

# 공영방송의 '설명책임'에 관한 연구

## NHK의 '개혁재생사업'을 중심으로

안창현\*

(도쿄대학대학원 학제정보학부 박사과정)

---

일본의 공영방송 NHK가 위기에 직면해있다. NHK의 위기는 제도적 규범과 실태 간의 모순에 기인한다. 시청자의 신뢰를 회복하기 위해 NHK에서는 '개혁재생사업'을 추진하고 있다. 그러나 이러한 개혁사업은 감사, 기업통치, 법령 준수 등 관리체제의 강화에 초점이 맞춰져 있으며, 결과적으로 제작진의 내부적 자유, 전문주의, 저널리즘을 위축시키고 있다. 또한 시청자·시민에 대한 설명책임에도 해결해야 할 과제가 많은 것으로 나타났다. 공영방송이 설명책임을 실천하기 위해서는 기업통치의 변용, 구체적으로 독립규제기관의 설립, 경영위원회 강화 등 제도적 개혁이 선행되어야 한다. 이와 함께 제작진에게 내부적 자유를 보장해야 하며, 공영방송은 시민에게 보다 많은 책임을 짊어져야 한다는 인식이 필요하다. 이를 바탕으로 시청자에게 공영방송의 운영, 사업계획, 업무성과, 편성, 프로그램 내용 등의 차원에서 공익적 역할을 성실하게 수행하고 있는가를 스스로 측정·평가하여 그 내용을 공개하고 설명해야 하며, 시청자의 의견과 요구에 성실하게 답변하고 해명하려는 노력이 필요하다. 시청자는 적극적인 참여를 통해 공영방송을 지탱하는 제도적 부담을 분담해야 한다.

주제어: 사회적 책임, 설명책임, 공영방송, NHK, 답책성

---

## 1. 문제제기

### 1) 공영방송의 위기, NHK의 위기

서구나 한국의 공영방송과 마찬가지로, 일본의 NHK도 위기 혹은 변혁의

---

\* ahnchanghyun@gmail.com

심사 과정에서 적절한 지적과 사려 깊은 조언을 해주신 3명의 심사의원에게 진심으로 감사드린다.

소용돌이에 휩싸여 있다. NHK의 시장점유율과 시청률은 서서히 떨어지고 있으며, 특히 젊은 층의 이탈은 심각한 상태다.<sup>1)</sup> 그러나 이러한 지표만으로 공영방송이 쇠퇴하고 있다고 단정할 수는 없다. 공영방송의 위기는 다양한 형태를 가지고 있기 때문이다. 이에 대해 커런(Curran)은 공영방송의 위기를 진단하면서, 정부와의 관계가 밀접한 프랑스, 터키 등의 공영방송은 그 위상이 불안정해지고 있으며, 정치적 지원이 많지 않은 미국의 공영방송은 주변화되고 있으며, 시청자를 지루하게 하는 네덜란드에서는 보다 심각한 상태에 빠져 있다고 한다. 그러나 기타 유럽과 한국, 일본에서는 큰 변화가 없다고 지적한다(2002, p. 191). 오히려 경쟁이 도입된 이후 시민의 요구에 보다 민감하게 대응한 영국, 스웨덴, 덴마크 등에서는 방송제도가 개선되었다고 덧붙인다.

과연 한국과 일본의 공영방송에는 큰 변화가 없을까. 한국의 경우, 형식적 민주화의 진전과 함께 시민사회, 방송노조 등 다양한 이해관계자가 성장하고 있음에도 불구하고, 방송정책에 대한 정치권력의 영향력은 여전히 지배적이다. 또한 방송위원회의 이해 조정 기능도 한계를 드러내고 있다(강형철, 2004). 이러한 현상은 일본에서도 관찰할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 일본의 방송은 장기집권을 계속해 온 자유민주당과 유착관계를 유지해 왔다(Krauss, 2000). 이러한 50여 년간 축적되어 온 모순이 최근 잇따른 NHK의 불상사를 계기로 불거져 나왔다. 우선, 2004년 7월부터 오락프로그램의 PD, 서울 등 해외지국의 특파원 등이 제작비를 부풀려 처리한 뒤, 차액을 착복했다는 보도가 나오기 시작했다. 이에 대한 대책으로 NHK집행부는 업무 점검, 법령 준수 강화 등을 시행하였다. 그러나 같은 해 9월 회장이 출석한 국회질의를

1) 1990년대 8~9%대를 유지했던 NHK의 연간평균시청률은, 2000년대에는 2002년을 제외하고 7%대에 머물고 있으며, 2006년도에는 7.0%에 이르러 7%대도 위협받고 있는 상황이다. 1993년 20.1%이었던 시장점유율(지상파, 위성방송)은 2000년에는 17.6%로 감소하였고, 2004년에는 16.9%로 다시 줄어들었다(『NHK2006年鑑』, p. 60). 이에 비해 민방의 시장점유율은 최근 회복 추세이며, CATV와 위성방송은 성장을 계속하고 있다. 한편, 20~30대 남녀의 일일 시청시간(2005년)은 11~27분으로, 60대 남녀의 46~47분과 큰 차이를 보이는(『2005年度約束評價報告書』, 2006) 등 시청의 양극화도 심화되고 있다.

‘편집권’을 내세워 생중계하지 않았으며, 12월 뒤늦게 편성한 음부즈맨 프로그램에서는 책임보다는 자기변명에 치우쳐 여론의 비난을 불렀다. 또한 2005년 1월 책임을 지고 사임한 회장 등 이사를 선임 회장의 고문에 앉혔다. 여기에 NHK경영진이 사전에 프로그램 내용을 사전에 국회의원에게 설명하는 것을 ‘통상업무’라고 주장하자, 사회적 비판여론이 거세졌다.

이러한 위기관리능력의 부재와 함께 아베 신조(安倍晋三) 등 보수정치인 등의 압력에 의해 위안부 문제를 다룬 다큐멘터리프로그램<sup>2)</sup>이 재편집되었다는 보도(朝日新聞, 2005년 1월 12일)와 다음날 이 프로그램의 제작에 참여했던 담당데스크의 내부고발 기자회견 등은 NHK에 대한 사회적 비판을 급속히 확산시켰다.<sup>3)</sup> 이러한 일련의 사건들은 권력으로부터 독립하여 시민의 알권리에 봉사해야 한다는 공영방송의 제도적 규범과 그 실태(NHK) 사이의 모순을

2) <문제제기, 전시 성폭력(問われる戰時性暴力)>이라는 다큐멘터리를 가리킨다. 이는 NHK의 교육 채널(ETV)에서 2001년 1월 29일부터 4일간 방송된 다큐멘터리시리즈 <전쟁을 어떻게 심판하는가(戦争をどう裁くか)>의 제2편으로 기획된 것이다. 애초 2000년 12월 도쿄에서 열린 ‘여성국제전범법정’을 소재로 여성에 대한 전시의 성폭력을 고발하고, 화해를 모색한다는 기획의도로 NHK의 관련 회사인 NHK엔터프라이즈(NEP)를 거쳐 다큐멘터리 제팬(DJ)에 재위탁되었다. 그러나 편집 과정에서 방송총국장 등 경영진이 참석한 시사회를 거쳐 재편집이 이루어졌다. 방송을 몇 시간 앞두고는 방송총국장이 완전삭제, 부분삭제, 내용추가 등의 ‘업무명령’을 통해 재편집이 강요되었다. 결국 통상의 프로그램보다 4분이 짧은 40분으로 편집되어 방송되었다. 한편, 이 프로그램은 제3자 기관인 ‘방송과 인권 등 권리에 관한 위원회(BRC)’에서 ‘방송윤리를 위반했다’는 지적을 받았다(2003년 3월). 또한 여성법정을 주최한 시민단체가 기획의도와는 다른 방향으로 편집이 이루어졌다면 소송을 제기, 1심(도쿄지방법판소)에서는 취재를 받는 측이 프로그램에 가지는 ‘기대·신뢰’도 법적인 보호대상이 된다며 DJ에 책임이 있다고 판결했다(2004년 3월). 2심(도쿄고등재판소)에서는 NHK경영진이 정치가의 발언을 확대 해석하여 제작 현장에 기획의도에서 벗어난 편집을 강요했다며 NHK에도 배상을 명하였다.

3) 제작비 착복은 NHK가 내규로 정한 경리규정과 경리규정실시세칙을, 정치적 압력에 의한 프로그램 편집은 방송법 제3조의 ‘프로그램 편성의 자유’와 ‘방송프로그램 편집 준칙’과 NHK윤리·행동헌장을 위반한 것이다. 후자의 경우 NHK경영진이 인정하고 있지 않다. NHK경영진은 법령 준수를 강화하는 것은 문제의 핵심을 전자로 간주한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

노출시켰다(花田·林, 2005; 吉見·松田, 2006). 특히 정치적 압력에 의한 프로그램 편집에 대해 요시미·마츠다(吉見·松田, 2006)는 전후 일본의 방송제도가 안고 있는 모순이 집약되어 터져 나온 사건이라고 비판한다. 이것이 서구의 공영방송과 다른 NHK위기의 또다른 측면, 아니 본질이라고 할 수 있다.

금전적 불상사가 터져 나오자 NHK는 곧 업무점검을 실시하고 감사와 법령 준수를 강화하는 등 '개혁재생사업'<sup>4)</sup>을 추진하기 시작했다. 그러나 시청자의 불만은 쉽게 가라앉지 않았다. 특히 정치권과의 유착관계가 보도되자, 시청자와 시민사회는 문제를 제기하고, 비판하고, 설명을 요구하였다. 나아가 수신료 납부를 거부하거나 보류하는 움직임도 본격화되었다. 이러한 시청자의 저항은 NHK의 경영에도 영향을 미칠 정도로 거세졌다.<sup>5)</sup> 이에 NHK에서는 2005년 4월부터 '시청자에 대한 약속과 평가' 등 시청자를 직접 대상으로 한 개혁사업을 추진하고 있다.

## 2) 연구문제 및 연구방법

그렇다면 이러한 '개혁재생사업'은 NHK의 모순을 해결하고, 위기를 극복하는 데 기여하였을까. 이 글은 공영방송의 설명책임(accountability)<sup>6)</sup>을 적극적인 해명, 사회적 동의를 구하는 과정, 자발적인 시민과의 상호 작용으로

4) 이는 NHK가 제작비 착복 등 일련의 불상사를 해결하기 위해 2004년 7월부터 실시한 개혁사업을 말한다. 여기에는 크게 관리체제의 강화(업무점검, 감사, 법령 준수, 기업 통치 등), 제3자 위원회의 설치, 시청자에 대한 설명책임(시청자에 대한 약속과 평가, 음부즈맨 프로그램, 시청자와의 만남) 등이 있다. 관리체제의 강화를 중심으로 시작된 개혁사업은 수신료 납부 거부 증가, NHK는 시청자에 대한 설명책임을 이행하기 위한 사업도 병행하여 추진하고 있다. 자세한 것은 NHK 홈페이지 '改革・新生の取り組み' (<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kaikaku/index.html>)를 참고할 것.

5) 2003년도에 6478억 엔이었던 수신료수입은 2005년도에는 6024억 엔으로 급감하였다. 수신료 납부 거부의 추이에 대해서는 각주 23)을 참고할 것.

6) 영어의 'accountability'는 '책무성', '설명책임', '사회적 책임', '입증책임', '어카운터빌리티' 등으로 번역되고 있다. 여기에서는 주로 '설명책임'으로 옮긴다. 다만, 인용의 경우, 연구자의 의도를 존중하여 그대로 사용한다.

