

방통융합정책연구 KCC-2018-15

# 시청자 권익보호 전담기구 신설방안 연구

A Study of Establishment of the audience rights protection  
organization

김경환/정미정/유승현

2018. 11

연구기관 : 한국언론정보학회



방송통신위원회  
Korea Communications Commission

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며,  
방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『시청자 권익보호 전담기구 신설 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 11월

연구기관 : 한국언론정보학회

총괄책임자 : 김경환

참여연구원 : 정미정, 유승현, 임연미

# 목 차

요약문 .....	vii
<b>제 1 장 서 론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 목적 및 필요성 .....	1
2. 연구의 내용과 범위 .....	4
<b>제 2 장 시청자권익보호 관련 논의 .....</b>	<b>5</b>
제 1 절 시청자 개념의 확장과 권익보호 .....	5
1. 시청자와 이용자 .....	5
2. 이용자로의 개념 확장과 권익보호 .....	7
제 2 절 시청자권익보호 관련 선행 연구 .....	9
1. 기존 선행연구 .....	9
2. 시사점 .....	13
<b>제 3 장 시청자권익 보호 관련 제도 .....</b>	<b>51</b>
제 1 절 시청자권익보호 제도 .....	15
1. 시청자권익보호 법·제도 현황 .....	15
2. 시청자권익보호 법·제도 개선 동향 .....	21
제 2 절 이용자권익보호 제도 .....	22
1. 이용자권익보호 법·제도 현황 .....	22
2. 이용자권익보호 법·제도 개선 동향 .....	26
제 3 절 시사점 .....	29

<b>제 4 장 권익 보호 사례</b> .....	<b>3</b>
제 1 절 방송 통신 분야 권익보호기구 .....	31
1. 방송통신위원회 방송분쟁조정위원회 .....	31
2. 방송통신위원회 시청자권익보호위원회 .....	35
3. 방송통신심의위원회 인터넷 피해구제센터와 명예훼손분쟁조정부 .....	36
4. 한국인터넷진흥원 ICT분쟁조정지원센터 .....	38
5. 한국정보통신위원회 통신민원조정센터 .....	43
6. 언론중재위원회 .....	43
제 2 절 타 분야 권익보호기구 .....	49
1. 한국소비자원 피해구제시스템과 소비자분쟁조정위원회 .....	49
2. 금융감독원 금융분쟁조정위원회 .....	51
3. 한국의료분쟁조정 중재원 .....	53
4. 한국콘텐츠진흥원 콘텐츠분쟁조정위원회 .....	55
제 3 절 시사점 .....	58
<b>제 5 장 전문가 FGI 조사 결과</b> .....	<b>06</b>
제 1 절 전문가 FGI 조사 개요 .....	60
1. 조사내용 .....	60
2. 조사대상 및 방법 .....	60
제 2 절 전문가 조사 결과 .....	61
1. 시청자권익보호의 대상 및 범위 .....	61
2. 시청자권익보호 전담기구 설립의 필요성 .....	65
3. 시청자권익보호 관련 법 제도 평가 .....	67
4. 시청자권익보호 전담기구의 역할과 운영 방향 .....	69
5. 시청자권익보호 전담기구의 설립 형태 .....	73
6. 시청자권익보호 전담기구 도입의 문제점 .....	75

<b>제 6 장 시청자권익보호 전담기구 신설방안</b> .....	87
제 1 절 시청자권익보호 전담기구 신설의 목적 및 기대효과 .....	78
제 2 절 시청자권익보호 전담기구 신설방안 .....	79
1. 시청자권익보호원(제1안) .....	79
2. 시청자미디어재단 산하 시청자불만처리위원회 신설(제2안) .....	81
3. 시청자미디어재단 내부 시청자권익보호 조적 신설(제3안) .....	83
제 3 절 시청자권익보호 관련 제도의 개선방안 .....	84
1. 시청자위원회 .....	84
2. 시청자평가원 .....	86
<b>제 7 장 결론</b> .....	88
<b>참고문헌</b> .....	91

## 표 목 차

<표 3-1> 시청자권익보호 관련 방송법 .....	15
<표 3-2> 시청자권익보호 관련 방송법시행령 .....	19
<표 3-3> 시청자권익보호 관련 방송통신위원회 규칙' 조항 .....	20
<표 3-4> 이용자권익보호 관련 전기통신사업법 조항 .....	24
<표 3-5> 이용자권익보호 관련 이용자보호법(안) 내용 .....	24
<표 4-1> 방송분쟁조정위원회 관련 방송법 관련규정 .....	31
<표 4-2> 방송분쟁조정위원회 관련 방송법 관련규정 .....	35
<표 4-3> 명예훼손분쟁조정부 관련 법률 .....	37
<표 4-4> 전자문서·전자거래분쟁조정위원회관련 법률 .....	39
<표 4-5> 인터넷주소분쟁조정위원회 관련 법률 .....	40
<표 4-6> 정보보호산업분쟁조정위원회 관련 법률 .....	42
<표 4-7> 언론중재위원회 관련 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 조항·44	44
<표 4-8> 정보보호산업분쟁조정위원회 관련 법률 .....	46
<표 4-9> 소비자분쟁조정위원회 관련 법률 .....	50
<표 4-10> 소비자분쟁조정위원회의 구성 .....	51
<표 4-11> 금융분쟁조정위원회 관련 법률 .....	52
<표 4-12> 한국의료분쟁조정중재원 관련 법률 .....	54
<표 4-13> 콘텐츠분쟁조정위원회 관련 법률 .....	56
<표 5-1> 전문가 인터뷰 대상자 .....	60
<표 7-1> 시청자권익보호 전담기구 신설방안 .....	89

## 그 립 목 차

[그림 4-1] 방송분쟁위원회 분쟁조정절차 .....	34
[그림 4-2] 인터넷피해구제센터 홈페이지 .....	38
[그림 4-3] 온라인광고분쟁조정위원회의 분쟁조정절차 .....	41
[그림 4-4] 언론중재위원회의 조정 처리 절차 .....	48
[그림 4-5] 한국소비자원의 참여단체 .....	49
[그림 4-6] 한국소비자원 피해구제시스템 .....	50
[그림 4-7] 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정절차 .....	53
[그림 4-8] 한국의료분쟁조정중재원의 분쟁해결절차 .....	55
[그림 6-1] 제1안 조직 구성도 .....	80
[그림 6-2] 제안 조직 구성도 .....	82

# 요 약 문

## 1. 제 목

시청자 권익보호 전담기구 신설방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

이 연구는 시청자권익보호 전담기구의 설치 및 운영 방안과 전담기구의 법적 근거를 마련하기 위해 시청자권익 업무를 전담기구로 일원화하는 방안을 검토하고자 한다. 이를 위해 현행 시청자권익보호 관련 법·제도 현황과 사례를 논의하고 전문가조사를 실시하여 통합적이고 실용적 관점의 시청자권익보호 전담기구 신설방안을 제시하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

- 시청자 개념과 권익보호 논의, 시청자권익보호 관련 선행연구 검토
- 시청자권익보호 및 이용자권익보호 법·제도 현황을 검토하고 관련 개선동향을 분석
- 방송통신 분야와 타분야로 구분하여 권익보호 관련 구체적 사례들을 조사
- 현업 전문가와 관련 연구자들을 대상으로 시청자권익보호전담기구에 대한 심층인터뷰를 실시
- 시청자권익보호 전담기구 신설 목적과 기대효과, 신설방안 그리고 시청자권익보호 제도의 개선방안 도출

## 4. 연구 내용 및 결과

시청자권익보호 전담기구의 신설과 관련하여 1. 정부출연기관으로 설립하는 방안, 2. 시청자미디어재단 산하 별도 기관으로 설립하는 방안, 3. 시청자미디어재단 조직개편을 통한 부서 형태로 신설하는 3가지 형태로 검토하였다.

시청자권익보호 전담기구 신설방안 중 가장 먼저 검토될 수 있는 방안은 시청자권익보호원 신설이다. 시청자권익보호를 위하여 시청자권익보호 전담기구인 시청자권익보호원을 방송법 개정을 통해 법정 조직으로 신설하는 방안이다. 신설방안 중 제1안의 주요 내용은 정부가 시청자권익보호원을 설립하고 시설 및 운영에 필요한 경비를 예산으로 지원하는 것으로 조직의 형태는 공공기관의 성격을 지닌다. 시청자권익보호원은 기존의 시청자미디어재단의 주요업무와 방송통신위원회의 시청자권익위원회의 주요업무를 기반으로 하며 이에 추가적으로 방송사의 시청자불만처리에 관한 통합적인 지원업무, 그리고 시청자권익보호와 관련된 정책 및 연구개발 업무가 포함된다.

시청자미디어재단 산하에 시청자불만처리위원회를 신설하는 방안은 기존의 관련 법령을 개정하지 않고 시청자권익보호 기능의 강화를 추진할 수 있다는 점에서 신속한 조직 신설이 가능한 방안이다. 제2안은 시청자미디어재단이 실무적으로 운영과 지원을 하는 시청자불만처리위원회를 신설함으로써 시청자권익보호 업무를 강화할 수 있다. 제2안의 가장 큰 장점은 기존의 시청자미디어재단의 조직을 그대로 활용하면서 시청자불만처리위원회라는 위원회 조직을 시청자미디어재단의 외곽에 준독립기구로 신설하여 운영하기 때문에 법개정 작업이나 별도의 큰 예산 지원을 필요로 하지 않으면서도 실질적인 시청자권익보호 기능을 강화하는 효과를 거둘 수 있다는 점이다.

시청자권익보호 전담기구의 신설과 관련된 마지막 방안은 시청자권익보호 전담기구를 별도로 신설하지 않고 기존의 시청자미디어재단 내부의 조직을 개편하여 시청자권익보호의 역무를 수행하는 것이다. 시청자미디어재단은 시청자진흥 및 지원업무를 수행하는 조직이 업무를 수행하고 있으며 방송광고 모니터링 등의 업무를 진행하고 있다. 시청자미디어재단의 조직을 개편하여 내부에 시청자권익보호 관련 조직을 국이나 실 또는 팀의 형태로 신설하는 방안은 별도의 법개정이나 예산 편성을 필요로 하지 않는다는 점이 장점이다.

하지만 시청자권익보호 전담기구로서의 위상이 크지 않고 시청자미디어재단의 예산 배정과 인력배치, 그리고 시청자미디어재단 이사회나 이사장의 재단 운영방침에 따라서 시청자권익보호 활동의 성과가 좌우된다는 점은 문제점으로 지적된다.

# 제 1 장 서론

## 1. 연구 목적 및 필요성

다원화된 사회, 다양성의 가치, 미래 민주주의 체제 등에 대한 사회적 논의는 아직까지 부족해 보이지만, 이 논의들도 공통적으로는 사회 전 영역에 나타나는 시민 참여 현상을 주목하고 이를 바탕으로 다양성의 가치를 제고해야 한다고 지적한다. 이런 관점에서 시민 참여와 다양성의 가치 제고를 위해 미디어의 공적 역할을 강화해야 한다는 오래된 주장이 다시금 주목받고 있다. 이러한 주장은 미디어 다양성 논의와 연관되어 있다. 학계에서 일반적으로 통용되는 미디어 다양성은 크게 공급원(source) 다양성, 내용(content) 다양성, 노출(exposure) 다양성으로 구분되어 왔으며(송인덕, 2016; Levin, 1971; Litman, 1979; Napoli, 1999, 2001), 미디어는 이러한 다양성의 가치를 반영해야 함을 주장하였다.

대부분의 국가에서도 미디어 다양성을 정책적으로 강조하고 있다. 대표적으로 미국은 공익을 실현하기 위한 원칙으로서 지역성(localism), 사상의 자유시장(market place of ideas), 보편적 서비스(universal service), 경쟁(competition) 그리고 다양성(diversity)을 정책 원칙으로 제시하고 있다(Napoli, 2001). 우리나라도 개정 방송법에서 “방송통신위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위하여 미디어다양성위원회를 둔다”는 조항을 신설하여 미디어 다양성 원칙을 명시화하였다.

그러나 현재의 미디어가 다원화되는 민주주의 사회의 다양성 가치를 제고하고, 2017년 이후 일상화되고 있는 시민 참여의 역동성을 반영하고 있는지에 대해서는 회의적인 시각이 우세한 듯하다. 오히려 미디어가 우리 사회의 변화된 이념과 가치를 반영하지 못하여 미디어 수용자들에게 점차 외면 받고 있다는 지적이 더 타당해 보인다. 최근 언론에서 빈번히 나타나는 잦은 오보 논쟁과 선정적인 뉴스 기사 선정 등은 저널리즘의 신뢰성 하락으로 이어지고 있다. 또 방송 역시 세월호 사건을 회화화하는 등 재난이나 범죄로 인한 죽음마저도 시청률 경쟁에 이용한다거나, 약자나 소수자를 외면하고 외모/금권 지상주의를 조장한다는 비판에 직면해 있다. 방송이 최소한의 품격도 지키지 않는 ‘무례한 미디어’(이희은, 2017)라는 지적이 설득력을 얻고 있는 이유이기도 하다.

특히 방송 시청자는 방송 주권자, 정보 소비자, 방송 운영의 주체로서 방송 정책과 내용 결정 과정에 참여할 권리가 있으며, 시청자 권익이 침해되었을 경우 이에 대한 시정을 요구할 권리도 있다. 이를 고려해 2000년 통합방송법 제정 시 시청자들의 방송 참여와 권익 증진을 목표로 시청자권익보호 관련 제도가 도입되었다. 그러나 시청자권익보호 제도로 시청자의 방송 접근권에 대한 법적 근거와 장치가 마련되었음에도 불구하고 현행 시청자 권익보호 제도에 대한 문제점과 한계가 끊임없이 지적되고 있다. 우선 시청자권익보호위원회, 시청자위원회, 시청자평가원, 시청자평가 및 시청자참여 프로그램, 시청자미디어센터 등으로 세분화되어 있는 시청자권익보호 제도가 실질적으로 시청자 권익을 증진하고 시청자 복지를 구현하지 못한다는 비판에 직면해 있다. 또한 디지털 기술의 발전에 따른 미디어 영역의 변화, 이로 인한 인간 커뮤니케이션 확장과 시민 참여성 증대 등의 사회구조적 변동 상황에 부응하는 권리 증진 및 권익 침해 규제 시스템이 부재하고 있으며, 시청자 개념이 이용자 개념으로 폭넓게 확장되면서 통신 영역에서 시행되고 있는 이용자권익보호 관련 제도와 법적 충돌 가능성도 지속적으로 제기되고 있다.

이 같은 상황에서 다원화된 사회의 다양성 가치 제고, 시민 참여의 활성화, 방송 품질의 제고, 시청자 주권과 복지 실현 등에 기여할 수 있는 새로운 시청자 정책의 필요성이 대두되기 시작했다. 특히 시청자권익보호 제도의 개선방안으로서 관련 정책을 체계적이고 효율적으로 운영할 수 있는 ‘시청자권익보호 전담기구’의 설치 필요성이 논의되어 왔다. 이는 현 정부의 국정과제와도 연관되어 있다. 현 문재인 정부는 10대 국정과제에 ‘미디어의 건강한 발전’과 ‘미디어 복지’를 포함시켰으며, ‘이용자 중심의 미디어 복지 구현’을 국정과제의 하나로 제시하고 있다. 이에 따라 방송통신위원회에서도 2015년 설치된 시청자미디어재단에 시청자 주권 보호 및 미디어 복지를 위한 전담기구 운영을 제4기 주요 정책과제로 선정하였다.

따라서 시청자 권리 증진과 이를 담당할 시청자권익보호 전담기구에 대한 실제적인 방안이 필요한 시점이다. 이런 관점에서 이 연구는 시청자권익보호 전담기구의 설치 및 운영 방안과 전담기구의 법적 근거를 마련하기 위해 시청자권익 업무를 전담기구로 일원화하는 방안을 검토하고자 한다. 이를 위해 현행 시청자권익보호 관련 법·제도 현황과 사례를 논의하고 전문가조사를 실시하여 통합적이고 실용적 관점의 시청자권익보호 전담기구 신설방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구 내용 및 범위

이 연구의 내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 제1장 서론에서는 연구 목적과 필요성 그리고 연구 내용과 범위에 대해 제시하였다.

둘째, 제2장 시청자권익보호 관련 논의에서는 시청자 개념과 권익보호 논의, 시청자권익보호 관련 선행연구들을 검토하였다.

셋째, 제3장 시청자권익보호 관련 제도에서는 시청자권익보호 및 이용자권익보호 법·제도 현황과 법·제도 개선동향을 논의하였다.

넷째, 제4장 권익보호 사례에서는 방송통신 분야와 타분야로 구분하여 권익보호 관련 구체적 사례들을 조사하고 논의하였다.

다섯째, 제5장 전문가 FGI 조사에서는 현업 전문가와 관련 연구자들을 대상으로 시청자 권익보호전담기구에 대한 심층인터뷰를 실시하였다.

여섯째, 제6장 시청자권익보호 전담기구 신설방안은 목적과 기대효과를 논의하고, 3가지 신설방안 그리고 시청자권익보호 제도의 개선방안을 논의하였다.

일곱째, 제7장 결론에서는 시청자권익보호 전담기구 신설방안을 중심으로 연구결과 의견을 제시하였다.

## 제 2 장 시청자권익보호 관련 논의

### 제 1 절 시청자 개념의 확장과 권익보호

#### 1. 시청자와 이용자

다원화된 민주주의 사회와 디지털화된 방송 환경에서 시청자 복지와 권리 증진을 위해 선행적으로 다루어야 할 논의는 시청자 개념이다. 현행 「방송법」에서 방송은 “방송프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하면서 단말기(텔레비전, 라디오, 이동멀티미디어) 또는 방송의 내용(데이터)에 따라 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 구분하고 있다(제2조 제1호). 여기서 ‘공중’을 개별 계약에 의한 수신자를 포함하는 개념으로 보아 이를 ‘시청자’로 지칭한다고 규정하고 있다. 즉 방송법상 시청자는 공중과 같은 개념으로 이해될 수 있다.

이용자 개념은 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”이라 함) 그리고 「인터넷 멀티미디어방송사업법」(이하 “IPTV 사업법”), 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “방통위설치법”), 「방송통신발전기본법」(이하 “방통기본법”)에서 규정되고 있다. 「전기통신사업법」에서는 이용자를 “전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자”라고 정의하고 있다(제2조 제1항 제2호). 이는 이용자의 개념을 전기통신역무 및 전기통신사업자와의 관계에서 상대적으로 정의하면서, 전기통신역무의 이용에 관한 계약 체결을 전제로 한정적으로 규정하는 방식으로 볼 수 있다.

「정보통신망법」에서는 이용자를 “정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자”라고 정의하고 있다(제2조 제4호). 정보통신망법은 이용자의 개념에 대해 정보통신서비스 및 정보통신서비스 제공자와의 관계에서 상대적으로 정의하면서 정보통신서비스의 이용에 관한 계약 체결을 전제로 하지 않고 개방적으로 규정하는 방식을 취하고 있다. 또한 「방송통신위원회설치법」과 「방송통신기본법」에서는 별도의 정의 규

정 없이 이용자 외에도 시청자 개념을 혼용하여 사용하고 있다. 방송법상 시청자 개념은 방송 콘텐츠를 가리키는 방송프로그램에 대응하는 개념인 반면 통신법상 이용자 개념은 사업자 및 서비스에 대응하는 개념이다. 이러한 개념 구성방식의 차이는 시청자 개념이 이용자 개념에 비하여 경제적 이해관계에 보다 독립적으로 사용될 수 있음을 시사한다.

기존 선행연구들에서 시청자는 개별 시청자의 집합체, 대중 수용자, 공중, 사회집단으로서의 수용자, 시장으로서의 수용자 등으로 논의되었으며(McQuail, 1987), 시청자 개념도 미디어 기술 변화와 함께 변화되어 왔다고 설명한다(김동준 외, 2015). 시청자의 상위 개념인 수용자 역시 미디어 기술의 발달로 개념이 확대되고 변화되어 왔다. 인쇄매체의 발달로 독자로서의 수용자 개념이 등장했고, 라디오와 텔레비전 기술의 발전으로 불특정 다수의 거대한 대중으로서의 수용자 개념이 등장하였다. 이후 커뮤니케이션 분야에서는 메시지 효과가 주를 이루면서 수동적 수용자와 능동적 수용자 개념이 논의되어 왔다.

수용자 개념이 확대되고 변화되어 가는 과정에서 참여적 수용자 개념도 등장하였다(김기태, 2012). 참여적 수용자는 메시지 이용자이자 생산자를 의미한다. 다양한 정보에 접하기를 원하고 실용적이거나 오락적인 정보를 추구하며, 자신의 욕구와 의도를 가지고 메시지나 정보를 가공, 편집, 선별, 창조한다. 특히 참여적 수용자 개념은 참여, 공유, 개방을 특징으로 하는 웹 2.0의 등장, 그리고 이를 기반으로 한 새로운 디지털 미디어의 확산과 밀접한 관련성을 가진다. 즉 미디어 수용자의 참여성, 공유성, 개방성 등을 특징으로 하는 새로운 미디어의 등장과 확산이 전통적으로 논의되어온 수용자 개념을 재검토해야 하는 계기를 마련하게 되었다.

미디어 기술의 발달과 환경 변화에 따라 수용자 개념이 이용자로서의 능동성과 적극성을 최대한 발휘하는 새로운 수용자로 확장되어 왔다. 그리고 이 과정에서 수용자 개념의 하위 차원으로 논의되던 시청자 개념도 변화하게 되었다(김동준 외, 2015). 그동안 시청자 개념에서 강조되어진 시청자 복지와 시청자 주권 또는 권익은 보다 실천적이고 참여적인 시청자 개념으로 정립되기 시작했다. 즉 시청자 개념이 수동적 수용자에서 능동적 수용자 개념의 전환을 바탕으로 참여적 시청자, 시청자 주권 개념, 수용자에서 이용자로의 전환, 방송 제작 및 이용 주체로서의 시청자 개념 등으로 폭넓게 변화하기 시작한 것이다. 또한 시청자 성격이 다양해지면서 시청자 또는 수용자 복지 확대를 위해 콘텐츠(프로그램) 차원 뿐만 아니라 플랫폼(서비스) 차원의 논의, 미디어 공공성 확립을 위한 공익성과 수용자

주권 그리고 보편적 서비스 등 논의가 필요하다는 주장이 제기되었다.

양문희 등(2017)은 시청자에서 이용자로의 변화를 중심으로 시청자 개념을 논의해야 한다고 주장한다. 시청자의 법적 지위는 방송 공공성을 근간으로 방송의 주권자(방송의 공공재, 전파 주권 등), 정보소비자의 지위(소비자보호법상의 사업자와 소비자의 관계 등), 방송운영주체의 지위(유/무료 수신료)로 규정될 수 있으나, 한편으로는 방송의 산업적 측면이 강화되면서 이용자로서의 시청자 지위가 강조되고, 다른 한편으로는 시청자의 권익과 시청자 복지에 대한 중요성이 강조되면서 새로운 시청자 개념의 정립이 요구된다는 것이다. 따라서 기존의 시청자와 이용자 개념의 기계적 적용은 각각의 가치가 상충되고 있으며, 현행 방송법 상에서도 시청자, 공중, 이용자 등으로 다양한 개념이 사용되고 있다고 평가한다.

## **2. 이용자로의 개념 확장과 권익보호**

다원화된 사회와 디지털 기술로 인한 방송 환경의 변화는 시청자에서 이용자로의 개념 확장이 이루어지는데 영향을 미쳤다. 특히 방송 환경의 급격한 변화는 시청자 개념이 이용자 개념으로 확장되고 폭넓게 정의되는데 영향을 미치고 있다. 기존 방송과 통신은 별개의 영역으로 생성, 발전되면서 서로 다른 제도를 구축하였다. 그러나 디지털 기술의 발전으로 방송통신 융합 현상이 가속화되었고, 새로운 결합서비스와 신규서비스가 등장하기 시작했다.

현재 방송통신 생태계는 각 영역별 연계 강화와 혼종화가 이루어지는 특징을 보이고 있으며, 궁극적으로 디지털 기술의 발전과 진화에 따라 방송과 통신이 상호 연계되는 융합 생태계로 변모하고 있다. 이에 따라 방송 패러다임은 이용 맥락 및 전송 방식에서 통신과 유사한 방향으로 진화할 것이며, 통신 패러다임도 이용되는 콘텐츠가 방송과 유사한 방향으로 진화할 것으로 예측된다(최경진 외, 2015). 이 같은 방송과 통신 영역의 융합화는 단순히 미디어 기술의 통합이라기보다 패러다임의 변화를 뜻한다. 특히 방송통신 영역의 전면에 이용자가 등장하게 되었다는 의미이며, 이는 시청자에서 이용자로 지위가 변화하고 개념이 확장하였음을 뜻한다.

최근 4차 산업혁명으로 상징되는 인공지능이나 알고리즘 등의 기술 발전과 변동은 기존

시청자 또는 이용자 개념을 더욱 확장하고 있다(임종수, 2017). 디지털 기술의 빠른 발전은 독자, 청취자, 시청자에 이어 광범위한 미디어 이용자로 시민성을 이어가고 있다고 전제된다. 현재 디지털 환경에서 미디어에 참여하는 이용자는 부여된 계정이나 이용하는 단말기 또는 IP주소 등에 의해 특정되는 식별자(The discriminated)로 인식된다. 이 같은 식별자로서의 시민은 기존의 익명의 대중이 아니며, 개인화되고 지능화된 웹 3.0은 참여와 공유를 넘어 데이터의 의미를 이해하는 이용자의 속성을 더욱 강화시키는 원동력으로 작용한다.

