



# 해외 시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구

# 해외 시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서  
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를  
수 있습니다.

# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘해외 시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 항공우주법학회

책 임 연 구 원 : 신흥균(국민대학교 법과대학 교수)

공 동 연 구 원 : 박 민(국민대학교 법과대학 교수)

양승찬(숙명여자대학교 언론정보학부교수)

정진석(국민대학교 법과대학 교수)

김정환(국민대학교 법과대학 교수)

연 구 원 : 강선애(국민대학교 대학원 법학과)



# 목 차

## 요약

### I 시청자권익보호 정책방향의 모색

제1절 기존의 논의와 접근 방법 .....	22
1. 시장주의 .....	22
2. 시청자 액세스 .....	26
3. 시청자 주권론 .....	34
제2절 방송법에 의한 시청자권익보호 .....	41
1. 연혁 .....	41
2. 주요 내용 .....	42
제3절 시청자권익보호 정책 방향의 모색 .....	45
1. 퍼블릭 액세스의 실현에 관한 논의 .....	45
2. 전반적 시스템의 효율성 진단 .....	47
3. 시민 권익을 위한 개선 방향 .....	66

### II 시청자권익보호제의 입법론적 쟁점

제1절 시청자의 법적 개념 및 지위 .....	73
1. 강학상의 시청자 분류 .....	73
2. 미디어 정보사회에서의 이용자와 시청자 .....	75
3. 수용자로서의 시청자 .....	81
4. 방송 액세스권을 가진 시청자 .....	83
5. 시청자와 방송사업자간의 계약관계 .....	86

6. 시청자 권익의 증진을 위한 불만처리절차 .....	89
제2절 방송의 자유권과 방송액세스를 위한 권리 .....	94
1. 독일 사례 : .....	94
2. 우리 헌법상의 논의 .....	98

### Ⅲ 해외 국가의 방송제도와 법규

제1절 영국 .....	104
1. 2003년 커뮤니케이션법 .....	104
2. 통신과 방송 융합 시대 공공성과 산업성의 조화 방안 .....	106
3. 방송규제기관 (OFCOM) .....	109
4. OFCOM 방송규정(OFCOM Broadcasting Code) .....	112
5. 내용사건에서 법정제재절차 개요 .....	130
제2절 프랑스 .....	137
1. 규제기관 : 시청각최고평의회(CSA) .....	137
2. 규제법 .....	137
제3절 독일 .....	142
1. 독일의 방송제도 개관 .....	142
2. 독일 방송의 2원적 구조 .....	144
3. 독일의 규제기관 .....	149
제4절 일본 .....	151
1. 규제기관 .....	151
2. 규제법규 .....	152
제5절 미국 .....	155
1. 미국 방송법 역사 .....	155
2. 연방통신위원회(FCC) .....	156
3. FCC의 주요 규제 기능 .....	158

제1절 영국 .....	162
제2절 프랑스 .....	175
1. 다원성의 원칙(多元主義) .....	175
2. 방송접근권의 보장 .....	176
3. 퍼블릭 액세스 방송 .....	179
4. 시청자의 불만 제기 및 참여 .....	190
제3절 독일 .....	190
1. 독일의 개방채널의 현황과 사례 .....	190
2. 독일의 방송불만처리 .....	201
제4절 스위스 .....	203
1. 방송불만청원 기관 .....	203
2. 옴부즈소(所)(Ombudsstellen) .....	203
3. 독립적 청원청 (Unabhängiger Beschwerdeinstanz : UBI) .....	204
4. 옴부즈소와 청원청 제도에 대한 (부정적) 평가 .....	206
제5절 일본 .....	208
1. 시청자 액세스권 .....	208
2. 방송프로그램의 평가 .....	208
3. 시청자의 방송내용 정정권 .....	210
4. 방송윤리 프로그램 향상기구 .....	211
제6절 미국 .....	213
1. 공익의 개념 .....	213
2. 퍼블릭 액세스 채널 .....	216
3. 시청자의 액세스 .....	220

**V****다매체 다채널 환경에서의 시청자권의**

제1절 시청자의 매체 선택권 .....	222
1. 디지털방송과 시청자 변화 .....	222
2. 공정접근성의 개념 .....	223
3. 공정경쟁관련 규범의 한계 .....	226
제2절 시청자의 방송을 수신할 권리 .....	227
1. 방송 수신을 위한 권리의 법적 지위 .....	227
2. 방송을 수신할 권리의 행사 .....	234

**VI****주요 쟁점 사항 및 개선방안**

1. 시청자불만처리의 층위시스템 도입 .....	239
2. 방통위의 시청자위원회 감독 및 통제 강화 .....	241
3. 시청자위원회의 조직상의 문제 .....	242
4. 시청자위원회 처리 안건 및 방식 .....	243
5. 시청자평가 프로그램에서의 시청자위원회 기능 .....	244
6. 시청자불만처리위원회의 기능 및 결정의 효력 .....	246
7. 시청자불만처리위원회의 소관 업무 .....	247
8. 시청자제작프로그램의 사전 심의 제도 .....	248
9. 지역채널을 이용한 퍼블릭 액세스 실현 .....	250
10. 시청자 참여프로그램 지원사업 .....	251

# 요 약 문

## 1. 시청자불만처리의 층위시스템 도입

### 1. 현행 제도

- 방송법 제35조에 따른 시청자불만처리위원회는 의견 수렴과 심의기능을 수행하는 것으로 규정됨
- 종합편성 및 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 설치해야 함(방송법 제87조)
- 방송사의 시청자위원회는 방송편성, 자체심의규정 및 프로그램의 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구에 대해서는 권한이라고 규정(방송법 제88조)되고, 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 대해서는 업무라고 규정됨

### 2. 개선 요구 및 필요성

- 주요 시청자단체들은 시청자 주권확대를 위한 법개정 요구에서 시청자 불만이나 의견처리와 관련한 시청자위원회와 방송위원회의 직무규정을 요구
- 학계에서도 시청자불만처리의 체계 확립의 필요성을 공감하고 있음
- 시청자불만처리를 위한 체계가 수립되어 있지 않음
  - 시청자불만처리위원회의 기능이 심의와 수렴에 한정되는 것인지가 불확실하고,
  - 시청자위원회의 기능 중의 시정요구권이 어느 정도의 구속력을 갖는지가 불분명하고,
  - 시청자위원회의 기능과 성과에 대한 평가가 방송사 평가에서 어느 정도의 비중을 갖는지가 불분명하

### 3. 주요 쟁점 및 개선방안

- 시청자불만처리위원회의 기능을 의견의 수렴과 심의에 한정할 것인지에 대한 판단이 선결되어야 함

- 시청자위원회의 기능과 권한을 시청자의 권리와 연관하여 재설정 (독일 사례 참조)

## 2. 방통위의 시청자위원회 감독 및 통제 강화

### 가. 현행

- 방송법이 시청자위원회의 설치 의무를 규정하고 있으나, 그 운용에 대해서는 구체적인 규정이 없음

### 나. 해외 사례

- 시청자위원회와 같은 기능을 수행하는 조직의 설치를 의무화하지 않음
  - 프랑스의 경우, 그러한 기능을 수행한 성과를 방송사업자 재허가 시에 제출하도록 의무화하고 있음
  - 일본의 경우, 방송프로그램의 자체검증을 실시하고 관련 내용을 방송하도록 법에 의하기 보다는 암묵적으로 정부가 요구하는 방식임

### 다. 주요 쟁점

- 시청자위원회의 설치를 의무화한 것은 시청자의 방송참여 증진을 위한 것으로서 정책이념적 측면이 강하며, 방송사의 편성권과의 상충에 대한 고려가 없는 것으로 판단됨
  - 실제 시청자위원회의 시정요구에 대해서 방송사 실무진은 방송편성권을 근거로 저항하는 사례가 많음
- 시청자위원회의 논의 주제는 대부분 특정 방송 프로그램 콘텐츠에 집중되어 있음
  - 시청자복지, 방송 산업의 정책 문제에 대한 논의는 상대적으로 적음
  - 시청자권익 증진을 위해서 다루어야 할 구체적인 쟁점 도출이 시청자위원회 위원들간에 어려운 것으로 판단됨
- 결국, 시청자위원회의 활동을 정부가 감독하고 통제하기 위한 목표가 구체적으로 설정될 필요가 있음
  - 정부의 시청자위원회 감독과 통제는 시청자위원회의 직무와 방송사의 편성권 상충시에 전자의 편을 들어주는 결과가 될 수도 있음

### 3. 시청자위원회의 조직상의 문제

#### 가. 현황

- 각 방송사 시청위원회의 본회의 논의 내용을 점검해 본 결과 시청자위원회는 위원들이 시청자를 대표해서 불만을 제기하는 성격을 가지고 있다.
- 물론 전문성을 갖춘 위원들의 지적은 방송사들이 자율적으로 프로그램을 개선하고 시청자의 한 사람으로서의 전문가의 의견을 반영한다는 취지를 살릴 수 있지만, 시청자의 권익을 보호하고 나아가 증진시키는 데 있어 시청자의 의견을 반영하는 데는 매우 소극적인 한계가 있다.
- KBS의 경우 방송법 88조 4항의 ‘시청자의 권익보호와 침해구제에 대한 업무’를 수행하기 위하여 시청자위원회의 하부 위원회로 시청자권리보호 소위원회를 두고 있으며, 이 소위원회에서는 KBS에 직접 접수된 시청자 민원의 적정 처리 여부를 심의하고 부적절한 처리사항에 대한 시정 권고를 할 수 있도록 되어 있음
- MBC와 SBS의 경우 시청자위원회 활동과는 별개로 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론구제법) 제6조 ‘언론사는 사내 언론피해의 자율적 예방과 구제를 위한 고충처리인을 두어야한다’는 규정에 따라 고충처리인 제도를 두고 있다. MBC는 시청자주권위원회를 설치하여 외부위원 3인과 내부 고충처리인이 방송으로 인한 초상권 침해, 명예훼손 등 인권침해나 재산상의 피해 문제를 다루고 있다. 한편 SBS는 1인의 내부 고충처리인을 두고 있다.

#### 나. 주요 쟁점 사항

- 전문성을 갖춘 위원들의 지적은 방송사들이 자율적으로 프로그램을 개선하고 시청자의 한 사람으로서의 전문가의 의견을 반영한다는 취지를 살릴 수 있지만, 시청자의 권익을 보호하고 나아가 증진시키는 데 있어 시청자의 의견을 반영하는 데는 매우 소극적인 한계가 있다.
- 시청자위원회와 고충처리인의 활동이 서로 다른 법률 규정에 의거하여 독립적으로 운영되고 있음 (KBS와 같이 이러한 활동이 전반적인 시

청자 권익보호와 침해구제라는 틀 안에서 시청자위원회와의 연계 속에서 전개되는 것이 더 효율적인 방안일 수 있음)

- 시민단체들은 방송사대표가 시청자위원을 선임하고 방송사 실무자가 시청자위원회의 운영을 맡고 있기에 비상임 시청자위원회가 실질적인 역할을 하기 어렵다고 지적하고 있음
- 학계와 시민단체들은 시청자위원회가 사무국과 같은 조직을 설치할 필요성에 대해서 동감하고 있음

#### 4. 시청자위원회 처리 안건 및 방식

##### 가. 현황

- 위원들의 전문성에 따라 의견의 수준에 편차가 큼
- 위원회 회의에서 토의되는 의견을 분석한 결과 1년 동안 유사한 의견이 피상적으로 반복되는 경향
- 현재의 위원회 회의 방식은 제도적인 의무를 소극적으로 이행하는 양태로 나타나고 있다
- KBS에서는 시청자위원회의 소위원회에서 시청자 평가 프로그램의 구성에 대해 시청자위원, 시청자평가원, 방송담당자들이 함께 논의하는 과정을 한 달에 한 번 거치고 있다.

##### 나. 주요 쟁점사항

- 학계에서는 시청자위원회가 이용자의 요구에 응답하는 사회적 책무를 담당하여야 하지만, 이에 상응하는 법적인 책무가 불명확하다고 지적하고 있음.
  - 그 결과 방송사의 시청자위원회 운영은 소극적일 수 밖에 없다고 판단
- KBS의 경우가 바람직한 것으로서 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에 머무르는 것, 이 아닌 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되어야 할 것

## 5. 시청자평가 프로그램에서의 시청자위원회 기능

### 가. 현황

- KBS 시청자위원회의 의견은 ‘클로즈업 TV’ 코너를 통해 방송된다.
  - 매달 초 1회씩 각 지방 총국의 시청자포럼 현장이 보도되는데, 시청자위원들의 의견 발표, 방송국 분야별 팀장의 답변 순으로 진행된다. 영상화면을 통해 시청자위원들과 방송국 관계자의 답변이 직접 인터뷰 형식으로 전달된다.
  - <TV비평 시청자 데스크>에서는 ‘클로즈업 TV’ 한 코너를 전체를 할애하여 시청자위원회의 포럼의 내용을 전달하기 때문에 시간적 측면에서 지상파 3사 중 가장 비중 있게 시청자위원회 포럼을 다룬다고 할 수 있다.
- MBC <TV 속의 TV>에서 시청자위원회의 의견은 매달 말, ‘시청자포럼’에서 다뤄진다. 시청자위원들의 의견은 영상을 통해 직접 전해지며, 이 의견에 대한 담당 프로그램의 제작진의 의견은 진행자의 내레이션을 통해 간접적으로 전해진다.
  - 시청자위원이 의견을 제시하는 화면은 간혹 관련 프로그램의 영상에 작게 삽입되어 동시에 나타나기도 하지만, 대부분 원샷 화면으로 시청자위원의 모습만 등장하는 경우가 많다.
  - KBS와는 달리 MBC <TV 속의 TV>에서는 시청자위원회 포럼의 비중이 크지 않다. 시청자위원회의 포럼이 한 코너 전체에서 다뤄지는 것이 아니라, ‘시청자포럼’ 코너의 프로그램별 비평에서 개별 프로그램에 대한 평가와 동일한 비중으로 다뤄진다.
  - 방송통신위원회로부터 주의 조치 받은 프로그램에 대한 내용은 <TV 속의 TV> 마지막 부분에 진행자의 언급으로 짧게 다뤄진다.
- SBS의 <열린TV 시청자 세상>의 경우, KBS와 MBC와 달리 시청자위원회의 토론 내용을 다루는 고정된 코너가 없다.
  - 시청자위원회 회의가 열리는 매달 중순 경, ‘SBS 시청자위원회’라는 제목의 일회성 코너가 만들어져 ‘인사이드 TV’ 바로 다음 순

서로 다뤄진다. 타 방송사들과 마찬가지로 시청자위원의 의견, 방송국 분야별 팀장, 국장의 답변 순으로 진행된다.

- SBS의 경우, 시청자위원이 의견을 개진하는 화면을 관련 프로그램의 영상에 삽입하여 동시에 보여줌으로써 영상의 측면에서 타 방송사와 차이를 보였다.

#### 나. 주요 쟁점 사항

- KBS에서는 시청자위원회의 소위원회에서 시청자 평가 프로그램의 구성에 대해 시청자위원, 시청자평가원, 방송담당자들이 함께 논의하는 과정을 한 달에 한 번 거치고 있다.
- 이러한 과정이 더욱 활성화 되고 다른 방송사에도 채택되어 시청자위원회의 기능이 시청자 평가프로그램에 반영될 수 있는 시스템을 찾는 것이 필요하다.
- 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에 머무르는 것이 아닌 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되어야 할 것이다.

### 6. 시청자불만처리위원회의 기능 및 결정의 효력

#### 가. 현행 제도

- 방송법 제35조에 따른 시청자불만처리위원회는 의견 수렴과 심의기능을 수행하는 것으로 규정됨
- 방송법은 시청자 권익과 관련된 세부조항을 명시함으로써 방송 전반에 대한 시청자의 권익을 보호하고 있으며, 이는 다른 외국에서는 찾아보기 어려울 정도임.
- 그러나 법조항의 모호함과 책임 소재가 불분명하여 실질적인 측면에서 시청자의 권익을 제대로 보호하지 못하고 있으며, 방송과 통신이 융합되는 현재의 상황에서 이를 대비한 시청자 권익보호제도의 정비가 필요함.

#### 나. 개선 요구 및 필요성

- 시청자불만처리제도의 활성화는 시청자 권익보호에 있어서 매우 중요한 사항이며, 학계에서도 시청자불만처리의 체계 확립을 꾸준히 요구

하고 있음

- 시청자위원회와 시청자불만처리위원회의 기능적 관계나 방송통신위원회에서 시청자불만처리위원회의 기능이 단순한 자문 역할인지 단순한 의견수렴인지, 의결은 하지만 구속력은 없는 것인지 불분명함.
- 시청자불만처리를 위한 체계가 수립되어 있지 않음
  - 시청자불만처리위원회의 기능이 심의와 수렴에 한정되는 것인지가 불확실
  - 시청자불만처리위원회에서 결정된 내용의 법적 구속력이 불분명,
  - 방송통신위원회 위원장이 시청자불만처리위원회의 결정을 어느 정도 존중하여야 하는지 불분명

다. 주요 쟁점 및 개선방안

- 시청자위원회의 결정에 불복하는 시민은 방송통신위원회에 이의를 제기할 수 있음
- 방송통신위원회는 제기된 불만의 성격에 따라 방송의 내용(contents)과 관련된 사항은 방송심의위원회로, 그 이외의 불만은 시청자불만처리위원회로 안건을 송부
- 시청자불만처리위원회는 특정한 조치를 방송통신위원장에게 권고하는 형태
- 방송통신위원장이 최종적인 경정에 재량권을 행사할 수 있도록 함.  
국무회의 결정이 대통령을 구속하지 않는 것과 동일한 논리 적용

## 7. 시청자불만처리위원회의 소관 업무

가. 현황

- 2006년 자료에 따르면 구 방송위원회에서의 시청자불만처리위원회의 처리 건수를 보면 방송서비스 관련 사항이 41%로 가장 많은 것으로 되어 있다. 하지만 실제 시청자불만처리위원회에서 위원들의 논의를 통해 처리된 안건으로 가장 많이 등장한 사항은 방송 프로그램과 관련한 사항임
- 시청자불만처리위원회의 주된 기능은 심의위원회와는 별개의 또 다른 프로그램 심의 활동이었으며, 방송프로그램 심의가 방송통신심의위원

회로 이관됨에 따라 시청자불만처리위원회의 기존 주된 기능이 사라져 버렸다고 해도 과언이 아닌 것으로 보인다.

#### 나. 주요 쟁점 및 개선 방안

- 시청자불만처리위원회의 처리 대상이 방송서비스에 대한 수동적 시청자로서 제기하는 불만인 것으로 파악하는 경향이 있으나, 방송의 내용에 대한 불만만이 아니라, 시청자가 방송서비스의 소비자로서 갖는 의견과 불만에 대해서 처리하는 것이 바람직함
- 영국 Ofcom의 경우
  - 통신의 이용자와 방송의 시청자 개념을 통합하려고 시도하지 않고, 통신서비스와 방송서비스 이용자 각각이 갖는 권리를 이용자 측면에서 파악하여 법제화
  - 시청자의 불만 내용이 방송의 내용에 관한 것이라면 콘텐츠 담당 부서가 처리하고, 방송서비스 제공자와의 계약에 관한 것이라면 경쟁정책 담당 부서가 처리
- 프랑스 CSA의 경우
  - 디지털전환에 따른 방송수신품질에 관한 시청자불만을 처리하고 있음
- IPTV나 각종 인터넷 방송 등과 같이 콘텐츠를 제공하는 서비스에 대한 불만을 시청자불만처리위원회에서 처리하는 것이 필요함

### 8. 시청자제작프로그램의 사전 심의 제도

#### 가. 현황

- 관련 법령
  - 한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 함.(방송법 69조 제6항)
- KBS <열린채널>의 시청자참여프로그램은 시청자위원회의 선정심의(운영지침 제12조, 13조)와 KBS의 자체심의를 반드시 받아야 함. KBS 심의팀의 수정요구를 제작자가 수용하여 수정해야만 방송을 할 수 있음. 선정심의에서 선정되더라도 KBS 자체심의를 통과하지 못해

방송 보류 및 불가 판정을 받는 사례들이 계속 발생하고 있음

- 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 함.(법 제70조 제7항)

#### 나. 주요 쟁점 사항

##### □ 시청자단체 의견

방송사업자들은 방송사의 시각이 포함되지 않은 시청자참여프로그램에 대한 심의를 하지 않기를 원하고, 시청자들 또한 방송사의 간섭으로부터 자유롭기를 바란다고 하여도 자체심의를 강제하고 있는 현행 방송법을 개정하지 않고서는 시청자참여프로그램에 대한 심의 문제를 해결하기 어려움.

- 방송사의 방송내용편성에 대해서 의무를 부과하는 것은 방송사의 표현의 자유/편성권을 제한하는 것에 해당함
  - 외국의 경우 이러한 사례가 없음
  - 미국의 경우 공정성원칙이 폐기된 바 있음

#### 다. 개선 방안

- 시청자가 직접 프로그램 제작을 완성하여 방송을 요구하는 프로그램과 시청자가 기획 과정부터 참여하여 방송사나 방송통신위원회의 지원을 받아 제작하고 출연하는 프로그램을 구분함으로써 방송사와 방송정책 기관이 시청자와 함께 만들어 내는 퍼블릭 액세스 프로그램을 추진할 수 있다.
- 시청자 자체 제작이나 직접제작 프로그램 방송의 취지가 시청자의 방송참여에 있다면, 전반적인 매체 환경과 시장의 변화를 고려하여 현행 제도를 근본적으로 수정하는 방안도 강구함
  - 종합유선방송의 채널편성규제를 통해서 시청자 자체채널이 편성되도록 하고, 그럼으로써 시청자의 방송참여 창구를 KBS가 아닌 종합유선방송이 담당하도록 하는 방안 등
- 한국방송공사가 시청자참여프로그램을 편성해야 한다는 조항을 ‘송출’의 무 조항으로 바꾸어 KBS의 법적 책임 부분을 명확히 할 필요가 있다.

## 9. 지역채널을 이용한 퍼블릭 액세스 실현

### 가. 현황

- KBS에 시청자제작프로그램 편성을 의무화하고 있으나 종합유선방송 및 위성방송의 경우는 그렇지 않음

### 나. 주요 쟁점

- 방송사의 편성권과의 상충을 고려한 구체적인 제도가 없으며, 그 결과 시청자제작프로그램을 통한 시청자 방송 참여는 심의과정에서 많은 문제점을 보여주고 있음
- 방송사의 편성권은 법으로 인정된 권리로서 그에 대한 제한은 위헌 소지가 있으나, 종합유선방송 및 위성방송의 채널 편성에 대한 규제는 그렇지 않으므로 종합유선방송의 지역채널을 통해서 퍼블릭 액세스를 실현하는 방안이 바람직함
- 현재 방송법에 따르면, 지역 시민들의 요구가 없는 경우 편성의 의무도 없어지는 것이기 때문에 시민 참여를 활성화시키는데 종합유선방송이 기여하는 바가 없다.

### 다. 개선 방안

- 지역 사회의 방송통신위원회의 시청자미디어센터 등과 연결하여 미디어 리터러시 교육을 병행하면서 시민들이 참여할 수 있는 지역채널의 참여프로그램 공간을 의무화하는 방안 역시 고려해 볼 필요가 있다.

## 10. 시청자 참여프로그램 지원사업

### 가. 현황

- 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 KBS는 편성할 의무.
- 방송발전기금의 용도의 하나로서 시청자가 직접 제작한 방송프로그램의 지원이 규정됨

### 나. 주요 쟁점

- 정부가 방송 프로그램의 제작을 지원하는 것은 자유로운 사상의 유통을 저해할 우려가 있는 것으로 외국의 학술 논문들은 지적하고 있음
- 현재 KBS의 경우 시청자위원회의 소위원회로 시청자위원이 다른 업무와 병행하여 시청자참여프로그램 소위원회를 구성하고, 시청자가 제작한 프로그램의 송신을 결정하는 역할을 수행하는 과정에서 정부의 재정지원 프로그램을 선정하는 역할도 수행하게 됨

#### 다. 개선 방안

- 시청자가 직접 제작한 것을 정부가 지원하는 제도를 폐지
- 방송사가 제작 지원을 하여 시청자가 참여하는 프로그램, 즉 시청자와 함께 만들어 내는 것을 퍼블릭 액세스 개념으로 확장
- 이러한 업무를 전담할 위원회를 재구성하는 것이 필요할 것으로 보인다. 방송 전문가 제작 집단과 일반 시민이 결합하여 상호 보완적인 역할을 한다면 방송의 질적 수준의 향상뿐만 아니라 시민의 미디어 리터러시 교육이라는 측면에서도 바람직할 수 있다.



# I. 연구개요

## 1. 연구목적 및 배경

□ 매체다양화와 신규융합서비스 출범에 따라 시청자 권익에 대한 개념 재정립 필요

- ▶ 인터넷 프로토콜을 이용하는 IPTV 및 이동전화의 광대역서비스와 유사한 DMB서비스 등 새로운 통신과 방송의 융합형 서비스 이용자가 증대하고 있음
- ▶ 정보통신서비스의 이용자 개념과 방송서비스의 시청자 개념이 동일한 하나의 서비스에서 병존하는 현상이 발생하고 있음
- ▶ 지상파, 케이블 또는 위성방송 등의 기존 방송서비스의 시청자 권익보호제도에서의 시청자 권익의 개념이 신규 융합형 서비스에서 변용 내지는 조정을 거쳐서 재정립되어 새로운 시청자 권익보호제도의 기초적 법원리를 구성할 필요가 있음
- ▶ 시청자권익보호를 위한 법률의 개선 사항 및 중장기 계획 수립에 반영하기 위한 연구가 필요함

□ 정보통신서비스 이용자의 권익보호 법리와 시청자 권익보호 법리의 조정 및 융합의 필요성 대두

- ▶ 정보통신서비스 이용자의 권익보호제도는 이용자를 단순한 소비자가 아니라 정보화사회의 한 구성원으로서의 권리와 의무의 정립에 기초하고 있어서, 통신서비스의 규제 법리와 밀접히 연관되어 있음. (보편적 서비스 향유권, 불공정한 이용약관으로부터의 보호 등)

- ▶ 방송서비스의 시청자권익보호는 방송의 공공성을 담보하여야 할 방송서비스 제공자에 대한 시청자의 시민적권리 개념에 기초하고 있으며, 시청자가 다양하고 수준높은 방송의 요구할 권리와 방송에 참여할 수 있는 권리를 근간으로 하고 있음
- ▶ 융합환경에서의 시청자 권리로서 시청자의 보편적 서비스 향유권, 방송프로그램에의 접근권 및 방송 편성 및 평가 등에 대한 참여권 등 다양한 논의가 제기되고 있음
- ▶ 이에 융합환경에서의 서비스 제공자의 법적인 의무 및 시청자의 권리를 방송서비스의 발전과 시청자의 효용 증대의 차원에서 정립하는 것이 필요함

□ 시청자 불만예의 능동적 대처를 위한 법제도의 수립 필요성

- ▶ 통방융합환경에서 방송서비스에 대한 시청자의 권리를 법제도에서 정립, 수용하여 서비스 제공자와 이용자로서의 시청자간의 각종 분쟁이나 불만 제기 등의 사안을 투명하고 신속하게 처리할 수 있는 제도가 필요함
- ▶ 방송사업자의 시청자 위원회의 운용에 관한 관리, 감독 등의 정부의 역할에 대한 연구가 필요함

□ 연구의 필요성

- ▶ 해외 국가들의 시청자 권익보호 관련 법제도 및 관련 사업자들의 시청자 권익보호 관련 활동 내용 등을 조사, 분석하여 국내 법제도 수립에 참고하는 것이 필요함
- ▶ 정부가 주도적으로 시청자의 권익보호에 관한 법원리와 제도를 제시하여 정보화사회의 발전 및 방송서비스 이용 증대에 소요되는 비용을 최소화하는 것이 필요함
- ▶ 방송통신기본법에서 시청자 및 시청자 권익의 개념이 적절히 수립되도록 하기 위한 연구가 필요함

□ 해외의 시청자권익보호제도를 비교법학론적 방법론을 적용, 분석

하여 국내 정책 수립 및 법제도 수립에 직접 적용할 수 있도록 함

- ▶ 헌법, 행정법 및 민,형사법의 패러다임을 통해서 해외 제도를 분석
- ▶ 해외 제도와 국내 제도를 비교 평가할 수 있는 기준을 수립, 제시함

□ 국내 법제도 수립을 위한 법조문안 및 시행 조치 내용 등을 제시함

- ▶ 방송법, 전기통신기본법, 전기통신사업법 등의 개정 방안 제시

□ 시청자권익보호를 위한 중장기 계획의 수립을 위한 기초 연구

- ▶ 시청자권익보호를 위한 각종 사업 및 지원 계획안 작성
- ▶ 법제도 개선 방안 수립

## 2. 연구내용, 범위 및 방법

### 가. 연구 내용 및 범위

□ 시청자 주권 개념의 분석

시청자 주권 개념에 대해서 해외 각국 및 국내의 법 제도를 다음 사항을 중심으로 분석함

- ▶ 시청자 주권 개념의 헌법적 의의 분석 (국내, 외 헌법 및 관련 공법을 중심으로)
- ▶ 시청자 주권 개념의 입법론적 분석 (법 개념으로서의 위상 및 전체 법 체계에서의 권리로서의 성격 및 지위를 중심으로)
- ▶ 정보통신서비스의 이용자 권리와 비교 분석

□ 시청자권익보호를 위한 중장기 계획의 수립을 위한 기초 연구

- ▶ 시청자권익보호를 위한 각종 사업 및 지원 계획 내용 검토

- ▶ 방송통신기본법 제정 및 방송법 관련 개선 방안 수립
- ▶ 방송의 시청자 및 통신의 이용자 보호 관련 법률 개념의 재정립 방향 검토
- ▶ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관한 정부의 관리 감독 등의 역할의 필요성 및 방식 검토
- ▶ 각종 방송 및 통신 매체의 시장경쟁 환경에서의 시청자권익 보호를 위한 정부의 역할에 관한 정책 방향 검토

□ 미국의 시청자권익보호제도 연구

- ▶ 방통융합환경하에서의 시청자 권리 규정 분석
  - 방송관련법령에서의 시청자 개념 분석
  - 통신서비스의 이용자 개념과의 비교분석
  - 시청자권익 개념의 법제도화 분석
- ▶ 시청자 불만처리제도 분석
  - 시청자 불만 개념, 불만제기 대상, 불만제기 및 처리절차 분석
- ▶ 시청자불만처리기관 분석
  - 시청자불만처리기관의 위상, 법적 지위, 권한 및 구성원 지위 분석
- ▶ 시청자불만처리 규정의 특성 분석
  - 행정지도 및 행정명령으로서의 특성을 중심으로 분석
- ▶ 시청자참여프로그램 제도 분석
  - 시청자참여프로그램관련 법 규정 분석
- ▶ 사업자 시청자위원회의 관리제도 분석
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화 분석
  - 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자위원회 구성 및 운영에 관한 법제화 분석
  - 시정요구권의 법적 지위 및 성격 분석

- ▶ 사업자의 시청자평가프로그램 관리제도
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화, 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자평가프로그램운영에 관한 법제화 분석

□ 영국의 시청자권익보호제도 연구

- ▶ 방통융합환경하에서의 시청자 권리 규정 분석
  - 개정 방송법에서의 시청자 개념 분석
  - 통신서비스의 이용자 개념과의 비교분석
  - 시청자권익 개념의 법제도화 분석
- ▶ 시청자 불만처리제도 분석
  - 시청자 불만 개념, 불만제기 대상, 불만제기 및 처리절차 분석
- ▶ 시청자불만처리기관 분석
  - 시청자불만처리기관의 위상, 법적 지위, 권한 및 구성원 지위 분석
- ▶ 시청자불만처리 규정의 특성 분석
  - 행정지도 및 행정명령으로서의 특성을 중심으로 분석
- ▶ 시청자참여프로그램 제도 분석
  - 시청자참여프로그램관련 법 규정 분석
- ▶ 사업자 시청자위원회의 관리제도 분석
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화 분석
  - 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자위원회 구성 및 운영에 관한 법제화 분석
  - 시정요구권의 법적 지위 및 성격 분석
- ▶ 사업자의 시청자평가프로그램 관리제도
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화, 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자평가프로그램운영에 관한 법제화 분석

□ 독일의 시청자권익보호제도 연구

- ▶ 방통융합환경하에서의 시청자 권리 규정 분석
  - 방송관련법령에서의 시청자 및 시청자 권익 개념 분석
- ▶ 시청자 불만처리제도 분석
  - 시청자 불만 개념, 불만제기 대상, 불만제기 및 처리절차 분석
- ▶ 시청자불만처리기관 분석
  - 시청자불만처리기관의 위상, 법적 지위, 권한 및 구성원 지위 분석
- ▶ 시청자불만처리 규정의 특성 분석
  - 행정지도 및 행정명령으로서의 특성을 중심으로 분석
- ▶ 시청자참여프로그램 제도 분석
  - 시청자참여프로그램관련 법 규정 분석
- ▶ 사업자 시청자위원회의 관리제도 분석
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화 분석
  - 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자위원회 구성 및 운영에 관한 법제화 분석
  - 시정요구권의 법적 지위 및 성격 분석
- ▶ 사업자의 시청자평가프로그램 관리제도
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화, 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자평가프로그램운영에 관한 법제화 분석

□ 프랑스의 시청자권익보호제도 연구

- ▶ 방통융합환경하에서의 시청자 권리 규정 분석
  - 1986년 시청각통신법 및 전자통신서비스 법전상의 시청자 권익 제도 분석
- ▶ 시청자 불만처리제도 분석

- 시청자 불만 개념, 불만제기 대상, 불만제기 및 처리절차 분석
- ▶ 시청자불만처리기관 분석
  - 시청자불만처리기관의 위상, 법적 지위, 권한 및 구성원 지위 분석
- ▶ 시청자불만처리 규정의 특성 분석
  - 행정지도 및 행정명령으로서의 특성을 중심으로 분석
- ▶ 시청자참여프로그램 제도 분석
  - 시청자참여프로그램관련 법 규정 분석
- ▶ 사업자 시청자위원회의 관리제도 분석
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화 분석
  - 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자위원회 구성 및 운영에 관한 법제화 분석
  - 시정요구권의 법적 지위 및 성격 분석
- ▶ 사업자의 시청자평가프로그램 관리제도
  - 시청자위원회 관리 및 평가제도 법제화, 사업자 허가 재허가와와의 연관성 분석
  - 시청자평가프로그램운영에 관한 법제화 분석

□ 시청자불만처리제도 비교평가 방법론 구성

- ▶ 방송관련 법체계에서의 체계성 분석
- ▶ 불만처리 절차의 합목적성 분석
- ▶ 불만처리절차의 명확성, 투명성 분석
- ▶ 불만처리절차의 편의성 분석

**나. 연구 방법**

- 해당 국가에서 학위를 취득한 연구진이 법제도 분석을 담당하게 하여 연구의 전문성을 강화함
  - ▶ 해당 국가의 언어에 능통한 연구진

- ▶ 해당 국가의 법 체계와 기본적인 법 원리 등을 파악하고 있는 연구진

□ 연구의 완성도를 높이기 위해서 연구의 종적 및 횡적 연계성을 수립하여 추진함

- ▶ 시청자 개념, 시청자 주권 개념 및 시청자 권익보호제도의 법적 위상 및 지위 등을 헌법 전공인 연구진이 검토 분석함.
- ▶ 시청자불만, 불만처리절차 및 처리 기관의 위상, 권한, 시청자 위원회의 법적 지위 등에서 행정법 전공인 연구진이 검토 분석함
- ▶ 시청자 불만처리 및 시청자 위원회의 시정 요구 등에 관련된 각종 제재 및 처벌 제도 등에 대해서 형법 전공인 연구진이 검토 분석함
- ▶ 방통융합 서비스에서의 시청자 권익과 정보통신서비스 이용자 권익과의 비교 분석에 대해서 방송 및 통신법 전공인 연구진이 검토 분석함
- ▶ 다양한 실무 전문가 및 신문방송학 관련 교수의 자문을 충분히 활용

□ 해외 자료 수집 및 현지 조사 실시

- ▶ 미국, 영국, 일본, 호주, 프랑스 및 독일 등

## Ⅱ. 연 구 내 용

## 제1장 시청자권익보호 정책방향의 모색

본장에서는 시청자주권론에 기반한 시청자권익보호에 관한 정책이 추구하여야 할 목적의 실현을 위해서 필요한 기본적인 원리를 모색하고자 한다.

### 제1절 기존의 논의와 접근 방법

#### 1. 시장주의

시장주의 논리는 시장의 반응에 따라서 방송사의 행태가 달라지고, 그럼으로써 시청자의 이익은 증진된다는 것이다. 이 논리에 전제가 되는 것은 시청자의 반응에 따라서 광고를 주 수입원으로 하는 방송사의 수익이 달라진다는 것이다. 그렇다면 이른바 공중의 이익(Public's interest)가 공공이익(public interest)를 규정한다는 명제가 성립한다. 시장이 공익을 담보하는데 필요한 자연스럽고 효율적인 기제를 제공한다는 것이다. 이러한 이론의 주창자는 미국의 수정헌법 제1조에 따른 표현의 자유를 둘러싼 당사자들간의 권리상충의 문제를 방송사에 대한 규제의 원리와 연결지으면서 그러한 권리의 상충문제를 시장기제에 의존하여 해결하는 것이 효율적이란 입장이다.

미국의 수정헌법 제1조 및 통신법 제326조에 따라 FCC는 방송내용에 대한 규제를 할 수 없다. 그러나, NBC v. United States 사건에서 법원은 FCC가 공공의 이익에 기초해서 방송내용에 대해 규제할 수 있다고 판시하였다. 그러한 판단의 논거는 주파수의 희소성 논리와 거기에 기초한 공공수탁모델이다. 시장주의론을 제창한 Mark Fowler는 이것부터가 잘못된 것이라고 지적한다. 그리고 방송사의 권리와 방송사에 대한 규제의 논리를 비교하여 볼 때에 공공수탁모델에 근거한 규제는 과도한 것이라고 주장한다. Red Lion 판결에서 가치의 서열에서 볼 때에 청취자와 시청자의 권리가 방송사의 권리를 앞서는 것이라고 판단하였는데, 가치의 서열 개념이 바로 방송에 대한 시장주의적 접근을 시사하는 것이라고 Fowler는 주장한다.<sup>1)</sup>

그의 주장은 다음과 같다

- 방송에의 액세스권이 방송사의 표현의 자유보다 우선한다는 가치 서열의 개념이 잘못된 것이라기 보다는, 왜 방송사만이 그러한 액세스권을 수용할 의무를 부담하여야 하는가? 또한 왜 방송사가 그렇게 큰 부담을 져야만 하는가?에 대한 설명이 부족하다.
- 만약에 방송이 그러한 부담을 가져야 한다는 것이 논리적으로 설명된다 하더라도 여전히 남는 질문은 왜 그러한 역할을 방송사가 수행하도록 정부가 꼭 규제해야 하는가?

그는 시장주의적 접근방법은 두가지 장점을 갖고 있다고 주장한다. 첫째, 그것은 Red Lion 판결과 어긋나지 않는다. 둘째, 그것은 표현의 자유를 침해하지 않는다.

아울러 시장주의적 접근방법론자들은 미디어에 대한 액세스권을 규정하기 위한 정부의 개입은 적어도 세가지 위험을 창출한다고 주장한다.<sup>2)</sup>

- 정부가 상이한 주장을 제시하는 자들을 위한 액세스를 제공하기 위한 비용을 미디어가 부담하도록 하면 미디어 경영자들은 논쟁을 일으키는 주제를 다루려고 하지 않을 것이다.
- 정부가 그러한 액세스를 제공하도록 하는 역할을 맡는다면 정부 관료에 의해서 미디어에 대한 조작이 이루어질 가능성이 있다.
- 정부의 개입은 액세스를 규율하는 것이 아니라 정부가 미디어를 통제하려는 이중적인 모습을 보여주게 될 것이다.

### 법경제학자들의 주장

시장주의 논리는 표현의 자유에 대한 법경제학의 접근방법과 유사한 측면을 보여준다. 코우즈(Coase)는 상품과 사상의 시장이 구분된다는 것에 반대하면서, 마찬가지로 사상의 유통에 정부가 개입하는 것은 비효율적일 수도 있다고 주장한다. 그는 “정부 차원에서 표현의 자유를 억제하는 것을 지지하는 것은 정부가 사상의 시장에 개입하면 어떤 효과가 발생할 것인가에 대해 믿는 것이 있어서 그럴 것이라고 추정한다. 내 생각에는 정부가 비효

1) Mark S. Fowler, Daniel L. Brenner "A MARKETPLACE APPROACH TO BROADCAST REGULATION", Texas Law Review, February 1982

2) Stanley Ingber, "THE MARKETPLACE OF IDEAS: A LEGITIMIZING MYTH", Duke Law Journal, Feb. 1984

유효적이거나 뭔가를 잘못 알고서 유통되어야 할 정보를 금지시키고, 없어도 될 정보를 유통시키는 것으로 믿어지고 있는 것 같다.” 코우즈는 상품시장을 규제하는 것에 대해서 규제완화를 지지하는 입장과 자기 자신의 사상을 규제받지 않고 유통시키는 것을 지지하는 입장이 같은 것이라고 보았다. 그는 한 사회에서 어떤 행위를 행할 권리를 인정하는 것은 그 사회의 부를 최대화하는 방식으로 되어야 한다는 논리를 표현의 자유에도 적용할 수 있다고 생각하였다. 표현의 자유를 절대적인 것이고 다른 권리와 비교형량을 거친 후에 인정하려는 입장을 코우즈는 거부하였다. 전체 사회의 부를 극대화하는 것이 효율적이라는 논리에서는 다른 권리와 비교형량이 필요한 것이다.

코우즈는 사상의 시장이 규제받지 않을 때의 결과에 대해서 이른바 지식인들이 낙관적인 반면에 상품 시장이 규제받지 않을 때의 결과에 대해서는 그 동일한 지식인들이 비관적인 점을 비판했다. 코우즈에 따르면 지식인들은 사상의 시장에 대해서는 개인의 합리성을 너무 믿고 있고, 상품의 시장에 대해서는 개인의 합리성을 너무 무시하면서, 반면에 정부의 진정성과 능력을 너무 믿고 있다. 코우즈의 주장에 담긴 것은 왜 표현의 시장, 이른바 사상의 시장은 규제를 받지 않아야 하는가에 대해서 경제학적인 이론이 충분하지 않다는 점이다. 이를 설명하고자 한 것이 사상의 자유는 시장실패를 막고자 한다는 이론이다.<sup>3)</sup>

포즈너(Richard Posner)는 사상은 고도로 경쟁이 치열한 시장에서 막대하게 생산된 쓸모있는 상품이라고 간주하면서, 그 사상이 사실인가의 여부를 결정하는 것은 어떤 모종의 궁극적인 현실이라기 보다는 시장이라고 보았다. 즉 어떤 한 사상이 정말로 진실이라는 것은 모두 또는 거의 대부분의 그 사상을 들은 자, 즉 소비한 자들이 그것이 진실이라는 것을 인정했기 때문에, 즉 그 사상을 샀기 때문이라고 보기도 했다.

### 공공재로서의 사상론

공공선택론자들은 정보나 사상이 공공재라서 시장이나 정치적 동기만에

---

3) Ronald H. Coase, "The Market for Goods and the Market for Ideas" (1974) 64 Am. Econ. Rev. 384; Ronald H. Coase, "Advertising and Free Speech" (1977) 6 J. Legal Stud. 1

의한 규제로서는 그 가치가 충분히 활용될 수 없다는 논리에서 출발한다. 즉, 정보는 내가 직접 생산하거나 그것을 생산하는데 내 노력을 기울이지 않더라도 누군가 다른 사람이 생산하고 그로 인한 혜택을 내가 무료로 즐길 수 있어서, 누구든 좋은 사상이나 정보를 생산할 동기를 갖지 않는다. 정보는 그것을 들은 사람에게 좋은 영향을 줄 수도 있고(긍정적 외부효과) 나쁜 영향을 줄 수도 있다.(부정적 외부효과) 긍정적 외부효과를 얻은 사람은 그 정보를 구입한 사람과 구입은 하지 않고 무임승차했으나 지불할 의사를 가진 사람들이다. 그러나 그 정보의 판매자는 그가 누구인지를 모른다. 즉 시장은 무임승차한 자들의 수요를 반영하지는 못한다. 그렇기 때문에 정부가 할 일은 정보나 사상이 유통되는 것을 막기보다는 더 많이 생산되고 유통되도록 하거나 자유롭게 내버려두어야 한다.<sup>4)</sup>

왜 그런가의 이유를 더 살펴보자면 다음과 같다. 정보의 가치는 절대적인 가치가 아니다. 한 정보에 대해서 한 개인이 매기는 가치와 사회가 매기는 가치가 크게 다르다. 상품의 경우는 그 차이가 크지 않다. 그래서 한 정보가 사회에 더 중요하고 어떤 개인에게는 덜 중요한 것인가의 문제는 의미가 없다. 정보를 원하는 자가 그것을 사용한다. 또한 정보는 잘못된 것일 수도 있다. 그러나 그것을 듣는 자들이 합리적이므로, 그러한 정보의 유통은 저절로 제한된다.

특히 정치적 정보나 사회의 의사결정에 중요한 정보는 그 정보를 전혀 들어보지도 않은 자들에게도 혜택을 줄 수 있다. 중요한 의사결정에 대해서 신문을 읽고 신중히 판단을 한 독자가 많을 수록 그 결정이 사회에 유익한 결정일 가능성이 크고, 그 결과 그 정보를 전혀 모르는 자도 혜택을 받게 된다. 그래서 그와 같은 정보를 이중공공재라고 부르기도 한다.

그러한 이유 때문에, 필요한 양보다 정보가 덜 생산되는 시장에서의 실패를 막기 위한 처방이 표현의 자유다. 재화의 생산과 유통을 규율하는 것은 재화의 비용을 인상시키는 것이다. 표현의 자유는 그러한 부담을 줄이는 것이고 정보와 사상을 규제로부터 면하게 하는 것이 그것을 지원하는 것이다.

---

4) Daniel A. Farber, "FREE SPEECH WITHOUT ROMANCE: PUBLIC CHOICE AND THE FIRST AMENDMENT", Harvard Law Review, December, 1991,

## 2. 시청자 액세스

### 가. 시청자의 참여할 권리의 이론적 배경

시민 참여 미디어의 논리는 소비자 주권론과 액세스권, 그리고 전세계적으로 인권을 옹호하는 미디어 선언에서 찾아볼 수 있다. 소비자 주권론(consumer sovereignty)은 언론이 시장경쟁을 통해 유통되면 이데올로기적 다원성이 보장되고, 수용자가 자신의 기호에 따라 가격을 지불하고 소비함으로써 언론은 정치통제에서 벗어날 수 있다는 논리를 펴고 있다. 이것은 벤담의 철학적 접근인 최대 다수의 최대 행복에 기대고 있는 다수주의 모델로서 실제 미디어 정책으로 제안되었던 것은 1986년 영국의 피콕 보고서에 서이다.

피콕 보고서에 의하면, 오랫동안 문화적 형식으로 간주해 왔던 방송을 상품으로 간주하고 BBC는 수신료를 점차 가입제로 바꾸고 독립제작사를 활성화하여 프로그램 다양성과 소비자 주권을 보장해야 한다고 주장한다. 그러면서 경쟁적인 시장논리에 의해 사라지기 쉬운 공공 프로그램이나 소수 계층 프로그램은 보조금 제도를 통해 유지해야 한다고 주장한다. 또한 최근 다채널 다매체 상황과 맞물려 수용자에게 시청 기회를 확대하기 위해 방송 채널의 수를 증가시키고, 채널 수의 증가가 소수 프로그램 시청의 기회까지 확대함으로써 시민적 미디어로 기능할 수 있다고 주장한다.

액세스권을 주창한 대표적인 논자인 제롬 바론(Jerome A. Barron)이다. 그는 1973년 펴낸 한 저서 <누구를 위한 언론자유인가><sup>5)</sup>에서 액세스권의 개념을 구체적으로 정리하고 있다. 매스미디어가 거대화 독점화 됨으로써 언론의 자유가 언론미디어를 소유하거나 지배하는 소수의 계층이나 집단의 자유로 전락하였기 때문에 일반 시민들의 언론자유를 보장하기 위해서는 액세스권을 인정해야 한다는 측면에서 제기한 것이다. 바론은 미디어 액세스권을 주창하면서 특히 방송미디어에 관련하여 시청자의 권리 의식을 일깨우는 데 크게 기여하고 있다. 미국 헌법 개정 제1조가 보호하는 언론의 자유는 모든 국민을 그 대상으로 삼고 있음에도 불구하고 실제로는 미디어 발행

---

5) Jerome A. B. (1973). *Freedom of the press to whom? The right of access to the mass media*. Bloomington: Indiana Univ. Press.

인과 저널리스트들만이 향유하고 있는 현실을 상기시킨 것이다. 따라서 헌법의 정신에 충실하기 위해서는 매스 미디어 수용자들에게도 접근 이용권을 부여해야 한다고 주장하였다.

사상의 자유시장 이론은 국가권력의 간섭을 배제해서 시장이 저절로 기능할 수 있게 그대로 버려 두기만 하면 시장의 자기조절의 과정에서 다윈의 적자생존의 원리에 따라 자연히 가장 좋은 사상이 다른 사상보다 우세하게 된다는 것인데, 종래의 헌법이론은 신문이나 방송을 소유하지 않는 일반민중도 당연히 미디어에 접근할 수 있는 것으로 전제해 왔다. 그러나 바론에 따르면 현실적으로 수정헌법 제 1조의 기초자나 ‘자유시장’이론의 제창자들이 감히 상상도 못할 만큼 미디어에의 액세스가 곤란해지고 있으며 그것은 특히 자꾸만 발전하는 매스미디어의 테크놀로지에 의해 더욱 가중되고 있다.<sup>6)</sup> 그는 미디어는 수정헌법 제1조에 따른 표현의 자유권리를 갖고 있을뿐만 아니라 대중에게 중요한 정치적 쟁점에 대해서 정보를 제공하여야 할 의무도 갖고 있다고 주장하였다.

미디어 액세스는 기존의 민주주의 이론에 입각하여 주어진 사회의 시민이나 집단이 그들의 이해관계를 처리하는데 있어 미디어에 대한 기회 분배에서 보다 균등한 접근을 가져야 한다는 것을 의미한다. 화이트 판사는 Red Lion 판결에서 공공의 이익은 사회적, 정치적, 도덕적, 및 다른 사상과 경험에 적절한 방식으로 접근할 수 있도록 할 권리를 공공에게 부여하는 것이라고 판시하기도 했다.<sup>7)</sup> 여기서의 액세스 원칙은 공정성원칙과 마찬가지로 공공의 이익을 그 기초로 하게 된다. 따라서 액세스는 다양한 사상을 허용할 것만이 아니라 중요한 공공의 쟁점에 대해서 가능한한 가장 광범위하고 다양한 의견을 듣기 위해서 다양한 사상을 말할 기회를, 말할 채널을 원하는 다양한 사람들을 받아들여야 한다는 것이다.

액세스는 그 종류에 따라 소유권 액세스, 제작자 액세스, 공중통신과 임대 액세스, 하이드 파크 코너 또는 공공 액세스 모델, 소비자 액세스 또는

---

6) Barron, J. A. (1967). Access to the press : A new first amendment right. *Harvard law review*, 80. ; 팽원순(1984). <매스커뮤니케이션 법제이론>. 법문사, 115쪽에서 재인용.

7) Red Lion Broad. Co. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969).

압력집단 액세스 등으로 나누어진다.<sup>8)</sup>

소유권 액세스란 소유권을 다양화하면 할수록 정보 자원의 다양화와 풍부화를 이루어낼 수 있다는 가정에 입각해 있다. 제작자 액세스는 프로그램 전송업자들이 특정의 프로그램을 다루어야 한다는 규제이다. 여기에는 정당이나 후보자에게 동일한 시간과 환경을 제공해야한다는 정치적 후보자에 의한 액세스(access by political or candidates), 개인적 침해가 발생했을 때 제공하는 조건적 액세스(conditional access), 지역 뉴스, 중요한 정치적 사안, 연방에서 지원하는 공공 문화와 교육적 내용을 의무적으로 전송케 하는 의무전송 채널(must-carry channels), 위임 정부와 교육 채널을 위한 액세스(mandated government and education channels), 최대 시청 시간대에 방송 액세스를 할 수 있게 하는 주시청 시간대 액세스(prime time access), 특정의 인종이나 특수 집단을 위한 특정 소수 집단에 의한 액세스(access by specific group) 등으로 나눌 수 있다. 공중통신 임대 액세스(common carrier and leased access)란 사회적 행위를 위한 중요한 수단에 대해 공정하고 비차별적인 적용을 확립하려는 것이다. 하이드 파크 코너 또는 공공 액세스 모델(the Hyde Park corner or public access model)은 어떤 사람이든지 출연료 없이, 그러면서도 어떤 열정을 내뿜고 재능과 관점을 보여주는 것을 보장하는 액세스이다. 이것은 채널 시설이 미비한 개인이나 지역사회 집단이 이용하는 것으로 기획되어 먼저 오는 사람이 먼저 서비스를 받는 방식(first-come, first-served)이다. 마지막으로 소비자 액세스 또는 압력집단 액세스(consumer access or pressure group access)는 스스로 일상적 미디어 생활에 나타나는 뉴스나 시트콤, 드라마 등에 소외되었다고 간주하는 집단에 의해 형성되는 액세스이다. 그 방식으로는 보이콧이나 부당한 압력, 검열 등의 활동을 이루어지기도 한다.

다원주의를 실현시키는 방식으로서 액세스는 충분하다고 볼 수는 없으나 프로그램 다양성과 내러티브의 다양성에 어느 정도 기여를 하고 있다. 이러한 변화는 텔레비전 방송업자에 대한 면허 절차에서 행해지고 있는 미세한 압력, 점차 개선되고 있는 사회적, 문화적 변화의 결과인 소비자 또는

---

8) Andras, S., & Monroe, P. E. (1996). *Right to access to the media*. Hague: Kluwer Law International. pp.1~28.

집단 액세스의 인식 증가, 마케팅의 변화와 통합 위성-케이블 혁명이 가져온 프로그램화의 가능성의 종합적 결과이다.

한편, 시민 참여를 위한 미디어를 기본적인 인권적 차원에서 선언의 형태로 정당화된 경우를 볼 수 있다. 의견과 표현의 자유를 진작시키는 인간 권리에 대한 세계 선언의 제19조, 모든 사람들은 새로운 분야와 무관하게 모든 종류의 정보와 아이디어를 찾고, 수신하고 송신할 수 있는 자유와 함께 어떠한 간섭도 없이 표현의 자유권뿐만 아니라 의견을 가질 수 있는 권리를 재확정하는 시민과 정치적 권리에 대한 국제협약 제19조, 의견과 표현의 자유권을 진작시키고, 더 나아가 정부권력의 남용이나 라디오 방송 주파수를 통한 사적 통제, 정보의 보급에서 사용되어지는 장비와 같은 간접적인 방식이나 수단, 혹은 아이디어와 의견의 커뮤니케이션과 유통을 방해하려는 어떠한 수단으로도 제한되어질 수 없다는 인간권에 대한 미국 협정(convention) 제13조, 모든 개인은 정보를 수신하는 권리를 가져야 한다는 것을 재확인한 인간과 민중(people)의 권리에 대한 아프리카 헌장의 제9조, 모든 사람은 표현의 자유를 가지며 이러한 권리는 공적 권위에 의한 간섭없이 의견을 가지는 자유와 정보와 아이디어를 송수신하는 자유를 포함해야 한다는 인간권리와 기본적 자유의 보호를 위한 유럽 협정의 제10조가 있다.

시청자의 방송참여란 말이 갖고 있는 개념적 편차로 인한 혼란을 바로 잡기 위해서 국제방송협회(BIC)에서는 방송 액세스(Access)와 방송 참여(Participation)의 차이를 다음과 같이 구분하자고 제안한 적이 있다<sup>9)</sup>. 우선 액세스란 “당신이 제안하고 당신이 통제하며 당신 스스로 시스템을 이용하는 것(You apply, you control, you make use of system)”이다. 반면 방송참여란 “그들이 초대하고 그들이 통제하며 그 시스템이 당신을 이용하는 것(They invite, they control, the system make use of you)”이다. 여기서 참여란 토크 프로그램에 관객으로 참여하거나, 라디오 음악프로그램에 듣고 싶은 노래를 보내서 참여하는 것과 같이 초대에 응하는 정도의 의미를 갖지만 액세스는 스스로 방송의 주인이 된다는 의미를 갖기 때문에 명확하게 구별된다.

---

9) 김병국, <언론과 시민권>, 커뮤니케이션북스, 1998, 40쪽.

또한 1998년 8월 이탈리아 밀라노에서 개최된 제7회 세계공동체라디오 운동연합( AMARC) ‘밀라노 선언문’의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 커뮤니케이션의 권리는 다른 모든 인간권리에 봉사하고 보장하는 보편적인 인간권리이며, 급속도로 변화하는 정보와 커뮤니케이션 기술의 환경에서 보존되고 확장되어야 하는 보편적인 인간 권리이다.
2. 모든 시민 사회 구성원들은 모든 커뮤니케이션 미디어에 정당하고 평등하게 접근할 수 있어야 한다.
3. 다원주의, 즉 다시 말해 문화적, 언어적, 성적 다원성의 존중은 민주주의 사회에서 기본적인 요인으로서 모든 미디어를 통해 반영되어야 한다.
4. 커뮤니케이션 미디어에서 여성의 정치적 참여는 모든 수준에서 보장되어야 한다.
5. 지역 토착 민중의 권리는 커뮤니케이션 미디어에의 접근과 참여를 위한 분쟁에서 (먼저) 존중되어야 한다.
6. 커뮤니케이션 미디어는 세계의 문화와 언어의 다원성을 유지시키는데 도울 의무가 있고 그것은 법적, 행정적, 재정적 조치를 통해 지원받아야 한다.
7. 지역 미디어는 커뮤니케이션 수단에 대한 접근을 제공함으로써 문화적 권리, 특히 언어적 권리와 문화적 소수자, 지역 토착민, 이민자, 피난자들을 결속시키는데 중요한 역할을 할 수 있다.
8. 커뮤니케이션 수단에 대한 접근은 미디어에 대한 비판적 이해를 돕고 사람들로 하여금 그들의 미디어와 커뮤니케이션 기술 등을 개발하는 교육과 훈련을 통해 지원되어야 한다.
9. 시장경제는 커뮤니케이션 하부기반을 형성하기 위한 모델로서만이 아니다. 민중들은 단지 소비자로서가 아니라 제작자로서, 정보제공자로서 간주되어야 한다.
10. 초국가 기업의 지속적인 팽창은 독립 방송업자나 지역방송업자의 존재뿐만 아니라 다원성을 점진적으로 위협하는 미디어 복합기업과 소유 집중에 의해 특징 지워진다.
11. 새로운 디지털 방송 시스템은 시민과 지역사회, 사회 조직 등에 의한,

그리고 그것들을 위한 커뮤니케이션 서비스를 뒤떨어지게 하는 기준 주파수 할당과 규제에 대한 새로운 접근을 재설계하도록 유도한다.

12. 텔레커뮤니케이션, 컴퓨팅과 방송간의 융합은 잠재적 이용자수를 증가시키는 반면, 텔레커뮤니케이션의 발전의 차이는 전자 정보에 대한 접근을 할 수 있는 사람과 그렇지 못한 사람들간의 분할을 가속화시킨다.

시민들이 체계적으로 배제되어 있는 현재 세계 커뮤니케이션의 문제점을 정리하고 그에 대한 대안으로 참여의 활성화를 제안하고 있다. 이상에서 처럼, 미디어에 대한 시민참여의 논리는 다양한 방식으로 접근해 왔다. 이러한 논리에서 공통적으로 발견되는 것은 한결같이 소외된 집단의 목소리와 생활의 목소리를 공론의 영역으로 부각시킴으로써 일상생활의 민주주의를 실현하려는 데 있다 하겠다.

## 나. 국내의 논의 동향

전술한 바와 같은 시청자의 참여할 권리를 법으로만 규정하는 것으로는 부족하다는 주장도 제기되고 있다, 매체에 대한 접근권이라는 초기의 원칙에 준해서 방송매체에 대해 편견 없는 접근권을 제공하는 것을 퍼블릭액세스라고 보게 된다면, 퍼블릭액세스의 본래의 목적을 실현하는데 장애가 될 수 있다고 보는 시각이다. 퍼블릭액세스는 접근을 통해 민주주의 시민의 참여를 보장하는데 있다. 따라서 접근권만을 강조하면 매체는 접근을 보장하는 것에서 머무르면 된다. 하지만 해외 사례와 우리의 지원제도에서 보듯이 퍼블릭액세스는 커뮤니케이션 인프라 제공에 한정된 개념이 아니라, 퍼블릭액세스는 참여를 보장할 뿐만 아니라 참여를 유도하는 사회적 정책과 맥이 닿아 있어야 한다는 주장이다.

이러한 맥락에서 퍼블릭액세스 개념과 영역 확장에 대한 사회적, 정책적 관점은 다음과 같은 방향에서 정립되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

첫째, 퍼블릭액세스 생산의 보장이 아니라 시청자들의 적극성에 기반한 활용 즉 본래 의미의 커뮤니케이션의 보장인 것이다. 이는 지금까지 기술 집중적 접근방식에서 벗어나 인간중심의 사회문화적 접근방식으로 변화하기 위한 노력으로, 단순한 접근(Access)에서 활용(Application, Skill & Use)으로, 기술을 통한 연결성(connectivity)에서 커뮤니케이션과 상호활동의 연속성(connectedness)으로의 전환을 의미한다.(김국진, 2005) 달리 말하면 기술 중심의 접근방식에서 벗어나 사회·문화적 접근이 이루어져야 한다는 의미이다.

해외의 경우 특히 영국은 초창기 인프라를 구축하면서 특별제작팀을 만들어 촬영장비와 편집에 대한 지원을 했고 온라인 퍼블릭액세스로 전환했을 때도 BBC내부에 자율적인 커뮤니티 프로그램 제작단을 운영하면서 퍼블릭액세스 교육, 활동지원금, 카메라 장비대여, 경험 있는 프로듀서들을 두어 제작자와 끊임없이 커뮤니케이션하도록 했다. 이는 액세스 개념이 매체에의 접근을 넘어서서 시민 제작자 개개인의 표현능력을 상호소통차원에서 향상시키고, 지역민의 일상과 지역문화의 특수한 내용을 제작하도록 고무하여 사회문화적으로 소통한다는데 그 의미를 두고 있다. 우리나라의 경우 초창기 퍼블릭액세스 개념은 소수자들이 매체에 접근할 가능성을 높이는데 주안

점이 있었으며, 점차 시간이 갈수록 미디어 센터를 통한 기술적 접근에 더 큰 의미를 두어왔다는 것은 그 누구도 부정하기 어려울 것이다. 현재에도 액세스 개념에 대한 제한된 인식으로 퍼블릭액세스 전문 인력과 시민제작자 사이에 소통중심의 네트워크에 주력하기 보다는 기술적인 인프라 구축에 매달리는 경향이 있다.

또한 시민제작자가 영상물을 제작, 유통할 수 있는 커뮤니케이션 기술과 인터넷 발달이 급속도로 발전하고 있는 미디어 환경에서 영국은 크리에이티브 아카이브를 구축하여 퍼블릭액세스 영상물에 대한 사회적 활용에 주력하고 있고, 인터넷을 통한 퍼블릭액세스의 활성화에 발 빠르게 대응하고 있는 것에 비해 우리나라의 경우 퍼블릭액세스 영상물에 대한 사회문화적 활용가치와 새로운 인터넷 매체를 통한 상호소통의 메카니즘에 대한 인식이 부재한 편이다. 우리나라가 아직 퍼블릭액세스가 활성화 되지 않은 이유에 는 이 같은 액세스 관점의 부재에 있다고 볼 수 있다.

둘째, 퍼블릭액세스의 주제와 소재를 다양화해야 한다. 즉 주제를 공적 영역으로 한정하려는 사고에서 벗어나야 한다. 시청자의 참여는 공적 영역 못지않게 사적 영역의 공유를 통해 촉발되는 측면이 강하며, 이러한 참여는 사회적 커뮤니케이션을 활성화하는 것을 의미한다. 사회적 커뮤니케이션은 기존의 일방적인 커뮤니케이션을 극복하는 대안으로서 민주주의적 원칙에 맞다. 따라서 퍼블릭액세스의 개념을 다양화하여 그에 걸 맞는 정책을 가져가려는 노력이 필요하다. 해외 사례에서 보듯이 공적 영역을 넘어서 사적 영역까지 공유하려는 서구의 퍼블릭액세스 개념 정착은 참여의 가능성을 높이는 결과로 이어졌다.

셋째, 고정적이고 제한적인 센터형 모델에서 네트워크 형, 생산자 중심 모델에서 마당 모델 중심으로 그 개념 영역을 확장시키는 것이 필요하다. 더 나아가 상호적 개념으로 퍼블릭액세스의 개념을 확대하여야 한다. 그리고 퍼블릭액세스 관련 정책은 이를 강화하는 방향으로 진행되어야 한다. 즉 퍼블릭액세스 차원에서 생산을 용이하게 할 뿐만 아니라 소비가 이루어지도록 해야 하고, 지속적인 활용이 가능하도록 해야 한다는 점이다.

### 3. 시청자 주권론

시청자 주권은 시청자의 권리 실현을 위한 시청자 운동의 이념적 근거이자 철학적 목표로서 사용되어 온 것으로 파악된다. 시청자 주권은 시청자 운동이 활성화되면서 시청자의 영향력이 높아진 이후 의미가 완성되어 가는 과정적 개념이다.<sup>10)</sup>

#### 시청자는 방송의 필수적 구성부분

시청자 주권론의 논거 중의 하나는 시청자는 방송의 필수적 구성부분 이라는 데에서 출발한다. 또한 방송은 국민의 소유인 전파를 사용하며, 독점적 사용권은 궁극적으로는 국민(시청자)의 위임을 받은 국가권력의 허가를 받아서만 부여된다는 점에서 국민인 시청자는 방송에 공적인 임무를 부여할 수 있는 것이고 그렇기 때문에 국민은 방송의 필수적 구성이자 권리를 부여한 주체다. 마치 국민이 국가의 필수적 구성부분이며 국가권력의 원천이요 궁극적 주체이며, 국가권력의 행사는 국민을 위한 것일 때에만 그 정당성이 인정된다는 헌법 이론에 비유되면서, 방송에 대해서 시청자가 갖는 권리의 정당성 체계도 그려질 수 있다. 결국 시청자는 전파의 소유자이자 주권자로 설명할 수 있다.

#### 시청자의 시청권

국가에 대해서 국민은 국가 권력의 방해를 받지 않고 필요한 정보를 방송에서 얻을 권리를 가진다. 다른 한편으로는 방송이 국가권력기관만이 아니라, 다른 대기업이나 언론집단 등에 의해서 통제되면서 국민의 표현의 자유가 침해되거나 또는 국민이 공정하고 정확한 정보를 얻을 권리가 침해된다면 국민은 방송사의 그러한 침해로부터 자유로와야 한다는 자유권을 갖는다. 그러한 의미에서 방송의 시청권을 하나의 자유권으로 파악하는 것이 시청자 주권론에서 보는 시청권이다.

시청자권은 방송을 통한 시청자의 표현의 자유와 정보소비자권의 성격을 갖는 동시에 여론형성을 위한 공공적 방송제도의 보장이라는 성격도 아울러 가진다고 하겠다. 그렇다면 표현의 자유로서의 성격을

10) 이수영, "시민미디어 정착방안 연구", 1999년 18면 ; 조연하 외, "시청자단체활동지원사업의 시청자권익보호정책으로서의 타당성", 한국방송학보, 2007년, 208면

가진 시청자권은 결국 개개 시청자를 위한 현실적이고 구체적인 권리인 주관적 공권을 의미한다고 하겠다. 반면 시청자권을 소비자권의 측면에서 볼 경우에는 이를 프로그램적 권리 또는 추상적 권리에 지나지 않는다고도 할 것이나 소비자보호법이라는 실정법이 마련되어 있다는 점에서 시청자권은 어느 모로 보나 완전한 구체적 권리로 전화되었다고 하겠다.

### 선언적 표현으로서의 시청자 주권

그러나 통상 신문방송학자나 방송국 또는 시청자단체에서 사용하고 있는 시청자주권이란 용어가 헌법상 논의되는 주권개념과 엄밀한 의미에서 동일한 것으로는 보이지 않는다. 주권이라 함은 국가의사를 전반적으로 또 최종적으로 결정할 수 있는 최고권력을 의미하는데 그들이 이런 의미에서 시청자주권이란 말을 사용한다고는 보기 힘들다. 단지 시청자가 방송이라는 영역에서 가장 중심적인 위치를 점해야 하며, 방송에 관한 모든 의사결정은 시청자의 의사와 합치하는 한도에서 그 정당성을 인정할 수 있다는 것을 헌법상의 주권개념을 원용하여 강조하고 있는 선언적 표현이라고 볼 수 있다. 예컨대 소비자주권이라고 할 때 그 의미는 소비자가 국가권력의 원천이라는 주권의 본래적 개념이 아니라 상품생산 및 유통관계에서 상품생산 및 유통절차자체가 소비자 중심으로 하여 전재되어야 한다는 의미에서 사용되는 것과 같은 의미이다.

### 시청자 주권론의 주요 논거<sup>11)</sup>

2000년 통합방송법 이전부터 사용되기 시작한 시청자주권이란 용어는 명확한 법적 의미를 갖고 있다기 보다는 수용자운동이 활성화 따라 시청자의 영향력이 높아진 이후 그 의미가 형성되고 있는 과정적 개념이라고 보는 것이 통설로 보인다. 다만 시청자주권론의 주창자들은 앞서 살펴 본 바와 같이 시청자의 법적 지위를 보면 시청자 주권의 의미가 보다 명확해 질 수 있다고 논하고 있다.

- 첫째, 시청자는 공공재인 전파의 실질적 소유자라는 점에서 방송주권자의 지위를 상정할 수 있다. 이는 헌법상의 국민참여권 원리에서 나

---

11) 이수영, 전제 연구보고서, 20면

오는 것으로 국민으로서 시청자가 갖는 당연한 권리다. 방송사는 전파에 대한 이용권을 위임 받아 일정 기간 국민을 위해 이를 활용하는 것에 불과하다. 현행 <전파법>에서 공중파에 대한 허가 기간을 1년으로 제한하고 매년 재허가를 받도록 하고 있는 것도 이러한 전파의 국민 소유 원리에서 근거한다고 할 수 있다.

- 둘째, 시청자는 방송 정보의 소비자라는 점에서 <헌법>과 <소비자보호법>에서 보장하는 일반 소비자의 권리를 갖는다는 점이다. 물론 정보 소비자의 권리는 정보 상품의 특성상 민주주의의 근본 합의와 관련되어 일반 소비자의 권리보다 훨씬 중대한 의미를 갖는다. 왜냐하면 정보는 여론이라는 공익 실현에 핵심 요소가 되기 때문에 시청자가 방송을 소비하는 행위는 ‘여론 형성을 준비하는 행위’가 되며, 여기서 시청자는 일반 소비자와 다른 ‘공공 행위의 담당자’라는 독특한 지위가 성립될 수 있다는 것이다. 이는 방송에 있어 소비자 주권론이 설명하지 못하는 부분이다.
- 셋째, 방송 운영 주체로서의 지위다. 방송사의 재원은 크게 준조세 형태의 시청료와 간접세 형태의 광고비로 나눌 수 있다. 시청자의 수신료 납부는 의무화돼 있으며, 시청자는 또한 방송 시간의 일정 부분을 차지하고 있는 상품광고에 대한 소비를 통해 간접적으로 광고비를 지불하게 된다. 방송은 시청자의 호주머니에서 나가는 돈을 통해서 운영될 수밖에 없다는 면에서 시청자주권의 근거가 나온다는 측면이다. 12)

이러한 논의상의 시청자 주권은 시청자의 방송참여와 관련하여 다음 세 가지 권리 차원으로 외화된다.

- 첫째, 방송에 참여하여 자신의 견해를 개진할 권리, 즉 방송접근권이다. 이는 방송사와 다른 견해를 가지고 있는 경우 이를 개진할 수 있는 권리인 반론권을 포함하는 개념이다.
- 둘째, 살아가는 데 필요한 정보를 얻을 권리, 즉 정보접근권이다.
- 셋째, 방송으로부터 사생활을 침해받거나 명예훼손을 입을 경우 피해

---

12) 김종서, 전계 논문 참조

구제를 받을 권리이다. 어느 나라를 막론하고 방송의 주인이 국민이라는 단순한 이유에서 시청자 주권론은 출발한다. 현실적으로는 방송 미디어의 특성상 무비판적이고 수동적으로 흐르기 쉬운 시청자의 의식을 일깨우고 시청자의 견해나 욕구가 방송을 통해 표현될 수 있도록 하기 위해 고안된 개념이라고도 할 수 있다는 것이다.

반면에 여기서 주의할 것은 시청자의 법적 지위에 대한 그러한 전제가 바로 시청자주권론을 이끌어내는 논의였다는 점이다. 시청자의 법적 지위에 근거해서 시청자주권론이 규정되고 있는가? 또는 시청자주권의 체계내에서 시청자의 법적 지위가 개념화되고 정의되는가? 등의 질문이 제기된다.

다만 여하한 논의를 떠나서 현행 방송법에서 시청자의 권리나 지위는 법적으로 명확히 규정되어 있다고 볼 수 없다는 점도 보다 효율적인 논의의 기회를 제공할 것으로 기대된다. 그런 면에서 시청자주권이란 말은 시청자운동이 활성화되었던 2000년 통합방송법 제정 당시 및 그 이후 비로소 ‘생성 중에 있는 권리’<sup>13)</sup>라고도 할 수 있다.

