방송통신정책연구

10-진흥-다-21

시청자권익증진활동 지원사업 개선방안 연구

(Improving plan for a supporting project to enhance audience well-fare activity)

2010. 11.

연구기관 : 정보통신산업진흥원

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금 등으로 수행한
방송통신정책연구용역사업의 연구결과입니다.

2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회
방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

방송통신정책연구
10-진흥-다-21

시청자권익증진활동 지원사업 개선방안 연구

(Improving plan for a supporting project to enhance audience well-fare activity)

2010. 11. 30.

연 구 기 관 : 서강대학교 산학협력단
총 괄 책 임 자 : 이 수 영(서강대학교)

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를『**시청자권익증진활동 지원사업 개선방안 연구**』의 연구 결과보고서로 제출합니다.

2010. 11.

연 구 기 관 : 정보통신산업진흥원
총괄책임자 : 이수영 (서강대학교)
참여연구원 : 기소진 (서강대학교)
: 박상희 (서강대학교)
: 김기윤 (서강대학교)
: 김군주 (서강대학교)
: 좌영녀 (서강대학교)
: 엄지영 (서강대학교)

요 약 문

1. 제 목

시청자권익증진활동 지원사업 개선방안 연구

2. 연구의 목적 및 중요성

급변하는 미디어 환경 속에서 종래 방송의 '시청자'들은 미디어의 '이용자'로, 나아가 콘텐츠의 '생산자'이자 '편성권자'로 거듭나고 있다. 이에 따라 방송(Broadcasting)의 개념 및 시청자의 개념, 방송에 있어서의 공익(시청자권익)의 개념도 변화할 것을 요구받고 있다. 한편, 2000년에 개정된 현행 방송법에서는 시청자권익보호 조항을 규정하였고 이를 근거로 정부는 다양한 제도적 장치를 마련해왔다. 그 중 하나가 방송위원회에서 2000년부터 2007년까지 수행해왔던 시청자단체활동 지원사업이다. 그 후 2008년 방송통신위원회가 출범하면서 이 사업은 방송통신위원회의 소관이 되었고 그 명칭이 시청자권익증진활동 지원사업으로 변경되었으며, 지원 영역도 변경되어 현재 방송환경조사, 정책제안 두 영역에서 사업이 수행되고 있다. 2000년에 본 지원 사업이 시작된 후 6년이 지난 2006년에 이 사업의 개선방안 연구가 실시되었으며, 지금까지 이와 관련한 다른 연구는 진행된 바 없다. 현재 본 사업은 시행 초기와는 많은 면에서 달라졌다. 먼저, 사업의 주무기관이 변경되었고 사업영역도 변경·축소되었으며 이에 따라 예산도 축소돼 오고 있다. 또한 2010년 3월 방송통신발전기본법이 제정됨에 따라 본 사업의 근거가 되는 법 조항도 추가되었다고 볼 수 있으며, 내년부터는 방송통신발전기금을 통해 사업예산이 집행될 것으로 예상된다. 보다 근본적이고 거시적인 차원에서의 변화는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 급변하는 방통융합 미디어 환경 하에 놓여 있다는 점이다. 변하지 않은 것은

본 사업이 2000년 통합방송법에 근거하여 10년째 계속되어 오고 있는 시청자권익증진을 위한 대표적인 지원 사업이라는 점이다. 이에 현 시점에서 그동안의 사업성과에 대해 객관적으로 분석할 필요가 있다. 특히 현재의 사업 수행기관인 방송통신위원회에서 본 사업을 맡아 수행한 2008년 이후의 사업에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다. 또한 예산과 사업영역이 축소되고 있는 현 상황과는 달리 오히려 시청자권익증진사업은 강화되어야 한다는 목소리도 나오고 있는 만큼 제대로 된 평가와 분석을 통해 사업수행기관과 지원 단체에 대한 개선방향을 찾을 필요가 있다. 이에 본 연구는 방송통신위원회가 실시하고 있는 시청자권익증진활동 지원사업에 관한 실증적 분석을 토대로 급변하고 있는 미디어 환경 하에서 본 사업이 시청자권익증진에 실질적으로 이바지할 수 있는 정책적 방향성을 제안하는 목적을 갖는다.

3. 연구의 구성 및 범위

제 1장은 본 연구의 서론 부분으로서 문제제기 및 연구의 목적, 이론적 논의 및 선행연구 검토로 구성하였다. 또한 연구대상 및 연구방법을 제시하였다. 다음으로 연구의 본론에 해당하는 제 2장은 총 세 부분으로 나누어진다. 먼저 제 1절에서는 2006년부터 2010년까지 시청자권익증진활동 지원사업의 지원단체·지원예산·연구영역 등 전반적인 사업의 운영 및 현황을 살펴보았다. 다음으로 제 2절은 2008년에서 2010년까지의 지원사업에 대한 평가 내용으로 이루어지는데, 여기에서는 2008년-2009년 단체별 사업수행 결과보고서의 평가 결과와 2008년-2010년 사업수행 단체에 대한 심층인터뷰 결과를 모두 포함하였다. 끝으로 제 3절에서는 해외 시청자권익증진 관련 정책에 대해 미국의 FCC와 시청자단체, 영국 Ofcom의 소비자 경험 보고서, 호주 ACMA의 연구동향을 중심으로 알아보았다. 연구의 결론에 해당하는 제 3장에서는 시청자권익증진활동 지원사업의 개선방안에 대해 논의하였고 연구의 의의 및 한계를 제시하였다.

4. 연구내용 및 결과

본 연구에서는 2006년-2010년까지 5년간의 사업수행에 대해 방송통신위원회 출범 전인 2006년-2007년, 방송통신위원회 출범 후인 2008년, 본격적인 영역 조정을 실시한 2009년-2010년으로 나누어 살펴보았다. 먼저 제 1단계에서는 5년간 지원 단체의 현황 및 예산, 영역별 수행과제의 변화 등에 관해 알아보았다. 이를 통해 지원사업의 전반적인 변화 추이를 분석하였다. 제 2단계에서는 본 연구의 중점적 연구 대상인 2008년과 2009년에 과제를 수행한 단체들의 결과보고서를 평가하고, 방문조사를 통한 심층인터뷰를 실시하였다. 이를 통해 단체들의 사업역량을 파악하고 실질적인 개선방안을 도출하기 위한 자료를 마련하고자 하였다. 제 3단계에서는 시청자권익증진 관련 해외 정책 및 사례를 분석하였고, 마지막으로 제 4단계에서는 본 사업의 정책적 가이드라인과 발전방향을 모색하였다.

<시청자권익증진활동 분석을 위한 연구 로드맵>

▪ 제 1단계: 2006년-2010년 5년간 본 사업의 전반적인 운영 및 현황 파악

방송위원회가 주관하던 2006년-2007년에 본 사업은 미디어교육, 방송모니터링, 캠페인 및 세미나, 기획사업, 수시지원의 총 다섯 개 분야로 구성되어 있었다. 이 중 미디어 교육의 비율이 39.2%로 가장 높았으며 전체 153개 단체 중 60개 단체가 미디어 교육 사업에 참여했다. 다음으로 방송통신위원회 출범 후인 2008년에는 미디어교

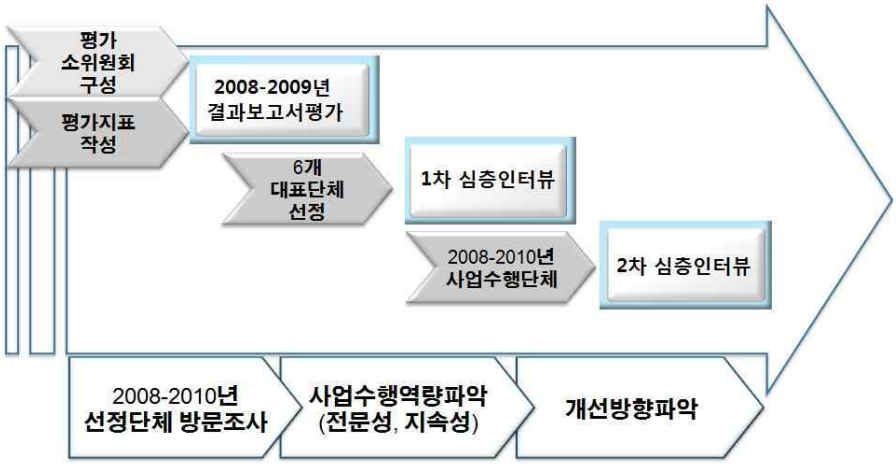
육, 방송환경조사, 정책제안의 총 세 개 분야에서 사업이 진행되었다. 이때에도 미디어 교육의 비율이 70.3%로 가장 높았으며 37개 단체 중 24개 단체가 미디어 교육 사업에 참여하였다. 2009년부터 미디어 교육이 본 사업의 대상에서 제외되어 방송환경조사, 정책제안 분야에서 총 11개 단체가 사업을 수행하였다. 2010년에도 동일한 2개 분야에서 총 12개 단체가 사업을 수행하고 있다.

2006년부터 2010년까지 5년 동안 지원 사업 건수는 총 209건이었으며, 평균 621,833,400원이 지원되었다. 본 사업의 영역이 통합되고 조정되면서 전체적인 예산 규모는 줄어드는 경향을 보였다.

▪ 제 2단계: 2008년-2010년간 본 사업의 평가 및 수행단체 조사

본 연구에서는 방송통신위원회에서 시청자권익증진활동 지원사업을 주관하기 시작한 2008년부터의 사업 수행 결과에 대한 중점적인 분석을 실시하였다. 단 2010년 7월 현재, 2010년 사업이 수행되고 있는 상황이었으므로 2008년과 2009년에 수행된 단체별 결과보고서에 대한 평가만을 실시하였다. 단체별 결과보고서의 평가는 신문방송학계의 전문가 4명으로 구성된 평가소위원회에서 평가위원들의 사전 검토와 현장검토를 통해 이루어졌다.

결과 보고서 평가 후 두 차례에 걸쳐 심층인터뷰를 실시하였는데, 먼저 보고서 평가를 통해 각 유형별로 분류된 6개 단체 담당자에 대한 1차 심층인터뷰가 진행되었다. 이 6개 단체를 대상으로 한 1차 심층인터뷰에서는 단체별 보고서 평가 결과를 토대로 단체의 사업수행역량을 파악하는 것에 중점을 두었다. 그 후 좀 더 일반화된 논의를 가능하게 하기 위해 2008년에서 2010년 사이에 사업을 수행하였거나 현재 사업을 수행하고 있는 모든 단체를 대상으로 2차 심층인터뷰를 실시하고자 하였다. 그러나 2차 심층인터뷰 대상이 된 16개 단체 중에 5개 단체만이 인터뷰를 수락하여 이들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 본 연구의 사업평가 절차를 정리하면 아래 그림과 같다.



<2008 - 2010년 사업 수행 평가 절차>

우선 본 연구에서 실시한 2008년과 2009년 보고서 평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2008년과 2009년 모두 가장 높은 점수를 받은 한 개의 단체를 제외한 나머지 단체들의 점수는 크게 차이가 나지 않았다. 이는 결과 보고서로만 봤을 때 각 단체별로 연구역량에 큰 차이가 없음을 의미한다. 둘째, 평가항목별 평균 점수는 주제의 시의성이 가장 높았고 연구의 독창성이 가장 낮았으며, 나머지 항목의 점수는 거의 유사했다. 주제의 시의성이 높게 평가되었다는 것은 방송통신위원회에서 제시하는 주제가 시의적절했음을 나타낸다. 왜냐하면 현재 본 사업이 방송통신위원회에서 연구의 영역과 주제를 제시하고, 단체들이 이 범위 내에서 연구주제를 선택하는 구조로 되어 있기 때문이다. 반면 연구의 독창성이 낮은 점수를 받았다는 것은 이 사업이 매년 유사한 연구결과물을 양산할 가능성이 있음을 의미한다. 셋째, 2년 연속 사업을 수행한 단체들은 모두 2008년 보다 2009년의 점수가 더 높았다. 이는 단체들이 연구를 지속적으로 수행함에 따라 연구역량이 확대될 수 있는 가능성을 시사한다. 그러나 이들 단체 역시 연구의 독창성, 연구의 의의 및 활용성의 부족은 여전히 낮은 점수를 나타냄으로써 이에 대한 보완책이 시급함을 보여주고 있다.

무엇보다 여기서 주목해야 할 것은 앞서 언급한 보고서의 평가 결과가 단체들 간 상대적인 점수만을 비교한 것이라는 사실이다. 본 평가위원회의 단체별 보고서 평가 결과, 당초 우리가 기대했던 바와 달리 거의 모든 단체들의 평균 점수가 높지 않았

다. 이에 보고서 평가결과와 관련해서는 절대적인 점수를 기준으로 한 논의보다는 단체들 간 상대적인 비교를 실시하는 것이 더 낫다고 판단하였다. 따라서 보고서 상에 나타난 그래프의 높이는 점수를 나타내는 절대치라기보다는 단체들 간 점수 차이의 정도를 표시한다는 것을 유념할 필요가 있다. 마찬가지로 보고서 평가 결과를 통한 단체의 그룹화도 단체들 간 상대적 차이에 기반을 두고 구분한 것으로, 한 그룹이 절대적으로 높은 수준에 위치하고 있는 것이 아니라 단지 나머지 그룹에 비해 상대적인 우위를 갖고 있음을 나타낸 것이라는 점을 상기할 필요가 있다.

다음으로 본 연구에서 실시한 심층인터뷰 결과는 다음과 같다. 먼저 2008년-2009년 단체별 보고서 평가 결과를 토대로 선정한 6개 단체에 대한 1차 심층인터뷰결과, 연구수행에 있어 인력 참여 유형, 단체의 관련연구 수행 경력 및 단체의 주요 활동 영역이 연구결과에 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다. 즉 관련 영역의 전문가가 책임 연구원으로 참여할수록, 단체가 미디어와 관련성이 높을수록, 단체의 주요 활동과 관련된 연구영역일수록 그 단체의 결과보고서의 점수가 상대적으로 높게 나타났다.

한편, 두 차례에 걸친 심층인터뷰를 통해 나타난 시청자권익증진활동 지원사업의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 가장 근본적인 문제로 볼 수 있는 것은 단체의 역량을 고려하지 않은 전문성의 요구라 할 수 있다. 방송통신위원회에서는 단체의 선정단계에서 컨소시엄과 전문가 활용의 배점을 높이고, '방송환경조사'와 '정책제안'으로 항목을 나누어 전문성이 요구되는 보고서가 나올 것을 실질적으로 권장하고 있다. 그렇지만 보고서 평가를 통해 대부분의 단체들이 연구목적에 맞는 적합한 방법을 통해 연구를 수행하고 그 결과 및 제언을 담은 연구보고서를 내는 것은 취약한 것으로 드러났으며, 실제 인터뷰에 응한 단체들도 보고서의 전문성 부분은 단체의 고유한 역량을 넘어서는 것으로 부가적인 비용이 발생할 수밖에 없다고 언급하였다. 이러한 부가적인 비용은 시간과 노력 및 예산의 소모를 모두 의미한다. 또한 단체들은 전문성을 확보하기 위해 '전문 조사업체의 선정', '전문가회의', '자문위원 구성' 등과 같은 방법들을 이용하지만, 합당한 비용을 지급하기에는 예산이 부족하여 전문가들의 전적인 도움을 받기는 힘든 부분이 많은 것으로 나타났다. 이러한 상황 속에서 단체 내부 인력의 역량을 벗어난 부분에 대해 도움을 받거나 질문을 할

지원 장치도 없고, 전문가들의 도움을 받기도 쉽지 않은 상황에 놓여 있는 단체들도 존재하고 있음을 알 수 있었다. 다음은 보고서 결과에 대한 평가 및 활용과 피드백에 대한 문제이다. 대부분의 단체들은 자신들의 결과 보고서가 어떻게 평가되고 활용되고 있는지에 대해 의문을 제기했다. 따라서 방송통신위원회가 2010년도에는 사업종료 후 제출된 보고서에 대한 세미나를 개최한다고 명시한 바대로 이러한 만남을 단체들과 방송통신위원회가 상호 교류할 수 있는 기회로 삼을 필요가 있다. 또한 이것이 일회에 끝나지 않고 지속적으로 실시되어 단체들이 보다 명확한 목표의식을 지니고 연구 과제를 수행하도록 해야 할 것이며, 적극적인 피드백을 통해 사업수행에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있어야 할 것이다. 마지막으로 무엇보다 중요한 것은 연구 결과의 활용이다. 본 사업을 통해 산출된 연구 결과물이 실질적으로 시청자권익증진에 기여하기 위해서는 현재와 같이 모든 단체에게 일괄적으로 부여되는 연구 보고서 제출이라는 형태보다는 단체들의 특성을 고려한 다양한 차원에서의 방안이 마련될 필요가 있다.

▪ 제 3단계: 해외 사례 분석

해외 주요 국가들에서는 우리와 같이 국가 기금을 집행하여 직접적으로 시청자단체를 지원하는 경우는 거의 없다. 이러한 제도는 우리나라의 독특한 사례이긴 하지만 각 국이 시청자권익증진이라는 궁극적인 목표를 추구하는 것은 모두 동일하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 오랜 미디어 교육의 역사가 반영하듯 수용자 복지 증진 정책이 잘 실행되고 있으며 통합규제기관을 통해 융합시대에 적합한 정책도출을 위한 연구를 꾸준히 진행해오고 있는 미국·영국·호주의 사례를 살펴보았다. 특히 미국의 경우 FCC와 시청자단체, 영국은 Ofcom의 소비자 경험 보고서(The consumer experience report), 호주의 ACMA의 연구동향을 중심으로 알아봄으로써 시청자권익증진을 위한 우리의 정책적 방향을 도출하는 데 도움을 얻고자 하였다.

우선 미국의 방송통신에 대한 행정적 처리와 관련 정책의 개발은 FCC(Federal Communications Commission)를 중심으로 이루어지고 있으며, 방송통신관련 정책들에서는 이용자(User), 소비자(Consumer), 고객(Customer) 등의 용어가 다양하게 사용되고 있다. 미국에서는 커뮤니케이션 법 규정을 통해 시청자의 참여를 통한 권

익 증진을 보장하고 있지는 않다. FCC 산하부서 중 하나인 CGB(The Consumer & Governmental Affairs Bureau)는 가장 직접적으로 방송통신과 관련된 소비자 정책을 이행하고 개발하는 업무를 담당하고 있다. CGB에서 실시하는 주요 업무는 소비자들의 질문과 불만과 관련된 답변을 책임지는 것이며 미디어 교육, 봉사활동과 관련된 것으로 하부 조직에서 운영되고 있다. 방송 심의의 경우도 방송사 자율규제가 원칙이며 FCC는 사후 조치만을 취하고 있다. 그러나 미국은 입법과정에서 로비가 합법적으로 인정되기 때문에 시청자 단체들은 방송 및 통신과 관련된 입법과정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 미국의 시청자 단체들은 기부금만으로 운영되지만 소비자 거부·협상·공중 압력 등 방송통신의 영역에 전반에 걸쳐 활발한 활동을 펼치고 있으며 이들의 의견이 반영되는 통로가 다양하게 보장되어 실질적인 권한은 막강하다고 할 수 있다.

다음으로 영국은 본래 철저하게 공익성에 입각한 방송이념 하에서 모든 방송정책이 마련되어왔다. 디지털 기술의 발전에 따라 전파의 희소성이 갖는 의미가 희석되었지만 방송통신 융합시대에도 여전히 방송의 이념적 가치로서 공익성은 중요하게 여겨지고 있다. Ofcom은 방송통신 정책의 대상으로서 소비자(Consumer)와 시민(Citizen)을 구분하고 있으나, 현재 많은 정책에서 이 둘은 함께 언급되고 있다. Ofcom은 시민과 소비자의 역할과 이익이 상호연결성을 갖는 측면이 높으므로 이들 간 중첩되는 부분이 발생하고 있음을 인정했다. 영국의 사례에서 특히 주목할 것은 Ofcom이 2006년부터 매년 발행해오고 있는 소비자 경험 보고서인데 여기에서는 통신, 인터넷, 디지털 방송 서비스를 소비자들이 얼마나 잘 이용하고 있는지에 대해 측정하고 있다. 또한 소비자 경험 보고서에서 나타난 주요 결과들과 경향을 반영하고 이를 Ofcom 정책의 영향력을 평가하는 데 이용하는 소비자 경험 평가 보고서(Ofcom's Consumer Experience Evaluation Report)도 발간해 오고 있다. Ofcom은 이러한 소비자 경험 보고서와 같이 정책 수립에 활용하기 위한 객관적인 근거와 자료를 수집하기 위해 다양한 조사를 행하고 있으며, 시청자단체와의 의사소통을 활성화하고 이들과 정책 방향에 대한 의견을 조율하기 위해 정기적인 미팅과 정보교류 등을 실시하고 있다.

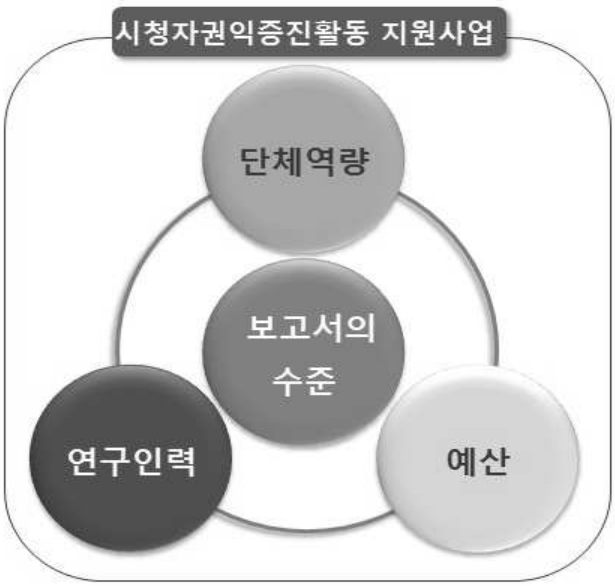
끝으로 호주의 방송통신규제기관인 ACMA(Australian Communications and

Media Authority)는 영국과 유사한 형태의 정책적 틀을 갖고 있다. 실제로 ACMA에서는 규제사항이나 정책을 마련하기 전에 Ofcom의 관련 정책 및 개념에 대해 충분한 토론을 거치고 있다. 앞에서 살펴본 호주의 미디어 정책에 있어 시민과 소비자에 대한 개념도 영국의 그것과 유사하다. 또한 영국과 마찬가지로 ACMA에서는 변화하는 미디어 환경에 대응하기 위해 매년 다양한 연구를 실시해 오고 있으며 특히 연구주제들은 ACMA의 규제 기능과 일치하는 것으로 ACMA는 이러한 조사를 통한 결과가 보다 실질적인 차원에서 반영되도록 하고 있다. ACMA의 2009년과 2010년의 연구 동향을 살펴보면 라디오에서 디지털 TV방송, 인터넷, IPTV, VoIP에 이르기까지 방송과 통신의 전 영역에 걸쳐 이용자에 대한 조사 뿐 아니라 시장의 변화, 서비스, 기술 등 다양한 차원에서 연구가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

종합해보면 이들 국가들은 공통적으로 방송통신 융합시대를 맞아 더 확대된 차원에서 시청자 관련 정책 및 연구를 실시해오고 있다. 특히 다양한 조사를 통해 축적되고 있는 자료원을 정책 수립을 위한 토대로 활용하고 있는 Ofcom의 전략은 우리에게 시사하는 바가 크다. 지금까지 시청자권익증진활동 지원사업에 참여한 단체들 중 다수는 단체의 고유한 사업을 지속적으로 수행해오고 있는 단체들이다. 이러한 단체들을 활용해서 이용자 경험을 측정할 수 있는 데이터베이스를 구축한다면 각 단체의 역량 증대에 기여할 뿐 아니라 시청자권익증진 정책 마련을 위한 가치있는 자료가 될 것이다. 또한 ACMA의 연구동향에 비춰 본 시청자권익증진활동 지원사업의 연구영역도 다양한 차원으로 확대하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

▪ 제 4단계: 본 사업의 개선방안 도출

본 연구에서는 2008년-2009년 동안 방송환경조사, 정책제안 분야에서 수행되었던 16개 단체의 결과보고서와 2008년-2010년 동안 사업을 수행한 바 있는 11개 단체 관계자에 대한 심층인터뷰를 실시한 결과, 현재 시청자권익증진활동 지원사업은 아래 그림과 같은 구조로 이루어져 있음을 알 수 있었다.



<시청자권익증진활동 지원사업의 구조>

위 그림에서 보듯 단체의 역량・연구인력・예산은 연구결과인 보고서의 질적 수준에 영향을 미치는 중요한 요소로서 상호작용하고 있다. 이러한 구조 하에서 현재 본 사업이 지니고 있는 문제는 첫째, 시청자 단체가 가진 고유한 역량에 대한 고려가 다각적으로 충분하게 이루어지지 않은 채 정책적인 제안점이나 학문적인 전문성이 요구되는 영역에서 일괄적으로 과제가 부여되고 있다는 점이다. 둘째, 본 사업을 수행하기 위한 단체들의 학술적 연구 인력의 부족이다. 심층인터뷰 결과, 본 사업을 총괄 수행할 수 있는 연구자가 단체에 소속되어 있지 않은 경우 해당 단체는 본 사업을 수행하기 위한 전문 연구 인력을 수급하기가 현실적으로 매우 어려움을 알 수 있었다. 이는 단체가 가진 인적 네트워크의 한계 혹은 예산 부족의 문제와 밀접히 연관돼 있다. 비교적 큰 규모의 단체인 경우 학계에 있는 회원들을 활용하여 연구인력을 구성하기가 다소 용이하지만, 작은 규모의 단체인 경우에는 적은 인건비를 받고 연구를 진행할 학계의 연구자를 찾는 것이 쉽지 않다. 이러한 단체들은 주로 사업 수행 초기에 연구 설계 회의나 몇 차례 열리는 전문가회의를 통해 관련 전문 연구자에게 조언을 받는 방식으로 사업을 진행하고 있었다. 이러한 경우 단체에 소속된 담당자가 사업을 진행하면서 전문 연구자로부터 깊이 있는 피드백을 받는 것

이 쉽지 않음을 심층인터뷰를 통해 들을 수 있었다. 또한 대부분의 단체들은 학술적 성격을 갖는 단체이기 보다는 주로 시청자들과 함께 하는 참여 학습 혹은 실습 등 활동적인 성격을 갖는 사업을 지속적으로 행해오고 있는 단체들이기 때문에 학술적인 절차와 성격을 띠는 보고서를 작성하는 데 한계가 존재할 수밖에 없다. 또한 방송통신위원회에서는 단체가 전문 인력을 확보할 수 있도록 컨소시엄을 구성할 것을 장려하고 있으나, 소규모의 단체가 사업 예산의 범위 내에서 컨소시엄을 구성하는 것은 그 예산과 운영 측면에서 쉽지 않은 일이다. 실제로 인터뷰에 응한 단체관계자들 중 대다수는 컨소시엄은 기관 대 기관이 맺는 것으로 그 절차적 측면을 비롯한 제반 준비 사항을 고려할 때 굉장히 어려운 일이라고 지적하였다. 셋째, 예산의 부족이다. 예산의 부족문제는 거의 모든 국책사업에서 자주 제기되는 문제이지만 실제로 본 사업에서는 예산의 자부담 비율이 높은 편이다. 2010년 사업 선정 기준을 보면 총 20점 만점인 예산편성 항목 중 자부담비율이 그 절반에 해당하는 10점을 차지하고 있다. 본 사업에 지원하는 단체들이 대부분 크지 않은 규모의 시청자 단체이고 회비를 내는 유료회원의 비율이 높지 않은 단체들인 만큼 자부담 비율의 증가는 바로 단체의 운영 부담으로 이어질 수 있다. 단체들이 일관되게 언급한 바는 본 사업을 위해 지급받는 예산이 경제적 측면에서 단체의 운영에 실질적으로 도움이 되기보다는 사업 후에 단체의 연구 역량 증대나 이미지 제고의 수준에서 어느 정도 의의를 갖는다는 것이었다. 그렇다면 본 사업이 시청자권익 증진을 위한 단체 지원 사업으로서 현실적으로 추구하는 목적과는 괴리가 발생할 수 있음을 생각해 볼 필요가 있다.

정리하면, 이처럼 단체의 학술적인 역량의 부족, 전문연구인력의 부족, 지원예산의 부족은 상호 영향을 미치는 요소들로서 결국 연구의 독창성이나 활용 가능성이 낮은 결과 보고서로 이어져왔다고 할 수 있다.

이러한 문제에 대한 인식하에 본 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제안하였다.

첫째, 사업의 성격 및 단체의 역할이 재정립될 필요가 있다. 본 연구를 진행하면서 느낀 본 사업의 가장 시급한 문제는 사업의 성격이 명확하지 않다는 것이다. 간략히 말해 현재 이루어지고 있는 사업이 '단체지원'인지 '연구용역'인지가 불명확하

다고 할 수 있다. 따라서 본 사업의 시행초기와 같이 각 단체의 미디어 활동을 지원할 것인지, 아니면 현재와 같은 연구용역의 형태를 유지할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 본 연구의 인터뷰에 응한 단체들은 현재의 시청자권익증진활동지원사업은 단체의 재정적인 측면에 있어 별로 도움이 되지 않으며, 단체가 제출한 연구 결과물의 활용 및 평가도 제대로 이루어지지 않는 것 같다고 언급하였다. 이는 시청자단체의 지원을 위한 본 사업이 현 시점에서 가장 먼저 점검해야 할 일이 무엇인지를 단적으로 반영하는 것이라 하겠다. 그러므로 우선 본 사업의 성격을 명확히 한 후 구체적인 방향성을 설정해 갈 필요가 있다.

먼저, 본 사업이 개별 단체의 사업에 대한 지원이라면, 단체별 영역의 전문화를 통해 단체의 역량증대를 이끌 수 있는 방향으로 실시되어야 한다. 이는 다시 단체의 활동지원과 단체의 데이터 확보지원으로 나눌 수 있다. 활동지원은 말 그대로 단체의 활동에 대한 직접적 지원의 형태를 취하는 것이다. 이에 대한 결과물은 현재와 같은 연구보고서보다는 조금 더 유연한 방법으로 진행할 수 있을 것이다. 반면, 단체의 데이터 확보지원은 단체가 지속적인 사업을 통해 그들만의 가치 있는 raw data를 정리·구축하도록 지원하는 것으로, 이를 통해 다양한 정보원을 확보하고 있는 Ofcom과 유사하게 방송통신위원회도 정책 마련을 위한 유용한 정보원으로서 이 데이터들을 활용할 수 있을 것이다. 또한 이렇게 모아진 단체의 데이터는 향후 연구기관이나 전문가 그룹을 위한 2차 자료로도 활용될 수 있다. 이러한 형태의 지원인 경우 심사단계에서도 단체의 활동영역, 지속사업 등 전문성이 제대로 평가되고 반영되어야 할 것이다.

다음으로, 본 사업이 현재와 유사하게 단체를 통한 연구용역 사업이라면, 우선 연구를 진행하기 위한 단체의 인력확보 문제를 방송통신위원회가 나서서 해결할 필요가 있다. 예를 들어 현재와 같은 예산 수준에서 컨소시엄을 구성할 것을 심사항목에 넣어 권고하는 형태가 아니라, 지원 단체의 선정단계에서 학술단체 등 연구기관도 함께 선정하여 동일한 주제 하에 해당 단체와 연구기관이 공동으로 연구를 수행하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 운영할 경우, 연구기관은 단체가 구축한 자료를 통해 보다 양질의 연구를 수행하는 데 실질적인 도움을 받을 수 있을 것이며, 단체의 경우 연구보고서의 작성 대신 관련 자료를 정리·구축하며 연구에 필요한

현장의 작업을 수행하여 단체의 역량증대에 기여할 수 있을 것이다. 이 경우 단체의 전문성과 더불어 연구기관의 전문성 및 연구원의 역량이 지원 단체의 선정이나 평가에 대한 기준이 되어야 할 것이다. 또한 제목만 비슷하게 바꾸어 중복수혜를 하는 경우에 질의 담보 문제가 발생하게 될 것이므로 엄격한 사후평가제를 도입해서 적절한 기준에 부합하지 못할 경우 차후 선정에 불이익을 주는 관리시스템 도입도 고려할 만하다. 더불어 예산의 경우도 지금보다 확대되어야 할 것이다. 내년부터는 방송통신운영기금을 집행하여 본 사업이 진행될 것이므로 예산의 범위를 보다 확대하여 방송통신운영기금 집행의 목적인 '방송통신의 시청자와 이용자 보호'를 꾀할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 본 사업의 연구 영역을 확대할 필요가 있다. 미디어 환경의 변화는 시청자 개념의 변화를 가져오고 있으며, 이에 따라 방송통신 통합규제기관인 방송통신위원회가 해야 하는 이용자 보호의 범위가 확대될 필요성도 꾸준히 제기돼오고 있다. 영국과 호주의 사례에서 살펴본 것처럼 시민과 소비자(citizen and consumer)는 구별하여 보호함으로써 실익을 갖기도 하지만, 현재의 미디어 환경에서는 두 대상이 중첩되거나 상호연결성이 커지고 있으며 더 포괄적인 주체인 시민으로서 보호가 필요한 영역이 늘어나고 있다. 아래의 표는 기존 방송시장에서 현재 혹은 미래의 방송시장으로 이동함에 따라 발생하는 변화들 중 시청자 권익보호를 위해 대표적으로 고려해야 할 사항을 정리한 것이다.

<방송 환경의 변화 방향>

	기존의 방송	미래의 방송
플랫폼	Closed Platform	Open Platform
편성권의 소유	방송사	시청자
방송의 중심축	아날로그방송(지상파 중심)	Smart TV(가전, 네트워크)
시청자의 성격	수동적 (Passive Audience)	능동적 혹은 창조적 (Active/Creative Audience)
정책의 방향	보호에 중점(Protectionism)	권익증진에 중점(Empowerment)

이러한 방송환경의 변화를 반영하여 보다 거시적인 차원에서 오픈 플랫폼으로서의 방송 및 능동적인 시청자를 고려하여 시청자권익증진이라는 목표를 달성할 수 있는 실질적인 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 방송통신위원회의 본 시청자

권익증진활동 지원사업은 우선 사업의 연구영역 및 주제를 방송통신을 아우르는 영역으로 확장하여야 하며, 각 영역에서 방송환경 및 이용자의 특성을 파악할 수 있도록 보다 세분화된 연구를 실시할 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 방송통신 시장의 소비자 경험 자료를 다양한 영역에 걸쳐 수집하고 있는 영국의 Ofcom사례와 호주의 ACMA가 그들의 규제와 동일한 범위에 따라 방송 통신의 전 영역에 걸쳐 이용자 뿐 아니라 시장의 변화, 서비스, 기술 등 다양한 차원에서 진행하고 있는 연구동향을 참고하여 이루어질 수 있을 것이다.

5. 정책적 활용내용

본 연구에서는 2006년부터 2010년까지 5년 동안 행해진 시청자권익증진활동 지원사업의 운영현황・지원 단체・지원 예산・연구 주제 등을 전반적으로 되짚어 보았다. 특히 방송통신위원회에서 본 사업을 주관하기 시작한 2008년 이래 사업을 수행했던 단체들의 결과보고서를 평가하고, 개별 단체들을 대상으로 심층인터뷰를 실시함으로써 보다 심도 깊게 단체의 역량을 파악하고 개선방안을 마련하고자 하였다.

