

미디어발전국민위원회 보고서

디지털시대의 미디어법 발전 방향 - 다양성·자율·경쟁

2009. 6. 25.

미디어발전국민위원회

제출문

국회 문화체육관광방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 미디어발전국민위원회의
최종 보고서로 제출합니다.

2009년 6월 25일

미디어발전국민위원회

목 차

제1절 총론 - 미디어법 개정 방향	1
1. 미디어의 다양성을 확보하며, 자율과 경쟁을 통해 미디어의 발전을 도모함	1
2. 규제 완화의 정당성	2
3. 국민의 여론을 감안하여 규제완화의 수준을 결정함	3
제2절 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률	4
I. 현행법의 문제점 및 입법방향	4
1. 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정	5
2. 신문방송 교차 소유의 금지	5
3. 신문지원 기관	5
II. 개정안 개요	7
III. 개정안 검토 및 여론반영	9
1. 검 토	9
2. 여론반영	10
IV. 제 안	13
1. 개정안에 대한 입장	13
2. 개정안 보완사항	13
3. 중장기 정책 제안	14
제3절 방송법	15
I. 현행법의 문제점 및 입법방향	15
1. 신문, 대기업 및 외국자본의 방송진출	16
2. 허가 및 제재조치 개선	17
3. 방송광고 규제완화	18

II. 개정안 개요	19
III. 개정안 검토 및 여론반영	20
1. 검토	20
가) 방송 소유 규제 개요	20
나) 일간신문 소유 규제 완화	21
다) 대기업 소유 규제 완화	21
라) 외국 자본 소유 규제 완화	22
마) 1인 지분 규제 완화	23
바) 방송진입규제 완화와 경제효과	23
2. 여론반영	27
IV. 제 안	31
1. 개정안에 대한 입장	31
2. 개정안 보완사항	31
3. 중장기 정책 제안	33
제4절 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	35
I. 현행법의 문제점 및 입법방향	35
1. 임시조치 확대	36
2. 분쟁 조정부	36
3. 불법정보 및 모니터링	36
4. 사이버 모욕죄	37
II. 개정안 개요	38
III. 개정안 검토 및 여론반영	39
1. 검토	39
가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부	39
나) 불법정보 및 모니터링	39

다) 사이버 모욕죄	39
2. 여론반영	40
가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부	41
나) 불법정보 및 모니터링	41
다) 사이버 모욕죄	42
IV. 제 안	46
1. 개정안에 대한 입장	46
가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부	46
나) 불법정보 및 모니터링	46
다) 사이버 모욕죄	46
2. 중장기 정책 제안	47
가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부	47
나) 불법정보 및 모니터링	47
다) 사이버 모욕죄	47
제5절 인터넷 멀티미디어 방송사업법	48
I. 현행법의 문제점 및 입법방향	48
1. 신문, 대기업 및 외국자본의 방송진출	48
II. 개정안 개요	49
III. 개정안 검토 및 여론반영	50
1. 검 토	50
2. 여론반영	50
IV. 제 안	51
1. 개정안에 대한 입장	51
2. 중장기 정책 제안	51

제1절 총론 - 미디어법 개정 방향

1. 미디어의 다양성을 확보하며, 자율과 경쟁을 통해 미디어의 발전을 도모함

미디어법 개정은 헌법에 합치되는 범위 안에서 국가이익에 도움이 되는 방법으로 진행되어야 한다. 그 구체적인 기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 신문사와 대기업의 방송진출 여부는 입법자가 자유민주주의를 기본원리로 하는 헌법의 요청을 수용하여 결정하여야 한다. 언론의 다양성 보장은 자유민주주의의 필수불가결한 전제이므로, 입법자는 국민이 방송을 통하여 다양한 의견을 접하고 이를 바탕으로 자유로이 의사를 형성할 수 있도록 입법하여야 한다.

둘째, 매체의 특성이 고려되어야 한다. 신문은 누구나 발행할 수 있지만, 방송은 주파수의 제한으로 인하여 소수가 독과점을 형성하는 구조적 특징을 가지고 있다. 방송은 또 누구나 쉽게 접근할 수 있으며, 강한 호소력을 가지고 있다. 이러한 특성을 고려할 때, 의견 다양성 정책의 중심은 방송이어야 한다. 방송시장에 독과점이 형성되어 있다면 이를 해소하는 방안의 도입은 올바른 정책이며, 독과점이 형성되어 있지 않다면 독과점을 전제로 마련된 규제를 해소할 필요가 있다.

셋째, 정보통신 기술의 발전으로 미디어 환경이 급격히 변화하는 추세가 입법에 반영되어야 한다. 케이블TV, 위성TV, IPTV 등 방송의 기술은 급속히 발전하고 있으며, 인터넷이 보편화되면서 사람들은 자기 의사형성에 필요한 정보를 다양한 매체에서 취득하고 있다. 다매체 방송환경에서는 정보의 독과점보다 정보의 파편화로 인하여 발생하는 문제가 더욱 심각할 수 있다. 국가는 모든 국민이 민주시민으로 생활하고 주권자로 의사결정하는데 필요한 기본 정보를 불편부당하게 제공하여야 할 의무가 있으며, 이를 위하여 공영방송 제도를 건강하게 확립할 필요가 있다.

넷째, 방송도 산업이며, 산업에 대한 국가 개입은 보충적이어야 한다. 우리 헌법상 경제 질서는 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함”을 기본으로 한다. 국가는 민간경제 주체가 자율적 판단에 따라 활동할 수 있도록 허용하여야 하며, 시장 지배력의 남용 등 부작용을 방지하기 위하여 규제와 조정을 할 수 있을 뿐이다. 바람직한 방송 정책은 의견 다양성의 확보라는 필요조건과 민간의 자율성 보장과 경쟁을 통한 산업발전이라는 충분조건을 모두 충족할 때 비로소 가능하다고 하겠다.

다섯째, 인터넷은 일반국민이 표현의 자유를 향유할 수 있게 하는 유효한 수단이

다. 인터넷에 대한 규제는 표현의 자유를 위축시키지 않도록 정교하게 구축될 필요가 있다. 그러나 인터넷의 확산과 함께 그 부작용 역시 급증하고 있으며 표현의 자유라는 이름으로 다른 사람의 자유와 권리를 침해하는 것까지 허용할 수는 없다. 국가는 인터넷상에서 발생하는 불법행위를 최소화하고 건전한 인터넷 문화가 정착할 수 있도록 다양한 노력을 기울여야 한다.

이를 종합하면, 미디어법은 의견 다양성 확보를 위해 매체 독과점을 예방할 수 있는 장치를 마련한 후 미디어산업에 대한 국가 개입을 최소화하고 민간의 자율적 영역을 중시하는 방향으로 개정되어야 한다.

2. 규제 완화의 정당성

정당한 목적을 수행하기 위하여 필요하다더라도 규제가 언제나 정당한 것은 아니다. 규제는 필요한 최소한의 범위 내에서 이루어져야 한다. 방송산업에 대한 규제 역시 마찬가지다. 방송은 민주주의가 건전하게 존속하고 발전하는 데 반드시 필요한 초석으로, 국민이 다양한 정보를 접할 수 있도록 공적 규제를 하여야 할 필요성이 큰 영역이다.

하지만 공공성 및 공익성을 제고하기 위한 규제라도 필요한 범위를 넘어서서 광범위하게 행해질 수는 없다. 규제는 민간의 자율성과 창의성을 훼손하기 마련이며, 규제 속에서 안주하는 자와 규제로 인하여 활동의 제약을 받는 자를 차별하기 마련이다. 그렇기 때문에 규제자는 규제의 목적이 정당하며(정당성), 규제가 필요한 정도에 그친다(비례성)는 점을 설명하여야 할 의무가 있다. 또 규제가 지속되어야 한다면, 그 이유 역시 설명하여야 할 의무를 진다.

진입규제는 규제 중 가장 강도가 센 것이다. 공공성 및 공익성을 위한 규제라고 하더라도 그 규제가 필요한 범위내 인지에 대한 검토는 주기적으로 이루어져야 하며, 규제의 정당성과 비례성에 대한 입증은 규제자, 즉 국가가 하여야 한다. 이를 입증하지 못할 경우, 국가는 필요한 범위를 넘는 규제를 완화하여 낮은 단계의 규제로 이행하는 규제완화를 실시하여야 할 것이다.

이에 대하여 규제가 장기화된 경우 그 규제를 완화할 필요성은 규제를 처음 실시할 때와 달리 규제자가 아닌 피규제자가 입증하여야 한다는 의견이 있다. 이러한 견해는 자기중심적 사고의 산물이기 쉽고, 특정 계층의 이익을 대변할 우려까지 있다. 규제는 규제다. 규제가 아무리 오랜 기간 지속되더라도 규제로 인하여 혜택을 보는 집단이 누리는 것은 반사적 이익일 뿐 권리가 될 수 없다. 거꾸로 규제가 오랜 기간

지속되었다면 그로 인하여 불이익을 보는 집단에 대한 차별적 대우를 시정해야 할 필요성은 오히려 더 커진다.

백보양보하여 규제대상자에게 자기를 규제할 필요성이 없다는 점을 밝히라고 요구할 수 있다고 하더라도, 그 입증의 정도는 규제자가 처음 규제할 때처럼 엄격한 것이 아니고 규제가 존속할 필요성이 없어졌다는 소명 정도로 충분한 것이다.

3. 국민의 여론을 감안하여 규제완화의 수준을 결정함

미디어위원회는 국회가 6월 임시국회에서 방송법·신문법·IPTV법·정보통신망법 등 미디어관련 4개 법 개정안을 처리하기에 앞서 그 타당성을 검토하고, 국가와 국민에 이익이 되는 대안을 마련하기 위하여 조직되었다.

입법에 있어 국민의 여론을 반영하는 것은 국민의 대표기관으로서 국회가 항상 수행하여야 할 본연의 업무이며, 입법의 기초다. 미디어위원회 역시 미디어관련법의 개정안을 마련하는 데 있어 국민의 여론을 반영하여야 한다.

미디어위원회는 그동안 국민의 여론을 수용하기 위하여 서울과 지역에서 모두 7차례 공청회를 개최하였으며, 모든 회의를 공개하고 인터넷 홈페이지를 구축하여 국민과 소통하였으며, 여러 기관에서 실시한 여론조사 및 의식조사의 결과를 검토하였다. 또한 미디어위원회는 이렇게 수렴한 국민의 여론을 바탕으로, 방송법·신문법·IPTV법·정보통신망법 등 4개 미디어법의 개정에 대한 국민의 우려를 해소할 수 있는 방안을 구체적으로 검토하였다.

제2절 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률

I. 현행법의 문제점 및 입법방향

항목	현행규정
1. 위헌 및 헌법 불합치 규정 정비	<p>제17조(시장지배적사업자) 일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 신문사업자 중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제 및 공정거래에 관한법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다. <개정 2008.6.5></p> <ol style="list-style-type: none"> 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30 이상 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상. <p>제34조(기금의 용도) ②다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 기금을 지원할 수 없다. <개정 2008.6.5></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 제17조의 규정에 해당하는 시장지배적사업자 <p>제15조(겸영금지 등) ③일간신문·뉴스통신 또는 방송사업을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 뉴스통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득 또는 소유할 수 없다.</p>
2. 신문·방송 교차 소유	<p>제15조(겸영금지 등) ②일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신(이하 "뉴스통신"이라 한다)은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업(이하 "방송사업"이라 한다. 이하 이 조에서 같다)을 겸영할 수 없다. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외한다.</p>
3. 신문 지원 기관 통합	<p>제27조 (신문발전위원회의 설치) 여론의 다양성을 보장하고 신문산업의 진흥을 위한 업무를 지원하며 신문발전기금을 관리·운영하기 위하여 신문발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 문화체육관광부에 설치한다.</p> <p>제37조 (신문유통원의 설립) ①국민의 폭넓은 언론매체 선택권을 보장하기 위하여 신문유통원을 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ②신문유통원은 법인으로 한다. ③신문유통원에는 정관이 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다. ④신문유통원은 다음 각호의 사업을 행한다. <ol style="list-style-type: none"> 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.

