

신문법 위헌소송의 주요 쟁점에 관한 연구

이용성*

(한서대학교 신문방송학과 교수)

2005년 1월 1일 국회를 통과한 '신문등의자유와기능보장에관한법률'(이하 신문법)은 시민언론단체의 신문법안과 비교하면 상당히 후퇴했다고 볼 수 있다. 편집자율성을 보장하기 위한 두 가지 장치 중 신문사 소유지분 분산 규정은 사라졌고 편집위원회(편집규약)는 임의기구가 되었다. 결국, 신문법은 '절반의 성공'만을 거둔 법이라는 비판을 받기도 했다.

그렇지만 신문법은 여론다양성 보장을 위해 신문시장의 시장지배적 사업자 추정 요건을 일반 상품 시장보다 강화하고 신문산업 진흥을 위한 신문발전위원회, 신문발전기금·신문유통원의 설치를 제도화하는 등 나름대로 의미가 있다고 볼 수 있다.

신문법이 시행되자 동아일보, 조선일보 등이 신문법 헌법소원을 제기하였고 이에 대한 헌법재판소의 판결이 이루어질 예정이어서 신문법의 위헌 여부가 관심의 대상이 되고 있다. 이 논문에서는 조선일보가 제기한 '신문법 위헌소원 청구이유 보충서'(이하 청구서)의 내용을 중심으로 신문법 위헌 논쟁의 주요 쟁점을 검토하였다.

키워드 : 신문등의자유와기능보장에관한법률, 여론다양성 보장, 신문산업 진흥, 편집자율성, 시장지배적 사업자 추정, 신문발전위원회, 신문발전기금, 신문유통원, 신문법 위헌 논쟁

1. 머리말

2005년 1월 1일 국회를 통과한 '신문등의자유와기능보장에관한법률'(이하

2025-06-07 11:00:00 (UTC+09:00)

* yong1996@lycos.co.kr

신문법)은 지난 2000년 언론개혁시민연대(이하 언개연)과 민주사회를 위한 변호사 모임(이하 민변)이 ‘정기간행물등록등에관한법률’(이하 정간법) 개정안을 청원한 이후, 전개된 신문개혁 입법운동의 성과라고 볼 수 있다. ‘여론 다양성 보장’과 ‘신문 산업 진흥’이라는 신문법의 입법취지도 2003년 언개연의 논의 과정에서 등장한 것이다. 이러한 입법취지는 여야가 정도의 차이는 있을지언정 모두 수용했다고 볼 수 있다.¹⁾

언개연이 중심이 된 언론개혁국민행동(이하 국민행동)은 2004년 9월 21일, ‘신문의기능보장에 관한법률안’을 입법 청원하였고 이어서 여야 3당과 민변의 신문법안이 제출되었다. 그 후, 국회문화관광위원회의 여야 논의의 결과가 열린우리당 신문법안의 대안 형식으로 입법화된 것이다. 그런데 신문법은 국민행동의 신문법안과 비교하면 상당히 후퇴했다고 볼 수밖에 없다. 편집자 육성 즉, 신문사 내에서 사주로부터 언론인들의 편집자육성을 보장하기 위한 장치인 신문사 소유지분 분산 조항이 삭제되고 편집위원회(편집규약)는 임의 기구가 되었다. 독자권익위원회도 임의기구가 되면서 신문법은 ‘절반의 성공’만을 거둔 법이라는 비판을 받기도 했다.

그렇지만 신문법은 여론다양성 보장을 위해 신문시장의 시장지배적 사업자 추정 요건을 일반 상품 시장보다 강화하고 신문산업 진흥을 위한 신문발전위원회, 신문발전기금, 신문유통원의 설치를 제도화하는 등 나름대로 의미가 있다고 볼 수 있다.

신문법이 시행되자 동아일보, 조선일보 등이 신문법 헌법소원을 제기하였고 이에 대한 헌법재판소의 판결이 이루어질 예정이어서 신문법의 위헌 여부가 관심의 대상이 되고 있다.²⁾ 이 논문은 조선일보가 제기한 ‘신문법 위헌소원

1) 한나라당의 신문법안도 신문사간 인수합병의 경우이지만 1개사 30% 시장점유율 상한선 규정이 있고, 자료신고 제도, 편집규약, 신문발전기금 등도 수용하여 언개연의 신문법안의 영향을 받았다고 볼 수 있다.

2) 신문법 위헌소원은 현재 현재 연구관의 검토단계를 거쳐 공개변론과 현재의 평의를

청구이유 보충서(이하 청구서)의 내용을 중심으로 주요 쟁점을 분석하고 그 문제점을 검토하려 한다.

2. 신문의 자유와 미디어(발행인)의 자유

청구서는 표현의 자유에 있어서 제도적 요소가 강화된 미디어의 자유는 개인적 표현의 자유의 하위 개념이 아니고 나름대로 고유한 기본권으로 독자적인 보호영역을 갖는다고 본다. 미디어의 자유는 당연히 그 운영주체인 미디어기업의 존재를 전제하게 된다. 미디어의 자유는 미디어의 취재보도 등 정신적인 여론형성 활동과 미디어기업의 설립과 운영 등의 비정신적 활동에 대한 국가의 간섭과 규제로부터 자유를 전제로 하게 된다. 따라서 표현의 자유의 핵심으로 미디어기업의 자유가 등장하게 되는 것이다(청구서, 17-21쪽). 청구서는 이러한 논거를 뒷받침하기 위해 다수의 독일의 판례를 제시한다. 제시된 독일의 판례는 고전적 자유주의에 입각해서 신문미디어 또는 신문기업의 국가의 간섭으로부터의 자유를 보장해야 한다는 취지로 읽을 수 있다.³⁾

앞두고 있다.

- 3) 독일의 경우, 국가로부터 방어권적인 언론자유를 강조하는 경향이 있다. 청구서에서 소개한 슈피겔 판결에선 연방현재 신문시장에 대한 공적 개입을 허용할 수 없다고 판시한 바 있다. 그러나 독일에서도 신문 등 언론기업의 독과점화가 심화되고 있어, 이 때문에 국가는 자유언론을 위해서 의견독점 현상이 조성될 위험에 대처해야 해야 한다는 독일 현재의 판결도 등장하고 있다고 한다(이우승 옮김, 71쪽). 이 비슷한 내용은 청구서의 19쪽에 인용된 독일판례에도 언급되어 있다. 또한 독일 지방신문법 등이 기자와 편집자의 독립성과 같은 신문의 내적 자유와 신문의 집중화와 같은 중요한 문제를 다루지 않고 있는 데, 이것 자체가 문제가 있다고 보는 지적도 있다. 독일에서 믿을 만한 정보와 다양한 의사의 전파를 보장할 수 있는 자유롭고 기회 균등한 경쟁 조건이 붕괴되었고 경제적 독점의 증대에 의해 기자의 자유로운 노동시장의 보호기능도 위축되고 있다는 것이다. 따라서 발행인의 신문의 자유를 존중하면서

청구서는 미디어의 자유, 즉 미디어의 기업(발행인)의 국가권력의 간섭으로부터의 방어권적 자유를 강조하고, 나아가 신문의 자유의 제도보장은 신문기업의 사업에 대한 보장을 포함해야 한다고 주장한다. 따라서 신문의 사경제적 구조를 보호해야 여론의 다양성과 국가로부터 독립을 실현하는 데 중요한 여건이 된다는 점을 강조한다(청구서, 20쪽).

