

방송사 시청자위원회의 새로운 모델 탐색

The Exploration of the New Model of the Committee for Viewers in PBS

홍경수

순천향대학교 미디어콘텐츠학과

Kyung Soo Hong(hongks86@sch.ac.kr)

요약

수용자의 미디어 이용행태의 모바일화로 인해, 지상파 방송 중 특히 공영방송이 큰 타격을 받고 있다. 하지만 공영방송에는 표피적인 위기감이 감돌 뿐, 철저한 시청자 중심 조직으로의 변화는 미미할 뿐이다. 9년 여 간의 침체를 딛고 새롭게 시작하려는 공영 방송에게 필요한 것은 시민의 참여를 통한 철저한 시민 플랫폼화 전략이다. 실제로 방송법에서는 시청자의 권익을 보호하는 조항들을 가지고 있지만, 상호 호순되는 한계를 가지고 있다. 미국의 CSA 모델에서 유래한 일본의 잡지 다베루츠우신을 벤치마킹해서 새로운 시청자 위원회의 모델을 제시하고자 했다. 즉, 방송의 기획·편성·제작에서 시민들의 참여를 보장하기 위해 시청자 위원회 아래에 다양한 차원의 기획위원회와 평가위원회를 설치하는 제안이다. 새로운 시청자 위원회 모델은 급변하는 디지털 미디어 환경에서 공영방송이 제 역할을 할 수 있게 하는 최소한의 장치가 될 것으로 기대된다.

■ 중심어 : | 공영방송 | 시민 플랫폼 | 시청자 권익 | CSA | 다베루츠우신 | 시청자위원회 |

Abstract

As the mobilization of audience' media consumption getting escalating, terrestrial broadcasting, especially public broadcasting is severely affected in Korea. After 9 years' downfall, public broadcasting is trying to aim for citizen platform. Even though the Korean broadcasting law already has the articles of protecting viewer's right and profit, it has some contradictory limits also. Implied by Japanese magazine Taberutsushin, which was originated from CSA model, I suggest the new model of committee for viewers. The new committee for viewers has various planning committees and evaluation committees to ensure citizen's participation on planning, programming, and production. The new committee for viewers would function as minimum system to prompt the public broadcasting to play it's role in rapidly changing digital era.

■ keyword : | Public Broadcasting | Citizen Platform | Viewer's Right & Profit | CSA | Taberutsushin | Committee for Viewers |

I. 서론 : 위축 일로의 공영방송

2018년 한국 방송계의 두드러진 움직임은 탈 텔레비

전 현상, 종합편성채널과 유료PP의 비약적 성장으로 대표된다. 젊은 층을 중심으로 해서 장년층으로까지 확산되어가는 텔레비전 이탈 현상이 점점 심화되고 있다.

* 본 연구는 순천향대학교 학술연구비 지원으로 수행하였음.

접수일자 : 2018년 09월 10일

수정일자 : 2018년 11월 08일

심사완료일 : 2018년 11월 16일

교신저자 : 홍경수, e-mail : hongks86@sch.ac.kr

TV를 주 5일 이상 이용하는 사람의 비율이 2016년 75.4%인 반면, 스마트폰을 주 5일 이상 이용하는 사람의 비율은 81%로 1년 만에 두 매체 사이에 순위가 역전되었다[1]. 미디어 이용행태 변화와 더불어 미디어에 대한 인식도 달라졌다. TV를 일상에서 꼭 필요한 필수 미디어로 인식하는 사람의 비율은 2012년 53.5%에서 2016년 38.6%로 감소한 반면, 스마트폰을 필수 미디어로 보는 사람의 비율은 2012년 24.3%에서 2016년 55.5%로 두 배 이상 증가했다. 이러한 이용행태 변화와 인식 변화로 인해 TV시청 시간은 실질적으로 감소를 거듭하고 있다. TV수상기를 통한 하루 평균 시청시간은 2011년 3시간 7분에서 2016년 2시간 57분으로 줄었다 [2]. 이 수치는 TV 이용자만을 대상으로 한 조사결과이기 때문에 TV를 전혀 이용하지 않는 사람을 고려하면 실질적인 시청시간은 더 줄어들 것이다.

더 심각한 문제는 지상파 채널의 시청자 노력화 현상이다. 50대의 지상파 드라마 시청률이 10% 내외인 반면, 20대의 시청률은 3%에 그친다. 결국, TV 프로그램을 대체하는 다양한 뉴미디어 콘텐츠가 유통되면서 시청자가 점차 TV를 떠나고 있고, 이러한 경향은 20대의 젊은 층을 중심으로 더욱 두드러진다는 것이다. 이러한 추세가 지속된다면 공영방송의 미래는 어둡다고밖에 말할 수 없다.