본 연구의 평가 대상이 된 보고서는 2008년-2009년에 방송환경조사, 정책제안 사업을 수행했던 총 17개 단체의 보고서 20부였고, 실제 분석된 보고서는 총 16개 단체의 보고서 19부로 거의 전수 평가가 이루어졌다. 그러나 본 연구에서는 2008년-2010년 동안 방송환경조사, 정책제안 사업을 수행했던 총 22개 단체를 대상으로 심층인터뷰를 실시하고자 하였으나 실제 인터뷰에 응한 단체는 총 11개에 불과했다. 특히 2008년과 2009년에 사업을 수행한 경험이 있는 단체들을 많이 인터뷰하지 못한 점은 결과보고서 평가와 심층인터뷰를 아우르는 더 많은 변인들을 설명하지 못하는 한계를 가져왔을 것이다. 그렇지만 1차 심층인터뷰의 대상은 유사한 평가점수를 기록한 그룹들에서 각각 2단체씩 선정하여 대표성을 가지고 있으므로 인터뷰의 결과는 여전히 의미를 갖고 있으며, 2차 심층인터뷰에서는 2010년 현재 사업을 수행하고 있는 단체들의 고유한 역량 및 개선점 제안에 중점을 두어 본 사업의 개선방안 마련을 위한 참고자료로 삼고자 하였다. 따라서 본 연구를 통해 나타난 사업의 문제점 및 개선방안은 본 사업 수행단체에 대한 실사를 통해 나온 것으로, 여기서 도출된 정책적 논의는 보다 구체적으로 본 사업에 적용하는 것이 가능할 것이다.

6. 기대효과

본 연구에서 제안한 바와 같이 시청자권익증진활동 지원사업의 성격 및 단체의 역할이 재정립되어 사업이 실시된다면, 사업 수행단체들의 내부인력의 역량 및 전문성을 증대시킴으로써 궁극적으로 단체의 역량강화에 기여할 것으로 기대된다. 또한 단체별 특화영역에 대한 체계적인 데이터베이스 구축은 단체의 전문성을 강화시킬 뿐 아니라, 이렇게 구축된 데이터는 향후 학계 및 정부 기관의 관련 정책 방안 마련을 위해 가치 있는 연구 자료로 활용될 수 있다. 이는 곧 본 사업의 궁극적인 목적인 시청자권익증진을 위한 선순환 구조를 창출할 수 있음을 의미한다.

SUMMARY

1. Title

Improving plan for a supporting project to enhance audience well-fare activity

2. Objective and Importance of Research

As a policy for enhancing audience well-fare activities, since 2000, Korean Broadcasting Commission(KBC) had supported civic organizations which worked for audience well-fare activity. The objectivity of this policy is to promote qualification of civic organizations as the way of enhancing audience well fare activity indirectly. In particular, since 2008, Korean Communication Commission(KCC) has taken over this policy from KBC and focused on two areas such as survey for broadcasting environment and proposal for audience well-fare policy. Civic organizations which want to get financial support from KCC should submit proposals about survey for broadcasting environment or propose audience well-fare policy. Among candidates, KCC selects competitive civic organizations and supports them by a state subsidy. In addition, as a product of state subsidy, KCC asks civic organizations to send in reports to describe their activities.

The objective of this research is to evaluates KCC's supporting project to enhance audience well-fare activity. There are two reasons why this research should be conducted: Firstly, KCC's supporting project for civic organizations is the only policy for enhancing audience well-fare activity. For this reason, it is necessary to evaluate outcome of this policy, that is, civic organization performance. Secondly, nowadays, the role of audience has been changed from passive viewers to active audience such as producers and even programmers. For this reason, supporting project should reflect the point of view of active audience.

Through this research, feasibility items which should be considered by KCC's supporting project would be proposed.

3. Contents and Scope of the Research

This research consists of three chapters: In chapter 1, the objective of study, literature review, methodology are described. In chapter 2, civic organization performance from 2006 to 2010 is evaluated. In chapter 3, the policies for enhancing audience well-fare activity in the United State America, England, and Australia are reviewed.

4. Research Results

In order to evaluate civic organization performance, this research is conducted by two methods. First one is that academic professionals assess the report based on academic criteria. Second one is that key persons of civic organizations are interviewed.

According to results, overall mean scores are not enough in professional assessment of reports. In particular, the most critical problem is lack of expertise in terms of civic organizations' research ability. In order to solve this problem, it is necessary for academic professionals to join this project. In fact, however, the budget of this project is limited to invite these people. For this reason, it is hardly to be expected high quality of report unless this budget system would be improved.

On the other hand, through in-depth interview with key persons of civic organizations, their difficulties that are being faced and their specialities in terms of audience well-fare activity are asked. As expected, key persons of civic

organizations have already recognized their lack of expertise in research ability. They indicate the limited budget as the main difficulty for them to produce poor quality of reports.

In addition, they assert that they have a speciality in collecting the raw audience activity data. For example, one of civic organizations has collected the case that audience has been victimized by media due to a false report.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Through this research, two ways of enhancing qualification of civic organizations are proposed. Firstly, if KCC wants to get qualified reports from civic organizations, the budget of project should be raised in order for academic professionals to participate in the project. In this case, civic organization-academic professionals consortium would apply to get the project. Secondly, in the case that civic organization would apply to get the projet independently, it is necessary for the characteristics of project to be changed. This means that civic organizations must be able to focus on their speciality. Thus, civic organizations could provide only their speciality like the raw audience activity data.

6. Expectations

Through this study, the ways of enhancing qualification of civic organization are suggested. If these suggestions are considered when the policy is enforced, qualification of civic organizations would be enhanced in substance. In addition, in terms of research area, the point of view of active audience should be regarded in order that the policy contributes to promote audience well-fare.

목 차

제 1 장 서 론 ····· 25

제 1 절 문제제기 및 연구의 필요성 ····· 25

제 2 절 이론적 논의 및 선행연구검토 ····· 26

1. 미디어 환경 및 정책 환경의 변화 ····· 26
2. 시청자 개념 및 시청자 권익 개념의 변화 ····· 28
   가. 시청자·이용자·소비자 개념의 법적 정의 ····· 28
   나. 시청자·이용자·소비자 개념의 변화 ····· 30
   다. 시청자 권익 개념의 변화 ····· 31
3. 관련선행연구 검토 ····· 34

제 3 절 연구대상 및 연구방법 ····· 35

제 2 장 본 론 ····· 38

제 1 절 시청자권익증진활동 지원사업의 의의 및 현황 ····· 38

1. 지원사업의 배경 및 의의 ····· 38
2. 지원사업의 현황 ····· 40
   가. 시청자권익증진활동 지원사업의 운영 ····· 40
   나. 2006년-2010년 5년간 지원 단체 현황 ····· 42
   다. 2006년-2010년 5년간 지원 예산 현황 ····· 43
   라. 사업수행 연구주제별 변화 동향 ····· 44

제 2 절 2008년-2010년 지원사업 평가 ····· 45

1. 2008년-2010년 사업수행 평가 절차 ····· 45
2. 2008년-2009년 단체별 사업수행 결과보고서 평가 ····· 47
가. 평가대상 ····· 47
나. 평가절차 ····· 48
다. 평가지표 및 평가방법 ····· 49
라. 평가지표별 측정기준 ····· 49
마. 평가결과 ····· 53
3. 2008년-2010년 사업수행단체 심층인터뷰 실시 ····· 61
가. 심층인터뷰 절차 및 방법 ····· 61
나. 심층 인터뷰 결과 ····· 62
다. 2차 심층인터뷰 실시 ····· 75
라. 소결 ····· 82

제 3 절 해외 사례: 미국・영국・호주의 시청자권익증진 관련 정책 ·· 86

1. 미국 ····· 86
가. 미국의 시청자 관련 정책 및 기관 ····· 86
나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념 ····· 90
다. 주요 시청자 단체의 활동 ····· 90
2. 영국 ····· 93
가. 방송통신 규제기관 및 시청자 관련 정책 ····· 93
나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념 ····· 96
다. Ofcom의 이용자 정책 및 연구의 동향 ····· 100
3. 호주 ····· 106
가. 방송통신 규제기관 및 시청자 관련 정책 ····· 106
나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념 ····· 107
다. ACMA의 연구 동향 ····· 111
4. 소결 ····· 113

제 3 장 결론 ····· 115

제 1 절 시청자권익증진활동 지원사업의 개선방안 ····· 115

1. 연구결과를 통해 도출한 본 사업의 문제점 ····· 115

2. 개선방향에 대한 제안 ····· 117

가. 사업의 성격 및 단체의 역할 재정립 ····· 117

나. 연구 영역 확대의 필요성 ····· 119

제 2 절 연구의 의의 및 한계 ····· 120

표 목 차

<표 1> 개별법 상 시청자 · 이용자 · 소비자 개념 정의 ····· 28
<표 2> 이용자보호 및 불만처리 의무 ····· 32
<표 3> 방송통신발전 기본법 ····· 39
<표 4> 2009년 시청자권익증진활동 개요 ····· 40
<표 5> 2010년 시청자권익증진활동 개요 ····· 41
<표 6> 2010년 단체 선정 심사 항목 ····· 42
<표 7> 시청자권익증진활동 지원사업 단체 현황 ····· 43
<표 8> 지난 5년간 단체 지원 예산 ····· 44
<표 9> 지난 5년간 융합미디어 관련 연구 주제 ····· 45
<표 10> 2008년-2009년 사업수행단체의 연구영역 및 수행연도 ····· 47
<표 11> 보고서 평가를 통한 그룹화 ····· 59
<표 12> 심층인터뷰 선정 단체 ····· 61
<표 13> 심층인터뷰 단체 현황 ····· 63
<표 14> 단체의 주요 활동과 수행과제 비교 ····· 64
<표 15> 2차 심층인터뷰 실시 단체 ····· 75
<표 16> 단체의 경쟁력 및 강점이 되는 데이터베이스 ····· 80
<표 17> Ofcom 조직 구조별 담당업무 ····· 94
<표 18> 소비자의 접근 및 가입의 세부항목 ····· 102
<표 19> 소비자의 선택, 가치 및 범위의 세부항목 ····· 103
<표 20> 소비자 권익증진의 세부항목 ····· 104
<표 21> 소비자 보호 및 불만의 세부항목 ····· 105
<표 22> ACMA의 연구동향(2009-2010년) ····· 112
<표 23> 방송 환경의 변화 방향 ····· 119

그 림 목 차

[그림 1] 2009년 변경된 시청자권익증진활동 지원사업 영역 ····· 36
[그림 2] 시청자권익증진활동 분석을 위한 연구 로드맵 ····· 37
[그림 3] 2008-2010년 사업 수행 평가 절차 ····· 46
[그림 4] 2008-2009년 사업수행보고서 평가절차 ····· 48
[그림 5] 사업수행보고서 평가지표 ····· 49
[그림 6] 2008년 단체별 상대적 평균점수 비교 ····· 53
[그림 7] 2008년 평가항목별 상대적 평균점수 비교 ····· 54
[그림 8] 2009년 단체별 상대적 평균점수 비교 ····· 55
[그림 9] 2009년 평가항목별 상대적 평균점수 비교 ····· 55
[그림 10] 년도별 상대적 평균점수 비교 ····· 56
[그림 11] 동일 단체별 년도대비 상대적 평균점수 비교 ····· 57
[그림 12] 항목별 년도대비 상대적 평균점수 비교 ····· 57
[그림 13] 2008년-2009년 사업수행보고서 평가결과 맵핑 ····· 59
[그림 14] 심층인터뷰 실시 절차 ····· 62
[그림 15] 심층인터뷰 결과에 따른 단체 유형화 ····· 83
[그림 16] 심층인터뷰 결과에 따른 단체 맵핑 ····· 84
[그림 17] 커뮤니케이션 정책의 설립원칙 ····· 87
[그림 18] FCC내의 CGB 조직도 ····· 88
[그림 19] Ofcom의 조직도 ····· 93
[그림 20] Ofcom 활동의 5가지 주요 목적 ····· 97
[그림 21] Ofcom's role in furthering the interests of citizens and consumers · 99
[그림 22] ACMA 조직도 ····· 107
[그림 23] ACMA 'Citizen interest' framework within the broader scheme of consideration ····· 110
[그림 24] 시청자권익증진활동 지원사업의 구조 ····· 115

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기 및 연구의 필요성

미디어 역사학자 어빙 팽(Irving Fang)교수가 제시한 여섯 단계의 정보혁명을 보면, 알파벳과 파피루스의 만남으로 시작된 제 1정보혁명인 문자혁명은 기원전 8세기에 시작한다. 이후 5번의 정보혁명을 더 거친 뒤 제 6정보혁명인 정보 고속도로 혁명은 20세기 후반에 등장하였다. 다시 말해 제 1 정보혁명에서 제 6정보혁명까지는 약 수십 세기가 걸린 것이다. 그 후 학자들은 어빙 팽 교수가 말한 정보혁명의 연장선상에서 현재 우리는 제 7정보혁명 혹은 제 8정보혁명 속에 놓여있다고 언급하였다(현대원·박창신, 2004). 이렇게 보면 21세기에 들어서 십년이 채 되기도 전에 우리는 두 번의 정보혁명을 맞이할 만큼 급변하는 미디어 환경 속에 살고 있다고 할 수 있다. '손안의 미디어'를 표방하는 신 매체였던 DMB가 등장한 후 5년이 지난 현재, DMB는 이미 사양길을 걷고 있으며 더욱 영리해진 손안의 미디어인 스마트폰이 급속히 그 자리를 대체하고 있다. 그 사이 국내에서는 IPTV가 도입되었고 지상파 방송 및 케이블 방송의 디지털화가 진행되고 있으며 스마트 TV 상용화를 눈앞에 두고 있다. 이러한 환경 하에서 종래 방송의 '시청자'들은 미디어의 '이용자'로서 거듭났으며, 나아가 콘텐츠의 생산자이자 편성권자의 위치에 서게 되었다. 이에 따라 방송(Broadcasting)의 개념 및 시청자의 개념, 방송에 있어서의 공익(시청자권익)의 개념도 변화할 것을 요구받고 있다. 또한 2009년에 미디어법 개정안이 국회를 통과함에 따라 국내 미디어 산업 전반에 또 다른 큰 변화가 일어날 것이 예상된다.

한편, 2000년에 개정된 현행 방송법에서는 시청자권익보호 조항을 규정하고 이를 위한 다양한 제도적 장치를 도입하였다. 그 중 하나가 방송위원회에서 방송발전기금을 집행하여 2000년부터 2007년까지 수행해왔던 시청자단체활동 지원사업이다. 그 후 2008년 방송통신위원회가 출범하면서 이 사업은 방송통신위원회의 소관이 되었고, 그 명칭이 시청자권익증진활동 지원사업으로 변경되었으며, 지원 영역도 점차 축소되어 현재 방송환경조사, 정책제안 두 영역에서 시청자단체를 지원해오고 있다. 2000년에 본 지원 사업이 시작된 후 6년이 지난 2006년에 이 사업의 개선방안 연구

가 실시되었으며, 지금까지 이와 관련한 다른 연구는 진행된 바 없다.

현재 본 사업은 시행 초기와는 많은 면에서 달라졌다. 먼저, 사업의 주무기관이 변경되었고 사업영역도 변경·축소되었으며 이에 따라 예산도 축소돼 오고 있다. 또한 2010년 3월 방송통신발전기본법이 제정됨에 따라 본 사업의 근거가 되는 법 조항도 추가되었다고 볼 수 있으며, 내년부터는 방송통신발전기금을 통해 사업예산이 집행될 것으로 예상된다. 보다 근본적이고 거시적인 차원에서 보면, 과거와는 비교할 수 없을 정도로 급변하는 방통융합 미디어 환경과 이에 따라 시청자, 시청자권익 개념도 끊임없이 변화할 수 있는 상황 속에 놓여 있다는 점이다. 변하지 않은 것은 본 사업이 2000년 통합방송법에 근거하여 10년째 계속되어 오고 있는 시청자권익증진을 위한 대표적인 지원 사업이라는 점이다. 이에 현 시점에서 그동안의 사업성과에 대해 객관적으로 분석할 필요가 있다. 특히 방송통신위원회에서 본 사업을 맡아 수행한 2008년 이후의 사업에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다. 또한 예산과 사업영역이 축소되고 있는 현 상황과는 달리 오히려 시청자권익증진사업은 강화되어야 한다는 목소리도 나오고 있는 만큼, 제대로 된 평가와 분석을 통해 사업수행기관과 지원 단체에 대한 개선방향을 찾을 필요가 있다. 이에 본 연구는 방송통신위원회가 실시하고 있는 시청자권익증진활동 지원사업에 관한 실증적 분석을 토대로 급변하고 있는 미디어 환경 하에서 본 사업이 시청자권익증진에 실질적으로 이바지할 수 있는 정책적 방안을 마련하는 목적을 갖는다.

제 2 절 이론적 논의 및 선행연구검토

1. 미디어 환경 및 정책 환경의 변화

다매체 다채널 · 방통융합 시대의 미디어 환경 하에서 방송의 디지털화가 가속화되고 있다. 지난 9월 1일 국내 최초로 경북 울진군의 지상파 아날로그 방송 중단을 시작으로 지상파 아날로그 방송신호의 송출은 2012년 12월 31일에 종료하기로 결정되었다. 지상파 방송뿐만 아니라 케이블 방송의 디지털화는 2005년에 이미 시작되었고, 2010년 6월 현재 디지털 케이블 가입자 수는 300만을 넘어섰다. 이러한 방송의 디지털화는 단지 기술적인 변화를 넘어 방송의 기본적인 개념은 물론 방송서비스의

영역과 방송과 수용자와의 관계, 방송 산업의 구조 등에 일대 혁신을 가져오는 방송 패러다임의 변화를 의미한다. 방송은 디지털기술에 의해 아날로그 방송이 지닌 여러 가지 기술적 한계를 극복하는 것이 가능해졌으며, 아날로그 방식의 방송으로는 불가능했던 새로운 서비스를 실시할 수 있게 되었다. 방송의 고품질화・다채널화・다기능화 및 멀티미디어화는 여러 가지 경제적・사회적 부수효과를 가져다 줄 것으로 기대된다. 또한 새로운 형태의 미디어가 등장하면서 방송의 전통적인 개념 자체가 변화하고 있다. 매스미디어인 방송의 본래적 특성인 일대다(one to many)의 브로드캐스팅(Broadcasting)에서 나아가 협송(narrowcasting), 점송(pointcasting), 개송(personal casting)으로 그 형태가 다양화되고 있다. 이에 따라 방송의 시청자는 불특정 다수에서 특정 다수로 그리고 개인으로 그 범위가 점차 세분화돼 가고 있다. 또한 방송의 수신도 아날로그 TV를 벗어나 디지털 TV, DMB 수신기, 스마트폰, 컴퓨터, 스마트 TV 등으로 확대되어가고 있으며 새로운 기기도 속속 등장하고 있다. 이미 지상파방송의 비중과 시청 점유율은 꾸준한 하락세를 보이고 있는 반면, 케이블 SO와 PP는 상승곡선을 나타내고 있다. 2010년 3월 31일, 시청률조사기관인 TNmS가 발표한 '2010년 1분기 시청률 동향'에 따르면 지상파 대비 케이블의 시청 점유율은 2000년 1분기 약 8대2의 비율에서 올해 1분기에는 약 6대4의 비율로 케이블의 시청시간이 점점 증가한 것으로 나타났다(디지털타임즈 2010. 4. 1.). 또한 2008년 IPTV가 서비스를 시작했고, 종합편성채널의 도입도 본격적으로 논의되고 있다. 더불어 전세계적으로 가전업체들의 선점경쟁이 치열하게 벌어지고 있는 스마트 TV도 상용화가 멀지 않았으며, 이는 미디어 시장의 판도를 바꾸어놓을 것으로 예측되고 있다.

이렇듯 급변하는 미디어 환경 속에서 방송과 통신 등 미디어를 통한 커뮤니케이션은 일대다(one to many)의 방식을 넘어 일대일(one to one)방식이 주를 이루고 있으며, 퍼스널 미디어와 융합 미디어에 대한 이용이 증가하고 있다. 이에 정부는 방송통신 융합 환경에서 관련 산업을 활성화하기 위하여 다양한 정책적 지원방안을 모색하고 있다. 방송통신위원회는 2009년을 '미디어 산업 혁신 원년'으로 설정하고 신문·방송겸영 등 다양한 매체 간 겸영 허용, 민영 미디어렙 등의 도입을 통한 방송광고 판매시장 독점체제 폐지, IPTV 서비스 본격 확산, 방송사업 소유규제 완화 등을 중점 추진한다는 계획(디지털데일리, 2008. 12. 26.)을 세우고 이를 위한 활동을 전개

해오고 있다. 한편 방송통신위원회는 산업적 측면에서의 지원 뿐 아니라 미디어 이용자에 대한 지원도 지속해오고 있다. 그 중 하나가 바로 2000년 통합방송법에서 규정한 시청자권익보호 조항에 근거하여 2000년부터 계속해오고 있는 시청자단체 지원사업이다. 2008년부터 시청자권익증진활동 지원사업으로 명칭을 변경하여 방송통신위원회에서 주관해오고 있는 본 사업이 시작된 지 대략 10년이 돼 가는 시점에서 사업의 공과 실에 대해 돌아보고, 향후 더욱 빠르게 변화할 미디어환경에서도 실질적인 시청자권익증진을 위한 사업이 될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 시청자 개념 및 시청자 권익 개념의 변화

가. 시청자・이용자・소비자 개념의 법적 정의

현행 법률에서는 <표 1>과 같이 시청자, 이용자, 소비자의 개념을 각각 방송법, 전기통신사업법, IPTV법, 소비자 기본법에서 규정하거나 언급하고 있다.

<표 1> 개별법 상 시청자・이용자・소비자 개념 정의

방송법	전기통신사업법	인터넷멀티미디어방송사업법	소비자기본법
- '시청자' 개념을 별도로 정의하고 있지 않음 - 방송법 제2조(정의)에서 방송을 정의하면서 시청자 언급	- 이용자개념 정의: 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자	- 이용자, 시청자의 용어를 혼용하나 별도 정의하지 않음 ※사업자간 거래관계를 별도 규정하고 있어 이용자/시청자가 최종 소비자와 동일한 개념임	- 소비자 개념정의: 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자
- 제2조(정의) 1. "방송"이라 함은 방송프로그램을 기획·편성·제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.	- 제2조(정의) 1. "전기통신사업자"라 함은 이 법에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다. 2. "이용자"라 함은 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다.		- 제2조(정의) 1. "소비자"라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자를 말한다.

출처: 김희수 외(2009) p.76을 재구성

먼저, 「방송법」 제 2조에서는 방송을 정의하면서 '공중', '시청자'의 개념을 동일하게 사용하고 있다. 여기서 공중이라는 개념은 개별 계약에 의한 수신자를 포함한다고 규정되어 있으므로 방송법상의 시청자에 유료방송 시청자도 포함된다. 이러한 현행 방송법은 '송신'된 방송프로그램을 '수신'하는 시청자를 염두에 둔 규정이라고 볼 수 있다. 다음으로 통신의 '이용자' 개념은 「전기통신사업법」,「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」,「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에서 사용되고 있다. 이들 중 이용자의 개념을 규정하고 있는 전기통신사업법에서는 이용자를 '전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자'로 정의하고 있다. 이는 김희수 외(2009)에서 논의한 바와 같이 이용자의 개념을 전기통신역무 및 전기통신사업자와의 상대적인 관계로서 파악한 것이라 할 수 있다. 또한 전기통신사업법은 이용자의 이익보호와 관련해 단일한 이용자의 개념에 기초하고 있다. 즉 통신서비스 제공에 있어서 시장 기능적 이익과 기본권적 이익의 주체로서 동일하게 이용자를 전제하고 이를 법적으로 정의하는 한편 이용자 내지 이용자 이익의 구체적인 의의는 다양한 상황에서 개별적인 판단에 유보하고 있다. 마지막으로, 소비자보호법에서 규정하고 있는 소비자란 '사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자'로서 소비자기본법 시행령 제 2조에서는 제공된 물품 또는 용역을 최종적으로 사용하는 자로 정의하고 있다.

이렇듯 현행 법률체계 하에서 시청자, 이용자, 소비자의 개념은 각각 개별법에서 규정하고 있으며 그 개념에도 차이가 존재한다. 먼저 시청자는 방송프로그램에 대응하는 개념으로 사업자 및 서비스에 대응하는 개념인 통신법상의 이용자와 차이가 있다. 이러한 개념 구성방식의 차이는 시청자 개념이 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 대해 보다 중립적으로 사용될 수 있음을 암시한다. 즉, 방송정책의 관점에서 시청자는 시장의 정립을 전제로 하는 소비자로 여겨질 수도 있고 일정한 콘텐츠에 접근할 권리를 갖는 시민으로 여겨질 수도 있다(김희수 외, 2009, p.99). 한편, 통신법상 이용자는 전기통신역무 및 전기통신사업자와의 계약상 주체라는 측면에서 제공받는 물품 및 용역의 사업자와 특정한 계약관계를 반드시 필요로 하지 않는 소비자와는 차이가 있다.

나. 시청자・이용자・소비자 개념의 변화

지금까지 방송과 통신 시장은 각기 다른 특성과 체계 속에서 발전해왔고, 방송의 시청자와 통신의 이용자 사이의 구분도 비교적 명확했다. 그러나 급격히 변화하는 다매체・다플랫폼 환경에서 방송의 시청자가 변화하고 있다. 퍼스널 미디어와 융합 미디어의 이용자로서 시청자는 이제 더 이상 '보고 듣는(시청)' 사람이라고 할 수 없다. 케이블 방송 사상 최초로 15%에 육박하는 시청률을 기록한 Mnet의 '슈퍼스타K'라는 프로그램에서 가장 많이 들을 수 있었던 말은 '여러분의 선택입니다'라는 것이다. 전화나 문자를 통해 방송에 참여하는 것이 요즘 새롭게 등장한 서비스는 아니지만, 시청자의 참여가 이렇게 한 프로그램을 이끌어가는 가장 중요한 요소로 등장한 것은 꽤 주목할 만한 현상이다. 이는 시청자들이 과거 '수동적'인 시청자에서 나아가 '능동적'인 시청자로의 특성을 보이고 있음을 의미한다.

더불어 현재 스마트 TV의 본격적인 도입을 눈앞에 두고 소위 'TV 2.0' 시대를 맞을 준비를 하고 있다. TV 2.0이란 시청자의 편성권, 시청자의 참여 뿐 아니라 제작에 일반 대중이 참여하는 오픈 플랫폼으로서의 TV를 가리킨다. 이는 웹 2.0의 개념을 TV로 확장한 것으로 인터넷 미디어에서 탄생한 프로슈머의 개념이 인터넷을 넘어 TV로 확장되는 것을 의미한다. 프로슈머(prosumer)란 생산자로서의 소비자를 가리키는 합성어로서 이미 널리 쓰이고 있는 용어이다. 이처럼 소비자도 소비생활에 초점이 맞추어져 있던 기존 개념에서 나아가 생산과정에의 적극적 관여 및 생산과 소비에 대한 동시적인 주체로 그 개념이 확대돼가고 있다.

이처럼 과거의 방송 시청자에서 벗어나 방송에 대한 능동적인 이용, 시간과 장소에 구애받지 않는 능동적 소비, 방송제작에의 적극적인 참여를 하고 있는 시청자의 변화로 말미암아 시청자・이용자・소비자는 그 개념들 간 차별성이 약화되어 가고 있다. 그러나 현행 전기통신법상의 이용자, 방송법상의 시청자, 소비자기본법상의 소비자 모두 매우 제한된 범위에서 정의되고 있어서 현재 변화하는 미디어 환경 하에서 보호하고자 하는 다양한 이익을 적절히 보호할 수 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 이들 개념의 재정립 논의 또한 활발히 전개되고 있다.

다. 시청자 권익 개념의 변화

앞서 살펴본 시청자의 개념 변화는 필연적으로 방송이 지켜야 하는 최대가치인 시청자권익 개념의 변화를 가져온다. 방송과 통신은 지금까지 서로 다른 법체계 속에서 각각 시청자, 이용자로 정의되어 다른 정책적 지원 및 규제를 받아왔다. 방송정책은 주파수의 희소성과 방송이 공중에 미치는 영향력을 고려하여 방송의 공익성 보호를 위한 내용규제 중심으로 이루어져 온 반면, 통신정책에서는 보편적 서비스를 중심으로 한 경제적 규제가 주로 행해졌다. 그러나 방송 시장에서 지상파 방송 비중의 꾸준한 하락세와 함께 유료방송의 보급은 점차 확대돼 가고 있으며, 이에 따라 방송플랫폼 사업자와 이용자 간 거래관계가 증가하고 이용자 이익 침해 행위의 발생빈도도 늘어나는 추세에 있다. 한편 통신시장에서는 사업자 간 경쟁증가에 따른 부당요금, 가입・해지의 문제 등 이용자의 경제적 침해 행위가 증가함에 따라 이용자 보호의 확대 필요성이 논의되고 있다. 또한 방송・통신 매체 간 경합성의 증가로 시청자 불만사항에 있어 통신민원과 방송민원 간의 차별성도 감소하는 경향을 보이고 있다. 2009년 상반기 방송통신위원회 CS센터에 접수된 전체 방송민원 3,347건 중 케이블 TV(40.7%), 위성방송(35.4%,186건)이 전체 방송민원의 76.1%를 차지한 가운데 IPTV의 민원이 계속 증가하는 것으로 나타났으며, 위성방송・종합유선방송・IPTV와 같은 유료 방송 서비스는 이용요금과 관련된 민원이 가장 많은 것으로 나타났다(김희수 외, 2009, p.27).

이렇듯 방송과 통신의 융합으로 인해 방송과 통신의 시청자 및 이용자의 차별성이 약화되고 이들의 보호에 관한 중첩적인 영역이 발생하고 있지만, 현행법에서는 이들에 대한 보호를 방송법과 통신법에서 각각 달리 규정하고 있다.

1) 시청자 보호 및 이용자 보호 제도 현황

아래의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 방송법에서는 시청자의 권익보호에 대한 규정을 두고 있으나 불만처리 의무에 관해 규정하고 있지 않은 반면[1], 통신법과 IPTV법에서는 불만처리의무를 중심으로 이용자보호를 규정하고 있다.

1) 방송법 제 35조의 1(시청자불만처리위원회)에서는 '시청자불만처리위원회를 둘 수 있다'는 규정은 두고 있음

<표 2> 이용자보호 및 불만처리 의무

방송법	통신법	IPTV법
- 불만처리의무에 대한 규정은 없으나 시청자의 권익보호를 규정하고 있음	- 전기통신역무에 관해 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 전기통신사업자가 즉시 처리할 의무 및 절차를 규정 - 의견 또는 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리지연에 따른 손해의 배상은 별도 규정(제 33조의 2)	- 사업자의 제공서비스에 대해 이용자로부터의 정당한 의견이나 불만 처리 의무를 규정
- 제3조 (시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.	- 제33조(이용자보호) ② 전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다. 이 경우 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 통보하여야 한다. ③ 제 2항의 규정에 의한 의견 또는 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리지연에 따른 손해의 배상은 제 33조의 2의 규정에 의한다.	- 제16조(이용자 보호) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 자신이 제공하는 서비스에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 한다.

출처: 김희수 외(2009) p.77을 재구성

이는 주로 공익성에 기반을 두고 시청자의 권익보호를 우선으로 하는 방송정책 규제체계의 특성과 보편적 서비스의 목표 하에서 주로 사업자의 불공정 거래를 규제할 필요가 있는 통신 산업의 특성을 반영한 것이라 볼 수 있다. 그러나 유료방송 시장에서 거래와 관련된 시청자 불만의 증가는 유료방송에 대해 보다 적극적인 이용자보호제도가 마련될 필요가 있음을 시사한다. 현재 방송통신위원회 산하에 시청자불만처리위원회를 두고 있으나 방송사업자만을 대상으로 하고 있어 향후 다양한 융합서비스에 대해 발생가능한 시청자・이용자의 통합적인 불만처리 문제에 대해서는 한계를 갖고 있다. 따라서 방송법이 보장하고 있는 시청자권익보호의 개념이 이용자보호로 확장될 필요가 있다. 이에 따라 방송통신 융합서비스에 대한 통합 이용자 보호제도를 마련해야 한다는 논의도 제기돼오고 있다. 이러한 논의들을 살펴보는 것은 본 연구의 대상인 시청자권익증진활동 지원사업의 향후 방향성을 제시하는 데 도움이 될 것이다.

2) 융합서비스 이용자 보호 제도에 관한 논의[2)]

융합서비스 이용자 보호 제도에 관한 논의들은 주로 방송통신 시청자·이용자의 개념 재정립 및 통합보호방안을 중심으로 이루어져 왔다. 이러한 논의를 살펴보면, 먼저 방송통신 산업에서는 시민의 이익까지도 보호할 수 있는 보다 포괄적인 이용자보호제도가 필요하므로 보호대상으로서의 이용자 또는 시청자 개념을 설정함에 있어 이를 고려할 필요가 있다는 것이다. 따라서 방송통신 통합 사업법 상 이용자 개념은 기존 전기통신사업법상의 이용자 개념으로 한정되어서는 안 되며, 유료방송서비스 영역도 포섭할 수 있는 개념을 설정하여야 한다.

이에 따라 기존 논의들은 새로운 개념의 도입방안으로서 소비자 개념 도입방안, 수용자 개념 도입방안, 방송 시청자 개념의 재정립 방안 등을 제기하였다. 첫째, 소비자 개념 도입 방안은 이용자가 다양한 보호 이익과 내용으로 구성될 수 있는 다의적 개념이라는 점에서 소비자가 내용적으로 이미 이용자 개념에 포섭될 수 있다는 것을 전제하거나, 또는 소비자의 정의를 직접 통신법에 명문으로 규정하고, 소비자 보호에 관한 일련의 법제도를 통합법에 수용하는 방식을 상정할 수 있다. 또는 EU 통신 산업 기본지침과 같이 방송통신 서비스의 소비자에 관한 정의를 통합법에 규정함으로써 서비스의 이용 주체가 소비자일 수 있음을 확인하고 이에 관한 보호 체계를 일련의 소비자 보호법체계에 유보하는 방식도 가능할 것이다. 둘째로 수용자 개념 도입방안은 아날로그 미디어 환경 하에서 일반적으로 수동적 관점에서 접근되었던 수용자의 개념을 디지털 미디어 환경에 맞는 능동적 관점의 수용자, 즉 이용자로서의 수용자로 확대·적용하는 것이다. 마지막으로 방송 시청자 개념의 재정립 방안은 기존 시청자 개념을 방송통신 통합법에 규정할 때 방송의 사회적 문화적 가치를 담기 힘든 통신법상 이용자 개념을 사용하는 것보다는 다른 용어를 상정할 필요가 있다는 것이다. 이러한 측면에서 수용자라는 용어가 고려될 수는 있으나 법상 개념으로 채택하는 방안은 보다 신중해야 함을 제시했다. 또한 실제로 이러한 개념들을 방송통신통합법에 규정함에 있어서는 이용자 개념으로 통일하는 방안 및 이용자와 시청자 개념을 혼용하는 방안이 거론되었다.

