

Media Issue Report

미디어 이슈 리포트

2026년 3호

언론 편집권 독립, 어떻게 지킬 것인가 - 해외 주요국 사례와 시사점

김창숙 | 한국언론진흥재단 미디어연구센터 선임연구위원

I
들어가며

II
해외 주요 국가의 편집권 독립 보장 방식 유형
1. 경영 귀속형: 영국과 미국 2. 노사협약 기반형: 독일과 스웨덴
3. 자율규제 기반형: 프랑스 4. 법제 기반형: 노르웨이와 EU

III
시사점 및 제언

I. 들어가며

- 언론의 편집권 독립은 민주주의 사회에서 저널리즘이 공적 기능을 수행하기 위한 핵심적 전제 조건임. 편집권 독립이 보장될 때 언론은 권력을 감시하고, 다양한 관점을 공론장에 제공하며, 시민의 알 권리에 봉사할 수 있음. 이에 편집권 독립은 언론계만의 과제가 아니라 민주주의의 공적 기능을 수행하기 위한 구조적 조건으로서, 언론계 · 학계 · 시민사회 · 입법부가 함께 지속적으로 검토해야 할 과제임.
- 편집권 독립은 전통적으로 외부 권력, 특히 국가 권력으로부터 언론의 편집 결정이 자유로워야 한다는 소극적 의미로 이해되어 왔음. 그러나 최근 미디어 환경에서 편집권 독립을 위협하는 주체는 국가에 국한되지 않음. 소유주와 광고주의 상업적 압력, 경영진의 개입, 플랫폼 기업의 알고리즘적 통제 등 다양한 형태의 간섭이 언론의 편집 자율성을 제약하고 있음.
- 국내 언론인 2,020명을 대상으로 조사한 결과¹⁾, 취재 활동이 자유롭다고 응답한 비율은 66.6%로 직전 조사 대비 2.7%포인트 하락함. 언론 자유를 제한하는 요인으로는 광고주(64.5%), 편집 · 보도국 간부(52.5%), 사장 · 사장(50.6%) 순으로, 정부나 정치권보다 언론사 내부 요인이 더 크게 작용하고 있는 것으로 나타남. 이는 현재 국내 언론사에서 편집권 침해의 주요 원인이 외부 권력보다 경영 압박과 소유 구조 문제에 있음을 시사함.
- 이러한 문제의식에서 출발하여, 본 보고서는 영국, 미국, 독일, 스웨덴, 프랑스, 노르웨이 및 EU의 편집권 독립 보장 방식을 비교 · 분석하고, 이를 유형화하여 각 모델의 특징과 한계를 검토함. 또한 최근 디지털 환경 변화에 따른 한계와 이에 따른 제도적 변화도 함께 살펴봄. 본 연구서는 이를 바탕으로 국내 편집권 독립 강화를 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함.

II. 해외 주요 국가의 편집권 독립 보장 방식 유형

1. 경영 귀속형: 영국과 미국



1) 한국언론진흥재단(2025). 한국의 언론인.

