

방통용합정책연구 KCC-2020-32

시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안 연구

(A Study on Activation of Viewer Participation for the
Protection of Viewer's Right and Interests)

최용준/정연우/박상호/김양은

2020. 12

연구기관 : 전북대학교 산학협력단



이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관 : 전북대학교 산학협력단

총괄책임자 : 최용준

참여연구원 : 정연우

박상호

김양은

목 차

요약문

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경	1
제 2 절 연구 내용	3
제 2 장 미디어 환경 급변에 따른 시청자 개념 변화	5
제 1 절 시청자의 법적 개념과 지위	5
제 2 절 시청자 권익의 의미와 변화 과정	8
1. 시청자 권익 개념	8
2. 시청자 권익 관련 법·제도적 변화 요구	15
제 3 절 미디어 환경 변화와 이용자 개념	18
제 3 장 국내외 시청자 권익 보호 제도	32
제 1 절 해외 시청자 권익 보호 제도	23
1. 미국	23
2. 영국	25
3. 프랑스	28
4. 독일	31
5. 일본	34
제 2 절 국내 시청자 권익 보호 제도	37

제 4 장 시청자 권익 보호 관련 전문가 조사	25
제 1 절 조사방법	52
1. 심층 인터뷰 조사 설계	52
2. 조사 참여 대상 설계	53
제 2 절 시청자 권익 관련 전문가 심층 인터뷰 분석결과	54
1. 조사 대상	54
2. 조사 결과	55
제 3 절 소결	106
1. 시청자 권익 보호 관련 법 개정	106
2. 현행 시청자 권익 보호 제도	107
3. 시청자 개념	108
4. 시청자위원회	109
5. 시청자평가원과 시청자평가프로그램	110
6. 시청자참여프로그램	111
7. 시청자 권익 보호 방안	113
8. 시청자불만처리 개선 및 활성화 방안	114
9. 시청자 권익 보호 방안	115
제 5 장 시청자 권익 보호와 참여 활성화 방안	I
제 1 절 시청자 권익 보호 방안 : 참여 활성화 중심	117
제 2 절 시청자 권익 보호를 위한 법·제도 개선 방향	122
제 6 장 결 론 및 제언	Ⅱ
참 고 문 헌	131

표 목 차

<표 2-1> 방송관련법에 규정된 정책이념	8
<표 2-2> 국내 방송산업의 정책방향 변화와 정책가치규범의 변화	0 1
<표 2-3> 미디어 어카운트빌리티의 분류기준과 적용	1 1
<표 2-4> 시청자와 시청자 권익 관련한 정책 논의사항	2 1
<표 2-5> 방송통신법제도의 이용자 관점 비교	1 2
<표 3-1> 집행국(Enforcement Bureau, EB) 사례	3 2
<표 3-2> 소비자정부 협력국(Consumer & Government Affair Bureau, CGB) 사례	4 2
<표 3-3> 콘텐츠위원회(The Content Board) 사례	5 2
<표 3-4> 소비자위원회(The Advisory Committee) 사례	6 2
<표 3-5> 대체분쟁해결기구(Alternative Dispute Resolution, ADR) 사례	7 2
<표 3-6> 시청각최고위원회(Conseil Supérieur de l'Audio•visuel, CSA) 사례	9 2
<표 3-7> 중재위원제도(médiateurs) 사례	0 3
<표 3-8> 2019년 방송시장 개혁안에 담긴 시민의 이익	0 3
<표 3-9> 독일 방송정책 목표 및 운영 방식	2 3
<표 3-10> 미디어관리청(Landesmedienanstalten, LMA) 사례	3 3
<표 3-11> 방송평의회(Rundfunkrat) 사례	3 3
<표 3-12> 방송윤리프로그램 향상 기구	5 3
<표 3-13> 방송인권위원회(the Broadcast and Human Rights/ Other Related Rights Committee) 사례	3
<표 3-14> 청소년위원회(Committee for Youth Programming) 사례	5 3
<표 3-15> 방송법에 명시된 시청자 권리 및 권익	7 3
<표 3-16> 시청자 권익 보호 관련 방송법	8 3
<표 3-17> 시청자 권익 보호 관련 방송법시행령	8 4
<표 3-18> 시청자 권익 보호 관련 방송통신위원회규칙	0 5
<표 4-1> 시청자 권익 관련 심층인터뷰 조사개요	2 5

<표 4-2> 전문가 조사 참여 대상	35
<표 4-3> 조사대상과 성별	45
<표 4-4> 시청자위원회 설치의무화	55
<표 4-5> 시청자위원회 설치의무화와 조사대상자 분석	65
<표 4-6> 시청자위원회 관할 분리	65
<표 4-7> 시청자위원회 통합 담당(관할)	7·5
<표 4-8> 시청자위원회 법률 개정안이 시청자 권익에 도움	75
<표 4-9> PP 시청자위원회 설치 의무화	8·5
<표 4-10> PP 시청자위원회 부처 관할	8·5
<표 4-11> 현행 시청자 권익 보호 제도 평가	9·5
<표 4-12> 현행 시청자 권익 보호 제도 활성화 분야	9·5
<표 4-13> 현행 시청자 권익 보호 제도 비활성화 분야	0·6
<표 4-14> 시청자 권익 보호 제도 활성화 필요성 부문	1·6
<표 4-15> 시청자위원회 평가	2·7
<표 4-16> 시청자평가원과 시청자평가프로그램 필요성 평가	6·7
<표 4-17> 시청자참여프로그램	4·8
<표 4-18> 시청자불만처리	6·9
<표 4-19> 시청자 권익 보호관련 법률 개정사항	6
<표 4-20> 현행 시청자 권익 보호 제도 전반	7
<표 4-21> 시청자 개념	8
<표 4-22> 시청자자위원회	9
<표 4-23> 시청자평가원과 시청자평가프로그램	0
<표 4-24> 시청자참여프로그램	3
<표 4-25> 실질적인 시청자 권익 보호 방안	3
<표 4-26> 시청자불만처리 개선 및 활성화 방안	4
<표 4-27> 시청자 권익 보호 방안	6
<표 5-1> 시청자 참여 활성화 관련 법조항 개정 권익 보호 방안	1
<표 5-2> 방송통신위원회의 책무	2

<표 5-3> 시청자보호지침의 제정	4
<표 5-4> 방송사업자의 시청자 보호의무	4
<표 5-5> 시청자보호센터(가칭)	5
<표 5-6> 방송사업자의 자율규제	5

그림 목 차

[그림 1-1] 연구내용 및 범위	3
[그림 2-1] 시청자에 대한 접근 시각	91
[그림 2-2] 방송 개념의 재정립 방안	02

요 약 문

1. 제 목

시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

미디어 기술의 발달로 스마트 미디어 시대의 도래와 함께 다양한 방송매체가 도입되고 있다. 넷플릭스(Netflix)와 웨이브(WAVVE)로 대변되는 OTT서비스들은 지상파방송과 케이블TV, IPTV, 위성방송과 같은 유료방송서비스 등의 레거시 미디어 시장을 위협하면서 급성장하고 있다. 미디어 환경의 변화에 따라 미디어 소비자들은 수동적 시청자에서 능동적 이용자로 변모하고 있다. TV 단말기를 통해서만 방송 콘텐츠를 소비하던 TV 온리(only) 시대는 저물어가고, 다양한 매체를 이용해 방송 콘텐츠를 소비하며, 영상콘텐츠를 제작 유통하기도 하는 미디어 이용자(media user) 시대가 도래하고 있다. 디지털 기술의 발전으로 인해 새로운 미디어와 플랫폼이 지속적으로 등장하면서 글로벌 미디어 기업들의 세력 확장이 지속됨에 따라 방송 생태계의 구조적 변화가 급격히 진행되고 있다. 하지만 미디어 사업자 측면에서의 구조적 변화가 미디어 소비자들에게 어떤 영향을 미칠지에 대한 고려는 부족한 실정이다. OTT, 유튜브, SNS 등 다양한 미디어 서비스가 활성화 되면서 시청자 또는 이용자 제도 관련 다양한 문제점들이 야기되고 있지만 이에 대한 제도적 보호 방안은 시장을 따라잡지 못하고 있다.

따라서 융합 미디어 서비스에 적절히 대처하기 위해서는 통합적인 제도 정비가 이루어져야 하지만 여전히 분리된 법체계를 통해 방송법에서는 시청자로서의 개념,

그리고 통신법에서는 이용자로서 소비자들이 개념 규정되고 있어 소비자들을 바라보는 시각에서부터 차이를 보이고 있다. 따라서 소비자들에 대한 법적 개념의 차이가 제도적으로 어떤 함의를 가지는지 재규명 할 필요가 있다. 특히 기존 방송법의 시청자 개념이 새로운 미디어 환경에서 충분히 기능할 수 있는지 그리고 새로운 미디어 서비스에 확장하여 적용가능한지에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 더불어 방송 시청자의 개념과 통신 이용자 개념 간의 차별성을 최대한 약화시켜서 융합미디어 환경 속에서 소비자 이익을 극대화할 수 있는 보호 정책의 가능성을 진단해보아야 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 다음의 네 가지 영역으로 진행되었다.

첫 번째로, 기존 방송법 상 규정되어 있는 시청자 권익 보호 제도에 대한 선행연구 검토를 통해 문제점을 파악하고자 했다. 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송 시청자 개념과 통신 이용자 개념 간 차별성이 약화되는 측면이 있지만, 여전히 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면도 공존한다. 특히 시청자라는 개념은 시장의 측면에서 정의되었다기 보다는 사회적, 문화적 측면의 함의를 포괄하고 있기 때문에 새로운 미디어 환경 속의 미디어 소비자들을 규정할 때에도 이에 대한 심도 있는 고려가 필요하다. 따라서 수동적 수용자에 머물고 있는 시청자 개념과 융합형 미디어 환경에서 주요하게 적용되고 있는 이용자 개념을 포함한 환경에서의 권익 개념에 대한 검토를 실시하였다. 현행 법 상 시청자의 법적 개념과 지위를 검토하고 변화된 시청자 권익의 의미를 담을 수 있는 시청자 권익 개념의 변화 필요성을 제시와 함께 새로운 미디어 환경에 적합한 미디어 이용자로의 변화 필요성을 검토하였다.

두 번째로, 새로운 미디어 환경에서 해외 국가들은 어떠한 대처를 모색하고 있는지 알아보기 위해 해외 여러 나라의 시청자 권익 보호 법·제도 및 현황을 검토해보았다. 더불어 국내 시청자 권익 보호 관련 법·제도 및 현황을 검토하고 해외사례와

비교하여 그 함의점을 돌출하고자 하였다.

세 번째로, 전문가 조사를 통해 현행 시청자 권익과 관련한 법·제도가 갖는 한계와 문제점을 검토하였다. 미디어 환경 변화에 따라 시청자 권익 보호 및 참여를 관장할 부처(기관)의 업무 분장에 대한 논의도 야기되고 있다. 개인정보 컨트롤타워인 ‘개인정보보호위원회’의 출범으로 방송통신위원회의 개인정보보호 관련 업무가 이관되었으나, 현재 방송통신위원회(지상파, 종편·보도PP)와 과학기술정보통신부(유료방송, 온라인 서비스 등)로 분리된 방송 분야의 업무분장으로 인해 시청자 권익 보호 관련 부처(기관)들의 업무 담당에 대한 논의가 다시 제기될 수 있는 상황이 연출되고 있다. 따라서 국내 시청자 권익 보호 제도에 대한 평가를 위해 관련 제도 및 프로그램에 대한 전문가 인터뷰를 실시하여, 현행 규제체계에서 야기될 수 있는 다양한 문제점들을 파악하고 이의 해결책을 모색해보고자 하였다.

네 번째로, 시청자 권익 보호 활성화 방안 및 법·제도 개선의 타당성을 검토하기 위해 법률 자문을 실시하였으며, 이러한 토대 위에 마지막으로 새로운 미디어 환경에 적합한 시청자 권익 보호 및 참여 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 특히 시청자 참여 확대를 위해서 시청자 참여프로그램의 변화 방향을 모색해보았다.

4. 연구 내용 및 결과

본 연구에서는 변화하는 환경에서 시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안을 모색하기 위해서 기존 제도에 대한 전문가 조사 및 법·제도의 개선방향을 모색했다. 본 연구의 결과를 정리하면 크게 전문가 조사를 통해 제안된 사항을 토대로 한 정부부처와 사업자의 노력에 대한 제언, 그리고 현행 법·제도에 대한 개선 방안을 제시하였다. 시청자 참여 활성화 관련 전문가 조사를 근간으로 시청자 참여 관련 방안을 법·제도 중심으로 정리하면 다음과 같으며, 크게 정부부처와 사업자의 노력으로 정리할 수 있을 것이다.

먼저, 정부부처의 노력을 정리하면 첫 번째로 기본적으로 시청자 참여 활성화하기 위해서는 시청자 평가프로그램(방송법 제89조) 관련 제도를 보완 및 강화할 필요가 있을 것이다. 주요 내용을 정리하면, 시청자 참여관련 조항을 법률로 명문화하여 구체적인 제도로 구현하는 (법적)장치를 마련할 필요성이 있다. 또한 시청자 참여 필요성에 관한 방송제작자를 포함하여 방송사업자가 해당 규정 및 제도의 의미를 스스로의 문제의식과 방식으로 구현할 수 있도록 하는 의식의 전환 혹은 교육이 필요할 것이다.

둘째, 시청자위원회 관련 법률안 개정을 통해서 위원회가 시청자참여프로그램의 편성과 제작 과정에 시청자 참여가 강화, 지원 관리 등을 할 수 있는 권한과 역할이 제도화되어야 한다.

셋째, 시청자평가원에 실질적으로 시청자가 참여를 확대하는 방안이 강구되어야 한다. 시청자 참여 방안의 실질적인 마련을 위해서 방송통신위원회 내에 시청자참여위원회를 마련하여 시청자 참여 (프로그램)활성화 방안 마련을 위한 집단 토론 등 효과적인 방안마련 노력이 필요하다. 특히, 지역 시청자참여프로그램 활성화를 위한 지원인력, 제작지원, 교육 등이 별도로 보완될 필요가 있다.

넷째, 방통발전기금 등의 공적인 지원을 통해 시민참여 프로그램의 활성화를 도모할 뿐만 아니라, 방송평가에 반영하는 방안이 마련되어야 한다. 방송통신위원회 (방송사업자 재허가 후속조치, 고시 등)시청자 참여프로그램의 제작, 편성의 경우 방송사업자의 신규프로그램 편성(초방비율), 교양프로그램 편성비율 등의 편성평가에 긍정적으로 작용할 수 있도록 그 편성비율에 가점을 주는 것도 활성화의 방법이 될 수 있을 것이다.

다음으로 사업자의 노력을 정리하면, 첫째, 시청자 평가프로그램 등 시청자 참여 관련해서 실질적으로 국민들의 인지도가 낮기 때문에 국민들의 참여 확대를 위해서 방송사업자가 관련 안내와 홍보를 강화해야 한다.

둘째, 시청자평가프로그램의 확대가 어려운 상황이라면, 방송사 홈페이지나 유튜브 브 계정을 통해 시청자 참여를 확대하는 방안을 방송사업자가 마련해야 한다.

셋째, 방송사업자의 노력차원에서 방송사 내 시민 참여적 편성위원회 설치, 편성 시간 확대, 제작비 지원 등이 이루어져야 한다.

넷째, 시청자 참여프로그램 활성화를 위해서 방송사업자와 규제기관의 공동재원 등이 마련될 필요가 있다. 방송통신발전기금의 한계성이 제기되기 때문에 방송사업자 좀 더 재원에 투자할 필요성이 제기되며, 코로나19 등으로 방송사업자 재정적 어려움이 가중되는 상황을 감안하여 지자체에서 일정부분 재원을 투자하는 방식도 검토되어야 할 것이다.

마지막으로 시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안으로 법·제도적 차원에서 개선방안을 제시하였다. 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 방송통신위원회의 정책 추진 근거와 조직적 근거의 보완(방송통신위원회의 책무, 시청자보호센터의 설립), 둘째, 시청자 권익 보호 체계의 합리화를 위한 방송통신위원회와 방송사업자의 협력체계의 구축(시청자보호지침의 제정, 방송사업자의 시청자 보호의무, 방송사업자의 자율규제)이다. 마지막으로 향후 방송법과 IPTV 사업법을 통합뿐만 아니라 OTT를 포함한 새로운 유형의 방송 유사 서비스도 포괄하는 법제가 등장할 때 그 법제에서의 시청자 또는 이용자 권익 보호 제도 확립을 위해 법·제도가 마련되어야 할 것이다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안을 모색하기 위해서 시청자 권익 개념에 대한 확장 및 이를 위한 법·제도적 개선전략에 대한 정책적 제언을 담고 있다. 현행 시행되고 있는 시청자 권익 보호를 위한 법·제도에 대한 전문가 의견을 수렴하고, 이를 통해 구체적인 법·제도의 개선방안을 제안하였다. 구체적으로 살펴보면 1) OTT 등 새롭게 변화하는 미디어 환경에서 시청자 및 시청자 권익개념의 확장가능성, 2) 기존 시청자 권익 법과 제도의 평가 및 개선방향,

3) 시청자 권익 보호를 위해 정부부처 및 사업자들의 노력방안, 4) 시청자 권익 법·제도의 개선방안에 대한 제언을 담고 있다. 본 연구에서 제안한 내용은 방송통신위원회의 시청자 권익 보호 정책의 방향성에 대한 제언을 담고 있어서, 시청자권익보호위원회, 시청자평가프로그램, 시청자 불만처리, 시청자위원회 등의 다양한 정책에 대한 재검토와 정책 개발을 위한 기초자료로 활용가능할 것이다. 또한 시청자 권익 보호와 관련한 시민단체, 학계 등 다양한 전문가들의 의견을 담은 평가와 개선 방향을 제시하고 있어서, 방송통신위원회의 시청자 참여 활성화를 위한 정책 개발에 활용가능한 구체적인 제언을 담고 있다.

6. 기대효과

본 연구의 결과를 통해 시청자 권익 보호를 위한 법·제도적 개선을 위한 다양한 논의를 활성화할 수 있을 것으로 기대된다. 시청자 권익의 중요성은 지속적으로 강조되고 있지만 그 중요성에 비교해서 연구가 미흡한 상황이다. 특히 OTT 등 새로운 미디어 플랫폼의 등장으로 방송의 개념을 새롭게 정비할 필요성 등이 제기되고 있다. 하지만 이들 논의와 연구에서 미디어의 공공성에 입각한 시청자 권익 보호를 위한 논의들은 상대적으로 미흡한 편이다. 새로운 미디어 플랫폼이 등장하는 환경에서 시청자(이용자) 권익의 개념을 어떻게 규정할 것인가, 그리고 이를 보호하기 위한 방안 무엇인가에 대한 실효적인 논의들이 필요한 상황이다. 이런 점에서 이 연구를 통해서 기존 방송 서비스뿐만 아니라 새로운 서비스의 시청자 또는 이용자 권익에 대한 관심과 연구가 증대될 것으로 기대한다. 또한 기존 방송 미디어의 시청자 권익과 참여에 한계성이 제기됨. 소통과 참여를 지향하는 신세대들이 적극적으로 이용하는 OTT와 유튜브 등 새로운 미디어에 대한 참여 방안이 마련되면, 시청자(이용자) 참여 확대가 이루어질 것으로 예상된다.

SUMMARY

1. Title

A Study on Activation of Viewer Participation for the Protection of Viewer's Right and Interests

2. Objective and Importance of Research

It is necessary to establish a new integrated system of media industry in order to properly cope with smart convergence media services. This study research that the concept, 'viewers', for legacy media still is working in a new media environment and whether it can be extended to apply to new media services. In this study, we want to suggest the new protection policy for viewer's right and interest in a converged media environment. To do this, the study tries to find how the concept 'viewer' can be expanded and applied to converged media environment.

3. Contents and Scope of the Research

This study was composed of four sectors: First, we tried to identify the problems of present viewers rights protection system through analysing related previous researches. Secondly, we reviewed the laws and systems of viewer's rights protection in foreign countries facing a new converged media environment. Third, doing a survey to experts related, we investigated the limitations and problems of the current law and system

related to viewer rights. Fourth, legal advice was provided to review the feasibility of revised laws and systems, and also to suggest the method viewers actively participate in for protecting viewer's right and interest by themselves.

4. Research Results

As a result, this study suggests several actions to be needed each party for viewers participation for the protection of viewer's rights and interests. At first, government has to be 1) modifying the viewer's participation systems (Article 89 of the Broadcasting Act) for broadcasting contents, 2) revising legislation related to the viewer committee, 3) seeking the method viewers more actively participate in as a viewer evaluator, 4) supporting public funds from Broadcasting Development Fund in order to promote citizen participation and broadcasting contents evaluation.

Second, broadcasters have to be 1) strengthening PR for viewer to participate more actively in viewer evaluation programs for broadcasting contents, 2) informing viewer participation programs on Broadcasting Company Website or Youtube, 3) establishing citizen participatory committee for programming within companies themselves, expanding times of viewers participation program, and supporting for production costs, 4) joint funding from broadcasters and regulators.

Last, regulator has to be 1) complementing the Korean Communications Commission's role of the policy (KCC's responsibility of the policy, Establishment of viewer's protection center), 2) establishing a cooperative system between KCC and broadcasters for protecting viewers' rights and interests (making guidelines for viewer protection, broadcasters' obligation for viewers protection and self-regulation), 3) preparing for new laws and systems in order to protect viewer's rights and interests in future media environment that converged media services such as OTT, Youtube, broadcasting and telecommunication services are regulated under integrated legislation system.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This study suggests the policy for encouraging viewers' participation of the protection system and expanding the concept, 'viewer', in order to apply to a converged media environment. It proposed modified systems for improving present laws and systems of viewers protection based on related experts' opinions and legal advices through focus group interview(FGI). The result of this research could be helpful for KCC to establish new strategies for modifying the systems such as committee of viewers' right protection, viewers' evaluation program, viewers' complaints handling program, etc. It also present specific suggestions of encouraging viewers' participation based on opinions from various sectors such as civic groups, academia, etc.

6. Expectations

The results of this study might be expected to use data for discussing the protection of viewers' rights and interests as hot issues. Although the protection of viewer' right and interests in emerging media environment is more important than ever, there are not many studies about this subject. The findings of this study may encourage researchers to do many works for this topic. Also if new generation who is very familiar with converged media services such as OTT and Youtube is interested in the protection of viewer's rights and interest, it is expected that more viewers will participate actively in viewers' protection systems.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경

미디어 기술의 발달로 스마트 미디어 시대의 도래와 함께 다양한 방송매체가 도입되고 있다. 넷플릭스(Netflix)와 웨이브(WAVVE)로 대표되는 OTT서비스들은 지상파방송과 케이블TV, IPTV, 위성방송과 같은 유료방송서비스 등의 레거시 미디어 시장을 위협하면서 급성장중이다. 미디어 환경의 변화에 따라 미디어 소비자들은 수동적 시청자에서 능동적 이용자로 변모하고 있다. TV 단말기를 통해서만 방송콘텐츠를 소비하던 TV 온리(only) 시대는 저물어가고, 다양한 매체를 이용해 방송콘텐츠를 소비하며, 영상콘텐츠를 제작 유통하기도 하는 미디어 이용자(media user) 시대가 도래하고 있는 것이다.

디지털 기술의 발전으로 인해 새로운 미디어와 플랫폼이 지속적으로 등장하면서 글로벌 미디어 기업들의 세력 확장이 지속됨에 따라 방송 생태계의 구조적 변화가 급격히 진행되고 있다. 하지만 미디어 사업자 측면에서의 구조적 변화가 미디어 소비자들에게 어떤 영향을 미칠지에 대한 고려는 부족한 실정이다. OTT, 유튜브, SNS 등 다양한 미디어 서비스가 활성화 되면서 시청자 또는 이용자 제도 관련 다양한 문제점들이 야기되고 있지만 이에 대한 제도적 보호 방안은 시장변화를 따라잡지 못하고 있다.

국내 시청자 권익 보호 관련 제도만 봐도 2000년 통합방송법 제정 당시 만들어진 제도들이 그대로 유지되고 있는 실정이다. 시청자 주권 실현과 권리신장을 목표로 통합방송법에는 시청자위원회, 시청자평가원, 시청자평가프로그램, 시청자 의견 제시 등 시청자의 능동적 참여방안들을 도입하였다. 시청자가 방송프로그램에 대해 직접 참여하고 평가하는 장치를 둬으로써 시청자의 의견 형성 및 의사 전달권을 확보하기 위함이자 방송사들의 사회적 책임을 강화하기 위함이었다.

하지만 동 방송법이 제정된 지도 이미 20년이 지났고, TV 시청 중심의 미디어 환경이 다양한 미디어를 이용하는 이용자 중심 환경으로 변화하였음에도 불구하고 시청자 권익 보호 제도가 큰 변화 없이 유지되고 있다는 점은 문제가 아닐 수 없다. 급격히 변화하고 있는 미디어 시장에서 미디어 서비스들 간 유효한 경쟁을 통해 시청자 및 이용자들에게 기술의 발전에 따른 이익을 제공하도록 하는 것도 중요하지만 미디어 소비자들이 당면할 수 있는 잠재적 문제점으로부터 그들을 보호할 수 있는 시청자 및 이용자 보호 정책의 보완도 필수적으로 이루어져야 한다. 특히 기존의 방송매체와 다른 신규 방송통신 융합형 서비스들이 이용자의 이익을 양적으로 저해하고, 질적으로 다양화, 복잡화 되고 있기 때문에 미디어 간 유효경쟁을 유도하는 정책만으로는 최상의 시장성과를 성취하기 불가능하다. 따라서 시장의 유효경쟁 과정에서 발생할 수 있는 시청자, 이용자의 피해를 최소화 할 수 있는 정책이 동시에 추진되어야 한다(김희수 · 임준 · 김슬기, 2009).

현행의 방송법과 통신법으로 분리된 법체계는 시장의 유효경쟁뿐만 아니라 이용자 보고 정책의 효율적인 개선도 어렵게 만들고 있다. 융합 미디어 서비스에 적절히 대처하기 위해서는 통합적인 제도 정비가 이루어져야 하지만 여전히 분리된 법체계를 통해 방송법에서는 시청자로, 통신법에서는 이용자로서 소비자들이 개념 규정되고 있어 소비자들을 바라보는 시각에서부터 차이를 보이고 있다. 따라서 소비자들에 대한 법적 개념의 차이가 제도적으로 어떤 함의를 가지는지 재규명 할 필요가 있다. 특히 기존 방송법의 시청자 개념이 새로운 미디어 환경에서 충분히 기능할 수 있는지 그리고 새로운 미디어 서비스에 확장하여 적용가능한지에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 더불어 방송 시청자의 개념과 통신 이용자 개념 간의 차별성을 최대한 줄이고 통합하여 융합미디어 환경 속에서 소비자 이익을 극대화할 수 있는 보호 정책의 가능성을 진단해보아야 한다.

제2절 연구 내용

본 연구는 새로운 융합 미디어 환경에서도 효과적으로 운용할 수 있는 시청자 권익 보호 및 참여 확대 방안을 제시하고자 하였다. 현재의 시청자(이용자) 권익 보호 관련 법·제도가 미디어 사업자 중심으로 이루어졌다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있어, 본 연구에서는 시청자 중심의 법·제도 개선 방안을 모색하고자 하였다.

본 연구에서 실행한 연구내용과 방법을 정리하면 다음과 같다.

[그림 1-1] 연구내용 및 범위



이를 위해 먼저 기존 방송법 상 규정되어 있는 시청자 권익 보호 제도에 대한 선행연구 검토를 통해 문제점을 파악하였다. 방송과 통신의 특성이 희석되면서 방송 시청자 개념과 통신 이용자 개념 간 차별성이 약화되는 측면이 있지만, 여전히 방송 고유의 특수성이 유지·확대되는 측면도 공존한다. 특히 시청자라는 개념은 시장의 측면에서 정의되었다기 보다는 사회적, 문화적 측면의 함의를 포괄하고 있기 때문에 새로운 미디어 환경 속의 미디어 소비자들을 규정할 때에도 이에 대한 심도 있는

고려가 필요하다. 따라서 수동적 수용자에 머물고 있는 시청자 개념과 융합형 미디어 환경에서 주요하게 적용되고 있는 이용자 개념을 포함한 환경에서의 권익 개념을 논의하였다. 현행 법 상 시청자의 법적 개념과 지위를 검토하고 변화된 시청자 권익의 의미를 담을 수 있는 시청자 권익 개념의 변화 필요성을 제시와 함께 새로운 미디어 환경에 적합한 미디어 이용자로의 변화 필요성을 제시하면서 새로운 미디어 환경에서 해외 국가들은 어떠한 방안을 모색하고 있는지 알아보기 위해 해외 여러 나라의 시청자 권익 보호 법·제도 및 현황을 검토해보았다. 더불어 국내 시청자 권익 보호 관련 법·제도 및 현황을 검토하고 해외사례와 비교하여 그 함의점을 도출하고자 하였다. 미디어 환경 변화에 따라 시청자 권익 보호 및 참여를 관장할 부처(기관)의 업무 분장에 대한 논의도 야기되고 있다. 개인정보 컨트롤타워인 ‘개인정보보호위원회’의 출범으로 방송통신위원회의 개인정보보호 관련 업무가 이관되었으나, 현재 방송통신위원회(지상파, 종편·보도PP)와 과학기술정보통신부(유료방송, 온라인 서비스 등)로 분리된 방송 분야의 업무분장으로 인해 시청자 권익 보호 관련 부처(기관)들의 업무 담당에 대한 논의가 다시 제기될 수 있는 상황이 연출되고 있다. 따라서 국내 시청자 권익 보호 제도에 대한 평가를 위해 관련 제도 및 프로그램에 대한 전문가 인터뷰를 실시하여, 현행 규제체계에서 야기될 수 있는 다양한 문제점들을 파악하고 이의 해결책을 모색해보고자 하였다. 그리고 시청자 권익 보호 활성화 방안 및 법·제도 개선의 타당성을 검토하기 위해 법률 자문을 실시하였으며, 이러한 토대 위에 마지막으로 새로운 미디어 환경에 적합한 시청자 권익 보호 및 참여 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 특히 시청자 참여 확대를 위해서 시청자 참여 프로그램의 변화 방향을 모색해보았다. 나아가 앞으로 시청자 권익 보호 정책과 제도가 지향해야 할 방향을 제안하였다.

제2장 미디어환경 급변에 따른 시청자 개념 변화

제1절 시청자의 법적 개념과 지위

미디어발전에 따라 시청자를 정의하는 방식에 변화가 있다. 미디어 기술발달에 따라 다양한 시청자 개념이 정의되었고 변화해왔다. 시청자 개념은 수용자, 소비자, 이용자 등 다양하게 명되고 있는데, 이는 바라보는 관점에 따라 차이를 가지고 있다. 시청자의 개념과 관련한 논의들을 이론적으로 살펴보면 학자들마다 다양한 의견들을 제시하고 있다.

시청자에 대한 개념 규정을 법률안에 담고 있는 사례는 국내뿐만 아니라, 해외의 실정법에서도 찾아보기 어렵다. 시청자의 개념을 역사적으로 보면 대중매체가 등장하기 이전의 드라마, 게임, 쇼 등의 관람객에 근원을 두고 있는데, 공연예술의 관람행위가 개인의 선택이며 자발적인 성격을 가지고 있었다면, 전파매체의 등장 이후 관람이 시청이란 용어로 대체되고, 시청행위 또한 소극성을 띠게 되었다(김원용, 1991).

시청자에 관한 논의의 출발점은 수용자로부터 출발한다. 앞서 지적했듯이 청중의 개념에서 시작해서 발현된 시청자 개념은 매스미디어 개념과 연관된 ‘대중’, ‘공중’의 개념에서 시작된다. 초기 수용자는 매스미디어가 제시하는 메시지나 정보를 수동적으로 수용하는 존재로 그려졌다. 즉, 시청자는 ‘공중’으로 규정되고, 공중은 일반적으로 관객 독자, 청취자, 시청자 등 사람들의 양적 집합체, 대중사회론에서 파생된 대중 수용자, 공중 혹은 사회집단으로서의 수용자로 설명된다. 그리고 이러한 매스미디어 시장에서의 수용자로 나뉘어 설명되고 있다(McQuail, 1987, pp. 218-222). 하지만 방송정책의 관점에서 볼 때, 시청자는 방송프로그램에 접근할 권리를 갖는 시민으로 여겨질 수도 있고, 유료 방송 시장의 정립을 전제로 하는 소비자로 여겨질 수도 있다(김희수 외, 2009). 이렇듯 그간 논의들을 보면 시청자의 개념은 시민, 소

비자, 시청자, 공중 등 다양하게 정의되고 있다.

국내 「방송법」에 따르면, 시청자를 따로 정의하고 있지 않다. 하지만 제2조에서 ‘방송’을 정의하는 과정에서 시청자를 지칭하고 있다. 이를 살펴보면, 「방송법」에서는 ‘방송’이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로 정의하고 있다. 이 과정에서 공중을 개별계약에 의한 수신자를 포함하며, ‘시청자’로 칭한다고 규정하고 있다. 「방송법」에 따르면 시청자는 텔레비전, 라디오, 이동멀티미디어 방송, 데이터 방송 등 다양한 유형의 방송으로 제작, 편집, 전송되는 프로그램을 수신하는 사람들로 규정하고 있는 것이다.

시청자의 개념과 관련한 논의들은 방송과 시청자의 관계로부터 해석해볼 수 있다. 초기 시청자 개념은 앞서 지적했듯이 수동적인 시청의 개념에 있었고, 방송사들이 방송독점권을 가지는 구조였다. 방송 초기에는 시청자는 독점권을 가진 방송사들의 방송 내용에 대한 접근권을 갖지 못했으며, 송출된 내용을 수용하는 수동적인 존재였다. 하지만 방송에 대한 시청자 권리에 대한 논의들이 확장되었고 이에 따른 시청자 권익에 대한 개념이 대두되었다.

따라서 이런 관점에서 시청자의 개념과 관련해서 시청자의 법적 지위는 방송의 공공성을 근간으로 ① 방송의 주권자(방송의 공공재, 전파 주권 등), ② 정보소비자의 지위(소비자보호법상의 사업자와 소비자의 관계 등), ③ 방송운영주체의 지위(유/무료 수신료)로 정의된다. 「방송법」 상에서 논의하는 ‘공중’의 개념은 본질적으로 시민으로서의 특성을 가지고 있다(Dahlgren, 2006). 시민으로서의 시청자 개념은 본질적으로 방송의 발전과정에서 시청자권리와 연관성을 맺고 있다. 시청자의 법적 지위와 관련해서는 다음의 3가지로 통상 제시되고 있다(김종서, 1993; 양문희 외, 2017; 이병남, 2014).

첫 번째로, 시청자가 가지는 법적 지위와 관련해서는 방송의 주권자로서의 지위를 가진다고 볼 수 있다. 한국에서의 시청자의 지위는 방송의 공공성에 근간을 두고 있다. 본질적으로 방송을 공공재로 보고, 전파의 주권은 시민에게 있다는 것을 전제

하고 있는데, 구체적으로 방송이 공적인 재화라는 점, 방송 자원의 희소성으로 인해 독점될 경우에 시청자의 권리와 이익이 침해당할 수 있다는 점에서 시청자들에게 방송의 주권자로서의 지위가 법적으로 부여 및 보호될 필요가 있는 것이다.

두 번째로, 헌법과 소비자보호법에서 보장하는 정보 소비자로서의 권리를 갖는다. 시청자는 통상 방송이 전달하는 정보를 소비하는 소비자이다. 따라서 사업자와 소비자의 관계에 기반한 관계형성이 가능하다. 따라서 통상 소비자보호법에서 규정하는 사업자와 소비자의 관계에 대한 법적 지위가 가능하다.

