

미디어발전국민위원회 최종보고서

- 언론자유와 여론다양성을 위하여 -

2009. 6. 25

미디어발전국민위원회

제 출 문

국회 문화체육관광방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 미디어발전국민위원회 최종보고서로 제출합니다.

2009년 6월 25일

미디어발전국민위원회
위원장 강상현
위원 강혜란
위원 김기중
위원 박경신
위원 박 민
위원 양문석
위원 이창현
위원 최상재
위원 최영목

목 차

대국민 보고서를 내며

요약문

제1장 미디어발전국민위원회의 구성과 활동

제1절 미디어발전국민위원회 출범의 배경

제2절 미디어발전국민위원회의 주요임무

제3절 미디어발전국민위원회의 활동과 운영

제4절 미디어발전국민위원회의 주요의제

제2장 한나라당 미디어관련법 개정안 내용과 검토

제1절 한나라당 개정안 내용

1. 방송법
2. 신문법
3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률
4. 인터넷 멀티미디어 방송사업법

제2절 한나라당의 개정 이유 및 효과

1. 방송법

- 1) 개정이유
- 2) 효과
 - (1) 진입규제완화
 - (2) 경쟁 확대와 수용자 후생 증대
 - (3) 채널증가로 인한 다양성 증대
 - (4) 자산규모 10조원 이상 대기업 진입규제 근거 없음
 - (5) 지상파 방송사의 경영효율화 유인
 - (6) 규제완화는 세계적 추세
 - (7) 지역민방, 신규 진입자에 유리
 - (8) 규제형평성 도모
 - (9) 사후규제를 통해 규제기능
 - (10) 대기업의 투자위험 감소 필요

2. 신문법

- 1) 개정이유
- 2) 효과
 - (1) 여론독과점 완화
 - (2) 여론다양성 확보
 - (3) 신문 규제근거의 소멸
 - (4) 차별적 규제의 정상화
 - (5) 효율성 제고와 뉴스의 질 향상
 - (6) OECD 국가 수준으로의 복귀
 - (7) 기술의 발전과 신문의 활로

3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

- 1) 개정이유
- 2) 효과
 - (1) 제한적 본인확인제 필요성
 - (2) 사이버모욕죄의 신설
 - (3) 임시차단조치와 모니터링 의무화

4. 인터넷 멀티미디어 방송사업법

제3절 한나라당의 미디어법 개정안에 대한 검토

1. 미디어 법안 근거와 검토의견

- 1) 대기업 방송진출
- 2) 신문방송 겸영
- 3) 사후규제 강화
- 4) 인터넷 규제

2. 한나라당 미디어법의 근거에 대한 구체적 검토의견

- 1) 방송법
 - (1) 고용창출 여부
 - (2) 글로벌미디어그룹 탄생 여부
 - (3) 여론다양성 확보 논리의 허구
 - (4) 외국자본 방송뉴스 소유 타당성 여부
 - (5) 5공 잔재청산 논리의 문제
 - (6) 광고시장 확대 여부
 - (7) 사후규제 타당성 여부
 - (8) 방송보도의 편파성에 대한 검토
 - (9) 지역성 실현 여부

2) 신문법

- (1) 여론독과점 여부
 - (2) 신방 겸영 전면 허용 논의를 위한 기초자료 없음
 - (3) 신문재벌의 방송진출은 여론독과점을 가중시킬 것
 - (4) 신문의 위기 극복을 위해서는 신방 겸영이 아니라, 신문지원 제도의 확대
 - (5) 종합편성 채널 도입 및 진입규제 완화의 문제
 - (6) 지역성 실현 여부
- 3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률
- (1) 임시조치와 피해구제방안
 - (2) 모니터링 의무 부과
 - (3) 제한적 본인확인제
 - (4) 사이버모욕죄
 - (5) 인터넷규제와 인터넷산업의 성장
- 4) 인터넷 멀티미디어 방송사업법
- (1) IPTV의 본질
 - (2) IPTV에 대한 지속적인 규제완화 시도
 - (3) IPTV 시대 개막의 의미

제4절 한나라당 미디어관련법 개정효과 부정하는 한나라당 측 공술인 진술

- 1. 소유진입 규제 완화 주제별 공청회(2009.05.01)
- 2. 부산 지역 공청회(2009.05.06)
- 3. 춘천 지역 공청회(2009.05.13)
- 4. 인터넷 규제 주제별 공청회(2009.05.15)

5. 인천 지역 주제별공청회(2009.05.22)

제3장 여론 수렴

제 1절 지역민 여론수렴

1. 부산지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견

- (1) 미디어 소유규제 완화 정책논의의 쟁점과 방향 모색(주정민)
- (2) 신문·방송간 소유겸영과 언론의 자유(강경근)
- (3) 미디어 쟁점 법안(유의선)
- (4) 신문방송 겸영의 시장적 기능/ 지역MBC의 방송자주권 확보방안(이윤길)

2) 민주당 측 주요 의견

- (1) 방송 규제완화 효과분석과 정책제언(문종대)
- (2) 미디어발전 국민위원회 차라리 없애라!(강창덕)
- (3) 죽어가는 신문에 사약(死藥) 권하는 정부(김주완)
- (4) 미디어제도 개편의 이해 당사자는 국민이다(정상윤)

3) 부산지역 공청회 방청객 의견

2. 춘천지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견

- (1) 방송사업 진입규제 완화와 공공성(정윤식)
- (2) 방송법 개정안의 소유겸영 규제완화에 대한 의견(노기영)
- (3) 방송 산업 성장을 위한 규제 완화 방안의 검토(이수일)
- (4) 방송 산업 국제 경쟁력 확보를 위한 지상파 방송 시장 진입 규제 완화 정책에 관한 소론(안민호)

2) 민주당 측 주요 의견

- (1) 글로벌 미디어 기업 육성론의 헌법적 문제점(고민수)

- (2) 지역방송 기사가 본 현행 방송법 개정 논의(박대용)
- (3) 한나라당의 언론관계법 개정 시도는 당장 중단되어야 한다(유성철)
- (4) 미디어산업관련 법률개정의 쟁점과 문제점(이병남)

3) 춘천지역 공청회 방청객 의견

3. 광주 지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견

- (1) 포털 피해자 현실과 그 피해구제 대안(이문원)
- (2) 포털 '명예훼손 책임 소송'(김명재)
- (3) 명예훼손죄 및 모욕죄 관련법 개정에 대한 소견(김민웅)
- (4) 명예훼손 분쟁조정부 소개와 주요 사례(이종민)

2) 민주당 측 주요 의견

- (1) 대기업 소유 방송사 진출이 지역 언론에 미치는 영향(임동욱)
- (2) 방송법 개정안의 소유규제 완화에 대한 의견(남궁협)
- (3) 인터넷 민주주의와 지역성(도형래)
- (4) 한나라당의 언론관계법 개정은 지역방송과 지역민 그리고 소비자의 위기(신성진)

3) 광주지역 공청회 방청객 의견

4. 지역공청회 방청객 여론조사 결과

1) 여론조사 개요

- (1) 여론조사 목적
- (2) 여론조사 기관
- (3) 여론조사 기간
- (4) 여론조사 대상자
- (5) 조사 방법

2) 여론조사 결과 요약

3) 조사 결과

- (1) 대기업의 지상파방송 지분 소유에 대한 견해
 - (2) 신문사의 지상파 방송 지분 소유에 대한 견해
 - (3) 종합편성PP 도입에 대한 견해
 - (4) 대기업의 종합편성PP 지분 소유에 대한 견해
 - (5) 신문사의 종합편성PP 지분 소유에 대한 견해
 - (6) 외국자분의 종합편성 PP 지분 소유에 대한 견해
 - (7) 보도전문 채널 도입에 관한 견해
 - (8) 대기업의 보도 전문채널 지분 소유에 대한 견해
 - (9) 신문사의 보도 전문채널 지분 소유에 대한 견해
 - (10) 외국자분의 보도 전문채널 지분 소유
 - (11) 사이버 모욕죄 신설에 대한 견해
 - (12) 인터넷 실명제 신설에 대한 견해
- 4) 지역공청회 여론조사 결론 및 함의

제2절 전문가 의견수렴

1. 신문방송 경영과 여론 다양성

- 1) 한나라당 측 주요 의견
 - (1) 방송소유 규제완화와 여론 독과점(윤석민)
 - (2) 신문방송 진입규제 완화 논의에 대하여(하주용)
 - (3) 일본 미디어산업의 고조와 현황(이연)
- 2) 민주당 측 주요 의견
 - (1) 역사적 경험에서 본 신문-방송 경영(성한표)
 - (2) 대기업/신문의 방송진출 규제완화와 종합편성채널 허용에 대한 비판(양문석)
 - (3) 신문방송 경영과 여론 다양성(김경환)

2. 방송사업에 대한 진입규제 완화와 공공성

- 1) 한나라당 측 주요 의견

- (1) 방송산업 진입규제와 공공성(김정호)
 - (2) 방송광고 시장에서의 경쟁 도입(이주선)
 - (3) 방송사업 진입규제 완화(최용제)
- 2) 민주당 측 주요 의견
- (1) 대기업 진입규제 완화의 효과와 방송 공공성(신태섭)
 - (2) 네트워크 이론을 통해 본 신문방송 겸업의 재앙적 위험성(신학림)
 - (3) 방송의 경제학 - 방송규제완화를 둘러싼 논쟁을 중심으로(정태인)

3. 인터넷 민주주의와 사회적 책임

- 1) 한나라당 측 주요 의견
 - (1) 사례진술(유민수)
 - (2) 인터넷상 표현의 자유와 인격권 보호의 조화 문제를 다룬 [2009. 4. 16. 선고 208 다53812 손해배상(기) 판결]의 소개(이지호)
 - (3) 명예훼손 분쟁 조정부 소개와 주요사례(이종욱)
- 2) 민주당 측 주요 의견
 - (1) 인터넷 내용규제 제도에 대한 의견 - 소비자/이용자 입장에서(전응휘)
 - (2) 우리나라 헌법상의 표현의 자유(황성기)
 - (3) 표현의 자유 침해하는 한국의 인터넷 규제 정책(오병일)

4. IPTV와 지역성

- 1) 한나라당측 주요 의견
 - (1) 미디어법 개정안, 무엇이 문제인가?(이재교)
 - (2) 미디어 소유규제 완화 정책이 콘텐츠 산업에 미칠 영향(이문형)
 - (3) IPTV 법제화 과정과 성공 요소(최성진)
- 2) 민주당측 주요 의견
 - (1) 여론다양성을 확대하려면 신문산업 진흥이 우선돼야 합니다(김보협)
 - (2) 미디어법 개정과 지역언론(김은규)
 - (3) 신문-방송 경영과 미디어위에 대한 의견(손석춘)

제3절 일반국민 여론수렴

1. 미디어발전국민위원회 일반국민 대상 여론조사

- 1) 미디어발전국민위원회 일반국민 대상 여론조사 의의
- 2) 시국선언과 기존 여론조사의 결과
- 3) 여론조사의 개요
- 4) 여론조사의 결과
 - (1) 미디어법안과 미디어위원회에 관한 대국민 여론
 - (2) 미디어법안 관련 주장에 대한 대국민 여론
 - (3) 미디어 관계법 개정안에 대한 대국민 여론
 - (4) 매체실태 조사 결과
- 5) 미디어발전국민위원회 여론조사 결과 결론 및 합의

2. 기존 여론조사 결과

- 1) 한나라당 미디어관련 법안에 관한 기존 여론조사
 - (1) 한겨레 신문(2009년 6월 7일)
 - (2) 한국일보(2009년 6월 7일)
 - (3) MBC 여론 조사(2009년 6월 3일)
 - (4) 한국사회여론연구소(2009년 3월 9일)
 - (5) MBC (2009년 2월 23일)
 - (6) 국민일보(2009년 2월 20일)
 - (7) 경향신문 (2009년 2월 20-21일)
 - (8) 세계일보 (2009년 2월 1일)
 - (9) 한겨레신문 (2009년 1월 31일)
 - (10) SBS (2009년 1월 23일)
 - (11) MBC (2008년 12월 27일)
 - (12) PD저널, 미디어오늘, 기자협회(2008년 12월 20일)

2) 한나라당 미디어관련 법안에 관한 언론 전문가 여론조사 결과

- (1) 언론 전문가 여론조사 개요 및 의의
 - (2) 대기업 및 신문사 지상파 방송 지분 허용 여부
 - (3) 대기업과 신문사의 보도전문채널과 종합편성채널 진출 여부
 - (4) 미디어위원회 활동 평가
 - (5) 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 의견
- 3) 한나라당이 발의한 미디어관련 법안 처리 방법에 대한 여론 조사 결과
- (1) MBC 여론 조사(2009년 6월 3일)
 - (2) 폴리뉴스(2009년 6월 2일)
 - (3) 한국사회여론연구소(2009년 6월 1일)
 - (4) 원지코리아컨설팅(2009년 6월 1일)

제4장 미디어관련 법의 개정 방향

제1절 핵심내용 요약

제2절 언론자유와 여론다양성, 미디어 산업 발전을 위한 제언

1. '여론다양성위원회' 설치
2. 신문의 공적 지원을 위한 프레스 펀드 조성
3. 지상파방송의 공적 서비스 기반 강화
4. 취약매체의 지원을 위한 미디어렙 제도 개선

제3절 한나라당 미디어관련 법 개정안 핵심 내용의 전면적 수정

1. 신문·방송법의 전면 수정

- 1) 신문의 방송 뉴스채널 소유 불허
- 2) 1인(특수관계자 포함) 소유 지분 상한선 확대 불허
- 3) 지상파 방송과 케이블 SO의 겸영 불허
- 4) 신문산업 공적 지원 기구의 '독임제'화 불허
- 5) 신문시장 불공정거래 조장 불허

2. 정보통신망법 개정안의 전면 수정

- 1) 사법적 심사기관의 설립 필요
- 2) '인터넷중재위원회(가칭)'의 설립
- 3) 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)와 포털 모니터링의무화는 문제를 더욱 확대

제4절 여야 합의로 추진할 수 있는 미디어관련 법 개정 내용

- 1. 신문법 관련 헌법재판소 위헌 조항 정비
- 2. 종합편성채널의 의무전송 지위 불허
- 3. 외국인 법적 기준(외국인 의제) 정비
- 4. 언론자유 침해 조항 정비
- 5. 허가 및 취소 시 방송의 연속성 보장 장치

제5장 미디어발전국민위원회 활동에 대한 평가

제1절 미디어위원회 자체 의견수렴 평가

제2절 지역 의견 수렴 평가

제3절 국민 의견 수렴 평가

제4절 총체적 평가

<부 록> 신문과 방송뉴스채널(텔레비전, 라디오)의 교차소유 관련 해외사례 검토

표 목 차

- <표2-1> 방송법 현행규정과 한나라당 개정안 비교(1)
- <표2-2> 방송법 현행규정과 한나라당 개정안 비교(2)
- <표2-3> 신문법 현행규정과 한나라당 개정안 비교
- <표2-4> 정보통신망법 현행규정과 한나라당 개정안 비교
- <표2-5> IPTV법 현행규정과 한나라당 개정안 비교
- <표2-6> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(1)
- <표2-7> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(2)
- <표2-8> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(3)
- <표2-9> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(4)
- <표2-10> 한나라당 미디어관련 법 개정 효과 부정하는 한나라당 측 공술인 진술 요약
- <표3-1> 사이버 모욕죄 신설에 대한 견해
- <표3-2> 인터넷 실명제에 대한 견해
- <표3-3> 미디어위원회 대국민 여론조사의 개요
- <표3-4> 미디어법안에 대한 인지 여부
- <표3-5> 미디어발전국민위원회 국민여론 수렴에 대한 평가
- <표3-6> 미디어법안의 표결처리에 대한 견해
- <표3-7> 방송산업 경쟁력 강화 효과에 대한 평가
- <표3-8> 새로운 일자리 창출 효과에 대한 평가
- <표3-9> 대기업에 의한 여론장악 가능성 평가
- <표3-10> 신문에 의한 여론독과점 가능성 평가
- <표3-11> 언론다양성 높아진다는 가능성에 대한 평가
- <표3-12> 언론자유 위협 가능성에 대한 평가
- <표3-13> 민주주의 기반약화 가능성에 대한 평가
- <표3-14> 대기업의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해
- <표3-15> 신문의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해
- <표3-16> 대기업의 종합편성채널 소유 및 운영에 대한 견해
- <표3-17> 신문의 종합편성채널 소유 및 운영에 대한 견해

- <표3-18> 대기업의 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해
- <표3-19> 신문의 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해
- <표3-20> 사이버모욕죄 신설에 대한 견해
- <표3-21> 모니터링 의무화에 대한 견해
- <표3-22> 가장 신뢰하는 매체
- <표3-23> 가장 신뢰하는 보도 매체명
- <표3-24> 한나라당 미디어관련 법안에 관한 여론조사 결과
- <표3-25> 한나라당 미디어관련 법안 처리방법에 관한 여론 흐름
- <표4-1> 언론자유와 여론다양성, 미디어산업 발전을 위한 제언
- <표4-2> 한나라당 미디어관련 법 개정안 핵심 내용의 전면 수정

그림 목 차

- <그림3-1> 대기업의 지상파방송 지분 소유에 대한 견해
- <그림3-2> 신문사의 지상파 방송 지분 소유에 대한 견해
- <그림3-3> 종합편성PP 도입에 대한 견해
- <그림3-4> 대기업의 종편 지분소유에 관한 견해
- <그림3-5> 신문사의 종편 지분소유에 관한 견해
- <그림3-6> 외국자본의 종합편성PP 지분소유에 대한 견해
- <그림3-7> 보도전문 채널 도입에 관한 견해
- <그림3-8> 대기업 보도전문 채널 지분 소유에 관한 견해
- <그림3-9> 신문사 보도전문 채널 지분 소유에 관한 견해
- <그림3-10> 외국자본의 보도전문 채널 도입에 관한 견해
- <그림3-11> 미디어법안 인지도
- <그림3-12> 미디어발전국민위원회 국민여론 수렴에 대한 평가
- <그림3-13> 방송산업 경쟁력 강화 효과에 대한 평가
- <그림3-14> 새로운 일자리 창출 효과에 대한 평가
- <그림3-15> 대기업에 의한 여론장악 가능성 평가
- <그림3-16> 미디어법 인지도가 가장 높은 집단에서 언론 자유 위협 가능성에 대한 견해
- <그림3-17> 대기업의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해
- <그림3-18> 보수층 성향의 응답자 집단에서 신문사의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해
- <그림3-19> 미디어법 인지도 가장 높은 집단에서 대기업 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해
- <그림3-20> 미디어법 인지도 가장 높은 집단에서 신문사 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해
- <그림3-21> 한나라당 미디어관련 법안에 관한 찬성과 반대 여론 흐름(2008년 12월~2009년 6월)
- <그림3-22> 한나라당 법안 관련 한겨레신문 여론조사 결과
- <그림3-23> 정부와 한나라당이 추진하고 있는 방송법 개정에 관한 한국일보 여론조사 결과
- <그림3-24> 여권이 추진 중인 미디어 법에 대한 기대감을 묻는 설문 결과
- <그림3-25> '사회적 논의기구'의 논의결과를 국회에서 어떻게 반영해야하는지를 묻는 설문 결과
- <그림3-26> 미디어 관련법 처리에 대한 견해
- <그림3-27> 신문법과 방송법에 대한 견해

- <그림3-28> 대기업 및 신문사가 지상파 방송을 소유할 수 있도록 하는 내용의 방송법 개정에 대한 견해
- <그림3-29> 언론법 개정에 세계일보 설문조사 결과
- <그림3-30> 방송법 개정에 대한 한겨레신문 설문조사 결과
- <그림3-31> 방송법 개정안에 대한 SBS 설문조사 결과
- <그림3-32> 한나라당 방송법 개정안에 대한 MBC 여론조사 결과
- <그림3-33> 대기업의 지상파 방송사 소유에 대한 PD저널 등 설문조사 결과
- <그림3-34> 신문사의 지상파 방송사 소유에 대한 PD저널 등 설문조사 결과
- <그림3-35> 대기업 및 신문사의 지상파 진출에 대한 전문가 반대 비율
- <그림3-36> 미디어위원회 활동에 대한 현업 언론인 평가
- <그림3-37> 미디어위원회 활동에 대한 언론학자 평가
- <그림3-38> 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 현업 언론인 판단
- <그림3-39> 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 언론학자 판단
- <그림3-40> 한나라당 미디어관련 법안 처리방법에 관한 여론 조사 결과
- <그림3-41> 언론 관련 법안 처리 방법에 대한 MBC 여론조사 결과
- <그림3-42> 언론 법안 처리 관련 풀리뉴스 여론조사 결과
- <그림3-43> 언론법안 처리 관련 한국사회여론연구소 설문조사 결과
- <그림3-44> 언론법안 처리 관련 원지코리아건설링 여론조사 결과

대국민 보고서를 내며

국민 여러분께 이 보고서를 올립니다. 물론 국회에도 보고합니다.

지난 3월 13일부터 활동을 시작한 미디어발전국민위원회의 주된 임무와 역할은 한나라당이 발의한 미디어 관련법에 대해 “여론 수렴”을 해서 그 결과를 국회에 전달하는 것입니다. 교섭단체 합의안(3월 2일)에 따르면 “100일간의 여론 수렴 등의 과정을 거친 후, 6월 임시국회에서 국회법 절차에 따라 표결 처리한다”고 되어 있기 때문입니다. 이는 사회적 논의기구로 출발한 미디어발전국민위원회의 역할이 무엇인지를 명시적으로 밝히고 있는 유일한 대목이기도 합니다.

따라서 저희 민주당 추천위원 8인과 창조한국당 추천위원 1인(이하 ‘야당 위원’)은 위원회 시작부터 이 보고서를 마무리 짓는 순간까지 한나라당의 미디어법안에 대한 정확한 여론 수렴을 위해 다양한 방법을 주장해 왔고, 또 실시하고자 했습니다. 이를 위해 위원회 출범 초기부터 위원 상호간의 공개회의와 공청회는 물론 미디어 시장에 대한 정확한 실태조사와 한나라당의 미디어법 개정안에 대한 사회공론조사 및 (일반 국민 및 전문가 대상) 여론조사 등을 실시할 것을 거듭 요구했습니다. 한나라당 추천위원들(이하 ‘한당 위원’)은 당초 위원들의 회의와 ‘청문회’ 정도만 하자는 소극적 자세로 임했습니다. 요구와 설득을 거듭한 끝에 그나마 위원들 간의 회의와 일부 주제 발표 외에 주제별 공청회(4회)와 지역공청회(3회)까지는 했습니다만, 실태조사와 사회공론조사, 그리고 여론조사는 실시하지 못했습니다. 실태조사와 사회공론조사는 차치하고라도 민주주의 국가에서 여론 수렴을 위해 가장 일반적이면서도 중요하게 생각하는 여론조사는 최소한 실시해야 한다는 것이 야당 추천위원들의 생각이자 주장이었지만 한나라당 추천위원들은 이를 끝내 거부했습니다.

위원들의 회의와 주제별 공청회에서는 여야 간의 뚜렷한 입장 차이만 재확인되었을 뿐, 생산적인 논의나 합의가 어려웠습니다. 누가 보더라도 이를 여론 수렴 과정이라 하기는 어렵습니다. 지역공청회는 한나라당 측의 무성의와 여러 가지 황당한 대응으로 대부분 파행으로 끝났습니다. 지역공청회는 여론을 수렴한 것이 아니라, 한나라당이 오히려 지역여론을 무시

한 것이라는 비판을 받았습니다. 심지어는 지역주민들로부터 ‘무효 선언’을 당하기도 했습니다. 또한 지역공청회에 참석한 대부분의 지역주민들은 한나라당의 미디어법에 대해 반대했습니다.

이러한 상황에서 야당 위원들은 그나마 국민 여론 수렴을 위한 마지막 중요한 한 방법으로 국민 여론조사를 요구했지만 한나라당 측에서는 그마저 거부했습니다. 많은 핑계를 댔지만 한나라당은 이미 여론 동향을 알고 있고, 그것이 눈앞에서 재확인되는 것이 두려웠기 때문입니다. 실제 민주당 추천위원들이 전문조사기관에 의뢰해 실시한 여론조사 결과에서도 한나라당의 미디어법에 대해 다수 국민들이 반대한다는 사실이 드러났습니다. 물론 그 이전에 이루어진 많은 여론조사에서도 대동소이한 반응이었습니다. 조사 결과에서 흥미로운 발견사항의 하나는 한나라당의 미디어법에 대해 잘 아는 사람일수록, 그리고 일반 국민들보다는 전문가 집단(언론학자나 미디어종사자)일수록 미디어법에 대해 반대하는 비율이 높다는 사실입니다.

한나라당 위원들은 여론 수렴 없이 그들 나름대로 작성한 보고서를 낸 것으로 알고 있습니다. 저희 야당 위원들은 여론 수렴 없이 보고서를 작성하는 것에 반대했습니다. 야당 위원들은 여론조사를 하지 않겠다고 하는 것은 곧 여론 수렴을 하지 않겠다는 것으로 간주했고 여론조사에 반대하는 한당 위원들과는 더 이상의 논의가 불가능하다는 결론에 이르게 되었습니다. 한당 위원들처럼 여론 수렴없이 최종 보고서를 작성하는 것은 우리에게 주어진 임무와 역할을 망각하는 것이며 ‘국민위원회’ 위원으로서의 도리가 아니라고 생각했습니다.

이에 따라 야당 위원들은 비록 제한된 기간이지만 국민들의 진정한 여론을 수렴하기 위해 객관적이고 공정한 방법으로 전문조사기관에 의뢰하여 별도의 여론조사를 실시했고, 그 결과를 포함한 별도의 보고서를 작성하여, 국회와 국민 앞에 제출하게 되었습니다.

친애하는 국민 여러분! 그리고 존경하는 국회의원 여러분!

저희 야당 위원들은 여러 가지 어려운 상황에서도 나름대로는 최선을 다했다고 생각합니다.

저희 활동에 대한 역사적 평가는 별도로 받겠습니다. 그러나 진정성을 가지고 국민 여론을 나름대로 수렴한 보고서를 채택할 것인지, 아니면 국민 여론을 무시한 채 몇몇 사람들의 생각만을 반영한 보고서를 채택할 것인지는 여러분이 선택하십시오. 그리고 그에 대한 역사적 평가 또한 받기를 바랍니다. 그 결과에 대한 책임도 역시 함께 지기를 바랍니다. 현명한 선택을 기대합니다.

2009년 6월 25일

미디어발전국민위원회

위원장 강상현

위 원 강혜란

위 원 김기중

위 원 박경신

위 원 박 민

위 원 양문석

위 원 이창현

위 원 최상재

위 원 최영목

[요약 문]

우리는 언론자유와 여론다양성 증대, 미디어산업 발전을 위해 다음과 같은 사안을 제안한다.

첫째, '여론다양성위원회' 설치. 매체산업 실태조사를 통한 여론다양성 수준의 진단을 위하여 언론계, 시청자단체 대표들로 구성되는 범사회적인 '여론다양성위원회'(가칭)를 설치해 2012년 12월 말 지상파방송의 디지털 전환때까지 운영할 것을 제안한다.

둘째, 신문산업 공적 지원 강화를 위한 '프레스펀드' 조성. 신문산업의 회생을 위한 지원 방안은 신문에 대한 독자적인 회생방안을 적극 펼친 뒤에도 그 효과가 미약하다면, 신문의 방송뉴스채널 소유를 검토하는 게 순서이며 사회적 동의를 얻을 수 있는 단계적 처방일 수 있다.

셋째, 지상파방송의 공적 서비스 기반 강화. 민영방송을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공의 책무를 부여하는 방안을 적극 마련할 것을 제안한다.

넷째, 지역성 강화와 '비영리 공동체 미디어' 지원 기반 마련. 시민방송(RTV)과 같은 비영리 PP, 공동체 라디오(나이가 소출력 텔레비전)와 같은 비영리 공동체 미디어 등을 '비영리 공동체 미디어 또는 '비영리 독립 미디어라는 범주로 포괄해, 공적 지원 대상으로 포괄하는 정책적 노력을 기울일 필요성이 있다.

다섯째, 취약방송 지원을 위한 미디어랩 경쟁체제 도입. 공영과 민영의 업무 구분 없이 1공영 1민영 미디어랩이 경쟁을 통해 전체 지상파방송 광고와 종합편성채널의 광고를 판매하도록 한다. 미디어랩 이해관계자 등 방송사의 지분을 엄격히 제한하고, 거대 광고주와 광고대행사의 소유는 배제함으로써 이해관계의 균형을 꾀할 필요성이 높다.

또한, 우리는 한나라당의 미디어법 개정안의 핵심 내용 가운데 다음 사항의 전면 수정을 요구한다.

첫째, 신문대기업외국자본의 방송뉴스채널 소유 불허. 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단도 없이 추진되는 대기업과 신문의 방송뉴스채널 소유를 허용하기 위한 소유규제 완화는 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단과 합의된 판단이 있을 때까지 유보되는 것이 타당하다.

둘째, 1인(특수관계자 포함) 소유지분 상한선 확대 불허. 실질적인 지배와 통제, 경영을 할 수 있는 소유 비중의 기준은 절대적인 수준이 있는 것이 아니다. 그동안 방송에서 30%라는 소유 기준이 실질적인 지배와 통제, 경영을 하는 데 무리가 있었다고 볼 수 있는 경험적인 근거나 사례는 전혀 없다.

셋째, 지상파방송과 케이블 SO의 겸영 불허. 현재 국내 방송산업에서 가장 큰 어려움은 시장 확장이 제대로 이뤄지지 않아 일관된 규제정책을 취하고 있지 못하다는 데 있다. 케이블 SO와 지상파방송의 겸영은 시장 확장의 사실상 포기로 이어질 수 있으므로 허용되어서는 안된다.

넷째, 신문산업 공적 지원 기구의 '독임제'화 불허. 신문산업의 공적 지원을 위한 기구는 독임제 행정부처의 영향력이 강하게 작용하는 형태가 아니라, 합의제 위원회 형태로 운영되는 것이 타당하다.

다섯째, 신문시장 불공정거래 조장 불허. 신문시장에서 여론지배력과 점유율의 정확한 측정을 위해서는 발행부수와 유통부수, 구독수입과 광고수입의 정확한 측정이 필수 불가결하다. 현행 신문법 제16조는 신문발전위원회에 이런 자료를 신고하도록 하는 규정을 두고 있으나, 한나라당의 개정안은 명확한 이유도 없이 이를 폐지하고 있다. 개정안은 전면 백지화되어야 한다.

여섯째, 불법정보 규제를 위한 사법적 심사기관의 설립 필요. 행정기관이 '불법정보'를 판단해서는 아니된다. 불법정보의 범위는 "내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이

명백한 표현물"로 제한돼야 한다. 그렇지 않고 현재와 같이 "범죄를 목적으로 하는 정보" 모두를 '불법정보'라고 한다면, 헌법재판소의 판단 취지를 벗어날 뿐만 아니라, 온라인에서는 행정부(방송통신위원회)가 사법부의 역할을 대신하는 것이 되기 때문에 허용될 수 없다.

일곱째, '인터넷중재위원회(가칭)'의 설립. 명예훼손 등 권리침해정보는 중립적인 분쟁조정기관에 의해 해결되어야 한다. 사생활 침해와 명예훼손과 관련된 정보 게재자와 권리 주장자 사이의 이해관계를 신속하고 효율적으로 조정할 시스템을 구축할 필요가 있다. 표현 행위자가 아닌 표현 매개자의 성격을 기본으로 하는 온라인서비스제공자(OSP)의 면책을 규정하는 방향으로 전면 개편할 것을 권고한다. 또한, 분쟁 조정을 겪는 게시물은 임시조치를 통해 접근을 차단한 상태로 유지하기보다, '분쟁 조정 중임을 공지하는 문구를 포함해 접근할 수 있도록 하는 것이 분쟁 해결의 일반 원리에 부합한다.

여덟째, 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)와 포털 모니터링의무화는 문제를 더욱 확대. 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)는 인터넷상 부적절한 용어사용에 대한 아무런 대책이 될 수 없을뿐만 아니라 경찰권의 자의적 행사를 조장할 뿐이다. 포털에게 모니터링의무를 부과한다고 하여 부적절한 정보가 제한될 가능성은 전혀 없으며, 오히려 사적 검열을 부추길 뿐이다. 모니터링의무를 이행할 경우 면책되도록 하지 않는다면, 게시물에 대한 포털의 과도한 개입을 막을 방법이 없다.

제1장 미디어발전국민위원회의 구성과 활동

제1절 미디어발전국민위원회 출범의 배경

“... 우리는 이 기구가 탄생한 배경에 주목합니다. 그 핵심에는 다수의 국민과 언론인이 매우 강력히 반대함에도 불구하고, 한국사회 언론지형을 일방적으로 재편하려는 시도에 대한 정치권과 상식 있는 시민사회 진영의 범국민적 저항이 만들어냈다는 사실이 자리하고 있습니다. 언론지형을 송두리째 뒤흔드는 이런 시도는 그 필요성을 뒷받침할 수 있는 정확한 근거도 없이 이뤄져 왔습니다. 재편을 시도하려는 쪽에서 내건 구실과 명분도 시시각각 카멜레온처럼 변신을 해왔던 것도 부인할 수 없습니다. 위원회에 참여하는 우리의 기본적인 태도는 이런 일련의 과정과 맞닿아 있습니다. 이 기구는 한나라당이 추진하고 있는 4개 미디어관련법의 지구 수정을 위한 참고용 자료를 만드는 들러리 기구가 아닙니다. 최고경영자에게 아무런 구속력도 없는 조언이나 하는 단순한 컨설팅 기구가 더더욱 아닙니다. 위원회는 사회적 의견수렴을 통해, 한국사회 언론의 현 상황을 진단하고 언론자유 발전과 여론다양성의 지속을 보장할 수 있는 방안에 대한 근본적인 논의를 하는 기구라는 게 우리의 생각입니다. 이런 논의를 투명하게 국민들에게 공개하고, 국민의 여론을 수렴해 반영하는 것은 이런 논의의 기본일 수밖에 없습니다. 정치권은 이런 논의 내용을 존중해야 합니다. 국회를 민의의 전당이라 하지 않습니까? 어느 순간에든 어떤 쟁점에 관해서든 국회는 민의 즉, 국민의 여론을 존중하는 자세와 태도를 지녀야 합니다 ...”

(2009년 3월12일 기자회견문 ‘미디어발전국민위원회에 참여하며’, 민주당 추천위원 일동)

○ 미디어발전국민위원회 구성일지.

- 2009.3.2 : 3당 교섭단체 대표 간에 문화체육관광방송통신위원회에 자문기구인 여야동수의 사회적 논의기구를 만들기로 합의.
- 2009.3.5 : 문화체육관광방송통신위원회 3당 간사간에 사회적논의기구인 미디어발전국민위원회를 20인(한나라당추천 10인, 민주당추천 8인, 선진과창조의 모임 추천 2인)으로 구성하고 공동위원장을 여·야 1인씩 추천하기로 합의.

- 2009.3.6 : 제281회 국회(임시회·폐회중) 제8차 문화체육관광방송통신위원회에서 문화체육관광방송통신위원회자문기구로 구성하고 100일간(2009.6.15일까지) 활동하기로 함.

○ 미디어위원회는 신문과 대기업의 방송진출 등을 골자로 하는 한나라당의 미디어관련법 개정안에 대해 정상적인 국회 절차로는 통과가 어렵게 되자 여야 합의에 의해 만들어진 특별위원회 성격의 사회적 논의기구임.

○ 미디어관련법이 정상적인 국회 절차로 통과가 어려웠던 배경에는 신문의 방송진출과 대기업의 방송진출에 대해 여론다양성과 방송의 공공성이 훼손될 우려가 있다는 판단 아래 2008년 12월, 2009년 2월 두 차례에 걸쳐 언론인들의 총파업이 있었고 일반 국민들의 절대 다수가 이 법안에 반대하고 있었음.

○ 그러나 미디어관련법 처리 과정에서 국회 안에서 의식의 절대적 다수를 차지하는 한나라당의 대표성과 사회적 대표성이 심각한 괴리가 발생했고, 이 괴리가 사회적 투쟁을 불렀으며, 그로인해 이 괴리와 간극을 메우고 좁히는 구실을 미디어발전국민위원회가 맡았다고 할 수 있음.

○ 미디어위원회의 출범 배경에는 사회적 논란이 일고 있는 미디어관련 법안의 처리 이전에 반드시 사회적 논의를 거쳐야 한다는 합의에 따라 사회적 논의 절차, 국민적 여론 수렴의 절차를 거치기 위한 과정이라는 전제가 깔려있음.

○ 법안 통과 이전에 사회적 논의라는 전제로 탄생한 미디어위원회는 한나라당 입장에서는 미디어관련 법의 강행처리와 통과를 위해 반드시 거쳐야 하는 통과외레가 된 셈임.

○ 미디어관련법 내용의 전문성과 향후 사회에 미칠 영향을 고려하면 위원회의 활동기간이 100일이라는 기간은 짧은 시간이었다는 점, 사회적 의견수렴의 방법과 위원회 운영방식에 대한 아무런 구체적 내용도 없었던 점 등이 탄생에서부터 미디어위원회의 활동과 역할의 한계를 반영함.

제2절 미디어발전국민위원회의 주요임무

○ 위원회 활동 내용에 비춰볼 때 미디어위원회의 주요임무는 한나라당이 제출한 미디어관련 법에 대한 ‘사회적 의견수렴을 위한 논의기구’라고 볼 수 있음.

○ 그러나 이에 대해서도 여야 추천 위원들 간의 입장차가 존재했으며 이는 미디어위원회의 정상적인 임무 수행에 막대한 영향을 미치며 결국 미디어위원회의 파국과 파행의 직접적인 계기가 됨. 여야추천 위원들은 의견 수렴의 주체와 방법, 미디어위원회의 임무와 위상에 대해 끊임없이 대립하는 모습을 보여주었음.

○ 여야의 입장 차이에 대해 한나라당 쪽에서는 최소의 의미를, 민주당과 야당에서는 최대의 의미를 뒀다고 할 수 있음. 한나라당은 위원회의 임무를 한나라당 미디어관련 법의 자구 수정을 하는 폐쇄적인 ‘전문가위원회’로 상정한 것으로 보임. 미디어위원회 첫 회의를 앞두고 한나라당 추천 김우룡 위원장이 언론매체를 향해 “뉘 대단한 논의를 한다고 회의를 공개 하느냐?”고 내뱉은 것을 시작으로 회의 공개를 둘러싸고 벌어진 지루하고 소모적인 논의는 한나라당과 한나라당 추천위원들이 이 위원회에 어떻게 접근했는지를 단적으로 보여줌. 아울러, 한나라당은 사회적 의견수렴을 위한 방법에서 여론조사를 초장부터 배제했으며, 공청회 횡수 등에 대해서도 가급적 적게 하자는 쪽으로 나섬. 즉 사회적인 의견 수렴의 인식에서 차이가 벌어짐. 한나라당의 의견 수렴 주체는 일반 국민들이나 언론 전문가가 아닌 미디어위원 본인들이었음.

○ 반면 민주당 쪽에서는 ‘사회적 의견수렴을 위한 논의기구’에 충실하려는 모습을 보임. 민주당 미디어위원은 일반 국민과 언론 전문가의 의견 수렴에 적극적인 모습을 보이며 이로 인해 한나라당과 마찰을 빚음. 회의 공개 건에서도 의견수렴을 하는 사회적 의견수렴을 위한 논의기구가 자신의 회의를 공개하지 않으려는 것은 자기당착이며, 여론조사와 공청회를 포함해 다양한 의견수렴 방법을 모두 동원해야 한다는 의견을 밝힘. ‘여론조사 시행의 주체가 누구냐?’는 논란이 32 합의를 해석을 둘러싸고 벌어지기도 했으나, 국회 문방위 차원에서 여론조사를 할 의향도 의지도 없는 상황에서 자율적인 운영을 할 수 있는 미디어위원회

가 여론조사를 시행하는 것이 타당하다고 밝힘. 그러나 널리 알려졌다시피 ‘법조문을 여론조사로 결정하는 것에 반대한다’는 한나라당 및 추천위원들의 황당한 반대에 휘말려 미디어위원회 차원의 여론조사는 시행되지 못하고 미디어위원회는 파행으로 끝남.

제3절 미디어발전국민위원회의 활동과 운영

○ 미디어발전 국민위원회는 한나라당이 제출한 미디어관련법에 대한 국회 내 여야의 합의가 어려워지자 여야의 합의에 따라 사회적 여론 수렴, 논의기구(특별위원회)로써 출발함.

○ 미디어발전 국민위원회의 구성은 학계, 방송관련 업계의 전문가, 변호사, 노동단체 및 시민단체를 대표할 수 있는 자로 한나라당 추천 위원 10인, 민주당 추천 위원 8인, 자유선진당 추천 위원 1인, 창조한국당 추천위원 1인, 총 20인으로 여야 동수로 구성되었음.

○ 미디어발전 국민위원 명단

- 김우룡(한나라당 추천/ 여당추천 공동위원장/ 한양대 석좌 교수)
- 강상현(민주당 추천/ 야당추천 공동위원장/ 연세대 언론홍보영상학부 교수)
- 강길모(한나라당 추천/ 미디어발전국민연합 공동대표)
- 강혜란(민주당 추천/ 여성민우회 미디어운동본부 소장)
- 김기중(민주당 추천/ 법무법인 동서 파트너스 변호사)
- 김영(한나라당 추천/ 전 부산MBC 사장)
- 문재완(자유선진당 추천/ 외대 법대 교수)
- 박경신(창조한국당 추천/ 고려대 법대 부교수)
- 박민(민주당 추천/ 지역미디어공공성위원회 집행위원장)
- 변희재(한나라당 추천/ 실크로드 CEO 포럼 회장)
- 양문석(민주당 추천/ 언론개혁시민연대 사무총장)-조준상 공공미디어연구소 소장에서 교체됨
- 윤석홍(한나라당 추천/ 단국대 언론홍보영상학과 교수)

- 이창현(민주당 추천/ 국민대 언론정보학부 교수)
- 이 헌(한나라당 추천/ 시민과함께하는 변호사들 공동대표)
- 정 원(한나라당 추천/ 경희대 법대 교수)-이병혜 명지대 교수에서 교체됨
- 최상재(민주당 추천/ 언론노조 위원장)-류성우 언론노조 정책실장에서 교체됨
- 최선규(한나라당 추천/ 명지대 디지털미디어학과 교수)
- 최영목(민주당 추천/ 성공회대 신문방송학과 교수)
- 최홍재(한나라당 추천/ 공정언론시민연대 사무처장)
- 황 근(한나라당 추천/ 선문대 언론광고학부 부교수)

○ 미디어발전 국민위원회는 미디어위원 20인 전원이 참석하는 전체회의와 분과회의, 운영 소위를 통해 두어 위원회를 운영하였음.

○ 운영소위

- 전체회의에 상정할 의안을 미리 검토, 전체 일정 등을 사전 조율하기 위한 논의기구. 전체회의의 아젠다 역할을 위한 기구임. 전체회의로부터 위임받은 사항을 처리하며 기타 위원회의 활동을 지원하기 위한 운영소위를 두었음. 여야 추천 위원이 각 2인씩 운영소위 간사로 활동함.
- 이외에 공동위원장 2인과 자유선진당, 창조한국당 위원이 참여하는 8인 확대운영소위를 통해 주요 의제를 논의함.

○ 운영소위 간사 명단

- 양문석(민주당 추천/ 언론개혁시민연대 사무총장)-조준상 공공미디어연구소 소장에서 교체됨.
- 이창현(민주당 추천/ 국민대 언론정보학부 교수)
- 최홍재(한나라당 추천/ 공정언론시민연대 사무처장)
- 황근(한나라당 추천/ 선문대 언론광고학부 부교수)
- 매주 1회 회의를 소집하였고 매회 회의 결과를 각 위원들에게 메일로 보고한 후 전체회의에 보고하였음.

○ 분과회의

- 미디어관련 법안의 효율적인 논의의 진행을 위하여 미디어관련 법 중 전문 분야별로 분과회의를 두었음. 미디어관련 법안의 범위가 넓고 전문 분야가 각자 다르며 전체회의에서 논의와 진행으로는 미디어관련 법에 대한 타협안을 내놓기 어렵다는 내부 의견이 이어짐에 따라 미디어 위원회 활동 중반인 4월 중순부터 분과회의를 통해 본격적이고 심도 있는 미디어 관련 법 논의에 들어감.

- 분과회의는 신방겸영과 대기업의 방송진출을 골자로 한 1분과회의 인터넷 규제를 골자로 한 2분과 회의로 나누어짐.

- 그러나 미디어위원회가 후반부에 이르러 여야 추천위원간 대립이 심화되면서 더 이상 논의가 어려워져 분과회의는 사실상 3차까지만 진행되었음.

○ 전체회의

- 미디어발전국민위원 전원이 참석하는 회의로 매주 금요일 오전 10시에 진행하기로 합의함.
- 전체회의의 진행은 공동위원장 2인이 번갈아가면서 진행함. 위원회의 전체 운영방식, 운영 일정 등을 논의하는 회의체.
- 미디어위원회 전체회의는 회의 진행 초기부터 미디어관련법에 대한 주요 논의보다는 회의 공개여부를 둘러싼 공방을 시작으로 인터넷 생중계 여부 등 운영 방식을 둘러싸고 소모적인 논의가 이어졌다는 비판을 받고 있음.

○ 미디어발전국민위원회 전체 활동 일정

- 3.02 여야 100일간 논의키로 합의 : 미디어발전국민위원회 설치 합의
- 3.13 제1차 전체회의 : 미디어발전 국민위원회 활동 개시 (공동위원장 강상현(야당추천), 김우룡(여당 추천))
- 3.20 제2차 전체회의 : 운영 방식 결정
- 3.27 제3차 전체회의 : 운영소위 구성

- 4.03 제4차 전체회의 : 주제별 4회, 지역별 4회 공청회 개최 논의
- 4.10 제5차 전체회의 : 지역공청회 개최 방식 논의
- 4.14 제6차 전체회의 : 워크숍 실시 여부 및 방법 놓고 위원간 공방
- 4.24 제7차 전체회의/ 1차 분과회의 : 여당측 위원들의 일방적 일정 변경 요구로 워크숍 미실시/지역별 주제별 공청회 일정 확정, 인터넷 생중계 가능, 속기록 공개 문제논의
- 5.01 신장경영과 여론 다양성 주제별 공청회 / 제8차 전체회의 / 2차 분과회의 :
 - 일 시 : 2009. 5. 1(금) 10:00
 - 장 소 : 국회 의원회관 특별위원회 회의실(101호)
 - 여당 추천 공술인 : 윤석민 서울대 교수/이연 신문대 교수/하주용 인하대 교수
 - 야당 추천 공술인 :성한표 전 한겨레 논설위원/
 - 양문석 언론개혁시민연대 사무총장/김경환 상지대 교수
- 5.06 부산지역 공청회 : 김우룡 위원장 일방적인 폐회 선언으로 파행
 - 일시 : 2009. 5. 06.(수) 14:00
 - 장소 : 부산시청자미디어센터
 - 여당 추천 공술인 : 주정민 전북대 교수/이윤길 동아대 정치외교학과 교수/
 - 강경근 송실대 법대 교수/유의선 이화여대 교수
 - 야당 추천 공술인 : 문종대 동아대 교수/강창덕 경남민연련 공동대표/
 - 김주완 경남도민일보 뉴미디어부장/정상윤 경남대 교수
- 5.08 방송산업 규제와 공공성 주제별 공청회 및 전체회의/제9차 전체회의 /3차 분과회의 :
 - 일시 : 2009. 5. 8(금) 10:00
 - 장소 : 국회 의원회관 특별위원회 회의실(101호)
 - 여당 추천 공술인 : 김정호 자유기업원 대표/이주선 한국경제연구원 기업연구
 - 본부장/최용제 외국어대 교수
 - 야당 추천 공술인 : 신태섭 전 동의대 교수/신학림 신문발전위원회 위원/정태인
 - 성공회대 교수
 - 제 9차 전체회의 : 여론조사소위(여야 각 2인) 구성 합의
- 5.13 춘천지역 공청회 :

- 일시 : 2009. 5. 13(수) 14:00
- 장소 : 강원도개발공사 대회의실
- 여당 추천 공술인 : 정윤식 강원대 교수/노기영 한림대 교수/안민호 숙명여대
 - 교수/이수일 한국개발연구원 연구위원
- 야당 추천 공술인 : 고민수 강릉 원주대 교수/박대용 춘천 MBC 기자/
 - 유성철 춘천시민연대 사무국장/이병남 강원대 신문방송학과 박사과정
- 5.15 인터넷규제와 표현의 자유 주제별 공청회 및 전체회의 /제10차 전체회의 : 한나라당
 - 추천 위원들의 여론조사 불가 통보 후 여야 추천위원 간 대립 심화
 - 일시 : 2009. 5. 15(금) 10:00
 - 장소 : 국회 의원회관 특별위원회 회의실(101호)
 - 여당 추천 공술인 : 유민수 전 NHN 직원/이종욱 방통심의위 전문위원/
 - 이지호 변호사
 - 야당 추천 공술인 : 전응휘 녹색연합 이사/황성기 한양대 법학과 교수/
 - 오병일 진보네트워크 활동가
- 5.20 광주지역 공청회 : 여당 측 주제별(인터넷규제) 공청회만 준비 및 공술인 막말 파문
 - 일시 : 2009. 5. 20(수) 14:00
 - 장소 : 광주시청자미디어센터(광주시 서구 회재로 494 T. 062-650-0340)
 - 여당 추천 공술인 : 이문원 (전)안티포털사이트 운영자/김명재 포털 피해자/
 - 김민웅 광주대 명예교수/이종민 방송통신심의위원회 분쟁조정담당
 - 야당 추천 공술인 : 남궁협 동신대 사회학과 교수/임동욱 광주대 신문방송광고
 - 학부 교수/도형래 공공미디어연구소 연구원/신성진 광주전남미디어공공성
 - 연대 대표
- 5.22 IPTV 및 지역성 주제별 공청회 /제11차 전체회의 :전체회의에서 △실태조사 △여론
 - 조 사 △지역토론회 실시 유무 공방
 - 일시 : 2009. 5. 22(수) 10:00
 - 장소 : 인천종합문화예술회관 국제회의실
 - 여당 추천 공술인 : 이문행 수원대 교수/이재교 인하대 교수/
 - 최성진 서울산업대 교수

· 야당 추천 공술인 : 김보협 전국신문통신노조협의회 의장/

김은규 우석대 신문방송학과 교수/손석춘 새로운 사회를 여는 연구원 원장

- 5.23 노무현 전 대통령 서거로 대전 공청회 등 잔여 일정 순연
- 6.05 여야 문방위 간사, 미디어위원회 종료시점 6월 25일로 연기 합의 : 한나라당과 자유선진당 위원의 일방적인 단독 회의 개최
- 6.12 제12차 전체회의 : 여론조사 놓고 여야 이견
- 6.15 제13차 전체회의 : 한나라당 측 여론조사 실시 거부
- 6.17 제14차 전체회의 : 여론조사 수용 거부로 민주당, 창조한국당 추천 위원 전원 퇴장으로 사실상 미디어발전 국민위원회 파국

○ 워크숍은 당초 총 2회 예정이었으나 위원회 내부의 갈등과 의견 번복으로 인해 단 1회도 실시되지 못함.

○ 미디어위원회 주요 미디어관련법 논의 활동은 크게 미디어위원회 자체 내부의 의견수렴을 위한 회의, 전문가 의견 수렴을 위한 주제별 공청회, 지역의 의견수렴을 위한 지역별 공청회 등으로 나눌 수 있음. 미디어위원회 내부 의견수렴은 총 4회, 전문가 의견수렴인 주제별 공청회 4회, 지역 공청회는 3회 등을 개최했음.

제4절 미디어발전국민위원회의 주요의제

○ 미디어발전국민위원회는 100일의 활동 기간 중 다룰 주요의제를 다음과 같이 4개의 주제로 나눔. 이는 한나라당의 미디어관련법 개정안의 내용 중 가장 쟁점이 되고 중요한 핵심 분야를 중심으로 미디어위원회 내부에서 회의를 통해 확정된 내용임.

○ 1주제 : 신문방송 경영과 여론다양성

- 한나라당 개정안의 내용 중 신문의 방송사업 진출 허용 문제를 둘러싸고 신방 겸영 허용이 여론다양성에 미치는 영향에 대해 논의함.

○ 2주제 : 방송사업에 대한 진입규제 완화와 공공성

- 한나라당 개정안의 내용 중 대기업 등이 방송사에 대한 소유, 진입 규제를 완화할 경우 방송의 공공성 등에 미치는 영향에 대해 논의함.

○ 3주제 : 인터넷 민주주의와 사회적 책임

- 사이버 모욕죄, 포털 모니터링 의무화 등 한나라당 정보통신망법 개정안의 내용 중 인터넷 규제 강화가 인터넷상 표현의 자유와 민주주의에 미치는 영향에 대해 논의함.

○ 4주제 : 지역성, IPTV 등 기타 주제

- 기타 나머지 주제들을 모음. 지역성, IPTV 등의 주제들을 통합함.

○ 주요의제를 중심으로 총 4회에 걸친 미디어위원 내부 주제별 토론회와 외부 공술인의 공술을 듣는 총 4회의 주제별 공청회를 실시하였음.

제2장 한나라당 미디어관련법 개정안 내용과 검토

제1절 한나라당 개정안 내용

1. 방송법

<표2-1> 방송법 현행규정과 한나라당 개정안 비교(1)

구분	현행규정	개정안
신문, 대기업, 외국자본의 방송진출	○지상파, 종합편성·보도PP에 대한 대기업·신문·통신의 소유(8조3항) - 지상파: 금지 - 종합편성·보도PP: 금지	○지상파, 종합편성·보도PP에 대한 대기업·신문·통신의 소유(8조3항) - 지상파: 20% - 종합편성PP: 30% - 보도PP: 49%
	○지상파, 종합편성·보도채널 1인 지분 제한 (8조2항) - 30%	○지상파, 종합편성·보도채널 1인 지분 제한 (8조2항) - 49%
	○외국자본의 출자 또는 출연(14조) - 지상파: 금지 - 종합편성·보도PP: 금지	○외국자본의 출자 또는 출연(14조) - 지상파: 금지 - 종합편성·보도PP: 20%
	- 위성방송: 33%	- 위성방송: 49%
허가 및 제재조치 개선	○가타 매체(SO, 위성, IPTV)에 대한 대기업·신문·통신의 소유 (8조4항) - 신문·통신의 SO 및 위성방송 소유: 33% - 대기업의 위성방송 소유: 49%	○가타 매체(SO, 위성, IPTV)에 대한 대기업·신문·통신의 소유 (8조4항) - 신문·통신의 SO 및 위성방송 소유: 49% - 대기업의 위성방송 소유: 제한폐지
	○지상파와 SO의 소유겸영금지(8조5항)	○지상파와 SO의 소유겸영금지 삭제(8조5항 단서 삭제)
	○재허가기간 (16조) - 5년 범위내 시행령으로 정함	○재허가기간 (16조) - 7년 범위내 시행령으로 정함
	<신설>	○재허가거부시 경과규정 (18조 4항) - 신규사업자 방송개시일까지 기존 사업자 영업가능도 록 경과규정 신설
	<신설>	○허가취소 전단계 제재조치 (18조1항) - 허가, 승인, 등록취소 이전에 광고정지, 영업정지, 허가 기간단축 등 신설
	<신설>	○방송심의규정 위반제재 과태료 신설(100조항)5천만원 이하 과징금추가

<표2-2> 방송법 현행규정과 한나라당 개정안 비교(2)

방송광고 규제완화	<신설>	○가상광고 및 간접광고 개념 신설 (73조2항) - 방송광고의 개념에 가상광고와 간접광고 개념을 추가 하고, 시행시기와 방법은 시행령에 규정
-----------	------	---

2. 신문법

<표2-3> 신문법 현행규정과 한나라당 개정안 비교

항목	현행규정	개정안
위헌 및 헌법 불합치 규정 정비	○시장 지배적사업자 추정 규정(17조)	<삭제>
	○시장 지배적 사업자에 대한 신문발전기금 지원 배제 규정 (34조2항2조)	<삭제>
	○모든 일간신문 지배주주에게 신문의 복수소유 일률적 금지 규정(15조3항)	<삭제>
신문 방송 겸영	○일간신문과 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송 사업 겸영금지(15조2항)	<삭제>
신문 지원 기관 통합	○신문지원기관으로 신문법상 신문발전위원회(27조), 신문유 통원(37조), 민법상 재단법인인 한국언론재단 등이 존재	○중전의 신문발전위원회, 재단법인 한국언론재단을 통합하여 한국언론진흥재단을 신설(28조)하고, 신문유 통원은 한국언론진흥재단에 두도록 함(32조)
인터넷 뉴스 서비스	신설	○인터넷포털의 뉴스서비스는 언론은 아니지만 실질적으로 뉴스전달기능을 수행하고 있으므로 신문법의 규율대상으로 하되 신문과는 구별하여 "인터넷뉴스 서비스"로 분류(235호)하고, 인터넷뉴스서비스사업 자에게 기사배열의 기본방침과 기사배열책임자 공개 등 준수사항을 규정(9조)

3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

<표2-4> 정보통신망법 현행규정과 한나라당 개정안 비교

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

4. 인터넷 멀티미디어 방송사업법

<표2-5> IPTV법 현행규정과 한나라당 개정안 비교

구 분	현행규정	개정안
신문, 대기업, 외국자본의 방송진출	○종합편성·보도PP에 대한 대기업 및 신문·통신의 소유 (8조3항) - 종합편성·보도PP: <u>금지</u> ○외국자본의 출자 또는 출연(9조2항) - 종합편성·보도PP: <u>금지</u>	○종합편성·보도PP에 대한 대기업 및 신문·통신의 소유 (8조3항) - 종합편성·보도PP: <u>49%</u> ○외국자본의 출자 또는 출연 (9조2항) - 종합편성·보도PP: <u>20%</u>

제2절 한나라당의 개정 이유 및 효과

1. 방송법

1) 개정이유

○ 신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고 국제적 시장 개방 조류에 대응하여 우리 방송산업의 경쟁력을 강화하고 미디어산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 현행법상의 1인 지분 소유제한과 대기업, 신문뉴스통신 및 외국자본의 종합편성 또는 보도전문편성 콘텐츠 사업에 대한 경영 또는 주식지분 소유금지 등의 규제를 완화하려는 것임(나경원 의원 대표발의, 2008. 12. 3., 방송법 일부 개정법률안).

○ 신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고 국제적 시장 개방 조류에 대응하여 우리 방송산업의 경쟁력을 강화하고 미디어산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 현행법 상의 1인 지분 소유제한과 대기업, 신문뉴스통신 및 외국자본의 종합편성 또는 보도전문편성 콘텐츠 사업에 대한 경영 또는 주식지분 소유금지 등의 규제를 완화하려는 것임(허원제 의원 대표발의, 2008. 12. 24., 방송법 일부 개정법률안).

2) 효과

(1) 진입규제완화

○ 현재 우리의 지상파방송의 독과점적 구조는 디지털기술의 발전, 도도한 글로벌화 흐름, 수용자 수요가 다양화되는 환경에 대응할 수 없음. 방송시장 진입규제를 완화해야 함. 공공적 가치들은 방송시장 진입규제가 완화되더라도 공영방송이 존재하면 최소한 지켜질 수 있음. 우리나라는 KBS가 공영방송으로 존재함(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 7~8쪽).

○ 진입규제완화는 그동안 우리 방송시장의 구조적 진입장벽은 본격적으로 완화하는 계기가 될 것(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 6쪽).

(2) 경쟁 확대와 수용자 후생 증대

○ 방송시장의 진입규제완화는 경쟁을 확대할 것임. 신규 진입자가 기존 방송사를 인수한다면 경쟁은 확대되지 않겠지만 우리나라의 경우 신규방송사의 출현가능성이 있음. 경쟁의 증가는 수용자의 후생 면에서 가치의 증가를 가져올 것임. 민영방송사 간의 경쟁 확대가 프로그램의 질을 저하시킬 것이라는 우려가 있지만, 항상 일반적으로 일어나는 현상이 아님. 상업방송=저질 프로그램의 등식이 성립하지 않음(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 9쪽).

(3) 채널증가로 인한 다양성 증대

○ 방송사는 어느 한 관점에 치우침이 없이 여러 다양한 관점을 고르게 진실되게 담아내야 함. 신규채널이 증가하면 중복편성을 하지 않는 한 다양성이 줄어들 수는 없음. 서로 다른 법인인 지상파방송 채널이 증가하면 소스의 다양성은 당연히 증가함(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 9~10쪽).

(4) 자산규모 10조원 이상 대기업 진입규제 근거 없음

○ 자산규모 10조원 이상의 대기업의 진입을 원칙적으로 금지하는 것은 큰 문제가 있음. 전 세계적으로 방송시장에서 자산규모를 기준으로 대기업의 진입을 규제하는 나라를 찾기 힘들며 자산규모가 큰 기업일수록 관점다양성을 훼손시킬 것이라고 보기 힘들. 10조원 자산규모를 기준으로 대기업의 방송진입을 차별하는 것은 원래 정책의도와는 달리 10조원 이하의 기업들에게만 이익을 주게 됨(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 10~11쪽).

(5) 지상파 방송사의 경영효율화 유인

○ 최근 경제악화로 인해 지상파 방송사들의 자본 경색을 완화하기 위한 목적도 있지만, 장기적인 경쟁체제 도입으로 경영 효율화 등을 유인하는 효과도 기대할 수 있을 것(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 6쪽).

(6) 규제완화는 세계적 추세

○ 신문사/대기업의 지상파방송진입 허용과 외국자본의 종합편성보도FP 진입 허용은 세계적인 규제완화 추세와 디지털 시대 전환으로 인한 미디어 시장 구조변화, 글로벌 미디어 환경 등에 비추어 볼 때 나름대로 바람직한 방향이라고 판단(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 6쪽).

(7) 지역민방, 신규 진입자에 유리

○ 1인 지분제한을 49%로 완화한 것은, 1대 주주의 교체에 어려움을 겪고 있는 지역 민방 들에게 현실적으로 도움이 될 것. 초기 시장진입에 적지 않은 시간과 자본을 필요로 하는 종합편성보도FP 사업자들에게도 경영적으로 안정적인 토대를 제공해 줄 것으로 기대(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 7쪽).

(8) 규제형평성 도모

○ 대기업 지분제한을 철폐하고, 외국자본 진입을 49%까지 허용한 것은 위성방송 사업자에게 현실적으로 자구책을 마련할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 전망. 위성방송 사업자의 외국자본 진입을 49%로 완화한 것은 경쟁매체인 케이블TV와의 형평성을 도모했다는 점에서 긍정적으로 평가(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 7쪽).

(9) 사후규제를 통해 규제기능

○ 신문/방송 경영으로 인한 거대 여론독점기업의 탄생, 다양한 여론에 대한 영향력과 같은 부작용도 일시적으로 나타날 가능성은 있음. 때문에 보도 관련 프로그램들에 대한 사후규제 강화 등이 요구됨(황근, 3차 미디어발전국민위원회 발제문, 8쪽).

○ 대기업 방송사가 자신에게 유리한 왜곡보도를 할 경우는 사후규제-영업규제, 광고규제, 재허가 취소-에 의해 제재 가능함. 보도기능을 수행하는 방송사의 숫자가 많아질수록 내부적 견제기능이 활성화됨(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 11쪽).

(10) 대기업의 투자위험 감소 필요

○ 대기업이 이미 보도 이외의 PP에 참여할 수 있으므로 이를 통해 방송이 참여해야 한다는 주장은 방송프로그램 제작사업의 리스크를 고려할 때, 설득력이 없음. 대규모 투자의 위험을 감소시켜 제작비 투자를 합리화시켜주기 위해선 대기업에도 많은 수용자를 모집할 수 있는 종합편성이나 지상파방송 사업을 할 수 있어야 함(최선규, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 12쪽).

2. 신문법

1) 개정이유

○ 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 일부 조항에 대한 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정에 따라 관련 규정의 정비가 필요하고, 인터넷포털 등이 뉴스를 제공하여 언론의 기능을 하고 있어 이를 언론관계 법률의 규율 대상으로 포함하는 한편, 업무가 중복되어 비효율적으로 운영되던 신문지원기관의 효율화를 위해 통합하며, 신문방송뉴스통신 간의 경영(교차 소유)을 원천적으로 금지하고 있는 것은 매체 간 융합추세 등의 언론환경에 부적합하고 신문산업 활성화에 장애로 지적되고 있어 경영(교차 소유) 규제를 완화하는 등 신문의 자유와 산업발전을 위한 법적 기반을 획기적으로 확충하려는 것임(한선교 의원 대표발의, 2008.12.26., 신문등의자유와기능보장에관한법률 전부개정법률안).

2) 효과

(1) 여론독과점 완화

○ 한국언론재단의 조사, 윤석민교수의 분석, 자유기업원의 보고서는 공히 방송3사에 의한 여론독과점이 심각한 상황임을 증명하고 있음. 신문이라는 매체의 여론 영향력은 현저하게 줄어들었으며 특히 연령대가 낮아질수록(성인기준) 그 정도가 거의 미미해지고 있음(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 2쪽).

○ 현재의 여론독과점 구조를 조금이라도 완화하기 위해서는 취재력 있는 신문이 방송 등 다양한 매체와 결합할 필요가 절실함. 신문이 방송에 진출하면 여론독과점이 생길 것이라는 것은 현재의 심각한 여론독과점 상황을 외면하는 것. 현재 발생된 여론독과점 구조를 어떻게 개선해 갈 것인가가 미래에 발생할 독과점 가능성에 대한 가장 효과적인 대책이 될 것(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 2쪽).

