

신문법 내 소유규제 제도의 형성과 해체에 관한 연구*

이용성**

이 논문은 1987년 정간법 제정을 계기로 구축된 신문의 소유규제 제도가 2005년 신문법으로 전부 개정되면서 강화되었고, 2009년에 다시 개정되면서 위기에 직면하게 되는 과정을 언론법제사적 측면에서 검토한다.

1987년, 헌법 제21조 제3항의 신문기능 법정주의에 근거해서 정립된 신문의 소유규제 제도는 2005년 신문법으로 강화되었다가 2006년 신문법 헌법소원 결정에 따라 위축되기 시작한다. 2009년 신문법과 방송법이 개정되면서 신문 방송 경영 규제, 복수신문 소유 규제 등은 존재하지 않게 되었다. 그 과정에서 아당도 신문방송의 제한적인 교차소유를 허용하였기 때문에 1987년에 형성된 신문소유 규제 제도는 해체 위기에 직면했다.

신문방송의 교차소유 허용 등의 규제완화가 미디어환경의 변화와 여론지배력의 추이 등을 장기적으로 검토하고 결정해야 할 정책적인 사안임에도 불구하고 이렇게 단기간에 도입하는 것은 위험한 일이다. 신문은 정치여론 형성에 있어서 지상파방송과 함께 강력한 미디어이다. 신문여론시장을 과점하고 있는 신문들의 여론지배력이 보도방송 영역까지 전이될 수 있다는 우려를 무시하기 어렵기 때문이다. 미디어소유 집중으로 정치적 다원주의가 위축되어 궁극적으로 민주주의가 위협받을 개연성이 있다는 점에서 신문 소유규제의 완화는 장기적인 사회적 논의가 전제되어야 할 것이다.

주제어: 신문소유규제, 미디어교차소유, 신문 복수소유, 신문기능법정주의

1. 문제제기

‘신문등의 자유와 기능 보장에 관한 법률’(이하 ‘신문법’)은 2005년 1월 27일 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’(이하 ‘정간법’)이 전부 개정되면서 공포되었다.

신문법은 기존의 정기간행물법에서 언론피해구제 관련 조항을 ‘언론중재및피해구제 등에 관한 법률’(2005.1.25)로 옮겼다. 이어 2008년에는 ‘잡지등의 정기간행물에 관한 법률’(2008.6.5.)이 제정됨에 따라 신문법은 종이신문과 인터넷신문만을 규율하는 법률로 자리 잡게 되었다.

2006년 6월 조선일보, 동아일보 등이 청구한 신문법 헌법 소원에 대한 헌법재판소의 결정이 있었다. 신문법 제15조 제3항(신문의 복수소유)이 헌법불합치 결정을 제17조(신문시장 점유율에 의한 시장지배적 사업자 추정요건)와 제34조 제2항 제2호(제17조에 의해 추정된 시장지배적 사업자의 신문발전기금 배제가 위헌 결정을 받았다. 이후 정치권과 시민단체에서 헌재 결정을 반영한 신문법 개정 논의가 진행되었으나 법 개정에는 이르지 않았다.

2008년 12월 한나라당이 신문법 개정안을 포함하는 미디어법 개정안을 발의하면서 신문법 개정 논의가 다시 시작되었다. 결국, 2009년 7월, 신문법 개정안과 방송법 개정안이 국회에서 강행처리되었다. 신문법의 경우 ‘신문등의 진흥에 관한 법률’(2010.1.25)(이하 ‘개정 신문법’)으로 전부 개정되었다.¹⁾

* 세심하고 유용한 조언을 해주신 심사위원님께 깊이 감사드립니다.

** 한서대 신문방송학과 교수(yong1996@lycos.co.kr)

1) ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’을 전문 개정된 ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’은 기존의 ‘신문 등의 자유와

2008년부터 2009년에 걸친 미디어법 논전의 핵심이 과점신문 및 대기업의 보도방송 영역(지상파방송, 종합편성 채널, 보도전문 채널) 진출 문제인 탓인지, 방송법 개정에만 관심이 집중되었고 신문법 개정은 별로 주목받지 않았다. 자유선진당은 아예 방송법 개정안만 제출하기도 했다.

신문 등의 미디어소유규제 완화는 2008년부터 첨예한 쟁점이 되었다. 겸영(교차소유) 허용 등의 소유규제 완화가 세계적 추세인지, 미디어소유규제가 언론다양성을 확보하는 효과적인 수단인지, 소유규제 완화가 신문산업 진흥의 효과적인 정책인지, 우리 여론시장(특히 일간신문과 지상파방송)의 독과점 여부, 미디어소유규제가 미디어산업진흥에 기여하여 일자리를 창출하고 세계적 미디어기업을 출현 가능하게 할 수 있는지 등에 대한 논쟁이 이루어졌다.

신문 등의 소유규제 완화론은 심각한 위기에 있는 신문산업을 진흥하고 지상파중심으로 독과점된 미디어 여론시장을 다양화하기 위해서는 소유규제 완화가 필요하다고 역설한다. 소유규제 완화는 대기업의 투자와 미디어시장 확대로 산업을 진흥하고 일자리를 창출하여 세계적인 산업경쟁력을 확보할 수 있도록 해줄 것이라고 주장한다. 또한 미디어 소유규제가 미디어 환경변화로 소유집중이 불가능한 상황에서 미디어다양성을 확보하는 효과적인 정책수단이 아니라고 본다.

반면에 미디어 소유규제론은 일간신문을 중심으로 미디어여론시장은 심각하게 집중되어 있어서 겸영이나 교차소유를 허용하면 여론지배력 전이로 이어져 소유규제 완화는 위험하다고 판단한다. 신문산업의 위기는 지원정책 등을 통해 해소해야 하고 대기업과 일간신문의 방송 허용은 미디어집중 현상과 자본의 언론 통제를 강화시킬 것이라고 본다. 또한 소유규제 완화가 우리 광고시장 규모 등을 감안할 때, 일자리 창출이나 산업경쟁력 강화에 연결되긴 어렵다고 전망한다(성욱제 외, 17~30쪽).

이 논문은 미디어 소유규제(옹호)론의 입장에서 신문의 소유규제 제도를 역사적으로 검토하고자 한다. 즉 1987년 정간법 개정을 계기로 구축된 신문의 소유규제 제도가 2005년 신문법 제정으로 강화되고 2010년 신문법 개정으로 위기에 직면하게 되는 과정을 언론 법제사적 측면에서 살펴보고자 한다. 이러한 목적을 실현하기 위해 연구문제로 첫째, 신문의 소유규제 제도의 헌법적 근거에 대해서 살펴볼 것이다. 둘째, 1980년과 1987년에 거쳐 형성된 신문 소유규제 제도의 원형을 점검하고 셋째, 2004~5년 정간법 개정국면에서 신문의 소유규제 제도를 둘러싼 논의를 검토하며 넷째, 최종적으로 2010년 신문법 개정으로 신문의 소유규제 제도가 해체되어 가는 과정을 점검하고자 한다.