더불어 모바일 미디어에 의해 지배적인 위치를 위협 받고 있는 방송사들 사이의 경쟁력에도 큰 변화가 있었다. 각 방송사의 사회적 영향력이라고 할 수 있는 시청 점유율의 경우 KBS가 2011년 36%에서 2016년 27.6%로 가장 큰 폭으로 감소했고, MBC는 18.4%에서 15%로, SBS는 11.2%에서 8.7%로 줄어드는 등 지상파의 위축이 두드러졌다. 반면 종합편성채널과 PP의 점유율은 크게는 두 배 가까이 성장했다. tvN의 경우, 나영석과 신원호 PD를 대표 브랜드로 육성해서 예능과 드라마를 넘나들며 다양한 하이브리드 콘텐츠를 만들어냈으며 지상파 못지않은 수준으로 광고 단가를 올리는 데 성공했다. JTBC는 2016년 탄핵정국에서 <뉴스룸>을 같은 시간대에 방송되는 지상파 뉴스의 시청률로 끌어올리며 가장 신뢰하는 프로그램 1위에 올랐다[3].

같은 지상파이긴 하지만, 민영방송인 SBS역시 공영방송과 종합편성채널과 PP 사이에서 독자적인 생존방식을 모색하기 위해 치열한 노력을 기울이고 있다. 보도와 교양은 물론이고 디지털 분야에서도 생존을 위한 입지를 확보하기 위해 고군분투중이다[4]. 최근 SBS 보도에 대한 평판이 개선되고 있다는 사실과 모바일 방송 쪽에서 성과를 낸 것도 민영방송 특유의 위기감이 작용했기 때문으로 보인다.

결국 미디어 환경 변화에 따라 종편, PP, 그리고 민영방송은 끊임없는 내부개혁을 통해서 생존을 모색해왔다는 결론에 이를 수 있다. 반면, 공영방송사들은 정치적 압력을 과도하게 받으며 구성원들의 창의력이 상대적으로 위축되었고, 제작 자율성 역시 약화된 것도 사실이다[5]. 경쟁에서 뒤쳐진 공영방송의 후퇴의 원인이 외부적인 데에 있다고 할 수 있지만, 문제는 정권이 바뀌고 방송사 사장이 바뀐 후부터다. 공영방송사는 그동안 억눌렸던 제작 자율성을 서둘러 복구해야 하는 한편, 변화하는 미디어 환경에 뒤처지지 않는 플랫폼과 콘텐츠의 개발에 힘써야 하는 이중과제를 갖고 있다.

매체가 폭발하는 시대에 공영방송이 예전의 영향력을 복구하는 것은 쉽지 않은 일로 평가된다. 텔레비전에서 스마트폰으로 건너와 버린 시청자의 미디어생활 양식을 고려한다면, 공영방송의 과제는 더욱 힘겹게 보인다. 공영방송이 종편이나 유료 PP처럼 재미있고 참신하게 만들 수 있을 지에 대한 믿음은 이미 희미해졌다. 공영방송 콘텐츠에는 생산자의 엘리트주의가 자리하고 있다는 비판도 없지 않다. 시대적 흐름은 이미 시민시청자 개념으로 향하고 있다. 시청자들에게도 이제는 ‘관료적인’ 공영방송에 대한 근원적인 거부감과 피로감이 존재하고 있다. 이러한 상황을 탈피하기 위해 공영방송사 스스로 ‘시민을 위한 플랫폼’이라는 개념을 내세우고 있다[6]. 위와 같은 미디어 환경 변화를 고려하여 본 연구에서는 방송법에 나타난 방송정책의 기본 이념을 살펴보고 관련 조항들 사이에 상충되는 지점을 발견하여, KBS와 MBC 등 공영방송의 진일보한 시청자위원회 모델을 탐색하는 것을 목표로 한다.

II. 방송법에 나타난 시민플랫폼 관련 이념, 한계, 그리고 보완

이미 한국의 방송법에는 시청자가 중심이 된 ‘시청자 권익보호’라는 이념이 자리하고 있다. 문제는 이러한 이념이 얼마나 실효적으로 보장되고 있는가일 것이다. 시청자들이 느끼는 공허한 ‘시청자 권익보호’는 한국의 공영방송의 이념이 형식적으로 구현되고 있지는 않을까라는 의문과 연결된다.

