

방통융합정책연구 KCC-2022-11

# 미디어 환경변화에 따른 시청자 권익보호 방안 연구

(The Study on how to protect of viewer' s rights and  
interests according to changes in the media environment)

김희경 외

2022. 12.

연구기관 : 사단법인 미디어미래연구소



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

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『미디어 환경변화에 따른 시청자 권익보호 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관: 미디어미래연구소

총괄책임자: 김희경 연구위원

공동연구자: 채영길 교수(한국외대)

참여연구원: 이수엽 연구위원

보조연구원: 송송이 연구원

# 목 차

요 약 문 .....	i
<b>제 1 장 서 론 .....</b>	<b>1</b>
제 1 절 문제제기 및 연구배경 .....	1
제 2 절 연구 목적 .....	3
제 3 절 연구의 구성 .....	6
<b>제 2 장 시청자 권익보호 관련 법제도 현황 및 쟁점 .....</b>	<b>9</b>
제 1 절 시청자 권익보호 관련법상 현황과 문제점 .....	9
1. 제도화 과정 .....	9
2. 시청자 권익보호 관련 「방송법」의 현황 및 문제점 .....	14
3. 시청자 유형의 분류 방식 .....	19
제 2 절 관련법상 ‘시청자’와 ‘시청자 권익보호’ 개념의 특성 .....	27
1. 「방송법」 .....	27
2. 「방송통신발전기본법」 .....	42
3. 「인터넷멀티미디어방송사업법」 .....	44
4. 「전기통신사업법」 .....	46
5. 「소비자 기본법」 .....	47
6. 시사점 .....	51
제 3 절 시청자 권익보호 관련 입법 현황 .....	56
1. 시청자 권익보호 관련 입법 현황 .....	56
2. 시사점 .....	69
<b>제 3 장. 시청자 권익보호 관련 가이드라인 현황 및 쟁점 .....</b>	<b>72</b>
제 1 절 시청자 참여 프로그램 현황 및 문제점 .....	72
1. 시청자 참여 프로그램 현황 .....	72
2. 시청자 참여 프로그램의 운영상 문제점 .....	77
제 2 절 시청자평가원 제도 현황 및 문제점 .....	87

1. 상위기관으로서 ‘시청자위원회’의 운영 현황 .....	87
2. 시청자위원회 관련 조항의 문제점 .....	93
3. 시청자평가원 운영 현황 .....	96
4. 시청자평가원의 운영상 문제점 .....	102
<b>제 4장 전문가 심층인터뷰 결과 .....</b>	<b>111</b>
제 1 절 응답자 특성 .....	111
1. 심층인터뷰 시기 및 방법 .....	111
2. 응답자 구성 .....	116
제 2 절 연구결과 .....	118
1. 시청자 참여프로그램 활성화 방안 .....	118
2. 시청자평가원과 평가 프로그램 활성화 방안 .....	148
<b>제 5장 시청자 권익보호의 재개념화 .....</b>	<b>175</b>
제 1 절 ‘시청자’와 ‘시청자 권익보호’ 개념의 재구조화 .....	175
1. 미디어화 시대에 있어서의 시청자 권익 .....	175
2. 변화하는 미디어 환경에 부합하는 시청자와 시청자 권익보호의 개념화 .....	178
<b>제 6장 시청자 권익보호 관련 가이드라인 규정 개선안 .....</b>	<b>184</b>
제 1 절 시청자 참여 프로그램 .....	184
1. 시청자 참여 프로그램의 정의 .....	184
2. 방송 채택료 자체 부담 .....	185
3. 운영위원회 구성 .....	186
4. 채택료 지급 .....	187
5. 연간 지급 채택료 상한 .....	188
6. 신청 자격 제한 .....	188
7. 프로그램 내용 과다 중복 방지 .....	189
8. 편성 시간대 .....	189
9. 시청자를 위한 안내문 게시 .....	190

10. 시청자 참여 프로그램 유통 확대 .....	191
제 2 절 시청자 평가 프로그램 .....	191
1. 시청자평가원 .....	191
2. 시청자 평가 프로그램 .....	195

## 표 목 차

<표 1-1> 연구의 범위와 내용 .....	8
<표 1-2> 시민언론운동의 발전 과정 .....	9
<표 1-3> 시청자권의 개념의 도입 과정 .....	12
<표 1-4> 2000년대 이후 미디어 제도 개선을 위한 사회적 기구 .....	14
<표 1-5> 시청자권의 제도의 개념적 문제 .....	19
<표 1-6> 시청자 관점의 분류 .....	20
<표 1-7> 신공공서비스론의 주요 원리 .....	23
<표 1-8> 스웨덴 미디어 복지국가 관련 문항 .....	25
<표 2-1> 방송법상 ‘시청자 권익보호’ 유사개념과 관련 조항 .....	31
<표 2-2> 불만처리의 대상 .....	40
<표 2-3> 시청자권익보호위원회의 직무 .....	40
<표 2-4> 시청자 개념과 시청자 권익보호 개념의 관련법상 주요 내용 .....	49
<표 2-5> 방송법상 ‘시청자 권익 보호’의 유사 개념 .....	52
<표 2-6> 20-21대 방송법 일부 개정안 관련 국회 입법안 .....	58
<표 2-7> 20-21대 인터넷멀티미디어방송사업법 일부 개정안 관련 국회 입법안 .....	63
<표 2-8> 20-21대 전기통신사업법 일부 개정안 관련 국회 입법안 .....	66
<표 2-9> 20-21대 이용자 보호 관련 국회 입법안 주요 특징 .....	70
<표 3-1> 시청자 참여 프로그램 관련 법령 조항 .....	72
<표 3-2> 시청자 참여프로그램 편성사업자(의무사업자 등) 현황 .....	74
<표 3-3> 방송 채택료 지급 절차 .....	76
<표 3-4> 시청자 참여 프로그램 현황(2022년 9월 기준) .....	79

<표 3-5> 시청자위원회 설치 의무 방송사업자 현황 .....	87
<표 3-6> 유료방송사업자의 시청자위원회 운영 현황 .....	88
<표 3-7> 시청자위원회 설치 근거법 .....	90
<표 3-8> 시청자평가원 근거법 .....	97
<표 3-9> 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 .....	99
<표 3-10> 시청자평가 프로그램 편성 현황 (2020년 기준) .....	109
<표 4-1> 주요 공통 문항 .....	112
<표 4-2> 분야별 선택 문항 .....	115
<표 4-3> 응답자 특성 .....	116
<표 4-4> 분야별 응답자 분포 현황 .....	118
<표 4-5> 시청자평가원 관련법 .....	151
<표 5-1> 새로운 미디어 환경에서의 시청자 역량 강화 .....	177
<표 5-2> 새로운 미디어 이용자 권익증진을 위한 미디어 규제 형태 .....	180
<표 5-3> 시청각미디어서비스 시대의 이용자 권익 증진 변화 양상 .....	181
<표 6-1> ‘시청자 참여 프로그램’ 정의 개선안 .....	184
<표 6-2> 「방송통신발전기본법」 및 「방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙」 개정안 .....	185
<표 6-3> 방송사 채택료 자체부담 개선안 .....	186
<표 6-4> 운영위원회 구성 개선안 .....	186
<표 6-5> 채택료 지급 개선안 .....	187
<표 6-5> 채택료 지급 개선안 .....	187
<표 6-6> 연간 지급 채택료 상한 개선안 .....	188
<표 6-7> 신청 자격 제한 개선안 .....	188
<표 6-8> 프로그램 내용 과다 중복 방지 개선안 .....	189
<표 6-9> 편성 시간대 개선안 .....	190
<표 6-10> 시청자를 위한 안내 게시문 개선안 .....	190
<표 6-11> 시청자 참여 프로그램 유통 확대 개선안 .....	191
<표 6-12> 시청자평가원 직무 개선안 .....	192

<표 6-13> 공정하고 객관적인 의견 전달 개선안 .....	194
<표 6-14> 시청자평가원에 대한 제작진의 자료 지원 개선안 .....	194
<표 6-15> 시청자 평가 프로그램 개선안 .....	195

## 그 립 목 차

[그림 1-1] KBS 시청자참여프로그램 <열린채널> 메뉴 배치 순서 .....	84
[그림 1-2] JTBC 시청자평가원 진행 장면 .....	100
[그림 1-3] J카운실 진행 장면 .....	101
[그림 1-4] KBS TV 비평 시청자데스크 경로 및 메인화면 .....	105
[그림 1-5] JTBC 시청자위원회 경로 및 메인화면 .....	106
[그림 1-6] 시청자평가프로그램 편성 시간대 .....	108
[그림 1-7] 시청자 참여 프로그램 선정 방식과 절차 .....	126
[그림 1-8] 평가원 운영 일반 현황 .....	149
[그림 1-9] KBS 2022년 시청자평가원 공개모집 공고 .....	161
[그림 1-10] 소통권을 바탕으로 한 시청자권익 .....	177
[그림 1-11] 새로운 시청자 개념과 시청자 지위의 변화 .....	183

# 요 약 문

## 1. 미디어 환경변화에 따른 시청자 권익보호 방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

현행 「방송법」(이하 방송법)상 시청자 권익보호 조항은 제3조에 명시적으로 규정되어 있으며, 「방송심의규정」(이하 방송심의규정)에는 방송의 공정성과 공공성을 심의하기 위한 기준으로 제시되고 있다. 뿐만 아니라 방송법에는 ‘시청자권익보호위원회’를 통해 시청자 의견 수렴과 권익침해 등 시청자 불만 및 청원 사항에 대한 심의를 수행하고 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 이들 조항은 이미 20년이 넘는 통합방송법 제정 시 마련된 내용으로 변화된 방송 및 통신 환경을 반영하기 어려운 상황이고, 시청자 권익보호를 위한 실천적 제도(예를 들어, 시청자 참여 프로그램, 시청자평가원 제도 및 시청자 평가 프로그램)는 법이나 시행령에 근거하는 것이 아니라 가이드라인에 규정되어 있어 법적인 실효성은 물론, 재정적 기반이 취약해 정책적 효과를 거두기 어려운 것이 현실이다.

이에 본 연구는 변화하는 미디어 환경에 부합하는 시청자 권익보호와 참여 방안을 마련하기 위해 관련 제도적·정책적 지원 프로그램에 대한 문제점과 관련 이슈를 검토하고 이에 대한 개선방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 관련법상 해당 조항의 문제점을 검토하고 제도적인 실현 방안으로서 시청자 참여프로그램과 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 개선방안을 제시하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 변화하는 미디어 환경에서 시청자의 권익을 보호하기 위한 정책적·제도적 개선 방안과 관련 가이드라인 개선안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구 범위와 내용을 설정했다.

첫째, 변화하는 미디어 환경에 부합하는 ‘시청자’와 ‘시청자 권익보호’ 개념을 재

정립하고자 한다. 산업화와 글로벌화, 미디어 간 경쟁격화가 거듭되는 환경에서 기존 개념의 법적·제도적 현황과 문제점을 살펴보고, 새로운 개념의 개선 방향을 마련하고자 한다.

둘째, 시청자 권익보호 강화를 위한 실천적 정책 방안 마련하기 위해 「시청자 참여 프로그램 운영 가이드라인」(이하 시청자 참여 프로그램 가이드라인) 개선 방안을 마련하고자 한다. 가이드라인과 제도의 원래 취지에 부합하는 시청자 참여 프로그램의 활성화를 위해 ‘참여’의 개념을 확대하고, 보다 많은 시청자가 참여하고 접근할 수 있는 가이드라인 개선방안을 마련하고자 한다.

셋째, 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인을 개선하고자 한다. 시청자평가원과 불가분의 관계에 있는 시청자위원회의 법적·제도적 실태를 파악하고, 평가원과의 직무 연계성과 기능의 중복성을 중점적으로 살펴보고자 한다. 또한 시청자평가원과 시청자 평가원이 출연하는 프로그램의 선임 및 운영 가이드라인의 현황을 살펴보고, 제도적 문제점을 검토했다.

구 분	세부 내용
서론	연구개요 및 필요성, 목적 등
시청자 시청자 권익보호 개념 재정립	시청자 권익보호 관련 제도 및 정책 현황 분석 미디어 환경 변화에 부합하는 새로운 시청자 개념 정립
시청자 참여프로그램 활성화 방안	시청자 참여프로그램제도 및 운영 현황 분석 전문가 심층 인터뷰를 통한 의견 수집 시청자 참여프로그램 가이드라인 개선 방안
시청자평가원 활성화 방안	시청자평가원 제도 및 운영 현황 분석 전문가 심층 인터뷰를 통한 의견 수집 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 개선 방안

## 4. 연구 내용 및 결과

### 1) 시청자 권익보호 법제도 현황 및 문제점

#### (1) 법제도 현황 및 문제점

우리나라의 시청자 권익 개념은 한국 사회의 민주화 과정에서 시민 주권이라는 사회·정치적 맥락에서 형성되기 시작하였다. 80년대 권위주의 정부 하에서 언론과 표현의 자유 제도화를 위한 운동과 민주주의 이행기의 언론 권력으로부터 시민들의 권익을 보호하고 상업적 미디어 환경에서 시청자 복지를 요구하면서 시청자의 개념과 시청자 권익이 제도화되었다. 이후 수용자 주권회복 운동은 언론의 상업화와 저질화에 대응하는 시민사회 단체의 방송 모니터 활동이 중심이 되어 전개되었는데, 방송의 심각한 저질화에 대한 자정 노력의 일환으로 언론 수용자 운동의 효율적인 전개를 위해 실시한 일종의 감시활동으로 평가된다.

이후 시청자 권리를 쟁취하기 위한 사회적 운동으로 확대되면서 시청자의 영향력이 제고되고, 방송 주권자, 소비자, 방송 운영 주체로서 시청자 주권 개념 등이 논의되었으며 이후 통합방송법에서 시청자 권익보호 근거조항이 명시되기에 이르렀다. 통합방송법에서 시청자 권익보호가 제정된 이후인 2000년대 들어서 미디어 환경은 급격한 변화를 맞이하게 되었다. 신문과 방송 산업의 독과점 강화, 미디어 산업 자본을 위한 탈규제와 지원 정책 강화, 방송통신위원회 등 미디어 이용자와 시청자 권리와 복지를 위한 규제 기관에 대한 권한 축소 등 산업 중심의 논의가 지배적이 됨에 따라 시청자 권익에 대한 논의는 주변화되었다.

주관기관 및 회의체		방송이념
1990.6. 구방송위원회	방송제도 연구 위원회	- 인간 중심 올바른 방송 - 인간성장과 가치관 확립을 위한 사회봉사자로서의 방송 - 나눔의 장으로서의 방송
1999.2	방송개혁	- 민주적 가치실현(정치)

대통령 자문위원회	위원회	- 민족문화장달(문화) - 변화와 혁신추구(사회경제) - 시청자권의 신장(국민)
2000.	통합방송법	- 시청자 권익보호 조항 도입
2006. 7. 국무총리실	방송통신 융합추진 위원회	- 유료방송 플랫폼 사업자 성장 - IPTV 법제화 - 방송통신 기술과 산업의 융합
2009. 3. 국회	미디어발전 국민위원회	- 신문방송 경영 추진 - 종합편성 방송 추진 - 대기업 통신사 주도 IPTV 성장 - 홈쇼핑 방송산업 성장

시청자 개념은 방송법에 규정되어 있지 않고, 방송법 시행규칙 제2조 용어의 정의에는 “방송법상 시청자와 IPTV법 상 이용자를 포함한다” 고 규정되어 시청자의 개념을 명확하게 규정한 것으로 파악하기 어려운 실정이다. 시청자의 개념은 단순히 미디어의 일반적 인 기능에 의한 미디어 행위 주체로 모호하게 방치해서는 안되며 변화하는 미디어 환경에 서 시청자의 사회정치 및 경제문화적 주체로서의 특성을 감안하여 명확히 규정해야 할 필 요가 있다.

두 번째로 시청자권익이 무엇인지는 명확하게 명시하고 있지 않음에도 불구하고 권익의 내용은 방송과 정보의 접근권과 피해 구제를 중심으로 구성되어 있다. 특히 제3조는 시청 자 권익보호를 구현하는 행위 방식에 해당하지만 “방송프로그램의 기획·편성 또는 제작 에 관한 의사결정에 참여” 하는 행위는 권익의 개념이 모호한 상태에서 자의적인 해석과 편의적 적용의 여지를 열어 두는 본질적인 한계를 가지고 있다.

그나마 시청자 권익보호위원회 구성 등 운영 등에 관한 규칙에서 시권위의 역할을 규정 하는 과정에서 시청자 권익보호의 개념이 간접적으로 제시되고 있지만 관련 조항이 구체 화하고 있는 ‘시청자 불만’ 이나 ‘불만처리의 대상’ 등으로 대표되는 사항 등이 시청 자 권익을 보호하기 위한 충분조건은 아니라는 점도 문제로 지적되었다.

세 번째로 방송편성과 기획에 대한 시청자 참여의 비현실성을 들 수 있다. 방송법 제3조

의 방송 편성에 대한 시청자 참여는 동법 4조 방송편성의 자유와 독립의 보장과 상충되는 지점으로 방송종사자 고유의 권한인 편성권을 침해할 수 있는 여지가 있다. 또한 기획에의 참여는 현실적인 보장 방안이 뒷받침되지 않은 상황에서 조항의 형식화를 초래할 수 있는 우려가 제기된다.

마지막으로 2000년대 이후 시청자의 권익 보호가 그 자체로서 목적을 가지는 것이 아니라 산업 활성화의 명목적 수단으로 활용되고 있다는 문제가 지적되었다. 방송법 제15조의 2에서는 기업의 최대액 출자자 변경 승인을 받기 위해 시청자의 권익보호 보장 방안에 대한 사업자의 계획을 심사하도록 되어 있지만 변경 승인 이후 해당 조건이 계획대로 수행되었는지에 대한 검증이 부재하다는 점에서 시청자 권익보호는 사업자 간 인수 및 합병을 위한 수단으로 활용되었다고 볼 수 있다.

## (2) 관련법상 시청자 및 시청자 권익보호 개념의 특성

### 가. 시청자 개념

관련법 중 방송법이 시청자 개념을 가장 모호하게 사용하는 것으로 나타났다. 시청자 개념은 법이 아니라 시행규칙에 정의되는데, 이에 의하면 방송법은 ‘시청자’, 「인터넷 멀티미디어방송법」(이하 IPTV법)은 ‘이용자’ 개념을 사용하는 것으로 구분하고 있음을 파악할 수 있다. 그러나 방송법은 관련 서비스가 공적인 특성이 있다고 강조하거나, 해당 목적을 수행해야 하는 의무규정을 적시할 때는 유료와 무료 방송을 차별하지 않고 대부분 시청자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 이는 방송법이 방송과 전송이 수직으로 계열화된 법체계를 가지고 있을 뿐만 아니라 새로운 서비스의 도입 시 방송의 개념으로 파악하기 어려울 경우, 별도의 개념으로 정의하거나 아예 IPTV법과 같이 특별법의 형태로 다른 법체계를 도입했기 때문에 발생한 문제라고 파악된다. 이로 인해 동일 서비스임에도 서로 다른 개념을 사용하거나 다른 서비스임에도 동일한 개념을 사용하는 문제가 발생했다고 평가할 수 있다.

IPTV법도 시청자와 이용자의 개념을 혼용해서 사용하는 것으로 나타났다. 시행령 상 서비스 품질 수준에 관한 사항을 규정하면서 서비스와 기술 수준을 평가하는 주체로 시청자

를 규정했다는 점이나 이용약관 관련 조항에서 이용자가 아니라 시청자가 적용되는 점 등은 동법은 물론 방송법 등에서도 관련 사안에 이용자 개념을 사용한다는 면에서 이례적인 개념 적용이라고 평가할 수 있다.

반면, 「전기통신사업법」(이하 전기통신사업법)은 거의 모든 조항에 이용자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 이는 사업법의 특성이 반영된 것으로 이해될 수 있는데, 사업법이 진기통신사업의 효율적 관리와 운영을 꾀하려는 법의 목적을 갖추고 있으며, 전기통신사업의 주요 사업자가 통신사업자라는 점에서 기인한다고 파악할 수 있다.

## 나. 시청자 권익보호 개념

방송법상 시청자 권익보호는 방송사업자와 정부가 수행해야 할 의무 중 하나로 명시되어 있으며, 권익 활동과 보호 활동으로 구분했을 때, 다양한 유사개념이 존재하는 것으로 파악되었다. 이들 개념은 사용되는 조항과 내용에 따라 정부와 사업자가 수행하는 업무의 공적 영역부터 사적 영역, 시청자에 대한 능동적 관점과 수동적 관점에 이르는 범위에 걸쳐 기능하고 있는 것으로 나타났다. 해당 개념을 통해 시청자는 적극적 권리의 주체가 아니라 정부나 기업으로부터 보호되어야 할 수동적인 대상으로 인식되는 한계를 보이고 있었다.

한편, 시청자 권익을 수행하는 행위인 보호의 유사개념에는 ‘증진’ 과 ‘보장’, ‘보호’ 등이 명시되고 있는데, ‘증진’ 은 시청자 권익이 정부에 의해 보호되거나 보장받아야 하는 것이 아니라 시청자가 능동적으로 찾아가는 개념으로 명시되고 있다. 이와 같은 맥락에서 장기적으로는 시청자 권익 ‘보호’ 라는 개념대신 ‘증진’ 이라는 주체적이고 능동적인 개념을 사용할 필요가 있다.

「방송통신발전기본법」(이하 발전기본법)상 시청자 권익보호는 사적영역의 특성이 강조되는 것으로 나타났다. 방송과 통신의 기능적인 측면이 강조되어 이용자가 기술과 서비스를 이용하는데 따르는 불편함과 피해를 없애고, 서비스의 편의성을 높여 이용자의 편의를 도모하는 것을 시청자 권익 개념으로 파악하고 있었다.

IPTV법에서 대부분의 조항은 이용자의 권리나 이익, 편의 등의 개념을 사용하여 방송의 개념보다 통신, 공익의 개념보다 산업의 개념이 좀 더 우선되는 유료방송 사업법의 특성을

반영하는 것으로 나타났다. 시청자의 권익의 수행 개념은 보호와 증진이 동시에 사용되고 있는데, ‘보호’의 개념은 공익적 목적의 조항에서 다수 발견되었고, ‘증진’은 타법과 달리 시청자의 능동성을 강조하기보다 편익을 위한 산업적 측면이 강조될 때 적용된 것으로 파악되었다.

전기통신사업법은 이용자 ‘편의’, ‘보호’, ‘피해 예방’, ‘권익’ 등의 개념이 사용되고 있지만 대부분의 경우, ‘이용자 보호’ 개념을 적용하여 법의 보호 대상을 이용자로 명확하게 규정하고, 법이 지향해야 할 근본적인 목적과 방향을 산업의 활성화와 함께 이용자 편의와 보호에 두고 있음을 파악할 수 있었다. 이로 인해 전기통신사업법상 이용자 권익은 방송법의 공적이고 사회적 가치를 포함한 개념이 아니라 다분히 기능적인 개념으로 이해될 수 있다.

마지막으로 「소비자기본법」(이하 소비자기본법)에서 의미있는 지점은 소비자 권익을 보호하는 것이 아니라 증진하는 것에 있다는 점이다. 소비자 권익의 증진은 소비자가 정부와 맺는 관계는 물론 산업의 특성에서 비롯된다고 파악할 수 있다. 특히 독점 시장을 형성할수록 독점에 의한 피해 방지와 사회문화적 가치의 개입이 두드러져 규제 당국이 이용자를 보호해야 하고, 사업자들은 당국의 규제 원칙에 따르기 위해 다양한 법적·제도적 수단을 동원하여 이용자를 보호해야 할 의무를 지게 된다.

반면 일반 서비스 및 재화는 몰가치적이고, 몰사회적인 성격을 가지고 있어 상품에 대한 자유로운 선택이 가능하고, 이 과정에서 발생하는 피해는 소비자 선택에 의한 피해로 규정되어 정부가 책임질 수 있는 범위와 소비자 직접 해결해야 하는 범위가 지정되면서 오히려 이용자가 능동적이고 적극적으로 자신들의 권리와 이해관계를 추구할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다.

### (3) 20-21대 이용자 보호 관련 국회 입법안 주요 특징

주제	의안번호	관련 사업	관련법	권익보호 대상
소외계층 콘텐츠 제작	2117649	지상파 및 종편사업	방송법	소외계층 일반
	2116037			
	2117650	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	

허위조작정보 피해예방	2100814	정보통신망법 제2조제14호 허위조작정보의 유통에 따른 피해예방을 위한 사업	방송법	시청자
	2007485	미디어를 통한 거짓 또는 왜곡된 정보의 유통에 따른 피해예방을 위한 사업		
시청자 위원회 / 이용자 위원회	2112200	유료방송사업 (종합유선방송사업 위성방송사업)	방송법	시청자
	2109396			
	2108457			
	2017595			
	2023617	방송채널사용사업	IPTV법	이용자
	2112132	인터넷멀티미디어방송사업		
	2109393			
	2024826			
	2017594			
2011949				
보편서비스	2112698	디지털플랫폼 서비스	전기통신 사업법	국민 사회적 약자
방통위 조사권 신설	2105597	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
	2101423	인터넷멀티미디어방송사업		
이용 요금	2024827	유료방송사업	방송법	이용자
	2024826	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
디지털 플랫폼 서비스 이용자 보호	2016113	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
	2015286	인터넷멀티미디어방송사업		
	2113458	부가통신사업	전기통신 사업법	이용자
	2113382			국민
	2112728			이용자
	2111068			국민
	2109261			이용자
이용자 선택권 보호	2012345	지상파방송 유료방송 (종합유선방송사업 위성방송사업 IPTV사업)	방송법	시청자
	2002866	인터넷멀티미디어방송사업자	IPTV법	이용자
이용자 피해예방	2012009	홈쇼핑방송사업자	방송법	소비자
	2004355			

개인정보보호	2115458	방송사업	방송법	사용자
	2116511	온라인플랫폼	전기통신 사업법	소비자
가입해지 및 결제취소	2114759	앱 마켓 사업		이용자
	2112203	앱 마켓 사업		

## 2) 시청자 권익보호 관련 가이드라인 현황 및 문제점

### (1) 프로그램 제작 참여

#### 가. 채택료

방송사 참여프로그램에 참여하는 시청자들에 대한 채택료가 지나치게 낮다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 특히 방송사 자체 부담금 축소로 전체 방송사 채택료로 인하되는 효과가 있어 향후 방발기금을 활용한 채택료 인상 검토가 필요하다.

#### 나. 시청자 참여의 의미와 시청자 제작프로그램의 인정 단계

시청자 참여의 의미를 시청자가 직접 제작하는 것으로 한정하는 것에는 해당 범위의 협소함으로 인해 오히려 시청자 참여의 의미를 제한할 수 있다는 점에서 문제로 지적될 수 있다. 매체의 범위가 확대되고 기능이 다양해지는 환경에서 시청자 참여의 범위를 직접 제작으로 한정하는 것에 대한 문제를 검토할 필요가 있다.

#### 다. 시청자 참여 저작물의 활용

현재 가이드라인에는 시청자 참여 프로그램에 기 방영된 저작물에 대한 활용 방안이 부재한 상태다. 이로 인해 한 번 방영된 참여 저작물은 해당 방송사 홈페이지에서 열람이 가능할 뿐 다른 창구를 통해 유통될 수 있는 기회가 희소해서 일반 시청자들의 접근이 제한되고, 시청자가 각고의 노력 끝에 만들어낸 저작물이 제대로 된 평가를 받을 수 있는 기회를 상실하고 있다.

## (2) 프로그램에 대한 시청자 접근

### 가. 의무사업자 확대

의무사업자는 상기한 바와 같이 KBS와 공동체라디오방송사업자다. 그러나 지상파방송의 공적 사회적 기능과 역할을 감안할 경우 이를 공영방송에 한정시키는 것은 무리가 있다는 지적이다. 공동체라디오는 시청자 제작 프로그램으로 운영, 편성되는 방송사로서 의무사업자를 지정하는 것은 무의미하며 오히려 공동체 라디오의 영세성으로 인해 시청자 참여 프로그램의 활성화를 위한 지원이 시급한 실정이라고 판단된다.

### 나. 유통 경로의 한계

편성 시간만을 검토할 경우, 법정 의무사업자와 준 의무사업자의 실적도 그다지 좋지 못한 것이 사실이다. 지역 MBC와 일부 지역민방, 지역 지상파 방송 사업자 일부와 라디오 방송사업자가 시청자 참여프로그램을 편성하고 있지만 실질적으로는 자체제작 비용에 대한 부담을 덜기 위한 편성전략으로 활용하면서 일반 시청자들에 대한 접근이 다소 어려운 시간에 배치되는 현상이 나타나고 있었다.

### 다. 시청자 접근 독려의 한계

가이드라인 상에서 시청자 참여 프로그램의 편성은 독립적 정기 편성을 원칙으로 하되 방송사업자의 여건에 따라 프로그램 내 개별코너 형식으로 편성도 가능하다고 적시하고 있으며, 의무사업자에게는 시청자가 접근할 수 있는 시간대에 편성하고, 시청자 참여를 독려하기 위해 홈페이지 등에 시청자 참여 프로그램 신청 절차를 알기 쉽게 상세히 안내하도록 권고하고 있다. 그러나 이와 같은 사항은 제대로 지켜지지 않는 것으로 나타났다.

### 라. 사후 관리 시스템의 한계

시청자평가프로그램은 시청자평가원이 지적한 내용이 반영되어 방송사가 이를 시정하거나 시정하고자 하는 의지가 있는 것으로 판단될 때 시청자 권리와 이익에 합치된다고 판단할 수 있지만, 시청자 참여 프로그램은 이와 같은 사후 관리 시스템이 미비해 어떤 기준으로 성과를 확인하고 판단할 수 있는가의 문제가 대두된다.

### 3) 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인의 문제점

우선 시청자평가원과 관련된 방송법령은 시청자평가원 선임과 시청자평가 프로그램의 운영에 대한 사항만을 규정할 뿐, 평가원의 명확한 선임 방식과 운영, 구성에 대한 내용은 명확한 법적 근거가 부재한 상태에서 가이드라인의 권고사항에 의존하고 있다. 시청자평가원의 역할과 기능에 대한 법적 강제성이 없고, 가이드라인은 단순 권고사항이므로 방송사업자의 입장에서는 반드시 지켜야 할 실질적 의무가 부재한 상태다.

둘째, 방송법 88조에서는 시청자평가원의 선임을 시청자위원회가 담당하는 것으로 규정하고 있지만 이에 대해서는 비판의 목소리가 높다. 시청자위원회는 외부 단체의 추천에 의해 최종적으로 방송사가 선임하는 구조로서 평가원도 결국 방송사가 선임하는 결과를 초래하고, 특정 전문 분야에 집중된 한정된 인력풀과 일반 시민들의 참여가 제한되어 다양한 시민의 의견을 전달하는 본연의 역할에 충실하지 못한 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 가이드라인 상에는 시청자평가원이 시청자 의견을 진술한다고 규정되어 있지만 해당 내용이 시청자의 의견을 반영한 것인지 모호한 상태다. 뿐만 아니라 평가원이 시청자 의견을 진술할 수 있는 내용은 방송 프로그램 내용과 편성 외에 방송 운영을 포함하고 있다. 그러나 시청자평가원의 ‘방송운영’에 대한 평가는 평가원이 파악할 수 있는 한정된 정보내용과 접근의 한계로 정보 격차가 발생할 수 밖에 없고, 이로 인해 전문적인 평가가 불가능한 결과가 초래될 수 있다.

넷째, 시청자평가원이 프로그램에 대해 의견 진술을 한 것이 단순한 의사전달이 아니라 실제 프로그램에 반영되어야 시청자의 이익에 합치되고, 이것이 시청자의 권익 증진에 기여할 수 있는 것인데 이러한 환류 시스템이 여전히 제대로 작동하고 있지 못한 것이 현실이다.

다섯째, 가이드라인에 의하면 방송사업자는 시청자평가원 월간보고서를 시청자가 쉽게

접근할 수 있도록 홈페이지에 공개해야 한다고 규정되어 있지만 실제 방송사 홈페이지에서는 관련 공고를 찾기 위해 다양하고 복잡한 경로를 거쳐야 하며 일반 시청자의 입장에서 이와 같은 경로를 파악하는 것이 쉽지 않은 상태다.

여섯째, 획일적인 시청자 평가 프로그램 포맷과 내용의 문제다. 의례적이고 관행적인 방식으로 시청자 의견과 비판을 소개하는 현재와 같은 관행을 개선해야 한다는 목소리가 높다. 시청자 평가프로그램의 획일적인 포맷과 구성에 대한 지속적인 문제제기로 논란의 여지가 있다.

일곱째, 시청자 평가프로그램의 사각지대 편성 및 긴급 편성으로 인한 결방의 문제를 들 수 있다. 속보 및 특집 프로그램에 의한 결방이나 비인기 프로그램이라는 이유로 평소 시청이 불가능한 시간에 방영하는 면피성 편성의 문제가 지적되었다.

## 5. 정책적 활용 내용

### 1) 새로운 미디어 환경에서의 시청자 역량 강화

미디어를 통한 소통 환경의 전면적 재구조화는 기존의 근대적 시청자권익, 시장 중심의 시청자권익이 고려하지 못한 사회적 권리의 특성이 더욱 강조된다. 이에 따라, 단순히 미디어를 이용하고 이를 통해 사회정치적 권리를 실현하는 것을 넘어서서 자신의 의견을 다른 사람과 공유할 수 있는 상호소통의 권리, 동료 시민과의 소통을 통한 사적 그리고 공적 네트워크의 형성 및 그들과 협업을 통해 그들의 필요에 의해 요청되는 새로운 권리의 내용과 그것의 실현 방식을 공식화 할 수 있는 권리까지 포함된다. 실제로 최근의 미디어 환경에서 미디어 교육은 이러한 소통적 권리를 미디어에 요구할 수 있는 역량을 강화할 필요성이 있음을 강조하고 있다.

영역	세부 구성요소	개념화
접근 과 통제	미디어 선택	이용 목적에 따라 다양한 미디어를 선택할 수 있는 능력

	기술	필요한 콘텐츠 접근	미디어 콘텐츠 및 서비스에 접근하기 위해 필요한 기본적인 기능들을 이용할 수 있는 능력
		불필요한 콘텐츠 차단	의도하지 않은 콘텐츠에 대한 노출과 이용량을 조절할 수 있는 능력
비판적 이해	콘텐츠 구분	제시된 미디어 콘텐츠가 어떤 속성을 지녔으며, 어떻게 분류될 수 있는지 등에 대해 이해하는 능력	
	정보에 대한 분석과 평가	정보의 정확성, 신뢰성, 타당성, 편향성, 숨겨진 의도 등을 파악할 수 있는 능력	
	미디어 재현에 대한 분석과 평가	다양한 형태의 미디어와 그 콘텐츠가 사회적 현실을 어떻게 재구성하고 구조화하여 전달하는지에 대해 이해할 수 있는 능력	
	미디어 산업 및 규제에 대한 이해	미디어 산업의 전반적 규제 및 진흥을 담당하는 국가 기구, 미디어 기업의 소유구조 특성, 수익구조의 일반적 특성에 대해 이해할 수 있는 능력	
사회적 소통	자기표현	다양한 미디어를 통해 자신의 이야기, 의견, 생각 등을 드러내고 콘텐츠를 생산하고 전달하는 능력	
	네트워크 형성	자신의 관심사를 확장하고 지식을 공유하기 위해 온라인 사회적 연결망을 형성하고 유지하는 능력	
	참여 및 협업	공적 사안과 관련된 온라인 활동에 참여하고 문제 해결을 위해 온라인으로 협업하는 능력	
책임과 권리	책임 있는 이용	자신이 제공하는 정보와 소통 방식이 다른 사람에게 미치는 영향을 이해하고 다른 사람의 권리를 침해하지 않고 피해를 주지 않게 미디어를 이용하는 능력	
	이용자 권리 보호	개인정보보호 행동, 저작권보호 행동 등 이용자 스스로 미디어와 그 콘텐츠로부터 자신의 권리를 보호하기 위해 수행해야 할 행동에 대해 이해하고 실천할 수 있는 능력	

## 2) 시청자 개념과 시청자 권익보호의 재개념화

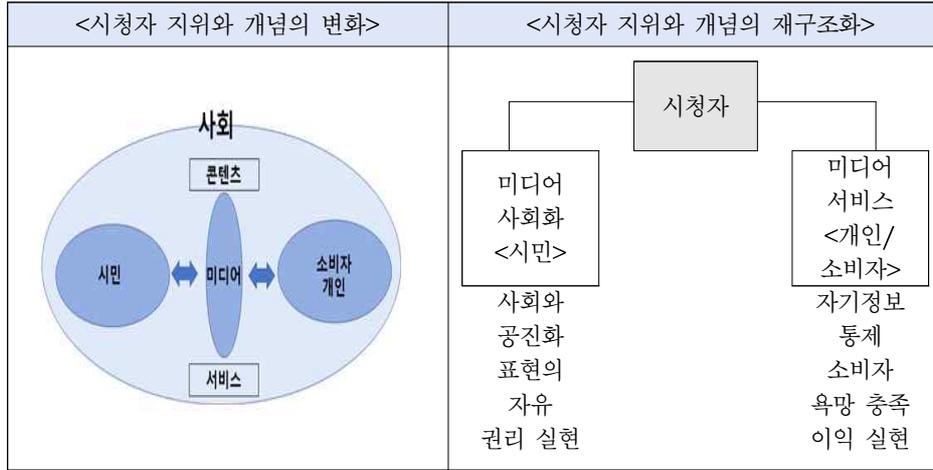
디지털 플랫폼 시대의 시청자는 다양한 개인으로 존재하나 또 다른 개인과 사회, 미디어와의 지속적인 상호작용을 통해 시민으로 기능하는 새로운 ‘시청자’ 개념으로 개념화할

수 있으며, 시청자의 권익은 보호되는 것이 아니라 스스로의 소통과 상호작용, 그리고 정부의 ‘소극적이지만 가치지향의 지원’을 통해 ‘증진’되어야 할 것으로 기대된다.

새로운 시청자는 변화하는 미디어 환경에서 개인과 소비자로서의 욕망을 실현하기 위해 다양한 미디어 복지 인프라를 활용할 수 있지만 동시에 사회화된 시민으로 성장할 수 있는 능력과 환경도 제공받을 수 있어야 한다. 시청자가 소비자로서 능동적으로 추구할 수 있는 다양한 인프라 구성을 위해 국가는 재정적 지원과 함께 각종 진흥 및 규제 정책을 구현하는데 이에는 이용자 보호뿐만 아니라 사업자 간 공정경쟁이나 각종 금지행위, 개인정보보호 등 다양한 정책이 동원될 수 있다. 그러나 국가와 정부의 정책은 소비자로서의 개인의 이익을 실현시키는데 그치는 것이 아니라 이를 통해 개인이 자신의 이익을 적극 추구할 수 있도록 이에 대한 제대로 된 지식과 자기 이익의 통제권을 스스로 활용할 수 있는 다양한 수단을 제공함으로써 서비스의 적극적인 주체로서의 시청자의 이익을 보장할 수 있어야 한다.

미디어 사회화는 이와 같은 국가 및 정부의 역할이 민간과의 협업 및 공동규제를 통해 실현될 수 있는데, 이 때의 개인은 사적인 욕망을 실현하는 소비자로서의 주체가 아니라 미디어의 사회문화적 가치를 제대로 파악하고, 이에 대한 영향력을 이해하는 주체다. 정부는 다양한 공동체 및 공공단체, 미디어와의 협업을 통해 개인에 대한 미디어 리터러시 교육을 수행할 뿐만 아니라 자율규제나 공동규제를 통해 미디어의 자율성을 보장하고 개인이 미디어 사회화를 경험할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 이 때 국가나 정부의 간섭은 최소화되어야 하며, 미디어 기업이 자치적인 규약이나 규율을 지정하면 해당 내용이 제대로 수행되고 있는지 평가하는 수준으로 역할을 축소해야 한다. 시청자는 간접적인 국가의 지원이나 규제를 통해 다양한 미디어 서비스의 공적 가치 구현의 감시자이자 수혜자로서 스스로의 권리를 증진시킬 수 있는 역량을 도모할 수 있다.

변화하는 미디어 환경은 새로운 시청자 개념을 통해 시청자의 권익이 ‘보호’가 아니라 ‘증진’되어야 함을 보여주고 있다. 미디어 생태계의 전 영역에 걸쳐 선택의 자유와 다양성뿐만 아니라 개인의 기본권과 존엄성의 사회문화적 가치가 동시에 추구되는 완벽한 개인의 통제권이 허용되는데 집중할 수 있어야 한다.



### 3) 시청자 권익보호 관련 가이드라인 개선 방안

#### (1) 시청자 참여 프로그램의 정의

현행	개선안
시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램 또는 시청자가 직접 기획하고 방송통신발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램	시청자가 직접 기획 <b>하거나 또는</b> 제작한 방송프로그램 또는 시청자가 직접 기획하고 방송통신발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램

#### (2) 방송사 채택료 자체 부담

현행	개선안
시청자참여프로그램 지원사업은 방송사업 자가 시청자에게 지급하는 '방송채택료' 일 부를 지원하는 사업이므로 나머지 방송채 택료(자체부담금)는 방송사업자가 지급 필 요 ※ 자체 부담금은 전체 방송채택료의 40% 이하로 설정	시청자참여프로그램 지원사업은 방송사업 자가 시청자에게 지급하는 '방송채택료' 일 부를 지원하는 사업이므로 나머지 방송채 택료(자체부담금)는 방송사업자가 지급 필 요 ※ 자체 부담금은 전체 방송채택료의 <b>50%</b> 이하로 설정

(3) 운영위원회 구성

현행	개선안
시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인 이상의 운영위원회를 구성할 것을 권고	시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인 이상의 운영위원회를 <b>3년 간</b> 구성할 것을 권고

(4) 채택료 지급

현행	개선안
'시청자참여프로그램 활성화 위원회'의 심사결과에 따라 정해진 지원금을 연 2회 e나라도움 시스템을 통해 지급 <신설>	'시청자참여프로그램 활성화 위원회'의 심사결과에 따라 정해진 지원금을 e나라도움 시스템을 통해 지급 <b>'시청자참여프로그램 활성화 위원회'의 구성과 운영, 심사과정과 결과는 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개</b>

(5) 연간 지급 채택료 상한

현행	개선안
더 많은 시청자 참여를 보장하기 위하여 1인 또는 1개 단체의 연간 누적 채택료 수령액이 600만원 초과 시, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고	더 많은 시청자 참여를 보장하기 위하여 <b>1인의 연간 누적 채택료 수령액 600만원, 단체 1,000만원 초과 시</b> , 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고

(6) 신청 자격 제한

현행	개선안
<p>일반 시청자의 다양한 의견을 반영하기 위하여 방송을 본업으로 하는 개인 또는 단체의 방송신청은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함</p>	<p>일반 시청자의 다양한 의견을 반영하기 위하여 방송 <b>또는 영화제작</b>을 본업으로 하는 개인 또는 단체의 방송신청은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함</p>

(7) 프로그램 과다 중복 방지

현행	개선안
<p>기 방영된 프로그램과 동일한 화면, 내레이션, 인터뷰 등이 전체 분량의 50% 이상인 경우, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함</p>	<p>기 방영된 프로그램과 동일한 화면, 내레이션, 인터뷰, <b>영화제 등 이미 수상경력이 있거나 정부 등의 후원을 받아 제작한 프로그램</b> 등이 전체 분량의 <b>50% 이상인 경우</b>, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함</p>

(8) 편성 시간대

현행	개선안
<p>시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 더 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 시청자참여프로그램을 편성할 것을 권고함</p>	<p>시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 더 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 <b>시청자 참여프로그램을 편성하고, 특집이나 긴급 편성 등의 이유로 결방이 발생하는 등 시청자참여프로그램의 정규 편성의 문제가 발생하지 않도록</b> 권고함 <b>단, 재난 및 국가주요행사와 관련한 긴급편성은 예외로 한다.</b></p>

(9) 시청자를 위한 안내문 게시

현행	개선안
시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 신청절차 등을 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것	시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 <b>일반 시청자가 신청절차 등을</b> 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것

(10) 시청자 참여 프로그램 유통 확대

현행	개선안
<신설>	시청자 참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 인터넷 홈페이지, OTT 및 SNS 등 시청자가 알기 쉬운 경로를 통해 공지하여 더 많은 시청자가 접근할 수 있도록 노력할 것

4) 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 개선 방안

(1) 시청자평가원 직무

현행	개선안
시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 방송운영 및 방송프로그램에 관한 시청자 의견을 진술한다.	시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 <b>방송프로그램 편성 및 내용</b> 에 관한 시청자 의견을 진술한다.

## (2) 의견 전달 방식

현행	개선안
시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 한다.	시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 <u>다양하고 균형있게</u> 전달해야 한다.

## (3) 시청자평가원에 대한 제작진의 자료 지원

현행	개선안
<신설>	<u>방송사업자는 시청자평가원의 원활한 직무 수행을 위해 평가원이 요청하는 프로그램 관련 자료를 지원할 수 있다.</u>

## (4) 시청자 평가프로그램 환류 시스템 마련

현행	개선안
<신설>	<u>방송사업자는 「시청자평가원 월간보고서」를 토대로, 시청자평가원 활동결과에 대한 연차보고서를 발간할 수 있다.</u>

## 6. 기대효과

본 연구는 변화하는 미디어 환경에서 시청자 권익을 보호하기 위해 새로운 시청자의 개념을 정의하고, 수정된 시청자 개념의 관점에서 시청자의 권익을 보호하기 위한 방안을 마련하기 위한 구체적인 실행 방안으로 관련 가이드라인의 개정 작업을 수행했다. 해당 가이드라인은 시청자 권익보호를 위해 현재 운영 중인 시청자 참여 프로그램과 시청자평가원의 운영에 관한 사항으로 실질적인 시청자 권익보호 향상에 기여할 것으로 판단된다.

이와 같은 목적에 의해 수행된 본 보고서의 내용은 다음과 같은 점에서 기대효과를

가질 것으로 예상된다. 우선 시청자 권익 회복의 중요성에 대한 여론 형성 및 여론 환기의 기능 수행이다. 미디어의 공공성과 공익성이 쇠퇴하는 현재의 환경에서 시청자의 권리와 이익 회복의 중요성은 물론 시청자 권익을 증진하기 위한 세부 사업의 중요성에 대한 여론을 형성하고, 새로운 여론의 환기 기능을 강화하기 위한 것이다.

두 번째, 일선 현장과 학계 전문가를 대상으로 실시한 심층인터뷰 결과를 통해 제작 현실과 시청자 요구에 부합하는 새로운 참여 프로그램 및 시청자평가원의 운영에 대한 개선안을 도출했다. 이와 같은 개선안의 반영을 통해 일선 방송사의 시청자 참여 프로그램 제작과 평가원 운영의 활성화를 기대할 수 있다.

세 번째, 관련 기관의 효율성 제고다. 이와 같은 연구결과는 시청자미디어재단이 현재 운영하고 있는 시청자 참여 공모 지원 사업에 대한 참고자료로 활용될 수 있으며, 향후 업무 효율화를 제고할 수 있다는 점에서 실무적 의의를 찾을 수 있다.

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제제기 및 연구배경

최근의 미디어 이용자는 전통적인 방송의 시청자나 신문의 독자 등 일방향의 수용자 지위에 머무르지 않고 다양한 플랫폼<sup>1)</sup>을 통해 자신의 의사와 의견을 표현하고 콘텐츠를 ‘생산’ 하고 있다. 이용자가 미디어를 소비하는 동시에 생산하는 역할을 수행하면서 방송에서도 콘텐츠 생산자 혹은 제공자로서 방송사나 언론사를 구분하는 방식의 타당성과 함께 전통적인 시청자 개념의 효용성에 대한 논란이 제기되고 있다.

일상의 모든 활동에 미디어가 개입됨에 따라 개인의 사적·공적 활동과 미디어 이용행위의 경계가 희미해지고, 미디어는 모든 기업과 조직 및 개인에게 선택이 아니라 필수이며, 수단이자 목표가 되고 있다. 실제로 개인은 모든 미디어의 이용자이자 생산자이며, 모든 미디어 생산 주체는 개인을 관련 시장의 잠재적 이용자 그룹으로 표적화(targeting)하고 있다. 시청자와 시민 간의 실제와 미디어 생활세계(Life world)의 경계가 허물어지고, 미디어 체계세계(System world)로 융합되어 시청자 개념의 전면적 재검토가 요구되고 있다.

변화된 시청자 개념은 시청자 보호를 위한 제도적 방안도 모호하게 만드는 결과를 초래하고 있다. 모바일 기기의 활용이 보편화되고, 다양한 부가서비스가 등장하면서 어플리케이션(application, 이하 앱) 이용이 증가하고, 이용자 피해 행태가 이전보다 더 정교하고 교묘해지고 있다. 사업자 간 분쟁으로 인한 이용자 피해나 디지털 플랫폼 상의 개인정보 침해와 같은 각종 권리 침해 및 유해·불법정보의 급증으로 복구 불가능한 피해가 증가하고 있지만 이에 대한 대책이나 예방 등은 여전히 요원하고 미비한 상태다. 특정 정보와 의견이 다양한 형태의 콘텐츠와 서비스를 통해 확산되고 재생산되면서 개인의 기본권은 상시적으로 위협받고, 개인 정보마저 콘텐츠와 서비스 강화라는 명분으로 시민들의 사적 권리를 침해하고 있으나 기존의 시청자와 시청자 권익보호 개념으로는 별다른 대안을 제시하기 어려운 것이 현실이다.

---

1) 예를 들어, VSP(Video Sharing Platform, 비디오 공유 플랫폼), SNS(Social Network Service, 사회관계망 서비스), Portal(포털) 등

이와 같은 맥락에서 시청자 권익보호에 대한 규제당국의 관심이 고조되고 있는데, 방송통신위원회(이하 방통위)는 2022년 업무계획을 통해 플랫폼사업자의 확대된 영향력에 부합하는 사회적 책임과 이용자 보호를 위한 ‘온라인플랫폼 이용자보호법’을 제정하기로 했다. 이의 일환으로 앱 마켓 사업자의 이용자 이익 침해 행위에 대한 세부 유형과 판단 기준 등을 하위 법령에 규정하고, 실태 점검을 통해 법 위반 행위가 발견될 경우, 엄정 대응할 방침을 밝힌 바 있다(방송통신위원회, 2021.12). 뿐만 아니라 방통위와 정보통신정책연구원은 미디어 이용자의 권익 보호를 위한 자율규제의 원칙을 제시한 바 있는데, ▲ 이용자를 위한 정보 공개 ▲ 이용자의 선택권 보장 ▲ 자율검증 실행 ▲ 불만 처리 및 분쟁 해결 ▲ 내부 규칙 제정의 5대 원칙이 그것이다(방송통신위원회·정보통신정책연구원, 2021.6).

그러나 이와 같은 개선의 움직임과는 별도로 여전히 관련법에서는 시청자, 이용자, 권익, 편익, 이익, 권리, 보호, 증진 등 시청자 권익보호 관련 용어의 사용이 일관되지 않은 상태로 정의되고 있어 규제정책의 기본방향과 목적을 상실하고 있다. 이와 같은 문제로 인해 현행 「방송법」(이하 방송법)을 통해서도 디지털 플랫폼에서 발생하는 다양한 현상의 규정과 이에 대한 정책의 수립이 어려운 실정이고, 이용자 권익보호와 관련하여 방통위와 공정거래위원회(이하 공정위), 과학기술정보통신부(이하 과기부) 등으로 기능이 분산되면서 부처 간 조율이 어려운 실정이다. 급격한 미디어 환경변화로 인해 시청자 보호 정책 이슈가 산재한 것이 현실이지만 시청자 권익의 보호를 위한 제도와 정책 환경은 매우 불안한 상태임을 알 수 있다.

이와 같은 현상은 비단 국내의 상황에 국한되는 것은 아니다. 이미 북미와 유럽에서도 미디어 산업 독점 규제와 이용자 권익 보호를 광범위하게 재구조화하기 위한 거버넌스 개편과 관련법 개정을 순차적으로 진행하고 있다. 미디어가 단순히 산업의 문제가 아니라 개인과 공동체 모두의 삶과 관계를 형성하고 있다는 데 인식을 같이 하고 있다는 결과다. 즉 오늘날 미디어를 이용하는 시청자의 권리는 시민 개개인의 기본권적 성격을 내포하고 있다는데 문제의 본질이 있다.

모든 개별적 시민들의 일상이 미디어를 통한 소통 행위를 통해 조직되고 있는 상황에서 시민들의 미디어 권익이 곧 시민의 기본적 권리 보호와 증진의 토대가 되고 있음을 확인할 필요가 있다. 시청 행위라는 한계적 미디어 행위를 바탕으로 하는 정책과 제도는 시청

각미디어를 활용하는 시청자와 자신들의 권익을 보호하고 증진하고자 하는 노력을 오히려 제한하고 외면하는 부작용을 초래할 가능성이 높다. 결론적으로 미디어를 이용하는 시청자의 권리와 가치, 내용 및 이를 실현하는 구조적 체계에 대한 전면적 재고가 요구되는 시점이다.

## 제2절 연구 목적

한국에서 시청자 권익에 대한 사회적 관심과 제도는 80년대 민주화 이후 시민주권이라는 사회문화적 권리를 중심으로 구체화되기 시작하였다. 시민들의 민주주의에 대한 열망에 의해 민주주의 헌법 개정이 이루어지고 90년대 시민사회를 중심으로 시민들의 사회적 권리를 제도화 하는 과정에서 시민 주권 개념을 시청자 권리로 구체화하였다. 이와 같이 시청자 권익보호에 대한 논의는 다채널과 양방향 매체의 개념 도입 이전부터 활발하게 진행된 바 있다.

그러나 2000년대 이후 시청자 권익보호에 대한 논의는 사회정치적 주권 개념 중심에서 다채널과 양방향 매체의 소비와 기술, 산업 중심으로 변화되기 시작하였다. 이를 계기로 양방향 시대의 시청자 복지(이수영·박은희, 2002), 디지털미디어 접근권 강화와 수용자 복지(정애리, 2005), 디지털 격차 극복을 위한 미디어 리터러시의 중요성과 수용자 복지(안정임, 2006), 지상파 재전송 이슈와 보편적 서비스에서의 수용자 복지(정인숙, 2006) 등 미디어 환경 변화에 따른 수용자 복지의 개념이 논의되어 왔다. 그러나 수용자 복지의 개념이 강조되어 온 만큼 시청자 권익의 사회문화적 측면과 미디어 이용자의 기본적 권리를 포함한 다양한 연구와 시각은 상대적으로 소홀히 다루어졌으며, 방송정책에서 큰 관심을 받지 못하고 주변부로 밀려나게 되었다(노영란, 2012).

사회문화적 측면에서 시청자 권익보호에 대한 논의가 활성화되지 못한 배경에는 다양한 요인이 작용하지만 미디어 정책에서 시청자 권리의 실종과 미디어 민주주의의 형식화라는 문제를 지적하지 않을 수 없다(채영길, 2022. 7. 1). 미디어 정책에 시청자 권리가 소홀히 다루어지는 이유는 크게 세 가지 요인으로 지적할 수 있는데, 우선, 미디어 사유화로 인한 탈규제 정책과 미디어 공공성 침해의 보편화 현상이다. 시장과 자본 중심주의 미디어 정

책이 산업 경쟁력 강화와 탈규제 논리로 이어지면서 시청자 권리가 실종되고 있다.

둘째, 방송통신 기술이 융합되고, 방송시장에 통신자본이 유입되면서 미디어 공공성과 공익성이 상업성과 시장주의 정책으로 대체되는 현상이 심화되고 있다. 방송시장에 통신 네트워크 기술이 융합되면서 유료방송이 도입되었고, 네트워크 효과를 앞세운 디지털 플랫폼 서비스가 유입되면서 미디어의 공공성 개념과 공적 수용자 개념이 개인화되고 파편화된 서비스 이용자 개념으로 대체되고 있다.

셋째, OTT 등 글로벌 미디어의 국내 시장 진출로 본격적인 미디어 자본의 탈경계 현상이 심화되는 현상이다. 통신자본에 이어 글로벌 자본의 방송시장 유입은 미디어의 다양성과 지역성, 균형성 등의 공적 역할을 담보하던 지역 및 군소 미디어의 역할을 상실시키고, 시청자 콘텐츠 선택의 다양성을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 더욱이 본사를 해외에 두고 있는 글로벌 미디어 기업의 시청자 권익보호는 국내 법인의 책임이 미치지 못하는 범위에서 발생하는 경우가 많아 향후 다양한 문제를 초래할 가능성이 높아지고 있다. 일례로 넷플릭스의 시청자 보호는 넷플릭스 고객센터<sup>2)</sup>를 통해 비로소 실현되지만, 해당 센터는 서비스 가입절차나 시청방법 등에 한정되어 있으며, 시청자 보호를 위한 법적 수단이나 제재요건 등 별도의 장치가 부재한 실정이다. 이와 같은 문제는 외국사업자에 대한 국내법 역외적용<sup>3)</sup>의 현실적인 적용이 쉽지 않다는 문제와 더불어 전기통신법상 부가통신사업자로 규정되어 별다른 법적 규제가 없다는 점에서 비롯되고 있다.

한편, 시청자의 권익보호 개념의 부재를 촉진하는 근본적 원인으로 미디어 중심의 사회적 변화를 법과 제도가 반영하지 못하는 문제에서 찾을 수 있다. 미디어를 통한 사회적 변화라 함은 첫째, 사회경제적 생산 방식과 소비 및 재생산 과정이 기존의 산업화 시대의 범주를 넘어서 정보 및 데이터 산업 중심의 4차 산업화로 진전되고 있다는 점이며, 둘째, 개별적 시민들의 삶의 조건과 행위 방식이 미디어를 중심으로 전면적으로 재편되고 있는 미디어화(Mediatization) 과정에 있다는 점, 셋째, 시민들의 공론장이 시민들을 대리하는 언론

---

2) <https://help.netflix.com/ko>

3) 전기통신사업법, 공정거래법, 정보통신망 법 등에서는 이미 국내법 역외적용 조항이 도입되었고 이들에 대한 실태조사 조항도 마련되어 있지만 기업 간 문제가 외교 비화로 이어지거나, 이들에 대한 가입자 및 매출액 등 기본적인 실태조사 요청도 쉽지 않은 것이 현실이다.

과 미디어에 의해 형성되는 것이 아니라 시민들이 스스로를 대표하는 네트워크 공론장화로 변화하고 있음을 의미한다.

이와 같이 미디어를 중심으로 하는 사회·경제적 변화에 부응하지 못하는 시청자와 시청자 권익 개념은 결국 기존의 시청자 권익 제도를 형식화하는 문제를 초래하고 있다. 실제로 시청자 참여프로그램, 시청자위원회, 시청자평가원 등 시청자 권익 보호를 위한 제도가 마련되어 있지만 시민과 미디어 주체로서의 역할을 담보하는 시청자 권리 회복 수단이 되기에는 한계를 보이는 것이 사실이다. 이는 산업화 시대에 마련된 미디어 민주주의의 내용과 방식이 ‘미디어화’, ‘4차 산업화’, ‘시민공론장화’에 얼마나 부합하지 않는 개념인지 보여주는 증거이자 근대 매체 환경의 대의 민주주의가 오히려 시청자 권익을 저해하고, 민주주의 실현을 위한 다양한 장치를 왜곡하고 사문화하고 있음을 증명하는 지점이다.

이와 같은 현상은 대리하는 미디어 민주주의의 한계와 문제를 보여주고 시청자 권리 회복의 필요성을 촉구하는 요인으로 작용하고 있다. 즉 시청자 선택권의 다양성으로 대표되는 미디어의 상업성은 미디어 획일화와 차별적 구조의 심화, 미디어 격차와 불평등, 소외를 가중시킬 수 있는 우려에서 미디어 복지 국가(Media welfare state)의 중요성이 재강조되고(복유럽 모델), 민주적 미디어 개혁의 필요성이 대두(Democratize media reform) (남미 모델)되는 것이다. 어떤 모델이 더 현실적이고, 긍정적인가의 문제를 떠나 이와 같은 대안이 제시되고 있는 현상 자체가 미디어의 상업성이 다양화를 담보하지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

현행 방송법상 시청자 권익보호 조항은 법 제3조에 명시적으로 규정되어 있으며, 「방송심의규정」(이하 방송심의규정)에는 방송의 공정성과 공공성을 심의하기 위한 기준으로 제시되고 있다. 뿐만 아니라 방송법에는 ‘시청자권익보호위원회’를 통해 시청자 의견 수렴과 권익침해 등 시청자 불만 및 청원 사항에 대한 심의를 수행하고 지원하도록 규정하고 있다. 그러나 이들 조항은 이미 20년이 넘는 통합방송법 제정 시 마련된 내용으로 변화된 방송 및 통신 환경을 반영하기 어려운 상황이고, 시청자 권익보호를 위한 실천적 제도(예를 들어, 시청자참여프로그램, 시청자평가원 제도 및 시청자평가원 프로그램)는 법이나 시행령에 근거하는 것이 아니라 가이드라인에 규정되어 있어 법적인 실효성은 물론, 재정적 기반이 취약해 정책적 효과를 거두기 어려운 것이 현실이다.

시청자 권익보호를 위해 우선시되는 것은 시청자 참여의 확대지만 현재 KBS와 공동체 라디오에서 수행하는 시청자 참여 프로그램은 일반 시청자의 참여가 미미하고, 프로그램에 대한 접근도 쉽지 않은 것이 현실이다. 방송 프로그램에 대한 시청자 의견을 전달하는 시청자평가원 운영도 가이드라인이 제시되어 있지만 형식적인 운영에 그치고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 변화하는 미디어 환경에 부합하는 시청자 권익보호와 참여 방안을 마련하기 위해 관련 제도적·정책적 지원 프로그램에 대한 문제점과 관련 이슈를 검토하고 이에 대한 개선방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 관련법상 해당 조항의 문제점을 검토하고 제도적인 실현 방안으로서 시청자 참여프로그램과 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 개선방안을 제시하고자 한다.

