



제 417회 국회 (임시회)
제1차 문화체육관광위원회

정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안

국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안

검 토 보 고

〈언론의 영향력 평가제도 도입 및 활용〉

- 김승원의원 대표발의(의안번호 제2202134호)
- 김승원의원 대표발의(의안번호 제2202135호)

2024. 8.

문화체육관광위원회

수석전문위원 김원모

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	6
□ 정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안	6
□ 국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안 ...	11
1. 총괄 검토	11
2. 조문별 검토	17
가. 미디어바우처 및 마이너스바우처 개념 정의	17
나. 미디어바우처의 이용권자 및 준수사항	20
다. 미디어바우처의 대상사업자 등록 등	22
라. 미디어바우처의 지급 및 사용	32
마. 기타 과징금 등	36
※ 참고사항	
1. 관계 부처 및 협회 등 의견	41
2. 미디어바우처 및 정부광고 연동 개념도	42
3. 정부광고 제도 개편 추진현황	43

I. 제안경위

[정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안(제2202134호)]

가. 발 의 자 : 김승원의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 23.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 24.

[국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안(제2202135호)]

가. 발 의 자 : 김승원의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 23.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

□ 정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안

제안이유

현행법은 문화체육관광부장관이 정부광고 홍보매체를 선정할 때 발행부수 및 유통 판매부수 현황을 공개한 신문 및 잡지를 우선 선정할 수 있게 함.

그러나 언론 생태계가 변한 만큼, 종이신문에 국한된 ABC 부수공사로는 언론의 영향력을 제대로 평가하기 어려움. 한국언론진흥재단의

「2020 언론수용자 조사」에 따르면 2020년 현재 종이신문 정기 구독률은 6.3%에 불과한 반면, 인터넷을 통한 뉴스 이용률은 77.9%에 달하고 있음. 이는 언론 생태계의 중심이 종이신문에서 온라인으로 옮겨왔음과 함께, ABC 부수공사의 한계를 명백히 보이는 결과임.

또한 최근 ABC 부수공사 조작사건이 밝혀지는 등, ABC 부수공사는 언론의 영향력을 평가하는 지표로서의 신뢰성을 상실한 상태임.

이에 ABC 부수공사를 대신해 새로 도입할 미디어바우처 제도에 기반하여 정부광고 홍보매체 선정 및 광고비를 결정하게 하고자 함.

주요내용

가. 정부광고 홍보매체 선정 기준으로 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률」에 따른 미디어바우처 최종 산정액 비중에 따라 정부광고비를 결정하게 함(안 제6조제2항).

나. 미디어바우처 수급실적이 현저히 저조한 매체는 정부광고 홍보매체에 선정될 수 없게 함(안 제6조제4항 신설).

다. ABC부수공사의 근거가 되는 조항을 삭제함(제7조 삭제).

참고사항

이 법률안은 김승원의원이 대표발의한 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안」(의안번호 제2135호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

□ 국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안

제안이유

현행 법은 문화체육관광부장관이 신문 등에 대하여 정부광고 홍보 매체를 선정할 때 사단법인 한국에이비씨협회(이하 “ABC협회”라 함)가 매년 시행하는 부수공사를 활용할 수 있게 함.

그러나 언론 생태계가 변한 만큼, 종이신문에 국한된 ABC 부수공사로는 언론의 영향력을 제대로 평가하기 어려움. 한국언론진흥재단의 「2020 언론수용자 조사」에 따르면 2020년 현재 종이신문 정기 구독률은 6.3%에 불과한 반면, 인터넷을 통한 뉴스 이용율은 77.9%에 달하고 있음. 이는 언론 생태계의 중심이 종이신문에서 온라인으로 옮겨왔음과 함께, ABC 부수공사의 한계를 명백히 보이는 결과임.

또한 최근 ABC 부수공사 조작사건이 밝혀지는 등, ABC 부수공사는 언론의 영향력을 평가하는 지표로서의 신뢰성을 상실한 상태임.

이에 ABC 부수공사에 대한 대안으로 미디어바우처 제도를 통해 국민이 직접 참여하는 언론 영향력 평가제도를 도입하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 국민참여를 통하여 신문산업 등을 지원·육성함으로써 여론의 다원화를 바탕으로 한 민주적인 여론형성 및 신문의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 문화체육관광부장관에게 미디어바우처 사업을 추진하기 위한 미디어바우처 사업계획을 수립·시행하고 그 주요 내용을 공표하게 함(안 제5조).

다. 미디어바우처는 보안성 및 익명성을 위해 블록체인기술에 의한 전자바우처로 지급·제공·사용하되, 예외적으로 현물 미디어바우처를 지급·사용함(안 제7조부터 제9조까지).

라. 여론의 다원화를 도모하기 위해 미디어바우처가 분산 이용되도록 함(안 제9조).

마. 미디어바우처는 타인에게 판매·대여하거나 이를 대가로 금품 등 금품을 수수할 수 없도록 하며(안 제10조), 미디어바우처 대상사업자는 거짓 또는 부당한 방법 등으로 미디어바우처를 제공받지 못하게 함(안 제14조).

바. 거짓이나 그 밖의 방법으로 등록하거나 대상사업자 준수사항을 위반한 경우 청문을 거쳐 등록을 취소하거나 미디어바우처 제공을 정지할 수 있으며(안 제16조 및 제17조), 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 미디어바우처를 지급받았을 경우 이를 환수하게 함(안 제18조).

사. 국가 및 지자체는 블록체인 기반시설을 마련하고 활성화하기 위해 노력하며, 문화체육관광부장관은 미디어바우처 집행의 실시간 현황을 확인할 체계를 구축하고 전자바우처의 표준화 방안을 마련하여야 함(안 제21조).

아. 문화체육관광부장관은 미디어바우처 사용 실태를 집계, 공표하여야 함(안 제22조).

참고사항

이 법률안은 김승원의원이 대표발의한 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2134호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

□ 정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안

1. 개정안의 요지

개정안은 신문·잡지의 발행부수·유가부수를 정부광고 홍보매체 선정에 활용하는 내용을 삭제하고, 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가 제도의 운영에 관한 법률안」에 따른 영향력 평가 결과 등을 정부광고 홍보매체의 선정과 정부광고비의 결정 기준으로 활용하고, 정부광고업무 수탁기관 수수료를 활용한 지원사업의 대상 매체를 ‘잡지’에서 ‘정기간행물’로 확대하려는 것임.

현행	개정안
제6조(홍보매체 선정) ① 문화체육관광부장관은 정부기관등으로부터 정부광고를 요청받은 경우 정부기관등의 의견을 우선하여 홍보매체를 선정하여야 한다. 이 경우 광고의 목적, 국민의 보편적 접근성 <u>보장</u> 등을 고려하여야 한다.	제6조(홍보매체 선정) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>보장 및 여론의 다</u> <u>원화를 통한 언론의 공공성과 공익성</u> <u>등</u> -----.
② 문화체육관광부장관은 <u>신문 및 잡지에</u> 광고하는 경우에는 정부광고의 효율성을 높이고 질서를 확립하기 위하여 <u>전년도 발행부수와 유가부수를 신고·검증·공개한 신문 및 잡지를</u> 홍보매체로 우선 선정할 수	② ----- <u>신문, 인터넷</u> <u>신문, 뉴스통신 및 정기간행물에</u> --- ----- ----- <u>직전년도 「국민참여를</u> <u>통한 언론 영향력 평가제도의 운영에</u> <u>관한 법률」 제22조제2항의 최종 산</u>

있다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

③ (생 략)

제7조(자료 요청) 문화체육관광부장관은 제6조제2항에 따른 홍보매체를 선정하기 위하여 신문 및 잡지를 경영하는 사업자에게 전체 발행부수 및 유가 판매부수에 대한 자료를 요청할 수 있다.

제10조(정부광고 업무의 위탁) ① ~ ③ (생 략)

④ 수탁기관은 제2항에 따라 징수된 수수료는 문화체육관광부장관의 승인을 받아 다음 각 호의 지원에 사용하여 한다.

정액 비중에 따라 정부광고비를 결정한다.

③ 문화체육관광부장관은 신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 정기간행물에 광고하는 경우에는 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률」 제11조제2항 각 호의 요건을 준수하는 사업자를 우선하여 선정할 수 있다.

④ 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률」 제22조제2항에 따른 최종 수급액이 대통령령으로 정하는 금액에 미치지 아니한 경우에는 홍보매체 선정에서 배제한다.

⑤ 제2항의 정부광고비 결정에 대한 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

⑥ (현행 제3항과 같음)

<삭 제>

제10조(정부광고 업무의 위탁) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ -----

-----.

1. 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 뉴스통신 및 <u>잡지의 진흥</u> 을 위한 지원	1. ----- ----- <u>정기간행물의 진흥</u> -----
2.·3. (생략)	2.·3. (현행과 같음)
⑤ (생략)	⑤ (현행과 같음)

2. 검토의견

현행법은 문화체육관광부장관은 정부기관등으로부터 정부광고를 요청받은 경우 정부기관등의 의견을 우선하여 홍보매체를 선정하되, 신문 및 잡지에 광고하는 경우에는 전년도 발행부수와 유가부수를 신고·검증·공개한 신문 및 잡지를 우선 선정할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 최근 발행부수와 유가부수 등에 대한 부수공사 검증 과정의 불투명성, 정보통신망 중심의 매체 환경 변화 등에 따라 부수공사의 정책적 활용을 중단한 바 있음¹⁾.