- 영국은 오랫동안 편집인의 독립성과 전문직 윤리를 강조하는 자율규제 전통을 유지해 왔음. 이 모델에서 편집권은 원칙적으로 소유주 또는 발행인에게 귀속되며, 편집국장에 위임하여 실질적으로 행사됨. 국가의 직접적 개입은 최소화되는 반면, 언론인의 전문직 윤리와 내부 관행이 편집권 독립의 주된 보호 기제로 기능함.
- 영국 편집권 독립의 규범적 기반 가운데 하나는 1977년 왕립언론위원회(Royal Commission on the Press)의 최종 보고서임. 이 보고서는 신문 소유 집중이 의견 다양성을 약화시킬 수 있다고 보고, 사주로부터 편집인의 독립성을 제도적으로 보장할 필요성을 강조하였음. 보고서는 편집인의 핵심 권한으로 경영진이 제시한 기사의 채택 여부, 편집 방침에 따른 내용 결정, 탐사보도의 기획과 추진, 기자의 임명과 해고 등을 제시했으며, 편집인의 안정성을 높이기 위해 해임 통보 기간을 계약에 명시하고 편집인 선임 과정에서 직원 참여를 확대할 것을 권고하였음. 다만 이러한 내용은 법적 구속력을 갖지 않으며, 이후 논의의 중요한 참조점으로 기능해 왔음.
- 개별 언론사 차원에서 가장 주목받는 사례는 가디언지의 스코트 트러스트 리미티드(Scott Trust Limited) 구조임. 1936년 설립된 스코트 트러스트는 2008년 유한회사 형태로 전환되었으며, 가디언(The Guardian)과 옵저버(The Observer)를 발행하는 가디언 미디어 그룹의 최대 주주로서 이익을 주주에게 배당하지 않고 저널리즘에만 재투자하도록 명문화하고 있음. 소유주 개인이나 외부 자본이 편집 방향에 개입할 수 없는 구조적 기반을 제공한다는 점에서, 이 모델은 “주인 없는 신문”에 가장 근접한 형태임. 특히 디지털 전환과 경영 압박이 심화된 환경에서도 편집 독립을 유지하는 사례로 자주 인용됨.
- 방송 부문에서는 BBC가 대표적 사례임. BBC는 편집의 독립을 단순한 권리가 아니라 공적 책무의 일부로 규정하며, 내부 편집 가이드라인과 상향식 협의 절차를 통해 자율성과 책임을 함께 강조함. 제작자가 자율적으로 판단하되, 법적 문제나 중대한 논란이 예상될 경우 상급자와 협의하도록 설계됨. 다만 BBC 역시 정치적 압력, 자원 구조, 공정성 논쟁으로부터 완전히 자유롭지 않으며, 최근에도 편집 독립성과 신뢰를 둘러싼 논란이 지속되고 있음.
- 또한, 영국 언론 전반이 가디언과 같은 구조를 공유하는 것은 아님. 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)이 소유한 뉴스스코프(News Corp)는 머독이 편집 방향에 직접 개입한다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔으며, 2011년 전화 도청 스캔들로 개입 방식이 공개적으로 드러난 바 있음. 상장기업인 리치 미디어(Reach plc)는 주주 수익과 광고 매출 압박이 편집권 독립을 실질적으로 약화시키고 있으며, 비용 절감을 위한 기자 감축과 클릭베이트형 기사 증가가 그 결과로 나타나고 있음. 소유 구조의 차이가 편집 독립의 수준을 결정하는 현실을 영국 사례가 보여줌.
- 이 자율 모델의 구조적 한계가 2011년 레베슨 조사(Leveson Inquiry)²⁾에서 드러남. 이 일을 계기로 편집

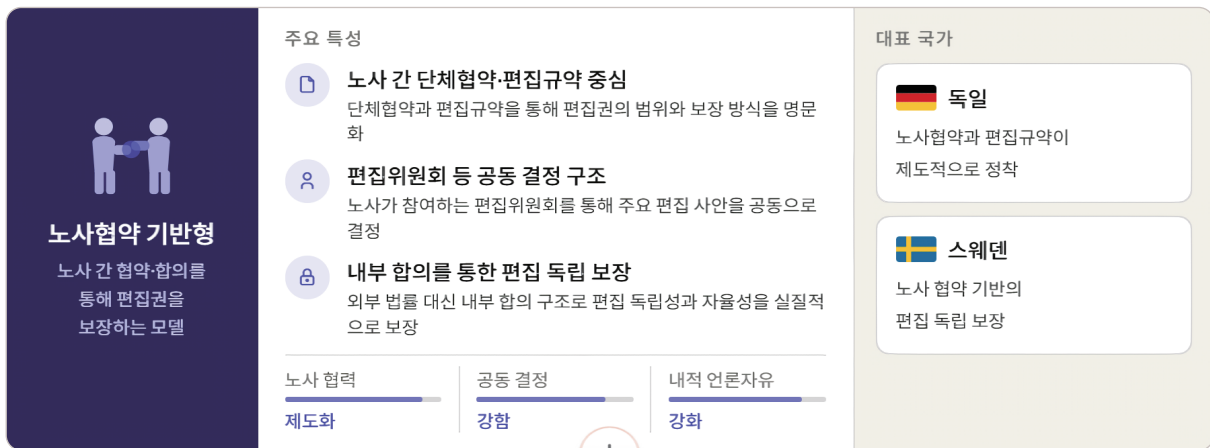
2) 뉴스 오브 더 월드의 불법 전화 해킹 스캔들을 계기로 2011년 데이비드 캐머런 총리가 브라이언 레베슨 판사를 위원장으로 하는 공적 조사위원회를 설치함. 피해자가 연예인·정치인을 넘어 살해된 10대 소녀까지 포함된 사실이 드러나며 사회적 공분이 확산되었고, 168년 역사의 뉴스 오브 더 월드는 폐간됨. 레베슨 조사는 단순한 해킹 사건을 넘어 영국 언론의 문화·관행·윤리, 언론과 정치권·경찰 간 유착 관계, 취재원 매수·사생활 침해·미행 등 불법적·비윤리적 취재 관행, 기존 자율규제기구인 신문불만처리위원회(PCC)의 한계를 포괄적으로 조사함. 2012년 최종 보고서에서는 PCC 해체, 독립적 새 규제기구 설립, 왕실 칙허(Royal Charter)를 통한 독립성 인정, 미가입 언론사에 대한 징벌적 손해배상 가능성 등을 권고함. 이후 2014년 PCC가 해체되고 IPSO가 출범했으며, 레베슨 권고 원칙을 반영한 대안 기구 IMPRESS도 등장함. 이에 따라 영국 언론 규제 모델은 순수한 자율규제에서 자율과 제도적 보완이 결합된 전환기적 모델로 이동함.