(2) 여론다양성 확보

○ 2008년 5월 조사 기준 18년 된 민영방송 SBS의 여론영향력은 3%이며, 15년 된 YTN의 여론영향력은 2%에 불과. 종합일간신문이 아무리 취재력이 뒷받침된다고 하더라도 예측할 수 있는 시간 내에서 KBS나 MBC의 여론 영향력을 추월하여 독과점을 형성할 것이라고 보기는 어려움. 신문의 방송 참여는 여론독과점 구조를 개선하고 다양성에 기여하게 될 것이라고 보는 것이 현실적(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 2쪽).

(3) 신문 규제근거의 소멸

○ 헌법에 보장된 언론·출판의 자유를 뚜렷한 법적 이유 없이 1980년 언론기본법에 따라 강제 분리 통폐합한 것은 취약한 정권의 방송장악과 정보 통제 의도에서 비롯되었다고 추정. 민주화의 진전과 함께 당연히 이 배타적 방송독점구조는 해소되었어야 함. 신문규제의 근거는 역사적으로 상실되었고, 현실적으로 사멸되었다. 이와 같은 조건에서 신문의 방송참여를 반대하는 것은 보편타당한 기준에서가 아니라 편견에서 비롯된 것(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 2~3쪽).

(4) 차별적 규제의 정상화

○ 방송의 신문 겸영은 자유로움. 지분의 49%까지 소유 가능. 신문의 방송참여를 금지하는 것은 명백한 차별. 더욱이 MBC의 영향력이 조선일보 그것의 5배에 이른 조건에서 MBC의 신문 겸영은 가능하고 그 역은 불가능하다고 하는 것은 일반적으로 정의롭지 않음. 정상화의 방향은 방송의 신문참여나 여타 매체 참여를 금지하는 방식이 아니라 매체 선택의 자유를 동일하게 확장하는 것이 여러 여건을 감안하여 타당하다고 판단(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 3쪽).

(5) 효율성 제고와 뉴스의 질 향상

○ 신문의 장점은 취재력에 있음. 방송을 겸영할 경우 원소스 멀티유스의 효율성 제고가 예상됨. 기존 지상파나 다른 보도전문채널과의 경쟁으로 인해 여론다양성은 물론 뉴스의 질이 향상될 것으로 기대(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 3~4쪽).

(6) OECD 국가 수준으로의 복귀

○ 신방겸영을 원칙적으로 금지한 나라는 없음. STATE의 연방이며 공영방송이 부재한 미국식은 우리나라 현실에 맞지 않으며 유럽과 비슷한 여론독과점 대책 시스템을 구축하며 매체 통합과 선택의 자유를 주어야 할 것(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 4쪽).

(7) 기술의 발전과 신문의 활로

○ 디지털시대에 아날로그의 칸막이를 강제하는 것은 그 자체로 코미디. 매출액 급감, 영향력 감소는 한국 신문만의 상황이 아닌 전 세계적 현상임. 젊은 세대로 갈수록 방송과 인터넷, 통신을 통한 정보의 취득이 가속화되고 있음. 방송을 겸영하면 활로가 있는지는 불투명하나 신문매체에만 안주해 있을 경우 몰락은 명백함. 분명한 것은 도전의 기회를 신문에게도 주어야 한다는 것임(최홍재, 4차 미디어발전국민위원회 발제문, 4쪽).

3. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

1) 개정이유

○ 인터넷상의 불법정보의 유통으로 인한 피해가 날로 심각해지고 있으며, 특히 명예훼손 및 모욕 등 권리침해 정보로 인한 분쟁이 커다란 사회 문제로 대두되고 있어 기존의 법제도에 대한 개선이 시급한 상황임. 인터넷상에서 행해지는 모욕행위는 그 피해의 확산속도가 빠르고 광범위하여 그로 인한 인격권의 침해 결과가 회복하기 어려운 상태에 이르는 경우가

많고 사이버공간의 특성인 익명성과 소위 ‘피 나르기’ 등으로 인해 가해자가 누구인지 특정하기 어려워 범죄피해에 대한 신고나 고소가 어려운 등의 특성을 가지고 있음. 이러한 특수성으로 인해 기존의 형법상 모욕죄로는 대처가 어렵거나 불충분한 영역이 많아 인터넷상의 모욕행위에 대한 처벌을 강화하고, 형법상 친고죄로 규정되어 있는 요건을 완화하고자 함. 그리고 현행법상 게시판 본인확인조치(제44조의5)는 일일 이용자 10만 이하의 사이트에는 적용되지 않고 있는데, 실제로 일일 이용자 10만 이하의 사이트에서도 권리침해행위는 심각하게 나타나고 있으며, 권리침해를 당한 자가 게시자를 확인할 수 있는 방법이 없어 이를 보완하기 위하여 본인확인조치 시행 대상의 구체적 범위를 대통령령으로 정하고자 함. 또한 불법정보의 유통을 방지하기 위하여 정보통신서비스제공자가 불특정다수에게 공개되는 정보에 대하여 모니터링을 실시하도록 의무화함. 이와 더불어 정보통신서비스 이용자의 표현의 자유와 제3자의 권리간의 균형을 도모하면서도 합리적으로 관련 분쟁을 해결할 수 있는 제도가 확립되지 못한 점을 감안하여, 임시조치(현행법 제44조의2) 및 ‘인터넷 분쟁조정제도’(현행법 제44조의10)를 개선하고자 함. 임시조치 및 분쟁조정제도 개선의 주요 방향은, 1) 권리침해 주장자의 신청에 의한 임시조치 제도를 개선하여 권리가 침해된 경우 신속용이하게 구제받을 수 있도록 하며, 2) 임시조치에 대한 실효성 확보 차원에서 임시조치 미이행시 과태료를 부과하며, 3) 임시조치에 대한 정보 게재자의 이의신청 제도를 도입하여 이용자의 표현의 자유를 보장하며, 4) 정보통신서비스 제공자의 자의적 판단의 여지를 제거하여 영업수행에 있어서의 예측가능성과 법적 안정성을 보장하고, 5) 현재의 명예훼손 분쟁조정부에 직권조정 및 중재의 권한을 부여하고 조직을 확대 하는 등 ADR(Alternative Dispute Resolution) 제도를 활성화하는 것임(성윤환 의원 대표발의, 2008. 12. 24., 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안).

2) 효과

(1) 제한적 본인확인제 필요성

○ 현재의 제한적 본인확인제는 2003년 노무현 정부와 진대제 장관이 도입한 공공게시판의 실명제와는 전혀 관계없이, 정보보호진흥원이 개인정보 보호와 타인 명의 도용 인증을 막기

위해 고안한 것임에도, 진대제 장관이 포털 피해가 극심해지자 인터넷실명제 도입으로 이를 막겠다고 나서면서 일대 혼란이 벌어진 것임. 제한적 본인확인제의 성공은 주민번호를 완전히 대체하는 아이핀제의 의무화에 있지만 포털사 등의 로비 탓에 여전히 주민번호 인증이 대세이므로 실효성이 없음. 실명제를 강력히 반대하고 있는 민주당의 이종걸 의원이 아이핀제 의무화 법안을 발의했다는 것이야말로 현재의 제한적 본인확인제가 실명제와 전혀 관계없음을 보여주는 단적인 증거(변희재, 6차 미디어발전국민위원회, 2쪽).

(2) 사이버모욕죄의 신설

○ 형법상의 명예훼손죄가 정보통신망법의 제 44조 ①로 포함되어있기 때문에 형법상의 모욕죄가 정보통신망법에 포함되는 것은 법 논리 상 문제가 없음. 포털 피해자 K모씨의 피해 사례로 볼 때, 사이버 상에서의 모욕은 누군가 허위사실을 유포했을 때, 모욕적 글이 연이어 게시되므로 피해자 입장에서는 이를 일괄적으로 처리할 필요성이 있음. 여중생 게시글 피해 기출 사건에서 볼 수 있듯이 사이버 상에서 심각한 모욕을 받은 피해자는 이를 신고할 엄두를 내지 못하고, 여중생의 어머니의 경우 인터넷 이용기술을 습득하지 못해 증거자료를 전혀 캡처하지 못했다. 이런 경우에 제 3의 공공기관에서 피해구제를 도와줄 필요성이 있기 때문에, 반의사불벌 조항의 피해구제 효과가 있음. 마지막으로 프랑스의 형법의 사례에서 인터넷 범죄의 경우 가중처벌을 위해 따로 규정한 사례가 있으므로, 사이버 모욕죄의 가중처벌은 타당함(변희재, 6차 미디어발전국민위원회, 14~15쪽).

(3) 임시차단조치와 모니터링 의무화

○ 정보통신망법 상의 가장 심각한 문제는 권리침해 게시글에 대한 임시조치와 게시글 삭제 등이 포털 등 상업사이트 운영자가 자의적으로 판단하도록 되어있다는 것. 개정안의 경우 권리침해 게시글에 대해 포털사가 일단 임시조치를 취한 뒤, 분쟁조정위원회에서 최종 삭제 여부를 결정하므로 신속하고 명확한 피해구제 시스템을 갖출 수 있음. 현재 각 포털사는 모니터 요원을 두고 있으나, 게시글은 연중무휴 24시간 내내 업로드되는 반면 모니터링은 평일 저녁 6시까지만 진행하고 있음. 그러므로 저녁이나 주말에 피해 게시글이 업로드되었을 경

우, 피해자는 전혀 손을 쓸 수 없도록 되어있음. 포털사가 24시간 업로드를 하고 있다면 모니터링 역시 24시간 진행되어야 하므로 이에 대한 의무화는 필요(변화제, 6차 미디어발전국민위원회, 15~16쪽).

4. 인터넷 멀티미디어 방송사업법

○ 개정이유 : 신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고 국제적 시장개방 조류에 대응하여 우리 방송산업의 경쟁력을 강화하고 미디어산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 현행법 상의 대기업, 신문·뉴스통신 및 외국자본의 종합편성 또는 보도전문편성 콘텐츠 사업에 대한 경영 또는 주식지분 소유금지 등의 규제를 완화하려는 것임(구본철 의원 대표발의, 2008. 12. 3., 인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부 개정법률안).

제3절 한나라당의 미디어법 개정안에 대한 검토

1. 미디어 법안 근거와 검토의견

1) 대기업 방송진출

<표2-6> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(1)

현행 규정	한나라당 개정안	한나라당 주장의 근거	한나라당 주장 근거에 대한 검토 요약
지상파 금지 종합편성·보도 PP 금지 SO·위성 49%	지상파 20% 종합편성·보도PP 49% SO·위성 100%	<ul style="list-style-type: none"> ① 방송시장의 진입규제 완화는 경쟁을 확대할 것 ② 대기업이 방송을 하면 일자리가 늘어날 것 ③ 전문채널시장은 규모가 작기 때문에 대기업이 종편이나 보도PP를 해야 한다 ④ 방송의 글로벌경쟁력을 키우기 위해서 대기업 자본이 필요하다 ⑤ 지상파방송 3사의 정치적 편향과 다양성이 미흡하다. ⑥ 경쟁은 프로그램의 질과 다양성을 저하시키지 않는다. ⑦ 진입규제가 완화되더라도, KBS가 공공적 가치 있는 프로그램을 공급하면 문제가 없다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 대기업은 이미 방송산업에 진출해 있음. 방송시장에서 위업을 최소화하기 위한 투자전략에 따라 시장활성화를 이루지 못한 것임. ② 2007년 방송시장은 10조로 2000년에 비해 두 배로 커졌지만, 일자리는 13,897명으로 2000년 13,294명과 차이가 없음 ③ 방송뉴스는 미디어기업에서 수익을 창출할 수 있는 구조가 아님. 대자본의 자본력을 바탕으로 장기적으로 대자본 방송자본으로 독점화 될 가능성이 높음. ④ 국내시장 규모가 작은 현실에서 규제철폐가 글로벌 미디어 기업육성에 기여하는 바는 미미할 것임 ⑤ 지상파방송 3사의 여론이 신문시장에서 3개 거대 신문들이 형성하는 확실적이고 편파적인 정도에 해당되는지는 검증된 바 없음. ⑥ 채널이 하나 늘어날 때마다 다양성보다는 확실성이 늘어나고, 확실성 속에서 더욱 선정적이고 폭력적, 자극적인 방식으로 재현되어 온 것이 현실. ⑦ 장기적으로는 KBS에게 공공적 가치가 있는 프로그램만을 제작, 편성하라는 압력으로 작용할 것이고 결국에는 대중들의 관심으로부터 멀어지는 '재미없는' 공영방송으로 전락할 것임.

		⑧ 대기업 소유 미디어기업이 왜곡보다 할 경우 사후규제가 가능하다.	⑧ 방송통신심의위가 행정기구의 성격을 지니고 있어, 심의 행위가 사실상 '사전검열'에 해당돼 위원 소지가 많다는 지적까지 나오고 있음. 또한, 대기업 방송사에 대한 사후규제를 공정거래위원회 같은 곳에서 하라는 것은 역설적으로 권위주의적 통제가 강한 시점에서는 정치적 통제를 강화시키는 빌미를 제공할 여지도 있음.
--	--	---------------------------------------	--

2) 신문·방송 겸영

<표2-7> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(2)

현행 규정	한나라당 개정안	한나라당 주장의 근거	한나라당 주장 근거에 대한 검토 요약
금지	허용	<p>-신문·방송 겸영을 허용하면 여론다양성이 높아짐. ‘현재 지상파 방송사, 특히 KBS와 MBC의 여론독과점 상황’이라는 것.</p> <p>-이러한 여론독과점을 해소하기 위해 대기업과 신문에 지상파 방송의 겸영 및 종편채널 진출을 허용해야한다는 것.</p> <p>- 신문의 매체 영향력은 현저하게 줄어들고 있으며 연령대가 낮을수록 그 정도가 더욱 현저함. 신문경영위기의 대안으로 규제완화가 이뤄져야 함.</p> <p>‘현재 방송법과 방송체계가 5공시대 언론통합의 결과이며, 언론 자유의 복원을 위해서라도 신문·방송 겸영을 허용하자는 주장을 함.</p>	<p>- ‘KBS와 MBC에 의한 여론독과점 주장의 근거자료는 대단히 작위적이고, 여론독과점 상황을 연출하기 위해 끼워 맞추기식 자료.</p> <p>- 방송에 참여할 수 있는 신문은 조선, 중앙, 동아일보 뿐 신문시장을 독과점 지배하고 있는 신문계 별들이 방송진출을 할 경우 여론의 다양성은 현저하게 떨어질 것임.</p> <p>- 종편채널은 98년 방송법 제정 이후 한 번도 승인된 적 없음. 종편 채널 자체가 특혜적 요소가 있음. 종편채널이 지상파와 차이가 없음에도 내용규제(제작, 편성, 광고) 측면에서 지상파보다 엄청난 특혜를 받을 것임. 전국 권역의 종편도입은 기존 지역 지상파방송사의 권역정책과 배치되므로 방송의 지역성 구현에 역행하는 정책임.</p> <p>② 현행 방송법은 1998년 방송개혁위원회 등을 통해 전면 개정되었고, 개정 방송법은 사회적 합의가 가장 잘 반영된 법이라고 할 수 있음.</p>

3) 사후규제 강화

<표2-8> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(3)

법안	한나라당 개정안	한나라당 주장의 근거	한나라당 주장 근거에 대한 검토 요약
허가 및 제재조치 개선	신설	<p>- 재허가거부시 경과규정(18조4항), 신규사업자 방송개시일까지 기존 사업자 영업가능도록 경과규정 신설</p> <p>- 허가취소 전단계 제재조치(18조1항), 허가, 승인, 등록취소 이전에 광고정지, 영업정지, 허가기간단축 등 신설</p> <p>- 방송심의규정 위반제재 과태료 신설(100조1항), 5천만원 이하 과징금 추가</p>	<p>- 방송통신심의위가 행정기구의 성격을 지니고 있어, 심의 행위가 사실상 '사전검열'에 해당. 방송사 차원에서 민감한 뉴스는 '게이트 키핑' 강화를 명분으로 순차시킴이나 내보내지 않을 것임. 방송의 자유와 자율성을 구조적으로 통제하는 것으로서 작용할 것.</p> <p>- 우리나라 정서상, 구조상 대기업을 사후규제 할 수 없을 개인성이 큼. 또, 주요한 광고주인 대기업방송에 대해 사후규제의 차원에서 재허가 취소를 할 수 있겠는가의 문제와 주식시장에 상장해 놓았기 때문에 현실적으로 재허가를 취소할 수 없는 문제가 있음.</p> <p>- 대기업 방송사에 대한 사후규제를 공정거래위원회와 같은 곳에서 하라는 것은 역설적으로 권위주의적 통제가 강한 시점에서는 정치적 통제를 강화시키는 빌미를 제공할 여지도 있음.</p>

4) 인터넷 규제

<표2-9> 한나라당 미디어 법안의 근거와 검토(4)

법안	한나라당 개정안	한나라당 주장의 근거	한나라당 주장 근거에 대한 검토 요약
사이버모욕죄	신설	-형법상 모욕죄와 별도로 사이버 공간에서의 빈번한 인격권 침해 방지를 위해 가중된 법정형을 인정할 필요 있다.	① 사이버 모욕죄 입법 목적에 대한 달성이 의문시됨 ② 반의사 불벌죄 필요성 미미 ③ ‘모욕’ 개념의 모호성으로 인해 정치적 남용의 우려가 큼 ④ 모욕죄 폐지는 전 세계적 흐름 ⑤ 모욕죄로 인한 표현의 자유 침해
제한적 본인확인제		-제한적 본인확인제로 인터넷의 익명성 등을 악용한 사이버폭력 등 역기능을 방지할 수 있다.	① 제한적 본인확인제 입법 목표 달성 효과 미미 ② 개인정보 오남용과 유출 위험 상존 ③ 표현의 자유 침해 우려 ④ 기존 규제 시스템으로 인터넷 실명제 대체 가능
포털 등의 임시(차단) 조치		-명예훼손 게시물에 대한 삭제 요청 시 ‘지체 없이’ 삭제·임시 조치. 불법정보 모니터링 의무 부과	① 임시조치 대상 범위의 불명확성으로 인한 권력 남용 우려 ② 권리침해 여부가 불명확한 경우의 판단 절차 부재 ③ 이의신청 절차의 부재 ④ 권력에 의한 임시조치 남용 우려 ⑤ 과태료 부과로 인한 표현의 자유 위축 ⑥ 기본권 침해 우려
모니터링 의무화		-불법정보 유통방지 -피해사례 규제	① 현실적으로 완벽한 모니터링 실시 불가능 ② 외국계 기업의 규제 적용 형평성 어려움 ③ 모니터링 의무화에 따른 중소 인터넷 기업 경쟁력 약화

			④ 정보통신서비스제공자의 게시물 임의적 삭제 가능성 ⑤ 모니터링 책임 범위 모호성
--	--	--	--

2. 한나라당 미디어법의 근거에 대한 구체적 검토의견

1) 방송법

(1) 고용창출 여부

○ 정부와 여당이 주장하는 방송 소유겸영규제 완화로 인한 일자리 창출 기대효과는 정보통신정책연구원(KISDI)의 '방송규제완화의 경제적 효과 분석' 보고서(0901)에 근거함. 보고서는 플랫폼 및 광고시장이 향후 어떤 규모일 때 어떤 취업증가효과가 나타난다는 것을 보여 줄 뿐 규제완화가 실제로 이러한 시장 규모의 증가로 연결될 것이란 근거를 엄격한 분석을 통해 보여주지 못하고 있음. 취업유발계수는 특정 산업 분야에 10억원을 추가 투자했을 때 신규취업자가 몇 명인지, 혹은 전체 산업매출액이 얼마나 증가되는지를 가리키는 지표가 아님.

○ 2005년 이후 방송산업 규모가 지속적으로 늘어왔음에도 불구하고 방송업계 종사자 수는 지속적으로 감소함. KISDI 식 계산을 받아들인다 하더라도 해마다 다양한 정치, 사회, 경제 조건들이 변화하는 상황에서 이런 식의 기계적인 대입은 현실과 동떨어진 결과를 낳을 것.

○ 오히려 인수 합병 및 경영효율화를 위한 구조조정으로 고용 감축 우려. 예를 들면 지난 2007년 지역민방 재허가시 일부 지역민방에서 벌어졌던 극단적 이윤창출 노력과 그에 수반한 제작비 축소, 인력감축 등이 발생함. 1996년 미국 FCC가 언론사의 소유제한을 완화했던 '텔레커뮤니케이션법'이 통과된 이후 언론계 종사자들의 수가 전체적으로 감소한 해외 사례가 시사하는 바 있음.

(2) 글로벌미디어그룹 탄생 여부

○ 대부분의 글로벌 미디어 그룹들은 인수와 합병, 콘텐츠 산업에 대한 투자를 통해 성공해 왔음. 특히, 콘텐츠 해외시장 개척에는 언어의 장벽 같은 구조적 제한이 있어 비영어권 국가

로는 쉽지 않은 일. 20억 인구가 영어권인 글로벌 환경에서 한국의 글로벌 미디어 그룹은 사실상 현실성이 없음.

○ 일본 자본인 SONY는 일본 미디어 시장보다는 미국 미디어 시장을 인수합병함으로써 미국시장을 기반으로 하고 있음. 우리나라 역시 글로벌 미디어 그룹으로 경쟁력을 강화하기 위해서는 현재 국제경쟁력을 가진 WiBro, DMB, IPTV 기술과 서비스 모델 진출에 주력하는 것이 합리적임. 영화시장, 지상파의 외주시장, IPTV시장, 케이블 및 위성시장, 해외시장을 겨냥한 스튜디오 시스템 도입하고, 해외의 채널 또는 방송플랫폼 진출을 시도할 필요가 있음.

(3) 여론다양성 확보 논리의 허구

○ 애초 대기업 지상파 방송 소유 금지 규제는 '여론의 자본 종속을 금지하기 위한 규제'임. 대자본이 여론지배력 높은 언론을 소유하는 것은 자본권력의 언론권력화, 언론권력의 정치권력화를 통한 국가속의 국가로서 지배권을 누림으로서 민주주의 의사결정구조를 왜곡할 우려가 높음(문종대, 미디어발전국민위원회 부산공청회 발제문 "방송규제완화의 경제적 효과분석에 대한 논의").

(4) 외국자본 방송뉴스 소유 타당성 여부

○ 외국자본과 자산 규모 10조원 이상의 대기업은 분리해서 취급할 수 없음. 외국자본의 방송뉴스 소유와 경영은 허용하고, 자산 규모 10조원 이상 대기업의 방송뉴스 소유와 경영은 배제하는 방식은 손바닥으로 하늘을 가리는 것이나 마찬가지임. 바로 역차별 논란에 휩싸이면서, 자산규모 10조원 이상 대기업의 방송뉴스 소유와 경영 역시 이른 시일 안에 허용되는 쪽으로 흘러갈 수밖에 없을 것이기 때문임. 따라서 외국자본과 자산규모 10조원 이상 대기업의 방송뉴스 소유 허용 여부는 패키지로 함께 논의되는 것이 타당함(조준상, 4차회의 발제문).

○ 한나라당의 방송법개정안은 단지 신문1사의 지상파 20%소유, 대기업의 20%지분소유 가 능만을 명기. 해외 주요국의 미디어소유규제와 비교하면 너무나 많은 문제점이 노출. 소유의 개념이 너무 추상적. 지분뿐만 아니라 임원과 같은 의결권을 통해서도 실질적으로 기업이 지배되는 경우는 비밀비제한. 따라서 현행 한나라당의 방송법개정안으로는 만약 특정 신문 사의 임원명으로 방송사의 지분을 소유하거나, 외국인이 국내에 자회사를 설립하여 방송사 의 지분을 소유 시 이를 제재할 수 있는 길이 없음(김경환, 1차 주제별공청회 공술문).

○ 한미FTA 협상에서 지상파 방송은 물론 종합편성채널과 보도전문채널은 '현재유보'로 외 국인 직접투자가 허용되지 않았음 '현재유보' 해 두었던 종합편성채널과 보도전문채널의 외 국직접 투자를 허용하는 것은 국익이라는 측면에서도 해가 될 뿐만 아니라, 상식적이지 못 함. 현재유보란 협정상 저야 하는 의무에 부합하지 않는 해당국의 법과 제도를 나열한 목록. 따라서 한국은 현행 방송법에 규정된 지상파방송과 종합편성채널, 보도전문채널에 대한 외 국자본의 직접투자 금지 조항을 유지할 수 있음.

(5) 5공 잔재청산 논리의 문제

○ 현행 방송법은 98년 방송개혁위원회 등을 통해 전면 개정되었고, 이후로 수많은 사회적 논의와 합의를 거쳐 수정된 것으로 5공의 잔재라고 할 수 없다. 오히려 전면 개정 당시부터 사회적 합의에 근거한 방송법은 우리나라 법 가운데, 사회적 합의가 가장 잘 반영된 법임.

(6) 광고시장 확대 여부

○ 정부와 여당이 주장하는 방송 소유규제완화로 인한 광고시장 확대효과는 정보통신 정책연구원(KISDI)의 '방송규제완화의 경제적 효과 분석' 보고서(0901)에 근거함.

○ 방송시장 성장을 전망하기 위해서는 방송규제완화로 인하여 얼마나 많은 기업이, 얼마나 많은 신규 투자를 할 것인지를 예측, 이러한 투자가 얼마나 많은 시장의 창출로 연결될 것 인가에 대해 분석해야 함. 하지만 KISDI 분석에서는 이러한 부분에 대한 검토 없이 단지 우

리나라 방송시장이 선진국 수준으로 성장할 것이란 시나리오만을 제시하고 있음.

○ 비록 방송규제 완화로 다양한 콘텐츠가 시장에 소개되어 이에 대한 구입액이 증가할지라 도 이러한 증가가 곧 방송시장 전체의 성장으로 연결된다고 단정하기는 어려움.

○ 또한, 한국의 경우 광고비 성장률이 GDP 성장률에 미치지 못하고 있는 실정으로 GDP대 비 총광고비가 증가하고 있지 않음(2000년 이후 명목 GDP대비 방송광고매출비중은 0.4% 이하로 정체되어 있음).

○ 새로운 매체가 진입하여 광고영업을 시작하면, 그 매체장르의 전체 광고매출은 일정 수 준 증가하게 마련이지만 그 증가의 정도는 상황에 따라 매우 다름. 특히 시장이 포화상태에 이른 지상파 방송사업의 경우는 매우 다름. 우리나라 지상파 방송광고는 2003년 이후 포화 상태를 넘어 마이너스 성장 단계에 들어서고 있음.

○ 종합편성채널이든 보도전문채널이든 새로운 채널이 현 방송시장에 도입된다면 그 시청점 유율을 불문하고 기존 방송사들의 광고 매출액 하락과 광고비 감소가 예상된다.

(7) 사후규제 타당성 여부

○ 방송법 개정론자들은 규제완화의 부작용(언론의 지나친 상업화, 여론의 독점과 왜곡 등) 을 지적하면서 '사후규제'로 모면하려고 함. 이런 부작용들은 단순히 언론산업의 부분적인 시장실패 정도로 끝나는 것이 아니라 민주적 사회질서의 근간이 심각하게 훼손되는 것이기 에 매우 위험. 방송과 같이 공적인 부분을 일단 시장에 내맡기게 되면 문제가 있다고 해서 다시 회수하기란 거의 불가능에 가깝기 때문.

○ 방송통신심의위가 행정기구의 성격을 지니고 있어, 심의 행위가 사실상 '사전검열'에 해 당돼 위헌 소지가 많다는 지적까지 나오고 있는 실정을 감안한다면, 해당 방송사는 방송통 신심의위의 제재에 대해 불만이 있더라도 보복이 두려워 이를 일단 수용해야 하고, 뉴스보

도 업무를 수행하는 기자와 피디 등 언론인들이 스스로를 검열하는 것은 물론, 방송사 차원에서 민감한 뉴스는 ‘게이트 키퍼’ 강화를 명분으로 순치시키거나 내보내지 않을 것임. 이는 방송의 자유와 자율성을 구조적으로 통제하는 것으로서 작용할 것.

○ 우리나라 정서상, 구조상 대기업을 사후규제 할 수 없을 개연성이 큼. 또, 주요한 광고주인 대기업방송에 대해 사후규제의 차원에서 재허가 취소할 수 있겠는가와 문제와 주식시장에 상장해 놓았기 때문에 현실적으로 재허가를 취소할 수 없는 문제가 있음.

○ 대기업 방송사에 대한 사후규제를 공정거래위원회 같은 곳에서 하려는 것은 역설적으로 권위주의적 통제가 강한 시점에서는 정치적 통제를 강화시키는 빌미를 제공할 여지도 있음. 사후규제의 효용성도 문제이지만, 정치적 부작용도 염두에 두어야 함.

(8) 방송보도의 편파성에 대한 검토

○ 한나라당은 방송의 자율과 정치적 독립은 신장돼 왔으나, 방송사 내부의 게이트키퍼와 불공정, 진실되지 않은 보도에 대한 외부견제는 이뤄지지 않았다고 주장하고 있음. 그러나 방송에서 자체 게이트키퍼이나 불공정한 보도, 진실하지 못한 보도에 대한 외부 견제장치 강화가 이루어지지 않았다는 것은 사실에 부합하지 않음. 예를 들면 방송에 있는 각종 시청자위원회와 같은 것들이 2000년 통합방송법 이후 제도적으로 정착되었고, 일정부분 성과를 얻어 온 측면이 있음. 오히려 이명박 정부 들어서 뉴스와 시사교양 프로그램에 대한 방송통신심의위원회의 심의결과를 보면, 정치권력이 개입된 프로그램 심의가 방송의 정치적 자유와 자율성을 심각하게 훼손시키고 있다는 점에 주목해야 할 것임.

(9) 지역성 실현 여부

○ 종합편성채널과 보도채널 허용으로 인해 자본력이 강한 경쟁매체가 시장에 투입됨, 광고시장의 한계로 인해 작은 매체들 몰락. 2006년 지역신문발전위원회에서 발표된 자료를 보면 지역신문시장에 대한 전국지 점유율이 72.8%. 이런 상황에서 언론관계법 개정안이 통과된

다면 지역신문은 몰락의 길을 걸을 수밖에 없으며, 지역방송도 지금 보다 더욱 심각한 위기를 겪을 수밖에 없음.

○ 1인 소유지분완화를 통해 지역방송에 새로운 자본이 투자되어 지역미디어의 재정이 건실해져 지역미디어의 활성화 및 지역여론형성의 활성화를 기대할 수 있다는 주장은 터무니없음. 미국의 사례 등을 보면, 거대 미디어그룹이 지역의 소규모 방송사나 신문사를 인수한 경우 기존 지역 언론사 근무인력을 대폭 감원하고 중앙에서 제작한 프로그램이나 취재내용을 각 지역의 방송국과 신문에 제공하여 지역방송과 지역신문사를 운영하게 하는 경우가 빈번하게 발생. 그 결과 지역언론이 중앙집권적 언론에 종속되어 결국 지역언론을 말살하는 정책이 될 수 있음. 또한 소유와 경영의 개념이 완전히 분리되지 않은 우리나라의 미디어 환경에서 1인 소유 지분 완화는 대자본을 기반으로 주주에 의한 여론독과점 문제가 심각해질 수 있다는 문제점을 안고 있음.

○ 대자본의 종합편성채널 진입은 MBC 및 SBS의 경영악화를 초래하여 지역 민방들의 전파사용료 수입을 감소시켜 지역방송의 경영위기는 더 가속화 될 것임. 지역MBC 및 민영방송은 대자본 소유로 재편되는 경우 장기적으로는 경영 효율성을 위해 지역 방송으로서의 기능은 더 축소되고, 중앙방송 중계 방송국으로 전락할 가능성 높음. 법적 편성규정이 있다하더라도 저 예산 프로그램으로 편성비율을 맞출 가능성 높음(문종대, 부산공청회 공술문).

2) 신문법

(1) 여론독과점 여부

○ 신문의 방송뉴스 소유와 겸영 허용이 여론다양성 확대를 목적으로 한다는 한나라당 개정 이유에는 세 가지 전제가 깔려 있음. 첫째, 현재 방송뉴스 시장은 독과점 체제라는 것, 둘째, 현재 독과점화한 방송뉴스 시장에서 여론이 획일화해 있다는 것, 셋째, 이 독과점화하고 획일화한 방송뉴스 여론시장에 다양한 관점과 의견을 투입하기 위해 새로운 사업자를 진입시켜야 한다는 것임.

- 그러나 방송뉴스 시장이 독과점화해 있고 확실적인 여론을 생산한다는 한나라당 개정이유의 핵심 전제는 지금까지 입증된 바 없음. 특히, 방송뉴스 시장에 새로 진출시키고자 하는 신문시장 자체의 여론지배력을 검증하기 위한 기초적인 통계조차 없는 상태에서 한나라당 개정이유의 전제들은 입증될 가능성이 거의 없다고 봐도 지나치지 않음.

○ 지상파방송 3사의 여론이 신문시장에서 3개 거대 신문들이 형성하는 확실적이고 편파적인 정도에 해당되는지는 검증된 바 없으며 통념상 수용하기도 어려움. 지상파방송 3사의 여론이 한나라당에 확실적이고 편파적으로 반대하는 여론을 불러일으킨다고 주장도 사실이 아닐뿐더러, 주관적인 평가가 곧 정책결정의 논거로 제시되어선 곤란함.

○ 한국언론재단의 '언론 수용자 의식조사'는 여론독과점을 산출하기 위한 설문조사가 아님. 언론이 여론 형성에 얼마나 영향력을 미치는 가를 측정하기 위해서는 언론의 여러 기능적 측면을 고려해야함 단순히 사람들에게 '영향력이 있을 것 같은 언론사가 무엇인가?'를 물어서 영향력 정도를 측정할 수 없음.

○ 한나라당 추천위원들이 두 번째의 근거로 삼고 있는 것은 윤석민 교수의 공정언론시민연대 토론회 발제문 “방송소유 규제완화와 여론독과점”임. 그러나 윤 교수 스스로도 발제문에서 지수 구성의 한계를 여러 차례 인정하고 있음. 무료보편적인 지상파 방송은 전 국민을 대상으로 방송하기 때문에 발행부수가 200만부 수준이라고 스스로 주장하는 전국일간신문 매체의 독자 수와 차이가 클 수밖에 없음. 높은 가중치가 지상파 방송에 적용되면서, 결과도 지상파 방송의 여론 점유율이 당연히 높게 나타나는 다분히 의도적인 결과를 도출하고 있음.

(2) 신방 겸영 전면 허용 논의를 위한 기초자료 없음

○ 한나라당 안에서 신문산업의 경영투명성 확보를 위한 경영자료(발행부수와 유통부수) 신고조항을 삭제한 것은 명백한 퇴보임. 최소한의 투명성도 없는 산업에 공적인 재원을 지원한다는 것 자체가 국민들이 수용하기 어려운 조치임. 신문시장에 최소한의 투명성이 있어야, 향후 전체 여론시장의 정확한 여론 지배력 측정도 가능함. 이 문제를 덮어놓은 채 진행되는

신문의 방송뉴스 소유와 겸영 논의는 선후가 뒤바뀐 것에 해당함(조준상, 4차 미디어발전국 위원회 발제문).

(3) 신문재벌의 방송진출은 여론독과점을 가중시킬 것

○ 방송에 참여할 수 있는 언론사는 현실적으로 조선, 중앙, 동아일보로 신문시장의 1:2:3 위. 현재 조선, 중앙, 동아, 3개의 신문은 전체 전국일간신문시장의 70% 이상을 차지하고 있음. 이들 신문재벌의 방송진출은 여론의 다양성을 심각하게 저해할 것임. 일부 소수 신문(조선, 중앙)을 제외하면, 대개의 신문의 경영조건은 열악하며, 신문방송 겸영을 할 수 있을 만한 여건이 되지 못함.

(4) 신문의 위기 극복을 위해서는 신방 겸영이 아니라, 신문지원 제도의 확대

○ 정부와 여당은 2009년 예산에서 신문지원기금 통합을 이유로 신문발전위 정부출연기금을 50억으로 대폭 삭감. 이는 2008년 정부출연기금 200억의 1/4밖에 되지 않음. 이로 인해 신문발전위의 우선지원대상사업자 선정제도가 사라져 버렸고, 신문 진흥사업자체가 위기에 놓이게 된 것. 이와 함께 지역신문발전위의 예산도 지난해보다 57억 6천여만원이 삭감됨. 신문 위기 극복 방안을 위해서 신문방송 겸영을 허용이 아니라, 기존의 신문 지원 제도를 확대해야 할 것임.

(5) 종합편성 채널 도입 및 진입규제 완화의 문제

○ 종편채널은 98년 방송법이 제정된 이후, 2000년 방송법 제정 이후 한 번도 승인된 적이 없음. 종합편성 채널은 현행 방송법상 지상파 방송과 거의 동일한 대우와 규제를 받음. 지상파 방송과 같은 권역에 대한 규정이 없어, 사실상 전국방송임.

- 종합편성채널이 지상파방송과 거의 차이가 없음에도 내용규제(제작, 편성, 광고 등) 측면에서 지상파방송보다 엄청난 특혜를 받고 있음. 신문이 보도전문/종합편성 채널을 운영하게 될 경우 기존 신문과 유사한 견해가 방송됨으로써 여론 다양성 효과를 기대할 수 없음. 전

국 권역의 종합편성채널은 기존의 지역 지상파 방송사의 권역정책과 정면으로 배치되는 것으로 방송의 지역성 구현에 역행하는 정책임.

(6) 지역성 실현 여부

○ 신문방송 겸영이 허용됨에 따라 대기업과 재벌신문이 시장에 진입하게 되고 한정된 광고 시장의 잠식을 통해 지역의 작은 매체들은 몰락할 수밖에 없음. 복수소유 허용, 신문지원기 관통폐합, 신문고시폐지, 자본력이 강한 매체중심의 통폐합 실현, 열악한 지역매체 고사. 무가치와 불법경품 금지조항의 삭제로 인해 재벌신문의 시장침투 용인, 지역신문의 생존 위협.

○ 한나라당은 이번 법안 통과로 ‘경쟁력 있는 내고장 미디어 그룹을 만들 수 있다’고 주장하고 있으나, 지역신문사나 지역방송사 가운데 이중 미디어에 진출할 수 있는 여력이 있는 기업은 거의 없음. 지역신문은 방송국 진출 여력 없으며, 지역방송국은 적자인 지역신문에 투자할 경제적 유인요인 없음. 메이저 신문사의 지역 방송 진출 가능성은 있음. 특히 인구 밀집도가 높고 여론시장이 큰 부산, 경남, 대구 민영방송에의 진출을 통한 매체 파워를 확대할 가능성 높음. 결국 지역 언론의 중앙언론종속화가 더 심화될 것임. 지역 미디어의 경우 미디어 간 교차소유로 인한 미디어 시장이 확대되거나 지역미디어 시장의 구조적 문제가 해결할 수 있는 것도 아님. 이미 시장 자체가 축소되는 구조적인 한계(광고시장 축소, 인구 축소, 경제능력 축소 등)가 있는 시장임.

○ 이번 한나라당이 발의한 법안 가운데 지역신문에 또 다른 치명타를 안겨줄 무가치·경품 살포 등 신문사의 불공정 거래행위를 금지하는 현행 신문법 10조 2항을 삭제. 과징금과 규제를 하는 과정에서 불법 무가치 경품이 활개를 치는 마당에 규제 장치가 사라진다면 결국은 지역 신문은 사지로 내몰릴 수밖에 없고 한나라당의 개정안은 지역신문 말살정책이나 다름없음. 신문법 10조 2항은 더욱 강화되어야지 삭제를 한다는 것은 지역신문을 죽이는 것. 법 조항을 삭제 할 경우는 몇 가지의 사회적, 문화적 합의 내지 법이 존재 가치가 상실했을 경우에 해당되는 것이지 지금과 같은 상황에서는 삭제는 그나마 목숨을 부지하는 지역신문을 죽이는 것(강창덕, 부산공정회 공술문).

3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

(1) 임시조치와 피해구제방안

○ 임시조치 대상 범위를 ‘사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우’라고 규정함으로써 사생활 침해나 명예훼손 외에도 삭제 요청을 할 수 있는 범위를 확대됨. 정보통신서비스제공자나 방송통신위원회가 사법적 판단을 할 수 있는 대상을 자의적으로 확대할 위험성 내포.

○ 권리침해정보에 대해 침해를 받은 자의 ‘주장’에 의해 반드시 ‘임시조치’를 가능하게 함으로써, 정치인, 기업인, 유력 기업 등 권력자들이 자신들에게 비판적인 게시글을 적어도 ‘30일 동안’ 일반인의 접근을 차단하는데 주로 이용하는 수단으로 전락할 가능성이 큼. 2008년 촛불시위 과정에서 수사기관, 정부기관이 포털 사업자에 임시조치 요구 남발.

○ 피해자의 신고가 없더라도 국가기관에서 임의적으로 게시글을 판단하고 임시조치를 취함으로써 국가기관이나 권력자들이 자신들에 비판적인 글 차단하는데 이용될 가능성이 큼.

- 관례적으로 ISP는 타인의 권리가 침해되었는지 여부를 판단하기 어려운 경우 임시조치를 우선적으로 취한 후 방송통신심의위원회의 심의결과에 따라 필요한 조치를 취해왔으나, 현행 제44조의2에는 권리침해 여부가 불명확한 경우의 절차에 대한 명시된 규정이 없어 혼란을 야기할 우려 높음.

○ 서비스제공자는 과태료 부과를 회피하기 위해 누군가의 삭제요청만 있으면 삭제나 임시조치를 취할 수밖에 없어 이용자의 표현을 과도하게 제약하게 될 것임. 현행법으로도 인터넷 규제가 가능한데 지나친 규제에 의해 인터넷 사업자와 사용자에 대한 겁주기 효과(chilling effect)가 나타나게 되고 장기적으로는 시민의 기본권을 심각하게 침해할 가능성 높음.

○ 30일간의 임시조치 이후 절차에 대한 언급 없음. 최대 30일 임시조치 후 해당 게시물의 처리 혹은 분쟁조정을 어떻게 할 것인지에 대한 절차가 부재. 즉 분쟁조정기관의 결정에 대해 양 당사자가 승복을 할 경우에는 분쟁조정기관의 심의 결정이 효력을 갖게 되겠지만, 한 쪽 당사자가 불복을 할 경우에는 어떻게 할 것인지에 대한 절차가 없음.

○ 정보 게재자는 이의신청을 할 절차가 없고 이의신청을 하더라도 임시조치된 게시물의 복구를 주장할 수 있는지 여부마저 불분명하여 불리한 위치에 놓이게 됨.

○ 사생활 침해 또는 명예훼손에 해당하는 정보인지 여부는 사법부도 판단하기 어려운 주제임, 방송통신심의위원회는 사생활 침해나 명예훼손 여부를 판단할 전문성도 부족하고, 방송 심의를 비롯하여 방대한 다른 업무를 맡고 있어 분쟁조정의 역할을 하는 것은 적절하지 못함.

(2) 모니터링 의무 부과

○ 이 규정은 일단 도입되면, 모니터링 강제 규정(불이행시 처벌 등)으로 확대되고, 이후 모니터링 기준을 분명히 한다는 명분 하에 모니터링의 구체적인 방법, 시설기준, 인적 기준을 설정하는 것으로 발전하고, 이후 보다 구체적으로 불법정보 모니터링 기준, 유해정보 모니터링 기준, 권리침해정보별 모니터링 기준 등을 수립하는 문제로 변화할 것. 모니터링 의무 규정은 한번 도입되면 조만간 인터넷 규제에서 전가의 보도로 기능할 것.

- 모니터링 의무화는 현실적으로 100% 완벽한 모니터링은 불가능 함. 그리고 인터넷 산업 특히 중소 인터넷 기업의 재정적 비용에 타격을 줄 것임. 네이버나, 다음처럼 몇 개의 대형 포털을 제외하고 모니터링을 실시할 재정적 여력이 부족하고, 비용문제로 인해 경쟁력이 약화될 수 있음.

(3) 제한적 본인확인제

○ 악성댓글의 감소가 제한적 본인확인제 시행의 결과라고 확인할 근거는 없음. 오히려 제한적 본인확인제로 인한 '악플' 방지에 실효성에 대한 의문은 제한적 본인확인제 시행 이후에도 악성댓글로 인한 피해가 계속 발생하고 있다는 사실에서 확인할 수 있음.

- 제한적 본인확인제 하에서는 다수의 본인확인서비스업체가 다른 목적으로, 확보한 실명 개인정보를 상업적으로 이용할 우려가 큼. 표현의 자유 침해도 우려됨. 중국을 제외하고는 OECD 회원국을 비롯한 해외 주요국에서는 포괄적인 의미의 게시판 이용규제를 하지 않고 있으며, 오히려 익명 표현의 자유를 중요하게 여김.

(4) 사이버모욕죄

○ 사이버범죄에서 범죄대상자는 10~20대 연령층이 가장 많음. 이들을 무조건 법으로 처벌하는 정책보다는 사회문화적이고 교육적인 문제해결 방법을 고안할 필요가 있음. 또한 '모욕'의 개념이 모호해 자의적 해석으로 인한 정치적 남용의 우려가 큼. 풍자적 표현이나 다소 거친 표현까지도 모욕죄로 처벌될 가능성이 있음.

(5) 인터넷규제와 인터넷산업의 성장

○ 거대 포털사의 불법적 행위에 대한 규제와 사회적 관리는 필요함. 그러나 내용규제는 오히려 새로운 사회적, 경제적 폐해의 원인이 될 수 있음. 내용규제 중심의 시스템은 인터넷 시장을 활성화시키는 것이 아니라, 표현의 자유를 억압하고, 자유로운 인터넷 문화를 위축시킬 수 있으며, 산업 성장에도 도움이 되지 못함. 특히 지나친 인터넷 규제는 재정이나 인프라 기반이 취약한 인터넷 중소기업에 치명타를 입힐 것임.

4) 인터넷 멀티미디어 방송사업법

(1) IPTV의 본질

○ IPTV는 전혀 새로운 미디어 플랫폼이기는 하지만, 이전의 디지털 케이블TV와 서비스

상에는 차이가 거의 없는 미디어. IPTV는 다채널 방송서비스와 데이터 방송서비스, 쌍방향 서비스를 광대역 망을 통해 텔레비전 수상기로 제공하는 서비스이다. 기존 초고속 인터넷에 연결된 PC에서 제공되던 부가 서비스가 TV로 전송되는 것.

(2) IPTV에 대한 지속적인 규제완화 시도

○ 한나라당은 지난해에 통과된 IPTV법도 개정하려 하고 있음. 법 제정당시 금지했던 직접 사용채널(직사채널) 허용, 요금규제 완화(승인제에서 신고제로), 콘텐츠 동등접근권 위반 처벌 강화, 대기업과 신문에 종편 및 보도전문 콘텐츠 49%까지 투자 허용 등이 핵심.

(3) IPTV 시대 개막의 의미

○ 새로운 IPTV서비스의 핵심은 VOD서비스와 다른 통신상품과 결합하여 판매하는 것. 문제는 KT, SK브로드밴드, LG텔레콤 등 사업자들이 통신서비스에서의 독점력, 지배력을 유료 방송시장에 전이시킬 수 있는 가능성이 남아 있다는 점. 그런 면에서 향후 IPTV의 성패는 서비스 차별화 여부에 달려있음.

- IPTV와 같은 새로운 융합형 서비스의 성패도 결국은 지상파 방송의 안정적 서비스 여부에 달려있음. 이는 지상파 방송의 기득권에 기인하는 것이 아니라 지상파 방송 콘텐츠가 갖는 수월성에 기인하는 것이라고 봐야 함. 문제는 케이블TV, 위성방송, IPTV가 어떻게 차별화된 서비스를 공급할 수 있느냐의 문제.

제4절 한나라당 미디어관련 법 개정효과 부정하는 한나라당 측 공술인 진술

<표2-10> 한나라당 미디어관련 법 개정 효과 부정하는 한나라당 측 공술인 진술 요약

공청회	발언 내용 (발언자)	발언 요지
2009-05-01 소유진입규제 주제별공청회	신문의 여론독과점 우려 (하주용 인하대 교수)	신방검영 반대
2009-05-06 부산 지역 공청회	이용자 측면 논의 필요, 정책현안에 대해 국민들의 의견 묻는 여론조사 필요(주정민 전북대 교수)	여론조사 실시하자
2009-05-13 춘천 지역 공청회	지역방송 시장에서 관점 다양성 위해 현행 교차소유 금지 규제 유지 필요 (노기영 한림대 교수)	신방검영 반대
	대기업의 지상파방송 소유규제완화의 효과 부정적 ; 투자유인력 약하다(노기영 한림대 교수)	진입규제완화 반대
	보도 PP 49% 대기업의 소유규제완화는 방송뉴스 시장의 경쟁 상태를 평가 후 (노기영 한림대 교수)	진입규제완화 반대
	일자리 창출효과 묻는 질문에 회의적이라고 답변함(정윤식 강원대 교수)	미디어법 경제적 효과 반대
2009-05-15 인터넷 규제 주제별 공청회	진입규제 완화 부정적. 여론 왜곡과 여론 독과점 우려 (이수일 KDI 연구원)	진입규제완화 반대
	사이버 모욕죄-결론내리지 못했다. 악용에 대해서는 상당히 우려 (이지호 변호사)	사이버모욕죄 반대
2009-05-22 인천 공청회	포털모니터링 의무화-포괄적 규제 반대, 제한적 적용 필요(이지호 변호사)	포털모니터링 의무화 반대
	사이버모욕죄의 도입은 공인에 대한 비판만 위축시키는 결과 초래될 것(이재교 인하대 교수)	사이버모욕죄 반대
	IPTV 서비스에 따른 고용 창출효과 ; 단순한 플랫폼 증가로 고용창출 어렵다(최성진 서울산업대 교수)	미디어법 경제적 효과 반대

1. 소유진입 규제 완화 주제별 공청회(2009.05.01)

○ 신문방송경영 - 신문의 여론독과점 우려(하주용 인하대 교수).

- 주요 주장 - 여론독점 가능성이 높은 지배적 미디어기업에는 보다 엄격한 기준을 적용하고, 지속적인 여론시장 분석을 통하여 독과점을 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 신문과 방송의 소유규제를 완화하는 것이 바람직할 것이다(하주용, 2009.5.1).

또한 우리나라와 같이 소수의 신문이 신문시장의 대부분을 장악하고 있는 상황에서 신문방송의 교차소유 및 경영 허용은 자칫 동일한 논조의 확장을 통하여 언론권력의 확대에 이어질 수 있다는 우려도 신문방송경영의 주요한 반대 이유이다.

신문사가 보도전문채널 시장에 진출할 경우, 실제 시장 가치(시청률의 크기)에 관계없이 모든 SO에 송출되고, 광고수익 역시 시청률에 상관없이 일정 수준에서 유지될 것이라는 점을 고려할 때, 일반 재화 시장의 논리를 그대로 적용할 수 없다는 주장이 일면 타당한 점이 있다. 즉, 신문이 보도채널에 진입할 경우 단기간 내에 안정적인 수익을 거둘 수 있는 배급망(채널)을 확보하는 데는 큰 무리가 없을 것이다. 배급망의 크기에 따라 광고 수익이 결정되는 케이블 TV 시장의 메커니즘을 토대로 살펴볼 때, 신문 시장의 지배력을 바탕으로 가시적인 배타적 행위가 일어나지 않더라도 2차 시장에서의 시장지배력을 확대하는데 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다. 또한 보도채널의 경우 사회를 감시하는 기능을 수행하고 있기 때문에 광고주가 보도 채널의 사회적 영향력을 고려하지 않을 수 없다. 이런 점에서 신문방송경영이 공공적 성격이 강한 방송보도 시장을 보수적이며 상업적인 신문사에 넘겨주는 결과를 초래할 것이라는 우려도 현실적이라고 할 수 있다.

하주용(2009. 5. 1) <신문방송진입규제 완화 논의에 대하여>, 미디어발전국민위원회 공청회 발제문

2. 부산 지역 공청회(2009.05.06)

○ 미디어법에 대한 여론 조사 ; 필요하다(주정민 전북대 교수).

- 주요 주장-그동안 우리의 논의들이 산업과 사업자만 얘기했다. 사업자의 진출 여부와 산업의 효과 이런 얘기만 했는데 정말 거기의 당사자인 이용자는 빠져 있다. 비용을 지불해야 하고 미디어를 활용해야 하는 이용자 측면, 이용자가 정말 서비스를 이용할 가능성이 있는가, 이용자들은 어떤 생각을 갖고 있는가 이런데 대한 논의는 거의 없다. 그래서 이 부분에 대한 논의- 여론조사는 찬반에 대한 여론조사가 아니고 정책현안에 대해 국민들의 의견을 묻는 그런 여론조사도 함께 필요하다(주정민, 2009.5.6).

○ 정확한 데이터와 근거에 기반한 정책 논의

- 미디어간 소유규제 완화 문제의 핵심은 '여론의 다양성'에 기여하느냐? 그리고 '미디어 산업 발전'에 기여하느냐로 축약할 수 있음.

- 따라서 소유규제 완화에 '여론 시장에 미치는 영향과 '미디어 산업 발전'에 기여하는 정도에 대한 명확한 근거와 데이터를 놓고 논의하여 결정하는 과학적인 정책논의와 추진이 필요함. 가능하다면 객관적인 여론조사기관에 의뢰해 국민들의 의견을 묻는 절차도 필요하다고 봄.

- 동시에 찬반 상호간에 극단적인 데이터와 수치를 제시하여 논리를 전개하여 유리한 입장을 차지하려거나 상대의 주장을 무시하는데 사용하지 말고, 모든 범위의 데이터와 수치를 제시하고 그 효과에 대해 논의를 전개하는 것이 필요함.

주정민(2008.5.6) <미디어 소유규제 완화 정책 논의의 쟁점과 방향 모색>, 미디어발전국민위원회 부산공청회 발제문

3. 춘천 지역 공청회(2009.05.13)

○ 신문의 지상파방송 소유규제완화 반대 ; 지역방송 시장에서 관점 다양성 위해 현행 교차소유 금지 규제 유지 필요(노기영 한림대 교수).

그러나 기존의 지상파방송에 신문통신사의 진입은 경제적 시너지 효과에 비해 다양성을 저해하는 수준이 크며 정서적 정치적 진입장벽으로 현실적으로도 실현성이 희박하다고 할수 있다. 특히 지역방송시장에서의 신문통신사의 방송교차소유는 지역

에서 뉴스에 접할수 있는 방송뉴스 채널이나 신문의 숫자 등을 고려할 때 관점 다양성이라는 측면에서 저해요인이 시너지를 통한 경제적 혜택보다 크기 때문에 현행 처럼 신문방송 교차소유금지 규제를 유지할 필요가 있다고 생각한다.

노기영(2009.5.13) <방송법 개정안의 소유겸영 규제 완화에 대한 의견>, 미디어발전국민위원회 추천공청회 발제문

○ 대기업의 지상파방송 20% 소유규제완화의 효과 부정적 ; 투자유인력 약하다(노기영 한림대 교수).

SBS의 경우 1대주주의 30%지분에 우호지분까지 46%에 해당하기 때문에 대기업의 20%의 지분참여로 1대주주의 변경은 어려울 것이며 따라서 단순지분참여로는 대기업의 투자유인력이 약하다고 할 수 있다. 반면 MBC의 경우는 어떠한 방식을 채택하든 방문진 지분의 변경 가능성이 존재하고 이 과정에서 대기업의 지분참여가 가능하기 때문에 이에 대한 가능성과 현실성을 검토해 볼 필요는 있다. 그러나 MBC는 방문진법에 의해 형성된 공영적 소유구조 속에서 공영적 서비스 및 경영방식을 채택하여 왔기 때문에 조직논리상 대기업의 의미 있는 지분참여 조차 현실적으로 수용되기 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 대기업의 20% 소유제한 완화는 SBS와 MBC에 결과적으로 미치는 효과는 상당히 제한적일 것으로 보인다.

<중략>

따라서 20% 대기업의 지상파 소유규제 완화의 현실적 효과측면에서 공영적 소유구조를 가지고 있는 MBC본사에 대한 예외규정을 적용하는 것도 고려해볼 수 있다.

노기영(2009.5.13) <방송법 개정안의 소유겸영 규제 완화에 대한 의견>, 미디어발전국민위원회 추천공청회 발제문

○ 종편 30% 보도 PP 49% 대기업의 소유규제완화 ; 방송뉴스 시장의 경쟁 상태를 평가해서 경쟁이 성숙되어있지 못하다고 판단되면 완화폭을 종편 채널 같은 수준으로 제한하는 것이 적절(노기영 한림대 교수).

보도 PP의 소유규제 상한선을 종편보다 완화된 49%로 설정한 근거를 찾을 필요가 있다. 다시 말해 보도PP의 경우 공익규제보다는 시장에 의한 경쟁으로 충분히 효율성과 다양성을 충족시켜줄 수 있는지를 평가하는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 방송뉴스시장의 사업자들의 경쟁상태에 대한 평가가 필요하다. 만약 방송뉴스 시장이 유효경쟁상태를 형성하고 있다면 49% 대기업에 의한 소유규제완화는 어느 정도 정당한 근거를 가질 수 있는 반면 경쟁시장이 되지 못할 경우에는 대기업의 소유규제는 개정안보다는 강화될 필요가 있다. 보도 PP의 49% 소유규제 완화는 보도PP 또는 방송뉴스시장의 경쟁상태를 평가해서 경쟁이 성숙되어 대기업의 경제외적 영향력이 시장에 의해 통제될 수 있다고 판단되면 수용가능 하지만 그렇지 못하다고 판단되면 완화 폭을 종편채널과 같은 수준으로 제한하는 것이 적절한 것으로 보인다.

노기영(2009.5.13) <방송법 개정안의 소유겸영 규제 완화에 대한 의견>, 미디어발전국민위원회 추천공청회 발제문

○ 미디어법에 따른 경제적 효과 ; 현재의 경제도 이렇게 침체인데.. 상식적으로 회의적이다(정윤식 강원대 교수).

○진술인 정윤식 : 저는 사실 이걸 잘 모르겠습니다.<중략> 지금 한나라당에서 제출하는 장밋빛, IPTV도 마찬가지이고 그 부분에 대해서는 저는 그렇게 적극적으로 찬성하지는 않고 다만 이론적으로 찬성한다면 요설인지 모르겠습니다마는 결국 IT라든지 미디어산업에서 우리가 무엇인가 새로운 것을 만들어 내야 되는 것은 아닌가, 그런 부분에 있어서 일자리 창출의 가능성은 있는 것이고 다만 현재의 여건으로 봐서 경제도 이렇게 침체인데 그렇게 숫자가 많이 나올 수 있겠는가에 대해서는 상식적으로 회의적입니다.

정윤식(2009. 5. 13) 미디어발전국민위원회 추천 공청회 토론 중 (미디어발전 국민위원회 제11호 속기록 인용)

○ 진입규제 완화 부정적 ; 여론 왜곡과 여론 독과점 우려(이수일 KDI 연구위원).

한편, 진입규제 완화로 인해 대기업, 신문사가 기존 지상파채널, 보도전문채널에 대한 재무적 투자를 통해 시장에 진입하는 경우에는, 그 대상이 되는 채널에 따라, 기대할 수 있는 긍정적 효과에 비해 부정적인 효과가 클 경우도 가능<중략>

• 지상파 3사의 경우: 대기업, 신문사의 지분 참여를 통해 일부 신규 자본 유입의 가능성이 존재하나, 그보다는 대기업에 의한 여론 왜곡의 위험, 여론 독과점의 문제가 더 클 가능성 존재<중략>

□ 위의 논의를 종합하면, 진입규제 완화를 통해 신규 채널 도입을 유도하는 경우에는 크게 우려할 만한 사안이 없는 반면, 기존 채널에 대한 지분 참여를 통해 대기업, 신문사가 시장에 진입하는 경우에는 지분 참여 대상이 지상파 3사, YTN인 경우에 한하여 대기업에 의한 여론 왜곡 위험, 여론 독과점 문제에 대한 추가적인 검토 필요

이수일(2009.5.13) <방송산업 성장을 위한 규제 완화 방안의 검토>, 미디어발전국민위원회 춘천공청회 발제문

4. 인터넷 규제 주체별 공청회(2009.05.15)

○ 사이버 모욕죄 - 결론내리지 못했다. 악용에 대해서는 상당히 우려(이지호 변호사).

○ 진술인 이지호 : 사실은 저도 아직 이 문제(사이버모욕죄)에 대해서 결론을 못 내리고 있는데 요, 이 죄를 도입하지는 분들의 취지는 이런 것 같습니다. 명예훼손적 글이라는 것이 본인도 모르는 사이에 배포될 수가 있고, 그 글이 본인도 모르는 사이에 인터넷이라는 매체의 특성상 순식간에 배포되고 또 그런 경우에 명예라는 것이 한번 훼손되면 회복될 수 없는 그런 속성이 있기 때문에 후견적 위치에서 고소가 없어도 수사기관이 개입해주겠다는 이런 입법취지를 갖고 있는 것으로 알고 있습니다. 방금 오병일 씨께서 지적하듯이 악용되어질 우려가 있다는 점이 상당히 우려되고요, 이 점에 대해서는 제가 결론을 못 내리겠습니다. 이상입니다.

이지호(2009. 5. 15) 미디어발전국민위원회 공청회 토론 중 (미디어발전 국민위원

회 제12호 속기록 인용)

○ 포털사이트 모니터링 의무화 - 포괄적 규제 반대, 제한적 적용 필요(이지호 변호사).

○진술인 이지호 : 제 견해에 대해서 오해들을 하시는 거 같은데 저는 어떤 포괄적이고 상시적인 모니터링은 불가능하고 또 해서도 안 된다고 생각하고요. 다만 전혀 모니터링을 안 하는 경우에는 어떤 인격권 침해라든가 이런 부분에 대한 피해를 방지할 수 없기 때문에 아주 극히 대법원이 제시한 이 정도 제한적인 범위 내에서 모니터링 의무를 인정해야 된다 이런 견해를 갖고 있습니다. 여기 아까 말씀하신 경우에 추천검색어에서 상

위권에 랭크됐다는 거 이런 경우에는 모니터링의무를 인정해야 된다고 생각하고요. 상위권에 랭크됐다고 해서 모니터링을 하지 않으면 알 수 없는 겁니다. 상위권에 랭크되는 거는 자동적인 어떤 내부 프로그램에 의해서 상위권에 랭크가 되는 것이고요. 그런데 그 상위권에 랭크되었는지 모니터링을 안 한다면 포털로서는 알 수가 없는 것이지요. 그런 아주 제한적인 범위 내에서만 모니터링의무를 인정하는 것입니다.

<중략>

○진술인 이지호 : 이 부분에 대해서 제 생각을 좀 더 자세히 말씀드리자면 지금 개정법률안에 들어 있는 그런 식의 어떤 포괄적인 모니터링의무는 저는 반대 하고요. 다만 제가 대안으로 생각하는 것은 이런 부분입니다. 예를 들어서 어느 정도가 적정한지는 더 논의가 있어야 되겠지만 일정 규모, 거래 규모라든가 여러 가지 측면을 감안해야 될 텐데 그 규모 이상의 경우에는 일정 인원수 이상의 모니터링요원을 뒀야 된다는 거 이 정도의 안이 적절하지 않은가 이런 생각을 갖고 있습니다.

이지호(2009. 5. 15) 미디어발전국민위원회 공청회 토론 중 (미디어발전 국민위원회 제12호 속기록 인용)

5. 인천 지역 주계별공청회(2009.05.22)

○ 사이버 모욕죄 반대 ; 공인에 대한 비판 기능만 억제하고 일반시민의 명예를 지키는 효과는 미미할 것 (이재교 인하대 교수).

사이버모욕죄의 도입은 신중할 필요. 사이버모욕죄가 도입되면 피해자의 고소가 없어도 수사에 착수할 수 있게 되는데, 이렇게 되면 공인에 대한 비판만 위축시키는 결과만 초래될 것이지만 인터넷상에서 모욕죄를 감소시키지는 효과는 미미할 것임. 이는 명예훼손죄와 비교하면 쉽게 알 수 있음. 현행법상 (사이버상의) 명예훼손죄는 반의사불벌죄인데, 수사기관이 사이버상에서 일반시민의 명예를 훼손하는 게시물을 발견하더라도 고소가 없는 한 수사에 착수하는 일은 거의 없음. (중략) 그런데 사이버모욕죄의 피해자가 예컨대, 대통령이나 장·차관 같은 높은 사람일 경우에는 상황이 조금 다를 수 있음 수사기관이 고소가 없더라도 수사에 착수할 가능성이 높은 것임. (중략) 더욱이 사이버모욕죄는 피해자의 사생활을 침해할 우려. 모욕으로 인한 피해는 개인의 사생활이라는 측면이 워낙 강하기 때문에 비방행위로 인하여 모욕을 당하였는지 여부, 모욕을 당하였더라도 이를 고소할 것인지 여부를 피해자의 의사에 전적으로 맡길 필요가 있기에 친고죄로 규정한 것임. 사이버상의 모욕죄가 통상의 모욕죄보다 더 심각한 것은 사실이지만, 모욕으로 인한 피해가 사생활에 속한다는 그 본질에서는 차이가 없음. 사이버모욕죄를 도입하여 피해자의 의사와 무관하게 국가권력(수사기관)이 수사에 착수할 경우, 이를 원치 않는 피해자로서는 사생활이 침해되어 이중의 피해를 입게 될 수 있음. 따라서 사이버모욕죄를 도입해서는 안 될 것임.

이재교(2008.5.22)<미디어법 개정안, 무엇이 문제인가>, 미디어발전국민위원회 인천공청회 발제문

○ IPTV 서비스에 따른 고용창출 및 사회적 효과 ; 좀 어려운 부분이 있으며 이용자 편익이나 복지증진 부분도 콘텐츠 차이가 있어야 하지만 현실에서는 그렇지 않다(최성진 서울산업대 교수).

