



# 전문가 리포트

## 일본에서 최근 방송법 개정 동향과 총무성 자문회의의 역할

1. 들어가며
2. 방송법 개정 과정
3. 방송법 개정 과정에서 자문회의의 역할
4. 최근 이슈: 수신료개혁

# 일본에서 최근 방송법 개정 동향과 총무성 자문회의의 역할

안창현 (류큐대학 강사)

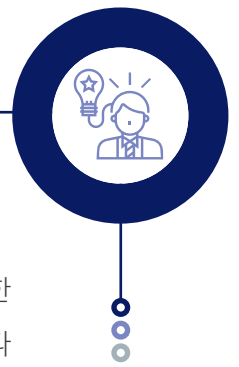
## 요약문

최근 일본에서 방송법 개정 논의는 공영방송제도에 집중되어 있다. 지난해 5월 말에 NHK의 온라인 동시전송을 인정하는 방송법 개정안이 국회를 통과했다. 올해 들어서는 수신료 징수확대가 이슈로 등장했다. 이는 총무성의 자문회의에서 논의 중이다. 방송법 개정논의와 방송정책 입안에서 자문회의의 역할은 커지고 있다. 본 글에서는 2019년 5월에 성립된 개정방송법을 요약하고, 이후 총무성과 NHK의 줄다리기와 향후 수신료 제도개혁 논의 방향 등을 정리한다.

## 1. 들어가며

일본에서 방송법개정은 5년 주기로 반복되고 있다. 2007년에 방송법을 개정하면서 부칙에 시행한 지 5년 뒤에 개정하도록 명시했기 때문이다. 그중에서도 2010년 11월에는 60년 만에 법체계를 재편했다는 평가를 받았다. 겉으로는 방송·통신의 융합환경에 대응하기 위해 법체계를 대폭 수정했다. 8개에 이르는 관련법을 4개로 통합해 방송·통신 관련법은 콘텐츠를 규율하는 방송법, 전송서비스를 규제하는 전기통신사업법, 전송설비를 규제하는 전파법과 유선전기통신법으로 재편되었다.

이 중에서 방송법을 들여다보면, 무선국 면허 하나로 방송과 통신의 두 가지 서비스를 동시에 제공하는 것을 인정했다. 또한 하나의 사업자가 방송설비를 소유하고 프로그램편집을 담당하도록 했던 규제를 완화해 지상파방송에서도 방송업무와 무선국의 설비·운용을 분리하는 제도를 도입했다. 이에 따라 방송사업자간에 방송설비를 공유해 비용을 절감할 수 있는 길이 열리게 되었다.



정부입법안이 여야 협의과정에서 삭제된 부분도 있었다. NHK회장을 경영위원회 위원에 추가한다는 규정이 삭제되었고, 신문사와 방송사를 동시에 지배하는 미디어 복수소유를 검토해야 한다는 부칙도 사라졌다.

2014년에는 소폭 개정이 있었다. 경영 악화에 시달리는 지역방송국 간 경영통합의 길이 열렸으며, 방송지주회사가 거느릴 수 있는 요건도 완화되었다. NHK는 국제방송을 국내사업자에게 제공하도록 했으며, 뉴스와 스포츠중계에서는 온라인 동시전송이 가능해졌다. 이를 계기로 NHK는 중장기 경영계획에서 공공미디어로의 전환을 내세웠으며, 그 발판으로 온라인 동시전송을 본격적으로 추진하기 시작했다.

2019년 5월에는 방송법 개정안이 국회를 통과했다. 총무성에서 4년간 논의한 결과였다. 우선 온라인 동시전송을 NHK의 임의업무로 규정했다(제20조제2항). NHK는 인터넷사업 실시계획을 마련해 총무성의 심사를 받은 뒤 공개하도록 했다(제20조제9항). NHK에 실시계획 준수의무를(제20조제11항), 총무성에는 준수 권고권을(제20조제15항) 부과했다. 또한 3개년 경영계획에 경영 기본방향, 업무 종류 및 내용, 업무수행을 위한 체제, 수신료, 수익전망을 포함시키도록 규정했다(제71조의2). NHK의 온라인 동시전송을 인정하는 대신, 거버넌스개혁을 요구한 것이다.

