

일본의 방송 행정과 자주 규제

■ 주요 내용 ■

1. 하토야마 정부, 미국 FCC를 모델로 한 독립행정위원회 설립 방침

- 부당한 정권 개입으로부터 방송을 보호
- 언론 표현의 자유를 담보할 수 있는 구조 확립
- 2011년까지 관련 법안 국회 제출 목표

2. 방송윤리 프로그램 향상기구(BPO)의 자주 규제

- 일본, 방송국 자체 프로그램심의회와 비정부 3차기관인 BPO에 의한 자주 규제
- BPO, 정확한 방송과 방송윤리 향상에 기여, 외부 전문가로 구성된 3개 위원회
 - 방송윤리검증위원회(10명)
 - 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회(9명)
 - 방송과 청소년에 관한 위원회(7명)
- 제3차 기관의 성격 담보 위해 각 위원회 인선을 제3자로 구성된 평위원회 실시

3. 총무성과 BPO의 갈등

- 지난 2년 총무성의 방송에 대한 행정지도 자제
- 2009년 들어 테레비아사히의 <우소바스타!> 등, 3회에 걸쳐 엄중 주의 조치
- TBS의 <정보7days 뉴스캐스터>의 경우, BPO 논의 중, 행정지도 발령

4. 자주 규제 시스템의 문제

- 구성원의 문제, 외부 전문가인 탓에 현장 경험 부재
- 현장 종사자들의 주체적인 참여와 의식 개혁의 문제
 - 방송국 자체의 방송프로그램심의위원회를 통한 자체 대응과 해결책 제시해야

2009년 9월 16일 일본의 역사적인 정권 교체를 이루면서 탄생한 하토야마(鳩山) 정권은 국민의 높은 지지를 받으면서 그동안의 예산 낭비와 비뚤어진 정책을 바로 잡는다는 목표 아래 연일 새로운 구상을 내놓고 있다. <요미우리(讀賣)> 신문이 10월 2일부터 4일까지 조사한 전국 여론 조사(전화 방식)에 의하면 하토야마 정권의 지지율은 71%로, 정권이 탄생한 직후 조사(9월 16~17일)에서 기록한 75%에 비하면 약간 낮아졌지만 여전히 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

이러한 하토야마 정권은 통신·방송의 행정에 있어서도 지금까지와는 다른 행정상의 변화를 시도하고 있다. 미국의 FCC를 모델로 정부로부터 독립된 독립행정위원회 설립한다는 방침이다. 가장 큰 목적은 방송을 부당한 정권 개입으로부터 보호하면서 언론 표현의 자유를 담보할 수 있는 구조를 확립한다는 것이다. 이러한 관련 법안은 2011년 통상국회 제출을 목표로 가까운 시일 안에 전문 팀을 구성하여 독립행정위원회 설립을 위한 논의에 들어간다는 방침이다.

그러나 일본의 미디어 업계는 자신들의 표현의 자유를 담보해 주기 위한 독립행정위원회를 설립해 준다는 정책적 제시가 반갑지만은 않은 것 같다. 이미 방송 프로그램의 오보와 인권침해 문제 등에 대한 검증 기능을 수행하고 있는 방송 업계의 제3자 기관 ‘방송윤리·프로그램 향상기구(放送倫理·番組向上機構: Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO)’가 존재하는 상황에서 굳이 독립행정위원회에 대한 필요성을 느끼지 못한다는 것이다. 이러한 반응은 정부가 정책적인 개입을 하려는 움직임에 대한 반감으로도 해석할 수 있다.

일본의 미디어는 그 어떠한 형태로든 정권이 개입하는 것에 대한 알레르기 반응이 남다르다. 개입의 강약과 정책적 목표를 떠나서 정책이 미디어의 내용에 대해 개입할 수 있는 그 어떠한 빌미도 제공하지 않는다는 것이 이들의 생각이다. 심지어는 프로그램 제작비의 원조나 인재 양성 교육 정책 등과 같은 것조차도 이를 받아들이는 것이 정권 개입의 빌미를 제공할 수 있다는 이유로 반대하는 목소리가 높다.