규정한 뒤, ‘개혁재생사업’에 대한 평가를 시도한다. 이러한 개혁사업을 분석하는 틀로 설명책임을 사용하려는 것은 공영방송의 위기는 정체성의 부재에 기인하며, 이를 해결하기 위해서는 규범적인 차원에서 시청자·시민과의 관계와 함께 대화와 상호 작용이 중요하다고 생각하기 때문이다. 다양한 설명책임의 형태가 있지만, 여기에서는 전문가로서의 책임(professional accountability)과 공중에 대한 설명책임(public accountability)에 초점을 맞춘다. 왜냐하면 스피리찰(Splichal, 2006)의 지적처럼, 상업방송은 소유주, 기업의 고객, 수용자(audience)에 대한 책임이 큰 반면, 공영방송에게는 전문가조직과 시민사회에 한층 무거운 책임이 요구되기 때문이다. 즉 공영방송이 보다 많은 자율을 향유하는 것은 분산된 사회적 책임과 설명책임을 질 때에만 가능하다고 할 수 있다.

이를 위한 연구문제는 두 가지이다. 첫째, NHK가 추진하고 있는 ‘개혁재생사업’ 가운데 법령 준수 강화는 저널리즘에 어떠한 영향을 미쳤는가? NHK의 개혁사업이 제작진의 윤리의식을 강화하고, 프로그램제작을 활성화시켰는지 평가한다. 둘째, ‘개혁재생사업’ 가운데 시청자·시민을 대상으로 한 설명책임에는 무엇이 있으며, 그 성과와 해결해야 할 과제는 무엇인가? NHK의 모순에 대한 시청자의 불만, 의견, 설명요구에 충분히 해명하였는가를 고찰한다.

연구방법은 사례분석을 중심으로 하였다. 사례분석은 ‘개혁재생사업’과 관련된 NHK의 보도자료, NHK에 설치된 위원회와 간담회 등의 보고서, 관련 문헌, 전문가의 평가 등을 바탕으로 법령 준수 등 관리체제의 강화를 위한 사업을 개관한 뒤, 이것이 제작 현장에 어떠한 영향을 미쳤는지 정리하였다. 또한 개혁사업 가운데 ‘시청자에 대한 약속과 평가’ ‘시청자와의 만남’ ‘음부즈맨 프로그램’ 등 시청자·시민을 대상으로 하는 설명책임을 추진 상황과 과제 등을 고찰한다.

## 2. 공영방송의 사회적 책임(Social Responsibility)과 설명책임(Accountability)

### 1) 사회적 책임과 설명책임

공익(혹은 공영성)을 제도적 규범으로 하는 매스미디어에는 사회적 책임이 요구된다. 이러한 책임은 동일한 것이 아니라 다양하다. 즉 책임의 주체, 그 상대, 설명의 대상, 절차와 방법 등에 따라 다양한 형태를 가진다. 또한 그 절차도 내부적 책임인지 외부적 책임인지, 강제적인 책임인지 아닌지, 벌칙이 있는지 없는지에 따라 복잡하다. 예를 들면, 맥퀘일(McQuail, 2003a)은 설명책임을 법/규제, 재정/시장, 공중, 전문직 등 4가지 틀로 나눈다. 사회적 책임과 설명책임은 방송미디어와 이에 영향을 받는 존재들 간의 관계를 의미한다고 지적하는 바르들은 맥퀘일의 4가지 틀을 바탕으로 설명책임의 4가지 메커니즘을 제안한다(Bardoel, 2003). 즉 정치적 설명책임, 시장에 대한 설명책임, 전문가의 설명책임, 공적 설명책임이 그것이다. 바르들과 다넨스(Bardoel & d'Haenens, 2004)의 분류도 이와 유사하다. 한편 정수영(2007)은 책무성의 유형을 재정적·위계적·행정적으로 나누고, 그 내용적 요소를 제시한다. 배진아(2007)는 정수영의 내용적 요소를 이환범·김태영·이수창(2005)과 존스톤·롬젝(Johnston & Romzek, 1999)의 유형에 대입한다. 그는 공영방송의 책무성(accountability)의 유형과 내용을, 그것이 요구되는 위치(방송국의 내부 혹은 외부)와 자율성의 정도를 기준으로 법적·계층적·전문적·정치적 책무성으로 분류하고 있다.

이러한 연구자들의 논의를 정리하면, 우선 매스미디어는 '법적·정치적 책

---

7) 공익도 그렇지만, 공영성은 의미의 폭이 넓기 때문에 이해하기가 쉽지 않다. 여기에서는 공영방송의 공영성은 규범론과 실태론이 존재한다는 것, 즉 공영방송은 공론장(public sphere)을 바탕으로 국가와 자본으로부터 독립하여 시민의 알권리에 봉사하기 위한 사회제도인 동시에 실제 운영되는 사업체이기도 하다는 것과 공영성은 사업체가 아니라 업무를 통해 실현되어야 한다는 전제에서 출발한다.

임'을 저야 한다. 매스미디어는 인권 등 개인적인 차원의 책임에서부터 공익과 소유·집중 등 규제적·정치적 차원에 이르기까지 다양한 법적·제도적 규제를 따르지 않으면 안 된다. 특히 방송미디어는 방송법 등을 통해 다양한 규제를 받고 있다. 이러한 책임은 내용보다는 구조를 대상으로 하는 경향이 있으며(McQuail, 2000; 2003a), 일반적으로 강제성이 따르는 경우가 많다. 그러나 그 시행에 있어서는 규제의 근거보다는 정치적 이해관계에 의해 이루어지는 경우가 많다는 문제도 안고 있다.

둘째, 매스미디어는 '시장에 대한 책임'을 진다. 수요와 공급, 공정경쟁, 효율성 등 시장메커니즘의 요구에 대하여 매스미디어는 서비스의 질, 가격, 혁신, 시청률·구독률, 접촉시간·접촉률, 도달률 등을 통해 그 성과를 설명해야 한다(Picard, 2003). 수요와 공급, 공정경쟁은 소비자의 취향을 파악하는 지표가 될 수 있으며(Bardoel, 2003), 공정한 경쟁이 확보된다면 강제가 따르지 않는 시장메커니즘은 내부적 효율성을 높일 수도 있다(McQuail, 2003a). 그러나 문제는 비판적인 의견이나 소수의 필요보다는 다수의 선호가 중요시된다는 데 있다. 특히, 광고에 의존하는 공영방송의 경우, 프로그램제작에서 내적·외적 경쟁과 효율성, 즉 상업적 잠재력을 요구받게 된다(Born 2003; Bardoel, 2003; 한동섭, 2005).

셋째, 저널리스트와 프로그램 제작자는 '전문가로서의 책임'을 짊어진다. 이들 미디어전문가는 직업윤리, 전문가주의, 내부적 자유, 양심 등을 바탕으로 한 '자기규제'<sup>8)</sup>를 요구받는다. 이러한 책임유형은 미디어전문가의 수행기준, 윤리, 자발성, 직업적 연대와 관련이 있으며, 정치나 시장의 압력에 저항하는 힘으로 인정받아 왔다(McQuail, 2000; 2003a). 그러나 현실적으로 전문가주의는 충분히 성숙하지 않았으며, 편집권의 독립, 내부적 자유, 직업적 연대도 아직 정착되지 못한 상태다(Bardoel, 2003).

마지막으로 매스미디어는 '공중에 대한 책임'을 이행하지 않으면 안 된다. 이는 공영방송에 적합한 모델로 지지를 받아 왔다. 규범적 차원에서 공영방송

8) 강요에 의한, 타율적인 자속으로서의 '자주 규제'와는 달리 '자기규제'는 자율적인 자기제어이며, 이것이 윤리나 양심, 자유와 보다 관련이 있다.

은 사회적 역할과 기능을 제대로 이행하고 있는지 사회구성원, 즉 공중에게 설명해야 한다(배진아, 2007; McQuail, 2003). 이러한 책임은 공중의 적극적인 참여를 통해 뒷받침된다(Bardoel, 2003; Coppens & Saeys, 2004; Pritchard, 2000; Splichal, 2006). 그러나 공중에 대한 책임이 필요하다는 것은 사회적으로 인정되지만, 현실적으로 그 절차에 있어서는 시행착오가 계속되고 있다. 맥퀘일(2000)의 지적처럼, 시민의 적극적인 참여를 이끌어내는데 한계가 있으며, 이익단체나 압력단체의 로비활동에 이용되는 경우도 있다. 또한 개인주의가 보편화되고 있는 가운데 시민과의 밀접한 관계를 구축할 수 있는 커뮤니케이션 채널의 확보도 과제라고 할 수 있다.

이상의 논의를 통해 매스미디어에 요구되는 사회적 책임, 설명책임에는 다양한 유형이 있음을 알 수 있다. 또한 사회적 책임과 설명책임은 서로 중첩되는 부분이 많으며, 실제 명확한 구분이 이루어지지 않은 채 사용되고 있다는 것도 확인할 수 있다. 이에 대해 정수영(鄭壽泳, 2006, 41쪽)은 두 개념을 명확하게 구분하지 않으면, 설명책임에 관한 정확한 이해와 현실 적용이 어려워지며, 결과적으로 이 개념들이 가진 고유의 의의와 내용이 상쇄되어 버려 미디어의 자기만족이나 변명에 이용될 우려가 있다고 지적한다. 그럼에도 불구하고 이 논의들은 매스미디어에 요구되는 책임이 일반적·추상적인 차원에서 실천적·구체적·적극적인 것으로 이동하고 있음을 보여준다.

## 2) 공영방송의 설명책임

### (1) 공론장과 설명책임

이러한 변화는 다름 아닌 설명책임에 대한 구체적인 논의를 가리킨다. 매스미디어의 사회적 책임은 음부즈맨 제도, 프레스 평의회(press council), 자율규제, 제3자 고충처리기관 등 주로 저널리즘의 차원에서 신뢰 회복을 위한 방안으로 논의되어 왔다(배진아, 2007; 鄭壽泳, 2006; 水野剛也, 2001; Coppens & Saeys, 2004). 그러나 1990년대 이후 이 개념 속에는 책임(responsibility)과 함께 미디어가 공중을 의식, 그들의 의견을 듣고 그에 답해야 한다는 '민감성



(responsiveness)'과 '응답가능성(answerability)'의 의미도 포함되어 있는 것으로 해석되기 시작하였다(Ferree·Gamson·Gerhards·Rucht, 2002a,b; Bardoel & d'Haenens, 2004). 이는 공론장의 수용과 적지 않은 관련이 있다(Bardoel & d'Haenens, 2004; McQuail, 2003a). 공론장은 매스미디어가 민주주의 사회에서 수행해야 할 규범적 역할을 재정립하는 데 기여하였기 때문이다(Curran, 1991; Garnham, 1992).