---

2) 김희수 외(2009), 방송·통신·융합서비스 이용자 통합보호방안 연구, p.105-115의 내용을 참고하여 정리하였음

한편, 방송・통신・융합서비스 이용자 통합 보호방안의 차원에서 통합사업법(안)에 대한 논의도 전개되었다. 이 법안에서는 시청자 또는 이용자 이익과 관련된 방송법 규정 중 내용중립규제와 관련된 것은 가급적 방송・통신 분야를 통합하여 방송통신사업법 규정을 만들고, 내용규제와 관련된 것은 방송 분야에 특유한 것이므로 별도로 규정할 것을 제시했다. 통합 사업법상 개념은 이용자 및 시청자 개념을 혼용할 것을 전제로 이용자・최종이용자・시청자 개념을 구별하고 정의 규정을 마련하는 것이 고려되었으며, 이용자 보호에 관한 부분에서는 방송통신 서비스 제공과 관련하여 방송통신위원회의 업무 시행 근거와 방법, 방송통신사업자의 준수사항 또는 의무, 손해배상책임, 방송통신위원회의 분쟁 해결 절차와 기관 등에 관한 규정을 둘 것이 논의되었다.

이처럼 융합서비스의 이용자 개념 재정립 및 방송통신 통합법의 필요성에 관한 논의는 꾸준히 계속돼 오고 있으며, 향후 더욱 구체적인 형태를 갖출 것으로 생각된다. 이러한 논의가 어떻게 전개될 지는 확실치 않으나, 방송 시청자 개념의 확장 및 시청자권익보호가 미디어 이용자 권익증진으로 확대돼 가야 한다는 것이 다수의 의견으로 보인다. 이러한 흐름 속에서 시청자권익증진활동 또한 그 개념 및 범위가 확장될 필요가 있을 것이다.

3. 관련선행연구 검토

2000년 개정된 통합방송법에서는 시청자 권익 향상을 위한 다양한 제도적 장치를 마련하였다. 이 중 하나로 방송위원회는 2000년부터 시청자단체 활동지원을 목적으로 방송발전기금을 집행하였고, 이는 미디어 감시활동과 미디어 교육에 대한 각성 및 참여를 유도하는 데 기여한 바가 큰 것으로 평가되었다. 따라서 시청자 운동에 대한 선행연구는 2000년 통합방송법 시행 이후 시청자 권익 보호를 위한 다양한 제도의 도입과 이에 대한 실행에 관한 것이 주를 이루었다. 김기태(2000; 2004)는 정부지원 시청자 운동의 시행에 관한 문제점을 지적하면서 시청자 단체 활동에서 질적인 향상과 효율성을 높이는 방안을 논의하였다. 백미숙・유선영(2005)은 한국 여성미디어워치모델에 대한 방향성을 제안하였다.

조연하・이영주・배진아(2007)는 보다 실질적으로 2001년-2006년 5년간의 방송

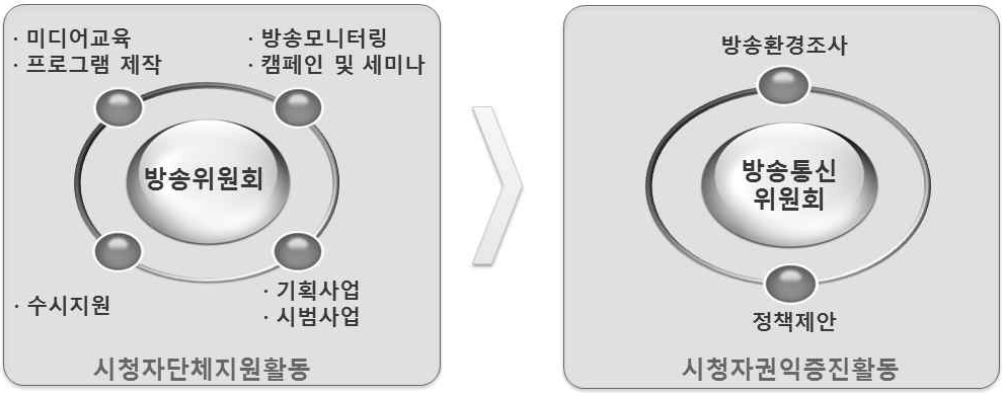
위원회의 시청자단체활동 지원사업을 평가하였고 이를 토대로 시청자단체활동 지원사업이 시청자 권익증진이라는 지향점을 추구하는데 있어 개념적 확장이 필요하며 정책적으로 개선해야할 점에 대해 논의하였다. 이를 위해 사업을 주관하는 수행자·수혜자·관련분야 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 심층인터뷰 결과 시청자단체활동 지원사업은 시청자 복지 관련 업무를 시청자 단체를 통해 수행한다는 점에서 그 정당성을 찾고 있었다. 그러나 지원사업이 정당성을 지니고 있기는 하지만 운영방식에 있어서는 다른 공적 지원사업에서 실시되고 있는 관리 및 평가 시스템을 도입해야 한다고 주장하면서, 이러한 평가 시스템은 사업의 세부 주제별로 다르게 적용되어야 한다고 보았다. 이들은 평가 시스템의 운영과 함께 수행사업의 주체는 수행사업의 결과를 적극적으로 활용하여 시청자들의 권익 증진을 위해 노력해야할 의무가 있다고 언급하였다.

이와 같이 시청자단체활동 지원사업에 관한 선행연구는 방송위원회가 주관해 온 미디어 교육·방송 모니터링·캠페인 등과 같은 다양한 분야에 대한 활동을 평가하였으나, 분야의 다양성을 반영한 평가가 이루어지지 못했으며 운영방법에 대한 적절한 접근이 부족하였다. 따라서 현장에서 운영되는 실질적인 방식에 대한 문제점과 개선방안을 제시하지 못하고 피상적인 개선방안을 제시하는데 그쳤다는 한계를 갖는다. 또한 이는 방송위원회에서 사업을 행했던 2000년에서 2005년도까지의 사업을 평가한 것으로 현 시점에서 2006년 이후의 사업 수행에 대해 돌아볼 필요가 있다. 특히 2008년 방송통신위원회가 본 사업을 주관한 이후 새롭게 정비된 시청자권익증진활동 지원사업 수행에 대해 제도적이고 실행적인 차원에서 평가와 분석이 이루어질 필요가 있다.

제 3 절 연구대상 및 연구방법

2008년에 방송통신위원회는 미디어교육·프로그램 제작·방송모니터링·캠페인 및 세미나·수시지원·기획사업·시범사업으로 세분화되어 있던 시청자단체지원활동을 미디어교육·방송환경조사·정책제안으로 통합하여 조정하였다. 2009년부터 '미디어 교육'은 독립적인 영역으로 이관되었고 따라서 현재 시청자 단체지원 활동

의 명목으로 남아 있는 영역은 정책제안과 방송환경조사이다. 이에 본 연구에서는 2006년 이후 5년간의 사업수행을 분석함에 있어 방송통신위원회 출범 전인 2006년-2007년, 방송통신위원회 출범 후인 2008년, 본격적인 영역 조정을 실시한 2009년-2010년으로 연구 대상을 나누었다. 이 중 중점적인 연구 대상은 방송통신위원회 출범 이후 시청자권익증진활동 사업을 수행한 단체이며 이들에 대한 중점적인 분석을 통해 새로운 미디어 환경에서 시청자권익증진활동 지원에 대한 실질적인 개선방안을 도출하고자 한다.



[그림 1] 2009년 변경된 시청자권익증진활동 지원사업 영역

본 연구에서는 2006년-2007년, 방송통신위원회 출범 후인 2008년, 본격적인 영역 조정을 실시한 2009년-2010년의 5년간의 연구를 다음과 같은 절차로 분석할 것이다. 1단계에서는 5년간 지원한 단체의 현황을 조사하여 예산 및 영역별 수행과제의 변화 추이를 살펴볼 것이다. 이를 통해 지원사업의 전반적인 변화 추이 및 급변하는 미디어 융합 환경에서 수용자 복지의 관점으로 사업과제의 방향이 어떻게 변화되었는지 분석할 것이다. 2단계에서는 본 연구의 중점적 연구 대상인 2008년과 2009년에 과제를 수행한 단체들의 결과보고서를 평가하고, 방문조사를 통한 심층인터뷰를 실시할 것이다. 이를 통해 단체들의 영역별 사업역량을 파악하고 실질적인 개선방안을 도출하기 위한 기초 자료로 삼고자 한다. 3단계에서는 시청자권익증진과 관련된 해외 정책과 사례를 분석하고, 4단계에서는 정책 자문위원회 회의를 실시하여 정책적 가이드라인과 발전방향을 모색할 것이다.

[그림 2] 시청자권익증진활동 분석을 위한 연구 로드맵

제 2 장 본론

제 1 절 시청자권익증진활동 지원사업의 의의 및 현황

1. 지원사업의 배경 및 의의

시청자권익증진활동은 2000년에 개정된 방송법에서 명시된 시청자 참여를 통해 권익을 보장하는 제도에 근거하고 있다. 2008년 출범한 방송통신위원회는 시청자 복지증진 및 방송 접근기회 확대를 위한 사업으로 소외계층의 방송 접근기회 확대·시청자 참여 활성화를 통한 시청자 주권확립·미디어 교육을 실시하고 있다. 소외계층의 방송 접근기회확대 사업으로는 방송 접근권의 범위를 보다 확대하여 실시하였는데 기초생활수급자에 대한 유료방송요금 감면, 장애인 시청지원 프로그램 제작 및 수신기 보급지원이 그것이다.

방송의 패러다임이 양방향 방송으로 변화됨에 따라 시청자들의 직접적인 참여의 기회가 확대 되었고 그 필요성도 강조 되고 있다. 이에 시청자 참여 활성화를 통한 시청자 주권확립을 위한 제도를 운영하고 있는데 시청자미디어센터, 시청자 참여 프로그램 제작 지원, 시청자권익증진활동 지원, 시청자불만처리 위원회를 운영하고 있다.

방송통신위원회가 출범하면서 2009년 미디어 교육은 시청자 단체지원활동에서 독립하여 하나의 영역이 되었고 이를 통해 미디어의 활용에 대한 것도 '접근권'으로 적용하여 적극적으로 지원하게 되었다. 이에 미디어 교육은 미디어 교육교재 개발, 미디어 교육활동 지원으로 세분화하였고, 다문화 가정·새터민·저소득층을 대상으로 하여 보다 지속적이고 체계적인 교육을 실시하고 있다.

이러한 시청자복지증진사업은 2008년 방송통신위원회 출범 후 이용자 네트워크국 산하의 시청자권익증진과와 방송환경개선팀으로 분리되었고, 시청자 참여프로그램 및 시청자단체지원사업은 시청자권익증진과에서, 미디어교육·미디어센터·방송소외계층관련지원사업은 방송환경개선팀에서 담당하게 되었다. 또한 2010년 제정된 방송통신발전 기본법 제 4조를 통해 방송 및 통신에서 시청자와 이용자의 권익보호

를 위한 근거를 확장하였고, 또한 방송통신발전 기본법 제 24조에서 방송통신의 진흥을 지원하기 위해 방송통신발전기금을 설치(시행일 2011.1.1)하였다. 여기에 '시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업(제 26조 기금의 용도)'을 명시함으로써 시청자 권익증진 사업의 지속성을 보장하고 있다. 따라서 내년부터는 시청자권익증진 활동 지원사업의 예산 집행의 근거가 <표 3>과 같이 종래 방송발전기금에서 방송통신발전기금으로 변경될 예정이다.

<표 3> 방송통신발전 기본법[3)]

제 4조(시청자와 이용자의 권익보호)	① 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자나 이용자를 차별하여서는 아니 된다. ② 방송통신사업자는 방송통신을 통하여 시청자와 이용자의 편익이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.
제 24조(방송통신발전기금의 설치)	방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다. [시행일 2011.1.1]
제 26조 (기금의 용도)	① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다. [시행일 2011.1.1] 1. 방송통신에 관한 연구개발 사업 2. 방송통신 관련 표준의 개발, 제정 및 보급 사업 3. 방송통신 관련 인력 양성 사업 4. 방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업 5. 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원 6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원 7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원 **8. 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업** 9. 방송통신광고 발전을 위한 지원 10. 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원 11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원 12. 해외 한국어 방송 지원 13.「전파법」제7조제1항에 따른 손실보상금 14.「전파법」제7조제5항에 따라 반환하는 주파수할당 대가 15. 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 방송통신위원회가 의결한 사업

3) 제정 2010.3.22 법률 제10165호, 시행일 2010.9.23

2. 지원사업의 현황

가. 시청자권익증진활동 지원사업의 운영

2008년 방송통신위원회 출범으로 시청자 단체지원활동이 시청자권익증진활동으로 전환되면서 방송환경조사와 정책제안으로 그 연구 영역이 한정되었다. 다음의 <표 4>, <표 5>는 2009년과 2010년 시청자권익증진활동을 위한 공고문에서 제시한 시청자권익 증진활동에 대한 개요이다.

<표 4> 2009년 시청자권익증진활동 개요

구 분	내 용
지원자격	시·도지사 또는 주무관청에 등록 또는 설립허가를 받은 비영리민간단체·비영리법인으로서 시청자권익증진활동을 수행할 역량 있는 단체 또는 법인
지원분야	방송환경조사 ① 시청자 참여프로그램 만족도 조사(5) -서울(1), 경기·강원(1), 충청(1), 영남권(1), 호남·제주(1) ② 초중고 학생을 대상으로 한 매체별 시청형태 조사(10) -서울(2), 경기·강원(2), 충청(2), 영남권(2), 호남·제주(2)
	정책제안 ① 시청자 불만처리 관련 법·제도 개선방안(2) ② 다채널·다매체 방송환경의 바람직한 시청자 미디어 교육방향(3)
사업추진 기간	2009년 3월 ~ 2009년 8월 31일 6개월
사업 설명회	- 2009. 2. 9(월) 15:00, 방송통신위원회 14층 대회의실 - 신청서류 작성요령, 심사기준, 회계기준 등 사업신청에 필요한 사항 안내
결과평가	없음

<표 5> 2010년 시청자권익증진활동 개요

구 분	내 용
지원자격	시·도지사 또는 주무관청에 등록 또는 설립허가를 받은 비영리민간단체·비영리법인으로서 시청자권익증진활동을 수행할 역량이 있는 단체 o 동일단체가 2개 이상의 사업신청 불가(책임수행자 포함)
지원분야	방송환경조사 : 시청자의 방송환경과 관련된 분석 및 제언 - 시청자 참여프로그램, 시청자평가원, 시청자위원회, 시청자불만처리위원회, 미디어교육 지원사업 등 시청자 권익보호 제도 운영 실태 조사·분석 - 소외계층 방송환경조사, 매체별 접근성 조사 및 시청행태 조사 등
	정책제안 : 방통융합 환경에서의 시청자 권익증진정책 - 소외계층, 지역민을 위한 시청자권익증진방안 - 방송환경 변화에 따른 시청자권익증진방안
사업추진 기간	2010년 4월 ~ 2010년 9월 (6개월)
사업 설명회	회계감사에 대한 설명회
결과평가	시청자권익증진활동 지원사업 수행결과보고 - 시청자 권익증진정책의 발전방안에 대한 연구발표 및 토론 등 (2010년 11월)

다음 <표 6>은 2010년 방송통신위원회에서 제시한 단체 선정에 대한 심사기준이다. 심사대상 사업자와 직접 관련이 없는 사회복지・미디어・법률・회계 등의 전문가 1-2인을 포함하는 총 10명 이내로 심사위원회를 구성하였다. 제출한 제안서에 대한 서면 평가 순위로 사업자를 선정하며 60점미만의 사업자는 순위와 관계없이 탈락하게 된다. 2010년 단체 선정에서는 신규단체에게 5점의 가산점을 부여하였다. 심사기준을 살펴보면 관련 전문가들과의 컨소시엄 구성의 배점이 가장 높아 사업을 수행하는데 있어 시민단체들의 '전문성확보'가 중요한 부분임을 알 수 있다.

<표 6> 2010년 단체 선정 심사 항목

구분	평가지표	심사기준	배점
사업계획 (40점)	① 사업목표(10점)	사업목표의 명확성	10
		시청자 권익증진과의 관련성	
	② 사업내용(30점)	사업목표를 달성하는 수단으로서의 적합성	10
		실현가능성	10
		내용의 충실성 및 구체성	10
단체역량 (30점)	③ 단체역량(10점)	단체의 공익성, 상근인력의 존재여부 등	10
	④ 전문성 확보(20점)	대학, 학회, 연구소 등과의 컨소시엄 구성 및 역할의 적절성 여부	20
예산편성 (20점)	⑤ 예산편성(20점)	예산편성의 적정성	10
		자부담비율 (15%이상, 15%미만, 10%미만)	10
평가결과 (10점)	⑥ 평가결과(10점)	전년도 지원사업 평가결과 (평가점수X10%) ※ 신규신청단체는 전년도 평가결과 평균점수	10
총점 (※ 신규단체 가산점 5점)			100

나. 2006년-2010년 5년간 지원 단체 현황

다음의 <표 7>에서 알 수 있듯이 방송위원회가 주관하던 2006-2007년에는 시청자단체활동 지원사업은 미디어교육, 방송모니터링, 캠페인 및 세미나, 기획사업, 수시지원의 총 다섯 개 분야로 구성되어 있었다. 이 중 미디어 교육의 비율이 39.2%로 가장 높았으며 전체 153개 단체 중 60개 단체가 미디어 교육 사업에 참여했다.

방송통신위원회 출범 후인 2008년은 시청자권익증진활동 지원사업으로 미디어교육, 방송환경조사, 정책제안의 총 세 개 분야로 사업이 진행되었다. 이때에도 미디어 교육의 비율이 70.3%로 가장 높았으며 37개 단체 중 24개 단체가 미디어 교육 사업에 참여하였다. 방송통신융합시대 시청자를 위한 보다 체계적인 미디어 교육의 필요성이 부각됨에 따라 미디어 교육은 2009년부터는 시청자권익증진활동 영역에서 독립되어 미디어교육 교재개발, 미디어교육 활동 지원으로 진행되고 있다. 따라서 방

송환경조사, 정책제안 분야로 시청자권익증진활동은 집중되었으며 총 11개 단체가 사업을 수행하였다. 2010년에는 12개 단체가 사업을 수행하고 있다.

<표 7> 시청자권익증진활동 지원사업 단체 현황

연도	유형	분야	빈도	비율(%)
2006-2007	시청자 단체 활동	미디어교육	60	39.2
		방송모니터링	29	19.0
		캠페인 및 세미나	23	15.0
		기획사업	21	13.7
		수시지원	20	13.1
합계			153	100
2008	시청자권익증진활동	미디어교육	24	70.3
		방송환경조사	6	16.2
		정책제안	3	13.5
합계			37	100
2009	시청자권익증진활동	방송환경조사	6	54.5
		정책제안	5	45.5
합계			11	100
2010	시청자 권익 증진 활동	방송환경조사	6	50
		정책제안	6	50
합계			12	100

다. 2006년-2010년 5년간 지원 예산 현황

다음의 <표 8>과 같이 2006년부터 2010년까지 5년 동안 지원 사업 건수는 총 209건이며, 평균 621,833,400원이 지원되었다. 2006년에는 10억 3100만원, 2007년에는 10억 2700만원, 2008년에는 5억 9880만원, 2009년에는 1억 9380만원, 2010년에는 2억 5800만원이 집행되었으며, 사업영역이 통합되고 조정되면서 전체적인 예산 규모는 줄어드는 경향을 보이고 있다.

<표 8> 지난 5년간 단체 지원 예산

연도	단체 수	비율(%)	평균 지원 예산 (단위: 천원)	단체별 평균 지원 예산 (단위:천원)
2006	73	34.9	1,031,037	14,123
2007	80	38.2	1,027,399	12,842
2008	33	15.8	598,895	18,148
2009	11	5.3	193,836	17,621
2010	12	5.8	258,000	21,500
합계	209	100.0	3,109,167 (평균 621,833천원)	

라. 사업수행 연구주제별 변화 동향

방송위와 방송통신위원회에서는 시청자 단체지원 활동과 시청자권익증진활동 단체들을 선정할 때 지원분야에 대한 지정 과제 영역을 부과해왔다. 지난 5년간의 연구 주제를 통해 방송환경의 변화와 관심분야에 대한 방송통신위원회(방송위) 및 시청자 단체의 주제에 대한 접근이 어떻게 변해왔는지 알 수 있다. 특히 디지털 미디어 관련된 주제를 살펴보면 <표 9>와 같이 2006년에는 '방송통신융합시대의 지상파 방송 : 보호의 대상인가, 독과점 규제의 대상인가', '방통융합하의 방송심의시스템 관련 토론회', '디지털 청소년영상제작교육 및 온라인 방송을 통한 활성화 프로그램'에 대한 내용이 다루어졌다. 2007년에는 대통령 선거가 치러졌던 만큼 대통령 선거 관련 방송에 대한 주제가 많았고, 디지털 미디어 관련해서는 '수용자의 관점에서 본 디지털 전환 정책' 에 대한 연구가 유일했다. 2008년에는 '서울지역 지상파·케이블방송·지상파DMB에 대한 청소년 시청자 불만유형 조사', 'IPTV, VOD 편성표(콘텐츠)를 통해 본 시청자 불만유형 조사' 에 대한 연구가 이루어졌는데 2006년 지상파 방송 프로그램에 대한 모니터링 내용이 많았던 반면 2008년에는 보다 구체적으로 유료방송 채널에 대한 조사가 이루어졌으며 방송통신 융합환경인 IPTV에 대한 연구가

등장하였다. 2009년, 2010년에도 이와 같은 추세는 이어지면서 '초·중·고 학생을 대상으로 한 VOD 시청형태 조사','양방향 방송 프로그램 이용 확대를 위한 시청자 미디어 교육 방안', 'IPTV 등 뉴미디어에서의 장애인방송접근권', '미디어융합매체시대의 이용자권익 확대를 위한 정책연구', '방송통신융합 환경에서 방송소외계층 범주 및 권익 개선방안 연구 '와 같은 연구가 진행되었고, 보다 세분화된 주제로 방송통신 융합 환경에서의 다양한 시청자들에 대한 조사가 실시되었다.

<표 9> 지난 5년간 융합미디어 관련 연구 주제

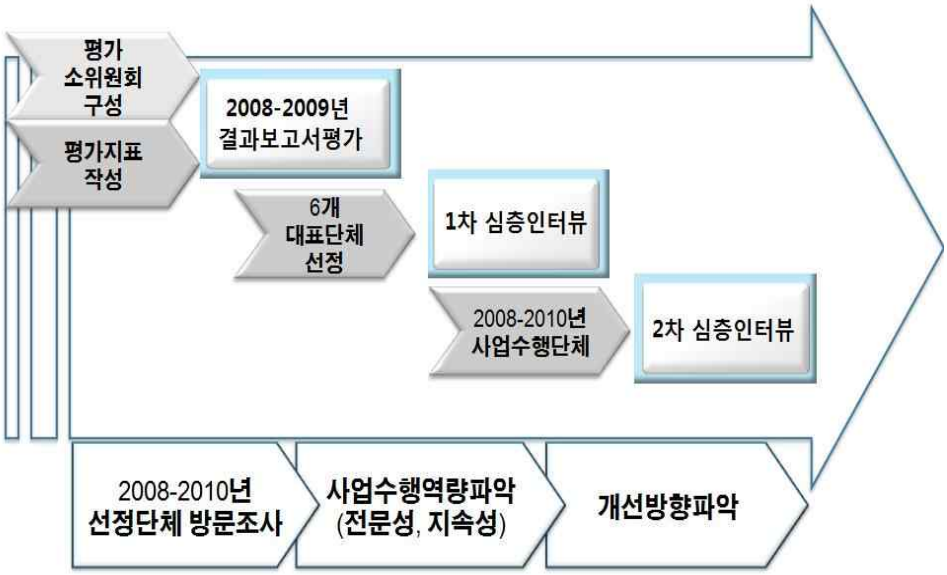
수행년도	과제명
2006년	· 방송통신융합시대의 지상파방송: 보호의 대상인가, 독과점 규제의 대상인가 · 방통융합하의 방송심의시스템 관련 토론회 · 디지털 청소년영상제작교육 및 온라인 방송을 통한 활성화 프로그램
2007년	· 수용자의 관점에서 본 디지털 전환 정책
2008년	· 서울지역 지상파·케이블방송·지상파DMB에 대한 청소년 시청자 불만유형 조사 · IPTV, VOD 편성표(콘텐츠)를 통해 본 시청자 불만유형 조사
2009년	· 초·중·고 학생을 대상으로 한 VOD 시청형태 조사 · 양방향 방송 프로그램 이용 확대를 위한 시청자 미디어 교육 방안
2010년	· IPTV 등 뉴미디어에서의 장애인 방송접근권 · 미디어융합매체시대의 이용자권익 확대를 위한 정책연구 · 방송통신융합 환경에서 방송 소외계층 범주 및 권익 개선방안 연구

제 2 절 2008년-2010년 지원사업 평가

1. 2008년-2010년 사업수행 평가절차

본 연구에서는 방송통신위원회에서 시청자권익증진활동 지원 사업을 수행하기 시작한 2008년부터 2010년 현재까지의 사업 수행 결과에 대해 중점적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 우선, 이 기간 내에 지원받은 단체들이 방송통신위원회에 제출

한 최종결과보고서에 대한 평가를 실시하였다. 2010년 7월 현재, 2010년 사업이 수행되고 있는 상황이었으므로 2008년과 2009년에 수행된 단체별 결과보고서에 대한 평가만을 실시하였다. 결과 보고서 평가 후 두 차례에 걸쳐 심층인터뷰를 실시하였는데, 먼저 보고서 평가를 통해 각 유형별로 분류된 6개 단체 담당자에 대한 1차 심층인터뷰가 진행되었다. 이 6개 단체를 대상으로 한 1차 심층인터뷰는 단체별 보고서 평가 결과를 토대로 단체의 사업수행역량을 파악하는 것에 중점을 두어 실시하였다. 그 후 좀 더 일반화된 논의를 가능하게 하기 위해 2008년에서 2010년 사이에 사업을 수행하였거나 현재 사업을 수행하고 있는 모든 단체를 대상으로 2차 심층인터뷰를 실시하고자 하였다. 그러나 2차 심층인터뷰 대상이 된 16개 단체 중에 5개 단체만이 인터뷰를 수락하여 이들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다.[4] 본 연구의 평가 절차를 정리하면 다음 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 2008-2010년 사업 수행 평가 절차

4) 이에 관한 자세한 내용은 3. 2008년-2010년 사업수행단체 심층인터뷰 실시 부분에 언급하였음

2. 2008년-2009년 단체별 사업수행 결과보고서 평가

가. 평가대상

2008년도 지원 사업은 미디어 교육, 방송환경조사, 정책제안 3가지 영역으로 나누어 총 33개 단체에 대한 지원이 실시되었다. 그러나 미디어 교육 사업의 경우 영상제, 미디어교실, 영상캠프 등 주로 현장체험이 이루어졌으므로 현 시점에서 결과를 평가하기에 다소 어려움이 존재하였다. 따라서 2008년에 방송환경조사와 정책제안 사업을 수행하였던 9개 단체 중 8개 단체의 최종보고서에 대한 평가를 실시하였다[5]. 2009년도 지원 사업은 방송환경조사, 정책제안 두 영역에서 총 11개 단체에 대한 지원이 실시되었고, 따라서 총 11개 보고서에 대한 평가를 실시하였다.

본 연구에서 평가한 2008년과 2009년 사업수행단체들의 연구영역은 다음의 <표 10>과 같다. 2008년의 경우 방송환경조사 5개 단체, 정책제안 3개 단체가 해당되었으며, 2009년의 경우 6개의 방송환경조사와 5개의 정책제안 연구보고서가 평가대상이 되었다. 이 중 A, D, G단체는 2008년과 2009년 모두 사업을 수행한 단체이다.

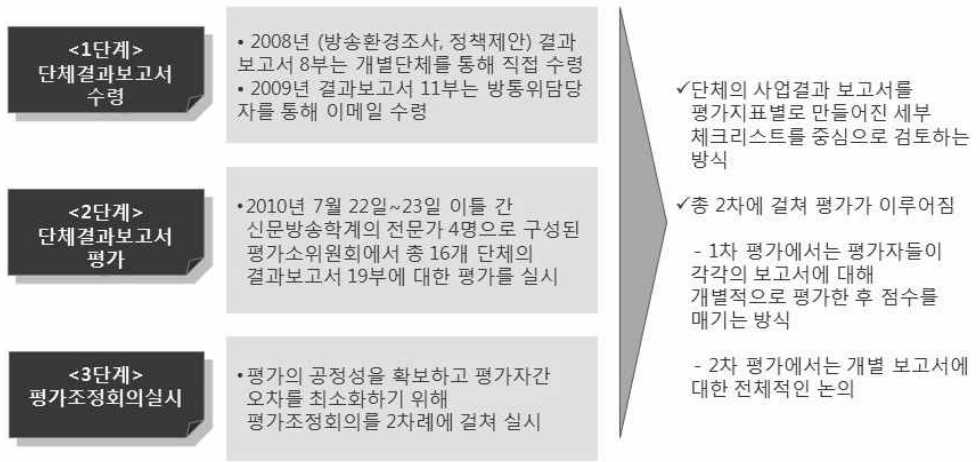
<표 10> 2008년-2009년 사업수행단체의 연구영역 및 수행연도

단체명	수행연구영역	수행연도
A	방송환경조사, 정책제안	2008, 2009
B	방송환경조사	2008
C	방송환경조사	2008
D	방송환경조사	2008, 2009
E	방송환경조사	2008
F	정책제안	2008
G	정책제안	2008, 2009
H	정책제안	2008
I	방송환경조사	2009
J	방송환경조사	2009
K	방송환경조사	2009
L	방송환경조사	2009
M	방송환경조사	2009
N	정책제안	2009
O	정책제안	2009
P	정책제안	2009

5) 총 9개 단체 9개 보고서가 평가대상이었으나, 뫼비우스의 경우 연락처 불명으로 결과보고서를 구할 수 없었으며, 보고서를 구할 수 있는 다른 방법들을 시도해보았으나 찾지 못하였음

나. 평가절차

본 연구에서 보고서 평가를 위한 단계는 총 3단계로 나누어 실시되었다. 우선, 첫 번째 단계는 단체별 결과보고서의 수령이다. 2008년 단체별 결과보고서는 개별 단체에게 연락을 취해 이메일 혹은 우편으로 직접 받는 방식으로 취합하였다. 2009년 단체별 결과보고서의 경우, 방송통신위원회 담당자에게 이메일을 통해 받았다. 두 번째 단계는 단체별 결과보고서 평가 단계이다. 2010년 7월 22일과 23일 이틀에 걸쳐 신문방송학계의 전문가 4명으로 구성된 평가소위원회에서 총 16개[6] 단체의 결과보고서 19부에 대한 평가를 실시하였다. 평가위원회가 소집되기 전, 각 평가위원들에게 단체별 결과보고서가 배부되었고 평가위원들은 사전 검토와 현장검토를 통해 각 단체별 결과보고서에 대한 평가를 실시하였다. 평가위원회는 총 2차례에 걸쳐 이루어졌는데, 1차 평가에서는 각 평가위원들이 19부의 개별 보고서에 대해 평가한 후 평가표에 해당점수를 기입하는 방식으로 행해졌다. 2차 평가는 평가위원들의 전체적인 논의를 통해 평가의 공정성을 확보하고 평가자간 오차를 최소화하기 위한 목적을 갖는 평가조정회의로 이루어졌다.



[그림 4] 2008년-2009년 사업수행보고서 평가절차

6) A, D, G 세 개의 단체는 2008년과 2009년 두 번 연속 사업을 수행하였으므로 평가대상인 결과보고서는 총 19부였으나 단체는 총 16개가 해당되었음

다. 평가지표 및 평가방법

각 단체별 사업수행보고서를 평가하기 위해 본 연구의 평가소위원회에서는 다음 [그림 5]와 같이 5점 척도로 구성된 평가표를 사용하여 보고서 평가를 실시하였다. 이 평가표는 주로 연구 및 정책보고서 평가를 위해 사용되는 평가표를 보완·작성한 것으로, 본 연구의 대상인 각 단체의 보고서 또한 방송환경조사 및 정책제안 영역에 해당하는 연구적 성격을 띠는 것이므로 이러한 평가 항목을 사용하는 데 무리가 없다고 판단하였다. 단, 방송환경조사 보고서의 경우 매년 의례적인 환경조사가 실시되는 경우가 많으므로 연구의 독창성, 연구결과의 의의 및 활용성, 주제와 내용의 전문성 평가에서 정책제안 보고서에 비해 완화된 기준을 적용하였다.

	수 (5)	우 (4)	미 (3)	양 (2)	가 (1)
연구주제의 시의성					
연구주제와 내용의 일치성					
연구방법의 타당성					
보고서 구성의 적합성					
연구의 독창성					
연구결과의 의의 및 활용성					
주제와 내용의 전문성					

배점기준

수 : 아주 우수 혹은 아주 높음

우 : 우수한 편

미 : 보통

양 : 부족한 편

가 : 아주 부족하거나 거의 없음

점수

✓평가 점수는 5점 척도를 사용하여 평가자의 판단에 따라 각 5점에서 1점까지 1점 간격으로 점수를 부여하는 방식을 채택 하였음

✓총 7개 항목, 총 35점 만점

[그림 5] 사업수행 보고서 평가지표

개별 평가위원들이 각 19개의 보고서에 대해 위 평가표를 사용하여 점수를 매긴 뒤 이를 합산하여 평균을 낸 점수가 각 단체보고서의 최종점수로 기록되었다.

라. 평가지표별 측정기준

1) 연구주제의 시의성 평가

본 항목은 수행사업의 연구주제가 시의성을 갖고 있는가에 대한 판단으로, 다음 두 항목으로 측정하였다.

ⓐ 가능한 현재의 이슈인가
ⓑ 시기적절하며 타당한 주제인가

. ⓐ,ⓑ 모두 우수 : 5점
. ⓐ,ⓑ중 1개만 우수 : 4점
. ⓐ,ⓑ 모두 보통 : 3점
. ⓐ,ⓑ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ 모두 아주 미흡 : 1점

2) 연구주제와 내용의 일치성 평가

본 항목은 보고서에서 제시한 주제와 연구의 내용에 대한 일치성에 관한 것으로 다음 세 가지 항목을 얼마만큼 만족시키는가를 평가하였다.

ⓐ 주제에 맞게 연구 목표가 설정되었는가
ⓑ 주제에 맞는 연구 결과가 도출되었는가
ⓒ 세부내용이 연구주제와 논리적 연결성을 갖고 구성되어 있는가

. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족 : 5점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족하되 다소 미흡 : 4점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 중 2가지 이상 명백하게 미충족 : 3점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미충족 : 1점

3) 연구방법의 타당성 평가

본 항목은 보고서에서 제시한 주제와 연구 문제 및 연구방법의 타당성을 평가하는 것으로, 주제와 연구문제 연구방법 간의 논리적 연결성과 방법적 타당성을 측정하기 위한 것이다.

ⓐ 주제에 맞는 연구문제를 설정하였는가	
ⓑ 연구문제에 맞는 연구 방법을 설정하였는가	
ⓒ 연구방법이 타당하였는가	관련 통계현황이나 사례조사를 실시하였는가
	관련 수요자·실무자·전문가의 의견을 수렴하였는가

. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족 : 5점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족하되 다소 미흡 : 4점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 중 2가지 이상 명백하게 미충족 : 3점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미충족 : 1점

4) 보고서 구성의 적합성 평가

본 항목은 방송환경, 정책제안이라는 각각의 영역에 적합하도록 보고서가 구성되었는지에 대해 평가하기 위해 다음 세 가지 항목으로 측정하였다.