### **방송제도에서의 최상위 권리로서의 시청자 주권**

시청자가 가지는 전파소유권은 그들이 가지는 주권자로서의 지위로부터 비롯되는 것이므로 시청자가 방송의 세계에서 주권을 가진다는 것은 최고의 독립된 권리를 갖는다는 법적인 의미를 가지게 되는 것이다. 따라서 시청자가 방송의 세계에서 주권자의 지위를 가진다는 것은 결국 방송의 공공성의 궁극적 귀착점이 시청자라는 의미에서, 방송국의 공공성 준수 여부에 대한 감독권과 통제권, 그리고 그 관리운영권이 최종적으로는 시청자에게 귀속된다는 것을 의미한다.

### **시청자 주권 실현으로서의 시청자 접근권**

시청자의 법적지위가 그러한 것이라는 전제하에서 시청자는 방송주권자, 정보 상품 소비자, 방송 운영 주체로서의 지위를 갖고 있음에 따라 실질적으로 방송 정책과 방송 내용이 결정되고 분배 전달되는 과정에 참여할 권리가 인정되어야 한다고 보는 것이 시청자주권론의 자연스러운 논리 확장일 것이다.

---

13) 박형상(1993). 시청자주권 가로막는 현행법의 문제점. <방송연구>, 37호.

그러한 권리의 인정은 권력으로서의 방송에 대한 참여만이 아니라 시장 논리에 의한 시청자 배제로부터 권리를 찾아야 한다는 당위성 논리로도 발전될 여지가 있게 된다. 즉, 시장 논리가 지배하는 상황에서 방송의 공익성과 시청자의 기본적 권리는 지켜지기 어렵고 이런 면에서 시청자주권론은 시청자의 권리를 찾는 운동이자 방송에 대한 시청자 접근권의 실현이라는 측면에서 이해되는 것이 타당하다. 또한 국가권력의 시민사회에 대한 조합주의적 통제 여지를 사전에 봉쇄하기 위해서 시민사회 영역에서 방송이 제 역할을 다할 수 있도록 공중이 개입해야 하며, 나아가 방송은 시민의 수용행위로서 완성된다는 면에서 시청자 공중은 방송에 참여할 의무와 윤리적 책임을 가지고 있다고 주장되기도 한다.

시청자 접근권은 다양한 차원에서 논의가 가능한데 우선, 방송의 공공성 영역이다. 즉, 방송은 제한된 자원인 전파를 이용하기 때문에 국가로부터 제한된 주파수 대역을 허가받아 방송사업을 할 수 있다. 즉, 전파는 국가의 소유이며, 국가의주권주체인 국민의 소유이기 때문에 비록, 디지털기술의 발달로 전파의 제한성이 다소 완화되었다고 할지라도, 방송은 시청자의 위임을 받은 국가에 의해 허가될 뿐 아니라, 정부 조직에 의해 규제된다는 점에 유의해야 한다.

방송은 독점적 사업권을 국민의 위임을 받은 국가로부터 허가받기 때문에, 시청자가 궁극적인 방송의 주체이다. 즉, 민주주의 국가에서 국가의 주권이 국민에게 있듯이, 방송의 주권은 궁극적으로 시청자에게 있으며, 국가가 국민의 권익을 위해 존재하듯, 방송은 시청자의 권익을 위해 존재해야 한다는 것이다. 즉, 시청자 주권주의가 실현되어야 한다는 점이다.<sup>14)</sup>

새로운 텔레커뮤니케이션 수단의 발전과 관련해서는 영국의 파이어스톤과 재클린(Firestone & Jacklin)은 이미 오래 전에 시민사회 혹은 시민대표자의 방송에 대한 액세스의 필요성을 역설한 바 있다. 그들은 방송에 대한 액세스를 정부가 부여하는 ‘방송국 허가 취득에의 액세스’와 ‘방송사에 참여에 대한 액세스’로 구분하고, 양자에 대한 공공의 참여가 보장되어야 한다고 주장한다. 또한, 공중과 관련이 있거나 공중이 관심을 가지고 있는 이슈에

---

14) 김기태, "시청자미디어센터 운용실태 및 활성화방안 연구", p. 6

대해서는 다음 다섯 가지 측면에서 액세스가 보장돼야 한다고 보았다.<sup>15)</sup> 첫째, 공적인 중요성을 갖는 논쟁적인 이슈에 대한 공정한 커뮤니케이션을 보장해야 한다. 둘째, 모든 시민에게 “효과적인 정치적 대화의 필수불가결한 수단”에 대한 동등한 액세스가 보장돼야 한다. 셋째, 공공 대중의 주목을 요하는 집합적 의사결정에 관련되는 의제설정(*agenda-setting*)과정을 민주화해야 한다. 넷째, 소위 말하는 “공중의 무관심” 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다. 다섯째, 정치적으로 양당제 혹은 다당제가 활성화될 수 있도록 해야 한다.<sup>16)</sup>

액세스권이 초기에 설득력을 확보할 수 있었던 것은 대중이 정확한 판단을 하기 위해서는 서로 다른 집단의 다양한 견해를 청취할 기회가 보장되어야 한다는 논리 때문이었다. 이러한 액세스권을 방송의 자유와 관련하여 적극적으로 해석하자면 방송의 자유가 채널의 배타적 이용권을 허가받은 방송사업자에 의해서만이 아니라 대중에게도 방송접근권을 인정해야 한다는 측면이 부각된다.

### 소결론

시청자주권론은 현행 방송법의 제정 당시에 활발했던 시청자운동의 이념적 지표로서 평가되며, 방송법을 포함한 관련 법령에서 그 법적 개념과 내용이 규정되어 있지는 않다. 방송법에서 시청자의 개념과 지위를 별도로 규정하고 있지는 않다. 그러나, 시청자주권론에서 제시된 다양한 논의를 기초로 방송법을 중심으로 한 제반 시청자 관련 제도가 수립되었다고 판단된다. 시청자주권은 현재 생성 중인 권리라고 보는 주장이 이를 입증하여 주고 있다.

또한 이는 입법 방법론상의 선택의 결과인 것으로도 보인다. 시청자의 법적 개념과 그 권리를 시청자주권론의 시각에서 규정하고 그에 기초해서 시청자가 행사할 수 있는 실체적인 권리를 규정하여 체계를 갖추는 입법상의 방법론이 현행 방송법 입법 당시에 선택된 것은 아니다. 반대로 시청자

---

15) Firestone, C., & Jacklin, P. (1979). Deregulation and the pursuit of fairness, in T. R. Haight(ed). *Telecommunication policy and the citizen: Public interest perspectives in the communication act rewrite*(pp.131~132). New York: Praeger.

16) 이수영, "시민미디어 정착방안 연구", 1999, 17

의 실제적인 권리만을 규정하여 법률상 규정의 집행 가능성과 효율성을 강화한 것이 입법 당시의 선택으로 보인다. 한편으로는 시청자주권의 개념이 사회적 합의를 거친 상태가 아니고, 법령에 규정하기에 여러 가지 이유로 인해서 부적절하다고 판단되었기에 그와 같이 선택된 것이라고 생각될 수도 있다.

그러한 사항등을 고려하여 볼 때에 현재의 시점에서 시청자의 권리와 법적지위, 시청자주권의 법적 개념과 내용 등을 살펴 보고, 시청자권익보호 제도의 개선 방안을 마련하고자 하는 시도는 현행 법령에 대한 연구를 통해서 수행되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

## 제2절 방송법에 의한 시청자권익보호

### 1. 연혁

시청자 권익 이념은 통방법 제정에서부터 개정안에 이르기까지 꾸준히 증가해왔다. 종합유선방송법 제·개정과정에서는 무엇이 시청자 권익에 해당하며 이를 어떻게 제도화할 것인가에 대한 구체적 논의는 생략되었다.

다만 ‘급속하게 변화하고 있는 고도정보화사회를 맞아 국민의 다양한 정보 욕구를 충족시키기 위해’ 종합유선방송을 도입한다는 취지 선언(최창윤, 156-10차, 1991. 10. 31)이 나타나는 정도였다. 그러나 14대 국회 통방법 논의에서 시청자 권익 이념에 대한 논의가 활성화되면서 방송법의 ‘제6장 시청자의 권익 보호’로 법제화되기에 이른다. 이러한 법조항은 15대 들어 시청자위원회 설치, 시청자 평가프로그램 편성 의무화, 반론보도청구권 등으로 더욱 구체적으로 논의되었다. 시청자위원회의 구성이나 권한(184-3차, 1997. 7. 10), 그리고 미국의 ‘형평성 원칙’과 같은 ‘정책반론권’을 둘러싼 논쟁이 일부 있었으나 통방법을 통과시키고자 하는 문광위의 기류 속에서 크게 쟁점이 되지는 않았다(2005-2차, 1999. 7. 12).

시청자 권익 이념이 시청자의 피드백을 법제화하는 소극적 논의 단계를 넘어 소수자 보호와 시청자(소비자) 편의성 확대라는 적극적 정책목표로 등장한 것은 16대 국회에서였다. 장애인을 위한 폐쇄자막, 수화 및 화면해설(DVS), 장애인 프로그램 확대 및 채널 설립 등 장애인을 위한 방송 서비스 제공 의무를 지상파 뿐 아니라, 종합유선방송, 위성방송, 방송채널사용 사업자로 확대 적용하고자 하는 고진부안이 그 대표적 사례이다. 그러나 이 법률안은 발의(2001, 4, 20)부터 문광위 상정(225-12차소위, 2002. 4. 15)에 이르는 데 5개월, 그리고 위원회 대안으로 상임위 의결(234-8차, 2002. 10. 31)에 이르기까지 다시 6개월, 총 1년 6개월이 걸렸다(법률공포 2002, 12, 18). 시청자 권익 정책이 정치적, 경제적 이해관계가 침해화된 사안에 밀려 장기간 계류되는 관행을 엿볼 수 있는 사례였다.

그밖에 청소년보호를 위해 TV수상기에 시청차단 장치 장착과 판매 의무화를 규정한 고응길안(228-2차, 2002. 3. 15), 케이블방송사업자들이 지상파 채널 번호를 임의로 이동시키고, 대신 홈쇼핑 채널번호로 이용하는 것을

규제하기 위한 김성호안(243-12차, 2003. 11. 18)등은 입법화에는 실패했으나 소수계층 보호와 시청자 편의성을 강조한 사례로 들 수 있다.

시청자 권익 이념이 국회에서 높은 비중으로 논의된 이유 중의 하나는 시청자 권익 이념을 정치적 목적이 강한 법률개정안의 수사로 동원하는 경우가 빈번한 데 따른 것이었다. 예를 들어 홍사덕안(2003. 10. 24 발의)은 KBS 수신료 통합징수는 강제 납부제로서 소비자 선택권을 제한하므로 이를 시정하여 시청자 권리를 강화하고, 난시청 지역 시청자들이 유료방송 이용료와 수신료를 이중으로 부담하는 불합리를 해소해야 한다는 것이 주요 개정이유였다(243-12차, 2003. 11. 18). 그러나 이 법안은 실제로는 수신료 통합징수 금지를 통해 KBS 재정구조의 근간을 흔드는 압박 효과를 고려한 정치 전략이었다. 동 법안은 문광위 운영을 파행으로 이끌고 디지털 방송사업 규정을 포함한 법률개정안 의결(243-1차소위, 2003. 11. 21)을 지연시키는 등 정치적 후유증을 초래하다가 임기만료로 ‘자동폐기’되는 결과로 끝났다.

다채널시대에 시청자의 권리 신장이라는 이념은 정치적 담론 경쟁의 수사로 동원된 경향이 뚜렷하게 보인 측면도 있으나<sup>17)</sup>, 시청자 권익은 지속적으로 생명력을 유지해온 방송정책이념이었다. 이 이념은 선언적 수준에서 반론권보호라는 소극적 권리의 제도화 단계를 거쳐, 소수자보호와 시청자편의, 선택권과 같은 복지 개념, 그리고 문화생산자로서의 권리 개념으로까지 확장되어 왔다. 그 결과 시청자권익보호는 방송의 공공성에 기초한 방송 행위자의 의무에 연관되어서 구체적인 조항으로 발전되어 규정되게 되었다. 본 절에서는 그러한 측면에서 현행 방송법상의 시청자권익보호 조항을 살펴보고 법적 개념을 평가해보고자 한다.

## 2. 주요 내용

<방송법> 1조는 ‘방송의 자유’ 와 ‘방송의 공적 기능’을 모두 보장한다고 규정하고 있으며, 이는 방송을 둘러싼 법규범은 방송 행위자의 자유의 영역과 공적 책임의 영역의 병존을 전제로 하고 있음을 보여주고 있다. 시

---

17) 윤석민 외, “국회 문화관광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책이념’” 한국방송학보 21-2, 310면

청자의 권익보호를 규정한 방송법의 조문들은 방송 행위자의 공적 책임에 관한 것으로 분류될 수 있다. 그렇다면, 이 두 영역은 시청자의 권익 보호를 규정한 방송법 제3조와 방송편성의 자유와 독립, 공적 책임을 각각 규정하고 있는 제4, 5조로 나타나게 된다. 이들 조문의 해석에 따르면 방송의 공정성이나 공공성의 의무가 단순한 윤리적 의무가 아닌 법적 의무로 규정된다. 아울러 방송의 공적책임과 공공성의 의무는 시청자의 권익보호를 담보한다.<sup>18)</sup>

그 의무의 내용을 어떻게 정의하느냐에 따라서 시청자의 권익보호의 내용도 달라질 것이다. 방송의 공공성이 시청자의 표현의 자유의 전제조건이라면, 모든 국민은 누구의 방해도 받지 않고 자유롭게 정보에 접근할 자유가 있고 이를 타인에게 전달할 자유를 가지는데, 공공성을 상실한 방송은 의사전달에 장애가 되며, 나아가 올바른 정보접근에 대한 방해 요소가 된다. 그런 전제하에서 표현의 자유가 실효적인 것이 되려면 시청자 주권이 실현되어야 한다. 즉, 시청자주권이란 곧 시청자의 표현의 자유를 말한다. 왜냐하면, 시청자들이 방송이라는 제도의 필수적 구성부분으로서 방송을 통하여 여론형성의 주체로서 참여할 권리를 갖기 때문이다.

2000년에 개정된 방송법은 당시까지 시민사회 영역에서 요구해 온 그러한 모든 주장을 담고 있지는 못하지만 시청자 권리 보장과 관련해서는 많은 전향적 조항들을 담고 있다고 평가되고 있다. 기존의 방송법에도 시청자위원회 등 시청자 관련 조항이 여러 가지 있었지만 시민의 직접 참여를 보장하는 액세스 관련 규정은 전무했었기 때문일 것이다. 1999년 3월 대통령 직속 방송개혁위원회는 다미디어, 다채널 방송이 기본이 되는 뉴미디어 시대를 맞아 시청자권리의 보장과 참여 구현을 위하여 시청자위원회 강화, 액세스프로그램/채널 강제, 미디어교육 지원, 시청자의 반론권 및 알권리 보장 등을 법에 명문화 할 것을 건의 한 바 있고.<sup>19)</sup> 이에 따라 방송개혁위원회의

---

18) 김기태, 전계연구보고서

19) 방송개혁위원회, 《방송개혁의 방향과 과제》, 1999. 2 참조. 방송개혁위원회는 국내에서 사실상 처음으로 정부와 전문가 집단, 사업자(경영자와 노조), 시민사회단체 대표 등으로 구성된 미디어위원회였다. 새로운 사회조합주의 정책의 시험대였다는 평가와 유명무실한 동원장치였다는 평가가 엇갈리고 있다. 하지만, 김대중 정부의 방송정책의 골격은 방송개혁위원회에서 만들어졌고, 방송개혁위원회의 정책 제안에는 퍼블릭 액세스 방송 도입을 비롯한 다양한 전향적 방안들이 담겨있다는 점은 분명하다.

초안에 근거해서 마련된 새로운 방송법에서는 시민의 방송참여와 직접 관련이 있는, 다음과 같은 시청자권리 보장 강화 조항<sup>20)</sup>와 액세스 방송 도입 관련 조항<sup>21)</sup>이 포함되어있던 것이다. 대표적 지상파 공영방송에 액세스 프로그램 시간대를 보장하였고 뉴미디어 방송이라 할 수 있는 케이블 TV와 위성방송의 경우에는 시청자가 원할 경우 시청자 직접 제작프로그램을 편성하도록 하고 있다. 또한 방송발전기금에서 시청자의 프로그램 제작, 시청자 단체, 시청자 평가원을 직접 지원할 수 있도록 한 점과 시청자 평가프로그램이 법제화된 점도 대단히 중요하다. 새로운 방송법과 시행령 관련하여 시청자의 방송참여에 있어 가장 중요한 변화는 시청자 제작 프로그램 지원 및 미디어교육/시청자단체의 활동 지원을 방송발전기금 용도에 포함한 점, KBS에 월 100분 이상<sup>22)</sup> 시청자 참여프로그램 편성의무화 한 점, 케이블 TV지역채널에 시청자액세스 프로그램 편성을 의무화 한 점, 시청자평가원에 의한 평가프로그램 편성 의무화한 점 등이라고 할 수 있다. 방송법 제정 과정에서 시청자 단체를 비롯한 전문가 집단에서는 주당 60분 이상 공영방송에 시청자 제작 프로그램을 편성할 것과 케이블TV와 위성방송에 시청자 액세스 채널 구성을 의무화 할 것을 요구했었다. 또한 시청자 제작 프로그램에 대한 편성여부는 방송위원회의 주도로 시청자프로그램위원회를 구성하여 결정하자는 의견이 지배적이었다<sup>23)</sup>. 이에 따라 지난해 5월 27일 방송위

20) 제3조(시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자 이익에 합치하도록 하여야 한다.

제38조(방송발전기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 1의 사업에 사용된다.

4. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램
5. 미디어 교육 및 시청자단체의 활동

21) 제69조(방송프로그램의 편성 등)

⑥한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다.

제70조(채널의 구성과 운용)

⑦중합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 한다.

22) TV 편성의 기본 단위가 주 단위임에도 불구하고, 월 100분으로 규정한 것은 법제정 과정의 난맥상을 보여주는 대목이다. 최종 통과되기 직전의 여당 법안에는 주당 60분 이상으로 규정되었으나 마지막 단계에서 월 100분이라는 해피한 방식으로 변했다.

원회에서는 시청자 참여프로그램에 관련된 ‘방송위원회 규칙’을 제정하여 발표한 바 있다.<sup>24)</sup>

### 제3절 시청자권익보호 정책 방향의 모색

#### 1. 퍼블릭 액세스의 실현에 관한 논의

방송법은 시청자 주권을 보장하기 위한 제반 사항을 담고 있으며, 정부 역시 시청자 주권 보장을 위한 제반 정책을 실시하고 있다. 그 중에서도 퍼블릭액세스 프로그램 활성화는 시청자 주권을 보장하는 주요 사항 중의 하나이다. 하지만 제도적 기반이 있고, 지원이 이루어지고 있다고 해도 실질적으로 개선되어야 할 문제점이 있다는 논의가 지속되고 있다.

- 액세스 프로그램에 대해서 지역지상파들은 법적 강제가 없는 상태에서 경영자의 의지에 좌우되고 있으며, 자체 제작을 위한 하나의 아이디어 정도로 퍼블릭액세스를 간주하고 있다. 종합유선방송들은 편성은 해냈지만 프로그램 공급이 부족하여 재방송으로 메꾸고 있는 실정이다.
- 시청자들의 경우에도 비록 소수의 시청자가 적극적인 관심을 가지고 직접 제작하기도 하고 매니아로서 시청하기도 하지만, 대다수의 시청자는 퍼블릭액세스 프로그램이 존재하는지, 언제 방송하는지 등 프로그램에 관한 정보조차 알지 못하고 있으며 설사 알아도 시청하지 않고 있는 현실이다. 결론적으로 매체에 대한 접근권을 법적, 제도적으로 보장하고 있지만 실제 상황을 놓고 볼 때 소통을 위한 퍼블릭액세스가 이루어지고 있다고 할 수는 없을 것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 액세스 개념에 대한 재 정의와 영역의 확대가 필요하며

---

23) 언론개혁시민연대, 민주언론운동시민연합 등 여러 시민사회단체도 지난 3월 23일 ‘시청자참여 프로그램 시민단체협의회’를 발족하고 시청자 제작프로그램 가이드북과 홍보비디오 제작에 착수하는 등 활동에 박차를 가하고 있다. 이번에 제도화된 KBS 시청자제작 프로그램의 경우 제작은 시청자가 하지만 편성책임은 KBS에 있고 운영과 지원 의무는 방송위원회에 있기 때문에 시청자(단체), KBS, 방송위원회라는 세 주체가 입법취지를 공유하면서 공동으로 노력을 기울여야 성공적으로 정착할 수 있다.

24) <http://www.kbc.go.kr>

그에 따른 정책적 관점을 정립해야 할 것이다.

- 퍼블릭액세스는 접근을 통해 민주주의 시민의 참여를 보장하는데 있다. 따라서 접근권만을 강조하면 매체는 접근을 보장하는 것에서 머무르면 된다. 하지만 해외 사례와 우리의 지원제도에서 보듯이 퍼블릭액세스는 커뮤니케이션 인프라 제공에 한정된 개념은 아니다. 퍼블릭액세스는 참여를 보장할 뿐만 아니라 참여를 유도하는 사회적 정책과 맥이 닿아 있어야 한다.

방송법의 관련 규정에 대해서 다음과 같은 비판이 지속되어 왔다.

- 우선 시청자 직접 제작프로그램이라는 말의 의미가 불분명하다. ‘시청자’의 개념이 방송국 혹은 전문방송제작주체에 대립되는 개념으로만 설정될 경우, ‘액세스(Access)’의 개념에서 중요시되는 주류 매체의 구조적 한계에 대한 문제의식이 제작주체를 차별화 하면 된다는 식으로 의미가 축소될 가능성도 있다. 말하자면 이러한 개념 설정은, 시청자 단체 혹은 무차별한 시청자 집단이 전문방송인 혹은 전문제작자의 지원이나 결합 없이 제작하는 것이 최선의 방식이라는 협소한 결론으로 이어질 수도 있다. 그럴 경우 누가 전국민의 대표성을 가지고 액세스 할 것이냐 하는 점과 이미 고비용의 양질의 프로그램에 익숙해있는 방송인이나 정책담당자로부터 프로그램의 수준에 문제가 있다는 식의 문제 제기를 받게 될 가능성이 크다는 지적이 있었다. <열린채널> 관련 갈등이 대체로 심의 문제와 프로그램 질에 대한 평가에서 기인하고 있다는 점은 이를 입증한다.<sup>25)</sup>
- 이런 용어를 명확하게 하기 위해서는 퍼블릭 액세스 혹은 시청자의 방송참여가 갖는 기본적 의의에 대한 검토가 필요하다. 대체로 다음과 같은 요소가 검토되어야 한다. 지상파 방송을 비롯한 주류 방송이 제공하지 못하는 내용과 이슈에 대한 제기, 방송프로그램 제작과정에 참여를 통한 미디어에 대한 신화 극복 및 이해 확대, 표현의 자유의 연장에서 논의될 수 있는 미디어 접근권(right of access to the mass media)이 한국 방송시장에서 갖는 의미 등에 대한 정리가 필요

---

25) 미디어액트 “액세스 토론회” 발제문

하다는 것이다.<sup>26)</sup>

- 방송법 제3조와 제51조, 제69조를 말 그대로 해석해 보면, 지상파 공영방송(KBS)에서는 ‘시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램’을 편성해야 하고 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 ‘시청자가 자체 제작한 방송프로그램’을 ‘지역채널’이나 ‘공공채널’에, ‘특별한 사유가 없을 때’ 방송하도록 하고 있다. 시청자의 액세스권을 법에서 보장하고 있는 것 같지만 조금만 깊게 생각해 보면 많은 의문점이 드러난다. 우선 액세스에 대한 개념상의 모호함을 지적할 수 있다. 예컨대, 시청자 제작 프로그램과 시청자 참여 프로그램 개념이 뒤섞여 해 있으며, 특별한 사유가 없을 때 방송한다는 유보 조건을 달고 있다는 점이다. 시청자가 제작한 프로그램과 시청자가 참여하는 프로그램은 전혀 성격이 다른 것이고, 특별한 사유가 없는 한 방송한다는 유보 조항은 방송사에서 악용할 소지가 있으며 퍼블릭 액세스 프로그램은 방송사로부터 어떤 내용상의 간섭도 받지 않는다는 기본취지에 어긋날 수 있다는 점이다.

## 2. 전반적 시스템의 효율성

진단현재 시청자의 권익을 보호하기 위해 방송법에 의해 규정된 시스템은 시청자불만처리위원회와 개별 방송사의 시청자위원회, 시청자평가프로그램이 있다. 이 장에서는 이와 같은 세 가지 시스템이 현재 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고 변화하는 미디어 환경 속에서 직면하고 있는 이슈는 무엇인지를 점검해 본다.

### 가. 시청자불만처리위원회

#### 1) 위원회의 성격과 업무

시청자불만처리위원회는 방송법 제35조에 의거하여 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위해 설치되어 있다. ‘시청자불만처리등에관한규칙’ 제2조에서

---

26) 이상훈 외, "시청자제작프로그램 활성화방안연구"

는 ‘신청인에 불이익이 있거나 공공의 이익에 부합하지 아니하는 사항 및 방송서비스의 질적 향상에 대한 시청자의 의견’으로 ‘불만’을 정의한다. 제3조에서는 불만처리의 대상으로 방송프로그램, 방송광고 및 편성에 관한 사항, 방송사업자의 서비스에 관한 사항, 수신료 및 유료방송의 요금 등 이용약관에 관한 사항, 방송기술 및 난시청에 관한 사항과 기타 시청자의 권익 보호와 관련된 사항으로 시청자가 제시하는 의견의 영역을 명시하고 있다. 또한 제8조에서는 시청자불만처리위원회의 직무를 시청자의 의견수렴에 관한 사항, 시청자불만처리에 관한 사항, 불만의 조사 및 분석결과에 따른 개선방안에 관한 사항, 불만처리에 관한 기본 정책과 관련한 사항, 불만처리와 관련한 규칙 개정에 관한 사항, 시청자와 관련한 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항, 청원에 관한 사항 등으로 규정하고 있고 이를 심의하는 것으로 명시하고 있다.

이와 같은 제도적인 규정에 의거하여 볼 때 시청자불만처리위원회는 심의 기능과 자문 기능을 동시에 수행하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 이전 방송위원회 체제에서 진행된 시청자불만처리위원회의 활동은 많은 부분 심의에 집중되어 있었다고 할 수 있다(방송위원회, 2006, 2007). 지난 2006년의 경우 7,542건의 불만이 접수 되어 심의 처리되었다(방송위원회, 2007). 이중 케이블, 위성, 중계 방송 등 유료방송 서비스와 관련한 사항이 41%(3,083건), 방송프로그램과 관련한 사항이 24%(1,841건), 방송 정책 관련 사항이 12%(900건)를 차지했다.

2008년 3월 방송통신위원회가 새롭게 출범하고 5월 방송통신심의위원회가 설치되어 활동을 시작한 이후 시청자불만처리 기능의 일부는 방송통신심의위원회로 이관되어 변화가 있었다. 이러한 변화와 함께 기존 시청자불만처리위원회의 업무 영역에 대한 검토가 필요하다.

## 나. 시청자불만처리위원회 운영의 이슈

### (1) 심의 기능과 자문 기능의 이슈

2006년 자료를 토대로 볼 때 시청자불만처리위원회의 불만 처리 총 건수를 보면 방송서비스 관련 사항이 41%로 가장 많은 것으로 되어 있다. 하지만 실제 시청자불만처리위원회에서 위원들의 논의를 통해 처리된 안건으로 가장 많이 등장한 사항은 방송 프로그램과 관련한 사항이다. 매주 실

시되는 회의에서 시청자불만처리위원들은 사전에 시청자 권익 담당 부서에서 정리한 사항 가운데 사무처의 자체 판단이 어려운 사항에 한해 심의를 할 수 밖에 없는 현실적인 제약이 있었다. 방송서비스와 방송정책과 관련한 사항은 이전 방송위원회에서 해당 부서에 이첩하거나 법규에 기초해 자체적인 판단을 제시하여 시청자불만처리위원회에 안건을 상정하는 경우가 많았다. 따라서 대부분의 심의는 방송 프로그램 내용에 대한 시청자의 불만에 대한 것으로 집중되었다. 이를 대상으로 방송사 업무참고나 방송사 유의통보 두 가지 심의 결과를 시청자불만처리위원회의 명의로 제시하거나 심의부서로 이첩하여 심의위원회 위원들의 판단을 기다리는 방식으로 시청자의 불만을 처리했다.

이와 같은 기존 운영을 놓고 볼 때 시청자불만처리위원회의 주된 기능은 심의위원회와는 별개의 또 다른 프로그램 심의 활동이었다. 방송프로그램 심의가 방송통신심의위원회로 이관됨에 따라 시청자불만처리위원회의 기존 주된 기능이 사라져 버렸다고 해도 과언이 아닌 것으로 보인다. 물론 지난 2007년 발생한 일련의 방송 중단 사고 등에 대해 시청자불만처리위원회가 법정 제재를 건의하고 이전 방송위원회 전체 회의에서 의결하도록 하는 것과 같은 기능은 지속적으로 수행할 수 있기는 하다. 하지만 이와 같은 사례는 많지 않기 때문에 현재 매주 실시되고 있는 시청자불만처리위원회의 기능에 대한 재정립이 필요한 시점이다.

시청자불만처리위원회가 담당하는 심의는 향 후 유료방송 관련 불만에 집중될 것으로 보인다. 지금까지 요금 조정, 계약 관련, A/S 등과 관련한 불만 사항은 이용자와 방송사 간의 사실 확인이 필요하기 때문에 대부분 해당 방송 사업자에게 이첩 처리하는 경우가 많았다. 특히 사항이나 다수가 불만을 제기하는 사항의 경우 이전 방송위원회의 해당 부서에 이첩하여 법률적인 검토를 통해 처리되는 절차를 거쳤다. 시청자의 유료방송 서비스에 대한 불만 사항은 이용자와 방송사업자 간의 분쟁으로 이어질 수 있고 이를 조정할 수 있는 기준과 절차를 제시하는 것이 시청자불만처리위원회의 기능과 관련하여 중요한 부분이 될 것으로 보인다.

심의 영역이 아닌 부분은 시청자의 권익 증진을 위한 구체적인 수행 업무를 설정할 필요가 있다. 현재 불만처리 대상으로 포함되어 있는 ‘기타

시청자의 권익보호와 관련된 사항'이라는 것은 매우 포괄적이고 추상적이기 때문에 시청자불만처리위원회의 자문 기능을 논의하기에는 큰 제약이 있다.

## (2) 처리 결과의 효력

시정 명령, 제재 조치와 관련한 법정 제재를 건의하는 것 이외에 시청자불만처리위원회에서 취한 조치는 대개 해당 방송사 또는 사업자 업무참고나 이 보다 조금 강도 높은 유의통보였다. 하지만 이러한 조치의 효력이 높지 않은 것은 검토해 볼 부분이다. 물론 이와 같은 처리 결과가 이후의 방송사업자 재허가의 평가에 반영되는 부분이 있기는 하지만 실질적인 효력이 높지 않아 비슷한 유형의 불만이 지속적으로 제기되는 데 특별한 조치를 취하기 힘든 한계가 있다. 시청자불만처리위원회의 심의 결과의 구속력을 조금 더 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 필요가 있다.

## (3) 단순 시청자에서 미디어 이용자로서의 확장

시민들이 다양한 매체를 이용하는 방송통신융합 환경에서 시청자라는 개념은 이제 적절하지 않다. 방송통신위원회에서 관장하는 다양한 미디어에 적합하도록 미디어 이용자로 확장할 필요가 있다. 새롭게 등장하는 뉴미디어 이용자의 불만을 처리할 수 있도록 현재 시청자불만처리위원회의 명칭을 변경하고 대상 미디어도 확장해야 할 것으로 보인다.

특히 새롭게 등장한 IPTV와 관련한 이용자 보호의 업무가 추가되어야 할 것이다. 현행 인터넷 멀티미디어 사업법 제16조(이용자 보호) 1항에서는 '인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 자신이 제공하는 서비스에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다'라고 규정하고 있다. 하지만 인터넷 멀티미디어 사업법에서는 이용자의 불만을 처리하는 과정과 관련한 규정을 별도로 두고 있지 않고 있기 때문에 이와 관련한 사항을 포함하여 처리할 방안이 필요하다.

## 다. 지상파 방송사 시청자위원회

### 1) 시청자위원회 설치 배경

지상파 방송 3사의 시청자위원회는 2000년 1월 12일 제정, 3월 시행된 통합방송법에 근거한 기구이다. KBS의 경우, 1990년부터 시청자위원회를 운영해 왔으나 이전까지는 자문 역할에 그쳤다. 2000년 새로운 방송법의 시행으로 각 지상파 방송 사업자들까지 시청자위원회 설치와 '시청자 평가

프로그램' 방송을 의무화하게 되었고, 공영방송인 KBS에게는 시청자가 직접 기획·제작하는 '시청자 참여 프로그램' 편성 의무가 부과되었다.

방송법 제87조는 '종합편성 및 보도전문편성 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위해 시청자위원회를 두어야 하며, 시청자위원회는 각계의 시청자를 대표하는 자로서 방송위원회 규칙이 정하는 단체의 추천을 받아서 위촉할 것'을 규정하고 있다. 동법 시행령에서는 '시청자위원회는 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성하며, 시청자위원회 위원장 1인과 부위원장 1인을 시청자위원 중에서 호선'하도록 정해 놓았다. 이러한 규정에 따라 2008년 현재 KBS 15명, MBC 12명, SBS 11명의 시청자위원을 위촉해 시청자위원회를 운영하고 있다. 시청자위원회는 언론 관련 시민·학술 단체를 비롯해, 학부모·소비자보호·변호사·노동·경제·여성 단체, 사회 소외 계층 권익 대변 단체 등으로부터 추천된 인사로 구성되며, 임기는 1년이다. 방송 3사 모두 위원장 1명, 부위원장 1명을 선출하며, KBS와 MBC의 경우 지역(총)국에서도 자체 시청자위원회를 구성·운영하고 있다.

시청자위원회의 직무와 권한에 대해서는 방송법 제88조에서 '방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, 시청자평가원의 선임, 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무'를 관장하도록 규정하고 있다. 이러한 업무는 방송 3사 모두 월 1회 회의와 필요시 소집되는 임시 회의를 통해 이뤄지고 있다.

## 2) 시청자위원회 운영 현황

### (1) 시청자위원회 본회의 내용 분석

시청자위원회의 운영을 파악해 보기 위해서 KBS, MBC, SBS 시청자위원회 홈페이지에 공개된 2007년 9월부터 2008년 8월까지 1년 동안의 활동 보고서 내용을 위원의 발언을 중심으로 분석해 보았다. KBS, SBS는 활동 보고서에 회의 진행 순으로 시청자위원의 발언을 녹취하여 제공하고 있었고 MBC의 경우 요약된 내용을 제공하고 있다. 이를 토대로 시청자위원의 발언을 중심으로 어떤 사항을 논의했는지를 정리해 보았다. 분석단위는 방송 프로그램 콘텐츠 및 장르, 편성, 라디오, 시청자 복지, 방송 산업 등의 주제를 기준으로 나눈 시청자위원의 발언 내용이다. 예를 들어 한 위원이 ①

<흔들리지마>의 무리한 설정 스토리를 지적하고 ② <소비자고발> 심층성  
 돈보임을 이야기하면서 ③ 올림픽 중계 직전의 편성 전략이 좋았다고 발언  
 한 것은 세 가지로 구분하여 분석했다.

(2) 운영 개관

지난 1년 동안 시청자위원회의 위원 평균 참석률은 KBS 90.5%,  
 MBC 82.5%, SBS 80.9%로 나타났다. 회의록을 기초로 본 위원들의 의견  
 제시 수는 지난 1년 간 KBS 384건, MBC 388건, SBS 342건이었다.

전반적으로 회의는 위원들의 의견 제시와 담당 부서 책임자의 답변  
 방식으로 진행되고 있었는데 위원들의 의견의 다수는 특별한 개선 방안의  
 언급 없이 문제를 제기하는 방식으로 전개되고 있었다. 개선 방안이 제시되  
 더라도 피상적이거나 규범적인 성격을 띤 것이 많은 특징이 있었다.

<표 10> 지상파 방송 시청자위원회 운영 현황

	KBS(%)	MBC(%)	SBS(%)
총 위원수	15명	12명	11명
평균 참석인원*	13.6명(90.5 )	9.9명(82.5)	8.9명(80.9)
의견 제시 수	384건	388건	342건
개선방안 미제시	242건(63.0)	255건(65.7 )	235건(68.7)

\*평균 참석인원\*은 불참인 경우라도 의견서를 제출한 위원을 포함한 수

(3) 논의 주제

방송법 제88조에서는 방송편성, 심의규정, 방송프로그램 내용 등에 관  
 한 의견제시 또는 시정요구와 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한  
 사항을 시청자위원회의 업무로 제시하고 있다. 하지만 시청자위원회의 논의  
 주제는 대부분 특정 방송 프로그램 콘텐츠에 집중되어 있는 특징이 발견되  
 었다. 1년간 위원들이 방송 프로그램 콘텐츠에 대해 제시한 의견은 KBS  
 75%, MBC 79.1%, SBS 83.3%로 방송 3사 모두에서 가장 많았다. 방송편성  
 과 시청자 복지, 방송 산업의 정책 문제에 대한 의견 제시는 상대적으로 많  
 지 않았다. 기타로 분류된 논의 역시 규범적인 방송의 사회적 책무를 언급  
 하는 추상적인 의견이 대부분이었다.

<표 1> 논의 주제

	KBS(%)	MBC(%)	SBS(%)
방송 프로그램 콘텐츠	288(75.0)	307(79.1)	285(83.3)
방송 편성	33(8.6)	36(9.3)	25(7.3)
라디오	8(2.1)	20(5.2)	9(2.6)
시청자 복지	13(3.4)	2(0.5)	1(0.3)
방송 산업	5(1.3)	6(1.5)	4(1.2)
기타	37(9.6)	17(4.4)	18(5.3)
<b>총</b>	<b>384(100.0)</b>	<b>388(100.0)</b>	<b>342(100.0)</b>

(4) 논의 대상 방송 프로그램 콘텐츠 장르와 문제점 지적 영역

가장 많이 논의된 방송 프로그램 콘텐츠의 경우 평가의 대상이 상대적으로 장르별로 고르게 분포한 것은 일단 바람직해 보인다. 전반적으로 볼 때 뉴스에 대한 평가가 가장 많았다. 방송사별로 볼 때 KBS는 뉴스를 제외하고 다른 장르에 대한 평가가 고르게 분포된 특징이 있었고 MBC의 경우 상대적으로 시사 다큐 장르에 대한 의견 개진이 많았다. SBS의 경우 연예 오락 프로그램에 대한 의견이 많아 차이를 보였다.

<표 2> 논의 대상 프로그램 콘텐츠 장르

	KBS(%)	MBC(%)	SBS(%)
교양	45(15.6)	26(8.5)	17(6.0)
뉴스	98(34.0)	66(21.5)	98(34.4)
드라마	48(16.7)	54(17.6)	34(11.9)
시사다큐	38(13.2)	85(27.7)	53(18.6)
연예오락	41(14.2)	57(18.6)	67(23.5)
전반적 평가 및 기타	18(6.3)	19(6.2)	16(5.6)
<b>총</b>	<b>288(100.0)</b>	<b>307(100.0)</b>	<b>285(100.0)</b>

개별 시청자위원이 다수의 지적을 했기 때문에 복수 코딩을 하여 구체적으로 어떤 의견이 제시되었는가를 살펴보았다. 가장 많이 등장한 것은

프로그램 아이템과 주제의 배치, 아이템의 신선함 혹은 식상함에 관한 것이었다. 특히 MBC의 경우 이러한 지적이 상대적으로 많이 등장했다. 이와 같은 지적은 1년 동안 반복되고 있는데 의견 내용이 피상적인 성격을 띠는 경우가 많았다.

또한 공정성, 객관성, 심층성 등 보도와 관련된 지적이 많은 특징이 있었다. 사회적으로 많은 논란이 되고 있는 선정성, 폭력성의 문제는 KBS, MBC에서는 지적이 많지 않은 가운데 SBS에서 상대적으로 지적된 사항이 많았다. MBC의 경우 출연자 선정과 출연자의 태도에 대한 의견이 많은 특징이 있었다. 프로그램의 후속편에 대한 평가를 담은 의견 역시 방송 3사 모두에서 많이 등장했다.

전반적으로 볼 때 뉴스나 시사프로그램의 경우 공정성과 객관성에 대한 지적과 단순 보도에 그치지 말고 해결책을 제시하라는 심층 보도에 대한 지적이 대부분이었다. 드라마의 경우는 주제, 소재, 대사의 진부함을 지적하거나 출연자의 연기력과 선정성과 폭력성 지적하는 것이었다. 예능프로그램은 아이템의 구성 방식이나 방송용어 사용 등의 지적이 대부분을 차지했는데 이와 같은 의견을 매달 회의에서 반복적으로 발견할 수 있다.

<표 3> 콘텐츠 문제점

	KBS(%)	MBC(%)	SBS(%)
선정성·폭력성	16(5.6)	10(3.3)	39(13.7)
공정성·객관성	68(23.6)	51(16.6)	44(15.4)
사생활침해·인권	9(3.1)	4(1.3)	8(2.8)
아이템 및 주제	104(36.1)	165(53.7)	127(44.6)
출연자 선정	22(7.6)	41(13.4)	25(8.8)
화면 적합성	12(4.2)	28(9.1)	16(5.6)
자막	18(6.3)	20(6.5)	13(4.6)
간접 광고	5(1.7)	8(2.6)	5(1.8)
후속편	30(10.4)	34(11.1)	26(9.1)
신뢰도	17(5.9)	13(4.2)	6(2.1)
방송 용어	25(8.7)	21(6.8)	18(6.3)
기획의도	9(3.1)	18(5.9)	17(6.0)
심층성	38(13.2)	54(17.6)	55(19.3)
출연자 태도	7(2.4)	48(15.6)	18(6.3)
방송의 책무	10(3.5)	17(5.5)	5(1.8)

(5) 시청자위원의 평가

시청자위원들이 방송사의 수행 과정에 대한 의견 제시는 이에 대한 부정적인 의견이 많았다. 상대적으로 KBS에서 부정적인 의견을 많이 발견할 수 있다.

<표 4> 시청자위원 평가

	KBS(%)	MBC(%)	SBS(%)
긍정	42(10.9)	78(20.1)	51(14.9)
부정	238(62.0)	173(44.6)	195(57.0)
긍정 + 부정	61(15.9)	75(19.3)	69(20.2)
중립	43(11.2)	62(16.0)	27(7.9)
<b>총</b>	<b>384(100.0)</b>	<b>388(100.0)</b>	<b>342(100.0)</b>

방송 프로그램 장르별로 평가의 방향을 살펴보면 전반적으로 뉴스와 연예 오락프로그램에 대한 부정적인 의견이 많았다. 시사 다큐 프로그램에 대해서는 긍정적인 평가도 많이 제시된 특징이 있다. 이러한 시청자위원의 평가가 시청자평가 프로그램에 반영되고 있는지는 진단해 볼 문제이기도 하다.

<표 5> 콘텐츠 장르별 시청자위원 평가

	KBS					MBC					SBS				
	긍정	부정	긍정 + 부정	중립	총	긍정	부정	긍정 + 부정	중립	총	긍정	부정	긍정 + 부정	중립	총
교양	7 (15.6)	25 (55.6)	7 (15.6)	6 (13.3)	45 (100.0)	5 (19.2)	14 (53.8)	6 (23.1)	1 (3.8)	26 (100.0)	4 (23.5)	3 (17.6)	8 (47.1)	2 (11.8)	17 (100.0)
뉴스	1 (1.0)	73 (74.5)	23 (23.5)	1 (1.0)	98 (100.0)	10 (15.2)	32 (48.5)	8 (12.1)	16 (24.2)	66 (100.0)	8 (8.2)	69 (70.4)	13 (13.3)	8 (8.2)	98 (100.0)
드라마	9 (18.8)	26 (54.2)	9 (18.8)	4 (8.3)	48 (100.0)	14 (25.9)	17 (31.5)	14 (25.9)	9 (16.7)	54 (100.0)	4 (11.8)	16 (47.1)	11 (32.4)	3 (8.8)	34 (100.0)
시사 다큐	13 (34.2)	17 (44.7)	7 (18.4)	1 (2.6)	38 (100.0)	22 (25.9)	26 (30.6)	31 (36.5)	6 (7.1)	85 (100.0)	17 (32.1)	23 (43.4)	13 (24.5)	0 (0.0)	53 (100.0)
연예 오락	3 (7.3)	27 (65.9)	10 (24.4)	1 (2.4)	41 (100.0)	13 (22.8)	33 (57.9)	11 (19.3)	0 (0.0)	57 (100.0)	9 (13.4)	43 (64.2)	14 (20.9)	1 (1.5)	67 (100.0)
전반적 평가 및 기타	0 (0.0)	16 (88.9)	0 (0.0)	2 (11.1)	18 (100.0)	0 (0.0)	10 (52.6)	2 (10.5)	7 (36.8)	19 (100.0)	1 (6.3)	9 (56.3)	3 (18.8)	3 (18.8)	16 (100.0)
<b>총</b>	<b>33 (11.5)</b>	<b>184 (63.9)</b>	<b>56 (19.4)</b>	<b>15 (5.2)</b>	<b>288 (100.0)</b>	<b>64 (20.8)</b>	<b>132 (43.0)</b>	<b>72 (23.5)</b>	<b>39 (12.7)</b>	<b>307 (100.0)</b>	<b>43 (15.1)</b>	<b>163 (57.2)</b>	<b>62 (21.8)</b>	<b>17 (6.0)</b>	<b>285 (100.0)</b>

### 3) 시청자위원회 운영상의 이슈

#### (1) 위원회의 성격과 주 기능

각 방송사 시청위원회의 본회의 논의 내용을 점검해 본 결과 시청자위원회는 위원들이 시청자를 대표해서 불만을 제기하는 성격을 가지고 있다. 또한 이러한 불만 제기는 방송 프로그램 내용에 집중되어 있다. 물론 전문성을 갖춘 위원들의 지적은 방송사들이 자율적으로 프로그램을 개선하고 시청자의 한 사람으로서의 전문가의 의견을 반영한다는 취지를 살릴 수 있다. 하지만 시청자의 권익을 보호하고 나아가 증진시키는데 있어 시청자의 의견을 반영하는 데는 매우 소극적인 한계가 있다.

시청자위원회가 시청자의 권익을 보호하고 시청자 권리 침해 구제에 역할을 하기 위해서는 위원들이 직접 불만을 제기하는 것 이상으로 시청자들이 방송사에 직접적으로 제기한 문제를 심의하고 방송사의 편성, 심의 정책에 자문을 할 수 있는 역할을 더욱 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

KBS의 경우 방송법 88조 4항의 ‘시청자의 권익보호와 침해구제에 대한 업무’를 수행하기 위하여 시청자위원회의 하부 위원회로 시청자권리보호 소위원회를 두고 있다. 이 소위원회에서는 KBS에 직접 접수된 시청자 민원의 적정 처리 여부를 심의하고 부적절한 처리사항에 대한 시정 권고를 할 수 있도록 되어있는데 이와 같은 소위원회의 활동이 프로그램에 대한 평가와 동등하게 더 확장되어 방송통신위원회의 권익증진 업무와 연결되어야 할 것으로 보인다.

MBC와 SBS의 경우 시청자위원회 활동과는 별개로 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론구제법) 제6조 ‘언론사는 사내 언론피해의 자율적 예방과 구제를 위한 고충처리인을 두어야한다’는 규정에 따라 고충처리인 제도를 두고 있다. MBC는 시청자주권위원회를 설치하여 외부위원 3인과 내부 고충처리인이 방송으로 인한 초상권 침해, 명예훼손 등 인권침해나 재산상의 피해 문제를 다루고 있다. 한편 SBS는 1인의 내부 고충처리인을 두고 있다. 시청자위원회와 고충처리인의 활동이 서로 다른 법률 규정에 의거하여 독립적으로 전개되고 있는데 KBS와 같이 이러한 활동이 전반적인 시청자 권익보호와 침해구제라는 틀 안에서 시청자위원회와의 연계 속에서 전개되는 것이 더 효율적인 방안일 수 있다.

## (2) 운영의 이슈

현행 방송법상 설치와 운영이 의무화된 시청자위원회는 사실 공적 책임의 틀 안에서 개별 방송사가 구성해 볼 수 있는 책무 수행 위원회의 성격을 띠고 있다(양승찬·이강형, 2008). 미디어가 자발적으로 스스로의 공적인 역할에 대해 평가하여 이용자의 요구에 응답하는 사회적 책무(answerability) 수행 영역의 활동으로 파악할 수도 있다(McQuail, 2003). 이와 같은 관점에서 본다면 시청자위원회의 설치를 법적으로 규정한 것은 이러한 영역에 대해 방송사에 제도적인 법적 책무(liability)를 부과한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 법적으로는 의무를 지우고 있지만 그 운영방식에 대해서는 월 1회 개최라는 최소한의 의무를 지우고 있으며, 운영 방식 역시 자율적인 부분이 많다. 방송사마다 소위원회와 분과 등의 구성에 차이가 있다. 하지만 위원들이 월 1회 모여 의견 제시를 하고 담당자가 답변하는 간담회 방식의 자율적 운영 방식의 효율성에 대한 평가가 필요한 것으로 보인다.

위원들의 전문성에 따라 의견의 수준에 편차가 크고 많은 부분 1년 동안 유사한 의견이 피상적으로 반복되는 현재의 위원회 회의 방식은 제도적인 의무를 소극적으로 이행하는 양태로 나타나고 있다. 법적 책무로 규정했다면 이러한 방송사 시스템이 기존의 방송통신위원회의 시청자불만처리위원회나 자사 시청자 평가 프로그램과 연결되어 더욱 효율적으로 운영되어야 할 것으로 보인다. 방송사 시청자위원회에서 다룬 내용을 단순히 방송통신위원회에 보고하는 것 이상의 업무 연계성이 고려되어야 하고, 시청자위원회의 논의 사항이 시청자 평가 프로그램에 반영되어야 하는 문제가 있다. KBS의 경우 한 달에 한 번 시청자평가 소위원회를 통해 시청자위원회와 시청자평가프로그램의 연계를 모색하는 시스템을 갖추고 있다. 이러한 시스템이 다른 방송사에도 적용될 필요성이 있다. 시청자위원이 문제제기한 부분 중 지난 1년 간 가장 많았던 부분이 뉴스 영역이라고 할 때 이러한 평가를 반영해야 하지만 시청자 평가 프로그램은 이를 담지 못하고 있는 것이 현실이다.

### 다. 지상파 방송사 시청자 평가프로그램

#### 1) 시청자 평가프로그램 편성의 배경과 현황

시청자위원회와 유사하게 시청자 평가프로그램 역시 2000년 방송법

개정에 의해 설치되었다. 방송법 제89조(시청자 평가프로그램)에서는 ‘종합 편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다’라고 규정하고 있다. 이러한 규정을 바탕으로 지상파 방송 3사는 시청자 평가 프로그램을 아래와 같이 운영하고 있다.

KBS의 시청자 평가프로그램은 <TV비평 시청자 데스크>로 토요일 오전 11시부터 60분 동안 방송되고 있다. 현재 정재민 교수(서울여대, 언론영상학부)와 이규원 아나운서가 진행하며, ‘시청자의 눈’, ‘클로즈업 TV’, ‘TV 어제와 오늘’, ‘GO! GO! 시청자 속으로’, ‘TV를 말한다’ 등 5개의 코너로 구성되어 있다. ‘시청자의 눈’은 한 주간 방송된 프로그램들에 대한 시청자들의 의견을 전하는 코너이다. ‘클로즈업 TV’는 주로 KBS에서 방송되고 있는 특정 프로그램을 소개하는 데 초점을 맞추지만, 매달 1회씩 각 지방 총국의 시청자위원회의 포럼을 취재해 보도하기도 한다. ‘TV 어제와 오늘’은 TV 속의 노인의 모습, 연예인 가족 등의 특정 주제를 중심으로 과거와 현재의 모습을 비교해 보는 흥미 위주의 코너이다. ‘GO! GO! 시청자 속으로’는 각 계각층의 시청자를 찾아가서 프로그램에 대한 의견을 직접 들음으로써 ‘시청자의 눈’보다 좀더 적극적으로 피드백을 구하는 코너이다. ‘TV를 말한다’에서는 KBS 프로그램에 대한 대중문화평론가, 미디어 교육전문가 등 전문가들의 조언을 구한다.

MBC의 시청자 평가프로그램은 <TV 속의 TV>로 1993년 움부즈맨 프로그램으로 처음 등장했다. 현재 변창립 아나운서, 류수민 아나운서의 진행으로 토요일 오전 11시부터 60분 동안 방송된다. <TV 속의 TV>의 코너는 ‘시청자포럼’, ‘TV 돋보기’, ‘TV 시간여행’, ‘TV 문화창조’, ‘평가원 보고’ 5가지이다. ‘시청자포럼’은 MBC 프로그램에 대한 시청자들의 의견을 다룬다. ‘TV 돋보기’는 특정 프로그램에 대해 소개하는 코너이며, ‘TV 시간여행’은 특정 주제에 대해 변화된 사회상을 영상을 통해 보여준다. ‘TV 문화창조’에서는 미디어와 관련된 사회적 이슈에 대해 미디어 관련 전문가가 현상을 짚어보는 코너이고, ‘평가원 보고’에서는 시청자위원회가 선임한 시청자평가원이 한 명씩 돌아가면서 MBC의 특정 방송 프로그램 혹은 전반적인 MBC

프로그램의 경향에 대해 비평한다.

SBS의 <열린TV 시청자 세상>은 KBS와 MBC의 시청자 평가 프로그램보다 1시간 늦게 시작한다. 현재 오후 12시 10분부터 13시 10분까지 방영되는 <열린TV 시청자 세상>은 손석기 아나운서와 오미영 교수(서울여대 언론영상학부)가 진행하고 있다. 이 프로그램은 ‘클릭! 시청자 목소리’, ‘TV 진단’, ‘성한표의 뉴스 비평’, ‘방송! 현장 속으로’, ‘인사이드 TV’ 등의 코너로 구성되어 있다. ‘클릭! 시청자 목소리’는 한 주간 방송된 프로그램에 대한 시청자들의 의견을 보여주고, ‘TV 진단’은 평가원이 스튜디오에 출연해 SBS의 프로그램의 문제점, 개선 방안 등을 진단하며, ‘성한표의 뉴스 비평’은 전한겨레신문 논설위원인 성한표 위원이 스튜디오에 출연해 한 주간 방송된 SBS 뉴스를 비평하는 코너이다. ‘방송! 현장 속으로’에서는 방송 프로그램의 제작 현장을 취재해 시청자들에게 알려주고, ‘인사이드 TV’에서는 특정 프로그램에 대한 비평과 제작진의 답변으로 진행되고 있다.

전반적으로 볼 때 시청자 평가프로그램은 프로그램 별 시청자 의견 제시, 평가원 비평, 전문가 비평, 단일 프로그램 소개 및 비평, 방송 역사 소개, 방송 현장 소개 등으로 크게 구분하여 정리해 볼 수 있다.

<표 6> 시청자평가 프로그램의 구성

구분	KBS <TV비평 시청자 데스크>	MBC <TV 속의 TV>	SBS <열린TV 시청자 세상>
프로그램 별 시청자 의견 제시	시청자의 눈 GO! GO! 시청자 속으로	시청자포럼	클릭! 시청자 목소리
평가원 비평	TV를 말한다	평가원 보고	TV 진단
전문가 비평	-	TV 문화참조	성한표의 뉴스 비평
단일 프로그램 소개 및 비평	클로즈업 TV	TV 돋보기	인사이드 TV
방송 변천사	TV 어제와 오늘	TV 시간여행	-
기타	-	-	방송! 현장 속으로

## 2) 시청자 프로그램 부문별 구성

### (1) 시청자 의견 제시

KBS의 경우 시청자의 의견은 ‘시청자의 눈’과 ‘GO! GO! 시청자 속으로’를 통해 전달된다. ‘시청자의 눈’에서는 다른 방송사와 유사하게 문제가 된 프로그램의 장면을 소개하고 그에 대한 시청자의 반응을 진행자가 대신 전하는 방식이다. 의견은 대부분 인터넷과 전화를 통해 수합되며, 대개 ‘3명의 이름 외 여러 명의 의견’이라는 식으로 표현된다(예. 김모, 이모, 박모씨 외 많은 시청자들께서 의견 주셨습니다). ‘시청자의 눈’에서는 보통 5~7개의 프로그램(뉴스 포함)에 대한 시청자들의 반응을 다룬다. 의견은 대부분 방송의 전달 태도(예. <윤도현의 러브레터>에서 윤도현이 일본인 음악가에게 무례한 태도를 보인 사건, <감성매거진 행복한 오후>에서 최진실의 죽음과 관련된 확인되지 않은 루머를 다룬 것 등), 프로그램 내용(드라마의 폭력적, 선정적인 내용 등)에 대한 것이며, 이 외 부적합한 출연자 지적, 잘못된 자막 표기에 대한 건의가 주를 이룬다. ‘불쾌했다’, ‘감동적이었다’는 등의 단순한 감정적 반응도 많이 소개되고 있다. 진행은 3~4개의 프로그램에 대한 반응을 먼저 소개하고 진행자들 간에 의견을 교류한 뒤 나머지 프로그램에 대한 의견을 보여주는 방식을 취하고 있다. 5~7개의 프로그램에 대한 반응 중 긍정적인 반응을 다루는 프로그램은 1~2개 정도로, 대부분 부정적인 반응을 많이 다룬다고 할 수 있다.

한편 KBS의 ‘GO!GO! 시청자 속으로’는 독특한 형식의 시청자 의견 제시 코너이다. 이 코너는 현장 취재 보도의 특성을 띠고 있는데, 예를 들어 서울 YMCA 시민중계실 대학생모니터단 등 미디어와 관련된 특정 단체나 부산 장애인 영화제 등의 현장을 찾아가서 직접 KBS에 대한 시민의 생각과 의견을 포럼 형식의 토론을 통해 듣는다. 토론 참여자들은 한 명씩 KBS에 바라는 점을 말하며 마무리한다.

MBC의 경우 ‘시청자 포럼’을 통해 주로 시청자 의견을 전달한다. ‘시청자 포럼’은 시청자들의 긍정적인 의견과 부정적인 의견을 프로그램별로 구분하여 전하는 KBS의 <TV비평 시청자 데스크>의 ‘시청자의 눈’과 달리, 특정 프로그램에 대한 긍정적인 의견과 부정적인 의견을 같이 전달하는 특징이 있다. 시청자의 의견은 진행자의 멘트로 ‘5~6명(김모, 이모 등)의 의견 외 많

은 분들이 <특정 프로그램>에 대한 의견을 보내주셨습니다’는 형식으로 전해진다. 프로그램에 대한 의견은 대부분 프로그램의 내용에 치중해 있다. 프로그램의 내용이 ‘식상하다’, ‘선정적이다’, ‘폭력적이다’, ‘정보가 부족했다’, ‘신선하다’, ‘감동적이다’, ‘안타깝다’, ‘우려된다’ 등의 단순하고 감정적인 반응에 대한 소개가 많다.

‘시청자 포럼’에는 특정 프로그램에 대한 짧은 시청자들의 평가 외에도 ‘바로 이 장면’과 ‘생생 인터뷰’가 포함되어 있다. ‘바로 이 장면’은 시청자들의 참여로 꾸며지는 코너로, 홈페이지에 올라온 시청자 소감 중 선별된 한 명의 시청자 소감문을 바탕으로 특정 프로그램의 장면을 재구성해 보여준다. ‘바로 이 장면’에 나오는 대다수의 프로그램은 시사·교양 프로그램이며, 이에 대한 시청자의 반응은 감동적이라는 의견이 많다. ‘생생인터뷰’는 TV에 대한 신뢰도, 최근 관심사, 흔한 드라마 내용 등에 대한 시민들의 의견을 거리 인터뷰를 통해 보여주는 것으로, MBC 프로그램이 추구해야 할 방송의 방향에 대해 간접적으로 알아보고자하는 의도로 추측되나, 이런 것들이 방송에 어떻게 반영되는지에 대한 답변은 제시되지 않는다.

SBS에서는 ‘클릭! 시청자 목소리’에서 한 주간 방송된 프로그램에 대한 시청자들의 의견을 보여준다. MBC의 <TV 속의 TV>와 비슷하게 특정 프로그램에 대한 긍정적인 의견과 부정적인 의견을 동시에 전한다. 보통 5개 정도의 프로그램에 대한 평가가 이루어지며, 시청자 의견의 내용은 다른 방송사의 미디어 비평에 비해 상대적으로 구체적인 특징이 있다. 예를 들어 ‘사건마다 재현과 다각도의 실험을 통해 사건의 심각성을 알려주어 좋았다’는 의견, ‘기적이 일어난 원인이 특수성 때문인지 다른 상황에 적용 가능한 것인지 언급이 없었다’거나, ‘사건에 대한 예방과 응급상황 대처법 알려줬으면’ 등 좋았거나 싫었던 이유를 구체적으로 알려준다. 또한 ‘기아체험 프로그램 바로 다음에 100인분 자장면 만들기를 시도한 프로그램이 방송되어 연계성이 없었으며 음식을 통한 무의미한 실험이 계속되어 거북했다’는 등 프로그램 간의 연계성에 대한 지적도 다루고 있다.

### (3) 평가원 비평

KBS <TV비평 시청자 데스크>의 평가원 비평 코너는 ‘TV를 말한다’이다. 대중문화평론가, 미디어 교육전문가 등의 전문가로 구성된 평가원들이

매주 한 명씩 스튜디오에 나와 미디어에서 표현되는 역사, 미디어 교육 등의 미디어와 관련된 사회 주제에 대해 긍정적인 점, 부정적인 점, 사회적 의미, 개선방안 등에 대해 논의한다. 특정 프로그램에 대한 비평보다는 미디어, KBS 프로그램의 전반적인 문제점에 대해 논의하는 경우가 많으며, 진행자가 질문하면 출연한 평가원이 대답하는 형식으로 진행된다.

MBC의 ‘평가원 보고’는 시청자위원회가 선임하는 전문가들이 한 명씩 돌아가면서 MBC의 특정 방송 프로그램 혹은 전반적인 MBC 프로그램의 경향에 대해 비평하고 있다. 평가원은 스튜디오에 출연하지 않고 미리 촬영된 화면을 통해 문제점 및 개선방안, 긍정적인 점 등을 평가한다. 다른 방송사와 달리 주로 특정 프로그램에 대한 비평에 집중된 경향이 있다.

SBS <열린TV 시청자 세상>의 평가원 비평 코너는 ‘TV 진단’이다. KBS와 마찬가지로 매주 한 명의 미디어 관련 전문가 평가원이 스튜디오에 출연해 SBS의 프로그램의 문제점, 개선 방안 등을 말하는 코너이다. 특정 프로그램에 대한 평가보다는 시청률, 방송 소재, 프로그램의 경향, TV의 역할 등에 대한 주제를 많이 다룬다.

#### (4) 전문가 비평

KBS <TV비평 시청자 데스크>의 경우, 전문가의 비평이 프로그램 내에 존재하지만, 전문가 비평만을 따로 둔 코너는 따로 운영하지 않는다.

MBC <TV 속의 TV>의 전문가 비평 코너는 ‘TV 문화창조’이다. ‘TV 문화창조’에서는 오락 프로그램이 비슷해 보이는 이유, 저출산·고령화 문제와 관련한 방송의 역할 등의 사회적 문제와 접목된 방송 이슈에 대해 미디어 관련 전문가들의 의견을 통해 현상에 대한 문제점, 개선방안 등을 살펴본다. 관련 전문가가 직접 스튜디오에 출연해 의견을 말하며, 전문가의 의견에 맞게 재구성된 영상 내에 또 다른 전문가나 시청자들의 의견이 존재한다는 특징이 있다.

SBS <열린TV 시청자 세상>의 전문가 비평 코너인 ‘성한표의 뉴스 비평’은 전 한겨레신문 논설위원인 성한표 위원이 스튜디오에 출연해 한 주간 방송된 SBS 뉴스를 비평하는 코너이다. 성한표 위원은 아나운서의 보도 태도, 표현방법, 이슈의 적절성 등에 대해 평가한다. 이러한 뉴스 비평 코너는 SBS에만 있는 특색 있는 코너이다.

#### (5) 단일 프로그램 소개 및 비평

KBS <TV비평 시청자 데스크>의 ‘클로즈업 TV’는 특정 프로그램의 팬 카페, 취재현장, 후일담 등을 다루는 코너로 자사 프로그램을 소개하는 것을 목적으로 하기 때문에 시청자들의 의견과는 다소 무관하다. 대신 기자, 문화평론가 등의 전문가가 스튜디오에 출연해 프로그램의 특징, 개선 방안 등에 대한 조언을 하고 있다. 관련 영상물 내에도 평론가, 해당 프로그램의 PD 등이 출연해 프로그램에 대한 이야기를 하지만, 대부분 긍정적인 내용 혹은 부정적인 면에 대한 해명으로 자사 프로그램 소개 성격이 강하다.

MBC <TV 속의 TV>의 ‘TV 돋보기’는 특정 프로그램의 이야기 구성, 등장인물에 대해 자세히 다루며, 프로그램에 대한 긍정적인 면을 부각시킨다. 문화평론가 등의 전문가가 영상 중간에 등장해 프로그램의 특징이나 의의, 아쉬운 점 등을 말하고 담당 PD가 이에 대해 해명하고 있다. 프로그램을 소개하는 도중 ‘프로그램에 대한 어떠한 의견도 있다’는 등 시청자들의 의견을 간접적으로 전하기도 하며, 직접적인 시민 인터뷰 영상을 통해 시청자들의 반응을 전하기도 한다.

SBS <열린TV 시청자 세상>의 ‘인사이드 TV’는 특정 프로그램을 소개하고, 이 프로그램 대한 시청자들의 의견, 제작진의 답변과 평론가 의견으로 특정 프로그램이 나아가야 할 방향을 모색해 보는 코너이다. 시청자들이 프로그램의 문제점을 지적하고 프로그램에 바라는 점을 말하면, 제작진은 이를 어떻게 해결하고 반영할 것인지에 대해 답변하기 때문에 피드백이 되는 과정을 보여주는 코너라고도 볼 수 있다. 타 방송사의 단일 프로그램 소개 및 비평 코너보다 상대적으로 프로그램 소개 영상이 적고 문제점 지적과 개선에 대한 비중이 좀더 크다 볼 수 있다.

#### (6) 시청자위원회 의견

KBS 시청자위원회의 의견은 ‘클로즈업 TV’ 코너를 통해 방송된다. 매달 초 1회씩 각 지방 총국의 시청자포럼 현장이 보도되는데, 시청자위원들의 의견 발표, 방송국 분야별 팀장의 답변 순으로 진행된다. 영상화면을 통해 시청자위원들과 방송국 관계자의 답변이 직접 인터뷰 형식으로 전달된다. <TV비평 시청자 데스크>에서는 ‘클로즈업 TV’ 한 코너를 전체를 할애하여 시청자위원회의 포럼의 내용을 전달하기 때문에 시간적 측면에서 지상

파 3사 중 가장 비중 있게 시청자위원회 포럼을 다룬다고 할 수 있다.

MBC <TV 속의 TV>에서 시청자위원회의 의견은 매달 말, ‘시청자포럼’에서 다뤄진다. 시청자위원들의 의견은 영상을 통해 직접 전해지며, 이 의견에 대한 담당 프로그램의 제작진의 의견은 진행자의 내레이션을 통해 간접적으로 전해진다. 시청자위원이 의견을 제시하는 화면은 간혹 관련 프로그램의 영상에 작게 삽입되어 동시에 나타나기도 하지만, 대부분 원샷 화면으로 시청자위원의 모습만 등장하는 경우가 많다. KBS와는 달리 MBC <TV 속의 TV>에서는 시청자위원회 포럼의 비중이 크지 않다. 시청자위원회의 포럼이 한 코너 전체에서 다뤄지는 것이 아니라, ‘시청자포럼’ 코너의 프로그램별 비평에서 개별 프로그램에 대한 평가와 동일한 비중으로 다뤄진다. 그 외 방송통신위원회로부터 주의 조치 받은 프로그램에 대한 내용은 <TV 속의 TV> 마지막 부분에 진행자의 언급으로 짧게 다뤄진다.

SBS의 <열린TV 시청자 세상>의 경우, KBS와 MBC와 달리 시청자위원회의 토론 내용을 다루는 고정된 코너가 없다. 시청자위원회 회의가 열리는 매달 중순 경, ‘SBS 시청자위원회’라는 제목의 일회성 코너가 만들어져 ‘인사이드 TV’ 바로 다음 순서로 다뤄진다. 타 방송사들과 마찬가지로 시청자위원의 의견, 방송국 분야별 팀장, 국장의 답변 순으로 진행된다. SBS의 경우, 시청자위원이 의견을 개진하는 화면을 관련 프로그램의 영상에 삽입하여 동시에 보여줌으로써 영상의 측면에서 타 방송사와 차이를 보였다.

#### (7) 기타 역사·교육 코너

그 밖에 KBS <TV비평 시청자 데스크>에는 ‘TV 어제와 오늘’이라는 코너가 있다. 이 코너에서는 특정 주제를 중심으로 과거와 현재의 모습을 비교한다. MBC <TV 속의 TV>의 ‘TV 시간여행’이 과거와 현재의 TV 영상을 통해 ‘사회’의 변화를 살펴보는 것이라면, KBS의 ‘TV 어제와 오늘’은 미디어에 등장하는 노인, 엔터테이너 등 ‘사회’가 아닌 ‘미디어’ 내용의 변화에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. SBS는 ‘방송! 현장 속으로’라는 코너를 통해 방송 프로그램의 제작 현장을 취재해서 전달한다. 다큐멘터리 형식으로 제작진의 역할, 출연자들의 활동, 촬영 분위기 등을 소개한다.

### 3) 시청자 평가프로그램의 이슈

#### (1) 전문가 중심의 미디어 비평과 시청자 의견 반영의 조화

시청자위원회와 마찬가지로 시청자 평가프로그램 역시 그 운영에 자율성을 두고 있기 때문에 각 방송사 마다 차이가 있었다. 공통적인 발견할 수 있는 점은 전문가에 의한 미디어 비평 형식을 띠고 있는 부분이 상대적으로 더 강조되고 있다는 점이다. 물론 일부 코너에서 시청자들의 의견을 반영하려는 시도는 긍정적으로 평가할 수 있다. KBS의 경우 'GO! GO! 시청자 속으로'를 통해 직접 시청자들을 찾아가 프로그램에 대한 피드백을 구한다는 점에서, MBC의 경우, 영상 중간 중간에 삽입된 시청자들의 의견이 타 방송사에 비해 상대적으로 많다는 점에서, SBS는 시청자 의견 제시의 구체성 측면에서 긍정적인 부분이 일부 있기는 하다. 하지만 소개되는 시청자의 의견의 질적 수준에 있어서는 방송 3사 모두 '좋았다', '나빴다'는 등의 프로그램에 대한 단편적인 평가가 많이 제시되는 제약이 있었다. 전문가들의 평가를 통해 방송의 질적 수준을 높일 수 있는 지적을 하는 것도 궁극적으로 시청자의 권익을 증진시키는데 기여할 수 있기는 하다. 하지만 상대적으로 시청자 의견을 수렴하는 과정에 대한 투자가 부족한 제약을 극복하면서 시청자의 의견과 전문가의 평가에 균형을 유지하는 변화가 있어야 될 것으로 보인다.

#### (2) 자사 홍보성, 흥미 거리의 구성

시청자 평가프로그램에 프로그램 소개를 주 목적으로 하는 코너가 많은 것은 고민해야 할 부분이다. 방송 3사 모두 자사 프로그램을 홍보하는 속성을 띤 코너를 배치하고 있는데 흥미거리 위주의 코너는 시청자 평가프로그램에서 배제하고 오히려 시청자의 미디어 리터러시 함양에 도움이 되는 기획을 모색하는 것이 필요하다. 시청자들이 어떤 문제에 대해 어떻게 불만을 제기하는 것이 적합한지에 대한 교육이 이 프로그램에서 더 시급한 과제이다.

#### (3) 시청자위원회, 시청자불만처리위원회와의 연계성 부족

KBS에서는 시청자위원회의 소위원회에서 시청자 평가 프로그램의 구성에 대해 시청자위원, 시청자평가원, 방송담당자들이 함께 논의하는 과정을 한 달에 한 번 거치고 있다. 이러한 과정이 더욱 활성화 되고 다른 방송사

에도 채택되어 시청자위원회의 기능이 시청자 평가프로그램에 반영될 수 있는 시스템을 찾는 것이 필요하다. 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에 머무르는 것이 아닌 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되어야 할 것이다.

방송통신위원회의 시청자불만처리 사항이나 방송통신심의위원회의 심의 결과에 대한 공개 역시 이러한 평가 프로그램에서 중점적으로 다루면서 시청자들이 제기한 문제가 어떻게 처리되고 있는지를 전달하는 것 역시 중요하다. 단편적으로 심의 경과 사항을 보고하는 경우가 발견되기도 하나 조금 더 체계적으로 코너를 마련하여 시청자 불만 사항의 처리 경과를 보여주어는 변화가 필요하다.

#### (4) 뉴스 공정성 평가를 위한 옴부즈맨 활동 보고 정례화

지난 1년간 각 시청자위원회에서 가장 많이 논의 된 사항은 뉴스 영역이었다. 하지만 시청자 평가프로그램에서 뉴스를 다루는 공간은 매우 부족했다. 현재 SBS가 외부 옴부즈맨을 통해 뉴스에 대한 평가를 담은 코너를 시도하고 있는데 이러한 뉴스 평가에 대한 논의가 공개적으로 제시되는 것이 필요하다. 이는 시청자들이 뉴스를 이해하고 정치, 사회 과정에 참여하는데 도움을 주는 미디어 리터러시의 맥락에서도 바람직한 시도이다. 영국의 BBC <뉴스워치> 프로그램에서 전문가와 시민이 제기하는 뉴스에 대한 문제점을 토론하는 방식을 도입하는 것도 검토해 볼 부분이다.