신문법 제15조 제2항의 신문방송 겸영규제, 제3항의 복수신문 소유규제, 제4항의 대기업의 일간신문 소유규제, 제17조의 시장지배적 사업자 추정요건 등을 중심으로 살펴볼 것이다.

2. 신문의 기능과 소유규제 제도의 의미

신문의 소유규제 제도의 의미는 신문의 다양성을 보장하기 위한 것이다.²⁾ 그렇다면 신문의 소유규제 제도의 헌법적 근거는 무엇인가? 그 답변은 2006년 신문법 위헌 심판에 대한 현재의 결정문에서

기능보장을 위한 법률'과 마찬가지로 '신문법'으로 약칭되고 있다. 그러나 2009년 전문개정된 법률은 근본적인 내용적 변화가 있으므로 '개정신문법'으로 구분하여 부르고자 한다.

- 2) "미디어 소유 겸영을 원천적으로 금지하는 것이 의견의 다양성을 확보하기 위한 유일한 정책수단은 아니다. 하지만 소유 겸영 금지 또는 제한제도가 그동안 한국에서 여론의 왜곡 현상을 방지하는 유효한 수단이 되었던 것은 사실이다"(지성우, 112쪽).

명확하게 언급되고 있다(헌법재판소, 386~387쪽).

현재는 신문법 제15조 제2항과 제3항, 제17조 등 신문 소유규제 제도에 대한 논의는 헌법 제21조에서 출발한다.³⁾ 이 조항은 신문의 자유와 같은 언론매체의 자유를 보장하고 있다. 그런데 신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, ‘자유신문’이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 객관적 제도로서의 ‘자유신문’은 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 하는 한편, 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수불가결한 요소라고 지적하였다. 따라서 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만 공정하고 객관적인 보도를 통해 민주적인 여론형성에 기여하고 국민의 알권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 수행해야 한다.

또한 신문의 자유는 단순히 신문의 자유의 의의만으로 설명할 수 없다. 이는 신문이 민주주의 사회에서 분담적 역할을 수행하고 있기 때문이다. 신문의 자유가 어느 정도까지 보장되어야 하느냐는 범위의 문제는 현대사회에서 신문의 기능을 검토하는 일에서 출발해야 한다(조소영, 102쪽).

신문의 자유에 대해서는 국가권력으로부터의 자유를 개념으로 하는 자유주의적 견해와 여론형성기능으로 공론장의 확보에 기여하여 민주주의에 근간인 국민 참정권 행사와 직결되었다고 보는 민주주의적 견해 등 두 가지 입장을 취할 수 있다(김현철, 430쪽, 조재현, 26쪽). 신문의 자유의 민주주의적 견해로부터 자유언론의 제도보장이 요청되며 신문시장의 독과점화 방지와 신문기업의 수적, 외적 다양성 보장할 수 있는 법제들이 요구된다(박진우, 91쪽).

특히 현재는 신문의 ‘공적 기능’의 헌법적 요청을 헌법 제21조 제3항에서 찾고 있다. 통신·방송의 시설기준 법정주의와 나란히 신문기능의 법정주의를 정한 비는 우리 헌법이 방송뿐만이 아니라 신문에 대해서도 그 공적 기능 보장을 위한 입법적 규율 가능성을 예정하고 있다고 해석한다. 여기서 “신문의 기능”이란 주로 민주적 의사형성에 있고, 그것은 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 언론의 다양성 보장을 불가결의 전제로 하는 것이므로, ‘신문의 기능을 보장하기 위하여’란 결국 ‘신문의 다양성을 유지하기 위하여’란 의미도 포함하고 있다는 것이다.⁴⁾

이와 같이 우리 헌법은 신문다양성을 위한 입법권한과 입법의무를 예정하고 있다. 다양한 신문의 병존과 건전한 경쟁이 존재할 경우는 문제가 없으나 그러한 조건의 흠결이나 약화 시에는 외적 자유의 조건 정비를 위한 입법적 개입은 헌법적으로 요청되는 것이고 이 경우 신문기업의 자유는 정당한 한계에서 제약될 수 있다(김현철, 434쪽).

현재는 신문의 자유가 개인적·주관적 기본권이란 측면뿐만 아니라 민주적 여론형성을 위해 자유롭게 다양한 의사형성을 가능케 해야 하는 자유언론제도로서 신문의 공적 기능과 사회적 책임을 위해서는 필요한 입법적 규율이 허용되어야 한다고 밝히고 있다.

3) 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

4) 헌법 제21조 제3항에서 ‘신문의 기능’은 언론자유가 지닌 공적 기능, 즉 민주적인 다양한 여론형성을 도모하기 위해 입법자에 규율을 위임하는 것이다. 신문의 보도 논평 내지 여론형성기능을 돕기 위한 입법과 동시에 신문의 공적 기능을 위하여 신문의 발행과 편집 등에 대한 일정한 규제를 허용하는 취지라고 볼 수 있다(이명용, 243~244쪽).

또한 현재는 신문의 독과점(집중화) 시대에 있어서 언론자유 의 현대적 의미를 적확하게 지적하고 있다. 신문의 다양성을 보호하기 위해서는 국가의 불간섭을 전제로 하는 자유로운 경향의 경쟁이 필요하다는 주장에 대해서, 신문의 독과점(집중화)이 진행될 경우, 국가의 적절한 규율이 필요하다고 반박한다. 신문의 경향이 이러한 신문의 독과점 현상과 결합되면 정치적 의견의 다양성을 전제로 하는 다원주의 민주주의 체제에 큰 위협이 되기 때문에 경향보호를 위해서도 신문의 다양성 확보가 필수적인 전제가 된다고 지적한다.

이는 독과점화, 집중화라는 현대적 신문시장 및 여론시장의 현실 속에서 신문다양성을 보장하기 위한 국가의 규율을 정당화한 것으로 신문기업의 소유규제와 독과점 규제의 법적 근거를 마련한 것으로 볼 수 있다.

3. 신문의 소유규제 제도의 형성-1980년과 1987년

우리 신문법제에 신문방송 겸영 금지와 복수신문 소유 규제 규정이 처음 등장한 것은 1980년 12월에 제정된 언론기본법에서다. 신문 방송 통신 등을 규율하던 언론기본법에서 ‘겸영’이란 용어가 처음 등장한 것이다. 언론기본법 제12조의 명칭이 ‘언론기업의 겸영’이라 되어 있었지만 실제 조문 안에는 겸영이란 용어가 등장하지 않았다.⁵⁾ 그런데 언론기본법의 신문방송 겸영금지 규정을 언론다양성 보장을 위한 장치라고 보긴 어렵다. 이는 1980년대 언론통폐합을 법적으로 합리화하고 궁극적으로 언론통제를 강화하기 위한 것으로 해석된다.