### 제3절 연구의 구성

본 연구는 변화하는 미디어 환경에서 시청자의 권익을 보호하기 위한 정책적·제도적 개선 방안과 관련 가이드라인 개선안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구 범위와 내용을 설정했다.

첫째, 변화하는 미디어 환경에 부합하는 ‘시청자’와 ‘시청자 권익보호’ 개념을 재정립하고자 한다. 산업화와 글로벌화, 미디어 간 경쟁격화가 거듭되는 환경에서 기존 개념의 법적·제도적 현황과 문제점을 살펴보고, 새로운 개념의 개선 방향을 마련하고자 한다. 새로운 ‘시청자’ 및 ‘시청자 권익보호’ 개념이 현행 방송법에서 어떤 문제를 가지고 있으며, 관련법인 「방송통신발전기본법」(이하 방송통신기본법), 「인터넷멀티미디어방송사업법」(이하 IPTV법), 「전기통신사업법」(이하 전기통신사업법), 「공정거래법」(이하 공정거래법), 「소비자보호법」(이하 소비자법) 등에서 관련 유사 개념이 어떻게 사용되고 있는지 비교·검토하고자 한다.

뿐만 아니라 해당 개념이 발전해 온 역사적 과정과 철학적 개념의 변화, 최근 입법화 과정에서 주요 쟁점을 검토함으로써 시간의 흐름에 따른 철학적 개념과 관점의 차이, 그리고 이를 통한 제도의 실현이 어떻게 변화되어 왔는지 파악할 수 있다. 이와 같은 분석을 통해 해당 개념의 현황과 문제점, 향후 개선 방향을 도출할 수 있다.

둘째, 시청자 권익보호 강화를 위한 실천적 정책 방안 마련하기 위해 「**시청자 참여 프로그램 운영 가이드라인**」(이하 **시청자참여프로그램 가이드라인**) 개선 방안을 마련하고자 한다. 가이드라인과 제도의 원래 취지에 부합하는 시청자 참여 프로그램의 활성화를 위해 ‘참여’의 개념을 확대하고, 보다 많은 시청자가 참여하고 접근할 수 있는 가이드라인 개선방안을 마련하고자 한다. 이를 위해 시청자 참여 프로그램의 제작 현황을 살펴보고 기존 가이드라인 현황 및 문제점을 검토하기로 한다. 그리고 실질적인 제작 및 제도개선을 위해 전문가 집단을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하기로 한다. 해당 전문가는 시청자 참여프로그램 제작자, 기금 관리와 운영에 참여하는 시청자미디어재단, 그리고 해당 문제를 연구해 온 학계 연구자들이 포함되었다.

셋째, **시청자참여프로그램 가이드라인**을 개선하고자 한다. 현행 방송법상 평가원에 대한 조항은 시청자위원회가 결정한다는 것 이외에 별다른 규정이 없어 권한과 위상이 모호하고 해당 프로그램을 운영하기 위한 제도적·정책적 지원도 미온적인 상태다. 이에 시청자 평가원과 불가분의 관계에 있는 시청자위원회의 법적·제도적 실태를 파악하고, 평가원과 의 직무 연계성과 기능의 중복성을 중점적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 시청자 평가원과 평가원이 출연하는 프로그램의 선임 및 운영 가이드라인의 현황을 살펴보고, 이와 관련된 제도적 문제를 검토하기로 한다. 그리고 해당 문제의 현실적 진단을 위해 전문가 대상 심층인터뷰를 실시하기로 한다. 해당 전문가는 전·현직 시청자평가원 및 시청자 위원, 시청자 평가프로그램 제작자, 학계 연구자 등이 포함되었다. 이와 같은 방법론을 통해 시청자평가원의 정체성 확보를 위한 평가원 선임 및 운영에 대한 가이드라인을 마련하여 정책적 개선 방안을 마련하고자 한다.

<표 1-1> 연구의 범위와 내용

구 분	세부 내용
서론	연구개요 및 필요성, 목적 등
시청자 시청자 권익보호 개념 재정립	<p data-bbox="549 716 1224 795">시청자 권익보호 관련 제도 및 정책 현황 분석</p> <p data-bbox="549 795 1224 869">미디어 환경 변화에 부합하는 새로운 시청자 개념 정립</p>
시청자 참여 프로그램 활성화 방안	<p data-bbox="549 902 1224 981">시청자 참여프로그램 제도 및 운영 현황 분석</p> <p data-bbox="549 981 1224 1059">전문가 심층 인터뷰를 통한 의견 수집</p> <p data-bbox="549 1059 1224 1131">시청자 참여프로그램 가이드라인 개선 방안</p>
시청자평가원 활성화 방안	<p data-bbox="549 1164 1224 1243">시청자평가원 제도 및 운영 현황 분석</p> <p data-bbox="549 1243 1224 1321">전문가 심층 인터뷰를 통한 의견 수집</p> <p data-bbox="549 1321 1224 1393">시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인 개선 방안</p>

## 제 2 장 시청자 권익보호 관련 법제도 현황 및 쟁점

### 제 1 절 시청자 권익보호 관련법상 현황과 문제점

#### 1. 제도화 과정

##### 1) 수용자 주권 회복 등 시민운동을 통한 도입 과정

시청자의 권익을 보호하기 위한 국내 언론 수용자 운동의 출발은 수용자 주권과 이를 실현하기 위한 시민운동에서 비롯되었다. 언론 수용자 주권 회복 운동은 대중매체를 올바르게 이해하고, 대중매체가 사회에게 미치는 영향력에 대해 체계적으로 인식하고 이를 능동적으로 선택, 수용하여 대중매체의 구조와 내용을 수용자 중심으로 개선하고자 하는 집단적 행동으로 정리될 수 있다(김기태, 2004; 정연우, 2018).

우리나라의 시청자 권익 개념은 한국 사회의 민주화 과정에서 시민 주권이라는 사회·정치적 맥락에서 형성되기 시작하였다. 80년대 권위주의 정부 하에서 언론과 표현의 자유 제도화를 위한 운동과 민주주의 이행기의 언론 권력으로부터 시민들의 권익을 보호하고 상업적 미디어 환경에서 시청자 복지를 요구하면서 시청자의 개념과 시청자 권익이 제도화되었다.

<표1-2> 시민언론운동의 발전 과정

정부	정치사회적 특성	운동의 성격	주요 주체	목표	방법
박정희 전두환	권위주의 언론자유억압	형성기	개별시민 해직언론인 종교 및 시민 단체	비판언론지원 방송 공정성 언론자유 쟁취	격려, 지지, 광고 단체결성 언론 통제 폭로 매체창간 시청료 납부 거부
노태우 김영삼	민주주의 이행 언론권력의	성장기	해직언론인 언론노조 언론시민단체	공정보도 방송의 독립 언론건전성	진보 매체창간 언론 상업화 비판 선거보도감시

	강화			시민참여확산	시민언론교육
김대중 노무현	시장권력 확대 시민사회 거버넌스	개혁기	언론시민단체 지식인 언론노조	언론권력견제 언론구조개혁 시민언론권 확대	안티조선운동 신문시장정상화 언론제도개선 프블릭엑세스
이명박 박근혜	신권위주의 언론자유 통제	저항기	언론시민단체 언론노조	공영방송독립 언론구조개편 저지	방송장악 저항 수신료인상저지 미디어법 개정 저지 중편 감시

자료: 정연우, 2018, 239쪽

시청자권익의 변화 과정에 대한 학계의 논의도 이러한 한국 사회의 사회정치적 변화 과정과 관련하여 진행되었다. 예를 들면, KBS 시청료 거부 운동은 1980년대 정치·경제적으로 긴박했던 시대적 맥락으로 인한 언론 수용자 집단의 단체 행동으로 사회 변혁 의지를 반영한 대표적인 시민운동 사례로 규정될 수 있다. 1987년 5월 시청료 거부 운동은 조직적인 측면에서 대전환을 이루게 되는데 ‘기독교 범국민운동본부’는 KBS 시청료 거부 운동여성연합과 ‘민주헌법쟁취국민운동본부’와 연대 선언으로 사회 민주화 추진 세력과 공동 발표가 전개되었다(신진화, 1992). 시청료 거부운동은 언론 수용자로서 시민의 적극적인 인식과 능동적인 실천 의식에 큰 영향을 미치고 언론 수용자의 본질적 한계를 극복하고자 하는 시민의 자각과 의지를 고취한 것으로 평가된다.

이후 수용자 주권회복 운동은 언론의 상업화와 저속화에 대응하는 시민사회 단체의 방송 모니터 활동이 중심이 되어 전개되었다. 이들 운동은 방송의 심각한 저질화에 대한 자정 노력의 일환으로 언론 수용자 운동의 효율적인 전개를 위해 실시한 일종의 감시 활동으로 평가된다. 상기한 1980년대 가장 대표적이었던 언론 수용자 운동인 ‘시청료 거부 운동’ 역시 방송 프로그램 모니터를 해왔던 운동의 결과(김기태, 2004)이며, 이후 1993년 서울 YMCA 시청자시민운동본부가 주축이 된 ‘TV Ⅱ기 운동’은 방송의 상업성과 저질화에 대한 고발, 시청자의 압력행사를 통한 프로그램의 질 개선 등을 목표로 전개되었으

며, 본격적인 시민단체 모니터링 운동으로 평가된다.

서울 YMCA 시청자 모니터링 팀은 시청률 경쟁의 과행과 프로그램 저질화의 심각성, 민영방송의 문제점 등을 각종 토론회와 세미나로 진행하고, 동년 6월과 7월 가두 캠페인과 각종 이벤트를 전개했다. 이와 같은 시민운동의 배경에는 당시 주 시청시간대에 오락물이 평균 75% 이상으로 편성되었고, 저급한 드라마와 코미디가 편성의 주를 이루며 교양 프로그램이 시청의 사각지대로 밀려나 방송의 연성화와 저질화가 심각한 사회적 문제로 부각된 것에 기인한다(이은미, 1993).

이와 같은 시민사회 단체 중심의 방송 모니터 활동이 중심이 되어 전개된 운동은 방송자정 운동의 일환으로 언론수용자 운동의 효율적인 전개를 위해 실시하는 일종의 감시활동으로 평가된다. 즉 방송이 산업적 가치보다 공익적 목표를 통해 시청자들에게 봉사해야 함에도 불구하고 왜곡된 보도와 선정적이고 폭력적인 방송 프로그램으로 시청자에게 부정적 영향을 미치는 현상을 미연에 방지하기 위한 차원에서 전개된 일종의 사회적 운동이자 시청자 운동으로서의 의미를 가진다.

이와 같이 초기 시청자 권리 회복 활동은 시민들의 주권 운동이라는 사회정치적 민주주의 맥락에서 출발하여 당시 지배적인 신문과 방송 매체를 중심으로 시청자의 권익을 제도화하는 방향으로 추진되었다. 즉, 시청자 권익이 다면적이고 다층적인 시민들의 일상적인 삶에서의 기본적 권리를 중심으로 체계적인 법적 논리에 기초하여 추진된 것이라기 보다 사회정치적 운동 차원에서 시청자 권리 운동의 형태로 시작됐다(박형상, 1993). 이후 시청자 권리를 쟁취하기 위한 사회적 운동으로 확대되면서 시청자의 영향력이 제고되고, 방송주권자, 소비자, 방송 운영 주체로서 시청자 주권 개념 등이 논의되었으며 이후 통합방송법에서 시청자 권익보호 근거조항이 명시되기에 이르렀다(조연하 외, 2007).

## 2) 방송개혁위원회 방송이념과 통합방송법 제정

방송법 상 시청자 권익보호 개념이 반영되기 시작한 것은 1990년 6월 <방송제도연구위원회>의 방송이념 구성과정에서 비롯된다. 해당 방송이념에서는 시청자 권익이라는 표현을 사용하지 않았지만 인간 중심의 올바른 방송, 인간성장과 가치관 확립을 위한 사회봉사자로서의 방송, 나눔의 장으로서의 방송 개념이 도입되어 시청자에 대한 관점이 정립되

고, 공익적인 관점에서 시청자 권리에 대한 개념이 형성되기 시작했다.

그러나 본격적으로 시청자 권익 개념이 방송이념에 적용되기 시작한 것은 1999년 대통령 직속 자문회의 기구였던 ‘방송개혁위원회’ (이하 방송개혁위원회)가 강조한 ‘민주적 가치실현(정치)’, ‘민족문화창달(문화)’, ‘변화와 혁신추구(사회경제)’, ‘시청자 권익 신장(국민)’ 이 방송이념으로 채택되면서 비롯되었다고 평가할 수 있다. 현재의 시청자 권익보호 관련 조항은 방송법의 모태가 되었던 방송개혁위원회 보고서에서부터 강조된 것이다. 방송개혁위원회에서 비롯된 시청자 권익 신장 개념은 2000년 통합방송법 제정 과정에 반영되어 방송법상 시청자 권익보호가 법률용어로 등장하는 계기로 작용하였다.

시청자와 시청자 권익보호 개념은 2000년 통합 방송법을 통해 현재와 같은 모습을 띠게 되었으며, 근 20년 간 방송법의 관련 조항을 운영하는 기본 원리로 자리매김하게 되었다. 통합방송법은 시청자 권익과 시민에 대한 개념과 의식을 획기적으로 고양시킨 계기로 작용했고, 제도로서 산업규제와 시민적 계몽이라는 두 가지 차원의 역할을 수행하게 되었다.

방송법 제3조 시청자 권익보호 조항에서는 ‘방송 프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여’ 하는 것으로 시청자 참여를 규정하고 시청자위원회와 시청자평가원 및 시청자평가 프로그램과 시청자 의견 제시 등을 시청자 권익보호를 위한 제도로 체계적으로 도입하고자 했다.

그러나 이는 90년대 초부터 진행되어 온 시민사회의 미디어 개혁 운동의 산물로서 30년 이상 된 개념이자 역할 관념에 기초하고 있어 오늘날 그 개념과 역할 관념은 모호하거나 추상적인 정당성만 남아 있게 되었다(채영길, 2022).

<표 1-3> 시청자권익 개념의 도입 과정

주관기관 및 회의체		방송이념에 시청자 주권/권익 개념 반영 여부
1990.6. 구 방송 위원회	방송제도 연구 위원회	- 인간 중심 올바른 방송 - 인간성장과 가치관 확립을 위한 사회봉사자로서의 방송 - 나눔의 장으로서의 방송
1999.2 대통령	방송개혁 위원회	- 민주적 가치실현(정치) - 민족문화창달(문화)

자문위원회		- 변화와 혁신추구(사회경제) - 시청자권의 신장(국민)
2000	통합방송법	- 시청자 권익보호 조항 도입

자료: 저자 주

### 3) 융합 미디어 시대 시청자권의 논의

통합방송법에서 시청자 권익보호가 제정된 이후인 2000년대 들어서 미디어 환경은 급격한 변화를 맞이하게 되었다. 90년대 사회적 논의 기구를 통해 시청자권의 보호가 제도적으로 보장되기 시작된 지 얼마 지나지 않아 미디어 이용과 권익의 내용과 방식에 대한 도전에 직면하게 된 것이다. 이에 2006에는 사회적 합의 기구인 <방송통신융합추진위원회>가 국무총리실 주도로 설립되었으며, 2009년에는 <미디어발전국민위원회>가 정부 차원에서 설치되어 변화하는 미디어 환경에서 관련 법제도의 정비를 시도하였다. 하지만 2000년 이후에 설치된 이러한 사회적 기구들은 급격하게 변화하는 시청자와 미디어 이용자들의 이용 환경을 고려한 시청자 권익을 개선에 대해서는 거의 아무런 기여를 하지 못하였다. 오히려 이들 사회적 기구들은 IPTV 등 유료방송 플랫폼 사업자의 성장과 신문방송 겸영 허용, 대기업 통신사 주도 IPTV 및 홈쇼핑방송 산업의 성장 등 산업과 시장의 이익 논의가 지배적이었다.

방송도 산업이며, 산업에 대한 국가 개입은 보충적이어야 한다. 우리 헌법상 경제 질서는 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함”을 기본으로 한다. 국가는 민간경제 주체가 자율적 판단에 따라 활동할 수 있도록 허용하여야 하며, 시장 지배력의 남용 등 부작용을 방지하기 위하여 규제와 조정을 할 수 있을 뿐이다. 바람직한 방송 정책은 의견 다양성의 확보라는 필요조건과 민간의 자율성 보장과 경쟁을 통한 산업발전이라는 충분조건을 모두 충족할 때 비로소 가능하다고 하겠다(미디어발전국민위원회, 2009, 1쪽).

2000년대 이후 지난 20여 년간 통합방송법을 통해 그 기초를 놓은 시청자주권 논의는 급변한 미디어 환경 변화 과정에서 시청자와 시청자권익의 개념과 내용 및 실현 방식의

제도적 변화가 거의 미비한 실정이었다. 오히려 기존의 신문과 방송 산업의 독과점 강화, 미디어 산업 자본을 위한 탈규제와 지원 정책 강화, 방송통신위원회 등 미디어 이용자와 시청자 권리와 복지를 위한 규제 기관에 대한 권한 축소 등 산업 중심의 논의가 지배적이 됨에 따라 시청자 권익 논의는 주변화되었다. 지난 20년간 시청자의 미디어 환경이 혁명적으로 바뀐 기간 동안 관련 산업 논의가 시청자 권익 논의를 압도함으로써 시청자 권익은 상대적으로 개념과 그 내용과 방식에 있어서 지체되는 현상이 심화된 결과를 낳고 있다.

〈표1-4〉 2000년대 이후 미디어 제도 개선을 위한 사회적 기구

주관기관 및 회의체		방송이념에 시청자 주권/권익 개념 반영 여부
2006. 7. 국무총리실	방송통신융합 추진위원회	- 유료방송 플랫폼 사업자 성장 - IPTV 법제화 - 방송통신 기술과 산업의 융합
2009. 3 국회	미디어발전 국민위원회	- 신문방송경쟁 추진 - 종합편성 방송 추진 - 대기업 통신사 주도 IPTV 성장 - 홈쇼핑 방송 산업 성장

## 2. 시청자 권익보호 관련 「방송법」의 현황 및 문제점

### 1) 방송법상 시청자 개념의 부재

현행법상 시청자 개념은 방송법에 규정되어 있지 않고, 방송법 시행규칙에 다음과 같이 정의되고 있다.

제2조 용어의 정의 7. “시청자“란 방송법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 이용자를 포함한다.

해당 조항에서 시청자는 방송법에 따른 시청자와 IPTV법에 따른 이용자를 포함한다고 규정하고 있어 실질적으로 시청자의 개념을 명확히 규정한 것으로 파악하기 어렵다. 더욱

이 방송법상에는 시청자의 개념이 방송의 개념을 규정하는 과정에서 간접적으로 방송 송신의 대상으로 규정되고 있어 시청자 개념은 포괄위임금지 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 모법상 명확하게 규정되지 않은 개념을 시행규칙에 위임하고, 이마저도 다시 모법의 개념에 의존하고 있어 문제로 지적된다.

한편, 규칙 제2조 7호는 IPTV법상 시청자와 이용자를 포괄하는 방식으로 시청자의 개념을 정의하고 있다. IPTV법에 의하면 시청자는 방송 프로그램뿐만 아니라 각종 기술 및 방송 서비스를 이용하는 이용자로서의 개념도 포함한다고 해석할 수 있다. IPTV법 제2조는 텔레비전 수상기를 통하여 ‘이용자에게’ 일정한 서비스 품질이 보장되는 실시간 방송 프로그램과 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 IPTV로 규정하고 있다.

시청자는 권리의 주체일 뿐만 아니라 미디어 산업과 정책 및 문화 생태계에서 가장 핵심적 주체임에도 제도적인 개념화가 부재하다. 더 정확히는 시청자 개념은 단순히 미디어의 이용자라는 행위 주체로 축소되어 있다는 것이 더 큰 문제이다. 법과 제도는 명확성의 원칙 등 법리적인 구체성과 논리 그리고 다른 법과의 관련성에서 비례하는 규제를 적용해야 하는 엄격성을 전제로 한다. 특히 시청자는 권리의 요청과 수혜 및 실현 당사자이며 콘텐츠와 서비스 생산과 유통 및 가공 등 미디어 전반을 구성하는 주체이기 때문에 시청자가 갖는 사회경제 및 문화적 의미를 명확히 하지 않는다는 것은 큰 문제라고 할 수 있다.

현재 방송법상 시청자 개념은 미디어 시청이나 이용 등 행위 주체로 한정하고 있는 듯하다. 명확히 개념화하지 않고 있지만, 이는 시청자를 미디어를 시청하는 개인이라는 사회통념적 수준에서 공유하고 있다는 판단에 근거했을 수 있다. 즉, 시청자 개념의 부재는 시청자를 개념화해야 할 법·제도적 요구가 없다는 인식 때문일 수 있다. 하지만 이는 법제도의 취지와 실현에서 대상자가 누구인지를 명확히 하지 않음으로써 보호나 규제하기 위한 제도의 구성 요건을 모호하게 함으로써 오히려 권리와 의무 이행을 어렵게 할 수 있다. 예를 들면, 시청자를 단순히 미디어 시청 행위의 단순 행위 주체로 규정했을 경우, 시청자가 가져야 하는 사회정치 및 경제, 문화적 권리와 의무의 범주와 범위를 정하는 데 어려움이 있거나 자의적인 해석으로 오히려 시청자 권리가 침해될 소지가 있다. 이에 시청자의 개념은 단순히 미디어의 일반적인 기능에 의한 미디어 행위 주체로 모호하게 방치해서는 안 되며 변화하는 미디어 환경에서 시청자의 사회정치 및 경제·문화적 주체로서의 특성을

감안하여 명확히 규정해야 할 필요가 있다.

## 2) 시청자 권익보호의 모호한 개념 규정

방송법상 총칙 조항(1조)의 방송이 추구해야 할 목적에 시청자 권익보호가 포함되었음에도 불구하고 정의 조항(2조)이나 실질적인 구현 조항(3조)에서는 시청자 권익보호 개념의 정의는 부재한 상태다. 이로 인해 방송법 및 관련법에서 의미하는 시청자 권익보호의 개념이 무엇인지에 대한 논란이 야기될 수 있다는 점에서 이에 대한 명확한 개념 규정이 요구되고 있다.

시청자권익이 무엇인지는 명확하게 명시하고 있지 않음에도 불구하고 권익의 내용은 방송과 정보의 접근권과 피해 구제를 중심으로 구성되어 있다. 특히 제3조는 시청자 권익보호를 구현하는 행위 방식에 해당하지만 이 조차도 “방송의 결과가 시청자의 이익”에 합치되도록 하는 것으로 명시하고 있어 동어 반복적이다. 그럼에도 “방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여” 하여 권익을 실현할 것을 규정하고 있는데, 이는 권익의 개념이 모호한 상태에서 그 내용을 규정하고 그 내용을 실현하는 방식까지 정하고 있다는 측면에서 결국 실제 제도의 실행에 있어서 자의적인 해석과 편의적 적용의 여지를 열어 두는 본질적인 한계를 가지고 있다. 해당 행위의 궁극적 목적인 시청자 권익보호가 무엇인지 개념이 모호한 상태에서 관련 행위가 가지는 의미를 구체적으로 파악하기 어려운 상태라고 할 수 있다.

이로 인해, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 해야 한다고 명시하고 있지만 해당 개념도 모호한 상태이므로 권익과 다른 의미로 사용되고 있는지, 다른 의미라면 어떻게 해석해야 하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 시청자 권익을 시청자의 권리와 이익으로 구분한다면 권리는 보장하지 않고, 이익만 보장하면 된다는 것인지, 아니면 이익 안에 권익의 개념이 모두 포함된 것인지에 대한 모호함이 제기된다.

그나마 시청자 권익보호위원회 구성 등 운영 등에 관한 규칙에서 시권위의 역할을 규정하는 과정에서 시청자 권익보호의 개념이 간접적으로 제시되고 있지만 관련 조항이 구체화하고 있는 ‘시청자 불만’이나 ‘불만처리의 대상’ 등으로 대표되는 사항 등이 시청자 권익을 보호하기 위한 충분조건은 아니라는 점에서 관련 개념에 대한 규정이 필요하다.

시청자 개념은 단순히 시청 행위 주체로 한정된 상태가 아니라 ‘의사결정’의 참여라는 공적인 주권 차원으로 확장되어야 하지만 제도적으로 형식화되어 있는 것이 현실이다. ‘시청자 불만’이나 ‘불만처리의 대상’ 등으로 수동적인 콘텐츠와 서비스의 소비 행위 주체로 한정된 상태에서 권익의 실현 방식도 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 만약 시청자가 사회정치 및 경제와 문화적 주체라고 한다면 이에 부합하는 권익의 내용과 실현 방식이 논의될 수 있을 것이다. 하지만, 시청자와 시청자 권익 간의 개념적 불균형과 실현 방식에 있어서의 형식화는 시청자권익제도 자체가 체계적이고 일관된 개념과 이념을 가지고 있지 못한 상태를 보여준다. 따라서 관련 개념을 보완하고 실질적인 권익 실현 방식을 고민해야 할 필요가 있다.

### 3) 방송 편성과 기획에 대한 시청자 참여의 비현실성 극복 방안 모색

방송법 제3조에서 규정된 시청자 권익보호 조항의 시청자 참여 방식은 법적인 문제는 물론 현실적 문제에 직면하게 될 것으로 판단된다. 시청자가 제작에 참여하는 것은 시청자 참여 프로그램 등 동법 내의 방송사업자 의무 조항을 통해 실현 가능하지만 시청자가 방송사의 기획과 편성에 관여하고 참여하는 것이 가능한 것인지 의문이 제기된다. 방송 편성은 방송사 고유의 권한으로 독립성이 담보되어야 한다는 제4조 방송편성의 자유와 독립의 보장과 상충되는 지점이다. 즉 방송법은 방송편성 책임자의 자율적인 방송편성을 보장하고 있으며, 이를 위해 종합편성 및 보도 전문편성 방송사업자는 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하도록 하고 있다. 시청자 권익 보호를 위해 방송사업자 편성권의 자율성과 독립성을 인정하지 않아도 된다는 것인지에 대한 의문을 제기할 수 있다. 온라인 플랫폼에서 조차 큐레이션에 의한 편집의 비자율성이 논의되고 있는 시점에서 방송과 같이 시청자의 자율성과 참여를 확대시키기 어려운 매체에서 이와 같은 편성에 대한 적극적인 참여 방안 등에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 방송법 상에는 기획에 참여할 수 있다고 명시하고 있지만 실질적으로 프로그램 기획에 참여하는 시청자를 찾을 수 없는 현실에 비추어 볼 때 보다 현실적인 참여 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 프로그램 기획 회의에 참여할 수 있는 장르부터 온라인 플랫폼 채널과 같은 방송 이외의 플랫폼에 유통되는 프로그램에 한정되는 등의 실질

적 방안을 통해 시청자 기획 참여 방안의 검토도 가능할 것으로 예상된다.

그리고 방송사의 기획과 편성, 제작에 대한 의사결정에 참여하는 것에 대한 실효성의 문제도 대두된다. 프로그램에 한정된 의사결정이지만 해당 이슈가 관련 제작진과 경영진의 입장에서는 방송사의 이익과 무관하게 판단할 수 없는 문제임을 고려해야 하므로 경영상의 이해관계에 직·간접적인 영향을 미칠 수 있는 신중한 결정이 요구될 수 밖에 없다. 이와 같은 맥락에서 시청자의 의사결정 참여가 어느 정도의 실효성을 가질 수 있는지 의문이다.

#### 4) 산업적 목적 달성을 위한 명분으로서의 시청자 권익보호 개념

2000년대 이후 시청자권익에 대한 공식적이고 실질적인 사회적 논의 기구는 찾기 힘든 것이 사실이다. 두 차례 설치된 미디어 개혁 관련 사회적 기구들은 그 주요 아젠다와 정책 목표가 시청자권익이 아니라 미디어 시장과 산업의 성장과 확장을 위한 탈규제와 지원에 중점을 두었다. 2000년대 이전의 시청자와 권익 개념이 여전히 모호하고 현재 디지털 융합미디어 환경에 적합하지 않은 채 그대로 방치되고 있는 이유는 시장과 산업의 권익이 시청자권익에 우선하였기 때문이다.

방송법 제15조의2에서는 기업의 최대액 출자자 변경 승인을 받기 위해 시청자의 권익보호 보장 방안에 대한 사업자의 계획을 심사하도록 되어 있지만 해당 심사는 사업자의 향후 의지나 계획을 의미하는 것으로서 결과에 대한 평가가 아니라는 점에서 그것이 최대액 출자자 변경 승인 이후 해당 조건이 대로 수행되거나 지켜지고 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 즉 시청자의 권익보호가 제대로 이루어졌는지 심사할 수 있는 측정 수단이나 별도의 심사 결과를 반영하기 위한 장치가 부재한 상태에서 계획을 심사하는 것이 어느 정도의 실효성이 담보될 수 있는가의 문제다. 방송의 공적 책임이나 공정성·공공성 심사에도 동일하게 적용되는 사안이라는 점에서 자칫 변경 승인을 위한 기업이나 정부에 명분을 주기 위한 개념으로 인식될 수 있다는 점에서 우려가 제기될 수 있다. 이에 시청자와 시청자권익의 사회정치적 그리고 경제·문화적 차원에서 재개념화 할 필요가 있다.

<표1-5> 시청자권의 제도의 개념적 문제

제도적 특성	성격
정치사회적 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 방송프로그램과 서비스의 품질 개선</li> <li>□ 정치사회적 민주화 배경</li> <li>□ 시민·사회의 집단적, 적극적 제도화 요구와 개입</li> </ul>
미디어 현실과의 비대칭성	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 2000년대 이전의 미디어 환경과 정치사회적 권익 개념간의 괴리</li> <li>□ 미디어 공공성, 공익성 등 근대적 공공 모델 기초</li> </ul>
제도적 형식화	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 프로그램의 내용은 운용 목적의 형식화</li> <li>□ 운용 체계의 문제</li> <li>□ 정권별 편성의 변화</li> <li>□ 방송사별 시청자권익과 시민에 대한 인식 차이</li> </ul>
시장 중심성	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 공영방송 등 일부 제외 내용과 형식에 초점</li> <li>□ 미디어 시장과 산업 중심의 탈규제화와 지원 강화를 전제로 하는 소비자 복지 강조</li> </ul>

### 3. 시청자 유형의 분류 방식

#### 1) 기존 시청자 유형의 분류 방식

미디어 환경과 이용행태가 빠르게 변화하고 있다. OTT에서 FAST(Free AD Supported Streaming TV, 광고기반 무료 OTT서비스)로, 온라인에서 모바일, 다시 메타버스로 이동하는 미디어 이용행태의 변화 속에서 방송의 공적 가치와 사회·문화적 영향력, 과거의 규제 철학과 논리가 더 이상 설득력을 가질 수 없는 상태가 되고 있다. 미디어의 중요도가 방송에서 다양한 매체로 옮겨감에 따라 미디어의 중요도에 변화가 생기고 있으며, 미디어 이용행태의 변화와 함께 미디어 이용자의 개념과 지위에 변화가 발생하고 있다. 무료와 유료, 방송과 통신, OTT와 FAST, 메타버스로 이어지는 최근의 이용 환경 변화는 시청자의 개념과 시청자 권익보호의 개념을 어떻게 변화시키고 설명될 수 있는가 검토해야 할 시점이다.

일반적 개념으로서의 시청자는 텔레비전을 시청하는 사람, 시청 가능한 권리를 가진 사람, 시청 가능한 지역에 거주하는 사람 등 가치 중립적인 개념으로 인식되는데, 시청자보

다 광범위하게 사용되는 유사 용어는 ‘수용자(audience)’다. 수용자의 원래 의미는 청중 또는 관중으로 연주를 들을 수 있는 범위 내에 있는 상대적으로 제한된 그러나 공개적인 집단을 지칭하는 것이었다. 수용자를 미디어 개념에 작용하면 미디어를 받아들이는 사람, 즉 수신자(receiver)와 같이 미디어가 대상으로 하는 익명의 개인이나 집단을 의미한다. 신문이나 잡지 같은 인쇄매체 수용자는 독자(reader), 연극이나 영화는 관객, 라디오는 청취자(listener), TV는 시청자(viewer)로 표현된다.

그러나 시청자에 대한 인식은 시대가 변화하고 미디어 기술이 진보하면서 다양한 형태로 구분되기 시작했다. 분류방식은 다양하지만 미디어를 둘러싼 정치와 시장 구조를 반영할 경우, 공공서비스 모델(public service model)과 시장자유주의 모델(market liberalism model)을 꼽을 수 있다. 공공서비스 모델은 20세기 초반에 방송이 시작되면서부터 방송의 사회적 책임을 근거로 하여 국가나 공공의 방송규제를 정당화해 온 패러다임인데 반해, 시장자유주의 모델은 뉴미디어의 발전에 힘입어 방송의 규제완화와 시장경쟁을 주장하는 패러다임이다. 이에 반해 신공공서비스 모델(new public service model)은 공공서비스 모델과 시장자유주의 모델에 이론적으로 도전하고 있는 패러다임이라고 할 수 있다.

<표 1-6> 시청자 관점의 분류

유형분류	시청자	정치구조	시장구조	편성
전통적 모델 공공서비스	공중	공공규제	독과점 시장	내적 다원주의
시장자유주의	소비자	자유규제	자유경쟁시장	외적 다원주의
신공공서비스	시민	시민사회규제	공공규제 시장	이원적 다원주의

공공서비스 모델은 공공기구의 정치적 독립을 보장하는 공공규제를, 시장자유주의 모델에서는 국가와 공공기구의 규제완화를 통하여 방송사의 자율규제를 강화하는 방안을 제시하고 있다. 이에 비해 신공공서비스 모델은 공공규제 방안과 유사하지만 시민사회의 활성화를 통한 ‘아래로부터의 공공규제’를 주장하고 있다. 각 모델의 차이는 시청자에 대한 관점의 구분을 통해 차별화된다. 공공서비스 모델에서는 시청자를 이성적이고 계몽적인

공중으로 인식하는 반면, 시장자유주의 모델에서는 소비자로 규정하고 있으며, 신공공서비스 모델에서는 다원적인 권력을 추구하는 시민으로 인식하고 있다.

## 2) 전통적 공공서비스 모델의 계몽적-이성적 시청자

시청자를 계몽적인 공중으로 보는 공공서비스 모델은 좋은 방송(good broadcasting)을 궁극적 목적으로 하는 영국의 필킹턴 위원회(Pilkington Committee, 1962)의 사상이다. 위원회에 의하면 좋은 방송을 통해 시청자를 계몽하여 민주주의를 향상시키는 것이 방송의 목적이고, 이는 시청자들이 좋아하는 방송보다는 필요로 하는 방송을 제공해야 한다는 리스주의(Reithian)<sup>4)</sup>에 입각해 있다. 그러나 공공모델은 지적 권위자들이 무지한 국민들을 교화한다는 엘리트주의 내지 가부장주의(paternalism)라는 비판을 받게 된다. 정치권과 관료 그리고 전문가들이 방송의 주요 정책과 내용을 결정한다는 점에서 시청자는 수동적 존재로 인식되고 교화되어야 하는 계몽의 대상으로 규정된다는 것이다.

대상화되고 수동적인 존재로서의 계몽적 시청자 개념에 대응하는 이론으로 시청자 주권 개념이 등장했다. 영국의 공영방송 모델이 이에 해당되는데, 공영방송 모델 역시 방송 독과점 시대에 규제를 통한 방송이 공영성을 확립한다는 측면에서 공공모델에 포함되지만 시청자 개념에 대한 인식이 다르다는 점에서 차별화되고 있다. 공영방송 모델에서 시청자는 교양적 시민(informed citizenry)으로서 매우 수준 높고 적극적인 권한을 행사한다. 교양 있는 시청자는 자신의 ‘주권’을 방송을 통해 실현하고, 방송은 시청자의 ‘주권’을 구현하는데 궁극의 목적이 있다.

공영방송이 시청자 ‘주권’의 대상이 되는 이유는 시청자가 지불하는 수신료가 다음의 세 가지 역할을 하기 때문이다. 즉 첫째, 공영방송에 참여하는 행위는 (수신료를 지불함으로써) 시청자와 방송 거버넌스가 직결되는 부분이다. 둘째 공영방송에만 수신료를 지불함으로써 공영 방송프로그램의 질적 차별성이 담보된다. 셋째, 수신료는 직접적 시청여부와는 관계없이 시청 가능한 사람이라면 의무적으로 지불해야 한다. 이로 인해 공영방송은 “분명하면서도 적극적인 임무를 부여받고, 그 권한도 따르는 유일한 미디어” (McQuail, 2003)로서의 지위와 책임을 부여받는다(조항제, 2010). 그러나 이 역시 다양하고 혼란스럽

---

4) BBC의 설립자이자, 공영방송의 원칙을 제공했다.

기는 마찬가지다. ‘국민주권’에서 파생된 것으로 보이는 ‘전파주권’이나 ‘방송주권’과 맥을 같이 하는 이 개념은 학문적으로 인정된 뚜렷한 정의가 있지는 않으며, 국내에서는 주로 시청자 운동과 관련해 이념적·운동적 차원의 용도로 사용되어 왔기 때문이다(조항제, 2010).

### 3) 시장 자유주의 모델에서 소비자로서의 시청자

채널의 희소성과 공영 독점이 와해되는 1980년대에 이르러 방송의 공공성 개념은 크게 약화되기 시작한다. 정치적 시민의 권리를 증시하던 방송의 영역은 유료화 등으로 인해 사회적·경제적 영역으로 확대되어 가고(van Cuilenberg & McQuail, 2003), 방송 시청자는 소비자·향유자 개념과의 경계가 흐려지기 시작한다. 1980년대 피코크위원회(Peacock Committee, 1986)는 공영방송 제도를 ‘안락한 복점(comfortable duopoly)’으로 비판하고 사적소유와 시장경쟁을 통하여 공공성을 실현할 것을 주장하였다. 공영방송은 ‘공공 프로그램이나 소수계층 프로그램’만을 제공한다고 비판하고, 수신료를 유료요금제로 바꾸도록 제안했다. 국가가 방송에 대한 규제를 완화하고 방송을 공공신탁의 원리에서 시장경쟁의 원리로 운영하는 것이 필요하다는 것이다. 이들은 좋은 방송이 아니라 소비자들이 선택하는 방송이 필요하다는 ‘소비자 주권론(consumer sovereignty)’을 강조했다.

시청자 역시 시민을 중심으로 하는 정치적 측면을 포함해 해당 개념의 영역이 넓어지면 ‘시민-소비자’라는 혼합적 개념으로 주목을 받기 시작한다. 방송의 유료화가 급진전되고 무료 방송의 시장 비중이 크게 낮아지면서 소비자 개념이 시청자 개념을 주도한 것이다. 그러나 소비자 주권론은 중산층 시장에 집중하여 오히려 프로그램의 다양성을 축소하고, 시청자가 시장에서 상품을 소비하는 소비자로 전락, 구매한 상품에 대한 불만을 제기하는 존재로 그치며, 상품을 제작하고 결정하는 주체적 역할에서 배제된다는 비판이 제기됐다.

결국 디지털 플랫폼 시대에 ‘시민-소비자’의 혼합적 개념은 곧 ‘소비자’로 일원화될 가능성이 높다. 무료 서비스보다 유료 서비스 등에서 이 개념이 더 강화될 가능성이 높은데, 최근에는 이 소비자 개념의 일환으로 ‘자유(무료) 노동자’의 개념까지 등장하고 있다. 팬덤 문화를 통해 소비자가 스스로 노동자가 되어 해당 콘텐츠의 가치를 자발적으

로 상승시켜주는 현상이 발생하고 있는 것이다. 이와 같은 맥락에서 최근 영국의 방송정책은 기존의 시민을 소비자로 대체하는 과정에서 큰 반발을 불러일으켜 ‘시민-소비자’를 다소 편의적이고 미봉적인 혼합개념으로 사용하고 있다(Livingstone, Lunt & Miller, 2007).

결론적으로 공공모델이나 시장주의 모델에서 시청자를 공중 혹은 소비자로 인식하는 방식은 방송의 궁극적인 목적인 시청자 보호라는 명분만 제공할 뿐 실질적인 방송의 주인이라고 규정할 수 없다. 정치권에서 국민을 위한 정치라고 하면서, 실질적으로 국민이 배제된 것과 마찬가지로 이치다. 새로운 시청자 개념의 모델은 이와 같은 한계를 극복하기 위해 시민과 소비자, 개인으로서의 다양한 시청자 개념과 이를 지원하는 정부의 역할에 초점을 맞출 필요가 있다.

#### 4) 신공공서비스 모델의 시민 시청자

신공공서비스는 원래 행정학에서 유래된 개념으로서, 시민적 담론과 공익이 충실하게 통합되는 것을 목표로 하는 행적 개혁의 규범적 모델이다. 행정서비스의 위상과 가치를 제고하기 위해서는 ‘경영의 방식’이 아니라 공공관료와 시민들이 참여하며 민주적인 방식에 의해 운영되어야 함을 강조하는데, 신공공서비스의 중요 정신은 행정이 공익을 증진시키고 시민에게 봉사하는 것으로, 효율적인 기능 수행보다 시민의 삶의 질 향상에 행정이 어떻게 기여할 것인가에 주목한다(권용수, 2005).

따라서 신공공 서비스론은 민주적 시민의식에 관한 이론, 공동체 및 시민사회모델, 조직인본주의, 포스트모던 행정학 등에 이론적 배경을 두고 있으며 다음의 7가지의 핵심적 내용으로 구성된다.

<표 1-7> 신공공서비스론의 주요 원리

원리	주요내용
고객이 아닌 시민에 봉사	시장에서 고객이라는 개념은 고객의 선택을 전제로 하지만 정부서비스에 있어서는 선택의 여지가 없는 경우가 많음. 또한 정부에 있어 시민은 고객이 아니라 정부의 주인이기도 함. 따라서 정부는 고객 차원의 개별

	이익이 아니라 더 큰 공익에 대응해야 하며 이를 위해 정부는 시민의 필요와 이익에 귀를 기울이며 공동체사회에 책임을 가져야 하는 시민이 자신의 책임을 성실히 수행할 수 있도록 지원할 수 있어야 함
공익 추구	행정가의 역할은 시민들의 참여와 대화를 촉진시켜 시민들이 공유된 가치에 근거해 공익을 정의내리고 추구할 수 있도록 유도하는 것임
시민의식 강조	정부의 주된 역할은 규제와 인센티브를 설정해 대중의 행동을 특정한 방향으로 유도하는 것이 아니라 정책과정에 시민의 적극적 참여를 촉진시키는 것
전략적 사고와 민주적 행동	공동체사회에서 공공관료와 시민이 정책과정에 함께 참여하며 이를 위해 다양한 이해당사자 또는 참여자들의 정책네트워크에 대한 전략적 사고가 이루어져야 하며, 모든 정책과정단계에서 시민참여 기회가 제공되어야 함
책임성이 단순하지 않음을 인식	행정가들이 공익차원에서 시민들에게 봉사해야 하며 따라서 책임성은 전문적·법적·정치적·민주적 책임을 포함하는 광범위한 개념으로 설정됨
방향성보다 봉사	행정가들은 특정 정책문제와 관련된 모든 사람들을 참여시키고 대화를 통해 그들 간의 견해 차이를 해결하거나 완화하며 공유가치에 근거한 해결책을 도출하는 공유 리더십을 갖추어야 함
생산성보다 사람에 대한 가치 부여	공공서비스 조직의 성공은 인간을 존중하는 가운데 협동 과정과 공유된 리더십을 통해 운영될 때만이 성공할 있는 것임.

자료: 권용수, 2005

신공공 서비스론은 효율과 성과를 강조하는 신공공 관리론과는 달리 공익의 실현이라는 목적 하에 공공서비스가 이루어져야 하며, 해당 과정에 시민은 결과를 수혜받는 고객의 개념이 아니라 과정에 참여하고 공동체사회를 위한 공익에 적합한 결과를 함께 고민하는 주체로 여겨져야 한다고 제시하고 있다. 특히 공공부문에서 개인의 이익과 경쟁에 중점을 둔 경제이론의 적용에 한계점이 있다고 보는 신공공 서비스론은 정부의 책임성과 공공관료의 봉사정신, 시민의식과 참여, 민주적 거버넌스를 강조하고 있다.

신공공서비스 모델을 시청자 개념에 적용시키면 공익을 추구하려는 시청자를 시민으로 상정하고, 시민으로서의 시청자에 대한 적극적 역할과 의욕을 존중하여 시청자에게 힘을 실어주고 시청자에 봉사하는 정부의 역할을 강조하는 것이다. 즉 시청자가 미디어의 주인이라는 적극적인 시민의식과 다양한 세력과의 협력, 시민의 미디어 권리에 대한 정부의 봉사 등을 규정하는 규범적인 모델로서 사회공동체 이론이나 시민사회 모형, 조직 인본주의에 기반을 두고 있다.

이와 같은 차원에서 조항제(2010)는 변화하는 미디어 환경에서 시청자의 권익이 요구되는 영역을 두 가지로 분류했는데, 하나는 시민이 스스로 나서는 시민 저널리즘의 영역이고, 다른 하나는 국가가 지원하는 미디어 복지(media welfare)의 영역이다. 전자는 단순한 윤리교육이 아니라 미디어와 언론 전반을 교육하고, 미디어 전반에 대한 비판적인 관점을 키우는 것으로 일반 시민을 대상으로 미디어 리터러시를 효과적으로 증가시킬 수 있는 방안이다. 이는 가짜뉴스나 미디어중독 같은 것에 대해 스스로 대응력을 키우는 것이다. 미디어 리터러시는 특히 청소년·노인들을 상대로 한 교육이 효과적일 수 있다.

한편, 후자의 경우는 ‘미디어 복지’ (media welfare)와 관련된 것으로(Lindell et al, 2021). 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가의 모델이다. 이들은 스스로를 기왕의 경제·사회 복지국가에서 파생된 ‘미디어 복지국가’로 규정하는데, 이들은 다음의 도식화된 문항을 통해 다양한 미디어 복지국가로서 자국 정부의 위치를 점검하고 관련 목표를 수행하기 위한 정책적 대안을 모색하고 있다.

<표 1-8> 스웨덴 미디어 복지국가 관련 문항

	문항	
저널리즘의 공적 문항 - 미디어 콘텐츠 이용자	뉴스 미디어가 소수자 집단과 관련된 이슈를 보도하는 것은 중요하다.	노동자, 이주 집단 등 사회적 취약계층 및 여성, 노인, 어린이와 같은 인구통계학적 취약 계층
	공공 서비스 미디어는 독립적 저널리즘에 대한	

	시청자의 접근권을 보장하기 위해 중요하다	
	상업적인 미디어 기업은 가짜 정보에 반하는 대응을 해야 한다.	
	공공 서비스 미디어는 디지털 영역으로 확장되어 상업적 행위자들의 대안이 되어야 한다.	
	전문적 저널리즘이 부족한 지역에서 시민 저널리즘은 기성 뉴스 미디어에 대한 실행 가능한 대안이다	
	공공서비스 미디어를 지지하기 위한 재정적 지원이 축소되어야 한다	
	공공 서비스 매체는 형식이나 장르를 다양하게 확장하는 대신 뉴스와 사건 정보에만 집중해야 한다.	
	모든 사람들이 인터넷과 소셜 미디어에서 정보를 공유하고 소비할 수 있는 사회에서 저널리즘은 중요하지 않다.	
디지털 서비스의 공적 활용  미디어 서비스 이용자	미디어 시장의 다양성을 보장하기 위해 공공 기금이 활용되어야 한다.	규모가 작은 미디어 기업의 보호
	중요한 사회적 문제에 대해 정보를 수집하고 최신 정보를 유지하는 것은 모든 시민의 의무다.	
	국가와 교육 시스템은 모든 시민들이 중요한 인터넷 서비스를 사용하기 위한 적절한 기술을 가질 수 있도록 보장해야 한다.	
	세계적인 인터넷기업들은 스웨덴 정부에 의해 세금이 부과되어야 한다.	
	소셜 미디어를 사용할 때 나에 대해 수집되는 정보의 통제권을 내가 가지고 있는 것은 중요하다.	
	인터넷 접근은 시민의 권리이며, 그렇기 때문에 인터넷 접근은 세금을 통해 공공 자금으로 지원되어야 한다.	

	<p>다양한 미디어가 어떻게 작동하는지에 대한 지식은 초등학교에서 더 중요하게 다뤄지는 요소가 되어야 한다.</p>	
--	--	--

자료: Lindell et al, 2021 재구성

이와 같은 설문내용을 통해 미디어 복지의 개념이 선명해지는데, 스웨덴 등은 미디어에 대한 비판적 인식 교육을 초등학교 때부터 수강받도록 하며, 전체적으로 시장의 공공성과 다양성, 그리고 주체성(시민적 권리)을 키우기 위해 노력하고 있다. 또한 관련되는 미디어 역시 기왕의 방송에서 인터넷과 소셜 미디어를 포함한 미디어 전반으로 확대하고 있다.

미디어 융합 환경에서 시청자의 역량과 산업에 미치는 직접적인 영향력, 데이터와 이용자의 개인정보 및 사생활 보호, 네트워크 기반 하에서 발생하는 다양한 서비스 불만족과 침해 사례, 미디어 기업뿐만 아니라 시청자에 의한 시청자 권익의 침해, 인격권적 차원에서 무차별적 데이터 수집과 가공 등 시청자들을 위한 새로운 권익의 가치와 개념이 요구된다.

## 2절 관련법상 ‘시청자’와 ‘시청자 권익보호’ 개념의 특성

### 1. 「방송법」

#### 1) 시청자 개념의 주요 특성

방송법상 시청자 개념은 정의되어 있지 않지만 법 2조 방송(1호), 전송망사업(13호), 유료방송(20호)을 정의하는 과정에서 간접적으로 시청자의 개념을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 해당 정의 개념에서 방송, 전송망 사업, 유료방송은 방송 수신자, 전송망 전송의 대상, 계약의 당사자 모두를 ‘시청자’로 표기하고 있으며, 이는 유료방송을 포함한 방송 사업자가 과징금 처분을 받거나, 심의규정을 적용받을 경우, 각종 편성 규제와 시청률 점유율 규제, 금지행위, 방송사업자의 의무, 제재조치, 과태료 등 방송법 전반에 걸쳐 나타나고 있다.

시청자의 개념을 사용하지 않고, 이용자 개념을 사용한 조항은 제23조 경쟁상황 평가의

기준 및 절차, 방법 등을 명시하는 과정에서 경쟁상황 평가위원회의 고려사항을 서비스 이용자의 특성이 거론되고 있으며, 시장 획정 후 경쟁상황 평가 시에는 서비스 이용자의 대응력을 파악해야 한다는 부분, 법 제77조 및 시행령 60조의6 유료방송 이용약관의 승인 및 신고 등으로 좁혀지고 있다.

해당 조항에서 ‘이용자’ 용어의 사용은 개별계약의 대상이거나 방송통신 융합시장에서의 경쟁의 척도를 가늠하는 기준으로 사용되고 있음을 파악할 수 있다. 문제는 융복합 시장 서비스라고 파악되는 데이터방송을 명시하거나 VOD와 같은 개별계약 서비스에 대해서는 ‘시청자’ 개념을 사용하고 있다는 점에서 용어 사용의 일반화를 적시하기 애매한 측면이 있음을 파악할 수 있다.

#### 제53조(채널의 구성과 운용)

② 법 제70조제2항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과” 하는 경우란 사업자별로 다음 각 호에 해당하는 경우를 말한다.

바. 본인 또는 특수 관계자가 종합유선방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 35를 초과(위성방송사업자는 제외한다)하는 경우. 다만, 다음의 방송채널사용사업자의 채널은 텔레비전방송채널수의 산정에 포함하지 아니한다.

(1) 시청자와의 계약에 따라 채널단위로 대가를 받고 제공하는 방송의 해당 채널

(3) 시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 채널 \* VOD를 의미함

시청자와 이용자의 개념을 명확하게 구분한 조항은 방송법이 아니라 시행규칙의 정의에 의해 구분되는데, 시행규칙에 의하면 시청자는 방송법에 따른 것이고, 이용자는 IPTV법에 따른다고 규정하고 있다. 해당 조항에 의하면 방송법은 ‘시청자’, IPTV법은 ‘이용자’ 개념을 사용하는 것으로 구분하고 있다는 것을 알 수 있지만 상기한 바와 같이 방송법상 유료방송에 해당하는 종합유선방송과 위성방송에서도 시청자 개념을 사용하거나 양방향 서비스로 방송의 개념에 포함되지 않는 VOD 서비스에서도 시청자 개념을 사용하고 있어 방송법에는 시청자와 이용자의 개념을 명확하게 구분하고 있다고 단정하기 어려운 상황이

다.

제2조 용어의 정의 7. “시청자“란 방송법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 이용자를 포함한다.

한편, 방송의 공적 서비스임을 강조하거나 공공·공익의 특성을 띠거나 해당 목적을 수행해야 하는 의무규정을 적시할 때는 유료와 무료 방송을 차별하지 않고 대부분 시청자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 시행령 65조의3 유료방송 서비스의 품질 평가에서는 채널별 음량이나 영상품질 등 단말장치를 통해 제공되는 유료방송 서비스의 품질 수준에 관한 사항을 과기부 장관이 매년 평가한다고 적시되어 있는데, 이때 유료방송 서비스의 대상자는 ‘이용자’가 아니라 ‘시청자’로 표기되고 있다.

이와 같이 동일한 서비스에도 다른 명칭을 사용한 것은 방송법의 제정과정과 관련이 있다고 해석될 수 있다. 즉 초기 방송 영역만을 다룬 방송법 제정과 이후 종합유선방송법과의 분리, 통합 방송법으로 제·개정되는 일련의 과정에서 다양한 기술과 서비스를 기존법으로 통합하기 어려운 상황이 한계로 작용했다고 파악할 수 있다.

## 2) 시청자 ‘권익’ 과 ‘권익 보호’ 의 주요 특성

방송법상 시청자 권익보호는 방송사업자와 정부가 수행해야 할 의무 중 하나로 명시되어 있으며, 권익 활동과 보호 활동으로 구분했을 때, 다양한 유사개념이 존재하는 것으로 파악되었다. 우선 시청자 권익 활동의 경우, 시청자 권익을 포함하여 의견, 참여, 공익, 불만 처리, 청원, 침해구제, 보호, 이익, 권리, 편익 등이 유사한 역할과 기능을 대체하는 개념으로 사용되고 있었으며, 보호 활동은 증진, 보장, 보호 등으로 대체되는 것으로 나타났다.

이들 개념은 사용되는 조항과 내용에 따라 정부와 사업자가 수행하는 업무의 공적영역부터 사적 영역, 시청자에 대한 능동적 관점과 수동적 관점에 이르는 범위에 걸쳐 기능하고 있는 것으로 나타났다. 우선 시청자 의견의 경우, 가장 공적 영역에 있으면서도 시청자에 대한 능동적인 관점이 반영된 개념으로 평가될 수 있다. 과기부와 방통위는 방송사업자의 허가 및 승인을 위한 심사기준과 절차(법 제10조)에서 시청자의 의견을 공개적으로

청취하고, 해당 의견의 반영 여부를 공표해야 한다고 명시하고 있다. 또한 시청자권익보호 위원회를 설치하는 목적(법 제35조)과 방송 프로그램의 보편적 시청권 보장을 위해 방통위가 국민적 관심 행사 등을 고시할 때(법 제76조) 시청자의 의견이 반영되어야 함을 명시하고 있다.

시청자 참여는 시청자미디어재단의 설립 목적과 직무(법 제90조의2 1항, 4항 4호)를 규정하기 위해 사용되고 있는데, 시행령에도 시청자의 방송참여를 증진시키기 위한 시청자미디어재단의 사업을 구성한다고 명시하고 있다(시행령 제65조의2). 특히 시청자미디어재단의 설립목적과 직무는 시청자에 대한 계몽과 선도의 역할을 탈피하여 시청자의 참여와 능동적인 활동을 증진시키기 위한 다수의 활동이 포함되어 있는 것으로 나타났다.

즉 이들 조항은 단순한 방송 시청자로서의 이익과 이해관계에 대한 소극적 내용이라기 보다 방송의 사회적 책무와 본질을 수행하는데 필요한 기능과 활동이며, 동시에 시청자의 의견과 참여로 관련 내용을 개선하고 변경할 수 있다는 해석을 가능하게 한다.

이에 반해 보호나 불만처리, 청원, 침해 구제 등은 동일한 공적 영역에 해당하지만 시청자의 적극적이고 능동적인 행동을 요청하는 것이 아니라 정부나 사업자가 시청자에게 보장하고 보증해야 하는 내용으로 구성되고 있다. 이익, 권리, 편익 등도 시청자 행동에 대한 적극성을 기준으로 삼기보다 유료방송과 같은 방송의 사적 영역에서 시청자들의 불편을 최소화하고, 이익을 극대화시키기 위한 조항으로 구성되는데, 이용약관이나 서비스 품질 평가, 금지행위 등이 그것이다. 해당 개념에서 시청자는 적극적인 권리의 주체라기보다 정부나 기업에 의해 보호되어야 할 수동적인 대상으로 규정되고 있었다.

한편, 방송법상 시청자 권익을 수행하는 행위인 보호의 유사개념에는 증진과 보장, 보호 등이 명시되고 있는데, 증진은 시청자미디어재단의 설립목적(법 제90조의2 1항)과 직무(시행령 65조의2 각 호) 등을 규정하는 과정에서 시청자 권익이 정부에 의해 보호되거나 보장 받아야 하는 것이 아니라 정부가 증진시키는 보다 능동적인 개념으로 명시되고 있다. 즉 시청자 권익보호는 정부에 의한 권리와 이익의 확보로 시청자의 입장에서는 수동적인 개념이지만, 증진은 정부의 도움 없이 시청자의 의지나 능력만으로는 확보될 수 있거나 정부가 소극적이지만 가치 지향적 지원과 노력을 통해 달성되는 것으로 개념화하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 장기적으로는 시청자 권익 ‘보호’ 라는 개념 대신 ‘증진’ 이라는 주체적이고 능동적인 개념을 사용할 필요가 있다.

<표 2-1> 방송법상 ‘시청자 권익보호’ 유사개념과 관련 조항

특징	유사개념	조항	
공적 영역 ↕ 사적 영역	권익	의견	방송법 제10조 심사기준·절차, 제35조 시청자권익보호위원회, 제76조 방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)
		참여	제90조의2 1항 시청자미디어재단, 시행령 65조의2 시청자미디어재단, 능동적, 미디어
		권익	방송법 제76조의5 중계방송의 순차편성 권고
		공익	제44조 공사의 공적 책임
		보호	제35조 시청자권익보호위원회, 공사 부문 제45조 정관의 기재사항, 제54조 업무, 시행령 제17조 허가·승인·등록·신고수리의 취소 등, 제56조의 2 공익채널의 선정 및 운용범위 5항, 제100조 제재조치 등
		불만처리	제35조 시청자권익보호위원회, 공사 부문 제45조 정관의 기재사항, 공사 부문 제54조 업무, 시행령 제56조의 2 공익채널의 선정 및 운용범위 5항, 제100조 제재조치
		청원	제35조 시청자권익보호위원회
		침해구제	제87조 시청자위원회
		이익	방송법 제3조, 시청자의 권익보호, 법 77조 7항 유료방송의 이용약관의 신고 등, 85조의 2 금지행위 규정, 91조의 7 방송의 유지·재개 명령, 제99조 시정명령
		권리	시행령 제60조의6 이용약관의 신고 및 승인 등
편익	제90조의 3 유료방송 서비스 품질 평가, 시행령 제65조의3 유료방송 서비스 품질 평가		
공적 영역 /능동적 ↕ 사적 영역 /수동적	보호	증진	방송법 제90조의2 시청자미디어재단, 시행령 65조의 2 시청자미디어재단, 시행령 65조의2
보장		시행령 제61조 재송신	
보호		제1조 방송의 목적, 제3조 시청자의 권익 보호, 제9조의 3 기술결합서비스의 신고 등, 시행령 제13조의 4 기술결합서비스의 신고, 제15조의 2 최다액 출자자 등 변경 승	

			인 등, 시행령 제16조 허가 및 승인의 유효 기간 등, 제 33조 심의규정, 시행령 제64조 시청자위원회의 구성 및 운영, 제88조 시청자위원회의 권한과 직무, 제92조의 3 중소종합유선방송사업자의 지원, 시행령 제66조의2 중 소종합유선방송사업자의 지원
--	--	--	---

자료: 저자 주

(1) 시청자 권익보호 개념의 공익·공공적 특성

방송법상 시청자 권익보호 개념은 공익적이고 공공적인 특성이 강한 것으로 나타났다. 이와 같은 공적 특성은 주로 방송법 총칙(제1조 목적)과 시청자 권익보호(제3조), 심의규정(제33조), 최대액 출자자 변경 승인을 위한 공적 조건(제15조의2) 등에 반영되고 있다.

우선 방개위의 정책 이념에 의거하여 2000년 통합방송법을 제정하면서 방송법상 공익성 이념은 변화를 겪게 되는데, 제1조 방송의 목적에서 이전 방송법에는 부재했던 방송의 독립과 시청자의 권익 보호가 추가되었다.

제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공 복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

이전의 방송 관련법이 방송의 공적 책임에 방송의 자유 등을 강조하여 시청자 보다는 방송의 국가에 대한 책임 또는 국가로부터의 방송의 자유를 강조한 반면, 통합방송법은 방송 편성과 시청자 권익보호를 강조함으로써 방송과 국가 간의 관계보다 방송과 시청자의 관계를 우선한다는 원칙을 표명한 것이다. 즉 시청자 권익이라는 기본 이념은 통합방송법상 가장 강력한 공익 이념으로 총칙에 가장 먼저 제시된 이념이자, 「방송법」 역사상 처음으로 총칙에 들어간 이념이 되었다(정인숙, 2004).