세 번째로, 방송운영주체로서의 지위이다. 국내 공영방송시스템의 경우에 시청자의 재원 부담으로 운영된다는 점에서, 유료방송에서는 유료 수신료를 지불한다는 점에서 방송운영주체로서의 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 특히 공영방송의 경우에는 수신료로 운영된다는 점에서 방송개혁운동과 연계되어 시청자의 지위에 대한 논의가 있어왔다(김승수, 1997). 실제로 「방송법」에 시청자 주권과 관련한 내용을 포함하게 된 계기는 방송개혁위원회 보고서(1999)에서 강조한 시청자 권익과 복지 부문이다. 이 보고서에 따르면, 시청자는 방송의 주인이자 재원의 부담자로서 다양하고 수준 높은 방송 프로그램을 요구할 권리를 가지며, 이에 따라 방송은 운영과 프로그램 내용에서 시청자 권익을 최대한 신장하고 시청자의 적극적 참여와 자유로운 접근을 보장해야한다(이창현, 2001).

이처럼 시청자의 법적 지위와 개념에 관한 논의들에 따라 시청자 권익에 관한 개념과 정책의 방향성도 달라질 수 있다. 이런 관점에서 시청자 권익과 관련한 개념과 논의들을 정리해볼 필요가 있다.

제 2 절 시청자 권익의 의미와 변화 과정

1. 시청자 권익 개념

시청자 권익 이념은 2000년 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법, 한국방송공사법을 통합하여 방송법 체계를 정비했으며, 다가오는 시청자 시대를 대비하기 위한 방안으로 시청자 권익 보호를 강화하는 과정에서 제도화되기 시작했다(이광재, 2000). 「방송법」 ‘제 6장 시청자의 권익 보호’ 조항이 법제화되었고, 여기에는 시청자위원회 의무설치, 시청자평가프로그램의 의무편성, 반론보도 청구권 등이 포함되었다. 이후 제16대 국회에서 시청자 권익 개념이 소수자 보호와 시청자 편익 증대를 포함시켰다. 즉, 시청자 권익은 초기 방송이 전달하는 방송내용, 편성 등에 대한 시청자들의 다양한 목소리를 듣고 수용할 수 있는 형태에서 더욱 적극적인 형태로 장애인 등 소수자 보호 정책으로 확장되었음을 알 수 있다. 이처럼 국내 방송정책에서 시청자 권익 개념은 방송정책이념으로 작동하고 있다(백미숙·홍종윤·윤석민, 2007). 방송과 관련한 3개 법안을 비교하여 정책이념을 살펴본 정인숙(2018, 16쪽) 연구에서는 「방송법」, 방송통신발전기본법, 방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률에서도 시청자의 권익 보호를 주요 정책이념으로 다루고 있음을 알 수 있다.

<표 2-1> 방송관련법에 규정된 정책이념

방송법	방송통신발전기본법	방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률
<ul style="list-style-type: none"> · 시청자의 권익 보호 · 방송편성의 자유와 독립 · 공적 책임 · 공정성 · 공익성 · 객관성 · 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 공동체 형성 · 기본적 방송통신서비스 제공 · 권익 보호 등 · 건전한 방송통신문화 창달 등 · 시청자·이용자 편익 증대 	<ul style="list-style-type: none"> · 사상과 표현의 자유 · 대의제 이념 · 공익성 · 독립성 · 지역주의 · 보편적 접근성 · 다양성

<ul style="list-style-type: none"> • 소수계층의 이익 실현 • 지역성 실현 • 동등기회의 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> • 이용활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 • 산업성(산업활성화) • 품질 • 수용자권익과 복지 • 이용자보호 • 전문성 • 효율성 • 방송통신융합 • 국제경쟁력
---	---	---

자료: 정인숙(2018), 16쪽

시청자 권익 개념의 발전과정은 먼저 방송정책의 발전과정에서 논의해볼 수 있으며, 시민영역에서의 시청자주권 신장을 위한 다양한 노력들과 맞물려있다. 먼저 정권별 방송정책의 흐름과 방송정책의 이념들이 어떻게 맞물려 가는지를 살펴볼 수 있다. 윤상길(2019, 264-265쪽)에 의하면, 국내 방송 산업의 정책방향은 90년대 초반까지 공익성에 기반 했으며, 1992년 민영방송(SBS)의 등장으로 ‘경쟁’이 가치규범에 포함되면서 ‘방송매체간 균형 있는 발전의 도모’를 제시하였다. 2000년대 통합방송법이 제정되면서 ‘시청자복지’의 개념이 정책이념으로 등장하면서 본격적으로 시청자 권익 보호를 위한 다양한 법적 제도적 장치들이 마련되기 시작했다. 시청자 권익 증진을 위한 다양한 정책의 과정에서 안정임 · 김양은 · 전경란 · 최진호(2018, 13-27쪽)는 미디어교육과 정책의 정책과정을 설명하였는데, 1973-1989년 시기에 방송의 공적 책임성을 강화하는 정책의 방향성이 설립되었고, 1990-1999년까지 수용자보호 수용자권리증진에 대한 논의들이 발현된 것으로 분석하고 있다. 2000-2007년까지의 과정에서 시청자 권익 보호와 퍼블릭 액세스 참여와 관련된 정책방향이 마련되었으며, 이 과정에서 시청자미디어센터 등이 설립되는 계기가 되었다. 하지만 2008년 이후 디지털 미디어 등 변화하는 미디어 환경과 관련해서 이용자 역량강화와 이용자 보호, 윤리 등에 대한 정책들이 마련되었다고 설명하고 있다.

<표 2-2> 국내 방송산업의 정책방향 변화와 정책가치규범의 변화

구분	90년대 이전	'90~'95	'96~'00	'00~'07	'08~'12	'12~'17
정책 방향	• 방송의 국가통제	• 방송의 비산업성 • 공공성 중심 • (공보처)	• 방송의 비산업성 • 방송의 공공성 중심 및 지상파 중심체계 • (공보처/문화부)	• 공작가치 강조 • 부분적 경쟁도입 및 산업성 반영시작 • 융합논의 시작 • (방송위)	• 방송시장 경쟁촉진 • 공작가치에 대한 회의론 대두 • 산업성 강조 • (방송위)	• 창조경제론에 입각한 방송산업화 논의 중심 • (방송위/미래부)
주요 이벤트	• 언론통폐합	• SBS 진입(92)	• 케이블TV도입(95) • RO→SO전환(4차)	• 위성방송 도입(02) • 디지털방송 개시(02) • 위성DMB, 지상파DMB도입	• 방송통신위원회 설립(08) • IPTV도입(08) • 종편PP 도입(10)	• 미래창조과학부 설립(13)
공익성의 정책 가치 규범 상의 구성	보편적서비스					
	공정성					
	독립성					
	(공정)경쟁 /다양성					
	지역성					
	시청자복지					

자료: 윤상길(2019), 265쪽, <표1> (이종관(2017.53쪽)의 내용을 재구성한 것을 재인용)
 시청자 권익과 관련한 논의의 또 다른 축은 1990년대 중반부터 시민단체 중심으로 시청자 주권 개념을 통해 방송정책에서 시청자 권익을 보호하기 위한 방안에 대한 논의들을 확대해왔다. 1990년대 이후 국내에서는 미디어와 시청자의 관계에 대해서 ‘권리’개념에 주목해서 접근해왔다. 이전에 등장한 시민사회론, 시민영역의 부상 등이 시청료거부운동과 함께 시청자주권의 논의로 확대되었다(박홍원 · 홍성구 · 최영재 · 김세은 · 박은희 · 남궁협, 2005, 89쪽).

역사적으로 볼 때, 방송개혁보고서 등을 통해 통합방송법에 ‘시청자 권익’ 조항을 명문화하면서 시청자주권 논의는 힘을 받게 되었다. 이후 2000년대로 들어서면서 통신과 방송의 새로운 미디어 환경 속에서 시청자 권익의 논의는 수용자복지차원에 서 논의되기 시작하였다. 통상 방송의 공공서비스로서의 ‘수용자 권리’와 유료방송

및 통신시장에서의 구매자로서의 ‘소비자 복지’ 개념을 구분해서 정의하지만, 최근 변화하는 스마트 미디어 환경을 고려하면 수용자복지의 개념으로 포괄되어야 한다. 방송통신융합 환경에서 수용자복지에 대한 연구자별 논의를 살펴보면, 먼저 박은희(2006)은 수용자복지의 개념을 보편적 서비스, 저렴한 서비스, 다양한 서비스, 유용한 서비스로 구분하고 있다. 정애리(2007)는 콘텐츠 영역과 네트워크 기기 영역으로 구분하고, 보편성, 접근성, 다양성, 안전성을 제시하고 있으며, 최세경·황주성·유승호(2008)는 보편적 콘텐츠, 콘텐츠 동등접근, 네트워크 중립성, 수용자 선택권, 메타데이터권리, 제한접근에 대한 수용자 권리, 공정이용권을 제시하고 있다. 이들 연구들을 보면, 용어적인 측면에서 차이를 보이고 있지만, 연구자들의 연구들이 보편적 서비스로서의 ‘공익’에서 출발하여, 복지와 권리로 그 개념을 발전시키고 있는 것으로 평가된다(배선영·이정우, 2012, 125쪽). 미디어의 공공성과 관련한 시청자 권익의 논의는 그간 시민영역에서 다양한 정책적 제안과 논의를 확장시켜왔다. 미디어개혁시민네트워크 보고서에서 제시한 미디어 어카운트빌리티로서의 이용자주권에 대한 논의는 방송의 공공성과 책무성에 대한 논의에서 출발한다.

<표 2-3> 미디어 어카운트빌리티의 분류기준과 적용

분류 기준	내용
주체 “누가 이행하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> · 외적 어카운터빌리티: 미디어 조직 혹은 업무상의 대표, 관리/감독자 · 내적 어카운터빌리티: 책임, 업무 내용에 부합하는 내부 당사자
대상(영역 및 범위) “누구에게 이행하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> · 외적 어카운터빌리티: 시민사회, 불특정다수의 이용자, 관련법/사회계약 상의 이해당사자 · 내적 어카운터빌리티: 미디어 조직 혹은 업무상의 대표, 관리/감독자
목적 “왜 필요한가?”	<ul style="list-style-type: none"> · 언론자유와 독립 구현 · 시민사회/대내외 이해당사자와의 신뢰네트워크 구축 · 공론장의 형성과 투명성·공개성 제고
내용 “무엇을	<ul style="list-style-type: none"> · 미디어 정책/시책/사업 등의 활동 및 업무 내용의 절차와 결과, 평가

공표하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> • 재무, 회계, 경영, 조직 등에 관한 절차와 결과, 평가 • 고충 불만처리나 각종 판결 관련 절차와 결과, 평가
절차/방법 “어떤 단계/방법으로 이행하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> • 미디어 활동의 전체 과정상의 연동성 및 인과관계를 고려하여 상설화된 장치 • 각종 데이터, 관련 자료, 기록 등의 보존 • 신문, 방송, WEB사이트 등의 적극적 활용

자료 : 미디어개혁시민네트워크(2020), 13쪽 재인용

특히 국내의 공영방송과 관련한 이 같은 논의는 ‘공익(public interest)’에서 출발하였고, 이는 독립성(independence), 시청자 복지(audience welfare), 보편성(universality), 다양성(diversity), 다원성(pluralism), 공정성과 형평성(fairness and equity) 등은 공익의 하위 개념으로서 공영방송이 추구해야할 가치로 제안되어 왔다(배진아, 2007, 76쪽). 미디어의 공적 책무와 관련한 공공성은 공익성, 보편적 서비스, 수용자주권의 3가지로 나눌 수 있다. 공익성의 경우에는 기존 방송법안과 정책 등에서 다루어진 다양성, 공정성, 교육서비스, 시청자복지를 담고 있고, 보편적 서비스는 보편성, 평등성, 지속성, 비용적절성 등을 포함하고 있다. 수용자 주권의 경우에는 참여(생산 포함), 접근, 퍼블릭 액세스권, 공적채널 요구이다. 이런 개념들을 통해서 그간 시청자와 관련된 정책들이 논의되었다고 볼 수 있다. 그래서 미디어 공공성은 유료방송과 통신 분야로 인해서 보편적 서비스를 통한 방송분야에서의 난시청 해소 등과 같은 수용자 접근성 강화, 방송콘텐츠적 차원에 방점을 둔 공익성, 그리고 수용자주권으로서 참여기반의 개념들을 포함하고 있다. 이런 관점에서 시청자 권익에 대한 논의는 미디어의 책무성과 관련한 정책적 논의도 포함하고 있지만, 다른 차원에서는 수용자 주권을 강화하는 퍼블릭 액세스, 공적채널 요구 등의 참여기반의 논의들이 이루어지고 있다. 실제로 그간 시청자 권익을 위해 제시한 주요 보고서의 논의들을 정리하면 <표 2-4>과 같다.

<표 2-4> 시청자와 시청자 권익 관련한 정책 논의사항

구분	시청자 개념 및 정책관련
방송개혁보고서 (1999) ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자위원회의 실질적인 권한 강화 • 시청자 참여 구현방안 • 시청자프로그램 도입 • 미디어교육 제도화 방안 • 시청자 반론권의 보장 • 편성의 자율성 확보
2000년 방송정책 연구위원회 보고서 (1994) ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자주권, 수용자교육의 활성화 • 시청자접근권 확대 • 수용자의 선택성 다양화 및 보장 • 다매체시대의 수용자권익 및 복지 정책 필요성 • 정보복지
제1기 증장기방송 발전연구위원회 종합보고서 (2003) ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자의 방송에 대한 접근권 신장 및 권익 보호 • 시청자 권익 보호를 위한 시청자위원회 설치 • 시청자 권익 증진을 위한 시청자단체 지원사업 • 시청자의 다양한 프로그램 접근권 보장 • 시청자복지구현이 방송정책 목표의 하나로 설정
제2기 증장기방송 발전연구위원회 종합보고서 (2005) ⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자주권·복지; 시청자주권강화와 방송접근권의 실질화를 통한 시청 복지 환경구축 • 수용자복지, 시민복지, 시청자복지; 시민복지는 기존 방송의 공익성 논의에서 시청자복지, 수용자복지의 개념과 통신의 이용자보호의 개념을 포괄하여 시민사회 전체 구성원의 복지를 증진시킨다는 의미로 확대된 개념
방송법 개정을 위한 시청자단체 의견서(2004) ⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 방송참여권 요구 • 시청자위원회와 방송위원회의 직무규정에 시청자불만 의견처리 강화 • 시청자 참여 및 평가프로그램 시스템 개선 • 여성민우회의 ‘어린이 텔레비전법’ 안

<p>미디어개혁시민 네트워크(2020)⁶⁾</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공영방송 및 유료방송 시청자위원회 위상과 역할 재정립 • 시청자민원(불만)접수 과정에서 내부피드백을 통한 재발방지대책 • 방송의 접근권 향상 • 시청자의견개선 창구 안내 • 시민 참여 중심의 정책방향 • 미디어위원회 내 이용자커뮤니케이션국(가) 신설을 통합 이용자(시청자)권익을 위한 전담국 설치 • 시청자-이용자의 이분법적 규정 개선을 통한 통합된 이용자(시청자)권익 보호 체계 마련
<p>중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서 (2020)⁷⁾</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 수탁자 모델의 수동적 권익 보호에서 능동적 이용자참여모델로 전환 • 시청자불만처리에서 접근적 관점으로 확대 • 주요 방송사 재허가, 국민관심이 높은 이슈에 대한 정책결정시 국민청문제도 검토 • 방송평가중 시청자 참여 항목 강화 • 미디어교육 확대 • 시청자위원회 운영 정상화 (*모바일 등 활용) • 공동체라디오, 마을미디어, 지역채널 등 지역시청자 참여 기반 강화 • 방송윤리강령 내실화 • OTT와 관련한 이용자 보호 방안 마련 (UCC콘텐츠 심의, 광고규제, OTT 내용심의 등)

- 1) 방송개혁위원회(1999), 방송개혁위원회 활동백서, 방송개혁위원회
- 2) 2000년 방송정책연구위원회(1994). 『2000년 방송환경의 변화와 한국방송정책』, 한국방송개발원.
- 3) 방송위원회(2003), 제1차 중장기방송발전연구위원회 종합보고서
- 4) 방송위원회(2005), 제1차 중장기방송발전연구위원회 종합보고서
- 5) 방송법 개정을 위한 시청자단체 의견서(2004), <https://bit.ly/39EhVWR> (온라인 접근, 2020년 10월 25일)
- 6) 미디어개혁시민네트워크(2020), 시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 위한 미디어정책 보고서, http://www.kopf.kr/bbs/list.html?table=bbs_9&idxno=14123 (온라인접근, 2020년 11월 15일)
- 7) 방송제도개선추진반(2020), 중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서

시민영역에서의 노력은 특히, 방송 차원에서 시청자 권익과 관련한 법적 제도적 장치들을 보장하고자 하였으며, 이를 통해 시청자들이 자신의 의견을 개진하고, 방송내용의 선정, 편성, 송출 과정 등에 영향을 미칠 수 있는 제도를 마련하고자 하였다. 이를 위해서 방송 프로세스에 시청자들의 참여를 위한 시청자위원회, 시청자프로그램, 시청자 평가프로그램, 시청자반론권 등을 제시하였다. 올해 발표된 미디어 개혁네트워크(2020)는 변화하는 미디어 환경에서의 방송, 통신을 결합하여 시청자 권익을 위한 방안을 제시한 바 있다. 이 보고서에서는 시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 목표로 하고 있으며, 이는 과거 방송 중심의 시청자 권익 논의를 벗어나, 현재 방송에서의 시청자 권익, 통신에서의 이용자보호라는 이분법적으로 나뉜 정책 방향을 변화시켜야함을 지적하고 있다.

2. 시청자 권익 관련 법·제도적 변화 요구

시청자 개념의 변화에는 1980년대 중반부터 이루어진 국내 시민사회 지형에서의 퍼블릭액세스 기반의 다양한 논의가 함께 있어왔다. 「방송법」을 살펴보면, 제3조에 방송사업자들이 방송의 의사결정에 시청자가 참여하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치되도록 하여야한다는 것을 명시하고 있다. 이처럼 2000년대 이전의 시민사회 영역에서의 시청자 주권을 위한 다양한 운동과 노력을 통해 「방송법」에 포함함으로써 시청자 권리와 이익에 대한 논의들이 법률적으로 명시되었다.

방송통신융합으로 방송서비스 시청자 권익의 산업적 측면이 중시되면서 방송의 시청자 개념과 이용자 개념 간의 차별성이 약화되고 있음을 지적하고 있다(김희수 외, 2009). 이는 지속적으로 시청자의 개념에 관한 논의에서 방송통신 융합 환경에서 방송 시청자와 통신 이용자 개념이 융합되어야할 필요성을 제기하고 있는 것이다. 이 같은 경향은 2000년 이후 공정 매체경쟁이라는 정책기조에 맞춰 케이블방송과 관련한 시청자 복지와 관련한 논의들로 이어졌다. 케이블방송의 커뮤니티 복지 개선 활동과 관련한 케이블방송사의 잠재적 시청자(potential audience)의 인식에 대

한 임정수(2006)의 연구에서는 케이블방송은 국내에서 지역밀착형 매체로 지역사회와 지역문화 발전에서의 역할이 강조되었다. 또한 다채널 서비스와 전문채널의 편성으로 풍부한 방송서비스를 안정된 망을 통해 저렴하게 제공한다는 차원에서 시청자복지도 케이블방송의 기본적인 역할로 인식되었다. 지상파방송과 달리 케이블방송은 기본적으로 이윤 추구를 궁극적 목표로 하고 있어서, 케이블TV의 사회적 책임에 대한 강요는 케이블TV 산업을 위축시킬 수도 있지만, 케이블 TV의 사회적 책임에 대한 인식부족은 장기적으로는 케이블TV의 방송으로서의 위상을 낮추고, 이윤 추구에 있어서도 부정적인 결과를 야기시킬 수 있음을 지적하고 있다(강명현·임정수, 2005). 유료방송의 사회적 책임에 대한 논의는 시청자 권익이 단지 기존 공영방송에만 해당되는 것이 아님을 지적하고 있는 것이다.

이 같은 방송 영역에서도 공공서비스와 민간서비스로의 확장을 논의하고 있지만, 디지털 기술 등장이후 실제로 방송관련 법·제도는 통신분야의 소비자로서의 이용자에 대한 논의도 함께 거론되고 있다. 특히 OTT 서비스 등으로 인해 방송통신분야의 법·제도에 대한 정비가 사회의 화두가 되고 있는 형편이다. 이는 비단 국내의 문제만은 아니다. EU의 경우에는 이미 「시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)」을 통해 ‘방송’ 대신에 ‘시청각미디어서비스’라는 용어를 사용하고 있고, ‘전통적인 텔레비전(Traditional TV broadcasters)’, ‘주문형비디오(Video on Demand providers)’, ‘동영상공유 플랫폼(Video-sharing platforms)’을 포괄하는 개념으로 규정하고 있다(EU, 2018).

이런 변화의 배경에는 이 서비스를 이용하는 시청자들의 이용자로의 변화와 참여성의 확장이 담겨있다. 방송이 등장한 초기에 수동적 시청자에서 방송의 희소성, 수신료 등을 근거로 한 수용자 주권에 대한 개념으로 일련의 변화과정은 시청자 권익의 개념이 미디어를 둘러싼 법·제도적 환경, 경제적 환경에 영향을 받는다는 점을 지적하고 있다. 특히, 디지털 기술의 등장과 함께 시청자 주권과 관련한 논의는 ‘참여’의 개념을 확장했다. 디지털 전환 시대에 시청자 참여는 미디어에 참여하는 것에서 미디어 이용자 스스로가 미디어를 통해 사회에 참여하는 것으로 확장되었다. 김

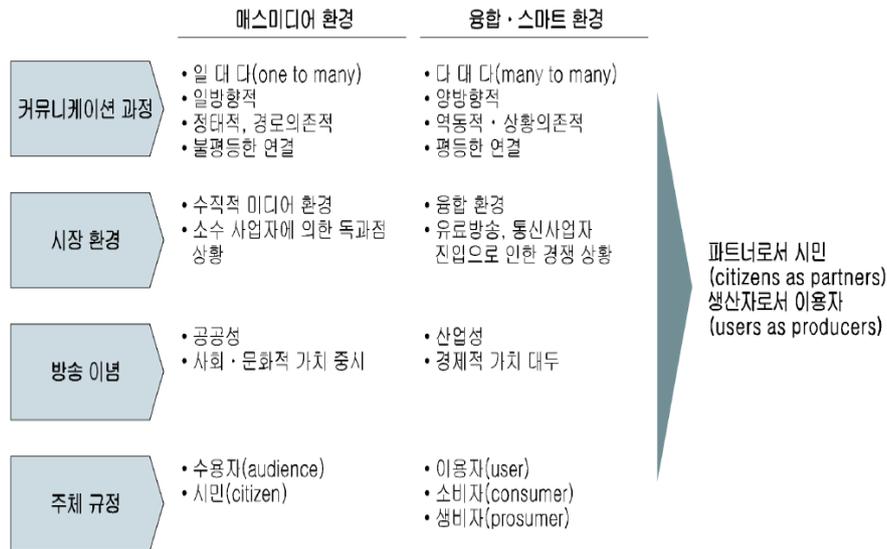
동준·김동원·정미정(2015)은 새로운 커뮤니케이션 기술 변화에서 수용자의 개념은 수동적에서 능동적으로 변화하고, 이를 참여적 시청자로 정의하고 있으며, 이 같은 변화에서 시청자 주권과 권익을 강조하는 것뿐만 아니라, 법·제도적 장치들이 마련되어야함을 지적하고 있다. 성동규 외(2010)의 연구에서도 시청자 권익 및 참여 확대를 위해서는 방송 산업발전 정책에서 벗어나 시청자 중심 정책 마련이 이루어져야하고, 이를 위해서 유료방송을 포함한 미래 방송통신 환경에서의 통합적 이용자 권익 확대 방안이 법적으로 마련될 필요가 있다고 지적한다. 시청자 권익 보호 제도 개선과 활성화방안에 관련된 최근 연구들에서는 이 같은 환경변화를 함께 논의하고 있다(김경환·정미정·유승현, 2018 : 김동준 외, 2015; 양문희 외, 2017).

최근 급성장한 OTT 사업자와 관련한 법·제도적 정비와 관련된 논의를 통해 국내에서도 ‘방송’을 ‘시청각미디어플랫폼 서비스’로의 개념으로 전환해야한다는 정책 논의들도 있다(방송제도개선추진반, 2020). 하지만 이와 관련해서 미디어콘텐츠를 공공재보다 소비재의 성격으로 강화한다는 비판도 있다(미디어개혁시민네트워크, 2020). 시청자 권익 논의의 기반은 방송이 가진 공공성에 있었다는 점에서 방송통신 시장 환경이 공정거래와 소비자로의 정체성이 강조될 경우, 공공성은 약화될 수 밖에 없다. 급변하는 미디어 환경에서 2000년대 초의 퍼블릭액세스 개념에 한정된 시청자 의견을 개선하는 참여만으로 시청자 권익을 증진 및 보호하기 어렵다. 따라서 변화하는 환경에 대응할 수 있는 시청자 권익 개념에 기반한 법·제도적 정비가 필요하다.

제3절 미디어 환경 변화와 이용자 개념

디지털 기술의 등장으로 인한 방송통신융합 환경은 시청자 개념의 변화를 요구하고 있다. 디지털 기술은 그간 방송의 제작, 송출 등에 이르는 독점적인 지위를 시청자에게로 확장했다. 수동적인 시청자에서 콘텐츠를 생산하고 참여하는 시청자로의 변화하였고, 이는 이용자, 소비자, 생비자 등의 다양한 개념으로 변화를 가져왔다. 미디어 환경이 변화하면서 방송의 산업적 측면이 강화되면서 시청자 개념은 이용자로서의 시청자 지위가 등장하기도 하였다. 이 과정에서 앞서 살펴보았듯이, 시청자 복지와 시청자 권익의 중요성이 미디어 책무와 함께 거론되었다. 디지털 기술의 등장으로 방송통신 융합 환경이 대두되었고, 이 과정에서 유료방송과 통신 분야에서의 소비자로서의 ‘이용자’ 개념이 부각되기 시작했다.

[그림 2-1] 시청자에 대한 접근 시각



자료 : 노창희(2012), 11쪽

시청자인가, 소비자인가, 이용자인가라는 논의의 출발점은 법·제도의 대상이 되는 주체를 어떻게 규정할 것인가이다. 즉, 시청자이든, 이용자이든, 이들의 권익을 보호하기 위한 대상을 범주화하는 것은 변화하는 미디어 환경에서 매우 중요한 일이다. 앞서 시청자 개념과 시청자 권익과 관련한 정책변화의 흐름에서도 살펴보았지만, 초기 수동적인 시청자들이 디지털 미디어 등장 이후 직접적인 참여를 위한 소비자, 생산자의 개념이 대두되기도 했다. 미디어의 범주가 확대되고 있으며, 기존의 방송 범주로 논의되기 어려운 변화의 시기를 겪고 있다. 방송과 통신의 융합에서 논의되던 미디어 플랫폼에 근간한 논의들이 금번 코로나 19로 인해 콘텐츠 소비가 스트리밍 중심으로 이루어지면서 콘텐츠 중심으로 옮겨가고 있다. 미디어와 관련한 정책들은 콘텐츠와 스트리밍 네트워크망과 관련된 논의들이 대세를 이루고 있다. 특히 디지털 대전환의 속도가 코로나19로 인해 급속하게 이루어지면서 방송과 통신을 나누어 이용자를 구분하는 방식이 무의미해지고 있다.

그간 시청자의 개념은 다양한 미디어 장르에 따라 관객인지, 청중인지, 플레이어인지 혹은 참여자인지에 대한 다양한 해석과 관점들이 제시되고 있다. 강남준·김은미(2010)는 미디어 환경변화에 따라서 수용자에서 이용자로, 그리고 다중미디어 이용자로 전이하는 과정을 제시하고 있기도 하다. 최근 유튜브 등을 통한 개인 방송 시대가 도래하면서 시청자들은 이용자를 넘어 생산자로서 미디어의 파급력과 지위를 능가하고 있다. 이러한 변화는 1인 미디어, 즉 개인 창작자의 출현을 촉진했으며, 이들 중 일부는 자신의 창작물을 유통해 일약 스타가 되기도 하였다. 이들이 제작한 콘텐츠는 기존의 방송과 영화가 제공하지 못하는 모바일 플랫폼의 새로운 콘텐츠 수요를 창출하고 있다(노창희, 2012).

이 같은 모바일 중심의 스마트 미디어, 그리고 코로나 19 이후의 디지털 대전환으로 인한 가속화된 변화는 방송과 관련한 정의에서부터 새로운 방향성을 찾아야 할 필요성이 있다. 특히 방송통신 융합환경에서 지속적으로 논의해온 방송과 통신을 아우를 수 있는 개념을 찾고자하는 시도들이 행해지고 있다. 최근 방송통신의 제도적 개선을 위해 운영된 방송제도개선 추진반은 방송의 범위를 융합 환경에 부합할

수 있게 재설정하고, 인터넷 서비스들 중 미디어적 성격을 고려한 서비스 개념을 신설하는 방안을 모색하기도 했다. 시청각미디어서비스를 새로운 개념으로 제시하여 방송서비스를 재설정하는 방안을 제시하였다(방송제도개선 추진반, 2020, 92-95쪽; 정두남·정인숙, 2016).

[그림 2-2] 방송 개념의 재정립 방안

현행		변경안		
방송서비스 (실시간)	인터넷동영상 서비스 (주문형, 실시간)	시청각미디어서비스		
		실시간	주문형	
		실시간방송	실시간OTT	VOD서비스
방송망 (지상파, 케이블, 위성, IPTV 등)	인터넷망 (개방형)	방송망 & 인터넷망		

자료: 방송제도개선추진반(2020), 95쪽

법·제도적 차원에서 시청자의 개념을 규정하는 것이 중요하듯이, 방송과 통신의 개념을 어떻게 범주화할 것인가도 역시 함께 고민해야 할 문제이다. 실제로 미디어 환경변화에 따라서 시청자의 개념이 그간 변화해왔다는 점을 고려하면 이 또한 함께 고려되어야 할 요소이다. 이는 실제로 국내 미디어관련 법안들에서 시청자, 이용자를 정의하는 방식이 다르다는 점에서도 주목할 부분이다. <표 2-5>를 살펴보면, ‘시청자’란 용어는 방송법에서 규정하고 있고, ‘이용자’란 용어는 전기통신사업법에서 규정하고 있다.

<표 2-5> 방송통신법제도의 이용자 관점 비교

-
- (이용자) 전기통신사업법 제2조 제1항 9호는 이용자를 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”로 정의
 - (시청자) 방송법 제2조 제1호는 “방송이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의
 - (생비자) 프로슈머, 트라이슈머 등 능동적·체험적 소비자 유형으로 양방향성의 ICT 환경에서 다양한 콘텐츠를 생산하는 이용자 개념
-

출처: 관련 법령, 초성운 외(2017), 184쪽 재인용

하지만 환경은 방송과 통신의 융합 환경으로 변화하고 있는데 반해, 시청자 권익과 관련된 논의는 이분법적으로 나뉘어져 있다. 스마트폰 등을 통해 다양한 미디어 서비스와 콘텐츠가 확산됨에 따라 이용자들의 능동적이고 적극적인 참여에 대한 정책적 논의가 요구된다. 실제로 통신 분야에서는 인터넷, 지능정보사회, 인공지능, 빅데이터 등과 관련해서 이를 이용하는 ‘이용자’로 개념을 규정하고, 이용자보호에 대한 다양한 정책적 논의들을 펼쳐가고 있다. 이처럼 여전히 국내의 미디어 이용자에 대한 논의는 방송분야에서는 시청자 권익, 통신 분야에서는 이용자 보호로 정책들을 제안하고 있다. 또한 방송과 통신 분야의 각 미디어 정책을 다루는 정부부처와 전담부서들이 각기 분리되어 있다. 이는 현재의 미디어 환경에서 시청자 권익과 보호를 수행하기에 어려운 구조이다.

방송과 통신 융합 환경으로의 변화에 대한 논의는 2000년대 초부터 디지털 미디어의 등장과 함께 지속해왔다. 하지만 여전히 시청자와 이용자에 대한 개념을 통합하는 것에서 합의를 이루지 못하고 있다. 코로나19 이후 미디어 환경에서도 스트리밍 중심의 서비스, 콘텐츠 재편이 가져올 변화들이 예측되고 있다. 또한 개인방송의 확대, OTT 등의 미디어 환경 변화에서 이를 이용하는 시청자 권익 신장과 보호를 위한 차원에서 수동적 시청자에서 벗어나 능동적이고 참여적인 시민으로서의 이용자 개념으로 확장시킬 필요가 있다. 특히 시청자 권익 개념이 만들어진 초기의 퍼블릭액세스와는 차원이 다른 개인방송 차원의 적극적인 미디어참여가 이뤄지고 있으

며, 또한 마을미디어공동체, 공동체라디오 등을 통한 이용자들의 커뮤니케이션권한도 강화되고 있다. 이 같은 변화에 대응할 수 있는 개념화를 기반으로 참여적 권익을 보호할 수 있도록 이용자로의 개념 확대에 기반한 법·제도적 검토가 필요하다.

제3장 국내외 시청자 권익 보호 제도

제1절 해외 시청자 권익 보호 제도

1. 미국

미국의 경우 연방통신위원회(The Federal Communications Commission, FCC)를 통해 시청자 권익 보호하고 있다. 연방통신위원회는 라디오, TV, 유무선 인터넷, 무선 이동통신, 위성, 케이블 등 미디어 통신 산업과 관련한 커뮤니케이션 행위를 연방차원에서 규제하고 있다. 연방통신위원회에서 시청자 권익 보호와 관련한 부서는 총 2개 조직으로 집행국(Enforcement Bureau, EB)과 소비자·정부 협력국(Consumer & Government Affair Bureau, CGB)이다.

먼저, 집행국은 과거 산재해있던 통신법 관련 집행업무를 하는 곳인데, 2000년 새로 정비되면서 전문집행기관으로서 범위반행위를 저지하여 경쟁 활성화 및 소비자 보호, 공공안전을 유지하는 것을 주된 임무로 하고 있다.

<표 3-1> 집행국(Enforcement Bureau, EB) 사례

-
- 전국에 3개의 지역사무소와 24개의 현장사무소를 둠 (지역, 현장 중심성)
 - FCC는 소비자가 직접 해당 사업자에게 불만을 제기하고 문제를 해결할 것을 권장함.
 - FCC의 집행국은 복잡한 커뮤니케이션 분야에서 소비자 보호와 공공 전파의 효율적이고 책임있는 사용 및 강력한 공공 안전(프라이버시 포함) 관련 규제 준수 등을 보장하기 위해 잠재적인 비합법적 행위들을 신속히 조사하고 대응
 - 조사청문부(Investigation and Hearing Division, 비기술적인 방송이슈 관련 불만)와 스펙트럼집행부(Spectrum Enforcement Division, 기술적인 방송이슈 관련 불만)불만 처리
-

집행국의 주요업무로는 유무선통신, 방송분야에서의 범위반사항에 대한 점검을 통해 보편적 서비스 요건 위반 등에 대한 조사, 제재 등을 집행하고, 소비자보호업무를 통해 스팸광고, 불공정마케팅, 정보유출, 소비자의 합리적인 선택을 위한 통신

사업자의 광고에 관한 가이드라인, 소비자보호 조언을 수행하며, 이외에 시장분쟁 조정, 주피수 집행 관련 업무를 수행하고 있다(이원철, 2010, 63-67쪽).

소비자·정부 협력국은 ‘先방송사업자, 後규제기관’의 원칙에 따라 업무를 수행하고 있고, 직접적인 불만처리를 수행하기보다는 소비자와 서비스업자간의 중재 역할을 담당하고 있다. 그 중 소비자 질의·불만부서(Consumer Inquiries and Complaints Division)에서 소비자 질의 및 불만사항에 대해 중재와 해결책을 제공하고 있다. 소비자·정부 협력국에 소비자로부터 불만이 접수되면 소비자·정부 협력국은 소비자와 기업 간의 중재에 들어간다. 이러한 비공식적인 화해 절차가 결렬 되었을 경우 소비자 불만 민원은 집행국으로 이관되고 본격적인 공식 소비자불만 처리 절차가 시작된다. 집행국은 조사를 통해 경고, 중지 명령, 소환장 발부 등과 같은 행정 조치를 취할 수 있다. 소비자의 불만은 소비자 불만 처리부서에서 처리하고, 서비스 제공자와 관련된 문제를 해결하며, 30일 이내에 이용자에게 직접 답변을 제공하고 답변서 사본을 연방통신위원회로 전달한다(최경진·성준호·손명지, 2018, 11쪽). 이외에도 관련 민원들을 예방하기 위한 조치로 발생 이슈의 고지 및 민원의 해소절차 등을 위한 정보제공을 시행하고 있다.

