

2000년대 이후 자민당 정권의 방송 내용 규제 논리와 NHK 우경화 논란*

정 지 희**

요약

제2차 아베 신조(安倍晋三, 이하 아베) 내각 출범 이후 일본 정부의 장악 시도에 의해 공공방송 NHK가 급격히 우경화하고 있다는 우려의 목소리가 높다. 그러나 정치적 중립을 고수한다는 전후 공공방송의 이상에도 불구하고, NHK는 꾸준히 정부·여당의 정치적 개입에 취약할 수밖에 없었으며, 이를 구조적으로 용인하는 제도는 대부분 전후 초기 미군정과 자민당 정권에 의해 마련된 후 현재에까지 이르고 있는 것이다. 본고는 이 점을 염두에 두면서, ‘전후체제(戦後レジーム)로부터의 탈피’를 주창하는 신국가주의 성향의 정치인들이 자민당 실세로 부상한 2000년대 이후 자민당 정권에 의한 NHK 방송 내용 규제의 논리와 양상을 분석한다. 자민당 정권은 방송법제를 변경하기보다는 방송법(특히 프로그램 편집준칙)을 국가에 의한 방송 내용 개입의 근거로 적극적으로 재해석하여 신보수주의적 규제 확대 논리를 펼치고 있다.

주제어: 일본, NHK, 방송 내용 규제, 자민당 정권, 신국가주의, 신보수주의

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00006). 서울대학교 일본연구소 정치와 외교 연구실 워크숍과 일본근현대사 연구자 네트워크 워크숍에서 유익한 제언을 해주셨던 토론자(박영준 선생님, 박이진 선생님) 및 참여자 선생님들과, 이 논문의 초고를 읽고 세심한 논평과 유용한 정보를 제공해주신 세 분의 심사위원 선생님들께 깊이 감사드린다.

** 서울대학교 일본연구소 HK 연구교수, sich17@gmail.com.

I. 머리말

2012년 12월 제2차 아베 신조(安倍晋三, 이하 아베) 내각 출범 이후 자민당 정권이 언론 장악을 시도하고 있으며 이에 따라 일본 언론도 급격히 우경화하고 있다는 우려의 목소리가 높다. 이러한 우경화 담론을 뒷받침하는 가장 대표적인 사례로 거론되는 것은 특정비밀 보호에 관한 법률(特定秘密の保護に関する法律)이 2013년 11월 26일 중의원에서, 12월 6일 참의원에서 강행 통과 처리된 사건이지만,¹⁾ 이와 더불어 일본의 공공방송²⁾ 일본방송협회(이하 NHK)에 대한 정부·여당의 정치적 개입 확대 여부에도 큰 관심이 쏠리고 있다. NHK의 최고 의사결정기관이자 NHK 회장의 임명권을 갖는 경영위원회의 위원 12명은 국회의 동의를 거쳐 내각 총리대신이 임명하도록 되어있는데, 2013년 11월 아베와 정치 성향과 역사 인식을 공유하는 후원자 혹은 개인적인 친분이 깊은 인사 4명이 신임 경영위원으로 선임되었기 때문이다.³⁾ 이들 신임 위원이 참여한 경영위원회가

1) "特定秘密の保護に関する法律(平成二十五年十二月十三日法律第百八号)"(2013). 잘 알려진 바처럼, 유출 시 국가 안보에 "현저한 지장을 줄 우려"가 있다고 판단되는 정보를 "특정비밀"로 지정하여(제3조 1항), 이를 유출한 공직자는 최장 징역 10년형에 처할 수 있도록(제23조 1항) 한 법률이다. "제공받은 특정비밀을 유출한 사람"도 5년 이하 징역에 처할 수 있다는 벌칙 규정(제23조 2항)을 뒤 언론인 처벌의 근거를 마련했다는 점에서, 언론을 위축시킬 우려가 있다는 문제점이 지적되었다. 이 논문에서 법률을 인용할 때, 인용 출처의 서지 표기방식에 따르기 때문에 연도 표기방식이 일관되지 않을 수 있다.

2) 방송법에 의거하여 "공공의 복지"를 목적으로 하며 시청자들의 수신료로 운영되는 특수법인인 NHK는, 운영 방식에 따라 분류한다면 공영방송(public broadcasting), 공공서비스 책무를 갖는다는 점에서는 공공방송으로 분류될 수 있다. 전파라는 공공재를 이용하기 때문에 공공서비스 책무를 갖는 공공서비스방송(public service broadcasting)과 민영 상업방송과 달리 공공의 독점과 관리를 의미하는 공영방송은 개념적으로 반드시 일치하지 않는다(최영목 2012, 16-17). 한국과는 달리 일본에서는 NHK의 정체성을 설명하는 수식으로 공영방송보다는 공공방송이 훨씬 빈번히 사용되며, 전통적으로 공공서비스방송 개념이 강하므로 본고에서는 공공방송이라는 용어를 택한다.

임명한 신임 회장 모미이 가쓰토(糺井勝人, 이하 모미이)가 2014년 1월 25일 취임 기자회견에서 한 발언 역시 일본 국내는 물론 전 세계 지식인과 진보적 언론으로부터 자민당 재집권 이후 일본 사회의 급격한 우경화와 NHK의 정부 종속의 신호탄이라는 비판과 우려를 낳았다. 국제방송에서 영토문제 등에 대하여 "정부가 '우'라고 하는 것을 '좌'라고 할 수는 없다."며 정부 입장 전파 방침을 시사하고, '중군 위안부'는 "어느 나라에나 있었던 문제"이므로 일본만 문제 삼을 것은 아니라는 식의 몰역사적 견해를 표명했던 것이다.⁴⁾ 아무리 제작 현장의 프로그램 편집 재량을 인정하는 것이 NHK의 관례라 해도, 회장은 프로그램 편집에 대한 최종 결정권자에 해당한다. 그 때문에 정부·여당의 신국가주의적 정치색을 우려하는 입장에서 봤을 때, 모미이의 이러한 발언은 특히 논란의 여지가 있었다. NHK가 국가권력에 대한 비판과 감시라는 공공방송으로서의 사회적 책무를 망기고 아베 정권의 홍보기관이 되어가고 있는 게 아니냐는 우려가 제기되고, NHK가 '국책방송'이 되어가고 있다는 식의, 다소 극단적인 수사까지 동원되고 있는 현실이다(池田 외 2014; 松田 2014; 醍醐 2015).

그러나 사실 제2차 아베 내각 출범 이후 법제상으로 규정된 NHK 경영위원과 회장의 선임방식이나 권한이 달라진 것은 아니다. 제II장

3) 작가 하쿠타 나오키(百田尚樹)와 평론가이자 철학자 하세가와 미치코(長谷川三千子)는 2차 아베내각 출범 이전부터 활동한 아베 서포터 그룹 '아베 수샹(추대)을 촉구하는 민간인 유지 모임(安倍首相を求める民間人有志の会)'의 회원이고 실업가 혼다 가쓰히코(本田勝彦)는 아베의 학생시절 가정교사이자 아베를 지원하는 보수 재계인 모임 '사계회(四季の会)' 회원이며, 공학자이자 중등교육학교(海陽学園海陽中等教育学校) 교장 나카지마 나오마사(中島尚正)는, 같은 학교 부이사장이며 아베와 친분이 깊은 것으로 알려진 JR 도카이(JR東海) 가사이 요시유키(葛西敬之) 회장을 통해 아베와 친분이 있는 것으로 알려져 있다. 이들의 정치 성향이나 역사 인식에 관해서는 醍醐(2015, 138-139) 참조.

4) 기자회견 발췌문은 戸崎(2014, 18-20, 26) 참조.

에서 상술하듯, 정부·여당이 NHK 프로그램 제작에 개입할 구실이 되는 법제는 이외에도 몇 가지를 더 들 수 있으며, 대부분 최근이 아니라 전후 초기 미군정과 자민당 정권에 의해 마련된 것이다. 이러한 법제들은 전후에 성립된 일본의 헌법과 방송법이 보장하는 표현의 자유나 방송편집의 자유와 모순되는 점이 적지 않음에도 자유 보장 법제들과 애매하게 공존하면서 현재까지 온존하고 있다. 그 탓에 NHK에 대한 정부·여당의 정치적 개입 가능성에 대한 문제 제기는 예전부터 꾸준히 있어왔다(일례로 松田 1980; 1981). 다만, 편집의 자유를 사수하여 양심에 따라 프로그램을 만들어나가려는 제작 현장의 노력과 정치권력으로부터의 중립을 추구한다는 공공방송의 이념이라는 대항 논리를 통해 프로그램 내용에 관한 한, 대체로 정부·여당으로부터 일정 정도의 거리를 유지해온 것도 사실이다. NHK 프로그램, 그 중에서도 보도방송이 시청자 사이에서 상당히 높은 신뢰도를 유지해왔던 것은 이러한 사실을 방증한다.