이어 제3조에는 실질적인 시청자 권익보호 개념이 정리되고 있는데, 분명하게 시청자의 권익보호 이념이 방송법에 전제되고, 이를 수행하기 위한 방송사업자의 의무사항 명시되어 있다.

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

방송법 제3조는 방송사업자로 하여금 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치해야 한다고 규정하고 있다. 해당 조항은 시청자 권익을 참여라는 관점에서 해석하고 있다고 판단되며, 시청자가 프로그램의 기획 또는 편성, 제작 등에 대한 방송사의 의사결정에 참여할 수 있도록 허용했다는 차원에서 매우 적극적인 권익보호 수단이라고 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 해야 한다고 규정함으로써 방송 프로그램의 과정과 결과에 대한 평가도 수반되어야 함을 적시하고 있다.

방송법 제3조에서 규정된 시청자 권익보호 조항은 방송 프로그램에 대한 시청자의 기획과 편성, 제작과정의 참여를 보장하고 있다.

방송 편성의 독립은 방송사 내외부의 권력으로부터 방송의 고유한 기능을 수행하기 위해 반드시 필요한 요건으로서 시청자가 방송편성과 기획에 참여함으로써 방송사 내부 종사자들만으로 지키기 어려운 독립성을 지키는데 기여할 수 있으며, 시청자의 목소리와 의견을 전달한다는 차원에서 시청자 권익을 확보하는 방안이라고 판단할 수 있다.

그러나 방송법상 기획에 참여할 수 있다고 명시한 부분이 실질적으로 구현될 수 있는 방안에 대해서는 다양한 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 프로그램 기획 회의에 참여할 수 있는 장르부터 온라인 플랫폼 채널과 같은 방송 이외의 플랫폼에 유통되는 프로그램에 한정되는 등의 실질적 방안을 통해 시청자 기획 참여 방안의 검토도 가능할 것으로 예상된다.

한편, 방송법 제33조 방송심의에 관한 규정에서도 방송통신심의위원회(이하 심의위원회)가 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송심의규정을 제정, 공포하고 이에 시청자의 권익보호에 관한 사항에 포함되어야 함을 명시하고 있어 방송심의에도 방송의 공적 역할에 부합하는 시청자 권익보호 개념이 부각되고 있음을 파악할 수 있다.

제33조(심의규정) ① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정(이하 “審議規程”이라 한다)을 제정·공표하여야 한다.

② 제1항의 심의규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

13. 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호에 관한 사항

한편, 방송법 제15조의2에서는 기업의 최대액 출자자 변경 승인을 받기 위해 시청자의 권익보호 보장 방안에 대한 사업자의 계획을 심사해야 한다고 규정하고 있다. 해당 조항은 방송사업자 간 인수합병을 하는 경우, 주무 부처가 방송의 공적 책임과 공공성, 공익성 실현을 위해 시청자의 권익 보호를 심사해야 한다고 규정하고 있다.

제15조의2(최대액출자자 등 변경승인 등) ② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항 본문<sup>5)</sup>에 따른 승인을 하고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 심사하여야 한다.

1. 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성
2. 사회적 신용 및 재정적 능력
3. 시청자의 권익보호
4. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항

그러나 최대액 출자자 변경 승인을 받기 위해 시청자의 권익보호 보장 방안에 대한 사업자의 계획을 심사하도록 되어 있지만 해당 심사는 사업자의 향후 의지나 계획을 의미하는 것으로서 결과에 대한 평가가 아니라는 점에서 그것이 최대액 출자자 변경 승인 이후 해당 조건이 대로 수행되거나 지켜지고 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 즉 시청자의 권익보호가 제대로 이루어졌는지 심사할 수 있는 측정 수단이나 별도의 심사 결과를

---

5) ① 방송사업자 또는 중계유선방송사업자의 주식 또는 지분의 취득 등을 통하여 해당 사업자의 최대액 출자자(해당 사업자의 출자자 본인과 그의 특수 관계자의 주식 또는 지분을 합하여 의결권이 있는 주식 또는 지분의 비율이 가장 많은 자를 말한다. 이하 같다)가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 다음 각 호의 구분에 따라 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다.

반영하기 위한 장치가 부재한 상태에서 계획을 심사하는 것이 어느 정도의 실효성이 담보될 수 있는가의 문제다. 방송의 공적 책임이나 공정성·공공성 심사에도 동일하게 적용되는 사안이라는 점에서 자칫 변경 승인을 위한 기업이나 정부의 명분용 개념으로 인식될 수 있다는 점에서 우려가 제기될 수 있다.

## (2) 시청자 권익보호 개념의 다양성

### 가. 방송사업자와 서비스 제공 범위의 다양성

한편, 방송법 제9조는 지상파와 유료방송사업자와 같이 직접 전송 역무를 수행하는 사업자는 기술결합 서비스를 제공하려는 경우, 소관 부처에 신고해야 한다고 규정하고 있다. 정부는 결합서비스 제공 신고의 내용이 시청자 권익보호 등 시행령이 정하는 기준을 충족하면 신고를 수리해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 시행령 상에는 시청자 권익을 보장할 수 있는 방안이 마련될 경우, 방송통신위원장이 신고를 수리해야 한다고 규정하고 있다.

해당 조항은 유료 방송사업자가 기술결합 서비스를 제공하는 경우, 방통위나 과기부에 시청자의 권익을 보호하기 위한 구체적인 방안이 마련되었다는 점을 신고함으로써 해당 이용자의 권익을 보호한 것으로 규정하고 있다. 여기에서 시청자는 기술 서비스를 이용하는 소비자 혹은 이용자의 개념에 가깝고, 권익보호는 이용자나 소비자로서의 이익에 부합해야 하며, 해당 서비스를 이용하는 이용자로서의 권리가 침해되지 않아야 함을 의미한다. 즉 이용자 불만 및 불편 사항, 이용자의 이익을 저해하는 행위에 대한 방지 시스템으로 해석할 수 있다.

제9조(기술결합서비스의 신고 등) ① 지상파방송사업자(공동체라디오방송사업자는 제외한다. 이하 제5항, 제18조제2항 및 제19조제2항에서 같다)·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호가목에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(이하 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자”라 한다)는 기술결합 서비스를 제공하려는 경우 다음 각 호의 구분에 따라 신고하여야 한다. 신고한 기술결합 서비스의 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 지상파방송사업자: 방송통신위원회에 신고

② 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용이 시청자의 권익보호와 공정경쟁의 촉진 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하면 제1항에 따른 신고를 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기한 이내에 신고를 수리하여야 한다.

방송법 시행령 제13조의4(기술결합서비스의 신고) ① 법 제9조의3제2항에서 “시청자의 권익보호와 공정경쟁의 촉진 등 대통령령으로 정하는 기준” 이란 다음 각 호의 기준을 말한다.

1. 제공하려는 기술결합서비스가 기술적으로 실현 가능할 것
2. 제공하려는 기술결합서비스가 기술발전 방향 및 방송서비스 품질 향상에 부합할 것
3. 제공하려는 기술결합서비스가 방송시장의 공정경쟁 촉진에 기여할 수 있을 것
4. 기술결합서비스를 이용하는 시청자의 권익을 보호할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어 있을 것

방송법상 시청자의 권익 보호는 공익·공공적 목표 추구의 대상이자 주체로서 시청자와 상업적 서비스 이용자를 모두 포괄하는 개념임을 파악할 수 있고, 이용자의 이익과 이익의 침해가 없는 상태와 시청자의 공적 이익과 권리가 훼손되지 않은 상태를 동시에 규정한다고 파악할 수 있다. 이는 방송법에 포괄되는 방송사업자의 범위와 이들이 제공하는 서비스의 성격과 무관하지 않음을 파악할 수 있다.

나. 다양한 프로그램 시청 보장

방송법 76조의5는 올림픽이나 월드컵, 대통령 취임식 등 국민 관심행사 등에 대한 중계를 할 경우, 채널별, 매체별로 차별화된 편성을 통해 시청자들이 관련 프로그램을 중복시청하는 문제를 해결하고 다양한 프로그램의 시청기회를 제공하기 위해 만들어진 조항으로 해석된다. 이와 같은 목적은 방송법이 지향하는 편성의 다양성에도 부합된다는 측면에서 방송법 상 편성의 다양성이 시청자 권익 보호의 다양한 수단 중 하나임을 파악할 수 있다.

방송법 제76조의5(중계방송의 순차편성 권고 등) ① 방송사업자는 국민관심행사 등에 대

한 중계방송권을 사용하는 경우 과도한 중복편성으로 인하여 시청자의 권익을 침해하지 아니하도록 하여야 하며, 채널별·매체별로 순차적으로 편성하기 위하여 노력하여야 한다.

#### 다. 지역시청자의 권익 보호

방송법 제92조의 3은 정부가 중소유선방송사업자를 지원함으로써 지역 시청자의 권익을 보호할 수 있도록 규정하고 있다. 구체적으로 정부는 중소유선방송사업자의 지역시청자 권익보호 업무를 장애인 방송에 관한 지원, 지역채널 방송 프로그램에 대한 지원, 시청자 자체 제작 방송프로그램 지원, 재난방송 또는 민방위경보방송에 대한 지원, 지역선거 후보자 연설 및 대담, 토론회 등 선거방송에 관한 지원, 기술개발, 농어촌 지역 시청자의 방송 접근권 향상 등으로 규정하고 있어 기존 종합유선방송의 지역채널에서 수행하는 주요 업무를 대부분 지역시청자의 권익보호로 규정하고 있는 것을 파악할 수 있다.

제92조의3(중소종합유선방송사업자의 지원) 정부는 지역 시청자의 권익보호와 다른 방송사업자와의 공정한 경쟁을 위하여 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 해당하는 중소종합유선방송사업자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역채널 등에 관하여 필요한 지원을 할 수 있다.

방송법 시행령 제66조의2(중소종합유선방송사업자의 지원) 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 법 제92조의3에 따라 「중소기업기본법」에 따른 중소기업에 해당하는 종합유선방송사업자(이하 이 조에서 “중소종합유선방송사업자”라 한다)에게 제공할 수 있는 지원은 다음 각 호와 같다.

9. 그 밖에 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 시청자의 권익 보호와 다른 방송사업자와의 공정한 경쟁을 위하여 필요하다고 인정하는 지원

#### (3) 시청자 권익보호 관련 기관의 직무 규정상 특성

##### 가. 시청자권익보호위원회

시청자권익보호위원회(이하 시권위)는 시청자의 의견을 수렴하고, 시청자의 정당한 권익 침해 등 시청자불만 및 청원에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위해 구성된다. 해당 조항의 내용으로 본다면 시청자의 권익 침해는 시청자 불만 및 청원을 의미하는 것으로 파악된다. 즉 시청자로서의 권리와 이익이 침해당한 경우를 시청자의 불만이나 청원으로 해석하고 이를 심의할 수 있는 권한을 시권위에 부여하고 있는 것이다. 해당 조항에서 시청자의 권익은 결국 시청자의 불만이나 청원 내용에 포함되는 사항들이 해결될 경우 달성할 수 있는 것이라고 파악할 수 있다.

그리고 이때의 불만이란 방송의 공적 측면과 사적 서비스 모두에 대한 시청자의 의견을 의미한다. 즉 내용심의에 관한 사항을 제외한 모든 방송프로그램과 방송광고 및 편성에 관한 사항, 모든 방송사업자의 서비스에 관한 사항, 공영방송과 유료방송의 수신료 및 이용요금, 이용약관, 방송기술 및 난시청, 기타 사항 등에 대한 의견을 포괄하는 것으로 방송의 공적이고 사적인 영역을 모두 포괄하는 개념이라고 파악할 수 있다.

방송법 제35조(시청자권익보호위원회) ① 방송통신위원회는 방송 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송(이하 “인터넷 멀티미디어 방송”이라 한다)에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자의 정당한 권익 침해 등 시청자불만 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 시청자권익보호위원회를 둔다.

③ 시청자권익보호위원회의 구성과 운영, 시청자불만처리의 절차와 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.

시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙 제2조(용어의 정의) 1. “불만”이란 제3조제1항 각 호에 따른 사항 중 신청인의 불이익이 있는 사항, 공공의 이익에 부합하지 아니하는 사항 및 방송서비스의 질적 향상에 대한 시청자의 의견을 말한다.

6. “분쟁”이란 제3조제1항 각 호에 따른 사항에 관한 방송사업자·인터넷 멀티미디어 방송사업자와 시청자간의 다툼을 말한다.

7. “시청자”란 방송법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 이용자를 포함한다.

시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙 제3조(불만처리의 대상) ① 불만처리의 신청 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 방송프로그램·방송광고 및 편성에 관한 사항. 단, 방송프로그램 내용심의에 관한 사항은 제외한다.
  2. 시청자에 대한 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 서비스에 관한 사항
  3. 법 제64조에 따른 수신료 및 유료방송의 요금 등 이용약관에 관한 사항
  4. 방송기술 및 난시청에 관한 사항
  5. 기타 시청자의 권익보호와 관련된 사항
- ② 위원회는 불만처리를 신청하지 아니한 경우에도 불만의 대상이 될 수 있는 사항에 관하여 이를 조사·처리할 수 있다. 이용자를 포함한다.

시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙 제8조(시청자권익보호위원회의 직무) 시청자권익보호위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 시청자의 의견수렴에 관한 사항
2. 시청자불만처리에 관한 사항
3. 각종 불만의 조사 및 분석결과에 따른 개선방안에 관한 사항
4. 불만처리에 관한 기본정책과 관련된 사항
5. 불만처리와 관련된 위원회 규칙 개정에 관한 사항
6. 시청자와 관련 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항
7. 청원에 관한 사항
8. 기타 위원회가 요구한 사항

결론적으로 시청자권익보호위원회는 지상파방송사업자와 유료방송사업자의 시청자권익 보호 관련 의무사항을 검토해야 하는데, 해당 사항에는 방송사의 공적 책무 수행을 위한 시청자 의견 수렴을 포함하여 기술 서비스 이용 관련 사항과 사업자와의 분쟁 등을 심의하고 조정하는 역할을 수행한다.

〈표 2-2〉 불만처리의 대상

(시청자권익보호위원회 구성 등 운영 등에 관한 규칙 제3조 1항)

조항	불만처리 대상	관련 사업자
1호	방송 프로그램 · 광고 및 편성	방송사업자
2호	방송법상 방송사업자 및 IPTV사업자의 서비스에 관한 사항	방송사업자 유료방송사업자
3호	KBS 수신료와 유료방송 이용요금 이용약관	공영방송사업자 유료방송사업자
4호	방송기술 및 난시청에 관한 사항	공영방송 사업자 등
5호	기타 시청자의 권익보호와 관련된 사항	방송사업자 유료방송사업자

〈표 2-3〉 시청자권익보호위원회의 직무

항목	정의	
기능	방송법과 IPTV법상 방송 시청자의 의견을 수렴하고 방송 프로그램과 광고 편성, 방송서비스, 이용약관, 난시청, 권익보호와 관련된 시청자 불만 및 청원에 관한 사항 심의	
용어의 정의	불만	제3조제1항 각 호에 따른 사항 중 신청인의 불이익이 있는 사항, 공공의 이익에 부합하지 아니하는 사항 및 방송서비스의 질적 향상에 대한 시청자의 의견
	불만처리의 신청대상	1. 방송프로그램·방송광고 및 편성에 관한 사항. 단, 방송프로그램 내용심의에 관한 사항은 제외한다. 2. 시청자에 대한 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 서비스에 관한 사항 3. 법 제64조에 따른 수신료 및 유료방송의 요금 등 이용약관에 관한 사항 4. 방송기술 및 난시청에 관한 사항 5. 기타 시청자의 권익보호와 관련된 사항
	분쟁	제3조제1항 각 호에 따른 사항에 관한 방송사업자 · 인터넷 멀티미디어 방송사업자와 시청자간의 다툼
	시청자	방송법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 이용자를 포함

심의내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시청자의 의견수렴에 관한 사항</li> <li>2. 시청자불만처리에 관한 사항</li> <li>3. 각종 불만의 조사 및 분석결과에 따른 개선방안에 관한 사항</li> <li>4. 불만처리에 관한 기본정책과 관련된 사항</li> <li>5. 불만처리와 관련된 위원회 규칙 개정에 관한 사항</li> <li>6. 시청자와 관련 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항</li> <li>7. 청원에 관한 사항</li> <li>8. 기타 위원회가 요구한 사항</li> </ol>
------	---

한편, 해당 조항에서는 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 해야 한다고 명시하고 있어 권익과 이익의 개념 규정이 모호한 상태다. 시청자의 이익이라 함은 권익과 다른 의미로 사용되고 있는지, 다른 의미라면 어떻게 해석해야 하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 시청자 권익을 시청자의 권리와 이익으로 구분한다면 권리는 보장하지 않고, 이익만 보장하면 된다는 것인지, 아니면 이익 안에 권익의 개념이 모두 포함된 것인지에 대한 모호함이 제기된다.

#### 나. 시청자미디어재단

방송법 제90조의2 1항은 시청자미디어재단(이하 재단)이 시청자의 방송참여와 권익증진을 위해 설립되었다고 규정하고 있다. 권익 증진을 권익 보호와 동의어로 설명할 수 있는지 의문이지만 동조 4항에서 재단이 수행하는 주요 권익 증진 업무는 별도로 정의되어 있지 않다. 방송법상 재단의 주요 업무는 시청자의 방송 참여촉진으로서 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보, 시청자 제작 방송프로그램 지원, 각종 방송제작 설비의 이용 지원이 해당된다. 그러나 동한 4호와 5호, 6에는 시청자의 방송참여나 권익 증진을 위한 업무의 범위를 그 밖의 사업으로 규정하거나, 방송법이나 다른 법령, 국가나 지방자치단체로부터 위임받은 사업으로 여지를 두고 있어 다소 포괄적인 업무를 수행할 여지도 있으나 이는 1항에서 지정하는 범위를 넘어서지 않을 것으로 예상된다.

방송법 제90조의2(시청자미디어재단) ① 방송통신위원회는 시청자의 방송참여와 권익증진 등을 위하여 시청자미디어재단을 설립한다.

- ② 시청자미디어재단은 법인으로 한다.
- ③ 시청자미디어재단은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.
- ④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다.
  1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보
  2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원
  3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원
  4. 그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업
  5. 이 법이나 다른 법령에서 시청자미디어재단의 업무로 규정하거나 위탁한 사업
  6. 국가나 지방자치단체로부터 위탁받은 사업

## 2. 「방송통신발전기본법」

### 1) 시청자 개념의 주요 특성

방송통신발전기본법(이하 기본법)은 법의 목적과 기능을 반영하여 시청자와 이용자를 동시 표기하는 것으로 나타났다. 그러나 방송사업자의 경쟁상황평가(제11조)와 방송통신설비 관리규정(제30조)에서는 방송통신융합시장의 성격을 반영하여 이용자의 개념을 사용하고 있으며, 반면 시청자 직접 제작프로그램 교육에 대한 기금 지원 조항(제26조 7호)에서는 그것의 방송시장과의 관련성으로 인해 시청자라는 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 기본법은 방송과 통신의 융합을 전제로 마련된 법령이라는 측면에서 방송과 통신의 대응 개념으로 시청자와 이용자를 방송법과 비교하여 비교적 명확하게 구분하는 것으로 나타났다.

### 2) 시청자 ‘권익’ 과 ‘권익 보호’ 의 주요 특성

기본법에서 시청자의 권익은 이용자 편익, 권익, 차별, 보호 등으로 개념화되고 있다. 기본법의 특징상 시청자와 이용자의 개념을 동시에 사용하고, 정부와 사업자의 기능과 업무가 공적이고 사적인 영역에서 동시에 나타나고 있어 권익 유사개념이 다양하지 않고 기능적인 측면이 강조되는 것으로 나타났다. ‘편익’ (제4조 2항), ‘권익’ (제4조 1항), ‘차

별' (제4조 1항) 등과 같은 개념은 방송의 공적 역할을 강조하기 보다 방송과 통신 영역에서 공히 발생하는 이용자 피해나 차별 등을 방지하고, 이용자의 이익을 도모하기 위한 내용으로 구성되어 있다.

이용자 권익 활동은 '권익보호' (제4조), '피해구제' (제26조), 권익증진(제26조), '편의도모' (제33조) 등 방송통신 분야에 적용될 수 있는 서비스 및 기술적 내용에 부합하는 권익보호 영역의 내용을 다루고 있는 것으로 나타났다.

#### (1) 시청자 권익보호의 기능적 측면 강조

방송과 통신의 융합을 전제로 하는 기본법의 특성상 시청자 권익보호는 사적 영역의 특성이 강조되는 것으로 나타났다. 즉 방송과 통신의 기능적인 측면이 강조된 권익보호 조항이 다수를 구성하고 있는 것으로 나타났는데, 제4조 시청자와 이용자의 권익보호 조항에서는 방송통신사업자가 서비스를 제공함에 있어 시청자와 이용자를 차별하지 말아야 하다고 규정하고 있고, 서비스 제공을 통해 편익이 증대되어야 함을 강조하고 있다.

제5조 방송통신 규제의 원칙에서도 동일서비스 동일규제 원칙이 적용되어야 함을 강조했다, 시행령 제15조 한국정보통신진흥협회의 직무와 관련해서는 정보통신서비스와 관련된 이용자 보호 및 편익활동을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 제33조 표준화의 추진에는 과기부가 시청자 및 이용자의 편익을 도모하기 위해 통신 기자재의 표준화를 권고해야 한다고 규정하고 있다. 방송의 공적 영역에 해당하는 내용으로는 제26조 기금의 용도에서 기금이 시청자와 이용자의 피해 구제 및 권익증진 사업에 사용되어야 함을 강조하는 내용에 반영되고 있다.

#### (2) 시청자 권익 증대와 증진의 강조

기본법은 방송과 통신의 물리적으로 합쳐진 개념이라고 보다 화학적으로 융합의 과정을 거친 단일한 서비스를 전제하고 있다. 이로 인해 방송사업자에게 배분되는 기금 조항을 제외하고 대부분의 권익보호 조항에서는 공적 영역의 권익 보호 개념보다 기능적 측면과 이에 대한 적극적인 개념의 권익보호가 적용되는 것으로 나타났다. 즉 기술과 서비스를 이용하는데 따르는 불편함과 피해를 없애고, 서비스의 편의성을 높여 이용자의 편익을 도

모하는 것을 시청자 권익 개념으로 파악하고 있고, 해당 권익은 보호하는 것이 아니라 증진하고, 증대하는 것으로 이해되고 있다. 수동적이고 대상화된 방식으로 권익 업무를 수행하는 것이 아니라 보다 적극적이고 능동적으로 이용자가 권익을 추구하고 찾도록 하는데 정부가 기여하는 것으로 정리될 수 있다.

### 3. 「인터넷멀티미디어방송사업법」

#### 1) 시청자 개념의 주요 특성

IPTV법은 이용자 개념에 대해 별도의 정의는 없지만 ‘제2조 1호 인터넷멀티미디어방송과 4호 인터넷멀티미디어방송사업’을 통해 간접적인 정의 방식 채택하고 있다. 즉 이용자는 IPTV 사업자와의 계약관계를 통해 방송 서비스를 수신하는 대상으로 정의되고 있다.

IPTV법의 또 하나의 특징은 이용자와 시청자의 개념을 혼용해서 사용하고 있다는 점이다. 이용약관의 신고 및 승인에 대한 조항(법 제12조의2)에서 IPTV사업자는 약관을 신고하거나 변경하려는 사업자는 사업자와 시청자의 권리 및 책임에 관한 사항을 과기부 장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있다. 시청자라는 개념을 사용한 것을 볼 때 이때의 사업자 책임은 공적 영역에 해당하는 개념이라고 미루어 짐작할 수 있다. 이용자에 대한 책임은 서비스나 기술에 대한 기능적인 책임에 한정되지만 시청자에 대한 책임은 그보다 더 큰 범위에서의 공적 역할까지 확대된 것으로 IPTV의 공적 책임인 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상, 공공복리의 증진(제1조 목적)에 대한 것으로 유추할 수 있다. 이는 이용자의 개념을 서비스와 기술에 관련된 조항에서 사용함으로써 보다 명확해지는데, IPTV사업의 휴폐업을 30일 이전에 통보해야 하는 대상을 이용자로 규정하고 있는 것(법 제22조)을 파악할 수 있다.

그러나 IPTV법 시행령 제12조의 3 제1호에서는 IPTV 서비스 품질수준에 관한 사항을 규정하면서 시청자 개념을 사용하여 서비스와 기술수준을 평가하는 주체로 이용자를 지칭하지 않았다는 점이나 이용약관의 신고 및 승인(시행령 제12조의2) 조항에서 이용자가 아니라 시청자가 사용된 경우에서도 발견된다. IPTV 사업자가 과기부 장관에게 약관 신고를 할 경우, 시청자의 권리 및 책임에 관한 사항을 제출해야 한다고 명시하고 있는데 동법은

물론 방송법 등에서도 이용약관과 관련된 경우, 이용자 개념을 사용한다는 면에서 이례적인 사용 방식이다.

## 2) 시청자 ‘권익’ 과 ‘권익 보호’ 의 주요 특성

IPTV법에서는 시청자 권익이 ‘이용자 권익’, ‘이용자 보호’, ‘이용자 이익’, ‘정당한 의견과 불만’, ‘시청자 편익’, ‘시청자 권리’, ‘시청자 이익’, ‘시청자 의견’ 등으로 명시되어 있다. 대부분의 조항은 이용자의 권리나 이익, 편익 등의 개념을 사용하여 방송의 개념보다 통신의 개념, 공익의 개념보다 산업의 개념이 좀 더 우선시되는 유료방송의 특성을 반영하고 있다.

권익이라는 개념을 사용한 조항도 발견되는데, 이는 총칙과 허가 조항에 한정된 것으로 법의 목적상 산업적 발전과 동시에 공익적 책임이라는 목적을 달성해야 하는 유료방송으로서 사적 책임이나 목적의 추구인 이익, 권리, 편익보다 권익이라는 개념을 차용한 것으로 유추할 수 있다. 이와 같은 경우는 시행령 제3조 허가의 유효기간에도 동일한 맥락으로 사용되고 있다. 특히 해당 조항의 경우, 재허가 기간의 축소 범위를 규정하는 과정에서 방송의 공적 책임 실현 및 공정성·공익성 보장 등 공적 영역의 책임과 의무가 중요한 기준으로 작용하면서 이용자 권익이라는 단어를 사용하는 것으로 판단할 수 있다.

시청자의 권익의 수행 개념은 보호와 증진이 동시에 사용되고 있는데, 보호의 개념은 목적(제1조), 허가의 유효기간(시행령 제3조), 과태료(법 제28조) 등과 같이 공익적 목적을 수행해야 하는 정책적 목적을 가진 조항에서 다수 발견되었다. 뿐만 아니라 이용자 보호(법 제16조) 조항에서도 보호 개념이 적용되고 있는데, 이용자 보호는 공익적이거나 산업적인 측면 모두에서 활용하는 개념으로 파악할 수 있다.

한편, 증진 개념은 서비스 품질 평가(법 제16조의2)에서 분명하게 나타나는데, 과기부 장관은 시청자의 편익을 증진시키기 위해 IPTV사업자가 제공하는 서비스의 품질을 평가해야 한다고 규정하고 있다. 타법과 달리 IPTV법 상 증진의 개념은 시청자나 이용자의 능동적인 측면이나 공익적인 역할에 대한 접근이라기보다 시청자의 편익을 위한 것으로 산업적 측면이 강조된 것으로 이해될 수 있다.

방송법에 시청자 권익보호와 관련된 조항이 별도로 존재하는 것과 동일하게 IPTV법에는

이용자 보호를 별도 규정하는 조항(제16조 이용자 보호)이 마련되어 있다. 해당 조항에서 IPTV사업자는 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리해야 하고(제16조 제1항), 서비스를 제공하는 과정에서 취득한 이용자 정보에 대한 보호조치와 함께 적법한 절차에 따른 경우를 제외하고 개인정보를 공개해서는 안 된다고 명시하고 있다(16조2항). 만약 개인정보의 부당한 제공으로 개별 이용자에게 피해를 입힌 경우에는 정당한 배상을 하여야 한다고 명시했다(16조3항). 방송법에서 시청자의 권익보호는 방송 프로그램의 기획과 제작, 편성에 시청자의 의견을 개진하고 참여하는 것이었지만 IPTV법에서는 이용자 정보보호가 중요한 이용자 보호 요건 중 하나로 지정되고 있음을 파악할 수 있다.

#### 4. 「전기통신사업법」

##### 1) 시청자 개념의 주요 특성

전기통신사업법은 거의 모든 조항에 이용자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 이는 사업법의 특성이 반영된 것으로 이해될 수 있는데, 사업법이 전기통신사업의 효율적 관리와 운영을 꾀하려는 법의 목적을 갖추고 있으며, 전기통신사업의 주요 사업자가 통신사업자라는 점에서 기인한다고 파악할 수 있다.

##### 2) 시청자 ‘권익’ 과 ‘권익 보호’ 의 주요 특성

전기통신사업법은 이용자 ‘편의’, ‘보호’, ‘피해 예방’, ‘권익’ 등의 개념이 사용되고 있지만 대부분의 경우, ‘이용자 보호’ 개념을 적용하여 전기통신사업법의 보호대상을 이용자로 명확하게 규정하고, 법이 지향해야 할 근본적인 목적과 방향을 산업의 활성화와 함께 이용자 편의와 보호에 두고 있음을 파악할 수 있었다. 총칙에서 사용된 편의 개념은 이후 보호와 피해 예방, 권익 등의 개념을 포괄하는 것으로 이해될 수 있다.

전기통신사업법은 특히 이용자 보호를 중점적으로 규정하고 있는데, 전기통신사업의 등록을 위해서는 사업자는 이용자 보호 계획을 관보와 인터넷 홈페이지에 공고해야 하고(법 제6조), 부가통신사업의 신고에서도 이용자 보호 계획을 정부에 제출해야 한다(시행령 제29조).

사업의 양수 및 법인의 합병에도 이용자 보호와 관련된 사항을 심사받아야 한다(법 제

18조, 시행령 제20조)고 명시하고 있으며, 이를 위해 이용자 보호 관련 이용약관, 이용자 보호 기구의 설치 현황 및 운영 계획서가 작성되어야 하며, 이용자 보호 의무 등이 명시되어야 한다. 그리고 이때의 이용자 보호는 통신요금의 인상, 통화품질의 저하, 고객센터 서비스 질의 저하 등 이용자 이익 저해 여부 등이 포함된다.

앱 마켓 사업자의 의무 및 실태조사(제22조의9)에서는 이용자 보호 개념 대신 피해 예방과 이용자 권익 보호 개념이 등장하는데, 해당 개념의 하부 내용으로는 모바일 콘텐츠 결제 이전에 이용요금, 이용기간, 정기결제 여부, 환불 정책 등에 대한 고지 계약 절차의 안내 등으로 주로 이용자 보호와 관련된 다른 조항의 내용과 유사한 내용으로 구성되어 있어 공적이거나 사회적인 가치를 포함하는 방송법상의 ‘권익’ 개념과는 다른 것으로 판단된다.

## 5. 「소비자 기본법」

### 1) 시청자 개념의 주요 특성

소비자기본법은 소비자 일반의 보호법적인 측면이 강하게 작용하여 산업 전 범위에 이르는 소비자로서의 권리와 책임을 규정하고 있다. 소비자기본법상 소비자는 정의 조항에 해당 개념이 명시되어 있는데, 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산 활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자를 의미한다.

### 2) 시청자 ‘권익’ 과 ‘권익 보호’ 의 주요 특성

#### (1) 소비자 권익의 강조

소비자기본법에서는 시청자 권익을 ‘권익’ 이나 ‘권리’, ‘불만 해결’, ‘불만 보상’ 이라는 개념으로 사용하고 있는데, 대부분의 경우 권익이라는 개념을 더 많이 사용하는 것으로 나타났다. 소비자 기본법 제4조에서는 소비자 권리를 ‘소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리’ 로 규정하고 있

는데, 이는 소비자 권리의 궁극적인 목적이 소비자 권익 증진에 있음을 의미한다. 이로 인해 소비자 단체는 소비자의 권익을 증진하기 위해 소비자가 조직한 단체(제2조 정의)이며, 국가 및 지방자치단체는 소비자 권익을 위한 행정적 지원을 해야 하며(제7조, 제12조 3항, 제17조 제3항), 사업자는 국가 및 지자체의 소비자 권익 증진 시책에 적극 협력해야 한다(제18조). 뿐만 아니라 소비자 정책위원회의 설치 목적(제23조)과 정책위원회의 주요 직무(제25조), 한국소비자원의 주요 직무(제35조), 공정거래위원회의 의견청취 행위(제26조) 등에서는 소비자 권익이 중점적인 개념으로 등장하고 있다.

## (2) 소비자 권익 증진의 보편적 사용

소비자기본법의 또 하나의 특징으로 동법이 소비자 권익을 보호하는 것에 주된 목적을 두는 것이 아니라 증진에 있다는 점이다. ‘보호’와 달리 ‘증진’은 통상적으로 규제 수혜자가 적극적이고 능동적인 권리 및 이해관계를 추구한다고 해석할 수 있는데, 방송법 등 관련법이 시청자 권익을 ‘보호’하는 것에 방점을 찍은 것과 달리 소비자 기본법은 권익의 ‘증진’을 강조한다는 점에서 차이를 보이고 있다. 이와 같은 차이는 결국 소비자와 시청자, 이용자가 국가나 정부 당국, 사업자로부터 맺는 관계와 산업의 특성과 관련 된다고 파악할 수 있다.

방송이나 통신과 같이 초기 비용의 높은 진입장벽으로 독점시장을 형성하고 이로 인해 정부 당국이 규제강도가 높은 시장에서 시청자와 이용자는 서비스 선택의 여지가 상대적으로 낮고 공적 규제의 특성이 강한 상품을 선택해야 한다. 특히 독점 시장을 형성할수록 독점에 의한 피해 방지와 사회문화적 가치의 개입이 두드러져 규제 당국이 이용자를 보호해야 하고, 사업자들은 당국의 규제 원칙에 따르기 위해 다양한 법적·제도적 수단을 동원하여 이용자를 보호해야 할 의무를 지게 되는 것이다.

반면 일반 서비스 및 재화는 몰가치적이고, 몰사회적인 성격을 가지고 있어 상품에 대한 자유로운 선택이 가능하고, 이 과정에서 발생하는 피해는 소비자 선택에 의한 피해로 규정되어 정부가 책임질 수 있는 범위와 소비자 직접 해결해야 하는 범위가 지정되면서 오히려 이용자가 능동적이고 적극적으로 자신들의 권리와 이해관계를 추구할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다.

‘선택의 피로도 증가’는 OTT에서 FAST로 이어지는 최근의 미디어 시장의 변화 양상을 표현하는 주요한 키워드가 되고 있는데, 이와 같은 현상은 독점력을 기반으로 규제 중심의 수동적 보호 개념을 적용하여 시청자와 이용자의 권리나 이해관계를 ‘보호’하는 정책 수단의 한계를 노출시키고 있다. 미디어 전반에 시청자나 이용자를 ‘보호’하는 개념이 ‘증진’이나 ‘신장’과 같은 보다 적극적이고 능동적인 개념으로 변경될 필요가 있으며, 관련법에서도 이와 같은 개념이 반영될 수 있도록 시청자 및 이용자의 적극적인 미디어 참여와 활용 등이 강조되고, 기존의 불만 처리 및 피해 구제와 같은 가장 기본적인 권익 증진 활동이 미디어 환경에 부합할 수 있도록 보다 체계적인 검토가 필요하다.

<표 2-4> 시청자 개념과 시청자 권익보호 개념의 관련법상 주요 내용

관련법	방송법	방송통신발전 기본법	인터넷멀티 미디어방송 사업법	전기통신 사업법	소비자기본법
시청자 개념	시행규칙 제2조 용어의 정의 7. "시청자"란 방송법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 시청자와 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 따른 이용자를 포함한다.	-	-	법제2조(용어의 정의) 9. "이용자"란 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다.	법제2조(정의) 1. "소비자"라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산 활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령이 정하는 자를 말한다.

<p>시 청 자 권 익 보 호</p>	<p>법 제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>법제4조(시청 자와 이용자의 권익 보호) ①방송통신사 업자는 방송통신서비 스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자나 이용자를 차별하여서는 아니 된다. ②방송통신사 업자는 방송통신을 통하여 시청자와 이용자의 편익이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<p>법 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 도모하고 나아가 국가경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p>법 제1조(목적) 이 법은 전기통신사업 의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업 의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>법 제1조(목적) 이 법은 소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자 치단체 및 사업자의 책무, 소비자단체의 역할 및 자유시장경제 에서 소비자와 사업자 사이의 관계를 규정함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전 에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
--	---	---	---	--	--

## 6. 시사점

### 1) 관련법상 시청자 개념에 대한 평가

관련법 중 방송법이 시청자 개념을 가장 모호하게 사용하는 것으로 나타났다. 시청자 개념은 법이 아니라 시행규칙에 정의되는데, 이에 의하면 방송법은 ‘시청자’, IPTV법은 ‘이용자’ 개념을 사용하는 것으로 구분하고 있음을 파악할 수 있다. 그러나 방송법은 관련 서비스가 공적인 특성이 있다고 강조하거나, 해당 목적을 수행해야 하는 의무규정을 적시할 때는 유료와 무료 방송을 차별하지 않고 대부분 시청자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 즉 방송, 전송망 사업, 유료방송의 방송 수신자, 전송망의 전송 대상, 계약 당사자를 모두 시청자로 규정하고 있다. 그러나 IPTV와 동일하게 계약자를 방송수신자로 하는 종합유선방송과 위성방송에서도 시청자 개념을 사용하거나, 양방향 서비스로 방송의 개념에 포함되지 않는 VOD 서비스도 시청자 개념을 사용하는 등 시청자와 이용자의 개념이 명확하게 구분되지 않는 현상이 발생하고 있었다.

이는 방송법이 방송과 전송이 수직으로 계열화된 법체계를 가지고 있을 뿐만 아니라 새로운 서비스의 도입 시 방송의 개념으로 파악하기 어려울 경우, 별도의 개념으로 정의하거나 아예 IPTV법과 같이 특별법의 형태로 다른 법체계를 도입했기 때문에 발생한 문제라고 파악된다. 이로 인해 동일 서비스임에도 서로 다른 개념을 사용하거나 다른 서비스임에도 동일한 개념을 사용하는 문제가 발생했다고 평가할 수 있다.

한편, 방송통신발전기본법은 방송과 통신의 융합을 전제로 마련된 법의 목적과 기능을 반영하여 시청자와 이용자를 동시에 표기하고 있으며, 방송법과 비교하여 두 개념을 비교적 명확하게 구분하는 것으로 나타났다.

IPTV법도 시청자와 이용자의 개념을 혼용해서 사용하는 것으로 나타났다. 물론 시청자 개념은 방송의 공적 책임인 공익성 보호 및 국민문화의 향상, 공공복리의 증진(제1조 목적) 등 공적 영역에서 사용되고, 이용자는 서비스와 기술과 관련된 조항에서 사용함으로써 어느 정도의 구분이 설정되어 있지만 시행령 상 서비스 품질 수준에 관한 사항을 규정하면서 서비스와 기술 수준을 평가하는 주체로 시청자를 규정했다는 점이나 이용약관 관련 조항에서 이용자가 아니라 시청자가 적용되는 점 등은 동법은 물론 방송법 등에서도 관련 사안에 이용자 개념을 사용한다는 면에서 이례적인 개념 적용이라고 평가할 수 있다.

반면, 전기통신사업법은 거의 모든 조항에 이용자 개념을 사용하는 것으로 나타났다. 이는 사업법의 특성이 반영된 것으로 이해될 수 있는데, 사업법이 전기통신사업의 효율적 관리와 운영을 꾀하려는 법의 목적을 갖추고 있으며, 전기통신사업의 주요 사업자가 통신사업자라는 점에서 기인한다고 파악할 수 있다.

소비자기본법은 소비자 일반의 보호법적인 측면이 강하게 작용하여 산업 전 범위에 소비자 개념으로 권리와 책임을 규정하고 있는데, 소비자는 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위해 사용하는 자 또는 생산 활동을 위해 사용하는 자를 의미한다.

## 2) 관련법상 시청자 권익보호 개념에 대한 평가

방송법상 시청자 권익보호는 방송사업자와 정부가 수행해야 할 의무 중 하나로 명시되어 있으며, 권익 활동과 보호 활동으로 구분했을 때, 다양한 유사개념이 존재하는 것으로 파악되었다.

〈표 2-5〉 방송법상 ‘시청자 권익보호’의 유사 개념

시청자 권익보호	항목	유사개념	내용
권익	의견, 참여, 공익		- 시청자의 능동적인 활동을 증진시키기 위한 다수의 활동 포함 - 공익 목적의 수단
	불만처리, 청원, 침해구제		- 정부나 사업자가 시청자에게 보장하고 보충 - 사적·공적 목적의 수단
	보호, 이익, 편익, 권리		- 시청자들의 불편을 최소화하고, 이익을 극대화 - 사업자가 준수해야 할 의무 - 사적 목적의 수단
보호	증진		- 시청자의 적극적인 의지와 능력 확보 - 정부의 가치 지향적인 소극적 지원
	보장, 보호		- 정부에 의해 확보되는 권리 - 시청자는 수동적인 입장에서 지원의 대상

자료: 저자 주

이들 개념은 사용되는 조항과 내용에 따라 정부와 사업자가 수행하는 업무의 공적 영역부터 사적 영역, 시청자에 대한 능동적 관점과 수동적 관점에 이르는 범위에 걸쳐 기능하고 있는 것으로 나타났다. 시청자 의견이나 참여 등의 개념이 적용된 조항은 시청자의 능동적인 활동을 증진시키기 위한 다수의 활동이 포함되어 있는데, 이는 단순한 시청자로서의 이익과 이해관계에 대한 소극적 내용이라기보다 방송이 사회적 책무를 수행하는데 필요한 기능과 활동이며, 해당 활동으로 방송이 개선하고 변경할 수 있다는 의미가 반영되었다.

이에 반해 불만처리, 청원, 침해구제 등은 정부나 사업자가 시청자에게 보장하고 보증해야 하는 내용으로 구성되었으며, ‘이익’, ‘권리’, ‘편익’ 등도 시청자 행동에 대한 적극성을 기준으로 삼기보다 유료방송과 같은 방송의 사적 영역에서 시청자들의 불편을 최소화하고, 이익을 극대화시키기 위한 조항으로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 해당 개념을 통해 시청자는 적극적 권리의 주체가 아니라 정부나 기업으로부터 보호되어야 할 수동적인 대상으로 인식되는 한계를 보이고 있었다.

한편, 시청자 권익을 수행하는 행위인 보호의 유사개념에는 ‘증진’ 과 ‘보장’, ‘보호’ 등이 명시되고 있는데, ‘증진’ 은 시청자 권익이 정부에 의해 보호되거나 보장받아야 하는 것이 아니라 시청자가 능동적으로 찾아가는 개념으로 명시되고 있다. 즉 ‘보호’ 는 정부에 의해 확보되는 권리로서 시청자가 수동적인 입장에 있는 반면, 증진은 시청자의 의지나 능력으로 확보될 수 있으며, 이에 따라 정부는 소극적이지만 가치 지향적인 방법의 지원이 요구된다. 이와 같은 맥락에서 장기적으로는 시청자 권익 ‘보호’ 라는 개념 대신 ‘증진’ 이라는 주체적이고 능동적인 개념을 사용할 필요가 있다.

한편, 「방송통신발전기본법」상 시청자 권익보호는 사적영역의 특성이 강조되는 것으로 나타났다. 방송과 통신의 기능적인 측면이 강조되어 이용자가 기술과 서비스를 이용하는데 따르는 불편함과 피해를 없애고, 서비스의 편의성을 높여 이용자의 편의를 도모하는 것을 시청자 권익 개념으로 파악하고 있었다.

이와 같은 시청자 권익보호는 ‘증대’ 와 ‘증진’ 을 통해 달성되는 것으로 규정하고 있는데, 방송사업자에게 배분되는 기금 조항을 제외하고는 공적 영역의 권익 보호 개념보다 기능적 측면과 이에 대한 적극적인 개념의 권익보호가 적용되는 것으로 나타났다.

IPTV법에서 대부분의 조항은 이용자의 권리나 이익, 편익 등의 개념을 사용하여 방송의

개념보다 통신, 공익의 개념보다 산업의 개념이 좀 더 우선되는 유료방송 사업법의 특성을 반영하는 것으로 나타났다. 시청자의 권익의 수행 개념은 보호와 증진이 동시에 사용되고 있는데, ‘보호’의 개념은 공익적 목적의 조항에서 다수 발견되었고, ‘증진’은 타법과 달리 시청자의 능동성을 강조하기보다 편익을 위한 산업적 측면이 강조될 때 적용된 것으로 파악되었다. 또한 방송법에서 시청자의 권익보호는 방송 프로그램의 기획과 제작, 편성에 시청자의 의견을 개진하고 참여하는 것이었지만 IPTV법에서는 이용자 정보보호가 중요한 이용자 보호 요건 중 하나로 지정되고 있음을 파악할 수 있다.

전기통신사업법은 이용자 ‘편의’, ‘보호’, ‘피해 예방’, ‘권익’ 등의 개념이 사용되고 있지만 대부분의 경우, ‘이용자 보호’ 개념을 적용하여 법의 보호 대상을 이용자로 명확하게 규정하고, 법이 지향해야 할 근본적인 목적과 방향을 산업의 활성화와 함께 이용자 편의와 보호에 두고 있음을 파악할 수 있었다. 이로 인해 전기통신사업법상 이용자 권익은 방송법의 공적이고 사회적 가치를 포함한 개념이 아니라 다분히 기능적인 개념으로 이해될 수 있다.

마지막으로 소비자기본법에서 의미있는 지점은 소비자 권익을 보호하는 것이 아니라 증진하는 것에 있다는 점이다. 소비자 권익의 증진은 소비자가 정부와 맺는 관계는 물론 산업의 특성에서 비롯된다고 파악할 수 있다. 방송이나 통신과 같이 초기 비용의 높은 진입장벽으로 독점시장을 형성하고 이로 인해 정부 당국이 규제강도가 높은 시장에서 시청자와 이용자는 서비스 선택의 여지가 상대적으로 낮고 공적 규제의 특성이 강한 상품을 선택해야 한다. 특히 독점 시장을 형성할수록 독점에 의한 폐해 방지와 사회문화적 가치의 개입이 두드러져 규제 당국이 이용자를 보호해야 하고, 사업자들은 당국의 규제 원칙에 따르기 위해 다양한 법적·제도적 수단을 동원하여 이용자를 보호해야 할 의무를 지게 된다.

반면 일반 서비스 및 재화는 몰가치적이고, 몰사회적인 성격을 가지고 있어 상품에 대한 자유로운 선택이 가능하고, 이 과정에서 발생하는 피해는 소비자 선택에 의한 피해로 규정되어 정부가 책임질 수 있는 범위와 소비자 직접 해결해야 하는 범위가 지정되면서 오히려 이용자가 능동적이고 적극적으로 자신들의 권리와 이해관계를 추구할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다.

‘선택의 피로도 증가’는 OTT에서 FAST로 이어지는 최근의 미디어 시장의 변화 양상을 표현하는 주요한 키워드가 되고 있는데, 이와 같은 현상은 독점력을 기반으로 규제 중

심의 수동적 보호 개념을 적용하여 시청자와 이용자의 권리나 이해관계를 ‘보호’ 하는 정책 수단의 한계를 노출시키고 있다. 미디어 전반에 시청자나 이용자를 ‘보호’ 하는 개념이 ‘증진’ 이나 ‘신장’ 과 같은 보다 적극적이고 능동적인 개념으로 변경될 필요가 있으며, 관련법에서도 이와 같은 개념이 반영될 수 있도록 시청자 및 이용자의 적극적인 미디어 참여와 활용 등이 강조되고, 기존의 불만 처리 및 피해 구제와 같은 가장 기본적인 권익 증진 활동이 미디어 환경에 부합할 수 있도록 보다 체계적인 검토가 필요하다.

## 제3절 시청자 권익보호 관련 입법 현황

### 1. 시청자 권익보호 관련 입법 현황

본 장에서는 20대부터 21대(2016-2022)에 걸쳐 발의된 방송법, IPTV법, 전기통신사업법에서 시청자 권익보호의 유형과 내용을 살펴보았다. 관련법 상 규제 대상 사업 및 내용이 달라 다루어지는 법안의 성격이 다를 수 있지만, 입법 현상 자체가 개별 이해관계자 및 관련 당사자들의 현안과 이슈를 반영하는 정책 제안의 수단이라는 점에서 최근의 미디어 변화와 달라진 시청자 권익보호의 특성을 검토할 수 있을 것으로 예상된다.

#### 1) 「방송법」

방송법의 경우, 방송 프로그램 제작이나 편성, 참여 등과 관련된 전통적인 시청자 권익 활동보다 유료매체 이용자로서의 피해 예방과 개인정보 보호, 이용요금, 이용자 선택권 보호의 문제와 허위조작 정보 예방 등과 같이 디지털 플랫폼 시대에 만연하는 개인으로서의 편의와 권리 행사 등에 대한 입법안이 다수 발의되어 변화된 미디어 이용 환경 및 주요 시청자 보호 정책의 변화를 파악할 수 있었다.

우선 전통적인 방송 프로그램과 관련된 입법안은 소외계층을 위한 시청권 확보와 시청자위원회 설치와 관련된 것으로 나타났다. 시청취가 자유롭지 못한 장애인과 어린이, 고령자 등 소외계층에 대한 방송 프로그램 시청권 확보를 강조하는 법안(2117649, 2116037)과 유료방송과 채널사용사업자가 시청자위원회를 의무적으로 설치하는 법안(2112200, 2109396, 2108457, 2017595, 2023617) 등이 발의되었다.

이들 법안은 방송법 내 어린이 및 시력이 약한 고령자를 위한 애니메이션 및 영화에 대한 더빙 서비스 제공(안 제69조제10항 신설)이나 장애인 등을 위한 콘텐츠 제작(안 제6조의2 신설) 등을 통해 방송 프로그램에 대한 소외계층의 권익 보호를 강조하고 있었고, 매출액이나 가입자 수가 일정 기준 이상인 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 방송채널사용사업자에 대해서도 시청자위원회를 설치하여 이용약관과 채널 구성의 다양성에 관한 의견을 해당 방송사업자에게 제시할 수 있도록 하는 방안을 마련했다.

해당 입법안을 제외한 대부분의 발의 법안들은 종합유선방송 및 위성방송 등 유료방송

사업자, 홈쇼핑방송사업자, 이동멀티미디어 방송사업자 등 이용자 선택형 서비스를 이용하는 이용자들에 대한 피해예방이나 요금, 이용약관, 이용자 선택권의 보호, 개인정보 보호 등이 주된 내용으로 다루어졌다.

유료방송의 경우는 이용요금과 이용약관에 대한 법안이 다수 발의되었는데, 이용자 편익을 제공하기 위해 이용요금을 승인제에서 신고제로 변경하고(2024827), 최소 채널 상품요금과 결합상품 요금에 대해서는 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업자에 한해 승인제를 유지하는 방안이 발의되기도 했다(2024827).

이용자 개인정보 보호(2115458)도 중요한 이슈로 다루어지고 있었다. 드라마 등의 방송 프로그램에서 실제 사용자가 있는 전화번호(휴대전화번호를 포함한다)가 노출되어 피해를 입는 사례가 발생하고 있어 방송사업자로 하여금 전화번호의 방송 노출이 필요한 경우에는 가상 전화번호를 사용하도록 하는 안(안 제90조의3 신설 등)이 마련되었다. 해당 내용은 드라마를 제작하는 지상파방송에 대한 내용이지만 디지털 플랫폼 환경에서 개인정보 보호가 강화되고 있는 현실과 기존의 통신 서비스 관련법에서 도입된 상황을 반영한 것이다.

이동멀티미디어 이용 시청자에 대해 지상파 및 유료방송사업자가 선호하는 채널을 우선적으로 설정하거나 혹은 차단하는 운영체계를 제공하도록 하는 법안(2012345, 안 제70조의2 신설), 홈쇼핑사업자가 허위, 과장 등으로 과징금 제재조치 명령을 받게 된 경우, 이를 시청자에게 알리도록 의무화하는 법안(2012009)(안 제100조제5항 및 제108조제1항제28호 신설 등), 홈쇼핑 시청·구매자의 피해를 사전에 예방하기 위해 방송 중에 구매에 영향을 미치는 중요한 정보를 자막 등 시청자가 알기 쉬운 방식으로 고지하도록 하는 법안(2004355)이 마련되었다.

한편, 허위조작정보의 유통으로부터 시청자를 보호하기 위한 입법안도 발의되었다(2100814, 2007485). 이들 법안은 공통적으로 시청자미디어재단이 허위조작정보의 유통에 따른 피해예방 사업을 추가하는 방안을 제시하도록 하고 있다(안 제90조의2제1항 및 제4항제4호 신설).

이들 발의 안 대부분은 시청자로서의 일방적인 시청행태에 머무르는 전통적인 방송의 영역이 아니라 디지털 미디어 플랫폼과 관련이 높은 개인화된 서비스에서 주로 발견되는 현상이라는 점에서 미디어 환경의 변화를 파악할 수 있다.

뿐만 아니라 이용약관이나 이용요금의 완화, 허위조작정보의 관리, 채널 선택권의 보장 등은 통신 서비스 일반과 부가통신 영역에 해당하는 포털과 SNS, 공유 플랫폼 등에서 더 심각한 문제가 되고 있다는 점에서 전통적인 방송 영역의 시청자 권익보호 이슈가 별도로 존재하지 않음을 파악할 수 있다. 뿐만 아니라 이들 이슈는 기존의 방송 분야에서는 중요한 권익보호 내용으로 구분되지 않았던 바, 변화된 미디어 환경을 반영하는 현상이라고 해석할 수 있다.

<표 2-6> 20-21대 「방송법」 일부 개정안 관련 국회 입법안

주제	의안 번호	제안일자	제안자	내용
소외 계층 지원	2117649	2022-09-30	김주영	장애인 등 소외계층이 방송에서 소외되지 않도록 관련된 교육을 강화하고 방송사업자에게 관련된 콘텐츠를 제작할 의무를 부여하려는 것임(안 제6조의2 신설)
	2116037	2022-06-17	도종환	이에 지상파방송사업자 및 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자가 외국 수입 영화·애니메이션을 편성할 때 시청자가 한국어 자막과 한국어 더빙을 선택하여 시청할 수 있도록 하고, 어린이를 주 시청대상으로 하는 외국 수입 애니메이션을 편성하는 경우 한국어 더빙을 이용한 방송을 하도록 노력해야 한다는 의무를 부여함으로써 방송시청에 어려움을 겪는 방송소외계층의 권익증진에 기여하려는 것임(안 제69조제10항 신설).
유료 방송 및 PP 시청자위원회	2112200	2021-08-24	정부	시청자위원회를 의무적으로 설치해야 하는 방송사업자 확대(안 제87조) 매출액이나 가입자 수가 일정 기준 이상인 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에 대해서도 각계의 시청자를 대표할 수 있는 사람을 위원으로 위촉하는 시청자위원회를 설치하여 운영하도록 함. 나. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 설치하는 시청자위원회의 권한 및 직무(안 제88조 및 제90조)

				정부는 방송통신발전기금으로 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자가 제작하는 시청자 평가프로그램의 제작비를 지원할 수 있도록 근거를 마련함
	2109396	2021-04-12	김수홍	일정 규모 이상의 종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자의 경우도 다른 방송사업자와 같이 시청자위원회를 의무적으로 두도록 하고 시청자위원회에 법적 지위를 부여함으로써, 이용자의 권익보호에 기여하도록 하려는 것임(안 제87조제1항·제2항, 제88조 및 제90조제1항·제2항·제4항).
	2108457	2021-03-02	전혜숙	자. 지상파방송사업자와 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자 외에 종합유선방송과 위성방송에도 시청자위원회 설치 의무화 및 편성위원회의 추천을 받아 시청자위원회 위원을 위촉함(안 제87조).
	2017595	2018-12-18	변재일	종합유선방송사업자와 위성방송사업자도 시청자위원회를 두도록 의무화하는 한편, 방송통신발전기금으로 시청자 평가프로그램의 제작을 지원할 수 있도록 함으로써 시청자의 권익 향상에 기여하려는 것임(안 제87조부터 제90조까지).
	2023617	2019-11-06	하태경	종합편성·보도전문편성 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하지 않는 방송채널사용사업자도 시청자위원회를 두도록 의무화함으로써 시청자의 권익 향상에 기여하려는 것임(안 제87조 및 제90조).
개인 정보 보호	2115458	2022-04-29	최연숙	방송사업자로 하여금 전화번호의 방송 노출이 필요한 경우에는 가상전화번호를 사용하도록 하려는 것임(안 제90조의3 신설 등).
허위	2100814	2020-06-22	정필모	시청자미디어재단의 목적과 사업에 미디어를

조작 정보 피해 예방				통하여 허위조작정보의 유통에 따른 피해에 방사업을 추가함으로써 시청자의 권익증진에 기여하려는 것임(안 제90조의2제1항 및 같은 조 제4항제4호 신설).
	2007485	2017-06-20	안호영	이에 시청자미디어재단의 목적과 사업에 미디어를 통하여 거짓 또는 왜곡된 정보의 유통에 따른 피해방사업을 추가함으로써 시청자의 권익증진에 기여하려는 것임(안 제90조의2제1항 및 제4항제4호 신설).
이용 요금	2024827	2020-03-27	허윤정	바. 유료방송 이용요금 신고제 도입(안 제77조) 유료방송의 이용요금 승인제를 신고제로 전환하되, 이용자 보호를 위해 최소 채널 상품 요금은 승인제도 유지하고, 결합상품 요금은 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업자에 대해서는 승인토록 규정함.
이용 자 선택 권 보호	2012345	2018-03-07	신경민	이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 시청자가 선호하는 채널에 별도의 순번을 우선적으로 부여하거나, 차단하는 기계적 운영체계를 제공하도록 규정함으로써 시청자의 권익보호에 기여하려는 것임(안 제70조의2 신설).
이용 자 피해 예방	2012009	2018-02-20	위원장	다. 흡쇼핑 방송사가 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용으로 방송통신위원회로부터 과징금을 부과받거나 제재조치명령을 받게 된 경우에는 그에 관한 방송통신위원회 결정사항전문을 인터넷 홈페이지에 게시하거나 해당 상품을 구매한 소비자에게 우편 등의 방법을 통해 통지하도록 함(안 제100조제5항 및 제108조제1항제28호 신설 등).
	2004355	2016-12-13	윤종오	상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자는 방송 중에 상품의 모델명, 상세 사양, 가격 등 구매에 영향을 미치는

				중요한 정보를 자막 등 시청자가 알기 쉬운 방식으로 고지하도록 함으로써 흡쇼핑 시청·구매자의 피해를 사전에 예방하고, 소비자의 권익 보호에 기여하려는 것임(안 제33조제5항 및 제108조제1항제3호의2).
--	--	--	--	--

## 2) 「인터넷멀티미디어방송사업법」

IPTV 관련 법안은 방송과 통신 관련법을 준용했다는 측면에서 관련법과의 형평성에 초점을 맞춘 법안이 다수 발견되는 것으로 나타났다. 소외계층 콘텐츠 제작 의무(의안번호 2117650)와 이용자위원회 신설(의안번호 2112132, 2109393, 2024826, 2017594, 2011949)은 방송법과의 형평성을 고려한 것으로 판단된다. 소외계층 콘텐츠 제작 의무는 장애인 및 시청취 등의 문제로 인해 방송시청이 어려운 계층의 접근 강화를 위해 프로그램 제작은 물론 관련 교육의 수행 의무도 포함된다. 이용자 위원회는 유료방송에 대한 시청자위원회의 설치 의무를 반영한 것으로 IPTV에서는 방통융합서비스라는 특성을 반영하여 시청자 위원회로 하여금 IPTV 서비스 품질도 평가하는 안을 포함하고 있다.

통신 분야는 이용자 보호 업무를 담당하는 방통위에 금지행위 조사권을 신설하여 IPTV 사업자 관련 자료를 요청할 수 있는 법안(2105597, 2101423)이 발의되었다. 해당 발의안은 방송법과의 규제 형평성과 금지행위 위반 여부에 대한 최소한의 조치로 판단된다. 현행 「전기통신사업법」 제51조<sup>6)</sup>는 신고나 인지에 의해 금지행위를 위반한 행위가 있다고 인

6) 제51조(사실조사 등) ① 방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 제50조제1항을 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하면 소속 공무원에게 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자(전기통신사업자로부터 위탁받은 업무가 제50조와 관련된 경우 그 업무를 취급하는 자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 사업장에 출입하여 장부, 서류, 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항에 따라 조사를 하려면 조사 7일 전까지 조사기간·이유·내용 등에 대한 조사계획을 해당 전기통신사업자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우나 사

정하면 이를 확인하기 위하여 방송통신위원회 공무원으로 하여금 필요한 조사를 할 수 있도록 규정하고 있는데 반해,<sup>7)</sup> 금지행위 규정을 두고 있는 「방송법」이나 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에는 이러한 규정이 없으므로 규제의 형평성 측면에서 타당한 조치라고 볼 수 있다.

이용요금을 승인제에서 신고제로 완화하면서 이용자를 보호할 수 있는 방안도 발의되었다(2024826). 최소 채널 상품과 결합상품 요금은 신고제로 전환할 수 없는 서비스로 분류하여 이용자 보호의 최소 수단을 확보한 것이다.