개정안은 신뢰도가 낮은 발행부수·유가부수 지표를 대체하도록 정부광고 제도를 개선하는 한편, 미디어바우처²⁾ 제도 신설에 따른 신문 등

1) 발행부수와 유료부수는 신문·잡지 등 정기간행물의 영향력을 보여주는 자료로서, 매체에 대한 광고비 집행 근거가 된다는 측면에서 정부기관 등이 광고 매체를 선정하거나 광고 단가를 결정하기 위한 참고자료로 활용되어 왔음. 그러나 부수 검증 과정의 불투명성, 정보통신망 중심의 매체 환경 변화 등에 따라 2021년 7월 정부는 한국ABC협회의 부수공사의 정책적 활용을 중단하고, 이를 개편하기 위한 방안을 발표하였음.

2) 미디어바우처(Media Voucher)란 정부가 배분한 일정 액수의 바우처를 자신이 원하는 언론사·기사에 할당(후원)하는 제도를 뜻하며 최근 디지털 환경에 대한 적합성, 정부로부터의 언론 독립성, 지원의 형평성 등의 요건을 충족시키는 새로운 저널리즘 지원 정책 모델로서 제안된 제도로써, 각 개인이 바우처를 통해 언론사를 후원한다는 점에서 언론 재정에 대해 부분적으로 보조할 수 있고, 언론은 뉴스의 품질향상 및 신뢰도 제고를 위해 노력해야 할 적극적 유인이 발생하며, 국민들은 언론에 대해 보다 많은 관심을 가지고 접근하게 됨에 따라 뉴스에 대한 분별력이 향상될 수 있는 긍정적 측면이 있는 것으로 평가되고 있음.

의 영향력 평가 결과를 정부의 정책에 연계하여 미디어바우처 제도의 실효성을 높이려는 취지로 보임.

다만, 미디어바우처 지급은 매체에 대한 개인의 호·불호를 표현하는 것으로서, 그 선호 여부가 실제 매체의 구독 등과 연계되어 있다고 보기는 어렵고, 광고매체의 전파력, 도달률 등은 미디어바우처의 지급을 통해 측정되지 않는 측면이 있을 것으로 보임³⁾.

따라서 개정안에 대해서는 관계 부처와 이해관계자의 다양한 의견을 종합적으로 검토하여 그 타당성과 구체적인 내용을 판단할 필요가 있다고 봄.

참고로, 문화체육관광부는 「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률」에 따른 영향력 평가는 신뢰도·선호도 등을 기반으로 평가한 결과이므로 정부예산의 효율적인 집행과 정책의 효과적인 홍보에 부합하지 않을 수 있고, 미디어바우처는 참여자 편중에 따른 여론왜곡 가능성, 이용·수급에 상한을 두어 정확한 매체 영향력 평가 측정이 어려운 점 등의 한계가 있어 미디어바우처에 따른 정부광고비 배분은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

3) 개정안에 관한 세부사항으로서, 현행법 제6조는 ‘정부광고주의 의견을 우선하여 매체를 선정’하도록 하고 있어 미디어바우처 제도의 최종산정액 비중에 따라 정부광고비를 결정하도록 할 경우, 광고주의 매체 선택권에 대한 제한 및 매체사의 영업에 대한 정부의 개입 논란 등이 발생할 우려가 있으며, 안 제6조제5항은 정부광고비 결정에 대한 구체적인 기준을 대통령령으로 위임하고 있는데, 정부광고비는 광고주의 예산과 매체사의 수입에 영향을 미치는 중요한 요소이므로 법률에서 구체적인 범위를 정할 필요가 있다는 지적이 있음.

안 제6조(홍보매체 선정) ⑤ 제2항의 정부광고비 결정에 대한 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

한편, 안 제10조제4항제1호는 정부광고 수수료를 활용한 지원사업의 범위를 기존의 ‘잡지’에서 ‘정기간행물’로 확대하려는 것임.

이는 현행법상 정부광고의 홍보매체를 신문, 정기간행물 등으로 규정⁴⁾하고 있는데 비해, 정부광고 수수료 지원 대상은 잡지 등만 규정함에 따라 잡지가 아닌 정기간행물⁵⁾에 대한 지원근거가 없었던 점을 보완하는 것으로 개정안의 정부광고 수수료 지원범위 확대는 타당한 입법조치로 보임.

4) 「정부광고 시행에 관한 규정」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “홍보매체”란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문·인터넷신문·인터넷뉴스 서비스, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 옥외광고물, 「방송통신발전 기본법」 제2조제1호에 따른 방송통신, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 및 그 밖에 문화체육관광부장관이 지정하는 매체로서 이와 유사한 국내외의 매체를 포함한다.

5) 「정기간행물법」 상 ‘정기간행물’은 잡지, 정보간행물, 전자간행물, 기타간행물을 포함하는 개념임. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다

1. “정기간행물”이란 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 간행물로서 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문을 제외한 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 잡지 : 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체분야 또는 특정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 1회 이하 정기적으로 발행하는 책자 형태의 간행물

나. 정보간행물 : 보도·논평 또는 여론 형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물

다. 전자간행물 : 통신망을 이용하지 아니하고 컴퓨터 등의 정보처리장치를 이용하여 읽거나 보고 들을 수 있도록 전자적으로 발행한 간행물

라. 기타간행물 : 월 1회 이하 발행되는 간행물 중 책자 형태가 아닌 간행물

□ 국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안

1. 총괄 검토

가. 제정안의 필요성

발행부수와 유료부수는 신문·잡지 등 정기간행물의 영향력을 보여주는 자료로서, 매체에 대한 광고비 집행 근거가 된다는 측면에서 정부기관 등이 광고 매체를 선정하거나 광고 단가를 결정하기 위한 참고자료로 활용되어 왔음.

2009년 정부기관 등에서 각 홍보매체에 게재하는 정부광고의 시행에 관한 사항을 규율하기 위한 「정부광고 시행에 관한 규정」(국무총리훈령 제541호, 2018년 12월 폐지)이 시행됨에 따라 정부의 신문 및 잡지 광고는 한국ABC협회⁶⁾의 전년도 발행부수 검증에 참여한 신문 및 잡지에 우선 배정⁷⁾하도록 하였으며,

2018년 12월, 동 훈령 폐지 후 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」이 시행되면서 전년도 발행부수와 유가부수를 신고·검증·

6) 한국ABC협회는 국내 신문·잡지 등의 부수공사(部數公査)를 수행하는 민간기구임.

참고로, ABC(Audit Bureau of Circulations, 신문, 잡지, 웹사이트 등 매체량 공사(公査)기구)제도는 신문, 잡지, 뉴미디어 등 매체사에서 자발적으로 제출한 부수 및 수용자 크기를 조사, 확인하여 이를 공개하는 것으로, 광고주가 합리적인 광고 집행을 위한 기초 자료로서 매체량(부수, 접촉자수 등)을 활용할 수 있도록 하기 위한 제도임.

7) 「정부광고 시행에 관한 규정」 제6조(광고배정) ① 문화체육관광부장관은 정부기관 및 공공법인으로부터 광고의뢰서를 접수하였을 때에는 광고의 내용 및 규격을 검토, 조정하여 광고 목적에 가장 적합하고 최대의 홍보효과를 거둘 수 있는 홍보매체를 선정하도록 노력하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 홍보매체를 선정하는 경우 광고를 의뢰한 정부기관 및 공공법인의 희망을 존중하여 홍보매체를 선정한다. 다만, 신문 및 잡지에 광고하는 때에는 정부광고의 효율성을 높이고 광고 질서를 확립하기 위하여 한국ABC협회의 전년도 발행부수 검증에 참여한 신문 및 잡지에 정부광고를 우선 배정한다.

공개한 신문 및 잡지를 홍보매체로 우선 선정⁸⁾하도록 하였는데, 동법 시행령 제5조⁹⁾에서 전체 발행부수 및 유가 판매부수에 관해 한국ABC협회의 부수공사 결과를 활용할 수 있다고 규정함에 따라, 문화체육관광부는 신문 및 잡지 등 인쇄매체에 대한 정부광고 시행 업무에 상기 협회의 부수공사 결과를 정책적으로 활용하여 왔음.

그러나 부수 검증 과정의 불투명성, 정보통신망 중심의 매체 환경 변화 등에 따라 정부는 2021년 7월에 한국ABC협회의 부수공사의 정책적 활용을 중단하고, 이를 개편하기 위한 방안을 발표한 바 있음¹⁰⁾.

제정안은 기존 언론의 영향력을 평가하는 지표로 활용되어 온 부수공사에 대한 대안으로서, 미디어바우처를 통해 국민이 직접 참여

8) 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제6조(홍보매체 선정) ② 문화체육관광부장관은 신문 및 잡지에 광고하는 경우에는 정부광고의 효율성을 높이고 질서를 확립하기 위하여 전년도 발행부수와 유가부수를 신고·검증·공개한 신문 및 잡지를 홍보매체로 우선 선정할 수 있다.

9) 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 시행령」 제5조(자료 요청) 문화체육관광부장관은 법 제7조에 따른 신문 및 잡지의 전체 발행부수 및 유가 판매부수에 대한 자료 요청 대신 에이비시부수공사[ABC부수공사(사단법인 한국에이비시협회가 실시하는 신문·잡지의 발행부수 및 유가부수에 관한 조사를 말한다)] 결과를 활용할 수 있다.

「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제7조(자료 요청) 문화체육관광부장관은 제6조제2항에 따른 홍보매체를 선정하기 위하여 신문 및 잡지를 경영하는 사업자에게 전체 발행부수 및 유가 판매부수에 대한 자료를 요청할 수 있다.