### 3. 시민 권익을 위한 개선 방향

#### 가. 시청자 권익 보호에서 미디어 이용자 권익 증진으로 개념의 확장 필요

방송통신융합 환경에서 미디어 이용 과정의 변화로 인해 시민을 수동적인 방송 수용자로 단순화하기 어려운 상황을 맞이하고 있다. 동일한 콘텐츠를 무료로 시청할 수도 있고 선택에 따라 계약이 개입한 상황에서 경제적인 비용을 들이면서 다양한 미디어를 통해 소비할 수도 있다. 이러한 환경에서 시청자불만처리라는 개념은 시민의 미디어 이용 과정에서 발생하는 다양한 이슈를 담기에는 제약이 있다. 방송통신위원회의 기존 시청자 대상 부서 업무는 미디어 이용자를 대상으로 그 범위를 확장할 필요성이 있다.

기존 시청자 권익 보호의 틀 안에서 시청자불만처리는 그 기능의 가장 핵심적인 프로그램 불만 심의 기능이 방송통신심의위원회로 이관되었기 때문에 새로운 중점 기능을 재정립할 시점이다. 미디어 이용자를 대상으로 미디어 이용자의 권익을 증진시키는 부분으로 변화시키면서 미디어 이용자 권익 증진을 위해 세 가지 중점 분야를 정립할 수 있다. 세 가지는 ‘미디어 이용자의 고충과 이용자와 미디어 사업자 간의 분쟁조정에 관한 심의 기능’, ‘미디어 이용자의 의견 수렴을 통한 이용자 정책 자문 기능’, ‘미디어 이용자 대상 미디어 리터러시 교육 자문 기능’이다. 이는 현행 시청자불만처리에 관한 규칙 제8조에서 제시하는 시청자불만처리위원회의 직무를 통합하여 심의와 자문 기능으로 분류한 것이다.

첫 번째 미디어 이용자의 고충과 이용자와 미디어 사업자 간의 분쟁조정에 관한 심의 기능은 프로그램 콘텐츠에 대한 불만을 방송통신심의위원회에 이관한 후 방송통신위원회에서 담당할 이용자 관련 분야이다. 미디어 이용자의 고충은 해당 방송사업자의 시청자위원회나 이용자 위원회에서 처리하지 못하는 청원을 대상으로 심의하는 것이다. 또한 다양한 유형의 유료방송 사업자와 이용자의 관계에서 발생하는 문제에 집중하여 분쟁을 조정할 수 있는 기능을 담당하는 것이다.

두 번째 미디어 이용자의 의견 수렴을 통한 이용자 정책 자문 기능은 그 동안 소홀했던 이용자의 불만에 대한 체계적인 조사 및 분석을 토대로 정책 개선 방안을 제시하는 부분이다.

세 번째 미디어 이용자 대상 미디어 리터러시 교육 자문 기능은 적극적인 차원에서 이용자의 권익을 증진시키는 방안이 될 수 있다. 다매체다채널 환경에서 시민의 표현의 자유를 보호하면서 명예훼손, 사생활침해, 저작권침해, 계약 관계에서 발생하는 재산상의 침해 등의 문제를 해결할 수 있는 리터러시 교육에 대한 자문을 수행하고 이와 같은 교육의 성과를 평가하는 기능을 들 수 있다.

이러한 기능을 담당할 수 있도록 기존의 시청자불만처리위원회의 구성과 직무를 개편하는 과정에 대한 연구가 필요하다.

## 나. 층위 시스템(tier system)의 연결성 제고

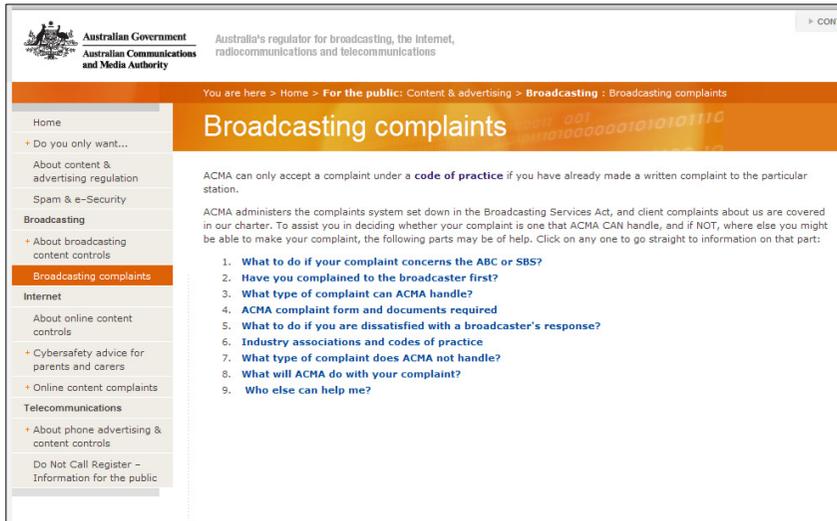
그 동안 방송에 대한 시청자의 다양한 불만이 이전 방송위원회에 집중됨으로써 방송위원회의 정책적인 업무 수행에 제약으로 작동한 것으로 보인다. 단순한 시청자서비스 사항 등은 민원으로 구분하여 방송통신위원회의 해당 부서에서 직접 답변하고 방송사의 자율적인 사항은 방송통신위원회의 접수단계에서 이를 안내하여 방송사에 접수하도록 하는 절차가 필요하다.

이를 위해서는 개별 방송사의 시청자위원회의 역할이 프로그램에 대한 전문가의 불만 제기 이상으로 구체적으로 구분되어야 할 필요가 있다. 현재 KBS가 실행하고 있는 소위원회의 기능을 확대하여 방송 이용자의 불만을 심의하여 처리하도록 하는 모델이 적절할 수 있다. 개별 방송사 시청자위원회가 1차적으로 이용자의 불만을 처리하고 이에 대해 이용자가 만족하지 못할 경우 방송통신위원회로 불만을 이첩하여 심의하는 단계적 층위 시스템이 활성화되는 것이 효율적이고 체계적이다.

사회적 책무의 성격인 시청자위원회를 법적 책무로 규정하고 있는 현 시스템을 유지한다면 법적 책무를 효율적으로 이행할 수 있도록 시청자위원회의 구성과 기능을 더 구체적으로 명시하고 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해 현재 시청자위원회에서 이용자의 권리침해나 불만을 심의하는 기능, 전문가가 방송사에 문제를 제기하는 기능이 균형을 이룰 수 있는 제도적인 보완이 필요하다.

호주의 경우 우리의 방송통신위원회 격인 ACMA(Australian Communications and Media Authority)와 개별 방송사인 ABC와 SBS와의 시청자 불만 처리 과정이 단계적인 층위 시스템을 이루고 있다. ACMA의 방송불만 처리 웹 페이지에서는 이와 같은 단계적인 과정을 안내하고 있고 어떤 내용이 이용자의 불만으로 처리되는가를 자세히 소개하고 있다.

## <그림 1> 호주 ACMA의 방송 불만처리 관련 웹 페이지



### 다. 권익 보호 절차에 대한 통합적인 안내의 개선

미디어 이용자의 권익과 관련한 문제는 현재 다양한 맥락에서 진행되고 있다. 방송통신위원회에서 일반적인 시청자불만처리와 방송통신민원이 독립적인 웹 페이지에서 소개되고 있고 방송 프로그램에 대한 불만은 따로 방송통신심의위원회에 접속하여 처리하게 되어 있다. 미디어 이용자 권익과 관련한 문제를 처리하기 위한 통합적인 인터넷 웹 페이지의 구성이 필요하다. 아래 그림에서 보듯이 현재 시청자불만처리위원회의 웹 사이트는 개별 방송사업자와의 연결이나 방송통신심의위원회로의 연결이 용이하지 않다.

전반적인 구조 개편 작업이 선행되어야겠지만 시청자 권익과 관련한 문제는 위에서 소개한 호주 ACMA 사례나 아래의 아일랜드 방송불만위원회(BCC)의 사례와 같이 이용자의 접근성과 불만 제기와 관련한 이해 증진을 위해 구체적인 정보를 통합적으로 제공하는 웹 사이트를 운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

<그림 2> 방송통신위원회 시청자불만처리 관련 웹 페이지

The screenshot shows the website for handling viewer complaints. At the top, there is a navigation bar with 'HOME > 국민참여 > 시청자불만접수 > 시청자불만접수안내'. The main heading is '국민참여 / 시청자 불만접수 안내'. On the left, there is a sidebar with '국민참여' and a list of services including '시청자불만접수 안내', '시청자불만처리 FAQ', and '불만접수 및 처리결과'. The main content area is divided into three sections: '1 불만처리대상' (Complaint Targets), '2 불만 처리 조치사항' (Complaint Handling Measures), and '3 시청자 불만접수 절차 흐름도' (Complaint Handling Process Flowchart). The first section lists various complaint targets such as broadcast programs, advertising, and technical issues. The second section details the handling process, including the role of the Complaint Handling Committee and the 99-day response period. The third section is a flowchart. At the bottom, there is a note about the importance of providing accurate information for a complaint to be processed.

<그림 3> 아일랜드 방송불만위원회 BCC 웹 사이트

The screenshot shows the website for the Broadcasting Complaints Commission (BCC) in Ireland. The header includes the BCC logo and the text 'Advertising Radio Television'. Below the header, there is a navigation bar with 'You are here: How to make a complaint', 'Broadcasting Complaints Commission', and 'Sunday, October 12, 2008'. The main content area is titled 'How to make a complaint' and provides information on how to file a complaint, including a list of questions to consider before making one. The website is bilingual, with options for 'English / Gaelge'. A sidebar on the left contains a search bar and a list of navigation links such as 'Home', 'About the BCC', 'How to make a complaint', 'Download Complaint Form', 'What will happen to your complaint?', 'Broadcasting Legislation & Codes', 'Decisions', 'Publications', 'FAQs', and 'Contact Us'. The main content area also includes sections for 'Making a Complaint' (a guide to listeners and viewers) and 'Want to make a Complaint?' (download a complaint form). At the bottom, there is a note about the importance of providing accurate information for a complaint to be processed.

## 소결론

방송법은 시청자권익을 법률상 개념으로 도입하고 있지만, 방송사의 편성권과의 상충에 대한 대응 조치가 따로 마련되어 있지 않다고 판단된다. 앞에서 지적된 바와 같은 현행 제도 및 운영상의 문제점들은 그러한 사실을 간접적으로나마 입증하여 주고 있다고 판단된다.

이에 시청자권익보호를 위한 정책 선택의 문제는 시청자의 방송 참여 기회를 법적으로 보장하되(사상의 시장주의와 시청자 액세스권 주장 모두가 주장), 의견의 형성이나 전달에는 정부가 개입하지 않지만(사상의 시장주의의 입장, 의견전달을 위한 재정지원등을 안함), 다만, 방송 참여를 위해 필요한 능력 양성을 지원할 것인지, 아니면, 시청자가 실질적으로 참여할 수 있도록 하기 위해 정부가 재정적으로 지원할 것인가의 문제다. 즉, 기회의 보장인가 아니면 실질적 보장인가의 선택의 문제인 것으로 보인다. 다만, 기회의 보장과 실질적 보장의 공통분모는 시청자의 역량이다. 시청자권익보호를 위한 정책은 시청자가 미디어를 이용하기 위해 필요한 역량을 갖도록 하는 것을 목표로 하여야 한다.

미디어융합시대에서의 시청자권익의 하나는 미디어를 이용하는 시청자의 실제 능력과 관련된다. 시청자가 수동적으로 미디어를 이용하는 위상에서 발전하여 미디어에 참여하는 위상을 갖게 되고 있다. 시청자의 미디어 참여는 앞에서 살펴 본 바와 같이 Barron이 주장하는 미디어 액세스의 한 측면으로서, 달리 말하면 비판적 수용자로서 미디어를 평가하고 분석하는 참여 이상의 모습을 보여주게 된다. 즉 미디어를 통해서 전달되고 공유되는 콘텐츠의 생산에 참여하는 능동적 이용자로서 시청자는 미디어에 참여한다. 미디어 융합 환경에서의 다양한 콘텐츠는 특정인이 단독으로 생산하고 그 이용자는 수동적으로 그것을 이용하는 것에 그치는 것이 아니라 그 미디어의 생산에 참여한다. 궁극적으로는 콘텐츠는 생산이 완료되는 단계가 정해져 있는 것이 아니라, 생산 과정이 계속 진행되는 모습을 보여주게 된다.

시청자가 그와 같은 미디어 환경에서 콘텐츠의 생산과 이용에 참여하기 위해서 필요한 것은 미디어에 물리적으로 접근할 수 있는 기회, 즉 미디어를 이용할 수 있는 기회와 더불어 그와 같이 이용하고 참여할 수 있는 능력임은 자명하다.

시청자가 그러한 기회와 능력을 가질 권리를 갖고 있고, 정부가 그러한 권리의 보호와 증진을 위해서 어떠한 역할을 하여야 하는가에 대한 기존의 연구와 사회적 합의의 정도가 아직 충분하지는 않은 것으로 보인다. 그러나 시청자의 권익을 헌법상의 권리는 아니더라도 개별법으로서의 방송법에서 인정하고 있는 여건에서 시청자의 권익을 그러한 미디어융합환경에서 파악하고 그 권익의 내용을 재정립하는 것은 방송법 규정의 취지에 부합하는 것으로 보인다. 즉, 전기통신기본법, 전기통신사업법 및 방송법으로 구분되어 있는 법령 구조에서, 전기통신의 이용자와 방송의 시청자의 권익이 구분되어서 다루어지고 있지만, 방송법 규정이 다루고 있는 시청자 권익의 개념이 미디어융합 환경에서의 시청자의 권리를 다룰 수 있는 것은 가장 근접한 개념이기 때문이다.

다만, 방송법에서 규정하고 있는 방송의 개념에 그러한 융합된 미디어가 포함되는가에 대해서 반론이 제기될 수 있을 것이다. 즉, 시청자의 권익은 기존의 미디어에 한정되어서 다루어져야 할 것이라는 반론도 타당할 것이다. 그러나, 방송법의 시청자권익 개념은 그 보호와 증진을 위한 개별 조문들에서 그 내용을 찾고 있다는 점이 지적되어야 한다. 예컨대, 방송법 제 38조는 방송발전기금을 통해서 정부가 미디어교육 및 시청자단체의 활동을 지원할 수 있음을 명시하고 있다. 그러한 교육이 실질적으로 효과를 갖기 위해서는 방송법의 다른 규정이 정하고 있는 방송만이 아니라 전반적인 미디어를 고려한 교육이어야 할 것이라는 점이 분명한 것이기에, 미디어 교육을 통한 시청자권익 보호와 증진은 그러한 미디어융합환경에서의 시청자의 능력을 그 주된 내용으로 하게 된다고 보아야 한다. 그렇다면, 미디어융합 환경에서의 시청자의 권리가 현행 방송법에서 명확히 규정되어 다루어지고 있지는 않다고 볼 수 있더라도, 적어도 시청자가 그러한 차원에서의 미디어 교육을 받을 권리를 시청자권익의 개념하에 갖고 있다고 보아야 할 것이다.

## 제2장 시청자권익보호제의 입법론적 쟁점

### 제1절 시청자의 법적 개념 및 지위

#### 1. 강학상의 시청자 분류

방송통신융합시대의 시청자의 개념은 현행 헌법, 방송법 및 기타 법률의 규정을 토대로 추정한 시청자의 법적 개념 및 지위를 넘어서고 있다. 전통적인 커뮤니케이션 이론에서 시청자는 방송이 제공하는 정보를 수용하는 수동적 개념이 강했다. 하지만 실증적 연구의 이용과 충족 모델은 제한적 범위에서 수용자가 미디어를 통해 특정한 욕구를 충족시킨다는 점을 밝혔다. 이와 함께 비판적 시각의 연구에서 시청자의 능동성에 주목하기 시작했다. 능동적 시청자는 크게 해독자, 비판자, 소비자 등으로 나뉜다.

##### (1) 해독적 시청자

해독자 개념은 시청자가 방송과 상호작용하며 메시지를 해독함으로써, 의미를 생산하는 능동적 주체로 파악한다. 홀(Hall, 1980)이 제시한 텍스트의 부호화와 해독 개념에서 출발한 이러한 시각은 수용자가 메시지를 수동적으로 받아들이는 것이 아니라 자신이 속한 문화에 따라서 선택적으로 수용함을 보여준다. 수용자의 해독 방식은 세 가지로 구분된다. 메시지를 의도한 대로 수용하는 지배적 해독, 메시지의 의미를 부분적으로 수용하는 타협적 해독, 그리고 메시지의 전달 의도를 부정하거나 또는 거꾸로 받아들이는 저항적 해독 등이다.

몰리(Morley, 1980, 1986)는 홀의 이론 검증을 통해 수용자는 각자가 처한 계급, 연령, 성별, 인종 등 다양한 담론적 위치에 따라 각각 다르게 해독한다고 주장했다. 수용자의 해독 유형을 결정할 때 영향을 미치는 요인으로 미디어에 대한 취향을 비롯해 해석과 의미를 공유하는 가상적 집단인 해석적 공동체를 들 수 있는데, 이들 집단은 구성원 간에 유사한 전통과 경험, 현실감, 관여 등을 보여준다(Radway, 1984; Lindlof, 1988). 해독자 개념은 시청자가 방송의 수동적 수용자라는 소극적 의미를 탈피시키고, 상이한 속

성과 문화에 따라서 동일한 콘텐츠를 각각의 특성에 맞게 수용함을 보여주는 점에서 능동적 수용자로서의 가능성을 보여준 점에서 의미가 있다.

### (2) 비판적 수용자

비판적 수용자는 방송을 포함한 미디어가 사회적 책임과 공론장 역할을 수행할 것을 적극 요구한다. 이 개념은 방송이 사회적으로 부정적 기능을 수행할 경우, 비판을 통해 시정을 요구하거나 또는 압력을 행사하는 방송 수용자 운동으로 확대되어 방송의 편파보도, 왜곡보도, 오보에 대한 모니터링 활동, 시청료 거부 운동, 특정 채널 보지 않기 운동 등을 포함한다(김정기, 2005).

방송 수용자 운동은 시청자가 방송의 주인이라는 적극적 인식을 바탕으로 한다. 시청자는 방송사의 잘못된 프로그램과 편성 그리고 활동에 대해 문제를 제기하고, 시정을 요구하고, 나아가 다양한 의견을 반영할 수 있다고 본다. 하지만 방송의 주인 자리를 찾기 위해서는 일정한 능력이 요구된다. 방송 프로그램이 제대로 제작되었는가에 대한 평가 능력이다. 시청자 운동 단체는 프로그램 평가 능력을 함양하기 위해 프로그램 모니터 교육을 실시한다.

### (3) 소비적 시청자

프로슈머(prosumer)는 생산자(producer) 또는 전문가(professional)와 소비자(consumer)의 합성어로, 제품을 사용하는 소비자인 동시에 제품 개발 및 생산 과정에 참여하는 생산자의 역할을 하는 사람을 뜻한다. 프로슈머의 개념은 1972년 마셜 맥루언과 베링턴 네빗이 전기 기술의 발달로 소비자가 생산자가 될 수 있다라는 말로 처음 등장했고, "프로슈머"라는 단어는 1980년 엘빈 토플러가 《제3물결》에서 최초로 사용했다(McLuhan & Nevitt, 1972; Toffler, 1980). 인터넷 위키백과는 프로슈머의 대표적인 사례이다. 왜냐하면 이용자들이 정보를 이용할 뿐만 아니라 생산에도 참여하기 때문이다.

시청자가 직접 제작한 프로그램의 방송은 단순한 수용자가 아닌 제작자로서의 시청자를 구현했다는 점에서 방송 프로슈머의 한 현상이다. 이러한 방송 프로슈머가 가능하게 된 배경으로는 시청자가 방송 제작에 대한 지식과 기술을 습득하고, 방송에 대한 관심을 제작으로 연결시키는 관련 장비의

개발과 보급, 및 가격 하락, 그리고 이를 뒷받침하는 관련 단체와 기관의 등장 등을 들 수 있다.

방송의 프로슈머는 디지털방송 환경에 힘입은 것으로 파악되는데, 다섯 가지 특성은 다음과 같다(김주환, 2001). 첫째, 완전복제성(perfect duplicability)으로 디지털 정보는 아날로그 정보와 달리 복제를 계속 반복하더라도 정보의 손실과 변형 없이 복제하는 것이 가능하다. 둘째, 즉각적 접근가능성(random accessibility)로 검색어 등을 사용해 즉시 검색하는 것으로 기존에는 텍스트 방식에 국한됐지만, 향후 인공지능의 패턴 인지 기술 발달에 따라서 화상이나 소리 정보에 대한 검색으로 확대될 것이다. 셋째, 네트워크성(networkability)은 유무선의 연결망으로 접속된 디지털 미디어를 가리키는데, 인터넷과 저궤도 위성이 전지구적인 연결을 이룬 상황에서 이제는 개인이 활용하는 다양한 미디어간의 네트워크 구현이 연구 과제이다. 넷째, 복합성(multimodality)은 문자, 사운드, 화상 등 여러 가지 종류의 디지털 정보가 모여져서 하나의 텍스트를 이루는 것으로 각 구성 요소의 동등한 질(bit 단위)에 의해서 가능해졌다. 다섯째 조작가능성(manipulatability)은 정보의 다양한 편집이 용이하다는 점으로 조작과 변환의 물리적 제약을 극복했음을 의미한다.

## 2. 미디어 정보사회에서의 이용자와 시청자

한상희 교수는 미디어융합의 현상이 가져다주는 헌법적 의의를 도출함에 있어서 다음과 같이 미디어 정보사회에서의 이용자와 시청자의 변화를 분석한다.

첫째, 미디어 융합의 현상은 단순히 기술적 변화만을 의미하지는 않는다. 그것은 “하나의 미디어 시스템 내에서 각종 상이한 정보유형이 수렴되고 정보유통이 단일한 채널을 통해 이루어지는 현상”을 의미하는 동시에, “정보의 유형과 그에 따른 분류기준 및 경계가 사라지는 것”을 의미한다.<sup>27)</sup> 즉, 그것은 기술적 융합을 넘어 그렇게 융합된 기술을 바탕으로 커뮤니케이션 양식 자체가 변화함을 의미한다. 예컨대, 인터넷이나 컴퓨터 통신과 같이

---

27) 김영석, 디지털미디어와 사회, 나남출판, 2000, 48면.

컴퓨터와 기존 원격통신의 하부구조가 결합하여 문자, 음성, 영상물 등을 동시 혹은 비동시적으로 교환하는 이른바 통합적 다기능 매체”를 통한 의사소통이 이루어진다.<sup>28)</sup> 그러한 의사소통의 특징은, 일반적인 의사소통관계와는 달리, 목적지향적·능동적으로 매체를 선택·이용하며 매체가 단순한 의사전달의 통로로서가 아니라 매체의 소비 그 자체가 이용자의 욕구를 충족시키게 되는 특성을 지니기도 한다.<sup>29)</sup>

둘째, 이러한 특성은 미디어를 중심으로 형성되는 당사자들 간의 관계양상까지 변화시킨다. 미디어의 기술적 융합은 종래 일방향적 구조가 가지고 있던 정보의 공급자와 수용자의 간극을 해체시켜 “정보의 수용자가 중심이 되는 미디어환경을 조성함으로써 기존의 수동적인 수용자개념을 능동적이고 정보추구적인 수용자의 개념으로 변화시킨다.”<sup>30)</sup> 일방향적 미디어 환경에서 존재하였던 수동적 수용자는, 여기서는 A. Toffler가 말하는 ‘생비자’(prosumer: 생산자(producer)와 소비자(consumer)를 조합한 말로서, 양자의 성격을 동시에 가지는 정보사회의 개인의 특성을 자칭한다)로서 스스로 정보를 생산하고 교환하고 소비하는 주체적 존재로 등장하게 되는 것이다. 뿐만 아니라, 그렇게 변화된 의사소통관계는 다시 미디어 상호간의 연결을 통하여 이용자들이 무한하게 상호 연결되는 경향을 초래한다. 특히 미디어가 광대역을 이용하게 되면서 대용량의 정보가 동시적으로 교류가능한 상황이 형성되어 이 상호연결성은 유기적이고 복합적인 양상을 띠게 된다.

미디어를 통한 의사소통관계가 미시적으로는 개인과 개인 간의 새로운 관계형성의 가능성과 기회를 확대하는 한편, 그것이 중첩되면서 거시적으로

28) 김유정(1998), “컴퓨터 매개 커뮤니케이션과 일상 커뮤니케이션 상황의 변화,” 한국언론학회·한국사회학회 엮음, <정보화시대의 미디어와 문화>, 세계사: 오택섭·김대식·강미선, “컴퓨터 매개 커뮤니케이션 이용자들의 유형과 이용 특성에 관한 연구: 컴퓨터 통신과 인터넷을 중심으로,” 사이버커뮤니케이션 학회보, 제6호, 2000. 겨울에서 재인용.

29) 오택섭·김대식·강미선, 전계논문은, CMC의 경우 ①목적지향적으로 매체를 선택하고 욕구충족을 위해 능동적으로 매체를 이용하며, ②욕구를 만족시킬 수 있는 다른 대안-기존의 대중매체, 즉 TV, 신문, 잡지 등-외 이용과 경쟁적 관계에 있으며, ③욕구충족과 미디어선택은 밀접한 관계에 있으며, ④따라서, 미디어 소비 자체가 수용자의 욕구를 충족시키며, ⑤미디어 내용만이 아니라 미디어 이용시간, 상황에 따라 욕구를 충족 정도가 달라지며, ⑥획득된 충족은 미디어 내용에 기원을 두고 있는데 이러한 충족은 개별적인 미디어 내용에 노출함으로써 얻어진다는 특징을 가진다고 한다.

30) 김영석, 전계서, 51면

는 사이버공동체 내지는 전자적 공동체가 형성되는 계기를 마련하기도 한다. 여기서 종래와 같은 정보의 제공자→정보의 수용자라는 이분법적 사고 혹은 일방향적 사고는 존재하기 어려운 현상을 나타낸다. 즉, 정보의 제공자↔정보의 수용자의 관계에서 더 나아가 양자가 혼착하는 경우뿐만 아니라, 이 양자를 연결하고 소통되는 정보의 종류와 내용을 선별해주는 정보중개자(또는 정보검색자)의 존재까지도 등장하게 된다.

이 과정에서 오늘날의 미디어구조는 ①정보제공자→정보수용자의 관계, ②정보제공자↔정보의 수용자의 관계, ③정보제공자↔정보중개자↔정보수용자의 관계, ④정보의 공동생산·중개·소비의 공동체관계 등 다양한 형태의 복합구조가 공존하는 양상으로 이루어질 수밖에 없게 된다.

셋째, 이렇게 미디어의 구조 및 환경이 변화하게 됨에 따라, 정보의 생산과 소비라고 하는 고전적인 가치사슬이 변화한다. 전통적인 가치사슬에서는 신문이나 방송과 같은 정보생산자는 스스로 그것을 소비하기 위한 것이 아니라, 다른 사람들-즉 정보수용자 혹은 소비자-의 소비활동에 제공하기 위한 목적으로 그 정보를 생산한다. 정보수용자는 다른 사람이 그 목적으로 생산한 정보를 수동적으로 소비하는 구조에 있다. 한마디로 정보는 상품으로서 생산되고 또 소비되는 것이다.

하지만, 오늘날에 와서는 이와는 다른 모습의 정보유통체계가 다양하게 등장하게 된다. 그래서 ①정보의 생산이 곧장 정보의 소비가 되는 경우(예컨대 게시판에 자작소설이나 유모어를 올리는 경우), ②정보의 생산이 정보수용자의 정보욕구에 의하여 조정되는 경우(예컨대, 하이퍼텍스트방식에 의한 가지치기 소설<sup>31)</sup>의 경우), ③생산된 정보의 교환가치가 정보수용자의 선택행위에 의하여 극도로 개별화·미세화 됨으로써 시장적 교환가치라는 의미가 희석되는 경우(예: 특정인의 요청에 의한 정보의 제공행위), ④정보수용자가 매체를 자유롭게 선택하는 과정에서 동일한 정보라도 그 매체의 차이

---

31) 여기서 가지치기란 디지털화된 텍스트가 다수의 주체들에 의하여 무한히 복제·편집되면서 이어 쓰기와 고쳐 쓰기의 반복을 바탕으로 다층적인 이야기로 전개되어 가는 것을 의미한다. 이는 원본이 있으며 그것이 더 이상 정전으로서의 의미를 갖지 못하고 “완결과 성장, 단절과 연속의 변증법”의 서술체제를 형성하게 된다. 이용욱, 「사이버문학의 도전」, 토마토, 1996, 182-7면 참조, 송경아의 아이찾기(민음사, 1997)와 같은 소설은 이러한 글쓰기의 실험이라고도 할 수 있다.

에 따라 다른 가치가 부여되는 경우(예: 동일한 가요를 앨범으로 듣는 경우와 MP3파일로 듣는 경우), ⑤매체 자체가 하나의 의사소통적 담론을 가지고 있는 경우(예: Napster나 소리바다와 같은 경우 정보의 공유라는 함의를 담고 있어 그것을 이용하는 것은 바로 정보공유를 주장하는 것과 같은 의미를 담지하게 되는 경우) 등 수많은 경우의 수들이 등장하게 된다.

한마디로 미디어에 의하여 소통되는 정보는 교환가치라는 보편적이고 일반적인 형태의 상품으로서만 존재하는 것이 아니라, 그 자체가 정보행위자의 욕망과 욕구를 담아내는 그릇이며 경우에 따라서는 그 대상으로서 존재한다는 것이다. 환언하자면, 미디어를 중심으로 거대한 경제관계가 형성될 뿐 아니라<sup>32)</sup> 그와 병행하여 또는 그를 대체하면서 일종의 공동체적, 혹은 시민사회적 관계가 구축되고 있는 것이다.

그러한 미디어 환경의 변화와 정보제공자와 이용자의 관계가 변화하는 가운데 미디어에 대한 규제는 무엇을(내용규제) 어떻게(방법규제)말하는가에 국한되었던 종래의 입장에서 떠나 “누가 말하는가”에 관심을 가지고 언론사가 가지는 독점적 권력을 통제하는 방향에서 논의의 대상이 된다. 이에 한상희 교수는 매체의 특성별로 규제의 내용을 분류하는 것보다는 매체규제의 본래의 목적을 살펴보고 그 다음에 매체특성을 고려하는 것이 바람직하다는 입장을 취한다. 즉 헌법상의 표현의 자유에 대한 일반론적 이해가 선행되고 이를 바탕으로 개별적·구체적인 규제의 가능성을 모색하는 접근방법이 필요하다는 것이다.<sup>33)</sup> 그래서 그는 우선, 표현의 자유 혹은 언론의 자유라는 헌법적 가치에 대한 제한의 측면에서 살펴 볼 것이 필요하며, 미국

32) 國保徳九, 김재봉 역, 디지털혁명과 매스미디어(나남출판, 2000)는 일본과 미국에서의 미디어산업의 결합현상을 지적하면서 “사이버 정보혁명 속에서 결과로서, 미디어의 상업주의화가 국제적인 규모로 촉진될 가능성”을 지적한다(297면). 이는 미디어융합이라는 일련의 중립적이고 기술적인 용어가 경우에 따라서는 미디어기업들의 융합(M&A)를 통한 미디어산업의 고도집중현상을 은폐하는 수단으로 기능할 수도 있음을 의미하는 것이다. 일례로 미디어의 제왕이라 불리는 머독은 방송기업으로 미국의 AskyB, 영국의 BskyB, 독일의 VOX와 프리미에르, 호주의 폭스텔, 이탈리아의 스트림, 일본의 스카이퍼펙TV, 중남미의 카날폭스, 폭스 라틴아메리카, 홍콩의 스타TV를 소유하고 있고, 신문은 뉴욕포스트(미국), 타임스, 더 선(영국), 잡지는 TV가이드(미국), 영화는 20세기폭스사 등을 모두 소유하거나 주식을 보유하고 있으며, 현재 세계최대의 휴대전화사인 노키아사와 제휴를 시도하고 있다고 한다.(25면)

33) 한상희, 전개논문

에서의 판례와 논의가 이에 해당한다고 주장한다.

즉, 미국의 판례와 그를 둘러싼 다양한 논의는 말할 권리가 핵심문제로 되었던 다른 사건들과는 달리 들을 권리가 중심을 차지하면서, 수정헌법 제1조의 ‘본래의 의미’, 즉 방송사가 제공하는 것과 제대로 된 민주주의가 요구하는 것을 조화시키고 있다는 것이다.<sup>34)</sup> 요컨대, 그에 의하면 공공문제에 대한 대중의 주의를 환기시키고, 다양성을 제고하며, 공적토론의 질을 향상시키고자 하는 헌법적 이념에 입각하여 사람들이 원하는 것을 들을 수 있으며, 원하는 자에 대하여 말할 수 있는 구조의 구축, 그것이 극도로 다양화되는 의사소통매체의 시대에 부합하는 헌법정책이 된다는 것이다. 동시에 이러한 규제모델을 다양한 (정치적)의사의 소통을 가능케 함으로써 언론·표현의 자유와 민주주의적 가치를 동시에 구현하는 최적의 모델로 자리매김될 수 있다는 것이다.<sup>35)</sup>

여기서는 종래 발원자 즉 언론매체의 소유자 내지는 운영자(편집인)를 중심으로 바라보았던 언론의 자유에 관한 법리-한마디로 개인주의적 자유주의에 입각한 언론의 자유-를 시청자의 입장에서 선택하여 듣고 판단하고 말할 수 있는 자유라는 의미에서의 표현행위의 법리-다양성 수용자선택가능성을 확보함으로써 사상의 다양성과 수고·토론의 가능성을 보장하고, 이를 통하여 심의적 민주주의의 실천영역을 구축하고자 하는-로 전환하고자 한다.<sup>36)</sup> 사상의 시장에서 다양한 견해들이 ‘거래’될 수 있는 환경의 형성을, 정부는 공급자(즉 매체소유자)의 측면에서 판단하고 규율할 것이 아니라 수

---

34) C. R. Sunstein, *The First Amendment in the Cyberspace*, Yale Law Journal, vol.104, 1995 참조.

35) Sunstein이 입각하고 있는 것으로는 Krattenmaker & Powe, op.cit.도 마찬가지이다.

36) 미국에서 연방대법원이 종래 언론의 자유와 관련하여 취하고 있던 3분할설 특히 출판모델과 방송모델의 엄격한 구분론에 더하여 소의 매디슨 모델이라고 하는 새로운 규제모델을 제시한 것은 이 점에서 의미심장하다. Krattenmaker & Powe의 저적처럼 새로운 매체가 계속하여 등장하는 상황에서 매체특성에 따른 독립적인 규율논리를 유지할 수 없는 상황에서, 1994년의 *Turner Broadcatoon System, Inc. v. FCC* 사건은 이 문제에 관한 하나의 전망을 제시한다. 수십 내지 수백개에 이르는 케이블TV의 채널중 일부를 지역공공방송 혹은 교육 등 공익방송에 할당하도록 강제함으로써 케이블TV사가 병목(bottleneck)을 장악하는 현상을 치유하고자 한 소위 강제유보조항이라고 불리는 케이블TV소비자보호 및 공정거래법을 합헌이라고 선언함으로써 언론의 공정성을 담보하려는 연방대법원의 시도가 새로운 모습을 드러낸 것이다.

요자(시청자)의 접근가능성이라는 측면에서 논의하자는 것이다. 그래서 이들은 이러한 원칙들을 통하여 헌법에서 말하는 공화주의적 이념, 즉 자가지배의 원칙을 바탕으로 하는 능동적 시민의 민주주의가 실천될 수 있으며, 또 그러한 때 수정헌법 제1조의 자유는 이 민주주의라고 하는 헌법이념의 실현에 기여할 수 있다는 것이다.

주요 해외 국가의 실정법을 개관해 보면 어떤 법령도 시청자에 대한 개념규정을 명문으로 하고 있지는 않다. 방송의 개념을 정의하면서 시청자를 부수적으로 규정하고 있는 정도이다. 이는 방송을 국민의 의사표현의 매체로서 파악한 고전적 언론 자유 이론의 입장이 법령에 그대로 반영되어 있음을 시사하여 주는 것이라고 할 수 있다. 달리 말하면 법령은 방송 행위의 개념을 규정하고 그 행위 등을 규제하되 그 이용자인 시청자를 규정하고 있지는 않다. 일본의 방송법 제2조의 1항도 방송을 공중이 직접 수신할 목적으로 송신하는 통신이라고 규정은 하되 공중이 누구인가에 대해서는 규정하지 않는다.

이러한 태도는 방송과 통신융합서비스의 개념 규정의 경우에도 마찬가지이다. 예컨대 다만 정보를 순수하게 제공하는가, 정보를 가공하여 제공하는가에 따라 전통적 의미의 방송통신서비스와 구분되는 부가서비스의 규율 근거를 신설하는 형태(미국, 영국), 개인간 사적 '통신'과 공중을 대상으로 하는 '시청각통신'의 구분을 전제로 방송통신융합서비스의 경우 순수한 사적 통신을 제외하고는 포괄적으로 시청각통신으로 규율하는 형태(프랑스), 방송통신융합서비스의 성격상 사회일반을 대상으로 정보편성권을 갖는 서비스(미디어서비스)는 방송영역으로, 개별주문을 통하여 편성되어 있는 정보를 전송하는 서비스(텔레서비스)는 통신영역으로 구분하고 있는 형태(독일), 전통적 의미의 통신과 방송의 개념징표를 전제하면서 '공연성을 가진 통신'과 '한정성을 가진 방송'이라는 새로운 개념의 도입을 통하여 방송통신융합서비스의 차별적인 규제를 도모하고 있는 형태(일본) 등이 그것이다.

### 3. 수용자로서의 시청자

매체는 단순히 신문이나 방송이라기 보다는 인간이 지닌 의사소통 욕구의 사회적 구현이라는 전제에서, 신문과 방송은 매체의 형상이고 커뮤니케이션 욕구는 매체의 본질이다. 그런 전제에서 당연히 매체와 인간은 본질적인 관계 속에 놓이게 된다. 이것이 매체와 시청자 또는 수용자의 첫 번째 관계라고 보는 입장에 따를 때,<sup>37)</sup> 방송과 시청자간의 관계에 대한 법의 규율은 인간의 의사소통 욕구의 보장을 목표로 하게 된다.

헌법의 과제는 국가형성의 근본규범으로 국가공동체를 실현·유지하는 것이다. 국가는 개인의 자유가 내외의 적으로부터 위협받지 않도록 적극적으로 보호하여야 하며, 소극적으로 개인의 자유의 공간에 개입하지 않고 자유로운 결정권을 존중하여야 한다는 것이 법치국가의 이념이다. 인간의 의사소통 욕구의 보장이 헌법상에서 어떻게 이루어지고 있는가의 정도와 여부에 대한 논의는 다른 경우와 마찬가지로 개별 기본권을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

그러나 우리 헌법 제21조의 표현의 자유는 의사 표현의 자유, 의사 전달의 자유, 정보의 자유, 출판의 자유, 방송의 자유 및 영화의 자유를 직접 규정하고, 그 개별적 기본권들이 서로 독립하여 독자적인 영역과 특성을 가지는 하나의 별개의 기본권으로 인식하고 있는 독일 기본법 제5조와는 달리 ‘모든 국민은 언론 출판의 자유를 … 가진다’라고만 규정함으로써 문리해석상 상당한<sup>38)</sup> 문제점을 내포하고 있다.

따라서 시청자 또는 수용자의 권리가 헌법상의 권리로 볼 수 있는가는 논쟁 사항으로 남을 것으로 보이기에, 시청자의 법적 개념 및 지위를 추정하고자 하는 것은 헌법 및 일반 법령상에 나타난 방송과 시청자의 관계에 대한 법률상 규정에 대한 분석에 의할 수밖에 없다.

현 방송법 2조에서는 시청자를 ‘개별계약에 의한 수신자를 포함’하는 공중이라고 규정하고 있다. 이 규정의 특징은 방송의 일방적 수신으로서의 수

37) 서정우, "매체 환경변화와 언론 수용자 운동의 과제", 연세대학교 사회과학논총 1994년, 47면

38) 권영호, "표현의 자유의 개념과 법적 성격에 관한 연구", 공법연구 제31집 제1호, 335면

용자를 전제로 한 것만이 아니라, 방송서비스를 받기 위한 계약 행위도 시청자 개념의 구성요소로서 포함하고 있다는 점이다. 즉 일방적 수신 이외의 요소를 시청자 개념의 구성요소로 간주하고 있다.

그러나 방송법에서 규정하고 있는 시청자는 수동적 이용자로서의 수용자에 한정된다고 볼 수도 있다. 왜냐하면, 시청자 개념은 공중을 포함하여 명시되어 있지만 그 공중이란 개념에는 별도의 설명이 없어서 그 공중의 개념이 수동적 이용자로서의 수용자에 가깝기 때문이다. 여기서 공중의 개념은 현행 방송법의 규정들에서 유추된다. 즉, 방송법이 지상파, 케이블, 위성 방송의 사업자들의 법적 지위나 의무에 차이를 두고 그에 따라 서비스를 받는 시청자들의 권익을 규정하고 있다고 전제된다면 방송법상의 공중의 개념이 유추될 수 있다.

그렇다면, 현행 방송법이 규정하는 공영방송 및 지상파 민영방송, 케이블과 위성 등에 부가하는 의무, 시청자권익 보호 조항 등에 근거하여 볼 때 현행 방송법에서 ‘공중’으로서 시청자는 1) 개별 시청자의 집합체, 2) 대중수용자(mass audience), 3) 공중 혹은 사회집단으로서의 수용자, 그리고 4) 시장으로서의 수용자로 설명한 맥퀘일(McQuail, 1987, pp. 218~222)의 개념으로 해석하는 것이 가능하다.<sup>39)</sup> 그와 같이 시청자의 개념을 구성함에 있어서 수용자로서의 공중의 의미를 포함하는 해석은 방송으로 간주되는 콘텐츠들이 위성방송, 종합유선방송 또는 IPTV 등의 어느 매체에서나 유사하다는 점에 근거해서 타당성을 찾을 수 있다.<sup>40)</sup>

---

39) 백미숙, “방송통신융합환경에서의 시청자 권익보호방안”, 대토론회, 2008년11월13일

40) 백미숙, 전개 논문, “캐리어가 다르다고 하더라도 불특정 다수 대중(mass audience)에게 제공되는 콘텐츠가 기존 방송 프로그램과 유사한 범주의 경우 사회문화적 영향력이라는 측면에서 시청자 개념은 별로 달라지지 않는다. 대부분의 방통 융합 미디어들이 서비스하는 주요 채널 편성 중목은 기존의 방송 서비스와 크게 다르지 않다. 연예오락, 보도, 교양으로 삼분되던 프로그램이 드라마, 버라이어티, 뮤직비디오 및 음악, 영화, 뉴스, 스포츠, 그리고 만화영화 및 영화 등으로 세분화되는 가운데, 신규 매체들이 가장 시장성이 있는 서비스로 제공하는 것들은 기존에 많은 시청자가 선호하는 인기 방송 프로그램들에서 벗어나지 않기 때문이다. 시청자의 입장에서는 동일한 프로그램을 IPTV라는 초고속 통신 캐리어, 혹은 지상파, 케이블, 위성 방송으로 본다고 해서, 혹은 다른 셋탑박스나 다른 채널을 통해서 본다면 화면의 내용이 달라지지 않는다는 점이다. 인터넷을 통해 시청하는 프로그램이 여전히 방송의 테두리 내에 있는 것처럼 말이다. 더구나 유료방송 서비스가 편재되어 있는 환경에서 대중 수용자로서 시청자는 그 사회문화적 영향력과 함께 방송과 변하지 않는 관계를 설정하고 있다.”

여기서 유사한 방송 내용을 수용하는 자들이기에 그들을 공중이라고 보려는 그러한 시각은, 그리고 공중의 개념을 구성요소로 하는 시청자로 보려는 시각은 방송의 공공성을 추구하는 규제원리의 차원에서 타당하다고 판단된다. 방송의 공공성에 근거한 규제는 방송의 내용으로부터 방송사업권의 허가에까지 이르는 광범위한 범위를 대상으로 한다. 방송의 내용에 대한 규제를 직,간접적으로 추구하는 방송의 공공성에 근거한 규제는 그 방송을 시청하는 자들, 즉 규제의 수혜자들이 누구인가를 법에서 규정한다. 이때 그들이 어떠한 관계를 방송서비스의 제공자와 관련되던가에 상관없이 그들은 방송의 사회문화적 영향력 관계에 놓이게 된다고 보고 그들을 공중으로 규정하게 되는 것이다.

요컨대, 시청자들이 방송의 사회문화적 영향력 관계에 놓이게 된 측면에 기초하여서 시청자의 개념을 정의한다면 방송의 매체가 무엇인가에 상관없이 그 방송의 내용에 의해서 포획된다는 의미에서 시청자를 수동적 수용자라고 개념을 규정하는 논리가 성립한다.

그러한 의미에서의 시청자의 법적 지위와 그에 따른 권리 및 의무는 기존의 전통적인 방송법 규범에 의해서 규율된다고 보여진다. 다만 수동적이지만 시청자가 갖는 권리를 시청권이라고 분리하여 설명하려는 일부 시청자주권론의 권리 개념에서 살펴 보면, 시청권을 가진 시청자의 권리는 강학상 분류에서의 비판적 수용자로서에 해당하는 것으로 보는 것이 타당하다.

#### 4. 방송 액세스권을 가진 시청자

우리나라를 비롯한 서구 사회가 겪은 것은 방송분야에서의 시민 운동이었고, 이것은 비판적 수용자의 실재를 알려주는 것이기도 하였다. 비판적 수용자는 방송을 포함한 미디어가 사회적 책임과 공론장 역할을 수행할 것을 적극 요구하는 시청자를 가리킨다.

이러한 비판적 수용자가 갖는 권리는 방송사의 공적 의무가 우리 법에서 수용되고 있는 방식과 연관하여 설명된다. 앞서 지적된 바와 같이 우리 헌법은 언론과 출판의 자유를 규정하고 있으며 제21조의 제1항은 표현의 자유에 대한 대원칙을 선언하고 제2항은 언론과 출판의 개념속에 방송이 포함된다는 것을 규정하고 있다고 보는 설도 있다. 이 조항들은 표현의 자유를

규정하면서 민주주의에서 여론형성의 전제가 되는 것은 국민들 각자의 의견이라는 점을 인정한 것이라고 보는 이들도 있다. 그렇다면 국민들의 여론을 전달하는 임무를 가진 것이 방송인 것이고, 방송은 표현의 자유를 향유할 권리를 갖고 있지만, 반면에는 “국민대중 상호간을 잇는 매개체 역할을 하여야 한다”는 논리가 성립한다고 보고, 따라서 대중매체의 표현의 자유도 모든 국민대중의 언론자유와 합치될 때에 한하여 인정된다고 보는 학자들도 있다.

디지털기술의 발전으로 인해서 방송은 다매체 다채널 특성을 보여주고 있지만 국민의 여론의 형성과 발현을 위한 권리는 바뀌지 않는다고 보는 시각이다. 예컨대, 다매체 다채널 환경하에서 방송은 시청자가 없이는 존립할 수 없다. 왜냐하면, 방송은 시청자의 의견 수렴을 통한 민주적 여론 형성에 이바지할 것을 목표로 하는 것이고 그러한 공적인 의무가 더욱 강조되고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 시청자가 있어야 방송이 있다는 논리가 성립한다. 이 논리를 좀더 확장하여 방송의 세계에서는 시청자가 진정한 표현자유 의 주체라고 보는 주장도 있다.<sup>41)</sup>

이러한 주장에서 표현의 자유의 주체가 방송사인가 아니면 시청자인가의 질문과 같이 시청자의 권리의 범위가 어느 정도 확장된 것인가에 대해서 확정지을 필요는 없을 것이다. 중요한 것은 시청자의 법적 지위가 수동적인 수용자에 그치는 것이 아니라 방송에 대해서 자신의 의견을 표현할 권리를 갖고 있다는 점이다. 그러한 권리의 근거를 헌법상의 조문에서 찾는 학자도 있다. 권영성교수는 액세스권은 일반 국민이 자신의 사상이나 의견을 발표하기 위하여 언론매체에 자유로이 접근하여 그것을 이용할 수 있는 권리를 말하는 것으로 알권리와 마찬가지로 헌법 제21조 제1항을 비롯하여 제10조, 제34조 제1항 등을 근거로 하여 헌법상 보장된다고 설명한다.<sup>42)</sup> 허영 교수 등은 액세스권은 여론 형성에 중대한 영향을 미치는 언론매체에 대한 민주

---

41) 김종서 “시청자의 법적지위와 권리” 국민주권원리에 따르면 방송과 시청자와의 관계는 양자가 동반자일 때 즉 방송이 시청자의 의사를 대변하는 ‘매체’일 때에는 모두가 국가권력과 대비되는 개념에서 그 권력의 원천으로 대등한 지위에 서지만, 방송이 시청자위에 군림하는 ‘권력’으로 전화될 때 이제 시청자는 그 권력=정보권력의 원천이 된다. 그렇다면 시청자의 법적 지위와 권리를 확인하고 인정하는 것은 국민주권의 회복이라고 말할 수 있다.

42) 권영성, “헌법학원론”, 2006년, 법문사, 490면 참조

시민의 당연한 권리이며, 액세스권의 행사를 통해서 언론기관의 공적 기능과 진실보도의 책임을 추궁함으로써 결국 언론기관에 대한 국민의 통제기능을 갖게 되는 것임이므로 헌법 제21조 제1항, 제10조의 인간의 존엄과 가치에 기초한 인격권의 보호, 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리의 보장이라고 설명한다.

반면에, 그러한 액세스권이란 국가에 대한 권리가 아닌 언론기관에 대한 권리라는 점에서 이 권리의 헌법적 근거에 대해서는 다양한 견해들이 있다. 첫째, 모든 국민에게 민주적 여론형성과정에 참여할 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 헌법적 의미를 갖기도 하지만, 결국에는 언론기관과 국민과의 관계에 관한 것이므로, 액세스권은 헌법상의 언론 출판의 자유의 객관적 가치질서로서의 성격에 그친다고 보는 시각이다.

한편으로는 언론 출판의 자유를 자유와 허용규범, 방어권과 금지규범, 보호권과 명령규범, 절차권과 명령규범으로 구분하면서 액세스권은 우선적으로 언론의 보도로 피해를 입은 국민을 보호하는 절차와 관련되기도 하지만, 언론기관의 입장에서는 언론보도로 인한 분쟁을 합리적으로 해결하는 절차를 규정하여 언론의 자유를 보장하는 절차에 관련된 것으로 보는, 즉 액세스권을 절차권의 범주에서 보려는 시각도 있다.<sup>43)</sup>

종합하여 볼 때, 시청자의 액세스권이 헌법상의 법률개념으로서의 지위를 갖추고 있는가에 대해서는 논란이 지속되고 있다는 점에서, 시청자의 액세스권을 헌법상의 권리로서 인정하는 것은 부적절하다. 따라서, 시청자는 방송에 대해서 액세스할 권리를 방송법과 같은 법률상의 규정에 의하지 않고는 청구할 수 없다. 시청자의 방송에의 액세스 방식은 방송법 등과 같은 법률에 의해서 규정되는 것이 유일한 방법이다. 액세스의 실현에 따른 제반 사항도 마찬가지이다.

강학상의 개념으로서의 비판적 수용자가 갖는 권리는 방송사의 편성권과 상충된다. 달리 말하면 방송사의 표현의 자유와 상충된다. 미국의 지상파 방송사들에게 공정성원칙을 적용하는 것이 방송사의 표현의 자유를 제한하는 것이라고 판정한 미국 판례가 그 사례를 보여준다. 따라서 비판적 수용

---

43) 조소영, “반론보도청구권의 헌법적 의미와 그에 대한 헌법적 평가”, 공법학연구, 제7권 제4호

자의 액세스권을 인정하기 위해서는 법률에 의해서 방송사의 편성권과 액세스권간의 조정이 필요하다. 이러한 측면이 바로 강학상의 개념으로서의 능동적 수용자의 경우와 대비된다.

## 5. 시청자와 방송사업자간의 계약관계

비판적 수용자로서의 시청자의 액세스권과 방송사의 편성권을 정부가 법률을 통해서 조정하여 시청자의 액세스권이 인정되는 반면에, 시청자와 방송서비스 제공자간의 관계가 묵시적 또는 명시적 계약 관계에 의한 경우가 능동적 수용자로서의 시청자의 경우이다. 방송서비스를 제공받기 위해서 계약을 체결하는 시청자의 경우와 자신이 제작한 콘텐츠를 방송사에 제공하거나, 방송 프로그램이 제공하는 양방향 콘텐츠를 이용하는 시청자들이 이 경우에 해당한다. 이러한 경우들에서는 시청자와 방송사간의 계약 관계가 존재하는 것이며, 정부의 역할이 그러한 계약을 사적자치의 영역으로 남겨 두는가의 여부 및 정도에 따른 차이가 있다.

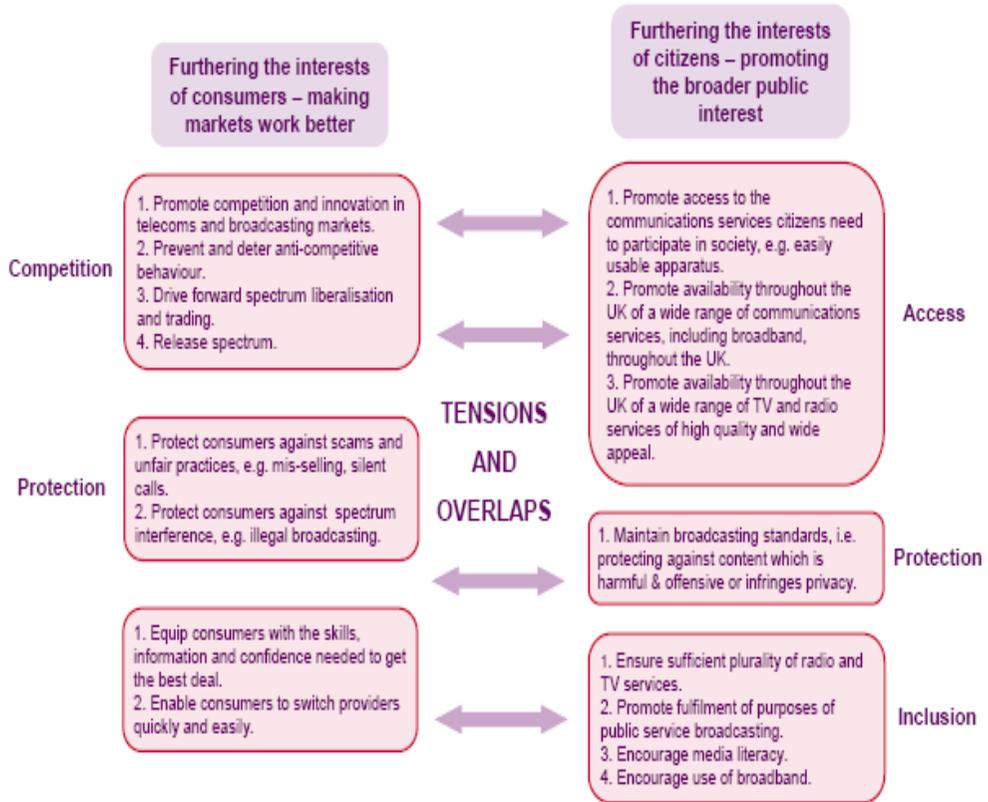
먼저, 방송서비스를 제공받기 위한 공급 계약을 체결하는 경우는 종합 유선방송, 위성방송 및 IPTV 등이다. 이들은 현재의 지상파 방송서비스와는 공급 형태가 다르다. 예컨대, 현재의 지상파 민영방송서비스는 무선국으로서의 방송국 허가를 받아 전파법 및 방송법의 규제하에서 사업을 개시하고, 누가 시청하는가에 대해서 인식하지 않고, 즉 불특정다수에 대해서 방송신호를 실은 전파를 송신하고 있다. 따라서, 방송서비스의 제공자와 그 시청자간의 법률관계에 관해서는 양자 사이에 민법상의 계약이 체결되었다고 볼 수 없음은 자명하다. 결국 시청자는 민영방송이 방송국허가인으로서의 권한에 기하여 행하는 방송을 사실상 시청하고 있는데 지나지 않는다는 것이 된다. 따라서 시청자는 계약법상 일반방송사업자에 대하여 당연히 어떠한 청구권도 가질 수 없다고 한다.

한편 공영방송의 경우는 시청자와의 법적 관계가 제정법으로 직접 규율되고 있어 다소 문제가 달라진다고 보여진다. 수신료는 공영방송 시청의 양에 관계없이 정액이며 공영방송의 업무에 관한 경비는 원칙적으로 수신료 이외에는 없는 점 등에 비추어보면, 실질적으로 수신료는 단순한 대가지불의 의미가 아니라 공영방송의 유지경영을 위하여 충족되는 비용 분담적 성

격을 갖는 것이라고 할 것이므로 이로부터 시청자의 지위가 도출될 수 있는지가 문제된다고 한다. 그러나 이로부터 바로 일정한 법개념이 해석론적으로 도출될 수 있는 것은 아니며, 단지 방송사업의 특수성에 비추어 공영방송에게 시청자의 의향을 적극적으로 수렴케 하거나 또는 어떤 방법에 의하든 그 참가를 인정할 의무가 있음을 전면적으로 부정해서는 안된다는 것이다.

이상과 같은 설명에 따르면 시청자는 적어도 방송국과의 관계에서는 어떠한 법적 지위도 갖지 못한다고 볼 수 있다. 단지 허가절차에서 일반 행정절차법에 따른 일정한 지위가 인정될 수 있지만 그 경우에도 청문절차 참여권 등이 보장되는데 그치며 직접 허가의 취소 등을 청구할 수 있는 지위는 없다고 한다.

그러나, 종합유선방송서비스, 위성방송서비스 또는 IPTV 서비스를 제공받기 위해서 시청자는 서비스제공자와 계약을 하여야 한다. 이 계약은 근대私法이 개인의 자기실현, 즉 私的自治의 주된 방식으로 설정한 契約의 형태로 이루어지며, 근본적으로 계약자유 이념의 엄정한 요구 안에 위치한다. 다만 소비자주권론에서 언급되고 있는 소비자의 권리의 보호 필요성과 방식에서와 같이, 시청자와 방송사간의 계약을 그대로 계약자유 영역에 둘 것인가에 대해서는 정책적인 판단에 의할 것이다. 즉, 시청자와 방송사가 코우즈가 말하는 가장 적은 거래비용을 들여서 자신들의 효용에 맞는 거래를 하는 것이 가장 효율적일 것이다. 그러나, 일반 소비자의 경우와 마찬가지로 시청자가 방송사에 비해서 정보와 협상의 상대력면에서 열등한 위치에 있다면, 계약자유 영역에 대한 개입이 필요하다. 방송서비스의 공급에 관한 요금, 공급 조건, 해지 조건 및 이용자의 개인정보보호 등에 관한 계약내용에 대해서 정부가 약관인가를 통해서 개입하는 것이 필요하다. 현행 방송법이 종합유선방송, 위성방송 등의 유료방송의 이용약관에 대해서 인가제로 규율하는 것이 그러한 이유에서라고 설명된다.



위의 그림은 시민과 시청자의 이익보호를 위한 Ofcom의 역할을 보여주고 있다.

- 사회공동체의 구성원으로서의 시민은 통신서비스를 향유하기 위해서는 시장에서의 계약을 통해 소비하게 되며, 그의 권리와 이익은 시장에서의 공정경쟁 기능이 담보됨으로써 증진될 수 있다. 방송서비스의 경우에서도 시청자의 권리와 이익은 시장에서의 경쟁기능이 제대로 작동됨으로써 증진될 수 있다.
- 반면에 사회공동체의 구성원이 그 사회에서 살아가기 위해서 필요한 서비스이지만 시장에서의 상거래를 통해서 확보할 수 없는 것들도 있고, 또한 그 사회 전체의 이익을 위해서는 사회공동체 구성원들의 참여가 필요한 서비스가 있다. 방송을 포함한 미디어서비스가 그 중의 하나이며 정부의 역할은 그 미디어에 시민들이 접근권을 갖도록

하는 것이다.

- 위 두가지의 서비스는 서로 구별되는 것으로서 하나는 계약을 통해서 구입하는 것, 다른 하나는 사회 전체의 이익을 위해서 참여할 의무와 권리를 갖고 있는 것이다.
- 시장경쟁을 통해서 전자의 이익은 증진될 것이지만, 후자의 이익은 훼손될 수 있다. 그래서 양자간에는 긴장관계가 있게 되고, 정부의 역할은 그러한 점을 고려하여 균형있는 정책을 수행하는 것이다.

## 6. 시청자 권익의 증진을 위한 불만처리절차

### 가. 시민, 시청자, 이용자의 권익의 구별

영국이나 독일, 프랑스의 시청자불만처리절차를 살펴보면 시민, 시청자 그리고 통신서비스이용자의 권익을 구별하여 보호하고 있음을 알 수 있다. 즉 시민의 권익은 사회적 문화적 자연적 자원을 공유하는 하나의 조직체의 일원으로 가지는 이익으로, 포괄적이지만 구체적이지 않은 이익을 말한다. 이에 반하여 이용자의 권익은 이용자가 스스로 능동적으로 특정한 통신회사와 서비스계약을 체결하여 각각의 권리와 의무로 구성되는 법률관계를 형성하게 된 결과, 그 계약관계의 일방당사자가 가지는 권리나 권익을 보호받게 된다. 이러한 영역은 원칙적으로 사적자치의 영역이며, 분쟁이 발생하는 경우에는 민사상 분쟁해결절차를 통하여 분쟁을 해결한다. 그러나 현대사회에서 통신이 가지는 공공성은 과거 어느 때보다 커지고 있으며, 대형 통신사와 일반소비자사이에 계약체결시에 많은 문제가 되는 정형계약(take or leave contract)의 문제를 해결하여 통신서비스시장에서의 공정한 경쟁을 통한 소비자의 이익을 보장하기 위하여 국가가 소비자의 이익을 보호하는 특별한 수단을 강구하는 영역이다.

이에 반하여 방송과 관련된 시청자의 권익은 방송을 수동적으로 수신하는 사회 구성원의 이익을 말한다. 여기에서 ‘수동적’이라는 표현을 쓰는 이유는 방송 등 언론의 영역에 있어서는 방송사의 프로그램 편성권이라는 권리는 헌법상의 언론의 자유나 표현의 자유의 영역에 속하는 부분이다. 언론의 자유는 정신적 자유와 정치적 자유의 중추적인 핵으로 민주사회의 초석이 되므로 최대한 보장되어야 하며, 영국에서는 1969년의 인민협약에서

선언되고 1965년에 검열법의 폐지로 확립된 가장 오래된 기본권중의 하나이다. 따라서 이러한 언론의 자유에 의하여 보호되는 방송사의 프로그램 편성권과 시청자의 이익은 서로 상충되는 면이 있으며, 이러한 측면에서 시청자의 권익은 수동적인 성격을 띠게 된다. 또한 이러한 시청자의 수동적인 지위는 국가로 하여금 시청자의 권익을 보호하기 위하여 법률에서 시청자와 방송사와의 관계에 적용되는 규제를 규정하거나 시청자의 권익을 보호하는 제도를 도입하는 근거가 되기도 한다.

그러나 최근에 서비스가 시작된 IP TV나 케이블 방송, 위성방송 등은 방송의 가치 사슬 상에서 consumer interface를 담당하여 마케팅과 과금의 기능을 수행하고 있다. 이러한 새로운 형태의 방송서비스와 관련하여 플랫폼사업자와 시청자의 관계는 기존의 방송시청자와 방송국사이의 관계로 이해하기 어려운 면이 있다. 플랫폼사업자가 자체 제작하여 방송하는 경우에는 일반 방송국과 그 시청자와 별다른 차이가 없어 동일하게 취급하여도 무방하지만 대부분의 플랫폼사업자는 기존의 방송국이 제작한 프로그램을 단순히 유통하는 기능을 가지고 있기 때문에 오히려 통신사와 그 이용자의 관계와 유사한 계약관계로 이해하여야 한다. 이 경우 양당사자사이의 분쟁은 역시 민사상 분쟁해결절차에 따라 분쟁을 해결하여야 한다.

위에서 제시한대로 시민·시청자·소비자의 권익은 서로 구별되기 때문에 그 이익이 침해된 경우에 이를 구제해 주는 절차도 별도로 규정하는 것이 원칙이다. 그러나 방송과 통신이 융합되고 있는 현실을 고려하여 영국의 Ofcom과 비슷한 조직과 제도를 도입한다면 하나의 제도에서 서로 구별되는 기준을 적용하여 분쟁을 해결하고 시청자나 이용자의 불만을 처리할 수 있을 것이다.

#### 나. 통신서비스 제공자와 통신서비스 소비자 사이의 분쟁 및 불만해결

통신서비스 제공자와 통신서비스 소비자의 관계는 위에서 제시한대로 사적자치의 영역인 계약관계이다 따라서 원칙적으로 통신서비스 제공자와 통신서비스 소비자사이에 분쟁이 발생하면 민사상의 분쟁해결절차에 따라 분쟁을 해결하여야 한다. 전기통신사업법 제38조에서도 피해를 입은 이용자는 전기통신사업자를 상대로 하는 손해배상청구소송을 제기하여 구제를 받

아야 한다는 점을 명확히 규정하고 있다.<sup>20)</sup>

이러한 사적자치의 영역에 방송통신위원회와 같은 공권력이 개입할 수 있는 근거는 위에서 제시한대로 통신의 공공성, 공정한 경쟁을 보장하여 소비자의 이익을 보호하여야 하는 공익과 현대사회의 특징 중 하나인 정형적인 계약관계의 증가로 인한 문제를 해결하기 위함이다. 정형적인 계약이란 시장에서 소비자보다 dealing power가 월등한 대기업이 소비자에게 일방적인 조건으로 계약을 체결하는 take or leave식의 계약으로, 이러한 정형적인 계약은 소비자에게 불리한 조건으로 계약을 체결하도록 강요하는 것으로 일반적으로 국가가 약관규제의 형태로 개입하게 된다.

불만 및 분쟁 처리와 관련하여 방송통신위원회가 개입하는 경우에, 소비자가 원하는 방향으로 분쟁이 해결되고 통신서비스제공자도 이에 불만이 없다면 분쟁은 종결된다. 그러나 방송통신위원회가 제시하는 해결책에 양측 당사자의 일방이라도 불만을 제기하면 이를 해결할 절차가 필요하다. 이러한 경우에는 방송통신위원회의 해결책의 종류에 따라 분쟁이나 불만을 처리하는 절차가 달라진다. 즉 방송통신위원회가 제시하는 해결책이 권고나 행정지도의 형태를 띠는 경우와 방송통신위원회가 제시하는 해결책이 처분의 성격을 띠는 경우로 구분된다.

방송통신위원회가 제시하는 해결책이 권고나 행정지도의 형태를 띠는 경우, 즉 통신서비스제공자에게 일정한 시정조치 등을 권고하는 경우이다. 방송통신위원회가 제시한 시정조치의 권고에 대하여 이용자는 너무 부족하다고 판단하거나 통신서비스제공자는 너무 과하다고 판단하는 경우처럼, 어느 일방이라도 불만을 갖는다면 소비자는 분쟁의 해결을 위하여 민사소송을 제기하여야 한다. 이에 반하여 방송통신위원회가 제시하는 해결책이 처분의 성격을 띠는 경우, 즉 통신서비스제공자에게 일정한 작위 또는 부작위 의무를 명하는 형태가 된다.<sup>21)</sup> 통신서비스제공자가 방송통신위원회의 처분에 이의를 제기하는 방법은 행정법원에 해당 처분을 소송의 목적물로 하는 행정

---

20) 전기통신사업법 제38조(손해배상) 제37조제1항의 규정에 의한 시정조치가 있는 경우에 금지행위로 피해를 입은 자는 금지행위를 한 전기통신사업자에 대하여 손해배상을 청구할 수 있으며, 당해 전기통신사업자는 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 못하면 책임을 면할 수 없다.

21) 전기통신사업법 제37조(금지행위에 대한 조치)에서 규정한 조치를 취하는 경우이다.

소송인 취소청구소송을 제기하여야 한다. 또한 처분의 상대방이 아닌 제3자인 이용자는 방송통신위원회의 처분에 이의를 제기할 수는 없으며, 최초의 불만을 민사소송의 형태로 해결할 수 있다.

#### 다. 방송국과 시청자사이의 분쟁해결

##### (1) 방송국과 시청자사이의 분쟁의 분류

방송국과 시청자사이의 분쟁은 분쟁의 원인에 의하여 분류하면, 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 방송법 제5조 제3항에서 규정하고 있는 시청자 개인의 사생활 침해나 명예훼손과 같은 개인적 법익이 침해된 경우와 방송법 제5조의 내용 중 4항을 제외한 부분으로 방송의 내용이 너무 잔인하거나 선정적인 경우, 또는 범죄나 부도덕한 행위나 사행심을 조장하는 경우와 같이 공익을 침해한 경우로 나누어진다.<sup>22)</sup>

##### (2) 개인적 법익이 침해된 경우의 분쟁해결

방송을 통하여 개인적 법익이 침해된 경우에는 원칙적으로 민·형사상 분쟁해결절차를 원용한다. 민·형사상 분쟁해결절차는 분쟁의 당사자 사이에 이루어지는 해결이기에 분쟁의 가치를 가장 잘 아는 자들이 해결한다고 하는 장점이 있는 반면에, 분쟁해결에 지나치게 시간과 비용이 소요된다는 단점이 있다.

개인적 법익이 침해된 경우에, 방송통신위원회가 개입하게 되면 통신서비스 제공자와 통신서비스 소비자 사이의 분쟁해결에서와 마찬가지로 행정소송이나 민사소송의 가능성이 있다. 즉 통신서비스제공자와 그 이용자의 관계에서 살펴본 내용처럼 방송통신위원회의 해결책이 어떠한 형태를 띠느냐에 따라 분쟁해결방법이 달라진다. 방송통신위원회가 제시하는 해결책이

---

22) 방송법 제5조(방송의 공적 책임) ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.

② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니 된다.

③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.

④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니 된다.

⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니 된다.

권고나 행정지도의 형태를 띠는 경우에는 어느 일방이라도 이에 불만을 갖는다면 시청자는 분쟁의 해결을 위하여 민사소송을 제기하여야 하며, 방송통신위원회가 제시하는 해결책이 처분의 성격을 띠는 경우에는 방송국은 이러한 조치에 이의를 제기하기 위하여 행정법원에 소송을 제기하여야 한다. 또한 시청자는 방송통신위원회의 처분에 이의를 제기할 수는 없으며, 최초에 제기하였던 불만은 민사소송의 형태로 해결할 수 있다. 개인적 법익침해의 경우에, 방송통신위원회가 개입하게 되면 시청자가 방송사를 상대로 자신의 권익을 실현시키는 데에 소요되는 거래비용을 감축시키는 효과가 큰다는 장점이 있다. 반면에 심의결과의 구속력이 매우 낮으며, 시청자불만처리기준이 불명확하여 결과의 예측가능성이 떨어진다는 단점이 있다.

### (3) 공익 침해의 경우

방송에 의하여 공익이 침해된 경우에, 이론적으로 보면 소송을 제기할 자격, 즉 원고의 적격이나 소의 이익 등이 인정되기 어렵기 때문에 민사상 분쟁해결절차가 사용될 여지가 거의 없다. 따라서 대부분 방송사 시청자위원회를 통한 불만제기와 같은 방법을 이용하여 방송국에서 자체적으로 해결하거나 방송통신위원회의 시청자불만처리위원회가 개입하여야 한다.

이러한 경우에 법적인 분쟁해결절차가 사용될 수 있는 상황은 방송통신위원회가 방송국에 대하여 일정한 행정처분을 하는 경우로, 방송통신위원회의 결정에 방송국이 이의를 제기하면 행정소송으로 해결하여야 한다. 그러나 방송통신위원회의 결정이 권고나 행정지도의 형태를 띠거나 처분의 형태를 띠지만 시청자가 만족하지 못하는 경우에는 별다른 해결책이 현행법하에서는 없다.

### (라) 시청자불만처리위원회

시청자불만처리위원회의 불만 처리 총 건수를 보면 방송서비스 관련 사항이 41%로 가장 많다. 하지만 실제 시청자불만처리위원회에서 위원들의 논의를 통해 처리된 안건으로 가장 많이 등장한 사항은 방송 프로그램과 관련한 사항이었다. 방송서비스와 방송정책과 관련한 사항은 이전의 방송위원회에서 해당 부서가 직접 처리하였다. 방송프로그램 심의가 방송통신심의위원회로 이관됨에 따라 시청자불만처리위원회의 기존 주된 기능이 사라져 버

렸다고 해도 과언이 아닌 것으로 보인다.

시청자불만처리위원회의 처분과 관련해서 제기된 문제점은 시청자불만위원회의 실질적인 권한이 거의 없으며 단순히 시정 명령, 제재 조치와 관련한 법정 제재를 건의하는 기능만을 수행하였다. 그 이외에 시청자불만처리위원회는 대개 해당 방송사 또는 사업자 업무참고나 이 보다 조금 강도 높은 유의통보를 하는 정도였다. 물론 이와 같은 처리 결과가 이후의 방송사업자 재허가의 평가에 반영되는 부분이 있기는 하지만 실질적인 효력이 높지 않아 비슷한 유형의 불만이 지속적으로 제기되는 데 특별한 조치를 취하기 힘든 한계가 있다. 따라서 이러한 조치의 효력이 높지 않은 것은 검토해 볼 부분이다.