ⓐ 문제제기-연구목표-연구방법-연구결과가 내용적으로 일관성 있게 구성되었는가
ⓑ 문제제기-연구목표-연구방법-연구결과가 논리적으로 일관성 있게 구성되었는가
ⓒ 각 영역의 특성에 맞게 보고서를 구성하였는가

. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 우수 : 5점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 중 2개만 우수 : 4점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 보통 : 3점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 1개만 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미흡 : 1점

5) 연구의 독창성 평가

본 항목은 단체가 수행한 연구가 기존 연구와의 차별성을 갖고 있는 지를 평가하기 위한 것으로 연구의 대상, 방법, 결과의 세 가지 항목에 대해 측정하였다. 단, 방송환경조사의 경우 ⓐ,ⓑ 항목만을 측정하였다.

ⓐ 연구대상이 기존 연구와 차별성을 가지고 있는가
ⓑ 연구방법이 기존 연구와 차별성을 가지고 있는가
ⓒ 각 영역에서 차별적인 연구 결과를 도출하였는가

정책제안
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족 : 5점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족하되 다소 미흡 : 4점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 중 2가지 이상 명백하게 미충족 : 3점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미충족 : 1점

방송환경조사
. ⓐ,ⓑ 모두 우수 : 5점
. ⓐ,ⓑ중 1개만 우수 : 4점
. ⓐ,ⓑ 모두 보통 : 3점
. ⓐ,ⓑ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ 모두 아주 미흡 : 1점

6) 연구결과의 의의 및 활용성 평가

본 항목은 연구의 결과가 연구목표에서 명시한 기대 효과를 충족시키는지, 그리고 결과의 활용가능성 측면에서 의의를 갖는 지에 대해 평가하였다. 단, 방송환경조사의 경우 ⓐ 항목에 대해서만 평가하였다.

ⓐ 연구결과가 방송환경에 개선할 만한 실질적인 기여점을 도출하였는가
ⓑ 연구결과가 정책적 기대효과를 충족시켰는가
ⓒ 연구결과가 학문적 기대효과를 충족시켰는가

정책제안
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족 : 5점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 충족하되 다소 미흡 : 4점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 중 2가지 이상 명백하게 미충족 : 3점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ,ⓒ 모두 미충족 : 1점
방송환경조사
. ⓐ에 대한 충족의 정도
미충족: 1점, 미흡: 2점, 보통: 3점, 약간 충족: 4점, 매우 충족: 5점

7) 주제와 내용의 전문성 평가

마지막으로 본 항목은 연구주제 및 분야에 맞는 전문성을 가진 연구 인력이 참여하였는지, 연구결과가 해당 분야에서 특화할 만한 제언을 포함하고 있는지에 대해 평가하기 위한 것이다. 단, 방송환경조사의 경우 ⓐ 항목만을 평가하였다.

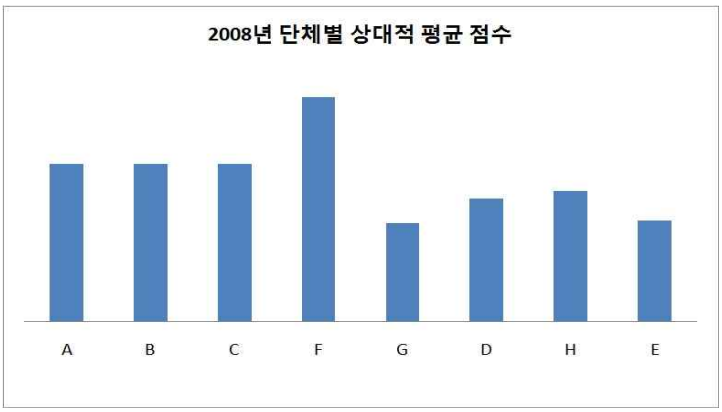
ⓐ 연구 분야에 맞는 전문가가 참여 하였는가
ⓑ 연구 분야에 의의를 지니는 제언이 포함되어 있는가

정책제안
. ⓐ,ⓑ 모두 우수 : 5점
. ⓐ,ⓑ중 1개만 우수 : 4점
. ⓐ,ⓑ 모두 보통 : 3점
. ⓐ,ⓑ 모두 미흡 : 2점
. ⓐ,ⓑ 모두 아주 미흡 : 1점
방송환경조사
. ⓐ에 대한 충족의 정도
미충족: 1점, 미흡: 2점, 보통: 3점, 약간 충족: 4점, 매우 충족: 5점

마. 평가결과[7]

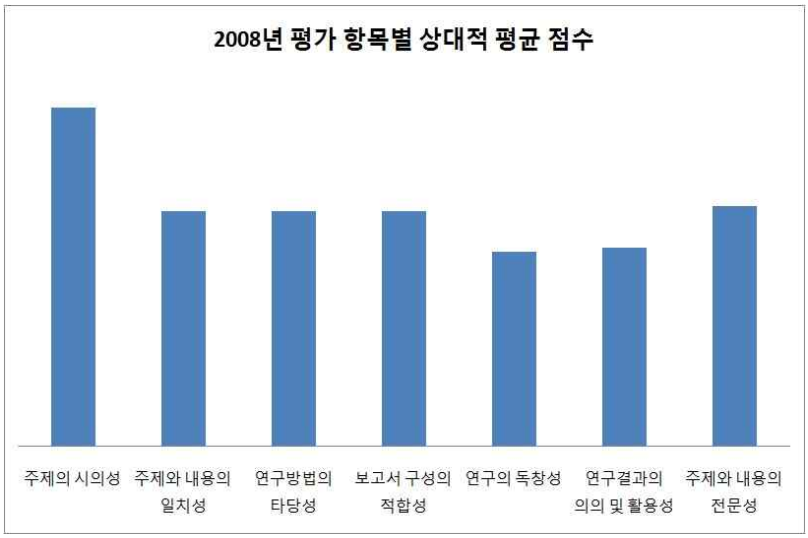
1) 2008년 보고서 평가결과

2008년의 경우 방송환경조사 5개 단체, 정책제안 3개 단체가 평가대상이었는데, 가장 높은 점수를 받은 F 단체를 제외한 다른 단체들 간 점수 차이는 크지 않았으나, [그림 6]을 보면 좌측에 있는 A, B, C 단체의 점수가 G, D, H, E 단체보다 조금 더 높음을 알 수 있다. 가장 우수한 점수를 받은 F 단체의 경우 정책제안 사업을 수행하였고, A, B, C, D, E 단체는 방송환경조사, G, H 단체는 정책제안 영역에 속했다. 따라서 각 영역에 따라 유의미한 점수 차이가 나타났다고 보기는 힘들다.



[그림 6] 2008년 단체별 상대적 평균 점수 비교

7) 평가에서 사용된 단체별 평균점수는 상대적 비교임

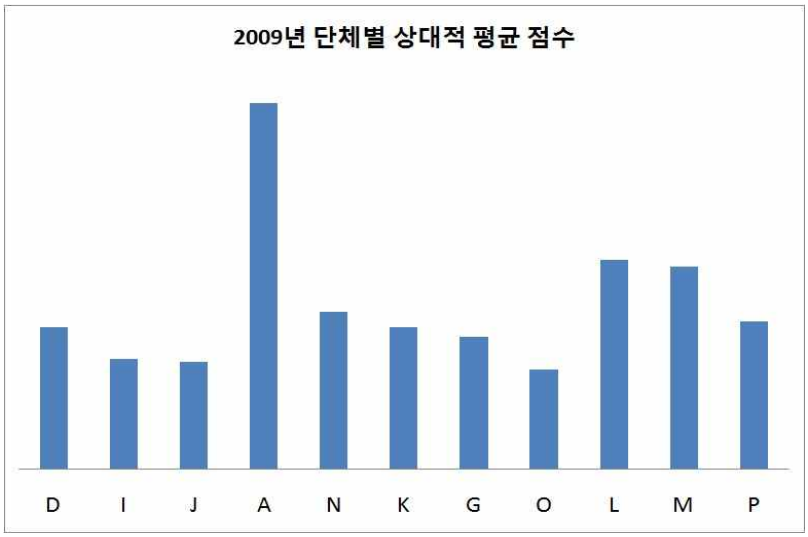


[그림 7] 2008년 평가 항목별 상대적 평균점수 비교

평가항목별 평균 점수는 주제의 시의성이 가장 높았고, 연구의 독창성이 가장 낮게 나타났다. 또한 연구의 독창성이 낮게 평가됨에 따라 자연히 연구 결과의 의의 및 활용성도 낮은 점수를 보였다. 나머지 4개 항목의 점수는 거의 유사하게 나타났다.

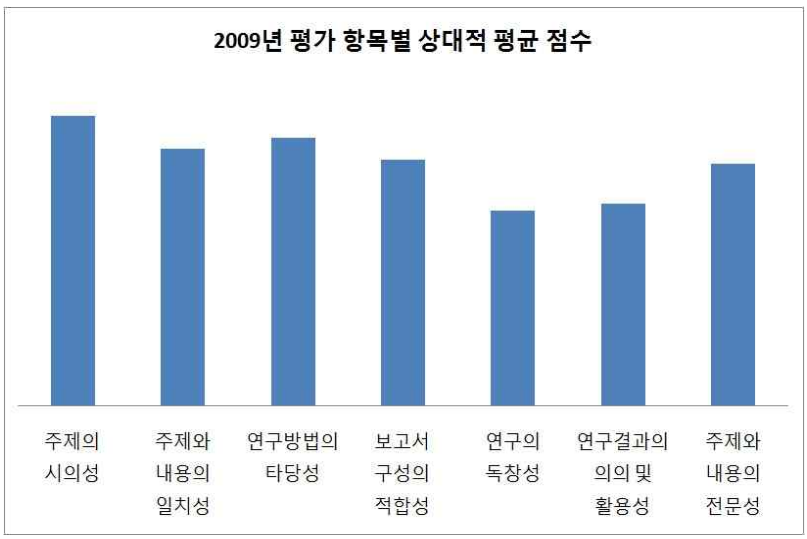
2) 2009년 보고서 평가결과

2009년도 단체별 평균 점수를 비교해보니 A단체의 점수가 월등히 높았다. 그 뒤를 L, M단체가 이었고, D, N, K, G, P단체가 비슷한 점수를 받았으며, I, J, O단체가 더 낮은 점수로 평가되었다. A단체는 정책제안, L, M, D, K단체는 방송환경조사, N, G, P단체는 정책제안, I, J단체는 방송환경조사, O단체는 정책제안 영역의 사업을 수행하였다. 따라서 2009년 보고서 평가에서도 2008년과 마찬가지로 사업영역에 따른 단체의 점수 차이는 유의미하게 나타나지 않았다.



[그림 8] 2009년 단체별 상대적 평균점수 비교

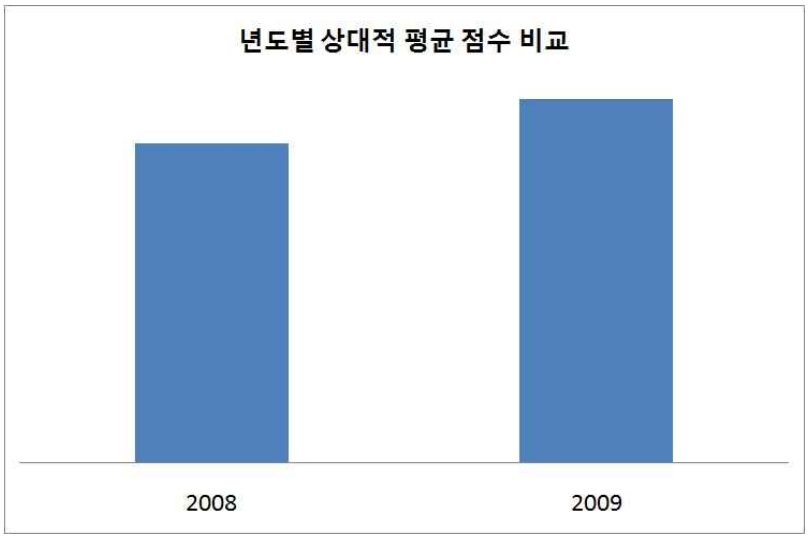
평가항목별 평균점수는 2008년과 마찬가지로 주제의 시의성이 가장 높게 나타났고 연구의 독창성이 가장 낮은 점수를 받았다. 나머지 항목들도 2008년 평가 결과와 거의 유사하게 나타났다.



[그림 9] 2009년 평가 항목별 상대적 평균점수 비교

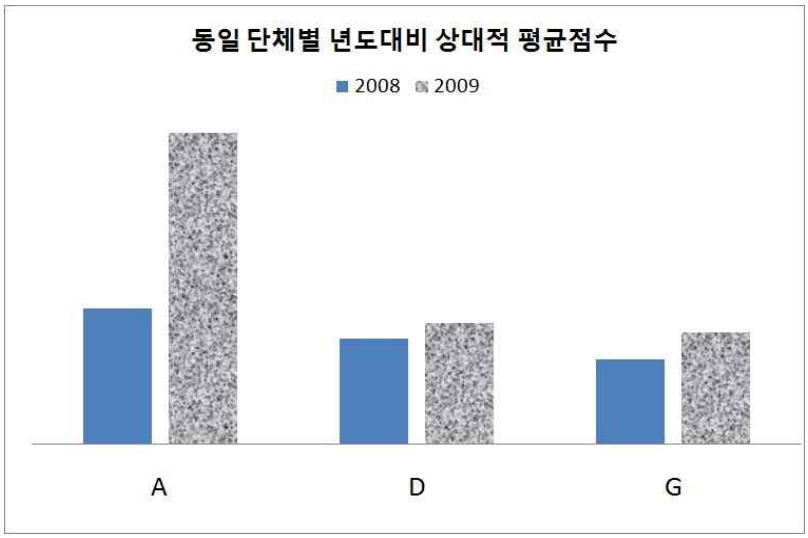
3) 2008년과 2009년 보고서 평가결과 비교

2008년과 2009년 보고서 간 큰 점수 차이를 보이지는 않았지만, 평균적으로 2009년 보고서의 점수가 더 높게 나타났다.



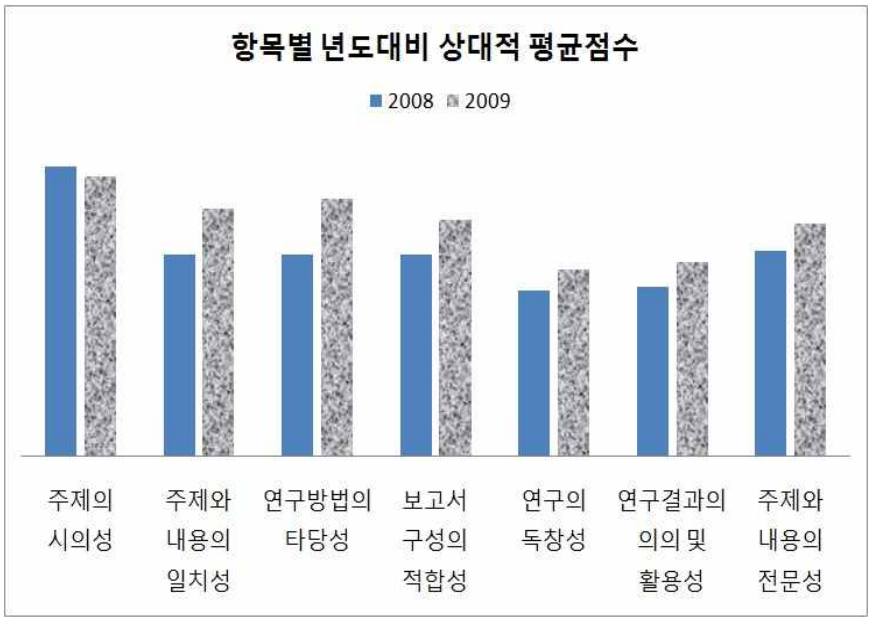
[그림 10] 년도별 상대적 평균점수 비교

특히 동일 단체인 경우 2009년의 점수가 더 높게 나타났는데 2008년과 2009년 모두 사업을 수행했던 A, D, G단체 모두 2008년보다 2009년 보고서의 점수가 더 높았다. 구체적으로 보면, A단체의 경우 모든 항목에서 2008년도 보다 2009년의 점수가 훨씬 높게 나타났다. D단체의 경우에는 주제의 시의성, 주제와 내용의 일치성, 연구방법의 타당성, 보고서 구성의 적합성 항목에서 2009년의 점수가 더 높았다. G단체의 경우에도 D단체에서 높게 나타난 4개의 항목들과 주제와 내용의 전문성 항목에서 2009년의 점수가 더 높은 것으로 드러났다. 이는 잠정적으로 추론해 볼 때, 단체들이 매년 지속적으로 연구를 수행해감에 따라 단체의 연구 역량이 높아질 수 있음을 나타내는 긍정적 지표일 수 있다. 또한 특이한 점은 [그림 11]에서 볼 수 있듯이 A단체의 경우 2008년과 2009년의 점수가 상당히 큰 차이를 나타냈다는 것이다. 이러한 차이를 가져온 원인에 대해서는 후에 해당 단체의 심층인터뷰 등을 통해 알아보기로 하겠다.



[그림 11] 동일 단체별 년도대비 상대적 평균점수 비교

항목별로 살펴보면 [그림 12]에서 볼 수 있듯이 2008년 2009년 모두 주제의 시의성이 가장 높았고, 연구의 독창성, 연구 결과의 의의 및 활용성이 가장 낮게 나타났다.



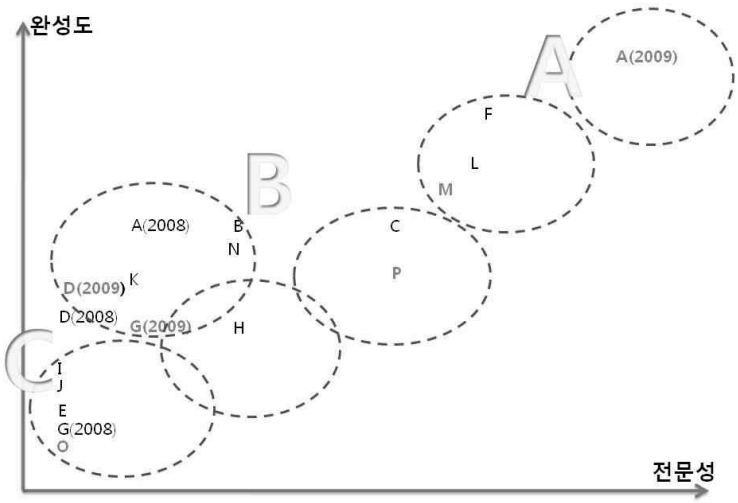
[그림 12] 항목별 년도대비 상대적 평균점수 비교

주제의 시의성이 높게 나타난 이유는 각 지원 영역에 해당하는 주제를 방송통신위원회의 사업 설명회 자료에서 예시하고 있으므로 지원 시 단체가 제출하는 연구 주제도 이 범위를 크게 벗어나지 않기 때문이라고 추측할 수 있다. 반면, 앞서 살펴본 D, G 두 단체도 모두 2008년보다 2009년 연구 보고서의 점수가 높았으나 연구의 독창성, 연구 결과의 의의 및 활용성은 2008년과 2009년에 동일한 점수를 받았다. 즉, 연구의 독창성, 연구결과의 의의 및 활용성 항목은 2008년과 2009년 모든 단체에서 가장 낮은 평균 점수를 기록했고, 위에 언급한 2개의 단체에서도 변함없이 낮은 점수를 나타낸 항목이었다. 따라서 연구의 독창성과 연구결과의 의의 및 활용성의 부족은 전반적으로 모든 단체가 가지고 있는 보고서의 한계라 할 수 있다. 본 사업이 매년 유사한 결과물을 양산할 가능성을 줄이고 연구 결과물의 활용도를 높이기 위해서는 향후 이러한 점을 보강할 필요가 있을 것이다. 한편, 앞서 언급했듯이 2008년과 2009년 보고서 모두 방송환경조사와 정책제안의 두 영역 간 점수 차이에 대한 의미 있는 결과는 발견할 수 없었다.

4) 연구결과에 따른 단체의 그룹화

단체별 연구보고서 평가 결과를 토대로 본 연구에서는 보고서의 총점을 반영하는 '연구의 완성도'와 보고서에 참여한 연구 인력사항을 포함하고 있는 '주제와 내용의 전문성' 항목에 대해 각 단체의 보고서를 배치하였다. 완성도와 전문성에 따라 보고서를 나열하면 다음 [그림 13]과 같다. 그리고 맵핑 상에서 근접한 위치에 있는 단체들을 묶어 각각 A그룹, B그룹, C그룹으로 분류하였다. A그룹에는 A(2009)[8], F, L, M단체가 속하며, B그룹에는 C, P, A(2008), B, N, K, D(2008, 2009), G(2009), H단체가 포함된다. 마지막으로 C그룹에는 I, J, E, G(2008), O단체가 속한다.

8) 괄호안의 숫자는 단체가 사업을 수행한 년도를 나타냄. A, D, G단체는 2008년과 2009년 모두 사업을 수행하였기 때문에 각각 2개씩의 보고서가 본 연구의 평가대상이 되었음



[그림 13] 2008년-2009년 사업수행보고서 평가 결과 맵핑

각 그룹은 보고서 평가 지표였던 다른 항목들에서도 <표 11>과 같은 유사성을 보였다.

<표 11> 보고서 평가를 통한 그룹화

그룹명	평가항목	평가결과	해당단체
A	내용과 방법의 타당성	주제에 맞는 조사와 분석이 이루어짐	A[9], F, L, M
	형식의 적합성	연구보고서의 형식을 갖추어 구성하였음	
	연구결과의 활용가능성	연구의 결과를 제대로 기술하였고, 제언을 다소 포함하고 있음	
B	내용과 방법의 타당성	조사 및 통계를 기술하는 데 보고서의 많은 부분을 할애하였음	C, P, A[10], B, N, K, D[11], G[12], H
	형식의 적합성	연구보고서의 형식을 포함하였음	
	연구결과의 활용가능성	연구결과는 기술하였으나 제언이 다소 적음	
C	내용과 방법의 타당성	조사와 분석이 주제와 다소 차이가 있음	I, J, E, G[13], O
	형식의 적합성	보고서의 형식에서 다소 벗어남	
	연구결과의 활용가능성	연구결과가 다소 불분명함	

9) 2년 연속 사업을 수행했던 A단체의 2009년 결과보고서
10) 2년 연속 사업을 수행했던 A단체의 2008년 결과보고서
11) 2년 연속 사업을 수행했던 D단체의 2008년, 2009년 결과보고서
12) 2년 연속 사업을 수행했던 G단체의 2009년 결과보고서
13) 2년 연속 사업을 수행했던 G단체의 2008년 결과보고서

5) 소결

2008년과 2009년 보고서 평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2008년과 2009년 모두 가장 높은 점수를 받은 한 개의 단체를 제외한 나머지 단체들의 점수는 크게 차이가 나지 않았다. 이는 결과보고서로만 봤을 때 각 단체별로 연구역량에 큰 차이가 없음을 의미한다. 둘째, 평가항목별 평균 점수는 주제의 시의성이 가장 높았고 연구의 독창성이 가장 낮았으며, 나머지 항목의 점수는 거의 유사했다. 주제의 시의성이 높게 평가되었다는 것은 방송통신위원회에서 제시하는 주제가 시의적절했음을 나타낸다. 왜냐하면 현재 본 사업이 방송통신위원회에서 연구의 영역과 주제를 제시하고, 단체들이 이 범위 내에서 연구주제를 선택하는 구조로 되어 있기 때문이다. 반면 연구의 독창성이 낮은 점수를 받았다는 것은 이 사업이 매년 유사한 연구결과물을 양산할 가능성이 있음을 의미한다. 셋째, 2년 연속 사업을 수행한 단체들은 모두 2008년 보다 2009년의 점수가 더 높았다. 이는 단체들이 연구를 지속적으로 수행함에 따라 연구역량이 확대될 수 있는 가능성을 시사한다. 그러나 이들 단체 역시 연구의 독창성, 연구의 의의 및 활용성의 부족은 여전히 낮은 점수를 나타냄으로써 이에 대한 보완책이 시급함을 보여주고 있다.

무엇보다 여기에서 주목해야 할 것은 앞서 언급한 보고서의 평가 결과가 단체들 간 상대적인 점수만을 비교한 것이라는 사실이다. 본 평가위원회의 단체별 보고서 평가 결과, 당초 우리가 기대했던 바와 달리 거의 모든 단체들의 평균 점수가 높지 않았다. 이에 본 절에서는 절대적인 점수를 기준으로 한 논의보다는 단체들 간 상대적인 비교를 실시하는 것이 더 낫다고 판단하였다. 따라서 앞의 [그림 6]~[그림12] 상에 나타난 그래프의 높이는 점수를 나타내는 절대치라기보다는 단체들 간 점수 차이의 정도를 표시한다는 것을 유념할 필요가 있다. 마찬가지로 [그림 13]과 <표 11>의 보고서 평가 결과를 통한 단체의 그룹화도 단체들 간 상대적 차이에 기반을 두고 구분한 것으로, A그룹이 절대적으로 높은 수준에 위치하고 있는 것이 아니라 단지 B, C그룹에 비해 상대적인 우위를 갖고 있음을 나타낸 것이라는 점을 상기할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 이처럼 거의 모든 평가항목에서 점수가 높지 않은 만큼 전반적으로 전문성이 낮은 결과물들이 나오게 된 원인을 알아보고자 하였다. 본 절에서

살펴 본 단체별 결과보고서에 대한 평가만으로는 이러한 원인이나 단체의 역량을 파악하기 힘든 것이 사실이다. 따라서 본 연구에서는 이를 위해 2008년에서 2010년 동안 연구를 수행했던 단체들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다.

3. 2008-2010년 사업수행단체 심층인터뷰 실시

가. 심층인터뷰 절차 및 방법

1) 심층인터뷰 단체 선정

시청자권익증진활동 단체에 대한 본격적인 조사와 개선방안을 도출하기 위해 본 연구에서는 직접방문을 통한 심층인터뷰를 실시하였다. 보고서 평가 결과를 토대로 분류한 A, B, C 그룹에 포함된 단체 중 2008년~2010년까지 기간 중에 2번 이상 사업을 수행한 단체를 심층인터뷰 대상으로 선정하였다. 총 8개의 단체가 심층인터뷰 대상 단체로 선정되었고, 최종적으로 다음 <표 12>와 같이 총 6개 단체가 심층인터뷰 대상으로 결정되었다[14].

<표 12> 심층인터뷰 선정 단체

단체명	사업 분야	사업 수행 연도
M	방송환경조사 2회	2009-2010
D	방송환경조사 2회 정책제안 1회	2008-2010
A	방송환경조사 1회 정책제안 2회	2008-2010
P	방송환경조사 2회	2009-2010
O	미디어교육 1회 정책제안 1회	2008-2009
G	정책제안 2회	2008-2009

14)E단체도 본 조건을 만족시켰으나 인터뷰를 거절하였고, J단체의 경우 수차례 연락을 시도하였으나 연결되지 않았음

2) 심층인터뷰 절차

심층인터뷰를 실시하기 전에 우선 심층인터뷰를 설문을 만들기 위해 전문가들과 토론을 실시하여 본 연구방향에 맞는 문항들을 선정하였다. 그 후 단체들과 심층인터뷰 날짜와 시간을 조율하였고 설문지는 사전에 담당자에게 이메일로 발송하였다. 본 연구진이 직접 해당 단체를 방문하여 인터뷰를 실시하였으며[15], 인터뷰 내용은 모두 녹음되고 기록되었다. 심층인터뷰는 2010년 7월 28일부터 약 2주에 걸쳐 실시되었으며, 각 인터뷰마다 1시간 30분에서 2시간 정도가 소요되었다.

다음 [그림 14]는 심층인터뷰 설문지의 구성 내용이다. 심층인터뷰 질문은 지원단계, 선정단계, 수행단계, 성과단계 순으로 진행되었으며 각 단계에서는 다음의 항목에 중점을 두어 인터뷰를 실시하였다.

지원단계	선정단계	수행단계	성과단계
• 지원사업과 유사한 연구 경험 유무 • 지원에 있어 단체의 경쟁력 • 방송통신신위원회 선정 분야에 대한 적절성 평가	• 심사기준에 대한 지식 여부 • 선정되는데 영향을 미치는 항목 • 선정의 타당성 여부	• 연구수행을 위한 컨소시엄을 구성여부 • 단체의 연구참여인력 • 중간보고와 관련된 문제점 • 연구수행 과정에서 겪은 어려움과 개선방향	• 연구수행 결과에 대한 자체평가 • 특화 가능한 단체의 DB

[그림 14] 심층인터뷰 실시 절차

나. 심층인터뷰 결과

심층인터뷰 결과 분석 또한 지원단계, 선정단계, 수행단계, 성과단계로 구분하여 실시함으로써 개별 단계로부터 전체에 걸쳐 단체에 대한 분석을 실시하고자 하였다.

여섯 개 단체에 대한 심층인터뷰를 실시한 결과 <표 13>에서와 같이 상근 인원이 10명이상 되는 단체는 한 곳에 불과하였고 나머지 단체들은 모두 10명 미만으로 규모가 작았으며, 다른 활동을 하면서 본 사업에 인원이 재배치되는 경향을 보였다. 회비를 납부하는 회원수를 살펴보면 6개 단체 평균 135명이었고, 단체들 간 편차가 다소 큰 것으로 나타났다.

15)P단체와 G단체의 경우 단체 담당자가 직접 방문하는 것을 거절하여 이메일을 통한 자세한 문답형식을 취하였음

<표 13> 심층인터뷰 단체 현황

단체명	활동인원		본사업수행인원		활동시작 연도	회비납부 회원수
	상근	비상근	상근	비상근		
M	6명	20명	6명	2명	2007	20명
D	5명	3명	1명	5명	1998	50명
A	4명	2명	4명	2명	2002	360명
P	1명	120명	1명	120명	2003	100명
O	12명	102명	12명	28명	2001	0명
G	8명	863명	1명	16명	2005	282명

1) 지원 단계

'지원단계' 에서는 단체들의 중점 활동과 본 지원사업의 연구와의 관련성을 파악하고, 단체가 지닌 고유한 역량이 무엇인지 살펴보는데 중점을 두었다. 또한 방송통신위원회의 선정 분야 및 연구주제의 적절성에 관해서도 의견을 듣고자 하였다.

■ 지원사업과 유사한 연구경험이 있는가
■ 지원 분야에 있어 단체의 경쟁력은 무엇인가
■ 방송통신위원회의 지원사업 선정 분야가 적절한가

지원 단계에서는 지원사업과 유사한 연구경험이 있는가, 지원 분야에 있어 단체의 경쟁력은 무엇인가, 방송통신위원회의 선정 분야가 적절한가, 방송통신위원회가 제시한 연구주제가 시의성이 있는가에 중점을 두고 질문을 실시하였다.

가) 단체의 활동과 본 사업수행과제와의 관련성 여부

이 항목을 통해 본 지원사업에서 단체가 수행하였던 연구와 단체의 기존 활동이나 연구들 간 유사성이 있는 지에 대해 알아보고자 하였다. 심층인터뷰 결과, O단체

를 제외한 나머지 단체들은 영상 콘텐츠, 청소년, 학부모 등 대상은 달랐으나 단체의 활동을 통해 미디어 관련 조사를 지속적으로 실시해오고 있는 것으로 나타났다. 다음의 <표 14>는 단체의 주요 활동과 본 사업의 수행과제를 비교한 것이다.

<표 14> 단체의 주요 활동과 수행과제 비교

단체명	단체의 주요활동	방송통신위원회 수행과제
M	지역의 복지, 환경, 관광과 관련된 이벤트들에 대한 평가 실시, 정부기관연구로 장애계층, 저소득계층과 관련된 프로젝트 진행	· 시청자 방송 불만의 유형과 불만처리제도 개선 방안 · 차상위층의 방송미디어 접근과 활용을 위한 실태조사에 관한 연구
D	인터넷 역기능에 대한 모니터링, 방송모니터링, 방송과 인터넷의 유해환경 개선 프로그램, 모니터링	· IPTV, VOD 편성표를 통해 본 시청자 불만 유형 조사 · 초·중·고 학생을 대상으로 한 VOD 시청형태 조사 · 이용자의 시청TV 이해와 불만유형 조사에 따른 정책제안 프로그램 연구
A	언론으로부터 피해 받은 사람들의 보호, 방송사, 언론사에 정보공개 청구, 시청자권익관련 사업, 인터넷 미디어를 위한 지원 사업	· 종합편성 및 보도전문편성 방송의 시청자 평가 프로그램 운영 실태조사 · 시청자 불만처리 관련 법·제도 개선방안 · 미디어 융합 매체시대의 이용자권익 확대를 위한 정책연구
P	영상산업관련 심포지엄, 토론회, 세미나 개최, 영상문화콘텐츠산업 발전방안 수립 등 영상산업관련 R&D과제수행, 시민 영상제 주관	· 시청자 참여프로그램에 대한 일반시청자와 전문가 인식과 개선방안 · 전국 장애인 방송현황 조사 및 정책제언
O	무형문화재 유산을 보존하는 것을 주로 하는 정부관련 사업	· 미디어소외계층의 미디어 활용 방안 : 노장년층을 중심으로 · TV시사토론에 대한 시청자 불만유형 조사와 만족도 고양을 위한 정책 제안
G	공교육 개혁을 통한 교육 선진화 운동	· EBS 교육방송에 대한 학부모 만족도 조사와 만족도 고양을 위한 정책 제안 · 사교육 없는 학교 만들기에 일조하기 위한 EBS의 시청률 증대 방법 정책 제안 연구

구체적으로 살펴보면, M단체는 장애인 및 차상위 계층과 관련된 연구를 꾸준히 진행해오고 있었으며, A단체는 주로 언론으로부터 피해 받은 사람들을 구제하기 위한 활동 및 이와 관련된 연구를 장기간 실시해왔다. 교육과 관련된 활동을 해오고 있는 G단체의 경우도 본 지원사업을 통해 교육방송 EBS에 대한 연구를 2년 동안 실시한 바 있으며, 이와 유사한 연구 경험도 가지고 있었다. D단체와 P단체는 단체의

중점 활동과 본 지원사업 수행 과제 간 거리감이 조금 있기는 하지만, 미디어라는 공통분모 하에서 어느 정도 연관성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 O단체의 경우에는 '무형문화재 유산 보존'이라는 단체의 중점 사업과 '미디어소외계층의 미디어 활용방안', 'TV시사토론에 대한 시청자 불만유형 조사와 만족도 고양을 위한 정책제안' 간 연관성을 찾기는 힘들다고 할 수 있다. 인터뷰를 통해 단체 관계자는 "단체의 사업과 관련된 방송 채널을 준비하는 과정에서 방송환경에 대해 연구하고자 본 사업에 지원하였다"고 말하였다. 또한 인터넷 미디어 이용 연구를 단기간 진행했던 경험을 가지고 있다고 언급하였으나, 이러한 정황들로 이 단체가 미디어 관련 사업이나 연구 경험을 축적해왔다고 보기는 힘들 것이다. 앞서 행해진 단체별 연구보고서 평가 결과, M단체와 A단체가 상대적으로 높은 점수를 받은 반면, O단체가 그 완성도와 전문성에 있어 가장 낮은 점수를 받은 그룹에 속했다는 것은 단체의 주된 활동영역이 본 사업수행과제와 관련돼 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

나) 지원사업에 있어 단체의 경쟁력 여부

본 항목은 지원사업을 수행하는 데 있어 단체가 가진 경쟁력에 대한 질문을 통해 단체의 고유한 역량이 무엇인지를 파악하기 위한 것이다. 아래의 인용문과 같이 단체들은 대부분 그들이 가지고 있는 네트워크를 단체의 강점으로 제시하였다.