10) 정부는 한국ABC협회 부수공사의 정책활용을 중단하면서, 그간 인쇄매체 정부광고 우선집행의 기준으로 활용되어 온 ‘부수’ 대신 국민을 대상으로 구독자 조사(열독률, 구독률)를 실시하고, 언론중재위 직권조정 건수, 자율심의 참여 여부 및 결과 등 사회적 책임을 고려한 복수지표를 통해 매체의 영향력·공공성을 파악하여 정부광고를 시행하겠다는 내용을 담은 정부광고제도 개편계획을 발표하였으나, 언론계에서 정부의 언론 왜곡, 지표의 신뢰성 검증 등으로 문제를 제기함에 따라 2023년 12월부터 광고주가 요청하는 경우에만 기보유 또는 기관협조가 가능한 참고자료를 가공없이 제공하는 방식으로 제도를 변경하여 운영중임.

(「(사)한국ABC협회 사무검사 조치 권고사항 이행점검 결과 및 향후 정부광고제도 개편계획(안)」, 문화체육관광부, 2021.7.8.)

자세한 내용은 동 검토보고서 43p. [참고1] 정부광고 제도 개편 추진현황 참조

하는 언론 영향력 평가제도를 도입하려는 것임.

참고로, 미디어바우처(Media Voucher)란 정부가 배분한 일정 액수의 바우처를 개인이 원하는 언론사·기사에 할당(후원)하는 제도를 뜻하며 최근 디지털 환경에 대한 적합성, 정부로부터의 언론 독립성, 지원의 형평성 등의 요건을 충족시키는 새로운 저널리즘 지원 정책 모델로서 제안된 제도¹¹⁾로서,

각 개인이 바우처를 통해 언론사를 후원한다는 점에서 언론 재정에 대해 부분적으로 보조할 수 있고, 언론은 뉴스의 품질향상 및 신뢰도 제고를 위해 노력해야 할 적극적 유인이 발생하며, 국민들은 언론에 대해 보다 많은 관심을 가지고 접근하게 됨에 따라 뉴스에 대한 분별력이 향상될 수 있는 긍정적 측면이 있는 것으로 평가되고 있음.

제정안은 국민이 직접 신문사 등¹²⁾에 선호·불호의 의사표시인 바우처(증표)를 제공하고 이를 집계하여 신문 등의 영향력을 평가하려는 것으로, 이를 위해 미디어바우처(선호의 의사표시)와 마이너스바우처(불호의 의사표시)의 개념을 신설하고, 평가 주체와 대상, 평가 방식 등 제도 운영에 필요한 사항을 규정하고 있음.

11) 과거 언론사의 수입구조는 광고와 구독료가 약 8:2 수준으로, 광고는 언론사의 주요 재원으로 기능하면서 언론이 고비용이 발생하는 정보와 콘텐츠를 생산할 수 있도록 유도하는 경제적 인센티브로 작용하였음. 그러나 2000년대 이후 인터넷·스마트폰 등 디지털 환경 변화로 인해 광고 시장이 소수의 기술 플랫폼을 중심으로 한 독과점 체계가 형성됨에 따라 언론사의 광고 수입은 감소하였고, 미국 등에서는 경영난으로 신문사가 폐업·합병되는 문제가 심각하게 받아들여지고 있음. 미디어바우처 제도는 이러한 디지털 환경에서 저널리즘 진흥을 위한 방안으로서 2010년 새롭게 제안된 제도임.(「미디어바우처를 통한 언론 후원 제도」, 한국언론진흥재단, 2022.11.)

12) 제정안은 신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 정기간행물을 대상 매체로 규정함.

[표 1] 제정안의 언론 영향력 평가제도 개요

평가 주체	○ 만 18세 이상 국민, 결격사유에 해당하지 않는 사람
평가 대상	○ 신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 정기간행물
평가 방식	○ 평가주체가 평가대상에게 제공한 미디어바우처(선호의 의사표시)와 마이너스바우처(불호의 의사표시)를 상계하여 집계
평가 수단	○ 블록체인 기술에 기반한 전자적 방식으로 운용 *예외적으로 현물바우처 가능
평가 활용	○ 정부광고 제도와 관련하여 정부광고비 결정, 매체 선정 등에 활용 * 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안」 개정 연관

이러한 내용의 제정안이 입법화되면 언론사의 영향력을 측정할 수 있는 평가 제도를 새로이 마련하는 한편, 언론사로 하여금 국민의 선택을 받기 위해 보도의 질을 높이도록 하는 계기가 될 것으로 보임.

다만, 현재 미디어바우처는 언론을 평가·후원하는 제도로서 이론적으로 논의되고 있을 뿐 실제 시행된 사례가 없어 이를 최초 도입하는 것에 대해 다양한 의견이 제시되고 있는 바,

제정안에 대해 평가제도가 이용자의 정치성향을 반영한 선호조사 결과가 될 수 있고, 인지도·노출도가 낮은 소규모·지역 언론사에게는 진입장벽으로 작용할 수 있으며, 제도를 운영하기 위한 행정비용이 과다¹³⁾할 수 있다는 등의 우려가 제기¹⁴⁾되고 있고,

13) 동 제도가 상시적인 국민투표제와 유사한 방식으로 운영된다면, 대상사업자 및 이용자의 공정한 관리, 실시간 바우처 지급현황을 확인하기 위한 인력과 전산시스템 등이 수반되어야 할 것임.

14) 한국언론진흥재단, 한국신문협회 등

문화체육관광부는 동 제도에 대해 사회적 이견이 많고, 여론 왜곡 등의 부작용이 우려되며, 정보소외계층 및 행정비용 등을 고려할 때 도입에 신중한 필요가 있다는 입장임.

나. 제정안의 구성체계

제정안은 총 6장, 24개 조문으로 구성되어 있고 ① 미디어바우처의 발급 및 사용, ② 미디어바우처 대상사업자 등록, ③ 미디어바우처 사업 기반 조성, ④ 기타 벌칙 및 보칙 등을 규정하고 있음.

[표 2] 제정안의 체계도

「국민참여를 통한 언론 영향력 평가제도의 운영에 관한 법률안」	
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(다른 법률과의 관계) 제4조(국가 및 지방자치단체와 신문사업자 등의 책무) 제5조(미디어바우처 사업계획)
제2장 미디어바우처의 발급 및 사용 등	제6조(미디어바우처 사업의 실시) 제7조(미디어바우처의 지급 및 사용방법) 제8조(예외지급) 제9조(미디어바우처의 사용) 제10조(이용권자의 준수사항 등)
제3장 미디어바우처 대상사업자 등록 등	제11조(미디어바우처 대상사업자의 등록) 제12조(대상사업자의 결격사유 등) 제13조(폐업 및 직권말소) 제14조(대상사업자의 준수사항) 제15조(사업의 승계) 제16조(대상사업자 등록의 취소 및 미디어바우처의 제공정지) 제17조(청문) 제18조(미디어바우처의 환수 등) 제19조(과징금) 제20조(행정제재처분 효과의 승계)
제4장 미디어바우처사 업의 기반조성	제21조(블록체인 기술 및 기반시설) 제22조(미디어바우처 집계 및 공표 등)
제5장 보칙	제23조(권한의 위임)
제6장 벌칙	제24조(벌칙)

2. 조문별 검토

가. 미디어바우처 및 마이너스바우처 개념 정의

제정안 제2조는 미디어바우처, 마이너스바우처 등에 관하여 정의함(안 제2조).

제 정 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**미디어바우처**”란 이용권자가 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호의 신문사업자, 같은 조 제4호의 인터넷신문사업자, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제3호의 뉴스통신사업자 또는 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호의 정기간행물사업자(이하 “신문사업자 등”이라 한다)에게 무상으로 제공할 목적으로 사용할 수 있도록 그에 상응하는 금액이나 수량이 기재(전자적 형태로 되어있는 것을 포함한다. 이하 같다)된 증표를 말한다.
2. “**마이너스바우처**”란 이용권자가 신문사업자 등에 대해 선호하지 않는다는 의사표시로서 제공하는 증표로, 미디어바우처와는 별도로 지급·사용한다.
3. “**미디어바우처이용권자**”(이하 “이용권자”라 한다)란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호의 신문, 같은 조 제2호의 인터넷신문, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제1호의 뉴스통신, 또는 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호의 정기간행물(이하 “신문 등”이라 한다)을 유상 또는 무상으로 공급받거나 이용하는 사람(이하 “독자”라 한다) 중, 제6조제1항의 요건을 갖춘 사람을 말한다.
4. “**미디어바우처대상사업자**”(이하 “대상사업자”라 한다)란 신문사업자 등 중 제11조에 따라 등록을 하고 이용권자로부터 미디어바우처 또는 마이너스바우처를 제공받을 수 있는 자를 말한다.
5. “**블록체인기술**”이란 중앙 서버가 아닌 분산화된 네트워크에 참여자가 공동으로 정보를 기록하고 관리하는 원장을 구현하여 누구도 정보를 임의로 수정할 수 없고 누구나 정보의 변경 결과를 열람할 수 있도록 하는 기술을 말한다.
6. “**블록체인기반시설**”이란 블록체인 기술을 이용한 거래에 이용되는 정보처리시스템 및 관련 시설을 말한다.

먼저, 안 제2조제1호는 “미디어바우처”를 이용권자¹⁵⁾가 신문사업자, 인터넷신문사업자, 뉴스통신사업자, 정기간행물사업자(이하 ‘신문사업자 등’이라 함)에게 사용할 수 있는 증표로 정의하고 있음.

그런데, ‘언론사’에는 원칙적으로 방송사업자가 되는데,¹⁶⁾ 개정안과 같이 미디어바우처 사용 대상에 방송을 제외할 경우에는 신문 등에만 차별적인 조치¹⁷⁾가 될 수 있는 반면, 방송을 포함하게 되면 현행 「방송법」¹⁸⁾에서 방송매체에 대한 평가제도를 마련하고 있어 평가가 중복될 수 있는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

다음, 안 제2조제2호는 “마이너스바우처”를 이용권자가 신문사업자 등에 대해 선호하지 않는다는 의사표시로서 제공하는 증표로, 안 제2조제1호의 미디어바우처와 상반되는 개념으로 정의하고 있음.

