

NHKホール

방송 공영성 강화를 위한 방송법 일부 개정: 日 NHK를 둘러싼 몇 가지 논의

이재호 NHK대형기획부, 일본 조치대 신문학 박사

1. 들어가며

지난해 6월 일본 참의회 본회의에서 방송법 일부 개정안이 통과되면서 공영성 강화를 모색하는 일본방송협회(日本放送協会, Nippon Hōsō Kyōkai, 이하 'NHK'라 한다)의 행보가 주목 받고 있다. 방송법에 의하면, 공영방송 NHK의 목적은 △ 공공복지를 위하여 △ 일본 전국에서 수신 가능한 풍부하고 좋은 프로그램으로 구성된 국내 기간방송을 담당하고 △ 방송 송출과 그 수신 기술 발달에 필요한 업무를 수행하며¹⁾ △ 국제방송 및 국제위성방송을 송출하는 것을 그 목적으로 규정하고 있다. 또한 방송법에 명기되어 있지는 않으나, 학계와 사법부는 '방송의 공공성'을 담당하는 주체로서 NHK와 민영방송이 서로를 보완하는 이른바 '이원방송체제'라는 데에 대체로 동의하고 있다.

이번 일본의 방송법 일부 개정안에는 NHK의 인터넷 방송사업 등 디지털 시대 공영성 강화 방안과 관련된 내용이 포함되어 있다. 특히 개정안이 통과된 이후에도 공영성 강화를 주제로 한 논의는 여러 맥락에서 이어지고 있다. 이 과정에서 NHK 자문위원장인 소가베 마사히로(曾我部真裕) 교토대(京都市大) 교수가 NHK의 앞으로의 역할에 대해서 '이용자의 요구'와 '국민문화', '부족한 정보공간의 보완'이라는 관점에서 의견을 제시하거나, 인터넷 공간에서 나타나는 정보 편식으로 인한 집단 극화(group polarization) 현상 등에 대한 대책으로서 '인

1) 이를 위해 방송 전반에 관련한 사회학적인 연구 및 기술적 연구 또한 NHK의 본래업무 중 하나로, 예를 들어 8K방송의 실험 송출도 현재 NHK에서 진행 중인 기술적 연구 중 하나이다.

포메이션 헬스(information health) 개념이 등장하는 등 방송과 전파의 융합시대에 걸맞은 기존 방송의 인터넷 활용이 화두로 떠오르고 있다.

이런 맥락에서 이 글에서는 총무성 산하의 제3자 기구에서 현재까지도 논의되는 방송제도 검토안 가운데 공영성 강화 방안에 직간접적으로 관련된 내용들을 살펴보고자 한다.

2. NHK의 특징과 개정 방송법의 주요 내용

일본의 경우 전국에 방송국을 두는 사업자는 NHK뿐으로, 민간방송의 경우 닛폰테레비, TBS 등 도쿄에 위치한 이른바 ‘키(key) 방송국(キー局)’을 중심으로 각지의 ‘로컬(local) 방송국(ローカル局)’이 네트워크 체제로 협력하는 시스템이다. 즉, 예를 들어 지방에서 방송되는 TBS 제작 프로그램의 경우, TBS가 직접 해당 지역에 방송국을 소유하고 방송하는 것이 아닌, TBS 중심의 네트워크인 ‘JNN’에 가입한 로컬 방송국이 TBS의 전파를 받아 해당 지역에 방송하는 방식이다.

NHK와 민간방송의 관계는 서로를 보완하는 이른바 ‘이원체제’로 이루어져 있다는 점에 대해 합의를 이루어져 있지만, 방송의 공공성을 담당하는 핵심적인 존재는 어디까지나 NHK로 보는 시각이 지배적으로, 실제로 방송법상 민간방송에 대한 규제는 NHK에 비해 적다.

NHK의 인터넷 송출 플랫폼인 NHK플러스는 2020년에야 출범하였으며, 민간방송의 플랫폼인 TVer의 경우 2015년 도쿄에 위치한 키 방송국 5개사를 중심으로 시작해 로컬 방송국들이 뒤이어 합류하고 있다. 2023년 현재로서는 저녁시간대의 이른바 골든 타임에 방송되는 대부분의 예능, 드라마 등이 송출 대상이나, 일본은 저작권법상 방송과 송출과 인터넷 송출의 권리가 다른 경우가 많아 저작권상의 이유로 일부 내용이 송출되지 않거나 프로그램 전체가 송출 대상에서 제외되는 경우도 있다. 현재까지도 뉴스 및 정보방송은 송출 대상에서 제외되고 있는 등 방송의 인터넷 동시송출이 전면적으로 이루어졌다고 보기 어려운 부분이 많다.