## 제2절 방송의 자유권과 방송액세스를 위한 권리

독일의 경우 헌법상의 방송자유권은 독일 기본법 제5조 제1항 제2문에서 그 근거를 찾고 있고 우리의 경우에는 헌법 제21조에서 그 근거를 찾을 수 있다. 과연 기존에 인정되고 있는 제도적인 기본권으로서의 방송자유권이 다가오는 변화의 시기에 어떠한 헌법상의 지위를 가질 것인가에 대한 논의가 미약하나마 진행되어 왔다. 특히 이는 단순한 헌법이론상의 문제만이 아니라 현실에서 발생하는 이와 관련된 밀접히 관련된 문제들에 관한 논의와 연결되어 있다.

독일 기본법 제5조는 단순히 방송을 통한 보도의 자유(Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk)를 규정하고 있고 우리 헌법 역시 방송의 자유에 대한 명확한 규정 없이 언론출판의 자유의 한 표현방법으로 인정하고 있다. 다만 헌법 제21조 3항에서 “통신, 방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.”라는 규정만을 두고 있을 뿐이다. 결국 방송의 자유에 대한 구체적인 내용은 헌법이론이나 입법을 통해서만 성립될 수 있다고 판단된다.

### 1. 독일 사례 :

가. 방송자유권을 제도적, 객관적인 입장에서 파악하는 견해

독일의 경우, 방송자유권을 순수한 개인의 기본권이라는 것을 부정하는 견해는 지속적으로 주장되어 온 것으로 현재의 다수설이라고 할 수 있다. 이 견해에 따르면 방송자유권은 다른 자유권의 경우와 같이 국가로부터의 침해에 대한 방어권으로서의 성격을 가지고 헌법상에 근거하여 직접적으로 주장할 수 있는 그러한 의미의 기본권은 아니다. 방송자유권은 입법에 의해 구체적인 내용을 형성해나가는, 즉 이를 달리 말하면 입법을 통한 제도에 의해서 그 내용이 성립되어가는, 하나의 기본권형성적인 성격을 가지는 것이라고 할 수 있다. 이에 따르면 법령상의 규정은 기존의 자유권적 기본권의 경우에 대해서 기본권제한적인 성격을 가지는 반면에 방송의 경우에는 기본권제한적인 성격을 가지는 것이 아니라 방송의 자유를 보다 더 구체적으로 형성하는 조직과 절차에 관한 규정이라고 파악된다. 이에 방송자유권에 대한 법령상의 규정은 기본권의 제한이 아니라 기본권형성의 성격을 가진다고 한다. 따라서 방송사업을 개시하기 위한 권리를 달라는 청구권은 법률에 의한 형성에 의해서만 가능하고 그것을 청구할 수 있는 기본권은 독일 기본법 자체에서 직접 청구할 수 있는 그런 개별적인 기본권은 아닌 것으로 파악한다. 아울러, 방송의 자유권을 기존의 자유권적 기본권이 아니라 현실적으로 형성된 헌법질서를 위한 특별한 기능, 즉 기본법 제5조 제1항 제2문이 규정하는 사상과 의견형성의 자유를 보장하는 기능을 강조하고 이를 하나의 제도적·객관적 공권으로서의 성격을 강조한다

흥미로운 것은 방송이 헌법질서에 기여하는 기능에 관한 주장이다. 이를 주장하는 학설에 따르면, 방송은 방송 수신자의 의사형성에 있어서 어느 특정한 일방적 의사의 방향으로 (예컨대 방송사가 시청자에 대한 일방향으로) 형성이 이루어져서는 안 된다. 방송은 모든 의사형성자의 의사가 자유롭게 형성될 가능성을 보장해야 하며 이로서 사회 전체의 의사형성이 자유롭게 형성되어야 한다고 주장한다. 이런 의미에서 방송은 의사의 발신자만이 아니라 수신자 역시 동등하게 의사를 자유롭게 개진할 수 있는 적극적인 절차로서의 보장이 되어야 하며 이것은 자유로운 방언의 시장질서에 맡겨질 수 있는 것이 아니라 국가에 의해 의무지워 지는 것이다. 이런 의미에서 방송에 관한 법령은 방송의 기능을 활성화시키는 의미에서 제정이 되어야 하고 이런 입법의 합헌성의 여부는 매체의 자유를 실현시키기 위한 기능

성이 보장되는가의 여부에 따른 형성에 따른 형성이었는가를 고려해서 평가되어야 한다.

그러나 이러한 견해들은 완전히 주관적공권으로서의 방송자유권을 부정하지는 않으며 이미 설립된 기존의 방송사의 방송자유권을 인정하고 있다.<sup>23)</sup> 결론적으로 이 견해에 따르면 방송자유권은 기본권의 이중적 성격을 가지고 있고 단지 방송의 공적책임과 그 기능의 보호라는 차원에서 객관적인 성질이 더 강하게 부각된다

#### 나. 방송자유권을 주관적공권으로 보는 견해

방송자유권을 제도적·객관적 성격의 기본권으로 보는 견해에 맞서는 이 견해는 최근에 들어서 지속적으로 유력해지고 있는 견해이다.<sup>24)</sup> 방송자유권을 주관적공권이라는 견해를 취하는 학자들의 논거는 경제적, 헌법이론적 그리고 과거 방송이 가진 기술적인 한계가 더 이상 현재에 있어서는 적용이 없다는 것이다. 예컨대, 디지털융합유선방송사업은 과거 방송의 특수상황(Sondersituation des Rundfunks)이라는 방송사업진입에 있어서의 경제적인 장벽과 주파수의 희소성이라는 원칙이 이젠 더 이상 하나의 방송독점이나 과점에 대한 합당한 근거를 제공해주지 못하고 있다.

주관적공권설은 그러한 여건의 변화속에서 방송자유권은 모든 이가 방송사업에 대한 접근할 수 있는 헌법으로부터 나오는 기본권이라는 점을 강조하고 있다. 이 설은 객관적 공권설과 대비하여, 방송자유권을 방송의 공적책임이란 그런 상위의 목적아래 존재하는 것으로 파악하지 않고, 방송자유권 자체가 기본권으로서의 성격을 갖고 있음을 강조한다. 그 결과, 자유권적 기본권으로서의 방송자유권을 제한하는 법은 모든 법이 기본권 제한적 입법이고 방송자유권의 경우 기본권형성적인 입법이라고 하는 의견은 인정될 수 없다고 한다. 특히 방송사의 설립이라는 문제에 있어서는 법적 형성에 의한 허가의 성질이 아니고 단지 방송의 특수한 상황(Sondersituation des Rundfunks)이 제거될 때까지 단지 연기되는 것에 불과한 것이고 방송에 있

---

23) 최우정, “인터넷기술의 발달에 따른 방송자유권의 기본권성격에 관한 고찰”, 공법연구 제33집 제1호., 2004년 11월, 403면

24) 최우정, 상계논문, 405면

어서 특히 실체법적인 법형성을 전제하지 않는다고 한다.

따라서 방송자유권을 주관적공권으로 파악하는 이 견해는 방송에 관한 법령은 기본권형성적인 것이 아니라 기본권을 제한하는 법령에 불과한 것으로 간주하게 된다.. 또한 방송자유권의 객관적인 측면을 인정하면서도 이것은 어디까지나 방송자유권의 실질적인 구현을 위한 기능을 한다고 보며 일차적으로 방송자유권은 개별적인 기본권이라고 파악한다.

이 설에 따르면, 국가가 개인이나 사법인이 방송행위를 하는 것을 금지하는 것은 그 정보의 자유권을 침해하는 것이 되는 것이다. 기술의 발달에 따라 개인이 방송이라는 매체를 이용해 자신의 생각과 사상을 전파하는 것에 대해 국가는 이를 금지해서는 안 되고 개인의 기본권행사라는 측면에서 이를 허용해야 하는 것이다.

#### 다. 독일연방헌법재판소 견해

독일연방헌법재판소는 기본권을 단지 주관적공권으로서만 파악하는 것이 아니라 초기 판결부터 인정했던 것처럼 헌법상의 기본권부분의 가치결정적인 규범으로 인정하고 있다.<sup>42)</sup> 방송관련 판결에서 연방헌법재판소는 그 첫 번째 방송판결에서 방송국설립에 있어서의 과도한 재정적인 문제와 방송전파의 수단인 주파수의 희소성이라는 방송의 특수상황(Sondersituation des Rundfunks)에 기인해서 방송의 제도적인 측면을 강조했다. 이 판결에서 연방헌법재판소는 방송을 현재의 필수불가결의 대중매체라고 했으며 제도적자유권(institutionelle Freiheit)을 위한 공적사상을 형성하는 데 중요한 기능을 한다고 했다.<sup>43)</sup> 동시에 연방헌법재판소는 방송자유권을 다른 기본권의 실현에 중요한 기능을 하는(소위 봉사적 기능을 하는) 기본권(dienende Freiheit)이라고 했다.<sup>44)</sup> 독일연방헌법재판소는 방송자유권을 소위 봉사적기본권(dienende Freiheit)으로 파악하면서 “방송자유권은 사상의 자유를 실현하는 객관적, 주관적 요소의 활성화를 위한 하나의 봉사적기본권(dienende Freiheit)이다. 방송자유권은 사상의 자유를 심화시키고 보충하는 데 필수적인 현대 대중매체의 하나의 요소이며 방송자유권은 방송을 통한 이러한 포괄적인 사상의 자유를 보장하는 데 그 과제를 두고 있다.”라고 한다. 연방헌법재판소는 1981년에 있었던 제3차 방송판결(소위 FRAG 판결)에서 방송자

유권을 봉사적 기본권(dienende Freiheit)이라고 보았다(BVerfGE 57, 295, 319f.). 이 봉사적 기본권이라는 개념에 대해 연방헌법재판소는 그 후의 방송판결에서 구체적으로 언급을 했는데 방송은 그 수신자에게 보다 광범위한 정보를 알리는 의무를 지게 되고 사회구성원 개인과 많은 단체들에게 의사형성을 위한 기회를 제공해야 하고 또 스스로 의사형성에 직접 참가할 수 있게 해야 하는 것이라고 한다

## 2. 우리 헌법상의 논의

### 가. 우리 헌법상의 표현의 자유

우리 헌법 제21조의 표현의 자유는 의사 표현의 자유, 의사 전달의 자유, 정보의 자유, 출판의 자유, 방송의 자유 및 영화의 자유를 직접 규정하고, 그 개별적 기본권들이 서로 독립하여 독자적인 영역과 특성을 가지는 하나의 별개의 기본권으로 인식하고 있는<sup>3)</sup> 독일 기본법 제5조와는 달리 ‘모든 국민은 언론 출판의 자유를 … 가진다’라고만 규정함으로써 문리해석상 상당한<sup>25)</sup> 문제점을 내포하고 있다.

헌법 제21조의 내용을 언론의 자유와 출판의 자유 양자로 대별하여 ‘언론이라 함은 담화, 토론, 연설, 연극, 방송 등과 같은 구두에 의한 사상 또는 의사의 발표를 의미하고, 출판이라 함은 문서, 도서, 사진 등과 같은 출판물에 의한 사상 또는 의견의 발표를 뜻한다’함으로써 언론·출판의 개념을 의사 표현의 자유에 한정하여 해석하려는 것이 다수설이다.

우선 이러한 다수설에 따라 표현의 자유를 이해한다면 표현의 자유는 일반적으로 사상 또는 의견을 언어, 문자 등으로 불특정 다수인에게 발표하는 ‘개인적 의사표현의 자유’와 ‘언론매체를 이용한 보도 및 의사표현의 자유’로 구별되는데, 후자는 ‘광의의 언론·출판의 자유로서 개인의 알권리, 반론권, 액세스권 등도 그 내용으로 하고 있다’고 한다. 그러므로 이 견해에 의하면 언론·출판의 자유를 개인의 의사 표현의 자유로 국한시킴으로서 특히 언론매체를 통한 마스크의 자유에서 향유 주체가 특정한 소수 언론기관

25) 권영호, “표현의 자유의 개념과 법적 성격에 관한 연구”, 공법연구 제31집 제1호, 335면

중사자에 불과하다고 보아 그에 대한 해결방안으로서 반론권과 액세스권 또는 국민의 알권리 등을 적극적으로 보장하려고 하고 있다.5) 뿐만 아니라 이러한 언론.출판의 자유의 내용의 변천에 근거하여 언론.출판의 자유의 법적 성격에도 기존의 법적 성질 외에 청구권적 성격을 첨가하는 학설까지도 등장하게 되었다.6) 이러한 우리 헌법학계의 새로운 시도는 국가권력으로부터 국민의 자유가 보장되어야 한다는 자유권의 전통적 의미에 상당한 변화를 초래하여 많은 논란을 가져올 소지가 있다.

#### 나. 헌법상 표현의 자유의 해석

##### (1) 우리 헌법 제21조 제1항 전문의 문리적 해석

우리 헌법에서는 독일 기본법 제5조와 같이 표현의 자유의 내용에 관하여 상세히 규정되어 있지 않는 까닭에 공법학계 뿐만 아니라 언론학계에서도 명확한 개념이 정되어 있지 않다.7) 우리 헌법학에서는 주로 ‘언론.출판의 자유’라 하여 언론의 자유와 출판의 자유를 개념적으로 분리하지 않고 포괄적으로 연구하고 있으며, 언론학과 언론계에서는 ‘언론의 자유’라 하여 정기간행물과 방송의 자유를 지칭하는 매스컴의 자유 또는 언론기관의 자유와 거의 동일개념으로 사용하고 있다. 다만, 우리 헌법 제21조에서는 언론.출판의 자유라고만 규정하여 해석상 언론.출판의 자유의 개념이 혼란스러웠으나, 헌법 제21조 1항 전단의 언론.출판의 자유를 총칭하여 표현의 자유와 동의어로 사용하는 것이 타당하리라고 본다. 이러한 해석 하에 표현의 자유는 헌법 제21조 1항 전단에서 직접 규정하고 있는 언론.출판의 자유를 의미하고, 의사표현 및 발표의 자유뿐만 아니라 정보의 자유, 출판의 자유, 방송의 자유 등 법적 성격이 상이한 기본권들을 포함하고 있다고 보아야 한다.26)

##### 다. 방송의 자유

우리 헌법학에서는 ‘방송의 자유’를 ‘방송매체를 통한 의사 표현의 자유’27)로 이해하는 경우가 많으며, 또 다른 한편으로는 전파매체에 의한 보도의 자유를 또는 방송, TV 등 유무선의 전파매체에 의한 언론의 자유를 방송 및 방영의 자유라고 이해하고 있다.28)

---

26) 권영호, 상계논문, 336면

우리 방송법 제2조 제1항은 ‘방송’을 ‘방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하고 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것’이라고 정의하고 있다. 이 규정에 의하면 우리나라에서의 방송의 자유라 함은 우선 ‘전파매체를 이용한 의사표현’과 ‘사실보도의 자유’를 포함한다고 할 수 있다. 그리고 ‘방영의 자유’는 개인의 방영의 자유일 뿐만 아니라 방송국의 자유를 의미한다고 보아<sup>29)</sup> 방송국의 ‘방송편성의 자유’도 보장된다.<sup>30)</sup> 독일 학계에서 방송의 자유를 출판의 자유와 구별하여 방송국의 자유, 또는 방송편성의 자유를 강조하는 이유는 우선 독일 헌정사상 방송체계가 기본적으로 공영방송체제를 유지하고 있었다는 사실에서 찾을 수 있다. 또한 독일 기본법 제5조 제1항의 해석상 ‘방송에 의한 보도의 자유는 보장된다’는 규정을 어떻게 해석하느냐의 문제로 귀결된다. ‘보도’라는 개념이 단순한 사실보도의 전과만을 의미하는지 또는 의사의 표현까지를 의미하는가에 대해서는 학설이 갈라지나 의사표현과 사실보도의 구별이 어렵다는 점을 이유와 프로그램 편성의 자유의 성격에 비추어 보아 보도의 자유에 의사표현과 사실보도 모두를 포함한다고 보는 학설이 다수설이다.<sup>27)</sup>

#### 라. 액세스권과 반론권

액세스권이란 대체로 매스미디어로부터 소외된 일반 공중이 자기의 사상이나 의견을 표명하기 위하여 매스 미디어에 대하여 그에 필요한 지면(신문)이나 시간(방송 등)을 요구하여서 그것을 이용할 수 있는 권리- 즉, 공중의 매스 미디어에 대한 접근이용권으로 정의<sup>28)</sup>되고 있다<sup>29)</sup>.

27) 허영, “한국헌법론”, 박영사, 2002년, 528면

28) 한 병구, 언론과 윤리법제(增訂版), 서울대학교 출판부(2002), 74면; 박 용상, 정정보도청구권

29) 액세스권의 구분과 정의에 대하여는 다양한 견해들이 있다. 예를 들어, D.S. Cohn은 일반적 액세스권(general right of access: 공적으로 주요한 쟁점에 관해서 어떤 하나의 관점을 가진 대변인(spokesman)이 같은 미디어를 통해 그것과 대조를 이루는 관점을 그 이전에 제시한 것에 대하여 반론하기 위하여 방송에 접근하는 권리)과 제한적 액세스권(limited right of access: 대통령이 방송시간을 요구하고 이를 통하여 국민에 호소하고 여기서 제기된 논쟁점에 관해서 그것과 대조를 이루는 관점의 대변인이 반론을 위하여 같은 미디어에 방송시간을 요구할 수 있는 상황)으로 설명하고 있고[D.S. Cohn, Access to Television to rebut the President of the United States: An Analysis and Proposal, 45 Temp. L.Q. 141, 142-143(1972)], 堀部政男 교수는 액세스권을 광의와 협의로 나누어 넓은 의미로는 매스미디어로부터 소외된 공중이 자기의 의견을 표명할 장(場)을 매스미디어에 요구하고 그것을 이용하는 권리(일반적 이용권)로, 좁은 의미로는

권영성교수는 액세스권은 일반 국민이 자신의 사상이나 의견을 발표하기 위하여 언론매체에 자유로이 접근하여 그것을 이용할 수 있는 권리를 말하는 것으로 알권리와 마찬가지로 헌법 제21조 제1항을 비롯하여 제10조, 제34조 제1항 등을 근거로 하여 헌법상 보장된다고 설명한다.<sup>30)</sup> 허영 교수는 액세스권은 여론 형성에 중대한 영향을 미치는 언론매체에 대한 민주 시민의 당연한 권리이며, 액세스권의 행사를 통해서 언론기관의 공적 기능과 진실보도의 책임을 추궁함으로써 결국 언론기관에 대한 국민의 통제기능을 갖게 되는 것이므로 헌법 제21조 제1항, 제10조의 인간의 존엄과 가치에 기초한 인격권의 보호, 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리의 보장이라고 설명한다.

반면에, 그러한 액세스권이란 국가에 대한 권리가 아닌 언론기관에 대한 권리라는 점에서 이 권리의 헌법적 근거에 대해서는 다양한 견해들이 있다. 첫째, 모든 국민에게 민주적 여론형성과정에 참여할 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 헌법적 의미를 갖기도 하지만, 결국에는 언론기관과 국민과의 관계에 관한 것이므로, 액세스권은 헌법상의 언론 출판의 자유의 객관적 가치질서로서의 성격에 그친다고 보는 시각이다.

한편으로는 언론 출판의 자유를 자유와 허용규범, 방어권과 금지규범, 보호권과 명령규범, 절차권과 명령규범으로 구분하면서 액세스권은 우선적으로 언론의 보도로 피해를 입은 국민을 보호하는 절차와 관련되기도 하지만, 언론기관의 입장에서는 언론보도로 인한 분쟁을 합리적으로 해결하는 절차를 규정하여 언론의 자유를 보장하는 절차에 관련된 것으로 보는, 즉 액세스권을 절차권의 범주에서 보려는 시각도 있다.<sup>31)</sup>

그러나 액세스권을 언론·출판의 자유로 이해하기에는 상당한 문제점을 내포하고 있다는 주장도 비등하다.<sup>32)</sup> 우선 언론매체의 이용 접근권인 액세

---

매스미디어에 공표된 사실에 의해 명예가 훼손된 사람이 해당 미디어에 대해 반론 등을 공표해 줄 것을 요구하는 권리(좁은 의미의 반론권)로 설명하고 있다[堀部政男, 「アクセス權」, 東京大學出版會(1978), pp 53-54].

30) 권영성, “헌법학원론”, 2006년, 법문사, 490면 참조

31) 조소영, “반론보도청구권의 헌법적 의미와 그에 대한 헌법적 평가”, 공법학연구, 제7권 제4호

32) 권영호 전계논문

스권은 언론 기관의 자유, 즉 출판의 자유와 방송의 자유에 있어서 그 내용과 주체가 누구인가 라는 문제와 직결된다. 액세스는 국민의 국가에 대한 권리가 아니므로 이는 전통적인 언론의 자유의 내용이 아니었던 것이다. 그러나 현대 언론기관의 거대한 독과점기업화에 따라 국민의 알권리를 충족시키고 정보를 전달하여야 할 언론매체에 대한 국민의 접근.이용이 배제되고 국민이 일방적인 정보 수령자의 지위로 전락하는 현대적인 상황 속에서 매스 미디어에 대한 액세스권의 정립을 위한 국가의 적극적인 역할이 강조되어 왔다. 언론 출판의 자유가 국가를 상대로 주장되는 자유라면, 액세스권은 언론기관을 상대로 국민들이 요구하는 권리이기 때문에 양자간에는 분명한 차이가 있다.

물론 이 권리가 정보의 다양화라든가 다양한 의견의 공개장으로서의 도출 등을 통하여 여론 형성에 이바지함을 부인할 수는 없으나 이는 이 권리를 인정함으로써 얻는 반사적 이익에 불과하다고 할 수 있다. 따라서 액세스권을 언론.출판의 자유로 이해하여 그것을 자유권의 하나로써 보장하여야 할 필요는 없다. 왜냐하면 출판의 자유를 개인의 의사표현뿐만 아니라 언론기관의 설립의 자유와 그의 존립을 위한 제도적 보장까지를 포함한다고 보았을 때 그 경제적 자립요건을 위협하게 하는 액세스권은 출판과 방송의 자유의 한 부분을 이루기보다 이들 자유권을 제한하는 것으로 보는 것이 타당하기 때문이다.<sup>33)</sup>

그런데 이와 같이 액세스권(the Right of Access)이 국가에 대한 권리가 아닌 언론기관에 대한 권리라는 점에서 이 권리의 헌법적 근거에 대해서는 다양한 견해들이 있다<sup>50)</sup>. 첫째로 모든 국민에게 민주적 여론형성과정에 참여할 수 있는 기회를 부여한다는 데 그 헌법적 의미를 가지며 국민과 보도기관 사이에서 생기는 문제라는 점에 권리의 특성이 있는 Access權이 인정될 수 있는 헌법이론적 근거를 언론.출판의 자유의 객관적 가치질서로서의 성격에서 찾는 입장<sup>51)</sup>이 있으며, 둘째로 액세스권의 헌법적 근거로는, ㉠ 여론형성에 중대한 영향을 미치는 언론매체에 접근해서 이용하는 것은 민주시민의 당연한 권리이며 액세스권의 행사를 통해서 언론기관의 공적 기

---

33) 권영호, 전계논문, 344면

능과 진실보도의 책임을 추궁함으로써 결과적으로 언론기관에 대한 국민의 통제기능을 갖게 되는 것이므로 헌법 제21조 제1항, ㉠ 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치에 기초한 인격권의 보호, ㉡ 헌법 제34조 제1항의 “인간다운 생활을 할 권리”의 보장이라고 설명하는 입장이 있으며, 셋째로 액세스권이 대중매체(mass media)의 표현의 자유와 충돌하기 때문에 액세스권을 법적 권리로 인정하는 경우 대중매체에 대한 공권적 규제의 위험성을 지적하면서도, 언론·출판의 자유가 보장된다 하더라도 이의 남용은 표현의 자유로는 인정되지 않는 내재적 한계가 있다고 할 것이므로, 이러한 헌법 제21조 4항에 따라 액세스권을 인정하는 입장, 그리고 마지막으로 언론·출판의 자유를 자유와 허용규범·방어권과 금지규범·보호권과 명령규범·절차권과 명령규범으로 구분하면서 액세스권은 우선적으로 언론의 보도로 피해를 입은 국민을 보호하는 절차와 관련되기도 하지만, 언론기관의 입장에서 보면 언론보도로 인한 분쟁을 합리적으로 해결하는 절차를 규정함으로써 언론의 자유를 보장하는 절차와 관련되는 것이라고 할 것이므로, 언론·출판의 자유에 포함된 절차권에서 도출되는 것으로 이해되어야 한다는 입장 등이 있다.

## 제3장 해외 국가의 방송제도와 법규

### 제1절 영국

#### 1. 2003년 커뮤니케이션법

##### 가. 특징

전자커뮤니케이션법의 2장과 3장은 통신과 방송의 개념을 아우르는 전자커뮤니케이션네트워크, 관련설비, 전자커뮤니케이션서비스 개념을 도입하고 있다. 구체적으로 전자커뮤니케이션네트워크(electronic communications network)는 전기적, 자기적 또는 전자기적 에너지를 이용하여 모든 형태의 신호를 전송하는 시스템으로서, 이 같은 시스템을 전송하는 사람이나 시스템에 관련된 수단(시스템 구성요소, 변환기, 소프트웨어와 저장된 데이터 등)을 포함한다. 또한 전자커뮤니케이션서비스(electronic communications service)는 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전달되는(콘텐츠 서비스를 제외한)신호의 전송 또는 그것이 주요 기능인 서비스를 의미한다.

전자 커뮤니케이션 서비스, 콘텐츠 서비스, 방송 서비스로 세분화되었는데 규제를 별도로 분리하는 방식 채택하기 위한 의도이다. 콘텐츠 서비스는 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호로 구성된 내용물의 제공, 그리고 그러한 네트워크를 통해 전송된 신호의 내용에 대한 편집 통제 행사로 정의된다. 방송서비스는 영국에서 방송은 영국내의 불특정다수를 위한 TV 및 라디오 프로그램 송신서비스를 의미하며, 이러한 방송서비스의 유형은 공영방송서비스, 독립TV서비스, 라디오서비스로 세분화 된다.

##### 나. 2003년 커뮤니케이션 법에 따른 규제 환경의 변화

첫째, 전화 서비스는 네트워크가 없어도 사업을 할 수 있다. 전화서비스를 위해 허가를 받을 필요도 없으며, 등록 요건(general condition of entitlement)만 만족하면 서비스 제공 사업을 할 수 있다.

둘째, 방송서비스는 네트워크와 콘텐츠를 분리하여 규제된다. 네트워크와 전송의 경우는 허가가 필요하지 않다. 방송 콘텐츠, 데이터 전송은 규제하지 않는다. 등록 요건만 만족시키면 서비스제공 사업을 할 수 있다. 그러나 콘텐츠를 자신이 제작하거나 자기 채널을 운영하게 되면 허가를 받아야 한다.

셋째, 인터넷은 규제받지 않는다. 인터넷 역시 등록 요건만 만족하면 사업을 할 수 있다. 콘텐츠도 규제받지 않는다.

넷째, on demand서비스도 규제의 대상이 아니며 허가를 받을 필요도 없다. 정부는 자율 규제를 장려하며 OFCOM은 간섭하지 않기로 하였다. 자율 규제는 ATVOD(Association for television on demand)가 수행하고 있다.

## 다. 2003년 커뮤니케이션법의 사업자간 경쟁과 규제정책

### (1) 진입규제

통신방송 네트워크의 융합에 따라 특정 사업자가 방송 또는 통신 영역 가운데 어느 쪽에 진출할 것인지는 시장원리에 따르며 양자간의 경쟁을 활성화하기 위해 면허발급은 콘텐츠와 네트워크를 아우르는 포괄적인 면허를 발급하는 방향으로 전환하였다.

### (2) 소유규제

동일 매체 내에서의 수평적 통합에 대해서는 규제를 완화하되 타 매체와 교차소유에 대해서는 유보적으로 대처하는 경향이다. 이는 교차소유가 다원성을 해칠 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다. 비유럽연합 국가의 개인이나 기업이 영국의 지상파방송 소유를 제한하는 외국인 소유제한 규정은 유지하고 있다.

### (3) 경쟁정책

OFCOM은 시장경쟁의 증가에 따라 최소한의 규제만을 하는 것을 원칙으로 한다. 규제는 규제상황을 탄력적이고 융통성 있게 반영하고자 하며 탄력 있게 필요할 때마다 규칙을 제정하여 시행하는 방향으로 하려한다.

## 2. 통신과 방송 융합 시대 공공성과 산업성의 조화 방안

### 가. 규제이념

영국의 방송이념은 전파의 희소성과 전파의 공공소유에 입각한 공익성으로 대표된다. 그러나 디지털 기술의 발전에 따라 희소성의 의미가 희석되어 방송의 공공재적 성격도 변모할 수밖에 없는 상황이 되었다. 그러나 통신방송 융합시대에도 여전히 방송의 이념적 가치로서 공익성은 중요하게 여겨지고 있다.

영국의 매체에 대한 기본 정책의 방향은 첫째, 영국의 통신 및 방송 사업을 전 세계에서 가장 경쟁력이 있도록 만드는 것, 둘째 다양하고 우수한 공공 서비스를 보편적으로 제공하는 것, 셋째 경제·문화적 차원에서의 소비자 보호 등으로 알려져 있다. 이는 방송에 대해 영국이 핵심 가치로 내세우는 공익성의 개념으로 다양성과 질을 준수하려는 의지와 관련되며 이를 준수하려는 것이 규제이념의 바탕이 된다.

영국이 방송을 국가와 국민을 사회문화적으로 통합하고, 국민들에게 정보와 오락을 제공하며, 그들을 교육시키는 사회문화적 기구로 간주하고 있다는 점에서도 공익성의 강조를 엿볼 수 있으며 이런 측면에서 새 커뮤니케이션법안의 주요 내용에서도 연계성을 찾아볼 수 있다.

### 나. 공영방송심의

2003년 커뮤니케이션법은 OFCOM이 BBC, ITV, Channel4, S4C, Channel Five, Teletext 등의 공익방송이 그 책임을 어느 정도 제대로 수행하는가에 대해 5년마다 보고하고, 향후 공익방송의 지속을 위한 권고사항들을 제안해야 함을 명시하고 있다. OFCOM의 공영방송 심의는 통신과 방송 융합 시대에 공영방송의 위상을 재정립하기 위해서이다. 구체적으로, 공공서비스방송사업자들이 2003년 커뮤니케이션법에서 제시된 목적을 충실히 이행하고 있는지와 융합시대를 맞아 공공서비스방송체계를 미래에도 어떻게 유지·강화시킬 수 있을 것인지를 검토하는 목적이 있다. 이에 OFCOM은 2004년 4월부터 2005년 2월까지 3차례에 걸친 심의작업을 실시하였다. 심의 결

과, 디지털 시대 공영방송의 존속을 위한 근거를 마련하고, 장르나 제도보다는 목적과 특성에 초점을 맞춘 새로운 공영방송에 대한 정의를 제안하였으며 이것은 공영방송 퍼블리셔(Public Service Publisher: PSP)이다.

<표 7> 아날로그에서 디지털로의 변화<sup>34)</sup>

아날로그		디지털	
BBC	공영방송의 핵심	BBC	강력한 위상 유지
Channel 4	공적목표와 혁신	Channel 4	위상심의
ITV1	뉴스와 지역뉴스의 강점	ITV1	현재의 의무의 재균형
Five	뉴스와 오리지널 제작 초점	Five	시장 주도

#### 다. 공영방송 퍼블리셔(PSP)에 대한 건의

새로운 방송기술이 도입되면서 수용자의 시청각 콘텐츠 소비방식도 변화되고 있으며, 새로운 유형의 콘텐츠도 개발되고 있다. 따라서 전통적인 선형적 방식의 채널은 수용자에게 도달하는 점점 비효과적이 되고 있다. 이에 OFCOM은 새로운 PSP모델을 제안하였는데 PSP는 명시적으로 새로운 분배 기술의 장점을 활용한 서비스와 콘텐츠 개발에 대한 책임을 담당할 것으로 전망되었다.

OFCOM이 생각하기에 PSP가 취할 수 있는 두 가지 주요한 형태는 다음과 같다. 첫째, ‘채널4’식의 공공서비스 방송의 출판사로서 고품질의 제작물을 외주제작하여 브로드밴드 통신망 등의 다양한 플랫폼을 통해 시청자들에게 공급하는 것, 둘째, 새롭게 고안된 형태로서 지역 및 공동체를 위한 텔레비전으로서 소규모 영역에 천착하는 아주 구체적인 방송사의 역할을 수행하는 것이다. PSP는 영국 시청자에게 4개의 혜택을 제공한다고 본다. 첫째, PSP는 디지털과 브로드밴드 세계를 위해 디자인된 공영방송 콘텐츠를 제공한다. 둘째, PSP는 공영방송 제도에 창의적인 에너지를 불러일으킬 것이다.

34) 출처: 김대호(2005). 방통 융합 논의에 비추어본 영국의 OFCOM연구. 방송통신포럼 발표문.

셋째, PSP는 공영방송 제도의 다양성을 유지시킬 것이다. 넷째, PSP는 고품질의 특색 있고, 야심찬 콘텐츠의 제공을 강조할 것이다.

PSP는 전통적인 일방향적인 방송을 제공하는 사업자가 아니다. 처음부터 브로드밴드부터 모바일 플랫폼, 디지털TV에 이르기 까지 모든 커뮤니케이션 플랫폼을 사용한다. 더욱 중요한 것은 PSP가 브로드밴드와 양방향적인 콘텐츠를 결합함으로써 완전히 융합된 콘텐츠를 제공하는 가장 중요한 사업자이지만, 브로드밴드 보급이 늘어나면 다양한 브로드밴드 콘텐츠를 제공하는 일이 더욱 중요해진다. PSP의 송출방식은 크게 두 가지 방식으로 이루어질 전망이다. 하나는 광대역의 장점을 최대한 살릴 수 있는 고품질, 상상력 그리고 혁신적 드라마, 코미디, 팩추얼 콘텐츠, 무료 피리미어 콘텐츠 서비스 등을 전국적으로 제공하는 것이다. 이는 자국에서 제작된 콘텐츠, 그리고 혁신적 콘텐츠에 대한 공중의 수요를 충족시킬 것으로 기대된다. 다른 하나는 지방 및 커뮤니티 서비스이다. 공중은 자신의 지역에 관련된 로컬 뉴스, 정보 그리고 기타 콘텐츠를 PSP를 통해 획득함으로써 지역정보에 대한 수요를 보다 효과적으로 충족시킬 수 있을 것으로 기대된다.

PSP는 영국 방송과 PSB에 새로운 긍정적이고 본질적 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. PSP의 가장 큰 장점은 수용자의 접근성에 있다. 즉, PSP의 콘텐츠는 디지털 TV를 포함해 플랫폼의 형태에 관계없이 다양한 방식으로 배포 될 수 있다. 현재로서는 BBC만이 콘텐츠를 광범위하게 제공할 수 있는 여력이 있으나, 향후 PSP가 도입되면 광대역 양방향 콘텐츠에서 질적 차원의 경쟁을 수행하면서, PSB가 담당하던 전통적 역할을 이어갈 수 있을 것으로 전망된다.

OFCOM은 시민과 소비자를 위한 혜택이 시장이 개방되고 새로운 사업자가 공정하게 기존 사업자와 경쟁하며, 투자가 촉진되고, 혁신이 장려되는 환경에서 가장 잘 달성될 수 있다고 보고 있다. OFCOM은 시장의 힘을 통해 정책 목표를 분명히 달성하려고 하고 있지만 시민과 소비자의 이해를 보호하기 위해서는 공론을 통해 해결하려고 하고 있다. 공영방송에도 경쟁을 도입하려고 하고 있다. PSP라는 공영방송 모델의 도입은 기존의 공영방송을 혁신하고자 하였다.

### 3. 방송규제기관 (OFCOM)

영국은 통산산업부(DTI)와 문화매체체육부(DCMS)가 통신과 방송 정책의 목표와 규제 원칙을 수립한 후 입안을 통하여 실현하였다. 그러나 통신·방송 융합 서비스가 확산됨에 따라 규제에 따른 혼란을 해소하고 관련 산업을 육성하기 위해 통합 기구인 OFCOM을 설립하여 단일화하였다. OFCOM은 2003년 12월 29일 공식 출범하였는데 2003년 7월 17일 제정된 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)에 근거하여 설립되었다.

다음의 표에 제시되어 있듯이 OFCOM의 설립으로 방송기준위원회(BSC), 독립텔레비전위원회(ITC), 통신위원회(OfTel), 라디오위원회(Radio Authority), 그리고 무선통신신청(Radiocommunications Agency)이 통합되었다.

<표 8> 오프컴 출범에 따른 규제기구 변화<sup>35)</sup>

오프컴 통합 이전	오프컴 통합 이후
방송기준위원회(BSC) 독립텔레비전위원회(ITC) 통신위원회(OfTel) 라디오위원회(Radio Authority) 무선통신신청(Radiocommunications Agency)	OFCOM
BBC 경영위원회(Board of Governors) 영화등급위원회(British Board of Film Classification) 공정거래청(OFT) Sianel Fedwar Cymru(S4C)	BBC 경영위원회 영화등급위원회 공정거래청 Sianel Fedwar Cymru(S4C)

OFCOM 설립배경을 보다 구체적으로 살펴보면, 1998년 7월 통산산업부

35) 출처: 강만석(2005), KBI 이슈페이퍼 05-08(통권12호)

와 문화미디어스포츠부는 공동으로 <커뮤니케이션 규제: 정보화 시대의 융합 방안 (Regulating communications: Approaching convergence in the information age) > 논서를 발표하였다. 이 논문은 뉴미디어 서비스의 발전과 경쟁력 증진이라는 목표를 달성하기 위해 규제방식과 구조의 변화가 필요하며 이를 논의하기 위해 관련 각계의 자문을 구하기 위하여 발표되었다. 이어서 2002년 12월 통산산업부와 문화 미디어스포츠부는 공동으로 <커뮤니케이션의 새로운 미래(A new future for communications)> 백서를 발표하였다. 내용을 살펴보면, 통신과 방송의 융합에 대비하여 경제적 규제와 콘텐츠 규제가 하나의 틀에서 이루어지는 것이 바람직하다는 결론에 도달하여 공동규제기구인 OFCOM설립 제안하였다.

#### 가. OFCOM의 구성 및 권한

OFCOM은 임기가 3-5년인 총 9인의 위원으로 구성되며, 위원장 및 비상임위원은 통산산업부와 문화미디어스포츠부 장관이 공동으로 임명한다. 3개국 5개 자문위, 3개 운영위로 구성되며, 직원은 전원 공기업 성격을 가진 민간인이다.

#### 나. OFCOM의 권한

OFCOM의 주요 권한은 통신 방송 사업자의 허가, 방송주파수의 할당, 불공정경쟁 규제이다. OFCOM이 주파수 분배할 경우 통산산업부는 의회 기준을 거쳐 지시 가능하다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음의 표와 같다.

<표 9> OFCOM의 주요 직무<sup>36)</sup>

주요 정책사항	세부 직무
통신 방송 네트워크, 서비스사업자 허가 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 네트워크사업자는 개별서비스 사업허가를 받지 않도록 중전 규정 폐지</li> <li>- 주파수사용자는 사업허가를 취득해야 하며, 지상</li> </ul>

36) 출처: 김대호(2005), 제15회 통신·방송포럼 주체발표집

	과방송 사업자는 사업내용에 따라 허가를 받음
주파수의 효율적 사용 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 네트워크에 대한 액세스, 서비스 제공</li> <li>- 주파수 계획수립·허가·경매·교환</li> <li>- 주파수 관련 국제적 이슈 담당</li> <li>- 전파방해 등의 불만 해결</li> </ul>
서비스 고도화 및 보편적 서비스 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고속의 데이터베이스 등 신규서비스의 보편적 액세스 실현</li> <li>- TV, 라디오 다양한 서비스 제공 및 고도화</li> </ul>
경쟁정책 및 경제적 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송, 통신시장의 경쟁정책 수립 및 감독</li> </ul>
소비자 보호정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유해한 콘텐츠로부터 수용자 보호</li> <li>- 불공정, 프라이버시 침해로부터 소비자 보호</li> <li>- 수용자비판의식 등 미디어교육 시행</li> </ul>

#### 다. OFCOM의 활동 목표

OFCOM의 연간 계획서(<Ofcom Annual Plan 2004-05>)<sup>37)</sup>에 의하면 OFCOM은 “적절한 수준의 경쟁을 촉진함으로써 시민 또는 소비자에게 더

37) OFCOM의 연간 계획서(<OFCOM Annual Plan 2004-05>) 주요내용

실천목표	실천과제
1. 영국에 거주하는 모든 사람들에게 더 많은 혜택을 주기 위해 전자 미디어, 전자커뮤니케이션의 진화를 장려	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 방송의 디지털 전환 독려</li> <li>2) 광대역 통신의 발전</li> </ol>
2. 시장에서 모든 제공자들이 완전하고 공정한 경쟁을 벌이고, 혁신자, 창의자, 투자자의 수요를 풍요롭게 하도록 지원	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 모든 커뮤니케이션 시장에서 경쟁을 장려</li> <li>2) 시장 조사기능 강화</li> <li>3) 주파수를 가장 효과적이고 효율적으로 활용</li> </ol>
3. 선택과 경쟁의 촉진, 다원성, 건전한 시민 문화 시청자 청취자 소비자 보호 등을 육성 사이에 균형을 유지하며 문화적 다양성 촉진	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 새로운 규제제도와 시민·소비자의 선택을 지원하기 위한 새로운 방송 면허 제도 개선</li> <li>2) 시민·소비자의 이익을 증진시키도록 방송 내용 규제방식의 변화 촉구</li> <li>3) 방송광고와 유료서비스에 대한 공동규제를 창안, 채택, 확장</li> </ol>
4. 커뮤니케이션 산업이 디지털시대로 진입함에 따라 시민, 소비자의 이익에 봉사	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 시민·시청자의 권익 보호</li> <li>2) 시민·시청자에게 유용한 정보제공</li> <li>3) 시민·시청자의 불만으로 효과적으로 처리</li> <li>4) 보편적 서비스 의무 재검토</li> </ol>

많은 이익을 제공(Ofcom exists to further the interests of citizen-consumers through a regulatory regime which, where appropriate, encourages competition)”하기 위해 존재한다. 이를 위해 네 가지 정책 목표와 실천과제를 제시하고 있다.

첫째 목표는 보편적 서비스를 추구하는 동시에 기술혁신을 목표로 삼고 방송의 디지털 전환과 발전된 광대역 네트워크를 구축하는 동시에 경쟁 장려를 구체적인 실천과제로 삼고 있다.

둘째 목표는 시장에서의 경쟁을 장려하고 이를 통해 산업발전을 도모하는데 있다.

셋째 목표는 소비자·시민의 권익과 시장경쟁간의 균형을 도모하고자 하였으며 이들이 상충되는 경우 적극적으로 정정하고자 한다.

네 번째 목표는 보편적 서비스를 비롯한 시민·시청자의 권익을 거듭 강조하고자 한다. 결과적으로 경쟁을 통한 산업발전이라는 목표를 추구하면서도 통신과 방송 영역의 공공서비스를 강조하고 있다.

#### **라. OFCOM 설립의 성과**

OFCOM은 세계에서 가장 모범적인 통합융합 사례로 평가받고 있다. 새롭게 제정된 2003년 커뮤니케이션법을 기초로 통합규제기구의 설립을 통해 디지털-브로드밴드-모바일로 이어지는 미디어 산업 르네상스의 기틀을 마련하고 있다는 평가를 받고 있다. OFCOM 설립 이후 사업자에게는 디지털 포트폴리오(Digital portfolio)를 구사할 수 있는 인터미디어(intermedia)전략 공간이 주어졌고, 소비자에게는 더 적은 비용으로 보다 많은 미디어 선택의 폭과 통제권이 부여되었다. OFCOM이 발간한 ‘커뮤니케이션 마켓 2005보고서’에 따르면 제도가 정비된 후인 2004년 한해에 방송면허 진입시장이 개방되면서 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었다. 이는 방송시장에 본격적인 경쟁이 도입되고 있음을 보여주는 대표적인 예이다.

#### **4. OFCOM 방송규정(OFCOM Broadcasting Code)**

2003년 Communication Act와 1996년 Broadcasting Act에 따르면

OFCOM은 프로그램, 협찬, 공정성 및 사생활에 관한 기준을 포함하는 규정을 TV와 라디오를 위해서 제정하여야 한다. 이 규정이 OFCOM 방송규정(OFCOM Broadcasting Code)이다. 달리 명시되지 않는 한, 이 규정은 OFCOM이 허가한 서비스에서의 TV 및 라디오 콘텐츠, BBC가 제공하는 수신료를 재원으로 하는 서비스 그리고 웨일즈의 채널4(S4C)에 적용된다.

방송사업자는 그들의 OFCOM 허가조건에 의해 기준규정(Standards Code)과 공정성규정(Fairness Code)을 준수하여야 하며, 이 규정들은 OFCOM 방송규정을 지칭하는 것으로 해석된다. 그리고 BBC는 BBC 협정에 의해, S4C는 법령에 의해 이 규정을 준수하여야 한다. 이 규정이 달리 규정하지 않는 한, “TV 방송사업자”는 TV 프로그램 서비스 공급자, BBC 및 S4C를 지칭하며, “라디오 방송사업자”는 라디오 프로그램 서비스 공급자와 BBC를 지칭한다. 이 규정의 제5, 6, 9 및 10장은 수신료 또는 보조금으로 재정지원받는 BBC 서비스에는 적용되지 않는다.

## 가. 18세 미만자 보호

### (1) 편성과 내용 정보

18세 미만인 자의 육체적, 정신적 혹은 도덕적인 발달을 심각하게 저해할 수 있는 내용은 방송되어서는 아니 된다.

서비스 공급에 있어서 방송사업자는 18세 미만인 자를 보호하기 위한 모든 합리적인 조치를 취해야 한다. TV 서비스의 경우, 이 의무는 Television Without Frontier Directive상의 의무에 부가된다.

15세 미만인 아동 역시 적절한 편성을 통해서 그들에게 부적절한 내용으로부터 보호되어야 한다. “적절한 편성”은 다음 사항에 따라서 판단되어야 한다: i) 내용의 성질; ii) 등하교 시간, 주말 및 휴일을 고려하여 시청자 중 아동의 가능한 수와 연령대; iii) 프로그램의 시작시간과 종료시간; iv) 채널 혹은 방송사와 특정 프로그램의 성질; 그리고 v) 특정 시간 및 특정 요일에 특정 채널이나 방송사에 대한 시청자의 가능한 기대.

TV 방송사업자는 경계시간대(watershed)를 준수하여야 한다. 경계시간대는 TV에만 적용되며, 21시이다. 아동에게 부적절한 내용은 일반적으로 21시 이전 혹은 5시 30분 이후에는 방영되어서는 아니 된다.

라디오 방송사업자는 등하교나 아침식사시간처럼 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 대해서 각별한 주의를 하여야 한다.

좀 더 성인적인 내용으로의 전환은 경계시간대에 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 갑자기 이루어져서는 아니 되며, TV의 경우 가장 노골적인 내용은 편성시간 후반에 방영되어야 한다.

경계시간대 이전의 TV 프로그램 방송이나 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대의 라디오 프로그램 방송의 경우, 아동에게 고통을 줄 수 있는 내용에 관한 정확한 정보가 만약 적절하다면 시청자에게 제공되어야 한다.

### (2) 18세 미만인 자가 연루된 영국내의 성범죄 기타 범죄의 보도

개인신분 확인을 방지하는 법령상의 제한이 적용되는 경우, 방송사업자는 또한 형사, 민사 혹은 가정법원 소송절차에서 다루어지는 성범죄사건의 피해자, 증인, 피고인이거나 일 수 있는 미성년인 자의 신분을 확인할 수 있는 단서를 제공하지 않도록 특히 주의하여야 한다.

영국내의 범죄에 대한 재판전 수사를 보도하는 경우, 방송사업자는 증인이나 피해자인 미성년자의 성명, 주소, 학교명, 직장, 사진 혹은 동영상을 방송하기 전에 그가 잠재적으로 취약한 입장에 있음을 특히 고려하여야 한다. 피고인이나 잠재적인 피고인인 미성년자의 신분에 관한 내용의 방송을 위해서도 또한 특별한 정당사유가 요구된다.

### (3) 마약, 흡연, 본드 및 알콜

불법마약사용, 약물남용, 흡연, 본드흡입 및 알콜오용은 i) 설득력있는 편집상의 정당사유가 있지 않는 한, 주로 아동을 위해 제작된 프로그램에 방영되어서는 아니 되며; ii) 편집상의 정당사유가 있지 않는 한, 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송된 기타 프로그램에서 일반적으로 피하여야 하며 어떠한 경우에도 용인되거나 장려되거나 혹은 미화되어서는 아니 되며; iii) 편집상의 정당사유가 있지 않는 한, 18세 미만이 널리 시청할 가능성이 있는 기타 프로그램에서 용인되거나 장려되거나 혹은 미화되어서는 아니 된다.

#### (4) 폭력과 위험한 행위

폭력, 폭력의 후유증 그리고 언어적 혹은 신체적인 폭력묘사는 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송된 프로그램에서 적절히 제한되어야 하며 또한 맥락상 정당화되어야 한다.

유해하거나 위험한 방식으로 아동이 쉽게 모방할 수 있는 언어적 혹은 신체적 폭력과 유해한 방식으로 아동이 쉽게 모방할 수 있는 위험한 행위 혹은 위험한 행위의 묘사는 i) 설득력 있는 편집상의 정당사유가 있지 않는 한, 주로 아동을 위해 제작된 프로그램에서 방영되어서는 아니 되며; ii) 편집상의 정당사유가 있지 않는 한, 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송되어서는 아니 된다.

#### (5) 공격적 언어

가장 공격적인 언어는 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송되어서는 아니 된다.

공격적인 언어는 가장 예외적인 상황을 제외하고는 유아를 위해 제작된 프로그램에서 사용되어서는 아니 된다.

공격적인 언어는 맥락상 정당화되지 않는 한 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송되어서는 아니 된다. 경계시간대 이전에는 그러한 언어의 빈번한 사용을 피하여야 한다.

#### (6) 성과 노출

중요한 교육목적이 있지 않는 한, 성관계 표현은 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 이루어져서는 아니 된다. 성행위에 대한 어떠한 토론이나 묘사도 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 포함된다면 편집상 정당화되어야 되며, 또한 적절히 제한되고 노골적이지 않아야 한다.

경계시간대 이전의 노출은 맥락상 정당화되어야 한다.

#### (7) 악령추방(exorcism), 신비주의(occult), 초정상주의(paranormal)

악령추방, 신비주의 의식 그리고 현실이라고 주장되는 초정상주의의 실연은 경계시간대 이전 혹은 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방영되어서는 아니 된다. 오락목적의 초정상주의 의식은 상당한 수의 아동이 시청할 것으로 예상되거나 특히 청취할 가능성이 있는 시간대에 방송되어서는 아니 된다.

(8) 영화, 프리미엄 유료영화 서비스, pay per view(PPV) 서비스, 프리미엄 유료 서비스의 성인용 외설물

영국영화등급위원회(BBFC)에서 등급결정이 거부된 어떠한 영화도 차후에 등급결정이 되거나 BBFC가 현행 기준에 따르면 기각되지 않을 것이라고 확인하지 않는 한 방송될 수 없다. 또한, BBFC의 등급부여 조건으로 삭제된 어떠한 영화도 i) 그 영화를 하위등급으로 통과시키기 위해서 내용을 삭제했다고 BBFC가 확인하지 않는 한; 또는 ii) 현행 기준에 따르면 강제적인 삭제를 당하지 않을 것이라고 BBFC가 확인하지 않는 한, 삭제된 내용을 포함한 판본으로 방영될 수 없다.

BBFC 18세 등급 또는 그와 동등한 영화는 PPV 서비스를 제외하고는 어떠한 서비스에서도 21시 이전에 방송되어서는 아니 되며, 그런 영화는 21시 이전 방송에 조차도 부적절할 수 있다.

프리미엄 유료 영화 서비스는 다음 조건 하에서 하루 중 언제든지 BBFC 15세 등급 또는 그와 동등한 영화까지 방송할 수 있다: i) BBFC U 등급, PG 등급 또는 그와 동등한 것 이외의 내용이 방영될 때 시청을 허가 받은 자에게만 접근을 허용하는 20:00 이전 및 05:30 이후 보호시스템이 있는 경우; 그리고 ii) 아동을 보호하기 위해 설치된 안전시스템이 모든 가입자에게 명확히 설명된 경우.

PPV 서비스는 다음 조건 하에서 하루 중 언제든지 BBFC 18세 등급 또는 그와 동등한 영화까지 방송할 수 있다: i) BBFC U 등급, PG 등급 또는 그와 동등한 것 이외의 내용이 방영될 때 시청을 허가받은 자에게만 접근을 허용하는 21:00 이전 및 05:30 이후 보호시스템이 있는 경우; ii) 아동에게 적합한지 성인이 평가하는 것을 도와줄 수 있도록 프로그램 내용에 관한 정보가 제공된 경우; iii) 시청시간과 날짜를 포함한 시청에 관한 모든 것

을 명확하게 명세한 청구서 시스템이 있는 경우; 그리고 iv) 아동을 보호하기 위해 설치된 안전시스템이 모든 가입자에게 명확히 설명된 경우.

프리미엄 유료 서비스와 PPV/심야 서비스는 위에서 언급된 보호장치 이외에 다음 조건 하에서 22:00와 05:30 사이에 성인용 외설물을 방송할 수 있다: i) 시청을 허가받은 자에게만 접근을 허용하는 의무적인 PIN 보호 암호 시스템이나 기타 동등한 보호장치가 있는 경우; 그리고 ii) 가입자가 성인임을 확인할 수 있는 장치가 설치되어 있는 경우.

BBFC R-18세 등급 또는 그와 동등한 영화는 방송되어서는 아니 된다.

#### (9) 18세 미만인 자의 프로그램 참가

프로그램에 참가하거나 연루된 18세 미만인 자의 육체적, 감정적 복지와 품위에 대해 상당한 주의가 취해져야 한다. 이것은 참가자, 부모, 보호자 혹은 부모지위의 18세 이상인 자의 동의에 상관없다.

프로그램 참가 혹은 그 프로그램의 방송에 의해 18세 미만인 자에게 불필요한 고통이나 불안이 야기되어서는 아니 된다.

아동을 대상으로 하는 상품은 대상 시청자와 참가자 모두의 연령대에 적합하여야 한다.

#### 나. 유해성과 공격성

TV와 라디오 서비스에 유해하고/하거나 공격적인 내용이 포함되는 것으로부터 대중을 적절히 보호하기 위해서 일반적으로 수락된 기준이 그런 서비스의 내용에 적용되어야 한다.

사실 프로그램이나 항목 또는 사실 문제의 묘사는 시청자를 심각하게 오도해서는 아니 된다.

일반적으로 수락된 기준을 적용함에 있어서 방송사업자는 불쾌감을 유발할 수 있는 내용이 맥락상 정당화되도록 하여야 한다. 그런 내용에는 예를 들어 공격적인 언어, 폭력, 섹스, 성폭력, 모욕, 고통, 인격손상, 차별적인 대우 혹은 언어 등이 있다. 공격성을 피하거나 최소화하는데 도움이 되면 적절한 정보 역시 방송되어야 한다. “맥락”의 의미는 예를 들어 다음을 포함한다: i) 프로그램, 프로그램들 혹은 연속물의 편집 내용; ii) 내용이 방송

되는 서비스; iii) 방송시간; iv) 관련 프로그램이나 프로그램들 전후에 어떤 다른 프로그램이 편성되었는가; v) 프로그램 일반이나 특별한 묘사가 있는 프로그램에 특정 종류의 내용이 포함됨에 따라 야기될 수 있는 유해성이나 공격성의 정도; vi) 잠재적 시청자의 가능한 규모 및 구성과 시청자의 가능한 기대; vii) 예를 들어 정보를 제공함으로써 내용의 성질이 잠재적 시청자의 주의를 끌 수 있는 정도; 그리고 viii) 뜻하지 않게 우연히 시청자들이 접하게 된 내용이 그들에게 미치는 영향.

프로그램은 폭력적이거나 위험하거나 또는 심각하게 반사회적인 행위를 맥락상 용인하거나 미화하고 타인이 그런 행위를 모방하도록 조장할 수 있는 내용을 포함하여서는 아니 된다.

편집상 그리고 맥락상 정당화되는 경우 외에는 자살과 자해방법이 프로그램에 포함되어서는 아니 된다.

악령추방, 신비주의, 초정상주의, 예언 혹은 이와 관련된 의식을 오락이 아니라 실제로서 실연하는 것은 객관적으로 다루어져야 한다.

악령추방, 신비주의, 초정상주의, 예언 혹은 이와 관련된 의식의 실연이 오락목적인 경우 이 점은 시청자들에게 명확히 되어야 한다.

악령추방, 신비주의, 초정상주의, 예언 혹은 이와 관련된 의식의 실연은 개인을 대상으로 한 인생전환적인 조언을 포함해서는 아니 된다. “인생전환적” 조언은 개인들에 대한 직접적 조언으로서 건강, 재정, 고용 혹은 인간관계에 관하여 그들이 합리적으로 의존할 수도 있는 것을 말한다.

방송내용이 최면술 실연을 방영할 경우 방송사업자는 시청자들에게 최면과/또는 해로운 반응이 생기는 것을 방지하기 위해서 적절한 정도의 책임을 행사하여야 한다. 최면술사는 그의/그녀의 주문 전부를 방송하거나 카메라에 직접 실연장면이 보여서는 아니 된다.

모의뉴스는 시청자가 실제 뉴스를 시청하고 있다고 믿도록 오도될 합리적인 가능성이 없는 방식으로 방송되어야 한다.

경쟁은 공정히 이루어져야 하며 상품은 정확히 설명되어야 하고 규칙은 명확하고 적절히 알려져야 한다.

방송사업자는 시청자들이 무슨 일이 일어났는지 알지 못한 채 그들에게 메시지를 전달하거나 그들의 정신에 영향을 줄 수 있는 수단을 이용하는 기

술을 사용해서는 아니 된다.

TV 방송사업자는 감광성 간질을 가진 시청자에게 낮은 수준의 위험을 유지하도록 예방조치를 취해야 한다. OFCOM 지침의 준수를 합리적으로 실행할 수 없고 방송사업자가 섬광조명 및/또는 패턴의 방송이 편집상 정당하다고 입증하는 경우, 프로그램이나 프로그램 항목 시작시 충분한 언어경고 및 적절한 경우 문자경고를 시청자에게 하여야 한다.

#### **다. 범죄**

범죄를 조장 혹은 자극하거나 무질서를 유도할 수 있는 내용은 TV나 라디오 서비스에 포함되어서는 아니 된다.

범죄를 가능하게 할 수 있는 중요한 세부사항을 담고 있는 범죄기술의 묘사나 실연은 편집상 정당하지 않는 한 방송되어서는 아니 된다.

공공이익을 위한 경우 외에는, 자신의 범죄와 관련하여 직접적 혹은 간접적으로 범죄자에 의한 프로그램 출연에 대해서 보상, 보상약속 혹은 현물 지급을 유죄판결 받은 범죄자나 자백한 범죄자에게 할 수 없다.

형사소송절차가 진행되는 동안에는 증인 혹은 증인으로 소환될 것이 합리적으로 예상되는 자에게 보상 혹은 보상약속을 직접적 또는 간접적으로 할 수 없다. 또한 재판결과에 따른 어떠한 보상도 제안되거나 지급되어서는 아니 된다. 프로그램에 출연하는 동안 불가피하게 초래된 실제비용이나 소득상실만이 변상될 수 있다.

형사소송의 가능성이 있고 예견가능한 경우, 범죄수사같은 명백한 공공이익이 있지 않는 한 그리고 정보를 얻기 위해 필요하지 않는 한, 증인이 될 것이라고 합리적으로 예상되는 사람에게 보상을 하여서는 아니 된다. 그러한 보상이 주어진 경우, 그 사람이 추후의 재판에서 증인이 된다면 피고와 검찰에 그 보상을 공개하는 것이 타당하다.

방송사업자는 생명을 위태롭게 하거나 하이잭킹 또는 납치의 성공적인 처리를 해치는 내용을 방송하지 않도록 최선의 노력을 기울여야 한다.

#### **라. 종교**

방송사업자는 종교프로그램의 내용과 관련하여 적절한 정도의 책임을

행사하여야 한다.

특정 종교 혹은 종파에 속한 자들의 견해와 신념이 매도되어서는 아니 된다.

어느 종교 혹은 종파가 종교프로그램의 주제인 경우 그 종교 및/또는 종파의 정체성이 시청자에게 명확히 되어야 한다.

종교프로그램은 은밀하게 종교적 견해나 신념을 조장하고자 하여서는 아니 된다.

TV 서비스의 종교프로그램은 신도모집을 시도하여서는 아니 된다. 하지만 이것은 종교전문 TV 서비스에는 적용되지 않는다. 라디오 서비스의 종교프로그램은 신도모집을 시도할 수 있다.

종교프로그램은 시청자의 감수성을 부적절하게 이용하여서는 아니 된다.

생존인물 혹은 집단이 특별한 힘이나 능력을 가졌다는 주장을 담은 종교프로그램은 그런 주장을 객관적으로 다루어야 하며, TV의 경우 상당한 수의 아동이 시청하고 있다고 기대되거나 라디오의 경우 아동이 특히 청취할 가능성이 있는 시간에 그런 주장을 방송하여서는 아니 된다.

#### **마. 견해와 의견에 대한 상당한 불편부당성과 상당한 정확성 및 부당한 부각**

##### **(1) 뉴스에서 상당한 불편부당성과 상당한 정확성**

모든 형태의 뉴스는 상당한 정확성을 가지고 보도되어야 하며 상당한 불편부당성을 가지고 표현되어야 한다.

뉴스에서 심각한 오류는 정상적으로 인정되고 신속히 방송으로 정정되어야 한다. 정정보도는 적절히 편성되어야 한다.

예외적으로 편집상 정당화되지 않는 한, 어떠한 뉴스프로그램에서 어떠한 정치인도 뉴스진행자, 면담자 혹은 리포터로 이용될 수 없다. 그렇게 이용되는 경우 그 정치인의 정치적 충성관계가 시청자에게 명확히 되어야 한다.

“상당한 불편부당성”의 의미는 다음과 같다: “상당한”은 불편부당성 개념에 중요한 제한요소이다. 불편부당성 그 자체는 다른 쪽에 비해 한 쪽에

더 우호적이지 않은 것을 의미한다. 따라서 “상당한”은 프로그램의 주제와 성질에 충분한 또는 적절한 것을 의미한다. 따라서 “상당한 불편부당성”은 모든 견해에 같은 시간배분을 한다거나 모든 주장과 모든 주장의 모든 측면이 표현되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 상당한 불편부당성에 대한 접근은 주제의 성질, 프로그램과 채널의 유형, 내용에 대한 시청자의 가능한 기대, 그리고 내용과 접근방식이 시청자에게 표시되는 정도에 따라 다르다. 제2장에서 정의된 맥락이 중요하다.

## (2) 특별 불편부당성 요건: 뉴스 및 기타 프로그램

해당인이 입법의 장(場)이나 법원에서 발언하지 않는 한, 서비스중인 프로그램은 정치적 및 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 문제에 대한 서비스 공급자의 모든 견해와 의견 표명을 배제하여야 한다. 프로그램 서비스 공급과 관련된 견해와 의견은 이 요건으로부터 배제된다.

서비스를 공급하는 어떠한 자도 정치적 또는 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 문제에 대한 상당한 불편부당성을 유지하여야 한다. 이것은 한 프로그램 내에서 또는 연속 프로그램 전체에 걸쳐서 달성될 수 있다.

동일한 주제를 다루는 편집상 연결된 프로그램의 방송은 방송중에 시청자에게 정상적으로 명확히 되어야 한다.

견해와 사실은 잘못 표현되어서는 아니 된다. 견해는 또한 적절한 시기 동안 정당한 비중으로 표현되어야 한다.

리포터 혹은 진행자의 어떠한 개인적인 이해관계도 프로그램의 상당한 불편부당성을 의심스럽게 하면 시청자에게 명확히 되어야 한다.

뉴스프로그램의 뉴스 진행자와 리포터를 제외한 진행자와 리포터, “개인적 견해” 또는 “창작된” 프로그램이나 항목의 진행자, 토론프로그램의 사회자는 정치적 또는 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 문제에 대한 자신의 견해를 표명할 수 있다. 하지만, 대안적인 입장도 프로그램이나 연속 프로그램 전체에서 적절히 표현되어야 한다. 나아가, 진행자는 상당한 불편부당성 요건을 해칠 수 있는 방식으로 자신의 견해를 알리기 위해서 정기출연의 이점을 이용하여서는 아니 된다. 전화로 말하는 진행자는 대

안적인 뉴스를 장려하여야 하며 배척하여서는 아니 된다.

개인적 견해나 창작 프로그램 혹은 항목은 시작시 시청자에게 명확하게 표시되어야 한다. 이것은 최소한의 요건이며 모든 상황에서 충분하지는 않을 수 있다.

위의 규칙에 더하여, 중요한 정치적 및 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 중요한 문제에 대한 상당한 불편부당성은 각 프로그램 또는 명확히 연결되어 있고 시의적절한 프로그램들에서 서비스 공급자에 의해 유지되어야 한다.

중요한 정치적 및 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 중요한 문제를 다룸에 있어서, 적절히 넓은 범위의 중요한 견해가 각 프로그램 또는 명확히 연결되어 있고 시의적절한 프로그램들에 포함되어야 하며 상당한 비중을 주어야 한다. 견해와 사실은 잘못 표현되어서는 아니 된다.

방송사업자는 정치적 또는 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 문제에 대한 특정인 혹은 특정단체의 견해와 의견을 서비스 전체에 포함된 모든 프로그램에서 부당하게 부각시켜서는 아니 된다.

## **바. 선거와 국민투표**

제5장의 규칙들, 특히 중요한 정치적 또는 산업적 논쟁이 되는 문제와 현행 공공정책에 관한 중요한 문제에 관한 규칙들은 선거와 국민투표 보도에 적용된다.

이 장의 나머지는 다음과 같이 정의된 실제 선거 혹은 국민투표 동안에만 적용된다: i) “선거”는 의회 총선거, 의회 보궐선거, 지방정부 선거, 시장 선거, 스코틀랜드 의회 선거, 웨일즈와 북 아일랜드 및 런던 의회 선거, 그리고 유럽의회 선거를 포함한다; ii) “국민투표”는 2000년 Political Parties, Elections and Referendums Act가 적용되는 것으로서 전 영국 차원의 국가적 혹은 지역적 국민투표를 포함하며 지방의 국민투표는 포함하지 않는다.

선거기간 동안 주요 정당에 대한 보도에 상당한 비중을 두어야 한다. 방송사업자는 중요한 견해와 전망을 가진 기타 정당들과 무소속 후보들을 적절히 보도하는 것도 또한 고려하여야 한다.

국민투표 기간 동안 보도에서 선거관리위원회가 지정한 기구에 대해 정

당한 비중이 주어져야 한다. 방송사업자는 선거관리위원회가 지정하였으며 중요한 견해와 전망을 가진 기타 허용된 참가자를 적절히 보도하는 것도 또한 고려하여야 한다.

선거와 국민투표 이슈에 대한 토론 및 분석은 투표가 시작되면 종료되어야 한다. 이것은 실제 투표소의 개소를 의미한다. 이 규칙은 전적으로 우편에 의한 투표에는 적용되지 않는다.

방송사업자는 선거나 국민투표가 종료될 때까지는 투표 당일에 어떠한 여론조사 결과도 공표할 수 없다.

영국내 선거에서 후보자들 그리고 영국내 국민투표에서 허용된 참가자들의 대표들은 선거 기간 동안 뉴스 보도자, 면담자 혹은 어떠한 종류의 프로그램의 보도자로서 행동하여서는 아니 된다.

영국내 선거에서 후보자들 그리고 영국내 국민투표에서 허용된 참가자들의 대표들은 선거 혹은 국민투표 기간 전에 계획되거나 편성된 비정치적 프로그램에 계속 출연할 수 있지만, 그 기간 동안 새로운 출연은 조정되고 방송되어서는 아니 된다.

선거구 보도나 토론 및 선거지역 보도나 토론에서 상당한 불편부당성은 엄격히 유지되어야 한다.

후보자가 자신의 특정 선거구나 선거지역에 관한 항목에 참여하는 경우 주요 정당의 각 후보자에게 참여기회가 주어져야 한다.

이에 더하여, 방송사업자는 선거구나 선거지역 내에서 이전에 상당한 선거지지를 받았거나 현재 상당한 지지를 받고 있다는 증거가 있는 정당의 모든 후보자들에게 선거구나 선거지역 보도 및 토론에 참여할 기회를 부여하여야 한다. 이것은 무소속 후보자에게도 적용된다.

지명 마감 후의 어떠한 선거구 또는 선거지역 보도나 토론도 모든 입후보자의 성명과 소속정당 또는 무소속인 경우 무소속후보라는 사실을 보여주는 명단을 포함하여야 한다. 이것은 음성 및/또는 영상으로 전달되어야 한다. 라디오 서비스에 의한 선거구 보도가 같은 날 여러 번 반복되는 경우 완전한 명단은 한번만 방송되면 된다. 당일 추후의 반복방송에서 선거구 보도가 후보자 전체 명단을 제공하지 않는 경우, 모든 후보자를 열거하고 위에서 규정한 정보를 제공하는 적절한 웹사이트 혹은 기타 정보원천을 시청

자에게 제시하여야 한다.

선거가 선언된 후 후보자가 어떤 문제에 관한 프로그램에 참가하는 경우, 다른 후보자에게 유사한 기회가 주어지지 않으면 그 후보자에게 자신이 출마한 선거구나 선거지역에 관하여 주장을 말할 기회를 부여해서는 아니 된다.

#### 사. 공정성

이 장과 사생활에 관한 제8장은 이 규정의 나머지 장들과 다르다. 이 장 및 제8장은 일반대중이 시청자로서 무엇을 보거나 청취하는가가 아니라 방송사업자들이 프로그램에 의해 직접 영향을 받는 개인이나 조직을 어떻게 대우하는가에 적용된다. 이 장은 규칙들 외에도 방송되는 프로그램에 참여하거나 또는 직접 영향을 받는 개인이나 조직을 대우할 때 방송사업자들이 따라야 할 관행들을 담고 있다. 이 관행들을 준수한다고 하여 이 장의 위반을 반드시 피할 수 있는 것은 아니다. 하지만, 이 관행들의 준수 실패는 프로그램에서 개인이나 조직에게 불공정성을 결과할 때 다만 규칙 위반이 된다. 중요한 점은, 이 규정은 불공정한 대우를 피하기 위해서 “따라야 할 관행들” 전부를 규정하지 않으며 규정할 수 없다.

##### (1) 규칙

방송사업자는 프로그램에서 개인이나 조직에 대한 부당하거나 불공정한 대우를 피해야 한다.

##### (2) 따라야 할 관행들

###### ① 출연자에 대한 공정대우 및 숙지하의 동의 획득

예외적으로 정당화되지 않는 한, 방송사업자와 프로그램 제작자는 프로그램의 잠재적 출연자들을 대우할 때 통상적으로 공정해야 한다.

개인이 프로그램에 출연하도록 요청받았을 경우, 그에게 통상적으로 다음과 같은 조치가 적절한 단계에서 취해져야 한다: i) 프로그램의 성질, 목적 및 주제를 알리며 기여요청을 한 이유 및 최초 방송의 시간과 장소에 대한 명확한 설명이 주어져야 한다; ii) 어떤 종류의 출연(예: 생방송, 사전녹

음, 면담, 토론, 편집 여부 등)를 할 예정인지 알려야 한다; iii) 질문의 영역 및 기타 가능한 출연의 성질에 관해 정보제공을 하여야 한다; iv) 프로그램에 대한 중대한 변화로서, 원래의 참가동의에 합리적으로 영향을 줄 수도 있고 심각한 불공정을 야기할 수도 있는 변화를 인식시켜야 한다; v) 그의 계약상 권리의무의 성질과 그의 출연에 관련된 프로그램 제작자와 방송사업자의 권리의무의 성질에 대해 알려야 한다; vi) 프로그램을 미리 볼 기회가 주어진다면 그것에 변화를 줄 수 있는지 여부에 대한 명확한 정보가 제공되어야 한다. 이런 조치들을 취함으로써 “숙지하의 동의”가 주어질 수 있다. 공공이익을 위해서 혹은 이 장의 다른 조항들하에서 정당화되는 경우 이 정보 전부 혹은 일부를 보류하는 것이 공정할 수 있다.

출연자가 16세 미만인 경우 부모, 보호자 혹은 부모지위의 18세 이상인 자의 동의를 얻어야 한다. 특히, 16세 미만인 자가 제대로 대답할 수 없는 문제에 대한 견해를 그러한 동의없이 질문해서는 아니 된다.

동의를 할 수 있는 지위에 있지 않는 16세 이상인 자의 경우, 이들의 보호에 대해 주된 책임을 가지는 18세 이상인 자가 통상적으로 이들을 대신하여 동의하여야 한다. 특히, 동의를 할 수 있는 지위에 있지 않는 자가 제대로 대답할 수 없는 문제에 대한 견해를 그러한 동의없이 질문해서는 아니 된다.

프로그램이 편집되는 경우 출연은 공정하게 표현되어야 한다.

프로그램의 내용, 비밀성 혹은 익명성 등과 관련하여 출연자에게 한 보장은 통상적으로 준수되어야 한다.

방송사업자는 녹화 혹은 녹음된 자료를 다른 목적으로 프로그램에서 사용하거나 추후의 또는 다른 프로그램에서 사용하는 재사용이 불공정성을 일으키지 않도록 하여야 한다. 이는 외부에서 획득한 자료와 방송사업자 자체 자료 모두에 적용된다.

## ② 출연기회 및 사실에 대한 적절한 고려

과거 사건 검토 프로그램을 포함한 사실 프로그램을 방송하기 전에 방송사업자는 다음과 같은 점에 대해 합리적인 주의를 기울여야 한다: i) 중요한 사실이 개인이나 조직에 불공정한 방식으로 표현되거나 무시되거나 생략

되지 않았다; ii) 제외시키면 개인이나 조직에 불공정할 수 있는 사람에게 출연기회가 주어졌다.