공론장 개념이 설명책임과 관련된 논의에 미친 의의를 간단하게 살펴보면, 첫째, 공개성에 대한 요구를 들 수 있다. 17, 18세기 사회적 공간의 분화과정을 역사적으로 고찰하는 하버마스는 참가자의 평등, 토론영역의 확대, 공개성 등을 제도적 기준으로 하는 정치적 공론장(bourgeois public sphere)이 형성되었다고 주장한다(Habermas, 1962/1989, pp. 31~42). 1990년대 이후에는 공론장이 공개성과 타자에 대한 상호 이해를 원리로 한 사회적 공간이라며, 열려 있는 공간임을 강조한다(Habermas, 1992/1996, pp. 360~361). 여기서 공개성은 참여와 주제의 문제와 관련된다. 주제의 문제는 공과 사, 선과 정의 등으로 사전에 대상을 한정하지 않고, 어떠한 주제에 대해서도 논의할 수 있도록 모든 주제에 열려 있어야 한다는 것이다. 참여의 문제는 주체를 배제하지 않고 모든 사람에게 공개되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 아렌트(Arendt, 1982)는 공적 영역(public realm)이 행위자나 제작자가 아니라 비평가나 관찰자에 의해 구성된다고 지적한다. 즉 공적 영역은 문제의 당사자뿐만 아니라 제3자에게도 열린 공간이어야 한다는 것이다. 뒤에서 논의하겠지만, 매스미디어의 사회적 책임이나 설명책임은 행위나 성과에 대한 적극적인 공개를 의미한다. 즉 시청자·독자에게 미디어의 활동에 대한 공적인(public) 공개(openness)의 과정이라고 할 수 있다.

둘째, 공중은 비판적 잠재력을 가지고 있다는 것이다. 문화를 논의하는 공중에서 이를 소비하는 대중으로 전락했다는 초기의 진단이 잘못되었다고 인정하는 하버마스는 공중이 비판적 잠재력을 가졌다고 수정한다. 이를 위해 '시민사회(Zivilgesellschaft)'라는 개념을 새롭게 도입, 그 행위자에 주목한다. 그에 따르면, 시민사회의 행위자는 자유의지를 바탕으로 한 공동 결정과 자발

적 연대(associations)를 통해 사회문제를 발견하여 공감을 불러일으키며, 이를 집약하여 정치적 공론장에 제기한다(Habermas, 1992, p. 454; 1992/1996, p. 364). 이러한 공중의 비판적 잠재력이 구체화될 때, 매스미디어는 민주주의사회에서 수행해야 할 역할을 인식(normative reactions)하게 된다고 할 수 있다. 왜냐하면, 사회적 공간(arena)에서 행위자가 영향력을 가질 수 있는 것은 관객의 동의가 있기 때문이다(Habermas, 1992/1996, p. 382). 마찬가지로 매스미디어의 영향력을 정당화시키는 것은 시청자·독자의 동의이다.

셋째, 매스미디어가 구축하는 공론장은 정지 상태에 있는 것이 아니라 운동하고 있다는 것이다. 이를 위해서는 매스미디어가 규범(norms)과 실태(real forms)의 양면적인(ambivalent) 속성을 가지고 있다는 인식이 필요하다.<sup>9)</sup> 1990년대 이후의 저작에서 하버마스는 매스미디어가 문화산업이론의 핵심인 동시에 시민사회가 제기한 문제를 다루어 공적인 토의를 활성화시킬 수도 있다고 지적한다(Habermas, 1992/1996). 즉 매스미디어는 규범과 실태 사이에서 운동을 하고 있으며, 이러한 과정에서 미디어전문가, 시민사회의 행위자 등의 적극적인 참여는 매스미디어가 규범에 반응하도록 만든다는 것이다. 왜냐하면 시민사회의 행위자는 사회적 문제를 제기할 능력이 있을 뿐만 아니라, 매스미디어 속에는 이에 반응하지 않으면 안 되는 '법칙성(dependency)'이 존재하기 때문이다(Habermas, 1992/1996, p.382).

9) 하버마스는 주요 저작에서 공론장과 매스미디어를 양면적인 것으로 파악하고 있다. 매스미디어의 경우, 서구유럽의 근대화과정에서 이념형으로 추출한 공론장을 형성하는 하나의 제도였는데, 19세기 이후 현실에서는 상업광고의 유입 등으로 사적 이익을 공론으로 연출하는 재현적 미디어공론장을 형성하게 된다. 이러한 모순을 해결하기 위해 하버마스는 생활세계라는 새로운 규범 개념을 제시하고, 매스미디어를 그 안에 포함시킨다. 그러나 권력과 화폐라는 시스템의 제어매체가 생활세계에 침투, 생활세계에 장애가 일어난다. 이에 시스템에 의해 식민화된 매스미디어는 권위주의적인 동시에 해방적이라는 양면성을 드러내게 된다. 미디어기술의 발달을 통해 자율적인 공론장을 형성하게 되는 매스미디어는 문화산업이론의 핵심이지만, 동시에 규범을 바탕으로 민주적으로 조직된다면 사회문제를 공적 토론으로 활성화시킬 수도 있다고 하버마스는 주장한다(안창현, 2007).

## (2) 공영방송의 설명책임

공영방송의 설명책임을 개념화하고, 제도적 장치를 마련하는 것은 공영방송을 지탱하는 규범을 구체화하는 작업이라고 할 수 있다. 이는 위기에 직면한 공영방송이 정당성을 확보할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 제도적 개혁에 대한 방향과 사회적 합의를 이끌 수 있는 길이기도 하다. 여기에서는 공영방송의 설명책임을 개념화하는 데 있어서 고려해야 할 것을 중심으로 논의한다. 우선 설명책임은 행위에 대한 적극적인 해명의 의무를 의미한다. 설명책임은 ‘정당하게 요구되는 계산서이며, 권한을 가진 자를 대상으로 한 행위의 설명문’(Christians, 1989, p. 40)이다. 매스미디어에도 ‘어떤 행위나 태만에 대해 보고해야 할 해명의무’(Brummer, 1991, p. 14)가 요구된다. 해명이란 ‘미디어 종사자나 조직이 행한 행위를 정당화하고, 설명하는 것’(Pritchard, 2000, p. 2)이다. 그러나 매스미디어의 책임은, 키무라 타쿠야(木村拓也, 2001)의 지적처럼, 단지 보도피해자에게 법적 책임을 지는 것뿐만 아니라 시민에 대한 미디어의 적극적인 설명을 의미한다. 공영방송에는 정부나 규제기관이 아닌 시청자·시민을 대상으로 한 이러한 적극적인 해명이 더욱 요구된다.

둘째, 설명책임에서 중요한 것은 결과보다는 과정이다. 사회적 책임이 이미 사회적으로 요청되는 의무와 관련이 있다면, 설명 책임은 이러한 의무에 대한 활동을 사후에 측정하고 보고하는 과정과 관련된다(Hodges, 1986, p. 14)는 것이다. 좀 더 명확한 정의는 프리처드(Pritchard, 2000)에게서 찾아볼 수 있다. 즉 그는 설명책임을 ‘미디어조직이 그들의 수용자에게 스스로 활동을 해명하도록 의무화된 과정’이며, 이는 ‘시간의 경과에 따른 행위’라고 지적한다. 설명책임을 ‘명시된 기준이나 그 의무사항에 함축되어 있는 기준에 따라 수행 결과를 강제하고 이를 사후에 측정·평가하는 과정’이라고 보는 강형철(2006, 34쪽)이나, 의무를 수행하고 그 여부를 설명하고 입증하는 과정으로 보는 배진아(2007, 87쪽)도 과정에 무게를 두기는 마찬가지다. 한편 미즈노 타케야(水野剛也, 2001)는 ‘사회적 책임이 보도나 논설내용이라는 결과에 대한 직업적 책임이라면, 설명책임은 보도에 종사하는 자가 사회를 향해 자신의 활동이나 의사결정 과정과 관련된 자세한 정보를 공개하는 것’ 즉 ‘자기설명책임’이

라고 강조한다. 공영방송의 설명책임은 주어진 사회적 역할과 기능의 수행절차, 그 성과에 대한 사회적 동의를 구하는 과정일 뿐만 아니라, 그러한 과정에 시청자·시민을 참여시키는 것이다.

셋째, 이러한 자기설명의 과정은 자발적으로 이루어지는 경향이 있다. 미즈노(水野剛也, 2001)는, 종래의 책임이 의무적·구속적인 것인 7대 비해, 설명책임은 '한층 높은 사회적 신뢰를 획득하기 위해 ... 보도기관이나 저널리스트가 솔선하여 대응'하려는 점에서 차이가 있다며, 자발적인 윤리행위임을 강조한다. 한편 맥퀘일(McQuail, 2003a,b)은 설명책임의 확보를 위한 절차에는 강제적인 '귀책성(liability)'과 자발적인 '답책성(answerability)'의 두 가지 형태가 있다고 제시한다. 그는 답책성이 언론의 자유와 모순이 적으며, 책임의 자발적 수용과 수행의 개선에 이르게 하는 경향 등이 있기 때문에 공영방송에 적합한 모델이라고 지적한다. 최근 시청자나 독자는 종래의 책임과는 다른 자발적인 설명을 요구하고 있으며, 공영방송도 보다 적극적으로 실천하려는 경향이 나오기 시작한 것을 고려한다면, 설명책임은 공영방송이 자발적으로 수행해야 할 새로운 규범 개념이라고 할 수 있다.

넷째, 설명책임은 사회적 동의를 구하는 과정이기 때문에, 시민과의 관계가 중요하다. 사회적 책임에서는 시민이 타자 혹은 제3자로 자리매김되어 있다면, 설명책임에서는 시민과의 직접적인 관계가 중요하다(정수영, 2007; 배진아, 2007). 시민은, 콘텐츠의 생산자와 이용자와의 상호 작용이 이루어지는 과정에서, 문제를 제기하고, 비판하고, 요구하는 역할을 한다(Pritchard, 2000). 매스미디어의 표현의 자유와 규제를 자율과 제도라는 이중성으로 파악하는 소메야 마나부(染谷學, 2006)는 기계적인 법적 규제나 소극적인 자율규제의 한계를 해결하기 위해서는 법이나 윤리와 함께 설명책임을 조정개념으로 도입해야 한다고 주장한다. 이를 위해 그는 행위주체와 사회의 관계성을 강조한다. 즉 설명책임을 '제도나 틀 이상으로 시민으로부터 시작되는 시민과 미디어간의 상호 작용의 과정'(2006, p. 139)으로 인식할 필요가 있으며, 이러한 이해를 바탕으로 시민의 규제나 지지라고 하는 조정 과정, 즉 사회적 동의에 의해 매스미디어의 표현의 자유는 역동적인 것이 되며, 저널리즘은 신축성

을 가질 수 있다고 주장한다. 이와 관련하여 주목해야 할 것은, 시민사회에 대한 책임이 공영방송의 자율, 독립성과 밀접한 관계가 있다는 것이다 (Bardoel, 2003; Bardoel & D'Haenens, 2004; Coppens & Saeyns, 2006; 鄭壽泳, 2006; Splichal, 2006). 시민사회가 공영방송의 경영과 운영, 제작, 평가에 적극적으로 참여하는 것이, 공영방송에 대한 공적 감시를 가능하게 하고, 공영방송이 권력으로부터 독립할 수 있는 조건을 제공한다. 또한 시청자를 시민사회의 구성원으로 육성하는 것(media literacy)이 비판적 저널리즘을 실현하는 수단이기도 하다는 것이다.