언론다양성 보장 장치로서 신문방송 겸영금지와 복수신문 소유 규제, 대기업 일간신문 소유규제 등이 정착한 계기는 1987년 정간법 제정이다. 언론기본법을 대체하는 법으로 신문, 잡지 등을 규율하는 정간법과 방송을 규율하는 방송법이 분리해서 제정하는 과정에서 정착되었다.

1987년 정간법은 여야 합의로 제정된 것이다. 이 법을 통하여 일간신문과 뉴스통신의 상호겸영 금지와 방송의 겸영금지라는 신문법 제15조 제2항의 기본골격과 제3항의 일간신문, 통신, 방송의 지배주주가 다른 일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득하지 못하도록 제한하는 복수 신문 소유 규제 규정(지배주주의 동종 및 이종 미디어 소유제한), 제4항의 대기업의 신문소유 규제 규정이 정비되었다. 겸영 규제와 소유규제(출자 및 지분 소유규제), 대기업 소유규제가 등장한 것이다.⁶⁾ 당시에 정간법 제3조의 겸영금지 조항에 대하여 자유경제 원리에 어긋난

- 5) 언론기본법 제12조(언론기업의 겸영금지) ① 누구든지 신문·통신·방송중 2종 이상을 겸영할 수 없으며, 동일계열의 기업이 신문·통신·방송중 2종 이상 기업의 2분의 1 이상의 주식이나 지분을 소유할 수 없다. 다만, 법률로 설립된 특수법인의 경우에는 예외로 한다.
- ② 발행인 및 방송국의 장은 매년말 당해 언론기업의 재산상황을 공고하고 그 내용을 문화공보부장관에게 제출하여야 한다.
- 6) 정기간행물법 제3조(겸영금지등) ① 일간신문(일반일간신문·특수일간신문 또는 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)과 통신은 상호겸영할 수 없으며, 전파관리법에 의하여 무선국의 허가를 받은 방송국(이하 “방송국”이라 한다)을 겸영할 수 없다.
- ② 일간신문·통신 또는 방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다.

다는 주장도 제기되었으나 그 타당성을 인정하는 여론이 지배적이었다고 한다(한병구, 342쪽).

이러한 소유규제 체제는 1987년 헌법과 연관성을 찾을 수 있다. 1987년 제9차 개헌 헌법은 원칙적으로 ‘자유주의’, 예외적 제한 사유로서의 ‘공익’(공화주의)을 상정하고 있어 ‘공화주의적 자유주의’ 헌법원리에 입각했다고 볼 수 있다. 그러나 실제적인 언론법과 정책은 그에 동반하지 못하고 괴리되는 현상이 발생하였다(김익성, 337쪽).

그런데 1987년 헌법에서 처음으로 ‘신문의 기능법정주의’가 헌법 제21에 규정되기에 이른다. 1980년 이후 발생한 신문사의 여러 가지 폐해를 해결하고자 신문기능 법정주의가 삽입되었다고 한다(박선영, 2008, 62~63쪽). 신문기능보장 법정주의는 정간법의 소유규제 제도의 헌법적 근거라고 할 수 있다.

정간법 제정과정에서 언론기본법에는 담겨지지 않았던 대기업의 소유규제 제도가 등장한다. 이는 야당의 법안은 물론이고 당시 여당인 민주정의당의 법안⁷⁾에도 담겨 있었다.

따라서 2005년에 제정되는 신문법 제15조의 기본틀은 언론기본법이 아니라 1987년 11월 제정된 정간법에서 마련된 것이다. 정간법 제3조는 수차의 개정과정에서도 조문을 유지하게 된다. 단지 ‘통신이 ‘뉴스통신진흥에 관한 법률의 규정에 의한 뉴스통신’으로 ‘전파관리에 의하여 무선국의 허가를 받은 방송국’이 ‘방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업’으로 용어만 변경되었을 뿐이다(박진우, 92쪽).

4. 2005년 신문법 제정과 헌법 소원

1) 정간법에서 신문법으로⁸⁾

2000년대에 들어서 정간법 개정논의가 시민언론단체를 중심으로 시작되었다. 2004년부터 신문산업 진흥, 신문소유 제한, 신문시장 점유율 규제, 언론피해구제 조항은 별도 입법 등의 논의가 시작하였다. 2005년 열린우리당이 국회 다수의석을 점하는 정치지형 변화가 이루어지자 정간법 개정 논의가 구체화되었다.

③ 대통령령이 정하는 대기업 또는 그 계열기업은 일간신문이나 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다.

④ 일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 삼촌이내의 혈족관계에 있는 자 또는 직계비속의 배우자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.

⑤ 문화공보부장관은 제1항 내지 제4항의 사실을 확인하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일간신문 및 통신의 발행인에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.

7) 박경석·김용태 의원 대표 발의, 정기간행물에 관한 법률안, 제3조 제4항.

8) 이 부분은 이용성, 40~47쪽을 정리한 것이다.

<표 1> 2004년 신문법안과 소유규제

쟁점	언론개혁국민행동	한나라당	열린우리당	민주노동당
신문방송 겸영규제	겸영 및 주식(지분) 소유도 금지	제한적 겸영 (발행부수 기준 시장점유율 20% 이내 사업자만 10% 지분 소유)	겸영 금지	겸영 및 주식(지분) 소유도 금지
신문 복수소유 규제	30% 이상 일간신문 지배주주의 타 일간신문 복수소유 30% 이내	50% 이상 지배주주의 타 일간신문 복수소유 50% 이내	50% 이상 지배주주의 타 일간신문 복수소유 50% 이내	30% 이상 신문 지배주주의 타 일간신문 복수소유 30%
대기업 신문소유규제	전면 금지	50% 이내	50% 이내	전면 금지
시장지배적 사업자 추정요건	1개사(30%) 3개사(60%)	반대	1개사(30%) 3개사(60%)	1개사(20%) 3개사(50%)

2004년에 각 정당과 시민언론단체가 제출한 정간법 개정안 가운데 한나라당의 법안을 제외하고는 모두 신문방송 겸영금지의 내용을 담고 있었다. 일간신문은 뉴스통신은 물론이고 방송법에 의한 종합편성 또는 보도 전문 편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없도록 하고 있었다.

시민언론단체의 연대체인 언론개혁국민행동의 신문법안(안 제20조 제3항)과 민주노동당의 신문법안(안 제20조 제7항)은 방송법의 내용과 동일하게 겸영 금지와 주식 및 지분 소유 금지도 규정하였다.