드라마와 사실에 근거한 드라마 같은 프로그램은 개인이나 조직에 불공정한 방식으로 사실, 사건, 개인 혹은 조직을 묘사하여서는 아니 된다.

프로그램이 범죄나 부적격을 주장하거나 기타 중대한 주장을 하는 경우 관련된 사람들에게는 적절하고 적시의 대응기회가 주어져야 한다.

프로그램 출연을 위해 접촉된 사람이 논평을 하지 않거나 방송출연을 거부하는 경우, 해당 방송은 관련된 개인이 출연하지 않기로 했다는 점을 명확히 하여야 하며, 그렇게 하지 않는 것이 불공정하다면 방송 자신이 해명하여야 한다.

프로그램에 참여하지 않는 개인이나 조직의 견해를 표현하는 것이 타당한 경우 이것은 공정한 방식으로 이루어져야 한다.

### ③ 기만, 설정, 장난전화

방송사업자나 프로그램 제작자는 허위나 기만을 통해서 정보, 음성, 사진 혹은 출연약속을 얻거나 추구해서는 아니 된다. 하지만 공공이익을 위한 것이며 다른 수단을 통해 합리적으로 획득할 수 없다면 동의없이 허위나 기만을 통해 획득한 자료를 사용하는 것이 정당할 수 있다. 공공이익을 위한 적절한 정당사유가 없는 경우에는 그 자료가 방송되기 전에 관련 개인이나 조직으로부터 동의를 얻어야 한다. 프로그램에서 개인이나 조직의 신원확인이 불가능하면 방송을 위한 동의는 요구되지 않는다. 저명인사와 대중의 관심을 끄는 사람들을 포함하는 자료는 방송동의 없이 사용될 수 있다. 하지만 그 자료가 부당한 공개적 조롱이나 개인적인 고통을 결과할 수 있다면 공공이익에 의해 정당화되지 않는 한 사용되어서는 아니 된다.

#### 아. 사생활

이 관행들의 준수 실패는 사생활에 대한 부당한 침해로 결과할 때 다만이 규정 위반이 된다. 그 밖에는 제7장 머리말과 동일하다.

OFCOM은 긴급상황 보도에 대해 강한 공공의 이익이 있을 수 있음을 인정한다. 그리고 OFCOM은 촬영이나 녹음이 부당한 사생활침해인지 여부

를 그 당시 판단하기 어렵게 만드는 곤란함이 재난이나 긴급상황 현장의 방송사업자에게 있을 수 있음을 이해한다. OFCOM은 이 요소들을 불만에 대해 판단할 때 고려할 것이다.

#### (1) 규칙

프로그램에서 혹은 프로그램에 포함된 자료의 획득과 관련하여 어떠한 사생활 침해도 정당해야 한다. “정당하다”란, 방송사업자가 사생활침해를 정당하다고 주장하고자 하는 경우 그는 그 경우의 특수상황에서 왜 그것이 정당한지를 입증할 수 있어야 함을 의미한다. 만약 이유가 공공이익이라면 방송사업자는 공공이익이 사생활에 대한 권리보다 중요함을 입증할 수 있어야 한다. 공공이익의 예로는 범죄폭로 혹은 발견, 공공의 건강이나 안전 보호, 개인이나 조직이 만든 그릇된 주장의 폭로 또는 대중에게 영향을 미치는 부적격자 폭로 등이 있다.

#### (2) 따라야 할 관행들

##### ① 사생활, 공공장소, 사생활에 대한 적법한 기대

개인의 가정이나 가족의 위치를 노출시키는 정보는 정당하지 않을 경우에는 허가없이 공개되어서는 아니 된다.

사람들이 뉴스보도된 사건에 휘말린 경우, 사생활침해가 정당하지 않은 한 그들은 프로그램의 제작과 방송 모두에서 사생활에 대한 권리를 여전히 가진다. 이것은 그 사건들이 발생한 때와 그 사건들을 재검토하는 추후 프로그램 모두에 적용된다.

동의 없는 방송이 정당하지 않는 한, 방송사업자는 공공장소에서 촬영 또는 녹음되거나 그로부터 방송된 말, 이미지 또는 행동이 관련 개인이나 조직으로부터 방송전 동의가 요구될 정도로 사적이지 않도록 하여야 한다.

##### ② 동의

프로그램을 제작함에 있어서 사생활에 대한 어떠한 침해도 그 사람 및/또는 조직의 동의가 있거나 그렇지 않으면 정당하여야 한다.

프로그램 방송이 개인이나 조직의 사생활을 침해한다면, 사생활침해가

정당하지 않는 한 관련 내용이 방송되기 전에 동의를 얻어야 한다.

개인이나 조직의 사생활이 침해되는 중이고 그가 촬영, 녹음 혹은 생방송의 중단을 요청한 경우, 계속하는 것이 정당하지 않는 한 방송사업자는 중단하여야 한다.

기관, 조직 기타 기구 내에서 촬영이나 녹음하는 경우, 허가없는 촬영 또는 녹음이 정당하지 않는 한 관련부서로부터 허가를 얻어야 한다. 우연히 나타났거나 일반대중의 익명 구성원인 피고용인 혹은 기타 사람의 개인적 동의는 보통 요구되지 않는다. 하지만 앰블란스, 병원, 학교, 감옥 또는 경찰서처럼 잠재적으로 민감한 장소에서는 촬영이나 녹음 전에 별도의 동의를 보통 얻어야 하며 방송을 위해서는 민감한 상황에 있는 사람들로부터 동의를 얻어야 한다. 단, 동의를 얻지 않는 것이 정당하면 그렇지 않다.

### ③ 정보, 음성 또는 이미지 수집과 자료 재사용

자료획득 수단은 모든 상황에서 비례적이어야 하며 특히 프로그램 주제에 대해 비례적이어야 한다.

방송사업자는 녹화 혹은 녹음된 자료를 다른 목적으로 프로그램에서 사용하거나 추후의 또는 다른 프로그램에서 사용하는 재사용이 사생활에 대한 부당한 침해를 일으키지 않도록 하여야 한다. 이는 외부에서 획득한 자료와 방송사업자 자체 자료 모두에 적용된다.

면담요청이 거부되었거나 면담요청이 불가능하지 않는 한 또는 해당 주제에 공개적으로 접근하면 조사가 실패할 것이라고 믿을만한 상당한 이유가 있지 않는 한, 그리고 호별방문이 정당하지 않는 한, 사실프로그램을 위한 호별방문을 하여서는 아니 된다. 하지만, 보통 방송사업자들은 공공장소에 있을 때에는 사전경고면담 없이 뉴스에서 사람들을 촬영 또는 녹음할 수 있다.

방송사업자는 통화시작부터 자신의 신분을 밝히고, 통화의 목적을 설명하고, 가능한 방송을 위해 통화가 녹음되는 중임을 설명하면 자신과 타인 사이의 통화를 녹음할 수 있다. 만약 녹음된 통화가 통화 당시에는 방송될 것이라고 상대방에게 설명되지 않았는데도 방송될 것이라는 점이 나중에 분명해지면, 동의를 얻지 않는 것이 정당하지 않은 한 방송사업자는 방송 전

에 상대방으로부터 동의를 얻어야 한다.

비밀촬영이나 녹음은 정당한 경우에만 사용되어야 한다. 보통 다음과 같은 경우에만 정당하다: i) 공익을 위한 기사라는 일응 증거가 있으며; ii) 추가적인 중요증거를 획득할 수 있다고 생각할만한 합리적인 근거가 있으며; 그리고 iii) 프로그램의 진실성과 신빙성을 위해 필요하다.

비밀촬영과 녹음에 의해 얻은 자료는 정당한 경우에만 방송되어야 한다.

오락목적으로 자료를 얻기 위한 비밀촬영 혹은 녹음, 호별방문, 녹음된 장난전화는 그것이 그 오락에 본질적이며 심각한 불쾌감, 고통 또는 당혹감을 야기하는 것처럼 사생활에 대한 중대한 침해가 되지 않으면 정당하다. 그 결과 얻어진 자료는 관련된 자의 동의없이 방송되어서는 아니 된다. 하지만 개인 및/또는 조직이 프로그램에서 신분확인 불가능하면 방송동의를 요구되지 않는다.

#### ④ 고통과 비탄

정당하거나 관련된 사람이 동의하지 않는 한, 비록 공공장소일지라도 사생활침해가 발생한다면 방송사업자는 긴급사태에 휘말린 사람, 사고희생자 또는 개인적인 비극으로 고통 받는 사람의 장면이나 음성을 취재하거나 방송하여서는 아니 된다.

정당하지 않는 한, 비탄에 빠진 사람은 프로그램에 참여하거나 면담을 제공하도록 압박을 받아서는 아니 된다.

정당하지 않는 한 또는 가까운 친척에게 그 사건이 알려지지 않는 한 그리고 알려질 때까지는 방송사업자는 사고나 폭력범죄의 사망자나 피해자의 신분을 드러내지 않도록 주의하여야 한다.

달리 행동하는 것이 정당하지 않는 한, 개인에게 정신적 상처를 끼친 과거 사건을 검토하는 프로그램을 제작하거나 방송할 때 방송사업자는 피해자 및/또는 친척에 대한 잠재적인 고통을 합리적으로 줄이도록 노력하여야 한다. 이것은 사실 프로그램뿐만 아니라 재현 드라마나 사실 드라마에도 적용된다. 특히, 방송될 사건이나 자료가 과거 공공영역에 있었다 하더라도 생존 피해자 및/또는 자신의 경험이 프로그램에 방영되는 자의 가까운 친척에게

프로그램 계획과 예정된 방송을 합리적으로 실행가능한 한 고지하여야 한다.

#### ⑤ 16세 미만인 자 및 취약자

방송사업자는 16세 미만인 자의 사생활에 특별한 주의를 기울여야 한다. 그들은 예를 들어 부모의 명성이나 나쁜 평판 또는 학교에서의 사건 때문에 사생활에 대한 권리를 상실하지는 않는다.

프로그램이 사생활을 침해하는 방식으로 16세 미만인 자 혹은 취약자를 방영할 경우 다음의 자료부터 동의를 얻어야 한다: i) 부모, 보호자 또는 부모지위에 있는 18세 이상인자; 그리고 ii) 모든 가능한 경우, 관련 개인; iii) 주체가 사소하거나 비논쟁적이며 참여가 미비하지 않는 한 또는 동의없이 진행하는 것이 정당하지 않는 한. “취약자”에는 학습장애를 가진 자, 정신박약자, 유족, 뇌손상이나 치매를 가진 자, 정신적 상처를 입은 자, 아프거나 말기 환자 등이 포함된다.

동의 없이 진행하는 것이 정당하지 않는 한, 16세 미만인 자의 경우에는 부모, 보호자 또는 부모지위에 있는 18세 이상인 자의 동의없이 또는 취약자인 경우에는 주된 보호책임을 지는 자의 동의없이 16세 미만인 자 및 취약자에게 개인적인 문제에 대해 질문하여서는 아니 된다.

## 5. 내용사건에서 법정제재절차 개요(Outline Procedures for Statutory Sanctions in Content Cases)

이 문서는 방송허가를 받은 자, BBC 또는 S4C(“방송사업자”)가 OFCOM의 규정 위반을 포함하여 내용 혹은 내용관련 요건을 위반한 경우에 OFCOM이 방송사업자에게 법정제재(“제재”)의 부과를 검토할 때 통상적으로 따르는 절차의 개요를 규정한다. OFCOM의 법정제재 권한은 Communication Act 2003과 Broadcasting Acts 1990/1996에서 나온다.

OFCOM은 적절하다고 판단하는데 따라서 여러 종류의 제재를 함께 혹은 별도로 부과할 수 있다. 제재에는 다음과 같은 것이 포함된다: i) 프로그램 반복금지 명령; ii) OFCOM이 결정한 형식으로 그리고 OFCOM이 결정한 시간에 프로그램에 포함될 정정보도 혹은 OFCOM 결정진술 보도 명령; iii) 벌금 부과; iv) 허가 단축; 또는 v) 허가 취소(BBC, S4C, Channel 4 제외).

OFCOM은 또한 자신의 의무 또는 허가소지자의 의무와 모든 관련 규정 및 지침을 고려하여 적절하다고 생각하는 어떠한 문제, 주제 혹은 사건에 대해서도 방송사업자에게 명령을 내릴 권한을 보유한다. 그러한 명령을 내리는 절차는 제재절차와는 별개의 절차이다. 그러한 명령의 준수실패는 그 자체가 제재에 대한 검토를 이끌 수 있다.

방송사건에서 제재를 부과할 OFCOM의 권한은 편집과 광고를 포함한 모든 방송서비스의 내용에 적용된다.

## 가. 법정제재

### (1) 일반원칙

방송사업자가 심각하게, 고의적으로, 반복적으로 또는 무모하게 허가조건(OFCOM 허가소지자의 경우)이나 집행가능한 관련요건(BBC와 S4C의 경우)을 위반하였다고 판단되면 OFCOM은 적법절차에 따라서 제재를 부과할 수 있다. 이것은 발효중인 어떠한 OFCOM 규정에 대한 어떠한 위반도 포함한다.

제재부과 여부, 제재의 종류 및 정도에 관해 주장을 할 합리적인 기회가 방송사업자에게 주어진 후 OFCOM은 제재를 부과한다. OFCOM은 그런 주장을 고려한다. “합리적인 기회”에 대한 OFCOM의 판단은 각 사건에서 사실관계 및 긴급성 정도에 좌우된다. 적절한 경우, 방송사업자들에게는 구두주장을 할 기회가 주어진다.

내용제재위원회(the Content Sanctions Committee)가 제재부과 여부 및 제재의 정도에 대해 결정한다.

제재보고서가 위원회에 제출되기 전에 각 단계에서 방송사업자가 주장을 할 수 있도록 하기 위하여 집행부가 만든 제재보고서 초안이 절차의 각 단계마다 방송사업자에게 제공된다. 위원회에 제출된 제재보고서에 첨부될 문서의 사본은 방송사업자에게 제공된다. 단, 비밀이거나 시장에 민감하거나 혹은 법적으로 면제된 자료라고 OFCOM이 생각하는 자료나 OFCOM이 공개하지 않을 법적 의무를 지는 자료는 보류된다. 그런 경우 관련자료가 보류되었다는 점과 그 이유가 방송사업자에게 통지된다.

## (2) 절차개요

### ① 제재 검토

제재에 대한 검토는 기준사건관리자(Standards Case Manager)가 기준 불만처리 지침에 따라서 방송사업자에게 서면통보함으로써 개시된다. 방송사업자는 위반판정이 있었다는 통지를 받는다. 판정은 이 통지에 동봉된다. 관리자는 방송사업자에게 법정제재가 검토 중이라는 것과 제재보고서 초안이 뒤따른다는 것을 알린다.

### ② 제재보고서 1차 초안(사건의 심각성)

위반이 기록되면, 관리자는 규정 혹은 허가 위반의 세부사항을 포함하며 법정제재가 타당하다고 생각되는 이유를 설명하는 제재보고서 초안을 보낸다. 이 제재보고서 초안에는 집행부가 지금까지 의존한 자료의 요약과 방송사업자가 제기한 문제로서 사건에 중요한 것에 대한 집행부의 논평이 포함되어야 한다. 이 1차 제재보고서 초안의 주된 목적은 제재 검토를 위해 사건이 회부된 근거를 확립하는 것이다.

### ③ 제재보고서 1차 초안(방송사업자의 주장)

제재보고서 초안을 접수하면 방송사업자는 그 사건에 대한 주장, 특히 제재 검토를 위해 위원회에 사건을 회부한 권고에 대한 주장을 하도록 요청된다. 방송사업자는 이 주장을 상급관리자에게 하도록 요청된다. 이 주장은 방송사업자가 제재보고서 초안을 받은 날로부터 10 근무일 내에 보통 제출되어야 한다.

방송사업자로부터의 주장을 고려한 후 상급관리자는 독립적으로 사건을 재검토한다. 이 단계에서 그는 방송사업자로부터 추가정보를 구하는 것을 포함하여 추가적인 업무를 할 수 있다. 제재가 적절하지 않다거나 제재가 검토되어야 한다는 결정은 상급관리자의 재량이다.

### ④ 심각성이 불충분한 사건의 처분

제재가 적절하지 않다고 믿으면 상급관리자는 그의 결론을 진술한 서면을 방송사업자에게 보낸다. 그러면 위반판정은 보통 OFCOM 방송계시판에 공표된다.

#### ⑤ 제재보고서 2차 초안(제재의 종류 및 정도)

하지만, 법정제재가 검토되어야 한다고 믿으면 상급관리자는 그가 사건을 위원회에 회부하여 법정제재를 권고할 것이라는 점을 알리는 서면을 개정된 제재보고서 초안을 동봉하여 방송사업자에게 보낸다. 이 제재보고서 초안은 또한 제재의 종류와 정도에 관한 잠정권고를 보통 규정하며 그 잠정권고의 이유에 대한 분석을 포함한다. 방송사업자는 최종 서면주장을 하도록 권고되며, 이 주장은 방송사업자가 제재보고서 초안을 받은 날로부터 10 근무일 내에 보통 제출되어야 한다.

방송사업자의 최종 서면주장을 검토한 후 상급관리자가 그 사건이 위원회에 회부되어야 한다고 여전히 판단하면 그는 제재보고서와 권고를 완료시킨다. 집행부가 의존한 모든 관련 자료를 또한 포함하는 최종 제재보고서는 위원회에 제출된다. 사본이 방송사업자에게 또한 전달된다.

#### ⑥ 위원회 및 구두청문회

그러면 위원회 의장은 최종 제재보고서를 검토하며 그 문제가 제재를 위해 검토되어야 하는지에 대한 자신의 판단을 결정한다. 만약 그런 경우 그리고 위원회 의장이 제재가 적절하다고 믿으면, 방송사업자는 구두진술을 하기 위한 회의에 초청된다. 방송사업자는 이 회의에 법률대리인을 참석시킬 수 있다. 하지만, 방송사업자를 대신한 총 대리인은 보통 5명을 초과해서는 아니 된다. 절차진행은 위원회 의장의 재량이지만 통상적으로 다음과 같다: i) 의장이 절차를 설명하고, 발생한 위반의 개요를 말하고 그 사건에서 부과될 수 있는 잠재적 제재의 범위를 설명한다; ii) 방송사업자는 자신의 구두진술을 한다; iii) 위원회 위원들이 방송사업자에게 질문을 한다; 그리고 iv) 방송사업자가 간략한 최종진술을 하고 이어 그와 대리인들은 회의장을 떠난다.

#### ⑦ 위원회의 결정

위원회는 제재가 부적절하다 혹은 적절하다고 결정할 수 있으며, 적절하다고 결정한 경우 부과될 제재의 종류와 정도를 결정한다. 위원회의 결정

은 최종적이며 공표된다.

구두진술에서 제기된 관련 주장을 포함하여 모든 증거를 검토한 후 부과될 제재에 금전적 제재가 포함되어야 한다고 믿으면 위원회는 OFCOM의 Penalty Guidelines에 따라서 벌금을 고려한다. 제재에 허가취소가 포함되어야 한다고 위원회가 믿으면 취소절차가 적용된다.

#### ⑧ 결정 공표

위원회의 최종결정은 이유를 진술한 서면(“제재판정”)으로 방송사업자에게 전달된다. 방송사업자가 제재판정내의 사실관계 오류나 인쇄상의 오류에 대해 논평할 시간을 주기 위하여 공표 당일에만 그리고 공표 직전에 방송사업자에게 제재판정이 제공된다. 예외적인 상황에서는 방송사업자가 제기한 주장에 근거한 OFCOM의 재량에 의해 방송사업자가 논평할 시간이 연장될 수 있다.

#### ⑨ 공정성 및 사생활 사건과 광고사건에서 제재

공정성 및 사생활 사건의 경우, 법정제재 검토 권고는 공정위원회 혹은 공정성집행국에서 나온다. 이 경우 그 권고는 관련 관리자에게 전달되어 그가 적절한 법정제재에 대한 검토를 시작할 수 있다. 그러면 제재보고서 1차 초안에 관한 규정부터 결정 공표에 관한 규정까지가 적용된다.

OFCOM과의 양해각서 규정하에서 광고기준청(the Advertising Standards Authority)은 OFCOM에게 광고사건에서 법정제재를 검토할 것을 요청한다. 그런 경우, 광고기준청은 자신의 규정 위반을 통상적으로 이미 공표하였다. 이런 경우 법정제재에 대한 검토는 제재보고서 초안을 방송사업자에게 보낸 관리자가 시작한다. 그러면 제재보고서 1차 초안에 관한 규정부터 결정 공표에 관한 규정까지가 적용된다.

#### (3) 법정제재를 위한 신속절차

특정한 경우 OFCOM은 제재부과 검토를 위한 신속절차를 적용하는 것이 적절하다고 생각할 수 있다. 이 절차의 사용은 OFCOM의 재량인데, 다음의 경우에 적용될 수 있다: i) OFCOM이 판단하기에 시청자나 기타 제3

자에게 금전손실을 포함하여 진행중인 중대한 피해의 위험이 있는 경우; ii) 방송사업자의 허가조건에 따라서 OFCOM이 발한 명령을 방송사업자 혹은 방송사업자 연합이 준수하지 않은 경우; iii) 방송사업자가 자신의 의무에 따라서 제작물의 녹화물을 제공하지 않은 경우; iv) 방송사업자가 신속절차 사용을 요청한 경우; v) OFCOM으로부터 준수를 하지 않는다고 통지를 받았음에도 불구하고 방송사업자가 허가상의 의무를 준수하기 위해 요구되는 조치를 취하지 않는다고 OFCOM이 판단한 경우; 또는 vi) 신속절차 사용이 공익을 위한 것이라고 OFCOM이 확신하는 경우.

위에서 언급된 상황 중 어느 것이 적용되는 경우 신속절차는 제재보고서 1차 초안부터 제재보고서 2차 초안까지의 규정에 정해진 절차를 대체할 수 있다.

그런 경우, 위반을 기록한 관리자는 OFCOM이 신속절차를 이용한다는 것과 사건이 평가를 위해서 상급관리자에게 즉시 이전되었다는 것을 방송사업자에게 통지한다. 신속절차 사용이 적절하다고 상급관리자가 동의하면 그는 제재보고서 초안을 동봉한 서면을 방송사업자에게 보낸다. 위에서 설명된 통상적인 법정제재 절차개요와는 달리, 제재보고서 초안은 제재에 관한 잠정권고와 OFCOM이 지금까지 의존한 모든 관련 자료의 요약 그리고 방송사업자가 제기하였으며 제재부와 결정에 중요한 문제에 대한 OFCOM의 논평을 이 단계에서 포함한다. 방송사업자는 추가적인 정보제공을 요구받을 수 있다. 방송사업자는 제재보고서 초안과 잠정권고에 대한 최종 서면주장을 제재보고서 초안을 받은 날로부터 통상적으로 10 근무일 이내에 OFCOM에 제출하도록 요구된다.

방송사업자가 제출한 주장의 견지에서 볼 때 제재가 부적절하다고 상급관리자가 믿으면 그는 그의 결론을 진술하는 서면을 방송사업자에게 보낸다. 그러면 위반판정은 통상적으로 OFCOM 방송게시판에 공표된다.

하지만, 법정제재가 검토되어야 한다고 그가 믿으면 제재에 관한 최종 권고를 포함한 최종 제재보고서가 위원회에 제출되고 방송사업자는 통지와 함께 사본을 받는다.

그러면 제재검토는 위에서 규정된대로 정상적으로 계속된다.

#### 나. 기타 문제

(1) 방송허가 하에서 명령을 내리는 절차

OFCOM은 방송허가에 따라서 방송사업자에게 명령을 내리는 것이 적절하다고 생각할 수 있으며, 이 경우 아래에서 규정된 절차가 적용된다. 보통 그러한 명령은 방송사업자가 허가를 심각하게 위반하였고 OFCOM이 판단하기에 허가상의 의무를 적시에 준수하지 못한 경우에 내려진다. 이 절차는 위에서 본 법정제재 절차와는 구분된다. 하지만 적절한 경우에는 제재절차가 명령절차와 병행하여 진행될 수 있다. 나아가, 명령준수는 제재가 검토되지 않을 것임을 의미하지 않는다.

방송허가 하의 명령은 OFCOM 내용위원회(Content Board)의 집행부 구성원에 의해 내려질 수 있다. 명령이 내려진 후 그 명령은 통상적으로 OFCOM 방송게시판에 공표된다. 신속절차 하에서 적절한 경우 방송사업자의 명령준수 실패는 자동적으로 법정제재 검토를 결과할 수 있다.

(2) 방송허가 취소 절차

허가소지자가 허가조건을 위반하거나 방송허가 하의 명령을 준수하지 않고 있으며 나아가 그러한 위반 혹은 준수실패가 교정되지 않으면 허가취소가 정당하다고 OFCOM이 확신하면, OFCOM은 통지에 명기된 조치가 취해지지 않는 경우 허가가 취소될 것이라는 점을 적시하는 통지를 보내야 한다. 허가소지자에게는 통지에서 설명된 문제에 관하여 주장을 할 합리적인 기회가 주어진다. 무엇이 합리적인가는 사건의 상황과 긴급성에 좌우되지만 24 시간 이상 될 수는 없다.

통지에서 지정된 기간 종료시 OFCOM이 통지에 명기된 조치가 취해지지 않았으며 공익을 위해서 허가취소가 필요하다고 확신하면 허가취소통지를 보낸다. 허가취소통지는 허가소지자에게 송달된 때 효력을 가진다.

## 제2절 프랑스

### 1. 규제기관 : 시청각최고평의회(CSA)

시청각최고평의회는 대통령이 임명한 위원장을 포함한 임기 6년의 9명의 위원으로 구성되며, 대통령, 상하의원장 각 3명씩 지명한 후, 대통령이 최종 임명된다. 조직은 3개실과 7개국(전부 국가예산으로 충당)으로 구성되어 있으며, 직원은 파견 공무원 40%, 계약직 민간인 60%로 구성된다. 주요 권한은 무선 방송사업자 허가, 방송주파수 할당, 방송 내용규제이다. 구체적으로 방송정책 기능이나 방송산업지원, 육성기능은 없고, 규제기능만 가지고 있다. 주로 이루어지는 기존 업무는 방송의 내용규제권, 방송사 사장의 지명권, 방송 정책건의, 의견제시, 주파수의 분배와 경영, 방송허가권 발행을 통해 프로그램의 내용규제, 편성규제를 실시하고 이를 방송허가증지, 허가기간 축소, 허가권 회수, 벌금형 등을 통하여 제재를 내릴 수 있다. 주파수 계획 수립은 국립전파국(ANFr), 불공정규제는 공정거래위원회가 담당 한다.

### 2. 규제법

#### 가. 법체계 현황

미디어 기술의 발전과 융합에 대응하기 위해 2004년 7월 ‘전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’, 6월 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’을 제정하였다. 이 법들은 내용적으로 기존의 ‘우편 통신 법전’과 1986년 제정(2000년 개정)된 ‘커뮤니케이션의 자유에 관한 법’의 주요 개념과 내용을 개정하고 보완하는 성격을 지닌다. 1990년대를 거치면서 유럽연합의 차원에서 지속적으로 논의되어온 통신방송 분야에서 유럽통합 시장의 구축과 공정 경쟁을 지향하는 2002년 뼈째텔레콤의 6개의 지침을 수용하면서, 프랑스 내 미디어 시장의 구조변화에 대응하여 규제기구의 권한과 역할의 조정 및 시장 규제의 완화 및 경쟁촉진이라는 차원에서 채택되었다.

통신관련법제를 살펴보면, 기존의 우편통신법(전)을 개정하면서 1996년

7월 ‘통신규제법’ 제정하였다. 이 법에 의거 1998년 1월 통신규제청(ART)와 국립전파관리국(ANFR)설립하였다. 통신의 공공서비스 의무와 Telecom법 2003년 제정되었다. 유럽 지침을 수용하여 2001년 7월 법개정이 이루어졌고, 다시 2004년 7월 제정된 ‘전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’ 및 6월 제정된 ‘디지털 경제의 신뢰에 관한 법’에 의해 부분 개정되었다.

<표 10> 전자커뮤니케이션 관련법의 주요 개념 정의<sup>38)</sup>

① 전자커뮤니케이션 (communications electroniques, LLC2조)	전자 커뮤니케이션은 전자기적 선로를 통해 기호, 신호, 문자, 영상, 음향을 송출, 전송, 수신하는 것을 말한다.
② 전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션 (communication audiovisuelle, LLC2조)	전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션이란, 공중 또는 특정 공중 집단에게, 전자 커뮤니케이션의 방식에 의해, 사적 통신의 성격을 지니지 않는, 기호, 신호, 문자, 영상, 음향, 메시지를 제공하는 것을 총칭한다.
③ 시청각 커뮤니케이션 (services audiovisuelle, LLC2조)	시청각 커뮤니케이션이란, 제공되는 방식을 불문하고 라디오와 텔레비전 서비스의 모든 공중 커뮤니케이션과 그리고 라디오와 텔레비전 서비스가 아니면서 LCEN에서 정의하고 있는 ‘공중 온라인 커뮤니케이션’(communication au public en ligne)에 속하지 않는 모든 ‘전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션’을 총칭한다.
④ 시청각 서비스(역무/사업) (services audiovisuelles, LLC1조)	시청각 서비스는, 동법2조에 규정된 바의 시청각 커뮤니케이션 서비스와 제공되는 기술적 방식을 불문하고 공중 또는 특정 집단에게 시청각, 영화, 음향 작품(oeuvres)을 제공하는 모든 서비스를 포함한다.
⑤ 공중 온라인 커뮤니케이션 (communication au public enligne, LCEN2조)	공중 온라인 커뮤니케이션이란, 발신자와 수신자 사이에 정보의 상호교환을 가능하게 하는 전자 커뮤니케이션의 방식에 의해, 사적 통신의 성격을 지니지 않는 디지털 데이터를 개인의 요구에 의해 전송하는 것을 총칭한다.

38) 출처: 이기현(2005), KBI이슈페이퍼 05-06(통권10호) 재구성.

<p>⑥전자 커뮤니케이션망 (또는 네트워크, reseau de communication electronique, LCE2조 -2/CPCE L.32</p>	<p>전자커뮤니케이션 망이란, 전자커뮤니케이션의 전송을 보장하는 이송(transport)과 배포(disffusion)의 모든 설비, 그리고 필요한 경우 특히 변환(commutation)과 목적지배송(routage)과 같은 다른 수단들을 말한다. 특히 다음과 같은 망들은 전자커뮤니케이션 망으로 간주한다: 위성 망, 지상 망, 전자 커뮤니케이션의 전송에 이용되는 전기 망을 이용하는 시스템, 시청각 커뮤니케이션 서비스의 배포 또는 배급에 이용되는 망.</p>
<p>⑦전자 커뮤니케이션 서비스(역무/산업) (services de communication electronique, LCE 2조-7)</p>	<p>전자 커뮤니케이션 서비스란, 전부 또는 주된 비중으로 전자 커뮤니케이션을 공급하는 역무를 말한다. ‘전자 선로에 의한 공중 커뮤니케이션 서비스’를 편성하거나 배급하는 서비스는 제외된다.</p>
<p>⑧서비스 배급자 (distributeur de service, LLC 2조-1)</p>	<p>서비스 배급자란, (CPCE L.32-2가 정의하는) 전자 커뮤니케이션 망에 의하여, 공중에 제공되는 시청각 커뮤니케이션 서비스의 공급을 목적으로 서비스 편성자(editeur de service)와 계약적 관계를 맺는 모든 사업자를 말한다.</p>
<p>⑨텔레비전 서비스(사업) (service de television, LLC 2조)</p>	<p>텔레비전 서비스란 전체 또는 특정 공중 집단에게 동시에 수신되며, 그 주된 프로그램이 음향과 영향으로 구성된(송출)내용의 연결 편성으로 이루어진, 모든 ‘전자선로에 의한 공중 커뮤니케이션’을 말한다.</p>

## 나. 법개정의 의미와 영향

### (1) 시장 규제 완화와 공정 경쟁체제의 구축

프랑스 전자커뮤니케이션 법의 제정과 관련법의 개정은 유럽 방송 시장의 단일화와 공정한 경쟁 체제 구축을 위한 규제 완화라는 큰 틀에서 이해되어야 한다.

따라서 시청각위원회(CSA)와 우편통신규제청(ARCEP)사이의 권한이 어떻게 재조정되었느냐의 문제는 미디어 융합의 장기적인 관점에서 핵심적

인 사안이 아니다. 규제 완화의 틀 속에서 사업 허가 및 진입 규제의 차원에서 본다면 방송 통신 모두의 영역에서 정부 규제의 기능은 약화되었다고 할 수 있으며, 내용 규제의 차원에서 CSA의 권한 영역은 확대되었다.

#### (2) 전자 커뮤니케이션 및 시청각 정책 체계의 분권화

새로운 법제정에도 불구하고, 프랑스의 경우 정책 입안 및 진흥정책은 행정부처 규제 정책은 독립적인 행정기구에서 담당하는 기존 정책 체계를 유지하고 있다. 반면 통신과 방송 영역을 엄격히 구분하던 수직적인 규제 체제에서 네트워크, 서비스, 콘텐츠 세 개의 영역으로 구분하는 수평적 규제 체제로 전환하고, 유선 네트워크의 규제는 우편통신규제청(ARCEP)에서 담당하며, 라디오와 텔레비전의 내용 규제는 시청각최고위원회(CSA)에서 담당하게 되었다. 신규 융합형 서비스의 경우 서비스의 내용이 시청각 서비스(텔레비전과 라디오 포함)인지의 여부에 따라 감독 기구가 달라질 수 있다.

#### (3) 융합형 서비스와 ‘기술적 중립성’의 원칙

전자 커뮤니케이션의 주요 개념과 서비스 영역 구분을 위한 노력에도 불구하고 프랑스의 경우에도 앞으로 불명확한 경제적 서비스가 등장할 가능성은 존재한다. TPS와 같은 텔레비전/라디오 서비스와 기타 개인통신 및 정보서비스의 혼합 서비스가 도입되고 있는 상황이다. 이러한 과도기적 상황에서 프랑스는 미디어 융합에 대한 ‘기술적 중립성’의 원칙 즉 전송매체의 기술적 특성과는 무관하게 모든 시청각 콘텐츠(텔레비전과 라디오)에 동일한 원칙이 적용된다.

#### (4) 방송의 개념적 모호성

프랑스어에는 방송(broadcasting)이라는 용어가 존재하지 않으며, 대신 시청각커뮤니케이션이라는 개념을 사용, 새로운 법에 따르면, ‘전자 커뮤니케이션’ 개념은 공적 커뮤니케이션과 사적 커뮤니케이션으로 구분되고 공적 커뮤니케이션은 다시 시청각 커뮤니케이션과 온라인 커뮤니케이션으로 구분된다. 앞으로도 콘텐츠차원에서 융합되고 있는 통신과 방송 서비스에 대한 명확한 분류 체계를 마련하는 것이 필요하다.

<표 11> 통신과 방송의 내용규제 기구와 내용규제의 범주

	내용규제기관	내용규제의 내용
방송	CSA: 시청각커뮤니케이션 (방송)내용 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보의 다양성</li> <li>-정치, 선거방송의 공정성</li> <li>-어린이와 청소년의 보호</li> <li>-영화와 영상작품에 관한 편성 쿼터</li> <li>-광고에 대한 규정</li> <li>-협찬과 통신판매에 관한 내용</li> <li>-불어의 보호와 고양을 위한 편성 쿼터</li> </ul>
통신	CNIL: 온라인 공적 커뮤니케이션 (인터넷의 상업적 전시와 판매)내용규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-개인의 사생활 보호</li> <li>-사적 공적 자유 보호</li> </ul>

## 제3절 독일

### 1. 독일의 방송제도 개관

독일 방송제도의 기본적인 특징은 연방정부와 주정부와의 관계라고 할 수 있는데,<sup>39)</sup> 그 이유는 나치에 의한 방송통제의 경험이 있는 독일의 경우, 헌법상 통신영역은 연방의 관할인 반면(기본법 제73조 제7호), 방송은 주(州)의 관할이기 때문이다(기본법 제70조).<sup>40)</sup> 이때 방송과 통신은, 그 대상이 ‘일반’인지 ‘개인’인지에 따라 일차적으로 구분되는데, 일반을 대상으로 하더라도 여론형성 관련성이 있는 경우만을 방송으로 구분하고, 그렇지 아니한 경우는 방송유사서비스인 미디어서비스(mediendienst)로 구분한다. 그 외에 통신유사서비스는 텔레서비스(teledienst)로 구분한다. 즉 독일에서는 서비스를 전송경로에 의해 분류하는 것이 아니라, 전적으로 내용을 기준으로 분류한다. 그리하여 동일한 채널을 통해 제공되는 서비스들도 내용에 따라 방송으로 분류되기도 하고, 미디어서비스로 분류되기도 한다.<sup>41)</sup>

이와 같이 분류하여 방송은 여론형성력이 강한 서비스로서 엄격한 규제 대상이 되는 반면, 방송이 아닌 서비스(미디어서비스나 텔레서비스)는 허가와 신고의 의무가 없어 자유로이 설립이 가능하고 그 외의 규제도 적어 시장의 원리에 맡기고 있다. 즉 방송은 각 주간의 협정(Staatsvertrag)으로, 순수한 양방향 텔레서비스는 정보 및 통신서비스법(Informations- und Kommunikationsdienste Gesetz : InKDG)으로 규율하고 있으며, 텔레서비스와 방송의 중간영역은 미디어서비스 국가협정(Staatsvertrag über Mediendienste : MDStV)으로 규율한다.<sup>42)</sup> 방송에 비해 이러한 미디어서비스의 경우 규제가

39) 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 39면.

40) 연방제 국가인 독일에서는 주 단위로 매체기구가 분산되어 있고, 주로 일자리 확보라는 경제적 이해의 측면에서 각 지역 주들은 지역적 매체 정책 고수하고 있다. 그러나 근래 유럽차원의 경제적·기술적·사회적 상황의 변화에 적절히 대체하고자 매체영역의 통합적인 기구가 필요하다고 주장되고 있다. (이기현/성숙희/윤호진/김영덕/김대호, 세계 주요국의 미디어 융합형 서비스, 2005, 288면).

41) 이기현/성숙희/윤호진/김영덕/김대호, 세계 주요국의 미디어 융합형 서비스, 2005, 287면.

42) 이기현/성숙희/윤호진/김영덕/김대호, 세계 주요국의 미디어 융합형 서비스, 2005,

적은 것은, 한편으로 독일 기본법 제5조(의견표현의 자유, 정보의 자유)와 다른 한편으로 미디어서비스 발전의 경제적 중요성을 고려한 것이라고 한다.<sup>43)</sup>

방송은 정보를 제공·통제하고 의견을 형성하는 기능을 수행함으로써 일반인들의 정보의 자유를 실현하는 데 중요한 기능을 하므로, 공공성격의 임무를 수행한다고 할 수 있다. 독일 각 주의 미디어법들도 매스 미디어의 공익적 성격에 기초에 라디오와 TV에 대하여 규정하고 있다.<sup>44)</sup> 즉 공공영역에서 미치는 영향력과 일반적으로 선택·제공되는 정보의 통제가능성으로 인해 방송사에 대한 법적 질서를 필연적으로 마련하게 되고, 방송의 신중성과 진실성, 매체보도 대상자의 반론권 등을 담은 방송법이 등장한다.<sup>45)</sup>

참고로 미디어서비스 국가협정의 적용범위는 제2조 제2항에서 규정하고 있는데 다음과 같다. ① 부동산, 권리와 의무를 포함하여 대가성의 물건이나 서비스제공의 의도하에 공중에게 직접 제공하는 형태의 전송서비스(텔레쇼핑) ② 음성 또는 무음성의 영상 또는 문자로 자료제공형태의 전송서비스 ③ 텔레비전문자, 라디오문자 및 유사 문자서비스 형태의 전송서비스 ④ 문자, 음성 또는 영상표현물이 요청에 따라 전자저장장치에서 이용을 위해 전송되는 호출서비스, 단 개인적 교환이나 단순한 자료전송 그리고 통신게임은 제외.<sup>46)</sup> 이러한 미디어서비스는 허가와 신고의 의무가 없지만(미디어 서비스국가협정 제4조<sup>47)</sup>), 주매체기구사장단회의가 해당 미디어서비스가 방송

---

159-160면.

43) 이기현/성숙희/윤호진/김영덕/김대호, 세계 주요국의 미디어 융합형 서비스, 2005, 165면.

44) 마리안 파쉬케 저/이우승 역, 독일 미디어법, 1998, 28면.

45) 마리안 파쉬케 저/이우승 역, 독일 미디어법, 1998, 30면.

46) 1. Verteildienste in Form von direkten Angeboten an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt (Teleshopping), 2. Verteildienste, in denen Messergebnisse und Datenermittlungen in Text oder Bild mit oder ohne Begleitton verbreitet werden, 3. Verteildienste in Form von Fernsehtext, Radiotext und vergleichbaren Textdiensten, 4. Abrufdienste, bei denen Text-, Ton- oder Bildarbeiten auf Anforderung aus elektronischen Speichern zur Nutzung übermittelt werden, mit Ausnahme von solchen Diensten, bei denen der individuelle Leistungsaustausch oder die reine Übermittlung von Daten im Vordergrund steht, ferner von Telespielen.

47) § 4 (Zugangsfreiheit) Mediendienste sind im Rahmen der Gesetze zulassungs-

에 준하여 허가가 필요한 미디어서비스에 해당한다고 결정하면, 예외적으로 해당 미디어서비스공급업자들은 각 주의 방송법에 의거하여 허가를 얻어야 한다(주간방송협정 제20조 제2항).

## 2. 독일 방송의 2원적 구조

독일 연방헌법재판소에 따르면, 방송자유는 국가에 대한 저항권적 성격 이외에도 객관적·법적 내용을 담고 있다고 강조하면서, 방송에서 존재하는 다양한 의견이 가능한 폭넓고 완벽하게 표출되고 이러한 방법으로 포괄적인 정보를 제공할 수 있도록 보장하는 긍정적 법질서를 마련해야 한다고 하였다.<sup>48)</sup> 이러한 다양성 보장을 위해 공영방송과 민영방송의 2원 방송체제가 도입되었다고 설명된다.<sup>49)</sup> 이때 공영방송과 민영방송에서 내적·외적 다원주의 형태에서 상이한 규정원칙이 반영되어 있다.

### 가. 공영방송사

#### (1) 종류

독일 기본법에 보장된 방송자유는 방어권으로서 기본권을 행사할 행위 자유를 보장함과 더불어 총체적 방송법 질서를 주도하는 객관적 원칙으로 해석되었다.<sup>50)</sup> 이것은 방송자유를 서비스적 성격의 자유로 규정하는 의미이며 헌법에 기초하여 방송이 국가와 같은 개별적인 사회단체에 의해 통제되지 않고 다양한 견해를 전달하는 것을 보장하는 질서를 확립할 것을 요한다.<sup>51)</sup> 따라서 독일의 방송질서는 국영방송의 금지를 골간으로 하고, 내적으로 다양성이 확보되는 방안을 마련하고 있다.

#### ① ARD

1950년 주 방송사들은 전국 연합체인 ARD를 조직했는데, 이는 최초의 전국대상 공영채널이었다. 주 방송사들은 ‘협약’에 의해 프로그램을 ARD에 제공하고 ARD는 주 방송사들에게 배급한다. 그리고 오후 6시부터 8시까지

---

und anmeldefrei.

48) BVerfGE 57, 290 (320); BVerfGE 74, 297 (324).

49) 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 120면.

50) BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 74, 297 (323).

51) BVerfGE 83, 238 (296).

는 주 방송사들의 책임하에 방송한다. 그러나 이러한 사항은 의무사항이 아니라, 방송사간의 자발적인 협력사항으로 언제든지 이 협약에서 탈퇴할 수 있다. 따라서 ARD는 연방채널로 보기 어렵다고 한다.<sup>52)</sup>

## ② ZDF

1950년대 전국 상업채널을 출범시키고자 하는 시도가 있었지만, 공영이든 민영이든 방송이 국가나 상업적 세력에 의해 지배되어서는 안 되고 다양한 여론을 수렴해야 한다는 연방헌법재판소 결정으로 그 시도는 좌절되었다. 이후 1961년에 두 번째 공영방송인 ZDF가 출범하였다.

### (2) 기본공급의무

공영방송은 전체국민을 대상으로 하므로, 공영방송에는 민주주의질서와 문화생활을 위하여 필수적인 ‘기본적 공급(Grundversorgung)’의무가 부과된다.<sup>53)</sup> 이러한 공영방송의 방송중립성은 시청료징수로 인해 더더욱 요청되는데,<sup>54)</sup> 이 경우 공영방송에는 개별 주에서 발생한 사건과 독일의 문화적 다양성이 프로그램에 반영되어야 하기 때문에, 프로그램 자체 내에 모든 견해가 언급될 수 있도록, 방송주체의 내적 다원주의적 구조 속에서 방송사에 중요한 사회세력들이 참여함으로써 의견의 다양성이 보장될 수 있도록 한다. 즉 독일 공영방송은 균등과 객관성이 보장되어야 하는 내적 다원주의로 특징된다.

### ① 내적 다원주의를 구현하는 방송위원회제도를 통한 집합주의 모델

이러한 다원주의를 실현하기 위하여 방송위원회(Rundfunkrat)를 두고 있는데, 방송위원회는 독일 공영방송에서 프로그램내용의 보편성을 대행하기 위한 통제기구로서 프로그램통제의 권한이 있는 감독기구 중의 최상위의 기관이다. 방송위원회는 법률상의 방송명령준수를 감독하는데, 개별 방송위원회는 개별 주법들로 규정된다.<sup>55)</sup>

방송위원회는 방송국의 업무(인력선발과 조직구성 등)를 독자적으로 집행하고 프로그램의 형성을 책임지는 사장(Intendant)을 선출한다. 그 외에 방송의 업무와 관리자의 업무집행을 감시하는 경영위원회의 위원을 선출하

52) 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 41면.

53) Pieroth/Schlink, Grundrechts Staatsrecht II, 18. Aufl. 2002, Rn. 578.

54) Pieroth/Schlink, Grundrechts Staatsrecht II, 18. Aufl. 2002, Rn. 578.

55) <http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkrat> (2008.10.09 접속).

고, 예산안을 확정한다.<sup>56)</sup>

1961년 독일 연방헌법재판소는, 모든 중요한 사회집단이 공영방송규제 기구의 운영에 영향을 미칠 수 있는 것이 필요하고, 이는 행정부에 의해서 관여할 수 없는 의회상의 법률로 확립되어야 한다고 강조하면서, 연방수상과 연방법무장관이 공동으로 설립한 독일TV주식회사의 설립을 위헌이라고 결정했다.<sup>57)</sup> 이러한 사고와 관련하여, 이미 보통 30-40명의 위원으로 구성되는 방송위원회는, 정부·각 정당·기독교·카톨릭·유대인·노조·스포츠·여성단체·청년단체·교사·농부·음악계 등에서 각각 파견하여 구성되어 왔다(이러한 방식을 집합모델이라고 한다).<sup>58)</sup> 방송사를 정당의 영향으로부터 독립시키고자 하는 이러한 방송위원회제도가 독일 방송제도의 대표적인 특성이라 할 수 있다.<sup>59)</sup>

참고로 독일 제2방송인 ZDF의 방송위원회는 현재 77명의 위원으로 구성되어 있다. 16개주의 각 대표자 1인(총16명)과 연방정부 대표자 3인, 각 정당의 대표자 20인, 기독교 대표자 2인, 카톨릭 대표자 2인, 유대인 대표자 1인, 노동조합 대표자 1인, 서비스업 노조대표자 2인, 공무원노조 대표자 1인, 사용자단체의 대표자 2인, 공·상업자영업자 대표자 1인, 농업대표자 1인, 수공업자 대표자 1인, 신문사 대표자 2인, 기자대표자 1인, 복지사업대표자 4인, 도시대표자 1인, 비도시대표자 1인, 중도시대표자 1인, 올림픽협회 대표자 1인, 자연보호단체 대표자 1인, 환경보호단체 대표자 1인, 교육·학문·문화·예술·영화·아동보호·동물보호 등과 관련된 대표자 17명 등으로 구성되어 있다.<sup>60)</sup> 이러한 방송위원회의 위원은 각각의 사회집단의 이익의 대표자가 아니라, 자신의 양심과 법률에 복종하고, 어떠한 지시에도 구속되지 않는다.

이러한 집합모델의 형태와 달리 소수의 주 방송(NDR, WDR)은 ‘의회모델’을 취하는데, 이 경우 방송위원회 위원들을 주의회에서 주의회 의석분포에 따라 선출한다. 이 경우 정당은 사실상 방송위원회의 위원이나 방송사대

56) 최현선, 공·민영 양립 방송체제에 있어서 공영방송에 관한 연구, 숙명여자대학교 석사학위논문, 2001, 33면.

57) BVerfGE 12, 205 (261-262).

58) 최현선, 공·민영 양립 방송체제에 있어서 공영방송에 관한 연구, 숙명여자대학교 석사학위논문, 2001, 34면.

59) 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 40면.

60) <http://de.wikipedia.org/wiki/ZDF-Fernsehrat> (2008.10.09 접속).

표의 임명에 영향력을 행사하게 된다. 그러나 북독일 기독교회가 NDR 방송 위원회의 구성상의 문제점(지나치게 정당대표로만 구성되어 있고 다른 집단은 참여시킬 자유를 가지지 못한다)을 제기한 것이 1979년 튀른베르크 행정 법원에서 인정되었고, 1980년 정치적인 대표의 숫자는 1/3로 제한되었다.<sup>61)</sup>

## ② 재정·기술의 발전의무

공영방송은 전체국민을 대상으로 하므로, 공영방송에는 민주주의질서와 문화생활을 위하여 필수적인 ‘기본공급(Grundversorgung)’의무가 부과되는 데, 이를 위해서 공영방송은 프로그램이나 재정, 기술면에서 현재의 발전수준에 머물러서는 안 된다.<sup>62)</sup> 이러한 공영방송의 발전보장은 종전의 지상파를 이용한 전달방법에 국한되지 않고 새로운 전송수단의 이용까지 허용한다.<sup>63)</sup>

## 나. 민영방송

연방제도로 인하여 독일에서는 민영방송의 도입이 다소 어려웠으나, 1982년 일부 주에서 케이블로 전송되었고 1987년 주간 방송협정에 의해 합법화가 되었다. - 독일에서는 공영방송의 전통이 강력하게 남아 있다는 것을 알 수 있다. - 이때 공영방송과 민영방송은 경쟁관계라기 보다는 보완관계라고 보는 것이 연방헌법재판소의 입장이다.<sup>64)</sup> 공영방송은 모든 중요한 정치·사회집단의 의견을 반영할 수 있는 종합적이고 다양한 프로그램을 편성해야 하는 기본적 공급의무가 지워지나, 민영방송은 자유롭게 특정 채널을 제공할 수 있다. 그렇다고 민영방송은 공영방송의 기본공급의무를 전제로 한 다양성 보장이라는 명제로부터 자유로울 수는 없다고 한다.<sup>65)</sup> 따라서 민영방송 부분에서도 다양성 보장에 대한 헌법상의 명령을 충족하기 위하여 각 주법들은 3가지 형태의 모델을 사용하고 있다. 외적 다원주의, 내적 다원주의 그리고 바이에른 주의 혼합모델이다.<sup>66)</sup>

61) 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 93면.

62) BVerfGE 83, 238 (297이하). - 마리안 파쉬케 저/이우승 역, 독일 미디어법, 1998, 76면.

63) BVerfGE 83, 238 (299). - 마리안 파쉬케 저/이우승 역, 독일 미디어법, 1998, 76면.

64) BVerfGE 73, 118 - 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 109면.

65) BVerfGE 83, 238 (297).

66) 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 121면.

### (1) 외적 다원주의

다수의 주들은 외적 다원주의형태의 모델을 택하고 있는데, 이는 논조가 이질적이고 상이한 프로그램간의 경쟁을 통해 방송에서 다양성을 보장하는 방식이다. 즉 방송주체들의 전체 프로그램내용들 내용이 사회내에 존재하는 다양한 의견을 중요성에 상응해서 방영하는 것을 기본 골격으로 한다.<sup>67)</sup> 만약 외적 다원주의를 보장할 수 있는 경쟁프로그램의 수가 충분하지 않은 경우에는 개별 프로그램에서 다양한 의견이 제시될 수 있는 내적 다원주의 의무가 부여된다.<sup>68)</sup>

### (2) 내적 다원주의

브레멘, 함부르크, 노르트라인-베스트팔렌, 쉐레스비히-홀슈타인의 주에서는 공영방송에서 적용되는 내적 다원주의의 방식을 취한다. 독일 연방헌법재판소에 따르면, “민영방송에 대하여 프로그램 공급의 폭이나 균형 있는 다양성 확보의 측면에서 공영방송의 경우보다 낮은 수준을 요구하는 것은 이원적 방송체제하에서 헌법상 허용되기는 하나 요청되는 것은 아니다”라고 했다.<sup>69)</sup>

### (3) 혼합 모델

바이에른 주의 향토방송에서는 저널리스트적 책임과 경제적 책임을 구분하는 이른바 2원적 혼합 모델을 취한다.<sup>70)</sup> 향토방송사업자는 12명에서 22명의 회원으로 구성된 다원적인 방송사업단(Veranstaltungsgemeinschaft)으로 구성된다. 다양성 보장과 공익추구와 같은 프로그램원칙내에서 전체 프로그램상의 책임은 방송사업단에게 부여되는 반면, 광고를 통한 재원마련을 포함한 제작 및 방송기술설비에 대한 책임은 경영단(Betriebsgesellschaft)이 맡는다.<sup>71)</sup> 이러한 이원적 모델은 취약한 향토에서 방송과 언론이 갖는 여론 조성의 힘이 합병되는 위험을 방지하고 언론에서 방송으로 광고수입이 편중되는 것을 막으려는 의도에서 탄생되었다.<sup>72)</sup>

67) BVerfGE 73, 118 (153). - 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 77면.

68) 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 122면.

69) BVerfGE 83, 238 (독일연방헌법재판소/전정환·변무웅 역, 독일방송 헌법판례, 2002, 293면).

70) 이에 대한 상세한 설명은 최현선, 공·민영 양립 방송체제에 있어서 공영방송에 관한 연구, 숙명여자대학교 석사학위논문, 2001, 39-42면 참조.

71) 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 123-124면.

#### 다. 문제점

전반적인 감독의 역할을 수행하는 방송위원회는 정당, 노동조합, 교회 등 이미 확립된 부분의 이해는 잘 반영되는 반면, 일반 개인이나 세력이 약한 집단의 이해는 잘 반영되지 않는다. 또한 방송위원회 위원은 법적으로 추천단체의 대표자로서 아니라 공익에 의거하여 행동하여야 한다고 함에도 불구하고 이해집단의 영향에서 자유롭지 못하다고 한다. 그 외에도 규모가 큰 조직인 방송위원회는 자주 집합할 수 없기에 적시에 중요한 통제역할을 하지 못하고 있다고도 한다.<sup>73)</sup>

### 3. 독일의 규제기관

독일은 관련법이나 규제기구들을 통합하지 않고, 기존 법과 규제기구를 그대로 둔 상태에서 연방국가의 특성을 감안한 제3의 법을 입법하여 통신방송융합 환경에 대응하고 있다. 독일 헌법의 특수성으로 인해 통신은 연방정부가, 방송은 16개 주 정부가 관장하고 있다. 기본적으로 통신정책은 연방경제노동성(BMWA), 통신규제는 연방경제노동성 산하의 연방통신우정청(Reg. TP)이 담당하고 있다. 방송정책은 주간 방송국가협약에 의해 규율되며, 공영방송규제는 방송사 내부의 방송위원회가 민영방송규제는 정부기구인 주 미디어 관리청(LMA)이 각각 분리 관장 하고 있다.

<표 12> 통신과 방송 관련 법, 정책 및 규제기관<sup>74)</sup>

헌법상 관할 주체		연방		주
서비스영역	통신서비스	텔레미디어 <sup>75)</sup>		방송
		텔레서비스	미디어서비스	
기본법령	통신법	-	-	방송국가협정, 주매체법
융합법령	통신법	텔레서비스법	미디어서비스 국가협정	방송국가협정, 주매체법
정책		연방경제노동부(BMWA)		주총리성, 주총리회의
규제	독과점규제	통신우편규제청(Reg. TP)		주매체기구 <sup>76)</sup>
	내용규제	-		주매체기구

72) 마리안 파쉬케 저/ 이우승 역, 독일미디어법, 1998, 124면.

73) 에릭 바렌트 저/김대호 역, 세계의 방송법, 1998, 94-95면.

74) 출처: 성숙희(2005), KBI이슈페이퍼 05-03(통권7호)

### 가. 연방통신우정청(Reg. TP)

연방통신우정청은 1개 실과 5개국, 직원은 연방공무원으로 구성되어 있다. 주요권한은 통신과 우편 사업자허가, 통신과 방송의 주파수 배분, 통신 분야의 불공정 경쟁 규제 담당이다.

### 나. 주미디어 관리청

주미디어관리청의 위원회 구성을 살펴보면, 위원 정수 및 임기는 각 주에 따라 상이하다. 재정은 방송 수신료의 일부(2%)로 충당하고 있으며 직원은 주정부 공무원 신분이다. 주요 권한은 민간 방송사업자의 방송허가, 민영 방송의 내용 규제, 방송 기술기준 제정 및 연구개발 수행이다.

---

75) 2002년9월에 체결된 청소년매체보호국가협정(JMStV)에서 도입된 용어로 텔레서비스법(TDG)상의 텔레서비스와 미디어서비스국가협정(MDStV)에 있어 방송에 해당되지 않는 모든 미디어서비스를 아우르는 개념임.

76) 일반적으로 주미디어청으로 번역하고 있으나 방송요금으로 운영되는 독립기구.

## 제4절 일본

### 1. 규제기관

일본은 2001년부터 e-Japan정책을 통해 세계적인 IT 선진국으로 도약하고자 하고 있다. 일본은 2010년까지 일본 국민 전체가 고속 또는 초고속을 이용 가능한 ICT(Information & Communications Technology)사회를 실현한다는 목표를 세우고 있다. 다양한 통신방송융합시대에 대처할 필요를 느끼면서 통신과 방송의 정책 및 규제 기능은 정부부처인 총무성에서 통합하여 담당하고 있다. 1952년 이래 정부 부처인 방송 정책 및 규제 담당해 온 우정성이 2001년 1월 이후 해체되면서 총무성이 신설되고 총무성 내국에서 방송 통신 업무를 수행하게 되었다.

<표4> 일본의 통신방송융합 현상<sup>77)</sup>

융합현상	개요	사례
서비스 융합	통신과 방송 모두의 적격을 갖는 중간영역적 서비스 이용이 확대	- 전자게시판(BBC) - 데이터방송 - 홈페이지에 의한 정보발신 - 인터넷 방송 등
전송로 융합	동일 전송로를 이용한 통신과 방송서비스의 제공	- CS를 이용한 방송 - 케이블TV망을 이용한 케이블TV전화 및 인터넷 접속 서비스 - 통신사업자의 FTTH를 이용한 케이블 TV - 통신네트워크를 이용한 IPTV
단말 융합	하나의 단말이 통신과 방송서비스 모두에 이용	- 인터넷뿐만 아니라 TV방송의 수신/녹화가 가능한 PC
사업체 융합	통신과 방송사업의 겸업	- 2004년 12월 현재 케이블TV망을 이용한 인터넷접속서비스 사업자 수 352

77) 출처: 김영덕(2005), KBI이슈페이퍼 05-05(통권9호).

우정성의 방송행정국, 전기통신국, 통신정책국 업무를 통무성의 정보통신정책국, 종합통신기반국이 담당하면서 3국 체제에서 2국 체제로 변화되었다. 정보통신정책국은 정보통신 관련 종합정책의 기획/입안, 정보통신 관련 연구개발 프로젝트 추진, 디지털 디바이드의 개선, 지역 정보화의 추진, 정보통신정책 분야의 표준화 정책, 디지털 방송의 추진, 방송기술의 연구 개발, 방송국 면서 등을 담당하며 정보통신정책과, 정보통신이용촉진과, 통신규격과, 위성방공과 등의 14개 과로 구성되어 있다. 종합통신기반국은 정보의 전자적 유통을 위한 유무선 시설의 설치 및 사용의 규율, 전기 통신 사업의 발달, 개선 및 조정관련 종합 정책의 기획/입안 및 추진, 주파수 할당 및 전파의 감독관리, 전파의 이용촉진 등의 업무를 담당하며, 전기통신사업부(6개과), 전파부(5개과), 국제부(3개과)의 세 부서와 총무과로 이루어져 있다.

<표> 통신방송행정관련 조직의 변화<sup>78)</sup>

우정성 통신방송행정부서		총무성 통신방송행정부서
방송행정국 전기통신국 통신정책국	➔	정보통신정책국 종합통신기반국
기존우정성 부속기관		현행 총부성 부속기관
전파감리심의회 전기통신심의회 전기통신기술심의회	➔	전파감리심의회 정보통신심의회

## 2. 규제법규

통신과 방송 융합시대에 대비하여 일본 역시 규제 제도를 정비하고 있다. 우선 융합의 진전에 대응한 제도의 재구축함에 있어 사업자의 사업 활동을 제한하는 것이 아니라 경쟁을 저해할 우려가 있는 행위를 독점금지법에 근거해 규제해 나가고자 하고 있다. 또한 공정하고 자유로운 경쟁을 저

78) 출처: 김영덕(2005), KBI이슈페이퍼 05-05(통권9호).

해하는 행위의 배제하고자 한다. 기존사업자간의 경쟁, 통신방송 분야에서의 사업자간 상호진입 및 다양한 분야의 사업자에 의한 신규진입을 촉진하며, 전송로, 콘텐츠 전송 및 콘텐츠 제작의 각 계층에서의 경쟁촉진, 계층간 수직적 통합 제휴 등에 의한 시장폐쇄 효과의 배제하고자 한다.

구체적으로 융합에 대비한 법령정비를 살펴보면, 우선 정보통신산업을 토해 일본경제를 회생시키려는 목적에서 2001년 ‘통신, 방송 융합 기술의 개발촉진에 관한 법률’의 유효기간을 5년간 연장하였다. 2002년에는 전기통신역무이용방송법의 제정을 통해 디지털 위성방송 및 케이블 TV 방송의 설비이용에 대한 규제를 완화 하였다. 전기통신역무이용방송법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 이 법은 통신과 방송의 전송로 융합에 대응하고 전기통신역무를 이용한 방송을 제도화하고자 하는 것이다. 제2조 제1항에 따르면 전기통신역무이용방송은 ‘공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신으로 그 전부 또는 일부를 전기통신사업을 영위하는 자가 제공하는 전기통신역무를 이용해 실시하는 것’이라고 정의하고 있다. 이에 따라 통신위성이나 유선 등 전기통신사업자의 설비를 이용해 방송을 실시하는 영역을 새롭게 전기통신역무이용방송사업자로 구분하고 방송면허 조건도 등록제로 전화되었다. 현재 전기통신역무이용방송법에 입각한 등록사업자는 위성 역무이용 방송사업자와 유선역무이용 방송사업자로 구분된다. 한편 동법에서는 전기통신 역무이용 방송설비의 기준 적합 유지의무, 재송신에 관한 동의, 유료의 전기통신역무이용 방송에 관한 계약약관의 신고, 역무제공의무 등도 명시되어 있으며, 프로그램의 내용에 대해서는 방송법에 근거하여 규제하고 있다.

<표 13> 일본의 주요 통신방송관련 법률<sup>79)</sup>

방송관련	통신관련	방송/통신관련
-방송법 -유선텔레비전방송법 -유선라디오방송업무의운용 규정에 관한 법률 -방송대학학원법 -유선텔레비전방송의 발달 및 보급을 위한 유선텔레비 전방송프로그램 충실사업의 추진에 관한 임시조치법 -방송프로그램소재이용 촉 진 사업의 추진에 관한 임 시조치법 - 수신설비제어형방송프로 그램의 제작촉진에 관한 임 시조치법 -고도텔레비전방송시설정비 촉진임시조치법 -전과법	-전기통신사업법 -유선전지통신법 -NTT등에 관한 법률 -전기통신기반 충 실 임시 조치법 -전과법	-전기통신역무이용 방송법 -특정통신/방송개 발 사업실 원활화 법 -통신/방송 융합 기술의 개발 촉진 에 관한 법률 -신체장애자의 편 리 증진에 기여하 는 통신/방송신체장 애자 이용원활화 사업의 추진에 관 한 법률

지상파 일반방송사업자, NHK 및 방송대학학원, 유선텔레비전방송사업자. 위서에 일반방송사업자인 수탁방송사업자는 면서, 일반방송사업자인 위탁방송사업자는 인정, 전기통신역무이용방송사업자는 등록해야 한다. 전기통신사업자에 대한 허가제는 2003년 전기통신사업법 개정으로 폐지되고 등록 및 신고제로 전환되었다.

통신방송콘텐츠관련규제를 살펴보면, 일본은 통신 및 방송 콘텐츠에 대한 제도적인 내용 규제가 없으며 방송은 방송법에 입각해 방송사 자율적인 내용규제를 실시하고 있다. 통신 콘텐츠의 내용규제는 콘텐츠 제공자의 자율규제가 기본이며 일부 콘텐츠에 대해서는 ‘풍속 영업 등의 규제 및 업무의 적정화에 관한 법률’등을 적용하는 수준이다.

79) 출처: 김영덕(2005). KBI이슈페이퍼 05-05(통권9호).

## 제5절 미국

미국의 방송 개념은 "직접 또는 기지국의 개입을 통해 공중에게 수신될 것을 의도하여 배포되는 무선통신(radio communication)"라 정의된다.

### 1. 미국 방송법 역사

1927년 제정된 라디오 법(Radio Act)은 주파수를 규제할 필요성에 의하여 만들어진 것으로서, 상무장관이 방송국 허가권을 갖도록 하고, 연방 라디오 위원회(Federal Radio Commission)가 방송국의 운영과 출력 등을 감독하도록 하였다.

1934년에는 라디오 법을 통신법(Communications Act)으로 개정하여 연방 라디오 위원회를 방송, 전화, 통신을 관장하는 연방 통신 위원회(Federal Communications Commission)로 바꾸고, 방송국의 허가권을 위원회에 넘겼다.

1962년 제정된 통신위성법은 위성의 상업적 이용을 감독하기 위한 것이었으며, 1962년의 교육방송 시설법과 1967년의 공영방송법은 교육방송의 법적 근거를 마련하는 것이었다.

1984년에는 유선통신정책법(Cable Communication Policy Act)을 제정하여 지역에서 유선방송국의 독점을 허용하고 시청료 규제를 완화하는 대신 방송시간의 일부를 지역사회가 사용하도록 요구할 수 있게 하였다. 하지만 지역정부가 유선방송국의 감독 기능을 충분히 수행하지 않을 때는 연방통신 위원회가 개입하여 그 책임을 수행할 수 있도록 했다. 그러나 유선통신정책법은 결과적으로 독점체제의 유선방송국들이 시청료를 인상하는 것을 막지 못함으로써 시청자의 불만을 증폭시켰다.

1992년 제정된 유선방송 소비자 보호와 경쟁법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act)은 이러한 유선통신정책법의 한계들을 감안하여, 유선방송국의 소유제한과 요금 규제를 부활시키는 등 유선방송사업자에 대한 통신위원회의 업무를 늘렸다. 의회는 지역시장을 독점하는 유선방송의 소유집중화로 프로그램의 다양성이 저해된다고 보아 통신 위원회에 다수의 유선방송을 소유할 수 있는 한계가 되는 시청률을 정하도록 하였고, 유선방송이 무선의 유선방송이나 위성 안테나 텔레비전을 소유

하는 것을 금지했다. 또 유선방송이 프로그램의 독점공급계약을 맺거나 프로그램 제작에 투자하는 것도 금지했다.

1996년의 개정 통신법은 지역전화, 장거리 전화, 유선방송간의 자유경쟁을 촉진하고, 통신 서비스의 제공범위를 확대하였으며, 텔레비전의 폭력성과 선정성으로부터 어린이들을 보호하는 규제책을 강화하였다. 그러나 통신법의 가장 큰 변화는 유선방송사와 전화회사 간의 상호 시장진입을 허용하여 7개의 지역전화 사업체들과 AT&T, MCI, Sprint 등의 장거리 전화 사업체들이 서로의 시장에 직접 투자할 수 있게 되었고, 이들 전화 사업체들과 유선방송사들 간에도 상호 시장개입이 허용되었다는 점이다. 이는 실질적으로 전화사업과 유선방송 사업 간의 경계가 사라지는 것을 의미한다. 또 사업체가 한 시장에서 소유할 수 있는 라디오 방송국 수의 상한선을 해제하고 텔레비전 방송국 수의 상한선을 대폭 높임으로써 방송재벌이 합법적으로 그 규모를 확대할 수 있게 되었다.

또한 디지털 방송에 대비할 수 있도록 공중파 방송국이 디지털 방송에 필요한 주파수를 임시로 사용할 수 있도록 허용했다. 또한 공중파 방송의 소유제한을 일부 완화했고 방송국의 허가와 재허가 절차도 크게 간소화했다. 하지만 신문과 방송의 교차소유 금지는 존속시켰다.

## 2. 연방통신위원회(FCC)

미국 방송의 대표적 규제기구인 연방통신위원회다. 이 위원회는 1934년의 연방통신법(Federal Communication Act)에 따라 유선과 무선을 통한 통신산업을 공익적인 측면에서 규제할 목적으로 설립된 독립적 연방정부 기관이다. FCC는 각 주간의 통신 및 국제통신을 관장하며, 각주의 공익위원회(PUC: Public Utility Communication)는 주내통신을 감독한다.

FCC는 대통령이 상원의 동의에 따라 임명하는 5인의 위원으로 구성된다. 위원장은 위원중 1인을 대통령이 지명함으로써 결정되며, 동일 정당 소속위원이 3인이하이어야 하며, 겸업은 금지되어 있다. 위원의 임기는 5년이며, 매년1명 위원 임기만료된다. 위원 과반수의 찬성으로 위원회 의결이 이루어진다. 그 외에 위원회는 10개 실(Office)과 6개 국(Bureau)으로 편성되어 있다.

#### 가. 행정적 권한

FCC의 기본적이고 고유한 권한으로는 특정산업에 대한 진입 및 요금에 대한 규제권한과 기술기준의 설정, 장비에 대한 형식승인 등 기술관련 권한 등이 있다. 통신사업자의 진입허가에 관하여서는 통신사업 허가, 사업자간 인수·합병·겸업승인 등을 하며, 이동전화나 무선호출에 대하여서는 FCC의 미국내 주과수배정권한을 근거로 진입을 규제하고 있다.

또한 FCC는 통신법이 정하는 범위 내에서 방송국 허가를 관장하고 있으며, CATV의 경우 각 지방정부가 독점적 사업자의 선정과 요금규제 권한을 지니고 있으며, FCC에는 등록을 해야한다.

통신사업자의 요금규제에 대하여 FCC는 접속료 심사 및 사업자가 제출한 요금 내용의 합법성에 관한 심리를 담당한다. 그리고 효력발생 5개월 이내에 요금의 시행을 보류할 권한을 갖고 있다.

FCC는 통신사업자의 영업활동에 관한 규제도 관장하고 있는 데, 상호 접속감독 등 공정경쟁제도를 수립 및 운용하고 있는가의 여부를 감독하며, 통신사업자의 회계, 서류 등에 대한 정보조사를 비롯한 통제 권한, 통신사업자의 자산을 평가하고 경영실태를 조사하며 계약을 검토할 권한을 가진다. 그리고 기술표준제정 및 통신장비의 승인 권한 역시 갖고 있다.

#### 나. 준입법적 권한

준입법적 권한은 특정 규제사안에 있어서 규제의 내용과 규제권한의 효력행사범위를 규정할 수 있는 권한을 의미하며, 입법권의 위임은 법률에 근거하고, 적법절차에 따라 행사되어야 한다.

미연방규정집의 Subpart는 규칙제정절차를 규정하고 있는 데 이는 청원이나 자체 발의에 의하여 FCC 규칙의 제정 및 변경이 제안되면 이 제안을 고시하고, 문서번호 부여 및 조사고시(NOI : Notice of Inquiry)나 제안고시(NPRM : Notice of Proposed Rulemaking) 공고하게 되어 있다. 이후 제안고시에 대한 이해관계자의 의견 및 답변 제출하면 위원회가 결정을 내리게 된다. 규칙이 발효되는 것은 규칙이 연방관보에 게시된 30일 이후부터이다.

이 때 이해관계자의 공식의견서를 접수하고, 전문가와 이해관계자의 분석결과, 조사고시 예상효과, 공청회, 기타 자문위원회의 의견을 통해 심의후

위원의 투표로 최종결정하고 소수의견도 함께 발표해야 한다. 만약 결정에 이의가 있을 경우에는 재심을 청구하거나 법원에 항소를 제기할 수 있다.

#### 다. 준사법적 권한

준사법적 권한은 분쟁 또는 청구에 대한 판단을 내리는 사법적 성격의 권한을 의미한다.

통신사업자의 위법행위에 대해 FCC에 제소할 경우에는 두 가지의 방법을 이용할 수 있다. 비공식제소는 일반적인 절차없이 위반사업자가 위반내용 조사보고서를 FCC에 제출하는 것이며, 공식제소는 기소장, 피고의 답변서, 원고의 항변 등 서면기록에 근거하여 제소하는 것이다.

제소 이후에는 위원회가 자체발의를 함으로써 조사를 시작하게 되는데, 이는 통지·청문·결정의 3단계로 구성되며, 수사, 조사 및 청문회 개최와 위반여부에 대한 제재가 가능하다.

FCC는 중요한 판결이나 법정규칙을 제정할 경우 반드시 청문회를 개최해야 한다. 또한 일반시민의 불만이나 청원, 통신법상 이의제기가 가능한 상황이거나, 통신법 규정 집행 관련 사항에 대해서는 직권조사 가능하다.