이러한 상황에서 일본 방송계에서는 새로운 방송행정 구상과 자주 규제가 대립을 이루는 가운데 정권의 개입과 미디어 윤리에 대한 논의가 새롭게 일어나고 있다.

이번 호에서는 독립행정위원회 ‘일본판 FCC’의 설립이 제기되고 있는 가운데 일

본 방송의 자주 규제 현황을 중심으로 정리해 보도록 하겠다.

방송행정기구

일본의 통신·방송 분야의 감독 및 규제, IT 진흥 등의 정책적 업무를 소관하고 있는 곳은 총무성이다. 그러나 처음부터 일본의 통신과 방송이 국가 권력 아래 있었던 것은 아니다. 통신과 방송의 행정이 시작된 당시에는 독립행정위원회의 형태로 시작되었다. 그러나 이는 오래가지 못했으며, 그 뒤의 국가 권력하의 체제가 반세기 넘게 계속되어 오고 있다.

1950년 전파법, 방송법과 함께 제정된 전파감리위원회설치법에 의해 미국의 독립행정위원회 제도를 모델로 전파감리위원회가 설립되었다. 그러나 일본의 전파감리위원회는 설립 이래 2년 남짓(1950년 6월부터 1952년 7월 말까지 활동)한 짧은 정책 수행 기간으로 단명했다. 능률적인 사무 처리의 목적을 달성하기 위해서 폐지해야만 하는 행정위원회 중에 거론되어 전파감리위원회의 기능은 1952년 8월부터 구(舊) 우정성으로 이전되면서 전파감리심의회가 설치되었다. 이에 전파감리위원회가 수행해 온 행정적 기능은 전파감리심의회가 계승하게 된다.

10년 뒤인 1962년에는 ‘임시방송관계법제조사회(臨時放送關係法制調査會)’가 설치되어 ‘방송행정 담당기구’에 관한 논의가 새롭게 부각되었다. 구(舊) 우정성은 <방송관계법제에 관한 검토상의 문제점과 그 분석(放送關係法制に関する検討上の問題点とその分析)>이라는 연구 결과물을 토대로 방송행정위원회 기구를 채용하는 안에 대해 여러 각도의 분석과 문제점에 대해 지적하면서 소극적인 자세를 취했다.

‘임시방송관계법제조사회’는 1964년에 제출한 답신에서 ‘방송은 전파 이용의 중요한 한 분야를 이루고 있지만 그 행정에 대해서는 기구상으로도 각별한 배려를 요하는 것으로, 특히 공정중립과 행정의 일관성에 대한 제도적인 보장이 요구된다’고 서술하면서 방송행정기구는 국가행정조직법 제3조의 위원회(이른바 행정위원회)의 형태는 적당하지 않으며, 이러한 의미에서 같은 법 제8조의 기관으로서 구(舊) 우정성에 속하기는 하지만, 일반적인 자문기관과는 달리, 방송국의 주파수 사용계획이나 방송국의 면허 교부, 방송국의 면허 취소나 사용 정지, 방송의 표준 방식 등의 방송

행정의 기본적 사항에 대해서는 이 기관의 의결에 근거해서만 구(舊) 우정대신이 그 권한을 행사할 수 있는 강력한 힘을 실어줘야 한다고 강조하고 있다.

그러나 1964년의 '임시방송관계법제조사회' 답신을 기초로 한 전파법 등의 개정 안에서는 전파감리심의회의 자문 기능에 대해서는 인정하고 있지만, 어떠한 특정 사항에 대해 전파감리심의회의 결정에 근거해서만 구(舊) 우정대신이 권한을 행사할 수 있다는 제안은 채용되지 않았다. 그러나 이러한 개정안은 폐안되고 말았다.

그 뒤 1988년 대폭적인 내용 개정을 포함한 여러 차례의 개정이 이루어지지만, 전파감리심의회에 관한 기본적인 제도적 변화는 이루어지지 않았다.

이와 같은 과정을 거쳐서 나타난 것이 1996년 11월부터 논의를 시작하여 1997년 9월에 중간 보고, 같은 해 12월에 최종 보고서를 낸 정부의 행정개혁회의의 움직임이다.

