임기는 2년으로 하되, 1회 다양성위원으로 위촉할 수 있는 사람은 판사·검사·변호사로 5년 이상 재직한 사람, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 신문방송, 통계, 법률, 행정, 경제 관련 학과의 교수로 5년 이상 재직한 사람, 방송, 신문, 인터넷 및 광고관련 업계에서 5년 이상 종사한 자로 시청률·구독률 등에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람, 그 밖에 미디어다양성에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 등으로 학계와 법률계, 그리고 산업계에서 종사하여 각각 다양한 언론관을 지닌 인물로 구성될 수 있도록 하고 있다.

미디어다양성위원회 1기에 해당하는 현재의 다양성위원들은 언론 및 미디어 관련학과 교수 5인, 통계학과 교수 1인, 법률 및 행정 관련 대학 교수 2인, 현직 판사 1인 등 총 9인으로 구성되어 있다. 예 한하여 연임할 수 있다.

미디어다양성위원회 1기에 해당하는 현재의 다양성위원들은 언론 및 미디어 관련학과 교수 5인, 통계학과 교수 1인, 법률 및 행정 관련 대학 교수 2인, 현직 판사 1인 등 총 9인으로 구성되어 있다.

한편, 다양성위원회는 시청점유율 조사, 시청점유율 산정, 매체간 합산 영향력지수 개발 등 위원회의 직무수행과 관련하여 전문적 사항을 검토하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

분과위원회의 위원장은 다양성위원장이 지명하는 다양성위원이 되며, 분과위원회의 회의를 주재한다. 그리고 분과위원회 위원장은 업무 연관성과 전문성을 고려하여 내·외부의 전문가를 위촉하도록 하고 있다. 이때 외부 전문가의 경우에는 반드시 다양성위원회의 동의를 얻어 위촉하여야 한다. 분과위원의 임기는 1년으로 하되, 다양성위원회의 동의를 얻어 연임할 수 있도록 하고 있다.

이상의 국내 유사 사례를 살펴보면, 위원회의 위원 수는 7인에서 15인 사이에서 구성되고 있으며, 위원의 자격은 대부분 전문성과 관련 분야 경험을 기준으로 판단되며, 관련학과 교수, 관련 업계 종사자, 관련 분야 비영리단체나 시민단체 활동가들 등으로 구성된다.

장애인방송시청보장위원회도 장애인단체, 장애인 방송 유관기관, 정부기관, 학계 등의 추천을 받아 위원회를 구성하게 되어 있는데, 여기에 방송사업자와 시청각장애인단체를 대표할 수 있는 위원을 포함하여 이해관계 당사자의 의견들이 반영될 수 있는 통로를 확보하는 것도 고려할 필요가 있다고 여겨진다.

그런데, 장애인단체 소속 구성원이나 방송사 소속 구성원이 위원에 포함될 경우, 심의·의결시 합의를 이루기 힘든 점과 소속 기관의 주장을 강조할 경우가 있기 때문에 유념해서 결정해야 할 부분이다.

또한, 국내 사례에서는 위원들의 상임위원과 비상임위원으로 구분하여 운영하는 경우가 있는데 상임위원이 존재할 경우의 이점도 있겠지만, 방송통신위원회 협력기관에서 위탁 운영할 가능성이 높은 상황에서 상임위원의 존재 가능성은 그리 높지 않다.

방송통신위원회 산하 위원회들의 임기가 1년~2년으로 짧은 편이었으며, 다른 위원회는

모두 3년이었다. 이 중 게임물등급위원회를 제외하고 모두 연임 가능하였으며, 일부 위원회는 연임을 1회로 제한하고 있었다. 위원회의 특성에 따라 임기 역시 조정을 해야 하겠지만 위원회의 방향성을 일관성 있게 유지하면서 사업의 효과를 발휘하기 위해서는 일정 기간의 임기가 보장될 필요가 있다. 또한 상황에 따라 연임을 통한 위원회 업무의 지속성도 확보해줄 수 있으므로 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

실무위원회 구성과 관련해서 국내 유사 위원회들도 모두 실무위원회를 구성하고 있는 점을 볼 때, 장애인방송시청보장위원회 역시 분과위원회를 구성을 검토할 필요가 있다. 또한, 기술적인 부분이 많이 고려되어질 필요가 있으므로 지원조직에 게임물등급위원회와 같이 기술과 관련된 위원회를 운영하는 것을 검토하는 것도 의의가 있을 것이다.

## 2. 위원회의 임무 및 권한

장애인방송시청보장위원회의 임무는 '장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시' 제10조 제3항의 다음의 각 호에 잘 나타나 있다.

1. 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 방법 마련
2. 장애인방송 제공 실적 평가
3. 시청각장애인방송서비스 기술표준 준수여부 평가
4. 장애인방송 편성실적 예외 인정여부 판단
5. 장애인방송물 평균제작비 산정 및 공표
6. 장애인방송 제작비 지원 등의 조정
7. 장애인방송 제공의무 평가결과 공표기준 및 방법 마련
8. 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보
9. 장애인방송 활성화를 위한 정책자문
10. 기타 방송통신위원회가 위임한 업무

고시에서는 장애인방송시청보장위원회가 위의 각 호들을 심의 또는 의결할 수 있도록 보장하고 있다. 그런데, 각 호의 임무들에 대한 구체적인 내용들은 향후 시청보장위원회운

영 규정 또는 세부 기준에서 구체화해야 할 필요성이 있다.

이러한 운영 규정 또는 세부 기준 마련에 있어서 고려해야 사항들을 살펴보기 위해 국내외 사례를 살펴본 결과는 다음과 같다.

제2장에서 살펴 본 바와 같이 해외국가들의 사례를 보면, 장애인방송 법제도 및 실질적인 운영방식은 각 나라들의 국가적 특성과 사회문화적, 인종적 특성에 따라 제도를 운영하고 있다.

해외 사례의 공통점은 정부기관의 적극적인 지원, 장애인방송 검증제도 실현의지와 더불어 방송사업자의 자발적 참여가 중요시 된다는 점이다. 이러한 부분은 장애인방송 실행에 대한 사회적 합의에서 비롯된다. 그런데, 국가별로 장애인방송 검증제도를 운영하는데 있어 현실적인 어려움이 존재한다는 점도 확인할 수 있다.

영국의 경우, 제도 연구의 범례가 되는 국가인 만큼 법제도가 체계적으로 구축되어 있고, 검증제도 또한 강제력을 가지고 있다. 영국의 장애인방송 검증시스템은 Ofcom을 중심으로 한 정부기관 차원과 BBC의 자체적인 검증시스템, 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 먼저 Ofcom에는 <노인과 장애인 위원회>라는 커뮤니케이션법에 의거한 협의 기구가 존재한다. 위원회는 12인의 위원으로 구성되며, Ofcom 이사회에 노인과 장애인 관련 미디어 정책들에 대해 직접 자문을 하거나 실행에 대해 보고할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한, Ofcom은 장애인방송 실행 여부를 확인한 후, 별금 부과나 방송사업자 재면허 검토에 활용하고 있다.

Ofcom은 분기마다 관련 실적 보고서를 요구할 수 있으며 방송사업자들은 Ofcom이 제공하는 양식에 따라 장애인방송 제공 서비스 현황을 제출해야 하며, Ofcom이 요청할 시 방송프로그램을 제공하거나 복사본을 제출해야 한다.

미국의 경우, 2010년 21세기통신영상접근법(The 21st Century Communications and Video Accessibility Act; CVAA)이 의회를 통과하면서 장애인의 텔레커뮤니케이션 권리를 보장하기 위한 법적 근거가 강화되었다. CVAA는 화면해설방송을 다시 의무화하여 시청 각장애인들의 영상프로그램에 대한 접근을 강화하였다. 방송시장 규모, 분기별 할당량, 재송신의 경우, 방송 성격에 따라 각 방송사업자가 준수해야 할 기준을 설정하였다. 미국의 장애인방송 서비스의 실행은 FCC의 소비자 및 정부 업무국(Consumer & Governmental Affairs Bureau) 내의 장애인권사무소(The Disability Rights Office: DRO)에서 담당하고

있다. 비디오 해설이나 자막 조항들을 준수하지 않을 경우, 위반 조항들을 근거로 FCC에 제소할 수 있는 권한을 가지고 있다.

FCC는 <21세기통신영상접근법>에 따라 비디오 프로그래밍 접근성 위원회(VPAAC)를 구성하여야 한다. VPAAC는 기존 텔레비전 자막을 인터넷 동영상의 폐쇄자막으로 제공하거나 텔레비전의 화면해설 방송을 인터넷 프로토콜이나 디지털 텔레비전 방송에 지원하고 시청각 장애인이 긴급한 비상상황의 정보를 인터넷과 디지털 방송을 통해 전달받을 수 있도록 여러 가지 방안들을 구상하고 개발해야 하는 권한과 책임을 가지고 있는데, 4개의 실무그룹은 한시적인 조직 성격을 가지고 있다. 또한 VPAAC는 각각의 임무에 대한 완료시간(deadline)을 정해 각 사업자들이 실행하도록 독려하고 일정이나 진행사항을 각 사항에 따라 시기별로 FCC에 제출해야 하는 의무를 가지고 있다.

FCC는 각 방송사업자 별로, 화면해설방송 비율, 자막방송 비율을 산정하여 적용하는데 특히 다인종·다문화·다언어 국가인 만큼, 언어별로 쿼터제를 적용하는 특징을 가지고 있다.

또한 FCC는 화면해설방송을 시행하는 2012년 이후 2년 동안 화면해설방송의 시행상태, 전개과정, 효과, 비용 등을 조사하여 의회에 보고해야 하며 이를 통해, 장기적으로 화면해설방송의 의무화에 대한 필요성 여부도 논의하여야 할 의무를 가진다.

FCC는 자막방송이나 화면해설방송 등 장애인방송 서비스가 원활하게 이루어지지 않을 경우, 각 방송사업자들이 서비스를 개선하여 소비자의 의견을 청취하고 개선할 수 있도록 규정하고 있어서 소비자들은 불만이 있을 경우 각 방송사의 의견 청취란이나 FCC의 담당 웹사이트를 통해 신고할 수 있다.

호주의 경우, 장애인방송과 관련한 주요 법제는 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992: BSA)과 차별금지법( Disability Discrimination Act 1992: DDA)으로, 규제 감독기관인 호주통신미디어청(Australian Communications and Media Authority: ACMA)이 방송 서비스법을 토대로 방송과 통신에 대한 규제를 담당하고 있으며, 호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission: AHRC)는 차별금지법을 토대로 차별에 사안을 담당한다고 볼 수 있다.

호주도 다른 국가들과 마찬가지로 기간별로 할당제를 두어 점진적으로 장애인방송서비스를 확대시켜나가는 전략을 사용하고 있다. 방송사업자들의 규칙과 불만처리절차에 관해

방송을 통해 정기적으로 알려주어야 하는 것을 의무화하고 있으며, 시청자로부터의 불만 사항이 접수된 지 지상파방송은 30일 이내, 유료방송은 60일 이내에 방송사업자가 신청인에게 응답하지 않으면, 해당 청구는 호주통신미디어청으로 이전되어 처리되는 절차를 가지고 있다.

호주통신미디어청은 청구된 불만내용을 평가하여 관련 규칙 위반 여부를 판단하며, 위반사항이 발견되면 해당 방송사업자에게 규칙 준수를 명령할 수 있다. 여기서 해당 방송 사업자가 시정하지 않는다면 사안에 따라 벌금을 부과할 수도 있다.

일본의 경우, 총무성은 방송국 면허 및 재면허 방침을 개정하여 자막방송, 해설방송 등 시청각장애인과 고령자를 충분히 배려하는 방송프로그램을 최대한 많이 편성하기 위해 노력할 것을 요구하고 있다. 이는 자막방송과 같은 장애인방송이 단지 시청각장애인을 위한 복지 서비스에 그치지 않고, 고령화 사회에 본격적으로 진입한 일본 사회에서 고령자들의 디지털 디바이스를 해소해야 할 필요성이 대두되었기 때문이고 자연재해 등 재난방송을 위한 효과적인 대비책으로 인식되고 있기 때문이라 할 수 있다.

이상의 해외 사례를 통해 살펴본 결과, 각 국가별로 정부기관의 개입이 중요한 동기로 작용하고 있다. 대부분의 국가에서는 방송사업자에게만 맡기는 자율적인 규제보다는 제도적 절차를 체계적으로 마련하고 검증하는 시스템을 마련하고 있다.

다음으로 국내 사례를 살펴보면, 방송평가위원회의 경우 방송평가에 관한 사항을 심의하는 것이 가장 주요한 임무이며, 방송평가와 관련하여 규칙의 개정이 필요할 때 개정안을 제의하거나 기타 방송평가업무의 효율적 수행을 위해 위원회 위원장이 요청하는 사항을 처리하는 업무들이 방송평가위원회의 직무범위에 해당한다.

방송평가위원회의 가장 핵심적인 직무인 방송평가심의를 위해 방송평가위원회는 해마다 평가실무를 담당하는 방송평가지원단에서 작성한 평가결과를 심의한다. 방송평가위원회 위원장이 구성한 한시적 조직인 방송평가지원단은 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지를 평가기간으로 하여 방송사업자에게 받은 자료를 바탕으로 『방송평가에 관한 규칙』과 『평가척도 세부기준』을 적용한 평가결과 보고서를 작성하고, 이를 방송평가위원회에서 심의하는 것이다. 최종적으로 방송평가위원회의 심의결과를 방송통신위원회에서 의결하여 방송통신위원회의 홈페이지에 게시한다.

즉 방송평가의 실무적인 평가업무는 방송평가위원회 위원장이 구성한 7인의 전문가를

중심으로 이루어지고 방송평가위원회에서는 평가결과서를 심의하는 역할을 하고 있다.

개인정보보호위원회의 직무는 첫째, 개인정보 보호 관련 주요 정책을 심의 및 의결하고 관련 법령 및 제도를 개선하는 것이 주요 책무 중 하나이다. 둘째, 개인정보 보호와 관련된 공공기관 간의 의견 조정에 관한 사항이다. 개인정보의 이용·제공에 관한 사항, 영향평가 결과에 관한 사항, 의견제시에 관한 사항 등이 여기에 해당된다. 셋째, 중앙행정기관, 지방자치단체 및 헌법기관의 침해행위 중지 등의 개선을 권고하는 것이다. 개인정보 보호법에 대한 조치의 권고에 관한 사항, 처리 결과의 공표에 관한 사항 등도 개인정보 보호위원회의 주요 기능들 중 하나이다. 마지막으로 개인정보 보호위원회는 개인정보 보호에 관한 연차보고서를 작성하여 국회에 제출해야 한다.

다음으로 게임물등급위원회의 경우, 주요 임무는 게임물의 등급을 분류하고 결정하는 것이다. 위원회는 평가기준을 엄격히 정해놓고 사업자가 제출한 게임물에 대해 등급을 분류한다. 또한 게임물의 청소년 유해성 및 사행성을 확인하는 것도 위원회의 주요 업무이다. 게임물의 이용자가 청소년이 주를 이루고 있기 때문에 등급분류 시 청소년의 유해성을 고려하는 것이 중요하다. 등급분류를 결정하고 난 뒤에도 위원회는 등급분류를 받은 게임물이 정상적으로 제작되고 유통되는지, 그리고 정상적으로 이용하고 제공되는지의 여부를 확인하고 점검하는 등의 등급분류의 사후관리도 하고 있다.

게임물은 제작 및 유통의 특성 상 불법적인 시장의 활성화될 여지가 특히 많기 때문에 위원회는 불법게임물에 대한 단속도 하고 있다. 특히 정보통신망을 통하여 제공되는 불법 게임물 등에는 시정권고를 함으로써 불법물의 단속에 적극적으로 개입하고 있다.

그리고 게임물 등급분류의 객관성을 확보하기 위한 조사와 연구도 게임물등급위원회의 직무영역에 포함된다.

요컨대 게임물등급위원회는 게임물의 등급분류라는 기본적인 업무 외에도 게임물의 주요 이용자인 청소년을 고려하고, 등급분류 이후의 사후관리까지 포괄적으로 직무를 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

영상물등급위원회의 직무는 영상물의 등급분류에서부터 제작 및 유통 실태조사 및 관리 까지 포괄적이다. 영상물등급위원회는 영화, 영상콘텐츠(비디오), 공연물영화, 광고선전물 등에 대한 등급분류와 추천 업무 등을 통해 영상물에 적절한 연령별 등급을 부여한다. 그리고 소위원회와 사후관리위원회를 구성하고 운영하는데 관여하는 것도 영상물등급위원

회의 임무이다.

분야별 소위원회는 영화 등급분류 소위원회는 기본적으로 주4회 열리며, 필요시 증회한다. 국내·외 비디오물 등급분류 소위원회와 공연 추천 소위원회는 주2회 열리며, 역시 필요시 증회한다. 광고·선전물의 청소년유해여부와 관련해서는 안전이 있을 때마다 수시로 회의를 연다.

한편 사후관리위원회의 직무는 별도로 규정되어 있는데, 사후관리 계획을 수립하고 시행하며, 모니터요원 구성 및 운영에 관한 사항, 국민여론조사계획에 관한 사항을 심의 의결한다. 그리고 등급분류의 실효성을 확보할 수 있는 제도 및 기준과 관련된 안건을 건의하는 것도 사후관리위원회의 직무이다.

마지막으로, 미디어다양성위원회의 경우 주요 직무는 크게 다섯 가지이다. 첫째 방송사업자의 시청점유율을 조사하고 산정하는 업무이다. 둘째 매체 간 영향력 지수를 개발하는 직무는 2012년 12월 31일까지로 직무 완료일이 규칙에 규정되어 있다. 셋째, 여론의 다양성을 증진하기 위한 다양한 조사와 연구를 진행하여야 한다. 넷째. 신문구독률을 시청점유율로 환산하는 기준과 방법을 결정하는 것도 미디어다양성위원회의 주요 직무 중 하나이다. 다섯째, 방송 종사자에 대한 미디어다양성 교육을 실시하여야 한다.