1. 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정

- 신문등의자유와기능보장에관한법률(2005. 1. 27. 법률 제7369호로 전문 개정된 것)의 일부 조항들은 개정 당시부터 위헌 가능성이 끊임없이 제기되어 왔음.
- 이 중 신문법 제15조 제3항은 일괄적으로 일간 신문의 복수 소유를 규제하고 있어 신문의 자유 침해가 문제되었으며, 신문사업자를 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제4조가 규정하고 있는 시장지배적사업자 추정 규정에 비하여 낮은 기준을 제시하여 쉽게 시장지배적사업자로 추정되도록 규정하고 있는 동법 제17조, 시장점유율이 높다는 이유만으로, 즉 독자의 선호도가 높아서 발행부수가 많다는 점을 이유로 신문발전기금 지원의 대상에서 아예 배제하는 동법 제34조 제2항 제2호가 특히 문제의 소지가 컸음.
- 헌법 재판소는 2006년 6월, 신문법 제17조, 제34조제2항 제2호에 대해 위헌 결정을 내렸으며, 동법 제15조 제3항에 대해 헌법불합치 결정(재판관 4인은 헌법불합치의견, 재판관 3인은 단순위헌의견)을 내렸음. (헌법재판소 2006. 6. 29. 자 2005헌마165 등 결정)
- 헌법 재판소의 결정을 존중하기 위해 입법 기관의 개정 의무가 부여된 상황임.

2. 신문방송 교차 소유의 금지

- 현행 신문법 제15조 제2항은 일간신문과 뉴스통신, 일간신문과 방송사업(지상파 방송 및 종합편성, 보도전문PP), 뉴스통신과 방송사업의 겸영을 각각 금지하고 있음.
- 매체간 융합 추세 등 언론 환경 변화에 부적합하며 신문산업 활성화에 장애가 되고 있음.

3. 신문지원 기관

- 신문법에 규정된 신문발전위원회, 신문유통원 뿐만 아니라 한국언론재단 등 신문 지원기관이 다수 존재하여 업무가 중복되고 있는바 통합 조정의 필요성이 있음.

- 2005년 신문법 개정으로 도입된 신문발전위원회의 기금 조성 과 언론사 지원은 정권에 우호적인 신문을 육성할 의도를 볼 수 있다는 지적이 있었으며, 정부의 지나친 시장 개입이라는 비판이 있어 왔음.

II. 개정안 개요

- 제15조 제3항, 제17조, 제34조 제2항 제2호는 헌법 재판소의 결정을 존중하고 위헌적 요소를 배제함.
- 제15조 제2항은 매체융합이 가속화되고 있는 현실을 감안하여 우리 미디어산업의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 신문·방송 겸영 및 교차소유 금지 조항을 삭제함.
- 제27조, 제37조는 신문발전위원회, 신문유통원 등 신문 지원기관 업무중복 문제를 해소하기 위함.
- 인터넷 뉴스 서비스 관련 조항의 신설은 실질적으로 여론 형성에 큰 영향을 미치고 있으면서도 현행법상 근거규정이 미비한 인터넷포털의 뉴스서비스에 대한 법적 근거를 마련하기 위함.

※ 타 인터넷매체와 비교한 포털 등 뉴스서비스의 이용 수준

(단위: 천회)

구 분	2005년 10월	2006년 4월	2006년 10월	2007년 4월	2007년 10월
3대 방송사 뉴스 섹션	33,475	25,301	20,201	20,202	21,799
인터넷포털 뉴스 섹션	8,345,424	9,521,093	9,111,042	8,628,522	8,316,089
언론사닷컴 뉴스 섹션	400,373	338,716	361,356	337,041	391,189
인터넷신문 사이트	192,904	224,476	136,972	162,283	238,368

※ 자료 : 코리아클릭(페이지뷰 PV 기준, 1달 기준)

항목	현행규정	개정안
1. 위헌 및 헌법 불합치 규정 정비	○ 시장지배적사업자 추정 규정(17조)	<삭제>
	○ 시장 지배적 사업자에 대한 신문발전기금 지원 배제 규정(34조2항2조)	<삭제>
	○ 모든 일간신문 지배주주에게 신문의 복수소유 일률적 금지 규정(15조)	<삭제>

항목	현행규정	개정안
	3항)	
2. 신문 방송 겸영	○일간신문과 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업 겸영금지(15조2항)	<삭제>
3. 신문 지원 기관 통합	○신문지원기관으로 신문법상 신문발전위원회(27조), 신문유통원(37조), 민법상 재단법인인 한국언론재단 등이 존재	○종전의 신문발전위원회, 재단법인 한국언론재단을 통합하여 한국언론진흥재단을 신설(28조)하고, 신문유통원은 한국언론진흥재단에 두도록 함(32조)
4. 인터넷 뉴스 서비스	신설	○인터넷포털의 뉴스서비스는 언론은 아니지만 실질적으로 뉴스전달기능을 수행하고 있으므로 신문법의 규율대상으로 하되 신문과는 구별하여 “인터넷뉴스서비스”로 분류(2조5호)하고, 인터넷뉴스서비스사업자에게 기사배열의 기본방침과 기사배열책임자 공개 등 준수사항을 규정(9조)

Ⅲ. 개정안 검토 및 여론반영

1. 검 토

- 매체 독과점 및 다양성 구현에 대한 규제 철학 전환
 - 매체 내 다양성 매체간 다양성 구현
 - 내적 다원주의와 외적 다원주의 동시 추구
 - 다수의 언론사가 다양한 의견을 제시함으로써 시청자 선택의 기회 확대

- 방송의 매체집중도 해소, 다양성 확보
 - 자유기업원의 언론시장 보고서 : 지상파 중 방송3사 점유율은 81.1%
 - 윤석민교수의 여론지배력 분석 : 방송3사 점유율 최대 약 68.8%
 - 한국언론재단의 언론수용자 의식조사 : KBS > MBC > 네이버 > 다음 > 조선일보 순
 - 공언련의 미성년자에 대한 매체영향력 분석 : KBS > MBC > SBS > 네이버 > 다음

- 인쇄매체와 방송매체의 결합에 따른 시너지효과 기대(뉴스 산업)
 - 효율성 제고와 뉴스의 질 향상
 - 규모의 경제를 통한 뉴스의 양 증가, 멀티미디어기업과의 공정한 경쟁기반 제공, 지역뉴스나 공적 이슈의 생산에 긍정적
 - 사회적 비용 감소, 경쟁력 확보: 신문의 경제적 효율성, 규모의 경제 실현
 - '80년에 비해 신문 영향력 감소, 다양한 여론 형성을 위해 신문 산업의 활로 모색 필요

- 현재 신문의 방송 시장 진입 규제는 과잉 규제
 - OECD회원국 가운데 신문의 방송 진입을 원천적으로 금지하는 나라는 우리 이외엔 없음
 - TV와 라디오는 이미 겸영이 허용되고 있고 방송 역시 법적으로 일간신문 진출이 가능
 - 매체간 규제 형평성 제고할 필요

- 신문과 방송의 겸영허용은 방송과 통신의 융합과 함께 세계적인 추세
- 방송환경의 변화에 부응, 칸막이식 규제 개선 필요

2. 여론반영

쟁점사항	찬성	반대
신방겸영 및 여론다양성	○매체가 통합된 상태에서 신문방송 겸영으로 여론 독과점이 발생할 가능성은 크지 않으며, 사후규제로 매체 집중도의 폐해를 할 수 있음	○여론을 지배하고 있는 거대신문의 방송 진출 시 새로운 여론 독점 형성이 우려됨
방송사업 진입규제 및 공공성	○현재 지상파 3사의 독과점 구조로는 방송의 다양성과 지역 활성화를 기대할 수 없음 ○방송사업 진입규제 완화는 대기업의 자산규모를 차별하지 않고 형평성 있게 이루어져야 함.	○자본이 미디어를 직접 소유하게 되면 상업광고 논리에 따라 미디어가 운용될 것임
인터넷민주주의와 사회적 책임(포털)	○네이버와 다음 같은 포털이 인터넷의 여론과 경제를 장악하고 무소불위의 권력을 휘두르고 있어 이에 대한 법적 규제만이 인터넷상의 시장경제와 민주주의를 병행 발전시킬 수 있음	○무분별한 인터넷 규제로 인하여 국내 인터넷이 황폐화 될 수 있어 설부른 규제 보다는 인내심을 갖고 기다리는 것이 타당함
지역성(지역방송)	○대기업 자본의 투입을 통한 지역 방송 활성화 및 방송콘텐츠 경쟁력 제고 기대	○신규 종합편성 채널이 진입하게 되면 제한된 광고시장에서 소자본의 지역방송은 고사할 것
신문법 10조 2항 (신문고시)	○법체계의 합리화를 위해 불공정거래단속은 공정거래법으로 일원화	○현 신문법 제10조 제2항 삭제로 신문시장의 불공정성을 단속할 근거가 없어짐.

○ 신문과 방송의 겸영 허용을 KBS2나 MBC를 일간신문에게 인수시키려는 시도로 오해하는 여론이 있었음.

- 어떤 사업자에게나 진입 가능성은 열려있음.

- 의제설정기능이 있는 신문사가 정보 확산 기능을 담당하는 방송까지 장악할 경우 여론다양성 훼손을 우려하는 의견이 있었음.
 - 방송의 다양성 보장 방법에는 정보의 다양성, 내용 다양성, 노출 다양성이 있으며 정보원 다양화를 통한 다양성 관련 법규제 형태에 있어 진입규제와 같은 사전적 규제와 시장 점유율 또는 시청점유율을 통해 사후시장을 규제하는 형태가 있으며, 후자로 중심이 옮겨져 가는 것이 세계적인 추세임.

- 산업 활성화에 대해서 뉴스는 수익성보다 공익성이 중요하므로 뉴스의 경쟁체제 도입은 신중히 진행해야 한다는 의견이 있었음.
 - 그러나 뉴스 보도 방송사간의 경쟁은 보도내용에 대한 상호견제와 감시가 강화되어 뉴스보도의 진실성과 객관성을 증진시킨다는 의견이 있었음.

- 헌법 재판소의 신방겸영 금지에 대한 합헌 결정 취지에 반하는 개정이 아닌가라는 문제 제기가 있었음.(2006. 6. 29. 2005헌마165 등)

[결정문 해당 부분 “일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론의 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제 정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책 판단에 맡긴다”]

 - 그러나, 현재는 국회의 입법 형성권을 존중, 합헌 판단이 현행법 개정을 반대하는 취지라고 할 수 없다는 것이 정설임.
 - 겸영 허용 여부 및 이중 미디어간 교차 소유 허용 여부는 입법자의 정책 판단에 맡겨져 있음. 그러한 규제를 계속할 것인지 여부, 계속한다면 어느 정도로 규제할 것인지는 입법자의 재량에 속함