○진술인 최성진 : 세 번째, 고용 창출 부분인데 과연 고용 창출 부분이라는 것이 뭐 예측치니까 예측으로 끝날 수는 있지만 과연 네트워크 부분에…… 그러니까 플랫폼 부분이라 네트워크 부분에서 얼마만한 고용 창출이 일어날 수 있겠느냐는 한번 국민을 좀 해 봐야 될 것 같습니다. 한 3개월 된 IPTV 서비스에서 과연 지금 서비스가 됐으니까 네트워크 부분은 다 증설이 됐을 거고, 얼마만한 고용 창출이 됐습니까라고 한번 조사를 해 볼 필요가 있는 것 아니냐…… 제 입장에서 보면 새로운 플랫폼이 나온다는 것은 결국 새로운 콘텐츠를 만드는 부분에서 고용 창출이 일어나는 거지 네트워크를 포설하고 플랫폼을 운영한다는 측면에서의 고용 창출은 아니지 않느냐, 뭐 이런 측면에서 세 번째 고용 창출 부분도 좀 어려운 부분이 있다……

그 다음에 국민 편익이나 이용자 복지 증진 부분도 콘텐츠 차이가 있어야지만 가능한 건데 실질적으로 지금 현실에서는 좀 아니지 않느냐라는 측면이 있고요.

최성진(2009. 5. 22) 미디어발전국민위원회 인천공청회 토론 중 (미디어발전 국민위원회 제14호 속기록 인용)

제3장 여론 수렴

제 1절 지역민 여론수렴

1. 부산지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견

(1) 미디어 소유규제 완화 정책논의의 쟁점과 방향 모색(주정민)

① 방송 소유규제

○ 우리의 소유규제 체계가 다소 규제적인 측면이 강한 것은 사실임. 우리나라에 적합한 소유 규제 체계에 대한개편이 필요함.

○ 미디어 소유규제 완화를 통해 고용창출의 효과가 발생하게 될 경우 현재의 경제위기 상황에서 바람직한 정책이라 할 수 있음. 따라서 부정적인 측면의 효과를 논의하기 보다는 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 방향의 정책추진이 필요함.

○ 소유규제 완화시 미디어간 겸영과 교차소유의 가능성 및 가능한 범위와 정도를 설정하여 각각의 시나리오를 구성하여 여론시장에 미치는 영향을 계량적으로 판단해 정책을 결정하는 노력이 필요함.

○ 종합편성 채널의 경우 현재의 법규 내에서 보면, 지상파와 케이블TV가 갖고 있는 장점을 두루 갖고 있어 위협적인 존재로 인식되고 있다는 점을 고려하여 기타 미디어와 규제의 형평성을 고려한 규제 장치 마련이 필요함.

② 지역성

○ 지역은 지역의 여론시장이라는 특수성을 고려하여 지역의 여론 다양성, 지역매체의 지역성 제고 등을 고려하여 소유규제에 제한을 둘 필요가 있음.

○ 지역 여론시장의 특수성을 고려하여 지역에서 지역신문, 지역방송, 지역케이블TV간의 겸영문제는 지역의 여론 독과점을 고려하여 일정수준에서 제한하는 것이 필요함.

○ 전국 미디어가 지역미디어를 소유하는 것에 대해서도 지역미디어의 전국화를 야기할 수 있다는 측면에서 일정정도 규제를 하는 것이 전국적인 차원의 여론 다양화 및 지역 내의 여론 다양화에 기여할 수 있음.

(2) 신문·방송간 소유겸영과 언론의 자유(강경근)

① 방송 소유규제

○ 전반적인 입장에서 볼 때, 신문, 방송의 겸영을 금지해야 될 이유가 없다고 생각함. 기술적으로 가능하고 그 겸영으로 많은 언론사들이 규모의 경제, 범위의 경제를 실현할 수 있을 거라 생각하고 독자들이나 시청자들에게도 좋은 결과를 가져올 거라 생각함. 소비자들이 엄하게 선택을 하는 한 언론독점은 그렇게 염려할 일이 아님.

② 신문법

○ 공정거래법이나 신문고시 등을 통한 언론사에 대한 통제 내지 관여를, 신문도 상품이기에 때문에 적법하다고 말하지만 이는 신문사업자의 언론표현 방법의 자유와 기업경영의 자유를 과잉으로 제한하는 결과를 가져와 신문사 지배구조에 대한 정부의 과잉규제조치이고 궁극적으로는 신문의 다양성 보장에도 반하는 필요 이상의 제한이어서 신문의 자유로운 발행을 본질적으로 침해하는 것임.

(3) 미디어 쟁점 법안(유의선)

① 방송 소유규제

○ 신문방송 겸영으로 보수적 여론 독과점 심화되기 힘들.
- 신문방송겸영이 허용 시 현 시점에서 가장 가능한 시나리오는, 보수신문들이 대기업과 컨소시엄을 구성하여 종편이나 보도전문채널에 참여하는 것임. 그러나 이럴 경우에도 새롭게 등장할 종편이나 보도전문채널의 시청률이 매우 낮을 것으로 전망되어 현 지상파방송의 여론지배력을 깨기는 쉽지 않음.

○ 대자본의 언론권력화, 정치 권력화 문제는 우리 정치 지형상 경정해야 할 것임. 다시 말해서 사전적으로는 우리 사회에서 통제가 어려운 거대자본(재벌)의 보도 시장 진입은 현 단계에서는 신중하게 접근해야 할 것임. 더불어 과장/축소 또는 허위보도에 대한 법적 사후 견제장치도 구비되어야 할 것임.

(4) 신문방송 겸영의 시장적 기능/ 지역MBC의 방송자주권 확보방안(이윤길)

① 방송 소유규제

○ 대기업에 대한 규제는 선진국 어디에서도 찾아볼 수 없는 규제방식이므로 이를 완화하고 미디어의 글로벌화 추세와 방송시장개방에 대비해 신문과 방송의 교차소유를 통해 미디어산업의 규모의 경제를 피하여 세계적 미디어기업 육성을 위한 토대를 마련하자는 것임.

○ 자금 여력이 있는 대기업이 방송사의 주주가 됨으로써 방송사는 안정적인 경영여건을 기반으로 장기적이고 대규모인 투자 계획을 수립하여 추진하는 것이 용이해짐.

○ 대기업에 대한 소유규제 완화는 자금 여력이 있는 대기업이 지상파방송 등의 주주가 될

수 있게 함으로써 안정적인 경영여건을 기반으로 디지털 전환과 같은 장기적이고 대규모인 투자 계획을 수립하여 추진할 수 있게 하자는 것임.

○ 우리나라의 경우 재정적 기반이 취약한 신문일수록 존속기간이 짧고, 수익성을 감안한 편파성 보도가 강했던 선례로 보아 경영의 상호보완성으로 효과를 극대화할 수도 있음.

○ 보도채널에 신문의 자본이 유입될 경우, 방송신문의 뉴스제작 역량이 집중되고 One Source - Multi Use 로 인해 시너지효과가 발생할 수 있음.

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 방송 규제완화 효과분석과 정책제안(문종대)

① 방송 소유규제

○ 신문사의 지상파 및 종합편성 PP 진입 불허.
- 신문사와 방송사의 교차소유로 인한 일자리 창출은 미미할 것임. 오히려 인수합병의 경우에는 신문사와 방송국을 한 건물에 입주시키고 취재 내용을 공유함으로써 경제적 효율성을 높이는 대신 일자리를 줄일 수도 있음.

- 대기업 자본을 기반으로 한 신문과 방송 겸영의 종합미디어 기업 등장으로 여론독과점 문제가 심각해질 수 있음. 신문자본에 의한 종합미디어 기업이나 방송자본에 의한 종합미디어 기업으로 성장하기에는 현재 한국방송자본과 신문자본은 취약함.

○ 신문사의 준종합편성PP(보도를 제외한 종합편성) 진입 허용.

○ 대자본의 지상파 종합편성 방송의 진입허용 불허.

○ 보도 전문PP 진입을 허용하는 것은 대기업의 언론권력화와 정치권력화를 심화시켜 민주

적 여론질서를 왜곡 할 여지가 높음.

○ 국내 방송시장에 대한 경제적 효과는 미미한 반면에 대자본소유의 미디어 산업으로 급속하게 재편될 것임.

○ 대자본을 중심으로 방송산업이 집중됨으로써 보수 여론을 반영하는 여론독과점이 심화될 것이며, 대자본의 언론권력화 및 정치권력화가 심화되어 민주주의 왜곡 가능.

- 장기적으로 대자본을 중심으로 방송 산업이 집중됨으로써 보수 여론을 반영하는 여론독과점이 심화될 것이며, 대자본의 언론권력화정치 권력화가 심화되어 민주주의 위기초래 할 것임.

- 대자본의 지상파 및 종합편성 PP로의 진입은 거대 미디어 독점기업 등장의 토대가 될 수 있을 것임.

○ 보도를 제외한 종합편성PP 허용(준 종합편성 PP).

② 신문법

○ 매체 간 균형발전과 신문산업의 위기를 타개하기 위한 '신문구독료 세금공제' 안을 검토할 필요 있음.

③ 지역성

○ 케이블 방송의 종합편성채널이든, 보도전문채널이든 이들 방송은 전국방송이지 지역방송은 아님. 따라서 중앙언론의 여론독과점은 더 심화되어 중앙언론이 과대 대표됨으로써 민주주의를 왜곡할 것임.

○ 지역MBC 및 민영방송은 대자본 소유로 재편되는 경우 장기적으로는 경영 효율성을 위

해 지역 방송으로서의 기능은 더 축소되고, 중앙방송 중계 방송국으로 전락할 가능성 높음. 법적 편성규정이 있다하더라도 저 예산 프로그램으로 편성비율을 맞출 가능성 높음. -메이저 신문의 지역 방송 진출 가능성은 있음. 특히 인구 밀집도가 높고 여론시장이 큰 부산, 경남, 대구 민영방송에의 진출을 통한 매체 파워를 확대할 가능성 높음. 결국 지역 언론의 중앙언론종속화가 더 심화될 것임.

○ 대자본에 의한 종합미디어 기업에 의해 인수된다할지라도 대자본의 지배에 의하지 않고서는 지역방송의 기능이 현재보다 더 나아질 가능성은 없음.

○ 지역방송 컨소시엄 형태의 케이블 종합편성 방송 허용.

(2) 미디어발전 국민위원회 차라리 없애라!(강창덕)

① 방송 소유규제

○ 일부 신문사가 신문시장 점유율의 70% 이상을 차지하고 있는 상황에서 방송을 겸영하면 여론 독점이 불가피해짐. 국민들의 입장에서는 재앙에 가까운 일.

○ 신문과 방송을 특정 언론사가 장악하게 되면 여론독점이 이루어져 여론은 일방통행방식으로 흐를 가능성이 매우 높음.

○ 외국자본과 국내 재벌그룹들이 방송사를 소유한다면 현재 보다 더욱 심화된 보수 일변도의 논조를 보일 것으로 예상됨. 여론의 다양성은 사라짐.

② 신문법

○ 신문의 복수소유 금지가 완전히 풀려, 신문사간 인수 합병이 전면 허용되면 조중동은 날개를 다는 것이고 지역신문은 문을 닫던지 아니면 조중동 신문에 흡수가 될 운명임.

○ 과징금과 규제를 하는 과정에서도 불법 무가지 경품이 활개를 치는 마당에 규제 장치가 사라진다면 결국은 지역 신문은 사지로 내몰릴 수밖에 없고 한라당의 개정안은 지역신문 말살정책이나 다름없음.

(3) 죽어가는 신문에 사약(死藥) 권하는 정부(김주완)

① 방송 소유규제

○ 조중동은 재벌과 손잡고 방송을 삼키는 방향으로 생존방향을 정한 것으로 보임. 그래서 기를 쓰고 신문-방송 겸영을 골자로 하는 '미디어 악법'을 통과시키려는 것임.

② 신문법

○ 신문발전기금과 지역신문발전기금으로 매체환경 변화에 적극 대응할 수 있도록 하는 것이 한국언론의 국제경쟁력 강화를 위해서도 절실함.

○ 지역 신문시장은 조중동의 무차별적인 경품과 무가지 공세로 초토화 상태. 그나마 신문법상 보장된 '여론다양성' 조항과 '무가지-경품 금지' 조항 덕분에 겨우 연명해오고 있음. 하지만 지역신문 생존의 최소조건인 그 조항마저 삭제하려 하고 있음. 신문발전기금과 지역신문발전기금도 이미 삭감해버렸음.

③ 지역성

○ 지역신문과 방송의 경우, 지역균형발전의 차원에서 별도의 독자적인 경쟁력 강화를 위한 지원이 지속적이고 집중적으로 이뤄져야 함.

(4) 미디어제도 개편의 이해 당사자는 국민이다(정상윤)

① 지역성

○ 지역신문, 지역방송, 시민방송, 공동체라디오 방송에 대한 지원이 필요하다. 사회적 공공영역 차원에서의 구체적인 지원방안이 논의되어야 함.

3) 부산지역 공청회 방청객 의견

① 방송 소유규제

○ 허미옥 : 마찬가지로 미디어의 소유규제완화를 이야기할 때는 반드시 포함되어야 될 게 저널리즘의 특성, 즉 보도의 공정성을 확보할 수 있는 방안(규제 장치지요) 즉, 한 번 더 이야기를 하면 권력과 자본으로부터 보도기능이 어떻게 독립될 수 있는가 라는 것이 같이 연계되지 않으면 미디어 소유규제완화는 굉장히 좀…… 아까 말씀드린 자본만을 이야기하는 한국사회자본주의로 좀 편향되게 이야기가 될 수 있지 않을까 라고 생각을 합니다.

○ 심병철 : 지역 지상파든 지역방송사든 간에 대자본이 들어 왔을 때 과연 지역에 있는 자본이 지역에 있는 지역민들이 그 방송에 진출해서 경쟁력을 가질 수 있을까 하는 부분입니다. 저희들이 볼 때는 현실적으로 거의 어렵다고 보고 있습니다.…지역 방송을 살리기 위해서 자본이 들어온다는 데 왜 지역 방송인들이 반대를 하겠습니까? 저희들은 현업에 있으면서 그런 사안을 너무나 많이 보았습니다. 그 결과는 볼 보듯 뻔합니다. 지역방송은 단순한 중계소로 전락할 것이고 그리고 지역신문은 지역방송이 경쟁구도에 의해서 악화되면서 기존에 있는 신문시장까지 잠식하면서 같이 공멸의 길로 갈거라는 것은 볼 보듯 뻔한 것입니다. 그런데 그런 논리를 가지고 말씀하시는 것은 제가 볼 때는 시슴을 가리키고 말이라고 이야기하는 것과 다름 없다고 생각합니다.

② 신문법

○ 심병철 : 지금까지는 조선중앙동아의 불법판촉을 그나마 신문법 10조항으로 인해서 규제가 조금은 근거 조항은 있었습니다. 그런데 이번에 한나라당에서 신문법 개정안에서 이 조항을 빼버렸습니다. 그래서 저희가 오늘 지역공청회이니까 지역신문에서 이거 좀 막아보려고 별 별짓을 다했는데 잘 안되더라고요. 그런데 제가 지금 저희 노동조합에서...정부여당에서 지금 신문법 개정안을 이렇게 낸 것은 지역신문, 지역방송은 다 죽으라는 것이다. 이것은 정부의 지역여론에 대한 타살이다 저는 이렇게 생각하고 있습니다.

○ 김순기 : 조선중앙동아의 불법판촉에 대해서는 앞에 있는 강창덕대표나 김주완 도민일보 부장께서도 사실은 우리가 평소에 이 문제에 대해서 어떻게 지역언론들이, 지역신문들이 대응할 것인가 엄청나게 고민도 하고 개선시키고자 노력도 하고, 또 지역출신 국회의원 찾아다니면서, 문광부 다니면서, 공정거래위원회 다니면서 좀 바로 잡아달라고 '이렇게 하면 지역신문 다 죽는다. 지역여론 시장 왜곡된다' 이렇게 목소리 외치고 다녔습니다. 그런데 개선이 안 되고 정권이 바뀌면서 오히려 이것을 더 강화시켜야 뭐에도 불구하고 이러한 현실을 다 무시하고 오히려 이 조항을 싹 빼버렸어요. 그래서 이러한 문제에 대해서 정말 심각하게 이번 지역공청회에서 진술인으로 또 나오셨기 때문에 정말 진지하게 고민하면서 지역언론을, 지역신문을 어떻게 살려갈 것인가도 같이 고민해 달라는 것이고 여당쪽 위원으로 나오신 분들도 좀 더 진지하게 고민을 좀 해 주십사하는 뜻에서 말씀드린 것입니다.

③ 지역성

○ 허미옥 : 현정부의 미디어 정책 중에 지난정부가 만들었던 여론 다양성을 확보하기 위해서 지역에 있는 소출력 라디오에 채널들을 많이 확보해 주고 정말 동네 미디어를 키우겠다는 이 정책이 예산이 올 해 다 삭감이 됐고요 두 번째는 정말 소수인들이 이야기 할 수 있었던 유일한 채널이 시민채널이었습니다. 시민채널이 공익채널에서 이번에 떨어졌지요. 이런 정책적인 흐름들을 가지고 지금 미디어국민발전위원회에서 한나라당추천위원들이 이런 현 정부의 정책을 봤을 때 과연 여론의 다양성이라는 게 어떻게 확보될 수 있는 지 이런 현

정책의 흐름으로 다양성이 확보될 수 있는지에 대한 질문을 좀 드립니다.

2. 춘천지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견

(1) 방송사업 진입규제 완화와 공공성(정윤식)

① 방송 소유 규제

○ 신문, 대기업의 방송시장 진입, 통신자본의 효율적 수용, 시장점유율 규제, 수평적 규제체제 등은 사실의 규범력을 실현하기 위한 제도적 장치.

○ 국내 지상파방송 산업은 방송의 공공성 논리 때문에 대기업과 외국자본의 진입이 차단되어 있기 때문에 자본의 유연성과 투자효과를 기대할 수 없음. BBC처럼 디지털 채널(MMS 등)은 대자본(루퍼트 머독), 외국자본(Crown Castle)과도 과감히 제휴할 수 있는 유연성을 확보해야 함.

○ SBS와 지역민방의 1대 주주는 지분을 30%에서 49%로 지분을 확대(현행법상 SBS와 지역민방 주주는 중소기업)하여 경영의 안정성을 확보할 수 있음. 신문 및 대자본의 참여로 자산 가치 (주가 등)를 확대하거나 경기침체에 일부 주주들의 진입과 퇴출의 기회를 부여할 수 있음.

○ 신문, 대기업, 통신자본, 외국자본의 수용 속도와 방향, 개방 범위에 대한 논쟁은 기능하나, 이미 80년 대 이후 20-30년 동안 지루한 공방을 펼쳐 어느 정도 사회적 합의를 거두고 있는 선진 제국과 달리 70년대 공공성 모델로 여당 방송법 개정안을 원천 봉쇄 또는 금지하는 것은 문제.

○ 방송법 개정의 논쟁의 핵심은 신문, 대기업의 지상파방송 진입 문제인 바, SBS와 지역민방은 자산 가치를 확대하고, 진입과 퇴출의 기회로도 작용할 수 있으므로 20% 지분 참여 조항을 그대로 존치하는 것이 바람직 함.

○ 신문, 대기업의 특수법인(KBS와 MBC)의 소유, 지분 참여 문제에 대해서는 여/야간의 협상에서 이를 투명하게 하고, 다른 지상파방송(SBS 및 지역민방) 채널이나, 특수법인의 디지털 다채널(MMS 등)에 대해서는 개정 법안을 존치하는 것이 바람직 할 것임.

(2) 방송법 개정안의 소유겸영 규제완화에 대한 의견(노기영)

① 방송 소유 규제

○ 지상파방송사업자, 종합편성 및 보도PP사업자의 1인소유 지분완화는 현재의 방송사업에 대한 공영적 개념에서 민영적 개념으로의 전환을 의미하며 민영방송사업을 기반으로 하는 시장경쟁원리에 보다 부합한 방향. 이러한 1인지분의 확대는 민영방송사업자의 경영성과에 대한 책임성을 강화하는 한편 시장원리에 따른 경쟁과 시장환경을 조성하기 위한 규제완화 조치로 파악됨.

○ 보도 PP의 49% 소유규제 완화는 보도PP 또는 방송뉴스시장의 경쟁상태를 평가해서 경쟁이 성숙되어 대기업의 경제외적 영향력이 시장에 의해 통제될 수 있다고 판단되면 수용가능 하지만 그렇지 못하다고 판단되면 완화폭을 종편채널과 같은 수준으로 제한하는 것이 적절할 것으로 보임.

○ 종편이나 보도PP와 같이 신규사업자 선정을 통한 경쟁도입은 전체적인 다양성의 수준을 저하하지 않는 범위에서 신문과 방송의 결합을 통한 양질의 콘텐츠 생산이라는 경제적 시너지효과를 발생함으로써 수용자복지를 실현할 수 있을 것으로 판단됨.

② 지역성

○ 지역방송국의 경우 지역콘텐츠 제작을 위한 추가자본을 유입시킬 수 있는 한편 신규 채널이 도입될 경우 안정적 시장안착을 도모할 가능성이 커질 것으로 예상됨.

○ 지역기반 대기업에 의한 20%의 자본유입을 통해 지역방송의 활성화에 기여하는 한편 지역기반 기업, 개인에 의한 지역민영방송의 경쟁체제를 형성하는 것이 장기적인 지역방송의 자생력회복을 위한 제도적 방안이 될 수 있음.

○ 지상파방송에 신문통신사의 진입은 경제적 시너지 효과에 비해 다양성을 저해하는 수준이 크며 정서적 정치적 진입장벽으로 현실적으로도 실현성이 희박하다고 할 수 있음. 특히 지역방송시장에서의 신문통신사의 방송교차소유는 지역에서 뉴스에 접할수 있는 방송뉴스 채널이나 신문의 숫자 등을 고려할 때 관점 다양성이라는 측면에서 저해요인이 시너지를 통한 경제적 혜택보다 크기 때문에 현행처럼 신문방송 교차소유금지 규제를 유지할 필요가 있다고 생각함.

(3) 방송 산업 성장을 위한 규제 완화 방안의 검토(이수일)

① 방송 소유규제

○ 진입규제 완화를 통해 신규 채널 도입을 유도하는 경우 대기업, 신문사 모두 자본 유입, 경쟁 촉진, 겸영을 통한 시너지 효과 등 긍정적 효과가 진입규제 완화에 따른 부정적 효과를 압도할 것으로 예상.

○ 진입규제 완화로 인해 대기업, 신문사가 기존 지상파채널, 보도전문채널에 대한 재무적 투자를 통해 시장에 진입하는 경우에는, 그 대상이 되는 채널에 따라, 기대할 수 있는 긍정적 효과에 비해 부정적인 효과가 클 경우도 가능.

○ 지상과 3사의 경우: 대기업, 신문사의 지분 참여를 통해 일부 신규 자본 유입의 가능성이 존재하나, 그보다는 대기업에 의한 여론 왜곡의 위험, 여론 독과점의 문제가 더 클 가능성 존재.

○ 진입규제 완화를 통해 신규 채널 도입을 유도하는 경우에는 크게 우려할 만한 사안이 없는 반면, 기존 채널에 대한 지분 참여를 통해 대기업, 신문사가 시장에 진입하는 경우에는 지분 참여 대상이 지상과 3사, YTN인 경우에 한하여 대기업에 의한 여론 왜곡 위험, 여론 독과점 문제에 대한 추가적인 검토 필요.

(4) 방송 산업 국제 경쟁력 확보를 위한 지상과 방송 시장 진입 규제 완화 정책에 관한 소론(안민호)

① 방송 소유규제

○ 방송을 공익적 관점에서 바라보는 시각의 타당성과 유용성을 인정한다할지라도 어떤 정책 대안을 제시함 없이, 기존의 독과점 시장이, 그것을 유지하는 것이, 방송의 공익성 실현을 위한 유일한 대안이라는 주장만을 되풀이 한다면 설득력을 가지기 어려움.

○ 나아가, 여러 다양한 가능성을 배제한 채, “경쟁적 시장의 도입”이 필연적으로 의견의 다양성을 저해하게 될 수밖에 없다는 주장 역시, 대기업 진출을 허용하면 자연스레 국제 경쟁력이 확보될 것이라는 주장만큼, 일면적이고 편협한, 자의적 해석이란 지적으로부터 자유로울 수 없을 것.

○ 콘텐츠 생산과 유통이 수직적 결합에 의존한 소수의 지상과 사업자들에게 지배되고 있는 상황에서, 진입 규제 완화 문제는, 이런 독과점 구조를 해체하고 경쟁적 프로그램 제작 시장을 가능하게 하는 정책으로써의 타당성이란 측면에서 논의될 필요.

○ 방송 시장에 새롭게 진입하는 방송 채널 사업자의 독점적 이윤 획득을 제한함으로써 경

쟁시장 도입이라는 기본 취지를 더욱 강화할 수 있고, 의견의 다양성 확보라는 또 다른 공익적 목적에 기여 할 수도 있음.

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 글로벌 미디어 기업 육성론의 헌법적 문제점(고민수)

① 방송 소유규제

○ 신문의 방송참여 즉, 신문의 방송경영을 긍정하는 견해에서는 신문의 방송참여를 금지하는 것은 신문사 내지 신문발행인의 언론의 자유 특히, 언론 표현 방법의 자유 그리고 기업 영업의 자유를 침해한다고 하지만, 이 같은 견해에 대해서는 다음과 같은 점에서 긍정하기 어려움. 첫째, 신문발행인의 언론의 자유 침해 논거와 관련해서는 방송을 고전적 언론의 자유에 있어 일반 미디어와 같이 평가할 수 없다는 점. 둘째 기업경영의 자유를 침해한다는 논증에 대해서는 신문사의 방송참여가 기업경영의 자유의 보호범위에 속하지 않는다는 점에서 수긍하기 어려움.

○ 기업의 조직과 활동 의사결정에 참여하는 것을 경영이라고 본다면 또한, 기업간 인수 합병이 자본투자를 통한 경영권 장악이라는 과정을 거쳐 이루어진다는 점을 부인하기 어렵다고 한다면, 자본투자자 직업선택의 자유를 엄격하게 분리하여 인식하고자 하는 태도는 설득력을 가지기 어려움.

○ 투자지분에 대한 제한만으로는 의사지배세력의 등장을 효과적으로 제어할 수 없다는 즉, 의견형성의 다양성을 보장하기 어렵다는 지적이 다음과 같은 이유에서 설득력 있게 제기됨. 첫째, 이른바 ‘수평적 집중현상’을 실효성 있게 제어하지 못함. 둘째, 이른바 ‘수직적 집중현상’에도 효과적으로 대처할 수 없음. 셋째, 이른바 ‘대각선적 집중현상’에도 무력할 수밖에 없음.

○ 마스크뮤니케이션을 통해 자유롭고 포괄적인 의사형성을 보장하여야 한다는 국가의 의무를 명명하고 있는 헌법 제21조 제3항에 합치되지 않게 될 것이며, 입법자의 입법형성의 범위를 넘어서는 위헌적 권한행사라는 지적으로부터 자유롭지 못할 것임.

(2) 지역방송 기사가 본 현행 방송법 개정 논의(박대용)

① 방송 소유규제

○ 자본주의 시장경제체제에서 지상파 방송사에 대해 일반 기업과 달리 소유제한을 두는 이유는 바로 방송법의 목적인 '공적책임'과 '시청자 권익보호', '공공복지 증진'을 위해서는 보도기능을 가진 방송사에 대해서만큼은 규제가 필요했기 때문.

○ 한나라당 의원들은 대기업에게 20%를 열자고 하지만, 우리 방송 현업자들이 보기에는 단 1%만 허용해도 방송의 공적 기능과 기업의 이윤 추구 사이의 벽이 쉽게 허물어질 것으로 보고 있음.

○ 대기업은 결국 껌먹고 알먹기 식으로 TV 팔아서 돈 벌고, 방송사까지 소유해서 이익을 남기려 한다면 이명박 대통령께서 말씀하시는 '비즈니스 프렌들리'라는 용어가 가전업 중심의 특정 기업에 특혜를 주려는 '정경유착'이나 다를 게 없음.

○ 방송에 비해 상대적으로 심각한 신문의 경영난 해소를 위한 방송법 개정 논의가 진행되는 않기를 바람. 글로벌 미디어 그룹을 만들어야 대한민국의 경제가 일어설 수 있다는 주장도 미국, 영국식 글로벌 미디어 독점을 더욱 강화하는 결과만 낳을 뿐, 경제불안 심리를 해소하기 위한 정치적 선동에 불과함.

② 지역성

○ 자본을 유입시켜 지역 군소 언론의 자유로운 언론 활동을 위축시키기보다는 오히려 지역

방송이 자립 경영을 할 수 있도록 규제를 풀고, 지원책을 마련하는 것이 공적 감시자 역할을 더욱 충실히 하도록 하고, 사회적 비용도 줄일 수 있는 것 아니겠습니까. 기존 지상파 방송 사업자는 각종 규제로 손발 쑥뚝 묶어놓고, 신규 사업자를 위해서는 가능한 모든 규제를 풀어주는 것이 과연 공정한 것인지도 묻지 않을 수 없음.

- 중앙의 시각이 전국으로 쉽고 빠르게 전달은 잘 되겠지만, 방송법 6조에 규정된 '지역사회의 균형 있는 발전'이라는 가치를 실현할 수 있는 기회를 잃어버리게 될 수도 있음.

○ 지역언론을 중심으로 언론환경이 발달한 미국과 달리 소수의 메이저 신문사들이 경품제 공 등 과열경쟁으로 전국의 지역 신문시장마저 지배하고 있는 우리나라 현실에서 대기업과 신문의 지상파 방송 진출을 잡자기, 그것도 동시에 허용하려는 이번 방송법 개정안이 앞서 열거한 현행 방송법의 기본 원칙을 다룬 총칙과 얼마나 부합되는지, 논리적 오류임.

(3) 한나라당의 언론관계법 개정 시도는 당장 중단되어야 한다(유성철)

① 방송 소유규제

○ 법 개정안의 주요 내용들을 살펴보면 현 정부와 기득권 세력을 대변하는 대기업과 '조중동' 신문에 모든 것을 열어주어 언론의 다양성은 오히려 축소될 수밖에 없음.

○ 한나라당에서 주장하는 경제효과, 고용창출 효과도 그 근거가 매우 취약하다는 사실이 이미 입증된 바 있음. 대기업 진입으로 자본 투입이 늘어난다고 해도 방송 영역에 실제 고용이 창출될 가능성은 별로 없음.

○ 그 동안 편파 왜곡 보도를 일삼아 왔던 조중동 신문에 규제를 풀어준다면 언론의 감시 기능은 유명무실해질 수밖에 없으며, 국민들의 알권리는 심각하게 침해받게 될 것임.

○ 언론관계법 개정은 현 정부에 우호적인 조중동 신문과 대기업의 방송장악을 통해 권력에 대한 감사견제 기능을 약화시키고, 국민들의 눈과 귀를 막겠다는 시도에 다름아님. 그 피해는 고스란히 국민들이 감수하게 될 것임.

② 신문법

○ 자본력이 강한 매체중심의 통폐합 실현, 열악한 지역매체 고사, 무가지와 불법경품 금지 조항의 삭제로 인해 재벌신문의 시장침투 용인, 지역신문의 생존 위협.

③ 지역성

○ 대기업과 신문의 방송진출을 허용하는 미디어관련법 개정안이 통과된다면 상대적으로 모든 부분에서 취약한 지역언론은 대기업과 재벌신문에 장악될 수밖에 없으며, 지역의 문제들은 자연스럽게 사장될 수밖에 없음. 결국 지역의제에 대한 공론의 장 형성이라는 지역 언론의 중요한 기능은 상실될 것임.

○ 겸영이 허용됨에 따라 대기업과 재벌신문이 시장에 진입하게 되고 한정된 광고시장의 잠식을 통해 지역의 작은 매체들은 몰락할 수밖에 없음.

○ 2006년 지역신문발전위원회에서 발표된 자료를 보면 지역신문시장에 대한 전국지 점유율이 72.8%임. 이런 상황에서 언론관계법 개정안이 통과된다면 지역신문은 몰락의 길을 걸을 수밖에 없으며, 지역방송도 지금 보다 더욱 심각한 위기를 겪을 수밖에 없음.

○ 중앙방송이나 전국지에서 다루지는 않지만, 지역주민들 입장에서는 전국적인 현안문제들 보다 훨씬 더 중요한 문제가 될 수도 있음. 지역언론이 사라진다면 지역의 중요한 의제들이 공론의 장에서 사라지게 될 것임.

(4) 미디어산업관련 법률개정의 쟁점과 문제점(이병남)

① 방송 소유규제

○ 한나라당 방송법 홍보자료에 의하면 규제완화를 통해 15.6%(약 1조 5600억)의 시장규모를 확장할 것으로 주장하고 있으나 방송시장 규모는 오히려 축소될 것이라는 관측이 일반적이며 국내 경제성장률 역시 하락하는 추세임. 따라서 정부 여당의 시장규모 확장의 논리는 근거가 부족함.

○ 한국 언론사를 통해 언론권력과 대기업집단이 행해온 여론왜곡과 언론권력남용을 경험한 바 있으므로 이러한 신뢰도 평가가 가능하다고 보며 대기업자본과 신문기업의 방송소유로 인해 향후 발생할 여론독점과 왜곡가능성의 문제점은 자명함.

○ 또한, 신문과 방송의 겸영으로 거대 미디어기업이 탄생한다면 이탈리아와 같이 미디어기업이 여론 지배력을 무기로 정치권을 종속시키는 언론의 정치지배 현상이 발생할 수도 있음.

○ 소유규제 완화로 새로 진입하는 대기업 신문사들의 방송진출로 콘텐츠 사업 확장의 효과가 있다고 주장하지만 새로 진입하는 대기업과 신문사들이 콘텐츠에 투자할 지에 대해서는 분명하지 않음. 해외사례들을 볼 때 오히려 값싼 외국의 콘텐츠, 특히 미국의 콘텐츠를 유입할 가능성이 농후함(한류의 재평가도 필요함-대만의 경우 국내 콘텐츠 제작기반의 붕괴로 한류의 미디어 잠식이 가능했다고 볼 수 있음).

○ 소유진입 규제를 풀면 미디어시장이 활성화되어 글로벌 미디어그룹의 육성이 가능할 것이라는 주장하고 있으나 소니의 헐리우드 진출 사례에서도 알 수 있듯이 한국 내에서 세계 시장을 상대로 미디어 콘텐츠를 만든다는 것은 현실적이지 못함.

○ 1인 소유지분완화를 통해 지역방송에 새로운 자본이 투자되어 지역미디어의 재정이 건실해지고 지역미디어의 활성화 및 지역 여론형성의 활성화를 기대할 수 있다고 하나 우리나라

의 미디어환경은 오히려 소유와 경영의 개념이 완전히 분리되지 않았기 때문에 1인 소유자 분 완회는 대자본을 기반으로 주주에 의한 여론독과점 문제가 심각해 질 수 있음.

3) 춘천지역 공청회 방청객 의견

① 방송 소유규제

○ 조형주 : 이제 조중동보다 KBS, MBC가 세지 않느냐라는 이유로 방송사의 어떤 영향력이 위대한, 그런 투로 말씀을 해 주셨는데 그렇다면 신방경영이 허용될 경우에 그 혜택을 보는 게 방송사보다는 어떤 신문사가 당연히 더 많은 혜택을 보겠지요. ...광고시장 이 파이가 한정되어 있다는 것은 다 이미 설정을 해 주시고 그런 말씀을 하신 건데 그런 현실 속에서 종편PP나 보도PP 들이 신규로 등장한다면 한정된 광고 파이 안에서 계속 쪼개 먹기 하면 결국에 다 공멸하는 게 아니냐, 그럴 때 한나라당의 모토가 경제 살리기가 모토라면 그런 어떤 광고시장의 파이를 계속 쪼개 먹는 어떤 그런 구조로 가는 것보다 광고 시장 파이 자체를 키울 다른 대안을 해야 되는 게 아니냐, 그래서 방송사에 대기업이 진출함으로써 경제가 일어나고 고용이 창출되고 그런 어떤 허구성 있는 것보다 실질적으로 산업을 키워서 기업들이 커서 더 많은 광고비를 쓸 수 있게끔 만들어서 광고시장의 파이를 키우는 것 자체가 제일 중요한 것이라고 생각합니다.

○ 김창식 : 수신료, 광고비 그리고 재원의 문제라고 말씀하셨는데 분명히 여기 모든 분들이 다 알고 계시지만 지금 언론관계법이 문제가 된 건 재원의 문제에서 계기가 되지 않았다고 하는 것이고요, 정치적으로 한나라당이 문제를 주도했다는 것이지요, 재원의 문제였다고 한다면 지금 현재 방송사 내부에서 '우리 죽었으니 어떻게 좀 해결해 달라'이게 제1순위가 돼야 할 겁니다. 그런데 방송사에서는 아직 그런 의제 설정이 전혀 안 됐었다는 것이지요, 그런데 문제는 한나라당이 정치적인 의도로 의제 설정을 하고 갔다는 것이고요...대자본하고 해외자본을 유입을 시켜 가지고 재원의 문제를 해결하자라고 했는데 지금 두 가지 말고도... 만약에 재원의 문제라고 했을 때, 그 패러다임에서 얘기를 했을 때도 규제라는 것이 소유와 진입의 규제 말고도 지금 현재 공중파들이 가지고 있는 여러 가지 규제들이 많습니

다. 그리고 아까 고민수 교수가 말씀했던 수평적 구조의 문제하고도 마찬가지로인데 지금 아시다시피 케이블 및 뉴미디어는 다 지는 모드 아닙니까? 이걸 어떻게든지 살려 보자는 것이고 지금까지 지상파에서는 다 규제로 일관해 왔었고 그 규제는 아까 말씀하셨듯이 중간광고나 방발기 금도 있고 PP에 대한 콘텐츠 사용요금도 있습니다. 이런 부분들은 핵심이 아니라는 것이지요, 지금 현재 논의에서, 한나라당이 가져간 논의에서 핵심이 아니라는 부분이고요...대기업은 지금 현재도 막대한 홍보비를 지출하고 있고요, 삼성 같은 경우 사내 방송을 유지하는 데 엄청난 인력과 장비가 있습니다. 삼성의 사내 방송과 장비를 합하면 거의 지금 MBC에 준하는 수준의 방송사가 하나 탄생 할 수 있습니다. 대기업은 경제적 효과가 지금 당장에 따르지 않는다고 하더라도 어차피 자금을 들여서 홍보를 해야 할 것 내가 가지고 갈 때... 언론이 가진 효과가 결국에는 산업적인 것만 있는 게 아니라 여론 형성이나, 언론권력이라고 하지 않습니까? 권력에 미치는 영향들이 있기 때문에 대기업이 지금 현재 상황에서 충분히 참여해야 할 이유는 얼마든지 있다는 것이지요, 그것은 신문에 대해서도 마찬가지입니다...수신료, 광고비가 올라가는 등의 문제들이 있는데 이것들은 논의가 지금 결국에 뭐냐 하면 국민들이 다 부담을 지게 되는 것들입니다. 이 부분들에 대해서 국민들로 부터 의견이 되고 얘기가 되고 나서 가야 하는데 이 부분은 지금 전혀 판관으로 가고 있다는 것이 지요.

○ 권선미 : 대기업의 참여가 결국은 소유의 문제로 또 다시 반복되기 때문에 대기업의 참여는 방송의 내용을 변화시킬 수 있다. 그래서 지금도 방송에서 소외되고 있는 많은 서민들의 이야기가 앞으로는 더 방송을 통해서 접하기 어렵게 되는 것이 아니냐 이런 우려를 시민으로서 가지고 있습니다.

○ 김대환 : 대기업을 이용해서 지금 방송구조의 개편을 하고자 하는 게 한나라당의 의도입니다. 그렇지요? 정치적인 뭐라고 할까 이용수단으로 만들고자 하는...

○ 김중수 : 죽었느냐, KBSMBC가 공영방송을 하는 것이 지금 죽었느냐? 전혀 안 그렇거든요, 가고 있거든요, 일정 부분 대기업들의 입장들을 광고나 또는 여러 가지 프로그램을 통해서 선전도 해 가면서 가고 있던 말이지요, 그런데 탐이 나는 겁니다. 이윤을 창출하기 위해

서 돈 되니까 온다고 보는 거거든요...공공성의 가치, 모두가 같이 누려야 될 공공성의 가치도 그걸 위해서 버려야 된다, 다양성의 가치는 뭐니까? 그건 바로 민주주의입니다. 그렇지 않습니까? 이걸 뭐 상식을 얘기하는 겁니다. 민주주의의 가치까지도 대기업이나 외국자본이나 또는 어떠한 돈벌이를 하기 위해 들어오는...

② 지역성

○ 김동규 : 지역성을 잘 지켜서 방송을 해야 하는데 갈수록 점점 어려워져 가는 상황이다. 광고시장 경쟁이 심화되고 있다는 것은 충분히 다 아시는 바이고 게다가 뉴미디어가 진출해 있고 또 향후에 방송법 개정이 어떻게 될지 모릅니다. PP채널까지 등장하게 되면 파이는 한정되어 있는데 또 그것을 가지고 나눠먹고 거기에서 또 취약 매체인 지역방송은 힘들어지는, 이렇게 되면 지역방송은 지역성·공익성을 가장 우선시해야 되는 그 가치를 지키기가 어려워지게 된다...미디어법 개정에서 대기업 방송 진출 등등 여러 가지가 얘기되면서 숨어 있는 피해자는 바로 지역방송인데요.

3. 광주 지역 공청회

1) 한나라당 측 주요 의견¹⁾

(1) 포털 피해자 현실과 그 피해구제 대안(이문원)

○ 게시글의 피해를 방지하기 위해서 포털사 중 방문자수 기준으로 24시간 모니터 요원 배치 의무화해야 함.

○ 포털의 검색 기능은 불투명하게 운영되고 있음. 포털의 검색을 투명화하기 위한 검색서비스사업자법 등의 추가 입법이 필요함.

1) 광주지역 공청회의 한나라당 측 공술인은 모두 인터넷 규제를 주제로 공술하였다.

○ 모니터링 의무화 조항을 신설하고, 시행령에서 이를 구체화하는 작업이 필요함.

○ 피해구제 정책을 강화한다고 해서, 표현의 자유가 위축될 가능성은 없다. 오히려 포털사가 자의적으로 삭제하는 일을 방지하고, 투명한 방법으로 피해를 구제할 수 있도록 제도화 필요.

(2) 포털 '명예훼손 책임 소송'(김명재)

○ 포털과 같은 ISP사업자에 대한 책임 규정이 절실해짐.

○ 인터넷 종합 정보 서비스 사업자는 인터넷 게시공간이라는 위험원을 창출, 관리하면서 그로 인한 경제적 이익을 얻고 있으므로 게시공간 안에서 발생된 위험에 효과적으로 대처할 수도 있어, 위험으로 인하여 피해가 발생하지 않도록 상황에 따라 적절한 관리를 하여야 할 주의의무가 있다고 보는 것이 합리적임.

○ 포털과 같은 인터넷 종합 정보 제공 사업자가 게시물에 대한 지나친 간섭에 나서게 된다면 인터넷 이용자들이 가지는 표현의 자유는 위축될 수 밖에 없으므로, 사업자의 관리책임은 불법성이 명백한 게시물로 인한 타인의 법익 침해 가능성을 충분히 인지할 수 있고 그의 관리가 미칠 수 있는 일정한 범위 내에서 제한적으로 인정되어야 함.

(3) 명예훼손죄 및 모욕죄 관련법 개정에 대한 소견(김만웅)

○ 온라인 사이버로 행해지는 모욕과 명예훼손은 그 파급속도와 파급기간 파급영역이 막대하여 그 피해가 모욕과 명예훼손을 넘어 살인적일 수가 있기 때문에 중벌로 처벌해야 함.

○ 헌법 제21조 언론 출판에 대한 검열과 허가는 인정되지 않는다고 해서 절대적 자율로 오인할 수도 있으나 동법 제4항은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 된다고 규정하고 있음.

○ 온라인을 이용 모욕, 명예훼손, 테러, 집회, 자살, 불륜, 불법 부도덕 행위를 모의 공모하는 것 등은 검열로 사전 차단하거나 사후 엄벌로 건전한 사회질서를 유지해 가야 함.

(4) 명예훼손 분쟁조정부 소개와 주요 사례(이종민)

○ 분쟁조정부의 조정절차는 사법절차보다 간소하게 진행되면서 금전적 보상, 공개사과, 해당정보의 삭제 등 사이버권리침해로 인하여 피해를 받은 정보이용자의 요구사항을 충족시킬 수 있다는 장점 있음.

○ 이용자 정보의 제공청구란 특정한 이용자에 의한 정보의 게재나 유통으로 사생활 침해 또는 명예훼손 등 권리를 침해당하였다고 주장하는 자가 민·형사상의 소를 제기하기 위하여 침해사실을 소명하여 분쟁조정부에 해당 정보통신서비스 제공자가 보유하고 있는 해당 이용자의 정보(성명, 주소, 전화번호 등)를 제공하도록 청구하는 제도.

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 대기업 소유 방송사 진출이 지역 언론에 미치는 영향(임동욱)

① 방송 소유규제

○ 일자리 창출의 근거로 내세우는 구체적인 자료인 정보통신정책연구원(KISDD)의 ‘방송규제완화의 경제적 효과분석’ 보고서가 상당히 과장되었고, 국회 예산 정책실도 한나라당의 이만 천개 방송 산업 일자리 창출 주장이 상당히 과장되었다고 밝힌 것을 보면 이명박 정부의 방송 산업 팽창을 통한 일자리 창출은 실체 없는 홍보성 주장임이 분명함.

○ 한나라당과 정부는 대기업이 방송에 진출하면 일자리 창출이 많이 되고, 방송 산업이 획기적으로 성장하고, 더 나아가 글로벌 미디어 기업으로까지 발전할 수 있다고 하나 이 주장

들은 이주 과장되고 잘못된 계산에 의한 예측이므로 그 주장의 근거가 약하다고 할 수 있음.

○ 대기업 소유의 자본이나 개인 소유의 대자본이 방송에 진출하면 방송 산업의 팽창이나 일자리 창출 등 경제적 효과는 미미하지만 대자본 위주의 미디어 시장으로 급속하게 재편될 가능성이 높음. 대자본 위주의 방송은 프로그램 해외 수출에도 노력을 기울이겠지만 그 효과는 제한적이기 때문에 국내 시장에 주력할 수밖에 없다. 글로벌 차원에서의 대기업방송의 경쟁력은 제한적이나 국내 시장에서의 경쟁력은 기존의 3대 지상파 방송을 위협하는 정도의 위력을 가질 것임.

○ 미디어의 집중 (이제는 신문과 방송, 대기업의 결합)은 여론 다양성을 해치고, 대기업 방송의 등장은 뉴스의 연성화와 오락화를 촉진하여 저널리즘의 위기를 초래할 가능성이 높음. 대기업 방송사 자체의 자기 검열이 강해지고, 선정적이거나 외설스러운 콘텐츠가 더욱 기승을 벌일 가능성이 높음. 현재의 공영방송 체제하에서도 프로그램의 오락화와 선정성이 가속되고 있다는 것을 감안해야 함.

○ 대기업이 방송 시장에 진출한다면 약간의 신규 광고 시장이 늘어날 가능성은 있지만 결국은 기존의 광고 시장을 두고 경쟁을 벌일 가능성이 높음. 또한 글로벌 미디어 기업으로의 성장 가능성이 높지 않다면 국내 시장만을 잠식할 것임. 국내 광고 시장의 잠식이란 기존의 광고 시장을 대기업 방송이 잠식한다는 것을 의미함.

○ 방송 프로그램과 콘텐츠는 무조건적인 투자가 이루어진다고 해서 공장에서 자동차나 전자 상품을 찍어 내듯이 마구 생산할 수 있는 상품이 아님. 대기업들이 이미 케이블 TV 등 다른 영상 산업에 투자하고 있음에도 실적을 내지 못하고 있는 데 지상파 방송에 투자한다고 성공을 한다는 보장은 전혀 없음. 방송 산업에도 대자본이 투자되어야 성공한다고 하는 주장은 구체적인 데이터나 자료에 근거하지 못한 지극히 원론적이고 형식적인 논리임.

② 신문법

○ 신문지원기구를 합의제가 아닌 독임제 기구로 만드는 것은 신문지원정책의 중립성과 자율성을 훼손하고 정부의 개입 논란을 불러일으킬 우려가 있다. 현재 한국언론재단은 이사회가 중심이 되는 기관이나 독임제는 아님. 언론진흥재단을 독임제로 만들겠다는 것은 문광부의 통제 하에 두겠다는 의도임.

③ 지역성

○ 대기업이 방송에 진출한다면 여론 다양성이 증대될 수도 있다고 주장하지만, 대기업, 가진 자, 중앙(서울과 수도권) 중심의 방송이 될 가능성이 아주 높다. 따라서 대기업 방송에서는 중소기업, 가지지 못한 자, 약자, 소외된 자, 지역은 방송의 의제와 다루는 방식에서 소외될 가능성이 높음.

○ 대기업 방송이 방송 권역을 어떻게 유지할지 확실하지 않으나 지역 프로그램의 제작에는 소홀할 가능성이 높음. 왜냐하면 대기업은 이른바 저비용 고효율을 강조하기 때문에 지역 프로그램의 제작에 소홀할 가능성이 높음. 대기업 방송은 기존의 지역 KBS, 지역 MBC, 지역 민방의 광고 시장을 잠식하며 지역 방송사와 경쟁해야 함. 따라서 대기업 방송사와 지역 방송사 모두 중앙 방송 프로그램 전송에 무게를 두며 자체 제작 비율을 줄일 가능성이 높음.

○ 대기업이 종합편성 채널에 진출하면 전적 방송을 하면서 중앙 중심의 방송을 하기 때문에 지역 개념은 사라질 가능성이 높음. 따라서 여론 다양성, 그 중에서도 특히 지역 여론의 다양성은 위축될 가능성이 높음. 지역 방송은 현재 뉴스와 토론 프로그램, 시사 프로그램 등을 통하여 지역성을 구현하고 있으나 그 기능은 더욱 위축될 것임.

○ 지역 신문과 직접 관련이 있는 조항은 신문고시 폐지. 신문법 상 독자권익보호조항 가운데 하나였던 무가지와 불법경품 금지조항을 삭제하겠다는 것임. 이 조항이 폐지되면 자본력이 막강한 '조중동'의 무차별적인 시장침투를 막을 수 없게 되고, 이렇게 되면 자본력이 약

한 지역 신문은 더욱 설 자리를 잃게 됨.

④ 인터넷

○ 사이버 모욕죄 등의 시설로 여론의 다양성이 크게 위축될 것임. 대기업, 가진 자, 중앙 위주의 여론이 확산될 가능성이 높음. 지역의 목소리는 더욱 위축될 가능성이 높음. 인터넷과 같이 일반인의 접근성이 높은 언론을 차단하면 공식적 언론에는 접근성이 높은 정부 관료, 전문가, 지식인 등 이른바 여론 엘리트들의 목소리만이 유포되어 소외된 자, 가지지 못한 자, 지역의 목소리는 더욱 위축될 것임.

○ 인터넷의 위력을 감소시키기 위해 이명박 정부는 경제 위기를 부추겼다는 이유로 미네르바를 구속하였고, 이를 더욱 위축시키기 위해 정보통신망법에 구체적인 처벌 조항을 삽입하겠다는 것임. 정부의 의도는 비판적 여론을 형성하는 통제되지 않은 공간인 인터넷 자체를 '불통'시키자는 것임.

(2) 방송법 개정안의 소유규제 완화에 대한 의견(남궁협)

① 방송 소유규제

○ 이명박 정부 출범 이후 정권의 핵심 관계자들이 깊이 연루되어 발생한 일련의 불미스러운 언론 사태들(KBS 정연주 사장 해임과 후임 사장 선임, YTN 사장 선임, MBC PD수첩 제작진 수사 등)과 같은 언론사회적 맥락을 떼어 놓고 법 개정의 추진을 바라보는 것은 년센스.

○ 본말이 전도된 목표 설정은 오직 '흐름'(trend)만을 쫓는 사려 깊지 못한 천박함을 드러낸 것이라고도 볼 수 있음. "아류들이란 언제나 자기들에게 영감을 준 자들보다 더 급진적인 법이다"(밀란 쿤데라)라는 말처럼 '선진국'의 추세니까 우리가 더 세계 서둘러 닛지 못해서 단달하는 것처럼 보이기 때문이다. 언론을 한낱 자원배분의 효율 정도로만 인식하게 되면 정책을 아무리 궁리한다 하더라도 결과는 늘 자본의 크기가 정책의 방향을 결정하게 마

런.

○ 시장론자들이 금과옥조처럼 내세우는 ‘소비자는 왕’이라는 명분에서 보더라도, 소비자인 국민이 현재의 방송에 대해서 ‘유익하지 않고 재미도 없다’면서 지금의 방송체제를 당장 갈아치우지 않으면 안 된다고 불만이 고조돼 있다는 어떤 객관적 증거도 없음.

○ 미디어의 경제적 성과나 효율성의 추구는 미디어의 민주적 기능을 충분히 실현시킬 수 있다는 확신 위에서만 이루어져야 함. 시장경쟁의 효율성이 민주주의의 확장을 의미하지는 않기 때문. 아무리 뉴미디어가 기존 매체들의 기능을 대체해가는 추세라 하더라도, 민주적 시민으로서 가져야 할 정치사회적인 지식과 정보의 구심점은 여전히 신문과 방송이 담당하고 있음(인터넷은 이들 오프라인 매체들이 생산해내는 정보들에 전적으로 의존하고 있는 형국이다.). 그런 점에서 지상파방송에 관한 논의는 산업적 논리보다는 민주적 가치를 바탕으로 해야 마땅함.

○ 소수의 소유주들이 여러 신문사들을 소유하여 그것의 내용을 강제하여 나타나는 다양성 부족과는 차원이 다름. 따라서 소유의 다양성은 상품(내용)의 가치 측면에서가 아니라 과정의 가치 측면에서 중요한 것임.

○ 소유규제 완화는 언론의 사회적(민주적) 가치보다는 경제적 가치(이윤극대화)를 촉진시킬 뿐. 시장중심의 미디어 기업은 수용자들이 원하는 것보다도 질이 낮은 저널리즘을 제공하게 되고, 대신에 이윤(경제적 보상)과 직접 관련 있는 흥미위주의 선정적인 콘텐츠를 생산하는데 주력하게 됨. 게다가 기업합병은 언론이 바람직스럽지 못한 방향으로 이윤극대화에 매몰 되도록 하는 직접적인 구조적 압력으로 작용함.

○ 미디어기업은 이윤을 높이고 비용을 줄이기 위해서 가장 손쉬운 방법으로, 언론인의 수를 줄이고 상업적으로 성공이 검증된 콘텐츠를 생산하는데 주력하게 됨.

○ 내 지상파방송이 의도적으로 시장을 독과점하고 있는 것이 아니라 소수의 유통사업자에

게 필연적으로 귀결되는 병목현상인 것이기에, 상업적인 규제완화로 유통과 제작의 구분을 무력화할 것이 아니라 좀 더 엄격한 공익적 규제를 지상파방송에 부과함으로써 콘텐츠 제작자들에 대한 차별적 대우를 최소화하는 정책이 바람직함.

(3) 인터넷 민주주의와 지역성(도형태)

① 인터넷

○ 인터넷 민주주의와 지역성은 상이한 개념이 아님. 인터넷 민주주의는 분명히 다원성과 표현의 자유와 뭐 여러 가치를 기반으로 해서 인터넷 민주주의가 있는데, 이 지역성이라고 하는 측면은 인터넷 민주주의가 기반하고 있는 다원성이라고 하는 것에 지역적인 특징을 애기한다는 것임. 그리고 그것이 인터넷에서도 분명히 구현될 수 있음.

○ 인터넷 민주주의에서 지역성이 구현되는 데 있어서 가장 큰 가름막이 되고 있는 것은 제가 봤을 때는 일종의 실명제로 인한 것들임. 실명제로 인한 여론의 통제, 그리고 그것들을 더욱 더 강화하기 위한 일련의 조치들이 분명히 인터넷에서의 지역성을 방해하고 있음.

○ 2005년 이후로 실제로 공직선거법에서 선거 시기의 실명제와 여론에 대한 통제들을 강제하면서 인터넷에서 아주 활발하게 벌어졌던 지역적 커뮤니티들, 지역적인 민주주의적 민주주의의 요소들이 많이 퇴색.

○ 포털에서 움부즈맨 제도를 도입해라 아니면 움부즈맨 제도를 강화해라 혹은 그것들을 강제적으로 만들어라. 어떤 규범적인 조약들로 만들어서 이들의 포털 피해들을 사회적인 합의 그리고 공개된 자리에서 공론적인 자리에서 그것들을 논의할 수 있고 모니터링 기준에 대해서 정할 수 있고 혹은 모니터링 방식에 대해서도 충분히 의견을 개진할 수 있는 열린 공간에서 논의할 수 있음. 그것들을 굳이 국가가 어떤 국가적인 권력을 통해서 강제할 필요는 없을 거라는 생각함.

(4) 한나라당의 언론관계법 개정은 지역방송과 지역민 그리고 소비자의 위기(신성진)

① 방송 소유규제

○ 대기업과 재벌신문의 신문방송 겸영이 이루어질 경우 기업과 권력에 대한 감시 견제, 비판, 감시기능은 사라지게 되어 결국은 소비자의 알권리 축소로 이어질 것임. 소비자의 피해가 우려되는 상황이 발생.

○ 한나라당의 산업적인 논리는 소비자 부담을 늘리게 되는 결과로 나타날 것임. 광고시장의 경쟁으로 인해 광고단가의 하락을 부추기고 광고시장의 혼탁으로 언론의 존립근거인 재정약화를 가져오게 됨.

② 지역성

○ 기업의 진출과 신문방송의 겸영 및 소유는 결국 광고를 재원으로 하는 방송사들을 무한 경쟁으로 몰고 갈 것임. 그러면 결국 모든 것이 중앙에 집중되어 있는 상황에서 광고, 국민의 알권리 등이 중앙에 더욱 집중된 상황으로 이어지고 지역의 방송사들은 재원확보와 제작 여건 등이 심각하게 위축될 것임.

○ 재벌신문의 여론독과점이 심각한 상황에서 신문고시를 강화하기는커녕 오히려 신문고시를 폐지하여 자전거신문, 백화점 상품권 신문으로 시장을 혼탁하게 만들자는 법을 제정하여 지역신문의 몰락을 부채질하는 것과 다름없는 상황.

○ 여론의 다양성에서는 시장의 논리가 적용되면 지역의 좋은 프로그램들은 시장경쟁 논리에 의해 사라질 수밖에 없음.

○ 매체의 다양성을 이야기 하면서 방송 매체의 다양성만을 이야기 하는 것은 문화와 매체의 다양성에 대한 논의가 아님. 지역의 대표적 문화 월간지였던 월간 금호문화가 폐간될 수

밖에 없었던 여러 가지 문제나 지역의 다양한 여타 매체들이 살아남기 어려운 문제들은 언론관계법이 개정된다면 심화될 것이 분명함.

- 여론 다양성을 확보하게 하는 것이 아니라 지역신문을 고사시켜서 여론을 통제하겠다는 의도.

3) 광주지역 공청회 방청객 의견

① 방송 소유규제

○ 김용래 : 이 미디어법이 바뀌려면 적어도 서민이 살 수 있는 또 누구나 인기에 영합하지 않고 정말 가슴을 에일듯한 이런 중소기업을 탐방하시고, 그런 데를 구석구석 찾아 가지고, 세계를 누비는 그런 중소기업이 많습니다. 이런 것을 세계적으로 알려 가지고 우리 국민이 잘먹고 잘사는 힘이 있는 그런 나라를 만들기 위해서 방송법이 개정되어야 된다. 이것이 저의 모태입니다.

○ 김영동 : 지금 한나라당이 밀어붙이고 있는 방송, 미디어 관련 법은 한나라당 계열 정권들의 언론장악 기도에서 비롯된 것입니다. 한나라당이 장기 집권을 하기 위해서, 이런 시나리오에 의해서 언론 장악을 기도하는 불순한 음모에서 시작된 것입니다. MB 정권은 MBC나 YTN 등 보도매체들을 대기업 및 조중동에 분할 매각하려는 의도에서 이것이 시작된 겁니다...방송법이 한번 다른 사람한테 가 버리면, 아까 제가 말씀드렸지만 TBC 같은 경우가 KBS로 넘어가 버렸어요. 다음 정부가 바뀌어도 그것 되찾아 오지 못 합니다. 지금 MBC나 YTN이 조중동과 재벌들한테 가 보세요. 다음 정부, 민주정부가 다시 선다고 해도 그것 찾아오지 못 합니다.이런 데 문제가 있는 거예요. 여러분들이 진정으로 국민을 위하고 민주주의를 위한다면 양심에 손을 얹고 이 법 추진하지 마세요.

○ 김창남 : 언론을 장악하게 되면 그것은 몇 년 전에 80년 군부가 언론 통제함을 통해서 빼앗고 주고 하는 그런 것이 있지 않고는 도저히 언론을 다시 찾아올 수가 없습니다. 언론을 찾아오는 것은 어느 정당으로 가는 것이 아니라 국민의 편으로 와야 될 것 아닙니까? 그

래서 이러한 부분은 정말로 우리 광주 전남 시도민, 국민의 편에서 언론법이 바뀌어져야 한다.

○ 조오섭 : 방송에 있어서, 신문에 있어서 거대자본이 49% 정도의 소유 지분을 갖고 있다면, 그리고 나머지 지분도 그 지분을 갖고 있는 재벌이 갖고 있다면 그 거대자본의 방송과 신문은 누구의 이익을 목적으로 해서 방송과 신문이 진행이 될 것인지에 대해서 고민된다... 통계의 수단으로 이용되는 게 신문과 방송에 있어서 거대자본을 이용한 통제수단으로 바뀌어가고 있다, 이것은 국민들을 우롱하는 처사라고 생각된다.

○ 윤행석 : 여당에서 추진하고 있는 언론 관계법에는 요 그리고 종합편성PP나 보도전문채널을 올해 안에 설립하겠다, 말씀은 좋은데 결코 녹록치 않을 것이라고 생각하고요, 저희 현업자들 보면 정말 힘들게 지금 경제위기를 지나고 있거든요. 방송이 산업만이 아니라는 것을, 공공재적 가치라는 것이 얼마나 중요한지를 분명하게 다시 한 번 인식해 주기를 요구하면서...

○ 전윤희 : 한나라당 법안은 재벌과 조중동 이들에게 방송과 힘을 다 주겠다는 것이거든요. 다 풀어 주는 겁니다. 가장 기본적인 것이 하나도 갖추어지지 않은 법안...

② 지역성

○ 도현 : 대기업이나 신문들의 지상과 참여와 관련되어서는 여러 분들이 지적하셨던 것처럼 지방의 이런 소규모 언론들이 망할 수 있는 우려들이 있다. 장애 문제 가지고 문제를 들을 제기하고 이럴 때 지역에 있는 언론사들이 와서 취재를 하고 저희의 의견들을 그나마 좀 반영을 해서 지역의 신문 지면에 내고 있는데 이러한 지역의 문제들을 다루고 보도할 수 있는 최소한의 인로마저도 막힐 수 있는 우려가 된다...신문법과 관련되어서 10조2항으로 저는 알고 있는데 신문고시와 관련된 문제들 때문에 지방 신문들이 망할 수 있는 우려된다.

③ 인터넷 규제

○ 박성용 : 사이버모욕죄가 현재 한나라당이 정확하게 어떻게 개정안을 만들고 있는지, 제가 아는 바로는 피해자의 신고 없이도 얼마든지 경찰이 수사를 할 수 있다고, 체포할 수 있다고 들었습니다. 만약에 그렇다면 본인이 어떻게 느끼든 간에, 본인이 모욕을 느끼든 않든 간에 분명히 문제가 있다고 3자가 판단을, 개입을 해서 체포를 할 수 있고 또는 거기에 합당한 형벌을 내릴 수 있는 것이라고 아마 저는 그렇게 알고 있습니다. 한 예로, 누구나 다 아는 내용인데 예를 들면 반여당인사인 진중권 씨 같은 사람이 한밤중 테러 위협 전화를 받고 죽이겠다 말했다..... 이것은 전 국민이 다 아는, 이분도 굉장히 공포를 많이 느끼고 다닌다고 합니다. 그런데 과연 지금 검찰이나 경찰이 진중권씨를 모욕한 또는 테러 위협을 가한 사람들의 출처를 찾아내고 체포할까요? 이것은 나는 굉장히 정책적인 맥락으로 생각하거든요, 이 법률을...사이버모욕죄도 인터넷 여론이라는 순기능보다는 역기능이 많기 때문에 역시 문제가 된다고 보고 있습니다.

○ 도현 : 사이버모욕죄와 관련되어서 비 친고죄를 내용으로 담고 있는데 이것과 관련되어서 모욕을 어디까지, 누가, 어떤 기준으로 판단할 것이냐라는 부분에 있어서 굉장히 난해한 부분들이 있는데 이 부분들에 있어서 지금 현재 법안을 추진하고 있는 여당에서 설명이나 구체적인 근거나 기준들이 없는 것 같더라는 부분들에 있어서 우려된다.

④ 기타 : 여론 수렴 미비

○ 김창남 : 무척 이러한 미디어발전국민위원회가 정말로 국민에게 언론법을 바꾸는데 무엇을 알려 주고 무엇이 잘못됐는지 하는 것을 파악하려고 하는 것인지, 아니면 면피용으로 하려고 하는 것인지 그것이 못내 의심스럽습니다.

○ 조오섭 : 미디어위-왜 이 자리에서 공청회를 하는지를 저는 잘 모르겠습니다. 여기는 녹화장이지 않습니까? 공청회라는 것은 많은 국민들이 와서 듣고 이야기하고 함께 토론할 수 있는 자리여야 되지 이 스튜디오에 와 가지고, 차라리 여기 앞에 계신 분들 따로 장소 잡아

서 그것을 녹화방송으로 해서 공청회를 하시든가 그렇게 하셔야지 이것 정말 취지에 맞지 않다고 생각을 하고 있습니다.