반면에 한나라당의 법안은 신문방송 겸영을 제한적으로 허용하였다. 다만 제한장치를 마련하는데 신문시장 점유율 규제를 연계하였다. 한나라당은 신문 방송 시장의 과점현상으로 기인한 여론독과점을 겸영의 제한적 허용으로 해소시켜야 한다는 논리였다. 정간법은 미디어 소유 집중을 차단하기 위해 신문과 방송, 두 영역 간의 교차소유(겸영)를 금지되어 있는데, 이것이 지상파방송 시장과 신문시장의 과점 현상을 고착화하고 있다고 보았다.⁹⁾

여론다양성을 제고하고 지상파방송과 일간신문 시장점유율을 간접적으로 제어하기 위해서 제한적인 신문방송 겸영의 길을 열어줘야 한다는 것이다. 신문시장 점유율이 낮은 신문에게만 신문방송 겸영을 허용하겠다는 취지로 해석될 수도 있다. 그러나 한나라당의 신문법안은 '산정기준과 산정대상이 모호한 신문시장 점유율 20% 미만의 일간신문사업자에게 방송사(지상파 방송 포함) 10% 미만 주식 및 지분 소유를 가능하게 하는 방식으로 신문방송 겸영(주식이나 지분의 소유)을 허용하는 방식이었다.¹⁰⁾

신문 복수소유 규제의 경우, 열린우리당과 한나라당의 법안은 정간법의 내용을 유지하는 것으로 한 데 반해, 언론개혁국민행동과 민주노동당의 법안은 신문법의 지배주주 기준을 방송법 수준(50%→30%)으로 강화하고 타 일간신문 소유한도도 30%로 하향하는 법안을 제출하였다.

대기업(대규모 기업집단)의 신문소유 규제의 경우도 열린우리당과 한나라당의 법안은 정간법의

9) 한나라당 문화관광위원회 공동보도자료, 4쪽, 2004년 10월 4일.

10) 한나라당 신문법안 제11조(겸영, 인수합병)

① 신문등과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신은 상호겸영할 수 있으며, 또한 방송법에 의한 방송을 겸영할 수 있다.

② 일간신문을 경영 또는 운영하는 법인이나 단체가 이 법 제14조의 신문부수공사재단을 통하여 공개한 일간신문시장에서의 총 발행부수 중 유가 및 무가로 판매 또는 배포된 부수가 차지하는 비율이 100분의 20 미만인 당해 법인이나 단체가 방송사업을 겸영하는 경우의 그 소유지분은 당해 방송법상의 방송사 지분의 100분의 10을 넘지 않아야 한다.

내용을 그대로 유지한 반면에 언론개혁국민행동과 민주노동당의 법안은 소유를 전면금지하는 규제 강화를 요구했다.

2004년 신문법 논의에서 가장 주목할 만한 것은 여론독과점을 해소하고 여론다양성을 보장하기 위한 신문 시장점유율 규제라고 볼 수 있다.¹¹⁾ 당시 열린우리당은 과잉규제의 논란과 유사 해외 사례가 거의 없다는 부담을 갖고 편집자율성을 보장하기 위한 장치인 소유지분 분산 제도를 포기하였다. 대신에 신문시장 여론다양성을 보장하기 위한 신문시장점유율 규제 장치를 채택하게 되었다.

한나라당도 신문의 겸영과 인수합병을 허용하되, 그 결과로 발생하는 언론다양성 침해를 막기 위해라면서 신문시장점유율 장치를 도입하였다. 이와 같이 정당과 시민사회단체가 제출한 법안은 모두 신문시장 점유율 규제 장치를 통해 언론독과점 문제를 해소해야 한다는 점을 공유하고 있었다. 신문시장 점유율 규제 장치가 여론독과점을 제어하기 위한 제도로 새롭게 등장한 것이었다.

신문시장의 점유율 규제 장치는 새로 도입되는 제도는 아니었다. 이는 공정거래법의 시장 지배적 사업자에 대한 규제방식을 준용한 것이었다. 여타 상품과 달리 현실 세계에 대한 해석을 제공하여 사회의식 형성에 있어서 중추적 역할을 하는 준 공공재이자 여론상품인 신문의 특수성을 반영하여 시장점유율의 상한선을 강화하려는 것이었다. 그러나 미디어법을 통해 신문시장 점유율 규제를 하고 있는 유럽 국가들과 달리 공정거래법에 시장점유율 규제 장치를 연계시킨 것이 한계였다. 결국 여타 상품과 비교하여 강화된 신문의 시장지배적 사업자 추정 요건의 근거를 설명해야 하는 부담을 안게 된 것이다.

2) 신문법 헌법소원 심판과 소유규제 장치

2006년 헌재는 신문법 위헌소송에 대한 결정을 내렸다. 심판대상에는 신문법 제 15조 제2항, 제3항 그리고 신문법 제17조 등 신문소유 규제에 관련된 조문들이 포함되었다. 반면에 대기업의 신문소유규제에 관한 신문법 제15조 제4항은 심판 청구대상에서 제외되었다.

신문법 제15조는 언론다양성 제도의 중심에 서있다고 볼 수 있다. 그것은 이 조항이 신문방송 겸영금지라는 미디어법의 언론다양성 보장과 신문독과점 규제의 핵심적 제도를 포함하고 있기 때문이었다. 물론 신문방송 겸영금지의 근간은 방송법 제8조 제3항이었다. 방송법 제8조 제3항이 일간신문과 뉴스통신의 특정 방송 사업(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도전문편성 방송채널 사업) 겸영을 금지할 뿐 아니라 그 지분 및 주식 소유를 금지하고 있기 때문이었다.

헌재는 신문법 제15조 제2항, 제3항에 규정된 일간신문과 뉴스통신사업, 방송사업 등과 같은 이종 매체 간의 겸영금지나 소유제한, 또는 일간신문 상호 간의 소유제한 제도는 ‘민주적 여론형성을 위한 신문의 다양성 보장’이라는 신문의 기능과 관련성을 갖는다고 판단했다(헌법재판소, 387쪽).

헌재는 신문법 제15조가 규율하는 겸영금지나 소유제한은 신문시장의 건전한 경쟁과 신문의 다양성 제고를 위한 경제적 차원의 독과점 방지를 일차적이고 직접적인 목적으로 하는 것이지 신문의 내용에 대한 규제를 직접적인 목적으로 하지 않기 때문에 언론자유와 핵심인 언론의 내용과는 무관하다고 판단했다. 이러한 판단은 언론자유는 언론출판자유와 내재적 본질적 표현의 방법과 내용을

11) 언론의 다원주의의 실현을 위해 유럽국가의 미디어업법 방향도 소유지분이나 겸영금지에서 시장점유율 제한 방식으로 전환되고 있었다(박선영, 2002, 37쪽).

보장하는 것을 말하는 것이지 언론기업의 활동 등을 보장하는 것은 아니라는 1992년 헌재 결정과도 맥을 같이한다.