<표 3-2> 소비자·정부 협력국(Consumer & Government Affair Bureau, CGB) 사례

-
- ‘先방송사업자, 後규제기관’의 원칙에 따라 소비자·정부 협력국이 직접 불만을 처리하기 보다는 소비자와 서비스업자 간의 중재 역할을 주로 담당.
 - 소비자·정부 협력국은 산하에 7개의 부서를 두고 있으며, 그 중 소비자 질의·불만부서(Consumer Inquiries and Complaints Division)에서 비공식적 소비자 질의 및 불만사항에 대해 중재와 해결책을 제공하고 있음.
 - 불만사항을 접수, 검토 및 분석하고 비공식적 소비자 불만사항에 대응하며; 비공식적 소비자 질의와 불만사항의 추적과 해결을 위해 안내책자와 컴퓨터화된 파일을 보유하고 있고; 합당한 비공식적 불만사항과 관련해서 해결되지 않은 분쟁을 처리하고 중재하며; 소비자에게 정확한 최신 정보를 제공하기 위해 다른 국이나 사무소와 협력하고 있음.
-

이처럼 미국의 시청자 불만처리는 시장을 통한 해결을 우선시하는 원칙에 따라 조정과 중재 이후 공식 제소를 하는 절차를 따르고 있다. 미국연방통신위원회가 공식적으로 불만처리를 담당하기 이전에 비공식적인 중재 역할을 하는 것은 규제 기관의 입장에서 효율성과 합리성을 고려한 방식으로 보인다(성동규 외, 2010).

2. 영국

영국의 대표적인 시청자 권익 보호 기구는 오프콤(OFCOM)이다. 오프콤은 방송기준위원회(BSC), 독립텔레비전위원회(ITC), 통신위원회(Ofcom), 라디오위원회(Radio Authority), 무선통신청(Radiocommunications Agency)을 통합하여 설립된 기관이다. 오프콤의 주요 직무에는 통신방송네트워크 서비스사업자 허가 및 감독, 주파수의 효율적 사용 제고, 서비스 고도화 및 보편적 서비스 정책, 경쟁정책 및 경제적 규제, 그리고 소비자보호정책이다. 소비자 보호정책에서는 유해한 콘텐츠로부터 수용자 보호, 불공정, 프라이버시 침해로부터 소비자 보호, 수용자 비판의식 등 미디어교육 시행을 다루고 있다(신홍균 · 박민 · 양승찬 · 정진석 · 김정환, 2008, 110-111쪽).

<표 3-3> 콘텐츠위원회(The Content Board) 사례

-
- 콘텐츠 위원회는 다수의 비상임 위원과 비전문가, 네 명의 지역 대표로 구성.
 - 콘텐츠 위원회는 주로 유해, 폭력, 불편부당성, 사생활보호 등에 관련된 문제 등을 다룬다.
 - 프로그램 내용과 관련된 사안에 대한 불만 제기에 관해서는 사업자에 의한 1차 불만 처리의 결과가 만족스럽지 못할 때 적절한 절차를 거쳐 재심이 청구된 사안을 대상으로 불만 처리를 담당.
 - ‘콘텐츠 위원회’의 구성과 역할은 국내 ‘시청자위원회’와 유사. 다만 각 방송사업자 내 기구가 아닌 Ofcom의 산하 조직이라는 측면에서 조직 내 위상은 ‘시청자불만처리위원회’와 유사함.
-

2003년 개정된 「커뮤니케이션법」을 통해 오프콤은 이용자보호 의무를 부가받고, 허가의 일반조건에 이용자보호 관련사항을 규정하고 있는데, 오프콤 내의 소비자 불만처리 기구인 콘텐츠 위원회(The Content Board)는 「커뮤니케이션법」 12조 1항 시민과 소비자 권익을 보호하기 위해 독립단위로 창설되었다. 콘텐츠 위원회는 다수의 비상임 위원과 비전문가, 네 명의 지역 대표로 구성되어 있다. 콘텐츠 위원회는 주로 유해, 폭력, 불편부당성, 사생활보호 등에 관련된 문제, 독립/지역 방송 제작 쿼터 등 방송 프로그램의 양적문제, ITV, Channel 4, Five 등 공영 서비스 방송사의 프로그램 내용과 관련된 부분을 다루고 이 외에도 라디오 규제 및 미디어 리터러시에 대한 조언을 담당하고 있다. 콘텐츠 위원회의 위원들은 방송 재심의 위원회를 구성하여 재심을 담당하는데, 프로그램 내용에 관한 불만제기에 대한 사업자의 1차 불만 처리 결과가 만족스럽지 못할 경우 절차를 거쳐 재심 대상이 된다.

오프콤의 또 다른 기구로는 소비자위원회(The Advisory Committee)가 있는데, 이 또한 「커뮤니케이션법」 16조 2항에 의거하여 설치된 독립된 의결기구이다. 콘텐츠위원회가 프로그램 내용을 다루기 때문에, 이를 제외한 다른 부분 중 전자통신서비스 등 관련시설에 대해 제기된 불만을 처리 및 관리, 해결한다. 소비자위원회의 조언이나 의견 역시 법률적으로 권한이 보장되어 오프콤은 이를 거부할 때 그 이유를 공개하게 되어있다(성동규 외, 2010).

<표 3-4> 소비자위원회(The Advisory Committee) 사례

-
- The Communications Act 2003, 20(1)항에 의해 Ofcom이 Scotland, Wales, Northern Ireland 및 영어사용지역(England)에 설립함.
 - 위원은 공모과정(an open public process)을 통해 임명됨.
 - 각 지역별로 Ofcom의 현행 과제, 일반적 커뮤니케이션 관련 사항에 대해 Ofcom에 조언하고 지역 입장에서 현행 이슈에 대한 상담 제공
 - 방송, 통신, 무선, 위성 라디오 스펙트럼 서비스 등에서 지역 입장을 제공하여 국가와 지역 간 조율을 꾀하는 중요한 역할을 수행함.
-

영국은 이용자와 사업자간의 분쟁 조정을 위한 독립분쟁해결기구인 ADR (Alternative Dispute Resolution)을 설치하고 있다. ADR도 역시 2003년 개정법에 의해 마련되었으며, 오프콤 감독하에 중립기구로서 ADR 운영기구를 설립하고, ADR 운영실적의 평가와 운영기준의 지속적 정비 등을 통해 실효성을 제고해 가고 있다. ADR의 분쟁처리는 1차적으로 이용자와 사업자의 자율협상을 통해 문제해결을 시도하며, 자율협상을 통해 문제해결이 이루어지지 않은 경우에는 ADR기구에 중재를 요청할 수 있다(정인숙·김경석·김선아·성준호·이종관·장준영·조용혁·최경진, 2014, 50쪽). ADR은 이용자가 제기하는 민원을 이해 당사자 간의 자율적인 협상을 통해 해결하는 대체적 분쟁 해결 제도라고 할 수 있다. 이는 규제기관인 오프콤의 개입 없이 이해당사간의 합의나 중립적인 기관의 개입을 통해 분쟁을 해결하는 제도이다(김희수 외, 2009). ADR은 직접적인 규제기관에 의한 것이 아니라 비공식적으로 당사자 혹은 제3기관의 중재에 의지하기 때문에 한계 또한 지니고 있다. 먼저 ADR은 각각의 분쟁의 해결 과정과 해결 절차가 비공식적이며, 사안의 특수성에 입각하기 때문에 하나의 일정한 규범으로서 법적 선례나 규범으로 적용하는데 한계가 있다. 또한 이해 당사자간의 힘의 차이가 절대적인 경우, 상대방에게 불공정한 결과를 수용하도록 강요할 수 있기 때문에 ADR이 제대로 기능하기 어려울 가능성도 있다(오기환·배동민, 2008). 위의 모든 절차를 거쳤음에도 이용자가 불만족 할 경우에는 오프콤에 불만사항을 접수하고, 오프콤이 재조사를 하도록 구조화되어있다.

<표 3-5> 대체분쟁해결기구(Alternative Dispute Resolution, ADR) 사례

-
- 이용자와 사업자간의 분쟁 조정을 위한 독립분쟁해결기구.
 - 1차적으로 이용자와 사업자간 분쟁은 당사자 간 협의에 의해 해결하되, 이들 간의 협의가 원만히 이루어지지 않을 경우 중립적인 독립기구인 ADR에 불만사항을 의뢰하는 절차를 거침
-

3. 프랑스

프랑스에서 방송 관련 행정을 담당하는 기구는 시청각최고위원회(Conseil Supérieur de l'Audio-visuel, CSA)인데, 이는 1989년 개정된 「방송법」에 의해 독립적인 행정기관으로 설립되었다. 시청각 위원회(CSA)는 ①영상물 프로그램 제작자 및 제작자들의 관련법 준수통제, ②공영방송 대표 선정과 대표의 공정성 감시, ③텔레비전 및 라디오 채널과 케이블 사업자의 방송 허가권, ④오디오비주얼 주과수 사용권 부여, ⑤선거 방송 관련 제작, 편성, 송출 조건 규정을 제시, ⑥텔레비전에서 유럽과 프랑스 영화, 영상 작품 제작과 상영 쿼터 및 라디오에서의 프랑스 음악 전과 쿼터 준수에 대한 감시, ⑦프로그램 사후 심의 등의 활동을 한다(최현아, 2012, 67쪽). 시청각최고위원회는 장애인, 아동/청소년, 해외 등의 각 분야별 전담 부서를 운영하고 있다. 시청각위원회의 제재범위와 관련해서 2012년부터 유튜브와 같은 동영상 플랫폼에 대한 규제권한 확대를 시도했으며, 2017년에는 유튜브 방송에 대한 제재를 실행하였다(최지선, 2017, 101-103쪽). 이외에 공영 텔레비전 방송, 공영 라디오 방송의 사장을 임명하기 위한 절차에서 후보자에 대한 찬성 및 반대 의견을 표명할 권리, 방송과 관련된 조례와 규칙, 법 제정 시 법안에 대해 정부에 의견을 개진할 수 있는 권리를 갖고 있다. 시청각최고위원회는 원칙적으로 라디오 및 텔레비전 방송에 대한 시청자의 불만을 처리할 의무나 책임이 없다. 단순한 시청자불만처리뿐만 아니라 방송 프로그램으로 인한 피해 사례의 경우에도 시청자최고위원회는 관여하지 않으며 피해자가 직접 법원 소송 절차를 통해 해결해야 한다. 국가기관에서 시청자의 불만을 처리할 의무가 없기 때문에 프랑스에서 시청자불만처리는 각 방송사에서 담당하게 된다(성동규 외, 2010).

<표 3-6> 시청각최고위원회(Conseil Supérieur de l'Audio • visuel, CSA) 사례

-
- 정책입안 기관이 아닌 내용 규제 중심의 허가, 규제 기관.
 - 시청자불만처리를 할 의무나 책임이 존재하지 않음. 따라서 시청자 불만제기 및 처리는 방송사가 직접 담당.
 - 예컨대 프랑스의 공영방송인 프랑스 텔레비전은 각 채널별로 시청자 담당 부서를 두고 간단한 민원처리를 담당.
 - 프랑스의 시청자불만처리 제도가 우리에게 주는 시사점은 독립성과 연속성이 고려된 중재위원 제도가 운영되고 있다는 점.
 - 독립적인 업무 공간의 배정, 3년의 임기 등의 운영 방식은 프랑스 중재위원 제도와 유사한 국내의 시청자 위원 제도에 시사하는 바가 큼.
-

프랑스의 경우, 시청자들의 불만처리와 관련해서는 각 방송사들이 처리해야한다. 프랑스의 공영방송인 프랑스 텔레비지옹은 각 채널별로 시청자 담당 부서를 두어 민원처리를 담당하고 있으며, 시청자들의 방송에 대한 의견 개진은 각 채널별 중재위원 제도(mediateurs)가 마련되어 있다. 프랑스 텔레비지옹의 중재위원 제도는 1998년도부터 시작되었으며, 시청자와 방송사 사이의 관계를 중재하는 시청자불만처리를 담당하고 있다. 중재위원들의 독립성을 보장하기 위해 특정 부서나 상하관계에 속하지 않는 지위를 유지하고, 할당된 민원에 대해 시청자 불만을 처리하고 이에 대한 보고서를 작성·보고해야 한다. 이외에도 2009년 개정된 프랑스 「방송법」에 의거해 방송에 대한 시청자들의 직접적인 의견을 청취하기 위한 시청자위원 제도가 있는데, 시청자위원회는 프랑스 텔레비지옹의 시청자들이 가입하는 ‘시청자클럽’의 가입인원 중 후보를 지원한 20명으로 구성된다. 민영 방송사들은 중재위원 제도를 운영하고 있지는 않지만, 시청자 담당 부서를 통해 시청자 불만을 처리한다. 또한 프랑스에는 방송과 관련된 다양한 시민 단체들이 민간에서 운영되고 있다. 시청자들의 권익을 위한 시청자 협회, 소비자 협회 등이 그들인데, 이들 시민 단체 성격의 협회들은 방송 시청의 민주화와 시청자교육을 주목적으로 하고 있다(성동규 외, 2010).

<표 3-7> 중재위원제도(médiateurs) 사례

- 각 채널별 ‘중재위원 제도’를 통해 시청자들의 방송 내용에 대한 의견 개진이 이루어짐.
- 프랑스 텔레비전의 중재위원 제도는 1998년도부터 시작한 것으로 중재위원들은 시청자와 방송사 사이의 관계를 중재하는 역할을 통해 일종의 시청자불만처리를 담당.
- 전체 프랑스 텔레비전 채널을 담당하는 중재위원 1인과 France2와 France3 채널에 각각 보도 프로그램 중재위원이 1인이 있으며, 프랑스 해외영토 채널(Réseau France Outremer, RFO)와 France5 채널에 각각 1명의 중재위원이 있어 총 5명의 중재위원으로 구성.
- 각 중재위원들은 프랑스 텔레비전 사장이 임명하며, 사장 직속 하에서 3년간 업무를 담당, 3년 임기 후 연임 가능.
- 중재위원들은 특정 부서나 상하관계에 속하지 않는 지위를 유지, 업무에 대한 독립성을 보장. 중재위원들은 절대 프로그램이 방송되기 이전에는 관여하지 않으며, 방송 이후 시청자 불만이 제기된 이후에만 관여.
- 보도 프로그램에 관련된 의견이나 불만이 제기된 경우에는 1차적으로 보도 프로그램 중재위원이 관여하고, 이로써 중재가 완료되지 않는 경우 전체 프로그램 중재위원이 관여.
- 중재위원들은 자신들 앞으로 보고된 시청자 불만을 처리하고 이에 대한 보고서를 작성·보고.
- 특히 보도 프로그램 중재위원은 정기적으로 기자나 보도국 수신으로 ‘중재위원 편지(la lettre du médiateur de l’information)’를 보내기도 함(시청자들이 제기하는 불만이나 의견은 주로 방송의 내용과 관련된 것)
- 시청자들에 의해 접수된 불만은 중재위원의 개입으로 관련 부서에 전달.
- 중재위원은 시청자와 관련 부서의 의견을 취합하고 조율하게 되고 그 결과로 어떠한 결정 사항이 발생하게 되면 그 처리 결과를 공표.
- 또한 중재위원들은 방송사의 법률 담당국에서 절차를 밟을 수 있음.

2019년 프랑스는 미국 플랫폼에 맞서 경쟁력을 확보하기 위한 ‘문화적 주권 회복’을 위해 규제완화의 필요성을 제기하며, 방송사업자에 대한 규제완화 정책을 발표했는데, 1986년 법이 미래 방송산업의 발전에 적합하지 않다는 것을 천명하고 프랑스의 가치(다양성, 다원성, 창작, 저작권)이 상업주의보다 앞서야하며 이를 보호해야 한다는 것을 천명했다. 이 과정에서 ‘시민의 이익’이 최우선임을 강조하고 있다.

<표 3-8> 2019년 방송시장 개혁안에 담긴 시민의 이익

- 시청자들이 보다 다양하고 질 좋은 방송 콘텐츠에 손쉽게 접근할 수 있도록 보장
- 각 플랫폼들이 불법 콘텐츠를 적극적으로 책임지고 규제하도록 강조
- 프로그램의 다양성을 확보하기 위한 창작 재원을 마련
- 상업주의보다 프랑스의 가치(다양성, 다원성, 창작, 저작권)가 우선 및 보호되어야 함

자료 <https://www.culture.gouv.fr/Actualites/Les-objectifs-du-projet-de-loi-sur-l-audiovisuel> (온라인 접근, 2020년 11월 4일)

4. 독일

독일은 1961년 연방헌법재판소의 판결이후, 방송은 국가의 영향으로부터 자유로워야함을 명시하고 있다. 따라서 방송 및 정보통신 서비스와 관련한 연방정부와 주 정부의 권한 분담이 이루어져있다(곽동균 · 이종원 · 이재영 · 강준석 · 황유선 · 김경은 · 권용재, 2019, 48쪽). 독일의 방송은 지역분권화되어있어, 연방차원의 방송법 대신에 각 지역공영방송의 자체 공영방송법과 각 주의 「주(州)미디어법」(Landesrundfunk-mediengesetz)이 존재하며, 이들 주들 간에 맺어진 방송국가조약(Rundfunkstaatsvertrag)이 있다(CONEX, 2009). 방송국가조약이 다루는 내용은 공영방송과 민영상업방송의 이원적 방송시스템 규정, 공영방송의 의무규정, 방송광고 규정, 미디어집중통제, 아날로그 및 디지털 전송규정, 텔레미디어 규정, 일반 및 특수프로그램 방송규정 등이다(성동규 외, 2010).

독일의 방송구조는 <표 3-9>에서 제시하고 있듯이, 기본적으로 공영방송과 민영방송의 이원적 구조를 가지고 있다. 그리고 이 구조에 따라서 시청자보호를 위한 제도가 운영되고 있다. 공영방송은 방송사별 공영방송법과 방송사의 정관에 영향을 받고, 민영방송과 유료방송의 경우 미디어관리청(Landesmedienanstalten, LMA)에 의해 관장된다. 따라서 시청자 권익 보호와 불만처리도 두 개의 공영방송과 각 주의 미디어관리청에서 규정하고 있는 법령과 규정에 의거하여 처리하고 있다. 또한 이를 관장하는 기관 또한 각 공영방송사와 주미디어관리청에 따라 다르다.

<표 3-9> 독일 방송정책 목표 및 운영 방식

정책목표	의견의 다양성 구현		
이원적 방송구조	공영방송		민영방송
개별 목표/직무	내적 다양성 구현 보편적 방송서비스 제공		외적 다양성 구현
기본원칙	편성의 자율성/ 독립성 보장	재정의 독립성 보장	공정경쟁환경 조성 여론지배적 사업자 등장 억제
제도적 수단	방송평의회 편성규약 3단계 공익성 평가	수신료 산정위원회	미디어관리청(LMA) 미디어집중조사위원회(KEK)

자료 : 정두섭 · 심영섭(2019), 250쪽

지역 공영방송의 방송평의회는 공영방송의 독립성과 다양성을 보장하고, 공영방송이 제 역할을 수행하도록 감독 및 의결기능을 담당한다. 방송평의회는 방송경영진으로 독립적이며 사회 각계각층의 대표들로 구성되어 내부의 다양성을 유지하고 있다. 이외에도 각 방송사 내에 시청자불만 처리 특별 기구를 운영하기도 하지만, 이런 경우는 소수이며, 전체 지역공영방송사 중 서부독일방송과 헤센주 방송에만 설치되어 있다. 이들 기구는 시청자불만 접수, 심의를 담당하고, 헤센주 방송은 심의 결정권까지 포함하고 있다.

각 주마다 설치되어 있는 주미디어청은 해당 주의 민영상업방송에 대한 허가 및 감독기능을 담당하는 기구이며, 「주(州) 미디어법」에 의해 설립된 정부로부터 독립된 기관이다. 그래서 미디어관리청의 재정은 방송수신료의 일부로 충당되며, 직원은 주정부 공무원 신분을 갖게 된다(신흥균 외, 2008, 150쪽). 주 미디어청의 담당 업무는 민영상업방송에 대한 허가, 의견의 다양성 보장, 방송 프로그램 감독, 방송·통신과 관련한 청소년보호, 방송법을 위한 원칙과 법령 공포, 민영상업방송의 제반 확충 지원, 미디어 능력 및 미디어교육 지원, 디지털 방송 및 서비스 이용 지원 등이다(성동규 외, 2010).

<표 3-10> 미디어관리청(Landesmedienanstalten, LMA) 사례

-
- 공영방송은 각각의 공영방송법과 방송사의 정관에 의해서, 민영방송과 유료방송의 경우에는 지역별 14개 주미디어국(프로그램심의위원회)에 의해 관장.
 - 따라서 시청자 권익 보호와 불만처리 또한 두 개의 공영방송(방송평의회)과 각 주의 미디어국에서 별도로 관리
-

독일은 상업방송자율규제기구와 시민단체에 의해 시청자 권익과 관련한 활동이 이루어진다. 상업방송자율의 경우 24개의 상업방송사가 회원으로 가입된 자율규제 기관인데, 주로 청소년 보호를 위해 활동하며 시청자 불만 또한 함께 처리한다.

<표 3-11> 방송평의회(Rundfunkrat) 사례

-
- 지역공영방송 내부기관인 방송평의회는 공영방송의 독립성과 다양성을 보장하고, 공영방송이 제 역할을 수행하도록 감독 및 의결기능을 담당.
 - 방송평의회는 방송경영진으로 독립적이며 사회 각계 각층의 대표들로 구성되어 내부의 다양성을 유지.
 - 예컨대 서부독일방송(WDR)의 방송평의회는 총 49명으로 주의회 의원 13명과 각 사회단체 대표자들로 구성.
 - 방송평의회 주요 임무는 방송사장 및 임원진 선출, 예결산 심의, 방송사 경영에 대한 자문과 감독, 방송사 주요사안에 대한 의결, 프로그램 감독 및 프로그램불만 심의
 - 방송평의회는 국내 시청자위원회와 유사한 역할과 지위를 지니고 있으나, 국내에 비해 상당히 강화된 권한을 지님.
 - 예컨대 방송사에 대해 제기된 불만사항이 방송사 경영진에 의해 받아들여지지 않았을 때, 불만제기자는 방송평의회에 재심의를 요청할 수 있는데, 이 때 방송평의회가 심의를 통해 최종 결정을 내리게 됨.
 - 이 심의에서 불만사항이 인정되면, 방송평의회는 방송사에 대한 경고 또는 징계조치를 직접 내릴 수 있음
-

각 지역 방송국과 미디어관리청은 개별적인 시청자불만처리와 관련된 법령은 갖고 있지만, 불만이나 이의를 제기할 수 있는 주체, 처리해야 하는 불만의 범위, 불만처리 절차 등이 공통적으로 규정되어 있다(성동규 외, 2010). 시청자들의 불만처리와 관련해서는 방송사에 직접 제기하는 방식과 감독기구인 주의 미디어관리청이나 관련 기구에 제기하는 방식으로 나뉘어져있다. 1차적으로 해당 방송사에 제기하도

록 되어있으며, 원활히 처리되지 않을 경우에 공영방송의 방송평의회, 민영상업방송의 미디어관리청이 2차 심의를 담당한다.

5. 일본

일본은 방송사의 편집과 자유권에 기초한 방송사의 자율성을 존중하는 차원에서 시청자 불만을 전담하여 처리하는 국가기관이 존재하지 않으며, 방송사가 자율적으로 시청자의 불만을 처리하기 위해 만든 것이 방송윤리·프로그램 향상기구(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO, 이하 BPO)이다(신홍균 외, 2008, 211쪽). 이 기구는 2003년 NHK와 일본민간방송연맹이 공동으로 설립한 자율규제기관이다. 이 기구의 설립목적은 인권 및 청소년과 방송에 관한 문제를 독립된 제3자 기관이 신속하고 적절하게 대응함으로써 보다 정확한 방송과 방송윤리의 고양에 기여하는 것이다(주정민·배진아·김균수, 2011)

BPO는 자율규제를 위해 방송인권위원회, 방송윤리검증위원회, 청소년위원회의 3개 위원회를 운영하고 있다. 방송윤리검증위원회는 방송윤리, 취재 및 제작의 바람직한 위상 확립과 방송프로그램 전반에 관련된 문제를 논의하고 이를 방송활동에 반영할 목적으로 설립되었다. 다양한 분야의 전문가와 방송국의 프로그램 편성책임자로 위원회가 운영되는데, 전문위원만 참여하는 위원회와 방송프로그램 편성책임자까지 참여하는 전체 회의를 별도로 개최함으로써 보다 객관적인 의견을 교환할 수 있도록 하고 있다(임종수, 2005). 이 위원회는 심의 이후에 필요에 따라 의견을 제시하기도 하는데, 허위내용으로 인해 시청자에게 심각한 오해를 줄 수 있는 프로그램을 방송한 경우, 방송윤리에 문제가 있는지를 조사·심리해 ‘견해’ 혹은 ‘권고’를 제시하며, 경우에 따라서는 재발방지를 방송국에 요구하기도 한다. 위원회의 권한과 방송국의 협력·준수사항을 명확히 하고, 실효성을 가지기 위해 BPO와 각 방송국이 개별적으로 합의서를 주고받고 있다.

**<표 3-12> 방송윤리프로그램 향상 기구
(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO) 사례**

- NHK와 일본민간방송연맹이 공동으로 설립한 자율규제기관.
 - 현재 BPO는 3개의 위원회(방송인권위원회, 방송윤리검증위원회, 청소년위원회), 평의위원회, 사무국, 이사회 등으로 구성.
 - BPO를 통한 일본의 민간 중심 자율 규제 및 시청자불만처리 기구 운영은 국가로부터 독립되어 서비스 제공자 스스로가 자주적인 정화 체제를 확립하고 있다는 점에서 의미를 지님.
-

방송인권위원회는 BPO의 기능과 역할을 계승, 방송으로 인한 명예훼손, 프라이버시침해 등 인격권 침해에 대한 구제·중재·알선기관이다. 방송인권위원회가 심리하는 사안은 개별 방송프로그램이 방송법령·프로그램기준과 관련된 중대한 불만 특히 인권 등 권리침해에 관한 불만이다.

**<표 3-13> 방송인권위원회(the Broadcast and Human Rights/
Other Related Rights Committee) 사례**

- 방송으로 인한 명예훼손, 프라이버시침해 등 인격권 침해에 대한 구제·중재·알선기관.
 - 방송인권위원회가 심리하는 사안은 개별 방송프로그램이 방송법령·프로그램기준과 관련된 중대한 불만 특히 인권 등 권리침해에 관한 불만임.
-

청소년위원회는 청소년에 대한 방송과 방송프로그램의 위상에 관한 시청자의 의견을 바탕으로 심의하는 기관이다. 이와 함께 청소년이 시청하는 프로그램의 질적 향상을 위한 의견교환과 조사연구를 통해 시청자와 방송사업자를 연결시키기도 한다.

<표 3-14> 청소년위원회(Committee for Youth Programming) 사례

-
- 청소년에 대한 방송과 방송프로그램의 위상에 관한 시청자의 의견을 바탕으로 심의하는 기관.
 - 이와 함께 청소년이 시청하는 프로그램의 질적 향상을 위한 의견교류
 - 조사보고서 발간
-

일본의 공영 방송 NHK는 방송법의 규정에 의거, 시청자서비스의 관점에서 시청자의 의견·불만을 접수해 처리하고 있다. NHK의 시청자사업국 시청자부에서는 매달 <시청자대응보고>를, 시청자 의견과 요망의 접수상황과 대응상황을 매년 <시청자서비스보고서>로 정리, 공개하고 있다. 우선 시청자의 의견과 요망 접수는 전화, 메일, 투서, 방문, 시청자 만남 등 다양한 방법을 통해 이루어진다(성동규 외, 2010).

제2절 국내 시청자 권익 보호 제도

우리나라 방송은 시청자 권익 및 주권의 보장과 공익성 실현을 기본적인 방송정책의 이념으로 삼고 있다. 이러한 기본 이념을 바탕으로 현 「방송법」은 시청자의 의견 및 불만을 수렴하고 처리하기 위한 다양한 기구 설치를 명시하고 있으며, 시청자의 방송참여를 위한 프로그램 편성을 의무화하고 있다(성동규 외, 2010).

<표 3-15> 방송법에 명시된 시청자 권리 및 권익

조항	내용
제1조 (목적)	이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익 보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
제3조 (시청자의 권익 보호)	방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.

이에 따르면 방송은 공적 책임을 수행함으로써 시청자의 권익 보호 및 공공복리 증진에 이바지해야 하며, 시청자가 방송프로그램의 기획·편성·제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 이는 시청자가 방송이라는 영역에서 가장 중심적인 위치를 차지해야 하며, 방송에 관한 모든 의사결정은 시청자의 의사와 합치하는 한도에서 그 정당성을 인정할 수 있다는 '시청자 주권'의 중요성을 강조하는 것이다(신홍균 외, 2008).

시청자 권익 보호 관련 법·제도는 「방송법」과 「방송법 시행령」에 규정되고 있다. 시청자 권익 보호 관련 법·제도는 시청자가 직접 참여하고 평가하는 장

치를 두어 시청자의 의견 형성권 및 의사 전달권을 확보하고 방송사의 사회적 책임을 강화하려는 목적을 가진다. 현행 「방송법」에서 시청자 권익 보호 관련 내용은 시청자의 권익 보호, 시청자권익보호위원회, 금지행위, 시청자위원회, 시청자 평가 프로그램, 방송사업자의 의무, 시청자미디어재단 등의 조항으로 규정하고 있다(김경환 외, 2018). 관련 조항은 다음과 같다.

<표 3-16> 시청자 권익 보호 관련 방송법

조항	내용
제10조 (심사기준·절차)	<p>① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제9조제1항, 제2항 및 제11항에 따른 허가, 같은 조 제3항, 제5항, 제6항 및 제8항에 따른 승인을 할 때에는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2020. 6. 9.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 4. 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성 5. 재정 및 기술적 능력 6. 방송발전을 위한 지원계획 7. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 <p>② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따른 심사를 할 때에는 시청자의 의견을 공개적으로 청취하고, 그 의견의 반영 여부를 공표하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2020. 6. 9.></p>
제17조 (재허가 등)	<p>① 방송사업자(放送채널使用事業者는 제외한다) 및 중계유선방송사업자가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 재허가를 받아야 한다. 이 경우 제9조제1항, 제2항 및 제11항을 준용한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.></p> <p>② 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 방송채널사용사업자가 승인유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2020. 6. 9.></p> <p>③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및</p>

	<p>제2항에 따라 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각 호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2012. 2. 22., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2018. 12. 24., 2020. 6. 9.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제31조제1항에 따른 방송평가 2. 이 법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례 2의2. 방송의 공적 책임을 고려하여 대통령령으로 정하는 법령의 위반 여부 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 5의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조제2항에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도 6. 그 밖에 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부 <p>④ 제10조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 재허가 또는 제2항에 따른 재승인의 경우에 이를 준용한다. <개정 2008. 2. 29., 2020. 6. 9.></p>
<p style="text-align: center;">제31조 (방송평가위원회)</p>	<p>① 방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다. <개정 2008. 2. 29.></p> <p>② 방송통신위원회는 제1항의 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 방송평가위원회를 둘 수 있다. <개정 2008. 2. 29.></p> <p>③ 방송평가위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉하며, 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. <개정 2008. 2. 29.></p>
<p style="text-align: center;">제32조 (방송의 공정성 및 공공성 심의)</p>	<p>방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2020. 6. 9.></p>

<p>제33조 (심의규정)</p>	<p>① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정(이하 "審議規程"이라 한다)을 제정·공표하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.></p> <p>② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2006. 10. 27., 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2014. 5. 28., 2019. 12. 10., 2020. 6. 9.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항 2. 건전한 가정생활 보호에 관한 사항 3. 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항 4. 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항 5. 양성평등에 관한 사항 6. 국제적 우의 증진에 관한 사항 7. 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항 8. 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항 9. 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항 10. 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항 11. 언어순화에 관한 사항 12. 자연환경 보호에 관한 사항 13. 건전한 소비생활 및 시청자의 권익 보호에 관한 사항 14. 자살예방 및 생명존중문화 조성에 관한 사항 15. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항 16. 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항 17. 그 밖에 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의 업무에 관한 사항 <p>③ 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 및 의주제작사는 심의규정을 준수하여야 한다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>④ 방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성등의 유해정도, 시청자의 연령등을 고려하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송중에 표시하여야 한다. <개정 2016. 1. 27., 2020. 6. 9.></p> <p>⑤ 방송통신심의위원회는 제4항에 따른 방송프로그램 등급분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 방송통신심의위원회규칙으로 정하여 공표하여야 한다. 이 경우 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성등을 고려하여 차등을 둘 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2016. 1. 27.></p> <p>⑥ 방송통신심의위원회는 제4항에 따라 방송사업자가 자율적으로 부여한 방송프로그램의 등급에 대하여 적절하지 아니하다고 판단되는 경우 해당방송사업자에게 해당 방송프로그램의 등급분류를 조정하도록 요구할 수 있다. <신설 2006. 10. 27., 2008. 2. 29., 2016. 1. 27., 2019. 12. 10.></p>
------------------------	--

<p>제35조 (시청자권익 보호위원회)</p>	<p>① 방송통신위원회는 방송 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송(이하 "인터넷 멀티미디어 방송"이라 한다)에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자의 정당한 권익 침해 등 시청자불만 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 시청자권익보호위원회를 둔다. <개정 2011. 7. 14., 2015. 12. 22.></p> <p>② 시청자권익보호위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다. <개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 14.></p> <p>③ 시청자권익보호위원회의 구성과 운영, 시청자불만처리의 절차와 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회 규칙으로 정한다. <개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 14., 2015. 12. 22.></p> <p>[제목개정 2011. 7. 14.]</p>
<p>제35조의3 (방송분쟁조정위원회 구성 및 운영)</p>	<p>① 방송통신위원회는 다음 각 호에 해당하는 자들 사이에서 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다. 다만, 분쟁조정 대상이 저작권에 관련된 경우에는 「저작권법」에 따른다. <개정 2016. 1. 27.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송사업자 2. 중계유선방송사업자 3. 음악유선방송사업자 4. 전광판방송사업자 5. 전송망사업자 6. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 "인터넷 멀티미디어 방송사업자"라 한다) 7. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 8. 외주제작사 <p>② 방송분쟁조정위원회는 방송통신위원회 위원장이 지명하는 위원장 1명을 포함한 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>③ 방송분쟁조정위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다. 이 경우 문화체육관광부장관이 추천하는 1명이 포함되어야 한다. <개정 2016. 1. 27.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 재직할 사람 2. 공인회계사로 5년 이상 재직할 사람

	<p>3. 법률·행정·경영·회계·신문방송 관련 학과의 대학 교수로 5년 이상 재직한 사람</p> <p>4. 그 밖에 방송에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람</p> <p>④ 방송분쟁조정위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>⑤ 방송분쟁조정위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 방송분쟁조정위원회에 신청된 분쟁조정사건(이하 이 조에서 "사건"이라 한다)의 심의·의결에서 제척된다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>1. 방송분쟁조정위원회 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 그 사건의 당사자가 되거나 그 사건에 관하여 공동의 권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우</p> <p>2. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우</p> <p>3. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우</p> <p>4. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건에 관하여 증언, 감정, 법률자문을 한 경우</p> <p>⑥ 분쟁당사자는 방송분쟁조정위원회 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 방송분쟁조정위원회 위원장에게 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원장은 기피신청에 대하여 방송분쟁조정위원회의 의결을 거치지 아니하고 결정한다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>⑦ 방송분쟁조정위원회 위원이 제5항 또는 제6항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>⑧ 외주제작사가 분쟁의 당사자인 경우에는 분쟁 당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 따라 제1항에 따른 방송분쟁조정위원회 또는 「콘텐츠산업 진흥법」 제29조제1항 본문에 따른 콘텐츠분쟁조정위원회가 분쟁을 조정할 수 있다. <신설 2016. 1. 27.></p> <p>⑨ 그 밖에 방송분쟁조정위원회의 구성과 운영, 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 1. 27.></p>
<p>제35조의4 (미디어다양성위원회)</p>	<p>① 방송통신위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위하여 미디어다양성위원회를 둔다.</p> <p>② 미디어다양성위원회위원은 방송통신위원회위원장이 방송통신위원회의 의결을 거쳐 위촉한다.</p> <p>③ 미디어다양성위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.</p>