이러한 청구서의 논지는 합당한 것일까. 신문은 이윤추구라는 상업적 사적 이익을 추구하는 사적 기업인 동시에 국민으로부터 위탁받은 알권리 등을 구현하는 공익적 미디어다. 즉, 언론자유란 소극적으로 사주의 권리, 언론인의 권리 등과 같이 개인의 권리로서만 기능하는 것이 아니라 적극적으로 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초인 민주적 여론형성에 기여하는 수단이다(헌재 1996.6.24-97헌마265). 청구서에서도 언급했지만(청구서, 22쪽) 현재는 언론자유와 이종성을 특히 강조한다. 언론자유는 단순한 개인의 권리로서만 기능하는 것이 아니라 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적 지위를 지니고 있는 것(헌재 1991.9.16.89-헌마165)이다. 특히, 언론자유가 우월적 지위를 갖는 것은 특히 민주주의 실현(민주적 여론형성)을 위해 불가결한 기능을 하기 때문이다(장영수, 56쪽).

결국 청구서의 주장대로 나라마다 언론법제는 개인의 권리를 강조하는 고전적 자유주의에 중점을 두느냐, 민주적 여론형성에 중점을 두느냐에 따라 다른 모습을 띠게 될 것이다. 그러나 우리나라의 언론법 체제는 위에서 살펴봤듯이 민주적 여론형성에 다소 무게를 두고 있다고 볼 수 있다. 그래서 의사표현의 자유나 알권리에서는 주관적인 공권으로서의 성격이 강하게 나타나지만 미디어의 보도의 자유에서는 오히려 객관적인 가치질서로서의 성격, 즉 캐스

10100801017012289010200001000210100

신문기업 내의 기자와 편집자의 지위를 확보하고 의사형성 영역에서 권력집중을 방지할 과제가 입법자에게 주어졌고 이는 결국 국가가 신문의 자유를 보장하는 역할을 해야 한다는 것이다(개혁연 울김, 246-277쪽).

미디어의 다원적 구조와 언론기관 내부 조직의 민주화를 통해 다양한 의견이 표출될 수 있도록 해서 민주적인 여론형성이 가능하도록 하는 것이 강조되는데 볼 수 있다(허영, 2005, 542쪽).

또한 신문기업이 공적 표현을 통해 사적 이익을 창출한다는 점이나 공적 기관임을 스스로 주장하고 있다는 점, 여러 가지 특권적 지위를 누리고 있다는 점 등에서 다른 사적 기업과 동일시할 수는 없다. 신문은 판매부문 부가세 면세, 취재비 면세, 우편요금 감면 등 국가로 다양한 지원을 받고 있다는 점이 고려되어야 한다.⁴⁾ 물론 신문발행인이나 언론기관도 개인권적인 측면에서 언론자유를 향유해야 하지만 더 중요한 것은 언론이 국민의 기본권인 언론자유를 대행하고 있다는 점일 것이다.

현재 판례(헌재1992.90-헌가23)에 대해 청구서는 신문기업 중심의 언론자유관에 대한 문제 제기로는 볼 수 없다고 했지만(청구서, 21쪽) 그 판결문에 따르면 “...정기간행물의 경우에는 언론 출판매체의 사회적 영향력이 대단히 지대한 것이므로 언론자유 개념을 광범위하게 자의적으로 해석하여 이를 오용할 우려가 없지 아니하며 나아가 언론자유 본질적 내용과 보도의 수단인 정기간행물의 발행을 혼동함으로써 이를 모두 언론의 자유의 범주에 속한다고 판단하여 헌법적 권리를 제창하기 쉬우나, 헌법상의 언론자유는 어디까지나 언론 출판자유 내재적 본질적 표현의 방법과 내용을 보장하는 것을 말하는 것이지 그를 객관화하는 데 필요한 시설이나 언론기업의 주체인 기업인으로서의 활동까지 포함되는 것으로 볼 수는 없는 것이다...”라고 지적하고 있다. 이어서 판결문은 “...정기간행물의 발행인이나 언론출판기업이 표현의 자유를 누리는 주관적인 기본권과 사회일반의 권리주체 또는 기업으로서 규제받아야 하는 객관적인 사회구성원으로서의 책임은 엄연히 구분되어야 하며, 기업경영주체로서는 일반 사회법질서의 규율에서 제외될 수 없는 사회

4) 신문산업의 각종 국가지원 방식에 대해서는 이정호의 논문을 참조하기 바란다.

조직현상으로 보아야...”한다고 지적하고 있다. 따라서 헌법적으로 보장하는 것은 언론자유 본질적 내용이지 신문기업의 조직과 활동이 아님을 분명히 알 수 있다.

고전적 자유주의에 입각한 전통적 언론자유가 국가로부터 부당한 간섭을 받지 아니하고 누구든지 자유롭게 말하고 쓰고 발표할 수 있는 자유였다면 이제, 언론자유는 공정성과 다원성의 확보, 국민의 알권리 보장, 정보의 권리 요구 등을 포함하는 개념으로 확대되었다(박선영, 32쪽).

그럼에도 고전적 자유주의에 입각한 신문자유 해석을 마치 현대 사회에서 신문자유 본질이라고 주장하는 것은 무리가 있다. 신문자유에 대한 개인권적 자유의 강조(신문발행이 상대적으로 쉬운 시대인 고전적 자유주의 시대의 언론자유관)는 신문의 독과점 시장형성과 여론독과점이 구축되어 있는 우리 시대에는 적용하기 어렵다.⁵⁾ 다시 말해서, 개인권적 자유의 지나친 강조는 신문의 독과점 시장 형성과 여론독과점으로 여론의 다양성(고전적인 사상의 공개시장)이 흔들리고 있는 우리 시대에는 설득력이 부족하다고 하겠다.

5) 방송과 달리 신문영역은 시장경쟁에서 국가개입을 금지하고 경영의 자유를 강조하는데, 이는 신문이 절대주의 체계에서 자유주의 체제로 이행하는 과정에서 등장하여 국가로부터 자유권을 보장하는 자유주의적 기본권 실현을 목적으로 했기 때문이다(김진웅, 131쪽). 이와 같이, 신문의 자유가 개인적 자유권에 속하는 것으로 인정되어 왔으나 그것을 기반으로 신문자본이 경영의 자유를 우선적으로 관철하게 됨에 따라, 보편적인 언론자유는 실현이 제한되거나 유보되고 더 나아가 자본가 집단이 언론자유를 집중적으로 향유하게 되었다(김진웅, 128-129쪽).