NHK는 인터넷 서비스 실시계획을 마련해 총무성에 제출했다. 그러나 그해 9월 내각개편으로 복귀한 다카이치 사나에(高市早苗) 총무대신이 비용이 많다며 제동을 걸고 나섰다. NHK는 수정안을 제출했지만, 총무성은 재수정을 요구했다. 방송업계에서는 총무성의 재수정 요구는 이례적이라는 반응과 함께, 온라인 동시전송이 늦춰지는 것은 아니냐는 우려마저 퍼졌다. 결국 NHK는 인터넷 관련 비용을 수신료수입의 2.5% 이내로 억제하겠다고 했으며, 총무성도 한발 물러섰다. NHK는 우여곡절 끝에 숙원사업을 이루기는 했지만, 동시전송은 하루 18시간으로 축소되고 말았다.

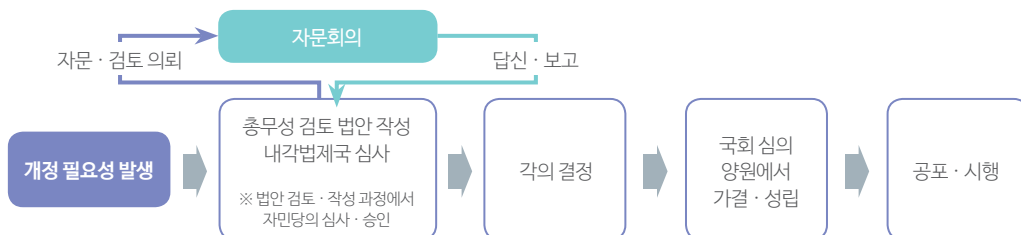
## 2. 방송법 개정 과정

일본에서 방송법 개정과정은 복잡하면서도 길다. 이 과정에는 다양한 이해관계자가 개입한다. 총무성은 개정이 필요할 때마다 자문회의부터 설치한다. 이는 방송의 진흥과 규제를 담당하는 총무성이 독임제 행정기관이기 때문이다. 이에 후진적 규제제도를 보완하기 위한 다양한 장치를 마련하게 되었다. 대표적으로 심의회와 자문회의가 있다. 심의회는 총무대신 법정자문기관이며, 방송통신분야에는 전파감리심의회(電波監理審議會)와 정보통신심의회(情報通信審議會)가 있다. 전자는 전파법(제99조의2), 후자는 총무성조직령(제121조)에 의거한다.

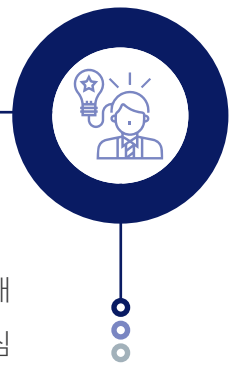
한편 자문회의는 전문가회의, 유식자(有識者)회의, 검토회, 간담회, 연구회 등 명칭이 다양하다. 법적 규정은 없지만 행정운영상 필요한 경우에 설치하는 사적 자문기관이다. 구성은 대학교수, 민간연구소 연구원, 업계 대표, 시민단체 대표, 언론인 등이다. 최근 들어 자문회의의 위상이 높아지고 있다. 특히 정보통신분야는 미디어기술의 진보에 따라 다른 분야보다 많은 전문가회의가 설치되어 있다.

방송분야에서는 중요한 정책과제가 자문회의를 통해 결정되는 경향이 강하다. 자문회의는 짧게는 몇 개월부터 길게는 5~6년이나 계속되기도 한다. 논의기간이 길 경우에는 수차례에 걸쳐 자문안을 발표한다. 현재 총무성에서 방송정책과 방송법 개정을 논의하는 자문회의는 방송제문제검토회(放送を巡る諸課題に関する検討会)이다. 2015년 11월에 설치된 이후 지금까지 논의를 계속하고 있다.