### 3. FCC의 주요 규제 기능

#### 가. 구조 규제

통신위원회는 1970년대까지는 방송매체의 소유를 제한하는 구조규제 정책을 펴왔다. 그러나 1980년대의 탈규제 정책에 따라 소유제한을 완화하였으며, 1996년의 통신법 개정이 이를 반영하고 있다. 탈규제의 근거는 소유형태와 방송내용의 다양성과의 상관관계가 검증되지 않았고, 기술과 재정이 튼튼한 대규모 기업이 오히려 더 다양한 프로그램을 공급할 수 있고, 신문과 방송의 기능에 차이를 두어 규제하는 것은 모순이라는 점 등이다.

구조 규제는 여섯 가지 측면으로 나뉜다.

첫째, 전국 시장에서 동종매체의 복수소유에 대하여 제한이 있었다. 그러나 1996년의 개정 통신법에서는 라디오의 복수소유 규제는 완전히 폐지되었고, 텔레비전의 경우는 소유할 수 있는 방송사의 수적 상한선을 폐지하고 대신 전국 시청률 35% 이하로 완화하였다.

둘째, 1996년 개정 통신법은 전국 50개의 최대 방송시장에서만 동일인의 라디오와 텔레비전 동시 소유를 인정하였다. 이는 과거 전국 25개의 방송 시장에만 적용되던 규정을 완화한 것이다.

셋째, 동일 시장 지역에서 동종방송 매체의 복수소유가 제한된다. 1996년도의 개정 통신법은 라디오 방송국의 경우 45개 이상의 방송국이 있는 시장에서는 8개 방송국까지, 30~44개의 방송국이 있는 시장에서는 7개 방송국까지, 15~29개의 시장에서는 6개까지, 14개 이하인 시장에서는 5개까지 복수소유를 허용한다. 그러나 10개 이하의 방송시장에서는 동일인이 과반수 이상의 방송국을 소유할 수 없고, 동일시장 내에서 공중과 텔레비전의 복수소유는 여전히 금지되어 있다.

넷째, 신문과 방송의 교차 소유 금지이다. 위원회는 1975년 장차 새로운 신문과 방송의 교차소유를 불허하기로 하고 기존의 교차소유 가운데 한 지역의 유일한 신문과 방송이 동시에 소유된 16개 시장에 한해서 분리명령을 내렸다. 그러나 1989년의 보고서에서 위원회는 전파매체의 수가 크게 증가했으므로 경우에 따라 교차소유의 금지를 완화하는 것이 방송의 다양성도모한다고 주장했다. 그러나 1996년의 개정 통신법은 신문과 방송의 교차소유 금지는 풀지 않았다.

다섯째, 1970년 이래로 공중과 방송과 네트워크가 유선방송을 소유하는 것은 금지되어 있었다. 그러나 1996년의 개정 통신법은 이러한 소유금지를 폐지했다.

여섯째, 방송매체의 수직적 통합의 금지이다. FCC는 1941년 연쇄 방송 규칙을 공포하여 네트워크들이 지역방송국의 네트워크의 프로그램 선택을 제약하는 프로그램 공급계약을 금지해 왔다. 라디오부문은 1977 이 규칙이 철폐되었으나 텔레비전 네트워크는 아직 적용대상이다. 위원회는 또 네트워크의 프로그램 자체 제작에 대한 규제와 주요 시간대 방송시간 제한 등을 통해 네트워크로부터 공중과 방송국과 프로그램 공급자들을 보호해 왔다.

#### 나. 내용 규제

수정헌법과 연방법은 FCC가 방송 내용물을 검열하거나 표현의 자유를 침해하는 것을 금지하며, 개별 라디오 및 TV 방송국이 방송내용 및 무엇이

지역사회에 기여할 것인가를 결정하는 모든 재량권을 갖고 있다. 방송국들은 뉴스, 지역 이슈, 공공 문제, 지역, 종교 문제 관련 프로그램 뿐 아니라 오락 프로그램도 자율적으로 결정하며, 이는 편집 방식과 편성에도 적용된다. FCC는 방송되는 프로그램 및 광고에 대하여 방송국에 자신의 판단을 강요하거나 예술적 기준, 포맷, 언어, 프로그램의 질 등에 대하여 충고를 할 수 없다. 그러나 선거기간 중의 후보자 광고에 대하여는 이러한 원칙이 적용되지 않는다.

하지만 FCC는 방송 내용이 서비스 하고 있는 공동체의 요구를 충족시키는가에 대하여 사후감독권을 행사한다. 감독의 기준 중 방송 공공성의 측면에서 FCC가 중점을 두었던 것이 동시간 법칙과 형평의 원칙이다. 동시간 법칙(equal-time law)은 "방송국 면허소지자가 민선공직을 갖고자 선거에 출마한 합법적인 자격을 갖춘 후보자에게 방송국을 이용하도록 허가한 경우, 같은 민선공직을 갖고자 선거에 출마한 다른 모든 합법적 자격을 갖춘 후보자들에게도 동등한 자격을 부여해야 한다(연방통신법 315조)"는 것이며, 형평의 원칙(the fairness doctrine)은 1969년 315조의 예외조항을 마련하면서 성문화된 것으로 "공공의 이익을 위해 운영하고 또 중요한 공공의 문제에 관한 상반된 견해의 토론을 위해 적당한 기회를 제공해야 한다"는 방송의 의무를 밝히고 있다. 그러나 레이건 행정부의 탈규제 정책의 일환으로 형평의 원칙은 방송으로 하여금 오히려 공공의 문제를 회피하게 만든다는 이유로 폐지되었다. 현재는 유사한 내용이 FCC의 프로그램 정책 방송국들에 권고되고 있다. 이는 정치 후보자나 공무원이 방송을 하도록 허가받았을 경우에는 Communications Act에 의거하여 "모든 후보자에 대한 동일한 기회 제공"의 원칙이 요구되며, 방송국은 후보자가 방송하는 내용에 대하여 어떠한 검열도 할 수 없고, 특정 후보자를 지지 혹은 반대하는 정치 사실을 방송하는 경우 방송 시간을 명시하고 방송내용을 기록으로 남겨야 하며, 후보자에게 반박의 기회를 주어야 한다는 것 등이다.

그러나, 탈규제 정책에도 불구하고 폭력적이거나 선정적인 프로그램으로부터 어린이와 청소년을 보호하는 규제들은 더욱 강화되고 있다. 모든 방송국은 16세 이하의 어린이를 대상으로 하는 교육 및 정보 프로그램을 방영하여야 한다. 이들 정보 및 교육 프로그램은 오전 7시부터 오후 10시 사이

의 시간에 방영되어야 하며, 정규편성되어야 하며, 최소한 30분 이상이어야 한다. 또한 외설적인 프로그램이나 "부적절한" 언어를 방송하는 경우 수정헌법에 의하여 보호받지 못한다. 외설적이라 함은 일반적인 사람이 현대 사회의 기준에서 보아 음란한 욕구에 호소하거나, 내용이 명백하게 불쾌하거나, 성행위가 구체적으로 묘사되며, 내용이 어떠한 문학적, 예술적, 정치적, 과학적 가치가 없는 것을 의미한다. 부적절한 언어는 수정헌법에는 위배되지 않으나 의회에 의하여 어린이 시청자가 존재할 수 있는 낮시간대(오전 6시부터 오후 10시까지)에는 방영하지 못하도록 결정되었다. 그러나 신성모독의 경우 위의 두 가지 범주에 포함되지 않는다.

최근 FCC가 어린이 시청자의 보호를 위하여 추진하는 것이 V-Chip과 프로그램 등급제이다. FCC는 2000년 1월 1일까지 모든 TV 제조업체들이 13인치 이상의 모든 모델에 V-chip을 내장하도록 요구하였다. V-chip의 작동 기준이라 할 수 있는 프로그램 등급제는 연령별 등급과 내용별 4등급(V-폭력정도, S-음란성 정도, D-대화 내용의 적합성, L-저속어 사용 정도)을 부모가 선택적으로 사용할 수 있도록 하는 방향으로 정해졌다. 특히 어린이 프로그램에서는 FV(fantasy violence-공상적 폭력)라는 심볼을 사용하도록 하였다.

또한 개인이나 집단, 제도에 대한 공격 및 회화화에 대한 규제가 존재한다. 인종, 종교, 국적, 성 등의 개인적 특성에 대한 편견이나 모욕을 방송하는 것은 금지되며, 정부 및 공무원을 포함하여 인정되는 관습이나 제도를 비방하는 것은 금지된다.

한편 대법원은 "명백하고 현전하는 위험"이 있을 경우 언론의 자유를 축소할 수 있다고 결정하였는 데, 방송을 통하여 위험한 활동을 촉발하려 하거나, 이러한 결과를 유발할 수 있는 경우에는 형법에 의하여 방송 내용을 규제할 수 있다.

## 제4장 해외 국가 시청자권익보호 및 불만처리

### 제1절 영국

#### 1. 영국의 액세스 채널<sup>80)</sup>

액세스 채널과 관련해 영국의 경우 지상파 전국방송, 지역민방, 케이블 TV, 커뮤니티 라디오 등 전 영역에서 시민 참여가 보장되는 시스템을 구축하고 있다는 점에서 가장 선진적이라고 할 수 있다. BBC를 중심으로 하는 공영방송 구조임에도 불구하고 채널 4와 같은 채널을 제도화하였고 지역방송에 시청자 액세스가 가능하도록 근거를 마련하고 있다.

1984년 케이블 방송법(The Cable & Broadcasting Act)에서 영국 최초로 광대역(broadband) 케이블 네트워크 설립을 허용하면서 액세스 채널 논의가 활성화되었다. 1984년 케이블 법은 케이블위원회에게 독점사업권 허가 단계에서 사업 신청자에게 액세스 프로그램의 전송을 요구하도록 했다. 그러나 이러한 조항은 액세스 채널에 대한 의무조항은 아니고 단지 권고사항의 성격을 지닌다. 1996년 방송법은 케이블 TV를 통한 지역 서비스에 대한 새로운 대안을 제시하였는데 특히 행사(event) 관련 서비스에 관한 것이다. ITC는 1996년 방송법에 따라 제한적 서비스허가(Restricted Service Licenses: RSL), 즉 특정 지역, 또는 특정 이벤트를 중심으로 방송 주파수를 사용하는 TV 서비스에 대한 허가를 갖게 되었다. 특정 지역 서비스는 대학이나 도시의 한 지역에만 해당되는 것이고 특정 이벤트 서비스는 축제 등이 열리는 단기간 동안만 제공되는 서비스이다. 본래 제한적 서비스 개념이 도입된 것은 방송에서 디지털화가 진전됨에 따라 지상파 텔레비전 방송의 아날로그 주파수 여분을 사용하기 위한 것이었다. 말하자면 단기간 대역인 셈이다. 면허부여는 주파수의 가용성에 의해 제한된다. 즉 텔레비전 방송에

---

80) 최영목·김명준·서명석, <국민참여방송의 이론과 실천>, 언론개혁시민연대, 1999

이용할 수 있는 주파수 스펙트럼이 아주 제한되어 있기 때문에 모든 지역에서 이러한 서비스를 허용할 수 없으며 대체로 저출력 송출기만 사용된다. 이러한 특정 지역 서비스 면허는 2년 동안 부여되며 갱신이 가능하다.

영국은 채널 4와 같은 시민 액세스 채널의 재원마련을 위해 횡적 보조금 제도를 채택하고 있다. 횡적 보조금이란 이전에 ITV사의 공동 제작 프로그램에 적용했던 것으로 재정이 넉넉한 지역 방송사가 재정이 약한 타지역 방송사에게 종합방송을 할 수 있도록 자신의 수익 중 일부를 떼어주는 것을 말한다. 채널 4의 경우, 1990년 방송법을 통해 1993년부터 광고를 수입원으로 하는 공사체제를 유지하고 있다. 또한 재정적 안정성을 보장하기 위해 전 지상파 상업TV 수입의 14%를 최소한의 수입으로 정하고 나머지 부분은 ITV가 각 ITV에 할당하는 부과금으로 보충하도록 했다.

## 2. 불만처리절차

### 가. 프로그램, 광고 및 협찬에서 기준에 대한 불만 및 사건 처리 지침 (Guidelines for the handling of standards complaints and cases in programmes, advertising and sponsorship)

이 지침은 OFCOM이 프로그램, 광고 및 협찬에서 기준에 대한 불만과 사건(OFCOM이 조사착수한 것)을 다룰 때 준수해야 할 절차의 개요를 규정한다. 이 지침은 유럽인권협약 요건의 관점에서 작성되었다. 이 지침은 법정제재가 검토될 수 있는 정도까지만 불만과 사건을 다룬다. Communication Act 2003은 OFCOM이 불만처리 절차를 확립할 것을 요구한다. OFCOM은 방송사업자에게 잠재적인 규정위반 문제를 제기할 수 있고 또한 OFCOM 규정 준수에 관한 문제를 제기하는 적절한 불만을 조사할 수 있다. 불만에 따른 조사와 OFCOM이 착수한 조사의 절차는 동일하다.

#### (1) 불만의 형식

OFCOM은 모든 방송사업자의 자세한 연락처를 웹사이트에 공개한다. 불만신청자는 방송사업자를 먼저 접촉하도록 권장된다. 하지만 불만신청자가 OFCOM이 불만을 검토하기를 원하면 OFCOM이 그것을 검토한다. 방송

사업자가 답변해야 할 문제가 있음을 보여주는 증거를 불만신청자가 제시하면 OFCOM은 그 사건을 조사하여야 한다.

불만의 세부사항(시간, 채널, 프로그램/광고, 불만의 성질 등)은 Contact Centre에 의해 기록된다. 방송사업자들은 라디오의 경우 관련방송 후 42일 동안, TV의 경우 관련방송 후 90일 동안 그리고 위성방송과 케이블방송의 경우 관련방송 후 60일 동안만 녹화물을 보존할 의무가 있기 때문에 불만은 합리적인 시간 내에 제기되어야 한다. 각 불만은 접수되며 불만신청자에게 참조번호가 주어진다. 모든 불만신청자들은 응답을 받으며, 불만이 더 이상의 조사를 필요로 하지 않거나 OFCOM의 규제범위에 들지 않더라도 그러하다.

## (2) 불만에 대한 평가

불만에 대한 최초 평가가 이루어진다. 불만이 추가조사가 필요한 문제를 제기하지 않는다고 결정되면 OFCOM의 Contact Centre는 OFCOM 규정위반이 없다고 설명하는 문서를 불만신청자에게 보낸다.

## (3) 불만에 대한 조사

불만이 추가적인 검토가 필요한 문제를 제기한다고 판단되면, 동료들과 협의 하에 그 불만을 조사할 책임이 있는 사건담당자에게 그 불만이 전달된다.

필요한 경우 OFCOM은 방송사업자로부터 자료(프로그램, 광고 혹은 협찬)의 복사본을 요청할 수 있다. 하지만 이 단계에서는 방송사업자로부터 서면답변이 요구되지 않는다. 통상적으로 방송사업자는 요청이 제기된 후 5 근무일 이내에 관련 자료의 복사본을 제출한다.

광고와 관련하여 불만이 제기된 경우, 이 단계에서 그리고 예외적인 상황에서 OFCOM이 방송사업자에게 조사가 완료될 때까지 그 광고를 즉시 취소하라고 명령할 수 있다. 심각한 광고규정 위반이 있다는 일응 증거가 있다고 OFCOM이 믿는 경우에만 그러한 명령을 내릴 수 있다. 그러한 명령은 결정되기 전에 승인을 위해서 집행부의 상급자에게 회부되어야 한다.

관련 프로그램이나 광고자료의 복사본이 검토되면 사건담당자는 위반이

없다고 동료들과 협의하에 결정할 수 있다. 그런 경우 사건담당자는 규정이 위반되지 않았음을 설명하는 답변을 불만신청자에게 그리고 적절한 경우에는 관련 방송사업자나 통제기관(clearance centre)에 보낸다. 그러면 불만은 종결된다.

사건담당자가 규정위반이 발생했다고 동료들과 협의하에 판단하면 그는 방송사업자나 통제기관에 고지하고 서면답변을 요구한다. 통상적으로 사건담당자는 불만신청자의 성명과 주소가 적힌 불만서면 혹은 기록의 사본을 동봉한다. 하지만 예외적인 경우에는 OFCOM은 익명을 원하는 자의 불만도 검토한다. 다수의 유사한 불만이 관련된 경우에는 방송사업자나 통제기관의 협정에 대해서도 예외를 인정할 수 있다. 불만신청자의 신분은 불만대상인 자료에 직접 이해관계가 있는 자에게만 알려진다.

사건담당자는 규정의 어느 부분이 관련있다고 생각하는지를 방송사업자나 통제기관에게 설명하여야 한다. 사건담당자는 또한 불만신청자가 제기한 문제 이외의 문제를 제기할 수 있다. 이것은 방송사업자나 통제기관에게 명확히 되어야 한다. OFCOM에 대한 답변은 통상적으로 10 근무일 이내에 접수되어야 한다.

요청받으면 OFCOM은 방송사업자나 통제기관의 답변을 불만신청자에게 또한 제공하여야 한다. 하지만 방송사업자나 불만신청자가 요구하면 OFCOM은 조사과정에서 자신에게 제공된 어떠한 비밀자료, 시장에 민감한 자료 혹은 법적으로 면제된 자료를 제거할 권리를 보유한다.

사건담당자가 방송사업자나 통제기관과의 교신을 완료하면 그는 위반이 발생하지 않았다고 동료들과 협의하에 결정할 수 있다. 그런 경우 사건담당자는 규정이 위반되지 않았음을 설명하는 답변을 불만신청자에게 그리고 관련 방송사업자나 통제기관에 보낸다. 그러면 불만은 종결된다.

사건담당자가 규정위반이 발생했다고 동료들과 협의하에 판단하면 그는 독립적 판단을 위해서 그 사건을 관리담당자(line manager)에게 회부하여야 한다. 관리담당자는 검토할 모든 관련 문서를 가져야 한다.

관리담당자는 규정위반이 발생하지 않았다고 판단할 수 있다. 그런 경우 사건담당자는 불만신청자에게 그리고 방송사업자나 통제기관에게 고지하여야 한다. 그러면 불만은 종결된다.

관리담당자가 위반이 발생했으나 제재같은 추가조치가 적절하지 않다고 판단하면 그는 자신의 개입과 그 개입이 OFCOM Programmes Complaints Bulletin 또는 Advertising Complaints Bulletin에 공표될 것임을 방송사업자나 통제기관에게 문서로 알린다. 공표전에 방송사업자나 통제기관은 결정요약 초본에서 사실관계 오류, 누락 그리고 자기 사건의 주장에 관한 논평을 할 기회를 가진다. 공표와 동시에 불만신청자는 사건담당자로부터 사건의 결과를 고지받으며, 불만은 종결된다.

어떤 불만은 공식적인 개입의 필요없이 만족스럽게 해결될 수 있다. 그런 경우는 제한적이지만, 방송사업자가 즉시 적절한 조치를 취하여 문제를 제거하면 존재할 수도 있다. “불만해결/추가조치 불필요”는 OFCOM의 재량이다.

#### (4) 제재

제재가 정당하다고 관리담당자가 결론내리면, 그는 방송사업자에게 고지하며 이 순간부터는 내용사건에서 제재절차 개요(Outline Procedures for Sanctions in Content Cases)가 적용된다. OFCOM의 허가조건 및/또는 규정이 빈번히, 고의적으로 또는 심각하게 위반되었다고 생각되면 OFCOM은 다수의 가능한 제재를 부과할 수 있다. OFCOM은 방송사업자에게 내용을 반복하지 말라고 명령할 수 있고, 정정방송을 하거나 결정 혹은 판정의 요약본을 공표하라고 명령할 수 있고, 벌금을 부과할 수 있고, BBC, Channel 4 및 S4C를 예외로 하고 허가를 축소하거나 취소할 수 있다.

#### (5) 항소

방송사업자, 통제기관 혹은 불만신청자가 OFCOM의 결정 결과에 불만족스러울 수 있다. 이런 경우 통상적으로 OFCOM은 내부적인 항소절차를 제공한다.

항소요청은 합리적인 시간내에 제기되어야 한다. 항소허용 여부는 OFCOM의 재량이다. 방송사업자나 통제기관의 경우 항소요청은 회장, 사장 혹은 지정된 대리인의 진술된 협약서와 함께 제기되어야 한다.

불만신청자, 방송사업자 혹은 통제기관은 항소이유에 대한 완전한 진술

서를 제공해야 하며 이것을 항소요청 후 10 근무일 이내에 OFCOM에게 보내야 한다. 예외적인 상황에서 OFCOM은 구두로 항소를 접수하고 불만신청자를 위해 기록할 수 있다.

항소는 해당 사건에 관련되지 않았고 1차 결정자보다 상급자인 사람이 검토한다. 그 사람에게 모든 관련자료가 제출된다.

항소가 실패하면, 방송사업자나 통제기관의 회장, 사장 혹은 지정된 대리인의 진술된 협약서와 함께 2차 항소가 OFCOM 내의 더 상위수준에 제기될 수 있다. OFCOM이 2차 항소를 거부할 권한을 가지지만 통상적으로 이를 허용한다. 2차 항소를 위한 조건은 1차 항소의 경우와 동일하다.

두 항소 모두 실패하면, 3차 항소를 요청하고자 하는 방송사업자나 통제기관은 그 문제가 Content Board나 Content Board의 하부위원회에 제기되어야 한다는 요청을 서면으로 Content Board 의장에게 제출할 수 있다. 항소통지와 항소이유 제출의 마감시간은 항소제기된 결정의 수령 후 각각 3 및 10 근무일 끝이다. Content Board 의장이나 지정된 대리인은 3차 항소 허용여부를 결정한다. 항소는 통상적으로 Content Board에 의해 처리된다. 의장이나 Content Board의 결정은 최종적이다.

이 절차들이 불만 및 사건조사에 관한 표준적인 의사결정 과정의 일부가 아님을 주의하여야 한다. 이것은 이미 취해진 결정에 대한 소급적인 항소를 규정하는 항소절차들이다. 항소제기된 원래 결정이 방송중지된 프로그램이나 프로그램 일부, 광고 또는 협찬자료인 경우 OFCOM은 항소가 진행되는 동안 계속 방송중지를 요구할 수 있다.

#### **나. 공정성 및 사생활 불만 처리 절차 개요(Outline procedure for handling fairness and privacy complaints)**

Communication Act 2003은 OFCOM이 공정성과 사생활 불만에 대해 검토하고 적절한 경우 판정할 것을 요구한다. 이 문서는 프로그램에 관한 공정성 및 사생활 불만을 다룰 때 OFCOM이 통상적으로 따르는 절차의 개요를 규정한다. 이 절차개요는 Human Right Act 1998과 유럽인권협약의 관점에서 작성되었다.

## (1) 불만제기

공정성과 사생활 불만은 복합적이기 때문에 OFCOM은 공정성 및 사생활 불만 양식에 서면으로 된 것만 보통 검토한다. 불만신청인과 불만의 세부사항(시간, 채널, 프로그램, 불만의 성질 등)이 필요하다. 불만신청인이 이 사항들 중 가능한 많은 것들, 특히 프로그램 제목과 방송된 채널/방송사를 제공하여 프로그램이 정확히 파악되고 방송사업자로부터 가능한 신속히 녹화물을 획득할 수 있는 것이 매우 중요하다.

일단 접수되면 각 불만은 기록되며 불만신청인에게 참조번호가 주어진다.

통상적으로 불만은 프로그램에 의해 “영향을 받은 사람”에 의해 제기되어야 한다. “영향을 받은 사람”이란, i) 프로그램 참여자였고 주장된 불공정 대우의 주체였을 수 있던 자; 또는 ii) 참여자 여부에 상관없이, 주장된 불공정 대우의 주체에 충분히 직접적인 이해관계를 가지는 자; 또는 iii) 자신의 사생활이 프로그램에서 또는 프로그램 제작시 침해되었을 수 있는 자를 의미한다.

불만이 프로그램 방송 후 합리적인 기간 내에 제기되지 않았다면 OFCOM은 공정성 및/또는 사생활 불만처리의 진행을 거부할 수 있다. 그러므로 불만신청인은 프로그램의 가장 최근 방송 이후 가능한 신속히 불만을 제기하도록 권고한다. 이 기간은 라디오 프로그램 방송 후 32일, 위성방송과 유선방송상 프로그램 방송 후 50일 그리고 TV 프로그램 방송 후 80일을 초과해서는 아니 된다. 그 이유는 법률상 방송사업자는 일정한 기간 동안만 제작물의 녹화를 보유할 것이 요구되기 때문이다. 이 기간은 불만제기된 서비스가 TV인가 라디오인가에 따라 다르다. 라디오의 경우 방송 후 42일, TV의 경우 60일, BBC1, BBC2, ITV 1, Channel 4, Five 및 S4C의 경우 90일이다.

하지만 불만신청인이 방송사업자와 그 문제를 우선 진행시키기로 결정하면 OFCOM은 방송사업자가 관련 녹화물과 모든 관련 자료를 보유할 것을 요구한다. 일단 방송사업자가 불만신청인에게 불만의 최종 결과를 알리면, 방송사업자는 위에 규정된 기간 동안 녹화물을 보유할 것이 요구된다. 이 기간은 불만신청인이 방송사업자의 최종 통지를 수령했다고 방송사업자가 합리적으로 기대할 수 있는 날짜로부터 시작한다. 문제를 OFCOM에 제

기하고자 하는 불만신청인은 방송사업자로부터의 최종통지 후 가능한 신속히 불만을 제기할 것이라고 기대된다.

## (2) 불만에 대한 평가

불만이 접수되면 즉시 OFCOM은 통상적으로 불만의 사본을 방송사업자에게 전달하고 5 근무일 내에 해당 프로그램의 녹화물을 제공하도록 요청한다. 그리고 나서 OFCOM은 불만을 수리(受理)할지 여부를 결정한다. 이 결정은 수리결정(Entertainment Decision)이라고 불리며 보통 사건인도자(Case Leader)에 의해 이루어진다. 사건인도자는 통상적으로 불만처리과정에서 불만신청인의 주된 접촉점이 된다. 불만신청인과 방송사업자에게는 OFCOM의 수리결정 사본이 제공된다.

공정성과 사생활 불만이 OFCOM에 의해 수리될 수 있기 전에 충족되어야 할 기준들은 다음과 같다: i) 불만신청인은 “영향을 받은 사람” 혹은 그를 대신하여 행위하도록 적절히 인정된 사람이어야 한다; ii) 불만제기된 문제가 영국 내에서 소송절차의 주체가 아니거나 영국 내에서 소송절차에 의해 더 적절히 해결되지 않아야 한다; iii) 불만은 사소하지 않아야 한다; 그리고 iv) 불만은 다른 이유로 수리하기에 부적절하거나 검토를 진행하기에 부적절하지 않아야 한다.

접수된 모든 불만이 OFCOM의 공정성 및 사생활 영역에 해당되지는 않는다. 불만이 이 영역 밖에 해당되면 불만신청인과 방송사업자에게 통지되고 불만이 더 이상 검토되지 않는 이유를 설명하는 수리결정의 사본이 주어진다.

하지만, 만약 불만이 OFCOM의 영역 내에 있는 다른 문제를 제기하면 그 불만은 조사를 위해서 집행부—내용 및 기준 담당부서(Content and Standards department)—의 적절한 구성원에게 이전된다.

적절한 경우, 집행부 자신이 수리결정을 내리지 않고 공정성 위원회가 그 결정을 내리도록 불만을 회부할 수 있다. 공정성 위원회는 공정성 및 사생활 불만에 대한 OFCOM의 최고위 의사결정기구이다.

### (3) 수리(受理)된 불만

불만이 수리되면, 그에 대한 검토는 OFCOM의 관할에 속한다. 불만신청인과 방송사업자 모두 공표된 OFCOM의 모든 규칙과 절차를 준수하는 것이 OFCOM의 절차와 공정한 판정능력 보전에 필수적이다. 이 규칙과 절차는 예를 들어 불만의 당사자들은 모든 의견교환, 문서 기타 불만에 관한 자료를 비밀로 다룰 것을 요구한다.

불만신청인이 OFCOM의 공표된 규칙과 절차를 준수하지 않으면 OFCOM이 불만에 대한 검토를 중단할 수 있다. 방송사업자가 이 규칙과 절차를 준수하지 않으면 OFCOM이 그에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있다.

불만이 수리되면, 방송사업자에게 수리결정의 사본, 불만 그리고 불만에 직접 관련된 입증문서가 전달된다.

방송사업자는 적절한 해결안 또는 불만에 대한 진술을 보통 20 근무일 내에 제출하도록 요구받는다.

방송사업자가 적절한 해결안을 제시하는 경우 불만신청인에게 그 안을 수락할지 여부를 결정하도록 10 근무일이 보통 주어진다.

어떠한 응답 마감일의 연장도 적절한 경우에만 허용된다. 그러한 연장을 위한 요청은 가능한 일찍 요청사유를 보여주는 서면으로 제출되어야 한다. OFCOM은 방송사업자와 불만신청인 모두에게 마감일 연장을 고지한다.

방송사업자의 진술을 접수하면, OFCOM은 다음과 같이 절차 진행한다: i) 방송사업자의 진술 사본을 불만신청인에게 제공한다; 그리고 ii) 2차 진술서 및/또는 추가 정보가 요구되는지 검토한다.

2차 진술서가 필요하다고 판단되면, OFCOM은 i) 불만신청인이 논평하도록 보통 10 근무일을 준다; ii) 불만신청인의 2차 진술서를 방송사업자에게 전달하고 방송사업자는 보통 10 근무일 내에 답변하도록 기대된다; 그리고 iii) 당사자로부터 추가정보가 요구되는지 검토하며 추가정보 제공에 보통 10 근무일을 준다.

이 시점 이후 OFCOM은 문제에 대해서 공정하게 판정하기 위하여 예외적으로 필요하다고 판단되는 상황에서만 추가로 서면진술을 허용한다.

새로운 자료는 보통 수락되지 않는다. 새로운 자료는 i) 불만에 관련된 경우; ii) 불만에 대한 OFCOM의 이해를 증진시키는데 중요한 경우; 그리고

iii) 합리적으로 더 일찍 제출될 수 없었던 경우에만 허용여부가 검토된다. 그런 자료가 허용될지 여부는 OFCOM의 재량이다. 새로운 자료가 허용되면 그것은 상대방에게 제공되며, 상대방은 그에 대해 논평할 기회를 가진다.

불만신청인과 방송사업자 모두 해당 문제와 관련하여 상대방이 제공하고 원용하고자 하는 모든 관련 자료와 공정성집행국(Executive Fairness Group)이나 공정성위원회(Fairness Committee)가 판정을 내릴 때 고려할 모든 관련 자료를 열람한다.

#### (4) 공정성집행국(The Executive Fairness Group)

모든 증거가 제출되면, OFCOM은 공정성집행국과 공정성위원회 중 누가 그 사건을 결정해야 하는지 판단한다. 예를 들어, 사건이 복합적인 문제를 제기하지 않는다고 OFCOM이 판단하면 공정성집행국이 결정한다. 공정성집행국은 잠정결정—인용, 기각, 부분인용—을 내리며, 이를 이유와 함께 양 당사자에게 고지한다.

그러면 양 당사자는 10 근무일 내에 잠정결정에서의 사실관계 오류나 인쇄상의 오류에 관해 논평하거나 잠정결정의 재검토 근거를 제출한다.

잠정결정을 당사자에게 통지한 후 10 근무일 내에 어느 당사자도 그 결정의 재검토를 요구하지 않으면, 판정은 최종적으로 인정되며 양 당사자에게 보내진다.

#### (5) 집행부결정 재검토

불만신청인이나 방송사업자가 사건인도자 혹은 공정성집행국이 내린 수리결정 또는 잠정결정에 불만이 있는 경우, 그들은 10 근무일 내에 재검토를 요청할 수 있다. 어떠한 시한연장 요청도 앞의 규칙에 따라야 한다. 재검토는 불만 당사자가 예를 들어 다음과 같은 이유로 결정에 하자가 있음을 논증하는 주장을 제출하는 경우에만 허용된다: i) 결론에 다다름에 있어서 중대한 사실 착오가 있었다; ii) OFCOM이 권한 밖의 행위를 하였거나 1998년 인권법을 포함하여 법률을 잘못 적용하였기 때문에 결정이 위법이다; iii) 결정의 이유가 불충분하다; iv) 부당하거나 불충분한 비중이 증거에 주어졌다; v) 공표된 절차개요를 심각하게 준수하지 않았거나 OFCOM이 공정한

절차를 수행하지 않았다; vi) 어느 합리적인 사람도 그 결정을 내릴 수 없을 정도로 결정이 비합리적이거나 부당하다.

재검토 허용여부에 대한 결정은 원 결정의 당사자가 아닌 자로서 집행부의 더 상급구성원이 내리며, 통상적으로 재검토를 요청한 자가 제출한 재검토 사유들만 검토하여 내려진다. 해당 사건에 대해 과거 지정된 법률자문인이 아닌 OFCOM 변호사로부터 조언을 구할 수 있다. 결정이유는 양 당사자에게 고지된다.

허용된 재검토는 공정성위원회에서 이루어진다. 통상적으로 공정성위원회는 재검토를 요청한 당사자가 제출한 사유에 근거하여 결정 중 재검토되는 요소들만을 다시 고려한다. 하지만, 결정의 다른 요소들이 재검토를 위해 공정성위원회에 회부되는 예외적인 상황도 있을 수 있다. 재검토를 위해 회부된 수리결정 혹은 판정에 대한 공정성위원회의 결정은 최종적이다.

잠정결정의 재검토가 허용되지 않으면, 판정은 최종적으로 인정되며 양 당사자에게 보내진다.

#### (6) 공정성위원회(The Fairness Committee)

공정성위원회는 예를 들어 사건이 복잡적이기 때문에 집행부가 결정을 위해서 회부한 사건들을 검토한다.

공정성위원회는 양 당사자의 제출서에 근거하여 결정회의에서 결정을 내린다.

어떤 경우에는 청문회가 사건에 대한 자신의 이해를 증진시킬 것이라고 생각되면 OFCOM은 결정에 다다르기 전에 청문회 개최를 결정할 수 있다. 예를 들어, 청문회에 의해 해결될 가능성이 있는 이해관계 충돌이 있거나 서면제출서상의 불명확성이 있는 경우이다. 하지만 청문회 개최 결정은 수리결정에는 적용되지 않는다. 청문회는 비공개이다. 청문회에서 당사자들은 구두진술하도록 요청된다. 보통 15 근무일전에 청문회가 당사자들에게 통지된다.

새로운 자료는 통상적으로 청문회에서 수락되지 않는다. 새로운 자료는 i) 불만에 관련된 경우; ii) 불만에 대한 OFCOM의 이해를 증진시키는데 중요한 경우; 그리고 iii) 합리적으로 더 일찍 제출될 수 없었던 경우에만 허용

여부가 검토된다. 청문회에서 그런 자료가 허용될지 여부는 의장의 재량이 다. 새로운 자료가 허용되면 그것은 상대방에게 제공되며, 상대방은 그에 대해 논평할 기회를 가진다.

결정회의에서 또는 청문회 후 공정성위원회는 불만에 대한 인용, 부분 인용 혹은 기각을 결정한다.

공정성위원회의 잠정결정 혹은 수리결정은 양 당사자에게 고지된다. 논평을 위해서 10 근무일이 허용된다. 어느 당사자도 사실관계 오류나 인쇄상의 오류를 공정성위원회의 검토를 위해서 제기할 수 있다. 나아가 어느 당사자도 자신의 견해에 따르면 결정이 예를 들어 다음과 같은 근거에서 재검토될 필요가 있다는 점을 공정성위원회에 주의환기 시킬 수 있다: i) 결론에 다다름에 있어서 중대한 사실 착오가 있었다; ii) OFCOM이 권한 밖의 행위를 하였거나 1998년 인권법을 포함하여 법률을 잘못 적용하였기 때문에 결정이 위법이다; iii) 결정의 이유가 불충분하다; iv) 부당하거나 불충분한 비중이 증거에 주어졌다; v) 공표된 절차개요를 심각하게 준수하지 않았거나 OFCOM이 공정한 절차를 수행하지 않았다; vi) 어느 합리적인 사람도 그 결정을 내릴 수 없을 정도로 결정이 비합리적이거나 부당하다.

결정의 내용에 중요한 주장이 제기되었다고 OFCOM이 생각하면 그런 주장은 상대방에게 그대로 전달되며 상대방은 10 근무일 내에 논평할 수 있다. 이 논평은 정보를 위해 상대방에게 그대로 전달된다. 어떠한 시한연장 요청도 앞의 규칙에 따라야 한다.

판정이나 수리결정을 내리기 전에 공정성위원회는 모든 중요한 주장과 논평을 고려한다. 그 후 공정성위원회의 최종 판정 혹은 수리결정은 양 당사자에게 보내진다.

#### (7) 판정 일반

통상적으로 OFCOM은 각 불만에 대한 판정 사본을 웹사이트의 OFCOM 방송게시판에 공표한다.

불만이 인용 혹은 부분인용된 경우, OFCOM은 또한 방송사업자에게 판정의 요약을 방송하도록 명령할 수 있다. 양 당사자는 판정 요약에 대해 논평할 기회를 갖는다.

OFCOM 방송규정의 공정성 및/또는 사생활 규정의 위반이 불만신청인의 적법한 이익에 심각한 피해를 결과했고 OFCOM 방송게시판상의 공표 외에 구제를 필요로 하는 경우에 통상적으로 OFCOM은 그러한 명령을 내린다. 명령결정은 비례적이어야 하며 일관되어야 하고 OFCOM이 판단하기에 그 조치가 정당한 사건만을 대상으로 하여야 한다.

(8) 제재

방송사업자에 대한 공정성 및 사생활 판정이 그 사업자에 대한 법정제재의 검토를 정당화한다고 OFCOM이 믿으면, 그 사건은 사건인도자에게 다시 회부된다. 그러면 내용사건에서 법정제재절차 개요(Outline Procedures for Statutory Sanctions in Content Cases)가 적용된다.

## 제2절 프랑스

### 1. 다원성의 원칙(多元主義)

국민이 다양한 정보와 사상에 접할 수 있도록 또 그리하여 다양한 사상을 형성하고 표현할 수 있어야 한다는 것이 다원성의 원칙이다.

프랑스의 헌법재판소는 1986년 9월 16일의 위헌심판결정에서 사회적·문화적인 표현의 흐름[사조(思潮)]의 다양성은 헌법적 효력을 가지는 하나의 목표이고 다원성의 존중은 민주주의의 조건들 중의 하나라고 선언하였다. 헌법재판소는 1789년 인권선언 제11조에 의해 보장되는 사상과 견해의 자유로운 교환은 방송매체수단이 향해지는 공중의 정보의 공정성이 지켜지는 가운데 상이한 성격의 경향들이 표현을 담보하는 프로그램들을 접할 수 있되 조차 못하다면 실효적이지 못하고, 결국 구현해야 할 목표는 1789년 인권선언 제11조에 의해 선언된 자유권의 중요한 향유자들에 속하는 성취자와 시청자가 개인적 이익이나 공권력이 그들의 스스로의 결정을 대신함이 없이, 또 그 결정들을 거래의 대상으로 함이 없이 자유로운 선택을 행할 수 있어야 한다는 사실이라고 판시하였다.<sup>81)</sup> 이처럼 헌법재판소는 다원성원칙에 헌법적 효력을 부여하고 있다.

1986년 법 제1조 제1항은 전자적 방법에 의한 공중에의 커뮤니케이션은 자유라고 선언하고 있다. 아울러 동법 동조 제2항은 이러한 커뮤니케이션의 자유의 행사에 대한 제한의 사유를 규정하면서 다원성의 원칙을 언급하고 있다. 즉 커뮤니케이션의 자유는 사상·의견의 흐름[사조(思潮)]의 표현에 있어서 다양성을 존중하기 위해서 제약될 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 방송의 내용은 다원성의 원칙을 보장하여야 한다.

방송에 관한 다원성은 외적 다원성과 내적 다원성으로 나누어진다고 본다.<sup>82)</sup> 외적 다원성은 방송사의 설립단계에서 요구되는 다원성이다. 즉 사영 방송사의 설립에 있어서 복수허가(특허)를 제한하거나 정기간행물기업 간의 겸영제한 등의 규정들을 두어 자본집중 내지 언론시장의 독과점을 방지함으

81) 헌법재판소 1986년 9월 16일 86-217 DC결정.

82) J. Rivero et H. Moutouh. 204면.

로써 다양한 언론사들이 존재하도록 하는 데 있다. 그리하여 이러한 다양한 언론사들로부터 수신자인 일반국민이 다양한 정보를 접할 수 있게 함으로써 종국적으로 다원화를 실현하고자 하는 것이다.<sup>83)</sup>

내적인 다원주의는 방송의 내용에 관한 다원성의 원칙의 보장을 위한 것이다. 즉 다양한 사상이나 주장이 방송을 통하여 표출되게 하기 위하여 사회단체들에 방송을 이용할 권리를 주거나 특히 정치적 단체에 대해 고르게 그들의 정치적 사상이나 주장을 개진할 수 있는 기회를 주는 것이 필요하다. 프랑스의 방송법제는 이러한 요구에 부응하여 방송이용(접근)권, 반론권제도 등을 두고 있다. 내적 다원성원칙의 보장 의무는 국영방송뿐만 아니라 사영방송에도 적용된다.<sup>84)</sup>

방송의 내용적 책임에 대해 보는 본 연구에서도 물론 내적 다원성원칙이 준수에 관한 문제를 주로 살펴본다.

## 2. 방송접근권의 보장

### 가. 의의

방송이용(접근)권은 라디오나 텔레비전의 방송에서 의사를 표현할 수 있는 기회를 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 그리하여 방송이용(접근)권은 정치적 표현의 자유를 실현시키는 수단으로서의 의미가 크다. 이 권리는 다양한 사상·의견의 표현을 보장하기 위해, 그리고 그 표현의 기회를 동등하게 부여하기 위한 권리라는 점에서 방송의 다원성의 원칙을 실현하기 위한 수단으로서 다원성원칙에 입각한 것이다.<sup>85)</sup> 한편 가능한 한 다양한 계층의 국민들이 차별받지 않고 방송을 이용할 수 있는 기회가 주어지면 질수록 더

---

83) 헌법재판소는 위의 1986년 9월 16일의 결정에서 자본집중제한, 복수허가(특허)제한에 관한 1986년 법의 제39조, 제41조의 규정들은 그 자체만으로는 충분히 다원성을 보장하는 규정이라고 볼 수 없다는 이유로 동규정들을 위헌으로 선언하였다. 이 위헌결정에 따라 동규정들에 대한 보장을 하는 개정이 이루어졌다.

84) Ch, Dbbasch, H, Isar, X, Agostinelli, 앞의 책, 267면. 원래 1986년 법 제13조 제1항은 시청각고등평의회가 다원성원칙의 준수를 감시하는 대상을 국영방송사로 명시하고 있었으나 2000년 8월 1일에 방송법 제13조를 개정하여 그냥 라디오, 텔레비전의 프로그램이라고 규정하여 사영방송사에도 적용됨이 명시되었다. 다만, 국영방송의 경우 중립성의 원칙에 의해 다원성의 보장은 다소 제약된다고 보는 견해도 있다.

85) J. Rivero et H, Moutouh. 앞의 책, 204-205면 등.

육 의견조명이 동등하게 이루어질 수 있다는 점에서 평등의 원칙을 위한 권리이기도 하다.

1974년 8월 7일의 방송법이 처음으로 정치적 단체, 대표성이 있는 직업적 조직체들, 다양한 종교적, 사상적 단체 등에 국영방송사가 일정한 방송시간을 할애하는 방송이용(접근)법을 규정하기 시작하였다.<sup>86)</sup> 1986년 법은 직업적 조직, 노동조합적 조직, 종교적 단체 그리고 정치적 단체에 대한 방송이용(접근)권을 명시하고 있다.<sup>87)</sup>

#### 나. 노동조합적 조직과 직업적 조직의 방송접근권

노동조합적 조직과 직업적 조직들은 방송이용(접근)권을 가진다. 직업적 조직들이란 직역종사자들을 회원으로 구성되는 각종 직업협회 등을 말하는 것으로 예를 들어 전국중소기업연합회, 전국수공업자연합 등을 들 수 있다.

1974년 방송법이 이미 직업적 조직에 대해 방송이용권을 부여하긴 하였으나 노동조합은 본래 권익옹호적 성격, 부문단체적 성격을 띠어서 공공역무를 수행하는 국영방송과 별로 양립하기 어렵다고 보아 노동조합을 직업적 조직에 포함하여 방송이용권을 부여하는 것이 거부되어 왔다. 그 뒤 1982년 법이 노동조합에 대한 방송이용권을 명시하기 시작하였다. 당시 논란이 있었으나 상원은 노동조합 조직들에 대한 방송이용권을 직업적 조직에 대한 방송이용권과 같이 동일 방송에서 행사되도록 하자고 제안하여 결국 노동조합 조직들에도 직업적 조직들과 더불어 방송이용권이 부여되었다. 이러한 제안은 노동조합과 직업적 조직들이 함께 방송이용권을 행사하게 함으로써 무절제한 주장들을 조절할 수 있게 하여 사회경제계의 의사가 균형 있게 대변될 수 있도록 한다는 의도에서 나온 것이다.<sup>88)</sup> 현행 1986년 법도 노동조합단체들과 직업적 조직들에 방송이용권을 부여하도록 이를 명시하고 있다. 그리하여 1986년 법 제55조 제2항은 전국적으로 대표성이 있는 노동조합적 조직들과 직업적 조직들의 방송이용권을 실현시키기 위해 노동조합 관련 방송을 행할 수 있는 일정한 방송시간을 노동조합적 조직들과 직업적 조직들에 할

86) Ch, Dbbasch, H, Isar, X, Agostinelli, 위책 267면 참조.

87) 그 구속강제가 강한 영역은 정치적 영역이라고 본다.

88) 이러한 취지의 입법배경 설명으로, Ch, Dbbasch, H, Isar, X, Agostinelli, 위책 269면 참조.

애할 의무를 규정하고 그 구체적인 방식은 시청각고등평의회의 결정으로 정하도록 하고 있다. 이 방송요구권에 응하여야할 대상은 국영방송사이다.

이 규정에 따라 시청각고등평의회는 방송이용권을 행사할 수 있는 노동조합 조직들과 직업적 조직들을 지정하고 방송의무를 지는 국영방송사를 그리고 각 방송사의 연간 방송시간 및 매1회의 방송시간, 방송시간대 등을 결정으로 명시한다.<sup>89)</sup> 선거기간이나 국민투표 기간에는 노동조합적 조직들과 직업적 조직들에 대한 이러한 방송이 중단된다.

문제는 전국적으로 대표성이 있는 노동조합적, 직업적 조직인지 여부를 판단하는 기준이다. 최고행정법원의 판례에서 이러한 대표성의 판단준거가 제시된 바 있다. 이러한 판례이론은 시청각고등평의회 전신이었던 國家公報自由委員會가 지정한 방송 이용권자들에 포함되지 못한 ‘자유업협회 전국연합’이 제기한 행정소송(월권소송) 사건의 판결에서 나타났다. 판례는 대표성의 준거는 여러 다양한 경제적이고 직업적인 영역들이 균형 있게 대표되어야 한다는 그 균형성과 아울러 견해의 흐름이 다양하게 표현되어야 한다는 요구를 고려하는 것이어야 한다고 보았다. 당시 자유업에 해당되는 어떤 업종의 조직도 방송이용권의 범위에 포함되지 않고 있던바 그리하여 최고행정법원은 그것은 위와 같은 다양한 경제적, 직업적 영역들 간에서의 균형의 요구를 무시한 것이어서 위법하다고 판단하였다.<sup>90)</sup> 다시 말하면 자유업의 직종을 대표하는 조직으로서 어떤 조직도 방송 이용권자에 포함되고 있지 않아 자유업과 다른 업종 간에 균형을 갖추지 못하여 위법하다는 판단이다. 이러한 판례에서의 실제사건에서 보듯이 대표성의 판단에 어려운 문제가 나타날 수 있고 결국 행정법원의 판단이 중요한 역할을 하게 된다.

노동조합적 조직, 직업적 조직의 방송이용권에 따른 이러한 방송의 구성에 있어서 이 방송을 할애하여야 할 의무를 지는 국영방송사가 사전에 개입하지는 않고 당해 조직의 자율에 맡겨진다. 그 비용은 일정한 한도 내에서 국영방송사가 부담하도록 되어 있는데 국영방송사의 방송지침에 비용부담에 관해 규정을 두도록 하고 있는데 방송지침은 그 한도액을 당해 방송사

89) 예를 들어 평의회는 2007년도에 국영텔레비전방송사인 Freance2 와 France3에 연간 5시간 12분을, 국영라디오방송사인 France Inter에 2시간의 시간을 노동조합적 조직들과 직업적 조직들에 할애하도록 2007년 4월 24일에 결정하여 공표한 바 있다.

90) CE 1999년 11월 25일 U.N.A.P.L. Rec, Tab. 1170면.

의 경영위원회가 정하도록 규정하고 있다.

#### 다. 종교단체의 방송접근권

현행 1986년 법 제56조는 중요 종교에 대한 방송이용(접근)권을 보장하고 있다. 즉 국영방송사 France2가 일요일 아침시간에 프랑스의 중요 종교에 관한 방송을 하도록 하고 있다. 이 방송은 해당종교의 대표자들의 책임하에 연출하여 예배 등 종교의식의 행사를 중계하거나 또는 종교에 관한 비평을 하는 방송물을 방영하도록 규정하고 있다.<sup>91)</sup> 그 비용은 방송지침으로 정해진 한도액의 범위 안에서 방송사가 부담하는데 현재 France2의 방송지침은 한도액을 동 방송사의 경영위원회에서 정하도록 규정하고 있다.

### 3. 퍼블릭 액세스 방송

#### 가. 퍼블릭액세스 방송의 설립배경

잘 알려져 있듯이 프랑스는 라디오와 텔레비전의 설립, 그리고 프로그램 제작과 편성이 오랫동안 국가에 의해 독점, 운영되어 왔다. 협약단체 결성의 자유를 보장한 1901년 법에도 불구하고 협회 차원의 민간 방송을 허락하지 않았던 것이다. 1968년 학생과 노동자들을 중심으로 한 대규모 시위는 프랑스 방송의 주체에 대한 새로운 패러다임을 형성한다. 시민들은 수많은 ‘자유라디오’를 만들어 그들의 목소리를 불법으로 송출했고 1970년대 중반에 이르러 자유라디오운동은 정점에 이른다.

1981년, 프랑스 헌정사상 최초로 좌파 정부를 수립한 프랑수아 미테랑 정권의 문화 민주화 정책은 시민들이 단지 문화의 수요자로서가 아니라 창조하고 표현하는 주체로 보는 시각에서 출발한다. 야당 시절부터 꾸준히 자유언론에 동조해 온 사회당 정부는 1901년 법 제정 100주년을 맞아 1982년

---

91) 종교단체에 대한 방송이용권의 인전은 사실 정교분리원칙에 반하지 않느냐는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 프랑스 헌법 제1조는 프랑스가 정교분리국가임을 선언하면서도 국가는 모든 신앙을 존중한다고 규정하고 있다. 따라서 정교분리원칙이 방송에 대하여 자체만을 요구하는 절대적인 원칙을 의미하지는 않는다고 보고 이러한 관점에서 종교에 대한 방송이용권이 부여될 수 있다고 보는 견해도 있다(Ch, Dbbasch, H, Isar, X, Agostinelli, 위책 273면 참조).

7월, 새로운 방송법을 공포한다<sup>92)</sup>. 이 방송법은 방송 제작과 편성에 관한 국가 독점을 막고 협약단체도 일정한 요건을 갖추면 방송국 설립을 허가하도록 했다<sup>93)</sup>. 결국 많은 자유라디오방송국들이 합법적인 지위를 얻어 활동하게 되고 전국적으로 약 1,600여개의 신생 지역라디오방송국이 생겨났다. 그러나 제도적으로 상업광고를 내보낼 수 없었던 이들 방송사들은 대부분 재정적인 문제로 문을 닫는다.

이에 1982년 11월, 국가는 TV와 상업라디오방송이 얻은 광고수익의 일정 부분을 세금으로 환수하여 기금을 운영하고 비영리 라디오방송사에 대해 보조금을 지원하는 제도를 마련하는데, 이것이 ‘라디오발전기금(FSER)’이다. 이 제도를 바탕으로 ‘라디오협회(Radios Associatives)’가 결성되고 매년 570여개의 비영리 소출력 라디오 방송사들이 혜택을 보게 되었다. 이렇듯 자유라디오운동은 다양한 목소리를 가진 시민들의 라디오 방송에 대한 욕구를 어느 정도 해소시킴과 동시에 민간라디오방송국을 창설하고 운영하는 데 도움이 되는 제도적 장치를 마련하는 결실을 이룬 것이다.

한편, 1982년 방송법을 기점으로 몇몇 대안 언론사들을 중심으로 시민들의 협회 차원에서 운영되는 ‘제 3 영상 섹터’로서의 텔레비전이 논의되기 시작한다<sup>94)</sup>. 사람들은 ‘자유매체(Médias libres)’와 ‘대안매체(Médias alternatives)’의 필요성을 주장하고 1982년 법의 한계를 지적했다. 1982년 방송법은 표현과 커뮤니케이션의 자유를 보장한다는 대원칙 아래 텔레비전 방송의 운영과 편성에 대한 국가 독점이 폐지되었다는 데 의미가 있다. 이 법에 따라 1982년 첫 민영 유료 지상파 방송사인 ‘까날 플러스(Canal Plus)’가 설립되었고, 그 후 광고 수익으로 운영되는 민영 상업방송 ‘La 5’와 ‘TV 6’가 허가되었다. 그러나 이 법의 맹점은 시민협회 차원의 텔레비전 방송과 프로그램 송출에 대해 어떠한 언급도 하고 있지 않아 CNCL은 여전히 자유

92) 사회당 당수였던 프랑수아 미테랑은 대통령선거를 앞두고 자신이 직접 ‘Radio Paris 80’이라는 불법 라디오 방송에 출연하기도 했다.

93) “시민은 시청각 커뮤니케이션의 자유와 다원주의에 대한 권리가 있다.” <1982년 프랑스 방송법 제 2조>

94) 이들은 제 1 섹터를 공영방송, 제 2 섹터를 민영방송, 그리고 이 두 가지에 속하지 않는 자신들을 스스로 제 3 섹터라 명명한다. 국가로부터의 간섭에서 탈피한다는 의미에서 공영이 아니며, 광고로 인한 수익 창출을 거부한다는 의미에서 민영이 아닌 것이다.

TV 방송사를 허가하지 않는다는 데 있었다. 따라서 시민협회는 이른바 ‘자유텔레비전(Télévision libre)’, 혹은 ‘시민 텔레비전(Télévision citoyenne)’을 설립한다. 그들은 카페나 극장에서 프로그램을 몰래 상영하거나 비디오테이프를 돌려보는 등의 활동을 하며 국가에 텔레비전방송 송출 허가를 요구하지만 프랑스시청각위원회(CNCL, 현 CSA의 전신)는 들어주지 않았다.

결국 1982년부터 1999년까지 50여개의 자유텔레비전이 전국에 산재해 활동하게 되는데<sup>95)</sup> 이들은 1999년 5월 파리에 모여 ‘자유언론포럼’을 개최하고 ‘CPML (Coordination permanente des médias libres 자유미디어상설 조정위)’라는 협약단체를 조직한다.

CPML의 창립 선언문의 일부를 발췌해 보면 다음과 같다.

“신문과 출판, 지상파, 인터넷, 영화 등의 분야에서 정치권력과 자본으로부터 자유롭고 독립적일 뿐만 아니라 이데올로기나 모든 소외(성, 인종, 동성애 등의 사회적 차별)로부터 벗어난 미디어를 만들고 지켜내고자 하는 시도들이 다양하게 이루어지고 있다. 우리는 민주주의적 토론이 절대적으로 필요하다고 믿고 있다. 하지만 우리가 살고 있는 세계는 언론의 자유나 다원성 같은 가치들이 점차 헤게모니를 장악해 가고 있는 시장 논리와 상충될 때가 많다. 그러므로 우리는 비판적인 대항 권력을 발전시킬 필요를 느낀다. 이에 우리는 서로 연대할 것을 선언한다.”<sup>96)</sup>

이들의 지속적인 노력의 결과로 2000년 프랑스 방송법 제28조-3조는 “시청각최고위원회(CSA)는 제29조, 제 30조 및 제 30-1조에서 정한 신청자에게 요청을 하지 않고, ‘단체의 협약에 관한 법률’(1901년 7월 1일)에 따른 모든 회사, 재단, 단체 등과 바-린, 오-린 지방과 모젤 지방의 지방법의 규제를 받는 비영리단체 등에 대하여 지상파 방식의 라디오 방송이나 텔레비전 방송에 대한 허가는 9개월을 초과하지 않는 방송기간으로 허가증을 교부

---

95) 이 기간동안 설립해 활동하던 주요 자유텔레비전으로는 까날 베르(Canal vert), 텔레 메닐몽땅(Télé Ménilmontant), 페베 루베(TV Roubaix), 옹드 상 프롱띠에(Ondes sans frontières), 텔레 보칼(Télé bocal) 등이 있다.

96)

[http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book\\_seq=1811&book\\_no=127&menucode=3/1/1](http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book_seq=1811&book_no=127&menucode=3/1/1)

한다.”고 명시하게 된다. 이들은 시민협회 차원의 퍼블릭액세스 연합 채널인 잘레아 TV(Zalea TV)를 만들고 지속적인 요구 끝에 2000년 8월 1일, 개정된 방송법에 의해 잘레아 TV가 협회 차원의 텔레비전으로서는 최초로 헤르츠 주파수에 의한 지상파 방송을 할 수 있는 법적 지위를 얻게 된다<sup>97)</sup>.

## 나. 퍼블릭액세스 현황과 특성

프랑스에는 2006년 현재 50여개의 자유텔레비전 방송사가 활동하고 있지만 대부분의 자유텔레비전은 웹상에서, 혹은 공공장소에서 제작한 프로그램을 시민들에게 상영하는 식으로 활동하고 있는 것이 특징이다. 현재 프랑스에서 퍼블릭액세스 활동을 전개하고 있는 형식은 방송 방식에 따라 크게 세 가지로 나뉜다. 즉 웹을 통한 웹 TV, 공공장소나 마을 카페에서 상영하는 지역 커뮤니티 제작단, 케이블 방송을 하는 퍼블릭액세스가 있다.

퍼블릭액세스 TV 운영에 있어 첫 번째 특징은 웹상에서 이루어지고 있다 예를 들어 펠레 브뤼<sup>98)</sup>와 텔레보칼, 모자이크 TV 등이 있다. 이 웹 TV의 퍼블릭액세스 프로그램의 운영은 웹상에서 이루어지고 있으며, 펠레보칼은 공공장소에서, 모자이크 TV는 지역 미디어 텍에서 텔레비전이나 소규모 영상시스템을 통해 일정 시간 상영을 한다. 재정은 지역발전기금과 기부금 그리고 프로그램 판매로 충당되고 있다.

대표적인 예로 모자이크 TV (Mozaïk TV)을 살펴보면, 모자이크 TV의 역사는 1988년 5월 파리에서 출범한 비영리협약단체인 ‘비데옹(Vidéon)’에서 비롯된다. 파리를 비롯한 일-드-프랑스 지방에서 활동하던 사진작가 및 비디오작가들이 중심이 되어 설립한 이 단체는 영상예술 및 멀티미디어에 관심이 있는 시민들과 함께 운영되었다. 1989년 파리 근교의 에손느 지방으로 거점을 옮긴 비데옹은 이듬해 ‘리스 뚜른느(RIS TOURNE)’라는 제목의 영상물을 만들었다. 이것은 활자가 아닌 영상으로 표현한 잡지라는 뜻에서 ‘비디오 매거진’으로 불렸고 신문 가판대를 중심으로 시민들에게 보급되었다. 이렇듯 비데옹의 주된 활동은 잡지 형식의 영상물을 정기적으로 만드는 데 있었으며 그 내용은 지역 주민의 소리를 전달하는 것들이었다. 1991년

---

98) [www.tv-bruits.abri.org](http://www.tv-bruits.abri.org)

비데옹은 지역 군소 자유TV들과 연합해 이른바 ‘비데옹網(réseau Vidéon)’을 발족, 1995년 ‘리스티비(RisTiVi)’라는 이름으로 방송국을 설립해 제작한 프로그램을 공공장소에서 시민들에게 직접 상영하거나 지역 케이블채널을 통해 간헐적으로 방송을 시작했다.

2001년, 비데옹은 급변하는 미디어 환경에 적응하는 주민참여TV로서 웹캠TV(WebcamTV)를 구상하는데, 과학기술부와 청소년·체육부의 지원을 받아 파리 근교 이브리(Evry) 지역에 탄생한 것이 바로 모자이크 TV이다<sup>99)</sup>. 2003년 전 프랑스 지역에서 열린 인터넷 페스티벌 기간 동안 비데옹은 MPEG-4 형식으로 일주일 동안 방송을 함으로서 웹캠 TV의 실험을 마치고 모자이크 TV는 유럽연합개발기금을 통한 지원금을 받게 된다. 비데옹의 활동을 살펴보면 퍼블릭액세스 개념에 입각해 시청자가 주체가 된 프로그램을 제작하고 방송한다는 점에서 대부분의 자유TV를 지향하는 다른 협약단체들과 비슷하다.<sup>100)</sup> 그러나 한편으로 지역 문화와 미디어 환경 개발이라는 차별화된 프로젝트를 진행함으로써 지자체와 기업, 그리고 대학들과의 협조와 지원을 이끌어내고 있다는 점에서 차이가 있다.

모자이크 TV의 가장 중요한 재원은 비데옹 회원들과 주민들의 기부, 그리고 지자체의 협약단체지원금이다. 또한 기업이나 대학과 공동 프로젝트를 추진하여 금전이나 현물 지원을 받기도 한다.

프로그램과 편성은 모자이크TV가 6개월마다 한 번 씩 프로그램을 편성해 MPEG-4 파일로 인터넷상에서 방송한다. 또한 이브리 지역 미디어테크에서도 모자이크TV의 프로그램을 시청할 수 있다. 마치 일 년에 두 번 출간되는 문화 잡지의 형식을 갖고서 고정된 프로그램과 함께 매호마다 새로운 기획 프로그램을 추가하는 것이 특징이다.

2006년 8월 현재 다음과 같은 프로그램을 편성하고 있다.

---

99) 비데옹은 ‘텔레땅보레스(Télémbores)TV’의 영향을 받아 만들어졌다. 텔레땅보레스는 베네수엘라에서 만들어진 시민TV로서 비데옹과 같은 영상분야협약단체가 주축이 아닌, 여성과 농민들의 요구와 참여로 출범한 TV였다. 비데옹은 모자이크TV 역시 비데옹이 아니라 주민들이 이끌어가는 TV를 만들고자 했다.

100) 비데옹은 모자이크TV를 ‘인접TV(télévision de proximité)’라고 부른다. 그들은 인접TV를 주민에 의해 만들어지고 운영되는 TV로서 지역에 활기를 불어넣고 사회적 소통을 도모하는 TV라고 설명한다. - 모자이크TV 담당자 ‘장-미셸 꼬르뉴’와의 인터뷰에서.

- 세계의 지역 뉴스(Le journal international de quartier) : 베네수엘라, 콜롬비아, 그리고 브라질에 있는 '인접TV' 방송국에서 제작한 주민 참여 프로그램
- 구호, 고통, 민주주의 (Des mots, des maux, Démocracie) : 아프리카 마다가스카르에 대한 다큐멘터리와 프랑스에 이주한 마다가스카르 사람들에 대한 취재.
- 이 도시 저 도시 (D'une ville à l'autre) : 아프리카 말리의 도시 카예스에 관한 소식과 다큐멘터리 등 기획 프로그램을 방영하고 있다.

텔레브뤼는 프랑스 남서부에 위치한 툴루즈시에서 생겨난 대안 텔레비전으로 2001년에 창립했다. 이들의 목적은 텔레비전이 해방공간으로서 다른 목소리의 이야기를 담아내는 것뿐만 아니라 시민성을 회복시키기 위한 것이다.

텔레보칼<sup>101)</sup>은 1995년 파리 20구의 한 카페(Goumen Bis)에서 일군의 독립영상 제작자들이 자신의 프로그램을 방송하는 것에서 시작되었다. 동네 텔레비전(TV de quartier)으로서의 텔레보칼이라는 협회를 만들어 1995년 여름동안 4개 단체에서 만든 3개의 프로그램을 텔레비전 모니터를 통해 방송, 동네사람들을 모아 놓고 상영했다. 그 후 2개월마다 방송 상영을 하였고, 1996년 프로그램을 방송하려는 바(Bar)나 카페가 늘어나면서 1개월 간격으로 프로그램 편성이 이루어지게 되었고 현재 파리 전지역의 30개(Bars)를 통해 상영하고 있다. 물리적 시스템이 열악해서, VCR과 텔레비전 수상기 한 두대를 가지고 일정한 시간에 대중을 상대로 단편영화나 다큐멘터리를 상영하는 수준에 불과하다. 이러한 상영행사를 지속적으로 벌이는 물적·인적자원은 텔레비전, 영화, 학생, 실업자, 주민들로 구성되어 있으며 이들은 실제로 자기 주위에서 벌어지는 일들에 관심을 갖는 말 그대로 동네 텔레비전을 만들고자 하는 의지로 결성되었다. 초기에 자원봉사자로만 구성되어 있던 팀은 시간이 지나면서 조금씩 성장해 현재의 7명의 직원을 고용하고 있다.

프로그램의 주된 내용은 대개 20구의 사회적 문제 또는 문화행사를 담

---

101) www.telebocal.com

고 있는 내용이 많다. 시민들의 참여와 동네의 문제를 진지하게 고민하며, 실업이나 주거권, 그리고 시민권보장 등을 위해 애쓰는 인권·시민단체들의 목소리를 대변하기도 한다. ‘대안언론’보다는 ‘참여(Participative)언론’이라는 이름으로 불리길 더 좋아하는 이들 매체의 주인공은 주민 자신들이고, 활동가들이나 거리의 일반인들이 마이를 잡고 직접방송을 한다.

두 번째 특징은 까날노르처럼 지역 거주민과 사회를 매개로 하는 프로그램을 동네 카페나 공공장소에 상영하면서 어렵게 퍼블릭액세스 운동을 전개하고 있다.

세 번째 특징은 케이블 방송을 통해 퍼블릭액세스 프로그램이 방영되는 경우로 샤토루에 위치하고 있는 떼엘세(TLC)가 대표적이다. 떼엘세(TLC)는 프랑스 중부에 위치한 소도시 샤토루(Châteauroux)를 근거로 1999년 4월30일 첫 방송을 시작한 협약단체 자유텔레비전방송국이다. 샤토루시에는 1994년부터 ‘까날 생-장(Canal Saint-Jean)’과 ‘까날 보리외(Canal Beaulieu)’와 같은 지역 케이블 방송국이 설립, 공동 채널을 사용하며 운영되어 왔는데, 이러한 지역방송국의 운영 경험을 바탕으로 양성된 인력이 중심이 되어 떼엘세가 탄생한 것이다. 2000년 6월 CSA로부터 5년 기한의 방송 허가를 받은 떼엘세는 2005년 허가를 갱신함으로써 현재까지 정상적인 방송을 시행하고 있다. 샤토루시를 포함, 주변의 테울, 생-모르, 르 뿌양소네와 같은 인근 지역까지 방송 범위를 넓힌 가운데 현재 약 사만명 정도의 잠재적 시청자를 확보한 것으로 추산하고 있다. 첫 방송부터 현재까지 떼엘세의 프로그램은 ‘샤토루 모자이크’ 케이블 방송국의 채널을 통해 시청자들과 만나고 있다<sup>102)</sup>. 또한 시청권 밖의 지역 주민들을 위해 프로그램을 비디오테이프 제작, 지역 미디어테크에 보급하고 있다. 출범 당시 삼십분 정도의 짧은 영상물을 보름 간격으로 제작해 매일 세 번씩 재방송하는 형태로 운영되던 것이 2002년 9월부터는 한 시간 이상의 프로그램 제작 및 일주일 단위로 편성하는 발전을 이룬다.

떼엘세는 방송과 더불어 시민들이 직접 영상물을 제작하고 방송할 수 있는 영상 교육에도 적극적인 활동을 하고 있다<sup>103)</sup>. 춤, 연극, 음악 축제와

---

102) 따라서 떼엘세 프로그램을 시청하기 위해서는 ‘샤토루 모자이크’를 위한 케이블 TV에 유료 가입을 해야 하는 단점이 있다.

같은 지역 문화 행사와 파트너 관계를 유지하며 시민들의 문화 활동을 장려하고 있다.

떼엘쎬의 재정운용<sup>104)</sup>은 ① 샤프루, 데올, 생-모르, 뿌앙소네, 아르당뜨 등의 지자체가 지원하는 협약단체지원금, ② 지자체의 중개로 이루어진 중앙정부의 지역발전지원금 ③ 광역자치단체의 고용 촉진 지원금 ④ 개인, 법인의 기부 ⑤ 사회보장수당, 직업교육 수익금, 협력사, 스폰서 업체의 후원금으로 충당하고 있다. 운영 인적구성은 현재 떼엘쎬는 두 명의 상근인력과 한 명의 비상근 근무자로 구성되어 있고 상당부분 시민자원봉사자들에 의해 운영되고 있다.

떼엘쎬의 주요 프로그램 내용과 성격은 첫째, “주간뉴스(L’hebdo)” 프로그램으로 스튜디오에서 진행하는 주간 지역 뉴스 즉 주로 지역에서 일어난 긍정적인 내용의 뉴스를 전달하고 다수 시청자의 의견을 듣는 것을 목적으로 한다. 리포트, 토막 뉴스, 초청 대담 등, 형식에 있어 자유롭다. 둘째, “계획표(L’agenda)” 프로그램은 다음 주 지역사회에 예정된 계획들에 대해 검토해 보는 내용이다. 셋째, “영화의 모든 것(Tout le cinéma)”이란 프로그램은 샤프루 시민들이 제작한 영화들에 대한 주간 브리핑. 지역영화 활성화에 대해 이야기하고 시민 제작자나 극장 프로그래머의 의견을 들어보는 내용이다. 넷째, “어젠더 서비스(L’agenda service)”란 프로그램은 공사 현황, 공공단체 운영 시간, 24시간 영업 약국 정보와 같은 유용한 지역 정보를 전달하는 내용이다. 다섯째, “월간소식(Des mensuelles)”이란 프로그램은 지역 특산물 장인들의 소식, 교통안전, 지역 유산, 고용 문제 등을 다루고 있다.

#### 다. 사례연구 : 프링스 잘레아 TV

##### (1) 잘레아 TV의 기본이념과 특성

잘레아(Zalea)는 ‘시청각 표현의 자유를 실천하는 텔레비전(TéléviZone

---

103) 떼엘쎬의 시민영상교육은 촬영, 편집, 시청각 저널리즘, 지역텔레비전 인력 양성과 같은 네 가지 카테고리로 나뉜다. 이 교육은 지역고용센터의 지원을 받아 이루어지는 일종의 ‘직업교육’ 차원으로 이루어진다는 특징이 있다.

104) 여기서 주의할 점은 프랑스의 자유TV방송들이 중앙정부나 지자체로부터 지원을 받는 경우 이것은 합법적으로 활동하는 모든 협약단체들에게 해당되는 일반적인 지원금일 뿐 특별히 ‘시민방송’을 위한 지원이 아니라는 것이다.

d'Action pour la Liberté d'Expression Audiovisuelle)의 줄임말로써 프랑스에서 유일한 헤르츠 지상파 퍼블릭액세스 채널이다.

잘레아 TV의 탄생은 1999년 5월 8일 파리에서 개최된 자유언론포럼<sup>105)</sup>에서 기인한다. 전국에 산재한 '자유미디어' 운동가들이 참석한 이 포럼의 핵심 논점은 표현의 자유와 제 3의 비상업방송의 창설을 통한 '미디어 민주주의'였다. 이를 계기로 2000년 1월 1일, 퍼블릭액세스 연합 채널인 잘레아 TV가 결성되고 2000년 8월 1일, 개정 방송법에 의해 헤르츠 주파수를 얻게 된다.

그러나 방송국의 법적 지위를 떠나 세부적 운영에 있어서 시청각최고위원회(CSA)의 제한 조치로 말미암아 잘레아TV가 내세우는 다원주의와 표현의 자유라는 이념을 실천하기에 많은 어려움을 겪는다. 예컨대 CSA는 잘레아 TV를 아날로그 헤르츠파로 송신되는 케이블 채널인 UHF 36 채널로 송출하는 것으로 한정<sup>106)</sup>하고 방송 기간에 제한을 두어 상설방송으로서의 활동을 금지했다. 또한 정치적으로 민감한 선거 기간에는 '예방적 검열'이라는 명목으로 방송을 불허하는 등 실질적인 방송 운영은 CSA에 종속될 수밖에 없었다.

이에 맞서 잘레아TV는 2002년 대선 및 지방선거 기간 동안 송출을 계속하고 2002년 4월, CSA는 법원에 잘레아TV의 시설물에 대한 압류신청을 하기에 이른다. 이를 계기로 잘레아 TV는 불법 방송으로 전환, CSA에 대항하는데 결국 CSA로부터 양질의 방송이 가능한 UHF35 채널 사용권을 허가받는다.

그러나 2003년 9월, CSA의 조치에 반해 유럽연합평의회 회기 동안 불법 송출을 계속한 것을 비롯, CSA와 수많은 갈등을 빚다가 2004년 8월, 결국 잘레아TV의 모든 방송 송출이 금지된다. 같은 해 잘레아TV는 디지털 지상파 텔레비전 방송(TNT:Télévision Numérique Terrestre)<sup>107)</sup> 채널 사업

---

105) 자유언론포럼은 매년 프랑스에서 장소와 대상을 달리하여 열리고 있는데 2006년 5월에는 마르세이유에서 전세계 자유텔레비전 관계자들이 모여 만남을 가졌다.

