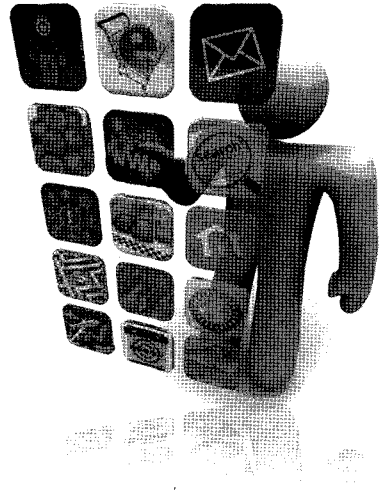


장애인 방송접근성 표준화 동향

-장애인 방송접근권 현황 및 제고 방안-

홍종배 한국방송통신전파진흥원 시청자권익증진부장



1. 장애인 방송접근권 보장사업의 필요성

커뮤니케이션 테크놀로지의 발달과 방송 환경의 디지털화로 인한 미디어 접근의 차별성과 이에 따라 발생되는 지불비용의 증가는 시청자 복지 차원에서의 정보 불평등(information inequality) 및 디지털 디바이드(digital divide) 등 다양한 사회적 문제를 야기할 수 있다[7]. 이러한 다양한 문제들 가운데 가장 중요하고 시급하게 해결해야 할 것이 시청각 장애인의 복지 및 권익증진 문제이다. 시청각 장애인은 방송 환경의 디지털화로 인해 대부분 비장애시청자들이 누리게 된 채널의 다양성, 호환성 및 콘텐츠의 다양성을 충분히 누리지 못하고 있기 때문이다. 또한 시청각 장애인에게 제공되는 미디어 서비스의 발전은 비장애인 대상 방송서비스보다 상대적으로 부족하고 그 속도 또한 늦기 때문에 장애인들은 비장애인에 비해 상대적인 결핍을 더욱 극심하게 느낄 가능성이 높다[8].

방송서비스는 다양성을 포함한 내용상의 보편성도 중요하지만 언제 어디서나 또 누구나 방송서비스에 접근할 수 있도록 하는 시청자의 보편적 접근권 보장도 중요하다. 모든 사람에게 골고루 방송접근권을 보장해주어야 한다

는 형평성의 원칙은 방송소외계층의 권익보호와 그 맥을 같이 한다. 특히 장애인의 방송접근권은 수혜적 시각의 복지 차원이 아니라 장애인의 권익을 제고함으로써 사회 참여와 평등권의 실현을 통해 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하는 '인권'의 견지에서 접근해야 한다. UN의 '장애인인권협정'에도 삶의 모든 영역에서 장애인에 대한 차별을 금지하고 있고 8개의 일반 협정 원칙 중 하나(3조)가 접근권이며 이는 정보에 대한 접근권을 포함하고 있다[5]. 또한 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 해외의 경우 장애인방송 서비스에 대한 법령이 임의 규정에서 시작하여 법적 강제력을 강화하는 방향으로 나아갔음을 보여주고 있다[3].

방송서비스 관련 시청각 장애인의 문제점과 부작용을 해결하기 위해 방송통신위원회는 2000년부터 장애인 방송접근권 보장사업으로 방송수신기 보급 사업과 장애인 방송 제작 지원사업을 수행하고 있다. 방송통신발전 기본법 제26조(기금의 용도) 10항 방송통신 소외계층의 방송통신 접근을 위한 지원, 방송법 제69조(방송프로그램 편성 등), 장애인차별금지법 제21조(정보통신·의사소통에서의 정당한 편의제공의무) 및 장애인차별금지법 시행령 제14조(정보통신·의사소통에서의 정당한 편의제공의 단계적 범위 및 편의의 내용)를 근거로, 시청각장애인들

이 비장애인과 동등한 조건에서 방송매체에 접근할 수 있도록 방송수신기(자막방송수신기, 화면해설방송수신기, 난청노인용수신기) 보급과 시청각 장애인의 시청 지원을 위해 자막, 화면해설 및 수화 방송서비스 제공을 통해 방송소외계층의 방송접근권을 보장하고 있다.

하지만 현행 방송법과 장애인차별금지법에 규정된 장애인방송 관련 조항은 장애인방송서비스(자막, 화면해설, 수화방송) 제공 의무를 부담하는 사업자의 범위 등에 대한 명확한 규정이 없고 일부 상충되는 측면이 존재한다. 즉 현행 방송법은 방송사의 장애인방송서비스 제공을 '노력해야 한다'는 권고사항으로, 장애인차별금지법은 의무사항으로 규정하고 있으나, 이행방법 등에 대한 세부 규정이 없는 실정이다.