○ 윤행석 : 미디어발전국민위원회가 오늘 지금 광주 공청회를 하면서 다 똑같은 질문, 똑같은 생각을 하셨을 것인데 뭐라고 해야 될까요, 여당 측이 너 무 성의가 없다라는 생각이 일단 듭니다. 성의가 없다기보다는 과연 이 광주 공청회를 어떻게 하고자 했는지 그 판을 짜는 것 자체부터가 과연 무엇을 하고자 하는 것인지 잘 이해를 못 하겠습니다...지금 이 공청회도 하고 있지만 저희들이 중요하게 생각하는 것은 국민 의견 수렴입니다. 국민 의견 수렴이 얼마만큼 충분하게, 알차게, 내용 있게 되느냐 그것이 저는 이 법안 처리의 핵심이라고 생각합니다.

○ 전윤희 : 주제별 토론을 하기 위해서 지역공청회를 하지 않습니다. 지역공청회는 당연히 포괄적으로 해야지요. 미디어법이 얼마나 중요한데 한 지역에 와서 한 가지 주제만 가지고 공청회를 한다는 것은 있을 수도 없는 일입니다. 이것은 공청회를 하지 말자는 얘기거든요. 지금 이렇게 해서 무슨 여론 수렴이 되겠습니까?...가장 기본적인 것이 하나도 갖추어지지 않은 법안인데 여기 앉아서 인터넷 관련 명예훼손, 모욕죄 이런 것을 가지고 토론한 다는 것이 있을 수 있는 일이라고 생각하십니까? 광주 시민을 모독하는 행위입니다.

4. 지역공청회 방청객 여론조사 결과

1) 여론조사 개요

(1) 여론조사 목적

○ 한나라당에서 추진중인 미디어 법안에 대해서 국민들은 어떻게 평가하는가를 살펴보기 위함. 이를 통해 한나라당 미디어 법안에 대한 국민들의 의견 수렴. 한나라당 미디어 법안 개정에 대한 참고 자료로 활용

(2) 여론조사 기관

○ 공공미디어 연구소

(3) 여론조사 기간

○ 2009년 5월 13일, 20일, 22일

(4) 여론조사 대상자

○ 미디어발전국민위원회 춘천, 광주, 인천 지역 공청회 참석자 총 157명

(5) 조사 방법

○ 구조화된 설문지를 이용한 조사

2) 여론조사 결과 요약

○ 대기업 지상파 소유' 87.3%, '신문 지상파 소유' 87% "반대

- 대기업, 신문사의 지상파 소유에 대해서 부정적 여론이 압도적으로 나타남

○ 종합편성채널 도입 부정적, 75%

- 대기업과 신문사 그리고 외국자본이 종합편성PP 지분 소유를 허용하는 법안에 대해서 모두 부정적인 견해가 지배적으로 나타남.

- 종합편성 채널의 도입에 관련해서도 그 도입이나 대기업, 신문사, 외국자본의 지분 참여에 대해 비판적인 여론이 지배적임.

○ 새로운 보도전문 채널 도입 61.2%가 반대

- YTN, MBN 외에 뉴스를 전문적으로 방송하는 TV 채널인 새로운 보도전문채널을 도입하는 것에 대해서 반대적 의견이 지배적.

- 대기업, 신문사, 외국자본이 보도 전문채널 지분 소유 허용에 대해서 부정적 여론이 압도적

○ 인터넷 규제, 대체는 부정적

- 사이버 모욕죄와 인터넷 실명제 신설에 대해서 반대 의견이 높음.

- 한나라당이 발의한 인터넷 규제에 대해서 부정적으로 평가함.

○ 지역별, 계층별로도 한나라당 미디어 법안에 대한 부정적 여론이 압도적.

- 부산, 춘천, 광주 지역 공청회에 참석한 방청객들을 대상으로 한나라당 미디어 법안에 대한 의견을 조사한 결과, 신문사가 지상파 방송과 방송 뉴스채널을 소유할 수 있도록 법을 개정하는 것 이외에도, 종합편성 PP지분소유, 새로운 보도전문채널 지분소유, 그리고 인터넷 규제에 대해서 부정적 여론이 지배적으로 나타남.

3) 조사 결과

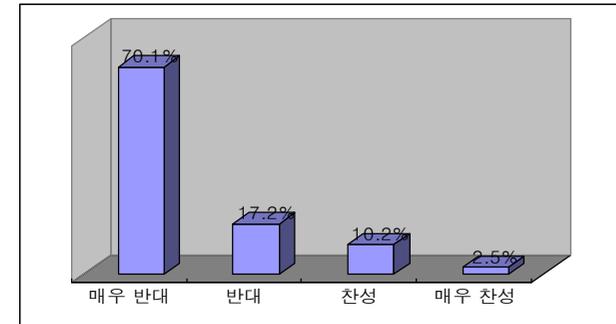
(1) 대기업의 지상파방송 지분 소유에 대한 견해

○ 먼저, 대기업의 지상파 방송 지분소유에 대해서는 총 응답자 157명 가운데 70.1%가 '매우 반대'하고 있었고, '반대'도 17.2%로 반대의사가 87.3%로 압도적으로 높음.

- 반면에 '매우 찬성'은 2.5%, 그리고 10.2%만이 '찬성'의 견해를 보여 찬성의사가 상대적으로 매우 낮음.

- 이는 대기업의 지상파방송 지분 소유 허용으로 대기업의 지상파 진출에 대해서 부정적 여론이 대부분이라는 사실을 보여줌.

<그림3-1> 대기업의 지상파방송 지분 소유에 대한 견해



(2) 신문사의 지상파 방송 지분 소유에 대한 견해

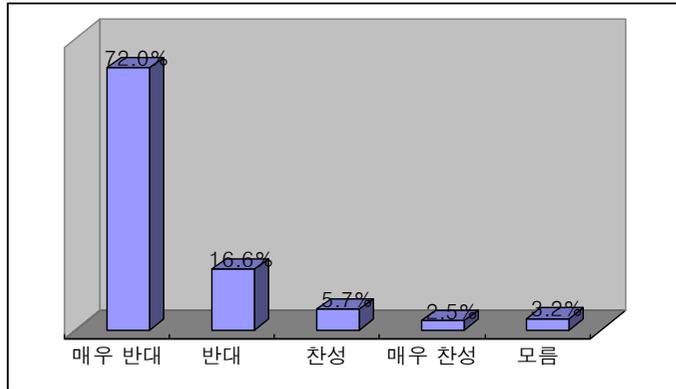
○ 신문사의 지상파방송 지분소유에 대한 조사 결과 '매우 반대'가 70.2%, '반대'가 16.6%로, 반대의사가 대부분임.

- 이에 비해, '찬성'은 5.7%, '매우 찬성'한다는 응답은 2.5%에 그침.

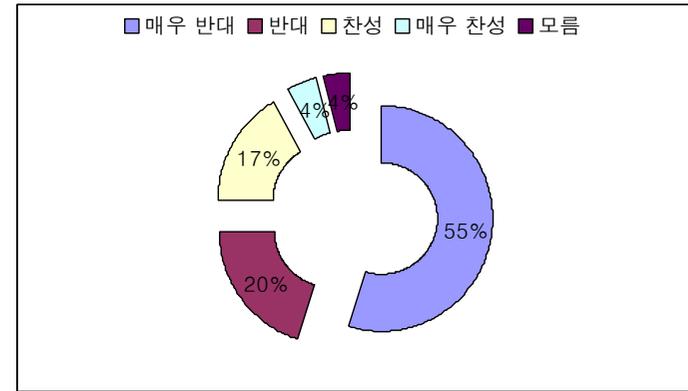
- 총 87%의 응답자가 신문사의 지상파방송 지분소유에 대해 반대하는 경향을 보임.

- 이는 대기업 진출뿐만 아니라 신문사의 지상파 진출에 대해서 반대하는 여론이 지배적임을 보여줌.

<그림3-2> 신문사의 지상파 방송 지분 소유에 대한 견해



<그림3-3> 종합편성PP 도입에 대한 견해



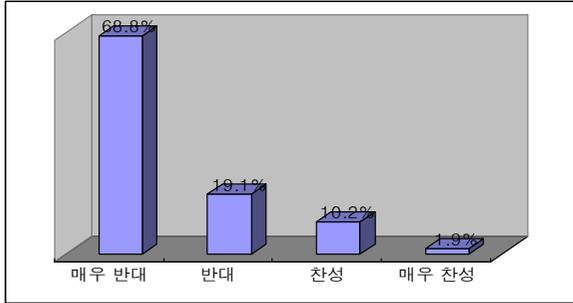
(3) 종합편성PP 도입에 대한 견해

- 종합편성 PP 도입에 대한 조사 결과 ‘매우 반대’가 과반수를 상회하는 55%를 차지하고 있었고, ‘반대’도 20%로 나타남.
- 이에 비해 긍정적인 반응인 ‘찬성’은 17%, ‘매우 찬성’은 4%에 그침.
- 총 명의 응답자 가운데 75%가 종합편성채널 도입에 부정적인 반응을 나타내고 있으며, 반면에 종합편성채널 도입에 찬성하는 비율은 21%정도임.
- 이러한 결과는 기존의 지상파 방송 이외에 새로운 종합편성PP를 도입에 대한 여론은 압도적으로 부정적이라는 것을 보여줌.

(4) 대기업의 종합편성PP 지분 소유에 대한 견해

- 대기업의 종합편성PP 지분소유에 대해서는 ‘매우 반대’가 68%, ‘반대’가 19.1%로 나타남.
- 반면 ‘찬성’은 10.2, ‘매우 찬성’은 1.9%로 매우 낮음.
- 대기업의 종합편성PP 지분 소유 법안에 대해서 반대하는 여론인 77.9%로 찬성에 비해 매우 높음
- 이러한 결과는 대기업에게 종합편성PP 지분을 소유하게 하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적인 견해가 지배적이라는 사실을 보여줌.

<그림3-4> 대기업의 종편 지분소유에 관한 견해

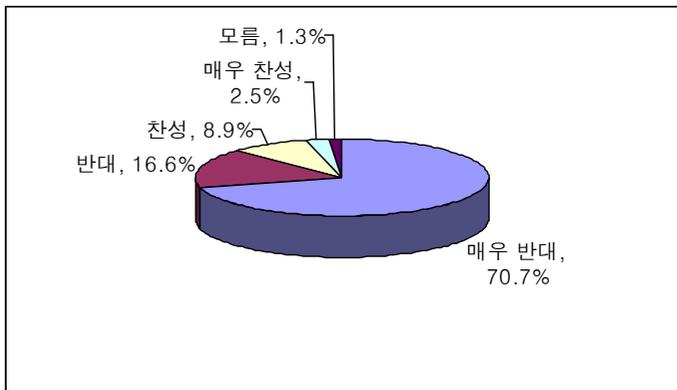


(5) 신문사의 종합편성PP 지분 소유에 대한 견해

○ 신문사의 종합편성PP 지분소유 허용에 대한 여론 흐름은 ‘매우 반대’가 70.7%, ‘반대’가 16.6%이며, 반면에 ‘찬성’은 8.9%, 매우 찬성한다는 응답은 2.5%로 나타남.

- 신문사의 종합편성PP 지분 소유에 대해서 응답자 가운데 87.3%가 부정적으로 평가하고 있음.
- 이러한 결과는 한나라당이 추진중인 대기업의 종합편성PP 지분 소유 허용에 대해서와 마찬가지로 신문사가 종합편성PP 지분소유를 허용하는 것에 대해서도 부정적인 여론이 지배적이라는 사실을 보여줌.

<그림3-5> 신문사의 종합편성PP 지분소유에 관한 견해

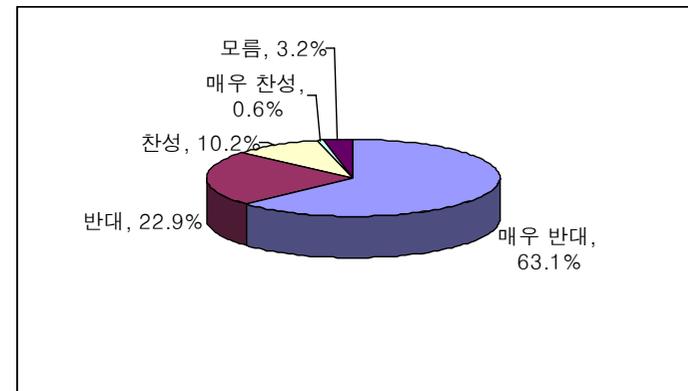


(6) 외국자본의 종합편성 PP 지분 소유에 대한 견해

○ 외국자본이 종합편성 PP 지분을 소유 허용에 대해서 과반수 이상인 63.1%가 ‘매우 반대’ 의견을 표명했고 ‘반대’ 의사도 22.9%로 나타남.

- 이에 비해 ‘찬성’은 10.2%, 그리고 ‘매우 찬성’이라고 답한 응답자는 0.6%로 매우 낮음.
- 외국자본이 종합편성 PP 지분 소유 허용에 대해서 반대한다는 의견이 86%로 찬성 10.8%에 비해서 매우 높음
- 이러한 결과는 외국자본이 종합편성 PP 지분 소유를 허용하는 한나라당 미디어법 개정안에 대해서 부정적인 여론이 압도적이라는 사실을 보여줌.

<그림3-6> 외국자본의 종합편성PP 지분소유에 대한 견해



- 결국, 종합편성 채널의 도입에 관련해서도 그 도입이나 대기업, 신문사, 외국자본의 지분 참여를 허용하는 한나라당 법안에 대한 여론은 비판적인 시각이 지배적이라고 할 수 있음.

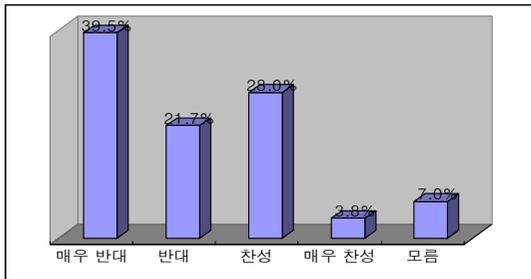
(7) 보도전문 채널 도입에 관한 견해

○ 보도전문 채널 도입에 대해서 총 응답자들 명 가운데, 39.5%가 ‘매우 반대’한다는 의사

를 피력했고, ‘반대’도 21.7%로 나타남.

- 반면에, ‘매우 찬성’한다는 의견은 3.8%, ‘찬성’은 28.0%로 나타남.
- 보도전문채널 도입에 반대하는 견해가 61.2%로 찬성의사(31.8%)에 비해서 과반수 이상으로 높음.
- 이는 YTN, MBN 외에 뉴스를 전문적으로 방송하는 TV 채널인 새로운 보도전문채널을 도입을 허용하고자 하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적 여론이 우세하다는 것을 보여줌.

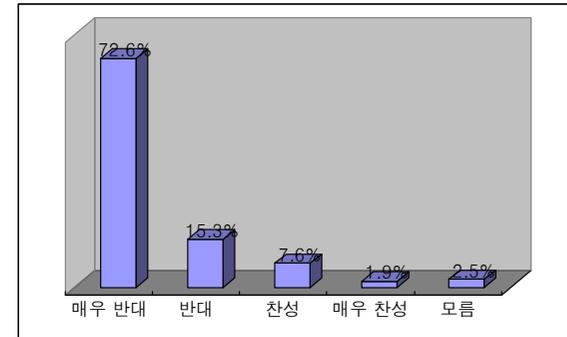
<그림3-7> 보도전문 채널 도입에 관한 견해



(8) 대기업의 보도 전문채널 지분 소유에 대한 견해

- 대기업이 보도전문 채널 지분을 소유하는 것에 대해서 72.6%가 ‘매우 반대’한다는 의사를 피력했고, ‘반대’도 15.3%로 나타남.
- 반면에, ‘매우 찬성’한다는 의견은 1.9%, ‘찬성’은 7.6%로 나타남.
- 대기업의 보도전문채널 지분 소유 허용을 반대하는 견해가 87.9%로 찬성하는 견해 9.5%에 비해서 압도적으로 높음.
- 이는 대기업이 보도전문채널에 참여를 허용하고자 하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적 여론이 지배적이라는 사실을 보여줌.

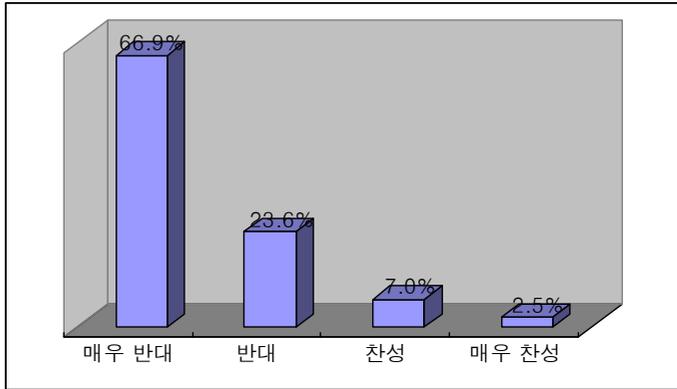
<그림3-8> 대기업 보도전문 채널 지분 소유에 관한 견해



(9) 신문사의 보도 전문채널 지분 소유에 대한 견해

- 신문사가 보도전문 채널 지분을 소유하는 것에 대해서도 66.9%가 ‘매우 반대’하며, ‘반대’도 23.6%로 나타남.
- 반면에, ‘매우 찬성’한다는 견해는 2.5%, ‘찬성’한다는 의견은 7.0%에 그침.
- 신문사의 보도전문채널 지분 소유 허용을 반대하는 견해가 90.5%로 찬성하는 견해 9.5%에 비해서 매우 높음.
- 이는 신문사가 보도전문채널에 참여를 허용하고자 하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적 여론이 압도적이라는 사실을 보여줌.

<그림3-9> 신문사 보도전문 채널 지분 소유에 관한 견해



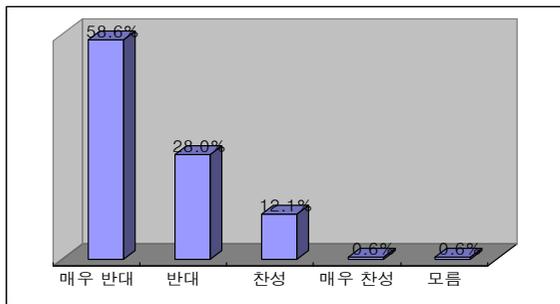
(10) 외국자본의 보도 전문채널 지분 소유

○ 외국자본이 보도전문 채널 지분을 소유하는 것에 대해서 ‘매우 반대’한다는 견해는 58.5%, ‘반대’도 28.0%, 이에 비해 ‘매우 찬성’한다는 의견은 0.6%, ‘찬성’은 12.1%로 나타남.

- 외국자본의 보도전문채널 지분 소유 허용을 반대하는 견해가 96.6%로 찬성하는 견해에 비해서 압도적으로 높음.

- 이는 외국자본이 보도전문채널에 참여를 허용하고자 하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적 여론이 지배적이라는 사실을 보여줌.

<그림3-10> 외국자본의 보도전문 채널 도입에 관한 견해



(11) 사이버 모욕죄 신설에 대한 견해

○ 사이버 모욕죄에 관해서는 총 응답자 명 가운데, 58.0%가 ‘매우 반대’ 의사를 표명했고, ‘반대’가 19.7%이었으며, ‘매우 찬성’은 4.5%, ‘찬성’은 12.7%, 모른다는 응답은 5.1%에 이 름.

- 모욕죄 임의처벌제 법안에 대해서 반대가 77.7%로 찬성한다는 견해 17.2%에 비해서 압 도적으로 높게 나타남.

- 이러한 결과는 한나라당이 추진하고 있는 사이버 모욕죄 신설에 대해서 부정적 여론이 다 수를 차지함을 보여줌.

<표3-1> 사이버 모욕죄 신설에 대한 견해

구분	매우 반대	반대	찬성	매우 찬성	모름
(비율)	58.0%	19.7%	12.7%	4.5%	5.1%

(12) 인터넷 실명제 신설에 대한 견해

- 인터넷 실명제에 관해서 ‘매우 반대’가 45.2%, ‘반대’가 26.8%로 나타남.
- 반면에 ‘찬성’은 20.4%, ‘매우 찬성’은 5.1%에 그침
- 인터넷 실명제를 찬성하는 견해(25.5%)에 비해서 반대하는 견해(72%)가 압도적으로 높게 나타남.
- 이러한 결과는 인터넷 실명제를 추진하는 한나라당 미디어 법안에 대해서 부정적인 여론이 지배적이라는 사실을 보여줌.

<표3-2> 인터넷 실명제에 대한 견해

구분	매우 반대	반대	찬성	매우 찬성	모름
(비율)	45.2%	26.8%	20.4%	5.1%	2.5%

-결국 모욕죄임의처벌제(사이버 모욕죄)와 인터넷 실명제 등 한나라당이 발의한 인터넷 규제에 대해서 반대하는 여론이 압도적임을 알 수 있음.

4) 지역공청회 여론조사 결론 및 합의

- ‘이것이 지역 여론이다’
- 지역 공청회 참석자들을 대상으로 한나라당이 발의한 미디어관련법에 대한 여론조사를 실시한 결과, 지역 여론은 미디어관련법에 대해 부정적 여론이 지배적이었음.
- 조사 결과에 따르면 대기업과 신문사의 지상파방송 진출, 신규 종합편성채널과 보도전문 채널의 도입, 사이버 모욕죄를 포함한 인터넷 규제 등 한나라당이 개정하려는 미디어 관련 법안에 대해서 찬찬, 광주, 인천공청회 방청객들은 대부분 부정적인 시각을 갖고 있음.
- 다른 매체에서 실시한 미디어관련 법안 여론조사와 일치하는 결과가 도출되고 심지어 부정적 여론은 더욱 압도적으로 나타남.
- 이것이 한나라당 미디어관련 법안에 대한 지역민들의 여론임.

- 지역민들의 반대 목소리는 실제 지역 공청회장에서도 확인할 수 있음. 한나라당 미디어관련 법안에 대한 지역 주민들의 거센 비판과 반대 목소리가 들끓었음.
- 물론, 응답자의 총 수가 157명은 표본 수 측면에서 많은 인원수는 아니지만, 이들 응답자들이 특별히 시간을 할애해 공청회에 방청을 한 사람들이라는 점을 고려한다면, 한나라당 미디어 법안에 대한 관심과 관여도가 높은 계층이라고 할 수 있음. 즉, 이들 설문 응답자들이 미디어 전문가가 아니더라도 최소한 미디어와 관련된 기본적인 동향과 정보를 파악하고 있는 준전문가들이라고 할 수 있음.
- 이러한 점에서 이들 지역민들의 여론은 의미가 있으며 따라서 미디어관련 법안 개정 논의에 참고자료로 활용가치가 있음.

제2절 전문가 의견수렴

1. 신문방송 경영과 여론 다양성

1) 한나라당 측 주요 의견

(1) 방송소유 규제완화와 여론 독과점(윤석민)

○ 미디어시장에서의 여론지배력을 측정하는데 활용될 수 있는 다양한 지표들을 통해 우리나라 미디어 시장에서의 여론지배력 현황을 측정해본 결과 미디어들의 도달률, 이용시간, 매출액 등에 토대를 두고, 미디어의 영향력, 신뢰도, 집중도 등을 고려해 개발된 모든 지표들에서 가장 강력한 여론독점 내지 압도적인 여론지배력을 드러내는 미디어는 지상파TV로 확인되었음. 그 다음으로 강력한 여론 지배력을 행사하는 미디어는 인터넷 포털임. 이 둘이 상호 결합될 경우 여론지배력은 가히 가공할 수준이라 할 것임. 하지만 실제로 이는 최근 우리사회에서 전개되어온 양상임.

○ 복잡한 데이터 수집 및 조작과정을 거쳐 만들어진 본 연구의 결과들은 기실 어찌 보면 구지 이처럼 복잡한 과정을 거칠 필요가 있을까 싶게 당연한 결과임. 지난 수년간 의제설정, 프레이밍 등 다양한 미디어의 여론형성효과 차원에서 가장 강력한 영향력을 행사해온 것이 TV와 인터넷이었음은 기지의 사실임. 최근 수년간의 경우만 놓고 보더라도 노무현 대통령 탄핵이후 정치적 역풍 사태, 광우병 공포를 조작 과장함으로써 촉발된 촛불 시위 사태에서 그 어떤 미디어에도 비견될 수 없는 TV의 막대한 여론형성 효과는 경험적으로 입증된 바 있음.

○ 방송사의 뉴스 및 시사프로그램은 즉각적인 인지적, 정서적, 행위적 반응을 촉발시킨 반면 금번 방송법 개정 반대론자들이 여론독점의 실체로 지목한 조·중·동의 견해는 이러한 사태들이 진행되는 과정에서 거의 아무런 아젠다를 만들어내지 못하였음. 이러한 사태들에 대해 한나라당의 무리한 탄핵강행, MB 정부의 외교적 실책이 근본원인으로 깔려있다는 지적

은 일정 부분 타당성을 지님. 하지만 이러한 사태들이 등장할 때마다, 이를 둘러싼 사회적 논의를 매번 정상적인 사회적 숙의 과정이 아닌 말 그대로 국정운영을 뿌리부터 뒤흔드는 과잉된 여론의 흐름으로 과열시킨 기저에는 TV 방송사들이 여론시장에서 행사하는 절대적 영향력이 깔려있음을 부정할 수 없음.

○ 따라서 금번에 방송법 반대론자들이 제기한 바, 여론독점 및 과도한 여론지배력의 문제는 기실 소수의 TV 방송사에 대해 제기되는 것이 타당함. 합법적인 민주주의 국가에서 여론이야말로 실질적인 권력의 토대라는 점을 고려할 때, 전국적 TV 및 라디오 네트워크를 독과점적으로 소유지배 내지 실질적 지배하면서, 전국민을 대상으로 제공하는 정보, 의제, 의견에 따라 국민들의 집합적 감성, 판단, 여론을 좌지우지 할 수 있는 권력을 지닌 이들 방송사들이야말로 우리사회의 최고 권력이라고 해도 과언이 아닐 것임. 이러한 TV 방송의 막대한 여론지배력에 비해 현 방송법 하에서 이 권력이 정당하게 행사될 수 있도록 견제하는 제도적 장치는 명목적인 수준에 불과한 실정임.

○ 전국단위 미디어 시장과 지역단위 미디어 시장을 나누어 여론 지배력을 측정해 본 결과는 이와 관련해 시사하는 바가 있음. 전국시장과 지역시장의 가장 큰 차이는 지역신문의 존재였음. 지역신문은 지역시장에서의 미디어시장 경쟁상태를 심화시킴으로써 주요 미디어들의 여론시장 지배력을 완화시켜주고 있음. 마찬가지로, 소유제한 완화에 따라 우리나라 방송 시장에 경쟁력 있는 사업자들이 진입할 경우 종래 지상파TV들의 과도한 여론지배력이 완화되는 효과를 기대해 볼 수 있을 것임.

(2) 신문방송 진입규제 완화 논의에 대하여(허주용)

○ 현재 신문시장이 처한 상황은 신문과 방송 간의 경영이나 교차소유 등 소유규제의 타당성을 약화시키고 있음.

○ 유료방송시장과 통신시장이 결합하여 두 시장 간의 경계가 사라지고, 사업자들은 새로운 수익구조 창출을 위해 노력하고 있음에도 불구하고 신문산업은 전체적으로 위축되고 있음.

우리나라 신문의 독자 수는 점차 줄어들고 있고 전체 광고 시장에서 신문광고가 차지하는 비율도 지속적으로 감소하고 있다. 이로 인해 대부분 신문사는 이익을 내지 못할 정도로 경영이 취약해지고 있음. 신문산업의 축소는 결국 전문저널리즘의 축소로, 그리고 저널리즘의 질적 저하로 이어질 가능성이 있음. 이러한 신문 산업의 위기에 직면하여 주요 선진국에서는 소유규제를 대폭 완화하고 대신 일정한 여론점유율 상한선을 정하여 이를 넘지 않도록 하는 방식으로 규제변화를 하고 있음. 이런 상황적 요인을 고려할 때 신문과 방송의 겸영이나 교차소유규제 완화를 적극적으로 검토해볼 필요가 있음.

○ 신문방송 겸영의 장점은 다음의 세 가지로 요약할 수 있음. 첫째, 다면성의 경제 실현 : 특화된 콘텐츠 또는 유통 허부구조의 공유를 용이하게 함으로써 다면성의 경제(economics of multifirmity)를 실현할 수 있다는 것인데, 콘텐츠의 제작과 생산 요소 중 공통적으로 필요한 모든 것들을 통합함으로써 경제적 효율성을 제고할 수 있음. 둘째, 공정한 경쟁 기반 제공 : 인터넷의 보급으로 인해 수용자들이 모든 주제에 대한 정보 및 의견에 즉각적으로 접근할 수 있는 상황에서, 신문사와 방송사의 겸영을 계속해서 금지한다면 대기업과의 효율적인 결합이 자유로운 멀티미디어 기업에 비해 신문사와 방송사의 경쟁력이 불리해질 수 있다는 점도 고려해야 함. 셋째, 공적역할 강화 : 신문-방송의 교차 소유는 지역 뉴스나 공적 이슈의 생산에 긍정적인 효과가 있다는 연구도 있음.

○ 여론독점 가능성이 높은 지배적 미디어기업에는 보다 엄격한 기준을 적용하고, 지속적인 여론시장 분석을 통하여 독과점을 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 신문과 방송의 소유규제를 완화하는 것이 바람직할 것임.

○ 전국단위 일간신문과 지상파방송은 전체 언론시장에 미치는 영향력을 고려하여 발행부수와 시청점유율 등 과학적인 기준에 의하여 영향력이 일정 수준을 넘는 주요 일간신문의 방송시장 교차소유를 제한하는 등의 원칙을 마련한다면 신문과 방송의 겸영/교차소유를 막을 이유가 없음.

○ 대기업의 종합편성채널 진출에 대해서도 긍정적으로 검토되어야 함. 현행 방송법에서 대

기업의 종합편성 채널의 소유를 제한하는 것은 보도 기능을 포함한 종합편성채널이 특정 기업의 이익을 대변하여 여론을 왜곡시키는 것을 방지할 필요성에 의해 제기된 것임. 그러나 현실적으로 종합편성 채널을 런칭하기 위해서는 막대한 초기 투자자본이 소요되며, 시장에 성공적으로 안착하기까지 지속적인 투자가 이루어져야 한다. 또한 지상파 채널과 실질적인 경쟁관계를 이루기 위해서는 자체 제작 프로그램을 대량 편성해야 하므로 콘텐츠 제작에 투자가 가능한 대기업의 참여가 불가피한 측면이 있음.

○ 방송산업의 경쟁력 강화와 균형발전을 위해서는 지상파방송과 경쟁이 가능하도록 다양한 장르가 결합된 대중적(mass-appeal) 종합편성채널이 필요함. 종합편성PP가 다채널 유료 시장에 안정된 시청자를 확보하고 주변 전문채널들에 대한 동반시청을 유도함으로써 수익을 신장시키고, 보다 활발한 프로그램 제작에 투자할 가능성이 있기 때문. 이를 위해 방송법 제8조의 소유규제 조항을 재검토함으로써 미디어기업의 경쟁력을 제고할 필요가 있음.

(3) 일본 미디어산업의 고조와 현황(이연)

○ 하나의 개인이나 기업이 방송 사업을 독점하는 것을 제한하는 원칙. 즉, 유한하고 최소한 전파를 특정 개인이나 단체가 독점하게 되면, 여론의 장이 독점되기 때문에 민주주의 사회의 근간인 여론의 다양성과 자유로운 의사소통과 언론활동에 장애 요인이 됨(헌법 제21조 및 방송국 개설의 근본적 기준 제9조 등). 따라서 될 수 있는 한 많은 사람들에게 방송을 할 기회를 개방하여 제공함과 동시에 표현의 자유를 마음껏 향유 할 수 있게 한다는 취지(방송법 제2조의 2).

○ 신문, TV방송, 라디오 3사업 지배 금지의 원칙(동일 구역 내 3사업 동시 지배 금지), 단 당해 지역에 뉴스·정보를 전달하는 타 사업자가 없고, 독점할 위험성이 없는 경우는 예외로 함. 방송지역 권역 현단위로 규정.

○ 일본은 대체로 신문과 방송 2개 사업을 겸업하는 실정 임(도쿄나 대도시는 예외 규정).

○ 요미우리신문-NTV, 마이니치신문과 TBS, 산케이신문과 후지TV, 아사히신문과 TV아사히, 니혼케이자이와 TV도쿄(중앙 Key Station 5개). 단, TV방송국과 AM라디오 겸업은 가능하다(예외 규정).

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 역사적 경험에서 본 신문-방송 겸업(성한표)

○ 미디어 환경 변화에 따른 통합방송법 개정은 수시로 이루어지고 있으며, 5공에 의한 언론통합의 핵심적 목표는 신문 방송 겸영금지가 아님. 당시 언론통합의 명분 중에는 신방 겸영금지 항목이 들어 있지만, 그것은 표방한 명분일 뿐임.

○ 대기업이 (방송에)참여할 경우 지분과는 상관없이 계속 요구되는 투자를 충당하기 위해 대기업의 실질적인 경영권 행사가 불가피. 대기업에 의한 방송장악. 대기업이 방송을 장악할 경우 방송은 수익을 창출하는 수단이 아니라 모기업 경영의 방패로서 활용될 가능성이 커짐.

○ 우리나라 신문의 구조적 위기의 본질은 좁은 시장과 공급과잉. 조중동 물량공세(경품 및 무가지 살포) + 과당 경쟁 → 수익구조 악화 (지나친 광고의존도 + 낮은 구독료 및 구독료 매출) → 부수 감소/축소 → 광고 매출액 및 구독료 수입 감소 → 조선, 중앙, 동아일보의 과당 출혈 경쟁 → 수익 악화의 악순환. 이와 같은 위기의 본질은 방송도 마찬가지이며, 신문이 방송으로 진출할 경우 방송시장의 공급과잉으로 이어짐.

○ 만일 두 마리 토끼를 잡을 수가 없이 선택해야 한다면 여론의 다양성 확보를 선택해야. 미디어 산업의 발전보다 여론의 다양성 확보가 더 중요한 가치임. 두 마리 토끼를 다 잡으려면 방송의 뉴스 교양 부문과 기타부문을 분리하여 생각할 필요. 뉴스 교양 부문은 언론논리로 육성하고, 기타부문을 산업논리로 육성.

(2) 대기업/신문의 방송진출 규제완화와 종합편성채널 허용에 대한 비판(양문석)

○ 자산규모 10조원 이상 대기업과 신문이 방송 보도/뉴스 소유 허용을 핵심으로 하는 한 나라당 방송법/신문법 개정안이 통과될 경우, 국내 광고시장은 절대적 규모 자체가 축소될 위험성. 자산규모 10조원 이상 대기업의 해외취급 광고비중의 상승은 국내 광고지출 규모가 국내총생산 성장과 견줘 상대적으로 낮은 비율로 증가할 것으로 예상됨.

○ 자산규모 10조원 이상 대기업의 경우, 자신이 직접 소유하는 방송을 중심으로 크로스 미디어 광고 전략을 짤 것으로 예상됨. 따라서 나머지 방송에 대한 광고지출 규모는 절대적인 수준 자체가 축소될 가능성 높음.

○ 자산규모 10조원 이상 대기업과 컨소시엄을 이루는 신문의 경우, 크로스 미디어 광고전략의 1차적 수혜자가 될 가능성 높음

○ 신문은 지상파TV는 물론 케이블 및 온라인 매체와도 광고 대체관계에 있기 때문에 방송을 소유하는 신문은 이를 무력화시키기 위한 수단으로 방송 보도/뉴스 소유를 활용할 것으로 예상됨.

○ 인수 합병 및 경영효율화를 위한 구조조정으로 고용 감축 우려. (신문-방송)겸영이 되면 일단 매체 수가 줄어들기 때문에 어느 경우에도 고용이 늘어날 수 없음. KBS2 또는 MBC 민영화는 지역방송의 구조조정으로 인해 대규모 고용감축 가능성. 방송매체는 특수성이 강한 전문직이기 때문에 일자리 창출은 더욱 어려움.

○ 종편PP는 광고시장에서 지상파 방송사업자와 경쟁, 지상파 방송사업자의 수익성 저하와 투자축소를 초래, 방송시장을 위축.

○ 종편PP는 방송법상 다른 PP보다 우월적인 지위, 이를 이용 유료 방송시장 진입이 용이, MPP로 전환 가능성.

○ 종합편성채널이든 보도전문채널이든 새로운 채널이 현 방송시장에 도입된다면 그 시청점 유율을 불문하고 엄청난 파급효과.

(3) 신문방송 겸영과 여론 다양성(김경환)

○ OECD회원국의 상당수가 신문과 방송의 겸영을 허용하고 있는 것은 사실. 하지만, 한나라당법안이 추진하는 신문과 방송의 겸영 안은 일본과 프랑스와 같은 국가에서는 모두 허용되지 않음.

○ 일본은 신문과 방송의 겸영이 가능. 하지만 여기서 말하는 신문과 방송의 정의가 한국과는 다름. 일본은 1개사업자가 신문, TV, AM라디오, FM라디오 중에서 최대 2개까지만 겸영할 수 있음. 일본의 신문과 방송겸영 기준을 따르자면 한국 방송사들은 TV, AM라디오, FM라디오를 동시에 겸영하고 있기 때문에 신문사들이 방송사들을 겸영하는 것은 불가능 함.

○ 방송환경 변화에 따른 방송의 규제완화 역시 세계적 추세인 것은 틀림없음. 문제는 방송환경 변화에 따른 규제완화의 내용임. 많은 나라들이 방송환경 변화의 대응책으로 삼고 있는 것은 미디어교차소유의 완화가 아니라, 동종미디어, 즉 방송사간의 겸영에 대한 부분의 규제완화가 주를 이룸.

○ 지상파방송의 독과점을 해결하고자 신문과 방송의 겸영을 허용하는 것은 미디어산업 전체의 독과점을 야기함으로써 방송시장의 경쟁 활성화에도 저해되며, 여론형성의 다양성이라는 차원에서도 결코 바람직하지 않음. 이러한 논리는 한국처럼 공영방송이 다수를 차지하는 국가의 경우, 지상파와 같은 공적 소유에 의한 여론 독과점이 문제라 사적 소유에 의한 여론 독과점을 허용하지는 논리에 지나지 않음. 한편, 프랑스 인쇄매체국민회의는 2009년 1월 발표한 녹서에서도, 기업에 의한 미디어보유는 편집권의 독립이나 언론전체에 대한 대중의 신뢰를 약화시킬 수 있다는 점과, 언론이 겪고 있는 위기는 막강한 거대 언론기업이 만들어지고 집중됨으로써만 해결될 성질의 것이 아니라는 고객의 요구와 행동방식에 부합하는 콘텐츠

츠 개발 및 제공으로 해결해야할 것이라는 점을 지적함.

○ 한나라당의 방송법개정안은 단지 신문1사의 지상파 20%소유, 대기업의 20%지분소유 가능만을 명기하고 있다는 점에서 해외 주요국의 미디어소유규제와 비교하면 너무나 많은 문제점이 노출되고 있음. 우선, 소유의 개념이 너무 추상적. 지분뿐만 아니라 임원과 같은 의견권을 통해서도 실질적으로 기업이 지배되는 경우는 비밀비재함. 따라서 현행 한나라당의 방송법개정안으로는 만약 특정 신문사의 임원명으로 방송사의 지분을 소유하거나, 외국인이 국내에 자회사를 설립하여 방송사의 지분을 소유 시 이를 제재할 수 있는 길이 없음. 또한, 신문과 방송의 겸영으로 만약 공룡과 같은 거대 여론 지배적 사업자가 대두 시 이를 어떠한 방법으로 규제할 것인가에 대한 규정도 부재함.

○ 한나라당의 방송법개정안이 통과하여 신문과 방송의 겸영이 허용된다면 가장 먼저 문제로 떠오를 것은 뉴스 및 정보의 독점에 따른 폐해가 예상됨. 비교적 정부의 간섭으로부터 자유로웠던 신문사가 방송사를 겸영하게 되면 방송의 면허권을 갖고 있는 정부가 신문에 대한 영향력을 행사하게 될 가능성이 있음. 또한, 만약 신문과 방송의 겸영으로 거대 미디어 기업이 탄생한다면 이탈리아와 같이 거대 미디어기업이 여론지배력을 무기로 정치권을 종속시키는 언론의 정치지배 현상이 발생할 수도 있음.

2. 방송사업에 대한 진입규제 완화와 공공성

1) 한나라당 측 주요 의견

(1) 방송산업 진입규제와 공공성(김정호)

○ 방송의 공공성이 무엇인지 분명한 정의가 이루어져 있는 것 같지는 않음.

○ 방송의 매체가 되는 주파수가 유한하기 때문에 방송은 사유화되어서는 안 된다고 주장함. 결론부터 말하자면 토지가 유한하기 때문에 사유화의 대상이어야 하듯이 주파수가 유한하기 때문에 사유화되어야 하고 소비자의 선택에 맡겨져야 함. 경쟁이 없는 공공의 영역은 낭비가 심하고 소비자의 뜻에 따르지 않으려는 성향이 강하기 때문.

○ 결과적으로 다수의 의사에 따르는 것을 더 공공적이라고 본다면 경쟁이 치열한 시장일수록 매체들은 더욱 공공적이 되어간다고 봐야 할 것임. 그렇게 본다면 시장에의 진입이 자유로운 신문 시장에서의 판도가 새로운 사업자의 진입이 막혀 있는 방송시장보다 수용자들의 성향을 보다 정확하게 반영한다고 봐야 함. 다시 말해서 진입의 자유가 충분히 보장된 신문 시장에서의 시장점유율 분포는 독자의 성향을 반영하는 것임. 신문사별 편집방향은 각자의 자유로 정하지만 어떤 것을 구독할지 결정하는 것은 개별 독자들이기 때문. 그러나 방송의 내용이 수용자의 취향을 반영하는 것인지 아니면 방송자의 의사를 수용자에게 강요하는 것인지는 확신할 수 없음.

○ 신문이 TV 방송을 운영해서 여론 독점이 이루어질 거라면, 지금의 방송시장에는 이미 엄청난 여론독점이 이루어지고 있어야 함. MBC, KBS, SBS 세 방송사는 모두 TV와 라디오 채널을 같이 운영하고 있음. 하지만 경영 때문에 여론이 독점되었다는 증거는 찾기 어려움. 독점은 새로운 사업자의 진입을 제한하기 때문에 생기는 것이지 한 사업자가 여러 매체를 가진다고 독점이 생길 가능성은 그리 높지 않음. TV와 라디오의 경영은 오히려 아나운서와 기자를 공유하는 등 여러 가지 면에서 규모의 경제를 가져다주어 방송의 질을 높여

주고 있을 가능성이 높음. 같은 원리로 신문사가 TV방송을 할 때도 여러 가지의 규모의 경제를 통해 방송의 질을 높일 수 있을 것임. TV 방송사는 라디오 경영은 허용해 왔으면서, 신문의 TV 경영은 안 된다는 논리는 어설피름. 누가 어떤 미디어를 운영하든 최종적인 심판자는 시청자여야 함. 시청자의 사랑을 받는 방송은 번창하고 그렇지 못한 방송은 사라져 가야 함. 보지도 않는 방송을 지속하는 것은 귀중한 전파의 낭비일 뿐임. 사업자들에게 모든 가능성을 열어 두고 시청자와 독자들의 심판을 기다리는 것이 다매체 시대 언론의 올바른 자세일 것임.

(2) 방송광고 시장의 경쟁 도입(이주선)

○ 현재 방송시장의 “다 공영 1 민영” 체제는 논리적으로나 명분상으로 아무런 타당성도 가지지 못하는 기형의 산업조직이라 할 수 있음. 제3절에서 언급한 문제점들을 해결하기 위해서는 현재 방송시장을 규정하고 있는 다양한 방송·통신 관련 규제들의 대대적인 개혁과 KBS2, MBC의 민영화가 이뤄져서 “1 공영 다 민영” 체제로 방송시장이 개편되는 것이 필요함.

○ 우선 지금 미디어 간 칸막이가 되어 있는 현재의 방송규제체계를 전면 개편하여 신문, 방송, 인터넷, 통신을 통합한 종합미디어사업자의 출현이 가능하도록 해서 IP TV, 와이브로 등 다양한 기술진보를 수용하여 수익모델을 창출하고 산업으로서의 가능성을 열 수 있도록 해야만 함.

○ 방송이 여론의 다양성을 반영하도록 하기 위해서는 현재의 지상파 3사 점유율 87.5%의 시장지배력이 완화되고 경쟁이 치열해지는 것이 중요함. 이를 위해서 신문사들의 지상파를 비롯한 방송시장 진출이 자유로워지는 것은 물론, 현재와 같이 보다 많은 채널들을 사용하는 것이 가능해진 여건에서는 여타 사업자들도 방송진출을 자유롭게 허용하는 조치들을 하는 것이 바람직함.

○ 일부 좌편향적인 전문가들이나 언론 종사자들이 주장하는 것처럼 신문을 비롯한 여타 사

업자들의 방송산업 진출은 우익 메이저 신문이라는 조·중·동의 여론 편향성을 부채질하는 것이 아니라 오히려 KBS, MBC, SBS 3사가 장악하고 있는 방송시장에 새로운 경쟁자들이 진입하여 여론의 다양성을 촉진하고 지상파 방송 3사의 여론에 대한 장악과 편향성을 시정하게 될 것으로 보임.

○ 방송사가 민영이라 하여도 방송광고시장의 존재로 인해서 방송사는 항상 사회적 후생을 극대화하는 품질의 프로그램을 제작하려는 인센티브를 가질 것임. 따라서 민영화는 방송사들이 가진 경영비효율성을 제거할 뿐만 아니라 경쟁이 치열해지는 방송광고시장에서 자신들의 이익극대화를 위해서 보다 품질 좋은 프로그램을 타 방송사보다 저렴한 비용에 만들려고 노력하게 할 것임. 더구나 방송시장에의 진입을 규제하는 각종 규제를 제거하는 것은 결국 방송시장에서의 경쟁을 촉진하여 방송사들의 이러한 노력과 인센티브를 강화하는 요인으로 작용할 것임.

○ KOBACO가 방송광고의 수직구조에서 규제자이자 미디어렐의 기능을 동시에 수행하는 현행 산업조직의 비효율성과 모순은 이미 논의한 바 있음. 이러한 모순을 해결하기 위해서는 방송광고시장을 진입이 제한되지 않는 경쟁상태의 시장으로 복원하는 것이 필요함.

○ 현재의 KOBACO체제는 군사독재정권이 언론통폐합을 통해서 언론을 장악하려는 기도의 일환으로 만들어졌던 것이고 그러므로 현재의 광고거래에 대한 KOBACO의 독점은 여론의 다양성 보장 등 방송의 공익성을 확보하는데 있어서 근간이 되는 방송사의 수입에 대한 명시적 또는 암묵적 정부 개입을 보편화하는 문제점이 있으므로 이를 해결하기 위해서도 KOBACO를 해체하는 것이 필요한 것으로 판단됨.

(3) 방송사업 진입규제 완화(최용제)

○ 정치적 측면: 신규 방송사의 진입과 이에 따른 방송사간 경쟁 활성화는 사실 보도를 하도록 하는 압력으로 작용할 것이며 다양한 정치적 관점이 표출되도록 함으로서 방송의 공정성(여론의 다양성) 제고

○ 사회문화적 측면: 신규 방송사의 진입은 프로그램의 다양성 제고에 기여. 지역성의 유지를 위해서는 제도적 보완이 필요하다고 판단됨

○ 경제적 측면: 기존 방송사의 효율성 제고, 방송시간 경쟁으로 인하여 프로그램 제공자의 협상력이 강화되고 프로그램 산업의 활성화 초래

○ 시장획정의 어려움으로 인하여 현재 방송시장이 독과점적이나에 대한 논란이 있으나 논란의 결론과 무관하게 추가적인 방송사의 진입은 방송정책 목표의 3가지 측면에서 긍정적인 효과 초래. 가장 바람직한 구조는 좁게 정의된 방송시장 내에서도 경쟁 및 다양성이 유지되고 넓게 정의된 방송시장 내에서도 경쟁 및 다양성이 유지되는 것임. 즉 경쟁 도입이 가능하다면 좁게 정의된 방송시장(예, 지상파 방송, 보도채널)에서도 경쟁을 극대화시켜야 할 것임(물론 진입 의지가 있는 범위 내에서).

○ 지상파방송의 도입 시점에서는 지상파방송이 장치산업으로서 규모의 경제가 크게 작용하고 주파수가 제한되어 있다는 점이 강력한 진입규제의 근거가 되었으나 현재에는 지상파 방송의 디지털화와 케이블방송의 등장 등으로 진입장벽으로서의 의의 약화.

○ 방송의 디지털화, 융합화로 매체의 경계가 사라지고 있으며 모든 콘텐츠를 하나의 단말기로 접근할 수 있는 시대로 변화해가고 있음

○ 진입규제 완화는 신규 사업자 시장 진입 형태로 추진하는 것이 바람직

○ 경쟁 활성화는 3가지 방송정책 목표 달성에 기여

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 대기업 진입규제 완화의 효과와 방송 공공성(신태섭)

○ 여당은 대기업의 진출과 신문방송 겸영허용을 통해 세계적 수준의 글로벌 미디어기업이 출현할 수 있다는 주장을 하고 있음. 그러나, 이는 한편으로는 역사적으로 형성된 글로벌 복합 미디어기업의 생리에 비추어, 다른 한편으로는 시장개방에 따른 방송의 위기라는 현실에 비추어 설득력이 없음.

○ 한나라당은 법안홍보물(2008.12.30)에서 “소비자의 채널 선택권이 늘어나고, 여론 다양성이 확보된다”고 주장하고 있음. 그러나 진정한 의미의 채널 선택권과 여론 다양성을 생각한다면, 틀린 말임. 또한, 일부는 지상파의 여론독과점이 심각하다며, 신문방송겸업 허용과 대자본에 의한 신규 방송채널 진입이 그 해소에 긍정적인 영향을 끼칠 것이라고 주장하고 있음. 진정한 의미의 여론 다양성을 기준으로 삼을 경우 틀린 말임.

○ 한나라당 언론관계법안들은 1)국가와 자본 양면에서의 방송 독립성과 자율성을 훼손할 우려가 있고, 2)방송을 통한 무표보편의 공공서비스 제공을 양적으로 축소하고, 질적으로 하락(저품질화, 상업주의화, 공론기능 저하)시킬 수 있으며, 3)외국계 글로벌 미디어기업의 진출에 의해 국내 방송산업이 잠식되고 종속될 우려를 배태하며, 4)소수 기득권층 중심으로 방송에 의한 여론 다양성 보장기능을 축소할 수 있고, 5)지역방송 본연의 공적 기능을 축소하고 그 존립 자체를 위태롭게 하여 지역균형발전을 어렵게 하는 부작용의 우려를 잠재하고 있음.

○ 더 치명적이고 근본적인 문제점을 지니고 있는 바, 바로 추진 과정의 비민주성임. 무엇보다 모든 사회적 의사결정은 민주적으로 이뤄져야 함. 민주주의는 절차를 존중하는 체제임. 특히 여러 사람의 이해관계가 걸린 중대한 문제인 경우, 관심 있거나 이해관계에 있는 사람들이 충분히 토론하고, 상호이해와 절충을 위해 애쓰고, 중국적으로 합의에 이르는 과정이 필수적. 공론의 과정을 거쳐 합의에 이르고, 이에 근거해서 정책을 시행하는 절차여야 하는 것

임. 언론관계법들을 둘러싼 갈등과 대결이 뜨거웠던 것은 내용에 대해 여야가 서로 극단적으로 대립되는 판단을 갖고 있어서이기도 하지만, 보다 더 근본적인 이유는 여당이 토론과 합의의 민주적인 절차를 생략하려 했다는 데 있음.

○ 한나라당 언론관계법안의 핵심인 방송법 개정안에 대해 반대 여론이 압도적임. 지난해 말부터 이어진 각종 여론조사에서 한나라당 방송법안에 대한 반대가 찬성보다 2배 이상 많은 것으로 꾸준히 나오고 있음. 이런 상황에서 한나라당이 사회적 토론과 합의의 과정을 외면하고 자신들이 다수인 의회에서 다수결로 의결을 강행처리한다면 이는 민주주의를 부정하는 행위에 다름 아님.

(2) 네트워크 이론을 통해 본 신문방송 겸업의 재앙적 위험성(신학림)

○ 신문과 방송의 겸업(교차소유/겸영)은 좌우 혹은 진보와 보수의 문제가 아님.

○ 수용자와 국민 이익의 관점을 우선하고, 그 바탕 위에서 모든 것을 결정해야 함. 모든 것에 대한 결정의 기준은 ‘국민과 언론 수용자의 입장’이어야 한다는 것임. 이런 관점에서 다른 나라(사람)들이 부러워하는, 우리만이 가지고 있는 독특한 방송영상 분야의 제도들이 있음. ▲스크린쿼터(Screen Quota) ▲다공영 1민영 방송 체제: KBS, MBC, EBS ▲국내방송 의무 제작 비율 ▲한국방송광고공사(KOBACO) 제도 임. 이것들을 지켜야 함.

○ 노무현 정부가 체결하고, 노무현 정부의 신자유주의를 ‘계승, 완성’하려고 인간힘을 쓰고 있는 2MB 정부가 비준을 외치고 있는 한미자유무역협정(KORUS-FTA)은 각론 곳곳에 악마가 숨어있음. 우리 정부가 협상 과정에서 뿐만 아니라 협상이 끝난 뒤에도 관련 문서와 자료를 공개하지 않고 철저히 숨겨 왔기 때문에 국민의 관점에서 조항 하나하나를 정부 밖의 전문가들이나 국회의원들이 분석하고 검토할 기회를 원천적으로 갖지 못했던 것임. 그런데 2MB와 한나라당 정권이 6월 국회에서 수적 우위를 바탕으로 강행처리하려는 ‘언론장악 MB악법’은 한미FTA와 달리 처음부터 총론과 각론 모두가 악마로 가득 차 있다고 해도 과언이 아님.

○ 전파법, 디지털 전환법, IPTV법 등은 그 자체만 놓고 보면 ‘악법’이라고 보기 어려운 측면이 있는 것도 사실임. 그러나 조중동이 지상파 방송이나 혹은 종합편성채널 등의 방송에 진출했을 경우에는 상황이 달라질 수 있음. 말하자면, 사업허가를 내 준 정부를 상대로 끊임 없이 영업이익을 보장하라고 요구하거나 디지털 전환 등에 따른 각종 지원을 요구할 가능성이 높음. 따라서, 주파수 경매제 도입 등의 내용이 담긴 전파법이나 디지털전환법, IPTV법 등을 신문법과 방송법이나 현 정부의 방송정책과 떼어놓고 규정할 수 없다는 것임.

○ ‘공영방송’과 지상파 방송은 넓은 의미에서 우리 사회의 마지막 안전장치임.

(3) 방송의 경제학 - 방송규제완화를 둘러싼 논쟁을 중심으로(정태인)

○ 방송규제 완화론자들의 주장과 달리 “언론 수용자 의식 조사”는 독과점을 증명할만한 조사가 아니며 윤석민 교수의 “수입기중 이용 시간 점유율”은 TV의 가중치를 지나치게 높게 잡고 있고 TV에서 여론을 조성한다고 볼 수 있는 보도-시사프로그램의 비중이나 시청률은 훨씬 낮음. 또한 세 TV 방송사의 논조가 조중동처럼 기막히게 일치하는 것도 아님.

○ 오히려 MBC나 KBS는 80년대의 어용방송을 반성하면서 형성된 강한 노동조합이 (방송 등 전문직종에 어울리는 지배구조의 일부인) 전문적 내부규제라는 장치를 가지고 있어서 한 쪽으로 편향된 방송을 제어하고 있음. 노조는 또한 경영진과 대립적일 수밖에 없는데 일부 보수언론은 그만큼 내부 견제도 지니고 있지 못함.

○ 여러 가지 시나리오가 있지만 방송사의 수익성이 떨어지고 앞으로도 몇 년간 지속될 경제위기 속에서 방송 규제완화는 종합신문사가 재벌을 끌어 들여 기존 방송을 인수, 또는 신설하거나 또는 그 전 단계로 신규 종합편성 시장에 뛰어드는 상황으로 귀결될 가능성이 높음. 이럴 경우 내외부에 아무런 견제세력도 없이 자본권력과 언론권력이 합체하게 되어 언론 본연의 기능인 다양성이 무너질 것이 틀림없음.

○ 대자본이 투입된다고 하더라도 경영이 효율화할 것이라는 근거는 그 어디에도 없음. 민영화 일반의 논리도 증명된 바 없으며(Stiglitz) 더구나 공공재, 체제재(system goods)를 민영화한다는 것은 곧 사회를 위험에 빠뜨리는 일임. 또한 시청율 경쟁이라면 지금도 과잉이 문제이지 너무 적은 것이 결코 아님.

○ OECD 국가들이 신문과 방송의 교차소유를 허용하고 있다는 것도 사실이 아님. 각국은 역사에 따라 다양한 규제를 하고 있으며 그 목적은 역시 여론의 다양성 등 방송의 공공성 확보에 있음.

○ 결국 현재의 상황에서 한나라당의 방송규제 완화의 목적은 최소한 종합편성 채널을 신문 재벌 연합 권력이 차지하는 것으로 볼 수밖에 없음. 그리고 방송의 공공재적 성격, 그리고 민주주의의 수호와 발전이라는 본래 역할에 비취 볼 때 이러한 정책을 취해서는 결코 안 됨.

3. 인터넷 민주주의와 사회적 책임

(1) 사례진술(유민수)

○ 전 NHN 모니터 담당자가 회사 측으로부터 이명박 대통령에 관한 글에 대한 지침을 받음. 지난해 촛불정국 때 네이버에 대한 네티즌들의 비난이 높아지던 당시 회사에서 이명박 대통령에 관한 글의 삭제를 완화하라는 지침을 내렸음.

○ 지침이 있기 전에는 ‘취박이’ 정도의 글을 삭제했지만 지침이 내려온 뒤에는 그 정도 글은 삭제하지 않았다고 밝힘. 네이버에 탈퇴가 많아지고 사람들이 들어오지 않으면서 그런 지침이 내려왔을 것이라고 공술인은 판단함.

○ 사회갈등 유발 항목도 애매모호하기 때문에 게시글의 삭제 또는 승인 기준은 거의 운영자의 성향에 따라서 판단됨. 회사에서 그것을 기술적으로 검수하지는 않음. 예를 들어 전라도 출신 운영자가 전라도에 불리한 글을 삭제할 수 있고, 경상도 출신 운영자가 경상도에

불리한 글을 삭제할 수 있음. 회사 측은 모르는 것이니 만큼 절대적으로 운영자에게만 의존하고 있음.

(2) 인터넷상 표현의 자유와 인격권 보호의 조화 문제를 다룬 [2009. 4. 16. 선고 208다53812 손해배상(기) 판결]의 소개(이지호)

○ “포털에 대하여 모니터링 의무를 부과하는 것이 정당한가? 의무를 부과 한다면 어떤 범위 내에서 모니터링 의무를 부과할 것인가?”에 관하여 많은 논란이 있음.

○ 인격권 보호를 중시하는 입장에서 “전면적이며 상시적인 모니터링 의무를 인정하지는 견해”가 있는 반면, 모니터링 의무를 인정하면 표현의 자유가 위축되므로 “모니터링 의무를 인정하여서는 아니된다는 견해”가 있음.

○ 모든 게시물에 대한 전면적이고 상시적인 모니터링 의무의 부과는 물리적, 경제적으로 불가능하며, 표현의 자유에 대한 지나친 침해가 될 수가 있음. 그러나, 표현의 자유와 인격권 보호의 조화라는 관점에서, 제한적 범위내에서 포털에 대하여 모니터링 의무를 부과하는 것은 가능하다고 봄.

○ 대법원판례의 경우에도, “ 명예훼손적 게시물의 불법성이 명백하고, ... 피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않은 경우라 하더라도 그 게시물이 게시된 사정을 구체적으로 인식하고 있었거나 그 게시물의 존재를 인식할 수 있었음이 외관상 명백히 드러나며, 또한 기술적, 경제적으로 그 게시물에 대한 관리, 통제가 가능한 경우에는, 위 사업자에게 그 게시물을 삭제하고 향후 같은 인터넷 게시공간에 유사한 내용의 게시물이 게시되지 않도록 차단할 주의의무가 있고”라고 판시하여, 제한적인 범위내에서 ISP의 모니터링 의무를 인정하고 있음. 표현의 자유와 인격권 보호의 조화를 이루고 있는 위 대법원 입장에 찬성함.

○ 표현의 자유도 무제한 인정되는 권리는 아님. 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 안 됨(헌법 제21조 제4항). 그러므로, 표현의 자유와

인격권이 서로 상충할 경우, 표현의 자유를 최소한으로 제한하면서 동시에 인격권을 보호함으로써, 그 두가지 법익의 조화를 찾는 관점에서 상충의 문제를 해결하여야 함.

(3) 명예훼손 분쟁 조정부 소개와 주요사례(이종욱)

○ 명예훼손 분쟁 조정 주요 사례 발표

2) 민주당 측 주요 의견

(1) 인터넷 내용규제 제도에 대한 의견 - 소비자/이용자 입장에서(전웅휘)

○ 인터넷에 대한 규제는 인터넷 사용자/소비자의 의사소통 행위에 대하여 국가가 물리적 강제력을 통해 표현을 제한하는 규제이며 그 규제의 내용에 따라 인터넷 사용자/소비자의 정보생산력 전반에 대하여 영향을 미치게 됨.

○ 인터넷 사용자/소비자는 특별한 조건없이, 별도의 의무나 댓가없이 자신의 양식에 따라 자발적으로 자신의 자아실현욕구에서나 때로는 시민적 실천의 한 방편으로 인터넷 글쓰기를 하여 왔으며 그러한 글의 독자들 역시 그러한 글이 자신과 크게 다르지 않은 평범한 시민의 엄격한 사실확인이나 검증을 거치지 않은 채 쓰여지는 대가없는 글로 인지하고 있기 때문에 이러한 표현행위에 대하여 국가가 기성 언론매체나 학술저널, 정기간행물과 같은 수준의 기준을 가지고 자기검증을 요구하는 것은 불합리함.

○ 우리 사회가 개인의 프라이버시를 보호하고 점차로 더 나은 신용사회로 나아가기 위해서는 기존의 “신원(personal identity)을 담보로 한 거래관행에서 신용(credit)을 담보로 하는 거래”로 거래관행을 바꾸어 나가야 한다. 본인이 자발적으로 선택하여 실명정보를 제공하는 것은 무방하지만 국가가 법에 의해 사업자가 개인 실명정보를 수집, 보관하도록 강제하는 것은 소비자에게 프라이버시 노출 위험을 감수할 것을 국가가 요구하는 것이며, 소비자 선택권을 제한하는 것일 뿐만 아니라 표현의 자유를 의도적으로 제한하는 것임.

○ 불법정보와 개인의 권리침해에 대한 규제제도는 각각 분리하여 운영하되 소위 불법정보에 대한 행정적 제재는 그 대상범위를 “그 자체로서 불법성과 유해성이 명백한 경우”로 명확하게 한정하여 이루어져야 하며 타인의 권리침해에 대한 규제조치는 인터넷의 특성을 고려하여 약식재판과 같은 신속한 사법절차를 통해 이루어지는 것이 원칙적으로 가장 바람직함.

○ 사법부가 아닌 행정부의 표현의 자유 제한조차도 법률에 의해 엄격하게 제한적으로 규정되는 경우에 한하여 허용되고 있는 것인데 행정부도 아닌 민간 사업자에게 모니터링의 법적 의무를 부과하는 것은 사실상 사업자가 국가를 대리하여 포괄적인 범위의 콘텐츠영역에서 사적 검열(Private Censorship)을 하도록 허용하는 것이며, 사업자는 법적 의무에 따른 민형사상 책임부담이라는 리스크를 회피하기 위해 자발적으로 과도한 조치를 취하게 될 것이므로 이용자/소비자의 이용/표현환경은 더욱 더 후퇴하게 될 것임.

(2) 우리나라 헌법상의 표현의 자유(황성기)

○ 포털은 인터넷을 전제로 하는 개념임. 따라서 포털 규제의 문제는 결국 인터넷 규제의 문제라고 할 수 있음. 특히 현재 논의되거나 제안되고 있는 포털 규제입법들의 내용은 주로 포털을 통해서 유통되는 정보의 ‘내용’에 대한 규제와 관련되어 있음. 따라서 포털 규제의 문제는 인터넷에 대한 ‘내용적 규제(content regulation)’의 정당성 혹은 타당성문제로 귀결되며, 결국 표현의 자유와 관련될 수밖에 없음.

○ 인터넷은 다른 매체와 달리 ‘가장 참여적인 시장’이자 ‘표현촉진적인 매체’임. 따라서 인터넷에 대한 국가의 개입 내지 규제의 정당화요건은 인쇄매체 혹은 방송매체의 경우보다 ‘보다’ 엄격하게 설정되어야 함. 하지만 현재 논의되고 있는 포털 규제정책이나 입법들은 기본적으로 인터넷의 속성 및 이념, ‘정보매개자로서의 포털의 성격 및 기능, 표현의 자유의 이념 및 헌법원리에 비추어 볼 때, 정당화되기 힘든 것들로서 헌법재판소가 경계하고 있다 시피 전형적으로 ‘질서 위주의 사고’에 바탕을 둔 것들이라 평가할 수 있음.

○ 포털에 대한 과잉규제는 우리 사회에 유통되는 정보의 전체적인 총량이나 자유로운 정보의 유통에 악영향을 미칠 수 있다는 점에 유의해야 함. 바로 이 지점에서 포털규제의 문제가 헌법상 소위 ‘표현의 자유’의 문제와 직결되는 의미를 갖게 되는 것임.