> "우리단체는 법과 관련된 많은 연구를 해왔고, 언론중재법을 입법화하는데 기여했어요. 우리는 단순히 모니터링만 하는 것도 아니고, 회원들 중에 교수님들도 많이 계셔서 본 사업을 하기에 적합하다고 생각합니다."(A단체)
>
> "우리는 방송 환경조사를 많이 해왔고, 이를 통해 구축한 데이터베이스를 가지고 있어요. 또한 우리가 가진 지역 네트워크를 통한 데이터 수집의 용이성은 우리의 강점이라고 할 수 있습니다."(M단체)
>
> "우리는 단체의 활동상 시청자들과의 접촉이 굉장히 많은 단체입니다. 공연예술사업단에서 공연을 200회 넘게 해오고 있으므로 접촉하는 국민들의 수가 100만이 넘는다고 할 수 있죠."(O단체)
>
> "우리는 전국적 조직을 갖추고 있어 전국단위의 조사 및 표본 추출이 가능합니다."(G단체)

이처럼 단체들이 제시한 경쟁력은 주로 데이터의 수집의 용이성과 관련된 것으로 방송환경조사 시 데이터 확보의 측면에서 장점을 가질 수 있다. 전국적인 규모의 네트워크가 형성되어 있지 않은 소규모 단체들도 시청자들과의 직접적인 접촉이 많은 단체 활동의 특성으로 인해 관련 활동 분야의 데이터를 축적하고 있었다. 이는 향후 지원사업이 이러한 단체의 강점을 살릴 수 있는 방향으로 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

다) 지원사업의 영역 및 연구주제의 적절성 여부

이 항목은 현행 시청자권익증진활동 지원사업의 선정 분야가 방송환경조사와 정책제안으로 구성되어 있는 것에 대해 단체들의 의견을 듣기 위한 것이었다. 대부분의 단체들은 2009년부터 사업영역을 방송환경조사와 정책제안 두 가지로만 구분한 것에 대해 사업규모가 축소되어 가고 있는 것으로 여기고 있었으며, 미디어 교육 분야가 제외된 것은 적절하지 않다는 의견이 많았다. 또한 전문성이 우선되어야 하는 정책제안 분야는 시청자 단체들이 지닌 고유한 역량에서 벗어난 것이며, 단체들은 내부 정보에 대한 접근성이 떨어질 수밖에 없으므로 사실상 정책제안을 하기 힘들다는 의견도 있었다. 반면 이러한 선정 영역의 구분이 단체들의 전문성을 반영하는 기준으로 작용하여 단체들의 역량과 전문분야가 지원 단계에서부터 나뉘게 될 수 있으므로 영역 구분이 합리적이라는 견해도 있었다. 한편, 각 영역에서 방송통신위원회가 제시하는 연구주제에 대해서는 대부분의 단체가 적절하다고 판단하였으며, 세부적인 주제는 제시된 주제의 범위 내에서 단체가 정할 수 있으므로 이와 관련된 문제는 거의 없는 것으로 나타났다.

2) 선정단계

'선정단계' 에서는 본 사업의 지원단체 선정 기준을 알고 있는지에 대한 것과 선정되는데 영향을 미치는 요인에 대하여 질문하였고, 방송통신위원회의 선정 절차에 대하여 시청자 단체들이 어떻게 평가하고 있는지 알아보고자 하였다.

■ 심사기준에 대하여 인식하고 있는가
■ 선정되는데 영향을 미치는 항목은 무엇인가
■ 심사기준과 선정 절차가 타당하다고 생각하는가

심층인터뷰의 선정단계를 통해 시청자 단체들의 심사기준에 대한 지식 여부, 선정되는데 영향을 미치는 항목, 선정의 타당성 여부 등과 같이 방송통신위원회에서 시청자 단체를 선정하는 전반적인 절차에 대하여 논의하였다.

가) 심사기준에 대한 지식여부

방송통신위원회에서는 시청자권익증진활동 지원사업 설명회를 개최할 때 심사기준에 대한 가이드라인을 제공하고 있으며 2010년에는 방송통신위원회의 구체적인 선정 항목과 배점 기준에 대한 내용을 사업설명회 안내 책자에 포함하였다.

심층 인터뷰를 실시한 결과 단체들은 대부분 심사기준에 대해 어느 정도 인지하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 M단체는 설명회에서 제시한 심사 기준에 대하여 숙지하고 있었지만, 심사위원 수도 충분하지 않으며 심사를 위한 예산이 많지 않다고 하면서 심사의 투명성에 의문을 제기하였다. D단체는 심사기준이 다른 정부지원사업과 거의 유사하므로 잘 알고 있다고 하였으며, A와 G단체는 구체적으로 알지는 못하지만 어느 정도 알고 있다고 하였다. 반면, O단체는 심사 기준은 전혀 알 수 없는 것이 아니냐며, 예측도 할 수 없다고 답하였다.

종합해보면, 2010년에도 지원하여 선정된 단체인 M, D, A 의 경우는 심사기준을 대체로 파악하고 있었지만 2010년에는 지원하지 않은 단체인 O, G 의 경우 심사기준에 대하여 정확하게 파악하지 못하고 있었다. 따라서 방송통신위원회가 올해 사업설명회를 통해 심사기준에 대한 가이드라인을 보다 명확히 제공한 것은 긍정적인

영향을 미치고 있으며, 이를 지속적으로 유지할 필요가 있다고 본다.

나) 선정에 있어 중요한 항목 및 선정의 타당성 여부

여기에서는 시청자 단체들이 단체 선정 절차와 그 결과에 대해 어떻게 평가하고 있는지 알아보기 위해서 방송통신위원회의 선정 기준 중에서 가장 중요한 항목을 무엇이라고 보는지, 선정 절차와 결과를 어떻게 생각하는지에 대하여 질문하였다. 6개 단체 중 4개 단체가 방송통신위원회의 선정 기준과 결과에 대해서 타당하다고 평가하였다.

구체적으로 살펴보면, M단체는 예산은 협의가 가능하기 때문에 선정에 있어 중요한 요인이 아니라고 생각하고 있었으며 단체의 영향력보다는 사업수행능력과 사업 계획의 완성도가 선정에 있어 중요하게 작용하다고 판단하였다. 또한 지원 단체의 선정 절차와 그 결과는 전반적으로 타당하다고 평가하였다. O단체는 지원할 때 작성한 사업계획서의 완성도가 선정에 있어서 가장 크게 작용할 것으로 보았으며, 단체가 지원한 사업의 목적 및 취지도 중요한 요인으로 꼽았다. 또한 선정 절차와 결과는 타당하다고 평가하였다. D단체는 사업수행 능력이 방송통신위원회 선정 기준에서 가장 중요하게 작용한다고 보았다. 본 사업에 세 번 선정된 바 있는 이 단체는 이러한 결과에 대해 단체의 사업 수행능력을 인정받은 것으로 생각하고 있었다. 또한 단체의 인지도나 영향력보다 사업계획서의 완성도, 예산 수립의 적정성이 선정에 더 큰 영향을 미친다고 보았으나, 방송통신위원회의 단체 선정 절차와 결과에 대한 타당성 판단은 유보하였다. A단체는 선정에 있어 연구 수행능력이 가장 중요하다고 보았지만 신규 단체에게 인센티브를 주는 선정 기준에 대해서는 의문을 제기하였다. P단체는 선정에 있어 중요한 기준이 되는 것은 사업계획서의 완성도와 사업의 목적 및 취지라고 판단하였고, 방송통신위원회의 선정 절차 및 결과는 타당하다고 평가하였다. G단체는 선정에 있어 단체의 인지도 및 사회적 영향력이 가장 중요하게 작용하였다고 판단하였고, 선정 절차 및 결과는 타당하다고 평가하였다.

이처럼 선정되는데 있어 어떠한 요소가 가장 영향을 미치는가에 대한 대답은 단체들마다 달랐지만, '수행능력'과 '사업계획서의 완성도' 는 대부분의 단체들에서 중요한 요인으로 꼽았으며, 단체의 영향력이나 인지도보다 '수행능력'과 '사업계획서의 완성도'가 선정에 있어 중요하게 작용한다고 판단하고 있었다. 따라서 대부분의 단

체들은 방송통신위원회의 사업단체 선정이 전반적으로 타당하다고 평가하고 있음을 알 수 있다.

3) 수행단계

'수행단계'에 대한 질문은 시청자 단체가 연구를 수행할 때 전문가 및 컨소시엄 업체와 같은 외부 인력을 어떻게 활용하고 있는지, 수행과정에서 겪은 어려움과 개선 방안은 무엇인지에 대하여 중점을 두고 이루어졌다.

■ 연구수행을 위해 컨소시엄을 구성하였는가
■ 연구수행시 단체의 연구 참여 인력은 어떠한가
■ 연구과제의 중간보고와 관련된 문제점은 없는가
■ 연구수행 과정에서 겪은 어려움과 개선방안은 무엇인가

심층인터뷰에서 수행단계에 대한 질문은 컨소시엄구성여부, 연구수행시 단체의 참여인력과 외부인력 수, 중간보고관련사항 등과 같이 사업을 수행하는 전반적인 부분들에 관해 이루어졌다. 방송통신위원회는 시청자권익증진활동 지원사업 단체를 선정하는데 있어 컨소시엄 구성 및 전문가 활용에 대한 배점을 높게 하여 단체의 연구 수행과 결과 보고서의 전문성을 확보하고자 하였다. 그러나 인터뷰 결과, 전문가에 대한 활용방식은 각 단체가 놓인 상황에 따라 다르게 이루어지고 있었고, 이러한 전문가 활용정도는 연구보고서의 완성도에 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다.

가) 컨소시엄의 구성 여부

6개 단체 중 네 개의 단체 M, D, A, P는 모두 컨소시엄을 구성하지 않고 관련 전문가들을 연구 인력으로 참여시켜 연구를 수행하였으나, 단체들이 전문가를 활용하는 수준과 정도에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 반면 O, G단체의 경우 컨소시엄을 구성하여 연구를 진행한 바가 있다.

구체적으로 살펴보면 M단체는 자체 연구 인력 네트워크를 활용하여 내부 교수진이 직접 책임연구원이 되어 연구를 수행하였다. D단체는 전문가들이 한 달에 한

번 연구 기획회의를 진행하는 방식으로 전문가들을 활용하였다. A단체는 일반적으로 사업 지원 단계에서의 계획서는 내부 인력이 담당하지만 그 후에는 연구를 위해 구성된 전문책임연구원이 연구를 진행한다. 그러나 전문가를 참여시키는 것이 여의치 않은 경우 내부 인력이 결과 보고서를 작성하기도 한다고 하였다. P단체는 주로 단체 자체인력 네트워크를 활용하여 연구를 수행한다고 하였다. 여기서 발견한 흥미로운 사실은 앞서 단체별 사업수행 결과보고서 평가에서 A단체의 2008년 보고서의 평가 점수와 2009년 보고서의 평가 점수가 큰 차이를 보였음을 언급한 바 있는데, 인터뷰 결과 2008년 보고서는 단체 내부 인력이 작성하였으며, 2009년 보고서는 전문책임연구원이 담당한 것을 알 수 있었다. 이것이 보고서의 완성도에 직접적인 영향을 미쳤다고 단정하는 것은 어렵지만 영향을 미쳤을 가능성이 있음을 짐작할 수 있는 대목이라고 하겠다.

한편 O, G단체는 조사업체와의 컨소시엄을 구성하여 관련연구에 대한 설문조사를 실시하였다. 그러나 컨소시엄을 구성하였지만 관련 전문가를 실질적으로 활용하지 않을 경우 결과물에 대한 분석과 토론이 충분히 이루어지지 못하는 문제가 있음을 심층인터뷰를 통해 파악할 수 있었다. 앞서 나타난 O단체와 G단체의 연구보고서 평가 결과의 낮은 점수는 이와도 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 또한 O단체는 컨소시엄을 구성하는데 예산의 80% 정도를 소요하여 현실적인 어려움이 존재함을 지적하였다.

나) 단체의 연구 참여 인력

이 항목을 통해서는 단체의 연구수행에 있어 외부인력과 내부인력의 참여 비율과 인력의 활용정도를 살펴보고자 하였다.

M단체는 다수의 전문가들의 회원 네트워크가 구성되어 있어서 내부인력으로 연구의 대부분을 수행하지만 설문조사 시 외부 조사원을 고용한다고 하였다. D단체는 사업의 주제에 따라 4-5명의 전문가들을 위촉하여 사업을 수행하며 내부인력과 외부인력이 비슷한 비율로 시청자권익증진 사업이 진행된다고 하였다. A단체에서는 제안서를 작성하고 연구의 전반적인 틀을 잡는 것은 전문가들로 구성된 진행인력이 담당하며 단체의 사무처장이나 간사들은 그에 따라 사업 수행하므로 연구 내용에 따라 다르지만 내부·외부 인력비율은 1:5정도라고 답하였다. P단체는 연구의 30% 정

도를 외부인력을 통해 수행하는데 외부인력은 설문조사 및 통계처리를 담당한다고 하였다. O단체는 사업 목적에 맞는 컨소시엄을 구성하여 진행하며 조사의 전반적인 관리 및 진행은 내부인력으로 충당하였고 전문가들은 자문위원으로 참여하였으며 실질적인 조사는 컨소시엄 구성 업체에서 수행하여 내부인력과 외부인력의 비율은 1:2 정도가 된다고 하였다. G단체도 컨소시엄을 구성하였는데 전문가들은 자문회의를 통해 참여하고 있었다. 내부 전담인력은 2~3명 정도이며, 내부 회원들의 네트워크를 통해 연구 주제에 따라 인력을 참여시키고 있었다.

이처럼 단체들의 외부인력과 내부인력의 활용 비율과 참여 형태는 각각 다르게 나타났는데, 주로 지원단계에서는 단체의 내부인력을 활용하며 본격적인 연구가 시작되는 시점에서부터 외부인력이 참여하고 있는 것을 알 수 있었다. 뒤에서 다시 논의하겠지만, 인터뷰 결과 발견한 '단체들이 외부인력으로 어떤 사람들을 활용하였고 어느 단계에서 어떻게 참여시켰는가'하는 것은 앞에서 살펴본 보고서의 평가 결과와 관련성이 높은 것으로 나타났다.

다) 중간보고 관련 어려움

중간보고와 관련해서 2008년과 2009년에 연구과제를 수행했던 단체들은 연구 수행기간의 절반에 해당하는 기간에 중간보고서를 제출하였으며 방송통신위원회로부터 특정 피드백은 없었다고 하였다. 그러나 2010년에 중간보고서를 제출한 단체들은 제출 후 방송통신위원회 관계자로부터 예산, 연구 방향 등과 관련 사항에 대해 피드백을 받았다고 하였다.

대부분의 단체들은 중간보고를 연구 수행에 있어 의례적인 절차로 여기고 있었지만, 2010년에 중간보고에 대한 피드백을 받은 단체들은 이러한 방송통신위원회의 절차가 앞으로의 연구진행에 긍정적인 방향으로 영향을 미쳐야 함을 지적하였다. 또한 2010년도 사업을 수행하고 있는 단체들은 2주마다 진행사항을 방송통신위원회에 문서로 제출할 것을 요구받았는데 내부 전담인력이 적은 상황에서 이를 수행하기에 어려움이 있음을 언급하였다.

라) 연구수행 시 어려움 및 개선사항

연구과제 수행 단체들이 제시한 어려움은 인력과 연구기간, 예산 등 이었고 예산 부족의 문제는 모든 단체들이 공통적으로 언급하였다.

"사실 2008년도에 IPTV, VOD 관련 연구를 할 때, 새로운 방송형태에 관한 지식이 없었어요. 사업계획서를 쓴 사람도 VOD와 IPTV의 구분조차 힘들었던 사람들이었으므로 주체들의 준비가 부족하지 않았나 하는 생각이 들었습니다. 우리 단체는 기존에 방송모니터링을 지속적으로 해왔고, 2008년 연구는 새로운 영역이었어요. 또한 우리 단체 같은 경우 연구자집단을 찾는 것이 힘들어요. 접촉은 했으나 비용문제에서 거절당하곤 했고, 결국 우리가 아는 지인을 섭외할 수밖에 없었습니다. 기관 대 기관으로 계약을 맺는 컨소시엄 구성은 굉장히 어려워요. 간혹 지원 전에 전문가 집단을 구성했는데 지원 후에 빠지는 경우도 있었어요. 이때는 예산의 문제가 대부분이었어요."(D단체)

"2009년 연구를 할 때, 관련 연구자들(교수진들)에게 줄 수 있는 예산이 너무 적었습니다. 예산과 시기가 촉박해서 지상파 중심으로만 봤던 한계가 있었어요."(A단체)

"정책 제안이라는 것이 전문성이 요구되는 것이라 외부 전문가들을 구성할 수밖에 없는데, 예산으로 턱없이 부족한 것이어서 자비로 충당할 수밖에 없었다. 따라서 총 지출예산중 30%를 자비로 썼다. 외부 전문가들도 이 일을 맡아서 진행해주는데 있어 금전적으로나 이익이 될 것이 없어서 불만을 표출하였다."(G단체)

"연구를 수행하면서 현장 설문조사 비용의 부족과 행정소요가 너무 많은 점이 어려웠다."(O단체)

"수행기간이 짧아서 실질적인 분석을 하기에 어려움이 있었다."(M단체, P단체)

연구과제 수행 단체들이 제시한 개선사항도 위에서 살펴본 것처럼 인력, 예산, 연구기간과 관련한 것이 대부분이었다. 단체들은 컨소시엄을 구성하거나 전문가를

활용하기 위해 예산이 현실적인 수준으로 개선되어야 한다고 공통적으로 지적했다. 또한 현재 부족한 예산에서 자부담 비율이 높아질 수밖에 없는 구조를 개선할 필요가 있음을 언급했다. 그리고 6개월이라는 사업수행기간이 과제를 수행하기에는 짧은 시간이며 좀 더 기간을 늘려야 한다는 것도 단체들의 공통적인 개선사항 중 하나였다. 이 밖에도 보고서 제출 후 수행기관이 모두 모여서 발표회를 하고 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의를 하는 공개 토론회가 있어야 한다는 의견이 있었다. 그리고 방송통신위원회에서 사업 공고를 할 때 각 영역에서 보다 세부적인 지정과제를 제시하는 것이 단체의 연구 수행과 방송통신위원회의 결과 활용 모두에 있어 효율적일 것이라고 제안하였다. 더불어 연구과제 수행단체들을 대상으로 워크숍을 실시하는 등 내부인력의 전문성을 갖추는데 도움을 받을 수 있는 프로그램을 제공해주면 좋겠다는 의견도 있었다.

4) 성과단계

'성과단계' 에서는 연구 수행 결과인 단체의 보고서에 대한 자체평가 내용과 단체의 특화 가능한 DB가 있는지, 있다면 무엇인지에 대하여 파악하고자 하였다.

■ 연구과제에 대한 수행 결과인 보고서에 대한 자체평가는 어떠한가
■ 특화 가능한 단체의 DB가 있는가, 있다면 무엇인가

본 인터뷰의 성과단계에서는 연구 결과에 대한 자체평가 여부와 특화 가능한 단체의 자료와 관련된 사항들을 알아보았다. 이러한 조사를 통해 시청자권익증진활동 지원사업에 대한 실질적인 개선방향을 파악하고자 하였다.

가) 자체평가 결과

모든 단체들은 사업수행 후 자체 평가를 실시하고 있었으며 대부분의 단체들은 조사를 수행할 때 충분한 준비와 연구가 부족하여 만족스러운 결과를 얻지 못했다고 자체적으로 평가하였다. 구체적으로 살펴보면 M단체는 설문에 너무 많은 욕심을 내어서 연구주제와 관련성이 적은 문항을 포함시켰고, 정책제안에서 실질적인 법과

제도의 개선이라는 차원으로 접근하기에는 한계가 있었다고 하였다. D단체는 연구자들이 새로운 방송형태에 대한 지식이 부족하여서 배워가면서 방향성을 제시하느라 시간이 부족하였고, 따라서 만족스러운 결과를 얻지 못했다고 평가하였다. A단체는 예산 부족과 연구 기간이 짧아 연구를 IPTV로 확대하지 못하고 지상파에 한정해서 진행한 것이 아쉽다고 평가하였다. O단체는 학부모들에 대한 사전 교육이 미흡하여 완성도가 다소 떨어지는 연구 결과가 나왔다고 평가하였다.

그러나 각 단체 관계자들은 단체의 연구 결과는 해당 분야에 의의를 가지고 있다고 자체적으로 평가하였다. 또한 연구 과제 수행을 통해 새로운 주제에 대한 연구로 단체의 내부역량이 강화되었고 연구 수행 경력에 도움이 되는 측면도 있다고 답하였다.

나) 단체의 특화 가능한 자료의 축적 여부

본 연구에서는 단체 내부 자원에 대한 활용 가능성을 살펴보기 위해서 단체에서 지속적으로 축적해오고 있는 자료가 있는지, 있다면 무엇인지에 대해 알아보았다. 대부분의 단체들은 주요 활동 영역과 관련된 자료들을 축적하고 있었으며 그 분야는 비교적 다양했다. 비록 누적된 자료가 없을지라도 관련 분야에 대한 인적 네트워크를 지니고 있어서 그에 대한 활용이 비교적 용이하다고 답하였다.

M단체는 지역 관련 프로젝트를 지속적으로 하고 있어서 관련 프로젝트에 대한 자료들을 관리하고 있었다. A단체는 언론으로부터 피해를 받은 사람구제, 방송정보공개청구, 시청자권익에 대한 활동을 지속적으로 해왔기에 관련 연구 자료에 대한 DB가 있고 소식지를 발간하고 있어서 연도별 동향을 누적적으로 살펴볼 수 있다고 하였다. P단체는 단체 설립이후 방송영상정책 및 모니터링 분야에서 행한 다양한 세미나와 프로젝트 결과를 진행해왔고 이에 대한 자료가 축적되어 있었다. G단체는 서울시 교육청에 학교 현장과 관련된 조사 보고서를 제출하고 있는데 이와 관련된 자료들을 지니고 있었다. 이러한 자료들은 단체만의 고유한 특성을 반영한 것으로 향후 차별적인 전문성이 필요한 분야에서 활용될 가능성이 있음을 시사한다.

다. 2차 심층인터뷰 실시

1) 심층인터뷰 단체 선정

본 연구에서는 심층인터뷰 결과에 대해 좀 더 일반화된 논의를 가능하게 하고 시청자권익증진활동 지원사업의 개선방안을 마련하는 데 도움을 얻고자 2008년~2010년까지 사업을 수행한 모든 단체에게 심층인터뷰를 확대하여 실시하고자 하였다. 심층인터뷰 대상이 되는 단체는 모두 16개였지만, 이를 거절한 단체가 5개, 연락처가 명확하지 않은 곳이 2개, 연락처는 있지만 연락이 닿지 않은 곳은 4개였다. 따라서 총 5개 단체에 대해서만 인터뷰를 실시할 수 있었다. 5개 단체 중 1개 단체는 이메일 설문만을 원하여 이메일 설문을 실시하였고, 4개 단체는 직접 방문하여 심층인터뷰를 실시하였다. 2차 심층인터뷰 실시 단체 5개 중 3개 단체는 2010년도에 신규로 선정된 단체였으며, 나머지 2개 단체는 2008년과 2009년에 한 번 이상 사업을 수행한 적이 있으나 2010년에는 사업을 수행하고 있지 않았다.

<표 15> 2차 심층인터뷰 실시 단체

단체명	수행연도	진행상황	단체명	수행연도	진행상황
Q	2008, 2010	인터뷰 거절	E′	2008	연락처불명
T	2008	인터뷰 거절	C′	2008	인터뷰 거절
A′[16]	2010	인터뷰 거절	Z	2009	인터뷰 거절
B′	2010	불통	X	2010	이메일 설문
F′	2009	불통	R	2010	실시
S	2008	불통	D′	2010	실시
V	2009, 2010	불통	W	2008	실시
U	2009	연락처불명	Y	2008, 2009	실시

2) 심층인터뷰 실시 절차

2차 심층인터뷰를 실시하기 전, 1차 심층인터뷰 결과를 반영하여 인터뷰 설문 항목들을 보완하였고 단체들과 인터뷰 날짜와 시간을 조율하였다. 본 연구진이 직접

16) 단체들의 이니셜을 A부터 Z까지 모두 사용하여 다시 A′부터 시작하였음

해당 단체를 방문하여 2010년 8월 23일부터 약 2주에 걸쳐 인터뷰를 진행하였고 각 단체별 소요시간은 1시간 정도였다. 2차 심층인터뷰도 1차 심층인터뷰와 마찬가지로 지원단계, 선정단계, 수행단계, 성과단계의 순서로 진행되었다.

3) 심층인터뷰 결과

1차 심층인터뷰에서는 보고서 평가 결과를 토대로 그 동안 시청자권익증진활동 지원사업을 수행했던 단체들의 사업수행역량을 보다 심층적으로 파악하는데 초점을 둔 반면, 2010년에 새로 선정된 단체가 절반 이상을 차지하는 2차 심층인터뷰에서는 단체의 고유한 역량 및 과제 수행시의 어려움과 개선점 제안에 중점을 두어 개선방안을 도출하는데 도움을 얻고자 하였다.

2차 심층인터뷰는 다음과 같은 사항에 중점을 두어 실시하였다.

■ 본 사업의 개념 및 목적이 무엇이라고 생각하는가
■ 단체의 고유 역량과 경쟁력은 무엇인가
■ 특화 가능한 단체의 DB가 있는가, 있다면 무엇인가
■ 연구과제 수행시 어려움 및 개선되어야 할 점은 무엇인가

가) 사업의 개념 및 목적에 대한 인지여부

본 항목은 특히 2010년에 처음 시청자권익증진활동 지원사업을 수행하는 단체가 현재의 방송통신 융합 환경에서 시청자권익 및 시청자권익증진활동을 무엇이라고 생각하고 있는지 알아보기 위한 것이었다. 시청자권익증진활동 지원사업의 목적에 대해서는 단체들마다 다소 차이를 보였지만, '방송에 대한 시청자들의 접근권은 시청과 참여이며 이것이 제대로 이루어질 수 있도록 시청자 단체들이 감시하고 제안하는 활동'이라는 점에서는 공통된 의견을 나타냈다.

> "TV 시청, 프로그램 참여까지 어려움이 있는 사람들에게 제대로 접근할 수 있도록 권리를 보장하도록 하는 것이다. 방송통신 융합 환경에서는 정보접근권으로 확대하여 '시청자권익'을 논의해야한다. 지금의 현실에서는 물리적, 금전적, 지식유무에 따라 접근에 제한이 많다. 이

런 것에서 자유롭게 정보에 접근할 수 있도록 지원받고 보장받을 권리로 확장되어야 한다."(R단체)

"시청자의 입장에서 방송에 대한 평가, 분석, 교육, 정책제안 등의 활동을 하여 방송의 공공적 성격을 확보하고 방송환경에서 간과되기 쉬운 시청자들의 권리를 지키는 활동 또는 이를 위한 다양한 연구와 지원과 관련된 활동을 지원하는 것이라고 생각한다. 방송통신 융합 환경에서 시청자들은 더 많은 미디어와 콘텐츠를 접하게 되는데, 이는 이전보다 더욱 기술중심적이고 산업적인 논리를 배경으로 하고 있다. 시청자들에게 더 많은 선택권이 생긴 것 같지만, 방송의 다양성과 공공성은 점차 소홀해질 수 있다. 이런 상황에서 우리 사회를 구성하는 다양한 구성원들의 소통에 대한 권리, 그리고 다양한 정보와 문화에 접근할 수 있는 권리를 보장하는 것이 필요하다. 특히 디지털 기술의 다양한 가능성을 이런 '시청자 권익'을 위해 활용할 필요가 있다."(W단체)

"모든 사람이 소외되는 것 없이 시청자로서의 권리를 누리기 위한 모든 활동이라고 생각한다. 방송통신 융합 환경에서 '시청자권익'은 다양한 미디어를 통한 일방적 내용전달이 아닌 쌍방향 소통으로 시청자의 의견을 반영할 수 있는 것이라고 생각한다."(D'단체)

"방송법 규정에 의해 방송통신위원회가 하고 있는 사업으로 방송발전을 위한 시청자 의견을 대변하는데, 이를 전문성을 갖춘 시청자단체가 그 역할을 하도록 한 것이다. 새로운 방송통신 융합 환경에서 '시청자권익'에서는 시청자가 이용자로 바뀌며 매체도 다양화된다. 따라서 방송내용 뿐 아니라 기기에 대한 소비자 불만까지도 포함하는 개념으로 볼 수 있다."(R단체)

"본 단체의 활동 영역에서 생각해보면 부모, 청소년들에게 TV를 포함하여 미디어를 건강하게 활용할 수 있도록 적절한 교육을 시키는 것이 시청자 권익 증진 활동이라고 볼 수 있다. 새로운 방송통신 융합 환경에서는 보다 다양한 미디어 환경이 제공되는데, 여기에는 유해한 상업적 미디어 환경이 동반되기에 이러한 환경에서 아이들이 보호받을 수 있도록 시청자 단체들의 감시 및 교육 활동은 더욱 필요하게 된다."(Y단체)

위와 같이 방송통신 융합 환경에서 '시청자 권익'에 대한 개념으로 시청자 단체들이 제시한 공통된 의견은 TV를 포함한 모든 미디어에 대한 이용자들의 '접근권'으로 확대되어야 한다는 것으로 요약할 수 있다. 여기서의 접근권은 '이용과 참여'가 제대로 이루어질 수 있도록 보장하고 교육하는 것을 의미한다. 더불어 시청자는 이제 '이용자', '소비자'로서 방송뿐 아니라 다양한 융합미디어로 통합·확장돼야 한다는 의견도 제시되었다. 이렇듯 시청자 단체들은 방송통신 융합 환경에서의 시청자 권익은 다양성과 공공성을 보장할 수 있도록 보다 확대된 이용자 개념과 양방향 미디어 차원에서 논의할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이는 시청자권익증진활동 지원사업의 연구 영역 혹은 사업 수행 영역이 보다 확장되어야 함을 의미한다.

나) 단체의 역량 및 경쟁력 인지 여부

이 항목에서는 단체의 경쟁력과 특화 가능한 DB가 무엇인지에 대한 질문을 통해 개별 단체들의 전문영역을 파악하고자 하였다.

2010년 신규단체로 선정된 X단체는 보고서의 전문성 확보를 위해 지원 단계에서부터 대학과 컨소시엄을 구성하였다. 또한 내부에 연구전담인력을 보유하고 있으며, 전국적인 네트워크 조직망을 지니고 있는 것을 단체의 경쟁력으로 들었다. X단체는 지역영상미디어센터 건축계획 연구, 지역영상미디어센터의 공동체미디어운동 현황조사, 성(性)인지적인 미디어센터를 만들기 위한 연구를 수행해왔으며 이러한 역량을 바탕으로 지역 퍼블릭엑세스에 관한 DB를 구축할 수 있다고 하였다. 또한 향후 지역 퍼블릭엑세스 제작자들의 역량 강화를 위한 활동 방안 및 교육 커리큘럼 연구를 해보고 싶다고 제시하였다.

W단체는 방송 콘텐츠 모니터링을 지속적으로 실시하는 것이 주 업무이며 이와 관련해 현재 125차 보고서까지 발간했다고 하였다. 따라서 이 분야와 관련하여 전문교육을 받은 모니터 요원을 확보하고 있으며 방송콘텐츠 전 분야를 모니터링 해 온 노하우를 단체의 경쟁력으로 꼽았다. 이 단체는 방송통신위원회가 출범한 후 방송환경조사를 수행하였는데 이는 정책제안에 비해 내부인력의 전문성을 살릴 수 있는 모니터링을 기초로 할 수 있기 때문이라고 하였다. 또한 정보통신윤리위원회 지원을 받아 수행했던 UCC 모니터링을 근간으로 방송 뿐 아니라 통신 분야 모니터링으로 영역을 확장할 계획이라고 하였다. 본 단체의 특화가능한 DB는 방송프로그램 모니

터링 관련 자료이다.

D'단체는 장애인의 자립 및 가족들을 지원하는 센터로 이와 관련된 업무를 수행하고 있다. 따라서 장애아들의 부모를 통해 장애아들에 대한 정보를 담은 DB를 2009년부터 구축해오고 있다. 이를 통해 부모들의 사후에도 장애아들의 정보를 활용하여 이들이 적절한 서비스를 받을 수 있도록 할 예정이다. 또한 2005년부터 장애인 성교육 사업도 진행하고 있으며 관련 자료를 구축하고 있다. 이 단체의 경우 미디어 관련된 연구는 본 사업이 처음이며, 현재 진행 중인 학부모・교사・장애 학생 대상의 설문조사 결과가 향후 정책으로 수렴되어 실질적인 프로그램 제작에 반영될 수 있도록 지속적인 연구를 실시하고 싶다고 밝혔다

R단체의 경우 장애인 자립을 돕기 위한 직업군 개발 및 연구를 하였고, 장애인 연금이 왜 필요한가에 대한 인식개선 사업 및 토론회 개최 등을 주 업무로 수행해 왔다. 이 단체도 미디어 관련된 연구는 처음이지만 장애인 인력이 직접 센터를 운영하고 있어 실질적으로 장애인에게 필요한 것을 잘 파악할 수 있으며, 전국에 지부가 있어 지역성을 커버할 수 있고 장애인 단체 중 대표성이 있다는 것을 장점으로 꼽았다. 이 단체는 구축하고 있는 DB는 없지만, 방송 모니터링은 장애인들이 하기 적합한 분야이고, 방송 모니터링 및 분석 가능한 인력을 구축하고 있으므로 향후 모니터링 관련 DB를 구축할 수 있을 것이라고 언급하였다.

Y단체는 서울 및 지방에 학부모 및 청소년 교육관련 시설들을 보유하고 있고, '청소년을 위한 학부모와 청소년 미디어 교육(2003)', '교육청 시군청 인식교육', 'UCC 만들기 경험' 과 같은 교육 분야의 공공기관 사업들을 수행한 바 있다. 이 단체는 교육 분야의 전문 인력을 포함한 다양한 인력을 보유하고 있으며, 교육청과 학교 네트워크를 가지고 있다고 하였다. 이 단체는 전국 단위의 청소년 미디어 교육 자료를 단체의 특화가능한 DB로 제시하였다.

다음의 <표 16>은 위에서 언급한 단체들의 경쟁력 및 특화가능한 DB를 정리한 것이다. 이를 통해 알 수 있듯이, 시청자 단체들은 주요 활동에 기반을 둔 전문 영역을 지니고 있으며, 이는 장애인의 시청자 권익, 방송 모니터링, 청소년 미디어 교육, 지역 영상 미디어 등이다. 이러한 단체의 중점적 활동영역을 적극적으로 고려하여 연구과제가 지정되고 수행된다면 그 결과의 활용성도 높아질 수 있을 것이다.

<표 16> 단체의 경쟁력 및 강점이 되는 데이터베이스

단체명	단체의 경쟁력	강점이 되는 DB
X	·연구전담인력 보유 ·전국적인 네트워크 조직망	·지역 퍼블릭엑세스 사례 DB
W	·방송 콘텐츠 전문 모니터 요원 확보 ·방송콘텐츠 모니터링 노하우	·방송프로그램 모니터링 관련 DB
D'	·장애아 관련 데이터베이스 확보	·장애아에 대한 정보 DB ·장애인 성교육 사업 관련 DB
R	·장애인 인력이 직접 센터를 운영하고 있어 실질적으로 장애인에게 필요한 것을 파악할 수 있는 장점	·방송 모니터링 관련 DB를 구축가능
Y	·학부모 및 청소년 교육관련 시설들을 보유(전국적 네트워크) ·미디어 교육 분야의 신뢰성 확보	·전국 단위의 청소년 미디어 교육 DB

다) 연구 수행 시 어려움 및 개선 요구 사항

다음은 단체들이 연구 과제 수행 시 겪었던 어려움을 언급한 내용이다.