그밖에도 방송의 여론 다양성 증진을 위해 필요하다고 인정하여 위원회 위원장이 요청하는 사항에 대해서는 위원회에서 주관하여 실시하도록 하고 있다.

이상의 국내 사례 가운데 실질적으로 평가업무를 수행하는 곳은 방송평가위원회이다. 게임물등급위원회와 영상물등급위원회의 업무는 평가보다는 사전 심의의 형태인 등급분류 작업을 하고 있다. 개인정보보호위원회의 경우는 설립된 지 얼마 되지 않기 때문에 아직은 구체적인 업무 여건이나 개인정보 보호를 위한 위원회의 여타 업무를 평가하는 방식을 알기 어려운 면이 있다. 또한 미디어다양성위원회는 사업자나 기관을 대상으로 하는 평가가 아니라 이용자 조사의 성격을 갖고 있어 이를 기관의 사례가 장애인방송시청보장위원회의 성격과 유사하다고 보기 어려운 부분도 있으나 위원회의 임무와 권한 등을 장애인방송시청보장위원회에도 적용할 수 있는 부분으로 판단된다.

이와 같이 국내외 장애인방송 평가와 관련한 위원회 사례를 참고하여 위원회의 임무 및 권한의 범위를 살펴보면, 우선적으로 제기되는 쟁점은 위원회의 위상이다. 위원회를 장애인방송 평가를 위한 자문기구의 역할로 볼 것인지, 방송사의 장애인방송 편성에 관한 전

반적인 내용을 심의하는 심의기구인지, 장애인방송 의무 및 평가에 대한 전반적인 사항을 결정하는 의결기구로 범위를 설정할 것인가 위원회의 위상을 결정하는 주요 고려사항이다.

그런데, 장애인방송시청보장위원회의 경우 고시에서 심의 또는 의결할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 유사사례인 방송평가위원회의 경우 방송사업자로부터 관련 자료를 제출받아 평가실무를 담당하는 방송평가지원단에서 평가결과 보고서를 작성하고, 이를 방송평가위원회에서 심의한 후 방송통신위원회에서 의결하는 절차를 거친다. 따라서 방송평가위원회는 심의기능만이 존재하고 의결 기능은 없다.

장애인방송시청보장위원회의 경우 심의 기능과 의결기능을 동시에 가지고 있지만, 방송통신위원회가 그 권한을 위임한 것으로 심의, 의결 후 방송통신위원회에서 공표하는 구조로 갈 것인지, 심의, 의결 결과를 장애인방송시청보장위원회에서 공표할 것인지에 대한 논의도 필요하다.

마지막으로, 장애인방송시청보장위원회가 심의 및 의결 권한을 지니지만, 행정조치권은 정부부처의 고유권한으로써 장애인방송 편성의무를 지키지 못한 방송사에 대한 행정조치에 대해서는 정부부처인 방송통신위원회에 제안할 것인지, 아니면 평가 결과만을 제출할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

즉, 장애인방송시청보장위원회의 임무가 방송사의 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가 방법에 대한 심의·의결과 장애인방송 편성실적 평가 및 공표 기준 및 방법 마련에 대한 심의·의결 권한 및 임무를 지니고 있으며, 평가 결과에 대한 행정조치권은 정부부처인 방송통신위원회에 있다.

## 제2절 장애인방송 평가제도 방안 유형

장애인방송시청보장위원회의 운영과 관련하여 제1절에서는 위원회의 구성과 임무에 관한 쟁점을 국내외 사례연구를 통해 살펴보았다. 제2절에서는 장애인방송 평가제도를 실행하는데 있어서 고려해야 할 몇 가지 사항들을 살펴보겠다.

첫째, 평가 기준 및 평가 방법에 있어서 고려할 사항 둘째, 평가 결과에 대한 공표 및 후속 조치에 관한 사항, 그리고 장애인방송 실적 평가를 위한 모니터링 방법에 대해 살펴보고자 한다.

먼저, 평가 기준 및 평가 방법과 관련해서는 장애인방송 평가를 위한 제출자료의 범위 및 시기에 관한 것과 편성실적 제출자료의 검증에 관한 사항들이다. 장애인방송 편성에 관한 고시에서 목표치 제출시기에 대해서는 명시하고 있으며, 목표치 제시 시점에 관련 자료를 함께 제출할 필요가 있다. 또한 제출자료의 범위는 장애인방송시청보장위원회가 목표치 검증에 필요한 자료들을 포함해야 한다.

평가실적 제출자료의 검증과 관련해서는 해당 자료의 제출범위가 중요하다. 전체 장애인방송 편성실적을 증빙할 자료의 범위에 대해 장애인방송시청보장위원회가 심의·의결해야 하며, 편성실적의 검증 방법에 대해서도 결정해야 한다.

다음으로, 평가 결과에 대한 공표 및 후속 조치에 관해서도 장애인방송시청보장위원회에서 결정해야 하는데, 고시에 의하면 평가 결과를 방송통신위원회에서 공표하도록 되어 있는데, 그 시기 및 방법을 강구해야 한다. 또한, 후속조치의 경우 사후 모니터링 방법과 행정조치 등을 모두 고려할 필요가 있다.

장애인방송 실적 평가를 위한 모니터링의 경우 편성실적 검증 방법과 함께 고려되어야 할 사항이다. 장애인방송 실적에 대해 모니터링을 일시적 또는 상시적으로 진행한 후 방송사의 실적 제출자료를 검증할 것인지, 방송사의 실적 제출 자료에 대한 증빙자료를 방송사에 요구하여 검증할 것인지 등을 고려해야 한다.

### 1. 장애인방송 제공 실적 평가 기준 및 방법

장애인방송 제공 실적 평가 기준 및 방법을 마련하는 것이 장애인방송시청보장위원회의

임무이자 권한이다. 고시에서 지정한 데로 방송사업자는 의무가 개시되기 3개월 전까지 장애인방송 편성 목표치를 방송통신위원회에 제시해야 한다. 방송사업자가 편성 목표치를 제시할 때, 어떠한 내용들을 포함할 것인가가 고려되어야 할 사항이다. 또한, 고시에 명시된 바와 같이 방송사업자는 장애인방송물 편성의무, 장애인방송 성실제공의무, 장애인방송 유형표시의무 이행에 따른 실적자료를 매 반기 종료 후 1개월 이내에 장애인방송시청 보장위원회에 제출해야 한다. 실적자료는 1개월씩 6개월 단위로 작성하며, 해당 연도가 종료된 후에 제출하는 실적자료에는 연간 실적이 포함되어야 한다.

국내 유사사례인 방송평가위원회의 경우, 자료제출과 관련해서는 송사업자에게 평가항목과 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다. 방송사업자는 자료를 제출하지 않거나, 방송사업자가 제출한 자료만으로 해당 평가항목을 평가하기 어렵거나 적절한 평가를 할 수 없어 위원회가 방송사업자에게 자료의 보완, 사실의 확인 및 기타 평가를 하기 위한 제반 조치를 요구하였으나 방송사업자가 이에 불응, 거부하는 경우에는 평가항목을 0점으로 처리할 수 있다.

또한 위원회의 요구에 대하여 방송사업자가 자료의 보완, 사실의 확인 및 기타 제반 조치를 취하였으나 위원회가 방송사업자의 해당 평가항목에 대해 적절한 평가를 할 수 없다고 인정되는 경우에도 평가항목을 0점 처리할 수 있다. 그밖에 방송사업자가 허위의 자료를 제출하는 경우, 기타 평가항목에 대한 평가가 불가능하다고 인정되는 경우에도 역시 평가항목의 점수를 0점 처리를 할 수 있다.

영국의 경우, 시청각 장애인의 텔레비전 접근 서비스에 관한 규칙(Code on Television Access Services)을 공표하여 방송사의 장애인방송 서비스 편성 목표를 제시하고 있다. Ofcom은 해당 사업자의 의무 시행 목표달성을 수치를 수시로 수집해 매년 9월 목표 달성을 결과를 발표한다. 또한, Ofcom은 분기별로 목표 달성을 여부를 점검하여 미달할 경우 차기 분기에 미달분을 충족하도록 노력하는 누적 이행 평가제를 시행하고 있다. 또한, Ofcom은 주단위로 주요 방송사들의 모든 해당 채널의 편성상황까지 제출을 요구하고 있기 때문에, 방송사업자의 지속적인 보고체계가 정착될 수밖에 없다.

장애인방송 제공 실적 평가기준 및 방법은 국내외 사례의 사후평가제도와는 차이가 있다. 제공 실적 평가를 사후에 한다는 것은 동일하지만, 방송사업자가 연도별 목표치를 제시한다는 점에서 차이가 있는 것이다. 따라서 장애인방송시청보장위원회가 장애인방송 제

공 실적 평가기준 및 방법을 마련할 때에는 사후 평가기준 및 방법뿐만 아니라, 사전 목표치 제시의 타당성에 대한 평가기준 및 방법 또한 마련할 필요가 있다.

사전 목표치 제시의 타당성에 대한 평가기준 및 방법과 관련하여 장애인방송시청보장위원회는 장애인방송물 평균제작비 산정하여 공표하여야 하고, 장애인방송 편성실적 예외 인정여부의 기준을 마련할 필요가 있다. 평균제작비가 공표되어야 방송사업자가 장애인방송 의무 대상사업자인지 여부를 판단할 수 있기 때문이다. 방송매출액에서 장애인방송물 제작비가 차지하는 비중이 100분의 1을 초과하지 않는 사업자가 의무대상 사업자인데, 방송사가 이를 판단하기 위해서는 평균제작비가 공표되어야 하기 때문이다. 또한, 시청점유율에 대한 자료도 제공할 필요가 있다. 고시에 의하면 방송법 제69조의2에 따라 산정된 자료를 시청점유율로 판단하는데, 이에 대한 자료를 방송사업자에게 제공하여 방송사업자가 장애인방송 의무대상 사업자 여부를 판단할 수 있게 하여야 한다.

따라서 방송사업자는 사전 목표치 제시의 타당성에 대한 평가기준에 따라 의무대상사업자 여부를 판단하고, 의무대상사업자가 아닐 경우 이를 증명할 수 있는 자료를 제출하여야 한다. 의무대상사업자일 경우, 장애인방송 편성의무 개시일로부터 3개월 전까지 목표치 제시하여 방송통신위원회의 승인을 얻기 위한 관련 자료를 제출하여야 한다. 장애인방송 시청보장위원회가 제시된 목표치가 적정한 목표치인지를 검증할 수 있는 자료를 방송사업자는 함께 제출해야 하며, 장애인방송시청보장위원회는 제출 자료의 범위에 대해 사전에 방송사업자에게 고지할 필요성이 있다.

장애인방송 제공 실적에 사후 평가기준 및 방법과 관련해서는 먼저, 유형별 기준을 설정 할 필요가 있다. 장애인방송 제공의무 유형은 장애인방송 편성의무, 장애인방송 성실제공 의무, 장애인방송 유형표시의무로 나뉜다.

장애인방송 편성의무에 대한 평가 기준을 마련하는데 있어 쟁점이 될 사항이 바로 예외 기준이다. 장애인방송 편성실적 산정시 예외 조항은 고시에서 명시한 바와 같이 다음과 같다.

1. 기술적으로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우
2. 저작권 문제로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우
3. 기타 장애인방송시청보장위원회가 예외적으로 인정하는 특수한 상황으로 다른 사

## 업자에게도 공통적으로 적용될 수 있는 경우

기술적으로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우에 대해서도 다음과 같이 고시에 명시되어 있다.

1. 다중 언어(2개 국어 이상)로 방송되는 경우 폐쇄자막방송 또는 수화통역방송
2. 상용화된 방송수신기에서 지원하지 않는 자막(예: 아랍어, 힌두어)의 제공
3. 음성 사이의 간격이 지나치게 협소하여 화면해설방송을 제공하기 어려운 프로그램
4. 공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등  
의 프로그램

이상의 예외 인정 기준은 포괄적으로 정의되어 있다. 장애인방송 편성 실적을 평가하는데 있어서는 장애인방송시청보장위원회가 고시에 명시된 예외기준을 보다 구체적으로 정의할 필요성이 있다. 그런데, 매우 세부적으로 명시할 경우 수많은 경우의 수가 필요하기 때문에 고시에서는 방송사업자로 하여금 예외인정 프로그램에 대한 소명자료를 제출하도록 되어 있다. 따라서 장애인방송시청보장위원회가 방송사의 소명자료를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있는 수준의 기준 마련이 필요하다고 하겠다.

장애인방송 편성의무 실적을 평가하기 위해서는 방송사업자의 실적 자료 제출의 범위 및 방법 등에 대한 기준을 마련해야 한다. 고시에서는 실적자료를 1개월씩 6개월 단위로 작성하여 제출하게 하고 있으며, 매 반기 종료 후 1개월 이내에 제출하도록 하고 있다. 이 때 방송사업자가 제출해야 할 자료의 종류 및 범위, 작성 양식 등에 기준을 장애인방송시청보장위원회에서 마련하여 제시해야 한다.

장애인방송 성실제공의무는 고시에 명시된 바와 같이 방송프로그램을 제작, 편성, 송신, 재송신 하는 과정에서 장애인방송이 중단 또는 누락되지 않도록 성실하게 제공해야 하는 의무를 말한다. 또한, 방송사업자 및 인터넷멀티미디어방송사업자가 장애인방송물을 제작·송신·재송신할 경우, 한국정보통신기술협회에서 제정한 시청각 장애보조방송서비스 기술표준을 준수해야 한다. 이 때 편성의무 대상 방송사업자뿐만 아니라, 재송신하는 방송사업자의 경우도 의무 이행에 대한 평가를 받게 된다. 장애인방송 시청보장위원회의 모니터

링 또는 점검 시스템에 의해 평가되겠지만, 기본적으로 해당 방송사업자가 성실제공여부에 대한 보고서를 제출할 필요가 있다.

장애인방송 유형표시 의무 또한 성실제공의무와 마찬가지로 재송신 방송사업자의 경우도 의무이행에 평가를 받게 되며, 기본적으로 방송사업자가 장애인방송 유형 표시 실적에 대한 근거 자료를 장애인방송시청보장위원회에 제출할 필요가 있는 것이다.

이상의 장애인방송 의무 이행실적을 평가하기 위해서는 장애인방송시청보장위원회 내에 실무분과위원회를 둘 필요성이 있다. 국내 사례에서 살펴보았듯이, 각 위원회 내에 전문적인 실무분과위원회를 두고 있다. 방송평가위원회는 방송사업자로부터 관련 자료를 제출받아 평가실무를 담당하는 방송평가지원단에서 평가결과보고서를 작성하여 위원회에 제출하고 방송평가위원회는 이를 심의한 후 방송통신위원회에 심의결과를 보고한다. 개인정보보호위원회와 게임물등급위원회도 사무국을 운영하고 있으며, 게임물등급위원회의 경우 기능별로 특별위원회를 운영하고 있다.

미디어다양성위원회의 경우도 시청점유율 조사, 시청점유율 산정, 매체간 합산 영향력 지수 개발 등 위원회의 직무수행과 관련하여 전문적 사항을 검토하기 위하여 분과위원회를 운영하고 있다.

장애인방송시청보장위원회도 타 위원회와 같이 장애인방송 제공의무 유형별 분과위원회를 구성하여, 전문적인 평가가 이루어질 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 방송매출액 및 장애인방송 제작비 산정 및 공표를 위해 전문성을 갖춘 소위원회를 구성할 필요성도 제기된다. 이외에도 고시에서 권고사항으로 하고 있는 장애인방송 시청편의 제고를 위한 방송사의 노력 정도를 평가 및 분석하여 보고서로 공표하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다고 하겠다.

## 2. 장애인방송 제공 실적 평가결과 공표기준 및 후속조치

‘장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시’에 장애인방송 제공 실적 평가결과 공표 기준 및 방법에 대해서는 명시하고 있지 않다. 다만, 장애인방송시청보장위원회가 장애인방송 제공의무 평가결과 공표기준 및 방법을 마련하도록 하고 있다. 장애인방송시청보장위원회가 평가결과를 심의·의결하고, 시청보장위원회 명의로 공표할

것인지, 시청보장위원회가 의결한 내용을 방송통신위원회에 보고하면, 방송통신위원회가 공표할 것인가 고려해야 할 사항이다.

이는 장애인방송 제공 실적 평가결과의 후속조치와도 연결된 문제이다. 장애인방송시청보장위원회가 의결 후 공표할 경우, 방송통신위원회에 후속조치에 대해 건의하는 방안이 있을 수 있다. 또한, 장애인방송시청보장위원회가 의결 내용을 방송통신위원회에 보고할 경우, 방송통신위원회는 평가결과에 따른 후속조치에 대해 논의하여 위원회 의결 사항으로 평가결과 및 후속조치를 공표하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 평가결과에 대한 시정 조치 즉, 행정조치는 정부 부처인 방송통신위원회의 역할이기 때문이다. 즉, 공표 기준 및 방법, 그리고 평가결과에 관한 사항은 장애인방송시청보장위원회가 의결하고, 공표 및 후속조치에 관한 사항은 방송통신위원회가 의결하는 형태이다.

‘장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시’에서는 후속조치에 대해서도 명확히 정의하고 있지 않다. 따라서 이 부분에서의 쟁점은 평가결과 공표의 주체와 후속조치의 이행 방안이다.

영국의 경우, Ofcom은 장애인방송 편성실적을 온라인과 연차보고서를 통해 공개한다. 목표치 달성을 위한 실적이 부진한 사업자의 경우, 분기별로 평가하여 다음 분기의 목표치를 가산 적용하거나 시정 명령을 한다. 계속해서 목표치 달성에 대한 Ofcom의 시정조치를 준수하지 않는 방송사업자의 경우는 벌금 또는 방송면허 취소를 검토하고 실행하기도 한다. 또한, 하지만 예상치 못한 경영상 문제가 있어 매출액과 시청점유율이 감소했을 경우 혹은 성실히 의무를 이행하려 했지만, 실질적으로 목표치 달성이 어려운 사유가 있을 경우에 대비해 Ofcom은 누적 이행 평가제를 시행하고 있다.