1997년 9월의 중간 보고서에서는 인사·조직 관리, 행정 감찰, 지방 자치·분권 추진 등을 소관하는 구(舊) 우정성의 외국(外局)으로서 우정사업청, 통신방송위원회, 공정거래위원회, 공해 등 조정위원회를 두고, 이 중 통신방송위원회는 전파감리 등을 포함하는 통신·방송행정을 담당한다고 기록하고 있다. 단, 정보통신산업의 진흥에 관계되는 사항은 동 위원회가 아닌 산업성의 소관으로 하기로 했다. 그러나 구(舊) 우정성은 이러한 제안을 받아들이지 않았다. 정보통신 분야는 치열한 국제경쟁이 이루어지고 있고 국가로서의 종합적·기동적 대응이 요구되어지기 때문에 이러한 분야는 내각으로부터 독립성을 가지는 합의제 행정위원회는 적합하지 않다는 것이다. 또한 정보통신행정을 통신방송위원회와 산업성에 분담하게 하는 것은 일본의 상대적 지위의 저하로 이어질 우려가 있다고 보았다. 규제와 진흥은 일원화된 기관에서 실시될 때 비로소 효율적이고 효과적으로 행정 목적의 실현이 가능하다는 주장이었다.

1997년 12월의 최종 보고에서는 구(舊) 우정성은 총무청, 자치성과 함께 총무성으로 재편성하고, 통신정책국, 전기통신국 및 방송행정국은 2국(정보통신정책국, 종합통신기반국)으로 재편하며, 총무성 내부의 부국(部局)으로 한다고 명기하고 있다.

그 후 1998년 6월에는 <중앙성청 등 개혁기본법(中央省庁等改革基本法)>이, 그리고 1999년 7월에는 <중앙성청 등 개혁관련법(中央省庁等改革関係法)>이 성립되

어 2001년 1월 총무성으로의 집결을 위한 준비가 진행되면서 우정성의 해체와 통신방송위원회 설립안의 백지화가 명백해졌다. 이렇게 탄생한 총무성이 오늘날까지 이어지고 있는 것이다.

자주 규제

하지만 일본의 총무성은 방송에 대한 내용 규제는 최소화한다는 정책적 방향성에 따라 방송 내용의 질적인 심의 기능이나 이른바 방송 내용에 대한 점수화 등을 시행하면서 방송국 면허 재교부 등에 이용하는 식의 행정은 수행하지 않는다.

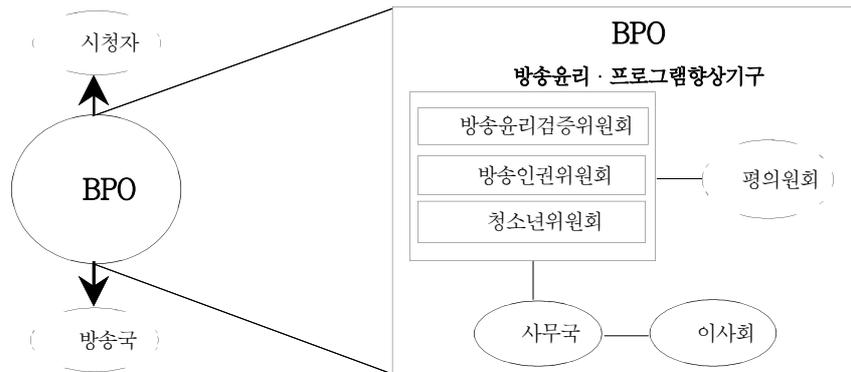
주로 방송 내용에 대한 불만이나 방송 윤리상의 문제에 대한 내용은 각 방송국 내부에 설치하고 있는 프로그램심의회와 비영리·비정부 단체인 제3자 기관 BPO에 의한 자주 규제가 이루어지고 있다.

BPO는 정확한 방송과 방송 윤리 향상에 기여한다는 목표 아래 방송사업자의 간부들을 제외한 외부의 전문가들로 구성된 3개의 위원회로 구성되어 있다. 방송 프로그램 발전을 위한 심의와 허위 방송에 대한 검증을 주로 하는 ‘방송윤리검증위원회(10명)(放送倫理検証委員会)’와 방송에 의한 인권 침해를 구제하기 위한 ‘방송과 인권 등 권리에 관한 위원회(9명)(放送と人権等権利に関する委員会, ‘방송인권위원회’라고도 한다)’ 그리고 청소년이 시청하는 프로그램의 질적인 향상을 위한 의견 교환이나 조사 연구 등을 하는 ‘방송과 청소년에 관한 위원회(7명)(放送と青少年に関する委員会, ‘청소년위원회’라고도 한다)’가 있다.

