방통융합정책연구 KCC-2022-30

(가칭) 장애인미디어접근 기본법 입법안 연구

(A Study on the Framework Act on Access to Media for People with Disabilities)

이부하/강기봉/손경찬/김세준/박신욱

2022. 12.

연구기관 : (사)한국법정책학회

방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**(가칭) 장애인미디어접근 기본법 입법안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연 구 기 관: 한국법정책학회

총괄책임자: 이부하

참여연구원: 강기봉

손경찬

김세준

박신욱

목 차

요약문 ····· vii
SUMMARY ····· xi
CONTENTS ····· xiv

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구 목표 및 필요성 ····· 1
1. 연구 목표 ····· 1
2. 연구의 필요성 ····· 1
제2절 장애인 방송 현황 및 장애인 방송에 관한 선행 연구 ····· 3
1. 장애인 방송 현황 ····· 3
2. 장애인 방송에 관한 선행 연구 ····· 4

제2장 OTT서비스 법·제도 현황과 디지털포용법안 분석 ····· 8
제1절 OTT서비스 법·제도 현황 분석 ····· 8
1. 방송법의 현황과 OTT서비스 현황 ····· 8
2. 외국의 장애인방송 입법정책 ····· 11
3. 온라인 동영상 서비스법 제정 현황 분석 ····· 39
4. 장애인 미디어접근 기본법 제정 필요성 검토 ····· 58
제2절 디지털 포용법(안) 분석 ····· 67
1. 디지털 포용의 정의 ····· 67
2. 디지털 격차의 해소 ····· 69
3. 디지털 역량의 증진 ····· 70
4. 미디어 환경에서 디지털 격차(digital divide) 해소 ····· 71
5. 디지털 포용법(안) 분석 ····· 76
6. 디지털 포용법(안) 개선방안 ····· 87

제3장 장애인 미디어접근 정책 개선사항 ····· 94
제1절 장애인방송 법제화 정비방안 ····· 94
1. 현행 장애인방송 관련 법제도 ····· 94
2. 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 분석 ····· 111
3. 연구내용의 분석 및 소결 ····· 132
제2절 장애인 미디어 포용(접근·이용·활용) 내용 ····· 134
1. 장애인방송 품질평가제도 ····· 134
2. 장애인미디어 포용에 관한 최신 기술적 해결방식 ····· 162
3. 장애인미디어 포용에 대한 관련 부처 협업체계의 구축 ····· 170
제3절 장애인 미디어 정책 ····· 177
1. 장애인 미디어 정책 현황 ····· 177
2. 장애인 미디어 접근 확대 방안 ····· 198

제4장 결 론 ····· 255

부 록 ····· 258

참고문헌 ····· 267
1. 국내문헌 ····· 267
2. 해외문헌 ····· 270

표 목 차

<표 1-1> 등록 장애인 수 증가 추이 ····· 3
<표 2-1> 주요국의 장애인방송 법규 ····· 37
<표 2-2> 현행 방송과 OTT서비스 규제간 비교 ····· 41
<표 2-3> 전송계층과 콘텐츠계층의 이원화 ····· 42
<표 2-4> 시청각미디어서비스 분류체계 ····· 52
<표 2-5> 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 비교 ····· 55
<표 2-6> OTT서비스 사업자의 구분과 법적 규율 ····· 57
<표 2-7> 등록 장애인 수 증가 추이 ····· 63
<표 2-8> 디지털정보화 접근 원점수 ····· 65
<표 2-9> 디지털정보화 역량 수준 ····· 71
<표 2-10> 디지털 기본역량의 예시 ····· 74
<표 2-11> 「지능정보화 기본법」과 「디지털 포용법안」 비교 ····· 85
<표 3-1> 국내 공공기관 미디어 리터러시 교육 주요 현황 ····· 107
<표 3-2> 미디어 법체계 변경안 ····· 111
<표 3-3> 장애인 및 소외계층 미디어 접근 지원 관련 국회 발의안 ····· 124
<표 3-4> 이수경 등의 연구보고서의 법률안 개요 ····· 127
<표 3-5> 매체·기기 이용량 변화 ····· 132
<표 3-6> 미디어 콘텐츠 이용량 변화 ····· 133
<표 3-7> 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」의 주요 내용 ····· 151
<표 3-8> 주요 자막품질 산식의 장·단점 비교 ····· 158
<표 3-9> 스마트TV에서 구현 가능한 장애인의 특화기능 예시 ····· 163
<표 3-10> 인공지능 한국수어 및 화면해설 방송 제작 서비스 개념 ····· 167
<표 3-11> 협력적 거버넌스의 모델유형별 분류 ····· 172
<표 3-12> 등록 장애인 수 증가 추이 ····· 178
<표 3-13> 장애인 통계(0세-40세) ····· 179
<표 3-14> 장애인 거주시설 ····· 183

<표 3-15> 전국 시각·청각 장애인 수 ····· 184
<표 3-16> 종합유선방송사업자(SO) : 8개 법인(43개 지역채널운용사업자) ····· 201
<표 3-17> 방송채널사용사업자(PP) : 10개 법인(32개 채널) ····· 204
<표 3-18> 방송사업자별 장애인방송 편성실적 ····· 205
<표 3-19> 장애인방송 편성의무의 경감 및 유예 기준 ····· 207
<표 3-20> 2021년도 장애인방송 제작 지원 현황 ····· 209
<표 3-21> 2021년도 장애인 교육방송물 보급 지원 ····· 209
<표 3-22> 디지털정보화 종합 수준 ····· 212
<표 3-23> 디지털정보화 접근 수준 ····· 212
<표 3-24> 전체 시·청각장애인 TV 보급 현황 ····· 214
<표 3-25> 스마트TV 장애인의 특화기능 예시 ····· 218
<표 3-26> 플랫폼별 시·청각장애인용 TV 이용 가능 여부 ····· 221
<표 3-27> 독일, 미국 및 일본의 저작재산권 예외 규정 ····· 229
<표 3-28> 나사렛대학교 수어통역교육전공의 교육과정 ····· 236
<표 3-29> OTT서비스가 제공하는 VOD ····· 242

그 림 목 차

[그림 1-1] 장애인 여가활용(주말 기준, '19) ····· 4
[그림 2-1] 독일 시각장애인 통계 ····· 30
[그림 2-2] EBS 화면해설·자막·수화 ····· 66
[그림 2-3] 디지털포용위원회의 구성 ····· 78
[그림 2-4] 기본계획에 포함되어야 하는 사항 ····· 78
[그림 2-5] 디지털포용위원회의 심의사항 ····· 79
[그림 2-6] 디지털역량교육 시책 ····· 80
[그림 2-7] 디지털 역량센터의 업무 ····· 81
[그림 2-8] 디지털역량 교육비 지원 ····· 89
[그림 2-9] 지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증 ····· 90
[그림 2-10] 지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장 ····· 91
[그림 3-1] 장애인차별금지법에서의 정보접근 ····· 94
[그림 3-2] 장애인차별금지법 시행령에 따른 정당한 편의 제공의 범위 등 ····· 96
[그림 3-3] 장애인복지법에 따른 정보접근 ····· 98
[그림 3-4] 장애인복지법에 따른 한국수어 등이 요구되는 프로그램의 범위 ····· 99
[그림 3-5] 제5차 장애인정책종합계획 중 장애인접근성 보장의 내용 ····· 100
[그림 3-6] 방송법에 따른 방송프로그램의 편성 ····· 101
[그림 3-7] 방송법 시행령에 따른 장애인의 시청지원 ····· 102
[그림 3-8] 방송통신위원회 규칙에 따른 방송프로그램의 편성 등 ····· 103
[그림 3-9] 장애인방송 편성의무 대상사업자의 구분 ····· 103
[그림 3-10] 장애인방송 시청편성 제고 등 ····· 104
[그림 3-11] 지능정보화 기본법에 따른 정보격차 해소 시책의 마련 등 ····· 105
[그림 3-12] 품질만족도 제고를 위한 가이드라인 관리감독 정책 방향 ····· 153
[그림 3-13] 규제의 준수 수준을 제고하기 위한 병행적 접근방법 ····· 154
[그림 3-14] 음성-자막-수어방송 변환시스템 구성 ····· 164
[그림 3-15] 미디어 재생 앱 활용 예시 ····· 165

[그림 3-16] 음성인식 브라우저 활용 예시 ····· 166
[그림 3-17] 아바타 수어 활용 예시 ····· 167
[그림 3-18] 아바타 수어 시스템 구성 ····· 168
[그림 3-19] 아바타 수어 활용 예시(2) : 가치봄 영화제 출품작 “터치”(2020. 11.) ···· 168
[그림 3-20] 기존 수어방송과 스마트 수어방송 비교 ····· 169
[그림 3-21] 장애인 현황(2021년 12월 31일 기준) ····· 178
[그림 3-22] 연령별 장애인 현황(2021년 12월 31일 기준) ····· 180
[그림 3-23] 이용 가능한 PC 보유 여부 ····· 181
[그림 3-24] 모바일 스마트기기 보유율 ····· 181
[그림 3-25] 모바일기기별 보유율 ····· 182
[그림 3-26] 인터넷 이용 기기 ····· 182
[그림 3-27] 시·청각 장애인의 장애유형 ····· 215
[그림 3-28] 장애인방송 기술 개발 현황 ····· 216
[그림 3-29] 시·청각 장애인용 TV의 주요 기능 ····· 217

요 약 문

1. 제 목

(가칭) 장애인미디어접근 기본법 입법안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

○ 연구 목적

- OTT서비스 법·제도 현황 분석 및 디지털 포용법(안) 등 관련 법안 현황 분석
- 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 내용 분석 및 개선사항 도출
- 장애인방송 품질평가 제도, 최신 기술적 해결방식, 관련 부처 협업체계 구축 등 반영
- 장애인 미디어접근 기본법 제정안 마련

○ 연구의 필요성

- 장애인의 미디어권리 보장과 이를 실현하기 위한 법제 마련 필요
- 장애인의 미디어서비스 접근성의 법제도 구축 필요
- 장애인의 미디어 접근성에 대한 법체계 정비 필요

3. 연구의 구성 및 범위

○ 연구의 구성

- OTT서비스 법·제도 현황 분석 및 디지털 포용법(안) 분석
- 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 분석
- 장애인 미디어 정책방안 연구
- 장애인 미디어 접근 기본법안 마련

○ 연구의 범위

- OTT서비스 법·제도 현황 분석 및 디지털 포용법(안) 분석
- 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 내용 분석 및 개선사항 도출
- 장애인방송 품질평가 제도, 최신 기술적 해결방식, 관련 부처 협업체계 구축 등 반영
- 장애인 미디어 정책
- 장애인 미디어 접근 기본법안 마련

4. 연구 내용 및 결과

(1) OTT서비스 법·제도 현황 분석 및 디지털 포용법(안) 분석

○ OTT서비스 법·제도 현황 분석

- 통합방송법안 논의에서 OTT(온라인동영상서비스) 사업자의 법적 지위를 '방송사업자'가 아닌 '온라인동영상제공사업자'로 별도 규정하는 안이 추진되었음
- 시·청각장애인 지원 정책이 다부처 소관으로 여러 법령에 산재하고 있어 미디어 접근에 대한 전문적이고 체계적인 지원 필요. 장애인 미디어 접근성 보장 정책을 위한 장·단기 로드맵 수립 및 세부사업에 대한 평가 체계를 마련할 필요

○ 디지털 포용법(안) 분석

- 디지털 포용정책은 디지털 격차(digital divide)의 해소, 디지털 역량의 증진 등이 있음
- 디지털 격차 해소 방안으로 디지털 접근성을 강화, 디지털 역량 강화, 장애인을 위해 디지털 기기·디지털 서비스의 접근성 개선 등이 있음
- 디지털 포용법(안)의 지능정보서비스 등의 이용환경 보장과 관련하여 현행 「지능정보화 기본법」에 규정되어 있는 정보격차해소 관련 조항을 디지털 포용법에 이관하거나 확대·강화하여 규정할 필요가 있음

(2) 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 내용 분석 및 개선사항 마련

○ 장애인방송 법제화 정비 방안 연구

- 장애인방송 관련 법령 현황은 장애인의 권리에 관한 법령 현황과 장애인방송 관련 법령으로 세분하고 있음

(3) 장애인방송 품질평가 제도, 최신 기술적 해결방식, 관련 부처 협업체계 구축 등 반영

○ 장애인방송 품질평가제도
- 영국 : 2017년 'Code on Television Access Services'
- 미국 : 2010년 21세기통신영상접근법(소위 CVAA법)
- 호주 : 2005년 출범한 호주 통신·미디어청(ACMA)
- 우리나라 : 2017년 12월 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」

○ 장애인미디어 포용에 관한 최신 기술적 해결방식
- 스마트TV 전용 장애인방송 소프트웨어
- 맞춤형 재난미디어 서비스 플랫폼
- 음성-자막 변환시스템
- 신기술 활용 장애인방송 고도화
- 아바타 수어 및 감정 표현
- 스마트 수어방송 서비스

○ 장애인미디어 포용에 대한 관련 부처 협업체계의 구축
- 부처 간 협업체계의 의의
- 수요자 중심의 협업체계 필요성
- 정책적 대안으로서의 부처 협업체계를 위한 요인
- 협업체계 구축의 방향
- 각 부처 간 협업의 컨트롤타워 혹은 조정 메커니즘으로서 '장애인정책조정위원회'

(4) 장애인 미디어 정책

○ 장애인 미디어 정책 현황
- 장애인의 방송시청 지원 정책

- 장애인방송 프로그램 제공 가이드
- 2022년도 소외계층 미디어 포용 세부추진계획

○ 장애인 미디어 접근 확대 방안
- 장애인방송 의무 확대
- 장애인방송 제작 지원
- 장애인방송 접근성 강화
- 장애인방송 기술 개발
- 미디어 법제도 개선
- 국내 장애인방송 진흥 관련 정책방안
- VOD, OTT서비스의 장애인방송 서비스 활성화 및 법제화를 위한 정책적 방안

5. 정책적 활용 내용

- 방송·미디어 융합시대에 장애인을 위한 미디어 포용정책 활성화를 위한 법적 토대 마련
- 장애인방송 품질평가 제도, 최신 기술적 해결방식 도입
- 장애인의 미디어 접근성 향상과 미디어 접근성 격차 해소 정책 마련
- 장애인 미디어 포용 활성화 지원을 위한 정책방향 수립 활용
- 장애인 미디어접근 기본법(안) 마련

6. 기대효과

- 장애인 미디어 접근 정책과 법제도 개선방안을 도출하고, 장애인 미디어 접근성 향상을 위한 법제도 개선

SUMMARY

1. Title

A Study on the Framework Act on Access to Media for People with Disabilities

2. Objective and Importance of Research

Analyze the current status of OTT service laws and systems, analyze the current status of related laws such as the Digital Inclusion Act (draft), analyze plans for reorganization of broadcasting for the disabled, and derive improvements. It reflects the disability broadcasting quality evaluation system, the latest technical solutions, and the establishment of a collaboration system with related ministries. Lastly, prepare the enactment of the Basic Act on Access to Media for the Disabled.

3. Contents and Scope of the Research

The scope of the study is, first, to analyze the current status of OTT service laws and systems and the digital inclusion law (draft). Second, analyze the contents of the research on the legalization of broadcasting for the disabled and derive improvement items. Third, research on the disability broadcasting quality evaluation system, the latest technical solutions, and the establishment of a collaborative system with related ministries. Fourth, we propose a media policy for the disabled.

4. Research Results

○ **Analysis of OTT service laws and systems and Analysis of digital inclusion law (draft)**

Digital inclusion policies include resolving the digital divide and enhancing digital capabilities. Measures to bridge the digital divide include strengthening digital accessibility, strengthening digital capabilities, and improving accessibility to digital devices and digital services for the disabled. In relation to the guarantee of the environment for using intelligent information services, etc. of the Digital Inclusion Act (draft), it is necessary to transfer, expand, or strengthen the provisions related to the digital divide stipulated in the "Framework Act on Intelligent Informatization" to the Digital Inclusion Act.

○ **Analysis of disability broadcasting legislation maintenance plan and preparation of improvement plan**

The current status of laws and regulations related to broadcasting for the disabled is further subdivided into the current status of laws and regulations on the rights of persons with disabilities and laws and regulations related to broadcasting for the disabled.

○ **Reflection of disability broadcasting quality evaluation system, latest technical solutions, establishment of cooperation system between related national agencies, etc.**

The UK enacted the 'Code on Television Access Services' in 2017, and the US enacted the 21st Century Communication and Video Access Act (so-called CVAA Act) in 2010. In addition, in December 2017, Korea enacted 「Guidelines for Provision of Broadcasting Programs for the Disabled」.

As the latest technological solution to media inclusion for the disabled, there are disabled broadcasting software for smart TVs, customized disaster media service platform, voice-to-caption conversion system, advancement of broadcasting for the disabled using new technologies, avatar sign language and emotional expression, and smart sign language broadcasting service.

○ Media Policy for People with Disabilities

As measures to expand access to media for the disabled, first, expand the broadcasting obligations for the disabled, second, support production of broadcasts for the disabled, third, strengthen accessibility to broadcasts for the disabled, fourth, develop technology for broadcasting for the disabled, fifth, improve media laws and regulations, and sixth, policy measures related to the promotion of broadcasting for the disabled in Korea suggestions, etc.

5. Policy Suggestions for Practical Use

In the era of broadcasting and media convergence, a legal foundation was prepared to activate media inclusion policies for the disabled, and a broadcasting quality evaluation system for the disabled and a plan to introduce the latest technological solutions were studied. Policies to improve media accessibility for people with disabilities and resolve the gap in media accessibility were proposed, and a Framework Act on media access for people with disabilities (draft) was prepared.

6. Expectations

There is an effect of improving the legal system to derive media access policies and legal system improvement plans for the disabled, and improve media accessibility for the disabled.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Analyze the current status of OTT service laws and systems, analyze the current status of related laws such as the Digital Inclusion Act (draft), analyze plans for reorganization of broadcasting for the disabled, and derive improvements.

Chapter 2. Analysis of OTT service laws and systems and Analysis of digital inclusion law (draft)

Digital inclusion policies include resolving the digital divide and enhancing digital capabilities. Measures to bridge the digital divide include strengthening digital accessibility, strengthening digital capabilities, and improving accessibility to digital devices and digital services for the disabled. In relation to the guarantee of the environment for using intelligent information services, etc. of the Digital Inclusion Act (draft), it is necessary to transfer, expand, or strengthen the provisions related to the digital divide stipulated in the "Framework Act on Intelligent Informatization" to the Digital Inclusion Act.

Chapter 3. Improvements in Media Access Policy for Persons with Disabilities

The current status of laws and regulations related to broadcasting for the disabled is further subdivided into the current status of laws and regulations on the rights of persons with disabilities and laws and regulations related to broadcasting for the disabled.

As the latest technological solution to media inclusion for the disabled, there are disabled broadcasting software for smart TVs, customized disaster media service platform,

voice-to-caption conversion system, advancement of broadcasting for the disabled using new technologies, avatar sign language and emotional expression, and smart sign language broadcasting service.

As measures to expand access to media for the disabled, first, expand the broadcasting obligations for the disabled, second, support production of broadcasts for the disabled, third, strengthen accessibility to broadcasts for the disabled, fourth, develop technology for broadcasting for the disabled, fifth, improve media laws and regulations, and sixth, policy measures related to the promotion of broadcasting for the disabled in Korea suggestions, etc.

Chapter 4. Conclusion

In the Framework Act on Access to Media for the Disabled, it is necessary to stipulate that, in relation to digital media competency education for the disabled, the state and local governments should prepare and implement various competency education policies to improve the digital media use competency of all disabled people. In addition, it is necessary to stipulate that state agencies and local governments can support all or part of the production cost of VOD broadcasting for the disabled.

제1장 서 론

제 1 절 연구 목표 및 필요성

1. 연구 목표

(1) OTT서비스 법·제도 현황 분석 및 디지털 포용법(안) 분석

OTT서비스 법·제도 현황과 디지털 포용법(안)의 내용을 상세하게 살펴보고, 그 문제점과 개선방안을 모색해 보았다.

(2) 장애인 미디어접근 기본법(안) 제정안 마련

장애인 대상 방송·미디어 접근·이용·활용에 있어서 부처 간 산재해 있는 관련 법령의 규정을 분석하고, 장애인이 방송뿐만 아니라 미디어에 대한 접근권을 실질적으로 보장받기 위해 (가칭) '장애인 미디어 접근 기본법' 제정안을 마련해 보았다.

2. 연구의 필요성

(1) 비실시간 방송에서의 장애인방송 서비스 지원의 미흡

실시간 방송으로서 장애인방송(폐쇄자막·화면해설·한국수어)은 법률에서 규율하지 못하고, 고시에서 일정 비율 이상 편성하도록 규정하고 있다. 우리나라에서 장애인의 방송에 대한 접근권은 주요 선진국과 비슷한 수준이나, 비실시간 미디어(VOD, OTT 등)에 있어서는 관련 법규정의 부재로 인하여 상당히 저조한 수준이다.

미국은 2010년 21세기 통신영상접근법에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공시 자막을 의무화했다. 영국은 2017년 디지털 경제법에 VOD에서의 자막·수어·화면해설 장애인방송 제공을 의무화했다. 우리나라 장애인방송 고시에서는 "실시간 방송프로그램이 아닌 비실시간 방송서비스에 대해서도 장애인방송이 제공되도록 노력하여야 한다."는 권고 수준으로 규정하고 있다.

(2) 해외 주요국에 비해 장애인방송 서비스 지원의 미흡

세계 주요 국가는 장애인의 미디어·디지털 정보 접근 기회 제공을 위해 법정책적으로 노력하고, 기술 개발을 추진하고 있다.

미국은 2010년 「21세기통신영상접근법」(CVAA, 2010)에 따라 실시간방송 자막·화면해설 의무화 외에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공 시 자막 의무화 등 장애인의 콘텐츠 접근성 기반을 마련하였다. 또한 「장애인법」(Americans with Disabilities Act, ADA)에 의해 장애인의 방송 접근성이 향상되고 있다. 영국은 2017년 「디지털 경제법」(Digital Economy Act 2017)에 의해 VOD에서의 자막·수어·화면해설 제공을 의무화하는 등 장애인의 미디어 접근성을 위한 법 개정이나 다양한 정책을 추진하고 있다.

프랑스는 2005년 「커뮤니케이션의 자유에 관한 법」 개정을 통해 연평균 시청률 2.5% 이상 방송사의 자막·화면해설·수어(뉴스전문채널만 해당) 제공을 의무화하였다. 독일은 「장애인동등지위법」과 「미디어 주(州)간 협약」에 의해 장애인방송에 대한 접근권을 보장하고 있다. 일본은 「정보통신법」 등에 의해 장애인미디어 접근권 보장을 노력하고 있다. 또한 호주는 2015년 「방송서비스법」에 의거하여 오전 6시부터 자정까지의 모든 프로그램에 자막을 제공하고 있다.

(3) 장애인의 미디어 서비스 접근 한계에 다다름

해외 주요 선진국은 디지털기기(TV, 스마트폰, 패드 등) 제조 및 텔레비전·인터넷 콘텐츠 제작 시 장애인의 접근성 기반을 마련하고 있다. 예를 들어, 미국은 1990년 「텔레비전 디코더 회로법」에 13인치 이상 모든 텔레비전에 장애인방송 수신장치 탑재를 의무화하고, 이후 컴퓨터, 디지털TV, 셋톱박스 등으로 적용범위를 확대하였다.

그에 반해 우리나라 문화·여가생활의 96.6%('17년 복지부 장애인실태조사)를 방송·미디어에 의존하는 장애인들은 미디어 접근과 이용에 여전히 제약이 많은 상황이다. 또한 국내는 텔레비전·디지털기기 제조 및 방송프로그램이나 콘텐츠 제작 시 장애인의 방송·미디어 접근성에 대한 법제도가 아직 미흡하다.

(4) 장애인의 미디어 접근성에 대한 법체계성 부족

시·청각 장애인 지원 정책이 다부처 소관으로 여러 법령에 산재하고 있어 미디어 접근에

대한 전문적이고 체계적인 지원이 부족하다. 소외계층 미디어 접근성 보장 정책을 위한 장·단기 로드맵 수립이 되어 있지 않고, 미디어 접근성 보장을 위한 세부사업에 대한 평가 체계가 부재하다.

(5) 디지털 포용 정책 실현을 위한 장애인 미디어 지원 필요

온라인 교육 등 디지털 기반의 비대면 산업 육성 정책과 장애인 등의 디지털 격차 해소를 위한 포용정책 추진이 필요하다. 포스트 코로나 시대에 대비하고 모든 국민이 디지털 서비스를 향유하여 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 정책 마련이 요구된다. 장애인 등 소외계층 미디어 접근성과 활용을 위한 국가 차원의 기술 개발과 정책 수립에 대한 요구가 증가하고 있다. 포스트 코로나 시대에 대비하여 전(全) 국민의 차별 없는 디지털 포용 국가 실현을 위해 '소외계층 미디어 종합지원 정책'이 필요하다.

제2절 장애인 방송 현황 및 장애인 방송에 관한 선행 연구

1. 장애인 방송 현황

ICT 산업 발전으로 인한 환경적·유전적 요인으로 다양한 유형의 장애가 발생하고, 이에 따르는 장애 인구가 증가하고 있다. 과열 경쟁 및 사회 변화에 적응하지 못하는 발달장애인(지적 장애, 자폐성 장애) 수가 급증하고, 신체적·정신적 장애인 등록자 수도 지속적으로 증가하고 있다.

<표 1-1> 등록 장애인 수 증가 추이

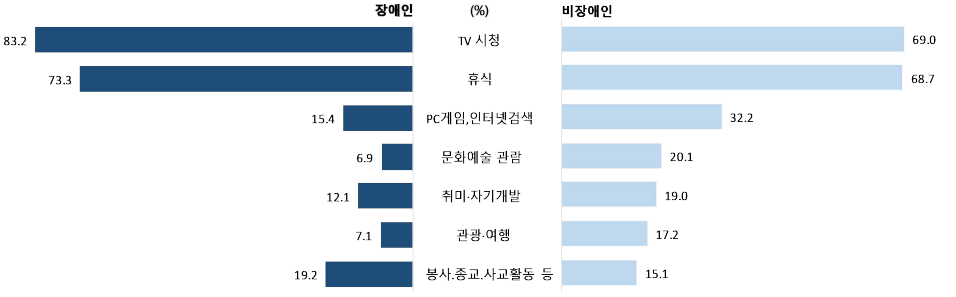
(단위 : 천명)

구 분	전체	시각 장애인	청각 장애인	발달 장애인
2011년	2,519	251	261	183
2020년	2,633	252	395	247
증가율	4.53%	0.40%	51.34%	34.97%

※ 한국장애인개발원('20.9).「2020 등록장애인 통계연보」; 보건복지부('21.4) 「2020 등록장애인 현황」

장애인은 TV나 인터넷 등 미디어를 통한 여가 및 문화, 뉴스 검색 등 미디어 의존율이 높다. 장애인은 여가활동 중 TV 시청 비중이 83.2%로 비장애인에 비해 높은 편이다.

[그림 1-1] 장애인 여가활용(주말 기준, '19)



※ 「2020 통계로 보는 장애인의 삶」(보건복지부·통계청, '20)

2. 장애인 방송에 관한 선행 연구

2022년 6월을 기준으로 장애인, 방송, 법제화 등을 키워드로 확인한 바에 따르면 다수의 연구결과 및 보고서가 존재한다. 이하에서는 코로나19라는 특징을 감안하여 법제도 확보와 직접적으로 관련이 있는 연구결과 및 연구보고서 중 최근 5년간 연구결과를 중심으로 논의의 과정을 소개하도록 한다.

최은경 등의 논문(2018)[1]에서는 '장애인방송 서비스 제작 가이드라인' 제정과정과 관련하여 우리나라와 영국을 비교·분석하였다. 특히 우리나라의 경우에는 거버넌스를 위한 행위자 간의 교류가 부족하여 상당한 문제가 발생하는 것과는 달리 영국에서는 오프콤, 방송사, 장애인단체, 시청자 및 제작자 등이 상호 소통하고 있으며 피드백을 받기 위한 방식을 확보함으로써 거버넌스를 위한 행위자 간의 교류가 활성화되어 있다는 점을 지적하였다. 나아가 방송이라는 공적 가치에 입각한 보편적 서비스로서의 위상을 확보하기 위해서 우리나라 역시 소통을 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 우리나라에 적합한 거버넌스

1) 최은경·이영희·송종현, "장애인방송 서비스 관련 정책 결정 과정의 거버넌스: 영국과 한국의 장애인방송 서비스 규제 지침 사례의 비교 분석", 한국방송학보 제32권 제4호, 한국방송학회, 2018, 225면 이하.

구조가 필요함을 주장함과 동시에 장애인방송이 소외계층에 대한 시혜적 서비스가 아니라는 점을 인식할 것을 촉구하였다.

이영희 등의 논문(2021)[2]은 장애인 중 시·청각 장애인의 비실시간 장애인방송 서비스와 관련된 정책 입안을 위한 이용자들의 이용양태 등을 조사 및 분석한 것이다. 이에 따르면 비실시간 장애인방송 서비스의 필요성은 매우 높게 나타났음에도 이용 당사자들은 관련 정보를 얻지 못할 뿐만 아니라 이들에게 이들이 원하는 프로그램 등이 제공되지 않는다고 응답하고 있다. 또한 시·청각 장애인들은 미디어로의 접근의 편의성을 요구하고 있다는 사실을 확인하였다.

하종원 등의 논문(2020)[3]에서는 자막방송의 기본 품질 유지를 위하여 한국형 특히 한국형 WER(Word Error Rate) 방식의 개발 및 적용을 주장하고 있는데, 이를 통해 정확도의 기준을 마련함과 동시에 품질측정이 이루어질 수 있다고 판단하였기 때문이다. 마찬가지 맥락에서 하종원 등의 논문(2021)[4]도 이해할 수 있다.

김지수 등의 논문(2021)[5]은 OTT 및 VOD에 대해 다루었다. 이는 지상파 중심의 미디어가 시청자가 아닌 방송사 등을 중심으로 송출되는 것이 일반적인 것과는 달리 시청자가 주체적으로 미디어 소비가 이루어진다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 이와 관련하여 유럽연합이 2019년도에 발효한 상품과 서비스에 대한 접근성 지침[6]과 2018년도에 개정한 시청각미디어 서비스 지침[7]을 소개하고 우리의 법제에서의 발전 방향을 제시하고 있다.

---

2) 이영희·최영묵·진승현·조용하, “OTT시대, 장애인의 방송접근권에 관한 연구 시·청각장애인의 비실시간 방송서비스 이용 행태 분석을 중심으로”, 방송통신연구 제114호, 한국방송학회, 2021, 38면 이하.

3) 하종원·박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 : 자막방송 품질 제고를 중심으로”, 방송통신연구 제114호, 한국방송학회, 2021, 38면 이하.

4) 하종원·박정석·박기성, “장애인방송 서비스의 질적 요인 및 제고방안에 대한 연구 : 장애인방송 관련 참여자 면접조사를 중심으로”, 지역과 커뮤니케이션 통권 제55호, 부산울산경남언론학회, 2021, 115면 이하.

5) 김지수·김현경, “비선형 콘텐츠의 장애인 접근성 향상에 관한 소고 - 유럽연합(EU)의 지침 분석을 중심으로 -”, 법학논총 제45권 제3호, 단국대학교 법학연구소, 2021, 39면 이하.

6) Directive (EU) 2019/882 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the accessibility requirements for products and services (OJ L 151, 7.6.2019, p. 70-115).

7) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November

특히 우리나라의 경우, OTT와 VOD와 같은 비선형 콘텐츠 서비스에 대한 개념 정립이 명확하지 않고, 이를 규제할 수 있는 방송법상 법률이 존재하지 않음을 지적하면서 방송법에서 이들에 대한 포섭이 필요하다는 점을 주장하였다. 나아가 현행 법령 내에서도 방송콘텐츠에의 장애인 접근성을 높이기 위한 방법으로 방송사의 재허가 및 재승인 평가에 장애인방송 의무 편성 비율에 따른 인센티브 부여 등의 방법, 시청자위원회의 구성원으로 장애인을 포함시키는 방법 등을 제안하였다.

이민상 등의 논문(2020)[8]에서는 시·청각 장애인용 TV 보급 사업의 개선방향으로서 세 가지 안(1. 시각·청각장애인용 TV 안 셋톱박스 내장, 2. 시각·청각장애인용 스마트 TV로의 전환, 3. 셋톱박스의 장애인 특화기능 개발)을 제시하고, 이를 기반으로 전문가 인터뷰를 진행하고 분석하였다. 이 논문에서 의미있는 지적을 한 것은 변화되는 또는 변화한 디지털 융합환경에서 보편적으로 서비스를 제공한다고 판단되었던 미디어에서도 디지털 격차가 발생할 수 있다는 점을 확인하였다는 점이다. 이에 따른 대응방안으로 정부와 사업자의 협업 확대 및 협업모델 구성과 참여 사업자 확대, 사업자에 대한 인센티브의 제공, 법제도의 개선 및 방송 기술 표준의 개정을 제시하였다.

박제웅의 논문(2022)[9]에서는 시청각장애인의 방송미디어 접근의 필요성에 대해 적시하고 미디어 신기술 투자 확대, 비실시간 장애인방송을 통한 접근성 제고, 장애인방송 평가체계 개선, 장애인 방송 법체계 개선 등을 제안하고 있다. 논문에서는 장애인방송은 실시간방송을 위주로 편성되고 있으며, 시청각장애인을 위한 비시실간 방송서비스가 미흡하다고 평가하고 있다. 특히 이는 장애인들을 대상으로 한 최영묵 등의 설문조사 연구[10]를 통해서도 확인할 수 있는데, 이에 따르면 90% 이상의 장애인들이 비실시간

2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities (OJ L 303, 28.11.2018, p. 69-92).

8) 이민상·성준욱, “방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지 Vol. 20 No. 5, 한국콘턴츠학회, 2020, 635면 이하.

9) 박제웅, “비대면 시대 시청각장애인의 방송미디어 접근성현황과 개선과제”, 이슈와 논점 제1936, 국회입법조사처, 2022.4.

10) 최영묵·최은경·이영희·진승현·조용하, 「비실시간 장애인방송 서비스 현황 조사 연구」,

장애인방송의 필요성에 대해 공감하고 있을 뿐만 아니라 VOD 서비스를 이용할 의향도 높게 나타났다고 보고하고 있다. 이러한 까닭에 장애인방송 법제도 개선의 필요성을 주장하는 것이다.

김소연의 논문(2020)[11]에 따르면 시·청각 장애인의 방송접근권은 정보의 자유라는 자유권적 성격과 정보불균형 해소를 위한 평등권적 성격 그리고 장애인의 자유로운 독립적 생활보장을 위한 사회권적 성격을 모두 가지고 있다고 평가하고 있다. 나아가 방송접근권을 확보하기 위한 입법기관 등의 국가 공권력 행사의 필요성이 존재함과 동시에 우리나라의 경우 시·청각 장애인의 방송접근권과 관련된 규정이 장애인차별금지법, 장애인복지법, 방송법 등에 분산되어 규정되어 있음을 지적하고 있다.

『시청자미디어재단』, 2020.

11) 김소연, “시·청각 장애인의 방송접근권 보장에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제48집 제3호, 한국공법학회, 2020, 255면 이하.

제2장 OTT서비스 법·제도 현황과 디지털포용법안 분석

제1절 OTT서비스 법·제도 현황 분석

1. 방송법의 현황과 OTT서비스 현황

(1) 방송 개념의 유동성 및 가변성과 OTT서비스

우리나라 헌법 제21조 제1항에서는 "모든 국민은 언론·출판의 자유 … 를 가진다."라고 규정하고 있다. 헌법에서 규정하고 있는 언론에는 '방송'이 포함된다. 그러나 방송에 OTT서비스가 포함되는지 여부는 법적 해석이 요구된다. 헌법상 '방송' 개념은 유동성을 지니다. 헌법 제21조 제3항에서는 "통신·방송의 시설기준 …을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다."라고 하여 법률유보 형식을 취하고 있다. 헌법 명문상 명확한 것은, '방송'과 '통신'을 구별한다는 것이다.[12] 방송의 특징은 '광범위한 효력', '최신성', '잠재적 영향력'이며,[13] 방송은 국민 의견의 다양성 확보와 공적인 여론 형성을 주도하는 기능을 수행한다는 점에서, 개인적 의사소통인 '통신'과 구별된다.[14] 최근의 양상처럼 OTT서비스 등 새로운 미디어 매체들이 등장하는 경우 이를 방송이나 통신에 포함시킬 것인지 아니면 새로운 개념을 만들어 이를 규율할 것인지가 논의되고 있다. 새롭게 등장한 미디어서비스를 「방송법」상 방송 개념에 끼워 맞추어 해석하는 데는 한계에 다다른 것이다.[15]

'인터넷동영상서비스'(이하 OTT서비스)는 인터넷을 통해 방송프로그램이나 영화 등 콘텐츠를 제공하는 서비스를 통칭하는 개념으로서, 여기서 OTT(Over-The-Top)의 Top은 TV에 연결되는 셋톱박스(Set Top Box)를 의미하며, 최근에는 셋톱박스의 유무를 떠나 PC, 스

---

12) 방송과 다른 매체를 구별하는 이론으로 전파의 공유이론, 주파수 희소성 이론, 매체의 특수성 이론, 공공신탁 이론 등이 있다(이부하, "케이블 텔레비전에 대한 규제 및 의무재송신 규정", 공법학연구 제9권 제4호, 2008. 11, 214-216면).

13) 이부하, "매체 융합시대에 방송의 자유와 온라인 매체에 의한 방송", 외법논집 제41권 제4호, 2017. 11, 207-208면.

14) 이부하, "방송·통신 융합시대에 방송법제의 개선", 법과 정책연구 제17집 제1호, 2017. 3, 7면.

15) 최우정, "헌법상 개념으로서의 방송", 공법학연구 제5집 제3호, 2004, 271면.

마트폰 등의 단말기뿐만 아니라 기존의 통신사나 방송사가 추가적으로 제공하는 인터넷 기반의 동영상 서비스를 모두 포괄하는 용어다.[16]

OTT서비스는 확장될 필요가 있다. OTT 시장은 계속하여 성장하고 있으며, 그 규모도 커지고 있다. 이용자 측면에서 보면, 기존 지상파 방송에 대한 의존도 보다 OTT서비스에 대한 의존도가 더욱 커졌다. OTT서비스는 전통적인 방송의 영향력을 넘어서고 있으며, 국민의 여론형성에도 상당한 영향력을 미치고 있다. 그러나 OTT서비스를 규율하는 법률은 아직 존재하지 않고 있다. 즉, OTT서비스를 규율하는 입법이 필요함에도 불구하고, 입법적 공백 상태에 있는 것이다. 이는 OTT서비스를 현행 「방송법」상 방송에 포함시켜 규율하는 것은 부적절하기 때문이다. 따라서 OTT서비스를 규율하기 위해 새로운 입법이 필요하다.[17]

현행방송법과 OTT의 관계가 문제된다. 특정 OTT서비스를 인터넷 통신망을 이용하여 동영상 등을 기획·편성 또는 제작하여 공중에 지속적으로 제공한다고 하더라도, 「방송법」상 '방송'에 해당되지 않게 된다.[18]

(2) 방송법의 한계와 장애인미디어접근 기본법의 필요성

1) 서론

OTT서비스를 규율하는 방안으로 기존의 법제로 충분하다는 견해와 기존의 법제로는 충분하지 못하다는 견해 대립이 있다. 우선 기본법으로 충분하다는 입장이 있다. 이 입장은 현재 OTT서비스는 전기통신사업법상 부가통신사업으로 분류되고 있다. 부가통신사업자에게 부여된 규율과 책무를 수행하는 중, 규제 공백이 있다는 주장은 받아들이기 곤란하다는 것이다. 글로벌 OTT와 공정한 경쟁을 위해서는 망 사용료, 망 안정성 의무, 불법정보의 유통 방지 등이 시급하며, 별도의 법령을 제정하는 것은 불필요하다는 입장이다.

반면 기존 법으로는 충분하지 않다는 입장도 있다. 이 견해는 OTT는 방송과 본질적으로 다르지 않음에 주목한다. '동일 콘텐츠, 동일 규제'의 원칙에 의해 OTT를 방송으로 포섭할

---

16) 권형둔, "헌법상 방송개념과 OTT서비스의 방송법적 규제의 정당성", 언론과 법 제18권 제1호, 2019. 4, 4면

17) 이부하, 법과 정책연구, 2021, 7~8면.

18) 고민수, "방송·통신융합과 입법적 과제", 공법연구 제34집 제4호 제1권, 2006. 6, 97면.

필요가 있다. 방송서비스와 OTT를 비교하면 분명히 규제의 공백이 있으므로 대칭적인 규율체계가 필요하다. OTT를 기본 방송법의 규범체계로 수용하는 것은 오히려 부적절하다는 것이다.

최근 OTT는 방송영상미디어산업의 구조를 재편하는 '게임 체인저'의 역할을 할 수 있다. 이용자들의 미디어 소비패턴 변화에 따라 방송영상미디어사업자들이 기존의 미디어서비스에서 'OTT-First Model'로 이동하는 상황이다. 기존 미디어들의 이동을 동기화하고, 글로벌 미디어시장 환경에 조응하기 위해 기존의 법제는 정비가 불가피한 점이 있다. 특히 장애인을 위한 미디어 접근 기본법은 기존의 법제를 통해서는 규율을 하기에 한계가 있다. 이상의 이유로 인해 장애인 미디어 접근 기본법의 제정은 필요하다.

2) 미디어 소외계층의 디지털서비스 접근 한계

현재 해외의 주요 선진국은 디지털기기(TV, 스마트폰, 패드 등) 제조 및 TV·인터넷 콘텐츠 제작 시 장애인의 접근성 기반이 마련되어 있다. 예컨대, 미국의 경우를 살펴보자면, 1990년 텔레비전 디코더 회로법에서 이미 13인치 이상 모든 TV에 장애인방송 수신장치 탑재 의무화하고 이후 컴퓨터, 디지털TV, 셋톱박스 등으로 적용 범위를 확대하였다. 「17년 복지부 장애인실태조사」에 의하면 문화·여가생활의 96.6%를 방송·미디어에 의존하는 장애인들은 미디어 접근과 이용에 여전히 제약이 많은 상황이다.

해외와 비교하여 볼 때, 국내에서는 TV·디지털기기 제조 및 방송프로그램이나 콘텐츠를 제작할 때 장애인의 방송 접근성을 수월하게 하는 법령과 제도의 정비가 아직은 상대적으로 미흡한 상황이다. 그런 점에서 장애인들이 시청각미디어에 쉽게 접근하기 곤란한 한계가 있다.

3) 장애인의 미디어 접근성에 대한 법체계 부족

법령의 제정과 집행 관할이 여러 곳에 산재한 경우가 적지 않다. 국제결혼에 대해서도 여성가족부와 법무부 출입국관리국이 서로 관할을 하고 있는 상황이다. 소외계층인 시·청각 장애인 지원 정책도 역시 다부처 소관으로 되어 있으며, 이에 따라 부처별로 공포된 여러 법령에 지원책이 산재되어 있는 상황이다. 따라서 장애인의 미디어 접근에 대한 전문적이고 체계적인 지원인 매우 부족하다. 특히 소외계층 미디어 접근성 보장 정책을 위한

장·단기 로드맵 수립도 찾기 어려웠으며, 장애인 미디어 접근성 보장을 위한 세부 사업에 대한 평가 체계도 현재 부재하다고 할 것이다.

4) 디지털 포용 정책 실현을 위한 장애인 미디어 지원 필요

온라인 교육 등 디지털 기반의 비대면 산업 육성 정책과 장애인 등의 디지털 격차 해소를 위한 포용 정책 추진할 필요가 있다. 또한 포스트 코로나 시대에 대비하고 모든 국민이 디지털서비스를 향유하여 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 정책을 마련할 것이 요구된다. 특히 장애인 등 소외계층의 미디어 접근성을 담보하고 미디어 활용을 원활히 하기 위한 국가 차원의 기술 개발이 필요하고 또한 필요 정책 수립에 대한 요구가 증가하고 있다. 즉, 포스트 코로나 시대에 대비하여 전(全) 국민의 차별 없는 디지털 포용국가를 실현하기 위한 '소외계층 미디어 종합지원 정책'이 필요한 것이다. 이미 2020년 6월 정부는 "혁신적 포용국가 실현을 위한 디지털 포용 추진계획"을 발표한 바 있다.

2. 외국의 장애인방송 입법정책

해외 주요국에 비하여 장애인방송 서비스 지원 미흡한 상황이다. 세계 주요 국가와 기업은 장애인과 고령층의 디지털 정보 접근 기회 제공을 위한 다양한 정책과 기술 개발을 추진하고 있다. 특히 미국은 '21세기 통신영상접근법'에 따라 실시간방송 자막·화면해설 의무화 외에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공 시 자막 의무화 등 장애인의 콘텐츠 접근성 기반을 마련(2010년)하였다. 또한 영국은 '디지털 경제법'에 VOD에서의 자막·수어·화면해설 제공을 의무화(2017년)하고 있다. 이처럼 선진국은 장애인의 방송·미디어 접근성을 위한 법 개정 및 다양한 정책 추진하고 있는 상황이다. 이하에서 주요 외국의 장애인 관련 다양한 방송법제에 대한 설명을 하기로 한다.

(1) 미국의 입법

미국에서는 방송사의 장애인방송 제작 및 편성은 법적 의무사항이며 연방통신위원회(FCC)가 방송사의 이행을 규제 감독한다. 「텔레비전 디코더 회로법」(1990)에 따라 미국 내 판매되는 13인치 이상 텔레비전에 자막방송 수신장치의 탑재를 의무화하였다. 1996년 미국 연방의회는 '통신법'(Communications Act of 1934) 제713조(비디오 프로그램 접근성)를

추가하여 폐쇄자막이 제공되어야 하는 일정과 규칙을 명시하였다.

미국에서 장애인방송에 대한 정책 추진현황을 설명하자면 다음과 같다. 우선 1997년 연방통신위원회((FCC)는 자막방송 확대 제공을 요건으로 하는 이행계획을 수립하였고, 1998년(디지털에는 2002년) 이후 방송된 모든 아날로그 프로그램에 자막서비스를 제공해야 한다고 규정하였다. 이전 1년 동안 총 매출액 중 자막방송 비용이 2%를 넘는 경우와 이전 1년 동안 3백만 달러 이하의 매출액인 채널은 자막방송 제공 의무를 면제하였다.

자막방송에 대한 연도별 달성목표는 다음과 같았다. 2006. 1. 1. 이후 제공하는 모든 프로그램은 100% 자막과 함께 제공하고, 2008. 1월부터는 2006. 1. 1. 이전에 제작된 프로그램도 75% 이상의 자막을 제공할 의무를 부과하였다. 더욱이 스페인어로 된 프로그램의 연도별 목표도 별도로 제정되었다. 더욱이 미국 연방통신위원회((FCC)는 시청각장애인들의 비디오 프로그램에 대한 접근권을 조사하고 의회에 보고해야 할 의무와 방송 접근성 강화 정책과 실행 스케줄을 제시해야 하는 의무가 있다.[19]

미국에서는 2010년 「21세기 통신영상접근법」(CVAA, 2010)에 따라 실시간 방송의 자막·화면해설 및 인터넷을 통한 방송프로그램 제공 시 자막 의무화되었다. 연방통신위원회(FCC)에서는 CVAA의 입법이유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.[20] 「21세기 통신영상접근법」(CVAA, 2010)은 장애인을 위한 미국의 통신 보호를 업데이트하기 위해 의회에서 통과되었다. CVAA는 1980년대와 1990년대 통과된 일련의 법률을 제정하여 장애가 있는 모든 미국인이 전화 및 TV서비스에 접근할 수 있도록 설계되었다. 그러나 이러한 법률은 지난 수십 년 동안 우리 사회가 목격한 급변하는 기술 변화를 따라갈 수 없었다. 새로운 법률에는 장애인이 광대역, 디지털 및 모바일 혁신에 접근할 수 있도록 획기적인 보호 장치가 포함되어 있다. 이 법안은 21세기의 신흥 기술이다.

미국에는 청력 상실을 앓고 있는 약 36백만명의 미국인과 상당한 시력 상실인 25백만명의 미국인이 있다. 2009년 연방통신위원회((FCC)가 실시한 연구에 따르면 장애인은 인터넷 기반 통신 기술을 사용할 가능성이 매우 적었다. 미국인의 65%가 집에서 광대역을 가지고

---

19) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 26면.

20) https://www.fcc.gov/general/twenty-first-century-communications-and-video-accessibility-act-0

있지만 장애가 있는 미국인의 42%만이 이러한 서비스를 향유하고 있다. 이러한 격차는 부분적으로 장애인이 인터넷 사용에서 직면하는 물리적 장벽 때문이다. 이러한 이유로 2010년 3월 연방통신위원회((FCC)에 의해 채택된 전국 광대역 계획은 연방의회와 연방통신위원회((FCC)가 광대역 기술에 보조를 맞추기 위해 접근성 법률을 현대화해야 한다고 권고하였다.

CVAA는 두 개의 광범위한 제목 또는 섹션으로 나뉜다. 제목 I은 광대역을 사용하는 제품 및 서비스를 장애인이 완전히 접근할 수 있도록 통신 접근를 다룹니다. 예컨대, 스마트폰은 시각 장애인뿐만 아니라 보청기를 사용하는 사람도 사용할 수 있어야 한다. 접근성법의 제목 II는 장애인이 텔레비전과 인터넷에서 비디오 프로그램을 더 쉽게 볼 수 있도록 새로운 영역을 개척한다. 예컨대, 자막이 있는 텔레비전에서 방송된 프로그램은 인터넷에서 다시 방송될 때 자막을 포함해야 한다. 두 타이틀 모두 장애인이 차세대 911서비스 및 TV의 긴급 정보와 같은 긴급 정보에 접근할 수 있도록 하는 조항이 포함되어 있다.

「21세기 통신영상접근법」(CVAA, 2010)[21]의 주요 내용은 다음과 같다.

Title I Telecommunications Access and Title II Video Programming Access

2010년 10월 8일 오바마 대통령은 21세기 커뮤니케이션 및 비디오 접근성법(CVAA)에 서명하였다. CVAA는 장애가 있는 개인의 최신 통신 서비스에 대한 접근성을 높이기 위해 연방 통신법을 업데이트한다. CVAA는 새로운 디지털, 광대역 및 모바일 혁신 기술을 비롯해 21세기 기술로 1980년대와 1990년대에 제정된 접근성 법을 최신 상태로 유지하도록 한다. 다음은 새 법률의 주요 내용이다.[22]

---

21) 21st Century Communications and Video Accessibility Act (CVAA)

22) On October 8, 2010, President Obama signed the Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act (CVAA) into law. The CVAA updates federal communications law to increase the access of persons with disabilities to modern communications. The CVAA makes sure that accessibility laws enacted in the 1980s and 1990s are brought up to date with 21stcentury technologies, including new digital, broadband, and mobile innovations. The following are highlights of the law.

표제 Ⅰ - 통신 접근[23]

- 장애가 있는 개인이 고급 통신 서비스 및 제품에 접근할 수 있어야 한다. 고급 통신 서비스는 (1) 상호 연결된 VoIP (Voice over Internet Protocol) 서비스, (2) 상호 연결되지 않은 VoIP 서비스, (3) 전자 메시지 서비스 및 (4) 상호 운용 가능한 화상 회의 서비스로 정의된다. 예컨대, 여기에는 텍스트 메시지, 이메일, 인스턴트 메시징 및 비디오 통신 등이 포함된다.[24]
- 시각 장애인 또는 시력이 손상된 개인이 모바일 기기에 대한 웹 브라우저(모바일 장치의 인터넷에 연결되는 '램프')에 접근할 수 있어야 한다.[25]
- 업계 기록 보관 의무를 생성하고, 불만 사항 및 시행 절차를 변경하도록 요구하며, FCC가 소비자 불만에 대응할 수 있는 마감 기한을 단축하며, FCC가 의회에 2년마다 보고해야 하고, 감사원장에게 FCC의 이행에 관한 5년 보고서를 발행하도록 지시한다.[26]
- 접근 가능한 통신 서비스 및 장비에 대한 FCC 정보 센터를 운영하여야 한다.[27]
- 고급 통신 서비스와 함께 사용되는 전화와 같은 장비에 보청기 호환성 요구 사항을 적용한다.[28]
- 청각 장애인을 포함하고 다른 유형의 중계 사용자 간 통신을 허용하도록 통신 중계

---

23) Title Ⅰ - Telecommunications Access

24) Requires advanced communications services and products to be accessible by people with disabilities. Advanced communications services are defined as (1) interconnected voice over Internet protocol (VoIP) service; (2) non-interconnected VoIP service; (3) electronic messaging service; and (4) interoperable video conferencing service. This includes, for example, text messaging, e-mail, instant messaging, and video communications.

25) Requires access to web browsers on mobile devices by people who are blind or visually impaired (a "ramp" to the Internet on mobile devices).

26) Creates industry recordkeeping obligations; requires changes to complaint and enforcement procedures; tightens deadlines for the FCC to respond to consumer complaints; requires biennial reporting by the FCC to Congress; and directs the Comptroller General to issue a five-year report on the FCC's implementation.

27) Requires an FCC clearinghouse on accessible communications services and equipment.

28) Applies the hearing aid compatibility mandates to telephone-like equipment used with advanced communications services.

서비스(TRS)에 대한 정의를 업데이트한다.[29]

- 상호 연결되고 상호 연결되지 않은 VoIP 서비스 제공업체에 주 정부 내 TRS 기금(Interstate TRS Fund)에 기여하여야 한다.[30]
- 저소득의 청각 장애인에게 전문 장비를 배포하여 통신 서비스, 인터넷 접속 서비스 및 고급 통신에 액세스할 수 있도록 연간 주 정부 내 TRS 기금에서 최대 1,000만 달러를 할당하여야 한다.[31]
- 장애가 있는 개인에게 차세대 9-1-1 서비스에 대한 신뢰성 있고 상호 운용 가능한 접근를 보장하기 위해 FCC의 소권(訴權)을 보장한다.[32]

표제 Ⅱ - 비디오 프로그램[33]

- 2000년 FCC에 의해 발표된 오디오 설명 규칙을 복원하고 향후 10년 이상 동안 이러한 의무들을 확대 적용할 수 있는 권한을 보장한다.[34]
- 인터넷 배포 시 TV에 폐쇄 자막 처리된 비디오 프로그램(인터넷에만 표시되는 프로그램은 포함되지 않음)을 내보내야 한다.[35]

---

29) Updates the definition of telecommunications relay services (TRS) to include people who are deaf-blind and to allow communication between and among different types of relay users.

30) Requires interconnected and non-interconnected VoIP service providers to contribute to the Interstate TRS Fund.

31) Directs the allocation of up to $10 million per year from the Interstate TRS Fund for the distribution of specialized equipment to low-income people who are deaf-blind, to enable these individuals to access telecommunications service, Internet access service, and advanced communications.

32) Authorizes FCC action to ensure reliable and interoperable access to next generation 9-1-1 services by people with disabilities.

33) Title Ⅱ - Video Programming

34) Restores audio description rules promulgated by the FCC in 2000 and authorizes some expansion of those obligations over the next 10+ years.

35) Requires video programming that is closed captioned on TV to be closed captioned when distributed on the Internet (does not cover programs shown only on the Internet).

• 폐쇄 자막 규칙의 예외 요청에 FCC가 응해야 할 최종 기한을 정립한다.[36]

• 비디오 프로그램 배포자, 제공업체 및 담당자에게 시각 장애인 또는 시력이 손상된 개인이 접근할 수 있는 방식으로 비상 정보를 전달하여야 한다.[37]

• 13인치 미만의 화면(예: 휴대용 TV, 노트북, 스마트 폰)에 폐쇄 자막을 표시할 수 있는 비디오 프로그램 장비(TV 프로그램을 표시하는 장비)에 대한 요청 사항을 확장하고, 이러한 기기가 기술적으로 실현 가능하고 달성 가능한 경우 시각 장애인이나 시력이 손상된 개인이 이용할 수 있도록 오디오 자막 등과 긴급 정보를 전달하여야 한다.[38]

• 가능한 한 시청자가 TV 프로그램을 다시 재생할 때 폐쇄자막 및 비디오 설명을 켜거나 끌 수 있게 TV 프로그램 녹화를 위해 설계된 기기가 폐쇄 자막, 오디오 자막 및 긴급 정보를 제공하여야 한다.[39]

• 상호 연결 메커니즘(케이블)이 폐쇄 자막 표시를 허용하고 비디오 설명 및 긴급 정보를 들을 수 있도록 하는 데 필요한 정보를 전송(소스 기기에서 예를 들어, TV 세트와 같은 소비자 장비까지 전송)하여야 한다.[40]

• TV 및 기타 비디오 프로그램 기기의 사용자 제어 장치를 청각 장애인 또는 시력이 손상된 개인이 이용할 수 있도록 하고, 다른 비디오 프로그램 기기가 폐쇄 자막 및 비디오 설명을 활성화하도록 지정된 버튼, 키, 아이콘 또는 비교 가능 메커니즘을

---

36) Establishes deadlines for the FCC to respond to requests for exemption from the closed captioning rules.

37) Requires video programming distributors, providers, and owners to convey emergency information in a manner that is accessible to people who are blind or visually impaired.

38) Expands the requirement for video programming equipment (equipment that shows TV programs) to be capable of displaying closed captions, to devices with screens smaller than 13 inches (e.g., portable TVs, laptops, smart phones), and requires these devices to be able to pass through audio descriptions and emergency information that is accessible to people who are blind or visually impaired, if technically feasible and achievable.

39) Requires devices designed to record TV programs to pass through closed captions, audio description, and emergency information so viewers are able to turn on/off the closed captions and video description when the TV program is played back, if achievable.

40) Requires interconnection mechanisms (cables) to carry (from the source device to the consumer equipment – e.g., TV set) the information necessary to permit the display of closed captions and make audio description and emergency information audible.

갖추어야 한다.[41]

- 셋톱박스에 의해 TV에 표시되는 온스크린 텍스트 메뉴 및 프로그램 안내는 시각 장애인 또는 시력이 손상된 개인이 이용할 수 있도록 하고, (셋톱박스에 내장된 경우) 셋톱박스가 폐쇄 자막을 활성화하도록 지정된 버튼, 키, 아이콘 또는 비교 가능 메커니즘을 갖추어야 한다.[42]

CVAA는 장애인의 브로드밴드, 디지털, 모바일 서비스에 대한 이용 권익을 보호하기 위한 법안으로, 두 가지 핵심요소를 담고 있다. 첫 번째는 시청각장애인이 스마트폰 사용과 미디어 콘텐츠 시청을 더욱 손쉽게 할 수 있도록 보장해야 한다는 것이고, 두 번째는 텔레비전과 인터넷 비디오 프로그램의 편성표(Netflix, Amazon, Hulu 등의 프로그램 카탈로그 포함)를 쉽게 접근할 수 있게 해야 한다는 내용이다.

특히 미국 연방통신위원회(FCC)는 폐쇄자막(Closed Caption)의 품질에 대한 규정을 제정하여,[43] TV프로그램에 필수 적용하도록 규정하고 있다.[44] 연방통신위원회의 규정은 TV뿐만 아니라 온라인 비디오에도 적용되며, 온라인으로 제공되는 과거의 프로그램에도 같은

---

41) Requires user controls for TVs and other video programming devices to be accessible to people who are blind or visually impaired and requires TVs and other video programming devices to have a button, key, icon, or comparable mechanism designated for activating closed captioning and audio description.

42) Requires on-screen text menus and program guides displayed on TV by set-top boxes to be accessible to people who are blind or visually impaired and requires set-top boxes to have a button, key, icon, or comparable mechanism designated for activating closed captioning (when built-in to the set-top box).

43) 폐쇄자막(Closed Caption)의 품질규정(FCC, 2010)
- 정확성(accuracy) : 자막은 대화에서 들리는 단어만을 사용해야 하며 배경의 소음이나 주변인의 말소리 역시 가능한 한 들리는 대로 묘사해야 한다.
- 동시성(synchronicity) : 자막은 가능한 대화의 속도에 맞추어야 한다. 또한, 그 속도는 반드시 시청자가 문장을 모두 읽을 수 있는 속도여야 한다.
- 완결성(completeness) : 자막은 프로그램의 처음부터 끝까지 완전히 제공되어야 한다.
- 자막의 위치치(placement) : 자막은 화면에서 중요한 사물을 가리거나 다른 사물과 중첩되면 안 되고 자막의 끝이 화면을 벗어나서도 안 된다.

44) 하종원·박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -”, 방송통신연구 2020년 봄호(통권 제110호), 2020, 88면.

품질의 폐쇄자막 제공이 요구된다. 만일 CVAA에서 명시하고 있는 사항들을 지키지 않을 시에는 최소 10만 달러, 연속된 위반에는 최대 100만 달러의 벌금을 지불해야 한다.

다른 관련된 법으로는 '장애인법'(Americans with Disabilities Act, ADA)이 있다. 이 법은 사람이라면 '공공장소' 어디서든 행복을 추구할 수 있으며, 장애가 있다고 해서 이 권리가 차별당하면 안 된다는 내용을 담고 있다. 이 법에서 말하는 '공공장소'의 개념이 실제 하는 장소뿐만 아니라 가상공간까지 확장되는 계기가 있었다. 2011년 6월 '미국 청각장애인 협회'(National Association of the Deaf, 이하 NAD)가 Netflix에 소송을 제기했다. NAD는 미국 절반 이상의 인구가 이용하고 있는 Netflix가 장애인들을 위한 폐쇄자막을 갖춘 콘텐츠가 거의 없으며, 해당 기능이 필요함을 주장했다. 법원은 NAD의 손을 들어주었다. NAD의 승소로, OTT서비스를 대상으로 한 잇따른 장애인단체들의 소송이 이어졌다. Amazon은 190,000개 이상 프로그램과 영화에 폐쇄자막 기능을 갖추기로 했고, Hulu는 영어, 스페인어 폐쇄자막 제공과 함께 연방통신위원회((FCC)의 자막 기준을 준수하기로 약속하였다.[45]

(2) 영국의 입법

1) 영국 장애인방송 법제의 현황

영국에서는 법률에 장애인 차별금지 및 방송 접근서비스 제공의무를 규정하고 세부사항을 위임한 'TV 접근서비스 규칙'을 통해 Ofcom이 관리·감독을 하였다.[46] 영국은 장애인을 위한 방송기술 개발이 미국보다 빨랐다. 영국은 미국과 달리 내무부가 관장하는 공영방송인 BBC에 의해 1970년대 초반부터 자막방송이 개발되었고 1980년 4월부터는 청각장애인을 위한 자막방송 서비스를 시작했다. 영국의 경우 2001년에도 벌써 100만명의 청각장애인이 자막서비스를 이용했다.

영국은 다양한 정보를 전자페이지 형태로 제공하는 자막방송(Teletext) 서비스 중의 하나로 서브타이틀이라 불리는 자막방송을 개발했다. 자막방송은 문자와 도형을 이용해

---

45) 해외 주요국의 장애인 VOD 접근성 확보 현황, 미디어 이슈 & 트랜드, 2020년 2월 29호, 44~45면.

46) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 19면.

프로그램과는 별도로 송신하는 일종의 데이터 방송서비스로 구체적으로는 뉴스, 스포츠, 기상, 경제, 여행, 게임 등 여러 가지 정보를 버튼이나 리모콘으로 조작해 볼 수 있으며 자막방송도 같은 방식으로 제공하는 시청자의 선택사양이었다. BBC는 자막 프로그램을 점차 늘려 1987년에는 방송담당자만 24명이고 방송시간도 주 평균 25시간으로 늘어났다. 1990년 방송법이 개정되어 방송사업자들은 아날로그 TV에 자막방송을 넣는 것이 의무화됐다. 이때부터 상업방송에도 자막방송이 늘어나 상업채널의 자막방송을 수탁하는 민간자막방송회사가 설립됐고 가정용 VCR과 더불어 자막방송 수신기 보급도 대폭 늘어났다.

이 방송법에는 ITV(채널3)에 98년까지 주 50%의 프로그램에 자막을 삽입하도록 하고 1997년 3월 개국한 채널5도 9개월 안에 23%를 달성해 2002년까지 50%로 늘이도록 하는 조건으로 면허를 승인했다. 또한 방송법에 규제를 안 받는 채널4도 ITV의 목표치를 맞추는 조건에 동의했다.

1996년 다시 개정된 방송법 20조에는 90년 방송법에 규정된 자막방송뿐 아니라 수화방송, 시각장애인을 위한 해설방송까지 의무화했다. 공영방송인 BBC는 1996년 자막방송 비율이 30%에 달했고 정부는 상업 TV감독기관(ITC)에 시청각 대상 자막서비스의 코드 작성을 의무화하고 디지털방송 개시 후 10년 안에 프로그램의 50%를 자막방송 하도록 했으며 정부가 이 비율을 조정할 수 있도록 되어 있다. 영국은 세계 최초로 98년부터 지상파에서 디지털방송을 실시했고 1996년 개정된 방송법에 따라 자막방송이 의무화됨으로써 아날로그와 디지털방송 모두가 자막방송이 의무화됐다.

영국 정부는 자막방송 이후 지상파방송의 프로그램에 시각장애자를 위한 화면해설방송의 삽입 비율을 높이고 케이블과 위성방송까지 확대하는 논의를 거듭했으나 BBC등 지상파방송은 기술적으로 완성되지 않은 수화, 해설방송의 목표치를 상향 조정하는 것에 난색을 표명했다.

위성방송인 SkyTV는 “장애인 대상 서비스의 의무화는 전파가 한정된 지상파방송에 대해기 전파의 이용을 허가하는 조건으로 의무를 부과하는 것은 납득할 수 있지만, 인·허가제가 아닌 위성 및 케이블에 이를 확장하는 것은 적절하지 않고 이것이 지상파 디지털TV가 출범하는 시기에 부과되어 디지털 발전을 저해한다.”는 이유를 들어 난색을 표명했다. 결국 SkyTV는 1993년부터 영화에 자막을 넣는 형태로 진행했다. 1996년 새 방송법 이후 새 오락채널인 Sky2도 매주 8시간 정도의 자막방송을 실시한 뒤 제작에 시간적 여유가 있는

대다수의 재방송 프로그램에는 자막을 넣어 방송해 유료방송인 위성방송에도 자막방송이 확대됐다.

1995년 개정된 장애인차별금지법(DDA:Disability Discrimination Act)에 의해서도 청각 장애인에 대한 자막방송이 의무화됐다. 이 법에서는 장애인에 대한 차별철폐를 목적으로 고용, 상품, 시설, 서비스에의 액세스권이나 가옥 및 토지의 구입 및 차용 등 경제권까지도 자세히 규정돼 있다. DDA의 3부에 "방송사업자는 방송서비스 차원에서 장애자에게 도움이 될 만한 자막, 해설, 수화방송의 제공, 프로그램 지원 서비스로서의 팜플렛의 제공, 웹사이트에 의한 정보제공 등을 실시하지 않으면 안된다."고 규정되어 있다.

유럽의 경우는 장애인이 제작에 참여하는 비율이 높다. 영국, 스웨덴, 아이슬란드 등 서유럽이나 북유럽의 경우 청각 장애인을 대상으로 제작된 프로그램이 많고 뉴스와 매거진 스타일 프로그램도 제작되고 있다.[47]

「통신법 2003」(Communications Act 2003)에 시청각장애인을 위한 서비스 가이드라인 제정 및 준수 명시하였다. 동법 303~308항을 통해 일정 비율 이상의 프로그램에 장애인을 위한 기능을 추가시켜야 함을 법제화했다. 그리고 Ofcom은 2008년 「텔레비전 액세스 코드」를 통해 자막·수어·화면해설 제공 의무화하였다. 2010년부터는 VOD 등과 같은 신규 서비스에서도 해당 규정을 도입할 수 있도록 법과 제도를 정비했다.

Ofcom은 TV 접근 서비스를 제공해야 하는 채널 목록을 매년 공표하고, 분기별로 실적을 점검한다. 시청점유율과 관련 매출액(relevant turnover)을 기준으로 TV 접근 서비스 제공의무 대상사업자를 선정한다. 2011년에는 총 70개 채널에 TV 접근 서비스 제공의무를 부과하였다.[48]

2015년 영국에서는 사전 자막 제작으로 이루어진 프로그램에서는 대체로 품질이 유지되었지만, 생방송 자막에서는 불만이 두드러지게 나타나 그에 대한 품질 감독에 초점을 맞추었다. Ofcom은 장애인방송 가이드라인을 통해 다양한 자막 품질 관련 요인들을 제시하였는데, 정확성, 지연 속도, 자막 속도 및 동시성을 중요한 자막 품질 요인으로 보고 있다

---

47) 남영진, 장애인의 방송접근권 정책의 제형성에 관한 연구 - 발달장애학생·학부모의 교육방송 이용 욕구의 실증분석 -, 고려대학교 박사학위논문, 2011, 107~108면.

48) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 19면.

(Ofcom, 2015). 정확성은 자막의 부정확성으로 인해 시청자가 무슨 의미인지를 추측하는 상황이 되어서는 안 된다고 규정하고 있으며, 지연 속도는 생방송의 경우 3초를 초과해서는 안 되며, 자막 속도는 160~180 wpm을 초과해서는 안 되고, 동시성은 음성 시작과 대화가 끝나는 시점의 일치로 규정하고 있다.[49]

2017년 「디지털 경제법 2017」(Digital Economy Act 2017)의 제정으로 미디어 플랫폼 전반에서의 장애인 미디어 접근성 개선을 요구했다. Ofcom은 VOD도 방송사와 유사한 책임을 져야 한다고 주장하며, 아래와 같이 구체적인 추진 사항을 제시했다. 또한, VOD 업체들은 위의 사항들을 적극적으로 도입하기 위해 어떠한 노력을 하고 있는지에 대해 매년 Ofcom에 보고서를 제출해야 한다. 첫째, 4년 안에 VOD 서비스업체는 전체 콘텐츠 중 80%에서 자막을 제공해야 하며, 10%에 오디오 해설서비스, 5%에 수화서비스를 제공해야 한다. 중간목표로 2년 안에는 40%의 자막, 5%의 오디오 해설서비스, 5%의 수화서비스를 제공해야 한다. 다만, 시청자들의 권리가 침해당하는 경우나 기업의 수익성에 문제가 발생할 경우 또는 기술적인 문제가 발생하는 경우에는 이 목표치를 낮추거나 수정할 수 있다.[50]

영국의 미디어 규제기관 Ofcom이 발간한 <Access service report 2018>에 따르면, 2018년에 폐쇄자막 기능을 제공하는 VOD 플랫폼 비율은 51.4%에서 57.8%로 증가했으나, 오디오 해설 부분은 16.7%에서 15.3%로 약간 감소했고, 수화 서비스는 6.9%로 예년과 같았다. 폐쇄자막 기능은 모든 플랫폼에서 증가했다. VOD 서비스 플랫폼별로 웹사이트에서 C.C 서비스 제공 비율은 상반기보다 9% 증가한 35%를 기록했고, 셋톱박스와 스트리밍 스틱 기기에서는 대략 33%, 모바일 앱 중에서는 25%, IPTV에서는 14%, 게임 콘솔에서는 7% 정도가 C.C 서비스를 제공한다.

이를 종합하여 영국의 장애인방송 정책 현황은 다음과 같이 정리할 수 있다. Ofcom이 제정한 'TV 접근 서비스 제공규칙'(Code on Television Access Service)에 방송사가 준수해야 하는 자막·수화·화면해설 비율과 목표치를 제시하고 있으며, 또한 방송 접근서비스 관

---

49) 하종원·박기성, "장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -", 방송통신연구 2020년 봄호(통권 제110호), 2020, 88~89면.

50) Further On-Demand Accessibility Statement, 2018. 12. 20 ; 해외 주요국의 장애인 VOD 접근성 확보 현황, 미디어 이슈 & 트렌드 2020년 2월 29호, 47~48면.

련 정보제공 등을 규정하고 있다.[51]

2) 영국에서 VoD 서비스와 시청자 보호

영국의 미디어 시청자는 Netflix, Disney+, Amazon Prime 등 다양한 OTT서비스와 함께 세계 정상급 공영방송 서비스와 상업방송 서비스를 시청할 수 있어 그 어느 때보다 미디어 선택의 폭이 넓어졌다. 현재 영국은 TV 시청시 오후 9시 분수령 기준과 특정 콘텐츠 수준 준수 등 시청자 보호를 위한 높은 수준의 규제가 마련되어 있다. 다만, 주문형 비디오(VoD) 서비스에는 이러한 규제가 적용되지 않는다. 영국에서 대부분의 주문형 비디오(VoD) 서비스는 전통적인 영국 텔레비전 방송에서와 같은 정도로 법적 규제가 없거나 전혀 규제되지 않는다. Netflix의 BBFC(British Board of Film Classification)의 자발적 연령 등급 조치 및 Disney+의 가족 보호를 위한 Disney의 활동 등 시청자 보호를 위한 자체 법규와 절차를 가지고 있다. 그러나 이는 자발적이고 임시적인 조치일 뿐이다. 연령 등급 조치는 일관성이 없으며 때로는 존재하지 않는 경우가 있다. VoD 서비스 사업자는 유해 콘텐츠로부터 어린이를 보호하기 위해 준수해야 하는 몇 가지 규칙이 있지만, 신빙성 없는 건강 관련 방송이나 사이비 과학 다큐멘터리로부터 시청자를 보호하기 위한 규칙은 거의 없다.

영국은 유럽연합(EU)에서 탈퇴했기 때문에, 영국 시청자의 이익을 최대화하기 위해 미디어법을 제정할 필요가 있다. 방송과 OTT서비스에 대한 법적 규율의 일관성을 확립할 때이다. 영국 시청자는 실시간 또는 주문형 TV를 시청하든지 여부에 상관없이 동등한 수준의 보호를 받아야 한다. 모든 VoD 서비스 사업자가 TV와 같은 운영 경험을 가진 것이 아니므로 언론의 자유가 억압되지 않도록 법 제정 시 비례성을 갖추어야 한다.

영국 내 VoD 서비스는 영국 시청자를 대상으로 하지만, Ofcom[52]은 영국 관할권에 속하지 않은 국외 VoD 서비스를 규제할 수 있는지를 논의하고 있다. 영국에서 통용되는 VoD 서비스는 BBC iPlayer, ITV Hub, All4, My5, BritBox, Netflix, Amazon Prime Video, Now TV, Disney+ 및 Apple TV+이다. 이 중 Ofcom은 영국 기반의 서비스(Netflix 및 Apple TV+를

---

51) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 19면.

52) 오프컴(Ofcom)으로 알려진 '영국 커뮤니케이션청'은 영국의 방송, 통신 및 우편 산업 부문을 대상으로 하는 정부 승인 규제 및 경쟁 관리 위원회다.

제외한 위의 모든 서비스)를 규제하고 있고, 약 120개의 기타 VoD 서비스에 대한 규제를 한다. 현재 Ofcom은 해당 업체의 본사와 편집 결정 기능이 모두 영국에 있는 경우의 VoD 서비스 사업체만 규제할 수 있다. 영국의 유럽연합 탈퇴와 그에 따른 유럽연합의 시청각 미디어서비스 지침 탈퇴로 넷플릭스(유럽에서는 네덜란드에 기반하고 있음)와 같은 유럽연합 기반의 VoD 서비스는 더 이상 영국 시청자와 관련하여 어떠한 규제 프레임워크를 가지고 있지 않다.

현재 영국 시청자를 대상으로 하는 외국 VoD 서비스(예 : Apple TV+)는 해당 서비스가 기반을 두고 있는 해당 국가의 법규만 준수하면 된다. 일부 국가에서의 검열 또는 서비스 금지를 제외하고, 유럽연합 밖에 위치한 VoD 서비스에 대한 콘텐츠 규제는 거의 없다. 외국 기반의 VoD 서비스에서 영국 시청자가 이용할 수 있는 콘텐츠에 대한 우려가 있지만, 일반적으로 VoD 서비스는 시청자 보호를 위해 독자적인 시스템을 구축하고 있다. 이는 강제적이지 않으며 자율 규제에 의한다. VoD 서비스가 영국에 기반을 두고 있지 않다면, 영국 시민들을 위한 법적 구제책은 없다.

3) 영국에서 VoD 서비스 법적 규제

영국 오프컴(Ofcom)이 규제하는 VoD 서비스의 경우, 현재 VoD 규제 프레임워크[53]가 2020년 11월 1일에 발효되었다. ① 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 주요 목적이 동영상이나 정지 영상, 읽기 쉬운 텍스트 또는 이들의 조합으로 구성된 음향을 포함하거나 포함하지 않는 프로그램을 제공하는 경우 Ofcom에 통보해야 한다. ② 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 해당 서비스에 대한 액세스가 주문형인 경우 Ofcom에 통보해야 한다. ③ 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 해당 서비스에 대한 편집 책임자가 있는 경우 Ofcom에 통보해야 한다. ④ 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 해당 사업자가 일반인이 사용할 수 있도록 한 경우 Ofcom에 통보해야 한다. ⑤ 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 해당 사업자의 본사가 영국에 있는 경우 Ofcom에 통보해야 한다. ⑥ 서비스 또는 서비스의 '분리 가능한 섹션'이 영국에서 서비스에 대한 편집권을 가진 경우 Ofcom에 통보해야 한다.

---

53) Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS)

일반적으로 Ofcom은 텔레비전 방송 서비스를 규제할 수 있다. 그러나 Ofcom이 주문형 비디오(VoD) 서비스를 규제하기 어렵다. 그러나 Ofcom은 VoD 서비스 사업자에게 최신 프로그램 목록을 작성하게 한다. Ofcom이 규제하는 VoD 서비스의 약 3분의 1은 주요 방송사나 대형 ICT회사와 연계된 대규모 미디어 회사이다. VoD 규제 프레임워크 섹션 4에서는 VoD 서비스가 적절하게 규제되고 있는지 여부와 VoD 서비스, 특히 TV와 유사한 서비스를 제공하는 서비스가 방송 규제와 흡사하게 규제되고 있는지 여부를 규율하고 있다. 영국에서 방송(텔레비전 및 라디오)의 허가제와 VoD 서비스의 통보제 간의 차이가 존재한다.

4) 영국 VoD 서비스에서 장애인방송

전체 중 4분의 3 이상의 영국 가정이 주문형 비디오(VoD) 서비스를 공급받고 있지만, 주문형 비디오(VoD) 서비스에는 TV 방송에 비하여 자막, 화면해설, 수어 방송 제공이 제대로 이루어지지 않고 있다. TV 방송에는 자막, 화면해설, 수어 방송이 법적 의무이지만, 주문형 비디오(VoD) 서비스에는 자막, 화면해설, 수어 방송이 의무사항이 아니다.

영국 정부는 미디어 콘텐츠에 접근하기 위해 선택된 플랫폼과 관계없이 모든 영국 시청자가 미디어 콘텐츠에 접근할 수 있는 디지털 포용적 사회 실현에 전념하고 있다. 2003년 통신법(2017년 디지털 경제법으로 개정됨)에 따라 국무장관은 장애인이 주문형 비디오(VoD) 서비스를 이용할 수 있도록 보장하기 위해 VoD 서비스 사업자에게 요구사항을 부과할 권한을 갖고 있다.

새로운 요구사항 이행 과정의 일환으로, 영국 정부는 Ofcom에 주문형 비디오(VoD) 서비스를 시청자가 보다 쉽게 이용할 수 있도록 법률 제정을 권고했다. Ofcom은 2018년 12월에 초기 보고서를 발간했으며, DCMS(영국 디지털·문화·미디어·스포츠부)의 요청에 따라 새로운 요구사항이 실제로 어떻게 작동하는지에 대한 추가적 권고사항을 전달하기 위해 추가적인 컨설팅을 수행했다. 여기서 추가적인 권고사항을 2021년 7월에 전달했으며, 영국 정부는 방송과 주문형 비디오(VoD) 서비스 간의 접속 서비스 제공의 차이를 해결하기 위한 입법안을 마련하기 위해 Ofcom과 협의하고 있다.

「2003년 커뮤니케이션법」에 시청각 장애인을 위한 서비스 가이드라인 제정 및 준수 명시하였다. Ofcom은 2008년 「텔레비전 액세스 코드」를 통해 자막·수어·화면해설 제공 의무화하였다. 2017년 「디지털 경제법」에 따라 VOD에서의 자막·수어·화면해설 제공 의무화

(자막 80%, 화면해설 10%, 수어 5%)하였다.

(3) 프랑스의 입법

프랑스에서 장애인방송 접근을 보장하기 위한 기본전제는 다음과 같다. 방송사의 장애인방송 제작 및 편성은 법적 의무사항이며 구체적인 실행은 시청각최고회의(CSA)[54]와 방송사와의 협약으로 진행된다.[55]

프랑스에서는 1986년 커뮤니케이션법에 의해 장애인의 TV방송 접근권이 처음으로 법률적으로 보장되었다. 그리고 이후 2005년 '장애인법'을 제정하게 됨에 따라 커뮤니케이션법은 장애인 관련 조항들을 신설하였다.

프랑스는 방송(Communication audiovisuelle)과 통신(Télécomunication)을 두 영역으로 구분하는데, 2004년 6월 21일 법을 통하여 '전자커뮤니케이션'이라는 용어로 통합하였다. 2004년 6월 21일 디지털 경제의 신뢰에 관한 법률(Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique) 제2조는 전자커뮤니케이션(Communications électroniques)을 '전자기 장치를 통해 기호·신호·문자·영상·음향을 송출, 전송, 수신하는 것'이라고 정의하였다.[56]

프랑스에서의 청각 장애인 및 난청인의 방송 접근성을 보장하기 위한 입법적 근거는 다음과 같다. 1986년 9월 30일 커뮤니케이션의 자유에 관한 법[57]을 수정하는 2000년 8월 1일 법[58] 제42조에서 청각 장애인 및 난청인들에게 적합한 방송프로그램 장치를 개발하는 내용을 담고 있으나, 청각적 문제가 있는 시청자들의 어려움을 해결하고자 하는 법적 의무

---

54) CSA(Conseil supérieur de l'audiovisuel)는 1989년에 설립되었으며, TV 라디오 등 매체를 규제한다.

55) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 24면.

56) 전영, "프랑스 방송법 변천에 관한 연구", 동아법학, 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 234면.

57) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la libereté de la communication, JO, 1er octobre 1986, p. 11755.

58) 2000년 8월 1일 법, Loi no 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi no86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JO, 2 août 2000, p. 11903.

를 방송사들에게 부과되지는 않았다. 이후 문화부 행정감독관인 자크 샤르피용(Jacques Charpillon)에 의해 작성된 '청각 장애인 및 난청인들의 텔레비전 프로그램으로의 적응 보고서'[59]에서는 그동안 공중파 채널의 자막 제공 수준 및 다양성이 불충분하였음을 확인하였다. 그래서 동 보고서에서 청각장애인 및 난청인들의 방송 이용을 돕기 위한 여러 방안을 제시하였고, 2005년 2월 11일 법 제정에 기반이 되었다.[60]

프랑스의 경우, 장애인의 시민권과 참여, 기회 및 동등권을 위한 2005년 2월 11일 법[61]에서 이미 청각 및 난청 장애인들의 접근권에 관한 사항을 정해놓았다. 2005년「커뮤니케이션의 자유에 관한 법」(방송법) 개정을 통해 연평균 시청률 2.5% 이상 방송사의 자막·화면해설·수어(뉴스 전문채널만 해당) 제공 의무화하였다.[62] 2005년 2월 11일 법에서 장애인 관련 추가된 내용은 공영방송과 민영방송으로 나누어 설명할 수 있다.

우선 공영방송에서의 프로그램 접근성에 대한 부분이다. 공영방송사의 경우 1984년부터 윤리강령에 장애인방송 제작·편성 시간을 정하여 자율적으로 실시하기 시작하였으며, 2000년부터 자체 쿼터제를 정하여 실천함으로써 제도적 틀을 갖추기 시작하였다.[63]

2005년 법은 1986년 법을 개정하였고, 2010년부터 모든 공영방송사[64]들은 프로그램 전체에 청각 장애인들을 위한 접근성을 완성하여야 하는 내용을 담고 있다. 개정된 1986년

---

59) CHARPILLON (J.), L'adaptation des programmes télévises aux personnes sourdes et malentendantes, Ministère de la culture et de la communication inspection générale de l'administration des affaires culturelles, octobre 2002.

60) 전영, "장애인의 방송접근권에 관한 연구 -프랑스 사례를 중심으로-", 법학논고 제39집, 경북대학교 법학연구원, 2012, 402면.

61) Loi n° 20 5-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JO, 12 février 2005, p. 2353.

62) 커뮤니케이션법 제74조 2005년 개정
"연 평균 시청률이 전체 TV시청자의 2.5%를 초과하는 방송사들은 장애인의 시민생활, 참여, 기회 및 권리의 평등을 위해서 2005년 2월 11일 장애인법이 공표된 이후부터 향후 5년 동안 광고와 특수성이 인정되는 특정 프로그램을 제외한 모든 프로그램을 청각 장애인들이 시청할 수 있도록 조치한다."

63) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 24면.

64) France Télévision(Outre-mer 1ère, France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô), Arte France, La Chaîne parlementaire.

법 제53조 제3항에서, “국가와 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions)[65]이 맺는 자금 목적 계약(contrat d'objectifs et de moyens)에 의해 2005년 법의 공표 후 5년 이내에 기간 안에 광고 메시지를 제외한 모든 프로그램에 청각 장애인 및 난청인들을 위해 접근성을 완성하여야 한다.”고 규정하였다.

다음으로 민영방송에서의 프로그램 접근성에 대한 부분이다. 민영방송사의 경우 2002년부터 시청각최고회의(CSA)가 재허가 협약에 의무 쿼터[66]를 포함시켜 장애인방송을 제도화하였다.[67] CSA가 할당하는 주파수를 이용하는 방송사들은 CSA와 맺는 협약(Convention) 안에 청각장애인 및 난청인들의 방송접근성을 돕기 위한 항목을 포함시켜야 하며, 이러한 협약의 내용은 중요한 프로그램 특별히 프라임타임에 방송되는 프로그램에 방송접근성을 보장하여야 하는 것과 연간 시청률이 2.5%를 초과하는 방송사들은 광고 메시지를 제외한 모든 방송에 접근성을 완성하여야 하는 것을 주요 내용으로 한다. 이러한 협약은 특정 방송의 경우 예외로 보고 있으며, 적용의무의 감축을 예정할 수 있다. CSA가 할당하지 않는 주파수를 이용하는 채널의 경우에는 프라임타임에 방영되는 프로그램에서 방송 접근성을 보장하되 특히 방영되는 프로그램의 다양성을 만족시켜야 하는 것을 목표로 한다. 그리고 연간 시청률이 2.5%를 초과하는 방송사들은 광고 메시지를 제외한 모든 방송에 접근성을 완성하여야 한다.[68] 시청각최고회의는 텔레비전 및 라디오 프로그램 접근권 보호를 위한 현황 조사, 협의, 규제, 권고 역할을 하고 있으며, 모든 방송사는 장애인의 접근권을

---

65) 1986년 9월 30일 제86-1067호 커뮤니케이션의 자유에 관한 법률을 수정하는 2000년 8월 1일 제2000-719호 법률(Loi n° 20 -719 du 1er août 2000 modifiant la loi no86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)에 의하여 각각의 공영방송사를 프랑스 텔레비지옹이라는 하나의 회사로 통합시켰으며, 동 회사는 주식회사에 관한 법의 규정을 따르며, 전체 자본은 국가가 소유하고 있다.

66) 2005년 커뮤니케이션법 제33-1조 제3항
“청각장애인이나 난청인이 프로그램의 다양성에 대한 혜택을 받을 수 있도록 감독하고, 특히 주요 시청시간대에 적용되는 사항들을 기준으로 해서 청각 장애인들이 프로그램을 시청할 수 있도록 그 비율에 대한 협약을 맺는다”

67) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 24면.

68) 전영, “장애인의 방송접근권에 관한 연구 - 프랑스 사례를 중심으로 -”, 법학논고 제39집, 경북대학교 법학연구원, 2012, 404~405면.

확대하기 위한 노력과 의무사항의 실천 여부를 매년 시청각최고회의에 보고할 의무가 있다. 시청각최고회의는 시각장애인의 시청각미디어에 대한 접근권을 보장하기 위해 화면해설방송 헌장[69]을 채택(2008.12)하여 화면해설을 발전시키기 위한 규칙 및 의무사항을 규정하였다.[70]

2007년 3월 5일 「미래 텔레비전 및 방송 현대화에 관한 법률」[71] 2007년 3월 5일 미래 텔레비전 및 방송 현대화에 관한 법률은 시청각 분야에 관련된 내용이 주를 이루었다. 특히 2011년 11월 30일에는 아날로그 방송을 종료하고 디지털 전환을 이루는 것과 고화질 텔레비전(HD) 및 개인이동형 텔레비전(TMP)의 발전에 필요한 법적인 틀을 마련하였다.[72]

2009년 3월 5일 「텔레비전의 새로운 서비스 및 방송에 관한 법률」[73]이 제정되었다. 동법은 공영방송을 개혁하는 것이 주된 목적이었고, 또한 2009년 법은 2007년 12월 11일의 유럽의회지침,[74] 일명 시청각미디어서비스(Service de médias audiovisuels: SMA)의 국내법 전환도 목적으로 하였다. 동법에서 규정한 주문형 영상미디어서비스(SMAd)의 범주에는 텔레비전 방송 다시보기(Télévision de rattrapage)와 주문형 비디오 서비스(Vidéo à la demande: VàD)가 포함되었다.[75]

2018년 개정된 「시청각미디어서비스 지침」에 따라 「커뮤니케이션 자유에 관한 법」을 개정하여 OTT에서의 자막·화면해설·수어 제공 의무화 추진 중이다. 특히 장애인의 방송 접근성에 관련하여 프랑스는 이미 2005년부터 '장애인의 법, 기회, 참여 및 시민활동의 평등에 관한 법'에 의거하여 시각 장애인을 위한 방송서비스를 시작하였고, 2007년 유럽법

---

69) 화면해설 방송의 객관성 기준 이용자 존중 윤리적 기준 해설방법 등을 명시.

70) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 25면.

71) Loin° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de ladiffusion audiovisuelle et à la télévision du futur

72) 전영, "프랑스 방송법 변천에 관한 연구", 동아법학 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 238면.

73) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communicaion audiovisuelle et au nouveau service de la télévision

74) Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007

75) 전영, "프랑스 방송법 변천에 관한 연구", 동아법학 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 241~245면.

지침이 반영된 2009년 법 개정에서, 청각 및 난청장애인 및 시각장애인들의 방송 접근성을 위한 규정이 삽입되었다. 모든 공영방송 방송사 및 연간 시청률이 2.5%를 넘는 방송사에게 장애인방송 서비스를 의무적으로 제공하여야 하며 연평균 시청률이 2.5%가 되지 않는 방송사들의 경우는 그들의 경제적 측면을 감안하여 장애인을 위한 방송 비율이 정해진다. 소외계층을 차별하지 않고 이들에게 방송시청의 권리를 보장해준다.[76]

(4) 독일의 입법

아래의 통계자료는 2015년, 2017년, 2019년의 독일 시각장애인 수를 장애의 유형별로 보여주고 있다. 가장 왼쪽의 그래프는 여타 시각장애인 수를 보여주고 있으며, 두 번째 그래프는 양쪽 눈이 모두 실명된 경우, 세 번째 그래프는 고도의 시력장애를 보여주고 있다. 제일 오른쪽의 그래프가 시각장애인 총계(2019년 349,036명)를 보여주고 있다. 다만 독일에서는 중증장애를 보고할 의무가 없기 때문에 시각장애를 갖고 있는 인구수는 더 많을 것으로 추정된다.[77]

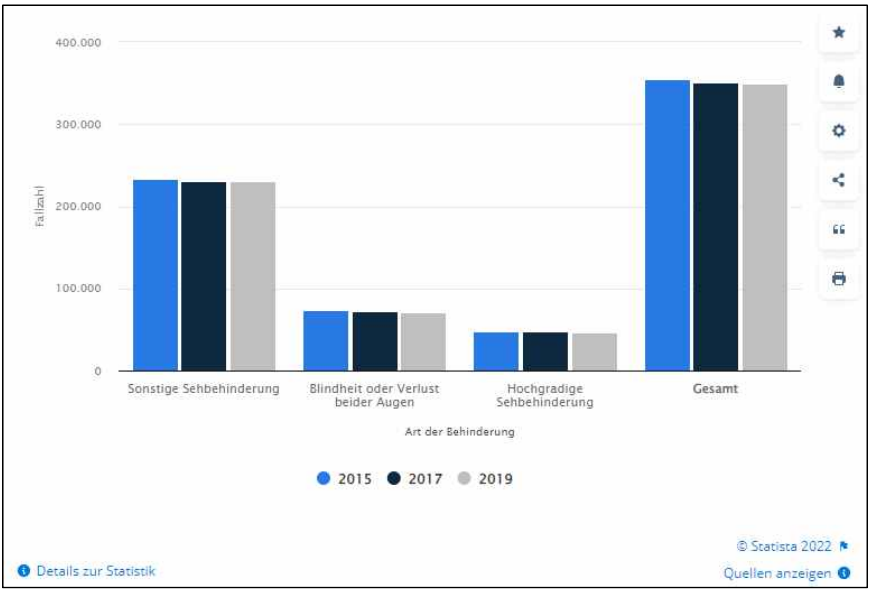
또한 독일 청각장애인협회(Deutscher Gehörlosen-Bund e.V.)의 통계자료에 따르면, 약 80,000명의 청각 장애인이 독일에 거주하고 있으며, 1,600만 명의 난청 인구가 있다고 보고하고 있다.[78]

76) 전영, “프랑스 방송법 변천에 관한 연구”, 동아법학 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 246~247면.

77) https://de.statista.com/statistik/daten/studie/247948/umfrage/anzahl-der-sehbehinderten-in-deutschland-nach-schwere-der-behinderung/ (2022년 8월 26일 검색).

78) https://www.gehoerlosen-bund.de/faq/geh%C3%B6rlosigkeit (2022년 8월 26일 검색).

[그림 2-1] 독일 시각장애인 통계



이러한 장애인들이 방송서비스에 접근을 가능하게 하기 위한 독일의 법률은 크게 두 가지가 있는 것으로 확인되는데, 그 중 하나는 「장애인동등지위법」[79]이고, 다른 하나는 「미디어 주(州)간협약」(Medienstaatsvertrag)이다. 우선 「장애인동등지위법」 제3조에서는 장애인에 대해 정의하고 있다. 이에 따르면 장애인은 장기간 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적 손상을 가진 사람으로서 이와 더불어 적응 및 환경의 장벽에 따른 상호작용으로 인하여 일반인과 동일하게 사회에 참여하는 것에 방해받을 수 있는 자를 말한다. 여기서 말하는 장기간이라는 것은 6개월 이상 그러한 손상이 지속될 가능성이 높은 사람을 말한다. 「장애인동등지위법」 제4에서는 적응 및 환경의 장벽의 제거(Barrierefreiheit)에 대해 규정하고 있는데, 이에 따르면 "건축과 그 밖의 시설물들, 교통수단, 기술적인 수단 및 이용시설, 정보통신체계, 시청각적인 정보와 의사소통수단 등의 시스템에서의 장애를 제거해야 함을 규정"함과 동시에 "이러한 모든 시스템이 장애인의 생활에서 특별한 장애 없이, 특히 다른 사람의 도움이 없이 사용할 수 있도록 하는 것"이라고 규정하고 있다.[80] 또한

79) Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGBl. I S. 1467, 1468).

80) 홍선기, "장애 개념에 관한 독일법제 및 판례검토", 유럽헌법연구 제35호, 유럽헌법학회,

각 주(州)에서는 연방법인 「장애인동등지위법」과 유사한 법률을 제정 및 시행하고 있다.[81]

「장애인동등지위법」에서는 개별 조문을 통해 장애인들의 권리를 규정하고 있는데, 방송 등 미디어 서비스와 관련하여 의미가 있다고 보이는 규정들은 제5조 제1항과 제6조 제3항의 규정이다. 이에 따르면 독일의 기업이나 공공기관은 장애인단체의 요구가 있는 경우, 그들에게 적응 및 환경의 장벽이 없도록 공동으로 협력할 것을 규정하고 있다. 또한 청각장애인 및 언어장애인은 관련 법률에 따라 독일어 수화, 구어에 수반되는 표지판 또는 기타 적절한 의사소통수단을 사용할 권리가 있다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정들이 우리의 법제와 달리 방송 등 미디어 서비스와 관련하여 직접적인 의무를 부과하는 것은 아니다.

미디어 주간협약의 정식명칭은 「독일의 미디어 시스템 현대화를 위한 주(州)간 협약」이며 기존의 「방송과 텔레미디어에 관한 주(州)간 협약」[82]을 대체하기 위하여 2020년 11월 7일 발효되었다. 2021년 12월 27일 미디어 주간협약은 다시 한 번 개정되어 2022년 6월 30일부터 개정된 미디어 주간협약이 적용되고 있다.[83] 이러한 미디어 주간협약은 공영방송과 민영방송으로 구분되어 있는 독일의 이중적 방송 시스템에 있어 가장 중요한 법적 근거이다. 미디어 주간협약에서는 기존에 주간협약의 명칭에서 사용되었던 "방송"이라는 개념을 대체하여 "미디어"라는 더 넓은 개념을 명칭에 활용하였다. 이는 주간협약을 통해 방송과 유사한 미디어, 미디어 플랫폼, 비디오 공유 서비스 등이 이 미디어 주간협약의 적용범위에 포섭하겠다는 입법자의 의사가 반영된 결과이다. 장애인 등의 적응 및 환경의 장벽의 제거(Barrierefreiheit)와 관련하여, 미디어 주간협약에서는 개념과 관련해서는 제2조 제2항 제30호, 방송과 관련해서는 미디어주간협약 제7조, 방송과 유사한 텔레미디어의 경우에는 미디어주간협약 제76조를 통해 장애인 등의 적응 및 환경의 장벽 제거에 대해 규정하고 있다. 다만 제76조는 제7조를 준용하고 있다.

2021, 220면.

81) 홍선기, 앞의 논문, 218면.

82) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien

83) https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf (2022년 8월 26일 검색).

제2조 [정의조항] 제2항 제30호 (장애인 등의 적응 및 환경의 장벽) 제거의 요청은 장애를 가진 사람이 일반적인 방식으로, 장애로 인해 필요한 보조장치를 사용하여, 특별한 어려움 없이 현재 기술 상태에 따라 그리고 가능한 여타 다른 보조장치가 없어도 찾고, 접근하고 이용할 수 있는 요청을 의미한다.

제7조 [적응 및 환경의 장벽 제거] (1) 제3조 제1문에 따른 수범자는 기존에 존재하던 관심(Engagement)을 넘어서서 기술 및 재정적 가능성의 범위 내에서 적응 및 환경의 장벽을 제거하기 위한 요청을 수용함과 동시에 그러한 제안의 범위를 지속적으로 그리고 점진적으로 확장해야 하며, 이 경우 다양한 장애를 가진 사람들의 이해를 고려해야 한다.
(2) 연방 전체로 수신이 가능한 민영 텔레비전 프로그램을 송신하는 수범자는 각각의 주(州)미디어기관에게, ARD와 제휴한 주(州)방송국, ZDF 및 독일 라디오방송국은 자신들의 감독협의체에게, 최소 3년마다 유럽연합지침(2010/13/EU) 제7조 제2항에 따른 현재 조치 및 향후 조치에 대한 보고를 제1항에 따라 보고하여야 한다. 이 보고는 계획된 조치 및 진행상황과 함께 유럽집행위원회에 전송된다. [...]

다만 이러한 일련의 규정이 우리의 법제와 달리 방송 등 미디어 서비스와 관련하여 직접적인 의무를 부과하는 것은 아니다. 그렇지만 수범자에 민영방송을 포함하고 있다는 점은 나름대로 의미가 있다고 평가할 수 있는데, 특히 ARD,[84] ZDF[85] 뿐만 아니라 현재 독일의 가장 큰 민영방송인 RTL과 ProSiebenSat.1이 꾸준히 장애인 등을 위한 조치를 확대하고 있다고 보고되고 있다.[86] 다만 국제적인 비교에서 독일은 매우 저조한 성과를 보여주고 있다는 것이 일반적인 평가로 보인다.[87] 그러나 최근 코로나 팬데믹의 영향으로 자막 제작이 급속도로 증가되고 있는 것으로 확인된다. 예를 들어 ZDF와 ARD의 경우, 자막, 음성

84) https://www.daserste.de/specials/service/barrierefreiheit-im-ersten-index-zeilen100.html (2022년 8월 26일 검색).
85) https://www.zdf.de/barrierefreiheit-im-zdf/fragen-und-antworten-zur-barrierefreiheit-im-zdf-102.html (2022년 8월 26일 검색).
86) https://www.die-medienanstalten.de/themen/barrierefreiheit (2022년 8월 26일 검색).
87) https://mediennetzwerk-bayern.de/netzwerkwissen-barrierefreiheit/#top (2022년 8월 26일 검색).

해설, 독일어 수화 및 이해하기 쉬운 설명 서비스를 제공하고 있는데, ZDF의 경우 2021년 91.5%의 자막 제작이 이루어졌다고 보고되며,[88] ARD는 자막 제공이 98%에 이른다고 보고하고 있다.[89] 또한 음성설명의 경우 ARD는 주요 저녁 프로그램의 54%에서 이루어지고 있다고 보고된다.[90] 2021년을 기준으로 RTL은 전체 프로그램의 1/3에 자막을 제공하고 있으며, 소위 황금시간대(Hauptsendezeit)의 방송에는 모든 프로그램에 자막을 추가하고 있다고 보도하고 있다.[91]

(5) 일본의 입법

일본에서는 장애인방송 제작이 비강제적 조항으로 되어 있으나, 총무성이 행정지도를 통해 관리·감독하고 방송사가 동 지침을 준수하는 형식을 취한다.[92]

우선 일본은 1997년 「방송법」 개정으로 자막·화면해설 제공 노력의무 부과하였다. 1997년 「신체장애자법」에 동 사업 추진 및 정보통신연구기구의 자막, 해설프로그램 제작사업을 위한 조성금[93] 지원 근거 규정을 마련하였다. 그리고 방송과 통신을 위한 통합법제를 제정하려는 노력도 있었다. 즉 2006년 8월 일본에서는 통신통신부 정보통신정책국이 통신과 방송을 위한 종합적인 법제도를 연구하기 위해 「정보통신법」을 제안하였다. 이 법안은 "방송 및 통신의 통합"과 "방송 및 통신 분야에서의 경쟁의 상호 진입 및 촉진"을 추구하려 하였다. 종래 일본 방송법은 전파법, 방송법 및 전기통신사업법 등으로 되어 있었는데, 이를 「정보통신법」으로 하여 방송·통신 관련 법률을 통일했다. 또한 방송 및 비교 가능한 콘텐츠 배포 서비스는 "미디어 서비스"로 통합되고 규율하려 하였다. 미디어 서비스는

---

88) https://www.zdf.de/zdfunternehmen/engagement-csr-398.html (2022년 8월 26일 검색).

89) https://www.daserste.de/specials/service/untertitel-allgemein100.html (2022년 8월 26일 검색).

90) https://www.ard-digital.de/inklusion/audiodeskription (2022년 8월 26일 검색).

91) https://www.bertelsmann.de/verantwortung/engagement/projekt/rtl-zwei-steigert-anteil-barrierefreier-inhalte-weiter.jsp (2022년 8월 26일 검색).

92) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 21면.

93) 1993년에 최초로 위성방송수신대책기금의 운용이익을 원금으로 제작비를 조성하는 제도가 마련되었고, 1997년부터 안정적인 조성이 가능하도록 일반회계에서도 정보통신연구기구에 조성금이 교부되어 장애인방송 제작을 지원하였다.

지상파 텔레비전의 내용을 지칭하는 “특수 미디어 서비스”가 있고, 위성방송 및 케이블 TV 외에도 통신 콘텐츠로 취급되어 규제를 받지 않은 인터넷상의 비디오 배포는 두 가지 유형의 “일반 미디어 서비스”로 구별하여 규제하려 하였다. 또한 다른 “개방형 통신”은 “개방형 통신”(“오픈 미디어 콘텐츠”로 지칭됨)으로 정의하였다. 이러한 정의에 따르면, 모든 홈페이지, 게시판 및 블로그, 인터넷 라디오, 인터넷상의 인터넷 텔레비전 등이 모두 포함되는 것이다. 또한 다양한 규정이 방송 분야에만 적용된다는 점을 고려하여 공공 통신에도 규정을 적용해야 할 것이고, 불법적이고 유해한 콘텐츠의 배포에 대한 조치를 제도화하는 데 고려할 것을 제안하였다.[94]

일본의 정보통신법 제정에 대한 평가를 살펴보면, 방송통신융합법을 통해 일본은 방송과 통신 관련 9개 법률의 일원화를 추진한 것인데, 정보통신법은 콘텐츠와 네트워크라는 계층에 따라 수평적 규제체계로 전환하는 것이 목적이었다. 정보통신법의 도입은 방송과 통신 분야의 장벽을 제거함으로써 신규사업자의 진입과 경쟁 촉진이라는 긍정적 효과가 기대되는 반면, 인터넷상의 콘텐츠까지 규제 대상으로 삼는다는 점에서 표현의 자유가 위축될 가능성이 있다는 점은 부정적 효과도 있다는 지적이 있었다.[95]

일본에서 장애인을 위한 시청각미디어서비스 접근을 위한 노력으로는 다음과 같은 정책이 있다. 첫째, 행정지침을 통한 자막방송 제작 유도 및 실태조사가 있었다. 2007년 오전 7시에서 오후 12시까지 방송하는 자막 삽입이 가능한 모든 프로그램을 대상으로 2017년까지 모두 자막을 삽입하고, 10%에 화면해설을 부여하도록 명시한 지침을 통보하였다. 총무성은 1997년부터 매년 자막방송 실태조사를 실시하고 있으며 2000년부터는 방송사의 자막방송 시간을 조사하여 공표하는 등 추이를 점검하고 있다.

둘째, 장애인 통신방송 개발 지원금 조성하였다. 1997년부터 독립 행정법인인 ‘정보통신연구기구’(NiCT)가 장애인 통신방송개발지원금을 조성하고 있다. 1997년부터 2008년까지 51억 엔을 조성하였으며 2009년 현재 99개사에 조성금 지원을 하였다.

---

94) 清水直樹(国土交通課), 情報通信法構想と放送規制をめぐる論議, レファレンス　平成20年11月号.

95) 김경환, “일본의 방송통신융합법제의 현황과 전망”, 언론과 법 제9권 제1호, 한국언론법학회, 2010

셋째, 장애인 지원 시스템 연구개발을 하고 있다. '장애자 등 전기통신설비 접근성 지침'(2000)을 공표하였다. 여기서 음성을 자동으로 인식하여 자막화하는 자막제작 시스템, 보청지원시스템, 화속변환장치, 고속입력기술 등을 개발하였다. 그리고 고령자 및 장애인을 대상으로 한 유저 인터페이스의 고도화를 1단계(2011~2016), 2단계(2017~2026)로 나누어 추진하고 있다.[96] 이를 위해 2018년 총무성은 「방송 분야의 정보접근성 지침」을 통해 자막·화면해설 편성목표치 상향, 수어 편성목표치 신설하였다. 총무성 산하 정보통신연구기구(NICT)에서는 자막·화면해설·수어 제작비 지원하고 있다.

(6) 호주의 입법

호주에서 장애인 VOD 접근성을 확보하기 위한 법정책은 다음과 같다. 호주 TV 방송의 폐쇄자막 기능은 1992년 이후로 어느 정도 자리를 잡은 상태이지만, 오디오 해설 서비스는 2011년까지도 도입되지 않고 있었다. 2012년 말부터 ABC 채널을 포함해 몇몇 방송사들이 오디오 해설 서비스를 도입하기 시작했다.

2013년 호주의 경우, ACMA(Australian Communications and Media Authority)가 영국이나 미국과는 달리 자막 품질에 관한 요소를 독이성, 정확도, 이해도라는 상위 범주 하에 미국과 영국에서 공통적으로 제시하는 정확성, 동시성, 속도, 이해도 범주에 포함되는 고려사항으로 구분하고 있다(Broadcasting Services [Television Captioning] Standard 2013). 독이성은 화자의 이해를 돕기 위한 화면배치와 색상과 폰트, 자막의 이해도를 위한 구두법 사용, 표준 영어작문법 등에 대한 고려사항을 담고 있으며, 정확성은 원문의 충실성과 비언어정보에 대한 보충설명, 그리고 어린이 프로그램에 있어서 대상 수용자 층을 고려한 자막화 등이 포함되어 있으며, 이해도의 경우 화자의 구분, 자막의 이해를 위한 충분한 시간 제공, 자막의 시작과 종료시점, 장면(scene)의 전환이 일치하는 정도를 들고 있다.[97]

2015년, 호주 방송사들은 방송서비스법(Broadcasting Service Act, BSA)에 의거하여 오전 6시부터 자정까지의 모든 프로그램에 자막을 제공한다. VOD 서비스 업체들은 이 법에서

---

96) 방송통신위원회, 시청각 장애인의 방송접근권 보장을 위한 장애인방송 가이드라인 (안) 2011, 22~23면.

97) 하종원·박기성, "장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -", 방송통신연구 2020년 봄호(통권 제110호), 2020. 88면.

제외되었지만, Netflix는 호주와 뉴질랜드의 VOD 시장 진출과 동시에 시청각장애인을 위한 접근성 향상 서비스를 제공해 왔다.

Netflix의 장애인 미디어 접근성 확보 프로젝트인 'The Accessible Netflix Project'를 맡은 책임자 Robert Kingett는 이러한 시도로 시청각장애인이라는 새로운 고객을 유치하는데 효과적이었다고 발표한 바 있다. 해당 프로젝트를 통해서 Netflix는 아래의 사항을 개선하였다.

- ○ PC, 모바일 등 모든 기기에서 Screen reader(화면의 내용/해설을 말해주는 기능) 서비스 제공
- ○ 최신 기술에 적응이 어려운 사람들을 위한 내비게이팅 서비스 제공
- ○ DVD 미디어를 포함한 시청각장애인을 위한 서비스 도입

2015년, Media Access Australia(MAA)는 <VOD 서비스에서의 자막과 오디오 해설 서비스(Access on demand report)> 보고서를 발간해 'VOD 서비스의 접근성'을 다루고 권장 사항을 아래와 같이 권고하였다. 첫째, 2015년부터 재방송되는 방송프로그램에 자막이 필수로 삽입되어야 한다. 모든 업체는 2016년 말까지 자발적으로 '허용 가능한' 수준으로 자막을 제공해야 한다. 만약 이를 이행하지 않으면, 호주 정부는 자막 수준에 대한 법제화를 진행한다. 둘째, 자막이 있는 콘텐츠는 별도로 표시되어야 하고 쉽게 찾을 수 있어야 한다. ABC의 iVew[98]의 오디오 해설 체험판은 오디오 해설 서비스를 만드는 토대로 사용되어야 하며 모든 TV 콘텐츠에 사용할 수 있다.[99]

98) 호주 방송 공사가 운영하는 VOD 스트리밍 서비스

99) 해외 주요국의 장애인 VOD 접근성 확보 현황, 미디어 이슈 & 트렌드 2020년 2월 29호, 48~51면.

(7) 소결

<표 2-1> 주요국의 장애인방송 법규

국가	장애인방송 개요	관련 법규
영국	• 법률에 서비스제공의무 규정 • Ofcom이 관리, 감독	• 1995년 장애인차별금지법(DDA) : 청각장애인에 대한 자막방송 의무화 • 2017년「디지털 경제법 2017」VOD 서비스 업체는 전체 콘텐츠 중 80% 자막 제공, 10% 오디오 해설 서비스, 5% 수화 서비스 제공 의무
미국	• 법적 의무사항 • 연방통신위원회(FCC)가 방송사 규제, 감독	• 2010년 '21세기 커뮤니케이션 및 비디오 접근성 법'(CVAA) • 장애인법
프랑스	• 법적 의무사항 • 시청각최고회의(CSA)와 방송사 간 협약 체결을 통한 관리, 감독	• 커뮤니케이션의 자유에 관한 법 • 모든 공영방송 방송사 및 연간 시청률이 2.5%를 넘는 방송사에게 장애인방송 서비스를 의무적으로 제공
일본	• 법률상 비강제조항 • 총무성이 행정지침을 통해 관리, 감독	• 정보통신법 • 2018년 총무성의 「방송 분야의 정보접근성 지침」

미국, 영국, 독일, 프랑스, EU, 일본, 호주 등 다양한 국가에서 장애인의 방송 접근성을 보장하기 위한 여러 노력과 법제의 변화과정을 살펴보았다. 외국의 입법례에서 반추할 수 있는 것들이 몇 가지 있고, 우리나라에서 장애인미디어 접근성을 강화하기 위해서는 외국의 입법례를 참조할 필요가 있다.

첫째, 관련 법규의 정립이 필요하다. 한국에서는「방송법」,「종합유선방송법」,「유선방송관리법」및「한국방송공사법」,「인터넷 멀티미디어 방송사업법」,「지역방송발전지원 특별법」등 다양한 방송 관련 법령들이 존재한다. 방송을 관장하는 행정기관도 여러 곳이 있는 현실이다. 장기적으로 하나의 통합 방송법을 제정할 필요가 있다. 모든 방송 관련된 법령 내용을 통합하여 관할할 수 있는 법령이 필요하다.

둘째, 장애인 미디어서비스 접근에 대한 법령상 강제 여부를 규정할 필요가 있다. 외국의 예를 보면, 미국, 영국, 프랑스의 경우에는 장애인 미디어서비스 접근을 법적 의무사항으로 인정하고 있다. 반면 일본에서는 이를 강제사항으로 인정하지는 않지만 사실상 총괄하여 간접적인 강제를 하고 있는 상황이다. 한국에서 장애인방송 접근에 대한 법령적용의

강제성을 인정할 것인지에 대한 사회적 합의도 또한 필요하다.

이를 위해서는 장애인미디어서비스에 대한 접근의 개념을 담고 있는 개별법령이 필요하다. 즉 미국「21세기 통신영상접근법」(CVAA, 2010)[100] 영국 1995년「장애인차별금지법」(DDA: DisabilityDiscriminationAct), 2017년「디지털 경제법 2017」(Digital Economy Act 2017), 프랑스 2007년 3월 5일「미래 텔레비전 및 방송 현대화에 관한 법률」(Loin° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de ladiffusion audiovisuelle et à la télévision du futur), 독일 2009년「방송과텔레미디어에관한주간협약」(RStV), 유럽연합의 2018년「시청각미디어서비스 지침」(AVMSD) 등의 법령이 그에 대한 예시가 된다.

셋째, 방송을 관할하는 통할행정기관 혹은 독립된 위원회의 지정이 필요하다. 미국의 연방통신위원회(FCC), 영국의 Ofcom, 프랑스의 시청각최고회의(CSA),[101] 호주의 호주통신·미디어청(ACMA[102]), 일본의 총무성 등은 그러한 역할을 총괄적으로 수행하는 행정기관이거나 위원회이다. 한국에서는 여러 행정기관에 관할이 배분되어 있는데, 장애인 미디어서비스 접근 문제뿐만 아니라, 여러 방송 관련 문제를 통괄하는 행정기관이 지정이 필요하다.

넷째, 여러 국가의 법제와 정책에서 시각·청각 장애인을 위한 여러 가지 제도들이 도입되었다. 그 내용은 대표적으로 자막, 화면해설, 수어 등이다. 한국방송에서도 이러한 장애인의 미디어에 접근을 보장하는 보조수단을 적극적으로 적용할 필요가 있다. 그리고 그 적용 비율에 대한 법적인 권고 혹은 점진적 증가를 독려할 필요가 있다. 외국의 입법례에서도 각국은 10~20년의 기간에 걸쳐 방송에서 자막과 화면해설의 비율을 늘렸고, 최근에는 자막의 경우 거의 100%에 가까운 적용을 하고 있는 실정이다. 한국에서도 단기간에는 이를 강제할 수 없으나, 장기간에 걸쳐 점차 그 비율을 증진하는 행정상 조치가 필요하다 할 것이다.

다섯째, 새로운 신기술의 개발과 그 적용이다. 가령 영국에서처럼 문자방송은 '문자'와 '도형'을 이용해 프로그램과는 별도로 송신하는 일종의 데이터 방송서비스를 도입할 필요

---

100) 21st Century Communications and Video Accessibility Act (CVAA)

101) CSA(Conseil supérieur de l'audiovisuel)는 1989년에 설립되었으며, TV 라디오 등 매체를 규제한다.

102) Australian Communications and Media Authority

가 있다. 또한 호주의 사례에서처럼 PC, 모바일 등 모든 기기에서 Screen reader(화면의 내용/해설을 말해주는 기능) 서비스 제공·최신 기술에 적응이 어려운 사람들을 위한 쉬운 내비게이팅 서비스 제공할 필요가 있다. 또한 일본의 사례에서 보듯이, 음성을 자동으로 인식하여 자막화하는 자막제작 시스템, 보청지원시스템, 화속변환장치, 고속입력기술 등을 개발할 필요가 있다.

여섯째, 장애인 미디어서비스 활성화를 위한 기금조성이 필요하다. 일본의 예에서 알 수 있듯이, 일본은 예전부터 '정보통신연구기구'(NiCT)가 장애인 통신방송개발지원금을 조성하여 왔고, 그 기금의 축적이 많은 상황이다. 우리나라에서도 이 같은 기금 조성이 필요하다고 할 것이다.

3. 온라인 동영상 서비스법 제정 현황 분석

(1) 현행법상 방송과 OTT서비스 간 규제 차이

OTT(over-the-top) 서비스에 대한 규제 논의가 활발하다. 이전부터 전통적 미디어를 대체하는 새로운 유형의 서비스를 규율하는 방식에 대해 끊임없이 논란이 있어 왔다. 최근 OTT서비스가 비약적으로 발달하고 시장점유율이 높아지고 있는 상황이다. 그런 점에서 방송과 OTT서비스 사이에서는 규제의 측면에서 간극이 있었다. 양자를 비교하여 살펴보자.[103)]

1) 진입 규제, 소유·겸영 규제의 측면

유료방송 플랫폼사업자(IPTV, 케이블TV, 위성방송)는 엄격한 허가를 받아 시장에 진입하며 주기적으로 재허가를 받아야 한다. 반면 OTT 사업자는 부가통신사업자로서 신고만으로 시장 진입이 가능하고, 서비스에 대한 진입규제가 낮은 상황이다. 특히 OTT 사업자는 소유규제 대상에서 제외되어 있다.

2) 점유율 규제의 측면

유료방송 플랫폼사업자의 경우 전체 유료방송시장에서 시장점유율이 전체 방송사업자

---

103) 이부하, "OTT서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책", 법과 정책연구 제21집 제3호, 한국법정책학회, 2021. 9. 12~14면.

의 매출액 총액 중 차지하는 비율이 100분의 33을 초과하지 못하도록 규제하고 있다. 반면 OTT 사업자에게는 이러한 시장점유율 규제사항이 없다.

3) 내용 규제의 측면

유료방송의 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 방송통신심의위원회가 '방송심의에 관한 규정'에 의거하여 방송 프로그램 내용을 심의하고 있다. 반면 OTT 사업자는 부가통신사업자로서 정보통신망법상 청소년에게 해로운 정보, 불법정보, 명예훼손 정보에 한정하여 방송통신심의위원회의 심의가 이루어지고 있다.

4) 편성 규제의 측면

유료방송 플랫폼사업자의 경우 공통적으로 의무재송신, 채널변경 승인 등 엄격한 편성 규제를 적용을 받고 있다. 특히 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가할 때에는 일정한 방송구역 안에서 사업을 운영하는 권리("지역사업권")를 부여하고 있다. 반면 OTT 사업자는 규제사항이 없는 상황이다.

5) 광고 규제의 측면

유료방송의 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 방송광고 허용 유형을 규정하고 광고시간을 제한하는 등 엄격한 규제를 하고 있다. 반면 OTT 사업자는 규제사항이 없다. 국내법상 개방형 인터넷망을 사용하는 모든 유형의 OTT서비스(실시간, VOD, VSP)는 부가통신서비스에 해당하여, 방송서비스와는 물론 통신서비스 중에서도 가장 낮은 수준의 규제를 적용하고 있느 상황이다. OTT서비스에 적용되는 규제로는 신고에 의한 진입, 내용심의(불법정보 유통금지, 청소년유해매체물), 광고규제(거짓과장·기만·부당비교·비방), 금지행위, 이용자보호 등이 있다. 반면 OTT서비스에 적용되지 않는 규제로는 소유/겸영규제, 광고시간, 요금규제, 편성규제, 제작물규제, 장애인지원, 자료제출, 재난방송 등이 있다.

종합하자면, OTT서비스는 방송서비스와 동일(유사)한 서비스임에도 불구하고 규제 불균형이 발생하여 공정경쟁, 이용자보호 측면에서 발생하는 문제에 대해 효과적인 대처가 쉽지 않은 한계가 있다.

<표 2-2> 현행 방송과 OTT서비스 규제간 비교

구분	방송	OTT서비스
진입	• 허가 (지상파, 케이블, 위성, IPTV) • 승인 (종합편성, 보도, 홈쇼핑) • 등록 (일반PP)	• 신고(전기통신사업법)
소유겸영	• 1인 지분 40%(지상파, 종편, 보도) • 외국 자본(지상파(금지)), 종편(20%), 보도(10%), 유료방송(49%) • 대기업(지상파(10%)), 종편/보도(30%) • 일간신문, 뉴스통신사(지상파(10%), 종편/보도(30%), 유료방송 플랫폼(49%) • 겸영규제(지상파, 유료방송, PP에 적용)	• 해당사항 없음
점유율	• 유료방송 전체 시장점유율 33.3% 규제 • 매체 합산 영향력지수 시장점유율 30% 제한	• 해당사항 없음
내용	• 방송심의규정 적용	• 정보통신심의규정 적용
편성	• 오락프로그램 50% 이하 편성(지상파, 종편) • 주된 분야 편성비율(전문편성PP) • 국내제작, 외주제작, 1개 국가 편성비율 • 시청자평가, 시청자제작프로그램 편성	• 해당사항 없음
채널 구성	• 전체 운영 채널 수 70개 이상 편성 • 특정 채널 의무전송: 재송신, 보도, 공공, 공익, 종교, 장애인복지, 지역채널 등	
경쟁	• 방송시장 경쟁상황 평가 적용 • 금지행위 규제	• 해당사항 없음

출처 : 황준호, OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안, 중장기 방송제도개선 및 미래지향적 규제체계 정책제안서, 2019. 11. 28.

(2) 외국의 OTT서비스 규제

1) 유럽연합(EU) OTT서비스 규제

가. 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침

우선 유럽연합(EU)에서는 수평규제 1단계로 시작하였다. 융합 환경에 대응하고자 EU는 ‘기술 중립성’ 및 ‘동일서비스·동일규제’를 기본원칙으로 방송통신서비스를 전송계층과 콘텐츠계층으로 이원화하였고, 규제를 차별화하는 수평규제를 도입하였다.

<표 2-3> 전송계층과 콘텐츠계층의 이원화

구분	전송계층	콘텐츠계층
규율 대상	• 전자커뮤니케이션네트워크(망) • 전자커뮤니케이션서비스(전송플랫폼)	• 시청각미디어서비스(실시간TV VOD) • 정보사회서비스(인터넷콘텐츠)
추구가치	• 경쟁 활성화	• 사회문화적 공익
규제수단	• 규제프레임워크 지침('02년)(경쟁, 인가, 접근, 보편적서비스, 정보보호)	• 시청각미디어서비스 지침('07년) • 전자상거래지침('02년)

※ EU의 수평규제체계에서 방송플랫폼 사업은 전송계층에 포함

기술중립성이란 동일한 서비스가 각기 다른 기술에 의해 제공되어도 규제를 차별화하지 않는 원칙을 지칭한다. 동일서비스·동일규제란 동일계층(전송, 콘텐츠) 내에 속하는 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 원칙을 지칭한다. 동일서비스·동일규제에서는 전송계층과 콘텐츠계층 간 규제는 차별하고, 전송계층 내 네트워크, 플랫폼 사업에 대한 규제 비차별하며, 콘텐츠계층 내 서비스 간 규제는 차별한다. 다음으로 유럽연합(EU)은 수평규제 2단계를 하였다. 유럽연합(EU)은 2009년 이후 방송통신 분야의 환경변화(OTT 성장, 서비스 글로벌화) 및 이용자(소비자) 보호 강화 필요성을 반영하여 주요 규제지침을 개정하였다.

2018년 '전자통신부문 규제지침'에 의해 EU 단일시장 활성화하게 되었고, ECS(Electronic Communications Service) 개념을 확장하고, 차세대 네트워크 투자 촉진하며, 이용자 보호를 강화하고, 시장지배적 사업자의 의무의 강화 등을 추진하였다. 2018년에 개정된 EU의 전자통신부문 규제지침(The European Electronic Communications code, EECC Directive)은 '02년 규제프레임워크를 대체하게 되었다.

2018년 개정된 시청각미디어서비스 지침(The Audiovisual Media Service Directive)은 VSP(Video Sharing Platform)를 규율 대상으로 포함하고, 미성년자의 보호를 강화하고, 증오유발 개념도 확대하며, 실시간 방송 규제 완화하였다. 그리고 VOD 서비스에도 유럽산 제작물 쿼터제를 적용하였다. 2018년 개정된 EU의 시청각미디어서비스 지침(The Audiovisual Media Service Directive)은 2007년에 제정된 지침을 개정한 것이다.

2018년 디지털세는 유럽연합(EU) 내 온라인으로 700만 유로 이상 수익, 10만명 이상 이용자 보유, 3,000개 이상의 온라인 비즈니스 계약을 맺은 기업을 대상으로 과세하는 방안

을 입법화한 것이고, 이 디지털세는 소위 법인세의 개념으로 볼 수 있다. 다만, 디지털세 도입 전까지 글로벌 수익 7억 5천만 유로 이상, 유럽연합(EU) 내 5천만 유로 이상 기업에 대해 공정과세를 위해 3%를 과세하였다. 이를 '디지털서비스세'라 하였다.

나. OTT서비스 규제 현황

유럽연합의 전기통신규제기구인 BEREC은 OTT서비스의 개념을 개방형 인터넷에서 제공되는 모든 서비스로 넓게 정의하고 있다. OTT-0 서비스는 전기통신서비스(ECS)와 동일한 기능을 제공하기 때문에, ECS와 직접 경쟁하는 서비스로서 Viber Out과 유료 버전의 Skype가 대표적이다. 이들 서비스는 음성서비스를 자신의 가입자뿐만 아니라 기존의 공중전화망 서비스 제공사업자의 가입자(PSTN-phone)에게도 제공된다. OTT-1의 예는 Skype와 그 밖의 다른 VoIP 서비스들인데, 이들은 음성 전화를 자신의 가입자들 간에만 제공하고 있다. OTT-2는 전통적인 ECS와 경쟁하지는 않지만, 인터넷접속 서비스의 보완재로서 넷플릭스와 같은 동영상 스트리밍 서비스가 여기에 해당된다고 규정하고 있다.

유럽연합의 시청각미디어서비스 규제그룹인 ERGA[104]의 OTT에 관해 다르게 정의하고 있다. ERGA에서는 OTT를 실시간 스트리밍(및 VOD 콘텐츠)과 사진 또는 기사 원문 아카이브를 함께 제공하는 mixed media 서비스, 실시간/비실시간 콘텐츠를 유통하는 하이브리드 서비스, 짧은 길이의 콘텐츠 및 이용자 제작 콘텐츠(UGC)를 제공하는 open online sharing 플랫폼, 콘텐츠 제공 서비스로 규정로 하고 있다(ERGA, 2016a).

이와 같은 기준의 차이로 인해 신문사의 웹사이트에서 제공되는 동영상 콘텐츠(video contents), 전문 이용자 제작 콘텐츠(UGC) 전문채널 등 새로운 미디어 서비스 등이 해당되는지에 대해 EU 회원국 간 혼선이 존재하고 있다. 이와 같은 혼선의 문제는 이후 시청각미디어지침의 개정을 통해 꾸준히 논의가 되고 있다.

ERGA의 2015년 조사결과에 의하면 시청각미디어서비스 여부에 대한 판단기준 중에서 TV-like 프로그램의 제공, 해당 서비스의 주된 목적, 편성책임을 지는 미디어서비스 제공자의 개념이 중요한 평가대상임을 확정하였다. 결국 시청각미디어서비스 지침이 적용되어야 할 새로운 서비스 유형과 편성 책임의 판단기준은 무엇인지, 그리고 새로운 서비스

104) The European Regulators Group for Audiovisual media services

유형으로 시청각미디어서비스 지침의 적용 범위가 확대될 경우 구체적으로 지침의 어떠한 규제가 적용되어야 하는 것인지에 대한 판단 필요성이 제기되고 있다. 이에 EU는 시청각미디어지침(AVMSD)[105]을 통해 OTT서비스를 시청각미디어의 개념 안에 넣고 지속적인 개념 규정의 확대를 도모하였다.

2007년 개정안에서는 시청각미디어서비스를 '미디어 서비스 제공업자가 편집권을 갖고 일반 공중에게 정보, 오락, 교육에 관한 프로그램을 제공하는 것을 주된 목적으로 전기통신망을 통해 제공하는 서비스'로 정의하였다.

이후 2016년 개정안은 시청각미디어서비스를 '미디어서비스 제공업자가 편집권을 갖고 일반 공중에게 정보, 오락, 교육에 관한 프로그램을 제공하는 것을 주된 목적으로 (또는 해당 서비스의 주된 목적과 구분되는 별도의 서비스가 일반 공중에게 정보, 오락, 교육에 관한 프로그램을 제공하는 경우에도 포함) 전기통신망을 통해 제공하는 서비스'로 개정하였다.

해당 개념에서 동일하게 적용되는 요소는 미디어서비스 제공자라는 주체의 존재와 해당 주체의 편집권을 인정하고, 일반 공중에게 전기통신망을 통해 각종 정보, 오락, 교육 프로그램을 제공하는 것이라는 점이다.

다만, 2007 지침의 '프로그램' 개념은 '미디어서비스 제공업자가 편성표(리니어) 또는 카다로그(넌리니어)에 따라 제공하는 영상으로 일반적으로 텔레비전 방송의 형식 및 내용과 유사한 것'으로 정의하였다. 그러나 2016년 개정안에서 '프로그램'은 '미디어서비스 제공업자가 편성표(리니어) 또는 카탈로그(넌리니어)을 포함시켜 앱과 웹상에서 서비스되는 미디어 클리핑 서비스, 소위 '짤방'에까지 범위를 확대시켰다.

다. AVMSD 2016년 개정안 - VSP 규제

유럽연합은 OTT 동영상서비스 관련 규제 방안을 논의하기 위해 직접적으로 해당 서비스를 겨냥하지는 않았으나 넓은 의미의 콘텐츠 공유/제작 플랫폼을 겨냥한 자문위원회를 구성하였다. 2016년 개정안의 의의는 시청각미디어 서비스의 개념을 온라인 동영상까지 확대했다는 데에 있다. 개정안의 기본 방향은 소비자 보호 규제와 재정 규제, 노동법을

105) Audiovisual Media Services Directive

보호해야 한다는 필요성을 강조하는 것이다.

2016. 5. 24. 유럽연합은 시청각미디어서비스 지침의 수정 제안서를 발표하였다. 그 발표의 배경은 범용 인터넷망을 통해 공급되는 동영상 서비스(OTT)의 확산에 따라 신규 서비스 플랫폼 또는 사업자들이 기존의 규제 틀에 포섭되지 않는 상황이 발생하였으며, 또한 기존 시청각미디어서비스지침(AVMSD 2010/13/EU)의 현대화를 꾀하기 위함이었다. 이 수정지침의 주요 목적은 전통적인 방송사 및 주문형 비디오 공급자 및 VSP를 동일하게 다룰 것을 요구하였고, 특히 미성년자의 시청 보호 문제를 해결하기 위함이었다. 해당 수정지침에서는 "프로그램"의 정의가 수정되었다. 그에 의하면 더 이상 "TV 같은(TV like)"이라는 기준은 존재하지 않고, "짧은 동영상"도 "프로그램"의 정의에 포함되었다(신지침 1.1.(b)). 단, SNS 서비스는 제외되었다.

수정된 지침에서 몇 가지 중요한 특징이 있었다.

첫째, 동 지침 개정안에서는 VSP 개념을 신설하여 지침의 규제 대상(ODAVMS 서비스의 범주)으로 포함하며, 데일리모션, 유튜브 등이 여기에 해당하게 된다. 이들 플랫폼 규제의 형태는 "정보사회서비스"(information society services; 이하 ISS)로 통합되어 전자상거래법의 적용을 받는 한계가 있었다.

둘째, 해당 지침은 제3자에게 가공할 수 있는 정보에의 접근을 네트워크망을 이용하여 제공하는 ISS 유한책임회사까지 적용되며, 유한책임회사는 정보에 대한 지식이나 권한이 없음을 의미하였다. VSP는 상당량의 사용자에 의해 생성된 비디오를 저장하는 역할을 하고 있지만 편집에 대한 책임이 없다고 규정하였다. 저장된 콘텐츠의 관리는 사업 공급자의 자동 기술적 방식 또는 알고리즘, 태깅 등의 공급자가 개입할 수 없는 방식으로 운용되어야 하였다.

셋째, 규제 당국은 서비스 공급자들이 콘텐츠를 관리함에 있어 단순히 자동기술 수단이나 알고리즘이 아니라 의도적으로 개입이 이루어지고 있다고 간주하였다. 기술 발전의 추이로 볼 때 실제로 그러한 매개 사업자가 그들이 저장하고 매개하는 콘텐츠에 아무런 영향을 미치지 못한다는 것은 확정하기 어렵다고 판단하였다. 해당 VSP는 유럽 제작 콘텐츠의 진흥을 지원할 의무를 부담하였다. 인권 및 소수자 보호와 관련된 지침의 규제를 받게 되었으며, 소비자와 미성년자의 보호 차원에서 내용규제를 원칙적으로 적용받았다.

라. AVMSD 2019년 개정안

ㄱ) 유사 서비스 유사 규제 원칙

2019년 7월 유럽위원회는 워크숍을 통해 AVMR[106](시청각미디어규칙)을 개정하였다. 동 개정의 목적은 변화하는 이용자들의 미디어 이용 행태를 반영하기 위함이었다. 이는 AVMSD의 개정안보다 더 급진적일 수 있고 지침의 관할 내에서 좀 더 엄격하고 세부적인 내용을 목표로 하고 있었다. 해당 규칙에서는 디지털 단일시장에 대한 2가지 주요 원리에 입각해서 유사한 서비스에 대해 유사한 규제를 적용하였다. 플랫폼에 대한 규제는 막강한 권력에 대한 무거운 책임감이 부여되어야 한다는 원칙이다. 그리고 유사한 시청 경험은 유사한 보호로 이어져야 한다는 원칙이다. 청소년과 이용자 보호 등 플랫폼에 대한 의무를 부여하는 등 유사 서비스가 동일한 이용자와 시장을 두고 경쟁하는 상황을 고려해야 한다는 원칙 등에 기반하였다. 또한 편집권 없는 OTT에 대해서도 시청각미디어 규칙을 확장해야 한다는 원칙을 재확인하였다.

동일한 이용자와 시장을 두고 경쟁하는 상황을 고려해서 편집권 없는 OTT에 대해서도 시청각미디어 규칙을 확장하였다. 이로 인해 플랫폼에 대한 책임을 묻고 VSP에 대한 규제를 재확인하게 되었다. 이는 막강한 권력에 대한 무거운 책임감 부여와 유사한 시청 경험은 유사한 보호로 이어져야 한다는 원칙이다. 이들에 대한 의무사항으로 유해한 콘텐츠에 대한 청소년 보호, 폭력이나 증오를 조장하고 범죄로 구성된 콘텐츠로부터의 이용자 보호, 시청각 상업물과 관련된 특정 의무에 대한 존중이 포함되었다. 특히 청소년 보호를 위해서는 부모 통제 시스템, 연령 검증 시스템, 이용자에 의한 콘텐츠 등급제를 활용하였다. 이용자 보호를 위해서는 서비스 용어와 조건을 포함하며, 상업적 콘텐츠는 AVMS의 동일한 규칙이 적용되는 VSP의 통제에 있는 콘텐츠와 VSP의 다른 요건(용어와 조건, 투명성 메커니즘) 하에 놓여있지 않은 콘텐츠에게도 적용되었다.

ㄴ) 방송사업자에 대한 규제 완화

방송사업자에 대한 대폭적 규제 완화도 강조되는 것이 특징이었다. 광고의 경우 매시간 제한하는 규제에서 일정 시간대(time window) 규제로 수정하였다.

---

106) Audio Video Media Rule

마. 유럽연합의 OTT서비스 규제 종합

유럽연합(EU)의 2018년 11월 14일 개정한 시청각미디어서비스지침(AVMSD)[107]에 의하면, 시청각미디어서비스에는 '전통적인 텔레비전', '주문형 비디오', '동영상 공유플랫폼서비스'가 포함되어 있다.[108] 인터넷 기반의 동영상 공유플랫폼서비스(VSP, Video Sharing Plattform Service)를 신설하고 동 지침의 규제 범위 안에 포함시켰다. 즉, 동영상 공유플랫폼서비스의 일종인 OTT서비스는 시청각미디어서비스에 해당하게 된다.[109] 이전까지 동영상 공유플랫폼서비스(VSP)는 정보사회서비스(ISS)의 일종으로서, 전자상거래지침에 의해 규율되었다. 개정된 2018년 지침에 의해, 넷플릭스(주문형 동영상 플랫폼), 유튜브(동영상 공유플랫폼) 등 여러 OTT서비스는 시청각미디어서비스로 분류되어 규제를 받게 되었다. 2018년 시청각미디어서비스지침(AVMSD)의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 2018년 개정 지침은 '시청각미디어서비스' 개념에 "해당 서비스의 주된 목적과 구분되는 별도의 서비스가 공중에게 정보, 오락, 교육에 관한 프로그램을 제공하는 경우에도 포함한다."는 규정을 추가하였다. 둘째, 2018년 개정 지침은 '프로그램' 개념에서 "그 형식과 내용이 텔레비전 방송과 동등한 것"이라는 문구를 삭제하고,[110] 그 대신 '짧은 길이의 동영상'이라는 규정을 추가하였다. 셋째, 2018년 개정 지침은 '동영상 공유플랫폼서비스'(VSP)라는 개념을 신설하였는데 이 서비스의 특징은 다음과 같다. ① 상당한 양의 프로그램 또는 이용자 제작 동영상을 보유하고 있는 서비스로 구성되며, 서비스 사업자는 이에 대한 편집권을 가지고 있지 않다. ② 콘텐츠 구성은 hosting, displaying, tagging, sequencing 등 전자적 방식에 따라 서비스 사업자가 결정한다. ③ 프로그램 내지 이용자 제작 동영상(UGV, user-generated video) 서비스의 주된 목적은 일반 공중에게 정보, 오락, 교육을 제공하는 것이다. ④ 서비스는 전자통신망을 통해 제공되어야 한다.[111] 넷째, 2018년 개정

---

107) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council.

108) 김여라, "인터넷동영상서비스(OTT)의 방송법 편입 관련 법제 동향 및 주요 쟁점", KISO 저널 Vol. 33, 2018. 12, 19면.

109) 권형둔, "헌법상 방송개념과 OTT서비스의 방송법적 규제의 정당성", 언론과 법 제18권 제1호, 2019. 4, 11면.

110) "whose form and content is comparable to the form and content of television broadcasting" 문구를 삭제하였다.

111) 홍명수, "OTT 규제에 관한 검토", 명지법학 제18권 제1호, 2019. 7, 47면.

지침은 '이용자 제작 동영상'(UGV)을 "개인 또는 다수가 개별 단위로 제작하여 동영상 공유플랫폼에 업로드하는 연속적인 동영상"으로 규정하였다.

OTT 규제 논의의 참고 사례로 자주 활용되는 유럽연합의 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD) 사례는 방송규제 완화라는 다른 한 축의 규제 개혁 움직임을 고려하여 해석할 필요가 있다. 유럽연합은 2010년 제정된 AVMSD를 통해 인터넷 기반 시청각미디어 서비스를 규정하고 회원국들의 규제 수준 조율을 권장하고 있다. 한편으로 유럽연합은 2016년 방송광고 일일총량제, 간접광고 규제 네거티브 방식 전환, 자율규제 및 공동규제체계 구축 등 방송에 대한 규제를 낮췄다. 시청각미디어 정의와 규율의 목적이 단지 규제의 강화가 아니라 방송과 비방송의 경쟁 활성화에 있다는 점에서 기존 방송 규제를 완화하는 조치는 합리적 대안일 수 있다. AVMSD에 따른 OTT서비스 규제는 콘텐츠 쿼터를 제외하고 대체로 우리나라에서 정보통신망법 등에 의해 규제되는 수준의 내용규제라는 점 또한 유념할 필요가 있다. AVMSD상 신유형 동영상 서비스들에 대해서는 미성년자 보호나 혐오표현 금지 등의 내용규제 외 많은 사항(진입, 소유, 광고 규제 등)에 관해 낮은 수준의 규제가 유지된다.[112] 즉, OTT를 별도로 정의하지 않더라도 유해한 콘텐츠의 온라인 유통은 우리나라에서 이미 정보통신망법상 규율 대상이자 방송통신위원회 심의 및 시정요구제도의 대상이므로 규제 공백상태가 아닌 것이다.[113][114]

2) 미국의 OTT서비스 규제

가. 미국의 OVD의 MVPD 정의 관련 이슈

기존 OVD를 MVPD로 포함시켜 정의할지의 여부는 FCC의 2012년 14th report on Video Competition에서부터 논의가 시작되었으며, 계속적으로 논의가 지속되고 있다. FCC는 OVD가 MVPD의 대체재가 될 수 있는 잠재력이 충분하며, 이미 VOD와 같은 비핵심적인 서비스에서는 서로 경쟁하고 있다고 판단하였다. 따라서 FCC는 OVD를 방송콘텐츠 전송

---

112) 김태오, "사이버안전의 공법적 기초 - 독일의 IT 기본권과 사이버안전법을 중심으로 -", 행정법연구 제45권, 2016. 6, 105면.

113) 황성기, "OTT 서비스 규제기준에 관한 연구 - 내용적 규제를 중심으로 -", 법학논총 제34집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2017, 14면.

114) 김대원·김수원, 주요국의 OTT 규제 돌아보기, KISO JOURNAL 35, 27면.

플랫폼으로 분류하고 있다.

최근에는 다른 형식으로 변화가 있다. FCC는 실시간(linear) 온라인 스트리밍 서비스를 제공하는 온라인 비디오 제공사업자(OVD)를 케이블 또는 위성 사업자와 같은 MVPD 사업자로서 정의하는 작업을 진행하였다. 이는 OVD가 FCC의 프로그램 접근 규칙(FCC's program access rules)을 통해 콘텐츠에 대한 접근권한을 적용받을 수 있음과 동시에 방송국과 재전송 동의를 협상해야 함을 의미한다. 이러한 입장은 상위업체가 수직적으로 통합된 프로그래밍에 대해 FCC가 강화된 접근을 해야 한다는 것을 의미한다. 실시간 OVD가 MVPD의 지위를 얻게 된다면, 수직결합 사업자의 채널 부당거래 등에 대해서 보호를 받을 수 있다. 이는 접근 및 재전송료 이외의 다른 어떤 MVPD의 권리와 책임이 OTT서비스 사업자에게로 확장되어야 하는지에 대해 의문이 제기된다.

OVD 정의의 배경은 다음과 같다. FCC가 밝힌 공식적인 입장에 따르면, MVPD를 정의함에 있어서 기술 중립적인 관점에서 정의를 채택하였음을 보여준다. MVPD가 콘텐츠 및 전송로를 모두 컨트롤하는 것과 달리 OVD는 전송로 컨트롤에 있어서의 기능은 없지만 서비스 중심(기술 중립적)의 관점에서 MVPD 서비스로 볼 수는 있다. NPRM(Notice of Proposed Rulemaking)은 편성된 프로그램의 실시간 스트리밍을 제공한다면 전송로를 소유하지 않더라도 MVPD로 분류될 수 있다고 잠정적으로 결론을 내렸다.

나. 미국의 OTT서비스 규제정책

미국 연방통신위원회(FCC)가 2014년 OVD(online video distributor)를 유료방송과 유사한 개념인 다채널방송사업자(multichannel video programming distributor, MVPD)로 지정하고자 입법예고한 사례는 OTT 규제 논의에 빈번히 활용되어 왔다. 그러나 이 사례는 미국의 동태적 효율성 추구 기조를 고려하여 해석될 필요가 있다. 미국 방송 관련 규제는 우리나라와 달리 시장 구조가 아니라 서비스 단위를 대상으로 한다. 연방통신법 및 이에 기초한 연방통신위원회의 규제 결정은 경쟁 활성화 및 이용자 권익 보호에 초점이 있으며, 시장에서 독점적 지위를 유지해 온 케이블 TV가 신규 서비스의 자유로운 시장 진입을 방해해서는 안된다는 인식이 지배적이다. 미국 규제 당국은 시장의 경쟁상황 변화를 주시하되 경쟁을 훼손하지 않는 범위에서 최소 개입 기조를 유지해 왔다.

애초에 OVD의 MVPD 지정 논의는 OTT사업자인 스카이엔젤(Sky Angel)이 FCC에 자사

를 MVPD로 판단해줄 것을 요청한 데서 시작됐다.[115] 스카이엔젤은 자사에 대한 콘텐츠 공급 중단을 선언한 디스커버리(Discovery)에 대응하여 '프로그램 동등 접근'(Program Access Rule, 현재는 폐지됨) 권한을 행사하고자 하였다. MVPD로 분류될 경우 OTT사업자에 지상파 네트워크와 재전송 동의 계약을 체결할 자격이 주어진다.[116]

미국에서의 OTT에 대한 법적 지위 부여 논의는 현재의 경쟁구조를 보호하거나 내용을 규제한다는 차원의 규제 도입과 맥락이 다른 사례이다. 오히려, OTT가 기존의 MVPD와 동일한 조건에서 경쟁할 수 있도록 경쟁환경을 마련한다는 데 목적이 있다. 즉, OTT를 통해 유료방송 시장의 경쟁을 활성화함으로써 기존 시장의 비효율을 개선하는 데 초점이 있으므로, OTT사업자를 기존 규제의 틀로 포섭한다는 의미로 해석될 여지는 크지 않다.[117]

3) 영국의 OTT서비스 규제

영국에서 OTT서비스는 TV와의 유사성을 토대로 주문형 프로그램 서비스(on-demand programme service, ODPS)로 규정된다. 그러나 ODPS는 여전히 법적 정의상 방송과는 구별되는 개념이며, 제한적인 규제의무를 진다. 영국 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)상 통신 및 주파수를 규정하는 파트2와 TV/라디오 등 방송을 규정하는 파트3과는 별개로 ODPS는 파트4A에 규정되고 있다. 파트3에서 방송에 부여하는 경쟁 및 공익 보호 장치들은 파트4A로 확대 적용되지 않는다. 파트4A에는 ODPS에 대한 등록, 유해 콘텐츠 및 광고 규제, 규제 수수료 및 2017년 추가된 접근성 향상 규제만 명시되어 있다. 즉, 영국에서 ODPS는 무규제 상태일 때보다 무거운 규제를 적용 받고 있긴 하나, 방송법이라는 틀에 포섭되는 것은 아니다. 유해 콘텐츠 및 유해광고에 대해서도 유럽연합 사례와 같이 우리나라에서 이미 시행되고 있는 이용자 보호 규제보다 강한 규제가 적용된다고 보기는 어렵다.[118]

4) 일본의 OTT서비스 입법

일본에서는 다른 주요국들과 달리 방송에 대한 급진적 규제 완화가 논란이 된 바 있다

---

115) 강명현, "OTT 방송환경에서 지역성 구현을 위한 규제정책에 관한 연구 : 해외 OTT 규제사례 분석을 중심으로", 언론과학연구 제18권 제4호, 2018. 12, 8면.

116) 정준희, "종합편성채널의 부상과 오락적 정론장(政論場)의 형성 : 정치 - 미디어 체계 간 구조적 접속의 새로운 양상", 한국언론정보학보 제77권 제3호, 2016. 6, 78면.

117) 김대원·김수원, 주요국의 OTT 규제 돌아보기, KISO JOURNAL 35, 26~27면.

118) 김대원·김수원, 주요국의 OTT 규제 돌아보기, KISO JOURNAL 35, 28면.

(한국방송통신전파진흥원, 2018. 4). 일본 정부는 2018년 초 '방송제도 개혁방침안'을 통해 방송과 통신의 규제 격차를 줄이겠다는 의지를 내비쳤다. 방송 부흥의 대안으로 통신에 대한 규제 강화보다는 기존 방송 규제의 완화를 선택한 것인데, 이는 방송에 대한 강한 규제가 현재의 경쟁환경에서 방송산업발전을 저해한다는 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 다만 이러한 급진적 규제 철폐 부작용에 대한 우려에 따라 해당 개혁안이 일본 시민사회와 기존 방송사들로부터 큰 반발을 사고 있으므로 개혁안이 실현될지는 미지수이다. 우리나라에서도 일본의 이러한 움직임, 특히 '공평성 의무' 삭제안은 언론의 자유 역행으로 읽힌다.[119]

5) 소결

외국 사례들을 살펴보고, OTT 규제를 완화하자는 주장도 있다. 즉 해외 사례들은 최근 OTT 규제 논의의 주요 참고 사례로 활용되고 있으나, 검토 결과 OTT에 방송으로서의 강한 규제를 적용하는 사례로서는 적절하지 않은 것으로 보인다는 것이다. 기존 방송사업자와 유료방송사업자의 동등한 경쟁의 조건을 마련해주어야 할 필요성이 인정된다면, OTT에 규제를 강화하는 것이 아니라 기존 방송에 대한 규제를 완화하는 방향으로 논의되어야 한다는 것이다.[120]

(3) 방송·미디어서비스의 현황과 문제점

1) 미디어서비스·방송 규제체계 상황

방송법이나 전기통신사업법에 의한 수직적 규제체제에서는 진입규제, 소유·겸영규제와 같이 사업별, 사업자별로 산업정책적 목적에 따른 규제에 적합한 방식이었다. 기존에 방송영역은 통신영역보다 더 엄격한 규제가 되어 왔었다. 방송은 방송사업자의 막대한 투자비용이나 전파의 희소성을 근거로 소수의 사업자에게 방송허가를 주는 대신 방송의 공적 임무 수행이라는 의무를 부과하고 있는 영역이다. 종래의 분류체계가 사업허가 여부를 판단하는 수직적 기준으로 작용한 반면, 전송계층에서 분류체계를 통합하고 단순화하는 것은 기존의 진입 규제를 상당 부분 완화하는 의미가 있다.

---

119) 김대원·김수원, 주요국의 OTT 규제 돌아보기, KISO JOURNAL 35, 28면.

120) 김대원·김수원, 주요국의 OTT 규제 돌아보기, KISO JOURNAL 35, 28~29면.

수직적 규제체제에서 수평적 규제체제로의 전환은 방송과 통신을 아울러 계층별로 동일한 규제를 가한다는 점에서 방송 영역에 대한 진입 규제를 완화시킬 것이다. 수평적 규제체제의 도입은 방송·통신에서의 전문 규제의 중점이 '영업 규제'로부터 '경쟁 규제'로 이행한다는 의미도 가지고 있다.

2) 미디어서비스의 분류체계

방송·통신 융합 환경에 부합하는 현실반영의 규제체계를 설정하기 위해 미디어서비스 분류체계는 다음의 3가지 기본방향을 설정하여 개편할 수 있다. ① 동일서비스에 동일규제를 가하기 위해 기술중립성에 입각하여, ② 규제 목적(경쟁활성화, 사회문화적 공익성, 이용자보호 등)을 설정하고, ③ 규제 비례성(사업자 규모, 영향력)에 부합하는 수평적 서비스 분류체계를 마련하는 것이다.

미디어서비스를 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 계층으로 구분하고, 각 계층 내에서 서비스 특성에 따라 분류한다. 또한 동영상 중심인지 아니면 비동영상 중심인지에 따라 구분하고, 콘텐츠가 동영상이 주된 서비스인 경우에는 '시청각미디어서비스'로, 콘텐츠가 비동영상이 주된 서비스인 경우에는 '정보사회서비스'로 구분한다. 시청각미디어서비스는 '동영상 콘텐츠' 제공이 주된 서비스이고, 정보사회서비스는 동영상이 보조적인 서비스이다.

<표 2-4> 시청각미디어서비스 분류체계[121)]

<table>
<tr><th></th><th colspan="3">동영상 중심</th><th>非동영상 중심</th></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td colspan="3">시청각미디어서비스</td><td rowspan="2">정보사회서비스</td></tr>
<tr><td colspan="2">실시간 서비스</td><td>주문형 서비스</td></tr>
<tr><td>콘텐츠</td><td>지상파방송
채널 서비스</td><td>시청각미디어채널 서비스
(유료채널, 실시간OTT채널)</td><td>VOD 서비스</td><td>인터넷신문,
팟캐스트, 정보CP</td></tr>
<tr><td>플랫폼</td><td>지상파방송
플랫폼 서비스</td><td colspan="2">시청각미디어플랫폼 서비스
(유료방송, OTT플랫폼)</td><td>포털, 카톡, SMS
(단문문자서비스)
콘텐츠플랫폼</td></tr>
<tr><td>네트워크</td><td colspan="4">방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용인터넷망)</td></tr>
</table>

121) 방송제도개선 추진반, 중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서, 2020, 90면(B안).

편집권은 콘텐츠 소싱 편성에 미치는 사업자의 영향력을 의미하며, 편집권의 유무에 따라 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 계층으로 구분한다. 콘텐츠계층은 개별 콘텐츠 제작, 조달, 편성단계에서 편집권을 행사하며, 플랫폼계층은 채널구성, VOD 배치 등 패키징 단계에서 편집권을 행사한다. 반면, 네트워크계층에서는 편집권이 없다. 이용자에게 시간적으로 일방향으로 제공되는가, 양방향으로 제공되는가에 따라 '실시간서비스'와 '주문형서비스'로 구분할 수 있다. 실시간서비스는 사업자가 정한 편성시간표에 따라 콘텐츠 제공하는 서비스이고, 주문형서비스는 이용자가 콘텐츠 이용시간을 자율적으로 선택할 수 있는 서비스다.

실시간 서비스 내에서 사업행위(채널편성 vs. 채널구성)와 시장행위(B2B vs. B2C)에 따라 '채널서비스'와 '플랫폼서비스'로 구분한다. 채널서비스는 자체제작, 외주제작, 구매를 통해 확보한 콘텐츠를 시간대 배열로 편성하여 플랫폼사업자에게 유료로 채널상품을 제공하는 서비스이며, 플랫폼서비스는 채널사업자와 계약하여 확보한 다수의 채널을 구성(묶음, 패키징)하여 가입자에게 유료로 제공하는 서비스다.

지상파방송을 제외한 유료방송과 OTT서비스에 수평적 규제체계를 도입하여 지상파방송의 독자적 규제영역을 유지하면서도 방송서비스와 인터넷을 포함하는 시청각미디어서비스 시장에 대한 적절한 규제를 도모한다.

3) 융합시대에 현행 '방송'과 'OTT서비스' 간 규제의 형평성 문제

넷플릭스나 유튜브와 같은 온라인동영상서비스(OTT)를 방송사업자에 포함시킬 것인지 아니면 온라인동영상서비스 제공사업자로 새로 분류할 것인지가 문제가 되는 것이다. 지상파 콘텐츠 중심의 푹(POOQ) 서비스를 운영하고 있는 콘텐츠연합플랫폼(OTT업체)은 방송사업자에 포함시키는 것에 강력하게 반대하고 있다. 푹(POOQ)은 모든 서비스를 옥수수(oksusu)와 통합해 웨이브(wavve)로 이관하였다. 해외 OTT사업자는 국내법으로 규제하기 어렵고, 강화된 규제로 태동 단계인 국내 OTT 사업자만 고사할 위험이 높은 것이 현실이다.

통합방송법안 논의에서 OTT(온라인동영상서비스) 사업자의 법적 지위를 '방송사업자'가 아닌 '온라인동영상제공사업자'로 별도 규정하는 안이 추진되고 있다. OTT서비스의 영향력을 고려해 방송법 내로 포괄하되, 표현의 자유 침해 우려 해소와 산업 진흥을 위해 규제는

최소화하기 위한 절충적인 정책인 것이다. OTT서비스 사업자를 기존 '부가유료방송사업자'와 '인터넷방송콘텐츠제공사업자'로 구분하던 것을 '온라인동영상제공사업자'로 별도 명시하려고 하는 정책안이다. 여기서 '온라인동영상제공사업'은 정보통신망을 이용해 실시간·비실시간 방송프로그램, 영상, 음성, 음향, 데이터 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 사업으로 정의된다. '온라인동영상제공사업자'는 방송사업자와 외주제작사 또는 이용자(1인 미디어) 등으로부터 '경제상의 이득'을 조건으로 콘텐츠를 공급받거나 수집·중계해 이용자에게 제공하는 사업자로 정의할 수 있다.

통합방송법안은 ① 해외 OTT서비스 사업자와 국내 OTT서비스 사업자 간 규제 형평성 문제, ② 방송통신심의위원회 내용심의 기준 문제, ③ 플랫폼 사업자와 개인을 구분하는 기준의 모호성 등이 향후 쟁점으로 있다. 따라서 통합방송법안의 제정과정에서는 장기적으로 후속논의가 불가피할 것으로 전망된다.

OTT서비스를 방송법 내에 포함시키면서 규율한다면, 내용규제 측면에서 개인과 플랫폼 사업자를 명확히 구분할 수 있을지, 방송통신심의위원회의 심의가 사실상의 내용규제와 다름없는 것은 아닌지, 국내·외 OTT서비스 사업자 간 규제 형평성은 어떻게 확보할 것인지 등 의문이 제기되고 있다.

(4) OTT서비스에 대한 법적 규제 방안

1) 온라인 동영상 서비스(OTT) 제공에 따른 법적 문제

넷플릭스나 유튜브와 같은 온라인동영상서비스(OTT)를 제공하는 해외 사업자와 온라인동영상서비스(OTT)를 제공하는 국내 사업자 간의 법적 규제의 형평성 문제가 있다. 1인 방송콘텐츠 제작이나 인터넷 개인방송을 방송법상 '방송'으로 규율할 것인지의 문제가 대두된다. 그리고 그동안 등장하지 않았던 새로운 형태의 연동형 서비스의 등장으로 방송법 규정이나 방송광고 심의규정의 적용 문제도 있다. 또한 상품판매방송 심의규정에 의해 규율할 법적 근거는 무엇인지에 대한 문제도 있다.

방송규제는 방송통신위원회에서, 내용심의는 방송통신심의위원회에서, 통신영역에서의 상품판매와 유통은 과학기술정보통신부에서, 담합을 통한 결합판매와 같은 시장에서의 불공정거래에 대한 규제는 공정거래위원회가 담당하고 있다. 현재 이렇게 분산된 규제 방식을 반드시 하나의 기관으로 통합되어야 하는지에 대한 사회적 합의나 논의도 미흡한

상황이다.

2) 기존 방송과 OTT 간 공정 경쟁 문제

기존 방송과 OTT서비스 간에서는 금지행위 규제의 공정경쟁 문제가 제기된다. OTT서비스는 전기통신사업법 제50조(시행령 제42조)를 적용하고, 방송서비스는 방송법 제85조의2와 IPTV법 제17조를 적용하고 있다.

방송법, IPTV법 금지행위 규제는 방송사업자간 및 사업자-이용자 간 관계를 규율하고 있어 방송사업자와 OTT서비스 사업자 간 발생가능한 콘텐츠 공급거절 문제나 불공정 수익배분 행위 등을 규율하기 어려움이 있다. 전기통신사업법에도 다양한 유형의 금지행위 규제가 있으나, OTT서비스에 적용될 수 있는 규제는 매우 제한적이다.

전기통신사업법은 다른 전기통신사업자에 대한 부당한 차별을 금지하고 있으나 부당한 차별의 내용이 기간통신사업자를 대상으로 설비 제공 및 상호접속 등으로 한정되어 있어 OTT서비스에는 적용되지 않는다. 전기통신사업법 금지행위 유형 중 수익배분 금지행위는 무선 인터넷상의 디지털 콘텐츠 거래로 한정하고 있어 OTT서비스에는 적용되지 못한다.

<표 2-5> 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 비교

구분	방송법 제85조의2(금지행위)	IPTV법 제17조(금지행위)	전기통신사업법 제50조(금지행위)
적용 대상	• 방송사업자, 중계유선, 음악유선, 전광판, 전송망사업자	• 인터넷멀티미디어 방송 제공사업자	• 전기통신사업자
설비 접근	• 채널, 프로그램, 설비 등에 대한 접근 거부, 중단, 제한	• 방송서비스 제공 거부	• 설비제공, 상호접속 등에 대한 부당한 차별
수익 배분	• 방송사업자간 적정 수익배분 거부 등	• 우월적 지위를 이용한 부당계약 및 수익배분 거부	• 무선 인터넷 거래시 적정 수익배분 거부, 제한
시청자 차별	• 요금·이용조건 등에 부당한 시청자 차별	• 부당한 이용자 차별	• 이용자 이익 저해 행위
약관, 계약	• 약관, 계약과 다른 행위	• 약관, 계약과 다른 행위	• 계약조건 등 미고지
개인정보	• 시청자정보 부당 유용	• 개인정보 부당 유용	• (정보통신망법 적용)

3) OTT서비스 규제정책 방안

OTT서비스 규제의 기본방향은 다음과 같다. 방송통신 분야에 수평규제체계를 도입하고 콘텐츠 계층에 관한 서비스 분류체계를 정립하여 방송서비스와 OTT서비스 간의 규제 형평성과 차별성을 조율한 규제방안을 마련하는 것이다. 다양한 유형(실시간, VOD, VSP)의 OTT서비스와 유료방송 서비스 간의 유사성 및 경쟁관계에 비례한 규제방안 마련되어야 한다.

OTT와 유료방송 간 규제 형평의 방향은 OTT를 유료방송의 규제 수준으로 강화하기보다는 유료방송 규제를 완화하는 방향으로 개선하는 것이 더 효과적이다. OTT의 유형별 특성에 따라 채널사업(콘텐츠계층)으로 규제하거나, 플랫폼사업(전송계층 또는 플랫폼계층)으로 규제하는 것이 타당하다. 실시간 채널제공 OTT서비스는 유료방송 서비스와 유사하나 VOD제공 OTT서비스는 채널 서비스와 유사한 측면이 있다. 비교적으로 보면, EU의 시청각지침도 VOD제공 OTT서비스는 콘텐츠 사업으로 규제하고 있다. OTT서비스 규제 방안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 금지행위를 규제하고 및 분쟁조정의 근거를 마련하여야 한다. 방송사업자와 OTT서비스 사업자 간에 발생하는 금지행위를 규제하고, 분쟁을 조정할 수 있는 법적 근거 마련할 필요가 있다. 또한 방송법, IPTV법, 전기통신사업법에 법적 근거 상호 마련되어야 한다.