한편 총무성(総務省)에 따르면, 이번 방송법 개정안 중 NHK에 관련되는 부분은 “수신료의 적절하고 공평한 부담을 피하기 위한 제도 정비”로 정의되고 있다. 총무성은 개정 전의 수신료 제도에 대해 “수신계약을 체결할 의사가 있는 대상자 중 약 17%가 계약 미체결 상태이며(2020년 말 기준), 지불되지 않은 수신료 비용은 같은 시기 수신설비 설치 후 신속하게 수신계약을 맺은 자의 부담으로 전가됨과 더불어, 의무불이행자에 대한 영업비용에 의무이행자가 납부하는 수신료가 재원으로 사용되는 등 의무이행자와 의무불이행자간 불공평이 생기고 있다”라고 지적한다.²⁾

2) 総務省 (2022), 《情報通信政策研》, 第6巻 第1號, p.175.

개정안은 이에 대한 대책으로 수신계약에 있어서 필요한 각 기재 조항을 법으로 규정하는 한편, NHK가 의무불이행자(수신계약의 체결의무 이행을 연체한 자)에 대해 의무연체기간 동안의 수신료에 대해 증액된 금액을 징수할 수 있도록 했다.³⁾ 아울러, 계약자에 대한 수신료 인하를 위한 재원으로 사용하기 위해 NHK의 수신료를 바탕으로 전개되는 사업을 대상으로 한 매년 사업연도의 손익계산에서 흑자로 인한 이월잉여금이 발생했을 경우 일정액을 환원목적 적립금으로 지정하는 것을 법제화 하는 한편, 손익계산에서 적자가 발생하지 않는 한 해당 적립금을 다른 목적으로 사용하는 것을 금지하는 방안도 채택되었다.

개정안에는 수신료 관련 내용 외에도 NHK 자회사와의 업무 효율성을 높이기 위해 필요한 경우 총리대신의 허가를 받아 관련사업 지주회사에 출자가 가능하게 하고, 다른 방송사업자들에 대해 NHK의 본래 업무에 지장이 가지 않는 한도 내에서 각 지역의 방송사업자들과 설비를 공여하거나 자막, 해설방송 기술지원 등을 규정하는 방안이 담겼다.

3. 방송법 개정 논의 과정: '삼위일체 개혁'과 분과회의 역할

앞서 언급했듯이, 이번 방송법 개정은 2022년 6월에 가결되었으나 이를 위한 의견취합은 2015년 총무성에 설치된 '방송을 둘러싼 각종 과제에 대한 검토회(放送を巡る諸課題に関する検討会)' 산하 분과회인 '공공방송의 올바른 모습에 대한 검토분과회(公共放送の在り方に関する検討分科会, 이하 '분과회'라고 한다)에서 다룬 논의까지 거슬러 올라간다.

분과회의 상위기구에 해당하는 검토회에서 NHK 인터넷 동시방송과 관련된 업무, 수신료, 관리체제(governance) 등 이른바 '삼위일체 개혁'에 대해 논의한 끝에, NHK의 인터넷 동시방송을 가능케 한 2020년 1월의 방송법 개정 이후 같은 해 4월 분과회 설립이 이루어졌다.⁴⁾ 이후 2020년 말까지 총 13회에 걸쳐 분과회의가 개최되었으며, 여기에서 논의된 내용은 2021년 1월 '방송법 개정에 대한 의견서'에 정리되었다. 이 의견서의 내용이 실제 방송법 개정안에 대부분 반영된 것이다.

수신료 제도 개혁 논의는 분과회 출범 이후 중점적으로 이루어졌다. NHK 측에서는 관련 논의 초기에 경영계획안을 통해 각종 경비절감안을 제시했으나 수신료에 대해서는 당분간 인하할 의향이 없음을 표명했다. 또한, 인터넷 활용업무 실시기준 초안을 통해서 당시 기준으로 수신료 수입의 2.5% 이내로 제한되어 있던 인터넷 활용업무 예산과 관련하여, 이는 어디까지

3) 증액되는 액수의 상한은 총무성령(令)으로 별도 규정하도록 했으며, 수신료 증액은 의무불이행자가 NHK와 수신계약을 체결했을 경우 계약자의 미계약기간에 대해 청구할 수 있다는 의미로, 수신계약 체결을 맺지 않은 상태에서 NHK측이 임의로 증액된 수신료를 의무불이행자에게 청구할 수 있다는 뜻은 아니다.