- 해외 사례 인용에 대해 시각의 차이가 있었음.
 - 정도의 차이는 있으나 대부분의 국가가 허용하고 있는 것은 분명함

<해외 주요국가의 신문-방송 교차소유 규제 제도>

국가	교차 소유규제	신문방송 겸영제한
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 3사업 지배 금지⇒2개 사업 결합은 허용 ※ 1개 사업자가 신문, TV, AM라디오의 3개 사업을 동시에 경영하지 못함. - 동일지역 내에서 하나의 사업자가 복수의 방송국 소유 금지 ※ 2개 이상 소유할 경우 의결권을 제한함. 	교차 소유 제한적 허용
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 시장점유율 20%이상인 전국 신문 사업자는 지상파TV 채널3 면허 취득 불가 - 지상파TV 채널3는 시장점유율 20% 이상인 전국 신문사업자 지분의 20%까지 소유 가능 - 해당 지역 시장점유율이 20%이상인 지역신문사업자는 해당 지역의 채널3 면허 취득 불가 - 해당 지역 시장점유율이 50%이상인 지역신문사업자는 해당 지역의 라디오서비스 면허 취득 불가 - 지역마다 BBC 방송 이외에 최소한 2개의 분리된 상업적 미디어(TV, 라디오, 신문을 불문함)가 존재해야 교차소유 가능 ※ 모든 교차소유 행위는 소유권의 다양성과 경제적 이익을 보장하고, 시장에 해로운 영향을 주지 않도록 하기 위한 공익 심사를 거쳐야 함. 	교차 소유 제한적 허용
미국	<ul style="list-style-type: none"> - FCC, 동일한 지역내 신문과 방송의 교차소유 금지(1975년) FCC는 2003년과 2007년 두 차례에 걸쳐 소유규제를 완화하려는 노력을 기울인 바 있음 ※ 2003년 FCC 개정안(미발효 - 연방순회항소법원, 발효 보류 결정) <ul style="list-style-type: none"> ·동일지역에 4~8개의 방송국이 있는 경우 교차소유 완화, 9개 이상 있는 경우 전면 허용 ※ 2007년 FCC개정안(2007.12.18 - 미 상원, 결정취소 결의문 채택) <ul style="list-style-type: none"> ·상위 20위의 미디어시장에서, 하나의 주요 일간신문과 하나의 TV 또는 라디오 방송국의 결합 가능. 다만, 합병 후 8개 이상의 독립적인 미디어가 존재하여야 하고, ABC, CBS, NBC, FOX 등 4개 네트워크를 송출하는 방송사(Local Stations)와의 결합은 불가 ·미 상원 통상과학운송위원회, FCC 규정 무효화 (2008.5.15) 	동일 지역이 아니면 교차 소유 허용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 아래의 3가지 경우 중 두 가지 교차소유 가능 ※ 셋 중 둘 기준 (two out of three rule) <ol style="list-style-type: none"> ① 시청자가 400만명 이상인 아날로그 지상파 TV ② 청취자가 3,000만명 이상인 지상파 라디오방송 ③ 전국지로서 시장점유율 20%를 초과하는 정치 또는 종합일간지 	교차 소유 제한적 허용

IV. 제 안

1. 개정안에 대한 입장

- 국민에게 다양한 보도 제공, 선택권 부여, 미디어 환경의 변화, 신문 정보의 유통 경로 마련, 경제적 효율성, 형평성 등을 감안할 때 개정안의 개정 취지 공감함.
- 건강한 민주주의가 유지되기 위해서는 국민이 다양한 시각의 의견을 접할 수 있어야 함
- 미디어 환경의 변화로 과거 엄격하게 유지하던 소유규제를 완화하는 것은 세계적인 추세임
- 매체 독과점의 폐해를 방지하기 위한 수단은 진입규제 외에 다양하게 개발되어 있음

2. 개정안 보완사항

- 일간 신문 사업자는 2012년까지 지상파 방송의 경영권을 실질적으로 지배할 수 없도록 지상파 방송의 신방경영 허용시기를 지상파 방송 디지털전환 완료시점인 2012년 말까지 유예할 것을 제안함.
- 신문법 제10조(신문의 불공정행위 규제) 삭제의 취지를 오해하고 있는 여론을 감안하여, 선언적 조항으로 당분간 존치할 것을 제안함.
- 불공정거래행위에 관한 사무는 공정거래위원회 소관이므로, 신문법상 경품 및 무가지 제공 관련조항을 삭제하고, 독점금지 및 공정거래에 관한 법률로 일원화한다는 원래의 취지와 달리 신문법상 불공정거래행위 금지조항의 삭제가 신문의 불공정거래행위를 허용한다는 의미로 오해되고 있는 부분이 있음.
- 신문법상 해당 조문의 삭제·존치 여부와 관계없이 불공정거래에 관한 업무는 공정거래위원회의 고유 업무이므로, 삭제하는 것이 법체계상 타당하지만, 여론을 감안하여 선언적 조항으로 존치시키는 것을 권고함.

3. 중장기 정책 제안

- 2012년말 이후 신문에 대한 방송시장에서의 차별적 규제를 철폐할 것을 권고함.
- 여론 다양성 확보를 위한 후속 조치 권고
 - 장기적으로 전체미디어 시장의 여론 다양성을 제고하기 위하여 시장 확정과 조사 방법 등을 검토하고, 매체 영향력 및 여론 지배력 조사를 실시. 조사 결과의 허가 승인 심사 반영. 사후 시장 규제
 - 매체 집중도 조사 방법을 마련하고, 이를 위한 위원회 설치를 검토
 - 주기적 매체 집중도 점검 및 규제완화
- 신문지원기관의 민간기구 검토
 - 국가의 지원을 받는 신문발전위원회, 지역신문발전위원회, 신문유통원 및 한국언론재단은 민간언론단체가 운영하는 민간기구로 전환할 것을 중장기 과제로 권고 함.
 - 정부가 언론단체의 예산과 인사의 자율성을 확대하여 언론의 독립성을 더욱 높여야 함

제3절 방송법

I. 현행법의 문제점 및 입법방향

구분	현행규정
<p>1. 신문, 대기업, 외국자본의 방송진출</p>	<p>제8조 (소유제한 등)</p> <p>②누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 "특수관계자"라 한다)가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파 방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2004.3.22, 2006.10.27></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 지방자치단체가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우 2. 「방송문화진흥회법」에 의하여 설립된 방송문화진흥회가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우 3. 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우 <p>③제2항의 규정에 불구하고 독점규제 및 공정거래에 관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단 중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 "대기업"이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 정기간행물의 등록 등에 관한 법률에 의한 일간신문이나 뉴스통신 진흥에 관한 법률의 규정에 의한 뉴스통신(이하 "뉴스통신"이라 한다)을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. <개정 2002.12.18, 2003.5.29, 2004.3.22></p> <p>④「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」에 따른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없으며, 대기업과 그 계열회사를 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 단독 또는 공동으로 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다. <개정 2007.1.26></p> <p>⑤지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자 수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 다만, 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자는 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p> <p>제14조 (외국자본의 출자 및 출연) ①지상파방송사업과 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업 및 중계유선방송사업을 행하는 자는 다음 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. 다만, 방송사업자 및 중계유선방송사업자가 방송통신위원회의 승인을 얻은 경우에는 교육·체육·종교·자선 기타 국제적 친선을 목적으로 하는 외국의</p>

구분	현행 규정
	<p>단체로부터 재산상의 출연을 받을 수 있다. <개정 2008.2.29></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외국의 정부나 단체 2. 외국인 3. 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인 <p>② 위성방송사업을 행하는 자는 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. <개정 2004.3.22></p> <p>③ 종합유선방송사업·방송채널사용사업(종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 제외한다) 및 전송망사업을 하는 자는 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. <개정 2004.3.22></p> <p>④ 제2항 및 제3항의 규정을 적용함에 있어서는 제1항 각호에 해당하는 자가 소유하고 있는 주식 또는 지분을 합산한다. <신설 2004.3.22></p> <p>⑤ 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자가 제1항 내지 제3항의 규정을 위반하게 된 경우에 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분의 소유자는 그 소유분 또는 초과분에 대한 의결권을 행사할 수 없다. <신설 2004.3.22></p> <p>⑥ 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자가 제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하게 된 경우에 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전송망사업자나 그 위반의 원인을 제공한 주식 또는 지분의 소유자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다. <개정 2008.2.29></p>
2. 허가 및 제재 조치 개선	<p>제16조 (허가 및 승인 유효기간) 제9조제2항의 규정에 따라 허가 받은 종합유선방송사업 및 중계유선방송사업과 제9조제5항 단서의 규정에 따라 승인을 얻은 방송채널사용사업, 제9조제11항의 규정에 따라 허가 받은 공동체라디오방송사업의 허가 또는 승인의 유효기간은 5년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정한다.</p>
3. 방송광고 규제완화	<신설>

1. 신문, 대기업 및 외국자본의 방송진출

- 대기업과 외국 자본의 지상파, 보도채널, 종합편성 채널의 소유 진입이 금지되어 있는 등 방송 시장에서의 진입이 과도하게 규제되고 있음.
- 국제적 시장 개방 조류에서 방송 산업의 경쟁력을 강화하고, 신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 미디어 환경에 적합하지 않은 규제체계를 가지고 있음

- 규제의 비효율성
 - 강한 공익적 진입 장벽으로 사전규제가 강하여 신규 디지털 매체의 진입이 어렵고, 지상파 중심의 독과점 체제로 퇴출이 불가능한 구조임.
 - 유약한 사후 내용 심의, 공정경쟁 환경 미흡 등으로 신규 플랫폼 사업자간 저가 과열 시장이 심화되고 있음.
- 경직된 산업 구조로 성장 한계점에 부딪힌 방송 시장
 - 높은 진입 장벽은 공익 vs 반공익 논리로 자본 유연성이 결여됨.
 - 지상파 콘텐츠 의존성이 심하여 신규 미디어의 지상파 방송 편승 체제임.
 - 한정된 광고 시장 규모로 인하여 기존 사업자의 신규 사업자 진입에 대한 거부감이 강함.
- 방송의 공공성 측면을 강조하여 산업으로서의 효율성 간과
 - 방송사업에 있어 경영 효율성 추구가 이루어지지 않고, 시장원리가 작동되지 않음.
 - 지상파 방송의 독과점이 심화되고 미래 대비 투자도 부족한 실정임.

2. 허가 및 제재조치 개선

- 방송사업 허가유효 기간을 현행 방송법에서는 5년이내의 범위에서 대통령령으로 정하도록 하고 있고 대통령령에서 3년으로 시행되고 있음.
 - 허가·승인 대상 사업자들의 사업 안정성과 행정비용 등에 대한 지적이 있음.
 - 또한, IPTV는 5년으로 규정하고 있어 매체간 규제 형평성에 대한 지적도 있음.
 - 외국의 경우에 주로 5년에서 10년으로 우리나라보다 허가유효 기간이 대체로 김.
- 방송사업의 허가·승인 또는 등록을 취소하는 경우, 갑작스런 방송중단 등으로 해당 지역 시청자 보호대책이 없어, iTV의 재허가 취소시 경인지역 시청자들의 민원이 제기된 사례가 있음.
 - 허가·승인 또는 등록이 취소되는 경우에 대해 해당 방송사업자에 대한 제재조치의 실효성 확보와 시청자 피해를 방지하기 위해 방송사업 지속명령 등의 제도 도입이 필요함.

3. 방송광고 규제완화

- 우리나라 방송광고 시장은 KOBACO에 의한 거래독점, 요금규제, 끼워팔기 등의 폐단이 있고, 방송법에 의해 방송광고 시간 및 횟수 등 방송광고 물량을 규제하고, 광고단가가 저평가되어 시장가치가 제대로 반영되지 못하고 있는 구조임.
 - 현행 KOBACO의 독과점 체제를 개선하여 방송광고 시장에 경쟁체제를 도입하고 방송광고 유통시장을 활성화하는 미디어랩 도입이 제기됨.

- 방송광고는 경기침체의 영향으로 악화되고 있고 전체 광고시장에서 지상파방송의 비중이 축소되는 실정으로 지상파 방송사업자들은 제작비 조달에 어려움을 겪고 있어 새로운 수익원 발굴이 필요한 시점임. 또한, 방송기술의 발달로 새로운 기법의 방송광고 유형의 도입이 제기됨.
 - 방송광고 시장을 활성화하고 기술발달에 따른 새로운 기법의 방송광고 종류를 도입하는 것이 필요함.