식별자로서의 시민은 사회와 정치의 참여 측면에서 그 이전과 다른 속성을 지닌다. 즉 디지털 미디어 환경에서 시민은 정부나 언론 등 기존의 지배체제에 얽매이지 않은 보다 높은 수준의 개인화된 수용자를 의미한다. 이들은 소비, 공동체 봉사, 국제적 행동주의에 더 많은 관심을 보이며, 기존 미디어의 정보와 메시지를 신뢰하지 않으며, 공동체 행동을 보이는 네트워크에 관심이 높다. 이 같은 새로운 이용자, 혹은 새로운 시민성을 주장하는 이들은 디지털 미디어가 오락적 성격으로 인해 시민들의 정치적 참여와 개입을 위축하고, 가족, 친구, 직장, 공동체 등의 사회적 자본을 약화시킨다는 기존의 주장들을 비판하고 새로운 변동에 주목해야 한다고 강조한다.

이런 변화에도 불구하고 기존의 방송법과 통신법은 사업자를 중심으로 체계화되었으며, 이용자권익보호는 사업자의 행위에 대한 대응으로 이루어지는 것이 일반적이었다(최경진 외, 2015). 예를 들어 사업자의 행위가 이용자의 이익을 저해할 경우 또는 이용자의 이익을 침해한 경우에 이용자 보호가 등장하는 구조로 체계화되어 있었다. 그러나 방송통신 융합 환경에서 이용자는 단순한 사업자의 서비스 대상일 뿐만 아니라 서비스의 생성과 내용의 변화에 있어 중요한 기능을 하는 능동적 주체로서의 지위를 가진다. 즉 새로운 미디어 환경에서는 이용자의 지위가 능동적이며 중요한 의미를 가지게 되며, 이는 곧 시청자와 이용자 보호의 패러다임이 달라져야 한다는 것이다.

이처럼 시청자가 이용자로서 확장되면서 시청자와 이용자 권익 보호 측면에서 여러 문제가 야기되고 있다. 시청자 또는 이용자 피해가 증가하고 사업자와 이용자 간 갈등 및 분쟁 요인이 높아지고 있는 것이다. 또 새로운 미디어 생태계의 등장으로 새로운 상품과 새로운 거래유형이 출현하고 있으며, 이에 따라 사업자와 이용자 간 정보 비대칭도 심화되고 있다. 이는 이용자의 합리적 선택에 대한 제한 요인으로 작용하기도 하고 장애나 문제가 발생했을 경우 원인에 대한 특정을 어렵게 하는 요인으로 작용하게 된다. 이는 결국 이

용 장애 및 분쟁 해결에 더 많은 시간과 노력을 요구하게 되는 결과를 가져오게 된다. 요컨대 넓게 정의되는 이용자 등장에 따라 이용자 중심으로 패러다임이 이동하면서 기존 시청자권익보호 제도 역시 근본적으로 재검토되어야 할 필요성이 높아지고 있다.

이와 함께 이러한 논의들은 지속적으로 확장되어 온 시청자 개념을 포괄할 수 있는 실효성 있는 시청자권익보호 정책과 법·제도가 논의되어야 한다고 강조하고 있다. 이는 기존의 전통적 시청자 개념이 이용자 개념으로 확장되면서 시청자 권익보호 또는 이용자 권익보호 역시 능동적이고 적극적으로 전환되어야 함을 역설한다. 즉 시청자 개념이 변화하고 확장됨에 따라 기존 수용자 개념에서 논의되었던 시청자권익보호 법·제도가 더 이상 유효하지 않다는 것이다. 이런 관점에서 다원화된 사회와 디지털 기술로 인한 환경 변화에 대응하고 현재의 문제점을 실제적으로 보완할 수 있는 시청자권익보호 정책의 필요성이 더욱 대두되고 있다.

## 제 2 절 시청자권익보호 관련 선행연구

### 1. 기존 선행연구

시청자권익보호와 관련된 기존 선행연구는 크게 학술연구와 정책연구로 구분되며, 학술연구는 시청자권익보호제도, 시청자위원회, 시청자평가프로그램, 시청자참여프로그램, 시청자미디어센터 등 세부적인 제도에 대해 논의하는 반면, 정책연구는 시청자권익보호 제도 전반에 대해 논의한다는 차이점이 보인다.

첫째, 시청자권익보호 제도를 다루고 있는 학술연구들은 주로 시청자권익보호 증진 방안에 대해 논의하여왔다. 조연하 등(2007)은 방송법에 따라 시행되고 있는 시청자단체활동 지원사업이 시청자권익보호 정책으로서 타당성을 가지는지를 논의하였다. 이 연구에서는 시청자단체활동 지원사업이 시청자권익보호를 위한 제도로써 타당성을 지니기 위해 지원사업의 성격 및 실행목표가 시청자 전체의 권익보호와 연결되는지 여부를 명확히 해야 한다고 강조한다. 특히 운영방식에 있어서도 시청자권익보호라는 목표를 고려하면서 지원대상 범위 및 선정기준에 대한 구체적 지침 개발, 합리적이고 체계적 관리 및 평가 시스템 개발 등이 필요하다고 하였다.

백미숙(2008)은 방송통신융합 환경에서 시청자의 개념이나 위상이 어떻게 변화하고 있는지, 시청자권익이 법적, 제도적, 정책적 측면에서 어떻게 보장되어야 하는지, 그리고 시청자권익의 실제화와 새롭게 제안되어야 할 권익은 무엇인지를 시청자미디어센터를 중심으로 논의한다. 구체적인 방안으로는 시청자미디어센터의 안정적 운영을 위한 법률적 근거 마련, 시청자미디어센터의 퍼블릭액세스 지원 역량과 행정 기능을 강화, 시각장애인과 청각장애인을 위한 방송 접근권 지원 활동 강화 등을 제시하고 있다.

장하용(2010)은 시청자권익을 대변하는 시청자위원회와 시청자평가프로그램이 시청자들을 올바르게 대표하지 못한다는 문제의식에서 지상파방송사의 시청자불만처리 결과와 시청자위원회 회의록, 시청자평가원의 원고 내용을 분석하였다. 그 결과 시청자와 대표자 사이에 큰 괴리가 존재하며, 이를 바탕으로 시청자권익보호제도의 실효성을 높이기 위해 시청자 대표성의 제고와 소통 강화를 방안으로 제시하였다. 구체적으로 다양한 시청자를 반영할 수 있도록 시청자위원회와 시청자평가원의 선임 방식을 개선하고, 일반 시청자의 목소리를 지속적으로 모니터링 하는 방안 수립을 강조하고 있다.

둘째, 시청자위원회나 시청자미디어센터를 다루는 학술연구들은 주로 시청자위원회나 시청자미디어센터의 개선방안 등을 논의하고 있다. 이진로(2008)는 시청자미디어센터가 시청자의 퍼블릭 액세스를 실현하므로 시청자권익보호 측면에서 매우 중요하다는 인식 하에 시청자미디어센터의 활동성과, 방송법에 규정된 시청자 권리, 새로운 환경에서의 역할 등을 논의하였다. 구체적으로 시청자미디어센터 역할 제고 방안으로 법률적 근거 마련, 퍼블릭 액세스 지원 역량과 행정기능 강화(시설 및 인력 확충), 장애인을 위한 방송 접근권 지원 활동 강화, 속기 자막방송 시스템 지원 업무 부여 등을 지적하고 있다.

정의철(2018)은 지역방송 위기 해소 방안으로 시청자위원회와 같은 시청자 참여를 주장한다. 이 연구에서는 시청자위원회가 지역의 유지나 엘리트 중심으로 구성되며, 방송에 대한 전문성이나 열정을 고려하지 않았고, 이는 낮은 출석률, 이권과 관련된 발언, 지역방송과 무관한 의견으로 이어지고 있다고 지적하고 있다. 이에 대한 대안으로 시청자위원의 방송과정 체험과 방송사 견학, 지역 간 시청자위원회 공동개최, 방송 공익성이나 모니터링에 대한 교육, 지역을 초월해 참여할 수 있는 전문성을 갖춘 시청자위원 임명, 위원 임명 권한을 언론관련 학회나 시민단체, 방송정책 기관 등에 부여하는 방안 등을 제시하였으며, 이를 통해 시청자위원회를 활성화하고 시청자 참여를 강화해야 한다고 주장한다.

셋째, 시청자평가와 시청자참여 프로그램에 대한 학술연구들은 주로 시청자평가프로그램과 시청자참여프로그램 활성화 및 개선안 등을 논의하고 있다. 홍종배 등(2011)은 시청자참여프로그램에 대한 현황 및 문제점을 바탕으로 다각적인 활성화 방안을 탐색하고자, 시청자참여프로그램 운영 방송사담당자, 시청자제작자, 운영위원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 시청자참여프로그램의 활성화를 위해서는 미디어센터, 방송사 및 교육기관 간의 공조체계가 중요함을 강조하고 있다.

유승관 등(2012)은 시청자참여프로그램의 내용분석을 바탕으로 시청자참여프로그램 개선방안을 논의하고 있다. 이 연구에서는 시청자참여프로그램이 방송통신위원회의 가이드라인에 부합되는 내용들로 구성되어 있었으나, 제작주체의 다원화와 지역 케이블SO의 다양한 계층과 소재 편성 그리고 방송사와 방송통신위원회가 적극적인 홍보와 지원이 필요함을 제안하고 있다. 양승찬 등(2014)은 지상파 3사와 종합편성채널 4사의 시청자평가프로그램 의견 코너를 대상으로 시청자의견이 어떻게 제시되는지를 내용 분석을 통해 논의하였다. 그 결과 시청자평가프로그램이 시청자의 의견 제시의 장이 되고 시청자와 제작자의 소통 채널로서 역할하기 위한 개선방안이 필요하다고 주장하였다.

시청자권익보호 관련 학술연구들과는 달리 시청자권익보호 제도 전반을 다루는 정책연구들은 2008년부터 2017년까지 지속적으로 이루어져 왔으며, 주로 현 시청자권익보호 제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는데 초점이 맞추어져 있다. 신흥균 등(2008)은 해외 시청자권익보호제도와 국내제도를 비교 연구하면서 주요 쟁점사항을 정리하고 개선방안을 논의하였다. 주요 쟁점사항은 시청자불만처리의 층위시스템 도입, 방송통신위원회의 시청자위원회 감독 및 통제 강화, 시청자위원회 조직상의 문제, 시청자위원회의 처리 안건 및 방식, 시청자평가프로그램에서의 시청자위원회 기능, 시청자불만처리위원회의 기능 및 결정의 효력, 시청자불만처리위원회의 소관 업무, 시청자제작프로그램의 사전 심의 제도, 지역채널을 이용한 퍼블릭 액세스 실현, 시청자참여프로그램 지원사업 등이었다.

김경환 등(2008)은 시청자미디어센터의 설립 목적과 필요성에 대해 논의하고 시청자미디어센터의 운영현황 등에 객관적 평가를 통해 정책의 실효성을 검토하였다. 구체적으로 시청자미디어센터는 여러 문제점에도 불구하고 사업 초기의 목표를 달성하였다고 평가한다. 시청자미디어센터의 설립이 가져 온 성과들은 미디어 교육의 지속적 기회 확대, 지역 시민의 비영리 콘텐츠 활성화, 퍼블릭액세스 창구의 개발 및 확대, 지역 균형 발전을 위한

기초 구축 등이었다. 시청자미디어센터의 개선방안으로는 정책 프레임의 총체적 재구성 및 재조정, 자율성 확보를 위한 조직 운영 모델의 재편, 대규모 광역 단위 센터 향후 건립 사업 전략의 재검토, 시청자 미디어센터의 특성화 전략, 여타 센터 및 연계사업에 대한 지원 등을 제안하고 있다.

이수영 등(2010)은 방송통신위원회의 시청자권익증진활동 지원사업에 관한 실증적 분석을 토대로 사업의 정책적 방향성을 제안하였다. 이를 위해 2006년부터 2010년까지 5년 동안 행해진 시청자권익증진 활동 지원사업의 운영 현황, 지원 단체, 예산, 연구 주제 등을 전반적으로 검토하였다. 이 연구는 시청자권익증진활동 지원사업의 개선방안으로 사업의 성격 및 단체의 역할 재정립, 사업의 연구 영역 확대 등을 제시하고 있다. 성동규 등(2010)은 시청자불만처리 제도의 운영방안을 모색하고 시청자불만처리와 관련한 법·제도의 통합적 적용방안 그리고 관련 기구들의 역할 및 위상 재정립 방안 등을 논의하였다. 구체적으로 시청자권익보장을 위한 적극적이고 자율적인 규제방안 확립, 이용자권익 강화를 위한 인터넷멀티미디어방송사업법 개정 방안 등을 법·제도적 개선방안으로 제안하였다.

김동준 등(2015)은 시청자미디어재단을 통한 효율적인 시청자권익증진 정책방안을 모색하기 위해 시청자 방송참여 및 권익증진과 관련된 현재의 사업 현황 조사, 시청자 권익증진과 시청자미디어재단의 사업 방향성을 제안하였다. 이 연구에서 제안한 구체적인 사업 방향성은 다섯 가지로 요약된다. 첫째는 공공 문화공간으로서 센터의 역할 정립, 둘째는 퍼블릭액세스를 위한 다양한 플랫폼 구축, 셋째는 지속가능한 운영 구조 확립, 넷째는 미디어교육의 해외 협력모델 구축, 다섯째는 시청자미디어센터를 통한 시청자 참여 모델 확립 등이다.

김미라(2017)는 시청자미디어센터의 운영 실태를 살펴보고 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하였다. 전반적으로 시청자미디어센터는 시청자들에게 방송 접근 및 참여의 기회를 제공하는 긍정적인 역할을 수행하고 있지만, 운영의 효율성 부족, 시청자 참여 기회 불균등, 미디어교육 수행 체계 미확립 등의 문제가 있는 것으로 나타났다. 이를 위한 개선방안은 미디어교육 관련 법률 제정을 통한 미디어교육 체계 확립, 시청자참여프로그램의 제작 활성화를 위한 구체적인 시책 마련, 의무편성사업자인 KBS는 가능한 한 많은 시청자가 시청할 수 있는 시간대에 시청자참여프로그램 편성, 시청자미디어센터 사업 운용의 효율성 제고, 시청자미디어센터 서비스의 접근성 확대, 미디어격차 해소를 중점 사업으로 하여

미디어 소외계층 및 취약계층의 참여 확대방안 강구 등이었다.

양문희 등(2017)은 현재 시청자권익보호 제도의 문제점과 개선 방안을 논의하여 시청자 권익보호 관련 제도의 개선방안과 활성화 방안을 제시하였다. 세부적인 정책방안은 5가지로 요약된다. 첫째는 시청자권익보호위원회 위상강화, 전문성강화 및 위원회 운영효율화 추구, 둘째는 시청자위원회의 직무와 역할 강화를 위해 법률 명시, 방송사의 의결기구로의 승격, 방송통신위원회의 감독과 관리 권한 강화, 운영방식 변화 등의 필요, 셋째는 시청자평가원의 역할과 운영에 관련된 명확한 규정 법제화, 시청자위원회와 유기적인 연결, 전문평가원과 일반평가원 참여, 시청자평가원의 평가에 대한 제작진과 방송사의 피드백 시스템 구축 등의 필요, 넷째는 방송사의 인식 개선과 시청자들의 적극적인 참여의식, 시청자참여프로그램에 대한 적극적인 지원, 다섯째는 시청자불만처리 관련 제도를 정비하여 시청자불만처리의 정량적·정성적 차원의 평가 도입, 기존 방송사업자별로 운영되던 시청자 불만처리 내용을 방송사업자의 특성에 맞게 유형화 등이 필요하다고 주장하였다.

## 2. 시사점

시청자권익보호와 관련된 연구들은 2000년대 후반부터는 연구가 활성화되기 시작하였다. 기존 선행연구들의 특징은 크게 2가지로 구분된다. 첫째로 시청자권익보호 관련 학술 연구는 시청자단체 지원사업, 시청자권익보호 제도, 시청자위원회 및 시청자미디어센터 개선방안, 시청자평가프로그램 및 시청자참여프로그램의 문제점 및 활성화 방안 등의 다양한 주제의 논의가 이루어졌으나, 개별 제도들에 초점을 맞춘 지엽적 논의가 주를 이루고 있어 실제 적용 가능한 구체적 시청자권익보호 제도 개선방안이 논의되지 않고 있다. 둘째로 시청자권익보호 관련 정책연구는 현행 시청자권익보호 제도를 포괄적으로 논의하면서 제도적 문제점과 한계를 지적하고 실효성 있는 개선방안을 제안하고 있었다. 그러나 각각의 연구들이 제도 현황 중심의 일반론에 머무르거나 일관된 연구 흐름을 보이지 않는다. 특히 지금까지의 정책연구들이 시청자권익보호 관련 주목할 만한 성과를 보이고 있지 만 시청자권익보호 전담기구와 같은 통합적인 관점에서의 개선방안이나 법적 근거를 논의하지 않았다는 한계를 보이고 있었다.

앞서 논의한 바와 같이 현재의 사회 변화와 미디어 환경은 기존 연구들과는 차별화되는

시각을 요구하고 있다. 이런 관점에서 이 연구에서는 보다 통합적이고 실제적인 시청자권익보호 개선방안을 검토하고자 한다. 기존 학술연구와 정책연구의 한계로 지적된 지엽적이거나 일반적 논의에서 벗어나 보다 거시적이고 통합적 차원의 시청자권익보호 개선방안을 제시하고 시청자권의 업무를 일원화하는 방안을 검토하고자 한다. 또 기존 학술연구와 정책연구에서 논의되지 않은 실제 적용가능한 시청자권익보호 전담기구의 신설방안과 법적 근거를 제안하고 검토하고자 한다.

## 제 3 장 시청자권익보호 관련 제도

### 제 1 절 시청자권익보호 제도

#### 1. 시청자권익보호 법·제도 현황

시청자권익보호 관련 법·제도는 「방송법」 과 「방송법 시행령」 에 규정되고 있으며, 일부 조항은 2017년 개정되어 시행되고 있다. 시청자권익보호 관련 법·제도는 시청자가 직접 참여하고 평가하는 장치를 두어 시청자의 의견 형성권 및 의사 전달권을 확보하고 방송사의 사회적 책임을 강화하려는 목적을 가진다. 현행 「방송법」 에서 시청자권익보호 관련 내용은 시청자의 권익보호, 시청자권익보호위원회, 금지행위, 시청자위원회, 시청자평가프로그램, 방송사업자의 의무, 시청자미디어재단 등의 조항으로 규정하고 있다. 관련 조항은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 시청자권익보호 관련 방송법

조항	내용
제3조 (시청자의 권익보호)	방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사 결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.
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. <개정 2011.7.14., 2015.12.22.> ②시청자권익보호위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다. <개정 2008.2.29., 2011.7.14.> ③시청자권익보호위원회의 구성과 운영, 시청자불만처리의 절차와 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.<개정 2008.2.29., 2011.7.14., 2015.12.22.>

<p>제85조의2 (금지행위)</p>	<p>① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자 등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다. &lt;개정 2015.3.13., 2015.12.22.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자들의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위</li> <li>2. 다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위</li> <li>3. 부당하게 다른 방송사업자들의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위</li> <li>4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위</li> <li>5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위</li> <li>6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위</li> <li>7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시간, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위</li> <li>8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가치분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위</li> </ol> <p>② 방송통신위원회는 방송사업자들이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 제1항 제7호에 해당하는 때에는 과학기술정보통신부장관에게 그 사실을 통보하여야 한다. &lt;개정 2015.3.13., 2017.7.26.&gt;</p> <p>③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자들이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억 원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자들에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--------------------------	--

	<p>⑥ 제1항을 위반한 방송사업자등의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자등의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다. &lt;개정 2015.3.13.&gt;</p>
<p>제87조 (시청자위원회)</p>	<p>①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다. &lt;개정 2017.3.14.&gt;</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>②제1항의 규정에 의한 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자 중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다. &lt;개정 2008.2.29.&gt;</p> <p>③시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제88조 (시청자위원회의 권한과 직무)</p>	<p>①시청자위원회의 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. 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무</li> </ol> <p>②시청자위원회의 대표자는 방송통신위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29.&gt;</p>
<p>제89조 (시청자 평가프로그램)</p>	<p>①종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.</p> <p>②시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>③정부는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 경비를 지원할 수 있다.</p>
<p>제90조 (방송사업자의 의무)</p>	<p>①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 제88조제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의한 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 한다. &lt;개정 2017.3.14.&gt;</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>②시청자위원회는 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우에는 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29.&gt;</p> <p>③제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회가 제88조제1항각호의 규정에 의한 직무를 수행하기 위하여 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. &lt;개정 2017.3.14.&gt;</p> <p>④제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 시청자위원회의 심의 결과 및 그 처리에 관한 사항을 방송통신위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자로부터 보고받은 사항을 과학기술정보통신부장관에게 통지하여야 한다. &lt;개정 2008.2.29., 2017.3.14., 2017.7.26.&gt;</p> <p>⑤제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송사업자는 대통령이 정하는 바에 의하여 시청자가 요구하는 방송사업에 관한 정보를 공개하여야 한다. &lt;개정 2017.3.14.&gt;</p>
<p>제90조의2 (시청자미디어재단) 단)</p>	<p>① 방송통신위원회는 시청자의 방송참여와 권익증진 등을 위하여 시청자미디어재단을 설립한다. &lt;개정 2014.5.28., 2015.12.22.&gt;</p> <p>② 시청자미디어재단은 법인으로 한다. &lt;개정 2014.5.28., 2015.12.22.&gt;</p> <p>③ 시청자미디어재단은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다. &lt;신설 2014.5.28., 2015.12.22.&gt;</p> <p>④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다. &lt;신설 2014.5.28., 2015.12.22.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보</li> <li>2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원</li> <li>3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원</li> <li>4. 그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업</li> <li>5. 이 법이나 다른 법령에서 시청자미디어재단 업무로 규정하거나 위탁한 사업</li> </ol>

현행 「방송법 시행령」에서 시청자권익보호 관련 내용은 시청자참여프로그램, 시청자위원회의 구성 및 운영, 시청자미디어재단 등의 조항으로 규정하고 있다. 관련 조항은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 시청자권익보호 관련 방송법시행령

조항	내용
제51조 (시청자 참여프로그램)	<p>①법 제69조제7항에 따라 공사는 지상파텔레비전방송사업의 허가를 받아 행하는 텔레비전방송의 채널에서 매월 100분 이상의 텔레비전방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램으로 편성하여야 한다. &lt;개정 2004.9.17., 2007.8.7.&gt;</p> <p>②한국방송공사는 시청자 참여프로그램의 편성기준을 정하고 이를 공표하여야 한다.</p> <p>③시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 및 방송권 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 따른다. &lt;개정 2008.2.29.&gt;</p>
제64조 (시청자위원회의 구성 및 운영)	<p>①법 제87조의 규정에 의한 시청자위원회는 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>②시청자위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 두되, 시청자위원 중에서 호선한다.</p> <p>③시청자위원회의 회의는 위원장이 소집하되, 정기회의는 매월 1회 이상, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우 또는 방송사업자가 요구한 경우에 이를 소집한다.</p> <p>④시청자위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤시청자위원회를 설치한 방송사업자는 시청자위원회의 심의결과에 대하여 조치가 필요한 경우에는 그 처리에 관한 계획과 처리결과를 회의 종료 후 1월 이내에 시청자위원회에 보고하여야 하며, 월간 시청자위원회의 운영실적을 다음 달 20일까지 방송통신위원회에 보고하여야 한다. &lt;개정 2002.12.26., 2008.2.29.&gt;</p>
제65조의2 (시청자미디어제 단)	<p>법 제90조의2제4항제4호에서 "그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다. &lt;개정 2014.11.24.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송사업자의 장애인방송 제작 지원과 장애인방송 제작 관련 기술 개발 및 인력 양성 등 장애인의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업</li> <li>2. 소외계층의 미디어 접근환경 및 이용실태 관련 연구·조사와 소외계층의 미디어 접근환경 개선을 위한 기술 개발 및 지원</li> <li>3. 시청자 제작 방송프로그램의 수집·활용·유통 지원 및 미디어 교육 관련 연구·조사, 인력 양성 등 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업</li> </ol>

「방송법」과 「방송법 시행령」에서 규정하고 있는 시청자권익보호위원회, 시청자 참여프로그램, 시청자위원 추천단체 등에 대해서는 <시청자권익보호위원회 구성 및 운영에

관한 규칙>과 <방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙>에 따라 규정하고 있다. 이 중에서 시청자 참여프로그램과 시청자위원 추천단체 등과 관련된 규칙은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 시청자권익보호 관련 방송통신위원회 규칙

조항	내용
제15조 (시청자 참여프로그램)	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 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 무상으로 시청자참여프로그램을 방송한다. 다만, 방송된 시청자참여프로그램의 저작권은 제작자에게 있다. ⑤ 방송통신위원회는 시청자참여프로그램의 제작비 지원 등 제작의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.
제24조 (시청자위원 추천단체)	① 법 제87조제2항에 따라 시청자위원을 추천할 수 있는 단체는 다음 각 호와 같다. 1. 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 각급 교육기관의 운영위원회 등 학부모단체 2. 소비자보호단체 3. 여성단체 4. 청소년관련 단체 5. 변호사단체 6. 언론관련 시민·학술단체 7. 장애인 등 사회소외계층의 권익을 대변하는 단체 8. 노동단체 9. 경제단체 10. 문화단체 11. 과학기술 단체 12. 외국인 관련 단체(단, 외국어방송을 전문으로 실시하는 방송사업자에

	<p>한함)</p> <p>13. 물류·유통 관련 단체(방송법 제87조제1항제3호에 규정된 사업자에 한함)</p> <p>② 제1항에 따른 단체는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <p>1. 해당 단체가 법인인 경우에는 비영리법인일 것</p> <p>2. 해당 단체가 법인이 아닌 경우에는 연간 1회 이상 정기회의를 개최하고, 정관이 있을 것</p>
--	--

## 2. 시청자권익보호 법·제도 개선 동향

시청자권익보호 법·제도는 시청자 권리 증진을 위한 법적 토대를 마련하였다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 제정 이래로 지속적으로 문제점과 한계가 지적되면서 기존 법·제도를 개선해야 한다는 주장이 제기되었다. 대표적으로 양문희 등(2017)은 시청자권익보호 제도 전반의 개선방안을 제시하였다. 세부적으로 시청자권익보호위원회의 경우 위상강화, 전문성강화 및 위원회 운영효율화 추구, 직무와 역할 강화를 위한 법률 명시, 운영방식 변화 등의 필요하고 주장한다. 시청자평가원의 경우 역할과 운영에 관련된 명확한 규정 법제화, 시청자위원회와 유기적인 연결, 전문평가원과 일반평가원 참여, 시청자평가원의 평가에 대한 제작진과 방송사의 피드백 시스템 구축 등이 필요하다고 주장한다. 시청자참여 프로그램의 경우 방송사의 인식 개선과 시청자들의 적극적인 참여의식, 시청자참여프로그램에 대한 적극적인 지원 등이 필요하다는 것이다. 또 시청자불만처리 관련 제도를 정비하여 시청자불만처리의 정량적·정성적 차원의 평가 도입, 기존 방송사업자별로 운영되던 시청자불만처리 내용을 방송사업자의 특성에 맞게 유형화 등이 필요하다고 주장하였다.