3. 신문의 공정성과 공익성, 그리고 사회적 책임

(신문법 제4조 및 제 5조)⁶⁾

청구서는 신문법 제4조와 제5조의 위헌성을 지적한바 있는데, 그 주장의 문제점은 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 청구서는 신문법이 신문의 사회적 책임을 적시하다 보니 언론기본법

6) 신문법 제4조와 제5조

제4조 (정기간행물 등의 사회적 책임)

- ① 정기간행물 및 인터넷신문은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.
- ② 정기간행물 및 인터넷신문은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며, 사회 각계각층의 다양한 의견을 균형 있게 수렴하여야 하고, 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니 된다.
- ③ 정기간행물 및 인터넷신문은 국민의 알 권리와 표현의 자유를 신장하여야 한다.
- ④ 정기간행물 및 인터넷신문은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.
- ⑤ 정기간행물 및 인터넷신문은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니 된다.
- ⑥ 정기간행물 및 인터넷신문은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니 된다.

제5조 (정기간행물의 공정성과 공익성)

- ① 정기간행물에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ② 정기간행물은 성별·연령·직업·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 편집에 있어 불합리한 차별을 두어서는 아니 된다.
- ③ 정기간행물은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ④ 정기간행물은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 힘써야 한다.
- ⑤ 정기간행물은 정부·정당 또는 특정집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 각 정치적 이해당사자에 관한 보도를 함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

과 닮아 있다고 주장하지만(청구서, 38-39쪽), 두 법의 입법취지가 전혀 다르다. 언론의 사회적 책임을 강조하는 내용의 부분적 유사성만으로 신문법이 마치 언론기본법을 부활시킨 것으로 보는 것은 확대해석이다. 권위주의 정권의 언론기본법은 언론의 사회적 책임을 명시해 놓고 실제로는 오로지 제도언론의 역할만을 강조했다. 신문법에 명시한 신문의 공정성, 공익성, 그리고 사회적 책임은 바로 독자들을 위해 신문이 책임을 다할 것을 요구하는 것이라는 점에서 언론기본법과는 큰 차이가 있다.

둘째, 신문법 4조에서 규정한 사회적 책임을 나치시대 독일의 국가사회주의적 언론법과 연결시키면서 미국의 사회적 책임주의는 자유주의 언론관 때문에 법제화되지 않았다고 지적하고 있다(청구서, 41쪽). 그런데, 미국의 사회적 책임주의가 어떻게 대두되었는가? 언론에 대한 공적 개입이 예고될 정도로 미국 신문산업의 문제점이 부각되니까 미리 미국 신문계가 허치슨위원회를 만들어 사회적 책임주의를 등장시킨 것이고 그 위원회가 만든 보고서에는 언론에 대한 공적 개입을 정당화할 수 있는 부분도 있다(차재영 옮김, 103-104쪽). 미국에서 언론의 사회적 책임이 법적으로 규정되지 않은 것은 수정헌법 1조에 따른 것으로 이는 우리 헌법과는 분명히 다르다는 점을 이해해야 한다(박형상, 1-5쪽). 또한 신문법 제4조의 사회적 책임이란 민주적 여론 형성을 지향하는 것으로 독일의 국가사회주의와는 거리가 먼 것이다.

셋째, 청구서는 신문법이 윤리의 차원과 법의 차원을 혼동했고 국가권력이 도덕적 차원에 개입할 수 없다고 주장하고 있으나(청구서, 43쪽) 신문법 제4조와 제5조는 헌법에 입각해서 언론자유 내재적 한계를 밝혀 언론의 사회적 책임을 강조하려는 것으로 헌법적 의무만을 강조할 뿐, 위반에 대한 법적 제재 규정을 두지 않았기 때문에 전형적인 선언적 규정에 불과하다. 따라서 내용이 추상적이고 포괄적인 규정으로 일반적인 상식적인 견지나 일반적인 언론의 이념을 통해서 충분히 이해할 수 있으며, 이러한 선언적 규정은 언론인

과 마찬가지로 전문직을 규율하고 있는 의료법이나 변호사법에서도 발견할 수 있다.

넷째, 청구서는 신문법 제5조의 공정성과 공익성이 신문의 경향보호를 침해했다고 주장한다(청구서, 49-51쪽). 그 조항이 각 신문의 독자적인 노선과 입장에 따른 의견 제시에 의한 여론다양성을 침해하고 신문에 획일적인 논조를 강요하게 된다는 것이다. 그러나 신문법 제5조의 취지는 언론으로 하여금 사주나 발행인의 사적 이익이 아닌 공정하고 사회공동체의 이익에 조화되는 여론형성에 기여하도록 공정성과 객관성을 지향할 것을 직업윤리로 주문할 것일 뿐, 개개 언론이 처한 다양한 환경이나 그에 따른 노선이나 입장, 이익의 표명을 절대적으로 금지하고 있지 않다. 따라서 언론은 비록 특정한 정치적 사회적 노선과 입장을 따른 주장과 견해를 표명하는 경우, 그 주장과 견해가 진실에 부합되고 사회공동체로부터 정당성을 승인받을 수 있는 수단과 방법으로 공정성과 객관성을 견지할 할 직업 윤리적 의무를 부담하는 것이다(양정승, 57쪽). 또한 신문법 제5조의 공정성 규정은 경향보호의 핵심이라 할 신문의 '논평'기사에 대한 것이 아니라 사실보도를 대상으로 하는 것으로 이해된다. 따라서 신문법 제5조가 문언상 신문 다양성의 근거인 논평의 자유나 논조의 자유를 침해하는 것으로 보기 어렵다.

다섯째, 청구서는 신문과 방송의 미디어적 차이가 존재하는데 방송법의 규정과 똑같이 신문에게 사회적 책임, 공정성, 공익성을 요구하는 것은 문제가 있다고 지적하고 있다. 이에 대해서는 논문의 다른 부분에서 언급하기로 한다.

여섯째, 청구서는 신문법 제4조 제3항이 정기간행물 등이 국민의 알권리 신장해야 한다는 규정에 대해 알권리는 시민이 국가에 청구해야 할 권리이지 신문에 대해 요구할 법적 권리가 아니라고 주장한다(청구서, 50쪽). 그러나 취재의 자유 등 언론자유도 언론기관이 국민의 알권리를 대행해서 행사한다는 점을 생각하면(이재진, 2002, 223-225쪽) 신문은 당연히 국민의 알권리를

충족시킬 의무가 있다. 또 다른 헌소 제기 주체인 동아일보는 1967년 4월 5일 사설에서 “...국민의 알권리가 무엇이라는 것, 그리고 그러한 권리가 어떻게 해서 확보된다는 것, 그리고 그러한 권리의 행사를 가능케 하는 취재, 전파의 자유가 결코 신문과 신문인에 주어진 특권이 아니라 민주주의 국민의 당연한 권리를 대행하고 있는 것이라는 것 등을 평이하게 납득할 수 있으리라고 믿는다...”고 밝힌 바 있다(이재진, 2005, 255쪽에서 재인용). 이 사설에 따르면 신문이 국민의 권리를 대행하여 알권리를 행사하고 있음은 명백하다고 하겠다.