그림 1 방송법 개정과정(정부입법의 경우)



출처: 村上聖一(2018:9)



자문안이 나오면 총무성은 개정안을 마련한다. 이 과정에서 총무성은 심의회의 의견을 듣는다. 개정안이 확정되면 내각부에 제출된다. 내각부에서는 내각법제국이 법안을 조목조목 심사한다. 심사가 끝나면 각의(閣議)에서 정부법안으로 결정한 뒤, 국회로 보내진다. 국회에서 심의와 표결과정도 복잡하다. 국회에서는 먼저 중의원<sup>1)</sup>의 상임위원회인 총무위원회에서 심의하고 본회의에서 표결로 처리한다. 참의원<sup>2)</sup>에서도 총무위원회에서 심의하고 본회의에서 과반수를 넘기면 성립된다. 국회 심의과정에서 수정되는 경우도 적지 않다.

법안이 국회에 제출되기 전에 집권여당에서 사전심사를 거치면서 수정되는 경우가 있다. 정부입법인 경우에도 자민당은 영향력을 행사하고자 한다. 예를 들면, 지난해 방송법 개정과정에서는 자민당이 방송법개정소위원회(放送法の改正に関する小委員会)를 설치해 두 차례 제언을 내놓았다.

### 3. 방송법 개정 과정에서 자문회의의 역할

방송법 개정과정에서 중요한 역할을 하는 행위자는 자문회의이다. 자문회의는 법적 규정은 없지만, 1980년 이후부터 법개정이나 제도개혁에서 영향력이 커지기 시작했다. 2000년 이후에는 자문회의가 관례화되었다. 우선 정보공개와 공청회제도, 퍼블릭 코멘트(Public Comment) 등으로 정당성을 확보하게 되었다. 둘째, 자문회의를 통해 방송업계 이해조정도 가능해졌다. 자문회의는 다양한 이해당사자를 불러 의견을 듣는 과정을 거친다. 논의과정에서는 자문회의 구성원이나 방송업계에서 반대 의견을 내놓기도 하지만, 제언은 합의의 결과로 받아들여진다. 이에 따라 자문회의는 정책공동체의 핵심으로 자리 잡았다.

현재 방송제문제검토회에서는 방송정책 전반을 논의하고 있다. 이 검토회는 2015년 10월에 설치되었다. 설치목적은 동영상 전송서비스의 보급에 따른 미디어 환경변화에 대응하기 위한 과제를 논의하는 것이었다.

---

1) 일본의 국회를 구성하는 양원 중의 하나로 미국 하원에 해당한다.

2) 일본의 국회를 구성하는 양원 중의 하나로 미국 상원에 해당한다.

검토사항으로는 향후 방송서비스의 가능성, 시청자이익 확보방안, 지역정보 확보방안, 공영방송 위상 등이었다. 구성원은 대학교수, 민간연구소 연구원, 언론인, 변호사, 지자체장, 시민단체 대표 등 16명이다.