### 3. NHK의 설명책임: 성과와 과제

#### 1) 법령 준수의 강화와 저널리즘

제작비 착복에 대한 보도가 나오자, NHK집행부는 시청자의 비판을 잠재우기 위해, 업무를 점검하고 감사를 실시하는 등 기업통치(corporate governance)를 강화하기 시작한다. 그러나 이는 내부 통제를 강화하였을 뿐, 사건의 본질적 원인을 해결하지는 못하였다는 평가가 지배적이다(村木良彦, 2005; 山本博史, 2006; 石川明, 2006; 原壽雄, 2007). 이러한 업무점검, 감사 등과 함께 독창성과 독립성이 요구되는 제작 현장에 보다 큰 영향을 미친 것은 법령 준수의 강화, 즉 타율에 의한 직업윤리의 강화이었다. 우선 2004년 7월 말부터 9월 말까지 법령 준수를 위한 내부·외부 고발창구, '법령준수추진위원회', '법령준수추진실' 등이 설치되었다. 10월부터는 법령 준수에 대한 직원연수가 시작되었고, 모든 부서에 법령준수추진보고서의 제출이 의무화되었다. 또한 새로운 윤리강령이 제정되었고, 이에 대한 준수가 모든 직원에게 요구되었다. 2004년 9월 말에는 'NHK윤리·행동헌장'과 '행동지침'이 마련되었으며,<sup>10)</sup> 전 직원을 대상으로 한 서약과 서명을 추진하였다. 기존의 직원연수에도 법령 준수와 관련된 내용이 포함되었다. 12월이 되자, 이러한 법령준수

강화는 지역방송국, 자회사 등으로 확대된다.

2005년에 들어서면 법령준수는 더욱 강화된다. 법무 관련 부서와 내부고발 창구가 '법령준수추진실'로 통합되었으며, 인원도 늘어났다. 또한 윤리의식과 공금의식을 제고하기 위한 연수도 강화되었다. 예를 들면, 중견직원을 대상으로 한 법령준수에 대한 연수가 신설되었고, 법령준수강좌가 직원연수의 필수과목이 되었다. 또한 e-러닝(e-learning)을 통한 연수도 도입되었고, 중견관리직의 실천연수와 자회사·관련 단체의 직원을 대상으로 한 연수도 강화되었다. 한편 수신료를 수납하는 영업직원에게는 공금의식의 제고를 중심으로 한 연수가 시작되었다. 나아가 이러한 법령준수활동은 매년 '법령준수추진 행동계획'을 통해 발표, 그 결과에 대한 검증이 의무화되었다. 2006년에는 외부 인사를 중심으로 한 '법령준수위원회'와 내부 통제, 업무통제 등을 검토하는 '내부통제구축프로젝트'가 설치되었다. 임원과 일반 직원과의 대화가 시작되었으며, 모든 부서를 대상으로 한 업무·경리조사가 실시되는 등 내부 통제는 조직의 구석구석까지 미치게 된다. 결과적으로 2006년도까지 법령준수연수참가자는 누계 41,500여 명에 이르렀다.<sup>11)</sup> 직원 의식조사에서도 약 80%가 법령준수에 대한 의식이 높아졌다고 응답했다.<sup>12)</sup>

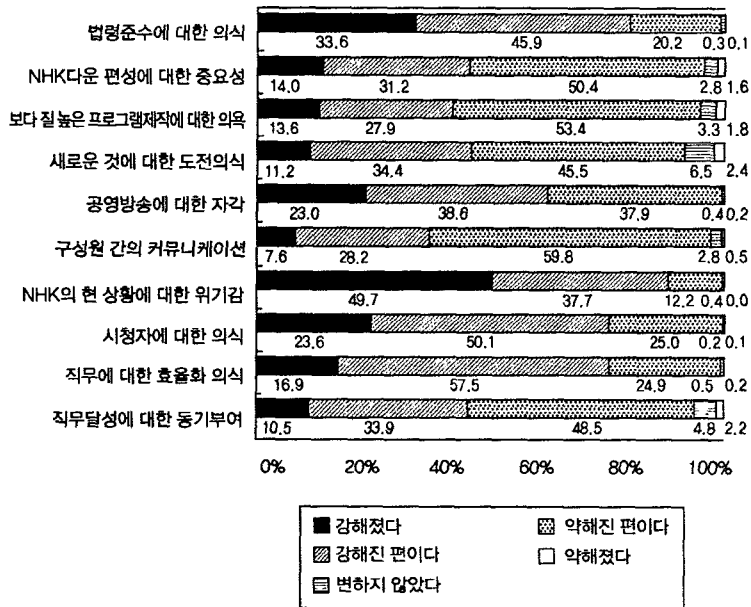
그렇다면 법령준수의 강화는 본래의 목적을 달성하였는가? 이는 다큐멘터리(<문제제기, 전시 성폭력>)의 제작과정에 정권여당의 정치적 외압이 있었다는 담당데스크의 내부고발에 대한 대응에서 잘 나타났다. 이 데스크가 '법령준수추진실'에 외압사실을 고발한 것은 2004년 12월 초였다. 그러나 1달이 지나도록 조사하려는 움직임이 없자, 2005년 1월 중순 기자회견을 열었으며,

10) 이 윤리규정에는 '모든 행동에서 법령, 사회적 규칙, 내부 규정을 철저히 준수한다'는 등 9개 항목에 걸친 '법령·직장규율의 준수'가 포함되어 있다.

11) 2007년 3월 기준으로 NHK의 직원 수는 11,642명이다.

12) 이는 '약속평가위원회'에서 실시한 직원의식조사의 결과이다. NHK 직원들은 법령준수와 직무의 효율화에 대한 의식은 제고되었지만, '제작 현장의 커뮤니케이션'은 크게 개선되지 않았다고 평가하였다. '평가위원회'도 조직의 의사소통이 중요하다고 지적하였다(《2006年度約束評價報告書》, pp. 84~85).

이후 시청자의 저항이 거세지게 되었다. 즉 법령준수 추진을 목적으로 설치된 기관에서 규칙을 준수하려는 직원의 내부고발을 접수해 놓고도 사실상 방치, 대응하지 못했다는 것이다. 이는 법령준수를 추진하기 위한 제도 자체의 결함에 기인한다. 내부고발창구는 NHK총무부장이 실장을 맡고 있는 업무담당실에서 담당하고 있으며, 외부고발창구는 NHK의 고문변호사사무실에 설치되었다. 그러나 업무집행의 권한체계와 지휘감독시스템이 갖추어져 있고, 업무와 의식에 권력적 제충성이 형성되어 있는 NHK의 종적 구조<sup>13)</sup> 속에서(石川



<그림 1> NHK직원에 대한 의식조사 결과

출처: 『2006年度約束評價報告書』(85쪽), NHK約束評價委員會, 2007.

13) 이러한 위계질서를 잘 드러내는 것이 NHK 법규실에서 마련한 편집권에 대한 해설서이다. 이 해설서에서는 편집권이 “회장의 업무집행 권한의 중핵을 이루며, NHK 내의 업무집행권한 체계를 통해 지휘감독의 조직체계를 거쳐 방송업무관리의 말단에까지 이른다”고 한 뒤, “단위 프로그램의 기획에서 개별 프로그램의 제작, 송출에 이르기까지 편집, 방송의 모든 단계에서 일반 직원의 업무는 모두 취업규칙에 의한 업무수행상의 의무일 뿐, 편집에 참여할 수 있는 권리는 일반 직원에게 주어지지 않았다”고

明, 1998; 花田達朗, 1999) 방송총국장, 프로그램제작국장 등을 지낸 상사를 불러 추궁한다는 것은 불가능하기 때문에 독립성이 보장되지 못하는 사적 조사에 머물 수밖에 없다. 이는 '문제제기, 전시 성폭력'에 대한 법령준수추진실의 조사 결과에서도 잘 나타난다. 애초 재판중이라는 이유로 조사에 소극적이었던 법령준수추진실은 내부고발 기자회견이 열린 뒤, 2001년 당시의 방송총국장 등을 불러 정치적 압력이 있었는지 조사하였다. 그러나 "방송법 제3조 및 NHK윤리·행동헌장을 위반한 불법행위는 인정되지 않는다"('コンプライアンス推進室調査報告書', 2005)고 결론을 내렸다. 또한 외부고발창구의 경우, NHK의 이익을 대변해야 하는 고문변호사가 내부고발자의 기밀을 보호하는 데에는 한계가 있기 때문에, 고발 자체를 어렵게 만든다. 이를 증명하듯, 설치된 지 6개월이 지날 때까지 외부고발창구에 접수된 고발은 1건뿐이었다.<sup>14)</sup>

이와 같이 NHK의 법령준수추진은 직업윤리의식을 강화하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 법령준수를 가로막았으며, 불충분한 대응으로 시청자의 저항을 불러일으켰다고 할 수 있다. 하라 토시오(原壽雄, 2007)는 알권리의 신탁을 받아 운영되는 공익성이 높은 미디어기업의 법령준수는 수익극대화를 지향하는 일반 기업의 그것과는 다르다며, NHK의 법령준수 강화가 저널리즘에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 위축시키고 있다고 지적한다.

업계나 기업의 윤리강령, 방송의 프로그램 기준, 취재·보도의 가이드라인, 사원 행동규범이 있음에도 불구하고, 한 사람 한 사람을 강력하게 규율하고, 일거수일투족까지 주의하도록 할 필요가 있을까. 그렇게 하면 제작 현장은 위축된다. 징계처분이라는 취업규칙과 법령준수가 연결되면, 위축효과는 더욱 커진다. 기업통치를 위한 법령준수 강화를 이해 못하는 것은 아니지만, 그것으로 저널리즘 기능이 활성화되리라고는 도저히 생각되지 않는다. NHK의 법령준수실이 ETV특집 <문제

규정하고 있다(松田浩, 2006, p. 179에서 재인용).

- 14) NHK의 보도자료에 따르면(2005년 2월 17일), 같은 기간에 내부고발 창구에는 16건이 접수되었는데, 이 가운데 방송기술국의 직원이 경리상의 문제로 처분을 받은 1건을 제외하면 업무개선 제안과 개인적 상담이 전부였다.



제기, 전시 성폭력>문제에서 담당데스크의 고발에 대응하지 못한 것이 그 상징이다(原壽雄, 2007, 14쪽).

한편 외부 인사로 구성된 ‘NHK간담회(デジタル時代のNHK懇談會)’<sup>15)</sup>에서는 부정을 모두 근절하려고 규칙과 감시로 현장을 엿어매면 결국 프로그램 제작은 불가능해질 뿐만 아니라, 공영방송의 이념과 사명이 망각될 수도 있다는 우려를 표시한다. 이와 함께 경영진과는 달리 보도에 종사하는 기자와 프로그램제작진에 대한 교육연수시스템의 강화를 중심으로 한 대안을 제시한다.<sup>16)</sup> ‘법령준수위원회’도 최종보고서에서 집행부의 리더십과 내부모니터링의 강화, 조직풍토개선, 법령준수시스템의 재구축 등을 제안하면서도, 일반 기업과 다른 NHK의 특수성에 대한 이해가 필요하다고 지적한다. 즉 NHK는 예산집행행의 사업 방식을 채택하고 있기 때문에 자율적인 수지구조를 자율적으로 개선하려는 노력이 이루어지기 어려우며, 회장의 단독책임구조로 이루어져 있어 이사들 간의 상호 견제가 쉽지 않으며, 시청자 대표로 구성된 경영위원회가 NHK에 대한 1차적인 경영감시 기능을 담당하고 있기 때문에 일반 기업과 같은 기업통치나 법령준수를 도입하더라도 그 효과를 기대하기가 어렵다는 것이다.

이러한 NHK 고유의 특수 상황을 감안하면, 일반 기업에 도입된 방법이나 주주를 통한 기업통치를 모방한 시스템, 혹은 경영층의 상호 견제를 전제로 한 시책

15) 이 간담회는 개혁사업의 일환으로 외부의 전문가로 설치된 자문기관이었다. 그러나 이 간담회의 논의와 보고서는 비슷한 시기에 나온 다른 보고서에 비해 진일보한 것으로 평가받고 있다.