현재는 신문이 미디어환경의 변화로 영향력이 축소되고 있다는 주장에 대하여 정치적 의사결정에 있어서 신문이 여전히 가장 중요한 여론형성 매체이며, 독자의 정치적 의사를 결정하는 주요한 역할을 하고 있어서 다수 신문의 존재와 경쟁은 신문의 다양성을 유지하기 위한 중요한 요소라고 봐서 신문시장의 독과점과 집중을 방지하기 위해 신문의 다양성을 보장하기 위해 신문기업 활동의 외적 조건을 규율하는 것은 정당하다고 판단했다. 신문이 정치적 의제 설정력이나 여론형성력, 의견저널리즘에 있어 여전히 중요한 역할을 하고 있음을 천명한 것이다(헌법재판소, 388쪽).¹²⁾

<표 2> 2006년 신문법 헌법 소원 결정과 신문소유규제

조문	결정	주요내용	의미	한계
신문방송 겸영규제 신문법 제15조 제2항	합헌	일간신문과 보도기능 방송의 겸영이 언론다양성을 저해할 위험성 인정	보도기능을 하는 일간신문과 방송의 이중 미디어 결합 집중을 위한 규제 정당성 인정	겸영금지의 문제를 입법자의 미디어 정책적 판단에 위임하고 겸영을 한정적으로 정의
일간신문 복수소유 규제 신문법 제15조 제3항	헌법 불합치	일률적인 금지는 신문 자유 침해로 산업 진흥을 위해선 제한적인 소유 허용되어야 함	신문 복수 소유 규제가 신문산업 진흥의 수단으로 판단	지배주주의 전형적인 복수신문 소유를 제한하여 편집자율성을 보장할 수 있다는 점을 인식하지 못함
시장지배적 사업자 신문법 제17조	위헌	시장지배적 사업자 추정요건 강화 근거가 미약하고 점유율을 발행부수 기준으로 한 것은 문제	공정거래법상 시장지배적 사업자 추정요건이 신문상품 경우만 강화해야 할 근거 없다고 판단	신문시장점유율이 불공정 행위로 형성되었음을 인정하지 않았고 점유율 기준으로 발행부수를 인정하지 않음

현재는 신문방송 겸영금지를 핵심으로 하는 신문법 제15조 제2항에 대해서 합헌결정을 했다. 신문법 제15조 제2항은 구체적으로 일간신문과 뉴스통신의 겸영, 일간신문과 방송사업의 겸영, 뉴스통신과 방송사업의 겸영을 금지하고 있었다. 현재는 겸영의 금지란 ‘동일한 법인내의 목적 사업으로 일간신문, 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지’된다는 의미라고 밝혔다. 현재는 이중미디어 간의 융합에 있어서 핵심은 신문과 지상파 방송 간의 관계이며, 두 미디어가 가장 강력하기 때문에 그 융합이 전체 언론시장에 미치는 영향이 크고 이것이 언론의 다양성 보장을 저해할 위험성이 항상 존재하기 때문에 신문방송 겸영 등을 금지하는 제15조 제2항은 합헌이라고 선고하였다(헌법재판소, 390쪽). 또한 종합편성¹³⁾이나 보도전문편성과 같은 보도기능을 하는 것이 아니어서 신문의 기능과

12) 현재는 신문이 정기적 지속적으로 같은 독자에게 사실과 의견을 전파하여 독자의 의견형성에 결정적 영향을 미치고 일반대중까지도 신문의 보도와 논평을 통하여 정치적 의사형성에 필요한 정보를 획득하고 이를 기초로 정치적 의사를 결정한다고 보았다(헌법재판소, 388쪽).

13) 당시 신문법에는 일간신문과 겸영 금지되는 일정한 방송사업으로 ‘방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업’이 규정되어 있었다. 방송법 제8조 제4항의 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널 사용사업중 지상파 방송이 빠져 있으나 현재는 동일한 내용이라고 판시하였다. 그러나 종합편성 방송사업에 지상파방송사업과 종합편성 방송채널 사용사업이 포함되느냐는 논란의 여지가 있었다(헌법재판소, 389쪽).

중복되지 않는 여타 방송사업은 겸영이 가능하기 때문에 신문법 제17조 2항이 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 제한으로 인정하였다(헌법재판소, 390쪽).

그런데 문제는 현재가 겸영금지의 규제정책에 대하여 명확한 판단을 내리고 있지 않다는 것이다. 현재는 “일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론의 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지를 문제는 입법자의 미디어 정책 판단에 맡겨져 있다고 보아야 한다.”(헌법재판소, 390쪽)고 밝히고 있다. 여기서 입법재량권의 기준으로 제시된 ‘미디어매체나 정보매체환경의 획기적 변화’가 무엇인지 문제로 남는다.

이러한 다수의견에 대해 헌법재판관 권성 등 3인의 반대의견은 겸영금지의 문제를 입법자의 미디어 정책적 판단에 맡기고 있다고 비판한다. 언론자유에 관련된 정책은 입법재량의 영역으로 허용될 것이 아니라 그 헌법적 정당성이 엄격하게 판단되어야 한다는 것이다. 그들은 신문사업의 경영효율화, 매스미디어 간의 기능과 특색의 차이 등을 고려하여 겸영의 일률적인 금지가 아니라 그로 인한 언론의 집중 내지 시장지배력의 효과를 고려하여 선별적으로 통제하는 방식이 바람직하다고 보았다.

특히, 겸영의 정의가 법원의 확립된 판례가 없는 등 모호하여 명확성의 원칙을 위배하고 있어 자의적인 법해석이 발생할 가능성이 높다고 지적한다. 소수의견에 따르면 겸영은 첫째, 동일한 법인 내의 목적 사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것, 둘째, 지배주주가 되어 경영하는 것, 셋째 임원 겸임 등의 방식으로 경영하는 것 등 세 가지 형태가 있다는 것이다. 그런데 현재 결정은 하나의 정의만 수용한 것이었다(헌법재판소, 429쪽).

제15조 제3항은 신문의 복수 소유에 대하여 규정하고 있는데, 현재는 일간신문의 지배주주의 신문 복수 소유를 일률적으로 금지하는 것은 정당하다고 보기 어렵다고 판단했다. 신문시장에서 일간신문의 지배주주가 다른 신문의 주식 내지 지분을 2분의 1 이상을 취득 소유하여 신문시장의 생존의 길을 열 수 있고 폐간위기에 처한 신문을 존속시켜 신문의 다양성에 기여하고 시너지 효과를 얻을 수 있다고 지적하였다. 이러한 현재 판단에 있어서 주목해야 할 것은 ‘일률적인 금지’가 문제가 있다고 지적한 부분이다. 그래서 현재는 제15조 제3항이 헌법에 위반되는 것이 아니라 부분적으로 위헌성이 있으며, 신문다양성 보장을 위한 복수신문소유 규제의 기준은 입법자의 재량이라고 적시하고 있다.¹⁴⁾

현재는 신문법 제17조 시장지배적 사업자 추정요건¹⁵⁾에 대해서는 위헌 결정하였다. 발행부수의 다소를 근거로 일반사업자보다 신문사업자를 더 쉽게 지배적 사업자로 추정하여 규제대상으로 삼는 것은 수단으로서의 합리성과 적정성을 결여하고 있다는 것이다. 현재는 신문법 제17조가 신문의 다양성 보장을 목적으로 한다는 점에서 정당하나 목적 달성을 위한 합리적이고 적정한 수단은 되지

14) 현재의 신문법 제15조 제3항의 헌법불합치 결정 취지를 반영하여 한나라당도 현재 결정 이후 제출한 2006년 정병국 의원이 대표발의한 신문법 개정안에서 시장점유율 20% 미만의 신문사업자에 의한 인수합병의 결과가 신문시장점유율 30%가 넘어서면 안 된다는 제한적인 복수신문 소유 규제 조항을 마련한 바 있었다.