이에 대해서는 마이너스바우처가 특정 언론인·이슈에 대해 집단적으로 공격할 수 있는 수단이 되거나, 자신과 성향이 다른 언론사를 저지하는 수단으로 활용될 수 있다는 우려의 의견¹⁹⁾이 있음.

15) 이용권자: 안 제2조제3호에 따른 “미디어바우처이용권자”를 뜻함.

16) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “언론사”란 방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷신문사업자를 말한다.

17) 이와 유사한 취지의 한국신문협회 의견이 제시되었음. 동 검토보고서 p.41 [참고1 관계 부처 및 협회 등 의견] 참조

18) 「방송법」 제31조(방송평가위원회) ① 방송통신위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항의 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 방송평가위원회를 둘 수 있다.

③ 방송평가위원회 위원은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 위촉하며, 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.

19) 한국신문협회는 제정안의 미디어바우처는 언론과 국민에게 일정금액을 지불하는 것이 아니라

한편, 미디어바우처와 마이너스바우처의 용어에 대하여는, 국민이 이해하기 쉽도록 ‘선호미디어증표 및 비선호미디어증표’와 같은 용어로 대체하는 방안을 검토해 볼 수 있음.²⁰⁾

일종의 투표권을 주는 것으로서, 미디어 시장을 ‘좋은 언론’, ‘나쁜 언론’이라는 선악의 구도를 형성하고 국민 간 갈등과 정치·사회적 양극화를 불러올 수 있다는 의견을 제시하였고, 2021년 개최된 미디어바우처제도 토론회에서는 마이너스바우처가 특히 여성이슈, 다문화이슈 등에 대해 좌표를 찍고 공격할 수단을 어떤 집단들에게 쥐어줄 수 있다는 의견이 제시된 바 있음.(전국언론노동조합 이준형 전문위원, 「언론과 독자의 소통을 위한 미디어바우처제도 토론회(2021.6.10.)」).

20) 국립국어원은 ‘선호미디어투표권 및 비선호미디어투표권’ 또는 ‘선호미디어증표 및 비선호미디어증표’로 용어를 대체할 것을 권고하는 의견을 제출함.

나. 미디어바우처의 이용권자 및 준수사항(안 제6조, 제10조)

제정안
제6조(미디어바우처 사업의 실시) ① 문화체육관광부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 미디어바우처 및 마이너스바우처를 지급할 수 있다. 1. 만 18세 이상의 국민 2. 대통령령으로 정하는 결격사유의 어느 하나에 해당하지 아니하는 사람 ② 문화체육관광부장관은 제1항의 요건을 갖춘 사람에게 서면 또는 전자문서로 미디어바우처 및 마이너스바우처의 지급 및 이용방법에 대하여 안내하여야 한다. ③ 미디어바우처 및 마이너스바우처의 지급절차에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. 제10조(이용권자의 준수사항 등) ① 이용권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 미디어바우처 또는 마이너스바우처를 사용할 권리를 타인에게 판매·대여하거나 이전하는 행위 2. 대상사업자 및 제3자로부터 미디어바우처 또는 마이너스바우처의 사용을 대가로 금품이나 향응 등을 받는 행위 3. 그 밖에 미디어바우처 사업의 건전한 시행을 해하는 행위 ② 문화체육관광부장관은 이용권자가 제1항 각 호의 어느 하나의 행위를 한 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이용권자에게 지급한 미디어바우처 및 마이너스바우처의 전부 또는 일부를 회수할 수 있다. 다만, 이미 사용된 미디어바우처 및 마이너스바우처는 회수하여야 한다.

제정안 제6조, 제10조는 미디어바우처 및 마이너스바우처의 이용권자와 이용권자의 준수사항 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

다만, 안 제6조제1항은 미디어바우처 및 마이너스바우처의 이용권자를 ‘만 18세 이상 국민’과 ‘대통령령으로 정하는 결격사유에 해당하지 않는 사람’으로 규정하고 있는데,

‘결격사유’는 국민이 바우처를 이용할 권리를 제한하는 성격을 갖고 있는 바, 예측가능한 기준을 두지 않고 하위법령으로 위임하면 포괄위임 금지의 원칙에 위배될 소지²¹⁾가 있으므로, 법률에서 보다 구체적인 범위를 설정할 필요가 있어 보임.

[표 4] 결격사유에 관한 유사 입법례

「개인정보 보호법」	제7조의7(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다. 1. 대한민국 국민이 아닌 사람 2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 3. 「정당법」 제22조에 따른 당원
「국민 투표법」	제9조(투표권이 없는 자) 투표일 현재 「공직선거법」 제18조의 규정에 따라 선거권이 없는 자는 투표권이 없다.

21) 「헌법」 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정해 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위해 필요한 사항에 관해 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있음.

다. 미디어바우처의 대상사업자 등록 등(안 제11조부터 제17조까지)

제정안
제11조(미디어바우처 대상사업자의 등록) ① 이용권자로부터 미디어바우처를 제공받고자 하는 신문사업자 등은 문화체육관광부장관에게 대상사업자로 등록하여야 한다. ② 문화체육관광부장관은 심사 결과 신문사업자 등이 다음 각 호의 요건을 충족하지 아니한 경우 대상사업자 등록을 반려하여야 한다. 다만, 제3호부터 제5호까지의 요건에 대한 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다. 1. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제5조에 따라 편집위원회를 두고 편집규약을 제정할 것 2. 편집·취재 또는 집필의 업무에 종사하는 사람 중 1인 이상을 정규직으로 채용할 것 3. 공적 관심의 주제를 다룰 것 4. 경영공시를 투명하게 공개할 것 5. 언론윤리강령을 준수할 것 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ③ 제2항의 심사를 위하여 문화체육관광부장관 소속으로 미디어바우처 등록심사위원회를 두며, 그 조직과 정원 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 그 밖에 미디어바우처 등록과 관련된 사항은 대통령령으로 정한다. 제12조(대상사업자의 결격사유 등) ① 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 기업집단 중 자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사가 주식 또는 지분의 2분의 1을 초과하여 취득 또는 소유하고 있는 신문사업자 등은 대상사업자로 등록할 수 없다. ② 이 법에 따라 대상사업자 등록이 취소 또는 말소된 후 1년이 지나지 아니한 자는 대상사업자로 등록할 수 없다. 제13조(폐업 및 직권말소) ① 제11조에 따라 등록을 한 자가 영업을 폐쇄한 경우에는 폐쇄한 날부터 1개월 이내에 문화체육관광부장관에게 폐업신고를 하여야 한다. ② 문화체육관광부장관은 제1항에도 불구하고 폐업신고를 하지 아니한 자에 대하여 등록사항을 직권으로 말소할 수 있다. ③ 제1항의 폐업신고 및 제2항의 직권말소에 대한 구체적인 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

제14조(대상사업자의 준수사항) ① 대상사업자는 제공하는 간행물의 종류 및 시설, 인력, 운영에 관한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 이용권자에게 공개하여야 한다. 다만, 공개한 내용이 변경되거나 사실과 다른 경우에는 지체 없이 수정하고 이를 즉시 공개하여야 한다.

② 대상사업자는 이용권자가 제공하는 미디어바우처 또는 마이너스바우처를 정당한 사유 없이 거부할 수 없다.

③ 대상사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 신문 또는 인터넷신문을 제공하지 아니하고 미디어바우처를 제공받는 행위
2. 거짓이나 부정한 방법 또는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른 불공정거래행위에 해당하는 행위로 미디어바우처를 제공받는 행위
3. 이용권자에게 미디어바우처 또는 마이너스바우처 제공의 대가로 금품이나 향응 등을 제공하는 행위
4. 그 밖에 미디어바우처 사업의 건전한 시행을 해하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제15조(사업의 승계) ① 대상사업자가 그 사업을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병 등이 있는 때에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인 등은 그 사업자의 지위를 승계한다.

② 대상사업자로부터 「민사집행법」에 따른 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가, 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세법」에 따른 압류재산의 매각, 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 신문 등을 인수한 자는 그 사업자의 지위를 승계한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 대상사업자의 지위를 승계한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관에게 신고하여야 한다.

제16조(대상사업자 등록의 취소 및 미디어바우처의 제공정지) ① 문화체육관광부장관은 대상사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 6개월의 범위에서 그 기간을 정하여 미디어바우처 제공을 정지할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우
2. 정당한 사유 없이 등록한 후 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 휴업한 경우
3. 제11조제2항에 따른 등록기준에 맞지 아니하게 된 경우
4. 제14조에 따른 대상사업자 준수사항을 위반한 경우

5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유

② 이용권자가 제1항에 따라 미디어바우처 제공을 정지당한 대상사업자임을 알지 못하고 미디어바우처 또는 마이너스바우처를 제공할 경우, 대상사업자는 해당 미디어바우처 및 마이너스바우처를 이용권자에게 즉시 반환하여야 한다.

제17조(청문) 문화체육관광부장관은 제16조에 따라 대상사업자 등록의 취소 또는 미디어바우처 제공정지를 하려면 청문을 하여야 한다.

안 제11조부터 제17조까지는 미디어바우처 및 마이너스바우처의 대상 사업자의 등록, 결격사유, 준수사항 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

우선, 안 제11조는 신문사업자 등이 미디어바우처를 제공받으려면 문화체육관광부에 대상사업자로 등록하도록 하면서, 등록 요건을 ① 편집위원회 설치와 편집규약 제정, ② 편집·취재·집필 업무에 종사하는 사람 중 1인 이상을 정규직으로 채용, ③ 공적 관심의 주제를 다룰 것, ④ 경영공시를 투명하게 공개, ⑤ 언론윤리강령 준수, ⑥ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 명시하고 있음.