방송평가위원회의 경우 방송평가결과에 대해 방송평가 편람을 작성하고 방송평가결과를 연간 단위로 방송통신위원회 홈페이지 공표한다. 그리고 방송평가결과를 공표하면서 평가결과에 따라 방송사업자에게 권고 등을 할 수 있다.

게임물등급위원회는 사업자가 제출한 자료를 바탕으로 전문위원이 검토하여 등급위원회의 심의회의를 거쳐 결과를 통지한다. 그러나 신청자가 등급분류를 거부할 경우 이의신청을 하여 등급재분류위원회에 의뢰하게 된다. 게임위는 등급분류를 받은 게임물이 등급분류 거부대상인 사실을 알게 된 때에는 등급분류 결정을 취소할 수 있으며, 등급분류 결정을 취소하는 경우에는 그 취소사유를 구체적으로 기재한 서류를 원래의 등급분류

신청자에게 교부해야 한다. 등급분류 후에도 신청자들이 제출한 게임물에 대하여 등급분류를 준수하고 있는지 검증하고 확인하기 위하여 게임법 제18조 및 시행령 제11조의2에 근거하여 게임물사후관리단을 운영하고 있다. 사후 관리에서 게임물등급위원회의 등급분류 규정을 어기거나 불법 유통을 하고 있는 것이 적발된 경우에는 등급분류를 취소당하거나 기타 다른 법률적 규제를 받을 수 있다.

영상물등급위원회의 경우도 사업자가 제출한 관련서류를 검토하여 등급을 분류하고, 그 결과를 신청자에게 휴대전화 문자로 발송한다. 결과통보 서류 발급은 방문 또는 홈페이지를 이용하여 인터넷 증명서 출력이 가능하다. 신청자가 제출한 자료를 바탕으로 등급분류를 실시한 후 영상물등급위원회는 이와 같은 등급분류가 잘 이루어지고 있는지 영상물에 대한 사후확인을 실시함으로써 검증의 단계를 거치고 있다. 사후관리위원회를 통해 비디오물에 대해 등급 분류된 내용과 동일여부를 확인하고 영상물에 대한 사후 모니터링을 실시한다.

이상의 국내외 사례를 살펴볼 때, 방송평가위원회와 같이 장애인방송시청보장위원회도 평가결과에 대한 편람을 작성하고 방송통신위원회 홈페이지에 공표하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 영국의 사례처럼 반기별 평가 결과 목표 달성을 미달한 방송사업자에 대해서는 이후 반기에 목표를 달성할 수 있도록 조치하는 누적 이행 평가제를 고려해 볼 필요가 있다.

장애인방송 제공 실적 평가와 관련하여 중요하게 고려할 사항은 모니터링 체계이다. 장애인방송 의무대상 방송사업자가 제출하는 결과자료뿐만 아니라 의무 이행 기간 동안 장애인방송 제공 실적을 점검할 수 있는 모니터링 체계가 필요하다.

영국의 경우, 주단위로 방송사업자로부터 장애인방송 실적을 제출받아 검증하고 있고, 수시로 장애인방송 의무 이행여부를 점검하고 있다. 또한, Ofcom은 장애인단체 등을 통하여 시청각장애인들의 장애인방송 개선 사항에 대해 의견을 수렴하는 소통구조를 가지고 있으며, BBC의 경우 장애인들의 불만사항이 해결될 수 있도록 불만처리시스템을 운영하고 있다.

장애인방송시청보장위원회의 경우, 영국사례처럼 외부 전문기관 등을 활용하여 수시로 의무대상 방송사업자의 장애인방송 의무 이행 여부를 점검하는 모니터링 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한, 장애인단체 등과 연계하여 장애인방송 의무 이행여부를 점검 및 장애

인방송에 대한 불만사항을 접수할 수 있는 소통구조의 마련도 필요하다.

마지막으로, 장애인방송 제공의무 평가결과에 대해 방송사업자가 이의 신청 또는 소명을 할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 장애인방송 제공의무 평가결과를 공표하기 전에 방송사업자로 하여금 평가결과에 대해 소명할 수 있게 하고, 타당성이 인정될 경우 재심의하는 과정을 마련하는 것도 고려해 볼 사항이다.

게임물등급심의위원회와 같이 방송사업자가 평가결과에 대한 이의신청을 할 경우, 방송사업자로 하여금 소명자료를 제출하게 하고, 타당성이 인정될 경우 장애인방송시정보장위원회에서 재평가하는 절차를 마련할 필요성도 제기된다.

이상의 논의들을 종합해 보면, 장애인방송시정보장위원회는 장애인방송 제공 실적 평가와 관련한 평가기준과 방법을 마련하고, 장애인방송 의무 이행 여부를 점검할 수 있는 모니터링 시스템 구축 및 장애인방송에 대한 불만처리접수 시스템 구축 방안에 대해서도 고려할 필요가 있다.

## 제5장 장애인방송 관련 전문가 심층 조사

### 제1절 조사개요

장애인의 방송접근권을 현실성 있게 구현하는 동시에 방송사업자의 효율적인 실현방안을 마련하기 위해 장애인방송 관련 전문가를 대상으로 심층조사를 실시하였다. 주요 조사 내용은 장애인방송시청보장위원회의 원활한 운영을 위한 구성과 직무범위, 권한, 그리고 장애인방송 편성평가를 위한 절차 및 내용 등이다.

조사대상은 방송사업자 관련 단체 종사자 5명, 장애인 관련 단체 4명, 학계 전문가 3명, 장애인방송 관련 유관기관 종사자 3명 등 총 15명이다.

### 제2절 조사 결과

#### 1. <장애인방송시청보장위원회> 구성 및 운영

방송법 및 관련 법률의 개정으로 장애인방송편성이 의무화되었다. 관련 법 규정에 근거하여 시청각장애인의 텔레비전방송 시청을 지원하기 위하여 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 수화방송 등 장애인방송 제공 대상 사업자의 범위 및 대상자별 의무편성비율 목표치 등을 제시하고 장애인방송 제공의무 이행여부를 평가하여 장애인방송 활성화 방안을 모색하기 위하여 방송통신위원회가 지정한 기관에 <장애인방송시청보장위원회> 설치를 예정하고 있다. <장애인방송시청보장위원회>의 원활한 운영을 도모하고 법 규정의 목적 달성을 위해 고려해야 할 내용들에 대하여 전문가들의 의견을 청취하였다.

##### 1) 주요 쟁점

<장애인방송시청보장위원회>의 원활한 운영을 위해 가장 중요하게 고려해야 할 사안에 대해서 ①위원의 전문성, ②사무국의 전문성, ③위원회의 집행력, ④설치기관의 중립성, ⑤

설치기관으로부터의 자율성(독립성), ⑥ 이해당사자(장애인단체와 방송사)의 의견반영 구조 등 여섯 가지의 쟁점을 제시하고 이에 대해서 관련 전문가들이 어떻게 인식하고 있는지 중요도와 이유 등을 청취하였다. 결과는 <표5-1>과 같다.

<표 5-1> <장애인방송시정보장위원회> 운영시 고려사항 및 이유

응답자	고려사항의 중요도 순서	이유
장애인단체	1 3>6>1>5>4>2	장애인방송시정보장위원회의 목적에 맞게 활동이 보장되도록 집행력이 가장 우선되어야 하며, 다음으로 이해당사자의 의견반영의 구조, 위원회의 전문성과 독립성이 순으로 고려되어야 함
	2 1>4>5>3>6>2	전문적 의견 없이는 이해당사자에게 무엇이 필요한지 파악하는 것이 어렵고, 이해당사자의 의견에 휘둘려 의미 있는 활동을 기대하기 어려움.
	3 5>4>6>2>1>3	독립성이 보장되지 않는다면 유명무실한 위원회로 전락하게 될 것임
	4 3>6>5>4>2>1	위원회가 전문성과 중립성을 가지고 있고 장애인 당사자의 의견이 충분히 반영되어 사업을 추진한다 하더라도 집행력이 없으면 사실상 유명무실한 위원회가 될 수 있음. 따라서 집행력이 가장 중요함.
방송사업자	1 1>2>6>3>5>4	장애인방송을 시행해야 할 사업자들의 방송 환경을 정확히 알지 못한다면, 단순히 장애인에 대한 배려에만 치우쳐 정책목표 달성이 어려울 수 있음. 따라서 위원의 전문성이 무엇보다 중요함. 이는 사무국의 전문성과도 연관됨.
	2 6>4>1>2>3>5	이해당사자의 의견을 반영할 때 법 실행 혹은 해당 법에 따라 사업자의 실제 실행 가능성은 고려한 이행범위 설정이 가장 중요하다고 생각함. 즉 이해당사자의 의견반영이 충분히 되지 않으면 잘못 설정된 법이 수많은 범법자 및 위법 기업을 양산할 수 있음.
	3 4>6>2>1>5>3	법률 시행과 각종 유관 기관들의 입장이 상이하여 중립성을 보존하고 객관적인 평가와 실행이 가장 중요함.
	4 6>1>2>4>5>3	강제 의무부과 이전에 장애인방송 실시의 실효성과 현실적 애로점을 등을 검토하여 반영하는 것이 중요함.
	5 6>5>3>2>4>1	장애인 시청권 보호를 위한 인프라 조성은 당연히 이뤄져야 하는 기본 원칙이지만, 그 운영에 있어서는 비장애인의 시청권 및 방송사업자의 경영지표 등이 고려되어야 함. 본질적으로 모든 프로그램에 대해 장애인 시청권을 보장해주면 좋겠지만, 재원/인력 등 현실적 문제와 연계되기 때문에, 장애인방송시정보장위원회의 가장 큰 역할은 의사소통을 통한 합리적 대안 도출에 있음.

유관 기관	1	2>3>1>6>5>4	사업의 연속성을 갖는 사무국의 전문성이 선결 조건이라고 생각함. 다음으로는 법이나 규정에 의해 업무범위가 명확하게 구분되어야 장애인방송시청보장위원회가 집행력을 기질 수 있음.
	2	4>5>6>1>2>3	심의 의결하는 기관의 생명은 공정성이며, 설치기관의 중립성과 독립성이 우선순위라고 판단함.
	3	6>4>5>3>2>1	기관의 존립목적이 장애인을 위한 것으로 그들의 이해와 의견이 1 차적으로 반영되어야 함.
학계	1	3>2>1>6>4>5	고시에서 정한 사항은 대부분 원칙적인 수준의 가이드라인이며, 실제 위원회에서 세밀한 운영 지침 작성과 집행이 관건임. 아직 세부 지침이 마련되지 않은 상태에서 당분간 적지 않은 시행착오를 거칠 것으로 예상되는 바, 단계적으로 위원회의 결정사항이 실질적 효력을 발휘할 수 있는 집행력이 가장 중요하다고 생각함.
	2	1>2>3>4>6>5	위원의 전문성을 가장 중요한 고려사항으로 꼽은 이유는 방송사업자의 장애인방송 의무이행에 따른 평가를 담당해야 하기 때문임. 즉, 각 방송사별로 전체 방송시간이 얼마인지, 예외 인정 프로그램은 무엇인지, 전체 방송시간에서 예외인정 시간을 제외한 평가대상 방송시간은 얼마인지를 정해야 하고, 평가대상 방송시간 중에 장애인방송이 얼마나 포함되어 있는지 확인을 해야 함. 이 과정에서 예외인정 프로그램 여부에 대한 판단을 내려줘야 하고, 장애인방송 표준제작비를 산정해야 하며, 이를 근거로 장애인방송 고시의무사업자의 범위를 정하는 등 실질적으로 장애인방송 관련 정책의 실행 업무를 담당하기 때문임. 나이가 방송사업자와 장애인방송 단체의 의견을 수렴하여 장애인방송 활성화를 도모해야 하고 장애인방송 제작 활성화를 위하여 어떤 사업자에게 어느 정도의 지원을 해야 하는지에 대한 의사결정을 해야 하기 때문에 위원의 전문성이 매우 긴요함.
	3	6>1>3>2>4>5	장애인방송시청보장위원회는 방송통신위원회의 장애인방송 고시를 방송사들이 제대로 수행하도록 돋는 지원기구의 성격과 동시에 방송사들이 장애인방송 고시에 명시된 사항들을 제대로 수행하는지를 감독하는 역할을 수행함. 특히 초기 위원회는 방송사들이 장애인방송을 수행하는데 있어 애로사항, 개선사항 등을 충분히 수렴하여 장애인방송을 실시하는데 문제가 없도록 하는 역할을 해야 함. 아울러 방송사들이 장애인 방송을 시행하는데 있어 그 범위, 내용, 형식 등에 대해 판단해야 하는 역할을 해야 함. 따라서 방송사들의 의견을 충분히 수렴하여 장애인방송이 정착하도록 하기 위해서는 방송사의 합리적 의견수렴구조가 필요하고 장애인방송에 대한 위원들의 전문성이 필요함.

장애인방송의 이해관계자라고 할 수 있는 장애인단체, 방송사업자, 유관기관, 그리고 학

계 전문가들이 <장애인방송시청보장위원회>의 운영에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 쟁점의 우선순위에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 하지만, <장애인방송시청보장위원회>가 목적을 달성하고 효율적으로 운영되기 위해서는 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 위해 이해당자자의 의견이 충분히 수렴되고 합의를 이룰 수 있도록 하기 위한 의사소통구조, 그리고 위원들의 전문성과 집행력, 그리고 각종 이해관계에 휘둘리지 않도록 독립성과 자율성을 보장하는 것이 가장 중요하게 고려되어야 한다는 것에 대해서는 장애인방송 관련 이해 당사자들도 공유하고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 구성 및 권한

관련 고시안에 따르면, <장애인방송시청보장위원회>는 장애인단체, 장애인방송 유관기관, 정부기관, 학계 등의 추천을 받아 구성하도록 하고 있다. <장애인방송시청보장위원회>의 위원 추천기관의 타당성 그리고 적정 위원 수 및 위원임기, 권한 등에 서 전문가들은 다음과 같이 응답하였다.

<표 5-2> <장애인방송시청보장위원회> 구성 및 권한

응답자	적정 위원 수	적정 임기	권한
장 애 인 단 체	1	9인~11인	2년
	2	6인	2년
	3	9-12인	2년(연임가능)
	4	10~15인	3년
방 송 사 업 자	1	9인	1년
	2	5인	3년
	3	5인	2년
	4	4~6인	2~3년
	5	5인	3년(1회 연임 가능)

	1	7인	3년	심의의결권
유관기관	2	비상임의 경우 15인 이하 상임위원의 경우 9인 이하	3년(최대 2회 연임)	심의의결권
	3	7명	3년	심의의결권
	1	9인	2년(1회 연임)	심의의결권
학계	2	15인	2년	심의의결권
	3	9인	3년	심의의결권

<장애인방송시청보장위원회>의 적정 위원 수에 대해서는 5인에서 15인까지 다양한 입장을 보였다. 다만 가부동수의 상황을 사전에 일정 부분 방지하기 위해서 훌수로 구성해야 한다는 의견이 많았다. 적정 위원 수를 결정함에 있어서, 추천기관의 다양성과 운영과정에서 분과 구성의 필요성, 장애인방송의 유효성 측정이나 기술표준 준수 평가, 법률적 의무 준수 여부와 사업자 현황 등을 판단 할 수 있도록 각계에서 추천 받은 인사로 구성해야 한다는 것을 고려해야 할 것으로 보인다.

15인이 적정한 위원 수라고 제시한 학계 전문가는 장애인 관련단체 2명, 방송사(지상파1명, SO 1명, PP 1명, IPTV 1명, 위성 1명, 독립제작사 1명), 정부(방송통신위원회 1명, 전파진흥원 1명, 인권위원회 1명), 방송관련 시민단체 1명, 직능관련 : 방송기술 1명, 법조계 1명, 장애인방송 제작사 1명 등의 직능 관련 인사 등으로 구성되어야 한다는 입장을 보였다.

<장애인방송시청보장위원회>의 적정 임기에 대해서는 2년에서 3년이라는 응답과 함께 연임이 가능해야 한다는 응답이 많았다. 이는 업무의 전문성과 사업의 연속성과 관계가 있기 때문이다. 특히, 장애인방송 사업이 중장기적으로 수행되어야 한다는 것을 감안하여, 연차별 장애인방송의 실시에 대한 점검, 장애인방송 편성비율의 중장기적인 점검 등이 충분히 고려해야 한다는 의견이 많았다.