106) UHF36은 지역방송만 가능한 채널로서 에펠탑에서 전국으로 송출될 수 있는 UHF35 채널을 사용하는 것에 비해 낙후된 방송을 할 수 밖에 없었다.

107) CSA는 2004년 첫 전파를 송출할 디지털지상파텔레비전방송 사업체로 공영방송 8개 채널을 포함한 총 16개의 무료 채널과 14개의 유료 채널, 총 30개 업체를 선정했는데 잘레아TV를 포함한 자유TV채널들은 모두 대상에서 제외되었다.

자 후보 등록을 했으나 탈락했고 이에 대해 국가평의회에 항소하는 등, CSA와의 갈등 속에서 실질적인 활동을 중단한 상태이다.

다원주의와 표현의 자유를 설립 이념으로 하는 잘레아 TV는 자유언론 연합채널로서 비상업 방송이다. 비판 없는 민주주의가 존재할 수 없듯이 잘레아 TV는 주류미디어의 비판자로서의 역할을 한다. 따라서 잘레아TV는 모든 공공, 민간 방송에 대해 자유롭고 대안매체로서의 기능을 충실히 하며 종교, 자본, 정치, 산업으로부터 벗어나 부패언론을 비판하고 새로운 형태의 소통을 강구하는 실험과 교육의 채널이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

- 자본과 주류 언론의 영향력에서 벗어나 시청각 표현의 자유에 있어서 다원주의를 도모한다.
- 시민의 민주적 정보접근권을 보장하고 시민들의 미디어를 통한 창조적 표현과 소통을 가능하게 한다.
- 방송에 대한 검열, 그리고 방송의 자기검열을 배격한다.
- 제 3의 방송으로서 모든 상업 방송에 대한 대안을 제시하고 개발한다.
- 관습적인 방송을 지양하고 새로운 예술적, 편집자적 관점을 가진다.
- 프로그램의 질적 우수성에도 불구하고 주류 언론에 의해 검열을 받거나 방송 불가 판정을 받은 프로그램, 제대로 조명 받지 못한 프로그램을 방송한다.
- 프로그램 제작과 편성에 있어 아마추어와 전문가의 경계를 허문다.

잘레아 TV가 추구하는 사회적 역할은 크게 네 가지로 정리된다. 우선 잘레아 TV는 차별, 억압, 불공정에 반대하여 인권보호를 추구하는 방송이라 할 수 있다. 즉 방송을 통해 인종차별이나 성적차별 등 사회, 경제, 문화적 소외 이데올로기와 이에 따른 행위에 대항하자는 것이다. 두 번째 기능은 자유, 평등의 정신이 보장되는 세상, 보다 나은 인류의 실현이다. 이렇게 볼 때, 공동체 의식은 방송의 우선가치일 수 밖에 없다. 부의 나눔, 기본적 가치의 보존, 함께 살아가는 양식 등을 바탕으로 하는 공동체 정신을 잘레아 TV의 사회성을 구성하는 셋째 요소이다. 결과적으로 잘레아 TV는 정해진 규범에 의문을 제기하고 옳지 않은 점을 비판하는 공간을 마련하고자 한다. 미디어의 본질기능인 공익공간의 구축은 비영리 미디어로서 잘레아 TV

가 이루고자 하는 사회의 기여인 것이다.<sup>108)</sup>

웹상의 잘레아 TV는 이 텔레비전의 모체라 할 수 있는 협약단체망의 방송활동을 소개할 제작물을 방영할 작정임을 밝히고 있다. 이로써 프랑스 방송계에서는 협약단체 텔레비전이라는 새로운 방송장르가 구축되고 있는 것이다. 실제로 잘레아 TV를 보기로 유사한 성격의 그룹들이 나름대로의 방송조직을 구성하여 운영하고 있다.

## (2) 잘레아 TV의 운영 규칙<sup>109)</sup>과 재정구조

비영리 단체로서의, 자유로운 방송, 민주적 방송을 기치로 내거는 잘레아 TV는 기존 방송 권력의 영향력을 단호히 배격하는 반면, 세계화주의에 맞서 다양한 사회 문화의 목소리에 주목한다. 잘레아 TV가 특히 주의를 기울이는 것은 사회와 미디어에 소외당한 계층이며 이들을 조명하여 자리를 마련함으로써 이들 역시 방송에 접근할 권리가 있음을 알리고자 하는 것이다. 공정하고 정직한 방송을 저해할 여지가 있는 결정 기관과의 영합이나 광고에 의한 수익 창출을 금지하는 것은 잘레아 TV가 스스로 부과한 철칙이다.

잘레아 TV의 재정 구조는 시민에 의해 운영된다는 점에서 다른 민간방송과 유사하지만 상업광고를 배제하는 점에서 차별성을 갖는다. 결국 광고 수익을 얻을 수 없는 상황에서 잘레아 TV의 재정은 시민들의 기부금에 의해 운영될 수밖에 없다. 잘레아TV 운영에 필요한 연간 예산은 약 800,000 유로로서, 이는 프랑스 국영채널인 'France 2'가 단지 7시간 분량의 프로그램을 만들어 송출하는 비용과 비슷하다. 결국 잘레아 TV는 연간 약 100,000 유로 정도의 기부금과 프로그램에 대한 DVD 판매 수익 등으로 운영되고 있어 현실적으로 재정적 어려움을 겪고 있는 상태이다<sup>110)</sup>. 현재 방송국을 운영하는 유급 인력은 6명이며 나머지는 자원봉사의 형태로 근무하고 있다.

---

108)

[http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book\\_seq=1811&book\\_no=127&menucode=3/1/109](http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book_seq=1811&book_no=127&menucode=3/1/109)

[http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book\\_seq=1811&book\\_no=127&menucode=3/1/110](http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book_seq=1811&book_no=127&menucode=3/1/110)) 2001년 잘레아 TV는 은행으로부터 115,000 유로를 융자해 부족한 재원을 마련했다.

#### 4. 시청자의 불만 제기 및 참여

CSA의 담당 사무국은 일반 시청자, 또는 시청자 단체 등이 우편이나 기타 전자적 통신수단을 통해서 제기한 불만을 처리한다. 방송사의 프로그램이 청소년 보호에 관한 규칙 등을 준수하는가 등에 대해서 CSA가 모니터링하지만, 시청자의 불만이 제기되는 경우에도 CSA가 개입하게 된다. 위반의 정도에 따라서 CSA 전체회의의 심의를 거치는 경우도 있다.

CSA는 방송의 수신상태에 관한 시청자 불만을 접수하는 경우에 ANF (l'Agence nationale des frequences)에 관련 업무를 위탁하거나 공동으로 처리할 수 있다.

### 제3절 독일

#### 1. 독일의 개방채널의 현황과 사례

##### 가. 독일 개방채널의 설립배경<sup>111)</sup>

1929년 5월 독일 노동자 라디오 연맹(Arbeiter-Radio-Bund Deutschland)은 제국의회(Reichstag) 선거를 계기로 12개의 매체 정책적 요구 중에 '아마추어 그룹을 위한 시험방송국의 제공'을 요구했다. 실제적인 개방 채널의 도입시도는 유선망 체계의 모델 시험으로 시작되었다.

1974년 2월 '경제적이고 바람직한 미래의 커뮤니케이션 체계를 위한 제안'을 과제로 당시 체신부에 의해 설치된 '기술적 커뮤니케이션 체계 구축을 위한 위원회(Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems"KtK)' 는 1975년 12월 '텔레커뮤니케이션 보고서를 통해 광역 케이블 체계의 모델을 시범적으로 실시할 것을 제안했다. 1977년말 연방의회 정당들은 성명을 통해 '뉴미디어'에 관한 '시민참여'의 관점을 제기하였으며, 1978년 5월, 당시 11개 서독 주 수상들은 KtK의 제안에

111) 김기범(1998), "독일개방채널의편성 및 프로그램 분석", <방송개발> pp.86-88 참조했음.

따라 모델시험을 결정하였다. 이 결정이 독일에서 새로운 형태의 방송인 개방채널의 실시를 위한 현실적 준비의 출발이 된다. 1979년 6월 교회, 주정부, 방송사, 노조, 교육기관들의 매체 전문가들이 만하임에 모여 설립한 '개방채널 전문가 그룹(Experten-gruppe Offener Kanal: EOK)'은 '개방채널-시민매체의 기준'을 통해 개방채널의 목표를 설정하고 기본적으로 갖추어야 할 요구사항과 기본적 운영규칙들을 제시하였다.

1980년 12월 라이란트-팔츠 주의회가 개방채널에 관한 규정을 담은 최초의 법을 통과시켰다. 노르트라인-베스트팔렌(83년 12월) 개방채널이 생긴 이후로, 1984년 8월에 베를린 개방채널의 설립과 1차 전국개방채널 연례모임이 개최되었다. 그 이후 자르란트(84년 12월), 바덴-뷔르템베르크(85년 12월), 함부르크 12월), 라인란트-팔츠(86년 7월) 등에서 개방채널에 관한 법적 근거들이 마련되었다.

1987년 12월 1일부터 발효된 새로운 방송법은 제 6조 '특수과제를 위한 재정'에서 개방채널의 육성을 위한 시청료 사용을 명시하고 있다. 이를 통해 개방채널의 발전에 결정적인 기반이 마련되었다. 1988년 '개방채널 전국연합(Bundesverband Offene Kanäle: BOK e.V.)이 창립되었다. 1989년 10월, 개방채널의 수가 10개를 넘어섰고, 1990년에 개방채널 운영단체 및 후원단체들이 전국적으로 공공목적에 기여하는 '공공단체'로 인정되었다. 1992년 5월 '개방채널/시민방송협의회'가 설립되었다.

#### 나. 개방채널 현황과 특성<sup>112)</sup>

액세스 채널과 관련해 영국의 경우 지상파 전국방송, 지역민방, 케이블 TV, 커뮤니티 라디오 등 전 영역에서 시민 참여가 보장되는 시스템을 구축하고 있다는 점에서 가장 선진적이라고 할 수 있다. BBC를 중심으로 하는 공영방송 구조임에도 불구하고 채널 4와 같은 채널을 제도화하였고 지역방송에 시청자 액세스가 가능하도록 근거를 마련하고 있다.

1984년 케이블 방송법(The Cable & Broadcasting Act)에서 영국 최초로 광대역(broadband) 케이블 네트워크 설립을 허용하면서 액세스 채널 논

112) 최영목 · 김명준 · 서명석, <국민참여방송의 이론과 실천>, 언론개혁시민연대, 1999

의가 활성화되었다. 1984년 케이블 법은 케이블위원회에게 독점사업권 허가 단계에서 사업 신청자에게 액세스 프로그램의 전송을 요구하도록 했다. 그러나 이러한 조항은 액세스 채널에 대한 의무조항은 아니고 단지 권고사항의 성격을 지닌다. 1996년 방송법은 케이블 TV를 통한 지역 서비스에 대한 새로운 대안을 제시하였는데 특히 행사(event) 관련 서비스에 관한 것이다. ITC는 1996년 방송법에 따라 제한적 서비스허가(Restricted Service Licenses: RSL), 즉 특정 지역, 또는 특정 이벤트를 중심으로 방송 주파수를 사용하는 TV 서비스에 대한 허가를 갖게 되었다. 특정 지역 서비스는 대학이나 도시의 한 지역에만 해당되는 것이고 특정 이벤트 서비스는 축제 등이 열리는 단기간 동안만 제공되는 서비스이다. 본래 제한적 서비스 개념이 도입된 것은 방송에서 디지털화가 진전됨에 따라 지상파 텔레비전 방송의 아날로그 주파수 여분을 사용하기 위한 것이었다. 말하자면 단기간 대역인 셈이다. 면허부여는 주파수의 가용성에 의해 제한된다. 즉 텔레비전 방송에 이용할 수 있는 주파수 스펙트럼이 아주 제한되어 있기 때문에 모든 지역에서 이러한 서비스를 허용할 수 없으며 대체로 저출력 송출기만 사용된다. 이러한 특정 지역 서비스 면허는 2년 동안 부여되며 갱신이 가능하다.

영국은 채널 4와 같은 시민 액세스 채널의 재원마련을 위해 횡적 보조금 제도를 채택하고 있다. 횡적 보조금이란 이전에 ITV사의 공동 제작 프로그램에 적용했던 것으로 재정이 넉넉한 지역 방송사가 재정이 약한 타지역 방송사에게 종합방송을 할 수 있도록 자신의 수익 중 일부를 떼어주는 것을 말한다. 채널 4의 경우, 1990년 방송법을 통해 1993년부터 광고를 수입원으로 하는 공사체제를 유지하고 있다. 또한 재정적 안정성을 보장하기 위해 전 지상파 상업TV 수입의 14%를 최소한의 수입으로 정하고 나머지 부분은 ITV가 각 ITV에 할당하는 부과금으로 보충하도록 했다.

독일의 주매체관리기구(ALM)가 최근 발간한 [ALM 연감 1999/2000]에 따르면 독일의 개방 채널(Offener Kanal, OK)이 기존 방송에 대한 대안 매체로서 자리를 잡았음을 보여준다. 주매체관리기구의 조사에 따르면 2000년 중반에 독일 내에서 방송 중인 개방 채널의 수는 73개에 달하는 것으로 나타났다.

<표> 독일내의 개방 채널 수(현재 : 2000년 6월)<sup>113)</sup>

주	채널수	주	채널수
라인란트-팔츠	27	메클렌부르크-포어폼머 른	2
노르트라인-베스트팔렌	11	브레멘	2
작센-안할트	8	베를린	1
니더작센	7	함부르크	1
튀링엔	5	자아란트	1
헷센	4	브란덴부르크	**
쉴레스비히-홀슈타인	4	작센	**

\* 바덴-뷔르템베르크와 바이에른주의 주미디어법에는 개방 채널에 관한 규정이 없다.

\*\* 법률상으로는 개방 채널의 설립이 가능하나 현재까지 등장하지 않고 있다.

개방 채널의 낙원은 라인란트-팔츠주로 현재 27개의 채널이 방송 중이다. 이어 노르트라인-베스트팔렌이 11개의 개방 채널을 방송하고 있고, 작센-안할트(8채널), 니더작센(7채널), 튀링엔(5채널), 헷센(4채널), 쉴레스비히-홀슈타인(4채널)에도 다수의 개방 채널이 활약 중이다. 반면에 메클렌부르크-포어폼머른, 브레멘, 베를린, 함부르크, 자아란트에는 한두 개의 개방 채널만이 제작되고 있다. 주매체관리기구의 연감에 따르면 개방 채널에서 열세에 있던 옛 동독 지역에서도 개방 채널이 호응을 얻기 시작했는데, 1998년 6월 이래로 개방 채널의 수는 3배로 증가한 15개에 이르고 있다.<sup>114)</sup>

‘개방채널 전문가 그룹(Experten-gruppe Offener Kanal: EOK)은 개방 채널의 목표를 설정하고 기본적으로 갖추어야 할 요구사항과 기본적 운영규칙들을 제시하였다. 이 내용들은 오늘날까지 전국적으로 개방채널 운영의 기본적 지침이 되고 있다.

이들은 개방채널(Offener Kanal:OK)이 갖추어야 할 주요 요구사항으로 ‘지역 또는 넓어야 지방에 한정된 방송일 것’과 ‘시민들을 조작, 후견 또는 감독함이 없이 시민들이 자신의 방송의지를 실현시키는 것을 도와 줄 전문 인력을 갖출 것’을 들고 있다.

113) 출처 : ALM 연감 1999/2000/ (성숙희, <http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp>)

114) [http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book\\_seq=1748&book\\_no=124&](http://www.kbi.re.kr/report/trendview.jsp?book_seq=1748&book_no=124&) ,

개방채널에 관하여 서로 협의하고 조정하는 역할을 하는 주매체 기구의 ‘개방채널/ 시민방송 협의회(Arbeitskreis Offener Kanal/ Bürgerrundfunk: AKOK)’는 주에 따라 서로 상이한 정의를 내리고 있는 개방채널의 특성을 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>115)</sup>

- 개방채널은 모든 시민들에게 자유롭고 평등한 이용을 보장하는 지역 및 지방라디오와 텔레비전
- 개방채널은 일반 시민에게 스스로 선택한 내용을 자신의 책임 하에 방송할 수 있는 기회를 제공한다.
- 채널은 일반 이용자가 프로그램을 제작할 수 있도록 스튜디오, 녹화 설비와 기술적인 사용설명 및 조언을 제공한다.
- 개방채널은 광고를 할 수 없으며 비상업적으로 운영된다. 그 재원은 시청료로 충당한다.
- 개방채널은 사회적, 문화적 활동은 물론 매체 교육적, 정치 교육적 가능성들을 제공한다.
- 개방채널은 국내외의 유사기관과 공조하고 경험을 교환한다.

독일의 경우, 1987년 12월 1일 발효된 새로운 연방방송법에서 개방채널의 지원을 위해 시청료의 일정비율을 사용해야 한다고 명시함에 따라 개방채널의 재정문제를 해결하는 기회를 제공했다(제6조 특수과제를 위한 재정). 개방채널 관련 주요사항은 방송위원회 산하의 매체위원회(Media Council)에서 결정한다. 매체위원회는 주 의회가 지명하는 일곱 명의 위원들로 구성되며 이들이 허가 문제 등을 결정한다.

개방채널의 경우 방송위원회 소속기구일 수도 있고 민간기구일 수도 있다. 개방채널 관련사항은 각주의 미디어법(media law)에서 규정하고 있다. 연방법은 없으며 다만 각 주의 총리들이 맺는 협약(contract)이 있을 뿐이다. 요컨대 특정 주에서 개방채널을 인정하지 않으면 존재할 수 없는 구조이다. 전국적 차원에서는 각주의 총리들이 서로 협약을 맺도록 되어 있다. 예를 들어 전국 TV 네트워크의 경우 그들이 협약을 맺은 후 각 주에 가서 의회의 승인을 받아야 한다.

---

115) 김기범, 1998

<표 14> 독일 주 미디어 법의 개방채널 관련 규정 사례116)

구분	함부르크 주	북라인-베스트팔렌 주
법률	1985년 함부르크 미디어법/ 1987년 개정	1988년 제정된 북라인 베스트팔렌 주의 방송법
개방채널의 기능	사회단체, 기관, 개인에게도 참여할 수 있는 기회제공. 특히 여타의 미디어에 참여기회가 낮은 자들이 보다 더 참여할 수 있어야 함	특히 문화적인 목적을 지니고 있는 그룹들의 프로그램 참여의 기회확대
전달수단	라디오: 지상파 및 케이블 텔레비전: 케이블	라디오: 지상파 및 케이블 텔레비전 및 케이블
채널 수	라디오-텔레비전: 각 각 하나의 채널	라디오-텔레비전: 각각 가능 범위 내
전달지역	케이블에 의한 전달: 함부르크	주 미디어청 조례에 의해서 정하는 지역방송영역내(구역 내지는 구역 없는 도시)
책임자 및 조직 형태	주관부처: 함부르크 주미디어청은 개방채널을 위해 한명을 위촉	주관부처: 없음 서비스제공자에게 책임이 있음
재정	상세한 규정 없음	가입비에서 충당가능
방송시설 사용권자	함부르크 거주자, 일하는 자, 교육을 받고 있는 자, 함부르크에 있는 조직과 연구소/ 관청과 라디오, 텔레비전 프로그램의 제공자의 경우 예외 인정	지역방송 사업자가 아니면서 영리를 추구하지 않고, 방송지역 내의 방송사업과 관계가 있는 문화적 목적을 지닌 집단과 그 집단 구성원
이용자 비용(요금 등)	없음(제작수단을 임대하는 일로 비용이 발생할 경우 방송될 때 청구할 수 있음)	원활한 제작을 위하여 자체 비용이 요구될 수 있다.
내용상의 의무조항	광고 및 관청의 고지방송 불가/ 선거나 정당의 대외적인 업무 혹은 선거에 참여 중인 조직에 도움이 될 수 있는 방송불가	광고 불가 정당의 대외적인 업무 혹은 선거 3개월 전 시기의 유권자 조직 방송불가
이의신청	이의는 개방채널 위촉자에게 제기/ 사용자와 책임자를 청문한 다음 결정 이의신청이 처리되지 못할 경우 주미디어청 이사회에 위임됨	이의 제기 시 방송업자 협회가 방송을 전달한 그룹을 청문한 후 결정함

개방채널의 주요재원은 공영방송이 징수하는 수신료의 일부다. 국가 방송협약 제 29조에 따라 1986년부터 각 주의 미디어 청은 텔레비전 수신료의 일부를 개방채널에 지원하고 있다. 하지만 수신료 지원금만으로는 운영이 어렵기 때문에 각 주의 개방채널 운영자들은 다른 재원을 확보하기 위해 노

116) 출처: 최영목, 2005, 136.

력하고 있다. 각 주의 문화예산 프로그램 제작을 지원하는 등 주에 따라 다양한 재정지원 방안을 모색하고 있다. 운영을 위한 기본비용이 수신료와 주 정부의 후원금에서 나오기 때문에 일체의 상업광고는 불가능하다. 시민들의 개방채널 이용은 무료이며 프로그램 제작을 위해서는 미디어 공사로 부터 제작비용을 지원받을 수 있다 개방채널 운영을 위한 주요 인력의 인건비의 경우 초기 3년 정도는 지원해 주지만 그 후에는 스스로 조달해야 한다.

#### 다. 사례연구: 독일 베를린 개방채널

##### (1) 베를린 개방채널의 기본이념과 특성

독일의 대표적인 퍼블릭액세스 채널은 1984년에 8월 케이블TV로 시작한 베를린 개방채널이다. 위르겐 링케 국장은 "독일의 개방 채널 운동은 1983년 루드비히스하펜에서 시작돼 이듬해 곧바로 베를린에 도입됐고, 이후 개방 채널 운동은 베를린이 선도해 왔다고 해도 과언이 아니다"라고 주장한다.

1985년 이래 '개방채널 베를린'은 베를린-브란덴부르크 방송협회의 기구이며, 연방개방채널협회의 등록 회원이다.<sup>117)</sup> 개방채널의 기본이념은 베를린 지역 시민들이 라디오와 TV에서 언론의 자유에 따라 자신들의 기본권을 행사할 수 있도록 하는데 있다. 그래서 베를린 시민들은 '개방채널 베를린'에서 각자의 방송물을 내보낼 수 있다.<sup>118)</sup>

베를린 개방채널의 특징은 30여개 국가의 시청자들을 대상으로 한다는 점과 베를린 도시 자체가 다인종 도시이기 때문에 프로그램의 50%가 외국어로 제작된다는 것이다. 그러므로 제작주체가 자국민일 필요가 없다. 프로그램의 제작주체는 자신의 메시지를 라디오나 텔레비전을 통해 방송하고 싶은 일반 시민들이다. 다인종의 사람들도 모두 방송시간과 장비사용에 있어서도 동등한 권리를 갖고 있다. 터키인들과 같은 다인종의 사람들은 독일어가 아닌 민족 고유의 언어로 제작한다. 프로그램의 3분의 1 정도가 이같이 제작된다고 한다.

---

117) <http://www.okb.de>

118) <http://www.okb.de>

## (2) 베를린 개방채널의 운영과 재정구조

이들이 제시한 개방채널의 운영규칙 내용은 다음과 같다.(Kamp, p.5, 김기범, 1998,재인용)

- 텔레비전과 라디오를 매개로 한 의사표현의 자유(기본법 제 5조)를 실현하고자 하는 모든 사람들은 개방채널의 제작 및 방송자원을 무료로 사용할 권리를 갖는다.
- 모든 이용자는 자신의 방송에 대한 법적 책임을 진다. 각 프로그램은 시작과 끝에 책임자의 이름과 주소를 밝혀야 한다.
- 자신의 방송에 투자된 비용이 보상되지 않기 때문에 개방채널에서의 방송 후에 프로그램에 대한 사용 권리는 제작자가 보유한다.
- 방송설비의 이용이나 프로그램의 방송은 원칙적으로 신청 순서에 의한다. 날짜와 시간은 시청자가 없거나 운영자에 규정된 프로그램이 중복되지 않는 한 시청자의 요구에 응한다.

특히 이들은 선착순으로 방송하는 것을 제외하고는 프로그램의 내용과 형태 분류와 같은 내용, 편집상의 개입을 전제로 할 수 밖에 없고 이는 필연적으로 방송자유에 대한 모든 사람의 평등한 권리를 제한하게 된다고 명백히 밝히고 있다.

마찬가지로 베를린 개방채널 운영규칙도 독일 개방채널의 기본원칙을 따르고 있으며, 특히 방송물은 이용자에 의해서 스스로 제작되어야 하며, 광고는 금지된다. 방송물은 관련 법률에 저촉되지 않아야 하고, 이용자는 자신의 방송물에 대한 책임을 진다. 관련 법률에 저촉되었을 경우, 이용자는 결과에 대해 책임을 진다.<sup>119)</sup>

베를린 개방 채널 측은 심사를 거쳐 방영할 프로그램을 선정한다. 상업용 광고 프로그램이나 그런 의도가 다분한 프로그램은 제외된다. 그러나 정해진 법규에 저촉되는지 아닌지를 심사할 뿐 일단 선정된 작품은 내용을 마음대로 편집할 수 없다.

개방채널이 방송위원회에 소속되는 경우 방송위원회의 재정지원을 받을 수 있다. 방송위원회는 공영방송 수신료 2%를 받아서, 그 중 일부를 개방채

---

119) <http://www.okb.de>

널에 지원하는데, 그 비율은 주마다 다르다. 예를 들어 베를린의 경우 공영 방송 수신료 중 약 4-7%가 개방채널로 온다.

베를린 개방채널의 인력구조는 상근직은 13명으로 기술담당 직원이 8명이고 나머지는 행정담당으로 구성되어 있다. 그리고 ‘개방채널 베를린’은 제작에 있어 방송시간 및 기술적, 개별적 지원을 한다. ‘개방채널 베를린’의 방송물은 이용자에게 무료로 제공된다.<sup>120)</sup>

법적으로 보면 개방채널의 정책 결정의 최종권한은 미디어 감독관에게 있다. 의사를 결정할 수 있는 위원회 체제는 아직 형성되지 않았다. 하지만 관련요원들의 논의 구조는 활성화되어 있다. 개방채널의 스태프와는 별도로 제작참여자들이 구성된 협의체가 존재한다. 이 협의체가 자문단 역할을 하기도 하며, 공식적으로는 매체위원회에 의해 지시를 받는 구조지만 실질적으로는 제작자의 자율조직이라 할 수 있다.

베를린 개방채널의 프로그램은 내용과 무관하게 시민이 만든 작품을 선착순 원칙과 재방송 형식으로 편성된다. 그러나 그동안 선착순 원칙에 따른 편성의 한계가 지적돼왔다. 그 한계로 우선 프로그램에 대한 정보부족과 프로그램 편성이 이루어지지 않기 때문에 체계적으로 프로그램이 언제 방송되는지 사전에 알기 어려워 시청자의 수가 적다는 점이다. 그리고 선착순 원칙으로 인해 현실적으로 필요한 프로그램의 방송이 지연될 경우나 협회나 운영위원회의 개입으로 인해 완전자율이라는 개방채널의 원칙이 지켜지지 않는 경우 등이 지적되어 왔다.<sup>121)</sup> 이는 개방채널의 존재근거가 주류매체에서 소외된 사람들, 예컨대 노약자나 여성들의 목소리를 방송하는 것임에도 불구하고, 선착순의 원칙에 의해 이들이 쉽게 소외될 수 있음을 의미한다.

따라서 베를린 개방채널은 선착순 원칙을 기본으로 하되 이를 보완하기 위해 새로운 편성전략을 세워 운영하고 있다. 첫 번째 방식은 대학과 협력 관계를 형성하여 대학생들을 개방채널에 파견하고 특정 프로그램을 기획해서 제작한다. 두 번째 방식은 아마추어 제작자들이나 단체들에게 여성, 지역, 이벤트 등 시사적이거나 각 단체와 밀접하게 연관되어 있는 전문적인

---

120) <http://www.okb.de>

121) Kalus, H.(1992), "Drei Jahre Offene Kanäle Saarland", Vortragsmanuskript, (김백환,1993:60)재인용.

주제를 기획해서 프로그램 제작을 의뢰한다. 세 번째 방식은 선착순 원칙에 따라 방송한 프로그램들을 재방송할 경우 주제별로 재편성한다. 네 번째 방식은 총 방송시간의 30%(약 3시간) 정도를 주간 고정 프로그램으로 편성하고 특정단체에 배정하는 것이다. 물론 특정 단체만 고정시간대를 이용할 수 있는 것은 아니다. 단체가 원하는 경우, 여성단체이든 환경단체이든 아니면 청소년 단체이든 이용이 가능하다.<sup>122)</sup>

이렇듯 베를린 개방채널의 편성전략은 선착순원칙과 주제중심의 편성결합, 기획성 프로그램 제작 의뢰, 고정 프로그램 편성 등 선착순 원칙의 한계를 극복하면서 편성과 제작의 주기성, 정기성을 확보해 나가는 유연성을 보여주고 있다.

프로그램 제작주체들은 대부분 제작과 편집과정을 잘 모르는 아마추어들이다. 장비의 사용에 익숙하지 않은 사람들은 방송사내의 기술전문가들을 통해 기본 조작법을 배울 수 있다. 그 후 장비사용을 신청하거나 제작 훈련 코스에 등록할 수 있다. 방송사와 제작자간의 계약을 통해 제작자는 프로그램에 대한 저작권을 보장받으며 모든 법적 책임도 지게 된다.

그러나 프로그램 제작자의 경우, 국가 관료의 홍보나 기존의 제도권 방송국 제작자들, 정당 당원의 참여는 제한된다. 개방채널에 참여하는 자는 서류로 절차를 거쳐야 하고, 프로그램에 인권침해나 명예훼손의 내용을 담을 수 없다.<sup>123)</sup>

#### 라. 개방채널의 퍼블릭액세스 시사점

현재 독일의 개방채널은 국가의 지원과 법적, 제도적 보완 등으로 인해 성공한 액세스 채널의 사례로 평가받고 있다. 시청률이나 재정지원의 어려움이 있기는 하나 산업논리가 힘을 얻어가는 현재의 방송현실에서 시민사회의 공론장 역할로서 시민들의 목소리를 대변하는 통로로서의 기본적인 역할을 담당하고 있다는 평가가 지배적이다.<sup>124)</sup>

---

122) 최영목, 2005.

123) 김택환, 1993.

124) 김은규, 2004.

그럼에도 불구하고 개방채널을 통한 시민참여의 실험이 한정되어 있다는 비판을 받고 있다. 노이만 브라운(K. Neumann-Braun)은 이를 상업방송과 공영방송 모두에서 꺼려하는 프로그램만을 제작하고 있기 때문이라고 설명한다.<sup>125)</sup> 이러한 비판에 대응해 링케국장은 시민이 참여하는 제작프로그램의 다양성을 위해 노력하고, 실업이나 전쟁과 같은 정치·경제적 문제들을 더욱 적극적으로 다루야 한다는 견해를 제시하고 있다. 왜냐하면 이런 이슈는 시민들의 정치의식을 성숙시키고 다양한 견해들에 대한 이해도를 높이기 때문이다.

독일 개방채널의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독일의 개방채널은 국가의 지원과 법적 제도적 보완이 어느 정도 잘 돼 있다고 평가할 수 있으며 케이블 방송사와 유기적인 커뮤니케이션 관계를 가지면서 액세스 구조가 정착되었다. 우리나라의 경우, 방송위의 제작 지원금 시스템 외에 케이블 채널의 퍼블릭액세스 제작지원 구조 및 운용상에 있어 제도적 장치가 있다하더라도, 케이블 방송사와 유기적인 커뮤니케이션이 왜곡되어 있는 상황과 비교해 볼 때 시사하는 바가 크다.

둘째, 프로그램의 시간제한이 없다. 500분 이상이 되는 프로그램에서부터 15분짜리에 이르기까지 다양하다. 우리나라는 원칙상 시간제한이 없다고 하지만 보통 프로그램의 시간길이가 10분에서 60분 정도로 제한을 두고 있는 것이 상례이다. 열린채널의 경우 10분물과 23분물로 정해져 있다. 지상파 방송의 경우 편성을 고려해서 시간제한을 둔다고 하지만 시간스펙트럼을 현재보다 세분화해서 받을 필요가 있다. 퍼블릭액세스가 정착되지 않았을 뿐만 아니라 프로그램 제작에도 서툰 시민들이 기승전결을 갖춘 완제품을 만들기란 여간 쉽지 않다. 우리나라같이 퍼블릭액세스가 부유하고 있는 상황에서 지상파 방송은 퍼블릭액세스를 홍보하고 제작참여를 유도하는데 중요한 채널이다. 일반시민 제작자가 일상을 소재로 한 2-3분물 혹은 5분물 영상을 제작하여 참여할 수 있도록 하면서 편성의 유연성을 고려할 필요가 있다.

---

125) Neumann-Braun, K.(1997), "Medienkommunikation und Formen der Partizipation", Medien Praktisch,4, p.13. 김은규, <시민미디어론: 미디어와 시민참여> p.85 재인용

셋째, 베를린 개방채널처럼 편성전략을 다양화할 필요가 있다. 베를린 개방채널은 선착순 원칙을 기본으로 하되 주제중심의 편성결합, 기획성 프로그램의 제작의뢰, 고정 프로그램 편성 등 편성과 제작의 주기성, 정기성을 확보하여 퍼블릭액세스 프로그램의 다양화를 위해 노력하고 있다. 아직 우리나라의 경우 케이블 방송사가 퍼블릭액세스 전담직원이나 제작전문가를 지원하지 않는 상태에서 불가능하다고 보지만 장기적으로 고민해야 할 대목이다.

넷째, 독일 개방채널이 발전할 수 있는 중요한 요인 중 하나는 방송사 내 기술전문가나 전담직원의 상근시스템이다. 이들이 언제 어디서나 퍼블릭액세스 워크샵과 교육을 통해 시민들이 제작할 수 있는 피드백 환경을 조성해 주었기 때문이다.

## 2. 독일의 방송불만처리

독일의 경우 ‘시청자’란 개념을 별도로 사용하지 아니하고 있으며, 시청자의 권리란 개념도 사용되지 않고 있다. 그 이유는 방송의 경우 모든 일반인을 그 대상으로 하기 때문이다. 따라서 방송에 대한 시청자의 불만처리라는 개념보다는 일반인의 방송에 대한 불만처리라고 설명되어진다.

독일의 방송제도 개관에서 설명되었듯이, 독일의 경우 헌법상 방송은 각 주의 관할로 되어 있고, 그에 따라 각 주마다 방송법이 존재한다. 그렇지만 각 주별 방송법의 기본 틀은 유사하다. 따라서 대표적인 방송법으로 독일 바이에른 주의 방송법상의 불만처리제도에 대해서 설명하고자 한다.

바이에른주 방송법(Bayerisches Rundfunkgesetz : BayRG) 제19조에 따르면, 모든 사람은 방송국(사장)에게 불만 등에 대한 청원권을 가지고 있으며, 이러한 청원에 대하여 방송국(사장)의 답변의무가 부과되어 있다. 만약 청원자가 청원에 대한 답변에 대하여 다시 방송국(사장)에게 이의를 제기하고 이러한 이의가 받아들여지지 않으면, 방송위원회(Rundfunkrat)

에 알릴 권리를 가지고 있다.

독일에서는 방송국 자체의 내적 다원주의를 실현하기 위하여 방송위원회(Rundfunkrat)를 두고 있는데,<sup>126)</sup> 방송위원회는 독일 공영방송에서 프로그램내용의 보편성을 대행하기 위한 통제기구로서 프로그램통제의 권한이 있는 감독기구 중의 최상위의 기관이다. 방송의회는 법률상의 방송명령준수를 감독하는데, 개별 방송의회는 개별 주법들로 규정된다.<sup>127)</sup> 바이에른주 방송법(Bayerisches Rundfunkgesetz : BayRG) 제7조 제3항에 따르면 방송위원회는 사장의 선임과 해임(제1호), 프로그램책임자, 행정책임자, 기술책임자 등의 임명동의(제3호), 예산의 승인 (제6호), 프로그램 형성을 포함한 모든 방송문제에 관한 자문 (제7호), 법률상의 원칙과 의무준수의 감독(제8호), 이윤의 사용에 대한 결정(제9호) 등의 권한을 가지고 있다.

---

126) 방송위원회 제도에 대하여는 앞에서 설명한 ‘독일의 방송제도 개관’의 내용을 참조.

127) <http://de.wikipedia.org/wiki/Rundfunkrat> (2008.10.09 접속).

## 제4절 스위스

### 1. 방송불만청원 개관

방송에 대한 불만의 청원심사는 독립적 기구인 청원청(Unabhängiger Beschwerdeinstanz : UBI)에서 행한다. 국가정책·언론정책적인 측면의 민감성으로 프로그램에 대한 청원의 심사를 행정부의 소관으로 하면, 프로그램 형성에 대한 국가영향력의 위험이 너무 과도할 수 있기 때문이다. 방송에 대한 청원처리과정의 특징으로는, 청원청(UBI)에 앞서 필수적으로 옴부즈소에 신청하도록 하고 있다.

### 2. 옴부즈소(所)(Ombudsstellen)

#### 가. 청원내용

청원청(UBI)에 청원심사를 청구하기 이전에 옴부즈소를 거쳐야만 한다. 옴부즈소는 스위스 라디오와 텔레비전에 관한 법률(RTVG) 제4조와 제5조의 위반이나 프로그램제작자에 적용되는 국제법 위반을 이유로 방송된 편집 프로그램에 대한 이의를 다룬다. 그리고 프로그램에 대한 제작자의 접근거부행위에 대한 이의도 다룬다(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제91조 제3항).

라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조 제1항에서는 헌법상의 기본권을 고려할 것을 요구한다.; 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조 제2항에서는 사건과 사실에 관한 편집방송이 사실에 맞는 것일 것을 요구한다.; 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조 제3항에서는 국가의 내적·외적 안전, 국가 질서 그리고 국제법상의 의무인식을 위태롭게 하는 방송행위를 금한다.; 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조 제4항에서는 편집방송의 경우 전체적으로 견해의 다양성을 전달해야 함을 요구한다.; 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제5조에서는 청소년보호를 규정한다.

#### 나. 절차

모든 사람은 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제92조 제1항에 의거해 방송 후 20일 이내 혹은 프로그램 접근에 대한 거부 후 20일 이내에 해당 음부즈소에 방송을 이의제기할 수 있다. (대중소원)

#### 다. 역할

음부즈소는 우선 중재역할을 가지고 있다: 음부즈소는 청원사건을 방송 제작자와 상담하고, 관련자들의 직접적인 만남을 주선하고, 프로그램제작자에게 조언을 하며, 관련자들에게 권한 및 해당 법률 그리고 소송방법을 알려준다. 음부즈소는 결정권한이나 명령권한은 없다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제93조). 적어도 이의제기 40일 내에 음부즈소는 관련자들에게 이의에 대한 처리방식과 결과설명을 알려야 한다(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제93조 제3항).

### 3. 독립적 청원청 (Unabhängiger Beschwerdeinstanz : UBI)

#### 가. 구성

청원청은 연방내각에서 선발된 9명의 겸직 위원들로 구성된다(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제82조 제1항, 제2항). 그러나 준사법기관인 청원청은 의회의 지시나 연방내각과 부처의 지시에 구속되지 않는다. 국가이익으로부터 독립적이기 위해서 연방의회의 구성원이나 연방청원청에서 근무하는 자는 배제된다(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제82조 제3항 제a호와 제b호). 그 외에 청원청은 개별 관련자로부터 자유로이 언론시장에서 업무를 수행할 수 있고, 따라서 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제82조 제3항 제c호는 프로그램제작기관의 구성원과 그에 상응하는 업무를 수행자는 청원청에서 배제하고 있다.

#### 나. 권한

법원과 유사한 관청으로서 독립적 청원청의 임부는 《공적이익과 민주

주의의 중요한 요소인 의사형성의 자유를 고려하여 방송을 심사»하는 것이다. 청원청은 편집방송의 내용에 대한 청원의 처리권한이 있고, 이의제기된 방송이 방송내용에 대한 최소요구(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조)와 청소년보호(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제5조)의 측면에서 허용되는지 또는 프로그램에의 접근을 위법하게 허용하지 않았는지(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제83조)를 검토한다.

일반적인 감독에 비하여 방송감독과정은 여러 가지 특별하다: 매우 민감한 영역인 방송감독은 사전검열의 금지로 인해 사전대비적인 조치들이 가능하지 않다(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제86조 제4항). 그 외에 청원청은 청원을 고려해서만 활동하지 정부에 의해서 활동하지는 않고(라디오와 텔레비전에 관한 법률 제86조 제5항), 이미 언급했듯이 감독과정은 옴부즈소에 연결된다.

옴부즈소의 도입 이래 청원청의 중재기능이 더 이상 동일한 가치를 가지지는 않지만, 청원청의 과정에서도 방송제작자와 청원자 간의 중국적인 합의는 가능해야 한다. 그것이 도달가능하지 않다면, 청원청은 일련의 조치를 취할 권한이 있다. 일반적인 감독기관처럼 청원청도 법률침해시에는 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제89조에 따라 조치를 취할 수 있다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제97조 제3항). 참고로 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제89조에 의하면, 감독기관이 법률침해를 확인하게 되는 경우 침해에 대하여 책임 있는 자(법인 포함)에게 그러한 침해가 반복하지 않도록 조치를 취하도록 요구 등을 할 수 있고, 해당 정부부서에 그 침해행위를 제한하거나 폐지하도록 요구할 수 있다. 해당 정부부서는 청원청의 요청에 의거해 그 프로그램을 금지할 수 있다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제89조).

청원청이 해당 보호조치가 충분하지 않다고 여기면, 청원청은 특별히 중한 사례들 경우에는 연방 환경·교통·에너지·통신부에 걱정한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다. 이것은 이어서 방송을 금지하거나 방송프로에 의무를 부과하는 가능성을 포함한다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제97조 제4항과 제89조 제2항). 그 외에도 청원청은 라디오와 텔레비전에 관한 법률 제4조 제1항과 제3항 그리고 제5조의 의무를 반복해서 위반한 경우에 (예컨대, 청소년보호, 기본권의 고려) 과징금형태의 행정제재를 부과할 수 있다 (라디

오와 텔레비전에 관한 법률 제97조 제4항). 이러한 청원청의 결정에 불복하는 경우, 청원은 연방행정법원을 거치지 않고 직접 연방법원에서 다루어질 수 있다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제99조).

또한 앞의 행정적 조치들과 독립적으로 형벌규정이 적용된다. 형벌규정들은 행정적 조치들에 병과해서 혹은 선택적으로 적용될 수 있다. 고의적으로 감독관청의 법적인 처분이나 법적중재소의 법적인 결정을 위반한 자는 100,000 스위스프랑 이하의 벌금에 처한다 (라디오와 텔레비전에 관한 법률 제101조).

#### 4. 음부즈소와 청원청 제도에 대한 (부정적) 평가<sup>128)</sup>

청원청의 기능과 국가법률상 분류에 대하여는 다루어지고 있다. 우선 언론사법(私法)과 불법경쟁방지법의 자유권제한규정이 전자언론(즉 방송)에도 적용되는지가 의문시된다. 출판언론과 전자언론(즉 방송)간의 이러한 규제측면의 접근은 그러나 별로 고려되지 않는다. 특히 민사법적 소송제기 외에 행정법적 청원제도를 통해서 보호되어야 하는 인격보호에 대하여 어떠한 근거, 예컨대 별도의 요건 없이 방송에서도 보호되어야 하는 인격보호, 도 없다. 언론자유와 법률상의 제한규정으로 현존하는 법규정들 - 예컨대 폭력장면, 포르노그래피 그리고 청소년보호에 관련된 금지규범들을 생각할 수 있다 - 을 분명히 고려한다면, 이미 전래적인 많은 제한들은 제거될 수도 있다. 그러한 때에는 《공익성의 순수한 의사형성과 의견형성의 보호》로서 프로그램감독에 매우 좁은 범위, 예컨대 투표권 청원과 같은, 예서만 그 의미가 있다. 최근의 실무에서는 방송법적 프로그램감독은 어떠한 권력의 조종으로부터 대중의 의견형성을 보호해야 하는 것이지, 예컨대 자신의 제작물에 대한 기여에 반대하는 경제적 행위자들이 우선적으로 보호해야 하는 것은 아니라고 한다.

Monnat사건에서 유럽인권재판소(EGMR)의 판결(EGMR-Urteil vom 21. September 2006, Monnat c. Schweiz, Nr. 73604/01)도 언론의 자유를 고려하여 확대적인 내용통제를 제한한다. 끝으로 또한 전자언론(즉 방송)에서도

---

128) Nobel/Weber, Medienrecht, 3.Aufl., Bern, 2007, 458-459면.

민사법원과 형사법원을 통한 감독으로 충분하기에, 연방관청의 일반적인 감독 이외에 특별한 내용통제는 요구되지 않는다.

따라서 미래의 프로그램감독은 다른 모습이어야 할 것이다. 실무상 연방내각의 허가를 자유화하여 방송영역에서 경쟁이 의미를 획득했다. 개정된 라디오와 텔레비전에 관한 법률로서 이러한 경향은 장기적으로 지속될 수 있는데, 왜냐하면 일정한 프로그램제작자들에게는 단지 신고의무만이 존재하기 때문이다. 입법론도 그에 상응해서 단지 허가된 제작자에 대한 감독은 업무위임과 국가재정 (경우에 따라 요금부분)을 통해 요구된다. 자기통제적인 고유전문분야 감독에 대한 요청으로 한발 더 나아간다. 그러한 방송 내부적 감독은 충분한 통제를 제공할 수 있고 언론내적 본질에서 또한 더욱 강력한 수락용의를 국가 개입매카니즘으로서 경험할 수 있다.

## 제5절 일본

### 1. 시청자 액세스권

방송법 제1조 제1항에는 “방송이 국민에 최대한으로 보급되어 그 효용이 보장되도록 한다”라는 규정이 있다. 또한 제2조 제1항에는 “방송이라는 것은 공중에 직접 수신되는 일을 목적으로 한 무선통신의 송신을 말한다”라고 되어 있다. 이를 근거로 방송은 항상 수신자, 국민, 공중 대상을 전제로 하여 시행되고 있으나 수신자의 권리 및 의무관계를 명확히 하는 법률상의 규정과 수신자 및 시청자의 법적 지위에 관한 조문은 사실상 적다.

다만, 2007년12월 공포된 “통신과 방송의 총합적 법체계에 관한 연구회”의 보고서는 현재 9개로 나누어져 있는 방송 관련 법령을 하나로 모을 것을 제안하면서, 케이블 방송이 지역성을 살릴 수 있는 퍼블릭 액세스 채널을 설치할 것을 건의하고 있다. 또한 한국의 미디어 액세스권의 신장의 결과 방송 콘텐츠의 제작 인프라가 발전하고 있다고 판단하고, 정부의 예산으로 그러한 일을 추진하기 위한 시민 미디어센터를 지원할 방안을 강구중인 것으로 알려져 있다.

### 2. 방송프로그램의 평가

방송프로그램의 완성도를 높이는 것은 방송사업자가 자발적으로 노력하여야 할 사항이라는 인식에 기초하여 방송사의 편성권이 독립되어 있지만, 시청률 경쟁의 결과로 방송프로그램의 질이 저하된다는 지적이 제기된 바 있다. 이에 방송법은 제3의 4조에서 방송사업자가 방송프로그램심의기관을 설치할 의무를 규정하고 있다. 이는 방송사 이외의 제3자가 방송프로그램을 평가할 것을 취지로 한다.

방송법 제3의 4조에서 규정하고 있는 심의기관의 임무는 다음과 같다.

- 방송프로그램의 적정성을 도모하기 위하여 방송사업자가 요청에 따라서 심의함
- 방송사업자는 방송프로그램의 기준 및 편성에 관한 기본계획을 수립하거나 변경할 때에 심의기관의 자문을 받아야 한다.

- 방송사업자는 조치 내용을 심의기관에 보고하여야 한다. 접수된 시청자 불만 등에 대해서도 보고하여야 한다.

예컨대, NHK의 경우를 살펴보면, 국가권력의 최고기관인 국회에서 예산과 결산을 심의하고 있으며, 지역과 분야를 고려한 경영위원으로 구성된 경영위원회에서는 중요사상을 의결하고 방송 프로그램 심의회가 심의를 한다. 이처럼 광범위한 의미로서의 시청자와 NHK의 연결을 시사해 주고 있다. 좀더 직접적인 시청자 권리의 보호 조문으로 방송법 32조의 NHK 수신체결계약의 규정을 들 수 있다. NHK는 수신료에 대한 시청자의 협력에 대한 의무를 다하기 위해 대화나 시청자 의견을 귀담아 듣는 일(광청활동: 廣廳活動) 등에 역점을 두고 있다. 또한 방송법 제44조 제2항을 보면 'NHK는 공중의 요망을 알기 위해 정기적으로 과학적인 여론조사를 실시하고 그 결과를 공표해야 한다'는 규정이 있다. 또한 NHK의 조사연구 업무에 관해서는 제9조 제6항에 '방송에 관계가 있는 사람, 그 외 다른 학식을 지닌 경험자가 해당 업무에 관하여 의견을 제시하는 경우에는 그 내용이 방송 및 수신자의 발달에 기여하고 NHK 본래 및 임의의 업무수행에 지장을 주지 않을 때 이를 존중하며, 조사연구의 성과는 될 수 있으면 일반이 이용할 수 있게 공급한다'라고 명시하고 있다.

민간방송의 경우 방송법상으로 민간방송과 시청자와의 관계를 직접 규정한 조문은 프로그램 심의기관에 관련된 조항 이외에는 볼 수 없다. 또한 위성에 의한 유료방송을 제외하고는 시청자와 민간방송간의 계약관계는 없다. 다만 시청자 권리 보호를 위한 조항으로 방송 사업자 공통의 규정인 국내 프로그램 기준 공표 이외에 프로그램 심의기관의 자문에 응하여 방송 프로그램의 적정화를 도모하기 위해 필요한 사항을 심의하고 이에 관련된 의견을 진술할 때는 우정성령에 정해진 대로 그 내용을 공표해야 한다는 규정이 있다.

방송법에서 시청자 권리에 대한 구체적이고 명시적인 조항이 없는 반면에 신체장애자의 방송이용을 위한 법률은 따로 마련되어 있다. 『신체장애자의 편리증진에 기여하는 통신·방송 신체장애자 이용 원활화 사업의 추진에 관련된 법률』 및 이에 대한 구체적 방안으로서 『통신·방송 신체장애자 이용 원활화 사업의 추진에 관한 기본적인 방침』이 그것이다.<sup>129)</sup> 이 법률의

목적은 통신·방송의 서비스의 이용에 관한 신체장애자의 편리증진을 도모하고, 정보화의 균형있는 발전에 기여하는 것이다(법률 제1조). 이 법률을 통하여 방송 프로그램에 대한 장애인들의 접근을 돕기 위해 해설 프로그램이나 자막 프로그램, 문자 다중방송을 제작을 도모해야 함을 명시하고 있다. 이를 위해 정부는 통신·방송 신체장애자 이용 원활화 사업의 실시에 필요한 자금의 확보 또는 기타 융통의 알선에 노력해야 한다고 규정하고 있다(법률 제7조 제1항).

### 3. 시청자의 방송내용 정정권

일본의 방송법상에서 방송에 대한 접근권은 방송 내용의 정정 및 취소 요구권, 공직 후보자들의 정견발표에 관한 것으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 방송 내용의 정정·취소와 관련해서 방송법 제4조 제1항은 “방송사업자가 진실이 아닌 사항을 방송한 이유로 권리를 침해받은 본인 또는 그 직접 관계인으로부터 방송한 후 2주 이내에 청구가 있었을 때, 방송사업자는 지체 없이 방송을 한 사실 여부를 조사하고 만약 진실이 아니라고 판명되었을 때는 판명이 있는 날로부터 2일 이내에 그 방송을 한 방송설비와 동등한 방송 설비에 의해 합당한 방법으로 정정 또는 취소 방송을 하지 않으면 안 된다”라고 규정하고 있다. 또한 제2항은 방송사업자 스스로 그 방송에서 사실이 아닌 사항을 발견했을 때도 제1항과 마찬가지로 규정하고 있고 제2항은 2항의 규정과 민법규정에 의한 손해배상 청구를 방해하는 일이 없도록 하고 있다.

다음 후보자 방송과 관련해서 방송법 제45조는 “NHK가 공선(公選)에 의한 공직 후보자에 정견방송과 선거운동에 관한 방송을 할 경우에, 그 선거에 있는 타 후보의 청구가 있을 때에는 동등한 조건으로 방송해야 한다”고 규정짓고, 제53조는 “일반 방송사업자가 그 설비에 의해 또는 다른 방송사업자의 설비를 통하여 공선에 의한 공직 후보자에 정견 방송과 그 외에 다른 선거운동에 관한 방송을 할 경우에는 해당 선거에서 타 후보의 청구가 있을 때에는 요금 징수 여부에 상관없이 동등한 조건으로 방송해야 한다”라

129) 한국언론연구원 편, <세계언론법(하)>, 1995

고 되어 있다. 이를 ‘타 후보자’측에서 본다면 현행법상 소위 액세스권을 규정하는 몇 안 되는 사례중의 하나라고 할 수 있다.<sup>130)</sup>

#### 4. 방송윤리 프로그램 향상기구

방송사의 편집의 자유권에 기초한 방송사의 자율성을 존중하는 차원에서 정부의 규제가 아니라 방송사가 자율적으로 시청자의 불만을 처리하기 위해 만든 것이 방송윤리프로그램 향상기구(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO)다. 郵政省に設置された「多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会」が、1996年12月に出した報告書の中で、「視聴者の苦情に対応するための第三者機関を設けるべき」との意見が盛り込まれたことを受け、日本放送協会（NHK）と日本民間放送連盟が1997年5月に「放送と人権等権利に関する委員会機構」（BRO）を設置。BROのもとに、第三者の有識者で構成される「放送と人権等権利に関する委員会」（BRC）が置かれた。

일본의 구 우정성이 설치한 바 있는 “다채널시대의 시청자와 방송에 관한 간담회”가 1996년12월에 제출한 보고서에서 시청자의 불만에 대응하여 제3자의 기관을 설치할 필요성이 제기되었다, 이에 NHK와 일본민간방송연맹이 1997년5월에 “방송과 인권 등의 권리에 관한 위원회기구”(BRO)를 설립하였다가 발전적으로 해산하고, 방송사 이외의 위원이 추가되면서 BPO가 설립되었다.

동 기구의 규약 제3조는 기구의 목적을 “방송사업의 공공성과 사회적 영향이 증대하다는 것을 감안하여, 언론과 표현의 자유를 확보하되, 시청자의 기본적 인권을 옹호하기 위해, 방송에 대한 불만과 방송윤리상의 문제에 대해서, 자주적이고 독립된 제3자의 입장에서 신속하고 적확하게 대응하여 정확한 방송과 방송윤리의 고양에 기여한다”라고 규정하고 있다.

이사회는 최고의사결정기관으로서 방송사업자 및 그 관련자 이외의 자가 이사장을 맡는다. 이사는 방송사가 맡으며, 이사회가 평의원을 선임한다. 현재의 이사진 구성은 다음과 같다. 아울러 정부로부터 독립하여야 한다는

---

130) 카타오카 토시오, 이창근·김광수 역, <일본의 방송제도>, 한울, 1994 제8장 “시청자에 관한 문제” 참조

이념의 실현 차원에서 방송 관할 부처로부터 어떠한 재정지원도 받지 않을 것을 원칙으로 하고 있다.

**【理事】**

理事長（非常勤）飽戸弘 東洋英和女学院大学学長

専務理事（常勤）岡本伸行

理事・事務局長（常勤）本橋春紀

理事（非常勤）上滝賢二（日本放送協会編成局計画管理部長）

理事（非常勤）山本雅弘（日本民間放送連盟放送基準審議会議長、毎日放送会長）

理事（非常勤）島田昌幸（日本民間放送連盟放送倫理小委員長、テレビ東京社長）

理事（非常勤）玉川寿夫（日本民間放送連盟専務理事）

**【監事】**

監事（非常勤）塩月幹生（日本放送協会編成局計画管理部經理部長）

監事（非常勤）工藤俊一郎（日本民間放送連盟常務理事）

평의회는 방송사업자 및 그 관계자를 제외한 7명 이내의 학식과 경험을 갖춘 자로 구성되며, 평의회가 방송윤리검증위원회, 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회, 및 방송과 청소년에 관한 위원회 등의 3개 위원회의 위원을 선임할 권한을 갖는다. 현재의 평의원은 다음과 같다.

**【評議員】**

生田正輝 慶應義塾大学名誉教授（議長）

篠田正浩 映画監督、早稲田大学特命教授

西澤潤一 首都大学東京学長

濱田純一 東京大学理事・副学長

福原義春 株式会社資生堂名誉会長

半田正夫 青山学院常務理事、元青山学院大学学長

三浦朱門 作家

## 제6절 미국

### 1. 공익의 개념

우리나라에서 강학상 자주 사용되는 것이 방송의 공공성 개념이라면, 미국의 경우 그에 상당하는 것이 방송의 공익성 개념이라고 할 수 있다. 미국 법령상에서 방송 내용은 물론이고 허가를 받은 후의 사업자에 대한 규제 의 근거로 규정된 것이 공익이다. 다만 ‘公益’ (public interest) 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해 법이 명확하게 定義를 내리는 것은 어렵다. 대다수 국민이 원하는 바를 의미한다고 추상적으로는 말할 수 있지만 실제 公益의 준수 여부를 감시하고 이를 집행하는 규제자가 생각하고 있는 것이 公益의 구체적 내용이 될 여지가 충분히 있다고 상정될 수 있다, 따라서 정치적 이해관계는 물론이고 경우에 따라서는 개인적 철학이나 취향도 公益이라는 이름으로 분장되어 나타날 위험이 있다. 현실적으로는 방송사업의 허가 과정에서 시청자들의 의견을 청취하면서 공익과의 부합여부가 측정된다고 볼 수도 있다.

아울러, 公益 개념에 따라 방송국 허가의 타당성 여부를 다룬 미국의 판례들을 보면 공익의 개념이 무엇인가, 달리 말하면 公益이 구체적으로 어떻게 이해되고 있는가를 부분적으로나마 파악할 수 있다.

일찌기 1958년에 미국 연방고등법원이 판결한 Carroll 방송국 사건<sup>131)</sup>에서 광고 수입이 두 개의 방송국을 운영할 정도로 충분하지 못할 경우에는 경쟁의 도입이 公益을 위해 제한될 수 있다고 판시한 바 있다.

#### 가. 경쟁과 방송서비스의 질

기존의 라디오 방송국 허가권을 가지고 있는 Carroll이 신규 방송국 허가를 내어 준 FCC를 상대로 허가의 취소를 구하자 FCC는 방송에서의 경쟁 도입이 의회가 결정한 ‘34년 通信法 (Communications Act)의 취지임을 내세워 기각하였고, 다시 연방고등법원에 항소를 한 Carroll에게 연방고등법원은 原告 승소판결을 내린 사건에서, 방송의 품질을 유지하는 것이 공익의

---

131). Carroll Broadcasting Co. v. FCC, 258 F.2d 440 (D.C. Cir. 1958)

개념과 부합한다는 것이 법원의 입장이었다. 연방고등법원은 A방송사가 B 방송사에 의해 합병되더라도 원하는 良質의 서비스가 제공되는 한 일반 국민은 관심을 갖지 않지만 만약 그러한 서비스 자체가 영향을 받는다면 公益도 영향을 받는 것이며 따라서 규제가 정당화될 수 있다고 판시하였다.

이 사건에서 2개의 방송국을 유지할만한 충분한 재정 수입이 불충분한 지역에서 경쟁이 도입된다면 결국 좋은, 그러나 수익성이 떨어지는 良質의 프로그램이 살아남을 수 없고 따라서 公益을 해칠 수 있다고 본 것이다. 여기서 지적될 수 있는 것은 왜 公益이라는 것이 오락물이나 영화와 같은 것이 아니라 오페라나 교양 프로그램을 시청하는 것만을 지칭하고, 오히려 다수의 시청자가 선호하고 선택하는 프로그램은 公益과 배치된다는 판단이 서비스를 제공받는 주민에 의해 결정되는 것이 아니라 규제 기관이나 법원의 주관적 판단에 의해 결정된 사건이기도 하다.

公益의 구체적 내용으로 ‘良質의 프로그램’이라는 것을 제시한 Carroll 방송국 판결과 달리 Tampa 사건<sup>132)</sup>에서는 해당 허가 지역에서의 매체 소유의 분산 여부를 公益의 구체적 내용으로 제시한 바 있다. 즉 Florida주의 Tampa에서 발행되는 Times지와 Tribune지의 2개 신문사가 하나의 방송국 허가를 둘러싸고 경쟁하였지만 FCC는 公益의 기준으로 매체의 분산을 내세우면서 이미 많은 언론 매체가 존재하는 경우에는 해당 지역인이 신청인 신문사를 소유하고 있는지의 여부는 중요한 것이 아니라는 이유를 들어 Tribune지의 손을 들어 주었다.

#### 나. 신탁이론

불확정 개념인 公益보다 비교적 많이 판례에 등장하고, 이론적으로도 분석되고 있는 것은 信託理論 (public trustship model)이다. 受託者인 방송사가 信託者인 국민을 위해 방송을 하여야만 한다는 것은 곧 公益이 요구하는 것과는 일치하고 있다는 점에서 양자가 전혀 관련이 없는 별개의 것이라고 할 수는 없다. “방송사는 受託者 (trustee)로서 信託者의 최대 이익을 고려한 방송을 하여야만 한다.”는 信託이론은 일찍이 FRC가 1929년에 펴낸 보고서 (Third Annual Report)에도 언급되어 있었다. 보다 확실히 FCC에

---

132). Lucas A. Powe, American Broadcasting and The First Amendment pp. 81-83, University of California Press, 1987

의해 공표되고 다듬어지게 된 것은 Fairness Doctrine이 공표된 1949년의 보고서<sup>133)</sup>다. 보고서에서 “허가를 받은 사업자는 라디오와 텔레비전 채널에 대한 최종적 지배자인 국민의 受託者 (trustee for the public)로서 의무를 이행하여야 한다.”고 규정한 바 있다.

또한 인종 차별적 방송을 하였던 라마 방송국 (Lamar Broadcasting)의 재허가 여부가 관심을 끌게 되자 해당 지역의 교회인 United Church of Christ를 비롯해 몇몇 단체가 재허가를 반대한다는 입장을 밝히고, 결국 FCC가 재허가 결정을 내리자 제 3자로서 관여할 권리를 내세워 FCC의 결정에 대한 소송을 제기하였다<sup>134)</sup>. 소위 소송에서 다툴 수 있는 當事者 適格 (standing)이 있음을 주장하였고, 연방고등법원은 최종적으로 이러한 주장을 받아들여 FCC의 재허가 결정을 취소하도록 판결하였다.<sup>135)</sup> 판결문을 작성한 Warren Burger는 특히 受託 (public trust)의 개념과 公益 (public interest)의 개념을 구분하지 않으면서, 방송사는 公益이 요구하는 최대의 의무를 다하여야만 하는 受託者임을 강조하였다.<sup>136)</sup>

한편, 1969년에 판시한 미국의 Red Lion 판결에서 드디어 연방대법원은 방송사의 면허가 권리 (right)가 아니라 단지 하나의 특권 (privilege)에 불과함을 강조하였고, 따라서 면허를 가진 방송사는 대리인 (proxy)으로서 당연히 의무를 부담하게 된다고 판시하게 되었다. 특히 시청자를 제일 頂點으로 하여 수탁자인 방송사가 제일 밑에 있으며, 중간에 규제기관이 위치함으로써 受託者인 국민의 의사가 잘 반영되고 있는지를 감독하게 되는<sup>137)</sup> 수

---

133). Editorializing by Broadcast Licensees, Report of the Commission, Dkt. No. 8516, 13 FCC 1246 (1949)

134). Office of Communication of the United Church of Christ v. FCC, 359 F.2d 994, 998 (D.C.Cir. 1966)

135). Office of Communication of United Church of Christ v. FCC, 425 F.2d 543 (D.C. Cir. 1969)

136). "Broadcasters are temporary permittees-fiduciaries-of a great public resource and they must meet the highest standards which are embraced in the public interest concept." Office of Communication of United Church of Christ v. FCC, 425 F.2d 548 (D.C.Cir. 1969)

137). 바로 이 점에서 신탁이론은 FCC와 같은 규제기관이 방송사의 의무를 내세워 프로그램 내용과 같이 방송사가 결정할 사항을 대신 결정하도록 하는 잘못을 저지르고 있다는 비난을 받기도 한다. Mark Fowler & Daniel Brenner, A Marketplace Approach to Broadcast Regulation, 62 Tex. L. Rev. 217 (1982)

탁 개념에서의 위계질서가 이 판결에서 제시됐다.

이런 모델위에 규제 기구는 신탁자인 시청자의 의사를 受託者인 방송사가 잘 수행하고 있는지를 감시할 수 있다고 보고, 따라서 우선되어야 하는 것은 ‘시청자들의 권리’임을 선언함으로써 公益을 통한 불완전한 규제의 근거와 논리는 보다 체계적으로 제시된 셈이라고 할 수 있다.<sup>138)</sup>

## 2. 퍼블릭 액세스 채널

1972년 FCC는 케이블 방송사가 교육, 지방정부 및 공공 용도 등의 3개 access 채널을 들 것을 규정하였다. 그러나, 1979년 대법원은 FCC의 그러한 규제가 의회의 위임을 넘은 것이므로 무효라고 판결하였다. 그러나 케이블방송시장의 확대와 더불어 액세스 채널 수는 증가하였다. 1984 Cable Franchise Policy and Communications Act는 케이블방송사가 ““public, educational, and government”” (PEG)를 위한 채널을 제공할 것을 규정하고, 아울러 지역공동체의 프로그램 제작 등을 위한 교육 등을 위해 재정지원할 것을 규정하였다. 아울러 이 법에서는 그러한 재정지원의 댓가로 지방정부가 그 지역에서의 케이블방송 프랜차이즈를 인정하고 케이블방송사에게 도로 등의 점유권과 사용권을 인정할 권한을 갖는다는 것이 규정되었다.

액세스권의 법적 성질이 논의된 것은 CBS v. DNC (Democratic National Committee)<sup>139)</sup> 사건이다. 여기서 연방 대법원은 방송사가 受託者임은 분명하지만 受託者로서의 의무를 다하기 위해 액세스권을 통해 방송사의 운영을 다른 사람에게 넘긴다면 私的 이해관계 내지 자의적 판단에 의해 최우선 되어야 할 국민의 이익이 오히려 희생될 수 있다는 입장을 취했다. 즉 受託 개념은 방송사가 표현의 자유와 국민이 잘 들어야 할 이익관계의 균형점을 후자에 더 비중을 두고 성립하고 있는 만큼, 방송사가 受託者로서 어떻게 信託者인 국민을 위해 방송할 것인가를 스스로 판단하도록 하는 재

138). 그 뒤 베트남 전쟁의 소용돌이 속에서 反戰운동을 위한 기금 마련을 위해 방송사의 방송시간을 이용할 수 있는 액세스권을 많은 단체들이 주장하게 되고, 이들은 Red Lion 판결을 들어 액세스권의 개념이 인정되어야 한다고 주장하였다.

139). 412 U.S. 94 (1973)

량권을 갖도록 하는 것이 타당하다고<sup>140)</sup> 보았다. 만약 액세스권을 인정하게 되면 私的 이해관계가 더 우월적으로 작용하게 되고 受託者인 방송사의 재량권이 훼손될 뿐만 아니라 결국 최상위에 위치한 信託者인 국민이 정보를 잘 전달받아야 할 이익이 오히려 방송사의 이익보다 경시되어질 수 있다는 논리이다.

受託 개념에서 시청자가 정보를 잘 전달받아야 하는 권리를 방송사가 마음대로 방송할 수 있는 권리보다 더 강조하는 것은 법철학자 Alexander Meiklejohn이 강조한 “핵심적인 것은 모든 사람이 말하도록 하는 것이 아니라 말할 가치가 있는 것만 말해지도록 하는 것”의 의미<sup>141)</sup>와 Fairness Doctrine이 강조하고 있는 일반 국민에게 공정하고도 잘 알려줄 의무가 방송사에 있다는 것에도 일치하고 있는 셈이라고 판단하는 학자도 있다.<sup>142)</sup>

마침내 1982년 FCC 위원장은 FCC가 방송내용을 심의할 때 ‘공공의 수탁모델’을 참조한다는 것을 언급하게 되었다.<sup>143)</sup> 이에 公益이라는 기준에서 公共受託으로의 변화는 방송허가 기준 자체의 타당성과 방송규제의 합법성의 논거를 제공한 것이다. 公共受託개념은 방송사에게 제한된 범위 내에서 독립적 운영권을 갖도록 하였다는 점 정도에서 긍정적 의미를 발견할 수 있다.

受託개념이 등장하였다고 하여 公益 개념이 완전히 없어진 것은 아니다. ‘90년대 들어 방송국의 허가 기준으로 公益이 여전히 작용하고 있다는 사실은 단순히 규제 완화로 대표되는 私益의 폐단에 대한 반발로만 설명할 수는 없을 것이다.

또한 公益이라는 방송국 허가의 기준이 갖는 개념상의 모호성 문제는 방송의 경우에만 국한되는 것은 아니지만 公益 자체에 대한 定義보다는 ‘公益的인 방송’은 어떠하여야 한다는 식의 간접 정의를 통해 公益의 개념을 한정하려는 논의는 많이 행해졌고, 이를 구체적으로 법 개념화하고자 한 것이 독일의 제 4차 방송판결<sup>144)</sup>이라고 할 수 있다. 즉 독일의 연방헌법재판

140). 따라서 언론의 자유도 受託者의 이익을 위해 행사되는 한에서만 누릴 수 있게 된다.

141). Political Freedom 26 (Harper & Row 1948)

142) 방석호, “다매체 시대의 방송면허 방식에 관한 비교연구”, 1997년, 한국방송개발원

143). Thomas G. Krattenmaker, Lucas A. Powe, 전게서 pp. 172-173.

144). 1986년의 제 4차 방송판결을 시발로 1987년의 제 5차 방송판결, 1991년의 제 6차 방송판결을 통해서 더욱 개념을 가다듬었다.

소는 公營방송사의 의무로 기본적 방송서비스 (Grundversorgung) 제공을 들고, 그 구체적 내용으로 프로그램의 다양성을 적시하였다. 이러한 다양성을 보장하기 위해 시청료의 징수도 법적으로 정당화될 수 있다고 밝혔다. 접에서 방송국 허가와 주파수 배분의 기준이 되면서 동시에 내용에 대한 규제의 중요한 근거로서 ‘기본적 방송서비스 의무’를 제시한 셈이다.

2000년대 초에는 미국 전국에 걸쳐서 1천여개의 미디어센터가 액세스 채널을 운영하였고 그 예산이 모두 합해서 1억2000천만 달러에 달한 것으로 추정된다. 그러한 액세스 채널의 성과에 대해서는 심각한 비평도 제기되어 왔다.<sup>145)</sup>

- 공동체미디어센터라고 불리는 것이 사실은 공동체비디오클럽의 역할을 하고 있다. 센터는 비디오촬영이나 제작에 관심을 갖고 있는 동호인들의 모임의 장소이자 장비를 싼 가격이나 무료로 대여해주는 역할을 했다. 그렇게 해서 제작된 비디오는 케이블 액세스채널을 통해서 방송되었다. 미국의 시민단체인 Alliance for Community Media는 2005년도에 일주일에 2만 시간 이상의 신규 프로그램이 액세스채널을 통해서 방송되었다고 공표하였는데, 그것은 미국 전역의 방송국이 방송한 신규 프로그램의 수보다 훨씬 많은 숫자이다.
- 두 번째 액세스채널의 허구는 그것이 과연 주민과 주민을 직접 연결시켜주는 역할을 하는데 효율적인가에 관한 것이다. 주민들은 액세스 채널에 어떤 프로그램이, 누가 제작한 프로그램이 언제 방송되는지를 전혀 알 수 없기 때문에 액세스 채널을 볼 의향이 없었다. 그래서 액세스 채널은 주민들간의 소통을 위한 채널이라기 보다는 누군가가 하고 싶은 방송을 틀어주는 채널의 역할을 했다.
- 세 번째 문제는 정치적 의사나 사상 등을 자유롭게 표현하는데에 액세스 채널이 제대로 기여했는가의 문제다. The Free Speech Television이 정치적 문제에 대한 프로그램을 제작하여 전국의 액세스 채널에 분배하였지만, 그 채널들은 그 프로그램을 선호하지 않았

---

145) Hans Klein, "Public access television : a radical critique, paper presented at the Telecommunications Policy Research Conference, Washington, DC, Sept.29-Oct.1, 2006

- 다. 왜냐하면 그 지역에서 제작된 프로그램이 아니었기 때문이다.
- 이와 같은 결과가 발생한 원인은 다음과 같다.
- 액세스채널의 운영은 케이블방송의 재허가와 관련하여 지방정부의 감독 대상이 되고, 그 채널의 운영위원회에는 지방 정부의 관련 인사가 참석하게 되며, 그 결과 액세스 채널은 사실상 지방정부에 의해서 통제된다.
  - 액세스채널은 두 종류의 그룹에 의해서 주장되어왔다. 하나는 American Civil Liberties Union과 같은 미국 전역을 대상으로 하는 언론자유 단체이고, 다른 하나는 지역의 기득권보호 단체다. 전자의 단체는 주로 수도 워싱턴에서의 방송에 관심이 있다. 반면에 후자의 단체는 지방정부와 연계하여 액세스채널의 운영예산을 더 많이 받기를 원한다. 그 결과 액세스채널은 지방정부를 옹호하는 방송을 하여 왔다.

2005년도부터 미국의 주요 통신사업자들은 주정부별로 state video franchise law의 제정을 추진하였다. 그 결과 19개 주에서 법이 제정되었다. 2006년12월 FCC는 지역 공동체를 위해서 최선이 무엇인가를 결정할 권한으로서 그 동안 지방정부가 행해온 케이블방송 프랜차이즈 권한을 FCC가 인수한다고 규정하는 규칙을 채택하였다.