4. 신문의 편집자율성 - 편집위원회와 편집규약 (신문법 제18조)

청구서는 신문법 내의 편집자율성에 관련된 규정에 대해 몇 가지 위헌성을 지적하고 있다. 그런데 신문법에서는 편집권의 정의를 상식적인 차원에 맡기고 구체적으로 정의하고 있지 않다.⁷⁾ 즉, 논란이 있을 수 있는 편집권의 귀속 문제에 대해서는 직접적인 규정을 하고 있지 않다. 따라서 신문법에서는 편집자율성을 제고하되, 편집권 귀속 등의 문제에는 직접 개입하지 않고 개별 신문사의 조건에 맞게 그 내용을 규정하도록 맡기고 있는 것이다. 다만 신문법 제18조⁸⁾에서 임의기구인 편집위원회와 편집규약의 설치를 통해서 개별 신문

7) 신문편집과 보도의 자유는 국가적 간섭의 배제를 기본 내용으로 하는 것을 물론이고 편집 보도내용이 특정인의 주관적인 의사를 표현하고 그것을 여론화하기 위한 도구로 이용되는 것을 방지하는 효과도 갖는 것으로 편집권의 분리 등 신문사 내부조직의 민주화가 그런 측면에서 요청된다고 보기도 한다(허영, 2005, 549쪽).

8) 신문법 제18조

제18조 (편집위원회 등)

① 일반일간신문을 경영하는 정기간행물사업자는 편집위원회를 둘 수 있다.

사의 조건에 맞는 편집제작과정의 자율성을 보장하도록 하기 위한 노사 참여만을 규정하고 있을 뿐이다.

청구서에 따르면(52-54쪽), 독일 사례를 바탕으로 경향 보호에 의해 언론의 내적 자유는 무력화되었다고 보고 있다. 이는 독일의 경영조직법에서 언론 노동자들은 언론기업의 정치성향이나 경향방침에 관여할 수 없다는 예외규정을 포함시켰기 때문이다. 경향보호란 독일에서 여론형성을 담당하는 언론기업 등을 경향기업으로 규정하여 노동자의 경영참여권을 제한한 데서 유래된 노동법적 차원의 규정이다.

독일에서는 신문사 경영인과 노동자, 상호간 노동협약인 편집규약이 언론의 내적 자유를 보호하는 역할을 하고 있으며, 이 편집규약은 경향보호 등을 침해 하지 않으며, 내적 자유를 보장하고 있다고 본 판례도 존재한다(1996년 *Manheimer Morgen* 판결). 그러나 각 사의 편집규약도 신문산업의 불황 등으

-
- ② 편집위원회는 대통령이 정하는 바에 따라 정기간행물사업자를 대표하는 편집위원과 취재 및 제작 활동에 종사하는 근로자를 대표하는 편집위원으로 구성한다.
 - ③ 편집위원회는 일반일간신문 제작의 자율성을 보장하기 위하여 편집규약을 제정할 수 있다.
 - ④ 제3항의 규정에 따라 편집규약을 제정하는 경우 편집규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 편집위원회의 구성·권한·조직·위원의 임기·신분보장 및 운영에 관한 사항
 2. 편집위원회의 자율성·독립성 및 공정성의 보장에 관한 사항
 3. 편집위원회의 규칙 제정 등에 관한 사항
 4. 편집의 공공성과 자율성 보장에 관한 사항
 5. 편집의 기본적인 원칙 및 지침에 관한 사항
 6. 편집의 기본원칙에 위배되는 내용으로서 양심에 반하는 취재 또는 제작에 대한 거부권에 대한 사항
 7. 편집·취재와 관련한 윤리지침에 관한 사항
 8. 편집책임자의 임면에 관한 사항
 9. 편집방향의 심의·결정 및 변경에 관한 사항
 10. 독자권익위원회의 구성 및 운영, 독자의 권익보호, 독자의견의 반영에 관한 사항

로 대부분 무력화되었다. 독일 언론인의 내적 자유를 보장하기 위한 법률 제정 노력은 수포로 돌아가고 있으며, 그나마 내적 자유를 보장해주던 편집규약도 경영인 측에서 일방적으로 파기하고 있다고 한다(심영섭, 152-154쪽). 따라서 독일의 사례는 경향보호가 편집자율성보다 중요하다는 것을 말해주는 것이 아니라 편집자율성 보장이 임의조항 수준이더라도 법제화되지 않으면 언론의 내적 자유는 무력화 될 수밖에 없다는 것을 보여주고 있을 뿐이다. 또한 독일이 편집규약을 법제화하지 않고 신문사의 경향(Tendenz)을 보호하는 것은 신문 시장에서 외적 다양성이 확보되었다는 현실적 판단이 전제가 되었다고 볼 수도 있다(김영옥, 2005, 35쪽).

청구서는 발행인이 편집위원회와 편집규약을 제정하게 되면, 기자집단이나 노조에게 편집권이 넘어가 신문의 자유로 보장되는 발행인의 경향보호가 무력화하고 기자집단이 신문의 주인이 된다는 점에서 위헌이라고 지적한다(청구서, 66쪽). 신문사가 편집위원회(편집규약)를 만든다고 해도 편집권 귀속(누가 편집권을 갖는가) 여부 등은 신문법에서 규정한 바 없고 편집규약의 내용도 포괄적인 틀만 제공하고 있지 그 내용은 전혀 규정한 바 없기 때문에 신문사의 경영권과 자율성, 발행인의 경향보호를 침해할 것이라는 주장은 근거가 없다. 편집권을 분산하거나 공유하지는 것이지만 편집권을 독점하겠다는 의미가 아니다. 그래서 편집권 독립이란 표현을 쓰고 있지 않은 것이다. 이 점에 관련해서는 편집종사자와 언론사의 경영자도 경합하여 편집의 기본적인 방향을 정할 수 있다는 해석이 온당하다고 하겠다(강경근, 2005, 5쪽).

문제 부분으로 지적되곤 하는 편집규약 중에 '편집의 기본적인 원칙이나 편집책임자의 임면에 관한 사항'은 그저 논의하라는 것이지 그 범위나 내용은 전혀 규정하고 있지 않아서 각 신문사의 상황(노사관계의 수준 등에 따르면)에 따르면 되는 것이다.

결국 편집위원회(편집규약)는 신문사 내부의 공정정보도를 위한 신문사 내부

의 원활한 의사소통구조를 제도적으로 보장하기 위한 장치로 보면 될 것이고 어떤 측면에서 각 신문사마다 있는 공정보도위원회를 확대하는 정도로 볼 수도 있다.⁹⁾

편집자율성을 보장하는 장치를 법적으로 마련하려는 것은 국가권력이 중심이 되는 외부의 간섭과 내부의 기업소유주의 경제적 목적에 의한 편집에 대한 간섭으로부터 언론인의 언론자유를 보장하고 위한 것이다. 그러나 궁극적으로는 국민의 권리보호 즉 정확한 정보를 받을 권리, 알권리의 충족과 언론이 수행하는 공적 임무를 통한 민주주의의 존립을 확고하게 하기 위한 것이고 볼 수 있다(이명구·이광진, 97쪽).