<장애인방송시청보장위원회>의 권한에 대해서는 ‘심의의결권’만을 부여하고, ‘행정조치권’은 방송통신위원회가 갖는 것이 바람직하다는 것이 공통된 의견이었다. <장애인방송시청보장위원회>에 행정조치권까지 부여한다는 것은 또 다른 심의 규제 기관의 등장으로 보

일 수 있으며, 이는 방송통신위원회와 함께 이중 규제에 해당할 가능성이 높아지기 때문이라는 것이다. 또한, 행정조치의 경우, 법적인 문제이외에도 불필요한 민원을 야기하여 심의기구 본연의 업무에 영향을 줄 수 있다는 것이 우려되었다. 이와 함께, 심의 의결에서 문제가 발생했을 때 공평성을 확보하기 위해서는 산업이나 정책적인 면에서 종합적인 검토가 한 번 더 필요하다는 측면에서 행정조치권과 심의의결권을 분리할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

이렇게 심의의결권과 행정조치권을 분리함으로써 <장애인방송시청보장위원회>와 <방송통신위원회>가 이원화되지 않기 위해서 <방송통신위원회>의 위원 1인이 <장애인시청자보장위원회>에 참여하는 방안이나 행정조치에 대한 절차를 규정으로 만드는 것, <방송통신위원회>의 권고 권한을 <장애인방송시청보장위원회>가 가지고 <방송통신위원회>의 행정조치를 강하게 압박할 수 있는 수단, 업무의 효율성과 전문성 등을 고려하여 <장애인방송시청보장위원회>가 시정요청권, 자료요구권 등을 가질 수 있도록 <방송통신위원회>가 위임하는 방안 등을 강구하는 것도 고려해 볼 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

한편, <장애인방송시청보장위원회>의 위원을 추천할 수 있는 기관에 대해서는 응답자별로 약간의 입장 차이는 보이고 있지만, 기본적으로 대표성 있는 장애인 단체, 방송사업의 현실을 반영하고 중립성을 도모할 수 있는 방송사업자 및 방송 전문가, 그리고 방송 전반을 관리 감독하는 정부기관, 장애인 시청 보장을 위한 학계 전문가 등이 함께 참여하여 <장애인방송시청보장위원회>의 위원을 추천해야 한다는 인식을 공유하고 있는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> <장애인방송시청보장위원회> 위원 추천 기관

응답자	위원추천기관			
장애인단체	1	장애인단체 연합단체가 추천하여 장애인대표를 구성하고, 교육과학기술부와 방송통신위원회 등 방송관련 전문가 포함		
	2	장애인과 방송에 관한 연구실적, 모니터링 경험, 당사자 조사 경험 유무 등을 판단해 적정 수준에서의 실적을 가진 기관		
	3	대표성 있는 장애인 단체, 방송집근이 제한적인 장애유형별 대표단체(시각, 청각, 지적), 장애인방송 유관기관, 관련 학계		
	4	장애인 단체 기관이 위원이 되어야 함. 방송통신위원회, 교육인적자원부, 방송사		

		등이 참여해야 함. 학계의 경우 참여 인원을 최소로 제안하는 것이 바람직함.
방송사업자	1	장애인단체, 한국방송협회, 한국케이블협회, 위성방송, 코디마, 방송통신위원회, KISDI, 시민단체, 신문방송학 관련 학과
	2	방송사업자의 현실을 충분히 알 수 있는 유관 협회 등이 포함되어야 함
	3	장애인단체 및 유관기관 추천 중심으로 구성되면 중립성에 문제가 생길 수 있음. 이는 장애인방송의 활성화도 함께 진행해야 하는 위원회가 또 하나의 규제기관으로 등장 할 수 있다고 판단되어지며, 중립성을 도모하기 위해 방송의 의무를 지니고 있는 사업자의 의견도 위원회 구성에 고려해야 함.
	4	장애인방송 유관기관의 범위가 모호함
	5	장애인단체, 장애인방송 유관기관 등이 추천하는 것이 당연함. 다만 실제 방송 운영의 일부라는 점을 감안하면 방송경영 전반에 대한 전문가도 필요함.
유관기관	1	정부, 시장 영향력 배제 또는 형평성 유지를 위한 구성이 중요함.
	2	정책수혜자인 장애인 단체 등이 구성에 포함되어야 전문성과 공정성을 확보할 수 있음.
	3	장애인단체는 직접 수용자이며, 장애인 방송단체는 직접 이해관계자이며, 정부기관은 관리감독기관이며, 학계는 장애인 시청보장을 위한 전문가 단체로서 위원 추천이 타당함.
학계	1	장애인단체, 장애인방송 유관기관, 정부기관, 학계 등
	2	시각장애인과 청각장애인을 대변하는 기관 각 1명의 참여는 반드시 필요함. 또한 방송사를 대표하는 기관으로 한국방송협회(지상파방송 1명), 한국케이블TV방송 협회(케이블SO 1명, PP 1명), IPTV협회(IPTV사 1명), 위성방송사(1명), 독립제작사협회(1명)에서 추천을 받는 것이 필요함. 장애인방송 정책을 담당하는 정책기관과 실행기관으로서 방송통신위원회 1명, 한국방송통신전파진흥원 1명이 포함되는 것이 필요함. 필요할 경우 인권위원회에서 참여하는 것도 검토해 볼만 함. 하다. 이는 장애인방송이 장애인의 인권과 직결된 문제이기 때문임. 언론관련 시민단체에서 1명 추천을 받는 것도 필요하다. 시민단체는 일반시청자의 입장에서 장애인방송 관련 입장을 표명하는 것이 타당하기 때문임. 직능을 대변하는 차원에서 장애인방송 제작사 1명, 방송기술 관련 전문가 1명, 법조계 1명을 포함시키는 것이 타당하다. 장애인방송 제작, 방송기술, 법적 이슈가 발생하였을 경우에 이에 대한 해석과 판단을 해줄 수 있는 기능이 존재해야 할 것이기 때문임.
	3	1) 장애인 단체: 장애인방송과 관련하여 정부나 자치단체에 등록한 단체 2) 장애인방송 유관기관: 장애인방송관련 사업 수행기관 3) 정부기관: 방송통신위원회와 보건복지부 4) 학계 등: 장애인방송관련 연구를 수행하고 있는 관련 학계나 단체

<장애인방송시청보장위원회> 위원을 추천할 수 있는 장애인단체의 범위와 기준에 대해 서 장애인 단체 전문가들은 방송 모니터링에 관한 실적 등을 바탕으로 방송시청권에 대한 장애인 당사자의 욕구를 잘 파악하고 있는 단체로부터 2-3 배수로 추천을 받아 선임하는 것이 타당하다고 보았다. 또한, 장애인을 대표하는 연합기구로 ‘한국장애인단체총연맹’과 ‘한국장애인단체총연합회’, 방송접근권이 제한적인 장애 유형별 대표 기구로 ‘한국농아인협회’, ‘한국시각장애인연합회’, ‘한국지적장애인협회’의 사무총장급 이상이 위원으로 참여 해야 한다는 의견이 제시되었다.

또한 장애인방송 접근권을 보장하기 위해서는 장애인 단체가 <장애인방송시청보장위원회> 위원을 추천하는 것 이외에도 다음 사항에 대해서 장애인 단체와 <장애인방송시청보장위원회>가 적극적으로 협력해야 할 필요가 있다는 의견이 제시되기도 하였다.

- 지침과 기준 마련에 의견청취를 위해 참여 위원만이 아니라 다른 실무자나 전문가의 의견을 청취할 기회를 마련하여, 활동의 홍보와 의견 반영을 위한 소통 지향
- 장애인단체를 활용한 모니터링의 지원과 육성
- 장애인 당사자 단체의 방송역량 강화를 위한 콘텐츠 지원 사업 등 실시
- 방송모니터링 사업의 장애인단체 위탁운영
- 인터넷과 스마트폰 환경에서의 장애인의 콘텐츠 접근권에 관한 연구 및 사업 지원.
- 자막 및 수화통역방송 모니터링, 평가와 관련된 의견 제안 등
- 장애인 방송 모니터링 실태조사, 장애인 방송 관련 기술 표준 마련 등

### 3) 직무

<장애인방송시청보장위원회>의 설치 및 운영 목적에 부합하는 주요 직무로 크게 다음 10가지를 제시하고 이에 대한 전문가들의 의견을 청취하였다. 전문가들은 대체적으로 다음 10가지의 직무 범위가 적절한 것으로 평가하였다.

- ① 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 방법 마련
- ② 장애인방송 제공 실적 평가
- ③ 시청각장애보조방송서비스 기술표준 준수여부 평가
- ④ 장애인방송 편성실적 예외 인정여부 판단
- ⑤ 장애인방송을 평균 제작비 산정 및 공표
- ⑥ 장애인방송 제작비 지원 등의 조정
- ⑦ 장애인방송 제공 실적 평가결과 공표기준 및 방법 마련
- ⑧ 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보
- ⑨ 장애인방송 활성화를 위한 정책자문
- ⑩ 기타 방송통신위원회가 위임한 업무

이와 함께, <장애인방송시청보장위원회>가 직무를 원활하게 수행하기 위해서는 실무진들이 상시적으로 운영되어야 하고 방송사업자들이 혼란을 겪지 않도록 신속한 의사결정과 업무수행 절차 등이 이뤄지도록 하는 실행능력을 갖추도록 하는 것이 중요하다는 의견(학계전문가-2), 현재 누락된 업무의 경우 ⑩기타 방송통신위원회가 위임한 업무 조항을 활용하여 직무를 수행할 수 있다는 의견(학계전문가-3) 등이 추가로 제시되었다.

하지만, 위에서 제시한 10개의 주요 직무 중에서 <장애인방송시청보장위원회>의 업무에 부합하지 않거나 추가 논의가 필요하다는 의견도 일부 제시되었다. 주요 내용은 일부 직무 항목의 경우 보다 전문성이 요구된다는 점, 평가, 예외 인정 여부 등이 보다 전문적이고 구체적으로 규정되어야 한다는 점, 장애인 방송 제작비 산정의 현실적 어려움, 장애인방송 제작비 지원에 있어서 방송통신위원회의 방송통신발전기금과의 관계 설정 등에 대한 것들이 지적되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

⑤ 장애인방송을 평균 제작비 산정 및 공표, ⑥ 장애인방송 제작비 지원 등의 조정, ⑧ 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보, ⑩ 기타 방송통신위원회가 위임한 업무 등은 별도의 전문가들이 담당해야 함. (장애인 단체 전문가-1)

② 장애인방송 제공 실적 평가의 경우, 평가가 공정하게 이루어질 수 있도록 평가에 대한 객관적인 증명이나 전문 평가 기관의 이용이 필요함.

④ 장애인방송 편성실적 예외 인정여부 판단의 경우, 예외 여부는 명확한 근거 규정과 규칙을 만들어 가급적 장애인들이 피해를 입지 않도록 규정해야 함.

⑤ 장애인방송률 평균제작비 산정 및 공표의 경우, 단가 산정에 있어 현장의 환경이 충분히 반영될 수 있도록 현장 전문가 및 실제 제작자들이 참여할 수 있도록 하여야 함.(장애인단체 전문가-4)

⑥ 장애인방송률 평균 제작비 산정 및 공표의 경우, 평균 제작비를 산정하여 공표한다고 해도 현실에서는 이와 별개로 적용될 수 있으며, 그것은 사업자마다의 현실일 것임. 만일 제작비 산정이 일종의 표준 제작비처럼 현실에서 적용될 수 있다면 모르겠지만, 예를 들어 수화방송 10 분 제작비가 편당 300만원이 소요된다고 하더라도, 제작 상황에 따라 그 비용은 별개가 될 수 있음. 차라리 ⑥의 제작비 지원을 추진할 경우, 제작비 지원 규모의 공정성을 기하기 위해 그 세부 항목으로 평균 제작비를 산정할 수는 있을 것임. (방송사업자 단체 전문가-1)

⑦ 장애인방송 제작비 지원 등의 조정 항목은 제작비 지원은 ‘방송통신발전기금’에서 책정 되는데, 이는 방송통신위원회에서 관리할 사항으로 보여 짐. 방송통신위원회가 방송통신발전기금의 용도와 사용처에 대한 관리를 일괄적으로 하는 것이 다른 문제가 발생되지 않을 것으로 사료됨. (방송사업자 단체 전문가-3)

⑧ 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보의 경우, 위원회 업무로 규정하기에 어려움이 있을 것으로 보임. 무엇보다 예산(재원) 확보 가능성 및 타당성을 고려해야 할 것임. 방송발전기금의 일부를 활용하여 조사용역이 이뤄질 경우, 마지막 항목의 기타 위임 업무에 해당하므로 굳이 명시할 필요는 없을 것으로 보임.

⑨ 장애인방송 제작비 지원 등의 조정은 방송통신위원회 업무로 봐야할 것 같음. 별도 기관에 설치된 위원회에서 공적재원의 운용은 부적절하다고 판단됨. 하지만, 결정, 판단을 위한 검토나 건의는 가능할 것임.(방송사업자 단체 전문가-5)

한편, <장애인방송시청보장위원회>의 직무로 추가해야 할 업무로 다음의 내용들이 제시되었다. 주요 내용으로는 시청자 모니터링과 소통 창구 구축, 지역방송에서의 장애인방송 편성을 위한 인프라 마련, 평가 및 사후 관리에 관한 세부 지침 마련, 장애인 방송 프로그램의 해외 교류 협력 등을 들 수 있다.

- 시청자 모니터링 육성 및 지원 (장애인단체 전문가-1)
- 장애인차별금지법이 규정하고 있는 “정당한 편의 제공”에 관한 내용을 구체화하

- 고 수치화하는 “서비스 표준 및 지표” 개발 (장애인단체 전문가-2)
- 지역방송의 원활한 장애인방송 편성을 위한 인프라 마련 (방송사업자 단체 전문가-4)
  - 장애인방송의 집행력을 강화하고, 시청권자인 장애인과의 소통창구가 필요하다는 측면에서 장애인방송 모니터링(전문 모니터 운영 필요) 제도, 모니터링을 통한 사후점검 체계 (유관기관 전문가-1)
  - 사무국이 설치되어 있고 심의의결을 위한 규정 마련이 필요하므로 “규칙의 제개정 및 폐지에 관한 사항”과 위원의 기피신청에 관한 사항, 평가 이후에 대한 사후관리에 관한 사항 (유관기관 전문가-2)
  - 장애인방송 프로그램 해외교류 협력 (유관기관 전문가-3)

#### 4) 운영

장애인방송 제공이 의무화됨에 따라서 <장애인방송시청보장위원회>의 원활한 운영을 위해 고려해야 할 내용, 국내외에서 모델로 삼거나 참고해야 할 내용 등에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시하였다.

장애인 단체의 전문가들은 실질적으로 장애인들과 관련 전문가들의 의견 반영 및 실질적인 참여를 보장할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것을 가장 중요하게 인식하고 있으며, 미국, 영국, 일본 등의 해외 사례의 벤치마킹을 제안하는 의견이 다수 조사되었다.

장애인당사자의 참여가 보장되어야 함. 방송사의 입김이나 로비로 심의 평가가 왜곡되지 않도록 객관적으로 위원활동을 할 위원 구성이 가장 중요함. 사무국과 장애인단체와의 긴밀한 협조를 위해 위원회만이 아닌 다른 활동에서 참여의 기회가 보장되도록 해야 함.

지난 12월에 한국장애인단체총연맹, 한국농아인협회, 한국시각장애인연합회가 공동으로 주최한 세미나의 주제인 ‘미국의 21세기 방송 및 비디오 접근에 관한 법’과 ‘미국 FCC 장애인 방송 관련 정책’이 좋은 참고가 될 것임. (장애인 단체 전문가-1)

장애인방송시청보장위원회는 장애인당사자의 의견을 반영할 수 있는 당사자 그룹의 전문가와 방송전문가, 행정전문가 등, 다양한 이해당사자들이 함께 참여해 논의하고, 안을 만드는 공간이어야 한다고 판단함. 특히, 장애 유형에 따른 적절한 시청권보장의 방안을 강구하는 것은 전문가나 방송전문가 등 특정 그룹의 사람들만으로 이루어질 수 없는 만큼, 당사자를 포함한 다양한 위원들을 적절히 참여시키고, 방송통신위원회와 별도로 심의, 의결할 수 있는 독립성과 행정조치권에 대한 적절한 수준의 수단을 가져야 한다고 판단됨.

장애인방송시청권보장정책에 있어, 가장 모범적인 사례는 영국의 방송시청보장 정

책임. 영국에서는 장애인 방송시청보장이 방송의 공익성이라는 차원을 넘어 사회통합 및 기업의 사회적 책임 차원에서 정책이 시행되고 있으며, 이에 따라 방송지원을 이용하는 모든 개별 방송사업자들에게 의무를 요구하고 있음. 또한 연도별로 목표치를 부과하고, 이에 대한 평가와 개선을 지속적으로 모니터링함. 미국은 2006년 “텔레커뮤니케이션법”을 개정하면서 예외로 인정되는 경우를 제외하고는 모든 방송 프로그램이 장애인을 위한 자막방송을 하도록 규정하고 있으며, 일본은 총무성의 지침 하에 장애인을 위한 방송을 확대 보급하고 있음. 영국과 미국, 일본, 그리고 호주 등의 사례를 벤치마킹할 필요가 있음. (장애인 단체 전문가-2)

정부 산하에 구성된 위원회가 형식적으로 운영되는 경우가 많은데 장애인방송시청보장위원회의 경우 일상적인 장애인의 방송접근권을 다루는 중요한 역할을 수행하게 되므로 위원회 운영의 실효성을 담보할 수 있는 선행 작업이 가장 중요할 것임. 미국 21세기 통신 및 비디오접근성 법을 참고할 만함. (장애인단체 전문가-3)

가장 중요한 부분 중의 한 가지는 장애인 방송의 해당 당사자인 장애인계의 의견이 충분히 발휘될 수 있도록 위원 구성이 이루어져야 하며, 또한 중립적인 역할을 수행하여야 함. 방송사 등의 의견이 너무 많이 반영되어 실질적으로 장애인들이 피해를 보지 않도록 하여야 함. 또한 위원회가 실질적인 활동을 할 수 있도록 사무국 조직을 강화하고 이 조직에 현장 실무자 또는 전문가를 적극 영입하여 실직적인 활동이 될 수 있도록 하여야 함.

미국의 21세기 방송 및 비디오 접근에 관한 법과 미국 FCC 장애인 방송 관련 정책을 참고할 만함. (장애인 단체 전문가-4)

한편, 방송사업자의 경우, 장애인의 시청 접근권과 비장애인의 시청접근권을 동시에 고려해야 한다는 것, 방송사업자의 현실적인 문제들을 충분히 고려하고 실질적인 지원이 적극적으로 이루어져야 한다는 것, 각 방송사업자의 특성과 의무 부과 내용에 따른 차별적인 법 규정의 적용에 대한 고려가 필요함을 제시하였다.