그렇다면 최근의 NHK 우경화 담론이 주장하듯, 아베 내각 성립 이후 NHK가 정부·여당의 홍보기관이나 국정선전기관이 되어가고 있다고 평가할 수 있을 만큼, 자민당 정권이 질적으로 새로운 방송 내용에 대한 간섭의 논리나 양상을 보이고 있는 것인가? 이는 최근 일본 정치·사회의 우경화를 견인하고 있는 것으로 알려진, 아베를 필두로 하는 신국가주의(neo-nationalism) 성향의 전후세대 정치인들이 자민당의 실세를 장악한 것과 관련이 있는 것인가? 혹은 종래에도 있어왔던 정부·여당의 정치개입이라는 현상에 본질적인 변화가 없다면, 신국가주의를 표방하는 정권에 의한 정치적 개입의 폐해를 기존의 보수정권의 그것에 비해 크게 받아들이는 우리의 시각 탓에 NHK가 급격히 우경화하고 있다고 판단하는 것인가? 이와 같은 질문에 대한 냉정한 분석이 필요할 것이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 아베를 위시한 신국가주의 정치인들이 자민당 실세로 부상한 2000년대 이후, 자민당 정권의 NHK 프로그램 내용에 대한 정치적 개입의 논리나 양상에서 눈에 띄는 특징이 무엇인지 살펴보고자 한다. 전후세대에 속하는 이들 정치인은 일본에 대한 강한 자부심을 바탕으로, 외교안보정책에서는 헌법 개정을 통한 일본의 '보통국가'화를 지향하고, 역사 인식 면에서는 일본의 제국주의와 식민지배 역사에 대한 반성과 사죄를 부정하는 수정주의 입장을 취하며(박영준 2013, 99-104), '전후체제(戦後レジーム)로부터의 탈피'를 주창한다.⁵⁾ 이들은 이러한 신국가주의적 성향과 함께, 신보수주의적 성향을 공유한다. 경제성장과 복지국가, 지구화, 신자유주의 개혁에 의해 '전통적' 질서가 해체되는 데 대한 위기감을 바탕으로, 공동체로서의 국가를 강조하며, 규율 해체에 대한 우려에 대한 반동으로 권위주의를 옹호하는 것이다(와타나베 2008, 116-118). 따라서, 신국가주의 정치인들 대두 이후 자민당 정권이 국가에 의한 방송 내용에 대한 개입이나 규제를 강화하는 논리나 양상을 보이고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

우선 제II장에서는 미군정기(1945-1952)와 그 직후 NHK가 공공방송으로 재출발하는 과정에서 마련되었던 관련 법제와 방송 감독행정제도 중 현재까지 온존하면서 정부·여당의 개입을 허용하는 구실로 이용되는 법제에 대해 간략히 설명한다. 1차 아베 내각(2006년 9월 27일-2007년 8월 27일) 성립을 전후하여 신국가주의 성향의 정치인들이 방송의 정치적 공평성이나 사실 보도 원칙 등, 방송법상의 프로그램 편집준칙을 정부의 개입과 규제 확대의 논리로 적극적으로

5) 아베 등이 일본이 탈피해야 할 '전후체제'로 꼽는 것은, 아시아·태평양 전쟁 후 미군정의 민주화 개혁에 의해 제정되었던 각종 법제, 그 중에서도 일본국헌법과 그 이념 아래 제도화된 각종 법제에 기반을 둔 체제이다.

활용하고 추가적인 법적 규제 장치를 마련하고자 시도하는 등, 적극적인 개입 움직임을 보였다. 제III장과 제IV장에서는 이러한 움직임을 볼 수 있는 사례로, 2005년 불거진, 아베 등 자민당 신국가주의 정치인들에 의한 프로그램 수정 압력 의혹 사건(소위 'ETV 2001 문제')과 2007년 자민당에 의한 방송법 개정 시도라는 일련의 사건들에 초점을 맞춘다. 제V장에서는 2012년 자민당 재집권 이후 방송에 대한 규제 논리 강화 움직임에 대해 논의한다.

II. NHK 관련 방송법제와 정부여당의 개입 가능성

NHK는 패전 후 미군정 하에서, 1950년에 5월 2일에 공포, 6월 1일부터 시행된 방송법(法律第132号)에 의거하여 설립된 특수법인으로 새 출발하여 오늘에 이르고 있다. 신헌법 공포를 앞두고 각종 법제를 신헌법에 조응하도록 조정하려는 움직임의 일환으로, 1946년 10월 연합군최고사령관 총사령부(GHQ)의 민간통신국(民間通信局, Civil Communication Section, CCS)이 통신관계 법률 개정을 지시했고, 이를 계기로 일본방송협회의 전후적 존재방식에 대한 방안이 일본정부에서도 논의되기 시작했던 것이다. 미군정의 기본적 방침은 사단법인 일본방송협회를 개편하여 정부로부터 독립된, 민주적이고 전 국민적 기반에 기초한 공공기업(public corporation)으로 전환한다는 것이었다.⁶⁾ 신헌법의 제21조에서 언론의 자유를 포함한 표현의 자유를

6) 일본 정부로부터 방송을 독립시켜야 한다는 미군정의 의지는 점령 초기부터 분명했지만, 그렇다고 해서 미군정이 일본 방송 제작 과정과 내용에 자유를 부여한 것은 아니다. 잘 알려져 있듯이, 라디오 코드(Radio Code for Japan)와 검열을 통해 일본 방송의 내용을 규제했고, 미군정의 민주화 정책을 선전하기에 유용한 미디어였던 방송을 효율적으로 실시하기 위해 대부분의 임직원을 그대로 현직에 두는 등, 소위 민

보장하였고, 1950년 방송법 제3조에서 "방송 프로그램은 법률이 정하는 권한에 의한 경우를 제외하고, 누구로부터도 간섭받거나 규제받지 않는다."고 규정해, '프로그램 편집의 자유'를 보장했다.⁷⁾

그러나 1950년 방송법에는 정부·여당이 NHK 프로그램 제작에 개입할 구실로 작용할 수 있는 내용 또한 다수 포함되어 있었으며, 이러한 내용들은 현행 방송법에도 여전히 유지되고 있다. 특히 문제의 소지가 있는 것으로는 NHK 경영위원 선임 방식, NHK 예산의 국회 승인, 프로그램 내용 편집에 관한 규정을 들 수 있다.

본고의 도입부에서 소개한 사례에서도 문제가 되었던 NHK 경영위원 선임 방식에 관해 현행 방송법⁸⁾ 제31조(위원의 임명)는 "위원은 공공복지에 관해 공정한 판단을 내릴 수 있으며, 넓은 경험과 지식을 가진 인사 중에서 양원(兩院)의 동의를 얻어 총리가 임명한다. 이 경우, 그 선임은 교육, 문화, 과학, 산업 기타 각 분야 및 전국 각 지방이 공정하게 대표되도록 고려하여야 한다."고 정하고 있다. 국민의 대표인 국회의 동의 절차를 거치며, 총무대신이 아니라 총리대신에 임명권을 부여하는 조항은 NHK의 정부로부터의 중립을 보장하려는 취지에서 미군정 하에 마련된 것이다(1950년 방송법 제16조 1항). 다만 미국이나 영국과 같이 양당제가 정착되어 정치적 긴장감과 일

주화 정책에 걸맞지 않는 여러 가지 한계를 드러냈다. 특히 동아시아에서 냉전이 고조됨에 따라, '역(逆)코스(reverse course)'로 알려진 노선 변경에 맞춰 좌파 성향의 방송인들이나 노조를 탄압하고, 방송 내용에서도 반공적 내용을 강조하도록 압박을 가하는 등, 편향성을 노정하기도 했다. 본고 역시 '민주주의 수호자' 미군정과 구체제 온존을 노리는 일본 정부라는 단순한 이분법으로 방송법제 성립과정을 설명하려는 의도는 없다. 다만, 미군정이 미국식 자유민주주의 이상에 따라 방송의 자율성을 보장한다는 취지의 법제를 다수 신설하도록 지시한 것도 사실이므로, 본장에서 그에 대해 설명하는 것이다.

7) "放送法 昭和25年 法律第132号(昭25.5.2)"(1950). 日本放送協會(1977, 91-92). 이하 본문에서 이 법률을 인용할 때에는 "1950년 방송법"으로 통일한다.

8) "放送法(改正平成26.6.27)"(2014). 이하 본문에서 이 법률을 인용할 때에는 "현행 방송법"으로 통일한다.

정 정도의 힘의 균형이 유지되었던 나라들과 달리, 전후 자민당 장기 집권을 거친 일본의 경우, 국회의 동의를 얻기 위한 심의과정이 형식화하여 법제의 취지를 살리지 못하는 것이 문제점으로 지적된다(스즈키 2015, 55). 민주당이 참의원에서 다수를 점했던 2008년, 자민당 정부가 추천한 경영위원 4인 중 3인에 대해 참의원이 동의를 거부했던 것과 같은 극히 예외적인 사례를 제외하고, NHK 경영위원은 정부가 제안한 인사안대로 선임되는 것이 상례였다. 따라서 자민당 정권 하에서 친자민당 성향의 인사들이 선임되는 경우가 많았지만, 제2차 아베 내각 성립 이후 논란이 되었던 4인의 경우처럼 총리 개인의 후원회 출신이거나 개인적 친분이 깊은 인사로 신임 위원들이 채워지는 경우는 이례적이라 할 수 있다. 물론 경영위원은 개별 방송 프로그램 편집의 자유를 침해하는 행위를 할 수 없도록 규정되어있다(현행 방송법 제32조 2항). 그러나 머리말에서도 잠시 언급했듯, NHK 경영위원회는 NHK 회장에 대한 임면권을 갖기 때문에 회장을 통한 프로그램에 대한 개입 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다.

방송법상의 NHK 수지예산 국회 승인 조항도 원래 취지와는 달리 정부·여당으로부터의 중립성을 위협할 수 있는 규정으로 작용할 수 있다. NHK는 연간 수지예산안을 총무대신에게 제출하여 국회 승인을 받아야 하며, 이에 따라 수신료가 결정된다. 예산의 국회 승인은, 국민이 국회를 통해 NHK 업무의 운영, 재무 등에 대해 필요한 감독을 행한다는 상징적 의미를 가지며, 1950년 방송법에 의해 규정된 이래 현재에 이르고 있다. 그러나 뒤에서 상술하는 ETV 2001 문제가 불거졌던 2005년 당시, NHK 프로그램 제작국장이 "(국회에서 NHK 예산이 심의되는) 이 시기에 정치권과 싸울 수는 없다."면서 프로그램 내용의 수정을 지시했다는 보도가 있었던 것처럼(『朝日新聞』 05/01/12), 현실적으로 정부·여당이 NHK에 압력을 가하는 구실로

작용할 수 있다.

위에서 거론한 두 가지 내용이 NHK의 정치적 중립을 보장하려는 취지와 다르게 현실적으로 NHK를 정부·여당의 개입에 취약하게 만들 위험성을 안고 있는 경우라면, 프로그램 내용 편집에 대한 규정은 전후 초기 자민당 정권이 NHK와 방송에 대한 개입이 가능하도록 다분히 의도적으로 제정한 경우에 해당한다. 바로 프로그램 편집준칙(이하 편집준칙)으로 통칭(通稱)되는 현행 방송법 제4조 1항의 1-4호이다.

제4조 방송사업자는 국내방송 및 국내외방송(이하 "국내방송 등")의 방송 프로그램의 편집 시 다음 각 호의 규정에 따라야 한다.