그 결과, 지역미디어센터들의 재정지원이 격감하게 되었고, 십수개의 주에서는 지역미디어센터의 재정지원이 3년 내지 5년 이후에는 완전히 끝날 것으로 예상되었다. 146)

---

146) "Hearing on Public, Educational, and Governmental (PEG) Access for Cable Television" Testimony of BARBARA POPOVIC, on behalf of The Alliance for Community Media & Alliance for Communications Democracy, SEPTEMBER 17, 2008, 10:00 A.M., BEFORE UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES APPROPRIATIONS COMMITTEE SUBCOMMITTEE ON FINANCIAL SERVICES AND GENERAL GOVERNMENT

### 3. 시청자의 액세스

미국 통신법은 미디어에 대한 right of access를 인정하고 있지 않다<sup>147)</sup>. 미디어를 통해 표현되는 내용에 대해서 피해자가 명예훼손 등을 이유로 정정을 요구하는 right of reply가 개인의 권리로서 인정되고 있다. 반면에, 내용과 관련없이 시청자가 미디어에 접근하고자 하는 것을 법으로 인정하는 것은 표현의 내용과는 상관없는 것이기에 헌법상의 요청과 상관없이 가능한 것으로 생각되어 왔다. 공정성원칙(Fairness doctrine)이 그것이었다. 정치적 논쟁점에 대해서 동등한 기회를 보장하여야 한다는 규제가 그것이다. 미국 대법원은 희소한 주파수를 이용하는 방송의 경우에 시민의 표현할 권리, 즉 액세스권이 방송사의 표현의 자유보다 우선한다고 판시하였다

그러나 방송사들은 정부가 자신들의 편성권을 제한하는 것에 반발하였고, FCC는 공정성 원칙을 폐기하게 된다. 현재는 방송사는 정치적 직무를 수행하려는 후보자로서 연방선출직 후보자에게는 선거기간동안 방송사가 reasonable access를 제공하여야 한다.<sup>148)</sup> 아울러 다른 후보자들에게 equal opportunities를 제공하여야 한다. 반면에 방송사의 편성권이 인정되어서, 방송사는 통신법에서 규정하고 있는 것 이외에 어떠한 개인 또는 단체에게 방송에 참여할 것을 허용해야 할 의무가 없다.<sup>149)</sup> 다만 케이블방송사에게 의무채널을 편성하게 하는 것을 content regulation으로 보지 않았다.<sup>150)</sup>

---

147) Michael M. Epstein, "BROADCAST TECHNOLOGY AS DIVERSITY OPPORTUNITY: EXCHANGING MARKET POWER FOR MULTIPLEXED SIGNAL SET-ASIDES", The Federal Communications Law Journal, 2006년12월, "The United States, unlike many developed countries, offers no general right of access to any type of media. Still, as a constitutional matter, it is important to distinguish between a right of reply and a right of access. A right of reply arises from a speaker's content."

148) "The public and broadcasting : how to get the most service from your local station", 2008년5월 개정판, FCC Media Bureau, 13면

149) 전개 지침, Programming Access. In light of their discretion to formulate their programming, station licensees are not required to broadcast everything that is offered or otherwise suggested to them. Except as required by the Communications Act, including the use of stations by candidates for public office (discussed at pages 13-14 of this Manual), licensees have no obligation to allow any particular person or group to participate in a broadcast or to present that person or group's remarks.

150) Turner Brdcst. Sys., Inc. v. FCC (Turner I), 512 U.S. 622, 638-39 (1994). The

시청자가 제기하는 불만에 대해서도 미국 FCC는 방송사의 표현의 자유 관점에서 처리 지침을 운용하고 있다. 예컨대, 왜곡보도에 대해서 FCC는 불만처리하지 않는다. 방송사의 보도권 간섭이 되기 때문이다. 다만, 증인 또는 증거와 함께 제기된 불만의 경우에는 조사할 수 있다고 규정되어 있다<sup>151)</sup>. 반면에, 음란, 외설물 등과 같이 표현의 자유의 보호를 받지 않는 것에 대해서는 불만제기자는 방송일, 시간, 채널, 구체적 내용 등을 구체적으로 기술하고 불만을 제기한다. 다만, FCC는 불만제기자가 방송사를 먼저 접촉할 것을 권장하고 있다.

---

Court explained "The broadcast cases are inapposite in the present context because cable television does not suffer from the inherent limitations that characterize the broadcast medium. Indeed, given the rapid advances in fiber optics and digital compression technology, soon there may be no practical limitation on the number of speakers who may use the cable medium. Nor is there any danger of physical interference between two cable speakers attempting to share the same channel. In light of these fundamental technological differences between broadcast and cable transmission, application of the more relaxed standard of scrutiny adopted in *Red Lion* and the other broadcast cases is inapt when determining the First Amendment validity of cable regulation."

151) "The public and broadcasting : how to get the most service from your local station", 2008년5월 개정판, FCC Media Bureau,  
<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/journalism.html>.

## 제5장 다매체 다채널 환경에서의 시청자권익

### 제1절 시청자의 매체 선택권

#### 1. 디지털방송과 시청자 변화

디지털 방송은 일방적 콘텐츠의 전달이 아니라, 사회적 의사소통행위의 특성을 보인다. 채널의 수가 늘어났기에 시청자는 자신이 원하는 채널과 그렇지 않은 채널을 구분할 수 있게 되었고, 무료가 아니라 유료 방송의 경우에 시청자는 대가를 지불하고 시청할 것인가 아닌가를 결정할 수 있는 입장을 갖기에 방송서비스 제공자와는 일종의 시장거래의 유형을 보이기도 한다. 또한 데이터 방송 등의 등장은 양방향 방송으로서 의사소통행위의 특성을 보이기도 한다.

이는 방송 시청자들의 수용형태가 주로 ‘수동적’ 관점에서 설명되어왔던 것의 변화인 것이다. 즉 시청자의 모습은 피동적인 수신자가 아니라 매체를 필요에 따라 활용하는 ‘이용자(user)’의 관점에서 적극적인 시청자, 능동적이고 참여적인 시청자 상으로 변모하고 있다.

디지털 시대에는 송신자의 독점적 지위가 무너지고 수용자의 주권이 강화될 것으로 보인다. 매체와 채널 수의 증가는 지상파의 독점적 지위를 약화시키고 수용자들의 선택의 폭을 확대시킬 뿐만 아니라 쌍방향화로 시청자에 의한 정보 편집과 재송출이 가능해지며 수신자 중심의 프로그램 서비스로 전환될 것이다. 이는 지금까지 공급자가 만든 상품이 어느 정도 기준을 갖추었으면 그냥 수용하던 단순한 상품 소비자에서 벗어나 자신의 다양한 욕구와 소비 취향을 적극적인 참여와 선택으로 충족시켜 나가는 참여적 수용자 개념으로 변화를 의미한다.<sup>152)</sup>

이러한 맥락에서 시청자들의 권리에 관한 논의가 발전되기 시작하였다. 먼저 경쟁정책을 포함하는 이른바 산업론적 시각에서는, 어떻게 하면 위

152) “디지털 방송이 방송영상산업에 미치는 영향에 관한 연구”, 윤재식 외, 한국방송진흥원, 2000. 11

성·유선 방송사업자들이 시청자와 방송채널사용사업자들에게 시청자들의 채널 선택을 왜곡하지 않고 반영할 수 있는 시스템을 제공하도록 하는가가 경쟁정책상의 중요한 과제가 될 것으로 보았다.<sup>153)</sup>

다른 한편으로는 콘텐츠에 대한 접근권의 차원에서 시청자들의 선택권을 살펴보기도 한다. 예컨대, 디지털 융합 환경에서 규제는 방송시장에서 콘텐츠 중심의 ‘공정경쟁구조’를 마련하고, 동시에 시청자의 복지를 위하여 ‘보편적 접근(universal access)’을 보장하는데 주안점을 두어야 한다는 입장이다.<sup>154)</sup> 이는 방송콘텐츠가 디지털 방송산업 가치사슬의 모든 단계에서 공정한 파급효과를 발휘할 수 있도록 수직, 수평적 계층에서 공정한 유효경쟁이 이루어지는 것이며, 플랫폼의 증가로 주요 방송콘텐츠에 대한 ‘무료 시청’이 제한되거나, 특정한 이익에 따라 ‘접근의 통제’ 또는 ‘시청의 분화’가 발생하지 않도록 하는 정책이 필요하다고 보는 시각이다.

방송콘텐츠에 대한 공정 접근성을 정의하면, 불공정 거래(경쟁)행위 없이 방송사업자 또는 시청자가 콘텐츠를 공정하고 합리적인 조건으로 접근할 수 있는 권리를 의미하게 된다. 예컨대, 시장지배력을 갖는 방송사업자가 주요 콘텐츠에 대한 접근을 통제함으로써 경제적 이득을 추구하게 될 경우, 콘텐츠에 대한 공정 접근성을 훼손시키게 된다. 필수설비 또는 재화를 보유한 방송사업자가 콘텐츠의 접근을 차별할 때 역시 공정접근성의 문제가 발생한다.

## 2. 공정접근성의 개념

디지털 수신 환경은 일반적으로 방송콘텐츠라고 불리는 콘텐츠들이 다양한 매체, 서로 다른 영역의 서비스 제공자에 의해서 제공되도록 하고 있다. 문제는 공급자는 다양하나, 결국 시청자가 그 콘텐츠를 접하는 장치, 이른바 디지털 게이트웨이는 제한될 수 밖에 없다는데서 발단한다. 그러한 게이트웨이를 담당하는 사업을 플랫폼사업이라고 부르기도 한다. 단일 방송,

---

153) “디지털 시대의 방송운영 - 소유와 방송사간 공정거래를 중심으로”, 이성구, 정보법학회 제5차 학술심포지엄, 2001.6.30

154) “융합 환경에서 방송콘텐츠의 공정 접근성(fair access) 논의”, 최세경, 2006. 12. 13. KBI 포커스 06-19(통권19호)

단일 채널로 이루어진 방송사업자들로 이루어진 시장이 아니라, 다채널, 다양한 콘텐츠를 묶어서 판매하는 사업자가 플랫폼 사업자에 해당한다.

플랫폼 사업자는 통신과 방송의 경계영역에서 출발할 수도 있기에 방송법에서의 진입규제를 받지 않기도 한다. 또한 서로 다른 규제를 받는 서로 다른 시장에서 판매, 유통되는 상품을 다루는 만큼, 각 시장에서 고유한 규제 논리가 적용되거나 집행되는 것이 쉽지 않다는 특성이 있기 때문에, 규제를 전혀 안 받는 것은 아니지만, 적어도 규제 집행이 늦게 이루어지게 된다. 이로 인해서 플랫폼 사업은, 적어도 일정 기간 동안은 규제를 받지 않는 시장에서 이루어지는 것이고, 그렇기 때문에 그 동안의 규제 논리에서 볼 때에 판별되는 문제들이 발생하게 된다.

예컨대, 융합서비스는 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 다양한 경쟁관계를 발생시키고 콘텐츠의 접근을 제한하는 새로운 현상으로 여러 쟁점과 논란을 촉발하게 된다. IPTV, Web-TV, 인터넷 포털 등의 융합서비스가 제공되면서 대용량 트래픽이 발생하는 방송영상 콘텐츠에 대한 네트워크 중립성(network neutrality)에 대한 논쟁이 야기되는 것도 그러한 측면에서 설명될 수 있다.

디지털 융합으로 복수의 네트워크 또는 플랫폼 사업자가 방송시장에 진입하자, 특정사업자에 의한 전송과 플랫폼 서비스의 ‘포괄판매(wholesale)’가 콘텐츠의 통제 가능성을 증가시키게 될 가능성이 제기된다. 전송망을 가진 사업자가 수직결합을 통해서 콘텐츠의 공정한 접근을 제한할 수 있는 범주로 부각되자, 네트워크는 누구나 이용할 수 있도록 보장하자는 차원에서 제기되는 것이 네트워크 중립성 주장의 일부이기도 하다.

반면에 네트워크 중립성 논의는 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠를 포괄하는 방송사업자간의 경쟁행위에서 발생하는 콘텐츠 접근에 대한 제한 또는 통제의 문제를 검토하고, 그 해결을 위한 규제, 제도적 대응 방안을 모색할 수 있도록 종합적인 논의의 틀로서는 부족하다는 주장도 제기된다. 즉 수직결합만이 아니라, 수평적 결합에서의 문제도 중요하다.

네트워크의 개방을 강조하는 “네트워크 중립성”에서 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 모든 계층(layer)을 포괄하는 ‘공정 접근성’이 적절한 접근방법일 수도 있다. 네트워크 중립성은 방송 또는 통신 네트워크와 무관하게 콘텐츠

에 대한 차별없이 전송한다는 기술 중립성(technology neutrality)으로부터 파생했다고 볼 수 있다. 본래 기술 중립성은 특정한 네트워크 또는 플랫폼을 선호하지 않는 것으로 시장에서의 유효경쟁을 촉진하고 콘텐츠의 다양성을 증진하려는 규제 측면에서 비롯된 개념이다. 따라서 네트워크 중립성은 디지털 융합 환경으로 플랫폼과 콘텐츠간에 발생할 수 있는 힘의 불균형이 시청자 또는 사회에 미칠 수 있는 영향력을 포착하는데 한계를 지닌다.<sup>155)</sup>

수직결합과 수평결합에 대한 규제와는 차원이 달리, 콘텐츠라는 시장에서 유통되는 재화 자체에 초점을 둔 것이 공정접근성 논리이다.

공정접근성 논리는 일단 공정경쟁에 관한 법리에 의해서 적용될 수 있는 것으로 나타난다. 예컨대, 방송시장에서 공정경쟁원칙의 준수는 콘텐츠에 대한 ‘시장봉쇄(market foreclosure)’ 문제와 ‘필수설비원칙(essential facility doctrine)’ 차원으로 귀결된다고 볼 수 있다. 시장봉쇄는 시장의 지배적 기업이 자신의 독점력을 유지 또는 인접시장으로 확대시킬 목적으로, 자신이 생산하는 필수재화(essential good)에 대한 경쟁기업의 적절한 접근(proper access)을 막는 행위이므로 적용 가능하다고 볼 수 있다. 필수설비원칙은 필수설비를 보유한 독점기업은 다른 기업의 활동에 필수적인 서비스나 재화를 제공하도록 강제당할 수 있다는 원칙이기에 적용 가능하다고도 볼 수 있다.

방송시장에서 가장 많이 발생하는 콘텐츠의 시장봉쇄는 수직결합 사업자에 의한 ‘네트워크/플랫폼 차별’과 ‘콘텐츠 차별’의 불공정 경쟁행위다. 수직 결합에서의 네트워크/플랫폼 차별로서, 경쟁 네트워크/플랫폼에 대한 자사의 콘텐츠 서비스를 제한함으로써 소속 네트워크/플랫폼을 경쟁에서 보호하는 행위가 이에 해당한다. 또는, 수직 결합에서의 콘텐츠 차별로서, 경쟁사의 콘텐츠를 자사 네트워크/플랫폼에서 제공할 수 없도록 배제시키거나 품질을 떨어뜨림으로써 소속 콘텐츠를 경쟁에서 보호하는 행위가 이에 해당한다.

예를 들어서, 콘텐츠의 시장봉쇄에 해당하는 네트워크 또는 콘텐츠의 차별 행위로서 공정거래법 제23조에서 규정하고 있는 불공정 거래(경쟁)행위 유형은 다음과 같다 :

---

155) 전계논문, KBI 포커스 06-19, 9~10면

- 거래거절(차별적 취급): 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별 취급하는 행위
- 경쟁사업자 배제: 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
- 거래강제(부당한 고객유인): 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인·강제하는 행위
- 구속조건부 거래(사업 활동 방해): 거래상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 부당하게 다른 사업자의 사업 활동을 방해하는 행위
- 거래상 지위남용: 자기의 상거래상 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

위와 같은 경우는 공정경쟁법에 따라서 불공정행위로 판별될 수 있는 것인 반면에, 이를 콘텐츠를 중심으로 나누어 보면 다음과 같이 구분된다.

- 첫째, 콘텐츠와 플랫폼 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 콘텐츠 또는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제한과 통제, 기술적 플랫폼 서비스에 의한 콘텐츠 차별도 포함
- 둘째, 플랫폼 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 콘텐츠 또는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제한과 통제
- 셋째, 네트워크 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제약 및 통제, 전송 서비스에서의 물리적 제한과 통제도 포함
- 마지막으로, 방송사업자간의 수직, 수평적 결합에 따른 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 차별이 최종 사용자(end-user, 시청자 또는 디바이스)의 콘텐츠에 대한 접근을 제한하거나 통제하는 경우 등이다

### 3. 공정경쟁관련 규범의 한계

문제는, 정당한 방법에 의해서 시장지배력을 갖게 되는 사업자, 즉 콘텐츠 개발을 통해서 시장지배력을 갖는 사업자에게 공정경쟁 규범의 범리가 적용될 수 있는가의 의문이 발생한다. 자신의 노력에 의해서 개발된 콘텐츠를 통해서 시장지배력을 갖게 되었고, 그것을 보다 큰 경제적 이익을 위해서 사용하는 것을 제한하는 것은 건전한 시장경쟁을 오히려 제한할 수 있는

효과를 가져올 수 있다. 이는 공정경쟁 관련 규범의 이념과는 배치되는 것이다.

공정접근성 논리는 그러한 콘텐츠에 대해서도 시청자가 접근성을 가져야 한다는 주장을 뒷받침하는 논리다. 누군가가 자신의 노력으로 개발한 것이고, 그것을 이용해서 경제적 이익을 얻을 수 있는 것이 정당한 것이지만, 그럼에도 불구하고, 시청자가 그것에 접근할 권리를 가져야 한다는 목적이 논리의 발단 배경이다. 이는 방송이라 불리우는 콘텐츠의 특성이기도 하다. 즉, 방송의 공공성 차원에서 설명되는 방송의 보편성, 방송 프로그램의 개방성 등의 차원이 그것이다. 예컨대 시청자들에게 도움이 되는 것이고, 그 사회의 건전한 가치관 형성과 보급에 유익한 방송 프로그램은 모두가 보고 싶어하는 것이고, 또 그것이 방송의 공공성 목표와 맞는 것이라면, 그것을 개발한 자가 경제적 이익을 챙기고 싶더라도 시청자에게 접근성을 부여해야 한다는 것이다.

그러한 견지에서 공정접근성 논리는 방송 콘텐츠의 특성, 방송서비스 시장에 대한 규제 특성에서 출발하는 것으로서 공정경쟁 규범의 법리와 중복되지는 않으며, 필요한 경우에는 보완적 기능을 할 수 있는 것으로 기대되는 논리이다. 또한 아직 실정 법령상의 법리로써 성립되지는 않은 것이다.

## 제2절 시청자의 방송을 수신할 권리

### 1. 방송 수신을 위한 권리의 법적 지위

현행 전과법과 방송법은 시청자가 방송을 수신할 권리를 갖고 있음을 규정하고 있지 않으면서, 반면에 수신 가능한 방송의 수신에 장애를 일으키는 건축물의 소유자는 그를 제거하기 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

이에 의무 이행의 반대 급부로서 혜택을 향유하게 되는 자에게 권리가 인정되고 있다고 볼 수 있는데, 이 경우에도 수신장애제거 의무의 성격에 따라서 수신권의 성격이 정해질 수 있다고 볼 수 있다. 수신장애제거 의무

는 전파법이 규정하고 있는 것이기에 공적인 의무에 해당하는 것이지만, 그것을 이행하지 않았을 경우에 대한 제재의 내용으로 보아서 그 의무로서의 법적 성격이 애매 모호하다고 할 수 있다.

왜냐하면, 전파법상의 제재는 없으며, 건축법상의 사용승인이 보류되는 방식이기 때문이다. 즉 공적인 제재는 있으나, 그 근거가 명확하지 않으며 방송수신불량이 직접적인 이유라기 보다는 건축주와 주변인간의 분쟁의 하나로서만 취급되는 방식이라고 보아야 한다. 또한, 수신장애제거 의무는 법령에서 정해진 공적인 의무이지만, 그 이행의 확보 방식이 건축주와 주변주민간의 합의에 의한 해결을 통해서 찾아지는 방식이 아울러 인정되고 있어서, 본 의무의 성격을 불명확하게 하고 있다는 점도 지적되어야 한다. 반면에 일조권의 경우, 위반한 건축주에게 건축법 53조에 따른 이행강제금이 부과되고 있다.<sup>156)</sup>

156) 第53條 (日照등의 확보를 위한 建築物의 높이제한) ①專用住居地域 및 一般住居地域 안에서 建築하는 建築物의 높이는 日照등의 확보를 위하여 正北方向의 隣接地境界線으로부터의 거리에 따라 大統領令이 정하는 높이이하로 하여야 한다.

건축법시행령

제86조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) ①전용주거지역 또는 일반주거지역 안에서 건축물을 건축하는 경우에는 법 제53조제1항의 규정에 의하여 건축물의 각 부분을 정북방향으로의 인접대지 경계선으로부터 다음 각호의 범위 안에서 건축조례가 정하는 거리이상을 띄어 건축하여야 한다. 다만, 전용주거지역 또는 일반주거지역 안에서 건축물을 건축하는 경우로서 건축물의 미관향상을 위하여 너비 20미터이상의 도로로서 건축조례가 정하는 도로에 접한 대지 상호간에 건축하는 건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 높이 4미터이하인 부분 : 인접대지경계선으로부터 1미터이상
2. 높이 8미터이하인 부분 : 인접대지경계선으로부터 2미터이상
3. 높이 8미터를 초과하는 부분 : 인접대지경계선으로부터 당해 건축물의 각 부분의 높이의 2분의 1이상

제121조 (이행강제금의 부과) ①법 제83조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호의 경우를 말한다. [신설 2000·6·27]

1. 법 제18조의 규정에 의한 사용승인을 얻지 아니하고 건축물을 사용한 경우
2. 법 제26조의 규정에 의한 건축물의 유지·관리의무사항중 조경의무면적을 위반한 경우
3. 법 제51조의 규정에 의한 건축물의 높이제한에 위반한 경우
4. 법 제53조의 규정에 의한 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한에 위반한 경우

건축법시행규칙

제36조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) 시장·군수·구청장은 영 제86조제4항의 규정에 의하여 건축물의 높이를 고시하기 위하여 주민의 의견을 듣고자할 때에는 그 내용을 30일간주민에게 공람시켜야 한다. [전문개정 99·5·11] 이에 일조권은 방송 수신

### 가. 방송수신권의 법적 성격

방송 수신에 대한 권리(이하 "방송수신권"이라 칭함)는 법령에서 그것이 적극적으로 규정되는 방식이 아니라, 건축물의 소유자에게 수신상태를 보호하기 위한 조치를 취할 의무가 규정되는 방식이라는 것이 큰 특징이다. 예컨대, 법령에 담겨진 내용에 따라서 입법 의도를 추정하고 그에 따라서 권리의 성격을 규정하여 제도를 운용함에 있어서 방송 수신권은 하나의 특정 권리로서 설정되어 있다고 보기가 어렵다. (일조권은 건축법상의 권리로서의 지위를 가짐)<sup>157)</sup>

또한 방송의 수신에 대한 권리는 환경권에 속하는 것이거나 그와 동등한 지위를 갖고 있다고 보기도 어렵다.<sup>158)</sup> 그러나 방송 수신이 장애를 받는

---

권과는 분명히 다른 법적 지위를 갖고 있다고 보아야 한다.

157) 건축법 第53條 (日照등의 확보를 위한 建築物의 높이제한) ①專用住居地域 및 一般住居地域 안에서 建築하는 建築物의 높이는 日照등의 확보를 위하여 正北方向의 隣接 垜地境界線으로부터의 거리에 따라 大統領令이 정하는 높이이하로 하여야 한다.

②共同住宅(一般商業地域과 中心商業地域에 建築하는 것을 제외한다)의 높이는 第1項의 規定에 의한 기준에 적합하여야 하는 것 외에 大統領令이 정하는 높이이하로 하여야 한다.

③다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 第1項의 規定에 불구하고 建築物의 높이를 正南方向의 隣接 垜地境界線으로부터의 거리에 따라 大統領令이 정하는 높이이하로 할 수 있다. [改正 2000·1·28]

1. 宅地開發促進法 第3條의 規定에 의한 宅地開發豫定地區인 경우
2. 住宅建設促進法 第33條의 規定에 의한 垜地造成事業施行地區인 경우
3. 削除 [2000·1·28]
4. 地域均衡開發및 地方中小企業育成에 관한法律 第2條第5號·同法 第4條 및 同法 第9條의 規定에 의한 複合團地·廣域開發圈域 및 開發促進地區인 경우
5. 産業立地및 開發에 관한法律 第6條 내지 第8條의 規定에 의한 國家産業團地·地方産業團地 및 農工團地인 경우
6. 都市開發法 第2條第1項第1號의 規定에 의한 都市開發區域인 경우
7. 都市再開發法 第4條의 規定에 의한 再開發區域인 경우
8. 都市低所得住民의 住居環境改善을 위한 臨時措置法 第3條의 規定에 의한 住居環境改善地區인 경우
9. 正北方向으로 道路·公園·河川 등 建築이 금지된 空地에 接하는 垜地인 경우
10. 正北方向으로 接하고 있는 垜地의 所有者와 合意한 경우 기타 大統領令이 정하는 경우

④2層이하로서 높이가 8미터이하인 建築物에 대하여는 당해 地方自治團體의 條例가 정하는 바에 의하여 第1項 내지 第3項의 規定을 적용하지 아니할 수 있다. [全文改正 99·2·8 法5895]

158) 1995. 5. 18. 95카합5 공사증지가처분이의 하집1995(1)50, "헌법 제35조 제1항은 " 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다"라고 규정하고 있는바, 위 헌법상 규정된 '환경권'은 사람이 인간다운 생활을 영위함으로써 인간으로서의 존엄을 유지하기 위하여 필요적으로 요구되는 것이기 때문에 인간의 생래적인 기본권의 하나로서 인간다운 생활을 위한 필수적인 절대권이며, 모든 사람에게 다같이 보장되는 보편적인 권리로서의 성질을 가진다 할 것이고, 이러한 환경권의 내용인 환경에는 자연적 환경은 물론이고, 역사적, 문화적 유산인 문화적 환경도 환경권의 대상인 환경의 범주에 포함시켜야 하며, 그 뿐만 아니라 사람이 사회적 활동을 하는 데 필요한 사회적 시설도 인간의 생활에 필요 불가결한 사회적 환경으로서 이에 포함됨은 당연하며, 신청인이 내세우는 주장의 요지 또한 교육환경의 일종으로서 역시 위 사회적, 문화적 환경의 범주에 속한다고 할 것이다. 그런데 이러한 '환경권'의 법적 성질에 관하여는 사법상의 구체적인 권리로서 인정하여 환경권 자체의 침해 또는 침해의 우려에 대하여 그 배제청구권을 인정할 수 있을 것인지의 여부를 놓고 권리의 대상이 된 환경의 범위와 이에 대한 지배의 내용, 권리의 주체, 객체 및 그 내용, 나아가 법적 안정성의 문제를 둘러 싸고 다툼이 있는 것은 주지의 사실이다. 그러나, 신청인이 내세우고 있는 교육환경은 넓은 의미의 주거환경의 범주에 속하는 것으로서 이러한 주거환경에는 일조(日照), 통풍(通風), 정온(靜穩), 청정(淸淨)한 대기(大氣), 조망(眺望), 압박감(壓迫感) 없는 상태 등 자연적 환경이익이 포함되고, 이러한 주거환경은 사회의 진보에 응하여 필연적으로 변화하는 것이기 때문에 정지된 일시점에 있어서의 환경, 그 상태를 영속시키는 것을 목적으로 하는 취지의 권리를 인정하는 것은 곤란하지만, 그것은 주로 인위적 변화이기 때문에, 때에 따라서는 부당한 환경변화나 유해무익(有害無益)한 환경과괴를 초래하는 경우가 있을 수 있고, 이 경우 현재 환경이익을 누리고 있는 구성원들은 그 환경이익이 아무런 합리적 이유도 없이 박탈되거나 부당한 환경악화를 강요당하는 것은 도저히 묵과할 수 없는 중대한 사태이고 특히 그 손해는 물질적으로나 정신적으로 현저함은 명백하다. 따라서 그 구성원이 현재 누리고 있는 환경이익은 그 환경으로부터 받고 있는 현재의 이익에 대한 정당한 보지(保持)를 목적으로 하는 법익으로서 정당하게 보호받아야 할 필요가 있고, 이러한 환경이익에 대한 부당한 침해 즉 부당하게 환경을 악화시켜 손해를 주는 것은 당연히 법률상 불법행위를 구성하여 그 손해배상책임을 부담한다고 할 것이나, 환경이익은 그 법익의 성질상 원래 금전에 의한 평가가 극히 곤란하고 금전배상만으로는 거의 그 목적을 달성할 수 없는 것이므로 환경이익 보호의 방법으로는 손해배상만으로는 충분하지 않고 그 부당한 침해행위 즉 환경의 부당악화 그 자체를 유효 적절하게 금지시키는 방법이 강구되어야 한다." 환경권은 인격권의 일종으로 보아서 그 침해는 권리의 침해에 해당한다. 민법 제217조는 "토지소유자는 매연, 소음, 진동 등 기타 이에 유사한 것으로서 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다"고 규정하고 있는바, 이는 토지 그 자체의 지배 내지 이용과는 별도로 그 토지 위에 영위하는 인간의 건강하고 쾌적한 생활이익이 소음, 진동, 매연 등으로 인하여 적극적으로 침해되었을 때에는 생활이익의 침해를 토지 소유권의 침해와 동일시하여 토지 소유권에 터잡아 이러한 생활이익의 침해행위에 대한 방해배제청구권을 인정한 것이다.

민법 제217조 소정의 생활방해나 앞서 본 주거환경의 침해는 토지 소유권의 침해의 범주에 넣어 볼 수 있는 것이지만, 그 주된 피해법익은 인간의 건강하고 쾌적한 생활이익으로서 이러한 주거환경의 이익은 그 법익의 성격으로 보아 종래의 생명, 신체, 자유, 명예, 정조, 초상권, 신용권 등과 마찬가지로 인격권의 일종에 속한다고 보아야 하고 이

다고 자신의 권리가 침해되었다고 주장하는 것은 현재로서는 생각하기 어렵다.

다만 방송수신권은 불법행위의 주장 근거가 될 수 있다는 판례가 있다.<sup>159)</sup> 법원은 방송수신의 장애로 인해서 인근 주민이 입은 피해를 민법 제 750조에 따른 불법행위에 의한 손해로 보고 건축주에게 손해 배상을 명한 사건이다. 지적되어야 할 것은 민법 제750조는 불법행위에 대한 것으로서, 그것은 피해자의 인격권에 대한 침해와는 다르다는 점이다.

---

러한 인격권은 그 지배권 내지 절대권적 성격으로부터 물권적 청구권에 준하는 방해배제청구권이 인정되고 있다.

따라서 위 생활방해나 주거환경의 침해는 실질적으로는 신체적 자유 내지 정신적 자유의 침해에 속하는 것이고 이 경우 일정한 한도를 초과하는 침해에 대하여는 방해배제청구권이 인정되는 토지 소유권 기타 물권을 가지고 있지 않는 자라고 하더라도 막바로 인격권의 침해를 이유로 인격권에 터잡아 방해배제 또는 방해예방청구권을 행사할 수 있다고 봄이 상당하다.

매연, 소음, 진동 등에 의한 생활방해나 일조, 통풍, 정온, 조망 등 주거환경의 침해는 토지소유권의 침해의 범주에 넣어 볼 수 있지만, 그 주된 피해법익은 인간의 건강하고 쾌적한 생활이익으로서 이러한 주거환경의 이익은 그 법익의 법적 성격으로 보아 종래의 생명·신체·자유·명예·정조·초상권·신용권 등과 같이 인격권의 일 중에 속한다고 보아야 하고 이러한 인격권은 그 지배권 내지 절대권적 성격으로부터 물권적 청구권에 준하는 방해배제청구권이 인정되고 있으므로, 생활방해나 주거환경의 침해는 실질적으로는 신체적 자유 내지 정신적 자유의 침해에 속하는 것이고, 이 경우 일정한 한도를 초과하는 침해에 대하여는 방해배제청구권이 인정되는 토지소유권 기타 물권을 가지고 있지 않은 자라고 하더라도 막바로 인격권의 침해를 이유로 인격권에 터잡아 방해배제 또는 방해예방청구권을 행사할 수 있다고 봄이 상당하다.

159) 1998. 7. 29. 98나13701 판결, 손해배상(기) 하집 1998-2,147, "전과법 제74조의4 제1항에 "통상적으로 수신 가능한 방송의 수신을 장애하는 건축물을 소유하고 있는 자는 당해 장애를 제거할 수 있는 조치를 하여야 한다."고 규정되어 있고, 같은법 시행령 제119조의2 제1항에는 "텔레비전 방송의 수신장애를 일으키는 건축물의 소유자는 당해 수신장애를 제거하기 위하여 필요한 시설을 설치하고 이를 유지, 관리하여야 한다."고 규정되어 있으며, 같은법시행규칙 제148조의2 제1항에는 "옥외 공중선을 설치하고 정상적으로 작동되는 텔레비전 수상기의 화면상태가 장애가 심하여 시청이 곤란한 상태"를 "통상적으로 수신 가능한" 텔레비전 방송수신의 기준에 미달하는 경우로 규정되어 있는바, 현대 사회에서 텔레비전은 쾌적한 문화생활을 향유하기 위하여 필수불가결하므로 텔레비전을 양호한 상태로 수신하는 이익은 법적으로 보호할 가치가 있으며, 이에 대한 침해는 피해자에 대한 불법행위를 구성하게 된다고 할 것이다."

(3) 그렇다면 피고는 삼성 아파트의 건축주로서 그 건축으로 말미암아 기존의 인근 단독주택 소유자인 원고가 텔레비전 방송을 제대로 수신할 수 없게 된 데 대한 모든 손해를 배상할 책임이 있다.

## 나. 인접 권리와 의 관계

민법 제217조 제1항에 의하여 토지소유자에게는 매연, 열기체, 액체, 음향, 진동 기타 이에 유사한 것으로서 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 ‘적당한 조치’를 취할 의무가 부과된다고 보는 것이 통설이다. 이에 토지 그 자체의 지배 내지 이용에 관한 이익뿐 아니라 그와 별도로 인간의 건강하고 쾌적한 생활 환경에 관한 이익이 소유, 매연, 진동, 오수의 유입 등으로 인하여 적극적으로 침해되었을 때에는 그러한 이익의 침해를 토지소유권의 침해와 동일시하여 이웃 토지의 소유자뿐 아니라 이웃 거주자에게까지 이러한 침해행위에 대하여 ‘적당한 조치’를 청구할 권리도 인정된다는 것이 학설과 판례의 기본적인 태도이기도 하다. 그 “적당한 조치”는 생활방해를 막는 데 적당한 모든 조치로서 방해제거청구 및 방해예방청구를 포함한다고 할 것이다. 이는 민법 제214조에서 규정한 방해배제청구권을 생활방해의 경우에 보다 구체화하고 나아가서는 보충, 확대하는 것이라고 보는 것이 통설이다.

다만 위와 같은 방해배제청구권의 행사는 민법 제217조의 제2항의 규정에 따라 제한되는 것으로서, 이웃 토지소유자나 이웃 거주자는 상린관계에 있는 다른 사람의 사유재산권 행사로 인하여 토지사용을 방해받거나 생활환경에 관한 이익의 침해를 받게 되더라도 그 침해가 다른 사람 토지의 통상의 용도에 적당한 것으로서 사회통념상 수인할 수 있는 정도인 경우에는 그 침해를 인용할 의무가 있다. 이는 곧 이웃의 재산권 행사를 인정하여야 할 의무이기도 하다. 예컨대, 법원은 “헌법 제35조 제1항과 건축법 제53조 등에서 규정한 환경권의 내용으로서는 자연에 의하여 주어지는 일조, 전망, 통풍, 정온 등의 외부적 환경을 차단당하지 않고 쾌적하게 생활할 수 있는 권리도 당연히 포함된다 할 것이므로 이러한 일조권 등에 대한 침해는 피해자에 대한 불법행위를 구성하게 되어 침해자는 이를 금전적으로 배상할 의무가 있으나, 다만 인접 토지의 소유자와의 관계에서 인접 토지의 소유자의 권리행사를 사회통념상 수인(受忍)할 수 있는 범위 내에서는 일조권 등 권리행사에 제한을 받게 되므로 그 범위 내에서는 일조권침해의 위법성이 조각된다”고 판시하였다.<sup>160)</sup>

이러한 수인한도를 판정하는 요소는 양 당사자를 둘러 싸고 있는 주변

장소의 지역성, 피해자가 입은, 혹은 입게 될 피해법익의 성질 및 정도, 이에 대한 사회적 평가, 가해자의 의도와 사유재산권 행사의 공공성 여부, 양 당사자 중 누가 먼저 토지이용을 시작했는지의 선후관계, 가해자의 방지조치 또는 손해회피 가능성, 금지에 의한 예측불가능한 손해의 유무 등 개별·구체적인 모든 사정을 광범위하게 종합한 이익형량에 따라 판단되어야 한다는 것이 일반적인 법원의 태도이기도 하다.

위와 같은 상린관계규정의 적용을 받는 토지는 반드시 연접한 토지에 한한다고 볼 것은 아니고 소음, 매연, 진동, 오수의 유입 등으로 인하여 토지사용이나 생활이익의 침해를 받는 범위의 토지는 이에 해당한다고 보아야 할 것이다. 따라서 수인한도를 넘는 토지사용이나 생활환경에 관한 이익의 침해에 대하여는 민법 제217조에 기하여 방해배제청구권이 인정될 수 있고(그 요건이 존재하지 않는 경우 민법 제214조에 기하여 인정되는 경우도 있을 것이다), 이는 이 사건 가처분의 피보전권리가 될 수 있다.

상린관계로서 이웃한 주민간에 어느 정도 피할 수 없는 것으로서 통상 용도에 적당한 생활방해는 용인할 의무가 있는데, 그 적당한 정도를 넘는 경우에는 소유권 기타 물권에 기인한 물권적 청구권을 행사하여 적당한 조치를 강구하거나, 방해의 중지 내지는 금지를 청구할 수 있다고 보아야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 아울러, 손해가 발생한 경우에는 불법행위에 의한 손해배상청구권의 행사도 인정된다는 입장이 민법의 입장인 것으로 해석되고 있다.

또한 이를 뒷받침하는 주장으로서, 우리 민법이 상린관계로서 수인의무를 부과할뿐이며, 따라서 그 수인한도를 넘는 때에는 민법의 상린관계 조항은 물권적 청구권을 제기할 수 있는 근거는 되지만, 침해에 대한 보상 내지는 배상의 근거는 되지 못하고, 민법 750조에 따른 일반불법행위에 대한 손해배상으로서 처리하는 것이 기본적인 입장이라는 주장도 있다.

다만, 불법행위책임에 따른 손해배상의 청구는 가능하더라도 상린관계에서의 수인의무는 벗어날 수 없다고 보는 것이 일반적이다. 즉, 불법행위책임에 근거한 손해배상청구권, 또는 부당침해방지권 또는 방해배제청구권 등

---

160) 1995. 7. 14. 94가합2353 손해배상(기) 하집1995(2)105

은 타인의 사유재산권의 행사와 저촉되는 경우에는 "모든 국민의 재산권은 보장된다"는 헌법 제23조 제1항의 사유 재산권 보호에 따른 인접 건축주의 권리와 상충될 수 있다고 보아야 하기 때문이고, 그 침해가 이웃 토지의 통상의 용도에 적합한 것으로서 사회 통념상 수인할 수 있는 정도의 경우에는 그 사유재산권의 행사를 막을 수 없다고 보아야 하기 때문이다. 앞의 판례에서도 지적되었듯이, 인접 토지의 소유자간의 관계에 있어서 권리로서의 일조권과 상린관계에 있는 토지 소유자간의 권리의 충돌이 있을 수 있으므로, 인접 토지 소유자의 권리 행사는 사회 통념상 수인할 수 있는 그 범위 내에서는 일조권 침해의 위법성이 조각된다고 보는 것이 일반적이다. 또는 일조권 규정을 지킨 것이라도 수인한도를 넘는 것이라면 불법행위 책임을 부담하여야한다고도 할 수 있다.

이에 상린관계에 따른 권리로서 수신장애를 받는 당사자가 취할 수 있는 것은 수인한도가 넘었음을 입증하면서 불법행위책임에 따른 소송을 제기하는 것이다.

## 2. 방송을 수신할 권리의 행사

### 가. 방송 수신권의 법적 지위

그 침해 행위는 불법행위에 해당한다고 간주한 판례가 있다. 법원은 "현대 사회에서 텔레비전은 쾌적한 문화생활을 향유하기 위하여 필수불가결하므로 텔레비전을 양호한 상태로 수신하는 이익은 법적으로 보호할 가치가 있으며, 이에 대한 침해는 불법행위를 구성하게 된다(민법 제750조에 따른 불법행위)"고 판시하였다.

이 판결은 방송 수신이 법적으로 보호받는 이익이라고 규정한데에서 의의를 찾을 수 있으나, 방송 수신에 대한 침해에 따른 불법행위의 한 형태만에 한정되어 있다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면, 일반적 불법행위론에 따른 과실책임이 성립하여야 하기 때문이다. 이 판결의 대상이었던 사실 관계는 저층 인근 주택이 먼저 건축되어 있었고, 후에 고층 아파트가 건축된 것으로서 인과 관계가 명백히 입증될 수 있는 경우이다. 문제는 그러한 인과관계가 명확하지 않은 경우, 또는 건물 건축의 선후관계가 명확하지 않은 경우다. 이에 불법행위 법리가 충분히 방송수신권 문제를 해결할 수 있는지를

검토하는 것이 필요하다.<sup>161)</sup>

#### 나. 방송수신장애에서의 과실 및 인과관계

일반적으로 불법행위책임은 과실책임주의에 따른다. 과실책임주의는 가해자가 자기의 귀책사유, 즉 고의 또는 과실에 의하여 타인에게 손해를 입힌 경우에만 손해배상의 책임을 지게 된다는 것이다. 또한, 인과관계의 입증도 필요하다. 가해행위와 피해행위간의 인과관계가 성립하여야 한다. 일반적으로는 인과관계가 밝혀져야만 가해자의 과실책임이 인정되는 것이다. 그러나, 환경 소송의 경우에는 인과관계의 입증이 아니라 그것을 추정할 수 있는 개연성만 있으면 충분하다.

방송수신장애가 발생할 경우에, 과실은 궁극적으로는 전파법이 규정하고 있는 수신장애제거 조치 의무의 이행에 관련되어서 상정될 수 밖에 없다. 앞에서 논의된 바와 같이, 방송 수신권의 개념 정의보다는 수신장애제거 조치 의무가 명시되어 있는 것이고, 그 의무는 사인대 사인의 관계에서의 의무의 성격보다는 전파법에서 하나의 공의무로 규정하고 있다. 이에 다음과 같이 정리된다.

일반적으로 과실의 개념은 특정 결과 발생을 막을 수 있는 주의의무의 위반으로 규정된다. 방송수신장애를 막기 위해서, 전파법상의 장애제거조치를 취하여야 한다는 의무가 바로 그러한 주의의무인 것으로서 그것을 취하지 않으면 과실이 성립하는 것이고, 그것이 불법행위 책임의 구성요소가 된다. 일반적으로 과실은 가해자가 인지하고 있거나 예측하고 있는 인과관계에 의해서 일어나는 결과에 대해서 성립된다. 즉, 자신이 건물을 신축하면, 저층 건물에 방송 수신장애가 일어날 개연성이 있다는 것을 가해자가 인식

---

161) “전파법령은, 방송의 송신과 수신에 구별되는 것을 전제로 하여 방송송신과는 별개로 지역주민이 가지는 방송을 통하여 얻는 생활상의 이익을 방송수신권으로서 보호하기 위하여, 일정한 기준을 초과하여 방송의 수신에 장애를 일으키는 건축물 소유자에게는 그 비용 부담하에 그 수신장애를 제거하는 데에 필요한 시설에 대한 설치 및 유지·관리를 할 의무를 부여하고, 당해 건축물의 허가기관의 장에게는 건축물 소유자와 지역주민 간의 수신장애와 관련된 분쟁을 해결하기 위한 중재 및 적절한 조치를 취하도록 하고, 방송국 시설자에게는 수신장애의 제거를 위한 무선국의 허가신청 등 필요한 조치를 취하도록 함으로써 지역주민의 수신장애에 관한 분쟁의 합리적인 해결을 도모하고 있음을 알 수 있다.” 대법원 2003. 11. 28. 선고 2003다43322 판결 【비용상환】 [공2004.1.1.(193),53]

할 수 있다고 인정되면, 그 경우에는 과실이 성립한다.

그렇다면, 건물 건축의 시간적인 선후 관계가 명확하지 않은 경우에, 수  
신장애제거 조치의 불이행이라는 과실이 성립할 수 있다고 보기는 어렵다.

#### 다. 권리의 상충 관계

또한 시간적 선후관계가 명확하지 않은 건물들의 소유주간에는 상린관  
계가 있다고 보아야 한다. 따라서, 불법행위책임에 근거한 손해배상청구권,  
또는 부당침해방지권 또는 방해배제청구권 등은 타인의 사유재산권의 행사  
와 저촉되는 경우에는 "모든 국민의 재산권은 보장된다"는 헌법 제23조 제1  
항의 사유 재산권 보호에 따른 인접 건축주의 권리와 상충될 수 있다.

이 경우, 그 침해가 이웃 토지의 통상의 용도에 적합한 것으로서 사회  
통념상 수인할 수 있는 정도의 경우에는 그 사유재산권의 행사를 막을 수  
없다 예컨대, 인접 토지의 소유자간의 관계에 있어서 권리로서의 일조권과  
상린관계에 있는 토지 소유자간의 권리의 충돌이 있을 수 있으므로, 인접  
토지 소유자의 권리 행사는 사회 통념상 수인할 수 있는 그 범위 내에서는  
일조권 침해의 위법성이 조각된다. 또는 일조권 규정을 지킨 것이라도 수인  
한도를 넘는 것이라면 불법행위 책임을 부담하여야 한다.

예컨대, 기존 건물주 갑과 신축 건물주 을간의 관계를 상정하여 보자.

갑의 권리와 주장

- 상린 관계에 기초한 일정한 소유권의 행사를 인정받는다. : 건물의 소  
유에 기초한 기본적인 재산권 행사의 권리
- 자신의 과실책임이 성립하지 않음을 주장할 수 있다.
- 결과 발생의 예측 불가능성 : 신축 건물이 자신의 건물보다 낮게 지을  
것을 몰랐다.
- 피해자측의 손해회피가능성 : 방송 수신에 저해를 사전에 알 수 있는  
상황이라면 피해자가 사전에 그를 회피할 조치를 취할 수 있었다는 점  
을의 권리와 주장 : 자신의 방송수신권이 침해됨을 이유로 손해배상을  
청구할 권리는 있다.
- 그러나, 갑의 건물이 그 원인을 제공한다는 인과관계를 입증하여야  
할 것이고,

- 방송 수신자의 상태가 사회통념상 인정될 수 있는 수인한도를 넘어선 것임을 입증하여야 한다.

국내 민법에 의한 해결 방식은 방송 수신자의 장애 정도를 정하고 그에 따른 수인 한도가 설정되어야만 효율적으로 적용될 수 있으나, 다음과 같은 문제점을 안고 있다.<sup>162)</sup>

방송통신위원회의 고시에 따라 방송 수신자의 품질 기준이 제시되어 있기는 하지만, 상린관계의 경우(예컨대, 갑과 을의 두 건물이 거의 동시에 건축되기 시작한 경우에 고층 건물인 갑이 저층 건물이 을에게 방송수신장애를 일으키는 경우 등)에 그 품질 기준이 민법상의 수인 한도로 적용될 수는 있어도 손해배상의 청구를 가능하게 하는 과실책임의 성립으로 이어지지 않는다.

왜냐하면, 첫째, 갑의 과실책임이 성립하기 어렵기 때문이다. 즉, 갑은 다음과 같은 주장을 할 수 있다.

- 상린 관계에 기초한 일정한 소유권의 행사를 인정받는다. : 건물의 소유에 기초한 기본적인 재산권 행사의 권리
- 자신의 과실책임이 성립하지 않음을 주장할 수 있다. 왜냐하면, 신축 건물이 자신의 건물보다 낮게 지을 것을 사전에 인지할 수 없거나 인지할 것을 요구할 수 없는 상황일 수 있기 때문이다.
- 또한 피해자측의 손해회피가능성이 있으므로, 갑의 과실책임이 성립한다고 볼 수 없기 때문이다.(방송 수신자의 피해를 사전에 알 수 있는 상황이라면 피해자가 사전에 그를 회피할 조치를 취할 수 있었다는 점)

둘째, 수인한도를 넘는 손해를 발생시킨 행위에 대해서 민법상의 상린관계 조항이 규정하고 있는 물권적 방해제거 청구권을 갖기 위해서는 방송수신권의 법적 지위가 명확하여야 하지만, 현행 전과법에 따른 규정은 충분

---

162) 환경이익의 부당침해 또는 생활방해 등에 대하여 환경이익 그 자체의 침해로서의 부당침해방지청구권, 또는 토지 등의 소유권 침해로서의 物權的 請求權, 쾌적한 생활이익의 침해로서의 인격권에 가한 방해배제청구권 등 어느 권리에 근거하더라도 그 권리의 행사는 일정한 요건하에서만 그 행사가 가능하다고 할 것이므로, 그것이 타인의 사유재산권의 행사와 저촉되는 경우에는 헌법 제23조 제1항의 私有財產權의 보호와 環境利益의 보호 및 相隣關係 등 양자를 조화시켜서 상호간의 충돌을 합리적으로 조정할 수밖에 없다.

하지 않다.

- 법령에서 방송 수신권이 적극적으로 규정되는 방식이 아니라, 건축물의 소유자에게 수신상태를 보호하기 위한 조치를 취할 의무가 규정되는 방식이다.
- 법령에 담겨진 내용에 따라서 입법 의도를 추정하고 그에 따라서 권리의 성격을 규정하여 제도를 운용함에 있어서 방송 수신권은 하나의 특정 권리로서 설정되어 있다고 보기가 어렵다. (일조권은 건축법상의 권리로서의 지위를 가짐)
- 아울러 수신장애제거 의무의 성격도 이를 뒷받침한다고 볼 수 있다. 의무 이행의 반대 급부로서 혜택을 향유하게 되는 자에게 권리가 인정되고 있다고 볼 수 있는데, 이 경우에도 수신장애제거 의무의 성격에 따라서 수신권의 성격이 정해질 수 있을 것이다. 그러나, 수신장애제거 의무는 전파법이 규정하고 있는 것이기에 공적인 의무에 해당하는 것이지만, 그것을 이행하지 않았을 경우에 대한 제재의 내용으로 보아서 그 의무로서의 법적 성격이 애매 모호하다고 할 수 있다. (전파법상의 제재는 없으며, 건축법상의 사용승인이 보류되는 방식임. 즉 공적인 제재는 있으나, 그 근거가 명확하지 않으며 방송수신불량이 직접적인 이유라기 보다는 건축주와 주변인간의 분쟁의 하나로서만 취급되는 방식임)
- 수신장애제거 의무는 법령에서 정해진 공적인 의무이지만, 그 이행의 확보 방식이 건축주와 주변 주민간의 합의에 의한 해결을 통해서 찾아지는 방식이 아울러 인정되고 있어서, 본 의무의 성격을 불명확하게 하고 있음. (일조권의 경우, 위반한 건축주에게 건축법 53조에 따른 이행 강제금이 부과됨)<sup>163)</sup>

---

163) 第53條 (日照등의 확보를 위한 建築物의 높이제한) ①專用住居地域 및 一般住居地域 안에서 建築하는 建築物의 높이는 日照등의 확보를 위하여 正北方向의 隣接地地境界線으로부터의 거리에 따라 大統領令이 정하는 높이이하로 하여야 한다.

건축법시행령

제86조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) ①전용주거지역 또는 일반주거지역 안에서 건축물을 건축하는 경우에는 법 제53조제1항의 규정에 의하여 건축물의 각 부분을 정북방향으로의 인접대지 경계선으로부터 다음 각호의 범위 안에서 건축조례가 정하는 거리이상을 띄어 건축하여야 한다. 다만, 전용주거지역 또는 일반주거지역 안에서 건

## 제6장 주요 쟁점 사항 및 개선방안

### 1. 시청자불만처리의 층위시스템 도입

#### 1. 현행 제도

- 방송법 제35조에 따른 시청자불만처리위원회는 의견 수렴과 심의기능을 수행하는 것으로 규정됨
- 종합편성 및 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 설치해야 함(방송법 제87조)
- 방송사의 시청자위원회는 방송편성, 자체심의규정 및 프로그램의 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구에 대해서는 권한이라고 규정(방송법 제88조)되고, 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 대해서는 업무라고 규정됨

축물을 건축하는 경우로서 건축물의 미관향상을 위하여 너비 20미터이상의 도로로서 건축조례가 정하는 도로에 접한 대지 상호간에 건축하는 건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 높이 4미터이하인 부분 : 인접대지경계선으로부터 1미터이상
2. 높이 8미터이하인 부분 : 인접대지경계선으로부터 2미터이상
3. 높이 8미터를 초과하는 부분 : 인접대지경계선으로부터 당해 건축물의 각 부분의 높이의 2분의 1이상

제121조 (이행강제금의 부과) ①법 제83조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호의 경우를 말한다. [신설 2000·6·27]

1. 법 제18조의 규정에 의한 사용승인을 얻지 아니하고 건축물을 사용한 경우
  2. 법 제26조의 규정에 의한 건축물의 유지·관리의무사항중 조경의무면적을 위반한 경우
  3. 법 제51조의 규정에 의한 건축물의 높이제한에 위반한 경우
  4. 법 제53조의 규정에 의한 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이제한에 위반한 경우
- 건축법시행규칙

제36조 (일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한) 시장·군수·구청장은 영 제86조제4항의 규정에 의하여 건축물의 높이를 고시하기 위하여 주민의 의견을 듣고자할 때에는 그 내용을 30일간주민에게 공람시켜야 한다. [전문개정 99·5·11]

현행 전파법 규정을 그대로 적용한다고 전제할 때에, 피해자는 민법 제750조에 따른 불법행위에 대한 손해배상을 청구하게 되는 것으로서, 피해자 각자가 개별적으로 부담하게 될 소송을 위한 비용 부담이 너무 크다.(거래비용 측면)

## 2. 개선 요구 및 필요성

- 주요 시청자단체들은 시청자 주권확대를 위한 법개정 요구에서 시청자 불만이나 의견처리와 관련한 시청자위원회와 방송위원회의 직무규정을 요구
- 학계에서도 시청자불만처리의 체계 확립의 필요성을 공감하고 있음
- 시청자불만처리를 위한 체계가 수립되어 있지 않음
  - 시청자불만처리위원회의 기능이 심의와 수렴에 한정되는 것인지가 불확실하고,
  - 시청자위원회의 기능 중의 시정요구권이 어느 정도의 구속력을 갖는지가 불분명하고,
  - 시청자위원회의 기능과 성과에 대한 평가가 방송사 평가에서 어느 정도의 비중을 갖는지가 불분명하

## 3. 주요 쟁점 및 개선방안

- 시청자불만처리위원회의 기능을 의견의 수렴과 심의에 한정할 것인지에 대한 판단이 선결되어야 함
- 시청자위원회의 기능과 권한을 시청자의 권리와 연관하여 재설정 (독일 사례 참조)

## 2. 방통위의 시청자위원회 감독 및 통제 강화

### 가. 현행

- 방송법이 시청자위원회의 설치 의무를 규정하고 있으나, 그 운용에 대해서는 구체적인 규정이 없음

### 나. 해외 사례

- 시청자위원회와 같은 기능을 수행하는 조직의 설치를 의무화하지 않음
  - 프랑스의 경우, 그러한 기능을 수행한 성과를 방송사업자 재허가 시에 제출하도록 의무화하고 있음
  - 일본의 경우, 방송프로그램의 자체검증을 실시하고 관련 내용을 방송하도록 법에 의하기 보다는 암묵적으로 정부가 요구하는 방식임

### 다. 주요 쟁점

- 시청자위원회의 설치를 의무화한 것은 시청자의 방송참여 증진을 위한 것으로서 정책이념적 측면이 강하며, 방송사의 편성권과의 상충에 대한 고려가 없는 것으로 판단됨
  - 실제 시청자위원회의 시정요구에 대해서 방송사 실무진은 방송편성권을 근거로 저항하는 사례가 많음
- 시청자위원회의 논의 주제는 대부분 특정 방송 프로그램 콘텐츠에 집중되어 있음
  - 시청자복지, 방송 산업의 정책 문제에 대한 논의는 상대적으로 적음
  - 시청자권의 증진을 위해서 다루어야 할 구체적인 쟁점 도출이 시청자위원회 위원들간에 어려운 것으로 판단됨

- 결국, 시청자위원회의 활동을 정부가 감독하고 통제하기 위한 목표가 구체적으로 설정될 필요가 있음
  - 정부의 시청자위원회 감독과 통제는 시청자위원회의 직무와 방송사의 편성권 상충시에 전자의 편을 들어주는 결과가 될 수도 있음

### 3. 시청자위원회의 조직상의 문제

#### 가. 현황

- 각 방송사 시청위원회의 본회의 논의 내용을 점검해 본 결과 시청자위원회는 위원들이 시청자를 대표해서 불만을 제기하는 성격을 가지고 있다.
- 물론 전문성을 갖춘 위원들의 지적은 방송사들이 자율적으로 프로그램을 개선하고 시청자의 한 사람으로서의 전문가의 의견을 반영한다는 취지를 살릴 수 있지만, 시청자의 권익을 보호하고 나아가 증진시키는데 있어 시청자의 의견을 반영하는 데는 매우 소극적인 한계가 있다.
- KBS의 경우 방송법 88조 4항의 ‘시청자의 권익보호와 침해구제에 대한 업무’를 수행하기 위하여 시청자위원회의 하부 위원회로 시청자권리보호 소위원회를 두고 있으며, 이 소위원회에서는 KBS에 직접 접수된 시청자 민원의 적정 처리 여부를 심의하고 부적절한 처리사항에 대한 시정 권고를 할 수 있도록 되어 있음
- MBC와 SBS의 경우 시청자위원회 활동과는 별개로 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론구제법) 제6조 ‘언론사는 사내 언론피해의 자율적 예방과 구제를 위한 고충처리인을 두어야한다’는 규정에 따라 고충처리인 제도를 두고 있다. MBC는 시청자주권위원회를 설치하여 외부위원 3인과 내부 고충처리인이 방송으로 인한 초상권 침해, 명예훼손 등 인권침해나 재산상의 피해 문제를 다루고 있다. 한편 SBS는 1인의 내부 고충처리인을 두고 있다.

## 나. 주요 쟁점 사항

- 전문성을 갖춘 위원들의 지적은 방송사들이 자율적으로 프로그램을 개선하고 시청자의 한 사람으로서의 전문가의 의견을 반영한다는 취지를 살릴 수 있지만, 시청자의 권익을 보호하고 나아가 증진시키는데 있어 시청자의 의견을 반영하는 데는 매우 소극적인 한계가 있다.
- 시청자위원회와 고충처리인의 활동이 서로 다른 법률 규정에 의거하여 독립적으로 운영되고 있음 (KBS와 같이 이러한 활동이 전반적인 시청자 권익보호와 침해구제라는 틀 안에서 시청자위원회와의 연계 속에서 전개되는 것이 더 효율적인 방안일 수 있음)
- 시민단체들은 방송사대표가 시청자위원을 선임하고 방송사 실무자가 시청자위원회의 운영을 맡고 있기에 비상임 시청자위원회가 실질적인 역할을 하기 어렵다고 지적하고 있음
- 학계와 시민단체들은 시청자위원회가 사무국과 같은 조직을 설치할 필요성에 대해서 동감하고 있음

## 4. 시청자위원회 처리 안건 및 방식

### 가. 현황

- 위원들의 전문성에 따라 의견의 수준에 편차가 큼
- 위원회 회의에서 토의되는 의견을 분석한 결과 1년 동안 유사한 의견이 피상적으로 반복되는 경향이 있음
- 현재의 위원회 회의 방식은 제도적인 의무를 소극적으로 이행하는 양태로 나타나고 있다
- KBS에서는 시청자위원회의 소위원회에서 시청자 평가 프로그램의 구성에 대해 시청자위원, 시청자평가원, 방송담당자들이 함께 논의하는 과정을 한 달에 한 번 거치고 있다.

## 나. 주요 쟁점사항

- 학계에서는 시청자위원회가 이용자의 요구에 응답하는 사회적 책무를 담당하여야 하지만, 이에 상응하는 법적인 책무가 불명확하다고 지적하고 있음.
  - 그 결과 방송사의 시청자위원회 운영은 소극적일 수 밖에 없다고 판단
- KBS의 경우가 바람직한 것으로서 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에 머무르는 것, 이 아닌 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되어야 할 것

## 5. 시청자평가 프로그램에서의 시청자위원회 기능

### 가. 현황

- KBS 시청자위원회의 의견은 ‘클로즈업 TV’ 코너를 통해 방송된다.
  - 매달 초 1회씩 각 지방 총국의 시청자포럼 현장이 보도되는데, 시청자위원들의 의견 발표, 방송국 분야별 팀장의 답변 순으로 진행된다. 영상화면을 통해 시청자위원들과 방송국 관계자의 답변이 직접 인터뷰 형식으로 전달된다.
  - <TV비평 시청자 데스크>에서는 ‘클로즈업 TV’ 한 코너를 전체를 할애하여 시청자위원회의 포럼의 내용을 전달하기 때문에 시간적 측면에서 지상파 3사 중 가장 비중 있게 시청자위원회 포럼을 다룬다고 할 수 있다.
- MBC <TV 속의 TV>에서 시청자위원회의 의견은 매달 말, ‘시청자포럼’에서 다뤄진다. 시청자위원들의 의견은 영상을 통해 직접 전해지며, 이 의견에 대한 담당 프로그램의 제작진의 의견은 진행자의 내레이션을 통해 간접적으로 전해진다.
  - 시청자위원이 의견을 제시하는 화면은 간혹 관련 프로그램의 영

상에 작게 삽입되어 동시에 나타나기도 하지만, 대부분 원샷 화면으로 시청자위원의 모습만 등장하는 경우가 많다.

- KBS와는 달리 MBC <TV 속의 TV>에서는 시청자위원회 포럼의 비중이 크지 않다. 시청자위원회의 포럼이 한 코너 전체에서 다뤄지는 것이 아니라, ‘시청자포럼’ 코너의 프로그램별 비평에서 개별 프로그램에 대한 평가와 동일한 비중으로 다뤄진다.
- 방송통신위원회로부터 주의 조치 받은 프로그램에 대한 내용은 <TV 속의 TV> 마지막 부분에 진행자의 언급으로 짧게 다뤄진다.

□ SBS의 <열린TV 시청자 세상>의 경우, KBS와 MBC와 달리 시청자위원회의 토론 내용을 다루는 고정된 코너가 없다.

- 시청자위원회 회의가 열리는 매달 중순 경, ‘SBS 시청자위원회’라는 제목의 일회성 코너가 만들어져 ‘인사이드 TV’ 바로 다음 순서로 다뤄진다. 타 방송사들과 마찬가지로 시청자위원의 의견, 방송국 분야별 팀장, 국장의 답변 순으로 진행된다.
- SBS의 경우, 시청자위원이 의견을 개진하는 화면을 관련 프로그램의 영상에 삽입하여 동시에 보여줌으로써 영상의 측면에서 타 방송사와 차이를 보였다.

## 나. 주요 쟁점 사항

- KBS에서는 시청자위원회의 소위원회에서 시청자 평가 프로그램의 구성에 대해 시청자위원, 시청자평가원, 방송담당자들이 함께 논의하는 과정을 한 달에 한 번 거치고 있다.
- 이러한 과정이 더욱 활성화 되고 다른 방송사에도 채택되어 시청자위원회의 기능이 시청자 평가프로그램에 반영될 수 있는 시스템을 찾는 것이 필요하다.
- 시청자위원회의 업무가 단순히 시청자 평가원을 선임하는 역할에 머무르는 것이 아닌 시청자 평가프로그램에 위원회의 활동을 연결시키는 것이 되어야 할 것이다.

## 6. 시청자불만처리위원회의 기능 및 결정의 효력

### 가. 현행 제도

- 방송법 제35조에 따른 시청자불만처리위원회는 의견 수렴과 심의기능을 수행하는 것으로 규정됨
- 방송법은 시청자 권익과 관련된 세부조항을 명시함으로써 방송 전반에 대한 시청자의 권익을 보호하고 있으며, 이는 다른 외국에서는 찾아보기 어려울 정도임.
- 그러나 법조항의 모호함과 책임 소재가 불분명하여 실질적인 측면에서 시청자의 권익을 제대로 보호하지 못하고 있으며, 방송과 통신이 융합되는 현재의 상황에서 이를 대비한 시청자 권익보호제도의 정비가 필요함.

### 나. 개선 요구 및 필요성

- 시청자불만처리제도의 활성화는 시청자 권익보호에 있어서 매우 중요한 사항이며, 학계에서도 시청자불만처리의 체계 확립을 꾸준히 요구하고 있음
- 시청자위원회와 시청자불만처리위원회의 기능적 관계나 방송통신위원회에서 시청자불만처리위원회의 기능이 단순한 자문 역할인지 단순한 의견수렴인지, 의결은 하지만 구속력은 없는 것인지 불분명함.
- 시청자불만처리를 위한 체계가 수립되어 있지 않음
  - 시청자불만처리위원회의 기능이 심의와 수렴에 한정되는 것인지가 불확실,
  - 시청자불만처리위원회에서 결정된 내용의 법적 구속력이 불분명,
  - 방송통신위원회 위원장이 시청자불만처리위원회의 결정을 어느 정도 존중하여야 하는지 불분명

#### 다. 주요 쟁점 및 개선방안

- 시청자위원회의 결정에 불복하는 시민은 방송통신위원회에 이의를 제기할 수 있음
- 방송통신위원회는 제기된 불만의 성격에 따라 방송의 내용(contents)과 관련된 사항은 방송심의위원회로, 그 이외의 불만은 시청자불만처리위원회로 안건을 송부
- 시청자불만처리위원회는 특정한 조치를 방송통신위원장에게 권고하는 형태
- 방송통신위원장이 최종적인 결정에 재량권을 행사할 수 있도록 함. 국무회의 결정이 대통령을 구속하지 않는 것과 동일한 논리 적용

### 7. 시청자불만처리위원회의 소관 업무

#### 가. 현황

- 2006년 자료에 따르면 구 방송위원회에서의 시청자불만처리위원회의 처리 건수를 보면 방송서비스 관련 사항이 41%로 가장 많은 것으로 되어 있다. 하지만 실제 시청자불만처리위원회에서 위원들의 논의를 통해 처리된 안건으로 가장 많이 등장한 사항은 방송 프로그램과 관련한 사항임
- 시청자불만처리위원회의 주된 기능은 심의위원회와는 별개의 또 다른 프로그램 심의 활동이었으며, 방송프로그램 심의가 방송통신심의위원회로 이관됨에 따라 시청자불만처리위원회의 기존 주된 기능이 사라져 버렸다고 해도 과언이 아닌 것으로 보인다.

## 나. 주요 쟁점 및 개선 방안

- 시청자불만처리위원회의 처리 대상이 방송서비스에 대한 수동적 시청자로서 제기하는 불만인 것으로 파악하는 경향이 있으나, 방송의 내용에 대한 불만만이 아니라, 시청자가 방송서비스의 소비자로서 갖는 의견과 불만에 대해서 처리하는 것이 바람직함
- 영국 Ofcom의 경우
  - 통신의 이용자와 방송의 시청자 개념을 통합하려고 시도하지 않고, 통신서비스와 방송서비스 이용자 각각이 갖는 권리를 이용자 측면에서 파악하여 법제화
  - 시청자의 불만 내용이 방송의 내용에 관한 것이면 콘텐츠 담당 부서가 처리하고, 방송서비스 제공자와의 계약에 관한 것이면 경쟁정책 담당 부서가 처리
- 프랑스 CSA의 경우
  - 디지털전환에 따른 방송수신품질에 관한 시청자불만을 처리하고 있음
- IPTV나 각종 인터넷 방송 등과 같이 콘텐츠를 제공하는 서비스에 대한 불만을 시청자불만처리위원회에서 처리하는 것이 필요함

## 8. 시청자제작프로그램의 사전 심의 제도

### 가. 현황

- 관련 법령
  - 한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 함.(방송법 69조 제6항)
- KBS <열린채널>의 시청자참여프로그램은 시청자위원회의 선정심의(운영지침 제12조, 13조)와 KBS의 자체심의를 반드시 받아야 함.

KBS 심의팀의 수정요구를 제작자가 수용하여 수정해야만 방송을 할 수 있음. 선정심의에서 선정되더라도 KBS 자체심의를 통과하지 못해 방송 보류 및 불가 판정을 받는 사례들이 계속 발생하고 있음

- 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 함.(법 제70조 제7항)

#### 나. 주요 쟁점 사항

##### □ 시청자단체 의견

방송사업자들은 방송사의 시각이 포함되지 않은 시청자참여프로그램에 대한 심의를 하지 않기를 원하고, 시청자들 또한 방송사의 간섭으로부터 자유롭기를 바란다고 하여도 자체심의를 강제하고 있는 현행 방송법을 개정하지 않고서는 시청자참여프로그램에 대한 심의 문제를 해결하기 어려움.

- 방송사의 방송내용편성에 대해서 의무를 부과하는 것은 방송사의 표현의 자유/편성권을 제한하는 것에 해당함
  - 외국의 경우 이러한 사례가 없음
  - 미국의 경우 공정성원칙이 폐기된 바 있음

#### 다. 개선 방안

- 시청자가 직접 프로그램 제작을 완성하여 방송을 요구하는 프로그램과 시청자가 기획 과정부터 참여하여 방송사나 방송통신위원회의 지원을 받아 제작하고 출연하는 프로그램을 구분함으로써 방송사와 방송정책 기관이 시청자와 함께 만들어 내는 퍼블릭 액세스 프로그램을 추진할 수 있다.

- 시청자 자체 제작이나 직접제작 프로그램 방송의 취지가 시청자의 방

송참여에 있다면, 전반적인 매체 환경과 시장의 변화를 고려하여 현행 제도를 근본적으로 수정하는 방안도 강구함

- 종합유선방송의 채널편성규제를 통해서 시청자 자체채널이 편성 되도록 하고, 그럼으로써 시청자의 방송참여 창구를 KBS가 아닌 종합유선방송이 담당하도록 하는 방안 등

□ 한국방송공사가 시청자참여프로그램을 편성해야 한다는 조항을 ‘송출’의 무 조항으로 바꾸어 KBS의 법적 책임 부분을 명확히 할 필요가 있다.

## 9. 지역채널을 이용한 퍼블릭 액세스 실현

### 가. 현황

□ KBS에 시청자제작프로그램 편성을 의무화하고 있으나 종합유선방송 및 위성방송의 경우는 그렇지 않음

### 나. 주요 쟁점

- 방송사의 편성권과의 상충을 고려한 구체적인 제도가 없으며, 그 결과 시청자제작프로그램을 통한 시청자 방송 참여는 심의과정에서 많은 문제점을 보여주고 있음
- 방송사의 편성권은 법으로 인정된 권리로서 그에 대한 제한은 위헌 소지가 있으나, 종합유선방송 및 위성방송의 채널 편성에 대한 규제는 그렇지 않으므로 종합유선방송의 지역채널을 통해서 퍼블릭 액세스를 실현하는 방안이 바람직함
- 현재 방송법에 따르면, 지역 시민들의 요구가 없는 경우 편성의 의무도 없어지는 것이기 때문에 시민 참여를 활성화시키는데 종합유선방송이 기여하는 바가 없다.

#### 다. 개선 방안

- 지역 사회의 방송통신위원회의 시청자미디어센터 등과 연결하여 미디어 리터러시 교육을 병행하면서 시민들이 참여할 수 있는 지역채널의 참여프로그램 공간을 의무화하는 방안 역시 고려해 볼 필요가 있다.

### 10. 시청자 참여프로그램 지원사업

#### 가. 현황

- 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 KBS는 편성할 의무.
- 방송발전기금의 용도의 하나로서 시청자가 직접 제작한 방송프로그램의 지원이 규정됨

#### 나. 주요 쟁점

- 정부가 방송 프로그램의 제작을 지원하는 것은 자유로운 사상의 유통을 저해할 우려가 있는 것으로 외국의 학술 논문들은 지적하고 있음
- 현재 KBS의 경우 시청자위원회의 소위원회로 시청자위원이 다른 업무와 병행하여 시청자참여프로그램 소위원회를 구성하고, 시청자가 제작한 프로그램의 송신을 결정하는 역할을 수행하는 과정에서 정부의 재정지원 프로그램을 선정하는 역할도 수행하게 됨

#### 다. 개선 방안

- 시청자가 직접 제작한 것을 정부가 지원하는 제도를 폐지
- 방송사가 제작 지원을 하여 시청자가 참여하는 프로그램, 즉 시청자와 함께 만들어 내는 것을 퍼블릭 액세스 개념으로 확장
- 이러한 업무를 전담할 위원회를 재구성하는 것이 필요할 것으로 보

인다. 방송 전문가 제작 집단과 일반 시민이 결합하여 상호 보완적인 역할을 한다면 방송의 질적 수준의 향상뿐만 아니라 시민의 미디어 리터러시 교육이라는 측면에서도 바람직할 수 있다.

방송통신위원회 지정 2008-22

## 해외 시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구

---

**발행일** 2008년 12월(비매품)  
**발행인** 최시중  
**발행처** 방송통신위원회  
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회  
대표전화: 02-750-1114  
E-mail: webmaster@kcc.go.kr  
Homepage: www.kcc.or.kr

**인쇄처** (사)한국장애인유권자연맹인쇄사업

---