5. 여론다양성 보장을 위한 제도

- 신문 방송 겸영금지(신문법 제15조 2항·3항)와 시장배적 사업자 규정(신문법 제17조)

1) 신문방송 겸영(교차소유) 금지

겸영금지는 기존 정간법에도 명시되어 있는 규정이고 모든 방송사업의 진출금지를 의미하는 것이 아니라 지상파 사업과 종합편성 및 보도전문평성 사업만 겸영할 수 없다는 의미다(신문법 제15조). 이는 언론의 여론독과점을 방지하기 위한 장치다. 현재는 겸영금지(교차소유) 금지의 취지에 대해서 “... 특정 언론시장의 과점 사업자들이 다른 영역까지 장악한다면 심각한 여론독과점이 우려되기 때문이다. 제한된 주파수와 시설을 기반으로 설립되는 언론

9) 편집자율성의 위헌관련 쟁점 분석이 미흡한데 자세한 것은 김서중의 논문(8-11쪽)을 참조하면 된다.

기관을 동일한 자가 중복하여 소유할 수 없도록 함으로써, 다수자가 언론기관을 경영하여 대중들로 하여금 다양한 방송보도를 접할 수 있도록 하고, 또한 소수자에 의한 언론기관의 독점을 방지함으로써, 서로 다른 성격을 가진 여러 개의 언론기관 상호간에 반대적 의견을 제시하게 하고, 경쟁을 통하여 국민들로 하여금 보다 진실한 사실에 접할 수 있도록 보장하여, 특히 소수의 자가 언론기관을 독점하게 되는 경우 발생할 수 있는 특정집단의 이익이나 사상의 지지 등의 문제를 방지하여 공공성과 객관성을 확보한다는 언론기관으로서의 공적인 책임을 강화한다는 데에 있다...”(1996.08.29-94헌바35)고 지적한 바 있다.

청구서는 일간신문과 지상파방송의 겸영금지의 경우는 여론시장의 다양성을 보장한다는 점에서 합헌이라고 보고 있다(청구서, 92쪽). 다만 일간신문의 보도전문 방송사업 진출을 허용하자고 주장하고 있지만 그것 역시 심각한 여론독과점을 야기할 수 있다(청구서, 93쪽). 따라서 사회적 의제 결정이나 여론형성에 영향을 미칠 수 있는 보도전문 채널 진출이 여론독과점을 야기하지 않는다는 확실한 근거를 제시하지 않는다면 진출을 허용할 시점은 아니라고 보인다.

신문산업이 구독률이나 광고수입이 감소하는 등 심각한 위기상황에 있는 것은 분명하며, 이러한 위기를 극복하는 방향으로 방송사업 진출이 거론되고 있는 것이다. 이는 신문법이나 방송법을 통해서도 얼마든지 가능하다. 이미, 일부 일간신문사는 지역민방 등과의 협력을 통한 콘텐츠 공유와 프로그램 공동제작 등을 시도하고 있으며, 케이블TV와 위성방송의 PP에 참여하거나 프로그램 제휴를 하고 있으며, 또한 DMB 방송사업에도 콘텐츠 제휴 등을 통해 참여하고 있다. 지역미디어 시장의 경우에는 신문방송 겸영을 허용해도 문제가 없을 것이라는 청구서 주장(청구서, 92쪽)도 전국 단위와 마찬가지로 지역단위에서도 여론독과점이 심각할 수 있다는 사실을 간과한 주장이라고

하겠다. 또한 시장점유율이 낮은 일간신문만 검영을 허용하지는 주장은 높은 수준의 신문 시장점유율 규제를 수용한다는 전제에서나 논의가 가능한 것이다.

2) 시장지배적 사업자 규정

첫째, 청구서는 신문법 제17조¹⁰⁾에 대하여 전국일간지 시장에 시장지배적 사업자가 존재한다고 해도 독자들의 신문선택에는 장애가 없고 공배제로 신문배달만 제대로 되면 여론다양성에는 문제가 없다고 지적하면서 지역신문 시장의 독과점 문제는 왜 도외시하나고 지적하고 있다(청구서, 100쪽). 그러나 신문시장의 독과점은 여론독과점으로 연결되고 그렇게 되면 여론다양성이라는 언론자유의 본질은 제대로 실현되지 못하게 된다. 따라서 프랑스 등의 사례와 마찬가지로 시장점유율 규제가 필요하게 되는 것이다. 그리고 지역신

10) 신문법 제15조 제2·3항과 제17조

제15조 (검영금지 등)

- ② 일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신이하 “뉴스통신”이라 한다은 상호 검영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업이하 “방송사업”이라 한다. 이하 이 조에서 같다을 검영할 수 없다.
- ③ 일간신문·뉴스통신 또는 방송사업을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 재대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다는 다른 일간신문 또는 뉴스통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유할 수 없다.

제17조 (시장지배적사업자)

일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 정기간행물사업자중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제및공정거래에관한법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다.

1. 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30 이상
2. 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외한다.

문시장 내의 독과점은 사실상 크게 문제될 것이 없다. 지금 전국적 일간지가 전체 일간지시장의 평균 90% 이상을 점유하고 있는 현실에서 지역신문 시장만의 독과점을 논한다는 것은 잘못된 것이다.

또한 청구서는 신문시장의 과점상태가 공정한 시장경쟁을 통해 형성된 것인데, 그것이 여론형성을 왜곡하고 있다는 비판은 구독자를 꺾어하는 것이라고 지적한다(청구서, 101쪽). 이는 과점 신문들이 일반적으로 주장하는 주요 논리인데 신문시장의 과점형태가 불공정한 거래에 의해 형성되었다는 것은 신문고시 위헌소송에 대한 현재의 판결문에서 알 수 있다. 신문시장에서 “...광고수입의 증대와 직결되는 판매부수의 확대를 위하여 무가치의 다량공급, 경품의 남용 등 신문발행의 원가를 무시한 과도한 경쟁이 촉발된 바 있고 결국은 다른 신문사 지국 사이의 살인사건까지 발생하는 등 큰 사회문제가 되기도 하였다...”(2001.7.18-2001헌마605).

둘째, 청구서는 신문이 여론형성에 있어서 주도력이 상실했다고 주장하면서 전체 미디어시장을 중심으로 여론시장의 독점을 판단해야 한다고 주장하고 있다(청구서, 101쪽). 그러나 여전히 신문의 여론형성력은 주도적이다. 뉴스와 정보를 제공하는 저널리즘 미디어로서 신문의 지위는 독보적이고 신문의 수용자가 상대적으로 여론 주도층이며, 의견저널리즘에 있어서는 신문이 다른 미디어의 의제설정이나 보도에 대해 큰 영향을 미치고 있기 때문이다. 또한 주요 경쟁 미디어인 방송은 전통적으로 독점이나 과점을 전제로 공정성 등의 내용규제와 허가, 재허가 제도의 규제를 받고 있다는 점 등도 감안되어야 한다.

셋째, 청구서는 지상파 방송이 진보적인 미디어로 역할하고 있는 점을 감안할 때, 신문시장이 보수신문에 의해 과점되어 있는 것도 미디어섹터간의 여론형성의 건강한 균형을 형성할 수 있는 요소라고 지적하고 있다(청구서, 101쪽). 공영방송을 주축으로 하는 지상파방송은 탄핵방송 논란에서 알 수 있듯

이 의견저널리즘에서 주도적인 역할을 하기에는 앞서 언급한 여러 가지 제약이 있어서 진보적인 이념을 표방하기 어렵고, 주요한 사회적 의제 설정에서도 신문의 영향력에 따라가지 못한다고 볼 수 있다.