1. 공안 및 선량한 풍속을 해치지 말 것
2. 정치적으로 공평할 것
3. 보도는 사실을 왜곡하지 말 것
4. 의견이 대립하는 문제에 대해서는, 가능한 한 다각도에서 논점을 밝힐 것⁹⁾

편집준칙은 1950년 방송법에서는 NHK에 관한 내용을 규정한 제2장 안에 포함되어 있었다(제44조 3항 1-4호). 당시 1호는 "공안을 해치지 말 것"으로 규정되었다가 1959년 방송법 개정 때 "공안 및 선량한 풍속을 해치지 말 것"으로 개정되었다.¹⁰⁾ 1950년 방송법 제53조에 의해 민간방송에도 준용되었지만, 애초에 NHK의 준칙으로 마련된 조항들이므로 바람직한 공공방송의 존재방식에 대한 당시 자민당 정부의 암묵적인 인식이 투영된 것으로 볼 수 있다. 따라서 편

9) "放送法 昭和25年 法律第132号(昭25.5.2)"(1950). 日本放送協会(1977, 95).

10) "放送法の一部改正する法律 昭和34年 法律第30号(昭34.3.23)"(1959). 日本放送協会(1977, 126). 방송준칙은 1988년 방송법 개정 당시 총칙의 3조 2항으로 이동했고, 2010년 방송법 개정 당시 3조 방송편집의 자유 조항에서 분리되어 4조로 독립되었다.

집준칙, 특히 정치적 공평을 강조하는 2호를 민방에 적용하는 것은 적절치 않다는 지적도 있다(스즈키 2015, 51). 정치적 공평성 원칙(2호)이나 논점의 다각적 해명 원칙(4호)은 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)의 정책인 공정 원칙(Fairness Doctrine)에 착안한 내용으로, 공정 원칙 자체는 주파수가 한정되어 있으므로 방송사업자는 의견이 다른 집단에 균등한 방송 기회를 보장해야 한다는 다양성 보장 이념에 입각한 것이다(Lefevre-Gonzalez 2013). 본래 미군정 측에서 제시한 내용이나 미군정 내부에서도 윤리원칙일 뿐, 법조항으로 규제할 내용은 아니라는 이유로 삭제 의견이 나오기도 했던 사항이다. 공안 원칙(1호)과 사실 보도 원칙(3호)은 법안 심의 과정에서 미군정으로부터 삭제 요구가 있었던 사항이나, 일본 정부가 각각 1950년 4월 의원수정과 1949년 10월 각의결정을 통해 최종적으로 추가한 내용이다(村上 2008, 55-65).

표현의 자유를 침해할 수 있으므로 위헌의 소지가 있고, 해석에 따라 자의적인 규제의 근거로 작용하거나 정부 개입의 구실로 사용될 가능성이 있다는 비판이 적지 않았음에도(村上 2008, 65), 편집준칙은 방송법에서 삭제된 적이 없다. 전후 초에는 방송인들의 자율에 맡기는 윤리규범으로 해석하는 입장이 일반적이었지만, 80년대 후반 이후 방송 내용에 대한 우정성·충무성의 규제 근거로 사용된 사례도 적지 않다(清水 2007, 5).

편집준칙을 중앙행정기관에 의한 규제 근거로 상정할 경우, 편집준칙 자체가 헌법상 표현의 자유나 방송법상 프로그램 편집의 자유와 양립하기 어려워지며, 특히 편집준칙 위반을 이유로 전파법상 행정처분이 가능하다는 논리가 가능해지므로 문제의 소지가 크다. 방송법에 따른 명령이나 처분에 반(反)하는 경우 총무대신은 전파법 제

76조에 따라 3개월 이내로 무선국의 운용을 정지시키거나(1항) 면허를 취소시킬 수 있기 때문이다(4항).¹¹⁾ 자민당 장기집권 하에서 우정성은 편집준칙 위반을 이유로 전파법 제76조를 적용할 수 있다는 입장을 뚜렷하게 내비치지 않았으나, 1993년 비(非)자민당 연립정권인 호소카와(細川) 내각 성립 직후 불거진 민방 텔레비아사히(テレビ朝日)의 반(反)자민당 편향 선거보도 의혹(소위 쓰바키[椿] 사건)으로, 편집준칙 위반을 이유로 한 방송국 면허취소 행정처분 가능성이 고려되기 시작했다(스즈키 2015, 51-52). 본고의 제III장과 제IV장에서 조금 더 상세히 논의하듯, 2000년대 들어 아베, 스가 요시히데(菅義偉, 이하 스가) 등 신국가주의적 정치인들이 편집준칙을, 진보 성향의 방송 프로그램과 언론사를 '편향성'이나 '사실 왜곡'이라는 수사를 사용하여 압박하는 근거로 사용하거나, 행정처분 신설을 위시한 방송법 개정의 구실로 삼아왔는데, 이는 위와 같은 인식 변화의 흐름 속에서 이해해야 한다.

위에서 언급한 방송법상의 조항들은, 일본 방송이 정부로부터 행정적 독립을 확보하지 못한 탓에 특히 문제가 될 수 있다. 대부분의 구미와 동아시아 국가들이 합의제 독립행정기구를 두고 있는 데 반해, 일본은 미군 점령기를 제외하고는 독임제(獨任制) 중앙행정기관(체신성-우정성-총무성)이 규제를 포함한 방송행정을 관할하는 특수한 구조를 유지해왔다(清水 2007, 8-9; 이나바 2010, 392-393). 일본의 방송 감독행정이 국가로부터 독립되어 있지 않은 점은 NHK를 포함한 방송 사업자 전체를 정부·여당의 개입이나 영향에 취약하게 하는 구조적인 특질이다.

1950년 6월 1일 방송을 포함한 전파행정을 담당하는 권한을 가진 독립행정위원회로 설립된 전파감리위원회는 총리부의 외국(外局)으

11) "電波法(改正平成27.5.20)"(2015).

로, 총리대신의 관할 아래 내각으로부터 독립적으로 직권을 행사하며 방송·통신 사업 전반에 대한 규제·감독 권한을 보유하고 있었다. 그러나 FCC와 같이 준(準) 입법·사법권을 갖는 전형적인 독립행정위원회 모델에 따른 전파감리위원회 설립에 대해, 일본 정부는 회의적인 입장을 견지했다. 일본에서는 방송을 공적 주체인 국가의 통제 아래 두어야 한다는 인식이 방송 도입 초기부터 강했다. 특히 주파수의 희소성과 여타 미디어에 비해 방송은 파급력이 크다는 점이 국가의 방송 통제나 규제의 논리적 근거로 거론되어왔다.¹²⁾ 결국 미군정 종료 직후인 1952년 7월 31일 요시다 내각은 전파감리위원회법을 폐지하여 일본의 방송 감독행정을 다시 우정성 소관으로 이관시켰다. 전파감리위원회 폐지로 우정대신(현재의 총무대신)은 광범한 행정제재 권한을 인정받게 되었으며, 일본 방송의 국가로부터의 독립 혹은 중립의 문제는 현재까지도 여전히 논란의 대상으로 남아있게 되었다.¹³⁾

위와 같은 법제들에 의해, 표현의 자유와 방송편집의 자유를 통해 정치적 중립을 고수한다는 전후 공공방송의 이상이 전후의 진보적인 지식·담론 공간에서 이념적으로 힘을 발휘하는 한편, NHK가 정부·여당의 정치적 개입에 취약할 수밖에 없는 구조는 대체로 온존했다고 할 수 있다.

12) 국가의 직접적인 통제를 받는 일본은 프랑스와 함께 국가주의적 공영방송으로 분류된다. 시민들이 직접 주주나 대표로 참석하는 네덜란드, 스웨덴, 독일 등의 시민주립적 공영방송이나, 국가와 시장 모두로부터 비교적 독립적인 영국 사례와 구별된다(정용준 2012, 55-71).

13) 물론 정부로부터 독립된 행정기구를 설립하자는 주장은 이따금씩 제기되었다. 최근에는 민주당이 2003년과 2004년에 방송과 통신의 감독기관을 총무성으로부터 독립행정기구인 통신·방송위원회로 이관하는 법률을 국회에 제출했으나 부결되었다. 2009년 12월에 독립행정위원회를 설치하여 방송행정을 이관하는 방안에 대해 심의하기 위한 포럼이 꾸려졌으나, 독립행정위원회를 신설하면 규제가 오히려 강화되는 결과를 낳을 것이라는 우려가 제기되어 논의가 중단된 바 있다.

Ⅲ. 프로그램 수정 압력 의혹과 프로그램 내용에 대한 규제 논리

그렇다면 '전후체제(戰後レジーム)로부터의 탈피'를 주창하는 아베와 같은 신국가주의 정치인들이 자민당 내에서 부상한 2000년대 이후, 자민당 정권의 NHK에 대한 정치적 개입이나 규제의 논리나 양상은 제II장에서 논의한 법제적 약점에 기대어왔던 기존의 개입 방식과 다른, 새로운 성격을 갖는가? 본장에서는 현재와 비슷하게 정부의 NHK 개입 움직임이 문제가 되었고, 우경화 담론 또한 형성되었던 사례로서 ETV 2001 사건으로도 알려져 있는 프로그램 수정 의혹 사건에 대해 살펴보려 한다.

이 사건은 2005년 1월 『아사히신문(朝日新聞)』이, 아베 등 역사수정주의 입장에 선 정치인들이 NHK 역사 다큐멘터리 프로그램 내용을 수정하도록 압력을 가했다는 의혹을 제기하면서 공론화되었다. 문제가 된 프로그램은 2001년 1월 30일 NHK가 교육방송 ETV를 통해 방영한 다큐멘터리 「전시 성폭력을 묻는다(問われる戦時性暴力)」였다. 일본군 성노예에 대한 여성국제전범법정(이하 여성국제전범법정)이 2000년 12월 도쿄에서 열린 것을 계기로 기획된 「전쟁을 어떻게 심판할 것인가(戦争をどう裁くか)」라는 특집 4부작(2001년 1월 29일-2월 1일 방영) 중 제2부에 해당하는 프로그램이었다. 방영 직후 이 프로그램을 위해 인터뷰에 응했던 인류학자 리사 요네야마(Lisa Yoneyama, 이하 요네야마)가 『세카이(世界)』에 검열 의혹을 제기하긴 했으나 프로그램 수정(改變) 압력 여부는 구체적으로 알려지지 않았다(米山 2001). 2005년 1월 12일 『아사히신문』 기사는 방송 전날 당시 내각 관방부장관 아베와 경제산업대신 나카가와 쇼이

치(中川昭一, 이하 나카가와)가 NHK 간부를 불러 압력을 가한 결과, 최종단계에서 결정적 수정이 이루어졌다고 보도해 이 문제를 재조명했다(『朝日新聞』 05/01/12). 아베와 나카가와와는 당시 역사수정주의 자민당 의원 연맹인 일본의 전도와 역사교육을 생각하는 소장의원 모임(日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会, 1997년 결성)의 전(前) 사무국장과 대표이기도 했다.