1. 방송법의 ‘시청자 중심주의’ 이념

한국 방송정책의 가장 중요한 이념은 ‘시청자의 권익 보호’라고 볼 수 있다. 방송법 제 1조와 제 2조가 방송법의 목적과 용어정의에 대한 것이고, 제 3조에서 ‘시청자 권익보호’를 규정하고 있다. 이어서 제4조에서는 방송편성의 자유와 독립이라는 이념을, 제5조에서는 방송의 공적 책임이라는 이념을, 제6조에서는 방송의 공정성과 공익성이라는 이념에 대해 규정하고 있다. ‘시청자 권익 보호’의 내용 역시 부족함이 없다.

제3조(시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다[7].

즉, 방송법이 규정하는 시청자의 권익보호의 내용은 ‘시청자가 방송 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여’하는 것과 ‘방송 결과가 시청자의 이익에 합치하도록’ 하는 것이다. 즉 시청자의 권리(시청자의 참여성)와 시청자의 이익 합치(시청자의 수혜성)를 동시에 규정함으로써 시청자의 권익 개념을 구체화한 것이다. 하지만 보수정권 하에서는 물론이고, 상대적으로 진보적인 정권하에서도 시청자를 위한 공영방송의 이념이 제대로 수행되고 있는지는 매우 회의적이다.

시청자의 참여성에 대한 부분이 선언적이라고 여겨질 만큼 시청자 권익을 구현하는 정책이 허술하다는 평가를 받고 있다. 방송법은 시청자의 참여성을 보장하는

제도로 의견 제시권, 시청자위원회, 시청자 평가 프로그램, 시청자 참여 프로그램 등을 규정하고 있다. 또한 시청자의 수혜성을 보장하는 제도로 시청자 권익위원회, 이용요금 승인제, 정보보호제도를 마련하고 있다. 미디어 리터러시를 증진하기 위해 설치한 시청자 미디어센터는 엄밀하게는 시청자 참여성과 시청자 수혜성 양자를 위한 제도로 볼 수 있겠다¹⁾.

2. 방송법의 한계: 조항 간의 상호모순성

문제는 시청자의 참여성을 보장하는 조항의 실효성인데, ‘시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있는’지 의문스러운 것이 사실이다. 방송법 제87조는 ‘종합편성, 보도전문편성, 상품판매 전문편성을 하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다.’고 규정했으며, 방송법 88조에서는 시청자위원회의 권한과 직무를 다음과 같이 크게 네 가지로 규정했다. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, 시청자평가원의 선임, 그리고 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무다. 문제는 방송법 제 3조의 ‘방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여하는’이라는 부분과 방송법 제 88조의 ‘방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구’ 사이에 괴리가 발생한다는 것이다. 방송법 제 3조에서 규정한 기획·편성, 또는 제작에 참여하도록 해야 한다는 내용이 방송법 88조에서는 ‘의견제시나 시정요구’로 축소된 것이다.

또한 방송법 90조 1항에서 ‘시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 한다.’고 시청자위원회의 활동을 보장하기 위한 조항이 마련되어 있지만, 이 조항의 실효성은 오랫동안 의심받아 왔다. 그것은 시청자위원회에서 제시한 시정요구가 어느 정도 효력을 갖는지 명확한 규정이 없으며, 방송사가 제도 시행을 지연하거나 소극적 행위로 일관해도 이를 제재할 방법이 없기 때문이다.

1) 강명현은 시청자 권익을 구성하는 3가지 개념으로 참여성, 시청자 이익, 미디어리터러시 증진을 들었다[8].

또한 시청자위원회 위원을 방송사가 위촉하도록 되어 있어서 비판적인 의견을 제시하는 인사가 배제될 가능성도 존재한다[8]. 실제로 KBS 시청자위원회의 회의록에 따르면, 시청자 위원회의 논의 사항은 방송 프로그램 내용(보도, 교양, 예능, 스포츠)에 관한 것이 많았으며, 방송편성, 자체 심의규정 등에 관한 의견 개진은 상대적으로 적었다[9]. 이는 시청자 위원회의 본령이라 할 수 있는 기획·편성 또는 제작에 대한 의사결정에 관한 사항보다는 방송 프로그램의 내용에 대한 결과가 대부분이라는 현실을 확인하게 해준다.

방송법 89조에서는 ‘방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.’고 규정하고 있으나, 시청자 평가 프로그램 의무편성제도 역시 자사 홍보나 피상적 평가, 예능이나 오락 위주의 비평, 피드백이나 후속조치의 부족, 사각 시간대 편성 등의 문제점들을 안고 있다 [10].

방송법 69조 7항에서 ‘한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다’고 규정하고 있다. 시청자위원회 산하에 ‘시청자 참여 프로그램 운영협의회’를 구성하여 운영협의회가 신청한 프로그램에 대한 편성 결정권은 KBS에 있다. 이와 관련해서 편성결정권에 특정 프로그램에 대한 편성을 거부할 권리가 포함되는지, 직접 제작 프로그램의 내용에 대한 책임소재가 어디에 있는지와 같은 논란이 제기되었다[8].