또한 방송사업자별, 장애인방송서비스별 적절한 목표수준이 없는 가운데 개별 방송사의 여건이 허락하는 수준에서 제작되고 있으며, 사업자의 경영여건 및 정부의 지원액수에 따라 제작수준이 유동적이다. 사회 통합과 사회적 약자 보호차원에서 장애인시청지원 서비스 제공이 최우선 대상임에도 불구하고 안정적, 체계적인 방송접근권 보장이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

방통위는 2011년 5월 시행된 장애인차별금지법 시행령(안)에 '장애인방송 시행방법 등은 방통위 고시로 정한다'는 내용이 반영됨에 따라 이에 대비한 고시제정 준비단계로 방송사의 제작여건과 시청자의 수요를 종합적으로 고려해서 의무부과 기준 및 제공서비스 수준을 정하고, 사업자별 편성목표 등을 제시하는 '장애인방송 가이드라인'을 준비 중이다.

2. 장애인방송 정의 및 중요성

장애인방송은 장애인의 방송접근권 보장을 위하여

방송사업자가 제공하는 자막방송¹⁾·수화방송·화면해설방송²⁾ 등 시청편의 서비스를 의미한다. 자막방송은 청각장애를 가진 사람들이 들 수 없는 화면상의 음성 및 음향을 가능한 한 동일한 속도로 TV 화면상에 글자로 표현한 것이다. 수화방송은 수화, 얼굴표정, 몸 동작 등을 통해 방송내용을 표현하는 것이며, 화면해설방송은 시각장애를 가진 사람들이 이용할 수 있도록 음악이 나오거나 또는 음성이 정지한 시간을 이용하여 화면과 관련된 연가지의 행동, 위치, 의상, 얼굴표정 등을 음성으로 제공하는 것이다. 자막방송·수화방송은 청각장애인을 대상으로 하고, 화면해설방송은 시각장애인을 대상으로 하는 서비스이다. 지상파방송의 경우 자막방송은 대부분의 프로그램에서, 수화방송은 주로 뉴스프로그램에서, 화면해설방송은 주로 드라마 재방송 위주로 시행하고 있다.

자막방송은 1996년 (주)정보통신부와 지상파방송 4사, 가전업체 간에 연구가 시작되었으며, 1999년부터 지상파3사(KBS·MBC·SBS)가 청각장애인을 위한 자막방송을 시작했다(EBS의 경우 2000년 시작). 특히 수화방송은 1979년에 KBS에서 최초 실시한 바 있고, 90년대 중반 이후 제한적으로 실시하고 있다. 화면해설방송은 2001년에 KBS와 MBC가 시험방송을 시작했고, 본 방송 서비스는 MBC는 2001년, KBS는 2003년부터 개시했다.

방송서비스는 다양성을 포함한 내용상의 보편성도 중요하지만 언제, 어디서나, 또 누구나 방송서비스에 접근할 수 있도록 하는 시청자의 보편적 접근권 보장도 중요하다. 방송접근권은 보편성의 개념으로 원하는 시청자라면 누구나 자유로이 매체를 이용할 수 있는 권리를 보장해야 한다는 것이다. 우리나라 <방송법 시행령> 60조 2항에 나타난 보편적 접근권에 대한 명시³⁾는 바로 방송접근권의 의미와 중요성을 보여주는 사례이다.

1) 청각장애인을 위한 방송으로서 일반 TV화면에서는 자막이 보이지 않고 디코더(Decoder) 장치가 부착된 화면에서만 자막을 수신할 수 있는 방식으로 폐쇄자막(Closed Caption)이라고도 함

2) 시각장애인을 위한 방송 시청취 수단으로, TV화면에 보여지는 움직임이나 사건들에 대한 설명을 음성으로 제공해 주는 것으로서 DVS(Descriptive Video Service)라고도 함

3) "전 국민의 보편적 관심사가 될 수 있는 프로그램의 경우 이를 독점 중계하기 위해서는 전체 가구의 90% 이상이 시청할 수 있는 방송 수단을 확보해야 한다"

매년 평균 5% 이상씩 증가하여 2010년 현재 시각장애인 25만 명, 청각장애인 26만 명 및 난청노인 166만 명 등 시청각 장애인 및 난청노인들의 수적 증대를 고려해서라도 이제는 장애인들의 시청권과 방송접근권을 보장해 주기 위한 정책을 적극적으로 펴야 할 시점이다.