BPO의 구성원인 각 방송국은 BPO의 위원회로부터 방송 윤리상의 문제가 지적되면 구체적인 개선책을 포함한 사내의 방침에 대해 일정 기간 안에 위원회에 보고하고, BPO는 그 내용 등에 대해 공표를 한다.

BPO는 일본민간방송연맹 및 일본방송협회(NHK)에 의해 설치되었으나 제3자 기관으로서의 성격을 담보하기 위해서 각 위원회 위원의 인선을 제3자로 구성된 평의위원회가 실시하고 있다. 또한 이사회 멤버 10명 중 이사장 및 이사 3명이 제3자로부터 선임되고 있다. 구성 운영을 유지하기 위해서는 NHK, 일본민간방송연맹, 민간방송국 각사의 회비로 운영되고 있다.

<그림 1> BPO의 구조



자료: BPO홈페이지(<http://www.bpo.gr.jp>).

총무성과 BPO의 갈등 구조

올봄부터 총무성과 BPO의 갈등 구조가 증폭되고 있다. BPO 내부에 ‘방송윤리검증위원회’를 설치한 이후 약 2년이 지나는 동안 총무성이 방송에 대한 행정 지도를 자제하는 듯했지만 올봄부터 엄중 주의 조치를 3회에 걸쳐 연속으로 취하고 있기 때문이다.

총무성의 행정 지도는 ① 3월에 테레비아사히(テレビ朝日)의 <우소바스타!(ウソバスター)>, ② 4월에 테레비아이치(テレビ愛知)의 <나고야미요마이(名古屋見世舞)>, ③ 6월에 TBS의 <정보7days 뉴스캐스터(情報7days ニュースキャスター)>의 순으로 이루어졌다. 그중에서 청소차 업무에 대해 오사카부(大阪府)와 정부의 이중 행정 구조에 대해 다룬 ③ <정보7days 뉴스캐스터>에 대해서는 BPO의 ‘방송윤리검증위원회’가 심의의 필요성에 대해 논의를 하는 중이었음에도 불구하고 총무성의 엄중 주의 조치가 내려졌다는 점에서 문제가 되었다. 총무성이 BPO의 논의에 대한 결론을 기다리지 않고 행정 지도를 한 것은 처음 있는 일이었다.

총무성은 3건의 엄중 주의 조치에 대해 사건에 대한 ‘방송윤리검증위원회’의 신속

한 대처가 있었으면 조치를 취하지 않았을 것이라는 입장을 밝혔다. 즉, ‘방송윤리 검증위원회’의 사건에 대한 논의와 대책 마련에 대한 기동성이 부족하다는 지적이다. 또한 사건이 터진 뒤의 논의는 커다란 의미가 없다는 것이다. 이에 대한 ‘방송윤리검증위원회’ 측은 하나하나의 방송 프로그램에 대한 심의·검증이 아닌 방송이 제작되는 전체적인 시스템 하에서 문제점을 해결하려는 방향에 초점을 맞추고 있다는 입장이다. 이와 함께 제3자 기관이 제대로 기능을 하고 있음에도 불구하고 국가의 권력 기관이 방송 내용에 대해 개입을 하는 것은 그 어떤 이유라도 바람직하지 않다는 주장이다.