둘째, 사업자 자료제출을 의무화하여야 한다. 방송서비스와 OTT서비스를 포함하는 광의의 동영상 서비스 시장상황 평가를 위해 필요한 기초자료(매출액, 가입자, 상품정보, 요금, 이용실태 등) 제출을 의무화하여야 한다. 무엇보다 일정 규모 이상(매출액, 가입자, 이용자 등)의 OTT서비스에 대해서는 기초자료 제출을 의무화하여야 한다. 특히 국내 동영상 서비스 시장에서 영향력이 급증하고 있는 해외 OTT서비스에 대한 기초자료 제출이 시급하다.

셋째, 내용에 대한 규제를 하여야 한다. OTT서비스에서 무분별하게 제공되는 동영상콘텐츠의 과도한 폐해(음란물, 폭력물, 미성년자의 신체적, 도덕적, 정신적 피해 등)를 규제할 수 있는 방안을 마련되어야 한다.

방송법상 기존 방송심의보다 완화된 수준의 기준을 적용하거나, 정보통신망법상 정보통신 심의규정에 동영상콘텐츠의 내용규제 관련 조항 보완 등 검토하여야 한다.

4) OTT서비스에 대한 법적 규제 방안

OTT서비스 사업자에게는 '등록', '신고' 등 다양하게 구분하여 법적 규율을 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 부류는 다른 사업자가 이미 제작한 프로그램을 다시 시청할 수 있는 티빙(Tving), 시즌(Seezn), 카카오TV 등의 서비스는 「전기통신사업법」상 '특수한 유형의 부가통신사업자'로 분류하여 정보통신망에서 기존 방송사업자의 TV채널을 제공하는 서비스로 정의할 수 있다. 이러한 OTT사업자는 자체적으로 프로그램을 기획·편성 또는 제작하는 기능이 약하므로 '등록'[122]으로 OTT서비스를 제공할 수 있게 하는 것이다.

두 번째 부류는 자체 프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 제공하는 넷플릭스(Netflix), 왓챠(Watcha), 웨이브(wavve) 등의 서비스는 '신고'[123] 사업자로 분류하여 정보통신망에서 방송프로그램을 판매 또는 공급하는 것을 목적으로 하는 서비스로 정의할 수 있다. 이러한 서비스는 방송과 유사한 것으로서 수리를 요하는 신고를 하도록 하는 것이다.

세 번째 부류는 유튜브(YouTube), 네이버TV는 「전기통신사업법」상의 '부가통신사업자'이자 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상의 '정보통신서비스 제공자'로 하는 방안이다. OTT서비스는 OTT사업자와 개별 이용자 간의 계약이 존재하지 않고, 자신만의 프로그램을 기획·편성·제작하지 않는다.

<표 2-6> OTT서비스 사업자의 구분과 법적 규율[124]

사업자 유형	서비스 내용	법적 규율
[제1유형] 티빙(Tving), 시즌(Seezn), 카카오TV	• 정보통신망에서 기존 방송사업자의 TV채널을 제공하는 서비스 • 다른 사업자가 이미 제작한 프로그램을 다시 시청할 수 있는 서비스	「전기통신사업법」상 '특수한 유형의 부가통신사업자'

122) 실정법상 '등록'은 일정한 사실 내지 법률관계를 행정기관 등에 비치되어 있는 공부(公簿)에 기재하는 것을 뜻한다(최우용, "행정법상 등록의 법적 성격에 관한 고찰", 동아법학 제64호, 2014. 8, 115면 이하).

123) 자기완결적 신고가 아닌 '수리를 요하는 신고'로 함이 적절해 보인다.

124) 이부하, "OTT서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책", 법과 정책연구 제21집 제3호, 2021. 9, 20면.

사업자 유형	서비스 내용	법적 규율
[제2유형] 넷플릭스(Netflix), 왓챠(Watcha), 웨이브(wavve)	• 정보통신망에서 방송프로그램을 판매 또는 공급하는 것을 목적으로 하는 서비스 • 자체 프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 제공하는 서비스	신고 사업자
[제3유형] 유튜브(YouTube), 네이버TV	• OTT사업자와 개별 이용자 간의 계약이 존재하지 않고, 자신만의 프로그램의 기획·편성 또는 제작을 하지 않는 서비스	「전기통신사업법」상 '부가통신사업자'

전반적으로 OTT서비스에 대해서는 하향 규제화 방향으로 입법함이 타당해 보인다. 즉, OTT서비스 사업자의 유인과 호환성이 높은 규제를 통해 미디어산업 활성화 입법을 하는 것이다. OTT서비스 사업자는 기존에 허가를 받는 방송사업자(지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 등)와 달리 다양한 법적 규제를 하는 방안을 고려해야 한다. 이용자보호 측면에서 해외 OTT서비스 사업자에 대한 규제 실행력을 높이고, 유료방송시장 규제 완화를 통한 규제 하향화를 통해 공정경쟁 환경 구축이 필요하다.

일정 규모 이상의 이용자를 보유한 OTT서비스에 대해서는 이용자 보호를 위한 금지행위 조사 등 자료제출 의무를 부과할 수 있고, OTT서비스 사업자에게 콘텐츠 계층에서의 책임과 네트워크 또는 플랫폼 계층에서의 책임을 별도로 부과할 수 있다. 예컨대, OTT서비스는 배타적 거래, 시장지배력 남용 관련하여 플랫폼 계층으로서 규율하고, 내용심의와 관련하여서 콘텐츠 계층으로서 규율함이 바람직하다.

4. 장애인 미디어접근 기본법 제정 필요성 검토

(1) 문제의 제기

지상파와 종합편성채널, IPTV, 케이블TV에 넷플릭스로 대변되는 온라인동영상서비스(OTT)까지 하나의 법령으로 규율하는 새로운 방송법 제정이 추진 중이다. 방송통신위원회는 시청각미디어서비스법이란 '방송·통신융합 및 인터넷 미디어 급성장 환경에서 미디어산업 발전과 이용자 권익 제고를 위한 법'이라고 정의하고 있다. 가장 중요한 원칙은 '동일한 서비스는 동일한 규제로 규율'한다는 것이 대원칙이다. 현행 방송법에 따르면 구글, 유튜브나 넷플릭스 등은 현행법에서 규정하는 '방송'의 개념에 포함돼 있지 않기 때문에

방송법으로 통제를 할 수 없다. 반면 유럽연합(EU) 등은 유튜브나 OTT 등을 '시청각미디어'라는 새로운 개념을 만들어 이에 포함시키면서 법제화하였다. 유럽연합은 지난 2018년에 시청각미디어서비스법을 제정해 유튜브와 OTT 등을 규제하고 있다. 뉴미디어가 법의 사각지대라는 점을 악용하여 이용자 보호의무를 소홀히 하거나 범죄에 악용되는 사례 등이 있으며, 따라서 '이용자 보호' 측면에서 새로운 법률로 뉴미디어를 규율할 필요성이 있다. 현재 방송법과 IPTV법 등으로 분산된 현행 미디어 법체계로는 정책 집행 형평성과 효율성을 담보하는 것에 한계가 있으며, 새로운 미디어인 OTT를 체계적으로 규율·지원하기 어렵다는 한계도 있다.

(2) 제1안: 통합방송법으로 포섭하는 방안

20대 국회에서 현행 방송법과 IPTV법 등을 통합하고 OTT까지 규제 범위에 넣는 '통합방송법'의 제정을 추진한 바가 있다. 현재는 동일한 콘텐츠에 대해 다양한 법령이 적용되는 상황이다. 가령 JTBC의 '아는 형님'이 방송망과 IPTV망을 통해 제공되면 '방송콘텐츠'가 되지만 인터넷을 통해 제공되면 '부가서비스'로 분류되는데, 이는 동일한 콘텐츠가 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 등으로 분산되어 각기 다른 법률 적용을 받게 된다. 이 경우 문제가 발생해도 관계부처의 유권해석에만 의존하는 등 한계가 적지 않았는데 통합방송법을 통해 이를 해결하고 미디어융합 시대에 대응해 나가야 한다는 주장이 있어 왔다. 하지만 통합방송법을 새롭게 제정하려고 해도 국회에서 정치적 이해관계 충돌로 20년이나 법령이 표류하면서 법령과 현실의 괴리감은 커지고 있다.

20대 국회의 회기 중인 2019년 방송법을 전부개정하려는 전부개정법률안(가칭 통합방송법)이 발의되었다.[125] 동법의 제안이유는 "현행법은 개정 이전의 「방송법」, 「종합유선방송법」, 「유선방송관리법」 및 「한국방송공사법」으로 분산되었던 법체계를 통합하여 개정한 이후로 그 체계를 유지해 오고 있다. 그러나 IPTV와 종합편성의 도입 등 방송 분야에 큰 변화가 일어나고 방송기술의 급속한 발전으로 새로운 방송 형태가 등장함에 따라, 현행법의 체계는 그 정당성 및 실효성이 약화되었으며 법체계의 전반적인 정비가 요구되고 있다. 이에 현행법과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「지역방송발전지원 특별법」으로 분산된

125) 2019. 1. 11. 방송법 전부개정법률안(김성수 의원 대표 발의), 의안번호 18159.

방송 관련법을 통합하여 정비하고, 변화한 방송 현실을 반영하여 방송사업자의 정의 등을 새롭게 규정하며, 방송의 공적 가치 제고 및 방송시장에서의 공정경쟁에 대한 시대적 요구를 반영하여 관련 규정을 신설하려는 것이 목적이다."

동 법률안의 주요 내용은 다음과 같았다.

첫째, 여러 산재한 법령을 통합하여 통항 방송법을 제정하는 것이다. 즉「인터넷 멀티미디어 방송사업법」및「지역방송발전지원 특별법」을 현행법에 통합하여 주요 내용을 반영한다. 또한「한국방송공사법」의 제정을 통하여 한국방송공사의 설치 및 운영 등에 관한 내용을 현행법에서 분리하여 규정하였다.

둘째, 방송의 개념을 더 폭넓게 정의하는 것이다. 동법에 의하면 방송사업을 방송을 행하는 다음의 사업자를 포함한다. ① 지상파방송사업 : 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 하는 사업, ② 유료방송사업 : 방송국, 유무선의 설비(전기통신설비를 포함한다) 또는 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 시청자와의 계약에 따라 여러 개의 채널단위, 채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 그 방송을 제공하는 사업, ③ 방송콘텐츠제공사업 : 지상파방송사업자 또는 유료방송사업자와 일정한 계약을 체결하여 방송콘텐츠를 제공하는 사업이다. 즉 방송콘텐츠제공사업을 방송의 개념으로 포섭한 것이다. 그리고는 유료방송사업자를 다채널유료방송사업자와 부가유료방송사업자로 분류하고, 방송콘텐츠제공사업자를 방송채널사용사업자와 인터넷방송콘텐츠제공사업자로 분류하였다(안 제2조). 그리고 미디어다양성위원회로 하여금 매체간 합산 여론영향력지수를 개발하도록 하여 시청점유율 제한 규제의 목적이 방송의 다양성을 통한 여론다양성 보장임을 명확히 하였다(안 제28조). 또한「인터넷 멀티미디어 방송사업법」의 방송법 통합을 고려하여 전기통신설비의 동등제공에 관한 내용을 규정하였다(안 제52조).

셋째, 시청자의 보호를 위한 규정을 강화하였다. 우선 시청자의 권익보호 규정을 권익증진 내용으로 확장하였다(안 제3조). 공정 경쟁의 촉진에 관한 장을 신설하고, 금지행위 확인을 위한 조사 절차 및 손해배상 청구 등에 관한 내용을 새롭게 규정하였다(안 제4장).

넷째, 사업 분류가 지연되거나 허가 등의 대상 여부가 불명확하여 신규서비스의 진입이 지연되는 문제를 해결하기 위하여 신규서비스 승인 제도를 도입하였다(안 제13조).

다섯째, 방송사업권을 전국사업권과 지역사업권으로 구분하고, 지역방송발전을 위한 규정을 도입하였다. 우선 과학기술정보통신부장관은 다채널유료방송사업과 부가유료방송사

업의 허가 또는 승인을 할 때 지역사업권을 부여할 수 있으며, 지역사업권을 부여받은 사업자가 전국사업권의 허가등을 받으면 해당 지역사업권은 소멸하게 된다(안 제16조). 「지역방송발전지원 특별법」의 방송법 통합을 고려하여 지역방송발전 지원에 관한 장을 신설하였다(안 제8장).

여섯째, 계약의 공정성을 강화하는 조항을 추가하였다. 금지행위의 유형에 정당한 사유없는 방송서비스 제공 거부, 방송서비스 제공 과정에 취득한 시청자 정보의 부당 유용, 정당한 사유없이 외주제작사에 대한 계약조건의 강요 등을 추가하였다(안 제55조).

동 법률안은 입법절차에서 법률안으로 남았고 실제 통합방송법으로까지 제정되지는 못하였다. 현실적으로 시청각미디어서비스와 장애인미디어서비스를 모두 포괄하는 방식으로 하여, 새롭게 의원입법으로 통합방송법을 제정하는 것이 하나의 방법이 될 것이다.

통합방송법에 장애인 시청각미디어서비스 기본법 규정들이 포섭되면, 법령 간의 중복규제의 문제점을 해결할 수 있고, 정부부처 간의 업무분장의 중첩을 미연에 막을 수 있다는 점에서 의미가 있으며, 또한 향후 새로운 시청각미디어서비스의 문제 등이 도출하는 경우 하나의 법령만을 개정하면 되기 때문에 효율적인 정책 전환이 쉽다는 장점이 있다. 단점으로는 방송의 개념에 방송콘텐츠제공사업, OTT서비스 등을 포함하기는 여전히 기술적으로 어려움이 있고, 통합방송법에 대한 사회적 합의가 도출되지 않은 점이 있다. 또한 방송콘텐츠제공사업을 기존 방송과 동일한 수준에서 규제하는 것이 타당한지에 대한 궁극적인 의문점이 제기되기도 한다.

(3) 제2안 : 시청각미디어서비스법으로 포섭하는 방안

시청각미디어서비스법이 제정되면 넷플릭스 등 OTT서비스와 1인방송 그리고 멀티채널네트워크(MCN) 등도 다른 유료방송과 동일한 규제를 받게 된다. 이는 '동일서비스 동일규제'라는 방송법의 기존 원칙에 따라 새로운 방송서비스도 동일하게 규제해야 한다는 기존 '통합방송법'의 취지를 따르면서도, 방송법과는 별도의 법제를 통해 이원적인 규제 및 운용을 하는 방안이 된다. 시청각미디어서비스법에 의해 OTT사업자를 '부가 유료방송사업자'로 규정해 방송법으로 규제하게 되며, 1인방송과 MCN 등은 '인터넷방송콘텐츠제공사업자'로 분류하게 되고, 이를 시청각미디어서비스에 들어가 '방송'으로 규제하는 근거를 만들게 된다.

통합방송법을 제정하는 방안과 달리 시청각미디어서비스법을 제정하게 되면, 변화하는 방송환경은 결국 '동일서비스 동일규제'라는 대원칙 아래 여러 법률로 '유연하게' 대응할 수 있게 된다. 즉 그간 방송과 통신으로 분리해 규제했던 법률을 정비해 방송통신 융합 환경에 맞는 제도를 마련하게 된다. 동법을 제정한다면 시청각미디어서비스 개념은 시청각 프로그램을 편성, 배치 또는 채널을 구성해 전기통신설비를 통해 공중에게 제공하는 서비스로 정의할 수 있다. 크게 콘텐츠 서비스와 플랫폼 서비스로 이원화해 법체계를 완성할 필요가 있다. 시청각미디어서비스법은 콘텐츠 서비스는 콘텐츠를 직접 기획·제작해 다른 곳에 제공하는 서비스, 플랫폼 서비스는 다른 사업자로부터 받은 동영상을 잘 구성해 시청자에게 제공하는 서비스로 각각 정의된다. 우리 방송법은 2000년대 초 이전까진 네트워크에 기반한 '방송'과 '통신'으로 이분화해서 수직적 규제체계를 적용했지만, 시청각미디어서비스법은 네트워크에 관계없이 방송과 통신을 네트워크 계층과 콘텐츠 계층으로 구분하고 동일 계층 내 서비스에 대해서는 동일한 규제 철학을 적용하게 된다.

하지만 시청각미디어서비스법에 대한 관련업계는 반대의견을 피력하기도 한다. 첫째, 온라인 동영상 서비스법이 2000년 제정된 통합방송법 탈피를 외치지만, 그 내용을 자세히 살펴보면, 기존 방송법과 인터넷 TV법(IPTV법)을 통합시키고 규율대상에 OTT를 넣은 것 외에는 현행법과 차이가 없다는 주장을 하며, 미디어정책 부처가 산재되어 있는 상황에서 온라인 동영상 서비스법의 제정은 중복규제로 이어질 수 있다는 우려가 나오기도 한다.

둘째, 온라인 동영상 서비스법은 규제의 완화가 아니라 새로운 규제에 불과하다는 것이다. 즉, 온라인 동영상 서비스법의 제정은 규제 완화가 필요한 현재의 시장 상황을 제대로 반영하지 못하고 있다고 지적도 가능하다. 가령 OTT서비스의 경우 전기통신사업법·전기통신망법 등 5개법의 규제를 받고 있는데, 온라인 동영상 서비스법의 체계 안에서 중복규제를 받는다는 것이다.

셋째, 온라인 동영상 서비스법이 OTT서비스를 콘텐츠서비스와 플랫폼서비스 양자의 모두에 포섭되게 규율하는 것은 타당하지 못하다는 지적이 있다. 즉 OTT서비스 관계자들의 주장에 의하면, OTT서비스를 온라인 동영상 서비스법 내 규제 분류체계에서 콘텐츠 서비스와 플랫폼 서비스 모두에 속하는 규제입법은 타당하지 못하다는 것이다. OTT서비스는 콘텐츠를 제공하고 있지만 기본적으로 이용자들에게 전송하는 서비스로, 플랫폼의 속성이 강하며, 콘텐츠 서비스보다는 플랫폼 서비스에 입각해 있는데도 양자의 속성이 모두 있다

고 규정하는 것은 과잉규제라는 것이다. 따라서 '중첩적 규제'가 아니라 하나의 서비스에 해당되는 규제를 할 것을 주장한다.

넷째, OTT서비스 사업자에게 필요한 것은 온라인 동영상 서비스법의 제정이 아니라 '금지행위제도'의 개선이라는 입장이다. 제작능력을 갖추고 있는 대형콘텐츠사업자의 영향력은 커지고 있는데 현행법은 공정거래에 대한 책무를 유료방송플랫폼 사업자에만 부여하고 있다는 것은 타당하지 못하여, 형평성 차원에서 관련법 개정을 통해 플랫폼사업자에게도 금지행위 제도를 도입해야 한다는 것이다.

(4) 제3안: 장애인 미디어접근 기본법 제정 방안

산업의 발전으로 인한 환경적·유전적 요인으로 다양한 유형의 장애가 발생하고, 이에 따르는 장애 인구 증가하고 있다. 특히 최근에는 발달장애인(지적장애, 자폐성장애) 수가 급증하고, 신체적·정신적 장애인 등록자 수도 지속적으로 증가하는 추세이다.

<표 2-7> 등록 장애인 수 증가 추이

(단위 : 천명)

구 분	전체	시각 장애인	청각 장애인	발달 장애인
2011년	2,519	251	261	183
2020년	2,633	252	395	247
증가율	4.53%	0.40%	51.34%	34.97%

※ 한국장애인개발원('20.9).「2020 등록장애인 통계연보」; 보건복지부('21.4)「2020 등록장애인 현황」

현대사회에 비장애인들도 미디어에 대한 의존율이 높은 상황이다. 가령 20~30년 전 동내 골목에서 뛰어놀던 아이들을 생각해보라. 현재 아파트 놀이터나 골목마다 뛰어다니는 아이들의 숫자가 과거에 비해 많지 않다. 현대사회의 어린이들은 골목에서 뛰어놀기보다는 핸드폰을 통한 시청이나 게임에 능숙하고, 특히 유년 시기부터 부모의 스마트폰을 활용한 OTT서비스 활용빈도가 더 높다. 비장애인들도 그렇지만 특히 장애인은 TV나 인터넷 등 미디어를 통한 여가 및 문화, 뉴스 검색 등 미디어 의존율이 매우 높다. 통계에 의하면 장애인은 여가활동 중 TV시청 비중이 83.2%로 비장애인에 비해 높은 상황이다.

특히 비실시간 방송에서의 장애인방송 서비스 지원 미흡한 상황이다. 실시간방송의 장애인방송(폐쇄자막·화면해설·한국수어)은 법으로 일정비율 이상 편성하도록 규정하여 선진국과 비슷한 수준이나, 비실시간방송(VOD, OTT 등)은 관련 규정이 부재하다. 반면 외국의 입법례를 살펴보면 해당 규정이 존재한다. 가령 미국은 2010년 '21세기 통신영상접근법'에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공시 자막 제공을 의무화하였다. 또한 영국은 2017년 디지털 경제법에 VOD에서의 장애인방송 제공을 의무화하였다. 반면 한국에서는 장애인방송 고시에 "실시간 방송프로그램이 아닌 서비스에 대해서도 장애인방송이 제공되도록 노력하여야 한다."는 권고 수준으로 규정하고 있다.

또한 한국에서는 외국 주요국에 비해 장애인방송 서비스 지원이 미흡한 상황이다. 세계 주요 국가와 기업은 장애인과 고령층의 디지털 정보 접근 기회 제공을 위한 다양한 정책과 기술 개발을 추진하고 있다. 예컨대, 2010년 미국은 '21세기 통신영상접근법'에 따라 실시간방송 자막·화면해설 제공 의무화 외에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공 시 자막 의무화 등 장애인의 콘텐츠 접근성 기반을 마련하였다. 또한 2017년 영국은 '디지털 경제법'에 VOD에서의 자막·수어·화면해설 제공을 의무화하였다. 이처럼 주요 외국은 장애인의 미디어 접근성을 위한 법개정 및 다양한 정책을 추진하고 있다.

장애인들의 미디어서비스 향유권 보장과 이를 실현하기 위한 법제 마련이 필요하다. 특히 포스트 코로나 시대에 대비하고 장애인 등 소외계층이 디지털서비스를 향유하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 정책을 마련할 것이 요구된다. 현대사회에서는 장애인이나 고령층 등 소외계층 미디어 접근성과 활용을 위한 국가 차원의 디지털기술 개발과 정책 수립에 대한 요구가 증가하고 있다. 그러한 점에서 온라인 교육 등 디지털 기반의 비대면 산업 육성정책과 고령층·장애인 등의 디지털 격차 해소를 위한 포용정책 추진을 위한 법제가 필요하다.

이를 위해 장애인 등 소외계층의 미디어서비스 접근성 법제도의 구축이 필요하다. 외국 사례와 비교해 보면, 해외 주요 국가는 디지털기기(TV, 스마트폰, 패드 등) 제조 및 TV·인터넷 콘텐츠 제작 시 장애인의 접근성 기반이 마련되어 있다. 반면 국내는 TV·디지털기기 제조 및 방송프로그램이나 콘텐츠 제작시 장애인방송 접근성에 대한 법·제도가 아직은 상대적으로 미흡하다. 그러한 점에서 장애인의 방송·미디어 접근성에 대한 법제도를 구축할 필요가 있다. 현재까지의 디지털정보화 접근을 점수화하면 다음과 같다.

<표 2-8> 디지털정보화 접근 원점수

(단위 : 점, 100점 만점)

구분		2018년	2019년	2020년	2021년
일반국민		94.1	94.4	95.1	93.1
취약계층	장애인	86.6	87.4	90.7	89.2
	고령층	84.8	85.5	88.3	87.0
	저소득층	89.3	89.9	93.5	92.0
	농어민	85.6	86.2	90.2	88.6
	평균	85.7	86.6	89.2	88.2

자료 : 『2021 디지털정보격차 실태조사』, 과학기술정보통신부·NIA 한국지능정보사회진흥원, 2022, 21면.

시·청각 장애인 지원 정책이 다부처 소관으로 여러 법령에 산재하고 있어 미디어 접근에 대한 전문적이고 체계적인 지원 필요하다. 그리고 소외계층 미디어 접근성 보장 정책을 위한 장·단기 로드맵 수립 및 세부사업에 대한 평가 체계를 마련할 필요가 있다. 그러한 점에서 별도의 장애인 미디어접근 기본법을 제정할 필요가 있다.

(5) 소결

여러 가지 방안 중 장애인 미디어접근 기본법을 제정하는 것이 가장 바람직하다. 소외계층에 대한 방송지원이 적지 않게 있었다. 그렇지만 장애인의 경우 경제적 빈곤층에 비해 상대적으로 더 소외된 측면이 있다. 장애인 들 중에서도 시각장애인을 위한 화면해설방송, 청각장애인을 위한 수어방송, 자막 서비스 등의 정책은 활용되고 있다. 그렇지만 발달장애인의 방송 접근성을 확보하기 위한 정책이나 노력은 상대적으로 미약하였던 것도 사실이다. 기존에 장애인을 위한 미디어 접근정책으로는 다음을 들 수 있다. 대표적으로 교육방송인 EBS에서 장애인에 대한 학습접근법을 보장하기 위한 기술적인 제도로 다음을 활용하였다.

[그림 2-2] EBS 화면해설·자막·수화

위 그림에서 알 수 있듯이 ① 화면해설방송, ② 자막방송, ③ 수화방송이 대표적인 기술적인 접근법이다. 이러한 기술적인 접근은 청각장애인 및 시각장애인들의 미디어서비스 접근을 보조하는 수단이 된다. 그런데 여기서 한 가지 고려가 빠진 부분이 있다. 발달장애인들을 위한 미디어서비스 접근법에 대한 고려가 상대적으로 미약하였다.

발달장애인에 대한 현실을 방송매체를 통해 알리고 이에 대한 대중의 이해를 구하는 것도 우선 생각해 볼 수 있는 정책안이다. 가령 발달장애의 일종인 자폐아 초원이를 다룬 영화 '말아톤'이 2006년 상영돼 500만 명이 넘는 관객들이 몰려 공전의 히트를 해 비장애인들의 자폐아 인식개선에 큰 도움이 된 사례도 있다. 그리고 2005년 6월-8월 9주 동안 MBC의 '일요일 일요일 밤에'에서 신동엽과 함께 '진호야 사랑해'라는 프로그램에 출연한 김진호 군은 발달장애인이 직접 출연한 사례였다. 그리고 2022년 '이상한 변호사 우영우'는 자폐스펙트럼을 가진 변호사의 성공담을 담은 드라마이고, 이러한 드라마를 통해 자폐에 대한 관심과 인식개선을 촉진할 수 있다.

하지만 드라마, 영화, 방송출연 등으로 발달장애인에 대한 인식개선이 있을 수 있다 하더라도, 이는 방송의 객체로 발달장애인이 일부 비추어진 것이다. 방송을 보는 주체로서의 발달장애인이 미디어에 대한 접근을 쉽게 하기 위한 정책이 필요하다. 그러한 점에서 장애인 미디어 접근 기본법을 제정하여, 시각장애인, 청각장애인, 지체장애인, 발달장애인

등의 미디어서비스 접근을 원활하게 할 필요가 있다. 기존 방송법의 테두리에서는 이를 모두 포섭하는데 한계가 있기 때문이다.

제2절 디지털 포용법(안) 분석

1. 디지털 포용의 정의

디지털 포용정책은 전(全) 세계 정책입법자들의 관심사이자 핵심적인 주제가 되었다. 코로나19 감염 위험으로 인해 인터넷을 활용하여 전 세계 수십억 명의 사람들이 가정, 직장, 학교에서 비대면으로 생활하는 것이 일상화되었기 때문에, 디지털 포용 문제는 근본적인 국가과제가 되었다. 코로나 19 리스크에 처한 개인은 사회적으로 고립되고 현실에서는 개인 간에 디지털 불평등과 디지털 격차가 나타나게 되었다.[126] 이러한 디지털 격차를 해소하기 위해 미국의 인터넷서비스사업자는 어린이, 청소년, 저소득층을 위해 무료 내지 저렴한 가격으로 인터넷 서비스를 제공하고 있다.[127]

디지털 포용(Digital Inclusion) 정책에 대해 다양한 견해가 존재한다. 여기서 말하는 '디지털 포용정책'이란 디지털서비스와 디지털기기의 도움으로 언제, 어디서나 물리적·경제적으로 디지털에 접근할 수 있고, 컴퓨터를 사용하는 데 필요한 디지털 기술을 배양하며, 디지털기기를 사용할 수 있는 이해력과 디지털 역량을 함양하여, 인터넷 인프라를 통해 디지털 정보에 접근하여 결과적으로 삶의 질을 향상시키고자 하는 디지털 정책이다.[128]

디지털 포용정책은 디지털 사회에서 디지털 취약계층을 포함한 개인과 지역공동체가 정보통신기술을 이용하여 디지털에 접근할 수 있도록 제공하고, 디지털기기와 디지털서비

126) G. Samms, As cities face covid-19, the digital divide becomes more acute, 2020, April, p. 2.

127) B. Reisdorf & C. Rhinesmith, Digital Inclusion as a Core Component of Social Inclusion, Social Inclusion 8(2), 2020, p. 133.

128) Rod Dilnutt, William Bethwey & Associates, Digital Inclusion: From Chalk and Talk to e-Education, The International Journal of Diversity in Education Volume 18, Issue 3-4, 2018, p. 13.

스를 차별 없이 활용할 수 있도록 국가가 노력해야 하는 정책이다.[129] 이는 적절한 속도의 인터넷 접근성, 이용자의 필요를 충족시켜주는 디지털기기에의 접근성, 디지털 역량 향상, 디지털 기술 지원, 디지털 격차 해소, 컨텐츠·앱·소프트웨어에의 접근성 등을 포함한다.[130] 여기서 2가지 중요 개념이 등장한다. 하나는 '디지털 격차'(Digital Divide)이다. 인터넷 사용자 내지 디지털기술 습득자와 인터넷 미사용자 내지 디지털기술 미습득자 간의 차이를 말한다. 다른 하나는 '디지털 역량'(Digital Literacy)이다. 디지털 역량은 일단 디지털 접근이 가능해지면 디지털 기술과 디지털 능력의 습득 및 향상에 초점을 맞추고 있다. 즉, 디지털 포용정책은 디지털 격차를 감소시키고 해소하며, 디지털 역량을 촉진하기 위해 구현하는 정책이라 할 수 있다.[131]

디지털기기를 제공하고 안정적인 인터넷 서비스 제공이 곧바로 디지털 소외를 방지하고 디지털 격차를 해소할 수 있다는 의미는 아니다. 디지털 포용은 사회적 포용으로 이어져야 한다. 인터넷 이용자가 인터넷에 접속하여 수행할 수 있는 작업능력은 사회적·경제적 환경과 오프라인 리소스,[132] 인터넷 액세스에 사용하는 기기의 종류,[133] 인터넷서비스제공자를 통한 액세스 여부,[134] 디지털 기술 수준,[135] 디지털 기술에 대한 태도[136]에 따라

---

129) National Digital Inclusion Alliance, 2017.

130) B. Reisdorf & C. Rhinesmith, Digital Inclusion as a Core Component of Social Inclusion, Social Inclusion 8(2), 2020, p. 133.

131) P. Jaeger, J. Bertot, K. Thompson, S. Katz, E. DeCoster, The intersection of public policy and public access, Public Library Quarterly 31(1), 2012, p. 3.

132) E. J. Helsper, A corresponding fields model for the links between social and digital exclusion, Communication Theory 22(4), 2012, p. 406.

133) A. L. Gonzales, The contemporary US digital divide: From initial access to technology maintenance, Information, Communication & Society 19(2), 2016, p. 237.

134) B. C. Reisdorf, L. Fernandez, K. N. Hampton, I. Shin & W. H. Dutton, Mobile phones will not eliminate digital and social divides: How variation in Internet activities mediates the relationship between type of Internet access and local social capital in Detroit, Social Science Computer Review, 2020. Advance online publication. https://doi.org/10.1177/0894439320 909446

135) A. J. van Deursen & J. A. van Dijk, Internet skills and the digital divide, New Media & Society 13(6), 2011, p. 897.

136) W. H. Dutton & B. C. Reisdorf, Cultural divides and digital inequalities: Attitudes

크게 좌우된다.

디지털 포용정책은 디지털 격차를 해소하고 디지털 역량 증진에 정책적 중점을 두어야 한다.[137] 특히 장애인, 피후견인, 초등학생과 청소년, 인터넷 비사용자 등 디지털 취약계층뿐만 아니라 모든 이용자가 시간적·장소적 제약 없이 디지털기기와 디지털서비스를 차별받지 않고 이용할 수 있도록 보장해야 한다.

2. 디지털 격차의 해소

'디지털 격차'(digital divide)란 디지털 사용자와 디지털 비사용자 간의 차이를 의미한다.[138] 디지털 격차의 원인은 디지털 접근성의 제약에 있을 뿐만 아니라, 디지털기기 및 디지털서비스의 이용역량 수준과도 밀접한 관계에 있다. 이러한 디지털 역량의 차이는 개인의 사회적·경제적·문화적 환경과 구조와 밀접하게 관련되어 있다.[139] 디지털 격차 해소 문제를 위해 집중해야 할 계층은 주로 디지털 비사용자가 많은 '디지털 취약계층'이라 할 수 있다.

아스마(Asmar) 등은 디지털 불평등과 이와 관련된 사회적 포용의 관계를 연구했다. 이 연구에서 잠재적·실제적 가용 자원 활용성과 사회적 포용의 질은 개인 사이의 관계 강도 및 친밀도뿐만 아니라 사회적·경제적 요인에 의해 영향을 받는다는 것을 증명했다. 디지털 기술의 급속한 발전 속에서, 개인은 과거보다 더 빠른 속도로 디지털 기술을 습득하여 업데이트해야 한다.[140] 그러나 디지털 격차의 해소는 개인이 극복하기에는 역부족이므로, 국가적 차원의 정책이 시행되어야 한다.

---

shaping Internet and social media divides, Information, Communication & Society, 22(1), 2019, p. 20.

137) P. Jaeger, J. Bertot, K. Thompson, S. Katz, E. DeCoster, The intersection of public policy and public access, Public Library Quarterly 31(1), 2012, p. 3.

138) 강기봉, "디지털 포용에 관한 연구", 「한양법학」 제32권 제2집, 2021. 5, 152면.

139) 이종덕, "디지털 포용사회와 지능정보화 기본법의 한계", 「한양법학」 제32권 제2집, 2021. 5, 14면.

140) A. Asmar, L. van Aduenhove, & I. Mariën, Social support for digital inclusion: Towards a typology of social support patterns, Social Inclusion 8(2), 2020, p. 147.

3. 디지털 역량의 증진

유네스코(UNESCO) 보고서에 의하면, 역량(literacy)이란 다양한 내용이 포함된 인쇄물이나 서면을 식별·이해·해석·창작하며, 의사소통하는 능력이라고 한다. 역량은 개인이 자신의 목표를 달성하기 위해 지식, 능력, 잠재력을 개발하며 지역사회와 더 넓은 사회에 충분히 참여할 수 있도록 하는 학습과정이다. 실비아 몬토야(Silvia Montoya)에 의하면, 이러한 정의에는 3가지 중요한 사항이 포함되어 있다. ① 역량은 사람들이 다양한 매체를 통해 의사소통하고 자신을 표현하기 위해 사용할 수 있는 능력이다. ② 역량은 다의적이며, 다양한 상황에서 다양한 목적을 위해 사용된다. ③ 역량은 과정이다.[141]

판그라지오(L. Pangrazio)와 셀린(N. Selwyn)에 의하면, '데이터 역량'이란 "개인이 자신의 디지털 실습으로 생성된 개인 데이터를 활용할 수 있는 방법"이라고 한다.[142] 이들은 ① 데이터 식별력, ② 데이터 이해력, ③ 데이터 반사능력, ④ 데이터 이용력, ⑤ 데이터 기술에 중점을 둔 '개인 데이터 역량' 프레임워크(Framework)를 개발했다.[143]

예거(P. T. Jaeger)에 의하면, '디지털 역량'(Digital Literacy)이란 일반적으로 컴퓨터 사용기술과 이메일과 같은 서비스를 활용하여 디지털 정보를 수집하고 그 정보를 이해하고 평가하는 개인의 디지털 능력이라고 정의한다.[144] 디지털 역량은 다양한 유형의 디지털서비스와 디지털기기를 통해 식별, 이해, 성찰, 사용, 기술 등을 할 수 있는 능력이라 한다. 개인의 디지털 역량을 함양하고 증진하는 것이 결국 디지털 포용정책의 핵심적 과제라 할 수 있다.

---

141) S. Montoya, Defining Literacy. UNESCO, 2018. http://gaml.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/12/4.6.1_07_4.6-defining-literacy.pdf

142) Luci Pangrazio & Neil Selwyn, 'Personal data literacies': A critical literacies approach to enhancing understandings of personal digital data. New Media & Society, 21(2), 2018, p. 420. https://doi.org/10.1177/1461444818799523

143) 이부하, "지능정보화 기본법의 문제점과 입법 제안", 「법학연구」 제24집 제1호, 2021. 3, 41면.

144) P. T. Jaeger et al., Digital divides, digital literacy, digital inclusion, and public libraries, Public Library Quarterly, Vol. 31 Issue 1, 2012, p. 9.

4. 미디어 환경에서 디지털 격차(digital divide) 해소

(1) 디지털 격차 해소의 중요성

디지털 격차의 주된 문제는 디지털미디어 접근성과 관련되어 있다. 오직 온라인으로만 이용할 수 있는 서비스와 자원들이 점점 더 증가하고 있기 때문에 이들 자원에 접근하는 능력은 무엇보다 중요한 것이 되었다.[145]

디지털 격차는 디지털 역량, 미디어 접근성, 사회생활 및 학습 참여, 온라인 사회에서의 전반적인 참여 및 협력에 영향을 준다.[146] 국가가 디지털 격차를 해소하기 위한 조치를 취하지 않으면 디지털 기술이 사회적 배제의 문제를 증대시킬 위험성이 있다.[147] 디지털 격차로 인해 가장 많은 영향을 받는 사람들은 전문적인 디지털서비스 수요가 가장 크게 필요한 저소득층, 노령자, 장애인, 농어촌 거주자 등 디지털 취약계층이다.[148]

(2) 디지털정보화 역량 수준

우리나라 디지털정보화 역량 수준에 대한 파악이 선행되어야 한다. 과학기술정보통신부와 한국지능정보사회진흥원이 발간한 디지털정보격차 실태조사에서 2017년부터 2020년까지 디지털정보화 역량 수준을 비교한 내용을 살펴본다.

<표 2-9> 디지털정보화 역량 수준

구분	2017년	2018년	2019년	2020년
장애인	57.5	66.9	67.8	74.2
저소득층	78.5	85.3	86.5	92.5
농어민	53.4	63.0	63.6	69.0
고령층	41.0	50.0	51.6	53.7

145) P. T. Jaeger et al., Digital divide and social inclusion: policy challenge for social development in Hong Kong and South Korea, 2012, p. 9.

146) Josef Noll et al., 5G Network Slicing for Digital Inclusion, 2018, p. 192.

147) Hannah Mary Bradshaw, Digital Inclusion: Economic and social benefits for individuals and wider society, 2011, p. 45.

148) P. T. Jaeger et al., supra note, 2012, p. 9.

구분	2017년	2018년	2019년	2020년
취약계층 평균	51.9	59.1	60.2	60.3

자료 : 『2020 디지털정보격차 실태조사』, 과학기술정보통신부 · NIA 한국지능정보사회진흥원, 2020, 23면.

위 표에서 보는 바와 같이 우리나라의 경우, 비장애인에 비해 장애인, 농어민, 고령층 등 디지털 취약계층의 디지털정보화 역량 수준이 비교적으로 낮은 편이다. 반면, 장애인, 농어민, 고령층에 비해 저소득층의 경우에는 디지털정보화 역량 수준이 상대적으로 높은 편이다. 그러나 저소득층에 대한 디지털기기 지원과 더불어 디지털 윤리교육 등이 병행되어야 할 것이다. 이러한 디지털 역량을 향상하기 위해 디지털 포용정책이 실현되어야 하는데, 이를 위해 법제도적 근거와 법적 조직이 필요하다.

(3) 디지털 격차 해소 방안

디지털 격차를 해소하기 위한 노력은 모든 사람이 정보와 지식에 접근할 권리(미디어 접근권)가 있는 글로벌 지식사회와 밀접한 관련이 있다.[149] 디지털 격차 해소 방안으로 디지털 접근성을 강화하고, 디지털 역량[150]을 키우며,[151] ICT 인프라 확장으로 전체 국민에게 디지털 혜택을 주는 방안이 있다.[152]

첫째, 방송·통신 이용환경의 개선이다. 어디서든지 인터넷을 이용할 수 있는 환경을 조성함으로써 포용적 디지털 이용환경을 조성해야 한다. 특히 도·농간의 격차를 해소하기 위하여 공공 와이파이 확대를 구축하는 방법이 필요하다. 주민센터, 마을회관 등 공공장소에 공공 와이파이를 신규 설치하고, 노후 와이파이를 교체·고도화해야 한다. 또한 초고속 인터넷을 보편적 역무로 지정함과 동시에 도서·벽지 등 인터넷 이용이 어려운 농어촌 마을에 초고속인터넷 보급을 시도하며, 이러한 시도가 여러 가지 이유로 어려운 경우에는

149) Maja van der Velden, THE ETHICS OF DIGITAL INCLUSION Reflections on FLOSS and Diversity, 2005, p. 2.

150) 디지털 역량을 디지털 리터러시(digital literacy) 라고도 한다.

151) P. T. Jaeger et al., supra note, 2012, p. 22.

152) Rugayah Hashim et al., Digital inclusion among the indigenous people (Orang Asli Semai) of Perak, Malaysia, 2011, p. 224.

LTE 에그, 스마트폰 테더링 등 무선 서비스로 대체 제공을 해야 한다. 취약계층을 위한 디지털기기·요금제 등 통신 서비스 지원을 추진하고, 장애인 등을 위한 방송 미디어 이용환경을 조성해야 한다.

둘째, 장애인·고령층을 위해 디지털기기·서비스의 접근성 개선이다. 장애인·고령자 등 취약계층을 위한 접근성을 보장해야 할 무인정보단말기의 범위를 공공성, 사업자 규모 등을 고려하여 단계적으로 의무화한다. 또한 장애인·고령층 등의 정보 접근성을 보장하기 위한 무인정보단말기의 HW/SW 표준 프레임을 단계적으로 개발하여 민간에 보급·확산한다.

셋째, 취약계층 학생들의 원격교육 지원이다. 계층 및 소득수준 등에 따른 디지털기기 보유율은 매우 큰 차이를 나타내며, 이러한 차이는 학습권의 침해로 이루어질 수 있다. 따라서 저소득층 학생의 원격교육을 위한 인터넷 환경 및 디지털기기 지원을 추진하고, 취약계층도 불편 없이 행정민원 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해서 행정민원 서비스 자동화·지능화 등 추진한다.

(4) 디지털 역량 강화 필요성

4차 산업혁명 시대에 첨단 기술은 우리 경제와 삶에 밀접한 영향을 미치고 있으며, 일상의 생활 영역에도 무관하지 않다. 디지털 전환의 성공을 위한 전제조건은 개개인의 디지털 역량의 강화이다. 즉, 디지털 역량 강화는 우리 사회 생활에 있어서 필수적인 것을 준비하는 것이며, 소비자 내지 국민으로서 사회 변화에 참여하려면 디지털 역량이 반드시 필요하다.[153]

디지털 역량을 강화하기 위한 방법으로는 다양한 교육을 통해서이다. 이러한 교육을 통해 배양해야 하는 것은 디지털 콘텐츠와 디지털기기에 대하여 합리적인 비판의식을 갖고 능동적·적극적으로 활용하는 능력을 갖춤으로써 효과적인 의사소통 및 기술활용을 실현하고 실천할 수 있는 능력과 기술을 습득하는 것이다. 디지털 역량 강화를 통해 종국적으로는 변화하는 세상에서 새로운 기술의 습득, 노동방식 변화에 적응, 경제생활의 변화에 능동적 대처 능력을 함양할 수 있도록 하는 것이다.

---

153) BMWi/BMAS/BMJV, DIGITALPOLITIK, 2017, Berlin, S. 36 ff.

<표 2-10> 디지털 기본역량의 예시

구분	주요 내용
활용	• 생활밀착형 디지털 활용기술 등
소양	• 인터넷 사용예절, 사이버폭력·허위정보 판별 교육 등
예방	• 과의존 예방교육, 개인정보 보호 교육, 사이버범죄 예방교육 등
참여	• 동영상 제작 등 정보공유활동, 온라인 참여활동 등

자료 : 디지털 포용 추진계획, 관계부처 합동, 2020, 14면

(5) 디지털 역량 강화를 위한 구체적 방법

현재 고령층, 장애인, 다문화 가정 등 디지털 취약계층을 대상으로 구청, 복지관, 주민센터 등에서 집합 정보화 교육이 추진 중이나, 일반 국민 중에도 향후 지능정보사회에서 요구되는 디지털 역량이 부족한 계층이 상당수 존재하고 디지털 역량 교육에 대한 관심을 보이는 일반 국민이 적고, 정보화 교육내용에 대한 홍보 부족으로 참여가 활발하지 못하다. 또한 이용형태가 컴퓨터에서 스마트폰 중심으로 변화하고, AI 등 지능정보기술이 등장함에도 교육내용은 전통적인 컴퓨터·인터넷 위주에 머물러 있으며, 사이버 범죄·가짜 뉴스 등 디지털 역기능 예방교육이 부족하다. 물론 집합교육이 어려운 국민을 대상으로 각 부처별·기관별 온라인 기반 학습 시스템이 운영되고 있으나, 온라인 교육과정·콘텐츠의 상호연계·공동 활용 체계가 부족하고, 콘텐츠 내용도 디지털 이용환경 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 디지털 포용 추진계획에는「전 국민 디지털 역량 강화」방안이 제시되어 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.[154]

첫째, 누구나 쉽게 찾아갈 수 있는 디지털 교육체계의 구축이다. 과학관, 도서관, 주민센터 등 생활 SOC를 대상으로, 디지털 역량센터를 선정하여 연간 1,000개소씩 순환 운영하고자 하는 것이다. 또한 기초 지방자치단체 단위에 거점센터를 설치하고, 지역별 지리적·인적 특성에 따라 고정형 교육장과 방문형 교육장을 자율적으로 운영함으로써, 기존의 고령층·장애인·다문화 가정 등 일부 취약계층 중심에서 디지털 역량이 부족한 모든 국민으로 교육대상을 확대하고, 기차표 예매·모바일 금융 등 스마트폰 활용 방법, 사이버 사기 예방 등 일상생활에서 필요한 디지털 기본역량 교육을 그 교육내용도 조정할 것으로 예상

154) 관계부처 합동, 디지털 포용 추진계획, 2020.

된다.

또한 개인별 디지털 역량 수준을 진단하여 필요한 교육을 맞춤형으로 제공하기 위한 가칭 「디지털 역량 척도」를 개발할 예정이며, 수준별 맞춤형 교육을 위한 온·오프라인 콘텐츠를 개발하고, 인터넷·모바일·IPTV·현장교육 등 다양한 방식으로 교육콘텐츠를 제공하고자 하는 계획을 갖고 있다.

이러한 교육을 위해 필요한 것은 역량 있는 강사진의 확보일 것이다. 이를 위해 정부는 기존 정보화강사인력, 경진대회 수상자, ICT 경력단절여성 등을 디지털 종합역량 강사로 양성·배치할 계획을 가지고 있다. 또한 기존 봉사단·ICT 퇴직자·대학생 등을 디지털 서포터즈로 양성하고, 디지털 일상문제 해결을 위한 지원을 하며, SW 중심대학, AI 대학원 등 AI·SW 전문대학·대학원 과정과 연계를 추진하고 있다. 추가적으로 디지털 역량센터에는 「디지털 헬프데스크」를 마련하여 교육 내용의 반복 학습을 지원하고 일상생활 디지털 활용에 어려움이 있는 센터 방문자들을 상시지원할 계획이다.

또한 거동이 불편하거나 집합교육에 어려움이 있는 중증 장애인 등을 위한 찾아가는 1 : 1 방문 디지털 역량교육의 확대를 추진 중이며, 국민 누구나 자신의 디지털 역량 수준을 파악하고 수준별 맞춤형 교육을 수강할 수 있는 온라인 기반 디지털 교육체계를 구축하고자 하고 있다. 이를 위하여 관계부처는 「디지털 역량교육 통합 플랫폼」의 구축을 추진 중에 있다.

둘째, SW·AI 등 신기술을 경험하고 배울 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이를 위해 우선 초·중·고등학생의 SW·AI 역량 신장을 위한 학교 SW·AI 교육이 선행되어야 한다. 이를 위해 학교급별 AI 교육 내용·범위기준안을 마련하고, 교육과정 개편 시 SW 교육시간 확대 등을 추진 중에 있다.

교육과정에서의 이러한 추진 외에도 전 국민 SW·AI 역량 강화를 위한 온·오프라인 교육 기회의 확대를 추진하고 있다. STEP, K-MOOC, 사이버대학 등 온라인 AI 교육콘텐츠를 집중 개발·활용하고, 온라인 교육과정 체계화를 시도하려는 것이다. 동시에 누구나 쉽게 지역 생활 SOC에서 AI 소양교육을 받을 수 있도록 디지털 역량센터 내 단계별 AI 교육과정 운영을 추진하고 있다. 교육 인프라가 부족한 지역 학생과 장애학생 대상 맞춤형 SW도 함께 준비 중이다.

셋째, 장애학생을 위한 맞춤형 디지털 교육콘텐츠의 제공이다. 장애학생의 디지털 교육

학습권 보장을 위한 맞춤형 콘텐츠를 제공하고, 보편적 학습설계(UDL)가 반영된 장애유형별(시각, 청각, 지체, 발달장애) 교육용 멀티미디어 콘텐츠 개발을 시도하는 것이다.

넷째, 디지털 역기능 예방 교육의 강화이다. 디지털 역기능 예방을 위한 인터넷 윤리 및 디지털 이용 교육의 확대를 통해 유아부터 성인까지 연령별 사이버폭력 피해 예방 교육을 실시하고, 군인·직장인·학부모 등 다양한 사회 구성원을 대상으로 디지털 시민성 교육을 확대하고자 한다. 이 과정에서 1인 미디어 콘텐츠 증가 등 미디어 환경변화를 고려하여 이용교육을 강화하고, 전 국민을 대상으로 한 미디어 리터러시 교육 확대를 추진 중이다.

5. 디지털 포용법(안) 분석

(1) 「디지털 포용법」안(강병원 의원 대표발의(의안번호 제2107422호)) 체계

제1장 총칙

제1조(목적)
제2조(정의)
제3조(국가 등의 책무)
제4조(다른 법률과의 관계)

제2장 디지털포용정책의 추진체계

제5조(디지털포용 기본계획)
제6조(디지털포용 시행계획)
제7조(디지털포용위원회)
제8조(민간의 정책 참여 등)
제9조(실태조사)
제10조(전문기관)

제3장 디지털역량의 함양

제11조(디지털역량 함양활동의 촉진)
제12조(디지털역량교육의 시행)
제13조(디지털역량센터의 설치 등)

제14조(디지털역량교육 표준교재 등)
제15조(디지털역량진단)

제4장 지능정보서비스 등의 이용환경 보장 등

제16조(지능정보서비스 등의 이용환경 보장 시책의 마련)
제17조(지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장)
제18조(지능정보서비스 등의 접근성 점검·조사)
제19조(지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증)
제20조(지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증의 신청 등)
제21조(접근성이 보장된 지능정보제품의 우선구매)
제22조(접근성기술 연구·개발 및 관련제품의 보급 등)
제23조(지능정보제품의 지원)
제24조(초연결지능정보통신망의 접근성 등)

제5장 지능정보기술 등의 포용적 활용 촉진

제25조(포용기술·서비스의 개발·활동 촉진 등)
제26조(유망 포용기술·서비스 지정 등)
제27조(사회적 기업의 지능정보화 사업 참여)

제6장 보칙

제28조(국유·공유재산에 대한 특례)
제29조(재원의 조달)
제30조(포상)
제31조(전문인력 양성)
제32조(국제협력)
제33조(위임 및 위탁)
제34조(벌칙 적용에서 공무원 의제)
제35조(과태료)

(2) 「디지털 포용법」안 내용

[그림 2-3] 디지털포용위원회의 구성

디지털포용위원회의 구성
제OO조(디지털포용위원회) ① 디지털 포용 관련 정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 디지털 포용위원회(이하 "위원회"라 함)를 둔다. ② 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 과학기술정보통신부장관이 된다. ③ 위원의 임기는 3년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.

디지털포용위원회는 디지털 포용에 대한 주요 정책 및 계획의 수립과 조정에 관한 사항에 대해 심의하여야 한다. 법률안에서 이와 유사한 형식의 기본계획과 시행계획 등을 예정하고 있다. 정책 수립에 있어서 골격이 되는 것은 '기본계획'이며, 기본계획에 따른 시행을 실제로 가능하게 하기 위해 시행계획 등이 있다.

[그림 2-4] 기본계획에 포함되어야 하는 사항

기본계획에 포함되어야 하는 사항
• 기본계획의 목표, 기본방향 및 추진전략 • 디지털 포용의 실태 • 디지털 포용정책을 위한 법·제도의 개선 • 디지털 포용정책을 위한 연구와 개발 • 디지털 포용정책을 위한 기술·기기·소프트웨어 등의 보급 및 지원 • 디지털 포용정책을 위한 교육, 상담 및 홍보 • 디지털 포용정책을 위한 전문인력의 양성 • 디지털 포용정책을 위한 국제협력 • 디지털 포용정책을 위한 시책 추진에 필요한 재원의 조달·운용 • 그 밖에 디지털 포용정책에 필요한 사항

[그림 2-5] 디지털포용위원회의 심의사항

디지털포용위원회의 심의사항
• 디지털 포용에 관한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항 • 기본계획 및 시행계획의 수립·변경에 관한 사항 • 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획에 관한 사항 • 디지털 포용 관련 법·제도의 개선에 관한 사항 • 디지털 포용 증진사업의 조정 및 협력에 관한 사항 • 디지털 포용 증진 정책 및 사업의 조사·분석·평가에 관한 사항 • 디지털 포용 정책의 추진을 위한 지원체계의 구축에 관한 사항 • 디지털 포용 증진을 위한 국제협력에 관한 사항 • 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 규정한 사항 • 그 밖에 위원회의 업무 및 운영과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

디지털포용위원회는 기본계획 및 시행계획의 변경에 대한 사항에 대해 심의·의결하여야 한다. 기본계획 중 시대 상황의 급격한 변동으로 인하여 즉각적인 대응이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 법률안에서는 디지털 포용정책 기본계획을 3년 단위로 설정하기 때문에 시대 상황의 급격한 변동으로 기본계획의 변경이 요청되는 경우, 대통령으로 정하는 사항의 경우에는 예외적으로 디지털포용위원회가 상시적으로 심의할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 추가적으로 국가적으로 중요한 정책이나 사업의 추진에 있어서 디지털 포용정책 구현을 위하여 필요하다고 위원장이 부의하는 사항 역시 디지털포용위원회가 상시적으로 심의할 수 있도록 법률 규정을 마련할 필요가 있다.

디지털포용위원회는 계획된 기본계획 및 시행계획이 실제 어떻게 진행되고 있는지에 대한 분석과 점검을 할 수 있는 가능성이 있어야 한다. 제안하는 법률안에서는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 기본계획에 따라 매년 디지털 포용정책의 구현을 위한 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 당해 연도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획을 법에 규정된 기관의 장에게 제출하도록 규정하고 있는데, 이들에 대한 분석과 점검을 디지털포용위원회가 실시할 수 있도록 법률규정을 준비할 필요가 있다.

디지털 포용과 관련된 일련의 사업을 진행하는 과정에서 여타의 부서 간에 그리고 사업 간에 중첩되거나 상반되는 사업이 존재할 수 있기 때문에, 이에 대한 조정 및 협력에 관한 사항을 협의할 수 있는 법적 근거가 필요하다.

디지털 포용정책의 추진을 위해서 중요한 것은 재원을 포함한 지원사항에 관한 것이다. 따라서 디지털 포용정책의 지원에 대한 사항도 심의사항에 포함시켜야 한다.

[그림 2-6] 디지털역량교육 시책

디지털역량교육 시책
• 디지털역량교육의 목표 및 추진전략 등 • 디지털역량교육에 필요한 교육프로그램, 교안(教案)·교구(教具)·교재의 개발·보급 • 디지털역량교육에 필요한 교육 시설·장비의 설치 • 디지털역량교육 전문인력의 발굴·지원 • 디지털역량 향상에 필요한 지표개발·조사·보급 및 연구 • 디지털역량교육 홍보 및 포상 등

거동이 불편하거나 집합교육에 어려움이 있는 중증 장애인 등을 위한 찾아가는 1:1 방문 디지털 역량교육의 확대가 필요하다. 국민 누구나 자신의 디지털 역량 수준을 파악하고 수준별 맞춤형 교육을 수강할 수 있는 온라인 기반 디지털 교육체계를 구축해야 한다.

SW·AI 등 신기술을 경험하고 배울 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이를 위해 우선 초·중·고등학생의 SW·AI 역량 신장을 위한 학교 SW·AI 교육이 선행되어야 한다. 학교급별 AI 교육 내용·범위기준안을 마련하고, 교육과정 개편 시 SW 교육시간 확대 등을 추진해야 한다.

교육과정에서의 디지털역량교육 이외에도 전 국민 SW·AI 역량 강화를 위한 온·오프라인 교육 기회의 확대가 필요하다. STEP, K-MOOC, 사이버대학 등 온라인 AI 교육콘텐츠를 집중 개발·활용하고, 온라인 교육과정 체계화를 시도하는 것이다. 동시에 누구나 쉽게 지역 생활 SOC에서 AI 소양교육을 받을 수 있도록 디지털 역량센터 내 단계별 AI 교육과정 운영을 추진해야 한다. 교육 인프라가 부족한 지역 학생과 장애학생 대상 맞춤형 SW도 준비할 필요가 있다.

장애인을 위한 맞춤형 디지털 교육콘텐츠의 제공이다. 장애인의 디지털 교육 학습권 보장을 위한 맞춤형 콘텐츠를 제공하고, 보편적 학습설계(UDL)가 반영된 장애유형별(시간, 청각, 지체, 발달장애) 교육용 멀티미디어 콘텐츠 개발을 추진해야 한다.

국가 및 지방자치단체에게 디지털 역량 함양 활동의 촉진을 위한 시행시책을 수립·시행하도록 규정하고자 한다. 시책에는 디지털 역량교육 증진을 위한 내용이 포함되도록 해야 한다.

디지털 역량센터의 설립 근거를 마련하여야 한다. 디지털 역량센터는 지역주민의 디지털 역량 향상을 위한 것이다. 디지털 역량센터는 지역을 중심으로 설치되고 운영되어야 하기 때문에 지방자치단체의 장과 협의가 필요하며, 디지털 역량센터는 과학기술정보통신부장관이 설치 및 지정함으로써 통일적이고 체계적인 교육체계를 갖추어야 한다. 특히 디지털 역량센터는 다음과 같은 사업을 수행할 수 있도록 설정하고자 한다.

[그림 2-7] 디지털 역량센터의 업무

디지털 역량센터의 업무
• 디지털 역량 함양 활동에 대한 국내외 동향 조사 및 분석 • 디지털 역량교육 관련 법·제도·정책 연구 • 디지털 역량교육을 위한 민관협력 및 홍보 • 디지털 역량교육 관련 실태조사 및 개선방안 연구 • 디지털 역량교육 교재 및 프로그램 등의 개발 지원 • 디지털 역량교육 시행을 위한 전문인력 양성 지원 • 디지털 역량센터의 설치·지정 및 운영·관리 지원

디지털 역량 강화와 관련된 디지털포용 기본계획, 시행계획 및 시책 등을 세우기 위해서 중요한 것은 정확하고 지속적인 현황이 파악이다. 따라서 디지털 역량 수준을 파악할 수 있도록 법적 규정을 두는 것이 필요하다. 디지털 역량교육을 지원하고, 체계적인 교육내용을 제공하기 위해 교육교재와 프로그램 개발하기 위해 법적 규정을 둘 필요가 있다.

디지털 역량을 강화하기 위한 비용을 국가기관과 지방자치단체가 일정부분 부담할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다. 따라서 장애인, 특수교육대상자, 수급자, 북한이탈주

민, 농업인, 어업인 등에 대한 디지털 역량 강화를 위한 교육비 전부 또는 일부를 국가기관 또는 지방자치단체가 부담할 수 있도록 하여야 한다.

(3) 「디지털 포용법」안과 기존 법령과의 관계 정립

'정보통신전략위원회'는 정보통신 진흥 및 융합 활성화에 초점을 맞추고 있는 위원회로서, 정보통신 기술·서비스에 따른 차별·역기능 등의 문제까지 담당하는 것은 '정보통신전략위원회'의 취지는 물론 역할과 전문성 측면에서도 한계가 있으며, '디지털포용위원회'는 디지털포용 정책·사업을 위한 핵심 추진체계이다.

사회·경제 전 영역의 디지털화로 인해 업무가 여러 부처와 연관되며 국민 생활에도 큰 영향을 끼칠 수 있으므로, 디지털 융합이 진행되는 분야의 전문지식부터 장애인·고령층 등 디지털 취약계층 관련 전문적 식견까지 정책에 반영하는 것이 필요하다.

디지털포용 관련 정책 수요에 적시 대응하고, 신중하고 전문적인 정책결정을 위해서는 '정보통신전략위원회'와 별도의 위원회(가칭 '디지털포용위원회')로 운영하는 것이 필요하다.

법안 제9조는 디지털포용 관련 정책의 효율적인 추진을 위하여 과학기술정보통신부장관이 실시할 수 있는 실태조사에 관하여 규정하고 있다. 본 조는 제1항에서 과학기술정보통신부장관이 디지털 관련 정책의 효율적인 추진을 위하여 실태조사를 실시할 수 있도록 하면서, 그 내용, 시기, 방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임함으로써, 실태조사의 구체적인 내용이 모두 대통령령으로 정해지게 된다.

이는 비록, 실태조사가 국민의 기본권을 제한하거나 의무를 부과하는 규정이 아니므로 위임의 구체성과 명확성이 다소 완화될 수 있다 하더라도, 본 제정안에서는 '디지털포용 관련 정책'이 법안 전체를 포함하는 사항으로서 그 내용이나 범위가 매우 포괄적이라는 점을 고려할 때, '디지털포용 관련 정책의 효율적인 추진을 위한 실태조사'라는 규정만으로는 그 내용에 관한 국민의 예측가능성을 저해하고, 실태조사의 범위가 불명확하다는 우려도 있으므로, 그 근거 조항에 실태조사의 구체적인 내용(정보격차, 디지털 이용환경, 디지털역량 수준 등)에 관한 사항을 추가할 필요가 있다.

법안 제10조는 디지털포용 정책의 개발을 지원하고 관련 사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 '한국지능정보사회진흥원'이 디지털포용과 관련한 각종 사업을 수행할

수 있도록 규정하고 있다.

'한국지능정보사회진흥원'은 「지능정보화 기본법」 제12조[155]에 따라 지능정보사회 관련 정책의 개발과 국가기관등의 지능정보사회 시책 및 지능정보화 사업의 추진 등을 위하여 설립된 기관으로, 현재도 '정보격차의 해소, 지능정보사회 역기능 해소를 위한 지원 및 연구', '국가기관등의 지능정보화 사업 추진 및 평가 지원' 등 정보격차 해소를 포함한

155) 「지능정보화 기본법」 제12조(한국지능정보사회진흥원의 설립) ① 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관은 지능정보사회 관련 정책의 개발과 국가기관등의 지능정보사회 시책 및 지능정보화 사업의 추진 등을 지원하기 위하여 한국지능정보사회진흥원(이하 "지능정보사회원"이라 한다)을 설립한다.
② 지능정보사회원은 법인으로 한다.
③ 지능정보사회원은 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 종합계획, 실행계획 및 제13조에 따른 부문별 추진계획의 수립·시행에 필요한 전문기술의 지원
2. 지능정보기술의 보급을 위한 시책 수립의 지원 및 국가기관등의 지능정보기술 활용 촉진과 관련한 전문기술의 지원
3. 초연결지능정보통신기반 구축·운영을 위한 전문기술의 지원
4. 국가기관등의 초연결지능정보통신망의 관리·운영 및 지능정보화의 지원
5. 데이터 관련 시책의 수립 지원, 시범사업 추진 및 전문기술의 지원 등 데이터의 생산·관리·유통·활용의 활성화를 위하여 필요한 지원
6. 정보격차의 해소, 지능정보서비스 과의존 예방·해소 등 지능정보사회 역기능 해소를 위한 지원 및 연구
7. 지능정보사회윤리 확립과 정보문화의 창달을 위하여 필요한 지원 및 연구
8. 국가기관등의 지능정보화 사업 추진 및 평가 지원
9. 지능정보사회 구현과 관련된 정책 개발을 지원하기 위한 동향분석, 미래예측 및 법·제도의 조사·연구
10. 지능정보화 및 지능정보사회 관련 교육·홍보·컨설팅 등 대국민 인식 제고, 인력양성 및 국제협력
11. 다른 법령에서 지능정보사회원의 업무로 정하거나 지능정보사회원에 위탁한 사업
12. 그 밖에 국가기관등의 장이 위탁하는 사업
④ 국가기관등은 지능정보사회원의 설립·시설·운영 및 사업 추진 등에 필요한 경비에 충당하도록 하기 위하여 지능정보사회원에 출연할 수 있으며, 정부는 지능정보사회원의 설립 및 운영 등을 위하여 필요한 국유재산을 무상으로 대여할 수 있다.
⑤ 지능정보사회원은 지원을 받으려는 국가기관등에 그 지원에 드는 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.
⑥~⑧ (생략)

지능정보사회 시책에 관한 종합적인 지원 역할을 수행하고 있으므로, 동 기관으로 하여금 디지털포용 관련 사업을 전반적으로 지원하도록 한 것은 적절한 입법으로 보인다.

법안 제12조는 사회의 모든 구성원의 디지털역량 함양을 지원하기 위하여 국가와 지방자치단체의 디지털역량교육 시책 마련, 장애인 등 취약계층에 대한 교육비 지원, 디지털역량교육에 포함할 요소 등에 관하여 규정하고 있고, 법안 제14조는 국가기관등 및 민간의 디지털역량교육을 지원하기 위한 교재·교육 프로그램 등의 개발·보급 등에 관하여 규정하고 있다.

법안 제12조는 지능정보서비스 활용이 취약한 계층을 대상으로 한 현행「지능정보화 기본법」제50조[156]의 '정보격차 해소교육의 시행' 규정을 전 국민의 디지털역량 함양을 목표로 하는 본 제정안의 취지에 맞게 확대하여 규정한 것이다.

법안 제12조 제4항 제3호에서는 디지털역량교육이 포함할 요소의 하나로 "지능정보사회 역기능으로부터 자신과 타인을 보호할 수 있는 역량"을 규정하고 있는데, '지능정보사회 역기능'에 관해서는 본 제정안이나「지능정보화 기본법」에 정의 조항이 없고, 다른 조항에서도 그와 관련된 내용을 규정하고 있지 않아 그 의미가 모호한 측면이 있으므로, '디지털 과의존', '사이버 폭력', '개인정보 침해' 등 예시사항을 추가하여 그 의미를 보다 명확히 할 필요가 있는 것으로 보인다.

법안 제12조 및 제14조에 대하여 방송통신위원회는 제12조 제4항에서 규정하고 있는

---

156)「지능정보화 기본법」제50조(정보격차해소교육의 시행) ① 국가기관과 지방자치단체는 정보격차의 해소를 위하여 필요한 교육(이하 이 조에서 "정보격차해소교육"이라 한다)을 시행하여야 한다.

② 국가기관과 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 정보격차해소교육 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

1.「장애인복지법」제2조에 따른 장애인 중 대통령령으로 정하는 사람
2.「국민기초생활 보장법」제2조제2호에 따른 수급자
3.「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」제2조제1호에 따른 북한이탈주민
4. 그 밖에 국가의 부담으로 정보격차해소교육을 할 필요가 있다고 대통령령으로 정하는 사람

③ 정부는 정보격차해소교육이나 정보격차해소교육에 필요한 시설의 관리를 위하여「병역법」제2조제1항제10호에 따른 사회복무요원 등 필요한 인력을 지원할 수 있다.

④ 정보격차해소교육의 대상 및 종류는 대통령령으로 정한다.

디지털역량교육의 요소 중 '타인을 존중하고 배려하는 역량'(제2호), '지능정보사회 역기능으로부터의 보호 역량'(제3호) 및 '능동적 참여 역량'(제4호)의 경우에는, 방송통신위원회가 추진 중인 미디어교육의 주요 요소인 미디어윤리, 역기능 예방, 참여 등과 내용상 중복되는 면이 있으므로, 디지털역량교육 시책을 위한 지원의 주체(법안 제12조 제2항), 디지털역량교육 지원을 위한 교재·교육 프로그램 등의 개발·보급의 주체(법안 제14조 제1항·제2항)를 과학기술정보통신부장관으로 한정할 것이 아니라, 방송통신위원회 등 다양한 정부 부처가 참여할 수 있도록 국가와 지방자치단체로 확대하여 규정할 필요가 있다.

(4) 「지능정보화 기본법」과 「디지털 포용법」안과의 관계

제4장(지능정보서비스 등의 이용환경 보장 등)은 사회의 모든 구성원이 지능정보서비스 및 지능정보제품에 원활하게 접근하고 유익하게 활용할 기본권 권리를 실질적으로 누릴 수 있도록 하는 내용들을 규정하고 있는데, 법안 제18조(지능정보서비스 등의 접근성 점검·조사) 및 법안 제24조(초연결지능정보통신망의 접근성 등)를 제외한 나머지 규정들은 현행 「지능정보화 기본법」에 규정되어 있는 정보격차 해소 관련 조항을 이관하거나 확대·강화하는 규정이다.

<표 2-11> 「지능정보화 기본법」과 「디지털 포용법안」 비교

지능정보화 기본법	디지털 포용법안
제6장 지능정보사회의 기반 조성	제4장 지능정보서비스 등의 이용환경 보장 등
제45조 정보격차 해소 시책의 마련	제11조 제5항 정보격차 최소화 시책 마련·시행
제46조 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용보장	제17조 지능정보서비스 등의 접근 및 이용보장
	제18조 지능정보서비스 등의 접근성 점검·조사
제47조 장애인·고령자 등의 정보통신접근성 품질인증 등	제19조 지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증
제48조 정보통신접근성 품질인증의 신청 등	제20조 지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증의 신청 등
제46조 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용보장	제21조 접근성이 보장된 지능정보제품의 우선 구매

지능정보화 기본법	디지털 포용법안
제49조 정보격차해소 기술개발 및 지능정보제품 보급지원	제22조 접근성기술 연구·개발 및 관련제품의 보급 등
	제23조 지능정보제품의 지원
	제24조 초연결지능정보통신망의 접근성 등

법안 제28조는 국가 또는 지방자치단체가 디지털역량센터의 설치·운영에 대하여 국유·공유 재산의 사용료·대부료 감면, 수의계약에 의한 사용·대부 허가 등을 할 수 있도록 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」 등에 대한 특례를 규정하고 있다.

법안 제28조에서 규정하고 있는 국유재산에 관한 특례와 관련해서는, 국유재산 사용료 감면 등 국유재산특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하고 있는 「국유재산특례제한법」[157]이 "국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다"라고 규정하고 있어 개별법상의 규정만으로는 국유재산특례에 관한 규정의 효력이 발생할 수 없음을 참고할 필요가 있다. 따라서 법안 제28조가 실질적인 효력을 갖기 위해서는 본 제정안과 함께 발의된 「국유재산특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제2107423호)의 의결이 필요하다.

법안 제21조는 「지능정보화 기본법」 제46조 제4항 및 제7항의 '국가기관등의 장애인·고령자 등 편의 보장 지능정보제품 우선구매'에 관한 내용을 확대·보완하여, 국가기관등의 우선구매 시책 추진, 과학기술정보통신부장관의 우선구매 실적 조사, 우선구매 대상 지능정보제품의 검증 등에 관하여 규정한 것인데, 본 법안이 시행되면 부칙 제4조(다른 법률의 개정)에 따라 「지능정보화 기본법」 제46조는 삭제되므로, 해당 조항에 따라 우선 구매 대상 지능정보제품 검증을 받은 제품에 대한 신뢰 보호의 문제가 제기될 수 있다.

따라서 법안 제21조와 「지능정보화 기본법」의 관계 및 각 법률상 검증 제도의 실질적인 내용에 비추어 「지능정보화 기본법」 제46조에 따라 우선구매 대상 지능정보제품 검증을 받은 제품에 대한 검증의 효력 인정 여부 및 그 유효기간에 대한 경과조치 규정이 필요한

157) 「국유재산특례제한법」 제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.
② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.

것으로 보인다.

6. 디지털 포용법(안) 개선방안

과학기술정보통신부는, '정보통신전략위원회'는 정보통신 진흥 및 융합 활성화에 초점을 맞추고 있는 위원회로서, 정보통신 기술·서비스에 따른 차별·역기능 등의 문제까지 담당하는 것은 '정보통신전략위원회'의 취지는 물론 역할과 전문성 측면에서도 한계가 있으며, '디지털포용위원회'는 디지털포용 정책·사업을 위한 핵심 추진체계이다.

사회·경제 전 영역의 디지털화로 인해 업무가 여러 부처와 연관되며 국민 생활에도 큰 영향을 끼칠 수 있으므로, 디지털 융합이 진행되는 분야의 전문지식부터 장애인·고령층 등 디지털 취약계층 관련 전문적 식견까지 정책에 반영하는 것이 필요하다.

디지털포용 관련 정책 수요에 적시 대응하고, 신중하고 전문적인 정책 결정을 위해서는 '정보통신전략위원회'와 별도의 위원회(가칭 '디지털포용위원회')로 운영하는 것이 필요하다.

법안 제9조는 디지털포용 관련 정책의 효율적인 추진을 위하여 과학기술정보통신부장관이 실시할 수 있는 실태조사에 관하여 규정하고 있다. 본 조는 제1항에서 과학기술정보통신부장관이 디지털 관련 정책의 효율적인 추진을 위하여 실태조사를 실시할 수 있도록 하면서, 그 내용, 시기, 방법 등을 대통령령으로 정하도록 위임함으로써, 실태조사의 구체적인 내용이 모두 대통령령으로 정해지게 된다.

이는 비록 실태조사가 국민의 기본권을 제한하거나 의무를 부과하는 규정이 아니므로 위임의 구체성과 명확성이 다소 완화될 수 있다 하더라도, 본 제정안에서는 '디지털포용 관련 정책'이 법안 전체를 포함하는 사항으로서 그 내용이나 범위가 매우 포괄적이라는 점을 고려할 때, '디지털포용 관련 정책의 효율적인 추진을 위한 실태조사'라는 규정만으로는 그 내용에 관한 국민의 예측가능성을 저해하고, 실태조사의 범위가 불명확하다는 우려도 있으므로, 그 근거 조항에 실태조사의 구체적인 내용(정보격차, 디지털 이용환경, 디지털 역량 수준 등)에 관한 사항을 추가할 필요가 있다.

법안 제10조는 디지털포용 정책의 개발을 지원하고 관련 사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 '한국지능정보사회진흥원'이 디지털포용과 관련한 각종 사업을 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

‘한국지능정보사회진흥원’(구 한국정보화진흥원)은 「지능정보화 기본법」 제12조[158]에 따라 지능정보사회 관련 정책의 개발과 국가기관등의 지능정보사회 시책 및 지능정보화 사업의 추진 등을 위하여 설립된 기관으로, 현재도 ‘정보격차의 해소, 지능정보사회 역기능 해소를 위한 지원 및 연구’, ‘국가기관등의 지능정보화 사업 추진 및 평가 지원’ 등 정보격차 해소를 포함한 지능정보사회 시책에 관한 종합적인 지원 역할을 수행하고 있으므로,

---

158) 「지능정보화 기본법」 제12조(한국지능정보사회진흥원의 설립) ① 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관은 지능정보사회 관련 정책의 개발과 국가기관등의 지능정보사회 시책 및 지능정보화 사업의 추진 등을 지원하기 위하여 한국지능정보사회진흥원(이하 “지능정보사회원”이라 한다)을 설립한다.

② 지능정보사회원은 법인으로 한다.

③ 지능정보사회원은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 종합계획, 실행계획 및 제13조에 따른 부문별 추진계획의 수립·시행에 필요한 전문기술의 지원
2. 지능정보기술의 보급을 위한 시책 수립의 지원 및 국가기관등의 지능정보기술 활용 촉진과 관련한 전문기술의 지원
3. 초연결지능정보통신기반 구축·운영을 위한 전문기술의 지원
4. 국가기관등의 초연결지능정보통신망의 관리·운영 및 지능정보화의 지원
5. 데이터 관련 시책의 수립 지원, 시범사업 추진 및 전문기술의 지원 등 데이터의 생산·관리·유통·활용의 활성화를 위하여 필요한 지원
6. 정보격차의 해소, 지능정보서비스 과의존 예방·해소 등 지능정보사회 역기능 해소를 위한 지원 및 연구
7. 지능정보사회윤리 확립과 정보문화의 창달을 위하여 필요한 지원 및 연구
8. 국가기관등의 지능정보화 사업 추진 및 평가 지원
9. 지능정보사회 구현과 관련된 정책 개발을 지원하기 위한 동향분석, 미래예측 및 법·제도의 조사·연구
10. 지능정보화 및 지능정보사회 관련 교육·홍보·컨설팅 등 대국민 인식 제고, 인력양성 및 국제협력
11. 다른 법령에서 지능정보사회원의 업무로 정하거나 지능정보사회원에 위탁한 사업
12. 그 밖에 국가기관등의 장이 위탁하는 사업

④ 국가기관등은 지능정보사회원의 설립·시설·운영 및 사업 추진 등에 필요한 경비에 충당하도록 하기 위하여 지능정보사회원에 출연할 수 있으며, 정부는 지능정보사회원의 설립 및 운영 등을 위하여 필요한 국유재산을 무상으로 대여할 수 있다.

⑤ 지능정보사회원은 지원을 받으려는 국가기관등에 그 지원에 드는 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

⑥~⑧ (생략)

동 기관으로 하여금 디지털포용 관련 사업을 전반적으로 지원하도록 한 것은 적절한 입법으로 보인다.

법안 제12조는 사회의 모든 구성원의 디지털역량 함양을 지원하기 위하여 국가와 지방자치단체의 디지털역량교육 시책 마련, 장애인 등 취약계층에 대한 교육비 지원, 디지털역량교육에 포함할 요소 등에 관하여 규정하고 있고, 법안 제14조는 국가기관등 및 민간의 디지털역량교육을 지원하기 위한 교재·교육프로그램 등의 개발·보급 등에 관하여 규정하고 있다.

[그림 2-8] 디지털역량 교육비 지원

디지털역량교육의 시행
제12조(디지털역량교육의 시행) ③ 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 디지털역량교육 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. 1. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 특수교육대상자 중 대통령령으로 정하는 사람

법안 제12조는 지능정보서비스 활용이 취약한 계층을 대상으로 한 현행 「지능정보화 기본법」 제50조[159]의 '정보격차해소교육의 시행' 규정을 전 국민의 디지털역량 함양을 목표로

159) 「지능정보화 기본법」 제50조(정보격차해소교육의 시행) ① 국가기관과 지방자치단체는 정보격차의 해소를 위하여 필요한 교육(이하 이 조에서 "정보격차해소교육"이라 한다)을 시행하여야 한다.
② 국가기관과 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 정보격차해소교육 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.
1. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 대통령령으로 정하는 사람
2. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민
4. 그 밖에 국가의 부담으로 정보격차해소교육을 할 필요가 있다고 대통령령으로 정하는 사람
③ 정부는 정보격차해소교육이나 정보격차해소교육에 필요한 시설의 관리를 위하여 「병역법」 제2조제1항제10호에 따른 사회복무요원 등 필요한 인력을 지원할 수 있다.
④ 정보격차해소교육의 대상 및 종류는 대통령령으로 정한다.

하는 본 제정안의 취지에 맞게 확대하여 규정한 것이다.

법안 제12조 제4항 제3호에서는 디지털역량교육이 포함할 요소의 하나로 “지능정보사회 역기능으로부터 자신과 타인을 보호할 수 있는 역량”을 규정하고 있다.

‘지능정보사회 역기능’에 관해서는 본 제정안이나 「지능정보화 기본법」에 정의조항이 없고, 다른 조항에서도 그와 관련된 내용을 규정하고 있지 않아 그 의미가 모호한 측면이 있으므로, ‘디지털 과의존’, ‘사이버 폭력’, ‘개인정보 침해’ 등 예시사항을 추가하여 그 의미를 보다 명확히 할 필요가 있다.

법안 제12조 및 제14조에 대하여 방송통신위원회는 제12조 제4항에서 규정하고 있는 디지털역량교육의 요소 중 ‘타인을 존중하고 배려하는 역량’(제2호), ‘지능정보사회 역기능으로부터의 보호 역량’(제3호) 및 ‘능동적 참여 역량’(제4호)의 경우에는, 방송통신위원회가 추진 중인 미디어교육의 주요 요소인 미디어윤리, 역기능 예방, 참여 등과 내용상 중복되는 면이 있으므로, 디지털역량교육 시책을 위한 지원의 주체(법안 제12조 제2항), 디지털역량교육 지원을 위한 교재·교육프로그램 등의 개발·보급의 주체(법안 제14조 제1항·제2항)를 과학기술정보통신부장관으로 한정할 것이 아니라, 방송통신위원회 등 다양한 정부부처가 참여할 수 있도록 국가와 지방자치단체로 확대하여 규정할 필요가 있다.