그러나 이러한 제도적 개선방안도 급격한 미디어 환경 변화 속에서 시청자권익을 보호할 수 있는 실효성있는 방안이 아니라는 지적으로 논란이 되고 있는 상황이다. 즉 시청자와 이용자 편의는 제고되나 시청자 간 디지털 격차 발생, 신규 서비스 확산 및 보편화에 따른 민원 등이 제기되면서 보다 전문화된 시청자권익보호 전담기구가 필요하다는 인식이 공감을 얻게 되었다. 이에 따라 주무기관인 방송통신위원회는 시청자의 권익보호 활성화를 위한 방안으로 시청자미디어재단 내 시청자 주권보호 및 미디어 복지를 위한 전담기구 운영을 주요 정책과제로 선정하였다(70-1).

현재 방송통신위원회는 전담기구의 기본 방향에 대해 논의 중에 있다(시청자미디어재단 내부 자료, 2018). 우선 방송통신 통합 이용자권익보호 패러다임 전환이 필요하다는 것이다. 즉 방송통신 융합 환경에 따라 시청자 개념이 확장되면서 방송통신 통합 이용자 패러다임으로 전화가능성에 공감대가 형성되었기 때문에 중장기적으로 이용자권익보호 기능이 통합되어야 한다는 것이다. 그러나 통합방송법(방송법-IPTV법)과 이용자보호법에 대한 논의가 진행되는 과도기적 상황과 현실을 고려해 기존 시청자 권익보호 제도와 정책 및 관련 사업을 개선하고 확대하는 방향으로 추진하고자 하는 방향을 제시하고 있다. 또한 시청자권익보호 전담기구는 조직의 공공성 및 전문성을 기반으로 시청자권익보호 정책의 실효성을 제고하기 위한 지원 강화에 목적을 두어야 한다는 점을 밝히고 있다. 이러한 기본 방향을 통해 시청자 권익보호·권익증진 관련 정책 지원, 시청자 불만처리 지원, 시청자 권익보호 제도 실효성 제고 지원, 시청자평가 시스템 개선 지원, 방송사업자의 시청자권익 보호 업무에 대한 점검·평가, 시청자와 사업자 간 분쟁조정 업무지원, 방송 및 방송광고시장 조사(모니터링)·분석, 시청자 권익보호를 위한 교육, 지원 및 홍보 등을 담당하는 역할을 부여하고자 하였다.

## 제 2 절 이용자권익보호 제도

### 1. 이용자권익보호 법·제도 현황

이용자권익보호 법·제도는 「전기통신사업법」 과 「이용자보호법(안)」 에 규정되어 있다. 우선 「전기통신사업법」 은 통신서비스 사업에 대한 총괄적인 규제체계를 형성시키는 법령이며, 이용자 보호 역시 전기통신사업법을 근간으로 정책과 규제 체계가 형성되어 있다. 구체적으로 제3조에서 전기통신사업자의 의무제공 의무를 규정하고, 정당한 사유없는 의무제공 거부 금지, 공평, 신속, 정확한 업무 처리, 전기통신업무의 요금을 합리적으로 결정할 의무를 부여하고 있다. 제4조 제1항에서는 모든 전기통신사업자에게 보편적 의무의 제공 및 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무를 부과함으로써 통신 복지의 증진과 이용자 권익 향상을 도모하고 있다. 구체적인 관련 조항은 <표 3-4>와 같다.

\*출처: 최경진·정경오·이종관(2015) 재인용

<표 3-4> 이용자권익보호 관련 전기통신사업법

조항	내용
이용자 보호 관련 진입규제 (제6조, 제18조, 제21조)	기간통신사업 등의 허가, 사업의 양수, 법인의 합병 등에 대해서는 허가 또는 인가를 받아야 하며, 심사시에 이용자 보호계획의 적정성 등에 대하여 심사하도록 하고 있음
사업휴지·폐지 시 이용자보호 (제19조, 제26조)	통신사업자는 그가 경영하고 있는 기간통신사업의 전부 또는 일부를 휴지(休止)하거나 폐지(廢止)하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 이용자에게 알리고, 그 휴지 또는 폐지에 대한 방송통신위원회의 승인을 받아야 하며, 방송통신위원회는 기간통신사업의 휴지, 폐지로 인하여 별도의 이용자 보호가 필요하다고 판단하면 해당 기간통신사업자에게 가입 전환의 대행 및 비용 부담, 가입 해지 등 이용자 보호에 필요한 조치를 명할 수 있음
약관의 규제 (제28조)	기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건을 정하여 방송통신위원회에 신고 또는 인가를 받아야 함. 인가 또는 신고된 약관을 준수하지 않으면, 그 허가를 취소하거나 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음
이용자 상담 및 불만처리 의무 (제32조)	전기통신사업자는 전기통신역무에 관하여 이용자로부터 제기되는 정당한 의견이나 불만을 즉시 처리하여야 하며, 즉시 처리하기 곤란한 경우에는 이용자에게 그 사유와 처리일정을 알려야 함. 또한 제기된 의견이나 불만의 원인이 되는 사유의 발생과 이의 처리 지연에 따른 손해의 배상에 대하여 규정하고 있으며 보호에 관한 의무를 위반하면 과태료를 부과
이용자 피해발생시 손해배상 의무 (제33조)	전기통신사업자는 전기통신역무의 제공과 관련하여 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 함. 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 어느 하나에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 제정(裁定)을 신청할 수 있음
이용자 정보보호 (제43조)	전기통신사업자는 자신의 역무 제공이나 설비 등의 제공, 도매제공, 상호접속 또는 공동사용 등으로 인하여 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 공개하여서는 안 되며 제공받은 기술적 정보 또는 이용자의 인적사항에 관한 정보를 제공받은 목적으로만 사용하여야 함
상담 및	전기통신사업자 또는 이용자는 손해배상 등 법에서 정한 내용에 대한 당사

불만처리 기구 및 제도 (제45조)	자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 제정(裁定)을 신청할 수 있음
이용자 보호 관련 금지행위 (제50조)	전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 법에서 정한 금지행위를 하도록 하여서는 안 됨(이용자 보호와 관련하여서는 이용약관과 다르게 전기통신 서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 금지 등)
조사권 (제51조)	방송통신위원회는 신고나 인지에 의하여 금지행위를 위반한 행위가 있다고 인정하면 소속 공무원에게 이를 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있음
이용자보호 관련 고지 (제32조의 2항)	할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자는 이용자가 처음 약정한 전기통신서비스별 요금한도를 초과한 경우 또는 국제전화 등 국제전기통신서비스의 이용에 따른 요금 부과될 경우 그 사실을 이용자에게 알려야 함
이용자 편익 증진 (제56조 등)	전기통신사업자는 그가 제공하는 전기통신 역무의 품질을 개선하기 위하여 노력하여야 하며, 사전선택제 및 전기통신번호이동성 등을 수행하여야 함

현행 방송통신서비스 이용자 보호에 관한 법률 체계는 방송통신 융합현상에 부합하는 수평적 규제체계가 아닌 수직적 규제체계를 유지하고 있으며, 이로 인해 이용자 보호에 한계가 있다는 비판을 받았다. 이런 이유로 이용자보호에 있어 방송과 통신의 융합현상에 부응하고 이용자보호의 공백을 해소하기 위해 「방송통신이용자 보호에 관한 법률(이용자 보호법)(안)」 2015년 7월 14일 권은희 의원 대표발의로 국회에 제출되었다. 이에 대한 구체적인 내용은 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 이용자권익보호 관련 이용자보호법(안)

조항	내용
제1조	방송과 통신의 융합 및 고도화에 따른 새로운 방송통신 환경에서 방송통신 서비스 이용자를 보호하는 것을 목적으로 함

제2조	방송, 정보통신 뿐만 아니라 그에 관련된 소프트웨어 및 다른 기기 또는 서비스와 융복합하여 제공되는 서비스를 모두 방송통신서비스에 포함하도록 하고, 그 이용자와 방송통신서비스 제공자를 정의함
제3조	방송통신서비스와 관련된 이용자의 보호 등에 관하여 이 법을 먼저 적용하되 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 및 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」은 이 법에 우선하도록 함
제5조, 제6조	이용자의 권리와 책무를 규정함
제7조, 제8조	방송통신서비스 제공자의 이용자 보호책무 및 의무를 규정함
제9조	이용자의 이익을 부당하게 해치거나 해칠 우려가 있는 약관의 사용을 금지함
제10조	방송통신서비스 제공으로 인하여 취득한 이용자에 관한 정보의 부당 공개, 사용 및 제공을 금지함
제11조	방송통신서비스 제공자의 일반적인 과실 책임을 규정하되, 다른 법률에 따른 허가 또는 승인 사업자에 대해서 방송통신위원회에 의한 이용자 이익침해행위에 대한 시정조치가 있는 경우에는 그 고의, 과실의 입증책임을 사업자로 전환함
제12조, 제13조	방송통신서비스 제공자가 자율적 이용자 상담기구의 설치와 이용자 교육, 홍보를 할 수 있도록 함
제14조, 제16조	방송통신위원회가 이용자보호 종합계획을 수립하고 각 사업자의 이용자 보호 업무를 평가하여 공개할 수 있도록 함(안 제14조 및 제16조).
제17조, 제18조	방송통신위원회가 이용자 교육에 관한 시책을 수립하고 시행하며 이용자 보호를 위한 지침을 제정하도록 함
제22조~27조, 제29조	방송통신서비스에 관한 통합적인 분쟁의 조정을 위하여 방송통신분쟁조정위원회를 설치함
제28조, 제30조	방송통신분쟁조정위원회에서 직권조정 및 집단분쟁조정을 할 수 있도록 함
제32조	방송통신서비스 제공자가 행하거나 또는 제3자가 행하도록 하는 것이 금지되는 이용자이익침해행위의 유형을 규정함 }
제33조, 제34조	방송통신위원회가 이용자 이익 침해행위 여부를 확인하기 위하여 행정 조사 및 참고인에 대한 조사를 할 수 있도록 함
제36조~제38조, 제40조	방송통신위원회는 방송통신서비스 제공자가 이용자 이익 침해행위를 하였거나 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 해당 위반행위의 중지 등의 시정조치를 하거나, 방송통신서비스 정지 명령을 하고 이에 따르지 아니하는 경우 이행강제금을 부과함

\*출처: 최경진·정경오·이종관(2015) 재인용

## 2. 이용자권익보호 법·제도 개선 동향

방송통신 영역의 기술적 진화, 글로벌 사업자의 영향력 확대 등 시장 환경이 급변하고 있으나 이용자 관련 법·제도는 이에 대응하지 못한다는 시각이 있다. 사업자간 경쟁뿐만 아니라 사업자와 이용자간에도 복잡하고 새로운 갈등 이슈들이 등장하고 있기 때문에 이에 대한 선제적 보호체계를 마련하여, 규제공백을 최소화할 ‘통합 방송통신 이용자 보호에 관한 법률’ 제정해야 한다는 것이다.

이런 이유로 2013년 국회 권은희 의원(새누리당, 대구 북구갑)은 방송통신이용자보호법 제정을 중심으로 한 “방송통신이용자 보호를 위한 정책토론회”를 개최되었다. 토론회에서 권은희 의원은 “방송통신 산업은 이미 CPND가 융합되는 스마트생태계로 진화하였음에도 불구하고 기존 법 제도는 이에 최적화되어 있지 않아 방통위의 이용자 보호를 위한 대응체계에 한계가 있어 왔다”고 지적하면서 “스마트 생태계의 제반 정책 이슈에 대응하기 위해서는 규제목적과 접근방법이 다른 각각의 법률들에 흩어져 있는 방송통신 이용자 보호 제도의 통합정비가 시급하다”고 지적하였다(최경진 외, 2015).

토론회에서 제안된 법안은 이용자보호 종합계획 수립 및 시행, 이용자보호업무평가 실시, 이용자 교육 및 정보제공, 자율적 이용자보호 노력, 방송통신이용자보호원 설립, 방송통신분쟁조정위원회 설치, 다수 이용자에 중대한 영향을 미칠 수 있는 분쟁에 대한 직권 조정, 집단분쟁조정제도 도입 등의 내용을 포함하고 있다.

2013년 당시 이용자보호 확립의 필요성을 확인한 방송통신위원회도 ‘규제개혁 TF 포스(TF)’를 구성해 각계 의견 수렴에 나서는 한편, 당시 미래창조과학부와 공동으로 복합융합 미디어 생태계에 걸맞은 방송의 정의와 범위, 채널구성과 광고, 심의기준 등 규제 적정성을 검토하고 지금까지의 수직적 분류체계를 ‘동일서비스 동일규제’의 수평적 체계로 전환하고, 정보통신이용자 보호 방안을 강화할 예정이었다. 이후 2016년에도 방송통신위원회는 이용자보호법을 제정하고자 시도하였다. 방송통신위원회는 개별법에 산재된 이용자 이익 저해 행위를 통합하고 피해구제를 강화할 수 있도록 방송통신이용자보호법을 제정해 이용자보호를 체계화하고자 하였다. 이는 새로운 유형의 서비스 등장으로 이용자 피해가 증가함에 따라 이용자 역량 강화 및 보호환경이 필요하다는 시각이었다.

이런 관점에서 최근 최경진 등(2015)은 방송통신 이용자보호 규제체계를 통합하고 정비하는 방안을 제시하였다. 이 방안 수립의 법적 쟁점은 서비스별 분화된 보호로부터 통합 이용자로 패러다임 전환, 국외행위의 적용 및 국제협력, 이용자 권리 규정, 이용자보호원

설립 구성 및 종합계획, 방송통신 분쟁조정제도, 방송통신위원회의 조사권, 실효성 확보에 관한 사항 등으로 요약된다.

첫째는 서비스별 분화된 보호로부터 ‘통합’이용자로의 패러다임 전환이 필요하다는 것이다. 통합 보호 체계를 구축하기 위하여 여러 사업 규제 법률에 산재되어 있는 이용자 보호규정을 통합하고, 모든 서비스에 일원화된 규제를 위한 일반적 보호기준을 규정하며, 단일한 이용자 보호체계를 확립하기 위하여 방송통신 이용자의 권리와 책무, 방송통신 서비스 제공자 및 방송통신기기 제공자의 책무, 국가가 추진해야 할 방송통신이용자정책 등을 규정할 필요가 있다.

둘째는 글로벌화로 인한 국외행위의 적용 및 국제협력이 필요하다는 것이다. 방송통신 서비스의 글로벌화로 인하여 국내행위 적용만으로는 이용자 보호의 목적을 달성 할 수 없는 경우가 발생하기 때문에, 국외행위가 특히 국내 이용자의 권리를 침해하여 국내에까지 영향을 미치는 경우에는 해당 국외행위에 대하여도 적용이 필요하며, 글로벌 방송통신서비스 시장에 있어서 이용자보호 정책의 실효성 확보를 위해서는 국제적 동향 파악과 신속하게 협력하여 대응하는 것이 필요하다.

셋째는 주관론적 관점에서의 이용자 권리 규정이 필요하다는 것이다. 이용자가 자주적으로 문제를 해결할 수 있도록 지원해주는 주관론적 관점으로 보호정책의 패러다임의 전환 필요한데, 이와 같은 관점에서 이용자의 권익 보장과 제한에 관한 정보를 제공 받거나, 서비스를 이용함에 있어서 자유로운 선택 및 의견의 개진의 권리와 더불어 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받고, 이에 필요한 교육을 받을 권리 등을 실현할 수 있어야 한다. 또한 이용자의 권익증진과 관련하여서도 정보통신서비스 이용을 위한 이용자 역량 강화 교육의 근거를 마련하여야 한다.

넷째는 방송통신 이용자보호를 위한 보호원 설립과 구성 및 종합계획에 관한 사항이 필요하다는 것이다. 자율적인 이용자보호 노력의 일환으로 이용자의 의견과 불만에 관한 사항을 신속하게 처리할 수 있도록 이용자와의 분쟁을 해결하기 위한 보호원을 설치·운영하도록 하는 사업자의 자율적인 노력과 이에 대한 방송통신위원회의 지원 및 운영 기준에 대한 책무를 규정하여야 하며, 더불어 이용자 보호를 위한 중장기적 관점에서 보다 안정적이고 효율적으로 추진하기 위한 정책의 기본방향, 목표, 정책의 추진에 필요한 사항을 정한 이용자보호 종합계획을 수립할 의무를 부여하여야 한다.

다섯째는 방송통신 분쟁조정제도에 관한 사항이 필요하다는 것이다. 현행 방송통신 분쟁조정제도는 개별법에 산재되어 있어, 그 분쟁의 당사자와 대상 및 분쟁형태에 따른 담당기관과 분쟁조정 방식이 달라 복잡하므로, 이에 방송통신서비스 제공자등 상호간, 방송통신서비스 제공자등과 이용자 상호간, 이용자 상호간에 발생한 분쟁조정을 담당할 통합된 방송통신분쟁조정위원회를 설치할 필요가 있으며, 이러한 방송통신분쟁조정위원회는 권한과 관련하여서는 직권조정을 포함하여, 제재의 실효성을 담보할 명령, 조정, 권고조치 등 분쟁조정 효력을 확보할 필요가 있다. 또한 이용자 다수인에게 동일한 원인으로 인한 분쟁이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 분쟁조정 실효성 확보와 절차중복을 막기 위하여 집단분쟁조정제도를 도입할 필요가 있다.

여섯째는 방송통신위원회의 조사권에 관한 사항이 필요하다는 것이다. 이용자이익침해 행위 위반 혐의에 대한 사실조사권이 불명확하거나 일부 흠결된 경우 사실조사권을 명확히 규정하여 침익적 행위에 대한 예측가능성을 높이는 동시에 조사의 실효성을 확보하기 위한 조사권 부여가 필요하며, 이러한 조사권에는 사실조사 뿐만 아니라 자료제출 요구, 참고인 등의 조사가 가능하도록 함으로써 조사의 구체적 타당성이 제고 될 것으로 기대된다.

마지막은 과징금·과태료·이행강제금·벌칙 등의 실효성 확보수단에 관한 사항이 필요하다. 통합 방송통신 이용자 보호법상 의무의 이행 확보와 위법행위를 사전 방지 기능의 실효성을 도모하기 위하여 과징금·과태료·이행강제금·벌칙이라는 강제수단을 도입할 필요가 있는데, 방송통신이용자를 보호하기 위한 중요 의무 위반행위에 대해 행정형벌 외에 행정질서벌로서의 과태료를 도입할 필요도 있고, 이는 방송통신서비스 등의 이용자 보호를 강화하는 동시에 법제도의 공신력과 집행력을 제고 할 것으로 기대된다. 이러한 강제수단에는 부과 요건, 부과 절차, 산출 및 부과 과정에 구체적 타당성이 반영될 수 있도록 규정 할 근거 마련 필요하며 또한 침익적 행정처분의 법적 근거를 명확히 함으로써 국제체납절차에 따라 징수할 수 있도록 하여야 한다. 또한 동일한 위법행위로 인하여 공정거래위원회 등 유관 부처의 중복 제재로 인한 이중처벌금지 우려를 해소할 필요가 있으므로, 법적용과 관련하여 중복부과를 금지해야 한다.

나아가 최경진 등(2015)은 방송통신 이용자보호 규제체계를 8가지로 통합하고 정비하여야 한다고 제안하였다. 첫째는 이용자보호업무를 통한 자율적인 이용자보호 수준 제고이

다. 둘째는 이용자위원회의 설치 및 운영이다. 셋째는 방송통신 이용자 보호 정책이다. 넷째는 이용자 역량 강화와 미디어리터러시 강화이다. 다섯째는 방송통신 분쟁조정 및 제정 제도이다. 여섯째는 통합 이용자보호를 위한 시정조치제도, 업무정지명령제도, 참고인조사 제도 등이다. 일곱째는 방송통신 이용자 보호 실태조사이다. 마지막 여덟 번째는 질서위반 행위에 대한 과태료 부과 기준 등이다.

### 제3절 시사점

국내 시청자권익보호 관련 제도는 시청자권리 증진 차원에서 지속적으로 변화하여 왔으나, 아직까지는 방송사업자 중심의 정책 논리가 강조되면서 여러 한계가 지적되고 있다(노영란, 2017; 양문희 외, 2017). 첫째로 시청자위원회는 운영상의 문제점이 지적된다. 시청자위원 선입과정의 불투명성, 시청자위원의 전문성 부족과 소외계층 반영의지 미흡, 시청자위원회의 시정요구 수용과 구속력의 한계 등이 지적되고 있다. 둘째로 시청자평가원 제도는 별도 법률 조항 부재, 시청자위원회와의 유기적 관계 부재, 자율성의 문제, 독자적 시청자 불만처리가 불가능, 시청자평가원의 활동을 도울 수 있는 인프라와 지원체계 부족 등이 지적되고 있다. 셋째로 시청자 평가프로그램은 정형화된 프로그램 포맷 및 진행, 시청자 접근이 어려운 편성시간대, 프로그램 제작이 녹화방송 형태도 진행되어 시청자의 의견과 답변이 왜곡될 가능성 등이 지적되고 있다. 넷째로 시청자 참여프로그램은 프로그램에 대한 정보와 홍보 부족, 시청자제작자들에 대한 지원 부족, 시청자제작프로그램에 대한 지원 부족, 시청자참여프로그램 관련 구체적 법률 조항 부족 등이 지적되고 있다. 마지막으로 시청자불만처리 제도는 시청자가 프로그램 등에 불만 제기 시 매뉴얼 부족, 시청자 불만처리 주체의 불명확성, 시청자불만처리에 대해 시청자권익보호 차원의 근본적 인식 부재 등이 지적되고 있다.

요컨대 국내 시청자권익보호 관련 제도는 시청자들의 방송 접근권에 대한 법적 근거와 제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고, 여전히 다양한 문제점과 한계가 지적되고 있다. 시청자위원회, 시청자평가원 등에 대한 법 규정의 모호성, 방송사 시청자 평가 프로그램 편성의 문제, 실효성이 미비하고 형식적인 수준으로 그치는 등의 문제점이 지속적으로 제

기되고 있다. 또한 개별적 시청자권익보호 제도에 대해서만 논의하였으며, 시청자권익보호 제도 전체에 대한 통합적인 논의도 부족하였다.

반면에 이용자권익보호 제도 개선방안도 방송통신서비스 폭넓게 규정하고 법·제도의 적용범위를 지나치게 확장시켜, 이용자권익보호의 실효성에 의문이 제기될 수 있다. 즉 이용자보호 개념 하에 이용자보호업무, 이용자위원회의 설치 및 운영, 이용자 보호 정책, 이용자 역량 강화와 미디어리터러시 강화, 방송통신 분쟁조정 및 재정제도, 통합 이용자보호를 위한 제도, 방송통신 이용자 보호 실태조사, 과태료 부과 기준 등을 통합함으로써 오히려 실효적인 이용자권익보호 제도와 현실적인 차이가 존재할 수 있다.

이처럼 시청자권익보호와 이용자권익보호 제도에 대한 문제점과 개선방안이 지속적으로 제시되는 상황에서 중장기적인 방안으로서 시청자권익보호 기능을 통합하거나 확장하는 전담기구의 필요성이 제기되었다. 시청자권익보호 전담기구는 현재 세분화된 제도를 전담기구로 일원화하여 시청자권익보호 패러다임을 전화하고자 하는 시도이다. 이러한 시청자권익보호 전담기구 설치의 필요성은 충분히 공감되고 있으나, 이에 대한 구체적이고 실효적인 방안은 아직까지 논의되고 있지 못하고 있다.