방송법 제51조에서는 KBS로 하여금 ‘매월 100분 이상의 텔레비전방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램으로 편성하여야 한다’고 규정하고 있다. 하지만 매월 100분 이상이라는 기준은 주로 환산하면 주당 25분 이상으로 매우 적은 부분을 확보한 것에 그치고 있다. 시청자의 참여라는 명분이 무색한 것이 사실이다.

종합하면, 결국 방송법이 시청자가 방송의 기획·편성 또는 제작에 참여하도록 해야 한다고 규정하고 있으면서도 같은 방송법에서 시청자위원회의 활동범위를 ‘방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구’로 축소했으며, 방송사를 견제해야 할 시청자 위원회를 선정할 권

리를 방송사에 위임하고 있고, 방송사가 성실하게 시청자위원회의 의견을 수용하지 않을 경우에도 강제할 방법을 규정하지 않는 한계를 가지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 더불어 시청자 평가 프로그램이나, 시청자 제작 프로그램 역시 내부 프로그램 홍보로 흐르거나, 주당 25분이라는 매우 형식적인 차원에서 시청자 참여를 보장하고 있다는 것을 알 수 있다.

3. 방송법의 보완: 시청자의 권익을 보장하는 시민 플랫폼

KBS 사장이 취임한 지 얼마 지나지 않아 시청자 위원회에서 밝힌 것이 시민 플랫폼 개념이다. KBS의 주인은 시청자, 시민이고, KBS의 모든 힘은 시민과 시청자로부터 나온다는 이른 바 ‘KBS 독립선언’이다.

“취임식에서도 밝힌 것처럼 ‘KBS를 시민의 품으로’라는 모토를 내세웠습니다. KBS의 주인은 시청자 그리고 시민이고, KBS의 모든 힘은 시민과 시청자로부터 나온다는 것이 제 소신입니다. 몇 가지 공약을 발표했는데 그중에 KBS가 시민의 플랫폼이 되겠다, 시민에게 가장 가까운 공영방송이 되겠다고 약속을 했습니다.”[6]

하지만 중요한 것은 선언이 아니라 실천인데, 실천은 구체화되지 않으면 구두선에 그칠 가능성이 높다. 이제 공영방송의 틀을 방송사 내부와 외부에서 동시에 바꾸는 작업이 필요하다. 디지털 시대의 환경변화로 인해 공영방송은 스스로의 힘만으로 대처할 수 있는 범위를 넘어섰다. 방송법 3조에서 규정하고 있는 시청자의 권익 보호를 실질적으로 담보하는 ‘시민의 플랫폼’으로 변화하지 않으면 안 된다.

시민의 플랫폼 전략은 공영방송이 안고 있는 문제를 공영방송 스스로 해결하려고 하는 것이 아니라, 시민들의 관여를 통해서 함께 해결하는 전략이다. 방송법 제3조에서 규정한 ‘방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다’는 내용에 걸맞은 시청자 참여

를 담보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 시청자 위원회의 소극적인 의견개진으로 축소된 방송법 88조를 과감하게 수정하는 것이 필요하다. 방송법 89조의 ‘방송 사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.’는 조항 역시 실효성을 살리기 위해서는 구체적인 시간대와 평가 프로그램의 내용 등에 대해서도 정교하게 규정하지 않으면 홍보수단으로 사용되거나 형식적인 방송으로 그칠 위험을 피하기 어렵다. 방송법과 방송법 시행령 등을 적극적으로 수정하여 방송법 제 3조의 정신이 담보되도록 조정할 필요가 있다.

반면, 방송사로서는 시민의 플랫폼이라는 개념에 부합하게 현재 법령이 허락하는 한도 내에서 혁신에 가까운 조직개편을 통해 시민의 참여를 보장하도록 해야 한다. 이와 같은 흐름은 현재의 공영방송의 좌표를 고려할 때나, 미디어적 환경변화를 고려할 때 불가피한 선택이다. 현재와 같은 KBS와 MBC의 경영진 교체는 시민들의 힘이 아니었다면 상상하기 어려운 결과물이다. 내부 구성원들의 투쟁도 큰 역할을 했지만, 공영방송을 포기할 수 없다는 시민들의 지지가 아니었다면, 현재와 같은 공영방송의 좌표가 그려졌을지 의문이다. 실제로 KBS는 이사회 평가 60%, 시민자문단 평가 40%로 사장을 선출했으며, MBC는 홈페이지를 통해 사장 후보자에 대한 질문을 받아 가운데 가장 많이 질의된 내용을 선정, 최종 면접에서 후보자들에게 물었다. 두 사장은 직접적이든 간접적이든 시민들의 참여를 통해서 뽑힌 것이다.