법안 제19조에는 ‘지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증’을 규정하고 있다.

[그림 2-9] 지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증

지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증
제19조(지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증) ① 과학기술정보통신부장관은 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의를 증진하기 위하여 대통령령으로 정하는 지능정보서비스 및 지능정보제품에 대한 접근성 품질인증(이하 “지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증”이라 한다)을 할 수 있다. ② 과학기술정보통신부장관은 지능정보서비스 및 제품 접근성 품질인증을 위하여 지능정보서비스 및 지능정보제품의 분야별 인증기관을 지정할 수 있다. 이 경우 인증기관 지정의 유효기간은 지정을 받은 날부터 5년으로 한다.

법안 제17조에서는 '지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장'을 규정하고 있다.

[그림 2-10] 지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장

지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장
제17조(지능정보서비스 등의 접근 및 이용 보장) ① 국가기관등은 다음 각 호의 지능정보서비스 및 지능정보제품을 제공할 때 장애인, 고령자 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 디지털취약계층(이하 "장애인·고령자등"이라 한다)이 어려움 없이 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다. 1. 웹사이트 2. 이동통신단말장치(「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 기간통신역무를 이용하기 위하여 필요한 단말장치를 말한다. 이하 같다)에 설치되는 응용 소프트웨어 3. 이용자의 조작에 따라 서류 발급, 정보 제공, 상품 주문·결제 등의 사항을 처리하기 위하여 설치하는 무인정보단말기 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지능정보서비스 및 지능정보제품 ② 지능정보서비스를 제공하는 사업자는 지능정보서비스를 제공할 때 장애인·고령자등의 접근과 이용의 편익을 증진하기 위하여 노력하여야 한다. ③ 정보통신 또는 지능정보기술 관련 제조업자는 지능정보제품을 설계, 제작, 가공할 때 장애인·고령자등이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다. 이 경우 장애인·고령자등이 별도의 보조기구 없이 지능정보제품을 이용할 수 없는 경우에는 지능정보제품이 보조기구와 호환될 수 있게 노력하여야 한다. ④ 과학기술정보통신부장관은 장애인·고령자등의 지능정보서비스 및 지능정보제품 접근 및 이용 편의 증진을 위한 조치를 취해야 하는 지능정보서비스 및 지능정보제품의 종류·지침 등을 정하여 고시하여야 한다.

디지털 역량 강화를 위해 누구나 쉽게 찾아갈 수 있는 디지털 교육체계의 구축, SW·AI 등 신기술을 경험하고 배울 수 있는 기회 제공, 장애인을 위한 맞춤형 디지털 교육 콘텐츠의 제공, 디지털 역기능 예방 교육의 강화가 필요하다. 또한 디지털 접근성 보장을 위해 방송·통신 이용환경의 개선, 장애인·고령층을 위해 디지털기기·서비스의 접근성 개선, 취약계층 학생들의 원격교육 지원이 필요하다.

디지털 접근성 고양을 위해, 장애인·고령층을 위해 디지털기기·서비스의 접근성을 개선해야 한다. 장애인·고령자 등 취약계층을 위한 접근성을 보장해야 할 무인정보단말기의 범위를 공공성이나 사업자 규모 등을 고려하여 단계적으로 의무화하는 것이 대표적이다. 또한 취약계층 학생들의 원격교육의 지원이 필요하다. 계층 소득수준 등에 따른 디지털기기 보유율은 매우 큰 차이를 나타내며, 이러한 차이는 학습권의 침해로 이루어질 수 있다. 따라서 저소득층 학생의 원격교육을 위한 인터넷 환경 및 디지털기기 지원을 추진해야 한다.

디지털 기술의 활용 및 지원을 위해 국가기관등이 사회적 약자의 생활편의 증진을 위한 지능정보기술 및 지능정보서비스의 개발, 포용 기술·서비스의 개발 제도화, 유망한 포용 기술 및 서비스를 지정하여 지원해야 한다.

국가기관등이 사회적 취약계층의 생활편의 증진을 위한 지능정보기술 및 지능정보서비스의 개발과 수준 향상을 위한 시책을 제시하도록 하는 것이다. 이를 통해, 현재 연구개발이 필요한 영역을 확인할 수 있으며, 이미 제공되고 있는 디지털서비스 등에 대한 평가 등도 이루어질 수 있다.

디지털 역량 강화를 위해 누구나 쉽게 찾아갈 수 있는 디지털 교육체계의 구축, SW·AI 등 신기술을 경험하고 배울 수 있는 기회 제공, 장애인을 위한 맞춤형 디지털 교육 콘텐츠의 제공, 디지털 역기능 예방 교육의 강화가 필요하다. 또한 디지털 접근성 보장을 위해 방송·통신 이용환경의 개선, 장애인·고령층을 위해 디지털기기·서비스의 접근성 개선, 취약계층 학생들의 원격교육 지원이 필요하다.

디지털 접근성 고양을 위해, 장애인·고령층을 위해 디지털기기·서비스의 접근성을 개선해야 한다. 장애인·고령자 등 취약계층을 위한 접근성을 보장해야 할 무인정보단말기의 범위를 공공성이나 사업자 규모 등을 고려하여 단계적으로 의무화하는 것이 대표적이다. 또한 취약계층 학생들의 원격교육 지원이 필요하다. 계층 및 소득수준 등에 따른 디지털기기 보유율은 매우 큰 차이를 나타내며, 이러한 차이는 학습권의 침해로 이루어질 수 있다. 따라서 저소득층 학생의 원격교육을 위한 인터넷 환경 및 디지털기기 지원을 추진해야 한다.

디지털 기술의 활용 및 지원을 위해 국가기관등이 사회적 약자의 생활편의 증진을 위한 지능정보기술 및 지능정보서비스의 개발, 포용 기술·서비스의 개발 제도화, 유망한 포용

기술 및 서비스를 지정하여 지원해야 한다.

국가기관등이 사회적 취약계층의 생활편의 증진을 위한 지능정보기술 및 지능정보서비스의 개발과 수준 향상을 위한 시책을 제시하도록 하는 것이다. 이를 통해, 현재 연구개발이 필요한 영역을 확인할 수 있으며, 이미 제공되고 있는 디지털서비스 등에 대한 평가 등도 이루어질 수 있다.

제3장 장애인 미디어접근 정책 개선사항

제1절 장애인방송 법제화 정비방안

1. 현행 장애인방송 관련 법제도

우리나라 장애인방송과 관련한 법제도는 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이를 기초로 하여 이하에서 장애인방송 관련 정책 및 법령의 한계와 문제점들에 대해 살펴보기로 한다.

(1) 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(장애인차별금지법)

[그림 3-1] 장애인차별금지법에서의 정보접근

정보접근에서의 차별금지
제20조(정보접근에서의 차별금지) ① 개인·법인·공공기관(이하 이 조에서 "개인 등"이라 한다)은 장애인이 전자정보와 비전자정보를 이용하고 그에 접근함에 있어서 장애를 이유로 제4조제1항제1호 및 제2호에서 금지한 차별행위를 하여서는 아니 된다. ② 장애인 관련자로서 한국수어 통역, 점역, 점자교정, 낭독, 대필, 안내 등을 위하여 장애인을 대리·동행하는 등 장애인의 의사소통을 지원하는 자에 대하여는 누구든지 정당한 사유 없이 이들의 활동을 강제·방해하거나 부당한 처우를 하여서는 아니 된다. 제21조(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공의무) ① 제3조제4호·제6호·제7호·제8호가목 후단 및 나목·제11호·제19호·제20호에 규정된 행위자, 제13호·제15호부터 제17호까지의 규정에 관련된 행위자, 제10조제1항의 사용자 및 같은 조 제2항의 노동조합 관계자(행위자가 속한 기관을 포함한다. 이하 이 조에서 "행위자 등"이라 한다)는 당해 행위자 등이 생산·배포하는 전자정보 및 비전자정보에 대하여 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 한국수어, 문자 등 필요한 수단을 제공하여야 한다. 이 경우 제3조제8호가목 후단 및 나목에서 말하는 자연인은 행위자 등에 포함되지 아니한다. ② 행위자 등은 정보통신망을 통하여 정보나 서비스를 제공할 때 이동통신단말장치(「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 기간통신역무를 이용하기 위하여 필

요한 단말장치를 말한다)에 설치되는 응용 소프트웨어 등 대통령령으로 정하는 유·무선 정보통신을 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하여야 한다.
③ 공공기관 등은 자신이 주최 또는 주관하는 행사에서 장애인의 참여 및 의사소통을 위하여 필요한 한국수어 통역사·문자통역사·음성통역자·보청기기 등 필요한 지원을 하여야 한다.
④ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다.
⑤ 「전기통신사업법」에 따른 기간통신사업자(전화서비스를 제공하는 사업자만 해당한다)는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 서비스를 접근·이용할 수 있도록 통신설비를 이용한 중계서비스(영상통화서비스, 문자서비스 또는 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 중계서비스를 포함한다)를 확보하여 제공하여야 한다.
⑥ 다음 각 호의 사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 출판물(전자출판물을 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 영상물을 제공하기 위하여 노력하여야 한다. 다만, 「도서관법」 제19조에 따른 국립중앙도서관은 새로이 생산·배포하는 도서자료를 점자 및 인쇄물 접근성바코드가 삽입된 자료, 음성 또는 확대문자 등으로 제공하여야 한다.
1. 출판물을 정기적으로 발행하는 사업자
2. 영화, 비디오물 등 영상물의 제작업자 및 배급업자

장애인차별금지법 제20조 제1항에 따라 차별이 금지되는 행위는 “장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우”와 “정당한 사유 없이 장애인에 대한 제한·배제·분리·거부 등 불리한 대우를 표시·조장하는 광고를 직접 행하거나 그러한 광고를 허용·조장하는 경우”이다. 이에 대한 해석과 관련하여 최근 하급심 법원의 판례들은 정보 접근에서의 차별금지를 매우 넓게 해석하고 있는 것으로 파악된다. 예를 들어 웹사이트에 이미지 파일로 등록되어있는 텍스트 아닌 콘텐츠에 관하여 시각장애인 정보통신보조공학기기인 화면낭독기를 통해 청취할 수 있는 대체 텍스트를 제공하지 않거나 미흡하게 제공하는 것은 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제20

조 제1항과 제21조 제1항 등에서 금지하는 차별행위에 해당한다고 판시한 바 있다.[160] 다만 영화상영업을 영위하는 주식회사가 영화를 상영하면서 시각 및 청각장애인 등에게 화면해설이나 자막 또는 수신기기 등을 제공하지 않은 사안과 관련하여, 장애인차별금지법 제4조 제1항 제1호의 '직접 차별'에 해당되지 않는다고 판단했다.[161]

장애인차별금지법 제21조 제1항의 해석에 따르면 문화·예술사업자는 그가 생산·배포하는 전자정보 및 비전자정보에 대하여 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 한국수어, 문자 등 필요한 수단을 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 장애인차별금지법 제24조 제2항은 문화·예술사업자는 장애인이 문화·예술활동에 참여할 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 물론 서울고등법원의 판결에 따르면,[162] 장애인차별금지법 제21조 제6항의 "노력하여야 한다."는 규정에도 불구하고 장애인차별금지법 제21조 제1항을 매우 폭넓게 규정하고 있다.

(2) 장애인차별금지법 시행령

[그림 3-2] 장애인차별금지법 시행령에 따른 정당한 편의 제공의 범위 등

정보통신에서의 정당한 편의 제공의 단계적 범위 및 편의의 내용
제14조(정보통신·의사소통에서의 정당한 편의 제공의 단계적 범위 및 편의의 내용) ① 법 제21조제1항 전단에 따라 장애인이 접근·이용할 수 있도록 한국수어, 문자 등 필요한 수단을 제공하여야 하는 행위자 등의 단계적 범위는 별표 3과 같다. ② 법 제21조제1항에 따라 제공하여야 하는 필요한 수단의 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다. 1. 누구든지 신체적·기술적 여건과 관계없이 웹사이트를 통하여 원하는 서비스를 이용할 수 있도록 접근성이 보장되는 웹사이트 2. 한국수어 통역사, 음성통역사, 점자자료, 점자정보단말기, 큰 활자로 확대된 문서, 확대경, 녹음테이프, 표준텍스트파일, 개인형 보청기기, 자막, 한국수어 통역, 인쇄물음성변환출력기, 장애인용복사기, 화상전화기, 통신중계용 전화기 또는 이에

160) 서울중앙지법 2021. 2. 18. 선고 2017가합33112 판결.
161) 서울고법 2021. 11. 25. 선고 2018나2001559 판결.
162) 서울고법 2021. 11. 25. 선고 2018나2001559 판결.

상응하는 수단

③ 제2항제2호에 따른 필요한 수단은 장애인이 요청하는 경우 요청받은 날부터 7일 이내에 제공하여야 한다.

④ 공공기관 등은 법 제21조제2항에 따라 장애인이 행사 개최하기 7일 전까지 지원을 요청하는 경우에는 한국수어 통역사, 문자통역사, 음성통역사 또는 보청기기 등 필요한 수단을 제공하여야 한다.

⑤ 법 제21조제3항에 따른 장애인 시청 편의 서비스의 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 화면에 글자로 전달하는 폐쇄자막
2. 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 손짓, 몸짓, 표정 등으로 전달하는 한국수어 통역
3. 시각장애인을 위하여 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 화면해설

⑥ 제5항에서 규정한 사항 외에 장애인 시청 편의 서비스의 이행에 필요한 기준, 방법 등은 과학기술정보통신부·방송통신위원회가 각각 소관별로 정하여 고시한다. 이 경우 과학기술정보통신부·방송통신위원회는 각각 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다.

⑦ 법 제21조제4항에 따라 통신설비를 이용한 중계서비스를 제공하여야 하는 기간통신사업자의 단계적 범위는 별표 3의2와 같다.

⑧ 법 제21조제4항에 따른 통신설비를 이용한 중계서비스는 중계자가 통신설비를 이용하여 문자나 한국수어 영상 등을 음성으로 변환하거나 음성을 문자나 한국수어 영상 등으로 변환하여 장애인과 장애인 또는 장애인과 장애인이 아닌 사람 간의 통화를 실시간으로 중계하는 서비스로 한다.

장애인차별금지법 시행령 제14조는 장애인차별금지법 제21조를 매우 구체적으로 세분하여 그 방법론을 제시하고 있다. 특히 장애인 등이 동법 시행령 제14조 제3항에 따라 자막이나 화면해설의 제공을 청구하고 있는 경우, 수범자들은 화면해설이나 자막을 제공할 의무를 부담한다고 인정할 수 있는 가능성이 존재한다.[163]

163) 서울고법 2021. 11. 25. 선고 2018나2001559 판결.

(3) 장애인복지법

[그림 3-3] 장애인복지법에 따른 정보접근

정보에의 접근
제22조(정보에의 접근) ① 국가와 지방자치단체는 장애인이 정보에 원활하게 접근하고 자신의 의사를 표시할 수 있도록 전기통신·방송시설 등을 개선하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 방송국의 장 등 민간 사업자에게 뉴스와 국가적 주요 사항의 중계 등 대통령령으로 정하는 방송 프로그램에 청각장애인을 위한 한국수어 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 방영하도록 요청하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 국가적인 행사, 그 밖의 교육·집회 등 대통령령으로 정하는 행사를 개최하는 경우에는 청각장애인을 위한 한국수어 통역 및 시각장애인을 위한 점자 및 인쇄물 접근성바코드(음성변환용 코드 등 대통령령으로 정하는 전자적 표시를 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 삽입된 자료 등을 제공하여야 하며 민간이 주최하는 행사의 경우에는 한국수어 통역과 점자 및 인쇄물 접근성바코드가 삽입된 자료 등을 제공하도록 요청할 수 있다. ④ 제2항과 제3항의 요청을 받은 방송국의 장 등 민간 사업자와 민간 행사 주최자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 시각장애인과 시청각장애인(시각 및 청각 기능이 손상된 장애인을 말한다. 이하 같다)이 정보에 쉽게 접근하고 의사소통을 원활하게 할 수 있도록 점자도서, 음성도서, 점자정보단말기 및 무지점자단말기 등 의사소통 보조기구를 개발·보급하고, 시청각장애인을 위한 의사소통 지원 전문인력을 양성·파견하기 위하여 노력하여야 한다. ⑥ 국가와 지방자치단체는 장애인의 특성을 고려하여 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구의 개발·보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

장애인복지법에 근거하여 정부는 5년마다 장애인정책종합계획을 수립하여 시행하여야 한다. 장애인정책종합계획에서는 장애인의 방송 접근권 보장 역시 중요한 의미를 갖고 있다. 특히 장애인의 방송 접근권 보장은 제4차 장애인정책종합계획부터 '장애인의 사회참여 및 권익증진' 분야로 전환되었다. 이러한 까닭에 방송 접근권이 정보 접근권과 사회적 통합

차원에서 중요한 의미를 지니게 되었다.[164]

또한 장애인복지법 제22조에 근거하여 국가와 지방자치단체는 민간사업자에게 장애인들의 방송접근권 확보를 위해 일정한 요청을 할 수 있으며, 이 경우 민간사업자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 규정하고 있다. 다만, 정당한 사유를 어떠한 경우인지에 대해서는 그 한계 설정이 명확하지 않고, 판례 등을 통해 구체화되어 있지 않아 이에 대한 연구는 지속적으로 요구된다.

(4) 장애인복지법

[그림 3-4] 장애인복지법에 따른 한국수어 등이 요구되는 프로그램의 범위

한국수어·폐쇄자막 또는 화면해설방영 방송프로그램의 범위
제14조(한국수어·폐쇄자막 또는 화면해설방영 방송프로그램의 범위) 법 제22조제2항에서 "대통령령으로 정하는 방송프로그램"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송프로그램을 말한다. 1. 「방송법 시행령」 제50조제2항에 따른 보도에 관한 방송프로그램 2. 「공직선거법」 제70조부터 제74조까지, 제82조 및 제82조의2에 따른 선거에 관한 방송프로그램 3. 「국경일에 관한 법률」에 따른 국경일 및 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사의 중계방송 4. 그 밖에 청각장애인이나 시각장애인이 정보에 접근하는 데에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 방송

장애인복지법 시행령 제14조에서는 장애인복지법 제22조 제2항에서 언급한 뉴스와 국가적 중요 사항에 해당하는 방송프로그램을 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제15조에서는 장애인복지법 제22조 제3항을 구체화하고 있는데 이는 동법 시행령 제14조 제3호의 내용과 유사하다. 비교법적으로 볼 때 향후 프로그램의 영역을 다변화하고 시청각 시간대를 정할 필요가 있다고 판단된다.

---

164) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구, 방송통신연구 통권 제110호, 2020, 98면.

(5) 제5차 장애인정책종합계획(2018-2022)

제5차 장애인정책종합계획에서는 장애인접근성 보장을 위해 웹과 모바일 접근성 보장, 지식정보격차 해소를 위한 독서환경구축, 차별 없는 방송 접근 및 이용 보장에 대해 다음과 같은 계획을 수립한 바 있다.

[그림 3-5] 제5차 장애인정책종합계획 중 장애인접근성 보장의 내용

장애인접근성 보장 계획	
웹/모바일 접근성 보장	○ 웹/모바일 앱 등 정보접근성 보장 강화 • 웹 사이트에 한정된 정보접근성 보장 범위를 모바일 앱, SW, ICT 융합 제품 등으로 확대하고, 표준 제정, 기술개발, 품질인증 등 추진 • 지능정보기술 기반으로 청각장애인의 수화를 인식하여 음성·문자로 변환해주는 자동 통역서비스 시범사업 추진 ○ 장애인을 위한 정보통신 보조기기 개발·보급 • 스마트기기 보조장치, 애플리케이션 등 정보통신보조기기 개발 (매년 3개 이상 제품 개발 지원) • 장애인의 정보접근 및 의사소통에 필요한 정보통신보조기기(화면낭독 S/W, 특수마우스, 영상전화기 등) 구매비용의 80~90% 지원 (매년 4천명 지원)
독서환경 구축	○ 독서보조기기 구입비 지원, 장애인 독서문화진흥 프로그램 지원 등을 통한 공공도서관의 장애인서비스 기반 확충 ○ 시각·청각 장애인을 위한 대체자료 제작 및 활용 확대 • 자원봉사자를 활용한 대체자료 제작 확대, 시각장애인용 대체자료 제작 사업 확대 • 대체자료 제작을 위한 디지털파일 납본 및 기증 활성화 • 국가대체자료공유시스템을 통한 민간도서관, 대학장애학생지원센터 등의 대체자료 수집, 관리, 공유 활성화

방송접근 등	○ 스마트 수어방송 상용화 등 장애인 방송접근권 제고 • 청각장애인을 위한 스마트 수어방송 시범사업 확대('18년) 및 상용화('19년) • 시각장애인을 위한 채널번호, 프로그램명 등 음성안내서비스 제공 추진('20년) ○ 저소득층 시·청각장애인(10만명)에 대한 방송수신기 보급을 확대하여 '21년까지 100% 보급 * '12년 15.5% → '16년 45.8% → '18년 68% → '21년 100%

이러한 장애인정책종합계획은 장애인의 접근성을 확대하는 방향을 제시하고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 또한 시대의 변화에 따라 다양한 영역에서의 장애인 접근성을 확보하기 위한 구체적이고 체계적인 방식을 제안하고 있다고 볼 수 있다.

(6) 방송법

[그림 3-6] 방송법에 따른 방송프로그램의 편성

방송프로그램의 편성등
제69조(방송프로그램의 편성등) ⑧ 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비 및 장애인방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다. ⑨ 제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

방송법 제69조에 따르면 방송사업자는 장애인방송을 하도록 의무규정을 두고 있다. 또한 방송사업자의 범위, 방송의 범위 및 이행에 필요한 사항 등은 대통령령으로 규정하고 있

다는 점에서 체계적으로 큰 문제가 있다고 보기 어렵다. 다만, 방송사업자의 범위가 현재 이미 다양화된 방송과 유사한 서비스를 제공하는 사업자를 포섭하기는 어렵다고 판단된다.

(7) 방송법 시행령

[그림 3-7] 방송법 시행령에 따른 장애인의 시청지원

장애인의 시청지원
제52조(장애인의 시청지원) ① 법 제69조제9항에 따라 방송사업자는 장애인의 시청을 돕기 위하여 방송프로그램에 대하여 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 방송프로그램을 제외한 방송프로그램의 경우에는 방송통신위원회가 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 장애인방송을 하여야 하는 비율을 정하여 고시할 수 있다. 1. 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송 또는 민방위경보방송 프로그램 2. 「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램 3. 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램 4. 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램 ② 법 제69조제9항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 사업자는 다음과 같다. 1. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자 2. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자 3. 법 제9조제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조 제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외한다)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자 4. 법 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자 ③ 장애인방송의 제공에 필요한 기준과 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 이 경우 방송통신위원회는 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다.

방송법 제69조 제9항에 따라 장애인방송을 해야 하는 의무를 부담하는 수범자와 방송의 범위 및 이행에 관한 사항은 방송법 시행령 제52조에서 규정하고 있다. 다만, 프로그램의

대상이 매우 협소하여 극히 제한된 정보만을 제공하게 된다는 점에서 분명한 한계점이 지적될 수 있다.

(8) 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙

[그림 3-8] 방송통신위원회 규칙에 따른 방송프로그램의 편성 등

방송프로그램의 편성등
제16조(장애인의 시청 지원) 영 제52조제1항제3호에서 “방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램”이라 함은 다음 각 호와 같다. 1. 정부정책발표 등 국민적 관심도가 크다고 판단되는 방송프로그램 2. 장애인시청자의 정보접근에 필요하다고 판단하여 방송통신위원회가 요청하는 방송프로그램

[그림 3-9] 장애인방송 편성의무 대상사업자의 구분

장애인방송 편성의무 대상사업자의 구분
제5조(장애인방송 편성의무 대상사업자의 구분) ① 장애인방송 편성의무 대상사업자는 필수지정사업자와 고시의무사업자로 구분한다. ② 필수지정사업자는 다음 각 호의 사업자에 대해 법인을 기준으로 지정·공표한다. 1. 방송법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자(단, 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자는 제외) 2. 방송법 제9조제2항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 방송채널을 직접 사용하는 사업자(단, 이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자는 제외) 3. 방송법 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자 ③ 고시의무사업자는 다음 각 호의 사업자 중에서 법인을 기준으로 2020년 1월 1일부터 매 3년마다 지정·공표하되, 방송환경 여건과 시청자의 수요를 고려한 제반 상황에 따라 매년 추가할 수 있다. 1. 방송법 제9조 제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자로서 방송법 제70조에 따라 지역채널을 운용하는 사업자

2. 방송법 제9조 제5항에 따라 등록한 방송채널사용사업자
3. 방송법 제9조 제5항 단서에 따라 승인을 얻은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자
4. 인터넷멀티미디어방송사업법 제18조 제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자

방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙은 방송법과 방송법 시행령에서 위임된 사항 및 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위한 목적을 가지고 있다. 방송법 시행령 제52조 제1항 제3호에 따라 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단할 수 있는 프로그램은 정부 정책발표 및 장애인 시청자의 정보 접근에 필요하다고 판단하여 방송통신위원회가 요청하는 방송프로그램에 한정되고 있다. 그러나 지난 2019년 고성-속초 산불의 경우에도 장애인 시청 지원이 되지 않았다는 한계가 보고된 바 있으며, 장애인의 선택권이 제한된다는 한계는 이 규칙으로 극복하기 어렵다는 평가가 있다.

(9) 장애인 방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시

고시 제2조에서 '장애인방송'을 시청각장애인을 위한 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송이라 정의하고 있다. 고시의 적용범위는 「방송법」 제2 제3호에 따른 방송사업자, 「인터넷멀티미디어방송사업법」 제2조 제5호에 따른 인터넷멀티미디어방송사업자가 제공하는 텔레비전방송으로 한다.

[그림 3-10] 장애인방송 시청편성 제고 등

장애인방송 시청편성 제고 / 프로그램 제공 가이드라인

제15조(장애인방송 시청편의 제고) ① 방송사업자와 인터넷멀티미디어방송사업자는 장애인의 시청편의 제고를 위하여 실시간 방송프로그램이 아닌 서비스에 대해서도 장애인방송이 제공되도록 노력하여야 한다.
② 방송사업자, 인터넷멀티미디어방송사업자 및 텔레비전수상기 제조사는 전자프로그램가이드(Electronic Program Guide, EPG)에서 음성안내 및 장애인방송 편성여부, 편성유형 제공 등 장애인방송 시청편의를 높이기 위하여 노력해야 한다.

③ 이동멀티미디어방송사업자의 경우 장애인방송 제작여건, 시청자 수요 등을 고려하여 장애인방송물이 편성되도록 노력하여야 한다.

제15조의2(장애인방송 프로그램 제공 가이드라인) ① 방송통신위원회는 장애인방송 제공 의무와 관련하여 품질제고 및 장애인방송 프로그램 제작의 기본 사항 등에 관한 가이드라인을 마련하여야 한다.
② 방송사업자, 인터넷멀티미디어방송사업자 및 방송제작자는 경영여건상 불가피한 경우 등 특별한 사유가 없는 한 제1항의 가이드라인을 준수하도록 노력하여야 한다.

방송사업자와 IPTV사업자는 장애인의 시청편의 제고를 위하여 실시간 방송프로그램이 아닌 서비스에 대해서도 장애인방송이 제공되도록 노력해야 한다. 방송사업자, IPTV사업자, 텔레비전수상기 제조사는 전자프로그램가이드(Electronic Program Guide, EPG)에서 음성안내 및 장애인방송 편성여부, 편성유형 제공 등 장애인방송 시청편의를 높이기 위하여 노력해야 한다. 다만, 이들 규정이 강행규정이 아니기 때문에 가지는 한계는 분명하다.

(10) 지능정보화 기본법

[그림 3-11] 지능정보화 기본법에 따른 정보격차 해소 시책의 마련 등

정보격차 해소 시책의 마련

제45조(정보격차 해소 시책의 마련) 국가기관과 지방자치단체는 모든 국민이 지능정보서비스에 원활하게 접근하고 이를 유익하게 활용할 기본적 권리를 누구나 격차 없이 실질적으로 누릴 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.

장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 보장

제46조(장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 보장) ① 국가기관등은 정보통신망을 통하여 정보나 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등이 웹사이트와 이동통신단말장치(「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 기간통신역무를 이용하기 위하여 필요한 단말장치를 말한다. 이하 같다)에 설치되는 응용 소프트웨어 등 대통령령으로 정하는 유·무선 정보통신을 쉽게 이용할 수 있도록 접근성을 보장하

여야 한다.
② 지능정보서비스 제공자는 그 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등의 접근과 이용의 편익을 증진하기 위하여 노력하여야 한다.
③ 정보통신 또는 지능정보기술 관련 제조업자는 정보통신 또는 지능정보기술 관련 기기 및 소프트웨어(이하 "지능정보제품"이라 한다)를 설계, 제작, 가공할 때 장애인·고령자 등이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다. 이 경우 장애인·고령자 등이 별도의 보조기구 없이 지능정보제품을 이용할 수 없는 경우에는 지능정보제품이 보조기구와 호환될 수 있게 노력하여야 한다.
④ 국가기관등은 지능정보제품을 구매할 때 장애인·고령자 등의 정보 접근과 이용 편의를 보장한 지능정보제품의 우선 구매를 촉진하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.
⑤「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자는 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 편의 증진을 위하여 노력하여야 한다.
⑥ 과학기술정보통신부장관은 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 편의 증진을 위한 지능정보제품 및 지능정보서비스의 종류·지침 등을 정하여 고시하여야 한다.
⑦ 제4항에 따른 우선 구매 대상 지능정보제품의 검증기준, 검증절차, 구매촉진 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

정보격차해소교육의 시행

제50조(정보격차해소교육의 시행) ① 국가기관과 지방자치단체는 정보격차의 해소를 위하여 필요한 교육(이하 이 조에서 "정보격차해소교육"이라 한다)을 시행하여야 한다.
② 국가기관과 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 정보격차해소교육 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.
1.「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 대통령령으로 정하는 사람
2.「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
3.「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민
4. 그 밖에 국가의 부담으로 정보격차해소교육을 할 필요가 있다고 대통령령으로 정하는 사람
③ 정부는 정보격차해소교육이나 정보격차해소교육에 필요한 시설의 관리를 위하여 「병역법」 제2조제1항제10호에 따른 사회복무요원 등 필요한 인력을 지원할 수 있다.
④ 정보격차해소교육의 대상 및 종류는 대통령령으로 정한다.

지능정보화 기본법은 기본법의 형태를 갖추고 있기 때문에 대부분의 규정이 목표 설정에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 구체적인 목표치를 정하고 있지 못하고 있으며, 강행규정이 아니기 때문에 수범자들의 이행을 이끌어 내기 어렵다는 한계를 지니고 있다.

(11) 미디어 리터러시 교육 관련 법령 및 정책 현황

미디어 관련 교과 교육과정에 따른 학교 미디어 교육, 장애인·고령자 등 소외계층 대상 교육, 언론사 등과 협력한 미디어교육, 인터넷 윤리교육, 통신서비스 이용자 피해 예방교육 등이 수행되어 왔다. 또한 각 부처별 공공기관들은 상이한 법적 근거에 기반하여 부처 사업의 일환으로 미디어 리터러시 교육을 수행하고 있다. 이렇게 각 부처에 분산된 미디어교육 및 지원을 통합하는 컨트롤타워가 필요하다. 미디어 소통역량 강화를 위한 미디어 교육 및 인력양성, 지원 체계 등의 내용을 담은 (가칭) 미디어교육 지원법을 제정하고, '디지털 미디어교육위원회' 구성의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

<표 3-1> 국내 공공기관 미디어 리터러시 교육 주요 현황

기관명	중심 교육	법적 근거	주관 부처
시청자미디어재단	• 시청자미디어센터 설립 • 운영지원을 통한 미디어 교육 지원	방송법 제90조의 2	방송통신위원회
방송통신심의위원회	• 아동, 청소년의 방송, 통신, 미디어에 대한 윤리의식 정립	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제22조	방송통신위원회
한국지능정보사회진흥원	• 정보 격차의 해소	지능정보화 기본법 제12조	과학기술정보통신부
한국인터넷진흥원	• 인터넷 리터러시	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제52조	방송통신위원회/과학기술정보통신부
한국언론진흥재단	• 뉴스 리터러시 • NIE(Newspaper In Education)	신문 등의 진흥에 관한 법률 제29조	문화체육관광부
영화진흥위원회	• 지역미디어센터 설립 • 운영지원을 통한 미디어 교육 지원	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제71조	문화체육관광부

기관명	중심 교육	법적 근거	주관 부처
한국문화예술 교육진흥원	• 애니메이션 • 영화 제작 • 연극 교육 등	문화예술교육지원법 제10조	문화체육관광부
한국콘텐츠 진흥원	• 게임 리터러시 • 콘텐츠 인재 양성	문화산업진흥 기본법 제31조	문화체육관광부
한국방송통신 전파진흥원	• 방송·통신·전파에 관한 연구 지원 및 교육	전파법 제66조	방송통신위원회/ 과학기술정보통신부
시·도 교육청	• 창의적 체험활동 • 자유학기제 • 미디어 리터러시 시범교실 및 프로그램 운영	-	교육부, 시·도 교육청

(12) 소결 : 장애인방송 관련 정책 및 법령의 한계와 문제점

첫째, 장애인방송과 관련하여 법적 공백 상태가 존재한다는 점이다. 현행 「방송법」은 실시간 방송 프로그램에서 시청각 장애인의 방송 시청을 보조하는 '장애인방송'과 수신기 보급 등을 명시하고 있지만, 시청각 장애인 등 다양한 미디어 소외계층을 포괄하지 못하고 실시간 방송 프로그램 외 확산되고 있는 VOD나 OTT서비스 등에 대해서는 법적 공백 상태에 있다. 또한 장애인방송 제도의 경우 양적 편성 비율에 중점을 두어, 편성 시간대와 편성 프로그램의 다양성, 제공되는 장애인방송의 질적 수준에 대한 관리와 평가 방식 등이 법적 강제성을 지니지 못하는 한계를 가지고 있다. 더욱이 장애인방송에 대한 물리적 접근 이외에 장애인 및 소외계층의 참여적 접근권 보장에 있어 방송사 단위의 시청자위원회를 넘어 보다 직접적이고 적극적인 참여의 바탕이 되는 미디어 리터러시 관련 규정이 부재한 상황이다.

둘째, 「지능정보화 기본법」에서 정보격차 해소와 디지털역량 함양을 위한 규정이 부족하다는 점이다. 「지능정보화 기본법」에서는 지능정보서비스 제공자가 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등의 정보 접근과 이용 편익을 증진하기 위한 노력 의무, 정보격차 해소 교육에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 이러한 의무 등은 지능정보서비스 제공자에게 강제적 의무가 아닌 노력 의무에 불과하기 때문에 노력을 하지 않았다고 하더라도 법적 제재를 가할 수 없다. 지능정보기기나 제품을 활용할 의지나 능력이 없는 사람에게 지능정보

제품이나 지능정보서비스를 제공한다고 해서 지능정보기기나 제품을 활용하거나 이용할 수 있는 것이 아니기 때문에, 「지능정보화 기본법」에서는 경제적, 지역적, 신체적 또는 사회적 취약계층에게 유상 또는 무상으로 지능정보제품을 제공하는 금전적 지원이 주류를 이루고 있어, 정보 취약계층에게 차별없는 정보접근성을 보장하는데 한계가 있다.[165]

이러한 문제점 및 한계를 극복하기 위하여 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 미디어 개념의 확대가 필요하다. 다시 말하면 방송 개념에서 시청각 미디어 개념으로의 확대가 요구된다고 할 것이다. 이는 방송 개념이 갖는 분명한 한계에 기인한다. 인터넷동영상서비스의 확산으로 전통적인 방송 영역이 해체되고 있다. 위성방송이 등장하면서 지상파방송만을 의미하는 전통적인 방송 개념은 이미 붕괴되었다. 이러한 이유에서 미국의 경우, MVPD(다채널방송사업)[166]는 방송이라는 개념이 아닌 '서비스' 개념을 사용하고 있다. 넷플릭스, 유튜브, 웨이브, 티빙 등 OTT서비스의 등장과 함께 전통적인 방송과의 유사성 및 영향력 등으로 인해 미디어 시장의 산업적·사회적 혼란이 발생하고 있다. 「방송법」상 위성방송, 종합유선방송(SO), 디지털멀티미디어방송(DMB), 데이터방송 등 신규매체 또는 신규서비스의 도입으로 인해 방송의 범위가 확대되어 왔다. 현행 방송의 정의는 기존 지상파방송(free to air)에 초점을 맞춘 개념이다. 인터넷동영상서비스의 등장으로 방송의 정의가 확장되어 새롭게 등장한 미디어서비스를 포섭하기가 어렵게 되었다. 방송통신 융합영역이나 경계영역 서비스가 등장할 때마다 「방송법」상 방송 개념을 개정하여 확장하는 것은 기술의 진화, 산업의 성장, 사회적 현실 등을 고려할 때 입법의 한계를 넘어서는 것이다. 새로운 미디어서비스를 포괄하기 위해서는 새로운 개념 구축이 필요하고, 방송의 범위를 재설정할 필요가 있다. 전통적인 방송이 추구해온 규범과 가치를 어떤 서비스까지 적용할 것인가, 그리고 전통적 방송은 어떤 영역을 유지하고 재구조할 것인가 등에 대한 방향과 연계하여 고려해야 할 것이다.

---

165) 이부하, "지능정보화 기본법의 문제점과 입법 제안", 인하대 법학연구 제24집 제1호, 2021. 3, 46면.

166) MVPD(Multichannel Video Program Distribution: 다채널방송사업)란 지상파방송을 제외한 케이블TV·위성방송·VOD·MMDS/LMDS(무선케이블TV)·IPTV 등 다채널 영상미디어 사업을 뜻한다. 1992년 미국 연방통신위원회(FCC)는 이들 신규 영상미디어서비스를 포괄하는 개념으로 MVPD를 도입하고 이를 지상파방송과 구분하였다(출처: 미디어오늘(http://www.mediatoday.co.kr).

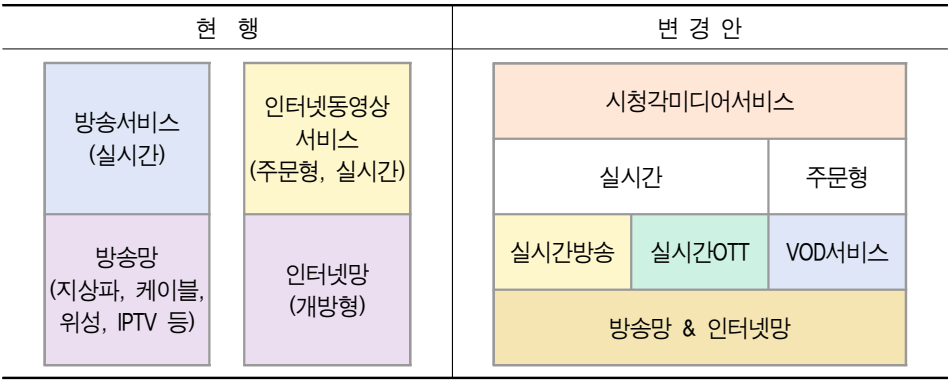
다만, 이와 관련하여 방송법을 통해 그 개념의 확장을 할 수 있을지 여부는 의문이다. 현행 방송의 정의 및 종류는 '04년의 정의를 근간으로 하고 있으며, 과거 방송위원회와 정보통신부의 방송과 통신 소관업무 분리의 산물이다. 더욱이 데이터방송의 등장과 함께 관할권(방송 vs 통신) 논쟁 촉발되었음은 주지의 사실이다. 그렇기 때문에 경계영역 서비스 등장 시 방송법상 지속적인 방송 개념을 확장하는 것은 기술의 진화, 산업의 성장, 사회적 현실 등을 고려할 때 제도적으로 반영하기 곤란한 측면이 존재하는 것이다.

둘째, 방송의 범위를 융합 환경에 부합할 수 있게 재설정하고, 인터넷 서비스들 중 미디어적 성격을 고려한 '시청각미디어서비스' 개념을 신설할 것이 요청된다. 전통 방송이 추구해온 규범과 가치를 어느 서비스까지 적용할 것인가, 전통 방송의 어느 영역을 유지하고 재구조할 것인가 등에 대한 방향과 연계하여 재편할 필요가 있다. 전통적인 '방송' 개념에서 '시청각미디어' 개념으로 변화 필요하다. 융합 환경에서 방송의 규범 가치를 보존하고, 미디어적 공공가치를 실현하기 위한 새로운 방송통신 분류체계 개편을 고려하여 개선해야 한다. 그러한 까닭에 방송·통신 융합 환경에 부합할 수 있도록 방송의 범위를 재설정하고, 인터넷 서비스들 중 미디어적 성격을 고려한 '시청각미디어서비스' 개념을 신설할 필요가 있다. 또한 콘텐츠를 편집하여 편성할 수 있는 권리를 갖는 인터넷사업자는 방송이라는 명칭 하에 포섭하기에는 곤란하다. 방송은 실시간성을 기술적 특성으로 중시하지만, 그 특성을 통해 모든 인터넷동영상서비스를 방송으로 분류하는 것은 부적절하다. OTT서비스는 방송과 유사한 서비스이지만 「방송법」상 방송에는 해당되지 않는다. OTT서비스 등 새로운 미디어매체 또는 신규서비스가 도입됨에 따라 전통적인 '방송' 개념에서 탈피하여 더 포괄적인 상위개념으로서 '시청각미디어서비스'라는 개념을 설정한다. 기존 방송을 포함하여 방송·통신 융합 환경에 새롭게 등장하는 미디어서비스를 포괄하는 상위개념으로서 '시청각미디어서비스' 개념을 신설하는 것이다. 이러한 개념 하에서 방송·통신 융합 환경에 부합할 수 있도록 '방송' 범위를 재설정하고, 인터넷동영상서비스(OTT서비스)도 그 안에 포함시키는 것이다.

셋째, 궁극적으로는 이상의 방향을 담기 위해서는 방송법 대신 (가칭) 온라인 동영상 서비스법과 같은 새로운 법체계가 성안될 필요가 있다. 새로운 분류체계 수립을 통해 정책적 가치와 동시에 경제적·산업적 가치를 구현할 수 있는 방송·통신·인터넷 규제체계를 정립해야 한다. 네트워크의 성격과는 무관하게 편성권을 갖고 행사하는 동영상 서비스를 '시

청각미디어서비스'로 분류하는 것이다. 방송서비스는 시청각미디어서비스의 한 유형으로 재설정하는 방안이다.

<표 3-2> 미디어 법체계 변경안



2. 장애인방송 법제화 정비 방안 연구 분석

장애인방송 법제화 정비방안에 관하여 최근 이수경 등의 연구보고서(2021)[167]가 발표되었다. 이 보고서는 5개의 장으로 구성되어 있으며 이하에서 각 장의 내용에 따라 해당 보고서를 요약 및 분석하도록 한다.

(1) 연구의 필요성 등

이수경 등의 연구보고서는 연구의 필요성을 크게 두 가지로 소개하고 있다. 첫째, 디지털 미디어 기술이 지속적으로 발전하고 있으며, 코로나 등으로 인해 디지털 사회로의 전환이 빠르게 이루어지고 있음에도 장애인을 비롯한 소외계층의 미디어 접근과 이용에 있어 격차가 심화될 가능성이 존재한다는 것이다. 이와 더불어 미디어가 제공하는 콘텐츠는 장애인을 비롯한 소외계층에게 더욱 필요하다는 점을 강조하였다. 둘째, 현재 우리나라는 장애인방송 제도 등을 통해 일정한 성과를 올린 것은 사실이지만 새롭게 등장한 미디어

167) 이수경·정영주·김 찬·이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 2021년 소외계층 방송접근권 보장 위탁연구과제, 시청자미디어재단, 2021.

서비스의 영역에서 장애인방송 제도가 적용되지 않기 때문에 장애인들이 비장애인들과 마찬가지로 이들 서비스를 차별 없이 이용하기 어렵다는 점을 문제점으로 지적하였다.

(2) 문헌 연구에서 보이는 특징

1) 장애인 및 소외계층 미디어접근 지원 보장의 정책원칙

이수경 등의 연구보고서에서는 “장애인 및 소외계층 미디어접근 지원 보장의 정책원칙”이라는 소제목으로 보편적 서비스 구현, 디지털 격차 해소, 미디어 리터러시 함양의 필요성, 장애인 및 소외계층의 미디어 복지 실현을 적시하였다.

우선 보편적 서비스 구현이라 함은 “한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 요구되는 필수적인 공공재화에 대한 최소한의 이용권을 보장하는 것을 의미”하는데, 이는 “정치적 민주주의와 경제적 평등, 사회적 불평등을 해소하고 국민 화합이라는 국가적 목표달성에 기여하는 보편적 서비스 이념은 제도적으로 보장되어야 하는 중요한 공적 가치의 하나로 자리매김하여 왔다”고 평가하였다. 이러한 보편적 서비스에는 방송통신 서비스가 포함되며, 이 영역에서 핵심적인 과제는 도달의 보편성, 내용의 보편성 및 이용의 보편성이라고 판단하고 있다. 결과적으로 장애인 등도 이러한 보편적 서비스를 향유할 수 있어야 하며, 이를 기반으로 한 참여적 접근성도 보장할 필요성이 있음을 주장하였다.

디지털 격차 해소와 관련하여 <2020 디지털 정보격차 실태조사>를 인용하여, 장애인과 저소득층 그리고 농어민과 고령층의 디지털정보화 수준이 일반 국민과 비교할 때 72.9%에 불과하기 때문에, 정보 기기 또는 인터넷 접속 여부에 대한 물리적 접근에 대한 계층 간 차이를 줄이는 것뿐만 아니라 이들 기기에 대한 이용 능력이나 활용 수준에 대한 격차를 줄이기 위한 노력이 필요하다는 점을 적시하였다.

미디어 리터러시 함양의 필요성은 디지털 격차와 직접적으로 연결될 수 있다. 미디어 리터러시 함양을 위해서는 이를 위한 교육이 필수적이며, 이러한 미디어 리터러시 교육은 전 국민이 보편적으로 받아야 하는 교육의 일종이며, 장애인 등 미디어 소외계층에게 그 교육이 더욱 필요하다는 점을 지적하였다.

장애인 및 소외계층의 미디어 복지 실현과 관련하여, 미디어 포용 환경 구현은 “모든 국민이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 요구되는 필수적인 공공재로서 미디어에 대한 접근과 이용을 보장하는 보편적 서비스의 정책 이념을 구현하고, 경제적 불평등을 넘어 미

래 불평등을 심화시킬 수 있는 정보 격차를 완화함으로써 사회적 통합을 도모하며, 미디어 리터러시 함양을 통해 [...] 사회 구성원으로서 주체적 권리를 확보하는 것"이라고 정의하고 있다. 이와 관련하여 중요한 점은 방송 영역에서 시청각 장애인을 중심으로 방송프로그램 접근에 초점을 맞추어 온 기존 장애인방송 정책의 패러다임 전환이며, 전환되어야 하는 이 패러다임을 설정함에 있어 변화하는 미디어 환경을 반영하여야 한다는 점을 지적하였다.

2) 해외 입법 사례

이수경 등의 연구보고서에서는 이후 장애인과 관련한 미국, 영국, 유럽 등 해외 입법 사례를 적시하였다. 미국의 경우, 다음과 같은 법률 등을 소개하였는데, 이들 법률의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ○ 1990년「텔레비전 디코더회로법」(The Television Decoder Circuitry Act) : 자막 방송 및 폐쇄 자막 송출이 가능하도록 하는 장애인방송 수신 설치의 의무화
- ○ 1973년「재활법」(Rehabilitation Act) : 장애인들이 정보에 접근할 수 있는 방법을 다양하게 제공해야 하며 하나 이상의 감각 방식을 사용할 수 있도록 정보를 제공하도록 함
- ○ 2010년「21세기 통신영상접근법」: 장애인들이 광대역 방송, 디지털 방송, 모바일 혁신에 보다 용이하게 접근할 수 있도록 규정

특히「21세기 통신영상접근법」을 구체적으로 설명하고 있는데, 이 법률에서는 "장애인들이 광대역 인터넷 등을 이용함에 있어 수월하게 접근할 수 있도록 상품과 서비스를 제작해야 한다는 커뮤니케이션적 접근"과 "장애인들이 텔레비전 프로그램, 인터넷 동영상을 시청하는 방식이 변화할 때 그에 맞춰 불편함이 없도록 새로운 토대가 마련되어야 한다는 접근"을 강조하고 있다고 평가하고 있다. 다만, 장애인방송을 위한 이러한 법률 이외에 VOD와 같은 서비스가 적용되는 법률은 확인하지 못하였음을 밝히고 있다.

영국은 2003년에 제정된「커뮤니케이션법」(Communications Act 2003)과 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom)을 통해 장애인 방송과 관련된 법제도를 소개하였다. 커뮤니케이션법은 303조 내지 308조에서 시청각 장애인 등 방송 소외계층을 위한 근거조항을 제공하고

있으며, 이를 근거로 오프콤은 2004년 <TV접근서비스 규칙>(Code of Television Access Services)을 마련하여 시행하고 있다. 특이한 점은 국내와 국외 및 점유율에 따른 차별적인 기준을 마련하여 자막방송 및 화면해설 서비스를 제공하도록 하고 있다는 점이다. 추가적으로 2016년 제정되어 2017년부터 시행 중인 디지털 경제법(Digital Economy Bill)에 근거하여 오프콤(Ofcom)은 "디지털 방송, 통신 융합 서비스 환경에 적극적으로 대응하기 위해 TV, VOD, 라디오, 전파, 모바일, 우편, 유선 통신사업자들에게 보편적 서비스 실현을 강제할 수 있는 법적 근거"를 가지게 되었다고 보고하고 있다.

유럽연합의 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)에 근거하여 유럽연합 구성국가들이 화면해설의 제공하도록 하는 근거를 마련했다는 점과 프랑스 및 독일의 상황을 구체적으로 소개하고 있다. 이수경 등의 연구보고서에서는 이후 소외계층과 관련한 미국, 영국, 유럽 등 해외 입법 사례를 적시하였다. 미국의 경우, 다음과 같은 법률 등을 소개하였는데, 이들 법률의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ○ 1990년 「장애인법」: 소수·소외계층에 대한 차별금지
- ○ 2005년 「디지털 TV 전환 및 공공안전에 관한 법」(Digital Television Transition and Public Safety Act, 2005): 디지털-아날로그 변환기 구입지원을 위한 예산 배정

영국의 「평등법」(Equality Act, 2010)을 소개하고 있는데, 이는 일반적인 차별금지법으로 이해된다. 또한 디지털 전환을 맞이하여 상정하고 있는 일련의 계획들을 소개하였다. 이외에도 호주, 캐나다 및 독일의 사례를 개략적으로 보고하였다.

3) 장애인 및 소외계층 미디어 접근 보장 관련 국내 법제도 현황

이수경 등의 연구보고서에서는 이후 국내 법제도 현황을 보고하고 있다. 이는 장애인방송 관련 법령 현황, 장애인 및 소외계층의 미디어 접근 지원관련 법령 및 정책 현황으로 구분하여 소개하고 있다.

장애인방송 관련 법령 현황은 다시 장애인의 권리에 관한 법령 현황과 장애인방송 관련 법령으로 세분하고 있다. 우선 장애인의 권리에 관한 법령으로 우리 국회가 2008년 12월에 비준한 '장애인 권리협약'(Convention on the Rights of Persons With Disabilities) 및

2007년 4월 제정된 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 소개하였다. 특히 다음과 같이 장애인차별금지법 제20조와 제21조를 집중적으로 소개하고, 이를 구체화하고 있는 장애인차별금지법 시행령 제14조 및 <장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시>를 소개하였다. 추가적으로 「장애인복지법」 제22조 및 시행령 제14조를 적시하면서 장애인의 정보 접근과 방송프로그램에의 접근을 법률로 보장하고 있음을 소개하였다. 또한 장애인복지법 제10조의2에 근거를 두고 시행 중인 장애인정책종합계획을 소개하고 분석하였다. 2018년에 수립된 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)에서는 다음과 같이 '차별 없는 방송접근 및 이용환경 보장'이 5대 주요 분야 중 하나인 '동등한 사회참여를 위한 기반구축'의 일환으로 포함되어 있다는 점을 확인하였다. 이러한 법률 이외에도 「장애인 등에 대한 특수교육법」과 「평생교육법」도 개략적으로 소개하고 있다.

장애인방송 관련한 법령으로 「방송법」, 「방송통신발전 기본법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」을 소개하고 있다. 또한 방송통신위원회의 <장애인 방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시>(방송통신위원회고시 제2019-3호)를 분석하고 있는데, 이에 따르면 현행 적용되는 고시는 2020년 1월 지정 및 공포한 고시로 이에 근거하여 장애인방송 고시의무사업자는 종합유선방송사업자 12개 법인 65개 지역채널 운용사업자와 방송채널사용사업자 13개 법인 34개 채널 등이다. 또한 이 고시에서는 방송사업자별로 장애인방송의 편성목록을 다음과 같이 규정하고 있다.

- ○ 지상파 방송사업자 : 폐쇄자막 100%, 화면해설방송 10%, 한국수어방송 5%
- ○ 위성방송사업자 : 폐쇄자막 70%, 화면해설방송 7%, 한국수어방송 5%
- ○ 종합편성채널 : 폐쇄자막 100%, 화면해설방송 10%, 한국수어방송 5%
- ○ 보도채널 : 폐쇄자막 100%, 화면해설방송 10%, 한국수어방송 5%
- ○ 종합유선방송사업자 : 폐쇄자막 70%, 화면해설방송 7%, 한국수어방송 4%
- ○ 방송채널사업자 : 폐쇄자막 70%, 화면해설방송 5%, 한국수어방송 3%
- ○ 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자 : 폐쇄자막 70%, 화면해설방송 5%, 한국수어방송 3%

또한 고시에 근거하고 있는 '장애인방송시청보장위원회'에 대해서도 자세히 설명하고 있는데, 이 위원회는 장애인방송 제공의무 이행 실적 평가 등을 실시하게 되는데, 2020년

장애인방송 제공의무 이행 실적 평가 결과에 따르면, 편성의무 대상사업자 132개사 중 편성의무를 달성한 사업자는 107개사에 이른다고 보고하고 있다.

이후 2019년 제정되어 공포된 <장애인방송 프로그램 제공 가이드라인>를 소개하고 있다. 해당 가이드라인은 방송통신위원회가 장애인방송 제공에 관한 기본 준수사항 및 유형별 제작 지침 등 장애인방송 프로그램 제공과 관련된 일종의 틀을 제공함으로써 행정 목적의 달성을 위하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 행정지침의 일종으로 파악된다. 특히 연구보고서에는 이 가이드라인에서는 장애인방송이 시청각 장애인에게 한정되는 서비스가 아니라는 점을 밝힘과 동시에 다양한 미디어 소외계층의 미디어 접근을 지원하는 제도로 확장될 수 있음을 밝히고 있다는 점을 지적하고 있다. 이수경 등의 연구보고서에서는 장애인의 미디어 접근 지원을 위한 정책도 함께 소개하고 있다. 소개된 정책은 크게 두 가지로 파악되는데, 수신기 보급정책과 장애인방송 기술개발이 그것이다. 연구보고서에서는 방송통신위원회와 시청자미디어재단은 방송법 제69조 제8항 및 방송통신발전기본법 제26조 제10호에 근거하여 시·청각장애인용 맞춤형 방송수신기를 개발하여 보급하고 있다는 점을 적시하면서, 2017년 말을 기준으로 다음과 같은 보급률이 달성되었다는 점을 소개하고 있다.

- ○ 청각장애인용 자막방송 수신기 : 누적 보급대수 92,769 (청각장애인 인구 대비 누적 보급율 34.1%)
- ○ 시각장애인용 화면해설 방송 수신기 : 누적 보급대수 69,310 (시각장애인 인구 대비 27.4%)

여타 한국정보통신기술협회(TTA), 한국전자통신연구원(ETRI)이 개발한 기술을 소개하고 있으며, 현재 상용화되어 있는 기술도 함께 소개하고 있다.

이수경 등의 연구보고서에서는 장애인의 미디어 접근 지원을 위한 법령정책 현황에서 방송법상 소외계층 지원 관련 조항, 지능정보화기본법, 미디어 리터러시 교육 관련 법령 및 정책 현황, 소외계층 대상 법률 현황, 현행 법령 및 정책의 의미와 한계로 구분하여 소개하고 있다.

방송법상 소외계층 지원 관련 조항과 관련하여 우선 방송법 제44조, 제70조, 제87조를

적시하면서, 공영방송인 KBS가 난시청 해소 의무를 부담하고 있다는 점, 종합유선방송사업자 및 위성방송 사업자는 장애인복지채널을 1개 이상 의무적으로 편성해야 한다는 점, 시청자위원회의 구성에 있어 장애인 등 사회 소외계층의 권익을 대변하는 단체 등에서 시청자 위원을 추천받아야 한다는 점들을 소개하고 있다. 추가적으로 방송통신위원회가 지난 2009년에 도출한 <방송 소외계층 지원 종합계획>을 소개하고 있는데, 이에 따르면 정책방향이 "기존 소외계층 지원 확대, 방송 소외계층 디지털 전환 지원 강화, 소외계층 고립 방지, 사회적 통합을 위한 미디어 교육 강화"로 제시되어 있다고 한다.

지능정보화 기본법과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 2020년 전부개정되어 2021년 6월 10일부터 시행되고 있는 법률의 내용을 소개하고 있다. 특히 지능정보화기본법 제44조 내지 제56조의 내용을 소개하고 있는데, 이는 정보격차 해소와 관련된 내용으로 소개된 조문의 제목은 다음과 같다.

○ 정보격차 해소 시책의 마련
○ 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 보장
○ 정보격차 해소 교육의 시행

동시에 2018년 12월에 개최된 제10회 정보통신전략위원회에서 수립·확정한 <지능정보사회 구현을 위한 제6차 국가정보화 기본계획>을 소개하고 있다. 이에 따르면 4대 전략이 존재하는데, 이 중에는 "사람 중심의 지능정보사회를 표방하고 지능정보사회의 디지털 시민 양성, 함께 누리는 디지털 포용 실현, 지능정보사회문화 창달 등의 과제"를 제시하고 있다. 이는 결국 지능정보기술이 불평등과 배제를 초래할 수 있음을 인지하고 이를 방지·예방하기 위하여 노인·장애인 등을 대상으로 디지털 기술교육을 강화함과 동시에 지능정보사회 윤리규범을 마련하겠다는 것으로 이해된다.

이수경 등의 연구보고서에서는 미디어 리터러시 교육 관련 법령 및 정책 현황도 소개하고 있다. 연구보고서에서도 적시하고 있는 바와 같이 국내 미디어 리터러시 교육과 관련된 부처는 방통위, 교육부, 과기정통부 등이 존재하며, 상이한 법적 근거에 기반을 두어 미디어 리터러시 교육을 수행하고 있음을 확인할 수 있다. 그렇기 때문에 미디어 리터러시 교육이 그 중요성에도 불구하고 "공통의 가치와 핵심 목표를 공유하지 못한 채 소관 부처

별 입지와 정책 목표에 따라 단기 사업이나 연간 지원 사업으로 미디어 교육이 주변화"되고 있다고 평가하고 있다. 이를 인식하고 대응방안을 마련하기 위하여 지난 2020년 8월 문화체육관광부, 교육부, 과기부, 행정안전부 등 관계부처는 합동으로 <디지털 미디어 소통 역량 강화 종합계획>을 발표한 바 있다. 이수경 등의 연구보고서에서는 이를 자세히 소개하고 있는데, 이에 따르면 정부는 다음과 같은 4대 전략과제를 제시하였다.

○ 온·오프라인 미디어교육 인프라 확대
○ 국민의 디지털 미디어 제작 역량 강화
○ 미디어 정보 판별 역량 강화
○ 배려·참여의 디지털 시민성 확산

이를 위한 12개 세부과제 역시 존재하는데, 각 전략과제에 따른 세부과제 등을 함께 소개하고 있다. 이후 이수경 등의 연구보고서에서는 소외계층 대상 법률 현황도 함께 보고하고 있다. 장애인차별금지법, 장애인복지법, 발달장애인법, 장애인 등에 대한 특수교육법, 평생교육법, 노인복지법, 노인장기요양보호법, 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률, 국민기초생활보장법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법, 다문화가족지원법, 재한외국인처우기본법, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 등을 병렬적으로 적시하였다. 의미있는 것은 함께 소개한 2018년 관계부처 합동으로 제시되었던 <제5차 장애인정책 종합계획>이다. 이 계획에서는 "장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회(Inclusive Society)"를 비전으로 5대 분야에서 22개의 중점과제와 70개의 세부과제가 제시되었다. 여기에는 장애인의 정보 접근성 보장을 위한 정보접근성 보장범위의 확대 및 표준의 제정, 기술개발, 품질인증 등의 추진과 장애인을 위한 정보통신기기 구매비용의 지원 등이 포함되어 있음을 적시하였다.

이수경 등의 연구보고서에서는 현행 법령 및 정책의 의미와 한계라는 제목으로 우리 법령과 정책을 평가하고 있다. 평가의 핵심적인 내용은 다수의 법령이 존재하고 있지만, 다수의 법령은 각각의 한계가 존재하며 종합적인 법률의 존재가 요구된다는 것이다. 특히 각 법령의 하위 정책으로 미디어 접근에 대한 지원을 다루고 있기 때문에 갖는 한계를 지적하고 있다.

4) 장애인방송 및 소외계층 미디어 접근 지원 정책에 대한 기존 논의 검토

이수경 등의 연구보고서에서는 “장애인방송 및 소외계층 미디어 접근 지원 정책에 대한 기존 논의 검토”라는 제목 하에, 장애인방송 제도의 성과와 한계, 미디어 소외계층의 범위와 대상 서비스 확장 필요성, 미디어리터러시 정책의 재정립, 장애인 및 소외계층 미디어 접근 지원 관련 국회 발의안 검토라는 소제목으로 기존의 논의를 소개하였다.

우선 장애인방송제도의 성과와 한계와 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 장애인방송의 양적 성과와 한계, 장애인방송 서비스 범위의 한계와 개선방안, 장애인방송 관련 저작권법 한계와 개선방안, 장애인방송 기술 고도화 과제와 지원방안으로 구분하여 설명하고 있다. 장애인방송의 양적 성과와 한계와 관련하여, 장애인방송 제도가 도입되면서 시청각장애인의 방송접근권이 크게 향상되었다는 점을 확인하였다. 그러나 주시청시간대에 제공되지 않을 뿐만 아니라 방송시간이 불규칙하고 편성정보를 얻기 어려운 한계가 존재한다는 점을 지적하였다. 또한 방송의 불연속 편성 문제, 화면해설방송의 높은 재방송 비율 등의 문제도 지적되고 있음을 확인하고 있다. 또한 장애인방송의 평가가 정해진 편성비율의 달성 여부에 한정되어 있기 때문에 질적 문제가 존재한다는 선행연구의 결과도 적시하였다. 이러한 문제점들을 개선하기 위한 개선방안을 제시한 선행연구도 함께 적시하고 있는데, 대부분의 선행연구들은 양적인 평가뿐만 아니라 질적인 평가를 가능하게 하는 입법 및 정책대안을 제시하고 있는 것으로 확인된다.

장애인방송 서비스 범위의 한계와 개선방안과 관련하여, 이수경 등의 연구보고서에서는 비실시간 장애인 방송 현황과 필요성 그리고 비실시간 장애인방송 서비스 도입을 위한 정책 과제로 구분하여 설명하고 있다. 비실시간 장애인 방송 현황과 필요성에 대하여, 연구보고서에서는 이미 보편화되어 있는 VOD 및 OTT서비스에도 장애인방송 정책의 범위를 확대해야 할 필요성이 제기된다는 점을 적시하고 있다. 연구보고서에서 제시하는 다수의 통계자료를 통해 그 필요성이 있음은 확인할 수 있으나 도입의 한계도 존재함은 분명하다. 예를 들어, 대부분의 방송사들은 저작권과 비용문제로 화면해설방송 다시보기를 제공하지 않고 있다고 한다. 또한 법령의 부재로 인해 유료방송 사업자들의 경우 자발적인 참여를 기대하기 어렵다는 점이 지적된다. 이와 더불어 서비스 제공표준 기술이 존재하지 않기 때문에, 추가비용에 대한 우려가 존재하며, 콘텐츠 선정 기준도 존재하지 않는다는 한계도 존재한다. 다만 넷플릭스를 비롯한 해외 OTT서비스 제공자의 경우 다양한 기기를 통해

시청각 장애인의 접근성을 높이고 있음을 확인할 수 있다. 이에 비해 우리나라의 사업자들은 이러한 서비스 제공이 잘 이루어지지 않음을 확인할 수 있다. 비실시간 장애인방송 서비스 도입을 위한 정책 과제에 대하여, 연구보고서에서는 다수의 법률에서 그 근거가 존재하고 있다는 주장을 적시하고 있다. 예를 들어, 장애인차별금지법, 장애인복지법, 방송법, 장애인방송 고시, 방송통신발전 기본법, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 등이 그것이다. 다만, 이러한 법률들의 근거조항이 명료하지 않으며, 복잡하고 불명확하기 때문에 개정이 요청된다는 주장도 함께 적시하고 있다. 이와 달리 현재 방송법상 VOD에 대한 명확한 정의 및 규제체계가 존재하지 않다는 주장도 함께 소개하고 있다. 이러한 주장은 방송법에 따른 방송법은 실시간성과 편성의 개념에 근거하고 있기 때문에 방송법 제77조 및 동 시행령 제13조의3에서 VOD 서비스를 유료방송 사업자의 서비스 유형에 포섭시키는 것이 해석의 한계를 넘어설 수 있다는 점에 근거하고 있다. 이러한 까닭에 이수경 등의 연구보고서에서는 관련 법령이 VOD 서비스에 대한 장애인방송 제공의 명확한 법적 근거가 될 수 있도록 개정이 필요하다고 주장하고 있다. 방법론적으로도 몇 가지 선행연구를 제시하고 있다. 첫 번째로는 선제적인 방식으로 가이드라인을 제공하고 이후 장애인방송 VOD 서비스에 대한 노력의무를 명시하는 방식 등을 주장하는 견해이다. 두 번째로는 직접적으로 VOD 서비스 제공을 법적으로 의무화하자는 주장을 적시하였다. 세 번째로는 방송법상 장애인방송 관련 조항을 개정함과 동시에 추가적으로 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 통합을 추진하거나, 방송법 내에 VOD 서비스 확대를 위한 유인책을 제공하거나, OTT사업자를 방송법의 수범자로 포섭시키는 방식의 제안을 소개하였다. 결론적으로 연구보고서에서는 현 시점에서 여러 가지 제한들이 존재하기 때문에 단기적으로는 지상파방송의 VOD서비스와 지상파나 기존 방송사업자가 운영하는 OTT서비스에 대한 장애인방송 서비스 의무를 명확하게 하고, 유료방송 플랫폼 등에는 우선적으로 이를 권고하는 단계적 방식의 도입을 주장하고 있다. 이와 더불어 이러한 VOD서비스에도 기존의 실시간 방송에 대한 장애인방송에 대한 평가와 마찬가지의 평가 등의 후속조치를 통해 안정적인 장애인을 위한 VOD서비스가 지속될 수 있다고 주장하였다.

장애인방송 관련 저작권법 한계와 개선방안과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 장애인을 위한 VOD 및 OTT서비스 제공을 위하여 저작권 관련 문제도 함께 해결해야 한다고 적시하고 있다. 왜냐하면 이러한 서비스 제공이 복제권, 배포권 등을 침해할 우려가

존재하기 때문이다. 물론 저작권법 제33조 및 제33조의2의 규정이 존재하기는 하지만, 이는 장애인복지법에 따른 시설, 특수학교 등 대통령령으로 정하는 시설이 비영리목적으로 녹음이나 자막 또는 전용기록방식으로 복제, 배포 또는 전송할 수 있는 경우에 한정되기 때문에 이와 관련한 문제를 해결해야 한다는 것이다. 추가적으로 저작권자의 동의나 허락 없이 시각장애인이 접근 가능하도록 변경할 수 있는 저작물의 종류는 어문저작물에 한정된다는 점도 이러한 주장의 배경으로 이해된다. 또한 공정이용과 관련한 한계도 존재한다. 공정이용에 해당하는지 여부를 판단하는 기준은 다음과 같다.

○ 저작물 사용의 목적과 성격
○ 저작권법의 보호를 받는 저작물의 성격
○ 저작물 전체와 관련하여 사용된 부분의 양과 정도
○ 원저작물의 이용이 원저작물의 잠재적 시장이나 가치에 미치는 영향

이수경 등의 연구보고서에서는 이러한 기준 중 마지막 기준에 부합하지 않아 저작권자의 허락이 요구된다는 선행연구를 소개하고 있다. 동시에 저작권법 제33조가 장애인방송을 의무하하고 있는 현재의 법제를 고려할 때 방송콘텐츠에 대한 화면해설서비스의 제공을 고려하고 있지 못하기 때문에 방송법에 근거 규정을 신설하는 방법 또는 저작권법에 저작권 유보조항 등을 마련해야 한다고 주장하였다.

장애인방송 기술 고도화 과제와 지원 방안과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 기술 진보에 따른 장애인방송 관련 기술의 발전과정을 소개하였다. 또한 현재에도 4차 산업혁명과 관련된 기술과 미디어의 접목을 통해 다양한 기술개발연구가 진행되고 있다. 또한 방송 모니터링 시스템 개발 및 콘텐츠 분석 연구도 함께 이루어지고 있음을 소개하고 있다. 더불어 방송 수신 환경을 고도화하기 위한 논의사항도 함께 보고하고 있다. 특히 시청각 장애인용TV와 유료방송의 호환성이 검토되고 있음을 지적하였다. 정리하면 새로운 기술의 발달은 장애인과 비장애인 간의 정보격차를 심화시킬 수 있지만, 장애인방송을 고도화하는 방법으로 활용가능할 수 있음을 확인한 것이다. 따라서 새로운 기술 및 장비의 개발과 적용을 활성화하기 위하여 정부가 이러한 기술 개발을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요성이 존재한다고 주장한 것이다.

미디어 소외계층의 범위와 대상 서비스 확장 필요성에 대하여 이수경 등의 연구보고서에서는 장애인에서 미디어 소외계층으로라는 목차와 미디어 접근 지원 서비스 범위 확장이라는 목차로 구분하여 정리하고 있다. 지금까지 시청각 장애인을 중심으로 논의된 방송과 관련한 내용뿐만 아니라 미디어 소외계층이 시청각장애인에 한정되지 않는다는 점을 지적하고, 미디어 소외계층의 범위를 재정립하고 이들 계층에 대한 지원 서비스가 확장될 필요성이 있음을 주장하고 있는 것이다. 장애인에서 미디어 소외계층으로라는 목차에서 이수경 등의 연구보고서에서는 과거 지상파방송으로 대표되는 TV 기반의 미디어 환경에서는 방송에 대한 접근과 이용으로부터 가장 소외될 수 있는 계층이 장애인으로 상정될 수밖에 없었지만, TV 기반으로 하는 실시간 방송의 개념이 형해화되고 있는 현 시점에서 소외계층의 변화가 확인되며, 그러한 까닭에 소외계층의 개념을 재정립할 필요성이 제기된다는 일련의 논의들을 소개하고 있다. 이러한 논의들을 기반으로 한 한국방송통신전파진흥원이 제시한 방송 소외계층을 다음과 같이 소개하고 있다.

- ○ 물리적 접근성 차원의 소외계층 : 도서·산간이나 난시청 지역에 거주하고 있어 방송 신호를 수신할 수 없는 계층
- ○ 방송서비스 차원의 소외계층 : 경제적·신체적·이용 능력 등의 이유로 방송서비스에 대한 접근이나 이용에 어려움을 겪는 계층
- ○ 내용 접근성 차원의 소외계층 : 사회적·언어적·문화적 차원의 다양한 이유로 방송 내용에 대한 접근이나 노출에 어려움을 겪는 계층

여타 소외계층을 구분하는 여러 가지 선행연구를 소개하고 있다. 또한 2017년에 마련된 〈장애인방송 프로그램 제공 가이드라인〉, 「지능정보화 기본법」, 「장애인복지법」, 「국민기초생활 보장법」, 「다문화가족지원법」, 〈제6자 국가정보화기본계획〉, 〈디지털 미디어 소통 역량강화 종합계획〉 등을 통해 소외계층이 확장되었음을 확인하고 있다. 더욱이 최근 미디어가 일상의 모든 것을 매개하고 개인이 사회·경제 활동에 참여하기 위하여 디지털 역량 수준이 고도화되고 있는 상황에서 소외계층이 일상에서 소외될 수 있으며, 이는 결국 공동체로부터의 고립으로 이어질 수 있다고 평가하고 있다. 더욱이 이러한 상황은 소외계층의 사회적·경제적 차별과 같은 불평등을 야기할 수 있으며 사회갈등으로 이어질

수 있다고 지적하였다. 따라서 이들 소외계층에게 미디어로의 접근성 강화가 요구되며, 이들의 미디어 활용 능력을 제고할 필요성이 존재한다고 주장하는 것이다. 이후 소외계층에 포함될 수 있는 장애인, 고령층, 농어민, 기초생활보장 수급자, 외국인, 북한이탈주민 등의 실태를 보고하고 있다.

미디어 접근 지원 서비스 범위 확장이라는 목차에서 이수경 등의 연구보고서에서는 소외계층의 범위뿐만 아니라 지원 서비스의 범위에 대한 논의가 필요하다고 주장하였다. 다시 말해 접근을 지원받아야 하는 미디어의 범위설정이 필요하다는 것이다. 특히 장애인의 방송매체 이용형태가 비장애인과 큰 차이를 보이지 않는다는 점에 주목하고 있다. 그러나 법률의 근거가 명확하지 않기 때문에 VOD서비스나 OTT서비스에 장애인들이 원활하게 접근함에 있어서 한계가 존재한다. 이러한 까닭에 최근 시도되고 있는 개정의 논의 및 법률안들이 존재한다. 연구보고서에서는 방송법 개정안과 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 개정안을 소개하였고, 제정이 논의되고 있는 온라인 동영상 서비스법을 분석하였다. 특히 제정이 논의되고 있는 온라인 동영상 서비스법은 모든 시청각미디어 서비스에 적용되는 공통의 규범을 설정함과 동시에 각 서비스마다 차별되는 규범도 함께 규정하고, 나아가 OTT를 온라인 시청각미디어로 개념화하는 시도로 볼 수 있다는 점을 소개하고 있다. 추가적으로 온라인 동영상 서비스법이 도입되기 전이라도 방송법 혹은 장애인방송 고시 등의 개정도 고려되어야 한다고 주장하였다.

미디어 리터러시 정책의 재정립과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 소외계층 미디어 접근과 함께 디지털 미디어 리터러시 함양이 요구된다는 점을 적시하고 있다. 가짜뉴스로 대표되는 무분별한 허위조작 정보에 대한 판단능력을 제고하기 위한 미디어 리터러시 능력은 미디어 시장으로의 참여와 커뮤니케이션 자원의 공유라는 측면에서 반드시 필요한 능력 중 하나로 평가할 수 있다. 연구보고서에서는 우선 미디어 리터러시에 대한 개념을 정리하고 있는 선행연구를 적시하고, 미디어 리터러시 역량이 삶에 미치는 영향과 관련된 선행연구들을 소개하였다. 또한 현재 이루어지고 있는 미디어 교육에 대해서 소개하고 그 한계에 대해 지적하였다. 그 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다.

○ 소외계층의 시설 위주로 운영하여 접근성에 한계가 존재
○ 교육 대상자 수 대비 실제 교육인원이 미비

○ 교육 내용이 큰 변화 없이 이루어져 미디어 환경변화를 반영하지 못함
○ 부처별로 미디어 교육이 이루어져 교육이 산재되어 있음
○ 청소년 미디어교육에 집중되어 있으며, 교육이 장기적·지속적이지 않음

이수경 등의 연구보고서에서는 추가적으로 앞서 적시한 한계를 지적하고 있는 선행연구들을 소외계층별로 적시하였다. 이러한 선행연구들이 공통적으로 지적하는 바는 소외계층에 대한 미디어 리터러시 교육이 소외계층의 특성을 파악하고 집단 내에서도 유형을 세분화하여 맞춤형 교육을 체계적이고 지속적으로 지원할 필요가 있으며, 이를 위한 법제도와 거버넌스가 존재해야 한다는 점이다.

장애인 및 소외계층 미디어 접근 지원 관련 국회 발의안 검토에 대하여 이수경 등의 연구보고서에서는 방송 관련 법개정 발의안과 장애인 및 소외계층 관련 법 개정 발의안으로 구분하여 소개하고 있으며, 이를 정리한 표를 다시 재구성하면 다음과 같다.

<표 3-3> 장애인 및 소외계층 미디어 접근 지원 관련 국회 발의안

구분		대표 발의	발의 일자	법률	주요내용
대상	회기				
방송	20	강병원	2019 0415	방송통신 발전기본법	• 재난방송 수행시 안전취약계층에게 대피·구조·복구 등에 필요한 정보를 제공하기 위하여 수어통역 등의 방식을 도입할 것
	21	김선교	2020 0928	방송법	• 케이블SO 및 위성방송사업자에게 농어민의 소득 향상 및 농어민 복지를 위한 농어민복지채널 운용 의무화
		태영호	2021 0126	방송법	• “장애인방송”이라는 명칭을 그 본래적 의미에 보다 부합하도록 “시청지원방송”으로 변경함으로써, “시청지원방송”이 특정집단을 위한 특별한 혜택이 아니라 보편적 시청권을 보장하기 위한 보조적 수단임을 명확히 함
		이용빈	2020 0324	방송법	• 수급자, 기초연금수급자, 차상위계층, 기초생활수급자, 장애인, 국가유공자 등이 가지고 있는 수상기에 대한 수신료의 감면이 원활히 지원될 수 있도록 당사자를 대신하여 국가기관이나 지방자치단체가 직권으로 신청할 수 있도록 함

구분		대표 발의	발의 일자	법률	주요내용
대상	회기				
		정희용	2021 0420	방송법	• 방송사업자가 외국어 영화, 애니메이션 등을 방송할 때 한국어 자막과 한국어 더빙을 함께 제 공하도록 함으로써, 시각장애인과 청각장애인 모두가 방송시청권을 보다 적극적으로 향유할 수 있도록 함
소외계층	21	진성준	2021 0722	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	• 정보통신서비스 제공자가 동영상 서비스를 제공하는 경우 한국수어, 화면해설, 폐쇄형자막을 제공하도록 노력할 의무를 명시함으로써 장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 OTT에서 제공하는 영상 콘텐츠를 이용할 수 있도록 장려하려는 것임
		김예지	2020 0814	저작권법	• 저작물등에 포함된 음성 및 음향뿐만 아니라 저작물등 전체를 자막 등으로 변환할 수 있음을 명시적으로 규정하여 청각장애인 등의 저작물등의 이용에 불편을 해소하고자 함
		김예지	2020 0629	저작권법	• 시각장애인시설은 비영리를 목적으로 시각장애인 등의 이용에 제공하기 위하여 필요한 범위에서 공표된 저작물 등에 포함된 문자 및 영상 등을 점자나 음성 등 시각장애인 등이 인지할 수 있는 방식으로 변환할 수 있고, 이러한 점자음성 등을 시각장애인 등 이 이용할 수 있도록 복제배포공연 또는 공중송신할 수 있는 근거를 마련하고자 함
		서동용	2020 0630	장애인 등에 대한 특수교육법	• 대학의 장은 수업 중 활용하는 영상물에 장애학생을 위한 화면해설 또는 폐쇄자막 등 편의를 제공하도록 하고, 장애학생의 학습지원 등에 필요한 구체적 사항을 학칙에 규정하도록 하여 장애 대학생의 학습권을 보장하려는 것임
		홍정민	2021 0209	장애인 등에 대한 특수교육법	• 교육부장관, 교육감 또는 각급학교의 장은 원격수업을 실시하는 경우 특수 교육대상자가 원격수업을 차별 없이 제공받을 수 있도록 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사 및 관련 법인단체를 활용할 수 있도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 관련 법인단체를 활용하여 원격수업을 실시하는 경우 예산의 범위 안에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하여, 장애학생에 대한 원활한 원격수업이 이루어질 수 있도록 하고자 함
		이원택	2020 1102	평생교육법	• 평생교육진흥기본계획에 노인의 평생 교육 진흥에 관한 사항을 포함하고, 평생교육협의회 위원으로

구분		대표 발의	발의 일자	법률	주요내용
대상	회기				
					노인 평생교육 전문가를 위촉하며, 평생교육진흥원 및 평생학습관에서 노인 평생교육 프로그램을 개발·운영하는 등 평생교육의 일부로서 노인교육을 명시적으로 규정 하여 제도적 기반을 강화하고자 함
		김민석	2021 1014	장애인권리 보장법(신설) /장애인 복지법	• 장애인 관련 법령과 조문들을 아우르는 새로운 기본법과 체계적이고 촘촘한 장애인 복지 지원을 실시하기 위해 장애인 복지 지원과 관련한 사항을 총괄하는 법으로 개편
		장혜영	2021 0927	장애인권리 보장법(신설)	• 장애인의 권리 증진, 인권침해 대응과 예방, 장애인 복지서비스 제공 절차 등에 관한 사항 중 장애인의 권리 옹호 등에 관한 사항을 별도의 법률로 규정
		장혜영	2021 1105	장애인 복지법	• 장애를 고려한 적절한 서비스를 효과적으로 제공하기 위한 구체적인 절차를 규정하는 법률로 그 성격을 명확히 함

5) 소외계층 미디어 접근 지원을 위한 법제 개선 방향

이수경 등의 연구보고서에서는 소외계층 미디어 접근 지원을 위한 법제 개선 방향과 관련하여 별도법의 필요성, 법제 정비 방향과 법안 내용 검토, 법정비 고려 사항으로 구분하여 설명하고 있다.