뿐만 아니라 OTT 등 새로운 유형의 디지털플랫폼서비스를 인터넷동영상방송으로 정의하고, 이용자 보호와 금지행위 규정을 적용하여 이용자 보호 조치를 마련하고자 했다(2016113, 2015286). OTT 서비스를 IPTV법에 준하는 서비스로 인식한 것은 아니지만 기존 법의 테두리에 포섭되어 이용자 보호와 공정경쟁을 위한 최소한의 의무를 부여하는 방안이 제시된 것이다. 기존의 방식과 같이 부가통신서비스 사업자의 영역에서는 이용자에 대한 최소한의 보호조치 마련도 불가능하기 때문이다.

마지막으로 VOD광고에 대한 선택적 노출을 법으로 보장하여 이용자가 VOD 광고에 강

---

전에 통지하면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- ④ 제2항에 따라 전기통신사업자의 사무소·사업장 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여 조사하는 사람은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여주어야 하며, 조사를 할 때에는 해당 사무소나 사업장의 관계인을 참여시켜야 한다.
  - ⑤ 제2항에 따라 조사를 하는 소속 공무원은 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자에 대하여 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있고, 제출된 자료나 물건을 폐기·은닉·교체하는 등 증거인멸을 할 우려가 있는 경우에는 그 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.
  - ⑥ 방송통신위원회는 보관한 자료나 물건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 즉시 반환하여야 한다.
    1. 보관한 자료나 물건을 검토한 결과 해당 조사와 관련이 없다고 인정되는 경우
    2. 해당 조사 목적의 달성 등으로 자료나 물건을 보관할 필요가 없어진 경우
- 7) 이러한 행정조사에 관한 개별법의 규정은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「공중위생관리법」, 「소방기본법」, 「마약류관리에 관한 법률」, 「폐기물 관리법」 등에서도 찾아볼 수 있음.

제로 노출되는 문제를 방지하여 이용자 권익을 보호하고자 했다. 이용자들이 원하지 않는 광고에 대한 선택적 노출을 보장한다는 측면에서 향후 디지털 플랫폼 서비스의 주요 이슈가 될 것으로 판단된다. 선택적 노출과 선택적 인지, 그리고 선택적 기억은 미디어 이용뿐만 아니라 개인정보의 이용자 결정권 등 다양한 쟁점과 연관된다.

조사대상 발의안에서는 IPTV 자체의 기술적·속성으로 인해 서비스 품질과 이용약관, 이용자 보호 방안 등의 내용이 다루어지고 있어 변화하는 미디어 환경에서 디지털 플랫폼 서비스 관련 쟁점이 좀 더 많은 비중으로 차지하고 주요하게 다루어지는 것으로 나타났다.

<표 2-7> 20-21대 「인터넷멀티미디어방송사업법」 일부 개정안 관련 국회 입법안

주제	의안번호	제안일자	제안자	내용
소외 계층 콘텐츠 제작	2117650	2022-09-30	김주영	이에 장애인 등 소외계층이 인터넷 멀티미디어로부터 소외되지 않도록 관련된 교육을 강화하고 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 관련된 콘텐츠를 제작할 의무를 부여하려는 것임(안 제16조의3 신설).
이용자 위원회	2112132	2021-08-20	정부	가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 설치하는 이용자위원회 설치 의무화(안 제16조의2 신설) 나. 이용자위원회에 대한 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 의무(안 제16조의3 및 제28조제2항 신설)
	2109393	2021-04-12	김수홍	인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 경우도 다른 방송사업자와 같이 이용자위원회를 의무적으로 두도록 함으로써, 이용자의 권익 향상에 기여하려는 것임(안 제16조의2, 제16조의3 및 제28조제1항제4호의2부터 제4호의4까지 신설).
	2024826	2020-03-27	허윤정	라. 이용자위원회 신설(안 제16조의2 신설) 인터넷멀티미디어 방송 제공사업자에게 이용자의 권익 보호를 위하여 이용자 위원회 설치 의무를 부과함.
	2017594		변재일	이에 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가

		2018-12-18		이용자위원회를 의무적으로 두도록 하여 이용자의 권익 향상에 기여하고자 함(안 제16조의2 및 제16조의3 신설 등).
	2011949	2018-02-13	변재일	IPTV를 포함한 유료방송 서비스의 품질을 개선하고 이용자의 편익을 증진하기 위하여 서비스 품질 평가를 도입하고, IPTV사업자에 대하여도 방송평가를 하도록 하려는 것임(안 제16조의2 신설 등).
방통위의 금지 행위 조사권 신설	2105597	2020-11-20	우상호	방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하고, 금지행위 위반여부에 대한 현장조사권을 신설하여 금지행위 위반 제재조치의 실효성을 확보하려는 것임(안 제17조제4항 및 제5항 신설 등).
	2101423	2020-07-03	정부	제15조에 제3항을 다음과 같이 신설한다. ④ 방송통신위원회는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하였는지에 대한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 제28조제1항제5호 및 제6호를 각각 제6호 및 제7호로 하고, 같은 항에 제5호를 다음과 같이 신설한다. 5. 제17조제4항에 따른 자료제출을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 자료를 제출한 자
이용 요금	2024826	2020-03-27	허윤정	다. 이용요금 신고제 도입(안 제15조) 이용요금 승인제를 신고제로 전환하되, 이용자 보호를 위해 최소 채널 상품 요금은 승인 제도를 유지하고, 결합상품 요금은 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업자에 대해서는 승인토록 규정함.
이용자 보호	2016113	2018-10-29	변재일	마. 이용자 보호, 금지행위 적용 등 이용자 보호 조치를 마련함(안 제16조 및 제17조).
	2015286	2018-09-03	변재일	마. 이용자 보호, 금지행위 적용 등 이용자

VOD 광고의 선택적 노출 허용	2002866	2016-10-24	오제세	<p>보호 조치를 마련함(안 제16조 및 제17조).</p> <p>현행법에 VOD 정의를 신설하고 유료 VOD의 광고총량을 제한하며, 유료 VOD의 경우 이용자가 거절의 의사를 표시하는 때에는 광고제공을 금지하도록 함으로써, VOD 광고와 관련한 법적 공백을 막고 이용자의 권익을 두텁게 보장하려는 것임.</p> <p>다. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 이용요금을 받고 주문형방송서비스를 제공하는 경우에 이용자가 이용요금을 지불하기 전에 주문형방송서비스광고에 관한 사항을 안내자막 등을 통하여 알려야 하며, 이용자가 해당 광고에 관하여 거절의 의사를 표시하는 때에는 광고를 제공하지 못하도록 함(안 제21조의2제2항 신설).</p> <p>라. 제21조의2제1항 및 제2항을 위반하여 주문형방송서비스광고를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과함(안 제28조제1항 신설).</p>
-------------------------------	---------	------------	-----	--

### 3) 「전기통신사업법」

전기통신사업법의 부가통신 의무 및 디지털 플랫폼 서비스와 관련된 입법안은 개인정보 보호, 보편서비스, 이용자 보호 조치, 가입해지 및 결제 취소 등의 제한 금지 등으로 최근 OTT를 포함한 부가통신역무에서 시청자 보호와 관련된 주요 이슈의 흐름을 파악할 수 있었다. 코로나 19로 인한 비대면 사회로의 본격적인 전환을 맞아 디지털 콘텐츠뿐만 아니라 각종 어플리케이션의 사용이 증가하면서 신종 사회범죄와 피해로부터 이용자를 보호하고, 부가통신서비스 사용의 편의성을 제고하려는 노력이 시도되고 있는 것으로 나타났다. 특히 다양해지는 어플리케이션 서비스에 대한 접근권의 확보와 함께 해당 서비스로 인해 초래되는 개인정보 침해 문제나 사업자와의 분쟁 등은 향후 이용자 보호와 관련된 주요 이슈가 될 것으로 판단된다.

우선 배달 앱 서비스의 경우는 안심번호(050)를 사용함에도 불구하고, 고객이 배달원에 게 재연락(콜백)하는 경우 고객의 실제 전화번호가 노출되면서 사적으로 연락하는 등의 문제가 발생하면서 사회문제로 이슈화된 바 있다.

뿐만 아니라 앱 서비스 사용의 증가로 데이터 요금에 대한 부담이 가중되면서 보편적으로 사용하는 디지털 기기 및 콘텐츠, 앱 서비스에 대한 보조금이 마련될 필요가 있다는 주장도 제기되었다. 해당 법안을 발의한 이용빈 의원은 부가통신사업자에 대한 취약계층 요금감면 등 보편적 의무 관련 의무 부과에 관한 법제화는 이미 세계적 추세이며, 미국과 EU에서도 Big Tech 기업에 대해 취약계층 요금감면을 포함한 보편적 서비스 기금을 부과하는 법안이 발의된 바 있으며, OTT를 전기통신 서비스로 포함해 보편적 서비스 기금을 부과할 수 있도록 하고 있을 뿐만 아니라, ITU·세계은행 등 국제기구 역시 부가통신사업자에 대한 보편적 서비스 기금 부과 필요성을 언급하고 있다고 주장했다(의안번호 2112698). 기간통신사업자 자체적으로 요금을 감면하는 기존 제도를 과기부 장관이 사회적 약자에게 통신비뿐만 아니라 디지털 기기 및 콘텐츠·앱 소비 등에도 사용할 수 있는 통신 복지권과 같은 바우처를 제공하는 방식으로 일원화하는 방식이다. 플랫폼 경제 기반 데이터 소비 중심사회에 부합되는 보편적 의무의 공정성을 실현하자는 취지로 마련된 해당 법안은 향후 다양한 논쟁이 예상되는데, 부가통신역무의 광범위성이나 시내·시외·이동전화처럼 ‘보편적인 통신 접근권’ 과 밀접한 의무로 보기 어렵다는 견해가 존재한다(과학기술정보방송통신위원회, 2021.11).

이외에도 부가통신사업자의 이용자 보호 조치 등은 매출액이나 이용자 수, 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자에 대해 이용자 이익을 심각하게 저해할 경우, 해당 기업의 분할이나 조직·운영의 분리 등 필요한 조치를 취하겠다는 입법안(2112728)도 등장했고, 서비스 요금, 수수료, 이용조건 등에 대한 이용약관심의회를 두어 이용약관의 합리성과 공정성을 제고하려는 입법안(2111068)도 발의된 바 있다.

이외에도 가장 큰 이슈가 되었던 앱 마켓 모바일 콘텐츠 이용자의 가입해지와 결제취소 방식을 제한하는 사업자와의 분쟁은 서비스 선택에 대한 이용자 권리를 제한하는 문제로 인해 결제 및 환불에 대한 사항을 이용약관에 명시하고(의안번호 2114759), 이용자에 대한 제한행위를 금지행위에 포함시키는 방안(의안번호 2112203)이 발의되었다.

<표 2-8> 20-21대 「전기통신사업법」 일부 개정안 관련 국회 입법안

주제	의안 번호	제안 일자	제안자	내용
----	-------	-------	-----	----

개인 정보 보호	2116511	2022-07-19	김경만	온라인플랫폼을 구축·운영하는 사업자가 개인정보 보호 및 노출 방지 등을 위해 발신 번호를 변경하여 표시하는 것을 허용해 소비자와 중사자 모두의 안전을 제고하고자 함(안 제84조의2제2항 단서조항 신설).
보편 서비스	2112698	2021-09-27	이용빈	디지털 기기 및 콘텐츠·앱 소비 등에도 사용할 수 있는 통신복지권과 같은 바우처를 제공하는 방식으로 일원화하되, 통신복지권의 재원은 「방송통신발전 기본법」에 따른 방송통신발전기금으로 하고, 기간통신사업자뿐만 아니라 대형 부가통신사업자 및 이동통신단말기 제조업자에게도 방송통신발전기금의 분담금 납부 의무를 지우도록 함으로써 플랫폼 경제 기반 데이터 소비 중심사회에 부합되는 보편적 역무의 공정성을 실현하고, 통신비 패러다임 전환과 사회적 약자에 대한 가계통신비 경감을 도모하여, 데이터복지시대를 앞당기는 한편, 국민의 삶의 질 강화에 이바지하고자 합니다(안 제4조의3 신설 등).
부가통신 사업자의 이용자 보호 조치	2113458	2021-11-22	박성중	부가통신사업자의 사업 휴업·폐업 시 이용자 보호 조치 의무를 규정하여 이용자가 안정적인 서비스를 제공받을 수 있도록 하려는 것임(안 제26조제3항 신설 등).
	2113382	2021-11-18	박성중	매출액, 이용자 수, 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자는 관련 서비스의 이용약관을 과학기술정보통신부장관에게 일정 요건을 갖추어 신고하도록 하여 이용약관의 합리성과 공정성을 제고하고 플랫폼 중심의 ICT 시장 환경에서 국민의 정당한 이익을 보호하기 위한 기반을 조성하려는 것임(안 제28조의2 신설 등).
	2112728	2021-09-29	한준호	매출액, 이용자 수, 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자가 시장의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 심각하게 저해하는 경우 과학기술정보통신부 장관이 해당 기업의 분할, 조직·운영의 분리 등 시장구조개선을 위하여 필요

				한 조치를 명할 수 있는 제도를 도입함으로써 ICT 시장의 지속가능한 공정경쟁과 이용자 보호의 법적 체계를 마련하고자 함(안 제27조의2 신설 등).
	2111068	2021-06-24	한준호	매출액, 이용자 수, 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자는 관련 서비스의 이용약관을 과학기술정보통신부장관에게 일정 요건을 갖추어 신고하도록 하고, 과학기술정보통신부 산하에 플랫폼 기반 서비스의 요금, 수수료, 이용조건 등에 대한 이용약관심의위원회를 두어 이용약관의 합리성과 공정성을 제고하고 새로운 ICT 시장 환경에 걸맞은 국민의 정당한 이익을 보호하기 위한 체계를 마련하려는 것임(안 제28조의2 및 제28조의3 신설 등).
	2109261	2021-04-01	변재일	부가통신사업자가 정기적인 서비스 안정수단 확보 이행 현황 관련 자료, 트래픽 양 현황 등을 과학기술정보통신부장관에게 제출토록 하고, 국내 대리인의 업무 범위에 서비스 안정성 확보 이행을 추가하여 이용자가 더욱 안정적인 부가통신서비스를 제공받을 수 있도록 하는 것임(안 제22조7제2항·제3항 및 제22조의8제1항제3호 신설 등).
가입해지 및 결제 취소 등의 제한 금지	2114759	2022-02-11	이병훈	앱마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 결제 취소, 해지의 방법 및 절차에 관한 사항을 이용약관에 명시하도록 하고, 가입 또는 결제방식에 비하여 해지 또는 결제취소의 방식을 부당하게 제한하는 행위를 금지하려는 것임(안 제22조의9제1항, 제50조제1항제12호 신설).
	2112203	2021-08-25	위원장 (원안 가결)	가. 앱마켓사업자는 모바일콘텐츠 등의 결제 및 환불에 관한 사항을 이용약관에 명시하는 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 이용자의 피해를 예방하고 이용자의 권익을 보호하도록 함(안 제22조의9제1항). 다. 통신분쟁조정위원회의 조정대상에 '앱마켓에서의 이용요금 결제, 결제 취소 또는 환급에 관한 분쟁'을 포함함(안 제45조의2).

				<p>라. 앱마켓사업자가 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 모바일콘텐츠 등 제공사업자로 하여금 특정한 결제방식을 사용하도록 강제하는 행위를 금지함(안 제50조제1항제9호).</p> <p>마. 앱마켓사업자가 모바일콘텐츠 등의 심사를 부당하게 지연하는 행위를 금지함(안 제50조제1항제10호).</p>
--	--	--	--	--

## 2. 시사점

네트워크와 디지털 기술의 발달로 미디어 환경변화는 일찍이 진행되고 있었지만 생활 전반에 걸쳐 미디어가 중요 변수로 등장한 것은 단연 코로나 19라는 전 지구적 현상이다. 이로 인해 관련법은 물론이고 입법 내용에서도 디지털 플랫폼으로 인한 새로운 미디어 이슈와 해당 이슈로 인한 이용자 보호 관련 쟁점에 초점이 맞추어졌다. 이는 기존에 부가통신사업을 관할하는 전기통신사업법뿐만 아니라 방송법과 IPTV 이용자 보호 관련 이슈에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

방송법의 경우, 방송 프로그램 제작이나 편성, 참여 등과 관련된 전통적인 시청자 권익 활동보다 유료매체 이용자로서의 피해 예방과 개인정보 보호, 이용요금, 이용자 선택권 보호의 문제와 허위조작 정보 예방 등과 같이 디지털 플랫폼 시대에 만연하는 개인으로서의 편의와 권리 행사 등에 대한 입법안이 다수 발의되어 변화된 미디어 이용 환경 및 주요 시청자 보호 정책의 변화를 파악할 수 있었다.

특히 이용약관과 이용요금의 완화, 채널 선택권의 보장과 같은 통신 서비스 일반과 부가통신 영역에 해당하는 포털과 SNS, 공유 플랫폼 등의 이슈가 새롭게 부각되고 있어 변화된 미디어 환경을 반영하는 현상이라고 해석할 수 있다.

IPTV 관련 법안은 방송과 통신 관련법을 준용했다는 측면에서 관련법과의 형평성에 초점을 맞춘 법안이 다수 발견되는 것으로 나타났다. 그러나 IPTV 자체의 기술적·서비스적 속성으로 인해 디지털 플랫폼 서비스 관련 쟁점이 좀 더 많은 비중으로 차지하고 주요하게 다루어지는 것으로 나타났다.

전기통신사업법은 디지털 콘텐츠뿐만 아니라 각종 어플리케이션의 사용이 증가하면서

신중 사회범죄와 피해로부터 이용자를 보호하고, 부가통신서비스 사용의 편의성을 제고하려는 노력이 시도되고 있는 것으로 나타났다. 관련법에서 부가통신 역무 및 디지털 플랫폼 서비스와 관련된 입법안은 개인정보 보호, 보편서비스, 이용자 보호 조치, 가입해지 및 결제 취소 등의 제한 금지 등으로 최근 OTT를 포함한 부가통신역무에서 시청자 보호와 관련된 주요 이슈의 흐름을 파악할 수 있었다.

상기의 입법안에서 시청자라는 개념은 디지털 플랫폼 서비스에 적용 가능한 이용자, 소비자 등의 개념으로 범용화되고 있었으며, 시청자라는 개념은 방송법상 지상파방송과 종합편성 채널사용사업자, 일부 유료방송에서만 적용되었고, 그나마 해당 영역도 방송 프로그램 제작과 편성, 접근(참여)와 관련된 공익·공공적 기능을 수행하는 경우에 한정되어 있는 것으로 나타났다.

이로 인해 향후 디지털 플랫폼 서비스가 시청각미디어서비스 내에 포섭될 경우, 관련 용어의 통일과 이용자 보호 방안을 마련하기 위해 시청자와 이용자를 통합하는 ‘미디어 이용자’의 개념을 적용할 필요가 있다.

<표 2-9> 20-21대 이용자 보호 관련 국회 입법안 주요 특징

주제	의안번호	관련 사업	관련법	권익보호 대상
소외계층 콘텐츠 제작	2117649	지상파 및 종편사업	방송법	소외계층 일반
	2116037			
	2117650	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	
허위조작정보 피해예방	2100814	정보통신망법 제2조제14호 허위조작정보의 유통에 따른 피해예방을 위한 사업	방송법	시청자
	2007485	미디어를 통한 거짓 또는 왜곡된 정보의 유통에 따른 피해예방을 위한 사업		
시청자 위원회 / 이용자 위원회	2112200	유료방송사업 (종합유선방송사업 위성방송사업)	방송법	시청자
	2109396			
	2108457			
	2017595			
	2023617	방송채널사용사업	IPTV법	이용자
	2112132	인터넷멀티미디어방송사업		
2109393				

	2024826			
	2017594			
	2011949			
보편서비스	2112698	디지털플랫폼 서비스	전기통신 사업법	국민 사회적 약자
방통위 조사권 신설	2105597	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
	2101423	인터넷멀티미디어방송사업		
이용 요금	2024827	유료방송사업	방송법	이용자
	2024826	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
디지털 플랫폼 서비스 이용자 보호	2016113	인터넷멀티미디어방송사업	IPTV법	이용자
	2015286	인터넷멀티미디어방송사업		
	2113458	부가통신사업	전기통신 사업법	이용자
	2113382			국민
	2112728			이용자
	2111068			국민
2109261			이용자	
이용자 선택권 보호	2012345	지상파방송 유료방송 (종합유선방송사업 위성방송사업 IPTV사업)	방송법	시청자
	2002866	인터넷멀티미디어방송사업자	IPTV법	이용자
이용자 피해예방	2012009	홈쇼핑방송사업자	방송법	소비자
	2004355			
개인정보보호	2115458	방송사업	방송법	사용자
	2116511	온라인플랫폼	전기통신 사업법	소비자
가입해지 및 결제취소	2114759	앱 마켓 사업		이용자
	2112203	앱 마켓 사업		

## 제3장. 시청자 권익보호 관련 가이드라인 현황 및 쟁점

### 제1절 시청자 참여 프로그램 현황 및 문제점

#### 1. 시청자 참여 프로그램 현황

##### 1) 시청자 참여 프로그램의 법적 근거

‘시청자 참여 프로그램’은 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램(방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제15조제1항1호,2호)이다. 방송사의 게이트키퍼 기능으로 인해 방송사에서 접근하지 못하는 사회의 다양한 영역과 지역의 소식을 전달해주는 역할을 수행함으로써 시청자로서의 시민이 단순한 미디어 소비자라는 시각에서 벗어나 미디어의 주체로 거듭날 수 있는 ‘퍼블릭 액세스’의 개념을 제도적으로 인정한 사례라고 볼 수 있다.

현행 방송법에는 시청자 참여에 대한 명확한 개념이 부재하며, 이로 인해 시청자 참여 프로그램에 대한 규정도 모호한 상태다. 그러나 방송법 69조 7항에 KBS로 하여금 의무적으로 시청자가 직접 제작한 프로그램을 편성해야 한다는 조항을 통해 시청자 참여가 시청자 직접 프로그램을 제작하는 것으로 파악할 수 있다. 이는 동법 70조 7항 종합유선방송사업자와 위성방송사업자가 시청자가 자체 제작한 방송 프로그램을 시청자가 요구할 경우, 편성해야 한다고 규정하여 시청자 참여 프로그램의 의미를 간접적으로 규정하고 있음을 파악할 수 있다.

그리고 방송법 시행규칙 제15조제1항 1호와 2호에서 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램으로 방송발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송 프로그램으로 규정하고 있어 시청자 참여 프로그램이 정부지원을 통해 시청자가 직접 기획하고 제작하는 프로그램임을 파악할 수 있다.

<표 3-1> 시청자 참여 프로그램 관련 법령 조항

법령	조항	내용
방송법	제69조	⑦ 한국방송공사는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 시청자

	(방송프로그램의 편성 등)	가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다. ⑩ 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매일 전체 방송시간의 100분의 50범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.
	제70조 (채널의 구성과 운용)	⑦ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 과학기술정보통신부령으로 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 이를 방송하여야 한다.
방송통신발전기본법	제26조 (기금의 용도)	① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다. 7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원
방송법시행령	제51조 (시청자 참여 프로그램)	① 법 제69조제7항에 따라 공사는 지상파텔레비전방송사업의 허가를 받아 행하는 텔레비전방송의 채널에서 매일 100분 이상의 텔레비전방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램으로 편성하여야 한다. ② 한국방송공사는 시청자 참여프로그램의 편성기준을 정하고 이를 공표하여야 한다. ③ 시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 및 방송권 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회 규칙이 정하는 바에 따른다.
	제52조의2 (공동체라디오 방송사업자의 방송프로그램 편성)	① 법 제69조제10항에 따라 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매일 전체 방송시간의 100분의 20(2016년 7월 1일부터 2018년 6월 30일까지는 100분의 5로 한다) 이상 편성하여야 한다.
방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙	제15조 (시청자 참여 프로그램)	① 법 제69조제7항에 따른 시청자가 직접 제작한 시청자참여 프로그램은 다음 각 호의 방송프로그램을 말한다. 1. 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램 2. 시청자가 직접 기획하고 방송발전기금등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램 ② 영 제51조3항에 따른 시청자참여프로그램의 운영에 관한 사항은 한국방송공사의 시청자위원회에서 담당한다. ③ 한국방송공사의 시청자위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 한국방송공사에 시청자참여프로그램의 제작에 소요된 제작비용의 일부에 대한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 한국방송공사는 제작비의 일부를 지원할 수 있다. ④ 시청자참여프로그램의 방송을 요청받은 한국방송공사는

		<p>무상으로 시청자참여프로그램을 방송한다. 다만, 방송된 시청자참여프로그램의 저작권은 제작자에게 있다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 시청자참여프로그램의 제작비 지원 등 제작의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p>
<p>방송통신위원회 예산 및 기금 사업 관리 지침</p>	<p>제26조 (기금 지원 사업 표기)</p>	<p>기금사업수행기관은 다음 각 호의 결과물에 대하여 방송통신발전기금 지원사업임을 별표2에 따라 표기하여야 한다.</p> <p>3. 기타 주무부서가 사업별 특성을 감안하여 지정하는 방송 프로그램 제작지원(장애인 방송, 시청자 참여프로그램 등 포함) 등</p>

방송법 및 시행령 상 KBS와 공동체라디오는 시청자 및 청취자 참여프로그램 편성의 의무를 지고 있으며, 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 시청자가 요청할 경우, 편성을 수용할 의무가 있는 준의무편성사업자다. 편성의무가 없는 PP, 지역MBC, 지역민방 일부에서도 시청자 참여 프로그램 자율 편성하고 있다. KBS는 방송법 제69조 제7항 및 방송법 시행령 제51조 제1항에 따라 매월 100분 이상, 공동체라디오방송사는 방송법 제69조 제10항 및 방송법시행령 제52조의2 제1항에 따라 매월 전체 방송시간의 20% 이상 의무 편성하고 있다.

<표 3-2> 시청자 참여프로그램 편성사업자(의무사업자 등) 현황

의무 편성 여부	편성 대상	관련 조항 및 내용	담당부처
의무편성	KBS	매월 100분 이상 (방송법 제69조 제7항 및 방송법 시행령 제51조 제1항)	방통위
	공동체라디오 사업자	매월 전체 방송시간의 20% 이상 (방송법 제69조 제10항 및 방송법 시행령 제52조의2 제1항)	방통위
시청자 요청 시	- SO - 위성방송	방송기술 및 방송편성의 제약이 없는 한 도 내에서 편성 수용 의무	과기부

편성 수용 의무		(방송법 제70조 제7항 및 방송법 시행령 제16조 제1항)	
편성의무 없음	- MBC, SBS - 지역지상파(민방) - 종편 및 일반 PP	자율 편성	방통위

정리하자면, 방송법 및 시행령 상 KBS와 공동체라디오는 시청자 및 청취자 참여프로그램 편성의 의무를 지고 있으며, 각각 방송법 제69조 제7항 및 방송법 시행령 제51조 제1항에 따라 매월 100분 이상(KBS), 방송법 제69조 제10항 및 방송법시행령 제52조의2 제1항에 따라 매월 전체 방송시간의 100분의 20 이상(공동체라디오) 편성해야 한다.

종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 시청자가 요청할 경우, 편성을 수용할 의무가 있는 준의무편성사업자다. 편성의무가 없는 PP, 지역MBC, 지역민방 일부에서도 시청자 참여 프로그램을 자율 편성하고 있다.

## 2) 시청자 참여 프로그램 운영 현황

방통위의 시청자 참여프로그램 지원 사업은 시청자참여프로그램을 편성·방영한 방송사업자에게 방송통신발전기금으로 방송채택료의 일부를 지원하는 사업이다. 시청자들이 장애인, 이주노동자 등 사회적 소외계층의 의견이나 지역의 독특한 문화, 풍습 등을 소재로 프로그램을 직접 제작하여 방송 의뢰하는 것으로 시청자의 방송 참여 및 공익성을 제고하기 위하여 '01년 이후 매년 지원을 확대해왔다.

시청자 참여프로그램 지원 사업을 위한 운영 가이드라인에는 해당 프로그램을 위한 신청대상과 요건, 신청절차, 채택료, 운영 조건 등이 자세히 기술되어 있다(방송통신위원회, 2019.11). 해당 가이드라인에 의하면 시청자 참여 프로그램에 참여하는 사업자들에 대해 정부가 지원 사업을 수행하고 있으며, 해당 사업은 시청자 참여 프로그램을 편성·방영한 사업자에게 방송통신발전기금으로 방송채택료의 일부를 지원하는 사업으로 규정하고 있다.

시청자 참여 프로그램 사업의 신청대상은 방송법 제2조의3에 따른 지상파방송사업자와

공동체라디오사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자에 해당하며, 이들 방송사는 매년 초에 시청자미디어재단의 시청자 참여프로그램 지원 사업 공고를 참고하여 신청 절차를 거친 후 지원 사업에 선정되면 ‘시청자 참여프로그램 활성화 위원회’의 심사결과에 따라 지원금을 지급받게 된다. 2019년 신규 참여 방송사업자는 첫 해에 한해 100% 지원을 받은 바 있지만 최근에는 방송사업자가 전체 방송 채택료의 40% 이하의 범위에서 자체 부담금을 지급하고 있다.

방송 채택료는 ‘시청자참여프로그램’을 제작하여 방송사업자에게 방영을 요청한 시청자에게 방송사업자가 이를 편성·방영한 후 지급하는 소정의 비용이다. 시청자미디어재단은 방통위의 위탁을 받아 ‘시청자참여프로그램’을 편성·방영한 방송사업자에게 방송통신발전기금에서 일부 지원하고, 방송사는 자체 부담금을 지급한다.

<표 3-3> 방송 채택료 지급 절차



자료: 방송통신위원회(2019.11)

방송채택료 지급은 연간 지급 채택료 상한, 신청 자격 제한, 중복지원 방지, 프로그램 내용 과다 중복 방지, 동일 프로그램 중복 방송, 다수 방송사를 통한 중복방송 등 다양하고 구체적인 방식으로 엄격하게 관리되어야 한다고 권고하고 있다.

중복 지급 제한으로 1인 또는 1개 단체의 연간 누적 채택료 수령액이 600만원을 넘게 된다면 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고하고 있으며, 방송을 본업으로 하는 개인이나 단체는 채택료 지급 금지를 권고하고 있다. 또한 하나의 프로그램을 여러 채널에서 송출하는 것은 가능하지만 채택료는 최초 방영분으로 한정하고 중복 지급은 불가능하다. 뿐만 아니라 영상을 제작하면서 이전 프로그램과 동일한 화면이나 나레이션, 인

티뷰 등이 전체 방송 분량의 50% 이상 사용하는 경우도 채택료 지급이 불가능하다.

한편, 가이드라인에서 운영위 구성은 방송사업자가 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상의 외부 위원을 포함하여 총 5인 이상의 운영위원회를 구성할 것을 권고하고 있지만 가이드라인 상의 권고사항이므로 사업자가 지키지 않았다고 하더라도 별다른 제재 수단이 없어 실질적으로 어떻게 구성되고 있는지에 대해서는 외부에 알려지기 어려운 것이 현실이다.

마지막으로 가이드라인에는 의무 사업자에 대해 관련 법령을 준수하고, 시청자가 접근할 수 있는 시간대에 편성하고, 시청자 참여를 독려하기 위해 홈페이지 등에 시청자 참여 프로그램 신청 절차를 알기 쉽게 상세히 안내하도록 노력해야 한다고 권고하고 있다.

’ 19년에 마련된 현재의 가이드라인은 매 3년이 되는 시점에서 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 취해야 하는데, 올 11월 30일 이후에는 새로운 개선안이 채택될 필요가 있다.

## 2. 시청자 참여 프로그램의 운영상 문제점

### 1) 프로그램 제작 참여

#### (1) 방송 채택료

방송사 참여프로그램에 참여하는 시청자들에 대한 채택료가 지나치게 낮다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 특히 방송사 자체 부담금 축소로 전체 방송사 채택료로 인하되는 효과가 있어 향후 방발기금을 활용한 채택료 인상 검토가 필요하다. 방발기금은 해마다 고시를 통해 방송사 광고매출 및 방송서비스 매출 감소에 따른 차등 부담을 법제화함으로써 영세 사업자를 보호하고 있다. 특히 일정 규모 이하의 방송광고 및 방송서비스 분야 매출 사업자는 기금 의무가 면제되기도 하면서 참여 프로그램에 대한 채택료의 인하가 불가피하다는 것이 관련자의 입장이다.

그러나 일반 시청자들의 참여를 독려하기 위해서는 현재의 낮은 채택료가 더 이상 유인책이 힘들다는 지적이 제기되고 있어 이에 대한 개선이 필요한 실정이다. 현재와 같이 방송사가 매칭해서 채택료를 지급하는 방식이나 낮은 채택료에 대해서는 지급방식이나 인상에 대한 고려가 필요한 것으로 판단된다.

## (2) 시청자 참여의 의미와 시청자 제작프로그램의 인정 단계

시청자 참여의 의미를 시청자가 직접 제작하는 것으로 한정하는 것에는 해당 범위의 협소함으로 인해 오히려 시청자 참여의 의미를 제한할 수 있다는 점에서 문제로 지적될 수 있다. 매체의 범위가 확대되고 기능이 다양해지는 환경에서 시청자 참여의 범위를 직접 제작으로 한정하는 것에 대한 문제를 검토할 필요가 있다.

현재와 같이 시청자 참여 프로그램의 제출 조건을 직접 제작한 완성품으로 규정할 경우, 참여의 범위가 협소해질 수 밖에 없는 한계에 직면하게 된다. 참여 시청자의 규모와 범위가 지속적으로 감소하고, 중복 지원하는 문제를 해결하기 위해 가이드라인에는 전문적으로 참여 프로그램만 제작하거나, 중복으로 제출하거나 편성하는 시청자 제작물에 대해서는 인정하지 않는 규정을 만들어 보다 다양한 시청자의 참여를 꾀하고 있지만 의도와는 다르게 오히려 참여층이 감소하는 역효과를 초래하고 있다. 훈련된 영상 제작 종사자들의 반복적인 참여보다 덜 훈련되었더라도 다양한 시청자의 시각을 반영하고 일반인의 참여를 독려하기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있다.

## (3) 시청자 참여 저작물의 활용

현재 가이드라인에는 시청자 참여 프로그램에 기 방영된 제작물에 대한 활용 방안이 부재한 상태다. 이로 인해 한 번 방영된 참여 제작물은 해당 방송사 홈페이지에서 열람이 가능할 뿐 다른 창구를 통해 유통될 수 있는 기회가 희소해서 일반 시청자들의 접근이 제한되고, 시청자가 각고의 노력 끝에 만들어낸 제작물이 제대로 된 평가를 받을 수 있는 기회를 상실하고 있다. 방송 아카이브의 중요성이 증가하는 시점에서 시청자 제작물의 사후 처리와 활용 방안이 모색될 필요가 있다.

## 2) 프로그램에 대한 시청자 접근

### (1) 의무 사업자 확대

의무사업자는 상기한 바와 같이 KBS와 공동채라디오방송사업자다. 그러나 지상파방송

의 공적 사회적 기능과 역할을 감안할 경우 이를 공영방송에 한정시키는 것은 무리가 있다는 지적이다. 공동체라디오는 시청자 제작 프로그램으로 운영, 편성되는 방송사로서의 무사업자를 지정하는 것은 무의미하며 오히려 공동체 라디오의 영세성으로 인해 시청자 참여 프로그램의 활성화를 위한 지원이 시급한 실정이라고 판단된다.

(2) 유통 경로의 한계

편성 시간만을 검토할 경우, 법정 의무사업자와 준 의무사업자의 실적도 그다지 좋지 못한 것이 사실이다. 지역 MBC와 일부 지역민방, 지역 지상파 방송 사업자 일부와 라디오 방송사업자가 시청자 참여 프로그램을 편성하고 있지만 실질적으로는 자체제작 비용에 대한 부담을 덜기 위한 편성전략으로 활용하면서 일반 시청자들에 대한 접근이 다소 어려운 시간에 배치되는 현상이 나타나고 있었다.

광주MBC 평일 저녁 6시 20분, 부산 MBC 평일 저녁 6시 30분, MBC 충북 평일 저녁 7시 30분, TBS 평일 저녁 8시 30분 편성을 제외하면 대부분의 방송사업자는 일반 시청자들의 접근이 어려운 평일 새벽이나 오후 4시 이전, 주말 새벽이나 오전 시간 등에 집중적으로 편성, 시청자 참여 프로그램의 본래 취지에 부합하지 않는 편성 전략을 취하고 있는 것으로 나타났다. 현재와 같이 방송을 통해 일정 시간대에만 노출되고, 해당 시간마저 시청의 사각지대에 편성되는 문제로 인해 일반 시청자들의 시청자 참여 프로그램에 대한 접근과 노출의 한계에 직면하고 있다.

<표 3-4> 시청자 참여 프로그램 현황(2022년 9월 기준)

구분	방송채널	프로그램명	방영시간
지상파	한국방송공사	열린채널	매주 수 14:10~14:50
지상파	광주문화방송(주)	시청자가 만드는 TV	매주 수 18:20~18:32
지상파	목포문화방송(주)	시청자가 만드는 TV	격주 일 09:50~10:00
지상파	여수문화방송(주)	시청자가 만드는 TV	매일 금 13:50~14:20
지상파	전주문화방송(주)	열려라TV	매일 마지막주 월 17:10~18:05
지상파	대구문화방송(주)	열린TV 희망세상	매일 마지막 두번째 주 토 11:30~12:00

지상파	부산문화방송(주)	우리동네 토크	매주 금 18:30~18:40
지상파	제주문화방송(주)	시청자TV 시선	매월 4주 토 10:20~10:30
지상파	MBC강원영동	열린채널 콘텐츠세상	매주 토 07:30~08:00
지상파	(주)엠비씨충북	시청자FLEX-내가 만드는 TV 임규호의 저녁N 청취자 참여코너 '내가 만든 라디오'	매월 마지막주 일 13:20~14:10 매주 금 19:30~19:50
지상파	오비에스 경인티브이(주)	OBS시청자채널 꿈꾸는 U	매주 수 00:05~00:35
지상파	(주)광주방송	미디어세상 시청자와 통하는 TV	매월 마지막주 금 16:00~16:55
지상파	(주)KNN	시청자TV	매월 2주 목 11:00~11:30
지상파R	부산문화방송(주)	라디오시민세상	매주 토 08:30~08:52
지상파R	서울특별시 미디어재단 TBS	우리동네라디오	매주 월~금 21:44~21:59
지상파R	CPBC 부산가톨릭 평화방송	다정다감다섯시 코너 '내 친구 송국이네'	매주 목 17:30~17:50
공동체R	사단법인 성서공동체에프엠	라디오의 재발견 외 5개 프로그램	매주 월~금 10:00~11:00
공동체R	사단법인 금강에프엠방송	여기는 금강FM 외 11개 프로그램	매주 월수금 07:30~07:57
공동체R	사)문화복지미디어 연대	우리의 라디오 외 4개 프로그램	매주 월~금 10:00~11:00
공동체R	사단법인 마포공동체라디오	슬기로운 동네생활 외 1개 프로그램	매주 월화목 11:00~11:57
공동체R	사단법인 관악공동체라디오	행복한 라디오 퀘지나청춘 외 4개 프로그램	매일 06:00~07:00
공동체R	(사)광주시민방송	종이비행기	매주 월~금 12:00~13:00
공동체R	사단법인 영주에프엠방송	세상을 사는 작은 지혜 외 10개 프로그램	매주 월~금 08:00~08:15
공동체R	사단법인 청암송건호기념 사업회	청소년, 라디오에 반하다	매주 월~목 20:00~21:00
SO	(주)아름방송 네트워크	ABN 시청자열린세상	매주 수 11:00~11:30
SO	남인천방송(주)	ZOOM-IN 시청자세상	매주 수 16:30~16:50
SO	(주)씨씨에스 충북방송	시청자 참여프로그램 열린공간	매주 월 07:35~07:55

SO	금강방송 주식회사	열린채널 시청자세상	매주 월 10:00~10:30
SO	(주)서경방송	시청자 세상만사	매주 수 16:00~16:25
SO	(주)한국케이블TV광주방송	출발VJ시대	매주 화 09:00~09:40
SO	제이씨엔올산중앙방송(주)	VJ 스타트업(부제: 안녕, 미련이)	매주 수 05:30~06:00
SO	(주)씨엠비 외 10개 컨소시엄(동대전, 광주, 광주동부, 전남, 영등포, 동대문, 대구, 수성, 충청, 세종)	열린미디어 시청자 세상 외 2개 프로그램	매주 월 07:00~07:20
SO	(주)딜라이브 중앙케이블TV 외 3개 컨소시엄(마포, 서서울, 용산)	내가 만든 TV세상	매주 월 06:20~06:50
SO	(주)딜라이브 노원케이블TV 외 3개 컨소시엄(북부, 중랑, 동서울)	내가 만든 TV세상	매주 금 06:20~06:50
SO	(주)딜라이브 강남케이블TV 외 3개 컨소시엄(송파, 강동, 구로금천)	내가 만든 TV세상	매주 수 06:20~06:50
SO	(주)딜라이브 경기케이블TV	내가 만든 TV세상	격주 월,수 03:00~03:30
SO	(주)딜라이브 경동케이블TV	내가 만든 TV세상	매주 월 06:00~06:30
SO	(주)딜라이브 우리케이블TV	내가 만든 TV세상	격주 월,수 03:00~03:30
SO	에스케이브로드밴드주식회사 종로중구서대문강서방송	2022열린TV시청자세상	매주 목 15:30~16:00
SO	에스케이브로드밴드주식회사 새롭남동서해방송	열린TV 시청자세상	매주 월 17:30~17:45
SO	에스케이브로드	열린TV 시청자세상	매주 토 16:30~16:55

	밴드주식회사 수원방송		
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 전주방송	열린TV 시청자세상	매주 화 01:00~01:30
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 대구방송대경방송 티씨엔방송	열린TV 시청자세상	매주 수 06:30~06:55
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 낙동방송서부산방 송동남방송	열린TV 시청자세상	매주 수 06:30~07:00
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 한빛방송	열린TV 시청자세상	매주 월 16:30~16:55
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 abc방송	열린TV 시청자세상	매주 월 16:30~16:55
SO	에스케이브로드 밴드주식회사 기남방송	열린TV 시청자세상	매주 월 16:30~16:55
SO	SK broadband (IPTV Btv가입자)	<방방곡곡 동네TV>	매달 1, 2째주 토요일
SO	KTV 국민방송	<시청자가 만드는 TV - 하이큐>	매주 금요일 18:00-18:30
PP	(주)리빙TV	우리 나들이가요	매주 수 19:00~19:45
PP	(주)희망복지방송	<시청자 이슈> 함께하는 세상	매주 화 11:30~12:00
PP	재단법인시민방송	시민, PD가 되다	매주 월 14:00~15:00
PP	재단법인 서울특별시 미디어재단 티브이에스	시민영상 특이점	매주 화 20:30~21:30
PP	연제공동체라디오 사회적협동조합	우리 이제 놀자(어린이 시민리포터)	매주 금 16:05~16:55

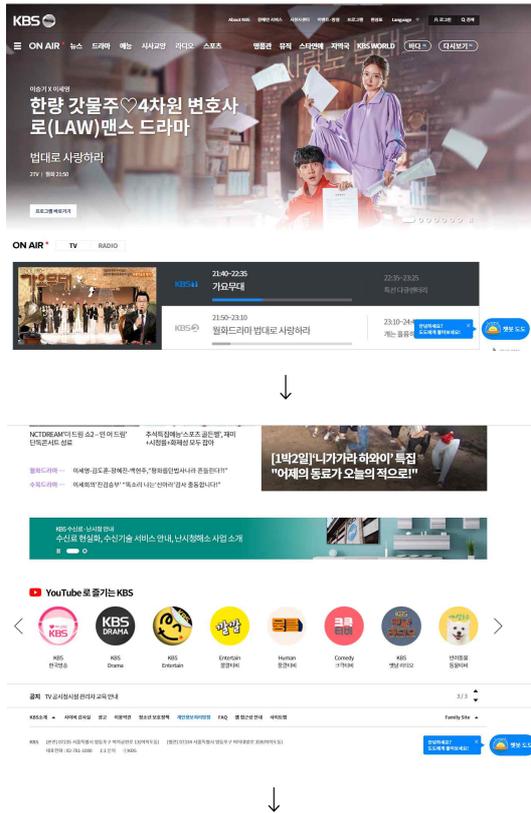
자료 : 공공데이터포털. (<https://www.data.go.kr/data/15035565/fileData.do>)

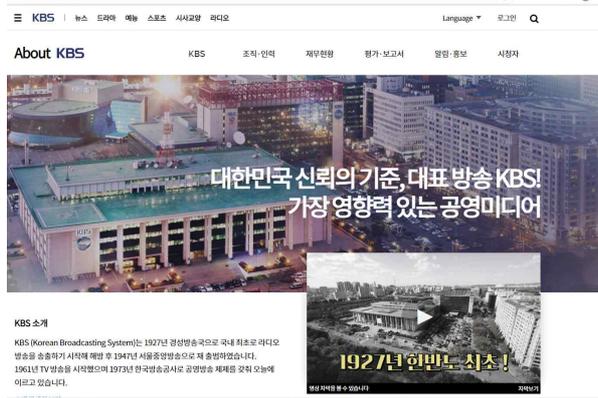
(3) 시청자 접근 독려의 한계

가이드라인 상에서 시청자 참여 프로그램의 편성은 독립적 정기 편성을 원칙으로 하되 방송사업자의 여건에 따라 프로그램 내 개별코너 형식으로 편성도 가능하다고 적시하고 있으며, 의무사업자에게는 시청자가 접근할 수 있는 시간대에 편성하고, 시청자 참여를 독려하기 위해 홈페이지 등에 시청자 참여 프로그램 신청 절차를 알기 쉽게 상세히 안내하도록 권고하고 있다. 그러나 이와 같은 사항은 제대로 지켜지지 않는 것으로 나타났다.

의무사업자이면서 공영방송인 KBS의 <열린채널>을 조사한 결과, 일반인들이 접근하기 어려운 시간대인 평일(수요일) 오후 2시 10분에 방송되고 있었으며, 해당 홈페이지를 방문하기 위해서는 최소 6-7단계의 메뉴를 거쳐야 하고, 이마저도 홈페이지에서 가장 눈에 띄지 않는 사각지대인 맨 아래 구석에 작게 배치되어 일반인은 찾기 어려운 구조로 되어 있는 것으로 나타났다. 메인 홈페이지 가장 하단으로 스크롤을 옮긴 후에 일반인들의 눈에 거의 띄지 않는 작은 글씨인 KBS 소개 메뉴를 눌러야 하고, 해당 메뉴로 화면이 넘어간 이후에는 about KBS 메뉴를 다시 거친 후에 맨 오른쪽 끝에 있는 시청자 메뉴를 다시 누르고, 해당 메뉴의 다양한 분야 중 시청자 센터를 누른 후, 다시 맨 아래에 있는 열린 채널 메뉴를 눌러야 비로소 해당 홈페이지에 도달할 수 있으며, 팝업창이나 큰 메뉴를 통해 참여 방식을 고지하는 것이 아니라 여러 메뉴 중 '시청자 참여' 라는 프로그램을 눌러야 자세한 신청과 참여 방식을 파악할 수 있다. 공영방송사이자 의무편성사업자인 KBS의 편성시간과 참여 독려 고지 상태가 이와 같은 상황이라면 여타의 사업자 상황은 더욱 심각할 것으로 예상된다.

[그림 1-1] KBS 시청자참여프로그램 <열린채널> 메뉴 배치 순서





#### (4) 운영위원회 구성의 한계

가이드라인에서는 시청자 참여 프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인 이상의 운영위원회를 구성할 것을 권고하고 있다. 이와 같은 권고사항은 시청자 참여 프로그램 선정의 객관성과 전문성을 제고하려는 의지가 반영된 것으로 이해될 수 있다. 그러나 실질적인 운영에서는 이와 같은 정부 당국의 의지와 목적이 구현될 수 없는 현실에 직면해 있는 것으로 판단된다.

우선 영세한 공동체 라디오의 경우, 운영위원회를 방송사 자율에 맡기고 있어 유명무실한 운영 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다. 해당 조항이 의무 규정 사항이 아니라 단순 권고 사항에 해당되기 때문에 구속력이 낮아 방송사 재량에 의해 다소 느슨하게 운영될 수 있다는 점이다.

둘째, 외부위원은 방송, 교육, 법률 등 단체의 추천을 받을 것을 원칙으로 하고 있어 일반 시청자가 참여할 수 있는 여건은 미비한 상태다. 물론 모든 의사결정 구조에 시청자가 참여한다는 것은 불가능하지만 방송사 게이트키퍼의 한계를 극복하고, 다양한 분야와 사회 각 영역에 분포하고 있는 소수자들의 목소리를 반영한다는 취지를 감안한다면 적어도 시청자의 눈높이와 관심 사안이 반영될 필요가 있기 때문이다.

셋째, 일부 방송사의 경우, 시청자위원회 위원 중 일부를 운영위원회 위원으로 위촉하고 있어 중복 구성의 문제를 유발할 수 있다.

#### (5) 사후 관리 시스템의 한계

시청자평가프로그램은 시청자평가원이 지적한 내용이 반영되어 방송사가 이를 시정하거나 시정하고자 하는 의지가 있는 것으로 판단될 때 시청자 권리와 이익에 합치된다고 판단할 수 있지만, 시청자 참여 프로그램은 이와 같은 사후 관리 시스템이 미비해 어떤 기준으로 성과를 확인하고 판단할 수 있는가의 문제가 대두되고 있다.

#### (6) 공동체 라디오 사업자의 편성비율 문제

시청자 참여 프로그램의 방향이나 내용에 대해서는 방송사가 관여할 수 없는 구조지만 방송사 입장에서 편성 시간은 규정된 바의 시간과 비율을 지켜야 하기 때문에 참여 프로그램이 시청의 사각지대에 편성될 우려가 있으며, 공동체라디오 사업자의 경우는 편성 프로그램 대부분 시청자 참여 프로그램으로 굳이 편성 비율을 시행령으로 규정하는 것이 의미가 있는지 고려할 필요가 있다.

## 제2절 시청자평가원 제도 현황 및 문제점

### 1. 상위기관으로서 '시청자위원회'의 운영 현황

#### 1) 시청자위원회 설치 의무 사업자

시청자위원회는 1990년 개정 방송법에 처음 법령화된 이후 지상파방송만을 대상으로 적용되었지만 2000년 제정된 방송법에서는 지상파방송과 보도전문채널에 설립의 의무와 구체적 직무 부여를 함으로써 실질적인 권한이 강화되었다(방송개혁위원회, 1999). KBS의 경우, 1990년부터 시청자운영위원회를 운영하고 있었으나 자문 역할에 그쳤으나 2000년 개정 방송법의 시행으로 지상파 3사 모두 시청자위원회의 설치와 '시청자평가프로그램' 방송을 의무화하게 되었고, KBS에게는 시청자가 직접 기획·제작하는 '시청자참여프로그램'의 편성 의무가 추가로 부과되었다. 이후 방송법은 지상파 방송뿐만 아니라 종합편성과 보도PP, 홈쇼핑PP 등 승인 사업자에 대한 시청자위원회 설치를 의무화하고 있다(방송법 제87조).

〈표 3-5〉 시청자위원회 설치 의무 방송사업자 현황

구분	방송사
중앙지상파(3개)	KBS, MBC, SBS
지역MBC(16개)	부산MBC, 대구MBC, 광주MBC, 대전MBC, 전주MBC, 춘천MBC, MBC충북, 제주MBC, 울산MBC, MBC강원영동, MBC경남, 목포MBC, 여수MBC, 안동MBC, 원주MBC, 포항MBC
지역민방(10개)	KNN, TBC, KBC광주방송, TJB대전방송, UBC울산방송, JTV전주방

	송, CJB청주방송, JIBS제주방송, G1방송, OBS경인TV
중편PP(4개)	JTBC, TV조선, 채널A, MBN
DMB(2개)	YTNDMB, 한국DMB
보도PP(3개)	YTN, 연합뉴스TV, YTN라디오
종합편성라디오(3개)	TBS, 부산영어방송, 광주영어방송
홈쇼핑PP(12개)	GS SHOP, CJ온스타일, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, NS홈쇼핑, 홈앤쇼핑, 공영홈쇼핑, KT알파쇼핑, 쇼핑엔티, 신세계TV쇼핑, SK스토아, 더블유쇼핑

자료: 김여라(2020), 11쪽

그러나 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 시청자위원회 설치 의무가 없어 시청자의 권익 보호 수단이 상대적으로 미흡한 측면이 있어 지난 '21년 정부 안으로 매출액 또는 가입자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에 대해 시청자위원회를 설치하도록 의무를 부여하는 개정안이 국회에 상정되기도 했다. 현재 유료방송사업자의 시청자위원회 의무설치 규정은 없으나, 2017년부터 유료방송사업자 재허가 기준에 시청자위원회 운영<sup>8)</sup>을 조건으로 부과하고 있어, MSO 및 위성방송사업자도 시청자위원회를 운영하고 있다.

<표 3-6> 유료방송사업자의 시청자위원회 운영 현황

구분	사업자명	주기	주요 논의내용
MSO	티브로드	분기	시청자편익 증진 및 권익보호, 방송침해구제, 민원사항 및 개선의견 수렴, 방송서비스 개선
	LG헬로	분기	가입 및 해지 프로세스, 고객 불만 요인 등에 관한 시청자보호 의무, 신상품 출시, 채널 개편, 상품 요금의 다양성, 지역 내 다양한 네트워크 형성을 통한 지역방송과 지역 사회 상생 발전 관련

8) 채널 구성, 이용요금, 가입·해지, 이용자 권익 보호 등 시청자에게 영향을 줄 수 있는 사항에 대한 의견 제시 역할

	딜라이브	반기	채널/상품/요금, 방송품질, 채널정기개편, 신규상품 서비스 등
	현대HCN	반기	아날로그 컷오프 이후 변동사항, 8VSB진행 결과, 클라우드 UI 추진사항 공유 및 의견 청취, 공동주택 CUG서비스 관련 논의 등
	씨엠비	분기	정기·수시 채널개편, UI(User Interface) 구성, 채널 및 상품·요금의 다양성, 가입·해지에 관한 사항, 방송 화질 등
IPTV	KT	반기	제공 서비스 관련 시청자 불만, 향후 콘텐츠 편성 및 서비스 개선
	LGU+	분기	IPTV 전반에 대한 개선 논의('19년부터 운영예정)
	SK브로드밴드	분기	UI 개편/구성 검토 및 의견제시, 차별화 콘텐츠(Btv뮤직, 살아있는 동화 등) 검토 및 의견제시, 고객 VoC 공유 및 의견제시
위성방송	KT 스카이라이프	분기	시청자 편의 제공 방향 논의, 상품 구성 및 서비스 품질, 종사자 안전사고 예방 등

## 2) 시청자위원회 운영에 대한 방송사업자의 의무

지상파 및 중편, 보도, 홈쇼핑방송사업자는 시청자위원회의 의견제시 및 시정요구를 수용해야 하며, 이를 부당하게 거부할 경우, 시청자위원회가 방통위에 시청자 불만 처리를 요청할 수 있다. 그리고 이들 사업자는 시청자위원회가 요청하는 자료의 제출과 관계자의 출석 및 답변 요청을 따라야 하고, 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방통위에 보고하도록 하고 있다. 시청자위원회 설치를 하지 않는 방송사업자에게는 3천 만 원 이하의 과태료가 부과된다(방송법 제90조).

뿐만 아니라 방송법 제17조 제3항은 방송사업자 재허가 및 재승인시 시청자위원회의 방송프로그램 평가 결과가 제대로 이행되었는지 심사하고 공표하도록 하고 있다.

## 3) 시청자위원회 구성과 직무

시청자위원회의 직무와 권한은 방송편성과 자체 심의 규정 및 방송 프로그램 내용에 관한 의견을 제시하고, 시정을 요구할 수 있으며, 시청자평가원을 선임하고 시청자 권익 보

호와 침해구제에 관한 업무를 포함하고 있다(방송법 제88조). 지상파 및 중편, 보도, 흡수 평방송사업자는 시청자위원회의 의견제시 및 시정요구를 수용해야 하며, 이를 부당하게 거부할 경우, 시청자위원회가 방통위에 시청자 불만 처리를 요청할 수 있다. 그리고 이들 사업자는 시청자위원회가 요청하는 자료의 제출과 관계자의 출석 및 답변 요청을 따라야 하고, 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방통위에 보고하도록 하고 있다. 시청자위원회 설치를 하지 않는 방송사업자에게는 3천만 원 이하의 과태료가 부과된다. 뿐만 아니라 방송법 제17조 제3항은 방송사업자 재허가 및 재승인시 시청자위원회의 방송프로그램 평가 결과가 제대로 이행되었는지 심사하고 공표하도록 하고 있다.

이와 관련하여 방통위 규칙은 시청자위원회 추천 단체를 지정하고 있는데, 교육기관과 소비자 단체, 여성 및 청소년, 변호사 단체, 언론 관련 단체 및 장애인, 경제, 노동자, 문화, 과학기술, 인권단체 등이 포함되어 있다. 이와 같은 단체의 지정은 사회 각 분야의 다양한 영역의 목소리를 대변하기 위한 것으로 평가된다.

<표 3-7> 시청자위원회 설치 근거법

구분	내용	관련법
구성	① 법 제87조의 규정에 의한 시청자위원회는 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성한다. ② 시청자위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 두되, 시청자위원 중에서 호선한다. ③ 시청자위원회의 회의는 위원장이 소집하되, 정기회의는 매월 1회 이상, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우 또는 방송사업자가 요구한 경우에 이를 소집한다. ④ 시청자위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑤ 시청자위원회를 설치한 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과에 대하여 조치가 필요한 경우에는 그 처리에 관한 계획과 처리결과를 회의 종료후 1월 이내에 시청자위원회에 보고하여야 하며, 월간 시청자위원회의 운영실적을 다음 달 20일까지 방송통신위원회에 보고하여야 한다.	시행령 제64조 (시청자위원회의 구성 및 운영)

선임	<p>① 법 제87조제2항에 따라 시청자위원을 추천할 수 있는 단체는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 각급 교육기관의 운영위원회 등 학부모단체</li> <li>2. 소비자보호단체</li> <li>3. 여성단체</li> <li>4. 청소년관련 단체</li> <li>5. 변호사단체</li> <li>6. 언론관련 시민·학술단체</li> <li>7. 장애인 등 사회소외계층의 권익을 대변하는 단체</li> <li>8. 노동단체</li> <li>9. 경제단체</li> <li>10. 문화단체</li> <li>11. 과학기술 단체</li> <li>12. 인권단체</li> <li>13. 외국인 관련 단체(단, 외국어방송을 전문으로 실시하는 방송사업자에 한함)</li> <li>14. 물류·유통 관련 단체(단, 방송법 제87조제1항제3호에 규정된 사업자에 한함)</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 단체는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 단체가 법인인 경우에는 비영리법인일 것</li> <li>2. 해당 단체가 법인이 아닌 경우에는 연간 1회 이상 정기회의를 개최하고, 정관이 있을 것</li> </ol>	방송통신위원회 규칙 제24조 (시청자위원 추천단체)
권한과 직무	<p>① 시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구</li> <li>2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구</li> <li>3. 시청자평가원의 선임</li> <li>4. 그 밖에 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무</li> </ol> <p>② 시청자위원회의 대표자는 방송통신위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.</p>	제88조 (시청자위원회의 권한과 직무)
방송사업자의 의무	<p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 종합편성을 행하는 방송사업자</li> <li>2. 보도전문편성을 행하는 방송사업자</li> <li>3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자 중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다.</p>	방송법 제87조 (시청자위원회)

	<p>③ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
	<p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 제88조 제1항 제1호 및 제2호에 따른 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없으면 이를 수용하여야 한다.</p> <p>1. 종합편성을 행하는 방송사업자 2. 보도전문편성을 행하는 방송사업자 3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자</p> <p>② 시청자위원회는 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우에는 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회가 제88조제1항 각 호에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.</p> <p>④ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자로부터 보고받은 사항을 과학기술정보통신부장관에게 통지하여야 한다.</p> <p>⑤ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 시청자가 요구하는 방송 사업에 관한 정보를 공개하여야 한다.</p>	<p>방송법 제90조 (방송사업자의 의무)</p>
<p>평가의 반영</p>	<p>③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항에 따라 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각 호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.</p> <p>3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가</p>	<p>방송법 제17조 (재허가 등)</p>

#### 4) KBS 시청자위원회 운영 현황

KBS는 시청자위원회 하부 위원회로 시청자권리보호 소위원회를 두어 시청자 권익보호와 침해구제에 대한 업무를 수행하고 있다. 해당 소위원회에서는 KBS에 직접 접수된 시청자 민원의 적정 처리여부를 심의하고 부적절한 처리사항에 대한 시정 권고를 하고 있다.<sup>9)</sup>

소위원회는 KBS 고충처리인 제도와 연계되는데, 이는 ‘언론중재 및 피해 등에 관한 법률’ 이 정하는 바에 따라 언론의 보도 및 방송프로그램에 의한 피해 예방과 구제를 위해 자율적 활동을 함으로써 국민의 권익을 보호하는 일종의 옴부즈맨 제도다.

해당 제도는 KBS의 각종 채널로 방송된 시청자의 초상권 침해, 명예훼손 등 인권 침해, 재산상의 직·간접 피해 발생 시에 이를 구제하기 위한 것으로서 우편, 또는 이메일을 통한 접수를 받고 있으며, 고충 처리인에 의해 사실조사를 실시한 후 해당 부서에 해결 방안을 강구하도록 한다. 그러나 기간 내 처리되지 않거나, 처리내용이 미흡하다고 판단될 경우 시청자위원회 시청자권리보호분과에 안전으로 상정하여 심의토록 조치하고 있다. 시청자권리보호분과는 경영진과 부서장들이 참석하는 시청자위원회 정례회의에서 해당 부서장이 결정사항을 수용하도록 권고하고, 해당 부서장은 특별한 사유가 없는 한 권고사항을 수용하여야 하며 처리결과는 소정의 절차를 거쳐 고충처리 신청인에게 통보된다. 또한 고충처리 사항은 KBS 시청자평가프로그램인 “TV비평 시청자데스크” 등을 통해 공표될 수 있다.