"회계 결산이 비합리적이다. 결과 평가 시 회계 감사를 하는데 계획서와 같은 비율로 안 쓰면 지적사항이 된다. 그렇게 되면 평가에 영향을 주고 선정 시 불리하게 작용된다. 또한 회계감사만 있고 그 결과를 피드백해주지 않는 것도 문제다. 또한 본 단체는 미디어 교육을 전문적으로 수행해왔기 때문에 전문적인 보고서를 쓰기엔 부가적인 노력이 필요한데 이를 수행하는 것이 어렵다."(Y단체)

"모니터링을 위한 영상자료를 확보하는데 어려움이 있었다. 판권, 저작권 문제로 빌려주지 않은 곳도 있었고, 방송사에 프로그램 자료가 없고 방송프로그램에 대한 개요도 없는 곳이 많았다. 단체 사무실이 협소하다 보니 모임, 교육을 할 장소가 없었고, 이를 빌리는데 어려움이 있었다. 예산항목이 가용될 수 있는 폭이 넓게 변경되었으면 좋겠다. 장소대여비, 자문비, 식사비는 내역에 넣을 수 없어서 처리하는데 어려움이 있었다."(R단체)

"방송통신위원회와의 시간조절 문제가 잘 맞지 않았다. 지원하고 몇 달 후에나 사업이 결정되어서 마무리하는데 시간도 촉박했다."(W단체)

"본 사업을 위해 학부모, 교사, 발달장애 학생을 대상으로 (최초로) 설문조사를 실시하고 있는데, 이런 과정들이 시간소요가 많은데 사업 기간이 짧아서 어려움이 있었다. 정책제안은 긴 시간이 확보되면 좋겠다. 또한 예산의 자부담이 늘어나고 있어 부담스럽다."(D'단체)

"짜여진 예산을 정확하게 집행하는 데 상당한 실무가 필요한데, 그에 대한 부담이 있다. 연구 내용을 고민하고 실무도 담당해야 하는 상황이라 더 힘들었다. 현재 자부담 비용 역시 회계처리를 확실히 하도록 되어 있는데, 자부담금을 지출할 때 마다 입금해서 사용하도록 되어 있다. 때문에 지출 뿐 아니라 입출금과 관련된 회계처리까지 건별로 해야 하는 관계로 행정 처리가 복잡한 문제가 있다."(X단체)

1차 심층인터뷰에서 단체들이 지적하였던 바와 같이 예산의 부족과 회계처리의 어려움은 대부분의 단체들이 언급한 공통적인 문제였다. 이밖에도 연구수행에 있어 전문적인 보고서를 쓰는 것이나 자료 확보의 어려움, 연구기간의 부족 등에 대한 지적도 있었다. 특히 인터뷰 결과, 본 사업 수행에 있어 예산 관련 문제와 자료접근 혹은 보고서 작성의 어려움 등과 같은 단체의 역량 부족은 상호 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다. 한편, 단체들이 제안한 본 사업의 개선방안은 다음과 같다.

"향후 회계감사 평가가 합리적인 기준으로 실시되었으면 좋겠다. 또한 단체의 연구결과가 실질적으로 정책이나 환경개선 단계로 연결되기 위해서는 방송통신위원회에서 지속적이고 집중적으로 사업을 진행하는 것이 중요하다."(Y단체)

"향후 시청자권익증진활동에 지원할 수 있는 대상들이 확대되었으면 좋겠다. 그리고 전파진흥원, 방송통신위원회에서 연구결과를 실질적으로 활용하기 위해서는 보다 적극적으로 방송국이나 국회에 제안하고 시민들의 의견을 알려야 한다고 생각된다."(R단체)

"다양한 단체들이 다양한 주제로 지원할 수 있도록 했으면 좋겠다. 그리고 여성부, 여성재단을 보면 사업 결과물이 좋으면 상을 주는 시스템이 있는데 이와 같은 평가를 통해 질 높은 연구 결과를 독려하는 게 좋을 것 같다. 또한 잘 된 연구는 관련연구기관과 연결을 시켜줘서 지속적으로 연구를 할 수 있도록 하면 좋겠다. 단체들은

그 규모나 성격에 따라 역량이 다르고, 여러 단체들은 각기 다양한 특성을 가지고 있으므로 각기 다른 기준을 적용할 필요가 있다. 그러나 지금은 단체의 특성을 고려하지 않은 사업이 반복적으로 실시되고 있기 때문에 매년 유사한 결과물이 나오고 있다고 생각한다."(W단체)

"단체의 연구결과가 활용되기 위해서는 사업수행기관이 소외계층에 대한 의견을 수용하려는 자세가 필요하다. 해당기관(방송통신위원회)이 변화고자 하는 적극성이 필요하다고 생각한다." (D'단체)

"단체의 연구결과가 실질적으로 정책이나 환경개선 단계로 연결되기 위해서는 연구결과를 진지하게 검토하여 최대한 가능한 수준에서 정책에 반영해야 하고, 연구보고서의 제출 뿐 아니라 이후 지속적인 논의가 가능한 체계를 구축해야 한다고 생각한다." (X단체)

위의 논의들을 정리하면, 단체들은 사업수행의 결과가 정책이나 환경개선에 실질적으로 반영될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음을 주로 언급하고 있다. 이는 현재 본 사업의 연구결과물이 제대로 활용되지 않고 있지 않으며 또한 제대로 된 결과물도 나오고 있지 않다는 단체들의 생각을 반영한 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 사업의 결과물 및 그것의 활용을 촉진할 수 있는 개선방안이 마련될 필요가 있다. 이와 관련해 "단체들은 그 규모나 성격에 따라 역량이 다르고, 각기 다양한 특성을 가지고 있으므로 각기 다른 기준을 적용할 필요가 있다. 그러나 지금은 단체의 특성을 고려하지 않은 사업이 반복적으로 실시되고 있기 때문에 매년 유사한 결과물이 나오고 있다"는 W단체의 지적이 의미하는 바가 크다고 할 수 있다. 또한 여러 단체가 언급했던 바와 같이 '결과보고서 평가 세미나를 통한 결과 평가 및 공유'도 향후 개선방안을 마련하는 데 있어 참고할 필요가 있다.

라. 소결

본 절에서는 앞서 실시되었던 평가소위원회의 2008년, 2009년 보고서 평가결과에서 나타난 바와 같이 시청자권익증진활동 지원사업을 통한 단체들의 결과물이 전반

적인 항목에서 높지 않은 점수로 평가된 원인과 단체들의 역량에 대해 파악하고, 이에 대한 개선방안을 마련하고자 2008년에서 2010년 동안 본 사업을 수행했던 단체들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 본 연구에서는 방송통신위원회가 출범한 후인 2008년에서 2010년 동안의 시청자권익증진활동 지원사업의 방송환경조사, 정책제안 영역에서 사업을 수행했던 모든 단체를 대상으로 심층인터뷰를 실시하고자 하였으나, 인터뷰에 응한 단체는 전체 22개 대상 단체 중 절반에 해당하는 11개였다.

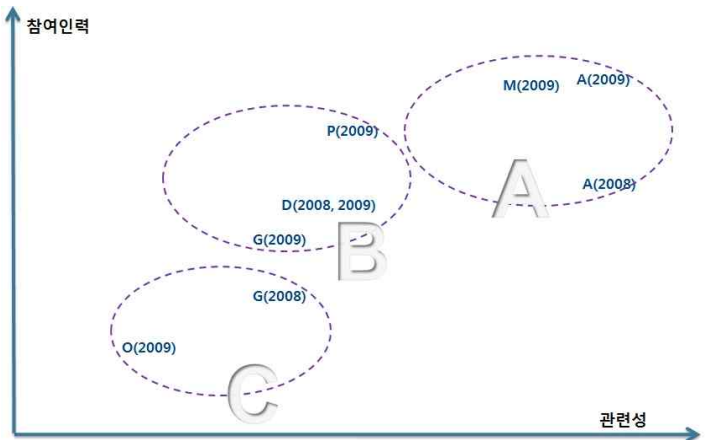
우선 2008년-2009년 단체별 보고서 평가 결과를 토대로 선정한 6개 단체에 대한 1차 심층인터뷰결과, 연구수행에 있어 인력 참여 유형, 단체의 관련연구 수행 경력 및 단체의 주요 활동 영역이 연구결과에 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다. 즉 관련 영역의 전문가가 책임 연구원으로 참여할수록, 단체가 미디어와 관련성이 높을수록, 단체의 주요 활동과 관련된 연구영역일수록 그 단체의 결과보고서의 점수가 상대적으로 높게 나타났다. 따라서 본 연구에서는 다음의 [그림 15], [그림 16]과 같이 1차 심층인터뷰 대상 단체를 관련성과 연구참여인력 형태라는 요인으로 유형화하고 그 결과를 맵핑해보았다.

그룹	인터뷰 항목	분류 기준	해당 단체
A 그룹	전문가 참여	• 관련 전문가가 책임연구원으로 참여	✓ A(2009)
	미디어 관련성	• 단체의 성격과 미디어와의 관련성이 있음	✓ M(2009)
	관련 연구 경력	• 단체가 유사 연구를 수행한 경력이 있음	✓ A(2008)
B 그룹	전문가 참여	• 관련 전문가가 책임연구원으로 참여하거나 자문위원으로 참여	✓ P(2009)
	미디어 관련성	• 단체의 성격과 미디어와의 관련성이 다소 있음	✓ D(2008,2009)
	관련 연구 경력	• 단체가 유사 연구를 수행한 경력이 적음	✓ G(2009)
C 그룹	전문가 참여	• 관련 전문가가 연구에 참여하지 않거나, 자문회의만 참여	✓ G(2008)
	미디어 관련성	• 단체의 성격과 미디어와의 관련성이 적거나 없음	✓ O(2009)
	관련 연구 경력	• 단체가 유사 연구를 수행한 경력이 적거나 없음	

[그림 15] 심층인터뷰결과에 따른 단체 유형화

위의 [그림 15]에서 볼 수 있듯이 연구참여인력 유형은 관련 전문가가 1)책임연구원으로 참여하였는가, 2)책임연구원으로 참여하거나 자문위원으로만 참여하였는가, 3)연구에 참여하지 않거나 자문회의에만 참여하였는가를 기준으로 분류하였다. 컨소시엄을 구성하였을 경우에도 전문가의 참여 유형은 결과에 대한 분석과 운영

관리에 영향을 미치기 때문에 이 경우도 위의 세 가지 유형 속에 포함하였다. 관련성에 대한 분류는 단체의 주요 연구 영역과 관련 연구 경력이 방송통신위원회 연구주제와 어느 정도 관련되어 있는가를 기준으로 하였다. 단, 아직 연구수행의 결과가 나오지 않은 2010년 신규 진입 단체는 분류에서 제외하였다. 흥미롭게도 아래 [그림 16]에서 보듯이 이러한 분류를 통해 단체를 구분한 결과는 앞서 2008년-2009년 결과보고서의 평가 결과를 전문성과 완성도로 맵핑했던 것과 높은 유사성을 보였다. 또 한 가지 주목할 만한 사실은 동일 단체인 경우에도 전문가 참여 유형에 따라 다른 위치상에 놓일 수 있다는 것이다. 앞서 보고서 평가에서 A단체의 경우 관련 전문가가 책임연구원으로 참여했던 2009년의 연구보고서는 상대적으로 높은 점수를 받았지만, 그렇지 않았던 2008년의 연구보고서는 낮은 점수를 기록했던 것과 일맥상통하는 결과라 하겠다. 또한 앞의 보고서 평가에서 논의한 바와 같이 [그림 15]와 [그림 16]도 단체들 간의 상대적인 비교임을 기억할 필요가 있다.



[그림 16] 심층인터뷰결과에 따른 단체 맵핑

한편, 심층인터뷰를 통해 나타난 시청자권익증진활동 지원사업의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 가장 근본적인 문제로 볼 수 있는 것은 단체의 역량을 고려하지 않은 전문성의 요구라 할 수 있다. 방송통신위원회에서는 단체의 선정단계에서 컨소시엄과 전문가 활용의 배점을 높이고, '방송환경조사'와 '정책제안'으로 항목을 나누어 전문성이 요구되는 보고서가 나올 것을 실질적으로 권장하고 있다. 그렇지만 보고서 평가를 통해 대부분의 단체들이 연구의 목적에 맞는 적합한 방법을 통해 연

구를 수행하고 그 결과 및 제언을 담은 연구보고서를 내는 것은 취약한 것으로 드러났으며, 실제 인터뷰에 응한 단체들은 보고서의 전문성 부분은 단체 고유한 역량을 넘어서는 것으로 부가적인 비용이 발생할 수밖에 없다고 하였다. 이러한 부가적인 비용은 시간과 노력 및 예산의 소모를 모두 의미한다. 또한 단체들은 전문성을 확보하기 위해 '전문 조사업체의 선정', '전문가회의', '자문위원 구성' 등과 같은 방법들을 이용하지만, 합당한 비용을 지급하기에는 예산이 부족하여 전문가들의 전적인 도움을 받기는 힘든 부분이 많은 것으로 나타났다. 이러한 상황 속에서 단체 내부 인력의 역량을 벗어난 부분에 대해 도움을 받거나 질문을 할 지원 장치도 없고, 전문가들의 도움을 받기도 쉽지 않은 상황에 놓여 있는 단체들도 존재하고 있음을 알 수 있었다.

다음은 보고서 결과에 대한 평가 및 활용과 피드백에 대한 문제이다. 대부분의 단체들은 자신들의 결과 보고서가 어떻게 평가되고 활용되고 있는지에 대해 의문을 제기했다. 따라서 방송통신위원회가 2010년도에는 사업종료 후 제출된 보고서에 대한 세미나를 개최한다고 명시한 바대로 이러한 만남을 단체들과 방송통신위원회가 상호 교류할 수 있는 기회로 삼을 필요가 있다. 또한 이것이 일회에 끝나지 않고 지속적으로 실시되어 단체들이 보다 명확한 목표의식을 지니고 연구 과제를 수행하도록 해야 할 것이며, 적극적인 피드백을 통해 사업수행에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있어야 할 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 연구 결과의 활용이다. 본 사업을 통해 산출된 연구 결과물이 실질적으로 시청자권익증진에 기여하기 위해서는 현재와 같이 모든 단체에게 일괄적으로 부여되는 연구 보고서 제출이라는 형태보다는 단체들의 특성을 고려한 다양한 차원에서의 방안이 마련될 필요가 있다.

끝으로, 예산과 관련한 회계감사 평가 문제이다. 이와 관련해 단체들이 지적한 사항은 예산항목의 사용가능한 폭이 지나치게 한정되어 있으며, 자부담 비용에 대한 회계처리가 건별 입출금 형식으로 처리해야 한다는 것 등이다. 회계감사를 실시한다는 것은 예산의 집행 과정을 살피고 그 결과를 평가하는 측면에서는 분명 필요한 일이지만, 지나치게 엄격한 기준으로 오히려 이것이 연구수행의 방해요소로 작용하지 않도록 보다 유연하게 적용되어야 할 것이다.

제 3 절 해외 사례: 미국·영국·호주의 시청자권익증진 관련 정책

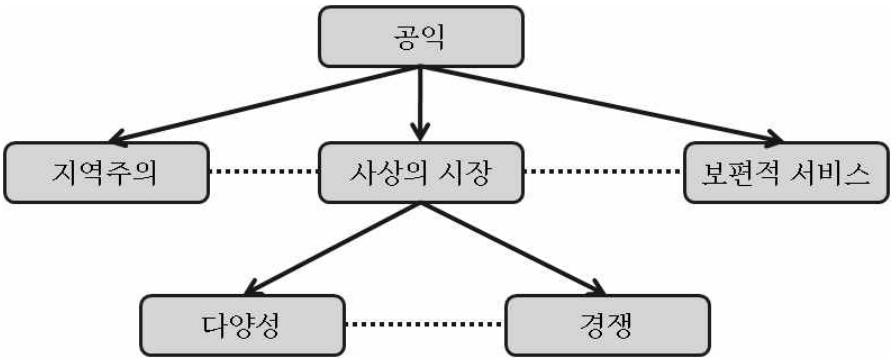
해외 주요 국가들에서는 우리와 같이 국가 기금을 집행하여 직접적으로 시청자 단체를 지원하는 경우가 거의 없다. 이러한 제도는 우리나라의 독특한 사례이긴 하나 각 국이 시청자권익증진이라는 궁극적인 목표를 추구하는 것은 모두 동일하다고 할 수 있다. 따라서 본 장에서는 오랜 미디어 교육의 역사가 반영하듯 수용자 복지 증진 정책이 잘 실행되고 있으며 통합규제기관을 통해 융합시대에 적합한 정책도출을 위한 연구를 꾸준히 진행해오고 있는 미국, 영국, 호주의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 미국의 경우 FCC와 시청자단체, 영국은 Ofcom의 소비자 경험 보고서(The consumer experience report), 호주는 ACMA의 연구동향을 중심으로 알아볼 것이다. 이를 통해 시청자권익증진을 위한 우리의 정책적 방향을 도출하는 데 도움을 얻을 수 있을 것으로 본다.

1. 미국

가. 미국의 시청자 관련 정책 및 기관

미국의 커뮤니케이션 정책을 설립하는데 있어 가장 중요한 원칙은 '공익(public interest)'이라고 볼 수 있다. 미국 수정헌법 제 1조에서 명시하고 있는 커뮤니케이션 정책의 설립원칙들은 다음과 같은 구조를 지니고 있다. 지역주의, 사상의 시장, 보편적 서비스라는 세 가지 원칙도 공익의 개념에서 확장된 것이다. 사상의 시장(The Marketplace of ideas)은 사상의 자유로운 표현과 광범위한 일련의 사상과 의견을 시민들이 선택할 자유가 있다는 것을 의미한다. 건강한 사상의 시장은 의식 있는 시민들이 의사 결정을 할 수 있기에 민주주의가 제대로 기능할 수 있게 하는 역할을 하는데, 이를 구성하는 두 가지 원칙은 다양성과 경쟁으로 다양성의 기준은 시장 참여자들의 특성을 의미한다. 경쟁의 원칙은 시장 참여자들의 수와 시장 점유율에 중점을 두는 것으로 커뮤니케이션 규제에 있어 가장 지배적인 원칙으로 작용하고 있다. 보편적 서비스(Universal Service)는 방송 서비스와 인터넷에 대한 접근권(access)과 관련된 것으로 공공의 이익은 통신망에 접속하는 시민들의 수를 최대화하는 것

으로 구현될 수 있다고 보는 것이다. 지역주의(Localism)는 지역 공동체의 필요와 이익을 반영해야 한다는 커뮤니케이션의 오래된 정책으로서 커뮤니케이션 기술과 방송규제에 있어서도 중요한 원칙으로 작용하고 있다. 이러한 커뮤니케이션 정책의 주요 원칙들은 모두 공익을 추구한다는 공통된 지향점을 지니고 있다.



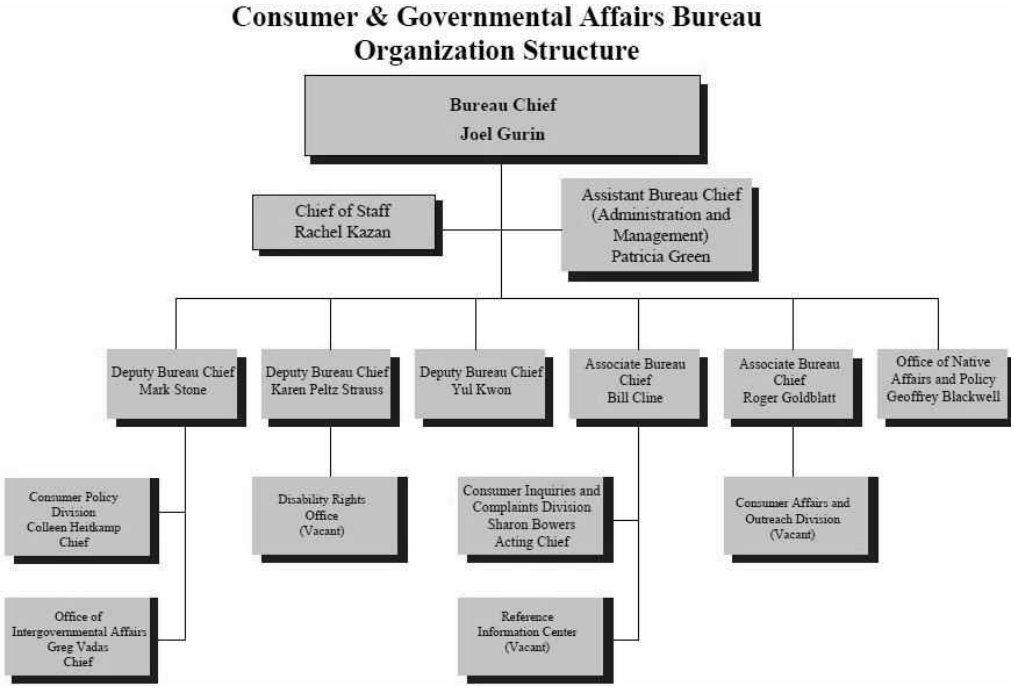
[그림 17] 커뮤니케이션 정책의 설립원칙

* 출처: Napoli · Philip M(2001), Foundation of communications policy, p.22

미국 FCC(Federal Communications Commission)는 방송과 통신 분야에서 관련된 매체에 대한 행정적 권한 뿐 아니라 관련 정책을 개발하고 법 개정을 건의하는 준사법적 권한을 지니고 있다. FCC에서는 시청자라는 한정된 개념에서 벗어나 이용자(user), 소비자(consumer), 고객(customer)라는 용어로 맥락에 맞게 접근하고 있다. FCC 산하부서 중 하나인 CGB(The Consumer & Governmental Affairs Bureau)는 방송 및 통신과 관련하여 통합적인 소비자(consumer) 보호정책을 담당하는 부서로서 FCC 부서 중 가장 직접적으로 소비자 정책을 이행하고 개발하는 업무를 담당하고 있다. CGB는 6개의 실무부서로 나뉘어져 있었지만 다음의 [그림 18]과 같이 2010년 8월 The office of native affairs and policy를 신설하여 총 7개 부서가 되었으며 The office of native affairs and policy는 인디언, 하와이, 알래스카 커뮤니티에 현대식 방송통신 설비와 관련된 업무를 수행하고 있다[17]. 그 밖에 CGB 산하 실무부서로는 자료정보실(The reference information center), 정부관계실(The intergovernmental affairs), 장애인권리실(The disability rights office), 소비자정책실

17) http://broadcastengineering.com/RF/fcc-establishes-office-native-affairs-0819/ 기사 참조

(The Consumer policy division), 소비자 불만처리실(The Consumer inquiries and complaints division), 소비자관계국(The consumer affairs and outreach division)이 있다. CGB 실무부서의 궁극적인 목표는 FCC 정책 기조인 공익의 실현으로 소비자들의 질문과 불만과 관련된 답변을 책임지는 소비자 센터, 교육, 봉사활동을 운영하는 것이다[18]. CGB 부서 중 직접적으로 소비자와 관련된 업무를 수행하는 곳은 소비자정책실, 소비자불만처리실, 소비자관계국이다.



[그림 18] FCC내의 CGB 조직도

1) 소비자정책실(The Consumer Policy Division)

소비자정책실은 CAN-SPAM Act, Telephone Consumer Protection Act (TCPA) 등과 같은 다른 법령에 대한 입법 주체들과 전기통신사업자, 방송국, 무선, 위성과 케이블 회사와 같은 규제되는 주체들에 대하여 관련된 소비자 정책에 대한 개발하고 제안하는 곳이다. 따라서 정책을 만들고 수행하고 다른 부서에서 유발될 처리 과

18) http://www.fcc.gov/cgb/cgb_offices.html#CGB 조직도 참조

정에 대한 코멘트를 수행하면서 소비자의 이익이 최선으로 고려하는 것을 목적으로 한다. FCC가 각종 법안이나 규정을 제정할 때 소비자정책실은 해당 정책이 소비자의 이익에 반하는지 여부를 판단해서 직접 개입하는 역할을 하고 있다.

소비자정책실에서는 소비자들의 불편을 줄이기 위해서 텔레커뮤니케이션과 관련하여 다음과 같은 업무를 주로 실시하고 있는데 슬래밍(slamming)[19], 트루스 인 빌링(truth-in-billing)[20], 텔레마케팅, 그리고 팩스 광고에 대한 규칙을 만들었다.

2) 소비자불만처리실(The Consumer Inquiries and Complaints Division)

소비자불편불만처리실은 공식적으로 소비자의 질문과 불평에 대한 해결과 직접적인 중재를 하는 곳이다. 소비자불편불만처리실은 공식적으로 소비자들의 불평을 받고 검토하고 분석하는 것을 통해 해결되지 않은 분쟁을 조정하려고 시도하고 중재한다. 또한 소비자들의 불평불만이 기업의 불법적인 행위를 통해 발생한 것인지, 아니면 정상적인 기업 활동임에도 소비자들이 이를 몰라서 불평불만을 하는 것인지 여부를 파악해서 적절한 조치를 취하고 있다(조영신, 2006).

3) 소비자관계국(The Consumer Affairs and Outreach Division)

소비자관계국은 소비자들에게 FCC의 규제 정책에 대하여 교육시키는 것을 목적으로 소비자 봉사활동과 교육 이니셔티브를 계획·개발·수행한다. 이를 위해 소비자관계국은 다른 FCC 부서들 사이의 협력을 이끌어내기 위해 모든 소비자 교육 지원 프로젝트에 대한 각 부서의 직원들에 대한 조율을 실시한다. 또한 FCC의 자료들을 내부 부서 직원들과 소비자들이 이용할 수 있도록 모든 언어들로 자료를 정비하고 접근하기 쉬운 형식으로 배포하며, 모든 부서의 웹페이지를 관리하는 역할을 수행하고 있다.

---

19) 고객의 동의 없이 장거리 전화 회사가 변경되거나 걸지 않은 국제 전화 요금이 청구되는 경우를 일컫는 용어. 전화 회사가 고객을 슬래밍하는 방법은 집에 전화하여 다른 가족 일원으로부터 서비스를 바꾼다는 허락을 받아내거나 설문 조사에 응답하여 달라는 전화를 받고 전화를 하면 그 통화를 녹음해서 추가 서비스에 동의했다는 증거로 녹음을 이용한다

20) FCC는 휴대폰 관련 부가 서비스가 늘어나면서 소비자가 쉽게 알아볼 수 있도록 요금 약관 규정을 검토하여 제시한 휴대폰 요금 가이드 라인

나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념

미국의 커뮤니케이션 법에서는 시청자의 참여를 통한 권리증진은 원칙적으로 보장하지 않고 있다. FCC에서 시청자 즉, 소비자에 대한 정책은 CGB에서 직접적으로 실행하고 있지만 시청자들이 참여는 질문과 불만에 대한 제기, 교육, 봉사활동에 대한 것이며 이중 가장 적극적인 것은 질문과 불만을 제기하는 것으로 볼 수 있다. 방송이라는 영역을 다른 영역과 구별하는 의미에서 '시청자'라는 명칭을 사용하였지만 CGB에서 사용하는 용어는 소비자로 통합하고 있다. 방송 심의에 경우도 방송사 자율규제가 원칙이며 FCC는 사후 조치를 취하는 수준으로 심의를 하고 있다. 시청자 단체들은 이러한 방송 심의 영역에서 고유의 활동을 하고 있으며 시청자 단체의 권한은 보다 직접적으로 작용되고 있다. 미국의 시청자 단체의 주요 활동은 소비자 거부, 재허가 거부 요구, 협상과 공중 압력에 대한 것이다.

다. 주요 시청자 단체의 활동

미국은 입법과정에서 로비가 합법적으로 인정되기 때문에 시청자 단체들은 방송 및 통신과 관련된 입법과정에 실질적으로 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 시청자 단체들은 다양한 분야에서 활동하고 기부금으로 운영되며 소비자 거부·협상·여론 형성 등과 같은 활동으로 방송 및 통신 영역에서 그 영향력을 행사하고 있다. 본 연구에서 소개하는 단체는 MAIN, CML, NTC로 MAIN은 지역사회를 기반으로 네트워크 확장과 관련된 활동을 주로 하고 있으며, CML과 NTC는 미디어 리터러시와 관련된 시민 단체이다.

1) MAIN[21)]

MAIN(Mountain Area Information Network)은 1996년 Western North Carolina에서 런칭된 비영리 조직으로 통합된 미디어 기술을 이용하는 네트워크를 지역의 공공의 장으로 확장시키는 것을 목적으로 한다. 그리고 민주주의 참여, 미디어에 대

21) www.main.nc.us

한 시민들의 접근권, 언론의 독립, 지역 문화의 표현, 지역 기반의 사업, 사회적이며 경제적인 정의 실현, 환경 관리와 같은 사안들을 지원하고 있다.

MAIN의 대표적인 활동은 첫째, Western North Carolina 지역의 인터넷 접근권의 확대에 대한 것이다. 이것은 시민들의 기금 모음과 자원봉사로 후원으로 진행되었다. 또한 MAIN 홈페이지는 'MAIN 2.0' 을 모토로 신문의 대안적인 사업 모델로 경쟁력을 갖추는 것을 목표로 하여 WNC 거주자들에게 달력, 지역 관광요소, 뉴스를 제공하고 있으며 여름 오존 경보에서 겨울에 학교 휴교 정보에 이르는 유용한 도구를 연결해주고 있다. 둘째, Blue Ridge Web Market 프로젝트로 지역 전반에 있는 수 백 개의 소규모 사업장에 무료로 맞춤형 인터넷을 제공하는 것이다. 셋째, MAIN에 의해 전개되는 ReBoot Coalition은 경제적으로 어려운 WNC 거주자들의 집에 재활용 컴퓨터를 제공하는 프로젝트를 진행하고 있다. 끝으로, Latino Digital Literacy 프로젝트는 직접적인 교육과 온라인 강좌를 통해 지역 주민들의 인터넷 접근권을 높이는데 도움을 주고 있다.

2) The Center for Media Literacy (CML)[22)]

The Center for Media Literacy (CML)은 교육을 통해 시민들에게 힘을 부여하는 것을 목적으로 하여 리더십, 공교육, 전문가 개발, 국내외 교육 자료들을 제공하는 교육 기관이다. 미디어 콘텐츠에 접근하고, 분석하고, 평가하고, 창조하고, 참여하는 틀로 미디어 리터러시 교육을 지원하고 촉진시키는 것에 힘을 기울이고 있다. CML은 비판적인 사고와 21세기 미디어 문화에서 완전하게 살아가기 위해 요구되는 미디어 제작 기술에 관심 있는 시민들 특히 젊은 층을 돕고 있다.

CML은 미디어에 대해 비판적으로 접근할 수 있는 프로그램의 개발, 전국적인 미디어 교육 후원, 다른 미디어 교육단체와의 협조체제 구축 및 미디어 교사를 위한 교육 프로그램 실시, 컨퍼런스나 심포지엄 후원 등과 같은 활동으로 미디어 교육 자료를 개발하고 배포하고 있다. 이렇게 개발된 교육 자료들은 GPN Education Media를 통해 여러 형태의 매체(서적, 비디오, CD-Roms, DVD 등)로 제공된다. 다양한 교육 자료들 중 대표적인 것인 "CML MediaLit Kit!"는 기술을 사용하는 방법만이 아니라 더욱 강조되는 비판적인 사고에 중점을 두어 개발된 것으로 미디어 리터러시

22) www.medialit.org

를 교육하는데 필요한 사용 설명서와 파워포인트, 학생들을 가르치는 선생님들을 훈련시키는 모듈, 커리큘럼 디자인 툴, 커리큘럼-수업-활동-평가 자료, 미디어 교육 사례들을 포함하고 있다. 이러한 자료들로 "CML MediaLit Kit!"는 미디어 리터러시 교육 활동을 구조화하고 조직화하는데 학교와 지역을 도와주기 위해 필요한 연구 기반의 교육 전략을 제공한다.

CML은 30년 이상 미국 전역과 국제적인 활동을 통해 미디어 리터러시의 중요성을 강조해오고 있으며, 학교, 방과 후 학교 프로그램, 도서관, 교회, 지역단체에 의한 미디어 교육 사업을 추진해왔다. 또한 CML 홈페이지를 통해 CML MediaLit Kit를 제공하면서 최근의 이슈와 주제들을 다루고 가르치는 것에 대한 자료를 제공함으로써 공중 교육도 실시하고 있다.

3) The National Telemedia Council (NTC)[23)]

NTC는 전국적인 비영리 단체로 지난 50년간 미국에서 미디어 리터러시의 개념을 발전시켜왔다. 긍정적이고, 극단적 결론을 내리는 것을 피하는 태도를 취하며, 미디어 산업과 대결하기보다 협조와 사색적 판단의 가치를 중요시하는 것을 표방하여 1930년대부터 라디오 비평을 시작으로 다양한 활동을 해왔다.

5NTC는 주로 미디어 리터러시 관련된 저널을 발간하고 Jessi McCanse Award을 수여하는 일을 한다. Journal of media literacy로 1953년부터 발간되었고 미디어 교육분야에서 일 년에 세 번 출판된다. 이 저널에는 미디어 교육 전문가들이 쓴 논문이나 관련 책에 대한 리뷰, 미디어 교육 현장에서의 활동에 대한 내용이 포함되어 있다. Jessi McCanse Award 는 1987년 미디어 리터러시 분야에서 일생에 걸친 헌신과 리더쉽을 발휘한 Jessi Hill McCanse의 정신을 표방하여 시작된 것이다. Jessi McCanse Award 는 최근 10년간 지속적으로 미디어 리터러시 분야에 대한 개인적인 기여를 평가하여 수여된다.

최근 발간된 Journal of media literacy의 주제는 "How Media Literacy Will Transform Education" 이다. 세부 내용으로 "학교 2.0 : 새로운 미디어 리터러시를 통한 21세기 교육을 바꾸기"를 다루고 있다. 새로운 미디어의 성장에 맞춰 학교가 어떻게 바뀌어야 하는가, 이제 web 2.0의 시대를 살고 있는데 학교 2.0 은 어때야 할

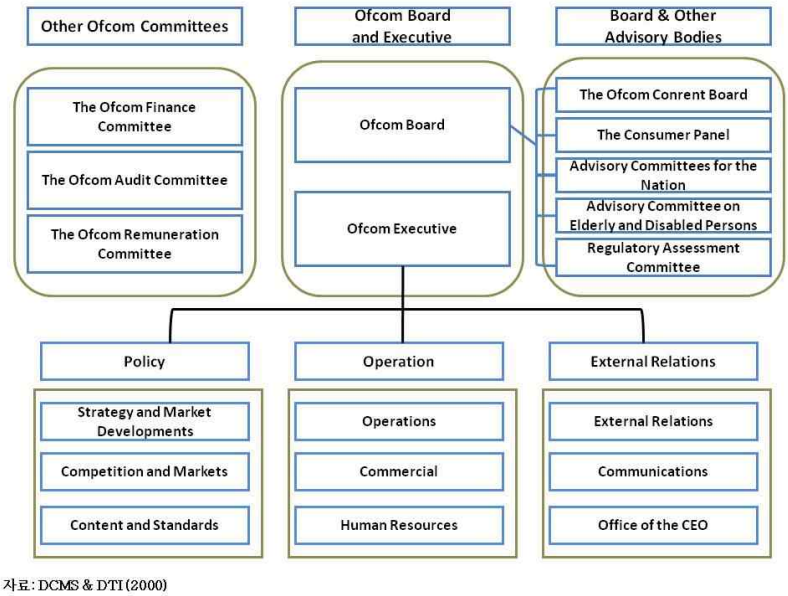
23) www.nationaltelemediacouncil.org

것인가에 대한 물음을 던지고 저널에 이에 대한 다양한 의견을 담고 있다. 이처럼 NTC 저널에는 발전하고 있는 새로운 미디어에 대하여 적용될 수 있는 주제가 제시되며 그와 관련된 다양한 수준의 글들이 지속적으로 출판되고 있다.