권은 더 이상 “외부 간섭으로부터의 자유”만을 의미하지 않으며, 언론 권력이 어떻게 행사되는지, 그에 대한 책임은 어떠한지까지 포괄하는 개념으로 확장됨. 또한 자율규제만으로는 충분하지 않으며, 외부의 제도적 장치와 결합이 필요하다는 인식이 영국 언론계에 자리 잡는 계기가 되었음. 이러한 상황을 종합해 볼 때, 영국은 순수한 자율 모델에서 자율과 제도적 보완이 결합된 전환기적 모델로 이동하고 있는 것으로 평가됨.

- 미국에서는 법적으로 명문화된 별도의 편집권 개념이 존재하지 않음. 수정헌법 제1조에 기반한 포괄적 언론 자유 개념 속에서 편집권이 논의되며, 최종 편집 결정 권한은 소유주 또는 발행인에게 귀속되는 것이 일반적임. 뉴욕타임스(The New York Times)나 워싱턴포스트(The Washington Post) 같은 주요 언론에서는 뉴스룸과 경영 간의 “church-state separation”, 즉 편집 부문과 광고·경영 부문의 분리 원칙이 자율적 관행으로 운영되어 왔음. 이 관행은 법적 강제가 아닌 전통과 전문직 윤리에 기반한 것으로, 언론사마다 그 운영 방식에 상당한 편차가 있음.
- 미국 자율 모델의 이론적 기초는 1947년 허친스 위원회 보고서에서 찾을 수 있음. 이 보고서는 언론 자유를 국가 간섭으로부터의 자유에 그치지 않고 사회에 대한 책임을 수반하는 개념으로 확장하였음. 언론 자유를 위협하는 요인이 국가뿐 아니라 소유주, 광고주, 이해집단 등 다양한 권력에서 비롯될 수 있다는 점을 일찍이 지적하고, 언론이 공적 기능을 수행하는 존재로서 정확한 정보 제공과 공론장 형성의 역할을 수행해야 한다고 강조하였음. 이 사회적 책임 이론은 오늘날에도 중요한 규범적 기준으로 기능하고 있으나, 디지털 환경과 경쟁 구조 속에서 그 실질적 영향력은 상대적으로 약화되고 있음.
- 미국 언론인의 전문직 윤리를 제도적으로 뒷받침하는 장치로는 전국언론인협회(Newspaper Leadership Association, 구 ASNE)의 윤리강령이 대표적임. 법적 구속력은 없으나 언론인의 행동 기준을 제시하는 지침으로 기능하며, 언론인의 독립성 강조, 이해충돌 배제, 사실 보도의 정확성, 사실과 의견의 구분 등을 요구하고 있음. 그러나 뉴스 조직의 축소와 디지털 경쟁 환경 속에서 이러한 전문직 윤리에 기반한 자율적 통제는 과거에 비해 약화되는 경향이 나타나고 있음.
- 미국 언론 구조에서 사주와 언론인의 관계도 중요한 특징을 형성함. 전통적으로 소유주는 외부 권력으로부터 언론의 자유를 방어하는 역할을 수행하였으나, 최근 폭스뉴스(Fox News)의 머독(Murdoch)이나 워싱턴포스트(The Washington Post)의 베이조스(Bezos) 등 소유주의 정치적 개입 논란이 있음. 특히 2024년 베이조스가 워싱턴포스트의 대선 후보 지지 사설 게재를 불허한 사건은 소유주 개입 논란을 다시 불러일으켰음. 사모펀드와 대형 미디어 기업의 소유 확대, 수익성 압박의 증가로 상업적 이해관계가 편집 과정에 미치는 영향이 확대되고 있다는 지적이 제기되고 있음.
- 최근의 변화도 주목할 만함. 2020년 톰 코튼(Tom Cotton) 상원의원의 기고문을 둘러싸고 뉴욕타임스 기자들이 공개적으로 반발하고 오피니언 에디터가 사임한 사건은, 뉴스룸 내부에서 편집 결정에 대한 집단적 저항

문화가 가시화되고 있음을 보여줌. 이는 미국의 자율 모델 내부에서 새로운 긴장이 생겨나고 있으며, 기자들이 단순한 콘텐츠 생산자에 머물지 않고 편집 결정의 주체로서 역할을 요구하기 시작하고 있음을 시사함.

