

# 일본의 방송규제

차 현 숙

한국법제연구원 부연구위원

## I. 들어가며 -일본 방송·통신 규제의 역사-

### II. 일본의 방송·통신 규제 개관

1. 일본의 방송·통신 규제제도
2. 방송·통신 규제기구의 법적 지위 및 근거
3. 방송·통신 규제기구의 역할
4. 방송·통신 규제기구의 구성

### III. 개정 일본 방송법의 주요내용 및 소유제한 및 경영제도

1. 개정 방송법의 주요내용
2. 소유규제 관련
3. 매스미디어 집중배제원칙의 위반과 집중배제원칙의 완화

## IV. 마치며

### I. 들어가며 -일본 방송·통신 규제의 역사-

일본은 방송과 통신에 대한 규제를 정부부처인 총무성에서 행하고 있다. 방송과 통신의 규제 근거가 되는 법제는 일원화되어 있지 아니하나, 일본에서의 방송에 대한 규제를 살펴보기 위하여는 전체로서 방송과 통신의 규제제도에 대하여 살펴보고 방송에 특징적인 부분을 소개하는 것이 보다 편리

할 것으로 보인다. 따라서 규제제도 내지 규제기구에 대하여는 방송과 통신을 소개하고, 이어 최근 개정된 방송법의 주요 내용 및 소유제한 등에 대하여 소개하기로 한다.

일본의 경우 1945년 종전 이후부터 1950년 6월까지 방송·통신 행정은 정부부처인 전기통신성의 외국(外局)인 전과청에서 담당하여 오다가 식민지 국책방송에 대한 반성을 기반으로 하여 방송의 민주화를 목적으로 1950년 6월에 미국의 연방통신위원회(FCC)를 모델로 한 독립행정위원회인 ‘전과감리위원회’를 총리부의 외국(外局)에 설치하였다. 그러나 이러한 독립행정위원회가 책임의 명확성을 결여하여 능률적인 사무처리 목적을 달성하기 어렵다는 판단하에 2년 뒤인 1952년에 이를 폐지하기에 이른다.<sup>1)</sup> 이후에는 방송에 대한 관리가 중앙에서 일원적으로 이루어졌다. 일본은 우정성을 설치하여 정부부처로 하여금 정책과 규제 기능을 담당하게 하였다. 이러한 점은 통상 선진국이라 지칭되는 나라들에서 정부부처가 방송면허를 비롯한 방송과 통신에 관한 행정 전반을 담당하고 있는 경우가 없다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

이와 같은 일본의 방송·통신 행정의 특징 때문에 방송과 통신에 대한 정부의 통제와 간섭이라는 우려가 지속적으로 제기되어 왔으며, 미국식의 독립행정위원회로의 변화 논의도 지속적으로 있어 왔다. 특히 방송의 경우에 방송의 자유에 대한 확보라는 측면에서 이러한 논의가 이루어져 왔고, 방송·통신의 융합이라는 기술적 진보에 따른 변화도 독립행정위원회의 필요성에 무게를 실어주었다. 그러나 아직까지는 일본의 경우 방송과 통신에 대하여 정부부처인 총무성이 이를 총괄하고 있다는 점에서는 변함이 없다. 그렇지만 방송과 통신의 융합 등 방송·통신 전반에 걸쳐 발생하고 있는 여러 변화를 반영하여 2007년 말 방송법의 개정이 있었다.

2007년의 방송법 개정은 방송과 통신 분야의 급격한 변화를 반영하고, NHK 업무의 적정화와 민간방송국에 지주회사를 도입하는 것 등을 골자로하여 2007년 12월 21일 참의원 본회의에서 성립하여 28일 공포되었다.<sup>2)</sup>

다음에서는 먼저 일본의 방송·통신규제제도에 대하여 간단히 살펴보고, 다음으로 최근에 개정된 일본 방송법의 주요 내용 및 일본의 방송 소유제한에 대하여 소개하고자 한다.

1) 이기현 외 4인 공저, 「세계 주요국의 미디어 융합형 서비스」, 커뮤니케이션북스, 2005, 211~213쪽.

2) 백승혁, “일본, 개정 방송법 성립”, 「동향과 분석(통권 267호)」, 2008년 2월, 한국방송영상산업진흥원, 12쪽.



## II. 일본의 방송·통신 규제 개관<sup>3)</sup>

### 1. 일본의 방송·통신 규제제도

일본의 방송정책의 근본이념은 ‘공공복지의 증진’으로 삼고 있다. 일본 방송법 제1조<sup>4)</sup>에는 ① 방송의 최대한 보급과 그 효율성의 보장, ② 방송의 불편부당·진실 및 자율의 보장에 의한 표현의 자유 확보, ③ 방송 종사자의 직책을 명확히 하고, 방송을 ‘공공의 복지’에 적합하도록 규정하여 그 건전한 발달을 도모하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 전파법 역시 공공의 복지증진을 목적으로 전파의 공평하고 능률적인 이용을 확보하고 있으며(전파관리법 제1조<sup>5)</sup>), 유선텔레비전방송법에서도 유선텔레비전 방송의 시설설치 및 운영을 적정하게 함으로써 유선텔레비전 방송 수신자의 이익을 보호하고, 유선텔레비전 방송의 건전한 발달을 도모함으로써 공공의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(유선텔레비전방송법 제1조<sup>6)</sup>).