이와 같은 고충처리 제도는 MBC와 SBS에서도 운영되고 있다. MBC와 SBS의 경우에는 시청자위원회 활동과는 별개로 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제6조 ‘언론사는 사내 언론피해의 자율적 예방과 구제를 위한 고충 처리인을 두어야 한다.’ 는 규정에 따라 고충처리인 제도를 두고 있다. 이에 MBC는 시청자주권위원회를 설치하여 외부위원 3인과 내부 고충 처리인이 방송으로 인한 초상권 침해, 명예훼손 등 인권침해나 재산상의 피해 문제를 다루고 있다. 또한 SBS도 1인의 내부 고충 처리인을 두고 있다(신홍균 외, 2008).

## 2. 시청자위원회 관련 조항의 문제점

### 1) 시청자위원회의 권한과 직무

시청자위원회는 방송사를 운영하는데 있어 자신들의 의견을 표출하는 기회가 제공되지 않으며, 편성과 프로그램내용에 대한 평가와 의견제시만 가능하여 역할도 크지 않다. 실제

---

9) KBS 홈페이지 참고

<https://office.kbs.co.kr/gochung/%ea%b6%8c%eb%a6%ac%eb%b3%b4%ed%98%b8-%ec%86%8c%ec%9c%84%ec%9b%90%ed%9a%8c>

로 국내 방송사들은 시청자위원회 인선 과정에서 자사 출신과 특정 단체에 편중된 인선을 했다는 비평을 받았었고, 특정기업에 친화적인 태도를 보이는 시청자위원회 인사구성도 논란이 되기도 했다.

시청자위원이 의견을 제시하고 시정을 요구할 수 있는 사항은 방송 프로그램의 내용과 자체 심의규정 및 편성에 한정되어 있어 변화된 방송 환경에 부합하는 경영 및 인력 등 조직 운용 문제에 대해서는 의견제시와 시정 요구가 명시적으로는 불가능하다. 그러나 경영 및 인력 등의 조직 운용은 방송사의 이익과 직접적인 관련이 높고 전문성이 요구되는 만큼 시청자위원회의 의견과 시정 요구 등이 타당한가의 문제는 논란의 여지가 있다.

시청자위원회의 또 다른 업무인 권익 보호와 침해구제에 관한 업무 등 시청자 복지와 서비스 정책, 시청자 권익 증진에 필요한 사항 등 변화된 시장 환경에 대처하는 과정에서 방송사가 직면한 시청자 보호 업무가 변화될 것으로 예상되며 이에 탄력적으로 대응할 수 있는 내용이 전제되어야 하지만 현재 88조에서는 이와 같은 내용을 포괄적으로 다룰 수 없다는 한계가 존재한다.

한편, 시청자위원회와는 별개로 방송사가 설치한 고충처리 제도는 시청자위원회 자체가 시청자의 권익 보호나 침해구제에 대한 실질적인 권한이나 역할을 하기 보다는 하부기구로서의 소위원회를 이용하거나 별도의 고충 처리인을 두어야 한다는 것은 시청자위원회의 운영이 법에 규정된 제도적 의무를 소극적으로 이행하는 수준에서 이루어지고 있다는 의미로 해석될 여지도 있다.

이와 같은 맥락에서 오래전부터 방송사가 시청자위원회의 의견제시나 시정요구를 적극적으로 수용하지 않을 경우, 시청자위원회는 허울뿐인 조직으로 남을 것이라는 주장이 제기된 바 있다(성낙인, 1999). 그러나 최근 YTN이 시청자위원회 회의록의 일부를 삭제한 조치<sup>10)</sup>에 대해 YTN 시청자위원 중 한 명이 방통위 전체회의에 출석해 시청자위원회 제도 개선을 요구한 바 있다(미디어오늘, 2022.9.1). 제88조2항이 정한 의견 진술이 이행된 첫 사례라고 볼 수 있다.

---

10) YTN 시청자위원회에서 시청자권익보호를 위한 업무수행이 충실히 이뤄지지 못했다는 지적이 제기되었다. YTN 사측이 일부 시청자위 회의록을 위원들에게 알리지 않은 책임으로 삭제했고, 경위를 설명하는 과정에서 방통위로부터 유권해석을 받았다고 설명해 허위보고 논란을 부른 일 등이다(미디어오늘, 2022.9.1).

비공개로 진행된 의견 진술에서는 YTN 사측이 의견진술을 위한 공문을 방통위에 보내 달라는 시청자위원회 요청에 협조하지 않았고, 다음날 국민신문고(온라인 국민참여·민원 포털)로 직접 방통위에 의견진술을 요청했다는 사실이 표명되었다. 또한 시청자위원회의 법적 권한인 의견진술권 보장을 위한 시행령 및 시행규칙 제정, 정비에 만전을 기해달라는 요청이 제시되었다.

한편, 방송편성이나 방송프로그램 내용에 대한 보다 적극적인 의미에서의 시정요구가 발생할 경우, 이를 어느 정도까지 인정해야 하는가에 대해서도 논란의 소지가 있다. 즉, 시청자위원회의 지나친 권한 주장이 자칫 방송의 편성 및 프로그램 제작과 관련된 고유의 자유와 독립을 저해할 가능성이 있다는 것이다(성낙인, 1999). 결국, 현재까지는 발생하지 않았지만, 시청자위원회에서의 방송편성 및 방송프로그램 내용에 대한 구체적이고 강력한 시정요구가 방송사에 의해서 받아들여지지 않았을 때 기계적으로 이를 시청자불만처리위원회에 회부할지 등에 대하여 명확하지 않은 부분이 존재한다.

## 2) 시청자위원회 운영에 대한 방송사업자의 의무

시청자위원회는 방송사에 시정을 요구할 수 있고 이것이 제대로 반영되지 않을 때는 방송통신위원회에 불만을 제기할 수도 있지만 이런 경우도 찾아보기 어렵다. 방송사는 시청자위원회의 의견이 방송 프로그램에 직·간접적으로 관련된 것이어야 한다는 인식을 강하게 가지고 있으며, 시청자 위원들은 위원회의 권한과 역할에 대해 충분히 이해하지 못하고 있기 때문에 지금과 같은 회의 운영의 문제는 지속될 것으로 판단된다.

## 3) 재허가시 시청자위원회 의견의 반영

방송법 제17조(재허가 등)는 각 호에 대한 심사와 공표만 서술되어 있고, 3호의 경우는 이행 여부에 대한 내용이 서술되지 않아 문제로 지적된다. 즉 같은 조항 2호는 시정명령 횟수와 불이행 사례, 4호 지역사회 발전에 이바지한 정도, 5호 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 등 정량적 판단이 가능한 내용으로 구성되어 있지만 3호 시청자위원회의 방송프로그램 평가는 평가 자체로만 적시될 뿐 이행 여부나 정도 등의 가부 등 정량적 판단은 불가능한 상태다.

더욱이 시청자위원회 평가의 결과가 직접적으로 재허가 및 재승인에 반영되고 있는지도 의문이다. 프로그램의 내용이나 편성의 문제만 놓고 보면 충분히 논란의 여지가 있는 방송사도 재허가나 재승인에서 논란 자체로 문제가 되었던 적은 있지만 실질적인 결과에 영향을 미친 일은 전혀 없었기 때문이다. 때문에 방송사의 입장에서는 시청자위원회의 평가와 회의가 다분히 의례적이고 형식적인 과정으로 인식될 수 있는 여지가 매우 높다는 점에서 우려가 제기되어 왔다.

### 3. 시청자평가원 운영 현황

#### 1) 시청자평가원 제도의 법적 근거

시청자평가 프로그램은 1993년 지상파방송을 통해 방영되며 시작되었으며, 시청자평가원 제도는 시청자권익보호 조항이 도입된 2000년 통합방송법이 시행되면서 법적인 근거를 가지게 되었다. 평가원 제도는 시청자 의견을 적극적으로 대변하는 평가원의 역할을 제도적으로 규정하고, 옴부즈맨 프로그램을 통해 실행력을 가지게 된다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 방송에 대한 시청자의 불만은 물론 프로그램에 대한 다양한 의견을 적극적으로 수렴하여 실제 방송 현장에 반영되도록 함으로써 방송과 시청자 사이의 채널이자 방송에 대한 시청자의 공론장 기능을 수행한다고 해석할 수 있다. 이와 같은 기능은 평가원이 속한 해당 방송사의 시청자평가 프로그램에 출연하여 시청자의 의견을 전달하고 반영하는 역할에서 완성된다. 시청자평가원의 활동 사항은 시청자미디어재단으로 매월 제출되며 시청자위원회에 보고되고 있다.

시청자평가원의 정체성과 역할, 방송사업자의 관련 의무를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 시청자평가원은 시청자위원회에 의해 선임된다(방송법 제88조). 평가원 설치 및 평가 프로그램 제작해야 하는 의무사업자는 지상파 및 중편, 보도PP가 해당된다(방송법 제89조 제1항). 평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 직접 의견 진술이 가능한데(방송법 제89조 제2항), 시청자평가 프로그램은 1993년 지상파방송을 통해 방영되며 시작되었다. 시청자평가 프로그램 의무편성 사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 하고, 시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연해서 직접 의견을 진술할 수 있도록 하고 있다.

시청자평가원 선임 및 운영에 대한 자세한 사항은 가이드라인에 별도로 마련되어 방송 사업자의 방송운영 및 방송프로그램에 대한 시청자평가원 평가제도 운영의 공정성과 실효성을 제고하여 시청자 권익보호에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

<표 3-8> 시청자평가원 근거법

구분	내용	관련법
선임	① 시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다. 3. 시청자평가원의 선임	방송법 제88조 (시청자 위원회의 권한과 직무)
운영	① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다. ② 시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다. ③ 정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다	방송법 제89조 (시청자 평가 프로그램)
지원	③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.	제89조(시청자 평가프로그램)

## 2) 시청자평가원 운영 현황

### (1) 시청자평가원 선임 및 임기

시청자위원회는 평가원 선임 시에 후보자의 전문성, 시청자 대표성, 전문분야의 다양성 등을 종합적으로 고려해야 한다. 또한, 후보자 선정 시 연령과 성별 균형 등을 고려하여 다양한 관점을 가진 시청자평가원이 선임될 수 있도록 노력해야 하고, 시청자위원회는 선임 평가원이 선임되면, 해당 평가원이 직무를 원활하게 수행할 수 있도록 임무·역할·보수·법적 근거를 포함한 시청자평가원제도를 해당 평가원에게 설명한다(방통위,

2017).

시청자평가원의 임기는 2년으로 하고 있으며 연임이 가능하다. 다만, 연임 결정 시에 반복 선임으로 인하여 비평의 다양성이 저해되지 않도록 고려해야 한다고 규정하고 있다. 또한 시청자위원회는 시청자평가원을 위촉함에 있어 특정 정당의 당원, 공직선거법 상 후보자 및 (예비)후보자로 등록된 인사, 공무원은 위촉할 수 없다고 규정하고 있으며, 해당 방송사 임직원 및 임직원 근무 경력자, 타 방송사 시청자평가원으로 활동 중이거나 해당 방송사업자와 이해관계가 있다고 판단되는 인사도 위촉을 배제하고 있어 평가원의 객관성과 공정성 문제를 중요한 선임의 요소로 인식하고 있다고 해석할 수 있다.

#### (2) 시청자평가원 직무 및 운영

시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인에는 각각 직무와 운영 방식을 통해 평가원의 의무와 평가원 제도를 운영하는 방송사업자의 의무를 규정하고 있다. 우선 시청자평가원의 직무는 시청자 평가프로그램에 출연하여 방송운영 및 방송프로그램에 관한 시청자 의견을 진술하는데, 이 때 시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 하고, 시청자위원회의 요청이 있을 경우 시청자위원회에 참석하여 직무와 관련하여 의견을 피력할 수 있다. 방송사업자의 입장에서는 시청자평가원의 직무 수행을 적극적으로 지원하고 직무 수행과 관련하여 독립성과 자율성을 보장해야 한다.

이후 평가원은 방송사업자가 작성한 「시청자평가원 월간보고서」를 검토하여 필요한 경우 정정 또는 보완을 요구할 수 있으며, 방송사업자는 시청자평가원으로부터 「시청자평가원 월간보고서」의 정정 또는 보완 요구를 받았을 경우 이를 수용해야 한다. 다만, 정정 또는 보완 요구사항이 위법·부당하거나 그 내용이 사실과 다른 경우 이를 수용하지 않을 수 있다. 방송사업자는 「시청자평가원 월간보고서」를 시청자가 쉽게 접근할 수 있도록 공식 홈페이지에 공개해야 한다.

<표 3-9> 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인

구분	주요내용
----	------

선임	<p>○ 시청자위원회는 평가원 선임 시에 후보자의 전문성, 시청자 대표성, 전문분야의 다양성 등을 종합적으로 고려한다.</p> <p>- 또한, 후보자 선정 시 연령과 성별 균형 등을 고려하여 다양한 관점을 가진 시청자평가원이 선임될 수 있도록 노력한다.</p> <p>○ 시청자위원회는 신입 평가원이 선임되면, 해당 평가원이 직무를 원활하게 수행할 수 있도록 임무·역할·보수·법적 근거를 포함한 시청자평가원제도를 해당 평가원에게 설명한다.</p>
임기	<p>○ 시청자평가원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.</p> <p>- 다만, 연임 결정 시에 반복 선임으로 인하여 비평의 다양성이 저해되지 않도록 고려한다.</p>
결격사유	<p>○ 시청자위원회는 시청자평가원을 위촉함에 있어 다음 각 사유의 1에 해당하는 자는 위촉하지 않는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 정당법에 의한 당원</li> <li>② 공직선거법상 피선거권이 없는 자</li> <li>③ 공직선거법의 적용을 받는 선거에 (예비)후보자로 등록된 자</li> <li>④ 공무원(교육공무원 제외)</li> <li>⑤ 해당 방송사의 임직원 및 임직원으로 근무한 경력이 있는 자</li> <li>⑥ 타 방송사 시청자위원회 위원 및 시청자평가원으로 활동 중인 자</li> <li>⑦ 해당 방송사업자와 이해관계가 있다고 판단되는 자</li> </ol>
직무	<p>○ 시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 방송운영 및 방송프로그램에 관한 시청자 의견을 진술한다.</p> <p>- 시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 한다.</p> <p>○ 시청자평가원은 시청자위원회의 요청이 있을 경우 시청자위원회에 참석하여 직무와 관련하여 의견을 피력할 수 있다.</p>
운영	<p>○ 방송사업자는 시청자평가원의 직무 수행을 적극적으로 지원하고 직무 수행과 관련하여 독립성과 자율성을 보장한다.</p> <p>○ 시청자평가원은 방송사업자가 작성한 「시청자평가원 월간보고서」를 검토하여 필요한 경우 정정 또는 보완을 요구할 수 있다.</p> <p>○ 방송사업자는 시청자평가원으로부터 「시청자평가원 월간보고서」의 정정 또는 보완 요구를 받았을 경우 이를 수용한다.</p> <p>- 다만, 정정 또는 보완 요구사항이 위법·부당하거나 그 내용이 사실과 다른 경우 이를 수용하지 않는다.</p> <p>○ 방송사업자는 「시청자평가원 월간보고서」를 시청자가 쉽게 접근할 수 있도록 공식 홈페이지에 공개한다.</p>

활동 비 등	○ 방송사업자는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 시청자평가원 활동경비를 매월 지급하며, 예산 범위 내에서 기타 수당을 추가로 지급할 수 있다.
-----------	---

### (3) 운영 사례

다음은 지난 7월 1일 시청자미디어재단이 주최한 시청자평가원 워크숍에서 발표된 JTBC 시청자평가원 운영사례를 발췌한 부분이다. 우선 JTBC는 <시청자 의회>라는 프로그램을 통해 시청자평가원 제도를 운영하는 것으로 나타났다. 해당 프로그램은 금요일 오전 8시에 방송되고 있으며, 평가원은 방송 관련 4명의 교수와 4명의 평론가 등 8명으로 구성되어 있는데, 균등한 성비(3명의 여성과 4명의 남성)와 다양한 연령층(30대 2명, 40대 1명, 50대 3명, 60대 2명) 포함하려는 노력을 시도하고 있는 것으로 나타났다.

프로그램 구성 방식은 시청자 의견을 전달하는 코너와 특정 프로그램에 대한 집중 분석, 하나의 주제로 프로그램을 비교하는 코너로 구성되며, 전체 방송분량의 약 45%를 시청자평가원 비평 코너로 진행하는 것으로 나타났다. 비평이라는 프로그램 특성 상 자료화면 및 내부 의견 청취 등의 원활한 제작을 위해 자체 제작 시스템으로 운영되는 것으로 나타났다.

[그림 1-2] JTBC 시청자평가원 진행 장면



자료: <https://tv.jtbc.co.kr/replay/pr10010030/pm10011294/ep20177285/view>

시청자 의견 반영은 시청자 상담실에 의견을 남긴 연령이 40대 이상이 대부분인 점을 감안하여 20대 의견만을 청취할 수 있는 ‘제이카운실(J Council)’ 1) 의원을 별도로 구성

하여 프로그램에 참여시킴으로써 보다 다양한 연령대의 시선으로 프로그램을 평가할 수 있는 장치를 만드는 것으로 나타났다.

[그림 1-3] J카운실 진행 장면



자료: <https://tv.jtbc.co.kr/replay/pr10010030/pm10011294/ep20177285/view>

#### 4. 시청자평가원의 운영상 문제점

##### 1) 법적 강제성의 부재

- 11) 프로그램 관련 모니터링 및 아이디어 제안을 위한 청년(대학·원생) 시청자 의견 수렴 기구

시청자평가원과 관련된 방송법령은 시청자평가원 선임과 시청자평가 프로그램의 운영에 대한 사항만을 규정할 뿐, 평가원의 명확한 선임 방식과 운영, 구성에 대한 내용은 명확한 법적 근거가 부재한 상태에서 가이드라인의 권고사항에 의존하고 있다. 시청자위원회가 평가원을 선임한다거나, 시청자평가 프로그램 운영 방식에서 시청자평가원이 직접 출연할 수 있다 정도의 규정은 시청자평가원의 정체성과 함께 시청자평가프로그램과의 관계, 시청자위원회와의 관계 등을 여전히 모호한 상태로 남겨두고 있으며, 시청자위원회가 선임하는 평가원이 방송 프로그램과 운영을 모두 평가하는 방식이 실제 방송사 운영과 프로그램에 어느 정도 반영되지는 여전히 모호한 상태다.

이로 인해 방송사업자의 입장에서는 시청자평가원의 역할과 기능에 대한 법적 강제성이 없고, 가이드라인은 단순 권고사항이므로 반드시 지켜야 할 의무는 실질적으로 없는 것과 같다. 따라서 시청자평가원은 방송사의 재량에 따라 운영될 수 밖에 없으며, 이로 인해 방송사마다 평가원의 구성 방식과 운영, 평가 프로그램의 질은 상대적으로 편차가 발생하는 한계에 직면하게 된다.

이와 같은 문제로 인하여 지금까지 시청자권의 보호를 위한 제도 중 중요한 역할을 하고 있는 시청자평가원의 역할과 개선방안에 대한 논의는 시청자위원회의 역할과 개선 방안 논의에 집중되면서 상대적으로 진전되지 못한 것이 사실이다.

## 2) 시청자평가원 선임 방식

방송법 88조에서는 시청자평가원의 선임을 시청자위원회가 담당하는 것으로 규정하고 있지만 이에 대해서는 비판의 목소리가 높다. 시청자위원회는 외부 단체의 추천에 의해 최종적으로 방송사가 선임하는 구조로서 평가원도 결국 방송사가 선임하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 시청자위원회의 고질적인 문제로 지적되고 있는 특정 전문 분야에 집중된 한정된 인력풀과 일반 시민들의 참여가 제한되어 다양한 시민의 의견을 전달하는 본연의 역할에 충실하지 못한 결과를 초래할 수 있다.

이와 같은 문제를 보완하기 위해 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인에는 시청자위원회는 평가원 선임 시 후보자의 전문성, 시청자 대표성, 전문분야의 다양성 등을 종합적으로 고려해야 하고, 후보자 선정 시 연령과 성별 균형 등을 고려하여 다양한 관점을 가진

시청자평가원이 선임될 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 가이드라인에 명시된 기준은 법적인 강제력이 부족하고 관행적인 내용으로 이루어져 구체적인 실행 방법이나 절차를 파악할 수 없다는 문제가 있다.

### 3) 시청자평가원의 역할과 기능

#### (1) 제한적인 시청자 의견 전달

가이드라인 상에는 시청자평가원이 시청자 의견을 진술한다고 규정되어 있지만 해당 내용이 시청자의 의견을 반영한 것인지 모호한 상태다. 일방적인 의견 진술과 함께 지극히 일반적이고 피상적인 주제, 평가와 비판의 경계와 기준의 모호성, 비판보다 칭찬과 호평 강조, 사측의 해명과 양해를 바라는 입장이 강조되고, 연예나 오락 교양 등 특정 장르에 편중되어 상대적으로 보도와 시사 프로그램의 비판이 축소되는 문제(채영길, 2022) 등은 시청자 평가 프로그램이 시청자 의견을 전달하는 본래의 취지를 살리고 있는지 의문이 제기되는 부분이다.

#### (2) 방송 운영에 대한 평가

평가원이 시청자 의견을 진술할 수 있는 내용은 방송 프로그램 내용과 편성 외에 방송 운영을 포함하고 있다. 그러나 시청자평가원의 ‘방송운영’에 대한 평가는 평가원이 파악할 수 있는 한정된 정보내용과 접근의 한계로 정보 격차가 발생할 수 밖에 없고, 이로 인해 전문적인 평가가 불가능한 결과가 초래될 수 있다.

더욱이 최근에는 경영과 정치가 독립되어 있지 않고 경영진이 특별한 책임의식도 부족하며, 방송사별로 상이한 조직과 운영 방식이 문제로 지적되고 있어(채영길, 2022) 시청자평가원의 기능에 방송사 운영에 대한 내용이 포함되는 것이 현재의 미디어 환경에 부합하는지의 여부를 검토할 필요가 있다.

두 번째로 가이드라인 상에서는 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달하여 시청자의 권익을 보호해야 한다고 규정하고 있는데, 시청자의 다양한 의견을 제시하는 공정하고 객관적으로 전달하는 것이 가능한 것인지에 대한 검토가 필요하다. 다양한 영역에서 각기

다른 이해관계를 가지는 다양한 관점의 의견을 공정하고 객관적으로 전달하는 것이 가능한가의 문제다. 더욱이 최근 불거진 공정성 심의 논란은 방송에서의 공정성을 제대로 심의하는 것에 대한 한계에 대한 본격적인 도전적 질문이라는 점에서 가이드라인에서 공정하고 객관적인 의견 전달이라는 직무를 반드시 추가해야 하는지에 대한 검토가 필요하다.

#### 4) 시청자평가원 운영방식

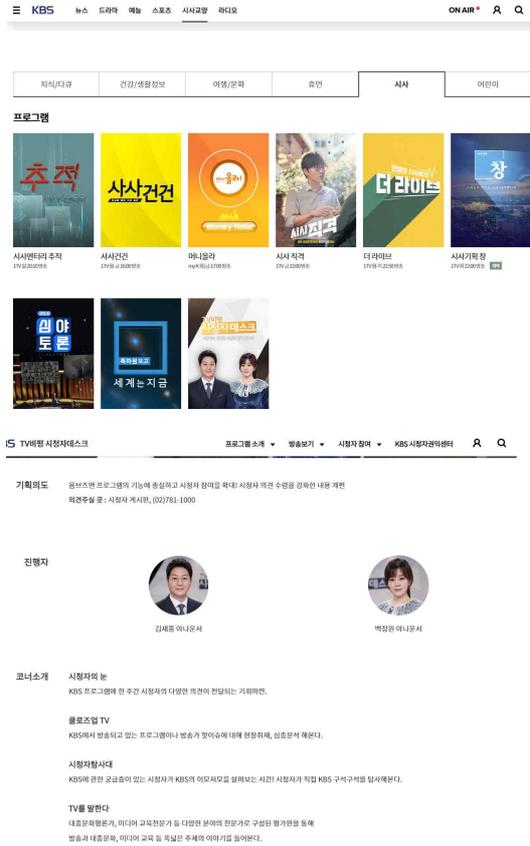
##### (1) 시청자평가원 월간보고서의 제작 반영

시청자평가원이 프로그램에 대해 의견 진술을 한 것이 단순한 의사전달이 아니라 실제 프로그램에 반영되어야 시청자의 이익에 합치되고, 이것이 시청자의 권익 증진에 기여할 수 있는 것인데 이러한 환류 시스템이 여전히 제대로 작동하고 있지 못한 것이 현실이다. 가이드라인 상에는 ‘방송사업자는 시청자평가원으로부터 <시청자평가원 월간보고서>의 정정 또는 보완 요구를 받았을 경우, 이를 수용한다.’ 고 규정하고 있지만 수용 여부나 이에 대한 검증이 실제로 수행되지 못하고 있다는 점에서 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

##### (2) 시청자 월간보고서의 홈페이지 개시

가이드라인에 의하면 방송사업자는 시청자평가원 월간보고서를 시청자가 쉽게 접근할 수 있도록 홈페이지에 공개해야 한다고 규정되어 있다. 그러나 공영방송인 KBS의 경우, 평가원 프로그램인 ‘TV비평 시청자데스크’가 상기한 바와 같이 경로가 복잡한 KBS 시청자권익센터의 일부 메뉴로 설정된 방식과 메인화면을 통해 경로를 찾아가는 방식 두 가지로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 후자의 경우, 메인화면-시사교양-시사-TV 비평 시청자 데스크- KBS 프로그램을 말한다의 순서로 쉽지 않은 경로 구성을 통해 해당 프로그램에 접근할 수 있었다. 평가원 월간 보고서의 열람 경로는 해당 프로그램 홈페이지가 아니라 시청자권익센터의 일부 메뉴에서 확인이 가능해 역시 쉽지 않은 경로를 거쳐야 확인이 가능하다는 점에서 개선이 요구되었다.

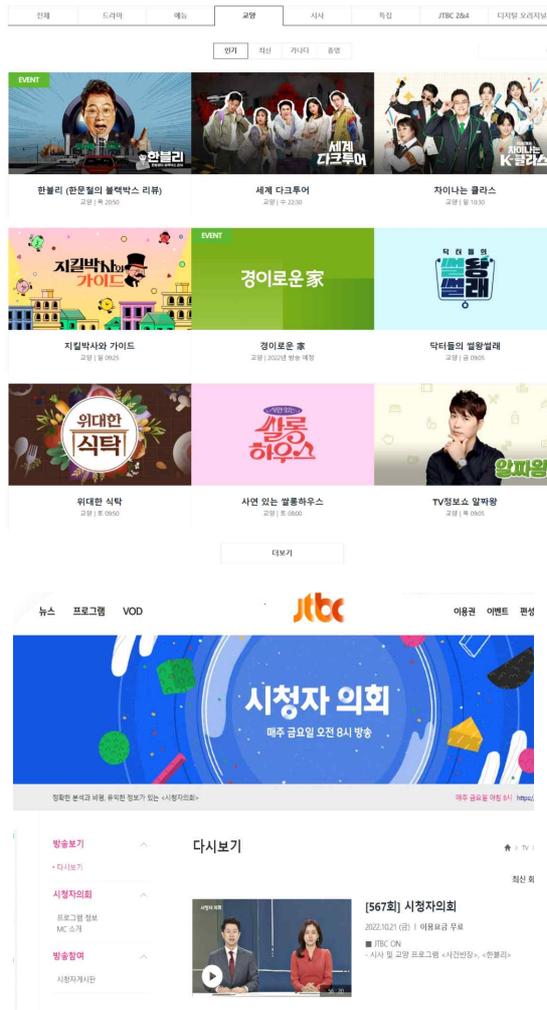
[그림 1-4] KBS TV비평 시청자데스크 경로 및 메인화면



자료: <https://culture.kbs.co.kr/>  
<https://program.kbs.co.kr/1tv/culture/tvfriend/pc/detail.html?smenu=c8e571>

비교적 시청자 평가 프로그램이 우수하게 운영된다고 판단되는 JTBC의 경우는 메인화면-교양-시청자의회로 비교적 단순한 경로로 구성되어 있지만 첫 번째 구성화면에서 ‘더 보기’ 버튼을 누른 후에야 해당 페이지의 화면이 다른 프로그램과 함께 소개되어 여전히 접근이 용이하지 않은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 시청자평가원 월간 보고서는 관련 메뉴가 부재한 상태로 열람이 불가능한 것으로 파악되었다.

[그림 1-5] JTBC 시청자위원회 경로 및 메인화면



출처: <https://tv.jtbc.co.kr/section/culture><https://tv.jtbc.co.kr/replay/pr10010030/pm10011294>

(3) 획일적인 시청자 평가 프로그램 포맷과 내용

현재 시청자 평가 프로그램의 시청자평가원은 1인 이상 출현하기로 되어 있기 때문에

보통 한 달에 한 번씩 해당 방송사 평가 프로그램에 고정적으로 출연하여 시청자 의견을 전달하는 방식으로 운영되고 있다. 그러나 현재 평가원은 평가 프로그램에 ‘출연’ 하는 것 이상의, 본래 취지에 부합하는 목적과 의의를 시청자평가원이 스스로 재생산하거나 부여하는 방안이 시급하다.

즉 의례적이고 관행적인 방식으로 시청자 의견과 비판을 소개하고 있다는 지적이다. 이는 평가원의 책임과 권한, 직무 등의 한계 등에서 기인하는, 여전히 형식적이며 다소 소극적 질의와 단편적 응답에만 머무르는 문제를 초래할 수 있다.

현재와 같이 의례적이고 관행적인 방식으로 시청자 의견과 비판을 소개하는 현재와 같은 관행을 개선해야 한다는 목소리가 높다. 시청자 평가프로그램의 획일적인 포맷과 구성에 대한 지속적인 문제제기로 논란의 여지가 있다.

평가 프로그램의 내용도 문제로 지적되고 있다. 시청자 목소리는 긍정적일 때만 (방송사에 의해) 선택될 가능성이 높는데, 실례로서 한 방송사에서 원시부족을 소개하는 예능 프로그램을 언급하며 ‘여러 문화에 대한 식견을 넓혀주는 내용이 유익했다’ 는 시청자 의견을 전했다. 그러나 해당 프로그램은 소수 문화에 대한 편견을 강하게 드러내는 성격을 띠고 있어 시청자 평가 프로그램의 자사 홍보뿐만 아니라 문화적 오해까지 초래하는 부작용이 있었다(채영길, 2020.11.27.).

그나마 시청자평가원의 평가는 ‘매우 비판적(0%)’ ‘비판적(23.5%)’ ‘긍정적(35.2%)’ ‘매우 긍정적(5.8%)’ 으로 나타나 시청자 의견보다 비판적인 내용이 포함되고 있었지만 프로그램을 홍보하는 긍정적인 멘트도 적지 않아 문제로 지적되었다(채영길, 2020.11.27.).

#### (4) 시청자평가원 운영 경비

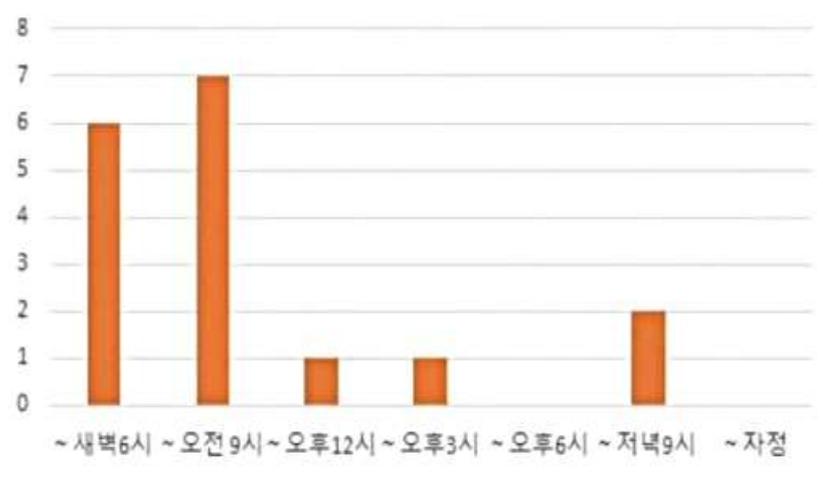
시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조는 방송통신발전기금의 경비를 지원해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 시청자평가원의 현실적인 역할과 직무에 평가원에 대한 출연료 등은 매우 낮은 것이 현실이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 지급 절차와 시스템을 개선하는 방안이 요청되고 있다. 해당 보수가 적절한가의 문제부터 보수 지급 절차 등의 개선이 필요하다.

(5) 시청자 평가프로그램의 사각지대 편성

현행 방송법에서 시청자평가 프로그램은 양적인 규제만 적용되어 해당 프로그램의 편성 시간대는 시청자 참여 프로그램과 동일하게 방송사 자율로 운영되고 있다. 그러나 평가프로그램의 편성은 시청의 사각지대에 편성되어 일반 시청자들의 접근이 보장되지 못하는 한계를 노출하고 있다. 더욱이 법상에 규정된 주당 60분을 지키지 못하고 본방송이 그 이하인 경우도 상당하다는 연구결과가 제시된 바 있다.

개별 방송사 시청자 평가프로그램을 분석한 채영길의 연구(2020.11.27)는 방송시간이 주당 60분 편성으로 규정되어 있지만 본방송이 29분 이하로 편성된 비율만 29.3%에 달하고, 나머지는 재방송으로 채우는 것으로 나타났다. 편성 시간대는 오전 6시에서 9시 이전에 방영되는 프로그램이 7개, 새벽부터 오전 6시 사이에 방영되는 프로그램이 6개로 총 70% 이상이 심야 및 새벽 시간대로 소위 시청의 사각지대에 편성되는 문제를 지적한 바 있다 (채영길, 2020.11.27.).

[그림 1-6] 시청자평가프로그램 편성 시간대



<표 3-10> 시청자평가 프로그램 편성 현황 (2020년 기준)

방송사	프로그램명	편성일시	평가원 운영
KBS	TV비평 시청자데스크	매주 금(본) 13:00-14:00	4
MBC	탐나는 TV	매주 토(본) 08:10-09:10	4
SBS	열린 TV 시청자 세상	매주 목(본) 10:30-11:30 매주 일(재) 05:00-06:00	4
OBS	미디어 공감! 좋은 TV	매주 금(본) 09:00-10:00	3
한국DMB	QBS 바로보기	매주 토(본) 07:00-07:30 00:40-01:10 매주 일(재) 06:00-06:30 13:00-13:30	3
UI미디어	DMB 포커스	매주 토(본) 06:30-07:00 00:30-01:00 매주 일(재) 00:30-01:00	2
YTNDMB	시민 데스크 '내가 본 DMB'	매주 일(본) 00:25-00:55 매주 일(재) 11:20-11:50	2
JTBC	시청자 의회 중 '톡 쏘는 비평'	매주 금(본) 06:00-07:00	4
MBN	열린TV 열린세상	매주 금(본) 06:00-07:00	3
TV조선	열린비평 TV를 말한다	매주 토(본) 08:00-08:30 매주 일(본) 07:00-07:30	4
채널A	채널A 시청자 마당	매주 금(본) 06:00-07:00	4
연합뉴스TV	바로보는 TV옴부즈맨	매주 일(본) 04:00-04:30 매주 월(재) 00:25-00:55	4
YTN	YTN 시민데스크	매주 일(본) 00:20-00:50 매주 일(재) 02:25-02:55	3
경기방송	옴부즈맨	매주 토(본) 08:00-08:30 매주 일(재) 08:00-08:30	4
광주영어방송	Sunday Talk	매주 일(본) 09:00-10:00	1
부산영어방송	Weekly Review	매주 일(본) 20:00-21:00	1

YTN라디오	열린 라디오YTN	매주 토(본) 20:20-20:56 매주 일(본) 20:20-20:56	2
tbs-eFM	Weekly Review	매주 일(본) 07:00-08:00	4

(6) 시청자위원회와 시청자평가원의 중복 문제

관련법상 시청자위원회와 시청자평가원의 역할이 중복되는 경향이 있다. 시청자위원회의 직무는 방송편성과 프로그램에 대한 의견을 제시한다는 점에서 평가원의 업무와 어느 정도 중복된다고 파악할 수 있다. 다만 시청자평가원은 의견을 진술하고 제시하는 것에 그치지만 시청자위원회는 시정요구를 할 수 있다는 점과 시청자위원회가 자체 심의나 시청자 권익보호와 관련된 직무 등을 수행하는 반면 평가원에는 이와 같은 직무가 주어지지 않았다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

그러나 이와 같은 차이는 제작 현장에서 쉽게 변별력을 가지고 있지 못하며, 두 직무 모두 다소 모호한 책임성과 상대적인 무기력감이 팽배해있어 역할과 기능 분리 및 재규정이 시급하다는 의견이 제시되고 있다.

(7) 시청자 평가 프로그램의 사후관리 시스템 부재

시청자평가원이 프로그램에 대해 의견 진술을 한 것이 단순한 의사전달이 아니라 실제 프로그램에 반영되어야 시청자의 이익에 합치되고, 이것이 시청자의 권익 증진에 기여할 수 있는 것인데 이러한 환류 시스템이 여전히 제대로 작동하고 있지 못한 것이 현실이다. 시청자의 의견 및 비판에 대한 방송사의 반영 여부를 알 수 없다는 점이 지속적으로 지적되어 왔지만, 어느 누구도 이에 대한 충분한 답변과 결과를 제시하지 못하고 있다.

시청자 평가 프로그램이 현재와 같이 일방적으로 시청자들의 의견을 전달하는데 그친다면 시청자들의 의견을 어떻게 반영했는지, 반영하지 못했다면 왜 그러했는지에 대한 제작진의 변을 반영하는 시도들을 찾아보기 힘든 구조가 될 수 밖에 없다.

## 제4장 전문가 심층인터뷰 결과

### 제1절 응답자 특성

본 연구의 목적은 시청자 권익보호 활성화를 위해 시청자와 시청자 권익 보호를 재개념화하고, 시청자 권익보호 관련 프로그램의 일종인 시청자 참여프로그램과 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인의 개정 방안을 도출하는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 심층인터뷰 내용은 시청자 참여프로그램 가이드라인의 개정안을 도출하기 위한 내용으로 구성되었고, 관련 결과를 도출하기 위해 다음과 같은 방법론이 채택되었다.

#### 1. 심층인터뷰 시기 및 방법

심층인터뷰는 11월 1일에서 15일까지 총 2주에 걸쳐 진행되었다. 주요 현황과 쟁점을 파악하기 위해 해당 내용을 전반적으로 파악하고 있는 연구자 2명과 제작진 1명을 대상으로 사전 조사를 수행했고, 시청자미디어재단이 운영하는 시청자평가원 워크숍<sup>12)</sup> 참여를 통해 실무자들에 대한 의견청취를 수행했다. 이와 같은 결과물을 토대로 1차 설문지가 완성되었고, 관련 문헌과 자료를 통해 최종 설문문항이 채택되었다. 본설문은 관련 대상자들에 대한 집중회의 방식의 토론회(FGI, 포커스 토론)와 이메일 서면 질의와 응답을 통해 진행되었고, 추가적인 내용의 질의는 전화 상담과 대면 방식을 통해 보충되었다.

질문지 구성은 총 4개의 분야별 전문가를 대상으로 개별적으로 이루어졌으며, 질문의 구성 내용은 공통문항과 분야별 선택문항으로 구성되었다. 전문분야는 학계 등 연구자 집단과 시청자미디어재단 등의 공공기관, 시청자 참여 및 평가 프로그램 제작자와 실제 평가원 프로그램에 출연하고 있는 평가원 등 총 4개 분야로 구분되며, 관련 문항은 시청자 참여 프로그램 활성화 방안, 시청자평가원과 평가 프로그램 활성화 방안, 시청자권익보호 전담기구 등 총 3개 분야의 공통질문과 분야별 선택 문항으로 구성되었다.

---

12) 해당 워크숍은 현재 방송 시청자평가원을 지내고 있는 전문가들과 방송 제작진, 관련 연구자들이 참여하여 관련 쟁점과 향후 발전방안을 논의한 행사로 시청자미디어재단의 주최한 지난 7월에 개최된 바 있다.

응답자 공통에게 제시되는 공통질문은 총 2개 분야로 구성되었고, 주요 항목은 일반 공통질문과 동일하다.

<표 4-1> 주요 공통 문항

항목	내용	문항
I. 시청자 참여프로그램 활성화 방안	1. '참여'의 의미 재설정과 '참여 제작물' 인정의 재조정	1-1. 선생님이 생각하시는 참여프로그램에서 참여의 의미는 어떤 단계까지 설정이 가능하다고 생각하십니까? 1-2. 해당 단계가 참여의 의미를 가지려면 실제 운영은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?
	2. 시청자 참여 프로그램의 사후 활용	2. 해당 제작물을 유튜브 방영부터 교육 등 공적인 목적에 활용되어야 한다는 등의 의견이 제시되고 있는데, 선생님이 생각하시는 2차 활용 방안은 무엇이고, 이를 실현하기 위한 구체적인 방안에 대한 의견을 말씀해주세요.
	3. 시청자 참여 프로그램 의무사업자 확대 방안	3. 의무사업자를 확대해야 한다면 어느 범위까지 확대해야 하며, 해당 범위 확대의 근거는 무엇입니까?
	4. 시청자 참여 프로그램 노출 극대화를 위한 유통 경로의 확대	4. 날로 경쟁이 치열해지는 방송시장을 감안한다면 해당 편성문제를 방송사에만 책임지울 수 없는 것도 현실입니다. 이로 인해 방송사 편성에 기대기보다 유통경로를 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 이와 관련하여 선생님의 개인적인 의견을 자유롭게 작성해주세요.
	5. 시청자 참여프로그램 운영위원회 구성	5-1. 시청자참여프로그램을 선정하는데 있어 가장 중요한 소재와 주제는 무엇이라고 생각하십니까? 5-2. 현재 시청자참여프로그램의 운영위원회 선정 방식과 운영 방식의 개선점은 무엇이라고 생각하십니까?

	<p>6. 시청자참여프로그램의 사후 관리 시스템</p>	<p>6-1. 시청자참여프로그램의 최종 목표는 시청자 이익과 권리를 증진하고 확대하는데 있습니다. 해당 프로그램의 성과를 평가할 때 중요하게 판단해야 할 기준(지표)은 무엇이라고 생각하십니까?</p> <p>6-2. 시청자참여프로그램의 평가 후 채택료 외에 참여자에 대한 인센티브 부여 방안이 별도로 필요하다고 생각하십니까. 만약 그렇다면 어떤 인센티브 부여 방안이 마련되어야 한다고 생각하십니까?</p>
	<p>7. 시청자 참여 프로그램 편성비율</p>	<p>7. 공동체라디오 방송사업자는 이미 대부분의 편성물을 청취자 참여 프로그램으로 구성하고 있어 해당 규정이 필요한가에 대한 의문이 제기되고 있습니다. 해당 문항이 여전히 필요하다고 생각하십니까?</p>
	<p>8. 기타</p>	<p>8. 이외에도 현행 가이드라인에서 개선되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 개선안에 간단하게 관련 내용을 서술해주시시오.</p>
<p>II. 시청자 평가원과 평가 프로그램 활성화 방안</p>	<p>1. 시청자평가원 선임 방식</p>	<p>1-1. 시청자평가원과 시청자위원회의 기능 중복에 대한 비판이 있습니다. 실제 제작현장에서 보실 때 문제가 될 만큼 중복이 되고 있다고 생각하십니까? 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하십니까?</p> <p>1-2. 시청자평가원 선임을 시청자위원회가 하는 만큼 방송사가 최종 선정하는 시청자위원회의 영향력이 작용해서 결국 방송사 위주의 평가 프로그램이 운영될 수 밖에 없다는 비판이 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?</p> <p>1-3. 시청자평가원 선임이 특정 분야(예를 들어 미디어)에 집중되어 있다는 비판이 있습니다. 실질적으로 특정 전문분야만을 현재와 같이 채택할 경우 제작에서 발견되는 문제는 무엇입니까?</p>

	2. 시청자평가원의 역할과 기능	2. 선생님께서는 평가원의 의견 진술의 범위는 어디까지로 설정되어야 한다고 생각하십니까? 이렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?
	3. 시청자평가원의 역할과 기능	3-1. 최근 언론보도 및 언론 프로그램에 대한 공정성과 객관성 논란이 끊이지 않고 있습니다. 해당 이슈는 언론표현의 자유와 함께 가장 오래되고 어려운 논제 중 하나입니다. 시청자평가원의 직무에 공정하고 객관적인 시청자의 의견을 전달해야 한다는 가이드라인 규정의 개정 필요하다고 생각하십니까? 3-2. 개정이 필요하다면 객관성과 공정성 항목은 어떻게 변경되어야 한다고 생각하십니까?
	4. 시청자평가원의 선임 방식	4-1. 평가원을 방송사가 선임하는 결과에 대한 의견 4-2. 특정 분야에 한정된 전문 인력의 평가원 구성에 대한 의견
	5. 시청자위원회와 시청자평가원의 중복 문제	시청자위원회와 평가원의 직무 중복 문제를 개선하기 위해서는 어떤 운영 방식을 도입해야 한다고 생각하십니까?

분야별 선택 문항은 실제로 시청자 참여 및 평가 프로그램을 제작하고 있는 PD를 대상으로 참여 프로그램 채택료 지급 방식과 비용, 프로그램의 사후 활용, 운영위원회 구성에 대한 설문을 구성했고, 시청자평가원 프로그램 제작 관련해서는 평가원 의견에 대한 제작 반영 여부와 시청자평가원 프로그램의 반복적 포맷과 내용에 대해 구성하였다. 이와 관련하여 분야별 선택 문항은 다음과 같은 방식으로 구성되었다.

<표 4-2> 분야별 선택 문항

항목	내용	문항
I. 평가원	1. 평가원 활동 현황 및 문제점	1-1. 월 활동 횟수
		1-2. 활동 범위
		1-3. 평가원 활동에 소요되는 물리적 시간의 총량
		1-4. 시청자평가원 활동의 문제점
	2. 시청자평가원 의견의 제작에 대한 반영	2. 자신이 피력한 의견이 충분히 반영 혹은 반영되지 않고 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
II. 제작자	1. 참여 프로그램 채택료 지급 방식과 비용 문제	1. 참여프로그램을 제작하여 방영을 요청한 시청자에게 방송사업자가 지급하는 소정의 비용으로 대체되는데 현재의 지급 방식이나 절차가 다소 복잡하거나 지급 금액이 적다는 등의 문제제기가 있습니다. 이에 대해 제작진으로서 선생님의 입장과 의견을 말씀해주십시오.
	2. 시청자 참여 프로그램의 사후 활용	2. 시청자 참여 제작물을 방송사 차원에서 활용할 수 있는 방안에 대해 다양한 의견이 제시되고 있습니다. 이와 관련하여 다른 대안 등 재단의 입장 혹은 선생님의 의견은 어떻습니까?
	3. 시청자 참여프로그램 운영위원회 구성	3-1. 시청자참여프로그램 선정을 위해 운영위원회를 구성해야 하는데, 어떤 방식으로 구성하고 운영하고 있습니까?
		3-2. 운영위원회 선정과 운영 방식에 문제점이 있다면 무엇입니까?
4. 시청자평가원 의견에 대한 제작 반영 여부	4-1. 평가원의 월간 보고서를 방송 제작이나 운영에 실제로 반영할 수 있는 시스템이 방송사 내에 구축되어 있다면 어떤 형태로 운영하고 계십니까?	

		4.2. 반영되어 있지 않다면 해당 이유는 무엇입니까?
5. 시청자평가원 프로그램의 반복적 포맷과 내용		5-1. 현재와 같은 시청자평가원 프로그램의 포맷은 거의 정형화된 상태라고 일반인들은 인지하고 있습니다. 해당 포맷으로 제작해야 하는 이유는 무엇이며, 해당 포맷에 대한 개선방안은 무엇입니까?
		5-2. 평가원 프로그램이 자사 홍보 방송으로 변형되고 있다는 비판이 제기되고 있습니다. 특별히 자사 이해에 부합하는 방향으로 기획되고 편집하는 것입니까? 아니면 평가원의 평가를 그대로 프로그램에 반영하는 것입니까?

## 2. 응답자 구성

응답자 구성은 시청자권익보호 관련 활성화 프로그램의 일환으로 운영되고 있는 시청자 참여프로그램과 평가원 프로그램, 평가원 제도 등을 파악하기 위해 관련 전문가를 중심으로 표집되었다. 대상 응답자는 연구자(학계 및 관련 분야 연구자), 시청자미디어재단 등 공공기관, 프로그램을 직접 제작한 PD, 그리고 평가원 제도의 핵심인 평가원 등 총 16명의 전문가로 선정, 구성되었다.

<표 4-3> 응답자 특성

구분	전체 경력					관련 분야 경력					성별	
	① 5년 이하	② 5년- 10 년	③ 10 년-1 5년	④ 15 년-2 0년	⑤ 20 년 이상	① 1년- 3년	② 3년- 5년	③ 5년- 7년	④ 7년- 10 년	⑤ 10 년 이상	남	여
연구자	A				√					√		√
	B				√					√	√	
	C				√					√		√
	D				√					√	√	
	E				√					√	√	

재 단	F				√					√	√	
	G			√						√		√
제 작 자	H				√					√		√
	I				√		√				√	
	J			√						√		√
	K			√						√	√	
	L				√				√			√
평 가 원	M		√						√			√
	N				√					√	√	
	O			√				√				√
	P				√					√		√

전문 분야별 분포를 살펴보면, 연구자와 평가원은 각 5명, 참여 및 평가원 프로그램 제작자는 4명, 공공기관은 2명인 것으로 나타났다. 과반의 응답자에 해당하는 9명이 관련 분야 경력이 전체 경력이 20년 이상인 것으로 나타났으며, 대다수의 응답자가 관련 분야 10년 이상의 경력자인 것으로 나타나 응답자의 전문성이 매우 높을 것으로 나타났다. 다음의 표는 응답자의 특성에 따른 관련 분야 분포 현황이다.

<표 4-4> 분야별 응답자 분포 현황

(단위: 명)

전문분야				전체경력			관련 분야 경력				성별	
연구자	공공기관	제작자	평가원	10-15년	15-20년	20년 이상	3-5년	5-7년	7-10년	10년 이상	남	여
5	2	4	5	1	6	9	1	1	2	12	7	9

## 제2절 연구결과

### 1. 시청자 참여프로그램 활성화 방안

1) 시청자 참여 프로그램의 ‘참여’와 ‘참여 제작물’ 의미의 재해석

(1) ‘참여’와 ‘참여 제작물’의 재해석

최근 들어 시청자참여프로그램에 제작물을 지원하는 참여자들이 일반 시청자들과는 거리가 먼 전문적인 제작자<sup>13)</sup>가 참여하는 경우가 많아 초창기 시청자참여프로그램의 취지가 무색해지고 있다는 일부 지적이 제기되고 있다. 이와 같은 배경에서 시청자 참여프로그램의 활성화를 위해 시청자 참여의 기회를 좀 더 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 특히 기획-제작-편성-평가의 단계에서 참여의 의미에 대한 조정이 필요하다는 대안이 제시되고 있다. 이에 대한 전문가들의 의견을 청취한 결과 다음과 같은 의견이 제시된 것으로 나타났다.

우선 참여 프로그램에서 참여의 의미는 어느 단계까지 인식되어야 하는가에 대한 문제와 관련하여 대부분의 전문가들이 기획안만 접수되더라도 참여로 인정하는 방안을 제시했다. 보다 다양한 계층의 시청자가 참여하기 위해 시청자 참여의 의미를 확대하고, 직접 참

13) 전문적인 제작업체에서 배우고 있거나 일하고 있는 개인이나 관련 업무를 수행하는 기관에서 교육을 받고 있는 준전문가

여만이 아니라 개별 단계에서 간접적으로 의견을 반영한 것에 대해서도 시청자 참여 프로그램의 의미로 해석해야 한다는 의견이 제시되었다.

이를 위해 단순히 시청자가 직접 제작한 프로그램을 유통해주는 것이 아니라, 시청자의 의견이 담긴 프로그램이 시청자가 원하는 방식으로 제작될 수 있도록 돕고 완성된 프로그램을 유통해주는 역할을 수행하여 시청자의 참여권을 확대해야 한다는 의견을 제시한 전문가도 있었다. 즉 고령자 또는 장년층의 경우 참여하고 싶어도 방법을 모르거나, 제작 아이디어는 있으나 기술적인 한계를 가진 시민들의 경우는 참여에 제한이 발생할 수 밖에 없는데, 이와 같은 현상이 축적될 경우, 시청자 프로그램의 본래 취지인 다양한 시민들의 목소리 청취와 의견 표명의 권리가 제한될 수 있다는 것이다. 시청자 참여가 프로그램 제작뿐만 아니라 아이디어 제시를 통해서도 반영될 수 있도록 하는 것이 진정한 참여의 의미라는 것이다. 이와 같은 의미에서라면 제작의 전 단계에 걸쳐 시청자의 의견이 제시되는 것을 ‘참여’의 의미로 확대 해석할 수 있다.

특히 현재의 시청자 참여프로그램 법령상 참여 프로그램의 정의에도 기획 단계의 참여를 인정하고 있고, 방발기금 지원의 취지도 보다 많은 시청자의 ‘참여’를 목적으로 하고 있다는 점으로 해석할 때 프로그램 참여 의미를 기획단계까지 확장하는 것은 여러 모로 의미가 있다는 의견이다. 이와 같은 의견은 연구자 및 공공기관, 평가원의 대다수와 일부 제작진들의 의견이 반영된 것이다.

“현재 참여는 제작단계까지 이르렀을 때를 참여로 규정하고 있는데 위에서 제시한대로 제작단계까지 가지 않더라도 기획안 접수만으로도 참여로 인정한다면 참여의 범위가 더 넓어질 수 있을 것이다.” (연구자 A)

“시청자 참여프로그램의 정의에 따르면, 참여는 방송 프로그램의 기획이나 제작 부분에 한정되어 있음. 이럴 경우, 시청자 참여 프로그램이라기 보다는 시청자 기획·제작 프로그램으로 봐야 할 것임. 참여의 개념을 확장하는 것에 동의함. 편성을 제외한 기획, 제작, 평가 부문으로 확대 필요함. 또한 시청자가 직접적으로 기획, 제작한 프로그램뿐만 아니라 간접적으로 즉, 시청자의 의견이 반영된 기획, 제작, 평가 역시 참여 프로그램을 볼 수 있을 것으로 판단됨.”

“참여는 모든 단계에서 허용될 수 있어야 한다고 생각함. 현재는 제작역량이 있는 사람에게만 참여 기회가 주어지는데, 이럴 경우 진정한 시청자 참여프로그램이라고 할 수 있음. 아이디어가 있으면 함께 참여할 수 있고, 이런 부분이 인정되어야 한다고 생각함. 그래서 현재보다 다양한 시청자 참여프로그램이 제작될 수 있음.”

“현재 법령상으로도 시청자가 직접 기획하고 방발기금으로 제작한 것도 시청자참여프로그램으로 보고 있는 것을 그대로 인정하면 되겠고, 방송사가 기획안을 선정하고 제작단계에서 제작PD(외주가능)와의 협력으로 제작되어진 것을 범주안에 넣어야 한다고 봄. 예를 들어 호주 abc 방송사의 ‘open 채널’ (홈페이지 페이지로 존재, 방영되지는 않음)” (재단 G)

“기획안을 접수하고 해당 안이 통과되면 방송 제작진의 도움을 받거나 방송 제작진과의 협의를 통해 제작하는 안” (제작자 K)

그러나 시청자 참여 프로그램에서 ‘참여’의 의미는 현재와 같이 제작물을 완성해서 제출하는 형태가 적절하다는 의견을 제시한 응답자도 있었다. 특히 제작진의 일부 입장은 기획안을 보고 결정한다는 것은 매우 모호하고 과중한 부담이 될 수 있다고 판단하고 있었다. 특히 현재와 같이 제작 수단이나 제작 환경이 개방적인 상황에서 기획안만으로 참여라는 의미를 제시한다는 것은 오히려 미디어 환경에 부합하지 않는다는 것이다.

“시청자 참여프로그램에서 참여는 지금처럼 제작물을 완성해 제출하는 형태가 적절하다고 생각합니다.” (연구자 D)

“현재와 같이 최종 결과물의 제작이 참여라고 생각합니다. 기획안을 보고 제작을 결정한다 라는 부분은 대단히 모호하고 방송사에 제작자들에게 과중한 부담을 줄 것이 명백하고 최종 제작물에 대한 발제자와 제작주체 사이의 이견이 있을 수 있습니다. 현재와 같이 제작툴과 환경이 개방된 상태에서 기획안으로만 참여라는 것은 시대정신에도 맞지 않습니다.” (제작자 I)

“기획과 제작까지 가능하다고 생각함.” (제작자H)

시청자의 기획안 제출만으로 참여의 의미를 확대하는 안에는 동의하지만 결국 제작진의 의도나 영향이 더 많이 반영되어 원래 시청자가 의도한 제작 방향과 다른 결과가 나타날 수 있다는 우려를 표하는 의견도 제시되었다. 이와 같은 입장은 현장의 상황을 파악하고 있는 제작진의 의견이라는 점에서 별도의 개선안이 필요한 것으로 평가된다.

“(질문처럼 제작업체에서 배우거나 준전문가의 참여가 활발해진 이유는 정말 아무것도 교육을 받지 않은 상태에서의 시청자가 제작한 프로그램의 방송은 100중에 1-5안이라는 생각이 듭니다. 전문적인 영역이 가장 클 것이며 스케줄상 정말 시간이 많은 사람이 아니라면 제작 방송하는 것은 너무나 힘든 일입니다. 예시처럼 기획안을 받고 방송 제작진의 도움을 받아서 진행된다면 그나마 시청자 참여프로그램의 취지가 돌아올 것 이라고 생각합니다. 그러나 부작용으로는 방송 제작진의 너무나 많은 개입으로 인한 시청자의 참여%가 작아질 수 있다는 점을 꼽고 싶습니다.” (제작자 K)

이와 같은 의견은 최종 제작물에 대해 의견을 제시한 시청자와 제작 주체 사이에 이견이 있을 경우, 이를 조율하기 위한 수단이 부재하다는 점에 대한 우려와 다양한 제작 수단 및 교육 환경이 뒷받침되는 상황을 적절하게 반영하지 못하는 문제를 초래할 수 있다는 점을 지적한 것으로 평가된다. 그러나 전자의 경우와 같이 제작진과 시청자의 의견 충돌이나 이견은 결국 시청자 참여의 취지를 반영하여 시청자의 의견이 드러나도록 해야 한다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 제작진의 입장이 아니라 시청자의 입장이 반영되는 결과물이 편성되어야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 후자의 경우는, 일부 전문가들이 우려한 바와 같이 실질적으로 제작 환경과 정보에 민감하지 못하거나 기술적으로 접근이 불가능한 중장년층, 장애인 등에게는 여전히 제작에 대한 참여가 제한된다는 점을 고려할 때 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 제작 환경에서 이들 프로그램을 편성하기 위해서는 기획안을 제출하는 양식이나 제출 일정과 방식, 그리고 이를 제작에 반영하기까지의 과정이 체계적이고 명확하게 구성될 필요가 있다. ‘기획안의 제출’을 ‘참여’로 해석하고 실행하는 부분의 모호함을 대폭 축소시켜야 실질적인 제작까지의 어

려움이 극복될 수 있다는 점에서 아이디어의 반영 방식의 구체성은 향후 가이드라인에 반영될 필요가 있을 것으로 판단된다.

(2) 새로운 ‘참여’의 의미를 반영한 참여 프로그램 운영 개선안 의견

전문가들이 인식하고 있는 ‘참여’의 확대 방안이 실현되기 위해 참여 프로그램이 구체적으로 어떻게 운영되어야 하는지에 대한 질의에 대해서는 단계별로 평가할 수 있는 시스템이 확보되어야 한다고 응답했다. 이 때 평가의 기준은 시청자의 의도와 의견이 제대로 반영되었는가의 여부와 시청자의 참여가 어느 단계까지 이루어졌는지에 대한 평가다.

“기획안 작성의 경우에도 어느 정도의 지식이 있어야 한다는 점을 고려할 때 기획에 대한 범위를 좀 더 구체화해서 제작지원하듯이 기획지원도 포함될 필요가 있을 듯하다.”  
(연구자 A)

“시청자가 직접 기획, 제작한 프로그램의 경우, 시청자가 주체적으로 기획 및 제작하였는가에 대한 평가 필요. 즉, 방송사 제작진이 간섭하거나 개입이 거의 없이 시청자의 의도대로 진행되는 것을 의미함. 간접적인 경우, 시청자의 의견이 얼마나, 제대로 반영되었는가에 대한 평가 필요.” (연구자 B)

“단계별로 시청자가 어디까지 참여했는지를 제시하도록 해야 함. 이런 기준을 양적으로 제시하기 어렵다면 구체적으로 시청자의 참여부분을 설명하도록 할 수 있음.” (연구자 C)

참여의 의미를 기획 단계까지 확대하더라도 기존과 같이 제작을 전문으로 하는 참여자가 해당 프로그램에 지원하는 문제를 배제할 수 없으므로 이에 대한 대안을 마련해야 한다는 의견도 제시되었다. 이와 관련한 대안으로 시청자 참여 프로그램의 선정 기준에 대한 획기적인 변화가 있어야 한다는 의견과 함께 지원 기준이 강화와 중복지원 금지를 엄격히 해야 한다는 의견이 제시되었다. 우선 시청자 참여 프로그램 선정 기준의 변화는 기술적 완성도 보다는 일반인의 관점이 아니라면 포착하기 어려운 참신한 아이디어와 주제

에 더 높은 배점과 가중치가 부여될 수 있도록 하는 것이다. 둘째 지원 기준의 강화는 시청자 참여 프로그램의 확대된 의미를 전면에 내세우며 전문 제작자의 기준을 구체적으로 설정, 이들이 지원할 수 없도록 엄격한 기준을 적용하는 것이다. 마지막으로 중복 지원 금지는 여타의 기관에서 이미 수상했던 경험이 있거나, 이미 유튜브 등에 게시했던 콘텐츠를 출품하는 등의 행위 등을 금지하기 위한 것이다. 시청자 참여 프로그램에 대한 지원작은 1차 제작물이나 기획안을 대상으로 해야 한다는 의견이 제시되었다.