장애인에 대한 차별을 방지하고 모든 국민이 방송의 혜택을 평등하게 누릴 수 있도록 하는 것은 헌법이 정한 국민 평등권이 행복 추구권에 부합하지만, 사업자의 입장에서는 과도한 장애인 방송을 통해 사업 추진이나 기업 경영에 부담이 되면 곤란할 것이다. 그럼으로 모든 프로그램이 장애인을 위해 100% 관련 기능이 지원되면 좋겠지만, 보다 효율적으로 지원할 수 있도록 유료방송의 경우에는 셋톱박스를 장애인용으로 한 종류이상을 개발하게 하여 이 셋톱박스를 장애인에게 제공함으로써 사업자는 개발의 부담을 줄이고 장애인은 보다 편리하게 장애인 방송을 시청할 수

있도록 하는 것이 합리적인 정책이 될 것임.(방송사업자 단체 전문가-1)

애초에 조금 무리가 있더라도 PP들도 장애인방송을 해야 한다는 생각이었음. 하지만 현실적으로 실행을 하기 위해 비용, 여건 등을 알아보면서 제도가 현실 여건도 확인하지 않고 너무 빨리 갔다는 생각이 들. 가장 큰 문제는 비용이었던 것으로 기억함. 당시 지상파는 지원금을 받아서 일부 진행되고 있었는데 PP들은 지원금도 하나 없는 상황에서 보건복지부안에 따라 무조건 해야 되는 상황이었음. 초기에는 장애인 방송 지원을 위한 지원금을 대폭 확대하고, 관련 서비스 사용 사업자가 많아져 시장단가 인하가 일어날 수 있게 유도하는 방법도 좋은 방법이니 초기에는 지원금을 충분히 설정해 주길 바람.(방송사업자 단체 전문가-2)

위원회가 실질적인 장애인 복지의 확대를 위해서는 의무 실적을 평가하는 것으로 끝내서는 안 되며, 사업자들의 현황, 문제점, 어려운 점들을 정확하게 파악하여 방송통신위원회와 조율을 통해 실질적인 장애인방송 활성화를 할 수 있도록 노력하는 것이 주 업무가 되어야 할 것임.(방송사업자 단체 전문가-3)

장애인의 시청권 보장과 비장애인의 시청권 침해가 충돌하지 않도록 균형적 시각이 필요함. 또한, 규제, 감독 보다는 장애인 방송의 효율성과 합리성을 위한 정책 및 기술 발굴, 장애인과 방송사에 대한 조언과 의견수렴에 방점을 두는 기관이 되길 바람.(방송사업자 단체 전문가-4)

현재 명시된 규정만 갖고는 방송사업자들이 명백하게 예측하고 그에 따라 장애인 시청 보장을 위한 조치를 실질적으로 수행하기 어려울 것으로 보임. 의무지정이 아닌, 고시 지정 사업자의 경우, 선정방식과 근거를 명확히 하고, 편성 예외 판단의 경우 최소한 전년도 3/4분기 까지는 결정되어야 해당 연도 프로그램 제작에 충분히 반영될 수 있을 것임(방송사업자 단체 전문가-5)

유관기관 전문가들은 장애인방송의 공익적 속성과 이미지에 대한 집중적 홍보와 <장애인방송시청권장위원회>의 위상 정립, 효율적인 위원회 구성 및 운영 등을 중요 쟁점으로 제시하였다.

초기, 강력한 집중적인 홍보 필요함. 방송사에 대한 규제는 시청권자에 대한 ‘서비스’ 강화라는 공익적 이미지를 강화해야 기관의 권위가 설정되며, 자발적인 협조를 가져올 수 있음. (유관기관 전문가-1)

매체의 특수성을 고려하여 운영할 필요가 있다고 판단되며, 한 가지 고민이 되는 것은 실적 평가와 장애인방송편성 기준 등이 더 세부적인 규정이나 규칙으로 제안되어야 할 것으로 판단됨. 우선적으로 법률보다는 향후 규정, 규칙 등을 통해 평가 기준, 실적자료 등에 대한 구체적인 제시가 필요함.

위원회 위원과 관련해서는 가급적 인원수는 많이 가져가지 말고 대신 상임위원의 수를 늘리는 방법이 업무의 효율성을 높인다고 판단됨. 현재 게임물등급위원회는 비상임 위원 13명과 위원장 1명으로 구성되어 있으나 비상임이기 때문에 회의개최가 어려운 경우가 있고, 매주 2회 개최되기 때문에 일부 위원의 경우 바쁜 일정으로 인해 참석이 어려움. 결국엔 전문성이 떨어지는 위원만 자주 참석하게 되는 문제가 생김. 따라서 회의개최 횟수 등을 고려하여 위원 위촉 정책을 수립하는 것이 좋을 것으로 판단됨. (유관기관 전문가-2)

위원회와 사무국은 장애인들의 장애인 방송에 대한 needs와 wants를 정확히 파악하고 방송사에 장애인 프로그램 제작과 편성에 반영할 수 있도록 하는 것이 주된 업무라고 생각.(유관기관 전문가-3)

학계 전문가들은 보다 원활한 운영을 위하여 세부지침을 구체적으로 작성하여 적절성과 타당성, 전문성 등을 검증해야 하며, 양적인 기준뿐 아니라 질적 수준을 제고하기 위한 평가방안 마련해야 한다는 것, 그리고 처벌 조치나 규제와 별도로 방송사업자에 대한 인센티브를 제공하여 방송사업자들이 보다 적극적으로 장애인방송에 임할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 의견이 제시되었다. 또한 이해당사자 및 유관기관 간의 유기적인 협력관계를 구축하여 소통과 협의의 장이 마련되어야 할 필요성도 제기되었다.

첫해 운영에서는 세부 지침을 주도면밀하게 작성하는 것이 관건이라 할 수 있음. 사무국에서 초안을 작성하겠으나, 위원회 운영 초기에 위원들의 참여하에 지침의 적절성과 타당성을 검토하는 과정을 마련해야 할 것임. 또 고시가 담고 있는 편성 실적 등이 주로 양적인 기준에 초점을 맞추고 있는 바, 장애인방송의 질적 수준 제고를 위한 평가방안 등이 검토되어야 하며, 의무불이행 방송사업자에 대한 처벌조치와 별도로 성실수행 방송사업자에 대한 인센티브 제공 방안을 마련하는데 관심을 둘 필요 있음. (학계 전문가-1)

장애인방송 제공이 법적 의무로 규정된 의무를 부담해야 하는 방송사업자는 장애인방송을 규제로 인해 억지로 제공할 수밖에 없다는 소극적 태도가 아니라 소외계 층 해소라는 적극적인 자세를 갖도록 해야 할 필요가 있음. 이런 점에서 장애인방송시정보장위원회에는 방송사도 참여시켜서 자신의 의견을 표명하는 동시에 장애인방송에 대한 책임의식을 고양시키도록 해야 할 필요가 있음. 장애인방송시정보

장위원회가 원활하게 운영되기 위해서는 지원기능이 강화될 필요가 있을 것으로 생각됨. 즉, 장애인방송 의무이행실적 평가를 수행하는 조직, 장애인의 방송이용실태와 불만을 접수하고 처리하며, 장애인방송 활성화를 위한 정책을 건의하는 조직, 장애인방송 시청지원을 위한 각종 사업을 수행하는 조직 등이 유기적으로 협력관계를 구성하여야 할 것으로 판단됨. 나아가 장애인방송 이용확대를 위해 동사무소 사회복지사, 장애인단체, 언론사 등과 협력시스템을 구축하여 장애인들이 방송신청을 제대로 이용하고 있는지 확인하는 활동도 필요함.

조직의 위상이나 역할에서는 성격이 다를 수 있지만, 국가인권위원회와 비슷하지 않을까 생각된다. 장애인방송 의무이행 실적평가와 더불어 장애인의 시청권 증진을 위해 장애인의 애로사항에 대한 의견을 수렴하고 관련기관을 통해 해소해주는 역할을 수행하는 것이 필요하지 않을까 생각됨. 장애인에게는 장애인단체가 가장 가깝겠지만 장애인단체는 공적 권한이 없는 관계로 정책적 차원에 영향력을 미치기는 제한적일 수밖에 없다. 또한 이해관계가 다른 방송사업자에게 설득은 할 수 있을지 몰라도 이를 실행하도록 강제할 수 있는 방안은 뾰족하지 않을 것이다. 반면 장애인방송시청보장위원회는 비록 고시이지만 법적 근거를 갖고 있으며, 장애인의 시청권 보장이라는 목표를 두고 이해당사자가 각자의 입장을 조율할 수 있는 기능을 갖고 있으며, 그에 따른 다양한 실행수단을 보유하고 있다는 점에서 차별성을 갖고 있다고 생각됨. (학계 전문가2)

장애인방송시청보장위원회의 원활한 운영을 위해서는 장애인방송시청보장위원회의 위원구성이 가장 중요하다고 판단됨. 정치적인 색채를 배제하고, 동시에 각 이해관계 집단의 인사를 배제하고, 철저하게 전문성 위주로 구성해야 함. 장애인방송 평가, 기술적인 조치 및 시정 등 장애인방송 전반에 대해 전문성이 떨어질 경우 합리적인 판단과 결정이 어려워질 가능성이 있음.

방송통신심의위원회의 시청자의견수렴 과정을 참고할 필요가 있고, 동시에 방송통신위원회의 방송평가위원회의 방송평가절차에 대해 고찰하여 장애인방송시청보장위원회의 운영에 참고할 필요가 있음. (학계 전문가3)

## 2. 장애인방송의 내용 및 편성 평가

### 1) 기존의 장애인방송 편성 평가의 문제점

<장애인방송시청보장위원회>에 의한 장애인방송 편성 평가 절차 및 방법을 제도화하기에 앞서 방송평가위원회에서 시행하고 있는 기존의 장애인방송 편성평가의 한계를 점검하여 향후 장애인방송 편성 평가 과정의 방향성을 제시하기 위하여 장애인 단체 전문가 및 학계 전문가들의 의견을 청취하였다.

그 결과, 장애인 단체 전문가의 경우 장애인방송의 의미와 필요성에 대한 사회적 인식 제고, 장애인 단체와 평가 기구와의 소통 구조 미흡, 장애인방송의 전문성 부족, 장애인방송 프로그램 제작비의 현실적인 지원 부족 등을 기준의 장애인방송 편성 평가의 문제점으로 지적하였다.

방송사업자의 경우, 다양한 방송매체의 특성에 대한 고려, 장애인방송에 대한 인식과 공감대 제고, 유예기간 설정, 방송사업자들의 실제 현황과 시청자에 대한 분석이 보다 체계적으로 수행될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

평가의 사항과 결과를 장애인단체들이 잘 모른다는 것. 이는 수용자에 대한 교류와 의견반영의 기회가 상대적으로 적었다는 반증임.(장애인 단체 전문가-1)

전체적으로 장애인방송은 “재방송”을 장애인들에게 들려주기 위한 방송으로 인식되는 경향이 강함. 평가 역시 단순 수치비교식으로 이루어지고 있어서, 장애인들에게 어떤 프로그램이 어떻게 전달되고 있는지에 대해서는 재대로 된 자료를 구하기조차 어려운 실정임. 또한 기술표준과 서비스표준을 현실화하고, 다양한 프로그램이 장애인들에게 전달될 수 있도록 하는 견인차의 역할을 해야 함에도 이런 역할에서는 큰 역할을 담당하지 못하고 있음.(장애인 단체 전문가-2)

수화통역방송에 출연하는 수화통역사의 경우 수화를 사용하는 당사자 및 전문가를 통해 검증되지 않고 개인의 인맥을 통해 활동하는 경우가 상당히 있음. 향후에는 전문위원회를 구성하고 평가를 통해 검증받은 수화통역사가 수화통역방송에 참여 할 수 있도록 내부적인 지침이 준비되어야 함.(장애인 단체 전문가-3)

(1) 현재 낮방송 위주로 진행되고 있는 화면해설방송의 경우 본방송 분량의 일부가 편집되어 방송됨. 이는 장애인의 방송접근권을 보장하기 위하여 부활된 ‘지상파 TV의 낮방송 허용’ 목적에 위배되는 상황으로 일반인과 동등한 방송을 시·청취할 수 있도록 본방송과 동일하게 방송되어야 함.

(2) 현재 제작되고 있는 화면해설방송의 40% 이상이 다큐멘터리 장르로 대부분 외국인 인터뷰어들이 자주 등장하며 거의 예외 없이 외래어로 진행되는 인터뷰 내용을 자막 처리함. 그럼에도 각 방송사의 인식부족으로 인터뷰 내용의 더빙 없이 화면해설만을 편성하여 이로 인해 화면해설을 제작한다 하더라도 시각장애인의 입장에서는 외래어 부분의 자막 처리로 방송 내용을 이해하는데 또 다른 차별이 등장함. 이에 화면해설방송을 제작하는 장애인단체에서 별도의 제작비 지원 없이 외래어 더빙 부분까지 책임지는 상황이 비일비재함. 이 과정에서 평균적으로 전문 성우 2명 이상이 투입되어 제작비의 부담이 날로 가중되고 있으므로 각 방송사에서 자체적으로 인터뷰 더빙이 진행된 이후 화면해설이 편성되어야 하며 이것이 불가능할 경우

에는 이 부분에 대한 현실적인 제작비 지원이 반드시 선행되어야 함.(장애인 단체 전문가-4)

방송사업자들의 실제 현황과 시청자에 대한 분석, 지상파 방송사업자와 유료방송 사업자, 일반 채널사업자와 의무편성 채널 사업자등에 대한 구분과 각각의 정체성에 맞는 기준 적용이 보다 세분화되어야 할 것이며, 스마트방송시대에 단순히 방송 만이 아니라 모바일 방송이나 인터넷 방송 등 수많은 방송 콘텐츠에 대한 장애인의 접근권 보장이 문제가 될 수 있으니, 적용의 기준을 보다 명확히 하여야 할 것임.  
(방송사업자 단체 전문가-1)

사업자에게 장애인 방송이 왜 확대되어야 하고 필요한지에 대한 충분한 공감대가 형성되지 않는 한 이 법은 항상 사업자에게는 부담, 서비스 이용 장애우들에게는 불만족의 대상이 될 수 있음. 하지만 반대의 경우도 마찬가지임. 사업자의 현실을 제대로 이해하지 않고 막무가내로 장애인 방송을 요구하는 것도 결국 무의미한 논쟁과 공방의 연속일 수 있음. 고로 양쪽, 사업자와 장애우들에게 현실에 대한 이해를 조금 더 시켜 줄 필요가 있음. 사업자에게는 장애인 방송의 필요성을 장애우들에게는 지상파와는 규모가 비교가 되지 않는 PP라고 하는 채널 사용사업자의 현실을 조금 더 알려 줄 필요가 있지 않나 생각함.(방송사업자 단체 전문가-2)

영국, 일본의 사례처럼 최소 7년 이상의 점진적 목표치 설정, 또는 유예기간 필요함  
(방송사업자 단체 전문가-4)

방송평가 기준에 포함된 장애인방송 편성기준은 고시 내용과 비교해 매우 낮은 수준으로 제시되고 있음. 방송평가의 기준을 고시에서 제시하는 목표치에 연동해서 탄력적으로 운영할 필요가 있음. 또 편성의무 외에도 성실제공의무와 유형표시의무 이행에 따른 가산점을 반영시킬 필요 있음.(학계 전문가-1)

문제점이라기보다는 목적이 서로 다른 것으로 생각됨. 방송평가위원회의 경우 방송 법에 의거 방송사 경영현황, 운영실적 등 법에 명시된 각종 기준을 방송사업자가 얼마나 준수하고 있는지 평가하고 그 결과를 바탕으로 재허가권을 부여하는 것이라고 할 수 있음. 즉, 방송사가 각 방송사에게 부여된 법적 기준과 사회적 의무를 얼마나 충실히 이행하고 있는지 평가하는데 목적이 있음. 반면 장애인방송 편성평가의 경우 방송평가의 한 부분으로 포함될 수 있음. 즉, 방송사가 수행해야 할 다양한 공적의무 중의 하나로 장애인방송 제공이 있는데 그것이 이번에 의무화된 것이며, 따라서 정부기관으로서 방송통신위원회가 장애인방송 의무를 방송사업자가 얼마나 충실히 수행하고 있는지 현황을 파악하고, 이를 활성화시키기 위한 것에 더 큰 목적이 있다고 할 수 있음. 즉, 장애인의 방송시청권을 보장하는 것이 정책의 궁

극적 목표이며, 이를 시장원리에 맡겨서는 원활하게 이뤄지기 어렵기 때문에 방송 사업자에게 부담이 되더라도 적정한 선에서 일정 정도 의무를 부여하는 것이라고 할 수 있음.(학계 전문가-2)

- (1)방송사 현실, 채널의 특성, 그리고 방송프로그램의 특성을 고려하지 않고, 모든 방송사, 채널, 그리고 프로그램에 대해 동일한 기준을 적용
- (2)단순히 장애인방송의 실시여부에 대해서만 평가하여 장애인방송 실시의 전반적인 내용을 평가하지 않아 질적인 발전에 기여하지 못하는 측면
- (3)장애인방송의 실시여부가 독립적으로 평가되지 않고, 전체 방송평가의 일부로 평가되고 있는 측면
- (4)장애인방송 평가점수의 배정 점수가 낮아 방송사에서 그 중요성을 인식하지 못하는 측면.(학계 전문가-3)

## 2) 장애인방송 편성 평가를 위한 제출 자료 범위 및 시기

<장애인방송시청보장위원회>의 주요업무인 장애인방송 편성평가 관련 고시안에 따르면 장애인방송을 편성의무, 장애인방송 성실제공의무, 장애인방송 유형표시의무 이행에 따른 실적자료를 매 반기 종료 후 1개월 이내에 <장애인방송시청보장위원회>에 제출하도록 하여 연2회 평가를 실시하는 것으로 규정하고 있다. 장애인방송 제공 실적 제출자료의 범위, 제출시기 및 평가횟수의 적절성에 대해 전문가들의 의견을 청취하였다.