앞으로 남은 것은 사장 임명과정에서의 시민참여를 보장하는 제도의 구축과, 방송사의 거버넌스에 시민들의 대표가 참여하는 문제, 더 나아가서는 플랫폼과 콘텐츠를 기획하고 편성하고 제작하는 과정에서의 시민들의 참여가 남아있다. 방송법 등 제도의 변화는 이러한 시민 플랫폼 방향으로 향하게 될 것이라 예상할 수 있다. 다만, 현재 공영방송사들이 제도적 변화보다 앞서서 선제적으로 시민들의 참여를 보장하는 경영전략을 짜내는 것도 의미 있다 하겠다.

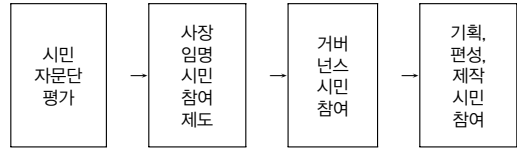


그림 1. 공영방송사의 시민 플랫폼 화를 위한 발전 단계

정치권은 오랫동안 방송을 정권획득의 전리품으로 인식한다는 비판을 받아왔다. 방송종사자들은 권력으로부터의 독립을 최우선 과제로 생각해보면서, 전문직주의를 정교화 할 기회를 갖지 못한 것이 사실이다. 전문직주의 외에도 한국 방송계에서 들여다봐야 할 지점이 추가적으로 존재한다. 그것은 방송계를 지배하는 엘리트주의다. 정치권이 공영방송을 자신의 편으로 만들려고 시도하는 동안, 이러한 틈바구니 속에서 방송 제도의 결정과 방송사 거버넌스에 언론학 전문가들이 참여하고 결정해야 한다는 인식이 지배하고 있다. 대신에 공영방송사의 플랫폼 활용과 콘텐츠 기획에 대해서는 전문직인 언론종사자에게 전권을 주고, 언론학자들은 이에 대해서 상호 묵인하는 듯 한 과정이 이어져 온 것은 아닐까. 방송학자와 방송종사자들 사이의 무관심 혹은 상호방임에 따라 방송에서 소외된 것은 결국 시민이고 더 정확하게는 시청자의 권익 중에서 권리부분이다. 그렇다고 시청자의 이익이 충족된 것은 더더욱 아니다.

표 1. 방송관련 이해 당사자들의 주된 관심의 범위

영역	정치권	언론학계	언론종사자	시민
관심사	방송에 대한 지배력	방송제도의 결정, 거버넌스에 참여	플랫폼활용, 콘텐츠편성, 기획, 제작	시청자의 이익

방송이 시청자의 것이라는 레토릭은 실질적인 주인이어야 할 시민들이 방송 제도의 결정과 거버넌스의 참여에서도 소외되었을 뿐만 아니라, 방송법 제3조에서 규정한 콘텐츠의 기획, 편성, 제작 과정에서도 소외되어 있는 현실을 반영한다.

III. CSA 모델의 시민플랫폼에 대한 함의

그렇다면 어떻게 공영방송사를 시민의 플랫폼으로 포지셔닝할 수 있을까? 같은 업종은 아니지만, 참고할 만한 사례로 일본 도호쿠 지방에서 시작한 ‘다베루츠우신(食べる通信)’이라는 미디어를 소개한다. 도호쿠 지진이 일어난 후 고향을 떠나는 사람이 늘어나자, 이와테 현의 작은 도시 하나마끼(花巻) 시의 의원이었던 다카하시 히로유키 씨는 미국 서부에서 시작된 CSA(Community Supported Agriculture) 운동에서 힌트를 얻었다. CSA는 화학비료와 농약 등을 쓰지 않는 책임 있는 농사를 유지하기 위해 회원들의 지지를 끌어낸 시민운동의 결과물이다. 고정적으로 농산물을 구입하는 회원들의 지원으로 생산자는 큰 염려 없이 유기농 농업으로 지속가능한 환경을 지켜나가는 것이다. 고향 마을의 농산물 생산자를 도시의 소비자와 연결하는 매체로 다베루츠우신(食べる通信)이라는 잡지를 만들었다. 이 잡지를 구독하면 잡지만 오는 것이 아니라, 잡지에 등장하는 농수산물이 택배로 함께 온다. 즉 음식물이 따라붙는 잡지인 셈이다[11].