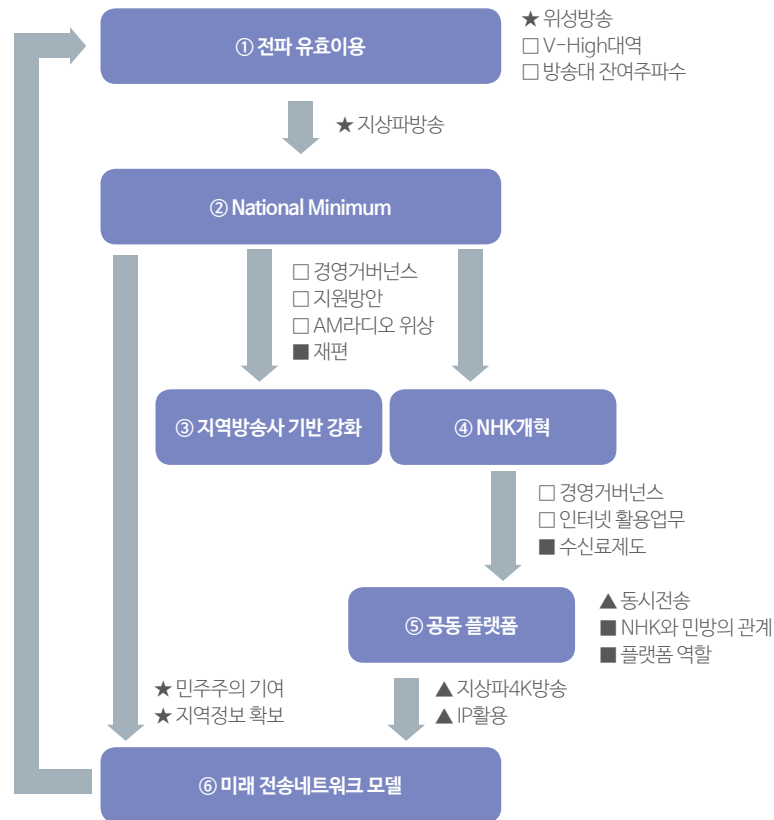
방송제문제검토회는 한 달에 1~2번씩 회의를 개최한다. 2016년 9월 제1차 중간보고서에서 새로운 방송서비스, 지역정보 확보, 새로운 시대의 공영방송을 검토과제로 제시했다. 2018년 9월에 발표한 제2차 중간보고서에서는 NHK의 온라인 동시전송을 승인하는 전제조건으로 업무개혁과 거버넌스개혁을 요구하고, NHK에 구체적인 대응검토를 제언했다. 이를 담은 방송법 개정안이 2019년 5월에 국회를 통과했다.

방송제문제검토회는 방송정책의 전체적인 밑그림을 그리고, 구체적인 논의는 분과회에서 담당하고 있다. 분과회를 설치한 것은 1차 보고서를 통해 논의방향을 정한 이후였다. 현재는 시청환경분과회, 시청자 프라이버시보호 워킹그룹, 지역 정보유통확보 분과회, 케이블TV 워킹그룹, 주파수 유효활용 검토분과회, 위성방송 미래상 워킹그룹, 방송용 주파수 활용방안 검토분과회, 방송사업 기반강화 검토분과회, CAS(Conditional Access System) 검토분과회, 재해시 방송확보 검토분과회, 공영방송 위상 검토분과회, 보고서 초안작성 위원회가 있다. 분과회를 보면, 방송정책의 모든 의제를 다루고 있다고 해도 지나치지 않을 정도다.

이 중에서 주파수분과회는 내각의 지시로 설치되었다. 2017년 11월 총리자문기관 규제개혁추진회의는 전파제도 개혁안을 포함한 규제완화방안을 내놓았다. 주파수 할당에 가격경쟁을 도입해 심사할 것, 주파수경매제도를 검토할 것, 전파이용료의 공평부담을 추진할 것 등을 제언했다. 아베 정권은 이를 정부방침으로 결정한 뒤, 구체적인 주파수 할당방식과 전파이용료 산정방법은 총무성에 논의해 2019년 3월까지 관련법 개정안을 국회에 제출하도록 했다. 총무성은 전파유효이용선장전략간담회(電波有効利用成長戰略懇談会)에서 주파수 할당방식과 전파이용제도를, 주파수분과회에서 방송용 주파수 활용방안을 검토했다. 결국 일본정부는 2019년 2월 각의에서 주파수할당에 경매방식 일부 도입과 전파이용료 증액 등을 포함한 전파법 개정안을 결정한 뒤, 국회에 제출했다. 규제개혁추진회의는 총무성 자문회의의 논의에 불만을 드러내기도 했지만, 절충안이 마련되었다. 결국 전파법 개정안은 그해 5월에 참의원 본회의에서 가결, 성립했다.



그림 2 방송정책 의제 조감도



★: 2018년까지 논의가 끝난 의제, □: 2019년까지 논의가 마무리된 의제, ▲: 논의중, 기술적 실증실험 진행중, ■: 논의가 진행중인 의제

출처: 村上圭子(2019:26).