2. 노사협약 기반형: 독일과 스웨덴



- 독일의 편집권 독립은 “내적 언론자유(Innere Pressefreiheit)”라는 독특한 이론적 토대 위에 형성되어 있음. 이 개념은 언론이 국가 권력으로부터만 독립하면 된다는 소극적 의미를 넘어, 내부의 소유주·경영진으로부터도 자율성을 유지해야 한다는 적극적 개념임. 이 개념이 독일에서 특히 강하게 발전한 데는 나치 시대에 언론이 전체주의 선전 도구로 전락한 경험이 전후 독일 언론 제도 설계의 핵심적 반성 지점이 되었음. 그 결과 독일은 연방 차원이 아니라 16개 주에 언론 규제 권한을 분산하는 방식을 택하였으며, 이는 이후 EU EMFA 논의에서 독일이 신중한 입장을 취하는 배경이 되기도 하였음.

- 이 내적 언론자유는 두 가지 원칙으로 구체화됨.

- 첫째는 경향보호(Tendenzschutz) 원칙임. 언론사는 정치적·사회적 의견 형성 기능을 수행하는 경향기업(Tendenzbetrieb)으로 분류되며, 이에 따라 일반 기업과 달리 노동자의 경영 참여가 제한적으로 적용됨. 대신 발행인은 매체의 기본적인 정치적·이념적 방향, 즉 경향(Tendenz)을 결정할 권한을 가진. 독일 연방헌법재판소는 1979년 판결을 통해 국가가 발행인의 편집 방침에 개입할 수 없으며, 언론 종사자(예를 들어 기자)는 발행인의 기본 방침을 존중해야 한다는 입장을 명확히 하였음. 이는 편집권 독립이 단순히 기자의 자율성만을 의미하는 것이 아니라, 발행인의 권한과 일정한 균형 속에서 이해되어야 함을 보여주는 판결임. 경향보호 원칙이 발행인의 권한을 보장하는 한편 내적 언론자유와 잠재적 긴장 관계를 형성한다는 점은 독일 모델의 구조적 특징 중 하나임.
- 둘째는 편집규약(Redaktionsstatut)임. 법적으로 강제되는 제도가 아니라 발행인과 기자 집단 간의 협상을 통해 도입되는 선택적 장치로 기능함. 편집규약은 권한을 세 층위로 분리함. 매체의 정체성과 사시를 결정하는 기본원칙(Grundsatz)은 발행인의 고유 권한으로 인정되고, 장기적 정책 방향에 해당하는 편집방침(Richtlinie)은

발행인과 편집진이 협의를 통해 공동으로 결정하며, 일상적인 기사 작성과 지면 구성 등 세부방침(Detail)은 기자와 편집자의 고유 영역으로 간주되어 발행인의 개별적 지시는 원칙적으로 배제됨. 이와 함께 편집규약은 기자가 자신의 신념에 반하는 기사 작성을 강요받지 않을 권리, 매체의 기본 방향이 변경될 경우 계약 해지와 보상을 요구할 수 있는 권리를 인정함. 편집국장 임명 과정에 편집진의 동의 또는 의견 반영을 요구하는 규정이 포함되기도 함.