여기에서 눈여겨보아야 할 점은 농수산물 생산자를 변화시키기보다 소비자를 변화시키려고 한 점이다. 가령, 아무리 농사를 잘 지어도 모양이 이상하게 생긴 농산물이 등장하게 마련이다. 하지만 이러한 농산물은 소비자로부터 외면을 받는다. 이것은 농부가 할 수 있는 영역이 아니다. 그렇다면, 소비자의 생각을 바꾸는 것이 필요하지 않을까 해서 소비자를 객석에서 운동장으로 내려오게 하려는 관점을 갖게 된 것이다. 소비자를 운동장으로 내려오게 하려면 어떻게 해야 할까? 소비자와 긴밀하게 소통하고 이들이 농사과정에 간접적으로나마 참여하게 하는 것이다. 잡지를 받아본 독자는 페이스북 페이지에서 생산자와 긴밀하게 소통한다. 단순히 ‘먹기만 하는’ 소비자가 아니라, 생산자의 팬, 생산자의 영업사원이 된 것이다. 더 나아가 수확이벤트 등을 통해서 생산지를 방문하게 되었고, 그 중 일부는 아예 도시를 떠나 농어촌으로 이주하게 된 것이다[11].

이러한 과정에는 잡지만이 아니라, 페이스북 페이지를 통한 생산자와 소비자와의 끊임없는 소통이 큰 역할

을 했다고 한다. 페이스북에서 생산자는 생산과정에서 일어난 일, 발송한 사실들을 올리고, 구독자는 농산물을 받아서 요리해서 먹는 과정 등을 올린다. 생산자의 입장에서 자신은 생산한 것을 누군가 맛있게 먹었다는 것을 확인하는 것으로 큰 힘을 얻고, 구독자는 생산자에게 감사의 마음을 표하는 상호작용을 한 것이다.

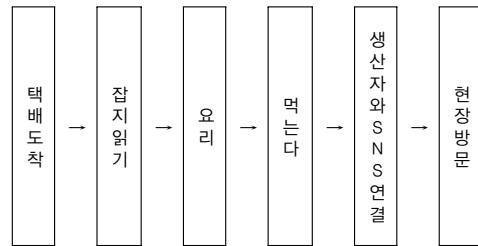


그림 2. 잡지 다베루츠우신의 독자의 예상 행동순서

시청자가 공영방송에 대해 거리감을 느끼고 있는 것은 방송법 등의 제도적인 문제이기도 하지만, 방송사 내부에서 시청자와의 적극적인 소통과 교감이라는 것의 필요성을 크게 느끼지 못하고 있기 때문이기도 하다. 이 땅에 방송이 시작된 이래로 방송은 일방적으로 전달하는 것으로도 존재의 이유를 의심받지 않았다. 시청자들이 보기 어려운 스타를 보여주거나, 시청자들이 가기 어려운 곳에서 일어난 사건을 보도하거나, 시청자들이 이해하기 어려운 사실을 쉽게 풀어주는 역할을 해 온 것이 방송의 역할이었던 것이다. 하지만, 이제 일방적인 관계의 시대가 지나가고 있다. 방송사가 아니어도 엔터테인먼트, 보도, 교양을 알려주는 매체가 많아졌다. 특히나 공영방송은 점차 입지도 존재감도 줄어들고 있다. 공영방송의 쇠퇴를 멈추게 할 수 있는 최후의 비방은 시청자 참여뿐이다.

만약 드라마 국을 중심으로 한 잡지를 만든다고 하면, 현재 방영중인 프로그램의 생산자(작가, 연출자, 촬영감독, 조명감독 등)의 자세한 설명과 배경지식 및 제작과정의 속사정을 설명해준다. 시청자는 잡지를 읽고, 해당 콘텐츠를 시청하게 되고 이를 바탕으로 블로그, SNS 등을 통해 콘텐츠 활동을 하며, SNS를 통해 제작자와 연결되고, 기획, 편성, 제작에 참여하게 된다.

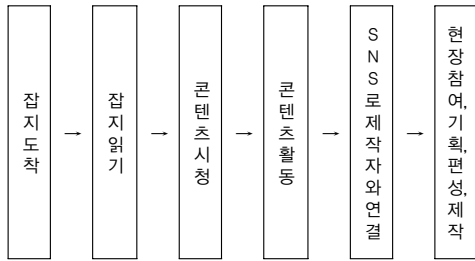


그림 3. 콘텐츠 관련 미디어의 구독자의 예상 행동순서

IV. 시민의 플랫폼을 위한 새로운 시청자위원회 모델

한국의 시청자 위원회는 시청자의 권익보호를 위한 독특한 제도로 법제화 되어 있으나, 미국, 영국, 일본 등에서는 시청자위원회와 같은 조직을 법으로 의무화하고 있지 않으며, 방송사 내외부의 심의조직이나 방송평의회, 자문위원회 등을 통해 시청자 의견을 수렴하고 이를 방송사 운영과 프로그램에 반영토록 함으로써 시청자의 권익을 보장하려고 노력하고 있다[12]. 그런 점에서 한국의 시청자위원회는 시청자 대표와 제작 책임자가 만나는 의미있는 제도라 하겠다. 기존의 시청자위원회의 구조와 실질적인 회의 회의내용을 들여다보면, 새로운 시청자위원회의 모델과 활동방향을 예측할 수 있다. 2018년에 임기를 시작한 29기 KBS의 시청자위원회는 총 15명으로 다음과 같이 구성되어 있다.