○ 정부안이 담고 있는 모니터링의무 부과규정은 포털과 같은 정보매개서비스제공자의 법적 책임에 관한 전 세계적이고도 보편적인 기준에 반할 뿐만 아니라, 나름대로 보수적인 기준을 가져 왔던 우리나라 최고법원인 대법원이 제시한 기준에도 정면으로 반한다고 할 수 있음. 이러한 의미에서 포털에 대한 모니터링의무 부과는 ‘시대착오적’이자 ‘반헌법적’임.

○ 임시조치제도는 다음과 같은 점에서 현재 심각한 문제점을 드러내고 있다. 첫째, 임시조치제도가 ‘피해자에 의한 남용’과 ‘포털사업자에 의한 자동적 임시조치로의 전용’으로 인하여 피해자의 인격권과 사생활 vs 표현의 자유 간의 조화로운 균형이라고 하는 기본취지가 몰각된 채, 오히려 표현의 자유를 과도하게 제약하는 수단으로 전락되고 있음. 둘째, 국가나 정부권력, 사회적 권력에 대한 정당한 비판 내지 정치적 표현을 억압하는 수단으로 악용되고 있음.

○ 현재 정부가 제안하고 있는 정보통신망법 개정안과 나경원의원이 제안하고 있는 정보통신망법 개정안은 정보게시자의 표현의 자유를 보장하는 이의제기절차 등을 마련하면서, 동시에 ‘제재조치를 담보로 하는 임시조치 등의 의무화’를 시도하고 있음. 현행 정보통신망법상의 임시조치제도 및 개정안들의 임시조치제도와 관련한 문제점은 다음과 같음. 첫째, 정보통신서비스제공자가 피해자의 해당정보 삭제 등의 요청이 있음에도 불구하고 지체 없이 삭제 또는 임시조치 등 필요한 조치를 하지 않는 경우에 과태료에 처하도록 하는 것은 ‘법체계 정당성’에 반함. 둘째, 현행 정보통신망법과 정부 및 나경원 의원의 개정안에서는 임시조치요청의 요건으로 ‘사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우’로 설정함으로써, 권리침해를 주장하는 자가 임시조치제도를 남용할 수 있는 위험성을 안고 있음. 셋째, 현행 임시조치제도는 여전히 당해 정보의 권리침해 여부에 관한 실체적 판단의 부담을 개별 사업자로 하여금 안게 하는 문제점을 갖고 있음. 넷째, 정보게시자의 표현의 자유를 실

질적으로 보장할 필요가 있음. 다섯째, 권리침해 여부에 대한 판단을 정보통신서비스제공자가 하는 것이 아니라 제3의 독립적인 공적 심의기관이 담당할 필요가 있음.

○ 인터넷 실명제의 기본목적은 본인인증시스템의 강제적 구축을 통한 ‘의사표현의 통제’에 있다고 할 수 있음. 물론 범죄행위나 불법행위를 범하는 자에 대한 ‘추적가능성’ 및 ‘수사의 용이성’을 확보하기 위한 것도 또 다른 부가적인 목적으로 상정할 수 있음. 하지만 현재 정보통신망법상의 본인확인제가 상정하는 본인인증시스템은 이미 상당수의 인터넷포털사업자들이 실제로 회원제방식을 취함으로써 사실상 운영하고 있다는 점에서, 그리고 회원정보나 인터넷이용자의 전기통신업무 이용사실에 관한 인터넷 로그기록자료 등은 통신비밀보호법상 ‘통신사실확인자료’(제2조 제11호)에 해당하고, 비록 일정한 요건 및 절차에 구속되지만 수사기관이 통신사실확인자료의 열람이나 제출을 전기통신사업자에게 요청할 수 있다는 점(제13조)을 염두에 둘 때, 범죄행위나 불법행위를 범하는 자에 대한 ‘추적가능성’ 및 ‘수사의 용이성’을 확보하기 위한 것을 입법목적으로 인정하기 어려움.

○ 사이버공간에서의 익명성은 인터넷의 형성 당시부터 태생적으로 정보에 대한 자유로운 접근 및 유통 그리고 표현의 자유를 보장하는 장치이기 때문에, 그것을 제한하거나 제거해야 된다는 것은 곧 사이버공간이 자유를 상실한 공간이 된다는 것을 의미. 즉 사이버공간에서의 익명성이 인터넷을 ‘자유 기술’(technology for freedom)로 인식하게 하는데 크게 기여했다면, 그 익명성의 제거는 곧 인터넷이 ‘감시 기술’(technology for surveillance)로 전락할 수 있는 가능성을 내포하게 됨.

(3) 표현의 자유 침해하는 한국의 인터넷 규제 정책(오병일)

○ 현행 임시조치 제도의 문제점

- 현행 임시조치는 절차 및 판단 주체 등에 있어서 과도하게 표현의 자유를 제약하는 문제점이 존재함.
- 이의신청 절차의 부재
- 게시물에 대한 판단 주체 및 판단 기간의 문제

- 권력자에 의한 임시조치 남용
- 정보통신서비스 제공자의 사적 검열 문제
- 임시조치 대상 범위의 불명확성

○ 임시조치 제도 개선방향

- 현행 제44조의2 제1항에서 “사생활 침해 또는 명예훼손 등”에서 “등”을 삭제하여, 임시조치의 대상을 사생활 침해(개인정보 침해) 및 명예훼손으로 한정하여야 함.
- 임시조치가 될 경우, 게재자에게 이의신청의 기회를 부여해야 하며, 이 경우 게시글은 복원되어야 함.
- 게재자의 이의신청시 전문 분쟁조정기관에서 가능한 신속하게 분쟁조정이 되도록 해야 함. 분쟁조정은 최종적 판결이 아니라 ‘대체적 분쟁해결제도’(ADR)가 되어야 함. 즉, 분쟁조정기관의 결정에 대해 양 당사자가 승복을 할 경우에는 분쟁조정기관의 심의 결정이 효력을 갖게 되겠지만, 일방 당사자가 불복을 할 경우에는 법원에서 최종 판결을 받을 수 있도록 해야 함.
- 정보통신서비스제공자는 자의적으로 게시글을 삭제해서는 안 되며, 법률에 규정된 절차를 준수할 경우 면책을 받을 수 있음.

○ 정보통신망법 제44조의7 (불법정보의 유통금지 등)의 문제점

- 정보통신망법 제44조의 7은 1항에서 9개 유형의 불법정보를 규정하고 그 유통을 금지하고 있음. 방송통신심의위원회는 불법정보 여부를 1차적으로 심의하며, 이에 따라 시정요구를 할 수 있음. 이는 권고적 조치이지만, 이에 응하지 않을 경우 방송통신위원회는 취급 거부, 정지, 제한을 명할 수 있음. 따라서 방송통신심의위원회의 시정 요구는 사실상 강제력을 갖고 있는 상황. 이 조항은 전기통신사업법 53조가 지난 2002년 위헌판결을 받은 이후 개정된 법규정이 이어져온 것인데, 여전히 위헌적이라고 지적받아왔으며, 현재 위헌소송이 제기되어 있는 상황임.
- 사법부의 판단없이, 행정기관의 결정에 의해 이용자의 표현이 궁극적으로 규제되고 있음. 표현물이 삭제될 경우, 이용자는 회복할 수 없는 피해를 입게 됨. 이와 같은 행정기관의 내용 규제는 비록 사후심사이지만, 사전검열과 같은 ‘위축적 효과’를 초래함.

- 불법정보 기준의 불명확성

○ 정보통신망법 제44조의7 (불법정보의 유통금지 등)의 개선방향

- 이용자의 표현의 자유는 사법적인 판단에 의해서만 궁극적으로 제한될 수 있음. 따라서 방송통신심의위원회와 방송통신심의위원회에 의한 인터넷 내용 심의는 ‘청소년 유해 매체에 대한 심의’로 한정되어야 함. 다만, 음란물의 사회적 관리 필요성에 대한 국민의 법 감정과 사법부의 준비 정도 등을 고려할 때 일정한 경과조치로서 음란물에 대한 심의는 제한적으로 유지될 수 있을 것임. 이렇게 할 경우, 제44조의 7 1항은 1호 및 5호를 제외하고는 삭제되어야 함.

○ 강제적 인터넷 실명제(제한적 본인확인제)의 문제점

- 문제는 실명제 자체가 아니라, ‘강제적’ 인터넷 실명제. 인터넷에서 실명제 게시판을 채택할 수는 있지만, 어떠한 게시판 시스템을 채택할 것인지는 개별 인터넷 커뮤니티가 필요에 따라 스스로 결정할 문제임.
- 익명 표현의 자유는 헌법에서 보호하고 있는 기본권이므로 이를 포괄적이고 강제적으로 제한하는 것은 위헌임.
- 중국을 제외하고는 OECD 회원국을 비롯한 해외 주요국에서는 ‘인터넷실명제’와 같은 포괄적인 의미의 게시판 이용규제를 하지 않고 있으며 익명 표현의 자유를 중요하게 여김.
- 본인확인제로 인해 개인정보 오남용과 유출 위험이 상존함.

○ 강제적 인터넷 실명제(제한적 본인확인제)의 개선 방안

- 정보통신망법 제44조의 5 제한적 본인확인제 의무화는 삭제되어야 하며, 본인 인증이나 실명제 등의 시스템 채택은 각 사이트나 커뮤니티의 자율적인 결정에 맡겨야 함.

○ 사이버 모욕죄의 문제점

- ‘모욕’ 개념의 모호성으로 인해 정치적 남용의 우려가 큼.
- 모욕에 대한 형사 처벌제도는 권력자가 자신의 반대세력을 탄압하는 목적으로 남용될 수 있다는 점 때문에 세계 여러 나라에서 폐지되고 있음.

- 반의사 불벌죄로 입법하는 것은 정치적 악용의 소지가 큼.

○ 모니터링 의무화의 문제점

- 국내 포털 사업자들은 이미 자체적으로 모니터링을 수행하고 있음. 그러나 자율적으로 모니터링을 하는 것과 모니터링을 의무화하는 것은 전혀 다른 문제임. 불법 정보나 명예훼손 정보에 대한 소송이 제기되었을 때, 설사 ISP가 사전에 이를 인지하고 있지 못했다라도, 제대로 모니터링 의무를 수행하지 않은 법적 책임을 묻게 되기 때문. 서비스제공자들은 법적인 책임을 회피하기 위하여 불법 여부가 조금이라도 의심되는 이용자의 게시물을 더욱 폭넓게 삭제할 수밖에 없을 것이며, 이는 이용자들의 정당한 표현행위마저 심각하게 위축시키는 효과를 가져올 것임.

- 서비스 제공자에게 책임을 부여하면서도 ‘모니터링’의 개념이 모호하여 책임의 범위 역시 모호함. 예를 들어, 자신의 정보통신망을 통해 유통되는 모든 정보를 직접 열람하도록 하는 의무를 부여하는 것인지, 부분적으로 모니터링해도 되는 정도의 의무만을 부여하는 것인지, 기계적인 방식의 모니터링도 허용하는 것인지 등이 불분명함.

4. IPTV와 지역성

1) 한나라당측 주요 의견

(1) 미디어법 개정안, 무엇이 문제인가?(이재교)

○ 이러한 구조가 성립된 이유는 간단함. 1980년 전두환 신군부가 방송통폐합을 하면서 노렸던 것이 방송장악이었고, 현재제는 바로 그 방송통폐합의 골격을 그대로 유지하고 있기 때문임. 민영인 TBC는 KBS에 합쳐 KBS2로, 민영인 MBC의 주식을 KBS가 소유하게 함으로써 결국, KBS만 장악하면 모든 TV방송을 장악할 수 있는 구조를 만들었고, 실제로 이를 항구적인 체제로 굳혀 속칭 "땡전뉴스"를 만들어 국민의 입과 귀를 틀어막았던 것이 역사적 사실.

○ 한나라당의 방송법 개정안 KBS와 MBC공영방송에 대한 구조개편을 담고 있지는 않지만 민영방송의 진출을 용이하게 함으로써 결국 KBS와 MBC의 독과점을 완화하는 방향이고, 이는 정권이 장악할 수 있는 두 방송사의 독과점을 완화시키는 것이어서 적어도 현재는 정권을 가지고 있지 않은 야당에게는 불리할 게 없음에도 한사코 반대하는 것임.

○ 야당이 한나라당의 개정안에 대하여 반대하면서 아무런 대안을 제시하지 않는 것은 이해가 되지 않음. 이러한 태도는 현재의 방송체제가 별 문제가 없다는 인식이라면 이해가 될 터이지만 과연 문제가 없는지는 참으로 의문임.

○ "땡전뉴스"의 5공화국은 차치하고, 노태우·김영삼정권, 그리고 지난 10년의 김대중 노무현 정권에서 양 방송은 항상 정권의 나팔수노릇을 해왔음. 특히 김대중-노무현 정부 시절 KBS, MBC는 노골적으로 친여적이었음. 2002년 노무현 대통령이 당선된 후 KBS를 찾은 자리에서 “방송이 아니었으면 당선될 수 없었을 것”이라고 실토했던 것은 이를 단적으로 보여줌. 노무현 정부시절 KBS는 정연주 사장을 통하여 정권에 장악되었음이 명백함. 정연주 사장이 한겨레신문 주필로서 열렬한 노무현 팬이었고, KBS사장이 된 후에 전격적인 인사를 통하여

KBS를 장악한 다음 ‘노비어천가’를 부른 것은 잘 알려진 사실.

○ 노무현 정권 시절 두 ‘공영방송’은 노무현 대통령에 대한 탄핵 당시 정부여당에 편파적인 방송은 차치하고(탄핵을 반대하는 국민의 여론이 더 높았기 때문에 산술적인 균형을 취하지 않았다고 주장), 지난 2002년과 2007년 대선 때의 여당후보에 대한 일방적인 선거운동을 보더라도 명백함.

○ 미디어법 개정에 반대하는 사람들은 여론독과점을 그 이유를 드는데, 현재의 지상파 3사 특히 KBS, MBC의 여론독과점이 그 무엇보다도 심각하다는 사실에 눈을 감는 이유를 알 수 없음.

○ 방송은 신문과 달리 정보 전달이 무차별적이라는 면에서 독과점의 폐해가 더욱 큼. 신문은 대체로 그 논조에 동조하는 사람들, 특히 일반적으로 성인들이 비용을 지불하고 접근하는 반면, 방송은 이와 달리 모든 사람에게 무차별적으로 접근하고, 특히 미성년들에게까지 무차별적으로 정보가 전달됨.

○ 젊은 층 활자신문을 외면하고 포털과 방송을 통하여 주로 정보를 습득하기 때문에 방송 독과점으로 인한 여론독과점의 폐해는 심각.

○ 방송에서 창출된 (허위) 정보가 포털과 함께 유통될 때 현명한 국민들도 정확한 판단을 하기 불가능한 상태가 되었음을 2004년 노무현 탄핵반대운동, 2008년 광우병춧불사태를 겪으며 확인한 바 있음.

○ 방송법을 개정하여 지금과 같은 파멸적인 여론독과점을 완화시키는 것이 급선무인데, 개정반대세력은 현재와 같은 독과점에는 눈을 감은 채 한나라당의 미디어법 개정안에 의하면 '조중동방송' '재벌방송'에 의한 여론독과점이 우려된다고 주장하는 것은 눈앞의 범을 체쳐놓고 산 너머에 있는 곰을 걱정하는 격이니 참으로 알 수 없는 노릇임.

○ 현행 방송3사의 독과점은 진입장벽에 의하여 형성된 독과점. 독과점이 시장의 경쟁에 의하여 자연발생적으로 생성된 경우에는 독점에 의한 초과이윤이 그렇게 클 수 없으므로 폐해가 크지 않음. 진입장벽이 낮다면 그 자연독과점은 언제든 무너질 가능성이 있으므로 독과점 상태라 하더라도 실제로는 경쟁이 일어나고 있는 상황이기 때문.

○ 진입장벽은 사전적 규제로서 저질 규제임. 어느 분야나 규제는 반드시 필요한 것으로 탈 규제가 반드시 이상적인 것은 아님. 문제는 규제의 질에 있음

○ 후진국은 사전적 규제를, 선진국은 사후적 규제를 선호함. 후진국은 행정능력이 떨어지므로 자유를 박탈하여 문제의 소지를 원천적으로 차단하는 사전적 규제를 선호하고, 선진국은 자유를 최대한 보장하되 사회에 해악을 끼친 경우 제재하는 사후적 규제를 선호함.

○ 사전규제가 저질규제인 이유는 사전규제는 법을 잘 지키는 사람과 잘 지키지 않는 사람을 무차별적으로 규제하므로 법을 잘 지키는 사람에게 피해를 준다는 점에 있음

○ 인위적 진입장벽에 의한 독과점을 해소하여 여론의 다양성을 기하고, 자유를 최대한 보장하는 방안은 진입장벽을 완화하되 불공정한 방송, 특정집단의 이익에 충실한 방송에 대하여 불이익을 가하는 것이 바람직함.

○ 미디어법 개정안은 신문과 대기업의 방송참여 허용 등 진입장벽은 낮추고, 방송사 재허가 등을 실효성있게 운영하여 사후통제를 강화하는 내용이므로 기본방향은 사전적 규제 완화 사후적 규제강화의 바람직한 방향이라 하겠음.

○ 1960-70년대라면 몰라도 지금과 같이 여러 곳이 타 방송과 다른 언론매체(신문, 잡지, 인터넷미디어)가 발달한 상황에서는 대기업의 치부를 축소 보도하는 것이 가능하지도 않을 뿐만 아니라 별 효과도 없음.

○ 사회적 통제 가동: 기업은 소비자와 유리될 수 없으므로 대기업소유방송 및 방송소유 대

기업은 소비자(시청자 포함)의 압력에 매우 약함, 시청거부운동이라도 일어나면 시청률하락은 물론 광고주의 이반으로 건디가 어려움. 즉, 대기업 방송이라 하더라도 자신의 치부를 은폐하는 데에 결정적인 한계를 가짐.

○ 지역 사회는 다른 지역과 구별되는 고유의 공동체를 이루고 있고, 그 지역사회의 관심사에 충실한 지역언론이 활성화되어야 할 것은 당연함. 경기 인천지역이 통칭 수도권으로 분류되기는 하나 서울과 구별되는 지역공동체를 이루고 있는 것은 분명하므로 경기지역언론역시 활성화되어야 하는 것 또한 당연한 요구일 것임.

○ 지원대상을 선별하여 예산을 직접 지급하는 형태의 지원은 심각한 문제를 내포하고 있음. 예산을 집행하는 정부가 지원대상을 선별하는 데에 정부의 의사가 개입될 수밖에 없고, 그러한 사실을 잘 아는 신문으로서의 정부의 눈치를 보게 되는 구조적인 문제를 안고 있음. 신문의 주요 사명 중의 하나는 정부에 대한 비판인데, 정부의 직접 지원을 받는 신문이 그러한 사명에 충실하기를 기대하는 어려울 것으로 보임. 실제로 노무현 정권 하에 신문발전기금이 주로 친여 신문에 집중되었다는 평가임(친여가 아닌 주요 신문은 아예 지원신청을 하지 않은 면도 있으나 문제의 근본원인은 동일함).

○ 미디어환경의 변화로 신문의 존립이 매우 어려운 상황이고, 신문이 사회에 기여하는 바를 고려하면 신문에 대한 지원이 필요한 점이 수긍할 수 있음. 예컨대 최문순(민주당) 의원이 5.11. 제안한 세법 개정을 통하여 구독료 소득공제나 세액공제와 같은 간접적이고 무차별적인 지원이 바람직함. 그 외에 지원을 통한 신문용지 등의 인쇄기자재에 대한 가격인하 등을 고려해볼 수 있음.

○ 이런 지원방안에 대하여 주요 신문에게 정부의 지원이 집중될 것이라는 주장이나, 현존하는 지역신문발전위원회, 신문발전위원회의 기준에 따라 지원대상을 선정하여야 한다는 주장은 타당하지 않음. 비가 오면, 큰 산에 내리는 빗물의 총량이 많은 것은 당연한 것인데, 그런 결과가 못마땅하니 비가 내리지 말아야 한다든가, 비가 내리는 장소를 선별하지는 주장이 말이 안 됨은 물론.

○ 경인지역의 경우 14개 정도의 종합일간지가 있는데 오직 경인일보만이 신청하였음. 그런데 경인일보는 경인지역에서 발행부수나 재정상태 등이 가장 양호하다고 평가받는데, 이러한 신문은 지원을 받고 그 보다 열악한 신문은 아예 지원신청도 하지 못하는 형편은 현행 지원체계의 문제점을 그대로 보여주고 있음.

○ 경인지역은 서울과 사회 경제적으로 밀접하게 연결되어 있어서 지역신문 열독율이 1%대로 전국 최저로 알려져 있음. 그러함에도 신문사는 14개에 이르러 전국 최다 수준임. 그러다보니 신문의 질이 떨어지고, 질이 떨어지니 구독자가 감소하는 악순환이 이어져 원고료는 물론 직원월급도 제대로 주지 못하는 현상이 벌어지고 있는 실정. 이러한 신문들에게 지역 신문발전기금이라는 예산을 지원하여 연명케 하는 것이 필요한 지는 극히 의문.

○ 지역신문 역시 선별하여 지원하는 제도는 폐지하고, 일반적 간접적인 지원을 하되, 기자들의 탈선을 막음으로써 비리를 차단하고 경쟁력 없는 신문사들이 자연스럽게 정리되도록 하여야 할 것임. 경인지역의 신문시장의 규모에 비하여 현재의 지역신문은 지나치게 많은 숫자임. 그리고 지역신문은 중앙지가 매우지 못하는 틈을 메워주는, 경인지역민의 가려운 데를 긁어주는 피나는 노력을 할 때 생존이 가능할 것이지 지역발전기금이나 기웃거리서는 미래가 없을 것임.

○ 유일한 TV방송인 OBS가 파산할 지경임. OBS의 자본금 1,000억원, 2007.12. 개국 후 2008년 적자 421억원, 2009년 1/4분기 적자 68.5억 원으로 이 곧 파산할 지경. OBS 가시청 인구는 SBS의 50%이나 광고수입은 1.9%에 불과한 것이 주된 원인.

○ 광고판매부진이유는 역외 재송신이 50%수준으로 저조하기 때문임. 현재 서울지역 28개 SO중 14개 SO가 OBS 송출 중. 방송위가 2008.2.19 14개 SO의 역외재송신 일괄 승인한 이후 방통위는 서울지역의 14개 OBS 미송출 SO의 역외재송신을 승인하지 않고 있음.

○ OBS는 자체편성 100%인 지역방송으로 역외재송신 조건을 충족시키고 ‘방송법’과 ‘방송

채널정책운용방안’에서 보장하고 있는 역외재송신을 방송통신위원회가 이를 허용하지 않고 있는 것임.

(2) 미디어 소유규제 완화 정책이 콘텐츠 산업에 미칠 영향(이문행)

○ 국내 방송 시장의 경우, 앞서 지적했듯이 자국 프로그램에 대한 선호도가 매우 높고, 시청자들의 질적 수준에 대한 기대감도 높음. 지상파 방송 프로그램과 케이블 TV 프로그램의 직접 경쟁이 힘든 것은 무엇보다 제작비용 면에서 큰 차이가 있기 때문임.

○ 최근 들어 독립제작사의 방송 드라마 제작이 큰 폭으로 늘어나면서, 독립제작산업 성장에 이미 긍정적 효과가 있다고 판단한 것은 너무 피상적인 평가임. 실제로 지상파 방송사는 외주 제작사에 제작비의 일부만을 지원해주기 때문에 제작사는 무리한 방식(간접 광고, 지나치게 흥행 위주의 작가와 연기자 캐스팅)으로 제작을 함으로써 오히려 공익성을 해치고 상업성이 증가하는 폐해가 늘어나고 있는 형편임.

○ 따라서, 대자본 유입으로 지상파 방송사의 제작비 총당 비중을 늘리고 내용의 질적 수준 제고를 위해 영향력을 발휘하도록 유도하는 것이 바람직.

○ 대자본이 지상파 방송뿐만 아니라, 종합 PP, 보도 채널 등에 유입되어 전반적인 제작 투자로 이어지게 할 필요 있음.

○ 1995년 시작된 케이블 TV와 지역 민방, 2002년 위성 방송, 2006년 DMB, 2007년 IPTV 등 비디오 플랫폼의 지속적인 출현과 2000년대 들어 시작된 한류의 영향으로 방송 콘텐츠의 유통 수익에 대한 중요성이 부각됨.

○ 실제로 연간 3사의 미니시리즈는 300여 시간. 동아시아 지역에는 거의 완판 된다고 해도 과언이 아님. 최근 성장률이 둔화되면서 2000년부터 시작된 한류를 이어가느냐 여부를 위한 중요한 시점임. 아시아 지역을 벗어나 글로벌 시장으로의 한 단계 도약을 위한 장기적 안목

의 기획과 제작 환경 조성이 절실하게 필요함.

○ 정부 차원의 지원만으로는 실질적인 콘텐츠 산업 활성화가 어려움. 국내 시장은 영상물의 질적 수준을 평가하기 위한 중요한 테스트 마켓이 되어가고 있음. 이에 따라 부가 수익이 기대되는 콘텐츠 산업으로의 자본 유도가 필요함.

○ 특히, 국내 방송 콘텐츠 제작 시장은 수직 통합 구조를 갖추고 있는 방송사에 절대적으로 유리하기 때문에 방송사 형태를 갖춘 제작사를 통해 독립제작시장 환경을 개선 발전시킬 필요 있음. 현재의 지상파 방송과 외주 제작사의 구도로는 개선의 여지가 희박함.

○ 요컨대 스토리 산업의 중요성 인식과 함께 글로벌 시장 개척을 위해 체질 개선이 필요함.

(3) IPTV 법제화 과정과 성공 요소(최성진)

○ IPTV법은 수평적 규제체계를 바탕으로 매체 간 균등 처우를 해야 하는 통합법제로 가는 외중에 부득이하게 불완전한 수평규제, 또는 매체 간 불균등한 처우를 감수하고 제정된 것이라며, 망 개방 문제, 콘텐츠 동등접근권, 지배력 전이방지 문제 등 IPTV법과 동법 시행령상 발생하고 있는 내용의 하자들은 정책기관의 잘못이라기보다는 대부분 정치적 고려에 의한 입법적 타협과정에서 발생한 것이거나, 통합 법제를 지향해야 할 시기에 시대적 필요에 의해 임시로 입법된 한시법이라는 '구조적 모순'을 내포하고 있는 IPTV법 자체가 가진 논리적 결함이 구체화된 것이며 쉽게 개정이 가능한 것과 그렇지 않은 것이 있다고 분석이 있음. 또한 근본적으로 원칙적·포괄적으로 해결해야 하는 사안을 일시적·한정적으로만 입법화 했음을 지적한 바 있음.

○ IPTV법안(대안)이 마련되어 국회에서 의결되기까지는, (구)방송위원회와 (구)정보통신부가 각각 주장했던 방송법개정안과 BCS 법안부터 시작하여 방송통신융합추진위원회가 채택한 다수안, 그리고 방송통신특별위원회 법안심사소위가 심사한 7개의 의원 법안 등 다양한 형태의 대안들이 논의되었음. 그러나 결국 정부의 선택이 된 IPTV법안(대안)은 법안심사소

위의 기존 7개 의원법안심사로부터라고 볼 수 있음. 그러나 그 처리 과정에 있어 특히 논란이 되었던 3일만의 법안 수정 등은 법안소위원회의 입법 절차상의 부주의를 드러내게 되고, 2007년 11월 6일에 있었던 소위원회에 이어 15일 오전 오후 연속 회의와 11월 19일 특위 전체회의, 11월 23일 국회 본회의 통과까지 비공개 및 연속회의의 전반적인 속전속결의 처리과정은 법안소위원 회의 결정과정에서부터 IPTV법안의 탄생에 대한 졸속 논란과 그에 따르는 법안의 불완전성 논란을 일으켰음.

○ 본회의를 통과하면 KT는 의결권 기준 자사 지분이 49%를 넘지 않는 한도에서 컨소시엄을 구성해 별도의 IPTV 자회사를 설립해서 시장에 진입해야 함. 방송통신특별위원회 논의에서 KT가 직접 IPTV 사업을 할 수 있게 법안에서 별도의 자회사 분리 규정을 두지 않기로 한 결론을 뒤집는 결과가 나오는 것임. 이 부분이 문제가 되자, (구)정통부와 KT는 `의결권 있는 주식 또는 지분이 발행주식 또는 자본총수의 100분의 49를 초과하지 못한다는 내용으로 법안을 수정해야 한다는 의견을 국회에 제시한 것으로 알려졌다.

○ 이 같은 문제가 생긴 것은 국회방송특위가 철저한 검증 없이 법안 '통과' 자체에만 의의를 둔 채 일을 진행해 왔기 때문. 특위는 기구통합법안 처리를 미룰 정도로 IPTV 법안의 정기 국회 내 처리에 의미를 두는 모습을 보였음.

○ 법안 자체가 IPTV를 방송과 통신의 융합서비스로 규정하고서도 실제 이를 규율하는 법안은 시간부족 등의 이유로 방송법과 전기통신사업법을 절충하는데 그친데다 (구)방송위와 (구)정보통신부가 이 법을 공동으로 시행하도록 해 또다시 소모적 논쟁이 빚어질 수밖에 없다는 것이며 허가취소 및 사업정지(법24조)와 과징금 처벌(법25조)은 (구)정보통신부, 시정 명령(법26조) 등은 (구)방송위가 각각 주체가 돼 이를 시행하도록 했지만, 방송과 통신의 규제논리가 서로 다른 상황에서 충돌이 불가피한 부분이었음. 국회 특위가 IPTV서비스를 실시함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 기하기 위해 이 법을 서둘러 만들었지만 특위가 정기국회 회기 내에 이 법안을 통과시키려다 외국인 자본제한에 대한 입법미비로 증권거래법을 적용하는 실수를 범했다며 특위가 정기국회통과를 포기하고 이를 다시 전기통신사업법 규정으로 고친 것처럼 법안 자

체에 스스로 충돌하는 부분이 많다고 지적된 점도 졸속과 법안의 불완전성을 드러내는 부분임. 이와 같이 여러 조항에 대해 추가 및 수정 요구될 정도로 논의가 불충분한 상태에서 기존 방송법과의 법리상 배치나 논의 절차 문제를 무시한 채 원안처리를 강행했다는 점에서 문제가 되었다고 볼 수 있음.

○ 이와 같이 IPTV 법안 내용 마련에 대한 사회적인 협의 및 합의 없이 독단적인 입법화 강행으로 추진된 면이 있어 ‘초기 법제화’에만 집중한다는 비판과 졸속추진 논란이 있을 수 밖에 없었던 것임.

○ 신규매체인 IPTV가 시장에 진입하기 위해서는 진입장벽을 낮추는 조치로 규제 완화 정책을 사용하지만 규제 완화라는 것이 IPTV 단일 매체에 적용되는지, 타 매체에 어떠한 영향을 주는지 충분히 검토한 후, 시행되어야 함. 신규매체에는 동등한 경쟁 환경이 주어지도록 하려면 되는 것이지, 특별한 혜택이 주어지는 형태라든지, 연관성이 없는 내용의 규제 완화가 이루어진다면, 방송통신 전체시장의 질서가 무너지고, 여러 가지 부작용이 발생할 수 있음. 즉, 규제완화의 방향설정이 중요한 것임. 그럼에도 불구하고, 기존 방송법 틀에서 벗어나는 이용약관의 신고제, 직사채널의 운영 등 기존 틀에서 너무 벗어난 규제완화는 고민해 보아야 함.

2) 민주당측 주요 의견

(1) 여론다양성을 확대하려면 신문산업 진흥이 우선돼야 합니다(김보협)

○ 무제한의 매체소유가 가능해짐. 이미 신문시장의 상당 부분을 차지하고 있는 조중동과 재벌의 방송·뉴스통신·신문 소유가 가능해짐. 거대신문과 재벌이 결합한다면 여론의 독과점은 더욱 심각해질 것입니다. 결국 여론다양성 보장이라는 개정안의 목적과는 상반된 결과를 초래할 것임.

○ 몇몇 미디어 공룡을 제외한 중소 규모의 신문·방송사는 문을 닫게 될 것임. 거대해진 미

디어 재벌이 다양한 여론을 반영할 가능성은 별로 없다고 봄. 민주주의의 핵심인 여론다양성이 파괴되고 결국 민주주의 위기로 이어질 것임.

○ 전자의 문제가 워낙 중대한 시안이어서 상대적으로 소홀하게 다뤄지고 있지만, 신문산업의 경영투명성 확보를 위한 경영자료(발행부수와 유통부수) 신고조항을 삭제한 것도 일부 언론의 요구를 그대로 수용한 것이라는 의심을 지울 수 없음.

○ 여야 모두에서 공적인 지원을 확대해야 한다는 주장이 나오고 있음. 공적인 재정 지원에 대해서는 상응하는 책임이 부과되어야 하며 최소한의 투명성이 있어야 함.

○ 신문산업 진흥기구를 현행 신문발전위원회에서 한국언론진흥재단 설립으로 바꾸어 독임제 부처화하는 것도 심각한 문제점을 안고 있음.

○ 개정안을 보면 언론진흥기금으로 이름이 바뀌는 신문발전기금의 지원 기준과 대상을 결정합니다. 문화부 장관이 임면권을 가진 이사장과 이사들이 기준과 대상을 결정할 경우 정부가 이를 미끼로 언론을 통제하려할 가능성을 배제할 수 없습니다.

○ 현재의 신문산업의 위기는 신문이 시대의 변화나 독자의 요구에 제대로 부응하지 못한 측면이 큼. ‘자전거신문’ ‘비데일보’가 돈을 주고 독자를 사는 과열경쟁을 벌이면서 신문시장을 혼탁하게 만든 측면도 있음.

○ 많은 비용을 들여 만들어진 콘텐츠가 인터넷에서 헐값에 유통되는 현실, 신문이 만들어져 독자의 손에 들어가기까지의 비용이 구독료에 미치지 못하는 현실, 그래서 광고 의존도, 특히 대기업의 광고의존도가 높아져 자본권력에 대한 감시·비판 기능이 떨어지는 현실, 지속적인 독자 감소로 독자적인 유통망을 유지하기에 버거워졌음에도 이등비등 버티는 현실은, 정도의 차이가 있을지언정 거의 모든 신문사들이 겪고 있는 어려움. 개별 신문사 차원의 혁신 노력만으로는 한계가 있어 구조적인 논의가 시급한 대목임.

○ 현재 이런 논의를 막고 있는 것이, 여론다양성을 확대하겠다며 현 정권이 추진중인 미디어관련법 개악입니다. 언론을 정권의 입맛대로 재편하려는 불순한 의도를 버리는 것이, 여론다양성 유지·확대를 위한 건강한 논의의 출발점이 될 것임.

(2) 미디어법 개정과 지역언론(김은규)

○ 2009년도 들어서면서 지역신문들은 1997년 외환위기를 능가하는 어려움을 겪을 것으로 예상되고 있음. 지역신문의 경영을 압박하는 3대 악재로는 광고매출의 격감, 원자재가격의 폭등, 환율 폭등 등으로 꼽힘. 매출 70-80%를 점유하는 광고의 격감, 재료비(신문용지, 필름 등)의 인상과 더불어 환율인상에 따른 추가 부담, 인건비 요인 등에 따라 2009년 지역신문은 생사의 고비가 될 것으로 전망되고 있음. 지역일간지들의 매출액이 감소하고 있는 것이 현실임.

○ 중앙일간지에 의한 시장 잠식 역시 지역신문 위기를 가중시킨다. 2005년 지역신문발전위원회의 조사에 따르면 지역신문의 시장점유율은 지역일간지 10.2%, 지역주간지 2.3%에 불과함. 또한 신문을 구독하지 않는 가구를 제외한 점유율을 보면, 조선일보 31.5%, 중앙일보 25.9%, 동아일보 23.3%의 순. 소수 과점신문의 점유율이 80.7%에 달했다(지역신문발전위원회, 2005). 이는 중앙일가지의 시장 잠식이 지역신문 생존의 위협이 되고 있으며, 나아가 지역사회의 여론다양성에 심각한 영향을 끼치고 있음을 반증.

○ 지역방송의 경우도 상황이 어렵다. 지역MBC의 경우, 2008년도에 19개 계열사 중 12곳에서 적자가 발생한 것으로 보고된 바 있음. 지역 민영방송의 경우도 매출액 및 당기순이익 감소가 진행되고 있다. 이에 따라, 인원감축 등의 구조 조정이 진행되고 있음.

○ 방송광고 판매제도의 변화(민영미디어랩의 도입)는 지역방송의 위기를 더욱 가속화시킬 전망이다. 현행 KOBACO 중심의 방송광고 판매체제는 2009년 말까지 개정이 필요함(2008년 헌법재판소의 헌법불일치 판정). 결과적으로 방송광고 판매제도에 시장경쟁 체제가 도입되게 된다. 문제는 제한경쟁이든 완전경쟁이든 어떠한 형태의 미디어랩이 도입되던 간에 지역방

송의 광고 매출이 감소. 지역방송의 광고매출액은 적게는 7%에서 많게는 33% 정도의 감축이 예측되고 있음. 반면, 중앙 방송사의 광고매출은 적게는 13%, 많게는 70%의 증가가 전망. 결국 방송광고 판매시장의 경쟁체제 전환에 따라 서울과 지역의 격차는 더욱 심해지고, 지역방송의 지역성을 유지할 수 있는 정책들이 강구되지 않으면 지역방송은 궤멸의 수준으로 악화될 수 있음. 지역신문 역시 이의 영향을 받아 광고매출의 감소가 예측됨.

○ 공동체미디어, 액세스프로그램 등은 지리적, 내용적, 과정적 측면에서 지역성을 담보할 수 있는 대안적 매체 및 프로그램들임. 하지만, 공동체라디오는 지원제도의 폐지로 시장경쟁에 내몰리면서 운영이 어려운 상태로 접어들고 있음. 또한 시청자제작프로그램 지원금 축소, 시청자단체에 대한 정치적 선별 지원 등으로 지역성을 담보하는 대안적 영역들이 축소.

○ 정부여당의 방송법 개정안은 현행 방송법이 금지하고 있는 지상파방송, 보도·종합편성PP에 대해 대기업과 신문·통신사의 소유를 대폭 허용하고 있음. 이 법안이 통과 될 경우, 대기업과 소수 과점신문이 지상파방송과 보도·종합PP를 함께 소유할 수 있게 됨. 이는 결국 자본과 여론과점 신문들의 여론지배력을 강화하게 됨으로써, 방송이 자본과 특정 목소리에 지배되는 결과를 낳게 될 것임.

○ 신방겸영 및 대기업의 방송 진입에 따른 피해는 지역언론에 가장 심각할 영향을 미칠 것임. 그러나 한정된 지역의 광고시장을 잠식하여 지역방송 및 지역신문 등 군소매체의 몰락을 가져올 것이기 때문임. 신방겸영의 시너지 효과 속에서 패키지광고 등의 출현, 대기업의 자기방송 광고집행 심화, 사회적 권력 등 영향력을 등에 업은 광고 유치 등이 전개되면서 지역언론의 재정적 기반이 광고의 쏠림 현상이 심해질 수 밖에 없음. 그리고 그 피해는 고스란히 지역언론으로 전이되고 생존의 위협이 될 것임.

○ 조중동방송 및 재벌방송의 여론 독과점은 필연적으로 지역사회의 이슈들을 축소시키는 결과로 이어짐. 결국, 지역언론의 몰락과 더불어 지역 의제의 축소 속에서 지역 공동체의 발전을 위한 지역성 담보는 찾기 힘들.

○ 공영방송법(안)은 방송의 소유규제 완화를 골자로 하는 방송법과 맞물려 지상파방송의 지각변동을 가져오는 핵심 짝패 법안. 공영방송법은 KBS2와 MBC의 민영화(의사가 없다고 하지만) 전제로 한다고 볼 수 있다. 공영방송에게 나누어줄 수신료가 부족하거나 국회의 예산통제를 받아들이지 않을 경우 재벌이나 과점신문에게 매각되거나 스스로 민영화하는 방법만이 남게 되기 때문. 이 경우 역시 그나마 공영방송 시스템 속에서 반영된 지역의 목소리가 위축. 시장경쟁에 따른 상업화와 수직계열화 속에서 지역성을 담보한 프로그램들의 축소가 전망.

○ 신문법 개정안은 그동안 한나라당이 제출한 법안 중에서도 가장 퇴보한 내용. 방송법 개정안과 함께 여론다양성을 단숨에 붕괴시키는 법안. 특히, 지역언론의 생존 역시 심각하게 위협받게 될 것임.

○ 신문의 복수 소유: 신문법 개정안은 지역신문의 현실을 외면한 채 소수 자본력 있는 과점신문에 대한 지원의 성격이 강함. 그나마 지역신문 시장마저 조중동과 같은 소수 과점신문이 더욱 침투해 들어갈 수 있도록 하고 있음. 우선 일간신문의 복수소유 제한의 폐지는 지역신문 시장을 소수 과점신문이 독차지할 수 있도록 길을 터주고 있음. 예컨대 조중동이 군소 지역신문의 인수합병을 통해 지역의 여론시장 장악력을 더욱 키울 수 있도록 하고 있는 것임.

○ 신문시장 공정거래질서 상실: 불공정 거래행위 규제조항의 삭제 역시 과점신문의 지배력 강화와 지역신문의 몰락을 가져오는 심각한 문제. 공정거래위의 신문고시 폐지가 현실화되면 경쟁 등 자본을 토대로 한 물량공세 속에서 시장의 신문시장의 혼탁과 과점신문의 시장 확대를 제어할 수 없게 됨. 여기에 경영자료 신고의 의무조항마저 삭제됨으로써 신문업계의 투명성마저 약화되게 됨.

○ 신문지원기구 통폐합: 이 역시 지역신문 지원에 얼마나 도움이 될지 불확실. 한국언론재단, 신문발전위원회, 신문유통원의 통폐합에 따라 신설될 한국언론진흥재단은 정부가 인사권과 예산권을 통제하도록 하고 있음. 정부는 또한 2009년도 신문발전기금과 지역신문발전기

금 예산을 애초의 약속을 뒤집어가면서 지역사회의 반발에도 불구하고 100억원 넘게 삭감한 상황.

○ 정부와 여당은 미디어 관련법 개정이 일자리 창출과 더불어 '지역언론 살리기'라고 역설하고 있지만, 그 핵심은 시장주의에 입각한 경쟁과 공적지원의 축소에 입각해 있음. 이는 지역균등 발전을 위한 지역성에 대한 외면, 중앙 집중적 사회구조의 가속화, 자본과 권력에 의한 여론독과점이라는 비극적 결과를 예견.

○ 시장경쟁주의에 입각한 미디어 정책에 대한 근본적 재검토가 필요. 미디어 공공성의 기본적 요소로 지역성의 강화, 신방겸영금지 원칙의 유지, 신문고시 강화 등 공정한 시장질서의 확립, 공동체미디어에 대한 인식 제고, 지역언론을 위한 공적 지원제도의 다양화 등이 모색되어야 함.

(3) 신문-방송 겸영과 미디어위에 대한 의견(손석춘)

○ 신문은 수용자인 국민들에게 만족도는 물론, 신뢰도와 기사의 공정성과 정확성에서 모두 방송에 비해 큰 격차로 떨어지고 있음. 그 이유에 대해서도 국민들은 정치적 편파성, 기득권과의 유착, 자사 이익 옹호 등을 꼽고 있음.

○ 우리 국민들의 언론매체별 만족도 조사에서 신문은 최하위로 나타났음. 인터넷(3.46), 지상파TV(3.38), 라디오(3.20), 케이블TV/위성방송(3.18), 전국종합신문(3.05) 순. 지상파TV가 44.8%로 가장 높음. 그 다음이 인터넷 44.6%, 케이블TV/위성방송 29.8%, 라디오 27.3%, 전국종합신문 25.3%로 나타났음. 매체의 생명력인 신뢰도를 보아도 마찬가지임. 매체별 신뢰도는 지상파TV(3.39), 인터넷(3.35), 라디오(3.19), 케이블TV/위성방송(3.14), 전국종합신문(3.11) 순으로 나타났음. 수용자들은 매체 종류를 불문하고 우리나라에서 가장 신뢰할 만한 언론사로 KBS(30.1%)를 꼽았다. 다음은 MBC(21.3%), 네이버(13.7%)임, 그 다음이 <조선일보>이지만 비율은 현저히 떨어짐(5.2%), 이어 다음(3.3%), <동아일보>(3.1%), SBS(3.0%), <중앙일보>(2.8%)순서임.

○ 매체별 기사/보도에 대한 정확성을 보아도 지상파TV가 3.48점, 인터넷 3.45점, 라디오 3.29점, 전국종합신문 3.24점 순서임. 매체별 기사/보도에 대한 공정성도 지상파TV 3.39점, 인터넷 3.38점, 라디오 3.24점, 케이블채널/위성방송 3.17점, 전국종합지 3.13점 등 순이었음. 대체로 공정하다+매우 공정하다는 응답률은 지상파TV(46.1%)가 가장 높았음. 심지어 매체별 기사/보도에 대한 심층성에서 지상파TV 3.36점, 인터넷 3.33점, 전국종합지 3.26점으로 나타남.

○ 우리나라 언론의 최우선 개선점을 가장 큰 문제라 생각하는 것부터 두 가지를 순서대로 골라달라고 해 이를 복수응답으로 처리한 결과 수용자들은 ‘무책임한 보도태도’(58.9%)를 가장 우선적으로 고쳐야 한다고 응답했으며, 다음은 ‘권력과 유착된 보도태도’(56.3%), ‘전체 국민보다 언론사 이익보호 우선’(36.3%), ‘특정 기업이나 광고주를 위한 편파적 보도태도’(22.0%) 순으로 나타났음. 신문기사의 부정적 요인에 대한 평가에 대해서는 신문기사가 ‘정치적으로 편파적’(2.77점)이라는 항목에 대한 동의도가 가장 높게 나타난 가운데, ‘부유층과 권력층 입장을 대변’(2.74점), ‘국민이익보다 자기회사이익을 우선’(2.72점), ‘선정적이고 흥미 위주로 기사를 편집’(2.66점), ‘매체의 잘못을 인정하는 정정보도 부족’(2.64점) 등의 순으로 나타났음.

○ 현재 상황에서 신문-방송 겸영은 매체 살리기 아닌 죽이기임. 수용자인 국민의 눈으로 현실을 직시할 필요가 있음. ‘불신 신문’에 ‘신뢰 방송’ 넘길 수 없음.

제3절 일반국민 여론수렴

1. 미디어발전국민위원회 일반국민 대상 여론조사

1) 미디어발전국민위원회 일반국민 대상 여론조사 의의

○ 미디어발전국민위원회는 국민여론을 수렴하기 위해 만들어진 논의기구인 만큼 일반국민과 전문가들의 미디어상황에 대한 인식과 한나라당 미디어법안의 기본적 취지에 대한 평가를 위해서 여론조사를 실시하는 것은 필요.

○ 여론조사는 국민여론을 수렴하기 위한 아주 기본적인 자료로서 일상적 생활에 영향이 큰 미디어법안에 대한 최소한의 의견수렴절차이기 때문에 이를 원칙적으로 거부하는 것은 바람직하지 않음.

○ 현대사회에서 중요한 정부정책에 대한 국민여론조사는 아주 기본적인 자료로서 활용되고 있음. 정책에 대한 요구도 조사로부터 정책의 채택여부에 대한 결정조사, 그리고 정책에 대한 사후평가조사에까지 다양한 조사가 필요하며 이것은 정책의 성공적 수행을 위한 기본적인 과정이 되고 있음.

○ 그러므로 미디어위원회에서도 미디어법안에 대한 여론조사의 실시는 미디어법안에 대한 일반국민의 인식을 수렴하는 중요한 장치가 될 것임.

○ 미디어법안에 대한 여론조사를 실시하여 한나라당이 제출한 미디어법안에 대한 국민여론을 바탕으로 기존의 법안의 폐기여부, 수정여부를 결정하도록 해야 할 것임.

2) 시국선언과 기존 여론조사의 결과

○ 이제까지 여론조사에 의한 국민여론은 대체로 한나라당의 미디어법안을 반대하는 경향을

보이고 있음. 지난해 PD저널과 기자협회의 조사로부터 시작하여 이번 3월까지의 한나라당 미디어 법안에 대한 견해를 정리해보면, 긍정은 18.4%에서 33.1%까지 응답하고 있으며 부정은 57.7%에서 69.2%를 차지하고 있음. 결국 전국의 일반인 여론조사의 결과는 조사주체와 언론사의 성격을 불문하고 반대의견이 지배적.

○ 미디어법안의 처리에 대해서는 국민적 합의를 중시하는 여론조사의 결과가 나타남. 한국사회여론연구소(KSOI)는 6월 1일 전국 1000명을 대상으로 자동응답시스템(ARS) 조사를 실시한 결과 '신문방송 겸영을 골자로 하는 미디어법의 개정을 어떻게 해야 한다고 보느냐'는 질문에 대해 75.5%가 "반대여론을 감안해 충분한 논의 후에 합의 처리해야 한다"고 응답. "합의한 대로 6월 임시국회에서 표결처리를 해야 한다"는 응답은 24.5%에 그침(95% 신뢰수준에 $\pm 3.1\%$). 분석결과 "민주당 지지층 이외에 한나라당 지지층에서도 '충분한 논의 후 합의처리' 의견이 우세했다"며 "6월 임시국회에서 표결처리"를 해야 한다고 밝힌 지지층이 43.1%였던 반면 '충분한 논의 후 합의처리'해야 한다고 밝힌 지지층은 56.9%였다"고 말함.

○ 앞서 한국기자협회, 한국PD연합회, 한국방송기술인연합회 등 언론 현업인 3단체가 지난 달 한국리서치에 의뢰해 협회 소속 언론인 500명과 언론학자 300명을 대상으로 실시한 여론조사 결과 언론인의 87.6%, 언론학자의 81.6%도 "만일 국민 여론이 제대로 수렴되지 않을 경우 임시국회 표결 처리를 6월 이후로 미뤄야 한다"고 응답한 바 있음. 한국여론사회연구소 조사 결과는 미디어법의 이해당사자라고 할 수 있는 언론 현업인, 전문가 그룹인 언론학자는 물론 일반 국민들도 '사회적 합의가 이뤄지지 않은 상태에서는 표결 처리를 강행해서는 안된다'고 생각하고 있다는 것을 보여준 것임.

○ 한편, 교수시국선언의 키워드를 분석한 내용을 살펴보면, 언론이 128회로 3위를 차지했고, 미디어가 87회로 4위를 차지했다. 언론과 미디어가 공통적으로 언론현상을 다루는 것으로 이해한다면 총 215회를 차지하는 것으로서 전체적으로 255회로 1위를 차지한 민주주의 다음으로 중요한 이슈. 즉, 교수시국선언의 핵심은 민주주의의 위기와 언론(미디어)의 위기를 함께 지적한 것으로 할 수 있음.

○ 또한 국민들의 10명 중 6명은 이러한 내용이 담긴 교수 시국선언에 공감하는 것으로 나타남. 여론조사기관 '한국사회여론연구소(KSOI)'가 지난 8일 전국의 성인 1000명을 대상으로 전화 여론조사를 실시한 결과, 전체의 59.6%가 대학 교수들의 시국선언 내용에 '공감하는 편이다'고 응답(오마이뉴스, 2009.6.16).

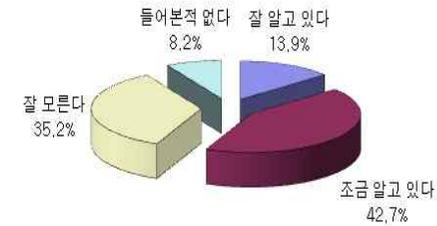
○ 기존 여론조사의 결과를 그대로 수용한다면, "일반 국민들의 인식에서와 같이 더 이상 미디어위원회의 일방적 진행은 바람직하지 않으며, 교수들의 인식대로 민주주의와 언론의 위기가 중첩적으로 나타나는 현상 속에서 대기업과 신문의 방송진출은 더욱 더 심각한 문제를 야기할 것이라는 것임. 그러나 조사의 정확성 등에 대한 신뢰확보를 위해서 여당과 야당이 합의하여 여론조사를 실시하고자 하였으나 이것이 한나라당의 거부로 받아들이지 못하게 되었고, 이 때문에 민주당 측에서만 여론조사를 실시하게 되었음.

3) 여론조사의 개요

<표3-3> 미디어위원회 대국민 여론조사의 개요

모집단	전국의 만19세이상 성인 남·여
표본크기	1,000명
표본추출	2008년 12월 31일 주민등록인구현황에 따라 성별, 연령별, 지역별 비례할당 후 무작위추출
표집오차	95% 신뢰수준에서 ± 3.1%p
조사방법	컴퓨터를 이용한 전화면접조사(CATI)
응답율	13.1%
조사기간	2009. 6. 20 (1일간)
조사기관	(주)한국리서치(대표이사 노익상)

<그림3-11> 미디어법안 인지도



<표3-4> 미디어법안에 대한 인지 여부

Base=전체	사례수 (명)	잘 알고 있다	조금 알고 있다	잘 모른다	들어본 적도 없다	계
		%	%	%	%	
전체	(1000)	13.9	42.7	35.2	8.2	100.0

4) 여론조사의 결과

(1) 미디어법안과 미디어위원회에 관한 대국민 여론

○ 미디어법안에 대한 인지 여부 - 국민 56.6%, “미디어법 알고 있다”

- 현재 논의되고 있는 미디어법안에 대해 응답자들이 어느 정도 알고 있는지를 파악한 결과, 조금 알고 있다가 42.7%로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 잘 모른다가 35.2%를 차지함. 잘 알고 있다는 응답은 13.9%를 차지하였고, 들어본 적도 없다는 대답은 8.2%에 불과.

- 결국, 미디어법안에 대해 알고 있다는 응답이 56.6%로 나타나 국민의 과반수 이상은 미디어법에 대해 어느 정도 알고 있는 것으로 조사됨. 이는 한나라당 국회의원이나 미디어위원이 국민들은 미디어법에 대해 ‘알지 못한다’고 주장한 것과 일반국민의 인식이 다름을 보여 주는 것.

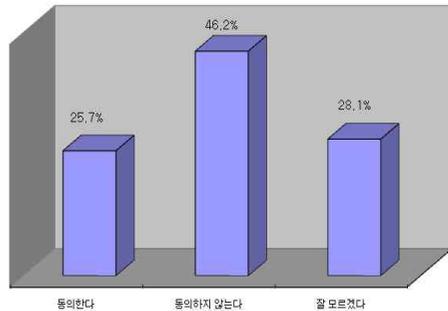
○ 미디어위원회 국민여론 수렴, “잘 못했다” 48.8%, 보수적 이념 지향 응답자도 32.9% 부정적 평가

- 미디어발전국민위원회가 국민여론 수렴을 잘했는지 여부를 조사한 결과, 응답자들의 48.8%는 미디어발전국민위원회가 국민여론수렴을 잘 하지 못했다고 응답했으며, 잘 수렴했다고 응답한 비율은 14.4%. 이러한 응답은 미디어발전국민위원회의 가장 기본적 임무는 국민여론수렴인데, 국민들은 미디어발전국민위원회가 본연의 역할을 잘 수행하지 못한 것이라는 평가하고 있다고 볼 수 있음.

- 이념적 지향에 따라 살펴봐도라도 스스로를 보수적이라고 인식한 사람들 중 32.9%가 미디어발전국민위원회가 국민여론수렴을 잘하지 못했다고 응답하여 잘 했다는 응답보다 높은 비율로 나타남.

법이 일자리를 창출할 것이라는 주장에 동의하지 않음.

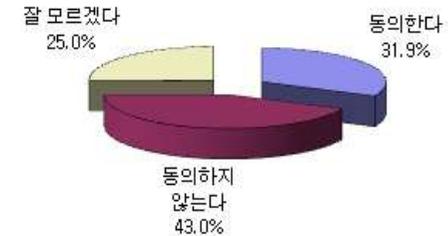
<그림3-13> 방송산업 경쟁력 강화 효과에 대한 평가



<표3-7> 방송산업 경쟁력 강화 효과에 대한 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	25.7	46.2	28.1	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	29.6	66.4	4.1	100.0
조금 알고 있다	(427)	28.9	56.6	14.5	100.0
잘 모른다	(352)	23.6	32.5	43.9	100.0
들어본적도없다	(82)	11.5	17.1	71.4	100.0

<그림3-14> 새로운 일자리 창출 효과에 대한 평가



<표3-8> 새로운 일자리 창출 효과에 대한 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	31.9	43.0	25.0	100.0
○ 이 념 성 향 ○					
보 수	(282)	46.1	28.3	25.6	100.0
중 도	(407)	30.8	47.6	21.6	100.0
진 보	(236)	20.2	59.9	19.9	100.0
모름/ 무응답	(75)	22.0	20.2	57.8	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	32.8	64.1	3.1	100.0
조금 알고 있다	(427)	29.5	55.7	14.7	100.0
잘 모른다	(352)	33.9	26.5	39.6	100.0
들어본적도없다	(82)	34.3	12.0	53.7	100.0

○ 대기업과 신문사의 방송뉴스채널 진출, 새로운 일자리 창출 43.0% “동의하지 않음”, 미디어법 인지도 높을수록 동의하지 않는 비율 상승

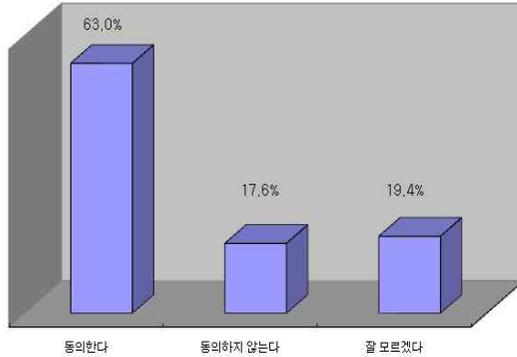
- 미디어법안 발의 논거로 제기 된 여러 주장 중 한나라당의 미디어법이 새로운 일자리를 창출하게 될 것이라는 점에 대해서도 동의하지 않는 비율이 높음. 전체 응답자 가운데, 43.0%가 한나라당이 제기한 미디어법안이 통과되면 ‘방송계 새로운 일자리가 창출될 것이다’는 주장에 동의하지 않고 있음. 반면에 동의한다는 응답자는 31.9%.
- 이는 미디어법안에 대해 잘 알고 있는 응답자일수록 동의하지 않는 경향이 큰 것으로 나타났다. 미디어법을 잘 알고 있는 집단은 64.1%, 조금 알고 있는 집단은 55.7%가 미디어

○ 대기업의 방송뉴스채널 진출, 대기업에 의한 여론장악 우려 63.0% “동의”, 보수적 성향 49.8%, 미디어법 잘 알고 있는 국민 74% “동의”

- 한나라당 미디어법으로 대기업에 의한 여론장악이 우려된다는 주장에 대해서는 63.0%가 동의했으며, 17.6%만이 동의하지 않음.
- 한나라당과 이념적 지향이 유사한 보수적 성향의 응답자들도 49.8%가 대기업에 의한 여론장악을 우려했고, 미디어법을 잘 알고 있는 응답자들일수록 여기에 동의하는 비율도 높음. 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 74%, 조금 알고 있는 응답자는 73.2%, 잘 모르는 응답자도 52.3%가 대기업에 의한 여론장악을 우려하고 있음.

69.3%, 조금 알고 있는 응답자는 67.3%가 동의하고 있었음.

<그림3-15> 대기업에 의한 여론장악 가능성 평가



<표3-9> 대기업에 의한 여론장악 가능성 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	63.0	17.6	19.4	100.0
○ 이 념 성 향 ○					
보 수	(282)	49.8	26.7	23.5	100.0
중 도	(407)	70.2	17.1	12.7	100.0
진 보	(236)	76.9	9.7	13.4	100.0
모름/ 무응답	(75)	30.0	10.9	59.1	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	74.0	21.5	4.5	100.0
조금알고있다	(427)	73.2	19.1	7.7	100.0
잘 모른다	(352)	52.3	15.2	32.6	100.0
들어본적도없다	(82)	37.8	13.3	48.9	100.0

○ 신문사의 방송뉴스 채널진출, 신문사에 의한 여론독과점 우려 58.1% “동의”, 보수적 성향 41.6%, 미디어법 잘 알고 있는 국민 69.3% “동의”

- 신문사의 방송뉴스 채널진출로 인해 신문사에 의한 여론 독과점이 우려된다는 주장에 대해서 과반수 이상인 58.1%의 응답자가 동의했으며 18.9%만이 동의하지 않음.

- 자신을 보수적이라고 인식한 사람들도 41.6%가 신문사에 의한 여론 독과점을 우려에 동의하였고, 28.3%만이 동의하지 않음. 또한 미디어법을 잘 알고 있는 응답자일수록 신문사에 의한 여론독과점에 대해 우려하는 비율이 높았는데, 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는

<표3-10> 신문사에 의한 여론독과점 가능성 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	58.1	18.9	22.9	100.0
○ 이 념 성 향 ○					
보 수	(282)	41.6	28.3	30.1	100.0
중 도	(407)	65.9	18.1	16.0	100.0
진 보	(236)	74.9	10.3	14.8	100.0
모름/ 무응답	(75)	25.7	15.6	58.7	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	69.3	27.4	3.3	100.0
조금알고있다	(427)	67.3	20.5	12.2	100.0
잘 모른다	(352)	49.0	15.1	36.0	100.0
들어본적도없다	(82)	30.8	13.3	55.9	100.0

○ 대기업과 신문사의 방송뉴스채널 진출, 언론다양성 높아진다 47.5% “동의하지 않음”, 보수적 성향의 응답자 43.6% “동의하지 않음”, 미디어법안 알수록 동의하지 않는 비율 상승 - 대기업과 신문사가 방송뉴스채널 진출로 언론의 다양성이 높아질 것이라는 주장에 대해서 응답자의 47.5%가 동의하지 않았으며, 30.6%만이 동의.

- 집단별로 스스로를 보수적이라고 인식한 집단도 43.6%가 동의하지 않아 동의하는 응답자 보다 높은 비율로 분포되고 있었음. 또한 미디어법을 잘 알고 있는 응답자일수록 언론다양성이 높아진다는 견해에 동의하지 않는 경향을 보이고 있음. 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 66.2%가, 조금 알고 있는 응답자는 56.7%가 언론다양성이 높아진다는 주장에 동의하지 않음.

<표3-11> 언론다양성 높아진다는 가능성에 대한 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	30.6	47.5	21.9	100.0
○ 이 념 성 향 ○					
보 수	(282)	43.6	31.8	24.6	100.0
중 도	(407)	30.7	51.9	17.3	100.0
진 보	(236)	18.1	66.9	14.9	100.0
모름/ 무응답	(75)	20.7	20.5	58.8	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	29.6	66.2	4.3	100.0
조금알고있다	(427)	32.6	56.7	10.6	100.0
잘 모른다	(352)	30.0	33.2	36.8	100.0

들어본적도없다	(82)	24.9	28.2	46.9	100.0
---------	------	------	------	------	-------

○ 대기업과 신문사의 방송뉴스채널 진출, 언론자유 위협 55.6% “동의”, 미디어법 잘 알고 있는 국민 66.2% “동의”

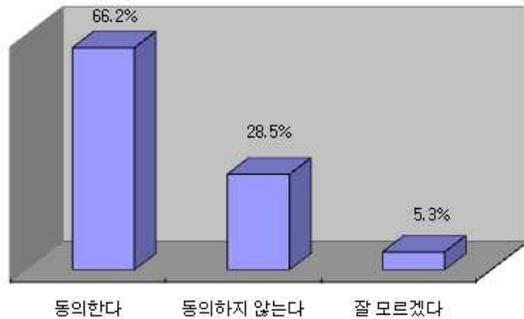
- 대기업과 신문사의 방송뉴스채널 진출로 인해 언론자유가 위협 받을 것이라는 주장에 대해서도 과반수 이상인 55.6%의 응답자가 동의하고 있었음.

- 반면 이에 동의하지 않는 응답자는 23.3%에 불과했다. 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 66.2%, 조금 알고 있는 응답자는 66.5%가 언론자유가 위협을 받는다는데 동의.

<표3-12> 언론자유 위협 가능성에 대한 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전체	(1000)	55.6	23.3	21.1	100.0
○ 이념 분포	(282)	32.7	39.2	28.1	100.0
○ 중도 분포	(407)	66.1	19.7	14.2	100.0
○ 진보 분포	(236)	73.2	15.1	11.7	100.0
○ 모름/ 무응답	(75)	28.9	9.4	61.7	100.0
○ 미디어법 인지도	(139)	66.2	28.5	5.3	100.0
○ 잘 알고 있다	(427)	66.5	23.3	10.2	100.0
○ 조금 알고 있다	(352)	43.5	22.1	34.3	100.0
○ 잘 모른다	(82)	32.4	19.7	47.9	100.0

<그림3-16> 미디어법 인지도가 가장 높은 집단에서 언론 자유 위협 가능성에 대한 견해



○ 대기업과 신문사의 방송뉴스채널 진출, 민주주의 기반약화 50.1% “동의”, 미디어법 잘 알고 있는 국민 69.0% “동의”

- 현재 발의된 미디어법안이 통과되어 대기업과 신문사가 방송뉴스채널에 진출하면, 민주주의 기반이 약화될 것이라는 주장에 대해서도 과반수 이상인 50.1%의 응답자가 동의. 반면에 동의하지 않는다는 비율은 29.7%에 불과함.

- 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 69.0%, 조금 알고 있는 응답자는 62.3%의 응답자가 민주주의 기반이 약화될 것이라는 전망에 동의하고 있었음.