- 독일 언론사 내부에는 편집진의 권리를 제도적으로 뒷받침하는 기구들도 운영됨. 편집평의회(Redaktionsrat)는 기자들의 내적 자유를 보장하기 위한 조직으로, 발행인이나 경영진과의 갈등 상황에서 편집진의 입장을 대변하고 조정 역할을 수행함. 방송 부문에서도 유사한 제도가 운영되는데, 북부독일공영방송(NDR)은 편집규약을 통해 제작진의 참여권을 보장하고, 갈등 발생 시 외부 전문가로 구성된 중재위원회를 통해 문제를 해결하는 절차를 갖추고 있음.
- 독일 모델의 핵심은 발행인의 경영권을 인정하면서도 기자들의 개별 보도 자율성을 협약을 통해 구체적으로 보장하는 균형에 있음. 다만 편집규약이 주로 대형 언론사 중심으로 운영되어 소규모 매체나 디지털 플랫폼에는 적용이 제한된다는 점, 프리랜서와 플랫폼 기반 저널리즘이 확산되는 환경에서 실효성을 재검토해야 한다는 과제도 안고 있음.
- 스웨덴의 편집권 독립은 스웨덴 사회 전반의 노사 공동결정 제도(Medbest mmandelagen, MBL)가 언론 분야에 적용된 형태로 이해할 수 있음. 독일 모델과 달리, 편집권 독립이 개별 언론사 내부의 협약 차원을 넘어 사회 전반의 노사 관계 구조 속에서 제도화되어 있다는 점이 특징적임.
- 1976년 제정된 공동결정법(MBL)은 노동자 대표가 조직 내 주요 의사결정 과정에 참여할 법적 권리를 보장함. 이는 언론 분야에서도 동일하게 적용되어, 주요 보직 인사와 조직 운영에 대해 기자들이 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 함. 단순한 자문이나 의견 제시를 넘어 언론 종사자가 조직 운영의 주체로 참여하는 구조를 제도화한 것임. 노동자 대표의 이사회 참여도 별도의 법률에 의해 보장되어 있어, 기자들은 인사 문제뿐 아니라 회사의 장기 전략과 조직 운영에까지 공동결정권을 행사함. 이는 언론인의 역할을 단순한 콘텐츠 생산자를 넘어 조직 운영의 주체로 확장시키는 관점을 반영함.
- 스웨덴 모델은 출판자유법과 공동결정법 등 명문화된 법적 기반 위에서 운영됨. 이들 법률은 발행인의 권한과 편집 책임자의 지위를 규정하는 한편, 노동자의 참여 권리를 제도적으로 보장함으로써 편집권과 경영권 간의 균형을 유지하는 역할을 함. 노동자의 경영 참여 확대는 편집권 독립을 강화하는 동시에, 경영 책임과의 경계 설정이라는 새로운 긴장 관계를 형성하기도 한다는 점도 이 모델의 특징 중 하나임.
- 다만 이 구조는 전통적인 정규직 중심의 뉴스룸 구조를 전제로 설계된 것이어서, 프리랜서 증가와 플랫폼 기반 저널리즘의 확산에는 충분히 대응하지 못한다는 한계가 있음. 노동조합 조직률 변화와 고용 형태의 다변화 속에서 공동결정 구조의 실질적 영향력이 과거보다 약화되는 경향도 나타나고 있음.

3. 자율규제 기반형: 프랑스



- 프랑스의 편집권 독립 모델은 노동법에 기반한 법적 안전장치와 기자 참여형 소유 구조를 결합한 형태를 취함. 이 모델은 영미 모델과 달리 법적 장치를 갖추고 있으나, 독일·스웨덴 모델과 달리 노사 협약보다는 개별 언론인의 권리 보호에 초점을 맞추고 있다는 점에서 구별됨.
- 핵심 장치는 양심 조항(Clause de conscience)임. 언론사의 소유 구조가 바뀌거나 편집 방침이 중대하게 변경될 때, 기사가 계약을 종료하더라도 해고에 준하는 보상을 청구할 수 있는 권리를 보장함. 이 조항이 주로 문제 되는 상황은 편집 방침이 언론인의 신념과 현저히 충돌하거나 언론사의 성향이 본질적으로 바뀐 경우임. 중요한 점은 이 조항이 경영진의 지시를 직접 거부할 권리를 부여하는 것이 아니라는 점임. 부당한 편집 방향 변화에 동조하지 않고도 불이익 없이 퇴직할 수 있는 선택권, 즉 “퇴장의 자유”를 보장함으로써 내적 언론자유를 간접적으로 보호하는 방식임.
- 소유 구조 측면에서는 르몽드(Le Monde)가 대표적 사례로 언급됨. 르몽드는 1950년대 이후 기자 조직이 경영과 편집 독립을 견제하는 장치를 발전시켜 왔으며, 기자회견과 관련 주주기구가 지배구조에서 중요한 역할을 담당해 왔음. 다만 이를 단순히 사원지주제로 이해하는 것은 정확하지 않으며, 기자·직원 측 지배지분과 외부 투자자 지분이 결합된 복합 구조로 파악하는 것이 적절함. 2010년대 이후 경영난과 함께 외부 자본의 유입이 확대되면서 기자 조직의 견제 기능과 편집권 보호 효과는 과거에 비해 약화된 측면이 있음. 리베라시옹(Libération)은 기자 참여 구조를 유지하려는 시도를 이어왔으나 반복되는 재정 위기와 외부 자본 의존이 큰 제약으로 작용해 왔으며, 르 피가로(Le Figaro)는 보수 성향 재벌 다쏘(Dassault) 그룹의 소유 하에 소유 구조와 편집 논조의 관계를 둘러싼 논쟁이 지속되어 왔음.
- 프랑스는 신문·방송 겸영 및 교차소유를 일정한 조건 아래 규제해 왔으나, 실제 시장에서는 대기업·재벌 자본의 미디어 소유가 상당히 확대되어 있음. 일부 정부 지원제도의 조건으로 제작자출권 실천 상황을 반영하는 조항이 있으나, 실질적 집행력은 제한적임.
- 다음과 같은 양심 조항의 한계도 명확히 인식할 필요가 있음. 첫째, 편집권 침해가 발생한 이후에야 작동하는 사후적 규제 장치로서 침해 자체를 사전에 예방하는 기능이 제한적임. 둘째, 고용 불안정이 심화된 디지털 환