또한 참여의 의미를 확대한다는 취지는 공감하나 시청자의 기획 의도를 제작진이 전부 반영할 수는 없으므로 시청자를 일부 참여시키는 방안을 검토하는 개선안을 제시하는 제작자도 있었다. 여기에서의 참여는 직접 출연을 하거나 방송 원고를 작성하는 등의 제작 일부에 참여하는 등 다양한 형태로 나타날 수 있다고 강조하는 것으로 나타났다.

“단순히 기획안만 접수시키는 것을 시청자참여 프로그램이라고 한다면 그 의미가 퇴색될 것임. 제작 시에 달라지는 부분이 있을 수 있고, 시청자의 제작의도를 방송사 제작진이 전부를 반영할 수는 없는 부분이기 때문에 일부 제작참여 또는 시청자가 제작한 프로그램을 별도 편성하는 방법. 예를 들어 지역 드라마 제작과정에서 도민 배우 오디션을 통해 시청자들의 직접적인 참여를 이끌어내고, 드라마 출연을 함으로써 시청자 참여의 의미를 높인 사례가 있음.” (제작자H)

그러나 이와 같은 기준을 충족시키기 위해서는 엄격한 모니터링이 전제되어야 한다는 점에서 이를 일일이 걸러내는 작업에 대한 비용 문제도 실질적으로는 문제가 될 것으로 판단된다.

한편, 연구 전문가 집단은 시청자 참여 프로그램이 시청자 표현의 자유를 보장하기 위한 창구로 활용되고, 이와 같은 창구가 궁극적으로는 시청자 주권 확립을 위한 수단이라는 점을 강조했다. 시청자 프로그램을 통해 시청자 주권을 확립하기 위해서는 무엇보다 시청자에 대한 미디어 교육이 선행되어 의식있는 수용자를 양성하고, 이들에 대한 적절한 조언을 제공할 수 있는 전문가의 자문이 보완되어야 한다고 주장했다. 제도적 차원에서는 ‘참여’의 의미가 확대됨으로써 파생될 수 있는 제작진들의 불만 및 애로 사항을 개선하기 위한 구조적 장치가 마련될 필요성이 있음을 강조했다.

“전문 제작자들의 참여로 인해 시청자 참여프로그램의 취지에 문제가 된다면 지원 단계를 기획 단계로 바꾸더라도 큰 차이가 없으리라 생각함. 여기에도 전문 제작자들이나 기획자들이 관여할 수 있으며 배제하기 어려울 것임. 대안: ①시청자 참여프로그램 선정 기준의 획기적 변화 필요 ②지원 기준의 강화 필요 ③중복 지원 금지” (연구자 D)

“시청자들의 표현의 자유를 보장하는 미디어 액세스권은 시청자 주권 개념에서 고안된 것으로, 궁극적으로는 시청자의 독립된 의견과 감정을 표현할 수 있는 시청자 권의 증진, 주권 확립을 위한 창구로서 기능해야 합니다.

기획-제작의 단계에서 시청자의 미디어 교육을 통해 의식있는 수용자를 양성하고, 전문가의 자문이 보완되어야 할 것입니다. 제도적 차원에서는 시청자참여프로그램 제작자들의 불만 및 애로사항 해소를 위한 구조적 장치가 마련되어야 할 것입니다.” (연구자 E)

### (3) 참여 프로그램 운영 개선안

이와 같은 맥락에서 시청자 참여 프로그램은 “시청자가 직접 기획한 방송프로그램”과 “시청자가 직접 제작한 방송프로그램”으로 구분할 수 있고, 시청자가 직접 기획했다는 의미를 “방송프로그램의 주제와 소재에 대한 결정, 그리고 출연자, 영상, 인터뷰, 내레이션, 자료화면, 음악, 효과음 등 방송프로그램 구성에 대한 아이디어 제시 그리고 완성된 방송프로그램을 통해 전달하고자 하는 메시지가 무엇인지에 대한 결정”을 시청자가 직접 수행하는 것으로 규정할 수 있다. 즉 “참여”는 “일반 시청자”가 “공공공익적 사안”에 대해 방송 프로그램을 “기획”하는 것으로 정의하고, “제작”은 방송사업자 또는 시청자미디어센터가 시설, 장비, 자료화면 등을 지원한다거나, 콘텐츠 제작 전문가(시청자미디어센터 강사, 방송사업자 소속 작가, 카메라 감독 등)의 도움이나 지원을 받는 것에 대한 범주까지 허용하는 방안을 제시할 수 있다.

구체적인 참여 프로그램 선정의 방식과 절차는 다음과 같이 구성할 수 있다. 우선 시청자가 직접 기획하고 제작한 방송프로그램에 대한 것이다. 이는 현행과 같이 시청자로부터 참여프로그램을 접수받고, 방송사의 ‘시청자 참여프로그램 운영위원회’가 채택여부를 심사하여 방송하는 것으로 한정할 수 있다.

두 번째는 기획단계까지 ‘참여’의 의미로 파악하는 경우다. 이는 시청자가 직접 기획하지만 ‘제작’은 여타의 전문가로부터 도움을 받는 경우를 의미하는 것으로 다음과 같이 다시 두 가지의 경우로 세분화할 수 있다.

가. 방송요청을 받은 방송사업자로부터 도움을 받은 것이 아니라, 다른 콘텐츠 전문가나 기관으로부터 도움을 받아 제작된 시청자 참여 프로그램의 경우로서 시청자가 이미 완성된 프로그램의 방송을 요청하는 것이므로, 방송요청을 받은 방송사는 해당 방송 프로그램의 ‘기획’을 신청인이 직접 한 것인지, 해당 방송 프로그램을 자사가 방영할 경우 발생할 수 있는 분쟁의 여부<sup>14)</sup>, 방송 프로그램의 주제가 공공공익성을 띠고 있는지의 여부를 심사하는 과정을 통해 채택 여부를 결정하면 된다.

나. 신청자가 방송 사업자로부터 제작에 도움을 받고자 하는 경우로서, 완성된 프로그램의 방송을 신청하는 것이 아니라, 기획안을 토대로 방송을 신청하는 경우에 해당된다. 이 경우, 방송사업자 신청서의 양식에는 다음의 내용이 포함되어야 할 것으로 판단된다. 즉 ① 프로그램의 주제 및 소재 등에 관한 내용, ② 방송사업자로부터 지원 받고자 하는 구체적인 내용, ③ 지원을 받아 제작을 완료하였을 경우, 방송사업자가 투입한 인력, 장비 등 비용요소 등을 감안하여(신청인이) 방송 채택료를 받지 않겠다거나, 받고자 하는 경우, 방송사와의 배분비율 등에 관한 내용, ④ 해당 방송사업자 이외에 다른 콘텐츠 전문가나 기관으로부터도 도움을 받을 계획인지의 여부<sup>15)</sup> 등을 반드시 기재하도록 하는 것이 필요. ⑤ 해당 방송사의 ‘시청자 참여프로그램 운영위원회’는 제출받은 신청서를 토대로 위의 사항들을 종합적으로 고려하여 신청서 접수여부(사실상 방송채택 여부)를 심사하여 결정하면 된다. ⑥ 방송사업자가 신청서를 채택할 경우, 그 결과를 안내할 때 신청인에게 어느 정도까지 도움을 줄 수 있는지의

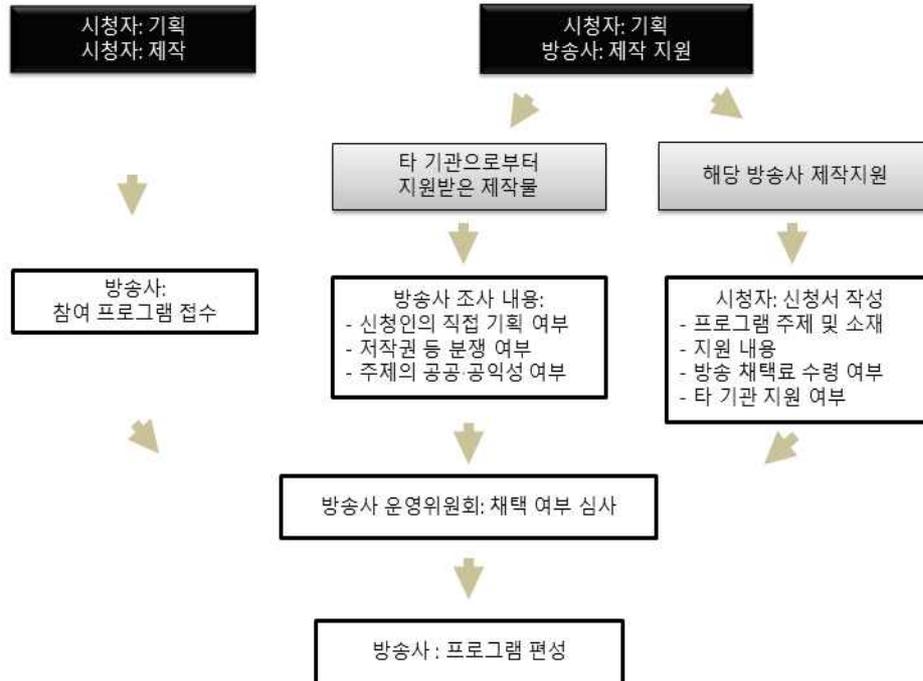
---

14) 채택료 및 저작권 배분 등과 관련하여 신청인과 제작 보조인 간 갈등이 발생할 경우 방송사는 관여하지 않고 책임도 없음을 확인하는 절차 필요

15) 만약 도움을 받을 계획이라면 해당 방송사업자는 가급적 신청인의 기획서를 채택하지 않는 것이 바람직하다고 생각됨. 다만 시청자미디어센터와 같이 공공기관으로부터 무료 도움을 받는 경우는 예외

내용16)을 함께 통보해야 한다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 1-7] 시청자 참여 프로그램 선정 방식과 절차



자료: 저자 주

## 2) 시청자 참여 프로그램의 2차 활용

시청자가 제작해서 참여프로그램에 지원한 저작물은 방송사에 의무적으로 한 번 편성된 이후에는 일반 시청자를 대상으로 노출될 수 있는 기회가 극히 적고, 이로 인해 해당 제도의 실효성에 심각한 의문이 제기되고 있다. 이로 인해 해당 프로그램을 2차로 활용할 수 있는 방안에 대해 고민해볼 수 있는데, 예를 들어, 해당 저작물을 유튜브로 재방영하거나

16) 인력의 경우 투입시간이나 업무범위, 시설이나 장비의 경우 구체적 내용

교육 등 공적인 목적에 활용함으로써 시청자들에 대한 접근성을 높이는 방안이 고려될 수 있다. 현재 KBS의 경우는 자사 홈페이지를 통해 ‘다시 보기’ 서비스가 제공되고 있고, 별도의 유튜브 채널을 통해 시청자 참여 프로그램이 업로드되고 있어 잠재적 참여자의 접근과 참여를 독려하고 있다.

시청자 참여 프로그램의 2차 활용과 관련하여 전문가들의 의견은 공적 활용과 인센티브 제공, 그리고 다양성 제고 등 대략 세 가지 방식으로 요약되었다.

우선 시청자 참여 프로그램의 공적 활용을 주장하는 의견은 참여 프로그램의 공적 성격과 유튜브의 한계를 현실적으로 반영할 필요가 있다는 관점에서 참여 프로그램의 활용을 명확하게 공적으로 제한해야 한다고 주장했다. 즉 해당 프로그램에서 시청물은 중요한 변수가 아니므로 시청자 참여 프로그램의 변화나 의의를 분석해서 다양한 공적 자료로 활용할 수 있게 하고, 의미있는 자료들이 축적되어 데이터베이스화됨으로써 교육 자료로 이용해야 한다는 의견을 제시했다. 더욱이 관련 자료가 축적되어 독자 플랫폼이 완성될 경우, 해당 플랫폼을 개방하여 저작권 등의 문제에서 자유로워진다면 일반 시청자가 이를 자유롭게 활용하는 방안도 검토될 수 있어야 한다는 의견이 제시되었다.

“시청자 참여프로그램이 시청률이나 노출이 중요한 것은 아닌 만큼, 지금까지 누적되어온(계속 누적되고 있는) 콘텐츠를 대상으로 연구작업을 활성화해 시청자 참여프로그램의 변화, 특성, 의의를 계속해서 분석해내는 작업을 제안함. 시청자 참여프로그램 운영진에서 주제를 비롯한 여러 측면에서 상대적으로 의미가 큰 콘텐츠들을 선별하고 이를 데이터베이스화해서 각 교육기관의 교육자료로 활용할 수 있다고 생각함.” (연구자 D)

그러나 이와 같은 입장은 저작권이 해당 방송사업자에게 있지 않은 관계로 클립 형태의 영상을 유튜브에 올리거나 하는 것은 자유롭지 않은 것으로 판단된다. 만약 방송사업자가 프로그램을 제작한 시청자의 동의를 얻을 수 있다면 유튜브 등에 클립형태로 올리는 것은 가능하겠지만 시청자의 동의가 전제되어야 하고, 프로그램 성격 상 많은 사람이 클립 영상을 이용하지 않을 가능성이 높다는 점에서 방송사가 자발적으로 시청자 참여프로그램을 활용하려는 노력을 기울일 것이라고 기대하기는 어려울 수 있다. 이와 같은 차원에서 방통위 등 공공영역에서 방송사에 대한 인센티브 제공을 검토할 수 있을 것으로 판단된다.

두 번째 활용 방법인 인센티브 제공 방식은 이에 대한 대안으로 고려할 수 있는데, 해마다 실시되는 방송평가 항목에서 시청자 참여프로그램 활용도 점수를 부과하는 방안이 제시되었다. 대부분의 방송사가 방송평가를 받고 있다는 점에서 참여 프로그램의 활용을 공공성 분야에 포함해서 가점을 부여하는 방안도 검토 가능할 것으로 판단된다. 또 다른 인센티브 제공 방식으로 유튜브 채널을 통해 시청자의 접근권이 확대되었다고 판단될 경우, 방송편성 시간을 정해진 시간 내에서 일정 부분 축소시켜주는 방안도 제안되었다. 그러나 유튜브 채널을 통한 접근권 확대의 근거자료로 사용할 수 있는 뷰어 수 등의 측정은 콘텐츠 자체의 공적 성격으로 인해 한계를 가질 수 밖에 없어 별다른 근거자료를 제시하지 못할 우려가 있으며, 이로 인해 법적으로 규정된 방송 편성 시간의 축소는 실질적으로 한계가 있는 것으로 판단된다. 한편, 1년 동안 방영된 시청자 참여 프로그램 중에서 우수한 프로그램을 선정해 시상하고 추가 비용이 있다면 수상자에 한 해 인센티브를 제공함으로써 시청자 참여 프로그램의 품질을 제고하는 아이디어가 제시되기도 했다.

“방송평가항목에서 시청자참여프로그램 활용도 점수를 부과하는 방안을 생각해볼 수 있다. 아울러 유튜브 채널을 통한 시청자 접근권을 확대하는 경우 방송편성시간을 정해진 시간 내에서 일정 부분 축소시켜주는 방안도 검토해볼 수 있다.” (연구자 A)

“시청자 참여 프로그램이 실시간 신속하게 활용하는 경우는 없을 것임. 따라서 기록의 차원, 2차 활용의 차원을 중요하게 고려할 수 있음. 이를 위해서는 유튜브 채널에서 운영하는 방안과, 1년 동안 들어온 시청자 참여 프로그램 중에서 우수한 프로그램을 선정해 시상하는 방안을 고려해볼 수 있음. 뒤에 인센티브를 주는 방안에 대해 의견을 물었는데, 인센티브 비용이 있다면 좋은 작품 수상자에게 인센티브를 줌으로써 시청자 참여프로그램의 품질을 높일 수 있을 것임.” (연구자C)

또 다른 아이디어로 제시된 사항은 방송사가 채택하지 않은 시청자 참여프로그램을 아카이브화하는 방안이다. 방송사업자로부터 시청자 참여프로그램으로 채택되지 않았다고 해서 사장시키기는 아까운 응모작들을 선별하여 이를 제작한 시청자로부터 저작권을 양도 받아 공익적 목적으로 공개하는 방송사의 별도 아카이브<sup>17)</sup> 혹은 독자적인 아카이브를 구

축한다면 사장될 수 있었던 참여 프로그램의 활용이라는 부분과 사회적 가치 제고에 있어서 일정 정도 기여를 할 수 있다는 주장도 제기되었다. 이와 같은 맥락에서 방통위와 시청자미디어재단이 매년 개최하는 시청자미디어대상에 응모하는 참여 프로그램 중 수상작에 포함되지 않은 작품을 중심으로 아카이브를 구축하는 방안도 제시되었다. 응모작은 TV 기방영작과 미방영작 모두 가능한데, 이 행사를 통해 모집된 작품 중 수상작의 경우 홍보 용도로 활용이 가능할 것이나, 수상하지 못한 작품의 경우 사장되기 쉽기 때문에 별도의 독자적인 아카이브 구축을 통해 공적 자료의 활용이 가능하다는 판단이다.

“시청자 참여프로그램(기획제작프로그램)의 독자채널을 모색할 필요 있음. 현재 미디어 환경 변화 상황 상 지상파나 유료방송 플랫폼은 큰 의미가 없기 때문에 유튜브 등 SNS를 활용해도 가능할 것으로 보임. 현재 지역시청자미디어 센터의 유튜브 채널에도 시청자 참여 프로그램을 모아 놓긴 했지만, 다른 콘텐츠와 함께 존재하고 있어 독자화되어 있다고 보기 어려움. 기존 방송사에서 방영된 프로그램을 망라한 독자플랫폼을 구축하여 개방하고, 필요한 곳에서 2차 활용할 수 있도록 해야 함.” (연구자B)

이와 관련하여 시청자미디어재단 소속 전문가는 예산의 문제가 가장 우려되지만 자료의 축적과 공적 활용, 시청자 참여 프로그램에 대한 접근권 강화를 위해 시청자미디어재단과 유관단체가 공동으로 시청자 참여 프로그램 아카이브를 운영하는 방안을 제시하기도 했다. 시청자의 참여물에 대한 저작권 보호와 다양한 영상 자료를 수집할 수 있다는 점에서 효율적인 방법이지만 시청자에 대한 저작권료 지불과 아카이브 구축비용이 별도로 소요된다는 점이 한계로 작용할 수 있다.

“시청자미디어재단이나 유관단체가 협력하여 유튜브 등에 시청자 참여프로그램 채널을 개설하고, 시청자가 자발적으로 해당 채널에 영상을 게시토록 하는 방법을 고려할 수 있을 것입니다. 이는 예산이 소요되지 않는 장점이 있으나, 개별 시청자의 자발적 참여가

---

17) 대표적으로 KBS의 경우는 자체 아카이브 ‘바다’를 통해 클립형 서비스를 무료로 제공하고 있다. <https://bada.kbs.co.kr/>

필요하고, 저작권 보호가 이뤄지기 어렵다는 단점이 있어 보입니다. 다음으로는 시청자미디어재단과 유관단체가 공동으로 아카이브를 구축하여 영상을 별도 관리하는 방안입니다. 폐쇄적 관리를 통해 더 많은 영상을 모을 수 있다는 점, 저작권 보호가 더 원활하다는 장점이 있어 보입니다만, 저작권료 지불이나 아카이브 구축비용 등 경제적 문제가 단점이 되지 않을까 생각합니다. 후자가 더 안정적으로 시스템을 운영하고 관리할 수 있을 것으로 판단되지만, 예산의 확보가 관건이라고 생각합니다.” (재단 F)

마지막으로 일부 전문가는 참여 프로그램을 공적인 관점으로 인식하는 것에 대한 한계를 지적하며 기획부터 다양한 소재와 내용, 형식이 차용되어야 할 필요성을 제기하기도 했다. 즉 참여 프로그램이 반드시 사회적으로 의미있는 공적 내용을 다큐멘터리 형식으로 다루어야 한다는 관점이 오히려 한계로 작용할 수 있기 때문에 일상생활의 다양하고 재미있는 소재를 애니메이션이나 단편영화, 오락 장르로 제작하려는 노력도 수행되어야 한다는 것이다. 이와 같은 세 가지 입장은 결국 시청자 참여 프로그램 활성화를 위한 운영의 대안으로 제시될 수 있다는 점에서 의의가 크다.

“먼저, 시청자 제작 저작물은 방송사에서 의무적으로 편성된 이후 일반 시청자를 대상으로 노출될 수 있는 기회가 적은 배경에 대해 고민해 볼 필요가 있습니다. 재미가 없어서입니다. (중략) 시청자는 다큐멘터리, 단편영화, 애니메이션, 대담, 오락 등 다양한 장르의 영상물을 제작할 수 있으며 27분 이내로 자유로운 제작이 가능합니다. 그러나 현실적으로는 시청자 참여 프로그램을 교양 부문으로만 한정하여 제작하고 노출된다는 점에서 ‘교육적’ 목적을 강조하고 있기 때문에 활용 방안에도 제한을 갖지 않나 생각합니다. 프로그램의 다양성과 시청자 참여 확대 등을 위해서는 우선 시청자 참여 프로그램의 분야를 확장해야 합니다. 이후 2차 활용 방안은 공적인 목적을 전제하지만, 그것이 교육적일 필요는 없다고 생각합니다. 재미없는 콘텐츠를 2차 활용하면 누가 봅니까? 어떤 의미가 있습니까? 이런 관점에서 다시 고려해 봐야 할 것 같습니다.” (연구자 E)

시청자 참여 프로그램의 2차 활용과 관련하여 가장 많이 거론된 유튜브 유통과 아카이브 시스템에 대해서 제작 전문가는 좀 더 현실적인 한계를 우려하는 것으로 드러났다. 즉

프로그램 편수가 상당한 수준이 되어야 하고, 저작권 문제가 해결되어야 한다는 점을 명확히 하고 있었다. 또한 전문가의 제작물은 아니기 때문에 유튜브로 활용되었을 경우, 다양한 상업적 활용은 불가능하기 때문에 결국 교육과 같은 공적 목적 이외에는 별다른 사용처를 구하기 힘들다는 의견을 제시하고 있어 타 전문가들과 유사한 의견을 제시하고 있었다.

“시청자 참여 제작물의 클립형태 유튜브 유통에는 동의하나 그 편수가 많지 않을 때 그 의미가 희석될 수 있기 때문에 공적인 목적에 아카이브 활용(테마별 정리)을 위한 자료 공개와 개인의 자료 활용시 무단 도용되는 경우를 방지할 수 있는 장치 마련 필요.” (제작자H)

“정말 비전문가의 참여 프로그램은 유튜브의 유통으로서의 메리트는 없다고 생각합니다. 방송사 전용 아카이브 또한 사용 가치를 묻는다면 의문입니다. 크게 활용방안이 떠오르지 않지만 그나마 중요하다고 생각하는 부분은 중고등학교 학생 교육용이 아닐지 생각해봅니다.” (제작자 K)

### 3) 시청자 참여 프로그램 의무 사업자 확대 방안

현재 의무사업자는 아래의 표와 같이 KBS와 공동체라디오사업자만 해당되며, 케이블과 위성방송은 시청자 요청 시 편성 수용 의무가 있다. 그러나 시청자 참여 프로그램에 대한 일반 시청자의 접근권 강화를 위해 참여 프로그램 편성 의무사업자를 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 이에 대한 전문가들의 반응은 대부분 의무사업자 확대가 필요하다는 입장을 제기한 것으로 나타났다.

시청자참여프로그램 가이드라인 1. 신청대상 방송법 제2조의3에 따른 지상파방송사업자, 공동체라디오사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자
---

확대가 필요하다고 주장한 전문가들은 참여 프로그램에 대한 일반 시청자의 접근권 확

대와 사업자 간 형평성을 근거로 들었다. 공영방송이나 공동체라디오만으로는 일반 시청자가 참여 프로그램에 접근할 수 있는 가능성은 매우 낮은 편이며, 적어도 공적 책임을 지고 있는 지상파방송사업자는 참여 프로그램 제작의 의무를 수행할 필요가 있다는 지적이다. 이와 같은 맥락에서 지역 민방에도 참여 프로그램 의무를 부과하여 지역 지상파방송으로서의 공적 의무를 수행해야 한다는 의견이 제시됐고, 종편과 같이 영향력이 높아진 채널이나 유료방송과 같이 대부분의 시청자들의 접근권이 보장된 플랫폼의 경우에도 시청자참여 프로그램을 제작할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

다만 유료방송과 홈쇼핑 사업자 등은 그것이 시청자들의 선택을 받는 플랫폼 혹은 채널이라는 점에서 굳이 의무사업자로서의 지위를 부여할 필요가 있겠는가라는 반대의 주장이 제기되기도 했다.

“나머지 사업자 중 현행 의무편성 의무가 없이 자율편성으로 되어 있는 사업자(MBC, SBS, 지역지상파(민방), 종편 및 일반 PP)의 경우 방송법의 시청자 권익보호 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라 사업자간 형평성에 어긋난다. 자율편성 사업자 중 지상파와 종편의 경우 SO나 위성방송과 같이 시청자 요청 시 편성수용의무를 지도록 해야 한다. 위성방송의 경우 굳이 의무를 갖게 할 필요는 없다고 본다.” (연구자 A)

“지역민방 사업자에 대해서는 시청자 참여 프로그램을 의무화하는 방안을 고려해볼 수 있는데, 지역민방은 시청자와 함께 고려하는 것이 무엇보다 중요한 가치이므로, 이런 가치를 시청자 참여 프로그램으로 구현할 수 있음. 아직까지 지역민방 사업자에게 시청자참여 프로그램이 의무화되지 않은 것이 다소 놀라움.” (연구자 C)

“KBS가 공영방송이기는 하지만 MBC와 SBS 또한 지상파 방송사로서 특히 MBC는 준공영방송의 역할을 하고 있습니다. 시청자의 접근권 강화를 위해서는 편성 의무 사업자를 MBC, SBS 방송사로 확대해야 할 필요가 있습니다.” (연구자 E)

“방송채널사용사업자가 포함되어 있는데 종편이 없다는 것은 정책의 일관성이 없는 것이고, 만약 방송채널사용사업자에 종한편성채널사업자를 포함한 것이라면, 따로 떼서 중

합편성채널사용사업자로 명기해야 함. 방송채널사용사업자에 포함시키기에는 종편사업자의 규모 및 영향력이 너무 큼.” (연구자 C)

그러나 지상파방송뿐만 아니라 유료방송까지 사업자를 확대해서 참여 프로그램에 대한 접근권을 높이자는 의견을 제시한 전문가는 시청자 접근을 우선적으로 고려하는 것으로 나타났다. 그러나 참여 프로그램 제작은 방송사업자에게는 규제 부담을 부과하는 부정적 효과가 있으므로 방송평가에서 가산점을 부여하는 방안도 고려해볼 수 있다는 대안을 제시하기도 했다.

“방송사의 재정여건을 고려할 때 이 역시도 부담으로 작용할 수 있음. 가급적 의무부과라는 규제는 줄여나가는 것이 필요함. 그렇지만 동시에 시청자 참여 프로그램 편성을 독려하는 것이 규제기관의 역할임을 고려하면, 의무편성사업자가 아닌 SO, 위성, 종편, 지역지상파 사업자의 경우에는 시청자참여 프로그램을 편성할 시 방송평가에서 가산점을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있음. 또 지역민방 사업자에 대해서는 시청자 참여 프로그램을 의무화하는 방안을 고려해볼 수 있다.” (연구자 C)

사업자 참여를 위해 다양한 사업자들에게 참여 프로그램 제작 의무를 부여해야 한다는 입장과 반대로 현행 유지를 주장한 전문가들은 굳이 질적으로 담보되지 않은 콘텐츠를 다양한 플랫폼으로 확대하는 것이 타당한 것인가에 대한 의문을 제기하기도 했다. 오히려 인터넷 기반의 플랫폼에서 참여 프로그램을 올린 후에 반응이 좋을 경우 방송사에 정규 편성하는 방안도 고려할 수 있다고 제안하기도 했다. 그러나 이와 같은 방법은 콘텐츠의 공적 특성상 어느 정도의 인기를 끌 경우 지상파로 정규 편성될 수 있는지의 문제나 현행 지원체계상 실효성이 크지 않을 것으로 판단된다.

“기존 방송사 플랫폼에 강제적인 의무편성은 바람직하지 않은 것으로 판단함. 아직까지 시청자 제작프로그램의 대부분이 퀄리티를 담보할 수 있다는 신뢰가 없음. 이것이 담보될 수 있을 때 편성을 확대 논의가 가능할 것임. 개인적으로는 앞선 문항에서 언급한 인터넷 기반의 독자 플랫폼이 있다면, 여기서 검증된 프로그램이 기존 방송사 플랫폼으로

역 진출하는 경우도 고려할 수 있을 것으로 봄. 그래서 퀄리티가 일정 부분 보장될 수 있다면, 편성확대를 고려할 수 있을 것임.” (연구자 B)

또 하나의 반대논리로 현재 지원 중복에서 문제가 되고 있는 것처럼 전문가 수준의 제작자들이 방송사를 순회하며 참여 프로그램에 응모할 수 있어서 본래의 취지를 상실할 수 있고, 이와 같은 행태가 반복될 경우, 시청자 참여프로그램 제작이 요식화될 수 있다는 점이 우려된다는 입장을 드러냈다.

“추가적인 의무사업자 확대에 찬성하지 않음. 앞서 연구진이 지적한 것처럼 전문 제작자들의 지원이 늘어나는 가운데 시청자 참여프로그램의 취지나 목적이 퇴색하는 문제가 의무사업자 확대로 해결될 것으로 생각하지 않음. 강제적인 확대는 사업자의 불만으로 이어질 것이고 또 생색내기로 끝날 가능성이 큼. 시청자 참여프로그램이 제대로 기능한다는 인식과 공감대의 확산이 먼저라고 생각함.” (연구자 D)

편성 확대를 위한 기준으로 현재 시청자위원회가 설치된 방송사는 시청자참여 프로그램 제작 의무를 부여해야 한다고 주장하는 의견도 제시되었다. 현재 방송법87조(시청자위원회) 설치 의무사업자는 종합편성사업자(지상파, 종편PP), 보도전문PP, 홈쇼핑PP 등으로 이 경우 홈쇼핑PP는 채널의 성격상 제외할 수 있다. 그리고 현행 KBS와 공동체라디오사업자에게는 해당 매체와 유튜브 의무편성을 지도록 하고, 나머지 사업자에게는 둘 중의 하나를 선택하도록 하는 방안도 검토해볼 수 있다.

#### 4) 시청자 참여 프로그램 운영위원회 구성

현재 시청자 참여프로그램 가이드라인에는 참여 제작물을 선정하기 위해 운영위원회를 구성하여 공정성과 다양성 확보해야 한다고 규정되어 있다. 운영위원회는 외부위원 3인 이상 총 5인 이상으로 구성하도록 권고하고 있으며, 외부위원은 방송, 교육, 법률 등 전문 단체의 추천을 받은 전문가가 선정되고 있다.

### 시청자참여프로그램 운영위원회

(운영위원회 구성) 시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인 이상의 운영위원회를 구성할 것을 권고함

※ 외부위원은 방송, 교육, 법률 등의 단체의 추천을 받도록 하고 재정여건이 취약한 공동체라디오의 경우 자체실정에 맞게 구성·운영 가능

이와 관련하여 전문가들은 방송사 자율로 운영되는 것이 바람직하다는 입장과 시민이나 소외계층을 대변할 수 있는 운영위원이 필요하다는 입장을 제시한 것으로 나타났다. 전자의 경우는 참여 프로그램의 목적인 시청자 참여와 접근이 제대로 이루어지지 않는 상황에서 지나치게 구체적인 가이드라인 설정은 오히려 실효성이 떨어지므로 현행 규정 하에서 사업자들이 자유롭게 구성하는 방안을 제시했다. 그러나 전문가로만 구성된 운영위원회의 특성상 시청자의 진짜 목소리를 대변한 프로그램을 선정하기 어려운 구조라는 점에서 반드시 시청자 몫의 운영위원이 포함될 수 있도록 가이드라인의 개선이 필요하다는 입장을 제기했다. 이는 방송사업자의 자율성이 과도할 경우, 운영의 문제가 생길 수 있다는 우려와도 맥락을 같이 하는데, 한 방송사의 경우 운영위원을 무려 10년 이상 임기로 채우는 사례도 발견되어 공정성이나 신뢰성에 큰 문제를 초래할 수 있기 때문에 임기의 제한을 두는 방안도 고려해야 한다는 입장을 제시하고 있었다.

“시청자참여프로그램은 시청자의 참여 독려가 핵심인데 참여율이 떨어지는 상황에서 운영위원회 선정과 운영에 현재보다 구체적인 가이드라인이나 조항은 사실상 실효성이 없다고 판단됨. 현행 규정 하에서 방송사의 자율에 맡기도록 하는 것이 적절해보임.” (연구자 A)

“시청자참여프로그램 운영위원회와 관련된 사항은 방통위 가이드라인에 따르며, 구성과 심사기준이 제시되어 있음. 구성에 있어서는 일반 시민의 시각에서 프로그램을 평가할 수 있는 방송, 교육, 법률 등 전문가가 아닌 일반 시민 혹은 소위 소외계층을 대표하는 몫

(시민단체 혹은 기타 단체추천)도 있어야 한다고 생각됨. 심사기준(평가항목)은 소수자 보호, 지역성/공동체성 구현, 방송의 다양성 실현, 주민참여, 작품성 등 5개 항목임. 너무 단순한 평가 기준이 아닌가 생각되어 좀 더 구체화 될 필요가 있다고 봄. 가령, 소재 중복성, 소재나 포맷의 독창성(창의성 혹은 실험성), 대중 전달력(재미 혹은 흥미), 새로운 정보 제공 혹은 발굴, 공동체라디오 경우 재난방송 등이 추가될 필요가 있음.” (연구자B)

“시청자참여프로그램의 운영위원회를 운영할 때 가장 중요하게 고려해야할 점이 운영위원들의 임기임. 일부 방송사의 경우 10년 이상 운영위원으로 활동하는 경우가 있음. 이럴 경우 공정성에 문제가 제기될 수 있으므로 운영위원회에 다양한 사람들이 참여할 수 있도록 임기제로 운영되는 것을 권고할 필요가 있음.” (연구자 C)

공동체라디오의 경우는 재정문제로 인해 가이드라인 상에서 운영위원회 운영을 비교적 자유롭게 할 수 있지만 운영위 구성에서 반드시 미디어 전문가를 포함하여 전문적인 심사와 평가가 수행될 수 있는 여건은 마련해야 한다는 의견이 제기되기도 했다.

또한 심사의 공정성을 기하기 위해 심사방법론에 대한 구체적인 변경도 필요하다는 의견이 제시되었다. 기존과 같이 각자 모니터링한 후 점수를 매기고, 가장 높은 점수를 선정하는 방식은 위원 간 심도깊은 논의 후 결정되는 과정과는 다른 가치를 가지기 때문에 되도록 다양한 논의를 통해 심사기준과 평가의 방향에 대한 동의 및 수준의 합일을 본 후 좀 더 수준높은 제작물을 선정해야 한다는 의견도 제시되었다.

“현재는 각 위원이 제출된 작품을 개별적으로 시청하고 평가한 후, 가장 점수가 높은 작품을 선정하는 방식으로 이뤄지고 있음. 물론 의견을 조정하기도 하지만 전체적으로 점수를 높게 받은 작품이 우선 고려가 됨. 다음 2가지 방안을 제안함. ① 평가 기준에 대해 운영위원 간의 인식이 서로 일치하도록 노력이 필요함. 예를 들어, 지역성 평가 기준이 그러함. 무엇이 지역성인가? 지역의 소식을 다루는 것? 아니면 지역과는 무관하더라도 지역민이 제작한 것? ② 우수 작품 선별 방식의 변화: 시청자 참여프로그램인 만큼 가능성이 큰 작품을 여러 편 놓고 서로 토론을 통해 결정함. 일정 기준에 도달한 작품을 모두 동등하게 놓고, 매달 한 위원이 해당 작품의 의의를 설명하고 다른 위원들이 논의하는 과정에

서 최종 작품을 선정하는 방식을 제안함.” (연구자 D)

5) 시청자 참여 프로그램 홍보 방안

시청자참여프로그램은 별도의 정규 편성 비율이 규정되어 있고, 일반인에 대한 프로그램 제작 참여를 독려하기 위해 홈페이지 등에 참여 프로그램 신청 절차를 쉽고 상세하게 안내하도록 권고하고 있다. 그러나 쉽지 않은 홈페이지 접근 방법이나 편성 시간대의 한계로 인해 해당 프로그램의 노출은 여전히 어려운 상태다.

**시청자참여프로그램 가이드라인 5. 운영조건**

- (시청자를 위한 안내문 게시) 시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 신청절차 등을 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것
- (프로그램 심사결과 통보) 시청자참여프로그램 선정의 공정성·투명성 제고를 위해 시청자참여프로그램 운영위원회는 심사결과를 시청자에게 통보할 것을 권고

이와 관련하여 홈페이지의 경로를 최대한 단순화하고 신청절차를 누구나 쉽게 찾을 수 있도록 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 해야 한다는 점을 강조했다. 이를 위해 공식적인 안내문 게시는 공식 홈페이지와 소셜 미디어 페이지 등 공식 계정을 통해 알리고, 시청자 참여 프로그램 방영 시 하단에 자막과 방송 종료 시 자막으로 안내하는 방안을 제시하기도 했다.

“시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 신청절차 등을 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것. 안내문 게시 창구 및 방법은 방송사 공식 홈페이지, 소셜 미디어 등 공식 계정, 시청자 참여 프로그램 방영 시 하단 자막과 방송 종료 시 자막 안내.” (연구자 D)

그러나 날로 경쟁이 치열해지는 방송시장을 감안한다면 해당 편성문제를 방송사에만 책임지울 수 없는 것도 현실인 상황에서 방송사 편성에 기대기보다 유통경로를 확대해야 한

다는 주장이 제기되고 있다. 지상파방송을 채널로 하여 시청자참여 프로그램에 대한 접근은 오히려 유튜브나 다른 채널에 비해 용이하지 않기 때문에 지상파 편성으로 시청자 참여 프로그램의 노출을 늘리겠다는 인식은 시대의 흐름에 맞지 않다는 것이다. 즉 시청자 참여 프로그램에 참여하는 방법을 안내하기 보다 기존에 제작된 참여 프로그램을 다양한 유통경로로 알리는 작업이 더 중요하다는 입장이다.

이와 관련하여 전문가들이 가장 많이 지적한 유통의 대안은 유튜브를 활용하는 방안이다. 구체적인 방법론은 다르지만 시청자 참여 프로그램을 알리고 활용하기 위한 가장 좋은 채널로 유튜브 등의 인터넷 플랫폼을 제안한다는 것은 매체의 영향력 및 미디어 환경의 변화를 반영하는 현상으로 파악된다. 해당 의견 중에는 방송 편성 실적보다 유튜브 실적을 방송평가에 활용하고 이를 지표화해서 반영하는 방안을 고려해야 한다는 의견도 제시되었다. 더욱이 새로운 유통 경로의 개발은 재난이나 긴급 편성으로 인한 정규편성 결방문의 단점을 보완한다는 측면에서 새로운 대안으로 제시될 수 있다.

“유통경로 확대는 당연히 필요함. 그리고 그 경로가 기존 방송 플랫폼일 필요는 없을 것으로 판단됨. 현실적으로 기존 방송사 플랫폼에서 더 이상의 유통을 기대하기 어려운 것도 현실일 것으로 보임. 방통위의 시청자미디어재단 중심의 인터넷 기반 독자플랫폼 개발이나 (가능성은 낮지만) 국내 OTT 진출, 독립상영관 진출이 선행되어야 함.” (연구자 B)

“요즘 지상파방송 접근이 유튜브나 다른 채널에 비해 그리 용이하지 않음. 스마트TV의 경우 오히려 유튜브나 OTT이용이 용이하고 지상파로 들어가는 방법이 다소 어렵게 되어 있음. 따라서 지상파 편성으로 시청자 참여 프로그램의 노출을 늘리겠다는 생각은 아무런 의미가 없음. 텔레비전이외에 다른 유통경로 확대로 대안을 찾아야 함. 언제든지 무료로 쉽게 이용할 수 있게 유튜브에 채널을 운영하는 것이 가장 바람직함” (연구자 C)

“① 제작 전 참여 독려를 위한 유튜브 활용

- 방송사들이 홈페이지뿐만 아니라 유튜브에도 사전 공지를 하고, 기획-제작안이 채택되면 방송사와 협의 후 시청자들이 ‘시청자참여프로그램’ 타이틀을 달고 유튜브에 직접 프로그램을 업로드할 수 있도록 있도록 함. 그러면

- ② 방송사 채널로 방송된 프로그램에 대해서도 유튜브를 통한 프로그램 노출 확대 의무화
- 방송평가항목에 추가
  - 이를 시행하게 되면 정규편성 시간 감축 허용.” (연구자 A)

“SNS(인스타그램이나 페이스북) 또는 웨이브 등 OTT를 통해서도 시청자 참여프로그램을 시청할 수 있도록 함(현재 웨이브에서는 시청할 수 없음).” (연구자 D)

“다양한 유통경로 마련이 답이라고 생각함. 이를 위해 시청자참여 프로그램 유통을 위한 별도의 마켓(교류의 장) 운영 필요.” (제작자 H)

“방송사로서 쉽지 않은 선택일 것입니다. 돈도 안되고 시청률도 나오지 않는 방송을 좋은 시간대 혹은 많이 노출시킨다... 어렵습니다. 방송사 편성 말고 다른 유통 경로라고 한다면 지자체 유튜브 혹은 미디어재단, 방송통신위원회 같은 홈페이지가 될 수 있을 텐데..방송통신위원회 유튜브 구독자가 2만 2천여명이라는 점을 생각한다면 단순히 노출시키는 범위를 넓힐 뿐 큰 의미를 둘 순 없을 것 같습니다. 혹은 지금처럼 방송사 편성과 유튜브 지자체 홈페이지 같은 곳에 같이 올리는 방안이 현실성 있지 않나 생각합니다.” (제작자K)

“운용조건에는 텔레비전의외 유튜브, 네이버tv 등과 같이 텔레비전채널 이외에 다른 플랫폼에서의 운영 방식에 대한 내용이 추가되어야 함.” (연구자 C)

그리고 또 하나의 대안으로 아카이브 활용에 대한 의견도 제시되었다. 시청자 참여프로그램으로 통합형 아카이브를 구축하여 방송사, 정부부처, 공공기관 홈페이지(시청자권익 보호센터 포함) 등에 배너 형태로 연계 링크를 제공하거나, 애플리케이션을 제작하는 등의 방법을 통해 수시로 노출되도록 하는 것이 바람직하다는 대안도 제시되었다. 저작권 주체가 시청자이므로 시청자미디어재단의 시청자미디어센터가 공적 목적을 위해 아카이브를 사용하는 시청자들에게 무료로 콘텐츠를 제공하는 방안도 고려할 수 있다. 현재 개별 방송사 아카이브 활용의 가장 큰 문제가 방송사 저작물에 대한 공적 활용이었기 때문에 저

작권자의 허락 하에 저작물을 양도받거나 저작권협회 등과 통합 플랫폼 운영 주체가(예를 들어 시청자미디어센터) 별도의 수수료 징수 등 계약을 통해 공적으로 활용할 수 있다.

“향후에는 시민 콘텐츠를 한곳에서 찾아볼 수 있는 아카이빙 및 유통 플랫폼을 구축하여 시청자참여프로그램 뿐만 아니라 시민 콘텐츠가 활용될 수 있도록 플랫폼 구축 방안을 강구하고 있음” (재단 G)

아카이브 및 유튜브 등의 유통경로를 활용한 이유는 가급적 많은 시청자들이 해당 프로그램에 접근할 수 있는 기회를 제공하는 것이고, 이에 대한 무료 활용을 지원하겠다는 잠재적인 의미가 담겨있다. 이로 인해 시청자 참여 프로그램의 공적 활용에 대한 의견이 많이 제시되었고, 대표적인 사례로 학교 교육에 무료로 제공하는 방식이 제안되었다. 미디어 교육을 위해서는 해당 지자체 및 교육청, 미디어센터와 연계하여 좀 더 많은 학생들이 무상으로 시청자 참여 콘텐츠에 접근할 수 있는 방안 등 다양한 대안을 제시하기도 했다.

“각급 학교 및 수업과 연결한 유통확대 지원 (방송법90조의 시청자미디어재단 사업 근거). 아래 사업이 기 시행되었는지 모르겠지만 센터 신설 후 좀 더 체계적으로 시행해볼 필요가 있음. 예를 들어 시청자참여프로그램 유통확대를 위한 공모전이나 시청자 참여프로그램 연계 학습 및 수업에 대한 지원.” (연구자 A)

“미디어리터러시 관련 센터(기관, 단체)와 연계해 시청자 참여프로그램 지원을 독려하고 약간의 교육과 지원을 하는 협업시스템 구축.” (연구자 D)

초중등 교육자료로 활용도가 높다고 판단되는 콘텐츠는 교육청과의 협업을 통해 교육자료로 무료 배포하거나 사용될 수 있도록 독려하고 시청자의 인식 개선이나 미디어의 활용에 있어 도움이 되는 콘텐츠는 방통위나 각 관련 사이트에 업로드 하는 방법도 있을 것이다. 이외 슷폼이나 다양한 형태의 콘텐츠는 각종 SNS 채널 운영을 통해 쉽게 접근할 수 있을 것이다.

“지자체나 지역단체와 연계된 상영회 개최, EBS와 연계한 교육자료 활용 등 다양한 방안을 모색할 필요 있음. 다만, 퀄리티 보장이 선행되어야 함.” (연구자 B)

“물론 이러한 방식은 해당 콘텐츠를 분류하고 운영 관리해야 하므로 별도의 비용과 노력이 수반되어야 한다. 참여 프로그램에 대한 지원을 받는 방송사의 경우 해당 콘텐츠를 제출하고 그 관리는 해당 사업을 운영하는 주체에서 IP를 가지고 진행된다면 유통경로가 다변화하고 좀 더 많은 시청자가 해당 콘텐츠에 접근할 수 있지 않을까.” (제작자J)

#### 6) 시청자 참여 프로그램의 사후 관리 시스템

시청자 참여 프로그램 방영 후 해당 프로그램의 활용 방안 및 평가 시스템을 마련하기 위해 인센티브 등의 개선방안에 대한 효율성을 전문가들에게 문의한 결과 별도의 인센티브가 필요하다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 동시에 나타났다.

대부분의 전문가들이 인센티브에는 동의하는 것으로 나타났는데, 이는 현재의 채택료가 낮아서 인센티브가 필요하지만 좀 더 중요한 것은 시청자 참여 프로그램에 참여하는 일반 시민들의 관심과 참여 의지라고 판단하고 있었다. 즉 추가 인센티브가 별다른 관심이 없는 시청자에 대한 유인책으로 작용하기도 하지만 특정한 목적을 위해 시청자 참여 프로그램을 활용하려는 시청자에게는 다양한 이익을 제공해줄 수 있고 이는 다시 참여로 이어져 참여 프로그램 제작의 활성화를 초래할 수 있다는 것이다.

“채택료 외에 인센티브는 필요하다고 판단됨. 현재는 채택료 외에 참여자에서 제공되는 별다른 지원은 없다고 판단됨. 가령, 방통위의 시청자미디어대상에 자동 출품 혹은 가점, 운영위원회 심사위원(외부) 위촉, 타 방송사 플랫폼 송출 추진 등 고려할 수 있을 것으로 보임.” (연구자 B)

추가 인센티브를 찬성하거나 반대하는 입장 모두 참여 프로그램 중 우수 프로그램을 선정하여 해당 프로그램에 상을 부여하고 이를 통한 다양한 인센티브 제공을 대안으로 제시했다. 양쪽 입장 모두 형식적인 행사와 함께 실질적인 인센티브가 부여될 수 있는 현실적

인 방안으로 인식하고 있었다. 현재 시행되고 있는 ‘시청자미디어대상 공모전’도 일종의 인센티브에 해당한다고 주장하는 전문가도 나타났다. 국무총리상, 장관상 등은 수상이 내재하는 가치가 높기 때문에 지원자가 많고, 특히 취업을 희망하는 젊은 제작자의 경우 수상실적을 활용하기 위하여 양질의 콘텐츠를 만들고자 노력하고 있다. 이와 같은 측면에서 수상실적 같이 제작자에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 요소를 찾아야 할 것 같다. 이 뿐만 아니라 최근 제안되었던 미디어 바우처를 통한 인센티브 지급방식도 제시되었다. 정부가 1인당 2-3만원 정도의 지원금을 마련하여 우수한 참여 프로그램에 기부를 하는 방식이다.

“시청자평가 프로그램은 채택료를 주는 기존의 방식대로 운영하고, 인센티브를 줄 수 있는 제원이 있다면 1년 동안 출품된 시청자 참여 프로그램 중에서 우수한 프로그램에 대해 수상하고 인센티브를 주는 방안을 제안함. 이런 노력을 통해 기존의 행사위주의 시청자 참여 프로그램이 아닌 다양한 포맷의 시청자 참여 프로그램이 출품될 수 있는 여건을 조성할 필요가 있음.” (연구자C)

그러나 추가 인센티브를 고려할 필요가 없다는 입장도 제기되었다. 추가 인센티브를 제공할 경우, 전문가 수준의 참여자가 빈번하게 참여하고, 이런 참여로 인해 순수한 시청자가 채택될 수 있는 확률은 낮아지며 참여 프로그램의 본래 취지가 사라지고, 프로그램이 요식화될 가능성이 높아지게 된다는 점을 우려하고 있었다.

“따로 인센티브 부여 방안을 고민할 필요는 없다고 생각함. 다만, 1년에 한 번씩, 그동안 방영된 제작물을 대상으로 시청자의 반응이나 사회적 의제 형성 등의 차원에서 우수한 제작물을 다시 선정해 인센티브를 부여하는 것은 의미가 있다고 생각함.” (연구자 D)

“채택료가 작기는 하지만 별도의 인센티브를 추가할 필요는 없다고 판단됨. 오히려 채택된 프로그램이 추가 방영될 때 저작권 인정 측면에서 채택료를 추가 지급하는 것이 적절함” (연구자 A)

별도의 인센티브가 필요하지 않다고 주장하는 전문가도 있었다. 해당 전문가들은 인센티브가 존재하면 기술과 제작 능력을 가진 참가자가 더 증가하여 원래 시청자 참여 프로그램의 취지와 목적을 훼손시킬 우려가 있다고 주장했다.

“필요없다고 생각합니다. 인센티브가 있다면 제작진으로서의 눈으로 얼마나 잘 만들어졌는가를 평가하게 될 텐데 그런 식으로 진행된다면 준전문가 혹은 교육을 받은 사람의 많은 참여로 더욱 본질이 훼손되지 않을까 생각합니다.” (제작자 K)

#### 7) 시청자 참여 프로그램 편성

##### (1) 편성 비율

방송법 시행령 상 공동체라디오에 대한 청취자 참여 프로그램 비율이 지정되어 있다. 그러나 공동체라디오 방송사업자는 이미 대부분의 편성물을 청취자 참여 프로그램으로 구성하고 있어 해당 규정이 필요한가에 대한 의문이 제기되고 있어 이에 대한 전문가들의 의견을 청취했다.

방송법 시행령 제52조의2(공동체라디오 방송사업자의 방송프로그램 편성) ① 법 제69조제10항에 따라 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 20(2016년 7월 1일부터 2018년 6월 30일까지는 100분의 5로 한다) 이상 편성하여야 한다.

이와 관련하여 대부분의 전문가들은 공동체라디오 편성 규제의 실효성과 타당성이 떨어져서 거의 사문화되어 있기 때문에 해당 규정을 삭제해도 무방하다는 의견을 제시했다. 별도의 조항이 없더라도 공동체라디오는 제작비가 비교적 적게 소요되는 시청자 참여 프로그램을 축소할 수 없는 상황이기 때문이다. 해당 조항이 없더라도 공동체라디오의 제작여건 상 시청자 참여 프로그램은 감소하지는 않을 것으로 파악된다. 오히려 다른 공익적 기능을 요구받는 채널에는 이런 부과조건이 부재한데, 굳이 공동체라디오에 이런 부가기능을 남겨놓은 것이 형평성의 문제를 제기할 수 있다. 다만 해당 조항을 뚫으로써 공동체라디오의 법적 성격이 규정될 수 있기 때문에 해당 조항을 그대로 두는 방안도 검토할 수 있다.

“현실적으로 이러한 편성규제의 실효성이 없다고 평가됨. 삭제하고, 방송법 2조 ‘공동체라디오방송사업자’ 정의에 시민참여 콘텐츠를 주로 한다는 내용을 포함하면 되지 않을까 생각됨.” (연구자 B)

“조항이 현실적으로는 이미 편성물 자체에서 청취자 참여 프로그램으로 구성하고 있지만, 최소한의 법적 장치로써 조항은 존재해야 한다고 생각합니다.” (연구자 E)

## (2) 신청절차

### 시청자참여프로그램 가이드라인 3. 신청절차

- (신청시기) 매년 초(1~2월경) 시청자미디어재단의 시청자참여프로그램 지원사업 공고를 참고하여 신청서 제출
- (지원대상 선정) 미디어, 법률, 회계 등 분야별 전문가로 구성된 시청자미디어재단의 ‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’가 객관적이고 공정하게 지원 대상 방송사업자 선정
- (지원금 지급) ‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’의 심사결과에 따라 정해진 지원금을 연 2회 e나라도움 시스템을 통해 지급
- (지원율 우대) 편성 목표시간 대비 실적, 집행률, 활성화 노력도, 중간 및 종합평가 등을 반영하여 전년도 실적 우수 방송사업자에 대해 지원을 우대(예 : 60% → 65% 상향)

매년 초(1~2월경)와 매년 중순(7~8월경) 시청자미디어재단의 시청자참여프로그램 지원사업 공고를 참고하여 신청서를 제출하고 있다. 전문가들은 선정 시기, 지원 대상 산정, 지원금 지급 등은 행정절차에 따라 이뤄질 수밖에 없는 부분이므로 적절하다는 입장을 취한 반면, 1년에 한 번이 아니라 두 번 봄가을 개편 시기에 맞춰 신청 시기를 추가하는 대안을 마련해야 한다고 강조했다. 또한 지원금 지급 주기를 연 2회에서 분기 1회(연4회)로 단축하는 등 방송사업자의 애로사항이 있다면 이를 반영하는 것이 필요하다는 의견을 제시했다.

뿐만 아니라 우수 방송사업자에 대해서는 지원율을 60%에서 65% 우대하는 현재의 수치에서 70%까지 상향하는 방안도 제시하는 것으로 나타났다. 편성을 통해 시청자 접근 기회를 확대하고 집행 실적에 있어서도 우수한 사업자에 대한 일종의 인센티브 방식으로 고려할 수 있다는 평가다.

그러나 지급비율 인상에 앞서 고려되어야 하는 부분은 채택료가 방발기금에서 비롯된다

는 점이다. 방발기금의 총액 증가가 어려운 실정에서 채택료 지원금을 늘리려면 다른 사업의 지원금을 줄여야 하는 문제가 발생하기 때문에 전체 방발기금이 확대되지 않는 한 지원금 자체를 늘리는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것이며, 지원 대상 방송사업자의 수나 지원 대상 편수를 줄여 일종의 몰아주기를 하는 것도 바람직하지 않다는 전문가의 의견도 제시되었다.

8) 참여 프로그램 채택료 지급 방식

시청자 참여프로그램을 편성 방영한 방송사업자에게는 방송발전기금을 통해 방송채택료의 일부가 지급된다. 그러나 해당 비용은 참여프로그램을 제작하여 방영을 요청한 시청자에게 방송사업자가 지급하는 소정의 비용으로 대체되는데, 현재의 지급 방식이나 절차, 지급 기준이 복잡하고 까다로우며, 지급 금액이 적다는 등의 문제제기가 있어 왔다.

**시청자참여프로그램 채택료**

시청자 참여 프로그램 지원 사업은 '시청자참여프로그램'을 편성·방영한 방송사업자에게 방송통신발전기금으로 방송채택료\*의 일부를 지원하는 사업

\* 채택료는 '시청자참여프로그램'을 제작하여 방송사업자에게 방영을 요청한 시청자에게 방송사업자가 이를 편성·방영한 후 지급하는 소정의 비용

(방송채택료 일부 자체부담) 시청자참여프로그램 지원사업은 방송사업자가 시청자에게 지급하는 '방송채택료' 일부를 지원하는 사업이므로 나머지 방송채택료(자체부담금)는 방송사업자가 지급 필요

※ 자체부담금은 전체 방송채택료의 40% 이하로 설정

시청자참여프로그램 가이드라인 4. 방송채택료 지급

(연간 지급 채택료 상한) 더 많은 시청자참여를 보장하기 위하여 1인 또는 1개 단체의 연간 누적 채택료 수령액이 600만원 초과 시, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고

(신청 자격제한) 일반 시청자의 다양한 의견을 반영하기 위하여 방송을 본업으로 하는 개인 또는 단체의 방송신청은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함

(중복지원 방지) 정부의 예산지원\*으로 제작된 시청자참여프로그램에 대해서는 방송은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료는 지급하지 않도록 권고함

\* 중앙정부, 지방자치단체의 직접지원 및 보조금 등을 통한 간접지원 포함

- (프로그램내용 과다중복 방지) 기 방영된 프로그램과 동일한 화면, 내레이션, 인터뷰 등이 전체 분량의 50% 이상인 경우, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함
- (동일 프로그램 중복방송) 동일한 시청자참여프로그램이 하나의 방송사업자를 통해 여러 번 방송된 경우, 기금으로 지원하는 채택료는 최초 방영분에 한하여 지급함
- (다수 방송사를 통한 중복방송) 동일한 시청자참여프로그램이 다수의 방송사업자를 통해 방송된 경우, 기금으로 지원하는 채택료는 최초 방영분에 한하여 지급함

이와 관련하여 전문가들은 다양한 의견을 제시했는데, 우선 채택료 지급 정산 시기를 조정할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 현재 연간 2차례 지원하는 방송사 채택료를 월별 혹은 분기별로 지원하여 가급적 시청자에게 전달되는 최종 수령 시기를 좀 더 앞당길 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 주장의 배경에는 까다로운 현재의 지급절차와 시청자의 채택료 수령 기간의 문제가 원인으로 작용하는 것으로 나타났다. 분당 지급하는 채택료는 지급 금액이 적은 편이며, 현재 절차상 시청자의 신청을 받고 방송사가 운영위원회를 개최한 후 심사를 수행한다. 심사 후 채택된 시청자 제작물은 방송 송출 후 사업 수행기관인 시청자미디어재단에 내용의 중복이나 타매체 및 타채널에서 방영된 바가 있는지 검증을 요청하게 되고, 재단의 중복 검증을 거친 한 달 후에나 채택료 지급 승인이 되고, 방송사에 이를 통보하는 프로세스다. 이 과정이 모두 끝나야 방송사가 시청자 제작자에게 채택료를 지급하는데, 해당 기간이 짧게는 3개월에서 길게는 4개월이 소요된다는 점에서 절차의 복잡성과 채택료 지급 기일의 기간에 문제가 발생하는 것이다. 물론 이와 같은 절차는 예년에 비해 문서를 간소화 하는 등 절차를 많이 간소화한 편이지만 여전히 행정비용의 낭비를 초래하고 있다는 지적이 제기되는 지점이다.

“재단에서는 시청자로부터 동시에 신청을 받고, 방송사와 재단이 한 달 동안 운영위원회 개최와 중복검증을 거쳐, 시간을 단축하면서 신청 및 공유하는 시스템을 구축하고자 예산확보에 노력 중에 있음.” (재단G)

“프로그램 방송 시간이 60분이라면 2~3편, 100분이면 3편 가량의 참여프로그램이 방송 될 것으로 예상됩니다. 또 시청자에게 지급하는 채택료 규모도 월, 분기, 연간 총액 차원에서는 크게 변동하지 않을 것으로 예상됩니다. 때문에 (방통위 가이드라인 상) 연간 2차례 지원하는 것으로 되어 있는데, 이를 방송사와 시청자미디어재단이 협의하여 월 단위 또는

분기 단위로 일정 금액을 지원하고, 방송사업자의 실지금액과 시청자미디어재단의 지원액 간 차액은 연말에 일괄 정산하는 방안도 고려할 수 있지 않을까 생각됩니다.” (재단 F)

방송사 규모에 따라 지급비율이 부담이 되는 경우도 있어 방송 매출을 기준으로 방송사 자체 부담금 비율을 조정하고, 지급절차를 간소화하고 지급 시기를 앞당기는 방법도 제안할 수 있다. 전문가 중 일부는 지역방송 등 일정 수준 이하의 매출실적으로 상대적인 경영 압박을 받고 있는 방송사는 선별적으로 지급 비율을 인하하고 이를 방발기금으로 대체하는 방안을 제시하기도 했다. 방발기금 조성에서도 방송사 광고매출 혹은 방송사업 매출 등의 규모로 해마다 비율이 조정되는 점을 감안하면 이와 같은 주장은 충분히 검토 가능한 사안이 될 것으로 판단될 여지가 있다.