	<p>1. 제69조의2에 따른 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정</p> <p>2. 매체간 합산 영향력지수 개발</p> <p>3. 여론 다양성 증진을 위한 조사·연구</p> <p>4. 그 밖에 여론 다양성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</p> <p>④ 제3항제2호의 매체간 합산 영향력지수는 2012년 12월 31일 까지 개발을 완료한다.</p> <p>⑤ 미디어다양성위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제69조 (방송프로그램의 편성등)</p>	<p>① 방송사업자는 방송프로그램을 편성할 때 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성등에 적합하도록 하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.></p> <p>② 종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형있게 표현될 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램을 편성할 때 대통령령으로 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 주시청시간대(이하 "主視聽時間帶"라 한다)에는 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니된다. <개정 2020. 6. 9.></p> <p>④ 전문편성을 행하는 방송사업자는 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야가 충분히 반영될 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 방송프로그램을 편성하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.></p> <p>⑤ 전문편성을 행하는 방송사업자가 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야 이외에 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램의 범위와 종류는 대통령령으로 정한다. <신설 2006. 10. 27.></p> <p>⑥ 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 방송사업자의 제작물을 대통령령으로 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다. <개정 2006. 10. 27., 2020. 6. 9.></p> <p>⑦ 한국방송공사는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다. <개정 2006. 10. 27., 2020. 6. 9.></p> <p>⑧ 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라</p>

	<p>한다)을 하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비 및 장애인방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다. <개정 2011. 7. 14., 2013. 3. 23., 2014. 5. 28., 2016. 2. 3.></p> <p>⑨ 제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2011. 7. 14.></p> <p>⑩ 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 50범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 편성하여야 한다. <신설 2006. 10. 27., 2011. 7. 14., 2020. 6. 9.></p> <p>⑪ 공동체라디오방송사업자가 다른 공동체라디오방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 방송시간은 매월 전체 방송시간의 100분의 50 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니 된다. <신설 2015. 12. 22.></p>
<p>제85조의2 (금지행위)</p>	<p>① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다. <개정 2015. 3. 13., 2015. 12. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위 2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는

	<p>변경하는 행위</p> <p>8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가처분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위</p> <p>② 방송통신위원회는 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 제1항제7호에 해당하는 때에는 과학기술정보통신부장관에게 그 사실을 통보하여야 한다. <개정 2015. 3. 13., 2017. 7. 26.></p> <p>③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 제1항을 위반한 방송사업자등의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자등의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다. <개정 2015. 3. 13.></p>
<p>제87조 (시청자위원회)</p>	<p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다. <개정 2017. 3. 14.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 종합편성을 행하는 방송사업자 2. 보도전문편성을 행하는 방송사업자 3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자 <p>② 제1항에 따른 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시</p>

	<p>청자위원회의 위원을 위촉한다. <개정 2008. 2. 29., 2020. 6. 9.></p> <p>③시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
제88조 (시청자위원회의 권한과 직무)	<p>①시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다. <개정 2020. 6. 9.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구 3. 시청자평가원의 선임 4. 그 밖에 시청자의 권익 보호와 침해구제에 관한 업무 <p>②시청자위원회의 대표자는 방송통신위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. <개정 2008. 2. 29.></p>
제89조 (시청자평가프로그램)	<p>①종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다. <개정 2019. 12. 10.></p> <p>②시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 3. 22., 2013. 3. 23.></p>
제90조 (방송사업자의 의무)	<p>①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 제88조제1항제1호 및 제2호에 따른 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없으면 이를 수용하여야 한다. <개정 2017. 3. 14., 2020. 6. 9.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 종합편성을 행하는 방송사업자 2. 보도전문편성을 행하는 방송사업자 3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자 <p>②시청자위원회는 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우에는 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다. <개정 2008. 2. 29.></p> <p>③제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회가 제88조제1항 각 호에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. <개정 2017. 3. 14., 2020. 6. 9.></p> <p>④제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에</p>

	<p>보고하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자로부터 보고받은 사항을 과학기술정보통신부장관에게 통지하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2017. 3. 14., 2017. 7. 26.></p> <p>⑤ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 시청자가 요구하는 방송사업에 관한 정보를 공개하여야 한다. <개정 2017. 3. 14., 2020. 6. 9.></p>
<p>제90조의2 (시청자미디어재단)</p>	<p>① 방송통신위원회는 시청자의 방송참여와 권익증진 등을 위하여 시청자미디어재단을 설립한다. <개정 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <p>② 시청자미디어재단은 법인으로 한다. <개정 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <p>③ 시청자미디어재단은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다. <신설 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <p>④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다. <신설 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보 2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원 3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원 4. 그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업 5. 이 법이나 다른 법령에서 시청자미디어재단의 업무로 규정하거나 위탁한 사업 6. 국가나 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 <p>⑤ 시청자미디어재단은 제4항에 따른 사업을 수행하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 필요한 곳에 시청자미디어센터를 둘 수 있다. <신설 2015. 12. 22.></p> <p>⑥ 시청자미디어재단에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. <신설 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <p>⑦ 국가 및 지방자치단체는 시청자미디어재단의 설립 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다. <신설 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p> <p>⑧ 제1항에 따른 시청자미디어재단의 설립기준 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2014. 5. 28., 2015. 12. 22.></p>

제92조 (방송발전의 지원)	<p>①정부는 국민이 다양한 방송을 균등하게 향유할 수 있도록 하고, 방송문화의 발전 및 진흥을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>②문화체육관광부장관은 방송영상산업의 진흥을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야한다. <개정 2008. 2. 29.></p> <p>③과학기술정보통신부장관은 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행하여야한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.></p>
--------------------	--

현행 「방송법 시행령」에서 시청자 권익 보호 관련 내용은 시청자위원회의 구성 및 운영, 시청자참여프로그램, 시청자미디어재단 등의 조항으로 규정하고 있다. 관련 조항은 다음과 같다.

<표 3-17> 시청자 권익 보호 관련 방송법시행령

조항	내용
제21조의3 (방송분쟁조정위원회 구성 및 운영)	<p>① 법 제35조의3제1항에 따라 방송통신위원회에 두는 방송분쟁조정위원회(이하 "방송분쟁조정위원회"라 한다) 위원은 비상임으로 한다.</p> <p>② 방송분쟁조정위원회 위원장은 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.</p> <p>③ 방송분쟁조정위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 방송분쟁조정위원회 위원 중에서 방송통신위원회 위원장이 지명하는 사람이 그 직무를 대행한다.</p> <p>④ 방송분쟁조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 방송분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.</p>
제51조 (시청자 참여프로그램)	<p>①법 제69조제7항에 따라 공사는 지상파텔레비전방송사업의 허가를 받아 행하는 텔레비전방송의 채널에서 매월 100분 이상의 텔레비전방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램으로 편성하여야 한다. <개정 2004. 9. 17., 2007. 8. 7.></p>

	<p>② 한국방송공사는 시청자 참여프로그램의 편성기준을 정하고 이를 공표하여야 한다.</p> <p>③ 시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 및 방송권 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 따른다. <개정 2008. 2. 29.></p>
<p>제64조 (시청자위원회의 구성 및 운영)</p>	<p>① 법 제87조의 규정에 의한 시청자위원회는 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 시청자위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 두되, 시청자 위원중에서 호선한다.</p> <p>③ 시청자위원회의 회의는 위원장이 소집하되, 정기회의는 매월 1회 이상, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우 또는 방송사업자가 요구한 경우에 이를 소집한다.</p> <p>④ 시청자위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 시청자위원회를 설치한 방송사업자는 시청자위원회의 심의 결과에 대하여 조치가 필요한 경우에는 그 처리에 관한 계획과 처리결과를 회의 종료후 1월 이내에 시청자위원회에 보고하여야 하며, 월간 시청자위원회의 운영실적을 다음 달 20일까지 방송통신위원회에 보고하여야 한다. <개정 2002. 12. 26., 2008. 2. 29.></p>
<p>제65조의2 (시청자미디어재단)</p>	<p>제65조의2(시청자미디어재단) 법 제90조의2제4항제4호에서 "그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. <개정 2014. 11. 24.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송사업자의 장애인방송 제작 지원과 장애인방송 제작 관련 기술 개발 및 인력 양성 등 장애인의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업 2. 소외계층의 미디어 접근환경 및 이용실태 관련 연구·조사와 소외계층의 미디어 접근환경 개선을 위한 기술 개발 및 지원 3. 시청자 제작 방송프로그램의 수집·활용·유통 지원 및 미디어 교육 관련 연구·조사, 인력 양성 등 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업

「방송법」과 「방송법 시행령」에서 규정하고 있는 시청자권익보호위원회, 시청자 참여프로그램, 시청자위원 추천단체 등에 대해서는 <시청자권익보호위원회 구성 및 운영에 관한 규칙>과 <방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙>에 따라 규정하고 있다. 이 중에서 시청자 참여프로그램과 시청자위원 추천단체 등과 관련된 규칙은 다음과 같다.

<표 3-18> 시청자 권익 보호 관련 방송통신위원회규칙

조항	내용
<p>제15조 (시청자참여프로그램프로그램)</p>	<p>① 법 제69조제7항에 따른 시청자가 직접 제작한 시청자참여프로그램은 다음 각 호의 방송프로그램을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램 2. 시청자가 직접 기획하고 방송발전기금등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램 <p>② 영 제51조3항에 따른 시청자참여프로그램의 운영에 관한 사항은 한국방송공사의 시청자위원회에서 담당한다.</p> <p>③ 한국방송공사의 시청자위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 한국방송공사에 시청자참여프로그램의 제작에 소요된 제작비용의 일부에 대한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 한국방송공사는 제작비의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>④ 시청자참여프로그램의 방송을 요청받은 한국방송공사는 무상으로 시청자참여프로그램을 방송한다. 다만, 방송된 시청자참여프로그램의 저작권은 제작자에게 있다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 시청자참여프로그램의 제작비 지원 등 제작의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p>
<p>제24조 (시청자위원추천단체)</p>	<p>① 법 제87조제2항에 따라 시청자위원을 추천할 수 있는 단체는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 각급 교육기관의 운영위원회 등 학부모단체 2. 소비자보호단체 3. 여성단체 4. 청소년관련 단체 5. 변호사단체 6. 언론관련 시민·학술단체

	<p>7. 장애인 등 사회소외계층의 권익을 대변하는 단체</p> <p>8. 노동단체</p> <p>9. 경제단체</p> <p>10. 문화단체</p> <p>11. 과학기술 단체</p> <p>12. 외국인 관련 단체(단, 외국어방송을 전문으로 실시하는 방송사업자에 한함)</p> <p>13. 물류·유통 관련 단체(방송법 제87조제1항제3호에 규정된 사업자에 한함)</p> <p>② 제1항에 따른 단체는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 단체가 법인인 경우에는 비영리법인일 것 2. 해당 단체가 법인이 아닌 경우에는 연간 1회 이상 정기회의를 개최하고, 정관이 있을 것
--	---

제4장 시청자 권익 보호 관련 전문가 조사

제1절 조사방법

1. 심층 인터뷰 조사 설계

시청자 권익 보호와 참여 활성화 연구를 위해서 전문가 심층 인터뷰 방식과 전문가 대상 FGI 방식을 채택하였다. 시청자 권익 관련 법·제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하기 위해서는 제도의 효과를 분석하는 양적 연구보다는 그 원인과 결과에 대해서 구체적으로 설명하는 질적연구가 보다 효과적이다(류연규, 2011).

전문가 심층 인터뷰 방식은 정책과 관련된 깊이 있는 분석을 위한 정보를 제공할 수 있는 집단은 현실적으로 관련 분야 전문가들이기 때문에 이는 거의 유일한 연구 방법이라고 할 수 있다(손승혜, 2011). 시청자 권익 관련된 정책연구이기 때문에 본 연구에서는 질적연구방법을 사용하였다. 시청자 권익 관련 학계, 업계, 시민 영역 등의 전문가를 대상으로 조사를 하였다.

<표 4-1> 시청자 권익 관련 심층인터뷰 조사개요

항목	내용
조사대상	시청자 권익 관련 전문가 27명
조사기간	2020년 11월 21일~12월 3일
조사방법	전화/이메일 섭외 후 이메일 설문지 배포/수거
조사내용	시청자 권익 보호관련 법률 개정사항 시청자 권익 보호 제도 전반 현행 시청자 권익 관련 제도에 대한 의견 시청자 권익 보호 개선 방안
조사항목 (방식)	객관식 44개 문항 주관식 7개 문항 : 자율 서술

2. 조사 참여 대상 설계

<전문가 조사>에는 총 27명의 전문가가 참여했으며, 참여 전문가를 분야별로 살펴보면 학계 14명, 공공기관 2명, 시민단체 6명, 업계 5명 등 총 27명이 조사되었다. 이들 심층 인터뷰 대상자들은 분야별로 약간의 차이가 있으나 시청자 권익 관련 법률 개정, 현행 운영되고 있는 제도 전반에 대한 선택형 및 개방형 질문에 모두 응답하였으며, 전반적인 시청자 권익관련 법·제도 마련에 관한 의견을 진술하였다. 주요 조사내용은 현재 시청자 권익 관련 법률 개정, 현재 운영 중인 시청자 권익 관련 각각 제도 및 전반에 대한 의견 등이다.

<표 4-2> 전문가 조사 참여 대상

구분	빈도	비율(%)
학계	14	50.0
공공기관	2	7.1
시민단체	6	21.4
업계	5	17.9
총계	27	100.0

제2절 시청자 권익 관련 전문가 심층 인터뷰 분석결과

1. 조사 대상

시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화 방안을 모색하기 위해서 기존 시청자 권익에 관한 법률 및 발의 안에 대한 의견 및 시청자 참여 활성화에 관한 설문지를 작성한 후 <전문가 조사>를 실시하였다. <전문가 조사>에는 총 27명의 전문가가 응답하였다. 참여 전문가를 살펴보면 학계 14명, 공공기관 2명, 시민단체 6명, 업계 5명 등 총 27명으로 구성되었다. 설문 구성은 첫 번째로 시청자 권익 관련 법률 개정안에 대하여 질문하였다. 둘째로 현재 운영 중인 시청자보호 제도(시청자위원회, 시청자 평가원, 시청자평가프로그램, 시청자불만처리)에 대하여 질문하였다. 마지막으로 시청자보호를 위한 방안을 질문하였다.

조사대상자 중 남성은 20명이었고, 여성은 7명이 조사되었으며, 남성이 74.1%, 여성이 25.9% 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 4-3> 조사대상과 성별

구분	성별		총계
	남성	여성	
학계	12	2	14
	85.7%	14.3%	100.0%
	60.0%	28.6%	51.9%
공공기관	1	1	2
	50.0%	50.0%	100.0%
	5.0%	14.3%	7.4%
시민단체	3	3	6
	50.0%	50.0%	100.0%
	15.0%	42.9%	22.2%
업계	4	1	5
	80.0%	20.0%	100.0%
	20.0%	14.3%	18.5%
총계	20	7	27
	74.1%	25.9%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%

2. 조사 결과

가. 시청자 권익 보호관련 법률 개정사항

우선, 유료방송사(SO·위성·IPTV)의 시청자(이용자)위원회 설치를 의무화에 관한 질문의 경우, 필요하다는 응답이 84.6%(22명)이었으며, 불필요하다는 응답이 15.4%(4명)로 나타났다.

<표 4-4> 시청자위원회 설치의무화

구분	빈도	비율(%)
필요	22	84.6
불필요	4	15.4
총계	26	100.0

조사대상자 대상 시청자위원회 설치의무화에 대한 필요성에 대한 조사결과, 학계(92.3%)와 시민단체(100.0%)는 시청자위원회 설치의무화가 필요하다는 결과가 나왔으며, 공공기관(50.0%)과 업계(60.0%)는 시청자위원회 설치의무화의 필요성과 불필요성이 절반 정도로 비슷하게 나타났다. 즉, 불필요하다는 의견은 공공기관과 업계에서만 나타났다.

<표 4-5> 시청자위원회 설치의무화와 조사대상자 분석

구분	성별		총계
	필요	불필요	
학계	12	1	13
	92.3%	7.7%	100.0%
	54.5%	25.0%	50.0%
공공기관	1	1	2
	50.0%	50.0%	100.0%
	4.5%	25.0%	7.7%
시민단체	6	0	6
	100.0%	0.0%	100.0%
	27.3%	0.0%	23.1%
업계	3	2	5
	60.0%	40.0%	100.0%
	13.6%	50.0%	19.2%
총계	22	4	26
	84.6%	15.4%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 시방송사업자의 시청자(이용자)위원회를 과학기술정보통신부와 방송통신위원회로 관할을 분리할 필요가 있는냐는 질문의 경우, 필요하다는 응답이 14.8%(4명)이었으며, 불필요하다는 응답이 85.2%(23명)로 나타났다.

<표 4-6> 시청자위원회 관할 분리

구분	빈도	비율(%)
필요	4	14.8
불필요	23	85.2
총계	27	100.0

셋째, 방송사업자의 시청자(이용자)위원회를 통합하여 관리한다면, 어느 부처(위원회)에서 담당해야 하느냐는 질문의 경우, 모든 조사대상자들이 시청자위원회의 관할은 방송통신위원회라고 응답하였다.

<표 4-7> 시청자위원회 통합 담당(관할)

구분	빈도	비율(%)
과학기술정보통신부	0	0.0
방송통신위원회	27	100.0
총계	27	100.0

넷째, 유료방송사(SO·위성·IPTV)의 시청자(이용자)위원회 설치를 의무화에 관한 법률 개정안이 시청자 권익에 도움이 되느냐는 질문의 경우, 매우 도움 된다(37.0%), 도움 된다(48.1%)의 비중이 높은 것으로 나타났다.

<표 4-8> 시청자위원회 법률 개정안이 시청자 권익에 도움

구분	빈도	비율(%)
도움 안 된다	3	11.1
보통이다	1	3.7
도움 된다	13	48.1
매우 도움 된다	10	37.0
총계	27	100.0

다섯째, PP사업자의 시청자위원회 설치 의무화가 필요한가에 대한 질문의 경우, MPP와 PP 모두 필요하다는 33.3%(9명), MPP만 필요하다는 63.0%(17명), 그럴 필요 없다는 3.7%(1명)으로 나타났다.

<표 4-9> PP 시청자위원회 설치 의무화

구분	빈도	비율(%)
MPP와 PP 모두 필요하다	9	33.3
MPP만 필요하다	17	63.0
그럴 필요 없다	1	3.7
총계	27	100.0

여섯째, 방송채널사용사업자(PP)의 시청자위원회가 의무화된다면, 어느 부처(위원회)에서 담당해야 하는지는 질문의 경우, 과학기술정보통신부 7.4%(92명), 방송통신위원회 92.6%(25명)으로 나타났다.

<표 4-10> PP 시청자위원회 부처 관할

구분	빈도	비율(%)
과학기술정보통신부	2	7.4
방송통신위원회	25	92.6
총계	27	100.0

나. 현행 시청자 권익 보호 제도 전반

현행 시청자 권익 보호 제도의 평가의 경우, 시청자불만처리 기여, 시청자 권익 보호 제도 기여, 시청자평가원제도 기여, 시청자참여프로그램 기여, 시청자 권익 보호 제도 운영, 시청자평가프로그램 기여 순으로 평균 점수가 높은 것으로 나타났다.

<표 4-11> 현행 시청자 권익 보호 제도 평가

구분	평균	표준편차
시청자 권익 보호 제도 운영	2.77	.90
시청자 권익 보호 제도 기여	3.15	.88
시청자평가원제도 기여	3.00	.69
시청자평가프로그램 기여	2.69	.93
시청자참여프로그램 기여	2.96	.91
시청자불만처리 기여	3.26	1.07

현행 시청자 권익 보호 제도 중에서 어떤 제도가 가장 활성화되어 있다고 생각하는지에 대한 질문의 경우, 시청자위원회(61.5%), 시청자불만처리(23.1%), 시청자참여 프로그램(11.5%), 시청자평가원(3.8%) 순으로 시청자 권익 보호 제도가 활성화되고 있다고 평가하였다.

<표 4-12> 현행 시청자 권익 보호 제도 활성화 분야

구분	빈도	비율(%)
시청자위원회	16	61.5
시청자평가원	1	3.8
시청자참여프로그램	3	11.5
시청자불만처리	6	23.1
총계	26	100.0

현행 시청자 권익 보호 제도 중에서 어떤 제도가 가장 활성화되어 있지 못하다고 생각하는지에 대한 질문의 경우, 시청자참여프로그램(42.3%), 시청자불만처리(19.2%), 시청자평가프로그램·시청자평가원(15.4%), 시청자위원회(7.7%) 순으로 시청자 권익 보호 제도가 비활성화되고 있다고 평가하였다.

<표 4-13> 현행 시청자 권익 보호 제도 비활성화 분야

구분	빈도	비율(%)
시청자위원회	2	7.7
시청자평가원	4	15.4
시청자평가프로그램	4	15.4
시청자참여프로그램	11	42.3
시청자불만처리	5	19.2
총계	26	100.0

시청자 권익 보호 제도 활성화 필요성 부문에 대한 질문의 경우 시청자 권익 보호 제도 관련 법·제도 강화(88.5%)와 시청자 권익 보호 관련 방송평가 점수 높일 필요성(80.8%)은 높게 나타났지만, 시청자 권익 보호 전담 독립적인 기구(부처) 신설(73.1%)과 시청지권익 보호 전담부서 신설의 필요성(53.8%)은 낮게 나타났다.

<표 4-14> 시청자 권익 보호 제도 활성화 필요성 부문

구분	필요	불필요	총계
시청자 권익 보호 제도 관련 법·제도 강화	23 88.5%	3 11.5%	26 100.0%
시청자 권익 보호 관련 방송평가 점수 높일 필요성	21 80.8%	5 19.2%	26 100.0%
시청지 권익 보호 전담부서 신설	12 46.2%	14 53.8%	26 100.0%
시청자 권익 보호 전담 독립적인 기구(부처) 신설	7 26.9%	19 73.1%	26 100.0%

다. 시청자 개념

우선, 시청자 개념이 이용자 개념으로 확장되고 있는 상황에서 어떤 명칭으로 재 규정되어야 하며, 어떠한 개념으로 규정되어야 한다고 생각하느냐에 대한 질문에 대한 개방형 질문 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“현재 방송 환경은 유료방송과의 계약을 통해 콘텐츠를 제공받는 것이 중심으로 자리 잡았기 때문에, 이용자 개념에 더욱 가깝다고 판단된다. 그러나 기존 이용자 개념 보다는 이용자로서의 소비, 생산, 참여 등 확장된 개념으로 재정립되어야 한다(전문가 A).”

“실질적인 법제도 개선은 어렵다고 생각한다. 시청자를 해석할 때 시민으로 해석하고 민주주의에 적극적으로 참여할 수 있는 주체라고 규정되어야 하지 않을까 싶다(전문가 B).”

“현행 방송법의 규정을 적용한다면 시청자 개념을 그대로 사용하는 것이 무방하다. 다만 IPTV사업자의 경우 이용자가 적절해 보이지만 시청자 개념을 바꾸기 보다는 오히려 IPTV의 이용자를 시청자로 바꾸는 것이 적절해 보인다(전문가 C).”

“이용자 개념이 적절할 듯하다. 실시간 시청보다 원하는 시간대에 원하는 프로그램만 선별해서 시청하는 행태가 주를 이루는 상황에서 수동적 의미의 시청자 보다는 active한 이용자 개념이 더 적합하다(전문가 D).”

“방송통신의 융합에 따라 다양한 형태의 시청자들이 나타나고 있어 기존의 시청자 개념으로는 모든 유형의 시청자 형태를 포괄할 수 없다. 따라서 넓은 개념 즉 일반적으로 전달해 주는 방송프로그램이나 콘텐츠를 받아 보고 듣기만 한다는 시청자를 보다 능동적이고 현실의 미디어 이용행태와 미디어 유형에 맞춰 ‘이용자’로 통일해야 한다(전문가 E).”

“방송통신 융합 미디어 환경이기는 하지만, 엄격히 말해 방송 서비스의 경우 ‘시청자’, 통신 서비스의 경우 ‘이용자’로 지칭되고 있다. 확장된 개념으로 ‘이용자’ 개념을 우선할 수 있지만, 현행 명칭도 무방하다(전문가 F).”

“미디어 이용자라는 개념으로 통일해야 한다. 매체간 경계가 사라지는 미디어 환경에서 매체를 구분하여 이용자를 특화해 개념화할 필요는 없다. 모든 매체를 통합하여 이용자라는 개념으로 통일할 필요하다(전문가 G).”

“방송만을 거론할 때는 시청자, 방송통신을 함께 거론하면 이용자라는 개념을 사용하고 있는데, 이미 오래전에 ‘시장으로서의 수용자 개념’이 등장하였다는 점을 고려하면, 방송 특유의 사회문화적 가치를 강조하기 위한 시청자라는 개념을 고수할 필요는 없다(전문가 H).”

“현행 ‘시청자’ 개념을 유지해도 무방하다고 본다. 다만 일원화, 통합을 해야 한다면 ‘이용자’ 개념을 적용하는 것이 실시간 방송프로그램 시청자가 대폭 줄어들고 온라인 등을 통한 이용이 확산되는 추세에 부합한다고 본다(전문가 I).”

“본질적으로 미디어환경 변화는 기존의 시청자/이용자라는 개념만으로 부족한 새로운 개념규정이 필요하다. 이용의 권한이 강조되는 것 못지않게 책임감 있는 참여의 역할과 의무가 균형있게 반영된 개념이 적절하다. 개인적으로는 ‘참여자’라는 용어가 어떨까 생각하지만, 이는 좀 더 깊이 있는 논의를 필요하다. 어떤 경우이든 권한과 책임을 조화롭게 갖춘 이용의 개념이 포함된 용어가 적합하다(전문가 J).”

“단순 ‘이용자’가 아닌 ‘미디어 이용자(media user)’로 OTT와 포털 등 플랫폼도 미디어로서 이용자 보호가 필요하다(전문가 K).”

“여전히 ‘시청자’ 개념이 적합하다고 생각한다. 이용자 개념의 경우에는 특정한 유료서비스에 가입하여 이를 이용하고 있는 계약의 당사자라는 의미를 갖고 있기 때문에 불특정 공중을 대상으로 하는 방송하고 있는 방송서비스를 포괄하기 어려운 면이 있다. 시청자 개념은 불특정 다수로서 공중의 의미를 포함하며, 동시에 시각 청각적 서비스를 이용하는 상품의 특성을 정의하는 방식으로 이용자로서의 의미도 포함할 수 있다(전문가 L).”

“방송이든 정보통신이든 서비스를 제공 “받는”수동적인 주체, 주어진 것을 ‘이용’하는 기능적인 주체이다. 헌법에서 주체는 개인의 대체할 수 없는 존엄과 권리의 실현 주체임을 명시하고 있음에 이들이 무엇을 받거나 기능적으로 반응하는 조작된 주체명으로는 불리는 것이 타당하지도, 법리적으로도 모순적이다. 방송과 정보통신 서비스와 기술을 이용하거나 시청하는 이는 다름 아닌 천부인권의 소유자인 독립적인 정치사회적 주체이기에 시청자와 이용자 모두 적합하지 않다. 헌법이 규정한 바, 방송과 정보통신에서 고려해야 하는 대상은 ‘시민’이며 시민은 헌법이 규정한 천부인권을 실현하고 국가는 그것의 보장을 받아야 하는 권리의 주체이다. 따라서 이들 모두 헌법적 맥락에서 통일적이고 일관된 명칭을 부여받고 기술이나 서비스의 형태와 성격과 전혀 무관하게 예를 들면 “시민미디어위원회”와 같이 고유의 정치사회적 권능을 명시하는 주체명으로 통일할 필요가 있다(전문가 M).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자의 개념을 수동적 주체로, 이용자의 개념에 대해서는 상대적으로 능동적인 주체로 보는 관점이 근저에 자리하고 있는 것으로 보인다. 시청행위, 방송이용행태 변화로 시청 주체의 선택성과 참여 등 능동성이 높아진다고 하더라도 방송법 상에서 시청자의 명칭을 새롭게 재규정해야 할 필요성이 있는지 의문이다. 방송이라는 매체 특성 및 방송의 사회적 책무, 시청자 권익(권리)이라는 관점에서 보았을 때

현행 방송법의 시청자=공중(시민)이라는 개념을 유지하는 것에 문제없다(전문가 A).”

“이용자 개념으로의 확장을 수용해야 하는 미디어 이용환경이 되고 있다. 시청자라는 개념이 일방향적 미디어 이용 시대에 적합한 개념이라면 이용자는 보다 능동적이고 적극적인 개념이라는 점에서 이를 반영하는 체계를 구축해야 한다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“언론 및 표현의 자유를 포괄하는 커뮤니케이션 권리를 행사하는 주체로서 개념이 규정되어야 하며, 그 명칭은 미디어주권자 또는 방송주권자로 재규정되어야 한다(전문가 A).”

“과거 희소한 전파 자원의 주인으로서의 시청자 개념은 평등하게 매체에 접근하고 참여하는 커뮤니케이션권의 주체 개념으로 전환되어야 한다(전문가 B).”

“방송사업자가 책임을 회피하지 않을 수 있도록 확장시킨 개념으로 재규정되어야 한다(전문가 C).”

“미디어기술의 발전에 따른 IPTV, OTT 등 미디어환경변화로 기존의 일방적 수용 개념의 시청자 명칭은 더 이상 맞지 않으며, 전기통신서비스의 ‘계약을 체결한 자’의 이용자 개념 또한 방송서비스의 특성으로 볼 때 오늘의 미디어서비스 이용자를 제대로 설명하지 못한다. 오늘날 소비자의 개념은 소비에서 참여와 생산으로 확장되어 왔으며 미디어서비스 이용자 또한 ‘소비자’개념으로 폭넓게 재규정되어야 할 것이다(전문가 D).”

“명칭은 그대로 시청자로 두고 세부적인 의미를 방송법 2조 용어의 정의에 ‘시청자’에 대한 정의 규정을 두어야 한다. 비록 시청자 개념이 이용자 개념으로 확장되고 있으나, 이용자 개념은 소비자 적인 측면에 방점을 두고 있으며, 시청자라는 개념이 포함하고 있는 시민성에 대한 의미를 나타내는데 한계가 있다고 판단된다. 비록 시청자라는 용어가 능동적, 참여적, 소비자적 측면을 표현하는데 한계가 있지만,

이는 용어의 정의에서 답아낼 수 있다고 생각된다. 대안적인 용어로 ‘참여자’라는 용어를 사용할 수도 있겠지만, 이 역시 시민성이나 소비자성을 용어에서 표현하기 어렵다고 판단된다. 따라서 명칭은 ‘시청자’로 두고, 용어의 정의에서 이용자성과 참여자성을 포함할 수 있도록 세부 개념규정을 두면 좋을 듯하다(전문가 E).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자이든 이용자인든, 방송(미디어)사의 의사결정 과정에 참여할 수 있게 하는 것이 필요하므로, ‘시민’개념을 도입하는 것이 적절해 보인다(전문가 A).”

“방송법 상 시청자의 개념은 ‘방송’의 재정의(또는 확장)를 통해 미디어환경 및 이행태에 맞게 재규정될 필요성이 있다. 다만, ‘시청각 미디어 서비스의 이용자’란 개념에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보이고, ‘시청자’란 명칭을 반드시 바꿔야할 필요성은 높지 않다고 생각한다(전문가 B).”

“시청자의 개념을 재규정해야 할 필요가 있는지 판단이 필요하다. 사람들에 대한 용어는 특정한 소속, 집단, 활동 등에 따라 다르게 용어로 정립되는 것은 그 나름대로의 이유가 있기 때문이다. 예컨대, 사람들을 일컬어 국민, 시민, 공중, 군중 등으로 구분하는 것 역시 유형화의 속성이 다르기 때문이다. 유료방송사와의 계약관계에 따른 가입자와 인터넷 기반 미디어 사용자의 확대로 이용자라는 용어가 만연되어 있으나, 새로운 용어의 정립을 위해서는 어느 미디어까지 포괄할 것인지의 범위를 정하는 것이 선행될 필요가 있다. 굳이 전체 미디어를 포괄하는 용어를 개념화하고자 한다면 ‘미디어 소비자’라는 개념이 가장 포괄적 일 수 있을 것이다(전문가 C).”

“우선, 이용자라는 용어와 개념에는 시청자, 청취자, 수용자, 수신자, 소비자, 참여자, 프로슈머, 대중, 시민/공중 등 다양한 속성이 복합적으로 포함된다. 이들을 모두 포괄할 수 있는 단일 용어와 개념을 규정하기는 쉽지 않으나, 이용자라는 용어와 개념을 구성하는 다양한 속성 중에서 ‘시민(citizen)’이라는 용어와 개념에 초점을 맞추어 재규정되어야 한다. 이를 바탕으로 관련 법제도와 실천 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 다음으로 시민개념이며, 시민은 정치와 사회, 미디어 등에 관한 문제에 대

한 관심, 참여경험, 참여의지, 충분한 정보를 소지하고, 민주주의 사회 및 미디어 생태계를 구성하는 주체이자 시민참여의 주체로 자리매김해야 한다(전문가 D).”

“방송 역시 접근 매체가 다원화되고 사회적 역할에서 변화가 주어지는 현실 고려 시, 시청자라는 명칭보다는 이용자 명칭이 적절하다고 생각한다. 다만 개념까지 고려한다면 이원화하는 것도 방법이 될 수 있을 것으로 판단된다. 예컨대 시청자라는 개념이나 이용자라는 개념이 어휘상 차이는 구분하기 어려워 보인다. 그럼에도 시청자라는 용어 안에는 방송이라는 산업적 특수성이 포함되어 있으며, 나름 수용자 주권론에서 이어지는 주도적 참여자로서의 맥락이 포함되어 있다. 반면 이용자라는 개념은 단순히 소비자에서 시작되어 적극적 이용자로 변하며 당당한 참여의 주체이기는 하지만, 특정 계약 관계에서의 당당한 권리자로 보일 뿐 국가적, 사회적 참여자라는 느낌은 강하지 않다. 따라서 방송 산업에서도 공공영역과 시장영역에 대한 구분이 필요하며, 구체적으로는 공적 영역은 시청자라는 개념으로, 사적 영역은 이용자라는 명칭으로 접근하고 각각의 위원회 역시 역할에 어느 정도 차별성을 부여하면 좋을 듯싶다(전문가 E).”

“이용자의 개념이 더 확장성을 갖고 있으며, 시청자(이용자)의 권익을 보호 가능한 것으로 해석될 수 있다. 또한, Device의 접근성에 따라 시청자와 이용자의 개념이 다를 수 있으므로 Reference를 어느 곳에 주안점을 두느냐에 따라 개념의 재규정이 되어야 하며, 현행법상 이미 반영된 부분 또한 재규정을 반드시 해야 한다면, 재규정 이후 시점에 관련 법규를 필요시 수정해야 할 것으로 판단된다(전문가 F).”

라. 시청자 권익 개념

다음으로 온라인 온리 또는 유튜브 온리 시대가 도래했다고 평가되는 상황에서 시청자 권익 개념이 어떻게 재정립되어야 하는지에 대한 질문 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“변화하는 방송환경 하에서는 시청자의 복지적 개념과 이에 따른 이익, 참여와 형성 등 능동적 개념으로 해석하는 것이 타당할 것이라고 판단된다(전문가 A).”