별도법의 필요성과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 앞서 적시한 바와 같이 다수의 법률들이 존재하지만, 급속도로 변화하는 기술의 진보와 디지털 미디어가 일상화된 현 상황을 반영하지 못하다는 점을 우선 지적하였다. 그렇기 때문에 일반 국민 전체를 대상으로 한 디지털 포용 및 정보화 역량 강화와 함께 장애인을 포함한 소외계층을 우선적 정책대상으로 하는 정책 체계가 필요하다고 강조하였다. 이후 각 개별법률 등이 갖는 단점에 대해 분석하였다. 대상은 「방송법」, 「지능정보화 기본법」, <디지털 포용계획>, <디지털 미디어 소통역량 강화 계획> 및 소외계층 관련 법률이다. 연구보고서에서는 이러한 법률 등에서 장애인을 포함한 소외계층을 중심으로 미디어 접근 및 리터러시 역량 강화 등을 포괄적으로 다루는 법령이 존재하지 않는다는 점을 지적하면서 별도의 법률이 필요하다는 주장이 이루어졌다.

법제 정비 방향과 법안 내용 검토와 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 크게 두 가지 방향성을 제시하였다. 그 중 하나는 특별법을 제정하는 방식이고, 다른 하나는 방송법과 방송법 시행령 및 고시를 개정하는 방식이다. 연구보고서에서는 별도법 제정안과 관련하여 현행 법률과 달리 소외계층을 더 넓게 포섭할 수 있으며, 소외계층의 접근을 지원하는 미디어의 범위, 서비스의 범위를 적절히 규정할 수 있다는 장점이 존재함을 적시하였다. 또한 별도법이 제정되는 경우, 용어의 정비와 실태조사 등을 위한 위원회가 필요함을 주장하였다. 여타 법률에 필수적으로 포섭되어야 하는 내용에 대해 기술하였는데, 이는 이후 법률안의 소제목을 통해 대체하도록 한다. 방송법 개정안 검토와 관련하여 방송법의 개정이 입법자의 부담과 사안의 시급성 등을 고려할 때 단기적으로는 방송법 개정도 고려되어야 함을 주장하였다. 특히 방송법에 한 개 이상의 독립된 절 단위의 형태로 분리하는 것이 필요함을 주장하였다. 법정비 고려사항과 관련하여 이해관계자들의 의견수렴이 필요하다는 점과 소관 부처의 협업의 필요성 등이 적시되었다.

(3) 미디어 소외계층 지원 기본법(안)의 내용 등

<표 3-4> 이수경 등의 연구보고서의 법률안 개요

제1장 총칙	• 목적 • 정의 : 소외계층, 미디어, 미디어 사업자, 시청 보조 서비스, 시청보조 서비스 특화기능 • 국가 및 지방자치단체의 책무 • 소외계층의 미디어 접근권 • 미디어 사업자의 책무 • 다른 법률과의 관계
제2장 미디어 접근 보장 지원계획	• 미디어 접근 보장 지원 계획의 수립 • 소외계층 및 미디어 관련 단체 예산 지원
제3장 미디어 접근 보장 위원회	• 미디어 접근 보장 위원회의 설치 • 위원회의 구성 • 위원회의 직무 등 • 위원의 대우 • 위원의 결격사유 • 위원회 회의 등 • 자료 제출 • 의견 청취

제4장 미디어 사업자의 의무 등	• 방송프로그램의 접근 보장 • 동영상 콘텐츠의 접근 보장 • 성실제공 의무 • 유형표시의무 • 저작권 제한 • 콘텐츠 제작 및 보급 • 기술 개발 • 실적 평가
제5장 미디어 콘텐츠 지원체계 강화 등	• 시청보조서비스 콘텐츠 제작 지원 등 • 지역사회 제작 기반 구축 등 • 신생 기업 성장 지원 등 • 미디어 이용역량 강화 • 미디어 수신기 보급 등 • 기술 개발 지원 등 • 이용자 불만 처리 • 실적평가
제6장 벌칙	• 과태료

이수경 등의 연구보고서에서는 적시된 개요에 따라 각 조문의 내용과 제정 이유 등을 적시하고 설명하고 있다. 또한 법률의 제정을 전제로 삭제되어야 하는 내용을 적시하고 있다. 특히 법률안은 방통위가 2021년 수립한 <소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획>을 달성하기 위한 내용에 집중하고 있는 것으로 이해된다.

이후 이해관계자 의견청취를 통한 법(안) 보완과 관련하여 이수경 등의 연구보고서에서는 서면 및 대면으로 이해관계자와의 관련 회의 내용을 적시하였다. 사업자들은 직접적인 의무의 부과에 대해 부정적인 견해가 주류를 이루고 있는 것으로 이해된다. 또한 인센티브 제공에 관한 의견 다수 제시된 것으로 파악되며, 정부가 실시하는 사업의 홍보 부족에 대한 견해도 확인된다. 동시에 다양한 정부의 지원 내용을 요구하였다. 이후 의견청취를 반영한 법안을 제시하였는데, 다수의 내용은 대통령령으로 그 적용범위를 조정하는 것에 집중되어 있는 것으로 파악된다.

(4) 미디어 소외계층 지원 기본법(안)에 대한 평가

1) 정의규정에 대한 평가

이수경 등의 연구보고서에서는 장애인에 대한 정의를 장애인복지법 제2조 제1항만을 적시하고 있다. 그런데 장애인복지법 제2조 제1항에서는 장애인을 "신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자"로만 정의하고 있다. 오히려 장애인에 대한 정의는 장애인복지법 제2조 제2항 이하에서 구체적으로 적시하고 있는 만큼 그 정의를 장애인복지법 제2조로 그 개념을 포괄하는 것이 오히려 법률적용에 있어 효율적이라고 판단된다. 문장의 구조적인 문제로 보이지만, 미디어의 개념에 전기통신사업법 제2조 제1호의 전기통신을 포함하고 있는 것으로 보일 여지가 있다. 여타 개념에 대해서는 방송법 등에서의 정의규정을 따르도록 하고 있다.

2) 국가 및 지방자치단체의 책무 등

이수경 등의 연구보고서에서는 국가 및 지방자치단체는 소외계층의 미디어 접근 증진을 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며, 이를 위하여 법제, 재정, 금융상의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 일반적인 책무에 대한 규정으로 이해되나 소외계층이 장애인과 65세 이상의 노인만이 포함된다는 점을 감안할 때 국가 등의 책무의 범위가 협소한 것은 아닌가라는 의문이 제기될 수 있을 것이다.

또한 이수경 등의 연구보고서에서는 소외계층의 미디어 접근권(제4조), 미디어 사업자의 책무(제5조)에 대해 간략하게 적시하고 있다. 미디어 사업자는 미디어 서비스를 제공하는 자를 말한다.

3) 다른 법률과의 관계

이수경 등의 연구보고서에서는 다른 법률과의 관계를 연구보고서를 통해 제안하고 있는 법률이 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정하고 있으며, 동시에 제2문에서는 다른 법률을 적용하는 것이 소외계층의 미디어 접근 지원에 유리한 경우는 그 법을 적용하도록 규정하고 있다. 이는 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(전자상거래법) 제4조에서 보이는 규정의 양태와 비교할 수 있다. 일면 매우 합리적인 규정으로 볼 수도 있다. 다만 지난 전자상거래법 전부개정안이 제안되었을 때와 마찬가지로 많은 개별적인 상황에서

“더 유리한 경우”를 분별하는 것이 쉬운 일은 아니며 ‘유리하다’는 표현이 상대적이라는 점을 감안한다면 입법의 과정에서 다시 한번 논의가 필요하다고 판단된다.

4) 미디어 접근 지원 계획의 수립

이수경 등의 연구보고서에서는 미디어 접근계획의 수립을 방송통신위원회의 의무사항으로 제안하고 있으며, 이 계획을 수립 및 시행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 계획은 3년 단위로 제시하도록 제안하고 있다.

여기에서 몇 가지 의문사항이 제기될 수 있는데, 우선 3년 단위의 접근계획의 수립은 여타 법률에서 보기 어려운 단위이다. 우리나라는 5년 단위의 종합계획을 여러 분야에서 수립하여 시행하고 있다. 다양한 이유가 있겠지만 이는 우리나라의 정치체계와 밀접한 관련성을 갖기 때문이다.

또한 종합계획의 수립과 관련하여 심의과정이 생략되어 있다. 물론 제안된 법안의 제7조 제5항에서 필요한 경우 방송통신위원회가 여타 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체장에게 자료 제공 요청 및 의견을 수렴할 수 있도록 규정하고 있지만 이들 기관에서 거부하는 경우 강제할 수 있는 방법도 존재하지 않는다. 또한 제안된 법안 제9조 이하에서 위원회의 역할에 대해 규정하고 있지만, 위원회의 심의 및 평가가 이루어지지 않은 채 방송통신위원회가 계획을 수립하는 가능성을 막을 수는 없다는 해석론이 제기될 수 있는 가능성이 존재한다. 입법기술적인 측면에서 조금 더 구체적으로 적시할 필요가 있다고 판단된다.

가장 큰 문제는 방송통신위원회가 이 계획을 수립할 수 있는 실질적인 권한을 갖을 수 있는지의 문제이다. 장애인 및 소외계층에 대한 방송 등에 대한 접근권은 단순히 방송에 한정되는 것이 아니며 이와 관련된 계획 역시 하나의 정부기관이 단독적으로 결정할 수 있는 성질의 것이 아니다. 그러한 까닭에 위원회의 구성 및 종합적인 계획이 요구되며, 그렇기 때문에 범정부차원의 위원회 구성이 요구된다. 같은 맥락에서 제안된 법률안에서는 방송통신위원회가 계획을 수립하고 이에 대한 구체적인 내용은 대통령령으로 규율하는 것도 법체계 정합성과 부합된다고 평가하기 어렵다.

5) 미디어 사업자의 의무 등

이수경 등의 연구보고서에서는 미디어 사업자의 의무 등에 대해 제17조 이하에서 규정

하고 있다. 제정이유에 대해서는 연구보고서의 내용에 충분히 공감할 수 있으나, 법률안 제17조에서 방송사업자를 다시 정의하고 있다는 점은 의문이다. 앞서 정의규정에서 충분히 규정할 수 있는 내용임에도 불구하고 미디어 및 미디어 사업자와 달리 방송사업자를 다시 구분하는 이유는 명확하지 않다. 또한 법률안 제18조에서 통신사업자를 다시 대통령령으로 정의하도록 규정하고 있으며, 이들에 대한 의무를 법률로 규정하고 있다. 법률안 제19조 이하에서 미디어사업자의 의무를 규정하고 있는데, 이 역시도 법률이 체계적으로 구성되었는지 의문스럽게 한다. 또한 법률안 제21조에서는 저작권법과의 관계를 구조화하고 있는데, 이를 다른 법률과의 관계에서 포섭시키지 못한 이유를 찾기 어렵다.

6) 미디어 콘텐츠 지원체계 강화 등

이수경 등의 연구보고서에서 제안하고 있는 법률안 제22조 이하에서는 방송통신위원회가 시청보조 서비스를 제공하여야 하는 미디어사업자의 시청보조 서비스 콘텐츠 제작을 위하여 재정적, 기술적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 세부적인 내용들에 대해서는 공감할 수 있으며, 각각의 내용은 수용가능성이 충분히 존재한다. 다만 실태조사의 권한 및 접근성 강화를 위한 제품 등에 대한 품질인증 등의 제도가 확인되지 않는다. 장애인 등의 접근성 강화를 위해 보편적인 서비스 제공은 필수적이며, 보편적인 서비스 제공을 위해서는 현황의 파악 및 문제점 도출, 이를 기반으로 한 기술증진이 요구된다. 이러한 지원체계를 바탕으로 한 기술의 보편화를 통해 장애인 등의 접근성 강화가 현실화될 수 있는데, 일률적으로 의무만을 부과한다면 사업자들의 국제적 경쟁력이 확보될 수 있는지도 의문이며, 오히려 경쟁체제를 붕괴시킬 수 있다는 점도 감안되어야 한다.

7) 미디어 리터러시 등의 문제

이수경 등의 연구보고서에서 제안하고 있는 법률안에서는 미디어 리터러시에 대한 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾기 어렵다. 장애인 등에 대한 접근성 강화를 위해서는 미디어 리터러시에 대한 구체적이고 종합적이며 체계적인 정책을 수립하고 시행하기 위한 법적 근거는 필수적이다.

3. 연구내용의 분석 및 소결

우리 인간은 오랜기간 동안 시간과 공간이라는 틀에 갇혀 아날로그적인 삶을 영위해왔다. 이후 라디오와 TV 등의 등장으로 이러한 틀에서 조금씩 인간의 틀이 확장되기 시작했지만 그 역시도 일정한 한계를 갖고 있었다. 그러나 앞서 언급한 바와 마찬가지로 디지털 미디어 기술의 발전은 우리 사회 전반의 변화를 이끌어내고 있으며, 같은 맥락에서 미디어 환경의 변화도 포함된다. 시간과 공간이라는 물리적인 틀을 벗어나 물리적 공간과 조화된 미디어 환경을 넘어서 이제는 공간 확장을 통한 미디어 환경을 접하고 있다. 더욱이 코로나19 감염병의 확산으로 인해 비대면 디지털 사회로의 변화가 가속화되었으며, 이로 인한 디지털 미디어의 중요성과 활용도 그리고 이용시간의 변화는 눈에 뜨이게 증가하고 있다. 이는 한국언론진흥재단의 통계자료를 통해서도 확인할 수 있다.[168] "코로나19 확산 전과 비교해, 귀하의 평균적인 미디어 이용량은 어떻게 변화했습니까?"라는 질문에 다음과 같이 스마트폰의 활용도가 늘어나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-5> 매체·기기 이용량 변화

(단위 : %)

항목	사례 수	증가	변화 없음	감소
스마트폰	999	78.9	19.4	1.7
텔레비전	965	68.5	27.6	3.9
개인용 PC	973	65.7	30.6	3.7
태블릿 PC	662	46.8	49.0	4.2
라디오	687	35.5	52.0	12.5
잡지·책	776	31.3	50.9	17.8

또한 "코로나19 확산 전과 비교해, 귀하의 평균적인 미디어 콘텐츠 이용량은 어떻게 변화했습니까?"라는 질문에 다음과 같이 뉴스에 대한 미디어 콘텐츠 이용이 확연히 증가했음을 확인할 수 있다.

168) http://hannun.or.kr/2021/4-5/ (2022년 6월 22일 검색).

<표 3-6> 미디어 콘텐츠 이용량 변화

(단위 : %)

항목	사례 수	증가	변화 없음	감소
뉴스	994	72.2	24.3	3.4
예능	975	55.8	36.8	7.4
드라마	916	53.8	39.0	7.2
게임	695	49.6	40.6	9.8
시사교양	943	48.1	47.0	4.9
영화	921	45.3	38.3	16.4
스포츠	743	35.8	43.2	21.0
애니메이션	743	33.2	54.9	11.8

그러나 미디어로의 접근 그 자체가 불가능하거나 이용이 어려운 사람들에게는 이러한 미디어 환경의 변화가 또 다른 소외를 유발할 수 있으며 불평등의 시작점이 될 수 있다. 다수의 사람들이 미디어를 통해 습득하는 기본적인 정보, 예를 들어 재난정보마저도 장애인과 같이 디지털 미디어 소외계층에게는 획득하기 어려운 정보일 수 있는 것이다. 더욱이 미디어 콘텐츠 이용량의 변화가 예상하는 바와 달리 뉴스에 집중되어 있다는 점은 우리가 특히 주목해야 하는 점이다. 특히 뉴스와 같이 미디어가 제공하는 정보들이 장애인을 비롯한 신체적, 경제적, 사회적 약자에게 더욱 필요한 것인 경우가 많기 때문에, 이들에게 미디어로의 접근을 가능하게 하고 이를 활용할 수 있는 능력을 배양시키는 등의 노력은 더 이상 그들에게 베푸는 복지의 차원이 아니라 그들의 인권이자 동시에 그들의 기본권을 구현한다는 차원에서 접근해야 한다.

제2절 장애인 미디어 포용(접근·이용·활용) 내용

1. 장애인방송 품질평가제도

(1) 의의

장애인방송의 양적 확대에만 치중하게 되면 상대적으로 개별 방송의 품질을 확보하는데 소홀하게 되어 실질적으로 장애인 미디어 포용을 실현할 수 없게 된다. 따라서 양적 확대에 부합하는 질적 향상도 반드시 고려하여야 한다. 이를 위해 장애인의 관점을 반영할 수 있는 장애인방송 품질평가제를 도입할 필요성이 있다. 우선 주요국에서 시행되고 있는 장애인방송 품질제고 방안을 비교·분석한 후, 적용가능한 품질평가제도의 내용을 제시하고자 한다.

(2) 장애인방송 품질 제고에 관한 외국 사례

외국의 경우 장애인의 미디어접근성을 제고하기 위하여 장애인방송을 비롯한 서비스의 양적 확대를 도모하고 있다. 이와 동시에 최근에는 서비스의 품질제고에도 많은 노력을 기울이고 있다. 장애인방송의 품질제고는 자막방송, 수어방송, 화면해설방송의 서비스(유형)별 특징을 반영하는 각각의 품질 제고방안으로부터 시작되어야 한다. 따라서 최근 이와 같은 정책사례가 주목되는 영국, 미국, 호주의 3개국[169]을 중심으로 하여 자막방송, 수어

---

169) 이들 3개국은 보편적 대응, 적극적 대응, 사용자 중심 대응으로 장애인방송에 접근하고 있는 국가들이라는 점에서 의미가 있다. 우선 영국은 장애인방송 서비스에 대한 양적 규제를 최초로 시도한 국가로서 자막품질과 관련된 나름대로의 연구결과 및 산식을 보유하고 있다. 이에 장애인방송 서비스의 품질에 관해 주목할 만한 국가이다. 또한 미국은 규제기관이 방송사 및 장애인방송 서비스 제작사와의 유기적으로 협력함에 따라 장애인방송 품질에 관하여 상당히 진전된 정책을 추진하는 국가로 평가된다. 특히 자막방송 품질에 관해 영국과는 다른 고유의 산식을 적용하고 있다는 점에서도 주목해볼 필요가 있다. 반면에 호주는 일반적으로 미국과 영국의 정책 사례를 검토한 후에 이에 대한 평가를 기반으로 정책을 추진하는 특성을 가지고 있는 국가라는 점에서 우리의 정책추진 과정과 상당히 유사한 측면이 있다. 물론 호주사례는 미국과 영국의 정책적 검토를 통해 최종 정책을 결정하는 특성상 그 도입이나 시행이 다소 더딜 수는 있지만, 다른 국가의 정책을 분석하는 차원 및 그것을 자국 상황에 대입하여 검토하는 과정 등은 우리에게도 일정한 시사점이 있다. 이들 3개국의 사례에 관해서는, 하종원/박기성/박정숙,

방송, 화면해설방송의 유형별 품질제고 방안을 검토한다.

1) 영국

영국의 장애인방송 품질제고 정책에서 주목할 것은, 장애인방송 프로그램에 대하여 일관성과 품질보장을 위한 정기적인 모니터링을 요구하고 장애인들의 자문을 구해야 하는 등 그 품질을 점검하기 위한 내용을 2017년 'Code on Television Access Services'의 총칙에 구체적으로 규정하고 있다는 점이다.

총칙에서는 '프로그램의 선정 및 편성', '지속적이고 실질적인 모니터링', '자문과 피드백', '국가 긴급상황'의 네 가지 항목에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.[170]

'프로그램의 선정 및 편성'에 관한 내용으로, ① 수어가 제공되는 프로그램을 선택하거나 편성표를 작성하는 경우 청각장애인의 혜택을 극대화하기 위한 장애인단체의 자문을 구해야 한다. ② 시리즈 프로그램의 경우 관련된 장애인방송을 유지하는 노력을 기울여야 한다(다음 회차의 장애인방송 유형 안내 서비스, 제공되지 못할 경우 안내방송 포함). ③ 장애가 없는 사람과 똑같이 시청하기를 원하지만 일부 프로그램은 화면해설이 제공되지 않고 있다. 또한 어떤 프로그램은 너무 빠르고, 화면해설이 들어갈 시간적 여유가 거의 없는 프로그램도 있으며(예 : 뉴스), 화면해설을 통해 시청의 즐거움이 눈에 띄게 제고되지 않는 경우도 있다(예 : 퀴즈 프로그램). ④ 재방송을 통해 장애인방송 의무량을 충족하려고 하면 안 된다.

'지속적이고 실질적인 모니터링'의 내용으로는, ① 프로그램 송출 중에 주기적 간격으로 장애인방송 상태를 점검하여야 한다(가능하면 장애 발견 시 해당 설명 및 사과방송 실시). ② 정기적으로 장애인방송의 질을 점검하여야 한다. '자문과 피드백'에 관해서는, 장애인방송의 질, 스케줄, 선정에 관하여 이용자 집단의 정기적인 자문을 받아야 한다(이를 위해 웹상 피드백 연락처 이메일, 전화번호 등 표시). '국가 긴급상황'에 관해서는, 장애인방송을 통해 전국 및 지역의 위기상황 정보를 제공받도록 하기 위해, 사업자는 전화번호 등을 포함한 자막(개방형 권장)을 적을 수 있는 시간을 감안하여 제공하여야 한다.

국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 96면 이하 참고.

170) Ofcom's Guidelines on the Provision of Television Access Services, 2021, p. 2 이하.

가. 자막방송

영국의 자막방송 품질제고에 관한 가이드라인을 소개하면 다음과 같다.[171] '표시'에 관해서는, ① 모든 자막은 Tiresias Screen font를 사용하도록 하며, ② 자막의 위치는 보통 화면 하단의 'safe captioning area'(다만, 화자의 입이나 주요 정보를 가리는 경우 예외), ③ 화자의 얼굴을 가려서는 안 되는 것(lip reading, 목소리 톤, 감정이해 등을 위하여)으로 규정한다.

'사전녹화/실시간자막'에 관해서는 ① 사전제작된 블록 자막(pre-prepared block subtitles)을 가장 권장하며, ② 가장 좋은 대비로서 검은색 배경에 white, yellow, cyan, green색을 사용하도록 하고, ③ 스크롤링 자막이 필요한 경우에는 사전에 준비된 대본이 있어야 하는 것으로 규정한다. ④ 또한 정확성과 동시성을 확보하기 위해 생방송의 경우 부드럽게 이어져야 하는 것으로 정하고 있다.

'구성' 측면에서는 ① 세 줄이 화면을 가리게 되는 경우에는 두 줄을 넘지 않는 한 문장으로 하여야 하며, ② 필요하다면 한 문장 이상으로 분리할 수 있다(이 경우 접속사, 콜론, 세미콜론 사용 가능). ③ 그리고 단어 사이에서 줄을 변경해서는 안 된다.

'비음성정보'에 관해서는 ① 음악이나 노래가사와 같은 비음성정보를 분명하게 묘사하여야 한다(가능하면 음악의 경우 #기호를 사용, 더 큰 음성의 경우는 대문자 사용, 웅얼거림이나 알아들을 수 없는 큰 소리는 그 상태를 묘사하는 등). ② 음향 시점에 맞추어 동시적으로 제공하고, 자막 처음에 출처를 표시해야 한다. ③ 이탤릭체나 구두점은 강조를 위해 사용할 수 있다. ④ 대사가 없거나 정적 시에는 이를 자막으로 표시해야 한다. ⑤ 화자를 구분하기 위해 다른 자막색을 사용할 수 있다. ⑥ 화면상에는 불분명한 off-screen, off-camera 음성의 경우 그 출처를 자막화하여야 한다.

'동기화'에 관해서는 ① 가능한 한 음성과 자막은 동기화되어야 한다(자막의 시작은 음성의 시작과 함께, 자막이 사라지는 시기는 대화가 끝나는 시점과 일치하여야 함). ② 동기의 지연을 막기 위해 필요한 경우 신중하게 편집하는 것은 가능하다. ③ 생방송의 경우 동기의 지연은 최소 3초를 초과해서는 안 된다. ④ 자막은 장면전환 안에 이루어져야 한다. '속도' 측면에서는 ① 사전제작 프로그램의 경우 분당 160~180단어를 초과해서는 안 된다.

171) Ofcom's Guidelines on the Provision of Television Access Services, 2021, p. 4 이하.

② 생방송의 경우 어려움이 있으나, 편집자나 프로듀서는 200wpm을 넘으면 이해가 어렵다는 점을 인식하여야 한다. ③ 화면을 가리지 않고 읽는 것이 가능한 경우 세 줄도 고려할 수는 있다. ④ 어린이를 대상으로 하는 경우 정확성과 문법적인 고려는 필요하나, 자막을 리터러시 목적으로 사용한다는 점에서 느린 속도, 편집 등이 필요하다.

'정확성'에 관해서는 ① 자막의 부정확성으로 시청자가 무슨 의미인지 추측하게 해서는 안된다. ② 사전제작 프로그램의 경우 전송 전 자막의 정확성을 검토하여야 한다. ③ 생방송의 경우 사전 준비가 중요하며, 따라서 사전 대본을 마련하여야 하고 특별한 단어에 대한 준비를 하여야 한다. ④ 재방송의 경우 검토를 하여야 하고, 필요한 경우 편집하여야 한다. 또한 시작 전 화면을 통해 읽을 수 있도록 '자막'(subtitles)이라는 표시를 해야 한다.

나. 수어방송

영국의 수어방송 품질제고에 관한 가이드라인을 소개하면 다음과 같다.[172]

'언어'에 있어서 수어방송의 기본언어(default language)는 BSL(British Sign Language)이다. 그러나 방송사업자는 다른 수어를 사용할 수도 있다(예 : 어린이 프로그램을 위한 Makaton, 후천적으로 청각을 상실한 사람의 경우 Sign Supported English). 다만, 장애인단체 등의 자문을 구할 필요가 있다. 가능하다면 수어통역과 원래의 음성은 동기화되어야 한다.

'표시'에 관하여는 수어프로그램이라는 것이 화면상 나타나야 하거나 또는 수어로 표현되어야 한다. 수어사용자는 특히 수어프로그램을 잘 알고 있어야 한다. 즉, 나이가 어린 농아자의 경우 수어로 프로그램을 이해하는 것이 훨씬 쉽기 때문이다. 자막과 수어를 동시에 이용하는 사람들에게는 긴요하다는 점에서 수어 프로그램을 나타낼 때는 자막과 함께 표시하여야 한다.

'수어통역자'에 관해서는 수어 presenter, reporter, interpreter는 TV를 통한 커뮤니케이션을 효율적으로 수행하기 위해 네이티브 수준의 적정한 자격을 갖추어야 한다. 게스트나 인터뷰대상자에 따라 방송사업자 입장에서 이해를 확실히 하기 위해 어느 정도의 재량은 허용된다. 수어통역자는 번역스타일을 사용하여야 하고 프로그램에 적합한 의상을 입어야

172) Ofcom's Guidelines on the Provision of Television Access Services, 2021, p. 9 이하.

한다(예를 들어, 정장스타일의 의상은 뉴스나 시사 프로그램에서, 좀 더 화려하거나 캐주얼한 의상은 어린이 프로그램에서 등). 수어통역자가 화면배경과 분명히 구분되는 것이 중요하다.

'이미지 크기'에 관해서는 수어화면은 일반적으로 화면의 오른쪽에 위치하게 하고, 화면의 1/6 이하가 되어서는 안 된다.

'기법'에 관하여는 수어통역자는 누구의 이야기를 수어 통역하는지에 대해 적절한 기법을 사용하여 알려주어야 하며, 중요한 음향에도 주의를 기울여야 한다.

'전달'에 관해서는 가이드라인의 규정에 부합하는 여러 가지 전달방법을 사용할 수 있다. 다만, 수어방송을 원하는 시청자가 추가적인 특별한 장비나 서비스 구입 없이 접근가능한 형태여야 함은 물론이다. 예를 들어 수어가 되어 있지 않은 프로그램을 수어방송하는 경우 시작 전 고지를 통해 가이드라인에 부합하는 범위 안에서 쌍방향 서비스를 이용하게 할 수도 있고, 폐쇄형 수어도 가능하다. 그러나 접근가능 요구조건에 이용자가 소요되는 장비가 없거나 무료의 장비가 없는 경우 IPTV는 제외될 수 있다. 어떤 경우든 방송사업자는 새로운 전달방법을 사용하는 경우, Ofcom과 장애인단체의 자문을 구하여야 한다.

다. 화면해설방송

영국의 화면해설방송 품질제고에 관한 가이드라인을 소개하면 다음과 같다.[173] '묘사부분'에 관해서는, 스토리라인과 관련된 등장인물, 장소, 시간, 배경을 묘사하고, 충분히 알 수 있는 모든 소리, 화면상의 행동 및 정보가 묘사되어야 한다.

'등장인물'에 관하여는 효과적인 화면해설에는 등장인물을 구분하고 설명하는 것이 중요하다. 가능하다면 사람을 구분하기 위해 주요 특징이 도출되어야 하고, 시청자의 마음으로 생각해보거나 혼란하게 하는 일은 피하여야 한다. 나중에 밝혀져야 하는 것이라면 이름을 밝혀서는 안 된다. 의상이나 신체적 특징, 얼굴 표정, 바디랭귀지, 인종은 등장인물의 주요한 부분이다. 스토리라인과 관련이 있다면 색깔이나 예쁘다, 잘생겼다와 같은 묘사는 과감하게 사용한다. 그는 또는 그녀는 보다는 혼란을 피하기 위해, 대화에 많은 사람이 참여하는 경우 이름을 일상대화에서 보다 많이 사용한다.

---

173) Ofcom's Guidelines on the Provision of Television Access Services, 2021, p. 6 이하.

‘화면상의 행동’에 관해서는 가능하다면 행동이 일어나는 시점과 일치하여 묘사한다. 특히 코믹한 장면의 경우 비장애인과 함께 웃는 것이 매우 중요하다. 이전 화면상의 묘사도 관련이 된다면 다음의 장면을 이어간다는 점에서 포함될 수 있다.

‘배경’에 관해서는 장소를 묘사하는 경우 가능하면 장면의 변화를 포함하도록 한다. 장소, 시간, 계절, 날짜, 구분이 가능한 모든 소리, 화면상의 정보가 포함된다(예: 신호, 상형문자, 외국어의 개방형 자막, 캡션, 시작과 끝의 크레딧). 화면의 내용을 검열해서는 안 된다. 그러나 욕설은 프로그램과 일치되거나 또는 이해를 위해 필요한 경우가 아니면 반드시 사용해야 하는 것은 아니다.

‘해설하지 않는 부분’에 관해서는 화면에 보이는 정보만을 묘사하여야 한다. 비장애인이 이용하지 않는 정보는 주의는 필요하나 첨가되어서는 안 된다. 예를 들어 런던 타워브리지를 보는 경우 ‘도시의 강위에 탑이 있는 다리’라는 표현은 적절하지 않으며 카메라 앵글과 같은 영화상의 용어는 사용해서는 안 된다.

‘해설시점’에 관해서는 화면해설은 대사, 중요하거나 보조적인 음향, 꼭 필요하진 않지만 중요한 음향 등을 침범해서는 안 된다. 이런 상황에서는 대사나 음향이 연속되지 않는 순간에 관련 정보를 전달하거나 자막 또는 캡션을 읽는데 그쳐야 한다. 자막과 해설을 구분하기 위해 해설자는 자신의 목소리 또는 변조한 목소리를 사용하여야 한다. 시작 타이틀 및 엔딩 크레딧 동안에는 노래가사와 중복되어 이상하게 되지 않도록 주의한다. 노래가 나오는 동안 화면해설은 가사가 반복되거나, 가사가 스토리라인과 관련 없는 순간에 제공한다.

‘언어’에 관해서는 화면해설의 기준 시점은 현재로 하고 상황에 따라 현재진행 또는 현재분사형으로 가능하다. 생생한 설명을 위하여 적정한 단어를 사용한다. 예를 들면, enter(들어가다)보다는 scuttle(종종 걸음을 치다)과 같이 사용한다. 부사는 직접적으로 행동을 묘사하는 단어를 사용하고 장르와 어울려야 하며, 정확하고 쉽게 이해되며 간결하여야 한다.

‘전달’에 관해서는 전송은 안정적이고 돌출적이지 않아야 하며, 개인적이지 않아야 한다(그렇다고 단조로워서는 안 된다). 따라서 해설자의 개성이나 관점으로 프로그램에 변화가 주어져서는 안 된다. 따라서 가령 ‘우리가 보기에(we see)’라는 표현은 사용하지 않는다. 그러나 감정, 흥분을 부가하고, 분위기와 플롯의 전개에 따른 적정 시점에서 가벼운 변화

는 가능하다. 해설의 스타일은 장르와 어울려야 한다. 발음은 정확하고 급하게 느껴져서는 안 된다. 모든 단어는 분명하게 들려야 하고 이후의 대화와 겹쳐져서는 안 된다. 해설의 목적은 즐거움의 증대라는 점에서 이를 감소시키는 해설은 안 된다.

'균형'에 관해서는, 전달하는 해설의 양과 해설 양의 과다에 따른 즐거움 감소 또는 부담감 사이에 적절한 균형을 유지하여야 한다. 너무 많은 해설은 해설 공간이 많다고 하더라도 정보를 습득하는데 어려움을 주게 된다. 프로그램을 시청하는 동안 숨을 돌릴 시간이 필요하다. 반대로 대사가 없는 시간이 지속될 경우에는 혼란스럽지 않도록 해설이 필요하기도 하다. 예를 들어, 춤이나 격투 장면을 세세하게 해설하는 것은 혼란을 주게 되며, 일관된 해설이 필요하다. 즉 세세한 설명으로 이루어진 화면해설은 지속적으로 그런 스타일을 유지할 필요가 있다.

'해설자'에 관해서는 프로그램의 성격이나 시청자 대상, 장르에 적합한 해설자가 하여야 한다. 이상적으로는 동일 해설자가 시리즈 전체를 하여야 하며, 화면해설은 프로그램의 일부라는 점에서 일관된 스타일을 위해서도 필요하다.

'어린이 프로그램'에 관해서는 어린이 프로그램은 대상 어린이의 나이 배경, 어린이나 해당 부모로부터의 피드백 등에 맞추어 언어와 전달속도에 주의를 기울여야 한다. 어른보다는 더욱 친근한 스타일의 해설이 적정할 수 있다.

'상품광고(PPL)'에 관해서는 PPL이 있는 경우 '이 프로그램은 상품광고를 포함하고 있습니다'라고 해설하여야 한다. 그러나 이러한 정보가 일반적인 화면해설을 방해해서는 안 된다. 즉 화면해설은 프로그램에 대한 접근성 제고가 최우선의 목표라는 점을 명심하여야 한다.

2) 미국

미국은 2010년 10월 8일 시행된 「21세기 통신영상접근법」(소위 CVAA법,[174] 2010)을 제정함으로써 장애인 방송서비스를 규율하고, 구체적인 규제에 관해서는 연방통신위원회(FCC)의 규칙으로써 세부적으로 규정하고 있다.[175] FCC는 미국에서 장애인방송 관련

174) The Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act of 2012

175) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 111면.

정책을 담당하는 기관으로서, 라디오, 텔레비전, 유선, 위성, 케이블TV에 관하여 주간(interstate) 및 국제 커뮤니케이션 업무를 다루고 있다. FCC는 정부로부터 독립된 기관이나, 의회의 감독을 받고 있다. FCC가 수행하는 역할은 다음과 같다. 브로드밴드 서비스 및 설비에 있어서 경쟁·혁신·투자 촉진, 커뮤니케이션 혁명을 촉진하기 위한 적절한 경쟁체제를 보장하여 국가경제의 발전 지원, 국내·외 주파수의 최적 이용, 미디어규제를 개선함으로써 새로운 테크놀로지를 이용한 다양성 및 지역성의 활성화, 국가의 커뮤니케이션 인프라를 더욱 강하게 보호함으로써 리더십을 제공하도록 하는 것 등이다.[176]

가. 자막방송

미국은 장애인의 다양하고 풍부한 사회생활 영위를 위하여 1990년부터 「장애인법」(ADA)[177]을 시행해오고 있다. 그리고 미국 의회는 미디어환경의 변화를 고려함에 따라 1996년에는 「통신법」(Telecommunication Act)을 개정함으로써 청각장애인의 미디어 접근권을 강화하였다. 이 개정은 1996년 통신법에 비디오 프로그래밍 접근성(Video Programming Accessibility)을 규정하는 제713조를 추가함으로써 폐쇄자막방송의 의무제공 및 그 일정과 규칙을 명시하는 것이 핵심적 내용이다. 세부적으로는 1998년 이후(디지털텔레비전의 경우에는 2002년 이후) 방송되는 모든 아날로그 프로그램에 대하여 폐쇄자막방송을 해야 함을 규정하였는데, 다만 이전 1년간의 총 매출액 중에서 자막방송에 소요된 비용이 2%를 초과하는 경우 및 이전 1년간 매출액이 300만 달러 이하에 해당하는 채널에 대해서는 이와 같은 자막방송 의무가 면제되었다.[178]

미국의 경우, 소비자단체 보고서를 기초한 결과 폐쇄자막의 품질에 전반적으로 문제가 있으며 자막의 부정확성으로 인해 프로그램에 대한 이해가 어렵다고 진단하였다. 이러한 문제점을 바로잡기 위하여 비기술적인 품질에 대한 기준이 필요하며 프로그램의 음성정보와 기능적으로 동등한 자막정보가 보장될 필요성이 있음이 강조되면서 본격적인 자막품질

---

176) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 43면.

177) Americans with Disabilities Act

178) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 44면.

제고에 관한 논의가 시작되었다.[179]

품질기준은 청각장애를 가진 사람들에게 진정한 의미의 TV 접근권을 보장하는 것으로서 통신법 제713조 의무를 이행하는 것에 해당한다. 그 주요내용은 비기술적인 측면의 자막 품질기준으로서 정확성, 동시성, 완결성, 배치 등과 같은 기준을 충족하도록 하는 것이다. FCC의 2014년 규칙은 자막품질 기준 적용 프로그램을 '생방송 프로그램'(live programming), '사전대본 프로그램'(pre-recorded programming), '준 생방송 프로그램'(near-live programming)으로 구분한다.[180] 이는 사전대본 프로그램의 경우 자막 정확성의 경우 98~99% 이상으로 큰 문제가 없는 반면에, 생방송 또는 준 생방송 프로그램의 경우 불만이 많기 때문이다. 생방송 프로그램은 실연(performance)과 동시에 텔레비전에 전송되는 프로그램이며, 사전녹화 프로그램은 첫 방영 이전에 제작, 녹화, 편집된 프로그램이고, 준 생방송 프로그램은 첫 방영전 24시간 내에 실연과 녹화가 이루어진 프로그램으로 정의된다. 또한 FCC는 통신법이 주문하는 취지에 부합하기 위해 폐쇄자막의 품질에 대한 기준 마련이 필요하며, 의회가 지적하고 있는 청각장애인의 진정한 접근권 보장을 담보하기 위함을 강조한다.[181]

미국 연방통신위원회(FCC)의 2017년 규칙은 자막 제작업자와의 계약시 고려할 사항 역시 규정하고 있다. 즉 품질요구사항, 검증, 훈련이 그러하다. 품질요구사항은 연방통신위원회(FCC)가 정하는 품질기준과 함께 우수사례(best practice)에 부합하여야 하며, 주기적으로 특정 시점에 품질에 대한 검증을 해야 하고, 자막 제작인력에 대한 훈련이 이루어지는지 여부를 요구하고 있다.

2016년 발표된 미국 연방통신위원회(FCC)의 규칙에 따르면 자막방송 품질에 대한 책임은 '프로그램 전송사업자(VPD: Video Programming Distributors)'와 '프로그램 제작자'(Video programmers)로 구분하고 있다. 이로써 자막방송의 품질 담보를 분명히 하고 있다. 즉 VPD는 방영 전 품질이 보증된 자막이 들어간 프로그램인지를 확인하고, 프로그램 제

---

179) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 112면.

180) FCC, Closed captioning of video programming. CG Docket No.05-231, 2014.

181) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 113면.

작자는 품질이 보증된 자막에 대해 책임을 지도록 하고 있다.[182]

한편 ADA에서는 자막방송(폐쇄자막)에 관한 모범 사례를 구체적으로 언급하지 않고 있다. 그러나 웹 접근성에 관해서는 점차적으로 보다 많은 기관과 정부조직이 ADA를 준수하는 경우 WCAG(웹콘텐츠 접근성 지침) 2.0의 레벨AA를 허용 가능한 표준으로 채택하고 있다.[183] 접근성 준수에 관하여 WCAG에는 A, AA, AAA의 세 가지 레벨이 있는데, 그중 WCAG 2.0의 레벨AA는 전 세계적으로 가장 많이 사용되는 표준이다. WCAG 2.0의 레벨AA는 최소 준수 수준보다는 높은 '허용 가능한 규정 준수'의 수준에 해당되며, 최적의 규정 준수 수준보다는 낮은 수준이다. 이 수준을 충족하고자 하는 경우 해당 웹사이트는 장애가 있거나 없는 대다수의 사람들이 사용하고 이해할 수 있을 정도이어야 한다.[184]

일반적으로 다양한 산업분야에서 인정되는 자막방송의 표준은 다음과 같이 제시할 수 있다.[185] 첫째, 각 자막의 프레임은 한번에 1~3행의 텍스트를 화면에 표시해야 하며, 3~7초 동안 볼 수 있어야 한다. 또한 각 행은 32자를 초과할 수 없다. 둘째, 자막이 넘어가는 경우 각 자막의 프레임이 다른 자막으로 대체되어야 한다. 셋째, 모든 자막 프레임은 오디오와 정확하게 시간적 동기화가 되어야 한다. 넷째, 자막 프레임이 화면의 텍스트 또는 기타 필수 시각적 요소를 가리는 경우 화면에서 캡션 프레임의 위치를 변경해야 한다.

또한 자막의 스타일 및 서식에 대한 모범사례는 다음과 같이 제시될 수 있다.[186] 첫째, 맞춤법은 99% 이상 정확해야 한다. 둘째, 여러 명의 화자가 있는 경우, 특히 화면상 그것이 명확하게 나타나지 않는 경우에는 자막을 통해 화자를 식별하는 것이 종종 도움이 된다. 셋째, 대문자와 소문자를 모두 사용해야 한다. 넷째, 글꼴은 헬베티카(Helvetica) 등과 같은 글꼴이 아닌 서체이어야 한다. 다섯째, [MUSIC] 또는 [LAUGHTER]와 같은 음성이 아닌 소리는 대괄호 안에 추가하여야 한다. 여섯째, 구두점은 텍스트의 명확성을 극대화하기 위해 사용되어야 하며 반드시 교과서 스타일일 필요는 없다. 일곱째, 자막은 속어나 엑센트를

182) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 115면.

183) 3PlayMedia, How the ADA Impacts Online Video Accessibility, Issue Brief, 2018, p. 6.

184) https://www.accessiblemetrics.com/blog/what-are-the-levels-of-wcag-compliance(2022. 8. 27. 최종접속).

185) 3PlayMedia, How the ADA Impacts Online Video Accessibility, Issue Brief, 2018, p. 6.

186) 3PlayMedia, How the ADA Impacts Online Video Accessibility, Issue Brief, 2018, p. 6.

유지하고 식별하여야 한다.

나. 수어방송

미국이 방송사업자에게 자막방송과 화면해설방송에 대한 제공의무를 부여함으로써 시청각장애인의 편의를 도모하고자 함에도 불구하고, 이에 반해 수어방송에 대한 제도적 기반은 구체적으로 마련되지 않고 있다. 그 결과 미국에서 수어방송은 방송사업자가 의무적으로 제공하여야 할 대상이 아니며, 방송사업자가 자율적으로 수어방송을 제공하는 사례 역시 쉽게 발견할 수 없다.[187]

그러나 방송 이외의 영역에서는 청각장애인의 의사소통을 지원하기 위한 다양한 시스템이 마련되어 있다. 가장 대표적으로, 미국은 수어통역에 관하여 ASL(American Sign Language)의 표준을 제정하고, ASL을 확산시키기 위한 온라인 교육시스템을 구축하며, 대학 등에서 청각 장애인을 위하여 통역 서비스를 제공하는 등의 다양한 의사소통 지원기반을 구축하고 있다.[188]

미국에서 방송사업자의 수어방송 제공이 의무화되어 있지 않은 이상, 수어방송을 전문적으로 수행하는 수어통역사의 규모 또는 활동에 대한 사항을 확인하기는 쉽지 않으나 방송 이외의 영역에서 수어통역사들은 다양한 활동을 수행하고 있다.[189] 미국에서의 수어통역자는 2000년 7월부터 법률에 의한 통역 또는 음역(transliterator) 교육 프로그램을 이수하고 자격증을 발급받아야 한다. 그리고 수어의 능숙함 정도는 미국 농아인단체('NAD'; National Association of the Deaf), '청각장애인통역등록회'(RID, Registry of Interpreters for the Deaf) 등에 의해 평가된다. 자격증은 'EIPA'(Educational Interpreter Performance Assessment)를 통해 발급된다.[190]

---

187) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 45면.

188) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 45면.

189) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 46면.

190) 최상배, 한국수어 통역평가의 내용과 방법 고찰. 2016년 한국외대 통번역연구소·국방어학원 합동 학술대회 발표자료집, 2016 참고.

그럼에도 불구하고, 제한된 영역에서 수어방송의 품질기준을 제시하는 사례는 존재한다. 예를 들어 NAD는 재난방송 시 수어방송 품질제고에 관한 우수사례를 다음과 같이 제시하고 있다.[191]

첫째, 수어로 제공되는 모든 커뮤니케이션은 공동체와 정부 기준을 충족하여야 한다. 재난방송 전 수어를 통한 공지를 통해 농인들에게 이를 알려야 하고, 수어통역자는 재난상황 시 방송에 대한 훈련과 관련 용어에 익숙한 자여야 한다. 더욱이 모든 수어통역자는 법률이 정하는 자격증을 소지한 자여야 한다.

둘째, 항상 화면상에 화자와 수어통역자가 동시에 비춰지고 바로 옆에 위치하여야 한다. 양자는 각자의 스피치와 수어를 상호 방해해서는 안 된다.

셋째, 재난방송 자막이 제공될 시 자막으로 인해 수어가 방해되어서는 안 된다. 불가피한 경우 상하로 지나가는 스크롤(scroll), 오른쪽에서 왼쪽으로 자막이 지나가는 크롤(crawl), 화면 하단에 위치(lowerthird) 등의 규정을 준수하여야 한다.

넷째, 모든 계층의 사람들이 이해할 수 있도록 가능하면 피난위치 등 지역을 전달하는 경우에는 이미지, 지도 등을 적극 활용하여야 한다.

다섯째, 동일 방송내용이 여타의 매체에서 재방송되는 경우에도 동일 수어방송이 포함되어야 한다.

다. 화면해설방송

화면해설방송의 경우 1996년 통신법에 최초로 규정되었다. 이후 연방통신위원회(FCC)는 2000년 권고규칙(Notice of Proposed Rulemaking)을 통하여 화면해설방송을 실시할 방송구역, 대상 방송사업자, 방송시간대, 방송시간 등을 구체적으로 명시하였는데, 다만 방송사업자의 비용부담을 참작하고자 이러한 조치를 단계적으로 도입하도록 경과규정을 두었고, 그 결과 적어도 2016년 8월까지 해당 조치들이 완료되도록 하였다. 그러나 방송사업자들의 반대에 부딪히면서 2002년 11월 연방법원에 의하여 의무조항 효력이 상실되었고, 단지 권고사항으로만 유지되어 오던 중 2010년 10월 「21세기통신영상접근법」(CVAA, 2010)이 제정되면서 다시 의무조항으로 회복되었다. FCC는 2011년 10월 8일까지 방송사업자의 의

191) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 116면.

견을 청취한 후 2000년 권고 규칙에서 문제가 되었던 내용에 대한 수정사항을 확정하였고, 2012년 1/4분기부터 화면해설방송 제공대상 방송사업자로 하여금 화면해설방송을 시작하도록 하였다.[192]

미국 연방통신위원회(FCC)의 보고서[193]에 따르면 화면해설의 창의성은 다양한 측면에서 이해될 수 있다. 어떤 시청자는 화면해설에 대해 매우 만족한다고 하는 반면 또 다른 시청자는 대화가 많은 프로그램에서는 화면해설이 도움이 되지 않는다고 하는 경우도 있다. 보고서에서는 미국의 경우 캐나다의 가이드라인(AMI's Described Video Best Practices)을 참고하는 것이 의미가 있다는 점도 밝히고 있다.

CVAA법에 따르면 연방통신위원회(FCC)는 2019년까지 화면해설방송에 관한 평가를 2019년까지 하게 되어 있었고, 연방통신위원회(FCC) 산하의 VPAAC도 화면해설의 모범사례를 도출하려고 했으나 결국 합의를 이루지 못하고, 이용자와 산업계의 대표가 제시한 리스트 형태의 가이드라인만 제공하였다.[194]

기존 VPACC의 2012년 보고서에서도 화면해설 관련 우수사례나 가이드라인을 제공할 필요성이 있음을 밝힌 적이 있다.[195] 구체적으로 이용자 측면의 경우, 이용자들은 화면해설의 품질이 화면해설의 성공을 위해서 중요하다고 본다. 우선 시청자들이 프로그램을 이해하고 감상하는데 있어 꼭 필요한 부분에 대해서는 설명되어야 하고, 대사나 음향 등이 없는 공간에 화면해설이 들어가야 하며, 주요한 시각적 정보(행동, 의상, 제스처, 얼굴표정, 장면전환, 화면상의 텍스트 등)가 설명되어야 하고, 단어와 문장구조, 속도 등의 일관성이 유지되어야 하며, 프로그램과의 믹스가 적절하고 분명하게 들려야 한다는 점 등이 제시되고 있다. 그 밖의 요소로 '명확성'이 제시되었는데 이는 일상용어를 사용하고, 내용이나 이미지 설명에 필요하지 않다면 전문용어나 욕설은 제한적으로 사용하여야 한다는

---

192) 최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013, 44-45면.

193) FCC, Video Description: Implementation of the Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act of 2010, MB Docket No.11-43. fcc.gov., 2014.

194) FCC, Fact sheet. April.2. 2020. fcc.gov., 2020.

195) VPAAC, Second Report of the Video Programming Accessibility Advisory Committee on the Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act of 2010, Video Description. fcc.gov., 2012.

점을 지적하고 있다. '일반적 사항에서 구체적 사항으로' 원칙을 통해, 전체적인 설명을 한 후에 세부적인 사항에 대한 설명이 되어야 하며, 단어 전달의 경우 녹음자의 음성이 구분 가능하여야 하고, 유명인의 목소리이거나 부적절한 악센트가 있어서는 안 된다는 점도 지적한다. 색깔의 경우 이해하는데 중요하다면 설명되어야 하며, 마지막으로 개인적 해석이나 검열, 주석 등이 없이 객관적으로 해설되어야 한다는 점을 밝히고 있다.

한편 'ACB'[196]는 2008년부터 'ADP'[197]를 통해 화면해설의 수준을 높이고 미국 전역에 화면해설 관련 정보를 제공하는 활동을 전개하고 있다. 'ADP conference'와 같은 학술대회 개최를 통해 화면해설 관련 이용자, 제작자, 화면해설 활동가(advocates) 및 지원자들이 격년으로 모여 사례발표 및 연구동향을 공유하기도 한다. 또한 'Audio Description Institute'와 같은 화면해설 훈련 과정을 운영하기도 하고, '우수 화면해설 작품 시상식'(AD)을 개최하여 오페라나 뮤지컬, 박물관, 학교, 연구 분야의 우수활동 기관 등에 관련 상을 수여하기도 한다. 또한 장애인 접근권 향상을 위해 화면해설을 도입해야 하는 기관(예를 들어, National Park Services, Holocaust Memorial and Museum 등)이나 연구기관들(예를 들어, Smith-Kettlewell Eye Research Institute 등)과의 협업도 진행한다.[198]

ACB는 'ACVREP'[199]와 같은 기관을 통해 화면해설 교육과 자격증 도입을 위한 절차 등을 마련하기도 하였다. 자격증은 화면해설 작가가 이용자의 요구 수준과 정부 및 사업자의 요구수준을 만족할 만한 능숙함과 이해도, 그리고 우수사례 적용 능력을 가진다는 공식적인 증명이라는 점을 밝히고 있다. 수어방송에서 RID가 수어통역사의 기준에 대해 적용했던 평가와 유사한 것으로 볼 수 있다. ACB는 본격적인 화면해설 자격증 도입을 위해 2018년 의견수렴을 한 바 있다.[200]

3) 호주

호주는 미국과 영국의 사례를 비교하여 정책 검토를 한다는 차원에서 구체적인 정책 방안 도입이 다소 늦는 경향이 있다. 이는 양 국가의 정책안을 검토한 후에, 자국 상황에

---

196) American Council of the Blind

197) Audio Description Project

198) ACB, ACB's Audio Description Project (ADP) Our First Decade. acb.org., 2018.

199) Academy for Certification of Vision Rehabilitation & Education Professionals

200) ACB, The Audio Description Field Needs Your Help! acb.org., 2018.

적합한 방안을 도출하여 적용하는 정책형성의 특성에 기인하는 것으로 판단된다.[201]

가. 자막방송

호주의 장애인 방송서비스 규제기관은 2005년 출범한 ACMA[202]이다. 미국이나 영국이 자막품질을 측정하기 위해 산식을 사용하는데 반해 호주의 경우에는 수학적 산식을 적용하는 방법 외에 비산식(non-metric)을 적용하는 방법도 검토하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.[203]

ACMA가 제시하는 자막방송 관련 규정의 주요 내용은 다음과 같다. '가독성'에 관해서는 ① 색상과 폰트는 읽을 수 있는(legible) 형태로 사용되어야 한다. ② 각각의 자막은 이해 가능하도록 줄 분리, 자연스러운 흐름(natural flow) 및 구두법(punctuation)을 사용하여야 한다. ③ 자막을 통한 대화전달을 위해 표준 영어작문법을 사용하여야 한다. ④ 화면상 텍스트를 방해하지 않아야 하며, 화자의 얼굴 등 화면상 중요한 부분을 가리지 말아야 한다. ⑤ 자막은 세 줄 이상이 되어서는 안 된다.

'정확성'에 관해서는 ① 모든 음성 콘텐츠는 자막으로 제작하여야 한다. ② 음성은 글자 그대로 자막화하여야 한다. ③ 어린이 프로그램에서 글자 그대로 자막화하지 않는 경우 대상 수용자 층을 고려하여야 한다. ④ 화자의 매너 및 음성 톤을 전달하는 경우 실질적이고 구체적이어야 한다. ⑤ 음향, 음악, 프로그램 이해에 필요한 내용물이 시각적으로 보이지 않는 경우 정확히 묘사하여야 한다.

'이해도'에 관해서는 ① 화자를 명확히 구분하여야 한다(화면 또는 카메라 밖의 경우 즉 off screen, off camera 포함). ② 자막을 읽을 수 있는 충분한 시간과 함께 장면의 움직임을 따라갈 수 있도록 제공해야 한다. ③ 화자의 음성, 음향 및 음악의 시작시점과 동기화되어야 한다. ④ 화자의 음성, 음향 및 음악의 종료시점과 동기화되어야 한다. ⑤ 자막의 철자는 정확하여야 한다. ⑥ 철자가 정확히 제공 안 된 경우에는 실제의 단어 의미를 전달하고 있어야 한다. ⑦ 설명자막(explanatory)은 음성이 없는 긴 pause 구간에 제공해야 한다.

---

201) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 122면.

202) Australian Communications and Media Authority

203) ACMA, Review of television captioning standard: Final report, acma.gov.au, 2016.

⑧ shot, scene의 전환과 일치하지 않는 자막의 정도를 최소화하여야 한다. ⑨ 자막 시작 시점, 종료시점, shot, scene의 변화가 일치하는 정도를 고려하여야 한다.

나. 수어방송

호주의 경우에는 법적으로 방송사업자가 수어방송을 시행하도록 규정되어 있지 않아 정식으로 운영되고 있지는 않다. 그러나 장애인단체 등에서는 Auslan(Australian Sign Language)을 통한 수어방송의 실시를 지속적으로 주장하고 있다. 호주 청각장애인 협회가 제시하는 수어방송 요청사항을 보면, 재난상황 보도 및 뉴스 브리핑에는 수어방송이 요구되며, 이 경우 자막방송의 규정을 원용하여 자격 있는 수어통역사가 해야 한다고 주장한다. 재난방송 이외의 경우 공동체 행사에 대한 수어방송을 요구하고 이 경우에도 방송이 이루어지는 동안 자격 있는 수어통역사가 등장하여 수어방송을 할 것을 요구하고 있다. 또한 수어통역사가 다른 등장인물이나 전송되는 자막에 의해 가려져서는 안 된다는 점도 밝히고 있다.[204]

특히 2015년 산불 재난 발생 시, 수어통역사에 의한 수어방송이 실시되었으나 화면에서 수어통역사가 사라지는 일도 있고, 최근의 코로나 상황 하에서도 동일한 상황이 재연되는 등 여전히 청각장애인들의 불만이 높은 편이다.[205]

다. 화면해설방송

다른 나라에 비해 호주의 경우 화면해설에 대한 입법조치 등이 늦어지고 있으나 비정부기관인 MAA(Media Access Australia)가 제시하고 있는 화면해설방송의 가이드라인 초안을 소개하면 다음과 같다.[206]

‘표현상 가이드라인’에서는 19가지가 제시되고 있다. ① 화면해설은 꼭 필요한 경우가 아니라면 대화나 여타의 음성정보, 음향정보를 방해해서는 안 된다. ② 사운드트랙에 따라

---

204) Deaf Australia, Position Statement: Broadcasting Of Auslan Interpreter On Broadcast And Digital Networks, deafaustralia.irg,au, 2018.

205) Deaf Australia, Open Letter, aslia.com.au/ wp-content/ uploads/OPEN-LETTER-1-June-2020.pdf, 2020.

206) MAA(Media Access Australia), Audio Description background paper, 2010.

화면해설의 수준은 결정된다. 장소, 배경, 인물, 의상, 얼굴표정, 태도, 조명 등은 그 안에서 이루어져야 한다. ③ 묘사는 중립적이어야 한다. 해석적 묘사(interpretive descriptions), 가치판단, 미학적 의견 등은 배제한다. ④ 확인되지 않는 음성, 목소리는 묘사하되 새로운 화자가 담당한다. ⑤ 현재 시제를 사용한다. ⑥ 분명하고, 단순한 언어를 사용하고 기술적 용어는 피한다. ⑦ 행동을 묘사하는 경우 문장을 완성하고, 이름을 부여함으로써 등장인물을 구분하는 것은 가능하다. 또는 대상이나 배경의 경우에는 완전한 문장이 아니어도 용인된다. ⑧ 묘사는 일반 시청자가 보는 것 이상의 정보를 주어서는 안 된다. ⑨ 'we see'와 같은 표현은 쓰지 않는다. ⑩ 인종차별적이거나 욕설은 사용하지 않으며, 이야기 구성이나 등장인물로 인한 불가피한 경우에는 인종표현이 가능하다. ⑪ 시간이 긴 프로그램(영화 등)의 경우에는 시각적 요소는 반복하여 설명한다. ⑫ 장면의 전환에 따른 시간적 흐름을 묘사한다. ⑬ 상상의, 회상하는, 초현실적인 시각적 요소의 경우에는 실제의 경우와 구분하여 묘사한다. ⑭ 프로그램과 매칭되는 스타일의 묘사를 하여야 하며, 어린이 프로그램과 같은 경우는 좀 더 회화적인 표현도 가능하다. ⑮ 내레이터가 주목받는 화면해설보다는 여타 오디오와 섞여 자연스러운 화면해설이 되도록 한다. ⑯ 대화 사이의 시간에 모두 화면해설을 하는 것은 피한다. ⑰ 사운드와 중복이 되는 경우에는 사운드를 화면해설보다 우선하여야 한다. ⑱ 자막 영화의 경우 자막이 처음 나오는 시점에 주목한다. ⑲ 프로그램 시작 전 크레딧을 읽고, 제작사를 해설한다. 마지막으로는 주요 크레딧을 읽어야 한다.

'기타 운영상 가이드라인'으로는 3가지가 제시되고 있다. ① 제작 전 철저히 준비하고, 연습하여야 한다. ② 제작 전 화면해설 장비가 모두 작동되는지 확인한다. ③ 마이크의 적정성을 점검하고, 브레이크 타임에는 전원을 꺼야(off하여야) 한다.

(3) 현행 장애인방송 가이드라인의 내용 및 준수 강화 방안

1) 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」의 주요 내용

방송통신위원회는 2017년 12월부터 시청각장애인의 방송접근권을 보장하고 장애인방송의 품질을 개선하기 위하여 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」(이하 '가이드라인')을 마련하여 시행하고 있다.[207] 이 가이드라인은 장애인방송 제작의 기준 및 방법, 준수사항

207) 방송통신위원회·시청자미디어재단, 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」, 2017 참고.

등을 규정하고 있으며, 방송사업자가 이를 자율적으로 준수하도록 함으로써 장애인방송의 품질을 높이기 위한 목적으로 마련되었다. 주요 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 3-7> 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」의 주요 내용

준수항목			주요 내용
1. 제공준수	편성제공		• 주시청시간대 편성, 중복· 반복편성 지양 등
	성실제공		• 신호누락방지, 기술표준 준수, 방송사고 재발방지 등
	유형표시		• EPG 제공, 장애인방송 유형 표시 등
2. 유형 및 범위	폐쇄자막 방송	속기사 자격	• 속기 국가기술 자격 보유, 전문교육 과정 이수 등
		자막 정확성	• 맞춤법, 오탈자 방지, 글자색, 화자구분 등
		자막 배치	• 자막의 권장길이 및 자막의 위치 등
		자막 속도	• 읽을 수 있는 속도, 화면전환과의 일치 등
		사전 제작 자막	• 사전대본 시 전문용어 준비, 비언어 정보 자막 등
	화면해설 방송	해설방송작가의 자격	• 시각장애인에 대한 높은 이해도, 전문교육 과정 이수 등
		해설 필요 요소	• 등장인물, 배경, 움직임 등
		해설 불필요 요소	• 식별 가능한 소리, 대사로 알 수 있는 인물의 감정, 방송 전문용어 등
		해설 방법	• 현재형, 중립적 관점, 객관성, 완전한 문장, 명확성, 간결성, 일관성, 표준어 규정 준수 등
		해설 삽입 지점	• 대사를 방해하지 않을 것 등
		검수	• 영상에 있는 시각적 정보만을 묘사 등
		낭독	• 명확한 발음, 적절한 속도 등
	한국수어 방송	통역사의 자격	• 공인 한국수어 통역자격 보유, 전문교육 과정 이수 등
		언어	• 한국수어의 사용
		정확성 및 일치성	• 내용의 누락이나 생략 금지, 자연스러운 속도 등
		위치 및 크기	• 화면 오른쪽, 화면의 1/16 이상 등
3. 기타 권장사항	재난 비상사태		• 오픈자막, 긴급정보, 음향부분의 시각적 표현 등
	상담처리		• 의견 수렴 절차, 상당양식 및 방법 등
	이용방법고지		• 이용방법 게시 및 불편사항 신청 시 연락처 등

2) 가이드라인을 통한 장애인방송의 품질강화 방향성

가이드라인의 법적 성격은 연성규범에 해당한다. 즉 법률이나 시행령 등의 경성규범과는 다르다. 연성규범이란 공공기관 등이 선언한 기준이나 원칙 또는 규정의 집합체로서 그 구속력이 국가의 제재에 의하여 뒷받침되지 않는 것으로 정의된다.[208] 그럼에도 불구하고 연성규범에 아무런 효력도 인정되지 않는 것은 아니다. 연성규범은 수범자를 비롯한 대중들이 그 규점의 내용이 정책당국의 판단이나 의도로서 인식하게 되거나, 향후 정식으로 법률로서 입법될 가능성이 있다는 것으로 신뢰할 수 있으며, 기본적으로는 특정 시점에서 해당 국가가 대상을 바라보는 일종의 표준으로서의 역할을 한다는 점에서 사회적 영향을 분명히 미치게 된다.[209]

이렇게 본다면 가이드라인은 방송사업자의 자율에 따라 준수 여부가 결정되는 것이 아니라, 넓은 범위의 법규범의 일종이라는 점에서 그 내용을 준수하는지 여부에 대한 관리·감독이 요구되어야 한다. 가령 이하에서 논의하는 바와 같이 품질지수를 도입하여 자막의 기본적인 품질을 유지하게 함과 동시에 그 내용이 시장에서 어떻게 준수되고 있는지 점검할 필요는 분명히 존재한다. 따라서 가이드라인의 준수의 관리·감독에 대하여 정책적 접근방향을 설정하여야 한다. 한편 가이드라인은 연성규범이므로 법적 규제의 방식보다는 '성과지향 정책'(results-oriented policy)을 취하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 즉 준수 여부에 대한 제재가 아니라, 준수에 대한 협력 하에서 보다 나은 결과물이 도출될 수 있도록 유인하는 방향이 요구된다. 또한 이러한 접근방식은 수범자들로 하여금 해당 규제를 준수하는 경우 발생하는 비용을 낮출 수 있도록 하고, 최선의 방법을 선택할 수 있는 재량을 부여하며, 만족스럽고 효과적인 결과물을 도출할 수 있도록 유인한다는 점에서도 유리하다.[210]

다음의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

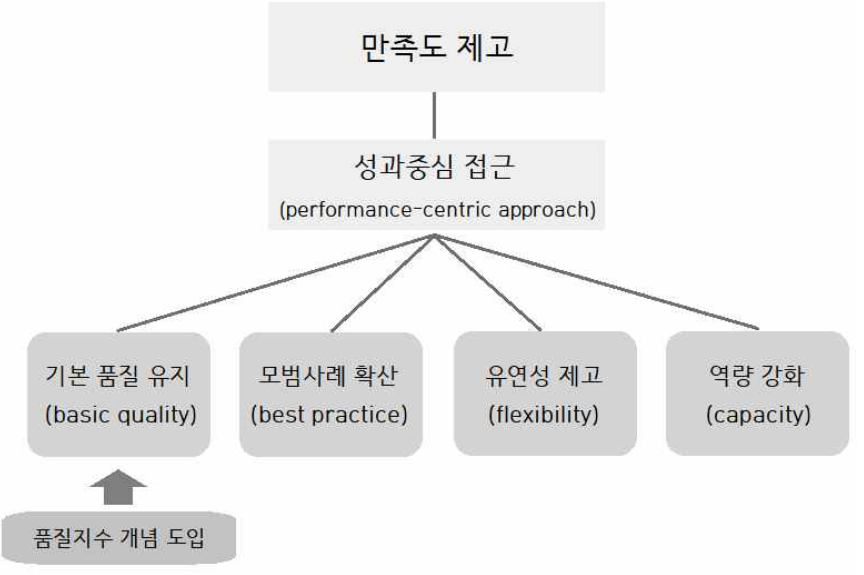
---

208) Eisenberg, The architecture of American corporate law: Facilitation and regulation, Berkeley Business Law Journal, vol.2(1), 2005, p. 167.

209) 최난설헌, "연성규범(soft Law)의 기능과 법적효력: EU경쟁법상의 논의를 중심으로", 법학연구 제16권 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2013, p. 87 이하.

210) 하종원/박기성, "장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를 중심으로 –", 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 104면.

[그림 3-12] 품질만족도 제고를 위한 가이드라인 관리감독 정책 방향[211]



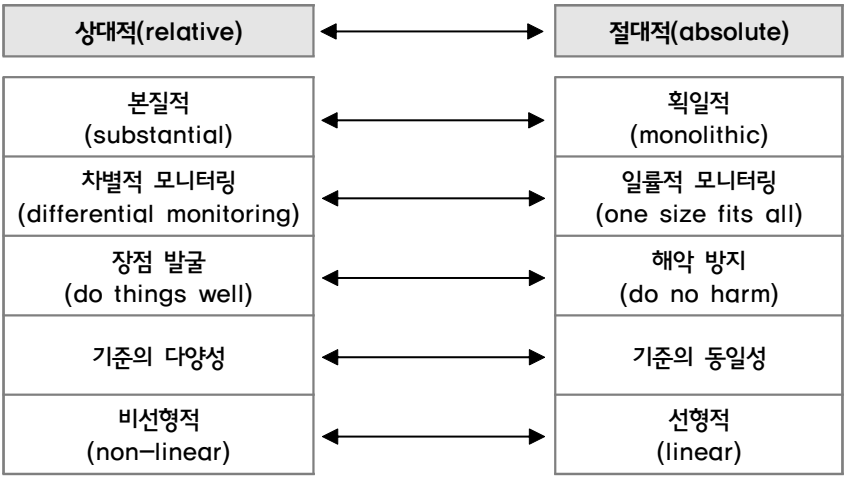
품질지수 개념을 도입하여 기본적인 품질을 유지하도록 하면서, 유연성 제고, 역량 강화, 모범사례 확산이라는 성과 중심의 정책방향을 통하여 가이드라인의 준수 여부를 관리·감독할 필요가 있다.

그런데 장애인방송 접근성의 경우 수범자가 대부분 실제로 위반하고 있다기보다는 전반적으로는 규제를 준수하고 있으며, 준수하고 있지 않은 경우에도 해당 수범자가 준수 여부 및 그로 인한 문제점 등에 관해 인식하지 못하고 있는 경우가 대부분이다. 이러한 점에 기초하면 구체적인 관리·감독의 방향은 규제의 준수 수준을 제고하기 위하여 상대적 접근방식과 절대적 접근방식을 병행하여야 한다.[212] 이와 같은 접근방식의 특성은 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다.

211) 하종원/박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를 중심으로 –”, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 105면 참고.

212) 하종원/박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를 중심으로 –”, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 104면.

[그림 3-13] 규제의 준수 수준을 제고하기 위한 병행적 접근방법[213]



규제준수 수준의 제고를 위한 절대적 패러다임은 해악을 방지하고자 하는(do no harm) 차원으로 이해된다. 이에 따르면 규제의 준수 여부에 따라 100% 아니면 0%의 양 극단의 값만이 존재하게 된다. 다시 말해 상대적 패러다임과는 달리 중간영역은 존재하지 않는다. 따라서 만일 획일적 접근방법으로 일률적인 모니터링(one size fits all)을 통하여 관리감독을 하는 경우 그 준수 여부에 대한 동일한 값이 나타나게 되며, 이는 선형적인 특징을 지니게 된다. 그런데 이와 반대로 상대적 패러다임의 경우에는 규제의 내용을 중시하고자 하므로, 규제의 목적에 더욱 본질적으로 접근하게 된다. 나아가 이와 동일한 맥락에서 평가 역시 차별적으로 이루어지며, 장점을 찾아내고자 하는 차원을 중시하게 되고, 동시에 각각의 기준들 간의 다양성에 따라 비선형적인 특성을 나타내게 된다.[214]

그러므로 해악을 방지하는 차원으로서 기본 품질을 유지하면서 규제를 위반하는 경우 사회적 해악이 있는 경우로서 준수를 강제하여야 하는데, 이와 동시에 장점을 발굴하는 차원의 접근을 통하여 수범자인 방송사업자의 협력 하에 수요자의 만족도를 제고할 수 있

213) 하종원/박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -”, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 105면.

214) Richard, Theory of regulatory compliance, Research Institute for Key Indicators, 2016 (https://drfiene.files.wordpress.com/2016/11/trc-fiene-11-16a.pdf, 최종접속일: 2022. 7. 13.).

는 모범사례를 발굴하고 확산하는지 여부에 관한 평가가 병행되어야 한다. 이러한 방식에 있어서는 장애인방송 접근성에 관한 또 하나의 정책방향으로서 방송사업자의 역량 강화 목표 역시 추구·달성할 수 있다. 이와 같은 두 가지 관리·감독 방식의 병행은 가이드라인 준수를 통해 최종적으로 달성하고자 하는 장애인방송의 품질제고와 함께 연성규범적 성격을 가지는 가이드라인의 자율적 준수 이행이라는 균형 잡힌 목적도 달성할 수 있다. 구체적으로는 가이드라인의 각 항목들을 절대적 접근방식(해악 방지 차원)과 상대적 접근방식(장점 발굴 차원)으로 차별적으로 분류함으로써, 각 방송사업자의 이행실적을 기반으로 규범의 준수 정도와 역량강화 및 모범사례 발굴 등을 위한 평가가 이루어지는 것도 고려할 수 있다.[215]

(4) 장애인방송 품질평가제도의 도입과 주요 내용

현행 장애인방송에 대한 평가 항목은 정해진 편성비율의 달성 여부에만 한정되어 있기 때문에 장애인방송 프로그램의 편성 시간대나 자막·수어·화면해설방송의 정확도, 프로그램의 다양성 등 장애인방송에 대한 품질 측면의 평가가 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 지속적으로 제기된다.[216] 또한 시청각장애인의 최근 5년간의 장애인방송 개선 요구사항[217]에는 방송 장르의 다양화, 방송프로그램의 다양화, 방송시간대의 다양화 등 질적인 측면에 대한 요구가 지속되고 있어 이에 대한 대응방안도 조속히 마련해야 한다.[218]

일단 장애인방송의 품질을 제고하기 위한 방안은 크게 두 가지 측면으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 장애인방송의 제작 및 이용 차원에서는 자막방송, 수어방송, 화면해설방송에 공통적으로 적용되어야 하는 기본적 품질제고 방안이 필요하다. 둘째, 각각의 방송별 특징을 반영하는 부문별 품질제고 방안도 역시 필요하다. 따라서 장애인방송 서비스(유형)별로 질적인 품질평가 체계를 시범 평가로부터 본격적인 시행까지 단계적으로 도입하는 방안을

---

215) 하종원/박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -”, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 106면.

216) 이수경/정영주/김찬/이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 시청자미디어재단, 2021.

217) 시청자미디어재단, 장애인방송 만족도조사 결과보고서, 2017～2021.

218) 박제웅, 비대면 시대 시청각장애인의 방송미디어 접근성 현황과 개선과제, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2022, 4면.

고려하여야 한다. 이는 품질평가 시스템을 구축하고, 점검방안으로서 추가적인 가이드라인을 제시하는 등 품질제고를 위한 사후 관리방안을 추진하는 것으로 구성된다.

1) 자막방송에 대한 품질평가시스템 도입

가. 추진배경 및 목적

종래 자막방송의 품질에 대한 불만이 지속적으로 제기되어 왔고, 가이드라인 상의 규정을 준수하는지 여부에 대한 사후 검증도 이루어지지 않고 있는 상황임에도 기존의 제작방식을 반복하면서 문제가 해결되지 않고 있다. 따라서 자막방송의 질적 평가시스템을 도입하여 자막방송의 품질수준을 제고하는 기반을 마련하여야 한다. 또한 자막방송의 품질수준을 제작자, 방송사, 장애인이 공유하여 지속적인 품질제고를 위한 개선방안을 도출하고 이를 통한 이용자의 만족도를 높여야 한다.

나. 주요 내용

자막품질에 대한 측정이 매년 이루어지도록 자막방송의 질적 평가를 담당할 정부 주도의 연도별 자막품질 평가를 추진하여야 한다. 영국 Ofcom, 미국 FCC의 경우 정확도, 속도, 동시성, 지연 등 품질지수를 선정하여 관련 산식 및 기준을 제시하고 자막품질 평가를 주도하고 있다. 영어의 경우 현재 160wpm의 읽기 속도는 업계에서 일반적인 표준이며 인터넷 콘텐츠를 위한 자막을 제작할 때 180wpm으로 상향되기도 하는데, 우리나라의 경우에도 이에 대한 기준마련이 요구된다.[219]

또한 자막의 품질지수를 설정(정확성, 속도, 동시성, 지연 등)하고 국내에 적용 가능한 산식을 도출할 수 있는 연구 과제를 조속히 추진할 필요가 있다. 즉 영국이나 미국 방식의 단순 도입이 아닌 국내 장애인의 특성을 반영한 품질기준 및 평가산식 연구가 추진될 필요가 있다. 예를 들면, 영국의 방식과 유사한 가칭 KER산식[220]을 생각해볼 수 있다. 한편 캐나다의 경우 2015년 라이브 캡션(실시간 자막방송)의 품질을 평가하기 위한 기준 연구를 위해 워킹그룹을 구성하고 캐나다 상황에 맞게 영국의 NER 모델을 적용(캐나다 NER모델)

---

219) Cintas, New trends in audiovisual translation, Multilingual Matters: Bristol, Buffalo, Toronto, 2011 참고.

220) 하종원/박기성/신지희, 자막방송 품질지수 개발 연구, 시청자미디어재단, 2019 참고.

하여 라이브 캡션의 정확성을 측정하는 유효성 테스트를 진행한 바 있다.[221]

방송사, 제작사, 장애인 등 이해관계자들에게 현재의 자막품질 수준을 공유하기 위하여 자막품질에 관한 연도별 '장애인방송 자막품질 보고서' 발행을 요청하는 것도 고려해 보아야 한다. 영국의 경우 Ofcom을 중심으로 종합적인 품질 보고서를 발행하여 내부적인 분석 자료가 아닌 장애인방송 이해관계자는 물론 외부와의 공유를 통해 관련 연구 추진을 도모하고 있는 것을 참고해 볼 수 있다. 또한 이용 빈도가 높으면서 동시에 불만이 큰 장애인방송이라는 점에서 우선 자막을 중심으로 한 보고서를 발행하고 이후 추진목적에 부합하게 수어 및 화면해설까지 종합적으로 발행하는 것도 검토할 필요가 있다.[222]

다. 자막에 대한 품질지수의 도입 고려

최소한의 품질이 확보되지 않은 자막은 장애인이 프로그램을 이해하는데 도움이 되지 않는다. 동시에 방송접근성의 제고라는 정책적 목적에도 부합하지 않는다. 따라서 자막에 대한 장애인들의 불만에 적극적으로 대응하고, 자막방송에 대한 이용만족도를 높이기 위하여 '자막품질지수' 개념의 도입 여부도 고려해 보아야 한다.[223]

자막품질지수에 관해서는 일반적으로 '정확도', '동시성', '속도' 및 '지연시간'이라는 4가지 요인에 따라 품질을 측정하여야 한다. 우선 '정확성'의 경우, 현재 주요국에서 운용되는 세 가지의 산식에 대하여 장·단점 분석을 통해 적절한 산식을 도출할 필요가 있다. 각 산식의 장·단점은 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

---

221) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 143면.

222) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 143면.

223) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를 중심으로 –, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 99면.

<표 3-8> 주요 자막품질 산식의 장·단점 비교[224]

산식	장점	단점	비고
WER	• 적용 용이 • 검증 완료된 산식	• 오류의 차이점 반영 곤란 • 이해도 검증 곤란 • 카운팅 인력 필요	미국
WWER	• 일정 이해도 검증 가능 • 산출 인력소요가 상대적으로 적음	• 가중치 산출을 위한 조사 필요 • 객관적·지속적 가중치 산정 곤란 • 아직 실험적 단계	미국
NER	• 일정 이해도 검증 가능 • 일정 정도의 실제 적용단계	• 평가자 인력 필요 • 아직 실험적 단계 • 모든 장르에 대한 적용 곤란	영국, 유럽

일반적으로 적용이 쉽고 비중있게 활용되어 온 기본적 방식은 WER산식이다. 다만, 카운팅에 관한 인력이 다수 필요하고, 모든 자막의 오류를 동일하게 취급함에 따라 실질적으로 장애인의 이해도를 제고하는 것에 대해서는 부족한 측면이 존재한다. 그러나 그 이후에 등장한 산식들이 장애인의 이해도를 제고하기 위하여 고안된 것임에도 불구하고, 여전히 실험적인 단계에 머무르고 있을 뿐만 아니라 이해도를 완전하게 측정하는 것에 있어서도 역시 한계가 있다. 심지어 이와 같은 산식이 제작방식에 따라 유용성에 차이가 있고 또한 훈련된 평가자도 필요하다는 점을 보면, 최근에 고안된 산식이 과거의 것보다 더 완전하다고 보기도 어렵다. 나아가, 문화적 차이나 제작환경 및 방식의 차이로 인해 각각의 산식이 가지는 장단점이 국내의 경우에도 동일한 의미를 가질 것으로 단정할 수도 없다. 그리고 우리나라의 경우 고유한 문제점은 없는지 여부를 파악하여야 한다는 점에서 가장 먼저 자막품질에 대한 현황 파악이 중요하다. 예를 들어, 가이드라인에서는 '자막 정확성'이라는 항목에서, 오탈자, 띄어쓰기 오류는 회당 2%로 규정하고 있음에도, 실제로 자막의 정확도가 어느 정도인지에 대한 측정은 이루어지지 않고 있다. 따라서 일단은 검증된 방식으로서 기본적으로 적용되어 온 WER방식을 통해 정확도를 측정하는 방안을 제시할 수 있다.[225]

224) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를 중심으로 –, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 100면.

225) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 – 자막방송 품질 제고를

‘동시성’의 경우에는 가이드라인에서 ‘말하는 속도에 맞춤’으로 규정되어 있다. 그러나 이에 대해서도 역시 실제 측정이 시도된 바는 없다. 따라서 장르에 따라 방송사별 프로그램 샘플에 기반을 두고 동시성을 측정하여야 한다. 가령 특정 장르별로 20분 혹은 30분 단위를 지정한 후 프로그램 내에서 동시성을 위반하는 횟수를 계산하는 방식 등이 가능하다. 마찬가지로 ‘지연시간’의 경우에도 동시성과 동일한 방법의 측정이 가능하지만, 우리나라의 경우 외국과 같은 기준이 마련되어 있지 않다는 점에서 그 기준을 먼저 고민할 필요가 있다. 특히 지연시간은 생방송에서의 자막에 대한 불만의 주요 요인이라는 점에서 더욱 중요성을 가진다. 예를 들면, 샘플로 선정된 프로그램에서 20~30초 간격을 두고 2~3개의 단어를 선정한 후 지연시간을 측정하는 방법도 생각해볼 수 있다. 한편 지연시간은 주로 생방송 프로그램에서 중요성을 가진다는 점에서 생방송이 아닌 녹화 프로그램에서는 동시성 측정으로 대체할 수도 있다.[226]

‘속도’의 경우에는 가이드라인에서 ‘읽을 수 있는 속도’로 규정하고 있다. 속도 지수의 측정 역시 동시성이나 지연시간과 동일한 방법으로 측정할 수 있으나, 그것에 대한 가이드라인상의 기준이 명확하지 않다는 문제가 있다. 자막의 이해도 제고를 위하여 적정 속도를 제시하는 것은 반드시 필요하며, 모든 자막 관련 쟁점에는 항상 자막속도의 문제가 결부되어 있다는 점에서 국내에 적용 가능한 속도 지수에 대한 기준 마련이 필요하다.[227]

2) 수어방송에 대한 품질평가시스템 도입

가. 추진배경 및 목적

수어방송을 이용하는 국내 장애인의 경우 품질이 상당히 낮은 수준의 수어방송에 대한 불만이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 품질이 떨어지는 수어방송에 대한 불만은

중심으로-, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 101면. 다만 자막제작 방식의 변화 등을 고려하여 국내에 적용 가능한 자막품질 산식을 개발하고 점차 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 가령 우선은 WER을 기본으로 하되, 우리나라 청각장애인들의 이해도를 제고하는 측정산식인 한국형 WER방식을 개발하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

226) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로-, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 101-102면.

227) 하종원/박기성, 장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로-, 방송통신연구 2020년 봄호, 2020, 102면.

자막이나 화면해설에 비해 상대적으로 그 강도가 매우 높은 것으로 보인다. 수어방송의 경우 통역사의 수어통역을 전혀 이해하기 힘들다거나, 수어 통역 중 주요 내용이 생략되는 경우도 있다는 지적은 물론, 다른 수어 표현이 가능함에도 부적절한 수어통역이 있다는 등 다수의 불만사항이 나타나고 있다.

따라서 수어방송의 경우 질적 평가를 통해 품질이 너무 낮아 이해가 어려운 수어방송을 찾아내는 것이 가장 중요하다. 수어방송에 대한 불만이 상대적으로 높다는 점을 고려하면, 이와 같은 품질평가를 통해 수어방송에 대한 불만을 단시간 내에 줄일 수 있으며, 전반적인 수어방송의 질적 향상기반을 마련하는 것이 가능할 수 있다.[228]

나. 주요 내용

정부 주도 하에 수어방송의 질적 평가를 위한 3등급 체계를 도입하며, 청각장애인과 수어통역사가 참여하는 평가단을 구성하여 평가하고, 향후 수어 품질에 대한 품질기준 마련을 위한 토대를 구축하여야 한다. 또한 공적 기관이 수어방송의 품질에 관한 이용자의 불만 및 관련 평가를 백서 형태(white paper)로 발간하여 향후 보다 체계적인 시스템 마련을 위한 기초자료를 마련하는 방안 역시 동시에 요구된다.

수어방송의 질적 평가는 계량적인 평가보다는 일정 평가척도를 마련하여 등급에 의한 평가를 도입하며, 등급은 3단계(우수, 보통, 미흡)로 구분하고 미흡에 대한 수어방송의 경우 그 원인을 동시에 평가하도록 하여야 한다. 동시에 수어방송의 평가척도 및 평가주체, 평가방법 도입을 위한 연구 추진도 병행할 필요가 있다. 평가결과에 따라 미흡으로 평가된 수어방송의 경우에는 관련 문제점을 방송사업자에게 통보하고 관련 조치를 취하도록 하는 것도 고려하여야 한다.[229]

3) 화면해설방송에 대한 품질평가시스템 도입

가. 추진배경 및 목적

최근 화면해설방송에 관한 연구는 번역연구 관점에서 동료집단의 피드백에 기초한 협업

228) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 147면.

229) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020, 148면.

형태를 통해 능력을 제고하는데 관심을 가지고 있다. 가령 번역의 질에 관한 연구를 하는 PACTE Group이 제안하는 절차 등은 화면해설에도 품질 통제를 위한 기준으로 적절하게 활용할 수 있다고 보는 입장이 있다.[230] 또한 화면해설의 만족도는 창의적 부분이 중요하다는 점에서 평가기준을 지속적으로 업그레이드하고, 또한 장애인의 만족도에 기여하는 창의적 우수사례를 공유할 필요가 있다. 국내의 경우 화면해설의 품질을 평가하기 위한 기준이 마련되어 있지 않고, 제작된 화면해설의 품질에 대한 적정한 기준도 없는 상황에서 질적 수준에 대한 평가를 할 수 없는 상황이다.

따라서 화면해설 제작물에 대한 기본적 품질을 유지하기 위해 화면해설 제작사 및 화면해설 작가들의 질적 수준에 관한 기준을 공유할 필요가 있다. 이러한 기준에 따라 화면해설방송에 대한 불만제기에 따른 대응 시 불만대응의 효율성 제고가 가능하며, 또한 다양한 불만들에 대한 개별적인 대응이 아닌 품질유지 기준에 따른 종합적인 대응이 가능하게 된다.[231]

나. 주요 내용

가이드라인에서 제시하는 기준에 충족하는지 여부에 대한 품질평가를 위해 정부주도 하의 화면해설평가 및 업그레이드 시스템을 마련하여야 한다. 이는 평가자료를 수집하고 평가기준을 적용한 후에 실제로 평가가 이루어지고, 최종적으로 평가결과를 발표하고 공유하는 과정으로 구성될 수 있다.

화면해설의 기본적인 요소와 창의적인 요소를 구분하고 평가는 전자를 중심으로 이루어져야 하는 것이 기본이다. 다만 보다 상세한 연구가 필요할 것이다. 또한 기존의 QC (quality control) 시스템을 체계화하고 강화한다는 차원에서 작가와 시각장애인의 검증이라는 2인 1조 형태의 제작시스템을 도입하는 것도 함께 추진할 필요가 있다.

장애인의 이용 만족도에 기반하여 평가기준을 지속적으로 업데이트하고, 우수사례 마련 및 공유를 위해 다수가 참여하는 논의 기구인 '(가칭) 화면해설방송 평가협의체'를 구성

---

230) Fryer, Quality assessment in audio description: Lessons learned from interpreting, in: Huertas-Barros(ed.), Assessment Practices in Translation and Interpreting (Advances in Linguistics and Communication Studies), 1st edition, IGI Global, 2019 참고.

231) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 151면.

하는 것도 추진하여야 한다.[232]

2. 장애인미디어 포용에 관한 최신 기술적 해결방식

장애인미디어 포용에 관련된 기술은 지속적으로 발전해왔다. 대표적으로 자막방송의 경우 청각장애인이 화면의 내용을 더욱 쉽게 이해할 수 있도록 폐쇄자막 규격(CEA-708)을 확장함으로써 재방송 시에 이미 제작된 자막을 간단하게 사전편집 함으로써 화자에 따라 자막의 색, 위치 등을 변경하는 기능을 구현하는 감성표현 자막제작 기술 등이 개발되기도 하였다.[233]

화면해설방송의 경우에도 Text to Speech(TTS) 기술을 이용함으로써 음성 합성을 통해 자막을 오디오로 제공하는 이른바 '음성 자막'을 적용할 수 있게 되었으며, 또한 대용량 음성데이터를 바탕으로 하는 딥러닝 기반 음성합성기술의 비약적 발전에 따라 한국전자통신연구원(ETRI)에서는 감정음성 합성기술에 대한 개발도 진행 중이다.[234]

수어방송의 경우 한국정보통신기술협회(TTA)가 음성인식 기술을 적용함으로써 스마트폰에서 자막을 자동으로 생성하여 화면에 표시하는 서비스 시스템을 개발한 바 있다. TTA는 현행 수어방송의 불편함을 개선하고자 방송영상과 수어방송 영상을 각각 방송망과 인터넷망으로 따로 송출하고 수신기에서 합성한 후 화면에 표시하는 서비스 방식인데, 수어영상의 크기나 위치의 조정, 삭제 등이 가능하도록 구현하는데 성공하였다. 또한, 자막을 기반으로 수어를 생성·제공하는 아바타 수어기술을 통해 방송의 내용이나 상황에 맞춰 캐릭터의 표정, 입술의 움직임을 실사에 가깝게 표현하여 전달력을 향상하고, 수어통역사에 의존함에 따라 발생하는 방송콘텐츠의 양적 제한을 극복하여 수어가 제공되지 않는 콘텐츠도 수어로 볼 수 있는 기술이 개발되기도 하였다.[235]

---

232) 하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 151면.

233) 이수경/정영주/김찬/이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 시청자미디어재단, 2021, 99면.

234) 이수경/정영주/김찬/이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 99면.

235) 이수경/정영주/김찬/이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 99-100면.

(1) 스마트TV 전용 장애인방송 소프트웨어

1) 스마트TV 전용 어플리케이션

시·청각 장애인 전용 TV 특화기능을 일반 스마트TV에 탑재하도록 전용 소프트웨어(s/w)를 개발하는 방식이다. 이미 스마트TV가 대중적으로 보급되고 있다는 점에서 고려해 볼 수 있다. 가령 삼성전자의 경우 제조하는 전체 TV 1.6백만대 중 스마트TV가 1.4백만대로 87.5%를 차지한다.

스마트TV 환경에서 장애인의 특화기능을 비장애인과 장애인이 자유롭게 선택할 수 있도록 함으로써 기존 시·청각 장애인용TV가 가진 한계를 극복할 수 있다.

2) 스마트TV상 장애인의 특화기능 예시

<표 3-9> 스마트TV에서 구현 가능한 장애인의 특화기능 예시

구분	기술구현 내용
청각장애인 편의 기능	• 폐쇄자막과 방송영상 분리기능(상·하단) • 수어영상 크기 확대, 화면분리 및 위치 조절 기능 • 자막크기·색상·위치 조절·변경 가능
시각장애인 편의 기능	• 저시력장애인용 화면 부분 확대 기능 • 음성인식 기능을 통해 기능 제어, 화면해설방송 수신 기능 • 메뉴(음량, 외부입력), 방송 편성표 등 화면정보 음성 안내 • 음성 속도(10단계), 성별(남/여), 높낮이(10단계) 조절 기능

(2) 맞춤형 재난미디어 서비스 플랫폼

1) 재난정보 생성플랫폼 개발

클라우드를 기반으로 하는 재난정보 수집·분석·변환·생성 플랫폼 및 방송·OTT서비스 등을 통한 재난정보 맞춤형 전달시스템을 개발하는 방안이다. 과거 2011년 동일본 대지진 발생 시 일본 전체인구의 사망률은 0.8%인 것에 반해, 장애인의 사망률은 3.5%로 약 4배가 높은 것으로 보고된 바 있으며, 2019년 4월 강원도 고성 일대에서 시작된 산불에 대한 대피 안내 방송에서 청각장애인을 위한 수어 안내방송이 9시간 가량 지연되어 방송된 사례도 있다.

코로나19를 비롯하여, 증가하는 재난·재해 등에 관한 재난정보를 장애인, 고령층 등 소외

계층이 쉽게 인지할 수 있는 형태로 가공하여 정보를 제공할 필요성은 매우 크다. 신속한 재난정보 전달을 위하여 재난문자음성해설, 재난정보수어, 재난멀티미디어 정보(이미지, 애니메이션 등) 등 맞춤형 재난정보의 전달이 필요하다.

2) 재난정보 단말 확대

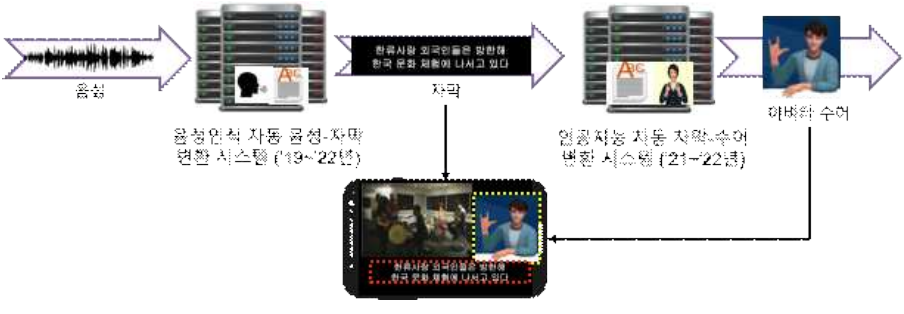
TV에서뿐만 아니라 스마트폰, 태블릿, PC 등 스마트 단말을 통해 직접 재난정보 수신할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 클라우드 기반 재난정보 생성플랫폼 테스트 베드(Test Bed)를 구축하고, 실제 환경시험 및 소외계층 대상 시범서비스도 추진할 필요가 있다.

(3) 음성-자막 변환시스템[236)]

1) 개요

신규 미디어에 자막·수어를 제공하기 위해 인공지능(AI) 음성인식 기술을 접목한 자동 음성-자막-수어변환시스템을 단계적으로 개발하는 방안이다. 구성 체계는 다음과 같다.

[그림 3-14] 음성-자막-수어방송 변환시스템 구성



236) 방송통신위원회 보도자료, “인공지능 미디어기술, 장애인의 눈과 귀를 열다”, 2021. 4. 20., 4-5면 참고.

2) 단계적 개발

1단계는 '음성 → 자막 변환'으로서 2019년~2022년 개발, 2단계는 '자막 → 수어 변환'으로서 2021년~2022년 개발, 3단계는 고도화 단계로서 2023년 이후 개발 등의 기본 단계로 추진된다.

3) 음성-자막 자동변환 시스템의 주요 내용

가. 미디어 재생 앱 활용

[그림 3-15] 미디어 재생 앱 활용 예시

① 미디어 재생 앱 실행	② 로딩화면 표시	③ 영상 재생 및 자막표시

나. 음성인식 브라우저 활용

웹페이지 탐색 후 영상 재생 시 실시간 음성-자막 변환 기능을 제공하며, 북마크 기능으로 방송사, 포탈 등 홈페이지에 손쉽게 접근할 수 있다.

[그림 3-16] 음성인식 브라우저 활용 예시

① 음성인식 브라우저 메인화면	② 웹 서핑중 자막표시	③ 음성라디오 재생 및 자막표시

(4) 신기술 활용 장애인방송 고도화

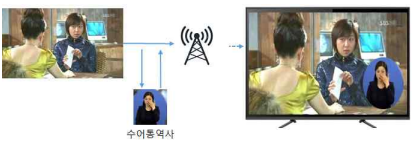
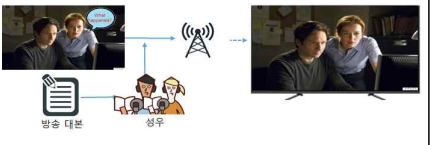
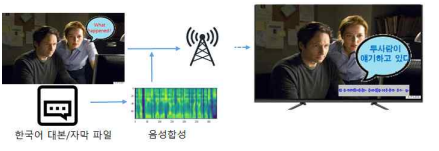
1) 청각장애인 인공지능 아바타수어 생성시스템 구축

한국수어 번역엔진의 성능 고도화 및 수어동작 데이터 확대 등 아바타수어 자동 생성 시스템이 개발되었다. 이에 관해서는 이하의 (5)에서 자세히 설명한다.

2) 시각장애인 화면해설방송 지능형 편집시스템 개발

시각장애인용 콘텐츠 확대를 위한 음성합성기술의 고도화, 방송장면 인식기술, 화면해설 방송용 인공지능 음성의 합성 및 편집 기술이 개발되었다.

<표 3-10> 인공지능 한국수어 및 화면해설 방송 제작 서비스 개념

	AS-IS	TO-BE
한국 수어 방송		
	수어통역사	인공지능 수어번역엔진 및 아바타수어
화면 해설 방송		
	성우	음성합성엔진 및 기계음성

(5) 아바타 수어 및 감정 표현[237)]

1) 아바타 수어생성의 주요 내용

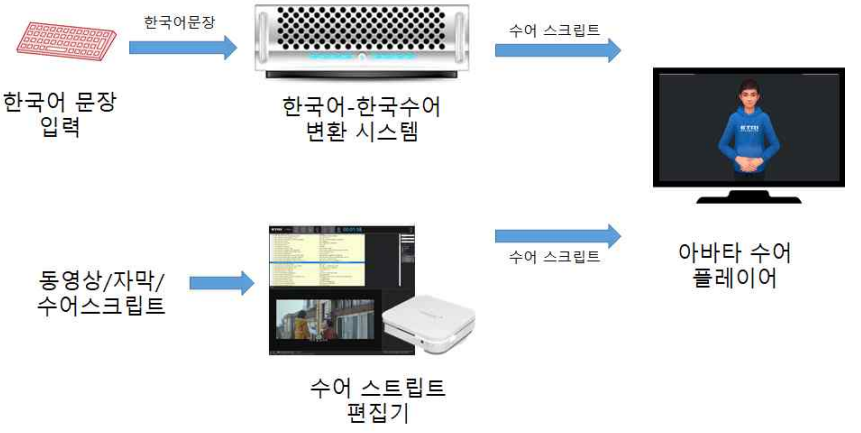
코로나-19 생활속 거리두기 개인방역지침, 단계별 거리두기 아바타 수어 안내 동영상 및 키오스크 활용에 관한 예시는 다음과 같다.

[그림 3-17] 아바타 수어 활용 예시

코로나 생활속 거리두기 방역 지침	사회적 거리두기 단계 안내	키오스크 출입안내

237) 방송통신위원회 보도자료, “인공지능 미디어기술, 장애인의 눈과 귀를 열다”, 2021. 4. 20., 6면 참고.

[그림 3-18] 아바타 수어 시스템 구성



2) 감정표현에 관한 주요 내용

청각 장애인이 파악하기 어려운 화면 속 음향을 동적 효과로 제공하는 감정표현 미디어 처리 기술 및 시각장애인을 위한 감정표현 상황해설 서비스가 가능하다.

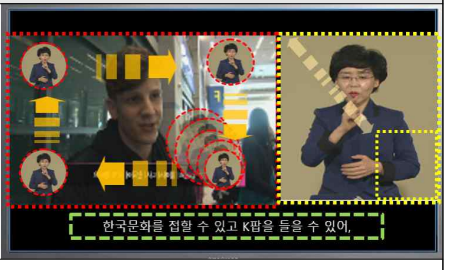
[그림 3-19] 아바타 수어 활용 예시(2) : 가치봄 영화제 출품작 “터치”(2020. 11.)

(6) 스마트 수어방송 서비스

스마트 수어방송 서비스는 사용자가 수어화면의 크기 및 위치를 조정할 수 있는 서비스이다. 수어화면을 확대해서 보고자 하는 청각장애인의 요구와 수어화면이 방송을 가리는 것에 대하여 불편을 느끼는 비장애인의 개선 요구를 모두 반영한 수요자 중심의 맞춤형 서비스로서 의미를 가진다.

스마트 수어방송 서비스는 방송통신위원회와 한국정보통신기술협회가 2014년에 기술을 개발하기 시작하여, 2016년 시범방송을 거친 후 2019년에 장비 이중화 등 안정적 시스템을 구축하기에 이르렀다. 방송통신위원회는 2019년 7월 4일부터 스마트 수어방송 서비스를 개시하고 있다.

[그림 3-20] 기존 수어방송과 스마트 수어방송 비교

기존 수어방송	스마트 수어방송
	
• 수어영상 크기 고정(제거 불가) • 방송자막과 폐쇄자막 겹침	• 수어영상 위치 변경 및 제거 • 방송자막·폐쇄자막 분리 • 수어영상 크기 5단계 확대 • 방송영상과 수어영상 분리

(7) 기타 개발 중인 기술

현재 개발 중인 기술로서 다음과 같은 것들이 있다.[238] 자막방송을 수어로 번역하여 그래픽 수어방송을 생성함으로써 수어방송의 비율을 높이는 '실시간 그래픽 수어방송 시스템' 개발에 관한 연구,[239] 청각장애인용 방송에서 화자를 식별하기 위한 얼굴 인식 알고리즘 및 전처리 연구,[240] 청각장애인을 위한 감성자막 편집기 개발 연구,[241] 시각장애

238) 이수경/정영주/김찬/이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 시청자미디어재단, 2021, 100면.

239) 오주헌/전성규/김병선/김민호/강상욱/권혁철/김익태/송영호, "실시간 그래픽 수어방송 시스템 개발", 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집, 2017, 191면 이하.

240) 김나연/조숙희/배병준/안충현, "청각장애인용 방송에서 화자 식별을 위한 얼굴 인식 알고리즘 및 전처리 연구", 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집, 2020, 328면 이하.

241) 김현순/오주현, "청각장애인을 위한 감성자막 편집기 개발, 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집", 2020, 347면 이하.

인을 위한 딥러닝 기반 인물 위주 이미지 캡션 방안 연구,[242] e-sports 중계 콘텐츠 및 게임 스트리머 콘텐츠에서 청각장애인들의 시청 편의성을 위해 제공되는 자막의 품질을 제고하기 위한 '음성인식 기술을 활용한 동기화 자동 보정 시스템' 연구,[243] 방송·인터넷 융합 하이브리드 방식으로 방송영상과 수화영상을 방송망과 인터넷망으로 각각 송출하여 TV수신기가 두 영상의 동기화를 처리하고 앱을 통해 수화영상의 크기, 위치 조정 및 제거 서비스를 제공하는 스마트 수화방송서비스의 표준기술 및 동기화 방안 연구[244] 등이 있다.

3. 장애인미디어 포용에 대한 관련 부처 협업체계의 구축

(1) 부처 간 협업체계의 의의

최근 국가 및 사회 영역 간의 연계성이 강화되고 정책에 관한 문제의 복잡성과 불확실성이 확대됨에 따라 공공분야의 갈등 해결과 성과 제고를 위한 대안적 시스템으로 부처 간 협력을 기반으로 하는 거버넌스가 대두되어 왔다.[245]

우리나라에서도 부처 간 협력체계에 관한 연구가 90년대 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 국내 연구는 협업체계에 있어서 정부의 역할을 강조하는 측면의 연구가 많고, 정책적 문제를 해결하기 위한 수단으로서 협력체계의 거버넌스를 분석하는 경향이 있다.[246] 이러한 연구들에 따르면 부처간 협력체계는 대표적으로 다음과 같이 정의된다. 우선, "체제의 목표 지향성, 네트워크 관리, 행위자의 자율성 등 특성을 갖는 새로운 사회적

---

242) 설현우/찬리스/권장우, "시각장애인을 위한 딥러닝 기반 인물 위주 이미지 캡션 방법", 재활복지공학회논문지 제13권 제2호, 2019, 143면 이하.

243) 신동환/김정수/김창원, "청각장애인의 이스포츠 중계방송 및 게임 스트리머 콘텐츠 시청 편의성 증대를 위한 자막 동기화 보정 연구", 한국게임학회 논문지 제19권 제1호, 2019, 73면 이하.

244) 최미애/김승현/박동영, "방송인터넷 융합 하이브리드 방식의 스마트 수화방송서비스", 한국방송미디어공학회 학술발표대회논문집, 2016, 362면 이하.

245) 박재창, "협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여 : 참여 정부를 중심으로", 한국정책과학학회보 제11권 제2호, 2007, 221면 이하.

246) 김석준 외, 서버넌스의 이해, 대영문화사, 2002.

통치 양식의 하나"라고 보는 입장이 있으며,[247] "지방자치단체 및 중앙정부가 수평적 관계를 유지하면서 협력, 협상 및 네트워크를 진행하고, 공적 사업 과정에 민간의 이해관계자들을 집단적 의사결정에 참여시켜 공적 목표를 달성하는 협력에 의한 통치 양식"으로 정의하는 경우도 있다.[248] 또한 "공공기관이 주도하여 자율적인 행위자와의 협력과 사회적 조정 양식의 상호작용을 통해 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결 방식"이라고 정의되기도 하고,[249] "국가 발전을 위한 경제적, 사회적 자원의 관리 방식"으로 주장하는 입장도 있다.[250]

이와같이 부처 간 협력체계는 전통적인 중앙집권적 정책입안·문제해결방식과는 차이가 있는 방향으로 설계 및 관리되고 있다. 일반적으로 부처간 협력체계를 통하여 ① 중복투자를 방지하고 예산을 절감함으로써 공공행정의 효율성을 제고할 수 있고, ② 부처들의 공동참여 및 협력을 통하여 시너지효과를 창출할 수 있으며, ③ 규모의 경제를 지향함으로써 공공기관 간의 제도적 역량을 증대시킬 수 있는 긍정적 기능을 도모할 수 있다.[251]

(2) 수요자 중심의 협업체계 필요성

현재의 기술적 수준이 빅 데이터와 스마트기술에 기초하여 개별적인 수요자에게 맞춤형으로 서비스를 제공할 수 있는 만큼, 종래의 공급자 효율 위주의 부처 간 경쟁적·천편일률적 서비스 제공은 지양되어야 한다. 따라서 부처 간 협업체계의 구축에 대한 전제로서 수요자인 장애인의 미디어 접근에 대한 실질적이고도 구체적인 요구를 사전에 파악한 후 그것을 제공하기 위하여 부처 간 협업을 추구할 필요가 있다.

---

247) 이종원, "방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해", 한국행정학보 제39권 제1호, 2005, 329면 이하.

248) 조만형/김이수, "협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구 : 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로", 한국사회와행정연구 제20권 제2호, 2009, 215면 이하.

249) 이명석/배재현/양세진, "협력적 거버넌스와 정부의 역할 : 사회적 기업 사례를 중심으로", 한국정책학회보 제18권 제4호, 2009, 145면 이하.

250) 구교준/김성배/기정훈, "협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력사례 분석 : 대전 대도시권 협력사업을 중심으로", 지방정부연구 제17권 제3호, 2013, 23면 이하.

251) 조재영/조현구, "과학기술 R&D 분야의 부처간 협업체계 연구 - 韓美 다부처공동연구사업의 거버넌스 비교 -", 과학기술정책 제4권 제1호, 2021, 79면.

장애인 미디어 포용은 그 전제로서 최신 기술의 개발과 활용을 통한 해결방식을 필요로 하기 때문에 가장 대표적으로 방송통신위원회와 과기정통부의 협업체계가 기반이 되어야 한다.

(3) 정책적 대안으로서의 부처 협업체계를 위한 요인

부처 간 협업체계를 형성할 수 있는 요인은 기존 선행 연구들에 의하면 다음의 표과 같이 다양하게 분류될 수 있다.

<표 3-11> 협력적 거버넌스의 모델유형별 분류[252]

모델유형	요인별 분류			
	세부적 요소			
Thomson & Perry[253]	전제조건	프로세스		
	상호의존, 자원과 위험의 공유, 협력 경험	공동의사결정(Governance)-관리(역할, 조정)-조직자율성 확보-상생성(Mutuality)-신뢰 및 호혜성		
Bryson 외[254]	선행조건	상황과 제약	구조와 거버넌스	프로세스
	제도적 환경, 실패경험	협력유형, 권력 불균형	멤버십, 협력의 구조적 구성	리더십, 법제도 구축, 신뢰 형성, 갈등 관리
Ansell 외[255]	초기조건		제도적 설계, 촉진적 리더십	협력과정
	권한·자원 불균형, 참여 인센티브, 협력의 선례		법·제도적 구성, 리더십	신뢰 형성, 면대면 강화

252) 조재영/김정학/조현구, “국가 연구개발사업의 부처 간 협업체계 연구 : 범부처 신약개발사업과 GSP 사업의 협력적 거버넌스 적용”, 한국행정논집 제33권 제4호, 2021, 5면.

253) Thomson/Perry, Collaboration Processes: Inside the Black Box, Public Administration Review, vol.66, 2006, p. 20.

254) Bryson/Crosby/Stone, The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature, Public Administration Review, vol.66, 2006, p. 44.

255) Ansell/Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, vol.18(4), 2008, p. 543.

Emerson 외[256]	시스템적 맥락	동인	행동	협력적 다이나믹스
	정치·경제·사회적 외부 환경	리더십, 인센티브, 상호의존성	법·제도의 제정, 조직의 정비	의사소통, 공동의사결정, 신뢰 형성, 공동목표 달성의 노력
이명석 외[257]	협력적 거버넌스 설계		협력적 거버넌스 관리	
	공공가치 규정, 자원과 역량 동원 능력, 참여자 선택, 네트워크 유형 선택		의사소통, 업무조정, 유대감 구축	
구교준 외[258]	상황요인	관계요인	조직요인	
	외부효과	자원·권한의 균형, 지자체 간 신뢰	리더십, 협력기반 제도, 독립조직 및 예산	

이와 같은 분류를 종합하면, 정책적 대안으로서의 부처 간 협업체계를 위한 요인은 일반적으로 다음과 같이 제시될 수 있을 것이다.

첫째, '상황적 요인'에 있어서, 부처 간의 협력을 도출하기 위해서는 거버넌스를 형성하는 것뿐만 아니라 그 운영과정에서 역시 중요한 역할을 수행하는 범부처 조정 메커니즘이 우선적으로 확보될 필요가 있다.[259] 장애인미디어정책에 관해서는 「장애인복지법」상 '장애인정책조정위원회'가 이와 같은 역할을 수행할 수 있다.

둘째, '부처 사이의 관계적 요인'에 관하여, 거버넌스가 성공적으로 형성되기 위해서는 부처 간의 역할 분담이 우선적으로 고려될 필요가 있다. 그런데 여기에서 중요한 점은 역할의 분담이 적절하게 이루어지지 않는 경우 상호 간 불신이 가중될 수 있는 위험이 있을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 협력사업이 중단되는 결과까지도 야기할 수 있으므로, 사업기간 동안 각 부서의 역할을 명확히 할 수 있도록 상호 간 업무협약 등을 통한 명문화의

256) Emerson/Nabatchi/Balogh, An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, vol.22(1), 2012, p. 1.

257) 이명석/배재현/양세진, "협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로", 한국정책학회보 제18권 제4호, 2009, 145면 이하.

258) 구교준/김성배/기정훈, "협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로", 지방정부연구 제17권 제3호, 2013, 23면 이하.

259) 조재영/조현구, "과학기술 R&D 분야의 부처간 협업체계 연구 - 韓美 다부처공동연구사업의 거버넌스 비교 -", 과학기술정책 제4권 제1호, 2021, 104면.

방식으로 각자의 역할에 대한 책임성을 제고할 필요도 있다.[260]

셋째, '각 부처의 개별적 요인'에 있어서는, 부처의 의지, 공동지원조직, 독립조직 및 예산 등의 모든 요소가 거버넌스 형성에 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 부처의 의지를 지속적으로 유지시킬 수 있는 부처 간의 다양한 실무상 협조(예를 들면, 정기적 실무모임 등)의 체계를 마련해둘 필요가 있다. 공동지원조직 역시 각 부처의 이해관계에 따른 개입을 최소화할 수 있기 위하여 마련되어야 한다. 즉, 공동지원에 관한 제도적 틀을 국가적 형태이든 자발적인 형태의 조직이든 상설화된 형태로서 구성하여 사업기간 내내 유지될 수 있도록 하여야 한다. 나아가 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여 부처 내에서 사업의 유지에 관한 임무가 부여된 독립 조직을 설치하고 사업예산을 우선 배정하는 것을 평가요소로 도입함으로써 부처의 조직문화를 변화시키는 것 역시 고려할 수 있다.[261]

(4) 협업체계 구축의 방향

1) 협업 시작단계의 요인

부처 간 협업의 성공 여부는 참여 부처들 사이의 협업 목적에 대한 공유와 합의에 기초한다. 협업 사업을 통해 추구하는 목적이 각 기관의 고유한 설립목적과 부합하여야 하고, 사업의 성과를 통해 나타내고자 하는 비전이 명확하게 공유되어야 한다. 또한 협업구조 설계에 관해서는 협업에 참여하는 부처 간의 책임 및 권한을 명확하게 구분할 수 있도록 해야 한다.[262]

2) 협업 추진단계의 요인

참여 부처들 사이의 갈등 발생을 최소화하고 조정할 수 있는 소통채널을 마련하여야 한다. 소통의 횟수도 중요하지만, 그 품질 역시 확보되어야 한다. 따라서 공식적인 소통의

---

260) 조재영/조현구, "과학기술 R&D 분야의 부처간 협업체계 연구 - 韓美 다부처공동연구사업의 거버넌스 비교 -", 과학기술정책 제4권 제1호, 2021, 104면.

261) 조재영/조현구, "과학기술 R&D 분야의 부처간 협업체계 연구 - 韓美 다부처공동연구사업의 거버넌스 비교 -", 과학기술정책 제4권 제1호, 2021, 104-105면.

262) 박한준/하세정/박치성/최대성/이성기, 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구, 한국조세재정연구원, 2016, 129면.

방식 또는 채널을 마련하고, 소통에 관한 매뉴얼을 사전에 준비할 필요가 있다. 그러나 가장 핵심적인 것은 각 참여 부처 간의 신뢰를 확보하고 형성하는 것이 가장 중요하다.[263]

(5) 장애인미디어 포용에 관한 방송통신위원회와 과기정통부의 협업 사례

방송통신위원회와 과기정통부는 이미 2019년 11월에 급변하는 디지털 정책 환경에서 주요 방송통신 현안을 논의하기 위해 양 부처 간 차관급 정책협의체를 구성·운영해 나가기로 한 바 있다. 특히 인터넷동영상서비스(OTT) 급성장 등 방송통신 시장 환경이 급변하면서 나타나고 있는 방송통신 정책현안에 효율적으로 대응하기 위해 양 부처 간에 고위급 협의체를 통한 협력이 긴요하다는 데 인식을 같이한 것에 따른 결과이다.[264]

특히 장애인미디어 포용에 관해서는 최신 기술에 대한 협업이 중요한 역할을 수행하므로, 기술적 측면의 협업이 핵심적으로 이루어질 필요가 있다. 이에 관해 2021년 4월에 방송통신위원회와 과기정통부는 그간 두 부처가 협업해 온 'AI기술을 활용한 자막·수어방송 자동변환 기술' 시연회를 개최한 바 있다. 이 시연회는 양 부처 협업의 결과로서 의미 있는 사례이다. 앞서 서술한 최신 기술적 해결방식의 대부분은 해당 시연회에서 구현되었던 기술들을 포함하고 있다. 방송통신위원회에서는 '음성-자막 자동변환 기술',[265] 과기정통부에서는 '장애인방송 시청 지원 감성표현 서비스'[266]를 시연한 바 있다.[267]

방송통신위원회와 과기정통부는 2023년까지 음성-자막-수어 자동변환 시스템을 개발하고, 이를 연계함으로써 감성표현이 가능한 아바타 수어 방송활용을 목표로 추진하고 있다. 이와 같은 협업체계가 지속됨으로써 장애인미디어 포용성 및 접근성이 제고될 수 있다.

---

263) 박한준/하세정/박치성/최대성/이성기, 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구, 한국조세재정연구원, 2016, 129면.

264) 방송통신위원회 보도자료, "방통위-과기정통부 정책협력 강화한다", 2019. 11. 5.

265) 인공지능(AI)의 음성인식 기술을 활용해 모바일기기(스마트폰·태블릿PC 등)에서의 음성을 자막으로 자동 변환해 화면에 표시해 주는 것으로, 청각장애인 등이 인터넷 동영상을 감상할 때 자막을 지원하는 기술이다.

266) 시·청각장애인의 미디어 접근권 향상을 위해 ① 청각장애인에게 시·공간의 제약 없이 음성·자막을 아바타 수어로 변환하여 제공하는 기술과 ② 다양한 감정을 음성으로 변환하여 시각장애인에게 제공할 수 있는 화면해설방송기술로 구성되어 있다.

267) 방송통신위원회 보도자료, "인공지능 미디어기술, 장애인의 눈과 귀를 열다", 2021. 4. 20.

(6) 각 부처 간 협업의 컨트롤타워 혹은 조정 메커니즘으로서 장애인정책조정위원회

「장애인복지법」 제11조에서는 '장애인정책조정위원회의 설치에 관해 규정하고 있다. 즉, 장애인 종합정책을 수립하고 관계 부처 간의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독·평가하기 위하여 국무총리 소속하에 장애인정책조정위원회(이하 '위원회')를 두어야 한다(동조 제1항). 위원회는 다음의 사항을 심의·조정한다(동조 제2항). ① 장애인복지정책의 기본방향에 관한 사항, ② 장애인복지 향상을 위한 제도개선과 예산지원에 관한 사항, ③ 중요한 특수교육정책의 조정에 관한 사항, ④ 장애인 고용촉진정책의 중요한 조정에 관한 사항, ⑤ 장애인 이동보장 정책조정에 관한 사항, ⑥ 장애인정책 추진과 관련한 재원조달에 관한 사항, ⑦ 장애인복지에 관한 관련 부처의 협조에 관한 사항, ⑧ 그 밖에 장애인복지와 관련하여 대통령령으로 정하는 사항이다. 위원회는 위 사항을 미리 검토하고 관계기관 사이의 협조 사항을 정리하기 위하여 위원회에 장애인정책조정실무위원회(이하 '실무위원회')를 두며(동조 제4항), 위원회와 실무위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 시행령에 위임하고 있다(동조 제5항).

「장애인복지법 시행령」 제10조 제5항에 의하면 실무위원회는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 장애인이동편의분과, 장애인고용확대분과 등 분야별 분과위원회를 둘 수 있는데, 장애인미디어 포용에 관해 각 부처 간 협업이 효과적으로 이루어지기 위해서는 실무위원회 산하에 가칭 '장애인미디어포용분과'를 설치하여 방송통신위원회 및 과기정통부, 보건복지부 등 관계 부처의 협력을 도모할 필요가 있다.

한편 '장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회'를 위한 '제5차 장애인정책종합계획'(2018~2022)에서는 평가체계로서 장애인정책조정위원회를 통해 연도별 시행계획을 점검하고 성과 목표 달성도를 평가하도록 하였다. 또한 소통·환류체계로서 장애인정책조정위원회의 전문위원회를 구성하고 운영함으로써 통해 주기적인 환류가 가능하도록 하고 동시에 성과관리를 체계화하고자 하였다. 이 전문위원회는 관계부처, 학계, 현장 전문가로 구성되었고, 위원회 산하에 복지부 사회복지정책실장이 주재하는 2개의 전문위원회가 설치되었다(1분과 : 복지·건강·권익 분야, 2분과 : 교육·문화·경제·사회참여 분야). 이와같이 위원회, 실무위원회 또는 전문위원회 등을 통한 각 부처의 소통 및 협력은 장애인미디어 포용을 위한 협업체계가 더욱 원활하게 작동할 수 있는 수단으로 기능할 수 있다.

제3절 장애인 미디어 정책

1. 장애인 미디어 정책 현황

(1) 장애인의 방송시청 지원 정책

현재 보건복지부는 홈페이지에서 장애인의 방송시청을 지원하기 위해 아래와 같은 정책[268]을 시행하고 있음을 밝히고 있다.

방송수신기 무료보급 (자막방송수신기, 화면해설방송수신기, 난청 노인용수신기)	• 시·청각장애인, 난청노인 • 저소득층 및 중증 장애인 우선보급	• 청각장애인을 위한 자막방송수신기보급 • 시각장애인을 위한 화면해설방송수신기보급 • 난청노인을 위한 난청노인용수신기 보급
장애인방송시청 지원	• 시·청각장애인 (자막방송, 화면해설방송, 수화방송)	• 시·청각장애인을 위한 장애인방송(자막, 수화, 화면해설방송) 지원 • 방송사업자(지상파, SO, PP, 종편, 위성 등)의 장애인방송 제작 지원 • EBS 장애인교육방송물 보급 • 시·청각쟁 학생을 위해 EBS교육방송물을 자막·화면해설방송으로 재제작하여 웹을 통해 지원 (http://free.ebs.co.kr)
	• 발달장애인 (발달장애인용 방송프로그램)	• 발달장애인이 쉽게 이해할 수 있도록 기 제작된 영상물을 '알기 쉬운 자막·음성해설방송'으로 재제작하여 보급

(2) 장애인의 미디어 격차 해소의 필요성

방송통신위원회 자료[269]에 따르면, 산업 발전과 함께 환경적·유전적 요인에 의해 여러 유형의 장애가 발생하여 장애 인구가 증가하고 있다고 한다. 특히, 치열한 경쟁과 급격한 사회 변화에 적응하지 못하는 발달장애인(지적장애, 자폐성장애)의 수가 급증하고 신체·정신적 장애인 등록자의 수도 지속적으로 증가하고 있다고 한다.

---

268) 장애인정책 중 서비스, 보건복지부 홈페이지 <http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06370105&PAGE=5&topTitle=%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4 (최종 방문 2022.6.30.)>.

269) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 7면.

<표 3-12> 등록 장애인 수 증가 추이

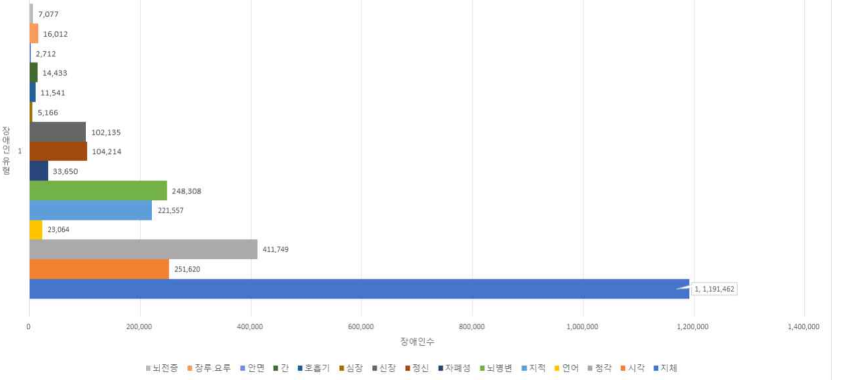
(단위 : 천명)

구 분	전체	시각 장애인	청각 장애인	발달 장애인
2011년	2,519	251	261	183
2020년	2,633	252	395	247
증가율	4.53%	0.40%	51.34%	34.97%

※ 한국장애인개발원('20.9).「2020 등록장애인 통계연보」; 보건복지부('21.4) 「2020 등록장애인 현황」

2021년 12월 31일 기준으로 등록된 전체 장애인의 수는 2,644,700명(당시 총인구수는 51,744,876명으로, 장애인 수는 총인구수의 5.11%이다)이다. 이 숫자는 전체 인구에 비해 소수에 불과하지만, 5%가 넘고 장애인 등록을 완료한 자들에 한정하고 있다는 점도 고려해야 한다. 그리고 이들 중에서 지체장애인(1,191,462명), 시각장애인(251,620명), 청각장애인(411,749명) 등이 상당한 비중을 차지한다. 그리고 시각장애인과 청각장애인은 신체적으로 미디어 접근이 어렵다는 점에서 미디어 격차가 발생하는 문제가 있다. 따라서 이러한 장애인들의 미디어 격차를 줄이는 것이 필요하다.[270]

[그림 3-21] 장애인 현황(2021년 12월 31일 기준)



지체	시각	청각	언어	지적	뇌병변	자폐성	정신	신장	심장	호흡기	간	안면	장루/요루	뇌전증	합계
1,191,462	251,620	411,749	23,064	221,557	248,308	33,650	104,214	102,135	5,166	11,541	14,433	2,712	16,012	7,077	2,644,700

270) 통계자료 출처 : 장애인 등록 현황(2021년 12월 31일 기준), 보건복지부, http://www.mohw.go.kr/

아래 표의 0세부터 40세까지의 장애인 통계[271]는 나이가 더 많아질수록 장애인이 증가하고 있고, 그래서 선천적 장애인보다 후천적 장애인의 비중이 절대적으로 많음을 보여준다. 이러한 후천적 장애는 누구라도 겪게 될 수 있다.

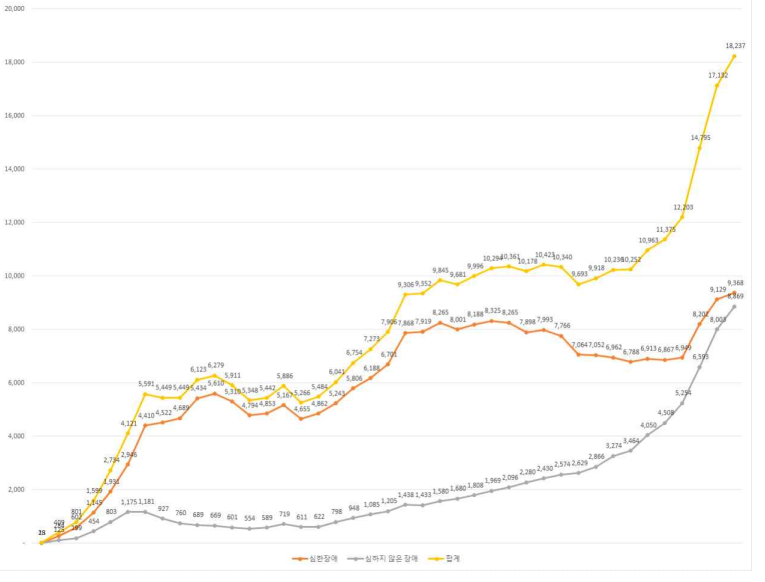
<표 3-13> 장애인 통계(0세-40세)

나이	심한장애	심하지 않은 장애	합계
0	15	13	28
1	284	125	409
2	602	199	801
3	1,145	454	1,599
4	1,931	803	2,734
5	2,946	1,175	4,121
6	4,410	1,181	5,591
7	4,522	927	5,449
8	4,689	760	5,449
9	5,434	689	6,123
10	5,610	669	6,279
11	5,310	601	5,911
12	4,794	554	5,348
13	4,853	589	5,442
14	5,167	719	5,886
15	4,655	611	5,266
16	4,862	622	5,484
17	5,243	798	6,041
18	5,806	948	6,754
19	6,188	1,085	7,273
20	6,701	1,205	7,906
21	7,868	1,438	9,306
22	7,919	1,433	9,352
23	8,265	1,580	9,845
24	8,001	1,680	9,681

271) 통계자료 출처 : 장애인 등록 현황(2021년 12월 31일 기준), 보건복지부, http://www.mohw.go.kr/

나이	심한장애	심하지 않은 장애	합계
25	8,188	1,808	9,996
26	8,325	1,969	10,294
27	8,265	2,096	10,361
28	7,898	2,280	10,178
29	7,993	2,430	10,423
30	7,766	2,574	10,340
31	7,064	2,629	9,693
32	7,052	2,866	9,918
33	6,962	3,274	10,236
34	6,788	3,464	10,252
35	6,913	4,050	10,963
36	6,867	4,508	11,375
37	6,949	5,254	12,203
38	8,202	6,593	14,795
39	9,129	8,003	17,132
40	9,368	8,869	18,237

[그림 3-22] 연령별 장애인 현황(2021년 12월 31일 기준)



한편, 장애인이 이용 가능한 PC를 보유했는지 여부에 대해 장애인이 일반 국민에 비해 상당히 낮은 수치를 기록했고, 장애인의 모바일기기 보유율도 상당히 낮았지만, 장애인의 모바일 스마트기기 보유율은 PC에 비해 상대적으로 높게 나타났다.[272]

[그림 3-23] 이용 가능한 PC 보유 여부(단위 : %)

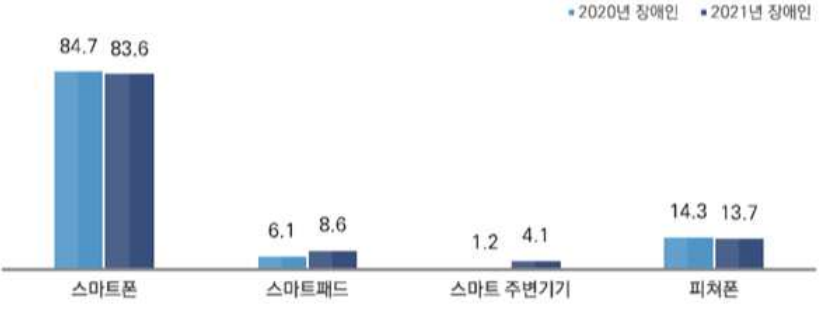
[그림 3-24] 모바일 스마트기기 보유율(단위 : %)

모바일기기별 보유율은 스마트폰이 압도적으로 높았다.[273]

272) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021, 480~41면.

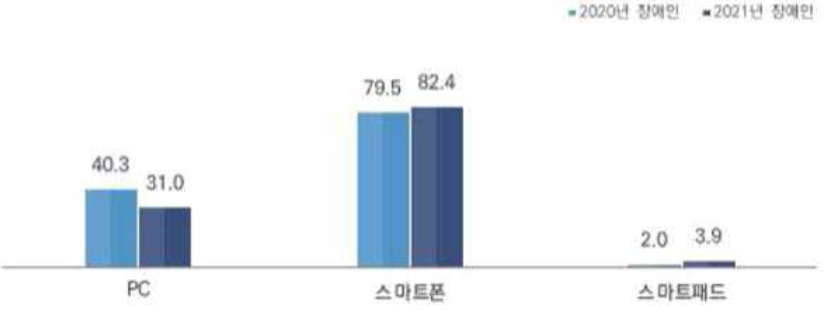
273) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021, 41면.

[그림 3-25] 모바일기기별 보유율(단위 : %)



또한 장애인의 인터넷 이용 기기 비중은 스마트폰이 압도적으로 높았다.[274] 따라서 장애인들은 인터넷 기기들 중에서도 스마트폰을 통하여 미디어 정보를 가장 많이 활용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 3-26] 인터넷 이용 기기(단위 : %)



또한 고령층·장애인은 TV나 인터넷 등 미디어를 통한 여가 및 문화, 뉴스 검색 등 미디어 의존율이 높은데, 특히 장애인은 여가활동 중 TV시청 비중이 83.2%로 비장애인에 비해 높다.[275]

따라서 현재 국민이 일상적으로 정보를 획득하는 보편적인 방법이 미디어를 통한 것이라는 점에서, 장애인들의 정보격차를 해결하기 위한 기초적인 방안으로 미디어에 대한

---

274) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021, 48면.

275) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 7면.

접근 가능성을 높일 필요가 있다. 특히 장애인들은 TV, 스마트폰 및 PC를 통해 미디어정보에 접근하고 있다고 볼 수 있고, 위 표에서 볼 수 있듯이 여가활동의 대부분이 TV시청으로 이루어져 있다.

(3) 장애인 거주시설 및 보조기기 설비

장애인 거주시설은 아래의 표[276]와 같이 장애유형별 거주시설, 중증장애인거주시설, 장애인영유아거주시설, 장애인단기거주시설, 장애인공동생활가정 등으로 구분할 수 있다. 시각장애인과 청각장애인은 장애유형별 거주시설, 장애인단기거주시설 및 장애인공동생활가정을 이용할 수 있다.

<표 3-14> 장애인 거주시설

대상시설	시설별 대상 장애인	서비스지원 종합조사 가능제한(×1) 점수
• 장애유형별 거주시설		
- 지체장애인 및 뇌병변장애인을 위한 시설	- 지체뇌병변장애인(중복장애 포함)	성인 : 120점 아동 : 110점
- 시각장애인을 위한 시설	- 시각장애인(중복장애 포함)	
- 청각·언어장애인을 위한 시설	- 청각·언어장애인	
- 지적·자폐성장애인을 위한 시설	- 지적·자폐성장애인	
• 중증장애인 거주시설	- 중증장애인	성인 : 240점 아동 : 190점
• 장애인영유아거주시설	- 6세 미만의 장애영유아	비해당
• 장애인단기거주시설	- 1개월 기준으로 보호자의 휴식 또는 일시적 피난 등이 필요한 장애인	
• 장애인공동생활가정	- 장애유형별 거주시설 입소대상자와 동일	

장애인 거주시설은 2021년 12월말 기준으로 전국에 총 1,535개가 있으며 총 정원 32,969명 중에서 현재 28,565명이 거주 중이다. 그리고 이들 중에서 시각장애인을 위한 시설은 15개이고 총 정원 790명 중에서 569명이 거주 중이고, 청각장애인을 위한 시설은 7개이고

276) 「2022년 장애인복지시설 사업안내 제Ⅲ권」, 보건복지부, 2022.7, 59면.

총 정원 363명 중에서 196명이 거주 중이다.[277] 그리고 장애인 거주시설은 전국에 걸쳐 분포되어 있는데, 서울, 경기 및 인천에 수도권에 주로 소재하고 있으며, 인구수가 많은 대구와 부산에 시각장애인과 청각장애인을 위한 시설이 없고, 경남 지역도 이들에 특화된 시설이 존재하지 않는다.[278] 이외에 시각장애인이나 청각장애인이 거주할 수 있는 장애인 단기거주시설나 장애인공동생활가정도 전국적으로 산재하여 있다.

<표 3-15> 전국 시각·청각 장애인 수

시도	합계			시각장애			청각장애		
	시설수	정원	현원	시설수	정원	현원	시설수	정원	현원
합계	1,535	32,969	28,565	15	790	569	7	363	196
서울	262	3,778	3,247	3	142	94	1	62	25
부산	67	1,467	1,273	0	0	0	0	0	0
대구	51	1,752	1,381	0	0	0	0	0	0
인천	72	1,224	975	1	70	46	1	50	18
광주	79	1,086	945	1	30	29	0	0	0
대전	78	1,410	1,176	1	70	44	0	0	0
울산	28	754	657	0	0	0	1	55	19
세종	6	178	157	0	0	0	0	0	0
경기	316	6,558	5,759	4	118	90	2	86	61
강원	68	1,689	1,486	1	80	58	0	0	0
충북	91	2,066	1,844	2	130	78	1	85	57
충남	55	1,897	1,704	0	0	0	0	0	0
전북	71	1,873	1,597	1	50	44	0	0	0
전남	68	1,601	1,367	1	100	86	1	25	16
경북	90	2,883	2,536	0	0	0	0	0	0
경남	96	2,104	1,884	0	0	0	0	0	0
제주	37	649	577	0	0	0	0	0	0

장애인복지법 제60조의2에 장애인거주시설의 서비스 최저기준 규정이 있고, 마련된

277) 2022년 장애인 복지시설 일람표, 보건복지부, 2022.06, 3면.
278) 2022년 장애인 복지시설 일람표, 보건복지부, 2022.06, 3면.

기준에는 보조기구의 설비 부분에 감각장애인 개별욕구에 맞게 눈부시지 않는 조명, 개인용 컴퓨터, 유도시설 등 및 비디오 레코더 또는 여타의 편의장치가 있는 TV와 같은 전문설비를 갖추도록 의무화[279]하고 있다.

(4) 장애인방송 프로그램 제공 가이드

방송통신위원회와 시청자미디어재단은 방송사업자 및 제작자에게 장애인방송 프로그램(폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송) 제작의 기본 준수사항을 제시하고, 시청각장애인과 향후 텔레비전 시청에 장애가 있을 수 있는 모든 시청자들에게 동등한 방송프로그램 접근성 제고를 위해 장애인방송 프로그램 제공 가이드를 제공한다.[280] 이 가이드는 방송사업자들의 장애인방송물 주시청시간대 편성과 함께 과도한 재방송 편성을 지양하여 텔레비전 시청에 장애가 있는 이용자들의 접근성 혜택을 손상시키지 않도록 권고하고, 장애인방송물 제작자의 최소 자격, 유형별 제작방법, 준수사항들을 상세하게 안내하여 방송사업자 및 제작자들이 장애인방송물을 성실하게 제작·제공하기를 권장하며, 장애인방송 프로그램의 개선을 위한 의견 신청방법과 신청서 양식, 국가 재난 및 비상사태에 대응하는 방송사업자와 제작자의 지침, 텔레비전 시청에 장애가 있는 이용자를 위한 이용방법의 고지를 명시하고 있다.[281]

장애인방송 프로그램 제공 가이드라인

Ⅰ. 장애인방송 프로그램 제공 준수

1. 편성제공

○ 방송사업자 등은 장애인방송 프로그램 중 폐쇄자막방송과 한국수어방송을 최대한 주시청시간대에 편성하도록 권장함

279) 「2022년 장애인복지시설 사업안내 제Ⅲ권」, 보건복지부, 2022.7, 516면.

280) 장애인방송 프로그램 제공 가이드라인, 방송통신위원회·시청자미디어재단, 2019.09.01., 서론.

281) 장애인방송 프로그램 제공 가이드라인, 방송통신위원회·시청자미디어재단, 2019.09.01., 서론.

○ 장애인을 위한 방송 프로그램 중 화면해설방송은 사전제작 기간을 감안하여 주시청시간대 또는 주시청시간 이외의 시간대에 편성할 수 있음

○ 방송사업자 등은 장애인방송 편성비율 목표치를 채우기 위하여 동일한 프로그램을 중복·반복 편성함으로써, 이용자에게 돌아갈 서비스의 혜택을 손상시키지 않도록 하는 것을 권장함

○ 장애인을 위한 방송 프로그램 선정과정에서 주이용자인 장애인들의 의견을 최대한 반영하는 것을 권장함

○ 지상파채널과 종합편성채널의 경우 '보도프로그램(뉴스)' 유형은 화면해설 편성에서 제외함 (이 경우, 보도전문채널 예외)

○ 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 전문분야 이외의 프로그램에 최대한 화면해설방송을 편성하지 않는 것을 권장함

2. 성실제공

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자는 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 제작·편성하여 다른 사업자 또는 시청자에게 제공할 경우, 위 방송의 신호 또는 내용이 누락되지 않도록 해야 함

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 다른 사업자가 제작·편성한 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 제공받아 시청자에게 송신 또는 재송신할 경우, 제공받은 위 방송의 신호 또는 내용이 누락되지 않도록 해야 함

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 제작·송신·재 송신할 경우, 한국정보통신기술협회에서 제정한 시청각장애 보조방송서비스 기술표준을 준수해야 함

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송의 송출 단계에서 누락, 중단 등의 방송사고가 발생하는 경우, 그에 대한 원인을 시청자에게 알리고 재발 방지를 위한 조치를 할 것을 권장함

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 내용의 연속성이 유지되는 방송 프로그램을 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송으로 제작·편성하여 제공할 경우, 해당 방송물이 도중에 중단 또는 누락 없이 편성 될 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 하며, 만일 예상치 못한 문제로 서비스가 중단되고 가까운 미래에 재개할 것이 예정되어 있다면 서비스 재개 일정을 공지할 것을 권장함

3. 유형표시

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자는 정확한 전자프로그램편성 EPG(Electronic Program Guide) 정보를 제공하도록 최대한 노력하여야 하며, 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송 제공 여부를 프로그램의 시작 지점에 표시하도록 권장함

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자는 시청자에게 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 제공할 때 글자 또는 음성으로 프로그램 시작 시점에 방송의 유형을 표시해야 함

Ⅱ. 장애인방송 프로그램의 유형 및 범위

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자 및 제작자 등은 장애인방송 프로그램과 관련하여 이하의 사항을 준수하도록 권장함

○ 특히, 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 제작하는 업체 및 소속 인력은 해당 장애인방송 제작 분야의 전문 교육과정을 수료하고, 주기적으로 시행되는 보수교육을 이수하도록 권장함

1. 폐쇄자막방송

① 폐쇄자막방송의 정의

○ 폐쇄자막방송은 음성이나 오디오 신호를 텔레비전 화면에 자막으로 표시하는 서비스로, 청각장애인들을 위해 텔레비전 프로그램의 청각 메시지를 전자코드 형태로 변환 전송하여, 텔레비전 화면에 해설자막으로 나타나게 하는 기술을 뜻함 모두에게 보이는 일반 방송 자막과 달리 시청자가 시청을 원하는 경우에만 화면에 표시됨

② 폐쇄자막방송 제작 준수 사항

▣ 자막 제작 속기사의 자격

○ 대한상공회의소장이 발행한 한글속기 국가기술자격 1~2급을 보유하고, 자막방송 전문교육 연수과정을 이수한 자

▣ 자막의 정확성

○ 자막 제작 시 맞춤법 준수

○ 자막의 표기 방법은 화자의 원 발화를 그대로 옮겨 적는 것을 원칙으로 하고 중간에 단절되는 부분이 없도록 주의해야 함. 단, 사투리, 외래어, 비속어는 화자의 발화에 가까운, 자막 속기사가 들은 그대로 표기하는 것을 권고함

○ 방송 프로그램 매 회 당 오탈자 및 띄어쓰기 등의 입력오류는 2% 이내인 것이 바람직함

○ 기본적인 자막 글자의 색상은 하얀색, 바탕은 검정 또는 반투명 검정색으로 제공

○ 자막의 줄은 단어나 어구 단위로 언어상 자연스럽게 분리되어 끝나는 것이 바람직함

○ 화자 구분을 더욱 명확히 하기 위해 '(앵커)', '(기자)', '(인터뷰)' 등으로 화자구분을 표시하고, 화자에 따라 자막의 색상을 달리할 수 있음

▣ 자막의 배치

○ 자막은 최대한 구분할 수 있는 위치에 있어야 하고, 최대 권장 길이는 두 줄로 정함. 그러나 자막이 영상 정보를 이해하기 어려울 경우 그 이상을 제공할 수 있음

○ 영상에 오픈자막이 있을 경우 자막은 오픈자막을 가리지 않고, 중요한 시각적 정보를 가리지 않는 위치에 제공

▣ 자막의 속도

○ 자막은 시청자가 읽을 수 있는 정도의 속도로 화면에 표시되고, 화자가 말하는 속도에 맞추어 제공

○ 어린이들을 위한 방송 프로그램의 사전제작 자막에서는 아이들이 쉽게 읽을 수 있도록 자막의 속도를 완화하거나 편집된 자막을 제공할 수 있음

○ 자막은 가능한 다음 화면으로 넘어가지 않도록 함

▣ 사전제작 자막방송 준수 사항

○ 정확한 자막제작을 위하여 가능한 제작 전에 방송 프로그램의 원고나 전문용어를 준비

○ 비언어정보의 표기는 이해도를 높일 수 있는 이모티콘이 있을 경우 대체 가능(☎, ♪, ♬ 등)

○ 드라마와 영화 등 스토리와 감정 위주로 진행되는 방송프로그램의 사전제작은 '비언어 정보 자막 제공'을 최대한 제공

2. 화면해설방송

① 화면해설방송의 정의

○ 화면해설방송은 시각장애인을 위하여 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 방송으로서, 등장인물의 행동, 의상, 몸짓, 배경 및 기타 상황변화 요소들을 음성으로 제공하여 시각장애인의 방송 프로그램 이해를 도움

② 화면해설방송 제작 준수 사항

▣ 화면해설방송작가의 자격

○ 시각장애인에 대한 이해도가 깊고, 관련기관 및 단체에서 실시하는 화면해설전문작가 양성교육을 이수한 자

▣ 해설이 필요한 요소

○ 화면해설 작가가 어떤 부분을 설명해야하는지 결정하기 위해서는 시각장애인에 대한 이해가 우선 되어야 함

○ 반드시 해설해야 하는 요소는 등장인물, 장소, 시간, 움직임, 식별이 불가능한 소리, 자막 등이 있음

○ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(홈쇼핑채널 등)는 화면해설방송 시, 주문 전화번호 등을 음성으로 고지하는 것을 권장함

1) 등장인물

인물의 주요 특징을 이용하여 청취자가 이미지를 상상 가능하도록 연령, 머리스타일, 체격, 의상, 신체적 특징, 표정, 몸짓, 태도, 인종, 등장인물간의 관계 등을 설명함

인물의 실체가 나중에 밝혀지는 이야기 구성이라면 극의 재미와 긴장감을 유지하기 위해 캐릭터의 이름을 미리 알려서는 안 되며, 인물간의 관계는 스토리 안에서 관계가 드러난 후에 제시하도록 함

2) 배경

해설해야 하는 배경에는 장소, 풍경, 분위기, 시간(아침·낮·밤·과거·현재·미래), 계절, 날짜 등이 있고 장소와 시간의 전환은 가능한 시작부분에 제시하도록 함

3) 움직임

비장애인과 시각장애인이 동시에 감흥을 느끼고 정보를 얻을 수 있도록 가능한, 움

직임과 동시에 화면해설을 하는 것을 권장함

단, 영상 속 움직임을 나열하는 수준은 피해야 하고, 전체적인 내용의 전개와 주제에 맞도록 화면에 위배되지 않는 범위 내에서 영상정보를 구성하는 것을 권장함

▣ 해설이 불필요한 요소

○ 화면해설은 영상에 보이는 정보를 음성으로 전달하는 것으로서, 기본적으로 화면해설방송작가의 주관적인 판단이 밑바탕이 되어야 하지만, 영상에 나타난 정보 이상을 추가해서는 안됨

○ 식별이 즉시 가능한 소리, 대사로 알 수 있는 인물의 감정 등은 화면해설이 불필요하고, 방송 전문용어(카메라의 앵글·패닝·줌인 등)는 스토리에 몰입되어 있는 시청자에게 방해요소가 될 수 있으니 신중하게 사용하여야 함

▣ 화면해설 방법

○ 화면해설은 실시간으로 송출되는 화면을 설명하는 방식이기 때문에 현재형으로 제공하고, 중립적인 관점에서 3인칭으로 해설하는 것을 권장함

○ 시청자가 스스로 방송 내용을 이해하고 감정을 느낄 수 있도록 화면해설방송작가의 감정을 개입하지 않고 객관성을 유지하도록 하며, 등장인물의 감정을 직접 언급하기 보다는 행동이나 표정의 묘사로 인물의 감정을 짐작할 수 있게 해야 함

○ 문장은 가능한 완전해야하며, 이야기하듯이 쉽고 명확하고 구체적이며 간결해야 함

○ 방송 장르의 분위기에 맞는 단어를 구사하고, 친숙한 물건이나 장소와 비교하여 이미지의 모양, 크기 등을 설명해야 함

○ 화면해설방송작가의 관점에서 '무엇이 보인다', '시야에 들어온다' 등의 표현은 시청자의 스토리 감상에 방해가 될 수 있으므로(특히 드라마 및 영화) 구사하지 않는 것이 바람직함

○ 동일한 작품에서 등장하는 인물의 성명, 사물 명칭 등은 일관되게 사용

○ 언어는 가급적 한국어 표준어 규정을 준수해야 하고, 방송 프로그램에서 사용된 용어를 임의로 변경하지 않는 것을 권장함

○ 화면해설은 시청자가 방송 프로그램을 감상하고 즐길 수 있도록 해야 하며, 지나치게 많은 정보로 피곤하게 만들거나 부족한 설명으로 인해 궁금증을 유발시키는 것은 바람직하지 않음

▣ 해설 삽입 지점

○ 화면해설은 반드시 필요한 경우를 제외하고, 대사를 방해해서는 안 됨

○ 화면해설이 침범할 수 없는 영역은 대사와 중요한 음향 효과로 지정하는 것이 바람직함

○ 해설을 넣을 공간이 부족한 경우, 내용과 무관한 의미 없는 대사(어...음...흠..등)를 해설로 덮는 것은 무방함

▣ 검수

○ 화면해설은 영상에 있는 시각적 정보를 묘사해야 함

시각적 정보에 대한 불편한 감정, 정치적·종교적 신념과 같은 이유로 화면해설방송작가가 정보를 스스로 검수하여 화면해설 원고를 작성하거나, 부족하다고 생각되는 장면을 마음대로 보완하는 것은 바람직하지 않음 (시청자는 영상에 있는 시각적 정보를 정확히 알 권리가 있고, 화면해설방송작가는 사실에 근거한 정보를 전달하도록 권장함)

▣ 낭독

○ 화면해설의 전달은 발음이 명확하고 속도가 적절해야하며 안정적인 톤으로 작품과의 조화를 이루어야 함

○ 원작에 내레이션 등이 포함된 경우, 화면해설과의 구분을 위하여 반대 성별이 녹음하는 것이 바람직함

3. 한국수어방송

① 한국수어방송의 정의

○ 한국수어방송은 청각장애인을 위하여 한국수어 통역사가 의미가 통하는 몸짓, 표정, 한국수어를 사용하여 청각장애인에게 프로그램의 음성메시지를 전달하는 방송접근 서비스임

② 한국수어방송 제작 준수 사항

▣ 한국수어방송 통역사의 자격

○ 국가공인 한국수어 통역 자격을 보유하고, 한국수어 통역 전문교육을 이수하였으며 모국어 능력 수준의 한국수어를 사용할 역량을 갖춘 자

▣ 언어

○ 국가공인 자격증을 갖춘 한국수어 통역사가 구사하는 한국수어의 사용을 기본으로 정함

▣ 수어의 정확성 및 일치성

○ 방송의 음성 및 음향 정보의 내용이 누락되거나 생략되지 않아야 하며, 위 정보의 내용이 사실과 다르거나 왜곡되지 않도록 권장함

○ 한국수어 통역의 속도가 너무 빠르거나 느리지 않고 자연스러워야 함

▣ 한국수어화면의 위치 및 크기

○ 한국수어 통역사는 일반적으로 화면 오른쪽에 나타나야하며 최소한 주어진 화면의 1/16 크기 이상을 권장함

○ 국민적 관심의 대상으로서 일시적으로 편성되는 방송 프로그램(선거방송, 재난방송, 대국민담화 중계, 국가기념일 기념식 중계 등)의 경우, 한국수어 통역사의 화면 크기를 화면의 전체화면의 최대 1/8까지 확대할 수 있음

○ 다수의 통역사가 등장하는 경우, 한국수어 통역사를 주어진 화면의 크기 내에 분할배치 하는 것을 권장함

Ⅲ. 기타 권장사항

1. 국가 재난 및 비상사태

○ 방송통신발전 기본법 제40조에 따라 '재난방송등'을 송출할 의무를 부담하는 사업자(이하 "재난방송 의무사업자")는 국가적, 지역적 긴급 상황을 전달받을 수 있도록 관련된 전화번호를 포함한 정보를 오픈자막으로 제공하도록 권장함

○ 긴급정보의 보도는 각 방송사의 재난방송 보도 규칙 지침서를 따르는 것을 원칙으로 함(이 경우, 재난방송 의무사업자만 적용)

○ 프로그램의 음향부분으로 제공된 긴급정보는 청각장애가 있는 이용자를 위하여 폐쇄자막방송의 방법을 사용하거나 시각적 표현 방법을 사용하여 전달이 가능하도록 하는 것이 바람직함

2. 시청자 의견 상담 및 처리

▣ 의견신청

○ 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 시청자의 의견을 상시 수렴할 수 있도록 조치하는 것이 바람직함

○ 의견신청서는 자체 양식 또는 본 가이드라인에 첨부된 양식을 사용하고, 자체 양식을 마련한 경우 방송 프로그램의 명칭, 프로그램의 방송 날짜와 시간이 포함되는 것이 바람직함

○ 시청자의 의견신청에 대한 처리는 각 사업자의 내부규정을 따르는 것을 원칙으로 함

○ 의견신청서는 팩스전송, 전화, 이메일, 오디오 녹음 및 점자법과 같은 방법을 통해서 전달될 수 있음

3. 텔레비전 시청 장애가 있는 이용자를 위한 이용방법 고지

○ 텔레비전 시청의 장애가 있는 이용자를 위한 방송물의 제작 의무가 있는 모든 방송사업자들은 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송의 이용 방법에 대한 자세한 가이드라인을 메인 홈페이지에 잘 보이도록 게시하는 것이 바람직함

○ 장애인방송 프로그램의 이용 방법을 고지할 경우, 이용 방법을 자세하게 설명하고, 이용 시 불편사항을 신청할 수 있는 연락처 등 방법도 기재하는 것이 바람직함

IV. 이용자 범주

○ 장애인을 위한 방송 프로그램의 이용자는 선천적·후천적으로 시각·청각 장애를 지니는 사람들을 주 이용자로 정의 할 수 있음

○ 폐쇄자막방송은 청각에 장애가 있는 사람들이 주 이용자이며, 청각 장애가 없는 이용자들 또한 공공장소 등에서 폐쇄자막 서비스를 이용하여 텔레비전 시청을 하고 있음

○ 화면해설방송은 선천적 및 후천적으로 시각 장애가 있는 사람들이 주 이용자이며, 인지능력이 쇠퇴한 노인, 영상속도를 따라가기 힘든 시청자, 그리고 상황에 따라서는 영상물을 귀로 듣고 싶어 하는 비장애인도 화면해설방송을 이용하고 있음

○ 한국수어방송은 한국수어를 제 1언어 또는 제 2언어로 사용하는 청각장애인이 주로 이용하고 있음

○ 시·청각장애인 뿐 아니라 어린이들과 노인, 한국어를 배우는 외국인과 다문화가정까지 다양한 사람들이 장애인방송 프로그램 서비스를 이용할 수 있으므로 향후 텔레비전 시청에 장애가 있는 모든 이용자들로 대상을 확장할 수 있음

V. 재검토 기한

○ 이 가이드라인은 2019년 9월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 8월 31까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 취함

(5) 2022년도 소외계층 미디어 포용 세부추진계획[282)]

방송통신위원회는 '소외계층 미디어 포용 종합계획'(2021년 10월) 5개년 계획(2021~2025년)을 수립하여 시행함에 따라, 2022년도에 추진할 세부추진계획을 수립하였다. 주요 내용은 아래와 같다.

1) (추진과제①) 미디어 콘텐츠 제작지원 체계 강화

가. 동등한 방송접근권 보장을 위해 고시 개정 및 맞춤형 제작 확대

2022년 8월에 장애인방송 고시를 일부 개정하여 한국수어방송 의무편성비율 상향(5% → 7%) 및 화면해설방송 재방송 비율 축소(30% → 25%) 등을 시행한다. 그리고 필수지정사업자(55개사)를 대상으로 장애인방송 제작 확대를 위한 지원을 확대(2021년 46억원 → 2022년 51억원)한다. 또한 고등학교 중심의 EBS 교육방송물 재제작을 초·중등학교로 확대하고 자막방송 위주에서 화면해설방송으로 확대(3.7억원, '21년 470편 → '22년 1,000여편)한다. 이에 더해 발달장애인의 생애주기별 교육콘텐츠를 영유아기·성인기 중심에서 청년기까지 확대하여 특성과 요구에 맞게 콘텐츠를 제작(신규 10편, 재제작 40편, 4억원)하도록 한다.

282) 방통위, 디지털 미디어 복지 실현을 위한 「'22년 소외계층 미디어 포용 세부추진계획」 수립, 방송통신위원회, 2022.5.11., https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K00000200&boardId=1113&boardSeq=53094

나. 비실시간방송(VOD) 제작 지원을 종편PP로 확대

비실시간방송(VOD)은 2021년까지 지상파 4사(KBS·MBC·SBS·EBS)에 지원하였지만, 장애인단체의 선호도, 시청점유율 등을 고려하여 2022년에는 종편PP로 지원을 확대(7억원)[283]한다.

다. 전국 시청자미디어센터와 지방자치단체 간 협력체계 구축

지역사회의 영세한 장애인기업의 성장을 촉진하기 위해 2022년에 대전·세종시 시청자미디어센터와 지자체 간의 협업 추진 및 구축을 위한 실태조사를 실시한다.

라. 기기 활용 교육 및 미디어 나눔버스 체험 확대

디지털기기 활용 교육콘텐츠(3종)를 개발하고 행정안전부(나라배움터) 및 전국 지자체(디지털배움터)를 활용하여 정부·공공기관에 필수교육 과정 강좌를 개설하며 미디어 나눔버스를 활용하여 체험기회를 확대(2022년 8대)한다.

2) (추진과제②) 포용적 미디어 접근성 보장

가. 전체 시·청각장애인 맞춤형TV 35% 보급

2021년 기준으로 시·청각장애인 맞춤형TV의 누적보급률은 전체(224,498명) 33.8%이고 이 중 저소득층(115,082명)은 80.5%에 이른다. 2025년까지 시각·청각장애인 맞춤형TV의 누적보급률을 전체 시·청각장애인의 50%를 목표로 한다.

이에 따라 시·청각장애인 중에서 저소득층(기초생활수급자, 차상위계층) 중심으로 보급하던 방식을 변경하여 전체 시·청각장애인을 대상으로 무료로 보급(연 15,000대)하도록 전환하고 누적보급률 35%를 목표로 하여 추진(40억원)한다.

나. 화면해설방송 통합플랫폼 협의체 구성 및 구축방안 마련

적정한 화면해설방송 통합플랫폼 구축방안을 마련(2022년 12월까지)하기 위해 장애인단체, 방송사업자, 학계 전문가 등으로 구성된 협의체를 마련하여 운영하며, 정보화전략계획

283) (2020년) KBS·MBC·SBS→(2021년) KBS·MBC·SBS·EBS→(2022년) KBS·MBC·SBS·EBS·JTBC·TV조선 등.

(ISP)을 수립할 것을 신청한다.

다. IPTV 장애인특화기능 셋톱박스 개발 및 기술표준화

2021년까지 IPTV(KT, SKB) 셋톱박스의 장애인방송 특화기능 개발을 완료하였으며, 2022년에는 LGU+의 개발 참여를 추진(2.5억원)하고 TTA기술 표준화그룹을 운영한다.

3) (추진과제③) 디지털 신기술의 포용적 혁신

가. 맞춤형 재난정보전달서비스 플랫폼 개발 이용자참여검증단 운영

소외계층이 장애유형에 따라 손쉽게 재난정보를 제공받을 수 있도록 맞춤형 재난정보전달서비스 플랫폼 기술 개발(2022~2025년)에 착수(10억 원)한다. 재난정보전달서비스 플랫폼은 클라우드 기반으로 시각장애인(화면해설), 청각장애인(자막, 아바타수어), 어린이(애니메이션), 다문화 외국인(번역) 등 맞춤형으로 재난정보를 제공하도록 한다. 이 사업에는 ETRI가 개발기관으로 선정(2022.4월)되었으며, 실수요주체·R&D기관 등을 연계하여 '이용자참여검증단(리빙랩)'[284]을 구성하여 운영(6~12월)하며 플랫폼서비스 기획을 추진(12월)한다.

나. 아바타수어 생성시스템 개발 및 음성-자막기술 시범서비스 실시

아바타수어 생성시스템 개발 및 음성-자막기술 시범서비스는 음성→자막변환(2019~2020), 자막→수어변환(2021~2022) 및 고도화(2023)의 3단계에 걸쳐서 실시된다. 지난 2021년에는 개발된 음성-자막변환시스템의 시범서비스(3,500여 명, 6~12월) 및 기능 개선을 위한 만족도 조사(9~12월)가 실시(19억원)되었다. 2022년에는 인공지능을 활용하여 자막을 수어로 자동 변환하는 아바타수어 생성시스템을 개발(2022년 12월까지)한다.

다. 스마트TV 전용앱 개발 연구반 구성·운영

앱 개발을 위해 장애인단체, TV제조사, 앱 개발업체, 연구기관(ETRI, TTA 등) 등이 참여하는 연구반을 구성하여 앱 기능 설계방안 등을 검토한다.

---

284) 사회문제해결을 위해 R&D기관, 서비스사업자 및 이용자가 직접 개발에 참여하고 현장검증을 추진하는 것을 말한다.

4) (추진과제④) 소외계층 미디어 포용 기반조성

가. 장애인방송 서비스의 품질제고 방안 마련

장애인방송 품질 제고를 위해 장애인단체가 품질 모니터링에 참여하는 '품질평가단'을 구성하여 운영(8~12월)하고 평가제도의 도입 방안을 마련(12월)한다. 지난 2021년에 품질기준 제도를 마련하였고, 2023년까지 품질시범평가를 시행하고 2024년까지 평가제도를 도입할 예정이다.

나. (가칭)장애인 미디어접근 기본법(안) 마련

소외계층의 미디어접근을 강화하고 체계적인 종합계획 수립 및 정책지원을 위해 통합·포괄적인 (가칭)장애인미디어접근기본법 제정안을 마련한다.

다. 온·오프라인 대국민 인식 제고 및 UN ESCAP TV 기증

장애인방송 유형별로 홍보 영상을 제작 및 서비스(11월)하며 이와 함께 방송사, 지하철·버스 스크린도어, 옥외 전광판 등 수단 활용 국민 최접점 홍보를 추진한다. 그리고 우수콘텐츠 영상 공모전, 백서 발간 및 국제컨퍼런스 개최, UN ESCAP(아시아·태평양 경제사회위원회) TV 기증 등 국제 협력을 강화한다.

(6) 정부의 공약

윤석열 대통령은 대선 공약에 ① 시외·고속·광역버스에 저상버스 투입, 장애인 콜택시 확대(저상버스 시외·고속·광역버스로 확대 운영, 중증장애인 콜택시 확대로 서비스 대기시간 절반으로 절약, 시각장애인 내비게이션 기술 투자 확대), ② '개인예산제' 도입으로 수요자(장애인) 중심 복지로 전환(장애인 본인이 예산 내에서 원하는 복지서비스 선택), ③ 4차 산업형 인재 육성 및 장애인 고용 기회 확대(빅데이터, 인공지능, 사물인터넷 등 4차산업 직업훈련 강화, 장애인 디지털훈련센터 17곳 광역시도 확대 및 인재육성프로그램 운영), ④ 장애학생의 예술 교육 및 장애예술인 창작 활동 지원 강화(전문상담사 배치, 전문 강사 양성 프로그램 운영 등 장애학생 맞춤형 예술 교육 강화), ⑤ 발달지연·장애 영유아를 위한 국가 지원 강화('진단-재활치료-교육-지원' 서비스를 받을 수 있는 원스톱 서비스 확충, 발달지연·장애 영유아 재활치료 서비스 국민건강보험 적용 추진) 등 총 다섯 개

영역에 대한 공약을 포함시켰다.[285] 이 중에서 두 번째부터 네 번째까지 3개 영역의 공약이 장애인의 미디어에 대한 접근과 관련이 있다. 개인예산제는 장애인의 미디어 기기 또는 유료 서비스 구매에 이용될 수 있고, 장애인의 학습 활동에 미디어 기기 또는 서비스가 활용될 수 있으며, 학생들의 학습 및 창작 활동에도 미디어 기기 또는 서비스가 이용될 수 있다. 또한 첫 번째와 다섯 번째 영역도 미디어 서비스와 무관하지 않다.