그림 4. 제 29기 KBS 시청자위원회의 구조

KBS 홈페이지에 공개된 시청자 위원회 회의 결과를 살펴보면 시청자 위원 한 명이 많은 프로그램 중에서 한 두 개의 프로그램에 대한 의견을 개진하는 것이 대부분이다. KBS의 경우 텔레비전 채널 2개에 라디오 채널이 총 6개다. 거기에 KBS 월드 TV, 라디오와 DMB, 모바일까지 포함하면 12개의 채널을 가지고 있다. 이

많은 채널을 15명의 시청자 위원이 담당하고 있는 셈이다. 모두들 협회의 대표이거나 다른 전일제 직장을 가지고 있는 전문가들이 방송에 대한 평가를 온전히 수행할 수 있을까 의문이다. 따라서 현재의 수준보다 몇 배 이상 확장된 위원회로 확대시킬 필요가 있다.

시민의 플랫폼 개념을 반영한 새로운 시청자위원회 모델은 다음과 같은 것이 될 것이다. 시청자 위원회는 크게 기획위원회와 평가 위원회로 나누고, 각각의 위원회는 장르별 기획위원회와 장르별 평가위원회로 구성되어 있다.

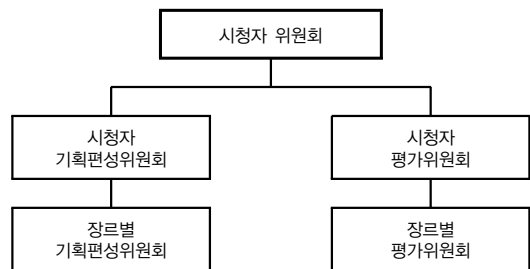


그림 5. 시민의 플랫폼 개념을 반영한 새로운 시청자 위원회 모델

이 모델이 가진 가장 큰 차이점은 기존의 시청자 위원회에는 없는 기능인 기획·편성이라는 기능을 추가한 것이다. 기존의 시청자 위원회가 방송 결과물에 대한 사후적인 평가에 머무른 데 비해, 새로운 위원회 모델은 방송법 제 3조에서 규정한 ‘기획·편성 및 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 해야 하는’ 시청자 권익보호에 더 충실하다 하겠다. 또한 전체 시청자 위원회 아래에 장르별 소위원회를 구성하여 더 세부적인 단위까지 시청자의 구체적인 참여를 보장하고 담보하는 특징을 지닌다는 점에서 실질적인 효과를 기대할 수 있겠다.

시민의 참여를 단지 기획·제작뿐만 아니라, 방송 경영과 콘텐츠 유통 등 방송의 거의 모든 부문으로 확대한다면, 말 그대로 시민의 플랫폼에 가까이 다가갈 수 있을 것이다. 이를 가능하게 하기 위해서는 방송제작본부 못지않은 규모의 시청자본부가 조직의 가장 큰 규모로 변신해야 한다. 현재, KBS의 경우 6본부 중 하나로 시청자센터가 있고, 그 안에 시청자국이 속해있다. 시청

자 국이 시청자와 관련된 업무를 처리하고 있다. MBC의 경우도 시청자 위원회, 시청자 평가원, 시청자주권위원회가 구성되어있고, 2018년 들어서 청년 시청자위원회라 할 수 있는 M썩크를 발족했으나, 여전히 개선이 필요하다.

V. 결론 및 함의

공영방송의 존립근거는 시민으로서의 시청자를 방송에 관여시키는 것이다. 이것은 방송법 제3조가 규정한, 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여하게 함으로써 시청자의 권익을 보호할 수 있게 한 이념이다. 그동안 공영방송사는 시청자의 권익에 눈을 가리고 유지되어 온 것이나 다름없다. 이러한 데에는 방송법 내부에서도 시청자의 권익을 담보할 수 있는 조항이 충분치 않은, 제도적 측면의 원인이 있다. 하지만, 방송사 경영진과 구성원 역시 시청자의 권익을 적극적으로 보호하려는 의지가 있었는지 의문이다. ‘제도를 바꾸어 달라’, ‘시민들의 지지가 필요하다’ 등 방송사는 늘 정지권과 시민사회에 요청을 해왔다. 방송사는 요구는 계속하며 스스로 변화를 위해 움직이는 데는 게을렀다는 평가를 받았다[13].