4) 본고에서는 편의상 2020년 1월의 방송법 개정에 대해서는 '구(舊) 방송법 개정'이라 칭한다.

나 한시적인 기준일 뿐 2021년 이후의 예산 기준에 대해서는 내부 논의를 거쳐 결정하겠다는 의사를 밝혔다.

이러한 NHK의 입장은 일본의 민영방송단체인 일본민간방송연맹(日本民間放送連盟, 이하 '민방련'이라 한다)과 일본신문협회(日本新聞協會)의 강한 반발을 초래했다. 이들은 수신료에 관해, "인터넷의 세계에서는 무료가 당연하고 설령 다양한 콘텐츠를 제공하는 구독서비스라고 해도 월 1,000엔 안팎이 보통이다"라며 NHK의 당시 수신료 금액인 월 2,230엔(한화 약 20,000원)은 지나치게 높다고 지적했다(NHK 지상파와 위성방송 동시계약 기준).⁵⁾ 당시 민방련의 오쿠보 요시오(大久保好男) 회장은 기자회견에서 인터넷 업무 예산의 2.5% 제한을 재고하겠다는 NHK의 입장에 대해 "겨우 1년 만에 철폐한다면 2020년 구(舊) 방송법 개정을 둘러싼 논의는 무슨 의미가 있었던 말인가. 당시 NHK가 표명한 입장은 방송법을 개정, 인터넷 동시방송을 가능케 하기 위한 방편에 불과했다는 의심이 든다."라며 비판적인 입장을 표명했다.⁶⁾

한편 총무성은 NHK의 인터넷 업무 예산에 대해 방송법 및 심사기준상 상한을 두어야 한다는 입장을 견지했고, NHK는 2020년 11월 인터넷 활용업무 실시기준의 변경안을 총무성에 제출, 상한을 연간 200억 엔 이내로 정했다. 다케다 료타(武田良太) 당시 총무대신도 기자회견 및 공식자료를 통해 수신료 인하를 적극적으로 고려할 것을 주문했다. 결국 NHK는 2021년 1월에 열린 경영위원회에서 초안의 입장을 변경하면서, 경비절감을 통해 확보한 예산을 재원으로 2023년도 수신료를 인하하겠다는 계획을 발표했다.

분과회 내부에서의 수신료에 관한 논의에서는, NHK의 인터넷 관련 업무를 어떻게 정의하는가에 대한 논의도 있었다.⁷⁾ 이 문제는 지난 2017년 NHK방송의 인터넷 동시송출에 대해 "수신료 징수를 목표로 하는 데 있어 일정 부분 합리성이 인정된다"라는 NHK 자문기구의 보고를 바탕으로 NHK가 검토회에 검토를 요청했으나, 당시 다카이치 사나에(高市早苗) 총무대신이 시기상조라는 이유로 받아들이지 않았다. 인터넷 공간에서의 공영방송의 역할과도 직결되는 이 문제는 2020년 6월 방송법 개정을 위한 분과회의 논의가 본격적으로 시작되던 시점에 분과회 사무국이 제시한 자료에도 주요한 논점으로 제시되는 등 논의 초기 단계부터 분과회가 이 문제를 주요 쟁점 중 하나로 받아들이고 있었음을 시사하고 있다.⁸⁾

5) 放送を巡る諸課題に関する検討会(2020), "公共放送の在り方に関する検討分科会(第8回) 議事要旨", 総務省, URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000711289.pdf (2023. 6. 8. 최종검색)

6) 日本民間放送連盟(2020), "2020.09.17.大久保会長会見", URL: <https://j-ba.or.jp/category/interview/jbai04080> (2020. 9. 17. 최종검색)

7) 구 방송법 개정을 통해 NHK의 인터넷 관련 사업 자체는 NHK의 업무로서 법으로 규정되었으나, NHK의 인터넷 사업은 '임의업무(任意業務)', 즉 NHK의 본래 업무인 방송을 '보완하는 업무'로 규정되어 있는 점, 영국 BBC나 독일 ARD/ZDF와의 차이점이다.