2. 영국

가. 방송통신 규제기관 및 시청자 관련 정책

영국의 Ofcom은 2003년 출범한 방송통신통합 규제기구로서 집행위원회(Executive Committe)를 필두로 정책국(Policy Excutive)과 운영국(Operations Executive)를 두고 있다. 정책국 산하에는 Ofcom의 전반적인 정책 전략을 책임지는 전략 및 시장개발팀(Strategy and Market Developments Executive)과 규제준수 여부와 소유관계 조사, 무선 서비스의 면허와 주파수 매매 등의 기능을 수행하는 경쟁 및 시장(Competition and Markets)팀, 텔레비전과 라디오의 기술적 표준, 수용자 보호, 미디어 리터러시 문제 등과 관련된 정책 개발을 맡고 있는 콘텐츠와 표준(Content and Standards)팀이 있다.



[그림 19] Ofcom의 조직도(황준호 외. 2008, p.86)

운영국 역시 3개의 그룹이 주요 역할을 분담하고 있다. 먼저 운영(Operations)팀은 가장 규모가 큰 조직으로 Ofcom Contact Center를 관할하고 있고, 면허 행정과 필드 운영 그리고 주파수 실행 업무 등을 담당한다. 상업(Commercial)팀은 Ofcom의 재정과 정보 서비스를 맡고 있고, 인력자원(Human Resources)팀은 Ofcom 직원들의 전문성 개발과 고용전략을 다루고 있다.

Ofcom의 조직 구조별 구체적인 담당업무는 다음 <표 17>과 같다.

<표 17> Ofcom 조직 구조별 담당업무

조직 구조	산하 그룹	담당 업무
집행부		
정책집행부	전략 및 시장 개발	시장정보 매체이용자연구 기술연구 및 개발
	경쟁 및 시장	규제준수여부 및 소유관계 조사 무선서비스 면허와 주파수 매매 담당
	콘텐츠 및 표준	TV와 라디오의 기술표준 수용자 보호 미디어 리터러시 문제 담당
운영집행부	운영	Ofcom 연락센터 관할 면허 행정 주파수 실행업무
	상업	재정, 사무, 정보 서비스
	인사	직원의 전문성 개발 고용 전략
대외협력 집행부	대외협력	외부의 이해관계자와 Ofcom 관계 관리
	대외홍보	
	집행국장 사무실	
자문기구		
자문기구	콘텐츠 이사회	콘텐츠 내용규제 콘텐츠 제작 총량 규제 공공서비스방송에 대한 규제
	소비자 패널	Ofcom의 시장 규제에 대한 소비자 이익관련 부분 조언
	영국자문위원회	잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등에 자문위원회 설치 커뮤니케이션 분야의 문제를 전국적 차원에서 교류 및 대응

출처: 송찬후 (2008) p.204를 재구성

또한 Ofcom은 각종 자문위원회를 운영하고 있는데, 대표적으로 Ofcom 콘텐츠 이사회(The Ofcom Content Board)에서는 주로 방송을 대상으로 콘텐츠 문제와 관련된 광범위한 이슈들을 논의하고 있다. 이 이사회에서는 방송의 질적 규제와 관련되는 콘텐츠 내용 규제(폭력, 유해, 정확성, 불편부당성, 사생활 침해 등 이슈에 대한 규제 포함)와 양적 규제와 관련되는 콘텐츠 제작 총량 규제(독립 TV 제작물, 지역별 제작물, 영국 내 제작물, 유럽연합 내 제작물, 어린이 관련 프로그램 등에 대한 쿼터 규제) 및 공공서비스방송(BBC, ITV, Channel 4, Five)에 대한 규제 등을 담당한다(황준호 외, 2008, p.88). 그 밖에도 소비자 패널(The Consumer Panel), 영연방국 자문위원회(Advisory Committee for the Nations), 노인과 장애인을 위한 자문위원회(Advisory Committee on Older and Disabled People), 규제평가위원회(Regulatory Assessment Committee) 등을 두고 있다. 이 중 소비자 패널은 Ofcom에 대한 조언과 지원을 하고, 소비자의 이해관계를 보호하려는 목적으로 마련된 것이다. 소비자 패널이 발언할 수 있는 사항들은 커뮤니케이션법안 제15조 소비자 자문 조항에 세부적으로 명기되어 있으며, 제16조에 따르면 소비자패널의 위원장과 위원은 Ofcom이 지명하되 장관의 승인을 받게 되어 있다. 소비자패널 구성원을 지명에 있어서는 각 지역(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)을 대표할 수 있는 사람을 뽑아야 하며, Ofcom의 구성원이거나 피고용자는 제외된다. 소비자 패널의 구성원은 연임 가능하고 Ofcom이 책정하는 급료와 수당을 받을 수 있도록 되어 있다(강만석, 2003). 소비자 패널은 Ofcom의 간섭을 전혀 받지 않는 독립적인 기구로 방송 광고와 프로그램 내용을 제외한 모든 커뮤니케이션 분야에서 발생하는 소비자 이슈와 관심도를 파악하여 Ofcom이 정책을 추진할 때 이를 적극적으로 반영할 수 있도록 협조하고 있다. 주요 이슈 중에는 외곽 지역 거주자, 노인, 신체장애인, 저소득층 등 사회적으로 소외계층이나 약자계층에 속하는 사람들에게 영향을 끼칠 수 있는 이슈 등이 포함돼 있으며 이들은 소비자 이슈에 관한 보고서를 Ofcom에 제출한다.

한편, Ofcom의 이용자보호정책의 범위는 불만처리, 분쟁조정, 품질 등 이용자 정보제공, 소량 이용자 보호제도, 이용자의 사적 정보보호 등 다양한데, Ofcom은 관련 민원을 직접 처리하지 않고 사업자 이체 후 실행 조례승인 및 약관규제를 통해 이용자를 보호하고 있다. 구체적으로 살펴보면 소비자보호정책평가(Consumer

protection policy review), ADR 및 분쟁조정을 다루는 실행조례(Code of Practice) 승인, 약관규제 소비자 이슈의 모니터링을 통하여 이용자보호 활동을 하고 있다(김희수 외, 2009, p.63). 방송과 관련한 Ofcom의 방송규정(Ofcom Broadcasting Code)은 2003년 커뮤니케이션법과 1996년 방송법에 따라 TV와 라디오 부분에서 Ofcom이 제정하는 규정으로서 방송사업자는 Ofcom의 허가조건에 의해 이를 준수하여야 한다. 이 규정은 주로 방송 프로그램의 내용규제와 관련된 것으로 18세 미만자 보호・유해성과 공격성으로부터의 보호・범죄・종교・불편부당성・정확성・공정성 등에 관한 규정과 사생활 보호로 구성된다.

나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념

본래 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 방송통신 융합시대에도 여전히 방송의 이념적 가치로서 공익성은 중요하게 여겨지고 있다. 영국의 매체에 대한 기본 정책의 방향은 첫째, 영국의 통신 및 방송 사업을 전 세계에서 가장 경쟁력 있도록 만드는 것, 둘째, 다양하고 우수한 공공서비스를 보편적으로 제공하는 것, 셋째, 경제문화적 차원에서의 소비자 보호 등이다. 이는 방송에 대해 영국이 핵심 가치로 내세우는 공익성의 개념으로 다양성과 질을 준수하려는 의지와 관련되며 이를 준수하려는 것이 규제이념의 바탕이 된다(신홍균 외, 2008, p.106).

한편 2003년 커뮤니케이션법과 Ofcom의 활동 계획에서는 '소비자와 시민(Consumer and Citizen)'이라는 용어를 자주 볼 수 있다. Ofcom은 2003년 커뮤니케이션법이 Ofcom에게 커뮤니케이션과 관련된 시민(citizen)의 이익과 경쟁이 촉진되는 시장에서의 소비자(consumer)의 이익을 보호할 의무를 부여했음을 밝히고 있다. 이에 따라 Ofcom은 2010-2011년 연간 계획(annual plan)을 통해 구체적으로 이러한 의무를 이행하기 위한 5가지 주요 목표를 제시하고 있다. 이 중에서도 특히 중요하게 다루고 있는 것은 소비자에 대한 지원과 보호, 시민의 이익 보장이다. 이러한 시민/소비자의 권익보호는 매년 Ofcom의 전략적 우선 과제에서 빠지지 않는 항목 중 하나라 할 수 있다. 나머지 목적인 경쟁의 촉진, 통신 인프라스트럭처의 유지 및 강

화, 규제의 축소 및 단순화도 모두 소비자와 시민의 이익을 보호하기 위한 것임을 분명히 하고 있다.

[그림 20] Ofcom 활동의 5가지 주요 목적
출처: OFCOM ANNUAL PLAN (2010/11) p.3

이러한 목표에 기반을 두고 Ofcom은 2010-2011년 연간 계획의 9가지 중점 분야를 밝혔는데, 그 중 소비자와 시민(Consumer and Citizen)의 이익보호를 위한 구체적인 계획은 음영지역(not-spots)에서 브로드밴드와 모바일 폰 서비스를 향상시키는 것, Digital Participation Consortium[24]을 지원함으로써 소비자의 이용을 격려하는 것, 불필요한 장벽을 제거함으로써 소비자들이 통신 제공업체를 바꾸는 것을 가능하도록 하는 것, 시청자(audience)의 변화하는 욕구에 발맞추기 위해 콘텐츠 규제를 업데이트 하는 것의 4가지로 주로 통신 분야에 초점을 맞추고 있다.

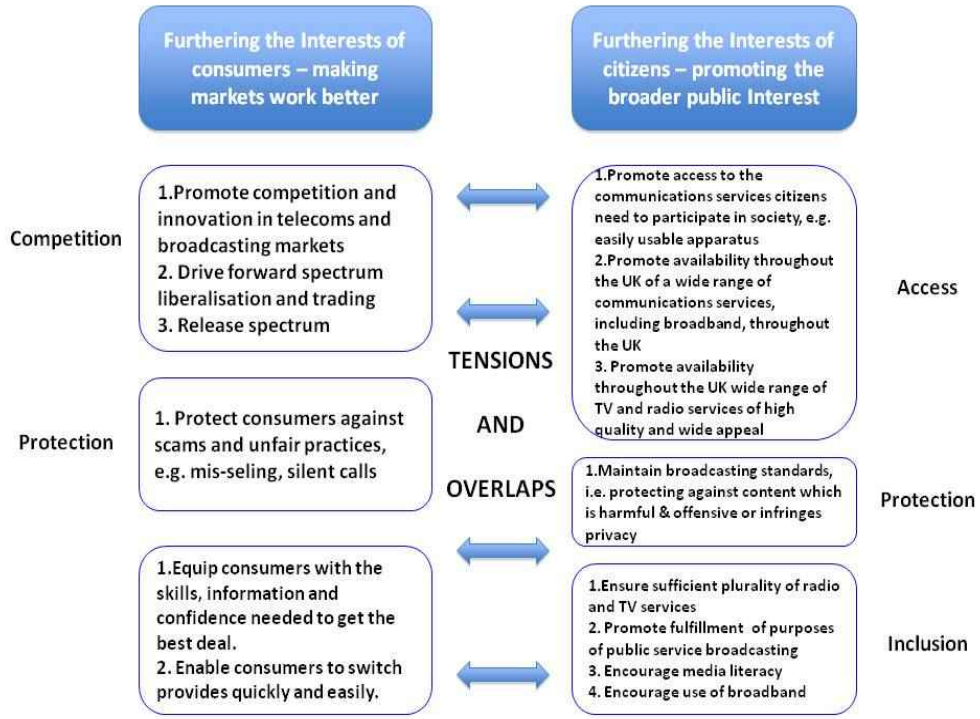
Ofcom은 이처럼 정책목표나 활동을 언급할 때, 소비자(consumer), 시민(citizen)의 용어를 주로 사용한다. Ofcom의 2010-2011년의 Ofcom 연간 계획을 살펴본 결과, 시청자나 청취자(viewer/audience/listener) 등의 용어는 방송프로그램에 대한 소비자 불만처리 등 TV나 라디오와 관련된 정책들에서만 사용되고 있었다. Ofcom이 소비자, 시민이라는 용어를 함께 사용하거나 소비자만을 언급하는 분야들은 주로 현재 정책적 중요성이 높은 통신 혹은 방송통신 융합 서비스 분야에 해당한다.

이는 기존 연구들(김희수 외, 2009; 신홍균 외, 2008)에서 언급한 바와 같이 영국은 시민 개념과 소비자 개념을 구분하여 사용함으로써 그 규정이 보호하는 가치를 구별하는 입장을 취하고 있기 때문이라 할 수 있다. 시민의 권익이라고 하는 것은 국가의 일원으로서 가지는 이익으로 포괄적인 공익을 가리키는 반면, 소비자의 권익

24) 「디지털 영국 (Digital Britain)」 보고서에 따르면, 정부는 Ofcom에게 Digital Participation Consortium을 설립할 것을 요구했음. 이는 디지털 참여를 극대화하고 경제적 사회적 이익을 촉진하여 디지털 기술의 제대로 된 이용을 증가시키기 위한 것임. 컨소시엄의 구성원은 커뮤니케이션 채널을 사용할 수 있는 모든 조직이 될 수 있음

은 계약을 통해 발생한 권리를 말한다. 따라서 공중을 대상으로 하는 아날로그 TV방송과 라디오의 시청자나 청취자는 시민의 개념에 가깝고 통신서비스, 유료방송서비스의 이용자는 소비자의 개념에 가깝다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 엄밀히 구분하면 시민의 권익과 달리 방송과 관련된 시청자의 권익은 방송을 수동적으로 수신하는 사회 구성원의 이익이라고 말할 수 있다. 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 IPTV나 케이블 방송, 위성방송 등은 방송의 가치 사슬 상에서 소비자 인터페이스(Consumer interface)를 담당하여 마케팅과 과금의 기능을 수행하고 있다. 이러한 새로운 형태의 방송서비스와 관련한 플랫폼 사업자와 시청자의 관계는 기존의 방송 시청자와 방송국 사이의 관계로 이해하기 어려운 면이 있다(신홍균 외, 2008, p.90).

Ofcom은 2008년 7월, 디스커션 페이퍼(discussion paper)에서 시민과 소비자의 이익이 구별됨을 밝혔다. 이 보고서에서 시민(citizen)은 시장을 포함하는 사회의 참여자로서 단지 상업적인 계약의 대상이 아니라 사회적·문화적·정치적 활동들에 참여하는 주체로 정의되었다. 반면, 소비자는 재화나 서비스를 이용하거나 구입하는 시장의 참여자를 말한다. 이렇듯 Ofcom의 정책입안에 있어 시민과 소비자는 구분되는 대상이지만, 현재 많은 정책에서는 '소비자와 시민'이 함께 언급된다. Ofcom은 보고서를 통해 시민과 소비자의 역할이 밀접하게 관련돼 있음을 인정했다. 즉 시민으로서 사회에 참여하기 위해 미디어나 통신 서비스를 이용하는 것은 대개 소비자로서 이러한 서비스에의 접근권을 갖는 것과 연관돼 있으며, 역으로 소비자 재화들은 시민들을 위한 중요한 도구가 될 수 있다는 것이다. 또한 시민의 이익과 소비자의 이익은 상호연결성(interconnectedness)을 갖기 때문에 시장의 이익은 결국 사회적 이익이 될 수 있음을 언급했다. 이 페이퍼에서 Ofcom은 시민과 소비자의 이익을 위한 Ofcom의 역할에 대해 다음의 [그림 21]과 같이 제시하며 양자 간에 긴장과 중복이 발생할 수 있음을 지적하였다.



[그림 21] Ofcom's role in furthering the interests of citizens and consumers
출처: Ofcom(2008). Citizens, Communications and Convergence, p.12

한편, Ofcom은 방송통신융합의 진행과 다양하고 새로운 서비스의 출현, 경쟁이 심화되는 환경 속에서 이용자가 선호하는 서비스와 사업자의 자유롭고 합리적인 선택을 제한하는 요소를 종합적으로 진단하기 위해 2006년부터 매년 '소비자 경험 보고서(The consumer experience report)'를 발간해오고 있는데 이 보고서의 조사범위에는 통신(유선, 모바일), 인터넷(광대역 포함), 방송(TV와 라디오), 결합 서비스가 해당된다. 이 보고서에서는 디지털 TV와 디지털 라디오에 한정하고 있지만 소비자의 범위에 방송서비스 소비자도 포함하고 있다. 영국은 가장 적극적으로 지상파 방송의 디지털화를 추진해오고 있는 나라이며 2010년 현재, 이미 많은 가구가 디지털 전환을 완료한 시점이므로 방송의 시청자의 개념도 오디언스에서 점차 소비자 개념으로 나아가고 있다고 볼 수 있다.

다. Ofcom의 이용자 정책 및 연구의 동향

Ofcom이 2006년에 밝힌 이용자 보호 정책의 거시적 목표는 다음과 같다. 첫째, '경쟁정책과의 통합'으로 경쟁정책은 이용자의 이익과 행태를 충분히 고려하여 이용자 정책과 통합적으로 입안되고 실행되어야 한다. 둘째, '이용자 보호', 즉 다양한 피해로부터 이용자를 보호하기 위한 정책을 추진한다는 것이다. 셋째는 '이용자 권익 증진(empowerment)'으로 이용자가 시장에서 최상의 거래를 할 수 있는 권리와 조건을 마련하는 것이다. Ofcom은 경쟁정책과 이용자 보호 및 이용자 권익 증진간의 관계는 역동적이며 경우에 따라 한쪽이 강화되고 다른 한 쪽은 약화될 수 있다고 보았다(임 준 외, 2009, p.38).

이러한 목표 하에 준비된 액션 플랜을 통해서 Ofcom은 소비자 경험 보고서(The Consumer Experience Report)를 발간하여 Ofcom 정책의 성공여부를 측정하고 이를 통해 정책 방향을 적절히 바꾸어갈 수 있도록 이용자의 이익에 주목할 것임을 밝혔다. 이에 따라 2006년부터 소비자 경험 보고서를 발간해오고 있다. 현재까지 총 4번 발간된 이 보고서는 통신, 인터넷, 디지털 방송에 관한 연간 보고서로서 이러한 서비스를 소비자들이 얼마나 잘 이용하고 있는지에 대해 측정하고 있다. 이 보고서는 동시에 소비자 경험 보고서에서 나타난 주요 결과들과 경향을 반영하고 이를 Ofcom 정책의 영향력을 평가하는 데 이용하는 소비자 경험 평가 보고서(Ofcom's Consumer Experience Evaluation Report)로도 발간돼 오고 있다.

소비자 경험 보고서를 만들기 위해 Ofcom은 주로 Ofcom's Communication tracking survey와 consumer decision-making survey, consumer concerns research, Ofcom upper-body dexterity and mobile impairment research를 통해 다양한 데이터 소스를 수집하고 있다. Communication tracking survey는 분기별로 실시되는 조사로서 영국 방송통신 시장에서 소비자 행동에 대한 지속적인 정보를 담고 있으며, 경쟁의 성과·정도·평가·변화를 모니터하는 데 기여하고 있다. Consumer decision-making survey는 2006년에 처음 실시되어 2008, 2009년에 반복해서 수행되었는데, 방송통신시장에의 소비자 참여 정도를 조사하기 위한 것이다. 유선·무선·광대역·결합 서비스를 포함하는 다채널 방송시장 각각에 대한 소비자의 경험적 데이터를 제공하는 이 조사는 커뮤니케이션 시장에서 소비자의 전환과 만족도를 측정하는

Ofcom의 중요한 데이터 소스이다. Consumer concerns research는 분기별로 커뮤니케이션 시장의 주요 이슈에 대한 소비자의 경험 뿐 아니라 관심(우려)의 정도를 측정한다. Ofcom upper-body dexterity and mobile impairment research는 상체 이동성이나 장애를 가진 소비자들의 경험을 연구하는 심층조사 프로젝트로서 다양한 장애의 정도와 유형을 가진 사람들을 대상으로 하는 인터뷰를 통해 심층적이고 세부적인 데이터를 수집한다(Ofcom, 2009, p.2).

소비자 경험 보고서에서는 유·무선 통신, 광대역을 포함하는 인터넷, TV와 라디오 방송, 결합 서비스의 네 가지 영역에 걸쳐 다음과 같은 네 가지 주제에 대한 조사가 이루어지고 있다; 1)소비자의 접근 및 가입(consumer access and take-up), 2)소비자의 선택, 가치 및 범위(consumer choices, value and range), 3)소비자 권익증진(consumer empowerment), 4)소비자 보호 및 불만(consumer protection and concerns). 먼저, '소비자의 접근 및 가입' 영역에서는 방송통신 서비스에 대한 이용가능성 및 가입에 대해 알아보며, '소비자의 선택, 가치 및 범위' 영역에서는 방송통신 서비스의 가격 현황, 소비자의 인식 및 공급업체 선택, 만족의 정도를 측정한다. '소비자 권익' 영역에서는 방송통신시장에서 전환, 선택, 소비자 정보의 이용에 대한 참여의 정도를 조사하고, '소비자 보호와 불만' 영역에서는 불만 처리 절차에 대한 소비자의 불만 및 인식을 알아본다. 이러한 조사는 영국의 성인 인구를 대상으로 실시하며 다양한 인구통계학적 그룹, 시간의 경과 및 국가별로 비교된다(Ofcom, 2009, p.3).

2009년 소비자 경험 보고서에서 살펴 본 네 가지 영역에 대한 세부항목은 다음의 <표 18>, <표 19>, <표 20>, <표 21>와 같다. 먼저 <표 18>에서 나타난 소비자의 접근 및 가입의 세부항목에 대한 측정을 통해 Ofcom은 방송통신서비스 내 각 시장의 활성화 정도 및 가입자의 구체적인 성향을 파악하고 있다. 또한 잠재적 이용자도 연구대상으로 하므로 비이용자 관련 통계도 산출하고 있다.

<표 18> 소비자의 접근 및 가입의 세부 항목

측정	세부 항목
방송통신서비스의 이용가능성	유선전화 이용가능성 이동전화 이용가능성 인터넷 이용가능성 디지털 TV 이용가능성 디지털 라디오 이용가능성
방송통신서비스의 가입 현황	유선전화 가입 인터넷전화(VoIP) 가입 유선전화 서비스 가입자 프로파일 이동전화 서비스 가입 이동전화 서비스의 개인적인 이용자 프로파일 이동전화 패키지 이용 경향 선불 패키지 이용자들의 프로파일 계약 패키지 이용자들의 프로파일 오직 이동전화만 사용하는(유선전화 비이용자)이용자들의 프로파일 유선전화와 이동전화 서비스 가입 인터넷 서비스 가입 PC 소유자의 프로파일 가정에서 접속하는 인터넷 가입 인터넷 서비스 가입자 프로파일 인터넷 접속 방법의 경향 브로드밴드 인터넷 가입자의 프로파일 브로드밴드 가입 유형에 대한 인지 dial-up 인터넷 접속자의 프로파일 플랫폼별 디지털 TV 가입 디지털 TV 서비스 가입자 프로파일 디지털 라디오 서비스 가입 결합서비스 가입
방송통신서비스의 비이용자	방송통신서비스 비이용자 방송통신 서비스 가입 의향 자발적 비이용자 비자발적 비이용자
기술 이용의 어려움의 정도	기술 이용시 어려움을 경험한 사람들의 프로파일
상체 이동성이나 이동장애를 가진 사람들에 대한 부가적인 이해	상체 이동성이나 이동장애에 대한 조사

출처: Ofcom(2009). The Consumer Experience- Research Report 09를 참고하여 구성

<표 19> 소비자의 선택, 가치 및 범위의 세부항목

측정	세부항목
이용가능한 사업자의 범위	결합서비스 사업자 유선전화사업자 이동전화 사업자 TV채널 라디오방송국
공급자에 대한 인지	유선전화 공급자에 대한 인지 이동전화 공급자에 대한 인지 브로드밴드 공급자에 대한 인지 다채널 TV 공급자에 대한 인지 결합서비스 공급자에 대한 인지
방송통신 서비스에 대한 만족	전반적인 방송통신 공급자에 대한 불만 가격에 대한 만족 가격에 대한 불만 서비스의 신뢰성에 대한 불만 브로드밴드 서비스의 속도에 대한 만족
방송통신 서비스 비용	서비스별 이용 요금의 변화 유선전화와 이동전화 서비스의 요금 변화
방송통신 요금의 국가별 비교	멀티플레이, 유선전화, 이동전화, 유선 브로드밴드, TV

출처: Ofcom(2009). The Consumer Experience- Research Report 09를 참고하여 구성

위의 <표 19>에서 볼 수 있듯 소비자의 선택, 가치 및 범위 항목을 통해서는 각 매체별로 이용자들이 이용가능한 사업자의 범위 및 사업자에 대한 인지, 만족과 불만의 유형에 대해 알아보고 있다. 이를 통해 이용자의 서비스 선택이 어떻게 이루어지고 있으며 특히 가격에 비해 이용자들이 만족할 만한 서비스를 제공받고 있는지를 평가한다.

아래의 <표 20>에서는 소비자 권익증진을 측정하기 위해 주로 방송통신시장에 있어 이용자의 참여 수준 및 전환 관련 사항에 관한 자세한 통계를 산출하고 있다. 또한 전환 경험에 대한 이용자 및 비이용자들의 의견과 이용자들의 신뢰할 수 있는 정보소스, 그리고 가격비교의 용이성에 대해 조사함으로써 방송통신 서비스 전반에 대해 이용자들이 얼마만큼 통제권을 가지고 있는지 알아보고 있다.

<표 20> 소비자 권익증진의 세부항목

측정	세부항목
방송통신 시장에의 참여	방송통신시장 참여 수준에 따른 트렌드
방송통신시장에서의 전환	지난 1년간의 방송통신 공급자 전환 유선전화 공급자 전환 지난 1년간 유선전화 공급자 전환 가구의 인구통계학적 속성 유선전화 공급자와 상담 경험이 있는 소비자의 비율 이동전화 공급자 전환 지난 1년간 이동전화 공급자를 전환한 소비자의 인구통계학적 속성 이동전화 공급자와 상담경험이 있는 소비자의 비율 ISP 전환 지난 1년간 초고속 인터넷 전환 가구의 인구통계학적 속성 초고속인터넷 공급자와 상담 경험이 있는 소비자의 비율 다채널 TV 공급자 전환 다채널 TV 공급자와 상담경험이 있는 소비자의 비율 결합 서비스 공급자 전환 지난 1년간 결합서비스 공급자와 상담 경험이 있는 소비자의 인구통계학적 속성 다른 시장과의 전환 수준 비교
방송통신시장에서의 전환용이성	전환경험이 있는 소비자들의 방송통신시장에서의 전환용이성에 대한 의견 전환경험이 없는 소비자들의 방송통신시장에서의 전환용이성에 대한 생각 공급자 전환의 장벽
신뢰할 수 있는 정보 소스에 대한 인지	신뢰할 수 있는 정보에 대한 인지 신뢰할 수 있는 정보의 유형
공급자간 가격 비교의 용이성	요금 비용의 비교에 어려움을 느끼는 소비자들의 인구통계학적 속성

출처: Ofcom(2009). The Consumer Experience- Research Report 09를 참고하여 구성

또한 아래의 <표 21>와 같이 소비자 보호 및 불만 영역에서는 소비자의 불만 유형 및 불만처리 경험에 대해 조사함으로써 Ofcom이 사업자의 부당행위로부터 이용자를 보호하기 위한 중요한 정책 중 하나인 불만처리제도에 관한 중요한 자료원으로 활용하고 있다.

<표 21> 소비자 보호 및 불만의 세부항목

측정	세부항목
방송통신서비스에 대한 소비자 불만	부당판매 스팸 전화 부가 요금 초고속인터넷 마이그레이션 PRS(Premium rate service)
각 방송통신 시장에서의 개인적 경험	방송통신 시장에서의 특정 이슈에 대한 경험
각 방송통신 시장에 대한 불만	유선전화 서비스 관련 불만 이동전화 서비스 관련 불만 인터넷 서비스 관련 불만 TV, 라디오 서비스 관련 불만
불만처리절차의 이용과 인지	불만 처리 경험이 있는 소비자 관련 사항 불만 처리를 하지 않은 소비자들의 비율

출처: Ofcom(2009). The Consumer Experience- Research Report 09를 참고하여 구성

위에서 살펴본 소비자 경험 보고서와 같이 Ofcom은 정책 수립에 활용하기 위한 객관적인 근거와 자료를 수집하기 위해 다양한 방법을 사용하고 있는데, 주요 객관적 자료에는 먼저, 정기・비정기적인 시장조사가 있다. Ofcom은 방대한 규모의 정량・정성적 시장조사 프로그램을 수행하고 있으며 이를 위해 막대한 예산을 투입하고 있다. 시장조사에는 정기조사 활동과 특정한 정책기획을 지원하기 위한 수시연구가 있다. 또 다른 주요 자료원으로 Ofcom은 민원센터를 운영하며 이곳에서 축적되는 통계자료를 정책 수립과정에 활용하고 있다. Ofcom 민원센터는 이용자들의 문의사항이나 민원을 처리하고 그 결과를 통계로 산출하고 있다. Ofcom은 산출되는 통계를 통해 이용자 보호의 핵심적인 이슈를 선별하여 정책의 입안과 시행에 반영하고 있다. 또한 개인 및 소비자 단체가 민원센터에 제출하는 심의에 대한 의견서를 이용자 이익과 관련된 자료로 활용하고 있다. 그 외에도 Consumer Directive나 NCC(National Consumer Council)와 같은 소비자 단체와의 의사소통을 활성화하고 이들과 정책 방향에 대한 의견을 조율하는 것이 중요하다고 판단하고 있으며 이를 위해 정기적인 미팅과 정보교류, 정보 공개 등을 실시하고 있다(임 준 외, 2009. p.40). 이렇듯 다양한 방법을 통해 축적되고 있는 자료원을 정책 수립을 위한 토대로 활용하고 있는 Ofcom의 전략은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 지금까지 시청자권익증진활동 지원사업에 참여한 단체들 중 다수는 오랫동안 시민들과 직접적으로 접촉하면서 단체의 고유한 사업을 지속적으로 수행해오고 있는 단체들이

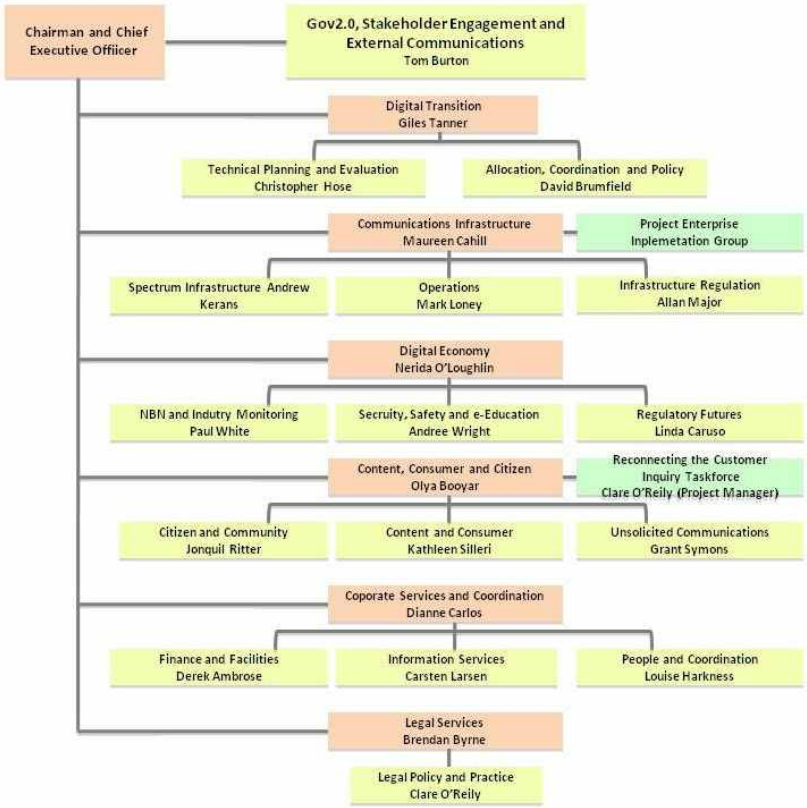
다. 이러한 단체들을 활용해서 이용자 경험을 측정할 수 있는 데이터베이스를 구축한다면 각 단체의 역량 증대에 기여할 뿐 아니라, 시청자권익증진 정책을 마련하기 위한 가치 있는 자료로 기능할 수 있을 것이다.

3. 호주

가. 방송통신 규제기관 및 시청자 관련 정책

호주에서 통신 및 방송의 규제는 방송 및 데이터캐스팅서비스・전파통신・전기통신・인터넷콘텐츠 규제의 관장과 이용자 보호・자율규제와 경쟁촉진을 주요 목적으로 2005년 7월, 기존 통신 및 방송 규제기관이 통합하여 출범한 단일 규제기구인 호주 통신미디어청(Australian Communications and Media Authority, 이하 ACMA)이 담당하고 있다. ACMA는 전기통신규제・전송면허・전기통신산업에 대한 자문과 지원 등과 같은 통신 규제와 주파수 관리, 방송서비스, 인터넷콘텐츠, 데이터캐스팅서비스 규제, 면허의 발급・갱신・정지 및 취소, 기타 집행조치 등 방송・콘텐츠・데이터방송 규제를 맡고 있다.

ACMA에서 시청자, 소비자보호와 관련된 정책 및 규제는 주로 콘텐츠, 소비자, 시민(Content, Consumer, Citizen) 부서에서 맡고 있다. 여기에서는 TV・라디오・인터넷・전화・모바일 폰 등에서의 콘텐츠를 규제하고 있으며, 방송과 관련해서는 어린이 보호 편성 규제 등을 실시하고 있다.



[그림 22] ACMA 조직도

나. 관련 정책을 통해 본 시청자 개념[25)]

ACMA에서는 영국과 마찬가지로 미디어 정책과 관련해 소비자와 시민(consumer and citizen)이라는 용어를 주로 사용하고 있다. 실제로 ACMA에서는 그들의 규제사항이나 정책틀을 마련하기 전에 Ofcom의 관련 정책 및 개념에 대해 충분한 토론을 거치고 있다. ACMA의 2010-2012년 계획(Corporate Plan)의 중점적인 목표는 공익 속에서 커뮤니케이션과 미디어 활동을 진행하는 것인데 이러한 목표의 일환으로 ACMA는 2010년 6월, 비정기 보고서를 통해 호주의 미디어와 통신 규제에

25)ACMA(2010). 'Citizens' and the ACMA-Exploring the concepts within Australian media and communications regulation, occasional paper, pp.4~36을 참고하여 작성하였음

있어 시민(citizen)의 개념에 대해 고찰하였다. 이 보고서를 통해서 개인으로서의 시민(citizen)의 개념, 취약한 시민의 개념, 시민과 소비자(consumer) 용어 간 관계의 다양한 특성에 대해 논의하였다.