16) 예를 들면 ① 취재메모나 녹화·녹음방법과 그 관리방법, ② 정치가나 공무원 등과의 적절한 거리, ③ 불확실한 정보의 확인방법, ④ 사고나 범죄피해자 등의 인권, ⑤ 과열취재를 피하기 위한 취재규칙, ⑥ 취재원 보호, ⑦ 출연자에 대한 정확한 프로그램설명, ⑧ 취재 대상자와 출연자의 의도를 적절히 반영하는 편집 등을 제시하고, 이를 위한 교육연수시스템을 개발하고, 활용해야 한다고 지적한다(NHK懇談會報告書, pp. 12~13).

등을 NHK에 그대로 도입하더라도, 그것만으로는 기대만큼 기능하지 않을 가능성도 있다(『コンプライアンス委員會の最終答申』, 2007).

이와 같이 윤리의식 강화를 위해 NHK경영진이 내건 법령준수는 제작 현장에 대한 관리·통제의 강화대책에 다름 아니며, 무엇보다도 자유롭고 비판적인 저널리즘을 필요로 하는 공영방송에는 적절하지 않다고 할 수 있다.

자율적인, 자유로운 주체가 되어서야 비로소 윤리를 말할 수 있으며, 윤리적인 과제에 직면할 수 있다. ... 직업적 윤리의 기초는 개인의 자유이며, ... 저널리스트 혹은 프로그램 제작자의 윤리란 사회적 기능을 수행하는 데 있어서, 미디어 제도의 규범적 가치에 비추어, 즉 언론·표현의 자유에서 파생된 미디어의 자유라는 제도적 정신에 준거하여, 행위의 목적과 수단의 조응관계를 부단히 조정하는 자기반성 과정을 어떻게 '바르게' 행할 것인가 하는 것이다. ... 윤리는 법이나 시장으로 대체할 수 없는 제어자원으로 미디어제도 속에 자리매김되지 않으면 안 되며, 윤리를 미디어제도에 내재된 것으로 생각하지 않으면 안 된다(花田達朗, 1999, 175~176쪽).<sup>17)</sup>

이는 하나다 다츠로(花田達朗)가 적절히 지적하듯이, 윤리의식은 강요되는 것이 아니라 양심을 바탕으로 한 자기규제에 의해 작동하기 때문이다. 기자나 프로그램 제작자에게 내부적 자유가 보장되었을 때, 비로소 윤리의식이 강화되기 시작한다는 것이다. 이에 윤리의식의 강화에 있어서 중요한 것은 타율적인 자숙이나 사업자간협정으로서의 자주 규제가 아니라 양심을 바탕으로 한 자기규제라고 할 수 있다.

17) 하나다는, 윤리의식의 강화는 반드시 제도적 틀에 대한 영향 혹은 반동, 즉 제도적 귀결이 있게 마련이라고 지적한다. 그가 말하는 제도적 귀결은 다름 아닌 일본의 저널리스트를 속박하는 '주술'과 같은 역할을 하고 있는 일본 신문협회의 '신문편집 권의 확보에 관한 성명'을 폐지하는 것이다.

## 2) NHK의 정보공개제도와 설명책임

한편, 수신료를 재원으로 하는 공영방송은 시청자에 대한 직접적인 설명책임을 이행하지 않으면 안 된다. 여기에서는 정보공개제도, '시청자에 대한 약속과 평가' '옴부즈맨 프로그램' 등을 살펴본다. 우선, 정보공개제도는 누가 정보를 해석하는가, 어떠한 커뮤니케이션 형태를 통해 공개가 이루어지는가 등을 기준으로 '정보제공', '정보공개', '설명책임'으로 나눌 수 있다. '정보제공'은 제공자가 정보를 해석하여 이용자에게 일방적으로 제시하는 것이다. 정보를 해석하는 것은 제공자이며, 제공자와 이용자 간의 커뮤니케이션형태는 일방적이다. 대표적으로 정부나 기업의 정보공개제도가 있다. '정보공개'는 이용자의 요청에 따라 제공자가 해당 정보를 수집하고 정리하여 제시하는 것이다. 이용자가 정보 해석에 참여하는 것은 제한적이며, 커뮤니케이션은 쌍방향성과 일방향성의 중간적인 형태를 취한다. 여기에는 정보공개청구권을 바탕으로 한 정보공개제도가 해당된다. 이에 비해 설명책임은 이용자와 제공자가 동시에 정보의 해석에 참여하며, 커뮤니케이션 형태는 쌍방향성을 가진다. 이를 NHK의 정보공개제도에 적용하면, '정보제공'은 제공자인 NHK가 정보를 해석하여 시청자에게 일방적으로 제시하는 경우이다. NHK에서는 이를 '정보공개'라고 부르며, 사업활동 전반에 관한 정보<sup>18)</sup>를 방송, 창구 비치, 인터넷 등을 통해 공개하고 있다. 시청자가 정보를 청구하면 해당 정보를 공개하는 것이 NHK의 '정보개시'이다. NHK는 업무 관련 문서를 대상으로 정보를 제공하고 있으며, 그 공개여부의 재검토를 제3자 심의기관(NHK정보공개·개인정보보호심의위원회)에 맡기고 있다.

이러한 정보공개제도는 첫째, 자발성보다는 외부로부터의 요구에 의해 시작된 것이다. NHK는 2000년 12월 NHK정보공개기준을 마련, 이듬해 7월부터 새로운 정보공개시스템을 도입하였다. 그 직접적인 계기는 일본정부의 행정개혁추진본부에 설치된 '특수법인정보공개검토위원회'의 권고였다(松田

18) 여기에는 예산, 결산, 사업계획, 경영비전, 경영위원회와 프로그램심의회 등의 의사록 등 61종류의 문서가 공개되고 있다.

浩, 2006; 片岡俊夫, 2001). 경영위원회의 의사록은 2000년 1월부터 공개하기 시작했다. 이미 방송 관련 취재기자의 모임인 '라디오·TV기자회'가 오랫동안 의사록의 공개를 요구해 왔지만, '경영위원회의 자유로운 발언이 불가능해진다'며, 공개를 거부해 왔었다. 한편 이사회 의사록도 '업무에 대한 지장'을 이유로 정보청구에서 제외시켜 왔지만, 경영위기에 직면하자, 2006년 1월부터 청구에 비치하고, 홈페이지에도 게재하고 있다.

둘째, 공개정보에 제한이 많다는 점을 들 수 있다. 우선, NHK의 '정보공개'는 심의 내용이나 임원의 회견 내용을 홍보국에서 요약하고 편집하여 공개하기 때문에 정확한 이해를 돕지 못한 채, PR에 그친다는 비판이 제기된다(『放送レポート』, 2005). 한편, 정보 청구자에 대한 공개의 경우('정보 개시')도 업무 관련 문서 이외의 프로그램과 관련된 정보는 '대상 외'로 분류, 공개하지 않고 있다. NHK의 정보공개기준에 따르면, '프로그램의 기획, 취재, 수록 등을 대하여 기록한 문서 기타 방송프로그램의 편집에 관한 정보를 기록한 것(방송프로그램의 기획, 취재, 촬영 등에 대하여 기록한 문서 등)' 등은 '방송 프로그램 편집의 자유를 확보한다'는 이유를 들어 청구 요청의 '대상외'로 규정하고 있다. 정보청구에 대한 공개 상황을 살펴보면, 2005년도에 정보청구는 141건이었다. 이 가운데 공개된 것은 72건이었으며, '대상외'가 28건, '공개불가'가 38건, 검토 중인 것이 3건이었다. '대상외'에는 프로그램제작비,

<표 1> 정보청구신청 및 공개 내역(2005.4~2006.3)

구분	건수	비고
대상 외	28건	정보 제공 7건
공개	72건	일부 공개 14건
공개 불가	38건	문서 부재 17건, 업무지장 14건, 심의 지장 2건, 개인정보 11건, 비밀 의무 1건, 응답거부 1건
검토 중	3건	-

\* 이유가 복수인 경우도 있기 때문에 합계는 일치하지 않음.

출처: 『2005年度の實施狀況』(4쪽), NHK, 2006.

드라마수입가격, 스포츠중계권료 등 수신료의 사용과 관련된 것뿐만 아니라 위안부관련 다큐멘터리프로그램의 내용 등의 공개를 요구하는 것도 포함되어 있었다. 한편, 프로그램 내용 이외의 업무 등에 대한 정보 청구 가운데 ‘공개불가’의 이유는 문서부재, 업무지장, 개인정보 등의 순서였다.

공개불가 가운데 위안부 문제를 다룬 다큐멘터리와 관련된 것은 2건이었다. 프로그램이 편집 중이던 2001년 1월 말 국회의원과 면담한 직원의 이름과 택시사용기록은 문서가 없다는 이유로, 법령준수추진실에 고발된 이 다큐멘터리에 관한 보고서는 소송자료라는 이유로 ‘공개불가’로 분류되었다. 이에 대해 공개여부를 재검토한 제3자 심의위원회에서는 소송자료는 소송상대에게도 제공되기 때문에 재판에 불리하게 작용하지 않으며, 법원의 열람은 제약이 있기 때문에 개인의 이름 등 개인정보를 제외하고 공개해야 한다고 결정했다.

### 3) 시청자에 대한 약속과 평가

이상의 정보공개제도는 NHK가 정보를 해석하여 일방적으로 제공하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 이에 비해, 자발적으로 시민의 동의를 얻기 위한 자기설명과정인 설명책임은 시청자·시민이 정보의 해석에 참여하며, 제공자와 상호 작용이 이루어지는 경우이다. 우선 자기비평, 자기검증프로그램이라고도 불리는 옴부즈맨 프로그램은 공영방송사업자가 ‘설명책임을 이행하는 커뮤니케이션 채널’(鄭壽英, 2006)의 하나이다. 일본에서는 방송법에 규정된 프로그램심의기관의 심의 내용 등의 보고(제3조의4)를 목적으로 시작되었다. 이후 규제기관인 총무성이 규칙을 통해 심의 내용의 보고와 함께 자기비판을 정기적으로 방송하도록 요구하였다. 옴부즈맨 프로그램은 심의 내용의 보고에 그치지 않고, 시청자의 의견에 대한 공개, 외부비평가와 시청자의 의견에 대한 방송사의 대응 등을 시청자에게 설명하는 공개된 장이기도 하다.

NHK에서는 일련의 불상사와 그 대응에 대한 비판이 제기되자, 2004년 12월 특집프로그램 <NHK에 말하고 싶다>를 방송하였다. 이 프로그램은

비판적인 논자도 포함시킨 토론을 섞은 구성이었지만, 편성이 너무 늦었으며, 당시 회장이 자기변명 등에 치우쳤기 때문에, 시청자의 비판을 누그러트리지 못했다. 이를 계기로 음부즈맨 프로그램의 정규 편성에 대한 필요성도 제기되었다. 2005년에 접어들어 <토요스튜디오파크: 당신의 의견에 답합니다>가 편성되었으며, <당신과 NHK>를 거쳐, 2007월 4월부터는 <달걀 세 개>로 정착되었다.