[표 5] 미디어바우처대상사업자 등록 요건

대상사업자 등록 요건 (제정안 제11조제2항)	비고
1. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제5조에 따라 편집위원회를 두고 편집규약을 제정할 것	
2. 편집·취재 또는 집필의 업무에 종사하는 사람 중 1인 이상을 정규직으로 채용할 것	
3. 공적 관심의 주제를 다룰 것	구체적인 내용은 대통령령 위임
4. 경영공시를 투명하게 공개할 것	
5. 언론윤리강령을 준수할 것	
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	

다만, 안 제11조제2항제1호는 「신문법」 제5조에 근거한 편집위원회를 두도록 하고 있는데, 이는 「신문법」²²⁾상 신문사업자 중에서도 일반 일간신문²³⁾사업자에게만 적용되는 규정임.

그런데 미디어바우처대상사업자는 신문 및 인터넷신문사업자뿐만 아니라 뉴스통신사업자와 정기간행물사업자를 포함하고 있으므로, 일반일간신문사업자에게만 적용되는 등록규정을 두는 것은 다른 매체 사업자와 비교할 때 차별적 규제로 작용될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

다음, 안 제11조제2항제1호 및 제2호는 ‘편집위원회 설치, 편집규약 제정, 1인 이상 정규직 채용’을 등록 요건으로 정하고 있는데,

과거 헌법재판소가 신문 등의 등록규정에 대한 위헌심사형 헌법소원에서 등록규정은 행정편의적 목적을 가지는 것으로 발행요건에 관하여 실질적인 심사가 아닌 형식적인 심사에 그쳐야 한다고 판시하였고,

22) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제5조(편집위원회) 일반일간신문사업자는 편집위원회를 둘 수 있다.

23) 「신문법」 제2조는 신문에 대해 아래와 같이 분류하여 정의하고 있음.

1. “신문”이란 정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로 월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

나. 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치는 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

다. 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

라. 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치는 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

<신문사 등록 규정에 대한 헌법재판소 결정요지 요약>

○ 93헌바51(1997. 8. 21. 선고) 결정요지

- 등록규정은... 국가가 정기간행물의 실태에 관한 정보를 관리하고, 이를 바탕으로 언론·출판의 건전한 발전을 도모하기 위한 장·단기 계획을 수립하고 시행하는데 필요한 참고자료를 획득할 수 있도록 한다는 행정편의적 목적을 가지는 것으로 인정되고 있다.
- 등록규정은 허가제가 아니라 등록제를 규정함으로써, 정기간행물의 발행요건에 관하여 실질적 심사가 아니라 단지 형식적 심사에 그치도록 하여 언론·출판의 자유가 최대한 보장되도록 법적으로 고려하고 있다.

인터넷신문의 등록요건으로서 ‘5인 이상의 취재 및 편집인력을 정식으로 고용’하도록 규정한 「신문법 시행령」이 침해최소성 원칙에 위배된다고 결정한 바 있음.

<인터넷신문사 등록 규정에 대한 헌법재판소 결정요지 요약>

○ 2015헌마1206(2016. 10. 27. 선고) 결정요지

- 급변하는 인터넷 환경과 기술 발전, 매체의 다양화 및 신규 또는 대안 매체의 수요 등을 감안하여 보더라도, 취재 및 편집 인력을 상시 일정 인원 이상 고용하도록 강제하는 것이 인터넷신문의 언론으로서의 신뢰성을 제고하기 위해 반드시 필요하다고 보기도 어렵다. 따라서 5인 이상의 취재 및 편집 인력을 정식으로 고용하도록 강제하고, 이에 대한 확인을 위하여 국민연금 등 가입사실을 확인하는 것은 청구인들의 언론의 자유를 지나치게 제한하는 것이다.
- 입법례를 보아도 우리나라 이외에 인터넷신문의 인적 기준을 규율하는 법령 규정을 두고 있는 나라는 찾아보기 어렵다. 이와 같은 사정을 모두 종합하여 보면, 인터넷신문에 대해서만 5인 이상의 취재 및 편집 인력을 갖추 것을 요구하고, 이를 확인할 서류를 제출하게 하는 고용조항 및 확인조항은 침해 최소성 원칙에 위배된다.

물론, 제정안의 입법취지는 미디어바우처 제도를 통해 국민이 직접 참여하는 언론 영향력 평가제도를 도입하려는 것으로서, 제정안이 언론사의 사업자 등록에 관한 기본사항을 직접 규율하는 것은 아니라고 할 것이나,

미디어바우처 제도를 통해 지원·평가하는 대상이 신문사업자, 인터넷 신문사업자, 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자로 방송사업자 등 일부를 제외한 언론사 전반을 포괄하고 있다는 점, 미디어바우처 제도의 운영 범위 및 재정투입 규모²⁴⁾에 따라 미디어바우처대상사업자 등록여부가 각 개별 언론사에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점, 특히 제정안은 미디어바우처 집계 결과를 정부광고를 연계하려는 취지로서 「정부기및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2202134)과 함께 논의될 필요가 있다는 점 등을 고려할 때,

미디어바우처대상사업자의 등록 규정은 미디어바우처 제도의 운영 범위 및 재정투입 규모, 대상사업자의 매체종류 및 범위, 법률상 형평성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다고 할 것임.

한편, 한국언론진흥재단은 안 제1호 및 제2호의 규정이 사업자에게 과도하게 부담되는 측면이 있다는 의견을 제시하였으므로 이를 참고할 필요가 있겠음.

24) 안 제22조는 대상사업자의 미디어바우처 최종 수급액등의 산정 방식을 규정하고 있으나, 미디어바우처에 투입되는 재정규모에 대해서는 규정하지 않고 있는 바, 미디어바우처 제도의 운영 규모는 실무적인 논의를 통해 확정될 것으로 보임.

다음, 안 제11조제3항은 문화체육관광부장관 소속으로 미디어바우처 등록심사위원회를 신설하여 대상사업자의 각 등록요건에 관해 심사를 하도록 하였는데, 일반적으로 ‘등록’은 행정편의적 목적으로서 등록절차가 ‘형식적 심사’로 진행됨에 따라 신청자가 등록요건을 모두 갖추면 등록신청을 반려할 수 없는 것으로 보고 있으나,

제정안과 같이 등록심사위원회에서 각 등록사항에 대해 심사하도록 하는 것은 ‘등록’보다는 ‘허가’에 가까운 것으로 보이고, 안 제11조제2항 제3호부터 제6호까지의 각 등록요건의 구체적인 내용에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있어 미디어바우처 대상사업자의 등록 여부에 대한 예측가능성이 저해될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 행정안전부는 미디어바우처등록심사위원회 설치에 대해 부정적인 입장으로, 별도의 위원회를 신설하기보다는 문체부에 기설치된 여론집중도조사위원회(「신문법 시행령」 25)의 분과위원회·전문위원회로 통합·연계하여 운영하거나, 문체부 정책자문위원회를 활용하는 것이 바람직하고,

25) 「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제12조(여론집중도조사위원회) ① 문화체육관광부장관은 법 제17조제1항에 따른 여론집중도의 조사 및 연구와 관련된 자문을 위하여 여론집중도조사위원회를 구성·운영할 수 있다.

② 여론집중도조사위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 여론집중도조사의 범위 및 대상
2. 여론집중도를 산정하기 위한 조사내용·조사기관 또는 단체의 선정 등 조사방법에 관한 사항
3. 여론집중도조사 결과 및 여론집중도의 산정에 관한 사항
4. 여론집중도조사 결과 개선이 필요한 법령 등의 정비에 관한 의견제시
5. 그 밖에 문화체육관광부장관이 여론집중도조사와 관련하여 자문이 필요하다고 인정하는 사항

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조²⁶⁾ 및 동법 시행령 제6조에서 자문위원회는 사무기구 및 직원을 둘 수 없는 것이 원칙으로 미디어바우처등록심사위원회 조직과 정원에 관한 규정 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

다음, 안 제16조는 대상사업자 등록의 취소 및 미디어바우처의 제공 정지 처분에 관한 내용으로, 같은 조 제1항제5호는 취소 및 제공정지 처분의 사유로 “그 밖에 대통령령으로 정하는 사유”를 규정하고 있는 바, 등록취소 및 바우처 제공정지는 침익적 처분이라는 점을 감안하여 보다 구체적으로 범위를 설정하여 하위법령에 위임할 필요가 있어 보임.

다음, 안 제17조는 문화체육관광부장관이 대상사업자에게 등록취소 및 미디어바우처 제공정지 처분을 하려면 청문 절차를 거치도록 하는 내용으로, 사업자의 권리를 제한하는 침익적 처분에 대해 소명할 기회를 부여하려는 취지는 바람직하다고 봄.

다만, 법률의 규정 순서에 관하여 명문의 기준은 없으나 일반적으로²⁷⁾

26) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조(위원회의 사무기구 등) ① 행정위원회에는 필요한 최소한도의 사무기구를 둘 수 있으며, 그 사무기구의 구성 및 정원에 관한 사항은 행정기관의 조직과 정원을 규정하는 대통령령으로 정한다.

② 자문위원회등에는 사무기구를 설치하거나 상근(常勤)인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 행정기관의 장이 직접 사무 지원을 하기 곤란한 위원회로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제6조(위원회의 사무기구 등)

① 법 제10조제2항 단서에 따라 사무기구를 설치하거나 직원을 둘 수 있는 위원회는 법 제5조 제2항에 따른 자문위원회등(이하 “자문위원회등”이라 한다)으로서 그 주된 기능이 특정 행정기관에 속한다고 보기 어렵고, 여러 행정기관의 소관 기능을 조정하거나 종합하는 위원회를 말한다.