8) 放送を巡る諸課題に関する検討会(2020), 通信・放送融合時代に向けた受信料制度の在り方に関する論点整理(案), URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000700717.pdf (2023. 6. 8. 최종검색)



무엇보다 이번 방송법 개정 과정에서는 방송 수신기를 설치한 자 외에도 인터넷 동시방송이나 VOD방송만을 시청하는 자에 대해서도 수신료를 징수하는 이른바 ‘영국형 모델’과, 수신기 설치 여부와 관계없이 모든 세대 및 사업장에 대해 방송부담금을 징수하는 ‘독일형 모델’ 중 어느 쪽이 앞으로의 수신료 제도에 더 적합한지를 두고 많은 논의가 이루어졌다. 다만, 영국형 모델의 경우, 일본은 현재 인터넷 동시송출이 여명기에 해당하고 이를 도입할 경우 서비스 이용자의 확대가 늦어질 수 있기 때문에 시기상조라는 이유로 결론을 내지 못했다. 독일형 모델과 관련해서도 대다수의 국민이 방송 혹은 통신 등의 경로를 막론하고 공영방송의 시청이 가능해지거나 또는 실제로 시청하고 있는 상태가 되지 않으면 어렵다는 이유로 마지막까지 결론이 나지 않았다.

결국, 최종 발표된 의견서에는 이와 관련된 결론이 명기되지 않았다. 의견서에는 향후 NHK의 동시방송 플랫폼인 NHK플러스와 민영방송의 동일 성격의 서비스인 TVer의 콘텐츠 제공을 통해 시청자 확대를 꾀하는 것이 중요하다고 언급하는 데 그쳤다.⁹⁾

9) 2022년 기준으로 '전국 방송서비스 접촉 동향조사에 따르면, NHK플러스는 2020년 1%에서 2022년 5%까지 이용률이 증가, Tver는 동기간 7%에서 16%로 증가했다. NHK放送文化研究所 (2022. 1). <放送研究と調査>, pp.36-38.

4. 개정 이후의 움직임 : 2차 검토회, “인포메이션 헬스” 그리고 “공영방송”

4.1. 디지털 시대 방송의 역할 논의하는 ‘2차 검토회’

2022년 6월 방송법 개정 이후에도 방송 공영성 강화를 위한 논의는 지금까지 계속되고 있다. 논의의 주체는 2021년 11월 설립된, 이전 검토회의 후신(後身)에 해당하는 “디지털 시대에 있어서 방송제도의 올바른 모습에 대한 검토회(デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会, 이하 ‘2차 검토회’라 한다)”로 바뀌었다. 여기에서는 통신과 방송의 융합을 넘어선 올아이피(ALL IP)시대에 방송제도는 어떻게 대응해야 하는가에 대한 각계의 의견이 취합되었다.

2차 검토회에서 현재 논의되고 있는 내용은 방송환경 변화에의 대응, 디지털 시대 방송의 의의와 역할, 방송 네트워크 인프라의 미래상, 인터넷을 통한 방송 콘텐츠의 발신 방향성, 디지털 시대 방송제도의 모습 등 다방면에 걸쳐있다. 이 가운데 2차 검토회에서 “인터넷을 통한 방송 콘텐츠의 발신의 방향성”과 관련해 현재 진행되고 있는 논의 중 NHK의 공영성 및 수신료 제도와 관련된 부분을 살펴보면 다음과 같다.

현재 2차 검토회 산하에 설치된 두 개의 워킹 그룹 중 첫 번째 그룹에서는 “누구나 안심하고 시청 가능한 신뢰할 수 있는 방송 서비스”를 주제로 논의가 진행되고 있다. 2차 검토회에서는 이에 대해 “(디지털 환경에서도) 방송에 준하는 공공적 활동을 통한 동시방송 등을 뒷받침하는 방안”이라고 설명하고 있다.

‘NHK의 공공성에 연관되는 부분을 발췌해 살펴보면, “방송에 준하는 공공적 활동”은 방송국에서 발신하는 인터넷 방송에 대해서도 기존의 방송 시스템 속에서 방송국에게 요구되던 공공의 역할을 부과하는 것이라고 할 수 있다. ‘공공의 역할’과 관련하여서는 기존 방송과를 통한 시청데이터 활용에 대해 재점검이 필요하다는 논의가 나온다. ‘다른 양방향 서비스에서와 같이 개인화 및 프로파일링을 통해 최적화된 정보제공’을 할 경우, 이를 필요 최소한도로 억제하거나 적절한 가이드라인을 제시하는 방향으로 논의되고 있다.¹⁰⁾

4.2. NHK의 ‘인포메이션 헬스’

2차 검토회에서는 특히 “인포메이션 헬스(information health)” 개념이 빈번하게 언급되었

10) 가령, 구글 등의 경우, 계정의 검색 내역이나 페이지 열람 등을 바탕으로 이용자의 취향을 파악해 관련 검색어 또는 뉴스를 제공하는데, 최근 데이터 방송을 통해 방송사도 기술적으로 이러한 취향에 맞춘 정보 제공이 가능해졌다. 이에 검토회 전문가들은 이러한 기술 도입이 자칫 정보 편향성을 초래할 수 있어 이를 제한하거나 명시적인 가이드라인이 필요하다고 지적한다.