방송과 통신에 대하여 50여 년 넘게 단일 방송통신 행정조직 형태를 유지해온 일본이지만, 양자에 관한 법제에 대해서는 방송·통신융합의 진전 정도에 따라 단계적으로 법제 정비를 추진하는 것을 기본 방침으로 하고 있다. 방송·통신 융합의 정도에 따라 법제 정비를 추진하여 가는 사례로는 방송과 통신의 중간 영역적 서비스에 대한 가이드라인 제정(1997년, 2001년)과 전송로 융합을 제도화한 별정의 전기통신역무이용방송법제 정비(2001년) 등을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

또한 일본은 총무성의 국(局) 차원에서 단일한 방송통신 행정 조직을 가지고 있기 때문에 방송통신융합에 대한 대응과 법제 정비에 보다 종합적이며 신속하고

3) 이 부분은 필자의 박사학위논문인 “방송·통신 규제기구에 관한 헌법정책적 연구(2008)”의 235-246면의 내용을 바탕으로 하여 정리하였음을 밝혀 둔다.

4) 第一条 この法律は、左に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。一 放送が国民に最大限に普及されて、その效用をもたらすことを保障すること。二 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。三 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

5) 第一条 この法律は、電波の公平且つ能率的な利用を確保することによつて、公共の福祉を増進することを目的とする。

6) 第一条 この法律は、有線テレビジョン放送の施設の設置及び業務の運営を適正ならしめることによつて、有線テレビジョン放送の受信者の利益を保護するとともに、有線テレビジョン放送の健全な発達を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

7) 자세한 것은 한국방송영상산업진흥원, “외국의 방송통신융합 법제 개편 현황”, 「KBI News(2005-09-06)」 참조.

능동적인 대처가 가능할 수 있다고 할 것이다. 일본은 IT인프라 등이 한국보다 뒤쳐졌음에도 불구하고 방송·통신정책을 수행함에 있어서 정부부처에 속한 단일한 행정조직을 통하여 발 빠른 대처가 가능했고, 이를 기반으로 하여 IPTV, 위성 DMB, 지상파 DAB<sup>8)</sup> 등과 같은 융합형 신규 서비스도 우리보다 먼저 도입할 수 있었던 것이다.<sup>9)</sup>

이와 관련하여 최근에 방송과 통신을 총괄하는 ‘정보통신성’의 창설이 일본에서 이야기되고 있다. 일본 요미우리신문 2007년 1월 14일자에 의하면 일본 총무성 장관은 올해 초 총무·경제산업·문부과학 등의 각 성과 내각부가 소관하는 정보통신이나 방송행정을 통합한 ‘정보통신성’의 창설을 구상하고 있음을 밝혔다고 한다.<sup>10)</sup> 일본에서의 방송·통신 규제기구에 대하여 보다 넓은 범위를 아우르는 새로운 방향의 통합 논의가 지속적으로 있다는 점은 흥미로운 일이며, 규제와 관련하여 관심을 가지고 지켜보아야 할 사안이다.

## 2. 방송·통신 규제기구의 법적 지위 및 근거

일본의 경우 방송·통신 규제기구의 형태가 방송과 통신의 융합현상이 가시화되기 이전부터 통합형 구조를 보유하고 있었다. 1990년대 후반 중앙부처 조직개편과 관련하여 방송과 통신에 대하여 독립행정위원회인 ‘통신방송위원회’ 설립 논의가 있었으나 이러한 논의가 무산된 것은 독립행정위원회의 설치가 의원내각제를 정부형태로 채택하고 있는 일본에 적합하지 않다는 것과 방송·통신 분야는 급속한 기술혁신을 배경으로 하여 국가간 경쟁이 치열하고 국제적인 대책, 제도 개선 및 세계 표준을 목표로 한 연구 개발 등 국가적 차원에서 신속한 대처가 요구되고 있어서 독립성을 지닌 합의제 행정위원회로 둘 경우 이러한 부분의 대응이 부적절할 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다.<sup>11)</sup>

일본의 경우에도 방송에 대한 정치적 독립성 보장이라는 과제와 관련하여 OECD의 지침이나 각국의 상황을 조사하고, 이를 통하여 규제 감독기관의 바람직한 자세에 대한 논의 등이 방송법 개정 등과 관련하여 의회 차원에서 지속적으로

8) DAB는 digital audio broadcasting의 약자임.

9) 한국방송영상산업진흥원, “외국의 방송통신융합 법제 개편 현황”, 「KBI News(2005-09-06)」 참조.

10) 한국방송영상산업진흥원, “일본 총무성 장관 ‘정보통신성’ 창설을 검토”, 「동향과 분석 2007년 제1호(통권 246호)」, 한국방송영상산업진흥원(2007), 64면.

11) 강만석 외 5인 공저, “방송통신 융합 구조개편의 원칙과 과제”, 「KBI 포커스 06-04(통권 4호)」, 21-22면/ 이기현 외 4인 공저, 「세계 주요국의 미디어 융합형 서비스」, 커뮤니케이션북스(2005), 212면 참조.