<표3-13> 민주주의 기반약화 가능성에 대한 평가

Base=전체	사례수 (명)	동의한다	동의하지 않는다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전체	(1000)	50.1	29.7	20.3	100.0
○ 이념 분포	(282)	27.1	49.5	23.5	100.0
○ 중도 분포	(407)	58.4	25.5	16.2	100.0
○ 진보 분포	(236)	69.6	17.3	13.1	100.0
○ 모름/ 무응답	(75)	30.1	16.6	53.4	100.0
○ 미디어법 인지도	(139)	69.0	29.8	1.3	100.0
○ 잘 알고 있다	(427)	62.3	29.0	8.7	100.0
○ 조금 알고 있다	(352)	33.7	32.1	34.2	100.0
○ 잘 모른다	(82)	24.1	22.1	53.8	100.0

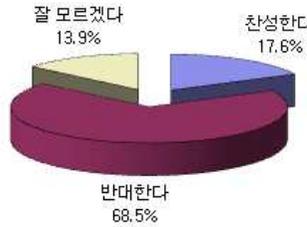
(3) 미디어 관계법 개정안에 대한 대국민 여론

○ 대기업 지상파 방송 소유 및 운영 68.5% “반대”, 보수적 성향 55.0%, 미디어법 알고 있을수록 반대 비율 높아

- 삼성, LG, SK와 같은 대기업이 지상파 방송을 소유, 운영하는 것에 대해서는 응답자들의 68.5%가 반대하였으며, 17.6%만이 찬성.

- 보수적 성향의 응답자들도 과반수 이상인 55.0%의 응답자가 반대한다는 의견을 밝혔고, 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 76.3%, 조금 알고 있는 응답자도 73.6%가 대기업의 지상파 방송 소유 및 운영을 반대하여, 미디어법에 대해 잘 알고 있을수록 반대하는 비율이 높았음.

<그림3-17> 대기업의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해



<표3-14> 대기업의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해

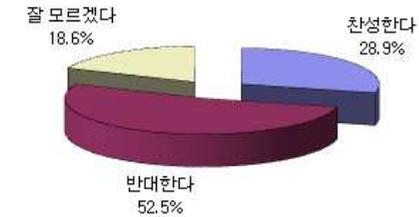
Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전체	(1000)	17.6	68.5	13.9	100.0
○ 이념 성향 ○					
보수	(282)	28.8	55.0	16.2	100.0
중도	(407)	14.3	74.6	11.1	100.0
진보	(236)	8.3	84.8	6.9	100.0
모름/ 무응답	(75)	23.0	34.5	42.5	100.0
○ 미디어법인지도 ○					
잘 알고 있다	(139)	20.7	76.3	3.0	100.0
조금 알고 있다	(427)	16.3	73.6	10.1	100.0
잘 모른다	(352)	18.2	61.7	20.1	100.0
들어본적도 없다	(82)	17.1	57.3	25.6	100.0

- 신문사의 지상파 방송 소유 및 운영 66.8% “반대”, 보수적 이념 성향 국민 52.5%, 미디어법 잘 알고 있는 국민 77.0% “반대”
- 신문사가 지상파 방송을 소유 및 운영하는 것에 대해서 66.8%가 반대했으며 17.0%만이 찬성.
- 보수적 성향의 응답자들도 과반수 이상인 52.5%가 이에 대해 반대하고 있었고, 미디어법을 잘 알고 있는 응답자는 77%, 조금 알고 있는 응답자는 69.8%가 신문사의 지상파 방송 소유 및 운영에 대해 반대.

<표3-15> 신문사의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전체	(1000)	17.0	66.8	16.2	100.0
○ 이념 성향 ○					
보수	(282)	28.9	52.5	18.6	100.0
중도	(407)	12.5	75.8	11.7	100.0
진보	(236)	11.6	78.8	9.6	100.0
모름/ 무응답	(75)	13.4	34.3	52.3	100.0
○ 미디어법인지도 ○					
잘 알고 있다	(139)	21.1	77.0	1.9	100.0
조금 알고 있다	(427)	18.8	69.8	11.4	100.0
잘 모른다	(352)	14.8	60.5	24.7	100.0
들어본적도 없다	(82)	10.2	61.1	28.8	100.0

<그림3-18> 보수층 성향의 응답자 집단에서 신문사의 지상파 방송 소유 및 운영에 대한 견해



- 대기업 종합편성 채널 소유 및 운영 59.8% “반대”, 보수적 이념 성향 국민 51.4%, 미디어법 잘 알고 있는 국민 70.6% “반대”
- 삼성, LG, SK와 같은 대기업이 뉴스와 교양, 오락 등 모든 프로그램을 방송할 수 있는 ‘종합편성채널’을 소유 및 운영하는 것에 대해서 조사 응답자들의 59.8%가 반대하였으며, 23.8%만이 찬성.
- 집단별로 보수적이라고 생각하는 사람들 중 51.4%, 미디어법을 잘 알고 있는 집단 중 70.6%, 어느 정도 알고 있는 집단 중 63.6%도 대기업의 종합편성채널 소유 및 운영에 반대.

조금알고있다	(427)	22.8	67.9	9.3	100.0
잘 모른다	(352)	15.9	57.1	27.0	100.0
들어본적도없다	(82)	21.2	48.4	30.5	100.0

<표3-16> 대기업의 종합편성채널 소유 및 운영에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	%
■ 전체 ■	(1000)	23.8	59.8	16.4	100.0
○ 이념 성향 ○					
보수	(282)	35.7	51.4	12.9	100.0
중도	(407)	20.2	63.6	16.2	100.0
진보	(236)	16.8	71.9	11.3	100.0
모름/무응답	(75)	21.1	31.5	47.3	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	27.9	70.6	1.5	100.0
조금알고있다	(427)	24.6	63.6	11.8	100.0
잘 모른다	(352)	22.2	53.9	23.9	100.0
들어본적도없다	(82)	19.5	46.7	33.8	100.0

○ 신문사의 종합편성 채널 소유 및 운영 62.7% “반대”, 보수적 이념 성향 국민 54.4%, 미디어법 잘 알고 있는 국민 69.6% “반대”

- 신문사가 종합편성채널을 소유 및 운영하는 것에 대해서 조사응답자들의 62.7%가 반대하였으며, 20.4%만이 찬성.

- 집단별로 스스로를 보수적이라고 생각하는 사람들의 54.4%가, 미디어법을 잘 알고 있는 집단 중 69.6%, 조금 알고 있는 집단 중 67.9%가 신문사의 종합편성채널 소유 및 운영에 반대.

<표3-17> 신문사의 종합편성채널 소유 및 운영에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	%
■ 전체 ■	(1000)	20.4	62.7	16.9	100.0
○ 이념 성향 ○					
보수	(282)	30.6	54.4	15.0	100.0
중도	(407)	17.5	67.1	15.4	100.0
진보	(236)	13.5	74.4	12.1	100.0
모름/무응답	(75)	19.9	33.4	46.7	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	24.1	69.6	6.3	100.0

○ 대기업의 뉴스전문채널 소유 및 운영 61.8% “반대”, 보수적 이념 성향 국민 52.8%, 미디어법 잘 알고 있는 응답자 73.8% “반대”

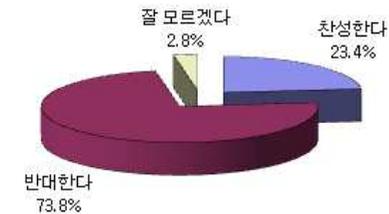
- 삼성, LG, SK와 같은 대기업이 ‘YTN’과 같은 뉴스전문채널을 소유 및 운영하는 것에 대해 응답자들의 61.8%가 반대했으며, 22.9%만이 찬성.

- 보수적 성향의 응답자도 52.8%가 이에 대해 반대하고 있었고, 미디어법을 잘 알고 있는 집단은 73.8%, 조금 알고 있는 집단은 65.8%가 반대해 전반적으로 대기업의 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대해 반대하는 의견이 지배적.

<표3-18> 대기업의 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	%
■ 전체 ■	(1000)	22.9	61.8	15.2	100.0
○ 이념 성향 ○					
보수	(282)	32.6	52.8	14.7	100.0
중도	(407)	21.4	65.1	13.5	100.0
진보	(236)	14.4	76.0	9.6	100.0
모름/무응답	(75)	21.7	33.9	44.4	100.0
○미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	23.4	73.8	2.8	100.0
조금알고있다	(427)	23.3	65.8	11.0	100.0
잘 모른다	(352)	23.2	55.4	21.4	100.0
들어본적도없다	(82)	18.9	48.9	32.2	100.0

<그림3-19> 미디어법 인지도 가장 높은 집단에서 대기업 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해



○ 신문사 뉴스전문채널 소유 및 운영 57.5% “반대”, 보수적 이념 성향 국민 47.2%, 미디어

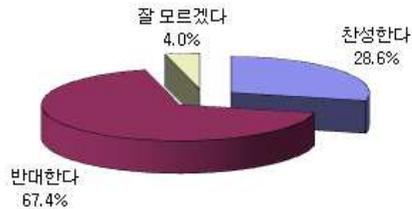
어법 잘 알고 있는 응답자 67.4% “반대”

- 신문사가 뉴스전문채널을 소유, 운영하는 것에 대해 조사응답자들의 57.5%가 반대하였으며, 25.8%만이 찬성.
- 집단별로 보수적이라고 생각하는 사람들 중 47.2%도 반대하여 찬성보다 높은 비율로 나타났고, 미디어법을 잘 알고 있는 집단 중 67.4%, 조금 알고 있는 집단 중 63.4%가 반대해 신문사의 방송뉴스채널 진출에 찬성하는 견해보다 많음.

<표3-19> 신문사의 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	25.8	57.5	16.7	100.0
○ 이 념 성 향 ○					
보 수	(282)	36.4	47.2	16.5	100.0
중 도	(407)	22.0	63.4	14.6	100.0
진 보	(236)	21.2	69.3	9.5	100.0
모름/ 무응답	(75)	21.6	26.7	51.7	100.0
○ 미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	28.6	67.4	4.0	100.0
조금알고있다	(427)	25.0	63.4	11.6	100.0
잘 모른다	(352)	26.5	49.9	23.6	100.0
들어본적도없다	(82)	22.8	41.9	35.3	100.0

<그림3-20> 미디어법 인지도 가장 높은 집단에서 신문사 뉴스전문채널 소유 및 운영에 대한 견해



- 인터넷 상 게시물에 대해 임의로 검찰이나 경찰이 수사하는 것, 49.1% “반대”, 미디어법 인지도 높을수록 반대의사 높아
- 인터넷 상의 게시물이 특정인에게 모욕적이라고 판단할 경우, 당사자의 고소 없이도 검찰이나 경찰이 수사를 할 수 있도록 하는 것에 대한 응답자들의 견해는 반대가 49.1%로 찬성하는 의견(37.0%)보다 높은 것으로 조사됨.

- 이는 미디어법에 대한 인지도가 높을수록 반대하는 견해의 비율이 높은 것으로 조사되었는데, 미디어법에 대해 잘 알고 있는 응답자의 69.7%, 조금 알고 있는 응답자의 53.8%가 반대.

<표3-20> 사이버모욕죄 신설에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	37.0	49.1	13.9	100.0
○ 미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	26.0	69.7	4.3	100.0
조금알고있다	(427)	36.6	53.8	9.7	100.0
잘 모른다	(352)	39.8	40.5	19.7	100.0
들어본적도없다	(82)	45.4	27.1	27.4	100.0

- 포털 사이트에 게시된 내용에 불법이나 허위 정보가 있는지를 포털 회사가 직접 확인하고 감시하도록 책임을 부여하는 것, 64.8% “찬성”, 20.0% “반대”²⁾
- 네이버나 다음과 같은 포털 사이트에 게시된 내용에 불법이나 허위 정보가 있는지를 포털 회사가 직접 확인하고 감시하도록 책임을 부여하는 것에 대해 응답자들은 반대가 찬성보다 많은 것으로 나타났음.

<표3-21> 모니터링 의무화에 대한 견해

Base=전체	사례수 (명)	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다	계
		%	%	%	
■ 전 체 ■	(1000)	64.8	20.0	15.3	100.0
○ 미디어법인지도○					
잘 알고 있다	(139)	62.9	28.6	8.5	100.0
조금알고있다	(427)	65.1	23.3	11.6	100.0
잘 모른다	(352)	67.4	13.7	19.0	100.0
들어본적도없다	(82)	55.1	15.1	29.8	100.0

- 2) 모니터링의무화 부분에 대해서는 적절한 질문항을 작성하기 어려우며 신방경영이나 사이버모욕죄(모욕죄 임의처벌제) 등의 이슈에 비하여 사회적 관심이 현저히 떨어지기 때문에, 여론조사 항목으로 적절하지 않다는 지적도 있었다. 또한 ‘모니터링의무화’는 포털 회사에게 ‘감시할 의무’와 함께, 감시에 실패할 경우 그 책임을 부과하는 규정인데, 책임부과의 적절성에 관한 질문이 없다는 문제의 지적도 있었다. 따라서, 이 항목의 여론조사 결과는 이러한 문제점과 한계에 유의해야 한다는 점을 부기한다,

(4) 매체실태 조사 결과

○ 매체 별 신뢰도, 방송(49.8%)→ 인터넷(23.0%)→ 신문(21.9%) 순

- 뉴스보도를 접할 때, 신문과 방송, 인터넷 등 매체별로 가장 신뢰하는 곳을 묻는 질문에 대해서 응답자의 49.8%가 방송을 선택하여 가장 높은 신뢰를 받고 있는 매체는 방송으로 나타남. 다음으로는 인터넷이 23.0%로 나타났고, 신문은 21.9%를 차지함.

<표3-22> 가장 신뢰하는 매체

Base=전체	사례수 (명)	신문	방송	인터넷	없다/ 무응답	계
		%	%	%	%	%
■ 전 체 ■	(1000)	21.9	49.8	23.0	5.3	100.0
○ 이 념 성 향 ○						
○ 보 중 도	(282)	28.8	53.6	14.0	3.6	100.0
○ 진 보	(407)	19.1	51.9	24.6	4.3	100.0
○ 모름/ 무응답	(236)	21.0	40.4	35.6	3.0	100.0
	(75)	13.8	53.9	8.7	23.6	100.0
○ 미디어법인지도○						
○ 잘 알고 있다	(139)	26.2	41.5	25.2	7.1	100.0
○ 조금 알고 있다	(427)	23.0	47.3	25.6	4.0	100.0
○ 잘 모른다	(352)	19.3	56.3	18.7	5.6	100.0
○ 들어본적도없다	(82)	19.5	49.0	24.4	7.2	100.0

○ 가장 신뢰하는 보도 매체, MBC(20.9%)→ KBS(17.6%)→ 오마이뉴스(7.3%) 순

- 응답자들에게 매체별로 신뢰하는 곳을 질문한 후, 구체적으로 신뢰하는 매체명을 질문한 결과는 다음의 <표20>과 같음. 조사결과에 따르면 MBC가 20.9%로 가장 높은 비율을 차지하였고, KBS 17.6%, 오마이뉴스 7.3%, 조선일보 6.6%, YTN 4.8%의 순으로 나타남.

<표3-23> 가장 신뢰하는 보도 매체명

Base=전체	사례수 (명)	MBC	KBS	오마이뉴스	조선일보	YTN	한겨레	중앙일보	SBS	동아일보
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
■ 전 체 ■	(1000)	20.9	17.6	7.3	6.6	4.8	3.8	3.2	2.8	2.5

5) 미디어발전국민위원회 여론조사 결과 결론 및 함의

○ 미디어발전국민위원회 미디어법 개정 관련 여론 조사를 실시한 결과, 미디어법을 인지하고 있는 정도가 모르고 있는 비율보다 약간 높은 것으로 나타남. 또한 미디어발전국민위원회의 가장 중요한 임무인 국민 여론 수렴 활동에 대해서는 여론 수렴이 제대로 이루어지지 않았다는 부정적 평가가 매우 높게 나타남. 그리고 미디어법안을 충분한 국민 여론 수렴없이 국회에서 강행 표결처리하는 것에 대해서 반대하는 비율이 매우 높음.

○ 한편, 한나라당이 미디어법 개정안 발의 근거로 내세운 ‘방송산업경쟁력 강화’, ‘일자리 창출’과 ‘언론 다양성’ 주장에 대해 동의하지 않는다는 의견이 높았음. 오히려 한나라당 미디어법으로 인해 ‘언론 장악’과 ‘언론 독과점’이 우려되고 되고, ‘언론자유가 위협’ 받을 가능성과 ‘민주주의 기반을 약화’시킬 것이라는 주장에 동의하는 비율이 높았음. 집단별로 스스로를 보수적이라고 생각하는 사람들 역시 비슷한 결과가 나타났고, 미디어법을 잘 알고 있는 집단일수록 이러한 경향은 더 크게 나타남.

○ 또한 대기업과 신문사의 지상파 방송 소유와 운영, 종합편성채널의 소유와 운영 뉴스전문채널 소유와 운영에 대해서 찬성의견보다 반대 의견이 매우 높게 나타남. 집단별로 스스로를 보수적이라고 평가한 집단도 역시 비슷한 결과가 나타났으며, 미디어법을 잘 알고 있는 집단일수록 반대의견이 높음. 한편 가장 신뢰하는 매체로는 MBC, KBS, 오마이뉴스, 조선일보, YTN등 순이었음. 이를 최종 정리하면 다음과 같음.

- 미디어위원회 여론수렴 “잘 못했다”
- 국회 강행처리 “반대”
- 방송산업경쟁력 강화, 일자리 창출, 언론다양성 “동의하지 않음”
- 언론장악, 언론독과점 “우려”
- 언론자유 위협, 민주주의 기반 약화 “동의”
- 대기업, 신문사 지상파중편뉴스전문채널 소유 및 운영 “반대”

○ 이러한 여론조사의 결과를 종합해 본다면, 국민들은 미디어법안이 합의처리가 되어야 한다고 주장하고 있으며, 한나라당의 미디어법이 갖는 핵심적인 내용에 반대하고 있음. 한나라당의 주장은 동의하지 않으면서 한나라당의 미디어법에 대해 우려 섞인 주장들에 대해서는

동의하고 있는 것임. 이러한 조사결과를 바탕으로 한나라당의 미디어법안이 조속히 철회되고 여야를 불문한 전문가와 학자들이 모여서 가칭 ‘미래미디어정책위원회’를 구성해서 정책 입안을 하도록 해야 할 것임.

2. 기존 여론조사 결과

<표3-24> 한나라당 미디어관련 법안에 관한 여론조사 결과

조사기관	조사기간	한나라당 미디어관련 법안 견해(%)		비고	조사개요
		찬성	반대		
조사의뢰 기관/리서치 기관					표본크기/조사방법/신뢰수준 및 오차
한겨레 신문/ 리서치플러스	2009. 06.07	25.3%	61.3%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
한국일보/ 미디어리서치	2009. 06.07	24.3%	62.9%		1,462명/전화설문/95% ±2.56%p
MBC, 코리아리서치센터	2009. 06.03	30%	66.9%	'반대가 두배이상 높게 나타남'으로만 보도	1000명/전화설문/95% ±3.1%p
한국PD연합회, 한국기자협회, 한국방송기술인연합회/한국리서치	2009.06.02	28.7%	67%	언론학자	언론학자 : 300명/전화설문/95% ±5.7%p 현업언론인 : 500명/전화설문/95% ±4.4%p
		13%	84.8%	현업언론인	
		33.3%	64.7%	언론학자	
		18.8%	78%	현업언론인	
한국사회여론연구소	2009.3.9	28.6%	59.8%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
MBC/ 코리아리서치	2009.2.23	33.1%	61.2%		1014명/전화설문/95% ±3.1%p
국민일보/ 동서리서치	2009.2.20	21.5%	67.9%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
경향신문/ 현대리서치	2009.2.20-21	25.9%	60.0%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
세계일보/ 리서치앤리서치	2009.02.01	28.1%	55.4%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
한겨레 신문/ 리서치플러스	2009.1.31	31.4%	57.7%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
SBS/ TNS	2009.1.23	23.1%	69.2%		1000명/전화설문/95% ±3.1%p
MBC/ 코리아리서치	2008.12.27	25.3%	61.2%		1011명/전화설문/95% ±3.1%p
PD저널, 미디어오늘, 기자협회/한길리서치	2008.12.18-20	21.6%	62.4%	대기업의 방송소유	1000명/전화설문/95% ±3.1%p
		18.4%	63.1%	신문의 방송소유	

<그림3-21> 한나라당 미디어관련 법안에 관한 찬성과 반대 여론 흐름(2008년 12월~2009년 6월)

단위 : %



※ 2009년 6월 2일 한국PD연합회등의 조사결과는 4항목의 평균을, 2008년 12월 18-20일 PD저널의 조사결과는 두 항목의 평균을 계산함.

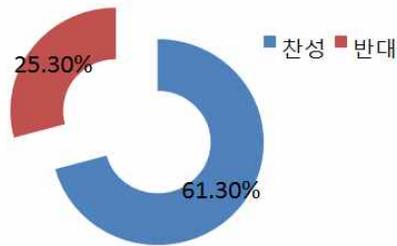
1) 한나라당 미디어관련 법안에 관한 기존 여론조사

○ 대기업과 신문사가 지상파 방송을 소유할 수 있도록 하는 한나라당의 미디어관련법에 대한 여론은 반대가 압도적으로 나타남. 대부분의 조사에서 반대가 찬성보다 2배에서 3배 이상까지 높게 나타남.

(1) 한겨레신문(2009년 6월 7일)

○ 대기업과 신문사가 지상파 방송과 방송 뉴스채널을 **소유**할 수 있도록 법을 개정하는 것에 대해 반대 의견이 찬성보다 갑절 넘게 많은 것으로 나타남. 구체적으로 보면 이번 여론조사에서 언론 관계법 개정에 대한 반대는 61.3%, 찬성은 25.3%으로 나타남.

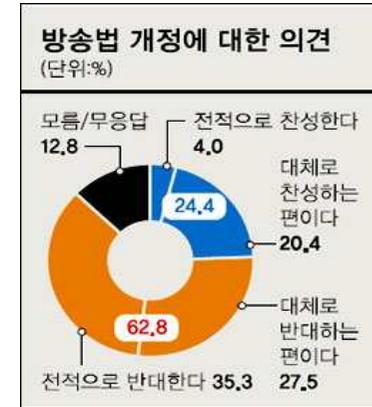
<그림3-22> 한나라당 법안 관련 한겨레신문 여론조사 결과



(2) 한국일보(2009년 6월 7일)

○ “정부·여당 추진 방송법 개정안 반대” 63%
 - 국민 10명 중 평균 6명은 정부와 한나라당이 추진하고 있는 방송법 개정에 반대하는 것으로 나타남. 대기업과 신문의 지상파 방송 지분을 최대 20%까지 허용하는 것을 골자로 한 방송법 개정안에 대해 응답자의 62.9%(전적으로 반대 35.3%·대체로 반대 27.5%)가 반대한다고 답함. 이에 비해 찬성한다는 의견은 24.3%(전적으로 찬성 4.0%·대체로 찬성 20.4%)에 그쳐 큰 차이를 보임.

<그림3-23> 정부와 한나라당이 추진하고 있는 방송법 개정에 관한 한국일보 여론조사 결과



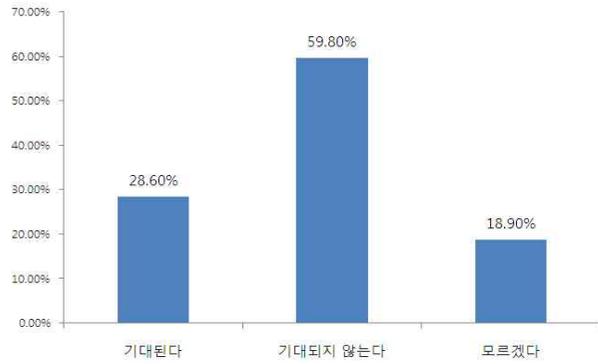
(3) MBC 여론 조사(2009년 6월 3일)

○ 대기업과 권력이 방송을 장악할 수 있어 개정해선 안 된다는 응답은 66.9%로 나타남. 찬성에 비해서 두 배 이상의 차이를 보임.

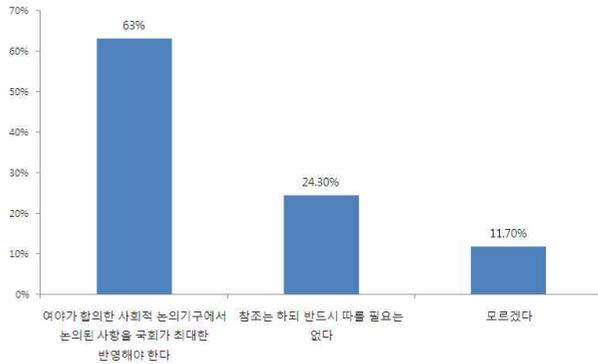
(4) 한국사회여론연구소(2009년 3월 9일)

○ “여권이 강력하게 추진 중인 미디어법이 여론으로부터 환영받지 못하고 있음”
 - 미디어법에 대한 기대감을 묻는 질문에 “기대된다”고 응답한 답변자는 28.6%에 그친 반면 “기대되지 않는다”는 응답은 59.8%에 달함.
 - 미디어법 입법을 위한 ‘사회적 논의기구’의 논의결과를 국회에서 어떻게 반영해야 하는지를 묻는 질문에는 “최대한 반영해야 한다”는 응답이 63.0%로 우위를 보임. “참조하되 반드시 따를 필요는 없다”는 응답은 24.3%에 그침

<그림3-24> 여권이 추진 중인 미디어 법에 대한 기대감을 묻는 설문 결과



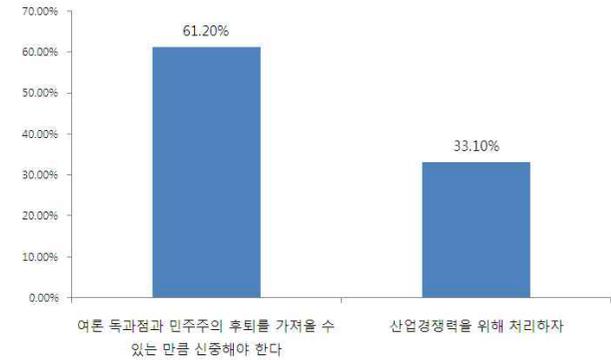
<그림3-25> '사회적 논의기구'의 논의결과를 국회에서 어떻게 반영해야하는지를 묻는 설문 결과



(5) MBC (2009년 2월 23일)

○ 정치권 최대 쟁점인 미디어 관련법 처리는 '여론 독과점과 민주주의 후퇴를 가져올 수 있는 만큼 신중해야 한다'가 61.2%로, 산업경쟁력을 위해 처리하자는 의견 33.1%를 압도함.

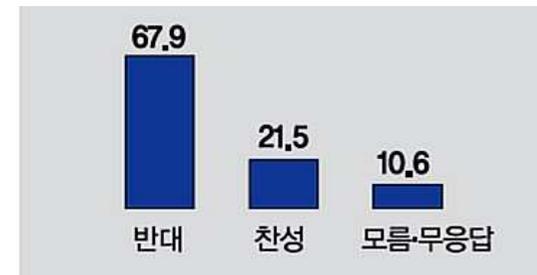
<그림3-26> 미디어 관련법 처리에 대한 견해



(6) 국민일보(2009년 2월 20일)

○ 대기업과 신문사의 지상파 방송 지분 20% 소유와 신문방송 겸영 허용을 골자로 한 미디어 법안에 찬성하느냐는 질문에 찬성은 21.5%인 반면에, 반대는 67.9%으로 나타남.

<그림3-27> 신문법과 방송법에 대한 견해

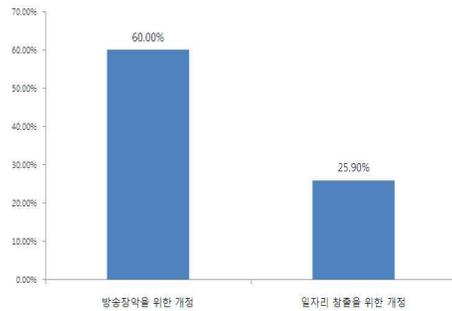


(7) 경향신문 (2009년 2월 20-21일)

○ 여론조사에서 응답자의 60.0%가 '방송장악을 위한 개정'이라고 답했다. '일자리 창출을 위한 개정'이라는 응답은 25.9%로 절반에도 못 미침.

-대기업 및 신문사가 공중과 방송과 뉴스채널을 소유할 수 있도록 하는 내용의 방송법 개정에 대해 어떻게 생각하는가.'라는 질문에 국민들은 정부·여당이 주장하는 '일자리 창출'보다는, 야당과 시민사회가 지적하는 '방송장악'으로 보고 있는 것으로 나타남.

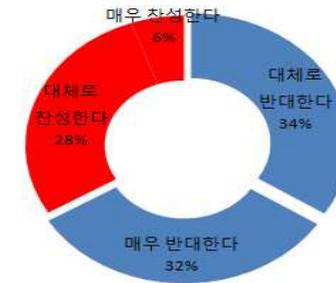
<그림3-28> '대기업 및 신문사가 공중과 방송을 소유할 수 있도록 하는 내용의 방송법 개정에 대한 견해



(8) 세계일보 (2009년 2월 1일)

○ 신방 겸용 허용 등 언론법 개정에 대해 '대체로 반대한다'(28.5%)와 '매우 반대한다'(26.9%)고 응답한 사람은 전체의 55.4%로 나타남. 이에 비해 '대체로 찬성한다'(23.6%)와 '매우 찬성한다'(4.5%)는 찬성의견(28.1%)의 두 배에 달함.

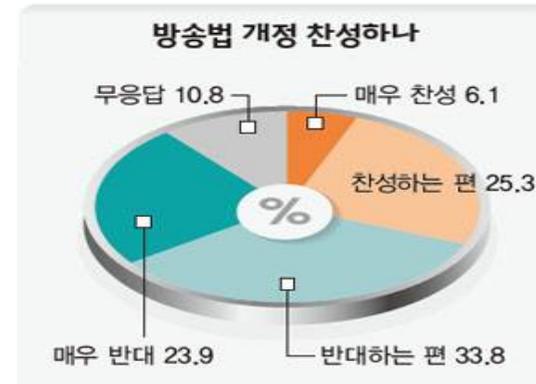
<그림3-29> 언론법 개정에 세계일보 설문조사 결과



(9) 한겨레신문 (2009년 1월 31일)

○ 대기업과 신문사가 공중과 방송과 방송 뉴스채널을 소유할 수 있도록 법을 개정하는 것에 대한 반대 의견이 찬성보다 갑절 가까이 많은 것으로 나타남. 여론조사 결과 방송법 개정에 대한 반대가 57.7%, 찬성은 31.4%임.

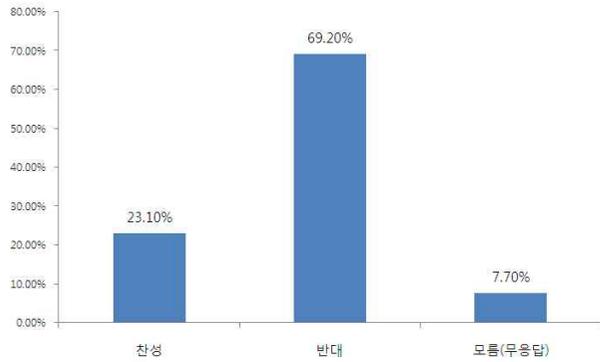
<그림3-30> 방송법 개정에 대한 한겨레신문 설문조사 결과



(10) SBS (2009년 1월 23일)

○ 신문사와 대기업이 지상과 방송에 진출하는 것에 대해서 반대가 압도적으로 나타남. 방송법 개정안에 대해서 반대가 62.9%로 찬성 23.1%에 비해 매우 높게 나타남

<그림3-31> 방송법 개정안에 대한 SBS 설문조사 결과

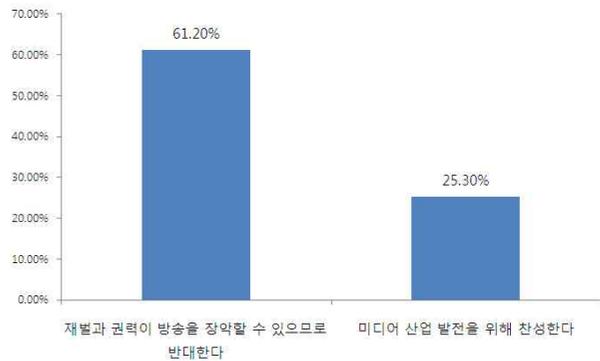


(11) MBC (2008년 12월 27일)

○ "방송법 개정안 반대 61%"

- 대기업과 대형신문사들이 지상파방송을 소유할 수 있도록 하는 한나라당의 방송법 개정안에 대해 찬반의견을 묻은 결과, 재벌과 권력이 방송을 장악할 수 있으므로 반대한다는 의견이 61.1%, 미디어 산업 발전을 위해 찬성한다는 의견이 25.3%로 반대가 찬성보다 두 배 이상 높음.

<그림3-32> 한나라당 방송법 개정안에 대한 MBC 여론조사 결과

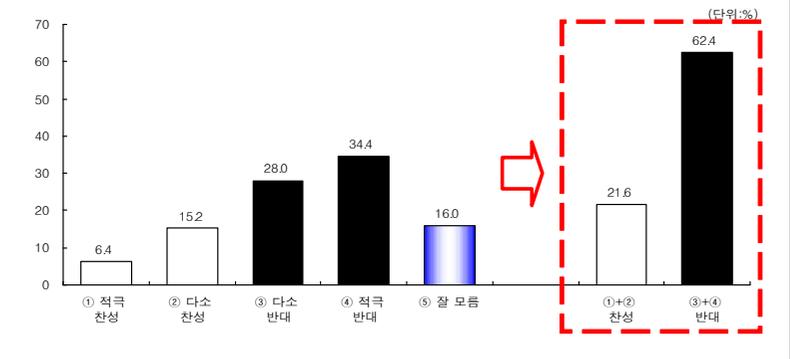


(12) PD저널, 미디어오늘, 기자협회(2008년 12월 20일)

○ 대기업과 신문사가 지상파 방송사 지분 소유에 대해서 반대가 매우 높게 나타남.

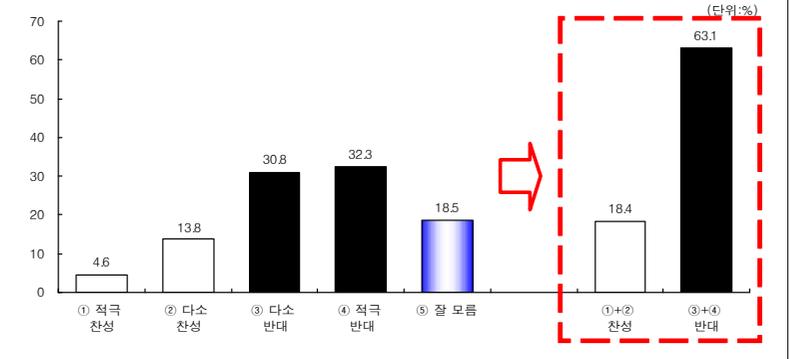
<그림3-33> 대기업의 지상파 방송사 소유에 대한 PD저널 등 설문조사 결과

문) 귀하는 삼성, 현대 등 대기업이 KBS MBC와 같은 방송사를 소유하고 방송 뉴스까지 하도록 허용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
(Base: 전체 응답자, N=1,000)



<그림3-34> 신문사의 지상파 방송사 소유에 대한 PD저널 등 설문조사 결과

문) 귀하는 조선, 중앙, 동아 등 신문이 KBS MBC와 같은 방송사를 소유하고 방송 뉴스까지 하도록 허용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
(Base: 전체 응답자, N=1,000)



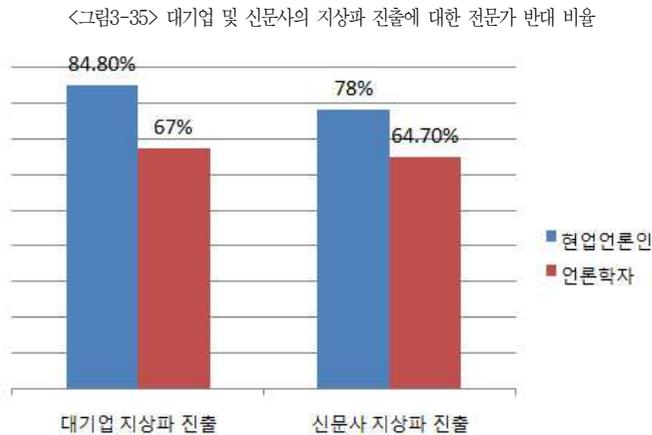
2) 한나라당 미디어관련 법안에 관한 언론 전문가 여론조사 결과

(1) 언론 전문가 여론조사 개요 및 의의

○ 한국방송프로듀서연합회, 한국기자협회, 한국방송기술인연합회 등 세 단체는 한국리서치에 의뢰해 한나라당 미디어관련 법안에 대한 전문가 집단 즉 현업 언론인들과 언론학자들을 대상으로 여론 조사를 실시함.

(2) 대기업 및 신문사 지상파 방송 지분 허용 여부

○ 자산 10조원 이상의 대기업이 지상파방송 지분을 소유하도록 허용하는 데 대해 언론인의 84.8%, 언론학자의 67%가 반대함. 찬성하는 의견은 언론인 13%, 언론학자 28.7%에 그침.
 ○ 신문사의 지상파방송 지분 허용에 대해서도 언론인들의 반대 의견은 78%에 달함. 언론학자들의 경우 64.7%가 반대함.



(3) 대기업과 신문사의 보도전문채널과 종합편성채널 진출 여부

○ 전문가 조사에서 눈에 띄는 점은, 대기업의 보도전문채널 소유에 반대하는 언론학자가

70.3%에 이른다. 신문의 보도전문채널 소유에 반대하는 비율 54%보다 훨씬 더 높음. 이는 그만큼 대기업의 여론 장악을 우려하는 언론학자가 많음을 보여줌. 대기업의 보도전문채널 소유에 대한 압도적인 반대는, 대기업의 지상파방송이나 종합편성채널 소유에 대한 반대 의견을 살필 때도 충분히 감안되어야 할 것으로 보임.

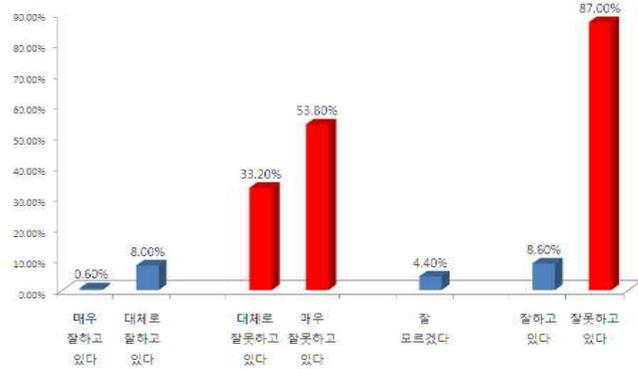
○ 언론학자들은 대기업의 지상파방송 소유에 대해서는 67%, 사실상 규제없는 지상파방송이라 할 수 있는 종합편성채널 소유에 대해서는 61%가 반대함. 언론현업인의 경우, 반대 비율은 각각 84.8%, 78%으로 나타남. 신문의 지상파방송 및 종합편성채널 소유에 대해 언론학자는 각각 64.7%, 58%가 반대했으며, 언론현업인은 각각 78%, 70.8%가 반대함.

(4) 미디어위원회 활동 평가

○ 대부분의 현업 언론인과 언론학자는 미디어위원회의 활동에 대해 여론수렴을 제대로 하지 못한다고 평가했으며, 6월 이후로 국회 표결처리를 연기해야 한다는 주장이 지배적으로 나타남.

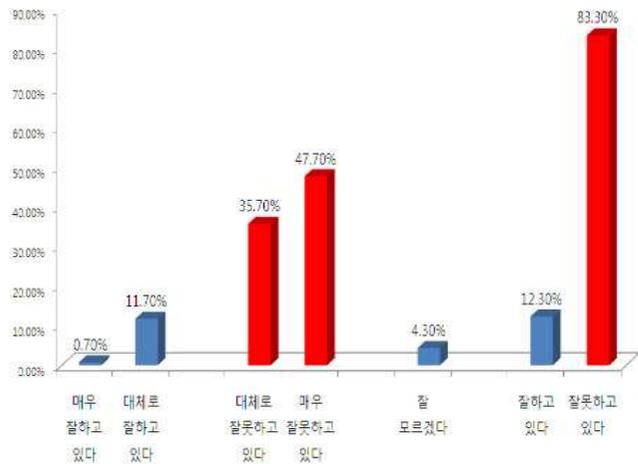
- 먼저, 현업 언론인들은 미디어위원회의 여론 수렴활동이 잘 못하고 있는 것으로 평가함. 과반수 이상인 53.8%가 '매우 잘 못하고 있다'는 반응을 보였고, 33.2%가 '대체로 잘 못하고 있다'고 응답하여 무려 87.0%라는 압도적인 비율이 미디어위원회의 여론수렴활동에 대해 부정적인 평가를 하고 있음. 반면에 '매우 잘하고 있다'가 0.6%, '대체로 잘하고 있다'가 8.0%로 미디어위원회의 여론수렴활동에 긍정적인 평가를 한 응답자는 8.6%에 불과함.

<그림3-36> 미디어위원회 활동에 대한 현업 언론인 평가



- 또한 언론학자의 경우도 이와 유사하게 미디어위원회의 여론수렴 활동에 대해 부정적인 평가함. 언론학자 가운데, 미디어위원회의 여론수렴 활동을 긍정적으로 평가한 비율은 12.4%에 불과했으나, 부정적으로 평가한 비율은 ‘대체로 잘 못하고 있다’가 35.7%, ‘매우 잘 못하고 있다’가 47.7%로 조사되어 잘 못하고 있다는 평가가 총 83.3%로 나타남.

<그림3-37> 미디어위원회 활동에 대한 언론학자 평가



(5) 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 의견

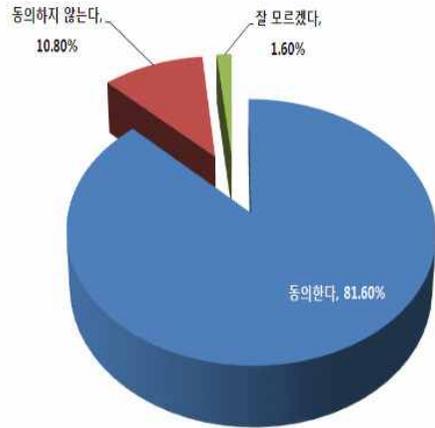
○ 현업 언론인 87.6%, 언론학자 81.6%, 임시국회 표결 처리 “ 6월 이후로 미뤄야.. ”
 - 만일 국민여론이 제대로 수렴되지 않을 경우, 임시국회 표결처리를 6월 이후로 미루어야 한다는 주장이 80%이상의 높은 비율을 나타내고 있음. 먼저, 현업 언론인 가운데 무려 87.6%가 임시국회 표결처리를 6월 이후로 미루어야 한다는데 동의하고 있었다. 반면에 동의하지 않는 응답자는 10.8%에 불과함.

<그림3-38> 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 현업 언론인 판단



- 또한 언론학자 가운데, 81.6%가 임시국회 표결처리를 6월 이후로 미루어야 한다는 견해를 피력하였고, 이에 동의하지 않는 견해는 10.8%에 불과함.

<그림3-39> 미디어관련 법안 처리 방법에 관한 언론학자 판단



3) 한나라당이 발의한 미디어관련 법안 처리 방법에 대한 여론 조사 결과

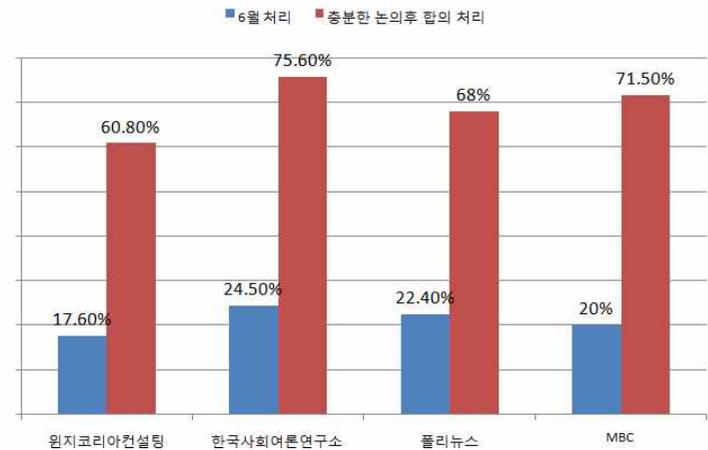
○ 전체적으로 한나라당이 발의한 미디어관련 법안에 대해서 현재 여론수렴이 부족하고 따라서 국민 여론을 수렴한 이후에 법안을 처리해야 한다는 의견이 높음.

- 즉 국민들은 6월 국회에서 한나라당이 강행표결 처리하는 것에 대부분이 반대하고 있으며, 국민 의견 수렴 후 야당과 충분히 논의하여 처리하기를 원하는 것으로 나타남.

<표3-25> 한나라당 미디어관련 법안 처리방법에 관한 여론 흐름

조사기관	조사기간	한나라당 미디어관련 법안 처리방법 의견(%)		비고	조사개요
		6월 처리	충분한 논의후 합의 처리		
MBC, 코리아리서치센터	2009. 06.03	20%	71.5%		표본크기/조사방법/신뢰수준 및 오차 1000명/전화설문/ 95% ±3.1%p
플리뉴스, 모노리서치	2009. 06.02	22.4%	68.0%	미디어 관련법에 여론조사 반영	1,462명/전화설문/ 95% ±2.56%p
한국사회여론연구소	2009. 06.01	24.5%	75.6%		1000명/전화설문/ 95% ±3.1%p
원지코리아컨설팅	2009. 06.01	17.6%	60.8%		1000명/전화설문/ 95% ±3.1%p

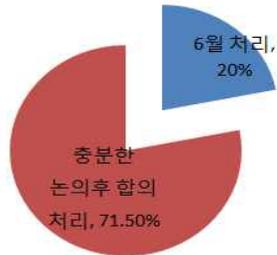
<그림3-40> 한나라당 미디어관련 법안 처리방법에 관한 여론 조사 결과



(1) MBC 여론 조사(2009년 6월 3일)

○ 언론 관련 법안에 대해서 이번 6월 국회에서의 처리 여부는 부정적 의견이 더 많음. 여론수렴이 부족하고 야당이 반대하는 만큼 미디어관련 법안 처리를 6월 이후로 미뤄야 한다는 대답이 71.5%로, 6월 국회에서 처리해야 한다는 응답 20%보다 3배 이상 높음.

<그림3-41> 언론 관련 법안 처리 방법에 대한 MBC 여론조사 결과

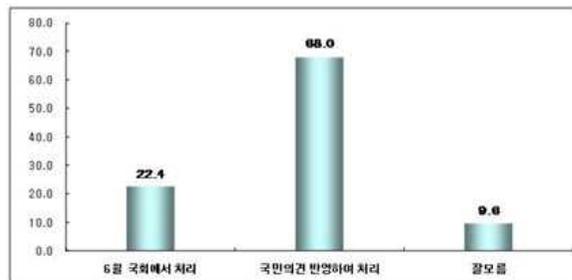


(2) 폴리뉴스(2009년 6월 2일)

○ “국민 10명 중 7명 “미디어법, 국민 의견 반영해야”

- 국민 10명 중 7명가량은 여야 최대 쟁점법안인 미디어 관련법에 대해 ‘여론조사를 통해 국민 의견을 반영해 처리해야 한다는 야당 입장에 공감한다고 생각하고 있는 것으로 나타남. 반면, ‘여야 합의사항인 만큼 원칙대로 6월 국회에서 처리해야 한다는 여당 입장에 공감한다’는 의견은 10명 당 2명꼴에 지나지 않음.

<그림3-42> 언론 법안 처리 관련 폴리뉴스 여론조사 결과

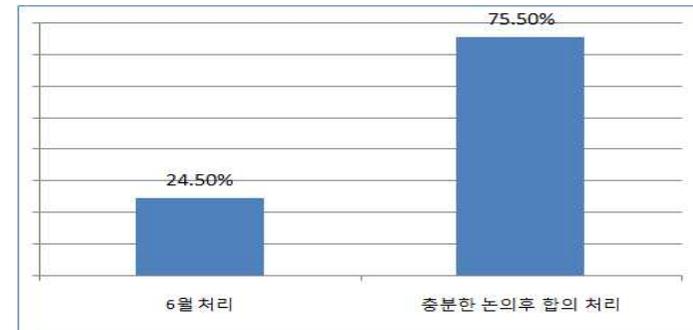


(3) 한국사회여론연구소 (2009년 6월 1일)

○ “미디어법 개정안 6월 여당이 강행표결처리보다는 추가논의 후 처리가 76%”

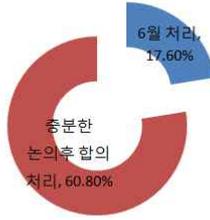
- 신문과 방송의 경영을 골자로 하는 미디어법 개정안 처리와 관련해, 추가 논의한 후에 처리해야 한다는 의견이 높게 나타남. 자세히 보면, 합의한 대로 6월 임시국회에서 표결처리를 해야한다는 의견은 24.5%에 그친 반면, 반대여론을 감안해 충분히 논의 후에 합의처리해야 한다는 의견은 75.5%로 매우 높음.

<그림3-43> 언론법안 처리 관련 한국사회여론연구소 설문조사 결과



(4) 원지코리아컨설팅 (2009년 6월 1일)

○ 응답자의 17.6%만이 '미디어법은 6월 국회에서 처리하기로 여야간 합의했기 때문에 야당이 반대해도 법안을 처리해야 한다'는 여당의 주장에 동조한 반면, '야당이 반대하고 국민 여론의 지지가 없다면 법안 처리를 하지 않는게 좋다'는 야당에 주장에는 60.8%가 동조함.



제4장 미디어관련 법의 개정 방향

제1절 핵심내용 요약

<표4-1>언론자유와 여론다양성, 미디어산업 발전을 위한 제언

'여론다양성위원회' 설치	- 매체산업 실태조사를 통한 여론다양성 수준의 진단을 위하여 학계와 언론계, 시청자단체 대표들로 구성되는 범사회적인 '여론다양성위원회'(가칭)를 설치해 2012년 12월 말 지상파방송의 디지털 전환 때까지 운영할 것을 제안함.
신문산업 공적 지원 강화를 위한 '프레스펀드' 조성	- 신문산업의 자체 회생을 위한 지원 방안은 신문의 방송뉴스채널 소유 논의 이전에 반드시 거쳐야 할 과정에 해당함. 인쇄·활자 문화의 중심에 있는 신문에 대한 독자적인 회생방안을 적극 펼친 뒤에도 그 효과가 미약하다면, 신문의 방송뉴스채널 소유를 검토하는 게 순서이며 사회적 동의를 얻을 수 있는 단계적 처방일 수 있음. 이를 적극 검토해줄 것을 제안함.
지상파방송의 공적 서비스 기반 강화	- 지상파방송의 특성에서 나오는 시청자의 보편적 접근과는 별개로, '공영방송'에게만 공적 서비스 제공 책무를 지울 것인지, 아니면 민영을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공 책무를 지우고 공적 지원을 할 것인지에 대한 사회적 논의의 필요성이 있음. 민영을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공의 책무를 부여하는 방안을 적극 마련할 것을 제안함.
지역성 강화와 '비영리 공동체 미디어 지원 기반 마련	- 문화산업진흥법기본법에서 '독립'제작사에 대한 공적 지원을 제도적으로 시행하고 있는 것처럼, 시민방송(RTV)과 같은 비영리 PP, 공동체 라디오(나이가 소출력 텔레비전)와 같은 비영리 공동체 미디어 등을 '비영리 공동체' 미디어 또는 '비영리 독립' 미디어라는 범주로 포괄해 공적 지원의 대상으로 포괄하는 정책적 노력을 기울일 필요성이 있음을 환기시키고자 함.
취약방송 지원을 위한 미디어렐	- 2008년 12월 헌법재판소 헌법 불합치 결정에 따라 한국방송광고공사(코바코)의 지상파방송광고 전담 판매체제 폐지

경쟁체제 도입	<p>및 미디어랩 간 실질적인 경쟁체제 마련이 불가피해짐.</p> <p>- 공영과 민영의 업무 구분 없이 1공영 1민영 미디어랩이 경쟁을 통해 전체 지상파방송 광고와 종합편성채널의 광고를 판매하도록 함. 등록제가 아닌 허가제로 하고, 완전경쟁 체제가 아닌 1공영 1민영의 제한경쟁 체제 구축 필요. 공영미디어랩이 공영방송 KBS, MBC, EBS뿐만 아니라 SBS와 지역민방의 방송광고를 판매할 수 있고, 민영미디어랩도 공영방송의 광고시간을 판매할 수 있도록 하는 것임.</p> <p>- 미디어랩 이해관계자 등 방송사의 지분을 엄격히 제한하고, 거대 광고주와 광고대행사의 소유는 배제함으로써 이해관계의 균형을 꾀할 필요성 높음. 강제위탁되는 방송광고 매출의 일정비율(이른바 10%)을 연계판매하는 방안을 제도화하는 것이 필요함.</p>
---------	---

<표4-2> 한나라당 미디어관련 법 개정안 핵심 내용의 전면 수정

방송법·신문법 개정안의 전면 수정	신문·대기업·외국자본의 방송뉴스채널 소유 불허	- 현행 방송법과 신문법의 규제를 받고 있는 미디어 환경에서 보장되고 있는 여론다양성의 상태에 대한 판단이 필수적임. 그러나 방송시장과 신문시장을 가로질러 여론지배력을 산출하는 방법론에 대해서도 학계에서 합의된 바 없음. 신문과 방송의 교차소유에 관한 해외사례에 대한 위원회의 자체 논의 및 의견수렴 과정에서 한나라당의 방송법과 신문법 개정안처럼 신문의 방송뉴스 채널 소유를 전면적으로 허용하고 있는 국가는 발견하기 어려웠음. 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단도 없이 추진되는 대기업과 신문의 방송뉴스채널 소유를 허용하기 위한 소유규제 완화는 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단과 합의된 판단이 있을 때까지 유보되는 것이 타당함.
	1인(특수관계자 포함) 소유 지분 상한선 확대 불허	- 실질적인 지배와 통제, 경영을 할 수 있는 소유 비중의 기준은 절대적인 수준이 있는 것이 아님. 지배주주로부터 경영권을 빼앗고자 하는 항상적인 적대세력의 존재 여부, 군소주주들의 이해를 반영하기 위한 제도의 존재 여부 등에 크게 좌우됨. 이에 비춰볼 때, 그동안 방송에서 30%라는 소유 기준이 실질적인 지배와 통제, 경영을 하는 데 무리가 있었다고 볼 수 있는 경험적인 근거나 사례는 전혀 없음.
	지상파방송과 케이블 SO의 겸영 불허	- 현재 국내 방송산업에서 가장 큰 어려움은 시장 확장이 제대로 이뤄지지 않아 일관된 규제정책을 취하고 있지 못하다는 데 있음. 케이블 SO와 지상파방송의 겸영은, 시장 확장의 사실상 포기로 이어질 수 있음.

정보통신망법 개정안의 전면 수정		결국 지상파방송이 콘텐츠 생산자로 전락하거나, 지상파방송이 유료방송 시장에 전면적으로 진출하는 결과를 초래하게 됨.
	신문산업 공적 지원 기구의 '독일제'화 불허	신문산업의 공적 지원을 위한 기구는 독일제 행정부처의 영향력이 강하게 작용하는 형태가 아니라, 합의제 위원회 형태로 운영되는 것이 타당할 것임.
	신문시장 불공정거래 조장 불허	- 신문시장에서 여론지배력과 점유율의 정확한 측정을 위해서는 발행부수와 유통부수, 구독수입과 광고 수입의 정확한 측정이 필수 불가결함. 현행 신문법 제16조는 신문발전위원회에 이력 자료를 신고하도록 하는 규정을 두고 있으나, 개정안은 명확한 이유도 없이 폐지하고 있음. 이는 백지화되는 것이 타당함.
사법적 심사기관의 설립 필요	사법적 심사기관의 설립 필요	- 행정기관이 '불법정보'를 판단해서는 안 됨. - 현행 '불법정보' 규제시스템은 사법적 심사기관 설립을 통해 전면 개편해야 함. 불법정보의 범위는 "내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물"로 제한돼야 하며, 그렇지 않고 현재와 같이 "범죄를 목적으로 하는 정보" 모두를 '불법정보'라고 한다면, 헌법재판소의 판단 취지를 벗어날 뿐만 아니라, 온라인에서는 행정부(방송통신위원회)가 사법부의 역할을 대신하고 있는 것이 되기 때문에 허용될 수 없음.
	'인터넷중재위원회(가칭)' 설립	- 사생활 침해와 명예훼손과 관련된 정보 게재자와 권리 주장자 사이의 이해관계를 신속하고 효율적으로 조정할 시스템을 구축하는 게 필요함. 표현 행위자가 아닌 표현 매개자의 성격을 기본으로 하는 온라인서비스제공자(OSP)의 면책을 규정하는 방향으로 전면 개편할 것을 권고하고자 함. OSP가 '사생활 침해' 및 '명예훼손' 여부를 모니터링하는 것은 '중립적 전달자' 지위에 따른 면책을 기본으로 하며 이뤄져야 한다는 것을 명확히 하는 게 필요함. - 분쟁 조정을 겪는 게시물은 임시조치를 통해 접근을 차단한 상태로 유지하기보다, '분쟁 조정 중임을 공지하는 문구를 포함해 접근할 수 있도록 하는 것이 분쟁 해결의 일반 원리에 부합함. 분쟁조정기관은 언론중재위원회와 같은 어느 조직에도 속하지 아니한 독립적인 구성을 지원하고, 중재부의 구성에 법원이 관여하는 정도의 높은 수준의 조직이어야 피해를 구제하면서도 표현을 보호하는 관행을 정착시킬 수 있을 것임.

	<p>사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)와 포털 모니터링의무화는 문제를 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)는 인터넷상 부적절한 용어사용에 대한 아무런 대책이 될 수 없을 뿐만 아니라 경찰권의 자의적 행사를 조장할 뿐. - 인터넷규제를 주장하는 측도 모욕죄임의처벌제를 반대하고 있음(이재교, 이현 등). - 포털에게 모니터링의무를 부과한다고 하여 부적절한 정보가 제한될 가능성은 전혀 없으며, 오히려 사적 검열을 부추길 뿐. 모니터링의무를 이행할 경우 면책되도록 하지 않는다면, 게시물에 대한 포털의 과도한 개입을 막을 방법이 없음.
--	--	--

제2절 언론자유와 여론다양성, 미디어산업 발전을 위한 제언

1. '여론다양성위원회' 설치

○ 미디어위원회에서 확인된 것은, 방송과 신문의 경영 논의에 필요한 관련 자료의 부족이 었음. 특히 신문시장의 경우 정확한 발행부수와 유가부수, 광고수입과 구독수입은 입수할 수 없는 자료였음. 여론조사의 필요성과 함께, 매체산업 실태조사의 필요성이 강력히 제기된 것 도 바로 이런 이유에서였음.

○ 이로 인해 현재 매체집중도의 상황, 여론다양성의 수준에 대한 정확한 진단을 할 수 없 었음. 이런 진단도 없이 대기업과 신문, 그리고 외국자본의 전면적인 방송뉴스채널 소유를 허용하는 것은 행정적으로나 입법적으로 매우 무책임한 결정으로 귀결될 위험성이 높음.

○ **매체산업 실태조사를 통한 여론다양성 수준의 진단을 위하여 학계와 언론계, 시청자단체 대표들로 구성되는 범사회적인 '여론다양성위원회(가칭)를 설치해 2012년 12월 말 지상파 방송의 디지털 전환 때까지 운영할 것을 제안함.** 이 속에서 방송산업의 시장 획정(공영방송 의 매체집중도 포함 여부), 신문시장 내 일간신문 복수소유 상한선 설정, 방송뉴스채널 소유 를 위한 신문의 기준 설정, 지상파방송 방송권역의 정비 등과 같은 작업을 수행할 것을 제 안함.

2. 신문산업 공적 지원 강화를 위한 '프레스펀드' 조성

○ 미디어위원회 안에서 방송법/신문법 개정안을 둘러싼 논의를 하는 것과는 별개의 흐름으 로, 쇠락하고 있는 신문산업 활성화를 위한 방안들이 적극적으로 고민돼 왔음. 최문순 의원 (민주당)이 지난해 10월부터 적극 제기하고 있는 '프레스펀드' 조성이나 독립적인 합의체 행 정기구 위상을 지닌 '신문위원회' 설치 등의 제안이나, 허원계 의원(한나라당)이 지난 4월 신문 읽기 진흥을 위한 시책을 담은 신문법 개정안 발의 등이 여기에 해당함.

○ 이런 신문산업 지원 방안은 신문에 의한 방송뉴스채널 소유 허용을 주축으로 하는 한나

라당 방송법/신문법 개정안과 충돌이 불가피함. 무엇보다, 이런 접근은 인쇄활자 문화의 중심으로서 신문산업을 자리매김 하고, 국민들에게 그런 인식의 중요성을 널리 알리는 속에서 신문산업에 대한 보호와 지원 방안을 찾고 있음. 반면, 한나라당 개정안은 신문산업 고유의 강점을 키워주기보다 외부로 눈을 돌리는 것을 통해 회생을 꾀하는 것임.

○ 현재 신문산업에는 매우 미약하기는 하지만 신문발전기금과 지역신문발전기금을 통한 공적 지원이 이뤄지고 있음. 그리고 이런 지원 요구와 기대는 점점 더 높아지고 있음. 신문구독료 소득공제와 같은 지원 방안이 입법화할 움직임도 보이고 있음. **신문산업의 자체 회생을 위한 이런 지원 방안은 신문의 방송뉴스채널 소유 논의 이전에 반드시 거쳐야 할 과정에 해당함. 인쇄활자 문화의 중심에 있는 신문에 대한 독자적인 회생방안을 적극 펼친 뒤에도 그 효과가 미약하다면, 신문의 방송뉴스채널 소유를 검토하는 게 순서이며 사회적 동의를 얻을 수 있는 단계적 처방일 수 있음. 이를 적극 검토해줄 것을 제안함.**

3. 지상파방송의 공적 서비스 기반 강화

○ 지상파방송의 특성에서 나오는 시청자의 보편적 접근과는 별개로, '공영방송'에게만 공적 서비스 제공 책무를 지울 것인지, 아니면 민영을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공 책무를 지우고 공적 지원을 할 것인지에 대한 사회적 논의의 필요성이 있음.

○ 공영방송을 어떻게 정의할 것인지를 둘러싼 논란이 계속되고 있음. '정치적 독립'을 전제로 할 때 협의의 공영방송은 소유, 재원, 서비스의 세 가지 기준에서 공적 소유(publicly-owned), 공적 재원(public fund), 공적 서비스(public service) 제공 등을 모두 만족하는 방송일 것임. 하지만 공적 소유와 공적 서비스 제공을 만족하거나, 공적 서비스 제공만을 만족하는 방송도 있을 수 있음.

○ 그동안 국내 지상파방송의 경우, 정도의 차이는 있을 수 있으나 비슷한 수준의 편성규제를 받아 왔음. 이런 역사성과 보편적 접근이라는 지상파방송의 특성을 살려 **민영을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공의 책무를 부여하는 방안을 적극 마련할 것을 제안함.** KBS와 EBS에 대해서는 기간방송으로서의 서비스 책무를 부여하는 것처럼, MBC와 SBS,

그리고 지역민방에 대해서는 지역성 구현을 포함한 별도의 책무를 부여하는 것을 적극 강구할 것을 제안함. 이와 함께, 지상파방송의 디지털 전환에 공적 지원을 병행할 필요가 있음.

4. 지역성 강화와 '비영리 공동체 미디어' 지원 기반 마련

○ 매체환경 변화에 따른 경쟁구조 강화, 시장주의 정책의 확대 추세 속에서 약화하고 있는 지역성 강화 방안이 마련될 필요가 있음. 특히 방송법의 주요 목적에 '지역성 구현'을 추가하고, 방송통신위 산하에 구성된 지역방송발전위원회의 위상과 역할을 실질적으로 강화하는 등의 정책 방안 마련이 필요함.

○ 키스테이션 구실을 하는 네트워크 방송(서울MBC와 지역MBC, SBS와 지역민방)의 경우, 공동의 프로그램 예산을 운영하도록 유도할 필요가 있음. 현재는 서울MBC와 SBS가 각각 지역MBC와 지역민방에 전파료를 지급하고 있으나, 전파료 지급과 함께 공동의 프로그램 예산을 운영하는 방안을 병행할 필요 있음. 공동의 프로그램 예산은 매칭펀드보다는 서울MBC나 SBS가 과반을 부담하는 방식으로 조성할 수 있을 것임.

* 영국 ITV 네트워크는 공동의 프로그램 예산을 가지고 있음. 반면, 미국 네트워크 방송체제는 우리나라와 같은 전파료를 주고받는 데 그치고 있음.

○ 현재 법적으로 공적 지원을 받을 수 있는 매체는 크게 네 가지로 나눌 수 있음. 기간방송과 기간뉴스통신, 문화산업진흥기본법에 규정된 '독립제작사, 신문법과 지역신문발전특별법에 따른 신문(인터넷신문 포함), 기타 행정기관 산하 방송(KTV 등)임.

○ 문화산업진흥기본법에서 '독립'제작사에 대한 공적 지원을 제도적으로 시행하고 있는 것처럼, **시민방송(RTV)과 같은 비영리 PP, 공동체 라디오(나이가 소출력 텔레비전)와 같은 비영리 공동체 미디어 등을 '비영리 공동체 미디어 또는 '비영리 독립 미디어'라는 범주로 포괄해 공적 지원의 대상으로 포괄하는 정책적 노력을 기울일 필요성이 있음을 환기시키고자 함.**

5. 취약방송 지원을 위한 미디어랩 경쟁체제 도입

○ 2008년 12월 헌법재판소 헌법 불합치 결정에 따라 한국방송광고공사(코바코)의 지상파 방송광고 전담 판매체제 폐지 및 미디어랩 간 실질적인 경쟁체제 마련이 불가피해짐.