“시청자 권익 개념이 재정립 될 필요가 있다. 기본적으로 시청자가 가짜뉴스와 같은 유해한 정보에 노출되지 않거나 노출되었을 때 어떻게 보호할 수 있는지 등을 고려한 재개념화가 필요하다(전문가 B).”

“시청자의 권익은 과거처럼 방송사의 제작자가 만든 프로그램을 일방적으로 받아들이는 형태의 방송 환경을 전제로 한 개념의 재정립이 필요하다. 방송프로그램과 제작 프로그램 유통과 평가 등에 전체적인 방송 프로세스 전반에 대해 보다 시청자의 의견과 권리가 반영될 수 있도록 시청자의 선택권 보장, 사회적 여론의 다양성과 문화적 취향의 보장 등과 같이 다양성 확보 중심의 시청자 권익 개념 확립이 필요하다(전문가 C).”

“온라인/유튜브 시대라고 해도 시청자 권익의 의미에는 변화가 없을 듯하다. 방송 프로그램에서 시청자 보호와 권익을 보장해야 하는 이유와 근거는 변화가 없을 듯하다. 매체의 형태만 다르지 프로그램의 콘텐츠는 시청자를 위해 제작되어야 하기 때문이다(전문가 D).”

“개인적으로는 방송콘텐츠의 기획/편성/제작에 참여할 수 있는 권리, 이용을 통해 재미/교양/지식/정도 등을 획득하거나 충족하는 이익이 있다면 그것이 시청자의 복지라고 판단한다. 방송사업자들은 방송법에 따라 소수자를 보호, 문화창달 등 다양한 의무를 부여받고 있기에 시청자 권익 개념의 재정립이 필요해 보이지는 않다. 현재 있는 의무사항을 잘 이행하도록 만드는 것만으로 시청자의 복지는 충분히 충족될 수 있다고 판단한다(전문가 E).”

“변화된 미디어 환경은 시민/공중의 미디어 참여에 대한 가능성과 실행을 확장시키고 있다. 이에 시청자의 권익 개념에 ‘시민의 참여적 커뮤니케이션권’을 보완할 필요가 있다(전문가 F).”

“미디어간 경쟁 심화로 미디어로 인한 보이지 않는 피해가 늘어날 것으로 보인다. 예상되는 가능한 미디어로부터의 피해를 줄일 수 있는 미디어 생태계를 마련하는 것이 이용자 권익을 실현하는 것이라고 생각한다(전문가 G).”

“시청자의 개념이 consumer와 유사하게 규정된다면, ‘소비자 보호법’의 소비자에 준하는 시청자 권익으로 재정립되어야 한다(전문가 H).”

“현행 ‘시청자’의 개념과 권리는 방송프로그램의 기획, 편성, 제작에 관한 의사결정에 참여하도록 그 영역을 설정하고 있고 ‘시청자 권익’ 개념 역시 복지와 문화형성자로서 권리까지 포괄하고 있으므로 온라인 온리 환경에서도 개념상, 권리영역의 범위를 축소할 필요는 없다. 다만 단순 실시간 시청하는 ‘공중’ 개념에서 비실시간 ‘이용’의 개념으로 변화하고 있으므로 ‘이용’에 따른 구체적인 권리 확장이 필요하다. 즉, 프로그램의 기획, 편성, 제작의 개념에 프로그램의 ‘유통’ 및 ‘이용’ 개념이 포함된다는 점을 분명히 규정하고 시청자/이용자의 권리에 유통과 이용에 대한 의 견제시, 불이익 방지 등이 포함되도록 정할 필요가 있다(전문가 I).”

“시청자들의 참여와 권리 못지않게 사회적 책무성을 갖춘 참여가 필요하다. 시청자의 권익이 보장되도록 현재의 제도와 정책을 유지, 강화하되 이와 같은 제도와 정책에 실질적으로 참여하는 시청자들의 전문적 소양, 책임감 있는 행위 또한 필요하다(전문가 J).”

“단순히 시청자 보호 차원도 중요하지만 유료 가입자의 경우 약관 개선 등으로 소비자로서 시청자 보호가 가능하다. OTT 등의 새로운 플랫폼 이용이 확장됨에 따라 방송법으로 규율이 되도록 함과 동시에 이용자의 권익을 위한 법적 제도적 장치 마련도 함께 이뤄져야 한다(전문가 K).”

“최근의 온라인 또는 유튜브를 통한 정보의 부정확성 및 편파성을 고려할 때, 위의 정의에 덧붙여서 시청자의 권익에는 정확한 정보 및 객관적 정보를 전달받을 권리를 포함해야 한다. 즉, 방송 프로그램의 기획, 편성, 제작 과정에서 정확하고 객관적 정보를 바탕으로 할 것을 요구하는 권한도 시청자 권익에 포함하고 강조해야 할 것이다(전문가 L).”

“시청자 권익의 개념 규정을 하부 법률적 관점에서가 아니라 상위 헌법과 총체적 국가 및 사회 조직적 차원에서 규정하는 것만이 미디어의 공공성, 공공적 미디어, 공동체로서의 사회의 가치를 전망하고 기획하며 실현할 수 있다고 생각한다(전문가 M).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 권익은 소수자 보호, 시청자 편의, 선택권 등의 복지 개념뿐만 아니라 문화 형성자로서의 권리 개념까지 포괄하는 확장된 개념’에 동의하며, 현재 시청자 권익과 관련하여서는 2000년에 방송법 제3조를 통해 시청자의 참여와 시청자 이익을 명문화하고, 시청자 권익의 개념을 구체적인 제도로 구현하는 법적 장치(방송법 제 87조, 제90조 등)를 일정 정도 갖춘 상태로, 시청자 권익은 개념을 재정립하기보다는 현재 현행화되어 있는 개념 및 법규정을 실질적으로 구현하기 위한 방안을 마련하고, 방송제작자를 포함하여 방송사업자가 해당 규정 및 제도의 의미를 스스로의 문제의식과 방식으로 구현할 수 있도록 하는 의식의 전환 혹은 교육이 필요한 상황이라고 생각한다(전문가 A).”

“시청자 권익 혹은 이용자 권익이라는 개념을 확장 정립해 미디어 이용자보호를 우선시하는 정책과 제도가 요구된다. 특정 미디어서비스가 우세하다고 하여 후행하는 정책이나 규제적 마인드로 접근하기 보다는 이제는 보다 큰 프레임에서 제도와 정책 틀거리를 짜야 할 것으로 보인다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“방송의 공적 가치와 책임, 공공성, 다양성을 강화할 수 있는 개념으로 재정립되어야 한다(전문가 A).”

“변화된 미디어환경에서도 방송사들의 공공성, 공익성이 여전히 유효하다고 할 때, 매체별 특성에 따른 공적책무를 시청자의 권익에 부합하도록 재설계하는 것은 오히려 더욱 중요한 과제가 되어야 한다. 이때에 시청자 권익 관련 제도는 능동적인

참여의 모델로 전환이 필요하며, 시청자는 더 이상 보호의 대상이 아니라 방송 공익성을 형성하는 공동주체로서 권리뿐 아니라 책무를 함께 부여받는 존재로 개념 전환이 필요하다. 이런 개념 하에서 공공서비스영역의 방송은 사업자-종사자-시청자 3주체의 권리와 책무를 조화롭고, 협업적인 체계로 재구성하는 것이 시청자 권익 재정립의 핵심적인 과제가 되어야 한다(전문가 B).”

“보편적 접근과 참여, 질 높은 저널리즘 보장, 미디어 리터러시 교육 기회 부여, 매체선택권, 차별 없는 사회를 위한 소수자 보호, 개인정보 보호와 아동청소년 보호 등 안전이 보장되는 개념으로 재정립되어야 한다(전문가 C).”

“방송사업자가 시청자의 의견을 듣고 그를 이행하는 것을 최대한 공개하도록 의무화하는 방향으로 강제해나가는 것이 바람직하다(전문가 D).”

“시청자 권익은 정(+)과 부(-)의 두 측면에서 살펴보아야 할 것이다. 방송프로그램이 적극적으로 시청자의 권리를 실현하여 시청자 이익을 달성하는가, 방송프로그램으로 인해 발생 가능한 시청자의 피해를 미리 방지하기 위해 노력하는가, 피해발생시 적극적으로 구제하는가이다. 즉, 시청자 권익은 단순히 시청자의 복지적 개념이 아닌 방송을 시청하고 평가하고 참여하는 방송의 한 주체로서의 권리로 이해되어야 할 것이다(전문가 E).”

“콘텐츠 생산자로서 시청자 권익 그리고 경제적 복지 개념도 포함되어야 한다(전문가 F).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“‘시민’이 가져야 하는 기존 기본권(사회권적 기본권)들을 침해하지 않는 것이 필요한데, 이는 방송법 외의 법으로 보장/증진할 수 있고, 특히 ‘미디어와 관련한 시민의 기본권’이 무엇인지에 대해 재정립하는 것이 필요하다(전문가 A).”

“국내뿐만 아니라 타국에서도 유튜브나 온라인 미디어서비스의 이용이 급증한 것은 분명하지만 ‘온라인 온리’, ‘유튜브 온리’로 미디어를 소비하는 대상이 어느 정도 규모인지도 제시되지 않은 채(중복 이용이 높은 것에는 동의) 연령, 소득, 지역 등

인구통계학적인 속성과 미디어 소비경향이 다른 시청자의 권리와 이익에 대한 개념을 포괄하여 재정립하는 시도는 큰 무리가 따를 것이다(전문가 B).”

“미디어 환경이 변화하고 온라인 온리 또는 유튜브 온리 시대가 도래한다고 하더라도 이용자의 개념 속에는 시청자, 청취자, 수용자, 수신자, 소비자, 참여자, 프로슈머, 대중, 시민/공중 등 다양한 속성이 복합적으로 작동한다. 또한 온라인이나 유튜브에서는 사업자와 이용자의 구분조차 모호할 수 있다. 기존의 주류 미디어(신문, 방송, 언론인등)이 주도하는 온라인콘텐츠나 유튜브 영상도 있으며, 반대로 시민참여의 관점에서 1인 미디어나 유튜브 제작에 나서는 이용자(프로슈머)도 공존한다. 따라서 과거와 같이 ‘사업자’와 ‘시청자(이용자)’를 이분법적으로 분리하여 보호의 대상으로서 상징하는 방식의 권익 개념 패러다임을 깨야 한다고 생각한다. 시청자(이용자)가 미디어 환경의 주체로 거듭나기 위해서는 이용자의 권익과 책무를 동시에 검토하는 방식으로 재정립되어야 한다(전문가 C).”

“시청자(또는 이용자) 권익이 변화하고 있다. 권익의 대상과 명분이 달라질 수밖에 없는 상황으로 보인다. 똑같은 콘텐츠를 실시간 온에어로 볼때와 유료 플랫폼의 폐쇄형 망을 통해 안정적으로 볼 때와 인터넷을 통해 다양한 방식으로 접근할 때 각각 다르게 시청자 권익을 판단하는 것도 형평성에 맞지 않으며 이용의 주체가 변하고 있는데 사업자에게 지속적으로 기존 방식을 권장하는 것도 합리적이지 않아 보인다. 사회구조와 미디어 기능이 변하고 있는데 과거의 방식으로 해결하려고 하면 결국 성과가 허접해질 수밖에 없을 것 같다. 시청자 역시 다양한 선택의 과정에 있고 얼마든지 참여가 가능한 현실이며, 구조적으로 시청자로 묶인 경우도 있지만, 계약 행위에 의해 이용자로 묶인 경우도 있기 때문에 시청자 권익을 하나의 통합된 개념으로 접근하는 것이 시장의 역동성을 감소시키는 과도한 굴레로 작동할 수도 있어 보인다. 본질적으로 사회구조적으로 시청자의 위상과 권익을 높이기 위한 아젠다들이 있을 수 있으며, 개별 계약된 이용측면에서는 무엇보다 선택의 자유와 충분한 공유, 그리고 참여의 기회 제공이 우선되어야 할 것 같습니다. 문제 해소 절차 마련은 당연한 조치이다(전문가 D).”

“권익의 개념은 의미 그대로 ‘권리와 그에 따르는 이익’으로서 시청자(이용자) 권익 확보를 위하여 시청행위를 기본으로 이에 따른 공중성/집단성을 제외한 효율, 생활패턴 형성에 대한 기여 등 문화 욕구를 충족하되, 유료방송 사업자와 시청자(이용자)간 지원 가능한 합리적 수준의 정도로 마련되어야 한다(전문가 E).”

마. 시청자위원회

시청자위원회에 관한 질문의 경우, 독립성 강화(92.3%) · 권한 강화(80.8%) · 공정한 선임제도 도입(96.2%) · 시청자위원회와 시청자평가원 간 소통 확대(84.6%) · 방송평가에서 시청자위원회 관련 배점 높임(65.4%)은 필요성을 높게 평가하였지만, 시청자위원회 위원 선임 권한을 이사회가 갖도록 법개정(53.8%)은 불필요하다는 의견이 조금 높게 나타났다.

<표 4-15> 시청자위원회 평가

구분	필요	불필요	총계
독립성 강화	24 92.3%	2 7.7%	26 100.0%
권한 강화	21 80.8%	5 19.2%	26 100.0%
공정한 선임제도 도입	25 96.2%	1 3.8%	26 100.0%
시청자위원회 위원 선임 권한 이사회가 갖도록 법개정	12 46.2%	14 53.8%	26 100.0%
방송평가에서 시청자위원회 관련 배점 높임	17 65.4%	9 34.6%	26 100.0%
시청자위원회와 시청자평가원 간 소통 확대	22 84.6%	4 15.4%	26 100.0%

시청자위원회 관련 개방형 질문에 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“각 방송사(지역사, 계열사 등)에서 시청자위원회를 운영하고 있지만, KBS 본사를 제외하고는 형식적인 경우가 많다. 특히 지역방송사들 경우 시청자위원회가 지역유지 모임이라 할 정도로 위원구성에서도 문제가 많으며, 회의 내용 역시 프로그램 평가 보다는 덕담을 주고받는 수준이다. 제도의 취지가 무색한 경우들이 많다. 시청자위원회의 위원 구성에서 각 시청자 계층을 대변할 수 있도록 정비가 필요하다. 위원 구성 규정만 보완되어도 시청자위원회의 운영이 보다 실질적으로 향상될 것이다(전문가 A).”

“시청자위원회 개최 시 시청자 불만 접수, 처리결과를 보고하는 것을 의무화해야 한다(전문가 B).”

“시청자위원회의 안건중의 하나로 시청자 불만처리 안건을 다루도록 명문화해야 한다(전문가 C).”

“시청자위원회의 업무범위를 넓혀 방송사 관련 시청자 불만처리의 창구로 활용하는 방안을 마련해야 한다(전문가 D).”

“최소한 공영방송사의 시청자위원 선발에 시청자들이 참여할 수 있도록 제도가 마련이 되어야 할 것이다. 방송사가 시청자위원을 선임하는 구조는 시청자의 권익 증진에 크게 기여하지 못한다(전문가 E).”

“시청자위원회의 운영이 친목도모나 형식적인 구성/절차로 운영되지 않도록 회의록 공지 및 사후처리방안의 공유 및 안내가 이루어져야 한다(전문가 F).”

“시청자위원회는 시청자참여프로그램이 편성과 제작 과정에 시청자 참여가 강화, 지원 관리 등을 할 수 있는 권한과 역할이 제도화되어야 한다(전문가 G).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자위원회는 시청자를 대표하는 이들의 의견을 듣고 그 의견을 반영하는 것에 의의가 있지만, 시청자위원 구성방식이 독립적이지 못하고, 그 논의 의제가 방송 내용 등 특정 영역에 한정되어 있으며, 위원회의 의견이 방송제작진에게 의미 있는 문제제기로 받아들여지지 않으며 실제로 제작, 편성에 반영되지 않는 등 많은 문제가 지적되고 있음에도 제도적인 해결을 보지 못하고 있다. 시청자위원회 구성의 독립성 확보, 실제 시청자를 대표하고 다양한 의견을 수렴할 수 있는 구성의 다양화, 시청자위원회 의제 및 논의에 대한 방송사의 피드백 강화를 위한 법제 및 가이드라인의 정비, 구체화가 필요하다(전문가 A).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자위원회 활동 대부분이 의견제시에 치중되어 있는데 시정요구에 대한 권한을 강화해야 한다. 현재는 시정요구가 어느 정도 효력을 갖는지 명확한 규정이 없어 방송사에서 소극적 행위를 보이더라도 제재할 방법이 없는데 이에 대한 제도적 보완이 필요하다(전문가 A).”

“시청자위원회의 역할은 이용요금 또는 이용약관, 채널의 구성과 운용 등 상품의 구성 측면에 국한되어 있다. 유료방송 플랫폼 사업자 역무의 핵심이 채널구성, VOD 배치 등 패키징에 있다고 할 때 시청자의 권리는 단지 상품 선택의 차원에 그쳐서는 안 되며 지역의 사회문화적 필요성, 콘텐츠의 다양성, 플랫폼의 사회적 책임을 아우르는 사회문화적 개념으로 확장되어야 한다. 다만 이것은 형식적인 권한의 부여가 사업자-이용자에게 모두 도움이 되는 자율적 협업의 형태로 구성되어야 한다(전문가 B).”

“제도적으로 시청자위원회를 의무화한 사업자들의 경우 형식적인 절차로 이 제도를 운영할 뿐 적극적으로 시청자들의 의견을 듣지 않기 때문에 이러한 문제를 법·제도적으로 보완해야 한다(전문가 C).”

“시청자위원회를 모든 방송사업자에 의무화하고, 시청자위원회에서 시청자불만에

대한 논의와 개선방안을 주문하고 확인할 수 있도록 해야 한다(전문가 D).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자위원회가 시청자 권익 보호 사업 전반에 대해 총괄하는 거버넌스 기구로서 역할을 할 수 있게 위상이 강화되어야 한다(전문가 A).”

“각 방송사들의 설립 목적, 법률 등에 따라 부여된 사회적 책임에 따라 시청자와의 관계정립을 다르게 가져야 한다. 특히 공영방송사들의 시청자위원회는 그 성격이 방송법이 정한 방식으로 운영되어서는 안된다. 공영방송사의 시청자위원회는 프로그램의 시청에 대한 문제나 평가가 아닌 공영방송사의 민주적인 운영과 밀접한 관련을 가져야 한다. 프로그램의 평가는 전문적인 지식을 가지고 있는 소수의 음부즈맨이 맡아야 할 업무인데, 영연방국가들만이 가지고 있는 시청자위원회(audience council)가 국내로 도입되면서 그 취지와 역할이 크게 달라졌다. 이제 이 부분은 전면적으로 새롭게 체계화될 필요가 있습니다(전문가 B).”

“시청자가 참여하는 거버넌스의 확장이라는 관점에서 이사회, 집행부, 시청자위원회 각각의 위상, 구성 및 추천 방식, 권한과 책임을 명확히 설정하고 반영할 수 있도록 법제도적 개선 필요하다(전문가 C).”

“시대적 변화를 고려하여 사회적 역할까지 고려하여 시청자위원회는 역할의 변화를 고려해야 하며, 이용자위원회는 이용자의 편의와 실익 제공에 집중해야 한다(전문가 D).”

바. 시청자평가원과 시청자평가프로그램

시청자평가원과 시청자평가프로그램관련 질문의 경우, 시청자평가원의 자율성 침해 방지 규정 신설(96.3%) · 시청자평가원의 의견에 대한 제작진의 피드백 시스템(92.6%) · 시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경(92.6%)의 필요

성은 높게 나타났으며, 방송법 위임규정 신설(63.0%)·시청자평가원과 시청자 간 소통방안 마련(76.9%)·시청자평가프로그램 의무편성 법규정 마련(70.4%)·시청자평가프로그램 의무편성 유료방송사도 포함(74.1%)의 필요성은 조금 높게 나타났고, 전문적인 시청자평가원 양성(55.6%)·시청자 평가프로그램 편성시간대 방송통신위원회 고시 방송법에 위임규정 신설(51.9%)은 필요성과 불필요성이 거의 비슷하게 나타났다.

<표 4-16> 시청자평가원과 시청자평가프로그램 필요성 평가

구분	필요	불필요	총계
방송법 위임규정 신설	17 63.0%	10 37.0%	27 100.0%
시청자평가원의 자율성 침해 방지 규정 신설	26 96.3%	1 3.7%	27 100.0%
시청자평가원의 의견에 대한 제작진의 피드백 시스템	25 92.6%	2 7.4%	27 100.0%
시청자평가원과 시청자 간 소통방안 마련	20 76.9%	6 23.1%	26 100.0%
전문적인 시청자평가원 양성	15 55.6%	12 44.4%	27 100.0%
시청자평가프로그램 의무편성 법규정 마련	19 70.4%	8 29.6%	27 100.0%
시청자평가프로그램 의무편성 유료방송사도 포함	20 74.1%	7 25.9%	27 100.0%
시청자 평가프로그램 편성시간대 방송통신위원회 고시 방송법에 위임규정 신설	14 51.9%	13 48.1%	27 100.0%
시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경	25 92.6%	2 7.4%	27 100.0%

시청자 권익 보호를 위한 시청자평가원, 시청자평가프로그램 개선과 활성화 방안에 관한 개방형 질문에 대한 의견을 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자평가원의 평가가 시청자위원회나 방송사 측에 제대로 전달 혹은 반영되는지는 의문이다. 소통이 원활하다고 생각되지 않는다. 시청자평가원 혹은 시청자위원들의 고정적이고 정제된 평가뿐만 아니라 일반인들의 거친 평가도 필요하다고 판단된다(전문가 A).”

“가장 중요한 것은 시청자들이 프로그램을 평가하거나 불만이 있을 때 편리하게 의견을 개진할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 방송통신위원회, 방심위, 시청자미디어재단 등 관련 기관에서 시청자들에게 관련 제도를 홍보하고 참여할 기회를 확대시켜 나가는 것이 현실적인 대안이다(전문가 B).”

“시청자평가원의 선임 과정의 투명성 제고, 시청자평가 프로그램 내용의 개선(자사 프로그램의 홍보 활용 방지), 시청자위원회 회의 내용과 개선 반영 여부 등과 같이 실질적인 시청자 위원회 중심과 시청자불만 제기 등의 개선 및 반영 중심으로 시청자 평가원과 시청자 평가 프로그램의 개선이 필요하다(전문가 C).”

“시청자 프로그램 편성 시간대 변경(시청자가 볼 수 있도록) 또는 온라인에서도 시청이 편리하도록 개선해야 한다. 실제로 방송사 홈페이지에서 시청자 프로그램을 보려고 해도 내용에 대한 접근이 쉽지 않은 경우가 많다. 평가원의 경우에도 시민평가원을 양성하고, 의견이 제작에 반영되도록 해야 함. 평가원의 평가는 평가 프로그램 제작을 위해서만 형식적으로 이용된다(전문가 D).”

“가장 개선해야 할 점은 관련 프로그램의 편성이 사각지대, 즉 많은 시청자들이 볼 수 없는 시간대에 주로 편성되는 것이다. 방송사들의 재원조달방식이 광고에 의존하는 방식이라 주역시청시간대에 편성할 수 없는 상황이기 때문에 사각지대/주변부시간대에 편성하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 방송발전기금으로 방송사에 지원하여 많은 시청자들이 볼 수 있는 시간대에 편성하는 것이 가장 합리적인 해결책이라고 판단된다. 방송통신위원회에서 새로운 규제를 신설해 방송사에게 강요하는 것은 오래된 방식이라 판단된다. 방송사-방송통신위원회-시청자가 서로 윈-윈하는 구조를 만드는 게 가장 합리적이고 현실적인 방안이라 판단된다(전문가

E).”

“시청자평가원의 경우, 나름 전문성을 가진 사람들이 시청자평가원으로 참여하면서 비판적 견해를 제시하고 있기도 하지만, 해당 방송사 프로그램에 대한 긍정적 평가로 이어지는 경우도 많다. 시청자평가원이 자유로운 견해를 제시할 수 있도록 자율성과 독립성이 보다 엄격하게 보장되어야 하며, 시청자평가원의 참여 범위를 확대할 수 있도록 보완도 필요하다(전문가 F).”

“시청자평가프로그램의 경우, 우선, 가장 큰 문제는 심야 혹은 새벽 시간대에 형식적으로 편성하는 경우가 많아 일반 시민이 접근하기 힘들다는 것이다. 편성 시간대에 대한 조치가 필요하다. 둘째, 평가 프로그램의 내용이 자사 콘텐츠에 대한 긍정적인 평가만이 채택되어 반영되는 경우가 많다. 시청자 의견의 게이트키퍼에 대한 보완 조치가 필요하다. 셋째, 현행법상 주당 60분 편성으로 되어 있다고는 하나, 30분 이하로 평가프로그램을 제작하고 이를 재방하여 법정 시간을 채우는 경우도 개선이 필요하다(전문가 G).”

“시청자 평가 프로그램 주 60분 편성을 주 20분 편성으로 줄이고 실제적인 평가가 이루어지도록 보장하고 편성시간대를 주시청 시간대 또는 그 주변으로 옮겨야 한다(전문가 H).”

“방송평가에서 시청자평가원, 시청자평가프로그램 평가항목을 구체화 시켜야 한다(전문가 I).”

“다수의 시청자가 시청가능한 시청시간대로 변경되어야 한다. 주당 60분 편성을 ‘주당 본방 60분 편성’으로 변경해야 한다. 자사 프로그램 홍보하는 방식은 지양되어야 하며, 시청자 평가원과 참여하는 일반시청자의 지적사항이 어떻게 개선되었고 또 적용되었는지 확인할 수 있는 장치가 마련되어야 한다(전문가 J).”

“시청자평가 프로그램의 절반 이상을 주말 주시청시간대에 편성하도록 제도화해야 한다. 실시간 시청률이 감소하고 방송광고 수익이 현저하게 축소된 상황에서 주말 주시청시간대 편성이 방송사업자에게 부담이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 시청자 기반의 방송사업자들이 시청자 권익 보호를 위한 프로그램의 편성을 시청가능

성이 낮은 주변시청시간대에 배치한다는 것은 타당하지 않다. 현행 방송법 제89조(시청자 평가프로그램) 제1항을 개정해 이를 규정하는 것이 바람직하다. 또 이를 방송사업자 평가심사에 반영하는 것이 필요하다(전문가 K).”

“시청자평가원 제도 안내 강화 및 참여 확대가 이루어져야 하며, 시청자평가원의 전문적 소양 함양을 위한 교육이 실시되어야 하고, 시청자 평가 프로그램의 실질적인 피드백이 필요하다(전문가 L).”

“현재 20년 이상 운영이 되면서 시청자의 권익 보호가 어느 정도 개선되기는 했지만 법적 제도적인 장치가 확고하게 마련되어 있지 않아서 새로운 미디어 환경에 맞게 개선되어야 한다. 방송법의 전면적인 개정 아니면 새 법의 제정을 속히 추진해야 하며 평가원은 반드시 이용자위원회에서 추천되어야 한다. 평가프로그램은 자체 제작 보다는 되도록 외부 독립제작사가 담당하는 것이 좋다. 조직의 성격상내부의 쓴소리 제작에 대한 집단압력을 배제토록 해야 한다(전문가 M).”

“현재의 시청자평가원 제도 및 시청자 평가프로그램은 본래의 의미를 잃고 대부분 구색만 갖추어서 자사의 홍보 창구로만 활용하고 있다. 본래의 의미로 활용하게 하기 위해서는 시청자평가 제도에 대한 세부적 내용을 보다 명확하게 법제도의 틀 속에서 명시할 필요가 있다. 다만, 방송편성시간을 특정하는 방식으로 사업자의 자율성을 지나치게 제한하기 보다는 방송평가를 통해 인센티브 점수를 부여하는 포지티브 방식 또는 방송사의 웹사이트를 통해 시청자 접근성을 높이도록 유도하는 방식 등에 대한 고민이 필요하다(전문가 N).

“현행 시청자평가원 가이드라인은 시청자평가원의 책무 및 역할 그리고 방송사의 책무를 규정해 놓고 있음에도 유명무실하다. 이는 가이드라인의 규율적 권한이 약하기 때문이기도 하지만 현행 제도에서 시청자평가원의 구성과 권한 규정이 모호하기 때문이다. 이에 이를 법제도화할 필요가 있고, 시청자평가원 역시 계약에 의거 이를 인지하고 준수할 것을 확인하는 절차가 갖추어 져야 하며 이 모든 것을 관장할 독립적 시청자 권익 위원회가 필요하다. 시청자평가프로그램은 방송법에 의한 반

(半)자율적 제작 공간에 위치해 있어 프로그램의 본래 취지와 방송사의 사적 이익이 상시적으로 충돌하는 긴장이 있을 수밖에 없다. 이는 적극적인 법취지를 실현하려는 상황에서는 긍정적일 수 있으나 예외적인 경우이기에 상시적 법취지를 구현해야 하는 법리적인 측면에서는 매우 불안정한 상태라고 할 수 있다. 즉, 현재 시청자평가프로그램은 제도적으로 법적 불안정 위에 있기에 이를 안정화시키기 위해서는 긴장 관계를 해소하고 의무와 책무를 넘어서 시민의 권리 영역으로 견인해야 한다. 이는 시청자평가프로그램의 제작 권한을 방송사의 사적 영역내에서 확보할 때만이 가능하다. 즉, 예를 들면, 주당 60분은 한시적 시민의 시간이 되어야 하며 이는 독립적 시청자권익위원회가 관장하고 개별 방송사 단위에서 실현할 수 있는 제도적 개혁이 뒷받침 될 때에 가능할 것이다(전문가 O).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자평가원, 시청자평가프로그램은 시청자 권익을 증진하기 위해 시청자의 목소리, 즉 시청자의 의견과 평가를 듣는 제도이지만, 단순한 의견 청취에 그치거나 그나마 비판적 의견보다는 긍정적 의견이 중심이라는 비판을 받아왔고, 법에 의해 어쩔 수 없이 편성하는 형식적인 프로그램이라는 비판에서 자유롭지 못하다. 우선 방송사의 눈치를 보거나 방송사의 입맛에 맞춘 프로그램은 평가프로그램으로서 전혀 기능할 수 없다는 점에서, 시청자가 솔직하게 의견을 개진하고 다양한 의견을 수렴할 수 있는 프로그램의 내용적 혁신이 고안되어야 할 것이다. 그리고 무엇보다 시청자의 의견은 제작진을 포함하여 방송사업자 측이 그것을 무게감 있게 수용하고 이후의 제작에 활용하거나 반영되어야만 그 의미가 있을 수 있다. 현재 시청자참여 프로그램을 보고 그 의견을 수용하는 제작자가 과연 어느 정도 있을지 모르겠지만, 제작자에게 임팩트를 줄 수 있는 양질의 시청자평가프로그램이 만들어져야 하고, 그것을 수용하고자 하는 제작자의 마인드가 조성되어야 할 것이다. 또한 심야/새벽 시간대 편성 및 20여 분의 분량도 문제다. 시청자의 다양한 의견을 수렴하고, 시청자 의견에 대한 방송사업자의 피드백을 보여주기에겐 턱없이 부족한 분량이며 시청

자가 실제로 시청할 수 없는 시간대 편성에 대해서는 오랫동안 지적을 받아왔다. 시청자평가프로그램이 시작된 계기는 1993년 ‘TV끄기운동’에 대한 방송사의 자율적인 결정이었다고 알고 있다. 그러나 지난 27년간 방송사의 자율에 맡겨진 가운데 점점 더 의미가 퇴색되고 관례화된 사례라 할 수 있다. 그런 의미에서 결국에는 방송통신위원회의 고시와 같은 규제기관의 개입 필요성을 고민하게 하는 현 상황이 아쉬운 상황이다(전문가 A).”

“평가원 선발 및 운영에서 보다 적극적인 관심과 재원 투입이 필요하다. 불만한 프로그램으로 만드는 노력이 선행될 필요가 있고, 보다 다양한 방식으로 시청자 의견이 반영돼야 한다. 프로그램 포맷이나 소재, 제작 방식 등을 개선하는 시도가 필요하며, 정책당국의 지원과 격려가 요구된다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“방송사 재허가/재승인 심사에서 시청자평가프로그램 편성실적뿐 아니라 운영진 반에 대한 시청자, 시청자위원회, 전문가들의 평가점수가 중점심사항목에 포함되어 반영되어야 한다. 또한 시청자평가원, 시청자평가프로그램이 방송통신위원회 방송평가에 반드시 포함되도록 한다(전문가 A).”

“시청자평가원은 시청자위원회를 포함하여 사회 각계에서 제기되는 방송에 대한 평가와 불만, 의견들을 상시로 파악하여 방송사에 전달하는 역할을 부여하는 것이 타당할 수 있다. 또한 시청자평가프로그램도 편성규제를 조정하고 유연하게 운영할 필요가 있음. 예컨대, 현재 주당 60분 이상의 편성을 월간, 연간 형태로 다양한 선택지를 제시할 수 있음. 1주에 새벽시간대에 1시간을 편성하느니 오히려 제대로 된 시간에 월 1~2회를 편성하는 것이 나올 수도 있다(전문가 B).”

“시청자평가원의 독립성 보장 및 의견 제시 프로그램의 피드백 의무화해야 하며, 시청자평가프로그램은 시청가능한 편성시간대 편성하고, 일반 시청자의 참여를 확대하며 자사 홍보성 프로그램에 대한 엄격한 기준을 마련되어야 한다(전문가 C).”

“시청자평가프로그램은 방송프로그램에서 가장 재미가 없고 형식적인 상황이다. 법적인 의무이기 때문에 죽지 못해 편성하는 한 이를 개선할 수 있는 방안은 없다. 실제로 시청자들의 의견을 받아 그를 반영하려는 의지를 찾아보기 어려움이 있다. 방송사업자들의 기본적인 태도부터 고치지 않는 한 어려울 것이다. 법으로 의무편성을 강제한다고 해서 얻어낼 수 있는 것은 매우 적다. 시청자들의 평가가 방송사업자들에게 향하는 내용을 쉽게 알 수 있도록 고지하고 이에 대한 답을 의무화하는 방향으로 나가야 할 것이다(전문가 D).”

“객관성, 대표성 등 방송사에 의한 자율성 침해와 평가의 실효성이 보장되지 않는 것이 문제로 시청자평가원과 시청자평가프로그램의 시스템과 운영의 독립성과 평가의 실효성 보장이 중요하다(전문가 E).”

“모든 방송사가 시청자평가원, 시청자위원, 시청자가 참여하는 시청자평가프로그램을 의무적으로 제작하도록 규정하고, 이를 시청자들이 참여해서 제작할 수 있도록 지원해야 한다(전문가 F).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자평가원은 언론모니터링 전문가(관련 단체 활동 유경력자, 관련 학과 교수/연구자 등)으로 하되, 시청자평가원은 시청자평가프로그램에 대한 기획에도 참여할 수 있게 하여 역할을 강화하는 게 필요하며, 시청자평가원의 제시의견 및 시청자평가프로그램의 내용, 시청자평가원의 제시의견에 대한 방송사의 후속조치 등에 대한 모니터링 등을 시청자위원회가 총괄할 수 있도록 연계방안을 설계하여 충실성/실효성 제고 필요하다(전문가 A).”

“시청자평가원이나 시청자평가프로그램의 한계는 규제에 의한 시청자 관계, 전문성의 한계, 평가 프로그램의 제한된 범위 크게 세 가지를 꼽을 수 있다. 시청자평가원이나 시청자평가프로그램의 가장 좋은 모델은 제작진들과 시청자들 간 직접적인 관여도를 높일 수 있도록 유도하는 것이다. 현재 시청자평가원과 시청자평가프로그램은 규제기관에 실적 제출을 위해 형식화되어 있고, 오히려 평가원을 위축하고 시

청자평가프로그램을 방송함으로써 시청자들과의 관계를 다했다는 인식이 제작진들에게 크게 작용하여 시청자들과의 관계 확장에 제한이 되는 측면이 있다. 따라서 규제보다는 시청자 직접적인 관여도가 높은 프로그램에 보상을 해주는 포지티브한 방식으로의 전환이 모색될 필요가 있다(전문가 B).”