II. 개정안 개요

구 분	현행규정	개정안
1. 신문, 대기업, 외국자본의 방송진출	<p>○지상파, 종합편성·보도PP에 대한 대기업·신문·통신의 소유(8조3항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지상파 : 금지 - 종합편성·보도PP : 금지 <p>○지상파, 종합편성·보도PP의 1인 지분 제한 (8조2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30% <p>○외국자본의 출자 또는 출연(14조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지상파 : 금지 - 종합편성·보도PP : 금지 - 위성방송 : 33% <p>○기타 매체(SO, 위성, IPTV)에 대한 대기업·신문·통신의 소유 (8조4항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신문·통신의 SO 및 위성방송 소유 : 33% - 대기업의 위성방송 소유 : 49% <p>○지상파와 SO의 소유겸영금지(8조5항)</p>	<p>○지상파, 종합편성·보도PP에 대한 대기업·신문·통신의 소유(8조3항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지상파 : 20% - 종합편성PP : 30% - 보도PP : 49% <p>○지상파, 종합편성·보도PP의 1인 지분 제한 (8조2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 49% <p>○외국자본의 출자 또는 출연(14조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지상파 : 금지 - 종합편성·보도PP : 20% - 위성방송 : 49% <p>○기타 매체(SO, 위성, IPTV)에 대한 대기업·신문·통신의 소유 (8조4항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신문·통신의 SO 및 위성방송 소유 : 49% - 대기업의 위성방송 소유 : 제한폐지 <p>○지상파와 SO의 소유겸영금지 삭제(8조5항 단서 삭제)</p>
2. 허가 및 제재조치 개선	<p>○재허가기간 (16조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5년 범위내 시행령으로 정함 <p style="text-align: center;"><신설></p> <p style="text-align: center;"><신설></p> <p style="text-align: center;"><신설></p>	<p>○재허가기간 (16조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 7년 범위내 시행령으로 정함 <p>○재허가거부시 경과규정 (18조 4항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신규사업자 방송개시일까지 기존 사업자 영업가능토록 경과규정 신설 <p>○허가취소 전단계 제재조치 (18조1항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 허가, 승인, 등록취소 이전에 광고정지, 영업정지, 허가기간단축 등 신설 <p>○방송심의규정 위반제재 과태료 신설 (100조1항)-5천만원 이하 과징금추가</p>
3. 방송광고 규제완화	<p style="text-align: center;"><신설></p>	<p>○가상광고 및 간접광고 개념 신설 (73조2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 방송광고의 개념에 가상광고와 간접광고 개념을 추가하고, 시행시기와 방법은 시행령에 규정

Ⅲ. 개정안 검토 및 여론반영

1. 검토

가) 방송 소유 규제 개요

[표] 소유 규제 현황 비교표

소유주체 소유대상	1인 지분		신문·통신		대기업		외국자본	
	현행	개정안	현행	개정안	현행	개정안	현행	개정안
지상파방송사업자	30%	49%	금지	20%	금지	20%	금지	금지
종합편성PP	30%	49%	금지	30%	금지	30%	금지	20%
보도전문PP	30%	49%	금지	(49%)	금지	(49%)	금지	20%
종합유선방송사업자	-	-	33%	49%	-	-	49%	49%
위성방송사업자	-	-	33%	49%	49%	폐지	33%	49%
*IPTV제공사업자	-	-	49%	49%	-	-	49%	49%
일반 PP	-	-	-	-	-	-	49%	49%

출처: 신문법 국회 검토보고서(2009.2), 119면.

근거	내용	규제대상
신문법 제15조 제2항 방송법 제8조 제3항	이종매체간 상호겸영 금지	일간신문과 뉴스통신, 일간신문과 지상파·종합편성PP·보도전문PP, 뉴스통신과 지상파·종합편성PP·보도전문PP의 상호 겸영 금지
신문법 제15조 제3항	주식·지분 소유금지 지배주주의 일간신문 복수소유 제한, 이종매체간 교차소유 제한	일간신문·뉴스통신의 방송사업(지상파, 종합편성·보도전문PP)을 경영하는 법인의 주식·지분 50% 이상을 소유하는 자는 다른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인의 주식·지분 50%를 초과소유 금지
방송법 제8조제3항	주식·지분 소유금지	일간신문·뉴스통신이 지상파, 종합편성·보도전문PP의 주식·지분을 소유하는 것을 금지
방송법 제8조제4항	주식·지분 소유제한	일간신문·뉴스통신이 종합유선방송사업 및 위성방송사업의 33%까지 소유 가능

나) 일간신문 소유 규제 완화

○ 뉴스의 다원화 효과

- 신문 뉴스원을 방송프로그램 제작에 활용함으로써 창구효과(one-source, multi-use) 를 도모함.
- 지역 미디어와 중앙 미디어의 결합으로 지역뉴스가 중앙으로도 좀 더 쉽게 표출 될 수 있는 여건이 마련됨.
- 1인 지분을 49%로 확대하여 사실상 신문사의 경영권 확보 가능성을 별로 높지 않음.

○ 뉴스 생산 여건의 강화

- 신문과 방송이 각각 보유한 노하우가 결합되어 시너지 효과
- 신문의 심층취재, 방송의 속보성 등 각 분야의 강점을 활용하여 상대적으로 부족한 부분을 보완함으로써 뉴스의 질적 제고
- 신문사의 경영여건이 악화되고 신문산업의 침체가 지속되고 있는 가운데 새로운 활로 모색

○ 규제 형평성 제고

- 다매체다채널 디지털 융합시대 미디어간 칸막이식 규제 폐지
- 통신사업자는 이미 방송시장(IPTV, 위성방송, 위성DMB)에 진입하였고, 방송 매체간에도 상호진입(지상파방송의 위성방송, DMB, PP)이 이루어져 있음.
- 케이블TV 사업자 역시 통신시장(초고속 인터넷)에 진입해 신문의 방송시장 진입을 원천적으로 금지하는 것은 규제형평성에 맞지 않음.

다) 대기업 소유 규제 완화

○ 특유의 한국적 진입장벽 해소

- OECD 국가 중 유일한 후진적 규제방식에서 탈피
- 투자 유인 등으로 콘텐츠 시장 활성화로 콘텐츠간 경쟁이 유발되어 콘텐츠의 질적 제고

○ 산업의 안정화 및 활성화

- 공익적 민영과 같은 공적 소유구조로 인한 방송사업 불안정성 해소
- 대규모 투자 등 중장기적 사업계획을 통한 안정적 사업운영 가능
- 글로벌 미디어 기업 육성을 위한 토대 마련

○ 종합편성PP와 같은 대형 신규 미디어의 등장이 가능

- 유효 경쟁 체제 도입으로 지상파 독과점이 해소
- 젊은이들이 선호하는 양질의 일자리 제공으로 신규 고용창출
- 방송시장 경쟁 촉진으로 방송산업의 부가가치 증대, 다양성 증가 등이 예상됨.

라) 외국 자본 소유 규제 완화

○ 방송사업의 체질 개선

- 외국의 선진 경영기법 도입
- 경영의 투명성, 효율성 등 방송사업 운영 내실화
- 한미FTA 등 외국시장 개방에 대비하여 선제 대응이 가능

○ 방송사업의 투자 유인

- 위성방송사업자에게 현실적 자구책 마련 계기 제공
- 플랫폼사업자인 케이블TV와 위성방송의 규제 형평성 제고

○ 국내 기업의 해외 진출 기반 조성

- 해외 글로벌 미디어 기업과의 전략적 제휴 가능
- 방송콘텐츠의 해외시장 진출이 용이
- 국내 기업의 해외 미디어 시장 진출 기회 제공
- 지상파는 문화 정체성 등 문화주권 보장을 위해 일정기간 진입제한 필요함.

마) 1인 지분 규제 완화

○ 방송사업의 안정성 및 투자 유인

- 대주주의 책임경영 실현을 통한 경영 안정성 확보
- 증자 및 신규 투자 등 투자 유인
- 대기업, 일간신문, 외국자본 등에 대한 진입 규제 완화에 따른 경영권 보호 장치

바) 방송진입규제 완화와 경제효과

○ 방송사업 진입규제 완화와 방송시장 확대

- 우리나라의 방송시장 추이를 보면, 규제완화가 일어났을 때 방송 산업의 부가가치 창출 증가율이 증가하며 방송시장이 확대되는 추세를 보여 왔음.
- 방송시장의 확대를 살펴보려면 방송시장의 산출액보다는 부가가치를 따져보는 것이 정확함. 이는 총 산출액 중에서 부가가치가 실제 경제성장률인 GDP 산정에 포함되기 때문임.
 - 총산출액 = 총투입액 = 중간투입 + 부가가치
 - 부가가치 구성요소 = 피용자 보수+ 영업잉여+ 감가상각+ 간접세(보조금공제)
 - GDP 증가율 = 경제전체 부가가치 증가율
- 1990년부터 2007년까지의 방송부문의 부가가치 증가율은 다음 표와 같이 구해짐.

[표] 부가가치 증가율 추이 (방송부문. 전체경제부문)

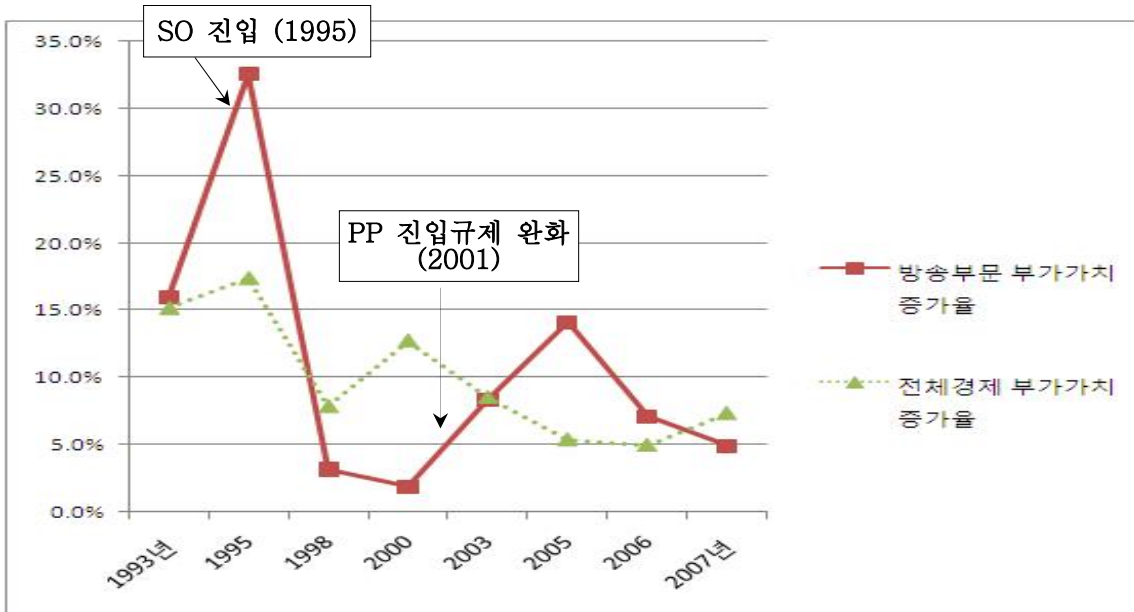
부문	연도	1990	1993	1995	1998	2000	2003	2005	2006	2007	
방송 부문	부가가치 구성요소 (백만원)	피용자 보수	318,927	517,123	870,817	969,866	1,253,471	1,640,793	1,980,601	1,994,885	2,043,577
		영업잉 여	169,172	254,760	463,149	499,662	206,571	171,727	361,493	479,165	501,981
		고정자 본소모	48,522	66,752	121,760	146,529	216,976	323,967	440,093	502,288	577,650
		간접세 (보조금 공제)	4,191	4,378	24,795	11,866	14,175	16,447	21,937	28,032	28,441
	피용자보수 증가율		17.5%	29.8%	3.7%	13.7%	9.4%	9.9%	0.7%	2.4%	
	부가가치 증가율		15.9%	32.5%	3.2%	1.9%	8.4%	14.1%	7.1%	4.9%	
전체경 제	부가가치 증가율		15.2%	17.4%	7.9%	12.8%	8.5%	5.4%	5.0%	7.3%	

(출처: 한국은행, 산업연관표. 각년도. 생산자가격평가표 기준)

(주: 여기서 방송부문 = 지상파 및 유료방송을 포함함. 프로그램제작업은 영화에 포함됨)

- 방송부문 부가가치 증가율을 평가해 보기 위해 전체경제 부문 부가가치 증가와 비교하면 다음 [그림]과 같음

[그림] 부가가치 증가율 추이



- [그림]을 볼 때, 방송부문의 부가가치 증가는 전체경제 부문의 부가가치 증가를 두 번에 걸쳐 크게 앞지르는 데, 첫 번째는 1995년 (방송부문 부가가치 증가율 32.5%)이고, 두 번째는 2003년~2005년 (부가가치 증가율 8.4%, 14.1%)임.
 - 1995년은 CATV SO가 진입하고
 - 2003년~2005년은 채널방송사업자 (PP: Program Provider)의 진입조건이 허가제에서 등록제로 완화되어 규제완화 효과가 나타나 PP의 숫자가 42개 (2000년) - 121개 (2001년) - 165개 (2002년)로 증가했을 때임.¹⁾
- 이와 같이 새로운 매체 도입 허용에 의해 신규자본이 진입하고 이에 의해 방송부문의 부가가치 증가율이 도약했던 현상을 볼 수 있음.
- 부가가치 증가와 더불어 피용자 보수의 증가 (1995년 29.8%, 2003년~2005년 9.4%, 9.9%)도 이루어진 것을 알 수 있어 새로운 매체와 자본의 진입에 의해 고용의 증가도 일어났음을 알 수 있음.
- 새로운 매체 진입의 효과는 부가가치 증가율의 ‘일시적 도약’ (One time leap)으로 나타남. 증가율이 도약함에 따라 전체경제에서 차지하는 비중은 커지며 결과적으로 시장은 확대된 것임

1) PP 사업자 진입은 2001년에 이미 시작 되었는데 그 효과가 2003년부터 2005년에 걸쳐 지체되어 나타난 것은, 부가가치 중에서 영업잉여는 경기변동에 민감한데 1998년 IMF의 여파로 방송부문의 영업잉여가 크게 감소해서 부가가치 증가율이 감소되었고 영업잉여가 회복되는데 시간이 걸렸기 때문으로 보임..

