



제 417회 국회 (임시회)
제1차 문화체육관광위원회

신문 등의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 편집·제작운영계획서 제출 규정 신설 〉

■ 조계원의원 대표발의(의안번호 제2200950호)

2024. 8.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 김원모

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	
1. 관련 협회 의견	7
2. 신문사업 · 인터넷신문사업 등록신청서 양식	8

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 조계원의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 26.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에는 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스를 발행하려는 자는 발행인·편집인, 소재지 및 보급대상 등을 시·도지사에게 등록하도록 하고, 양도·합병 등으로 사업자 지위를 승계하는 경우 시·도지사에게 신고하도록 하고 있음.

다른 사업을 영위하는 기업이 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스 등을 발행하기 위하여 등록하거나 신문사업자 지위를 승계하는 경우가 다수 발생하고 있음.

이 경우 기업의 입장에 따라 편집의 독립성이 침해되거나 독자의 이익보다 해당 기업의 이익이 우선될 우려가 있어, 이를 개선하기 위한 대책이 필요하다는 지적이 있음.

이에 신문사업자 등으로 등록하거나 지위를 승계하여 관할청에 신고하는 경우 편집의 자유와 독립, 독자의 권리 보호 등을 실현하기 위한 편집·제작운영계획서를 제출하도록 하여 언론의 자유를 보장하려는 것임(안 제9조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 요지

개정안은 신문 및 인터넷신문을 등록하거나 사업자 지위의 승계를 신고하려는 경우 편집의 독립성 보장 및 독자의 권리 보호의 내용이 포함된 편집·제작운영계획서를 관할 시·도지사에게 제출하게 하려는 것임.

현행	개정안
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.	제9조(등록) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. -----. ----- ----- -----.
1. ~ 11. (생략)	1. ~ 11. (현행과 같음)

현행	개정안
<u><신설></u> ② ~ ⑤ (생략) <u><신설></u> 제14조(사업의 승계) ①·② (생략) ③ 제1항 및 제2항에 따라 신문사업자 또는 인터넷신문사업자의 지위를 승계한 자는 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라</u> 관할 시·도지사에게 신고하여야 한다.	12. 편집·제작운영계획서에 관한 사항(<u>신문·인터넷신문에 한정한다</u>) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제9조의3(편집·제작운영계획서의 내용) 제9조제1항제12호에 따른 편집·제작운영계획서(이하 “<u>편집·제작운영계획서</u>”라 한다)에는 제4조에 따른 편집의 독립성 보장 및 제6조에 따른 독자의 권리 보호에 관한 사항을 포함하여야 한다. 제14조(사업의 승계) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----<u>대통령령으로 정하는 바에 따라</u> 편집·제작운영계획서를 첨부하여 -----.

2. 검토의견

현행법 제4조¹⁾에 따르면, 신문·인터넷신문사업자는 편집인의 자율적인 편집을 보장하도록 하고 있으나, 최근 건설사 등이 신문·인터넷신문사업을 인수한 뒤 해당 건설사를 비판하는 기사를 삭제하게 한 것으로 보도되는 등 언론사의 편집권을 침해하는 사례²⁾가 발생하고 있음.

1) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제4조(편집의 자유와 독립) ① 신문 및 인터넷신문의 편집의 자유와 독립은 보장된다.

② 신문사업자 및 인터넷신문사업자는 편집인의 자율적인 편집을 보장하여야 한다.

이에 개정안은 신문·인터넷신문사업자로부터 편집인의 편집권을 보호하기 위하여 등록 및 지위승계 시 편집의 독립성 보장 및 독자의 권리 보호의 내용이 포함된 편집·제작운영계획서 작성 및 제출을 의무화하려는 것으로 편집권의 보장과 아울러 언론 환경의 독립성을 제고할 수 있다는 점에서 입법취지가 인정될 수 있겠음.