로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 각국의 행정은 역사나 정치 및 각국의 사회적 상황 등에 의하여 다양하게 결정되어 왔다. 일본의 경우 의원내각제의 정부형태를 채택하고 있으므로 내각의 일원인 각 성의 대신이 행정에 대하여 책임을 지고 집행하는 것이 원칙이다. 방송을 비롯한 정보통신 분야의 경우에는 기술의 혁신이 매우 빠르게 진행되며 이에 대하여 국가의 적절한 전략적 대응이 필요한 부분이므로 일체적이고 종합적인 대응이 가능한 독임제 성의 형태에 의하여 방송·통신행정이 이루어지는 것이 바람직하다는 것이 현재의 총무성 소관의 방송·통신 규제가 이루어지게 된 배경이라 할 것이다.<sup>12)</sup>

일본은 1980년대 후반부터 ‘하드와 소프트의 개념’을 도입하여 통신과 방송에 이용되는 전기통신설비 부문과 서비스 부문을 구분하고 별도의 법률을 적용하여 왔다. 2001년 6월 제정된 ‘전기통신역무이용방송법’은 이러한 추세의 완성형으로 모든 사업용 전기통신설비에 대해서 전기통신사업법만을 적용하고 전기통신역무를 제공하는 사업자의 방송프로그램 제공을 허용하였다. 2001년 12월 발표된 IT 분야의 규제개혁의 방향성 보고서에서도 통신과 방송 사업을 분리하는 수직적 분리규제를 양 사업의 융합을 전제로 하는 수평적 분리규제로 변경한다는 방침을 천명하고 언번들링(unbundling)<sup>13)</sup>을 통해 하드웨어 부문과 소프트웨어 부문을 분리함으로써 경쟁을 촉진하는 체계로 전환하여 통신·방송 융합을 추진하고 있다. 그러나 국민의 생활과 안정에 필요한 공공성을 지닌 지상파방송에 대해서는 종합적인 프로그램 편성의 자율성을 침해받고 방송의 공공적 사명을 수행하기 어렵다고 판단해 규제개혁의 대상에서 일단 유보하기로 결정하였다.<sup>14)</sup>

정리하자면 일본의 방송과 통신을 관장하는 규제기구는 총무성이며, 총무성은 방송과 통신에 대한 정책 수립 및 경제적 규제를 담당하며, 방송프로그램에 대하여는 방송사의 자율규제에 맡기고 있다.

### (1) 방송

일본의 경우에 ‘공중에 의하여 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신’(일본 방송법 제2조 제1호)<sup>15)</sup>을 ‘방송’으로 규정하고 있으며, 또한 케이블

12) [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009416620070518021.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009416620070518021.htm) 第166回 国会衆議院総務委員会議録第21号 平成19年 5月 18日(2007년 12월 10일 검색).

13) 언번들링이란 이용자에게 일괄로 제공될 수 있는 상품이나 서비스 또는 설비를 부분적으로 분해해서 제공하는 것을 말한다.

14) 이주현, “통신·방송 융합의 주요 이슈 및 정책적 대응방안”, 「정보통신 제21권 1호」, 한국통신학회(2005), 42쪽.

15) 第二条 一 「放送」とは、公衆によつて直接受信されることを目的とする無線通信の送信をいう。

TV는 ‘공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 유선 전기통신의 송신’을 말하며, 이는 유선텔레비전방송법<sup>16)</sup>으로 별도 정의·규제하고 있다.

일본에서 ‘방송’은 넓은 의미에서 통신에 포함되는 개념으로 전기통신 중에서 ‘공중에 의해’, ‘직접’ 수신되는 무선통신이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 일본의 경우, 실제로는 ‘방송’이라 하면 무선 방송과 유선 방송을 포함하는 개념으로 사용되는 것이 일반적이나, 법적인 개념으로서의 방송은 무선 방송만을 의미하고 있다. 일본의 방송법은 기간 방송을 일본방송협회(NHK)와 민간의 지상파 방송 사업자로 구분하고 있으며, ‘방송 보급 기본 계획’에서 정하고 있는 방송국 및 방송 프로그램 수에 따라 전과를 할당하고 있다. 그 외에도 ‘매스미디어 집중 배제 원칙’의 적용, 외자 규제 및 다양한 형태의 콘텐츠 규제 등 비교적 엄격한 규제가 이루어지고 있다.<sup>17)</sup>

## (2) 통신

일본에서 통신이란 특정인에 대해서 정보 등이 송신되는 것을 의미하며, 이는 공중에 의해 직접 수신되는 방송과 구별된다. 일반적으로 통신에는 편지, 전화나 전보, 전자 메일에 의한 것 등 다양한 유형이 있으나, 현재 시장 정의와 관련하여 문제가 되는 것은 주로 방송과 관련된 ‘전기통신’이며, 이러한 의미에서 일본에서 논의되는 ‘통신’이란 거의 ‘전기통신’을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>18)</sup> 즉 ‘유선, 무선 및 전자적 방식에 의해 부호, 음향 또는 영상을 보내고 전달, 수신하는 것’(일본 전기통신사업법 제2조<sup>19)</sup>)을 ‘전기통신’으로 규정한다.