실제로 프로그램 수정은 있었다. 일본군과 천황의 책임을 인정하는 내용, 중국인 피해자와 동티모르 '위안부'의 증언, 당시 군인이었던 일본인의 위안소 체험 증언, 여성국제전범법정을 지지하는 요네야마의 스튜디오 인터뷰 중 일부 등이 삭제되었다. 그 대신 일본군의 책임을 부인하는 것으로 잘 알려진 니혼대학(日本大学)의 역사가 하타 이쿠히코(秦郁彦)의 인터뷰가 추가되었다("番組進行表." 永田 2014, 資料 4-23). 하타의 인터뷰 추가에도 불구하고 방송 시간이 통상에 비해 4분 가까이 짧아, 계획되었던 내용에서 삭제되어 나간 부분이 적지 않았음을 시사했다.

이런 수정이 방송 전날 이루어진 데 대해, 당시 프로그램 책임 프로듀서에 의한 내부 고발이 뒤따르면서 '정치 개입'과 '프로그램 편집 자유' 침해에 대한 비판 여론이 일어났다. 프로그램 제작국 소속 치프 프로듀서인 나가이 사토루(長井暁)가 아베와 나카가와와의 면담 후 NHK 간부로부터 "지금까지 현장에서 논의한 것과는 전혀 다른" 프로그램 수정 지시가 있었음을 기자회견을 통해 폭로했던 것이다. 나가이는 2004년 12월 NHK 법령 준수 추진 위원회에 "정치적 압력으로 프로그램 기획의도가 크게 손상되었다."며 조사를 요구했으나, 조사에 진전이 없자 공론화에 나선 것으로 알려져 있다(『朝日新聞』 05/01/13).

「전시 성폭력을 묻는다」 수정 문제로 정치 개입 관행이 드러나 시

청자가 품고 있던 공공방송의 상이 깨지면서 시청자들에게 충격을 주었다는 식의 설명도 종종 있지만,¹⁴⁾ "음으로 양으로 [NHK에 대한 정치적] 개입이 행해지고 있는 것은 나가타초(永田町)의 상식"이라는 『마이니치신문』 기자의 조소 어린 지적처럼(牧 2005), NHK에 대한 정치 개입 의혹 자체가 새로운 것은 없었다. 그러나 이전과 달라진 점은 아베와 같이 보수적인 정치인들이 편편준칙이 정한 정치적 '공평' 내지 '불편부당성'을 국가가 개별 프로그램 내용에 개입하는 근거로 적극적으로 해석해, 소위 진보적 언론이나 프로그램에 대한 공격의 이념적 도구로 활용하는 양상을 보였다는 것이다.

ETV 2001 문제가 공론화된 후 아베와 나카가와가 보인 태도는 정치적 공평성 원칙과 사실 보도 원칙을 무기로 삼아 방송 내용에 대한 신보수주의적 규제 확대 논리를 당당히 펼치는 것이었다. 전언(傳言)에 기초한 아사히신문 보도에 대해 신빙성과 보도자세를 문제 삼아 정치 개입에 집중되었던 논란을, 만난 일시나, 만난 목적 등에 대한 사실 공방으로 전환시키는 한편, 「전시 성폭력을 묻는다」의 내용이 편향된 것이었다는 주장을 펼쳤다. 1월 13일 아베는 예산 문제에 대해 상의하고자 NHK 측에서 먼저 찾아왔고, 논의 과정에서 프로그램 이야기가 나왔던 것이라고 『아사히신문』 보도를 부인했다. 그리고 "명확히 편향된 내용임을 알고" "공평·공정한 보도를 해달라"는 뜻을 밝혔을 뿐이라며 『아사히신문』에 사죄를 요구했다. 같은 날 나카가와 역시, 면담은 방송 후였으며, "불평부당 [원칙]에서 벗어난 내용이라면 방송해서는 안됐다."고 발언했을 뿐이라고 주장했다. 1월 19일 자신이 『아사히신문』 보도에서 언급된 간부라고 밝힌 방송 총국

14) 2005년 1월 19일 기자회견에서 세키네 아키요시(関根昭義) NHK 방송총국장이 정치인들에게 방영 예정인 개별 프로그램에 대해 보고하는 것도 통상업무 범위라고 설명하여 NHK의 방송 편집권 침해와 방송에 대한 정치 개입의 심각성에 충격을 받았다는 시청자들이 많았다.

장 마쓰오 다케시(松尾武)가 기자회견을 열어 『아사히신문』이 "압력을 느끼지 않았다."는 자신의 발언을 반대로 보도했다고 주장해, 『아사히신문』 보도의 신빙성에 타격을 입혔다(魚住 2005; 韓永學 2005, 5-6).

테사 모리스-스즈키(2006, 150-152)는 프로그램 수정 문제가 논란이 된 후 아베의 진보언론에 대한 선별적인 공정성 및 균형성 요구가 언론 전체를 침묵시키는 기능을 발휘하여 일본 언론의 정치적 스펙트럼을 우경화시켰다고 분석했다. 모리스-스즈키(2006, 143-149)는 일본 언론사들이 방송의 정치적 독립 문제를 공론화하는 데 소극적이었던 점을 들어 일본 언론이 우경화했다는 결론을 내리고 있다. 프로그램 수정 문제가 불거져 나온 직후 주요 신문사나 방송국의 행보에 한해서라면 이와 같은 우경화 담론이 설득력 있는 분석틀이 될 수도 있을 것이다.

그러나 2005년에서 2006년 사이 다수의 학술지와 교양지에 우후죽순 격으로 등장했던 NHK 관련 특집 기사와 논문들을 살펴보면 같은 결론을 얻기는 어려워 보인다. 프로그램 수정 문제를 심각한 논제로 삼아, 방송의 정부로부터의 독립과 내용의 중립성을 확보하기 위한 방안과 공공방송 NHK의 바람직한 존재 방식에 대한 첨예한 비판과 활발한 토론이 이루어지고 있기 때문이다.¹⁵⁾ 미디어 연구자인 하

15) 학술지 혹은 교양지의 특집기사로 공공방송의 바람직한 존재방식이나 나아가야 할 방향에 대해 다룬 대표적인 예로는, 『世界』(05/04), 『論座』(05/04), 『放送文化』(05/06), 『現代思想』(06/04), 『総合ジャーナリズム研究』(06/秋号) 참조. ETV 2001 문제를 포함한 불상사 문제와 그로 인해 대두된 문제점들을 당시 방송 법제 안에서 분석한 연구(韓永學 2005), NHK 프로그램 수정 문제를 일본 언론의 자유와 침해 문제로 접근한 분석(松田 2005; 吉見 2005; 田島 2005; 鳥越 2005; 門奈 2005; 山口 2005), 일련의 사태에 대해 방송 종사자(혹은 전 종사자) 입장에서 비판하거나 개혁안을 제시하고자 한 세미학술적인 글(타하라 2006) 등도 있다. 단, 프로그램 수정 문제와 함께, 후술하는 불상사 문제도 NHK의 바람직한 존재방식에 대한 위와 같은 논의를 불러일으키는 데 큰 역할을 했다.

나타 다쓰로(花田達朗)와 하야시 가오리(林香里)가 "이번처럼 NHK가 사회적인 화제가 된 것은 그렇게 많지 않을 것이다. 식자의 코멘트도 많이 나와 있고 생각할 재료도 풍부하다. 현대사회에서의 공공 방송 제도의 이념과 현실을 관찰하는 절호의 기회이다. NHK 문제는 어떤 임계점에 근접하고 있는 것으로 생각된다."고 평한 것(花田 외 2005, 187)은, 대항 담론 역시 일정 정도 기능하고 있음을 시사하는 것으로 보인다. 물론 방송, 특히 NHK의 경우는 출판과 달리 정부의 압력으로부터 상대적으로 자유롭기 어렵다는 점을 고려해야 한다. 그렇다고 해도 프로그램의 내용에서 우경화라 칭할 수 있을만한 변화의 경향이 뚜렷이 나타났는지에 대해 체계적이고 실증적으로 분석한 연구는 찾아보기 어려워, 우경화라는 관측부터 내리는 것은 다소 성급할 수 있다.

오히려, ETV 2001 문제에 대한 아베 등의 반응에서 주목할 점은, 원래 국가나 자본과 같이 외부적 영향으로부터 언론의 자유를 확보하고 다양한 견해의 존중을 보장받기 위한 수단이었던 정치적 공평 원칙이 신국가주의 정치인들에 의해 국가가 적극적으로 방송내용에 개입하는 근거로 전유되었다는 것이다.¹⁶⁾ 편집준칙 위반을 이유로 한 행정지도 사례는 이전에도 있었으나, 편집준칙이 자율적 윤리원칙이라는 해석을 정면에서 반박하고 규제와 징벌의 법적 근거로 재규정하려는 뚜렷한 의지를 표명한 것은 아베 등 신국가주의 정치인들이 자민당에서 실제로 적극적으로 발언하기 시작한 2000년대의 주목할 만한 변화로 볼 수 있지 않을까. 2004년 이후 프로그램 내용에 대한 행정지도 사례가 눈에 띄게 늘어난 것은 이와 무관하지 않을

16) 방송준칙의 정치적 공평성 원칙과 논점의 다각적 해명 원칙의 모델이 되었던 미국의 공정 원칙(Fairness Doctrine) 역시 본래의 의도와 달리 방송에 대한 자의적 규제 근거로 사용되는 사례에 대해 위헌소지가 제기되어 1987년에 폐지되었다.