15) 신문법 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.

못한다고 세 가지 이유를 들었다(헌법재판소, 397~400쪽).

첫째, 신문시장의 시장점유율은 발행부수뿐 아니라 신문매출액, 구독자수, 광고매출액 등 다양한 요인을 동시에 고려하여 평가해야 하는데도 발행부수만을 유일 기준으로 삼고 있어 그 합리성이 인정하기 어렵다는 것이다. 시장지배적 사업자 추정은 시장지배력을 평가하는 것인데 신문의 선택 및 그로 인한 발행부수의 다소는 기본적으로 독자의 개별적인 선호로 결정되기 때문에 그것만으로 시장지배력을 평가한다는 것은 비합리적이라는 것이다.

그러나 주선회 등 2인의 소수의견(헌법재판소, 433~435쪽)은 첫째, 다수 의견과 달리 발행부수가 시장의 시장지배력을 판단할 수 있는 1차적이고도 직접적인 요소라고 본다. 신문시장에서의 시장지배력은 발행부수에 의해 결정되고, 신문매출액, 구독자수, 광고매출액 등도 발행부수에 의해 주로 형성되는 측면이 강하다는 것이다.

둘째, 다수 의견은 시장지배적 사업자 추정이 시장의 동질성을 고려하지 못했다고 지적한다. 서로 다른 경향을 가진 신문의 개별적인 선호도를 합쳐 하나의 동질적인 시장으로 묶는 것은 큰 무리가 있다는 것이다. 일반일간신문과 특수일간신문, 중앙일간신문과 지방일간신문과 특수일간신문이 서로 경쟁적인 동종미디어로 볼 수 있는 가는 공정거래법상의 ‘서로 대체될 수 있는 상품시장’이라는 기준으로 볼 때, 신문시장의 과점을 해소한다는 입법 목적을 실현시킬 수 없는 부적절하다는 것이다. 이에 소수의견은 신문법 제17조는 신문의 내용 규제가 아니라 신문시장의 외적 조건의 규제에 관한 규정이어서 경향의 유사성 여부를 불문하고 복수의 신문사업자가 결합하여 점유하는 시장지배력을 기준으로 시장지배적 사업자가 추정되는 것은 당연하며 신문시장의 획정은 도리어 간별을 기준으로 하고 있다고 지적했다.

셋째, 다수 의견은 신문의 발행부수는 독자의 선택에 의한 것으로 그에 기준한 시장지배적 지위는 불공정 행위의 산물도 아니고 불공정행위를 초래할 위험성도 높지 않다고 지적하고 있다. 그러나 우리 신문시장이 불공정한 시장요소에 의하여 불합리한 과점시장으로 형성될 우려가 있고 신문독과점의 폐해가 다양한 의견이나 정보의 제공을 불가능하게 하고 여론왜곡을 초래할 가능성이 높다는 것이 소수 의견이었다.

2006년 신문법 헌법소원에 대한 현재 결정은 제15조 제3항의 헌법불합치 결정, 신문법 제17조의 위헌결정 등 신문의 소유규제 제도에 상당한 영향을 주었다. 1987년 이후 유지되었던 체계가 흔들리기 시작한 것이다.

5. 2009년 신문법 개정과 소유규제 제도의 해체 위기

2008년 한나라당 강승규 의원이 대표 발의한 신문법 개정안(2008.12.26)과 한선교 의원이 대표발의한 신문법 개정안(2008.12.26)에는 신문방송 겸영금지와 복수소유 규제 조항이 삭제되고 대기업의 신문소유 규제만 남아 있었다.¹⁶⁾

16) 방송사에 대한 소유제한은 방송법에서 규제하는 것이 타당하기 때문에 신문법의 겸영 금지 조항은 삭제하는 것이 타당하다는 의견도 있었다(문제완, 2008a, 358쪽).

<표 3> 신문법 내 소유규제 제도의 형성과 해체

소유규제 제도	언론기본법	정간법	신문법	현재 결정	개정 신문법
신문방송 겸영	겸영 금지	유지	유지	합헌	폐지
신문복수소유	일간신문 지배주주 타 일간신문 50% 이내 소유	유지	유지	헌법 불합치	폐지
대기업신문소유	없음	일간신문 50% 미만 소유 가능	유지	심판 대상 아님	일반 일간신 문으로 축소
시장지배적 사업자	없음	없음	추정 요건 강화	위헌	폐지

신문법과 방송법의 관련 조항이 삭제되었으므로 이제 신문방송의 겸영금지 장치는 사라지고 방송법에 의한 출자규제(방송사의 지분 및 주식 소유 규제)만 남게 된 것이다.¹⁷⁾

일간신문과 뉴스통신이 방송보도 영역(지상파방송, 보도전문채널, 종합편성채널)의 겸영 및 출자하지 못하도록 한 금지규정을 삭제하는 대신에 방송법 개정안을 통해 형식적인 소유규제(출자 제한)만 남겨 놓은 것이다.¹⁸⁾

신문시장의 점유율을 기준으로 하여 여론다양성을 침해할 가능성이 높은 신문과점사업자는 당연히 신방 겸영(교차소유) 대상에서 제외해야 하는데 그렇게 하지 않은 것이다. 출자를 통한 이중미디어 겸영(교차소유)을 누구나 가능하도록 하면서 출자 상한선 규제로만 여론독과점을 막고 미디어다양성을 유지할 수는 없기 때문이다.

신문방송의 교차소유를 전면적으로 허용한 신문법 개정안과 나경원 의원의 방송법 개정안은 논란이 되었다. 사실상 한나라당이 지금까지 제출하였던 미디어법안중 소유규제의 측면에서 가장 후퇴한 법안이었다. 이러한 한나라당의 법안은 야당, 언론노조, 시민언론단체 등의 격렬한 반대뿐 아니라 당내 이견에 봉착하게 된다.¹⁹⁾ 한나라당 박근혜 의원은 매체합산 개념을 도입하여 미디어기업의 시장점유율을 매체 합산 30% 이내로 제한하면 여론다양성을 보장되어 시장독과점에 대한 우려가 사라지게 될 것이라고 주장하였다.

결국 한나라당은 박근혜 의원의 의견과 자유선진당 김창수 의원이 대표발의한 방송법 개정안을 반영하여 제한적 교차 소유를 핵심으로 하는 허원제 의원의 방송법 개정안을 제출하게 된다.