다. 이 개념은 인터넷 공간에서 최근 문제가 되고 있는 페이크 뉴스(fake news)나 편향된 정보취득으로 초래되는 집단 극화(group polarization) 현상 등에 대한 대책으로서 시청자에게 다양한 정보를 제공할 필요가 있다는 점이 핵심이다. 또한, 방송은 ‘취재·편집 등으로 뒷받침되는 신뢰도 높은 정보의 발신’, ‘사회의 기본 정보의 공유 및 다양한 가치관에 대한 상호 이해 촉진’ 등을 통해 이를 담당하는 주요 주체로서 중요하다는 발상이 인포메이션 헬스 개념이다.¹¹⁾

이 개념은 2차 검토회의 전문가 중 한 명인 야마모토 타츠히코(山本龍彦) 게이오기주쿠대(慶應義塾大) 교수가 제창한 개념이다. 이에 따르면 현대 정보화 사회에 있어서는 인터넷 보급에 따른 정보의 공급과다, 관심경제(attention economy, 사람들의 눈길을 끌기 쉬운 자극성 있는 정보의 경제적 가치가 높이 평가되어 유통되는 현상), 마인드 해킹(mind hacking, 정치적인 의제에 대해 프로파일링이나 마이크로 타겟팅 등의 기술을 통해 개인의 감정이나 사고를 조작하는 기법), 필터 버블(filter bubble, 취득정보의 편향성)과 에코 챔버(echo chamber) 효과¹²⁾로 인한 집단 극화의 발생, 가짜뉴스(fake news), 비방과 증상 및 악성 댓글 등의 과제가 산적해 있다고 지적하며, 이러한 문제는 민주주의의 근간을 위협할 수 있다고 한다. 이에 다양한 정보를 균형 있게 접함으로써 가짜뉴스 등의 문제에 대해 일정 수준의 ‘면역(비판적 능력)’을 획득하는 것을 “인포메이션 헬스”라고 정의하고 있다.¹³⁾

4.3. 2차 검토회 ‘워킹그룹’의 공영성 강화 모색

2차 검토회 산하에 설치된 또 다른 워킹 그룹이 다루는 범주는 “공영방송”이다. 이 워킹 그룹에서는 인터넷 시대 공영방송의 역할에 대해 검토하고 있다. NHK는 이에 앞서 2022년 4~5월에 TV방송을 전채, 혹은 거의 시청하지 않는 층에 해당하는 약 3,000명을 대상으로 사회실험을 진행했다. 이 결과를 토대로 그룹 내부에서 논의가 진행 중이다. 사무국에 따르면, 현재 논의되는 의제는 인터넷 시대 공영방송의 역할, 인터넷 활용업무가 나아갈 방향, 인터넷 방송에 관한 민영방송과의 협력방안, 인터넷 활용업무의 재원과 수신료 제도 등에 걸쳐 있다. 이 가운데 민영방송과의 협력방안을 제외한 나머지 세 의제를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

11) 여기에서 논의되는 주체에는 물론 NHK뿐 아니라 민간방송도 포함되나, 공공방송인 NHK에게는 이런 역할의 수행이 한층 더 요구된다고 볼 수 있다.

12) 미디어가 전하는 정보를 이용하는 이용자가 갖고 있던 기존의 신념이 담긴 체계로 구성된 커뮤니케이션에 의해 유사 성향의 시청자들만 모여 소통할 결과, 같은 입장을 지닌 정보만 지속적으로 되풀이 수용하는 현상을 말한다.

