



팬데믹 시대 35엔의 나비 효과 : 스가 내각 출범과 공영 방송 NHK

코로나19로 수입에 타격을 입은 업종을 생각할 때 공영 방송국 KBS를 떠올리는 사람은 없을 것이다. 그도 그럴 것이 KBS 수신료는 전기세와 함께 징수되니 안 낼 방도가 없기 때문이다. 그러나 일본의 공영 방송 NHK는 사정이 좀 다르다. 코로나19로 이중의 직격탄을 맞았다. 우선 중간 결산 결과 7년 만에 수신료 수입이 감소해 연간 300억 엔 가량의 손실을 예상하고 있다. 이유는 코로나19로 수신료 면제와 계약 해지 건수가 늘어난 데다 NHK 특유의 호별 방문 수금이 곤란해졌기 때문이다. 그 와중에 9월 19일에 내각의 새 수장이 된 스가 총리의 강력한 의지와 주무 관청인 총무성의 압력으로 NHK는 10월 1일부터 수신료 인하를 단행했다. 코로나19로 인한 세대 부담을 경감해 준다는 명목으로 이루어진 변화다.

그러나 이를 둘러싸고 일본 안에서는 스가 총리가 아베 1차 내각에서 총무 대신으로 있을 때부터 버르던 NHK 길들이기를 본격화하려는 것이 아니냐는 우려가 나오고 있다. 스가 총리는 총무 대신으로 재직할 당시부터 수신료 인하와 수신료 지불 의무화를 결합한 'NHK 개혁'을 주장해 왔다. 따라서 수신료 인하는 수신료 지불을 법적으로 강제하기 위한 전초전이며, 팬데믹 상황을 틈타 NHK를 국영화하려는 의도가 숨어 있다는 주장마저 나온다.

NHK 수신료 제도를 둘러싼 해묵은 논란에 대한 이해가 없으면 전선이 어디에 놓여 있는지 선뜻 감이 오지 않을지 모른다. 공영 방송 수신료는 선택의 여지 없이 내야 하는 것으로 여기는 한국에서는 더욱 그럴 법 하다. 게다가 수신료가 얼마나 인하되었느냐 하면, 지상파의 경우 한 달에 겨우 35엔이다. 위성 계약을 겸하는 세대라 해도 60엔밖에 되지 않는다. 이 금액이 과연 팬데믹 시대를 견디는 데 도움이 될지도 의문이지만, 이 정도의 인하를 둘러싸고 정부의 숨은 의도니, 스가 내각의 미디어 길들이기니 하는 이야기가 나오는 것도 지나친 호들갑으로 보일지 모른다.

그러나 이 35엔이 불러온 파장이 작지 않은 것은 일본 특유의 수신료 제도가 전후 민주주의를 지탱해온 핵심적인 가치들에 직결되어 있으며, ‘전후’라는 가치가 지배하던 시공간이 탈전후 경향의 대두로 지각 변동을 겪고 있기 때문이다. 현재 진행 중인 수신료를 둘러싼 논란의 시발점이 2000년대 중반 아베 전 총리·스가 현 총리를 위시한 신국가주의·신보수주의 정치인들이 자민당 내에서 대세로 떠오른 시기와 겹치는 것은 결코 우연이 아니다.

일본의 수신료 제도의 근간은 전후 점령 시기 미군이 주도한 민주화 개혁 과정에서 성립했는데, 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 특징을 갖는다. 영국·프랑스·독일 등 수신료가 공영 방송의 재원인 나라에서는 대부분 수신료 납부를 법적으로 의무화하고 미납자에 법적 처벌을 가한다. 이에 반해 일본은 수신기를 설치하면 NHK와 수신 계약을 맺을 의무가 발생하지만, 방송법에 수신료 지불을 의무화하거나, 계약을 맺지 않거나 수신료를 납부하지 않는 사람을 처벌할 수 있는 명시적인 규정이 없다. 달리 말해 공영 방송의 가치에 공감하는 시청자들의 승인과 자발적인 선의에 의존하는 체제다. 납부를 독촉하기 위한 ‘악명 높은’ 호별 방문은 이런 특유의 제도 아래 재원을 확보하려는 NHK의 교육지책이다.

제도 자체는 공영 방송의 재원에 대한 행정 관청의 간섭을 최소화하고 수신자의 자유를 우선한다는 전후 점령 시기 미군의 방침에 따라 성립된 것이지만, 이처럼 이례적인 수신료 제도를 오랫동안 유지해 온 것은 전후 일본 특유의 사회적 지향 때문이다. 1950년 방송법에 규정된 NHK의 설립 목적은 공공의 복지를 실현하고, 표현의 자유를 확보하여 민주주의 발달에 이바지하는 것이었다. 수신료 미납에 대한 처벌 규정이 없음에도 80퍼센트 정도의 납부율이 꾸준히 유지된 것은 무엇을 의미할까? 물론 NHK를 국영이나 관영 방송국으로 오인하면서 습관적으로 수신료를 내온 사람도 적지 않다. 하지만 NHK의 비판적 지지층은 방송법에 명시된, 일본 민주화에 이바지한다는 책무를 충실히 수행한다는 전제 아래 공영 방송을 옹호하고 수신료 제도를 수용했다.