한나라당 미디어법 최종안에 따르면 대기업 신문의 방송지분 참여율을 지상파 20→10%로 하향(경

17) 신문법에서는 일간신문의 특정 방송 겸영만 금지되어 있는 반면에 방송법에는 겸영금지와 출자(주식 및 지분 소유) 금지가 이원적으로 금지되어 있었다. 이러한 겸영과 출자(소유)에 대한 이분법적 관점을 근거로 하여 2006년 현재는 신문법 사건 결정에서 겸영과 (소유)출자는 다르다고 판시한 것이다. 방송법 제8조 제3항에 따르면 (소유)출자와 겸영은 별개로 규정되어 있다는 것이다. 현재의 관련 조문 해석은 당시 문화관광부가 현재에 제출한 ‘신문법 제15조에 대한 의견서’를 반영한 것이다. 이 의견서는 ‘겸영 금지’와 ‘주식 또는 지분의 소유 제한’으로 구분되어 있는 방송법 제8조 제3항과 마찬가지로 겸영과 출자를 명백히 구분되는 개념으로 규정하고 있다. 또 신문법과 방송법의 차이는 서로 모순된 규정이 아니라 방송법이 신문법보다 신문방송 겸영금지에 대하여 상세하게 규정하고 있어 발생한 것이라고 해석하였다.

18) 겸영은 동일 법인이 방송사업과 신문사업을 동시에 하는 것을 말하며, 교차소유는 신문(방송)사업을 하는 법인이 방송(신문)사업을 하는 법인의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 의미한다(문재완, 2008b, 542쪽).

19) 2009년 7월 14일 친박연대까지 참여한 국회 야당의 ‘언론법 직권상정 반대 공동 성명’이 있었다. 이 성명에서는 미디어 법안의 여야 합의 처리와 여론시장 지배율(시장지배율)을 기준으로 개정되어야 한다는 내용을 공동으로 천명하였다.

영권은 2012년까지 유예), 종편 30%, 보도PP 49%→30%로 하향, 사전규제로 경영자료 투명공개, 구독률 20% 이상 신문은 종편 및 보도 PP 진입금지²⁰⁾, 사후규제 방송시청점유율 30% 초과금지(신방 겸영 시 구독률 환산치를 합산해 계산)하는 것이었다. 최종안이 초안보다는 사전규제와 사후규제 장치들 갖추었다고 볼 수 있으나 그 규제장치들이 효과가 있을지는 의문이다.

2009년 민주당의 신문법안도 신문방송의 제한적 교차소유를 허용하는 내용을 담고 있었다. 원래 민주당은 대기업과 일간신문의 지상파, 종편 보도PP의 진입을 불허하는 기존의 신문법·방송법 체제를 지키기로 했었다. 그러나 급선화하여 제한적인 교차소유 입장을 제시하게 된다. 신문시장점유율 10% 미만 일간신문의 경우에는 종합편성PP와 보도전문PP를 20% 이하로 소유할 수 있도록 한 것이었다²¹⁾. 단서조항²²⁾을 두고 종합편성 PP규제를 강화하도록 했지만 입장 변화에 대한 설득력 있는 근거가 제시된 바 없어 논란이 되었다.

이는 이용경 의원이 대표 발의한 창조한국당의 신문법 개정안과 방송법 개정안과 유사한 제한적 교차소유론의 입장에 있었다. 전향적으로 신문 방송의 소유규제완화를 추진했다고 볼 수도 있지만 그간 완강하게 유지해온 신문방송 겸영 소유 금지 제도를 수정해야 할 만한 미디어환경 변화가 없는 상황에서 이루어진 입장 변화였다.

신문법 제15조 제3항을 삭제하여 일간신문의 복수소유 규제를 전면적으로 허용하게 된 것도 논란이 되었다. 이 조항은 현재가 헌법불합치 결정한 바 있는데, 그 취지는 일률적인 금지는 안 된다는 것이었다. 시장점유율과 매출액 등 신문시장에서 점하는 비중 등을 불문하고 모든 일간신문에 일률적으로 복수소유를 규제하는 것은 문제가 있다는 취지였다. 일간신문 지배주주에 의한 복수소유의 결과가 신문의 다양성을 위협하지 않는 범위에서만 허용하라는 것이었는데, 전면 폐지한 것은 현재 결정에도 부합되지 않는다.

또한 대기업의 신문소유 규제도 대상이 일간신문에서 일반일간신문으로 변경되었다. 정치적 여론을 형성할 수 있는 일반일간신문으로 변경하는 것이 타당한 것으로 보이지만 특수일간신문의 소유제한이 폐지되면 경제 등 특정 분야의 보도 논평에 있어서 대기업의 영향력이 거세질 가능성을 우려할 수 있다.

6. 결론

1980년 언론기본법 제정, 1987년 정간법 제정, 2005년 신문법으로 전문개정, 2009년 개정 신문법 등장 등 법제적 변천 과정에서 신문의 소유집중 규제제도가 형성되고 해체되는 과정을 검토하였다.

2009년 신문법과 방송법 개정에 따라 이제 신문 방송 겸영규제, 복수신문 소유 규제는 존재하지

20) 겸영과 교차소유 허용을 주장하는 학자도 매출액 기준으로 전국종합일간지 시장에서 차지하는 비중이 20%를 초과하는 신문사업자는 지상파 방송 진출을 일시적으로 제한해야 한다는 의견을 제시하였다(문제완, 2008a, 376쪽). 다만 전면금지는 아니고 일시적으로 취득 비율을 제한하는 방안이다.

21) 장세환 의원 발의 신문법 개정안 제15조 제3항

22) 민주당의 미디어법안은 일간신문의 제한적인 교차소유를 인정하되, 의결권 없는 우선주가 2분의 1 이상, 3년간의 신문법에 의한 자료신고 검증 후 적용, 종편PP는 사업구역을 분할하고 의무재송신에서 제외하며 미디어랩에 의해 광고하도록 하는 등의 규제장치를 마련하였다.

않는다.

다만 개정신문법 제17조에 여론집중도 조사에 관련된 규정이 등장하였다. 신문, 인터넷신문, 인터넷 뉴스서비스, 제반 방송 등의 여론집중도 조사를 하도록 한 것이다. 그런데 이 제도가 신문소유 규제 등 언론다양성 보장을 위한 제도가 될지는 구체적인 목적 등이 개정신문법 법문 안에 명시되지 않아 확인하기 어렵다.²³⁾

2009년에 야당도 신문방송의 제한적인 겸영을 허용하였기 때문에 향후 미디어법 논의는 기존의 신문법과 방송법의 신문방송 겸영금지들이 해체된 지점부터 출발하게 될 것이기 때문이다. 이는 여야 합의에 의해 신문방송 겸영금지 제도 등이 완성된 '87년 체제 정간법 체제와 2005년 신문법 체제가 사실상 붕괴된 것을 의미한다. 이제 신문방송 겸영 금지라는 틀은 사라지고 규제효과는 제한적인 신문방송 교차소유만이 남았다.