○ 미디어랩 간 실질적 경쟁체제는 △방송광고 영업의 경쟁을 통한 방송광고시장 규모 확대 △미디어랩 간 건전 경쟁을 통한 시장 활성화 유도 △취약매체의 안정적 재원 확보 보장이 목적이 될 수밖에 없음. 하지만 미디어랩 간 경쟁체제가 방송광고 시장 규모 확대를 보장하는 것은 아님. 상위 광고주에 속하는 대기업이 방송뉴스채널을 소유할 경우, 방송광고시장 규모가 확대되기보다 축소될 가능성이 높음. 자신이 소유하고 있는 방송뉴스보도에 대한 광고를 집중 배정하고 나머지 방송뉴스보도 부문에 대한 광고 집행은 대폭 축소할 수 있기 때문임.

○ 등록제가 아닌 허가제로 하고, 완전경쟁 체제가 아닌 1공영 1민영의 제한경쟁 체제 구축 필요. **공영과 민영의 업무 구분 없이 1공영 1민영 미디어랩이 경쟁을 통해 전체 지상파방송 광고와 종합편성채널의 광고를 판매하도록 함.** 공영미디어랩이 공영방송 KBS, MBC, EBS 뿐만 아니라 SBS와 지역민방의 방송광고를 판매할 수 있고, 민영미디어랩도 공영방송의 광고시간을 판매할 수 있도록 하는 것임.

○ 민영 미디어랩의 소유구조는 독립성과 자율성을 보장하는 것이 중요. 자산규모 10조원 이하 기업의 민영 미디어랩 참여를 허용할 경우, 방송사의 지분 참여도 보장함. 단 거대 광고주와 광고대행사의 소유는 배제할 것을 제안함. 미디어랩 이해관계자 등 방송사의 지분을 엄격히 제한하고, 거대 광고주와 광고대행사의 소유는 배제함으로써 이해관계의 균형을 꾀할 필요성 높음.

○ 강제위탁되는 방송광고 매출의 일정비율(이를테면 10%)을 연계 판매하는 방안을 제도화 하는 것이 필요함. 취약매체의 가장 큰 재원은 광고이기 때문에, 연계판매를 통한 안정적인 광고재원 확보 보장은 지역민방 등 취약방송에 대한 가장 큰 지원 방안이기 때문임. 헌법재판소(2006헌마352)는 미디어랩 허가 요건으로 "중소 방송국에 일정량의 방송광고를 제공하

는 경우에만 허가"하는 방식 등을 통해 취약방송을 지원할 수 있다고 결정한 바 있음.

○ 이외에도 취약방송에 대한 행정적, 재정적 지원을 병행할 수 있을 것임. 이를테면 △취약 방송의 방송통신발전기금 징수 감면이나 유예 △지역방송사 방송통신발전기금 지원 할당제 도입 △취약방송의 콘텐츠 진흥을 위해 문화체육관광부의 재정 지원 방안 마련 등이 가능할 것임.

제3절 한나라당 미디어관련 법 개정안 핵심 내용의 전면 수정

1. 방송법·신문법 개정안의 전면 수정

1) **신문·대기업·외국자본의 방송뉴스채널 소유 불허** : 압도적 다수의 시민들과 언론학자들이 대기업과 신문(특히 신문시장에서 상위에 있는 신문들)의 지상파방송 소유에 대해 반대하고 있음.

○ 아울러, 압도적 다수의 시민들과 언론학자들이 대기업과 신문(특히 신문시장에서 상위에 있는 신문들), 그리고 외국자본의 종합편성채널과 보도전문채널 소유에 대해서도 반대하고 있음. 이는 대기업과 신문의 방송뉴스채널 소유를 허용하는 한나라당 방송법·신문법 개정안의 핵심 내용으로 인해, 현재 보장되고 있는 여론다양성 수준이 훨씬 더 악화할 것이라고 보고 있는 것임.

○ 따라서 현행 방송법과 신문법의 규제를 받고 있는 미디어 환경에서 보장되고 있는 여론다양성의 상태에 대한 판단이 필수적임. 이와 관련돼 위원회 안에서 거론된 유일한 판단은 '지상파방송의 여론 독과점'이라는 것이었음. 지상파방송의 여론 독과점이 입증되기 위해서는 KBS, MBC, SBS가 생산하는 여론이 동질적이라는 점이 증명돼야 하는데, 이에 대한 합의된 경험적 연구는 존재하지 않는다는 게 미디어위원회 논의에서 확인됐음. 또한, 방송시장과 신문시장을 가로질러 여론지배력을 산출하는 방법론에 대해서도 학계에서 합의된 바 없으며, 학계의 관련 연구는 이제 겨우 걸음마 단계에 있는 실정임.

○ 신문과 방송의 교차소유에 관한 해외사례에 대한 위원회의 자체 논의 및 의견수렴 과정에서 한나라당의 방송법과 신문법 개정안처럼 신문의 방송뉴스 채널 소유를 전면적으로 허용하고 있는 국가는 발견하기 어려웠음. 해외사례를 보면, 발행부수나 판매부수를 기준으로 신문시장에서 일정한 비율 이상을 차지하는 신문에 대해서는 방송(뉴스채널)의 소유를 금지하거나, 아니면 신문과 방송을 아울러 여론 점유율의 상한선을 두는 게 일반적임. 그 역도 마찬가지임. 그러나 현재의 방송법과 신문법 개정안은 이런 장치를 전혀 두지 않고 있음. 이는 2006년 12월1일 발의됐던 한나라당의 신문법 개정안과 견주어볼 때도 명백한 후퇴라고

할 수 있음. 당시 신문법 개정안은 전체 일간신문(무료신문 포함) 시장에서 발행부수 기준 점유율이 20% 미만인 일간신문에 대해서만 방송뉴스채널의 주식이나 지분을 20%까지 소유할 수 있도록 했음.

○ 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단도 없이 추진되는 대기업과 신문의 방송뉴스채널 소유를 허용하기 위한 소유규제 완화는 현재의 미디어 환경에서 여론다양성의 상태에 대한 진단과 합의된 판단이 있을 때까지 유보되는 것이 타당함.

2) **1인(특수관계자 포함) 소유 지분 상한선 확대 불허** : 지상파방송과 종합편성채널, 보도전문채널의 1인(특수관계자 포함) 소유지분 상한선을 현행 30%에서 49%로 확대하는 것에 대해서도 합리적인 논거를 찾기 어려움. 여기에는 30%라는 소유 비중이 방송사를 실질적으로 지배하고 통제하며 경영하는 데 한계가 있다는 자의적인 판단 기준이 작용하고 있는데, 실제 방송산업의 경험과 현실과는 동떨어져 있음. 1인 소유지분 상한선 확대는 '경영의 기준을 49%에 두고, 그 미만은 경영을 목적으로 하지 않거나 경영을 하기 어려운 단순한 '소유'로 규정하기 위하여 늘렸다는 비판을 면하기 어려워 보임.

○ 실질적인 지배와 통제, 경영을 할 수 있는 소유 비중의 기준은 절대적인 수준이 있는 것이 아님. 지배주주로부터 경영권을 빼앗고자 하는 항상적인 적대세력의 존재 여부, 군소주주들의 이해를 반영하기 위한 제도의 존재 여부 등에 크게 좌우됨. 이에 비춰볼 때, 그동안 방송에서 30%라는 소유 기준이 실질적인 지배와 통제, 경영을 하는 데 무리가 있었다고 볼 수 있는 경험적인 근거나 사례는 전혀 없음.

○ 게다가, 1인 주주의 지배와 통제를 강화시키는 것은 다양한 목소리를 담아야 할 방송의 속성에 비춰볼 때도 설득력이 부족함. 한국사회에서 소유와 편집의 상관관계는 매우 높다는 게 언론계 종사자들의 일치된 견해임. 방송 프로그램의 내용이 소유관계와 밀접한 관련이 있다는 것임. 이런 상황에서 1인 소유 지배와 통제를 한층 더 강화시키는 것은 소유와 편집의 상관관계를 더 높이는 쪽을 귀결될 위험성이 높음.

3) **지상파 방송과 케이블 SO의 경영 불허** : 현재 국내 방송산업에서 가장 큰 어려움은 시장 확장이 제대로 이뤄지지 않아 일관된 규제정책을 취하고 있지 못하다는 데 있음. 이로 인해

방송산업 안에서 공적 지원의 대상과 범위, 공적 서비스 제공 책무의 대상과 범위 등이 명확하지 않음. 지상파방송의 디지털 전환에 대한 사회적 지원 필요성이 제기되자, 케이블업계에서도 디지털 케이블 전환에 대해 공적 지원을 강력히 요구하고 있는 상황임.

○ 이런 상황에서 방송법 개정안은 지상파방송과 케이블 SO의 겸영을 허용하고 있음. **케이블 SO와 지상파방송의 겸영은, 시장 확정의 사실상 포기로 이어질 수 있음.** 네트워크 사업자인 SO와 네트워크와 콘텐츠를 모두 포괄하고 있는 지상파방송의 겸영은, 결국 지상파방송이 콘텐츠 생산자로 전락하거나, 지상파방송이 유료방송 시장에 전면적으로 진출하는 결과를 초래하게 됨. 지상파방송이 유료방송 시장에 전면적으로 진출할 경우, 기득이나 유료방송 시장에 넘쳐나는 지상파방송 콘텐츠의 추가 범람으로 이어질 수 있음. 반면, 케이블 SO가 주도적으로 지상파방송을 겸영할 경우, 지상파방송의 네트워크는 유명무실해져 무료 서비스를 제공할 수 있는 유일한 네트워크가 훼손되는 결과를 낳게 됨.

4) **신문산업 공적 지원 기구의 '독임제'화 불허** : 쇠퇴하는 신문산업에 대한 공적인 지원의 필요성이 높아지고 있는 상황에서 공적 지원이 수반할 수 있는 정부 간섭과 개입에 대한 우려도 동시에 높아지고 있음. 따라서 **신문산업의 공적 지원을 위한 기구는 독임제 행정부처의 영향력이 강하게 작용하는 형태가 아니라, 합의제 위원회 형태로 운영되는 것이 타당할 것임.** 그럼에도 신문법 개정안은 신문발전위원회를 독임제 행정부처의 영향력이 강하게 작용할 수 있는 형태로 변경하고 있음. 이는 신문산업에 대한 공적 지원의 필요성과 요구가 커지고 있는 현실과 동떨어진 것으로 보임.

5) **신문시장 불공정거래 조장 불허** : 신문시장에서 **여론지배력과 점유율의 정확한 측정을 위해서는 발행부수와 유통부수, 구독수입과 광고수입의 정확한 측정이 필수 불가결함.** 이를 위해 현행 신문법 제16조는 신문발전위원회에 이런 자료를 신고하도록 하는 규정을 두고 있으나, 개정안은 명확한 이유도 없이 폐지하고 있음. 이는 백지화되는 것이 타당함.

○ 아울러, 현행 신문법 제10조 제2항과 제3항은 무가지와 경품 살포 등 불공정거래 행위를 금지함으로써 신문시장의 공정한 경쟁을 보장할 수 있는 근거로 구실하고 있음. 이는 신문시장의 투명성 확보와 독자 선택권 강화를 통한 여론다양성 보장 및 독자권리 확보를 위한 핵심 조항임. 하지만 개정안은 명확한 이유도 없이 이를 폐지하고 있는데, 백지화되는 것이

타당함.

2. 정보통신방법 개정안의 전면 수정

1) 사법적 심사기관의 설립 필요

: 행정기관이 '불법정보'를 판단해서는 안 됨.

○ 헌법재판소(99헌마480)는 "온라인매체상의 정보의 신속한 유통을 고려한다면 표현물 삭제와 같은 일정한 규제조치의 필요성 자체를 부인하기는 어렵다고 하더라도, 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고 사회적 유해성이 명백한 표현물 - 예컨대, 아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해 같은 경우 -이 아닌 한, 함부로 내용을 이유로 표현물을 규제하거나 억압하여서는 아니된다"고 결정한 바 있음. 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물-예컨대, 아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해 같은 경우 '불법' 여부에 대한 신속한 판단과 전파 금지 조치의 필요성을 인정한 것임.

○ 현행 '불법정보' 규제시스템은 헌법재판소의 위 판단에 맞추어, **사법적 심사기관 설립을 통해 '불법정보' 규제시스템을 전면 개편해야 함.** 불법정보의 범위는 "내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물"로 제한되어야 하며, 그렇지 않고 현재와 같이 "범죄를 목적으로 하는 정보" 모두를 '불법정보'라고 한다면, 헌법재판소의 판단 취지를 벗어날 뿐만 아니라, 온라인에서는 행정부(방송통신위원회)가 사법부의 역할을 대신하고 있는 것이 되기 때문에 허용될 수 없음.

2) '인터넷중재위원회(가칭)'의 설립

: 명예훼손 등 권리침해 정보는 중립적인 분쟁조정 기관에 의해 해결되어야 함.

○ 사생활 침해와 명예훼손과 관련된 정보 게재자와 권리 주장자 사이의 이해관계를 신속하고 효율적으로 조정할 시스템을 구축하는 게 필요함.

○ **표현 행위자가 아닌 표현 매개자의 성격을 기본으로 하는 온라인서비스제공자(OSP)의 면책을 규정하는 방향으로 전면 개편할 것을 권고하고자 함.** OSP가 '사생활 침해' 및 '명예

훼손' 여부를 모니터링하는 것은 '중립적 전달자' 지위에 따른 면책을 기본으로 하며 이뤄져야 한다는 것을 명확히 하는 게 필요함. OSP를 인터넷에 게재되는 모든 표현물의 내용을 감시하는 주체로 설정하는 것은 '서점 주인에게 서적의 내용을 감시하도록 하는 것'과 마찬가지로 합리적으로 수용할 수 없음.

○ 권리주장에 따른 임시조치의 기간을 대폭 축소하고, 정보계재자의 이익제기에 의해, 당연히 분쟁조정이 시작되도록 하여 신속한 분쟁조정결정이 가능하도록 하고, 분쟁조정결정에도 이의가 있는 당사자에게, 법원의 가처분절차에 따라 신속한 재판이 가능하도록 한 언론중재제도와 같이, 신속하게 사법적 구제를 받을 수 있는 시스템을 구축한다면, 피해구제와 표현의 보호를 모두 달성할 수 있을 것임.

○ 분쟁 조정을 겪는 게시물은 임시조치를 통해 접근을 차단한 상태로 유지하기보다, '분쟁 조정 중임'을 공지하는 문구를 포함해 접근할 수 있도록 하는 것이 분쟁 해결의 일반 원리에 부합함.

○ 분쟁조정기관은 현행 방송통신심의위원회에 설치돼 있는 명예훼손분쟁조정부와 같은 구성은 적당하지 않음. 언론중재위원회와 같은 어느 조직에도 속하지 아니한 독립적인 구성을 지원하고, 중재부의 구성에 법원이 관여하는 정도의 높은 수준의 조직이어야만, 격렬하게 충돌하는 이해관계자들을 설득하여 피해를 구제하면서도 표현을 보호하는 관행을 정착시킬 수 있을 것임.

3) 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)와 포털 모니터링의무화는 문제를 더욱 확대

○ 사이버모욕죄(모욕죄임의처벌제)는 인터넷상 부적절한 용어사용에 대한 아무런 대책이 될 수 없을 뿐만 아니라 경찰권의 자의적 행사를 조장할 뿐임. 인터넷 규제를 주장하는 측도 모욕죄임의처벌제를 반대하고 있음(이재교, 이현 등). 포털에게 모니터링 의무를 부과한다고 하여 부적절한 정보가 제한될 가능성은 전혀 없으며, 오히려 사적 검열을 부추길 뿐. 모니터링의무를 이행할 경우 면책되도록 하지 않는다면, 게시물에 대한 포털의 과도한 개입을 막을 방법이 없음.

제4절 여야 합의로 추진 가능한 미디어관련 법 개정 내용

1. 신문법 관련 헌법재판소 위헌 결정 조항 정비

○ 헌법재판소는 2006년 6월29일 현행 신문법 중 제15조 제3항 특정 일간신문 지배주주(50% 이상 소유)의 다른 일간신문 50% 이상 소유 금지 규정, 제17조 시장지배적 사업자 추정 규정, 제34조 제2항 제2조 시장지배적 사업자에 대한 신문발전기금 지원 배제 규정에 대해 위헌 결정을 내림.

○ 이들 위헌 결정 조항은 여야 합의로 개정하는 것이 필요함. **일간신문의 복수소유는 일정한 시장점유율(발행부수 또는 유통부수 기준)을 넘지 않는 선에서 허용하는 것이 타당함. 이 일정한 시장점유율은 향후 방송뉴스채널 소유를 허용할 경우 기준으로 삼을 수 있을 것임.** 아울러, 제17조, 제35조 제2항 제2는 삭제하고 공정거래법상 기준으로 통일시킴.

2. 종합편성채널의 의무송신 지위 불허

○ 현재 방송통신위원회가 도입하려 하는 종합편성채널은 전국을 대상으로 하는 '의무송신(의무편성)' 채널임. 현재 전국을 대상으로 하는 전국방송 채널은 KBS1과 EBS가 유일함. 따라서 종합편성채널은 KBS1과 EBS와 동일한 위상을 지니고 있음. 그러나 종합편성채널은 광고시간과 형태, 국내 제작 프로그램 비율과 외주제작 비율 등과 같은 편성규제, 심의 규제 등에서 지상파방송과 견주어 매우 낮은 수준의 규제를 받고 있음. 이는 콘텐츠 수준에서 지상파방송과 동일한 서비스를 제공하면서도 현저히 느슨한 규제를 받고 있는 것으로서, '동일 서비스-동일 규제' 원칙에 어긋남.

○ 이런 규제 형평성 문제 해결을 위해서는 크게 세 가지 방안이 있을 수 있음.

- 1안 : **의무송신(편성) 지위 불허.** 동일서비스-동일 규제 원칙에 따라 가장 타당한 방안임.
- 2안 : **의무송신(편성) 지위 선택사항. 의무송신 지위를 선택하는 종합편성채널의 경우 KBS1과 EBS와 동일한 규제를 적용. 의무송신 지위를 선택하지 않는 종합편성채널의 경우, MBC나 SBS와 동일한 수준의 규제 적용.**
- 3안 : **의무송신(편성) 유지 - 종합편성채널의 사업권역 설정.** 사업권역은 수도권과 비수

도권으로 나누고, 수도권을 사업권역으로 하는 종합편성채널에는 MBC와 SBS와 동일한 수준의 규제를, 비수도권을 사업권역으로 하는 종합편성채널에는 지역 지상파방송과 동일한 수준의 규제를 적용.

○ 현행처럼 **종합편성채널의 의무송신(편성)을 그대로 유지할 경우, 향후 한미FTA 발효 이후 종합편성채널의 의무송신(편성)을 폐지할 경우 외국인 직접투자가 허용될 경우 외국인투자자에 의한 '투자자-국가 소송'(ISD)에 휘말릴 수 있음**을 주의깊게 감안해야 함.

- 아울러, 한정된 광고시장을 둘러싼 지상파방송과 종합편성채널의 출혈 경쟁을 막는 차원에서 종합편성채널의 광고판매가 지상파방송과 마찬가지로 미디어랩을 통한 대행체제를 통해 이뤄지도록 할 것을 권고함.

3. 외국인 법적 기준(외국인 의제) 정비

○ 언론산업에서 누구를 외국인으로 볼 것인가 하는 문제는 매우 중요함. 그것은 언론산업이 지닌 강력한 문화적 특성 때문임. 그럼에도 국내 언론산업 관련 법제에서 '누구를 외국인으로 볼 것인가(외국인 의제조항) 하는 문제는 일관된 기준이 없는 상태임.

○ 현행 방송법상 외국인 의제조항은 50% 미만으로 돼 있음. 외국인의 소유비중이 50% 미만인 법인은 내국인으로 간주한다는 것임. 반면 뉴스통신의 경우 외국인 의제조항은 25%로 돼 있고, 신문의 경우 30%로 돼 있음. 통신산업에서 기간통신사업자의 경우 외국인 의제기준은 15%임(1% 미만 지분은 제외). 방송산업에서 외국인 의제 기준이 뉴스통신이나 신문에 비해 훨씬 더 느슨한 것임.

○ 한미FTA 협상에서도 **양보하지 않았던, 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 외국인의 직접투자를 20%까지 허용하기 이전에 외국인 의제기준부터 정비하는 작업이 필요함.** 방송산업의 경우, 외국인 의제기준을 기간통신사업자 수준인 15%로 강화시킬 것을 권고함.

4. 언론자유 침해조항 정비

○ 방송뉴스채널을 핵심으로 하는 방송산업(IPTV 포함)은 통신산업과 마찬가지로 매우 큰 외부효과를 지니고 있음. 이 외부효과는 방송뉴스채널을 소유하는 기업에게 정치적 영향력을 포함하여 유형, 무형의 이득을 가져다 줌. 해당 기업에게는 유형, 무형의 긍정적인 외부효과가 발생할 수 있으나, 사회적으로는 자원배분의 왜곡 등 부정적인 외부효과가 발생할 수 있음. 이런 부정적 외부효과는 사후규제를 통해 해결하기 어려움. 특히 방송뉴스채널을 포함한 방송산업은 '언론'의 특성을 지니기 때문에 강력한 사후규제는 언론자유 침해의 위험성을 동시에 안고 있음.

○ 방송법 개정안은 강력한 사후규제를 담고 있는데, '보도의 공정성 시비', 특히 '정치적 공정성 시비'를 이유로 방송광고 판매를 포함하는 방송사의 주요한 업무를 최대 6개월 동안 중단시키고, 5천만원 이하 과징금을 부과하는 내용을 신설하는 게 핵심임.

○ 보도의 공정성 시비를 광고영업 중단과 연결하거나 5천만원의 과징금 부과와 연결하는 것은, 방송사의 주요한 재원인 광고에 대한 일상적인 압력을 행사할 수 있는 길을 열어두는 것으로서, 언론자유에 대한 항상적인 위협으로 작용할 가능성이 높음. **정치적 공정성 시비에 대한 평가와 판단은 시청자의 몫으로 남겨두는 것이 타당하며, 방송 프로그램에 대한 심의 결과는 재허가나 재송인 기간의 축소와 같은 제재를 가하는 정도에서 그치는 것이 바람직하다고 봄.**

- 현행 방송법 제18조 제1항은 방송 뉴스/보도 관련 사업자를 포함한 방송사업자가 방송통신심의위원회가 심의를 통해 가한 제재를 이행하지 않을 경우, 허가나 승인, 등록을 취소하거나 최대 6개월 동안 방송사 업무의 일부 또는 전부의 정지를 명령할 수 있도록 돼 있음. 구체적으로, 네 가지 제재는 △시청자 사과 △해당 방송프로그램의 정정/수정/중지 △해당 방송프로그램 관계자 징계 △주의/경고 등임.

- 최대 6개월 동안 방송사 업무의 일부 또는 전부의 정지를 명령할 수 있도록 돼 있는 현행 규정은 그 자체가 언론자유에 대한 일상적인 위협으로 작용할 위험성이 높았음. 이는 통신시장의 사후규제 모델을 방송에 그대로 적용한 것임. 그러나 지금까지 언론자유 침해 위

협성 때문에 제재의 불성실한 이행을 이유로 최대 6개월 동안 방송사 업무의 일부 또는 전부를 정지한 적은 발생하지 않았음.

- 그러나 방송법 개정안은 이를 한층 더 구체화시켜 '최대 6개월 동안 광고의 중단'을 포함하는 한편, 허가 및 재허가기간의 단축을 할 수 있도록 하고 있음. **방송 프로그램의 심의에 기초한 제재가 '최대 6개월 동안의 광고의 중단'과 연결될 경우, 방송사에 대한 항상적인 언론자유 침해 위험성이 제기될 수 있음.** 따라서 현행 방송법 제18조 제1항이 언론자유를 위협하는 조항이 되지 않도록 하는 작업이 필요함.

- 가능한 방안은, 제재를 성실히 이행하지 않은 방송사의 재허가 승인, 등록을 취소하거나 (재)허가기간을 단축할 경우 언론자유 침해 위험성을 줄이면서도 한 차례의 강력한 페널티를 줄 수 있음. 올해 2월 전파법이 개정돼 지상파방송의 (재)허가기간이 최대 5년으로 연장된 상황에서 제재를 이행하지 않은 지상파방송의 재허가 기간을 단축하는 것은 언론자유 침해 위험성을 줄이면서도 강력한 사후규제 효과를 거둘 수 있음. 허가기간이 5년에서 3년으로 줄어들 경우, 사실상 2년 동안은 광고나 주요 업무가 중지되는 것에 해당하기 때문임.

5. 허가 및 취소 시 방송의 연속성 보장 장치

○ 현행 방송법은 허가승인 또는 등록 취소에 따라 방송이 갑자기 중단됐을 경우, 방송의 연속성이 보장되지 않아 시청권이 침해되는 것을 방지하는 절차에 관한 내용이 부재함. 이 문제는 오랫동안 지적돼 왔으나, 지금까지 개선되지 않고 있음.

○ **한나라당 방송법 개정안 제18조 제4항은 허가승인이나 등록을 취소당한 방송사업자가 새로운 방송사업자가 방송을 할 때까지 12개월의 범위 안에서 방송을 계속하도록 하는 규정을 신설하고 있음.** 이는 방송의 연속성과 시청권 보장을 위해 여야 합의로 수용할 필요가 있음.

제5장 미디어발전국민위원회 활동에 대한 평가

제1절 미디어위원회 자체 의견수렴 평가

○ 미디어위원회는 정당 추천이라는 정파성의 태생적 한계 때문에 구성 초기부터 과연 제대로 된 논의를 할 수 있는가에 대한 비판적인 시각이 존재했음. 미디어위원회 진행이 막바지에 이르자 한나라당과 자유선진당 위원들의 일방적인 단독 전체회의 진행 등으로 여야 간 대립구조가 격렬해지면서 결국 미디어위원회는 여야 국회의 축소판 양상을 보이며 파국을 맞았음.

○ 미디어위원회 내부 의견수렴 과정에서 가장 컸던 문제는, 한나라당 추천위원들이 스스로를 마치 '중립적인 전문가'인 것처럼 행세했다는 것임. 미디어위원들이 한나라당이 내세우는 개정이유와 개정효과에 대해 극히 부정적인 전문가들과 그렇지 않은 전문가들로 나뉘어 있다는 사실, 한나라당의 개정안에 대해 찬성한다면 수많은 반박을 받고 있는 한나라당의 개정이유와 개정효과에 대해 적극적으로 설득력 있게 이를 뒷받침할 수 있는 근거들을 제시하는 필요했음에도, 한나라당 추천위원들은 이런 노력을 거의 기울이지 않았다는 것임.

○ 아울러, 미디어위원회 자체 의견수렴 과정에서 △지상파방송의 여론독과점에 대한 측정 기준과 관련시장 확정의 문제 △신문시장 내부의 여론지배력 측정을 위한 관련자료의 부정확성과 부재 △종합편성채널과 지상파방송의 비대칭 규제 문제 등 적잖은 시간이 소요될 수밖에 없는 주요한 문제들이 제기됐음에도 불구하고, 한나라당 추천위원들은 이를 해결하려는 노력이 없이 시간을 끄는 데만 집중함. 그것이 바로 언론 관련시장에 대한 '실태조사' 문제였고, 이를 적극적으로 민주당 추천위원들이 제기했으나 한나라당 위원들은 묵묵부답이었음.

○ 미디어위원회는 타협과 합의에 대한 노력도 절대적으로 부족했다는 평가를 받고 있음. 일부 한나라당 추천 위원은 외부 인터뷰를 통해 '미디어위원회가 반드시 합의안을 만들어야 하는 것은 아니다'라는 발언 등으로 애초부터 합의안에 대한 의지가 없었음을 보여주기도

했었음.

○ 미디어위원회 파국의 결정적인 원인이 된 여론조사 실시 여부와 관련 위원회 활동 초기에는 여론조사에 대해 찬성의 입장을 피력했던 몇몇 한나라당 추천 위원들도 위원회 활동 도중 갑자기 말을 바꾸어 여론조사 실시를 반대함. 이는 정당의 이해관계를 대신하여 특정 정당의 추천을 받은 미디어 위원들로 구성된 구조적 한계로 인해 위원 개개인의 진정성과 개인적 신념보다 정당의 이해관계에 얽혀 정당의 이해관계 대변이 우선시 될 수밖에 없는 구조적 한계가 있었기 때문임. 결국 미디어위원회 내부 구조는 생산적인 의견 수렴 자체가 불가능한 구조였음.

제2절 지역의견 수렴 평가

○ 한나라당 위원들은 지역 공청회 실시에 대해 처음부터 반대했음. 그 이유는 지역 사람들이 미디어관련 법안에 대해서 어떻게 생각하는지 관심이 없기 때문이라는 이유였음. 민주당 추천 위원들과의 논쟁 끝에 간신히 부산, 광주, 춘천, 대전 4곳에서만 지역 공청회를 개최하기로 합의했음. 그러나 나머지 지역 사람들 예를 들면, 대구, 전주, 충주 등에 거주하는 사람들은 자신들의 의견을 말할 기회조차 갖지 못하게 됐음.

○ 그나마 공청회가 실시된 지역에서는 ‘파행’으로 끝났음. 부산과 광주 지역에서는 아예 지역 공청회가 ‘무효’라는 비난까지 받았음.

○ 부산 지역 공청회 진행을 맡은 김우룡 한나라당 추천 공동위원장은 지역민들의 의견을 모두 들어보지도 않고 사전 동의와 양해도 없이 일방적으로 공청회 폐회선언을 하고 퇴장하였음. 진행자의 진행 시간 배분 잘못으로 공청회 시간이 지연된 것인데 김우룡 위원장은 시간이 지연됐다는 이유로 지역민의 의견 진술 및 질의시간을 사전 동의 없이 단축 시켜버린 것임. 이후 김우룡 위원장 이하 한나라당 추천 공술인이 자리를 떠났음에도 방청석의 항의가 계속되자 민주당 등 야당 추천 공술인들만이 끝까지 자리를 지키고 방청석의 질의에 응답하며 반쪽짜리 공청회라는 비판을 받았음. 또한 분노한 부산 지역민들이 공청회 직후 기자회견을 통해 ‘부산지역 공청회 무효선언’을 한 바 있음.

○ 부산공청회 파행 이후 미디어위원회는 어떤 공식적인 사과나 해명이 없었음. 오히려 김우룡 위원장은 이후 전체회의에서 부산 공청회에서 울산, 대구 등지에서 의도적으로 사람들이 몰려왔다는 부적절한 발언을 한 바 있음. 부산 지역 공청회는 경상도 권역에서 단1회 실시되는 지역 공청회였기 때문에 울산, 대구 등지에서 지역민이 찾아온 것은 당연한 결과였음에도 김우룡 위원장은 이 같은 부적절한 발언 이후 역시 단 한 차례의 사과나 해명이 없었음.

○ 광주지역에서는 한나라당 추천 위원들이 공술인 배치를 미디어관련 법안 가운데 인터넷 부분에만 집중하여 지역공청회를 파행으로 이끌었음. 이는 공청회 준비와 진행과정에서 한나라당 쪽에서 보인 지나친 무성의와 무책임에서 비롯됐음. 공술인 구성부터 문제가 있다 보니 제대로 된 공청회가 될 수 있을 리 만무했음. 실제 지역 공청회장에서 한나라당 미디어관련 법안과 광주공청회에 대한 지역 주민들의 거센 비판과 반대가 들끓었음. 이 과정에서 격분한 모 한나라당 추천 공술인은 방청객에게 ‘듣기 싫으면 나가라’ 식의 막말 발언을 하기도 함.

○ 또한 광주지역공청회에서는 지역민의 질의에 응답해줄만한 전문적인 지식이나 견해를 가진 공술인이 없어 결국 한나라당 추천 미디어위원인 최홍재 위원, 김영 위원 등이 직접 지역민의 질의응답에 응했으나 방청객의 신문고시에 대한 질문에 신문 부수 조사를 정확히 하겠다는 등의 동문서답을 내보 지역민의 분노를 샀음.

○ 결국 한나라당이 추천한 전문성 없는 공술인들과 특정 주제에만 한정된 공술인의 구성으로 인해 광주공청회는 한 편의 코미디 같은 공청회였다는 비판을 받았음. 광주지역에서도 부산에서와 마찬가지로 공청회 직후 분노한 지역민이 기자회견을 통해 ‘광주지역공청회 무효 선언’을 한 바 있음.

○ 지역공청회의 준비 소홀의 문제는 지역 공청회에서 지속적인 문제 중 하나였음. 지역 공청회는 매번 홍보 부족, 자료집 부족, 공간 부족 등의 문제가 끊임없이 발생했으며 이 같은 준비 소홀의 문제는 이후 전혀 시정되지 않았음. 공청회 공지는 공청회 개최 하루 이틀 전 예야 홈페이지를 통해 공지됐고 공청회 자료집은 100부에서 200부 정도만 배부됐으나 실제

공청회를 찾는 방청객은 200명에서 400명 정도였음. 결국 절반 정도에 해당하는 방청객은 자료집도 구하지 못하고 돌아가는 사례가 많았음. 공간 부족의 문제도 심각해 광주지역 공청회의 경우 1층 로비에 의자를 배치해야했음. 그럼에도 불구하고 공간 부족으로 어렵게 공청회장을 찾았다가 돌아가는 지역민이 있었음.

○ 지역공청회의 진행방식은 지역의 전문 공술인의 공술시간 이후 지역민이 공술인에게 질의응답 또는 의견을 개진하는 구조였음. 그러나 지역공청회에 나온 공술인은 한나라당이 제출한 미디어관련 법안의 당사자나 직접적인 관계자가 아니며 미디어관련 법안에 대해 직접적인 의견을 반영, 조율할 수 있는 입장이 아니었음. 결국 지역민들이 전혀 엉뚱한 데 가서 하소연 하는 형식의 지역 공청회였던 셈임. 이에 대해 '미디어관련 법안을 직접 제출한 한나라당 국회의원이나 미디어위원들이 직접 공청회에 공술인으로 나와 달라'는 지역민의 요구가 있었으나 미디어위원회에서는 이를 공식적으로 논의하지 않았음. 그 외에도 지역 공청회에 대한 지역민의 시정 요구들은 개선되지 않음.

○ 무엇보다 지역 공청회에 나온 지역 공술인의 의견과 지역민의 의견을 합의안과 최종 보고서에 반영할 방법이나 방식 등이 공청회 기획단계에서부터 애초에 정해져있지 않았음. 그런 상태에서 형식적으로 진행된 지역 공청회는 요식행위에 불과하다는 비난을 샀음. 결국 지역 공술인의 의견과 지역민의 의견은 대답 없는 공허한 메아리였음.

제3절 국민의견 수렴 평가

○ 국민을 대상으로 한 의견수렴을 위한 일반적인 방법은 여론조사와 공청회가 있음. 그러나 공청회가 파행으로 끝나는 상황에서 유일한 방법은 여론조사 뿐이었음. 야당 추천 위원들은 여론 수렴을 위해 가급적 많은 지역 공청회와 함께 전문가와 일반 국민을 대상으로 한 다양한 여론 조사를 실시하고자 제안했음. 하지만 한나라당과 자유선진당 추천 위원들은 여론조사를 거부했음.

○ 한나라당과 자유선진당 추천 위원은 초기에는 여론 조사는 자칫하면 여론을 '선동'할 수 있다며 반대했음. 그러나 다음에는 '비용' 조달이 어렵다는 이유로, 그리고 국민이 '무지'하다는 이유로 거부했음. 역지에 가까운 반대 이유가 논리적으로 약하자 활동 막바지에는 일

정상 '시간'이 없다는 이유를 대며 여론 조사를 거부했음. 이런 이유라면 처음 여론조사를 제안했을 때 한나라당 위원들이 받아들이면 충분한 시간이 있었을 것임. 결국 한나라당과 자유선진당 추천 위원들의 여론조사 실시 반대 이유는 반대를 위한 반대였음.

○ 한편으로 '법조문을 어떻게 여론조사로 결정하느냐'는 전혀 엉뚱한 문제 제기를 하기도 했음. 야당 추천 위원들은 언론 관련 법안에 대한 여론을 수렴하지는 것이지, 법을 여론 조사로 정하자고 한 바가 전혀 없었음. 또한 법안 심사 전에 여론 조사를 실시한 경우는 얼마든지 있음. 유럽과 같은 선진국에서는 이미 수많은 정책을 수립하기 전에 여론조사 등을 통해 국민 여론을 수렴하여 정책에 반영하고 있음. 여론조사만큼 국민 여론을 정확하고 신속하게 조사할 수 있는 다른 대안이 없기 때문에 여론조사는 국민 여론을 수렴하고자 할 때 가장 보편적으로 자주 쓰이는 조사 방법임.

○ 야당 추천 위원들은 여론 수렴을 위해서 언론 전문가 집단인 언론학자, 언론 종사자들 그리고 일반 국민을 대상으로 객관적이며 공정하고도 올바른 여론조사를 하자고 했던 것임. 결국 이러한 여론 수렴에 대해 한나라당과 자유선진당 추천 위원은 이런 저런 핑계를 대며 반대했음.

○ 결국 파국의 원인이 된 여론조사 실시 여부와 관련 한나라당 추천 위원들은 일관적인 거부 입장만을 밝혀왔음. 위원회 활동 초기에는 비용의 문제, 주체의 문제, 정책의 여론조사 실시에 대한 부적절함 등을 이유로 여론조사 실시를 반대했으며 막바지에 이르러서는 시간이 없다며 물리적인 이유로 여론조사 실시를 거부함. 또한 여론조사 실시는 한사코 거부하면서도 여론 수렴의 다른 방법이나 대안을 제시하지 못해 결국 여론 수렴 자체를 거부한 결과를 초래했다는 것이 가장 큰 문제임.

○ 한나라당 추천 위원들이 여론조사를 반대한 것은 대다수의 여론이 미디어관련 법안을 반대하고 있었기 때문으로 보임. 2008년 연말 한나라당 국회의원들이 미디어관련 법안을 제출한 이후 줄곧 실시된 각종 여론조사에서 찬성은 20~30%대인 반면 반대는 50~70%에 달했음. 국민의 절반 이상이 찬성자의 2배 이상이 한나라당 미디어관련 법안을 반대한다는 결과임. 한나라당 추천 위원들이 이를 모를 리 없었고 이와 같은 대다수 국민 반대의 여론조사 결과가 최종보고서에 반영되는 결과를 피하기 위해 국민여론 수렴절차 자체를 외면한 것임.

제4절 총체적 평가

○ 결과적으로 미디어위원회는 사회적 공론의 장이 되는 것에 실패했음. 불행하게도 결국 파국으로 끝난 미디어위원회는 사회적 논의 기구도, 국민 여론수렴 기구도 되지 못했음.

○ 미디어위원회는 여야 합의에 의한 사회적 논의와 의견 수렴 기구임에도 위원회 출발 초기부터 한나라당 추천 위원들은 사회적 의견을 수렴하고자 하는 의지가 없었고 그러다보니 실제적으로 의견 수렴 및 여론 수렴 행위가 위원회 활동 전반에 걸쳐 전혀 이루어지지 않았음.

○ 미디어위원회는 초반에는 위원회의 본질인 미디어관련 법안에 대한 논의보다는 미디어위원회 운영에 대한 논의에만 치중하고 있다는 비난을 받았으며 후반기에는 여야 추천 위원간의 대립과 갈등으로 인한 비난을 받았음.

○ 미디어위원회 활동이 끝나면 한나라당에서 추천한 미디어 위원들 가운데 일부가 KBS 이사직과 MBC의 대주주인 방송문화진흥회 이사직, EBS 이사직 등에 갈 것이라는 소문이 파다하게 돌았음. 심지어 모 한나라당 추천위원은 한나라당으로부터 ‘한 자리’를 약속 받았다는 소문도 파다했음. 야당 추천 위원들은 이런 의심을 받는 상황에서 미디어위원회 논의의 정당성과 독립성 등을 위해 향후 미디어위원들이 일정 기간 동안만큼은 이런 자리에 가지 말 것을 선언하자는 제안을 했으나 한나라당 위원들은 이에 반대했음. 이런 선언이 이뤄졌을 경우, 미디어위원회 논의의 진정성이 부각될 수 있었을 것으로 보임.

○ 미디어위원회는 여야가 합의에 이르지 못한 한나라당의 미디어관련 법안에 대해 국민적 여론 수렴과 사회적 논의를 통해 합의점을 찾기 위한 것이었음. 하지만 안타깝게도 미디어 관련 법안에 대한 합의점을 찾지도 못했으며 국민적 여론수렴과 사회적 논의조차 불가능했음. 결국 미디어위원회는 한나라당 미디어관련 법안을 위한 들러리 기구의 성격을 전락했음.

<부록> 신문과 방송뉴스채널(텔레비전, 라디오)의 교차소유 관련 해외사례 검토

○ 한나라당은 신문과 방송뉴스채널의 교차소유에 대해 OECD 회원국 대부분의 국가가 '허용'하고 있다고 주장함. 한나라당 쪽 위원들 역시 이런 주장에 동조해 옴.

○ OECD 주요 회원국의 신문과 방송뉴스채널의 교차소유에 대한 각국의 역사적 상황과 배경에 대한 심도 깊은 이해가 수반돼야 제대로 이해할 수 있음. 따라서 어느 시점에서 '허용하고 있다', '허용하고 있지 않다'와 같은 정태적인 비교보다는 동태적인 비교 분석이 적절성을 갖는다고 할 수 있음.

○ 다음은 주요 OECD 회원국의 교차소유 관련 내용을 요약한 것임.

<OECD 회원국의 교차소유 현황>

국가	교차 소유규제	신문방송 겸영제한
일본	- 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 의견권을 제한함.	교차 소유 제한적 허용
영국	- 시장점유율 20%이상인 전국 신문 사업자는 지상파TV 채널3 면허 취득 불가(루퍼트 머독에 의한 매체집중을 막기 위한 이른바 '머독 조항') - 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, 신문)를 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	- FCC, 동일한 지역내 신문과 방송의 교차소유 금지(1975년) FCC는 2003년과 2007년 두 차례에 걸쳐 소유규제를 완화하려는 노력을 기울였으나, 의회가 거부함. 2003년 상원의 거부는 55 대 40으로 이뤄졌으나, 2008년 5월16일 상원에서는 98 대 2라는 압도적 비율로 거부됨. ·동일지역에 4-8개의 방송국이 있는 경우 교차소유 완화, 9개 이상 있는 경우 전면 허용 ·상위 20위의 미디어시장에서, 하나의 주요 일간신문과 하나의 TV 또	교차 소유 제한적 허용

	는 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)	
프랑스	- 전체 일간시장에서 판매부수 기준 시장점유율이 10% 이상인 일간신문은 텔레비전, 라디오 진출 소유 불가 - 전체 일간시장에서 판매부수 기준 시장점유율이 10% 미만인 일간신문은 아래의 3가지 경우 중 두 가지 교차소유 가능 ※ 셋 중 둘 기준 (two out of three rule) 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

영국의 미디어 소유권 규제와 관점의 다원성 이슈

정준희(충남대 강사)

미디어공공성포럼 2009년 6월12일 토론회 발제문

1. 영국 미디어 환경 개관

- 신문은 ‘(당파적) 관점을 판매하는’ 매체이며, 방송은 ‘불편부당한’ 정보의 공급자라는 이원적 인식이 구조화되어 있음.
- 신문기업은 오래 전부터 글로벌 차원의 출판물 종합 기업으로서 스스로를 발전시킨 반면, 방송은 주로 공적 기구(BBC 등)의 형식을 통해 고품질 문화 콘텐츠를 공급하는 공공서비스의 일환으로 자리잡음.
- 신문기업 가운데 일부(예: 루퍼트 머독의 News International)는 글로벌 미디어 기업으로서 다종다양한 매체들을(출판, 방송 플랫폼, 방송 채널, 인터넷 서비스, 통신) 복합 소유하고 있지만, 대다수는 여전히 출판 미디어 중심의 사업 구도를 유지하는 편.
- 방송기업은 인터넷 서비스를 주요한 사업 확장의 계기로 삼고자 하나, 기본적으로 영상 콘텐츠 제작/배급, 미디어 에이전시, 방송 채널, 방송 플랫폼 영역을 크게 벗어나지 않음.
- 디지털 미디어가 매체간 경계를 허물고 있는 지금, 위와 같은 이원적 구조 혹은 일종의 매체간 균형과 역할분담에 연관된 전통적 관념이 점차 해체되고 있는 것은 사실. 하지만 현재까지도 그러한 구도에 근본적인 변동이 발생하고 있는 것은 아니라는 판단. 따라서 그에 관련된 규제나 정책 역시, 변동을 미리 예측한 틀을 만들거나 변동을 촉진하는 방향에 초점을 맞추기보다는 기존의 틀 안에서 최대한 마찰 없는 운영이 가능하도록 하는 것에 중점을 둬.

1) 신문시장

- 지방/지역신문보다는 전국신문의 거의 압도적인 지배력을 갖고 있음.
- 영국은 네 개 민족권역의 연합체적 성격을 띠고 있기 때문에, 지방신문(regional paper)이라 칭할 수 있는 것은 존재감이 적고 주로 전국신문에 의해 소유되어 있는 경우가 많음. 잉글랜드의 유력 신문이 전국신문(national paper) 시장을 분할하고 있으며, 개별 민족의 이해에 초점을 맞추는 민족지 시장이 전국신문의 하위 파트너이거나 지방신문을 대체하는 경향.
- 지방 단위 이하의 소규모 독자층에 소구하는 작은 규모의 지역신문(local papers)이 다수 존재. 이 지역신문들은 전국 차원의 의제설정 측면에 있어서는 전국신문을 거의 그대로 쫓아가거나 실질적으로 관여하지 않은 채, 대단히 구체적인 지역 이슈에 초점을 맞추는 틈새시장(niche market) 전략에 집중. 최근 들어 지역신문들의 수익성이 과히 나쁘지 않다는 점에 주목하여, 지역신문들 사이의 인수합병이나, 전국(혹은 일부 지방)신문에 의한 지역신문 인수합병이 진행되는 추세.

- 신문시장은 다시, 권위지(quality) 시장, 중간시장(mid-market), 대중지(tabloid) 시장으로 삼분됨. 발행부수 상으로는 중간시장과 대중지 시장이 대략 200만부 전후로 형성되어 있음(Sun 300만부, Daily Mail 200만부, Daily Mirror 170만부, 기타 100만부 이하). 권위지 시장은 40만부에서 70만부 수준(중간시장에 가까운 Daily Telegraph는 80만부 이상, 정통 권위지에 속하는 Times가 60만부 미만, Guardian, Financial Times가 40만부 전후, Independent는 20만부 선).

<전국 일간지 발행부수>

제호	2009년 4월	2008년 4월	증감율(%)
대중지/중간 시장			
The Sun	2,957,690	3,131,919	5.56
Daily Mail	2,201,459	2,324,428	5.29
Daily Mirror	1,320,629	1,478,036	10.65
Daily Star	822,646	730,244	12.65
Daily Express	725,690	727,180	0.2
Daily Record	356,251	396,190	10.08
고급지 시장			
Daily Telegraph	817,692	871,598	6.18
The Times	590,765	618,160	4.43
Financial Times	421,059	448,241	6.06
The Guardian	343,259	351,031	2.21
The Independent	204,429	243,398	16.01

출처: ABC - 벌크 포함. 즉 대량 공급되는 신문을 판촉 목적에서 무료 혹은 할인된 가격으로 공급하는 경우를 합산한 수치임.

- 일간지가 지배적이기는 하지만 일간지 발행 기업이 소유하는 별도 제호의 일요신문(Sunday papers) 시장이 매우 큰 편. 권위지나 대중지를 막론하고 일요신문이 일간지의 발행부수를 전반적으로 상회함.
- 유럽대륙의 신문들보다는 상대적으로 덜한 편이지만, 전반적으로 이념적 지향성이 분명한 편이고, 선거 시기에 특정 정당에 대한 지지를 공표하는 관행. 단, 권위지들의 이념적 지향과 정당 지지는 거의 변화가 없는 대신, 대중지들은 구체적인 이슈에 따라 지지 여부를 밝히거나 지지 정당을 교체하는 경우도 간혹 발생함. 이는 권위지의 독자층은 이념과 계층 측면에서 동질성이 높은 반면, 대중지의 독자층은 대체로 이질적이라는 점에 일부 기인함.

<전국신문 소유권 현황 (2006년 기준)>

그룹명	점유율(%)	전국신문 제호	정치적 성향
News International	32	Sun Times Sunday Times News of the World	보수/중도우파
Trinity Mirror	22	Daily Mirror Sunday Mirror Daily Record (스코틀랜드) Sunday Mail (스코틀랜드) People	진보/좌파
Associated Newspapers (Daily Mail & General Trust 소유)	17	Daily Mail Mail on Sunday Metro Loot	보수/(중도)우파
Express Newspapers	10	Daily Express Daily Star Sunday Express Daily Star Sunday	보수/(중도)우파
Telegraph Group	6	Daily Telegraph Sunday Telegraph The Business	보수/우파
Guardian Media Group	3	Guardian Observer	진보/중도좌파
Pearson	3	Financial Times	중도/리버럴
Independent Newspapers	2	Independent Independent on Sunday	리버럴/중도좌파

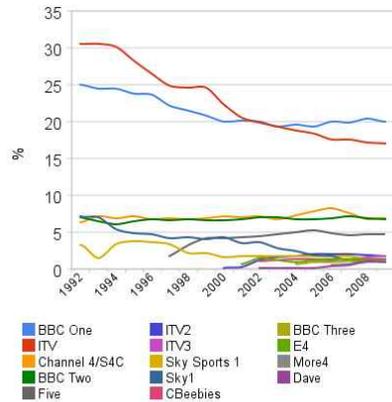
- 권위지/대중지 모두 이념적으로 보수/우파적 성향이 좀 더 시장 지배적이라 할 수 있음. 비우파적 성향을 표방하는 신문들로는, 대중지 Mirror가 좌파적이면서 선정주의가 강하고 Guardian은 중도좌파적 엘리트성향, Independent는 중도파적이면서 사안에 따라 좌파와 리버럴 포지셔닝을 선택적으로 활용. Financial Times는 기본적으로 중도/리버럴 성향 경제전문지로서 이른바 씨티(the City: 금융중심지)의 견해를 대변하는 경우가 많으며, 이슈에 따라 이념적 스펙트럼이 넓은 실용적 선택을 하는 편.
- 시장점유율(market share)은 규모나 영향력 측면에서 압도적인 전국신문의 발행부수를 기준으로 산정됨. 머독의 News International이 최상층의 지배적 행위자로서 대략 32% 가량을 차지하고 있으며, Trinity Mirror, Associated Newspapers, Expressn Newspapers 등이 중상 그룹으로서 15%에서 22%대를 점유하고 있음.

2) 방송부문

- BBC와 非BBC, 혹은 공공서비스 방송사(PSB)와 非PSB로 양분됨. BBC는 텔레비전과 라디오뿐 아니라 인터넷을 포함한 거의 모든 미디어 부문에서 대단히 특수한 행위자로서 존재하는 일종의 '상수'라고 할 수 있음. BBC는 별도의 칙허장을 통해 설립되어 운영되며, 규제 측면에서도 내용물 규제에 관련된 일반적 요소들을 제외하고는 Ofcom의 영향 범위에 포함되어 있지 않음.
- 이러한 BBC에 더해 채널3, 채널4, 채널5 등 세 개의 공공서비스 방송 면허가 있음. 거칠게 말하자면 기존 아날로그 지상파 방송사 체제에 속하는 이들은, 2003년 커뮤니케이션법에 의거하여 Ofcom이 면허를 부여하고 규제함. 공영방송사 채널4(및 웨일스 지방의 S4C)와 민영방송사 채널5는 한 개의 전국방송 면허를 갖고 광고재원을 통해 운영됨. 채널3은 기본적으로 지방방송 면허체계에 근거하여 운영됨. 흔히 알려진 ITV는 (최근의 규제 완화 조치를 통해) 이 지방방송 면허의 대다수(총 15개 면허 중 12개)를 보유한 민영방송기업.
- 이들 공공서비스 방송사는 공영이건 민영이건, 수신료로 운영되던 광고재원으로 운영되던, 모두 일정한 '공공서비스 책무'를 부여 받고 있음. 예를 들어 채널3은 지방 제작/방송의 진작과 지역의 이해 표출 활성화, 채널4는 소수자들의 취향이나 요구를 반영함으로써 문화적으로 선명히 구분되는 대안/소수자 성향의 표출과 독립제작사 활성화, 채널5는 오락적 기능을 중심으로 하는 시청자 선택폭의 확대 등에 초점을 맞춤.
- 비공공서비스 방송사들은 케이블, 위성 등의 신규 플랫폼을 통해 제한적 프로그램 공급을 하는 채널 사업자들을 지칭. 이들에게는 명시적인 공공적 기여보다는 채널 다양성의 증진(= 외적 다원성의 대폭 확대)이라는 목표에 부합하도록 하면서 최소한의 내용물 규제와 광고 규제 이상의 제약을 부여하지 않음.
- 공공서비스 방송 체제는 아날로그 텔레비전 시대의 산물이라 할 수도 있음. 하지만 디지털 시대는 곧 공공서비스 방송의 종언을 의미하지는 않음. 디지털 시대가 공공서비스 방송의 의의를 무효화시킨다는 관점이 아니라, 디지털 시대에 부합하는 새로운 종류의 공공서비스 방송 이념과 실천을 어떻게 구체화할 것인가에 초점이 맞춰져 있음. 영국의 특성상 디지털 방송의 수신 방식의 거의 50%가 여전히 지상파에 의존하게 될 것이기 때문에(특히, 보편적 서비스로서 방송 이념에 가장 충실한 형태가 무료 디지털 지상파 방송이 될 것이기 때문에),

공공서비스 방송사들이 주축을 이루는 Freeview 플랫폼과 공공서비스 방송사와 기타 사업자들에게 분할적으로 부여한 여섯 개 디지털 멀티플렉스 면허를 통해 공공서비스 방송을 디지털 시대로 변경/확장하는 방식을 선택하고 있음.

<주요 텔레비전 방송사업자의 시청점유율 추이>



- 여전히 상당히 강력하고 영향력 있는 매체로서 유지되고 있는 라디오 부문에서는 PSB와 非PSB라는 구분이 존재하지 않으며, BBC와 非BBC 이원구조가 실효성이 있음. 전국 라디오 방송에서는 BBC가 압도적이며, 상업 라디오 방송 전국 면허 보유자는 비교적 큰 미디어 기업으로서 존재하기는 하지만 현대 대중음악 부문 이외에서의 영향력이나 사회적 의미는 그리 크지 못함. 대신 지역 라디오 방송에서는 BBC 지역 라디오와 지역 라디오 방송사들 사이에 비교적 건강한 경쟁 관계가 수립되어 있음. 그러나 지역 라디오 방송사들의 규모가 워낙 작기 때문에 경제적 생존가능성이 높지 못하여 지역 라디오 방송사들 사이의 인수합병 이슈가 크게 대두되고 있음.

2. 관점의 다원성과 미디어 소유권 규제 원칙

- 미디어 다원성(pluralism, plurality)과 다양성(diversity) 이슈는 영국 미디어 법제와 정책이 있어서 대단히 중요한 이념적 위치를 차지해 왔으며, 주로 방송 미디어를 중심으로 사고됨.

- 19세기 이전부터 '사상의 자유 시장'의 모델이 되어 온 영국 신문/출판 시장은 실질적으로 미디어 다원성과 다양성에 관련된 고려를 크게 필요로 하지 않을 정도로 이미 분산되어 있으며, 산업적 건전성과 민주주의적 다양성을 모두 일정 수준 이상으로 충족하고 있다고 간주하는 경향. 이에 대해서 비판적인 견해와 입장을 꾸준히 개진하고 있는 학자와 그룹들, 특히 영국의 신문 시장은 '자유화'를 통해 급진신문의 성장 가능성 자체를 질식시키면서 상류층과 우파 이데올로기 지형으로 기울어 있는 상태가 구조화되었다는 의견도 물론 존재. 어쨌든 기본적으로 다양한 정치적 관점과 견해가 다수의 신문 제호들을 통해 존재할 수 있기 때문에, 외적 다원성(external pluralism: 주로 미디어 표출구/outlet과 소유주의 다원성)을 중심으로 내적 다원성(internal pluralism: 특정 미디어 표출구 내부의 내용물적 다원성)이 확보될 수 있다고 봄.

- 이에 반해 방송은 출발부터 독과점적일 수밖에 없었기 때문에 내적 다원성을 우선 추구하는 방향으로 자리 잡았음. 따라서 BBC는 단일한 목소리보다는 여러 가지 목소리를 균형 있게 전달하는 전문적 주체로서 자리매김 되었으며, 불편부당성(impartiality)과 정확성(accuracy)을 중심으로 한 강력한 내용물 규제와 전문인주의적 직업윤리/관행이 일반화되었다고 할 수 있음.

- 시간이 흐름에 따라, BBC(자체의 내적 분화)만으로는 내적 다원성이 온전히 실현될 수 없다는 판단에 따라 외적 다원성을 점차적으로 확대(채널3, 4, 5 면허의 순차적 부여), 이로써 내적 다원성을 더욱 촉진하는 방향으로 진행되었음. 요컨대 공공서비스 방송사는 외적 다원성의 부분적 증대와 내적 다원성의 실질적 증대를 결합시킴으로써, 공공서비스 방송 체제에 대한 대중적 지지를 지속적으로 확보하는 방향으로 변화해왔다고 할 수 있음.

- 미디어 다원성/다양성 이념의 핵심에는 '관점의 다원성(viewpoint plurality)'이 위치하고 있다고 간주됨. 가장 중요하게는 (기존의 정당 정치적 질서를 폭넓게 반영하는) 이념적 관점의 다원성, 즉 정치적 목소리(voice: 여론)의 다양성이 긴요함. 이에 더하여, 특히 다민족 사회로의 진입이라는 현실적 이슈에 의해, 사회문화적 목소리의 다양성 또한 중요해졌음. 앞서 언급했다시피, 채널3 면허를 지방방송 면허 형식으로 부여한 것은 지방 차원의 이해와 견해

의 반영, 채널4 면허는 문화적 다양성, 채널5 면허는 선택폭의 확대 등이 고려된 결과.

1) 2003년 커뮤니케이션법 체제와 미디어 다원성/다양성 이슈

- 미디어 다원성/다양성 개념은 2003년 커뮤니케이션법 체제를 이루는 이념적 뼈대 가대 하나로서 기능하고 있음. 이 개념은 한편으로는 “일정 수준 이상의 다원성을 보장하는 것”과 다른 한편으로는 “기업들의 자유로운 투자와 사업 기회의 확대의 자유를 제공하는 것” 사이의 균형을 유지할 필요를 의미함. 여기서 전자는 민주주의의 필수불가결한 요소이며, 후자는 고품질 프로그램, 창의성, 위험 감수적 행위를 촉진하는 데 도움을 준다고 판단함.
- 미디어 다원성, 즉 관점의 다원성은 곧 소유권의 다수성에 근사하다(proxy)고 전제됨. 물론 소유권이 특정 기업에 집중되지 않았다고 해서 실질적인 다양성이 자동적으로 보장되는 것은 아니며, 독과점적인 소유권 구조를 갖고 있다고 해서 무조건 다양성이 질식되는 것은 아니라는 점을 인정하고 있음. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 미디어의 다양성을 확보하는 것은 소유권의 다원성을 확고히 함으로써 가장 효과적으로 성취될 수 있음을 강조.
- 미디어 소유권의 과도한 집중을 저지하여 미디어 다원성을 확보하는 과정에서는 “뉴스의 공급” 측면이 가장 중요한 이슈로 제기됨. 요컨대 여론 다양성을 확보하기 위해 소유권을 규제하는 일은 곧 다양한 정보 출처와 접근권이 제공될 수 있도록 뉴스 공급 메커니즘과 그 내용물을 관리하는 방향으로 진행되어야 한다는 것.
- 이를 위해서는 구체적이면서 실행 가능한 미디어 소유권 규칙(MO Rule)을 커뮤니케이션법 체제 속에 설치하는 한편, 일반적 차원의 경제적 규제의 일환으로서 경쟁 관련법(competition law)을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다고 봄.
- 이에 따라, 영국의 현행 미디어 소유권 관련 법규는 크게 ① 특별 규정의 적용을 받는 미디어 소유권 규칙과 ② 일반적인 경쟁 관련법 적용 대상이 되는 분야로 나뉨. 여기서 전자는 미디어 부문을 소유권에 관련된 하나의 ‘특수 사례’로 취급하여 별도의 법 규정을 마련해 놓은 경우로서, 본고의 핵심적인 논의 대상. 이는 다시 좁은 범위에서의 ‘미디어 소유 규칙’을 직접적으로 언급하고 있는 내용, 그리고 넓은 범위에서의 미디어 소유권 관련 규정이란 간주할 수 있는 광의의 연관 조항들로 다시 구분됨. 이는 아래의 법규들 속에 포함되어 있음. 앞의 세 가지는 미디어 소유권 규칙, 뒤의 한 가지는 경쟁 관련법 차원의 합병 규제로 분류할 수 있음.

* 1990년 방송법 (Broadcasting Act 1990)

- 추가사항 2조(Schedule 2): 방송 면허 보유 금지 규정

* 2003년 커뮤니케이션법 (Communications Act 2003)

- 추가사항 14조: 특정 라디오 방송 면허 보유 금지 규정, 교차소유 제한 규정, 종교 단체에 대한 추가 조항
- 280조 및 281조: 채널3에 대한 뉴스 공급자 관련 규정
- 283조: 채널5에 대한 뉴스 공급자 관련 규정

* 2003년 미디어 소유권 (지역 라디오 및 선정된 뉴스 공급자) 명령(Order)

* 2002년 기업법 (Enterprise Act 2002)

- 3부: 신문사나 기타 미디어 합병에 관련하여 주무장관의 개입이 필요한 경우

- 먼저, 영국 미디어 소유권 규제 원칙은 다음의 여섯 가지 차원을 갖고 있음: ① 일반적 소유금지 규정(general disqualification) ② 조건부 소유제한 규정(qualified restrictions) ③ 라디오 방송 면허 복수 소유 제한 규정(restrictions on ownership of multiple radio licences) ④ 교차 소유 제한 규정(cross media ownership) ⑤ 미디어 기업 간 합병 제한 규정(mergers between media companies) ⑥ 주요 지상파 텔레비전 채널에 대한 뉴스 공급자 선정(appointed news provider)
- 이는 규제상의 중요도 측면에서 다시 다음의 세 가지 차원으로 요약됨: ㉠ 기존의 일반적 소유권 배제 혹은 제한 원칙의 연장으로서, 정당이나 종교단체처럼, 미디어를 통제하는 위치에 있음으로써 사회적인 우려가 야기될 수 있는 집단이 텔레비전이나 라디오 면허를 소유하는 것을 금지하거나 제한하는(prevent/limit) 것. ㉡ 동종/이종 매체간 합병 제한 원칙의 연장으로서, 한 소유주가 너무 많은 권력을 보유할 가능성을 줄이고, 관점의 다원성을 충분히 보장하기 위해 미디어 소유주의 수효를 적정 수준에서 유지할 수 있도록 개별 미디어 시장 내부 혹은 미디어 시장들 간의 병합을 금지하거나 제한하는 것 ㉢ 관점의 다양성과 다원성을 보장하는 직접적 방편인 뉴스 공급자 관련 규정차원에서, 가장 큰 상업 텔레비전 채널에게 공급되는 뉴스가 (보도 부문에서 지배적인 위치에 있는) BBC로부터 독립적인 한편, 정치 단체나 종교 단체의 통제 아래에 놓여 있지 않으면서, 적절한 재원이 갖추어질 수 있도록

록 하기 위하여, ITV1(혹은 채널3)에게 국내의 뉴스를 공급하는 주체에 대한 규정을 구체화 하는 것.

- 이에 입각하여, 현행 미디어 소유권 규칙은 ㉗ ' 정당이나 종교단체, 광고대행사, 대규모 공공통신업체에 의한 방송 면허 보유의 금지 혹은 제한 ㉘ ' 미디어 시장 내부, 미디어 시장간 통합을 제어함으로써 관점의 다원성을 충분히 증진시킬 수 있는 수준의 미디어 표출구 확보 ㉙ ' BBC로부터 독립적이고, 충분한 재원을 갖추고 있으며, 정치단체나 종교집단으로부터 자유로운 뉴스 공급자가 채널3에 뉴스를 공급할 수 있도록 보장하는 것 등을 골자로 하는 내용으로 정리됨.

- 이 가운데 가장 주목할 만한 부분은, 교차소유 제한에 관련된 이른바 20:20규칙. 전국신문 시장점유율 20%를 넘는 기업, 혹은 그 기업의 소유주가 채널3 면허 보유 기업의 지분을 20% 이상 갖지 못하도록 하는 것. (그 역도 동일하게 적용됨.) 여기서 신문과 방송 각 미디어 부문에서의 시장 지배력 수준으로 설정해 놓은 20% 제한(cap)은 구체적인 판단 기준과 면밀한 데이터 조사를 결합하여 수립한 수치라기보다는 위에서 제시한 일반적 지배력 수준, 즉 특정 기업이나 부문에서 실질적인 통제력을 획득할 수 있다고 여겨지는 20%~50% 범위 안에서 최소치 쪽을 선택한 결과였음.