방송제문제검토회는 다양한 의제를 소화했으며, 현재는 NHK개혁을 집중적으로 논의하고 있다. 2020년 4월에 공영방송 위상 검토분과회(公共放送の在り方に関する検討分科会)를 설치했다. 이 검토분과회는 온라인 동시전송을 시작한 NHK의 개혁상황을 점검하고 수신료제도를 개혁하기 위해 설치되었다. 총무성은 NHK에 업무개혁, 수신료개혁, 거버넌스개혁을 세트로 묶어 압박하고 있다. 여기에는 다카이치 총무대신의 의중이 담겨 있다. 검토분과회는 보고서 발표시기를 밝히지는 않았지만, 방송업계에서는 2020년 가을경 발표를 예상하고 있다.

## 4. 최근 이슈: 수신료개혁

방송제문제검토회의 논의는 마무리단계에 접어들었다. 현재 ‘지역방송사 재편’과 ‘수신료 제도’가 논의되고 있다. 그러나 결론을 내리기 위해서는 실증실험 중인 ‘전송네트워크’와 ‘지상파 공동 플랫폼’에 대한 논의가 마무리되어야 한다.

2020년에 최대이슈는 수신료 제도이다. NHK가 온라인 동시전송을 시작하면서 방송법의 규정과 맞지 않는 사례가 생겼기 때문이다. 방송법에서는 “수신설비를 설치한 자는 NHK와 수신계약을 체결하지 않으면 안 된다”(제64조)고 규정하고 있다. 온라인 동시전송은 새로운 시청 기회를 제공하고 있다. 수신기 없이 스마트폰만으로 방송 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 수신계약도 모바일로 확대해야 하는 상황이다.

총무성은 인구감소와 젊은층의 이탈, 시청환경의 변화 등을 고려해 사업구조를 점검한 뒤, 수신료체계 및 수신료를 어떻게 개정할 것인지 검토해야 한다는 의견이다. 현행 방송법에서는 온라인 동시전송을 보완 서비스로 규정하고 있지만, NHK는 장기적으로 필수업무로 자리매김하고자 한다. 이에 맞게 수신료제도로 개정해야 한다. 현재 온라인수신료를 도입하는 방안, 수신료를 인하하는 대신에 전가구로 징수를 확대하는 방안 등이 논의되고 있다. 이미 온라인수신료는 2017년 7월 NHK 회장 자문기관에서 신설해야 한다고 제언했다. 또한 일본 최고재판소도 2019년 3월 수신설비 설치에는 휴대도 포함된다고 판단했다. 법적 정당성은 확보된 상태이며, 결론만 남았다.

검토분과회는 수신기 중심의 징수방식을 바꾸겠다는 입장이다. 총무성과 검토분과회는 수신기와 상관없이 모든 가구가 부담하는 독일방식, 징수대상 기기를 스마트폰이나 태블릿으로 확대하는 방안 등을 염두에 두고 있다. 온라인수신료를 도입할 경우 수신료인하는 피할 수 없다. 현재 수신료액은 자동이체나 신용카드 납부 시 지상파가 1,260엔, 위성이 2,340엔이며, 2020년 10월에는 현재보다 2.5% 인하할 예정이다. 또한, 수신계약과 징수에 들이는 영업비용을 줄일 수 있다면 그만큼 인하가 가능하다. 참고로 2020년 3월 말을 기준으로 수신계약 건수는 4,212만 건에 이르며, 납부율은 82.8%이었다.