그러나 NHK의 음부즈맨 프로그램에는 자기비판, 자기검증이 보이지 않는다(田原茂行, 2006; 藤久ミネ, 2006). 이는 위기에 대한 NHK경영진의 단일한 원인진단에 기인한 것이다. 즉 수신료 납부 거부 등 시청자의 저항은 금전적인 불상사와 함께 정치권과의 유착, 뉴스나 프로그램에 대한 불신과 불만 등이 축적되어 일어난 것임에도 불구하고, 이를 외면하고 있다(石川旺, 2005; 田原茂行, 2006; 原壽雄, 2007). 또한 프로그램과 관련된 정보는 공개하지 않기 때문에 프로그램에 대한 논의의 장은 확대되지 못하고 있다. NHK는 과거 난치병을 앓고 있는 소년의 시(詩)를 다룬 프로그램을 둘러싸고 진위 공방이 일자, 제작자를 음부즈맨 프로그램에 출연시켜 시청자의 질문에 답하기도 하였다. 그러나 위안부 문제를 다룬 프로그램과 같이 정치적으로 민감한 이슈에 대해서는 시민단체의 끈질긴 검증 요구에도 불구하고, '편집의 자유' '재판 중'이라는 이유로 사후검증을 회피하고 있다.

한편 '시청자에 대한 약속과 평가'는 공영방송이 시청자와의 신뢰관계를 유지하기 위해, 국회나 정부, 경영위원회 등을 거치지 않고, 방송서비스의 수준과 목표를 시청자에게 약속이라는 형태로 제시하고, 그 달성정도를 평가하는 제도이다. 1996년 BBC가 도입한 이후, 현재 독일, 스웨덴, 덴마크 등 많은 공영방송에서 시행되고 있다. 공영방송의 역할과 임무를 명확히 하는 업무 계약이나 약속의 제도화는 공영방송을 둘러싼 환경변화에 대응하는 한편, 수신료 징수와 공영방송의 정당성을 확보하려는 의도에서 출발한 것이다. NHK에서는 2005년부터 '시청자에 대한 약속'을 공표하고, 그 이행 상황을 평가하고 있다. 첫해에는 6항목 9세목에 걸친 약속을 발표하였고, 3년째를

맞이한 2007년에는 그 달성정도를 측정하기 위한 지표로 ‘신뢰받고 있는가’(방송과 경영), ‘필요로 하는가’(도움이 된다, 친근하다, 접촉정도), ‘사회에 공헌하고 있는가’(높은 질, 영향력, 미래예측성), ‘효율적·효과적인가’(비용에 맞는 성과) 등 4가지를 명시하였다. 또한 약속평가는 객관성·중립성을 확보하기 위해 제3자 기관(약속평가위원회)에 맡긴다고 하였다. 이에 대해 약속평가를 책임진 츠지 마사츠그(辻正次, 2007, 18쪽)는 BBC 등은 내부 평가인 데 비해, NHK의 경우는 외부 평가이라고 강조한다.

2005년도에는 프로그램 강화, 수신료의 공평한 부담, 시청자의견의 반영, 부정 근절과 투명성·설명책임, 효과적·효율적 사업운영, 디지털기술의 사회환원 등을 약속으로 제시하였으며, BBC가 시행했던 CVM(Contingent Valuation Method)를 통해, 수신료의 납부 의사를 시장의 가치로 환산하여 측정하기도 하였다. 2006년도에는 NHK이기 때문에 가능한 방송서비스 실현, 수신료의 공평한 부담, 시청자의견의 반영, 부정 근절, 사업운영의 개혁, 디지털기술의 사회환원 등을 약속하고, 평가에서는 방송서비스에 대한 시청자의 평가를 이용가치·비이용가치<sup>19)</sup>(사회적 가치)의 관점에서 측정하기도 하였다. 이러한 약속과 평가에 대해 NHK방송문화연구소의 나카무라 요시코(中村美子, 2007)는 시청자에 대한 설명뿐만 아니라 일상 업무 운영의 개선으로 연결시키고 있어 공영방송 개혁의 의미도 가지고 있기 때문에 스웨덴 SVT의 ‘목표관리’와 유사하다고 평가한다.

그러나 시청자와의 신뢰관계를 구축하기 위한 NHK의 대응은 아직 시작단계에 머물러 있으며, 해결해야 할 과제도 산적해 있다. 우선, 공영방송의 위상과 프로그램 사회적 역할에 관한 철저한 논의나 자기반성을 거치지 않고, 다시 말해 NHK 내부에서 밀도 있는 논의를 벌이지 않은 채, 방송사의 존속만을 목적으로 했다는 점을 들 수 있다(吉見·醍醐, 2006, 13쪽). 당시 공영방송의 역할, 수신료 제도 등 공영방송의 규범에 대한 논의의 장은 NHK간담회이었다고 할 수 있다.<sup>20)</sup> 이 간담회에서는 NHK의 위기를 다음과 같이 진단한다.

19) BBC에서는 ‘소비자로서의 가치(consumer value)’와 ‘시민으로서의 가치(citizen value)’로 나누어 측정하였다.

NHK의 위기는 잇따른 금전적 불상사, 정치권과의 유착관계 등을 계기로 많은 시청자들이 수신료 납부를 거부, 보류하면서 불거졌다. 이는 공영방송에 대한 기대와 신뢰를 저버린 NHK에 대한 '시청자주권'의 행사라는 견해도 있다. 이에 NHK가 공영방송으로서 거듭나기 위해서는 무엇보다도 시청자의 비판을 진지하게 받아들여, 눈에 보이는 개혁과 프로그램의 질적 향상을 통해 신뢰를 회복하는 것이 불가결하다(『NHK懇談會報告書』, 2006, 8쪽).

그러나 이 간담회에서 논의가 시작되기도 전에, '재생을 위한 개혁시책(再生に向けた改革施策)'을 통해 'NHK약속평가위원회'가 2005년 5월 설치되었고, 한 달 뒤에 '2005년도 약속'이 발표되었다. NHK간담회의 보고서가 발표된 이후, 『2005년도 NHK약속평가보고서』와 '2006년도 약속'이 나왔지만, NHK간담회의 제언이 언급된 경우는 찾아볼 수 없으며, 제언이 구체적으로 반영되었는지도 확인할 수 없다.<sup>21)</sup> 이는 NHK경영진이 위기의 원인을 제작비 착복이라는 윤리의식의 실추에서만 찾고 있는 것에 기인한 것이 아닐까 생각된다.<sup>22)</sup> 정치권과의 유착관계를 통해 오랫동안 축적되어 온 뉴스나 프로

20) 이와 비슷한 시기에 설치된 총무성의 '디지털화의 진전과 방송정책에 관한 조사연구회'는 '디지털방송시대의 공영방송'을 검토 내용의 하나로 포함시켰다. 그러나 2005년 8월에 발표한 중간보고서에서는 NHK의 자구 노력을 주시하면서 적절한 시기에 NHK에 기대되는 역할 등을 검토하겠다고 하였다. 최종보고서에서도 이에 대한 내용을 찾아볼 수 없다.

21) 보고서가 나오자 하시모토 겐이치(橋本元一) 회장은 시청자의 시각에서 '디지털시대 NHK의 위상을 제시한 제언'이라면서 제언 하나 하나를 무겁게 받아들여, NHK의 경영과 사업계획의 검토에 활용하겠다고 밝혔다(NHK報道資料).

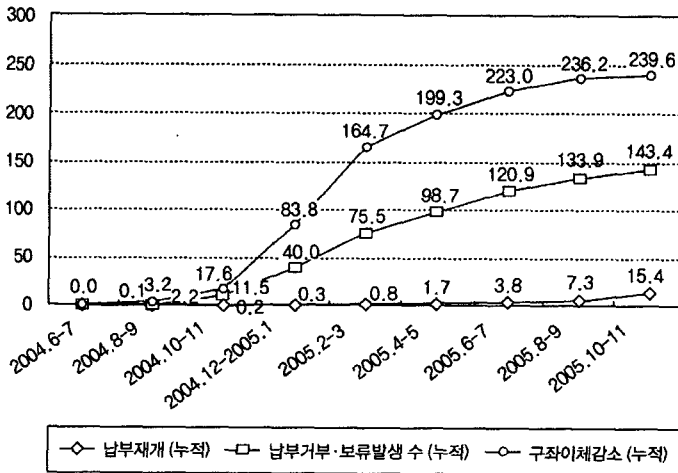
22) 이는 NHK의 '개혁재생사업'에서 나온 자료를 통해 확인할 수 있다. NHK간담회보고서를 제외하고, 정권여당과의 유착관계를 원인으로 진단하는 문서는 없다고 해도 과언이 아니다. 한편 이시카와 사카에(石川暎, 2005, p. 28)는 경리상의 부정이 윤리의식의 실추라는 문제를 안고 있다고 할 수 있지만, 그 자체가 NHK의 사회적 역할의 근간과 관련된 것은 아니라고 한다. 오히려 국회의원에게 프로그램 내용을 사전에 설명하는 것을 '통상업무'라고 당연시하는 경영진의 발언이 공영방송의 존립기반을 뒤흔드는 중대한 문제라고 지적한다.



그램 내용에 대한 불만과 불신이 금전적 불상사나 위기관리 능력의 부재를 계기로 터져 나온 것임에도 불구하고,<sup>23)</sup> NHK 내에서는 이에 대한 논의 없이 개혁사업만 양산하고 있다.

둘째, 이러한 빛나간 인식은 ‘약속’의 내용에도 그대로 드러난다. NHK의 약속에는 프로그램의 역할이나 질에 대한 논의가 부족하며, 추상도가 높은 내용으로 되어 있으며, 경영계획이나 총무성과 국회에 제출하는 사업계획과 큰 차이가 없다. 이에 대해 NHK의 이사는 국회의 승인을 얻은 내용이 약속이라고 밝힌다(『放送文化』, 2005, 18쪽). 나카무라(中村美子, 2007, 64~65쪽)도

23) 이는 수신료 납부 거부 및 보류 건수의 추이를 통해서도 알 수 있다. <그림 2>에서 보듯이, 2005년 1월부터 2월 사이에 가장 가파른 곡선을 그리고 있다. 이는 정치적 압력으로 프로그램의 편집이 이루어졌다는 보도와 내부고발, 사임한 회장을 고문에 임명한 사건 등이 작용한 결과이다. 반면 NHK의 조사에서는 불상사에 대한 비판, 개혁의 부진, 불공평한 수신료분담 등의 항목으로 이루어져 있다. 이를 바탕으로 2005년 초에 비해 5월에는 수신료 납부 거부의 원인이 불상사에 대한 비판(54% → 37%)에서 수신료의 불공평함(37% → 38%)으로 옮겨졌다고 주장한다(NHK懇談會 1차회의 자료).



<그림 2> 수신료 납부 거부 추이(단위: 만 건)

출처: 通信·放送の在り方に関する懇談會參考資料(41쪽), 2006.