다만, 현행법 상 인터넷신문을 등록하려 하거나 지위를 승계하려는 자는 신문 등의 명칭, 종별·간별, 발행인 등 인적사항, 소재지, 발행목적·내용, 보급 대상 및 지역 등 비교적 단순한 구체적 사항을 별지 서식³⁾에 기재하여 제출⁴⁾하도록 하고 있는 데에 비해,

2) 서울신문, ‘대주주 호반’ 비판기사 삭제…편집권 침해 논란(2022.01.19., 한겨레신문)

3) 동 검토보고서 8p. [참고 2 신문사업·인터넷신문사업 등록신청서 양식] 참조

4) 「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 소속 원에게 보급할 목적으로 발행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 신문 및 인터넷신문의 명칭(신문 및 인터넷신문에 한정한다)

2. 인터넷뉴스서비스의 상호 및 명칭(인터넷뉴스서비스에 한정한다)

3. 종별 및 간별(신문에 한정한다)

4. 신문사업자와 신문의 발행인·편집인(외국신문의 내용을 변경하지 아니하고 국내에서 그대로 인쇄·배포하는 경우는 제외한다. 이하 같다) 및 인쇄인의 성명·생년월일·주소(신문사업자 또는 인쇄인이 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭, 주사무소의 소재지와 그 대표자의 성명·생년월일·주소)

5. 인터넷신문사업자와 인터넷신문의 발행인 및 편집인의 성명·생년월일·주소(인터넷신문사업자가 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭, 주사무소의 소재지와 그 대표자의 성명·생년월일·주소)

6. 인터넷뉴스서비스사업자와 기사배열책임자의 성명·생년월일·주소(인터넷뉴스서비스사업자가 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭, 주사무소의 소재지와 그 대표자의 성명·생년월일·주소)

7. 발행소의 소재지

8. 발행목적과 발행내용

9. 주된 보급대상 및 보급지역(신문에 한정한다)

10. 발행 구분(무가 또는 유가)

11. 인터넷 홈페이지 주소 등 전자적 발행에 관한 사항

「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제4조(등록) ① 법 제9조제1항에 따라 신문 또는 인터넷신문을 등록하려는 자는 별지 제1호서식의 신문사업·인터넷신문사업 등록신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를, 인터넷뉴스서비스를 등록하려는 자는 별지 제2호서식의 인터넷뉴스서비스사업 등록신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 제출하여야 한다.

개정안이 도입하려는 편집·운영계획서는 제4조(편집의 독립성 보장) 및 제6조(독자의 권리 보호에 관한 사항)의 내용을 포함하여야 한다고 규정하고 있어 기존 등록사항과 비교할 때 다소 추상적인 측면이 있는 것으로 보임.

한편, 헌법재판소는 신문 등 간행물의 등록규정과 관련하여 동 규정은 행정편의적 목적을 가지는 것으로 발행요건에 관하여 실질적 심사가 아닌 ‘형식적 심사’에 그쳐야 한다고 판시한 바 있고,

인터넷신문의 외형적이고 객관적 사항을 제한적으로 등록하도록 한 것은 위헌이 아니라고 보았으나, 「신문법 시행령」에서 인터넷신문의 기준으로 취재인력 3명 이상을 포함한 취재 및 편집인력 5명 이상을 상시 고용할 것으로 규정한 것은 헌법에 위배된다고 결정한 바 있음.

<등록 규정에 대한 헌법소원 결정례>

○ 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.**

제11조(사업자 지위승계 신고) ① 법 제14조제3항에 따라 신문사업자 또는 인터넷신문사업자의 지위를 승계한 자는 그 지위를 승계한 날부터 30일 이내에 별지 제9호서식의 사업자 지위승계 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 관할 시·도지사에게 제출하여야 한다.