방송은 공중에 의해 수신됨에 따라 ‘공연성’을 갖는 것에 반해, 통신은 특정인에 대해 송신되는 ‘특정성’을 가지고 있어 그 비밀의 보호가 중요하다. 이에 대해 일본 헌법은 통신 비밀의 보호를 정하고 있으며(일본 헌법 제21조 2항<sup>20)</sup>), 이를 근거로 전기통신사업법에서는 검열금지(일본 전기통신사업법 제3조<sup>21)</sup>), 비밀의 보

16) 有線テレビジョン放送法 第二条 この法律において「有線テレビジョン放送」は、有線放送(公衆によつて直接受信されることを目的とする有線電気通信の送信をいう。以下同じ。)

17) 박관훈, “일본의 미디어 융합에 따른 규제 체제의 변화와 시장 정의”, 「세계의 언론법제(2005년 상권 제17호)」, 한국언론재단(2005), 148쪽.

18) 박관훈, 위의 글, 148쪽.

19) 電気通信事業法 第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。一 電気通信 有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けることをいう。

20) 日本国憲法 第二十一条 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

21) 第三条 電気通信事業者の取扱中に係る通信は、検閲してはならない。



호(일본 전기통신사업법 제4조)<sup>22)</sup>를 정하고 있는데, 이는 통신에 관한 법 규제의 근간을 이루고 있다. 전기통신 분야에 있어서는 1985년부터 시장의 전 분야에 경쟁 원리를 도입하고 급속한 기술 혁신과 사업자 간의 활발한 경쟁에 의해 시장 규모를 확대하는 것과 함께 요금의 저렴화와 서비스의 다양화를 통해 국민 이용자에게 그 이익을 환원하는 것을 기본 원리로 했다. 따라서 통신 사업의 경우 방송에 비해 비교적 완화된 규제가 이루어지고 있다.<sup>23)</sup>

### 3. 방송 · 통신 규제기구의 역할

방송과 통신의 정책 · 규제기능은 정부 부처인 총무성에서 통합해 담당한다. 2001년 1월 내각 개편시에 통신과 방송 정책 · 규제기능을 우정성에서 총무성으로 이관됐다. 일본의 경우 방송국 면허를 신청하면, 전과법 제7조 제2항에서 규정하는 ① 공사설계가 기술기준에 적합할 것, ② 우정대신이 정하는 방송용 주파수사용계획에 입각하여 주파수의 할당이 가능할 것, ③ 당해 업무를 유지하는 데 충분한 재정적 기반이 있을 것, ④ 방송국의 개설기준에 합치할 것의 각호에 적합한가를 심사하게 된다. 이 가운데 ①과 ②는 기술적 문제에 관한 것이며, ④의 경우는 방송사업의 공익적 특성에 관한 것이다. 이와 같이 시설과 서비스 내용의 공익적 의무가 복합적으로 작용하여 최종 면허가 발부되는 형태를 취하고 있다.<sup>24)</sup>

총무성은 최근에 통신과 방송의 중간 영역적 서비스가 등장함에 따라 이를 구분하는 기준을 정하고자 가이드라인<sup>25)</sup>을 제정하였다. 동 기준은 방송법을 근거로 방송이 통신의 일부라는 전제하에 광의의 통신에서 방송을 구분하고 있다. 즉, 공중에 직접 수신되는 것을 수신자가 의도하고 있고, 이러한 의도가 송신자의 주관뿐만 아니라 객관적으로 인정될 수 있는 경우만을 방송 시장으로 보고 있다. 동 가이드라인은 통신 위성을 사용하는 경우만을 그 대상으로 하고 있으며, 방송과 통신의 중간 영역적 서비스 중 통신에 해당하는 유형을 열거<sup>26)</sup>하고 있다. 다만 이

22) 第四条 電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。

23) 김국진, 앞의 책, 41쪽.

24) 박진희, “방송의 디지털화와 방송 · 통신 융합의 가속화에 따른 법적 문제”, 「방송환경 변화에 따른 방송 · 통신법제연구 전문가 토론회」 자료, 방송위원회(2001), 64쪽.

25) [http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011226\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011226_1.html) (2007년 5월 27일 검색).

26) 통신위성을 이용한 중간 영역적 서비스 중에서 통신에 해당하는 것은 ㉠ 의사회사 변호사회가 그 회원에 대해 행하는 회보 등 관련 정보의 송신, ㉡ 판매원의 주거에 영업 정보 등의 송신, ㉢ 예비교(豫備校)가 그 예비교생에 대해 행하는 수업 영상 등의 송신, ㉣ 백화점이 그 카드 회원에 대해 행하는 회보 등 회원 정보의 송신, ㉤ 비디오 대여점이 그 회원에 대해 행하는 회보 등 회원 정보의 송신, ㉥ 신용 카드사가 그 회원에 대해 행하는 회보 등 회원 정보의 송신 등이다. 자세한 것은 이기현 외 4인 공저, 226~227쪽 참조.