정부 여당의 정책 공약[286]은 대선공약을 더 확대한 내용들로 ① 장애인 개인예산제 도입, ② 장애인 이동·교통권 보장, 편의시설 확대, ③ 발달 지연·장애 영유아 가족 지원, ④ 4차산업형 장애인 인재 육성, ⑤ 장애인 의료지원 확대, ⑥ 장애인의 방송·문화·체육 이용 환경 확대, ⑦ 장애인 문화예술 활동 지원 강화, ⑧ 장애인 대상 재난 안전 정보 제공 의무화 등을 담고 있다. 이들 중에서 ① 장애인 개인예산제 도입, ④ 4차산업형 장애인 인재 육성, ⑥ 장애인의 방송·문화·체육 이용 환경 확대, ⑦ 장애인 문화예술 활동 지원 강화, ⑧ 장애인 대상 재난 안전 정보 제공 의무화 등의 공약이 장애인의 미디어에 대한 접근과 상당한 관련이 있다.

2. 장애인 미디어 접근 확대 방안

(1) 장애인방송 의무 확대

1) 장애인방송 제공 의무

「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」는 「방송법」 제69조 제8항 및 제9항과 같은 법 시행령 제52조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조 제3항과 같은 법 시행령 제14조 제6항에 따라 장애인방송 대상사업자, 편성비율 및 제공기준과 방법 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 마련되었다.

「방송법」 제69조 제1항에 "방송사업자는 방송프로그램을 편성할 때 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다."고 규정하면서, 동조 제8항에 "방송사

285) 윤석열/20대 대선 공약, 나무위키, https://namu.wiki/w/%EC%9C%A4%EC%84%9D%EC%97%B4/20%EB%8C%80%20%EB%8C%80%EC%84%A0%20%EA%B3%B5%EC%95%BD

286) 2022년 제8회 전국동시지방선거 중앙 정책공약집, 국민의힘, https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/policy/data_pledge.do

업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다."고 규정한다. 그리고 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조는 "「방송법」 제2조 제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다."고 규정한다.

「방송법」

제69조(방송프로그램의 편성등) ① 방송사업자는 방송프로그램을 편성할 때 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다.

⑧ 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비 및 장애인방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다.

⑨ 제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」

제21조(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공의무)

④ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다.

장애인방송의 필수의무사업자는 「방송법」 제69조 및 동법 시행령 제52조에 따라 정해지고, 동 규정에 의해 방송통신위원회가 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시(방송통신위원회 고시 제2019-3호, '19.1.30.)에 따라 장애인방송 고시의무사업자를 공고한다.

「방송법 시행령」

제52조(장애인의 시청지원) ① 법 제69조제9항에 따라 방송사업자는 장애인의 시청을 돕기 위하여 방송프로그램에 대하여 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 방송프로그램을 제외한 방송프로그램의 경우에는 방송통신위원회가 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 장애인방송을 하여야 하는 비율을 정하여 고시할 수 있다.

1. 「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송 또는 민방위경보방송 프로그램
2. 「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램
3. 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램
4. 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램

② 법 제69조제9항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 사업자는 다음과 같다.

1. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자
2. 법 제9조제1항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자
3. 법 제9조제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조 제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외한다)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자
4. 법 제9조제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자

③ 장애인방송의 제공에 필요한 기준과 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 이 경우 방송통신위원회는 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다.

위 규정들에 따르면 장애인방송의 필수·고시의무사업자는 아래와 같다.

- 「방송법」 제9조 제1항에 따라 허가를 받은 지상파방송사업자
- 「방송법」 제9조 제1항에 따라 허가를 받은 위성방송사업자
- 「방송법」 제9조 제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조 제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외한다)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자

○「방송법」 제9조 제5항 단서에 따라 승인을 얻은 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자

위 규정에 의하면, 위의 방송사업자들은 아래 방송프로그램에 대하여 장애인방송(한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송)을 하여야 한다.

○「방송통신발전 기본법」 제40조에 따른 재난방송 또는 민방위경보방송 프로그램
○「장애인복지법 시행령」 제14조 각 호에 따른 방송프로그램
○ 장애인의 방송시청이 필요하다고 판단되어 방송통신위원회규칙으로 정한 방송프로그램
○ 기타 장애인의 복지를 목적으로 편성된 방송프로그램

한편,「방송법」 제9조 제2항에 따라 허가를 받은 종합유선방송사업자와 같은 조 제5항에 따라 등록을 하거나 승인을 얻은 방송채널사용사업자(제4호에 따른 방송채널사용사업자는 제외)로서 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자, 즉 고시의무사업자는 아래와 같다. 2020년부터 2022년까지 유효하며, 2022년 4월 11일에 수정되어 재공고되었다.[287]

<표 3-16> 종합유선방송사업자(SO) : 8개 법인(43개 지역채널운용사업자)[288]

구분	법인명	방송사업자명	장애인방송 편성비율(연간)
1	㈜LG헬로 (23개 사업자)	㈜LG헬로 양천방송	폐쇄자막 70% 화면해설 7% 한국수어 4%
		㈜LG헬로 북인천방송	
		㈜LG헬로 부천김포방송	
		㈜LG헬로 은평방송	

287) 2020년~2022년 장애인방송 고시의무사업자 지정 수정 공고(방송통신위원회 공고 제2022-032호), 방송통신위원회, 2022. 4. 11.
288) 2020년~2022년 장애인방송 고시의무사업자 지정 수정 공고(방송통신위원회 공고 제2022-032호), 방송통신위원회, 2022. 4. 11.

구분	법인명	방송사업자명	장애인방송 편성비율(연간)
		㈜LG헬로 경남방송	
		㈜LG헬로 가야방송	
		㈜LG헬로 마산방송	
		㈜LG헬로 중부산방송	
		㈜LG헬로 중앙방송	
		㈜LG헬로 금정방송	
		㈜LG헬로 영남방송	
		㈜LG헬로 충남방송	
		㈜LG헬로 해운대기장방송	
		㈜LG헬로 영동방송	
		㈜LG헬로 신라방송	
		㈜LG헬로 아라방송	
		㈜LG헬로 나라방송	
		㈜LG헬로 대구동구방송	
		㈜LG헬로 대구수성방송	
		㈜LG헬로 영서방송	
		㈜LG헬로 호남방송	
		㈜LG헬로 전북방송	
		㈜LG헬로 강원방송	
2	㈜SK 브로드밴드 (12개 사업자)	㈜SKB 수원방송	폐쇄자막 70% 화면해설 7% 한국수어 4%
		㈜SKB 기남방송	
		㈜SKB 한빛방송	
		㈜SKB ABC방송	
		㈜SKB 중부방송	
		㈜SKB 세종방송	
		㈜SKB 전주방송	
		㈜SKB 서서울방송	
		㈜SKB 동서울방송	
		㈜SKB 인천방송	
		㈜SKB 대구방송	
		㈜SKB 부산방송	

구분	법인명	방송사업자명	장애인방송 편성비율(연간)
3	㈜현대HCN (8개 사업자)	㈜현대HCN	폐쇄자막 70% 화면해설 7% 한국수어 4%
		㈜현대HCN 서초방송	
		㈜현대HCN 동작방송	
		㈜현대HCN 충북방송	
		㈜현대HCN 금호방송	
		㈜현대HCN 새로넷방송	
		㈜현대HCN 경북방송	
		㈜현대HCN 부산방송	
4	㈜딜라이브 (14개 사업자)	㈜딜라이브	폐쇄자막 70% 화면해설 7% 한국수어 4%
		㈜딜라이브 송파케이블티브이	
		㈜딜라이브 구로금천케이블티브이	
		㈜딜라이브 중앙케이블티브이	
		㈜딜라이브 용산케이블티브이	
		㈜딜라이브 마포케이블티브이	
		㈜딜라이브 서서울케이블티브이	
		㈜딜라이브 노원케이블티브이	
		㈜딜라이브 북부케이블티브이	
		㈜딜라이브 중랑케이블티브이	
		㈜딜라이브 동서울케이블티브이	
		㈜딜라이브 경기케이블티브이	
		㈜딜라이브 우리케이블티브이	
		㈜딜라이브 경동케이블티브이	
5	(주)딜라이브 강남케이블티브이	(주)딜라이브 강남케이블티브이	폐쇄자막 70% 화면해설 7% 한국수어 4%
6	㈜서경방송	㈜서경방송	
7	㈜씨씨에스충북방송	㈜씨씨에스충북방송	
8	㈜아름방송네트워크	㈜아름방송네트워크	
9	㈜KCTV제주	㈜KCTV제주	
10	남인천방송㈜	남인천방송㈜	
11	제이씨엔울산중앙방송㈜	제이씨엔울산중앙방송㈜	
12	한국케이블TV푸른방송㈜	한국케이블TV푸른방송㈜	

<표 3-17> 방송채널사용사업자(PP) : 10개 법인(32개 채널)

구분	법인명	채널명	장애인방송 편성비율(연간)
1	㈜케이비에스엔 (4개 채널)	KBS Drama	폐쇄자막 70% 화면해설 5% 한국수어 3%
		KBS Joy	
		KBS N Sports	
		KBS Story	
2	㈜엠비씨플러스 (4개 채널)	엠비씨 에브리원(MBC Every1)	
		엠비씨 드라마넷(MBC Dramanet)	
		엠비씨스포츠플러스(MBC SPORTS +)	
		엠비씨 온(MBC ON)	
3	㈜에스비에스플러스 (2개 채널)	SBS Plus	
		SBS fun E	
4	씨제이이앤엠㈜ (10개 채널)	티비엔(tvN)	
		OCN	
		OCN Movies	
		OCN Thrills(구 SUPER ACTION)	
		엠넷(Mnet)	
		올리브네트워크(O'live Network)	
		투니버스(Tooniverse)	
		tvN DRAMA	
		tvN SHOW	
		CJ온스타일(구 CJ오쇼핑)	
5	㈜아이에이치큐 (2개 채널)	IHQ(구 코미디TV)	
		드라맥스(DramaX)	
6	㈜제이티비씨플러스 (2개 채널)	JTBC2(제이티비씨투)	
		JTBC Golf	
7	㈜에스비에스미디어넷 (2개 채널)	SBS Sports	
		SBS GOLF	
8	에스비에스바이아컴(유)	니켈로디언(Nickelodeon)	
9	㈜이채널	e채널	
10	㈜현대홈쇼핑	현대홈쇼핑	
11	㈜채널더무비	더 무비(THE MOVIE)	

2) 장애인방송 제공의무 이행실적 평가

방송통신위원회의 「2022년 제27차 위원회 결과」에는 '2021년도 장애인방송 제공의무 이행실적 평가에 관한 사항'[289]이 포함되어 있다. 이에 따르면, 2021년도 장애인방송 편성의무 대상사업자(132개사)의 장애인방송(폐쇄자막·화면해설·한국수어) 제공 실적 평가결과 편성의무를 달성한 곳은 119개사이며 미달성한 곳은 13개사(전주KBS, 청주KBS, 울산KBS, 충주KBS, 안동문화방송(주), 춘천문화방송(주), (주)엠비씨충북, (주)케이엔엔, (주)광주방송, (주)청주방송, 한국교육방송공사, 제이씨엔울산중앙방송(주), ㈜아이에이치큐로 지상파(48) 11개사, SO(65) 1개사 및 PP(12) 1개사. 위성(1), 보도PP(2), 종편PP(4)는 없음)였다.[290]

<표 3-18> 방송사업자별 장애인방송 편성실적

구분		방송사업자명	장애인방송 편성실적 (%)					
			폐쇄자막방송		화면해설방송		한국수어방송	
			목표	실적	목표	실적	목표	실적
지상파 (48)	4	EBS1	100.0	**99.97**	10.0	13.22	5.0	6.77
	10	KBS전주	100.0	**99.99**	10.0	11.76	5.0	14.05
	11	KBS청주	100.0	**99.99**	10.0	11.61	5.0	14.08
	14	KBS울산	100.0	**99.99**	10.0	11.91	5.0	13.20
	15	KBS충주	100.0	**99.99**	10.0	11.61	5.0	14.08
	33	안동문화방송(주)	100.0	**99.99**	10.0	16.66	5.0	11.18
	37	춘천문화방송(주)	100.0	**99.97**	10.0	15.65	5.0	10.38
	38	㈜MBC충북	100.0	**99.87**	10.0	17.46	5.0	10.19
	39	KNN	100.0	**99.99**	10.0	11.21	5.0	8.60
	42	㈜광주방송	100.0	**99.99**	10.0	12.76	5.0	8.70
	45	㈜청주방송	100.0	**99.98**	10.0	13.23	5.0	10.64
SO(65)	119	CN울산중앙방송(주)	70.0	70.51	7.0	**2.47**	4.0	7.65

289) 2022년 제27차 위원회 결과, 방송통신위원회, 2022.06.08, https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=1&ctx=ALL&searchKey=ALL&searchVal=%EC%9E%A5%EC%95%A0%EC%9D%B8&boardSeq=53210

290) 2021년도 장애인방송 제공의무 이행실적 평가 결과, 방송통신위원회, 2022.06.08., https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05020000&dc=K05020000&boardId=1112&cp=1&searchKey=ALL&searchVal=%EC%9E%A5%EC%95%A0%EC%9D%B8&boardSeq=53211

구분		방송사업자명	장애인방송 편성실적 (%)					
			폐쇄자막방송		화면해설방송		한국수어방송	
			목표	실적	목표	실적	목표	실적
PP(12)	132	㈜아이에이치큐 (3개채널)	70.0	**53.90**	5.0	**3.32**	3.0	**2.94**

방송통신위원회는 장애인방송 편성의무 미달성 사업자에 대해서 편성의무 이행을 준수토록 행정지도를 실시(장애인방송 개선계획(안) 제출 포함)하였고, 장애인방송 제작 지원금 지원 비율 차등 지원 등의 조치방안을 제시하였다.

3) 장애인방송 의무 확대

미디어 환경은 TV를 벗어나 VOD, OTT 등 비실시간 및 실시간 인터넷 방송이 상당한 비중을 차지하게 되었다. 이렇게 미디어의 환경변화에 따라 장애인들은 미디어에 대한 접근이 더욱 어려워졌다. 이에 따라 장애인단체나 국가인권위원회는 이에 대한 개선 권고를 하여 왔다.

정부는 한국수어방송의 의무비율을 선진국 수준 이상으로 상향(5% → 7%)하고 이와 마찬가지로 화면해설 재방송 비율을 축소(30% → 25%)[291]하고자 추진 중이다.[292] 비록 한 자리수의 비율이라고 하더라도 방송사의 현실적인 한계와 제작비용을 고려하면 상당히 진전된 수치로 보인다. 그리고 현재 방송프로그램·사업자의 형태에 따라 지정되는 필수·고시의무 사업자 체계를 시청점유율, 프로그램 지명도 등을 고려하여 의무비율을 적용하는 전환방안이 검토 중이다.

「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」에 아래와 같이 장애인방송 편성의무의 경감 및 유예 세부기준이 마련되어 있다.

291) 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」에 따르면, 화면해설방송 의무 편성비율 중 재방송 편성비율 목표치는 2019년 40% 이하, 2020년 35% 이하, 2021년 30% 이하였다.

292) 「2022년 방통위 주요업무 추진계획」, 방송통신위원회, 2022, 17면.

<표 3-19> 장애인방송 편성의무의 경감 및 유예 기준

대상사업자	경감 기준	유예 기준
필수지정사업자	• 재무제표 상에 최근 5년 중 3년이상 적자상태로서 자본잠식률이 70%이상인 사업자 : 전 년도의 자본잠식 비율의 범위 내에서 다음 연도에 편성의무비율 경감	• 재무제표 상에 자본잠식률이 100%이상인 사업자 : 다음 연도에 유예
고시의무사업자	• 재무제표 상에 최근 5년 중 3년이상 적자상태로서 자본잠식률이 50%이상인 사업자 : 전 년도의 자본잠식 비율의 범위 내에서 다음 연도에 편성의무비율 경감	

그런데 OTT, VOD 등의 콘텐츠에 대해서는 장애인방송물 편성의무에 해당하지 않기 때문에 국내 방송사들이 보유하고 있는 장애인용 '다시보기'(VOD) 아카이브 규모는 열악한 편이라고 한다.[293] 방송통신위원회는 비실시간방송(VOD)에 대해 2000년부터 시작하여 2021년까지 지상파 4사(KBS·MBC·SBS·EBS)에 지원하였지만, 장애인단체의 선호도, 시청 점유율 등을 고려하여 2022년에는 종편PP로 지원을 확대(7억원)[294]하였다.[295]

정부는 VOD, OTT 등 비실시간 방송에 장애인방송을 의무화하는 것도 검토 중인데, 이러한 서비스에 장애인방송 의무편성비율을 선진국 수준으로 끌어올리고자 한 것이다. 다만, 상기한 바와 같이 위와 같은 정책이 실효성을 갖으려면 이와 관련한 인센티브나 제재 방안이 있어야 한다. 이들 서비스에 대한 정부의 통제 수단이 적절히 구비되지 않는다면 이러한 정책이 유명무실하게 될 수도 있다. 현재 OTT 사업자와 저작권 단체 간의 저작권료 분쟁은 이러한 문제가 있을 수 있음을 시사한다. 한편, 정부는 의무비율 적용 면제 방송사업자 등에 관하여 현행 장애인방송 접근성을 제고할 수 있도록 전면 재검토한다고 한다.

---

293) 김지수·김현경, "비선형 콘텐츠의 장애인 접근성 향상에 관한 소고 - 유럽연합(EU)의 지침 분석을 중심으로 -", 법학논총 제45권 제3호, 2021, 47면.

294) (2020년) KBS·MBC·SBS →(2021년) KBS·MBC·SBS·EBS →(2022년) KBS·MBC·SBS·EBS·JTBC·TV조선 등.

295) 방통위, 디지털 미디어 복지 실현을 위한 「'22년 소외계층 미디어 포용 세부추진계획」 수립, 방송통신위원회, 2022.5.11., https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K00000200&boardId=1113&boardSeq=53094

한편, 2011년 미국청각장애인협회(NAD) 소송[296] 이후, 청각장애인을 위한 자막을 의무적으로 제공하기 시작한 넷플릭스(Netflix)는 한국어 콘텐츠에 대서도 한국어 화면해설, 한국어 자막 등 장애인 시청편의 서비스를 제공[297]하고 있다.[298]

(2) 장애인방송 제작 지원

1) 현황

방송통신위원회는 방송사업자의 장애인방송(폐쇄자막·한국수어·화면해설) 제작 지원을 통한 시·청각장애인의 방송접근권 보장하고 장애인 등 방송 소외계층의 방송을 통한 정보·지식 획득 기회를 제고하고 장애인과 비장애인 간 방송접근 격차를 해소하기 위해[299] 장애인방송 제작 지원을 하여 왔다.[300]

방송통신위원회는 2021년 중앙지상파 4개사, 지역지상파 37개사, 종편·보도PP 6개사, SO 38개사 및 PP 8개사(21개 채널)의 총 93개사에 42억 7천 890만 2천원을 지원했다.[301]

---

296) National Association of the Deaf v Netflix Inc, C.A. NO. 11-cv-30168-MAP., (Dkt. No. 22) (D. Mass. Nov. 10, 2011).

297) 한국시각장애인연합회(http://www.kbuwel.or.kr/)에서 넷플릭스의 화면해설 콘텐츠를 안내하고 있다.

298) 김지수·김현경, “비선형 콘텐츠의 장애인 접근성 향상에 관한 소고 - 유럽연합(EU)의 지침 분석을 중심으로 -”, 법학논총 제45권 제3호, 2021, 49면.

299) 2021년도 장애인방송 제작지원 현황, 방송통신위원회, https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02060100&dc=K02060100&boardId=1027&cp=1&boardSeq=52934

300) 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시
제2조(용어의 정의)
2. “장애인방송물“이란 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송 중 하나 이상이 포함되어 있는 방송프로그램을 말한다.
3. “폐쇄자막방송“이란 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 화면에 문자로 전달하는 방송을 말한다.
4. “화면해설방송“이란 시각장애인을 위하여 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 방송을 말한다.
5. “한국수어방송“이란 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 한국수화언어법 제3조제1호에 따른 한국수어로 전달하는 방송을 말한다.
5의2. “한국스마트수어방송“이란 한국정보통신기술협회에서 제정한 송수신 정합 기술표준을 준수하여, 수어영상의 크기, 위치 조정 및 삭제가 가능한 한국수어방송을 말한다.

301) 2021년도 장애인방송 제작지원 현황, 방송통신위원회, https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02060100&dc=K02060100&boardId=1027&cp=1&boardSeq=52934

그리고 방송통신위원회는 2021년도 장애인 교육방송물로 자막방송 3,329편과 화면해설방송 470편의 총 3,799편을 보급 지원하였다.

<표 3-20> 2021년도 장애인방송 제작 지원 현황

구분		지원 방송사 수	지원금액(천원)
2021년	중앙지상파	4개사	797,881
	지역지상파	37개사	1,976,667
	종편·보도PP	6개사	817,248
	SO	38개사	326,499
	PP	8개사(21개 채널)	360,607
	합계	93개사	4,278,902

<표 3-21> 2021년도 장애인 교육방송물 보급 지원

구분	자막방송	화면해설방송	계	비고
실적	3,329편	470편	3,799편	

위와 같이 제공되는 방송은 분야나 양이 한정되어 있고 방영 시간도 한정되어 있으며, 그 질적 수준에도 문제가 발생할 수 있다. 이에 따라 지속적으로 이와 관련한 문제점이 제기되어 왔다. 위와 같은 방송을 제작하기 위해서는 별도의 제작과정이 필요하고, 자동 변환시스템을 이용하려면 개발 비용이 들고 개발된 것도 불완전할 수 있으며, 방송 콘텐츠의 질적 수준을 높이기 위한 보완[302]이 필요하다. 이러한 점에서 장애인들에게 적절한 콘텐츠를 제공하기 위한 다각적인 노력이 필요하고, 직간접적인 제작 지원과 자동 변환시스템의 지속적인 개발이 필요할 것으로 보인다.

2) 제작 지원

장애인방송의 제작을 위해서는 콘텐츠 제작과 관련하여 다양한 장소, 설비, 비용 및

302) 이와 관련하여 하종원·박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 : 자막방송 품질 제고를 중심으로”, 방송통신연구 제110호, 2020, 84~112면에서 자막품질 제고를 위한 정책방향을 제시하고 있다.

교육이 필요하다. 첫째, 정부는 장애인방송 제작 지원을 실시간에서 비실시간까지, 지상파에서 일반PP(방송채널사용사업자)까지 확대하고, 장애유형별·학년별 맞춤형 교육콘텐츠 제작도 확대하기로 하였다. 방송법 및 장애인방송 관련 고시에 의거하여 필수·고시의무 방송사업자를 대상으로 장애인방송의 지속적인 제작 지원(폐쇄자막·화면해설·한국수어) 추진하고, 시·청각장애인이 언제 어디서나 방송서비스를 이용할 수 있도록 공익성·사회적 영향력을 고려하여 지상파 3사를 시작으로 EBS, 종편·보도PP(2022년), SO·일반PP(2023년) 등으로 점진적 확대하여 방송사의 장애인방송 VOD 제작을 지원하기로 하였다.[303] 또한 장애인의 기본 학습권 보장을 위해 초·중·고 교육방송 및 강좌 콘텐츠를 제작·보급(연 3,000여편)하고, 시·청각장애인의 학습권 보장을 위해 폐쇄자막·화면해설로 재제작 지원하는 한국교육방송공사(EBS) 교육방송물의 대상 및 편수를 확대하기로 하였다.[304]

둘째, 정부는 수도권에 집중된 제작 기반을 전국 10개 시청자미디어센터로 확대해 지역사회의 장애인방송 활성화 및 장애 스타트업 육성 지원을 시행하기로 하였다. 셋째, 정부는 소외계층 개인별 기기에 적합한 '미디어 접근성 콘텐츠'를 개발하고, 맞춤형 접근성 교육을 시청자미디어센터 및 범부처와 연계해 추진하기로 하였다.

(3) 장애인방송 접근성 강화

1) 장애인의 미디어 접근성 제고

가. 시·청각 장애인용TV의 보급 현황

방송통신위원회는 2000년에 시·청각 장애인용TV의 보급을 시작[305]하였는데, 방송통신위원회는 시·청각장애인이 비장애인과 동등한 조건에서 방송매체에 접근할 수 있도록 방송수신기 보급을 통해 방송소외계층의 방송접근권을 향상시키고 정보격차를 해소하기

---

303) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 11면.

304) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 11면.

305) 방통위, 인천 성동학교 찾아 시청각장애인용TV 전달, 방송통신위원회, https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=1&ctx=ALL&searchKey=ALL&searchVal=%EC%B2%AD%EA%B0%81%EC%9E%A5%EC%95%A0%EC%9D%B8%EC%9A%A9TV&boardSeq=41570

위해 시·청각 장애인용TV를 보급하는 사업을 진행하여 왔다.[306]

방송통신위원회는 2000년에 자막방송수신기, 화면해설방송수신기로 보급을 시작하여, 2013년도 TV형태의 통합수신기 개발로 지속적인 기능 개선을 거쳐 2021년까지 총 224,498대를 무료로 보급하였다.[307] 지난 2021년의 시·청각 장애인용TV 보급은 시청자미디어재단에서 직접 수행하여 전국 시·청각장애인(저소득층 우선 보급)에게 15,000대가 보급되었다.[308] 그리고 2022년도에도 전체 시·청각장애인을 대상으로 시·청각 장애인용TV 15,000대를 보급하는 사업을 진행했다.[309]

나. 디지털정보화 현황

디지털정보화는 접근, 역량 및 활용의 관점에서 판단할 수 있다. 이 중에서 접근 수준이 가장 기초가 되는 지표이다. 아래 표는 일반국민의 수준을 100으로 하여 나타낸 것이다. 장애인의 디지털정보화 종합 수준은 일반국민의 81.7%이고, 디지털정보화 접근 수준은 95.6%로 나타났다. 이에 대해 디지털정보화 역량이나 활용 수준이 많이 일반국민에 비해 74.9%와 81.5%이다. 디지털정보화 접근 수준은 비교적 높은 수준이라고 할 수 있다.[310]

---

306) 2021년도 시각·청각장애인용TV 보급 현황, 방송통신위원회, https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02060100&dc=K02060100&boardId=1027&cp=1&boardSeq=52933

307) 방통위, 시각·청각장애인용 TV 15,000대 보급…신청하세요!, 방송통신위원회 보도자료, 2022.4.29., 1면, https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=5&boardSeq=53042

308) 2021년도 시각·청각장애인용TV 보급 현황, 방송통신위원회, https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A02060100&dc=K02060100&boardId=1027&cp=1&boardSeq=52933

309) 방통위, 시각·청각장애인용 TV 15,000대 보급…신청하세요!, 방송통신위원회 보도자료, 2022.4.29. https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=5&boardSeq=53042

310) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021.

<표 3-22> 디지털정보화 종합 수준

(단위 : %)

조사대상	평균	표본오차	신뢰구간		상대 표준오차
			하한	상한	
장애인	81.7	±1.1	80.6	82.8	0.7
고령층	69.1	±1.0	68.1	70.1	0.8
저소득층	95.4	±1.0	94.4	96.4	0.5
농어민	78.1	±1.1	77.0	79.2	0.7
북한이탈주민	89.4	±1.6	87.8	91.0	0.9
결혼이민자	89.5	±1.6	87.9	91.1	0.9

<표 3-23> 디지털정보화 접근 수준

(단위 : %)

조사대상	평균	표본오차	신뢰구간		상대 표준오차
			하한	상한	
장애인	95.6	±0.7	94.9	96.3	0.4
고령층	93.1	±0.8	92.3	93.9	0.4
저소득층	98.7	±0.5	98.2	99.2	0.3
농어민	94.9	±0.6	94.3	95.5	0.3
북한이탈주민	95.0	±1.4	93.6	96.4	0.7
결혼이민자	97.4	±1.0	96.4	98.4	0.5

위 자료에서 디지털 정보화 수준의 접근은 유무선 정보기기 보유 여부와 인터넷 상시 접속 가능 여부를 기준으로 했다. 장애인의 디지털정보화 접근 수준은 2018년부터 92%, 92.6%, 95.4%, 95.6%로 계속하여 증가[311]하여 왔다. 그렇지만 시각장애인과 청각/언어장애인의 경우 94%와 92.6%[312]로 상대적으로 낮은 수치를 기록했다.

311) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021, 38면.

312) 「2021 디지털정보격차 실태조사」, 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2021, 39면.

그렇지만 영상물은 시각장애인이나 청각장애인이 물리적인 접근이 가능하더라도 그 내용을 이해하기 위해서는 보조적인 수단이 해당 영상물에 수반되어야 한다. 이런 점에서 전체 미디어에 대한 물리적인 접근 외에 TV, 인터넷 매체 등을 통하여 직접적으로 미디어에 접근하는 것은 이들에게 어려운 일이다.

다. 시·청각장애인용TV의 보급 확대

위와 같은 배경에서, 소외계층이 다양한 미디어 서비스를 차별 없이 누릴 수 있도록 장애인방송 제작 지원 확대, 맞춤형TV 보급 등 미디어에 대한 실질적인 접근성[313]을 제고해야 한다.[314]

포용적 미디어 접근성 보장을 위해 현재 32.3%(2020년)에 머물러 있는 장애인용 TV 보급률을 2025년까지 50%로 높이고, 장애인 TV 보급 방식을 개선하여 장애인의 선택권을 확대한다고 한다. 지금까지 정부는 국정과제로 저소득층 시·청각장애인용 TV 누적보급률 100% 달성(2021년)하였으며, 시·청각장애인 전체 대상으로 보급을 확대하였다. 다만, 국정과제 수립 시 목표(10만명)를 벗어나는 실 저소득층(13만 5천명) 시·청각장애인을 고려하여 우선 보급정책은 유지한다고 한다.[315] 이에 따라 미디어에 대한 시·청각장애인의 물리적인 접근 환경은 계속하여 개선되고 있다.

그런데 여전히 특정한 기준이 적용되어 적절한 보급에 한계가 있을 수 있다. 실제로 관련 웹에 선정기준이나 그 결과에 대한 불만이 게시판에 지속적으로 게시되고 있다.

---

313) 「지능정보화기본법」 제46조 및 동법 시행령 제34조의2, 제34조의3에 따라, 과학기술정보통신부는 「장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의 증진을 위한 고시」를 마련하에 시행하고 있다. 이 고시는 '지능정보서비스 및 지능정보제품'에 관하여 다루고 있는데, 이 보고서에서 미디어 접근은 주로 영상물에 대한 접근을 의미한다.

314) 「2022년 방통위 주요업무 추진계획」, 방송통신위원회, 2022, 17면.

315) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 13면.

<표 3-24> 전체 시·청각장애인 TV 보급 현황

(단위 : 명)

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년
전체 시·청각장애인	시·청각장애인	554,635	595,539	630,149	648,113
	누적 보급률	29.2%	29.8%	30.7%	**32.3%**
저소득층 시·청각장애인	저소득층 시·청각장애인	105,330	116,456	126,768	135,445
	저소득층 누적 보급률	55.2%	60.3%	66.3%	**73.9%**
국정과제 이행실적* (저소득층 시·청각장애인용TV 누적 보급률)		**57.7%**	**69.7%**	**83.5%**	**99.4%**

* 국정과제 목표치 설정 기준에 따라 '16년 보건복지부 통계 기준(100,655명)으로 모수 고정

다만, 시·청각장애인이 TV를 구매할 때 선택권 확대를 위해 무료 보급 제도에서 구매비용 지원제도(복지포인트)로 전환된다. 기존에 특정 TV를 일괄 구매 후 보급하여 장애인들의 TV 크기 및 기능에 대한 선택권이 제한되어 있어 이에 대한 보완이 필요하여, 시·청각장애인 저소득층에게는 구매비용 전액 지원, 그 외 구매를 희망하는 장애인은 일부 지원(시·청각장애인 가구당 TV 제품비용의 일정 비율 지원)하는 방식으로 전환된다.[316]

라. 인구감소와 인재 확보를 위한 보급 대상 변화

우리나라는 현재 인구가 지속적으로 감소하여 학령인구가 지속적으로 줄어들고 있다. 국가가 존속하고 발전하기 위해 많은 인재가 필요한데, 시각·청각장애인들도 적정한 인재로서 성장하여 국가경제에서 적절한 역할을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 상기한 바와 같이 우리나라의 장애인들은 후천적인 경우가 많고 연령이 높을수록 그 비중이 높아진다. 이런 점에서 이들에 대한 투자비용에 비해 그 효과가 높을 것이라 생각된다. 따라서 학교에 재학하는 학생들, 특히 영유아 수준의 장애인들에게 시·청각장애인용TV를 보급하고 이외에 미디어를 활용할 수 있는 기초를 마련해 주는 것이 필요해 보인다.

316) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 13면.

특히 유소년들은 다양한 문화와 지식을 접하고 경험할 수 있어야 하는데, 이에 따른 학습능력도 이와 연관되어 있다. 이를 위해 학교 학습과는 차별화된 개별적인 학습을 할 수 있어야 하고, 시청각자료의 중요성은 간과할 수 없으므로 점자책이나 미디어 서비스가 점차 확대되고 있다고 하더라도 이에 대한 양적 확대 및 질적 보완이 반드시 필요하다.

2) 미디어 접근성 기술 표준화

장애인의 미디어 접근이 용이하도록 하려면 장애인에게 특화된 기능이 구현되어 있어야 하고 이러한 특화된 기능이 일정 부분 보편성을 가져야 한다. 그리고 장애인의 유형 중에서 시·청각 장애인의 경우는 아래 그림[317]과 같이 구분할 수 있다.

[그림 3-27] 시·청각 장애인의 장애유형

	청 (Hearing)	난청 (Hard of Hearing)	농 (Deaf)
정안 (Sighted)	정상 청력 정상 시력(야)	난청 정상 시력(야)	농 정상 시력(야)
잔존 시력 (Partially Sighted)	정상 청력 잔존 시력	난청 잔존 시력	농 잔존 시력
맹 (Blinded)	정상 청력 맹	난청 맹	농 맹

정부는 유료방송 셋톱박스 및 일반TV 제조시 시·청각 장애인 특화기능 구현이 가능하도록 '시·청각장애 보조방송서비스 표준'을 개정(PG804 표준그룹 운영)하기로 하였다. 그리고 정부는 장애인들의 원활한 재난 대응을 위해 장애유형별 재난정보대응서비스를 개발하고 장애인방송용 디지털 기술표준을 도입하는 등의 기술개발도 추진하기로 하였다. 또한, 발달장애인의 이해도를 높이기 위해 방송사·지역·부처별로 각기 다른 콘텐츠 표현방식을 관계기관 간 협업하여 표준화하도록 추진하기로 하였다.

317) Theresa B. Smith, 최숙희·최인옥 역, 「농맹인과 함께하기」, 손잡다, 2019, 19면(김성희(연구책임자), 「시청각장애인 실태조사」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020, i 면 재인용).

미디어는 현대 사회에서 모든 국민이 접근 가능해야 하는 필수시설에 해당한다. 만약 가장 보편적이고 기본적인 정보원인 미디어에 적절하게 접근하지 못하면 사회에서 공정한 경쟁하기 어렵다. 이런 점에서 장애인들에게 미디어에 대한 접근을 보장하는 것은 사회의 건전한 발전을 위해 중요하다. 장애인들이 미디어에 접근하여 이를 활용할 수 있도록 사회적인 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 장애인방송 기술 개발

1) 기술 개발 현황

정부는 시·청각장애인 전용 TV 수신기도 시·청각장애인의 방송접근이 편리하도록 기능이 개선되어 왔으며, 시각, 청각 등 장애 유형을 고려한 맞춤 기능을 개발하여 왔다.

[그림 3-28] 장애인방송 기술 개발 현황

2011년 (자막방송 TV)	2013년 (자막·화면해설 통합방송 TV)	2014~2019년 (디지털TV)	2020년 (디지털스마트TV)
• 자막 설정·색상·크기 조정	• 자막 설정·색상·크기 조정 • 화면해설방송 수신기능 내장	• 자막크기·색상·위치·배경 색상 변경 기능 지원 • 전원 채널 EPG 편성표 등 음성안내 지원	• 수어화면 자동탐색 • 수어화면 분리·확대 • 스마트폰 연동 돋보기 • 음성안내 선택(남/여)

아래 포스터는 2022년에 보급된 시·청각 장애인용TV의 주요 기능을 소개[318]하고 있다. 이에 따르면, 보급된 TV는 40형 FULL HD 스마트TV로 수어화면 자동 탐색 및 최대 200& 확대 기능을 갖추고 있는데, 시각·청각장애인 공동기능으로 장애유형별 편의기능 일괄 ON/OFF 및 설정 저장 기능과 블루투스 무선이어폰 및 무선키보드 활용 기능(TV 스피커 및 무선이어폰 동시 출력을 통해 사용자별 음량 조절 가능)을 제공하고, 시각장애인 편의

318) 방통위, 시각·청각장애인용 TV 15,000대 보급… 신청하세요!, 방송통신위원회 보도자료, 2022.4.29. https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=5&boardSeq=53042

기능으로 장애인방송 유형 음성 안내 및 표시, 음성 안내 속도 및 높낮이 8단계 조절 및 저시력 장애인을 위한 고대비 화면 기능을 제공하며, 청각장애인 편의기능으로 자막 분리 및 크기·색상·굵기·위치 자유로운 변경, 수어화면 자동 탐색 및 최대 200% 확대 및 높은 음량 설정 시 안내 및 경고 기능을 제공한다.[319]

[그림 3-29] 시·청각 장애인용 TV의 주요 기능

2) 기술 개발 방안

장애인들이 원활하고 용이하게 특화된 기능을 이용할 수 있도록, 방송사별 화면해설 플랫폼을 하나의 전용 플랫폼(웹·앱)으로 구축하고, 자막 크기, 위치 조정, 음성안내 등 장애인

319) 방통위, 시각·청각장애인용 TV 15,000대 보급…신청하세요!, 방송통신위원회 보도자료, 2022.4.29. https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=5&boardSeq=53042

방송의 특화기능을 유료방송 셋톱에 탑재하는 기술을 개발하도록 한다. 또한 시·청각장애인 전용 TV 특화기능을 일반 스마트TV에 탑재할 수 있도록 장애인 특화기능 소프트웨어를 개발하고 장애인과 비장애인의 자유로운 선택권을 부여하도록 한다.[320]

<표 3-25> 스마트TV 장애인의 특화기능 예시[321]

구분	기술구현 내용
청각장애인 편의 기능	• 폐쇄자막과 방송영상 분리기능(상·하단) • 수어영상 크기 확대, 화면분리 및 위치 조절 기능 • 자막크기·색상·위치 조절·변경 가능
시각장애인 편의 기능	• 저시력장애인용 화면 부분 확대 기능 • 음성인식 기능을 통해 기능 제어, 화면해설방송 수신 기능 • 메뉴(음량, 외부입력), 방송 편성표 등 화면정보 음성 안내 • 음성 속도(10단계), 성별(남/여), 높낮이(10단계) 조절 기능

장애인·고령층 등 소외계층이 재난정보를 쉽고 빠르게 인지할 수 있도록 맞춤형(재난문자음성해설·재난정보수어·재난멀티미디어 정보(이미지, 애니메이션 등) 재난정보 전달 서비스를 개발하고 TV에서뿐만 아니라 스마트폰, 태블릿, PC 등 스마트 단말을 통해 직접 재난정보를 수신할 수 있게 개발하도록 한다.[322] 또한 한국수어 번역 엔진의 성능 고도화 및 수어동작 데이터 확대 등 아바타수어 자동 생성시스템을 개발하고, 시각장애인용 콘텐츠 확대를 위한 음성합성기술의 고도화, 방송장면 인식기술, 화면해설방송용 인공지능 음성의 합성 및 편집 기술을 개발·적용하도록 하였다.[323] 또한 음성합성과 관련하여, 미디어 서비스에 음성합성을 적용하기 위해 음성합성 기술이 가지고 있는 억양의 부자연스러움, 감정 표의 어색함, 발음의 정확성 등이 개선될 수 있도록 지속적인 연구개발이 필요[324] 하다.

320) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 15면.
321) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 15면.
322) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 16면.
323) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 16면.
324) 장인선 외, “시각장애인 미디어접근권 향상을 위한 해설오디오 수용도 조사 및 분석”, 방송공학회 논문지 제22권 제2호, 2017, 231면.

한편, 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제24조는 소방계획서에 '장애인 및 노약자의 피난계획'을 포함하도록 규정하고 있는데, 이에 따라 소방계획서를 의무화하고 있는 건물의 경우에 장애인의 소재 파악이 가능하다. 이와 관련하여 이러한 건물에 장애인방송 기술이 반드시 적용되도록 하고 관리자가 장애인방송이 적절하게 제공되는지 확인하고 적절하게 조치하도록 할 수 있을 것으로 보인다.

3) 지능정보서비스 및 지능정보제품

「장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의 증진을 위한 고시」는 「지능정보화 기본법」 제46조 제6항, 같은 법 시행령 제34조의2 제2항 및 제3항, 제34조의3 제5항에 따라 장애인·고령자 등의 접근 및 이용 편의 증진을 위한 지능정보서비스 및 지능정보제품의 종류 및 지침, 그리고 우선구매대상지능정보제품의 종류, 검증기준, 검증 절차, 유효기간의 연장에 대한 세부사항을 정함을 목적으로 한다.

이 법에서 "지능정보제품"이란 정보통신 또는 지능정보기술[325] 관련 소프트웨어를 말하고, "지능정보서비스"란 이 법 제2조 제7호의 지능정보서비스[326]를 말하며, "보조기기"란 장애인·고령자 등의 신체적·인지적 기능을 증진, 보완, 향상시키기 위하여 사용하는 기기, 장비의 일부분 또는 시스템, 소프트웨어를 말한다.

---

325) 「지능정보화 기본법」 제2조(정의)

4. "지능정보기술" 이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술 또는 그 결합 및 활용 기술을 말한다.
   가. 전자적 방법으로 학습·추론·판단 등을 구현하는 기술
   나. 데이터(부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다)를 전자적 방법으로 수집·분석·가공 등 처리하는 기술
   다. 물건 상호간 또는 사람과 물건 사이에 데이터를 처리하거나 물건을 이용·제어 또는 관리할 수 있도록 하는 기술
   라. 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 클라우드컴퓨팅기술
   마. 무선 또는 유·무선이 결합된 초연결지능정보통신기반 기술
   바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기술

326) '제2조 제7호의 지능정보서비스'는 「전기통신사업법」 제2조제6호에 따른 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것, 지능정보기술을 활용한 서비스 및 그 밖에 지능정보화를 가능하게 하는 서비스를 말한다.

시·청각 장애인용TV를 비롯한 장애인을 위한 보조기기들은 지능정보제품을 이용하고 지능정보서비스를 활용하게 된다. 「지능정보화 기본법」과 「장애인·고령자 등의 정보접근 및 이용편의 증진을 위한 고시」도 장애인의 미디어 접근성과 상관관계가 있다.

4) 미디어 제품에 시·청각장애인을 위한 기능 삽입

유럽연합 지침 2가지 중에서 제품에 관한 지침은 하드웨어 및 소프트웨어에 관하여 시·청각장애인을 위한 최소 기준을 제시한다. 즉, 시·청각장애인을 위한 서비스의 경우와 달리 제품에 대해서는 표준적인 기준을 제시하여 일괄적으로 그 기능을 구현하도록 하였다.

서비스와 제품을 일괄하여 볼 것이 아니고 이들을 구분하여 제품의 접근성 문제를 판단할 필요가 있다. 서비스 업체에서 콘텐츠를 제공하더라도 미디어 제품이 이를 수용하지 못하면 그 이용이 어려울 수 있으므로,[327] 어떤 미디어 제품을 사용하더라도 콘텐츠를 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이를 위해 제품에 구비해야 하는 소프트웨어나 기능에 대한 가이드라인을 마련하여 보급할 필요가 있다. 다만, 개발 비용과 같은 현실적인 한계에서 생산기업의 저항이 있을 수 있다. 그러므로 이에 대한 인센티브의 제공도 함께 고려할 필요가 있다.

5) 콘텐츠 이용 관련 기술의 한계와 개발

방송에 대한 TV 수신 관련 기술은 계속하여 발전되어 왔다. 그리고 시·청각장애인용TV를 통해 넷플릭스, 유튜브 등의 비실시간 동영상콘텐츠(VOD)를 시청할 수 있다. 다만, 시·청각장애인용TV와 개별적으로 사용하는 QAM 방식 케이블 방송, IPTV, 위성방송에서는 시청각장애인용 TV를 보유하고 있더라도 해당 TV에서 제공하는 장애특화기능을 이용할 수 없었다.[328] 이러한 셋톱박스는 시·청각장애인용TV와 같은 기능을 적절하게 제공하지 못하고 이것을 통한 방송에 대해서는 시·청각장애인용TV의 기능을 활용할 수 없다. 이러한

---

327) 김경식, “각종 전자기기에 ‘장애인모드’ 탑재 필요성”, 에이블뉴스, 2022.08.03. 자 http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0009&NewsCode=000920220803131624885285

328) 이민상·성욱준, “방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회 논문지 제20권 제5호, 2020, 637면.

이유에서 정부는 2021년에 IPTV(KT, SKB) 셋톱박스의 장애인방송 특화기능 개발을 완료하였으며, 2022년에는 LGU+의 개발 참여를 추진(2.5억 원)하고 TTA 기술 표준화그룹을 운영하고 있다.[329]

<표 3-26> 플랫폼별 시·청각장애인용 TV 이용 가능 여부[330]

방송 플랫폼	방송전송방식	셋톱박스	시각·청각장애인용 TV의 장애인 특화기능 이용
지상파	8VSB	없음	가능
케이블 방송	8VSB		가능
	QAM	있음	불가
IPTV	IP		KT, SKB 가능 LGU+ 개발 참여 추진
위성방송	QPSK		불가

그렇지만 다양한 환경에서 장애인들에 발생하는 문제들을 해결할 수 있도록 법적인 기초가 마련되어야 한다. 이와 관련하여 "사회적 취약계층의 방송접근권을 보장하기 위해 장애인방송 제공을 의무화했던 것과 마찬가지로 이제 장애인이 비장애인과 동등하게 텔레비전이나 컴퓨터, 모바일 기기를 이용하여 비실시간 방송서비스(VOD)를 이용할 수 있도록 관련 법제도를 개선하는 일이 시급하다."[331]는 견해가 있다. 또한 "현재 장애인방송은 실시간방송을 위주로 편성되고 있어 시청각장애인을 위한 비실시간 방송서비스는 미흡한 상황이다."[332]라는 견해도 있다. 그래서 이와 관련한 정책을 통해 "방송 플랫폼에 무관하게 시각·청각장애인용 TV에서 제공하는 수준의 장애특화기능을 제공하여 장애인의 방송접근

329) 방통위, 디지털 미디어 복지 실현을 위한 「'22년 소외계층 미디어 포용 세부추진계획」 수립, 방송통신위원회, 2022.5.11., https://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K00000200&boardId=1113&boardSeq=53094

330) 이민상·성욱준, "방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구", 한국콘텐츠학회 논문지 제20권 제5호, 2020, 638면의 표를 일부 수정.

331) 이영희 외, "OTT시대, 장애인의 방송접근권에 관한 연구 시·청각장애인의 비실시간 방송서비스 이용 행태 분석을 중심으로", 방송통신연구 2021년 봄호 (통권 제114호), 2021, 47면.

332) 박제웅, "비대면 시대 시청각장애인의 방송미디어 접근성 현황과 개선과제", 이슈와 논점 제1936호, 국회입법조사처, 2022. 4. 12, 3면.

권을 개선”[333]할 수 있어야 한다.

한편, 방송통신위원회는 2021년에 ‘AI기술을 활용한 자막·수어방송 자동변환 기술’을 공개하였다. 여러 가지 환경에서 장애인들을 위한 자막 및 수어를 생성하여 제공할 수 있다는 장점이 있다. 그렇지만 아직까지 인공지능 및 자동 텍스트화 내지 수화전환 기술이 완전하지 않아 보이므로, 당분간 시·청각장애인이 사람의 손을 거치지 않은 상태로 완전한 콘텐츠를 이용할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 이와 관련한 적절한 R&D를 계속할 필요가 있다.

그리고 특허출원 및 특허 기술들을 살펴보면, 새로운 기술이 개발되고 있지만 필요에 비해 특허출원의 수는 적어 보인다. 기술 개발에 대한 시장성이 낮은 것으로 인식되기 때문인 것으로 보인다. 따라서 이를 보완하기 위해 개발비 지원이나 개발 후 인센티브 제공을 통해 기술개발을 증가시킬 필요가 있다. 따라서 이와 관련한 내용이 법안에 포함될 수 있을 것이다.

(5) 미디어 법제도 개선

1) 미디어 소외계층 법제도 기반 강화

가. 인식의 전환

우선 시·청각장애인들이 국민으로서 헌법상의 기본권을 향유할 수 있어야 한다는 점에서, 기존의 시혜적인 관점보다는 기본권 보장의 측면에서 위 서비스 및 제품을 제공해야 한다는 견해들[334]이 있어 왔다. 이런 관점에서 정보격차는 정보 접근의 정도 차이에서 멈추는 것이 아니라, 정보사회 속에서는 삶의 질과 직결되며, 삶을 풍요롭게 하는 지적·정서적 소양과 관련되는 동시에, 비장애인과 동등하게 문화를 향유할 수 있어야 한다는 헌법적 문화향유 기본권에서의 배제이다.[335]

---

333) 이민상·성욱준, “방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회 논문지 제20권 제5호, 2020, 638면.

334) 김지수·김현경, “비선형 콘텐츠의 장애인 접근성 향상에 관한 소고 - 유럽연합(EU)의 지침 분석을 중심으로 -”, 법학논총 제45권 제3호, 2021, 49～50면; 김소연, “시·청각 장애인의 방송접근권 보장에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제48권 제3호, 2020, 264～268면.

335) 이영희 외, “OTT시대, 장애인의 방송접근권에 관한 연구 시·청각장애인의 비실시간

"방송·통신 융합으로 인한 디지털 격차는 소수 집단의 기술공포증, 역량 부족 문제가 아닌 미디어를 이용하는 모든 사람이 직면할 수 있는 문제로 보아야 한다. 그 중에서 장애인은 소득, 교육 등 조건이 중첩되어 디지털 미디어 격차에 취약한 집단이다."[336]이라는 견해가 있다. 이런 관점에서 시·청각장애인을 위한 서비스와 제품은 장애인들이 미디어에 접근할 수 있도록 하지만, 이것들은 그 외의 일반인들에게도 혜택을 제공할 수 있다. 예를 들어 시·청각장애인을 고려한 편의 기능들은 디지털 격차에 직면한 일반인에게 도움이 될 수 있고, 시·청각장애인을 위한 서비스와 제품은 시각·청각장애인으로 판정받지는 못하지만 시력이나 청각이 저하되어 있는 자들에게 보조적인 도구로 이용될 수 있고 음향을 높일 수 없는 환경에서도 미디어 접근이 가능하게 되어 이런 환경에 있는 일반인들도 미디어에 대한 접근이 가능하다. 즉 장애인은 아니지만 장애를 가진 사람이나 환경적인 요인에 의해 유사 또는 동종의 서비스가 필요한 사람들에게 이것들이 대안이 될 수 있다.

나. 미디어접근성보장위원회 설치

방송통신위원회는 소외계층의 의사결정기구에 대한 참여를 법제화하는 방안으로, 장애인의 미디어 접근에 관한 문제를 실질적으로 반영하고 장애인 관련 정책 및 기능 강화를 위해 법정위원회로 (가칭) '미디어접근성보장위원회'를 설치할 예정이다. 이 위원회에는 시민단체·학계·연구기관·유관단체 등이 참여하고, 소외계층의 미디어 접근성 보장 정책을 원활하게 추진하기 위해 하부조직으로 실무위원회 설치한다고 한다. 또한 지역기반으로 장애인들이 직접 참여·활동하는 의사결정기구를 구성·운영할 예정이다.[337]

미디어에 대한 접근성을 보장하기 위해 다양한 견해를 수렴할 필요가 있으므로 이러한 조치는 바람직해 보인다. 다만, 위원회의 운영과 권한에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 이 위원회의 활동이 실질적으로 미디어 접근성의 향상으로 이어지기 위해 장애인들의 견해가 적정하게 반영될 수 있게 운영될 필요가 있다.

방송서비스 이용 행태 분석을 중심으로", 방송통신연구 2021년 봄호 (통권 제114호), 2021, 40면.

336) 이민상·성욱준, "방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구", 한국콘텐츠학회 논문지 제20권 제5호, 2020, 636면.

337) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 17면.

다. 미디어 모니터링과 평가 시스템

시·청각장애인을 위한 콘텐츠는 지속적으로 증가하고 있지만, 이는 질적인 측면에서 개선이 필요하다고 지적되어 왔다. 미디어를 통해 용이하게 사회적 정보의 습득이 가능하므로, 콘텐츠의 양적인 문제 외에 질적인 부분을 고려해야 한다.

이를 위해 접근성위원회나 장애인정책조정위, 소비자포럼 등을 통해 서비스를 모니터링하고 이에 대한 문제점과 개선안을 제시할 수 있도록 해야 한다. 이 때문에 방송통신위원회는 장애인방송의 질적 향상을 위해 장애인의 관점을 반영할 수 있는 장애인방송 평가제를 도입할 예정이다. 이를 통해 장애인방송 서비스별(유형별) 질적인 품질평가 체계를 단계적(시범 평가 후 본격 시행) 도입, 품질평가 시스템 구축, 가이드라인(점검방안) 제시 등 품질관리를 위한 사후관리를 추진할 예정이다.[338] 방송통신위원회의 자료에는 가이드라인, 품질제고활동, 자격증 등 미국의 품질평가 운영 사례가 제시[339]되어 있다.

그런데 한편으로는 장애인과 국가기관, 서비스 업체, 제작업체 등에 전용 소통 창구를 마련해야 한다. 그리고 이를 통해 장애인이 직간접적으로 직접적인 모니터링과 평가를 하고 이를 관계 기관에 전달하고 소통할 수 있어야 한다. 또한 그 결과를 공유하고 미디어 서비스의 개선작업에 활용할 수 있어야 한다. 이에 더해 적절하고 유기적인 거버넌스 환경이 조성될 수 있도록 하는 것도 필요한데, 이와 관련하여 영국의 오프콤(Ofcom) 사례를 참고할 수 있다.[340]

라. 홍보와 미디어 이용 역량 강화

장애인들이 장애인을 위한 서비스나 제품을 이용하기 위한 정보를 적절하게 얻지 못하는 경우가 많으므로, 적절한 홍보, 안내 및 교육이 필요[341]하다. 즉, 서비스와 제품에 대한 지식

---

338) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 18면.

339) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021.10, 18면.

340) 이와 관련하여 '최은경·이영희·송종현, "장애인방송 서비스 관련 정책 결정 과정의 거버넌스: 영국과 한국의 장애인방송 서비스 규제 지침 사례의 비교 분석", 한국방송학보 제32권 제4호, 2018, 246~260면; 진승현 외, "장애인방송 공익성 제고를 위한 전문가 및 이용자 인식 연구", 언론과 법 제16권 제1호, 2017, 155~159면' 참조.

341) 설문조사 결과 "뉴스 프로그램 하단에 주로 제공되는 한국수어방송과 달리 폐쇄자막방송과 화면해설방송에 대한 인지도는 30~40%로 아직 절반에 미치지 못하는 것으로 조사되었으며, 소수이기는 하나, 본인이 시청각장애인이라고 답변한 응답자 가운데에도

과 역량을 강화함에 의해 이를 이용하는 장애인들도 늘어날 것으로 보인다. 이를 위해 기본법에 이에 대한 규정을 두고 적정한 수준의 가이드라인을 마련하도록 할 필요가 있다.

2) 장애인미디어접근 종합 법제 마련

가. 종합 법제 마련의 필요성

장애인의 미디어접근에 관하여 공공기관이 산발적으로 정책을 마련하여 시행하여 오고 있다. 그렇지만 새로운 미디어 환경변화에 맞는 소외계층의 미디어접근의 강화를 위해 미디어에 관한 전문적인 장애인방송 지원 기본법의 제정이 필요하다. 급격하게 변화하는 환경에서 적절하게 대응하여 다양한 장애인 정책이 마련되어 수행되려면 이를 뒷받침할 수 있는 법제도적인 기초가 마련되어야 하고 이를 위해 종합적인 법제가 마련되어야 한다.

나. 장애인권리협약

유엔(UN) 장애인권리협약(CRPD)[342]은 2006년 12월에 유엔 총회에서 최종 채택되어

폐쇄자막방송과 화면해설방송을 모른다고 답한 경우가 있어, 비장애인뿐 아니라, 시청각장대상으로 하는 장애인방송 홍보도 더 적극적으로 진행될 필요가 있는 것으로 나타났다."고 하면서, "전통적인 방식을 위주로 장애인방송 공익광고를 제공하는 것은 장애인방송의 높은 홍보 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다."고 한다(이영희, "장애인방송 공익광고 효과에 대한 연구", 커뮤니케이션 이론 제17권 제3호, 2021, 95면).

342) 유엔(UN) 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 2022년 5월 6일 기준으로 185개국이 협약 비준을 하였으며, 선택의정서까지 참여한 국가는 164개국이다. 이 협약은 전문(25개 사항), 본문(50개 조항) 및 선택의정서(18개 조항)로 구성되어 있으며 교육·건강·근로 등 장애인의 전 생활영역에서의 권익보장을 규정한다(보건복지부 보도자료(2021.12.28.), "유엔 장애인권리협약 장애인 생명보험 가입 차별금지 조항 국내적용 유보 철회", 3면).

구분	조 문	규정 내용
본문	1-4조	목적, 정의, 일반원칙, 일반의무
	5-33조	평등과 차별금지, 장애아동, 인식제고, 접근성, 생명권, 위험상황 및 인도적 차원의 위급상황, 법 앞에서의 평등, 사법적 접근권, 개인의 자유와 안전, 고문으로부터 자유, 학대로부터 자유, 개인의 존엄성 보호, 이주 및 국적의 자유, 자립생활과 사회통합, 개인의 이동, 의사표현의 자유, 사생활 존중, 가정과 가족 존중, 교육, 건강, 재활, 근로, 적정한 삶, 정치와 공직생활 참여, 문화·스포츠 참여, 통계 수집, 국제협력, 모니터링

2008년 5월 3일에 공식적으로 발효되었는데, 우리나라는 2007년 3월 30일 장애인권리협약에 서명하고 2008년 12월에 국회비준 동의를 거쳐 동월 12일 UN 사무국에 기탁하였으며 이것이 2009년 1월 10일부터 국내에 발효하게 되었다.[343] 다만 정부는 국회 비준동의 과정에서 생명보험 가입 관련 상법과 충돌되는 협약 제25조 (e)호를 유보하였고, 협약 규정 위반으로 피해를 입었다고 주장하는 개인 및 집단이 장애인권리위원회에 진정 시 당사국에 대한 직권조사, 그리고 조사절차 등의 내용이 포함되어 있는 장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities)에도 서명 및 가입을 유보하였다.[344] 보건복지부는 유보 철회에 필요한 관계부처 의견수렴 등을 거쳐, '유엔 장애인권리협약 유보조항 철회'를 외교부에 의뢰하였으며 외교부는 2021년 12월 14일 국무회의와 대통령 재가를 거쳐 2021년 12월 23일 UN에 이를 우편으로 통보[345]하였으며, 이로써 제25조 (e)호도 발효되었다.[346] 다만, 2021년 12월 28일에 정부는 「장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서 가입동의안」[347]을 국회에 제안하였고 아직 국회에 계류 중이다.[348] 그렇지만 이러한 선택의정서의 동의 여부와 상관없이 장애인권리협약

구분	조 문	규정 내용
	34-50조	장애인권리위원회, 당사국 보고, 보고서 심사, 당사국과 위원회와 관계, 위원회 보고서, 당사국 회의, 기탁, 서명, 지역통합기구, 발효, 유보, 개정, 협약의 폐기 등
선택의정서	1-4조	개인이나 집단 또는 대리자로부터 진정 접수에 관한 장애인권리위원회 권한 승인, 진정을 조사 후 제안과 권고사항을 당사국과 청원인에게 전달 등
	6~8조	장애인권리위원회 당사국 직권조사, 당사국 협조 요청 등
	9~18조	기탁, 서명, 지역통합기구, 발효, 유보, 개정, 협약의 폐기 등

343) 권건보, "장애인권리협약의 국내적 이행 상황 검토", 법학논고, 제39집, 2012, 521-522면.
344) 권건보, "장애인권리협약의 국내적 이행 상황 검토", 법학논고, 제39집, 2012, 521-522면.
345) 유보철회는 국회 동의가 필요하지 않아 대통령 재가로 국내절차 종료, UN사무총장에게 유보철회 의사를 표시하면 즉시 국내효력이 발효된다고 한다.
346) 보건복지부 보도자료(2021.12.28.), "유엔 장애인권리협약 장애인 생명보험 가입 차별금지 조항 국내적용 유보 철회", 2면.
347) 「장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서 가입동의안」(정부 발의, 의안번호 2114119, 제안일자 2021.12.28.)
348) 「UN 장애인권리협약 선택의정서 비준 촉구 결의안」(김예지의원 대표발의, 의안번호 2109233, 제안일자 2021.03.31.)이 2021년 6월 29일에 국회에서 의결되었다.

이 국내에서 완전하게 이행될 수 있도록 장애인미디어 접근 기본법이 일정한 역할을 해야 할 것이다.[349]

방송법 등 법률의 개정이 어렵고 각 정부 부처에서 시행하는 정책 및 서비스에 대한 법규가 마련되어 있으므로, 이들을 전체적으로 조율할 수 있는 법률이 필요하다. 각 정부 부처는 장애인들의 미디어 접근의 필요성에 대해 공감한다고 볼 수 있고 이런 전제하에 각 부처의 이해관계를 고려하면서 정책 및 서비스의 조율이 가능할 것으로 보인다.

또한 위 종합계획은 다른 유형의 종합계획과 연계되도록 할 필요가 있다. 예를 들어 보건복지부 등은 「동등한 사회참여를 위한 포용적 복지사회를 위한 제5차 편의증진 국가종합 5개년 계획」[2020~2024년][350]을 수립하여 시행하고 있다. 이 종합계획에는 편의시설에 관한 내용도 포함되어 있는데, 이와 관련하여 장애인의 미디어 접근을 위해 위 편의시설에서 제공하는 TV를 비롯한 미디어 기기에 대해 시·청각장애인 특화기능이 구현된 것으로 설치하는 것을 확대하고 고도화할 수 있을 것이다.

(6) 시청각장애인에 관한 저작권법상 저작재산권 제한 규정의 개정

1) 저작권법 일부개정법률안

우리나라는 지난 2021년 김예지의원의 대표발의로 시각장애인 및 청각장애인에 관한 저작재산권의 제한 규정인 제33조와 제33조의2에 대한 개정을 내용으로 하는 저작권법 일부개정법률안[351]이 국회에 제출되어 계류 중이다. 이에 따르면, 이 법률안은 "장애인을 위한 복제가 가능한 저작물의 대상을 어문저작물 외에 악보, 그림, 사진, 표 등도 포함하고, 저작물의 소비가 영상매체로 변화하는 현실을 반영할 필요가 있다는 문제점이 제기되고 있"다는 이유에서, "장애인을 위한 복제대상을 현행 어문저작물에서 전체 저작물로 확대

349) 유보된 규정들도 언젠가는 국내에서 발효될 것인데, 지금까지 이것들이 보류되어 왔던 이유가 국내에 도입하기에는 국내 환경이 뒷받침하지 못한다는 것이었으므로, 실효성 있는 법률에 의해 이러한 환경이 먼저 마련된다면, 이것들이 국회의 동의를 받아 국내에서 시행될 가능성이 높아질 것이다.

350) 「동등한 사회참여를 위한 포용적 복지사회」를 위한 제5차 편의증진 국가종합 5개년 계획」[2020~2024년], 교육부 외, 2020.12.

351) 저작권법 일부개정법률안(김예지의원 대표발의, 의안번호 제2112830호, 발의연월일 : 2021.10.12.).

하고, 시각장애인, 청각장애인 등과 그 보호인은 장애인의 개인적 이용을 위하여 장애인이 인지할 수 있도록 하는 대체자료로 변환하여 복제할 수 있도록 하는 등 저작물에 대한 장애인의 접근성 향상을 도모"하고자 한 것이다.

우리 저작권법상에 시청각장애인을 위한 저작권재산권의 제한 규정이 마련된 것은 1997년 저작권법 전면개정 시에 구 저작권법 제30조에 점자에 의한 복제 규정이 신설되면서였고, 2000년 일부개정 시에 한 복제·배포로 개정되었다가 2003년, 2009년 및 2021년에 다시 일부개정이 있었다. 그리고 2013년에 이르러서 제33조의2(청각장애인 등을 위한 복제 등)이 신설되었고, 이 규정은 2016년에 한 차례 개정이 있었다. 이와 같이 저작재산권의 제한 규정은 1997년부터 시각장애인을 위한 점자와 음성녹음으로 한정되었던 것이 2013년에 이르러서야 청각장애인까지 포괄하는 형태로 발전하게 되었다. 그리고 위 개정법률안은 그 대상이 되는 저작물을 모든 저작물로 확대하는 내용을 담고 있다.

2) 마라케시 조약

마라케시 조약은 제4조[352]에 접근가능한 형태의 대체자료에 대한 국내법상의 제한과 예외를 규정하면서, 제2조 제1항에 그 대상이 되는 저작물을 아래와 같이 정의하고 있는데, 이것은 우리의 현행 저작권법 제33조보다 넓은 범위의 저작물을 대상으로 한다.

제2조(정의)

이 조약의 적용상

(1) "저작물"이란 문학·예술적 저작물의 보호를 위한 베른협약 제2조 제1항의 의미에 속하는 문학·예술적 저작물로서, 어떠한 매체로 공표되었는가 또는 기타 방식으로 공중의 이용에 제공되었는가를 불문하고 텍스트, 기호 및/또는 관련 도해의

352) 제4조(접근가능한 형태의 대체자료에 대한 국내법상의 제한과 예외)

1. (1) 체약당사자는 수혜자를 위한 접근 가능한 형태의 대체자료의 가용성을 촉진하기 위하여, 복제권, 배포권 및 세계지식재산기구 저작권조약에 규정된 바와 같은 이용제공권에 대한 제한 또는 예외를 국내 저작권법을 통하여 규정한다. 국내법상의 제한 또는 예외 규정에서는 접근 가능한 형태의 대체자료의 제작에 필요한 변경을 허용하여야 한다.

(2) 또한 체약당사자는 수혜자의 저작물 접근 촉진을 위하여 공연권에 대한 제한 또는 예외를 규정할 수 있다.

형식으로 된 것을 말한다.[353]

3) 해외 입법 사례

가. 독일, 미국 및 일본의 입법례

아래 표는 독일, 미국 및 일본의 입법례[354]인데, 각국은 마라케시 조약의 규정 내용 내에서 저작재산권의 예외 규정을 마련한 것으로 보인다.

<표 3-27> 독일, 미국 및 일본의 저작재산권 예외 규정

국가	내용
일본	• 법령 : 저작권법 제37조(시각장애인 등을 위한 복제 등) • 대상 : **공표된 저작물 중 시각으로 인식되는 저작물** • 방식 : 문자를 음성으로 하는 것, 그 밖에 해당 시각장애인등이 이용하기 위하여 필요한 방식 • 이용 : 복제, 공중송신 제37조(시각장애인등을 위한 복제등) ①공표된 저작물은 점자로 복제할 수 있다. ②공표된 저작물은 전자계산기를 이용하여 점자를 처리하는 방식으로 기록매체에 기록 또는 공중송신(방송 또는 유선방송을 제외하며, 자동공중송신의 경우에는 송신가능화를 포함한다. 다음 항에서도 같다.)할 수 있다. ③시각장애, 그 밖의 장애로 인하여 시각에 의한 표현의 인식이 곤란한 자(이하 이 항 및 제102조 제4항에서 "시각장애인등"이라 한다.)의 복지에 관한 사업을 하는 자로서 시행령으로 정하는 것은, 공표된 저작물로서 시각으로 그 표현이

353) Article 2 Definitions
For the purposes of this Treaty:
(a) "works" means literary and artistic works within the meaning of Article 2(1) of the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, in the form of text, notation and/or related illustrations, whether published or otherwise made publicly available in any media*1);
*1) Agreed statement concerning Article 2(a): For the purposes of this Treaty, it is understood that this definition includes such works in audio form, such as audiobooks.

354) 이상헌(수석전문위원), 저작권법 일부개정법률안 검토보고 <시각장애인·청각장애인 등을 위한 저작재산권 제한 범위 확대> ▣ 김예지 의원 대표발의(의안번호 제2112830호), 국회 문화체육관광위원회, 2022. 3. 16~18면.

국가	내용
	인식되는 방식(시각 및 그 밖의 지각으로 인식되는 방식을 포함한다)으로 공중에 제공 또는 제시되는 것(해당 저작물 이외의 저작물로서, 해당 저작물에서 복제된 것, 그 밖에 해당 저작물과 일체로 공중에 제공 또는 제시된 것을 포함한다. 이하 이 항 및 동 조 제4항에서 "시각저작물"이라 한다)에 대하여, 오로지 시각장애인등으로서 해당 방식으로는 해당 시각저작물을 이용하는 것이 곤란한 자의 이용에 제공하기 위하여 필요하다고 인정되는 한도 내에서, 해당 시각저작물과 관련된 문자를 음성으로 하는 것, 그 밖에 해당 시각장애인등이 이용하기 위하여 필요한 방식으로 복제하거나 공중송신할 수 있다. 다만, 해당 시각저작물에 대하여 저작권자 또는 그의 허락을 얻은 자 혹은 제79조의 출판권의 설정을 받은 자의 복제허락이나 공중송신 허락을 받은 자에 의하여 해당 방식에 의한 공중에의 제공 또는 제시가 행해지는 경우에는 그러하지 아니하다.
미국	• 법령 : 저작권법 제121조 • 대상 : **공표된 어문저작물(해석상 도형, 표, 그래프, 사진 등도 포함), 악보** • 방식 : 시각장애인이 접근가능한 포맷 • 이용 : 복제, 배포, 전송 제121조 배타적권리의 제한 : 시각장애인 또는 기타 장애인등을 위한 복제 (a) 제106조의 규정에도 불구하고, 텍스트 또는 기호의 형태로 고정된 이전에 출판된 문학 작품이나 이미 출판된 음악 작품의 복제물이나 음반을 복제하거나 미국에서 배포하는 것은 저작권 침해가 아니다. 그러한 복제물이나 음반은 자격이 있는 사람만이 사용할 수 있는 접근 가능한 형식으로 복제되거나 배포되어야 한다. (b) (1) 이 조가 적용되는 복제물 또는 음반은 다음과 같아야 한다. (A) 자격이 있는 사람이 독점적으로 사용할 수 있는 접근 가능한 형식이 아닌 형식으로 미국에서 복제 또는 배포해서는 안 된다. (B) 접근 가능한 형식이 아닌 다른 형식의 추가 복제 또는 배포는 침해임을 고지해야 한다. (C) 저작권 소유자를 식별하는 저작권 표시와 원본 발행일을 포함해야 한다. (2) 이 조 이하의 규정은 표준, 보안 또는 표준 참조 테스트 및 관련 테스트 자료 또는 컴퓨터 프로그램에 적용되지 않는다. 단, 일반적인 인간의 언어(미술저작물에 대한 설명 포함)로 되어 있고 컴퓨터 프로그램을 통상적으로 사용하는 이용자에게 표시되는 경우에는 예외로 한다. (d) 이 조의 목적상, (1) "접근 가능한 형식"이란 접근 가능한 형식의 복제물이나 음반을 자격이 있는 사람이 독점적으로 사용할 때 자격이 있는 사람이 (3)항에 기술된 장애가 없는 사람처럼 가능하고 편안하게 저작물에 접근할 수 있도록 하는 대체 방식이나 형식을 의미한다. (2) "공인 기관"은 시각 장애인이나 기타 장애가 있는 사람의 훈련, 교육 또는 적응형 읽기 또는 정보 접근 요구와 관련된 전문 서비스를 제공하는

국가	내용
	것을 주요 임무로 하는 비영리 조직 또는 정부 기관을 의미한다. (3) "자격이 있는 사람"은 다른 장애와 관계없이 다음과 같은 개인을 의미한다. (A) 시각 장애인 (B) 시각 장애가 없는 사람과 실질적으로 동등한 시각 기능을 제공하도록 개선될 수 없는 시각 장애 또는 지각 또는 읽기 장애가 있어 인쇄물을 사람과 실질적으로 동일한 정도로 읽을 수 없는 경우. 장애 또는 장애가 없는 경우 또는 (C) 달리 신체적 장애로 인해 책을 잡거나 조작할 수 없거나 일반적으로 읽기에 허용되는 정도로 눈의 초점을 맞추거나 움직일 수 없는 경우
독일	• 법령 : 저작권법 제45조b(시각장애인 또는 독서장애인) • 대상 : **공표된 어문저작물, 음악저작물 중 시각적으로 표현된 것** • 방식 : 장애인이 접근가능한 포맷 • 이용 : 복제 제45조의b(시각장애인 또는 독서장애인) (1) 시각장애 또는 독서장애를 가진 사람은 문자와 오디오 포맷으로 존재하고 있는 공표된 어문저작물 및 음악저작물 중 시각적으로 표현된 것을 스스고 이용하기 위한 목적으로, 접근가능한 포맷으로의 변경을 위해 복제하거나 복제할 수 있도록 할 수 있다. 이 권한에는 어문저작물 또는 음악저작물에 포함되어 있는 여하한 형태의 삽화 역시 포괄한다. 복제본이 시각장애인 또는 독서장애인이 합법적으로 취득할 수 있는 저작물로부터 만들어져야 한다. (2) 이 법에 따른 시각장애인 또는 독서장애인은 신체적, 정신적 또는 정서적제약으로 인해 또는 광학적 보조기구를 동원하였음에도 존재하는 감각의 제한으로 인해 이러한 장애가 없는 사람들과 완전히 동일하게 어문저작물에 접근할 수 없는 사람을 의미한다.
	• 법령 : 저작권법 제45조c(권한있는 기관) • 대상 : 공표된 어문저작물, 음악저작물 중 시각적으로 표현된 것 • 방식 : 장애인만을 위한 접근가능한 포맷 • 이용 : 복제, 배포, 전송, 공연 * 사용의 대가로 보상금을 지급하여야 함(관리단체가 행사) 제45조의c(권한있는 기관 : 보상 : 위임입법을 위한 수권) (1) 권한있는 기관은 문자와 오디오 포맷으로 존재하고 있는 공표된 어문저작물 및 음악저작물 중 시각적으로 표현된 것을 시각장애인 또는 독서장애인만을 위해 접근가능한 포맷으로의 변형을 위해 복제할 수 있다. 제45조의b제1항

국가	내용
	제2문 및 제3문을 준용한다. (2) 권한있는 기관은 제1항에 따라 제작된 복제본은 시각장애인 또는 독서장애인, 다 나아가 다른 권한있는 기관에 대출, 배포하거나 전송 또는 여타의 공연을 위해 이용할 수 있다. (3) 권한있는 기관은 공익적인 방법으로 시각장애인 또는 독서장애인을 위해 교육 서비스 또는 재활적인 독서 및 정보접근을 제공하는 기관을 말한다. (4) 제1항과 제2항에 따른 이용에 대해 저작자는 적정보상의 지급을 청구할 권리를 가진다. 이 청구권은 오로지 저작권신탁관리단체에 의해서만 주장될 수 있다. (5) 연방 법무 및 소비자보호부에는 연방참사원의 동의가 요구되지 않는 법규명령을 통해 권한있는 기관에 대한 다음의 사항을 결정할 권한이 위임된다. 1. 제1항과 제2항에 따른 이용과 관련한 권한있는 기관의 의무 2. 권한있는 기관으로서 독일특허상표청에 신고한 의무 3. 집중관리단체법 제85조 제1항 및 제3항 및 제9조의 기준에 따른 제1호상의 의무에 대한 독일특허상표청의 감독

나. 미국의 저작권법 개정

미국은 2018년에 마라케시 조약 이행법의 결과에 따라 저작권법 제121조 및 제121A조를 개정[355]한 바 있다. 미국은 마라케시 조약 이행법에 따라 저작권법 제121조를 개정하고 제121A조를 신설한 바 있었다. 이 중에서 제121조에서 전반적으로 “특수 형식([a] specialized format[s])”을 “접근 가능한 형식([an] accessible format[s])”으로 그리고 “시각장애인이나 다른 장애를 가진 사람”을 “적격자들(eligible persons)”로 개정하였다. 그리고 제121조(a)에서 “연극이 아닌” 용어를 삭제하고 “또는 문서 또는 악보의 형태로 고정되어 이전에 출판된 음악저작물”을 추가했고, 제121조(b)(1)(A)에서 “배포된” 이후에 “미국 내에서”를 추가하였다. 또한 제121조(d)에 “접근 가능한 형식”의 정의를 신설했고, “시각 장애인이나 장애를 가진 다른 사람”의 정의를 “적격자들”의 정의로 대체했으며, “특수 형식”의 정의를 삭제했다.[356]

한편, 저작권법 제121조에 정의된 “적격자들”은 모든 다른 장애와 상관없이 “(A) 시각장

355) Marrakesh Treaty Implementation Act, Pub. L. No. 115-261, 132 Stat. 3667 (미국 저작권법 제121조 개정 및 제121A조 신설), 2018년 10월 10일 시행.

356) 미국 저작권법 제1장 각주 64번.

애인", "(B) 시각능력손상(visual impairment) 또는 지각이나 독서 장애를 갖지 않은 자와 실질적으로 대등한 시각 능력을 부여할 정도로 향상될 수 없고, 그래서 손상이나 장애가 없는 자와 실질적으로 동일한 정도로 인쇄된 저작물을 읽을 수 없는 시각능력손상 또는 지각이나 독서 장애를 가진 자" 및 "(C) 이외에 신체적 장애로 인해 독서를 위해 정상적이라고 인정될 수 있는 정도로 서적을 잡고 있거나 다룰 수 없는 또는 눈의 초점을 맞추거나 눈을 움직일 수 없는 자"를 말한다.[357]

4) 시사점

해외 입법사례에서 대상으로 하는 저작물은 일관적으로 마라케시 조약에서 대상으로 하는 저작물의 범위 내에 있다. 저작재산권의 제한의 대상이 되는 저작물에 대해서는 해당 목적 및 요건에 따라 자유이용이 가능하다. 따라서 일단 저작재산권 제한이 된 이후에는 해당 저작물에 대해 저작권자가 대응할 수 있는 수단이 많지 않다. 더욱이 저작재산권의 제한 규정의 요건에서 벗어나는 행위에 대해 법적 조치를 취하기도 쉽지 않다. 이런 점에서 저작재산권의 제한 규정은 신중하게 결정되어야 한다.

이와 관련하여, 미국은 룰메이킹 절차를 통해 기술적 보호조치의 무력화 금지에 대한 추가적인 예외를 설정하였는데, 2021년의 룰메이킹 결과에 어문저작물과 영상저작물에 관한 내용이 포함되어 있다. 그런데 어문저작물과 관련한 저작물의 범위는 개정된 저작권법 제121조 규정의 내용을 반영하는 것으로 합의가 되었고, 영상저작물과 관련하여서는 2021년까지의 논의에서 합의된 "CSS(Content Scramble System)에 의해 보호되는 DVD상에서, AACS(Advanced Access Content System)에 의해 보호되는 블루레이 디스크 상에서 또는 기술적 조치에 의해 보호되는 디지털 송신을 통해 합법적으로 취득된 미국 저작권법 제101조에 정의된 (텔레비전 쇼와 비디오를 포함하는) 영상저작물"로 한정되었다. 이는 규정의 공익적인 의의에도 불구하고, 권리자들이 권리가 과도하게 제한될 수 있는 부분에 대해 적극적으로 의견을 제시하여 왔기 때문이다. 이러한 사실은 우리 저작권법 개정안에 대해 저작권자들의 권리에 미치는 영향에 대해 시사하는 바가 있다.

한편, 무력화 예외 규정에 '디지털 송신을 통해 합법적으로 취득된 영상저작물'이 포함

357) 미국 저작권법 제121조(b)(3).

되어 있는데, 이 예외에서의 이용은 미국 저작권법상 저작재산권의 제한 규정이나 제107조의 공정이용 규정에 따라 공정한 이용일 수 있다고 판단된 것이다. 이러한 사실은 미국에서 공중송신되는 영상저작물을 시청각장애인을 위해 특정한 요건 하에 이용하는 것을 공정한 이용일 수 있다고 판단한다는 점을 시사한다. 즉, 인터넷을 통해 제공되는 다양한 영상저작물을 장애인들이 이용할 수 있도록 하여 제공하는 것에 대해 상당히 긍정적으로 받아들여지고 있다고 할 수 있다.

또한 우리나라에서도 기술적 보호조치의 무력화 금지에 대한 예외 고시에서 어문저작물뿐만 아니라 영상저작물에 대해 일정한 요건 하에 시각장애인과 청각장애인 모두와 관련하여 무력화의 예외를 허용하고 있다. 이는 이 행위들이 우리 저작권법 저작재산권 제한 규정뿐만 아니라 제35조의5의 공정한 이용에 해당할 수 있음을 전제로 한다.