13) 鳥海不二夫, 山本龍彦 (2022), “共同提言”健全な言論プラットフォームに向けて—デジタル・ダイエット宣言 ver.1.0”, KGRRI Working Papers, URL: <https://www.kgri.keio.ac.jp/docs/S2101202201.pdf> (2023. 6. 17. 최종검색)

워킹 그룹의 전문가들로부터 무엇보다 ‘공영방송’ NHK의 역할과 관련한 다양한 목소리가 나왔다. 주요 내용을 보면, “수익에 직결되지 않는 중요한 가치관에 대한 정보를 정확히 전달하는 것이 NHK의 중요한 역할”이며 “(NHK는) 저널리즘을 바탕으로 한 편입 미디어로서 인터넷 공간에서 발생하는 각종 문제에 대해 어떠한 역할을 수행할 것인지를 명확하게 할 필요가 있다”는 것이다. 또한, “인터넷의 결점을 극복할 수 있는 방향을 NHK가 제시하기를 기대한다” 등 공영방송으로서의 NHK의 역할을 강조하는 시각이 많았다. 이와 관련, 워킹그룹의 전문가 가운데 한 명인 아오야마가쿠인대(青山学院大)의 우치야마 다카시(内山隆) 교수는 NHK가 전세계의 미디어 관련 기업 중 매출액 기준으로 23위에 해당한다고 지적하면서, “국제경쟁의 압박과 인터넷 영상송출 시장의 도입기인 지금 NHK는 민간에 비해 리스크에 투자하기 쉬운 재원을 확보하고 있으며, 업계 리더로서 개척을 선도하는 자세가 필요하다”고 주장했다.¹⁴⁾

NHK 자문위원장인 소가베 마사히로(曽我部真裕) 교토대(京都大) 교수가 제안한, NHK의 앞으로의 역할에 대한 몇 가지 논점이 주목을 받는다. 그의 제안 가운데 공공성과 관련이 있는 부분을 발췌하면 ‘이용자의 요구’와 ‘국민문화’, ‘부족한 정보공간의 보완’을 들 수 있다.¹⁵⁾

소가베 교수는 먼저 ‘이용자의 요구’와 관련하여 ‘시청자의 이익’을 ‘시민의 이익’과 ‘소비자의 이익’으로 분리해 생각한다는 영국의 논의를 소개하면서, 공영방송이 지금까지 공헌해온 분야는 주로 ‘시민의 이익’이며 공영방송의 역할은 단순히 요구에 응하는 게 아닌, 공유되어야 할 정보를 제공한다는 규범 면에서도 생각할 필요가 있다고 제안했다. 또한 ‘문화’에 대해서는 NHK가 대하드라마 등 시대를 상징하는 프로그램을 방송함으로써 국민문화의 일익을 담당해 왔다고 평가하며 이를 국민통합적인 측면에서 숙고해야 한다고 주장했다. 마지막으로 ‘부족한 정보공간의 보완’에 대해서는 먼저 ‘특정 장르의 공급부족을 공공 미디어가 제공한다는 발상은 필요하나 한계도 존재’하지만, NHK가 일정 부분 기여할 수 있는 부분도 분명 존재한다고 강조했다. 소가베 교수는 또, NHK가 가짜뉴스나 취득 정보의 편향성(filter bubble)을 직접적으로 정정할 가능성은 제한적이라고 보았다. 아울러 NHK의 잠재적 이용자의 필요를 충족하고 공영방송의 가치를 전하는 기능 즉, 그 가치를 사회 전체에 보급하는 기능은 충분히 기대할만하다고 진단했다. 잠재적 이용자들이 TV가 아닌 인터넷을 통해 NHK를 접하게 되고, 이들의 니즈를 충족하여 지속적으로 NHK 시청자로 머물 수 있게 할 것이며, 이를 통해 장기적으로 공영방송의 가치가 사회에 전파되는 효과가 나타날 것이라는 진단이다.

14) デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会(2022). “ネット配信時代のメディア産業-産業組織と経営戦略の観点から”, 総務省. URL : https://www.soumu.go.jp/main_content/000841134.pdf (2023. 6. 10. 최종검색)

15) デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会(2022). デジタル時代における公共放送の役割と受信料制度の在り方. URL: https://www.soumu.go.jp/main_content/000841133.pdf (2023. 6. 10. 최종검색)



5. ‘인터넷 사업, 본래업무냐 임의업무냐’, NHK는 논쟁 중

NHK 자문위원장인 소가베 교수 제안의 무게감을 고려하면, 향후 NHK의 공공성 강화 방향에 대한 흐름을 짐작해 볼 수 있다. 인터넷 업무의 방향성에 관한 의제가 논쟁으로 이어지고 있는데, ‘방송법상 NHK의 인터넷 관련 업무를 어떻게 규정할 것인가’ 하는 의제와 연결된다. 물론, 여기에는 필연적으로 자원문제도 연결될 것이다.