리한 중간 영역적 서비스의 유형에 해당되는 경우라고 할지라도 정보 전달 과정에서 익명성을 확보하기 위한 조치가 강구되는 경우에만 통신으로 보며, 그렇지 않은 경우에는 방송으로 취급하고 있다.<sup>27)</sup>

#### 4. 방송·통신 규제기구의 구성

의원내각제 국가인 일본의 경우 총무성은 내각의 영향하에 놓여 있을 수밖에 없다. 즉 일본의 내각 총리대신은 중·참의원의 국회의원 중 국회의 의결로 지명되며 양원의 협의를 거쳐 임명된다. 임명된 총리대신이 국무대신을 임명한다. 국무대신을 임명할 경우 과반수는 국회의원에서 지명한다. 총무성의 수장인 총무대신은 내각 총리대신의 지명에 따라 임명을 받게 된다. 따라서 방송과 통신의 정책을 관장하는 총무성의 장관인 총무대신은 내각의 영향을 받을 수밖에 없다.<sup>28)</sup>

총무성은 대신을 정점으로 하여 대신관방 및 국으로 설치되어 있으며, 외국(外局)으로는 공해등조정위원회, 소방청 등을 산하에 두고 있다. 내국(內局) 중에서 방송과 통신에 관련되어 있는 국은 정보통신국제전략국 및 정보유통행정국과 종합통신기반국이다. 총무성은 국가기구이므로 직원은 공무원 신분을 갖는다. 특히, 기존에 방송·통신과 관련하여 정보통신정책국과 종합통신기반국의 양국을 두고 있었던 체제에서 2008년 7월 관련 부국을 재편하여 새롭게 ‘정보 통신 국제 전략국’을 설치하였다. 이와 같은 조직 개편에 의해 분산되어 있던 종합 정책, 기술 정책 및 국제 정책 기능을 집약하는 것과 동시에 각 국과 유기적으로 제휴해, 종합적인 정보통신기술(ICT: Information & Communications Technology) 전략의 추진을 도모하고자 하였다.<sup>29)</sup>

정보통신국제전략국은 관련 업무를 수행하기 위하여 ① 정보 통신 정책과, ② 기술 정책과, ③ 통신규격과, ④ 우주 통신 정책과, ⑤ 국제 정책과, ⑥ 국제 경제과, ⑦ 국제 협력과를 두고 있다. 정보유통행정국은 업무 수행을 위하여 ① 총무과, ② 정보유통진흥과, ③ 콘텐츠 진흥과, ④ 정보통신이용촉진과, ⑤ 지역통신진흥과, ⑥ 방송정책과, ⑦ 방송기술과, ⑧ 지상방송과, ⑨ 위성방송과, ⑩ 지역방송과, ⑪ 기획과, ⑫ 우편과, ⑬ 저금 보험과 등을 두고 있다. 종합통신기반국은 관련

27) 박관훈, 앞의 글, 154쪽.

28) 김형찬 외 10인 공저, 「통신·방송 융합에 따른 제도 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원(2006), 100~101쪽 참조.

29) [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_kokusai/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_kokusai/index.html) (2009년 5월 2일 검색)





업무를 수행하기 위하여 그 산하에 ① 총무과, ② 사업정책과, ③ 요금 서비스과, ④ 데이터 통신과, ⑤ 전기통신기술 시스템과, ⑥ 고도 통신망 진흥과, ⑦ 소비자 행정과, ⑧ 전파 정책과, ⑨ 기간 통신과, ⑩ 이동통신과, ⑪ 위성 이동통신과, ⑫ 전파환경과, ⑬ 전기통신 소비자 상담센터를 설치하여 운영하고 있다.<sup>30)</sup>

기타 관련 조직으로는 NHK경영위원회가 있는데, 이 위원회는 상하 양원의 동의에 의해 수상이 임명하는 12인의 위원으로 구성(임기 3년)된다. 이들은 방송프로그램 편성기준 수립 및 감독, NHK 사장 임면권 및 이사 임면동의권을 갖고 있다.

### Ⅲ. 개정 일본 방송법의 주요내용 및 소유제한 및 경영제도

#### 1. 개정 방송법의 주요내용

2007년 4월 국회에 제출된 방송법 개정안이 2007년 12월 21일 참의원 본회의의 가결을 거쳐 2007년 12월 28일 공포되었다. 2007년 4월, 정부가 제출한 방송법 개정안은 NHK(일본방송협회)와 관련하여 ① 거버넌스의 강화, ② 프로그램 아카이브의 브로드밴드에 의한 제공, ③ 지상파 DMB 방송의 독립 이용의 실현, ④ 위탁 방송사업의 양도에 따른 지위 승계 규정에 관한 정비, ⑤ 유료 방송의 요금에 관한 규제 완화, ⑥ 재발방지 계획의 제출과 관련된 제도의 도입 등을 포함하는 10개 항목을 내용으로 하고 있었다.<sup>31)</sup>

##### (1) 재발방지 계획의 제출 관련 제도의 도입

의회의 심의를 통하여 프로그램 날조 사건 등으로 인해 총무대신이 재발방지 계획의 책정이나 제출을 요구할 수 있는 행정 처분 제도의 신설을 규정하는 내용은 삭제되었다. 이는 방송이라는 영역에 대한 공권력의 개입을 우려하는 반발로 인한 것이다.<sup>32)</sup>

##### (2) NHK 거버넌스 강화

이는 NHK 개혁의 일환으로 일부 경영위원회 위원의 상근화, 감사위원회의 신설 등을 핵심으로 NHK 경영위원회의 기능강화가 주된 내용이다. 방송법 개정에 따라 “NHK 경영위원회의 위원장은 총무성령에 따라 정기적으로 경영위원회를

30) [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/sogo\\_kiban/tel.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/sogo_kiban/tel.html) (2009년 5월 2일 검색) 참조.