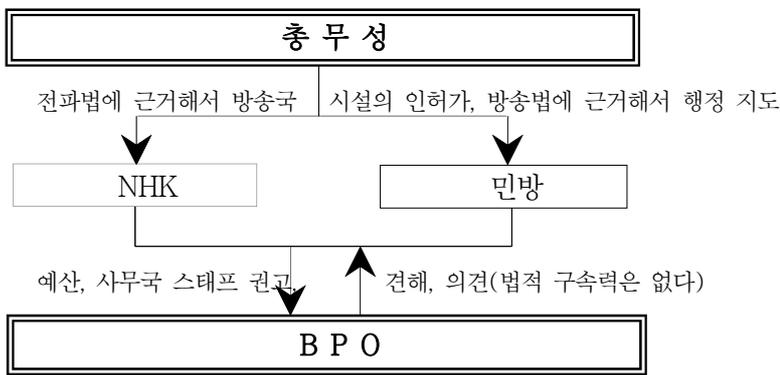
한편, 총무성과 BPO의 이중 제재가 가해진 것은 2004년에 한 건 있었다. 텔레비아시아의 <비토타케시의 TV 태클(びーとたけしのTVタックル)>을 둘러싸고 당시 자민당의 후지이 타카오(藤井 孝男) 중원의원으로부터 “관계없는 영상의 편집으로 명예가 손상되었다”는 이의 제기를 받고 ‘방송인권위원회’가 관련 내용에 대해 권고를 했다. 그 직후 총무성도 텔레비아시아의 방송 내용에 대해 엄중 주의 조치를 내렸다. 이에 대해 BPO는 제3자 기관에 대한 신뢰를 위협하게 하는 것이라며 총무성의 조치에 대해 유감을 표명하는 성명을 발표하기도 했다.

그 뒤 2007년에는 칸사이텔레비(関西テレビ)의 <발굴! 아루아루대사전II(発掘! あるある大事典II)>의 프로그램 날조 사건이 터지면서 프로그램 불상사에 대한 대책 내용을 담은 방송법 개정안이 부상되었다. 이에 NHK와 일본민간방송연맹은 방송 내용에 대한 정권의 개입을 막기 위해 방송 윤리를 자율적으로 지키기 위한 대책으로 BPO 내에 ‘방송윤리검증위원회’를 설치한 것이다. 지난 7월 30일에는 기후(岐阜) 현청의 뒷돈 문제를 다룬 니혼텔레비(日本テレビ)의 <진상보도번기자!(真相報道バンキシャー)>의 오보 문제에 대해 처음으로 관련 내용에 대한 권고를 했다. 쿠보 신타로(久保 伸太郎) 사장의 사임으로까지 확대된 <진상보도번기자!> 문제는 처음으로 특별 조사팀을 구성하여 대응한 케이스다.

그러나 지금까지 BPO는 모든 프로그램을 대상으로 활동해 온 것은 아니다. 주로 보도·교양 프로그램을 중심으로 논의하고 대책을 마련해 왔다. 그런데 지난 7월 19일에는 앞으로는 버라이어티 프로그램에 대해서도 논의가 필요하다는 입장을 밝혔다. 아이들과 함께 보기에는 불안하다는 시청자들의 불만 등이 많이 접수되고 있는

상황을 심각하게 받아들여서 논의를 시작하게 되었다는 설명이다. 하지만 제3자 기관이라고는 하지만 버라이어티 프로그램에는 어느 정도의 불량성이 필요하다는 입장을 표명하고 있는 현장의 제작진들은 버라이어티 프로그램을 대상으로 윤리를 논한다는 것에 대한 우려를 나타내고 있다. 이에 BPO는 성적 표현이나 폭력 장면 등에 대한 내용은 표현의 자유 이전의 문제로 전체적인 방송의 질적 향상을 위해서 논의가 필요하다는 입장이다. 한편, BPO를 구성하고 있는 위원들 중에는 신중한 입장을 표명하고 있는 위원도 있다고 한다.

<그림 2> 총무성과 BPO의 관계



※자료: 아사히신문, 2009년 7월 15일자 31면.

자주 규제 시스템의 문제점

이러한 자주 규제 시스템이 안고 있는 문제점에 대해서는 크게 두 가지 정도로 정리할 수 있다. 첫째는 구성원에 대한 문제다. 즉, 방송사업자의 간부 등을 제외한 제3의 인물 중에서 위원들이 선임되고 있는 것은 방송 경영자가 그 경영자들과 친분이 두터운 정치가나 사회 권력자들이 방송에 대해 압력을 가하지 못하게 한다는 데 커다란 의의가 있다. 그러나 위원들의 대부분은 방송 업계에 직접 종사하면서 쌓아온 자신의 경험에 의한 것이라기보다는 자신의 학식이나 양식에 의해서 재정(裁定)을 하고 있다.