“현재의 지급방식은 절차가 복잡하고 지급금액이 적다는데 동의함. 시청자참여 프로그램이 비중이 높지는 않지만 지역방송사의 재정여건상 자체부담금을 예산 편성하기가 쉽지 않은 것이 현실임. 시청자 참여프로그램 활성화를 위해서는 자체부담금 비율을 낮추고 지급절차 간소화, 지급시일을 앞당길 필요가 있다.” (제작자H)

특이한 의견으로 제작진의 입장에서 외주제작에 비하면 시청자 참여 프로그램의 채택료 지급 절차와 규모는 까다롭거나 낮은 편이 아니라는 의견을 제시하기도 했다. 그러나 일반 프로그램에 비해 공적 목적과 성격이 강한 프로그램을 동일한 기준으로 파악하기는 어렵다는 점을 감안할 필요가 있다는 점이 고려되어야 할 것으로 판단된다.

“채널을 개방하고 제작자의 완성품을 시청자위원회의 분과위에서 선정하는 관계로 이 정도의 프로세스는 대단히 간략화된 의사결정을 가지고 있다고 생각합니다. 새로운 감독이 기존 프로그램의 한 꼭지에 들어가기 얼마나 어려운 것인지 아신다면 현재의 절차와 금액은 KBS의 외주 제작이란 관점에서 본다면 대단히 마진이 많다고 봅니다.” (제작자I)

기타 사항으로 신청자격 제한에 방송분야 전문가뿐만 아니라 영화제작 및 전문 크리에이터를 본업으로 하는 경우도 포함해야 한다는 의견도 제시되었다. 중복지원 방지의 경우,

정부 예산뿐만 아니라 기타 후원을 받아 제작한 프로그램(협찬) 등도 포함되어야 한다는 의견이 제시되었다. 프로그램 내용 과다중복 방지의 경우에는 영화제 등 이미 수상 경력이 있는 프로그램에 대해서도 지급하지 않도록 권고하는 방안도 제시되었다.

마지막으로 연간 지급 채택료 상한의 경우 연간 누적 600만원 초과하는 경우로 설정하고 있는데, 이 경우 1인은 600만원 1개 단체는 1,000만원으로 분리하여 개인과 단체에 대한 지급 규모를 차별화할 필요가 있으며, 이를 통해 성실하게 프로그램을 제작하는 단체에 인센티브가 될 수 있도록 해야 한다는 의견도 제시되었다.

## 2. 시청자평가원과 평가 프로그램 활성화 방안

### 1) 시청자평가원 활동 현황 및 문제점

#### (1) 일반 현황

평가원을 대상으로 평가원 활동에 대한 일반 현황을 파악할 결과, 평가원 전문가들이 방송사에 출연하는 행위를 기준으로 월 활동 횟수는 평균 1~3회인 것으로 나타났다. 평가원 보고 코너<sup>18)</sup>는 일주일에 한 번이 아니라 격주 편성 혹은 한 달에 한 번 편성 정도인 것으로 판단된다. 한 번 출연할 때마다 보고서 작성에 할애되는 시간은 3~7시간인 것으로 나타났다. 해당 시간은 보고서를 작성하는 시간만 측정한 것으로 실제로 관련 영상을 시청하며 리뷰하는 시간까지 종합할 경우, 더 많은 시간이 할애될 것으로 판단된다.

방송 출연시간의 경우, 녹화 후 편집되어 실제 화면으로 전송된 시간은 5분에서 최대 17분 정도인 것으로 나타났다. 방송사별로 편성되는 시간과 분량이 달랐지만 대략 5분 이상 정도의 시간을 할애하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 평가원의 입장에서는 대기 및 녹화 시간을 고려할 경우, 총 1~2시간이 소요되는 것으로 나타났다. 이를 종합하여 평가원 활동에 소요되는 물리적 총 시간은 편차가 있으나 대략 1~5일 정도를 할애하는 것으로 나타났다.

준비 시간에 대한 편차가 큰 것은 지상파와 종편, 보도채널, DMB, 지역 지상파 등 방송

---

18) 평가원 프로그램을 코너라고 표현한 것은 방송 편성 단위로서의 프로그램보다 프로그램 내의 코너로 편성되는 것이 대부분인 상황을 반영한 것이다.

사별 규모와 평가원 프로그램에 대한 개별사의 중요도에 따라 천차만별인 상황을 반영하는 것으로 이해될 수 있다. 실제 심층 인터뷰 과정에서 년차를 달리해서 각기 다른 방송사에서 평가원 활동을 했던 전문가들은 방송사의 규모와 운영 방식에 따라 평가원 프로그램의 제작 횟수와 시간 등에 차이가 있고, 해당 프로그램에 대한 의미 부여나 가중치가 다르다는 점을 강조하기도 했다.

[그림 1-8] 평가원 운영 일반 현황

문항		답변(평균)
1) 월 활동 횟수		1~3회
2) 활동 범위	보고서 작성(회당)	3~7시간
	총 방송출연 시간 (대기시간 포함/ 1회 기준)	1~2시간
	방송출연 시간(1회 기준)	5~17분
	기타	스튜디오 동영상 녹화 후 방영 사례
3) 평가원 활동에 소요되는 물리적 시간 총량(월)		1~5일

#### (2) 평가원 활동의 문제점

시청자평가원 활동에 가장 문제가 되는 점과 해당 이유를 질의하는 문항에 대해서는 제작관행에 따른 운영방식이 가장 많이 지적된 것으로 나타났다. 자체 제작하는 프로그램이 제한적인 방송사의 경우, 비평의 중복 문제가 발생할 수 밖에 없고, 포맷과 구성이 유사하다보니 매번 질문 내용도 유사해서 다양한 관점과 시각의 비평이 수행될 수 없는 한계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 이와 같은 제작 관행은 결국 제작진과 평가원과의 실질적인 상호작용이나 의사소통의 어려움과 비평의 자율성을 제약하는 장애 요인으로 작용하고 있었다.

한편, 상기의 일반 현황에서 살펴본 바와 같이 방송사마다 편차가 있을 것으로 예상되지만 평가원 활동에 소요되는 시간과 노력만큼 충분한 보상이 이루어지지 않는 문제도 지

적되는 것으로 나타났다. 비평가 방송출연을 위해 사용하는 시간과 노력의 크기에 비해 평가원에 지불되는 금액은 방송사별로 규모에 따른 편차를 보이고 있어 향후 재정비가 필요한 부분으로 평가된다.

“평가원 활동에서 가장 큰 문제는 소통의 문제, 비평에서의 자율성과 관행에 따른 제약 정도로 이해하고 있습니다. 여기서 소통이란, 실제 제작 현장과의 실질적 상호작용, 의사소통의 어려움을 의미하며 비평에서의 자율성 문제는 방송사 내부의 오랜 제작 관행에 의해 직, 간접적으로 일정정도의 제약이 상시적으로 존재한다는 의미로 볼 수 있습니다. 오히려 소통의 역할은 시청자평가원보다 시청자 위원회에서 더 효율적이라고 판단되며 이런 점에서 시청자 위원회의 평가 소위와 같은 활동이 시청자평가원의 활동과 잘 어우러지도록 더욱 강조되어야 하겠습니다.” (평가원 N)

“비평을 준비하는데 투입되는 시간 및 방송출연을 위한 준비 시간/대기 시간/이동 시간 등을 고려하면 비용 측면에서도 방송사마다 편차가 클 것으로 생각되며, 충분히 보상되고 있다고 보기는 어렵지 않나 생각합니다.” (평가원P)

## 2) 시청자평가원 운영 방식

시청자평가원과 관련된 방송법령은 시청자평가원 선임과 시청자평가 프로그램의 운영에 관한 사항만을 규정할 뿐, 평가원의 명확한 선임 방식과 운영, 구성에 대한 내용은 명확한 법적 근거가 부재한 상태다. “시청자위원회가 평가원을 선임한다”거나, “시청자평가 프로그램에 시청자평가원이 직접 출연할 수 있다” 정도의 규정은 시청자평가원의 정체성과 시청자위원회와의 관계 등을 여전히 모호한 상태로 남겨두고 있다.

이로 인해 시청자위원회가 선임하는 평가원의 평가 내용에 대한 중복성 문제, 시청자위원회 선임을 최종적으로 방송사가 결정한다는 측면에서 시청자위원회가 평가원 선임할 경우 발생하는 중립성 문제, 특정 분야에서만 시청자평가원이 선임되는 문제 등의 다양한 쟁점이 문제점으로 드러나는 것으로 나타났다.

(1) 시청자평가원과 시청자위원회 기능의 중복 문제

시청자평가원과 시청자위원회가 방송 프로그램의 운영과 편성에 대한 평가를 수행하고 있다는 점에서 기능 중복에 대한 비판이 제기되고 있다. 이와 관련하여 전문가들은 해당 기관의 중복성이 인정된다고 답변하는 경우와 그렇지 않다는 의견으로 나뉘어지는 것으로 드러났다

<표 4-5> 시청자평가원 관련법

구분	내용	관련법
선임	①시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다. 3. 시청자평가원의 선임	방송법 제88조 (시청자 위원회의 권한과 직무)
운영	① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다. ② 시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다. ③ 정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다	방송법 제89조 (시청자 평가 프로그램)
지원	③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.	제89조 (시청자 평가프로그램)

먼저 중복이 아니라고 판단한 전문가들은 시청자평가원과 시청자위원회가 사실상 별개의 조직으로 활동하고 있으며, 담당 직무도 분리되어 있다고 판단하는 것으로 나타났다. 즉 시청자평가원은 평가 프로그램에 직접 출현해서 프로그램 내용에 대해서만 평가를 하는 반면, 시청자위원회는 프로그램에 직접 출현하는 것이 아니라 방송사 전반의 경영과 운영, 편성, 시청자 권익보호와 관련된 의견을 제시하고 있다는 점을 강조하는 것으로 나타났다. 다만 시청자위원회의 직무 중 하나가 프로그램 평가 업무이므로 중복 논란을 해소하기 위해 시청자평가원은 프로그램 평가를 전담하고, 시청자위원회는 해당 평가의 타당성이나 프로그램 반영 여부를 체크하고 평가하는 방안을 제시하는 것으로 나타났다. 즉

평가원은 프로그램에 대한 모니터링을 통한 평가 및 의견 진술을 중심으로 직무를 담당하고, 시청자위원회는 경영, 편성, 운영 등 보다 일반적이고 전반적인 업무를 수행하는 방안이 제시되는 것으로 나타났다. 또한 시청자위원회와 시청자평가원이 유기적인 관계가 없다는 점도 강조되고 있다. 두 조직이 거의 독립적으로 운영되고 있어 중복의 문제는 크지 않다는 것이다.

“방송사마다 다르겠지만 제가 경험한 방송사의 경우 시청자평가원은 시청자위원회와 사실상 별도로 활동하고 있었으며, 평가프로그램에 직접 출연해야 하기 때문에 나름의 전문성을 지니고 있었음. 직무 중복성이 크지 않다고 생각함. 시청자위원회는 방송사 경영진과 직접 컨택하여 프로그램 제작과 편성에 대해 의견을 제시하고 개선을 요구한다면, 시청자평가원은 시청자에게 직접 관련 내용을 전달하는 입장에 있다는 점에서 현행 방식을 유지하는 것에 이의가 없음.” (연구자 A)

“제작현장 측면에서는 잘 모르겠으나, 문제가 될 정도의 중복이라고 보지는 않음. 시청자위원회는 시청자위원회에서의 활동을 통한 프로그램 평가도 있지만, 편성이나 시청자 권익보호와 관련된 내용을 담당하기도 함. 반면 평가원의 역할은 평가프로그램 출연을 통한 평가 외에 어떤 활동 권한이나 역할이 있는지 모르겠음. 프로그램 평가라는 측면에서는 중복 소지가 있으나, 시청자위원회와 평가원의 프로그램에 대한 평가가 공통적이거나 동일하다고 생각되지 않음. 프로그램에 대한 다양한 견해를 수렴한다는 측면에서 큰 문제는 없다고 판단됨. 다만, 중복의 소지를 제거하기 위해서는 시청자평가원은 프로그램에 대한 평가를, 시청자위원회는 그 평가에 대한 타당성 논의와 함께 프로그램에의 반영 여부를 평가하는 방향으로 변화를 모색할 수는 있을 것임.” (연구자 B)

좀 더 구체적으로 설명하면 일부 제작 분야 전문가는 프로그램 내용에 대한 분석이라는 점에서 양 위원이 동일한 업무를 수행하는 듯 보이지만 실제로 평가에 할애하는 프로그램 분량과 회의 운영방식을 감안하면 업무 중복은 발생하지 않는다고 평가하고 있었다. 즉 시청자위원회는 프로그램을 ‘평가’ 하고, 평가원은 프로그램을 ‘비평’ 하고 있다는 점을 강조했다. 평가원의 비평은 특정 방송 프로그램에 대한 집중적인 분석과 함께 시청자를 대변하여 프로그램에 출현하여 일방적인 내용을 전달하는 데 반해, 시청자위원회는 회

의를 통해 개별 업무에 책임을 지고 있는 운영진과 양방향 소통을 하고, 특정 프로그램을 비평한 평가원의 보고서를 사전에 검토하여 다양한 프로그램 전반에 대해 평가를 하기 때문에 프로그램 분석의 내용과 방식이 다를 수 밖에 없다는 것이다. 평가원은 하나의 프로그램을 집중적으로 심도 깊게 다루는 것이 목적이고 해당 목적을 수행하기 위해 시청자의 입장을 대변하여 일방향적인 의사전달 방식으로 시청자에 노출되지만 시청자위원회는 다양한 프로그램에 대한 전반적인 평가를 중심으로 제작진과 실시간으로 회의를 통해 의견을 교환할 수 있다는 점에서 좀 더 포괄적인 기능과 업무를 수행한다고 평가할 수 있다. 즉 양 위원이 수행해야 할 역할이 동일할 뿐, 역할을 수행하는 방법이나 내용은 차별화되어 있다는 결론이다.

“시청자위원회의 프로그램 지적에 대한 부분은 아이템이 겹치는 부분이 조금은 있습니다. 그런데 시청자위원회의 지적과 평가원의 비평 사이엔 상당한 차이가 있는데 비평은 비판이 아닌 ‘평가’ 라는 부분이고 그 객관성이 담보된다면 프로그램에 대한 평가원들의 제언과 비평은 그 목적성이 충분히 있다고 생각합니다.” (제작자 D)

“시청자평가원의 경우 방송사에서 송출된 모든 프로그램이 아닌 특정 프로그램에 대해 좀 더 깊은 시각으로 비평하고 있는 반면 시청자위원회의 경우 보다 넓은 의미에서 다양한 프로그램에 대한 의견이나 프로그램 중 특정 부분에 대한 의견이 개진되는 경우가 많아 프로그램에 대한 의견일지라도 시각과 깊이가 다르다. 그리고 시청자위원회 위원들에게 시청자평가원의 의견이 사전에 공유됨에 따라 같은 프로그램에 대한 의견일지라도 선택과 집중이 가능함으로 중복을 피할 수 있어 형식적으로는 중복되어 보이지만 실제 그 내용을 들여다보면 다름을 알 수 있다.” (제작자J)

한편, 시청자평가원과 시청자위원회의 기능이 중복되었다고 평가한 전문가들은 해당 원인으로 시청자위원회와 평가원이 동일하게 프로그램에 대한 평가를 하고 있거나 평가원에 대한 직무 규정이 제도적으로 미흡하거나 부재하기 때문이라고 지적했다. 그리고 이와 같은 중복 현상은 시청자평가원의 직무에 대한 별도의 규정이 없기 때문인데, 시청자위원회가 방송법 제88조를 통해 방송 프로그램 편성과 내용, 방송사 자체심의규정에 관한 의견

제시 및 시정요구를 할 수 있고, 시청자 권익보호와 침해구제에 대한 업무를 수행하고, 시청자평가원을 선임할 수 있는 권한이 규정된 반면, 시청자평가원의 권한과 직무에 대한 규정은 부재한 상태다. 더욱이 시청자위원회가 시청자평가원을 선임하고 있기 때문에 평가원이 시청자위원회의 하부조직으로 인식되는 경향도 존재한다.

이와 같은 문제를 개선하기 위해 전문가들은 시청자위원회와 평가원의 기능 및 정체성이 구별해야 한다는 의견을 제시했다. 시청자위원회는 편성 전반과 방송국의 경영, 프로그램과는 무관하더라도 시청자의 권익 등을 논의하는 기능으로 규정하고, 평가원은 특정 프로그램에 집중해서 기존과 같은 비평을 수행하되 자율성이 확보되어야 한다는 것을 중요하게 인식하고 있었다. 모든 방송사에 해당하는 사례는 아니지만 일부 평가원은 제작진에게 종속되는 분위기에서 아주 비판적인 의견을 피력하기 어려운 상황이고, 심지어 작가와 함께 의견의 내용과 비판의 경우 그 수준을 합의하는 경향이 있음을 밝히기도 했다. 이로 인해 평가원에 대해서는 임기와 책임 및 권한, 독립성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 할 필요성을 강조하는 것으로 나타났다.

“시청자위원회는 프로그램에 대한 논의를 넘어 자체 심의나 시청자 권익보호와 관련된 직무 등을 자연스럽게 제기하고 논의할 수 있는 자리로 보장받아야 함. 지상파는 물론 종편의 시청자위원회 회의록을 보면 95%는 프로그램에 대한 평가임. 문제는 시청자 위원은 5분 이내의 짧은 시간 내에 의견을 진술해야 하나 평가원은 약 10분 정도의 시간이 주어지고 있어서 의견의 밀도에 차이가 있음. 이를 위해 위원장이 더 적극적으로 위원회의 독립성과 자율성을 확보하기 위해 역할을 할 필요가 있음. 방송사에 따라 위원장은 저명인사를 모시는 경향이 있어 위원회의 입장보다는 사측과 위원회를 조정하는 역할을 하는 경우가 있음. 또한 시청자위원 각자가 위원으로서의 역할을 잘 인지하고 편성 전반, 방송국의 경영, 프로그램과는 무관하더라도 시청자의 권익 등을 문제제기 하는 노력을 해야 함.” (연구자 D)

“기관의 기능이 중복된다는 것은 업무가 중복될 수 있는 가능성을 배제할 수 없고, 두 기관의 연계성이 깊다는 것을 방증합니다. 그에 따른 내부적인 마찰도 간과할 수 없으며, 평가위원의 선임에도 연계적인 문제가 발생할 수 있다는 것을 의미합니다.

당연히 두 기관의 분리가 되어서 독립적인 업무(예, 현장적용 및 시청자 분야 업무/시청자 관련 정책 업무 등)가 수행되어야 합니다. 이를 해결할 수 있는 방안은 아무래도 법 제도가 먼저 개선되어야 하겠지요.” (연구자 E)

“시청자위원회와 시청자평가원의 기능 중복에 대한 문제가 제기되는 부분에 대해 많은 부분 동감한다. 지역방송에서 두 가지를 다 소화해내기가 녹록치 않은 여건이고 오히려 시청자위원회로 기능을 통합해 평가·환류할 필요가 있다.” (제자 H).

“현행 프로그램 편성, 제작에 대한 의견 제시는 1차적으로 시청자 평가원 시스템에서 하도록 해야 합니다. 이를 위해 평가원 수와 다양성을 더 확보해야 하구요. 시청자 위원회는 이의 활동에 기반하여 더 구체적이고 실질적인 소통, 시정요구, 대안 제시나 자체 심의, 시청자 권익 사항 처리와 같이 서로 구분되는 역할 분담이 필요합니다.” (평가원 N)

이외에도 시청자위원회의 문제점을 지적하는 의견도 제시되고 있었는데, 짧은 발언 시간으로 인해 심층적인 의견 개진의 한계와 위원회와 사측의 입장을 조율하고 있는 일부 위원장의 역할, 발언 시간의 대부분이 프로그램 내용에 집중되는 경향도 지적되었다. 뿐만 아니라 시청자위원회에 대한 내부 지원 인력의 한계도 평가원과의 기능 중복의 주요 원인이라고 지적하는 의견도 제시되었다. 시청자위원회 개인이 의제를 설정하고 각자 논의를 준비하는 현재의 시스템에서는 방송사 운영과 시청자 권익보호 전반에 대한 업무를 논의하는데 한계가 있을 수 밖에 없다는 것이다. 특히 시청자위원회 구성 전반이 미디어 전문가들로 이들의 평가는 미디어 비평으로 한정되고, 프로그램 내용에 집중되는 문제가 발생한다는 것이다.

이와 같은 한계를 개선하기 위해 방송사는 방송사 홈페이지 시청자게시판과 유튜브 채널 댓글 모니터링을 통해 시청자 의견을 1차적으로 취합하고, 취합된 내용에서 시청자위원회 업무와 관련된 내용을 중심으로 회의 안건을 작성하여 회의 시 해당 문제를 집중적으로 논의할 수 있는 방안도 제시되었다. 현재와 같은 시청자위원회 회의 방식은 평가원과의 기능 중복 문제에서 자유로울 수 없고, 시청자위원회가 궁극적으로 수행해야 하는 시청자권익보호 기능에 소홀해지는 결과를 초래할 수 밖에 없다는 점에서 이와 같은 개선

안은 제도적으로 충분히 검토해볼 수 있는 사항이라고 판단된다. 단, 방송사 규모에 따라 시청자위원회의 기능을 지원할 수 있는 인력 활용의 여력이 다를 수 있기 때문에 KBS와 같은 공영방송에서 시범적으로 운영해볼 수 있는 방안으로 평가된다.

또한 시청자위원회와 평가원의 연계를 고려하여 해당 업무를 조정하는 것도 개선안의 하나로 채택할 수 있다. 평가원을 선임하도록 법적으로 규정한 배경에 대해서는 다양한 관점이 존재할 수 있지만 두 위원회의 역할이 상호 연계되어 있다는 점을 전제할 필요가 있다. 즉 방송사 마다 운영의 방식이 다를 수 있지만 시청자위원회의 회의 자료에 평가원의 프로그램 비평결과가 보고되고, 이를 통해 시청자위원이 방송 프로그램을 평가한다는 점에서 상호 연계의 지점을 찾을 수 있다. 그러나 두 조직의 연관성은 방송사의 운영 방식에 따라 상이할 수 있으므로 이를 가이드라인 상에서 보다 분명히 할 필요가 있다. 시청자위원회는 회의를 통해 위원회 직무와 관련된 의견을 제시할 뿐 실질적으로 해당 내용을 파악할 수 있는 경로는 부재한 상황이고,<sup>19)</sup> 시청자위원회와 평가원의 별도 회의체가 있다거나 프로그램에 대한 의견을 상호 교환할 수 있는 법적 제도와 장치가 부재하기 때문에 가이드라인을 통해 시청자위원회와 평가원의 관계를 명확하게 규정하는 작업이 필요하다는 것이다.

“시청자평가원 활동을 하면서, 시청자위원회의 존재 유무, 교류가 전혀 없었기 때문에 중복성 여부 자체를 판단할 수가 없습니다.” (평가원 P)

즉 평가원의 프로그램 분석과 방송사 홈페이지 및 유튜브 채널 게시판의 시청자 의견, 방송사 분기별 매출 자료 등 운영자료 등이 반영된 회의 자료를 통해 각 분야의 전문가들이 방송사 운영 전반과 프로그램 편성 및 내용, 그리고 시청자 권익보호 관련 내용에 대한 의견과 평가를 제시할 수 있도록 평가원 관련 가이드라인에 반영하는 방안을 검토해볼 수 있다.

---

19) 방송사 홈페이지를 통해 시청자위원회의 회의록을 파악할 수 있으나 일반 시청자에게 접근하는 것은 쉽지 않은 것이 사실이다.

“방송편성 및 프로그램에 대한 의견 개진 부분에서 업무 중복 문제가 발생할 수 있는데, 이 직무 부분이 환류시스템이 제대로 작동하는 것이라면 중복되는 부분이 이상한 것은 아니라고 생각합니다. 즉 시청자평가원의 방송편성, 프로그램에 대한 의견이 시청자위원회에 전달이 되고, 그 의견 다시 논의를 거쳐 제작진에게 전달되는 과정이라면 업무의 중복으로 보이는 부분이 직무수행 역할의 일부이므로 당연한 중복이라고 생각합니다.” (평가원P)

## (2) 시청자평가원 선임 방식의 문제점

### 가. 시청자위원회의 시청자평가원 선임

시청자평가원 선임을 시청자위원회가 하고, 시청자위원회는 다양한 분야에서 추천된 인사를 방송사가 최종적으로 선임한다는 측면에서 방송사의 영향력을 배제하기 어렵다는 비판이 제기되고 있다. 이와 같은 비판에 대해 대부분의 전문가들이 동의하는 것으로 나타났다. 선임과정에서부터 특정 기관에 추천인을 의뢰하는 경우도 있었고, 시청자평가원의 평가를 방송사업자 측에서 문제를 삼거나 삭제를 요구한 경우가 있을 정도로 간섭이 심각했던 적이 있음을 밝힌 전문가도 있었다. 뿐만 아니라 KBS의 경우는 평가원이 평가할 프로그램을 2-3가지 정도 그 이유와 함께 제안하면 평가소위원회 위원들이 평가원과 함께 토론을 거쳐 평가원이 평가할 프로그램을 결정하는 절차를 밟기도 했다. 흔한 경우는 아니지만 KBS측 담당자가 평가소위원회에 홍보가 필요하거나 새로운 프로그램에 대한 평가를 제안하거나 부탁하는 경우가 있는 것으로 나타났다. 물론 흔한 사례는 아니지만 KBS와 같이 규모가 크고 영향력이 높은 공영방송이 이와 같은 운영행태로 운영된다면 규모가 작거나 평가원의 운영을 내실있게 기할 수 없는 방송사의 경우는 방송사의 영향에서 그다지 자유로울 수 없는 한계가 있다고 판단할 수 있다.

“시청자평가원의 활동연한이 없기 때문에 시청자위원회 구성이 바뀌어도 기존에 활동하던 시청자평가원이 계속적으로 출연하면서 방송사와의 관계에서 친밀도가 형성되어 시청자평가원 본래의 비판적 기능을 수행하기 어려워질 가능성이 존재함.” (연구자 A)

“시청자위원회, 시청자평가원 모두 방송사의 영향력이 다분히 작용할 수 있음. 또 채널마다 추천기관의 의견을 충분히 수용하는 경우도 있지만, 특정인을 지정해서 추천기관에 추천을 의뢰하는 경우도 있음.” (연구자 C)

시청자평가원의 구조적 한계에 대한 지적도 제기되었다. 평가원은 임기제가 아니므로 임기가 정해져 있는 시청자위원회보다 더 방송사와 친밀한 관계를 형성할 가능성이 높아 비판적 의견을 제시하기 어렵다거나 거의 모든 방송사에서 평가원에 적합한 위원을 찾기 어렵고 설사 유력 후보자를 섭외했다 하더라도 해당 업무에 관심이 많지 않아 선임 자체가 어렵다는 주장도 제기되었다.

“일정정도 공감합니다. 그러나 더 문제는 현재 공영방송을 비롯한 거의 모든 방송사(시청자위원회)에서 시청자평가원들을 구하는 것이 쉽지 않고, 적합한 유력 후보자들 역시 이 일에 관심이 크지 않다는 점입니다. 즉 시청자평가원 제도 자체가 존재의 가치를 잃어가고 있다는 점에서 평가원 제도 자체의 획기적 변화가 선행되어야 하겠습니까.” (평가원 N)

이로 인해 시청자평가원보다 시청자위원회의 선임과정을 투명하게 해야 한다는 주장도 제기됐다. 방송법에 의해 시청자위원회를 구성하고 있지만 어떤 시청자단체가 어떤 위원을 추천했는지 공개되지 않아 선임 과정의 투명성이 확보되지 않은 문제가 있다는 것이다. 이에 시청자위원 추천단체와 피 추천자를 공개하는 규정을 마련해야 한다는 의견이 제시되었다. 또한 시청자위원회라는 명칭이 무색하게 시청자가 시청자위원회에 포함되지 않고 있기 때문에 전체 시청자위원회의 1/3 가량을 시청자 몫으로 할당하고 온라인에서 공개경쟁을 통해 선임하는 방안도 제기되었다.

또한 방송법에 의해 시청자위원회를 구성하고 있지만 어떤 시청자단체가 어떤 위원을 추천했는지 공개되지 않아 시청자위원 추천단체와 피 추천자를 공개하는 규정을 마련해야 한다는 의견이 제시되었다.

제작진의 입장에서 대안도 제시하고 있는데, 특정 방송사의 경우(MBN) 50%는 방송사가 선임하고, 나머지 50%는 노조에서 선임하는 구조를 띠고 있어 이를 반영하는 방안을 제시

했다. 또한 평가원 프로그램의 제작진은 외주 PD, 프리랜서로 구성되어 있는 경우가 많기 때문에 제작진들이 방송사의 압력을 받았을 때, 이를 신고하거나 소통할 수 있는 창구의 필요성에 대한 의견도 제시되었다.

뿐만 아니라 시청자평가를 공개 모집하는 방안도 제안됐다. 평가원을 다양하게 구성하는 방식이 중요하므로 아예 공개모집을 통해 평가원을 선임하자는 의견이다. 그러나 과중한 평가원 비평 업무에 비해 담당하는 역할에 대한 만족도나 보상이 적은 현재의 상황에서 오히려 공개 모집하는 행정 비용이 발생할 수 있다는 문제도 고려해야 한다.

“우리 방송사의 시청자위원회 구성은 100% 사측의 선임 위원이 아닌 사측50% 와 노조 50 비율을 유지하고 있습니다. 이런 시청자위원회의 구성과 평가원, 혹은 옴부즈맨 제작진들의 창구가 있으면 어떨까 생각합니다. 제작진들이 사측의 압력을 받아서 평가원에게 부탁을 한다면 평가원이 이를 고발하거나, 옴부즈맨 프로그램의 제작진은 외주 PD, 프리랜서로 구성되어 있기 때문에 제작진들 또한 압력을 받았을 때의 소통 창구가 있다면 어떨까 생각해봅니다.” (제작자 K)

“옴부즈맨 프로그램의 전반적 한계이기도 합니다. 하지만 시청자위원회가 선임한다고 해서, 평가원이 반드시 방송사의 입장을 대변하지는 않습니다. 평가원 자체가 가진 관점이 더 영향을 주는데요, 그러한 의미에서 평가원을 다양하게 구성하는 것이 중요하다고 생각합니다. 만약에 그러한 염려가 있다면, 기업이 인크루트하는 방식으로 시청자평가를 공개모집하는 것도 하나의 방법입니다.” (평가원 O)

그러나 제작진 일부의 경우, 시청자위원회가 독립적이고 투명하게 운영되고 있으며, 적어도 그렇게 운영될 수 있도록 노력하고 있다는 의견도 제시하고 있었다. 평가원 역시 프로그램 평가를 하는데 있어 상대적으로 방송사의 영향력이 많지 않다는 점을 강조했고, 이는 방송사와의 교류가 개인적으로 거의 없는 평가원의 경우에 해당하는 것으로 사례별로 다른 의견이 제시될 수 있다는 점에서 정책적이고 제도적인 보완이 요구되는 사안이라고 평가될 수 있다.

“최근 방송사의 ‘설명책임’의 강화로 제작진의 답변을 정례화하고 있습니다. 아이탬의 선정과 그 내용에 대한 부분은 평가소위원회(4인)와 평가원이 함께 결정합니다. 제작진도 참여하는데 아이탬 중복 여부 정도의 체크하고 있고 그 내용에 대한 부분은 팩트가 틀렸다면 모를까 독립적으로 운영됩니다.” (제작자 D)

“방송사마다 운영되는 방식에 따라 상황이 다를 것으로 예상됩니다. 저 개인적으로는 교류가 전혀 없기 때문에 시청자위원회의 영향력을 받은 적이 없습니다. 개인적으로도 방송사 위주의 프로그램 평가를 진행한 적이 없습니다. 그렇지만 방송사가 제작하는데 있어 재정적 한계 등 물리적 한계로 인한 문제 등은 감안하여 평가합니다. 물리적 한계로 인해 제작 방식 등 개선할 수 없는 부분을 지적하는 것은 실제 프로그램 제작에 있어서 실효성 있는 평가가 아니기 때문에 이러한 부분들은 고려합니다. 그리고 이러한 부분이 실제 방송사 위주 평가로 비취질 수도 있는 부분이 있지 않을까 생각합니다.” (평가원P)

#### 나. 시청자평가원 및 시청자위원회 특정 분야 쏠림 현상

시청자평가원 및 시청자위원회 선임이 특정 분야(예를 들어 미디어)에 집중되어 있다는 일부 주장에 대해 실질적으로 특정 전문분야만을 현재와 같이 채택할 경우 제작에서 발견되는 문제에 대해 질의한 항목에 대해 전문가들은 대부분 쏠림현상은 필연적이지만 평가원 제도의 한계와 제작의 여건상 일반 시청자 등 비 미디어 전문가를 출현시키는데는 일정한 부담이 따른다는 입장을 보였다. 즉 평가원의 역할은 해당 프로그램에 대한 심층적인 분석과 개선안에 대한 제시인 만큼 미디어 분야에서 전문적인 훈련을 받은 사람이 선임되어야 한다는 것이다.

“미디어 분야에 집중된 경향이 강함. 하지만 미디어 분야라 하더라도 저널리즘, 문화연구, 정책, SNS 등 세부적인 전문 전공분야가 다른 평가원이 선발된다면 큰 문제는 없다고 생각함. 평가원의 역할은 해당 프로그램에 대한 자세한 분석과 제안인 만큼 미디어 분야에서 전문적인 훈련을 받은 사람이 선임되어도 괜찮다고 생각함.” (연구자 D)

미디어 분야 쏠림이 오히려 자연스러운 현상이라는 답변도 제시됐다. 즉 제작진의 입장에서 전문적인 업무를 수행하기 위한 평가원 인력풀의 형성이 어려운 점을 고려하여 공개모집을 하는 경우도 있는데, 이력서와 비평원고 한 편을 지원요건으로 공지하고, 이를 시청자평가원이 평가하여 선임하는 구조로 이루어지므로 원고 집필 능력이 평가원 선임 과정에 절대적인 기준이 되므로 미디어 분야 전문가가 상대적으로 많이 선임될 수 밖에 없는 구조다. 더욱이 평가원 선임의 규모가 3명으로 극소수이므로 여기에 다양한 시청자군을 반영한다는 것 자체가 쉽지 않고, 미디어 전문가가 아닌 경우에는 제작진이 감당해야 하는 위험부담도 고려해야 한다는 점을 강조하고 있었다.

### [그림 1-9] KBS 2022년 시청자평가원 공개모집 공고

#### 2022년 제 20기 KBS시청자평가원 모집 공지

글쓴이 : tv critic 날짜: 2022-09-07 카테고리: 공지사항 조회수: 407

 **프린트**

#### 2022년 제 20기 KBS시청자평가원 모집 공지

KBS는 시청자의 권익보호를 위한 시청자의견 수렴과 공정성 및 공공성 확보를 위해 아래 1), 2)항에 의거 시청자평가소위원회를 운영하고 있습니다.

- 1) 방송법 제88조(시청자위원회의 권한과 직무) 제1항 3호 시청자평가원의 선임.
- 2) 제89조(시청자 평가프로그램) 제2항, 시청자평가프로그램에서 시청자위원회가 선임하는1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.

KBS 제19기 시청자평가원의 임기가 오는 10월31일자로 만료됨에 따라 제20기 시청자평가원을 공모합니다.시청자를 대변하여 시청자의 의견을 진술하실 관심 있는분들의 많은 지원 바랍니다.

1. 지원서 접수: 9월 7일(수)~9월 30일(금) 18:00
2. 위촉인원: 4명
3. 위촉기간: 2년 (2022년 11월 1일 ~2024년 10월 31일)
4. 제출서류: 첨부된 파일을 다운로드하여 이력서와 비평원고 작성
  - 이력서
  - 비평 원고: 시청자평가원 방송 내용을 참고로 본인이 작성한 비평
5. 제출 및 문의: critic@kbs.co.kr , 02-781-2694

※ 제출된 서류는 반환되지 않습니다.

자료: KBS 홈페이지 참조, <https://office.kbs.co.kr/valuation/archives/14552>

“평가원의 평가를 위한 프로그램 시청과 아이템 선정 그리고 원고집필이 평가원이 자체적으로 해야 하는 관계로 전문성과 집필 능력이 절대적으로 필요하다고 봅니다. 현재 저희 프로그램엔 세분이 미디어 쪽이고 한 분은 문화 쪽인데 이런 상황을 방송사에서 만든 것이라기 보다는 평가원의 역할과 요구하는 역량이 일정 부분 이상의 것을 요구하는 것이라 보고 KBS에서 평가원의 선임을 위한 문은 완전히 개방되어 있기에 제작진으로서 는 더 이상의 안을 내기가 어렵습니다. KBS의 평가원 지원에 따른 제출 문서는 이력서와 본인이 선택한 프로그램의 비평 한 편으로 그것을 취합하여 시청자위원회에서 선임합니다. ” (제작자 J)

“방송사가 시청자평가를 선임하는 과정에서 미디어 등 특정 분야만의 전문가를 채택 할 때는 이러한 두 가지 관점에서 어려움 이외에도 그 전문가의 수가 매우 한정적이라는 어려움도 가지고 있다. 흔히 방송을 할 수 있는. 카메라 앞에서 본인의 의견을 제시할 수 있는, 공공성과 객관성을 가진. 시청자는 그 수가 매우 적기 때문에 타 여러 방송사의 시청자평가원 혹은 시청자위원회 위원으로 활동이 중복되는 경우가 많기 때문이다.” (제작자K)

미디어 쏠림 현상이 문제가 된다고 생각하는 전문가들은 다양성과 현실 반영의 기여를 가장 큰 문제로 인식하고 있었다. 특정 전문분야에만 편중될 경우, 현실을 제대로 반영할 수 없다는 점과 함께 다양한 시청층의 의견이 전달되기 어렵다는 점이 강조되었다.

“적절한 지적이라고 판단됨. 대부분의 시청자평가원이 미디어 전문가여서 관련 분야의 다양성이 결여되고 있는 측면이 있음.” (연구자 A)

“예상컨대, 특정 전문분야에만 편중될 경우, 평가 역시 특정 분야에 편중될 소지가 있으며, 전문분야 외의 분야에 대해서는 평가를 외면하거나 오류, 오해가 있을 수도 있음. 다양한 분야에서 선임되는 개선안은 동의함. 그러나 미디어 분야의 기본적인 생리나 현실에 대해서는 어느 정도 파악하고 있어야 한다고 생각함.” (연구자 B)

“시청자평가원이 미디어 분야에 집중되어 있다는 한계는 분명히 존재하지만, 어느 정도 제작 과정과 방송콘텐츠의 특성에 관한 이해가 필요하다는 특성도 있다고 생각됨. 하지만 이슈 별로 다양성이나, 수익성 등과 같이 집중적으로 논의가 필요한 이슈에 적합한 전문가를 선임할 필요성도 있음.” (평가원M)

#### 다. 시청자평가원 선임 개선 방안

현행과 같은 문제가 발생하지 않기 위해 평가원 선임 방식을 개선하는 방안으로 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다.

우선 평가원 비평의 전문성과 다양성을 증가시키는 방안이다. 방송법 89조 제2항에 의해 시청자평가원 출현은 현재 1인으로 명시되어 있지만 1인의 미디어 전문가만으로는 다양한 영역의 전문적인 분석과 비평의 한계가 있다는 지적이 대두된 바, 전문 패널 혹은 게스트 1명을 추가적으로 섭외해서 미디어 전문가가 분석할 수 없는 전문 영역에 대한 심층적인 배경지식을 전달하는 방안으로 제시할 수 있다. 인터뷰 결과, 특정 방송사는 이 방법을 통해 평가원 프로그램 고유의 미디어 비평가라는 역할에 충실하고, 다양한 분야의 전문성이라는 한계를 보충하는 것으로 나타났다. 가이드라인 상에는 3명의 법정 평가원 이외에 방송사가 추가적으로 관련 분야 전문가를 패널로 초대할 수 있다고 규정하는 방안을 채택할 수 있다. 이와 같은 규정은 가이드라인의 성격상 의무사항은 아니므로 방송사 규모와 기획에 따라 유연하게 적용할 수 있다.

이외에도 한정된 평가원 풀의 문제를 개선하기 위해 방송사 간 평가원 인력풀을 개방하고 공유하는 방안을 제시할 수 있다. 보다 다양하고 광범위한 전문가의 분석이 필요한 업무이므로 다양한 영역의 평가원 데이터가 상호 공유되고, 프로그램 평가의 과정에서 발생하는 문제들에 대한 고민의 상호작용 공간이 필요하다는 맥락에서 제안할 수 있다.

마지막으로 지역방송 평가원의 문제로 지적된 바와 같이 의례적이고 관행적인 프로그램 형식과 내용을 탈피하기 위해 각 지역시청자미디어센터가 평가원 프로그램을 제작하는 방안에도 대해서도 검토될 필요가 있다. 각 지역에서 공개 모집된 평가원 활동을 통해 파행적인 지역 평가원 수행의 활성화를 도모하고, 평가원 활동의 전문성을 촉진시킬 수 있다.

## 2) 시청자평가원의 역할과 기능

### (1) 평가원의 의견의 범위

#### 시청자평가원의 역할과 기능

- 시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 방송운영 및 방송프로그램에 관한 시청자 의견을 진술한다.
- 시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 한다.
- 시청자평가원은 시청자위원회의 요청이 있을 경우 시청자위원회에 참석하여 직무와 관련하여 의견을 피력할 수 있다.

시청자 평가프로그램에서 평가원은 방송 프로그램에 대한 내용과 편성뿐만 아니라 운영에 대해서도 의견을 진술할 수 있다. 그러나 방송 운영과 관련된 정보접근의 한계와 전문성으로 인해 해당 의견 진술을 직무에 포함시키는 것은 문제가 있다. 이와 관련하여 전문가들에게 평가원의 분석과 비평의 범위를 운영까지 확대해야 하는지에 대해 질문했다.

이와 관련하여 대부분의 전문가들이 모든 프로그램의 제작과 편성 및 뉴스 보도의 제작과 편성을 평가원이 분석해야 할 대상으로 판단하고 있었다. 이에 반해 가이드라인 상에 규정된 방송 운영과 경영에 대해서는 단 한 명의 전문가도 언급하지 않아 상기한 바와 같이 시청자위원회와 평가원의 기능 분리를 일관되게 주장하는 것으로 나타났다.

이와 같은 이유로 시청자위원회조차 방송 운영과 관련한 정보를 충분히 제공받지 못하는 현실에서 방송운영과 경영에 대해 평가원이 진술하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점이 강조되었다.

“시청자평가원이 방송운영과 경영에 관여하여 진술한다는 것은 현실적으로 불가능함. 시청자위원회 조차도 그럴만한 충분한 정보를 제공받기 어려운 상황인데 시청자위원회가 선임하는 시청자평가원이 그렇게 하기는 불가능하기 때문에 프로그램의 제작과 편성 정도로 진술의 범위를 한정하는 것이 적절함.” (연구자 A)

“평가원은 모든 프로그램의 제작과 편성에 대해 평가하고 의견을 진술할 수 있어야 함.

다만, 방송 운영과 경영은 시청자위원회의 역할이라고 생각하며 이것까지 구분되지 않는다면 시청자위원회와 평가원은 사실상 같은 일을 하게 된다고 보면 됨.” (연구자 D)

“기본적으로 시청자평가원의 역할은 시청자를 대신하여 방송사의 프로그램을 분석/비평하는 것이라고 생각합니다. 따라서 운영과 경영의 문제는 별도의 것이라고 생각하기 때문에 위의 순서대로 생각합니다.” (평가원 O)

평가원 전문가 중 일부는 프로그램 내용에만 집중하고 편성 분야에 대한 분석은 전혀 수행하고 있지 않아 편성 자체도 부적절하다는 의견을 제시하기도 했다. 즉 평가원의 기능은 모든 프로그램의 비평이라고 인식하는 것으로 나타나 일반 전문가와는 또 다른 시각에 있음을 파악할 수 있었다.

“시청자평가원은 시청자위원과는 다르다고 생각합니다. 방송 운영과 경영 등은 평가원의 영역은 아니고, 시청자위원의 영역이라고 봅니다. 더불어 KBS/OBS 시청자평가원을 하면서도 저는 개인적으로 프로그램 비평과 제작은 말씀드렸지만 편성과 관련된 의견 제시는 하지 않았습니다. 시청자평가원은 프로그램을 중심으로 제작진에게 시청자를 대표해 개선사항을 잘 전달하는 비평 영역으로 한정하는 것이 타당한 것으로 생각됩니다. 다른 영역은 시청자위원회가 할 수 있다고 봅니다.” (평가원 L)

뉴스 프로그램에 대해서는 상반된 의견을 제시한 전문가도 있었는데, 뉴스를 프로그램 분석의 대상에서 제외해야 한다는 전문가는 뉴스가 공정성의 영역으로 논란이 야기될 수 있어 가능한 배제 혹은 최소화해야 한다고 주장한 반면, 뉴스는 국민적 관심과 더불어 아젠다 세팅(Agenda setting)의 통로이자 각 방송국의 논조가 반영되기 때문에 시청자 정보 제공과 알권리 관점에서 다루어져야 한다는 입장이 제시되었다.

“시청자위원회와 역할 분담을 고려한다면, 평가원은 프로그램에 한정된 모니터링 기능 통한 평가를 주요 업무로 하는 것이 타당한 것으로 보임. 다만, 뉴스의 경우, 공정성의 영역이기 때문에 개별적으로 평가원이 이를 평가하기에는 무리가 따를 것으로 보여, 가능한

보도의 영역은 배제 혹은 최소화하는 것이 필요할 것으로 보임.” (연구자 B)

“시청자위원회와 별개로 시청자평가원은 개별 보도나 공공적 이익이 결부되는 프로그램 내용의 세부사항에 대해서 모니터하는 기능이 중요하게 여겨진다고 생각하기 때문에, 뉴스 프로그램 제작과 편성이 1차적으로 중요한 운영의 목표라 생각되어짐.”

## (2) 평가원 프로그램의 시청자 의견 반영 미흡의 문제

시청자평가원이 다양한 시청자의 의견을 반영하지 못하는 문제에 대한 원인으로 사전조사를 통해 ① 획일적인 프로그램 포맷과 구성(의례적 제작 방식) ② 평가원 평가 발언 내용과 시간의 제한성 ③ (프로그램 내용에 국한된) 평가원 평가 대상의 한정성 ④ 시청자평가원 선입이 다양하지 못해서 등의 항목으로 구성하고 전문가들의 의견을 청취했다.

전문가들은 획일적인 프로그램 포맷과 구성(의례적 제작 방식)을 가장 많이 꼽은 것으로 나타났고, 제작진도 이에 대해 불만을 제기하고 있었다. 현재의 획일적인 프로그램 형식으로는 할당된 시간이 매우 짧아서 시청자의 다양한 의견과 심층적인 내용 전달이 어렵다는 평가가 주를 이루는 것으로 나타났다.

“다양한 시청자 의견 반영은 사실상 가장 어렵습니다. 시청자평가원이 시청자 의견을 모두 반영하기에는 할당된 방송시간이 매우 짧습니다. 따라서 옴부즈맨 프로그램 내에 시청자센터 등을 통해서 들어온 시청자 의견을 정리해서 전달하는 코너를 두기도 합니다. 제작 관행도 다양한 의견 전달을 어렵게 하는데, 방송사 제작진이 이미 익숙해진 관행을 바꾸는 것이 중요합니다. 시간 대비 생산 효율성과 편의성에만 맞춰진 관행에 대해 제고할 필요가 있습니다.” (평가원 O)

그러나 시간이나 프로그램 형식이 비평의 질을 결정하는 것은 아니라는 평가도 제기되었다. 본질은 비평의 질을 높일 수 있는 방송사의 제작 역량과 좋은 비평이며, 대표적으로 JTBC와 MBC의 평가 프로그램에 주목할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

“제한된 시간내에서도 다양하고 깊게 비평할 수 있고, 평가원의 발언내용과 시간 제한성 역시 많아지고 길어진다고 해서 더 깊고 바람직한 비평과 평가로 연결되는 것은 아니라고 봅니다. 사족으로 저는 jtbc나 mbc의 시청자평가원 프로그램을 가장 선호하고 있습니다.” (평가원 M)

### (3) 시청자평가원의 공정성과 객관성에 대한 평가

#### 가. 공정하고 객관적인 비평에 대한 제작진 의견

최근 언론보도 및 언론 프로그램에 대한 공정성과 객관성 논란이 끊이지 않고 있습니다. 해당 이슈는 언론표현의 자유와 함께 가장 오래되고 어려운 논제 중 하나입니다. 가이드라인에 의하면 시청자평가원은 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 한다고 규정되어 있는데 제작을 할 때, 이와 같은 공정성과 객관성을 어느 정도 염두에 두고 있는지 제작진에 한정해서 질의했다. 인터뷰 결과 제작진 대부분이 평가원의 프로그램 비평 내용에 대해 전혀 간섭이 없으며, 최대한 평가원의 독립성이 실현될 수 있도록 제작하고 있다고 답변했다. 방송사는 경영진 등 외부 압력이 없는 환경으로 관련 부서를 구성하고 있고, 제작진이 시청자평가원의 의견을 그대로 전달할 수 있도록 구성되어 있으며 제작과정에서도 의사결정 구조가 제작진으로 한정되어 있어 동일 조직 내에서도 타 부서의 의견이 유입되지 않고 있다는 것이다. 더욱이 평가원들은 대부분 강한 수위의 비판을 하면서도 제작진을 염두에 두지 않는 등 독립적으로 비평이 진행되고 있다고 평가했다.

“평가원의 아이템 선정과 그 내용에 대해서 제작진은 거의 손을 대지 않고 독립성을 인정하고 방송하고 있습니다. 평가원이 시청자의 상징적 대표로서 자신의 발언을 하는 부분에 대한 어떤 가이드라인이나 제한이 없습니다.” (제작자)

“방송사 내부적으로 경영진 등 외부 압력이 없는 환경이 구성되어 있으며 제작진이 시청자평가원의 의견을 그대로 전달 할 수 있도록 구성되어 있으며 제작 과정에 있어서도 의사결정 구조가 제작진에 한정되어 있어 외부 의견이 유입되지 않고 있다

제작진 내부에서도 시청자평가원의 의견이 제작진과 다르다고 해도 다양한 시청자 의견

중 하나로 생각하고 이에 대한 논의는 이뤄질 수 있으나 시청자평가원의 의견을 그대로 프로그램에 담고 있으며 2명의 시청자평가원 방식은 이러한 다름의 문제를 다양함으로 볼 수 있도록 한 노력이다” (제작자 J)

그러나 평가원들도 사회 구성원이고, 제작진은 조직의 일로서 제작에 임하는 구조적인 문제와 평가원 중에 일부는 제작진의 입장을 고려하는 경우도 있어 완벽한 형태의 독립적인 비평이 이루어지기에는 한계가 있다고 지적하는 제작진도 있는 것으로 나타났다.

“10년이 넘는 시간동안 움부즈맨 프로그램을 제작하면서 최대한 공정하고 객관적으로 다루려고 했습니다. 하지만 방송계 전체를 보면 쉽지 않습니다. 평가원 분들도 사회의 구성원이며 제작진은 일의 입장을 띠고 있습니다. 어떤 평가원은 호의를 경계하는 분들도 있고 어떤 평가원은 제작진의 눈치를 보는 분들도 있습니다. (어쨌든 출연자의 입장이기 때문에?) 그래서 이러한 문제는 1-2의 답변처럼 소통 창구가 있다면 더욱 공정성을 찾을 수 있지 않을까 생각합니다” (제작자 K)

#### 나. 공정하고 객관적인 시청자의 의견 전달에 의한 개선안

시청자평가원의 직무에 공정하고 객관적인 시청자의 의견을 전달해야 한다는 가이드라인 규정에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있었다. 공정하고 객관적인 의견 전달이 불가능하기 때문에 애초에 규정에 포함되지 않아야 한다는 의견부터 해당 규정의 대안을 제시하거나 현행 규정에 문제가 없다는 입장까지 전문가들의 의견이 상당 부분 엇갈렸던 항목으로 판단된다.

우선 공정하고 객관적인 의견 전달의 불가능으로 규정에서 삭제해야 한다는 의견은 단어의 추상성으로 인해 오히려 비평의 구체성을 저하시키는 요인이 되거나 민감한 보도의 영역은 배제해야 한다는 의견을 제시하고 있었다. 특히 현재와 같이 공정성에 대한 논란이 끊임없이 지속되는 현실에서 평가원의 업무까지 공정성과 객관성을 거론하는 것은 평가에 도움이 되지 않을 것으로 판단하고 있었다. 조금 다른 맥락이지만 평가원에 대한 보수나 사회적 영향력이 크지 않은 상태에서 굳이 객관성과 공정성을 기준으로 프로그램을

평가해야 한다고 규정하는 것 자체가 실질적인 운영 실정에 부합하지 않는다는 의견을 제시하기도 했다.

“보도의 영역은 배제하는 것이 필요하다고 생각됨. 민감한 보도의 영역에 대해 시청자 평가원이 평가 프로그램에 출연하여 개인적인 공정성이나 객관성을 평가하는 것은 타당하지 않다고 생각함. 보도 영역에 대해 한다면, 최소한 평가원 전체의 논의 혹은 시청자위원회와의 논의를 통해 이루어져야 할 것임.” (연구자 B)

“공정하고 객관적으로 시청자의 의견을 전달하는 것(가이드라인)과 공정하고 객관적인 의견을 전달하는 것(3-1의 문제)은 서로 다른 것으로 보임. 공정성과 객관성의 개념이 명확하지 않은 가운데 이런 표현을 사용하는 것이 자연스러워 보이지는 않음.” (연구자 D)

“필요하지 않습니다. 공정성과 객관성이라는 기준 자체가 모든 경우에서 적용될 필요는 없다고 봅니다. 이 경우는 더욱 그렇습니다. 공정성과 객관성이란 개념 자체도 상대적인 것이라는 점에서 각 평가원은 오히려 자신의 전문성을 바탕으로 자신의 견해를 분명하게 때론 소수의 입장이거나 아직 사회적 수용성의 부분에서 다소 이른 견해라도 제약없이 표명할 수 있어야 합니다. 이러한 다양성을 적절히 받아 안고 필요시 제기하고 공론화하는 무거운 책임과 권한은 그 상위 기구인 시청자위원회에 있겠지요.” (평가원 N)

오히려 공정성이나 객관성보다 다른 개념을 통해 평가 프로그램이 추구하고자 했던 원래 목적을 구현하는 방안을 제시한 전문가도 있었다. 즉 보도영역을 최소화하고, 객관성과 공정성보다 ‘다양성’의 가치를 규정에 포함하는 방안을 제시하거나 관점의 균형을 강조하는 것이 오히려 시청자 권익보호에 부합하는 시청자 평가 프로그램의 본질이라는 안도 제시되었다.

“사실상 ‘공정하고 객관적인 시청자 의견’ 자체를 확인할 방법이 없습니다. 시청자 센터로 들어오는 의견은 시청자 전체를 대변하기 보다는 특정 사안에 관심이 많거나 이해 당사자의 입장이 부각되었기 때문입니다. 따라서 시청자평가원은 특정한 사안에 대해 상

반되는 입장을 모두를 진지하게 고민하여, 비평의 균형을 찾을 수밖에 없습니다. 단순히 객관성을 강조하는 것 보다는 관점의 균형을 주장하는 가이드라인은 필요하다고 생각합니다.” (평가원 O)

“보도 영역을 제외하거나 최소화하고, 객관성과 공정성 보다는 ‘다양성’이라는 가치가 타당할 것으로 보임.” (연구자B)

방법론적으로 평가원의 비평을 지원해야 한다는 의견도 제시되었다. 객관적이고 공정하게 시청자의 의견을 전달하기 위해서는 다양한 기초자료와 객관적인 데이터 등이 필요한데, 이를 평가원 혼자 조사하거나 정리하는데 시간이 많이 할애되므로 방송사가 이를 지원하는 시스템을 마련하는 것이다. 그러나 이와 같은 입장이 제작진에서 나온 것이 아니므로 실제 제작 현장에서 이와 같은 데이터 등 기초자료의 지원 가능 여부에 대해서는 재논의되어야 할 사항으로 판단된다.

“시청자평가원은 선임 시 등을 고려하여 선임되었지만, 모든 방송을 볼 수도 없을뿐더러 모든 분야를 다 평가하기는 어려움. 하여 방송사에선 시청자평가원에게 객관성을 높일 수 있는 데이터와 비평의 기초자료를 제공해 줄 수 있도록 다수의 시청자 모니터링단을 운영해야함. 재단(및 센터)은 시청자 모니터링 단을 양성하고 지속적인 교육을 통해서 양질의 방송비평 기초자료를 제작해 시청자평가원과 유기적인 활동이 되어야 함.

이러한 사업계획이 ‘시청자평가원 활동 지원 사업’에서 확대될 수 있도록 하려면 가이드라인에서 보완이 필요하고 가이드라인에서 권고 방식으로 가능할 지도 따져봐야 함.” (재단G)

현재의 가이드라인이 문제가 없다는 의견도 제시되었다. 현재 방송법 및 방송심의규정에서 공정성과 객관성 규정이 존재하고 있는 상황에서 상위법과의 일치성이나 평가원이 지향해야 할 바를 고려한다면 현재의 조항이 무의미하거나 문제가 있다고 판단하지 않는 것이다. 오히려 현재 상위법에서 제시된 공정성과 객관성의 개념을 평가원이 좀 더 자세히 리뷰해서 이를 평가에 반영하는 방법을 제시하기도 했다.

“우리나라의 경우 방송법 제6조에 방송의 공정성과 공익성 규정을 두고 있고, 제32조에는 이에 대한 사후심의 규정을 두고 있습니다. 따라서 시청자평가원의 직무에 공정하고 객관적인 시청자의 의견을 전달해야 한다는 가이드라인 규정은 그대로 유지되어도 무방하다고 생각합니다. 설령 실효성이 없다고 하더라도 원칙적으로 유지할 필요는 있어 보입니다.” (재단 F)

#### 4) 시청자 평가 프로그램 제작의 문제점

##### 시청자평가원의 운영

- 방송사업자는 시청자평가원의 직무 수행을 적극적으로 지원하고 직무 수행과 관련하여 독립성과 자율성을 보장한다.
- 시청자평가원은 방송사업자가 작성한 <시청자평가원 월간보고서>를 검토하여 필요한 경우 정정 또는 보완을 요구할 수 있다.
- 방송사업자는 시청자평가원으로부터 <시청자평가원 월간보고서>의 정정 또는 보완 요구를 받았을 경우, 이를 수용한다.
- 다만, 정정 또는 보완 요구사항이 위법·부당하거나 그 내용이 사실과 다른 경우 이를 수용하지 않는다.
- 방송사업자는 <시청자평가원 월간보고서>를 시청자가 쉽게 접근할 수 있도록 공식 홈페이지에 공개한다.

#### (1) 평가원 의견의 제작 반영

제작진에 한해 평가원의 평가가 실제 프로그램에 반영되고 있는지의 여부를 확인하고자 하는 문항으로 가이드라인에 의하면 평가원은 평가원의 평가에 대한 내용을 취합하여 방송사가 한 달에 한 번 작성하는 평가보고서를 검토하고 사실과 다를 경우 이를 수용하지 않을 권리를 부여받고 있다. 그러나 이와 같은 운영 방식은 자칫 평가원 운영의 유명무실화를 가져올 수 있다는 우려가 존재한다. 방송사가 평가원의 의견을 실제 프로그램에 반영하기 보다 월간보고서 작성과 홈페이지 공개로 갈음하고 의무를 다했다고 결론을 내리기 쉽다.

실제로 제작진을 상대로 평가원의 프로그램에 대한 지적 사항이 제대로 반영되고 있는가 하는 질문에 해당 시스템과 절차의 수행으로 ‘의견을 반영했다’고 응답한 것으로 나타났다. 반대로 평가원은 실제 프로그램에 반영되었다고 보기 어렵다고 응답했다.

“매 주 시청자평가원의 평가 내용을 각 제작진과 시청자위원회에 전달하고 있으며 이 중 피드백이 필요한 부분에 대해서는 제작진에게 직접 피드백을 받고, 해당 내용을 전달 받은 시청자위원 중 궁금한 내용이나 확인이 필요한 부분에 대해서 매달 열리는 시청자위원회에서 직접 경영진에게 묻고 답변을 받고 있다.” (제작자 J)

“시청자위원회와 음부즈맨을 담당하는 부서에서 자료를 취합, 각 프로그램에 제작진에게 전달, 제작진 정정 혹은 보완 후 부서장 전달, 시청자위원회 회의에서 관련 사항 전달.” (시청자 K)

이와 같은 차이는 결국 가이드라인의 규정이 초래하는 문제라고 판단된다. 해당 가이드라인으로 인해 제작진과 평가원이 인식하는 평가의 반영 여부에 대해 서로 다른 개념과 범위로 ‘반영’을 이해하는 것으로 파악되었다. 즉 평가원의 경우는 자신들이 제시한 의견이 실제 제작에 반영되어 프로그램에서 실현되는 것을 ‘의견이 반영되었다’고 판단하는 반면 제작진들은 평가원 보고서가 사내에서 처리되는 시스템이 마련되어 있는 것을 ‘의견이 반영되었다’고 판단한 것이다.

이와 같은 관점의 차이로 인해 제작진과 평가원의 시각차이는 확연하게 나타났다. 특히 평가원의 경우는 월간보고서 작성이나 검토나 법적으로 의무사항이 아니므로 법적 제재가 없다는 점에서 방송사들이 이를 프로그램에 반영해야 할 의무가 없어 방송사가 운영하지 않아도 별 문제가 되지 않으며, 방송사마다 이에 대한 운영방식이 달라 월간 보고서의 존재조차 모르는 경우도 발견되었다.