NHK의 가장 핵심적인 시청층이자 지지층이 전쟁을 경험한 전중파 세대와 전후 민주주의 교육의 세례를 집중적으로 받은 전후 1세대인 점은 이와 무관하지 않다. 공영 방송의 필요성과 시청 빈도에서 일본은 다른 나라들과 달리 세대나 연령층이 중요한 변인으로 작용하고, 연령이 높을수록 공영 방송에 대한 지지도가 높다. 일본의 경우 영국이나 한국에 비해 정치·사회적 논제에 대해 적극적으로 의사소통하려는 시민 의식이 뚜렷한 층과 공영 방송에 대한 수요 및 지지 사이에 더욱 뚜렷한 상관관계가 있는 것으로 알려져 있다.

일본 특유의 공영 방송 수신료 제도는 NHK가 정부와의 유착이나 권력 종속성을 드러낼 때 시청자들이 설명 책임과 시정을 요구하는 강력한 항변 수단이 될 수 있다. 이 점을 단적으로 보여준 사례가 바로 2005년에 불거진 정치 개입 사건을 비판하며 일어난 수신료 납부 정지·거부 운동이다. NHK의 교육 방송 채널인 ETV가 2001년에 방송한 〈전시 성폭력을 묻는다〉 프로그램 제작진에 당시 내각 관방부 장관이었던 아베 전 총리를 위시한 역사 수정주의 입장의 정치인들이 압력을 가해 내용을 수정하게 했는데, 이 사실이 2005년에 아사히신문의 보도와 당시 NHK 제작진의 내부 고발에 의해 밝혀진 것이 계기였다. 앞서 2004년에 드러난 내부 비리에 뒤이어, 정치 개입 사실을 얼버무리고 반성하는 태도도 보이지 않는 NHK의 태도에 시민운동 단체인 ‘NHK 수신료 지불 정지 운동 모임’을 중심으로 다수의 시청자가 수신료 납부를 거부

하는 것으로 대응했다. 수신료 납부 보류·거부 건수는 최고 128만 건에 달했고 수신료 납부율은 69.7퍼센트까지 떨어졌다. NHK는 전후 최초의 재정 수입 감소와 72억 엔 예산 삭감이라는 전례 없는 위기에 직면했다. 시청자의 직접 행동은 결국 NHK의 자정 노력을 이끌어 냈다. NHK는 자체 개혁안을 발표하고 약속평가위원회를 설치하여 신뢰 회복 노력의 진행 상황을 검증·공개하는 등의 노력을 기울일 수밖에 없었던 것이다.

유의할 점은 위와 같은 시청자의 직접 행동이 언론의 권력으로부터의 독립과 자유, 그리고 공영 방송에 대한 시민 사회의 승인과 감시를 공익에 연결시키는 전후 민주주의의 틀에서 이루어진 데 반해, 자민당 정부의 대응은 탈전후 성향을 뚜렷하게 띄었다는 사실이다. 수신료 납부 의무와 징벌 규정을 추가하여 방송법을 개정하려는 움직임이 구체화되었다. 이를 정당화하기 위해 동원된 것은 신자유주의적 공정성 개념에 입각한 공평 부담 논리였다. 정부안이 수신료를 세금화하여 NHK를 실질적으로 국영 방송국으로 만들 것이라는 비난이 쏟아지자, 1차 아베 내각은 시청자에 대한 유화 조치로 수신료 20퍼센트 인하와 짝을 이뤄 수신료를 의무화하는 방안을 추진하려 했다. 이를 주도한 것이 바로 당시 총무대신이었던 스가다. 2007년 참의원 선거에서 민주당이 다수 의석을 얻으면서 같은 해 개정된 방송법에 납부 의무나 징벌 조항이 추가되지는 않았다. 하지만 수신료 인하와 수신료 의무화를 함께 추진하겠다는 스가의 생각에는 변함이 없는 것으로 알려져 있다.