장애인방송 편성 평가를 위해 제출해야 할 자료 범위에 대해서는 대체적으로 고시안에서 규정하고 있는 실적 자료가 적절하다는 의견을 보였다. 다만, 방송 업무의 원활한 운영을 위하여 최대한 제출 자료 범위를 최대한 간소화해야 한다는 의견과 장애인 방송 관련 모든 의무사항이 제출 자료 안에 포함되어야 한다는 상반된 의견이 제시되었다. 이와 함께, 장애인방송 편성 및 제작 의무가 부여된 방송사업자와 제공의무가 부여된 방송사업자 의 경우 제출 자료 범위 및 평가 횟수를 구분해야 한다는 의견, 편성 실적 뿐 아니라 제작 과정 등을 포괄하는 방송사 자체 평가 결과, 장애인방송 프로그램 제작인원 등에 관한 자료도 제출해야 한다는 의견이 있었다. 예를 들어, 유형표시 의무의 경우 IPTV 방송 제공사업자는 프로그램 편성, 제작을 하지 않기 때문에 제공받은 방송 및 편성표를 성실하게 시청자에게 전달해주는지에 대한 확인만 필요하다는 것이다.

제출시기와 평가 횟수에 관해서는 대체적으로 반기당 1회 연1-2회가 적절하다는 의견이

다수였다. 너무 잣은 제출과 평가는 지나친 행정력을 요구하여 실제 사업에 소홀하게 될 우려가 있으며, 제출 기한이 긴 경우 실효성을 담보하기 어렵기 때문에 봄과 가을의 방송사 정기 개편 시기에 맞추어 평가 자료를 제출하고, 평가 결과를 다음 분기에 적용하는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 또한 이행여부 관리 감독을 위한 모니터링은 위원회에서 보조적으로 실시하는 방안, 평가 결과를 통보하고, 방송통신위원회 홈페이지를 통해 공표하는 방안도 제시되었다.

<표 5-4> 장애인방송 평가를 위한 제출자료 범위 및 시기

응답자		제출자료 범위	제출시기	평가횟수
장 애 인 단 체	1	고시안의 제출자료 범위 적절	반기당 1회(연2회), 종료후 1개월 이내	반기당 1회씩 연2회
	2	편성표상 장애인방송 제공 실적(유형별, 프로그램별), 제공 비율, 시청자만족도 조사 보고서, 관련 예산편성 및 집행 보고서, 전담부서 혹은 팀 설치 유무 등 포함	사업연도 종료 후 1개월 내	연 1회
	3	자막방송, 수화통역방송, 화면해설 방송 편성 비율, 이행결과, 기타 고시내용 준수 여부	매년 1월말 / 7월말	연 2회
	4	장애인방송 관련 모든 의무 사항 포함	연 2회	연 2회
방 송 사 업 자	1	기존의 방송실시 결과의 틀을 유지하되 장애인 방송에 적합하지 않은 것을 수정하는 수준	반기 종료 후 1개월 이내	연 1회
	2	장애인방송 서비스 유형별, 월단위 편성량 및 해당 서비스를 위한 소요 비용(장비, 인건비 등)	연 2회 (1월과 7월)	연 2회
	3	장애인방송 재송신 유무/현황(기술표준 준수 유무 확인)	회기 종료 후 1개월	편성 및 제작의무:연2회 제공의무:연1회
	4	최대한 간소화 필요	매 반기 종료 후 1개월 이내	연1회
	5	해당 기간의 전체 프로그램 편성 목록(편성 총시간), 장애인방송 편성 예외 인정 목록, 동기간 자막방송/화면해설방송/수화방송 편성 실적, 장애인방송 유형표시 실적	매 반기 종료 후 1개월 이내	제출 기한별 자체평가/평가 결과반영은 연 단위
유관기관	1	고시안 적절함: 단, 추가 자료요구권 명시 규정 필요	매 반기 종료 후 1개월 이내	연 2회

	2	고시안 적절함. 단, 연중 모니터링 등 사후관리 지속	매 반기 종료 후 1개월 이내.	연2회
	3	방송프로그램 전체 편성표, 장애인 방송 프로그램 제작비 현황, 프로그램 당 제작인원 등	정기프로그램 개편후 1개월 이내. 매년 1월 31일	연 2회
	1	연말의 하반기 실적제출시 방송사 자체 발간 연감에 장애인방송 편성실적 내용 포함, 방송사가 단순히 편성실적만 제출하는 것이 아니라 장애인방송 제작과정 단계별로 자체적인 평가결과 제출.	6월과 12월	연 2회
학계	2	방송프로그램 편성표, 전체 방송시간(예외인정 프로그램 포함), 예외인정 프로그램 요청 근거 및 예외인정 프로그램 방송시간, 예외인정 프로그램 제외할 경우 전체 방송시간, 장애인방송 제공유형(자막, 화면해설, 수화)별 제공시간 집계표(월간/반기/연간), 방송프로그램별, 장르별(보도/교양/오락) 장애인방송 제공 유형 및 시간, 기술표준 준수현황(장비구매/교체/설치 등의 실적), 플랫폼사업자의 경우 장애인방송 프로그램 재송신 실적, 장애인방송 유형 표시 실적(홈페이지 표시사진 등), 장애인방송 제작비 지출현황(장애인방송 유형별)	매 반기 종료 후 1개월 이내	연 2회
	3	방송편성표, 유형별 장애인방송실시 방송프로그램 목록, 매월 유형별 장애인방송 실시현황 (전체 방송편성시간 중 유형별 장애인방송 실시현황 등)	전반기 7. 20, 후반기 1.20까지 출	연 2회

장애인방송시청보장위원회에서 편성평가의 효율성을 제고하기 위해, 방송사가 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 수화방송을 실시한 프로그램명과 방송시간을 월단위로 작성하여 연2회 제출할 것으로 요구하는 것에 대해서 방송사업자 단체는 대체적으로 적당하다는 의견과 이중규제에 해당한다는 상반되는 의견, 그리고 보다 객관적이고 실질적인 검증 시스템의 구축 필요성이 제시되었다.

연 2회 제출은 적당한 기준이며, 다만 평가는 1년 단위로 평가하여 사업자 스스로 장애인방송에 대한 자율적 운영이 가능하도록 하는 것이 강한 규제보다는 좋을 것이라 생각함. 다만 실적에 대한 점검이 얼마나 정확하게 이루어질 것인가에 대해선

의문임. 현재 방송실시 결과의 경우에도 방송법의 기준을 준수하기 위해 실제 방송 실시 결과와 달리 제출하는 사업자가 있으나 이에 대한 적발은 거의 이뤄지지 않고 있음을 감안한다면 제출된 결과에 대한 객관적이고 사실적인 검증 시스템 구축도 필요할 것임. (방송사업자 단체 전문가-1)

사업제허기를 위해서 다른 많은 사항을 이미 적용 받고 있는데 또 하나의 규제항목 을 넣는 것은 지나친 규제라고 판단되며, 이미 법으로 정해져 있는 사항을 또다시 재평가의 도구로 활용한다는 것은 이중 규제로 볼 수밖에 없다고 판단됨.( 방송사업자 단체 전문가-3)

폐쇄자막 100% 달성 방송사에 대해서는 프로그램명, 방송시간 제출 불필요함. 단, 수화, 해설의 경우 제출할 필요가 있음.(방송사업자 단체 전문가-4)

사업자 입장에서 인적/시간적 행정비용이 소모되지만, 장애인 시청 보장이라는 정 책 취지를 살리기 위해서는 연2회 제출이 필요하다고 여겨짐. 다만 이중삼중으로 자료가 요청되지 않도록, 방송통신위원회에서 수집하는 여러 부문의 조사를 총합하여 효율성을 높이고 사업자 비용을 절감할 수 있는 방안 마련 필요함. (방송사업자 단체 전문가-5)

### 3) 장애인방송 편성실적 제출자료 검증

각 방송사가 제출한 편성실적 제출자료를 평가 검증하기 위해 전체 방송 프로그램을 모니터하는 것은 현실적으로 불가능하다. 제출자료를 보다 효과적으로 검증할 수 있는 방안 에 대해 전문가들의 의견을 청취하였다.

장애인관련 기관 또는 외부 용역으로 제출 자료에 대한 검증을 하도록 시스템을 구 축하는 게 중요함. 만약 예산과 시간의 소요가 문제가 있을 때는 제출자료 중 일부 를 무작위로 선정해 검증해 보는 것도 한 방법이 될 수 있음. 그러나 장애인기관들 의 시청자 모니터링을 지원하여 의견을 상시로 받는 것도 고려해야 함.(장애인단체 전문가-1)

위원회 산하에 장애인방송시청권보장 모니터링센터를 설치, 전체 모니터링 대상의 30%를 기준으로 모니터링을 실시하고, 그 결과를 제출자료와 비교해 검증함. 모니 터링센터는 장애인 일자리 창출에도 도움이 되며, 장애인의 방송역량 강화에도 일조 할 것으로 판단 함. (장애인단체 전문가-2)

한국농아인협회, 한국시각장애인 연합회 등 당사자단체에서 홈페이지를 이용, 공개

적인 모니터링을 시행하고 방송사의 제출자료 중 일부를 선별하여 신뢰성을 검증하는 방식도 가능할 것으로 생각됨.(장애인단체 전문가-3)

웹 접근성 실태조사와 같이 외부 용역 등을 통하여 가급적 전수조사를 원칙으로 하고 실질적으로 조사 방법 등에 대하여는 규정을 만들어 그 규정 또는 지침을 통하여 방송의 일부 또는 각 회 차 별 일부를 평가하도록 하여야 함.(장애인단체 전문가-4)

주요방송물은 샘플링 기법을 활용하고, 특정기간의 경우는 사전 공지 후, 예를 들어 장애인방송 집중모니터링 기간 설정 등을 통해 집중 관리할 필요 있음. (유관기관 전문가-1)

채널별 시청률 “시청률 상위 프로그램”에 대해서 확인하는 방안이 현실적이라고 판단되나 앞서 제안한 바대로 사후관리 등 모니터링이 필요함.(유관기관 전문가-2)

장애인 단체에 아웃소싱 하여 모니터링 할 수 있도록 함.(유관기관 전문가-3)

자막방송의 경우 제작비율이 높으므로 전수조사 대신 장르별로 표집해서 검증을 하고, 화면해설이나 수화방송은 아직 제작비율이 높지 않으므로 전수조사를 수행할 필요 있음. 이때 별도로 검증인력을 확보하는 것이 어려울 수 있으므로 장애인 단체 등에 위탁해서 진행하는 것도 한 방법임. 가령 한국시각장애인연합회의 경우 이미 전체 화면해설방송에 대한 모니터링 작업을 수행하고 있음.(학계 전문가-1)

방송사업자가 실제 장애인방송을 얼마나 편성하고 있는지에 대해서는 실시간 모니터링을 하는 것이 가장 효과적임. 그러나 이를 위해서는 공간, 장비, 인력 등 갖춰야 할 부분이 많음. 따라서 6개월 단위로 제출되는 실적자료를 근거로 하여 체계적 표본추출 방법을 활용하여 주 단위로 검증하는 수밖에 없음. 예를 들어 지상파의 경우 1~6개월 실적 중에 3월을 선택하고 그 중에서 2째 주 방송실적 분을 선정하여 조사하는 방식을 채택하는 것이 현실적일 것으로 생각됨. 이렇게 될 경우 공간, 장비, 인력을 비교적 적게 소요할 수 있을 것으로 생각되며, 동시에 방송사업자는 언제 어떤 시기가 실제 모니터링 대상이 될 것인지 알 수 없기 때문에 성실하게 장애인방송을 제공하도록 강제하는 효과가 있을 것으로 생각됨. (학계 전문가-2)

일단은 방송사가 제출하는 자료에 대해서는 믿음을 갖고 평가하는 것이 필요함. 그러나 방송사가 제출하는 자료의 신뢰성을 확보하기 위해서는 방송통신심의위원회에 의뢰하여 방송통신심의위원회의 모니터요원들이 특정시점에 장애인방송 실시여부를 점검하도록 하여 방송사들이 실시여부를 모니터링 한다는 사실을 인지하도록 하여 성실하게 방송을 실시하도록 분위기를 형성하는 것이 필요함. (학계 전문가-3)

#### 4) 장애인방송 편성의무 실적산정 예외인정 기준

장애인방송관련 고시안에서는 장애인방송 편성 의무 실적 산정 시의 예외 인정 기준을 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 기술적으로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우
  - 다중 언어(2개 국어 이상)로 방송되는 경우 폐쇄자막방송 또는 수화통역방송
  - 상용화된 방송수신기에서 지원하지 않는 자막(예: 아랍어, 힌두어)의 제공
  - 음성 사이의 간격이 지나치게 협소하여 화면해설방송을 제공하기 어려운 프로그램
  - 공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등의 프로그램
2. 저작권 문제로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우
3. 기타 장애인방송 시청보장위원회가 예외적으로 인정하는 특수한 상황으로 다른 사업자에게도 공통적으로 적용될 수 있는 경우

해당 기준에 대하여 불합리하다고 판단하는 기준이나 추가해야 할 기준에 대하여 관련 전문가들의 의견을 물었다. 장애인단체 전문가와 방송사업자 단체 전문가의 의견이 크게 엇갈리는 경향을 보였다. 장애인단체의 경우, 장애인방송 편성 의무 실적 산정 예외 인정 기준을 최대한 엄격하게 규정하여 기술적인 문제나 저작권 문제 등으로 예외를 인정하는 범위를 가능한 제한해야 한다는 입장을 보였으며, 방송사업자 단체 전문가의 경우, 신규 기술 도입 시 유예 기간을 부여해야 한다거나 자막이나 수화 방송 제작에 따르는 현실적인 어려움에 근거하여 방송 예외 인정 기준을 확대해야 한다는 입장을 보였다.

장애인 단체 전문가의 경우, 불합리하거나 추가해야 할 기준으로 다음 내용을 제시하였다.

##### (1)장애인단체 전문가

장애인 단체 전문가의 경우, <편성의무 실적산정 예외인정 기준>의 각 조항이 불합리한 부분이 있다고 지적하고, 추가로 예외를 인정해야 할 기준에 대해서는 없다고 응답하였다.

### <불합리한 기준>

#### 1. 기술적으로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우

- : 현재 기준에 의하면 장애인방송을 제작하기 어렵거나 불합리한 경우는 거의 없음.  
따라서 기술적 문제로 장애인방송을 제작하지 못하는 것은 이유가 될 수 없음.
- 다중 언어(2개 국어 이상)로 방송되는 경우 폐쇄자막방송 또는 수화통역방송의 경우, 2013년부터 디지털 방송이 실시되면 대역폭에 이 넓어져 이에 대한 감당이 가능하므로 기술적인 면을 고려하여 예외 인정을 제한해야 함. 한국어 통역이 있을 경우 자막 및 수화통역방송을 제공해야 함. 하나의 음성을 자막으로 처리할 수 있으며 디지털화 되면 대역폭이 넓기 때문에 충분히 제공할 수 있음. 단, 언어적으로 전문적인 자막 및 수화 통역사가 부족한 경우는 있을 수 있음.
- 상용화된 방송수신기에서 지원하지 않는 자막(예: 아랍어, 힌두어)의 제공의 경우, 조항은 적절하지만, 악용할 사례를 만들지 않도록 고려해야 함.
- 음성 사이의 간격이 지나치게 협소하여 화면해설방송을 제공하기 어려운 프로그램의 경우, 지나치게 좁다는 것을 구체적으로 표현하지 않으면 주관적인 판단이 되므로 일정 기준을 정해야 함. 시각장애인 입장에서 화면해설 없이는 도저히 이해 불가능한 작품의 경우 현재 라디오 뉴스 등에서 실시하고 있는 '듀얼' 방식의 적용을 고려해 볼 필요가 있음. 현재 제작되고 있는 화면해설방송에서 이미 이러한 부분이 제한적으로 적용되고 있음.
- 공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등의 프로그램의 경우, 자막처리로 간단한 소개가 되는 것이나 음성으로 소개되는 것은 사회자 멘트, 가사 등에 대해 자막 및 수화방송을 제공해야 함.

#### 2. 저작권 문제로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우

- 장애인방송물로 제작될 때 저작권 문제가 해결된 것이기에 부수적인 자막과 해설도 함께 처리되어야 하는 것임. 이를 구별하여 보는 관점이 장벽이 될 수 있음. 다만 관련법의 개정이 필요하다면 후속작업도 함께 고려되어야 함.

#### 3. 기타 장애인방송 시청보장위원회가 예외적으로 인정하는 특수한 상황으로 다른 사업자에게도 공통적으로 적용될 수 있는 경우

- 이런 예외 규정을 두면 로비나 압력으로 무력화 될 수 있기 때문에 가급적 예외 사항을 두지 않아야 함. "기타 장애인~ 경우. 다만 이는 별도의 규정으로 정한다"하여 명확하게 규정해야 함.

## (2) 방송사업자 단체 전문가

방송사업자 단체의 전문가의 경우, 현재 제시된 예외 기준 조항 상에서 불합리한 기준은 없으며, 추가할 기준을 새로 제시하였다.

### <추가할 기준>

- 3D와 같이 신규 기술이 적용된 방송의 경우, 기술 기준이나 제작, 방송 시청 환경 등의 안정성이 정립되지 않은 상황으로 일정기간 적용 유예가 필요함. 향후에도 방송 기술의 발전에 따라 신규 서비스가 나올 경우 동일 기준 적용이 바람직함
- 텍스트 · 그래픽위주 프로그램은 그 자체만으로 장애인 방송 지원 기능이 이뤄지고 있음으로 제외하는 것이 바람직함
- 언어교육용 영어프로그램의 경우, 기준에 자막 기능이 포함되어 있어 별도의 자막방송이 필요 없음. 수화의 경우에는 해당언어 수화로 하는 것이 기본 프로그램의 취지를 살리는 것이나 해당 언어 수화의 기준이나 시현 가능자가 국내에 극히 드문 상황임.
- 장애인방송이 제공되도록 노력해야 하는 프로그램 형태에 주문형비디오(VOD)가 있으나 vod서비스는 리얼 VOD와 유사 VOD등 2개로 나눌 수 있기 때문에 이는 주문형 비디오 전체로 정확히 명시해야만 실행 과정에서 혼란이 없을 것임
- 지상파와 달리 PP는 사전제작을 통해 폐쇄자막을 제공해야 할 경우가 많을 것으로 라이브 방송은 제외해 주는 것이 필요하다고 판단됨.
- 스포츠 및 행사, 의식 중계, 뉴스 등 생방송 프로그램은 화면해설제작이 현실적으로 어려우므로 실적산정 예외기준에 포함시킬 필요가 있음.
- 상품판매 프로그램처럼 이미 자막이 너무 많이 사용되고 있어 추가 자막 또는 수화방송이 오히려 시청권을 방해할 수 있는 프로그램

## (3) 유관기관 전문가

유관기관 전문가의 경우, 현재 예외 인정 기준에 추가해야 할 기준은 없으나, 일부 불합리한 기준에 대하여 다음과 같이 명확하게 명시할 필요가 있음을 지적하였다.