약속의 내용은 예산사업계획이나 편성계획과 논리적으로 큰 차이는 없지만, 이는 NHK가 수신료를 지불하는 시청자에게 정치를 매개하지 않고 직접 설명책임을 이행하려는 시스템이라는 점이 중요하다며 직접설명이라는 점을 강조한다. 그러나 이시카와 아키라(石川明, 2006)는 법령·직장규율의 준수를 강조하는 'NHK윤리·행동헌장'이나, 경영합리화를 위해 2007년부터 3년간 방송현장을 포함하여 1200명의 직원삭감을 제시한 'NHK신생계획'과 '신경영계획'에는 질 높은 프로그램을 제작할 수 있는 인력육성을 약속한 독일의 경우와는 분명한 차이가 있다고 평가한다. 또한 민주주의사회에서 공영방송이 수행해야 할 역할을 인식하지 못하고 있으며, 시청자에게 제공해야 할 프로그램을 제시하지 못한 채, 수신료징수대책, 조직개혁, 관리체제의 강화 등의 과제에 중점을 두고 있기 때문에 프로그램의 질과 깊이 관련된 자유로운 제작 현장을 조성하고자 하는 의지는 빠져 있다고 지적한다. 시청자를 직접 대상으로 하는 약속을 발표하고 평가하는 것은 총무성이나 국회를 통한 간접적 방법으로는 시청자와의 신뢰관계를 유지할 수 없다는 것을 의미한다. 즉 공영방송에게 새로운 설명책임방식과 지배구조(governance)의 변용이 요구되고 있다는 것이다.

셋째, 공영방송의 역할과 책임을 이행하기 위해서는 시청자·시민의 적극적인 의사표명과 참여가 불가결한데, 시청자를 고객으로 파악하는 NHK는 '시청자 제1주의'라고 하는 추상적인 말만 반복하고 있다. 'NHK간담회'는 시청자 제1주의의 본질은 '시청자와의 부단히 합의를 형성하려는 노력'에 있다며, 이를 위해서는 자주·자율과 방송윤리의 준수를 바탕으로 시청자의 다양한 의견에 귀 기울이지 않으면 안 된다고 지적한다. 그러나 이후에 나온 경영계획에서는 '시청자 제1주의에 서서 NHK이기 때문에 가능한 방송'을 추구한다며, 제고해야 할 프로그램이나 서비스는 제시하고 있지만, 여기에는 새로운 것도 없고 구체적으로 어디를 어떻게 바꾸겠다는 것인지 분명하지 않다. 이를 '안일한 시청자 제1주의'라고 비판하는 이시카와는 다음과 같이 지적한다.

NHK는 고객으로서의 시청자 제1주의, 소비자로서의 시청자 제1주의에서 벗어

나, 시민사회의 구성원으로서의 시청자, 공적 커뮤니케이션 참가자로서의 시민·시청자에 눈을 돌려야 한다(石川明, 2006, 164쪽).

이러한 NHK의 시각은 소비자주권(consumer sovereignty)으로 이어진다. NHK가 발표한 보고서에는 ‘고객기대도(CE)’, ‘고객만족도(CS)’, ‘시청자·고객의 만족을 위하여’ 등과 같이 ‘고객’이라는 개념이 많이 사용된다. 이는 시청자에 대한 인식의 단면을 드러내는 것이다. 이러한 소비자주권은 BBC의 자금조달을 검토한 피콕위원회(Peacock Committee)의 중심개념이었다. 즉 시청자를 만족시키기 위해서는 BBC수신료를 유료화하고, 독립제작사를 활성화 하며, 전송로를 다양화하는 등 방송시장의 다양성을 통해 시청자선택의 다양성을 실현해야 한다는 것이다.<sup>24)</sup> 이를 소비자테제의 유연화된 개념으로 보는 커런(Curran, 1991)은 채널의 다양화와 경쟁의 도입 등 시장논리로는 소비자의 주권을 보장할 수 없다고 비판한다.

넷째, 약속평가에서는 다양한 평가방법을 도입하겠다고 했지만, 양적 평가에 대한 의존도가 높다. 2005년도 약속의 중요한 평가 항목 가운데 하나인 ‘약속1, 프로그램에 충실’을 평가하기 위해 평가위원회는 이를 ‘풍요롭고 좋은 프로그램’과 ‘공영방송에 대한 만족도’로 나누었다(辻正次, 2007). 또한 ‘풍요롭고 좋은 프로그램’의 실현은 보다 많은 사람들이 시청하는 것을 의미한다며, 이를 위해 시청시간, 접촉자율, 시청자의 기대도와 만족도 등 세 가지 평가 항목을 설정했다. ‘공영방송에 대한 만족도’는 판단재료 제공, 긴급재해 보도의 강화, 지역방송의 제고, 복지방송의 강화, 교육방송의 제고 등 5가지 평가 항목을 대상으로 시청자조사를 통해 기대도와 만족도를 5점 척도로 평가하고 있다. 분석을 위한 데이터는 NHK방송문화연구소의 시청률 조사에서 시청시간, 접촉자율 등을, ‘약속평가위원회’가 실시한 시청자 조사<sup>25)</sup>를

24) 역설적으로 이 위원회는 경쟁적 시장논리에 의해 사라지기 쉬운 공적 프로그램이나 소수계층 대상의 프로그램은 보조금 제도를 통해 보호해야 한다고 주장하였다.

25) 2005년도의 평가에서 시청자 조사는 3차례에 걸쳐 면접법, 방문배포회수법으로 실시되었다.

통해 시청자의 기대도, 만족도 등을 수집, 각각의 평가 항목을 1~5점의 5단계로 평가하였다. 그러나 NHK방송문화연구소의 연구결과에 따르면,<sup>26)</sup> 방송프로그램과 편성에 대한 평가는 시청자, 전문가, 사회집단 등 평가주체가 다양하며, 시청'질'의 평가에서도 평가 항목은 다양하다. 시청자의 평가에는 적어도 시청조사, 시청감상조사, 프로그램 내용의 평가조사, 프로그램 만족도조사 등이 있다고 한다. 그럼에도 불구하고 '약속평가위원회'에서는 단순히 프로그램을 얼마나 많은 사람들이 보고 있는가, 시청자가 어떻게 평가하고 있는가를 중심으로 측정하고 있다. 결국 프로그램 평가를 외부 공기업의 업무평가전문가에게 맡길 것이 아니라, 시청자의 프로그램 평가 기준을 적절하게 설정, 개별 프로그램에 대한 시청자의 의견이 전체의 평가에 반영되도록 공정한 틀을 마련하도록 해야 한다.

이러한 양적 평가방법에 대한 의론은 수신료에 대한 CVM이나 공영방송의 이용가치·비용가치(사회적 가치)에도 나타나고 있으며, 이를 통해 현행의 방송서비스를 정당화하고 있다. 예를 들면, CVM의 조사 결과에서는 방송서비스의 시장가치(WTP: willing to pay)는 TV와 라디오 등 지상파방송이 1,780엔(월액)이었다며, 현행의 수신료(1,395엔)를 웃돌았다고 하였다. 그러나 현행 수신료체계에서 지상파방송은 텔레비전에 한정하고 있기 때문에 방송서비스에 대한 시청자의 평가는 달라진다. 또한 CVM조사는 질문 내용이나 방법에 따라 편차가 큰데, 보고서에는 질문지가 공개되지 않았다. 지상파방송의 WTP의 응답분포를 보면, 평균치를 상회하는 금액을 제시한 응답자는 182명이며, 이는 전체 응답자(704명)의 25.8%에 해당한다. 여기에 500~1,500엔이라고 답한 응답자가 65.5%(464명)를 차지하고 있다는 점을 고려한다면, WTP는 편향된 평균치라고 할 수 있다.

26) NHK방송문화연구소에서는 프로그램 평가 방법을 오랫동안 연구해 왔다. 대표적으로 마키타 테츠오(牧田徹雄, 1999)의 연구가 있다. 자세한 것은 KBS <해외방송정보>(2007년 10월호)를 참고할 것.

## 5. 결론: 공영방송이 설명책임을 이행하기 위한 과제

이상과 같이 일련의 불상사 이후 추진된 NHK의 '개혁재생사업'은 관리체제의 강화, 직업윤리의식의 제고 등을 특징으로 하고 있으며, 이것이 제작진의 내부적 자유와 전문주의를 신장시켰다고 보기는 어렵다. 이는 1990년대 존 버트(John Birt)가 사장으로 재임한 7년간 BBC에 '감사의 무기(armoury of audits)'가 넘쳤다고 지적한 본(Born, 2003)의 지적과 일맥상통하는 결과이다. 그에 따르면, BBC가 채용한 감사와 설명책임의 절차가 결과적으로 비생산적이며, 저널리스트를 규율하는 것이며, 창의성을 저해하는 '제도화된 성찰(institutionalized reflexivity)'을 강요했을 뿐이었다는 것이다. 또한 NHK는 수신료 납부거부자가 늘자 '시청자에 대한 약속과 평가' 등 시청자로부터 신뢰를 회복하기 위한 직접적인 설명책임도 도입하였다. 그러나 이는 공영방송의 위상에 대한 폭넓은 논의 없이 경영위기에 처한 방송사의 존속을 위한 목적으로 도입되었으며, 방송서비스와 프로그램에 대한 약속과 평가가 부족하며, 결국 안일한 시청자주의에 치우쳐 시청자·시민의 불신과 불만을 해소하는데 불충분하다고 평가할 수 있다.

이러한 NHK의 사례가 한국의 공영방송을 둘러싼 논의에 어떠한 함의를 가지고 있는가를 간단하게 정리하는 것으로 결론을 대신한다. 우선, 공영방송의 설명책임은 기업통치의 개혁과 밀접한 관계가 있다는 것이다. 지금까지 미디어의 문제는 국가와 미디어가 문제의 일부인 동시에 해답의 일부(Scammell, 2000, p.xxxi)로 인식되어 왔으며, 이에 따라 설명책임도 정치시스템에 의존해 왔다(Blumner & Michell, 1994). 그러나 이러한 책임시스템이 공영방송이 직면하고 있는 위기를 해결해 주지 못한다는 것은 NHK의 사례를 통해 확인할 수 있다. 자발적인 설명책임은, 강형철의 지적처럼(2006, 2007), 규제기관을 포함한 기업통치의 변용을 전제로 한다. 이에 대하여 일본에서는 독립규제기관의 설립과 NHK경영위원회의 개혁에 초점이 맞춰져 있다. 독립규제기관의 설립은 일본의 방송제도가 안고 있는 제도적 모순을 해결하기 위한 첫걸음으로 지적이 일반적이다(松田浩, 2006; 吉見·松田, 2006; 花田達朗,

1999). 이는 총무성의 규제가 방송법에도 없는 관행을 양산하고 있기 때문이다. 그 대표적인 예가 NHK예산 승인 과정이다. 공영방송의 예산이나 수신료를 국회에서 승인하는 경우는 많지만, 일본에서는 국회심의회가 이루어지기까지 '블랙박스'와 같은 정치과정을 거치며, 이 과정에서 예산안이나 수신료를 '인질'로 한 정치적 거래가 이루어지고 있다.<sup>27)</sup> 한국의 경우, 2001년 시행된 방송법에서 방송위원회의 기능과 독립성을 보장하고 있다. 그러나 다양한 이해관계자의 갈등을 조정하지 못하고, 정치 환경의 변화에 민감하게 반응하는 등 운영에 있어서 문제점도 드러나고 있다. 여기에 방송과 통신의 통합규제 기관으로 방송통신위원회가 대통령직속기구로 자리를 옮기면, 공영방송의 설명책임은 정치시스템에 대한 의존도가 더욱 높아질 우려가 있다. 한편, 경영위원회나 이사회 등 시청자를 대표하는 내부적 감독기관을 통한 간접적인 책임제도도 개혁이 요구된다. NHK의 경영위원회는 위원의 임명에서부터 집권여당의 영향력이 강하게 작용하며, 운영에 있어서는 정치적 독립성을 보장하는 방패가 아니라 당파에 매여 정치적 압력의 통로로 기능하고 있다. 이에 영국의 BBC트러스트(BBCTrust)와 집행이사회, 스웨덴의 SVT의 경영위원회를 임명하는 Foundation, 독일의 방송평의회와 관리평의회 등 통치시스템의 이원화(two board system) 등에 대한 논의로 이어지고 있다(中村美子, 2007, 2008; 松田浩, 2006; 山本博史, 2005).