<신문-방송 교차소유 제한 규정의 변천 과정>

1990년 방송법	1996년 방송법	2003년 커뮤니케이션법
<p>전국신문 기업은 지상파 채널 3, 채널5 면허를 가질 수 없으며, 면허 보유 방송사들 가운데 1개 사에 대해서만 지분의 20%까지 보유할 수 있음. 그 이외에 대해서는 5%까지만 허용.</p> <p>지상파 채널3, 채널5 면허를 보유한 방송사는 전국신문 기업의 지분 20%까지 보유할 수 있음.</p>	<p>발행부수 점유율 20% 이상의 전국신문 기업은 채널3과 채널5 면허를 보유할 수 없으며, 해당 방송사들의 지분 20% 이상을 가질 수 없음.</p> <p>지상파 채널3, 채널5 면허를 보유한 방송사는 전국신문 기업의 지분 20%까지 보유할 수 있음.</p>	<p>발행부수 점유율 20% 이상의 전국신문 기업은 채널3면허를 보유할 수 없으며, 해당 방송사들의 지분 20% 이상을 가질 수 없음.</p> <p>지상파 채널3 면허를 보유한 방송사는 전국신문 기업의 지분 20%까지 보유할 수 있음.</p> <p>채널5 보유 제한 해제.</p>

† 전국신문과 지상파 텔레비전을 중심으로

- 1990년 방송법은 전국신문이 지상파 방송 면허를 보유하는 것을 원칙적으로 차단하는 대신, 채널3 지방 면허를 보유한 방송사들 가운데 하나에 대해서만 20% 이하의 지분 보유를 허락하고, 그만큼의 지분을 이미 보유한 전국신문 기업이 다른 지방 면허 보유 방송사 지분의 5% 이상을 갖지 못하도록 못 박아 두었음. 요컨대 여론 형성에서 핵심적인 영향력을 행사하지만 프로그램 편성 규제나 불편부당성에 대한 강력한 요구와 같은 '내적 다원성' 촉진 원칙에 의해 제약되지 않는 전국신문이 지상파 방송사에 대해 통제력을 발휘할 수 있는 가능성을 실질적으로 차단해 놓은 셈.

- 1996년 방송법은 전국신문과 지상파 방송의 교차소유를 실질적으로 금지해 놓았던 것에서 벗어나 일정한 틈새를 열어주는 제한적 금지 쪽으로 방향을 옮김. 2003년 커뮤니케이션법에서도 거의 동일한 수준에서 유지되고 있는 이른바 "20:20규칙"이 처음으로 등장하게 된 것. 지분율 문턱과 발행부수 점유율 문턱을 조응시킴으로써 서로 다른 부문에 적용되는 상이한 기준을 결합하여 활용하는 특이한 체계.

- 이것은 이해당사자들 간에 일정한 타협을 이끌어낸 일종의 '정치적 조정술'의 산물이라고 할 수 있음. 당시 주요 신문기업으로 구성된 로비단체 BMIG가 1990년 방송법의 교차소유 금지 원칙을 해체하도록 유도한 것이 당시 보수당 정부의 정책적 방향성과 합치되고 있었던 조건. 그러나 전국신문이 지상파 방송 영역으로 들어오는 것을 탐탁지 않게 생각하는 사회적 분위기가 여전히 강력했고, 중요 이해당사자인 공공서비스 방송사들의 저항감이 만만치 않았음. 이에 타협점으로 제시된 20:20규칙은 한편으로는 미디어 시장을 통합적으로 다루는 '의견 점유율(share of voice)' 개념을 낮은 수준에서 반영하면서, 다른 한편으로는 핵심적 로비세력이었던 BMIG 구성원들에게 지상파 방송으로의 접근권을 허락하고 있었기 때문에 충분히 매력적.

<1995년 당시 전국신문 발행부수 점유율 분포>

신문그룹	발행부수 점유율
News International The Sun, Today, The Times, The Sunday Times, News of the World	37%
Trinity Mirror Daily Mirror, Sunday Mirror, Daily Record, Sunday Mail, The People The Independent, The Independent on Sunday	26%
United Newspapers Daily Express, Daily Star, Sunday Express	13%
Daily Mail and General Trust Daily Mail, The Mail on Sunday	12%
The Telegraph plc Daily Telegraph, Sunday Telegraph	7%
Guardian Media Group plc The Guardian, The Observer	3%
Pearson plc Financial Times	1%

- 또한 여기에는 “배제된 타자”가 있다는 것이 중요한데, 바로 신문시장의 최상위 지배력을 갖고 있는 루퍼트 머독의 News International(1995년 당시 BMIG의 구성원이 아니었음). 200년 가까이 다져진 영국 신문 시장의 판도를 뿌리 깊게 뒤흔드는 강력한 행위자로 부상한 1980년대 이후로, 머독은 당시의 보수당 정부는 물론 이후의 노동당 정부의 미디어 탈규제 정책으로 인해 가장 큰 수혜자로서 영국 미디어계의 ‘마귀(bogeyman)’같은 존재로 받아들여지기도 했음. (1996년 방송법 개정 당시에도, 영국 유료 방송 플랫폼 사업의 최강자인 BSkyB를 소유하고 있었던 한편, 2003년 커뮤니케이션법 제정 당시에는 BBC에 견줄 수 있는 24시간 뉴스 전문채널을 운영하고 있었음.) 이런 측면에서 News International은 신문시장의 지배적 행위자이면서 다양한 매체에 걸친 뉴스 영향력을 갖고 있다는 것이 일반적으로 동의됨. 따라서 그에게 “너무 많은 것을 너무 빨리(too-much-too-soon)” 안겨주는 것처럼 비쳐지는 정책은 여러 이해당사자들은 물론 정치권이나 공중들로부터 반감을 불러일으킬 수 있다는 정치적 부담감과 위험 요소가 상존.

- 이에 비해 보면 또 하나의 배제된 타자인 Trinity Mirror는 머독 때문에 문턱에 걸려버린 희생양으로서, 당시 정치학의 다소 우연적인 산물이었다고 할 만함. News Corporation처럼 방송 플랫폼을 보유하고 있었던 것도 아니었기 때문에 일정한 중량감의 차이가 없지는 않지만, 그렇다고 해서 문턱을 30% 선으로 올리는 너무 빠른 행동일 뿐 아니라 20%라는 심리

적 저지선을 너무 쉽게 허무는 행동이 될 수 있었다. 또한 이들은 우연찮게도 우파와 좌파를 각각 대표하는 신문 시장의 최상위 행위자들이었기 때문에 하나로 묶여 배제되었을 때의 모양도 나쁘지 않았음.

- 이와 같은 양태는 2003년 커뮤니케이션법이 교차소유 규정을 검토할 때도 크게 달라지지 않았음. 약간의 점유율 변동이 있었다고는 해도 머독은 여전히 “이미 다른 곳에서 얻을 만큼 얻은” 기득권자였으며, 신문 시장 안에서의 최상위 그룹과 중간/하위그룹 사이의 격차는 20%라는 기준을 중심으로 적절히 유지되고 있었음. 2001년에서 2002년을 거치면서 다층적인 협의과정을 진행시켰던 노동당 정부 역시 추가적인 탈규제 조치라든가 미디어 전체 시장을 다루는 좀 더 진전된 다양성 측정 및 규제 방식을 통해 현존 체계보다는 좀 더 ‘투과성 있는(permeable)’ 양식을 구상했지만, 역시 1996년 방송법 맥락에서 고안된 20:20 규칙의 기술적 창의력(technical ingenuity)을 대체할만한 대안이 부재. (예를 들어 20:20 규칙을 좀 더 완화하여 25:25 규칙으로 변경하는 것도 고려되었으나 노동당 정부 역시 특정 미디어 부문에게 내놓고 선물을 안겨줄 만큼 “용감”하지는 못했음).

- 이외에도 주목할 만한 소유권 규칙에는, ㉠ 20억 파운드(한화 약 4조 원) 이상의 매출액 규모를 갖고 있는 전국 공공 통신망 운영사업자는 공공서비스 방송 면허 가운데 민영사업자 면허인 채널3과 채널5 면허, 그리고 전국 라디오 서비스 면허를 획득할 수 없다는 규정. ㉡ 소유권 측면에서 채널3-전국신문 교차소유 제한 규칙에 상응하는 제약을 받는, 채널3에 대한 뉴스 공급자에 대한 구체적 요구조건. ㉢ 채널3 지방 면허 보유자에 의한 라디오 지방 면허 보유 제한, 그리고 지방 라디오 방송 면허 보유자는 2개로 제한하며, 이들은 단일한 소유주에 의해 보유될 수 없다는 등의 복잡한 내용으로 구성되는, 라디오 면허 소유 제한 규정 등이 있음.

2) 경쟁 관련법에 의한 미디어 소유권 규제: 인수/합병 규제

- ‘관점의 다원성 수준’을 경쟁 관련적 시각에서 가능하는 경로. Ofcom, 문화부(DCMS), 무역산업부(DTI: 현재의 기업 및 규제개혁부BERR), 공정거래청(OFT) 등의 다양한 유관기관들이 폭넓게 관여하는 합병 심사 및 ‘공익성 심사(public interest test)’가 그것. 합병 심사는 미디어 기업들 사이의 합병, 혹은 대자본에 의한 미디어 기업의 인수/합병에 대한 일반적 차원의 독과점 방지 규제에 관련되어 있는 한편, 공익성 심사는 방송시간 그리고 신문시간의 중대규모 합병 건이나, 교차소유, 그리고 채널3 면허에 대한 비유류자본의 매수 시도 등에 의해 공익성 이슈가 제기되었을 때 구체적인 규제 개입이 작동하는 메커니즘에 해당함.
- 여기서 경쟁 관련법은 크게 두 가지 방식으로 미디어 소유권 사안에 개입함으로써 ‘의견의 다원성’ 수준을 가능하고 적정 수준으로 통제함. 첫째, 합병 규제(merger regulation): 미디어 시장 내에서의 경쟁을 현격하게 축소시킬 수 있는 신설 합병이나 흡수 합병을 방지함으로써 미디어 소유권의 과도한 통합으로 인한 의견의 다원성 저하를 제어할 수 있음. 아직까지 여타 산업에 비해 자본 규모는 상대적으로 작다고 해도 미디어 업계가 점점 더 치열한 인수 합병의 전장이 되고 있고, 복잡한 지분을 방정식이 등장하고 있는 마당에서 큰 의미를 가짐. 둘째, 통고(collusion) 규제: 미디어 관련 기업들 사이의 경쟁 저해적 계약을 금지함으로써 실제적이거나 잠재적인 경쟁자들이 담합하여 시장 경쟁을 축소시키는 부적절한 상황을 규제할 수 있음. 이 역시 제한된 광고수익이나 소비자 지출을 놓고 점점 더 격화되고 있는 멀티미디어 시장에서 주요 미디어 기업들 간의 부당한 형태의 전략적 제휴나 이번 거래 때문에 미디어의 다양성과 다원성이 축소될 수 있는 가능성을 차단하는 의미.
- 기업 합병에 관한 규제는 기본적으로 경쟁 관련법 사안. 영국에서 실효성을 가진 경쟁 관련법은 크게 네 가지 종류가 있는데, ① 일반적인 기업 간 합병을 관장하는 2002년 기업법, ② 경쟁 저해 및 시장 지배적 지위의 악용 사안을 다루는 1998년 경쟁법(Competition Act 1998), ③ 유럽공동체(EC)의 경쟁법 개혁안을 대폭 반영한 1998년 경쟁법 유럽공동체 개혁규정(Competition Act 1998 EC Modernisation), ④ 유럽 차원에서의 거대 합병을 대상으로 하는 유럽공동체 합병 규칙(ECMR: European Community Merger Regulation) 등이 그것.
- 이 중 2002년 기업법 22조와 33조에는 특정 기업 합병이 경쟁을 저해하는 효과를 빚지 않는지 알아보기 위해 거쳐야 하는 경쟁법 관련 고려 사항이 명시되어 있음. 조사 결과에 따라 공정거래청(OFT)은 해당 합병을 경쟁위원회(CC: Competition Commission)에 회부할

것인지 여부를 결정하며, 경쟁위원회는 해당 합병 사례가 관련 시장에서 상당 수준의(substantial) 경쟁 감소를 불러일으켰거나 그럴 가능성이 농후한가를 따져, 최종적으로 ‘경쟁 저해’ 여부를 심사.

- 2003년 커뮤니케이션법 체제는 미디어 기업들 사이의 합병 역시 별도의 규정보다는 이러한 일반적 “합병 관리 체제(merger regime)”의 적용을 받도록 하는 것을 커다란 정책적 줄기로 채택. 신문사들 사이의 합병을 별도의 규정이 필요한 ‘특수 사례’로 취급하던 것에서 이를 일반적인 기업 합병 사례에 포함시킨 것이 대표적인 예. 하지만, 미디어 기업의 특수성을 완전히 배제하고 무조건 일반적 기업 합병 원칙에 맞추어 처리할 수는 없는 것이어서 일부의 특수 규정들을 남겨 놓았음. 예컨대, 미디어 기업들 사이의 합병이 발생할 경우, 주무장관의 결정에 따라, 미디어 기업 합병에 관한 추가적인 규정을 적용할 수 있음.
- 따라서 미디어 기업의 인수/합병은 그것이 ‘일반적 합병 상황(relevant merger situation)’에 해당하느냐 아니면 ‘특수(special) 합병 상황’에 해당하느냐에 따라 적용하는 심사 유형이 달라짐. 우선 ‘일반적 합병 상황’에서는 우선 보편적 차원의 경쟁 평가(competition assessment)를 적용하는데, ‘총매출액 심사(turnover test)’와 ‘공급 점유율 심사(share of supply test)’ 두 가지를 거침. 총매출액 심사는 해당 기업의 영국 내 사업 총매출액 규모가 7000만 파운드(한화 약 1300억 원)를 초과하는지 여부를 살피는 것이고, 공급 점유율 심사는 해당 기업들의 합병으로 인해 영국 전체 혹은 상당한 지역에서 물품이나 서비스의 공급 점유율 25% 이상이 그 합병 기업에 의해 점유되는 상황이 발생하는지(creation or enhancement) 여부를 조사하는 것. 해당 합병의 결과로 두 개 이상의 미디어 기업 간 차별성이 사라지게 되는 경우, 이 두 가지 문턱 가운데 어느 하나에라도 걸린다면 주무장관이 개입할 수 있는 조건이 충족됨. 이에 더하여 주무장관이 공익성 고려 사항을 적용할 필요가 있다고 판단할 경우 추가적으로 공익성 심사도 진행. 이 상황을 묶어서 일반적 ‘공익성 관리 체제(public interest regime)’라고 지칭함.
- 이에 반해, 미디어 기업에게만 해당하는 ‘특수 합병 상황(special merger situation)’에서는 앞서서의 ‘경쟁 평가’를 적용하지 않는 대신 ‘공익성 심사’만을 수행. 경쟁 평가 기준에 걸리지 않는 소규모 거래라고 하더라도, 미디어 기업이 관여됨으로써 사회 전반적인 공익성 수준에 변화가 발생할 수 있기 때문. 즉, 경쟁 평가와 무관한 공익적 고려만으로도 합병 상황에 개입할 수 있는 법적 장치가 존재하는 셈. 이 특수 합병 상황은 영국 전체 혹은 상당 지역에서 신문/방송 서비스 공급의 25% 이상을 차지하는(supplying) 신문/방송 기업이 특정 합병이나 지분 인수에 ‘참여’하면서 두 개 이상 기업 간의 차별성이 사라지게 되는 조건에

관련된. 일반적 합병 상황과는 달리, 그 거래의 “결과로(result in)” 공급 점유율 25% 선을 초과하는 기업이 등장하는가 아니라, 해당 합병이나 지분 인수 등에 일정 수준의 시장 지배력을 갖는 행위자가 ‘관여’되어 있는가에만 초점을 맞춘. 총매출액 7000만 파운드 혹은 공급 지배력을 갖는 단일 미디어 기업의 등장과 같은 일반적 잣대로는, 상대적으로 자본 규모가 작지만 사회적 파급 효과는 대단히 큰 미디어 부문의 특성을 제대로 반영할 수 없기 때문. 따라서 이 ‘특수 합병 상황’은 시장 지배적 공급자가 합병에 관여한다는 조건만으로도 시장 개입이 가능한 상황으로서, 경쟁 심사 없이 ‘공익성 심사(public interest test)’만을 적용하는 ‘특수 공익성 관리 체제(special public interest regime)’에 속함.

- 2002년 기업법 58조 2항에 명시되어 있는 ‘공익적 고려 사항(public interest considerations)’은 다음과 같음: ① 신문 지면에서 뉴스를 정확히 제시(presentation)하고 있으며 표현의 자유가 보장되어 있는가? ② 신문 시장에서의 관점의 다원성(plurality of views)이 유지되는가? ③ 미디어 다원성(plurality of media)이 구현되는가?

- 이외에도 2003년 커뮤니케이션법이 미디어 기업들에게 일반적으로 요구하고 있는 공익적 고려사항에 해당하는 것으로 ④ 다양한 취향과 관심(tastes and interests)에 폭넓게 소구할 수 있는 광범위한 고품질 방송을 제공할 필요성 ⑤ 2003년 커뮤니케이션법 319조가 미디어 기업의 일반적 목표(objectives)로 제시하고 있는 사안들에 대한 성실한 준수(genuine commitment) 등이 있음³⁾.

- 위와 같은 다섯 개 공익적 고려 사항들 가운데, 먼저, 신문 기업에게 적용되는 ② 신문시장에서의 “충분한 관점 다원성(sufficient plurality of views)” 개념은 신문 시장의 특정 합

3) 아래의 열두 개 조항이 미디어 기업의 일반적 목표로 제시된다.

- (a) 18세 이하의 청소년과 아동을 보호한다.
- (b) 범죄를 유발하거나 무질서를 낳을 가능성이 있는 내용은 텔레비전 및 라디오 서비스에 포함시키지 않는다.
- (c) 텔레비전 및 라디오 서비스에 포함되는 뉴스는 적절한 불평등당성(due impartiality)을 견지한다.
- (d) 텔레비전 및 라디오 서비스에 포함되는 뉴스는 정확성(accuracy)을 갖추어 보도한다.
- (e) 종교 프로그램에 관련해서 적정 수준의 책임성이 행사되도록 한다.
- (f) 공격적이고 유해한 내용물로부터 공중을 보호하려는 목적에서 일반적으로 받아들여지고 있는 기준(standards)을 프로그램 내용에 적용시킨다.
- (g) 라디오나 텔레비전을 활용한 정치 광고의 금지 원칙을 지지(upheld)한다.
- (h) 유해하거나 과도된 광고가 라디오나 텔레비전을 통해 방영되지 않도록 한다.
- (i) 라디오와 텔레비전 광고에 적용되는 국제적 의무규정을 준수한다.
- (j) 라디오나 텔레비전 프로그램에 대한 부적절한 후원(sponsorship)을 금한다.
- (k) 텔레비전과 라디오 광고주들 사이에서 부당한 차별이 존재하지 않도록 한다.
- (l) 잠재의식 기법(subliminal techniques)을 라디오나 텔레비전에 사용하지 않는다.

병 및 지분 인수 거래가 해당 시장 안에서 ‘관점의 범위(range of views)’와 ‘의견의 분포(distribution of opinions)’에 구조적인 영향(structural impact)을 끼치는지에 관심을 둬. 충분한 ‘수효(numbers)’의 관점과 견해가 표현되어야 할 필요뿐 아니라 그러한 관점의 내용적 다양성(variety)과 그것이 표현될 수 있는 수단 - 지면과 출판물(outlets and publications)의 다양성 - 을 확보해야 할 필요를 반영. 여기에는 당연히 양적 평가만이 아닌 질적 평가 역시 수행되어야 하는데, 예를 들어 특정 지역이 다른 지역보다 다원성 측면에서 더 큰 중요성을 갖게 되는 경우처럼, 신문 제호가 유통되는 구체적인 맥락과 그러한 제호들의 특성을 면밀히 고려. 다른 한편, 이 개념에 덧붙여진 “합리적이고 실행 가능한(reasonable and practicable)” 수준이라는 단서는 관점 다원성 개념이 지나치게 이상적으로 적용되는 것을 방지하기 위한 의미를 지니고 있음. 모든 수준에서 관점의 다원성을 세밀하게 따지는 일은 과도한 사회경제적 비용을 발생시키기 때문에 다양한 상황적 조건들을 고려해야 한다는 것. 이를테면 거대 도시 차원에서 고려하는 관점 다원성과 소규모 촌락에서 유지되어야 할 관점 다원성은 상이한 내용을 지닐 수밖에 없기 때문.

- 실제 규제 사례를 살펴보면 신문 기업들 사이의 인수 합병 시도가 특정한 민족적 이익, 이념적 견해의 반영 가능성을 축소시킬 수 있는 경우에 대해 주무장관의 개입이 이뤄진 사례가 적지 않음. 1989년에 Century Newspapers와 TRN 사이에 합병이 시도되었을 때, 여기서 탄생하는 합병 기업이 북아일랜드의 신문 제호들인 News Letter와 Belfast Telegraph를 동시에 소유하게 되는 상황을 제어한 사례가 대표적. (News Letter는 아일랜드 독립/자치주의에 대한 강력한 반대를 표방하는 통합당적 지향의(unionist) 신문이고 Belfast Telegraph는 마찬가지로 통합당 지향적이기는 하지만, 신교도-통합주의 견해와 구교도-분리주의 견해 사이에서 중도적 견해를 나타내는 신문이었음. 따라서 합병 기업이 이 두 제호를 동시에 소유하는 것은 북아일랜드에서 통합주의적 관점의 스펙트럼을 지나치게 편협하게 만들 우려가 있다고 판단하여 합병 승인이 거부되었음.)

- 다음으로, 방송과 교차소유 영역에 적용되는 “미디어 통제권자의 다원성(plurality of persons with control of media enterprises)” 개념은, 기업 소유주 차원에서 더 들어가 미디어 통제권자의 개인적(personal) 차원으로까지 검토된다는 점이 중요. 기업이 다르다고 하더라도 소유주 혹은 소유경영자(proprietor)가 같다면 실질적으로 동일한 통제력 아래에 놓이게 된다고 판단하기 때문. 따라서 이 개념의 적용은 구체적인 사회정치적 견해의 다원성을 기증하기 이전에, 그러한 견해를 통제할 수 있는 소유주의 수와 영향력 범위를 제어하는

것을 목표로 삼음. 미디어 기업에 대한 통제력이 소수의 개인들의 수중에 과도하게 집중됨으로써 미디어 지배력(dominance) 및 교차 미디어 지배력이 수용 불가능한 수준으로까지 증가하지 않도록 하는 것, 그를 통해 최소한의 다원성 수준을 확보하는 것이 주요한 관심사.

- 여기서 핵심 지표는 “통제권자의 수”와 “수용자 점유율”임. 첫째, 이 항목을 통해 파악되는 ‘미디어 다원성’ 수준은 특정 지역에서 특정 수용자들을 대상으로 미디어 서비스를 제공하는 기업의 소유주 수로 표현된다고 전제. 여기서의 소유주 개념은 좀 더 넓은 의미의 통제권자와 등치되는 것으로, ① 해당 기업의 소유자 ② 해당 기업에 대한 통제적 이권(controlling interest) 보유자 (예: 투표권의 50%) ③ 정책에 대한 통제력 보유자 ④ 정책에 대한 실질적 영향력(material influence) 보유자는 모두 “통제권자”로 받아들여짐. 따라서 동일한 소유권(ownership)이나 동일한 통제력(control) 아래에 놓이는 기업들은 모두 한 개인이 소유한 것으로 이해됨. 또한 연관된 개인들(associated persons), 즉 가족이나 사업 파트너에 의해 보유된 이해관계 역시 동일 개인에 의한 것으로 간주됨.⁴⁾ 둘째, 이와 같은 통제권자의 수효와는 별도로, 미디어 다원성 수준은 그 개인이 통제하는 미디어 기업의 수용자 점유율을 통해서도 파악될 필요가 있음. 여기서 수용자 점유율은 부문 미디어 시장에 따라, 지역에 따라, 그리고 기타의 특성들에 의거하여 다양하게 포착되어야 함. 위에서 설명한 2003년 커뮤니케이션법의 미디어 소유권 규칙이 부문 미디어 시장의 크기와 개별 미디어들의 영향력 수준을 측정하기 위해 채택한 수용자 점유율은 발행부수와 시청자/청취자 점유율로 단순화되어 있다면, 경쟁 관련법에 의한 공익성 심사에서는 그뿐 아니라 교차 미디어 커버리지, 신문의 독자 구성 등까지도 복합적으로 참고함. 대상이 되는 수용자의 범위를 결정할 때에도, 개별 미디어 기업이 서비스를 제공하는 수용자 개인 혹은 전체, 주무장관이 필요하다고 판단하는 수용자 집단, 그러한 집단의 일부 구성원 등 다층적인 기준을 적용. 이런 측면에서, 소규모적이고 지역적인 특성이 강한 라디오 부문의 소유권 규칙 사례처럼, 경우에 따라서는 해당 서비스가 포괄할 수 있는 잠재적 수용자(potential audiences) 역시 논의의 대상이 될 수 있음.

- 주무장관은 이러한 기준에 부합하는 일반적 합병 상황이나 특수 합병 상황에 언제나 개입하여 공익성 심사를 수행할 수 있음. 하지만, 무엇보다도 그러한 합병 - 예를 들면 거대 신

4) 예를 들어 루퍼트 머독이 통제력을 갖고 있는 News International 산하의 모든 미디어 기업들은 응당 모두 한 단위로 처리된다. 또한 News International이 통제력을 갖고 있으며 루퍼트 머독의 아들인 제임스 머독이 상당한 지분을 갖고 최고경영자로 활동하고 있는 위성 플랫폼 BSkyB와 그에 의해 소유된 미디어 기업들 역시 모두 하나의 단위, 즉 루퍼트 머독 개인으로 환산된다.

문 기업에 의한 지상파 방송사의 인수 합병이나 지분 획득 - 이 발생할 공산이 현실적으로 그리 크지 않기 때문에 실제 적용 사례 역시 거의 존재하지 않았음. 매우 예외적인 경우를 제외하고, 주무장관은 종전에는 미디어 소유 규칙 안에 포함되어 있었지만 2003년 커뮤니케이션법의 미디어 소유 규칙에서는 제거된 사례⁵⁾에 대해서우선적으로 개입을 고려하고 있음.⁶⁾

- 한편, 주무장관이 방송 부문과 교차소유에 관련된 합병 이슈에 대해 공익성 심사를 통한 개입을 고려하거나 개입하지 않기로 판단하는 조건은 다음과 같이 유형화할 수 있음: 첫째, 기존 미디어 소유 규칙에는 포함되어 있었으나 현행 미디어 소유 규칙에서는 제거된 사항들 - 위의 경우 - 에 대한 개입. 둘째, 기존 미디어 소유 규칙이나 현행 미디어 소유 규칙이 제약하지 않는 사항들 - 예컨대 케이블 사업자와 위성 사업자 사이의 합병 - 에 대한 불개입. 셋째, 현행 미디어 소유 규칙에 여전히 포함되어 있는 사항들에 대해서는 경우에 따라 개입 혹은 불개입 - 유럽경제구역에 속하는 미디어 소유주들에 대해서는 현행 미디어 소유 규칙이 충분히 다원성을 보호할 것이기 때문에 불개입. 하지만 해외자본의 경우에는 미디어 소유 규칙이 작동한다고 하더라도 미디어 소유 규칙 안에서 해외자본에 대한 제약 자체는 사라졌기 때문에 개입할 필요. 넷째, 미디어 소유 규칙을 통해서는 한 번도 다뤄본 적이 없는 사안에 대해서도 필요에 따라 - 이를 테면, 뉴스 채널이나 교육 채널의 상당수가 단일 소유

5) 해당 사안들은 다음과 같다.

- 발행부수 점유율 20% 이상의 전국신문 기업과 채널5 면허 보유자 사이의 합병
- 발행부수 점유율 20% 이상의 전국신문 기업과 전국 라디오 서비스 면허 보유자 사이의 합병
- 채널3 면허 보유자 내지 그에 대한 통제력을 획득한 사람이 총합 15% 이상의 시청자 점유율을 차지하게 되는 합병
- 같은 지역 안의 채널3 면허 보유 기업 사이의 합병 (실질적으로는 런던 지역에만 해당)
- 채널3 면허 보유자와 채널5 면허 보유자 사이의 합병
- 채널3 전국 방송 면허 (이침방송 면허) 보유자와 채널5 면허 보유자 사이의 합병
- 채널3 전국 방송 면허 보유자와 전국 라디오 서비스 사이의 합병
- 두 개 이상의 전국 라디오 서비스 사이의 합병
- 유럽경제구역 외부의 소유주가 관여된 합병

6) 의견의 다원성을 유지하기 위한 사전규제(ex ante regulation) 장치들로서의 미디어 소유규칙을 최소화하고, 이를 좀 더 일반적이고 유연한 사후규제내지 가이드라인 형식의 경쟁 관련법 체계에 의해 다뤄지게 하려는 정책적 경향의 결과물이다. 기존 미디어 소유 규칙에서 제거된 조항들은 실제로 완전히 사라진 것이 아니다. 다만, 그에 대한 규제 방법이 특수하고 고정적인 것에서 좀 더 일반적이고 유연한 것으로 변화했을 뿐이다. 마찬가지로 논리에서, 이후의 미디어 관련법에 의해 추가로 제거되는 조항들 - 이를테면 채널3 면허와 전국신문 사이의 20:20 규칙의 폐지 등 - 이 있다면 이 역시 ‘폐지라기보다는, 미디어 소유 규칙의 규제 대상에서 경쟁 관련법 차원의 공익성 심사 대상으로 이월된 것이라 해석해야 할 것이다.

권 아래에 놓이게 되는 경우라든가, 한 개인이 모든 종류의 음악 채널을 보유하는 상황, 새로운 지역 라디오 소유주 후보가 다른 미디어 부문이나 다른 나라에서 방송 기준을 성실히 준수하지 않은 경우 등 - 개입이 필요하다는 판단을 갖고 있는 것으로 알려짐.

- 그동안에는 이와 같은 규정을 적용한 사례가 존재하지 않았기 때문에 구체적인 작동 양식을 파악하기 어려웠으나, 최근 BSkyB에 의한 ITV 주식 매집 건 규제 사례가 등장, 중요한 참고 내용을 제공하고 있음.

- 루퍼트 머독의 News International이 대주주로서 통제력을 갖고 있는 위성 방송 플랫폼 사업자이자 다채널 사업자인 BSkyB는 2006년 11월, 채널3 지상파 면허의 대다수를 보유하고 있는 ITV plc 주식의 17.9%를 사들였음. 케이블 방송 플랫폼 사업자인 Virgin Media의 ITV 인수 시도를 선제하기 위한 시도, 이로 인해 투자 계획에 차질을 빚은 Virgin측은 공정거래청(OFT)에 이의 제기. 이유가 있다고 판단한 OFT는 이를 주무장관(당시의 무역산업부장관)에게 보고 2007년 2월, 주무장관은 관련 분야 최초의 개입 통고를 발행하고 Ofcom으로 하여금 해당 이슈에 대한 공익성 조사(public interest investigation)를 수행하도록 명령. 2007년 4월, Ofcom과 OFT의 보고서가 주무장관에게 전달됨. 경쟁 축소 가능성에 대한 OFT의 의견과, 뉴스 공급 측면에서 다양성을 저해함으로써 결국 공익을 해칠 수 있다는 Ofcom의 판단을 수용한 주무장관은, 2007년 5월, 이 사안을 경쟁위원회에 정식으로 회부할 것을 결정.

- 경쟁위원회는 BSkyB가 순전히 투자 목적에서 ITV의 주식을 사들이지는 않았으리라 판단. 따라서 "BSkyB가 ITV의 정책에 실질적인 영향을 끼칠 능력을 확보했는가?"를 핵심적 조사 대상으로 설정. 여기서 정책이란 기업의 전략적 방향성에 연관된 사업 운영, 그리고 기업의 활동 목표를 설정하고 달성할 수 있는 능력을 지칭. 경쟁위원회의 심의 결과, BSkyB의 지분율은, 과거의 투표권 행사 양태를 감안해 볼 때, ITV 경영진이 제안하는 특별한 결의인(special resolution)을 봉쇄할 수 있는 정도에 이르러 있다고 판단되었음. 경쟁위원회는 총매출액 기준이 이미 충족된 이 사안을 '일반적 합병 상황'에 부응하는 것으로 결정. 경쟁심사와 공익성/다원성 심사를 심층적으로 진행하기로 하였음.

- 경쟁위원회의 심의 결과는 2007년 12월, 주무장관에게 제출되었음. 주무장관은 그 이듬해인 2008년 1월 경쟁위원회의 결론과 권고사항을 거의 그대로 수용한 결정을 공포. 그 내용은 BSkyB의 지분 획득 행위가 ITN과의 뉴스 공급 계약 등에 관련된 경쟁을 저해할 수 있다는 것. 따라서 BSkyB의 ITV 지분을 7.5% 수준까지 낮출 것을 주문하면서, 심사 과정

에서 BSkyB가 먼저 지분을 판매할 경우 그 인수자가 비슷한 문제를 불러일으키지 않을 수 있도록 반드시 ITV의 승인을 얻도록 했음. 대신 경쟁 축소를 인한, 즉, 시장 일반 측면에서의 경쟁 감소로 인한 일반적 수준의 공익성 저해를 제외하고는, 미디어 부문 특유의 공익성/다원성 문제가 발생되지는 않는 것으로 판단. 공익성/다원성 이슈에 관련된 대응 조치는 구성되지 않았음.

- 당사자인 BSkyB와 경쟁자인 Virgin은 경쟁위원회와 주무장관의 이러한 결정에 즉각적인 반발 의사를 표명. (특히 Virgin은 경쟁 저해 부분에 대한 대응 조치가 충분히 못했음은 물론 공익성/다원성 이슈에서 기본적으로 문제없음을 선언한 것은 온전히 못한 판단이었다는 의견을 피력. 이에 다원성 심사를 다시 수행할 것을 요구하면서 BSkyB의 ITV 지분 전체의 매각을 포함하는 새로운 대응 조치가 필요하다고 주장.) 이에 해당 사안은 경쟁항소재판소(Competition Appeal Tribunal)로 이월됨. 2008년 9월 말, 경쟁항소재판소는 경쟁위원회와 주무장관의 결론과 대응 조치에 문제가 없다는 이유에서 BSkyB의 항소를 기각. 곧 이은 10월, Virgin의 항소 역시 기각. 주식 매집 당시의 주가 135펜스가 이제는 30펜스 미만으로 추락하여 엄청난 투자 손실을 감수해야만 하는 조건에 몰린 BSkyB는 최후의 생명줄이랄 수 있는 사법부 항소 법원의 심리를 요청했다. 2009년 3월 현재, 항소 법원은 BSkyB의 항소권을 인정. 이 사안에 대한 최종적 판단이 내려질 가능성 열림.

3. 결론

- 현행 영국 미디어 관련법과 정책 규정은 미디어 소유 규칙을 주기적으로 재검토하여 상황의 변화에 부합하는 법률적 대응을 피하도록 하고 있음. 2003년 체제 또한 당시의 영국 미디어 환경에 대한 검토에 근거를 두고 구성된 것. 최소한 3년 단위로 미디어 소유 규칙을 재검토하는 주체인 Ofcom은 2006년에 1차 재검토를 수행, 현재와 같은 틀을 유지할 것을 권고. 판단의 근거는 다음과 같았음.

- 첫째, 미디어 소유 규칙의 핵심을 이루는 원칙인 '관점의 다양성과 다원성의 보장' 측면에서 가장 큰 난점이 있다면 바로 그 관점의 다원성 수준을 측정할 수단이 보편적으로 합의되어 있지 않다는 것. 따라서 미디어 소유 규칙은 상위의 이념이랄 수 있는 관점의 다원성을 대신하는 개념으로서 소유권의 다원성을 채택. 장기적으로는 좀 더 구체적이고 현실성 있는 대응개념과 방안을 마련해야 하겠지만, 당분간은 소유권의 다원성을 통해 관점의 다원성을 획득하는 방향으로 미디어 소유 규칙이 운용될 수밖에 없을 것이라는 판단. 둘째, 경쟁 저

하를 막을 목적으로 수립되어 있는 경쟁 관련법만으로도 일정 수준 이상의 소유권의 다원성을 유지할 수 있다면, 굳이 미디어 소유권 규제를 위한 특수 규정을 유지할 필요는 없다고 봄. 셋째, 그럼에도 불구하고 경쟁 관련법에만 의존하는 것은 아직 위험하며 경우에 따라 부적절할 수 있음. 이를테면 경쟁법적인 관점에서 보면 과도한 소유권 집중이 발생하지 않는다고 하더라도, 관점의 다원성이 현저히 부족한 상황도 얼마든지 가능하기 때문. 따라서 미디어 부문의 특수성을 감안한 별도의 미디어 소유 규칙이 (최소한 아직은) 필요하다고 판단.

- 2003년 체제를 전후로 영국 미디어 환경은 심대한 변화 과정에 놓여 있다는 것이 정책 담당자들의 견해. 무엇보다도 디지털 기술의 보급이 크게 확산되면서 매체 선택성이 늘어나고 있는데, 이는 정보와 뉴스의 대안적 공급처를 포함하여 콘텐츠에 대한 소비자 선택 폭이 급격히 확장되는 결과를 빚었음. 하지만 동시에 지상파 방송이나 아날로그 라디오, 전국 및 지역의 종이신문 등과 같은 전통적인 매체와 플랫폼이 여전히 미디어 소비와 뉴스 접근에 대한 상대적인 지배력을 유지하고 있는 조건 또한 간과할 수는 없음. 때문에, 한편으로는 뉴스와 기타 콘텐츠에 대한 소비자 선택 폭의 확장이 경쟁의 선순환을 보장함에 따라 그에 관련된 미디어 소유 규칙을 완화할 필요성이 지속적으로 제기됨. 하지만 다른 한편으로는, 전통적인 매체와 플랫폼이, 그리고 교차 소유와 합병 등을 통해 전통적 부문과 뉴미디어 부문을 가로지르는 통제력이 소수의 거대 자본의 수중에 놓이게 된다면, 이들이 갖고 있는 지배적인 지위가 악용될 소지가 크므로 이를 예방하기 위한 별도의 미디어 소유 규칙이 구체적으로 작성될 필요가 있다고 봄.

- 이와 같은 사례는, 영국의 미디어 소유 규칙 속에 내재한 일정한 갈등, 혹은 긴장 관계를 반영함. 미디어 소유 규칙의 지속적 완화와 일반적 차원의 경쟁 규제로의 이월을 염두에 두고 있는 한 편의 입장과, 미디어 소유 규칙의 독자성 유지와 이를 통한 미디어 공공성 확보에 초점을 맞추고 있는 다른 한 편의 입장 사이의 길항작용이 그것. 현재의 미디어 소유 규칙은 비록 신자유주의적 탈규제 경향이 지속적으로 유입되어 있는 결과물이라는 하지만, 최소한 '산업적 활력'과 '공익적 기능' 사이에 균형을 유지하고자 하는 시도로서 다양한 이해 관계를 반영하고 있음.

독일의 방송 매체 집중 규제 제도 및 사례

공공미디어연구소 내부자료

1. 독일 방송 원칙

독일의 방송은 국가로부터 독립이 가장 큰 원칙 즉 국가의 개입으로부터 자유로운 것을 제일 중요하다. 즉 독일에서는 방송에 관한 한 주들이 절대권을 가지고 있다. 주 방송법 내지 매체법은 있지만 연방수준의 방송법은 없다. 주 자체적으로 방송법이 있고 규제할 기구들도 만든다. 유일하게 대외방송인 도이치벨레는 예외적으로 연방법에 근거하며, 방송료가 아니라 연방의회가 직접 재정을 지원한다. 즉, 세금으로 재정 충당한다. 그 외는 주들이 독립적으로 운영한다. 전국을 대상으로 하는 방송에 대해서는 전체 16개 주가 조약을 맺어 이를 통제한다. 그 외에는 주끼리 조약을 체결하여 한다. 즉 개별 주의 영역을 넘어서는 방송에 관한 경우에는 해당 주들이 이에 관한 조약을 체결한다. 이는 독일의 역사적 경험 즉 나치 시대의 선전등에 대한 경험이 큰 영향을 미쳤다.

2. 우세한 여론 권력(vorherrschende Meinungsmacht)

우세한 여론 권력에 이르지 않는 한 지배적인 정도까지는 가지 않는 여론 권력은 한 기업은 독일 연방 공화국에서 본인 스스로 또는 자신에 귀속하는 기업을 통해 전국적으로 수에 제한없이 텔레비전 방송을 할 수 있다. 즉 누구나 방송을 할 수 있게 된다. 만약 우세한 여론 권력에 이르면 제제를 받게 된다.

3. 독일 방송 체계-공공방송과 사적방송

독일의 방송 체계는 공공 방송(öffentlich-rechtlicher Rundfunk)과 사적 방송(privater Rundfunk)으로 운영된다. 공공 방송은 공법에 의해 설립, 조직, 운영되는 공적 법인체를 말한다. 그리고 각 주의 법과 주들 사이의 조약이 법적 근거를 갖는다. 파산 절차를 진행할 수 없도록 법으로 규정하고 있다 즉(예 ZDF-주 조약) 자기 자산을 누구에게 넘겨줄 수 없도록

규정해놓고 있다. 이점이 사적 방송과 법적으로 가장 크게 차이가 나게 하는 점이다. 재정은 방송료, 광고 수입, 자체 수입을 하며, 유료 서비스는 즉 돈으로 하는 서비스는 금지한다. 그리고 3 기관이 연계되어 있음 즉 방송위원회, 운영위원회, 사장 등의 기관 사이의 역할 분담과 협력, 상호 견제의 체계이다. 대부분 이렇게 3가지로 이루어져 있다

한편 사적 방송은 관영이나 국영이 아닌 경우를 말한다. 가장 큰 특징은 사적으로 소유되어 있는 방송이며 소유자가 사적으로 처분할 수 있는 방송이다. 재정: 광고 수입, 자체 수입으로 운영되며 방송료의 사용은 금지하도록 법에 명시되어 있다. 사적 방송의 감독은 주 매체기구(Landesmedienanstalt)이다. 16개가 아니라 2개 주가 공동으로 매체기구를 설립했기 때문에 모두 14개의 주 매체기구가 있다. 매체 기구는 국가로부터의 독립이라는 원칙에 따라, 국가 기관이 아니라 자주적이고 독립적인 위상을 보유했다.

4. 독일 방송 매체의 집중 규제

독일은 사회 민주주의의 유지와 발전이고 개인의 의견과 사회 여론의 자유로운 형성 이고 그리고 의견 다양성과 다원성의 보장되어야 한다는 철학을 바탕으로 하고 있다. 이런 토대 위해서 매체 집중 규제가 된다.

규제 기준은 여론 영향력을 기준으로 한다.. 여론 영향력이 너무 크면 규제한다. 그 기준은 시청자 점유율이며, 점유율이 높으면 영향력이 크다고 하고 규제 한다. 규제 방식은 우세한 여론 권력의 저지하는 방식이다. 방송사들의 영향력도 고려해서 규제가 이루어진다. 한 회사의 지분 상한성, 매체의 영역. 매체 수와는 무관하게 규제가 이루어진다.

규제 기구는 각 주의 매체 기구이며 각 주마다 매체 집중 조사 위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)이다. 조사 결과를 통해서 실제 규제를 취하는 것은 매체 기구이다. 사유방송이 허가권을 부여 박탈하는 것이 주 매체기구가 담당한다.

5. 규제 규정과 내용

규제 내용은 사유 방송에는 내용적으로 의견의 다양성이 전반적으로 표현되어야 한다. 규제 기관의 하나의 개별 방송이 여론 형성에 과도한 정도로 불균형하게 영향을 미쳐서는 안된다

는 규정이 있다.

우세한 여론 권력은 우세한 여론 권력(vorherrschende Meinungsmacht)에 이르지 않는 한, 한 기업은 독일 연방 공화국에서 스스로 또는 자신에 귀속하는 기업을 통해 전국적으로 수에 제한없이 텔레비전 방송을 할 수 있다. 한 기업에 귀속하는 방송들의 연 평균 시청자 점유율이 30%에 이르렀을 경우, 우세한 여론 권력이 생겼다고 추정한다. 연평균 시청율이 30%이상일때 우세한 여론권력이라고 추정하고 규제하며 사전에 매체 집중을 예방할 수도 있다. 그리고 지배적 위치 또는 30%정도의 영향력을 행사할 경우 그 보다 시청율이 낮더라도 우세한 여론 권을 보유하고 있다고 한다.

한편 위의 시청자 점유율을 산정할 때, 그에 귀속되는 최고의 시청자 점유율을 지닌 종합 방송에 창 프로그램들이 있을 경우, 실제 시청자 점유율에서 2%를 감해준다; 동시에 3 자 프로그램을 위한 방송시간을 제공하고 있으면 3%를 더 감해준다. 최대 5%까지 시청율에서 제외시켜 준다

6. 시청자 점유율의 조사

시청자 점유율은 공영방송, 사유방송 모두 조사한다.

시청자 점유율은 공영방송과 전국적으로 수신 가능한 사유 방송의 모든 독일어 채널들을 포괄하여 각 채널의 시청자 점유율을 조사한다. 채널들이 지난 12개월 동안 달했던 시청자 점유율의 평균이다. 점유율은 채널의 점유율 한 방송의 점유율은 전체 시청자 전국적으로 tv 를 보는 시청자중 그 채널 그 방송에서 차지하는 시청자들의 비유. 뉴스 뿐만 아니라 일반적인 전체 공영방송등 전체 시청자중에서 시청자들이 접하는 비율을 말한다.

주 매체기구들은 KEK의 기준에 따라 시청자 점유율의 조사를 한 기업에 위탁한다; 위탁은 경제성과 절약의 기본 원칙에 따른다. 조사는 4세 이상의 시청자 표본에 대해 일반적으로 인정된 과학적 방법에 따라 실시되어야만 한다. 한국에 적용하려면 시청율 조사 회사가 공적이어야 할 것이다. 점유율로 규제하려면 시청율 조사 기관의 공신력 확보가 필수적이다.

시청자 점유율의 합산은 기업 자신의 방송, 또는 자신이 직접적으로 자본이나 투표권의 25% 이상을 보유하고 있는 기업의 방송들은 모두 하나의 기업에 귀속된다. 이런 기업은 하나로 본다. 그리고 자신이 간접적으로 참여하고 있는 기업들, 즉, 이 기업들이 자신과 결합 관계(주식법 § 15)에 있고, 이 기업들이 자본이나 투표권의 25% 이상 참여하고 있는 기업들의 모든 방송들도 자신에 합산된다. 이처럼 둘의 의미로 결합된 모든 기업들은 단일한 기

업으로 간주되며, 그들의 자본이나 투표권의 지분은 모두 합산된다. 여러 기업들이 약정이나 기타 다른 방식을 통해 공동으로 하나의 참여 기업에 지배적 영향력을 행사할 수 있을 때, 그 각각의 기업은 지배적 기업으로 간주된다.

참여관계의 변화있을때는 참여 관계나 기타 영향력의 각개의 계획된 변화는 그 변화를 시행하기 이전에 해당 매체기구에 서면으로 신고해야 한다.

7. 우세한 여론 권력에 대한 조치

우세한 여론에 대한 조치는 사유방송에 한한다. 한국처럼 단순히 영향력 있는 매체가 무엇인가라는 질문으로 영향력을 평가하는 것과 다르다.

우세한 여론 권력에 대한 조치는 다음과 같다. 그 기업은 자신에 귀속되는 시청자 점유율이 규정 이하로 떨어질 때 까지 방송에서 자신에 귀속되는 참여 지분을 포기할 수 있다. 그리고 그 기업은 우세한 여론 권력에 이르지 못할 만큼 매체 관련 시장에서의 지위를 약화시키거나 방송사에 대한 참여 지분을 포기할 수 있다. 또는 그 기업은 자신에 귀속되는 방송에 다양성 보장 조치(독립적 3 자를 위한 방송시간의 제공, 프로그램 자문위원회의 설치)를 취할 수 있다. 주 매체기구들은 공동으로 3년 마다, 또는 주들의 요구에 따라 다음을 감안하여 집중의 진전에 관한, 그리고 사유 방송에서 의견다양성을 보장하기 위한 조치들에 관한 KEK의 보고서를 발행해야 한다.

텔레비전에 있어서 의견 다양성의 보장하기 위해서 하나의 기업이 귀속되는 방송들과 함께 우세한 여론 권력에 이르렀다면, 더 이상 그에 귀속되는 방송에 허가를 내 주어서는 안되며, 방송에 대한 더 이상의 참여 지분의 획득은 우려없음으로 확인해주지 않는다. 그리고 한 기업이 그에 귀속되는 방송들과 함께 우세한 여론 권력에 이른 경우, 해당 주의 매체기구는 KEK을 통해 그 기업에게 다음의 조치를 권고한다:

8. 매체 집중 조사위원회

(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)

시청 점유율 산정은 공, 민은 다 조사 하며 주 매체에서 매체 집중도에 관한 조사를 통해서 제제를 가하는 경우는 민영방송에 한한다. 위원회 재정은 매체 기구들은 위원회에 인적, 물적 자원을 지원해야 한다. 주 매체기구들의 재정은 해당 주의 방송료(기본료의 1.9275%와

텔레비전료의 1.8818%, 방송료 전체의 1.9%)로 충당한다. 위원 구성은 방송법 및 경제법 전문가 6명. 주 매체법에 따라 법적으로 주 매체기구들을 대표하는 6 명 총12명이다. 위원 회의 결정은 최종적이며 주 매체 기구과 다른 기관에 대해 구속력을 가진다.

9. 신문 방송 겸영의 문제

신문방송 겸영에 대한 규제는 없으나 우세한 여론 권력의 기준에 따라 방송 승인이 이루어 지지 않기도 한다

전국적 사유 텔레비전과 관련하여 텔레비전 방송과 신문 기업 사이의 상호 참여를 규율하는 법적 규정은 없다. 즉, 참여 지분이나 기업의 수의 제한이 없다. 지분 참여정도는 여론 영향력이 고려가 된다. 한 기업이 매체 관련 시장에서의 위치를 평가할 때 그러한 상호 결합이 고려된다.

하지만 독일에서는 신문들의 정치적 성향이 다양하다. 예를 들어 메이저 신문들사들중에서 정치적 성향이 많이 차이가 있다. 우리의 경우처럼 조중동으로 대표되는 메이저 신문 시스템과는 다르다.

신문사들이 방송에 참여하고는 있다. 예를 들면 일간 신문 시장에서 적극적으로 활동하고 있는 출판 그룹 하인리히 바우어(Heinrich Bauer), 후베르트 부르다(Hubert Burda), 게오르 그 폰 홀쯔브링크(Georg von Holtzbrinck), 그루너+야르(Gruner+Jahr), 그리고 마드작(Madsack)이 전국 텔레비전 방송과 결합되어 있다.

10. 방송 집중 규제의 사례

악셀 슈프링어 주식회사(Axel Springer AG)에 의한 프로지벤자트아인스 미디어 주식회사(ProSiebenSAT.1 Media AG)의 인수 계획이 있었다. 2005년 8월 8일에 신청, 2006년 1월 10일에 불가 판단하였다. 통합적인 시청자 점유율 산정해서 평가하였다. 가중치를 주어서 신문, 출판등 여러 영역에서 영향력을 방송의 영향력으로 환산하면 어느정도인가를 계산하여 판단하였다.

사례에 적용한 가중치: 전국 텔레비전의 여론 영향력과 비교하여 일간 신문 2/3, 텔레비전 프로그램 잡지 1/7, 대중 잡지 1/10, 온라인 매체 1/2, 라디오 1/2. 인수 사례에서 가중치로 전환된 시청자 점유율을 계산하였다. 프로지벤자트아인스 그룹의 전국 텔레비전 22.06%, 일

간 신문 17%, 텔레비전 프로그램 잡지 4%, 대중 잡지 1%, 온라인 매체 3%, 모두 합하여 47%. 즉, 매체 관련 시장에서의 활동에 대한 총체적인 평가는 전국 텔레비전 시청자 점유율 25%에 해당한다. 즉 우세한 여론권력인 기준인 30%를 넘어섰기 때문에 허가를 주지 않아서 승인되지 않았다.

신문방송 경영 해외사례 연구(프랑스)

2009. 4. 21. 언론개혁시민연대 정책국

1. 프랑스, 다원성과 다원주의 강조

○ 어떠한 언론이나 미디어 정책에 있어서도 다원성과 다원주의에 대해 강조함. 어떤 정책에서도 취지는 다원성과 다원주의 확보라는 것이 꼭 들어감. 심지어 다원성을 훼손할 수 있는 법을 만든다고 하더라도, “다원성과 다원주의”를 위해 법을 개정한다고 주장함.

2. 2차 대전의 후유증

○ 프랑스는 2차 세계대전 독일 점령기에서 독일이 방송을 점령했던 아픔이 있는 나라임. 이 때 방송이 정치에 이용당했던 역사도 가지고 있음. 2차 대전 이후에 드골이 집권하면서, 독립성을 주장. 어떻게 하면 정치로터 독립하기 할 수 있을까를 고민.

3. 3:3:3 원칙

○ 프랑스에서는 뉴스를 할 때, 암묵적으로 3:3:3이라는 원칙을 가지고 있음. 여:야 정부의 비중이 그렇다는 의미임. 사실상 여권이 6-70% 점유하는 수준.

4. 미테랑의 방송개혁작업

○ 미테랑 정부가 들어서면서, 최초로 방송을 개혁하기 위한 작업에 가지적으로 돌입. 미테랑은 집권 3수를 한 원인을 방송을 잡기 못했기 때문이라고 판단하면서 방송개혁작업 시작.

○ 미테랑은 방송시장 전반에 대한 개혁을 시작했고, 30여년이 지난 후 사르코지는 방송을 위한 개혁을 완성했던 대통령이라고 할 수 있음.

○ 미테랑은 공영방송을 개혁하기 전에 방송을 개방(콘텐츠 제작, 송출공사 등). 지상파 방송의 다원성을 확보하기 위해서는 방송사가 좀더 있어야 하겠다고 생각한 것. Canal+ 라는 유료 지상파 방송이 그때 등장(Canal+는 유일한 유료 지상파 채널임). 이 밖에도 라쟁크, M6

(음악방송) 등 민영방송 등장. 이로 인해 당시 국영방송사 대부분 매출액이 떨어지기 시작하고, 경영이 엉망인 상황에 처하게 됨.

○ 미테랑이 임기 말에 우파에게 져서, 좌우 동거내각이 생겨나면서 미테랑의 개혁은 방송 개방에서 끝이 남.

5. 자크 시락의 공영방송 민영화

○ 후에 대통령이 된 자크 시락이 동거내각의 총리가 되면서 바로 국영 방송의 민영화에 돌입. 국영의 독점에서 다원화가 되는 시점.

○ 당시 세계적 상황은 신자유주의 물결에 따른 미국의 레이거노믹스, 테처리즘 등의 만연. 국영을 민영화하는 바람이 분.

<1980년대 이전까지의 프랑스 방송의 주요변화>

- 1922년 첫 공영 라디오방송 시작
- 1935년 첫 텔레비전 방송 시작, 1941년 프랑스 라디오방송(RDF) 국가 독점체제
- 1945년 3월 3일 방송 국가 독점 명령
- 1949년 2월 9일 RDF가 프랑스 라디오 텔레비전(RTF)으로 변경. 공보부(Ministry of Information 산하 기관)
- 1959년 2월 4일 RTF는 산업과 상업적 성격을 지니는 공적 기관화가 됨. 예산은 Ministry of Information에 편성
- 1964년 6월 26일 방송법에서 ORTF(프랑스 라디오 텔레비전 방송국: Office de Radio et Television Francaise)로 변경(autorite에서 tutelle로 변경)
- 1972년 7월 2일 수정법: ORTF에 사장제도 도입
- 1974년 8월 7일 수정법: 프랑스 국영방송사의 형태를 완전히 갖추 : ORTF를 7개의 국영화사로 나눔 : TF1, A2, FR3, Radio France, TDF(전송회사), INA(Institut National de l'Audivisuel), 프랑스 프로덕션(Societe francaise de production)
- 1978년 7월 29일 수정법 : Radio Libre 방송 금지

- 자크 시락 정권에서 TF1의 인기가 높아져 가자, 민영방송의 효과를 극대화하기 위해 TF1을 민영화시킴. 사실상, TF1의 성격이 우리나라의 MBC와 유사했음. 이로 인해 상업화된 TF1이 성장하게 됨.

- 기존 프랑스인들 공영방송과 민영방송 인식 없었음. 자크 시락이 TF1을 민영화하면서 공영방송과 민영방송에 대한 인식의 차이가 발생하게 됨.

- 이 때 전 세계적으로 최초일 것이라고 생각되는 라쟁크리는 민영방송사가 파산. 베를루스쿠니가 최대주주였던 라쟁크리는 4~5년만에 망한 것.
- 프랑스가 기본적으로 방송시장이 그렇게 큰 나라는 아님. 자국시장의 규모를 생각하지 않고, 다원주의의 입장에서 방송사를 개방을 하니, 방송시장이 망하는 일이 발생하는 것. 라쟁크리는 무리한 투자를 했고, 특히, 보도쪽에 무리하게 투자함(이라크전 올인, CNN 등장으로 역부족). 시장의 크기에 비해 무리한 투자를 했던 것.

○ TF1의 민영화 이후 파장

- 프랑스 자국 문화전반에 타격을 줌. TF1은 벌금을 내면서 까지 자국산 프로그램을 방영하지 않았고, 버라이어티 위주로 편성하는가 하면, 보도도 연성화 됨.
- 반작용으로 공영방송의 시청률은 하락하고 공영방송의 전반적인 힘이 하락함.
- 이러한 상황까지 이르게 되자 1994년 프랑스 지식인들의 모여서 공영방송 회복을 목표로 공영방송 지킴을 만드는 등 '공영방송 살리기' 운동을 진행.
- 이때 등장한 것이 2000년 방송법. 이때 5개의 공영방송이 홀딩컴퍼니 형식을 지니게 됨.

○ 사르코지 방송법

- 홀딩컴퍼니를 한 회사로 만들.
- 라디오 프랑스 합병, 라디오와 TV를 통합하여 하나의 회사로 만들.
- 공영방송을 자본과 시청률 경쟁에서 해방시키기 위해 광고폐지.
- ※ 사르코지는 자크시락의 아들 혹은 후계자라 불림.
- 사르코지, 방송은 절대 권력과 동떨어질 수 없음. 때문에 국가에 종속되어야 한다는 생각을 가지고 있음.
- 수신료는 프랑스가 116유로, 독일이 201유로 등으로 차이가 남. france1 등 공영방송이 제대로 역할을 하려면, 시청료를 가지고 움직이려면 적어도 180유로 수준(bbc의 수신료) 정도가 되어야 하는데, 이 차액 60유로를 국가가 담당하겠다는 것.
- 이러한 정책의 제일 큰 수요자는 TF1. 때문에 매출액의 3%를 공영방송에 지원하는 방안 마련.
- 사르코지는 '공영방송을 권력에 종속되는 방송으로 남기고, 결국은 고사를 시키겠다'는 의도. 프랑스의 시청료는 적기도 하지만, 면제가정도 많음. 결국 세금으로 공영방송을 운영하겠다는 것인데, 세금의 지원이 줄어들게 되면 결국 고사됨.

- 사르코지는 TF1에 3%를 때는 대신에, 중간광고를 허용하게 하겠다는 것임. 결국 민영방송 중심으로 가겠다는 의미.
- ※ 프랑스 방송은 시장도 적고 경쟁력도 크지 않음. 프랑스에서 질 좋은 프로그램이 2가지가 있었는데, '책 토론 프로그램'과 '정치토론프로그램'. 그러나 미국시리즈를 구매하여 방송하는 것이 시청률도 높고 비용도 절약된다고 판단. 이러한 경향은 지속될 것으로 전망.
- ※ 프랑스는 수요일, 어린이들이 학교에 가지 않음. 이때 TF1은 하루종일 일본 애니메이션으로 방송을 편성함.
- 사르코지가 내세웠던 논리는 '공영은 공영답게, 민영은 민영답게', '미국에 맞서는 거대 미디어기업을 만들자'는 것임.
- 30년 동안 프랑스 방송의 역사가 우리나라와 매우 유사함. 5개를 묶고 한 회사를 만들때, 벌써 지역방송을 갖고 있는 FRANCE3가 파산한다는 이야기가 나오고 있음. 독점에 대한 규제가 타이트한 나라인데, 지역신문에 FRANCE3를 팔수밖에 없다는 말이 나오고 있음. 혹은 공영방송 1개를 민영화 시키지는 주장이 나오고 있는 실정.
- 프랑스는 공영방송이 결국 살아남지 못하고 궁극적으로 FRANCE1과 A2만 남을 것이라고 예상하고 있음. 사르코지를 비판하는 사람들은 사르코지의 정책을 2마리 토끼(공영, 민영)를 잡으려다 모두 놓치는 법이라고 비판하고 있음.

미국 FCC, 교차소유 금지완화의 진실

공공미디어연구소 주간정책브리핑 (2008년 5월28일)

○ 지난해 12월18일 미국 연방통신위원회(FCC)는 1975년 이후 32년 동안 유지돼온 '동일 지역 신문-방송 교차소유 금지'를 완화하기로 결정함. 지난 2003년 의회에서 좌절된 첫 시도 이후 FCC의 두 번째 모험임.

○ 미국 시민단체들은 FCC가 내건 교차소유 완화는 '구멍이 숭숭 뚫려 있는 전면적인 완화'라고 비판함. 미국 FCC의 교차소유 완화 결정은 크게 네 가지 내용으로 이뤄져 있음. ▲미국 내 상위 20개 방송지역을 완화 대상으로 하고 ▲한 개 신문사와 한 개 TV 방송사 또는 한 개 라디오 방송사를 교차소유 할 수 있도록 하되 ▲교차소유 이후 해당 지역 안에 적어도 8개의 다른 미디어(신문사와 방송사)가 존재해야 하며 ▲해당 지역의 상위 4대 방송사의 경우 교차소유 대상에서 제외한다 등이 그것임.

- 하지만 FCC는 이런 4가지 기준에서 벗어나더라도 다음과 같은 두 가지 경우 교차소유를 허용할 수 있는 예외조항을 뒀음. 첫째, 신문사나 방송사가 경영난으로 '파산 상태(failed)'에 있거나 '경영상(failing)'을 겪고 있을 경우다임 '파산 상태'의 기준은, 파산 신청 직전 최소 4개월 동안 발행 중단 또는 방송 중단임.

- 경영난은 ▲일일 총 시청률이 4% 이하 ▲지난 3년간 적자 ▲교차소유가 공공의 이익에 부합 ▲인수자가 해당 시장에서 유일하게 이 신문사나 방송사를 운영할 수 있는 실질적인 대안일 경우가 기준임. 둘째, 교차소유로 인해 새로운 지역 뉴스가 방송될 수 있을 경우임. 구체적으로 이전에 없었던 지역뉴스를 주당 7시간 이상 방송할 수 있을 때를 말함.

○ FCC의 이런 완화 내용은 케빈 마틴 FCC 위원장의 애초 제안과 거의 달라진 게 없음. 이에 대해 케빈 마틴은 상위 170개 지역에서 교차소유를 허용하려 한 2003년 시도 때와 견줘 '상대적으로 사소한 교차소유 금지 완화'이며 이런 완화조차 없다면 '미국의 신문업계는 고사하게 될 것'이라고 주장했음. FCC 역시 2003년 때보다 '훨씬 더 보수적인 접근'을 취했

다고 평가했음.

○ 하지만 사소하기는커녕 전면적인 완화라는 게 미국 언론시민단체들의 주장임. 먼저, 교차소유가 허용되는 상위 20개 방송시장은 전체 미국 가구의 43% 이상을 포괄하며 인구 수로는 1억2천만명에 이르기 때문임. 게다가, FCC는 이른바 광범위한 유예조항(waiver)을 두고 있음.

- 유예조항은, 앞서 말한 공적 이해에 부합하는 것으로 인정하는 네 가지 경우, 파산 상태 및 경영난과 새로운 지역뉴스 7시간 이상에 해당되지 않더라도 FCC가 그때그때 시안마다(case by case) 심사해 교차소유를 허용할 수 있는 재량권에 해당함. 결국 상위 20개 방송시장이 아닌 하위 방송시장이라고 하더라도, 해당지역의 상위 4개 방송사라고 하더라도, 유예조항의 적용을 받으면 교차소유의 대상이 될 수 있는 것임.

- 문제는 이 유예조항의 기준이 매우 모호하다는 점임. 이를테면 교차소유를 통해 해당 시장에서 지역뉴스가 상당한 정도로 증가, 파산 또는 경영난을 겪고 있는 방송사나 신문사에 대한 투자 의지 등이 그것임. 유예조항의 적용은, 해당 방송사나 신문사가 유예조항 적용을 신청하고 애매한 기준에 대한 나름의 입증을 하면 이뤄질 수 있음. 결국, 이는 지역뉴스가 최소한 주당 7시간이 아니더라도, 상위 4개 방송사라고 하더라도, 상위 20개 방송지역이 아니라 하더라도 경영난을 겪고 있는 신문사에 대한 강력한 투자 의지를 피력한다면, FCC가 유예조항을 적용할 수 있다는 얘기임. 미국 언론시민단체들이 사실상의 전면적인 교차소유 허용이라고 반발하는 것도 이런 이유에서임.

○ 미국 상원은 2008년 5월16일 FCC의 신문-방송 교차소유 완화 결정을 무효화시키는 불승인 결의안을 채택했음. 그것도 민주당과 공화당 막론하고 거의 만장일치로 통과시켰음. 반대는 공화당 소속 의원 두 명뿐이었음. 2003년 상원에서 FCC의 비슷한 결정을 무효화시키는 결의안이 찬성 55명, 반대 40명이라는 근소한 차이로 채택된 것과 견줘보면, 압도적인 찬성 비율임.

- FCC와 케빈 마틴 위원장의 주장처럼, 상위 170개 지역을 대상으로 했던 2003년 결정과 달리 상위 20개 지역에서만 교차소유를 완화하려고 하는데 미국 의회의 반대는 훨씬 더 강

한 셈이다. 상원 결의안 채택을 주도한 바이런 도건(민주당) 의원은 결의안 채택 뒤 다음과 같이 밝힌 바 있음. 'FCC의 결정은 미국 전역에 걸친 신문과 방송의 더 많은 합병을 가능하게 하는 짝 벌어진 허점 구멍(gaping loophole)을 열었다.'