3. 장애인 방송접근권 보장사업 현황

방송통신위원회는 장애인의 방송접근권을 보장하기 위해서 2000년부터 법적 근거에 의해 방송수신기 보급 사업과 장애인방송 제작 지원 사업을 수행해 오고 있다. 먼저, 방송수신기 보급 사업은 시청각 장애인들이 비장애인인과 동등한 조건에서 방송매체에 접근·이용할 수 있도록 저소득층 장애인을 대상으로 방송수신기를 무료로 보급함으로써 방송소외계층의 방송접근권을 보장하는 것이다. 자막방송수신기는 방송사에서 송출하는 '청각장애인을 위한 한글자막방송'을 볼 수 있는 기기로, 외장형 자막방송수신기와 TV 일체형 자막방송수신기가 있다⁴⁾. 화면해설방송 수신기는 방송사에서 송출하는 '시각장애인을 위한 화면해설방송'을 들을 수 있는 기기로, 제품에 따라 오디오, MP3 등의 부가 기능이 있다⁵⁾. 난청노인용수신기는 난청노인들은 TV, 라디오 등 방송매체의 소리를 잘 들을 수 없어 방송접근에서 소외되고 있고, 보청기의 구입가격이 비싸 착용하지 못하는 저소득계층의 난청노인에게 음 증폭기가 부착된 방송수신기이다⁶⁾.

연도별 방송수신기 지원 현황을 살펴보면, 자막방송수신기는 2000년부터 보급되어 2011년 현재 53,000대를 보급했고, 화면해설방송수신기는 2002년부터 보급되어 2011년 현재 30,000대를 보급중이며, 난청노인용수신기는 2001년부터 보급되어 2011년 현재 68,000대를 보급중이다. 연도별 방송수신기 지원 현황의 경

우, 2006년에는 22억 원이었고 2007년부터 2010년까지는 24.16억 원으로 고정된 경향을 보이다가 2011년에는 29.16억 원으로 5억 원 정도 증액되었다[6].

장애인방송 제작비 지원과 관련해서 2006년부터 지상파방송 4사, 지역지상파 방송사업자, SO 및 PP를 대상으로 방송사와 정부 간 매칭형태로 장애인방송 제작을 지원하고 있다. 2011년 현재 방송통신위원회가 장애인방송 제작 지원책으로 전체 제작금액의 30%를, 각 방송사가 70%의 비용을 충당하고 있다. 장애인방송 제작비 지원 현황을 연도별로 살펴보면 2006년도 15억에서 2007년도에 30억으로 증액되어 2010년까지 유지되다가 2011년도에 33억으로 약간 증액되었다. 그럼에도 불구하고 전체 시청각 장애인들의 수와 매년 증가 비용을 고려할 경우 이 정도 규모의 예산은 턱없이 부족한 실정이다. 또한 장애인방송서비스와 관련하여 방송소외계층의 방송접근권을 규정한 조항들이 강제 조항이 아니라 협조 및 자발적 실행을 권고하는 임의 조항이라는 한계와 예산부족으로 인한 장애인 대상 방송서비스 제작의 한계를 나타내고 있다.

장애인방송의 편성비율은 2006년 장애인방송 제작비 지원 실시 이후 지속적으로 증가하는 추세이나 여전히 부족한 상황이다. 2006년부터 2010년간 지상파방송사 장애인방송 편성률 변화를 살펴보면, 자막방송은 2006년 58%에서 2010년 96%로 향상되었고, 수화방송은 2006년 3.6%에서 2010년 5.1%로 증가했으며, 화면해설방송은 2006년 4.6%에서 2010년 6.0%로 편성률이 증가했다[6].

2010년 기준 지상파방송사의 장애인방송 편성률을 구체적으로 살펴보면, 자막방송이 평균 96%로 상당히 높은 반면 수화방송과 화면해설방송의 편성률은 전체 방송프로그램 대비 각각 5.1%와 6.0%로 상당히 저조한 편이다. 뿐만 아니라 지역지상파 방송의 경우 장애

4) '11년부터는 디지털 전환을 고려해서 23인치 LED TV를 보급 중이다.

5) '11년부터는 디지털 전환을 고려해서 디지털·아날로그 겸용 3.5인치 휴대용 TV를 보급 중이다.

6) '11년부터는 편의성과 유용성 및 휴대성이 증가된 이어폰형 수신기를 보급 중이다.