것이다. 우정성-총무성에 의한 프로그램 내용에 관한 주요한 행정지도 사례는 시미즈(清水 2007, 5)의 집계(1985-2007.4)에 따르면 1985년부터 1999년까지 10건인데, 2004년 4건, 2005년 4건, 2006년 7건, 2007년 4월까지 5건으로 급증했다.

아베와 같은 유력한 정치인들이 정치적 공평성을 프로그램 규제의 근거로 당연시하는 담론을 주도하자, 보수적인 저널리스트나 평론가들 또한 비슷한 담론을 재생산하기 시작했다. 정치적인 압력으로 비난받은 아베 등의 행동을 "방송법 정신에 반한다는 의혹이 있는 프로그램을 제작한 NHK에 대해, 국민을 대표하는 정치가가 충고한 것"이며, "민주 정치 관점으로부터도 정당한 행동이었다는 것이 된다."는 식의 주장을 공공연히 펼치기 시작했다(菊地 2005). 보수적 잡지와 사쿠라이 요시코 같은 보수 논객을 중심으로 '편향' NHK 비판이 전개된 것도 이런 움직임과 맞닿아 있다고 할 수 있다(『週刊新潮』 05/01/27, 32-35; 櫻井 2007). 공공방송으로서의 의무를 방기하고 "반일적인" 프로그램을 방송하는 NHK에 수신료를 지불해서는 안 된다는 수신료 지불 거부·보류 논리 또한 인터넷 블로그, 게시판, 유튜브 등을 통해 일정 정도 통용되기 시작했다.

이런 상황에서 민간 방송국의 경우와 마찬가지로 NHK의 경우도 1990년대 이후 방송 내용 조작이나 허위 사실 보도 등으로 인한 불상사 사건이 빈발하고 있어, 자정 노력에 기대할 수 없으므로 국가가 개입할 수밖에 없다는 식의 정부 규제 강화 논리에 힘을 실어주는 측면이 있다. 2002년 4월 28일 「NHK 스페셜: 기적의 시인(NHKスペシャル: 奇跡の詩人)」 방송 내용 조작 의혹, 2005년 5월 10일 「프로젝트X 도전자들(プロジェクトX 挑戦者たち)」 방송과 2007년 9월 16일 「NHK 해외 네트워크」 프로그램의 「급성장 인도의 명암(急成長 インドの光と影)」 특집에 사실과 다른 내용이 소개된 사건 등이

가장 대표적인 사례이다.

물론 불상사 자체는 냉정한 반성과 구체적인 재발 방지책을 요하는 문제이다. 그러나 국가에 의한 규제나 징벌에 의해 해결해야 할 필연성이 있는 것은 아니며, 외주 제작과 멀티미디어 시대의 경쟁 격화로 인한 제작 시스템과 환경 변화에 따른 구조적인 문제로 봐야 한다는 비판도 이루어져왔다(放送倫理・番組向上機構 放送番組委員会 2007). NHK와 일본민간방송 연맹이 방송계의 자율과 방송 향상을 위해 2003년 설치한 제3자 기관으로, 시청자 등이 지적한 프로그램 내용이나 취재, 제작상의 문제점을 검증하고 감시하는 방송윤리·프로그램 향상기구(放送倫理・番組向上機構, 이하 BPO)와 같은 자율적 규제 기구도 일단 기능하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 현실적으로 불상사 사건은 자민당 정부가 방송 프로그램에 대한 규제를 강화하려는 논리를 뒷받침하는 구실로 작용하고 있다. 다음 장에서는 제1차 아베 내각 하에서 자민당 정부가 불상사 사건 빈발을 이유로 NHK 경영위원회의 감독권한을 강화하고,¹⁸⁾ 방송내용에 대한 새로운 행정처분을 신설하려 한 구체적인 움직임과 그 한계를 2007년 방송법 개정안 논의를 통해 살펴보겠다.

-
- 17) 시청자 등이 지적한 프로그램 내용이나 취재, 제작상의 문제점을 검증한다. 방송프로그램(2007년 방송윤리검증위원회로 변경), 방송인권, 청소년 3개 위원회로 구성된다.
- 18) 단, NHK 경영위원 감독 강화는 프로그램 내용과 관련된 불상사 사건과 NHK 내부 비리에 의한 불상사 사건 양자에 대한 대응책으로 제시되었다. 보수 월간지 『슈칸분슌(週刊文春)』이 2004년 7월 「홍백가합전」 담당 프로듀서의 제작비 착복 문제를 폭로한 것을 시작으로, 5개월간 9건에 달하는 NHK의 부정행위가 발각되어 큰 사회 문제가 된 바 있다(타하라 2006, 27-39).

IV. NHK 경영위원회 강화와 방송 행정처분 신설 시도: 2007년 방송법 개정안

제1차 아베 내각 성립 이후인, 2007년 1월 7일 민방 간사이텔레비(関西テレビ)가 버라이어티 프로그램 「발굴! 아루아루 대사전 2(発掘!あるある大事典2)」에서 방송한 낫토 다이어트 효과에 대한 데이터가 조작되었다는 사실이 발각되어, 언론 불상사가 다시 한 번 심각한 사회적 문제로 대두되었다. 프로그램 폐지, 방송국 사장 퇴임, 민방련의 간사이 텔레비전 제명 등, 반성과 자정 노력이 뒤를 잇던 와중에, 정부·여당은 4월 6일 166회 국회에 「방송법 등의 일부를 개정하는 법률안(放送法等の一部を改正する法律案, 이하 2007 개정안)」을 제출했다. 2007년 개정안에는 경영위원회의 감독권한 명확화를 골자로 하는 NHK 거버넌스 강화와 총무대신이 방송사업자에 대해 불상사 재발 방지 계획 제출을 요구할 수 있게 하는 제도의 신설과 같이 규제강화를 강조한 내용이 포함되어 있었다.¹⁹⁾

물론 정부·여당은 2006년 6월 20일에 변화한 미디어 환경과 기술 발전, 통신과 방송의 융합 현상에 발맞춰, "통신과 방송에 관한 종합적인 법체계에 대하여" "조속히 검토에 착수해, 2010년까지 결론을 얻는다."는 계획을 공표한 바 있다.²⁰⁾ 그러나 2007년 개정안을 통신과 방송에 대한 종합적 개혁안을 담고 있는 법률안이라고 보기는 어렵다. 방송과 통신 융합에 따른 방송 개념 재규정 등 핵심 사안에 대

19) "(総務委員会)放送法等の一部を改正する法律案(第百六十六回国会閣法第九四号)(衆議院送付)要旨"(2007). 이외에도 외국인 대상과 재외일본인 대상 국제방송 프로그램 분리와 명령방송제도의 명칭을 요청방송제도로 변경, 인정방송회사제도 도입, 전파 이용 신속화와 유연화를 위한 수속 마련, 전기통신사업자에 대한 업무 개선 명령 가능화 등의 내용이 포함되었다.

20) "通信・放送の在り方に関する政府与党合意(平成18年6月20日)"(2006).

한 구체안은 아직 나와 있지 않았고, 실제로 통신과 방송 법제의 통합은 2010년 개정에서 이루어졌기 때문이다(荒井 2010). 스가 총무대신이 2007년 5월 22일 중의원 본회의에서 '2007년 개정안' 제출 이유를 설명한 직후, 민주당·무소속 클럽을 대표하여 다지마 가나메(田嶋要) 의원이 "NHK의 일련의 불상사"나 "'아루아루 대사전 2' 문제 등에 대한 대증요법(對症療法)에 지나지 않는" 법안이라고 반응한 것 역시 이런 맥락을 지적한 것으로 볼 수 있다.²¹⁾

불상사 사건을 이유로 규제 확대를 의도한 것으로 보이는 신설조항을 살펴보면, 감독권한 강화는 "일본방송협회의 거버넌스를 강화하기 위해 경영위원회의 감독권한을 명확히 하며" "일부 위원을 상근화하며, 경영위원으로 구성되는 감사위원회를 설치"한다는 내용이다. 재발 방지는, 2007년 개정안 제53조 8항 2호에 명기되었는데, "총무대신은 방송사업자가 허위설명에 의해 사실이 아닌 사항을 사실이라고 오해하게 하거나, 국민경제 또는 국민생활에 악영향을 주거나 그럴 가능성이 있는 방송을 실시하거나, 위탁해서 실시하게 했다고 인정하는 경우, 해당 방송사업자에 대해 기간을 정해 같은 방송의 재발 방지를 도모하기 위한 계획의 책정과 제출을 요구할 수 있다."는 내용이다. 총무대신은 재발 방지계획을 수리하면, "이를 검토해 의견을 첨부하여 공표하도록" 정하고 있다.²²⁾

2007년 개정안에 대한 언론계와 학계의 비판과 법률안 반대 성명 발표가 뒤를 이었다. 예를 들어, BPO는 "국가기관이 '허언이나 날조를 처벌한다'는 기치를 내걸고," "방송법을 개정해 언론이나 표현을 하나하나 구속하려" 하는 시도라고 규탄했다(放送倫理・番組向上

21) "第166回国会衆議院本会議會議録 第33号(平成19年5月22日)"(2007, 3).

22) "(第一六六回 閣第九四号)放送法等の一部を改正する法律案放送法等の一部を改正する法律案" (2007).