## 제 4 장 권익보호 사례

### 제 1 절 방송 통신 분야 권익보호기구

#### 1. 방송통신위원회 방송분쟁조정위원회<sup>1)</sup>

방송분쟁조정위원회는 방송법에 따라 방송사업자 등의 사이에서 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하는 법정위원회이다.

<표 4-1> 방송분쟁조정위원회 관련 방송법 관련규정

조항	내용
제35조의3(방송분쟁조정위원회 구성 및 운영)	① 방송통신위원회는 다음 각 호에 해당하는 자들 사이에서 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다. 다만, 분쟁조정 대상이 저작권에 관련된 경우에는 「저작권법」에 따른다. <개정 2016. 1. 27.> 1. 방송사업자 2. 중계유선방송사업자 3. 음악유선방송사업자 4. 전광판방송사업자 5. 전송망사업자 6. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 "인터넷 멀티미디어 방송사업자"라 한다) 7. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 8. 외주제작사 ② 방송분쟁조정위원회는 방송통신위원회 위원장이 지명하는 위원장 1명을 포함한 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다. <신설 2016. 1. 27.> ③ 방송분쟁조정위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 방송통신위원회위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉한다. 이 경우 문화체육관광부장관이 추천하는 1명이 포함되어야 한다. <개정

1) 방송통신위원회(www.kcc.go.kr) 참조

2016. 1. 27.> 1. 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 재직한 사람 2. 공인회계사로 5년 이상 재직한 사람 3. 법률·행정·경영·회계·신문방송 관련 학과의 대학 교수로 5년 이상 재직한 사람 4. 그 밖에 방송에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람

④ 방송분쟁조정위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다. <신설 2016. 1. 27.>

⑤ 방송분쟁조정위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 방송분쟁조정위원회에 신청된 분쟁조정사건(이하 이 조에서 "사건"이라 한다)의 심의·의결에서 제척된다. <신설 2016. 1. 27.> 1. 방송분쟁조정위원회 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 그 사건의 당사자가 되거나 그 사건에 관하여 공동의 권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우 2. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우 3. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우 4. 방송분쟁조정위원회 위원이 그 사건에 관하여 증언, 감정, 법률자문을 한 경우

⑥ 분쟁당사자는 방송분쟁조정위원회 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 방송분쟁조정위원회 위원장에게 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원장은 기피신청에 대하여 방송분쟁조정위원회의 의결을 거치지 아니하고 결정한다. <신설 2016. 1. 27.>

⑦ 방송분쟁조정위원회 위원이 제5항 또는 제6항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다. <신설 2016. 1. 27.>

⑧ 외주제작사가 분쟁의 당사자인 경우에는 분쟁 당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 따라 제1항에 따른 방송분쟁조정위원회 또는 「콘텐츠산업 진흥법」 제29조제1항 본문에 따른 콘텐츠분쟁조정위원회가 분쟁을 조정할 수 있다. <신설 2016. 1. 27.>

⑨ 그 밖에 방송분쟁조정위원회의 구성과 운영, 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 1. 27.> [본조신설 2006. 10. 27.] [제목개정 2016. 1. 27.]

방송분쟁조정은 분쟁당사자인 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자·인터넷 멀티미디어 방송사업자·전기통신사업자·외주제작사 일방 혹은 쌍방이 신청할 수 있다. 방송분쟁 조정을 신청하고자 하는 자는 방송법 제91조, 방송법 시행령 제65조의3, 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제11조에 따라 방송분쟁조정신청서에 신청취지(상세 내용 별도 작성) 및 법인의 기본 정보(관련자료 포함) 등을 작성하여 제출하면 된다.

방송분쟁조정 신청이 접수되면 당사자는 조정에 필요한 각종 자료 및 의견서를 제출한다. 방송분쟁조정위원회는 일정기간 당사자 간의 합의를 권고할 수 있으며 방송분쟁조정위원회의 알선을 통해 합의가 성립되면 사건이 종료된다.

이 때 방송분쟁조정위원회는 조정절차를 개시한 날부터 60일 이내에 조정사건을 심사하여 조정안을 작성해야 한다. 다만, 부득이한 경우 30일 이내 연장이 가능하다. 분쟁 조정 시 충분한 의견진술의 기회가 보장된다.

방송분쟁조정위원회는 조정안을 분쟁당사자에게 통지하고, 15일 이내 당사자가 수락 의사를 표시하지 않으면 조정이 불성립한다. 당사자가 수락의사를 표시한 경우 조정이 성립되며, 방송분쟁조정위원회 위원장은 조정조서를 작성하고 당사자는 조정조서에 서명 날인을 함으로써 분쟁이 마무리된다.

[그림 4-1] 방송분쟁위원회 분쟁조정절차



## 2. 방송통신위원회 시청자권익보호위원회<sup>2)</sup>

방송통신위원회는 시청자들의 권익을 보호하기 위한 목적으로 방송법에 근거하여 시청자권익보호위원회를 두고 있다.

<표 4-2> 방송분쟁조정위원회 관련 방송법 관련규정

조항	내용
방송법 제35조(시청자권익보호위원회)	<p>① 방송통신위원회는 방송 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송(이하 "인터넷 멀티미디어 방송"이라 한다)에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자의 정당한 권익 침해 등 시청자불만 및 청원사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 시청자권익보호위원회를 둔다. &lt;개정 2011. 7. 14. 2015. 12. 22.&gt;</p> <p>② 시청자권익보호위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회 위원회의 동의를 얻어 위촉한다. &lt;개정 2008. 2. 29, 2011. 7. 14.&gt;</p> <p>③ 시청자권익보호위원회의 구성과 운영, 시청자불만처리의 절차와 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. &lt;개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 14., 2015. 12. 22.&gt;[제목개정 2011. 7. 14.]</p> <p>- 시청자권익보호위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙</p>

시청자권익보호위원회는 시청자의 의견수렴에 관한 사항, 시청자불만처리에 관한 사항, 각종 불만의 조사 및 분석결과에 따른 개선방안에 관한 사항, 불만처리에 관한 기본정책과 관련된 사항, 불만처리와 관련된 위원회 규칙 개정에 관한 사항, 시청자와 관련 방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 분쟁조정에 관한 사항, 청원에 관한 사항, 기타 위원회가 요구한 사항을 다루도록 되어 있다.

불만처리의 대상은 다음과 같다. 첫째, 방송프로그램·방송광고 및 편성에 관한 사항. 단, 방송프로그램 내용심의에 관한 사항은 제외한다. 둘째, 시청자에 대한 방송사업자 및

2) 방송통신위원회(www.kcc.go.kr) 참조

인터넷 멀티미디어 방송사업자의 서비스에 관한 사항, 셋째 법 제64조에 따른 수신료 및 유료방송의 요금 등 이용약관에 관한 사항, 넷째, 방송기술 및 난시청에 관한 사항, 다섯째, 기타 시청자의 권익보호와 관련된 사항을 다룬다. 그리고 위원회에서는 시청자들이 불만처리를 신청하지 아니한 경우에도 불만의 대상이 될 수 있는 사항에 관하여 이를 조사·처리할 수 있다.

위와 같이 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송에 관한 시청자의 의견을 수렴하고 시청자불만처리 사항에 관한 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 시청자권익보호위원회를 둔다. 시청자권익보호위원회는 위원회 위원과 시청자권익보호위원회의 설치목적에 합치하는 전문가 등 7명 이상 9명 이내의 위원으로 구성하되, 여성위원을 3분의 1 이상 포함하여야 한다. 시청자권익보호위원회 위원은 위원회 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한다.

### **3. 방송통신심의위원회 인터넷피해구제센터와 명예훼손분쟁조정부<sup>3)</sup>**

인터넷 등 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 명예훼손, 모욕, 초상권 침해 등 타인의 권리를 침해하는 악성 게시글, 댓글 등으로 인한 피해가 날로 심각해지고 있다. 방송통신심의위원회에서는 인터넷피해구제센터를 통해 피해구제 제도를 마련하여 시행하고 있다.

피해구제제도는 크게 네 종류가 있는데 첫 번째는 권리침해정보 심의이다. 이는 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 명예훼손, 모욕 또는 초상권 침해 등 타인의 권리(인격권)를 침해하는 정보에 대한 심의 및 시정요구를 다룬다. 두 번째는 명예훼손 분쟁조정으로 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정을 맡는다. 명예훼손 분쟁조정부는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 근거하여 구성된다.

---

3) 방송통신심의위원회([www.kocsc.or.kr](http://www.kocsc.or.kr)) 참조

<표 4-3> 명예훼손분쟁조정부 관련 법률

조항	내용
정보통신망 이용 촉진 및 정보보 호 등에 관한 법 른 제44조의10(명예 훼손 분쟁조정 부)	① 심의위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또 는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5명 이하의 위원으로 구성된 명예훼손 분쟁조 정부를 두되, 그중 1명 이상은 변호사의 자격이 있는 자로 한다. ② 명예훼손 분쟁조정부의 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회의 동 의를 받아 위촉한다. ③ 명예훼손 분쟁조정부의 분쟁조정절차 등에 관하여는 제33조의2제2항, 제35조부터 제39조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "분쟁조정위원회"는 " 심의위원회"로, "개인정보와 관련한 분쟁"은 "정보통신망을 통하여 유통되 는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보 와 관련된 분쟁"으로 본다. ④ 명예훼손 분쟁조정부의 설치·운영 및 분쟁조정 등에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2008. 6. 13.]

세 번째는 이용자 정보제공청구로서 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 타인의 권리를 침해하는 정보를 게시한 자에 대해 민·형사상의 소를 제기하기 위하여 정보통신서비스 제공자가 보유한 이용자 정보의 청구를 할 수 있도록 한다. 네 번째는 권리침해상당으로 방송통신심의위원회에서 법률상담 등을 통해 사이버 권리침해와 관련된 상담을 상시적으로 접수하여 대응하는 것이다.

[그림 4-2] 인터넷피해구제센터 홈페이지



#### 4. 한국인터넷진흥원 ICT분쟁조정지원센터<sup>4)</sup>

정보통신분야에서 분쟁이 발생했을 때 이해당사자 간의 조정 및 합의를 지원하는 조직으로 ICT분쟁조정지원센터가 있다. 센터는 전자문서·전자거래분쟁, 인터넷주소분쟁, 온라인광고분쟁, 정보보호산업분쟁의 네 가지 분쟁조정 위원회로 구성되어 있다.

전자문서·전자거래분쟁조정위원회는 오픈마켓, 소셜커머스 등의 인터넷 기반으로 이루어지는 전자거래, 전자문서 생성, 전송, 보관처럼 비대면 거래에서 발생할 수 있는 분쟁에 대한 조정을 지원한다.

4) 한국인터넷진흥원(www.kisa.or.kr) 참조

<표 4-4> 전자문서·전자거래분쟁조정위원회관련 법률

조항	내용
전자문서 및 전자거래 기본법 제 32조 (전자문서·전자거래분쟁조정위원회의 설치 및 구성 등)	<p>① 전자문서 및 전자거래에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 전자문서·전자거래분쟁조정위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이상 50명 이하의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 과학기술정보통신부장관이 임명하거나 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다. &lt;개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.&gt; 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수급 이상 또는 이에 상당하는 직(職)에 있거나 있었던 사람으로서 전자문서 또는 전자거래 관련 분야를 전공한 사람 2. 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 사람으로서 전자문서 또는 전자거래 업무에 관한 경험이 있는 사람 3. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 사람 4. 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에서 추천한 사람 5. 그 밖에 전자문서 또는 전자거래와 분쟁조정에 관한 학식과 경험이 있는 사람</p> <p>④ 위원은 비상임으로 하고, 위원의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다. &lt;개정 2017. 10. 24.&gt; 1. 자격정지 이상의 형을 선고받은 경우 2. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 3. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우 4. 직무태만이나 품위손상으로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 5. 제32조의2제1항 각 호의 어느 하나 또는 같은 조 제2항 전단에 해당하는 데에도 불구하고 회피하지 아니한 경우</p> <p>⑥ 위원회의 업무를 지원하기 위하여 전담기관에 사무국을 둔다.</p> <p>⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[전문개정 2012. 6. 1.]          - 전자문서의 생성·유통·보관 등에서 발생하는 분쟁 및 전자거래 시 발생한 배송·계약·상품정보 오기·반품·환불 등에 대한 분쟁조정</p>

인터넷주소분쟁조정위원회는 인터넷 주소의 등록과 사용에서 발생하는 분쟁을 조정한다.

<표 4-5> 인터넷주소분쟁조정위원회 관련 법률

조항	내용
인터넷주소자원 분쟁조정위원회 의 설치 및 구 성)	<p>① 인터넷주소의 등록과 사용에 관한 분쟁(이하 "분쟁"이라 한다)을 조정하기 위하여 인터넷주소분쟁조정위원회(이하 "분쟁조정위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 과학기술정보통신부장관이 임명하거나 위촉한다. &lt;개정 2013.3.23., 2017.7.26.&gt; 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직위에 재직하거나 재직하였던 법학전문대학원 교수 2. 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직 공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직위에 재직하거나 재직하였던 자로 16조(인터넷주소 분쟁조정위원회) 제1항에 따른 업무에 관한 경험이 있는 사람 3. 판사·검사·변호사 또는 변호사의 자격이 있는 사람 4. 그 밖에 위와 동등한 자격이 있다고 과학기술정보통신부장관이 인정한 사람</p> <p>④ 위원의 임기는 3년으로 한다.</p> <p>⑤ 위원장은 위원 중에서 과학기술정보통신부장관이 임명한다. &lt;개정 2013.3.23., 2017.7.26.&gt;</p> <p>⑥ 분쟁조정위원회의 업무를 지원하기 위하여 인터넷진흥원에 사무국을 둔다.</p> <p>⑦ 분쟁조정위원회가 아닌 자는 인터넷주소분쟁조정위원회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.[전문개정 2009.6.9.] - .kr, .한국 등 대한민국 국가도메인 및 .com, .net 등 일반도메인 관련 분쟁조정</p>

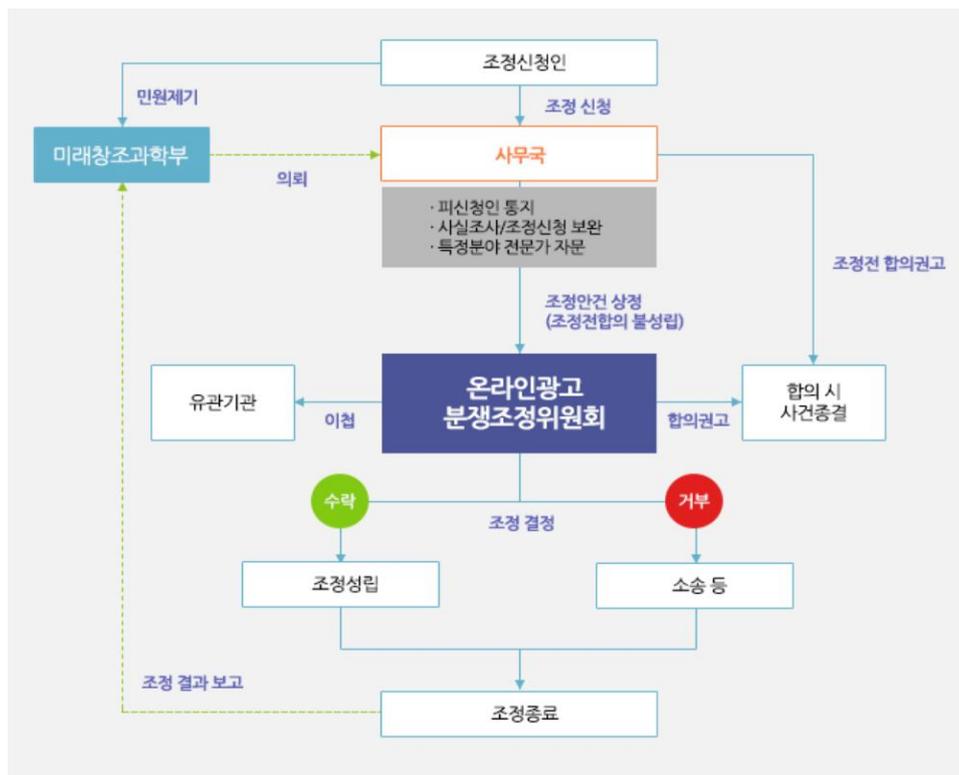
온라인광고분쟁조정위원회는 부당한 광고계약 체결, 계약불이행 등 온라인 광고와 관련된 모든 분쟁을 조정한다. 현재 분쟁조정제도는 2009년 시범운영을 시작으로 2010년 3월에 제1기 위원회를 출범하여 운영 중이다. 분쟁조정위원회는 온라인광고에 대한 지식 및 경험이 풍부한 법조계, 학계, 업계전문가로 구성되며, 분쟁신청건에 대하여 심의하여 조정 결정 의결하게 된다.

조정부는 신속하고 효율적인 처리를 위해 5인 이내로 조정부를 구성하여 분쟁사건을 심

의·조정하고, 사무국은 분쟁조정위원회의 업무를 지원하기 위해 한국인터넷진흥원내에 사무국을 설치하고, 분쟁사건에 대한 상담 및 신청접수, 사실조사, 조정전합의권고 등의 업무를 수행한다.

온라인광고와 관련된 모든 분쟁을 대상으로 하며 서면조정을 원칙으로 하나, 필요시 분쟁당사자 또는 참고인 진술 등 대면조정을 실시하기도 한다. 조정성립은 민법상 화해계약(민법 제732조)이 성립되며, 조정 불성립시 소송 등 다른 분쟁해결방법을 선택할 수 있다.

[그림 4-3] 온라인광고분쟁조정위원회의 분쟁조정절차



정보보호산업 분쟁조정위원회는 정보보호제품 및 정보보호서비스의 개발 이용 등에 관

한 분쟁조정을 담당한다.

<표 4-6> 정보보호산업분쟁조정위원회 관련 법률

조항	내용
제25조(분쟁조정 위원회의 설치)	<p>① 정보보호제품 및 정보보호서비스의 개발·이용 등에 관한 분쟁을 조정(調停)하기 위하여 정보보호산업 분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. 다만, 저작권과 관련한 분쟁은 「저작권법」에 따르며, 방송통신과 관련된 분쟁 중 「방송법」 제35조의3에 따른 분쟁 조정의 대상이 되거나 「전기통신사업법」 제45조에 따른 조정의 대상, 「개인정보 보호법」 제40조에 따른 조정의 대상이 되는 분쟁은 각각 해당 법률의 규정에 따른다.</p> <p>② 조정위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이상 30명 이하의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 과학기술정보통신부 장관이 임명하거나 위촉한다. &lt;개정 2017.7.26.&gt; 1. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 법학 또는 정보보호 관련 분야의 학과에서 부교수 이상 직위에 재직하거나 재직하였던 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 사람 3. 정보보호산업에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 4. 이용자 보호기관 또는 단체에 소속된 사람 5. 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직 공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 사람으로서 정보보호산업 진흥 업무 또는 소비자 보호 업무에 관한 경험이 있는 사람</p> <p>④ 조정위원회의 위원장은 조정위원회 위원 중에서 호선한다.</p> <p>⑤ 위원은 비상임으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 제3항제5호에 따라 임명된 공무원인 위원은 그 직에 재직하는 동안 재임한다.</p> <p>⑥ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다. &lt;개정 2018.2.21.&gt; 1. 자격정</p>

	<p>지 이상의 형을 선고받은 경우 2. 심신장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 3. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우 4. 직무태만이나 품위손상으로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 5. 제27조제1항 각 호의 어느 하나 또는 같은 조 제2항 전단에 해당함에도 불구하고 회피하지 아니한 경우</p> <p>⑦ 조정위원회의 업무를 지원하기 위하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른 한국인터넷진흥원에 사무국을 둔다.</p>
--	---

## 5. 한국정보통신진흥협회 통신민원조정센터<sup>5)</sup>

통신민원조정센터는 이동전화, 유선전화, 초고속인터넷, 무선인터넷(WiBro), 인터넷전화(VoIP) 서비스 관련 명의도용에 따른 선의의 피해자를 구제하기 위하여 설립된 자율심사기구(ADR)로서 통신서비스 이용자와 사업자간 명의도용으로 인한 분쟁을 복잡한 소송절차를 통하지 않고 신속히 해결하도록 하기 위해 설치되었다. 참여사업자는 SKT, KT, LGU+, SK브로드밴드가 있다.

대체적 분쟁조정제도(ADR)는 비사법적, 소송외적 분쟁해결제도(ADR : Alternative Dispute Resolution)로서 사법적 재판을 통하지 않고 중재, 화해, 조정 등 당사자 간의 합의나 제3자에 의해 해결하는 자율적 분쟁해결 수단이다. 이는 엄격한 법적 과정을 요구하지 않고 당사자 간의 편의에 따른 방식을 취할 수 있으며 법리적 해결 외 사회통념에 따른 분쟁해결이 가능하고 분야별 전문가가 직접 참여함으로써 전문성을 확보할 수 있는 제도로 정리할 수 있겠다.

## 6. 언론중재위원회<sup>6)</sup>

언론중재위원회는 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 근거하여 설치된 법정위원회이다. 신문, 방송, 잡지 등 정기간행물과 뉴스통신, 인터넷신문 등 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁을 반론보도청구, 정정보도청구, 추후보도청구, 손해배상청구 등을 통해 조

5) 한국정보통신진흥협회(www.kait.or.kr) 참조

6) 언론중재위원회(www.pac.or.kr) 참조

정·중재하는 준사업기구이다.

<표 4-7> 언론중재위원회 관련 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 조항

조항	내용
제7조(언론중재위원회의 설치)	<p>① 언론 등의 보도 또는 매개(이하 "언론보도 등"이라 한다)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 "중재위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 중재위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중재부의 구성에 관한 사항</li> <li>2. 중재위원회규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항</li> <li>3. 제11조제2항에 따른 사무총장의 임명 동의</li> <li>4. 제32조에 따른 시정권고의 결정 및 그 취소결정</li> <li>5. 그 밖에 중재위원회 위원장이 회의에 부치는 사항</li> </ol> <p>③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람</li> <li>2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람</li> <li>3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람</li> <li>4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람</li> </ol> <p>④ 중재위원회에 위원장 1명과 2명 이내의 부위원장 및 2명 이내의 감사를 두며, 각각 중재위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <p>⑤ 위원장·부위원장·감사 및 중재위원의 임기는 각각 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>⑥ 위원장은 중재위원회를 대표하고 중재위원회의 업무를 총괄한다.</p> <p>⑦ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 중재위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 직무를 대행한다.</p> <p>⑧ 감사는 중재위원회의 업무 및 회계를 감사한다.</p> <p>⑨ 중재위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑩ 중재위원은 명예직으로 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.</p> <p>⑪ 중재위원회의 구성·조직 및 운영에 필요한 사항은 중재위원회규칙으로</p>

	<p>정한다. [전문개정 2011. 4. 14.]</p>
<p>제8조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)</p>	<p>① 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 중재위원이 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(법관의 자격이 있는 사람과 교육공무원은 제외한다)</li> <li>2. 「정당법」에 따른 정당의 당원</li> <li>3. 「공직선거법」에 따라 실시되는 선거에 후보자로 등록한 사람</li> <li>4. 언론사에 소속된 현직 언론인</li> <li>5. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람</li> </ol> <p>③ 중재위원이 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 그 직(職)에서 해촉(解囑)된다. [전문개정 2011. 4. 14.]</p>
<p>제9조(중재부)</p>	<p>① 중재는 5명 이내의 중재위원으로 구성된 중재부에서 하며, 중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원 중에서 중재위원회 위원장이 지명한다.</p> <p>② 중재부는 중재부의 장을 포함한 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. [전문개정 2011. 4. 14.]</p>
<p>제10조(중재위원의 제척 등)</p>	<p>① 중재위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 직무의 집행에서 제척(除斥)된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중재위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 해당 분쟁사건(이하 "사건"이라 한다)의 당사자가 되는 경우</li> <li>2. 중재위원이 해당 사건의 당사자와 친족관계이거나 친족관계였던 경우</li> <li>3. 중재위원이 해당 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우</li> <li>4. 중재위원이 해당 사건의 원인인 보도 등에 관여한 경우</li> </ol> <p>② 사건을 담당할 중재위원에게 제척의 원인이 있을 때에는 그 중재위원이 속한 중재부는 직권으로 또는 당사자의 신청을 받아 제척의 결정을 한다.</p> <p>③ 당사자는 사건을 담당할 중재위원에게 공정한 직무집행을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 사건을 담당할 중재부에 기피신청을 할 수 있다.</p> <p>④ 기피신청에 관한 결정은 중재위원회 위원장이 지명하는 중재부가 하고, 해당 중재위원 및 당사자 양쪽은 그 결정에 불복하지 못한다.</p> <p>⑤ 중재위원은 제1항 또는 제3항의 사유에 해당하는 경우에는 해당 사건의 직무집행에서 회피하여야 한다. 이 경우 중재부의 허가를 필요로 하지 아니한다.</p> <p>⑥ 제3항에 따른 기피신청이 있으면 해당 중재위원이 속한 중재부는 그 신청에 대한 결정이 있을 때까지 조정 또는 중재 절차를 중지하여야 한다.</p>

언론중재위원회는 잘못된 보도로 인해 피해를 입은 경우, 조정과 중재신청 등을 포함한 피해구제 방안을 안내하고 이를 통해 분쟁이 해결될 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다. 또한 언론보도의 개인적·사회적·국가적 법익 침해 사항을 심의하여 필요한 경우 언론사에 시정을 권고한다. 이 외에 공직선거법에 따라 선거기사의 공정성 여부를 심의하기 위해 선거를 전후하여 선거기사심의위원회를 설치하고 운영하며 다양한 연령대와 직업군을 위한 언론피해 구제 및 예방교육을 제공하고, 언론피해구제제도에 관한 조사와 연구를 수행하고 있다.