1) 시민, 개인으로서의 시민, 취약한 시민

시민(citizen)이라는 용어는 규제와 정책의 목적을 위한 공중(the public)을 지칭한다. 따라서 공중은 사람들, 호주시민, 시청자(viewer), 청중(audience), 이용자(user), 소비자(consumer), 고객(customer) 등을 모두 언급할 수 있다. 반면, 개인으로서의 시민(The citizen as an individual)은 국가와의 관계에 있어 개인적인 이익을 언급하거나 커뮤니티의 구성원 혹은 참가자로서 이해될 수 있다. 따라서 시민의 이익은 개인적이거나 사적인 이익 혹은 권리 그 이상의 것을 말한다. 취약한 시민(The vulnerable citizen)의 개념은 Ofcom의 문헌검토로부터 도출한 것으로 저소득층, 소수인종, 아동, 노년층, 장애인과 같이 사회적으로 불이익을 받기 쉽고 그들의 이익을 보호받거나 특별한 기회나 서비스를 제공받기 위해 정부의 간섭에 의존하기 쉬운 사람들을 가리킨다. 미디어와 관련해서도 이러한 시민들은 디지털 리터러시나 미디어 경험에 있어 제한을 받기 쉽다.

2) 시민과 소비자의 관계

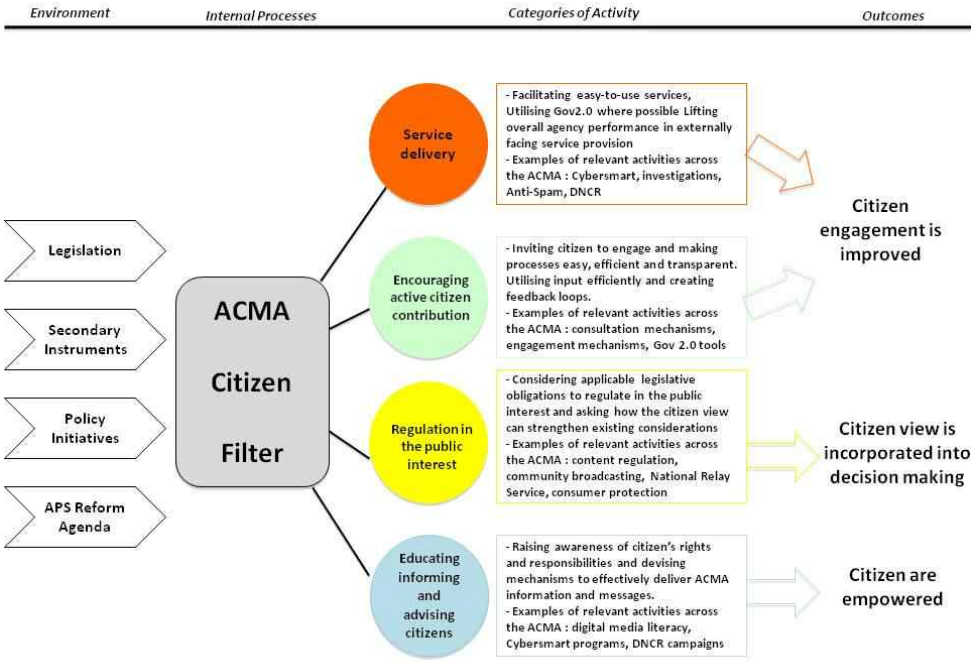
시민과 소비자 간 관계는 많은 방법으로 특징지어질 수 있다. 시민 개념에 대한 초점은 종종 소비자 개념에 대한 초점과는 대조되는데, 이들 간의 관계는 '시민 대 소비자', '시민-소비자', '모든 호주인의 이익을 아우르는 용어로서의 시민'으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 '시민 대 소비자'는 양자 간 서로 다르고 대조적인 이익을 나타낼 때 쓰이는 용어이다. 다음으로 '시민-소비자'는 시민과 소비자가 결합된 용어로 양자가 같은 이익을 갖고 있을 때 쓰인다. 여기에서는 시민과 소비자 사이가 명확히 구별되는 것이 아니라 소비자로서의 개인의 존재는 더 넓은 시민으로서의 개인의 부분에 해당한다. 그러나 초점은 여전히 '소비자로서의 시민'이다. 마지막으로, '모든 호주인의 이익을 아우르는 용어로서의 시민'은 미디어와 커뮤니케이션 규제 속에서

다양한 범위의 시민의 이익을 언급하기 위해 사용될 수 있는 용어라고 이 보고서는 제시하면서 시민의 이익에는 다음과 같은 영역들이 포함될 수 있다고 언급하였다.

- o 시장에의 참여
- o 재화와 서비스의 선택과 품질
- o 다양한 서비스와 콘텐츠에의 접근
- o 컨설테이션과 같은 절차에의 관여와 정부 서비스에 대한 손쉬운 이용
- o 공공 섹터 정보로의 접근을 포함하는 신뢰성과 투명성
- o 해로운 콘텐츠와 시장 행위로부터의 보호
- o 교육적인 수단(tool)에의 접근

3) 시민의 개념 확장 및 시민의 이익을 고려한 프레임워크

ACMA는 위 비정기 보고서를 통해 호주의 미디어와 커뮤니케이션 규제에 있어 시민의 개념에 대한 논쟁은 몇 십 년에 걸쳐 제기되어 오고 있지만, 호주의 경우 영국과 달리 미디어 커뮤니케이션 규제가 시민의 이익을 거의 포함하고 있지 않다고 지적하였다. 또한 호주에서는 커뮤니케이션과 미디어 규제의 맥락 속에서 시민의 이익의 중요성에 대한 학술적인 논의가 거의 이루어지지 않은 것이 문제라고 언급하였다. 이와 관련해 Hitchens(2007)는 시민 이슈에 대해 더 많은 논의와 논쟁이 이루어져야 하며 뉴미디어 콘텐츠는 전통적인 플랫폼보다 공익을 고려한 특성을 훨씬 덜 갖고 있는 것처럼 보여서 훨씬 더 개인적인 문제로 인지되고, 사적인 소비자 이슈는 콘텐츠 보호와 같은 소비자 보호 문제로만 오직 처리되고 있다고 주장했다(ACMA, 2010, p.28). 또한 Herd(2008)는 호주 미디어 정책 및 규제와 관련된 공익의 분석을 통해 공익의 개념이 이제 소비자로서의 시민에 대한 것으로 바뀌었으며, 현재 방송에 있어서의 공익은 20년 전과는 다른 방식으로 경제적인 가치들을 포함하고 있고 방송의 사회적 문화적 가치에 대한 공익의 사상은 감소되고 있음을 지적하였다(ACMA, 2010, p.29). 이러한 학자들의 논의와 더불어 ACMA는 [그림 23]과 같이 시민의 이익을 고려한 프레임워크를 제안하였다.



[그림 23] ACMA 'Citizen interest' framework within the broader scheme of consideration

출처: ACMA(2010), p.36

이 프레임워크는 ACMA의 네 가지 활동에 기초하여 세 가지 목적을 달성하기 위한 노력을 중점을 둔다. 네 가지 활동은 1)서비스 전달(Service delivery), 2)적극적 시민 참여의 활성화, 3)공익 내에서의 규제, 4)시민에 대한 교육 및 자문으로 이들은 반드시 상호배타적인 것은 아니며 ACMA의 특정 활동은 하나 이상의 범주에 해당하거나 다양한 결과물을 산출하는 데 기여할 수 있다. 이러한 활동을 통해 ACMA는 세 가지의 결과물을 산출하는 데 목적을 둔다. 우선, 서비스 전달과 적극적인 시민 참여의 활성화라는 두 가지 활동을 통해 '시민참여의 증진'이라는 결과를 이끌어 낸다. 또한 공익 내에서의 규제 활동은 '의사결정이나 여타활동에 대한 시민의 이익의 반영'을 가져오고, 시민에 대한 교육 및 자문을 통해 '시민의 권익증진'을 달성하도록 한다. 이 프레임워크를 통해 ACMA가 달성하고자하는 세 가지 결과물을 정리하면 다음과 같다.

가) 시민참여(engagement)의 증진

ACMA의 서비스 전달은 불만처리, 사이버스마트(Cybersmart) 프로그램, 방송 조사, 텔레마케팅 조사, 콘텐츠 평가 등 시민과 업계를 대상으로 하는 재화와 서비스를 포함한다. 또한 Gov2.0과 같은 쉬운 도구를 이용해서 컨설테이션 절차에 시민의 견해를 구하고, 시민과의 쉬운 상호작용을 가능하게 함으로써 시민의 참여를 향상시키도록 한다.

나) 의사결정이나 여타활동에 대한 시민의 이익의 반영

콘텐츠 규제, 커뮤니티 방송, 서비스의 다양성, 소비자 보호 조치 등과 같은 ACMA의 활동을 통해 정책결정이나 입법에 있어 시민의 이익을 반영하도록 한다.

다) 시민의 권익증진

디지털 미디어 리터러시, 사이버스마트 프로그램, DNCR(Do Not Call Register) 캠페인 등 시민들을 대상으로 교육을 실시하여 시민들이 해로운 정보로부터 스스로 보호할 수 있도록 한다.

다. ACMA의 연구동향

ACMA에서는 변화하는 미디어 환경에 대응하기 위해 매년 다양한 연구를 실시해 오고 있는데 최근의 연구들은 1)소비자와 수용자의 태도, 불만(우려), 서비스 이용에 관한 조사, 2)비즈니스 모델들, 서비스 개발과 공급 구조, 3)기술과 기술적 발전, 4)경제적 분석과 규제 설계와 같은 네 가지의 넓은 주제에 관해 이루어지고 있다. 이 연구주제들은 ACMA의 규제 기능과 일치하는 것으로 ACMA는 이러한 조사를 통한 결과가 보다 실질적인 차원에서 반영되도록 하고 있다. 아래의 <표 22>에 나타난 2009년과 2010년의 연구 동향을 살펴보면 라디오에서 디지털 TV방송, 인터넷, IPTV, VoIP에 이르기까지 방송과 통신의 전 영역에 걸쳐 이용자에 대한 조사 뿐 아니라 시장의 변화, 서비스, 기술 등 다양한 차원에서 연구가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 미디어 교육이 체계적으로 실시되고 있는 나라인 만큼 디지털 미디어 리터러시에 대한 연구도 다양하게 진행되고 있다.

<표 22> ACMA의 연구동향(2009-2010년)

Consumer and audience research	mobile capped plans-Consumer attitudes and behavior	2010. 5
	attitudes to radio content	2010. 2
	attitudes to unsolicited communications	2009. 10
Transition to digital television	research into domestic antenna stock	진행 중
Research relating to online safety	evaluation of cybersmart detectives	기획 중 (2010년 후반)
	cybersmart brand awareness	기획 중
Broadcasting and media privacy	privacy guidelines for broadcasters	2010-11
Digital media literacy	audit of australian digital media literacy program	2009. 7
	digital media literacy research program and publications	2009-10 발간
	digital media literacy on the ACMA website	updating
	international Media Literacy Research Forum	2010. 1
Market trends and service developments	changes in the Australian VoIP market	
	IPTV and internet video delivery models: Video content services over IP in australia report	2010. 6
Ministerial report	Third report to minister on developments in internet filtering technologies and other measures for promoting online safety	2010. 2
	communication report	2010. 1
Economic analysis and regulatory reviews	comparative international research	2009. 6
	survey of industry compliance	2009. 6
	review of trading in radio frequency licences	2009. 7
	review of opportunity cost based prices for administratively allocated spectrum	2010. 1

출처: ACMA Annual report 2009-10, pp.144~149

4. 소결

이상에서 살펴 본 것과 같이 미국, 영국, 호주는 각자 고유한 이념 및 원칙 하에서 시청자권익증진의 확대를 위한 정책 및 관련 연구를 실시해오고 있다. 각 국과 관련한 논의를 간략히 정리해보면, 우선 미국의 방송통신에 대한 행정적 처리와 관련 정책의 개발은 FCC(Federal Communications Commission)를 중심으로 이루어지고 있으며, 방송통신관련 정책들에서는 이용자(User), 소비자(Consumer), 고객(Customer) 등의 용어가 다양하게 사용되고 있다. 미국에서는 커뮤니케이션 법 규정을 통해 시청자의 참여를 통한 권익 증진을 보장하고 있지는 않다. FCC 산하부서 중 하나인 CGB(The Consumer & Governmental Affairs Bureau)는 가장 직접적으로 방송통신과 관련된 소비자 정책을 이행하고 개발하는 업무를 담당하고 있다. CGB에서 실시하는 주요 업무는 소비자들의 질문과 불만과 관련된 답변을 책임지는 것이며 미디어 교육, 봉사활동과 관련된 것으로 하부 조직에서 운영되고 있다. 방송심의의 경우도 방송사 자율규제가 원칙이며 FCC는 사후 조치만을 취하고 있다. 그러나 미국은 입법과정에서 로비가 합법적으로 인정되기 때문에 시청자 단체들은 방송 및 통신과 관련된 입법과정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 미국의 시청자 단체들은 기부금만으로 운영되지만 소비자 거부·협상·공중 압력 등 방송통신의 영역에 전반에 걸쳐 활발한 활동을 펼치고 있으며 이들의 의견이 반영되는 통로가 다양하게 보장되어 실질적인 권한은 막강하다고 할 수 있다.

다음으로 영국은 본래 철저하게 공익성에 입각한 방송이념 하에서 모든 방송정책이 마련되어왔다. 디지털 기술의 발전에 따라 전파의 희소성이 갖는 의미가 희석되었지만 방송통신 융합시대에도 여전히 방송의 이념적 가치로서 공익성은 중요하게 여겨지고 있다. Ofcom은 방송통신 정책의 대상으로서 소비자(Consumer)와 시민(Citizen)을 구분하고 있으나, 현재 많은 정책에서 이 둘은 함께 언급되고 있다. Ofcom은 시민과 소비자의 역할과 이익이 상호연결성을 갖는 측면이 높으므로 이들 간 중첩되는 부분이 발생하고 있음을 인정했다. 영국의 사례에서 특히 주목할 것은 Ofcom이 2006년부터 매년 발행해오고 있는 소비자 경험 보고서(The consumer experience report)인데 여기에서는 통신, 인터넷, 디지털 방송 서비스를 소비자들이 얼마나 잘 이용하고 있는지에 대해 측정하고 있다. 또한 소비자 경험 보고서에서 나

타난 주요 결과들과 경향을 반영하고 이를 Ofcom 정책의 영향력을 평가하는 데 이용하는 소비자 경험 평가 보고서(Ofcom's Consumer Experience Evaluation Report)도 발간해 오고 있다. Ofcom은 이러한 소비자 경험 보고서와 같이 정책 수립에 활용하기 위한 객관적인 근거와 자료를 수집하기 위해 다양한 조사를 행하고 있으며, 시청자단체와의 의사소통을 활성화하고 이들과 정책 방향에 대한 의견을 조율하기 위해 정기적인 미팅과 정보교류 등을 실시하고 있다.

끝으로 호주의 방송통신규제기관인 ACMA(Australian Communications and Media Authority)영국과 유사한 형태의 정책적 틀을 갖고 있다. 실제로 ACMA에서는 규제사항이나 정책을 마련하기 전에 Ofcom의 관련 정책 및 개념에 대해 충분한 토론을 거치고 있다. 앞에서 살펴본 호주의 미디어 정책에 있어 시민과 소비자에 대한 개념도 영국의 그것과 유사하다. 또한 영국과 마찬가지로 ACMA에서는 변화하는 미디어 환경에 대응하기 위해 매년 다양한 연구를 실시해 오고 있으며 특히 연구주제들은 ACMA의 규제 기능과 일치하는 것으로 ACMA는 이러한 조사를 통한 결과가 보다 실질적인 차원에서 반영되도록 하고 있다. ACMA의 2009년과 2010년의 연구 동향을 살펴보면 라디오에서 디지털 TV방송, 인터넷, IPTV, VoIP에 이르기까지 방송과 통신의 전 영역에 걸쳐 이용자에 대한 조사 뿐 아니라 시장의 변화, 서비스, 기술 등 다양한 차원에서 연구가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

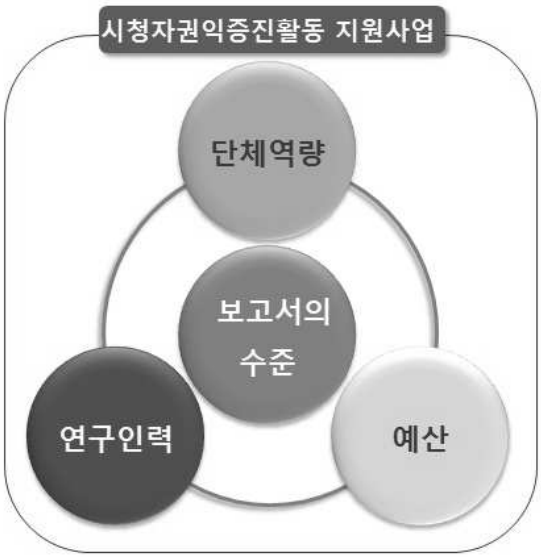
종합해보면 이들 국가들은 공통적으로 방송통신 융합시대를 맞아 더 확대된 차원에서 시청자 관련 정책 및 연구를 실시해오고 있다고 할 수 있다. 특히 다양한 조사를 통해 축적되고 있는 자료원을 정책 수립을 위한 토대로 활용하고 있는 Ofcom의 전략은 우리에게 시사하는 바가 크다. 지금까지 시청자권익증진활동 지원사업에 참여한 단체들 중 다수는 단체의 고유한 사업을 지속적으로 수행해오고 있는 단체들이다. 이러한 단체들을 활용해서 이용자 경험을 측정할 수 있는 데이터베이스를 구축한다면 각 단체의 역량 증대에 기여할 뿐 아니라 시청자권익증진 정책 마련을 위한 가치 있는 자료가 될 것이다. 또한 ACMA의 연구동향에 비춰 본 시청자권익증진활동 지원사업의 연구영역도 다양한 차원으로 확대하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

제 3 장 결론

제 1 절 시청자권익증진활동 지원사업의 개선방안

1. 연구결과를 통해 도출한 본 사업의 문제점

본 연구에서 2008년-2009년 동안 방송환경조사, 정책제안 분야에서 수행되었던 16개 단체의 결과보고서와 2008년-2010년 동안 사업을 수행한 바 있는 11개 단체 관계자에 대한 심층인터뷰를 실시한 결과, 현재 시청자권익증진활동 지원사업은 다음과 같은 구조로 이루어져 있음을 알 수 있었다.



[그림 24] 시청자권익증진활동 지원사업의 구조

위의 [그림 24]에서 보듯 단체의 역량·연구인력·예산은 연구결과인 보고서의 질적 수준에 영향을 미치는 중요한 요소로서 상호작용하고 있다. 이러한 구조 하에서 현재 본 사업이 지니고 있는 문제는 첫째, 시청자 단체가 가진 고유한 역량에 대한 고려가 다각적으로 충분하게 이루어지지 않은 채 정책적인 제안점이나 학문적인 전문성이 요구되는 영역에서 일괄적으로 과제가 부여되고 있다는 점이다. 둘째, 본

사업을 수행하기 위한 단체들의 학술적 연구 인력의 부족이다. 심층인터뷰 결과, 본 사업을 총괄 수행할 수 있는 연구자가 단체에 소속되어 있지 않은 경우 해당 단체는 본 사업을 수행하기 위한 전문 연구 인력을 수급하기가 현실적으로 매우 어려움을 알 수 있었다. 이는 단체가 가진 인적 네트워크의 한계 혹은 예산 부족의 문제와 밀접히 연관돼 있다. 비교적 큰 규모의 단체인 경우 학계에 있는 회원들을 활용하여 연구 인력을 구성하기가 다소 용이하지만, 작은 규모의 단체인 경우에는 적은 인건비를 받고 연구를 진행할 학계의 연구자를 찾는 것이 쉽지 않다. 이러한 단체들은 주로 사업 수행 초기에 연구 설계 회의나 몇 차례 열리는 전문가회의를 통해 관련 전문 연구자에게 조언을 받는 방식으로 사업을 진행하고 있었다. 이러한 경우 단체에 소속된 담당자가 사업을 진행하면서 전문 연구자로부터 깊이 있는 피드백을 받는 것이 쉽지 않음을 심층인터뷰를 통해 들을 수 있었다. 또한 대부분의 단체들은 학술적 성격을 갖는 단체이기 보다는 주로 시청자들과 함께 하는 참여 학습 혹은 실습 등 활동적인 성격을 갖는 사업을 지속적으로 행해오고 있는 단체들이기 때문에 학술적인 절차와 성격을 띠는 보고서를 작성하는 데 한계가 존재할 수밖에 없다. 또한 방송통신위원회에서는 단체가 전문 인력을 확보할 수 있도록 컨소시엄을 구성할 것을 장려하고 있으나[26], 소규모의 단체가 사업 예산의 범위 내에서 컨소시엄을 구성하는 것은 그 예산과 운영 측면에서 쉽지 않은 일이다. 실제로 인터뷰에 응한 단체관계자들 중 대다수는 컨소시엄은 기관 대 기관이 맺는 것으로 그 절차적 측면을 비롯한 제반 준비 사항을 고려할 때 굉장히 어려운 일이라고 지적하였다. 셋째, 예산의 부족이다. 예산의 부족문제는 거의 모든 국책사업에서 자주 제기되는 문제이지만 실제로 본 사업에서는 예산의 자부담 비율이 높은 편이다. 2010년 사업 선정 기준을 보면 총 20점 만점인 예산편성 항목 중 자부담비율이 그 절반에 해당하는 10점을 차지하고 있다. 본 사업에 지원하는 단체들이 대부분 크지 않은 규모의 시청자 단체이고 회비를 내는 유료회원의 비율이 높지 않은 단체들인 만큼 자부담 비율의 증가는 바로 단체의 운영 부담으로 이어질 수 있다. 단체들이 일관되게 언급한 바는 본 사업을 위해 지급받는 예산이 경제적 측면에서 단체의 운영에 실질적으로 도움이 되

26) 방송통신위원회의 2010년 시청자권익증진활동 심사 기준을 보면, 총 30점이 배점되어 있는 단체 역량에서 전문성 확보 항목이 20점을 차지하고 있다. 이 항목의 심사기준은 대학, 학회, 연구소 등과의 컨소시엄 구성 및 역할의 적절성 여부라고 명시돼 있음

기보다는 사업 후에 단체의 연구 역량 증대나 이미지 제고의 수준에서 어느 정도 의의를 갖는다는 것이었다. 그렇다면 본 사업이 시청자권익 증진을 위한 단체 지원 사업으로서 현실적으로 추구하는 목적과는 괴리가 발생할 수 있음을 생각해 볼 필요가 있다.

정리하면, 이처럼 단체의 학술적인 역량의 부족, 전문연구인력의 부족, 지원예산의 부족은 상호 영향을 미치는 요소들로서 결국 연구의 독창성이나 활용 가능성이 낮은 결과 보고서로 이어져왔다고 할 수 있다.

2. 개선방향에 대한 제안

가. 사업의 성격 및 단체의 역할 재정립

본 사업의 출발은 캠페인, 모니터링, 세미나 등 단체의 활동을 지원하기 위한 목적에서 시작되었다. 그러나 본 사업을 둘러 싼 제반사항들로 인해 여러 변화를 거쳐 2009년부터는 각 단체들에게 정책제안, 방송환경조사의 연구용역을 주는 사업의 성격을 띠고 있다. 본 연구를 진행하면서 느낀 본 사업의 가장 시급한 문제는 사업의 성격이 명확하지 않다는 것이다. 간략히 말해 현재 이루어지고 있는 사업이 '단체지원'인지 '연구용역'인지가 불명확하다고 할 수 있다. 따라서 본 사업의 시행초기와 같이 각 단체의 미디어 활동을 지원할 것인지, 아니면 현재와 같은 연구용역의 형태를 유지할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 본 연구의 인터뷰에 응한 단체들은 현재의 시청자권익증진활동 지원사업은 단체의 재정적인 측면에 있어 별로 도움이 되지 않으며, 단체가 제출한 연구 결과물의 활용 및 평가도 제대로 이루어지지 않는 것 같다고 언급하였다. 이는 시청자단체의 지원을 위한 본 사업이 현 시점에서 가장 먼저 점검해야 할 일이 무엇인지를 단적으로 반영하는 것이라 하겠다.

본 사업과 같이 시청자 권익증진을 위한 정책의 선택 문제는 시청자를 대신하는 단체에게 참여 기회를 보장하고 능력 향상을 위한 지원을 실시할 것인지, 아니면 그 단체를 재정적으로 지원할 것인지에 대한 문제라 할 수 있다. 이에 따라 지원 사업

의 내용 및 방향이 확연히 달라질 수 있기 때문이다. 분명한 것은 본 사업이 단체를 지원함으로써 간접적으로 시청자를 지원하기 위해 마련된 제도이며 이를 통해 궁극적으로 시청자권익증진의 목표를 달성할 수 있음을 의미한다. 따라서 어떤 차원에서든 단체의 역량을 강화할 수 있는 방향으로 지원정책이 마련될 필요가 있다.

그러므로 우선 본 사업의 성격을 명확히 한 후 구체적인 방향성을 설정해 갈 필요가 있다. 먼저, 본 사업이 개별 단체의 사업에 대한 지원이라면, 단체별 영역의 전문화를 통해 단체의 역량증대를 이끌 수 있는 방향으로 실시되어야 한다. 이는 다시 단체의 활동지원과 단체의 데이터 확보지원으로 나눌 수 있다. 활동지원은 말 그대로 단체의 활동에 대한 직접적 지원의 형태를 취하는 것이다. 이에 대한 결과물은 현재와 같은 연구보고서보다는 조금 더 유연한 방법으로 진행할 수 있을 것이다. 반면, 단체의 데이터 확보지원은 단체가 지속적인 사업을 통해 그들만의 가치 있는 raw data를 정리・구축하도록 지원하는 것으로, 이를 통해 다양한 정보원을 확보하고 있는 Ofcom과 유사하게 방송통신위원회도 정책 마련을 위한 유용한 정보원으로서 이 데이터들을 활용할 수 있을 것이다. 또한 이렇게 모아진 단체의 데이터는 향후 연구기관이나 전문가 그룹을 위한 2차 자료로도 활용될 수 있다. 이러한 형태의 지원인 경우 심사단계에서도 단체의 활동영역, 지속사업 등 전문성이 제대로 평가되고 반영되어야 할 것이다.

다음으로, 본 사업이 현재와 유사하게 단체를 통한 연구용역 사업이라면 우선 연구를 진행하기 위한 단체의 인력확보 문제를 방송통신위원회가 나서서 해결할 필요가 있다. 예를 들어 현재와 같은 예산 수준에서 컨소시엄을 구성할 것을 심사항목에 넣어 권고하는 형태가 아니라, 지원 단체의 선정단계에서 학술단체 등 연구기관도 함께 선정하여 동일한 주제 하에 해당 단체와 연구기관이 공동으로 연구를 수행하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 운영할 경우, 연구기관은 단체가 구축한 자료를 통해 보다 양질의 연구를 수행하는 데 실질적인 도움을 받을 수 있을 것이며, 단체의 경우 연구보고서의 작성 대신 관련 자료를 정리·구축하며 연구에 필요한 현장의 작업을 수행하여 단체의 역량증대에 기여할 수 있을 것이다. 이 경우 단체의 전문성과 더불어 연구기관의 전문성 및 연구원의 역량이 지원 단체의 선정이나 평가에 대한 기준이 되어야 할 것이다. 또한 제목만 비슷하게 바꾸어 중복수혜를 하는

경우에 질의 담보 문제가 발생하게 될 것이므로 엄격한 사후평가제를 도입해서 적절한 기준에 부합하지 못할 경우 차후 선정에 불이익을 주는 관리시스템 도입도 고려할 만하다. 더불어 예산의 경우도 지금보다 확대되어야 할 것이다. 내년부터는 방송통신운영기금을 집행하여 본 사업이 진행될 것이므로 예산의 범위를 보다 확대하여 방송통신운영기금 집행의 목적인 '방송통신의 시청자와 이용자 보호'를 꾀할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 연구 영역 확대의 필요성

앞서 논의했듯이 미디어 환경의 변화는 시청자 개념의 변화를 가져오고 있으며, 이에 따라 방송통신 통합규제기관인 방송통신위원회가 해야 하는 이용자 보호의 범위가 확대될 필요성도 꾸준히 제기돼오고 있다. 영국과 호주의 사례에서 살펴본 것처럼 시민과 소비자(citizen and consumer)는 구별하여 보호함으로써 실익을 갖기도 하지만, 현재의 미디어 환경에서는 두 대상이 중첩되거나 상호연결성이 커지고 있으며 더 포괄적인 주체인 시민으로서 보호가 필요한 영역이 늘어나고 있다. 아래의 <표 23>은 기존 방송시장에서 현재 혹은 미래의 방송 시장으로 이동함에 따라 발생하는 변화들 중 시청자 권익보호를 위해 대표적으로 고려해야 할 사항을 정리한 것이다.

<표 23> 방송 환경의 변화 방향

	기존의 방송	미래의 방송
플랫폼	Closed Platform	Open Platform
편성권의 소유	방송사	시청자
방송의 중심축	아날로그방송(지상파 중심)	Smart TV(가전, 네트워크)
시청자의 성격	수동적 (Passive Audience)	능동적 혹은 창조적 (Active/Creative Audience)
정책의 방향	보호에 중점(Protectionism)	권익증진에 중점(Empowerment)

이러한 방송환경의 변화를 반영하여 보다 거시적인 차원에서 오픈 플랫폼으로서의 방송 및 능동적인 시청자를 고려하여 시청자권익증진이라는 목표를 달성할 수 있는 실질적인 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 방송통신위원회의 본 시청자권익증진활동 지원사업은 우선 사업의 연구영역 및 주제를 방송통신을 아우르는 영역으로 확장하여야 하며, 각 영역에서 방송환경 및 이용자의 특성을 파악할 수 있도록 보다 세분화된 연구를 실시할 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 방송통신시장의 소비자 경험 자료를 다양한 영역에 걸쳐 수집하고 있는 영국의 Ofcom사례와 호주의 ACMA가 그들의 규제와 동일한 범위에 따라 방송 통신의 전 영역에 걸쳐 이용자 뿐 아니라 시장의 변화, 서비스, 기술 등 다양한 차원에서 진행하고 있는 연구동향을 참고하여 이루어질 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 2000년 통합방송법에 근거하여 10년 동안 실시돼오고 있는 시청자권익증진활동 지원사업[27]을 평가하고 급변하는 미디어 환경 속에서 본 사업의 향후 방향성을 도출하고자 하는 목적에서 시작되었다. 2000년-2005년 사업에 대한 연구는 2006년에 한 차례 실시된 바가 있으므로 본 연구에서는 2006년부터 2010년까지 5년 동안 행해진 시청자권익증진활동 지원사업의 운영현황・지원 단체・지원 예산・연구 주제 등을 전반적으로 되짚어 보았다. 특히 방송통신위원회에서 본 사업을 주관하기 시작한 2008년 이래 사업을 수행했던 단체들의 결과보고서를 평가하고, 개별 단체들을 대상으로 심층인터뷰를 실시함으로써 보다 심도 깊게 단체의 역량을 파악하고 개선방안을 마련하고자 하였다는 데 의의가 있다.

본 연구의 평가 대상이 된 보고서는 2008년-2009년에 방송환경조사, 정책제안 사업을 수행했던 총 17개 단체의 보고서 20부였고, 실제 분석된 보고서는 총 16개 단체의 보고서 19부로[28] 거의 전수 평가가 이루어졌다. 그러나 본 연구에서는 2008년

27) 2000년부터 2007년까지는 시청자단체활동 지원사업으로 불렸으나, 2008년에 시청자권익증진활동 지원사업으로 명칭이 변경되었음
28) 한 개 단체의 경우 보고서를 구할 수 있는 방법이 없었음

-2010년 동안 방송환경조사, 정책제안 사업을 수행했던 총 22개 단체를 대상으로 심층인터뷰를 실시하고자 하였으나 실제 인터뷰에 응한 단체는 총 11개에 불과했다. 특히 2008년과 2009년에 사업을 수행한 경험이 있는 단체들을 많이 인터뷰하지 못한 점은 결과보고서 평가와 심층인터뷰를 아우르는 더 많은 변인들을 설명하지 못하는 한계를 가져왔을 것이다. 그렇지만 1차 심층인터뷰의 대상은 유사한 평가점수를 기록한 그룹들에서 각각 2단체씩 선정하였으므로 인터뷰의 결과는 여전히 의미를 갖는다고 할 수 있다. 또 한 가지 아쉬운 점은 본 연구에서 향후 시청자권익증진활동 지원사업의 연구영역을 확대하여야 함을 제안하였으나, 구체적인 연구 주제 및 범위는 제시하지 않은 것이다. 이는 방송통신위원회가 먼저 본 사업의 성격을 명확히 설정한 후 이에 따른 세부적인 가이드라인에서 마련되는 것이 보다 적절할 것으로 생각한다.

<참고 문헌>

강만석(2003). 영국, 방송법 개정안에 대한 사회적 논란 가열. 『동향과 분석』, 통권 175호.

김기태(2000). 『인터넷이 청소년에게 미치는 영향 및 대안연구』. 서울: 한국청소년개발원.

김기태(2004). 『시청자 주권과 시청자 운동』. 서울: 한나래.

김희수・임준・김슬기(2009),『방송·통신·융합서비스 이용자 통합 보호방안 연구』, 방송통신정책연구보고서, 09(33).

박은희(2006). 융합환경에서의 수용자 복지 정책유형과 추진과제. 『방송연구』, 겨울호.

백미숙・유선영(2005). '성주류화' 정책과 여성 미디어워치의 새로운 모색: 해외 미디어워치 사례분석을 중심으로. 『미디어, 젠더&문화』, 제4호, 119~158.

송찬후(2008). 『국내 모바일 TV 시장의 경제성 연구』(2008년 방송통신위원회 조사연구). 서울: 방송통신위원회.

신홍균・박민・양승찬・정진석・김정환(2008). 『해외 시청자 권익 보호 제도와 국내 제도 비교 연구』(2008년 방송통신위원회 조사연구). 서울: 방송통신위원회.

조연하・박기성・이영주・배진아(2006). 『시청자단체활동 지원사업 개선방안 연구』(2006년 방송위원회 조사연구). 서울: 방송위원회.

조연하・이영주・배진아(2007). 시청자단체활동 지원사업의 시청자 권익 보호정책으로서의 타당성. 『한국방송학보』, 통권 21-호.

조영신(2006). FCC의 국별 업무. 『동향과 분석』, 제 240호.

황준호 외(2008). 『해외 방송통신 통합기구의 운영성과 분석 및 시사점 연구』(정책연구 08-43). 서울: 정보통신정책연구원.

ACMA(2010). 'Citizens' and the ACMA-Exploring the concepts within Australian media and communications regulation, occasional paper, June 2010.

Napoli・Philip M(2001).『Foundation of communications policy』. New Jersey: Hampton Press.

Ofcom(2008). Citizens, Communications and Convergence, discussion paper, October 2008.

Ofcom(2009). OFCOM ANNUAL REPORT & ACCOUNTS (2009/10)

Ofcom(2010). OFCOM ANNUAL PLAN (2010/11)

Ofcom(2009). The Consumer Experience 2009 Research Report, December 2009.

www.broadcastengineering.com
www.CPBF.org.uk
www.dt.co.kr
www.fcc.gov/cgb
www.main.nc.us
www.medialit.org
www.Mediawatchuk.org/
www.nationaltelemediacouncil.org