그러나 지금까지 일어난 오보나 날조 등의 프로그램 내용상의 불상사 문제들은 프로그램 제작 시스템에 있어서 겉으로 드러나지 않은 감춰진 부분에서 발생하는 경우가 많았다. 2001년 1월에 NHK 교육 텔레비전이 시리즈로 특집 편성한 방송 중 제2회분에 해당하는 <전시 성폭력을 묻는다(問われる戦時性暴力)>가 제작진이 당초 의도한 내용과 다르게 변경된 문제와 관련해서 권력의 개입이 있었다는 의혹이 제기되었지만 현장 경험이 있는 전문가가 없는 상황에서 관계자 등의 인터뷰 등으로 문제의 실체를 파악하기에는 역부족이었다는 지적이 있다. 다시 말해서, 눈에 보이지 않는 현장 내부의 문제에 대해 외부적인 시각만으로는 한계가 있다는 것이다. 전문가들은 BPO가 자주·자율에 근거하는 법적 강제성이 없는 규제기관이지만 방송 전체를 대상으로 하는 상위 기관으로서 보다 효율적인 논의와 현장의 제작진들이 납득할 만한 활동을 하기 위해서는 북유럽의 대부분의 제3자 기관이 그러하듯 저널리스트나 제작자 대표가 정식으로 위원으로 참가할 수 있는 제도를 마련해야 한다고 지적하고 있다.

둘째는, 방송 프로그램의 질적인 향상을 위한 현장 종사자들의 주체적인 참가와 의식 개혁의 문제다.

총무성의 엄중 주의와 같은 행정 지도가 있는 직후에는 방송계를 대표하는 경영자들은 제3자 기관인 BPO의 역할을 강조하면서 권력의 개입에 대해 비난하는 성명을 발표한다. 그러나 BPO의 존재를 떠나서 각 방송국은 방송법 제3조의 4 및 방송법 제51조에 근거하여 7인 이상의 위원으로 구성되는 방송프로그램 심의기관을 자체적으로 설치하고 있다. 즉, BPO가 기능하기 이전에 각 방송국은 자체 대응과 해결책 마련이 가능하다는 것이다. BPO가 단순히 권력 개입을 막기 위한 하나의 구실로 이용되면 안 된다는 것이 전문가들의 지적이다.

서두에서도 언급한 바와 같이 정권 교체가 이뤄지면서 새롭게 등장한 하토야마 정권은 2011년 통상 국회에서 관련 법안을 제출하면서 통신과 방송 행정에 대한 독립행정위원회 시스템을 구축한다는 방침이다. 이에 대해 일본민간방송연맹의 히로세 미치사다(広瀬 道貞) 회장은 BPO를 통한 자주 규제가 가장 민주적이고 바람직한 시스템이라고 강조하고 있다. 또한 완전히 정치적인 간섭을 받지 않는 조직을

만든다는 것은 매우 어렵다고 지적하면서 이번 하토야마 정권의 독립행정위원회 구상에 대한 경계심을 표하고 있다.

반세기 이상 현행 체제가 계속되어 온 일본에서 독립행정위원회 설립을 둘러싼 논의의 행방이 주목된다.

● 참조 :

- <마이니치신문>, 2004년 7월 20일, 2009년 7월 27일, 9월 25일, 9월 26일.
- 방송비평간담회, <GALAC>, 2009년 10월호.
- 방송윤리·프로그램향상기구(BPO), 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, 2009년 4월 28일.
- 방송윤리·프로그램향상기구(BPO), 日本テレビ 《真相報道 バンキシャ!》 裏金虚偽証言放送に関する勧告, 2009년 7월 30일.
- <아사히신문>, 2009년 4월 29일, 7월 9일, 7월 15일, 9월 21일.
- <요미우리신문>, 2009년 10월 5일.
- 카타오카 토시오, 新·放送概論—デジタル時代の制度をさぐる—, 2001년.
- 기타사카 신이치, 経済政策を担う人々, 2006년.
- 하마다 준이지, 타지마 야스히코, 카츠라 케이치(편), 新訂 新聞学, 2009년.

- 작성 : 백승혁(일본 조치 대학교 신문학 전공 박사과정,
poowo74@hotmail.com)