넷째, 청구서는 일반상품시장과 여론형성과 관련되는 신문시장의 시장지배적 사업자 규정의 차이가 정당화 될 수 있다고 인정하면서도(청구서, 102쪽)¹¹⁾ 시장점유율 상한선의 수치가 합리적인 근거가 있는가라고 문제 삼고 있다.

신문법 제17조의 1개 신문시장 시장지배적 사업자 추정기준(시장점유율 기준) 30%의 근거¹²⁾는 프랑스와 이탈리아의 신문시장 점유율 규제를 감안한 것이며(프랑스 30%¹³⁾, 이탈리아 20%),¹⁴⁾ 한나라당의 신문법안도 이에 사실

11) 현재도 신문상품의 특수성, 신문시장의 특수성을 인정하고 있다. 하나는 신문 그 자체의 공적 특성이며 다른 하나는 판매과정에서 나타날 수 있는 독과점적 특성이다. 따라서 신문고시 등이 보호하고자 하는 공익은 신문판매·구독시장의 경쟁질서를 정상화하여 민주사회에서 신속하고 정확한 정보제공과 올바른 여론형성을 주도하는 신문의 공적 기능을 유지하는 데 있다고 규정하고 있어서(2001.7.18-2001헌마605), 신문을 공적 기능을 하는 특수한 상품으로 봐야 한다. 따라서 신문시장의 독과점 상태는 정상화해야 할 필요성이 있다. 왜냐하면 올바른 여론형성(공익)을 위한 핵심적인 전제는 경쟁질서를 정상화하여 다양한 정보를 제공하는 것이기 때문이다(김욱, 162-164쪽).

12) 1개 신문사업자의 시장점유율 상한선을 30%로 정한 데는 유럽사례에서 여론독과점이 우려되는 점유율 상한선이 1/3인 경우가 많았기 때문이기도 한다(주동황, 2004, 32쪽). 또한 30%를 입법권자의 재량으로 봐야 한다는 주장도 있다. 즉, 공정거래법의 시장점유율 기준도 명확한 기준이 없다는 것이다.

13) 프랑스는 1984년에 HERSANT그룹의 시장독과점 현상이 심화되자 언론기업의 다원주의와 재정 투명성 및 지분제한에 관한 법률에서 시장점유율 규제를 규정하여 한 신문사업자의 시장점유율 상한선이 20%가 넘지 않도록 규정하였다고 다양성과 투명성을 위한 위원회를 만들기도 했지만 위헌 결정으로 무력화되었다(성욱제, 2004, 176쪽). 또한 1986년에 프랑스 헌법위원회는 신문시장 점유율 상한선 규정이 위헌이라고 결정했다가 여론의 다양성을 침해한다는 사회 전반에 비판에 직면하여 다시 시장점유율 규제 조항을 마련하였다. 그것은 “특정 자연인이나 법인이 종합일간지 혹은 정치적

상 동의하고 있다. 한나라당도 일간신문사업자가 시장점유율이 20%미만일 경우에는 다른 일간 신문을 인수 합병할 수 있지만 그 결과로, 1개 신문사업자의 신문시장 점유율 30%가 넘어서는 안 된다고 규정하고 있다(한나라당 신문 법안, 제11조제3항). 즉 한나라당도 1개 신문사업자의 신문시장 점유율이 30%를 넘어서면 여론독과점의 우려가 있다는 데 동의하고 있는 것이다.

또한 3개 시장지배적 사업자 점유율 상한선인 60%라는 것이 너무 높다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 선거와 같은 정치여론시장(투표시장)에서 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 최대지지 점유율을 50% 정도로 볼 수 있기 때문에(문종대, 72쪽), 정치여론 형성 등에 강력한 영향력을 미치는 3개 신문사업자의 여론독과점을 막기 위해 신문 시장점유율 상한선을 60%로 규정한 것은 높다고 볼 수는 없다. 특히 과점 신문들이 신문독자의 다수를 점하는 중상층 독자들만의 일방적인 의견만 전달할 가능성이 높기 때문에 더욱 그러하다.

다섯째, 청구서는 신문고시나 신고포상금제 등의 신문시장 불공정 거래를 규제하는 것뿐 아니라 겸영금지 등의 소유규제가 가동되고 있음에도 시장지배적 사업자 규정까지 하는 것은 보수적인 과점신문이 지배하고 있는 신문시

뉴스를 다루는 신문을 새로 인수했을 경우, 결과적으로 전국의 종합 일간지 총 판매부수의 30% 이상을 소유하게 될 경우 이를 금지"한다는 것이다(박진우, 2004, 178쪽). 여기서 중요한 것은 시장점유율 제한에 대한 위헌 결정 과정에서도 신문의 다원성은 헌법적 가치로 인정되었고 그래서 다시 시장점유율 제한 규정이 되살아난 것이다. 또한 30% 규정은 단순히 인수합병시에만 적용된다는 의미가 아니라 현재 프랑스 신문시장에서 어떤 신문사업자도 시장점유율 30%에 도달하지 못한다는 것, 또 그 이상의 여론독과점은 상상하기 어렵다는 것을 보여주고 있는 것이다.

- 14) 이탈리아의 출판법은 신문사업자의 시장점유율을 발행부수를 기준으로 하고 전국 일간지를 대상하여 시장점유율 상한선을 20%로 정하고 있다. 그리고 이 시장점유율 상한선을 넘어서는 인수합병 등은 무효가 되며, 시장지배적 지위에 있는 경우 지원제도의 혜택에서 배제된다(이선필, 123-124쪽).

장을 재판하기 위한 견해차별적(viewpoint-discrimination) 규정이라고 지적하고 있다(청구서, 104쪽).

신문법은 특정 신문을 규제하려는 의도와는 아무 관계가 없다. 신문법은 여론독과점의 폐해를 줄이기 위해 신문시장의 독과점을 해소하기 위한 것이다. 그것을 위해 공정거래법의 상위 1개 사업자, 상위 3개 시장지배적 사업자 규정을 도입했으며, 상위 3개 사업자는 앞으로 얼마든지 바뀔 수 있는 것이다. 만약 조중동 등을 노렸다면 조중동의 시장점유율에 맞춘 낮은 점유율 상한선을 규정했거나 중앙일간지만 점유율 산정 대상으로 하는 등의 의도적인 규제 장치를 마련했을 것이다.

6. 신문산업 지원제도 - 신문발전기금, 신문유통원 등 (신문법 제27조 등)¹⁵⁾

15) 신문법 제27조 등

제27조 (신문발전위원회의 설치)

여론의 다양성을 보장하고 신문산업의 진흥을 위한 업무를 지원하며 신문발전기금을 관리·운영하기 위하여 신문발전위원회이하 “위원회”라 한다를 문화관광부에 설치한다.

제34조 (기금의 용도)

①기금은 다음 각호의 사업에 사용된다.