- 결론적으로, 방송시장 규제완화를 통해 방송시장이 확대되었음을 확인할 수 있으며, 이는 현재 개정안의 방송시장 규제완화를 통해 새로운 지상파방송과 종합편성 채널이 도입되면 방송시장이 확대될 수 있다는 것을 보여주는 증거임

○ 방송시장 진입규제 완화가 방송부문의 고용에 미치는 효과

- 앞에 진술한 바와 같이 규제완화는 부가가치 증가와 더불어 피용자 보수의 증가도 가져와 고용의 증가도 일어났음을 알 수 있음.
- 그러나 일부에서는 2003년 이후 방송산업의 매출액이 증가하는 데도 불구하고 종사자 수는 줄어든다는 사실을 제시하면서, 규제완화와 관계없이 방송의 고용은 줄어드는 추세라고 주장하고 있음²⁾
- 그러나, 2000년 이후부터의 방송산업 종사자 수를 보면 다른 사실을 알 수 있음.
- 2000년부터 보면 방송산업 종사자 수는 2000년 26,911명에서 2007년 28,913명으로 2,002명 증가하였음. (연 평균 1.03% 증가)
- 2003년은 방송종사자 수가 31,934명으로 최고치에 달했을 때이며, 2003년부터 2007년 까지 종사자 수는 감소하지만 (3,021명) 그 주 이유는 중계유선 방송의 SO 전환으로 인해 종사자 수가 감소 (2,001명)했기 때문임.
- 2000년~2007년 방송부문 종사자 수 연평균 1.03%의 증가율은 추세적 증가율을 나타내는 통계수치로 적당하지 않음. 왜냐하면 그 기간 동안 SO 전환정책에 의해 중계유선방송이 2000년 이후 꾸준히 SO로의 전환이 이루어져 종사자수가 계속 줄어들어 왔기 때문임. (7,200명에서 351명으로 급격히 감소) 따라서 SO 전환정책에 의해 영향을 받은 SO와 중계유선 부문은 제외하고 '지상파+PP+위성방송' 부문을 갖고서 증가율을 보면 [표]에서 보는 바와 같이, 지상파, 위성, PP의 방송종사자수는 2000년 16,685명에서 2007년 23,512명으로 증가하여 연평균 5.0% 증가함. 동 기간 동안 매출액은 4조 4,273억원에서 8조 3,817억원으로 매년 9.5% 증가. 매출액 10억원 증가에 1.73명의 고용이 증가함. (취업유발계수=1.73)

2) “현재, 방송계의 전체 일자리가 2007년도 방송산업 실태조사에 의하면 방송산업 종사자가 2만 9천명이며, 2003년 이후 지속적으로 감소하고 있는 것이 현실이다.(지상파 13,785명, PP종사자 9,179명, 종합유선 5,581명)” 이창현 (2009), 규제완화와 대기업의 방송진출. 미디어발전 국민위원회 발제문.

[표] 방송부문 (지상파, 위성, PP) 매출액 및 종사자 수

연도	지상파, 위성, PP부문 매출액 (억원)	방송 종사자 (명)			
		전체	지상파방송	위성방송	PP
2000	44,273	16,685	13,005	-	3,680
2001	54,318	18,347	13,294	-	5,053
2002	86,271	21,271	13,408	277	7,586
2003	60,001	24,010	14,029	296	9,685
2004	63,883	24,109	14,135	296	9,678
2005	70,379	22,993	14,024	436	8,533
2006	78,574	23,423	13,785	459	9,179
2007	83,817	23,512	13,897	513	9,102
연평균 증가율 (CAGR)	9.5%	5.0%	1.0%	13.1%	13.8%
매출액 10억원 증가 당 종사자 수 증가		1.73 (명)			

(출처: 방송위원회, 방송산업 통계자료집, 2007. 12. 방송통신위원회, 방송산업 실태조사, 2008. 12).
 (주1: 방송종사자 직군은 임원직, 행정직, 방송직(기자, PD, 아나운서, 제작관련) 기술, 영업, 기타직이며, 정규직 및 비정규직을 모두 포함함). (주2: 이 글에서 모든 연평균 증가율은 CAGR=Compounded Annual Growth Rate을 사용함)

- 결론적으로, 방송부문에서는 그동안 고용이 증가되어왔으며, 규제완화를 통해서 방송시장이 확대되면 고용이 더욱 증가할 것이라는 것을 확인할 수 있음.³⁾

3) 미국에서 미디어 규제완화 이후에 언론계 종사자 수가 감소한 사례를 들면서 우리나라의 규제완화(안)이 고용 감소를 불러올 것이라는 주장이 있음. 그러나 미국의 상황은 우리와 다르다는 것을 인식해야 함. 1996년 개정된 통신법에서 미국은 동일시장에서 1인이 소유할 수 있는 방송국의 개수 상한을 올린 바 있음. (45개 이상의 방송국이 존재하는 시장에서는 1인이 8개까지 소유 가능하고 30개~44개까지의 시장에서는 7개까지 소유 가능 등으로 규제완화한 것임) 우리나라의 규제완화(안)은 지상파와 종합편성에 대한 신규 진입제한을 완화하는 것이지, 1인이 소유할 수 있는 지상파방송국의 숫자를 늘려주는 것이 아니기 때문에 미국에서 일어났던 고용감소 현상이 우리나라에 그대로 적용되지 않음.

2. 여론반영

구분	찬성	반대
<p>1. 미디어 환경 변화에 따른 기본 철학</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현 규제제도는 방송3사 중심의 공익적 방송구조 기반으로 소수 사업자가 독점, 사회적 권력을 유지하고 있는 형태의 방송시장 구조로 경쟁을 통해 전체 미디어산업 활성화가 필요함 ○ 방송환경의 변화에 부응, 칸막이식 규제 개선 필요 ○ 경직된 사전 진입규제를 완화하고 사후 규제체제로 재편 ○ 방송시장 진입규제 완화시, 방송 산업의 부가가치 증대, 다양성 증가, 지역성 활성화 등 예상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지금은 권력과 언론의 긴장관계, YTN 노조위원장 체포, PD수첩 PD체포 등 일련의 사태를 보면 정부의 법 개정 저의가 의심됨. ○ 헌법적 가치인 여론의 다양성이라는 관점에서 소유규제 제도 검토 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 소유규제는 매체의 희소성 때문이 아닌 언론의 질적 다양성 요구 때문임. ○ 사후제재 보완 후 진입규제 완화 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 일괄 진입규제 완화는 위험 ○ 미국의 경우 소유규제 완화로 미디어 독과점 문제 발생을 우려한 점도 고려하여야 함
<p>2. 대기업의 방송 진입</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기업 진입을 규제하는 국가는 찾기 힘들며, 대기업 방송사의 왜곡·편향 보도에 대해서는 사후규제 또는 사회적 견제 가능 ○ 대기업은 권력으로부터 자율성 확보가 용이 <ul style="list-style-type: none"> - 언론의 자유가 보장되어야 여론의 다양성 확보 가능 ○ 미디어시장의 경쟁력 강화를 위해 외국자본 등 대자본이 들어올 수 있는 시장구조를 만드는 것이 타당 <ul style="list-style-type: none"> - 신규 콘텐츠 개발, 고용창출 등을 위해서 대자본의 미디어 경영 참여 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 언론에 대자본이 투입되면 언론의 권력화로 여론과 정책을 지배할 위험 ○ 대기업의 방송진출시 구조조정 등으로 일자리 감소 및 언론의 사회비판 기능 위축 예상 ○ 대기업은 이미 방송산업에 진출 ○ 대기업의 방송참여는 수평적·수직적 집중현상을 효과적으로 대처하기 곤란

구분	찬성	반대
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진입규제 완화를 통해 신규 채널 도입 시 대기업, 신문사의 자본이 유입되고, 경쟁 촉진, 경영을 통한 시너지 효과 등 긍정적 효과가 부정적 효과 압도 	
3. 신문의 방송 진입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신문의 지상파 방송 및 종합편성채널 진입을 막는 것은 과잉규제 - 수용자의 보편적 접근성 보장 및 미디어시장 활성화 등을 위해 신문·방송 겸영은 불가피 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보수신문이 방송에 진출하면 보수신문의 영향력이 더욱 확대 ○ 신문·방송 겸영 허용 이전에 신문 산업의 투명성 먼저 해결 - 신문사의 경영에 대한 투명성 확보가 우선 필요
4. 여론 독과점 (여론 다양성)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송의 여론독과점이 심각, 다양성 확보 위해 신문·방송 겸영 필요 ○ 윤석민 교수의 여론지배력 분석 결과 방송 3사는 약 68.8% ○ 지상파중 방송 3사 점유율은 81.1% (자유기업원의 언론시장 보고서) ○ 시장경쟁이 치열해질수록 매체들은 다수의 의사를 따르게 되어 공공성(다양성) 확보가 용이 ○ 신규채널을 확대하여 다양성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파방송의 여론독과점과 편파성은 입증된 바 없음 ○ 공정거래법상 독과점 기준은 1사 50%, 3사 75%이므로 윤석민 교수의 여론지배력 분석결과인 68.8%에 미흡 ○ 자유기업원 보고서는 지상파 중 방송3사의 점유율을 측정하는 것에 불과 ○ 신규채널의 진입에 따른 여론 다양성 확대 주장은 근거 부족
5. 경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송사업 진입규제를 완화하면 신규 자본과 인력이 투입되어 방송 산업의 활성화 등의 효과 기대 ○ 다만, 진입규제 완화는 기존 방송사의 인수보다는 신규 방송사의 신설을 통해 진입하도록 할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2000-2008년 방송의 매출은 늘었으나 오히려 방송종사자수는 감소하였음. ○ 지상파, 종편PP, 보도PP 등에 대기업의 진입을 허용할 경우 일자리 창출과 산업성장 등 경제적 측면에서, 실제 효과는 작음.
8. 지역성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역방송은 매체환경의 변화, 광고판매 제도 변화 등으로 위기 - 규제완화를 하되, 자생력을 갖출 수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기업과 조중동 신문의 방송진입은 지역방송의 파이를 줄이고, 이윤창출 우선으로 지역성 쇠퇴 초래

구분	찬성	반대
	<p>있도록 한시적인 시간 부여 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역방송 활성화를 위해 광역화 및 자체제작 지원정책 필요 - 자체편성비율을 보면 지역민방이 KBS나 MBC보다 더 노력 ○ 지역방송 활성화를 위한 대안 - 지역방송발전지원법 제정, 방송발전기금 징수 제외, 광역화, KBS 지역방송 공사제 도입, MBC본사 보유 계열사 주식의 방문진 이관, 방문진 이사 중 계열사를 대변할 이사 2인 선임, SBS의 지역민방 투자제한 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역방송과 SO 겸영 허용시 MSO에 의한 지역방송시장 통합으로 그나마 유지되던 지역성 소멸 초래 ○ 지역방송이 제 역할을 못한 측면도 있지만, 자체제작을 하면 할수록 손해가 생기는 구조가 근본적 원인

- 산업 활성화에 대한 확증이 없다는 의견, 일자리 창출에 대해 2003년 이후 방송산업의 매출액이 증가하는 데도 불구하고 종사자 수는 줄어든다는 것을 제시하며 부정적인 의견이 있었음.
- 하지만 이는 상기 검토한 바와 같이 중계유선 방송의 SO 전환으로 인해 종사자 수가 감소 (2,001명)했기 때문임.
- SO를 제외한 전체 방송종사자수는 2000년 16,685명에서 2007년 23,512명으로 증가하여 연평균 5.0% 증가함. 동 기간 동안 매출액은 4조 4,273억원에서 8조 3,817억원으로 매년 9.5% 증가. 매출액 10억원 증가에 1.73명의 고용이 증가함. (취업유발계수=1.73)
- 역사적으로 신규 방송사 도입시 방송 인력의 신규 수요 창출과 부가가치 급증 현상이 있었음.
- 1966년 한국비료 사카린 밀수 사건과 중앙일보의 보도 등을 예로 들며, 대기업의 참여로 매체 독과점, 건강한 저널리즘의 파괴에 대한 우려가 제기되었음.
- 다매체 다채널 시대에 방송의 사적 이용은 시청자의 외면을 받게 될 것임.
- 오히려 현재 지상파3사의 매체 독과점을 간과해서는 안 됨.
- 대기업 진입규제가 여론 다양성의 문제라면 진입금지를 주장할 것이 아니라 허

용범위 논의가 바람직함.