경에서 직장을 잃는 리스크를 감수하고 이 조항을 실제로 행사하는 것은 현실적으로 어려운 경우가 많음. 이 점에서 프랑스 모델은 법적 안전망이 존재하더라도 그 실효성이 구조적으로 제약된다는 과제를 안고 있음.

4. 법제 기반형: 노르웨이와 EU



- 노르웨이의 편집권 독립 모델은 세계 언론자유지수에서 지속적으로 최상위권을 차지하는 국가답게, 헌법적 보장, 편집독립을 직접 규율하는 전용 법률, 자율규약의 법제화, 그리고 정부 지원 조건의 연계가 중층적으로 결합된 가장 강력한 법제 기반형 모델로 평가됨.
- 노르웨이의 편집권 독립 체계는 단기간에 형성된 것이 아님. 1814년 헌법에 명문화된 언론 자유의 전통, 나치 점령기(1940~1945)에 언론이 선전 도구로 전락했던 역사적 경험, 그리고 1970년에서 1995년 사이 정당-신문 연계의 해체라는 세 가지 역사적 흐름이 결합되어 형성됨. 특히 나치 점령기의 경험은 편집권 독립을 민주주의의 핵심 조건으로 여기는 강한 사회적 합의를 남겼으며, 이것이 이후 단계적 법제화의 사회적 동력이 됨. 이후 1953년 편집인 강령(Redaktørplakaten) 체결, 1969년 신문 지원 제도 도입, 2004년 미디어 다양성 촉진 의무의 헌법 명문화를 거쳐 2009년 편집독립법 시행으로 단계적 제도화가 완성됨. 이 과정의 배경에는 국가·자본·노동 간 합의를 기반으로 한 조합주의적 정책 결정 전통이 자리하고 있음.
- 핵심 법적 장치인 편집독립법(Act on Editorial Freedom)은 2009년부터 시행됨. 언론사 소유주 또는 소유주를 대신해 회사를 운영하는 자가 편집 사안에 관해 편집인에게 지시하거나 편집인의 결정을 번복할 수 없도록 법으로 규정하고 있음. 이전까지 자율 협약이었던 편집인 강령의 원칙이 법률로 격상된 것으로, 북유럽 국가들 중에서도 특히 주목받는 장치임.
- 자율규약 측면에서는 편집인 강령(Redaktørplakaten)과 함께 기자 윤리강령인 바르솜 강령(Vær Varsomplakaten)이 핵심적 역할을 담당함. 바르솜 강령에 따르면 편집인은 이념적·경제적 또는 기타 이유로 편집 콘텐츠에 영향력을 행사하려는 어떠한 개인이나 집단에 대해서도 자유롭게 독립적으로 행동해야 하며, 편집진 개별 구성원은 자신의 신념에 반하는 어떠한 행위도 강요받지 않을 권리를 가짐. 이 강령은 1936년 처음 채택된 이후 수차례 개정을 거치며 기자의 행동 기준과 편집 독립 원칙을 구체적으로 제시해 왔음.

그림 1 | 노르웨이의 편집독립법안



노르웨이 공식 법령 데이터베이스 Lovdata에 있는 3장 7조 편집독립법안. “편집장은 해당 매체의 기본 원칙과 목적의 범위 내에서 편집 업무를 관리하고 편집 관련 사안에 대한 결정을 내려야 한다. 발행인, 소유주 또는 기타 경영진은 편집 문제에 대해 편집장에게 지시하거나 그 결정을 번복할 수 없으며, 인쇄물, 원고 또는 이미지를 열람하도록 요구하거나, 프로그램 내용이 대중에게 공개되기 전에 이를 청취하거나 시청하도록 요구할 수 없다. 편집장에게 불리하게 제1항 및 제2항의 규정을 계약이나 기타 법적 근거를 통해 변경할 수 없다”고 쓰여있다.