<표 4-8> 정보보호산업분쟁조정위원회 관련 법률

	위원총회	운영위원회	시정권고소위원회	중재부
구성	중재위원 전문 (90인)	중재위원 9인 - 위원총회에서 선출 - 임기 1년에 연임가능	중재위원 7인 - 위원총회에서 선출 - 임기 1년에 연임가능	서울 8, 지방 10 총 18개 중재부
직무	- 임원, 운영위원회 위원 및 시정권고소위원회 위원 선출 - 사무총장 임명동의 - 예산 및 결산의 승인 - 기본규칙의 제· 개정 - 운영위에서 상정한 사항 - 기타 위원장이 제출한 사항	- 위원총회에서 위임한 사항 - 위원총회에 상정할 안건 - 기본규칙을 제외한 제규칙의 제·개정 및 폐지 - - 선거기사심의위원의 위촉동의 - 기타 위원장이 제출한 사항	- 언론 보도 내용에 의한 국가, 사회, 타인의 법익 침해 사항 심의 - - 시정권고심의기준의 제·개정 - 시정권고와 관련하여 위원장이 부의한 사항	- 정정, 반론, 추후 보도 및 손해배상 신청에 대한 조정, 중재 업무

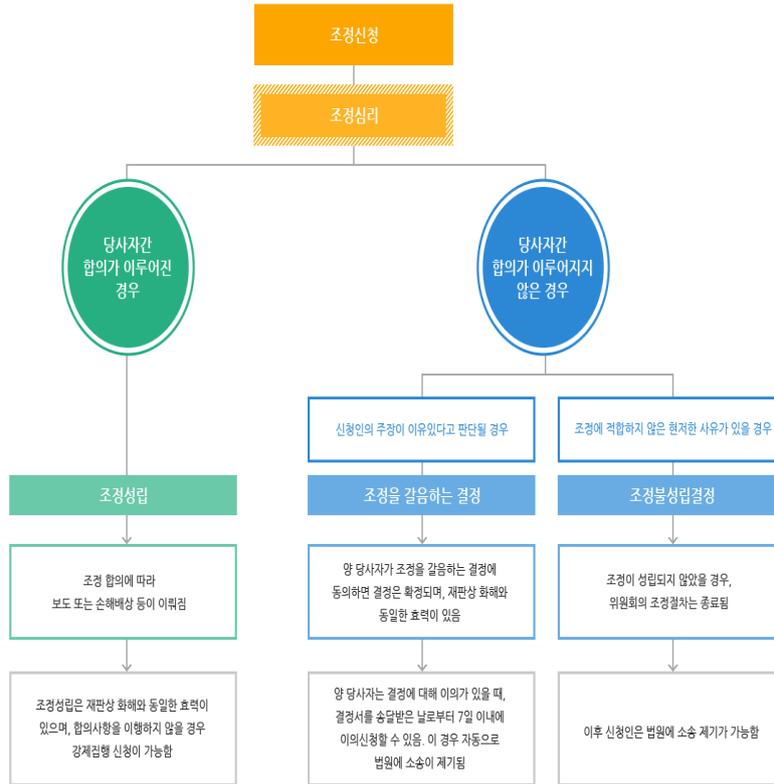
언론에 의한 피해는 주로 잘못된 보도가 원인인데 그 유형은 인명이나 지명, 통계수치

등을 잘못 기록한 보도, 거짓을 사실인 것처럼 꾸민 허위보도, 기사 내용과 관련 없는 사진을 보도하여 피해를 준 경우, 필자의 허락을 받지 않고 글을 고쳐 필자의 의도와 다르게 표현된 보도, 사실을 그릇되게 과장한 보도, 전체 사실 중 일부분만을 부각하여 나쁜 인상을 심어준 왜곡·과장보도, 한쪽의 주장만을 전달한 편파보도, 범죄혐의자나 범인으로 보도되었으나 수사결과 혐의가 없는 것으로 밝혀진 경우, 승낙 또는 정당한 이유 없이 개인의 초상, 음성, 사생활, 성명을 보도한 경우, 개인의 사회적 평가를 저하시키는 명예훼손 보도 등이 있다. 이로 인한 피해는 명예훼손, 초상권 침해, 사생활 침해, 음성권 침해, 성명권 침해, 재산권 침해로 나타난다.

보도로 인한 피해를 입은 당사자는 언론중재위원회에 정정보도나 반론보도, 추후보도, 손해배상 등을 구하는 조정 및 중재신청을 하여 피해를 구제받을 수 있다. 언론보도가 진실하지 않은 경우 해당 언론사가 스스로 기사 내용이 잘못되었음을 밝히는 정정기사를 게재 또는 방송해줄 것을 요구하는 것이 정정보도 청구, 언론보도로 인하여 피해를 입은 사람이 언론 보도 내용에 대한 자신의 입장을 보도해 달라고 요구하는 권리가 반론보도 청구, 언론에 의해 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 이후 무죄판결 등 혐의가 없는 것으로 밝혀진 경우에는 해당 언론사에게 자신이 무죄라는 취지의 내용을 게재 또는 방송해줄 것을 요구하는 권리가 추후보도청구이다. 언론보도로 피해가 발생한 경우 피해에 대한 금전적인 배상을 요구할 수 있다.

언론 보도 등으로 피해를 입은 사람(피해자)과 언론사 등과의 정정보도, 반론보도, 추후 보도 및 손해배상에 관한 분쟁을 제3자인 언론중재위원회가 객관적, 법률적 입장에서 개입, 당사자 사이의 이해와 화해를 이끌어내 분쟁을 해결하는 것을 조정이라고 한다. 언론 보도 등으로 피해를 입은 개인, 일반단체, 공공기관, 회사 등이 신문, 방송, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신, 인터넷 신문, 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송 등을 대상으로 조정신청을 할 수 있다.

[그림 4-4] 언론중재위원회의 조정 처리 절차



신청인과 피신청인 사이에 정정보도, 반론보도, 추후보도, 손해배상 등에 대해 합의가 이루어진 경우 조정성립으로 '재판상 화해'와 동일한 효력이 발생하게 된다.

언론보도로 피해를 입은 사람과 언론사가 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상에 관한 분쟁을 언론중재위원회의 중재적 결정에 따라 해결하는 것을 중재라고 하며 조정심리 중에도 중재로 전환이 가능하고, 중재결정은 확정판결과 동일한 효력을 발생하게 된다.

## 제 2 절 타 분야 권익보호기구

### 1. 한국소비자원 피해구제시스템과 소비자분쟁조정위원회<sup>7)</sup>

한국소비자원에서는 사업자가 제공하는 물품 등을 사용(또는 이용)하는 과정에서 불편을 겪거나 피해를 입은 경우, 1372소비자상담센터 전문상담원이 상담·정보제공 등 소비자 불만을 처리하는 ‘소비자상담’절차를 운영한다. 1372소비자상담센터는 전국단일대표번호 1372를 이용하여 전국 소재 상담기관들을 네트워크화하여 상담서비스를 제공하고 있다. 한국소비자원, 10개 소비자단체, 16개 광역 시도 지방자치단체가 참여하고 있다.

[그림 4-5] 한국소비자원의 참여단체



소비자 상담 단계에서 원활하게 해결되지 않을 경우, 피해구제(또는 피해처리)단계로 이관하도록 하고 있다.

7) 한국소비자원(www.kca.go.kr) 참조

[그림 4-6] 한국소비자원 피해구제시스템



소비자상담을 통해 접수된 소비자피해사건은 피해구제, 분쟁조정 등의 절차를 거쳐 처리된다. 피해구제에서 합의가 이루어지지 않은 경우 소비자분쟁조정위원회에서 분쟁조정을 신청하게 된다. 소비자분쟁조정위원회는 소비자분쟁에 대한 조정요청 사건을 심의하여 조정결정을 하는 준사법적인 기구이다. 소비자분쟁조정위원회의 분쟁조정은 법원에 의한 사법적 구제 절차 진행 이전에 당사자 간의 분쟁 해결을 위한 마지막 수단이라고 할 수 있다.

<표 4-9> 소비자분쟁조정위원회 관련 법률

조항	내용
소비자기본법 제60조(소비자분쟁조정위원회의 설치)	①소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. ②조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 소비자분쟁에 대한 조정결정 2. 조정위원회의 의사(議事)에 관한 규칙의 제정 및 개정·폐지 3. 그 밖에 조정위원회의 위원장이 토의에 부치는 사항 ③조정위원회의 운영 및 조정절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

소비자분쟁조정위원회는 한국소비자원장의 제청으로 공정거래위원장이 임명하는 위원장 1인, 상임위원 1인을 포함한 50인의 위원으로 구성된다.

<표 4-10> 소비자분쟁조정위원회의 구성

상임위원	비상임위원					계
	소비자 대표	사업자 대표	분야별 전문가	변호사	소계	
2	8	9	21	10	48	50

소비자분쟁 조정위원회는 분쟁조정회의와 조정부로 구분되는데 분쟁조정회의는 위원장, 상임위원과 위원장이 회의마다 지명하는 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성되는 전체회의이고, 조정부는 위원장 또는 상임위원과 위원장이 지명하는 2명 이상 4명 이하의 위원으로 구성되는 소회의이다.

## 2. 금융감독원 금융분쟁조정위원회<sup>8)</sup>

금융분쟁조정이란 금융소비자 등이 금융관련기관을 상대로 제기하는 분쟁에 대하여 금융감독원(금융분쟁조정위원회)이 조정신청을 받아 합리적인 분쟁해결 방안이나 조정의견을 제시하여 당사자 간의 합의를 유도함으로써 소송을 통하지 않고 분쟁을 원만하게 해결하는 자주적 분쟁해결방식을 말한다.

8) 금융감독원(www.fss.or.kr) 참조

<표 4-11> 금융분쟁조정위원회 관련 법률

조항	내용
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제51조(분쟁조정기구)	제38조 각 호의 기관, 예금자 등 금융 수요자와 그 밖의 이해관계인 사이에 발생하는 금융 관련 분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 금융분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. [전문개정 2012.3.21.]

자주적인 분쟁해결방식에는 화해, 조정, 중재 등이 있는데, 화해는 별도의 절차 없이 당사자가 합의하는 행위를, 조정은 법관 내지 조정자가 분쟁당사자에게 권고하여 화해가 성립되도록 원조·협력하는 행위를, 중재는 당사자가 제3자인 중재자에게 분쟁에 대한 해결을 맡겨 중재자의 판정에 복종할 것을 사전 약정하는 방식으로 국가 간·외국회사간 국제 분쟁에서 많이 이용된다.

[그림 4-7] 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정절차



### 3. 한국의료분쟁조정중재원<sup>9)</sup>

한국의료분쟁조정중재원은 의료사고의 신속한 분쟁해결을 위해 90일에서 최대120일 내

9) 한국의료분쟁조정중재원(www.k-medi.or.kr)참조

에 의료사고로 인한 분쟁을 조정 중재한다. 소송 진행시 1심 판결에 평균 26.3개월이 소요되는 것으로 알려졌다.

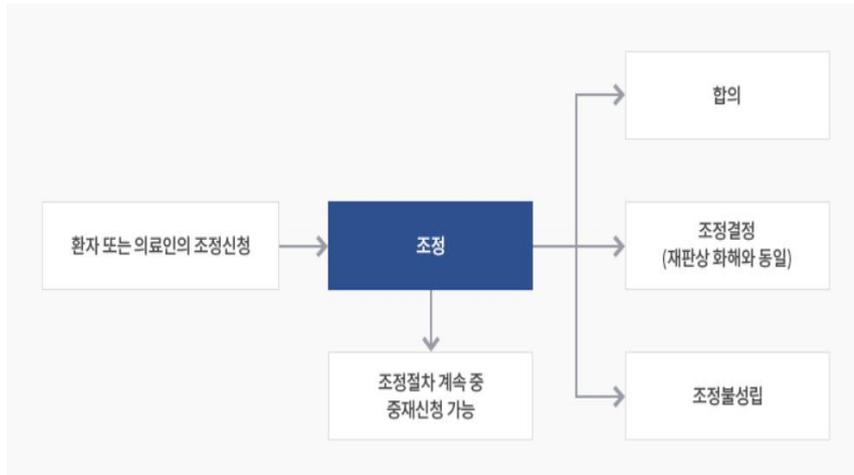
<표 4-12> 한국의료분쟁조정중재원 관련 법률

조항	내용
의료사고 피해구제 및 의료분쟁조정 등에 관한 법률 제6조(한국의료분쟁조정중재원의 설립)	① 의료분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하기 위하여 한국의료분쟁조정중재원(이하 "조정중재원"이라 한다)을 설립한다. ② 조정중재원은 법인으로 한다. ③ 조정중재원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 곳에 그 지부를 설치할 수 있다. ④ 조정중재원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

의료사고감정단에 의한 공정하고 전문적인 감정을 위해 보건의료인 및 법조인, 소비자단체 등 공정성 전문성을 인정받은 전문가 100~300인으로 선정된 5인의 감정위원이 분쟁 해결에 필요한 사실조사, 과실 및 인과관계 규명 등의 역할을 수행하고 있다.

조정은 의료분쟁의 일방 당사자가 한국의료분쟁조정중재원에 조정신청을 하면, 한국의료분쟁조정중재원이 당사자들의 주장과 사실 여부를 확인하고, 의료적 과실의 유무, 인과관계의 유무 등을 종합적으로 판단하여 적절한 합의안을 도출하고 양측에 권고함으로써 당사자들이 이에 동의하여 원만한 해결에 이를 수 있도록 하는 절차로 이루어진다.

[그림 4-8] 한국의료분쟁조정중재원의 분쟁해결절차



중재는 당사자들 간에 한국의료분쟁조정중재원의 결정에 따르기로 서면으로 합의한 후 중재신청을 하여 한국의료분쟁조정중재원의 결정에 따르는 분쟁해결 절차로 중재신청은 조정절차의 진행 중에도 신청이 가능하다.

여기서 “조정”은 조정결정서의 정보가 당사자에게 송달되어 양당사자 모두가 조정결정에 동의하거나 동의한 것으로 간주될 때에는 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다. 조정절차 중에 당사자 간에 합의가 이루어져 조정조서가 작성된 경우에도 재판상 화해와 동일한 효력을 갖게 된다. “중재”에 대한 판정은 확정판결과 동일한 효력을 가진다.

#### 4. 한국콘텐츠진흥원 콘텐츠분쟁조정위원회<sup>10)</sup>

콘텐츠분쟁조정제도는 "법령 및 고시"의 정확한 이해와 적용을 통해 분쟁상황에 적절한 방안을 모색하여 조정안을 제시하고 "분과위원회"의 효율적인 활용을 통해 해당 콘텐츠 산업분야의 최적의 전문가가 실용적인 조정안을 제시할 수 있도록 하고 있다.

10) 한국콘텐츠진흥원(www.kocca.kr)참조

<표 4-13> 콘텐츠분쟁조정위원회 관련 법률

조항	내용
콘텐츠산업진흥법 제29조(분쟁조정위원회의 설치)	① 콘텐츠사업자 간, 콘텐츠사업자와 이용자 간, 이용자와 이용자 간의 콘텐츠 거래 또는 이용에 관한 분쟁을 조정(調停)하기 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. 다만, 저작권과 관련한 분쟁은 「저작권법」에 따르며, 방송통신과 관련된 분쟁 중 「방송법」 제35조의3에 따른 분쟁조정 대상(같은 법 제2조제27호에 따른 외주제작사가 분쟁의 당사자인 경우는 제외한다)이 되거나 「전기통신사업법」 제45조에 따른 조정 대상이 되는 분쟁은 각각 해당 법률의 규정에 따른다. <개정 2016.1.27.> ② 조정위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이상 30명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 문화체육관광부장관이 위촉하는 사람이 된다. 1. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 법학 또는 콘텐츠 관련 분야의 학과에서 조교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 사람 3. 콘텐츠 및 콘텐츠사업에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 4. 이용자 보호기관 또는 단체에 소속된 사람 5. 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 사람으로서 콘텐츠 육성 업무 또는 소비자 보호 업무에 관한 경험이 있는 사람 ④ 조정위원회의 위원장은 조정위원회 위원 중에서 호선(互選)한다. ⑤ 위원은 비상임으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. ⑥ 조정위원회의 업무를 지원하기 위하여 「문화산업진흥 기본법」 제31조에 따른 한국콘텐츠진흥원에 사무국을 둔다. ⑦ 조정위원회는 콘텐츠의 종류에 따른 분과위원회를 설치할 수 있다. ⑧ 조정위원회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

콘텐츠분쟁조정위원회는 콘텐츠 및 콘텐츠 사업에 대한 학식과 경험이 풍부하거나 이용자 보호기관 또는 단체에 소속되어 있는 사람, 법률 전문가 등이 조정위원으로 구성되어 전문가의 실용적인 조정안을 제안 받을 수 있게 만든 콘텐츠산업 전문 조정제도라고 할 수 있다. 콘텐츠분쟁조정위원회의 조정위원은 자신의 전문성에 따라 게임 분과, 영상 분과, 지식정보 분과, 만화/애니메이션 등 분과에 소속 되어 해당 분야 사건에 우선 배정 조치된다.

콘텐츠분쟁조정제도는 적극적인 쟁점별 사례공유를 위해 (ex. 콘텐츠 산업전문가 간담회, 공청회, 세미나, 워크숍) 분쟁당사자 입장에서 다양한 방안을 모색하여 조정안을 제시한다.

콘텐츠분쟁조정위원회는 조정이 신청되면 분쟁조정에 필요한 자료를 제공할 것을 분쟁당사자, 콘텐츠 사업자 또는 참고인에게 요청할 수 있으며, 이 경우 해당자는 정당한 사유가 없으면 반드시 이를 응해야 한다. 콘텐츠분쟁조정위원회의 조정안을 제시받아 5일 이내에 수락하게 되면 콘텐츠분쟁조정위원회에서 조정서를 작성하게 되며, 이 조정서는 법원의 확정판결과 같은 재판상 화해와 동일한 효력을 가진다.

국제분쟁해결을 위해 유엔 산하의 지식재산 전문기구인 세계지식재산기구(World Intellectual Property Organization, WIPO)는 1994년 중재조정센터(이하“WIPO”)를 설립하였다. WIPO는 엄격한 중립성과 독립성을 바탕으로, 전 세계 1,500여명의 전문가 중립인을 갖추고, 지식재산, 엔터테인먼트 등의 분야에 특화된 국제 분쟁해결기관으로 정착되었다.

WIPO조정은 당사자들의 동의가 있는 경우에만 이루어질 수 있다. 따라서 분쟁이 있기 전에, 계약체결시 계약서에 분쟁해결조항을 다음과 같이 삽입하게 된다.

“계약의 성립, 효력, 구속력, 해석, 이행, 위반, 해지 및 계약외적 청구를 포함하여, 그러나 그에 한정되지 않는, 본 계약 및 본 계약의 추후의 수정분 하에서, 그로부터 또는 그와 관련하여 발생하는 모든 분쟁, 논쟁 또는 청구는 한국콘텐츠진흥원(KOCCA)과의 연계에 따른 WIPO조정규칙에 따라 조정에 회부하도록 한다. 조정 장소는 [특정장소 기재]로 한다. 조정절차에 사용될 언어는 [특정언어 기재]로 한다.”

WIPO는 2012년에 한국콘텐츠진흥원과 콘텐츠 분야의 대체적 분쟁해결을 위한 양해각서(MOU)를 체결하였고, 진흥원의 소개를 통해 신청된 조정사건에 대하여 할인된 수수료 및 조정인 수당 제공. 진흥원을 경유하여 사건 접수 시, 조건에 따라 진흥원으로부터 수수료 지원도 가능하다.

### 제3절 시사점

미디어영역에서는 언론중재위원회가 특히 ‘잘못된 보도’로 피해를 입은 경우에 대해 피해를 상담하고 조정/중재 역할을 수행하여 분쟁해결에 노력하고 있다. 주로 방송통신심의위원회의 인터넷피해구제센터가 폭넓은 의미에서의 ‘이용자’권익보호를 실현하는 조직이라고 할 수 있겠다. 인터넷피해구제센터는 인터넷 등 정보통신망을 통해 유통되는 정보로 인한 피해를 모두 대상으로 하고 있다. 조직적으로는 방송통신심의위원회의 통신소위와 명예훼손분쟁조정부에서 관련 업무를 수행한다.

방송에 있어 시청자의 불만은 시청자권익보호위원회의 업무로 규정되어 있는데 여기서의 시청자는 현행법상 ‘방송’으로 규정되어 있는 영역의 소비자로 한정된다. 방송과 유사한 형식의 동영상들이 방송으로 규정되어 있지 않은 법적미비의 상황은 현재 충분히 대응이 이루어지고 있지 않아 제도적 개선이 필요한 시점이다.

현재 방송통신심의위원회의 인터넷피해구제센터는 인터넷 등의 정보통신망을 통해 유통되는 정보를 대상으로 운영하므로 온라인상의 ‘이용자’를 모두 포괄한다고 볼 수 있다. 향후 시청자권익보호를 위한 시스템을 개선한다면 양 기관의 업무가 중복되지 않도록 조정해야 할 것이다.

현재 방송영역에서의 시청자권익보호를 위해 운영되는 시청자권익보호위원회는 법정기구이지만 실제수행실적은 확인하기 어려웠다. 앞서 서술한 다양한 사례중에서 한국소비자원의 운영은 참고할 만하다. 한국소비자원에서는 사업자가 제공하는 물품을 사용하는 과정에서 불편을 겪거나 피해를 입은 소비자를 대상으로 소비자상담을 운영하며 이 상담은 전국 동일한 번호를 사용, 한국소비자원을 비롯하여 10개의 소비자단체, 16개 광역시도 지방자치단체가 참여한다. 상담단계에서 원활하게 해결되지 않을 경우 피해구제단계로 이관되며 피해구제시스템을 통해 합의가 이루어지지 않을 경우 소비자분쟁조정위원회에서 분쟁조정절차를 밟게 된다. 수많은 상품과 서비스군의 광범위한 소비자들의 권익보호를 위해 전국적인 상담시스템의 확충, 다음 단계로서 피해구제 시스템, 그리고 마지막으로 분쟁조정까지 이루어지는 과정은 현재 변화하는 미디어시장에서 여러 기관에 의해 중복되거나

누락될 수 있는 권익보호업무의 효율적 운영을 위해 참고할만한 요소가 있다.

## 제 5 장 전문가 FGI 조사결과

### 제 1 절 전문가 FGI 조사 개요

#### 1. 조사내용

시청자권익보호 전담기구 신설을 위해서는 우선 시청자권익보호의 대상과 범위, 시청자권익보호 관련 법제도, 시청자권익보호 전담기구의 역할과 기능, 시청자권익보호 전담기구 신설 방법 등에 관해 전문가 의견을 파악함으로써 전담기구 신설에 따른 문제점을 진단하고 바람직한 시청자권익보호 전담기구 신설 방안을 마련할 필요성이 제기된다. 따라서 현업 전문가와 관련 연구자들을 대상으로 보다 심층적인 전문가 FGI를 실시했다.

#### 2. 조사대상 및 방법

전문가 인터뷰는 방송현업 관계자 3명, 방송 연구자 1명, 방송시청자 관련 시민단체 1명 등 총 10명을 대상으로 실시하였다. 먼저 인터뷰는 개방형 질문지를 통한 심층인터뷰 방식으로 이루어졌으며, 인터뷰 기간은 2018년 10월 중 실시되었다. 개방형 질문지를 통한 심층인터뷰 내용은 전문가 인터뷰의 질문내용 작성과 전체 연구에 필요한 연구 방식과 연구체계에 대한 참고 자료를 활용하여 작성하였다. 인터뷰 대상자 목록은 아래 표와 같다.

<표 5-1> 전문가 인터뷰 대상자

구분	소속	직급	비고
A	학계	겸임교수	
B	지역지상파방송사	차장	

C	방송관련기관	위원	
D	지상파방송사	전문연구위원	
E	케이블방송사	팀장	
F	방송관련단체	전문연구위원	
G	시민단체	사무처장	
H	학계	교수	
I	종합편성채널	차장	
J	시민단체		

## 제 2 절 전문가 조사 결과

### 1. 시청자권익보호의 대상 및 범위

전문가를 대상으로 시청자권익보호의 대상과 범위를 어떻게 정할 것인가에 대한 의견을 알아보기 위해 “넷플릭스 및 유튜브 등을 통한 방송 영상 서비스 이용이 급증함에 따라 기존 방송서비스 시장의 범위를 확대하고, 이에 부합하도록 시청자 권익보호 방송 관련 법·제도를 개편해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 또한 방송서비스 시장의 범위 확대와 함께 시청자 또는 이용자 개념도 확장되어야 한다는 의견이 있습니다. 지상파 또는 유료 방송 중심의 시청자 개념이 확장되어야 하는지, 만일 시청자 개념을 시청자 또는 이용자 개념으로 확장한다면 그 범위는 어디까지인지 등에 대해 선생님의 의견을 작성해주시오.”라고 질문을 했다. 이에 대해 전문가들은 시청자 개념을 이용자 개념으로 확장하는 것에 대해서는 전반적으로 동의하는 의견이 많았다.