- 신문 및 대기업의 방송 진입에 따른 장기적 효과로 여론 다양성, 시청자 주권과 같은 언론적 효과도 기대
 - 현 방송시장은 소수 사업자가 독점하여 사회적 권력을 유지하고 있는 형태로 정치, 문화 측면에서 모두 본연의 역할을 수행하지 못함.
 - 시장경쟁이 치열해질수록 매체들은 시청자에 의해 평가받게 되어 공공성 확보가 용이

IV. 제 안

1. 개정안에 대한 입장

- 방송사업 소유 규제를 완화하면 경쟁이 활성화되어 단기적으로 방송 산업이 활성화됨. 중장기적으로 공공성, 프로그램 다양성이 제고되어 시청자 주권 등 미디어의 긍정적 기능이 제고될 것으로 기대되므로 개정안의 취지에 찬성함.
- 방송 콘텐츠에 대한 투자로 방송시장 경쟁이 활성화되어 방송프로그램의 질적 향상 도모, 글로벌 미디어 발전의 토대를 마련 함.
- 규제 완화로 방송 산업의 부가가치 창출 증가율이 증가하며, 방송시장이 확대되어 피용자 보수·고용의 증가도 기대됨.

2. 개정안 보완사항

- 소유 규제에 대한 지분율은 정책적 결정 영역이므로 위원회는 최종적으로 4가지 대안을 제시함.
- [1안] 한나라당 개정안을 유지함. 현실을 감안하여 개정안대로 20%, 30%, 49% 차등 규제하되, 차후 사후규제 보완 상황에 따라 점차 완화시켜 나갈 것을 권고함.
- [2안] 지상파, 종합편성PP에 대해 차등적으로 규제를 강화하는 것은 규제형평성에 맞지 않으므로 일괄적으로 49%로 상향 수정할 것을 권고함.
- [3안] 지상파 방송에 있어 가시청인구가 일정규모 이하인 방송사에 대해서만 대기업 진입을 허용
키스레이션의 영향력이 비정상적으로 높은 우리나라의 방송 상황을 반영하고, 재정적으로 어려움을 겪는 지역방송의 M&A 가능성을 열어줘 지역방송 활성화에도 기여할 수 있을 것으로 기대함.

[표] 전국 시도별 인구 현황(통계청 2005년도 인구 센서스)

서울특별시	9,763천명	부산광역시	3,513천명	광주광역시	1,414천명
경기도	10,341천명	울산광역시	1,439천명	전라남도	1,815천명
인천광역시	2,518천명	경상남도	3,041천명	전라북도	1,779천명
대전광역시	1,439천명	대구광역시	2,456천명	충청북도	1,454천명
충청남도	1,879천명	경상북도	2,595천명	강원도	1,461천명
				제주도	531천명

- [4안] 한나라당 개정안보다 대기업·신문사의 소유 제한 범위를 낮춤(자유선진당 개정안)

[표] 한나라당 개정안과 자유선진당 개정안 비교

	대기업		외국자본		일간신문뉴스 등		1인 지분	
	지상파방송	자유선진당	10%	자유선진당	금지	자유선진당	10%	자유선진당
한나라당		20%	한나라당	금지	한나라당	20%	한나라당	49%
종합편성PP	자유선진당	20%	자유선진당	20%	자유선진당	20%	자유선진당	40%
	한나라당	30%	한나라당	20%	한나라당	30%	한나라당	49%
보도 PP	자유선진당	30%	자유선진당	10%	자유선진당	40%	자유선진당	40%
	한나라당	49%	한나라당	20%	한나라당	49%	한나라당	49%

○ 시청점유율 제한

- 대기업, 신문사의 방송진입에 따른 우려 사안인 의견 다양성의 보장과 미디어 자율성의 확보라는 정책목표를 달성하기 위한 제도적 장치로 '시청점유율 제한'을 권고함.
- 여론 집중 여부 등 여론 다양성을 조사하고 그 결과를 방송사업 허가·승인 등에 반영하는 방안을 검토할 필요성이 있음.
- 시청점유율 제한은 하나의 방송 그룹이 지상파방송과 유료방송을 포함한 전체 방송시장에서 일정비율 이상 점유할 경우, 그 초과점유분에 대한 방송 편성 혹은 프로그램을 국가기간방송사인 KBS에 위탁하도록 함. 다만, 일정비율 이상 점유하는 방송그룹이 공영방송일 경우 위탁운영을 실시하지 않음

○ 광고 중단 조치

- 개정안의 내용은 기 계약된 광고물을 임의 중단할 경우, 광고주·광고대행사 등

선의의 제3자에게 피해를 야기할 수 있어, 일정기간을 설정하여 추후 방송광고 판매행위를 제한하는 것임. 따라서 '광고의 중단'이라는 용어를 '신규 방송광고 판매 중단'으로 조정할 필요가 있음.

○ 허가·승인 유효기간 단축의 처분대상자

- 법 제16조에서는 지상파나 위성방송사업의 경우에 대해서는 규율하고 있지 않으므로 지상파방송사업자나 위성방송사업자는 허가·승인의 유효기간 단축 대상에서 제외된다는 논란의 여지가 있으므로 지상파와 위성방송을 포함하도록 조정할 필요가 있음.

○ 허가 등이 취소되거나 재허가 등이 거부 처분 및 이행담보방안

- 허가·승인이 취소되면 종전 사업자의 사업권은 소멸되는 것이므로 종전사업권의 '승계'는 부적절하므로 이를 조정할 필요가 있음.
- 종전 사업자가 방송연장 수행명령을 이행하지 않을 경우, 실효성 확보를 위하여 명령이행 담보방안으로 방송법 제19조의 과징금 처분 사유에 방송연장 수행명령 불이행에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우를 추가할 필요가 있음

○ 외국인 소유제한의 대상

- 종합편성 및 보도전문PP와 중계유선방송에 대해서는 20%까지 외국자본의 진입을 허용하므로, 단서조항을 방송사업자 및 중계유선방송사업자에서 지상파방송사업자로 조정할 필요가 있음.

○ 부칙에 방송사업자의 소유제한 특례에 관한 경과규정 신설

- MBC의 지방 계열사 주식 소유가 49%를 초과하고 있으므로 법 개정 이전의 행위에 대한 경과조치를 마련할 필요가 있음.

3. 중장기 정책 제안

○ 공영방송에 대한 공익성 제고 노력

- 진입장벽의 완화와 수평적 규제 체계는 미디어 융합시대의 거스를 수 없는 흐름이나, 이 과정에서 방송의 공익성에 대한 우려가 제기되었음.
- 방송은 공영적 성격과 산업적 성격이 유지되어 궁극적으로 시청자 복지가 향상될 수 있는 방향으로 나아가야 할 것임.

- 청정지대로서의 공영방송이 공익성을 담보하여 공영방송 본연의 기능을 충실히 수행할 수 있도록 제도적 보완장치를 마련할 필요성이 있음.

- 독립적이고 자율적인 의사 결정 구조와 국민이 지불하는 수신료로 운영되어 공영성을 제고함.

○ 지역언론과 특수방송에 대한 지원대책

- 지역방송, 종교방송의 성장 가능성이 존재하지만, 동시에 시장경쟁으로 존립이 위협받게 되는 요인도 있으므로 보완책이 요구됨.

- 지역방송 발전 지원을 위한 법 제정, 지역방송발전위원회 구성, 방송발전기금 징수 제외, 광고 관련제도의 획기적 개선, 공영방송의 권역화 및 광역화 추진, 각종 특색 있는 지역행사 전국 중계, 외주 편성비율 규제 개선 등을 검토해 볼 수 있을 것임.

- 규제완화로 시장경쟁이 촉진될 경우, 사회적 필요성을 고려해 지역 언론, 종교 방송 등에 대한 별도의 직·간접 지원책이 요구됨.

○ 여론 다양성 확보를 위한 후속 조치 권고

- 장기적으로 전체미디어 시장의 여론 다양성을 제고하기 위하여 시장 확정과 조사 방법 등을 검토하고, 매체 영향력 및 여론 지배력 조사를 실시. 조사 결과의 허가 승인 심사 반영. 사후 시장 규제

- 매체 집중도 조사 방법을 마련하고, 이를 위한 위원회 설치를 검토

- 주기적 매체 집중도 점검 및 규제완화

○ 종합편성채널 허가시 지상파 방송과 규제 형평성 확보.

- 편성규제, 광고 규제, 내용 심의 등에 있어 차등적 규제 개선

○ 중장기적으로 매체 증가에 따라 종합편성채널과 보도채널의 의무전송 규정을 점진적 폐지를 권고함.

제4절 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

I. 현행법의 문제점 및 입법방향

구 분	현행규정
1. 임시조치 확대	제44조의2 (정보의 삭제요청 등) ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제 등을 요청받으면 <u>지체 없이</u> 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다.
2. 분쟁 조정부	제44조의10 (명예훼손 분쟁조정부) ① 심의위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5명 이하의 위원으로 구성된 명예훼손 분쟁조정부를 두되, 그중 1명 이상은 변호사의 자격이 있는 자로 한다.
3. 불법정보 및 모니터링	제44조의7 (불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다. <ol style="list-style-type: none"> 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보 「청소년보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(교사) 또는 방조하는 내용의 정보 ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.
4. 사이버 모욕죄	형법 제311조 (모욕) 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 1995.12.29> ※ 사이버 모욕에 특정된 관련 규정 없음.

1. 임시조치 확대

- 임시 조치의 필요성은 충분히 공감되나, 다음과 같은 문제점들이 제기되고 있음.
 - 권리가 침해된 경우 '지체없이' 임시 조치하도록 되어 있는바, 보다 신속 용이하게 구제받을 수 있도록 시한을 명시할 필요가 있음.
 - 현행법상 임시조치를 미이행한 경우에 이를 강제할 방안이 마땅치 않음.

2. 분쟁 조정부

- 정보통신서비스 제공자의 자의적 판단 가능성과 법적 안정성 확보를 위해 권리 침해 여부에 대해 판단할 수 있는 제3의 기구 관여가 요청됨.
 - 표현의 자유를 보장하기 위해 정보 게시자의 이의 제기를 위한 절차가 보완될 필요가 있음.

3. 불법정보 및 모니터링

- 인터넷상의 불법 정보의 유통으로 인한 피해가 심각함. 특히 명예훼손과 모욕 등 권리 침해 정보로 인한 분쟁이 커다란 사회문제가 되고 있음.
- 인터넷상의 정보를 유통되기 시작하면 허위 사실이거나 불법 정보라 할지라도 이후 통제가 불가능함. 일부 사업자들은 평일 6시까지만 모니터요원을 운영하는 등 충분한 방지 대책을 시행하고 있지 않음.
- 현행법의 사후적 법적 구제만으로는 한계가 있으며 정보통신서비스제공자에게 모니터링 의무를 부과할 필요가 있음.
 - 매일같이 수없이 많은 신종사이트가 생겨나고, 수백만의 이용자에 의해 만들어진 다종다양한 게시물들이 인터넷상에 올려지고 있는 현실에서 정부의 노력만으로 불법정보를 방지하는데 한계
 - 정보유통 장을 제공·관리하면서 경제적 이익을 얻게 되는 사업자는 자신이 관리하는 인터넷 공간에서 발생하는 위협에 가장 효율적으로 대처할 수 있는 주체이자, 예방할 주의의무를 가지고 있음

4. 사이버 모욕죄

- 인터넷상에서 행해지는 모욕행위에 대해 대응하기 위한 형사 처벌 근거 조항이 마련되어 있지 못한 상태임.
- 인터넷상에서 행해지는 모욕행위는 그 피해의 확산 속도가 빠르고 광범위하여 그로 인한 인격권의 침해 결과가 회복하기 어려운 경우가 많음.
- 사이버 공간의 특성상 가해자의 특정이 어려워 신고·고소가 어려운 특징이 있음.