- 자율규제 기구로는 노르웨이 언론고충처리위원회(Pressens Faglige Utvalg, PFU)가 독립적으로 운영됨. PFU는 노르웨이 언론협회 소속 회원 기관들이 납부하는 회비로 완전 자체 조달되며, 위반이 인정될 경우 해당 언론사는 PFU의 결정을 눈에 잘 띄는 위치에 PFU 로고와 함께 공개 게재해야 함. 이 자율규제 체계는 외부의 강제보다 업계 내부의 규범에 기반한 것으로, 제재는 제한적이나 실제로 잘 준수된다는 평가를 받아왔음.
- 정부 지원과 편집 독립의 연계도 노르웨이 모델의 중요한 특징임. 상업적 경쟁에 위협받는 신문과 잡지에 재정 지원을 제공하되, 편집 독립 준수를 그 전제 조건으로 요구함. 의회 의원과 정부 장관이 편집 방향에 개입하지 않는 것이 사회적으로 강하게 자리 잡혀 있어, “지원은 하지만 편집에는 개입하지 않는다”는 원칙이 실질적으로 작동하고 있음.
- 노르웨이 역시 최근 디지털 전환에 따른 수익 구조 변화 속에서 주요 언론사들이 구조조정 압박을 받고 있으며, 전통적 뉴스룸을 전제로 설계된 편집권 보호 장치의 적용 범위에 대한 재검토가 요구되고 있음.
- EU는 전통적으로 언론 독립과 편집권 보호를 표현의 자유 원칙과 자율규제에 기반해 다루어 왔음. 그러나 2010년대 이후 일부 회원국에서의 미디어 포획(media capture) 현상, 즉 정치·자본 권력이 언론을 장악하는 사태가 심화되면서 보다 강력한 제도적 대응의 필요성이 제기됨.
- 이러한 배경에서 EU는 2024년 유럽 미디어 자유법(EMFA)을 채택하고 2025년 8월부터 본격 적용하고 있음.
 - 형식 면에서 EMFA는 지침(Directive)이 아닌 규정(Regulation)으로 제정되어 별도의 국내 입법 없이도 회원국에 직접 적용됨. 다만 일부 조항은 국내 제도 정비와 행정적 준비를 필요로하므로, 실제 효과는 각 회원국의 집행 역량, 의지에 크게 좌우됨.
 - 내용 면에서 EMFA는 편집권 독립 개념의 확장을 핵심으로 함. 과거에는 주로 국가 권력으로부터의 자유가 강조되었으나, 언론사 소유주, 경영진, 광고주, 나아가 플랫폼 기업 등 다양한 정치적·경제적 이해관계로부터의 독립까지 포함하는 방향으로 개념이 확대됨.

- 핵심 조항인 4조는 편집 결정에 대한 직접적 개입뿐 아니라 허가 결정이나 광고 배분을 통한 간접적 압력도 금지 대상에 포함함. 스파이웨어 금지 조항은 기자 대상 감시 소프트웨어 사용을 중대 범죄 수사에 한해 최후 수단으로만 허용하며 취재원 강제 공개를 금지함. 공영방송 독립 조항은 재정 지원의 적정성과 예측 가능성을 보장하는 의무를 회원국에 부과하고 있음. 초대형 플랫폼의 미디어 콘텐츠 삭제·제한 시 사전 협의를 의무화한 조항(17조)도 있으나, 자진 신고 방식이라는 한계가 지적됨.

● EMFA가 개별 사주의 편집 개입을 직접 처벌하지 않고 간접 규율 모델을 택한 데는 네 가지 이유가 있음.

- 첫째, 언론사는 사기업이므로 재산권·경영권과의 충돌 가능성이 있음.
- 둘째, 국가가 편집권 행사에 직접 개입하면 그 자체가 표현의 자유 침해가 될 수 있음.
- 셋째, 언론 정책은 EU 회원국의 권한이라는 제도적 한계가 있음.
- 넷째, 사주 개입은 비공식적·간접적으로 이루어지기 때문에 직접 금지 시 입증과 제재에 현실적 어려움이 있음.

● 집행은 각 회원국의 규제기관과 EU 차원의 유럽 미디어 서비스 위원회(European Board for Media Services)의 협력 구조를 통해 이루어짐. 위반 시 침해 절차, EU 법원 제소, 벌금 부과, EU 기금 지급 정지 등의 제재가 가능함. 다만 2025년 현재 핀란드만이 유일하게 시한 내 포괄적 이행을 완료하였음. EMFA는 직접 규제와 자율규제 사이에서 균형을 모색하는 간접 규율 모델이며, 향후 실효성은 각 회원국의 정치적 의지와 제도적 집행에 의해 크게 좌우될 것으로 평가됨.

그림 2 | 편집권 독립 보장 유형과 해당 국가 및 특징



III. 시사점 및 제언

● 네 가지 유형을 비교하면 다음과 같은 특징이 확인됨.