31) 백승혁, 앞의 글, 12쪽.

32) 백승혁, 앞의 글, 12~13쪽.

소집해야 하며 경영위원회와 관련된 상세한 내용을 총무성령으로 정한다”라고 방송법 제22조의2<sup>33)</sup>에서 규정하고 있다.

NHK의 경영위원회를 중심으로 한 거버넌스 강화로 평가·보수 부회의 설치에 의한 목표관리, 실적평가의 도입, 회장 이하 임원의 인사안건을 심의하는 지명위원회의 설치, 전문성 있는 스템을 중심으로 한 사무국 체제의 강화 등이 추진되고 있다.<sup>34)</sup>

### (3) 민간방송국에 지주회사제도 도입

민간방송국의 지주회사제도 도입 논의가 제기된 것은 완전 디지털 방송의 개시를 앞두고 디지털 방송의 설비 투자가 지방 방송국의 경영 압박에 대한 구제 조치의 차원에서 검토되기 시작하였다. 개정 방송법에서는 인정방송지주회사에 대하여 자회사로 할 수 있는 방송사업자의 수와 의결권 보유 비율 등에 대하여 성령으로 정한다고 규정하고 있다(방송법 제3장의4). 이와 관련하여 인정방송지주회사제도의 도입으로 인하여 방송국의 자본 관계가 새롭게 형성되는 등 변화가 불가피한 각 지방의 방송 문화에도 문제가 발생할 수 있다. 즉 독특한 지방의 특성과 지방 문화 및 정보 전달을 담당해왔던 지방방송국에 인정방송지주회사제도가 어떠한 영향을 미치게 될지 그 변화 추이를 주시해야 할 필요가 있다.<sup>35)</sup>

## 2. 소유규제 관련

### (1) 매스미디어 집중 배제원칙

일본의 미디어 소유 규제에 관한 제도인 매스미디어 집중배제원칙은 1957년 10월 구 일본우정성이 일제히 부여한 TV 방송의 예비면허에 따른 조건의 하나로써 최초로 의무화되었다.<sup>36)</sup>

33) 第二十二條の二 検閲委員会は、委員長が招集する。

2 委員長は、総務省令で定めるところにより、定期的に経営委員会を招集しなければならない。

3 会長は、三箇月に一回以上、自己の職務の執行の状況並びに第十二條の苦情その他の意見及びその処理の結果の概要を経営委員会に報告しなければならない。

4 会長は、経営委員会の要求があつたときは、経営委員会に出席し、経営委員会が求めた事項について説明をしなければならない。

5 監査委員会が選定する監査委員は、監査委員会の職務の執行の状況を経営委員会に報告しなければならない。

34) 김경환, “일본 공영방송의 구조개혁과 성과”, 「방송통신정책(제21권 4호)」, 정보통신정책연구원(2009) 41쪽.

35) 백승혁, 앞의 글, 13~15쪽.

36) 성수희 외 2인 공저, 「방송산업 구조변화와 해외사례연구」, 방송위원회(2006), 74쪽.



‘매스미디어 집중 배제원칙’은 최소한 전파자원을 이용하는 방송사업의 특징에 근거하여 방송에 의한 표현의 자유를 보다 많은 사람들이 향유할 수 있도록 1인이 소유 또는 지배할 수 있는 방송국의 수를 제한하는 규칙을 말한다. 이 규칙은 방송법 제2조의2에서 규정하고 있는 ‘방송보급기본계획’에 따라 마련되었으며 ‘하드웨어와 소프트웨어의 분리원칙’과 더불어 대표적인 방송에 대한 구조적 규제제도라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

이는 헌법이 천명하고 있는 표현의 자유와 관련하여 다양한 표현을 확보하기 위한 제도적 장치로서 고려된 것이다. 즉 방송법 제1조, 제2조의2, 전파법 제7조의2 4항 등의 규정처럼 방송을 할 수 있는 기회를 가능한 많은 사람들이 향유할 수 있도록 함으로써 표현의 기회를 보다 많은 사람들이 누릴 수 있게 하고, 이를 통해 건전한 민주주의의 발달에 기여함에 있다. 이를 위하여 일본의 방송사업자는 주파수 할당을 통한 진입규제를 받고 있다. 전파를 이용하는 방송사업의 경우 일본 총무성의 방송보급기본계획에 의하여 방송대상지역과 더불어 설립될 방송국의 숫자가 미리 정해져 있다. 일본 방송의 매스미디어 집중배제원칙은 ‘3사업 지배금지’와 ‘복수국 지배금지’를 근간으로 각 매체간의 교차 소유 및 외국 소유 규제 등이 실시되고 있다. 이는 방송의 다양성, 다원성, 지역성을 구현하는 것이 정책목표이다. 특히 서비스 권역이 행정구역인 현(縣)을 단위로 하는 지상파 방송은 지역의 정보 발신 미디어로서 지역사회가 여론을 전달해야 하는 사회적 역할을 부여받고 있기 때문이다.<sup>38)</sup>

## (2) 소유규제 관련 법규정

일본 방송법은 총무성의 총무대신이 ‘방송보급기본계획’을 책정하도록 의무화하고 있다(방송법 제2조의2).