II. 개정안 개요

○ 기존 법령의 구체화, 법치 행정의 실현

- 인터넷상의 피해확산속도가 빠르고 광범위하여 임시조치의 실효성 제고 필요
- 표현의 자유와 제3자의 권리간의 균형도모
- 공정하고 중립적인 분쟁 조정기구의 필요성, 분쟁조정중재 증가에 대비한 분쟁조정역량 강화

구 분	현행규정	법률개정안
1. 임시조치 확대	○삭제요청시 임시조치(44조의2제2항) - 피해자의 삭제요구시 <u>지체없이</u> 임시조치 및 통보, 해당 게시판 공시의무	○삭제요청시 임시조치(44조의2제2항) - 피해자의 삭제요구시 <u>24시간내</u> 임시조치 및 통보, 해당 게시판 공시의무
2. 분쟁조정부 역할	<신설> ※ 분쟁조정부 위원 (44조의10제1항) - <u>5인</u>	○게재자의 이의신청권리(44조의2제3항) - <u>게재자의 이의신청시 72시간내 판단해 통보</u> ※ 분쟁조정부 위원(44조의10제1항) - <u>25인</u>
3. 불법정보 및 모니터링	<신설> <신설>	○ <u>사이버 상에서 모욕성 정보를 불법 정보화</u> (44조의7제1항) ○ <u>불법정보 모니터링 의무 부과</u> (44조의7제5항)
4. 사이버 모욕죄	<신설>	○ <u>정보통신망을 통하여 공공연하게 사람을 모욕한 자</u> (70조3항,4항) - <u>2년 이하 징역이나 금고 또는 1천만원 이하 벌금</u> - <u>피해자 의사에 반하여 공소 제기 불가</u>

Ⅲ. 개정안 검토 및 여론반영

1. 검 토

가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부

- 현행법의 문제점을 개선하고 법치행정을 실현하기 위해 기존 법령의 구체화를 시도한 개정안의 취지에 대해서는 대체적으로 동의함.

나) 불법정보 및 모니터링

- 사업자 자신이 제공하는 인터넷 게시공간을 적절한 관리할 주의의무가 있음.
 - 대법원도 인터넷 게시공간이라는 위험원을 창출 관리하면서 그로 인한 경제적 이익을 얻고 있으므로 적절한 관리를 하여야 할 주의의무가 있다고 지적함.(대법원 2009.4.16.선고 2008다53812 판결. 김명제 사건)

다) 사이버 모욕죄

- 인터넷상의 모욕행위는 인격권 침해결과가 회복 곤란한 경우가 많고 익명성과 퍼나르기 등으로 광범위한 정보의 전달 유포가 일어나는 반면에 가해자를 특정하기 어려워 신고나 고소가 어려운 특성이 있음.
- 현행 형법 모욕죄로 대응하기 어려움.
 - 사이버 모욕의 불법은 오프라인에서의 모욕의 불법보다 큼. 통상의 모욕죄보다 가중 처벌이 필요함.
 - 통상의 모욕이나 명예훼손은 당사자의 면전에서 행해지고 대부분 가해자와 피해자간의 문제로 마무리되지만, 익명을 악용한 사이버 공간상의 침해는 피해사실이 순식간에 인터넷을 이용하는 모든 사람들에게 알려지게 되고 확산의 방지가 어려움.
 - 대법원도 인터넷 게시판의 익명성으로 인한 무책임성과 강력한 전파력, 법익침해의 중대성과 위험성 지적함.(대법원 2009.4.16.선고 2008다53812판결 대법원 2004.6.25.선고 2003도4923판결 등)
 - 형법상 모욕죄를 적용하는것은 죄형법정주의에 어긋날 가능성이 있음. 형법상의

명예훼손죄와 별도로 사이버 명예훼손죄가 정보통신망법 제44조 제1항에 규정되어 있음.

○ 반의사불벌죄로 규정할 필요성

- 인터넷에서의 모욕은 피해의 심각성과 파급성에 있어 형법상 모욕죄처럼 친고죄로 할 만큼 경미하지 않음.
- 사이버모욕행위는 현실공간의 모욕행위와 달리 동조자들에 의한 다수의 범죄자가 발생하는 경우가 대부분임. 수많은 가해자가 발생할 수 있고, 가해자는 익명성을 기초로 하기 때문에 익명의 다수 가해자 중 누군가를 특정하여 '친고'하는 것은 어려움이 있음.
- 인터넷 이용기술의 습득과 증거 자료 확보가 곤란하여 피해가 급속히 확산되므로 공공기관이 피해구제를 도와줄 필요성이 있음.

[표] 사이버 폭력에 대한 현행법

구분	사실적시	허위사실 적시	친고죄 여부
명예훼손	2년 ↓ 또는 500만원 ↓	5년 ↓ 또는 1,000만원 ↓	반의사불벌죄
출판물에 의한 명예훼손	3년 ↓ 또는 700만원 ↓	7년 ↓ 또는 1,500만원 ↓	반의사불벌죄
사이버명예훼손(정보통신망법)	3년 ↓ 또는 2,000만원 ↓	7년 ↓ 또는 5,000만원 ↓	반의사불벌죄
모욕	1년 ↓ 또는 200만원 ↓		친고죄

2. 여론반영

구분	찬성	반대
인터넷 규제 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷 포털의 사회적 영향력 증대와 국내외 인터넷문화의 차이 등을 고려한 인터넷 규제 필요 ○ 인터넷의 빠른 전파력과 피해회복의 곤란함을 고려하면 사전적인 인터넷 규제도 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 인터넷 규제는 표현의 자유를 침해할 우려가 있음 ○ 포털의 시장지배력이 높다면 이는 공정거래법 규제대상의 문제

구분	찬성	반대
사이버 모욕죄	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사이버 명예훼손죄가 정보통신망법에 있으므로 사이버모욕죄를 정보통신망법에 규정하는 것이 논리적임 ○ 일반적으로 인터넷 피해의 법적 주체는 은둔하는 경우가 많은 것이 현실이므로 공공기관에서 도와줄 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인의 모욕 정도를 공권력이 임의로 판단하여 죄로 규정짓고 기소할 수 있는 것이 우려됨 ○ 형법상 모욕죄가 있음에도 새로 사이버모욕죄를 도입할 필요가 없음
모니터링 의무화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷상 명예훼손 등으로 인한 피해 방지를 위해 필요 ○ 모니터링의 비용과 이익을 고려할 때 사업자가 자발적으로 할 가능성이 낮으므로 의무로 규제할 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지나치게 포괄적이며 실행가능성·약용가능성이 있음 ○ 모니터링 비용을 부담할 능력이 있는 사업자만 생존할 우려

가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부

- 현행법에 비해 진일보했으나, 임시조치가 정보 게재자의 권리를 침해할 소지가 여전히 있다는 의견이 있었음. 대안으로 권리침해가 명백한 경우로 임시 조치를 제한해야 한다는 견해도 제시되었음.

나) 불법정보 및 모니터링

- 모니터링 의무로 인한 포털의 과도한 경제적 기술적 부담과 표현의 자유 위축 가능성이 제기되었음.
 - 포털은 상업적 영리를 추구하고 있으며, 연매출이 네이버 1조원, 미디어 다음 4천억원이고, 네이버의 높은 영업이익률을 감안할 때, 인격권 보호를 위한 비용은 수인은 합당하다는 지적이 있었음.
- 표현의 자유 제한 가능성, 인터넷 상시 검열에 대한 우려가 있었음.
 - 이미 포털업체들은 모니터링을 실시하고 있으나 책임성이 부족하다는 평가를 받고 있어 최소한의 의무를 부과하는 것으로 정당한 표현의 자유를 침해하는 비정상적인 모니터링 활동이 용인되지 않을 만큼 사회적으로 성숙되었다는 반론이 있었음.

- 인격권은 표현의 자유보다 우선하는 인간존엄성의 핵심내용, 표현의 자유도 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하지 말아야 한다는 헌법상의 한계 준수 필요

다) 사이버 모욕죄

- 현행 형법상 모욕죄로도 충분히 대응 가능하다는 의견이 있었음.
 - 유추해석을 금지하는 것이 죄형법정주의의 원칙상 명확하게 별도의 근거 조문을 신설하는 것이 바람직하다는 반론이 있었음.
 - 사이버상의 모욕행위로 인한 피해는 피해자 자신도 모르는 사이에 확산되고, 그 피해가 피해자를 자살에까지 이르게 할 정도로 중할 수도 있어 기존의 모욕죄보다 가중처벌할 필요 있음(출판물에 의한 명예훼손죄 및 사이버 명예훼손죄를 가중처벌하고 있는 것과 균형을 맞출 필요 있음)
 - 컴퓨터를 이용한 변조 화상 이용, 음란 동영상 이용, 피나르기 등 다양해져 가는 사이버 모욕행위의 특성에 대응하여 기존의 모욕죄의 구성요건에 대한 수정도 검토하여야 함
- 자유민주주의국가에서는 대부분 모욕죄가 폐지되거나 사문화되는 추세임.
 - 우리나라의 사이버 폭력은 심각한 수준이며, 피해의 정도는 오프라인과 비교할 수 없을 만큼 크게 나타난다는 의견이 있었음.
 - 외국의 사례와 비교하더라도 대륙법계 국가는 대다수 모욕죄를 운영하고 있으며 사이버 폭력에 대해서는 오히려 과거보다 강화하는 현상이 나타나기도 하며, 우리와 법체계가 다른 영미법국가에서도 모욕죄와 달리 사이버 모욕에 대해서는 형사적 처벌을 고려하고 있음.

[표] 외국의 모욕죄 관련 입법례

- 대륙법계 국가

국 가	내 용	비 고
독 일	<ul style="list-style-type: none"> 형법 제185조 - 2년 이하의 자유형 또는 벌금형 	
일 본	<ul style="list-style-type: none"> 형법 제231조 - 구류 또는 과료 	
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> 형법 제115조 - 3월 이하의 자유형 또는 벌금 	
프 랑 스	<ul style="list-style-type: none"> 공연성이 없는 경우 - 형법 제621-2조 (38 유로 이하 벌금) 공연성이 있는 경우 - 언론의 자유에 관한 법률 제33조 (12,000유로 이하 벌금) 	※ 인터넷에 의한 모욕은 공연성이 있는 경우로 명시되어 있음

- 영미법계 국가

국 가	내 용
미 국	<ul style="list-style-type: none"> 처벌규정 없음 캘리포니아주 하원의원 린다 산체스가 2008. 5. 연방형법에 사이버폭력을 범죄화하는 법안을 제출한 상태 학교내 사이버폭력에 대해 학생을 제적 또는 정학시키는 법률이 있고(아칸소, 아이다호, 아이오와, 미네소타, 뉴저지), 다수의 주에서 같은 내용의 법안이 제안되어 있는 상태(오레곤, 캘리포니아 등)
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> 처벌규정 없음 2008. 7. 캐나다의 전국교사 연맹(CTF) 연차총회에서 사이버 폭력죄의 형법 편입 정책을 만장일치로 연방정부에 촉구

※ 영미법에는 형사상 처벌규정은 없으나, 민사상으로 intentional inflictions of emotional stress(IIED)를 통해 불법행위 책임을 인정하고 있음

○ 반의사 불벌죄로 규정하는 것은 자의적 선별적 수사 가능성이 우려된다는 지적이 있었음.

- 개인적 법익을 친고죄, 반의사 불벌죄화하는 것은 범죄에 따라 피해의 중대성과 사회적 해악성 등을 감안하여 개별적으로 결정할 문제임.