② 법 제10조제2항 단서에 따라 상근인 전문위원을 둘 수 있는 위원회는 해당 자문위원회등의 기능이 매우 전문적인 사항에 관한 것으로서 해당 분야 전문가 등의 충분한 사전 검토가 필요한 위원회를 말한다.

27) 일반적인 법률 구성체계(「법제이론과 실제」(국회 법제실, 2019) 참고)

‘청문’ 규정은 ‘보칙’ 장에 위치하는 것이 법률 체계에 부합하는 점을 고려하여, 안 제3장(미디어바우처 대상사업자 등록 등)의 제17조(청문)는 조문위치를 제5장(보칙)으로 이동하는 방안을 고려할 필요가 있다고 봄.

다음, 제정안의 등록 규정은 신규등록 및 취소, 결격사유에 대해 정하고 있으나, 변경등록에 대해서는 규정하고 있지 아니하고, 다만 안 제11조 제4항에서 ‘그 밖에 미디어바우처 등록과 관련된 사항은 대통령령으로 정한다.’로 규정함으로써, 변경등록에 관한 사항을 대통령령으로 위임하고 있는 것으로 보임.

그러나 등록과 관련한 다수의 입법례에서 변경 등록에 대한 절차 등에 관해 규정하고 있다는 점을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

-
- | |
|--------------------|
| 1. 제명 |
| 2. 본칙 |
| 가. 총칙규정 |
| 나. 실체규정 |
| 다. 보칙 |
| (1) 손실보상·손해배상 |
| (2) ~ (7) 생략 |
| (8) 청문과 공청회 |
| (9) ~ (14) 생략 |
| 라. 벌칙 |
| 3. 부칙 |

[표 7] 변경등록에 관한 유사 입법례

「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조(등록) ① 신문을 발행하거나 인터넷신문 또는 인터넷뉴스서비스를 전자적으로 발행하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 주사무소 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록하여야 한다. 등록된 사항이 변경된 때에도 또한 같다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 발행 또는 관리하거나 법인이나 그 밖의 단체 또는 기관이 그 소속원에게 보급할 목적으로 발행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「전기통신사업법」 제16조(등록 사항의 변경) ① 기간통신사업자는 제6조에 따라 등록한 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 변경등록(정보통신망에 의한 변경등록을 포함한다)을 하여야 한다.

「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제7조(복합물류터미널사업의 등록) ① 복합물류터미널사업을 경영하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 등록하여야 한다.

③ 제1항에 따라 복합물류터미널사업의 등록을 한 자(이하 “복합물류터미널사업자”라 한다)가 그 등록한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경등록을 하여야 한다.

라. 미디어바우처의 지급 및 사용(안 제7조, 제8조, 제9조, 제18조)

제정안
제7조(미디어바우처의 지급 및 사용방법) ① 미디어바우처 및 마이너스바우처는 신속·간편하게 이용하고 익명성과 보안성을 보장하기 위하여 블록체인기술에 의한 전자적 형태의 증표(이하 “전자바우처”라 한다)로 지급·사용한다. ② 문화체육관광부장관은 이용권자에게 미디어바우처를 지급할 때, 미디어바우처 총액의 4분의 1에 해당하는 금액의 마이너스바우처를 함께 지급한다. 제8조(예외지급) ① 이용권자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 전자바우처를 사용하기 어려울 경우, 문화체육관광부장관에게 전자바우처가 아닌 다른 형태의 미디어바우처 및 마이너스바우처 지급(이하 “예외지급”이라 한다)을 신청할 수 있다. 1. 신체장애, 질병 등의 사유로 전자바우처 사용의 기반시설에 접근하거나 사용하기 어려운 사정이 있는 경우 2. 행정상의 착오나 지연 등 이용권자의 책임 없는 사유로 미디어바우처 및 마이너스바우처의 전자적 발급이 불가능하게 되거나 지연된 경우 3. 그 밖에 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 사유에 해당하는 경우 ② 문화체육관광부장관은 이용권자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되는 경우 예외지급의 방식으로 미디어바우처 및 마이너스바우처를 지급하여야 한다. ③ 예외지급의 방식 및 절차 등에 관한 사항은 문화체육관광부장관이 정하여 고시한다. 제9조(미디어바우처의 사용) ① 이용권자는 제7조제1항의 전자바우처 또는 제8조의 예외적 방식을 통해 미디어바우처 및 마이너스바우처를 사용할 수 있다. ② 이용권자는 하나의 대상사업자에게 자신이 지급받은 미디어바우처 총액의 100분의 50 이상에 해당하는 미디어바우처를 제공할 수 없다. 다만, 마이너스바우처는 제공에 대해 상한액을 두지 아니한다. ③ 그 밖에 여론의 다원화를 도모하고 지역신문의 발전을 지원하며 이용권자가 다양한 전문정보를 제공받을 수 있도록 하기 위한 미디어바우처의 분산이용 방법은 대통령령으로 정한다. 제18조(미디어바우처의 환수 등) ① 문화체육관광부장관은 제16조제1항에 따라 대상사업자 등록이 취소된 경우 대상사업자가 제공받은 미디어바우처 및 마이너스바우처의 전부를 환수한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대상사업자에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 대상사업자가 제공받은 미디어바우처 및 마이너스바우처의 일부를 환수한다.

1. 제14조에 따른 대상사업자 준수사항을 위반한 경우
2. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제14조에 따라 이루어진 정정보도 청구에 대해 대상사업자가 이를 수용하거나, 조정·중재·소송 등을 통해 청구가 인용되어 그 결과가 확정된 경우
- ③ 제22조에 따라 산정한 미디어바우처 수급액이 다음 각 호의 기준을 초과할 경우 초과분은 환수한다.
 1. 대통령령으로 정하는 매출액 기준 이상인 대상사업자 : 미디어바우처 총액의 1000분의 5
 2. 제1호 이외의 대상사업자 : 1000분의 10
- ④ 미디어바우처 환수절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제7조, 제8조, 제9조 및 제18조는 미디어바우처의 지급과 사용에 관한 사항을 규정하고 있음

첫째, 안 제7조 및 제8조는 미디어바우처와 마이너스바우처를 원칙적으로 블록체인기술에 의한 전자바우처로 지급·사용하고, 예외적인 경우에만 다른 형태로 지급·사용하도록 규정하는 내용으로, 이는 해킹과 위·변조 방지에 효과적이라는 블록체인기술의 장점을 활용하여 바우처 제도의 안정성을 확보하려는 취지로 보임.

다만, 블록체인기술을 통한 미디어바우처 제도를 추진하기 위해서는 데이터 처리에 관한 안정성, 보안성, 편의성, 접근성 등에 관한 기술적인 검증이 요구될 것으로 보이는데, 미디어바우처 제도는 시행된 사례가 없다는 점을 감안할 때, 새로운 제도를 신기술에 기반하여 도입하기 위해서는 다양한 분야의 전문가 의견을 청취하여 제도를 도입에 만전을 기할 필요가 있다고 할 것임.

한편, 블록체인기술과 관련하여 정부는 2022년 11월 「블록체인 산업 진흥 전략」을 수립한 바 있고, 2024년 6월 과학기술정보통신부는 ‘2024년 블록체인 지원사업’²⁸⁾으로 디지털바우처 관리 플랫폼 구축 등을 발표한 바 있으므로, 미디어바우처의 블록체인 사업에 대해서는 부처간 협력, 노하우 공유 등을 통한 제도구축 노력이 수반되어야 할 것으로 보임.

둘째, 안 제9조제2항은 이용권자가 하나의 언론사에 미디어바우처를 50% 이상 사용하지 못하도록 하고, 안 제18조제3항은 대상사업자의 미디어바우처 수급액이 일정 기준을 초과하는 경우에는 그 초과분을 환수하는 내용임.

이 조항들은 미디어바우처의 수수(授受)에 상한을 두려는 것으로, 미디어바우처가 특정 사업자에게 집중되지 않도록 하여 언론의 다원화를 도모하려는 취지로 이해됨.

다만, 이처럼 바우처의 수수를 제한하게 되면 언론사의 영향력 평가 결과가 국민의 실질적인 선호도와는 일부 다르게 집계되는 측면을 감안할 필요가 있다고 봄.

셋째, 안 제18조제2항은 대상사업자가 제공받은 미디어바우처를 일부 환수하는 경우를 각 호에 규정하려는 것으로, 바우처 제도의 실효성을 확보하려는 취지로 이해됨.

28) “과기정통부, 블록체인 기술로 국민 일상의 혁신을 앞당긴다.”(과기정통부 보도자료, 2024.6.17.)

다만, 동 조항의 제2호는 ‘정정보도 청구를 수용하거나 조정 등을 통해 확정된 경우’에 미디어바우처를 환수하도록 하는데, 이에 따라 언론사의 정정보도 부담이 커지게 되면, 언론사가 정정보도 등의 수용 및 당사자 간의 합의 등으로 이뤄지는 조정·중재를 회피할 가능성이 높아질 수 있고, 이에 따라 언론보도가 위축될 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있겠음.