“시청자 개념을 이용자 개념으로 확장하는 것에 대해서는 전반적으로 동의한다. 특정 매체에 귀속된 시청자, 청취자, 독자 등의 개념보다는 매체 관련 서비스 전반을 아우르는 이용자 개념이 타당할 것이다. 이 경우 콘텐츠에 주로 연관된 매체 서비스 전반을 다루어

야 할 것인지, 아니면 신문과 방송통신 일반의 광범위 서비스를 다루어야 하는지에 대해서는 이론적, 현실적 논의 여지가 매우 큼. 일단 여기서 이용자는 소비자 개념보다는 수용자 개념에 토대를 두는 게 타당할 것으로 본다. 즉 경제적 제약 관계에 의해 성립되는 소비자 개념보다는 매체 서비스를 유료 혹은 무료로 이용하고 그에 노출되고, 그에 접속하는 시민으로서의 수용자 개념에 바탕을 둬으로써 그 적용 범위를 적절히 확장 및 제한하는 것이 가능할 것이다. 따라서 이때의 이용자는 미디어 콘텐츠에 접근하거나 노출되는 이용자이며, 그 적용 범위는 (일정 규모 이상의) 미디어 콘텐츠 생산자와 그러한 미디어 콘텐츠로의 접속 창구를 제공하고 관장하는 (일정 규모 이상의) 서비스 기업이 될 것으로 보인다.”(전문가 A)

“방송법 상 시청자는 공중의 개념으로 전파를 일반적으로 수신해 방송을 이용하는 것으로 의미하는데 이는 현 미디어 상황에 부합하지 않는 면이 있음. 유료방송이 출현하고 다양한 스마트 미디어가 등장하면서 이용자들은 다양한 미디어들 중 자신들이 원하는 미디어를 취사선택하고 있다는 점에서 현 방송법 상 시청자 개념은 보다 확장해야 한다. 하지만, 소수 취약계층에 대한 보호차원에서 시청자의 개념은 사라지는 것이 아니라 이용자 개념과 혼용해 사용하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 다시 말해, 공중으로서의 시청자와 능동적으로 서비스를 이용하는 이용자가 공존하는 상황이며 이는 현 방송의 개념과 범위를 확장해 해석할 필요가 있다. 이러한 개념의 확장을 통해 시청자들이 제기하는 다양한 민원을 처리해 시청자권익을 보호할 수 있을 것이다”(전문가 E)

“사실, 디지털기술을 기반으로 한 방송통신융합 서비스가 일반화 된 현재, 또한 일인미디어가 확대되고 있는 상황을 고려했을 때, 지상파 및 유료방송의 시청자 개념은 비록 그것을 새로운 미디어의 이용자 개념으로 확장한다고 하더라도 콘텐츠를 수동적으로 소비하는 대상으로서가 아니라 일반 시민이 직접 의사를 민주적으로 또 적극적으로 피력하고 관련 콘텐츠를 생산한다는 차원에서 그 용어나 적용 범위는 새롭고 광범위하게 규정되어야 한다고 본다.”

“이제는 시청자들이 TV나 케이블 등 방송 플랫폼이 아닌, 콘텐츠 중심으로 소비하고

있다. 그래서 콘텐츠, (방송 콘텐츠)가 소비되는 곳이면 시청자(이용자)가 존재한다고 보고 개념도 확대해야 한다고 생각한다. 적어도 온라인 포털이나, OTT를 통해서 유통되는 방송 콘텐츠를 소비하는 사람들은 시청자나 이용자로 보는 것이 바람직하다.”(전문가 I)

“현재 방송법에서는 시청자, IPTV법과 전기통신사업법에서는 이용자(일부 시청자)라는 용어를 사용하고 있으며, 이는 시청자는 전통적 미디어(지상파 또는 케이블방송 등)의 사회문화적 가치를 중심으로, 이용자는 신규 미디어(통신기반 또는 융합미디어 등)의 경제적 가치를 중심으로 개념화하여 사용하고 있는 것으로 파악된다. 하지만 빠르게 변화하는 미디어 융합 환경에서 시청자와 이용자의 개념 구분은 더욱 모호해질 것이며, 이용하는 서비스의 개념을 구분하기도 어려워질 것임. 따라서 장기적인 관점에서는 시청자와 이용자의 개념을 통일하여 사용할 필요도 있을 것으로 보인다. 다만, 두 가지 용어가 분리되어 사용되는 현 시점에서는 기존의 협소한 시청자의 개념을 확대할 필요가 있다. 즉, 전통적 미디어뿐만 아니라 배열 등 넓은 의미의 편성 개념을 포함하는 IPTV, 온라인 동영상 서비스, MCN 등의 신규 미디어를 활용(시청·이용)하는 사람을 시청자로 개념화할 필요가 있다.” (전문가 J)

한편 시청자권익보호의 대상을 미디어 이용 환경 변화를 반영하여 기존의 시청자 개념에서 이용자 개념으로 확장해야 한다는 의견을 제시한 전문가들과는 달리 시청자와 이용자 개념은 엄밀하게 구분되는 것으로 시청자 개념을 이용자로 확대 적용에 신중해야 한다는 의견을 제시한 일부 전문가도 있었다.

“시청자와 이용자는 엄밀하게 구분된다. 자신의 의지로 시청 내용을 선별할 수 있는 것과 수동적으로 수신해야 하는 것은 다른 것이다. 편성의 측면에서 엄연히 구분되는 서비스이기 때문에 기존의 방송에 한해 시청자로, OTT나 동영상 서비스는 이용자로 보는 것이 타당하다.”(전문가 D)

“무엇을 방송이라고 정의하기 힘든 시기에, 억지로 개념을 제한하거나 확대해 정의한다고 해서 정책적으로 얻을 수 있는 효용성은 별로 없어 보인다. 그럼 개념의 확대는 축소

든 그 중심에 '시청자-이용자'를 두면 무엇인가 해결될 수 있을 것으로 보이지만, 제일 큰 문제는 규제의 적용 범주를 확정하기 힘들다는 데 있다. 기본적으로 시청자를 우리나라 모든 국민이라고 확대해 본다면, 그럼 '시청자의 권익'이라는 개념이 모든 국민이 동등하게 좋아하고, 동의하고, 추구하는 그 무엇의 내용을 담은 프로그램이나 콘텐츠를 제공하는 것이라고 봐야 할 것이다. 그렇게 이상적으로 나가게 된다면 '시청자 권익'이라는 그 실체부터가 매우 모호해질 것이다. 따라서 지금 단계에서 무리하게 방송 개념의 확장이나 이용자 개념의 확장을 시도하기 보다는, 오히려 온라인 영역을 역지로 방송법에서 정하는 무엇인가로 적용하려 하지 말고, 단계를 두고 OTT에서 온라인까지 우선 위법적 문제를 신속히 대응하고, 다음 추가적으로 사회적인 무리/저해 요소를 확인해 이러한 사례들을 조치하는 가이드라인, 혹은 처벌을 위한 법개정(처벌 영역의 확대를 위한 개정 시도)으로 바텀업(bottom-up) 방식으로 진행해야 할 것으로 보인다. 무리한 개념 확정으로 한 번에 포괄적 규제를 적용하려는 것은 한계에 직면할 수밖에 없을 것이다. 학술적으로도 정책적으로도 불분명한 개념인 방송, 그리고 시청자, 더구나 '시청자 권익' 역시도 불분명한 상황에서 상위 개념을 포괄적으로 재정의하고, 이를 기준으로 급작스럽게 시청자 권익과 보호(무엇이라고 규정하기 힘든 또 하나의 개념)를 위해 신규 미디어 영역을 규제로 강제하기에는 규제 적용의 모호성이 너무 커지는 문제가 있다."(전문가 F)

"통신기반 방송(사업자) 또는 영상(사업자)을 법적으로 방송(사업자)에 포함할지 여부는 매우 신중한 논의가 필요하다고 생각한다. 만약 법제도 개선이 필요하다면 개정의 목적과 근거가 확실하게 제시되어야 할 것이다. 현재의 방송, 통신 법제도 하에서 시청자와 이용자의 권익침해에 대응하지 못하거나 보완이 필요한 부분이 무엇인지 살피는 것이 우선순위가 되어야 할 것이다. 단순히 유튜브, 넷플릭스 이용이 늘어났으니 방송법에 포함하여 기존 사업자와 동일한 규제를 적용해야 한다는 논리는 바람직하지 않을 것이다."(전문가 G)

시청자권익보호의 대상을 시청자로 할지 아니면 이용자로 할지에 대해서는 방송의 철학과 미디어 환경의 변화 등을 종합적으로 고려하여 판단할 문제다. 하지만 과거 방송과 통신의 융합서비스로 불리거나 아니면 통신과 방송의 중간적 성격의 미디어로서 결국 인터

넷멀티미디어방송이라는 법체계로 정리했던 IPTV의 사례에서처럼 OTT서비스 역시 지금은 방송 서비스와 다른 별개의 서비스라고 인식되고 있지만 향후 시간이 흐르고 서비스가 안정화되면 규제체계의 정비와 더불어 방송의 범주로 포섭될 가능성도 있다. 이러한 점을 감안하면 현재와 같이 방송법에 기반한 방송을 이용하는 사람은 시청자로 하고 OTT와 같은 방송법 규제체계로 묶이지 않는 서비스를 사용하는 사람들은 이용자로 구분하는 방식은 별 의미가 없을 수도 있다. 따라서 시청자권익보호의 대상을 좁은 의미의 시청자로 해석하지 않고 시청자의 범주를 방송서비스에서 규정하는 협의의 시청자는 물론이고 OTT와 같은 유사방송서비스를 이용하는 이용자까지도 포괄하는 넓은 범주의 시청자로 규정하는 것이 적절하다고 판단된다.

## 2. 시청자권익보호 전담기구 설립의 필요성

시청자권익보호 전담기구 설치의 필요성에 대한 전문가의 인식 파악한 결과 소속된 곳이 어디인가에 따라 의견이 크게 엇갈렸다. 지상파방송 관련 전문가들은 전반적으로 전담기구 설립에 대해 부정적인 입장이었다.

*“시청자 권익 강화는 중요하다. 하지만, 표현의 자유와 관련해서 법의 충돌이 발생할 수 있다. 이에 대한 비교 형량 문제가 발생하기 때문에 이에 대한 적절한 검토가 필요하다고 생각된다.”*

*“시청자 불만을 제기하면 처리할 때 방송사에 직접적인 제재를 가한다거나 주의를 주는 것은 바람직하지 않고 각 방송사에 있는 시청자위원회에 통보해 시청자위원회에서 수용과 적절한 지적인지를 판단하게 하는 절차 필요하다.”*

*“쉽게 한 번에 해결할 수 있는 ‘상위법 만지기, 초법적 규제 정립 등’은 고민이 필요하다.”*

반면 학계 전문가와 비지상파 소속의 전문가들은 시청자권익보호 전담기구 설립에 긍정

적인 입장이 많았다.

“신규 서비스에서의 이용자 권익 확보를 위해 필요한 대응. 개별 소비자로서 대응하는 것은 구조적으로 어려우며, 소비자권익 보호와는 다른 차원의 시민, 수용자적 차원이 있어서 소비자위원회 형식과는 구별될 필요가 있기 때문이다. 매체 서비스 입장에서도 개별 이용자들의 불만처리를 직접 담당하는 것이 용이하지 않기 때문에 일종의 공적 필터링 장치가 필요한 것도 사실이다. 특히 매체 서비스와 이용자 사이의 관계는 일반 경제적 관계와는 구별되는 차원이 있기 때문에 (또 최근 들어 기존 기업-소비자 관계 역시 일종의 신의적 관계로 전환되는 측면도 있기 때문에) 이용자 일반의 권익 요구를 대의하는 제도가 효과적이다.”

“향후 발생할 수 있는 다양한 민원과 불만들을 처리할 수 있는 전담기구 신설은 바람직하다고 볼 수 있다. 단, 이용자의 복지를 증진을 위해 전담기구가 얼마나 신속하고 정확한 처리를 할 수 있는가가 관건이라고 할 수 있다.”

“환경 변화를 고려하였을 때 독립적인 전담 기구의 필요성은 있을 것으로 보인다. 하지만 꼭 전담 기구를 신설한다면 규제 중심이 아니라 보다 자유롭고 창의적인 시청자 역할이 가능하도록 지원하고 분쟁의 경우 시청자의 권익이 우선 될 수 있는 규제체제의 정비 및 타 기관과의 역할 조정이 우선되어야 할 것으로 보인다.”

“1차로는 각 방송사나 포털, OTT 내에 시청자권익 보호와 불만처리 기구를 만들고 해당 민원을 처리하는 것이 맞다고 생각한다. 그 충족이 안 되었을 경우에만 권익보호 전담 기구에서 업무를 처리하는 것이 바람직하다.”

“시청자 권익보호 전담기구에 확장된 시청자의 개념을 적용하여 OTT 등 신규 서비스에 대한 민원 관리 역할을 부여하는 것이 필요하다고 생각한다.”

시민단체의 전문가는 시청자권익보호 전담기구 도입 그 자체에 반대는 하지 않지만 먼

저 기존의 제도를 먼저 재정비하여 적용하는 식으로 개선방안을 마련해보고 그래도 안 되면 시청자권익보호 전달기구를 도입해도 늦지 않는다는 의견을 제시하기도 했다. 방송관련 규제기관에 소속된 전문가 역시 시민단체 소속 전문가와 비슷한 의견으로 방통위가 행정명령을 통해 이용자보호를 강화하는 조치를 취하고 자율규제를 유도한 뒤, 이를 준수하지 않는 사업자를 대상으로 행정처분을 하는 것이 보다 효과적인 시청자권익보호 실현이 이뤄질 수 있다는 의견을 폈다.

“전담기구는 기존의 제도를 정비하고, 체계화하는 과정에서 그 필요성 입증된다면 그때 논의해도 늦지 않을 것이다.”

“방통위가 ISP와 OTT등에 이용자보호를 위한 내규와 정관을 강화하도록 행정명령을 하고, 이를 준수하지 않을 경우에 과징금 등 행정처분을 하는 것이 더 효과적이다. 통신영역에서는 사업자 스스로 징벌적 처벌을 받지 않기 위해 자율규제를 하도록 유도하는 것이 더 효과적이다.”

### 3. 시청자권익보호 관련 법 제도 평가

국내 시청자권익보호 관련 법·제도는 현행 「방송법」과 「방송법 시행령」에 규정되고 있다. 구체적으로 시청자권익보호 관련 법·제도는 ‘시청자권익보호위원회’, ‘시청자위원회’, ‘시청자평가프로그램’, ‘시청자미디어재단’ 등에 대한 규정으로 세분화되어 있다. 이러한 현행 시청자권익보호 관련 법·제도의 전반적인 문제점에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.

“시청자권익보호위원회는 존재감이 거의 없다. 실제 활동에 대한 국민적 인지가 매우 낮으며 그 활동의 성과가 어떻게 반영되고 있는지를 파악하기 어려운 실정이다. 법적으로 규정된 직권이 실제의 효력을 발휘하고 있는지 의구심이 있다. 시청자 권익보호 관련 법과 제도는 재정비될 필요가 있다. 너무 많은 기능이 너무 산재한 형태로, 다분히 형식적으로 운영되는 측면이 있다. 시청자미디어재단이 이에 대한 가이드와 실질적인 지원, 컨설팅

팅, 진행 점검 등을 담당하도록 함으로써 관리 비용을 줄이는 것도 고려해볼만할 것이다. 시청자권익보호위원회의 경우 불만처리를 직접 담당하기보다 각 사업자에 의해 처리되는 불만 가운데 승복될 수 없는 내용을 처리하는 상위 심급으로서 기능하거나, 시청자와 사업자간 중재 기능에 명확히 치중하는 것이 나올 것으로 판단한다.”

“시청자권익보호 관련 법과 제도가 증첩된 느낌이 많다.”

“시청자권익보호를 위한 제도적 장치는 많지만 실천되지 않고, 오히려 후견인들에 대한 ‘자리’정도로 인식되는 경향이 있다. 실질적인 권한과 독립성을 보장해 주고, 전문가들이 역할을 맡을 수 있도록 제도개선이 필요하다.”

“방송법 상 시청자의 지위가 분명하지 않아 그 권리에 대한 부분도 분명하지 않다. 또한, 법제도가 형식적으로 운영되고 있어 시청자 권익보호에 실질적인 효력을 발휘하지 못하고 있다.”

“현재 실제도 불분명한 상위 개념과 포괄적 입법 체계에서 무엇인가를 단순히 해결해 보려는 답다운 방식의 관점들을 바텀업 방식을 빠르게 전환하면서(물론 사례 수집과 논의의 과정에는 시간이 걸릴 것임), 실제로 법-제도에 영향을 미치는 제도개선이 이루어져야 할 것이다.”

“법제도 상으로는 각각의 제도를 어떻게 유기적으로 연결할 것인가가 중요하다. 시청자불만처리와 관련한 방송사의 의무, 시청자위원회의 권한과 역할로부터 출발하여 이미 제기된 각각의 문제점을 개선하는 법제도 개정이 필요하다. 또한 이런 제도들이 사업자 특성에 맞게 운영될 수 있도록 기존 법이 포괄하지 못하는 부분부터 찾아내 보완하는 작업이 필요하다.”

“현재 시청자권익보호위원회는 방송통신위원회의 법정기구로서 기능하지만 그 역할에 한계가 있으며, 방송사들이 운영하는 시청자위원회 및 시청자평가프로그램은 사업자의 입

장을 고려해서 시청자의 입장을 충분히 반영하지 않고 있으며, 책임 행정이 되고 있지 않는 등 형식적으로만 운용되는 한계를 보여 왔다. 따라서 시청자의 권익을 적극 보호하기 위해서는 이러한 부분에 대한 개선이 반드시 선행되어야 할 것이다.”

“방송법의 경우 사업자의 역할과 방송의 책무에 대한 규정만 존재한다. 그러나 방송이 점점 다원화되고 1인 방송의 등장, 온라인 방송 서비스의 확대 등 방송의 개념이 바뀌고 있다. 이와 관련한 시청자의 역할도 바뀌고 있다고 본다. 이에 공급자 중심으로 되어 있는 방송법을 고쳐, 실제 방송으로 영향을 받는 ‘시청자를 보호하기 위한 명시적인 조항’ 추가도 필요해 보인다.”

전문가들은 국내의 시청자권익보호 관련 법제도는 제도적 측면에서는 장치도 많고 제도적 완성도도 높다고 평가했지만 법적 제도의 완성도에 비해 실제 효력을 발휘하지 못하거나 시청자들이 현실에서 이를 활용하여 자신들의 권익보호에 적극적으로 활용하지 못하는 상황이라는 문제점을 피력했다. 즉, 시청자권익보호 관련 국내 법제도로부터 파생되고 있는 문제점은 제도적 완성도의 문제라기보다는 현실에서 제도가 실제로 작동하지 못하고 있음으로써 발생하는 문제이다. 따라서 법제도가 현실에 제대로 작동하지 못하는 상황에서는 아무리 법제도를 개선해도 실제 그 수혜자인 시청자들의 입장에서는 법 따로 현실 따로인 상황이 반복되므로 체감할 수 있는 수준의 시청자권익보호가 잘 이뤄지지 않는다는 평가를 내릴 수밖에 없게 된다.

전문가 의견을 반영한다면 앞으로 시청자권익보호와 관련해서는 법제도 개선 시 법제도 실제로 현실에서 시청자들의 권익보호를 실현할 수 있는 장치로서 작동하게 하는 구속력 있는 내용을 중심으로 개선이 될 필요성이 있다. 예를 들자면 시청자권익보호와 관련하여 사업자들에게 추상적인 시청자권익보호 관련 조항을 나열하기보다는 구체적으로 시청자 권익보호를 저해하는 행위에 대한 최소한의 규제나 행정적 처분 등을 명시하는 방향으로 법제도의 보완이 추진되어야 할 것으로 보인다.

#### **4. 시청자권익보호 전담기구의 역할과 운영 방향**

현 정부는 100대 국정과제 중의 하나로 ‘미디어의 건강한 발전’을 제시하고 주요 내용의 하나로 ‘미디어 복지’를 강조하였다. 이에 방송통신위원회는 시청자 주권보호 및 복지 향상을 위해 시청자 불만 및 민원처리 통합 지원 관리, 시청자 권익 보호 정책 및 활동 지원, 시청자위원회, 시청자평가원, 시청자참여프로그램 등 시청자 권익 보호 제도 운영 지원, 방송사의 시청자 권익보호 업무 점검 및 평가, 시청자와 방송사업자 간의 분쟁 조정 지원, 방송광고의 모니터링, 시청자 권익 보호 관련 교육 등의 업무를 처리할 시청자 권익보호 관련 업무를 전담하는 기구를 설치하는 방안을 검토하고 있다. 이와 관련하여 먼저 전문가들에게 시청자권익보호 전담기구의 역할에 대해 질문하였다. 이에 대해 전문가들은 시청자권익보호 전담기구의 역할에 대해 다음과 같이 답변을 하였다.

“(온라인) 미디어 서비스에 대한 이용자 불만처리. 방송통신심의위원회 및 방송광고 심의 단위에서의 내용적 불만처리 사항에 대한 의견 지원 (심의기준의 제정 및 개정 과정 등, 단 내용규제 기능과는 분리해야 함). 기존 개별사 단위의 시청자 권익 보호 기구 및 제도의 운영 지원과 평가. 미디어 리터러시 진흥 관련 정책 권고. 미디어 연관 정책 주요 이슈에서 이용자 의견 개선 (법령 제정 및 개정 과정에서의 공개협의 주축, 사업자간 분쟁에 의견 개선, 주요 미디어 사업자간 인수합병에서 공익성 심사 의견 개선 등). 이용자 권익 보호에 관련된 미디어 연관 정책 및 법령 제안과 권고. 이에 연관된 사업자 자료 제출 및 검토 등이다.”(전문가 A)

“시청자권익보호전담기구는 시청자 불만 처리 및 민원 처리에 대한 통합 지원이 가장 핵심적인 역할이 되어야 한다고 생각된다.”(전문가 B)

“시청자권익보호 전담기구의 핵심적인 역할은 시청자(이용자)의 주권보호를 무엇보다 우선시 두어야 한다. 점차 유료로 미디어를 이용하는 시청자들이 증가함에 따라 시장논리가 지배적일 수 있다는 점에서 전담기구는 사업자로부터 피해를 받지 않도록 시청자의 주권을 보호해야 한다. 또한, 시청자가 자신의 권리를 무엇이며 혹시 침해당하고 있는 것은 아닌지 시청자 교육을 통한 주권을 스스로 찾게 해야 한다. 국내의 경우 시청자권익을 위한 미디어교육에 다소 부족한 상황인 점에서 시청자가 스스로 주권을 찾을 수 있도록 하

는 것이 바람직하다.”(전문가 E)

“시청자권익보호전담기구를 상상해본다면, 그 핵심역할과 기능은 시청자의 불만이나 의견이 기존의 시스템을 통해 원활히 수렴되고, 처리되며, 방송에 반영되는 유기적인 거버넌스를 형성하는 일(일종의 컨트롤타워), 새롭게 제기되는 시청자-이용자 보호이슈에 대응하기 위한 연구를 진행하고 정책을 개발하여 시청자정책의 방향을 잡아가는 일이 되어야 할 것이다.”(전문가 G)

“시청자권익보호를 위한 역할과 임무는 기본적으로 시청자복지를 위한 지원의 측면과 시청자의 권익을 침해하는 것으로부터의 보호와 구제 두 측면으로 볼 수 있다. 시청자 복지를 위한 역할들은 법, 제도의 측면에서 현재 시행되고 있는 사항들이 실질적으로 효과를 얻을 수 있는 업무의 실효성과 충실성이 중요할 것으로 생각된다. 지원과 진흥의 업무를 담당하고 있는 시청자미디어재단의 기능에 대한 평가가 우선 이루어져야 할 것으로 보인다. 시청자미디어재단의 존재와 그 역할에 대해 잘 알고 있는 시청자가 얼마나 되는지 궁금하다. 시청자 권익침해에 대한 부분은 일반인 모두가 피해의 대상이 될 수 있는 미디어환경의 변화를 고려하여 당사자들이 언제나 용이하게 피해 상황을 알리고 적절하고 즉각적으로 보호 받을 수 있어야 할 것으로 생각된다. 따라서 상대적으로 약자일 수 있는 시청자들이 사업자들로부터 부적절한 피해를 당하지 않을 수 있는 역할을 충실히 할 수 있어야 할 것이다.”(전문가 H)

“현재 시청자 권익 보호는 방심위나 공정위, 소비자원, 방통위 등에 산별적으로 나눠져 있다. 때문에 권익을 지키기 위한 절차나 권익 보호와 관련된 규정도 찾기가 힘들다. 특히, 방송 사업자로 인해 개인의 권익이 침해됐을 때 피해 구제 절차가 복잡하다. 따라서, 방송 내용으로 인한 피해가 발생할 경우 이를 종합적으로 구제하거나 권익을 증진시킬 수 있는 ‘시청자 권익을 통합 보호하고 신장’하는 기구가 되어야 한다.”(전문가 I)

“시청자권익보호 전담기구는 우선 산재되어있는 시청자 권익보호 관련 업무를 통합 운영하는 역할을 담당해야 한다. 특히, 시청자 불만 및 민원처리가 여러 부처와 기관으로 나

뉘져 있는 상황에서 이를 통합 관리하고 시청자의 피해구제 및 불편사항을 개선하는 역할을 할 필요가 있다. 이 경우 시청자 불만 및 민원처리의 통합 관리 대상에는 광의의 편성 개념이 적용될 수 있는 지상파, 유료방송, OTT 등 모든 동영상 서비스가 포함되어야 한다. 또한 전담기구는 시청자 주권보호를 위해 방송사에서 운영 중인 시청자위원회 및 시청자 평가원, 시청자 평가프로그램에 대한 상시적 모니터링과 평가를 수행할 필요가 있다. 또한 시청자 권익보호 정책 전반에 대한 방향성 및 개선 제안을 위해 시청자를 대상으로 한 각종 통계관리와 실태조사 등을 실시하여 시청자 권익보호 정책연구 기능 역할도 수행할 필요가 있다. 다만, 현실적 여건상 단기적으로 현재 시청자미디어재단이 수행하고 있는 방송 시장 불공정행위 조사와 방송광고 모니터링 사업을 중심으로 시청자 이익 및 시청권 보호 역할을 강화하고, 위의 역할을 점차 확대해 나가는 방식이 현실적이라고 여겨진다. 중장기적으로는 현재 과기정통부의 이용자 관련 정책을 포괄하여 유료방송 이용약관 분석 및 개선, 유료방송 가입자 검증 및 품질평가 등의 업무로 확대하는 방안이 바람직하다고 생각한다.”(전문가 J)

시청자권익보호 전담기구의 역할과 관련된 전문가들의 의견을 종합해 보면 시청자들의 불만처리 및 민원처리에 대한 실질적이고 실효성 있는 통합지원 서비스 창구로서 시청자 권익보호 전담기구의 역할을 공통적으로 기대하고 있는 것으로 나타났다. 나아가 시청자의 불만이나 민원을 행정적으로 처리하고 지원하는 것에 머물지 말고 시청자들이 자신의 권리가 무엇이고 이러한 권리를 침해당하고 있지는 않는 지까지도 스스로 파악하고 자문할 수 있도록 시청자 교육까지도 담당하고 시청자권익보호 정책과 이슈에 대응하기 위한 연구를 진행하고 정책을 개발하여 시청자권익보호 정책의 방향을 잡아가는 적극적이고 능동적인 역할을 주문했다.