- 정보통신망법의 사이버 명예훼손죄가 2001년 도입되어 약 7년 동안 시행되었으

나, 수사기관의 자의에 따른 표적수사 시비는 없었음

- 판례도 건전한 비판에 다소의 모욕행위가 개입되더라도 이를 사회상규에 위배되지 않는 행위로 분류하여 처벌의 범주에 포함되지 않는 것으로 판시하고 있기 때문에 정부의 실정에 대한 건전한 비판 및 그 과정에서 야기되는 일부 부적절한 감정적인 표현은 처벌의 범주에 포함되지 않음(대법원 판결 2003도3972)

○ 형법상 모욕죄는 친고죄로 되어 있는데, 정보통신망법상 모욕죄는 반의사불벌죄로 하는 것은 균형이 맞지 않다는 지적이 있었음.

- 친고죄는 범죄를 소추해서 일반인에게 알리는 것이 도리어 피해자에게 불이익을 줄 우려가 있고(피해자의 명예보호), 비교적 경미하고 주로 피해자 개인의 법익을 침해하는 범죄에 대해서는 굳이 피해자의 의사나 감정을 무시해가면서까지 처벌할 필요가 없는 경우인 반면(피해법익의 경미성), 반의사불벌죄는 피해자에 대한 배상이나 당사자 사이의 개인적 차원에서 이루어지는 분쟁해결을 촉진하고 존중하려는 취지가 포함되어 있고, 국가기관이 수사와 공판을 독자적으로 진행할 수 있지만 피해자가 처벌을 원치 않는다면 명시적인 의사표시를 하는 경우에는 형사소추를 할 수 없도록 한 것임.
- 형법상 모욕죄는 경미한 범죄이고 이는 사회 유해성 또는 불법의 정도가 낮으므로, 피해자와 가해자의 자율적 해결에 의하도록 하여 친고죄로 규정한 것으로 볼 수 있음. 반면 사이버모욕죄는 그 피해의 심각성과 파급성 등의 특성을 가진 매우 중한 범죄라고 보아야 하므로 국가형벌권을 발동시켜야 한다면 반의사불벌죄로 규정하는 것이 합당함.

○ 모욕 개념이 모호하여 자의적 적용 가능성도 있다는 문제제기가 있었음.

- 모욕죄는 2006년에 913건, 2007년에 1,911건이 기소될 정도로 범해석을 통해 유형화가 가능하므로, 결코 모호한 개념이 아님
- 모욕죄는 사회적 평가를 저하시킬만한 추상적 판단이나, 경멸적 언사를 하는 경우에 성립하며, 구체적인 상황을 고려하여 사회통념에 따라 객관적으로 판단하게 됨

○ 헌법상 기본권인 표현의 자유를 침해하는 것이라는 견해가 있었음.

- 헌법은 표현의 자유를 보장하되 그 한편으로 타인의 명예를 훼손하거나 사회윤리 및 공중도덕을 위반하는 행위는 행할 수 없다고 규정함으로써 '표현의 자유

의 명백한 한계'를 인정하고 있음. (헌법 제21조 제4항)

- 사이버 모욕은 표현의 자유의 한계를 넘는 이른바 '표현의 방종'으로서 새로운 입법에 의하여 이를 규제할 필요가 있음

- 우리나라의 인터넷 현실은 다른 나라에서는 유래를 찾아보기 어려울 정도로 역기능이 나타나고 있음. 특히 악성댓글과 명예훼손, 욕설과 모욕의 정화 필요성에 대해서는 사회적 공감대가 형성됨.

IV. 제 안

1. 개정안에 대한 입장

가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부

- 입법 취지와 방향에 대해서는 충분히 공감함. 현행법의 문제점을 상당 부분 해소하는 내용을 담고 있음.
- 임시조치 기간 이후의 절차, 정보게시자의 이의신청, 제3의 기관에서의 판단과 같은 현행법에서 지적되었던 문제점들에 대한 법개정이라고 판단됨.

나) 불법정보 및 모니터링

- 관리 가능성과 경제적 이익, 현실적 권리 침해 태양을 감안할 때 기본적으로 개정 취지에 공감함.
 - 법원은 현행법에서도 불법성이 명백한 게시물을 인식한 경우 삭제, 차단 등의 대처를 요구함으로써 모니터링 의무를 인정하였는바, 이러한 법현실을 구체화한 입법으로 볼 수 있음.
 - 실제 포털 사업자는 현실적으로 모니터링 업무를 수행하고 있어 개정안으로 인한 부담이 지나치게 크다고 단언할 수 없음.
 - 모니터링 의무의 부과는 현행법에서도 인정되는 수준을 확인한 선언적 규정에 그치는 것이 바람직하다는 의견이 있었음.
 - 모니터링 의무를 성실히 수행한 경우, 책임 감면에 대한 규정을 명문으로 확인해 줄 필요가 있음.
- ※ 인터넷 표현자유에 대한 우려 등으로, 모니터링 의무화에 반대하는 의견도 있음.

다) 사이버 모욕죄

- 형법상 모욕죄와 별도로 정보통신망을 이용한 모욕에 대해 형사처벌 근거 규정을 신설하는 개정안의 취지에 공감함.
- 최근 명예훼손, 타인에 대한 비방 등 불법행위가 빈번하게 사회문제화 되고 있음.

- 사이버 공간에서의 인격권 침해는 오프라인보다 불법성이 훨씬 강하므로 현행 모욕죄보다 가중된 법정형을 인정할 필요가 있음.
 - 개인의 주관적 명예감정에 관련된 법익이므로 친고죄로 하지는 견해가 있으나, 모욕죄 역시 공연성을 요건으로 하며 국가나 법인, 유아나 정신병자도 보호대상으로 하는바, 명예훼손과 마찬가지로 외적 명예를 보호법익으로 본다는 것이 우리나라 학계와 판례의 입장임.(대법원 1970. 5. 26. 70도704)
 - 인터넷 공간의 익명성과 퍼나르기 등으로 가해자 특징이 곤란한 점과 인터넷 모욕행위의 사회적 해악성이 중대한 점을 감안하여 피해자 보호를 위해서라도 반의사불벌죄로 규정하는 것이 적절함.
- ※ 모욕개념의 모호성과 자의적 수사 가능성에 대한 우려 등으로, 사이버모욕죄 신설에 반대하는 의견도 있음.

2. 중장기 정책 제안

가) 임시조치 확대 및 분쟁조정부

- 장기적으로 표현의 자유를 더욱 신장할 수 있도록 개정안의 게재자 이의신청제도의 추가적 보완 가능성을 추후 검토할 것을 권고함.

나) 불법정보 및 모니터링

- 모니터링 의무가 불법 정보, 권리침해정보 규제시스템에 부담을 포털에 전가하려는 시도라는 우려가 있는 바, 향후 다음과 같은 점을 장기적으로 검토할 것을 권고함.
 - 인식 가능성, 기술적 가능성 등을 감안하여 향후 기술 발전의 추이에 따라 모니터링에 대한 책임 범위를 변경·설정할 필요가 있음. (대법원 2009.4.16.선고 2008다53812 판결 취지 고려)
 - 장기적으로 사업자의 자율적인 규제가 자리잡는 것이 바람직한 발전 방향임.

다) 사이버 모욕죄

- 표현의 자유를 위축시키지 않고 자의적 선별적 수사가능성을 줄일 수 있는 정책적 고려를 권고함.

제5절 인터넷 멀티미디어 방송사업법

I. 현행법의 문제점 및 입법방향

구 분	현행규정
1. 신문 대기업 외국자본의 방송진출	<p>제8조 (겸영금지 등) ③ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 기업집단 중 자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사(대통령령으로 정하는 특수관계자를 포함한다) 또는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」에 따른 신문이나 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인(대통령령으로 정하는 특수관계자를 포함한다)은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p> <p>제9조 (외국인의 주식소유 제한 등) ② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p>

1. 신문, 대기업 및 외국자본의 방송진출

- 대표적인 방송통신 융합 매체인 IPTV 콘텐츠사업자인 종합편성과 보도채널에 대기업과 외국 자본의 진입이 금지되어 있어 콘텐츠산업의 활성화에 걸림돌이 되고 있음.
 - 지상파방송이 킬러 콘텐츠로 자리 잡아 지상파방송 재전송 협상에 과도하게 집착
 - 대규모 투자를 통한 콘텐츠 시장이 활성화될 수 없는 구조적 한계
- 유료방송 시장에서 제살각기 경쟁(carnivalization)으로 저가 콘텐츠 사용료 지급 → 질적 수준이 낮은 콘텐츠 제작으로 이어지는 악순환이 반복될 우려가 있음.
 - 방송통신 융합환경에 따라 새로운 플랫폼에 적합한 신규 콘텐츠 제작과 유통 활성화를 위해 콘텐츠사업자에 대한 진입 규제 완화가 요구됨.

II. 개정안 개요

구 분	현행규정	개정안
1. 신문, 대기업, 외국 자본의 방 송진출	<ul style="list-style-type: none"> ○종합편성·보도PP에 대한 대기업 및 신문·통신의 소유 (8조3항) - 종합편성·보도PP : <u>금지</u> ○외국자본의 출자 또는 출연(9조2항) - 종합편성·보도PP : <u>금지</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○종합편성·보도PP에 대한 대기업 및 신문·통신의 소유 (8조3항) - 종합편성·보도PP : <u>49%</u> ○외국자본의 출자 또는 출연 (9조2항) - 종합편성·보도PP : <u>20%</u>

※ IPTV법 개정안은 방송법 개정안에 연동된 사항임.

Ⅲ. 개정안 검토 및 여론반영

1. 검 토

- 대기업의 콘텐츠사업 진입으로 미디어 시장 경쟁 활성화
 - 대규모 투자가 가능하여 신규 콘텐츠 개발이 촉진되어 콘텐츠 활성화
 - 콘텐츠 사업이 영세성을 벗어나 사업의 안정성 확보
- 일간신문의 진입으로 미디어산업의 창구효과(one-source, multi-use) 실현이 가능
 - 신문이 뉴스원을 활용한 콘텐츠 제작이 이루어지고 제작된 콘텐츠가 IPTV 뿐만 아니라, 케이블TV, 위성 등으로 유통되어 다양한 수익원 발굴
- 외국자본의 진입으로 투자 유인 및 해외수출 기반 마련
 - 국내 콘텐츠사업자와 선진 외국의 글로벌 미디어 기업간에 전략적 제휴를 통해 해외진출 추진이 보다 용이

2. 여론반영

- 신규 매체인 IPTV가 시장에 진입하기 위해서 진입장벽을 낮추는 조치로 규제완화 정책을 사용하는데 이 규제완화가 IPTV에만 적용되는지 타 매체에 영향을 주는지 충분히 검토하여 시행할 필요가 있음.
- 위성방송, DMB, IPTV 등 신규 매체가 기존 매체와 차별화된 콘텐츠를 유통시키려면 제3의 섹터(대기업 등)에서 자금 진입 등의 정책적 대안이 필요함.

IV. 제 안

1. 개정안에 대한 입장

- IPTV법 개정안은 방송법 개정에 연동된 것으로, 별도의 쟁점이 큰 법안이라고는 할 수 없으며, 규제형평성 차원에서 방송법과 함께 개정되어야 할 것임.
- IPTV 콘텐츠사업자인 종합편성과 보도채널에 대한 대규모 투자가 확대되어 콘텐츠 산업이 활성화되고 해외수출 기반이 마련되는 등 미디어산업 활성화가 기대되므로 개정안에 찬성함.

2. 증장기 정책 제안

- IPTV의 지역성 강화
 - IPTV의 쌍방향 특성을 활용하여 지역 커뮤니티 활성화 및 지역 맞춤형 서비스 제 등 지역성(localism) 구현 방안을 검토될 필요가 있음.
- IPTV 활성화와 지역방송
 - IPTV 활성화가 지역방송의 위기로 연결되지 않도록 지역방송 지원책을 고려.
- 장기적으로는 IPTV를 별도 법으로 규제할 것이 아니라 방송법에 통합하는 방안과 수평적 규제체계 전환에 따른 통합법 체계로 전환하는 방안이 검토될 필요가 있음.