표 1 공영방송 수신료제도 및 징수비용 비교

	영국	프랑스	독일	한국	일본
명칭	수신허가료	공공시청각부담금	방송부담금	수신료	수신료
방송주체	BBC	France TV	ARD, ZDF	KBS	NHK
징수주체	BBC	정부: 경제재정부	ARD, ZDF	KBS(한국전력 위탁)	NHK
금액(연간)	22,168엔	17,920엔	27,073엔	2,958엔	지상: 15,120엔 위성: 26,760엔
수신료수입	5,294억 엔	3,135억 엔 (4,153억 엔)	9,835억 엔 (10,325억 엔)	650억엔	7,122억엔
징수비용	147억 엔(2.7%)	31억 엔(1.0%)	217억 엔(2.2%)	65억 엔(10.0%)	773억 엔(10.8%)
징수율	93.40%	90.73%	98.80%	99.90%	82.10%
납부자	수신기 설치, 사용자	수신기 설치자	모든 주거자 및 사업주	수신기 설치자	수신기 설치자
TV이외 징수대상	전송 앱 이용시 징수대상	TV 소유시 PC, 모바일도 대상	-	모바일, 내비게이션은 제외	모바일, 내비게이션도 징수대상
강제징수	×	○	○	○	×
벌칙 등	○	○	○	○	×

출처: 公共放送の在り方に関する検討分科会・事務局(2020a: 51).

표 2 수신료체계 및 수신료액 변천(2000년 이후)

연월	변경내용	수신료액(엔)		
		지상파	위성	특별계약
2005.1	보통계약을 칼라계약과 통합	1,395(1,345)	2,340(2,290)	1,055(1,005)
2008.1	방문징수 폐지	1,345	2,290	1,005
2012.1	수신료 인하	1,225(1,275)	2,170(2,220)	955(1,005)
2014.4	소비세 인상(8%)	1,260(1,310)	2,230(2,280)	985(1,035)
2019.1	소비세 인상(10%)**	1,260(1,310)	2,230(2,280)	985(1,035)
2020.1	수신료 2.5% 인하(예정)	1,225(1,275)	2,170(2,220)	955(1,005)

\*( )안은 자동이체, 신용카드 납부시 수신료액. \*\*2019년 10월 소비세 인상시 수신료액은 인상하지 않음.

출처: 公共放送の在り方に関する検討分科会・事務局(2020b:4).

일본의 방송법 개정 과정은 더디고 복잡하게 진행되고 있다. 이에 ‘호송선단방식’(護送船団方式)이라는 비판을 받아왔다. 호송선이 가장 뒤쳐진 선박에 보조를 맞추도록 전체를 통제하듯이 경쟁력이 없는 사업자의 낙오를 막기 위해 주무 부처가 인허가권이나 지원책을 활용해 업계 전체를 통제해 나가는 것을 빗댄 말이다. 일본식 윈윈(Win-Win) 정책이라고 할 수 있지만, 이러한 보호정책으로는 기술혁신은 멀어지고 새로운 서비스 도입은 뒤쳐질 수도 있다. 오랜 논의 끝에 나올 ‘방송제문제검토회’의 보고서와 이어질 방송법 개정안이 이런 점을 어떻게 보완할지 주목된다.

## REFERENCE

1. 村上圭子(2019). これからの“放送”はどこに向かうのか? Vol.4 放送事業者の“コアミッション”とは? (2019年2月~2019年7月). <放送研究と調査> 2019年10月号.
2. 村上聖一(2015). 戦後日本における放送規制の展開: 規制手法の変容と放送メディアへの影響. <NHK放送文化研究所年報2015> 第59集.
3. 村上聖一(2018). 放送法改正における有識者会議の機能: 制度見直しに与えた影響とその変遷. <NHK放送文化研究所年報2018>
4. 鈴木友紀(2019). NHKによる常時同時配信の実施: 放送法の一部を改正する法律案の成立. <立法と調査> No.415.
5. 矢部慎也・上原仁(2019). 放送法の一部を改正する法律. <情報通信政策研究> 3(1).
6. 公共放送の在り方に関する検討分科会・事務局(2020a). NHKの三位一体改革に関する論点.
7. 公共放送の在り方に関する検討分科会・事務局(2020b). 受信料体系の変遷・過去の検討経緯.
8. ネットとNHK受信料 時代に即した公共放送に. <毎日新聞>(2020年5月12日)