한편 2007년 방송법 개정 당시에 스가는 방송 현장에 대한 NHK 경영 위원회의 감독 권한을 강화하고 허위 사실이나 국민 경제·생활에 악영향을 끼칠 수 있는 내용을 방송할 경우에 총무 대신이 재발 방지 계획을 요구할 수 있게 하는 행정 처분을 신설하려고 시도한 바 있다. 또한 이에 앞서 2006년 11월에 스가는 라디오 국제 방송에서 북한에 의한 일본인 납치 문제를 ‘특히 유의하여’ 다루라고 NHK에 명령하고, 방송할 내용을 구체적으로 지시하는 전례 없는 행동으로 논란의 중심에 서기도 했다. 두 사례 모두 언론의 자유를 침해할 위험과 NHK를 정부·여당의 지배 아래 두려는 의도로 언론·학계·시민 사회로부터 큰 반발을 초래했다.

스가 내각이 들어선 이후 단행된 NHK 수신료 인하가 현재 논란이 되고 있는 것은 바로 위와 같은 전사 때문이다. NHK 재정 수입 감소분은 적지 않지만, 세대별 부담은 딱히 줄지 않은 탓에, 정부의 숨은 의도에 대한 의혹을 지울 수 없는 것은 사실이다. 친정부 인사로 경영 위원을 선임하거나, 프로그램 내용이나 인사에 압력을 가하는 방식으로 이루어져 온 NHK 길들이기 시도는 스가 내각에서도 계속될 것으로 보인다. 취임 직후 총리가 NHK 생방송에 출연했을 때 <뉴스워치9> 앵커가 일본학술회의 임명 거부 문제에 관해 날카로운 질문을 던진 것을 두고 내각공보관이 ‘총리가 대노했다’며 압력을 가했다는 보도가 나오는 것을 보더라도 말이다.

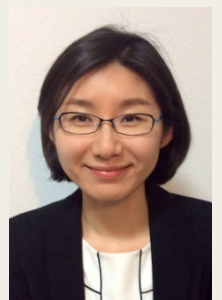
수신료 인하나 납부 의무화 주장을 스가 총리의 NHK 국영화 시도로 읽는 건 과한 면이 있다. 일단 현시점에서 스가 내각이 얼마나 지속될지 가늠하기 어려울뿐더러, 설사 수신료 납부를 의무화하는 방향으로 방송법이 개정된다 하더라도 수신료 의무가 법적으로 정해진 다른 나라들의 예에서 보듯 공영 방송이라는 운영 체제 자체는 바뀌지 않기 때문이다. 다만 일본은 대부분의 나라들과 달리 방송 감독 행정을 합의제 독립 행정 기구가 아니라, 총무성이 관할하는 탓에 이런 우려가 나올 수 있다.

오히려 주목해서 봐야 할 점은 AM 라디오와 위성 방송 채널을 줄이거나 직원을 감축하는 식의 신자유주의 구조 조정이 점쳐지고 있는 것이다. 스가 총리가 1차 아베 내각

에서 총무 대신으로 재직할 당시에 우정민영화 담당이었던 점을 감안하면, 말이 되는 전망이다. 수신료 의무화와 함께 상당한 수준의 수신료 인하를 단행하려면, 스가 총리 입장에서는 가장 손쉬운 방법일 수 있기 때문이다. 팬데믹 상황으로 인한 수신료 수입 감소는 신자유주의 구조 조정을 정당화하는 편리한 구실로 작용할 수 있다.

문제는 NHK 또한 2000년대 중반 이후 공평 부담 논리를 펼치며 내심 수신료 의무화를 반기는 입장을 보여 왔다는 점이다. 인구 감소에 따른 세대수 감소와 텔레비전 보유율 하락이 예상되는 현시점에서 수신료 의무화가 안정적인 재원 확보 방안으로 보일지 모른다. 실제로 NHK는 2006년부터 수신료 체불자를 상대로 민사 소송을 제기하기도 했다. 방송법상 수신 계약 체결 의무 규정은 합헌이라는 2017년 12월 대법원 판결은 NHK의 손을 들어 줬다.

그러나 일본 특유의 수신료 제도가 NHK와 시청자 사이에 건전한 긴장 관계를 형성한 덕분에 NHK가 질 좋은 프로그램을 제작하고 국가와 자본으로부터의 독립을 담보할 수 있었던 점을 무시할 수 없다. 수신료 의무화는 이런 긴장 관계를 일거에 무너뜨릴 수 있는 결정이다. 공영 방송의 명실상부한 존속을 위해 과연 무엇이 더 현명한 선택지일까? 당장의 이득을 좇으려다 신자유주의 구조 조정을 단행하려는 정부와, 시청자 주권을 침해당한 채 수신료는 울며 겨자 먹기로 내지만 공영 방송에 무관심하거나 냉담한 시청자들 사이에서 외로운 싸움을 하게 되지 않을까, NHK로서는 고민이 필요한 시점이다.



정지희

서울대학교 일본연구소 교수

“

〈관정일본리뷰〉는 일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다. 서울대일본연구소가 기획하고 관정이종환교육재단이 후원하고 있습니다.

”

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.