그동안 공영방송에게 경쟁이라는 개념이 희미한 것은 아니었는지 자문할 필요가 있다. 시청자의 관심, 비교적 넉넉한 수신료, 접근성 좋은 주파수라는 지정학적 위치, 아직까지도 상대적으로 높은 시장점유율, 공영방송의 효율성에 지극히 둔감한 시청자의 관용도 일종의 ‘자원’이라고 할 수 있겠다. 문제는 이 자원들이 점점 고갈되고 있다는 사실이다. 공익적이지도 않고, 참신하거나 재미있지도 않은 공영방송을 지원한 ‘자원’은 금세 바닥이 날 것이다. 넉넉한 자원 때문에 공영방송에는 표피적인 위기감만 감돌고 있다. 공영방송에는 상업방송과의 시청률 경쟁 말고, 공영성 경쟁이라는 개념이 절실하다.

공영방송사 사이의 공영성 경쟁이라는 개념에 생명을 불어넣기 현재 KBS가 독점하다시피 한 수신료를 공영성 성취에 따라 분배하는 제도를 진지하게 고민할 필

요가 있다. 수신료의 일정 부분을 할애하여 공영방송사에 속한 방송사들의 성취와 사업계획에 따라 재분배하는 것이다. 독일의 방송재정 수요조사 심의위원회(KEF:Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) 모델을[14] 차용한 것으로, 한국의 공영방송사에 인용하지 않을 이유를 찾기 어렵다. 오히려 이 제도가 잘 정착되어 공영방송사 사이에 공영성 경쟁이 정착된다면, 수신료 인상의 동력도 커질 것이라 예상된다.

공영방송은 개선하거나 바꾸어간다는 개념의 접근법을 과감히 버리고, 새로운 공영방송 이념과 체계를 만들어간다는 생각으로 시청자의 권익을 최우선으로 하는 시민 플랫폼을 만들어야 한다. 방송사 구성원들이 주도적으로 시작하는 새로운 공영방송의 건설은 시민들이 방송사를 구체제에서 구출해낸 데에 대한 작은 보답이 될 것이다. 새로운 모델의 시청자 위원회 모델은 급변하는 디지털 미디어 환경에서 공영방송이 제 역할을 할 수 있게 하는 최소한의 장치가 될 것으로 기대된다.

참고 문헌

- [1] 방송통신위원회, *방송매체 이용행태 조사, 진한 M&B*, 2017.
- [2] 정보통신정책연구원, *2016년 방송매체 이용 행태 조사 보고서*, 2017.
- [3] 한국콘텐츠진흥원 정책본부, *방송영상 산업 백서*, 2018.
- [4] 배정근, “디지털 모바일 뉴스환경과 카드뉴스에 대한 연구,” *영상문화콘텐츠연구*, 통권 제14집, pp.125-152, 2018.
- [5] 박인규, “정부 의제에 갇힌 KBS- 공영성 위기의 원인,” *현상과 인식*, 통권 114호, pp.159-181, 2011.
- [6] *KBS 시청자위원회 회의록*, 2018(4).
- [7] 방송법, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202688&efYd=20180313#0000>
- [8] 강명현, *한국 방송정책의 이념*, 한울아카데미, 2017.
- [9] *KBS 시청자 위원회 회의록*, 2018(9).

- [10] 정수영, 황하성, “어카운터빌리티(accountability) 관점에서 본 TV옴부즈맨프로그램 내용분석: 지상파TV 3사를 중심으로,” 언론과학연구, 제10권, 제1호, pp.242-287, 2010.
- [11] 影山裕樹, <ローカルメディアのつくりかた:人と地域をつなぐ編集・デザイン・流通>, 學芸出版社, 2016.
- [12] 김도연, “시청자위원회 제도의 평가와 개선방안,” 사회과학연구, 제24집, 제1호, pp.189-208, 2011.
- [13] KBS 인터넷뉴스, 2016.09.22. (17:41)
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3349162&ref=A>
- [14] <https://kef-online.de/de/startseite/>

저 자 소 개

홍 경 수(Kyung Soo Hong)

종신회원



- 1990년 2월 : 고려대 신방과
- 2000년 2월 : 서울대 언론정보학과 석사
- 2012년 2월 : 서울대 언론정보학과 박사
- 2010년 3월 ~ 현재 : 순천향대

미디어콘텐츠학과 부교수

<관심분야> : 방송 생산자연구, 텍스트분석, 담론분석