“방송법 89조 (시청자평가프로그램, 시청자평가원 등)의 제정 취지와 목적에 부합하도록 해야 한다. 시청자들의 접근성을 고려한 편성이 필요하며, 시청자 의견을 균형 있고 다양하게 소개할 수 있는 방안을 모색해야 하며, 방송프로그램뿐 아니라 시청자와의 소통 창구로서 인터넷 등을 적극 이용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있어야 하고, 자사 프로그램의 PR수단 혹은 최소한의 법적 책임이행이 아니라 시청자와의 활발한 소통이 될 수 있도록 평가 기준 등을 투명하게 공유할 필요가 있으며, 시청자평가원의 의견이나 평가가 프로그램 제작 현장에서 반영될 수 있도록 해야 하며, 이에 대한 검증과 평가도 수반되어야 한다. 방송평가에서 관련 제도의 시행 여부만을 단순 평가(정량평가)할 것이 아니라, 법제정 및 관련 제도 도입 취지가 실제로 어떻게 구현되었는지를 포함한 질적 평가(정성평가)가 추가되어야 할 것으로 생각된다(전문가 C).”

“시청자평가원, 시청자평가프로그램보다는 방송평가 항목에 정성적 항목으로 추가해서(이 부분은 객관성에서 좀 더 고민이 필요하지만) 다양한 방식으로 사업자가 개선안을 마련하는 것도 필요하다(전문가 D).”

“운영 단체는 일반인 시청자(이용자)들로부터 1차적으로 의견 수렴 가능한 소통 채널을 구성하고, 해당 유료방송사와 조율하여 반영 가능한 프로세스를 자율적으로 구축하여야 한다. 법적 구속력을 갖고 법제화에 주력할 경우, 관련 단체들의 다양한 경로의 이권 개입, 규제기관의 부당 간섭 등은 명약관화함으로 상호 지속 가능한 관계 유지를 위해 지양할 필요가 있다(전문가 E).”

사. 시청자참여프로그램

시청자참여프로그램의 질문의 경우, 시민참여전문채널 공적 지원(61.5%) · 시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경(85.2%) · 시청자참여프로그램 운영 방송평가 반영(74.1%) · 시청자참여프로그램 편성 유료방송 사업자 평가 반영(55.6%)은 필요하다는 평가가 높게 나타났으며, 시청자참여프로그램 PP, MPP 등 의무화(74.1%) · 유료방송 시청자참여프로그램 의무화(59.3%)는 불필요하다는 평가가 높게 나타났다.

<표 4-17> 시청자참여프로그램

구분	필요	불필요	총계
시청자참여프로그램 PP, MPP 등 의무화	7 25.9%	20 74.1%	27 100.0%
시민참여전문채널 공적 지원	16 61.5%	10 38.5%	27 100.0%
시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경	23 85.2%	4 14.8%	27 100.0%
시청자참여프로그램 운영 방송평가 반영	20 74.1%	7 25.9%	27 100.0%
유료방송 시청자참여프로그램 의무화	11 40.7%	16 59.3%	27 100.0%
시청자참여프로그램 편성 유료방송 사업자 평가 반영	15 55.6%	12 44.4%	27 100.0%

시청자 권익 보호를 위한 시청자참여프로그램 개선/활성화 방안은 무엇이라는 질문에 대한 개방형 질문 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“현재는 시청자 참여 프로그램에 대한 지원과 육성이 필요하다. 현재의 시청자 참여 프로그램, 채널 등에 더욱 많은 참여를 유도해야 하고, 동시에 제작 교육 및 인력 양성이 필요하다고 생각된다(전문가 A).”

“시청자들에게 실질적으로 도움이 되는 방식의 참여가 필요하다. 가령, 좋은 시청자 참여 프로그램을 제작한 시청자들에게 재난지원금을 방송사에 지원해 준다는지 하는 소소하더라도 방송에 참여한 시청자들이 직접적인 도움을 받거나 다른 곳에 참여하는 것과 다른 의미를 찾을 수 있는 방식이 필요하다(전문가 B).”

“시청자참여프로그램 관련 개선 및 활성화 방안과 관련해서는 방송사의 보다 적극적인 홍보와 지원이 필요하다. 그리고 방송시간대를 실제로 시청자들이 시청할 수 있는 시간대로 편성해야 한다. 시청자 참여 프로그램의 방송과 관련해서는 시청자가 제작한 프로그램의 길이와 분량이 각기 달라서 편성에 어려움이 있다. 가령 너무 긴 길이의 영상 같은 경우는 방영이 불가능합니다. 따라서 시청자 참여 프로그램이 꼭 지상파 채널로 방송되는 것도 중요하지만 지상파 채널 방송이 채택되지 못한 영상을 별도 홈페이지 등으로 업로드해서 게시하는 등의 보완이 필요하다(전문가 C).”

“정규 방송시간에 편성이 어려운 것이 현실이다. 오히려 방송사 홈페이지나 유튜브 브 계정을 통해 참여를 확대하는 것이 바람직하다(전문가 D).”

“유료방송사업자들에게 시청자참여프로그램을 의무화하는 것은 바람직해 보이지 않는다. PP나 MPP는 방송채널을 운영하는데 전문편성을 하고 있다. 따라서 방송채널 내에 시청자참여프로그램을 편성하는 것 자체가 편성의 독립성과 전문성을 침해하는 것이라 할 수 있다. 다만 MPP의 경우에는 다양한 채널을 가지고 있기에 운영에 관한 이용자위원회를 신설하도록 독려하는 것이 바람직해 보이며, 독려하는 방식은 방송평가에서 가산점을 주는 것으로 하면 된다고 생각된다. 구성하지 않았을 때 감점하는 방식은 법률에 기반하지 않는 것이기 때문에 가산점을 주는 합리적 방식으로 처리될 수 있을 것으로 판단된다(전문가 E).”

“시청자미디어재단이 시행하는 ‘시청자참여프로그램 제작 지원 사업’을 기반으로 지역방송사 및 PP 지역채널에서도 시청자참여프로그램을 운영하고 있다. 하지만 몇 가지 문제점이 존재한다. 첫째는 일부이긴 하겠지만 시청자미디어재단의 지원을 기반으로 하여 시청자참여프로그램을 PP 지역채널의 콘텐츠 채우기 용으로 활용하고

있다는 것이다. 둘째는 시청자들이 제작한 콘텐츠의 질 문제이다. 시청자 권익 제고 차원에서 유료 방송 등에서도 시청자참여프로그램의 운영을 의무화 할 필요는 있지만, 취지를 정확히 살리기 위해서는 세부 운영규칙, 편성 비율 등을 사업자 평가에서 반영할 필요가 있다. 시청자 제작 콘텐츠의 질적 향상을 위해서는 시청자참여프로그램 운영 규칙을 적절히 규정함과 아울러 콘텐츠 제작에 대한 충분한 지원(비용 및 미디어센터 협력)이 이루어져야 한다(전문가 F).”

“시청자 참여프로그램에 많은 시청자들이 참여할 수 있도록 홍보를 확대하고 제작지원 확대되어야 한다(전문가 G).”

“시청자 참여 프로그램 활성화 방안 마련을 위한 집단 토론 등 효과적인 방안마련 노력이 필요하다(전문가 H).”

“소규모 지역미디어센터에 대한 장비 등 지원 확대되어야 하며, 시청자를 대상으로 한 방송제작 교육 지원 확대되어야 하고, 시청자 참여 전문 채널에의 지원 확대되어야 하며, 특히 지역방송사의 자부담 문제 및 담당 인력 문제 해결해야 하며, 방송내용과 관련하여 명예훼손 등의 소송이 제기될 경우를 대비해 ‘보증 보험 가입’-시청자 참여프로그램을 송출하는 방송사의 위험부담을 해소해야 하고, 전국적 네트워크를 갖고 있는 MSO활용방안 모색해야 하며, 지역방송 및 MSO 평가 시 시청자 참여프로그램 편성 항목을 신설해야 한다(전문가 I).”

“시청자들의 실시간 시청률이 크게 감소한 상황에서 주시청시간대 편성의 의미가 약화될 수 있으나 그럼에도 불구하고 시청자참여프로그램을 시청가능한 시간대에 편성하도록 해야 한다. 그리고 이를 방송평가에 반영해야 한다. ‘시청자참여프로그램’의 제작, 편성의 경우 방송사업자의 신규프로그램 편성(초방비율), 교양프로그램 편성비율 등의 편성평가에 긍정적으로 작용할 수 있도록 그 ‘편성비율’에 가점을 주는 것도 활성화의 방법이 될 수 있을 것이다(전문가 J).”

“시청자참여프로그램이 방송 이외의 플랫폼(유튜브 등)에서도 방영될 수 있는 방안이 마련되어야 한다(전문가 K).”

“방송사의 편성권도 어느 정도 인정하면서도 이를 활성화하기 위해서는 재송인을 위한 방송평가에 반영토록 하는 것이 바람직하다. 유료 채널의 가입 여부는 이용자의 선택권이 주어지기 때문에 과도한 의무 규정까지는 적용할 필요는 없다. 방통발 전기금 등의 공적인 지원을 통해 시민참여 프로그램의 활성화를 도모하고 이를 방송평가에 반영하는 것이 바람직하다(전문가 L).”

“인터넷기반 플랫폼의 확장으로 굳이 방송플랫폼이 아니어도 다양한 창구를 통해 콘텐츠를 유통할 수 있는 상황임을 감안할 때, 시청자참여프로그램을 다양한 프로그램에 공급해야 한다. 일회적 편성으로 그치고 마는 방송 보다 일정 기간 동안 유튜브 콘텐츠를 제작할 수 있도록 지원하는 것이 제작 지원의 측면에서 더 효과적일 수 있다(전문가 M).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 권익을 증진하기 위해서는 무엇보다 먼저 시청자에게 ‘품질 높은 프로그램을 제공’하고 ‘시청자의 다양한 의견과 여론을 수렴하여 이를 프로그램 제작에 반영’하는 것으로 구현될 수 있다고 생각한다. 이러한 관점에서 보았을 때, 마치 “수혜적”으로 시청자가 참여한 프로그램을 편성하는 것은 시청자 권익을 신장하는 부차적 혹은 이차적인 방식의 하나일 수는 있지만, 우선적인 정책적 대안, 적합한 제도라고 생각되지 않는다. 따라서 이를 법제도적으로 의무화하는 것은 방송편성의 자율성을 오히려 저해하는 것일 수도 있고, 지금처럼 형식적으로 운영될 소지가 있다. 이미 개인방송 등을 통해 스스로 콘텐츠를 만들고 공유하는 플랫폼이 활발해지는 시대에 방송채널에 시청자참여프로그램을 의무화하는 것이 어떤 의미가 있는지 생각해보아야 한다. 시청자참여프로그램을 편성하는 것은 방송사업자의 자율의 영역에 맡겨야 한다고 생각한다(전문가 A).”

“대형 MPP나 SO, IPTV 사업자라고 하더라도 시청자 참여 프로그램을 제작 편성하려는 시도는 적절히 보이지 않는다. 대형 사업자들도 다양한 방식으로 제작 및 편성 규제영역안에 포섭되어 있기 때문에 시청자 참여 프로그램 편성을 제도화할 실

익이 커 보이지 않는다. 굳이 만들거나 반영하고자 한다면, 방송평가나 재허가 심사에 인센티브 요소로 활용하는 방안은 검토해야 한다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“방송사 재허가/재승인 심사에서 시청자참여프로그램 운영전반에 대한 시청자, 시청자위원회, 전문가들의 평가점수가 중점심사항목에 포함되어 반영되어야 한다. 시청자참여프로그램이 방송통신위원회 방송평가에 반드시 포함되도록 한다(전문가 C).”

“더 이상 시민에게 카메라 쥐어주고 찍어오면 틀어주는 수동적인 방식이 아닌 보다 적극적인, 협력적인 방식으로 시청자참여프로그램을 활성화할 필요가 있음. 방송통신위원회와 같은 규제기관도 자꾸 형식적, 양적 의무를 요구하기보다 새로운 형태를 개발하는 쪽에 초점을 맞추어 예산을 편성하고, 지원할 필요가 있다(전문가 D).”

“방송사의 법적 책임(프로그램 내용)에 대한 예외규정 마련되어야 하며, 방송사 내 시민 참여적 편성위원회 설치, 편성시간 확대, 제작비 지원 등이 이루어져야 한다(전문가 E).”

“시청자 권익 보호를 위한다는 명분으로 모든 것을 활성화할 수 없다. 이미 현재의 환경은 시청자들의 직접제작과 유통이 비교적 자유롭다. 굳이 공적인 재원을 이곳에 지원할 필요도 없다. 공적인 재원을 투입해야 할 부분은 이 외에도 너무 많다. 편성과 운영에 있어서의 아이디어가 필요하나 이를 해야 할 주체가 그럴 의지가 있는지 모르겠다(전문가 F).”

“시청자 평가프로그램과 마찬가지로 방송사에 의한 자율성 침해와 실효성이 보장되지 않아 형식에 그치는 것이 가장 큰 문제로 시스템과 운영의 자율성 보장과 평가의 실효성 보장이 중요하다(전문가 G).”

“시청자참여프로그램 사전제작지원도 이뤄져야 한다고 생각되어진다. 현재 시청자참여프로그램 지원제도는 방송에 채택된 경우에만 일정수준의 채택료가 지원되고 있다. 그러나 채택료 수준이 적고 한정되어 있다 보니, 양질의 프로그램이 제작

되기 어렵다. 따라서 사전 기획을 통한 양질의 시청자참여프로그램이 제작될 수 있도록 사전제작지원제도가 도입되어야 한다. 또한 방송사별로 운영되는 시청자참여 프로그램 운영협의회와 별도의 ‘지역 시청자참여프로그램 활성화 위원회’를 두어 지역의 모든 방송플랫폼(지상파, 유료방송)의 시청자참여프로그램의 통합 편성, 지원, 유통이 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 시청자참여프로그램의 교육과 지원 역할을 수행하는 지역미디어센터에 대한 지원이 확대되어야 할 것이며, 지원 항목을 포괄적으로 하지 말고 ‘시청자참여프로그램 활성화’명목으로 명확하게 하고, 시청자참여프로그램 활성화를 위한 지원인력, 제작지원, 교육 등에 사용될 수 있도록 해야 할 것이다(전문가 H).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자의 권익(권리) 증진을 위해 ‘시청자참여프로그램’이 어떤 효과를 내어야 하는지 정리하고, 실제 효과를 낼 수 있도록 법제/지원사업 등을 재 정비 해야 하며, ‘시청자참여프로그램제작지원사업’이 변화된 환경에 맞게 다양한 형태로 추진될 수 있도록 정비되어야 한다. 특히, 방송사업자가 새로운 형식의 시청자참여프로그램을 개발/제작/편성/송출할 수 있도록 지원의 유형/모델을 다양화하고, 적극적인 방송사업자에 대해 인센티브를 충분히 제공해야 한다(전문가 A).”

“유튜브 등 개인이 콘텐츠를 제작하여 배포할 수 있는 수단이 많아진 현재 미디어 환경에서 지상파방송사나 공동체라디오의 시청자참여프로그램이 어떤 의미를 갖는지에 기초하여 시청자 권익 보호 측면의 시청자참여프로그램은 전면 재검토될 필요가 있다(전문가 B).”

“시청자의 참여 방식은 다양할 수 있음. 시청자 개개인의 상황과 여건, 참여 의지 등에 따라서 참여 방식을 선택할 수 있어야 한다. 시청자들이 프로그램에 참여할 수 있는 방식과 범위 등을 다양화하고 충분히 알려야 한다. 이렇게 다양한 방식과 범위로 구체화된 시청자 참여는 방송 평가의 항목 중 하나로 포함될 수 있어야 하며, 평가 방식 역시 참여프로그램 편성 여부 등을 중심으로 한 도식화된 양적 평가가 아니

라, 다양한 참여방식이 어떻게 구현되었고 각각의 참여 목적이 얼마만큼 달성되었는지 등을 포괄하는 질적 평가가 수반되어야 한다(전문가 C).”

“시청자참여프로그램의 경우 유료방송 역시 콘텐츠만이 아닌 일부 법에 의한 의무를 갖고 있는 (예컨대 지역채널) 채널에서만 의무화가 필요하다. 시청자 권익 보호가 시청자 참여프로그램인지, 그들이 원하는 퀄리티 있는 방송 콘텐츠인지도 답을 내리기 쉽지 않지만, 최소한의 제도적 장치를 통해 이용자의 선택권을 보장한다면 충분할 것으로 판단된다. 굳이 시청자 참여프로그램을 실시간에서 편성하려고 하기보다는 웹툰처럼 이용자들이 제작한 다양한 영상들을 유료플랫폼에서 무료 VOD로 접근할 수 있도록 제공하는 방법 또는 유튜브 영상 등으로 제공되는 방식도 고민될 필요가 있다(전문가 D).”

“시청자 참여 프로그램 신규 제작/편성 등을 통하여 소속감을 고취하는 등 물리적으로 직접 참여(참가)가 필요하며, 이를 위한 비용 및 지원 일체 사항은 유료방송 사업자와 규제기관이 공동 부담하는 형태로 운영함이 바람직해 보인다(전문가 E).”

다음으로 시청자참여프로그램 등 이외에 시청자 권익 보호를 위한 실질적인 시청자참여 개선 또는 활성화 방안은 무엇이라는 개방형 질문에 대한 의견을 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자의 역량을 강화할 수 있는 정책이 마련되어야 한다고 생각된다. 미디어에 대한 이해와 이용, 비평에 대한 교육 정책 필요하다. 시청자위원회와 달리 일반 이용자를 보호하고 불만처리 및 피해구제를 할 수 있는 시청자 옴부즈맨 기구 설치를 고려해야 할 것이다(전문가 A).”

“방심위에서 검토한 바 있는 시청자 참여 심의와 같이 시청자들이 실질적으로 참여할 수 있는 창구를 늘려야 한다고 생각한다. 가장 실효성 있는 대안이 시청자 참여 심의를 온라인으로 진행하는 것이다. 그렇게 되면 실질적인 시청자 참여가 확대되어 시청자가 자신이 불만을 가진 방송 내용에 대해 직접 의견을 건의할 수 있는

창구가 생겨서 시청자의 실질적인 참여가 방송 내용 개선 등으로 이어질 수 있을 것이다(전문가 B).”

“가장 중요한 것은 방송사들의 적극적인 의지이다. 제도적 장치나 시청자들의 참여도에 비해 방송사들이 소극적인 태도로 임한다면 아무리 제도가 좋아도 그 취지를 살리기 힘들다. 따라서 방송사들이 보다 적극적으로 활성화 및 개선을 할 수 있도록 관련 부처에서 인식 개선을 위한 노력을 기울여야 한다(전문가 C).”

“시청자 참여가 의무로 방송사에 인식되면서 오히려 귀찮고 마지못해 형식적으로 하는 형태로는 발전이 어렵다. 시청자참여프로그램의 경우에도 솜뭉치나 형식을 다양하게 하여 예전의 America’s home video(제목이 맞는지 모르겠네요)처럼 소소한 일상을 찍어서 보내면 재미있게 구성해서 방송하는 형태 등 새로운 형식이 필요하다(전문가 D).”

“방송발전기금으로 제작에 지원하는 것을 넘어서 편성시간대에 실제적으로 재정적 부담 없이 편성할 수 있도록 지원하는 제도가 가장 활성화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다(전문가 E).”

“시청자미디어재단과 같은 시청자 콘텐츠 제작 지원에 대한 기구의 확대가 필요하다(전문가 F).”

“시청자불만처리 시스템을 제대로 운영하는지 점검이 필요하다. 형식적으로 운영되고, 불만처리를 해당기관으로 넘기는 것으로 끝나는 경우가 많아 불만이나 민원 제기를 했어도 이에 대한 충분한 답을 받지 못하는 경우가 많다. 시청자의 의견 개진, 이용, 활용 등의 차원에서 구체적인 운영방안을 모색할 필요하다. 새로운 제도를 만들어내는 것보다 시청자 권익을 보호하기 위해 마련된 제도들이 제대로 작동하는지를 점검하고, 효율적으로 운영될 수 있도록 운영방안을 제고할 필요하다(전문가 G).”

“새로운 제도를 도입하는 것보다 현행 제도의 피드백장치를 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 방송사 유형에 따라 내실 있게 운영 가능한 제도가 다를 수 있으므로 여러 선택지를 제공하여 방송사의 여건과 상황에 따라 선택할 수 있

는 가능성을 제공하는 것도 바람직하다(전문가 H).”

“시청자참여프로그램에 대한 일반 시청자의 경우 존재도 모르는 경우가 많다. 시청자미디어재단 등을 활용하여 시청자의 적극적인 참여를 유도하는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 시청자미디어재단이 보다 적극적으로 이 사업을 진행하기 위해 방통발전기금의 관련 사업비 지원을 늘려 많은 시청자들이 스스로 시청자 참여 필요성을 인식하고 이들의 관심과 참여를 극대화할 필요하다(전문가 I).”

“시청자미디어재단을 통해 다양한 활동을 확장할 수 있을 것이다. 특히, 시청자비평을 활성화하여 방송 프로그램에 대한 시청자들의 자발적 참여와 평가를 유도하는 역할이 필요하다. 시청자 권익 보호 제도의 핵심은 시청자들의 제작 능력을 키우고 자 함이 아니라 시청자들이 방송 서비스를 자신의 필요에 맞게 이용할 수 있도록 돕는 것이 핵심이라 생각한다. 그런 의미에서 시청자 참여는 제작에 참여하는 것이 아니라, 방송 내용에 대한 비평에 참여하는 것이어야 한다고 생각한다. 시청자 비평 사이트 개설 및 활성화, 시청자 비평 공모 및 시상 등 시청자 비평을 활성화하는 다양한 방안이 필요하다(전문가 J).”

“지역 시청자의 권익은 서울과 수도권에 비해 매우 열악하다는 점을 확인해야 한다. 차등적 시청자 권익 제도가 마련될 필요가 있다. 또한 사회문화적 소외 집단과 공동체의 권익 역시 주류의 그것들에 비해 열등하다는 점도 인식되어야 한다. 즉, 시청자 권익의 증진은 사회적으로 차별적인 지역과 공동체를 위한 별도의 권익 제도가 마련되거나 좀 더 엄격한 관리 감독의 권한이 주어진 독립기구를 통해 이를 실현할 수 있어야 한다(전문가 K).”

“시청자 권익과 관련된 전반적 제도의 쇄신과 체계화를 위해 시청자권익위원회이든 시민미디어권익위원회이든 독립적 기구를 통해 이러한 과정 전반을 관리 감독할 수 있어야 한다(전문가 L).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 평가프로그램과 시청자평가원도 앞서 기술한 바와 같이 형식적으로 제작, 편성되어 있는 상황이다. 새로운 아이디어를 찾기 보다는 현재의 제도 취지를 살릴 수 있는 방안을 고민하는 것이 우선되어야 할 것이다. 시청자평가프로그램 및 시청자평가원도 그 내용이 보다 설득력 있고 방송제작 현장에 영향을 미칠 수 있도록 프로그램 콘텐츠의 질적 제고, 내실화가 필요하다. 현행 시청자 권익은 이상적인 개념과 제도로만 존재하고 있다는 것이 가장 큰 문제이다. 이 제도를 실천해야 할 주체들의 인식 속에 과연 시청자 권익의 개념과 관점이 있는지, 현실에서 시청자를 방송제작과 편성의 안으로 포섭하고자 하는 문제의식이 공감되지 않고 있다는 것이 가장 큰 문제이다. 그런 의미에서 시청자 권익의 개념과 지향은 방송사 내부의 의식 전환, 개혁이 전제되어야 할 문제라고 생각한다(전문가 A).”

“시청자 권익 보호나 참여확대라는 정책 목표는 현재의 정부조직 체계내에서 수행하는 것은 적절하지 않다. 소수의 담당 공무원의 소관업무로 남아 있는 한 활성화는 그 자체로 요원하다. 활성화를 위한 방안과 시도가 수행하는 사업자에게 부담을 지우는 방식이 아니라 지원을 아끼지 않아야 하며, 이를 전담하기 위한 기구나 전담기관이 필요하다. 소비자보호원만큼이나, 중요한 역할을 담당하는데 정부부처가 취약파락해서는 활성화를 기대하기 어렵다. 과감하게 민간 전담부문으로 이양하고 정책적 제도적 지원이 중심으로 시청자 권익 보호 및 강화방안을 추진해야 한다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자의견 수렴 및 불만처리 업무현황과 그 조치결과를 시청자위원회에 의무 보고하도록 한다. 방송통신위원회 방송평가에 시청자위원, 시청자평가원이 의무적 참여를 하도록 한다. 방송통신위원회 방송대상에 ‘시청자참여상’을 신설하여 시청자 권익 보호 및 활성화에 기여한 프로그램이나 평가원, 또는 제작자 및 출연자를 시상하여 장려하고 널리 알리도록 한다(전문가 A).”

“현재 뿔뿔이 단절되어 있는 시청자평가원-각 사별 시청자위원회-(방송통신위원

회)시청자권익보호위원회-(추진 중인)시청자미디어센터 내 시청자전담기구 등의 체계를 재검토하고 바로 세워야 한다. 지역에서부터 중앙으로, 각 사별 기구에서부터 규제기관으로 시청자의 불만과 의견, 평가가 상향식으로 전달되는 전국적인 체계를 구축할 필요가 있다. 즉, 시청자 권익제도에 대한 전반적인 재검토와 재설계가 필요한 시점이다(전문가 B).”

“지역 및 공동체의 다양한 커뮤니티가 참여하는 시민 참여적 퍼블릭액세스 채널 설립되어야 하며, 해당 채널 운영에 대한 공적 지원 및 유료방송 플랫폼 의무전송제도 도입되어야 한다(전문가 C).”

“시청자참여프로그램, 시청자평가프로그램이나, 시청자평가원 모두 방송사에 의해 자율성이 침해되고 형식적으로 운영되는 것이 문제이므로 이를 개선하는 것이 최우선이다(전문가 D).”

“시청자 참여프로그램 운영과 활성화를 위해 반기별 단위의 간담회가 의무적으로 열릴 수 있도록 지원이 필요하다. 지역 방송사 프로그램에 대한 평가 프로그램을 시청자참여프로그램 의무 항목으로 규정하여 연 2회 정도 지역방송사 방송 프로그램에 대한 시청자 평가 프로그램을 제작하도록 지원이 이루어져야 한다(전문가 E).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“기존 방송뿐만 아니라 태생이 ‘시청자(시민) 참여방송(직접운영방송)’인 공동체 라디오방송국에 대한 별도 지원정책을 수립/시행해야 한다(전문가 A).”

“방송사들은 각 방송사들의 설립 목적, 법률 등에 따라 부여된 사회적 책임에 따라 시청자와의 관계정립을 다르게 가져갈 수밖에 없다. 이러한 전제 없이 시청자 권익 보호라는 정책이나 규제를 모든 방송사에 거의 일률 편향적으로 적용하는 것이야 말로 실질적인 시청자 권익을 보호하는 것이 아니라 특정한 규제를 이행하기만 하면 그 책임에서 자유로워지는 문제를 낳게 된다(전문가 B).”

“현행 시청자위원회, 시청자 평가프로그램, 시청자평가원 제도 등은 최소한의 법적조건을 충족하는 방식으로 운영되는 경우가 대부분이다. 시청자위원회와 시청자

평가원에게 부여된 실효적 권한과 시민 대표성이 제한된 상태에서 형식적으로 운영되거나 프로그램에 국한된 의견 제시 등 소극적 수동적 역할을 수행해야 한다는 관행이나 암묵적 동의가 존재하기도 한다. (공영)방송 이사회 및 집행부, 시청자위원회의 위상과 역할이 상충하는 부분도 존재한다. 예를 들어, 방송법 4조에서 규정하고 있는 ‘편집의 자유’나 ‘방송 제작 편성의 자율성’이라는 규범이 ‘시청자위원회 의 역할’ 또는 ‘시청자 참여’에 대한 해석이나 적용 방식에서 충돌하는 경우도 발생한다. (공영)방송의 경우, 거버넌스 관련 논의가 이사회와 사장 선임 등의 문제에 국한되는 경우가 대부분이다(전문가 C).”

“시청자 권익을 위한 근본적 구조 조성이 필요하다. 즉, 시장의 기능(소비자 선택에 따라서 변하는 시스템)을 저해하는 부분들만 정부가 사후적으로 규제한다면, 또는 시장에 의해 굴러갈 수 있도록 최소한의 안전장치(시청자 불만처리 등)들을 조성한다면, 그 외는 사업자 간 선의의 경쟁과 이용자의 스마트한 선택으로 시청자 권익이 보장될 수 있을 것 같다(전문가 D).”

“유료방송사업자(PP)별로 자율적인 제도하에 시청자 참여 가능한 집단 인터뷰 등의 프로그램 운영, 권익 보호 관련 홈페이지(온라인)를 통한 아이디어 수집, 고객자문단 운영을 통한 신규 상품 출시, 이용 제도 등 자문 역할 수행 등의 활동을 전개하는 것이 바람직해 보인다(전문가 E).”

아. 시청자불만처리와 시청자 권익 보호 방안

시청자불만처리의 질문의 경우, 시청자불만처리 전담 기구 설치 의무화(70.4%) · 시청자불만처리 결과 시청자 피드백 시스템(100.0%) · 시청자불만 사항 처리 실적 방송평가 반영 법 · 제도화(77.8%) · 시청자불만 사항의 유형 통일된 구분기준 마련 방송사 제시(59.3%)의 필요성은 높게 나타났으며, 시청자불만처리 프로그램 제작 반영 의무화(63.0%)는 불필요성이 높게 나타났다. 특히, 시청자불만처리 결과 시청

자 피드백 시스템의 경우는 매우 필요한 것으로 나타났다.

<표 4-18> 시청자불만처리

구분	필요	불필요	총계
시청자불만처리 전담 기구 설치 의무화	19 70.4%	8 29.6%	27 100.0%
시청자불만처리 결과 시청자 피드백 시스템	27 100.0%	0 0.0%	27 100.0%
시청자불만 사항 처리 실적 방송평가 반영 법·제도화	21 77.8%	6 22.2%	27 100.0%
시청자불만 사항의 유형 통일된 구분기준 마련 방송사 제시	16 59.3%	11 40.7%	27 100.0%
시청자불만처리 프로그램 제작 반영 의무화	10 37.0%	17 63.0%	27 100.0%

우선, 시청자 권익 보호를 위한 시청자불만처리 개선/활성화 방안은 무엇이라는 개방형 질문 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“방송사별 시청자 불만처리 기구를 설치하고 활성화해야 한다고 생각된다. 방송사 자체의 시청자불만 처리는 시청자위원회가 담당한다고 볼 수 있으나, 시청자위원회는 주로 프로그램 관련 논의가 주를 이루고 있는 것 같다. 시청자위원회의 불만처리 기능을 강화하거나 현재 대부분 홈페이지를 통해 방송사들이 운영하고 있는 시청자불만처리 전담부서나 인력을 배치하여 신속하고 효과적으로 시청자의 불만이 처리될 수 있는 시스템을 구축해야 한다(전문가 A).”

“시청자들이 불만이 있을 경우 어떻게 참여해야 하는지에 대한 홍보를 확대하는 것이 필요하다(전문가 B).”

“시청자불만처리의 가장 큰 문제는 불만 접수와 불만 처리 결과가 통보되는 과정에서 실제로 관련 내용이 제작진에게 얼마나 반영되었는지를 알 수 없고, 같은 불만이 반복적으로 제기되는 경우 이에 대한 전체적인 분석을 통해 재발 방지 등이 이뤄

지는 지도 알 수 없다. 지금의 불만처리는 단순히 불만을 접수하고 처리했다라는 형식적인 절차에 집중하고 있다는 생각된다. 시청자 불만처리를 개선하고 활성화하기 위해서는 처리 비율이 아니라 실질적이고 내실있는 반영과 처리가 되었는지 그리고 내부적으로 그러한 불만에 대한 공유와 개선 반영 실적 등이 전체 시청자 불만 관리 체계 구축과 교육 시스템 구축 중심으로 시청자불만처리 시스템이 개선되어야 한다고 생각된다(전문가 C).”

“시청자 불만 사항을 유형화하고 이에 대한 처리 매뉴얼을 만들어 방송사가 공유하고 시청자에게도 공유하는 것도 필요하고, 우수 처리 사례에 대한 소개도 필요해 보인다. 혹은 불만처리를 잘하는 방송사에 대한 인센티브도 필요하다(전문가 D).”

“시청자의 불만처리는 방송사업자가 기업으로서 반드시 수행해야 할 의무이다. 이는 방송사의 채널 브랜드의 유지, 시청자 록인(Lock In) 효과를 가져 오는 대단히 중요한 사항이기 때문이다. 이를 잘 하지 못하는 방송사는 지속적으로 시청자들로 부터 외면을 당하고, 사업성과에도 지대한 영향을 미치기 때문이다. 이를 제도로 만들 이유가 없다. 기업으로서의 방송사가 알아서 할 내용이라고 판단됩니다. 불만 처리를 하지 않을 경우, 해당 시청자들은 SNS나 포털을 통해 문제를 지속적으로 제기할 것이고, 언론의 관심도 발생해 방송사에게 큰 손해가 될 것이다. 따라서 현재의 극심한 경쟁상황에서 방송사가 스스로 하지 못하면 몰락과 도태의 길을 갈 수 밖에 없다. 방송사 스스로 해결해야 할 과제이고 의무이기에 개선방안은 그리 필요해 보이지 않는다(전문가 E).”

“일부 방송사들의 경우 ‘시청자불만처리위원회’를 운영함과 아울러 처리 사항을 게시하는 경우가 있다. 하지만 대부분의 시청자들의 시청자 권익 보호 차원에서 시청자불만처리 제도가 운영되고 있는지도 잘 모르는 상황이다. 적극적 홍보와 더불어 그 결과들이 적절하게 공지되어야 한다(전문가 F).”

“시청자불만처리 제도 개선은 운영을 모니터링하는 것이 무엇보다 필요하다. 시청자 불만이 많은 방송사의 경우에는 별도의 시청자불만처리위원회를 두어 지속적으로 모니터링 할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련해야 한다(전문가 G).”

“시청자불만처리’기구를 ‘시청자 미디어재단’처럼 방송통신위원회 산하 독립기구 화하여 각 방송사와 보다 밀접한 유기적 관계를 갖고 불만처리를 할 수 있는 정책 및 실효성 있는 방법 등을 모색하는 것이 바람직 할 듯하다. 또한 시청자불만처리에 대한 시청자(민원인)의 만족도 조사 필요하다(전문가 H).”

“시청자불만처리의 ‘실질성’을 확보하는 것이 중요할 것이다. 현행법에도 시청자 불만처리에 관한 상당한 권한을 시청자위원회가 가지고 있다. 문제는 시청자위원회 가 시청자위원 본인의 의견은 물론 일반 시청자들의 불만사항을 어떻게 수렴해서 그 처리를 방송사업자에게 요구하고 관철할 것인가 하는 방법론이라고 본다. 시청자위원의 선임과 운영에 대한 체계를 검토, 보완하는 것이 가장 중요하다고 본다(전문가 I).”

“시청자불만처리 결과를 피드백해주는 시스템을 갖추어 제도 내실화가 필요하다. 다만, 이를 방송평가에 반영하거나 관리기구를 신설하는 것은 기존의 방송평가 조 향으로도 가능하다. 시청자 권익 보호 관련 평가 점수를 전반적으로 상향 조치해야 한다(전문가 J).”

“방송사업자의 재승인 심사에서 시청자 권익 보호를 위한 평가항목을 보다 구체 적으로 불만처리 내용과 처리 건수 그리고 피드백 등을 구체적으로 적시하고 이를 제출토록 하면 방송사 스스로 불만처리의 필요성 그리고 재승인 평가의 중요성을 인식하도록 해야 한다. 나아가 시청자 스스로 권익을 보호받기 위한 제도적인 장치를 인식하고 시청자위원회 또는 방송통신심의위원회 등을 통한 프로그램에 대한 불만을 제기하거나 아니면 유료 방송 가입에 따른 불만 등을 처리하는 방송사 내부의 처리 등을 재승인 시 평가에 반영토록 하는 것이 필요하다(전문가 K).”