機構 放送番組委員会 2007). 불상사 재발 방지 계획 요구는 "악영향"이나 "사실"과 같이, "민감하고도 실증이 곤란한 문제에 대해 무제한에 가까운 행정재량을 인정"하는 것이며, 재발 방지 계획에 대한 총무대신의 의견 첨부은 헌법이 금하는 검열에 해당한다는 지적도 나왔다. NHK 경영위원회 거버넌스의 강화에 대해서도, 경영위원회의 직무의 상세 조항 중 "총무성령(總務省令)으로 정하는" 내용이 다수 추가되어 오히려 경영위원회의 독자성을 발휘할 여지를 줄이고 "총무성의 NHK에 대한 거버넌스 강화를 기도하고 있다."는 비판도 가해졌다(メディア総合研究所 2007). BPO는 허위 방송이나 방송윤리상의 문제를 심리·심의하기 위한 '방송윤리검증위원회'를 신설해 총무대신이 방송사업자의 재발 방지 계획 제출을 요구하는 행정처분 신설의 정당성을 저하시켰다.²³⁾

NHK 거버넌스 강화나 프로그램 문제 재발 방지 계획안 제출에 관한 조항은 국회 심의 과정에서도 누차 방송에 대한 국가 개입 증대의 가능성을 안고 있다는 지적이 나왔다. NHK 경영위원회의 기능강화와 관련해서는 "경영위원회를 경유해 NHK에 대한 [총리]관저의 개입이 이루어지거나 강화될 우려"가 제기되었고,²⁴⁾ 상근하는 감사위원이 정보량의 차이로 인해 다른 경영위원을 압도하여 경영위원회의 합의기구로서의 기능에 지장을 줄 수 있는데, 정부가 얼마든지 친(親)정부 인사를 감사위원에 임명할 수 있다는 분석도 나왔다.²⁵⁾ 프

23) 종래의 방송프로그램위원회(放送番組委員会)를 해산하고 방송윤리검증위원회로 대체했다. 방송윤리검증 위원은 변호사 등 방송 종사자가 아닌 유식자 10인으로 구성되며, 윤리상의 문제나 허위 등의 정도에 대응해 방송국에 '권고', '견해', '의견'을 제출한다. 사안에 따라 재발 방지 계획의 제출을 요구하기도 한다.

24) 田嶋要 민주당 의원 발언. "第166回国会衆議院本会議録 第33号(平成19年5月22日)"(2007, 3).

25) 공산당 塩川鉄也 의원 발언 참조. "第168回国会衆議院総務委員会議録 第8号(平成19年12月06日)"(2007, 1).

로그로 문제 재발 방지 계획안에 대해서도, 소위 윤리규정으로 이해되어온 편집준칙에 일종의 징벌규정을 추가하는 것이며 방송의 자유를 위축시킨다는 비판이 있었다.²⁶⁾

이에 대해 정부·여당은, 불상사의 빈발이 "방송사업자의 자주·자율에만 맡겨두어서는 반드시 시정을 기대할 수 없음"을 증명한다고 강조하면서, 국가가 방송의 공익적 효과를 보장하고 시청자를 보호하기 위해 이러한 조항을 신설해야 한다는 논리로 대응했다.²⁷⁾ 스가 총무대신은 "이번 NHK의 거버넌스 강화는 근년의 NHK의 불상사 연발 등을 고려해 공공방송으로서의 사회적 사명을 확보하기 위해 실시하는 것"이라고 설명했다. 프로그램 문제 재발 방지 계획을 요구하는 제도의 발동에 대해서도, 스가 총무대신의 설명은 "이번에 날조 프로그램 방송 등의 대단히 심각한 사태가 발생하고 있는 와중에 시청자 보호를 도모하기 위해, 재발 방지 계획의 요구라는 필요 최소한의 조치를 강구한 것"이라는 것이었다.²⁸⁾ 정부 규제의 근거로는, 방송사업자는 "유한하고 희소한 전파를 배타적으로 사용하는 것"이므로 큰 책임감이 따르고, 방송은 전국의 시청자에게 "직접적 그리고 즉각적으로 전달되므로" "사회적인 영향력이 크다."는 점을 들었다.²⁹⁾ 논의 과정에서 독립행정기구가 아니라 중앙정부기관이 방송 감독과 규제를 담당하는 경우는 세계적으로 찾아보기 어렵다는 비판도 다시 한 번 제기되었다. 그러나 정부·여당은 방송·통신은 "국가

26) 사회민주당 重野安正 의원 발언 참조. "第168回国会衆議院本会議会議録 第7号(平成19年12月04日)"(2007, 31).

27) 増田寛也 총무대신 발언. "第168回国会衆議院本会議会議録 第7号(平成19年12月04日)"(2007, 27).

28) 菅義偉 총무대신 발언. "第166回国会衆議院本会議会議録 第33号(平成19年5月22日)"(2007, 4-5).

29) 민주당 森本哲生 의원 질의와 増田 총무대신 답변. "第168回国会衆議院本会議会議録 第7号(平成19年12月04日)"(2007, 28).

전략적 대응이 크게 요구되는 분야"이며, "과제에 대한 기능적, 일체적, 종합적인 대응을 가능하도록 하는 독임제 성(省)"의 "대신이 전반적인 책임을 가지고 신속하게 행정을 집행하는 제도"가 "적당"하다는 논리로 반박했다.³⁰⁾

종합해보면, 언론 중립과 표현의 자유 보장 논리에 근거한 비판에 정부가 공익의 실현자로서의 국가의 개입을 정당화하는 논리로 대응하고 있어, 방송의 자유에 대한 기본적인 인식의 대립 구도는 전후 방송법제가 마련될 당시의 그것과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 다만, 방송산업의 구조적인 문제에 기인하는 불상사 사건의 빈발과 방송·통신이 일본의 국제경쟁에 중요한 분야라는 이유로, 정부의 방송행정 독점과 신보수주의적 규제 확대 논리가 뚜렷하게 제기되었다는 점은 주목할 만하다.

결과적으로는 정부·여당의 개정안 원안이 그대로 받아들여지지는 않았다. 2007년 참의원 선거에서 민주당이 다수를 장악하여 정세가 변화하자 정부·여당은 야당 측의 주장을 일정 정도 채택해서 원안을 대폭 수정할 수밖에 없었기 때문이다. 자민당·무소속회, 민주당·무소속클럽, 공명당(公明党)의 공동제안에 의한 수정안에는 NHK 경영위원회의 권한 강화의 경우, 경영위원이 개별 프로그램 내용에 개입하는 것은 금지하고 방송법 제3조에 규정되어 있는 편집의 자유에 저촉되는 행위는 하지 않는다고 명기했다. 불상사 재발 방지 계획 제출에 관한 조항은 삭제되었다.³¹⁾ 2007년 12월 중·참양원에서 가결되어 2008년 4월부터 시행된 것은 정부 원안이 아니라 개정안이었다.

30) 増田 총무대신 발언. "第168回国会衆議院本会議會議録 第7号(平成19年12月04日)"(2007, 27).

31) "衆議院総務委員会の修正案(168回・可決)"(2007).

'전후체제로부터의 탈피'를 내세웠던 제1차 아베내각 하에서 방송 규제 강화를 위한 정부·여당의 이념적 공세는 강화되었지만, 방송 행정에 관한 한 보수정권 아래 형성된 전후체제적인 큰 틀은 유지되는 가운데, 많은 우려를 모았던 대로 정부가 방송의 우경화를 견인할 만큼 눈에 띄게 새로운 법제적 근거가 만들어지지는 않았다고 봐야 할 것이다. 다만, 새로운 법 규정 없이도 지금껏 정부가 해왔던 대로 행정지도는 가능하기 때문에, 재발 방지 계획 제출 요구 신설은 실효 면에서보다 방송 내용에 대한 판단을 국가에 의한 규제의 근거로 삼는다는 상징성 면에서 더 중요한 개정 사항이었을 것이다.

V. 자민당 재집권과 방송 내용 규제 논리의 확대

물론 정권이 교체된다고 해도, 편집준칙과 같은 법제는 여전히 정부·여당이 NHK 프로그램 내용에 개입할 구실이 될 수 있다. 민주당 정권 하에서 2010년 방송법이 한 차례 개정되었지만, 위에서 문제점이 지적되었던 법규들 자체는 기본적으로 바뀌지 않았다. 그러나 자민당 정권 때와 달리 민주당 정권 하에서 프로그램 내용을 이유로 공식적으로 행정지도가 실시된 사례는 한 건도 없었다(放送倫理検証委員会, BPO 2015, 25). 이 점은 자민당 정권이 2000년대 이후 방송 내용에 대해 적극적으로 개입하려는 태도를 보여온 것이 반드시 프로그램의 질이 하향됐거나 내용에 문제가 있기 때문만은 아님을 시사한다.

이런 면에서 자민당 재집권 이후 프로그램 내용을 이유로 한 총무성의 행정지도가 재개된 것은 시사하는 바가 크다. 본장에서는 그 단초가 된 NHK 「클로즈업 현대(クローズアップ現代)」 프로그램 사건

조작 의혹과 이를 둘러싼 자민당 정부와 BPO 사이의 논쟁을 소개하려 한다. 논쟁의 단초를 제공한 것은 2014년 5월 14일 방송된 NHK의 『클로즈업 현대』 프로그램 제작 과정에서 사전조작이 있었다는 의혹을 제기한 2015년 3월 18일 『슈칸분순(週刊文春)』 기사였다. 이 의혹에 대한 NHK 자체 조사보고서가 공개된 당일인 2015년 4월 28일 다카이치 사나에(高市早苗, 이하 다카이치) 총무대신은 편집준칙의 사실 보도 조항을 위반했다는 이유로 NHK에 '엄중주의' 행정지도를 실시했다. 다카이치 총무대신은 "국민·시청자의 수신료에 의해 운영되는 공공방송으로서의 사회적 사명에 비추어, 이번의 조사보고에 기재된 재발방지책을 더 깊이 파고들어 구체화하여, 한시라도 빨리 대처하도록 하기 위해 신속하게 행정지도를 실시했다."고 설명했다.³²⁾ 그러나 2009년 이후 방송 내용을 문제 삼은 첫 행정지도 사례이며, BPO의 방송윤리검증위원회에서 심의가 끝나기도 전에 행정지도 처분이 내려져 논란의 여지가 있었다. 그 결과 편집준칙을 윤리규범으로 볼 것인가, 제재나 처벌의 근거인 법규로 볼 것인가라는 문제를 둘러싸고 정부와 언론인/지식인들 사이의 논쟁이 재점화되었다. 이에 더해 자민당 정보통신전략조사회(情報通信戦略調査会)가 이 문제로 NHK 간부를 당 본부에 불러 설명을 요구한 정황이 알려지면서 논란은 더욱 커졌다.

11월 6일 BPO 방송윤리위원회는 심의결과에 기반한 의견서를 발표해, NHK에 대해 "중대한 방송윤리위반이 있었다."고 지적했다. 그러나 편집준칙은 어디까지나 방송국이 스스로 규율하는 "윤리규범"임을 강조하고, 이를 위반한 것을 이유로 한 행정지도나 자민당의 사정 청취를, 방송의 자유와 자율성에 대한 "집권여당에 의한 압력"에 해당하며 "엄중히 비난받아야 한다."는 의견을 개진했다(放送倫理

32) "第189回国会 衆議院 総務委員会議録 第16号(平成27年5月26日)"(2015, 6).