신문방송의 교차소유 허용 등의 규제완화가 미디어환경의 변화와 여론지배력의 추이 등을 장기적으로 검토하고 결정해야 할 정책적인 사안임에도 불구하고 이렇게 단기간에 도입하는 것은 위험한 일이다. 신문은 정치여론형성에 있어서 지상파방송과 함께 강력한 미디어이다. 신문여론시장을 과점하고 있는 신문들의 여론지배력이 보도방송 영역까지 전이될 수 있다는 우려를 무시하기 어렵기 때문이다. 미디어소유 집중으로 정치적 다원주의가 위축되어 궁극적으로 민주주의가 위협받을 개연성이 있다는 점에서 신문 소유규제의 완화는 장기적인 사회적 논의가 전제되어야 할 것이다.

이상의 논의는 신문법 내 소유규제 제도의 형성과 해체를 법제사적으로 정리한 것이다. 따라서 1980년과 1987년 2004년, 2006년, 2009년 등의 주요 신문관계법 제·개정 시기에 소유규제에 관련된 법규들이 어떻게 변화했는지 검토하였다. 신문소유의 공익적 규제론의 입장에서 접근하였다. 1987년에 신문방송 겸영규제, 복수신문 소유규제, 대기업의 신문소유규제 등의 신문소유 규제 기본틀이 마련되었고, 2005년 신문시장 점유율 규제가 보완되면서 신문소유 규제체제의 완성되었다고 보았다. 물론 이때 완성된 신문소유규제체도는 시장지배적 사업자 추정제도 등에서 여러 가지 한계를 갖고 있었다. 2006년 신문법 헌법소원에 대한 헌재 결정으로 한계가 일부가 드러났고 2009년 미디어소유규제 완화를 앞세운 정부와 여당의 미디어법 개정으로 신문의 소유규제체도는 거의 해체되었다고 분석하였다.

그러나 분석대상으로 삼은 신문관계법 제·개정 시기의 등장한 소유규제에 관련된 법안들과 입법 과정은 지면 등의 제한으로 상세하게 분석하지 못한 것은 한계라고 하겠다. 신문방송 겸영규제와 같이 방송법과 밀접한 관련을 갖고 있는 경우에 방송법의 제·개정과 같은 법제사적 검토가 동시에 이루어지지 못한 점도 한계이다. 또한 복잡한 제·개정 국면에 집중하다 보니 소유규제 제도의 핵심적인 쟁점들이 흐려지는 한계도 드러났다.

앞으로 신문 소유규제 정책은 일간신문의 정치여론 형성에 있어서 영향력에 대한 면밀한 판단과 우리 사회의 언론다양성과 언론다양성에 대한 조사를 바탕으로 정비되어야 할 것이다. 그 과정에서 소유규제 정책이 언론다양성을 보장하는 데 효과적인 정책수단인지 점검되어야 한다. 효과적인 정책

23) 문화체육관광부는 2010년 3월 17일 보도자료를 통해 여론집중도 조사는 미디어가 사회에 미치는 영향력을 객관적으로 파악하고 미디어 산업 진흥과 언론다양성 보장 등 미디어 정책에 반영하기 위한 제도라고 밝혔다. 또한 사회적 의제설정이나 여론형성에 미치는 미디어의 영향이 특정 사업자나 특정 매체에 집중되는 정도를 조사하게 된다고 밝혔다.

수단이라 한다면 어떤 소유규제 정책이 현재와 같은 미디어환경과 미디어법제 속에서 적절한지에 대한 실증적이고 학술적인 논의가 진행되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김익성 (2010). 『공화주의적 자유주의와 법치주의』. 서울: 선인.
- 김현철 (2006). 신문등의 자유와 기능보장을 위한 법률 제16조 등 위헌 확인. 『헌법재판소결정해설집』, 5집. 헌법재판소: 서울.
- 박선영 (2002). 『언론정보법연구 I』. 서울: 법문사.
- _____ (2008). 헌법 제21조 제3항 ‘신문기능보장 범정주의’의 의미와 한계. 『공법연구』, 36권 3호. 59~86.
- 박진우(2008). 신문의 겸영금지 등에 관한 신문법 제15조의 비판적 고찰. 『공법연구』, 36권 3호. 87~113.
- 문재완 (2008a). 미디어산업의 선진화와 민주주의 위기. 『언론과 법』, 7권 2호. 355~381.
- _____ (2008b). 『언론법』. 서울: 늘봄.
- 성욱제 외 (2009). 『미디어 다양성 측정방법 및 적용가능성 검토』. 서울: 방송통신위원회.
- 이명웅 (2007). 헌법 제21조 제3항의 ‘신문의 기능’의 의미. 『언론과 법』, 6권 1호. 221~255.
- 이용성 (2006). 『신문법연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 조재현 (2007). 『언론법』. 부산: 동아대학교 출판부.
- 조소영 (2006). 신문의 자유의 헌법적 의미에 관한 소고 『언론과 법』, 5권 2호. 91~113.
- 지성우 (2009). 방송의 자유의 입법형성 기준에 관한 연구. 『헌법학연구』, 15권 2호. 81~120.
- 한병구 (1996). 『언론윤리법제』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 헌법재판소 (2006). 『헌법재판소 판례집』. 18권 1집 하. 서울.

(투고일자: 2011. 10. 2, 수정일자: 2011. 10. 31, 게재확정일자: 2011. 11. 2)

ABSTRACT

A Study on Formation and Dissolution of Ownership Restriction System within Newspaper Act

Yong-Sung Lee*

This thesis reviews the process in which the regulation systems against ownership concentration of newspapers established with the opportunity of legislation of the periodical act in 1987 was reinforced as they were all amended to the newspaper act in 2005 and as they were again amended in 2009 it came to confront crisis in the aspect of press law legislation history.

The regulation systems against ownership concentration of newspapers established based on the principle of legality of newspaper function in the Clause 3, the Article 21 of Constitution was reinforced as the newspaper act in 2005 and in 2006 they began to shrink following the Constitution Court decision against newspaper act. As newspaper act and broadcast act are revised in 2009, regulation against combining the management of newspapers with broadcast and regulation against owning multiple number of newspapers came not to exist. Because in this process, the opposition party also allowed limited cross-ownership of newspaper and broadcast, it can be said that the system of newspaper ownership regulation confronted the crisis of dissolution.

The instruction of regulation alleviation in a short period of time in spite of the fact that regulation alleviation which allows cross-ownership of newspaper and broadcast is the matter of policy that should be decided after long-term review of the change of media environment and the progress of the power of domination of public opinion is dangerous. Newspapers are strong media with terrestrial broadcast in formation of public opinion on politics. It's because it is difficult to ignore the worry that the power of domination of public opinion of the newspapers which are in oligopoly of newspaper public opinion market can be spreaded to the territory of report broadcast. From the point of view that there is probability for democracy to be ultimately threatened due to the shrink of political Darwinism caused by concentration of media ownership, the alleviation of ownership concentration of newspapers should have premise of long-term social discussion.

Keywords: Newspaper Ownership Rules, Media Cross-ownership, Newspaper Multi-ownership, Function of the Press

* Professor, Dept. of Journalism & Mass Communication, Hanseo University