1. 여론의 다양성 촉진과 신문산업 및 인터넷신문의 진흥을 위한 사업
2. 독자 권익 보장을 위한 사업
3. 신문 유통구조 개선을 위한 사업
4. 언론공익 사업
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사업

②다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 기금을 지원할 수 없다.

1. 무료로 제공 또는 발행되는 정기간행물의 사업자
2. 제17조의 규정에 해당하는 시장지배적사업자

③위원회는 기금의 지원기준과 지원대상 등을 매년 공고하여야 한다.

제37조 (신문유통원의 설립)

1) 신문발전기금

신문발전기금과 관련해서 청구서는 위헌성을 몇 가지 지적한다. 청구서는 기본적으로 신문산업의 위기나 민주적 여론 형성의 역할 등을 고려하면 신문산업에 대한 국가의 지원이 필요하긴 하지만 국가는 중립성의 원리에 입각해서 여론형성 과정에 개입하지 않는 전제에서만 그것이 가능하다고 주장한다(청구서, 110-111쪽). 그런데 신문발전기금은 여론다양성을 제고하고 신문산업 진흥을 위해 마련된 것으로 이념적 지향과 무관하게 다양한 논조를 가진 중소 신문들을 지원하는 것이다. 신문발전기금은 신문의 내용에 따라서 신문발전기금의 지원 여부를 결정하도록 되어 있지 않다. 신문발전기금은 신문시장을 확장시키고 경쟁력을 강화하여 신문사업의 위기를 극복하는 데 기여하고자 한다.

또한 청구서(청구서, 117쪽, 122-123쪽)는 신문발전기금이 결과적으로 보수논조의 신문을 시장지배적 사업자로 규정하여 지원대상에서 배제하고 진보논조의 신문만 중소신문이란 이유로 지원하는 것은 시장경제에서의 자유경쟁의 원칙과 견해차별 금지의 원칙을 위배한다고 지적하고 있다. 신문만이 유일

-
- ①국민의 폭넓은 언론매체 선택권을 보장하기 위하여 신문유통원을 둔다.
 - ②신문유통원은 법인으로 한다.
 - ③신문유통원에는 정관이 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.
 - ④신문유통원은 다음 각호의 사업을 행한다.
 - 1. 신문의 공동배달
 - 2. 잡지 및 기타간행물의 배달
 - 3. 신문수송의 대행
 - 4. 그 밖에 신문유통원의 설립목적을 달성하는데 필요한 사업
 - ⑤신문유통원의 운영에 필요한 경비는 국고에서 지원할 수 있다.
 - ⑥신문유통원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 민법의 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

한 여론시장도 아니며, 다양한 대안미디어를 통해 여론형성의 다양성이 보장되고 있는데 차별적 신문지원 제도는 문제가 있다는 것이다. 비슷한 맥락에서, 청구서는 신문법에 의해 시장지배적 사업자로 추정되면 신문발전기금 지원 대상에서 배제되는데 신문시장의 시장지배적 사업자도 신문산업의 위기로 인해 경영상태가 좋지 않기 때문에 과잉차별이라고 볼 수 있다고 주장한다(청구서, 99쪽).

먼저, 중소신문이 모두 진보 논조를 갖고 있다고는 볼 수 없다. 세계일보, 한국일보, 국민일보, 문화일보 등이 진보적인 논조를 갖고 있다고 보기는 어려운 것이다. 그리고 중소신문에 대한 지원이 자유경쟁 원칙과 견해차별 원칙의 침해이고 신문미디어만의 차별적 대우라면, 신문법에 앞서 ‘지역신문발전지원특별법’에 대한 위헌소송을 청구하고 방송법에도 점유율 규제장치를 도입하는 입법 청원부터 해야 설득력이 있었을 것이다.

또한 청구서는 신문발전기금을 지원받으면 해당 신문사업자가 정부에 대해 비판적 논조를 유지할 수 없다고 주장한 바 있다(청구서, 117쪽). 그러나 이 주장대로라면 지금까지 정부로부터 다양한 세제 혜택 등의 지원을 받아 오고 있는 신문사들은 정부를 비판하는 역할을 할 수 없었다는 것이며, 이 점은 ‘비판신문’을 자처하는 과점 신문들도 예외가 아닐 것이다.

2) 신문유통원

언론자유는 독자가 기사를 읽는 단계까지 구현되어야 하며, 모든 신문에게 동등한 배달조건을 보장하는 것은 언론자유에 필수 조건 중에 하나라고 볼 수 있다(박진우, 2003, 97쪽). 즉, 신문의 여론다양성은 모든 신문에게 공평하게 접근할 수 있는 신문독자들이 신문을 자유롭게 선택할 수 있어야 완성된다는 할 수 있다. 신문유통원은 이러한 독자의 ‘신문 선택권’(독자의 언론자유)

을 보장하기 위해 마련된 것으로 특정 신문 지원이라는 주장은 근거가 없는 것이다.

신문유통원은 중소신문과 과점적 신문 등 참여를 원하는 모든 신문의 공동 배달을 지원하여 전근대적인 신문유통을 근대화하고 과대한 유통비 부담을 안고 있는 신문의 수익구조를 개선하기 위한 보편적 신문지원제도이다. 즉, 신문유통원은 우리 사회의 여론형성에 커다란 영향력을 행사하고 있는 신문의 유통 인프라를 구축하는 공익사업을 위한 특수공익법인인 것이다.

청구서(청구서, 125-126쪽)는 신문유통원이 과점신문을 제외하고 중소신문만 지원하는 않느냐고 지적하고 있다. 그러나 시장지배적 사업자의 존재 유무가 불확실한 상황에서 그것은 추측에 불과하며, 시장지배적 사업자로 추정된다고 해도 신문유통원에 참여할 수 없다는 규정은 없다. 신문유통원이 정상 궤도에 올라가려면, 현실적으로 수익구조를 창출할 정도의 배달부수를 확보해야 하고 그러기 위해서는 과점신문 1개사 이상이 참여해야 한다는 점도 분명한 사실이다.

청구서는 왜 신문유통망 구축에 국고지원을 하는 형식으로 국가가 개입해야 하느냐고 지적하고 있다(청구서, 125쪽). 이는 신문유통원이 설치되는 현실적인 이유를 파악하지 못한 것이다. 신문배달망의 구축은 마치 텔레비전의 난시청 해소와 같은 공익적 사업의 성격을 띠고 있으며, 공동배달망 구축에 소요되는 많은 자금을 국가가 초기에는 출연하게 되지만 신문유통원의 수익 사업 등이 본격적으로 가동되면 자립할 것이고 유입된 자금도 국가에 환원하게 될 것이다. 물론 청구서가 지적하듯이 문제가 없는 것은 아니나, 신문발전위원회와 지역신문발전위원회가 발전기금을 신문유통원에 지원하는 형식으로 하면 독립성과 자율성은 어느 정도 확보할 수 있을 것으로 보인다.

7. 맺음말

지금까지 조선일보의 신문법 위헌소송 청구서를 중심으로 신문법 위헌소송의 주요 쟁점을 검토하였다. 물론 능력의 한계로 몇 가지 쟁점을 다루지 못한 한계를 지니고 있다. 또한 동아일보가 제시한 위헌소송 청구서를 검토한 내용을 포함시키지 못했다.