検証委員会, BPO 2015, 26).

이에 대해 11월 10일 아베 총리는 중의원 예산위원회에서 "단순한 윤리규정이 아니라 법규이며, 법규를 위반하고 있으므로, 담당관청이 법에 따라 대응하는 것은 당연하다."는 논리로 BPO 방송윤리위원회 의견서를 비판했다. 자민당 정보통신전략조사회가 4월에 NHK 간부를 불러 사정 청취를 한 것도 "NHK 예산안 승인 책임이 있는 국회의원 [방송이] 사실을 왜곡하고 있는지 여부에 대해 의논하는 것은 지극히 당연"하다고 답변했다(『毎日新聞』 15/11/16).

아베와 아베 내각이 기존의 편집준칙 해석을 뒤집는 이러한 해석을 꾸준히 유지하고 선전하고 있는 점으로 보아, 방송의 내용에 국가가 개입할 수 있고, 필요하다면 개입하겠다는 의지는 분명해 보인다. 특히 제2차 아베 내각 출범 이후, 자민당 의원들에 의한 규제강화 지향은 조금 더 뚜렷하게 표출되고 있는 것으로 보인다. 2007년 방송법 개정 논의 당시 스가 총무대신은 BPO의 대처가 규제 기능을 수행하는 한 불상사 재발 방지에 관한 행정처분 조항을 적용하지 않는 것을 원칙으로 한다는 입장을 표명하는 등, 방어적인 입장을 보였다.³³⁾ 그러나 「클로즈업 현대」 조작 의혹이 불거진 지 한 달이 지나지 않은 2015년 4월 17일, 자민당 정보통신전략조사회 회장 가와사키 지로(川崎二郎)는, 방송에 대한 정부 개입 가능성을 비판하는 논리를 역으로 사용해, 방송국들이 추렴한 재원으로 운영되는 BPO는 제대로 된 감시견 역할을 할 수 없으므로, 방송국으로부터 독립된 기구가 필요하다는 의견을 개진했다. 자민당 내에서는 정부 측 인사나 전(前) 관료를 BPO에 참여시키자는 의견도 나온 것으로 알려져 있다(『毎日新聞』 15/04/18). 다카이치 총무대신은 편집준칙 위반을 행정지도의 근거로 삼는 데서 한 발 더 나아가 방송국 운영 정지나 면허취소의

33) "第166回国会衆議院本会議会議録 第33号(平成19年5月22日)"(2007, 2).

근거로 볼 수 있다는 견해를 표명했다. 2016년 2월 8일에 중의원 예산위원회에서 특정 방송국이 "정치적 공평성을 결여한 방송을 반복했다고 판단"되는 경우, 편집준칙 위반을 이유로 전파법 76조에 근거해 전파를 정지시킬 수 있다고 언급한 것이다(『朝日新聞デジタル』16/02/09). 편집준칙에 대한 이러한 해석은, 제II장에서 언급했듯이 헌법상의 표현의 자유와 양립하기 어려우며, 방송을 위축시킬 위험이 크다. 특히 편집준칙이 윤리규정이 아니라 법규라는 자민당의 시각에서는 편집준칙을 이유로 행정지도 빈도를 증가시킨 것처럼, 실제로 전파법 76조를 발동하는 것도 가능하기 때문에 귀추가 주목된다고 하겠다.

VI. 맺음말

본고는 최근 일본 정치의 우경화 경향에 따라 일본의 공공방송 NHK도 급격히 우경화하고 있다는 관측에 대해, 전후 초 형성된 방송법제들을 근거로 이제껏 있어왔던 정부·여당의 NHK에 대한 개입의 논리나 양상과 다른 점이 있는가라는 의문을 가지고, 2000년대 이후 자민당 정권의 사례들을 검토했다. 특히 신보수주의적 성향을 공유하는 신국가주의 정치인들 대두 이후 자민당 정권이 국가에 의한 방송 내용에 대한 개입이나 규제를 강화하는 논리나 양상을 보이고 있는지를 살펴보았다. 그리고 이를 통해 기존의 방송법제의 테두리를 벗어나지 않으면서, 법조항의 해석을 달리 하는 방식으로 규제 논리를 강화하는 경향을 발견할 수 있었다. 아베와 신국가주의 성향 자민당 인사들이 다큐멘터리 「전시 성폭력을 묻는다」의 내용을 수정하도록 압력을 가한 이후 내세운 논리나, 2007년 NHK 경영위원회의

감독권한을 강화하고 방송 불상사 재발 방지를 이유로 행정처분 규정을 신설하고자 할 때 내세운 논리 모두, 기본적으로 편집준칙을 방송사업자의 자율규제를 원칙으로 하는 윤리규정이 아니라, 행정지도와 같은 정부에 의한 방송 규제의 근거로 적극적으로 해석하는 것이었다. 그리고 이러한 해석은 제2차 아베 내각에서도 유지·강화되고 있다.

이러한 편집준칙 위반을 이유로 한 규제행위가 방송 내용을 실제로 급격히 우경화시키고 있는지에 대해서는 좀 더 면밀한 실증연구가 필요하다. 다만 내용 자체에 대한 압력 이외에도 유의해야 할 점은, 헌법상의 표현의 자유나 방송법상의 편집의 자유와 모순되는 편집준칙을 정부가 방송 내용에 대한 규제 근거로 계속 이용하게 되면 이러한 자유 보장 조항들을 유명무실하게 만들 위험이 있다는 점이다. 자민당 정권의 방송 내용 규제 확대 시도는 샌프란시스코 강화조약 60주년을 맞아 자민당이 "전후체제로부터의 탈피"를 "당의 사명"으로 거론하면서 2012년 4월 발표한 헌법개정초안에 표현의 자유를 제한할 수 있는 조항을 추가했던 것과 일맥상통하는 면이 있다. 헌법 제21조 1항은 "집회, 결사, 언론, 출판, 그 외 일체의 표현의 자유를 보장한다."고 되어 있고, 2항은 "검열을 실시해서는 안 된다. 통신의 비밀을 침해해서는 안 된다."고 되어 있는데, 원래의 제21조 2항 앞에 "전항(前項: 제21조 1항)의 규정과 상관없이 공익과 공적 질서(公の秩序)³⁴⁾를 해하는 것을 목적으로 한 활동과 그를 목적으로 한 결

34) 자민당 헌법개정초안에 사용된 '公の秩序' 개념을 둘러싼 논쟁을 고려할 때, 단순히 공공질서로 번역하는 것은 적절치 않아 보여 일단 공적 질서로 번역했다. 자민당은 현행 헌법의 '공공의 복지'라는 표현을 삭제하고 '공익과 공적 질서'라는 표현을 대신 사용하면서, 공적 질서는 '사회질서'를 의미한다고 설명한다(自由民主党 2013, 14). 그러나 '공'은 곧 '국가'라는 논리를 통해 반(反)국가적이라고 자의적으로 해석될 수 있는 행위를 단속하거나, 기본적 인권을 보장하는 헌법 정신을 유명무실화하려는 의도가 담긴 개념이라는 비판도 거세다(日本弁護士連合会 2014).

사는 인정하지 않는다."는 조항이 추가되었던 것이다. 물론 이 초안은 헌법이 개정되지 않는 한 선언적 언명 이상의 효과를 지니지 못한다. 그러나 편집준칙 위반을 이유로 방송의 내용을 규제할 수 있다는 논리를 확대 적용하면, 헌법 개정 없이도 유사한 효과를 초래할 수 있다는 점에 유념해야 할 것이다.

투 고 일: 2016년 01월 15일

심 사 완 료 일: 2016년 02월 07일

게 재 확 정 일: 2016년 02월 24일

참고문헌

- 모리스-스즈키, 테사. 2006. "언론의 자유와 침묵의 목소리: 일본 언론과 NHK 사건." 김규찬 옮김. 『언론정보연구』 42(2): 135-156.
- 박영준. 2013. "'수정주의적 보통국가론'의 대두와 일본 외교: 자민당 아베 정권의 재출범과 한반도정책 전망." 『한국과 국제정치』 29(1): 91-121.
- 스즈키 히데미, 2015. "NHK와 방송의 자유." 이상희 옮김. 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』 8월: 47-59.
- 와타나베 오사무 2008. "아베정권의 역사적 계보(3)." 정혜윤 옮김. 『정세와 노동』 31: 107-128.
- 이나바 카즈마사. 2010. "일본의 방송통신법제와 행정조직." 함인선 옮김. 『법학논총』 30(2): 391-404.
- 정용준. 2012. "공영방송의 발전과 정체성." 최영목 외. 『공영방송의 이해』. pp. 39-78. 서울: 한울 아카데미.
- 최영목. 2012. "공영방송을 다시 생각한다: 철학 혹은 제도로서의 공영방

- 송." 최영목 외. 『공영방송의 이해』. pp. 15-35. 서울: 한울 아카데미.
- 카타오카 토시오 1994. 『일본의 방송제도』. 이창근·김광수 옮김. 서울: 한울 아카데미.
- 타하라 시게유키. 2006. 『(일본의 공영방송)거대 NHK 붕괴』. 송일준 옮김. 서울: 차승.
- 菊地光(기쿠치 히카루). 2005. "NHK番組政治介入問題を考える: 偏向番組の是正は政治家として当然の責務ではないか." 『月刊健論』 2月号.
<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/7009/mg0502-2.htm>(검색일: 2015. 12. 11).
- 菊地光. 2005. "再論・NHK番組政治介入問題を考える: 問題の本質はどこにあるのか." 『月刊健論』 3月号.
<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/7009/mg0503-2.htm>(검색일: 2015. 12. 11).
- 永田浩三(나가타 고조). 2014. 『NHKと政治権力 番組改変事件当事者の証言』. 東京: 岩波書店.
- 日本弁護士連合会(니혼벤고시렌고카이). 2014. "日本国憲法の基本的人権尊重の基本原理を否定し, '公益及び公の秩序'条項により基本的人権を制約することに反対する意見書."
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140220_6.pdf(검색일: 2016. 2. 19).
- 田島泰彦(다지마 야스히코). 2005. "放送の自由が傷つけられている." 『論座』 118: 23-25.
- 鳥越俊太郎(도리고에 순타로). 2005. "視聴者でなく、政界を向いている." 『論座』 118: 8-10.
- 戸崎賢二(도사키 겐지). 2014. "いま、NHKで何が起きているか." 池田恵理子・戸崎賢二・永田浩三. 『NHKが危ない!』. pp. 15-74. 東京: あけび書房.
- 松田浩(마쓰다 히로시). 1980, 1981. 『ドキュメント放送戦後史』 1, 2. 東

京: 双柿舎.