총무대신은 ‘방송보급기본계획’에 민간방송사업자의 1개사가 소유·지배할 수 있는 방송국(채널)의 숫자를 제한하고 각 지역사회의 대중정보제공수단의 소유·지배가 특정인에 의해 집중되는 것을 막아야 한다는 매스미디어집중배제의 원칙과 관련한 지침을 정해두고 있다. 이와 관련된 세부적인 내용은 ‘방송국 개설의 근본적 기준’(제9조)과 ‘방송법시행규칙’에 명시되어 있다.

37) 신호철, “일본의 디지털방송 정책 현황 및 시사점”, 「정보통신정책(제16권 4호)」, 정보통신정책연구원(2004), 20쪽.

38) 성숙희 외 2인 공저, 앞의 책, 71~73쪽.

‘방송국 개설의 근본적 기준’(제9조)<sup>39)</sup>은 “하나의 주체에 의해 소유 혹은 지배 되는 방송국의 수를 제한하여 가능한 한 많은 주체에게 방송국 개설의 기회를 개방한다. 각 지역사회에 있어서 각종 대중정보 수단의 소유 및 지배가 방송국의 면허에 의해 특정의 주체에 집중하는 것을 피한다. 1. 복수국 지배금지: 원칙적으로 하나의 사업자가 방송국 2개 이상 소유하지 못함(2개 이상 소유할 경우 의결권을 제한함), 2. 3사업 지배금지: 1개 사업자가 신문, TV, AM 라디오의 3개 사업을 동시에 경영하지 못함”을 규정하고 있다. 이때의 지배는 의결권의 소유와 관련하여 방송대상지역이 중복된 경우에는 1/10을 넘는 의결권 지배, 방송대상지역이 중복되지 않는 경우는 1/5을 넘는 의결권 지배를 말하며, 임원의 경우 1/5을 넘는 임원(감사 제외)의 겸임, 대표자 및 상근임원(감사 제외)의 겸임을 의미한다. 위성방송의 경우에 지상파방송과 달리 위성방송은 1/3 이상의 의결권을 보유한 경우 이를 지배로 간주한다. 일본 방송은 소유규제와 관련하여 방송법과 전파법으로부터 구조규제를 적용받고 있다. 일본 방송법과 전파법의 구조규제는 진입규제, 경영규제, 소유규제 등이 존재한다. 우선 방송산업의 진입규제와 관련해서는 전파법 제7조에 방송면허 신청시에 기술기준에 적합할 것, 주과수 할당이 가능할 것, 업무를 수행할 수 있는 재정적 안정성이 있을 것 등이 심사 기준으로 규정되어 있다. 또한 방송면허 신청에서 면허부여까지 복수의 신청자가 경쟁할 경우에는 규제 당국인 총무성의 행정지도를 통해 면허신청사업자를 일원화하는 정책도 오랜 기간 유지되어 왔다.<sup>40)</sup>

### (3) 외국인의 소유제한

현재 방송사업자 가운데 외국인 소유규제의 적용을 받는 사업자는 지상파방송사업자, BS아날로그 위성방송사업자, BS디지털위성의 위탁방송사업자, CS디지털 위성방송의 위탁방송사업자, BS·CS위성방송의 수탁방송사업자, 케이블TV사업자가 해당된다. 그러나 실질적으로 방송사업자와 동일한 업무를 하고 있음에도 불구하고 CS디지털 위성방송의 플랫폼 사업자 및 전기통신역무이용방송사업자에 한해서는 외국인 소유가 가능하다.

39) <http://www.aa.alpha-net.ne.jp/mamos/data/konpon.html> (2009년 5월 1일 검색).

40) 성숙희, 앞의 글, 75쪽.



### 3. 매스미디어 집중배제원칙의 위반과 집중배제원칙의 완화

#### (1) 2004년 방송사업자 출자상황 점검 및 위반 사례

2005년 1월 총무성이 발표한 각 방송사업자에 대한 출자상황을 조사한 ‘방송사업자에 대한 출자 상황에 관한 점검 결과’에 따르면 매스미디어 집중배제원칙을 위반한 방송사업자는 텔레비전방송 사업자 27개사, 라디오 방송사업자 23개사 등 지상파방송 사업자 50개사 등 모두 55개사로 나타났다. 이들 방송사업자에 대한 출자에서 매스미디어 집중배제원칙을 위반한 사업자는 신문사, 텔레비전 방송사, 라디오 방송사 등 다양했지만 대부분은 신문사와 방송사업자인 것으로 나타났다. 18개의 방송사업자는 타 방송사업자의 주식을 제3자 명의로 장기간 보유하고 있었음에도 불구하고 재면허 신청에서 이러한 사실을 누락시켜, 해당 방송사업자에 대한 재면허 심사에 필요한 기초적인 정보에 중대한 오류를 일으켰다. 또한 타 사업자의 출자를 받은 54개의 방송사업자는 매스미디어 집중배제원칙에서 정한 출자의 상한을 넘는 출자가 이루어졌음에도 주식사무 등의 관리를 소홀히 함으로써 이러한 위반 사실을 재면허 신청서류에 적절하게 반영하지 않았다는 것이다.<sup>41)</sup>