신문법 위헌소송의 쟁점 가운데 핵심은 역시, 언론자유를 어떻게 봐야 하는가로 볼 수 있다. 2004년 신문법안을 둘러싼 논쟁과정에서도 언론자유에 대한 관점이 핵심적인 쟁점이었다고 볼 수 있다. 그런데 언론자유 중 특히, 신문의 자유에 대한 정밀한 논의가 우리 학계에서 제대로 이루어졌다고 보기 어렵다. 앞으로 신문의 자유에 대한 본격적인 논쟁이 이루어지길 기대한다.

물론 신문법이 완벽한 법은 아니다. 크게 보면, 편집자율성(내적 자유)을 보장하는 제도 등에서 치명적인 한계를 내포하고 있다. 또한 작게 보면, 현 신문법의 체계가 제대로 작동하는 데 장애가 되는 요소들이 포함되어 있어 부분적인 개정이 긴급한 시점이라고 하겠다. 예를 들면, 신문발전위원회 위원의 결격 사유 부재, 문광부로부터 자율성 유지의 한계, 신문시장의 지배적 사업자 추정에 있어서 점유율의 기준과 대상의 모호성, 신문법 시행령으로 조금 보완했지만 신문발전기금의 지원기준, 신문발전기금이 국고지원에만 의존하는 한계, 신문유통원과 신문발전위원회의 관계 설정(언론재단도 포함) 등은 시급히 개정해야 할 과제라고 할 수 있다. 여론다양성과 신문산업 진흥을 목적으로 만들어진 신문법은 몇 가지 부분적인 문제점이 존재하지만, 지금까지 살펴봤듯이, 청구서가 담고 있는 신문법이 위헌이라는 주장은 근거가 부족한 것으로 보인다. 그렇지만 청구서가 제기한 겸영금지나 시장점유율 규제 등에 대해 지적한 몇 가지 문제에 대한 지속적인 검토와 논의는 반드시 필요할 것으로 보인다.

Ⅰ 참고문헌

- 신문의기능보장에관한법률안(언론개혁국민행동, 2004년 9월 21일).
- 신문등의자유와기능보장에관한법률 및 시행령(2005년 1월 27일/7월 28일 전면개정)
- 강경근 (2005). 신문법, 어떻게 개정되어야 하는가. 『신문법, 언론중재법 무엇이 문제인가』, 심재철 의원실. 6월 27일.
- 김서중 (2005). 신문법과 관련 위헌소송에 대한 문제점. <신문법은 합헌이다>. 언론개혁국민행동토론회. 6월 16일.
- 김영욱 (2005). 국가미디어정책의 목표와 신문법. 『위기의 한국신문』, 한국언론재단.
- 김욱 (2005). 『그 순간 대한민국이 바뀌었다』, 개마고원.
- 김진웅 (2001). 방송자유의 제도적 성격에 관한 연구. 『한국언론학보』 45-4호 한국언론학회.
- 마리안 파쉬케 (1998). 『독일미디어법』, 이우승 역. 한울아카데미.
- 문중대 (2004). 신문 관련 법 개정의 내용과 평가. <언론법 개 제정에 관한 토론회>. 한국언론학회 세미나. 11월 26일.
- 박선영 (2002). 『언론정보법연구 I』, 법문사.
- 박진우 (2003). 프랑스의 신문배급제도 『세계의 언론법제』 상권. 한국언론재단.
- _____ (2004). 프랑스의 신문시장 독점방지와 경쟁보장을 위한 법제. 『세계의 언론법제』 상권. 한국언론재단.
- 박형상 (2004). 한국규범, 한국현실 그리고 한국언론개혁. <언론관계법 핵심쟁점에 관한 논의>. 언론법학회. 12월 9일.
- 성육제 (2001). 프랑스 신문시장 질서와 지원제도 『세계언론법제동향』 하권. 한국언론재단.
- 심영섭 (2001). 지구촌 미디어: 위기에 빠진 독일의 편집규약. 『신문과 방송』 367호.
- 이명구·이광진 (1996). 언론기업 내부에 있어서 언론의 자유. 『헌법학연구』 제2집.
- 이선필 (2001). 이탈리아의 신문산업과 지원제도 『세계언론법제동향』 하권. 한국언론재단.
- 이정호 (2004). 신문법안 관련 왜곡보도와 점유율 규제사례. <여론다양성 보장과 신문시장 독과점 규제>. 언론개혁시민연대 토론회. 12월 20일.
- 이재진 (2002). 『한국언론윤리법제의 현실과 쟁점』, 한양대학교 출판부.
- _____ (2005). 저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념변화에 대한 연구.

- 『언론과학연구』, 한국지역언론학연합회, 5권 1호.
- 장영수 (2001). 헌법재판소 결정에 의한 언론자유 의 구체화 - 대한민국 언론자유 의 현재와 새로운 과제. 『안암법학』, 안암법학회.
- 존 레론 (1998). 『최후의 권리-언론의 4이론을 넘어서』, 차재영 역, 한울.
- 주동황 (2004). 「여론시장 독과점 해소와 그 쟁점들」, 한국언론정보학회 가을철 학술대회 논문집, 10월 23일.
- 콘라드 헛세 (2001). 『통일독일헌법원론』, 계획열 역, 박영사.
- 허영 (2005). 『한국헌법론』, 박영사.

(최초 투고 및 최종원고 제출 2005. 12. 1)

A Study on Main Issues of the Constitutional Petition against “the Newspaper Law”

Yong-Sung Lee

Professor

(Dept. of Journalism & Mass Communication, Hanseo University)

The Law Ensuring the Freedom and the Functions of Liability of the Newspapers (“The Newspaper Law”) which was passed in the National Assembly on January 1, 2005 is considered as a tremendous setback compared to “the Newspaper Bill” of civil press organizations. Of the two instruments to ensure the editorial freedom, the regulation on the newspaper company ownership share distribution was eliminated and the editorial committee (editorial codes of ethics) became an arbitrary system. That is, the Newspaper Law was criticized as a law of “half-success.”

However, the Newspaper Law has its own benefit by institutionalizing the establishment of the Korea Commission for the Press, the Press Fund, and the Korea Newspaper Circulation Service for Promoting Newspaper Businesses and by strengthening the criteria to estimate market dominant businesspeople in newspaper market than general markets to ensure the diversity of public opinions.

As the Newspaper Law was promulgated, Donga-Ilbo and Chosun-Ilbo submitted the Constitutional Petition against “the Newspaper Law” and the Constitutional Court is expected to give the decision soon. Based on the “Supplements on the Grounds of the Constitutional Petition against the Newspaper Law” (“the Petition”), this paper will examine the main issues of the debates over the Constitutionality of the Newspaper Law.

Key words : Law to ensure freedom and the functions of liability of the print press (the Newspaper Law), Ensuring the diversity of public opinions, Promotion of Newspaper Businesses, Editorial Freedom, Market Dominant Businesspeople, Korea Commission for the Press, Press Fund, Korea Newspaper Circulation Service, Debate on the Constitutionality of the Newspaper Law