설명책임을 이행하기 위한 공영방송의 기업통치는 '정부—내부적 감독기관—시청자·시민'이라는 구도 속에서 재정비되어야 한다. 이는 시청자·시민에 대한 설명책임을 강화하여 공영방송에 영향을 미치는 세력들 간의 균형을 유지하는 것을 의미한다. 왜냐하면 공영방송의 문제는 정부, 공영방송, 시청자·시민이 문제의 일부이자 해답의 일부이기 때문이다. 특히 가장 직접적인 영향, 즉 설명책임에 대한 가장 큰 요구는 매스미디어가 지속적인 활동을

27) NHK의 예산안은 정부의 법률안과 동일하게 다루어진다. 이에 따라 NHK는 매년 국회의원에게 예산안을 설명하고 있으며, 자민당의 심의회에 회장 등 임원이 출석하여 답변하고 있다. 이 과정에서 경영 이외에 프로그램 내용에 대한 설명도 이루어지고 있다.

위해 직접적으로 의존하고 있는 대상으로부터 나오는 경향이 있기 때문에 (McQuail, 2003b, p. 19), 공영방송의 설명책임은 시민에게 보다 많은 책임을 짊어지고 있다는 인식에서 출발하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 공영방송 (경영위원회나 이사회, 집행부, 방송프로그램 제작자)이 시청자에게 공영방송의 운영, 사업계획, 성과, 프로그램 편성, 프로그램 내용 등에 대한 공익적 역할을 수행하고 있는가, 혹은 수행하지 못한 이유를 스스로 측정·평가하여 그 내용을 공개하고 설명하며, 시청자의 의견과 요구에 성실하게 답변하지 않으면 안 된다. 시청자·시민에게 결과나 답을 제시하는 것이 아니라 논의의 파트너로 받아들여 귀를 기울여야 한다는 것이다. 또한 공영방송의 공영방송 스스로 시민사회를 지원하는 주체성과 연대의식을 가진 시민을 시청자로 키워나가는 것이 필요하다. 수신료를 지불하는 공중이 공영방송을 지키지 않으면 공영방송의 미래는 위협에 직면하게 된다는 피카드(Picard, 2003)의 지적처럼, 이제 시청자·시민은 공영방송의 제도적 부담을 분담해야 하는, 즉 적극적으로 참여하지 않으면 안 되는 상황에 직면해 있다.

## Ⅰ 참고문헌

- 강형철 (2004). 『공영방송론: 한국의 사회변동과 공영방송』. 서울: 나남.
- \_\_\_\_ (2006). 『공영방송사의 책무와 독립성: 공공기관운영법 적용 논란에 즈음하여』(KBI포커스07-08). 서울: 한국방송영상산업진흥원(보고서)
- \_\_\_\_ (2007). 공영방송의 새로운 정체성. 『방송연구』, 2007 여름호, 7-33.
- 배진아 (2007). 공영방송의 공적 책무성. 『방송연구』, 2007 여름호, 74-101.
- 안창현 (2007). 공론장과 미디어의 양면성: 규범과 현실의 사이에서. 『커뮤니케이션 과학』, 26권, 29-51.
- 中村美子 (2007). 公共放送の説明責任: 約束と評價への進化. 『放送研究と調査』, 57(8), 東京: NHK放送文化研究所, 56~67.
- 松田浩 (2006). 『NHK: 問われる公共放送』. 東京: 岩波新書.

- 牧田徹雄 (1999). 放送番組と編成の價値をどう測るのか: 放送の質的評價基準. 『文研ファイル』, 11號, 東京: NHK放送文化研究所.
- 水野剛也 (2001). 米國のメディア・アカウントビリティー: ジャーナリズムの信用回復のための自己説明責任. 『新聞研究』, 602號, 東京: 日本新聞協會, 57~60.
- 染谷學 (2006). マス・メディアの表現の自由とAccountability: 自律と制度の二重性を視座とした原理論的考察. 『情報學研究: 東京大學大學院情報學環紀要』, 70號, 東京: 東京大學大學院情報學環, 129~145.
- 山本博史 (2005). 新生・公共放送のために言っておきたいこと: NHK新生プランからNHKを考える. 『AURA』, 73號, 東京: フジテレビ, 40~45.
- 吉見俊哉・醍醐聰 (2006). NHK改革の論點. 『放送レポート』, 199號, 2-10.
- 石川明 (2006). 公共放送の視聽者への“約束”: 日獨の比較を通じて. 『現代思想』, 34(4), 158~165.
- 石川旺 (2005). パブリックサービスとしての役割を明確にする. 『放送文化』, 7號, 28~31.
- 鄭壽泳 (2005). 説明責任を果たすコミュニケーション・チャンネルとしての自己檢證番組. 『放送文化』, 8號, 86~91.
- \_\_\_\_\_ (2006). メディア・アカウントビリティーに関する一考察: イギリスのアナン報告書を手がかりに. 『同志社メディア・コミュニケーション研究』, 3號, 京都: 同志社大學メディア・コミュニケーション研究センター, 40~49.
- 辻正次 (2007). NHK“約束”評價の方法と考え方. 『放送研究と調査』, 57(1), 東京: NHK放送文化研究所, 18~31.
- 片岡俊夫 (2001). 『新・放送概論: デジタル時代の制度をさぐる』. 東京: NHK出版協會.
- 瀧川裕英 (2001). 公開性としての公共性: 情報公開と説明責任の理論的意義. 日本法哲學會編, 『‘公私’の再構成法哲學年報(2000)』. 東京: 有斐閣, 23~40.
- 花田達朗 (1999). 『メディアの公共圏とポリティクス』. 東京: 東京大學出版會.
- 原壽雄 (2006). 『ジャーナリズムの思想』. 東京: 岩波書店.
- \_\_\_\_\_ (2007). コンプライアンスがジャーナリズムを滅ぼす. 『GALAC』, 2007. 8, 12~15.
- 藤久ミネ (2006). 藤久ミネの番組批評: NHKはこう変わります. 『放送レポート』, 199號, 17.



- NHK改革・新生への道 (2005). 『放送文化』, 2005秋號, 16~23.
- 私が考えるNHK改革案. (2005). 『放送レポート』, 193號, 2~21.
- NHK放送文化研究所編 (2006). 『NHK2006年鑑』, 東京: NHK出版會.
- NHK 『改革・新生の取り組み』 Available: <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kaikaku/index.html>
- NHK (2005). 『コンプライアンス推進室調査報告書』.
- コンプライアンス委員会 (2007). 『コンプライアンス委員会の最終答申』. 東京: 日本放送協會(보고서).  
Available: <http://www.nhk.or.jp/keiei-iinkai/compliance/kouhyou/070626.html>
- 約束評價委員会 (2006). 『2005年度約束評價報告書』. 東京: 日本放送協會(보고서).  
Available: [http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/0606\\_27-001.pdf](http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/0606_27-001.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2007). 『2006年度約束評價報告書』. 東京: 日本放送協會(보고서).  
Available: <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/070529-002.pdf>
- デジタル時代NHK懇談會 (2006). 『デジタル時代NHK懇談會報告書』. 東京: 日本放送協會(보고서).  
Available: <http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/kondankai/pdf/houkoku2.pdf>
- 通信・放送の在り方に関する懇談會 (2006). 參考資料, 東京: 總務省.  
<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/070529-002.pdf>
- Arendt, H. (1982). *Lectures on Kant's Political Philosophy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bardoel, J. (2003). Back to the Public? Assessing Public Broadcasting in the Netherlands. *Javnost - The Public*, 10(3), 81~96.
- Bardoel, Jo & Leen d' Haenens (2004). Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government Regulations, *European Journal of Communication*, 19(2), 165~194.
- Blumler J. & J. Mitchell (1994). *Television and the Viewer Interest: Exploration in the Responsiveness of European Broadcasters*. London: Libbey.
- Born, G. (2003). From Reithian Ethic to Managerial Discourse: Accountability and Audit at the BBC. *Javnost - The Public*, 10(3), 63~80.
- Brants, K. (2003). *Auditing Public Broadcasting Performance: Its Theory and Practice*.

*Javnost - The Public*, 10(3), 5~10.

- Christians, C. (1989). Self-regulation: a critical role for codes of ethics. In E. Dennis, D. Gillmor, and T. Glasser(eds.), *Media freedom and accountability* (pp. 35~53). New York: Greenwood Press.
- Coppens, T. & F. Saey (2006). Enforcing Performance: New Approaches to Govern Public Service Broadcasting, *Media, Culture & Society*, 28(2), 261~284.
- Curran, J. (1991). Mass Media and Democracy: A Reappraisal. Curran, J. & M. Gurevitch(eds.) *Mass Media and Society* (pp. 82~117) London : Edward Arnold.
- Curran, J. (2002). *Media and power*. London: Routledge.
- Ferree, M., W. Gamson, J. Gerhards & D. Rucht (2002a). Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society*, 31(3), 289~324.
- \_\_\_\_\_ (2002b). *Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauss, E. (2000). *Broadcasting Politics in Japan: NHK and Television News*, New York: Cornell University Press.
- McQuail, D. (1997). Accountability of Media to Society: Principles and Means, *European Journal of Communication*, 12(4), 511~529(D. McQuail, P. Golding & E. Bens (eds.), *Communication Theory & Research: An EJC Anthology*, Sage Publication, 2006, 89~102).
- \_\_\_\_\_ (2003a). *Media accountability and freedom of publication*, New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003b). Public Service Broadcasting: Both Free and Accountable. *Javnost - The Public*, 10(3), 13~28.
- Picard, R. (2003). Assessment of Public Service Broadcasting: Economic and Managerial Performance Criteria. *Javnost - The Public*, 10(3), 29~44.
- Pritchard, D. (2000). Introduction: the process of media accountability, In Pritchard, D.(ed.), *Holding the media accountable: citizens, ethics and the law* (pp. 1~10), Bloomington & Indianapolis: Indian University Press.
- Scammell, M. (2000). *The media, journalism and democracy*. Aldershot: Ashgate.
- Splichal, S. (2006). Public media in service of civil society and democracy. Christian

302 『한국언론정보학보』 2008년 봄, 통권 41호, 한국언론정보학회

S. Nissen(ed.) *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape* (pp. 17~34), London: John Libbey Publishing.

(최초 투고 2007. 11. 30, 최종 원고 제출 2008. 2. 5)

## Public Service Broadcasting and Accountability: Case Study on NHK

Chang-Hyun Ahn

Ph D. Candidate

Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

This paper analyzes an NHK's 'Performances of Reform and Revival'. As a result of analysis, it was focused on reinforcement of the management such as audit, corporate governance, compliance, and thus the accountability was insufficient. Generally speaking, public service broadcasting is the form of organization of mass media that is most directly accountable to society. Therefore, the efforts is required for public service broadcasting to figure out to endow the social roles and responsibilities to themselves differentiated from other commercial broadcasters. And it is necessary that the concrete systems and activities based on an answerability model so that public broadcasters fulfill the accountability. Answerability means that broadcasting organizations and journalists both take account of and are accountable to the public. In such a process, the positive and voluntary civic participation is indispensable.

Key words: Responsibility, Accountability, Public Service Broadcasting, NHK, Answerability, The public.