앞서 언급했듯, 현 방송법상 NHK의 인터넷 사업 분야는 NHK의 ‘본래업무’인 전파를 통한 방송을 ‘보완’하는 ‘임의업무’로 규정되어 있다. 임의업무의 경우 매년 해당 사업의 내용과 종류, 비용 등의 계획을 책정하는 한편, 총무대신의 허가를 받아야 한다.

정부 여당인 자유민주당 내에 설치된 방송법 개정 관련 소위원회에서도 2022년 “방송의 보완이 아닌 NHK의 본래업무로 규정할 것인지, 만일 본래업무로 규정할 경우 그 범위를 어떻게 설정할 것인지 등을 포함해 검토할 것”이라는 제안을 내놓은 바 있다. 그러나 2차 검토회의 공공방송 워킹그룹에 속한 외부 전문가들 사이에서는 의견이 엇갈린다. 공영방송의 인터넷 방송사업이 해외 주요국에 비해 뒤쳐진 일본의 경우 디지털 정보공간에서의 활동에 대한 과제도 상대적으로 산적해 있는 실정이다. 현재, NHK가 디지털 정보 공간에서 선도적인 역할을 맡아야 한다는 법학계의 의견이 존재하는 한편, ‘본래업무’인가 ‘임의업무’인가라는 막연한 논의를 할 필요가 있는지에 대한 이견도 나온다. ‘본래’와 ‘임의’라는 이원적인 대립을 바

〈표 1〉 일본 및 해외 주요 공영방송의 인터넷 동시송출 비교¹⁶⁾

구분		영국(BBC)	프랑스(FTV)	독일(ARD, ZDF)	핀란드(Yle)	한국(KBS)	일본(NHK)
플랫폼		BBC iPlayer	france.tv	ARDMediathek ZDFMediathek	Yle Areena	My K	NHK 플러스
방송개시		2007년	2012년 다시보기, 2017년 동시송출 각각 시작	2007년 ZDF Mediathek, 2008년 ARD Mediathek	2007년 다시보기, 2013년 동시송출 각각 시작	2011년	2020년
동시 송출	실시상황 (제도상 규정)	○ (본래업무)	○ (TV서비스에 해당)	○ (기본업무)	○ (임의업무)	○ (법령에 규정없음)	○ (임의업무)
	요금	무료	무료	무료	무료	무료	무료
다시 보기	실시상황 (제도상 규정)	○ (본래업무)	○ (온디맨드 시청각미디어에 해당)	○ (기본업무)	○ (임의업무)	○ (법령에 규정없음)	○ (임의업무)
	송출기한	방송 후 약 30일 이내	방송 후 최소 7일간	방송 후 7일 이내	논픽션 프로그램은 90일 이내, 픽션 프로그램은 1년 이내	방송 후 2주 이내	방송 후 약 1주일간
	요금	무료	무료	무료	무료	무료(일반화질), 유료(고화질)	무료
그 밖의 VOD	실시상황 (제도상 규정)	× (2015년 서비스개시, 수요부족으로 2017년에 폐지)	○ (온디맨드 시청각미디어에 해당)	○ (기본업무)	○ (임의업무)	○ (법령에 규정없음)	○ (임의업무, NHK 온디맨드)
	요금	/	유료	무료	무료 (과거 프로그램의 송출은 Yle Elävä arkisto에서 실시)	무료(일반화질), 유료(고화질)	유료
예산규모 (전체예산 대비)		2018년도 기준 252억 엔 (4.59%)	불명	ARD 2017년도 기준 1071억 엔(12.28%), ZDF 2017년도 기준 299억 엔(10.17%)	불명	불명	2020년도 기준 170.3억 엔 (2.4%)

탕으로 한 논의가 디지털 정보공간의 문제들을 축소시킬 우려가 있다는 의견도 있다. 디지털 정보공간에서 NHK가 담당해야 할 역할과 이를 위한 수신료 등 제도적 방안 마련 요구도 이어진다.