그러므로 저작재산권의 제한 규정은 저작권자들의 권리에 미치는 악영향을 최소화하면서, 시대적인 변화를 고려하여 어문저작물뿐만 아니라 영상저작물을 포괄하여 시청각장애인들이 이를 이용할 수 있도록 개정되는 것이 바람직해 보인다.

(7) 국내 장애인방송 진흥 관련 정책방안

1) 정책 방향

한국어는 장애인에게 제2 외국어와 같다고 하므로, 청각장애인에게 수화통역이 필수적이지만 그 과정에서 한국어를 수화로 번역[358]해야 한다. 그리고 청각장애인만의 특수한 상황을 고려해야 하며, 일반인이 통역내용을 알기 어려우므로 수화통역에 대한 별도의 검증작업도 필요하다.[359] 이에 더해 화면해설에 대해서는 전문인력이 부족하고 그 전문성에도 문제가 있다고 한다.

그리고 현재 장애인을 위한 수어통역 교육은 관련 자격증 제도가 운영되는 가운데 대학에서 정규 또는 비정규 교과과정으로 이뤄지고 있고, 고등학교나 대학에서 동아리가 운영되고 있기도 하다. 그렇지만 화면해설에 대한 전문적인 교육이 행해지는지는 확인하기 어렵다. 따라서 현재 진행 중인 것들을 강화하면서 장애인방송에 최적화된 교육이 이뤄질

---

358) 국가마다 수어가 다르다(https://www.youtube.com/watch?v=8nP96SbWWkg).

359) 수화통역사의 특수한 상황 및 미국의 엉터리 수화통역사의 사례를 다룬 영상 : https://www.youtube.com/watch?v=dDNm6vAoECQ

수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 정부의 관련 예산 자체를 증가시키거나 한정된 예산을 조정할 필요가 있다.

2) 장애인 방송의 지원

방송물을 제작할 때 수어통역과 화면해설의 질적 수준에 대한 문제제기가 있어 왔다. 이는 방송 제작 과정의 구조적 문제로 인한 것일 수도 있고 수어통역사와 화면해설작가의 자질에서 기인한 것일 수도 있다.[360]

방송물의 질적 향상을 위해 평가 체계를 조정하거나 적절한 이용자의 피드백이 있어야 한다. 특히 방송국의 방송물에 대해 양적 평가에서 질적 평가의 도입이 필요[361]하다고 한다. 따라서 적절한 방송 제작 환경을 조성하고 평가체계를 개발하기 위한 투자가 이루어져야 하고, 이를 위해 평가체계 개발을 지원하거나 사전제작에 대한 인센티브를 부여[362]하는 등 차별적 예산지원이 이루어질 필요가 있다.

또한 방송 제작 및 방영과 관련하여 영국의 사례와 같이 장애인이 참여하는 거버넌스 활성화를 위해 예산지원 및 인센티브 정책(정부, 기업 등의 거버넌스 활동을 지원)을 운영할 수 있을 것이다.

3) 대학 교육과정 보완 및 지원 방안

대학에서 전문적으로 수화교육이 이뤄진 것은 역사가 짧다. 국립한국복지대학교(전 한국재활복지대학)은 2002년에 그리고 한국수어교원과(평택소재)와 나사렛대학교 수어통역학과(천안소재)는 2005년에 관련 학과가 만들어졌다. 그 이전에는 기관에서 교육을 하거나 고등학교나 대학교의 동아리 활동에서 또는 특수교육과의 전공 강의에서 수화 교육이 이루어졌다[363]고 한다. 이외에 이화여자대학교 특수교육과 같이 수화 관련 교과목을 운영하기도 하고, 대구대학교는 “한국수어통역 양성과정”[364]을 운영(총장 명의 수료증 발급)하고

360) 진승현 외, 앞의 논문, 141~142면.
361) 진승현 외, 앞의 논문, 143면.
362) 진승현 외, 앞의 논문, 143면.
363) 원성옥·허일, “효과적인 수화교육 방안 고찰”, 재활복지연구 제2호, 2004, 47~48면.
364) 대구대학교 장애학생지원센터, “(수어교실) 2022학년도 2학기 한국수어통역사 양성과정 안내”, 2022.09.13. https://www.daegu.ac.kr/article/DG159/detail/619720

있으며, 단국대학교 대학원 특수교육학과(청각언어장애학생교육전공), 대구대학교 대학원(언어·청각장애아교육 전공), 조선대학교 일반대학원 수화언어학과[365] 등에서 장애인을 위한 전문적인 교육이 이루어지고 있다.

현재 대학교육은 자격증 및 기본적인 시각 및 청각 장애인이 이용할 수 있는 언어기술을 취득하기 위한 교육과정으로 이뤄진 것으로 보인다. 아래는 나사렛대학교 수어통역교육전공의 교육과정이 있다.

<표 3-28> 나사렛대학교 수어통역교육전공의 교육과정

	1학기		2학기	
1학년	전공필수	장애의 이해와 재활	전공필수	초급한국수어의 실제
	전공선택	장애인 복지론	전공선택	한국어의 이해
2학년	전공필수	중급한국수어의 실제	전공필수	고급한국수어의 실제
	전공선택	수어통역개론, 청각장애인의 이해	전공선택	수어통역1, 음성통역1
3학년	전공선택	필기통역, 수어통역2, 음성통역2	전공선택	농사회의 이해, 한국수어지도, 한국수화언어
4학년	전공선택	한국수어의 어원, 한국수어교육학, 한국수어교재연구	전공선택	한국수어연구와 실제, 한국수어교육참관

국립한국복지대학교의 교육과정은 이보다 조금 더 세분화되고 실무적인 내용을 담은 전공교과 과정으로 보이지만, 방송을 위한 수화통역이나 화면해설을 위한 직접적인 강의는 찾기가 어렵다. 다만, 한국시각장애인연합회에서 화면해설방송 작가 양성교육을 시행하여 왔고,[366] 2022년에는 미디어센터내일에서 화면해설 작가 양성과정 3기를 모집[367]하였다.

365) 연합뉴스, “조선대 일반대학원 수화언어학과 신설”, 2022.06.07. 자 https://www.hankyung.com/society/article/202206078990Y

366) 진 솔, “제8기 화면해설작가 교육 수료식 – 한시련, 320시간 교육 후 신입작가 4명 배출”, 2022.06.13. 자 https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=13488

367) 미디어센터내일 블로그 : https://blog.naver.com/mediatomorrow/222730863869

그렇지만 화면해설방송에 대한 질을 높이고 더 많은 작가들을 양성하기 위해서는 방송작가 관련 교육과 함께 대학에서 전문적인 화면해설방송에 관한 교육을 시행할 필요가 있다. 그리고 방송을 위한 고수준의 수어통역이나 화면해설을 위해서는 실무를 위한 소양교육이 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 외국어 회화나 기술실무 교육이 별도로 이뤄지는 것과 마찬가지로 방송과 관련한 강의개설이나 교육과정이 만들어질 수 있도록 보완할 필요가 있다. 이와 관련하여 대학에 강의개설이나 교육과정 신설/보완에 대한 인센티브를 제공하는 방안이 있다. 즉, 대학에 직접 비용지원을 하는 방안, 사례 연습을 위한 관련 기자재를 지원하는 방안. 정규 강의나 특강이 이뤄질 수 있도록 외래강사를 지원하는 방안 등이 있다. 예를 들어 특허청은 대학의 지식재산 관련 강의를 확대하기 위해 교육 관련 강사를 지원하는 제도를 운영하였고, '지식재산교육 선도대학'[368]을 선정하여 학과 개설에 대한 지원을 하여 왔다.

한편, 이외에도 기존 교육 기관에 대한 지원이나 학생들을 보조하기 위한 방안도 있다. 예를 들어 관련 학과의 방송 관련 장학제도 지원, 방송 관련 취업지원 등 대학생이나 취준생에 대한 지원을 확대, 공공기관 또는 민간기관 차원의 방송 관련 공모전이나 경연대회 활성화 등을 통해 학생들의 학업 및 진로를 지원하기 위한 지원 활동을 강화할 필요가 있다. 또한 해외 관련 대학 또는 현장방문, 교환학생, 현장실습교육 등에 대한 프로그램 또는 비용지원도 효과적일 것으로 보인다.

4) 학회 및 대학 동아리 활성화 방안

현재 한국연구재단은 학회 학술지나 학술대회에 대해 심사를 통해 비용을 지원하고 있다. 그렇지만 심사를 통해 지원되기 때문에 모든 학회가 지원을 받을 수는 없고 지속적인 지원을 보장받을 수 없다. 이런 점에서 방송 관련 수화통역이나 화면해설에 대한 학회[369]나 학술대회 및 세미나에 대해 일정한 조건 하에 지속적인 재정 지원을 하여 이와 관련한 연구활동을 활성화할 필요가 있다.

대학은 수화에 대한 교과 또는 비교과 강의를 운영하기도 하고 장애인을 위한 지원센터

368) 한국발명진흥회 지식재산 교육 선도대학, https://www.kipa.org/kipa/ip002/kw_hrtraining_3101.jsp

369) 2018년 2월 23일에 한국화면해설·AD작가협회가 설립되었다.

를 운영하기도 한다. 그렇지만 대학생의 자발적인 동아리 활동이 장애인들의 교육환경을 개선하는데 많은 도움이 되고, 동아리 활동을 통해 전문인으로 성장하는 경우도 있다. 이와 관련하여 ICT 대학 동아리의 활성화를 위해 일정한 재정적 지원을 하는 사례(예를 들어 대학정보보호동아리 지원사업,[370] 전국대학발명동아리발명활동 프로그램 지원사업[371] 등)가 있어 왔다. 대학 동아리는 동아리원 모집, 대내외 활동, 발표회나 시연회 개최 등을 위해 활동비가 필요하고, 주요한 활동을 하는 동아리 회원의 경우 경제활동의 기회비용이 발생한다. 장애인 동아리에 대한 지자체 등의 지원사업이 있어 왔지만, 방송 관련 수화통역이나 화면해설과 관련한 동아리 활동에 대한 체계적인 지원사업이 필요해 보인다. 이와 같이 방송 관련 수화통역이나 화면해설에 대한 활동을 하는 대학 동아리에 대해 일정한 비용지원과 특정 동아리 회원에 대한 장학금 지원을 하는 것은 자발적인 인력양성에 효과적일 것으로 보인다.

중고등학생들의 경우에 특수학교나 특정 지역을 중심으로 학생 장애인 동아리 또는 동호회 활동을 지원하거나 기존 지원을 강화할 필요가 있다. 특히 중고등학생들의 특수한 환경에 대해, 정부에서 획일적으로 행하는 지원 활동 외에 학생들이 자발적이고 적극적으로 커뮤니티를 만들고 활성화하는 것이 학생들의 즉각적이고 신속한 정보 획득과 유연한 학습이 가능케 할 것이다. 특히 방송 관련 수화통역이나 화면해설에 대한 모니터링 활동이나 의견수렴을 통해 학생들의 수요를 확인하고 개선해 나가는 노력도 필요하다.

또한 기본적인 수화 자격증 외에 방송수화나 화면해설과 관련한 자격증이나 일정한 실무기간을 요하는 자격제도를 두는 방안도 고려해 볼 수 있다. 다만 현재 소수의 양성교육 수료자에게 작가 자격을 부여하고 있는 상황인데, 인력기반 자체가 미약한 상황에서 자격증 또는 자격제도의 운영이 적절한지에 대해서는 검토가 필요해 보인다.

---

370) 과학기술정보통신부, “2022년도 대학정보보호동아리 지원사업 참여동아리 모집”, 2022. 03.14. https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?mId=129&bbsSeqNo=100&nttSeqNo=3177697

371) 한국발명진흥회, 2012년 전국대학발명동아리 발명활동프로그램 지원 안내, 2012.07.26. <https://www.kipa.org/kipa/ip004/kw_apquestion_0501.jsp?mode=view&article_no=10703&board_wrapper=%2Fkipa%2Fip004%2Fkw_apquestion_0501.jsp&pager.offset=0&search:search_category:category=&search:search_key:search=article_title&search:search_val:search=%25B5%25BF%25BE%25C6%25B8%25AE&board_no=28>

5) 자동 수화번역 서비스앱/수화번역 시스템

자동 수화번역 서비스앱이나 수화번역 시스템이 제공되는 경우가 있다. 그런데 수화 자동번역 서비스는 “비수동 신호”(nonmanual signals, 얼굴표정과 몸짓)가 적절하게 표현되지 못하거나 완전하지 못하고 부정확한 수화번역이 이루어질 수 있으며 유사시에 실시간 대응이 불가능하다. 또한 특정한 안내 시스템에 사전 제작된 수화 번역 콘텐츠가 제공되는 경우에도 유사시에 추가적인 안내가 필요할 수 있다. 이런 점에서 인간이 직접 수화번역을 할 필요성은 계속될 수밖에 없다.

예를 들어, 영상의 대사에 대해 아바타를 이용하여 수화 변환할 수 있는데, 그 전제로 말이나 텍스트가 있어야 하고 이를 토대로 수화로 번역할 수 있다. 다만, 대사의 문자화 수준이 완전하지 못하기 때문에, 이에 따른 자동 수화도 완전하지 않을 수 있고 외국어를 한국어로 자동 번역도 가능하지만 그 수준이 완전하지 못하므로, 자동 수화 번역도 완전하지 않을 수 있다. 이에 대한 검증작업이 필요할 수 있고, 일정하게 만들어진 말이나 텍스트를 기초로 하므로 추가적인 상호작용이 일어나기는 어려울 수 있다.[372]

더욱이 수화는 번역이라는 점에서 그리고 화면해설은 설명이라는 점에서 모두 숙련된 기술이나 창작성이 요구된다는 점에서 적절한 교육이 필요하다. 그리고 기술적인 수화 번역은 아직까지 일정한 한계가 있을 것으로 보인다.

한편, 동영상에 대한 실시간 한글 속기 기능 및 이에 대한 수화 변환 기술이 존재하는 가운데 줌(zoom)은 실시간 한글 번역기능이 탑재[373]되어 있고 이에 대한 수화 번역도 가능해질 것으로 보인다. 즉, 음성을 텍스트로 변환하고 이를 다시 다른 언어나 수화로 번역하는 기술이 개발되어 있다. 다만 단순한 손동작에 의한 수화의 한계나 텍스트 변환 자체의 정확도 및 수화 번역의 완성도를 완전하게 신뢰할 수는 없다.

---

372) [핫클립] 농인을 돕는 수어 번역 아바타 / YTN 사이언스, YTN, 2022.5.30. https://youtu.be/FpyO6mqQ0TY

373) ZOOM, “모든 무료 사용자에게 제공되는 Zoom의 자동 생성 자막”, 2021.10.25. https://blog.zoom.us/ko/zoom-auto-generated-captions/

6) 지속적인 기술개발 지원

동영상에 관한 것들을 포함하여 수화와 관련한 기술개발[374]이 계속되고 있지만, 시장 수요는 한정되어 있어서 비즈니스 모델을 마련하는데 한계가 있어 보인다.[375] 이러한 점에서 기술개발에 대한 지원정책이나 펀드 조성이 필요할 것으로 보인다.[376]

기술개발 이후에 이를 논문, 보고서 또는 특허출원으로 공개하도록 하고, 특허출원된 경우에 특허 이후에 이를 일정한 조건 하에 자유롭게 실시할 수 있도록 유도할 수 있다. 다만, 이에 대한 보상체계가 마련되어야 하는데, 특허를 받는 경우에 기술가치평가를 통해 이에 대한 보상을 차별화하는 것이 바람직해 보인다. 또한 전문기술을 연구하기 위한 강의나 교육과정을 운영하거나 신설할 필요도 있을 것이다.

나아가 4차산업이 완전하게 자리잡은 사회에서는 새로운 기술 환경에서 장애인들이 겪는 다양한 문제들을 해결하기 위한 또는 이런 환경에서 정상적으로 교육을 받고 활동하기 위한 다양한 과제들이 있을 것으로 보인다. 시각이나 청각을 잃은 장애인들이 겪는 기술 환경 변화에 따른 혼란은 일반인들에 비해 더욱 심각할 것으로 예상되므로 이에 따른 대응 방안도 적절하게 이뤄져야 할 것이다.

7) TV 보급사업의 실질적인 확대

TV 보급사업은 시장물가를 반영하고 대상 확대 정책에 따른 실질적인 수혜자의 확대를 도모할 필요가 있다. 현재의 TV 보급사업은 표면적으로는 그 대상을 확대하였으나 한정된 예산으로 인해 실질적으로는 그 대상을 한정하고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 장애인의 정상적인 일상생활을 위해 이미 다양한 비용을 지불하고 있는 자들에게 TV에 대한 비용 지출도 부담이고 전문적인 기능이 적용된 기기를 마련하기도 쉽지 않은 일일 수 있다.

---

374) https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchReport.do?cn=TRKO201400007964; https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchReport.do?cn=TRKO201700011331 등

375) 수화번역 도우미 앱(https://play.google.com/store/apps/details?id=com.sec.android.app.ksldic)은 2015년 이후로 업데이트가 되지 않고 있다.

376) 보청기의 수요에 비해 청력이 완전하게 손상되거나 적절한 수준이 아닌 자들을 위한 수단이 필요하다. 경우에 따라 텍스트나 수화에 의한 서비스는 보청기에 대한 대체 수단이 될 수도 있겠으나, 대상이 상이하다는 점에서 보청기에 대한 시장 수요를 대체할 것으로 보이지는 않는다.

이런 점에서 TV 보급사업의 실질적인 확대를 위한 방안을 마련하고 예산을 적절한 수준으로 확대할 필요가 있어 보인다.

이와 관련하여, 정부는 시·청각 장애인이 TV를 구매할 때 선택권 확대를 위해 무료보급제도에서 구매비용 지원제도(복지포인트)로 전환하였다. 기존에 특정 TV를 일괄 구매 후 보급하여 장애인들의 TV 크기 및 기능에 대한 선택권이 제한되어 있어 이에 대한 보완이 필요하여, 시·청각 장애인 저소득층에게는 구매비용 전액 지원, 그 외 구매를 희망하는 장애인은 일부 지원(시·청각 장애인 가구당 TV 제품비용의 일정 비율 지원)하는 방식으로 전환했다.[377]

또한 TV도 소모품이고 기술개발에 따라 기능이 향상되므로 일정기간이 지나면 새로운 것으로 교체해야 하는 수요가 발생한다. 그래서 이와 같은 재구매 수요도 고려할 필요가 있다.

8) 펀드 조성

P2P 펀드를 활성화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그리고 사회공헌활동 등에 대한 실천으로 대기업, 방송사 등으로 구성된 펀드를 구성하여 지원사업에 활용할 수 있도록 유도할 수도 있을 것이다. 특히 유튜브 등 채널의 전문 수화 및 화면해설 방송 제공과 관련하여 크리에이터에 대한 P2P 펀드 또는 후원 광고를 유도하는 것이 가능할 것이다. 유튜브 등의 채널을 운영하는 것이 직접적인 수익을 보장하는 것이 아니라는 점에서 이러한 채널의 지속적인 운영을 위해서는 일정한 수익구조를 보장하여 주는 것도 바람직해 보인다.

(8) VOD, OTT서비스의 장애인방송 서비스 활성화 및 법제화를 위한 정책적 방안

1) 정책적 고려

가. OTT서비스의 유형

현재 서비스되고 있는 OTT서비스는 웨이브, 티빙, 시즌 등과 같이 실시간 채널을 제공하는 유형, 넷플릭스, 왓챠와 같이 실시간 채널 없이 월정액 기반 VOD만을 제공하는 유형,

377) 「소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획」, 방송통신위원회, 2021. 10, 13면.

유튜브와 같이 광고 기반으로 UGC 콘텐츠를 주로 제공하는 유형 등 다양한 형태로 제공되고 있다(다만, 서비스 유형이 명확하게 나누어지는 것은 아니며, OTT서비스가 제공하는 VOD를 월정액(SVOD), 콘텐츠별 구매(TVOD), 광고기반(AVOD) 등으로 구분하기도 한다. 웨이브, 티빙의 경우, 월정액 서비스, 단건 구매, 광고기반 서비스를 모두 제공하는 반면, 넷플릭스와 왓챠는 월정액(SVOD) 서비스만 제공한다).[378] 이 서비스들의 공통점은 인터넷을 기반으로 영상저작물의 VOD를 제공한다는 점이다. 이를 다음과 같이 표[379]로 정리하면 아래와 같다.

<표 3-29> OTT서비스가 제공하는 VOD

OTT 서비스 명	주요 서비스	서비스유형
스포티비 나우	스포츠 경기 생중계	실시간형 OTT
시즌(Seezn)	다양한 실시간 채널 및 영화 등 VOD 제공	
웨이브(WAVVE)	다양한 실시간 채널 및 영화 등 VOD 제공	
유플러스모바일TV	다양한 실시간 채널 및 영화 등 VOD 제공	
티빙(tving)	다양한 실시간 채널 및 영화 등 VOD 제공	
네이버 시리즈온	영화, 드라마 등 VOD 제공	주문형 OTT
넷플릭스	영화, 드라마 등 VOD 제공	
모바일 B tv	영화, 드라마 등 VOD 제공	
왓챠	영화, 드라마 등 VOD 제공	
카카오TV	오리지널 드라마, 예능 등 VOD 제공	
쿠팡플레이	영화, 드라마 등 VOD 제공, 스포츠 경기 생중계	
네이버TV	방송 및 웹 전용 콘텐츠	UGC형 OTT
아프리카TV	UGC나 기존 방송 콘텐츠	
유튜브(Youtube)	UGC나 기존 방송 콘텐츠 클립	
페이스북	UGC나 기존 방송 콘텐츠 클립	

한편, 넷플릭스는 2016년 딜라이브 OTT서비스 셋탑 탑재를 시작으로 국내 사업자와의 제휴를 통해 TV를 통한 시청 편의성을 확대해 왔고,[380] 애플TV는 셋톱박스를 판매하고 SK브로드밴드 통신망을 통해 SK브로드밴드 서비스와 함께 애플TV 콘텐츠를 제공하고

378) 방송통신위원회, 2021년도 방송시장 경쟁상황 평가, 2021. 12, 265~266면.
379) 방송통신위원회, 2021년도 방송시장 경쟁상황 평가, 2021. 12, 266면.
380) 방송통신위원회, 2020년도 방송시장 경쟁상황 평가, 2020. 12, 281면.

있으며, LG U+는 디즈니+를 제공하고 있다.

나. 매체 변화에 따른 VOD/OTT서비스 이용 환경의 변화

방송매체의 변화는 방송 시청자들의 시청 패턴에도 상당한 영향을 주어 왔다. 대형 방송사 중심의 공중파 방송이 주를 이루었던 때와 달리 인터넷, 케이블TV 및 IPTV가 보편화되면서 시청자들은 다양한 방식과 채널을 통해 방송을 시청하게 되었다. 이러한 변화는 시청각 장애인들의 방송에 대한 수요도 변화될 수밖에 없었다.

현재 방송 콘텐츠는 VOD 형태로 다양하게 서비스되고 있고, OTT로 불리우는 영상 서비스가 대중의 영상 콘텐츠에 대한 소비 형태에 혁신적인 변화를 일으키고 있다. 이러한 의미에서 시청각 장애인들도 이러한 환경 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없다.

방송으로 일컫는 영상 콘텐츠는 대중이 가장 일반적으로 접하는 것으로 문화적으로 사회에 대단히 커다란 영향을 미친다. 그리고 다양한 콘텐츠는 일반적인 문화생활에서부터 더 나아가 학습 활동이나 사회 구성원 간의 교류와도 관련이 있다. 영상 콘텐츠를 적절하게 접할 수 있는지는 단순히 문화를 향유할 수 있는가를 넘어서, 그 사회의 구성원으로서 적당한 수준의 문화적 지식을 습득할 수 있는지의 문제, 다양한 교육 자료의 하나인 영상 콘텐츠를 활용할 수 있는지의 문제, 사회 구성원과 정상적인 소통과 교류를 할 수 있는지의 문제, 전문가로서 적정한 소양을 갖추기 위한 보조자료를 활용할 수 있는지의 문제 등 다양한 한계 상황을 야기할 수 있다.

더욱이 4차 산업혁명과 함께 다양한 매체를 통해 영상 콘텐츠가 활용될 수 있다. 예를 들어 자율주행자동차는 단순한 이동수단이 아니라 다양한 음악 및 영상 콘텐츠를 접할 수 있는 미디어 매체를 지향하고 있는데, 만약 시청각 장애인이 이용할 수 있는 콘텐츠가 존재하지 않는다면, 이들은 이런 변화를 제대로 수용할 수 없게 된다. 그래서 4차 산업혁명 시대에 장애인들이 접하게 되는 다양한 한계 상황들 중 하나로 영상 콘텐츠의 이용은 대단히 중대한 문제가 될 수 있다.

VOD서비스나 OTT서비스는 현재 원시적인 형태로 이용되고 있다고 할 수 있다. 자율주행자동차 뿐만 아니라 IoT 환경은 더욱 다양한 형태로 영상 콘텐츠를 제공할 수 있는 매체를 탄생시킬 것이고, 영상 콘텐츠 이용자들은 이것들을 통해 위 서비스들을 더욱 유연하고 편리하게 이용할 수 있게 될 것이다. 그래서 시청각 장애인들은 이러한 환경에서 일반

적인 자들과 더욱 큰 차별적 상황에 접하게 될 것이다.

현재 공중파 방송사들을 중심으로 방송사들이 시청각 장애인들을 위한 자막, 화면해설 및 수화 서비스가 이루어지고 있는데, 위와 같은 배경에서 더욱 적극적으로 VOD서비스나 OTT서비스 제공자들이 영상 콘텐츠를 시청각 장애인들이 접근 가능하도록 제작하여 제공하도록 유도해야 한다. 그리고 이를 위해 적절한 법제화가 필요하다. 이러한 법제화는 단순히 규제 정책으로 볼 것이 아니라 급격하게 변화하는 현대사회에서 문화적 기본권, 보편적 시청권의 문제라 할 수 있다.

다. 장애인 편의제공 서비스에 대한 사회적 인식 제고

일반 국민들은 일정한 지식과 일반적인 상식을 방송이나 인터넷 영상을 통해 얻는다. 그래서 국민 상호 간에는 어느 정도의 배경지식이 있다는 전제하에 대화가 진행되는 것이 보통이다. 그렇지만 장애인들은 정보를 얻을 수 있는 매체나 콘텐츠가 한정되어 있으므로 일상적인 대화에서조차 소통에 어려움을 겪을 수 있다. 특히 OTT서비스를 통해 단독으로 제공되는 콘텐츠들은 넷플릭스의 오징어 게임과 같이 상당히 대중적인 인기를 얻은 경우에도 장애인들이 이를 접하기 어려울 수 있다. 이에 따라 장애인들은 일상생활 속에서 소통의 어려움 속에서 소외되거나 차별받는 상황이 전개될 수 있다. 방송이 공익성을 갖는 이유가 그 대중성과 보편적인 정보 획득의 수단이라는 점인데, 이제 VOD서비스와 OTT서비스가 중요한 정보 획득의 수단으로 자리잡고 있다. 그렇다면 이들도 공익성을 갖는 일종의 필수설비로 생각할 수 있다. 즉, 기업 활동과 이익에 상당한 영향을 주지 않는 한 장애인에 대한 편의제공이 이에 수반되어야 할 것이다. 그리고 이러한 편의제공은 장애인에 대한 수혜가 아닌 사회적 편익의 공정한 분배에 대한 고려로서 파악할 수 있는데, 사회적 약자에 대한 적절한 배려에 의해 공정한 분배가 이루어질 수 있기 때문이다.

한편, 넷플릭스는 이미 국내 단체와 협력하여 화면해설 자막 서비스를 제공하고 있다. 유튜브는 기본적으로 자동 한글 자막 기능을 제공한다(정확한 자막은 직접 편집해야 한다). 또한 국내 VOD/OTT 사업자들도 장애인뿐만 아니라 일반인의 수요도 고려하여 국내외 영상의 한글 자막 서비스를 확대[381]하고 있다. 그리고 이를 통해 이들은 자산의 서비스

---

381) 김효실, “이젠 한국 드라마도 한글 자막 없인 못보겠어” 새 표준 됐다, 한겨레, 2022.09.26. <https://www.hani.co.kr/arti/culture/culture_general/1060129.html (최종 접속 2022.10.22.)>.

홍보효과를 얻고 있다.

위와 같은 배경에서 VOD/OTT의 장애인 편의제공 서비스에 대한 사회적 인식이 제고될 필요가 있으며, 이러한 편의제공 서비스의 활성화 및 법제화를 위한 정책적 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

2) 현행 법률 규정의 해석론

가. VOD/OTT서비스 사업자의 법적 지위

VOD/OTT서비스는 법률 문언에 따르면, 「방송법」상의 '방송'이나 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」상의 '인터넷 멀티미디어 방송'으로 보기는 어렵다. 이 서비스들은 기본적으로 「전기통신사업법」의 부가통신역무에 해당하며, 그 중에서 '온라인동영상서비스'로 분류[382] 된다. 그렇지만 IPTV가 VOD서비스를 제공하는 것에서 시작했고 이후 종합적인 서비스를 제공하고 있다는 점에서 VOD서비스는 IPTV의 본질적인 요소라고 할 수 있다.

한편, 방송채널사용사업의 등록요건에 관한 방송법 시행령 제13조의3 제2항 제3호는 "시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 방송채널사용사업의 경우에는 동일인이 제공하는 동일한 방송분야별로 1개의 방송채널사용사업으로 산정한다."고 규정하여 VOD서비스를 방송채널사용사업 수의 산정 시에 포함시키고 있다.

그렇지만 VOD/OTT서비스가 보편화된 상황임에도 불구하고 「방송법」상에 이에 대한 명확한 정의 및 규제체계는 부재한 실정이다. 그렇지만 새로운 법률을 제정하는 것에는 상당한 어려움이 따르므로, 먼저 VOD서비스 및 OTT서비스에 대해 현행 법률의 규정을 적용할 수 있는지 고려할 필요가 있다. 그러고 나서 VOD/OTT서비스에 관련한 방송법 등의 개정 가능성을 검토한다.

---

382) 전기통신사업법 제2조

12. "부가통신역무"란 기간통신역무 외의 전기통신역무를 말한다.

12의2. "온라인 동영상 서비스"란 정보통신망을 통하여 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 비디오물 등 동영상 콘텐츠를 제공하는 부가통신역무를 말한다.

나. 「장애인복지법」상 장애인의 차별금지 및 의무부과 규정

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 "장애인차별금지법"이라 함)은 정보접근에서의 차별금지(제20조 제1항)와 방송사업자 등의 정당한 편의제공의무(제21조 제4항) 등이 규정되어 있다.

우선, 장애인차별금지법 제20조 제1항의 취지는 정보접근에서의 장애인에 대한 차별금지를 선언한 규정으로 장애인이 정보[383]의 접근 및 이용에 있어서 직접적 혹은 간접적으로(법 제4조 제1항, 제2항) 차별을 받지 않도록 한다.[384] 이 규정은 VOD/OTT서비스에 대한 접근성 측면에서 접근할 수 있도록 한다. 따라서 장애인이 웹이나 기기의 문제로 접근에 차별을 받는지를 논할 수 있다.

> 제20조(정보접근에서의 차별금지) ①개인·법인·공공기관(이하 이 조에서 "개인 등"이라 한다)은 장애인이 전자정보와 비전자정보를 이용하고 그에 접근함에 있어서 장애를 이유로 제4조제1항제1호 및 제2호에서 금지한 차별행위를 하여서는 아니 된다.

동법 제21조는 전자정보 및 비전자정보에 장애인의 접근성을 보장하여 정보획득에 있어 장애인의 사회참여를 보장하기 위한 구체적인 실행방안을 담고 있다.[385] 그리고 이 규정은 방송사업자의 의무에 대해서도 규정하고 있다는 점에서 방송의 영상콘텐츠가 위 정보에 포함된다는 것을 알 수 있다. 제21조 제4항은 「방송법」상의 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」상의 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 장애인이 장애인 아닌 사람과

---

383) 장애인차별금지법
제2조 8. "정보"라 함은 다음 각 목의 사항으로 구분한다.
가. "전자정보"라 함은 「지능정보화 기본법」 제2조제1호에 따른 정보를 말한다. 이 경우 "자연인 및 법인"에는 이 법의 규정에 따른 공공기관도 포함되는 것으로 본다.
나. "비전자정보"라 함은 「지능정보화 기본법」 제2조제1호에 따른 정보를 제외한 정보로서 음성, 문자, 한국수어, 점자, 몸짓, 기호 등 언어 및 비언어적 방법을 통하여 처리된 모든 종류의 자료와 지식을 말하며, 그 생산·획득·가공·보유 주체가 자연인·법인 또는 공공기관 여부를 불문한다.

384) 장애인법연구회, 「장애인차별금지법해설서(개정판)」, 나남, 2021, 212면.

385) 장애인법연구회, 「장애인차별금지법해설서(개정판)」, 나남, 2021, 220면.

동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공해야 하는 의무를 부과한다. 다만, 동조 제7항에 "제4항에 따른 사업자의 단계적 범위와 제공하여야 하는 편의의 구체적 내용 및 그 이행 등에 필요한 사항"을 대통령령으로 정하도록 규정한다. 이에 따라 그 의무의 내용이 대통령령에 따라 변경될 수 있다.

제21조(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공의무)

④「방송법」제2조제3호에 따른 방송사업자와「인터넷 멀티미디어 방송사업법」제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다.

⑥ 다음 각 호의 사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 출판물(전자출판물을 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 영상물을 제공하기 위하여 노력하여야 한다. 다만,「도서관법」제19조에 따른 국립중앙도서관은 새로이 생산·배포하는 도서자료를 점자 및 인쇄물 접근성바코드가 삽입된 자료, 음성 또는 확대문자 등으로 제공하여야 한다.

1. 출판물을 정기적으로 발행하는 사업자
2. 영화, 비디오물 등 영상물의 제작업자 및 배급업자

⑦ 제1항에 따른 필요한 수단을 제공하여야 하는 행위자 등의 단계적 범위 및 필요한 수단의 구체적인 내용, 제2항에 따른 행위자 등의 단계적 범위 및 정당한 편의의 구체적인 내용, 제3항에 따른 필요한 지원의 구체적인 내용 및 범위와 그 이행 등에 필요한 사항, 제4항에 따른 사업자의 단계적 범위와 제공하여야 하는 편의의 구체적 내용 및 그 이행 등에 필요한 사항, 제5항에 따른 사업자의 단계적 범위와 편의의 구체적 내용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 정당한 편의제공의무와 관련하여 동법 제21조 제6항 제2호를 영화, 비디오물 등 영상물의 제작업자 및 배급업자에 대한 의무 규정으로 변경하는 것을 고려할 수 있다. 이 규정은 '노력하여야 한다'고 규정되어 있으므로 이를 강제하기는 어렵다. 그렇지만 VOD나 OTT서비스 사업자들이 모든 영상물에 대해 장애인 시청 편의 서비스를 제공하기 어렵다는 점에서 차별적인 상황을 극복하기 위한 공익적인 측면에서 VOD나 OTT서비스로 제공

되는 영상물로 한정하더라도 위 제작업자 및 배급업자에 대해 권고가 아닌 의무 부과로 변경할 필요가 있다. 다만, 이 경우에도 다른 사안들과 마찬가지로 대통령령에 의해 그 구체적인 사항들을 정하도록 할 수 있을 것이다. 이외에도 장애인복지법은 정치·경제·사회·문화생활의 모든 영역에서 차별금지(제8조 제1항), 정보에의 접근(제22조) 등을 규정하고 있다.

우선, 제8조 제1항은 "누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니하고, 누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니된다."고 규정한다. 이 규정에 따르면 장애인은 VOD/OTT서비스에 관하여도 그 장애를 이유로 차별을 받아서는 안 된다.

장애인복지법 제22조는 정보에의 접근에 관하여 규정하는데, 제22조 제2항은 "국가와 지방자치단체는 방송국의 장 등 민간 사업자에게 뉴스와 국가적 주요 사항의 중계 등 대통령령으로 정하는 방송프로그램에 청각장애인을 위한 한국수어 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해설 또는 자막해설 등을 방영하도록 요청하여야 한다."고 규정하고 동조 제4항은 "요청을 받은 방송국의 장 등 민간 사업자와 민간 행사 주최자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다."고 의무를 규정하고 있다. 이 규정에는 VOD/OTT서비스에 관한 직접적인 언급은 없지만, 방송국의 장 등 민간 사업자를 그 대상으로 하고 있으므로 대통령령으로 정하는 방송프로그램으로 적시한다면, VOD/OTT서비스에 관하여도 적용될 수 있을 것으로 보인다. 현재 장애인복지법 시행령 제14조는 한국수어·폐쇄자막 또는 화면해설방영 방송프로그램의 범위를 "「방송법 시행령」 제50조 제2항에 따른 보도에 관한 방송프로그램", "「공직선거법」 제70조부터 제74조까지, 제82조 및 제82조의2에 따른 선거에 관한 방송프로그램", "「국경일에 관한 법률」에 따른 국경일 및 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사의 중계방송" 및 "그 밖에 청각장애인이나 시각장애인이 정보에 접근하는 데에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 방송"으로 규정하고 있다. 이에 따르면 그 대상이 되는 방송이 한정되어 있지만, 고시에 의해 그 대상을 일정부분 확대하는 것이 가능하다.

또한 제28조는 "국가와 지방자치단체는 장애인의 문화생활, 체육활동 및 관광활동에 대한 장애인의 접근을 보장하기 위하여 관련 시설 및 설비, 그 밖의 환경을 정비하고 문화생활, 체육활동 및 관광활동 등을 지원하도록 노력하여야 한다."고 규정하는데, VOD/OTT

서비스는 문화생활에 해당하므로 국가와 지방자치단체가 이에 대해 지원하도록 노력해야 한다.

다. 방송법상의 규정

「방송법」 제69조 제8항은 "방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 장애인방송을 하는 데 필요한 경비 및 장애인방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다."고 규정하고 있고, 동조 제9항은 "제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다."고 규정한다. 이 규정은 방송사업자를 그 대상으로 하고 있으므로, 이 규정에 의해 VOD/OTT서비스에 대해 직접적으로 규제하기는 어렵다.

다만, 방송채널사용사업의 등록요건에 관한 「방송법 시행령」 제13조의3 제2항 제3호는 "시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 방송채널사용사업의 경우에는 동일인이 제공하는 동일한 방송분야별로 1개의 방송채널사용사업으로 산정한다."고 규정하여 VOD 서비스를 방송채널사용사업 수 산정시에 포함시키고 있다.

또한 「방송법」 제90조의3은 유료방송 서비스의 품질평가에 관하여 규정하고, 「방송법 시행령」 제65조의3에 그 세부적인 사항을 규정하고 있다. 「방송법 시행령」 제65조의3 제1항은 평가의 내용으로 "채널별 음량이나 영상 품질 등 단말장치를 통해 시청자에게 제공되는 유료방송 서비스의 품질 수준에 관한 사항", "방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 콘텐츠에 노출되는 광고 현황에 관한 사항" 및 "그 밖에 유료방송 서비스의 품질을 개선하고 시청자의 편익을 증진하기 위하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 사항"을 규정하고 있는데, 주문형 방송 콘텐츠(VOD)에 대해서는 세 번째의 고시에 품질평가의 구체적인 기준에 장애인에 대한 편의제공에 관하여 내용을 규정할 수 있을 것인데, 만약 직접적으로 규정하지 않더라도 평가대상 사업자와 협의하여 정하거나 이용자의 만족도 평가 시에 관련 내용을 포함시킬 수 있을 것으로 보인다.

라. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」상의 규정

VOD 및 OTT 사업자가 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 상의 IPTV 방송사업자에 해당될 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이 법은 인터넷 멀티미디어 방송을 "광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조 제1항 제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다."고 정의한다. 이 정의에 따른 IPTV 방송사업자는 국내에 KT, SK브로드밴드 및 U+TV가 있다.

우선 단순한 VOD 서비스는 네트워크를 통해 영상저작물 파일을 제공하는 서비스를 말한다. 이런 점에서 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 IPTV 방송에 비해 협소한 개념으로 이 정의를 충족시킨다고 볼 수 없다. 그리고 OTT서비스의 경우도 넷플릭스, 애플TV 등과 같이 주로 VOD서비스를 제공하는 경우에 이 법의 인터넷 멀티미디어 방송에 해당한다고 보기는 어렵다. 다만, 애플TV는 셋톱박스를 판매하고 SK브로드밴드 통신망을 통해 SK브로드밴드 서비스와 함께 애플TV 콘텐츠를 제공하고, 구글 크롬캐스트(Chromecast)는 이용자가 이를 구매하여 설치하고 기존의 통신망을 통해 이용하므로 일종의 셋톱박스의 기능을 하므로, 이들은 IPTV의 기능을 제공한다고 볼 수 있다. 다만, 전자(前者)는 SK브로드밴드에 의존하고 있고, IPTV는 개별 서비스에 대한 가입을 전제하여 다양한 OTT서비스를 종합하여 제공하고 있다.

또한 이 법은 "인터넷 멀티미디어 방송사업"을 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업과 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업의 두 가지로 분류하여 규정하고 있다. 전자는 인터넷 멀티미디어 방송에 제공하기 위하여 콘텐츠를 공급받은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 해당 콘텐츠를 이용자에게 제공하는 사업을 말하며 이 사업을 위해서는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. 그리고 후자는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 인터넷 멀티미디어 콘텐츠를 공급하는 사업을 말하며 이 사업을 위해서는 과학기술정보통신부장관에게 신고·등록하거나 과학기술정보통신부장관의 승인을 받아야 한다.

따라서 VOD서비스나 OTT서비스의 제공자들은 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 콘텐츠를 제공한다는 점에서 “인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자”로 볼 수 있다. 예를 들어 넷플릭스는 국내 IPTV 방송 제공사업자를 통해 셋톱박스를 통해 제공되고, 다양한 OTT 서비스가 크롬캐스트를 통해 제공된다.

따라서 VOD서비스나 OTT서비스 제공자들은 인터넷 멀티미디어 방송에 해당하지 않는다고 하더라도, 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자로서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 인터넷 멀티미디어 콘텐츠를 공급하는 사업을 영위하기 위해서는 과학기술정보통신부장관에게 신고·등록한다. 그리고 이들이 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 보도를 전문으로 하거나 보도·교양·오락 등 다양한 분야를 종합적으로 편성한 콘텐츠를 제공”하는 경우는 방송통신위원회의 승인을 받아야 하며, “상품 소개와 판매를 전문으로 하는 콘텐츠를 제공”하는 자는 과학기술정보통신부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제18조제2항). 따라서 IPTV사업자에게 콘텐츠를 제공하는 경우에 이들은 일정한 정도에서 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 의해 다루어질 수 있다.

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제16조의2는 인터넷 멀티미디어 방송서비스의 품질평가에 대해 규정하는데, 이 규정에 따라 과학기술정보통신부장관이 IPTV서비스의 품질을 평가할 수 있다. 그리고 「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」 제12조의3은 이에 대한 세부적인 사항을 정하고 있는데, 그 대상으로 “채널별 음량이나 영상 품질 등 단말장치를 통해 시청자에게 제공되는 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 품질 수준에 관한 사항”, “방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 콘텐츠에 노출되는 광고 현황에 관한 사항” 및 “그 밖에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 품질을 개선하고 시청자의 편익을 증진하기 위하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 사항”이다. IPTV서비스에 VOD 및 OTT사업자에 의해 제공된 콘텐츠에 대해서는 세 번째 고시에 품질평가의 구체적인 기준에 장애인에 대한 편의제공에 관하여 내용을 규정할 수 있을 것인데, 만약 직접적으로 규정하지 않더라도 평가대상 사업자와 협의하여 정하거나 이용자의 만족도 평가 시에 관련 내용을 포함시킬 수 있을 것으로 보인다.

3) 법률 개정 방안

가. 통합적 법률 규정의 가능성

장애인미디어접근 기본법을 제정하여 구분되어 있는 법률들에서 통용될 수 있는 통합적인 개념을 만들어내지 않는 한 현재의 법률 체계에서 방송, 인터넷 멀티미디어 방송 및 부가통신역무를 가로지르는 용어를 도입하여 통합적으로 규제하는 것은 어려운 일이다. 특히, 각 법률이 각 분야를 개별적으로 구분하여 규율하고 있다는 점에서 다른 분야의 개념을 그대로 도입하여 적용하는 것에는 한계가 있다. 최근 방송법에 도입된 기술결합서비스 또는 기술중립서비스도 이러한 한계를 극복하고자 도입[386]된 것이지만, 여전히 각 분야를 아우르는 개념을 도입한 것은 아니다. 따라서 해석을 통해 그 적용대상을 확대하기보다는 VOD/OTT서비스를 규제할 수 있는 방안을 마련하는 것이 현실적으로 보인다.

나. 방송법 개정

공중파 방송을 중심으로 방송은 국민들에게 필수적인 설비로 인식되고 있고 특히 방송은 그 공익적인 지위를 인정받고 있다. 이런 점에서 방송사는 국가 정책에 의한 혜택도 받고 일정한 규제도 받고 있다. VOD서비스나 OTT서비스는 많은 수요자를 확보하면서 그 영향력을 점차 확대하고 있고, 4차산업의 발전과 함께 이는 더욱 심화될 것으로 보인다. 이런 점에서 이들 서비스는 방송과 마찬가지로 사회에 상당한 영향을 줄 수 있다. 특히 공영방송사의 VOD/OTT서비스는 장애인들에게 차별적인 환경을 완화할 수 있는 수단으로 작동할 수 있어야 한다. 따라서 방송법에서 특정한 경우에 VOD/OTT서비스에 장애인 편의 제공을 하도록 강제할 필요가 있다.

「방송법」은 기술결합서비스의 경우 신고하도록 규정하고 있는데, 이때 아래와 같은 내용을 제69조 제10항으로 규정(기존의 제10항 이하의 규정들은 신규 조항들 아래에 규정)할 수 있을 것으로 보인다. 4차산업에 관한 기술이 발전하는 가운데 다양한 형태 및 방법의 방송 및 영상 제공 서비스가 이뤄지면서 기술결합서비스가 확대될 것으로 보이고 OTT사업자도 IPTV를 통해 주문형 방송서비스를 제공하므로, 이와 같은 규정은 VOD/ OTT서비스에 장애인방송을 확대하는 데에 실효성이 있을 것이다.

---

386) 방송법 [시행 2022. 12. 11.] [법률 제18866호, 2022. 6. 10., 일부개정].

방송법 제69조 제10항

제9조의3에 따라 기술결합서비스 또는 제9조의4에 따라 기술중립 서비스를 제공하는 지상파방송사업자(공동체라디오방송사업자는 제외한다)·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 주문형 방송(VOD)에 대해 장애인 방송을 제공하여야 한다. 다만, 그 이행에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

'방송채널사용사업자'와 '인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자'의 의무를 아래와 같이 새로운 조항을 신설함으로써 위 규정의 실효성을 더욱 높일 수 있을 것이다.

방송법 제69조 제11항

제10항에 따라 주문형 방송(VOD)을 장애인 방송으로 제작하는 경우에 방송채널사용사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 이를 제작할 수 있으며 그렇지 않은 경우에는 그 제작에 협력하여야 한다.

또한 위 규정들은 권고사항이 아니고 의무사항으로 규정된 것이므로, 그 실효성을 확보하기 위하여 위 규정의 위반 시에 과태료를 부과하도록 할 필요가 있다.

방송법 제108조

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

4의2. 제69조 제8항, 제10항 및 제11항의 규정을 위반한 자

지상파 방송사업자의 경우는 공영방송이거나 이와 유사한 성격을 가지고 있다는 점에서 사회적 책임이 강하므로, 일반 사기업이 VOD/OTT서비스를 하는 것과는 그 의미가 다르다. 이들은 대부분의 방송을 VOD로 제작하여 인터넷을 통해 제공하고 있다. 이런 점에서 이들에 대한 장애인방송에 관한 의무를 강화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 지상파 방송사업자가 방송을 인터넷을 통하여 제공하는 경우에 일정한 기준을 넘어서는 방송물에 대해 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등이 적용된 VOD 파일을 반드시 제공하도록 강제하는

규정의 도입을 고려할 수 있다. 그리고 그 비율을 단계적으로 높일 수 있을 것이다. 영국의 사례와 같이 지상파 방송사업자가 선도적으로 장애인 VOD서비스의 비중을 높이는 것은 다른 방송사업자들에게도 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

다. 유료방송서비스 품질평가 등에 관한 세부사항 고시

「유료방송서비스 품질평가 등에 관한 세부사항」 고시를 제정하기에 앞서 그 제정안이 지난 2022년 7월 28일에 행정예고(과학기술정보통신부 공고 제2022-0782호)[387]되었다. 이 고시는 「방송법」 제90조의3 및 같은 법 시행령 제65조의3과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제16조의2 및 같은 법 시행령 제12조의3에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 이 고시안에는 "주문형방송"이 포함되어 "시청자가 이용시간과 콘텐츠를 선택하여 이용할 수 있는 방송"으로 정의되어 있다. 그리고 제5조에 평가항목으로 아래의 사안들을 규정한다.

1. 채널별 음량이나 영상의 품질 수준에 관한 사항
2. 주문형방송 콘텐츠에 노출되는 광고 현황에 관한 사항
3. 제공되는 실시간 채널 수, 주문형방송의 장르별 비율 등 콘텐츠의 품질 수준에 관한 사항
4. 채널 전환시간, 셋톱박스의 성능 등 기술적 품질 수준에 관한 사항
5. 유료방송서비스 또는 셋톱박스에 대한 이용자의 만족도에 관한 사항
6. 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 유료방송서비스의 품질을 개선하기 위해 필요하다고 인정하는 사항으로서 평가대상 사업자와 협의하여 정한 사항

위와 같이 장애인 편의제공과 관련한 사항은 직접적으로 포함되어 있지 않다. 그렇지만 향후에 이에 관하여 직접 규정하거나 제6호의 "그 밖에 과학기술정보통신부장관이 유료방송서비스의 품질을 개선하기 위해 필요하다고 인정하는 사항"으로 정할 수 있을 것으로 생각된다.

---

387) 과학기술정보통신부, (공고 제2022-0782호) 유료방송서비스 품질평가 등에 관한 세부사항(고시) 제정안 행정예고, 2022.07.22. <https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&mId=108&mPid=103&pageIndex=3&bbsSeqNo=83&nttSeqNo=3175598 (최종 방문 2022.10.22.)>.

제4장 결 론

1. 기존에 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애인활동지원에 관한 법률」 등이 존재하는데, 별도로 장애인 미디어 접근 기본법을 제정할 필요성을 제기하고 있다. 현재 행정부처별로 산재해 있는 장애인 방송·미디어 관련 법률조항 등을 통합하여 하나의 법률로 제정하는 것으로 추진할 필요가 있고, 장애인들이 방송뿐만 아니라 VOD서비스와 OTT서비스를 시청하고 싶어하는 요구로 인해 새로운 법률 제정의 계기가 되었다.

   「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 장애인에게 미디어 접근을 차별하지 말라는 것이지 미디어 접근을 위한 지원을 위한 법률이 아니다. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 장애인 미디어 접근권을 규정하면 이는 법률의 목적, 취지에 부합하지 않기 때문에 새로운 법률 제정이 필요하다. 또한 방송법에 근거하여 장애인 방송접근권과 관련하여 장애인방송 콘텐츠 제작이 가능하나, 장애인들의 VOD, OTT서비스 제작·제공과 관련하여서는 법적 근거가 없어 새로운 법률 제정이 필요하다.

2. 「저작권법」 제33조 제1항과 제33조의2 제1항은 시각장애인 등과 청각장애인 등을 위한 복제 등에 대해 저작재산권을 제한하고 있습니다. 이 법률 조항들은 공표된 저작물을 시각장애인 등을 위해 누구라도 점자로 복제 및 배포할 수 있도록 하고, 청각장애인 등을 위해 누구라도 공표된 저작물을 한국수어로 변환하여 복제, 배포, 공연 또는 공중송신할 수 있도록 규정하고 있다. 저작권법 제33조 제2항과 제33조의2 제2항은 동조 제1항과는 달리 일정한 요건들을 정하여 해당 요건들에 부합하는 경우에 저작재산권을 제한한다. 이러한 요건들 중에 그 행위의 주체를 대통령령으로 정하는 시설로 한정하고 있고, 그 시설에는 거주시설, 점자도서관, 보호시설 등이 규정되어 있다. 또한 그 행위가 영리를 목적으로 하지 않는 경우로 제한되어 있다. 장애인 미디어접근 기본법에는 저작권 적용의 예외를 규정하여 장애인의 방송 시청을 돕기 위하여 한국수어·폐쇄자막·화면해설·자막해설 등 장애인방송에 대하여는 원저작물의 저작자가 「저작권법」상의 권리를 주장할 수 없다고 규정해야 한다.

3. 장애인이 접근가능한 미디어의 범위와 관련하여, 방송(지상파방송, 종합유선방송, 위성방송, 중계유선방송 등)뿐만 아니라 미디어(OTT서비스) 등으로 넓혀야 한다. 또한, '광고'에도 자막방송, 수어방송, 화면해설방송이 제공되어야 한다. 독일의 경우 2021년을 기준으로 RTL은 전체 프로그램의 1/3에 자막을 제공하고 있으며, 소위 황금시간대(Hauptsendezeit)의 방송에는 모든 프로그램에 자막을 추가하고 있다고 보도하고 있다. 우리의 경우에도 지상파방송의 경우 황금시간대에 자막방송, 수어방송, 화면해설방송을 제공하도록 의무화할 필요가 있다.

4. OTT서비스 사업자 중 넷플릭스의 경우, 장애인 미디어 접근을 위해 자발적으로 화면해설과 음성지원이 제공되는데 국내 OTT서비스 사업자는 이러한 장애인 미디어 접근을 위한 조치를 취하지 않고 있다. 국내 OTT서비스 사업자가 자발적으로 자막방송, 화면해설방송, 수어방송이 제공되도록 유도해야 한다. 이는 규제에 의해서가 아니라 국가재정의 지원을 통해 유도해야 한다.

5. 장애인 미디어접근 기본법에는「방송법」제2조제3호에 따른 방송사업자와「전기통신사업법」제2조제12의2호의 온라인 동영상 서비스 사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설·자막해설 등 장애인방송을 대통령령으로 정하는 바에 따라 제공하여야 한다고 규정할 것을 제안한다.

6. 장애인 미디어접근 기본법에는 장애인의 디지털미디어서비스 접근 보장과 관련하여, 국가기관등,「전기통신사업법」제6조에 따른 기간통신사업자, 일일 평균 이용자의 수, 매출액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 디지털미디어서비스 제공자 등은 웹사이트, 이동통신단말장치(「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 기간통신역무를 이용하기 위하여 필요한 단말장치를 말한다)에 설치되는 응용 소프트웨어, 무인정보단말기(터치스크린 등 전자적 방식으로 정보를 화면에 표시하여 제공하거나 서류발급, 주문·결제 등을 처리하는 기기를 말한다) 그 밖의 디지털미디어제품·디지털미디어서비스를 제공하는 경우 장애인이 쉽게 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다고 규정할 것을 제안한다.

7. 장애인 미디어접근 기본법에는 장애인의 디지털미디어역량교육과 관련하여, 국가 및 지방자치단체는 모든 장애인의 디지털미디어 이용역량을 향상하기 위하여 여러 가지 역량교육 시책을 마련하여 시행하여야 한다고 규정할 필요가 있다.

8. 장애인 미디어접근 기본법에는 국가기관과 지방자치단체는 장애인방송 주문형비디오(VOD) 제작 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다는 규정을 둘 필요가 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는「방송법」제2조제3호에 따른 방송사업자가 제작한 주문형비디오를「전기통신사업법」제2조제12의2호의 온라인 동영상 서비스와「인터넷 멀티미디어 방송사업법」제2조제1호의 인터넷 멀티미디어 방송에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 유통되고 활성화되도록 하여야 한다는 규정을 할 수 있다.

부 록

장애인 미디어접근 기본법(안)

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 장애인의 디지털미디어 격차 예방과 해소 및 장애인의 디지털미디어 접근성 향상에 필요한 사항을 정함으로써 장애인의 문화 향유와 장애인의 디지털미디어 접근성 증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) ① 장애인은 디지털미디어에 접근할 수 있는 권리(이하 '디지털미디어 접근권'이라 한다)를 가진다.

② 장애인은 장애를 이유로 디지털미디어 접근에 있어 차별대우를 받지 아니한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "장애인"이란 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인을 말한다.
2. "디지털미디어"란 「방송법」 제2조제1호의 '방송'과 「전기통신사업법」 제2조제12의2호의 '온라인 동영상 서비스' 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제2호의 광대역통합정보통신망등(다만 자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 동영상 서비스를 말한다.
3. "디지털미디어 격차"란 사회적·경제적·지역적 또는 신체적 여건 등으로 인하여 디지털미디어서비스, 그와 관련된 기기·소프트웨어에 접근하거나 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것을 말한다.
4. "디지털미디어 역량"이란 디지털미디어서비스 및 그와 관련된 기기·소프트웨어에 대한 접근 또는 이용에 필요한 소양, 지식 및 자질 등을 말한다.
5. "장애인방송"이란 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송 등을 말한다.
6. "폐쇄자막방송"이란 방송의 음성 및 음향을 화면에 문자로 전달하는 방송을 말한다.
7. "화면해설방송"이란 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 방송을 말한다.

8. “한국수어방송”이란 방송의 음성 및 음향을 「한국수화언어법」 제3조제1호의 ‘한국수어’로 통역하는 방송을 말한다.
9. “디지털미디어제품”이란 보청기기, 무지점자단말기, 인쇄물음성변환출력기, 무인정보단말기 등 각종 디지털 장애인보조기구를 말한다.
10. “디지털미디어서비스”란 디지털미디어제품을 사용하기 위해 필요한 프로그램, 앱, 소프트웨어 등을 말한다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인의 디지털미디어 접근권을 존중하고 보호하며 실현할 의무를 갖는다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애인이 디지털미디어서비스 및 디지털미디어제품(정보통신 또는 지능정보기술 관련 기기 및 소프트웨어를 말한다.)에 원활하게 접근하고 이를 활용할 기본적 권리를 격차 없이 실질적으로 누릴 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 장애인의 원활한 디지털미디어 접근과 이용을 위해 장애인에게 장애인 디지털미디어서비스를 제공하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 장애인이 장애를 이유로 디지털미디어 접근 및 이용이 불가능한 상황을 예방하기 위하여 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 장애인이 다양한 디지털미디어 접근과 이용을 원활히 할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 재정적, 행정적 및 기술적 기반을 마련하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 장애인의 디지털미디어 접근과 이용에 관하여는 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 장애인 디지털미디어종합계획의 수립 등

제6조(종합계획의 수립·시행) ① 정부는 장애인 디지털미디어종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 정부는 장애인 종합계획 수립·시행에 있어서 장애인 디지털미디어 격차의 예방·해소 및 장애인 디지털미디어 접근성 향상을 위한 정책을 강구하여야 한다.

③ 국가기관 및 지방자치단체는 제1항에 따른 종합계획을 「장애인복지법」 제10조의2에 따른 장애인정책종합계획에 포함하여 수립할 수 있다.

제7조(디지털미디어접근성보장위원회) 장애인의 디지털미디어 접근성 보장에 관한 정책을 심의·의결하기 위하여 대통령소속으로 디지털미디어접근성보장위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

제8조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 당연직위원과 위촉직위원으로 구성한다.

② 위원장은 방송통신위원회 위원장이 된다.

③ 당연직위원은 과학기술정보통신부차관, 기획재정부차관, 행정안전부차관, 보건복지부차관으로 한다.

④ 위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원회의 회의, 실무협의회, 사무국의 구성과 운영 등 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 장애인 디지털미디어 격차의 예방·해소 및 장애인 디지털미디어 접근성 향상에 관한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항
2. 기본계획의 수립에 관한 사항
3. 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
4. 장애인 디지털미디어 격차의 예방·해소 사업 및 장애인 디지털미디어 접근성 향상 사업의 조사·분석·평가에 관한 사항
5. 장애인 디지털미디어 격차의 예방·해소 정책 및 장애인 디지털미디어 접근성 향상 정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항
6. 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 규정한 사항
7. 그밖에 위원회의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

제10조(민간의 정책 참여 등) ① 국가기관등은 장애인 디지털미디어 격차의 예방·해소 및 장애인 디지털미디어 접근성 향상을 위한 정책을 수립·집행하거나 사업을 추진하는 경우 민간의 참여를 확대하고, 정책의 대상이 되는 개인·법인 및 단체의 의견을 조사하여 정책의 형성 및 집행에 최대한 반영하여야 한다.

② 국가기관등은 제1항에 따른 민간의 참여 확대와 정책대상의 의견 반영 등을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 민간기관 등과 협의체를 구성·운영할 수 있다.

③ 국가기관등은 장애인의 디지털미디어 격차 예방과 해소 및 장애인의 디지털미디어 접근성 향상을 위한 민간 분야의 자발적 활동을 활성화하고 지원하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제3장 장애인 등의 디지털미디어 접근 보장

제11조(장애인의 디지털미디어서비스 접근 보장 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 웹사이트, 이동통신단말장치(「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 기간통신역무를 이용하기 위하여 필요한 단말장치를 말한다)에 설치되는 응용 소프트웨어, 무인정보단말기(터치스크린 등 전자적 방식으로 정보를 화면에 표시하여 제공하거나 서류발급, 주문·결제 등을 처리하는 기기를 말한다) 그 밖의 디지털미디어제품·디지털미디어서비스를 제공하는 경우 장애인이 쉽게 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다.

1. 국가기관등
2. 「전기통신사업법」 제6조에 따른 기간통신사업자
3. 일일 평균 이용자의 수, 매출액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 디지털미디어서비스 제공자
4. 디지털미디어제품을 개발·생산하는 대기업(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업이 아닌 기업을 말한다.)

② 제1항에 따라 접근성을 보장하여야 하는 자와 장애인의 범위, 디지털미디어서비스·디지털미디어제품의 종류·범위 등은 대통령령으로 정한다.

③ 디지털미디어서비스·디지털미디어제품 제공자가 디지털미디어서비스·디지털미디어제품을 설계, 제작, 가공, 제공할 때 장애인이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다. 이 경우 장애인이 별도의 보조기구 없이 디지털미디어서비스·디지털미디어제품을 이용할 수 없는 경우에는 디지털미디어서비스·디지털미디어제품이 보조기구와 호환될 수 있게 노력하여야 한다.

④ 방송통신위원회 위원장은 지능정보사업자에게 장애인이 쉽게 디지털미디어서비스·디지털미디어제품을 이용할 수 있도록 접근성을 보장할 것을 권고할 수 있다.

⑤ 방송통신위원회 위원장은 제4항에 따른 권고에 필요한 구체적 내용을 정한 디지털미디어서비스·디지털미디어제품의 종류·범위 등에 관한 지침을 정하여 고시하여야 한다.
⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 매년 자신이 제공하는 디지털미디어서비스·디지털미디어제품의 접근성 보장에 관하여 보고서를 작성하여 다음해 1월 31일까지 방송통신위원회 위원장에게 제출하고, 자신이 운영·관리하는 정보통신망을 통하여 공개하여야 한다.

1. 제1항 및 제2항에 따라 접근성을 보장하여야 하는 자
2. 일일 평균 이용자의 수, 매출액, 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자

⑦ 방송통신위원회 위원장은 제6항에 따른 보고서의 사실을 확인하거나 제출된 자료의 진위를 확인하기 위하여 보고서를 제출한 자에게 자료의 제출을 요구할 수 있다.

제12조(장애인의 디지털미디어서비스 접근 지원) ① 방송통신위원회 위원장 및 관계 중앙행정기관의 장은 장애인이 디지털미디어제품을 이용함에 있어 별도의 보조기구가 필요한 경우 정보통신 또는 지능정보기술 관련 제조업자, 지능정보서비스 제공자 및 장애인에 대하여 그 보조기구의 제작·보급·이용에 대한 비용을 지원할 수 있다.
② 방송통신위원회 위원장은 장애인의 디지털미디어 접근 및 이용의 편의 증진을 위한 디지털미디어제품과 디지털미디어서비스의 종류·설계지침과 보조기구의 제작·보급·이용 및 지원을 위한 지침을 정하여 고시하여야 한다.

제13조(시청자미디어센터) ① 방송통신위원회 위원장은 지방자치단체의 장과 협의하여 장애인의 디지털미디어 역량 향상을 위한 교육센터(이하 “시청자미디어센터”라 한다)를 지정할 수 있다.
② 국가 및 지방자치단체는 시청자미디어센터에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
③ 방송통신위원회 위원장은 장애인 디지털미디어 역량교육의 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 수행하는 지방 시청자미디어센터를 설치하고 운영하여야 한다.

1. 장애인 디지털미디어교육 활동에 대한 정보의 수집 및 제공
2. 장애인 디지털미디어교육 관련 기관·단체 간의 협력망 구축 지원
3. 장애인 특성에 맞는 디지털미디어교육 교재 및 프로그램 개발 지원
4. 장애인 디지털미디어교육의 실태조사 및 개선방안 연구

5. 그 밖에 장애인 디지털미디어교육의 활성화를 위하여 필요한 사업

④ 제1항에 따른 시청자미디어센터의 사업범위, 지정, 지정취소 그밖에 시청자미디어센터의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(장애인의 디지털미디어역량교육) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 장애인의 디지털미디어 이용역량을 향상하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 역량교육 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

1. 장애인 디지털미디어역량교육의 목표 및 추진전략 등
2. 장애인 디지털미디어역량교육에 필요한 교육프로그램, 교안(敎案)·교구(敎具)·교재의 개발·보급
3. 장애인 디지털미디어역량교육에 필요한 교육 시설·장비의 설치
4. 장애인 디지털미디어역량교육 전문인력의 발굴·지원
5. 장애인 디지털미디어역량 향상에 필요한 지표개발·조사·보급 및 연구
6. 장애인 디지털미디어역량교육 홍보 및 포상 등

② 국가기관과 지방자치단체는 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 대통령령으로 정하는 사람에 대한 장애인 디지털미디어역량교육 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

③ 정부는 디지털미디어 격차 예방 및 해소 교육을 포함하는 장애인 디지털미디어역량교육에 필요한 시설의 관리를 위하여 「병역법」 제2조제1항제10호에 따른 사회복무요원 등 필요한 인력을 지원할 수 있다.

④ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「전기통신사업법」 제2조제12의2호의 온라인 동영상 서비스 사업자는 장애인이 미디어에 용이하게 접근할 수 있도록 시청 및 이용방법을 알려주는 미디어용 콘텐츠를 제작·보급하여야 한다.

⑤ 장애인 디지털미디어역량교육의 대상 및 종류 등은 대통령령으로 정한다.

제15조(장애인 미디어 제작·유통 활성화) ① 국가기관과 지방자치단체는 장애인방송 주문형비디오(Video on Demand) 제작 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자가 제작한 주문형비디오를 「전기통신사업법」 제2조제12의2호의 온라인 동영상 서비스와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호의 인터넷 멀티미디어 방송에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 유통되고 활성화되도록 하여야 한다.

③ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「전기통신사업법」 제2조제12의2호의 온라인 동영상 서비스 사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 한국수어·폐쇄자막·화면해설·자막해설 등 장애인방송을 대통령령으로 정하는 바에 따라 제공하여야 한다.

제16조(실태조사) ① 방송통신위원회 위원장은 장애인의 디지털미디어 격차의 예방·해소 및 디지털미디어 접근성 향상 관련 정책의 효율적인 추진을 위하여 실태조사(이하 "실태조사"라 한다)를 실시하고, 그 결과를 공개하여야 한다.

② 제1항에 따른 실태조사는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 장애인의 디지털미디어 접근성 보장에 관한 사항
2. 장애인의 디지털미디어역량진단에 관한 사항

③ 방송통신위원회 위원장은 실태조사를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관, 관련 기업, 그 밖의 관련 법인·단체에 대하여 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관 등은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

④ 정부는 제1항에 따른 실태조사를 「지능정보화 기본법」 제67조에 따른 보고서에 포함하여 국회에 제출하여야 한다.

⑤ 그밖에 실태조사의 내용·시기·방법 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 디지털미디어서비스 및 디지털미디어제품 기술개발

제17조(디지털미디어 접근성 기술 연구·개발 등) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인의 디지털미디어 접근과 이용환경을 개선하기 위한 기술(이하 "접근성기술"이라 한다)의 연구·개발 및 확산을 위한 시책을 강구하여야 하며, 방송통신위원회 위원장은 접근성기술의 연구·개발 및 확산을 위한 지원을 할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애인의 정보 접근과 이용환경 개선을 위하여 다음 각 호의 자에게 재정적·기술적 지원을 할 수 있다.

1. 장애인의 디지털미디어 접근 및 이용환경 개선을 위한 디지털미디어서비스를 제공하거나 디지털미디어제품을 개발·생산하는 사업자
2. 장애인을 위한 미디어 콘텐츠를 제공하는 사업자
3. 제1항에 따른 접근성 기술을 개발·보급하는 사업자

③ 제2항에 따른 지원 대상자의 선정 및 지원의 방법, 절차 등에 관하여 필요한 사항은

대통령령으로 정한다.

제18조(디지털미디어제품의 지원) 국가 및 지방자치단체는 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 특수교육대상자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 유상 또는 무상으로 디지털미디어제품을 제공할 수 있다.

제5장 보 칙

제19조(자료제출요구권) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 이 법에서 정한 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 행정기관 등에 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 제출을 요구받은 행정기관 등은 특별한 사정이 없는 한 자료의 제출 요구에 응하여야 한다.

제20조(저작권 적용의 예외) ① 누구든지 「방송법」 제69조제8항에 따른 장애인의 시청을 돕기 위하여 영리를 목적으로 하지 아니하고 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등 장애인방송을 복제·배포·공연 또는 공중송신할 수 있다.

② 제1항의 장애인방송은 「저작권법」 제33조제2항의 "대통령령이 정하는 시설"과 「저작권법」 제33조의2제2항에서 "대통령령으로 정하는 시설"에서 제작한 저작물등에 한정한다.

③ 방송통신위원장은 방송통신에 관한 기술발전 및 환경변화를 고려하여 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등 장애인방송 및 새로운 과학기술에 의한 장애인미디어 저작물등에 저작권 적용의 예외를 고시로 정할 수 있다.

④ 제1항의 규정은 원저작물의 저작권에 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

제21조(재원의 조달) ① 국가와 지방자치단체는 이 법에서 정한 시책 등의 추진을 위하여 필요한 재원을 우선적으로 확보하여야 한다.

② 국가기관과 지방자치단체는 이 법에 따른 시책을 시행하기 위하여 국가 예산 또는 지방자치단체 예산으로 관련 사업을 지원할 수 있다.

제22조(위임 및 위탁) ① 이 법에 따른 중앙행정기관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정

하는 바에 따라 소속기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장에게 위탁할 수 있다.

② 이 법에 따른 중앙행정기관의 업무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시청자미디어재단에 위탁할 수 있다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강기봉, “디지털 포용에 관한 연구”,「한양법학」 제32권 제2집, 2021. 5.

강명현, “OTT 방송환경에서 지역성 구현을 위한 규제정책에 관한 연구 : 해외 OTT 규제 사례 분석을 중심으로”, 언론과학연구 제18권 제4호, 2018. 12.

권건보, “장애인권리협약의 국내적 이행 상황 검토”, 법학논고, 제39집, 2012.

권형둔, “헌법상 방송개념과 OTT서비스의 방송법적 규제의 정당성”, 언론과 법 제18권 제1호, 2019. 4.

고민수, “방송·통신융합과 입법적 과제”, 공법연구 제34집 제4호 제1권, 2006. 6.

구교준/김성배/기정훈, “협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로”, 지방정부연구 제17권 제3호, 2013.

김경환, “일본의 방송통신융합법제의 현황과 전망”, 언론과 법 제9권 제1호, 한국언론법학회, 2010.

김나연/조숙희/배병준/안충현, “청각장애인용 방송에서 화자 식별을 위한 얼굴 인식 알고리즘 및 전처리 연구”, 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집, 2020.

김소연, “시·청각 장애인의 방송접근권 보장에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구 제48집 제3호, 한국공법학회, 2020.

김여라, “인터넷동영상서비스(OTT)의 방송법 편입 관련 법제 동향 및 주요 쟁점”, KISO 저널 Vol. 33, 2018. 12.

김지수·김현경, “비선형 콘텐츠의 장애인 접근성 향상에 관한 소고 - 유럽연합(EU)의 지침 분석을 중심으로 -”, 법학논총 제45권 제3호, 2021.

김태오, “사이버안전의 공법적 기초 - 독일의 IT 기본권과 사이버안전법을 중심으로 -”, 행정법연구 제45권, 2016. 6.

김현순/오주현, “청각장애인을 위한 감성자막 편집기 개발, 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집”, 2020.

남영진, 장애인의 방송접근권 정책의 제형성에 관한 연구 - 발달장애학생·학부모의 교육

방송 이용 욕구의 실증분석 -, 고려대학교 박사학위논문, 2011.
박재창, “협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여: 참여 정부를 중심으로”, 한국정책과학학회보 제11권 제2호, 2007.
박제웅, “비대면 시대 시청각장애인의 방송미디어 접근성 현황과 개선과제”, 이슈와 논점 제1936호, 국회입법조사처, 2022. 4. 12.
박한준/하세정/박치성/최대성/이성기, 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구, 한국조세재정연구원, 2016.
설현우/찬리스/권장우, “시각장애인을 위한 딥러닝 기반 인물 위주 이미지 캡션 방법”, 재활복지공학회논문지 제13권 제2호, 2019.
신동환/김정수/김창원, “청각장애인의 이스포츠 중계방송 및 게임 스트리머 콘텐츠 시청 편의성 증대를 위한 자막 동기화 보정 연구”, 한국게임학회 논문지 제19권 제1호, 2019.
오주헌/전성규/김병선/김민호/강상욱/권혁철/김익태/송영호, “실시간 그래픽 수어방송 시스템 개발”, 한국방송미디어공학회 학술발표대회 논문집, 2017.
원성옥·허일, “효과적인 수화교육 방안 고찰”, 재활복지연구 제2호, 2004.
이명석/배재현/양세진, “협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로”, 한국정책학회보 제18권 제4호, 2009.
이민상·성욱준, “방송·통신융합 환경에서 장애인 방송 접근 정책에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회 논문지 제20권 제5호, 2020.
이부하, “케이블 텔레비전에 대한 규제 및 의무재송신 규정”, 공법학연구 제9권 제4호, 2008. 11.
이부하, “매체 융합시대에 방송의 자유와 온라인 매체에 의한 방송”, 외법논집 제41권 제4호, 2017. 11.
이부하, “방송·통신 융합시대에 방송법제의 개선”, 법과 정책연구 제17집 제1호, 2017. 3.
이부하, “지능정보화 기본법의 문제점과 입법 제안”, 인하대 법학연구 제24집 제1호, 2021. 3.
이부하, “OTT서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책”, 법과 정책연구 제21집 제3호, 한국법정책학회, 2021. 9.
이수경·정영주·김 찬·이형규, 장애인방송 법제화 정비 방안 연구, 2021년 소외계층 방송

접근권 보장 위탁연구과제, 시청자미디어재단, 2021.

이영희·최영묵·진승현·조용하, “OTT시대, 장애인의 방송접근권에 관한 연구 시·청각장애인의 비실시간 방송서비스 이용 행태 분석을 중심으로”, 방송통신연구 2021년 봄호(통권 제114호), 한국방송학회, 2021.

이종덕, “디지털 포용사회와 지능정보화 기본법의 한계”,「한양법학」제32권 제2집, 2021. 5.

이종원, “방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해”, 한국행정학보 제39권 제1호, 2005.

장인선 외, “시각장애인 미디어접근권 향상을 위한 해설오디오 수용도 조사 및 분석”, 방송공학회 논문지 제22권 제2호, 2017.

전 영, “프랑스 방송법 변천에 관한 연구”, 동아법학, 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012.

전 영, “장애인의 방송접근권에 관한 연구 -프랑스 사례를 중심으로-”, 법학논고 제39집, 경북대학교 법학연구원, 2012.

정준희, “종합편성채널의 부상과 오락적 정론장(政論場)의 형성 : 정치 - 미디어 체계 간 구조적 접속의 새로운 양상”, 한국언론정보학보 제77권 제3호, 2016. 6.

조만형/김이수, “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로”, 한국사회와 행정연구 제20권 제2호, 2009.

조재영/조현구, “과학기술 R&D 분야의 부처간 협업체계 연구 - 韓美 다부처공동연구사업의 거버넌스 비교 -”, 과학기술정책 제4권 제1호, 2021.

조재영/김정학/조현구, “국가 연구개발사업의 부처 간 협업체계 연구: 범부처 신약개발사업과 GSP 사업의 협력적 거버넌스 적용”, 한국행정논집 제33권 제4호, 2021.

진승현 외, “장애인방송 공익성 제고를 위한 전문가 및 이용자 인식 연구”, 언론과 법 제16권 제1호, 2017.

최난설헌, “연성규범(soft Law)의 기능과 법적 효력 : EU경쟁법상의 논의를 중심으로”, 법학연구 제16권 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2013.

최미애/김승현/박동영, “방송인터넷 융합 하이브리드 방식의 스마트 수화방송서비스”, 한국방송미디어공학회 학술발표대회논문집, 2016.

최영묵·최은경·이영희·진승현·조용하,「비실시간 장애인방송 서비스 현황 조사 연구」,『시청자미디어재단』, 2020.

최우용, “행정법상 등록의 법적 성격에 관한 고찰”, 동아법학 제64호, 2014. 8.

최우정, “헌법상 개념으로서의 방송”, 공법학연구 제5집 제3호, 2004.

최용준/송종길/오경수/천명재, 장애인방송 의무제공제도 개선방안 연구, (사)미디어전략연구소, 2013.

최은경·이영희·송종현, “장애인방송 서비스 관련 정책 결정 과정의 거버넌스: 영국과 한국의 장애인방송 서비스 규제 지침 사례의 비교 분석”, 한국방송학보 제32권 제4호, 2018.

하종원/박기성/박정숙, 국내 장애인방송의 질적 제고방안 마련 연구, 선문대학교 산학협력단, 2020.

하종원·박기성, “장애인 방송접근권 개선을 위한 정책방향 연구 - 자막방송 품질 제고를 중심으로 -”, 방송통신연구 2020년 봄호(통권 제110호), 2020.

하종원·박정석·박기성, “장애인방송 서비스의 질적 요인 및 제고방안에 대한 연구: 장애인방송 관련 참여자 면접조사를 중심으로”, 지역과 커뮤니케이션 통권 제55호, 부산울산경남언론학회, 2021.

황성기, “OTT 서비스 규제기준에 관한 연구 - 내용적 규제를 중심으로 -”, 법학논총 제34집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2017.

홍명수, “OTT 규제에 관한 검토”, 명지법학 제18권 제1호, 2019. 7.

홍선기, “장애 개념에 관한 독일법제 및 판례검토”, 유럽헌법연구 제35호, 유럽헌법학회, 2021.

2. 해외문헌

A. Asmar, L. van Aduenhove, & I. Mariën, Social support for digital inclusion: Towards a typology of social support patterns, Social Inclusion 8(2), 2020.

Hannah M. Bradshaw, Digital Inclusion: Economic and social benefits for individuals and wider society, 2011.

A. J. van Deursen & J. A. van Dijk, Internet skills and the digital divide, New Media & Society 13(6), 2011.

Rod Dilnutt, William Bethwey & Associates, Digital Inclusion: From Chalk and Talk to

e-Education, The International Journal of Diversity in Education Volume 18, Issue 3-4, 2018.

W. H. Dutton & B. C. Reisdorf, Cultural divides and digital inequalities: Attitudes shaping Internet and social media divides, Information, Communication & Society, 22(1), 2019.

A. L. Gonzales, The contemporary US digital divide: From initial access to technology maintenance, Information, Communication & Society 19(2), 2016.

Rugayah Hashim et al., Digital inclusion among the indigenous people (Orang Asli Semai) of Perak, Malaysia, 2011.

E. J. Helsper, A corresponding fields model for the links between social and digital exclusion, Communication Theory 22(4), 2012.

P. T. Jaeger et al., Digital divides, digital literacy, digital inclusion, and public libraries, Public Library Quarterly, Vol. 31 Issue 1, 2012.

P. T. Jaeger et al., Digital divide and social inclusion: policy challenge for social development in Hong Kong and South Korea, 2012.

P. Jaeger, J. Bertot, K. Thompson, S. Katz, E. DeCoster, The intersection of public policy and public access, Public Library Quarterly 31(1), 2012.

Josef Noll et al., 5G Network Slicing for Digital Inclusion, 2018.

Luci Pangrazio & Neil Selwyn, 'Personal data literacies': A critical literacies approach to enhancing understandings of personal digital data. New Media & Society, 21(2), 2018.

B. Reisdorf & C. Rhinesmith, Digital Inclusion as a Core Component of Social Inclusion, Social Inclusion 8(2), 2020.

G. Samms, As cities face covid-19, the digital divide becomes more acute, 2020, April.

Maja van der Velden, THE ETHICS OF DIGITAL INCLUSION Reflections on FLOSS and Diversity, 2005.

● 저 자 소 개 ●

이 부 하

• 독일 쾰른대학교 법학박사
• 현 영남대학교 교수

김 세 준

• 동국대학교 법학박사
• 현 경기대학교 교수

강 기 봉

• 한양대학교 법학박사
• 현 서강대학교 대우교수

박 신 욱

• 독일 프라이부르크 법학박사
• 현 경상국립대학교 교수

손 경 찬

• 서울대학교 법학박사
• 현 충북대학교 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-30

(가칭) 장애인미디어접근 기본법 입법안 연구

2022년 12월 30일 인쇄

2022년 12월 30일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr