

日本 放送政策의 課題와 展望

— ‘뉴미디어시대에 있어서의 방송에 관한
간담회(방송정책 간담회) 보고서’ 를 중심으로 —

하마다 준이찌(濱田純一)

연구원 / 鄭 允 植 譯

目次

- I. 보고서의 배경
- II. 방송 개념의 의의와 한계
- III. NHK와 민간방송의 「병존체제」
- IV. 방송의 「다양화」와 「다원화」
- V. 결 론

요 약 문

- 本稿는 85년 5월에 설치된 “뉴미디어 시대에 있어서의 방송에 관한 간담회”(일본 우정대신의 사적 간담회)가 2년간의 심의 끝에 87년 4월에 제출한 보고서의 내용을 중심으로 “방송정책의 과제와 전망”에 대하여 동경대학 신문연구소 조교수인 하마다 준이찌(濱田純一)가 정리한 것으로서
- 방송을 둘러싼 사회환경의 변화, 방송에 기대되는 역할, 방송개념의 재정립 문제, 방송체제(공영과 민간 병존체제), 방송의

다양화와 다원화의 확보 문제 등에 대하여 언급하고 있다.

○주요내용

1. 방송을 둘러싼 사회환경의 변화

- (가) 국민의 가치관, 생활양식의 다양화, 개성화
- (나) 기술개발의 진전과 미디어의 다양화
- (다) 고도정보화의 진전 및 사회의 구조변화
- (라) 국제화의 진전

2. 방송에 기대되는 역할

(가) 건전한 언론보도시
장의 유지, 발전에의
공헌

(나) 정보의 지역격차 시
정

(다) 국민의 정보수요의
다양화, 고도화에 대응
한 각종 전문정보의 제
공

(라) 새로운 문화창조 및
보급

(마) 국제상호이해, 문화
교류의 촉진

(바) 활력있는 사회의 구
축

3. 방송개념의 재정립

—법률상 방송의 개념은 “공
중(公衆)에 의해 직접수신
되는 것을 목적으로 하는
무선통신의 송신”이고,

—방송의 ‘유한희소성’과
‘사회적 영향력’으로 인하여 타 전기통신에 비하여 방송에 대하여는 집중배제 (3사업 지배금지, 복수국 지배금지), 프로그램 편성원칙, 공평성의 실현 등의 규제를 행하고 있음.

—뉴미디어의 출현으로 종래의 ‘방송, 비방송’의 2원적 구분은 어려워므로 방송성의 농담(放送性的 濃淡)이라는 개념을 도입, 희소성과 사회적 영향력에 따라 적절한 규제를 하며,

—미디어의 특성을 고려하고

(예, 多重放送, FM방송은 미디어 특성을 고려하여 프로그램 편성원칙의 적용배제)

—전체적으로는 규제완화의 방향으로 나가되 기간적(基幹的)미디어라는 개념을 도입하여 국민생활에 필수불가결한 「중파방송, FM방송 및 TV방송」 등에 대하여는 집중배제원칙을 계속 유지한다.

4. 방송체제의 문제

—일본의 경우 NHK와 민간방송의 2원체제를 유지하고 있고, 민간방송중심의 미국에서 공영방송의 도입이 검토된 적이 있으며, 공영방송중심의 유럽에서 민간방송을 도입하는 추세 등을 감안한다면 「2원체제」를 지속하는 것이 타당하며,

—2원체제의 경우 언론의 다원성 추구에 있어서 공영방송과 민간방송에 대하여 다른 과정을 상징, 즉 공공방송에 있어서는 프로그램 자체의 다양성이 반영되도록 하고, 민간방송은 여러 개의 특징있는 방송이 존재하게 함으로써 다원성 확보

—민간방송에 대하여는 시장원리를 적용시키되, 이것이 불가능할 경우 다양성

의 감시기준, 다양성의 측정, 위반상태의 시정 수단 등을 명확히 규정해야함

5. 방송의 다양화와 다원화 문제

—다양화는 ‘방송프로그램의 다양화’와 ‘방송시청 형태의 다양화’로 해석하고,

—이를 위해 ‘TV방송 채널수의 균형’, ‘난시청지역의 해소’, ‘FM방송’, ‘다중방송’, ‘위성방송’의 보급추진

—방송프로그램의 규제완화로서 ‘행동의 규제’에서 ‘구조의 규제’로 전환을 요구

I. 보고서의 배경

최근들어 방송에 관련되는 전기통신기술 및 전자공학기술은 눈부시게 발달하고 있다. 즉, 다중방송이나 위성방송기술, 혹은 하이비전이나 PCM 음성기술 등 뉴미디어가 속속 개발되고 있다.

방송을 규제하고 있는 법제도를 보면 1950년에 이른바 전파 3법이 제정되면서 전후 방송체제의 기초가 다져진 이래¹⁾ 1952년에 전파관리위원회 설치법을 폐지하고—여러 번의 부분적인 개정이 있었기는 하지만— 거의 40년동안 전파법, 방송법에 의한 방송규제의 기본적인 틀이 변함없이 유지되어 왔으며, 또 규정을 유연하게 적용함으로써 방송계의 급속한 변화에 대응해 왔다.

1950년 당시에는 중파방송(라디오방송)밖에 없었지만 1953년에는 TV방송이, 또 1969년에는 FM방송이 개시되었으며, 1975년 이후에는 음성다중방송, 문자다중방송, 위성방송 등 새로운 방송의 모습이 나타나게 되었다.

앞으로 유선TV방송법에 의해 규제되는 CATV에 대해서도 당초의 난시청 해소라는 제한된 목적뿐만 아니라, 통신위성에 의한 프로그램 분배 및 위성파 연결된

다채널도시형 CATV(이른바 서비스 케이블네트)가 방송계에 커다란 변화를 초래할 것으로 예측되고 있다.

또한, 비디오텍스나 화상응답시스템(VRS) 등 전기통신에 의한 영상·음성의 전송도 방송과 융합될 가능성이 커지고 있다.

방송을 둘러싼 이와같은 변화속에서, 1985년 5월 일본 우정대신의 사적 간담회로서 방송전문가, 방송·매스컴 관계자 등으로 구성된 「뉴미디어시대에 있어서의 방송에 관한 간담회(방송정책간담회)」(座長은 요시꾸니 이지토오 內閣法制局長官)(이하 「간담회」로 인용)가 설치되었고, 간담회에서는 2년간의 심의를 거쳐 1987년 4월에 보고서(이하 「보고서」 또는 「간담회보고서」로 인용)를 제출했다²⁾.

또한 최근에 들어서는 학계³⁾, 방송계⁴⁾에서 오늘날의 문제상황을 고려한 방송정책에 대한 제언이 가끔 나오고 있다.

한편 우정성에서는 뉴미디어의 발전과 국민의 방송 수요의 변화에 대응하기 위해 방송전문가에게 의뢰하여 정책개발을 시도해 왔다⁵⁾. 그러나 방송제도 전반에 대한 근본적이면서 구체적인 정책 검토는, 1964년에 답신을 정

리한 「임시방송관계법제조사회」 이후 이 간담회에서 처음 이루어졌다고 해도 좋을 것이다.

따라서 뉴미디어의 본격적인 발전을 눈앞에 둔 현시점에서 방송정책에 관한 포괄적이면서도 기본적인 지침이 제시되어 있다는 데에 이 보고서의 의의가 있다고 할 수 있다.

간담회 보고서는 3개의 장으로 구성되어 있다.

즉, 제1장에서는 현행 방송법제와 방송의 현상을 개관하고,

제2장에서는 방송을 둘러싼 사회환경의 변화와 특히 그 가운데에서도 방송에 기대되는 역할에 대한 인식을 고찰한 다음,

제3장에서는 방송정책의 과제와 그 방향에 대해 상세히 검토하고 있다.

이 간담회는 처음에는 뉴미디어의 문제에 정면으로 파고들어 장기적 전망을 하는 입장에서 현황에 대해 검토할 예정이었으나, 결과적으로는 현재의 방송실태를 고찰하고 비교적 가까운 장래를 예측하는 보고서가 되고 말았다. 그런 뜻에서 간담회 위원이었던 시오노교수의 말대로 「예습」보다는 「숙제의 완성」에 노력을 기울인 내용이 되고 있다⁶⁾.

방송정책의 검토는 방송제도가 이루어진 사회환경과 방송에 기대되는 역할에 대해 어떤 인식을 가질 것인가가 출발점이 되었다. 이 점에 관한 간담회의 생각은 보고서의 관련 부분의 목차를 열거하는 것으로써 대신하고자 한다.

1. 방송을 둘러싼 사회환경의 변화

- (1) 국민의 가치관, 생활양식의 다양화·개성화
- (2) 기술개발의 진전과 미디어의 다양화·융합화
- (3) 고도 정보화의 진전 및 사회의 구조변화
- (4) 국제화의 진전

2. 방송에 기대되는 역할

- (1) 건전한 언론보도시장의 유지·발전예의 공헌
- (2) 정보의 지역격차 시정
- (3) 국민의 정보 수요의 다양화·고도화에 대응한 각종 전문정보 등의 제공
- (4) 새로운 문화창조 및 보급 등
- (5) 국제상호이해, 문화교류의 촉진
- (6) 활력있는 사회의 구축
이러한 과제인식을 고려하여 제시한 「방송정책의 과제와 방향성」의 내용

은 전체적으로 〈규제완화〉의 색채가 짙다.

II. 「방송」개념의 의의와 한계

간담회 보고서의 중심 주제는 「방송을 둘러싼 환경의 변화를 고려하고 또 앞으로의 방송 미디어의 질적 다양화 및 양적 증대를 예견한 방송정책」이었으나, 가장 초점이 되어 논의된 부분은 「방송개념이 변천되고 있다」는 인식이다.

즉 「현실적으로 종래와 같은 방송, 비방송의 2원적인 행정조치는 불가능하며, 미디어에 대해서는 이른바 「放送性の濃淡」에 부합되는 규제를 마련할 필요가 있다는 것이다. 방송개념의 상대화를 전제로 하여 미디어의 특성에 맞는 규제를 연구한다고 하는 생각이 그것이다.

전과법 5조 4항, 방송법 2조 1호는 「방송의 개념」에 대해 「공중(公衆)에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신」이라고 정의하고 있는데 유선TV 방송법 2조 1호도 유선방송의 개념에 대해 유사한 규정을 내리고 있다.

이 보고서는 이와같은 방송의 개념을 전제로하여 방송의 요건을 다음과 같은 4가지로 정리하고 있다.

- 첫째, 「공중」, 즉 불특정 다수를 대상으로 한 통신일 것,
- 둘째, 공중에 의해 「직접 수신될 것」,
- 세째, 발신자의 의도가 공중에 의해 직접수신을 「목적으로 하는 것」일 것,
- 네째, 「송신」, 즉 공중을 대상으로 한 정보의 일방적 전달(一方的傳達)일 것 등이다.

그리고 이러한 방송의 개념은 단순히 이론상이나 학문상의 관심사에 그치지 않고 아주 실제적인 의미를 지니고 있다. 즉, 방송은 그 매체의 고유한 성질로 인하여 프로그램 편성원칙의 준수를 비롯하여 타 미디어에는 없는 특별한 규제를 받고 있으므로 「방송」의 요건에 해당하는 미디어는 당연히 본 제의의 적용대상이 된다.

새로이 등장하는 뉴미디어에 대해서도 그것이 「방송」에 해당하는지 아닌지 하는 점이 그 미디어에 대해 어떤 규제가 적용되는가의 핵심적인 고려사항이 되는 것이다.

방송개념에 대한 간담회의 자세는 이점에 대해 종래의 「방송이냐? 비방송이냐?」하는 2원적 구분에 구애됨이 없이 방송정책이 유연하게 이루어져야 하는 것을 명확

히 하고 있는데 이는 앞으로 갖가지 형태의 특성을 달리 하는 미디어가 등장할 것을 고려해 본다면, 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 보인다.

무엇보다도 보고서에서 적용되고 있는 「방송성의 농담」이라는 용어에 대해서는 약간의 설명이 필요할 것이다.

방송의 농담이라는 관점에서 보면 「방송」개념의 4요소라는 형식적 요건을 어느 정도 갖추고 있는가 하는 점은 문제가 되지 않는다.

보고서에서 사용하고 있는 다른 표현을 빌리자면, 여기서는 오히려 「규제요소」의 농담이라는 실질적인 관점이 문제인 것이다.

즉 간담회 보고서는 방송 특유의 규제가 설정되어 있는 이유로서 -종래의 통설적인 사고방식에 따라- 방송이 「유한회소한 전파를 이용한다는 사실」 및 「방송의 사회적·문화적 영향력」이 극히 크다는 점을 들고 있다. 그러므로 방송의 「유한회소성」과 「영향력의 정도」가 강할수록 규제도 강화되어야 한다는 것이다.

「전형적인 방송의 개념 및 현행 방송제도」를 한쪽 끝에 두고 「전형적인 전기통신의 개념 및 현행 전기통신제도」

를 다른 쪽 끝에 두어 그 양단을 연결한 선상(線上)에 여러 미디어를 배치하여 각 미디어가 어느 지점에 위치하는지를 분석해야 한다.

이 기본방침이 특히 多重放送에 대한 집중배제 원칙 적용의 완화, 또는 프로그램 편성원칙의 탄력적 적용으로써 구체화되고 있다. 그러나 이와 같은 「실질적 관점에서의 방송의 개념」과 「방송개념의 형식적 요건」은 반드시 일치하는 것은 아니다.

그러므로 「방송」의 요건을 갖춘 미디어라 할지라도 「규제요소의 농담」, 즉 「유한회소성」과 「영향력」에 따라 규제방법이 달라진다는 것은 당연하다.

또한 이 보고서는 「미디어 특성」이라는 관점을 적용시키고 있다. 예를 들면 FM 방송은 형식적으로나 실질적으로나 전형적인 방송으로서 이해되는 매체이지만, 이 보고서는 FM을 TV방송, 중파방송과는 구별하여, FM방송에는 프로그램간의 조화규정(방송법 44조 4항: 협회는 국내 방송프로그램의 편성에 대해서 특별한 사업계획에 의한 것을 제외하고는, 교양프로그램 또는 교육프로그램과 병행하여 보도 프로그램 및 오락프로그램을 편성함으로써 방송프로그램

상호간의 조화를 유지할 수 있게 하지 않으면 안된다.)의 적용을 제외할 것을 제안하고 있다.

이러한 차별화는 「음질 등의 미디어 특성」에 기인한 규제의 차이라는 관점에서 설명될 수 있다. 다시말해서 두 「규제요소」이외에도 「미디어의 특성」이라는 것도 규제에 한 요인이 될 수 있다는 것이다. 이러한 미디어간의 기능의 차는 앞에서 제기한 「사회적 영향력」의 일부서 이해하는 것도 가능할 것이다.

이 경우 본래는 내용중립적인 「사회적 영향력」의 개념을 좀더 확대시켜야 한다는 점에서 문제가 있다.

이밖에 「규제요소」의 하나인 회소성의 평가에 관해서도 이 보고서는 흥미있는 관점을 제시하고 있다.

「基幹적 정보전달수단」 혹은 「基幹적 미디어」라는 개념이 바로 그것이다.

즉, 「국민생활에 필수불가결한」 중파방송, FM방송 및 TV방송에 관한 한은 전파의 유한회소성은 당연 불변인 것으로 보이므로 -「총체적으로 규제완화의 방향」에서의 재검토가 도모(후술 4참조)되고 있음에도 불구하고- 이러한 「기간적 미디어

어」에 대해서는 매스 미디어의 집중화현상만은 배제되어야 한다는 규제의 기본골격은 유지되어야 한다고 주장하고 있다.

이는 앞으로 갖가지 형태의 미디어가 등장하여 전체 채널수가 비약적으로 증대할 경우에도 희소성의 완화 또는 소멸을 주장할 것이 아니라, 미디어의 특성에 따라 희소성의 원칙이 적용되게 될 가능성을 시사하고 있다.

이상의 간담회 보고서의 제언을 보면 방송개념의 「변천」이라기 보다는 오히려 방송개념의 「확산」에 더 가깝다고 볼 수 있다.

이렇게 보면 「앞으로의 전기통신기술의 발전동향을 고려하면서 적절한 정책을 형성해 가기 위해서는 『방송』의 개념에 집착하는 것은 타당하지 않다」⁷⁾는 결론을 내릴 수도 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 현재의 방송법이 방송의 개념을 전제로 하여, 상세한 규제를 하고 있으며, 또 이런 의미에서 「방송」의 개념에 따라 규제를 받아야 할 미디어가 다수 존재하는 한, 규제의 합리성이라는 관점에서 개별적으로 규제를 할 것이 아니라 「방송」개념에 기초하여 구성된 「일반적 규제」를 하

는 것이 합리적이다.

또 「방송」의 개념과 이에 기초한 규제는 「규제요소」, 혹은 「미디어 특성」을 토대로 하여 법적규제방법을 검토해야 할 것이다. 이러한 의미하에서 「방송의 개념」은 규제의 기준척도로서 유용할 것이다.

Ⅲ. NHK와 민간방송의 「병존체제」

일본의 방송체제의 특징은 NHK와 민간방송과의 「병존체제」라는 점이다. 즉, 조직의 형태나 경영재원이 서로 다른 미디어간의 상호경쟁을 통해서 방송이 효용을 발휘하고 있다.

이점에 대해 간담회 보고서에 「양자가 병존하면서 각각의 존재의의, 특성을 유감없이 발휘함으로써, 방송이 가지는 뛰어난 효용을 상승적(相乘的)으로 산출해 왔다」면서, 병존체제를 긍정적으로 평가하고 있으며 「앞으로도 양자를 병존시켜 각각의 특성을 발휘시켜 가는 것이 필요하다」고 주장하고 있다. 이러한 「병존체제」는 일본에서 사실상 지속적으로 확립·발전시켜 왔다.

그러나 방송체도의 기초가 다져졌을 무렵인 1950년에만 해도 NHK를 중심으로 방송이 실시될 것으로 예정되었

었다. 그것은 방송법에 있어서 민간방송에 관한 규정이 NHK에 관한 규정에 비해 극히 빈약하기 때문이다.

그러므로 이 보고서는 「병존체제」라는 「방송계의 현실이 방송법제에도 반영되도록 배려되는 것이 바람직하다」고 제언하고 있다. 민간방송을 중심으로 발전해 온 미국에서도 1960년대 부터 공공방송의 의의가 재검토되게 되고, 또 반대로 공공방송의 독점이 계속되어 온 유럽제국에 있어서는 최근 민간방송의 도입이 급속히 진전되고 있는 상황을 고려해 본다면, 이러한 「병존체제」가 방송체제의 보편적·원리라고 해도 좋을 것이다.

그러나 여기서도 문제가 없는 것은 아니다.

첫째, 이 「병존체제」는 말할나위 없이 헌법에 의해 정해진 것이 아니라 정책적인 고려와 현실적 발전의 산물이다. 따라서 「병존체제」의 적합, 부적합의 여부, 또 그 구체적인 형태는 다분히 그 현실적 효용성 여부에 달려있다. 그러므로 끊임없이 공공방송과 민간방송과의 역할분담, 특히 공공방송의 형태가 문제시 될 여지가 있는 것이다.

간담회 보고서는 현행 방송법의 규정에서 엿볼 수 있

는 NHK의 기본사명을 「대부분 타당」하다고 하였으며, 그에 기초한 업무범위나 사업규모에 대해서도 잘 이해하고 있다.

그러나 이 보고서는 「사회적, 경제적, 문화적 제상황 등 공공방송을 둘러싼 환경의 변화에 따라 가장 적절한 형태가 검토되어야 한다」는 점도 아울러 지적하고 있다.

서독에서는 종래의 공공방송의 독점체제를 뒤흔드는 민간방송의 등장과 뉴미디어의 실용화에 직면하여 공공방송이 그 사회적, 문화적 책임을 다해 나가기 위해 「준립보장 혹은 발전보장(Best-ands-und Entwic-Klungsgarantie)」을 헌법상 인정받고 있으며, 공공방송의 업무범위, 재원문제 등이 논의되는 일이다.⁸⁾

「방송의 자유」론에서 역설하는 이러한 거시적인 공공방송론의 전개는 간담회 보고서가 충분히 다루지 못한 부분이다.

그러나 이 보고서는 「국민의 공공방송에의 기대」, 「수요에 적확·효율적으로 대응해 가는 최적의 미디어의 조합형태」, 「NHK의 재정사정과 국민이 부담과의 관계」, 「병존체제」의 의의 등을 고려하여 종합적으로 「병존체제」의 문제를 검토해야 할 것임을 시사하고 있다.

이러한 이른바 「미시적인 접근방식」은 현실적으로 타당한 해결을 도모하기 위한 틀로써 유용한 것이다.

둘째, NHK도 민간방송과 같은 수준에서, 언론의 다원성의 실현을 추구해야 할 것인가는 다시 검토할 가치가 있다. 간담회 보고서는 NHK와 민간방송과의 다원성의 실현에 있어서 서로 다른 프로세스를 상정하고 있다.

즉 공공방송은 「국민 전체에 기반을 두면서 국민내부에 있어서의 다양성이 그 구성, 활동에 충분히 반영될 수 있도록 제도화되어」있기 때문에, 또 민간방송은 「자유로운 사기업으로서…다수 존재하며, 각각 주체성을 가진 프로그램 편성 및 방송을 함으로써」 언론의 다원성이 실현될 수 있다고 보고 있다.

앞에서 본 서독에서의 민간방송도입 과정을 보면, 민간방송에 대해서 반드시 공공방송과 같은 수준의 다원성 확보가 요구되고 있는 것은 아니다.

즉, 작년말 서독 연방헌법재판소가 내린 제4차 TV판결에 따르면, 「방송제도는 전체적으로」 다양성(Vielfalt)을 실현하는 것이 헌법에 정해진 「방송의 자유」의 요청

이며, 따라서 공공방송에 있어서 의견의 다양성이 충분히 확보되어 있을 경우에는, 민간방송의 내용의 불균형이 중대하지 않는 한 허용되는 것으로 규정하고 있다⁹⁾.

서독에서는 공공방송에서와 같은 엄격한 다양성의 기준을 민간방송에 요구하는 것은 민간방송의 등장을 사실상 불가능하게 한다는 현실적인 판단이 작용하고 있는 것으로 보인다.

이 예는 독립적인 사기업이 다수 존재하고 있는 가운데 언론의 다원성을 실현해야 하는 일본의 민간방송에 적용되는 프로그램 편성원칙을 마련하는데 참고할 여지가 있을 것이다.

무엇보다도 시장원리를 적용시킬 수 없을 경우에는 어떤 기관이 다양성의 감시자가 되는가, 또 어떤 기준에 의해 다양성을 측정하는가, 나아가서 위반상태를 어떤 수단으로 시정할 것인가 하는 어려운 문제점을 명확히 해두어야 한다¹⁰⁾.

IV. 방송의 「다양화」와 「다원화」

최근 수년간 국민의 가치관이나 생활양식의 다양화 및 개성화가 야기시킨 방송수요의 다양화·고도화에의 대응은 방송정책의 기본적인

골격이 되어 왔다.

이 관계를 특히 더욱 명확하게 해주고 있는 것은 우정대신의 사적 자문기관인 「방송의 다양화에 대한 조사연구회의」가 1982년에 정리한 보고서이다.

이 보고서는 방송의 「다양화」를 프로그램 종류의 증가나 특정 분야의 세밀화 등 「방송 프로그램의 다양화」와 시청의 수시성(隨時性)·기록성 등 「방송 시청형태의 다양화」로 해석했다¹¹⁾.

다시 말하자면, 개인적인 관심이나 취미 등 다양한 시청욕구의 충족에 중점이 두어지고 있으며, 「TV방송의 채널 수의 균형」, 「난시청의 해소」, 「FM 방송·다중 방송·위성방송의 보급촉진」등의 의견도 제시되고 있다.

간담회 보고서도 「방송에 대한 국민이나 사회의 다양하고도 고도의 수요」를 가급적 다루고 있다. 즉 TV방송 및 FM방송에 대해 시청 가능한 채널 수의 지역격차 해소나 뉴미디어 서비스의 보급·충실 등을 제안하고 있다.

그러나 이러한 「다양화」론은 일면에 불과하다.

조사연구회의 보고서는 오늘날에 있어서는 매스미디어의 「정보」, 「오락」기관화, 비판기능의 상실경향을 지적

하고 있다¹²⁾.

간담회 보고서는 「건전한 언론보도시장의 유지·발전에의 공헌」을 방송에 기대되는 최초의 역할로 지적하고 있으며, 또 공공방송 및 민간방송의 존재의의를 논함에 있어서도 「언론보도의 다원성 확보」를 최우선 과제로 상정하고 있는데 이는 방송의 언론기관으로서의 특성을 더욱 강조하려는 자세로 볼 수 있다.

조사연구회의 보고서는 「언론의 다원성」의 확보라는 관점에서 보면, 방송의 자유는 「봉사적 자유(Dienende Freiheit)」로서 「방송에 의한 자유롭고 포괄적인 의견형성을 보장한다고 하는 임무에 봉사하는」¹³⁾ 것으로 규정 짓고 있는데, 이는 방송에 있어서 의견의 다양성의 유지에 대해 과민할 정도로 강한 관심을 표명하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이에 대한 몇가지 조치가 검토되고 있다. 예를 들면, 방송의 면허·감독기관의 다원주의적 구성, 방송사업자의 다수성 확보, 내부조직의 다원주의나 시분할방식에 의한 방송사업자의 다원적 구성, 또 집중배제조치등이 그것이다¹⁴⁾.

간담회 보고서는 「언론의 다원성」의 실현방법에 대해서는 별달리 새로운 제언을

하지 않고 있으며, 오히려 〈규제완화〉 기조 속에서 방송법 44조 3항(협회는 국내 방송 프로그램 편성에 대해서는 다음의 각호에 정하는 바에 따르지 않으면 아니된다.

1. 公安 및 미풍양속을 해치지 않을 것
2. 정치적 公平性이 있을 것
3. 보도는 事實을 왜곡하지 않을 것
4. 의견이 대립되는 문제에 대해서는 가능한 한 여러 측면에서 논점을 분명하게 할 것)

으로 대표되는 방송 프로그램에 관한 규제를 완화하는 방향을 밝히고 있다.

일반적으로 프로그램의 내용심사와 관계되는 「행동의 규제(behavioral regulation)」는 그 기준이 막연하여 표현활동의 위축을 초래하기 쉽기 때문에 문제가 될 가능성이 높다.

프로그램의 질적 향상에 대해서는 시장의 힘에 맡기고 그 시장의 힘을 효과적으로 기능시키기 위해서는 「구조의 규제(structural regulation)」가 중요하다고 역설하고 있다¹⁵⁾. 간담회 보고서도 「앞으로도 매스미디어의 집중배제라는 이념을 유지할 필요가 있다」고 하는

점에 대해서는 종래의 사고 방식을 유지하고 있다.

무엇보다 이 보고서의 입장은 집중배제의 「이념」을 유지하려 하는 것이지만 현행 3사업 지배금지·複數局 지배금지라는 규제 방식을 반드시 그대로 유지하려 하는 것은 아니다. 이 보고서는 종래의 방송에 대한 집중배제규제를 유지할 필요성이 다음과 같은 두가지 면에서 완화되었다고 보고 있다.

첫째, 현행 규제가 만들어진 1959년 당시와 비교하면 정보제공수단이 다양화되어 있으며 「대중정보의 독점적 공급상태가 생길 가능성이 상대적으로 감소하고 있는 현상에 대해서는 그 내용을 재검토하고, 미디어 특성을 고려한 새로운 원칙을 마련하는 것이 타당하다고 생각된다」는 것이다.

둘째, 지역간의 정보격차 시정을 위한 지상 TV방송의 다국화가 필요하며 민간방송, FM방송의 조기 전국보급 등을 위해서는 「사업주체의 경영안정이 불가결하기는 하나, 매스미디어의 집중배제 요청과의 균형, 조화를 도모할 필요성이 생기고 있으며 이와같은 관점에서도 현행 원칙의 내용을 재검토할 필요가 있다」고 되어 있다.

이러한 사고방식은 기본적인 방향에 있어서는 타당하다고 보이나 문제가 「언론보도의 다원성」이라는 민주주의 사회의 근간에 관계되는 사항이기 때문에 그 구체적인 적용에 있어서는 미디어의 소유·지배관계의 실태를 충분히 명확하게 하고, 이를 바탕으로 미디어 집중을 허용하던가 또는 집중을 배제하는 것이 중요하다. 이점이 더 한층 검토를 요하는 부분이다.

V. 결 론

—보고서의 적용범위—

서두에서 언급한 바와 같이 본 보고서에 커다란 특징은 「숙제의 완성」에 있다. 현재 각 방송구역에서 이용가능한 주파수를 나타내는 방송용 주파수 할당계획의 책정근거, 혹은 책정의 방침이나 수속에 대해 법률이나 명령에 의한 규정이 없으며, 또 방송용 무선국의 면허기준에 대해서도 성령(省令)인 「방송국 개설의 기본적 기준」에 규정이 있는 한편, 상세한 내용은 우정성의 「내부 지침」에 위임되어 있다.

또한 하나의 할당 주파수에 대해 실제로 다수의 면허신청자가 존재하는 상황하에서 경원(競願)처리 수속에

대해서도 충분한 결정이 없다는 문제도 있다⁶⁾.

이러한 「법률에 의한 행정」의 미비는 이들 규제시스템이 당초에 독립행정위원회로서 설립된 전파감리위원회의 존재를 전제로 구성되었으나 1952년의 위원회 폐지후에도 그대로 정비되지 않은 채 남겨졌기 때문인 것이다.

이점은 1964년 「임시방송관계법제조사회답신(臨時放送關係法制調査會答申)」에서도 지적되어 1966년의 방송법 및 전파법의 일부 개정안으로 국회에서의 논의의 대상이 되었으나 결국, 심의 말료(末了)·폐안이라는 결론으로 끝나고 말았다. 이러한 제도적 현상은 방송행정의 중립성에 대한 비판을 받게 하는 원인이 되고 있음을 부정할 수 없다.

간담회가 제안하고 있는 관계규제의 법률에의 격상 및 수속적 정비는 「행정의 근대화」(시노오교수)로서 중요한 의미를 가진다.

간담회 보고서는 이 밖에 방송사업에 있어서의 하드·소프트분리를 주장하고 있다. 방송체제의 유료방송도입 검토, 혹은 위성방송이나 CATV의 보급책, 방송기술개발체제의 정비나 국제화에의 대응, 전파감리심의회의

형태 등을 언급하고 있다.

전기통신기술의 현저한 발전과 그 산업화의 진행에 따라 방송계의 모습은 급속히 변모되고 있으므로 간담회 보고서의 제언이 앞으로 어느 기간동안 통용력을 가지게 될 것인가를 예측하는 것은 쉽지 않다.

보고서 자체도 시사하고 있는 바와 같이 위성방송이나 CATV의 발전동향은 방송정책 재검토의 계기를 마련해 주게 될 것이다.

위성방송은 1980년부터 BS-3에 의해 일본 전역에서 지상계 방송 이외에 3채널의 방송(민간 1, NHK 2)을 시청할 수 있게 되었으며 또 현재 30내지 50채널의 용량을 갖춘 이른바 도시형 케이블의 허가가 수도권을 중심으로 다수 주어졌다. 1990년대 중엽에는 회소성이라는 규제요소에 당연히 영향을 미치게 될 것이며, 방송이

가지는 영향력이라는 점에 있어서도 브라운관에 나타나는 미디어가 다수가 됨으로써 개개의 프로그램이 가지는 영향력은 상대적으로 감소될 것으로 여겨진다.

또 무엇이 「기간방송」인가에 대한 생각도 바뀌게 될 가능성이 있다.

이러한 규제요소의 변화, 미디어 배치의 변용에 대해 간담회가 제시한 방송정책이 대폭적인 재검토를 해야 할 상황도 충분히 예상할 수 있다.

그러나 간담회 보고서는 21세기까지 장기적인 영향을 고려한 제언도 적지 않다.

첫째, 보고서를 일관성 있게 하는 방송원리, 「방송성의 농담」, 또는 「미디어특성」에 부합하는 규제를 고려하고 있다는 점들은 각기 다른 특성을 지닌 미디어의 개별적이고 구체적 발전의 문제를 초월하여 미래에도 적

용될 수 있는 방송정책의 기준틀을 제공하고 있다.

둘째, 「법률에 따른 행정」의 실현에 관계되는 모든 제언도 장기적인 영향을 고려한 정책 대안이다. 앞으로 국민의 다양한 요구와 경제·사회의 급속한 변화를 감안하면서, 공정하고, 계획적이고, 종합적인 방송행정의 요체를 강화·정비하는데 기여할 것으로 보여진다.

현재 우성성은 간담회의 정책제언을 실현하기 위한 입법적 조치 등 구체적인 작업에 착수하고 있으며 차기 정기국회에서는 법개정의 심의도 예상된다.

보고서가 제시하는 문제는 여러 측면에 걸쳐 있지만 이 보고서를 계기로 활발한 논의가 이루어지고, 또 이를 토대로 해서 21세기를 맞이하는 방송제도의 종합적인 정비가 기대된다.

註)

- 1) 제 2 차대전 후에 있어서 방송제도의 정비과정에 대해서는 방송법제입법과정연구회편 「자료·점령하의 방송입법」(1980년) 참조.
- 2) 이 보고서는 우정성 방송행정국 감수 「방송정책의 전망」(1987년)이라 하여 공간(公刊)되었다. 이 보고서에 대한 논평으로는 예를들면 오오모리 사찌오 「방송계, 앞으로의 전망—21세기를 향해—」 국제전기통신연합과 일본 1987년 5월호 1항 이하, 다도꼬로 이즈미 「방송정책간담회, 보고서 정리」 신문연구 1987년 6월호(특집, 새로운 방송제도상을 추구하여)
- 3) 방송통신제도연구회 「방송제도에 관한 법정책연구보고서」(1984년)(部言稿편 「공동토의 뉴미디어시대의 방송제도상」 1986년 소장).
- 4) NHK가 학식있는 경험자 등에게 의뢰하여 정리한 「NHK 장기비전심의회 조사보고서」(1982년) 일본 민간방송연맹의 방송계획위원회가 정리한 「방송제도의 존재양상을 생각한다—개혁을 향한 주요과제와 방책—」(1987년).
- 5) 「다중방송에 관한 조사연구회의」 보고(1976년), 「방송의 다양화에 관한 조사연구회의」 보고(1982년), 「1985년도 우주통신정책간담회」 보고(1986년) 등
- 6) 전기통신진흥회 주최 「방송정책강연회」(1986년 5월)에의 시오노교수의 강연. 또 방송통신제도연구회 「방송제도에 관한 법정책연구보고서」
- 7) 시오노 히로시 「방송의 개념을 둘러싼 하나의 고찰」(이또오 마사끼편 『방송제도—그 현상과 전망—2』 163항. 또 부신회 편 『공동토의 뉴미디어시대의 방송제도상』 35항 이하, 173항 이하 참조. 방송의 개념을 둘러싸고 열렬히 토론을 벌려온 서독에서도 미디어의 규제에 대해서는 실질적·합목적으로 처리해 가려는 생각이 유력하고 방송개념은 「방송정책 혹은 방송법적 제문제의 해결을 위한 어떠한 주문」(Hans D. Jarass, Gutachten Gzum 56.1 Deutschen Juristentag Berlin 1986, S. GII. 또 시오노 상게서 153—4항 참조)이라고 일컬어지고 있다.
- 8) Vgl Martin Bullinger/Christoph Godel, Landesmediengesetz Baden-Wurttemberg Kommentar, 1986.
- 9) Urteil v.4.11.1986. 뉴더잭슨주의 방송법을 일부 위헌한 본 판결에 대해서는 이사가와 아끼라 「2원적 방송체제와 공공방송」 방송연구와 조사 1987년 2월호 2항 이하, 하나다 다쓰로오 「미디어 변동에 있어서 규범이론과 정치학」 신문연구 1987년 2월호 66항 이하 참조
- 10) 하마다 준이찌 「방송 저널리즘과 다양성—민간방송 도입을 둘러싼 서독의 입법과 판결에서」 방송학연구 37호(1987년) 82, 92항 참조.
- 11) 『방송의 다양화에 관한 조사연구회의 보고서』 서문.
- 12) 예를들면 原寺雄 「저널리즘 쇠퇴의 메카니즘」 방송학 연구 37호(1987년) 5항 이하
- 13) Bverfge, 295(320)
- 14) 하마다. 전개(주 10) 85항 이하
- 15) See David L. Bazelon, The First Amendment and the “New Media” New Directions in Regulating Telecommunications, in Daniel L. Brenner & William L. Rivers(ed), Free but Regulated, 57-59(1982)