이에 대해 민방련과 일본신문협회를 중심으로 부정적인 견해가 나오고 있다. NHK 인터넷 방송의 ‘본래업무화’는 민영언론을 압박한다는 것이다. 예를 들어 신문협회의 경우 “저액의 수신료를 재원으로 삼는 NHK의 인터넷 사업이 확장될 경우 민간사업자와의 공정한 경쟁을 왜곡할 우려가 있다”고 주장하고 있다. 아울러, TV등의 수상기를 보유하지 않은 자에게도 이른바 ‘인터넷 수신료’가 도입될 수 있다는 우려가 있다. 이에 대해 현재로서는 워킹그룹 내

16) 放送を巡る諸課題に関する検討会 (2020). 通信・放送融合時代に向けた受信料制度の在り方に関する論点整理(案). p.9. URL : https://www.soumu.go.jp/main_content/000700717.pdf



전문가의 대다수가 아직은 시기상조, 혹은 부적절하다는 의견을 제시하고 있으나, 소수의견으로 PC나 스마트폰으로 NHK방송을 시청하는 자에 대해서는 논의가 필요하다는 시각도 존재한다.

지난해 11월 열린 ‘공공방송 워킹그룹’ 제4차 회의에서는 NHK, 민방련, 신문협회가 참석하여 여러 의견이 제시되었다. 무엇보다, NHK가 공영방송의 역할을 어떻게 실현해 갈 것인가, 공영방송의 역할을 어떻게 인식하고 있는가 등 구체성을 요구하는 지적이 많았다. 회의에 참석한 시시도 조치(宍戸常寿) 도쿄대 교수는 “BBC의 경우 어떤 정보가 공공성이 있는 정보 인지를 구체적으로 제시하고 있는 반면, NHK가 역점을 둘 것이라 밝힌 ‘널리 전한다’, ‘안전, 안심’은 지나치게 추상적이다. NHK로서 명확한 의견을 제시해주길 바란다.”고 강조했다. 민방련과 신문협회가 ‘본래업무화’에 반대한다면 막연한 우려를 표명할 것이 아니라 구체적인 증거나 조사를 내놓아야 한다는 지적이 나오기도 했다. NHK의 인터넷 오리지널 콘텐츠의 제작 및 방송이 민영방송과의 경쟁에 있어 구체적으로 어떤 부분이 문제가 되는지 등 보다 정확한 주장의 근거가 필요하다는 것이다.¹⁷⁾ 워킹그룹회의에서는 이밖에도, 언론이 ‘시민의 이익’이라는 관점에서 경쟁정책을 검토할 것, 비경쟁영역(국제업무 등)에서 NHK도 BBC와 유사하게 적극적인 비즈니스 활동 전개를 검토할 것, 나아가 수신료의 NHK업무 외 활용방안을 검토할 것 등이 제안되었다.

17) NHK放送文化研究所 (2023. 3). 〈放送研究と調査〉, pp.48-49.

6. 나가며

일본방송계에서는 현재 방송제도와 관련 △ 방송통신 융합시대에 있어서의 방송의 역할 △ 공영방송 NHK의 미래, 이렇게 두 축을 중심으로 활발한 논의가 진행되고 있다. TV보급률이 줄어들면서 방송이 쇠퇴할 것이라는 극단적인 의견도 존재하나, 인포메이션 헬스의 관점에서 볼 때 인터넷에 비해 설명책임(accountability)면에서 우위를 지니는 방송의 가치는 여전히 존재한다. 2차 검토회 산하 워킹그룹은 이를 바탕으로 앞으로 NHK 뿐 아니라 민영방송 등 각 방송국들이 제공하는 정보의 질, 그리고 시청자에 대한 개인정보 등의 안전성 담보를 위해 논의를 거듭하고 있다. 공영방송 NHK에 대한 논의는 수신료와 인터넷 방송사업에 집중되고 있다. 인터넷 시대 공영방송으로서 NHK가 담당해야 할 공공의 목표는 무엇인지를 좀 더 명확하게 해야 한다는 요구이다. 아울러, 민영방송·신문 등 기존의 레거시 미디어들과 어떻게 협력할 것인가에 대해 방송업계 내부에서의 경쟁논리만이 아닌 거시적인 측면에서 논의가 심화되어야 필요가 있다는 시각이 힘을 받고 있다.

이번 방송법 개정을 둘러싼 논의는 수신료 제도는 물론, NHK의 인터넷 업무를 방송법상 어떻게 규정할 것인가 하는 문제까지 이어지고 있다. 수신료를 재원으로 유지되는 공영방송의 특성상 본래대로라면, 위에서 언급했듯, 법령으로 정의하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 앞으로 공영방송의 인터넷 방송은 그 비중이 높아질 것으로 보여 관련 논의가 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 🌐