松田浩. 2005. 『NHK: 問われる公共放送』. 東京: 岩波書店.

松田浩. 2014. 『NHK: 危機に立つ公共放送』. 東京: 岩波書店.

牧太郎(마키 다로). 2005. "記者の目: 朝日とNHKの大喧嘩 ほくそ笑むのは誰?." 『毎日新聞』(1月25日).

門奈直樹(문나 나오키). 2005. "放送の独立とは何か: BBC問題NHK問題を照射する." 『世界』 738: 196-204.

村上聖一(무라카미 세이イチ). 2008. "放送法番組準則」の形成過程: 理念か規制か, 交錯するGHQ と日本側の思惑." 『放送研究と調査』 4月号: 55-65.

村上聖一. 2010. "電波監理委員会をめぐる議論の軌跡: 占領当局, 日本政府, 放送事業者の思惑とその結末." 『放送研究と調査』 3月号: 1-17.

櫻井よしこ(사쿠라이 요시코). 2007. "沖縄の集団自決をめぐる教科書検定に異議を唱えたNHKの偏向報道." 『週刊ダイヤモンド』 95(15): 145.

清水直樹(しみず 나오キ). 2007. "放送番組の規制の在り方." 『調査と情報—ISSUE BRIEF』 597: 1-11.

荒井透雅(あらい ゆきまさ). 2010. "通信と放送の法体系の見直し: 放送法等の一部を改正する法律案." 『立法と調査』 304: 3-16.

山口二郎(やまぐち じろ). 2005. "真の公共性を回復せよ." 『論座』 118: 19-23.

米山 リサ(よね야마 리사). 2001. "NHK メディアの公共性と表象の暴力." 『世界』 690: 209-219.

吉見俊哉(よしみ じゅんや). 2005. "市民とつながり公共性をとり戻せ." 『論座』 121: 214-221.

自由民主党(자유민주토). 2013. "日本国憲法改正草案 Q&A 増補版." https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/kenpou_qa.pdf(검색일: 2016.

2. 19).

魚住昭(우오즈미 아키라). 2005. "衝撃スクープ 証言記録を独占入手! NHKvs.朝日新聞'番組改変'論争 '政治介入'の決定的証拠: 中川昭一、安倍晋三、松尾武元放送総局長はこれでもシラを切るのか." 『現代』 39(9)(9月号): 28-49.

池田恵理子・戸崎賢二・永田浩三(이케다 에리코・도사키 겐지・나가타 고조). 『NHKが危ない!』. 東京: あげび書房.

萩野靖乃(하기노 야스노부). 2005. "原点に戻ること: 番組現場の視点から." 『放送文化』 7: 23-27.

花田達朗・林香里(하나다 다쓰로・하야시 가오리). 2005. "公共放送のリアリティとジレンマ." 『世界』 738: 186-195.

韓永學(한영학). 2005. "NHKの危機と放送法制に関する一考察." 『北海学園大学法学研究』 41(1): 1-21.

放送倫理検証委員会(호소린리켄쇼이인카이), BPO. 2015. "NHK総合テレビクローズアップ現代'出家詐欺'報道に関する意見."(11月6日). <http://www.bpo.gr.jp/wordpress/wp-content/themes/codex/pdf/kensyo/determination/2015/23/dec/0.pdf>(검색일: 2015. 12. 9).

放送倫理・番組向上機構(BPO)(호소린리・반구미코조키코). 2009. "NHK教育テレビ『ETV2001シリーズ戦争をどう裁くか』第2回'問われる戦時性暴力'に関する意見(部分)". 永田(2014).

放送倫理・番組向上機構 放送番組委員会(호소린리・반구미코조키코 호소반구미이인카이). 2007. "'発掘! あるある大事典Ⅱ'問題に関する有識者委員の声明'."(2月7日).

http://www.bpo.gr.jp/better/kenkai/seimei_1.html(검색일: 2015. 12. 9).

放送倫理・番組向上機構 放送番組委員会(호소린리・반구미코조키코 호소반구미이인카이). 2007. "放送法改定に反対する番組委員会メッセージ."(5月11日).

http://www.bpo.gr.jp/better/kenkai/seimei_2.html(검색일: 2015. 12. 10).

- メディア総合研究所(메디아소고켄큐조). 2007. "'放送法等の一部改正'法案に対するメディア総研の見解(2007年5月30日)."
<http://www.mediasoken.org/page055.html>(검색일: 2016. 1. 3).
1950. "放送法 昭和25年 法律第132号(昭25.5.2)." 日本放送協会 編. 1977. 『放送五十年史 資料編』. pp. 91-98. 東京: 日本放送出版協会.
1959. "放送法の一部改正する法律 昭和34年法律第30号(昭34.3.23)." 日本放送協会 編. 1977. 『放送五十年史 資料編』. pp. 125-128. 東京: 日本放送出版協会.
2005. "緊急特集 NHKはジャーナリズムか." 『論座』 118(3月号): 7-25.
2005. "特集 '公共放送'の条件." 『世界』 738(4月号): 186-220.
2005. "特集 公共放送再生への道: 公共放送のあり方を考える." 『放送文化』 7(6月号): 18-23.
2005. "特集 朝日'極左記者'とNHK'偏向プロデューサー'が仕組んだ'魔女狩り'大虚報." 『週刊新潮』 50(4)(1月27日号): 32-35.
2005. "NHK番組改変問題 '会長了承していた'と告発者会見." 『朝日新聞』(1月13日).
2005. "NHK'慰安婦'番組改変 中川昭・安倍氏'内容偏り'前日、幹部呼び指摘." 『朝日新聞』(1月12日).
2006. "特集 この公共放送は何処へ行く: 'NHK問題'の来た道、NHKの行く道." 『総合ジャーナリズム研究』 43(4)(秋号): 3-46.
2006. "特集 メディアは誰のものか: NHK問題." 『現代思想』 34(4): 45-245.
2006. "通信・放送の在り方に関する政府与党合意(平成18年6月20日)"
[http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/cho-
usa/eisei_housou/pdf/060714_2_ss-2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/cho-
usa/eisei_housou/pdf/060714_2_ss-2.pdf)(검색일: 2015. 12. 12).
2007. "(第一六六回 閣第九四号)放送法等の一部を改正する法律案放送法等の一部を改正する法律案."
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/t0316>

- 60941660.pdf (검색일: 2015. 1. 13).
2007. "(総務委員会)放送法等の一部を改正する法律案(第百六十六回国
会閣法第九四号)(衆議院送付)要旨."
[http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/5316
6940.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/53166940.pdf)(검색일: 2015. 12. 11).
2007. "第166回国会衆議院本会議会議録 第33号(平成19年5月22日)."
2007. "第168回国会衆議院総務委員会議録 第8号(平成19年12月06日)."
2007. "第168回国会衆議院本会議会議録 第7号(平成19年12月04日)."
2007. "衆議院総務委員会の修正案(168回・可決)."
[http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/h031
660941680010.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/h031660941680010.pdf)(검색일: 2015. 12. 10).
2013. "特定秘密の保護に関する法律(平成二十五年十二月十三日法律第
百八号)."
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO108.html>(검색일: 2015.
12. 5).
2014. "番組進行表." 永田浩三. 『NHKと政治権力 番組改変事件当事者
の証言』. 資料 pp. 4-23. 東京: 岩波書.
2014. "放送法(改正平成26.6.27)."
<http://www.houko.com/00/01/S25/132.HTM#s3.3>(검색일: 2016. 2. 6).
2015. "異例の政治批判:放送の規制強化、BPOに危機感." 『毎日新聞』
(11月16日).
2015. "電波法(改正平成27.5.20)."
<http://www.houko.com/00/01/S25/131.HTM>(검색일: 2016. 2. 6).
2015. "第189回国会 衆議院 総務委員会議録 第16号(平成27年5月26日)."
2016. "自民党BPOに政府関与検討 '放送局から独立を.' 『毎日新聞』(4月
18日).
2016. "高市総務相、電波停止に言及 公平欠ける放送に'判断.'" 『朝日新
聞デジタル』(2月9日).

<http://www.asahi.com/articles/ASJ286TWTJ28UTFK00W.html>(검색일: 2016. 2. 19).

Lefevre-Gonzalez, Christina. 2013. "Restoring Historical Understandings of the 'Public Interest' Standard of American Broadcasting: An Exploration of the Fairness Doctrine." *International Journal of Communication* 7: 89-109.

Abstract

The Rationale for Broadcasting Content Regulation by the Liberal Democratic Party Government and the Controversy over NHK's Supposed Shift to the Right since the 2000s

Ji Hee JUNG

Institute for Japanese Studies, Seoul National University

NHK, Japan's influential public broadcasting company, has been facing an increasing number of accusations of the political intervention by the state since the inauguration of the second Abe Shinzō cabinet in 2012. Many argue that NHK is radically shifting to the right under pressure from the neo-nationalist government and it is becoming “the public relations department of the state.” The legal system that allows the state's intervention, however, has existed since the immediate postwar era. As a result, NHK has constantly been vulnerable to state influence and the ruling Liberal Democratic Party (LDP). Thus, it is imperative to question whether there have been new characteristics and rationales in the recent state intervention before concluding that NHK has shifted to the right. My study explores the rationale for broadcasting content regulation by the LDP government since

neo-nationalist politicians, such as Abe, emerged as key figures within the party. It suggests that the LDP government has rationalized expanded broadcasting content regulation not by radically changing the existing legal system but by adopting a neo-conservative interpretation of the Broadcast Act, particularly the Rules of Editing Programs (*Bangumi Henshū Junsoku*, Article 4), as a legal basis for state intervention.

Keywords: Japan, NHK, broadcasting content regulation, Liberal Democratic Party government, neo-nationalism, neo-conservatism