“시청자불만접수 및 처리의 문제는 대부분 시청자불만 사항이 시청자 대표성을 갖추지 못한 사적인 불만 사항이라 생각된다. 이러한 속성을 감안할 때, 시청자불만 사항을 의무적으로 제작에 반영하게 하거나 방송평가에 일괄적으로 반영하는 것은 오히려 방송 내용에 왜곡을 가져올 수 있는 위험이 있다. 웹사이트 등을 통해 불만 처리에 대해 피드백의 시스템은 필요하고 이를 잘 관리 운영할 책임을 부여하는 것

은 필요하다(전문가 L).”

“시청자 불만, 요구의 개선이 방송사 자의적인 판단과 조치에 의해 수렴되고 평가 되어 실효적인 효능이 낮다는 것이 문제이다. 시청자 불만, 요구가 시청자위원회에 전달되어 제기되는 문제들의 조치를 공식적으로 요구하고 검증하는 절차적 과정이 작동하지 않는다는 문제도 있다. 이러한 일련의 제도적 장치들이 제 기능을 하지 못하는 상황은 방송사의 자율적 운영에 의한 자의적 운영에 기인한다(전문가 M).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자불만처리는 방송사에서 담당해야 할 가장 기본적인 업무라고 보며, 시청자의 불만처리는 가장 일차적으로 방송사에서 담당해야 한다고 생각한다. 방송사에서 일차적으로 이를 담당하고 방송사와 시청자 간에 이를 원만히 해결하지 못할 경우 상위 기관(방송통신위원회, 방통심위)으로 보내지는 시스템이 만들어져야 한다. 따라서 시청자불만을 처리하는 전담기구 설치를 의무화하고, 공공기관의 민원처리 시스템처럼 시청자의 불만에 대해 피드백을 의무화하는 것이 필요하다. 다만 시청자의 불만은 그 유형이 너무도 다양하고 대처가 어렵거나 대처할 수준에 이르지 않는 사항까지 수준의 차이가 천차만별하므로 그 처리 결과를 방송평가에 반영하거나 반드시 프로그램 제작에 반영하게 하는 것은 현실적으로 불가능하거나 과도한 제도가 될 여지가 있다고 본다(전문가 A).”

“인허가 사업자나 대형 사업자들의 경우 시청자 불만처리 전담기구가 설치되어 있는 것으로 알고 있다. 하지만, 단순 민원 접수부서에 그치는 상황이며, 서비스나 프로그램에 대한 불만처리는 주로 외부 기관에서 이뤄져 방송사에게 전달되는 상황이다. 방송사 내부 불만처리 기구를 활성화하는 것이 모든 사업자에게 가능한 것이 아니라는 점을 감안하여 차별적으로 접근할 필요하다. 방송사 규모, 인허가 및 방송평가 반영 여부 등을 감안해 시청자 불만처리 시스템과 활성화 방안을 제도적으로 요구할 필요하다. 하지만 군소사업자 등은 이를 대리 처리해 줄 수 있는 기구나 기관이 필요하다(전문가 B).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자불만처리 포털서비스 도입으로 시청자들이 언제 어디서나 손쉽게 온라인으로 민원을 청구하고 접수, 조치 경과를 원스톱으로 조회하고 그 결과를 제공받을 수 있도록 한다. 경찰 민원포털, 다산콜센터, 한국소비자원 소비자민원, 정보공개포털 등과 같이 원스톱 전담서비스 제도를 도입하여 시청자들의 접근성, 편의성 향상을 도모한다. 청자불만처리 포털서비스에서 시민들이 불만처리 정보를 한눈에 볼 수 있도록 하고, 방송사별 및 프로그램별 불만접수 현황을 실시간으로 집계하여 개선효과를 높이도록 한다. 가령 보건복지부의 코로나19 홈페이지의 사례가 이에 해당된다(전문가 A).”

“현재 사실상의 행정기관인 방송통신심의위원회가 1차 불만처리창구 역할을 하면서 시청자와 방송사 사이의 단절이 발생하고, 시청자의 불만처리 동기가 소통을 통한 문제해소가 아닌 징계의 요청으로 왜곡되고 있다. 현재 각 방송사의 민원처리 체계, 시청자위원회, 방송통신위원회의 시청자권익보호위원회를 통해 처리하고 있다. 시청자위원회에게 1차 심의 창구 역할을 부여하되 심사기준은 이사회나 편성위원회가 만든 심의규칙에 따르도록 하고, 징계처분 중심이 아닌 시청자에 대한 충실한 답변의 개념으로 운영할 필요가 있다(전문가 B).”

“시청자불만처리에 대한 투명성, 설명책임 강화. 불만처리 결과에 대한 분기별 공시를 통해 어떠한 불만처리가 이루어졌는지 공개되어야 한다(전문가 C).”

“가장 중요한 것은 시청자들의 불만과 의견에 대한 방송사업자의 설명책임이다. 성실하게 시청자들의 의문과 의견에 대해 답변하려는 태도를 찾아보기 힘들다. 공영방송KBS나 다른 중편, 보도전문채널 등에서 그리고 시청자를 대상으로 오랜 시간 거짓말로 방송을 했던(프로듀스101의 CJ) 다수의 사업자들 모두가 그런 것 같다. 실질적인 개선방안은 구체적이고 성실한 설명책임을 수행하도록 방송사업자를 강제하는 제도가 확립되어야 한다(전문가 D).”

“시청자평가원과 마찬가지로 방송사 외부에 시청자불만처리를 위한 기구를 두어 방송사에 의한 자율성 침해를 차단하고 각 방송사별 시청자불만처리를 방송평가에

주요하게 반영하여야 한다(전문가 E).”

“시청자위원회에서 시청자불만에 대한 논의와 개선방안을 주문하고 확인할 수 있도록 해야 한다(전문가 F).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“우선적으로 ‘시청자불만사항’을 유형화한 연구가 필요하며, 사업자들이 시청자 불만사항 처리를 위한 가이드라인 등을 제시할 필요성이 있다(전문가 A).”

“시청자의 불만처리는 해당 방송사의 설명책임 및 투명한 운영과 긴밀하게 연계될 필요가 있다. 무엇보다도 시청자들이 가진 권리가 무엇인지에 대해 쉽게 알고 접근할 수 있어야 하며, 제기한 불만처리가 어떻게 처리되었는지를 편리하게 확인할 수 있는 체계를 구축하도록 방송사들에게 권고할 필요가 있다. 규제기관은 각 방송사별로 제기된 시청자들의 불만사항들이 제대로 제기되고 처리되었는지에 대한 실적을 집계하여 공개할 필요가 있습니다. 예를 들어 시청자들이 본인의 권리가 무엇인지 모르면 특정사안에 대한 감정적 비난이 폭주할 수 있고, 시청자들의 불만이 많아도 시청자불만처리와 관련된 창구나 인터넷 페이지에 접근이 어려워지면 불만이 적은 것으로 나타날 수 있다. 따라서 규제기관은 이러한 오류가 발생하지 않도록 체계를 잡아주는 것이 필요하다(전문가 B).”

“각 프로그램이나 주제, 부서별 소통창구가 마련되어야 하고, 이는 시청자와의 소통을 전담하는 일원화된 창구로서 기구가 설치되어야 한다. 해당 소통창구는 시청자가 제기하는 불만이나 의견 뿐 아니라, 해당 방송사의 주요 정책이나 책무 이행 현황 등을 일상적으로 공개하고 시청자의 피드백 등을 통한 직간접적 참여가 가능하도록 해야 한다. 시청자 불만이나 의견, 처리 결과 및 답변, 반영 여부 등을 시청자평가프로그램을 통해 공개하고, 시청자평가프로그램에서 공개되지 못한 의견이나 불만 등을 총괄하여 매년 또는 분기별 보고서 형태로 발간하는 방안을 제안한다. 이들 내용들은 또한 인터넷 등 다양한 소통 창구를 활용하여 상시 공개하는 방안이 마련돼야 한다(전문가 C).”

“모든 시청자가 쉽게 접근해서 자신의 민원을 제시하고, 그에 대한 투명한 진행과정과 처리 결과를 받아 볼 수 있도록 시스템 구축이 된다면, 처리결과에 만족하지 못할 경우, 정부의 중재를 받아볼 수 있는 제도가 실용적으로 돌아간다면 충분할 것으로 생각된다. OTT 또는 인터넷 상의 (아직 방송법 프레임에 적용받지 않는) 부가통신사업자에게도 시청자불만처리 제도가 권고 되어야 할 최소한의 시청자 권익 보호 수단이라 생각된다(전문가 D).”

“원활한 시청자불만처리를 위해서 방송통신위원회와 유료방송사업자간 불만처리 Hot-line 설치(시청자 불만 접수→방송통신위원회→유료방송사업자 불만처리 전담 부서→불만처리결과 시청자 피드백→방송통신위원회 완료처리)를 통하여 개선이 가능하다고 판단된다(전문가 E).”

마지막으로 시청자 권익 보호 관련 내용 이외에 시청자 권익 보호를 위해 필요한 방안 또는 내용이 있으면 의견에 대한 개방형 질문 관련하여 학계, 공공기관, 시민단체, 업계 순으로 정리하였다.

첫째, 학계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“의무전송 대상이 되는 공공채널, 공익채널의 경우 시청자 참여프로그램을 확대 방안도 고려할 수 있을 것이다(전문가 A).”

“현재의 미디어 환경을 고려할 때 정부가 시청자 권익을 대변해 주는 것에 한계가 있다. 근본적으로는 시청자가 본인의 리터러시를 높일 수 있도록 정부가 지원해 주는 것이 바람직하다. 즉, 미디어 리터러시 증진 관련 사업 확대를 통해 시청자의 리터러시를 제고하는 것이 가장 중요하다(전문가 B).”

“시청자 권익 보호를 위해서는 법 제도적 형태도 중요하지만 시청자들 스스로의 인식 향상과 방송사 내부 구성원들의 인식 개선이 필요하다. 따라서 이러한 인식 개선을 위한 방안을 좀 더 적극적으로 마련해서 강화해 나갈 필요가 있다(전문가 C).”

“시청자 권익 보호 활동에 대해서도 홍보와 인지가 부족하다. 미디어 리터러시의 영역도 온라인 윤리 등 확대가 필요하다(전문가 D).”

“청와대 국민청원처럼 방송통신위원회에 시청자 권익 보호를 위한 청원 사이트를 개설하여 방송국에 대한 시청자 불만을 방송사뿐만 아니라 방송통신위원회에서 접수하는 제도를 운영해야 한다(전문가 E).”

“다양한 제도적 장치를 통해 시청자 권익을 보호할수록 더 좋은 것이다. 따라서 시청자 권익 보호를 위해 마련된 제도적 장치가 제대로 작동하는지에 대한 모니터링은 필요하며, 이외에 방송사별로 시청자 권익 보호를 위해 노력한 일들을 제출하게 하여 평가하는 방안도 생각해볼 수 있다. 즉 전문가들이 생각하지 못한 시청자 권익활동이 일상적으로 이루어지게 하기 위해서는 방송사 자율지표 속에 시청자 권익 보호 활동을 평가할 수 있는 항목을 포함해야 한다(전문가 F).”

“방송평가, 방송사업자 재허가/재승인 심사를 할 때 ‘시청자 권익 평가’ 부분의 항목, 비중을 늘리는 것은 물론, 이 부문에 대한 평가심사를 하는 평가위원을 독립적으로 구성해서 운영해야 한다(전문가 G).”

“시청자 개개인의 권익도 중요하지만 시청자 전체 즉 ‘공공의 이익’을 위해 방송사의 ‘사적 이해’에 따른 부작용을 최소화하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 방송 사업자의 이해관계를 완전히 무시할 수도 없기 때문에 한편으로 양질의 프로그램이 제작될 수 있도록 공적재원의 확대와 규제완화를 통한 제작비 재원 마련도 시급하다. 이용자의 권익 확대를 위해서는 우선적으로 이용자 스스로 권익을 보호받기 위한 인식을 심어주고 동시에 법적 제도적인 이용자 권익 관련 법령 마련을 위한 사회적 합의를 속히 이루어져야 한다(전문가 H).”

“MPP에 대해서는 방송 시장 및 방송 문화에 대한 MPP 영향력을 감안할 때, 시청자 권익 보호를 위한 다양한 제도가 함께 적용될 필요하다(전문가 I).”

“현행 방송법은 수많은 시청자 권익 보호 제도를 포함하고 있다. 다만, 이들이 실질적으로 운영되지 못하고 있는 것이 문제이므로, 새로운 제도를 추가하기 보다는 기존 제도의 미비점을 보완하여 실질적 효력을 갖는 제도로 발전시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 시청자 권익에 대한 보다 엄밀한 개념 정의를 바탕으로 현행 제도를 점검하여 오히려 불필요한 제도는 폐지하고, 실질적 필요를 갖는 제도만 강

화하는 것이 바람직하다(전문가 J).”

둘째, 공공기관의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 권익 보호라는 정책목표를 달성하기 위해서는 일차적으로 정책당국의 마인드 리셋이 필요하며, 사업자에게는 정책지원이라는 당근이 제시돼야 한다. 지금까지 운영이 부실하고 미흡했으니 강화해야 된다는 주장은 지금까지의 부실운영을 눈감아준 책임을 정책당국이 스스로 지고 나서 이뤄져야 피규제자의 동의나 수용을 유도할 수 있다. 결국 부실하게 운영되어온 제도를 제대로 운영하기 위해서는 체적이 아니라 당근이 먼저 제시돼야 한다. 제도 정책적 지원없이 활성화니 참여 강화니 하는 모든 정책 목표는 공허할 수밖에 없다(전문가 A).”

셋째, 시민단체의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 의견수렴을 위한 공청회, 시청자 소모임 운영, 제작진과 시청자의 만남, 디지털 플랫폼을 통한 시청차 평가 콘텐츠 제작 등등 사업자에게 형식의 자율성을 부여하고, 이를 인센티브로 공식 평가에 반영하는 변화가 필요하다(전문가 A).”

“공영방송 이사, 사장 선임 등에 대한 시민들의 직접 참여가 보장되어야 하며, 수신료 산정 등에 대한 직접 참여도 보장되어야 한다. 또한 방송사 (재)허가, (재)승인 심사에서 시청자 권익 부문 배점 상향하고, 관련 제도의 실질적 이행을 확인할 수 있는 양적, 질적 척도가 마련되어야 한다(전문가 B).”

“시청자 권익 보호 기능을 통합하는 단일 전담기구를 마련 또는 그에 준하는 수준으로 시청자미디어재단을 개편하여 기구 차원에서 각 방송사별 시청자위원 및 시청자평가원 모집과 신분보장, 시청자평가 및 참여와 불만처리 등 각 방송사별 시청자 권익 관련하여 종합평가를 하고 방송사 재승인의 중요한 핵심요건으로 반영한다.”

“지역차원에서 시청자 권익이 보호 될 수 있는 제도와 지원이 필요하다(전문가 C).”

넷째, 방송업계의 경우, 다음과 같은 의견이었다.

“시청자 권익 보호 관련 업무 전반을 전담하는 부서의 설치/운영을 의무화하고, 전담부서에는 관련 활동경력이 있는 전문가를 채용할 수 있도록 하는 등 실제로 자원/역량을 투입해야 활성화가 될 수 있다. 기존 제작현업인들이 순환하여 담당하는 것으로는 활성화하는 것에는 한계가 명확하다(전문가 A).”

“시청자의 권리에 대해 시청자들이 손쉽게 인식할 수 있도록 가시성을 높이고 불만처리 절차를 보다 편리하게 할 필요가 있다(전문가 B).”

“미디어 생태계의 변화에 따라 함께 변화할 수밖에 없는 시청자(이용자·시민)의 권익과 역할에 대한 미디어 리터러시 교육, 시청자 권익과 역할에 대한 콘텐츠 제작/유통 사업자 및 종사자들의 인식과 실천을 위한 (재)교육, 이 두 가지가 동시에 활성화될 수 있도록 방송사/미디어 스스로가 적극적으로 나서야 한다. 이 두 가지 교육은 시청자(이용자·시민)와 미디어 사업자/종사자 사이의 상호 대립 관계에서 벗어나야 한다. 각자의 위치에서 상호 건전한 비판과 소통, 이해를 지향하면서 건강한 미디어 생태계와 공론장 재건을 지향하는 동반자라는 관점에서 출발해야 한다(전문가 C).”

“시청자미디어재단 주관으로 시행중인 유료방송 고객 응대 권익 보호를 위한 표준매뉴얼을 만들 필요가 있다. 예를 들어, YTN에서 제공중인 ‘시청자의 눈’과 같은 프로그램을 필수 제작/편성 항목으로 지정하는 방법 등도 효율적일 것으로 사료된다(전문가 D).”

제3절 소 결

1. 시청자 권익 보호 관련 법 개정

시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화를 위한 전문가 조사의 결과를 정리하였다. 우선, 시청자 권익 보호관련 법률 개정사항의 경우, 시청자위원회 설치의무화가 필요하다는 응답(84.6%)이 많았으며, 시청자위원회 관할 분리에 대한 의견은 불필요하다는 응답(85.2%)이 많았으며, 시청자위원회 통합 담당(관할) 부처에 대한 의견의 경우, 모든 조사대상자들이 시청자위원회의 관할은 방송통신위원회라고 응답하였으며, 시청자위원회 법률 개정안이 시청자 권익에 도움되느냐는 질문에는 매우 도움 된다(37.0%)와 도움 된다(48.1%)의 비중이 높았으며, PP 시청자위원회 설치 의무화에 대한 결과의 경우 MPP와 PP 모두 필요하다(33.3%)와 MPP만 필요하다(63.0%)는 의견 비중이 많았으며, PP 시청자위원회 부처 관할의 경우 방송통신위원회가 담당이 되어야한다는 의견이 92.6%였다.

<표 4-19> 시청자 권익 보호 관련 법률 개정사항

구분	주요 내용
시청자위원회 설치의무화	<ul style="list-style-type: none"> • 필요하다는 응답 84.6% • 불필요하다는 의견은 공공기관과 업계뿐(15.4%)
시청자위원회 관할 분리	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요하다는 응답 85.2%
시청자위원회 통합 담당(관할)	<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신위원회 100.0%
시청자위원회 법률 개정안이 시청자 권익 도움	<ul style="list-style-type: none"> • 매우 도움 된다(37.0%)와 도움 된다(48.1%)의 비중이 높음
PP 시청자위원회 설치 의무화	<ul style="list-style-type: none"> • MPP와 PP 모두 필요하다 33.3%, MPP만 필요하다 63.0%
PP 시청자위원회 부처 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신위원회 92.6%

2. 현행 시청자 권익 보호 제도

현행 시청자 권익 보호 제도 전반에 대한 결과를 정리하면, 현행 시청자 권익 보호 제도에 대한 평가의 경우, 시청자불만처리 기여, 시청자 권익 보호 제도 기여, 시청자평가원제도 기여, 시청자참여프로그램 기여, 시청자 권익 보호 제도 운영, 시청자평가프로그램 기여 순으로 평균 점수가 높은 것으로 나타났으며, 현행 시청자 권익 보호 제도 활성화 분야에 대한 평가의 경우 시청자위원회(61.5%), 시청자불만처리(23.1%), 시청자참여프로그램(11.5%), 시청자평가원(3.8%) 순으로 나타났으며, 현행 시청자 권익 보호 제도 비활성화 분야에 대한 평가의 경우 시청자참여프로그램(42.3%), 시청자불만처리(19.2%), 시청자평가프로그램·시청자평가원(15.4%), 시청자위원회(7.7%) 순으로 나타났고, 시청자 권익 보호 제도 활성화 필요성 부문에 대한 평가의 경우 시청자 권익 보호 제도 관련 법·제도 강화(88.5%), 시청자 권익 보호 관련 방송평가 점수 높일 필요성(80.8%), 시청자 권익 보호 전담 독립적인 기구(부처) 신설(73.1%), 시청자 권익 보호 전담부서 신설의 필요성(53.8%) 순으로 나타났다.

<표 4-20> 현행 시청자 권익 보호 제도 전반

구분	주요 내용
현행 시청자 권익 보호 제도 평가	• 평균 : 시청자불만처리 기여→시청자 권익 보호 제도 기여→시청자평가원제도 기여→시청자참여프로그램 기여→시청자 권익 보호 제도 운영, 시청자평가프로그램 기여
현행 시청자 권익 보호 제도 활성화 분야	• 시청자위원회(61.5%), 시청자불만처리(23.1%), 시청자참여프로그램(11.5%), 시청자평가원(3.8%) 순
현행 시청자 권익 보호 제도 비활성화 분야	• 시청자참여프로그램(42.3%), 시청자불만처리(19.2%), 시청자평가프로그램·시청자평가원(15.4%), 시청자위원회(7.7%) 순
시청자 권익 보호 제도 활성화 필요성 부문	• 시청자 권익 보호 제도 관련 법·제도 강화(88.5%), 시청자 권익 보호 관련 방송평가 점수 높일 필요성(80.8%), 시청자 권익 보호 전담 독립적인 기구(부처) 신설(73.1%), 시청자 권익 보호 전담부서 신설의 필요성(53.8%) 순

3. 시청자 개념

시청자 개념에 대한 전문가들의 개방형 평가를 정리하면, 우선, 학계의 경우 학계는 현행 시청자 개념 그대로 이용자, 참여자 등의 확장 필요성을 제시하였으며, 공공기관도 현행 시청자와 이용자로 개념 확장의 필요성을 제시하였고, 시민단체는 현행 시청자 개념, 미디어주권자 또는 방송주권자, 커뮤니케이션권의 주체, 미디어 서비스 이용자 또한 ‘소비자’ 등의 다양한 의견을 주었고, 업계는 현행 시청자, 시민, 이용자로의 개념 확장 필요성 등의 의견을 주었다.

<표 4-21> 시청자 개념

구분	주요 내용
학계	<ul style="list-style-type: none"> · 이용자로서의 소비, 생산, 참여 등 확장된 개념으로 재정립 · 현행 방송법 상의 시청자 그대로 사용 무방 · active한 이용자 개념 · 방송 서비스의 경우 ‘시청자’, 통신 서비스의 경우 ‘이용자’ · 매체를 통합하여 이용자라는 개념으로 통일 · ‘참여자’ 개념
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 방송법의 시청자=공중(시민)이라는 개념 유지 · 이용자 개념으로의 확장
시민단체	<ul style="list-style-type: none"> · 미디어주권자 또는 방송주권자 · 커뮤니케이션권의 주체 · 미디어서비스 이용자 또한 ‘소비자’ · ‘시청자’로 두고, 용어의 정의에서 이용자성과 참여자성 포함
업계	<ul style="list-style-type: none"> · ‘시민’ 개념 · 방송법 상 시청자 · 미디어 소비자 · ‘시민(citizen)’ · 이용자

4. 시청자위원회

시청자위원회에 대한 분석결과를 정리하면, 시청자위원회의 전반적인 평가의 경우 독립성과 권한 강화의 필요성이 제기되었으며, 학계·공공기관·시민단체·업계 모두 시청자위원 독립적 운영 확립 및 위상 강화를 위한 법·제도 개선 필요성에 공감하는 것으로 나타났다.

<표 4-22> 시청자위원회

구분	주요 내용	
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> 독립성 강화(92.3%), 시청자위원회와 시청자평가원 간 소통 확대(84.6%), 권한 강화(80.8%), 공정한 선임제도 도입(96.2%), 방송평가에서 시청자위원회 관련 배점 높임(65.4%), 시청자위원회 위원 선임 권한 이사회가 갖도록 법개정(53.8%) 순 	
전문가 영역별 평가	학계	<ul style="list-style-type: none"> 지역방송사 시청자위원회 충실한 운영 및 역량 향상 시청자 불만 접수, 처리결과에 시청자위원회 보고 의무화 시청자위원회 형식적 운영 개선 방안 마련 필요 시청자참여프로그램이 편성과 제작 과정에 시청자 참여가 강화, 지원 관리 등 시청자위원회의 권한과 역할 제도화
	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> 시청자위원 독립적 운영 확립 방안을 위한 법·제도화
	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> 시청자위원회 활동 및 운영 활성화를 위한 제도적 보완 시청자위원회의 역할 확대를 위한 법·제도적 보완 모든 방송사업자의 시청자위원회 의무화
	업계	<ul style="list-style-type: none"> 시청자 권익 보호 사업 총괄을 위한 시청자위원회의 역할 강화 공영방송사의 시청자위원회 위상 확대 및 강화 시청자위원회의 위상 강화를 위한 법·제도 개선 시청자위원회의 이용자위원회로 전환 및 역할 확대

5. 시청자평가원과 시청자평가프로그램

시청자평가원과 시청자평가프로그램에 대한 평가의 경우, 시청자평가원의 자율성 침해 방지 규정 신설(96.3%), 시청자평가원의 의견에 대한 제작진의 피드백 시스템(92.6%)·시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경(92.6%) 등은 높게 나타났으며, 학계·공공기관·시민단체·업계 모두 시청자평가원과 시청자평가프로그램의 시스템과 운영의 독립성과 평가의 실효성 보장되어야 하며, 시청자평가 제도 전반 확립을 위한 법·제도 개선의 필요성을 제기하였다.

<표 4-23> 시청자평가원과 시청자평가프로그램

구분	주요 내용
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자평가원의 자율성 침해 방지 규정 신설(96.3%), 시청자평가원의 의견에 대한 제작진의 피드백 시스템(92.6%)·시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경(92.6%), 시청자평가원과 시청자 간 소통방안 마련(76.9%), 시청자평가프로그램 의무편성 유료방송사도 포함(74.1%), 시청자평가프로그램 의무편성법규정 마련(70.4%), 방송법 위임규정 신설(63.0%), 전문적인 시청자평가원 양성(55.6%), 시청자 평가프로그램 편성시간대 방송통신위원회 고시 방송법에 위임규정 신설(51.9%) 순
전문가 영역별 평가	<p>학계</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시청자평가원 평가의 방송 반영 확립 · 시청자평가원, 시청자평가프로그램 등의 국민 대상 홍보 강화 · 시청자평가원의 선임 과정의 투명성 제고, 시청자평가 프로그램 내용의 개선(자사 프로그램의 홍보 활용 방지) · 시청자 평가프로그램의 편성 시간대 변경(시청자가 볼 수 있도록) 또는 온라인 시청이 편리성 개선 · 시청자평가원 자율성과 독립성 보장 및 참여 범위 확대 · 시청자평가프로그램 편성시간 확대 및 시청 편리성 확대 · 시청자평가원, 시청자평가프로그램의 방송평가 제도 확립 · 시청자평가프로그램의 절반 이상을 주말 주시청시간대 편성 제도화 · 전반적인 시청자평가 제도 보완 및 강화를 위한 법·제도 개선

공공 기관	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자평가원, 시청자평가프로그램 등 시청자평가 제도 확립을 위한 법·제도 개선 · 시청자평가원, 시청자평가프로그램에 대한 적극적인 관심과 재원 투입
시민 단체	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자평가원, 시청자평가프로그램 등 방송통신위원회 방송평가 포함 제도화 · 시청자평가원 의견을 방송사 전달 확립 및 시청자평가프로그램도 편성조정 및 운영 확대 · 시청자평가원의 독립성 보장 및 의견 제시 프로그램의 피드백 의무화 · 시청자평가가 방송사업에 반영되기 위한 시스템 개발 및 마련 · 시청자평가원과 시청자평가프로그램의 시스템과 운영의 독립성과 평가의 실효성 보장
업계	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자평가원, 시청자평가프로그램의 후속조치 확립, 시청자위원회 연계방안 마련 및 충실성과 실효성 제고 · 시청자평가 전반에 대한 시청자 직접적인 관여도 높이는 방안 확립 · 시청자평가 제도가 시청자 의견을 균형 있고 다양하게 소개할 수 있는 방안 모색 · 시청자평가원, 시청자평가프로그램보다는 방송평가 항목화 · 시청자평가 제도 전반 확립을 위한 법·제도 개선

6. 시청자참여프로그램

시청자참여프로그램에 대한 조사결과를 정리하면, 시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경(85.2%), 시청자참여프로그램 운영 방송평가 반영(74.1%) 등의 필요성이 높게 나타났으며, 학계·시민영역의 경우 시청자 참여 프로그램 활성화를 위한 방송사 재허가/재승인 심사 반영 및 지원 확대 및 사업 제도화의 필요성을 제기하면서, 전반적인 제도 개선을 위한 공론장 마련이 필요하다고 하였고, 업계의 경우 지원사업 확대 및 부처·사업자 공동부담 제도화 등을 제기하였다.

<표 4-24> 시청자참여프로그램

구분	주요 내용
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자평가프로그램 편성시간대 시청가능한 시간대로 변경 (85.2%), 시청자참여프로그램 운영 방송평가 반영(74.1%), 시민참여전문채널 공적 지원(61.5%), 시청자참여프로그램 편성 유료방송 사업자 평가 반영(55.6%), 유료방송 시청자 참여프로그램 의무화(40.7%), 시청자참여프로그램 PP, MPP 등 의무화(25.9%) 순
전문가 영역별 평가	<p style="text-align: center;">학계</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시청자 참여 프로그램 활성화를 위한 제작 교육 및 인력 양성 • 시청자 참여 프로그램을 제작한 시청자에게 지원금 지급 • 시청자 참여 프로그램 관련 개선 및 활성화 방안과 관련 방송사의 적극적인 홍보와 지원 • 시청자 참여 프로그램 정규편성 제도확립 • 시청자 참여 프로그램 관련 방송평가 가산점 제도 마련 • 시청자미디어재단의 시청자참여프로그램 제작 지원 사업 제도화 확립 • 시청자 참여프로그램에 시청자 참여확립 위한 홍보 확대 • 시청자 참여 프로그램 활성화 방안 마련을 위한 공론장 마련 • 시청자 참여 프로그램 참여 활성화를 위한 방송제작 (교육, 재정적 지원 등)지원 확대 • 시청자참여프로그램을 시청가능한 시간대 편성, 편성비율 가산점 제도 확립 • 시청자참여프로그램 다양한 플랫폼 창구 마련 : 홈페이지, 유튜브 등 • 방송평가 및 채승인 제도에 시청자참여프로그램 관련 항목 제도화
	<p style="text-align: center;">공공 기관</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시청자참여프로그램을 편성하는 것은 방송사업자의 자율에 맡김 • 시청자참여프로그램의 방송평가, 재허가 심사에 인센티브 요소로 활용하는 방안
	<p style="text-align: center;">시민 단체</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시청자참여프로그램 운영전반을 방송사 재허가/채승인 심사 반영 • 시청자참여프로그램 지원확대 법·제도 확립 • 시청자참여프로그램 관련 위원회, 편성시간, 제작비 지원 등 법·제도 보완 • 시청자참여프로그램의 방송사 자율 운영 가이드라인 마련

		<ul style="list-style-type: none"> · 시청자참여프로그램의 시스템과 운영의 자율성 보장과 평가의 실효성 보장 · 양질의 시청자참여프로그램이 제작될 수 있도록 사전제작 지원제도 · 지역 시청자참여프로그램 활성화 위원회 설립 : 지원인력, 제작지원, 교육 등
	업계	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자참여프로그램제작 지원사업 활성화 · 시청자 참여프로그램 다양한 플랫폼 제공 · 시청자 참여프로그램 활성화를 위한 방송사업자와 규제기관의 공동재원 마련 필요

7. 시청자 권익 보호 방안

실질적인 시청자 권익 보호 방안에 관한 조사결과를 정리하면, 실질적인 시청자 권익 보호를 위한 실효성 및 자율성 확립을 위한 독립적인 기구설립, 법·제도 마련을 위한 정책 시행의 필요성 및 사업자와 정부부처의 시청자 권익 보호 인식이 전반적으로 개선될 필요성이 제기되었다. 또한 지역방송의 시청자 권익 보호를 위한 정책 및 법·제도 개선 등의 필요성이 제기되었다.

<표 4-25> 시청자 권익 보호 방안

구분	주요 내용
학계	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자의 역량 강화관련 정책 마련 · 시청자 옴부즈맨 기구 설치 : 이용자 보호, 불만처리 및 피해구제 등 · 시청자 권익 보호관련 방송사와 정부부처 인식 개선 · 시청자미디어재단 등 시청자 콘텐츠 제작 지원에 대한 기구 확대 · 시청자불만처리 시스템 및 기관에 대한 지속적으로 점검 필요 · 지역 시청자의 권익을 위한 독립기구 신설 · 시청자권익위원회이든 시민미디어권익위원회이든 독립적 기구 신설
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자 권익 관련 실질적인 방송사 내부의 의식 전환과 개혁 필요 · 시청자 권익 관련 전담하기 위한 기구나 전담기관 마련

시민단체	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자의견 수립 및 불만처리 업무현황과 그 조치결과를 시청자위원회 보고 의무화 · 시청자미디어센터 내 시청자전담기구 마련 · 시민 참여적 퍼블릭엑세스 채널 설립 · 지역 방송사의 시청자참여프로그램 의무화 및 제작 지원 제도
업계	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자 권익 보호 관련 별도 지원 정책 수립 및 시행 · 방송사업자별 특성에 부합하는 시청자 권익 보호 자율화 시스템 구축 · 실질적인 시청자 권익 보호 자율성 보장과 실효성 확립을 위한 법·제도 마련 · 방송사업자의 시청자 권익 보호 자율시스템 확립 방안 마련

8. 시청자불만처리 개선 및 활성화 방안

시청자불만처리 개선 및 활성화 방안 관련 조사결과를 정리하면, 학계·공공기관·시민단체·업계의 경우 방송사 자체, 방송사와 기관 그리고 부처와의 연계를 통한 시스템 등 시청자불만처리 시스템의 마련 필요성, 전담 기구 필요성이 제기되었으며, 방송평가·재허가 반영 및 시청자불만사항 유형화 연구 및 가이드라인 마련 등도 제기되었다.

<표 4-26> 시청자불만처리 개선 및 활성화 방안

구분	주요 내용
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자불만처리 결과 시청자 피드백 시스템(100.0%), 시청자 불만 사항 처리 실적 방송평가 반영 법·제도화(77.8%), 시청자불만처리 전담 기구 설치 의무화(70.4%), 시청자불만 사항의 유형 통일된 구분기준 마련 방송사 제시(59.3%), 시청자 불만처리 프로그램 제작 반영 의무화(37.0%) 순
전문가 영역별 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 학계 · 시청자위원회의 불만처리 기능 강화 · 방송사의 시청자 불만처리 관련 홍보 확대 · 시청자 불만 관리 체계 구축과 교육 시스템 구축 · 불만처리를 잘하는 방송사에 대한 인센티브

		<ul style="list-style-type: none"> · 시청자불만처리 제도관련 적극적 홍보와 공지 시스템 구축 · 방송사의 시청자불만처리 제도 개선 운영관련 모니터링 제도화 · 시청자불만처리 기구 신설 · 시청자불만처리와 시청자위원회 관련 시스템 구축 · 시청자 권익 보호 관련 방송평가와 재승인 조항 보완 및 개선 · 시청자불만처리의 시스템 구축 : 피드백의 시스템, 운영책임 관리, 보고시스템 등
	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자불만 처리 전담기구 설치 · 시청자 불만처리 시스템 제도화
	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자불만처리 포털서비스 도입 · 방송사 시청자불만처리 시스템 확립 · 시청자불만처리에 대한 투명성, 설명책임 강화. 불만처리 결과처리 등 · 시청자들의 불만과 의견에 대한 방송사업자의 설명책임 시스템화 · 시청자불만처리 기구 신설 · 시청자불만처리의 방송평가·재허가 반영
	업계	<ul style="list-style-type: none"> · 시청자불만사항 유형화 연구 및 가이드라인 마련 · 시청자 불만이나 의견, 처리 결과 및 답변, 반영 여부 등 공개 시스템 마련 및 소통창구 활성화 · 방송사업자, 기관, 부처를 포함한 시청자불만처리 Hot-line 설치

9. 시청자 권익 보호 방안

시청자 권익 보호 방안에 대한 조사결과를 정리하면, 학계·공공기관·시민단체·업계의 경우 시청자 권익 보호 방안으로 시스템 구축, 전담기구 신설, 평가 반영, 인센티브 제도 등의 필요성을 제시하였으며, 실질적인 시청자 권익 보호 관련 미디어 리터러시 증진 관련 사업의 필요성과 확대도 제기되었다.