인방송을 편성하고 있으나, 대부분이 수화방송 위주이며 편성률은 상당히 저조한 편이다(수중계 제외). 특히 OBS를 제외한 나머지 지역민방의 경우 수화방송 편성 비율이 2.9%로 상대적으로 매우 저조하다. SO·PP 등 유료방송의 경우 일부 방송사만이 장애인방송을 편성하고 있으며, 대부분 유료방송사는 편성을 하고 있지 않다. 현재 장애인방송서비스를 제공하고 있는 5개 PP 중 희망복지TV를 제외한 나머지 4개 케이블방송사는 화면해설방송을 제공하지 않고 있을 뿐 아니라 수화방송 편성비율도 상당히 낮은 편이다. 또한 장애인방송서비스를 편성하고 있는 3개 SO는 모두 수화방송만을 제공하고 있다. 한편 위성방송 및 IPTV는 자체적으로 장애인방송 편성을 하지 않고 있을 뿐 아니라, 기술적 이유 등으로 지상파방송에서 편성하는 장애인방송 재송신도 하지 못하고 있는 실정이다[6]. 높은 수준의 자막 방송 서비스 제공이 차별 없는 방송 환경 구축을 의미하지는 않는다. 방송사의 낮은 서비스 제공률에 비해 정작 시청각 장애인들은 화면해설방송이나 수화방송을 크게 필요로 하고 있기 때문이다[1].

4. 장애인방송 기술 표준화

장애인에 맞게 필요한 부분을 본 방송 내용에 삽입하는 제작, 그 제작물을 시청자들이 받아볼 수 있게 전송하는 송출, 그리고 방송 제작물을 시청자가 잘 받아볼 수 있는 수신기 제작을 각기 다른 분야에서 담당하고 있기 때문에 이 각 부분의 호환성 및 표준화가 기술적으로 해결해야 할 중요한 이슈이다.

프랑스의 장애인방송 관련 법안들은 장애인방송서비스를 위한 기술 표준을 명시하고 있다. 이는 자막 방송 서비스에서처럼 복수의 기술을 갖춘 여러 업체가 참여하고 있는 경우 정책성 통일성뿐만 아니라 향후 미디어 간 호환도 원활하게 할 수 있다는 점에서 바람직한 방향이다[4]. 또 프랑스는 2008년 화면해설방송 헌장을 발표하면서 화면해설방송 제작 원칙을 일부 명시하고

있다. 화면 해설의 정의, 객관성에 대한 기준, 서술 방법 등 화면해설방송시에 적용할 수 있는 실질적 원칙 일부를 제시하고 있다. 제시된 원칙이 화면해설방송을 위한 일부 원칙일 뿐이지만 최소한 화면해설방송을 제작하는 이들이 어떤 기준을 갖춰야 하는지에 대해 법령에 언급되었다는 점에서 주목할 만하다.

일본은 ‘고도 정보통신 네트워크 사회 형성 기본법’에 근거하여 디지털 디바이드 해소를 위한 정책을 시행하고 있다. 관련 정책은 장애인방송서비스를 위한 기술 개발을 명시하고 있고 자막 방송, 화면해설방송, 수화방송을 위한 제작비 조성에 대해 언급하고 있다. 특히 접근성 향상을 위한 관련 기술 및 소프트웨어에 대한 기준 명시는 주목할 만하다. 이 법령에는 장애인이나 노인들이 겪을 수 있는 조작성의 어려움이나 환경의 장애(어두운 곳, 소음 등) 때문에 겪을 수 있는 문제를 처리하기 위해 키보드 및 디스플레이의 기술 표준 등을 언급하고 있다[3].

우리의 경우, 현재 지상파방송사에서 자막, 화면해설 등을 포함한 프로그램을 케이블, 위성 및 기타 다른 매체에 수신하고 있으나 송수신 부분의 기술 표준화가 이루어지지 않아 전국의 많은 지역에서 장애인방송서비스를 제대로 이용하지 못하고 있다. 이에 따라 방송통신위원회의 주도하에 TTA는 장애인방송 표준을 만들고 있고 거의 마무리 단계에 있다. 이 표준은 디지털 TV 방송 서비스에서 자막, 화면해설 및 수화 방송을 송수신하기 위한 규격으로서, 자막 방송의 자막 데이터 형태 및 비디오 스트림을 통한 전송에 대한 정의를 포함하고, 화면해설 방송의 오디오 데이터 전송 및 식별하는 방법을 정의하고 있으며, 수화 방송을 위한 송신과 수신 규격을 제공한다. 이 표준은 디지털 TV 방송 서비스를 이용하는 시청각 장애인의 복지 증진과 교육에 활용할 수 있는 자막, 화면해설 및 수화 방송 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하며, 국내의 모든 방송매체 규격에서 사용 가능하도록 작성되었다. 물론 실제 방송현장에서의 실험테스트 과정을 거칠 것이고 구형

TV 수상기를 대상으로도 테스트를 수행할 것이다. 이는 장애인방송서비스의 보편화를 위해 매우 중요한 진일보인 동시에 향후 더 많은 장애인들이 차별없이 장애인방송서비스를 즐길 수 있을 것으로 기대된다.