반면, 월간보고서 제도가 운영되더라도 의례적이고 일상적인 작업이 되어 평가원들은 해당 방송사에서 보고서를 게시하고 관련 부서에 전달하는 것 자체가 요식화되었다고 비판했다. 즉 절차상 반영할 수 있는 과정만 설치하고 그것이 실제 프로그램에서 구현되는지의 여부는 중요하지 않으며, 확인하려는 의지조차 없다는 것이다. 특히 월간 보고서 운

영 방식이 방송사마다 다르거나, 이를 확인하고 검토하는 작업도 시간과 비용이 할애되는 것으로 평가원이 이에 별도의 시간을 할애하지 못하는 점도 변수로 나타났다.

“최종하게도 제가 말씀드린 안들이 개선으로 반영되기에는 평가원 스스로도 그 피드백과 후속조치를 확인하는 작업까지 하지는 못하고 있습니다. KBS 시청자평가원 경험은 주말 프로그램을 통해서 제작진의 답변을 통해 향후 반영이나 개선 의지를 볼 수 있었지요. 그러나 실제 그 부분이 반영된 프로그램을 방송했다고, 다시 확인시켜주는 방송사도, 다시 확인하는 평가원도 없지요. 더불어 현재 디엠비같은 경우에는 많은 부분이 다른 채널과 프로덕션의 완성 프로그램을 재방하는 장르에 대한 평가하고 있습니다. 이 때문에, 디엠비 쪽에서 개선이 어려운, 원 제작사 채널들의 프로그램 비평가 개선이 뒤따라야 하기에 후속조치를 확인하기는 어려운 것 같습니다. 물론 시청자평가원 월간보고서를 확인해서 그 후속조치를 살펴보도록 하겠습니다.” (평가원 L)

“오랜 시간 시청자평가원의 활동이 관행적, 관습적으로 자리 잡으면서, 제작진 등에게 요식행위로 여겨지고 있다는 인상을 받게 되고, 지적사항에 대해서 추후에 다시 피드백을 준다던가, 반영된 내용을 알려준다거나 하는 장치가 없다는 점도 요식 행위화 되는 이유 중의 하나라고 생각됨.” (평가원 M)

## (2) 평가원 프로그램의 자사 홍보성 내용 반영

최근 들어 평가원 프로그램을 분석한 연구에서 자사 프로그램을 홍보하거나 신규 프로그램을 소개하는 용도로 활용하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 평가원 프로그램의 취지인 시청자 권익보호를 위한 시청자 의견의 전달이라는 목적에 부합하지 않는 이와 같은 행태에 대해 제작진과 평가원의 의견을 청취했다.

이와 관련하여 제작자들은 평가원들의 평가가 그대로 평가 프로그램에 반영되고 있다고 답변하기도 했지만 최근의 자사 홍보에 대한 비판이 유효하다는 의견을 제시하기도 했다. 우선 자사 홍보는 평가 프로그램에 전혀 반영되고 있지 않다는 입장의 전문가들은 평가원이 피로를 호소할 정도로 그림 인서트까지 본인들의 코멘트까지 넣고 있다고 주장하기도 했다.

“평가원의 원고 및 인서트 그 모든 것이 평가원의 원고에 적시된 것을 기반으로 제작됩니다. 평가원들이 그림 인서트까지 코멘트를 하는 것에 대한 피로를 호소하지만 저희는 그렇게 제작하고 있습니다.” (제작자 I)

“오랜 시간 음부즈맨 방송을 제작하며 정한 제 자신의 기준은 칭찬보다는 비평을 많이 담아 내자입니다. 하지만 다양한 소리를 듣다 보면 어떨 땐 제작진이 쓴 의견 아닌가 생각이 들 정도의 칭찬도 보이고 혹은 너무 말도 안 되는 비판도 보입니다. 사고를 좀 더 유연하게 가지고 생각한다면 무조건적인 칭찬과 방송사의 이해에 부합하는 내용만은 아니지 않을까 라는 생각이 10년이 넘는 시간동안 음부즈맨 담당PD로서 드는 생각입니다.” (제작자 K)

자사 이해관계나 홍보성 프로그램이 제작되기도 한다고 응답한 제작자들은 이와 같은 현상이 보편적이라는 응답도 제시되었다.

“현재 재직 중인 방송사뿐만 아니라 대부분의 프로그램이 자사 이해에 부합하는 방향으로 기획되는 것이 현실이라고 생각한다.” (제작자 H)

“해당 프로그램이 홍보 프로그램으로 변형되었다면, 스텝에 따라 재단이나 방통위는 제도적으로 개선하도록 지시가 가능할 것으로 본다 다만, 변형이라는 잣대가 최대한 객관적인 지표에 의한 것으로 단순히 주관적인 생각으로 결정되어서는 안 될 것이다.” (제작자 J)

## 제5장 시청자 권익보호의 재개념화

### 제1절 '시청자'와 '시청자 권익보호' 개념의 재구조화

#### 1. 미디어화 시대에 있어서의 시청자 권익

미디어 복지 개념에 기초한 신공공 서비스적 시청자권익은 정부의 책임성과 공공관료의 봉사정신, 시민의식과 참여, 민주적 거버넌스의 중요성을 다시 상기시켜 준다는 차원에서 의미가 있다. 특히, 신자유주의적 사적권익을 보완하기 위한 정책 대안으로 시청자와 시청자권익의 내용과 방식을 체계적으로 개념화 하는데 기여할 수 있다. 하지만 신공공 서비스적 시청자권익은 공적 권익과 사적권익의 이분법적 구분 속에서 권리의 주체와 내용을 규명한다는 점, 그리고 시청자의 역할을 여전히 정책에 있어서 대상화하는 한계, 그리고 권익의 범주와 내용을 사전에 규정한다고 하는 한계의 사전 설정의 문제 등이 여전히 존재한다.

오늘날 미디어 환경은 시민들의 일상의 모든 삶과 연관되어 있어, 노동, 교육, 정치, 경제, 가족, 사회, 공동체 등에서 발생하는 관계 맺기의 형식과 방식 및 내용이 미디어적 요소들에 의해 매개되거나 결정된다. 미디어화(Mediatization)는 개인과 공동체의 권익의 내용과 방식 자체가 미디어를 중심으로 재편되기(박홍원, 2018) 시청자권익 역시 개인들의 기본적 소통 환경을 중심으로 재구성해야 할 필요성이 제기된다(김은규 외, 2022).

시민들의 소통권을 중심으로 하는 이용자 권익 개념은 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 첫째, 권리의 내용과 방식을 직접 결정하는 대리하지 않고 위임받지 않으며 매개되지 않은 직접적 참여의 성격을 가진다. 직접 참여는 매체의 조직과 운영, 그리고 제작 및 편성의 결정의 전제 조건으로 그 자체가 목적인 동시에 수단이 된다. 예를 들면 tbs의 시청자 참여프로그램은 시민협력 사업으로 '서울마을미디어네트워크'와 마을라디오, 그리고 이 미디어의 시민PD와 tbs 제작자가 상시적인 운영 체계를 형성하며 방송 신청부터 모든 프로세스에 참여를 넘어 그러한 프로세스 자체를 기획하고 관장하는 실질적인 참여를 실현한다. 이러한 참여는 협력과 거버넌스라는 질적 상승에 의해 그 개념 자체에 변화를 가져오게 한다. 즉, 시청자참여프로그램 제도의 개선과 발전은 참여라는 개념의 새로운 접근

과 실질적 제도화를 어떻게 가능하게 할 것인가에 대한 논의 속에서 진행될 필요가 있음을 이 실천 사례는 증거하고 있다.

둘째, 매체를 미디어산업과 기술로 인식하지 않고 일상적 관계를 위한 커뮤니케이션, 즉, 소통 환경으로 인식한다. 방송, 인터넷, 모바일, OTT 등으로 파편화되어 있는 산업, 정책, 기술 환경은 이들 매체가 이용자들의 일상의 소통 ‘미디어’ 들로서 삶을 전체적으로 구성하는 핵심적인 환경으로 규정하고 이러한 미디어에 대한 개입을 권리로서 요구하는 것이다. 이는 마치 1983년 유네스코가 규정한 뉴미디어 기술이 발달함에 따라 이의 접근과 이용이 소통을 위한 ‘권리’ 라는 커뮤니케이션 권리 개념과 2000년 초반 ‘정보사회 정상회의(World Summit on the Information Society: WSIS)’ 에서 주창된 인터넷을 기반으로 한 정보와 소통 권리 주장들과 일맥상통한다. 소통권은 단순히 시청자의 미디어 제작과 방송 등 미디어의 생산과 유통을 넘어 “일반적이고 포괄적인 기본권을 포함해 다른 인권을 진작하고 사람들과 공동체의 사회, 경제, 그리고 문화적 삶들을 더 강하게 만들기 위한” 권리로 기본권을 보호하기 위한 기본권적인 특수성을 가지고 있기 때문이다(채영길, 2013, 143쪽).

셋째, 소통권을 중심으로 하는 이용자권익의 개념은 개인적 차원의 권익을 넘어 포용적이고 유동적인 권익의 내용과 수혜 대상으로 확대되는 경향이 있다. 예를 들면, 서울시의 마을공동체미디어의 경우 커뮤니케이션 권리가 미디어 운영의 기본 이념으로 확정하고 있는데, 이에 따라 권익의 내용은 개인뿐만 아니라 소외된 공동체의 미디어 역량과 성장 및 공동체 문화의 복원으로 고양시키며, 이를 위해 일반 주민의 상호 소통과 의사결정 구조를 토대로 한 상향식 소통구조가 상부의 운영 구조를 지지하며 관과 시민사회가 협력하는 거버넌스 체계를 구조화하는 것이 권익의 목적이 아니라 수단이 된다. 이용자 권익 개념을 시민의 소통권을 기반으로 하여 미디어 기본권 차원에서 재개념화하는 이러한 실천 사례들은 최근의 시민-미디어 사회가 커뮤니케이션 권리 선언을 통해 산업과 정책 사회에 화두를 던지고 있는 데서 그 내용이 구체적으로 드러나기 시작하였다.

[그림 1-10] 소통권을 바탕으로 한 시청자권익



자료: 필자 구성

미디어를 통한 소통 환경의 전면적 재구조화는 기존의 근대적 시청자권익, 시장 중심의 시청자권익이 고려하지 못한 사회적 권리의 특성이 더욱 강조된다. 이에 따라, 단순히 미디어를 이용하고 이를 통해 사회정치적 권리를 실현하는 것을 넘어서서 자신의 의견을 다른 사람과 공유할 수 있는 상호소통의 권리, 동료 시민과의 소통을 통한 사적 그리고 공적 네트워크의 형성 및 그들과 협업을 통해 그들의 필요에 의해 요청되는 새로운 권리의 내용과 그것의 실현 방식을 공식화 할 수 있는 권리까지 포함된다. 실제로 최근의 미디어 환경에서 미디어 교육은 이러한 소통적 권리를 미디어에 요구할 수 있는 역량을 강화할 필요성이 있음을 강조하고 있다 (김경희·김광재·이숙정, 2019).

<표 5-1> 새로운 미디어 환경에서의 시청자 역량 강화

영역	세부 구성요소	개념화	
접근 과 통제	미디어 선택	이용 목적에 따라 다양한 미디어를 선택할 수 있는 능력	
	기술	필요한 콘텐츠 접근	미디어 콘텐츠 및 서비스에 접근하기 위해 필요한 기본적인 기능들을 이용할 수 있는 능력
		불필요한 콘텐츠 차단	의도하지 않은 콘텐츠에 대한 노출과 이용량을 조절할 수 있는 능력
비판적	콘텐츠 구분	제시된 미디어 콘텐츠가 어떤 속성을 지녔으며, 어떻게 분류될 수 있는지 등에 대해 이해하는 능력	

이해	정보에 대한 분석과 평가	정보의 정확성, 신뢰성, 타당성, 편향성, 숨겨진 의도 등을 파악할 수 있는 능력
	미디어 재현에 대한 분석과 평가	다양한 형태의 미디어와 그 콘텐츠가 사회적 현실을 어떻게 재구성하고 구조화하여 전달하는지에 대해 이해할 수 있는 능력
	미디어 산업 및 규제의 영향력에 대한 이해	미디어 산업의 전반적 규제 및 진흥을 담당하는 국가 기구, 미디어 기업의 소유구조 특성, 수익구조의 일반적 특성에 대해 이해할 수 있는 능력
사회적 소통	자기표현	다양한 미디어를 통해 자신의 이야기, 의견, 생각 등을 드러내고 콘텐츠를 생산하고 전달하는 능력
	네트워크 형성	자신의 관심사를 확장하고 지식을 공유하기 위해 온라인 사회적 연결망을 형성하고 유지하는 능력
	참여 및 협업	공적 사안과 관련된 온라인 활동에 참여하고 문제 해결을 위해 온라인으로 협업하는 능력
책임과 권리	책임 있는 이용	자신이 제공하는 정보와 소통 방식이 다른 사람에게 미치는 영향을 이해하고 다른 사람의 권리를 침해하지 않고 피해를 주지 않게 미디어를 이용하는 능력
	이용자 권리 보호	개인정보보호 행동, 저작권보호 행동 등 이용자 스스로 미디어와 그 콘텐츠로부터 자신의 권리를 보호하기 위해 수행해야 할 행동에 대해 이해하고 실천할 수 있는 능력

자료: 저자 주

## 2. 변화하는 미디어 환경에 부합하는 시청자와 시청자 권익보호의 개념화

헤이즈브링크(Hasebrink, 1994)는 시청자의 권리를 다음의 세 가지 유형으로 분류한 바 있다. 우선 소비자로서의 시청자는 직접적인 필요와 선호도를 제공하는 프로그램에 관심을 두는데, 고객의 입장과 유사한 것으로, 가장 전형적인 형태는 시청률로 조사되는 수치를 의미하기도 한다. 시청자의 관심은 광고주의 데이터에 기반한 수치로서의 표기되며, 유료방송, VOD, OTT, 통신서비스 등 미디어 환경 변화에 따라 다양한 미디어를 통해 자신의 선호도를 표현하고, 미디어는 이를 즉각 반영한다.

규제 역시 이들이 소비자로서 기업과 맺는 관계에서 발생하는 피해를 최소화하는 방식으로 변화하는데, 관련법 상 소비자를 대상으로 하는 각종 부당 행위에 대한 금지조항 적

용, 이용약관과 요금승인제도를 통한 소비자 보호 및 개인정보에 대한 통제권 확보를 위한 규제 적용 등이 이에 해당한다. 미디어 규제는 기업의 진입 및 구조를 규제하는 방식에서 미디어 소비자를 보호하고 이들의 권리와 이익을 도모하기 위한 방향으로 전개된다.

두 번째는 개인으로서의 시청자 개념이다. 시청자들은 TV보도의 허위나 잘못된 보도에 대해 보호받을 권리가 있으며, 종교적·도덕적 가치를 가지고 있으므로 프로그램은 이를 위반하지 않아야 한다는 관점이다. 특히 최근에 강조되고 있는 청소년 및 아동 보호를 위한 내용규제가 여기에 해당한다. 선정물과 폭력물, 불법정보와 유해 콘텐츠로부터 보호받을 권리가 중요한 가치로 등장하게 된다.

세 번째는 민주사회 구성원으로서의 시민을 지칭한다. Hasebrink는 미디어 독점시대는 미디어 시장에서의 독점적 권력 행사나 잘못된 뉴스를 방지하는 것과 같은 사회의 일반적 가치와 목적 달성에 기여해야 한다고 주장한 바 있다. 즉 소수자의 이익을 보장하고 사회가 직면한 문제와 이슈에 대한 이해를 증진시키기 위해 독점 미디어를 활용한다. Hasebrink의 시민적 시청자는 현상적인 특성이 아니라 당위적 필요성을 제기한 것으로 판단된다. 이와 같은 관점에서 디지털 플랫폼 시대의 시청자는 미디어를 통해 맥락적·관계적·사회적·능동적 권리 추구, 사회문화적 권리 추구하고 증진, 개인과 사회의 공진화, 소수와 다수의 공진화가 발휘되는 경험을 할 수 있어야 한다.

결국 시청자 개념과 권익보호는 단순히 미디어에 의한 시청자의 권리 침해 요소를 방지하고 규제하고 보상하는 시혜적이고 통제적인 방식을 적용하는 것 이상이어야 한다. 이는 과거의 매체와 정보에 대한 접근권과 피해 구제권을 넘어서 개인과 공동체가 그들을 위한, 그들이 원하는 관계를 형성할 수 있는 사회적 소통 결정권을 갖게 하며, 미디어를 통해 행복을 추구할 수 있는 소통 역량을 강화해야 하고, 다른 개인과 분리된 자신만을 위한 권익이 아닌 다른 개인과 공동체의 권익도 고려하고 책임지는 가치와 지향점을 추구하는 개념으로 재구성되어야 한다.

이와 같은 상호의존적인 가치가 중요한 이유는 네트워크 플랫폼 기반 정보와 콘텐츠의 생산과 유통 및 서비스 이용 환경이 과거와 같이 분절된 개인이나 파편화된 공동체적 환경이 아니라 상호 연결되고 의존적이며, 기술의 개발과 서비스의 형태와 방식이 이용자의 삶의 모든 측면에 직접적으로 개입해 있고, 미디어를 통한 소통이 개인과 공동체의 존재와 관계 맺음의 방식을 결정하기 때문이다. 즉, 이용자 권익은 매체로부터의 권익의 보호

와 증진이 아니라 이용자 소통 환경으로부터의 삶의 보호와 행복의 추구라는 기본권의 차원에서 개념화가 될 필요가 있다.

디지털 플랫폼 시대의 시청자는 결국 다양한 개인으로 존재하나 또 다른 개인과 사회, 미디어와의 지속적인 상호작용을 통해 시민으로 기능하는 새로운 ‘시청자’<sup>20)</sup>로 개념화할 수 있으며, 시청자의 권익은 보호되는 것이 아니라 스스로의 소통과 상호작용, 그리고 정부의 ‘소극적이지만 가치지향의 지원’을 통해 ‘증진’되어야 할 것으로 기대된다.

〈표 5-2〉 새로운 미디어 이용자 권익증진을 위한 미디어 규제 형태

규제 유형	미디어 서비스	미디어 사회화
정책대상	개인, 소비자	시민
정책목표	미디어 복지 인프라 구축	시민의 성장
정책수단	미디어 복지	미디어 리터리시
정책주체	국가 공적 제도	정부, 독립위원회 공동체, 공공단체 협업
방법	재정적 지원	교육을 통한 비판적 사고
정책내용	공정경쟁 금지행위 이용자 권익 증진 개인정보보호	자율규제 공동규제
중요가치	개인의 자율성 소비자의 욕망	표현의 자유 사회와 상호작용하는 시민

자료: 저자 주

새로운 시청자는 변화하는 미디어 환경에서 개인과 소비자로서의 욕망을 실현하기 위해 다양한 미디어 복지 인프라를 활용할 수 있지만 동시에 사회화된 시민으로 성장할 수 있는

20) 기존의 시청자 개념과 차별화하기 위해 새로운 개념을 만들기 보다 상술한 내용과 부합하는 새로운 시청자 개념이 사회적 합의가 이르게 된다면 ‘시청자’ 개념을 그대로 사용하는 방안을 제안할 수 있다.

능력과 환경도 제공받을 수 있어야 한다. 시청자가 소비자로서 능동적으로 추구할 수 있는 다양한 인프라 구성을 위해 국가는 재정적 지원과 함께 각종 진흥 및 규제 정책을 구현하는데 이에는 이용자 보호뿐만 아니라 사업자 간 공정경쟁이나 각종 금지행위, 개인정보보호 등 다양한 정책이 동원될 수 있다. 그러나 국가와 정부의 정책은 소비자로서의 개인의 이익을 실현시키는데 그치는 것이 아니라 이를 통해 개인이 자신의 이익을 적극 추구할 수 있도록 이에 대한 제대로 된 지식과 자기 이익의 통제권을 스스로 활용할 수 있는 다양한 수단을 제공함으로써 서비스의 적극적인 주체로서의 이익을 보장할 수 있어야 한다.

미디어 사회화는 이와 같은 국가 및 정부의 역할이 민간과의 협업 및 공동규제를 통해 실현될 수 있는데, 이 때의 개인은 사적인 욕망을 실현하는 소비자로서의 주체가 아니라 미디어의 사회문화적 가치를 제대로 파악하고, 이에 대한 영향력을 이해하는 주체다. 정부는 다양한 공동체 및 공공단체, 미디어와의 협업을 통해 개인에 대한 미디어 리터러시 교육을 수행할 뿐만 아니라 자율규제나 공동규제를 통해 미디어의 자율성을 보장하고 개인이 미디어 사회화를 경험할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 이 때 국가나 정부의 간섭은 최소화되어야 하며, 미디어 기업이 자치적인 규약이나 규율을 지정하면 해당 내용이 제대로 수행되고 있는지 평가하는 수준으로 역할을 축소해야 한다. 시청자는 간접적인 국가의 지원이나 규제를 통해 다양한 미디어 서비스의 공적 가치 구현의 감시자이자 수혜자로서 스스로의 권리를 증진시킬 수 있는 역량을 도모할 수 있다.

<표 5-3> 시청각미디어서비스 시대의 이용자 권익 증진 변화 양상

매체 정책	아날로그	디지털	데이터
	지상파(공영방송)	유료방송·OTT	FAST·AI
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 무료정책</li> <li>- 평등한 서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 유료정책</li> <li>- 합리적 가격 설정</li> <li>- 지불부담의 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 유무료 정책</li> <li>- 유무료 서비스 선택의 자유권 보장</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 물리적 접근 기회의 확대</li> <li>- 난시청 해소</li> <li>- 시청각 장애요인</li> <li>- 기술적 장애요인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 물리적 접근기회의 확대</li> <li>- 기술적 접근</li> <li>- 지리적 장애요인 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 물리적 접근 기회의 확대- 플랫폼</li> <li>- 단말기</li> <li>- 네트워크</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 공공적 다양성</li> <li>- 지역성</li> <li>- 인구통계학적 다양성</li> <li>- 장르의 다양화</li> <li>- 종합 콘텐츠 구현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개인적 다양성</li> <li>- 서비스 차별화</li> <li>- 선택의 다양성</li> <li>- 노출의 다양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회문화적 다양성</li> <li>- 기본권 추구</li> <li>- 존엄성 추구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 미디어 기업의 통제권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개인의 선택적 통제권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개인의 완벽한 통제권</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 유용성 없음</li> <li>- 콘텐츠, 단말기, 네트워크 선택권 없음</li> <li>- 다른 상품으로의 이동이나 선택권 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 선택적 유용성</li> <li>- 콘텐츠, 단말기, 네트워크의 선택적 제공</li> <li>- 다른 상품이나 서비스로의 선택적 이동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 자율적 유용성</li> <li>- 콘텐츠, 단말기, 네트워크 선택의 자유 증가</li> <li>- 다른 상품이나 서비스로의 자율적 선택 용이</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 시청자 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 소비자 권익 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 시청자 권익 증진</li> </ul>
정책 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대중 시청자</li> <li>불특정 다수(mass)</li> <li>경제적 소외계층</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개인 소비자</li> <li>선택적 다수(user)</li> <li>기술적·지리적 소외계층</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 시청자</li> <li>연결된 다수</li> <li>(공진화된 개인)</li> <li>사회문화적 소외계층</li> </ul>
정책 수단	규제강화 · 기업독점허용 · 진입 · 소유규제	규제완화 · 완전경쟁 환경 조성 · 이용자보호	자율규제 이용자 권익 증진
복지 개념	접근성 형평성	개인성 선택성	유용성 통제권
개인	계몽된 시민 주권 보호	이용자/소비자 이익 보장	주체적 시민 권익 신장
사업자	M&A와 기업 구조 확대 규모의 경제	독점 · 오리지널 서비스 차별화 범위의 경제	데이터마이닝과 AI 구축 데이터의 경제

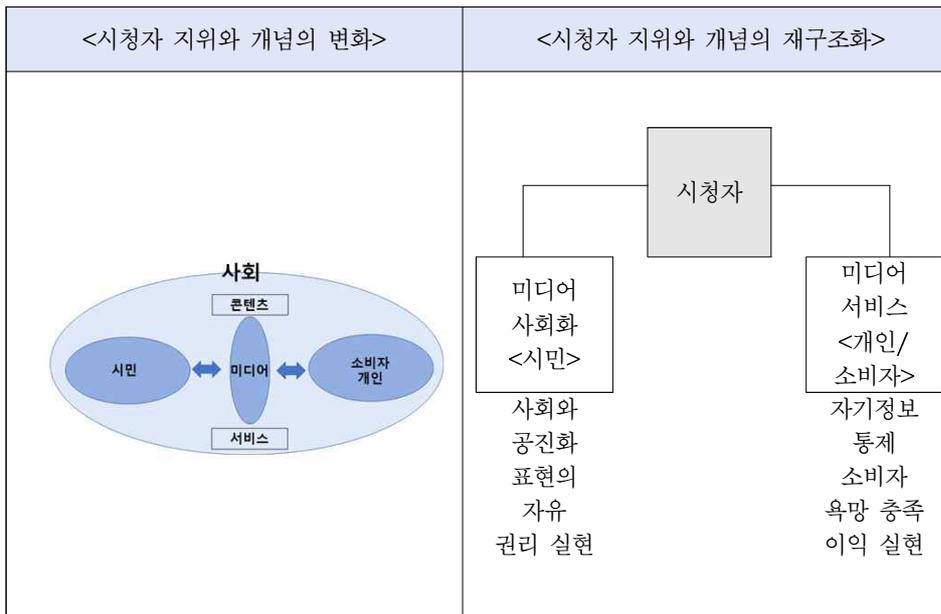
자료: 저자 주

변화하는 미디어 환경은 새로운 시청자 개념을 통해 시청자의 권익이 ‘보호’가 아니라 ‘증진’ 되어야 함을 보여주고 있다. 아날로그로 대변되는 과거 지상파방송 중심의 환경은 현재의 디지털을 지나 데이터 환경으로 진화하면서 시청자 정책의 새로운 가치와 정책 목표로 변화하고 있다. 아날로그 시대의 시청자 권익 보호를 위한 정책 목표는 불특정 다수를 대상으로 누구에게나 평등한 무료 보편 서비스로서 미디어 접근에 대한 물리적 장애를 제거하고, 보편적이고 공공적인 다양성에 집중한 반면, 디지털 시대는 개인을 대상으로 선택적 서비스와 차별화된 다양성을 통해 다양한 서비스를 누릴 수 있는 자유를 제공함으로써

써 개인의 선택적 통제권이 허용되는데 집중했다. 그러나 다가오는 데이터 시대에는 미디어 생태계의 전 영역에 걸쳐 선택의 자유와 다양성뿐만 아니라 개인의 기본권과 존엄성의 사회문화적 가치가 동시에 추구되는 완벽한 개인의 통제권이 허용되는데 집중할 수 있어야 한다. 아날로그 시대가 미디어 기업이 통제권을 가지고, 국가의 정책 목표가 이와 같은 기업의 이윤추구에 대응하는 ‘시청자 보호’에 있었다면 디지털 시대는 개인의 선택권을 보장하는 ‘소비자 권익 보호’, 데이터 시대는 개인의 완벽한 통제권을 보장하는 ‘시청자의 권익증진’이 미디어 정책의 목표가 되어야 한다는 것이다.

한편, 정책 대상에서 중요하게 인식하는 소외계층의 개념에도 변화가 시작되는데, 아날로그 시대는 무료 보편 서비스 등 경제적 소외계층을 최소화하고자 하는 반면, 디지털 시대는 난시청 및 장애 제거 등 기술적·지리적 소통을 최소화하고자 했다. 그러나 데이터 시대에는 이와 같은 물적 소외계층에 대한 문제보다 개인들의 사회문화적 가치를 증진시키고자 하는 노력이 새로운 정책 목표로 등장할 것이며, 이를 실현하기 위해 미디어의 자율규제(공동규제) 등이 새로운 정책 수단으로 자리 잡을 것으로 예상된다.

[그림 1-11] 새로운 시청자 개념과 시청자 지위의 변화



## 제6장 시청자 권익보호 관련 가이드라인 규정 개선안

### 제1절 시청자 참여 프로그램 가이드라인

#### 1. 시청자 참여 프로그램의 정의

시청자 참여프로그램 가이드라인은 규정상으로는 해석하면 직접 기획한 프로그램도 제작물로 인정되지만 실제로 제작 현장에서는 시청자의 ‘직접 제작물’에 한정된 ‘완성품’이 접수되고, 제작진을 이를 편성만 하고 있는 실정이다. 이로 인해 실제로 생생한 시청자 의견을 전달하기 위한 아마추어 시청자들의 참여가 제한되는 실정이다. 물론 ‘시청자미디어재단’이 지역에 설치된 ‘시청자미디어센터’를 통해 제작 교육과 장비 대여 등 다양한 제작 지원 활동을 전개하고 있지만 해당 시스템에 대한 접근도 한계가 있는 상황이다. 뿐만 아니라 ‘완성품’에 한정된 참여는 결국 방송을 본업으로 하는 전문 제작자나 관련 종사자들이 참여하는 현상이 일반화될 우려가 있어 본래의 참여 프로그램의 취지를 살릴 수 없는 한계로 작용한다.

이와 같은 문제는 기존 「기본법」과 「방송법시행규칙」상 관련 조항의 문제에서 비롯된다고 해석할 수 있다. 즉 「기본법」상 ‘시청자가 직접 제작한 방송 프로그램’(제26조제1항7호)에 한정하여 기금을 지원하거나, 「방송법시행규칙」상 시청자가 직접 제작한 시청자참여프로그램의 정의를 ‘시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램’으로 규정(제15조 제1항1호 및 2호)한 것에서 비롯된다고 유추할 수 있다.

이에 일반 시청자들의 참여 범위를 확대하기 위해 방송사에 기획안을 제출하는 행위만으로도 ‘참여’로 인정하는 방안을 마련했다.

<표 6-1> ‘시청자 참여 프로그램’ 정의 개선안

현행	개선안
시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램 또는 시청자가 직접 기획하고 방송통신발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램	시청자가 직접 기획하거나 또는 제작한 방송프로그램 또는 시청자가 직접 기획하고 방송통신발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램

이와 관련하여 향후 「기본법」과 「방송법시행규칙」의 관련 조항을 다음과 같이 개정하는 방안도 고려할 수 있다.

<표 6-2> 「방송통신발전기본법」 및 「방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙」 개정안

<p><b>「방송통신발전기본법」 제26조(기금의 용도)</b></p> <p>(현 행) ① 7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원          (수정안) ① 7. 시청자가 직접 기획하거나 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육지원</p> <hr/> <p><b>「방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙」 제15조(시청자참여프로그램)</b></p> <p>(현 행) ① 법 제69조제7항에 따른 시청자가 직접 제작한 시청자참여프로그램은 다음 각 호의 방송프로그램을 말한다.          1. 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램          2. 시청자가 직접 기획하고 방송발전기금등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램          (수정안) ① 법 제69조제7항에 따른 시청자가 직접 제작한 시청자참여프로그램은 다음 각 호의 방송프로그램을 말한다.          1. 시청자가 <u>직접 기획하거나 제작한 방송프로그램</u>          2. 시청자가 <u>직접 기획하거나 방송발전기금등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램</u></p>
--

**2. 방송 채택료 자체 부담**

현재 시청자참여프로그램에 대한 방송 채택료 지원은 규모에 관계없이 6(기금) : 4(자체 부담금)의 비율로 지급하고 있다. 그러나 예외적으로 KBS는 50%의 자체 부담금을 지급하고 있고, 신규로 참여 프로그램을 편성하는 방송사는 첫 회에 한 해 100%까지 기금을 지원 중에 있다. 방송환경 변화에 따라 지역 및 군소 사업자의 재정 여건 등이 악화되면서 채택료 비율이 부담으로 작용할 가능성이 높아졌다. 시청자 참여 프로그램을 편성하고 싶지만 채택료로 인해 해당 프로그램의 편성이 부담스러운 방송사업자에 대해서는 40% 비율을 강제하기 보다 자금 여건에 따라 가이드라인 비율 이하의 채택료도 지급할 수 있도록 방송사별 지원 비율 차등화가 필요하다. 반면, 높은 비율로 채택료를 지급하는 사업자

에 대해서는 방송 평가 시 공익성 부분에 가산점을 부여하는 방안을 고려할 수 있다.

<표 6-3> 방송사 채택료 자체부담 개선안

현행	개선안
<p>시청자참여프로그램 지원사업은 방송사업자가 시청자에게 지급하는 '방송채택료' 일부를 지원하는 사업이므로 나머지 방송채택료(자체부담금)는 방송사업자가 지급 필요</p> <p>※ 자체 부담금은 전체 방송채택료의 40% 이하로 설정</p>	<p>시청자참여프로그램 지원사업은 방송사업자가 시청자에게 지급하는 '방송채택료' 일부를 지원하는 사업이므로 나머지 방송채택료(자체부담금)는 방송사업자가 지급 필요</p> <p>※ 자체 부담금은 전체 방송채택료의 <u>50%</u> 이하로 설정</p>

### 3. 운영위원회 구성

시청자 참여 프로그램 선정을 위한 운영위원회의 임기 제한이 없어 공정하고 균형있는 평가에 장애 요인으로 작용하고 있다는 의견이 제기된 바 있다. 특정 방송사의 경우는 운영위원을 10년 이상 지낸 인사가 계속 심사를 담당하면서 균형성과 공정성에 문제가 제기되고, 어떤 방송사는 1년마다 한 번씩 운영위원을 선임하여 오히려 심사의 일관성에 장애 요인으로 등장하는 등 문제가 지적되는 것으로 나타났다.

이에 참여 프로그램 선정에 공정성과 균형을 기하기 위해 운영위원회의 임기를 3년으로 설정하여 보다 공정한 심사 시스템이 정립될 수 있도록 개선안을 마련하고자 한다.

<표 6-4> 운영위원회 구성 개선안

현행	개선안
<p>시청자 참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인</p>	<p>시청자 참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 운영의 공정성과 다양성 확보를 위해 3인 이상 외부위원을 포함 총 5인</p>

이상의 운영위원회를 구성할 것을 권고	이상의 운영위원회를 <b>3년 간</b> 구성할 것을 권고
----------------------	----------------------------------

#### 4. 채택료 지급

방송사 채택료 기금지원을 심사하기 위해 시청자미디어재단이 운영 중인 ‘시청자참여 프로그램 활성화 위원회’의 지원금 배분 기준, 지급 방식 및 중복 요소 심사를 진행하고 있으며, 이와 관련하여 진행 과정에 대한 투명한 공개 과정이 필요하다는 지적이 제기되었다. 현재 시청자미디어재단은 외부 인사들로 구성된 ‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’의 공개적인 운영을 통해 공정한 지원금 배분 정책을 구현하고 있다. 재단 내부의 인사들이 심사에 참여할 경우 발생할 수 있는 객관성과 투명성 저하의 문제로 외부 인사들로 구성된 회의체를 통해 시청자 참여프로그램 채택료 배분의 기준과 중복 검사, 지급 방식 등을 결정하고 있다.

그러나 이와 같은 위원회의 활동이 공개되고, 관련 자료가 홈페이지 등을 통해 공개되어 어떤 과정을 거쳐 채택료가 지급되고 있는지 보다 투명하게 절차와 과정을 공개함으로써 지원금의 용도와 처리가 명확하게 드러날 필요가 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 개선안이 마련되었다.

<표 6-5> 채택료 지급 개선안

현행	개선안
‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’의 심사결과에 따라 정해진 지원금을 연 2회 e나라도움 시스템을 통해 지급 <신설>	‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’의 심사결과에 따라 정해진 지원금을 e나라도움 시스템을 통해 지급 <b>‘시청자참여프로그램 활성화 위원회’의 구성과 운영, 심사과정과 결과는 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개</b>

## 5. 연간 지급 채택료 상한

현행 시청자 참여 프로그램 채택료는 전문적인 방송 제작자나 관련 업무에 종사하는 개인들의 중복 지원을 방지하기 위해 채택료의 중복 지급을 제한하고 있다. 이를 위해 채택료 지급 상한선을 규정하고 있는데, 개인과 단체 지급 채택료 상한이 일괄적으로 취급되어 형평성에 대한 문제가 제기되었다. 채택료의 배분에서 개인과 단체가 수령하는 금액에 차이가 있기 때문에 이를 최소화하기 위한 방안이다.

이에 연간 지급 채택료 상한 금액에 대해 개인과 단체를 구분하여 다음과 같은 개선안을 마련했다.

<표 6-6> 연간 지급 채택료 상한 개선안

현행	개선안
더 많은 시청자 참여를 보장하기 위하여 1인 또는 1개 단체의 연간 누적 채택료 수령액이 600만원 초과 시, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고	더 많은 시청자 참여를 보장하기 위하여 <b>1인의 연간 누적 채택료 수령액 600만원, 단체 1,000만원 초과 시</b> , 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고

## 6. 신청 자격 제한

일반 시청자의 참여를 확대하기 위해 영상 분야에 종사하는 전문가들의 지원을 제한할 필요가 있다는 의견을 반영하여 전문 제작자의 지원을 제한하고자 했다. 그러나 영상이라는 개념을 사용할 경우, 자칫 1인 크리에이터 및 독립 활동가와 같은 영세한 영상 제작사업자의 지원을 제한할 가능성이 있어 영상을 영화로 축소하여 기존 방송 제작 본업인 뿐만 아니라 영화 등 전문 제작자의 범위로 축소하여 지원하는 방안을 마련했다.

<표 6-7> 신청 자격 제한 개선안

현행	개선안
일반 시청자의 다양한 의견을 반영하기 위	일반 시청자의 다양한 의견을 반영하기 위

하여 방송을 본업으로 하는 개인 또는 단체의 방송신청은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함	하여 방송 <b>또는 영화제작</b> 을 본업으로 하는 개인 또는 단체의 방송신청은 가능하나, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함
--	--

## 7. 프로그램 내용 과다 중복 방지

해당 항목은 전문 제작자의 참여를 제한하고 일반 시청자의 참여를 확대하고, 순수 창작물에 대한 지원을 강화하기 위해 마련한 대안이다. 즉 전체 프로그램의 영상물 표현 양식에서 동일한 화면이나 나레이션, 인터뷰뿐만 아니라 영화제 등에서 수상경력이 있는 화면이나 정부 등의 후원을 받아 제작한 프로그램 등의 화면 표현의 전체 화면의 50% 이상을 차지하는 경우, 지원에 대한 제한이 필요하다는 내용의 개선안을 마련했다.

<표 6-8> 프로그램 내용 과다 중복 방지 개선안

현행	개선안
기 방영된 프로그램과 동일한 화면, 내레이션, 인터뷰 등이 전체 분량의 50% 이상인 경우, 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함	기 방영된 프로그램과 동일한 화면, 내레이션, 인터뷰, <b>영화제 등 이미 수상경력이 있거나 정부 등의 후원을 받아 제작한 프로그램 등이</b> 전체 분량의 <b>50% 이상인 경우</b> , 기금으로 지원하는 채택료를 지급하지 않도록 권고함

## 8. 편성 시간대

시청자 참여 프로그램이 시청의 사각지대에 편성되는 것을 방지하기 위해 현행 가이드라인은 더 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 시청자 참여 프로그램을 편성해야 한다고 권고하고 있다. 그러나 특집이나 긴급 편성 등이 비일비재하게 발생하고 있는 최근의 방송 환경에서 참여 프로그램이 가장 먼저 결방되는 사태를 방지하기 위해 정규 편성 확보를 위한 노력을 권고할 필요가 있다.

그러나 각종 재난재해 및 국민적 관심 행사 등 일반 국민들이 보편적으로 시청해야 하는 필수 정보의 경우는 예외 사항으로 규정할 필요가 있다.

<표 6-9> 편성 시간대 개선안

현행	개선안
<p>시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 더 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 시청자참여프로그램을 편성할 것을 권고함</p>	<p>시청자참여프로그램 지원사업을 수행하는 방송사업자는 더 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 <u>시청자참여프로그램을 편성하고, 특집이나 긴급 편성 등의 이유로 결방이 발생하는 등 시청자참여프로그램의 정규 편성의 문제가 발생하지 않도록</u> 권고함  <b>단, 재난 및 국가주요행사와 관련한 긴급편성은 예외로 한다.</b></p>

**9. 시청자를 위한 안내문 게시**

현행 가이드라인에는 일반인을 대상으로 시청자 참여 프로그램에 대한 참여를 홍보하기 위해 방송사 홈페이지를 통해 알기 쉽게 공모 안내문을 공지하도록 권고하고 있다. 그러나 일반 시청자의 입장에서 해당 공지문에 접근하기 위해서는 여러 단계의 경로를 거쳐야 하고, 해당 경로를 통해 일반인이 최종 공지를 인지하기 까지 쉽지 않다는 점에서 문제로 지적되고 있다.

일반 시청자의 입장에서 공모 안내문을 편리하게 접근할 수 있게 하여 보다 많은 시청자를 유도할 수 있도록 ‘일반’의 개념을 강조하는 방안을 마련할 수 있다.

<표 6-10> 시청자를 위한 안내 게시문 개선안

현행	개선안
<p>시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 신청절차 등을 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것</p>	<p>시청자참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 홈페이지 등에 <u>일반 시청자가 신청절차 등을</u> 알기 쉽게 안내하여 더 많은 시청자가 참여할 수 있도록 노력할 것</p>

## 10. 시청자 참여 프로그램 유통 확대

시청자 참여 프로그램의 근본적인 목적이 일반 시청자들의 참여는 물론 시청에 대한 접근을 확대한다는 측면에서 일반 TV뿐만 아니라 다양한 단말기 및 플랫폼을 통해 접근할 수 있도록 유통 경로의 다양화를 목적으로 하는 개선안을 마련하고자 했다. 일반 시청자의 참여 프로그램에 대한 접근을 강화하기 위해 다양한 유통 경로의 활용을 사업자에게 권고할 수 있다.

〈표 6-11〉 시청자 참여 프로그램 유통 확대 개선안

현행	개선안
<신설>	<u>시청자 참여프로그램 지원 사업을 수행하는 방송사업자는 인터넷 홈페이지, OTT 및 SNS 등 시청자가 알기 쉬운 경로를 통해 공지하여 더 많은 시청자가 접근할 수 있도록 노력할 것</u>

## 제2절 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인

### 1. 시청자평가원

#### 1) 직무

현행 가이드라인에서 시청자평가원의 직무 중 방송 운영에 대한 의견 진술 부분은 자칫 방송 경영 등 전반적인 방송 운영으로 해석될 여지가 있어 이에 대한 범위를 축소해야 한다는 의견이 제시되었다. 평가원의 입장에서는 방송 경영 등 운영과 관련한 자료에 대한 접근이 제한적일뿐만 아니라 방송운영은 사업자의 경영 자율성을 침해할 수 있다는 법적 문제와도 상충될 수 있다는 점에서 향후 방송법상 이사회와 시청자위원회의 직무를 좀 더 세분화하여 개정할 필요가 있다.

뿐만 아니라 편성 역시 방송사업자의 자율성과 독립성을 침해할 수 있다는 점에서 가이드라인에 포함되어야 하는가의 여부에 대해서는 좀 더 검토가 필요하다. 한편, 편성은 현행 방송법에서도 시청자 권익보호를 위한 조항에 포함되어 있어 명시적으로 현행 가이드라인에서 개선하기보다 추후 방송법 등을 좀 더 면밀히 검토한 후에 개선할 필요가 있다.

이에 현행 가이드라인에서 운영에 대한 부분을 삭제하여 방송프로그램 편성과 내용으로 평가원의 직무를 명시하되 방송운영은 사업자의 경영 자율성에 관한 사항이므로 삭제하기로 한다.

<표 6-12> 시청자평가원 직무 개선안

현행	개선안
시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 방송운영 및 방송프로그램에 관한 시청자 의견을 진술한다.	시청자평가원은 시청자 평가프로그램에 출연하여 <b>방송프로그램 편성 및 내용</b> 에 관한 시청자 의견을 진술한다.

※ 「방송법」 제89조(시청자 평가프로그램) ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 해당 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.  
 ② 시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.  
 ③ 정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.

2) 의견 전달 방식

시청자평가원의 의견에 대해 방송법과 방송심의 규정에서 논란이 되고 있으며, 엄격한 기준인 ‘공정성·객관성’ 기준을 적용하는 것은 오히려 평가의 자율성과 독립성을 훼손할 우려가 있다는 의견이 제시되었다. 객관성과 공정성은 다양한 시청자 의견을 반영하는 방법론으로 「방송심의규정」상 ‘객관성’은 진실을 왜곡하지 않아야 하고(제9조), ‘객관성’은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 해서는 안된다고 규정하고 있다(제14조). 이와 관련하여

심의규정에는 공정성과 객관성을 유지하기 위한 방법론을 적시하고 있는데, 공정성을 위해 방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 관련 당사자의 의견을 균형있게 반영하고(제9조 2항), 제작기술 또는 편집기술 등을 이용하는 방법으로 대립되고 있는 사안에 대해 특정인이나 특정단체에 유리하게 하거나 사실을 오인하게 하여서는 아니되고(제9조 3항), 당해 사업자 또는 그 종사자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대하여 일방의 주장을 전달함으로써 시청자를 오도하여서는 아니되고(제9조 4항). 인구통계학적 속성이나 종교, 신념 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다고 규정(제9조 5항)하고 있다.

객관성 역시 명시적으로 방법론이라고 규정한 건 아니지만 다음 조항을 통해 방송 제작시 유념해야 할 사항을 적시하고 있다. 즉 출처명시를 통해 직접 취재하지 않은 사실 또는 다른 매체 보도를 인용하거나 자료를 사용할 때 해당 출처를 명시할 것(제15조 1항), 보도 내용의 설명을 위하여 보관 자료를 사용할 때에는 보관 자료임을 명시하여야 하고(제15조 2항), 통계 및 여론조사를 활용할 경우의 유의사항에 대해서도 적시하고 있다(제16조). 뿐만 아니라 오보정정(제17조)과 보도형식의 표현(제18조) 방식의 적시를 통해 객관성을 담보하기 위한 제작방식에 대해 규정하는 것으로 나타났다.

그러나 단어와 조항의 추상성은 다양한 쟁점과 관련 소송으로 이어지고 있다. 이와 관련하여 우리나라 법원은 ‘객관성’이란 사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 그대로 가능한 한 정확하게 사실을 다루어야 한다는 것을 의미하고, ‘공정성’이란 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안에 대해 다양한 관점과 의견을 전달함에 있어 편향적으로 다루지 않는 것을 의미한다고 판시한 바 있다(2015두49474). 판결에서도 이와 같은 추상성은 그대로 반영되고 있는데, 이로 인해 방송법 제32조, ‘보도·논평의 공공성·공정성에 관한 심의’를 규정한 방송법 제33조, ‘선거방송심의위원회’를 규정한 공직선거법 제8조의2 등이 위헌법률심판제청의 대상이 되었고, 공정성 및 객관성 심의를 행정기관인 방심위가 수행함으로써 표현의 자유를 제약한다는 비판도 방심위 출범부터 꾸준히 제기되어 오던 문제다.

더욱이 가이드라인 상의 공정성과 객관성에 따른 평가원의 활동은 누가 어떻게 감시할 것인가에 대한 규정이 없고, 방송법과 방송심의규정을 통해 문제가 될 경우, 현행 방송심의 절차에 비추어 방송사 사전 심의를 거치고, 문제가 될 경우 방심위의 사후심의를 거치

게 되는데 평가원의 비평이 행정기관의 심의대상이 되어야 하는지에 대해서도 상위법에서 규정이 부재하고, 실제로 평가원의 비평을 행정기관이 심의하는 것은 시청자 표현의 자유를 침해할 수 있다는 점에서 향후 논쟁의 여지가 있다.

결론적으로 가이드라인 상의 객관성·공정성 규정은 다음과 같이 개선하고자 한다. 이는 평가원의 자율성과 독립성을 존중하고 현재 평가원의 법적 규정 불비 상황을 반영하여 해당 조항을 삭제하는 방안이다. 이 경우 공정성 및 객관성 대신 ‘다양성’ 과 ‘균형성’ 이라는 개념으로 대체하여 시청자의 의견을 다양하게 제시한다 정도로 수정하는 안을 제시할 수 있다.

<표 6-13> 의견 전달 방식 개선안

현행	개선안
시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 공정하고 객관적으로 전달해야 한다.	시청자평가원은 시청자들의 권익 보호를 실현하기 위해 시청자의 의견을 <u>다양하고 균형있게</u> 전달해야 한다.

3) 시청자평가원에 대한 제작진의 자료 지원

가이드라인 상에서는 없고, 새롭게 규정되어야 할 조항으로 평가원의 평가 업무에 대해 제작진의 자료 지원에 대한 내용을 규정할 필요가 있다. 시청자평가원이 심층적이고 전문적인 방송프로그램 분석과 평가의견을 제시할 수 있도록, 방송사에 관련자료 요청권한을 신설하는 방안으로 다음과 같은 개선안을 마련할 수 있다.

<표 6-14> 시청자평가원에 대한 제작진의 자료 지원 개선안

현행	개선안
<신설>	<u>방송사업자는 시청자평가원의 원활한 직무수행을 위해 평가원이 요청하는 프로그램 관련 자료를 지원할 수 있다.</u>

## 2. 시청자 평가 프로그램

현행 가이드라인에는 시청자평가원의 평가 내용이 방송 프로그램에 제대로 반영되고 있는지 확인할 수 있는 환류 시스템에 대한 규정이 부재한 상태다. 시청자평가원의 의견이 보다 적극적으로 방송사 프로그램에 반영되게 하기 위해 방송사가 시청자평가원의 활동결과를 담은 연차보고서를 발간할 수 있도록 근거를 마련할 수 있다.

현행 가이드라인에 의하면 평가원은 평가원의 평가에 대한 내용을 취합하여 방송사가 한 달에 한 번 작성하는 평가보고서를 검토하고 사실과 다를 경우 이를 수용하지 않을 권리를 부여받고 있다. 그러나 이와 같은 운영 방식은 자칫 평가원 운영의 유명무실화를 가져올 수 있다는 우려가 존재한다. 방송사가 평가원의 의견을 실제 프로그램에 반영하기 보다 월간보고서 작성과 홈페이지 공개로 같음하고 의무를 다했다고 결론을 내리기 쉽다.

방송산업 활성화를 위해 규제가 완화되는 시점에서 방송사들의 의무사항이 많아지는 것은 시대의 흐름과 맞지 않다는 비판이 제기될 수 있으나 시청자 권익보호가 산업의 논리에 가려지는 것 또한 방송사의 공적 책임과 의무에 반한다는 점을 반영할 필요가 있다. 즉 평가원의 평가가 실제로 프로그램에 반영되고 있다는 평가 시스템도 마련되어야 하고, 이를 방송평가와 재허가 및 재승인에 반영하는 방안을 검토할 수 있다. 평가원의 임기 중 의무적으로 1년에 한 번 기존의 평가 내용이 프로그램에 어느 정도 반영되었는지 재평가를 하고 이에 대해 보고서를 제출하는 방식이다. 이에 대한 보고서는 별도의 작업으로 취급하여 방송평가에 반영하고, 방송사에서 별도의 보수규정을 마련하는 방안을 제안할 수 있다. 장기적으로 이와 같은 시스템은 재허가 및 재승인 기간의 연장과 그에 대한 반대급부로 방송평가를 강화하거나 평가원의 역할을 강화하는 방안을 제안할 수 있다.

<표 6-15> 시청자 평가 프로그램 개선안

현행	개선안
<신설>	방송사업자는 「 <u>시청자평가원 월간보고서</u> 」를 토대로, 시청자평가원 활동결과에 대한 <u>연차보고서를 발간할 수 있다.</u>

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 권용수(2005), 'Janet V. Denhardt와 Robert B. Denhardt의 신공공서비스론', 행정학의 주요이론).
- 과학기술정보방송통신위원회(2021.11), 전기통신사업법 일부개정법률안 검토보고서
- 김국진(1996), 방송부분의 경쟁도입 및 공공성 확보 방안, <통신개발원 보고서 21>, 통신개발연구원.
- 김기태(2004), 시청자 주권과 시청자 운동, 서울: 한나래.
- 김도연(2011), 시청자위원회 제도의 평가와 개선방안, <사회과학연구> 제24집 1호.
- 김용호(1994), 방송의 사회적 책임과 시청자 주권, <방송환경 변화와 수용자> 한국방송학회 특별세미나 발제문.
- 김중서(1999), 시청자 권리의 법제론적 고찰, 방송연구 통권 48호, 40-69.
- 노영란(2012), 시청자 주권 현실화를 위한 제도개선 연구-KBS 시청자평가프로그램<TV비평 시청자데스크>를 중심으로, 서강대학교 언론대학원 석사학위논문.
- 미디어오늘(2022.9.1.), YTN시청자위원, 방통위 의견진술 참석 제도 개선 요구.
- 미디어오늘(2020.5.16), KBS·MBC 광고매출 추락, 바닥이 없다.
- 미디어오늘(2018.8.23), 그 많던 KBS·MBC 시청자는 어디로 갔을까.
- 박은희(2006), 융합환경에서 수용자 복지 정책 유형과 추진과제, <방송연구>, 36호, 85-110.
- 박형상(1993), "시청자주권 가로막는 현행법의 문제점", <방송연구>, 겨울호.
- 방송개혁위원회(1999), 방송개혁위원회 활동백서: 1998.12.4.-1999.3.3
- 방송통신위원회(2017), 시청자평가원 선임 및 운영 가이드라인.
- 방송통신위원회(2019.11), 시청자 참여 프로그램 운영 가이드라인
- 방송통신위원회·정보통신정책연구원(2021.6), 「인공지능 기반 미디어 추천 서비스 이용자 보호 기본원칙」  
available <https://blog.naver.com/kcc1335/222714326810>
- 방송통신위원회(2020), 『2020 방송매체 이용행태 조사』. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회(2021.12), 방송통신위원회 2022년 업무계획.

- 배진아 (2021). (2021). (2021). 공영방송과 시청자. KBS 외 (2021). (2021). (2021). 공영방송의 이해. 서울: 한울.
- 백미숙(2010), 시청자불만처리제도 개선 및 의견수렴 활성화 연구, <언론문화연구>, 중앙대학교
- 백미숙·홍종윤·윤석민(2007), 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책이념’ : 종합유선방송법, 통합방송법 제·개정안(1991-2004)을 중심으로. 『한국방송학보』 21-2호, 305-350.
- 성낙인(2009). 시청자와 악세스권 - 편성·제작관련, 방송연구 통권 48호, 70-102.
- 손주화(2021). 전북방송 3차 시청자위원회 어제와 오늘, 그리고 미래 발제문.
- 신진화(1992). KBS 시청료 거부운동, 그 후, <월간 말>, 126-129.
- 신홍균(2008). 해외 시청자 권익보호제도와 국내제도 비교연구, 방송통신위원회 지정과제 2008-22.
- 신홍균·박민·양승찬·정진석·김정환(2008), 해외 시청자권익보호 제도와 국내제도 비교 연구, (방송통신위원회 지정 2008-22), 한국전파진흥원.
- 심재웅(2022.4). 시청자위원회의 위상 재정립하고 시청자 권익 보호에 적극적으로 나서길, <신문과 방송> 4월호
- 안진아(2000). TV 옴부즈맨 프로그램 포맷과 내용에 관한 연구, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 안정임(2006). 디지털 격차와 디지털 리터러시: 수용자복지 정책적 함의, <언론정보학보>, 겨울호.
- 양승찬·이강형(2008), 매스커뮤니케이션이론, 서울:나남.
- 유승관·박창희·홍종배(2011). 시청자참여프로그램 내용분석 연구, <한국콘텐츠학회논문지>, Vol.12, No.1. 146-153.
- 윤석민(1999). 다채널 상황하의 수용자 복지와 보편적 방송영상 서비스, <한국언론학보>, 44권 1호, 287-327.
- 윤필남(1994). 방송 옴부즈맨에 관한 연구, 한국외국어대 석사학위논문.
- 이상식(2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교연구, <한국언론정보학보>, 20호, 111-139.

- 이수영·박은희(2002). 양방향 시대 ‘수용자 복지’의 개념화와 새로운 구현 장치, <방송연구>, 여름호, 65-87.
- 이은미(1993). TV광고 운동까지 초래할 정도: 방송프로그램 저질화 논란, <신문과 방송>, 12월호, 21-24.
- 이창근(2009). 주권재민 원칙을 구현하는 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축을 위한 탐색, 『미디어 경제와 문화』 2009년 겨울호 제7-1호, 149-200. 149-200.
- 정용준(2009). 디지털 방송의 공익성. 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 정애리(2005). 디지털미디어 액세스: 개념의 확대와 범위의 재구획화를 중심으로, <방송연구>. 여름호.
- 정인숙(2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위 분석. 『방송통신연구』, 53호, 205~237
- 정인숙(2006). 커뮤니케이션 환경 변화에 따른 보편적 서비스 개념 재구성에 관한 연구, <커뮤니케이션학 연구>, 14(2), 69-94.
- 조연하·배진아·이영주(2007), 시청자 운동에 대한 단체 활동가의 인식과 단체 활동의 관련성 연구, <한국언론학보>, 51권 3호, 201-228.
- 조항제(2010). 공영방송과 시청자권익. 한국방송학회 세미나 발제문.
- 차배근·김우룡·이기홍 (1993). 매스컴대사전. 한국언론연구원.
- 채영길(2022. 4), 각종 이용자 위원회의 바람직한 운영 방안, <신문과 방송> 4월호
- 채영길(2022.7.1). 시민으로서 시청자 개념과 권리-시청자평가원의 역할과 개선 방향, 시청자미디어재단워크숍 발제문
- 최경진·정경오·이종관(2015), 통신시장 이용자 보호를 위한 법제분석, <법제분석지원 15-21> , 방송통신위원회.

## 해외 문헌

- Collins, R. & Sujon, Z. (2007). (2007). (2007). UK Broadcasting Broadcasting Broadcasting Policy: Policy: Policy: The “long wave“ shift in conceptions conceptions conceptions of accountability, accountability, accountability, in P. Baldi & U.

- Hasebrink Hasebrink Hasebrink (eds.), (eds.), (eds.),
- Entman, R. M.(1989). Democracy without citizens: Media and the decay of America politics. New Yor: Oxford University Press.
- Hanretty, C. (2007). Five ways to govern a public broadcaster.  
Available: <http://www.chrishanretty.co.uk/publications/Han07b.pdf>
- Hasebrink, U. & A. Herzog, Christinane E.(2007). Media User's participation in Europe from a civil society perspective, in P. Baldi & U. HHasebrink (eds.), Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in media accountability and viewer participation, 33-51, Bristol, UK: Intellect.
- Heller, C.(1978). Broadcasters and Accountability, Bfi Television Monograph3, London: British Film Institute.
- Holznagel, B., & Jungfleisch, C. (2007), "The protection of viewer right in Europe" , in Baldi, Paolo and Hasebrink, Uwe (eds.) Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation, Intellect Books: Bristol and Chicago.
- Livingstone, S., Lunt, P., & Miller, L. (2007). Citizens and consumers: Discursive debates during and after the Communications Act 2003. Media, Culture & Society.
- McQuail(2003), Media Accountability and Freedom of Publication, London: Oxford University Press.
- Peacock Committee(1986). Report of the Committee on Financing the BBC, Cmd. 9824, London: HMSO.
- Pilkington Committee (1962). Report of the Committee on Broadcasting, 1960, Cmd1753, London: HMSO.
- Syvertsen, T. (2004), Towards an information society? The value of media production and consumption, the Public, vol.11. 45-60.
- van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. European Journal of Communication, 18(2), 181-207

국회 입법안

방송법 일부 개정안

김주영 2117649 2022-09-30  
도종환 2116037 2022-06-17  
정 부 2112200 2021-08-24  
김수홍 2109396 2021-04-12  
전혜숙 2108457 2021-03-02  
변재일 2017595 2018-12-18  
하태경 2023617 2019-11-06  
최연숙 2115458 2022-04-29  
정필모 2100814 2020-06-22  
안호영 2007485 2017-06-20  
허윤정 2024827 2020-03-27  
신경민 2012345 2018-03-07  
위원장 2012009 2018-02-20  
윤종오 2004355 2016-12-13

인터넷멀티미디어방송사업법 일부 개정안

김주영 2117650 2022-09-30  
정 부 2112132 2021-08-20  
김수홍 2109393 2021-04-12  
허윤정 2024826 2020-03-27  
변재일 2017594 2018-12-18  
변재일 2011949 2018-02-13  
우상호 2105597 2020-11-20  
정 부 2101423 2020-07-03  
허윤정 2024826 2020-03-27

변재일 2016113 2018-10-29

변재일 2015286 2018-09-03

오제세 2002866 2016-10-24

전기통신사업법 일부 개정안

김경만 2116511 2022-07-19

이용빈 2112698 2021-09-27

박성중 2113458 2021-11-22

박성중 2113382 2021-11-18

한준호 2112728 2021-09-29

한준호 2111068 2021-06-24

변재일 2109261 2021-04-01

이병훈 2114759 2022-02-11

위원장 2112203 2021-08-25

● 저 자 소 개 ●

---

김 희 경

- 제주대학교 사회학 문학사
- 성균관대학교 신문방송 정치학 석사
- 성균관대학교 신문방송 언론학 박사
- 현 미디어미래연구소 연구위원

채 영 길

- 한국외국어대 신문방송 학사
- 텍사스대 Communication 석사
- 텍사스대 Communication 박사
- 현 한국외국어대 교수

이 수 엽

- 서강대학교 신문방송/국어국문 학사
- 서강대학교 신문방송 석사
- 서강대학교 신문방송 박사
- 현 공공미디어연구소 연구위원

송 송 이

- 한양대학교 신문방송 학사
- 연세대학교 신문방송 석사
- 현 미디어미래연구소 연구원

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-11

미디어 환경변화에 따른 시청자 권익보호 방안 연구

---

2022년 12월 31일 인쇄

2022년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---