### <불합리한 기준>

- 음성 사이의 간격이 지나치게 협소하다는 기준에 대해 구체적으로 제시 할 필요 있음.
- 저작권 문제로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우와 3의 조항이 너무 추상적이기 때문에 구체적으로 적시할 필요가 있음.

#### (4) 학계전문가

학계 전문가들은 현재의 예외 인정기준이 일부 모호하다는 점을 지적하고 모호한 기준을 보완하기 위하여 추가 기준이 필요하다는 의견을 다음과 같이 제시하였다.

##### <불합리한 기준>

- 음성 사이의 간격이 지나치게 협소하여 화면해설방송을 제공하기 어려운 프로그램의 경우, '지나치게 협소'하다는 의미에 대한 해석이 모호함. 이 경우 예능 프로그램 등이 원천적으로 제외될 수 있음. 시각장애인들의 예능프로그램에 대한 수요를 감안할 때 처음부터 예외인정 기준에 포함시키는 것은 화면해설방송의 장르 다양화 정책에 어긋나는 것으로 보임.
- 공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등의 프로그램의 경우, 자막으로 제공되는 중요 정보에 대한 화면해설의 필요성이 존재하므로 최소한의 수준에서라도 화면해설이 도입될 필요가 있으므로, 원천적으로 예외인정 기준에 포함시키는 것은 타당하지 않음.

##### <추가할 기준>

- 예외인정 기준을 상세히 작성할 필요가 없으며, 위원회의 판단에 위임하는 것이 바람직함
- 외국어 학습을 목적으로 하는 프로그램의 경우, 한글자막을 제공하는 것이 타당한가 등의 문제제기에 대해서, 3번 기준에 해당하는 것으로 판단하거나, 장애인방송시청보장 위원회에서 내부기준을 정하여 마련할 필요 있음.
- '2. 방송프로그램의 특성상 장애인방송의 실시가 어렵거나 실효성이 적은 경우'를 신설하여 현재 1. 기술적으로 장애인방송물을 제작하기 어려운 경우의 '공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등의 프로그램'을 분리하여 이 항목 아래에 포함하여 표시하는 것이 적절함.
- 공연실황 위주로 구성되어 있어 장애인방송 제공의 필요성이 적은 음악, 무용 등의 프로그램
- 프로그램 내용이 충분히 자막으로 표기되어 자막방송이 불필요하거나 화면에 대해 충분히 음성으로 설명되어 화면해설 방송이 불필요한 프로그램

## 5) 평가 결과

### (1) 재허가 심사 반영

방송평가위원회는 방송평가 편람을 작성하고 방송평가결과를 연간 단위로 방송통신위원회 홈페이지에 공표한다. 그리고 방송평가결과를 공표하면서 평가결과에 따라 방송사업자에게 권고를 할 수 있고 그 결과는 재허가 심사 등에 반영되고 있다. 이에 대해 장애인 방송 편성이 의무화되었으므로 재허가 심사 등에 대한 반영을 ‘강화해야 한다’는 의견과 ‘지나친 규제’라는 상반된 의견이 실재하고 있다. 이에 대한 의견을 청취하였다.

장애인 방송의 정책 취지를 생각한다면 재허가 등에 점수로 반영되는 것이 바람직 하지만, 과도한 비율은 사업자들에게 부담이 됨으로 공적인 책임 분야에서 일부 반영될 필요는 있음.(방송사업자 단체 전문가-1)

허가사업(지상파, 종편, 보도 등)은 재허가 심사의견에 반영하는 것이 마땅. 다만 배점이 얼마이나 등에서 이견이 있을지 모르나 재허가가 아닌 벌금 등은 법실행력을 제고하는데 도움이 되지 않을 듯함. PP의 경우 재허가가 아니라 신고제이므로 재허가 등의 주기적인 심사가 없습니다. 이런 경우는 장애인 방송서비스 편성비율이 높거나 이행을 잘 하는 업체는 유일하게 방송통신위원회가 관장하는 콘텐츠 제작지원 사업 등에서 가점을 주는 상의 형태로 동기화시키는 것이 좋을 듯함.(방송사업자 단체 전문가-2)

기본적으로 방송사의 자율에 맡겨야 한다고 봄. 불이익 부과 보다는 인센티브 부여 형태의 ‘독려’가 바람직함. (방송사업자 단체 전문가-4)

당연히 방송평가결과의 일부로 반영되어야 하며, 이는 재허가 심사 등에 반영될 수 밖에 없는 현실임. 단 재허가 대상이 아닌 사업자에 대해 별도 규제를 추가해서는 안 될 것임. (방송사업자 단체 전문가-5)

### (2) 평가 결과에 대한 피드백

장애인방송 편성 평가 결과에 대한 피드백에 대해서 학계 전문가들은 방송사업자들에게 먼저 개별 통지하고, 방송통신위원회나 방송통신전파진흥원의 홈페이지를 통해서 평가 결과를 공식적으로 공표하여 이를 토대로 방송사업자와 장애인단체, 시청자들의 의견을 폭넓게 수렴할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

위원회는 평가결과를 방송통신위원회 혹은 방송통신전파진흥원의 홈페이지를 통해 공식적으로 공표해야 할 것임. 이 결과에 이의가 있을 경우 방송사업자는 공식적인 경로를 통해 위원회에 재심청구를 하도록 하며, 이와 별도로 홈페이지를 통해 장애인단체와 시청자들의 의견 수렴을 보장할 필요 있음. 이를 위해 위원회 내에 '장애인방송 시청권의 보호분과'를 두고 일상적으로 관련 시청자들의 불만을 처리할 수 있도록 하는 것이 좋겠음.(학계 전문가-1)

장애인방송 의무이행 실적평가 결과는 방송사업자에게 개별통지하고 차후에 방송통신위원회 홈페이지 등을 통해 공개하는 것이 필요함(공개범위: 필수지정사업자와 고시의무사업자의 전체 방송시간 대비 장애인방송 편성시간과 비율, 장애인방송 유형별 편성실적). 외국의 경우 방송사업자 및 규제기관의 홈페이지에서 장애인방송 이행실적에 대해 공표하고 있음. 이는 방송사업자 입장에서는 장애인들을 위해 노력하고 있다는 하나의 이미지 개선효과를 노릴 수 있는 것이며, 규제기관 입장에서도 장애인방송 제공을 통해 공적기능을 수행하고 있는 동시에 실적이 저조한 방송사업자에 대해서는 일종의 사회적 압력을 행사할 수 있기 때문임. 한편 단순히 장애인방송을 일정 비율 이상으로 제공한다는 것만으로 장애인의 시청욕구를 충족시킬 수는 없을 것임. 따라서 장애인 대상 지속적인 수요조사를 통해 장애인방송 편성확대와 더불어 만족도 제고를 동시에 높일 수 있도록 하고 이것을 질적 평가의 지표로 삼는 것도 하나의 방법이라고 생각됨.(학계 전문가-2)

장애인방송시정보장위원회가의 평가결과에 대해서는 방송통신위원회의 홈페이지에 게재하여 시청자 및 장애인들의 의견을 듣도록 공시하는 것이 필요함. 아울러 방송사에 평가결과를 통보하여 이에 대해 이의가 있는 경우 2주 이내에 관련 자료를 첨부하여 방송통신위원회에 이의를 제기하도록 하고, 이를 접수함. 방송사의 이의를 접수한 방송통신위원회는 이를 장애인방송시정보장위원회에 의뢰하여 검토하도록 하고, 장애인방송시정보장위원회를 이를 검토하여 이의의 적절성을 검토함. 장애인방송시정보장위원회의 판단 결과에 대해 방송통신위원회는 방송사에 통보함.(학계 전문가-3)

### (3) 평가 결과에 대한 이의제기

장애인방송시정보장위원회의 장애인방송 편성평가 결과에 대해 이의가 있을 경우, 어떤 방식으로 이의를 제기할 수 있도록 하는 것이 효과적이라고 생각하는지에 대하여 각 전문가들의 의견을 청취하였다.

평소 주기적이고 원활한 소통의 기회가 있다면, 장애인들을 대표한 참여기관의 실무자들이 위원회에 참여한다면 충분히 장애인계에서 소통되었다고 보아도 무방함. 다만 그래도 이의를 제기한다면 평가결과 발표 후 사무국 또는 위원회 참여한 단체로 이의를 제기하면 의견반영이 원활할 것으로 봄.(장애인 단체 전문가-1)

편성발표 후 1개월 이내, 서면으로 이의제기의 내용과 사유에 대한 내용을 받고, 중립적 인사로 구성된 평가위원회가 평가 후 그에 대한 조치를 권고하는 방식으로 처리하는 것이 타당하다 판단 함.(장애인 단체 전문가-2)

서면으로 이의를 제기하고 이의에 대하여 방송사 등에서 인정하지 않을 경우 공개적인 토론이나 회의를 통하여 문제를 해결하는 것이 바람직 함. (장애인 단체 전문가-4)

일반적인 행정 절차와 동일하게 이의 신청기간을 일정기간 두고, 이에 대한 사업자의 의견을 접수한 후 심사를 하는 방법이 효과적일 것임.(방송사업자 단체 전문가-1)

현행 방송통신위원회가 통상적으로 사업자에게 행하는 행정절차와 유사하게 따르면 될 것으로 판단됨. (방송사업자 단체 전문가-2)

구체적인 형식과 방법을 명문화해 최종 평가 이전에 이의신청기간을 운영.(방송사업자 단체 전문가-4)

반기별로 자료를 제출받아 연 2회 장애인방송시청보장위원회에서 편성 평기를 수행. 2회의 수행을 수렴하여 연간 단위로 방송통신위원회가 결과 반영, 행정조치 취함. 이런 과정으로 운영된다면, 연 2회 장애인방송시청보장위원회의 평기를 사업자에게 공개 설명하고, 그에 대한 의견 수렴.... 해당 내용까지 정리하여 방송통신위원회에 평가결과 및 사업자 의견 제출. 방송통신위원회가 최종적으로 행정조치를 취함.(방송사업자 단체 전문가-5)

일차적으로 위원회에 대한 재심청구권을 세부지침 안에 포함시켜야 하며, 이때 위원회는 동일 기구가 재심을 담당하는 것이 바람직하지 않으므로 별도의 외부 전문가의 심의를 통해 재심 청구내용에 대한 타당성을 검증토록 해야 할 것임. 또 위원회가 행정조치권을 발휘하게 되면 재심청구는 정부가 책임을 지도록 해야 할 것임. (학계 전문가-1)

평가결과에 이의가 있는 경우, 위원회가 마련한 소명절차를 통해 방송사업자에게 소명기회를 부여하는 것이 타당함. 그런데 사실상 평가결과는 예외인정프로그램을 제외한 전체 방송시간 기준으로 장애인방송이 유형별로 실제 방송되었는지 여부를

중심으로 측정될 것이기 때문에 계량적 지표가 높은 비중을 차지할 수밖에 없어 상대적으로 이의를 제기하는 경우는 많지 않을 것으로 판단됨. 다만 예외인정 프로그램 기준에 대해서는 사업자별 이의제기가 다수 발생할 것으로 추정됨. 이는 예외인정 프로그램을 많이 확보할수록 장애인방송 의무이행실적 비중이 높아질 수밖에 없기 때문임. 따라서 자사의 사례를 강조하면서 예외인정의 타당성을 주장할 가능성 이 높음.(학계 전문가-2).

방송사들이 부당한 이유를 적시하여 공문 및 관련 자료를 제출하여 방송통신위원회에 접수하도록 하고, 방송통신위원회는 타당성여부를 검토하여 의의가 적절할 경우 장애인방송시청보장위원회에서 재검토하도록 하는 과정을 거치도록 하는 것이 적절함. 이의의 신청기간은 장애인방송시청보장위원회가 편성평가를 공표한 후 2주 이내로 하도록 하고, 장애인방송시청보장위원회는 의견접수 후 2주 이내에 그 재평가 결과를 방송사에 통보하도록 하는 것이 적절하다고 판단됨.(학계 전문가-3)

### 제3절 소결

장애인단체는 장애인방송시청제작의 예외 인정 사유에 대해서 장애인방송의무방송사들의 악용을 우려하고, 방송제작 및 과정에 장애인의 참여를 확대해야 한다고 주장하며, 수용자 조사와 장애인에 의한 모니터링을 해야 한다는 입장을 밝히고 있다.

반면, 방송사업자단체는 방송제작 자체 및 현장의 어려움 때문에 예외 인정 사유에 대해서 폭넓게 그리고 적극적으로 공감하고 있으며, 장애인방송시청보장위원회에 장애인단체 추천 인사 뿐 아니라 방송사업자 측에서 추천하는 인사를 형평성있게 선임하는 것을 주장하고 있다.

학계에서는 장애인방송에 대한 기존의 정량적 평가를 정성적 평가로 바꾸어 심층적으로 조사하고, 이를 바탕으로 장애인방송시청보장 및 장애인방송 품질을 개선해야 한다고 말한다.

특히, <장애인방송시청보장위원회>를 구성하고 운영함에 있어서, 전문성과 소통이 중요하다는 것에 대해서는 장애인단체, 방송사업자, 유관기관 등이 공통적으로 인식하고 있지만, 각각의 이해관계에 따라서 전문성과 소통의 내용에 시각 차이를 보이는 것으로 나타났다. 예를 들어 장애인단체 전문가들에게 있어서 중요한 전문성은 장애인의 시각에서 바

라보는 전문성을 의미하며, 방송사업자의 경우 방송제작 현실과 이에 따르는 전문성을 의미하는 것으로 보인다.

종합하자면, 각 이해 집단 별로 주장하는 바와 집중하는 바가 다르고, 장애인방송의 제작 및 편성, 장애인 시청자와 비장애인 시청자를 아울러야 한다는 현실에 대한 인식과 평가 수준, 장애인방송시청보장위원회와 장애인방송이 지향해야 할 방향성에 대한 관점이 반드시 일치한다고 보기 어렵다. 따라서 각 이해 집단의 관점과 목적, 지향하는 바를 충분히 수렴하여 반영하기 위해서는 위원회의 위원 구성은 물론, 위원회가 각 집단의 이해를 객관적이고 합리적으로 반영할 수 있도록 균형 잡힌 규정을 제정하고 적용할 수 있는 방안을 수립하는 것이 급선무인 것으로 판단된다.

## 제6장 결론 및 제언

국내외 사례조사 및 전문가 심층 인터뷰를 통해 장애인방송 평가 제도의 구축방안에 대해 모색해 보았다. 장애인방송 고시에서 명시하고 있는 장애인방송시청보장위원회의 운영을 통해 장애인방송 정책의 효율적인 실행 및 활성화를 이루기 위해서는 장애인방송 평가 제도 구축이 필요하다.

장애인방송 평가제도의 바람직한 구축을 위해서는 첫째, 장애인방송시청보장위원회의 구성 및 운영 방안의 수립, 둘째, 장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가 방안의 수립, 셋째, 장애인방송 활성화를 위한 조사·연구·홍보 등의 활동 방안에 종합적인 검토가 필요하다고 하겠다.

장애인방송시청보장위원회(이하 시청보장위원회)는 국내 사례연구 및 전문가 심층인터뷰 결과, 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 위해 각 관련 기관의 의견을 대변하고, 전문성과 집행력을 지닌 7인에서 15인 이내의 위원회로 구성하고 운영에 있어서 독립성과 자율성이 보장되어야 할 것이다.

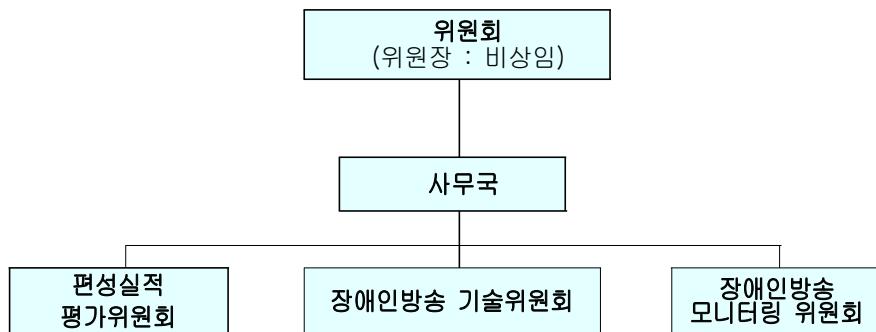
고시에서 명시한 바와 같이 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 위해 장애인단체, 장애인방송 유관기관, 정부기관, 학계 등 추천기관의 다양화를 추구할 필요가 있다. 법률, 방송정책, 방송기술, 사회복지, 경영, 회계 등 관련 분야의 전문성을 겸비한 위원들로 구성하고, 임기는 2년에서 3년으로 하고 연임이 가능하도록 구성할 필요가 있다.

시청보장위원회 구성과 관련해서는 다양한 기관의 추천을 받아 시청보장위원회의 업무를 위임받은 기관의 장이 임명되며, 시청보장위원회 구성을 위한 위원선정위원회를 구성하여 위원 선임의 객관성과 투명성을 추구할 필요가 있다.