5. 맺음말

방송의 디지털화 및 서비스의 융복합화를 통해 방송서비스가 더욱 다양하고 복잡해지는 상황에서 장애인 방송접근권 보장 정책은 장애인 등 소외계층에 대한 사회통합 차원과 기업의 사회적 책임의 중요성에 대한 인식이 기반 되어야만 할 것이다[2][7]. 장애인들의 방송접근권 보장과 더불어 이를 확대하기 위해서는 사회통합이라는 대전제 하에서 방송사 개별 기업의 자발적인 장애인의 인권 및 주체적 방송참여의 향상 그리고 우리 사회에 만연해 있는 장애인에 대한 부정적인 인식에 대한 개선 의지가 절대적으로 필요하다.

이제 장애인방송서비스를 장애인들만을 위한 '특수 서비스'로서가 아니라 전체 국민들을 위한 '기본 서비스'로 재 개념화하여 프로그램 제작, 방송 수신 장비 및 이용자 인터페이스 등 보다 근본적인 부분에 대한 개선이 절대적으로 필요한 시점이다[1]. 각 제작 담당 혹은 송출 담당 기관 간에 기술적 호환성이 부족하거나 송출 방법의 문제 때문에 한번 제작된 장애 방송 내용이 다양한 채널에서 활용되는 것이 원활하지 못하다. 따라서 기술적 호환성을 향상시켜 한번 제작한 장애 방송 제작물을 다양한 채널에서 재활용할 수 있도록 한다면 장애인방송서비스 제공 범위는 크게 확대될 것이다.

보편적 서비스와 보편적 액세스에 근거한 디지털 디

바이드 해소 정책은 자막, 화면해설, 수화 방송의 제작 비용을 높이는 것만이 중요한 것이 아니다. 방송 환경이 변하면서 특히 디지털 기기의 이용방식에 대한 이해가 더욱 요구되고 있는데 이 때 각 보조 기기에 대한 사용자 용이성이 디지털 디바이드를 해소하는 중요한 요인이 된다[1]. 따라서 스마트폰 대중화 시대를 맞아 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 서비스를 접근·이용할 수 있도록 '장애인 통신접근권 가이드라인' 또한 서둘러 마련해야 할 것이다[8].

[참고문헌]

- [1] 김광호·박구만·차재상·김진영·이영주·이옥기(2009), 『디지털기
기 및 서비스 이용 용이성 제고 방안 연구』방송통신정책연구.
- [2] 박기성(2010), 장애인방송제작물 시스템 마련을 위한 인식전환
논의, 『전파방송통신저널』 통권 32호 4-16, 한국방송통신전파
진흥원.
- [3] 송종길(2010), 장애인의 방송접근권 확대를 위한 방송 가이드라
인 방향 연구, 소외계층 방송접근권 향상을 위한 시청자권익증진
포럼, 한국방송통신전파진흥원 광주시청자미디어센터.
- [4] 송종길·박태순·이영주(2009), 『장애인방송제작물 제작 편성 확
대를 위한 정책연구』한국전파진흥원 정책연구보고서.
- [5] 하종원·주정민·송정현(2010), 장애인방송접근권 확장을 위한
가이드라인 연구, 한국방송통신전파진흥원 연구보고서.
- [6] 한국방송통신전파진흥원 내부 자료(2011).
- [7] 홍종배(2011a), 한국 장애인방송 편성실태 및 내용분석 연구: 자
막, 수화, 화면해설방송을 중심으로, 한국언론학회, 불철정기학
술대회 발제문.
- [8] 홍종배(2011b), 국내 장애인 방송접근권 보장정책의 현황, 성과
및 향후 과제. 국가인권위원회, [장애인권리협약의 실효적 이행을
위한 장애인 정보접근권 이행 강화] 국제 컨퍼런스 발제문.
- [9] 홍종배·박창희·유승관(2011), 시청자 참여프로그램에 대한 법
제도 및 정책적 지원방안 연구. 『정치커뮤니케이션연구』, 20호,
323-361. 