#### (2) 매스미디어 집중배제원칙 위반에 대한 총무성의 대응

총무성에서는 제3자 명의로 타 방송사업자에 출자한도를 초과한 방송사업자에 대해서는 향후 재발방지를 위한 자구노력에 그치지 않고, 같은 위반사례가 재차 발생할 경우에는 전파법 제76조에 의거한 행정처분도 할 수 있다고 경고하였다.<sup>42)</sup>

전파법 제76조는 면허인 등이 전파법, 방송법 혹은 법률에 근거하는 명령 또는 처분에 위반하였을 때 3개월 이내의 기간을 정해 무선국의 운용을 정지 또는 제27조의18 제1항의 등록의 전부 또는 일부의 효력을 정지하는 등의 제한을 총무대신이 할 수 있으며, 등록인이 부정한 수단에 의하여 제27조의18 제1항의 등록 또는 제27조의23 제1항 혹은 제27조의30 제1항의 변경 등록을 받은 경우 등록을 취소할 수 있음을 규정하고 있다.

#### (3) 매스미디어 집중배제원칙의 완화 조치

최근 들어 지상파방송의 디지털화 등 급격한 변화를 겪고 있는 방송시장에 대한 총무성의 기본적인 방송정책 기조는 규제완화의 방향으로 나아가고 있다고 할

41) 안창현, “일 총무성, 매스미디어 집중배제원칙 강화”, 『해외방송정보(2005.4)』, 54~55쪽.

42) 안창현, 위의 글, 55~56쪽.

것이다. 이는 변화하는 방송환경에 따라 매스미디어 집중배제원칙을 고수함으로써 표현의 자유를 확대하고 다양한 의견을 보장하여야 한다는 근거인 전파의 희소성 문제가 어느 정도 해소되었다고 보는 것이다. 지상파방송의 디지털화 등의 변화로 다양한 방송사업자를 통한 다양성, 다원성, 지역성의 확보가 보다 용이해졌고, 디지털 방송의 원활한 보급을 위하여 매스미디어 집중배제원칙의 완화가 필요하다고 보게 된 것이다. 이러한 완화의 일환으로 2007년 방송법 개정시 인정방송지주회사제도의 도입이 이루어졌다.

#### IV. 마치며

방송환경의 급격한 변화라는 세계적인 추세에 따라 일본에서도 최근 몇 년간 방송법의 개정 및 방송규제기구의 조직 개편 등 다양한 변화가 있었다. 그러나 일본 방송규제의 가장 중요한 기조인 매스미디어 집중배제원칙은 원칙의 완화라는 움직임은 있으나 여전히 위력을 발휘하고 있다. 매스미디어 집중배제원칙의 유지는 다채널화·다미디어화를 통한 콘텐츠의 다양성 확보가 이루어진다고 하여도 소유규제가 지나치게 완화될 경우 발생할 수 있는 편성의 중복으로 인한 시청자의 선택권 축소 및 그로 인한 다원성·다양성·지역성의 축소라는 우려에 기인한다고 할 것이다.

또한 일본의 경우 방송과 통신의 융합이라는 기술적·산업적 변화에 대응하기 위하여 방송규제 전반에 대한 변화가 필요하다는 논의에 대하여서도 미국의 FCC와 같은 독립행정기구로의 방송과 통신 규제기구의 통합이라는 도식화된 결론으로 문제를 해결하는 것이 아니라 방송과 통신이라는 커뮤니케이션 기제에 대하여 어떠한 정책적 결정을 할 것인가의 헌법적·사회적·문화적·역사적·철학적 논의의 토대 위에서 규제기구에 관한 문제가 다루어지고 있었음을 확인할 수 있다. 산업의 활성화 내지 국제 경쟁력 확보라는 차원에서만 규제의 문제가 다루어지는 것이 아니라 방송이 갖는 사회적·문화적 영향력에 대한 충분한 고려를 기반으로 하여 규제제도 정비 논의가 이루어져야 한다는 원칙이 충실히 지켜지고 있는 것이다. 충분한 논의와 사회적 합의를 통해서 이루어지는 규제개편이 아닌 경우 발생하는 기회비용이 크다는 것을 잘 알고 있는 일본 정부는 현재의 규제 틀에서 가장 합리적이고 경제적인 대응을 하고 있다. 이와 같은 조심성은 우리가 배워야 할 부분이라고 생각된다. 향후 방송환경 변화에 대한 규제 측면에서의 일본의 대응에 관심을 가지고 지켜보아야 하는 이유도 여기에 있다.