마. 기타 과징금 등(안 제19조부터 제24조까지)

제정안
제19조(과징금) ① 문화체육관광부장관은 제16조에 따라 미디어바우처 제공을 정지하는 것에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있다. ② 제1항의 과징금은 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 부과한다. 다만, 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우 5억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다. ③ 제1항에 따라 과징금 부과처분을 받은 자가 과징금을 기한까지 납부하지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. 제20조(행정제재처분 효과의 승계) 제15조에 따라 지위를 승계한 경우에 종전의 대상사업자에 대한 행정처분의 효과는 그 처분이 있는 날부터 1년간 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인에 승계되며, 행정처분의 절차가 진행 중일 때에는 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인에 대하여 행정제재처분의 절차를 속행할 수 있다. 다만, 새로운 대상사업자(상속으로 지위 승계를 받은 자는 제외한다)가 영업을 승계할 때에 그 처분 또는 위반사실을 알지 못한 경우에는 그러하지 아니하다.
제4장 미디어바우처사업의 기반조성
제21조(블록체인 기술 및 기반시설) ① 국가와 지방자치단체는 미디어바우처 사업의 운용을 위하여 블록체인기반시설을 마련하고 블록체인 등 전자서명수단의 이용 활성화를 위하여 노력하여야 한다. ② 문화체육관광부장관은 대상사업자가 미디어바우처 및 마이너스바우처를 제공받은 현황을 이용권자가 실시간으로 확인할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. ③ 문화체육관광부장관은 제7조에 따른 전자바우처가 효율적이고 통일적으로 사용·관리될 수 있도록 이를 표준화하기 위한 방안을 마련하여야 한다. ④ 문화체육관광부장관은 제2항 및 제3항에 따른 미디어바우처 관리체계의 구축 및 운영에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 관계전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. 제22조(미디어바우처 집계 및 공표 등) ① 문화체육관광부장관은 매 회계연도가 종료한 직후 해당 회계연도의 미디어바우처 제공 현황을 조사·집계하고 해당 회계연도 종료 이후 1개월 이내에 이를 공표하여야 한다. ② 대상사업자의 미디어바우처 최종 수급액은 제1호 및 제3호를 더한 금액

에 제2호의 금액을 뺀 금액으로 산정한다.

1. 대상사업자가 이용권자로부터 제공받은 미디어바우처의 총액
 2. 대상사업자가 이용권자로부터 제공받은 마이너스바우처의 총액
 3. 이용권자가 해당 회계연도가 종료될 때 까지 집행하지 아니하거나 이 법에 의해 환수된 미디어바우처 총액을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 배분한 금액
- ③ 제1항에 따른 미디어바우처 사용 실태 조사의 방법·내용 및 결과 공표 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

제5장 보칙

제23조(권한의 위임) 이 법에 따른 문화체육관광부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

제6장 벌칙

제24조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 타인을 강요·협박하거나 업무·고용 등의 관계를 이용해 부당하게 억압하여 미디어바우처를 사용할 권리를 판매·대여 또는 이전하도록 한 사람
2. 제10조제1항제2호를 위반하여 미디어바우처의 사용을 대가로 금품이나 향응 등을 제공받은 사람
3. 제14조제3항제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 대상사업자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제10조제1항제1호를 위반하여 타인에게 미디어바우처를 판매·대여 또는 권리이전을 하거나 하게 한 사람
2. 이용권자가 제10조제1항제3호를 위반하거나 대상사업자가 제14조제3항제4호를 위반하여 미디어바우처 사업의 건전한 시행을 해한 경우

안 19조부터 제24조까지는 과징금, 행정제재처분 효과의 승계, 미디어바우처사업의 기반조성, 보칙, 벌칙에 관하여 규정함(안 제19조 등).

첫째, 안 제19조는 문화체육관광부장관이 대상사업자에게 미디어바우처 제공정지 처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있게 하는 내용임.

‘정지처분을 대신하는 과징금 제도’는 그 사업을 이용하는 일반국민에게 불편을 끼치는 것을 막기 위한 취지로 도입되어 있는데, 이를 공익성이 약한 사업 분야까지 확대하면 정지처분이 갖던 제재 효과를 충분히 달성하기 어려워질 수 있는 바,²⁹⁾

“제공정지가 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우”와 같은 공익 요건이 있는 경우에만 과징금을 부과하는 방안을 모색할 필요가 있다고 봄.

[표 8] 정지처분을 대신하는 과징금에 관한 유사 입법례

「관광진흥법」
제37조(과징금의 부과) ①관할 등록기관등의 장은 관광사업자가 제35조제1항 각 호 또는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당되어 사업 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 <u>사업의 정지가 그 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면</u> 사업 정지 처분을 갈음하여 2천만원 이하의 과징금(過徵金)을 부과할 수 있다.

29) 「법령입안심사기준 2023」 209p. 법제처, 2023.12.

“영업정지처분을 대신하는 과징금 제도의 취지는 그 사업을 이용하는 일반국민에게 불편을 끼치는 것을 막기 위한 것이고, 이를 공익성이 약한 사업 분야까지 확대하면 영업정지처분이 갖던 제재 효과를 충분히 달성하기 어려워지고 위법행위를 조장하는 측면도 있게 된다. 따라서 영업정지처분을 대신하는 과징금 제도는 이용자의 편의나 국민경제에 악영향을 초래하는 등 공익을 해칠 우려가 있는 경우에만 한정하여 도입하는 것을 원칙으로 한다.“

둘째, 안 제21조는 국가와 지방자치단체로 하여금 블록체인기반시설을 마련하고 블록체인 등 전자서명수단의 이용 활성화를 위하여 노력할 의무 등을 규정함.

이는 앞에서 살펴본 블록체인기술에 의한 전자적 형태로 바우처를 지급·사용하도록 한 안 제7조 및 제8조와 관련하여 검토할 필요가 있다고 봄.

셋째, 안 제24조는 대상사업자의 준수사항 등을 위반한 자에 대하여 징역 또는 벌금에 처하도록 하는 내용임.

그러나, 대상사업자의 준수사항(제14조제3항) 위반에 대해 안 제16조³⁰⁾는 ‘대상사업자의 등록취소’ 및 ‘미디어바우처 제공정지’ 처분 사유로 규정하고 있고, 안 제19조³¹⁾는 제공정지 처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있는데,

30) **안 제16조(대상사업자 등록의 취소 및 미디어바우처의 제공정지)** ① 문화체육관광부장관은 대상사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 6개월의 범위에서 그 기간을 정하여 미디어바우처 제공을 정지할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우
2. 정당한 사유 없이 등록한 후 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 휴업한 경우
3. 제11조제2항에 따른 등록기준에 맞지 아니하게 된 경우
4. **제14조에 따른 대상사업자 준수사항을 위반한 경우**
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유

31) **안 제19조(과징금)** ① 문화체육관광부장관은 **제16조에 따라 미디어바우처 제공을 정지하는 것에 갈음하여 과징금을 부과**할 수 있다.

② 제1항의 과징금은 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 부과한다. 다만, 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우 5억원을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과할 수 있다.

③ 제1항에 따라 과징금 부과처분을 받은 자가 과징금을 기한까지 납부하지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

이와 관련하여 헌법재판소는 형벌과 비형벌적 제재를 병과하는 것이 이중처벌이 아니라고 해석하면서도, 그 제재의 총합이 법 위반행위에 비하여 지나치게 과잉되면 중복적인 제재가 과잉금지원칙에 위배될 가능성도 시사한 바 있으므로³²⁾,

제정안은 대상사업자의 준수사항 위반에 대한 제재의 총합을 종합적으로 판단하여, 필요한 경우에는 병과를 제한함으로써 과잉 제재가 되지 않도록 하는 방안³³⁾도 검토할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5380

32) 2001헌가25 참고

법률상의 의무위반에 대하여 처벌을 함과 동시에 과징금을 부과하는 것이 바로 이중처벌에 해당하여 헌법에 위반된다고 보기는 어렵다 할 것이고, 다만, 동일한 행위를 대상으로 하여 형벌을 부과하면서 아울러 과징금을 부과하여 대상자에게 거듭 처벌되는 것과 같은 효과를 낳는다면, 이중처벌금지의 기본정신에 배치되어 국가입법권의 남용이 문제될 수도 있다 할 것이나, 이는 이중처벌금지원칙의 문제라기보다는 그러한 중복적 제재가 과잉에 해당하는지 여부의 문제로 다루어져야 할 것이므로, 결국 법률상의 의무위반에 대하여 벌칙규정을 둔 이외에 과징금을 부과하는 규정을 두는 것이 과잉제재에 해당하는지의 여부가 문제된다 할 것이다.

33) 현행법상 벌금과 과징금의 병과를 제한한 예로는 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제12조제5항이 있음.

「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제12조(과징금) ⑤ 환경부장관은 제1항에 따른 과징금을 산출함에 있어 행위자가 동일한 위반행위로 제15조의2제1항 각 호에 따른 벌금, 과징금, 과태료 또는 배출부과금을 부과 받은 경우 그 액수에 상당하는 금액을 과징금에서 뺀다.