1. 제4조제3항에 따른 등록증
2. 가족관계증명서 등 상속인임을 증명하는 서류나 양도·양수계약서 사본 또는 합병계약서 사본 등 지위승계를 증명하는 서류
3. 법인의 정관 또는 단체의 규약과 대표자의 기본증명서(지위를 승계한 자가 법인 또는 단체인 경우에만 첨부한다)

○ 2015헌마1206, 2016헌마277(병합) 결정(2016. 10. 27. 선고) 결정요지

- 등록조항은 인터넷신문의 명칭, 발행인과 편집인의 인적사항 등 인터넷신문의 외형적이고 객관적 사항을 제한적으로 등록하도록 하고 있다. 이런 조항들은 인적 요건의 규제 및 확인에 관한 것으로...사전허가금지원칙에도 위배되지 않는다.
- 5인 이상의 취재 및 편집 인력을 정식으로 고용하도록 강제하고, 이에 대한 확인을 위하여 국민연금 등 가입사실을 확인하는 것은 청구인들의 언론의 자유를 지나치게 제한하는 것이다....인터넷신문에 대해서만 5인 이상의 취재 및 편집 인력을 갖추 것을 요구하고, 이를 확인할 서류를 제출하게 하는 「신문법 시행령」의 고용조항 및 확인조항은 침해 최소성 원칙에 위배된다.

따라서 개정안의 편집·제작운영계획서에 포함되어야 하는 편집의 독립성 보장 및 독자의 권리 보호에 관한 사항이 헌법재판소가 결정한 실질적 심사가 아닌 형식적 심사에 해당하는지에 대한 논의가 필요할 것으로 봄.

참고로, 한국신문협회는 편집·제작운영계획서를 사전에 등록 및 신고하도록 하는 것은 “사실상의 허가제”로 오용될 위험성을 내포함에 따라 언론·출판에 대한 허가를 금지한 헌법에 배치되며, 편집·제작운영 방향을 법률로 미리 정하도록 하는 것은 신문의 내적 자유 및 신문 발행인의 편집의 자유를 본질적으로 훼손한다는 의견이므로 개정안 심사 시 참고할 필요가 있겠음.

문 의 처

02)6788-5380

협회명 (의견제출일자)	의견 주요내용
한국신문협회 (24.7.12)	• 개정안은 편집·제작운영계획서에 관한 사항을 신문사업자 등록의 요건으로 추가하고 있어 신문법의 등록제가 “사실상의 허가제”로 오용될 위험성을 내포하고 있고, 언론·출판에 대한 허가를 금지한 헌법 제21조제2항에 정면으로 배치됨. • 신문 편집·제작운영 방향을 법률로 미리 정하도록 하는 것은 신문의 내적 자유 및 신문 발행인의 편집의 자유를 본질적으로 훼손하며, 해외의 선진 국가에서는 사례를 찾아볼 수 없음.
한국온라인 신문협회 (24.7.11)	• 일반 기업에서 언론사를 인수하는 경우가 발생하면서 편집권에 영향을 받는 사례가 있어 사업 승계 요건을 강화하는 것은 긍정적임. 다만, 편집·제작운영계획서 추가만으로 실효성이 있을지는 미지수임.

참고 2

신문사업 · 인터넷신문사업 등록신청서 양식

■ 신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령 [별지 제1호서식] <개정 2019. 7. 2.>

신문사업 · 인터넷신문사업 등록신청서

(앞쪽)

접수번호	접수일	처리기간	20일
------	-----	------	-----

신청인	제호		간별(종별)
	인터넷 홈페이지 주소		법인명 또는 단체명
	주사무소	소재지 주소	전화번호
	발행인	성명	생년월일(남/여)
		주소	전화번호
	편집인	성명	생년월일(남/여)
		주소	전화번호
	발행소	소재지 주소	전화번호
	인쇄인	인쇄소 명칭	전화번호
		인쇄소 주소	
		대표자 성명	사업자등록번호
		대표자 주소	
	발행 목적		
	발행 내용		
보급지역		주된 보급대상	
유가 · 무가(有價 · 無價)			

「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조제1항 및 같은 법 시행령 제4조제1항에 따라 위와 같이 신문 또는 인터넷신문의 등록을 신청합니다.

년 월 일

신청인(발행인)

(서명 또는 인)

특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사 귀하

※ 첨부서류 및 참고사항은 뒤쪽을 참조하시기 바라며, 이 신청서는 복사하여 사용할 수 있습니다.

수수료
없음

210mm×297mm[백상지(80g/㎡) 또는 중질지(80g/㎡)]