한편 방송법 상 시청자권익보호를 위한 법정 위원회인 시청자권익보호위원회와 관련해서는 활동 내용이 모호하고 실제로 시청자권익보호 활동의 성과에 있어서도 실적이 거의 없다는 부정적 의견이 지배적이었다.

“방통위 산하에 시청자권익보호위원회를 법정기구로 운영하고 있다. 하지만, 시청자권익보호위원회가 시청자 권익 증진 역할 수행은 현실적으로 체감하기 힘들다.”(전문가 B)

“위원회는 있지만 시청자권익보호는 제대로 이루어지지 않고 있다. 시청자권익보다는 후견인적 위원선임과 형식적 활동이 문제라고 생각한다. 권한과 책무를 주고 활동에 대한 사후적 평가도 필요하다.”(전문가 C)

“방송법과 동법 시행령, 그리고 방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙까지 이어지는 위원회의 역할과 구성, 위상이 부족한 것이 사실이다. 형식적 위원회로 매년 구성하기 보다는 좀 더 체계적인 역할이 가능하도록 위상을 좀 더 강화할 필요가 있을 것이다.”(전문가 F)

“방송통신위원회가 하는 기존의 역할을 생각하면 이 조직이 시청자권익보호를 위해 무슨 일을 할 수 있는지 모호하다.”(전문가 H)

“시청자권익보호위원회는 법적 기구이긴 하지만, 역할이나 활동이 크게 두드러지지 않고 있다. 방송으로 인해 시청자 피해가 발생했을 때도 특이할 만한 명시적인 제재 조항이 없어 사실, ‘시청자권익 보호’ 역할을 못하고 있다고 판단된다. 시청자권익보호위원도 전문성이 떨어지고 각 직능단체들이 추천하다보니, 조직 운영이 제대로 되지 않는다.”(전문가 I)

만약 시청자권익보호 전담기구가 신설된다면 전담기구의 설립과 운영 방향성에 대한 질문에 대해서는 전문가들의 의견은 무엇보다 시청자권익보호에 대한 확실한 철학을 바탕으로 조직이 설립되고 운영되어야 하고 전담기구는 독립성과 전문성이 담보되어야 하며 정치적으로 중립적인 조직으로 운영되어야 한다는 점을 강조했다. 또한, 전담기구는 가급적 정부가 주도하는 체계가 아니라 민간주체와 시민사회가 중심이 되어 민간기구의 성격을 지니고 운영되었으면 한다는 의견을 피력했다.

## 5. 시청자권익보호 전담기구의 설립 형태

시청자권익보호 관련 업무를 전담하는 시청자권익보호전담기구 설치하는 방안을 크게 3가지로 논의가 가능하다. 첫 번째 방법은 방송통신위원회 산하 별도 독립기구로 설치하는 방안이다. 두 번째는 시청자미디어재단 산하의 독립된 시청자권익보호전담센터로 설치하는 방안이 검토 가능하다. 마지막으로 시청자미디어재단 내 조직과 업무를 조정하여 시청자권익보호 국·실로 설치하는 방안 등입니다. 이러한 시청자권익보호 전담기구의 설립형태에 대해 전문가들에게 의견을 물었다.

이와 같은 시청자권익보호 전담기구의 설립형태에 대해 전문가들의 견해는 자신의 소속 기관에 따라서 조금씩 다른 입장을 피력했다. 우선 비교적 객관적 입장에 속한 학계의 전문가나 시민단체, 협회 등의 소속 전문가들은 시청자권익보호 전담기구의 설립형태를 방송통신위원회 산하 별도 독립기구로 설치하는 방안과 시청자미디어재단 산하의 독립된 시청자권익보호전담센터로 설치하는 방안을 선호하는 입장이 많았다.

*"3안의 경우 시청자미디어재단 내부로 관료화 및 위계화될 가능성이 높으며 정책 집행력을 지니기 어려울 것으로 판단함. 현재 조건에서는 2안이 가장 현실적이기는 하나, 문제는 시청자미디어재단이 이들에 대한 사무국 기능 혹은 간접 지원 기능을 수행하는 것 이상의 관련성을 가지지 않아야 한다는 것. 따라서 1안과 2안이 절충된 형태가 바람직할 것으로 보임."*(전문가 A)

*"시청자권익보호 관련 업무를 독립적으로 실천하고, 방송 분야 전반에서 방송 콘텐츠를 활성화 시키는 역할을 하는 데는 상기 (1안)과 (2안)에 문제가 없을 것으로 보입니다. 다만, 각 (안)을 기준으로 기구 설치를 추진하는 과정에서 진정한 독립성과 동시에 바람직한 역할 정립이 가능할 것인지가 더 중요해 보입니다. 수많은 조직과 기구, 위원회 등이 바로 이 문제에서 자유롭지 못해 문제가 발생하고 있는 상황이기 때문입니다."*(전문가 F)

*"시청자미디어재단은 미디어교육과 시청자 제작, 시민의 방송참여를 중심으로 설치된 기구입니다. 여기에 권익보호와 불만처리까지 추가하여 담당하도록 하려면 재단의 위상에*

대한 근본적인 논의가 필요합니다. 시청자미디어재단이 기존의 역할도 제대로 수행하지 못하는 상황에서 시청자권익보호전담 기구의 역할까지 맡도록 하는 것은 시기상조이며, 적절치 못한 것으로 판단합니다. 시청자미디어재단을 활용한다면 산하의 센터 설치 또는 재단 내 조직과 업무 조정의 방식이 아니라 아예 재단(기구)의 성격을 전환하는 방식으로 논의가 진행되어야 할 것입니다. (미디어교육의 민간주체들이 시청자미디어재단을 미디어 교육의 컨트롤타워 기구로 상정하지 않는 상황에서 이런 방식의 논의가 진전될 수 있을지 불투명함.)”(전문가 G)

"3가지 방안 중에서 굳이 선택을 한다면 시청자미디어재단 산하의 독립된 시청자 권익 보호전담센터를 두는 것이 가장 바람직 할 것으로 보입니다. 단, 이 경우 지원 조직인 시청자미디어재단의 법적 성격의 재조정이 불가피 할 것으로 보입니다.”(전문가 H)

"방통위 산하 별도 독립기구로 되어야 한다고 생각합니다. 앞서 말씀드린것과 같이 시청자에 대한 개념의 확장으로 이용자 권익 보호를 위한 활동이 더욱 방대해질 것으로 보입니다. 때문에 기존 조직 내 하나의 국으로 신설하는 것은 바람직해보이지 않습니다. 업무 조정이 문제겠지만 앞으로 닥칠 갈등을 해결하기 위해선 소비자보호원 정도의 위상은 있어야 한다고 판단됩니다.”(전문가 J)

"현재의 시청자미디어재단은 부여된 책무를 수행하기에도 벅찬 조직. 또한 방통위의 하부...심하게는 하청사 같은 조직이기에 재단을 해체하고 새롭게 위에 언급한 역무를 수행 할 조직으로 새롭게 태어나지 않고서는 방통위가 수행해야 할 직접적인 시청자권익 업무를 산하단체 떠넘기는 격. 제대로 된 전담기구되기 어려워. 방통위 독립적인 별도 조직이 적절. 단, 방통위 별도 독립적기구로 설치할 경우 시청자의견수렴 반영되길”(전문가 K)

한편 방송사 소속의 전문가들은 시청자권익보호 전담기구의 설립형태로서 비교적 법적 권한과 위상이 낮은 형태를 선호했다. 이는 시청자권익보호 전담기구가 법적 기구로 설립 되면 방송사의 자율성을 위축시킬 수 있다는 우려에 따른 것으로 보인다.

위 3가지 안중에서는 시청자미디어센터 내에서 조직과 업무 조정을 통해서 최대한 작은 조직이 좋을 것으로 생각합니다.”(전문가 B)

3가지 방안 모두 입법과정에서 논란이 있을 것입니다. 중복행정과 폐해구제를 목적으로 한다면 독립위원회 신설이 바람직하지만, 이 경우에 방심위의 명예훼손분쟁조정부 폐지와 권익보호국을 신설 기구로 편입해야 중복행정 논란을 없앨 수 있습니다. 그렇다하더라도 방통위 산하에 ADR을 두는 건 법적으로 위헌소지가 있을 것입니다. 유관기관만 가능할 것입니다.”(전문가 C)

설치 한다면 (3안)이 가장 적합하며, 일부 기능을 조정해 시청자권익을 보호하는 방안을 연구하고 실질적인 성과가 날 수 있도록 해야 함.”(전문가 D)

위와 같은 시청자권익보호 전담기구 설립 형태에 대한 전문가들의 입장을 종합해 보면 전체적으로는 법적 위상을 갖는 시청자권익보호 전담기구의 설립형태를 방송통신위원회 산하 별도 독립기구로 설치하는 방안이나 시청자미디어재단 산하의 독립된 시청자권익보호전담센터로 설치하는 방안에 동의하는 의견이 많았지만 방송사업자들은 가장 위상이 낮은 형태인 청자미디어재단 내 조직과 업무를 조정하여 시청자권익보호 국·실로 설치하는 방안을 선호하고 있었다는 점에서 향후 정책 추진 시 시청자권익보호 전담기구의 설립형태를 방송통신위원회 산하 별도 독립기구로 설치하는 방안이나 시청자미디어재단 산하의 독립된 시청자권익보호전담센터로 설치하는 방안을 선택하게 될 경우 사업자들의 반발이 예상됨을 알 수 있다.

## 6. 시청자권익보호 전담기구 도입의 문제점

시청자권익보호전담기구에 시청자 또는 이용자가 모든 방송 및 영상서비스에 대한 다양한 불만 및 민원을 제기할 경우, 지금까지 이러한 역할을 담당해왔던 기관(방송통신위원회 방송분쟁위원회, 방송통신심의위원회 명예훼손분쟁조정위원회 등)과 역할과 임무가 중복

되는 문제점이 발생할 수 있다. 시청자권익보호 전담기구 도입에 따른 예상되는 이러한 문제점과 관련해 전문가들에게 의견을 물었다. 이에 대해 전문가들은 관련 기관 간에 업무의 중복 해소를 위해 일괄되게 업무 조정이나 기구의 구조조정 등과 같은 후속 조치가 필요하다는 의견을 피력했다.

“이용자위원회는 내용물에 대한 심의 차원의 불만처리를 직접 다루지 않거나, 심급을 구별하는 등의 일정한 역할 분담(예컨대 명예훼손 분쟁의 경우 방심위가, 혹은 언론이 연계된 경우 언론위가 최종 직권을 갖되, 이용자위원회로 접수되어 이의의 상당성이 인정되는 불만의 경우 그에 대한 신속한 상급 판단을 진행할 수 있도록 하는 등)을 통해 상충을 피할 수 있으리라고 본다.”(전문가 A)

“방송위원회와 방송통신심의위원회의 역할 조정이 이루어지고, 규제기관 단일화가 되어야 한다고 생각한다.”(전문가 B)

“시청자권익보호전담기구가 만들어진다면 방통위나 방송통신심의위원회의 기능을 폐지해 한 기관에서 일괄 처리할 수 있도록 통합하는 것이 바람직하다.”(전문가 D)

“시청자권익을 보장하기 위해서는 과감하게 기구를 일원화가 필요하며, 단일기구 안에서 부서 간 명확한 역할 구분을 통해 업무의 효율성을 높이는 것이 바람직할 것으로 판단된다.”(전문가 E)

“방송법에 근간을 두고 독립적인 기구로 역할이 주어질 경우, 방통위 산하의 위원회는 해산하면 될 것이다. 또한, 시청자를 중심으로 한 부분들로 조정하여 분쟁위의 역할에서 시청자 관련 분쟁 부분을 핵심 업무로 재규정하면 될 것이다.”(전문가 F)

“방통위, 방심위 공히 규제기관으로서 실질적인 시청자권익보호에 적합한 조직은 아니다. 중복의 문제라기보다는 시청자권익에 관한 기본적인 철학과 그에 따른 행정업무의 적절성이 더 문제이다.”(전문가 H)

“소비자보호원이나 개인정보보호 관련 조직도 동일한 문제가 있다고 생각한다. 그러나 시청자(이용자)보호는 중요한 업무이고 앞으로 그 역할이 더욱 강화되어야 한다고 판단된다. 따라서 소비자보호원 정도의 위상과 조직으로 시청자권익보호 기구를 만들어야 한다고 생각한다. 필요하다면 기존 조직들과의 업무 조정이 필요하다. 특히, 방송분쟁의 경우 현재 방통위의 조정 기능이 실효성이 없기 때문에 ‘권익 보호’가 시급하다.”(전문가 I)

## 제 6 장 시청자권익보호 전담기구 신설 방안

### 제 1 절 시청자권익보호 전담기구 신설의 목적 및 기대효과

방송통신위원회는 2013년 방송통신 이용자보호법을 제정한다는 내용을 골자로 하는 업무계획을 발표한 바 있다. 당시 발표된 업무계획의 주된 내용은 현행 전기통신사업법이나 방송법 등에 나와 있는 이용자 보호 관련 규정이 이용자를 보호하기에는 미흡하기 때문에 현행 관련법 상의 이용자 보호 관련 규정을 통합하고 피해구제 제도개선 방안을 등을 추가한다는 것이 골자다.

이러한 방송통신위원회의 이용자보호법 추진 계획은 2015년 권은희 의원이 대표 발의한 방송통신이용자 보호에 관한 법률의 형태로 구체화됐다. 권은희 의원의 방송통신이용자 보호에 관한 법률에 따르면 방송통신서비스는 종류에 따라서 이용자의 민원처리나 분쟁조정 등을 하는 주체 및 절차가 상이하고 방송통신이용자 구제를 위한 전담기관이 없다는 것이 문제라는 상황 판단에 입각해 방송통신 융합 기술에 따른 서비스 제공에 대응하여 이용자를 보호할 수 있도록 하고 통합적인 방송통신 이용자 권익보호와 이용자 교육 및 정보제공이 이뤄질 수 있도록 방송통신위원회 산하에 이용자위원회와 방송통신분쟁조정위원회 설치를 제안한 바 있다.

한편 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 ‘미디어의 건강한 발전’을 제시했다. ‘미디어의 건강한 발전’은 전 국민 맞춤형 미디어교육 실시 및 시청자의 방송참여 확대를 목표로 하고 있는데 주요 내용 중 하나는 ‘미디어 복지’로, 2017년에 미디어교육 종합추진계획을 수립하고, 2017년부터 시청자미디어센터 확충 및 시청자 참여프로그램 확대를 추진하고 있다.

특히 다행스러운 점은 보수적 정치권력이 집권하면 이용자보호, 진보적 정치권력이 집권하면 시청자권익보호라는 형태로 단어만 바뀌었을 뿐 본질적인 정책적 지향점은 달라지지 않은 채 형식적으로나마 방송 수용자의 권리를 강화할 수 있도록 제도적 지원책 마련을 정부에서 지속적으로 추진하려 했다는 것이다.

시청자권익보호는 변화된 방송 환경과 국민 참여를 강조하는 정치적 분위기 속에서 방송 분야에서 중요한 아젠다로 다시 떠오르고 있다. 그러나 시청자권익보호 기능을 강화하기 위한 시청자권익보호 전담기구 설립의 성패는 방송사와 시청자 사이의 불만 또는 분쟁 등의 업무처리를 담당하게 될 전담기구 위상과 역할이 얼마만큼 중립성과 전문성, 실효성을 담보할 수 있는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

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

## 제 2 절 시청자권익보호 전담기구 신설방안

### 1. 시청자권익보호원(제1안)

시청자권익보호 전담기구 신설방안 중 가장 먼저 검토될 수 있는 방안은 시청자권익보호원 신설이다. 시청자권익보호를 위하여 시청자권익보호 전담기구인 시청자권익보호원을 방송법 개정을 통해 법정 조직으로 신설하는 방안으로 시청자권익보호원은 공정거래위원회 산하의 소비자보호원과 유사한 기능과 역할을 수행한다.

신설방안 중 제1안의 주요 내용은 정부가 시청자권익보호원을 설립하고 시설 및 운영에 필요한 경비를 예산으로 지원하는 것으로 조직의 형태는 공공기관의 성격을 지닌다. 시청자권익보호원은 기존의 시청자미디어재단의 주요업무와 방송통신위원회의 시청자권익위

원회의 주요업무를 기반으로 하며 이에 추가적으로 방송사의 시청자불만처리에 관한 통합적인 지원업무, 그리고 시청자권익보호와 관련된 정책 및 연구개발 업무가 포함된다.

제1안의 특징은 시청자 불만처리에 대한 규제 집행업무까지 시청자권익보호원이 담당한다는 점이다. 신설되는 전담기구의 명칭이 ‘시청자권익보호원’이라는 점에서 시청자불만처리와 관련된 규제 업무도 포함하는 것으로 보는 것이 타당하다. 그렇지 않다면 신설 조직의 명칭을 시청자불만처리위원회나 기존의 시청자권익보호위원회 등의 명칭을 사용하는 것이 적절하다.

[그림 6-1] 제1안 조직 구성도



만약 독립된 별도의 전담기구를 설립하여 시청자권익보호 규제 업무를 집행할 경우 규제 감독 기관인 방송통신위원회와 규제의 중복이 발생하거나 규제 기준이 상이하여 혼란이 발생할 가능성이 있다. 특히 순수하게 방송프로그램의 내용규제 업무와 유료방송서비스의 영업행위 규제 업무를 제외한 시청자불만처리업무를 구분하는 것이 쉽지 않기 때문에 별도 조직을 신설하게 되면 감독의 대상이 되는 방송사들의 입장에서는 업무 부담이 증가하고 별도의 전담기구 신설에 따른 정부의 행정 비용도 새롭게 추가되는 문제점이 발생할 수 있다.

방송법 개정을 통해 시청자권익보호위원회와 시청자미디어재단의 업무를 이관하여 시청자권익보호원으로 조직을 신설하더라도 기존의 방송사가 담당하던 시청자민원 및 불만처리와 관련된 업무가 원활하게 처리될 지도 불명확하다. 시청자미디어재단에서 수행하던 업무는 그대로 시청자권익보호원으로 인계하더라도 방송사가 수행하던 시청자불만처리

업무를 새롭게 맡게 된다는 점에서 시청자불만처리 업무가 실효성 있게 처리되고 시청자가 만족할 만큼 불만처리가 이뤄지기 위해서는 시청자불만을 통합적으로 접수하고 관리하고 방송사에 시청자불만을 전달하고 전달된 시청자불만의 처리결과를 통보받아 처리여부를 확인하는 절차가 진행되어야 한다. 그 과정에서 방송사가 시청자불만을 미처리했다면 미처리를 한 이유가 합당한지 판단해서 또는 시청자의 불만내용이 합당한지를 종합적으로 판단해서 방송사가 고의적으로 미처리한 경우에는 처리하도록 강제하고 시청자의 불만제기가 합당하지 않거나 시청자가 충분하게 만족하지는 않더라도 방송사의 시청자불만처리 대응이 충분하다고 인정되면 그 결과를 시청자에게 통보하는 등의 행정적 절차가 갖춰져야 한다.

## 2. 시청자미디어재단 산하 시청자불만처리위원회 신설(제2안)

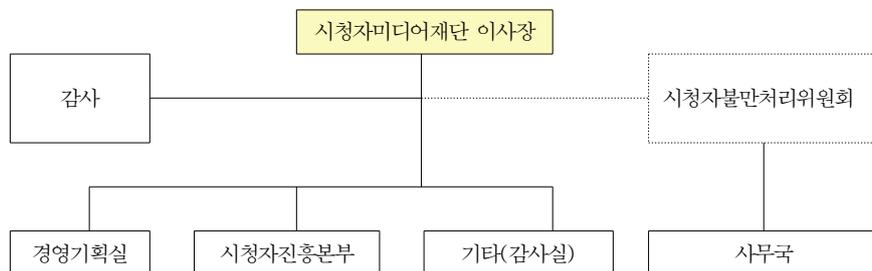
시청자미디어재단 산하에 시청자불만처리위원회를 신설하는 방안은 기존의 관련 법령을 개정하지 않고 시청자권익보호 기능의 강화를 추진할 수 있다는 점에서 신속한 조직신설이 가능한 방안이다. 제2안은 법적 근거에 따라 설치가 의무화되어 있지만 유명무실화되어 제대로 작동이 되지 않는 시청자권익보호위원회를 대신하여 시청자미디어재단이 실무적으로 운영과 지원을 하는 시청자불만처리위원회를 신설함으로써 시청자권익보호 업무를 강화하겠다는 발상이다. 시청자불만처리위원회가 시청자미디어재단 산하의 준독립기구로 설립되면 시청자미디어재단에서 시청자불만처리사무국을 운영하고 시청자미디어재단에서 시청자권익보호와 관련된 각종 조사 및 행정업무를 지원하는 조직 형태를 이루게 된다.

특히 시청자미디어재단의 준독립기관으로서 설치하는 시청자불만처리위원회는 2013년 방송통신위원회가 이용자보호법을 제정하고 이용자위원회를 구성하겠다는 방법과 운영이 유사한 측면이 있다. 당시 방송통신위원회가 마련했던 이용자보호법에 따르면 기본적으로 이용자불만처리는 방송통신위원회의 역할과 의무로 하고 이용자위원회는 방송통신위원회 자문기관으로서 일정한 경우 조치의 건의를 할 수 있도록 설정했다. 이용자위원회의 불만처리 대상으로 하는 사항은 방송통신 서비스 내용, 구성, 광고 등에 관한 사항(다만, 방송통신서비스 내용 심의에 관한 사항은 제외), 이용자에 대한 방송통신서비스 제공자의 서비

스에 관한 사항, 방송통신서비스의 이용요금, 제공 조건 등 이용약관에 관한 사항, 방송통신 서비스 기술 및 품질에 관한 사항, 기타 이용자의 권익보호와 관련된 사항 등이었으며, 이용자위원회는 이용자의 의견수렴에 관한 사항, 이용자불만 처리에 관한 사항, 각종 불만의 조사 및 분석 결과에 따른 개선방안에 관한 사항, 불만처리에 관한 기본 정책과 관련된 사항, 불만처리와 관련된 위원회 규칙 개정에 관한 사항, 기타 이용자 보호 및 권익 증진 관련 주요 사항으로서 위원회가 요구한 사항 등을 심의하도록 했다. 나아가 이용자위원회는 불만 신청을 인용 또는 부분 인용하는 경우에는 법률안에 따른 제재조치, 조사, 분쟁 조정의 회부 등을 건의할 수 있으며 불만 사항에 따른 이용자의 이익침해 정도 등이 경미하여 이와 같은 조치를 건의할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자에 대한 권고나 의견을 제시할 수 있도록 했다(최경진, 2015). 만약 기존의 시청자미디어재단에 추가적으로 시청자불만처리위원회를 설치하여 운영한다면 과거 방송통신위원회에서 추진했던 이용자보호법의 이용자위원회를 대체하는 기구로서 이용자보호법에서 규정된 이용자위원회의 업무를 대상으로 시청자불만처리와 관련된 임무를 수행할 수 있다.

제2안의 가장 큰 장점은 기존의 시청자미디어재단의 조직을 그대로 활용하면서 시청자불만처리위원회라는 위원회 조직을 시청자미디어재단의 외곽에 준독립기구로 신설하여 운영하기 때문에 법개정 작업이나 별도의 큰 예산 지원을 필요로 하지 않으면서도 실질적인 시청자권익보호 기능을 강화하는 효과를 거둘 수 있다는 점이다.

[그림 6-2] 제안 조직 구성도



하지만 제2안의 경우 몇 가지 문제점도 존재한다. 시청자미디어재단이라는 동일 기관

내에 별도의 준독립기구를 설치한다는 것이 과연 효율적으로 운영될 수 있는지에 대한 것은 의문점이다. 제1안처럼 완전히 분리된 독립기구가 되어 예산과 조직의 독립성을 지닌 법정 기관으로 설립하든지 아니면 뒤에서 논의될 제3안처럼 처음부터 분리하지 않고 시청자미디어재단 내부 조직으로 운영하든지 조직의 운영 방식을 명확하게 하는 것이 보다 효율적인 시청자권익보호업무 추진이 가능하다는 지적이 있을 수 있기 때문이다. 방송법의 규정에 따라 만들어진 시청자권익보호위원회가 아무리 제 기능을 수행하지 못하고 있다고는 하지만 그렇다고 시청자권익보호를 강화하기 위해 시청자권익보호위원회가 존재하는 상황에서 또 다시 시청자불만처리위원회를 시청자미디어재단 외부에 신설하여 운영하게 된다면 규제기관인 방통위의 시청자권익보호위원회의 위상과 역할이 축소되는 상황이 벌어질 수 있다. 그리고 공익재단인 시청자미디어재단의 독립된 외부 기관으로서 시청자불만처리위원회가 설치된다면 기존의 시청자권익보호위원회와의 업무 중복이라는 문제점도 발생된다.

### 3. 시청자미디어재단 내부 시청자권익보호 조직 신설(제3안)

시청자권익보호 전담기구의 신설과 관련된 마지막 방안은 시청자권익보호 전담기구를 별도로 신설하지 않고 기존의 시청자미디어재단 내부의 조직을 개편하여 시청자권익보호의 역무를 수행하는 것이다. 시청자권익보호 전담기구는 신설을 위해서는 전담기구를 독립기구 또는 재단 산하의 독립 센터로 설치하는 방안은 법적 근거 마련과 이에 따른 예산과 정원 확보 등이 반드시 선행되어야 하기 때문에 중장기적인 방안으로 활용할 수 있다. 시청자권익보호 전담기구를 방송법을 개정하여 독자적인 시청자권익보호원과 같은 법적 조직으로 신설한다면 이 과정에서 법 개정, 예산 확보 과정에서 타부처와 갈등 및 사회적 논쟁이 예상되기 때문에 설립의 타당성과 도입의 명분이 명확하게 제시되어야 한다. 시청자권익보호 전담기구의 도입 방안으로서 가장 손쉬운 방법은 제3안인 시청자미디어재단 내부 조직 개편을 통한 신설방안이다. 우선은 재단의 조직과 업무를 조정하여 재단 내 국실 등으로 설치하는 것이다. 이후 점차 시청자권익보호 활동을 확대하고 제도를 정비하여 필요하다면 중장기적으로 별도의 시청자권익보호 전담기구 설립을 추진하는 방법이 현실적이라 판단된다. 또한 시청자권익보호 전담기구는 우선 현행법 상의 지상파 또는 유료

방송 중심의 시청자 개념을 통해 업무를 수행할 필요가 있다. 이후 점차 시청자 개념을 확장하여 신규서비스(OTT, MCN 등)를 대상으로 한 시청자 또는 이용자 권익보호의 역할로 확장해 나갈 필요가 있다.

시청자권익보호 전담기구의 주요업무와 관련해서는 초기에는 현재 시청자미디어재단이 수행하는 업무인 시청자 이익보호(방송시장 불공정행위조사 지원)와 시청권보호(방송광고 협찬고지 모니터링 기반 구축)를 중심으로 추진하는 것이 타당해 보인다. 다만 전담기구의 주요 업무에는 방송사가 자체적으로 수행하고 있는 시청자 불만 및 민원처리 분야가 추가되어야 한다.

이미 시청자미디어재단은 시청자진흥 및 지원업무를 수행하는 조직이 업무를 수행하고 있으며 방송광고 모니터링 등의 업무를 진행하고 있다. 시청자미디어재단의 조직을 개편하여 내부에 시청자권익보호 관련 조직을 국이나 실 또는 팀의 형태로 신설하는 방안은 제1안이나 제2안과는 달리 별도의 법개정이나 큰 예산을 필요로 하지 않는다는 점에서 실현 가능성이 높다.

하지만 제3안은 시청자권익보호 전담기구로서의 위상이 크지 않고 시청자미디어재단의 예산 배정과 인력배치, 그리고 시청자미디어재단 이사회나 이사장의 재단 운영방침에 따라서 시청자권익보호 활동의 성과가 좌우된다는 문제점을 갖는다.

### 제 3 절 시청자권익보호 관련 제도의 개선 방안

#### 1. 시청자위원회

현행법상 시청자위원회의 구성은 종합편성채널, 보도전문편성채널, 홈쇼핑채널에 한정해 의무화되어 있다. 시청자위원회의 다양한 구성을 위해서 각종 단체의 추천을 의무화하고 있다. 시청자위원회 운영취지에 맞는 구성을 위해 보다 폭넓은 위원회 구성을 통해 다양한 계층의 의견수렴이 필요하다는 취지에서 각종 단체의 추천을 통한 시청자위원회 구성이 이뤄지고 있는 것이다. 시청자위원회는 각급교육기관의 운영위원회 등 학부모단체, 소비자보호단체, 여성단체, 장애인단체 등 그 구성을 위한 추천단체를 명시하고 있으며,

이 단체들의 추천을 받아 시청자위원회를 위촉하고 있다.

하지만 시청자위원회의 경우 방송법상으로 규정돼 있지만 각 사업자별로 운영 수위나 운영 방식이 너무 다르다. 시청자위원의 추천 방식도 제각각이어서 '방송의 공정성' 유지나 시청자 보호를 위한 기능을 하지 못하고 있다. 각 단체의 추천을 통한 시청자위원회 구성 방식으로 인해 오히려 시청자위원회 구성의 다양성이 훼손되고 있다는 지적도 있다. 추천 단체가 특정한 집단의 이익을 위한 목소리를 낼 가능성이 있기 때문이다.

시청자위원회의 권한도 의견수렴 차원이 아닌 실질적으로 방송사 정책에 반영될 수 있는 장치가 마련되어야 보다 실효성 높은 위원회 운영이 가능하다. 이를 위해 시청자위원회 업무에 대한 질적 검증시스템을 마련하여 시청자권익보호의 중요한 기구로서의 위상 강화를 도모할 필요성이 있다. 현재 시청자위원회는 시청자위원회 위원을 주로 사장이 임명한다. 이런 방식으로 시청자위원회 위원이 구성되는 상황에서는 시청자위원회가 사장이나 방송사의 거수기에 불과하다는 비판을 벗어나기 힘들다. 시청자위원회가 사장 직속의 '원로원' 또는 '자문단' 정도의 현재 역할로는 시청자권익보호라는 본연의 기능을 수행할 수 없다. 시청자위원회 위원 선임의 독립성과 역할, 책무가 제대로 수행될 수 있는 여건이 갖춰져야 한다. 이를 위해서는 시청자위원회를 구성할 시 각사의 노동조합이 추천하는 시청자위원이 일정비율 이상 포함되어야 편성과 프로그램 내용에 대한 제대로 된 비평 의견이 제대로 전달 될 수 있다. 또한 시청자위원회 내부에서 방송사와 시청자위원회의 논란이 있는 사안의 경우 시청자위원장이 월 1회는 방송사의 이사회에 출석하여 시청자위원회 운영과 관련된 보고를 하는 식으로 시청자위원회의 운영방식을 개선할 필요성이 있다. 또한 시청자위원회의 위원으로 임명되고 나면 별다른 관련 교육 없이 각자 자신의 전문 분야 지식에 기초해 시청자권익보호를 위한 의견 개진을 하는데 그치고 있다는 점도 향후 시청자위원회 운영과 관련해 개선이 필요하다. 방송 분야의 시청자권익보호와 관련된 활동이 중심이 되어야함에도 불구하고 일부 시청자위원은 본인이 소속된 단체의 활동 영역을 확장하기 위해 방송사를 활용하는 차원에 방점을 둔 시청자위원회 활동을 전개하는 사례도 적지 않다. 이외에도 방송사별로 시청자위원회가 구성되어 운영되고 있기 때문에 각 개별 방송사의 시청자위원회가 타 방송사 시청자위원회와의 교류도 전무한 상황이다. 시청자권익보호를 위한 타방송사의 시청자위원회 사례를 활용하거나 과거 시청자위원회에서 논의된 내용들이 전수되지 못함으로써 매년 비슷한 논쟁이 소모적으로 되풀이되는

상황이 벌어지기도 한다.

시청자위원회와 관련된 개선방안으로서는 개별 방송사별 시청자위원회의 논의 내용과 방송사의 개선 결과, 그리고 미 개선된 문제점이 무엇인지를 체계적으로 정리하여 데이터베이스화하여 시청자위원회 위원들이 활용할 수 있도록 해야 한다. 사업자 정한 안건보다 시청자가 직접 안건을 선정할 수 있는 통로가 마련되어야 하고 이를 통해 시청자위원회는 시청자에게 가장 필요한 우선 순위를 설정하고 이에 대한 결과를 공시할 수 있도록 해야 한다. 시청자위원회의 다양성 확보를 위해서 단체 추천은 폐지하지 않더라도 가급적 다양한 연령층을 대상으로 공개 모집을 통해 자신의 경험과 경력을 중심으로 자유롭게 시청자 위원에 지원할 수 있도록 모집 제도를 개선해야 한다. 지상파방송이나 종합편성채널 이외에 유료방송에 대한 시청자위원회를 법적으로 의무화하는 방안도 검토되어야 한다. 유료 방송채널의 경우 시청자위원회가 사업자 자율로 운영되고 있지만 재허가 시 시청자의견 반영, 시청자 불만처리 등을 재허가 조건으로 달고 있어 시청자 주권 향상을 위해 법제도로 의무를 강제하는 것이 바람직하다. 특히 유료방송의 시청자위원회의 경우 지상파의 시청자와 달리 비용을 지불하고 서비스를 이용한다는 점에서 예컨대 지상파는 시청자로 유료방송은 이용자 명칭을 구분해 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

시청자위원의 직무를 수행하기 위한 일종의 보수 교육도 필요하다. 최소 연간 1회 정도는 시청자위원회의 관련 워크숍을 통해 필요한 정보와 지식을 공유하거나 업무 수행에 필요한 지식을 습득하는 기회를 제공하여 제대로 된 시청자위원회 활동이 가능하도록 해야 한다. 끝으로 시청자위원회의 활동과 관련해서도 방송사의 이사회 등에 월1회 시청자위원장이 출석하여 관련 논의 내용을 이사회에 보고함으로써 시청자위원회의 논의 내용이 실제로 방송사 경영에 구속력을 갖고 반영될 수 있도록 제도적 보완이 추진되어야 한다.

## 2. 시청자평가원

시청자평가원은 시청자평가프로그램에 출연하여 직접 시청자 의견을 피력할 수 있다. 따라서 시청자들이 보기에는 시청자위원회보다 더 직접적이고 직접적으로 시청자의견제시의 형태로 시청자권익보호 활동을 하고 있다고 볼 수 있다.

하지만, 시청자평가프로그램이나, 시청자평가원도 형식적으로 운영되는 경우가 많다. 시

청자평가원의 시청자비평 활동이 시청자평가프로그램 제작 과정에서 방송사의 형식적인 운영 등으로 인해 시청자평가원의 독립성이 보장되지 못하는 상황이 빈번하게 발생하고 있다. 게다가 지상파와 종합편성채널, 보도전문채널 등에만 법적으로 시청자평가프로그램이 운영돼 정작 시청자들에게 영향력이 큰 tVN 등은 시청자평가프로그램에 대한 의무가 없다. 시청자평가프로그램 적용 대상 확대와 건전한 외부 감시가 필요한 상황이다.

현재 시청자평가원이 출연하는 시청자평가프로그램은 지역지상파방송사에게는 의무사항이 아니다. 그러나 KNN과 같은 지역지상파방송사의 경우 시청자평가프로그램을 월 1회 제작하고 있다. 다만 시청자평가원 제도는 운영하지 않고 있다. 시청자 평가프로그램은 방송 제작자들이 자체 프로그램에 대해서 시청자로부터 직접 생생한 의견을 듣고 프로그램을 재점검해 볼 수 있는 좋은 기회가 된다는 점에서 시청자평가원 제도는 활성화가 바람직하지만, 시청자평가프로그램 제작에는 현실적으로 제작을 위한 제작비가 소요되므로 가뜩이나 경영상 어려운 중소방송사에 제도 도입을 강제하는 것은 무리인 측면도 있다고 생각된다. 물론 시청자참여프로그램에 대한 방송통신발전기금 지원으로 모든 방송사에 시청자평가원 제도를 도입하고 시청자평가프로그램을 의무화하면 좋겠지만 현실적으로 가능성이 낮기 때문에 유료방송의 경우 시청자평가원이나 시청자프로그램 의무화 대신 재허가 시 평가에 일정 정도 인센티브를 부여하는 방식으로 활성화를 도모하는 것이 적절하다고 판단된다. 또한 현재 시청자평가프로그램의 경우 내용 구성이 거의 모든 방송사가 시청자평가원의 평가원 리포트에 약간의 시간을 할애하고 나머지는 천편일률적으로 자사의 프로그램 홍보적 내용이 주를 이룬다. 시청자평가 프로그램의 기획 과정부터 너무 딱딱한 구성과 진행보다는 좀 더 흥미와 관심을 끌어낼 수 있는 부분들로 구성하도록 프로그램에 대한 기획과 구성, 진행자, 출연자 섭외 등까지 종합적으로 개선이 필요하다. 한편 대부분의 시청자평가원은 미디어관련 교수 및 연구원 등 전문가로 구성되어 있어, 시청자 개인이 시청자평가원을 통한 시청자들의 불만을 접수할 수 없어 시청자평가원이 시청자의 의견을 대변하기 보다는 개인의 프로그램 비평에 그치고 있다. 시청자평가원의 의견이 시청자 개인의 의견부터 시청자위원회나 방송사의 최고 의결기관인 이사회에서 주요하게 논의된 사항까지 포괄해서 시청자평가프로그램에서 시청자평가원의 의견으로서 제시될 수 있도록 해야 한다.

## 제 7 장 결론

미디어 환경의 변화 속에서 방송 역시 수용자 개념의 근본적인 변화를 피할 수 없다. 방송 수용자는 시청자 개념이 통용되었지만 최근에는 방송의 일 방향적인 서비스 형태에 양 방향적인 서비스가 가미되면서 일 방향적이고 수동적인 수용자 개념의 성격이 짙은 시청자보다는 능동적이고 적극적인 개념의 수용자 개념과 방송의 산업적 측면이 강조되는 현실을 반영하여 방송 소비자 또는 방송 이용자 개념이 주목받고 있다. 강남준과 김은미(2010)는 수용자가 이용자로 대체되었다는 관점 자체가 사회적으로 구성되었다는 측면이 강하다고 주장했다. 이러한 방송 수용자에 대한 인식의 변화의 기저에는 방송 시청자를 일종의 방송 상품에 대한 구매자로 인식하는 경향이 깔려 있는데 이는 유료방송서비스의 등장으로 방송이 공공적 서비스인 공공재로부터 일종의 상품서비스로 변모하기 시작한 것이 시발점이다. 이러한 사회적 분위기를 반영하여 국내에서도 2013년부터 방송통신 이용자보호법을 제정하려는 움직임이 본격화되었다. 이러한 움직임은 2017년 문재인 정부가 출범하면서 국정과제의 하나로 시청자권익보호를 제시하면서 시청자권익보호에 대한 정책적 추진이 연속성을 띠고 추진되고 있는 상황이다.

시청자권익보호 전담기구의 신설과 관련하여서는 과거 박근혜 정부 시절 논의된 이용자보호법 제정 과정에서 논의된 내용들을 일부 검토하여 신설방안을 1. 정부출연기관으로 설립하는 방안, 2. 시청자미디어재단 산하 별도 기관으로 설립하는 방안, 3. 시청자미디어재단 조직개편을 통한 부서 형태로 신설하는 3가지 형태로 검토해 보았다. 시청자권익보호 전담기구는 신설을 위해서는 전담기구를 독립기구 또는 재단 산하의 독립 센터로 설치하는 방안은 법적 근거 마련과 이에 따른 예산과 정원확보 등이 반드시 선행되어야하기 때문에 중장기적인 방안으로 활용할 수 있다. 시청자권익보호 전담기구를 방송법을 개정하여 독자적인 시청자권익보호원과 같은 법적 조직으로 신설한다면 이 과정에서 법 개정, 예산 확보 과정에서 타 부처와 갈등 및 사회적 논쟁이 예상되기 때문에 설립의 타당성과 도입의 명분이 명확하게 제시되어야 한다. 시청자권익보호 전담기구의 도입 방안으로서 가장 손쉬운 방법은 제3안인 시청자미디어재단 내부 조직 개편을 통한 신설방안이다. 우

선은 재단의 조직과 업무를 조정하여 재단 내 국실 등으로 설치하는 것이다. 이후 점차 시청자권익보호 활동을 확대하고 제도를 정비하여 필요하다면 중장기적으로 별도의 시청자권익보호 전담기구 설립을 추진하는 방법이 현실적이라 판단된다. 또한 시청자권익보호 전담기구는 우선 현행법상의 지상파 또는 유료방송 중심의 시청자 개념을 통해 업무를 수행할 필요가 있다. 이후 점차 시청자 개념을 확장하여 신규서비스(OTT, MCN 등)를 대상으로 한 시청자 또는 이용자 권익보호의 역할로 확장해 나갈 필요가 있다.

시청자권익보호 전담기구의 주요업무와 관련해서는 초기에는 현재 시청자미디어재단이 수행하는 업무인 시청자 이익보호(방송시장 불공정행위조사 지원)와 시청권보호(방송광고·협찬고지 모니터링 기반 구축)를 중심으로 추진하는 것이 타당해 보인다. 다만 전담기구의 주요 업무에는 방송사가 자체적으로 수행하고 있는 시청자 불만 및 민원처리 분야가 추가되어야 한다. 시청자평가원에서 발생하는 시청자 평가의 객관성, 대표성에 대한 문제점과 연결되는 사항으로 시청자평가 프로그램 역시 시청자의 시각으로서의 평가 및 참여보다 자사 홍보 위주로 구성되어 있어 제도의 목적에 맞는 평가와 이에 따른 프로그램의 질 향상을 기대하기 어려운 상황으로 판단된다. 따라서 시청자권익보호 전담기구는 시청자위원회 및 시청자평가원, 평가프로그램의 제도개선을 통해 관련 모니터링 등을 수행할 필요가 있다. 또한 전반적인 시청자 권익보호 정책 수립과 추진 등의 정책 연구분석 기능도 반드시 필요하다.

<표 7-1> 시청자권익보호 전담기구 신설방안

	장점	단점
(1안) 방송통신위원회 산하 별도 법정 독립기구 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담기관으로서 높은 위상 부여 및 독립적 의사결정 가능</li> <li>- 시청자권익보호 업무의 통합을 통한 전문성 및 실효성 강화</li> <li>- 시청자권익보호 정책의 실효성 및 집행력 증대</li> <li>- 예산 배정 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 설립시 법개정 필수</li> <li>- 전담기구 설립 시 행정적 마찰 불가피</li> <li>- 독립성, 자율성 한계</li> <li>- 시민 중심의 시청자권익보호 담보 가능성 낮음</li> </ul>
(2안) 시청자 미디어 재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 수립 및 운영의 용이성</li> <li>- 일정 수준 이상의 집행력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 시청자미디어재단과 시청자권익보호전담센터 간 업무 재</li> </ul>

<p>산하의 독립된 시청자권익보호전담센터 신설</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도 예산 및 인력 확보 등을 통한 운영의 효율성 담보 가능</li> <li>- 종합적인 시청자권익보호</li> </ul>	<p>조정 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 집행력과 제안 역량의 상대적 부족</li> <li>- 센터라는 기구의 한계로 인해 단순 민원처리 기구로 전략 가능성 높음</li> <li>- 기구 운영에 필요한 추가 인력 및 예산 필요</li> </ul>
<p>(3안)시청자미디어재단 내부 시청자권익보호국·실 신설</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 인력과 조직의 활용</li> <li>- 제도 수립 및 운영의 용이성</li> <li>- 지원 인력 확보의 용이성</li> <li>- 관련법 법개정 불요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 집행력 및 정책 제안 역량 동원 부족</li> <li>- 조직의 전문성 확대 미흡</li> <li>- 관료화 가능성</li> <li>- 전담기구의 위상 축소로 업무수행력과 실행력 축소 예상</li> </ul>

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 김경환 외(2008). <시청자미디어센터(부산, 광주) 운영 종합평가 연구>, 방송통신위원회.
- 김동준 외(2015). <시청자미디어재단을 통한 효율적인 시청자 권익증진 정책 수행 방안 연구>, 방송통신위원회
- 김미라(2017). <시청자미디어센터의 운영현황 및 개선과제>, 국회입법조사처.
- 박종수 외(2012). <방송통신분야 이용자보호에 관한 법제 정비방안 연구>, 방송통신위원회.
- 백미숙(2008). 방송통신융합 환경에서의 시청자 권익보호 방안. 방송위원회 시청자미디어센터/부산울산경남언론학회 세미나.
- 성동규 외(2010). <시청자불만처리제도 개선 및 의견수렴 활성화 방안 연구>, 방송통신위원회.
- 신흥균 외(2008). <해외 시청자권익보호제도와 국내제도 비교 연구>, 방송통신위원회.
- 양문희 외(2017). <시청자권익보호 제도개선 및 활성화 방안>, 방송통신위원회.
- 양승찬·이미나·서희정(2014). 지상파방송과 종합편성방송의 시청자 평가프로그램 분석: 시청자의견 코너를 중심으로, <방송과커뮤니케이션>, 15권 4호, 127-167.
- 유승관·박창희·홍종배(2012). 시청자참여프로그램 내용분석 연구, <한국콘텐츠학회논문지>, 12권 1호, 146-153.
- 이수영 외(2010). <시청자권익증진활동 지원사업 개선방안 연구>, 방송통신위원회.
- 이진로(2008). 시청자 권익 보호와 시청자미디어센터, <언론학연구>, 12권, 161-183.
- 이희은(2017). 무례한 미디어: 매개된 경험과 타자의 삶. <한국방송학보>, 31권 3호, 216-247.
- 임종수(2017). 탈언론 미디어의 등장과 그 양식 그리고 공공성. <한국언론정보학보>, 86호, 116-147.
- 장하용(2010). 시청자를 누가 대표하는가: 소통의 부재에 대한 탐색적 연구, <스피티와 커뮤니케이션>, 14호, 152-176.
- 정의철(2018). 지역방송 시청자위원회 비판과 대안 모색: 사회문화적 지역성과 시청자 참여를 중

- 심으로, <한국방송학보> 32권 2호, 99-135.
- 조연하·이영주·배진아(2007). 시청자단체활동 지원사업의 시청자 권익 보호정책으로서의 타당성, <한국방송학보>, 21권 5호, 204-239.
- 최경진 외(2015). <방송통신 이용자 보호체계 통합 구축방안 연구>, 방송통신위원회.
- 최경진·정경호·이종관(2015). <방송통신 이용자 보호를 위한 법제 분석>, 방송통신위원회.
- 홍성구(2017). 박근혜 탄핵 촛불집회의 민주적 함의: 속의 민주주의와 피수꾼 민주주의를 중심으로. <한국언론정보학보>, 89호, 149-178.
- 홍종배·박창희·유승관(2011). 시청자 참여프로그램에 대한 법제도 및 정책적 지원 방안 연구, <정치커뮤니케이션연구>, 20호, 323-361.

#### 해외 문헌

- Levin, H. J. (1971). Program duplication, diversity, and effective viewer choices: Some empirical findings. *American Economic Review*, 61(2), 81-88.
- Litman, B. R. (1979). The television networks, competition and program diversity. *Journal of Broadcasting*, 23(4), 393-409.
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press Inc.

● 저 자 소 개 ●

---

김 경 환

- 한양대 국어국문학과 졸업
- 일본 上智大學 新聞學科 석사
- 일본 上智大學 新聞學科 박사
- 현 상지대학교 미디어영상광고학부 교수

정 미 정

- 성균관대 신문방송학과 졸업
- 성균관대 신문방송학과 석사
- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 전북대학교 강사

유 승 현

- 한양대 영어영문학과 졸업
- 한양대 신문방송학과 석사
- 한양대 신문방송학과 박사
- 현 한양대학교 언론정보대학원 특임교수

방통융합정책연구 KCC-2018-15

시청자 권익보호 전담기구 신설방안 연구

---

---

2018년 12월 일 인쇄

2018년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---