시청보장위원회의 운영과 관련해서, 장애인방송 제공의무 유형에 따른 실무분과위원회를 운영하는 것을 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 장애인방송 제공 실적 평가위원회(유형 표시 검증 포함), 성실제공의무를 평가하기 위한 장애인방송 기술위원회 등을 의미한다. 또한, 시청보장위원회의 임무와 관련하여, 장애인방송 평균제작비 산정, 방송매출액 검증, 장애인방송 편성 현황을 수시로 점검하고 시·청각 장애인의 의견 수렴 등의 임무를 수행

하는 장애인방송 모니터링 위원회의 구성도 고려해 볼만 하다. 분과위원회는 타 위원회의 사례를 참고하여 시정보장위원회 위원이 참여하고 관련분야 전문가 등 7인 이내로 구성하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

[그림 6-1] 장애인방송시정보장위원회 조직도



시정보장위원회의 운영은 분기별 1회 또는 격월 1회로 운영하고, 분과위원회는 사안이 발생할 때마다 수시로 개최하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

시정보장위원회는 고시에서 명시한 임무(장애인방송 제공 실적 평가 등)를 심의·의결하고, 그 결과를 정부부처인 방송통신위원회에 전달하는 심의·의결기구로서 위상을 정립하고, 장애인방송 제공 실적 평가 및 장애인방송 활성화를 위한 제반 활동의 기능을 수행할 필요가 있다.

전문가 심층설문조사 결과 시정보장위원회의 권한에 대해서는 ‘심의의결권’만을 부여하고, ‘행정조치권’은 방송통신위원회가 갖는 것이 바람직하다는 것이 공통된 의견이었다. 시정보장위원회에 행정조치권까지 부여한다는 것은 또 다른 심의 규제 기관의 등장으로 보일 수 있으며, 이는 방송통신위원회와 함께 이중 규제에 해당할 가능성이 높아지기 때문이다. 또한, 행정조치의 경우, 법적인 문제이외에도 불필요한 민원을 야기하여 심의기구 본연의 업무에 영향을 줄 수 있다는 것이 우려되었다. 이와 함께, 심의 의결에서 문제가 발생했을 때 공평성을 확보하기 위해서는 산업이나 정책적인 면에서 종합적인 검토가 한 번 더 필요하다는 측면에서 행정조치권과 심의의결권을 분리할 필요가 있다는 의

견이 제시되었다.

시청보장위원회의 효율성과 전문성 등을 고려하여 시정요청권, 자료요구권 등을 가질 수 있도록 방송통신위원회가 권한을 위임하는 방안 등도 고려해 볼 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가방안을 마련할 필요가 있다. 전문가들로 구성된 편성실적 평가위원회(실무분과위원회)에서 심도 깊은 논의를 통해 평가기준 및 평가방안을 마련하고, 세미나 및 공청회 등을 통하여 평가기준 및 평가방안을 마련해야 할 것이다.

장애인방송 제공 실적 평가기준 및 평가방안은 관련 이해당사자들의 민원의 소지가 될 수 있으므로, 전문가들로 구성된 실무분과위원회에서 마련할 필요가 있으며, 세미나와 공청회 등을 통해 이행당사자인 장애인단체와 방송사의 동의를 구할 필요가 있다.

이와 더불어 장애인방송 편성실적 예외 기준 등에 대한 구체적인 기준을 마련하여, 관련 전문가 및 이해당사들의 의견수렴 절차를 통해 적절성과 타당성, 전문성 등을 검증해야 할 필요가 있다. 심층인터뷰 결과 장애인방송 편성실적 예외 기준과 관련하여 장애인단체와 방송사의 의견이 첨예하게 엇갈리는 것으로 나타나 양측의 의견을 수렴할 수 있는 기준 마련과 실제 적용이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

장애인방송 제공 실적 평가를 위한 자료 제출과 관련해서는 평가기준에 근거한 양식을 방송사에 자료제출 일정기간 전에 제공해야 하며, 심층인터뷰 결과 제출시기와 평가 횟수에 관해서는 대체적으로 반기당 1회 연1-2회가 적절하다는 의견이 다수였다. 너무 잦은 제출과 평가는 지나친 행정력을 요구하여 실제 사업에 소홀하게 될 우려가 있으며, 제출 기한이 긴 경우 실효성을 담보하기 어려운 점 등이 반영된 것으로 보인다.

각 방송사가 제출한 편성실적 제출자료를 평가 검증하기 위해서 전체 방송프로그램을 모니터하는 것은 현실적으로 불가능하다. 외부 전문조사기관에 의뢰하여 장애인방송 제공 의무 기간 중 일부 기간을 표본 추출하여 실시간 모니터링하는 방법과 방송사로 하여금 일정 기간의 방송물을 제출받아 검증하는 방법을 고려해 볼 필요가 있다. 표본 추출에 있어서 장르별, 장애인방송 유형별, 기간별 등 다양한 변인을 고려하여 체계적인 조사를 시행하는 것이 바람직하다. 또한, 한국농아인협회, 한국시각장애인연합회 등 장애인단체 홈페이지를 통해 공개적인 모니터링을 시행하는 것도 하나의 방안일 것이다.

장애인방송 제공 실적 평가결과는 방송평가위원회처럼 방송통신위원회 홈페이지에 공

표하고, 편람을 작성하여 배포하는 방안이 유력하다. 평가결과에 대해서는 방송사로 하여금 이의를 제기할 수 있는 절차를 마련하고, 시청보장위원회에 소명자료를 제출하여 소명자료가 시청보장위원회에서 타당하다고 인정될 경우 재평가하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.

심층인터뷰 결과를 보면, 각 이해 집단 별로 주장하는 바가 다르고, 장애인방송의 제작 및 편성, 장애인방송에 대한 인식과 평가 수준, 장애인방송시청보장위원회와 장애인방송이 지향해야 할 방향성에 대한 관점이 반드시 일치한다고 보기는 어렵다. 따라서 각 이해 집단의 관점과 목적, 지향하는 바를 충분히 수렴하여 반영하기 위해서는 위원회의 위원 구성은 물론, 위원회가 각 집단의 이해를 객관적이고 합리적으로 반영할 수 있도록 균형 잡힌 규정을 제정하고 적용할 수 있는 방안을 수립하는 것이 급선무인 것으로 판단된다.

시청보장위원회는 장애인방송 제공 실적 평가뿐만 아니라, 장애인방송이 활성화 될 수 있도록 다양한 기능을 하여야 한다. 영국 Ofcom의 노인과 장애인 자문위원회처럼 장애인방송 활성화를 위한 정부 정책들에 대한 자문과 실행에 대한 정책 보고 기능을 부여할 필요가 있다.

또한, 장애인방송 활성화를 위해 장애인방송의 인지도를 높여 장애인과 비장애인 모두가 장애인방송에 대한 공감대를 형성하고 확대될 수 있도록 홍보 계획 수립의 기능도 포함될 수 있다. Ofcom은 2008년 16개 방송사와 왕립시각장애인협회(RNIB)가 연합해 화면해설방송 서비스의 인지도를 높이기 위해 <Audio Description Awareness Campaign>을 시행했다. 당시 70개 TV 채널 이상에서 화면해설 서비스를 2008년 2월 1일부터 3월 14일(6주)까지 화면해설방송을 편성했으며, BBC 지역 라디오를 포함해 신문과 라디오 광고, 인쇄광고, DM 등의 화면해설 홍보를 실시했다.

시청보장위원회는 고시가 명시한 양적 목표치 달성을 여부에 대해 평가한다. 시청보장위원회는 장애인방송의 질적 제고를 위한 가이드라인 개발 등의 조사연구기능도 임무에 포함된다. 스마트 미디어의 출현으로 장애인들의 스마트 미디어 이용 격차는 점점 커져가고 있다. 영국이 목표 도움 집단을 설정하여 정책적 지원방안을 마련한 것처럼 스마트TV, 3DTV, 전자프로그램가이드 등 새로운 매체에 장애인들이 접근하는데 있어서 장애를 극복할 수 있는 조사연구사업 또한 필요하다.

또한, 지역의 경우 장애인방송 제작 인프라가 아직 조성되어 있지 못하다. 방송통신위원회가 지역 장애인방송 시범사업을 실행하고 있지만, 일부지역에 국한되어 있어 이를 극복하기 위해서는 시청보장위원회 내에 한시적으로 지역 장애인방송위원회를 운영하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

2011년 장애인방송 기술표준이 제정되고, 장애인방송 기술위원회를 통하여 송수신 정합 테스트 등이 이루어지고 있는데, 실무분과위원회인 장애인방송 기술위원회를 통해 전국적인 장애인방송 송수신 정합테스트를 실시하여 플랫폼간의 상호호환성을 확보하고, 장애인방송 성실제공 의무가 준수될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한, 장애인방송 기술 분과위원회의 운영을 통해 방송사업자들이 장애인방송 기술표준을 준수하고 있는지에 대한 점검이 필요하며, TV 제조업체들도 기술표준에 맞는 수신기 개발과 장애인들의 시청편의성을 제고할 수 있는 수신기 성능 개선 방안을 모색하는 것도 필요하다.

장애인방송 평균제작비 산정과 관련해서는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 현재 방송통신위원회에서 지원하고 있는 장애인방송 제작지원사업의 평균제작비용은 방송 매체의 종류 및 지역에 따라 차이가 있다. 이러한 차이는 장애인방송 제작 시장의 활성화 정도와 방송사의 전체 장애인방송 편성 시간의 차이에 기인한다.

수도권의 경우 장애인방송 제작 업체가 활성화 되어 있어서 상대적으로 제작 단가가 낮고, 소도시 지역일수록 제작 인프라의 부족과 짧은 장애인방송 편성 시간으로 인해 제작 단가가 높게 나타난다. 예를 들어, 지역방송의 경우 10분 정도의 뉴스프로그램을 수화방송으로 제작하는데, 수화통역사의 경우 1회 방문시 최소 인건비가 적용되기 때문에 제작단 가가 높아질 수밖에 없는 실정이다.

따라서 장애인방송 제작 시장 환경에 대한 조사를 통해 방송매체별, 지역별 장애인방송 물 평균제작비를 달리 산정할 필요가 있다. 세분화 할 경우, 비효율적일 수 있으므로 몇 가지 경우의 수로 장애인방송 제작단가를 산정한다면 훨씬 효율적이고 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

마지막으로, 시청보장위원회는 고시의 장애인방송 시청편의 제고와 관련된 권고 사항에 대한 조사연구 기능을 수행하여, 장애인방송 서비스의 질적 제고와 시·청각 장애인의 방송 접근권 제고에 기여하게 될 것이다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 국가인권위원회(2010). 『2010년 연차보고서』.
- 김재영, 박진우, 김찬원, 정세일(2009). 『디지털융합시대 방송 소외계층 수요(Needs)대응 정책연구』, 방송통신위원회 지정연구 보고서 2009-07.
- 방송위원회(2004). 『영국 커뮤니케이션법 2003』.
- 방송통신위원회 편성평가정책과(2011). 2012년 방송평가 세부기준 : 내용 / 편성 /운영영역  
송종길, 박태순, 이영주(2009). 『장애인 방송제작물 제작·편성 확대를 위한 정책 연구-  
융합방송미디어로의 환경 변화에 따른 정책 방향』, 방송통신위원회 지정연구보고  
서 2009-08.
- 이민영(2010). 『인터넷자율규제의 법적 의의』, 한국법학원, 저스티스, 통권 제116호,  
133-160.
- 이성기(2010). 『장애인차별금지법 이행 및 차별개선 모니터링 연구』, 보건복지가족부.
- 이익섭(2009). 『장애인차별개선 모니터링 체계 구축을 위한 정책연구』, 보건복지가족부.
- 임종수(2005). 해외 방송 심의제도의 현황과 합의, 『디지털시대의 방송심의제도 개선방  
안』, 한국방송협회 방송현안 토론회.
- 장병희(2004). FCC, 의회, 네트워크의 심의 규정-네트워크 자체 심의활동. 『해외방송정  
보』 6월호, 한국방송공사.
- 하종원, 주정민, 송종현(2010). 『장애인 방송접근권 확장을 위한 가이드라인 연구』. 한국  
전파진흥원 연구보고서
- 하주용(2010). 『방송환경 변화에 따른 방송평가규칙 개선 방안 : 내용 및 편성영역』. 한  
국방송학회, 방송환경변화에 따른 방송평가제도 개선을 위한 토론회, 2010.10.29.

### 해외 문헌

- BBC Trust (2011). <E3 BBC Complaints framework, Procedure no.1: Editorial

complaints and appeals procedures>

[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/complaints\\_appeals/editorial/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/complaints_appeals/editorial/index.shtml)

Department of Broadband, Communication and the Digital Economy(2010).

Investigation into access to electronic media for the hearing and vision-impaired-Media access review final report. (Australia)

FCC (2001). Implementation of Video Description of Video Programming.

\_\_\_\_ (2010a). "VIDEO PROGRAMMING ACCESSIBILITY ADVISORY COMMITTEE-BY-LAWS",

\_\_\_\_ (2010b). "VPAAC MISSION". <http://www.fcc.gov/encyclopedia/video-programming-accessibility-advisory-committee-vpac>

FCC 화면해설과 디지털 전환

<http://www.fcc.gov/guides/video-descriptions-and-digital-television-transition>

FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, FCC Consumer Facts, Closed Captioning <http://ftp.fcc.gov/cgb/consumerfacts/closedcaption.html>

FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, Part 79 - Closed Captioning of Video Programming [http://ftp.fcc.gov/cbg/dro/captioning\\_regs.html](http://ftp.fcc.gov/cbg/dro/captioning_regs.html)

FCC Consumer & Governmental Affairs Bureau, FCC Consumer Facts, Accessibility of Emergency Video Programming to Persons With Hearing And Visual Disabilities <http://fcc.gov/cgb/consumerfacts/emergencyvideo.html>

FCC News, FCC Orders Increased Accessibility of Video Programming to Viewers With Hearing Disabilities, Requires Programmers to Make Emergency Information Accessible, April 13, 2000

FCC 장애 권리사무소 <http://transition.fcc.gov/cgb/dro/>

Media Access Australia(2010). Submission to DBCDE's: Access to Electronic Media for the Hearing and Vision Impaired Approaches for Consideration Discussion Report.

National Center on Accessible Information Technology in Education, "What is audio description?" <http://www.washington.edu/accessit/articles/79>

- NAB (2004). Statement of Principles of Radio and Television Broadcasters.
- Ofcom(2004). Television Access Service Review,
- \_\_\_\_\_ (2006). Disability Equality Scheme.
- \_\_\_\_\_ (2010a). Code on Television Access Service.
- \_\_\_\_\_ (2010b). Television Access Service: Full Year Cumulative Report 2010.
- \_\_\_\_\_ (2011). The Ofcom Broadcasting Code.
- Media Access Australia-Accessible TV <http://www.mediaaccess.org.au/television>
- WGBH, Media Access Group, DVS FAQ
- Price, M., & Verhulst, S. G, (2000). The Concept of self-regulation and the Internet content. In J. Waltermann & M. Machill(Eds.), Protecting Our Child on the Internet: Toward a New Culture of Responsibility. Gutersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers.
- <http://main.wgbh.org/wgbh/pages/mag/services/description/dvs-faq.html>
- <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/code-tv-access-services/>
- <http://www.equalityhumanrights.com/about-us/vision-and-mission/previous-commissions/>
- <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/>
- <http://www.bbc.co.uk/diversity/accessibility.shtml>
- <http://www.nevadabroadcasters.org/about-nba/code-of-ethics.php>
- <http://www.fcc.gov/encyclopedia/twenty-first-century-communications-and-video-accessibility-act>
- <http://www.fcc.gov/guides/disabled-persons-telecommunications-access-section-255>
- NHK放送文化研究所編(2011).『NHKデータブック世界の放送2011』.東京:NHK出版.
- 總務省(2011).『情報通信白書2011』
- 總務省(2007).視聽覚障害者向け放送普及行政の指針
- 總務省(2008).地上デジタルテレビジョン放送局の免許及び再免許方針
- [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/080327\\_7.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080327_7.html)
- 總務省-情報バリアフリー關係施策

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/b\\_free/b\\_free02.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/b_free/b_free02.html)

デジタル放送時代の視聴覚障害者向け放送に関する研究会(2007). デジタル放送時代の  
視聴覚障害者向け放送に関する研究会報告書

株式會社三菱總合研究所(2006). 総務省 情報通信政策局 情報通信利用促進課 委託調  
査-国内外における視聴覚障害者向け放送に関する調査研究報告書.

障害者基本法(1993年制定、2004年改定)

放送法(1950年制定、2010年改定)

身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する  
法律(1993年制定、2010年改定)

NHK G-Media <http://www.nhk-g.co.jp/jimaku/knowledge.html>

独立行政法人情報通信研究機構(NICT) <http://www2.nict.go.jp/v/v413/102/index.html>

## 참고법령 및 규칙

방송법

방송법 시행령

개인정보보호법

개인정보보호법 시행령

게임산업진흥에 관한 법률

게임산업진흥에 관한 법률 시행령

게임물등급위원회규정

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

영상물등급위원회규정

등급분류소위원회운영규정

영화 및 비디오물 등급분류 기준

미디어다양성위원회 구성 및 운영에 관한 규칙



## ● 저 자 소 개 ●

### 이 동 훈

- 성균관대 신문방송학과 졸업
- 성균관대 신문방송학과 석사
- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 배재대학교 미디어정보사회학과 조교수

### 류 정 호

- 동아대학 신문방송학과 졸업
- 성균관대 신문방송학과 석사
- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 인터넷선거보도심의위원회 심의운영팀장

### 정 수 영

- 성균관대 신문방송학과 졸업
- 일본 죠치(上智) 대학 신문학과 언론학 박사
- 현 성균관대학교 신문방송학과 BK연구교수

방송통신정책연구 11-진흥-다-21

### 장애인방송 편성현황 검증분석 및 평가방안 연구

---

2011년 12월 31일 인쇄

2011년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

---

인 쇄 0 0 0 0