<표 4-27> 시청자 권익 보호 방안

구분	주요 내용
학계	<ul style="list-style-type: none"> • 실질적인 시청자 권익 보호관련 미디어 리터러시 증진 관련 사업 확대 • 시청자 권익 보호를 위한 청원 사이트 개설 • 방송평가, 재허가/재승인 심사에 시청자 권익 평가 부문 확대 • 시청자·이용자 권익 보호 관련 법·제도 마련 • 실질적인 시청자 권익 보호 제도 활용도 높이는 방안 마련
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자 권익 보호 관련 정부부처 인식 개선 및 실질적인 정책마련 • 시청자 권익 보호 채찍과 당근책 마련 : 지원, 참여 강화 등
시민단체	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자 권익 보호 인센티브 제도 마련 • 공영방송 등의 방송평가, 재허가/재승인 심사 점수 상향 • 시청자 권익 보호 기능을 통합하는 단일 전담기구 마련 • 지역차원 시청자 권익 보호 제도와 지원정책 마련
업계	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자 권익 보호 관련 업무 전반을 전담하는 부서의 설치/운영 의무화 • 시청자 불만처리 절차 간소화 및 효율화 • 시청자 권익 보호 관련 전반적 생태계 또는 시스템 구축 • 시청자 권익 보호 매뉴얼 마련

제5장 시청자 권익 보호와 참여 활성화 방안

제 1 절 시청자 권익 보호 방안 : 참여 활성화 중심

1. 시청자 권익 보호 관련 주요 내용과 연구

국내 방송법에는 시청자권익위원회, 시청자위원회, 시청자평가원, 시청자 참여프로그램등 다양한 시청자 권익 보호 방안이 제도적으로 구비되어 있다. 문제는 제도적 장치가 과연 시청자 권익을 보호하는 역할을 원활하게 수행하면서 작동하고 있는가 하는 점이다. 또한 시청자 권익 보호를 위한 개별적 제도의 운영은 일정한 성과를 내고 있을지 모르지만 전체적인 차원에서 이러한 개별 제도들이 과연 종합적으로 그리고 유기적으로 시청자 권익 보호라는 정책적 목적 달성에 부합하면서 작동하고 있는지는 판단이 엇갈리는 부분이다. 시청자 권익 보호라는 차원에서 제도를 자꾸 만들고 도입하더라도 실제로는 이들 개별 제도들이 모두 유명무실화됐거나 제도들 상호 간에 역할과 기능이 중첩됨으로써 시청자들이 체감할 수 있을 정도로 시청자 권익 보호 기능이 획기적으로 강화되지 못했을 수도 있기 때문에 전체적인 차원에서 시청자 권익 보호 관련 업무를 통합적으로 전담하는 기구의 신설 및 기존 시청자 권익 보호 제도에 대한 재평가의 필요성이 제기되고 있다.

국내 시청자 권익 보호 관련 제도는 시청자들의 방송 접근권에 대한 법적 근거와 제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고, 여전히 다양한 문제점과 한계가 지적되고 있다. 시청자위원회, 시청자평가원 등에 대한 법 규정의 모호성, 방송사 시청자 평가 프로그램편성의 문제, 실효성이 미비하고 형식적인 수준으로 그치는 등의 문제점이 지속적으로 제기되고 있다. 또한 개별적 시청자 권익 보호 제도에 대해서만 논의하

였으며, 시청자 권익 보호 제도 전체에 대한 통합적인 논의도 부족하였다(김경환 외, 2018).

양문희 외(2017) 연구에서는 시청자 권익 보호 제도 전반의 개선방안을 제시하였다. 세부적으로 시청자권익보호위원회의 경우 위상강화, 전문성강화 및 위원회 운영효율화 추구, 직무와 역할 강화를 위한 법률 명시, 운영방식 변화 등의 필요하고 주장한다. 시청자평가원의 경우 역할과 운영에 관련된 명확한 규정 법제화, 시청자 위원회와 유기적인 연결, 전문평가원과 일반평가원 참여, 시청자평가원의 평가에 대한 제작진과 방송사의 피드백 시스템 구축 등이 필요하다고 주장한다. 시청자참여프로그램의 경우 방송사의 인식 개선과 시청자들의 적극적인 참여의식, 시청자참여프로그램에 대한 적극적인 지원 등이 필요하다는 것이다. 또 시청자불만처리 관련 제도를 정비하여 시청자불만처리의 정량적·정성적 차원의 평가 도입, 기존 방송사업자별로 운영되던 시청자불만처리 내용을 방송사업자의 특성에 맞게 유형화 등이 필요하다고 주장하였다.

국내 시청자 권익 보호 관련 문제점에 관한 김경환 외(2018)의 연구에 따르면, 첫째로 시청자위원회는 운영상의 문제점이 지적된다. 시청자위원 선임과정의 불투명성, 시청자위원의 전문성 부족과 소외계층 반영의지 미흡, 시청자위원회의 시정요구 수용과 구속력의 한계 등이 지적되고 있다. 둘째로 시청자평가원 제도는 별도 법률 조항 부재, 시청자위원회와의 유기적 관계 부재, 자율성의 문제, 독자적 시청자 불만처리가 불가능, 시청자평가원의 활동을 도울 수 있는 인프라와 지원체계 부족 등이 지적되고 있다. 셋째로 시청자 평가프로그램은 정형화된 프로그램 포맷 및 진행, 시청자 접근이 어려운 편성시간대, 프로그램 제작이 녹화방송 형태도 진행되어 시청자의 의견과 답변이 왜곡될 가능성 등이 지적되고 있다. 넷째로 시청자 참여프로그램은 프로그램에 대한 정보와 홍보 부족, 시청자제작자들에 대한 지원 부족, 시청자제작프로그램에 대한 지원 부족, 시청자참여프로그램 관련 구체적 법률 조항 부족 등이 지적되고 있다. 마지막으로 시청자불만처리 제도는 시청자가 프로그램 등에 불만 제기 시 매뉴얼 부족, 시청자불만처리 주체의 불명확성, 시청자불만처리

에 대해 시청자 권익 보호 차원의 근본적 인식부재 등이 지적되고 있다

시청자 권익 보호 전담기구 신설방안 중 가장 먼저 검토될 수 있는 방안은 시청자 권익보호원 신설이다. 시청자 권익 보호를 위하여 시청자 권익 보호 전담기구인 시청자권익보호원을 방송법 개정을 통해 법정 조직으로 신설하는 방안으로 시청자 권익보호원은 공정거래위원회 산하의 소비자보호원과 유사한 기능과 역할을 수행한다.

현재 시청자미디어재단이 운영되고 있지만, 실질적으로 시청자 권익 보호를 위한 역할을 수행하기 보다는 방송통신위원회의 시청자 미디어 관련 주요 사업을 수행하는 기관으로 자리매김하는 한계성이 제기된다. 물론 시청자 권익 보호 전담기구가 설립되더라도 그 역할이 제대로 운영될지에 대한 의문이 제기되지만, 상징적인 차원에서라도 시청자 권익 보호를 위한 전담기구는 의미가 있을 것이다.

2. 시청자 참여 활성화 방안

시청자 참여 활성화 관련 전문가 조사를 바탕으로 한 법·제도적인 측면에서의 시청자 참여방안은 크게 정부부처와 사업자의 노력으로 정리할 수 있을 것이다.

우선, 정부부처의 노력을 정리하면, 기본적으로 시청자 참여 활성화하기 위해서는 시청자 평가프로그램(방송법 제89조) 관련 제도를 보완 및 강화할 필요가 있을 것이다. 주요 내용은 시청자 참여관련 조항을 법률로 명문화하여 구체적인 제도로 구현하는 (법적)장치를 마련하는데 있다. 또한 방송제작자를 포함하여 방송사업자가 시청자 참여 필요성을 인식하고 해당 규정 및 제도의 의미를 스스로의 문제의식과 방식으로 구현할 수 있도록 하는 의식의 전환 혹은 교육이 필요할 것이다.

둘째, 시청자위원회 관련 법률안 개정을 통해서 위원회가 시청자참여프로그램의 편성과 제작 과정에 시청자 참여를 강화, 지원 관리 등을 할 수 있는 권한과 역할이 제도화되어야 한다.

셋째, 시청자평가원에 실질적으로 시청자가 참여를 확대하는 방안이 강구되어야 한다. 시청자 참여 방안이 실효성 있게 운영되기 위해서는 방송통신위원회 내에 시청자참여위원회를 마련하여 시청자 참여 (프로그램)활성화 방안 마련을 위한 집단 토론 등 효과적인 방안마련 노력이 필요하다. 특히, 지역 시청자참여프로그램 활성화를 위한 지원인력, 제작지원, 교육 등이 별도로 보완될 필요가 있다.

넷째, 방통발전기금 등의 공적인 지원을 통해 시민참여 프로그램의 활성화를 도모할 뿐만 아니라, 방송평가에 반영하는 방안이 마련되어야 한다. 방송통신위원회 (방송사업자 재허가 후속조치, 고시 등)시청자 참여프로그램의 제작, 편성의 경우 방송사업자의 신규프로그램 편성(초방비율), 교양프로그램 편성비율 등의 편성평가에 긍정적으로 작용할 수 있도록 그 편성비율에 가점을 주는 것도 활성화의 방법이 될 수 있을 것이다.

다음으로 사업자의 노력을 정리하면, 첫째, 시청자 평가프로그램 등 시청자 참여 관련해서 실질적으로 국민들의 인지도가 낮기 때문에 국민들의 참여 확대를 위해서 방송사업자가 관련 안내와 홍보를 강화해야 한다.

둘째, 시청자평가프로그램의 확대가 어려운 상황이라면, 방송사 홈페이지나 유튜브 계정을 통해 시청자 참여를 확대하는 방안을 방송사업자가 마련해야 한다.

셋째, 방송사업자의 노력차원에서 방송사 내 시민 참여적 편성위원회 설치, 편성 시간 확대, 제작비 지원 등이 이루어져야 한다.

넷째, 시청자 참여프로그램 활성화를 위해서 방송사업자와 규제기관의 공동재원 등이 마련될 필요가 있다. 방송통신발전기금만으로는 한계가 있기 때문에 방송사업자 좀 더 재원에 투자할 필요가 있으며, 코로나19 등으로 방송사업자 재정적 어려움이 가중되는 상황을 감안하여 지자체에서 일정부분 재원을 투자하는 방식도 검토되어야 할 것이다.

앞에서 제시된 정부부처의 노력을 방송법을 중심으로 개정안을 정리하면 다음과 같다.

<표 5-1> 시청자 참여활성화 관련 법조항 개정권의 보호 방안

기존	개정안
<p>제89조(시청자 평가프로그램) ①종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.</p> <p>②시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제 24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.</p>	<p>제89조(시청자 평가프로그램) ①종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.</p> <p>②시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원과 시민단체에서 추천한 1인이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제 24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>④정부는 시청자 참여프로그램의 원활한 업무수행(제작교육, 인력 양성 등)을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원해야 한다. (신설)</p>
<p>제90조의2(시청자미디어재단)</p> <p>④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보 2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원 3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원 4. 그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업 	<p>제90조의2(시청자미디어재단)</p> <p>④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보 2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원(인력양성, 제작교육 등) 3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원 4. 다양한 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업

제 2 절 시청자 권익 보호를 위한 법·제도 개선 방향

시청자 권익 보호 제도의 법적 체계는 방송통신위원회의 조직법적 근거를 규정한 방송통신위원회설치법과 방송통신위원회의 기본적 정책수단을 규정한 방통기본법에 나타나있다.

시청자 권익 보호 관련 법·제도는 「방송법」과 「방송법 시행령」에 규정되고 있으며, 일부 조항은 2017년 개정되어 시행되고 있다. 시청자 권익 보호 관련 법·제도는 시청자가 직접 참여하고 평가하는 장치를 두어 시청자의 의견 형성권 및 의사 전달권을 확보하고 방송사의 사회적 책임을 강화하려는 목적을 가진다. 현행 「방송법」에서 시청자 권익 보호 관련 내용은 시청자의 권익 보호, 시청자권익보호위원회, 시청자위원회, 시청자평가프로그램 등의 조항으로 규정하고 있다.

현행 「방송법 시행령」에서 시청자 권익 보호 관련 내용은 시청자참여프로그램, 시청자위원회의 구성 및 운영, 시청자미디어재단 등의 조항으로 규정하고 있다.

「방송법」과 「방송법 시행령」에서 규정하고 있는 시청자권익보호위원회, 시청자 참여프로그램, 시청자위원 추천단체 등에 대해서는 <시청자권익보호위원회 구성 및 운영에 관한 규칙>과 <방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙>에 따라 규정하고 있다.

소극적인 시청자 보호에 그치지 않고 시청자가 적극적으로 주권을 행사할 수 있는 여건이 되기 위해서는 시청자의 능력 향상을 위한 체계적인 지원이 필요하다. 현행 시청자 권익 보호 관련 제도를 비판적으로 바라보면, 체계적·종합적인 시청자 보호대책이 부족한 점, 시청자 주권 시대에 적합한 정책 수단 개발이 미흡한 점, 방송사업자의 자발적인 시청자 보호 추진에 대한 지원이 미약한 점, 그리고 디지털 융합 환경에 적합한 시청자 보호 제도 관련 논의가 부족한 점은 앞으로 개선되어야 할 점으로 지적될 수 있다. 또한 시청자의 권익 보호를 실행할 법제도적 장치가 미흡하여 이를 제도적으로 보완할 필요가 요청되고 있다. 보완될 내용을 정리하면 다음과

같다(김정환 외, 2018; 양문희 외, 2017; 홍대식, 2011).

첫째, 방송통신위원회의 책무부분이다. 방송서비스 시청자 보호를 위해 방송통신위원회의 적극적인 정책 수립이 요구된다. 또한 소극적인 시청자 보호에 그치지 않고 시청자가 적극적으로 주권을 행사할 수 있는 여건이 되기 위해서는 시청자의 능력 향상을 위한 체계적인 지원이 필요하므로 이와 관련하여 방송통신위원회의 전문적인 정책적 지원 근거에 관한 규정을 만들고, 다음 조항을 방송법에 보완하는 것이 필요하다.

<표 5-2> 방송통신위원회의 책무

제○조(시청자 권익 보호 관련 방송통신위원회의 책무)

- ① 방송통신위원회는 시청자의 권익과 관련된 주요시책 및 주요결정사항을 시청자에게 알려야 한다.
- ② 방송통신위원회는 시청자가 방송서비스를 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 이용조건·품질 등에 관련되는 사업자의 정보가 시청자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제○조(시청자의 능력 향상)

- ① 방송통신위원회는 시청자가 방송서비스와 관련된 판단능력을 높이고, 방송서비스 이용에 있어서 합리적 선택을 할 수 있도록 필요한 교육을 하여야 한다.
 - ② 방송통신위원회는 경제 및 사회의 발전에 따라 시청자의 능력 향상을 위한 프로그램을 개발하여야 한다.
 - ③ 제1항의 규정에 따른 시청자 교육의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-

둘째, 시청자보호지침의 제정이다. 시청자보호지침의 유사 예는 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제23조에서 규정하는 ‘소비자보호지침’에서 찾을 수 있으며, 방송 관련법에서 규정한 방송사업자에게 모두 적용될 수 있는 시청권 확립차원에서 내용을 방송법에 보완할 필요성이 제기된다.

<표 5-3> 시청자보호지침의 제정

제○ 조(시청자보호지침의 제정)

- ① 방송통신위원회는 시청자의 보호를 위하여 방송사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 지침(이하 “시청자보호지침”이라 한다)을 관련분야의 사업자(단체), 시청자(단체)의 의견을 들어 정할 수 있다.
- ② 방송사업자는 자체적으로 시청자보호지침을 마련하여 시청자에게 고지하여야 한다.

셋째, 방송사업자의 시청자 보호의무이다. 방송사업자에게 시청자 보호 관련 의무를 부과하는 일반적 규정을 둬으로써 방송사업자의 주의를 촉구하고 시청자 이익보호에 기여하도록 유도하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 시청권 확립차원에서 내용을 방송법에 보완할 필요성이 제기된다.

<표 5-4> 방송사업자의 시청자 보호의무

제○ 조(사업자의 시청자 보호의무)

- ① 방송사업자는 방송서비스 제공 시 시청자 보호를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ② 방송사업자는 방송서비스에 관하여 시청자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 시청자에게 그 사유와 처리 일정을 통보하여야 한다.

넷째, 시청자보호기구의 설립이다. 방송법은 공익성, 공공성의 견지에서 시청자 보호에 중점을 두고 있어 방송서비스의 수용자로서의 시청자의 지위에 대한 관심이 상대적으로 부족하다. 따라서 방송 관련법에 전문적으로 시청자 보호 방안을 강구하는 조직을 설치할 필요가 있다. 이러한 조직은 방송통신서비스를 포괄하는 이용자 권익 보호 제도와 정책 개발 및 이를 토대로 한 사업의 추진과 수행을 담당할 전담기구를 설립할 경우를 대비한 근거 규정이 될 수 있다.

<표 5-5> 시청자보호센터(가칭)

제○조(시청자보호센터의 설립)

- ① 시청자보호시책을 지원하기 위하여 방송통신위원회에 시청자보호센터를 둔다.
- ② 시청자보호센터에 소장 1인을 두고, 그 조직에 관한 사항은 정관으로 정한다.
- ③ 시청자보호센터의 업무는 다음 각 호와 같다.
 1. 시청자보호에 관한 조사 및 연구
 2. 시청자보호와 관련된 교육 및 홍보
 3. 시청자보호에 반하는 방송사업자의 업무처리에 대한 시정 건의
 4. 그 밖에 시청자보호에 관한 업무

마지막으로 방송사업자의 자율규제이다. 방송프로그램에 관한 내용규제에 관해서는 현재의 방송통신심의위원회의 방송심의 제도(방송법 제32조)를 보완하는 제도로서 사업자단체가 자발적 행동강령(Voluntary Code of Practice)을 제정하는 자율규제(self-regulation) 형태나 법적 구속력이나 정부의 강제력이 뒷받침되는 행동강령(Code of Conduct)이나 실행계획(Action Plans)에 의한 공동규제(co-regulation) 형태를 도입하는 방안이 제시될 수 있을 것이다. 자율규제 형태로 근거 규정을 제시하여 다음과 같다.

<표 5-6> 방송사업자의 자율규제

제○조(방송사업자의 자율규제)

방송사업자는 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하는 과정에 대한 시청자의 의견을 수렴하고 이를 반영하는 절차와 기구를 마련하기 위한 기준을 정하고 그 이행 여부를 자율적으로 감독하기 위한 방송사업자 행동강령을 정하여 시행해야 한다.

현행 방송관련 법제는 방송과 통신, 융합 서비스 분야를 별도의 법률로 규제하고 있어 종합적이고 체계적인 법체계가 미비한 근본적인 문제가 있을 뿐만 아니라, 특히 유료방송의 경우 시청자의 권익 보호를 실행할 법제도적 장치가 미흡하여 이를 제도적으로 보완할 필요가 요구되고 있다.

앞에서 제시한 법·제도적인 관점에서 방송통신위원회가 종합적이고 체계적인

시청자 권익 보호를 실행하기 위해 필요한 제도적 개선방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 방송통신위원회의 정책 추진 근거와 조직적 근거의 보완(방송통신위원회의 책무, 시청자보호센터의 설립), 둘째, 시청자 권익 보호 체계의 합리화를 위한 방송통신위원회와 방송사업자의 협력체계의 구축(시청자보호지침의 제정, 방송사업자의 시청자 보호의무, 방송사업자의 자율규제)이다. 마지막으로 향후 방송법과 IPTV 사업법을 통합뿐만 아니라 OTT를 포함한 새로운 유형의 방송 유사 서비스도 포괄하는 법제가 등장할 때 그 법제에서의 시청자 또는 이용자 권익 보호 제도 확립을 위해 법·제도가 마련되어야 할 것이다.

제 6 장 결 론

첫째 시청자 권익의 개념을 좀 더 구체화하고 세분화할 필요가 있다. 한국의 시청자 권익 보호 제도는 다른 나라에 비해 제도적으로는 전향적이다. 외국의 경우 방송 서비스를 소극적으로 이용하거나 시청하는 대상으로 인식하는 개념에 가깝다. 정보접근, 불만제기 등 개인 권리보호측면에 머물고 있는 것이다. 반면 한국은 시청자의 방송 주권이라는 접근이다. 훨씬 더 본질적이고 포괄적으로 해석된다. 시청자권리는 개별 시청자로서의 권리와 공동체 구성원으로서의 권리로 구성된다. 그리하여 다양한 방식으로 시청자의 권리를 실현할 제도를 가지고 있다. 개인으로서 시청자는 방송에 대한 접근권(public access)을 포함하여 시청자가 방송 서비스에 얼마나 만족하는가가 중심이다. 시청자복지의 개념을 내포한다고 할 수 있다. 이는 이용자 불만, 불편 등의 처리와 해소 등이 될 것이다. 반면 공동체 구성원으로서 시청자는 개인적 요구나 불만보다는 방송서비스의 사회적 영향력 등에 관련된 시청자 권익이다. “시청자를 해석할 때 시민으로 해석하고 민주주의에 적극적으로 참여할 수 있는 주체라고 규정되어야 하지 않을까 싶다(전문가 B)”. 대표성있는 시청자(advocate)가 시청자의 관점에서 시청권을 신장하기위하여 참여하는 것이다. 시청자위원회나 시청자평가원 등의 제도가 여기에 해당될 수 있을 것이다. 여러 시청자 권익 보호 제도는 시청자 권익의 어떠한 부분을 구현하기 위한 것이며 그 제도가 실질적인 목표를 달성하기에 적합한지 그리고 그 결과를 어떻게 평가할 것인지가 명확해져야 할 것이다.

둘째 시청자의 권리를 구현하는 체계를 통합하여 유기적인 효과를 낼 수 있도록 해야 할 것이다. 운영의 책임과 주체, 과정과 절차 등에 관하여 개별로 분산되어있는 제도를 일원화하여야 제도의 목표가 효과적으로 달성될 수 있다. 그리하여 시청자권리 가운데 어떤 요소는 중첩되어있지는 않은지 또는 어떤 요소는 구체적인 제

도로서 한계가 있는지를 종합적으로 평가하여 정비하여야 할 것이다. 책임과 권한, 운영의 주체도 분산되어있으면 서로 상충되거나 효율성이 떨어질 수 있다.

셋째 시청자의 권익에 대한 개념을 시민적 권리로 확장하는 것이 시대적 추세이다. 시청자권리는 단순히 보호의 대상이 아니다. 적극적이고 주체적으로 방송의 기획, 제작, 편성에까지 참여하고 의견을 낼 수 있다. 이는 방송법 제3조에서도 규정하고 있다. 소비자 보호법은 2006년 소비자기본법으로, 한국소비자보호원은 2007년 한국소비자원으로 바뀌었다. 법의 목적을 소비자의 보호에서 시장경제 주체로서의 소비자의 권익증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경하였다. 소비자의 올바른 선택과 정당한 권리행사, 자원 절약적·합리적 소비행동 등을 소비자의 책무로 규정하고, 국가 및 지방자치단체가 소비자능력향상 프로그램 개발 등을 통하여 소비자의 교육받을 권리를 제도적으로 뒷받침하도록 하였다. 특히 이 법의 중요한 함의는 소비자의 책무를 규정하고 있다는 점이다. 소비자의 책무로는 소비자는 사업자 등과 더불어 자유시장경제를 구성하는 주체임을 인식하여 물품 등을 올바르게 선택하고, 제4조의 규정에 따른 소비자의 기본적 권리를 정당하게 행사하여야 한다는 것이다. 소비자는 스스로의 권익을 증진하기 위하여 필요한 지식과 정보를 습득하도록 노력하여야 한다. 소비자는 자주적이고 합리적인 행동과 자원 절약적이고 환경 친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 적극적인 역할을 다하여야 한다고 규정하고 있다. 소비자 영역에서처럼 시청자의 권리와 더불어 공적 책무를 규정하는 것도 고려해볼직하다. 이번 연구에서도 이러한 관점이 제시되었다. “이용의 권한이 강조되는 것 못지않게 책임감 있는 참여의 역할과 의무가 균형있게 반영된 개념이 적절하다. 개인적으로는 ‘참여자’라는 용어가 어떨까 생각하지만, 이는 좀 더 깊이 있는 논의를 필요하다. 어떤 경우이든 권한과 책임을 조화롭게 갖춘 이용의 개념이 포함된 용어가 적합하다(전문가 J).” 단순히 권리를 보호받는 존재로만 접근하는 것은 방송주권자로서 시청자의 위상을 제대로 반영하지 못한다. 적극적인 권리의 주체이며 방송이 공적 사회적 역할

을 잘 수행하도록 참여하여 권리를 실현할 책무도 함께 주어져 있는 존재로 해석하는 방향을 모색해야 할 필요가 있다.

넷째 시청자들과의 협력적 거버넌스 체제의 구축이다.

정부 및 정치권, 방송관련 이해당사자 시청자들이 권위와 책임을 공유하는 사회 조정 메커니즘 또는 제도를 운영할 수 있다. 공공적 사안을 논의하고 공공성의 재구성 과정에 시청자들이 적극적으로 참여하는 것이다. 제도와 운영방식, 의사결정 구조, 콘텐츠 생산 과정에 영향을 미치는 여러 요인들을 개선하기 위하여 협의하고 공동의 규범이나 규약을 만드는 등 다양한 절차와 방법으로 이루어진다. 방송의 공공적 가치를 실현하고 시청자들의 주체적인 참여권을 통해서 사회문제를 해결하는 방식이라고 할 수 있다. 현재에도 시청자의 의견을 수렴하고 반영하고 있지만 좀 더 체계적인 시스템을 마련할 필요가 있다. 많은 경우 시청자들이 대등한 주체로서 참여하기보다는 정책기관이 중심적 역할을 하고 절차적으로만 시청자의 의견이 전달되는 방식으로는 온전한 거버넌스로서 한계가 있다. 정책과 제도, 공영방송의 경영진 구성 과정 등에서도 시청자 참여를 좀 더 활성화하는 제도의 도입을 적극적으로 모색해볼 수 있을 것이다.

다섯째 방송의 어카운터빌리티를 강화하도록 하는 방안도 시청자 권익 실현의 유력한 방안이 될 수 있다. 어카운터빌리티는 방송사가 일방적으로 이행하는 것이 아니라 시민 참여와 상호 소통을 통해 사회적 책임을 이행해나가는 과정이다. 시청자들은 방송사들이 책임 활동을 어떻게 수행해나가는지를 평가하고 시민들의 의견을 적극적으로 전달하면서 정책 결정 과정에 참여하거나 사회적 규제에 참여한다. 그 과정에서 시청자권리를 확장하기 위한 실천적 절차를 확보해나간다. 이는 방송사업자가 자발적으로 공적 책임을 수행하는 것과는 다른 차원이다. 시청자와의 관계 속에서 형성되는 새로운 규범을 통해 방송의 사회적 책임을 확대하여 실천해나가는 것이다. 방송 주권자인 시청자가 위임한 권한과 책무를 실행하면서 그 내용과

과정을 설명하고 동의와 신뢰를 구축해가는 체계인 것이다. 방송사가 자발적으로 실행 규약을 제정하고 이행할 수 있도록 법적 제도적 근거를 마련하고 시청자와의 적극적인 소통과 협력적 관계를 형성할 수 있는 정책을 모색할 수 있을 것이다. 특히 공적 책무가 높은 방송사에서부터 실행해 나갈 수 있도록 할 수 있다. 공영방송에 대한 공적 협약제도를 통하여 어카운터빌리티의 실행을 제도화하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 논의하고 공공성의 재구성 과정에 시민사회가 적극적으로 참여하는 것이다. 제도와 운영방식, 의사결정 구조, 콘텐츠 생산 과정에 영향을 미치는 여러 요인들을 개선하자는 접근이다.

참 고 문 헌

- 2000년 방송정책연구위원회(1994). 『2000년 방송환경의 변화와 한국방송정책』, 한국방송개발원.
- 강남준·김은미(2010). 다중 미디어 이용의 측정과 개념화. 『언론정보연구』, 47(2), 5-39
- 강명현·임정수 (2005). 케이블TV의 윤리경영과 시청자 서비스 수준 향상방안. 『케이블TV 10주년 기념 세미나-케이블TV의 성과와 발전방안』. 한국 케이블TV방송협회. 71-129.
- 곽동균·이종원·이재영·강준석·황유선·김경은·권용재(2019), 『방송미디어 규제개선 제도화 방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- 김경환·정미정·유승현(2018). 『시청자 권익 보호 전담기구 신설방안 연구』, 방송통신위원회.
- 김동준·김동원·정미정(2015), 『시청자미디어재단을 통한 효율적인 시청자 권익증진 정책 수행방안 연구』, 한국방송통신위원회
- 김승수(1997), 수용자 주체론의 이론과 실천 : 국민주 방송을 중심으로, 『한국언론학보』, 42(1), 106-167.
- 김원용(1991), 공식법률체계로 시청자권리 보장 실효성이 문제, 시민운동전개 필요, 『신문과 방송』, 제242호, 40-43.
- 김중서(1993). 시청자의 법적 지위와 권리. 『헌법논총』, 제4권. 427-485
- 김희수·임준·김슬기(2009). 『방송·통신·융합서비스 이용자 통합 보호방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- 노창희(2012), 스마트 환경에서의 시청자 개념에 대한 재고찰, 『MFI Report』, 미디어미래연구소, 109-130.

- 류연규(2011). FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축방안. 『여성연구』, 81권 2호, 147-189.
- 미디어개혁시민네트워크(2020), 시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 위한 미디어정책 보고서, http://www.kopf.kr/bbs/list.html?table=bbs_9&idxno=14123 (온라인접근, 2020년 11월 15일)
- 박은희(2006). 융합 환경에서의 수용자 복지 정책유형과 추진과제. 『방송연구』, 63호, 85-110
- 박홍원·홍성구·최영재·김세은·박은희·남궁협(2005), 『미디어 어카운터빌리티와 수용자복지 연구』, 한국언론진흥재단.
- 방송개혁위원회(1999), 『방송개혁 위원회 최종보고서』, 방송개혁위원회.
- 방송법 개정을 위한 시청자단체 의견서(2004), <https://bit.ly/39EhVWR> (온라인 접근, 2020년 10월 25일)
- 방송위원회(2003), 『제1차 중장기방송발전연구위원회 종합보고서』, 방송위원회.
- 방송위원회(2005), 『제2차 중장기방송발전연구위원회 종합보고서』, 방송위원회.
- 방송제도개선추진반(2020), 『중장기 방송제도 개선을 위한 정책제안서』, 방송통신위원회.
- 배선영·이정우(2012). 방송통신융합환경에서의 수용자 복지의 개념적 프레임, 『방송학보』, 26(4), 87-136.
- 배진아(2007), 공영방송의 공적 책무성, 『방송연구』, 여름호, 74-101.
- 백미숙·홍종윤·윤석민(2007). 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책이념’. 『한국방송학보』, 21권 2호, 305-350.
- 성동규·박승대·김성희·김인경·최남도·노창희·이은지·김민철(2010). 『시청자불만처리 제도 개선 및 의견수렴 활성화 방안 연구』, 방송통신위원회.
- 손승혜 (2011). 전문가 심층 인터뷰를 통한 한류 정책의 이해와 평가. 『문화정책논총』, 25(1), 39-61.

- 신홍균·박민·양승찬·정진석·김정환(2008). 『해외 시청자 권익 보호 제도과 국내제도 비교연구』, 방송통신위원회.
- 안정임·김양은·전경란·최진호 (2017), 『지능정보사회에서의 미디어 리터러시 이슈 및 정책 방안 연구』, 방송통신위원회.
- 양문희 외(2017). 『시청자 권익 보호 제도개선 및 활성화 방안 : 시청자위원회, 시청자평가원, 시청자 평가프로그램 등을 중심으로』, 방송통신위원회.
- 오기환·배동민(2008). ADR 기구를 이용한 통신 민원처리 제도: 영국 사례. 『정보통신정책』, 20권 17호, 1-2.
- 윤상길(2019), 한국방송정책 가치규범의 ‘과거와 미래 사이’, 『한국언론학보』, 63(1), 253-285.
- 이광재(2000), 시청자 권익 강화, 보완할 내용도 많아, 『신문과 방송』, 제 349호, 84-88.
- 이병남(2014). 『미디어 시민권』, 커뮤니케이션북스.
- 이원철(2010). 미국 연방통신위원회(FCC) 집행국 조직과 사무, 『전파방송통신저널』, 60-67.
- 이종관(2011), 스마트 시대의 변화 동인과 미래 TV의 전망, 서비스 사이언스 전국 포럼 연합 세미나, 서울: 한국정보화진흥원.
- 이창현 (2001). 시청자 주권 확보를 위한 방송 정책에 대한 평가: 시청자 평가 및 참여 프로그램을 중심으로, 『주관성 연구』, 제6호, 34-55.
- 임종수(2005), 해외 방송 심의제도의 현황과 함의, 디지털 시대 방송심의제도 개선 방안 세미나 자료집, 한국방송협회.
- 임종수(2010). 수용자의 탄생과 경험: 독자, 청취자, 시청자. □『언론정보연구』 □ 47(1)1, 77-120.
- 정두남·정인숙(2016), 『방송 개념 재정의를 통한 규제체계 개선 방안 연구』, 한국방송광고진흥공사.
- 정애리(2007), 융합형 콘텐츠 확산에 따른 수용자 복지 개념의 변화 - 격차를 넘어

- 서, 『방송연구』, 65호, 221-248.
- 정인숙 (2018). 방송법 개정 역사를 통해 살펴본 방송 정책 수단의 변화와 합의 분석. 『방송통신연구』, 여름호, 9-37.
- 정인숙·김경석·김선아·성준호·이종관·장준영·조용혁·최경진(2014), 『ICT 생태계 진화에 따른 이용자 보호 프레임워크 연구』, 방송통신위원회.
- 주정민·배진아·김균수(2011), 『스마트시대의 방송심의제도 개선방향 연구』, 방송통신위원회.
- 초성운·황준호·이재영·이민석·유선실·홍현가·권용재(2017). 『방송통신분야 환경변화에 따른 주요 이슈 분석 및 정책방향 연구』, 정보통신정책연구원.
- 최경진·성준호·손명지(2018), 『4차 산업혁명 시대의 이용자 보호를 위한 효과적인 추진체계에 관한 연구』, 방송통신위원회.
- 최세경·황주성·유승호(2008), 방송통신융합 시대에 비즈니스의 분화 현상과 수용자 복지 정책, 『방송통신연구』, 겨울호(67호), 227-262.
- 최지선(2017), 시청각최고위원회, 유튜브 방송 첫 제재 논란, 『신문과 방송』 2017년 1월호, 101-103.
- 최현아(2012), 프랑스의 방송 행위 금지 및 경쟁행위 규제 고찰, 『Trend Analysis』, 3월호, 미디어미래연구소 편.
- 홍대식(2011) 국내 유료방송 시청자 권익 보호 제도와 개선방안. 『디지털 미디어 트렌드』, 5-25.
- CONEX(2009). 『독일 방송통신 정책』, 방송통신해외정보시스템.
- Dahlgren, P.(2006). Doing citizenship: The cultural origins of civic agency in the public sphere. *European Journal of Cultural Studies*, 9(3), 267-286.
- McQuail, D. *Mass Communication Theory: An Introduction*, London: Sage, 1987.
- European Commission(2018), Revision of the Audiovisual Media Services Directive(AVMSD). online <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd> (온라인 접근, 2020년 10월 3일).

● 저 자 소 개 ●

최 용 준

- Marquette University 석사
- University of Southern Mississippi 박사
- 현 전북대학교 신문방송학과 교수

정 연 우

- 중앙대 신문학과 석사
- 중앙대 신문학과 박사
- 현 세명대학교 광고홍보학과 교수

박 상 호

- 중앙대 신문방송학과 석사
- 중앙대 신문방송학과 박사
- 현 공공미디어연구소 연구실장

김 양 은

- 중앙대 신문학과 석사
- 중앙대 신문학과 박사
- 현 서강대학교 언론대학원 강사

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-32

시청자 권익 보호를 위한 시청자 참여 활성화
방안 연구

2020년 12월 31일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부가천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