- 법제 기반형은 헌법적 보장, 편집권 관련 법률, 정부 지원 연계라는 가장 강력한 층위의 보호를 제공함.
- 노사협약 기반형은 법적 강제보다 협약을 통한 균형 추구를 핵심으로 하며, 발행인의 경영권과 편집진의 자율성을 제도적으로 분리하는 데 초점을 맞춤.
- 자율규약 기반형은 법적 안전망이 존재하지만 사후적 성격에 머무르며 실효성이 제약됨.
- 경영 귀속형은 경영의 자유를 폭넓게 인정하되 전문직 윤리와 자율 규제로 보완하는 방식으로, 최근 제도적 보완의 필요성이 부각되고 있음.

● 네 가지 유형을 관통하는 공통 과제도 명확함.

- 첫째, 각국 모델의 차이는 단순한 제도적 선택의 결과가 아니라 각국의 언론 자유 전통, 노사 관계 구조, 역사적 경험 이 맞물려 형성된 산물이라는 점을 인식해야 함.
- 둘째, 어느 나라도 단일 제도 하나만으로 편집권 독립 문제를 해결하지 않음. 법적 규율, 소유 구조, 자율 규범, 조직 내부 참여 등 다양한 장치가 중층적으로 결합될 때 실질적 효력을 발휘함.
- 셋째, 모든 유형에서 기존 모델이 디지털 환경 변화에 충분히 대응하지 못하고 있다는 한계가 공통적으로 나타남.

● 이상의 비교 분석을 바탕으로 국내 언론의 편집권 독립 강화를 위한 정책적 시사점을 다음과 같이 제시함.

- 첫째, 다층적 접근이 필요함. 편집권 독립은 특정 층위의 제도 하나로 보장될 수 없으며, 언론사 소유 구조 투명화, 편집국 내부 참여 구조 확대를 포괄하는 통합적 정책 접근이 요구됨.
- 둘째, 편집권 독립의 법적 기반 마련이 필요함. 편집인의 독립적 권한 범위를 명확히 규정하는 입법, 소유 구조 변화 시 언론인 보호를 보장하는 조항, 편집 개입에 대한 이의 제기 및 구제 절차의 제도화를 우선적으로 검토할 필요가 있음.
- 셋째, 소유 구조 투명성 강화와 편집 독립의 연계가 필요함. 언론사 소유 구조의 투명성 강화, 소유 변경 시 편집권 보호 장치 마련, 공적 지원과 편집 독립 조건의 연계를 정책적으로 검토할 필요가 있음.
- 넷째, 내부 자율규제 역량 강화가 필요함. 편집 현장 · 윤리강령의 내실화, 편집위원회 도입, 주요 인사 및 편집 방침 결정 과정에서의 내부 참여 확대를 통해 편집권을 보다 분산적으로 관리하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 다섯째, 디지털 환경 대응을 위한 제도적 갱신이 필요함. 편집권 독립에 관한 논의와 제도 설계가 전통 뉴스룸 중심에서 벗어나 디지털 뉴스 생태계 전반을 포괄하는 방향으로 확장될 필요가 있음. 구체적으로, 프리랜서 기자, 기술 담당자 등에 대한 고려가 필요함.

● 국내 언론의 편집권 독립 강화를 위해서는 특정 국가 모델을 그대로 이식하기보다, 각국 사례에서 확인되는 다양한 요소들을 국내 제도적 · 산업적 현실에 맞게 결합하는 복합적 접근이 필요함. 법적 규율의 기반 마련, 소유 구조 투명성 강화, 내부 자율규제 역량 제고, 디지털 환경에 대응하는 제도적 갱신이 상호 보완적으로 추진될 때, 편집권 독립은 선언적 원칙을 넘어 실질적 효력을 가질 수 있을 것임.

미디어 이슈 리포트

2026년 3호

발행인 김효재

편집인 임석규

기획 한국언론진흥재단 미디어연구센터

발행일 2026년 5월 28일

한국언론진흥재단 미디어연구센터

04520 서울특별시 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩 13층

전화 (02) 2001-7744 팩스 (02) 2001-7740

www.kpf.or.kr

편집 (주)나눔커뮤니케이션

04034 서울특별시 마포구 잔다리로7길 16 교평빌딩 304호

전화 (02) 333-7136 팩스 (02) 333-7146

© 한국언론진흥재단 미디어연구센터 2026

〈미디어 이슈 리포트〉는 한국언론진흥재단의 정부광고 수수료로 제작되었습니다.

자세한 내용은 QR코드를 통해 확인해 주세요.