참고 1

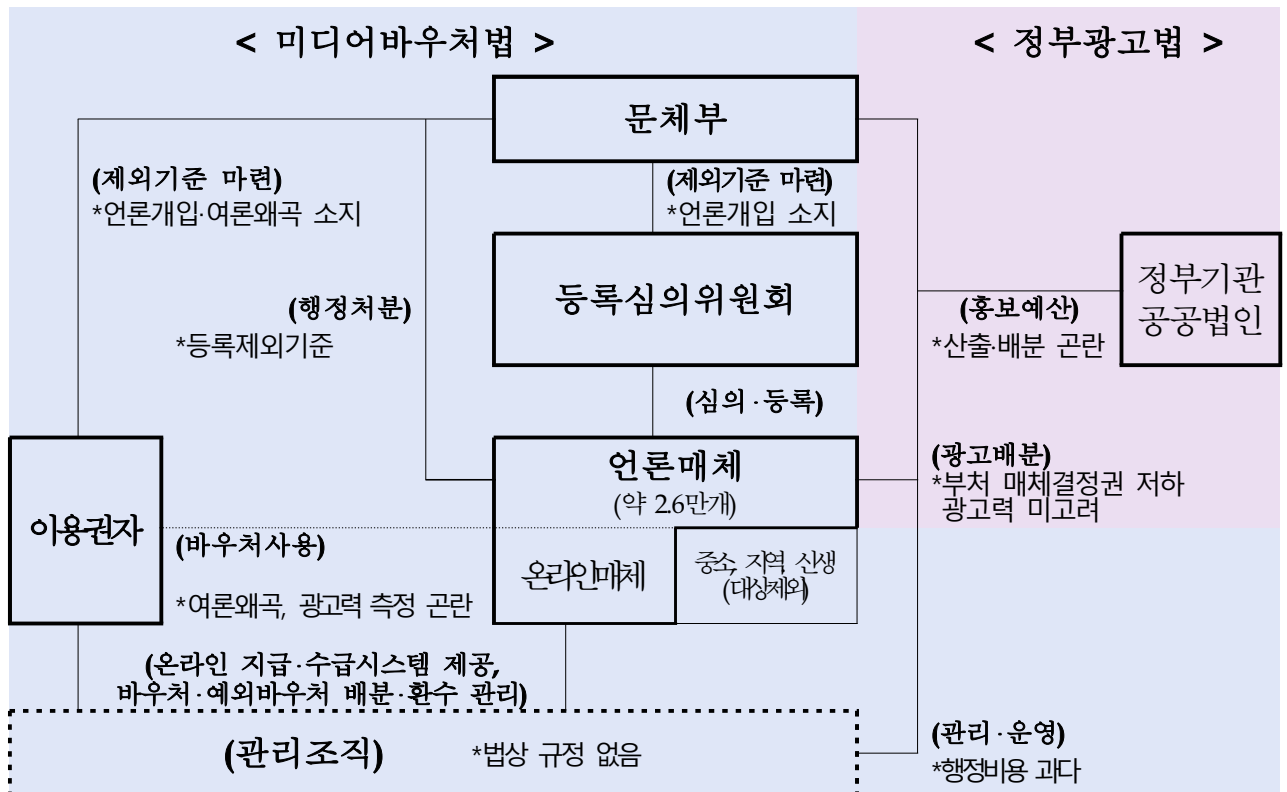
관계 부처 및 협회 등 의견

부처·기관명	의견 주요 내용
행정안전부	● 미디어바우처등록심사위원회는 국민이 직접 참여하는 언론 영향력 평가제도 도입의 일환으로 문체부장관의 미디어바우처 대상사업자 등록 업무와 관련하여 등록요건 충족 여부를 심사하는 자문위원회로서 「정부조직법」 제4조에서 부속기관(자문기관)은 대통령령으로 설치하도록 규정하고 있으므로 해당 규정을 삭제할 필요 ● 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」은 성격과 기능이 중복되는 위원회 설치를 제한, 유사 위원회와의 연계·통합 등을 통해 위원회가 효율적으로 운영되도록 규정하고 있음. 별도 위원회 신설보다 위원회 필요시 여론집중도의 조사 및 연구 관련 자문을 위해 문체부에 既 설치된 여론집중도조사위원회(신문법 시행령)의 분과위원회·전문위원회로 통합·연계하여 운영하거나, 문체부 정책자문위원회를 활용하는 것이 바람직 ● 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조 및 동법 시행령 제6조에서 자문위원회는 사무기구 및 직원을 둘 수 없는 것이 원칙으로 미디어바우처등록심사위원회 조직과 정원에 관한 규정 삭제 필요
한국언론진흥재단	● 미디어바우처는 추상적 아이디어 수준에서만 논의되고 있고, 실제로 시행된 사례 전무 하므로, 신중 접근이 요구됨 ● 미디어바우처를 많이 받았다고 해서 광고효과가 높다거나 적게 받았다고 해서 광고효과가 낮다고 전제하기 어려우며, 유명 언론사에 집중될 수 있어 인터넷 신문이나 지역언론은 소외될 수 있음 ● 마이너스바우처 지급안은 언론 관련 국민 갈등을 심화시킬 우려 - 자신과 정치성향이나 입장이 다른 사람들의 특정 언론에 바우처를 제공하는 행위를 저지하는 수단으로 활용될 수 있음
한국신문협회	● 제정안은 일종의 투표권인 ‘바우처’, ‘마이너스 바우처’를 이용해 미디어 시장을 ‘좋은 언론’, ‘나쁜 언론’이라는 선악의 구도를 형성하고 국민 간 갈등과 정치·사회적 양극화를 불러올 수 있고, 언사 선호·비선호 투표결과로 정부광고 집행기준의 객관적 지표를 도출하는 것은 불합리할 수 있음. ● 신문, 인터넷신문, 뉴스통신사 등만 적용 대상매체로 한정하고, 방송매체는 제외하고 있는데 이는 신문 등에 대한 차별적 조치임. ● 이미 방송통신위원회는 매체 간 합산 영향력 지수 조사를 실시하고 있으며 언론진흥재단에서도 매년 미디어 수용자 조사 등을 통해 각 매체별 영향력 등의 통계자료를 발표하고 있어 법률을 제정해 이에 수반되는 위원회 운영, 제반 경비 등의 비용을 투입할 필요가 없음. ● 정정보도 청구가 인용될 경우 바우처 환수(제18조) 등은 과잉 규제로, 모법인 신문 등의 진흥에 관한 법률에서도 편집위원회 설치·편집규약 제정을 강제하고 있지 않음.

참고 2

미디어바우처 및 정부광고 연동 개념도

- 미디어바우처법안 : 언론매체에 대한 영향력 평가 방식 규정
 - (예상 문제점) ▲개념에 대한 사회적 합의 선행, ▲여론 왜곡(지급·수급 상한, 정치색에 따른 배분 등), ▲참여자 언론사 선정 과정의 정부 개입, ▲오프라인·중소·지역언론 제외, ▲막대한 운영비용 등
- 정부광고법 개정안 : 미디어바우처법안 결과물을 활용하여 정부광고예산 배분
 - (예상 문제점) ▲국민 선호도만으로 광고효과를 측정할 수 없고(온라인 중심, 광고 도달률 등 측정 불가), ▲광고주 선택권 및 매체사 영업자유 침해, ▲일괄 홍보비 배분은 비현실적(모든 홍보 소요 사전 파악 불가)



* 언론매체 현황 (정기간행물 등록 기준 / '24년 7월 기준)

	오프라인		온라인			기타			합계
	신문	잡지	인터넷 신문	정보전자 간행물	뉴스통신	인터넷 뉴스서비스	기타 간행물	외신· 지사	
매체수	3,318	5,895	12,010	2,222	59	295	2,089	98	25,896
	9,213		14,291			2,482			
정부광고	1,146		2,431			454			4,031

참고 3

정부광고 제도 개편 추진현황

□ 개편 배경

- ABC협회 내부자의 부수공사 과정에 대한 조사 요구 진정서 제출('20.11) 및 '부수 부풀리기', '새 한국 신문지' 대량 수출 관련 언론 보도, 부수 결과가 정책적으로 활용되는 만큼 검사를 통해 신뢰성 회복 필요성 대두

□ 제도 개편 경과 및 현황

- 사무검사 실시로 부수공사의 투명성·공정성 제고를 위한 17가지 조치사항 권고('21.3.)하였으나 협회가 전반적인 사항을 미이행함에 따라 ABC부수 정책적 활용 중단('21.7.) 및 관련 법령(정부광고법 시행령 등) 개정('21.12.)
 - * 시행령 제4조(부수→구독률, 열독률), 제5조 삭제, 지역신문발전특별법 개정
- '신문잡지 이용조사'를 위한 자문회의, 조사실시 및 정부광고지표 개선 의견수렴 간담회를 통해 신규 참고지표 발표('21.12.)
- 정부광고주에게 정부광고 인쇄매체 참고지표 제공('22.~'23.)

(내용) 효과성(열독률), 신뢰성(사회적 책임) 등 복수지표 구성 ※ **구간화 활용**

(제공) 정부광고통합지원시스템(GOAD) 내 지표별 맞춤 설정, 조회 기능* 추가

* 정부광고주 회원만 조회 가능 (매체사 회원, 비회원은 조회 불가)

(활용) 정부광고주가 지표별 반영 비율 맞춤 설정(총합 100%), 참고자료로 자체 활용

- 참고지표를 발표, 제도에 활용하는 중에도 언론계, 국회 등 현장에서 언론 왜곡, 지표의 신뢰성 문제 등에 대해 문제 제기 지속

- 언론 4단체, 공동성명발표, 표본 선정기준, 가중치 부여 등의 오류가 많아 신뢰성과 타당성을 상실, 열독률 근거로 정부광고 집행 지표로 삼는 것에 반대('22.1.)
- 동아일보, "정부 구독 58% 영업장 빼고 열독률 조사, 유료부수 16만부 많은 매체가 순위 뒤져"('23.1.)
- 트루스가디언, "언론재단 열독률 조작으로 언론사 광고단가 순위 뒤바뀌"('23.6.)
- 신전국대학생대표자협의회, 언론재단 이사장 등 정부광고 관련 검찰 고발('23.6.) 등

- 정부광고지표 전면 재검토하여 정부광고법 취지*에 맞게 참고자료만 제공하는 방식으로 정부광고 제도 개편·시행 중('23.12.28.~)

* 정부광고법 시행령 제4조(홍보매체 선정)에 따라 광고주가 홍보매체 선정에 필요한 자료를 요청하면 참고자료(구독률, 열독률, 시청률, 이용률 등)를 개별적으로 제공

	~21년		22~23년		24년~
자료 내용	효과성 (ABC부수)	▶	효과성 (열독률) 신뢰성 (사회적 책임)	▶	광고주 수요 기반
활용 방식	광고주가 참고자료 요청 시 자료 제공	▶	광고주 대상 사전 제공 (구간화) + 자체 맞춤 조회 활용	▶	광고주가 참고자료 요청 시 자료 제공

*자료: 「(사)한국ABC협회 사무검사조직 권고사항 이행점검 결과 및 향후 정부광고제도 개편계획 (안)」(문화체육관광부, 2021.7.8.) 재구성