

5·16군정기의 언론과동

1) 신문·통신사의 대폭 정비

1961년 5월 23일 국가재건최고회의는 포고(布告) 제11호를 공포하여 신문·통신의 발행을 대대적으로 정비했다. 신문제작에 필요한 모든 시설을 갖추고 있지 않은 신문과 송수신 시설을 갖추지 못한 통신사는 발행 허가를 취소했다. 뿐만 아니라 앞으로 당분간 신규 등록을 접수하지 않는다고 밝혔다.

국가재건최고회의 포고 제11호는 다음 4개항으로 되어 있다.

- △ 신문을 발행하려는 자는 신문제작에 소요되는 제반 인쇄시설을 완비한 자에 한함.
- △ 통신을 발행하려는 자는 통신발행에 필요한 송수신 시설을 구비해야 함.
- △ 등록사항을 위반한 정기 및 부정기 간행물은 이를 취소함.
- △ 신규 등록은 당분간 접수치 않음.

군정 당국은 공보부령(令) 제1호로 신문통신 발행에 필요한 시설을 다음과 같이 규정지었다.

1. 국가재건최고회의 포고 제11호의 “신문제작에 소요되는 제반 인쇄시설”이라 함은

서울특별시 소재 신문에 있어서는 윤전기 및 조판시설을 말한다.

2. “통신 발행에 필요한 송수신 시설”이라 함은 체신부장관의 무선시설 허가를 얻어 설치한 송수신 장치와 이에 수반하는 외신계약 및 국내 각사와의 전제계약 등이 완비된 것을 말한다.

이 조치로 인해서 일간지 76, 통신 305, 주간 453개가 등록 취소를 당하고 일간 39, 통신 11, 주간 32개만이 계속 발간하게 되었다. 그 내역은 다음과 같다.

△ 일간신문 (39개지)

경향신문, 동아일보, 대한일보, 민국일보, 서울신문, 조선일보, 서울일일신문, 자유신문, 한국일보, 산업경제신문, 소년한국일보, 서울경제신문, Korea Times, Korean Republic, 인천신문, 매일신문, 경인일보, 충청일보, 대전일보, 중도일보, 매일신문, 대구일보, 영남일보, 시사일보, 부산일보, 국제신문, 민주신보, 마산일보, 경남일보, 삼남일보, 전북일보, 호남일보, 호남신문, 전북매일신문, 전남일보, 목포일보, 강원일보, 제주신문, 한화일보

△ 일간통신 (11개사)

경제통신, 동양통신, 동화통신, 세계통신, 시사통신, 합동통신, Commercial Press Report, Continental Press, Republic News Service, Seoul Evening Post, Press Translations : Korea

△ 주간지 (32개지)

(대학신문) : 경영신문, 고대신문, 단대신문, 대학주보, 동대시보, 연세춘추, 이대학보, 주간성대, 중대신문, 홍대주보(10)

(종교지) : 가톨릭시보, 국제기독교뉴스, 기독교보, 크리스찬(4)

(특수 주간지) : 교육신문, 교육주보, 농림신문, 법률신문, 새터데이 저널, 새한신문, 스투던트 타임즈, 시청각교육, 약업신문, 약협신문, 의사시보, 의사신문, 의약신문, 인

왜문화시보, 잉글리시 위클리, 주간방송 축산농촌, 한화(韓華)법정신문(18)

이것을 도표로 그리면 다음과 같다(표 1).

〈표1〉 포고 제11호로 정비된 신문·통신

	일 간 지		통 신		주 간 지		계		
	중앙	지 방	중앙	지 방	중앙	지 방	중앙	지방	총계
등 록	64	51	252	64	355	130	671	245	916
취 소	49	27	241	64	324	129	614	220	834
남은것	15	24	11	-	31	1	57	25	82

언론사의 정비를 위한 이러한 조치는 타의에 의해 이루어졌다는 점이 특색이다.

4·19혁명 이후 민주당 정권은 1960년 7월 1일 「신문 등 및 정당 등의 등록에 관한 법률」(제552호)을 공포하여 정기간행물이 허가제에서 등록제로 바꾸어 신문·통신의 발행이 손쉽게 되자 그 수가 폭발적으로 불어 났었다.

편협조사(1961. 2. 28)에 의하면 4·19이전에 14종이던 통신사가 7개월 만에 20개가 넘는 285종에 이르렀고 일간신문은 41종에서 124종으로 3배가 되었다. 주간신문은 136종에서 513종으로 늘어나 숫자상으로 가장 많이 증가되었고 월간 기타 간행물도 대단한 증가율을 보여 정기 간행물의 홍수를 이루었다.

일간신문보다 주간신문, 그리고 일간통신이 이처럼 급격하게 불어난 것은 시설이나 인적구성도 제대로 갖추지 못하면서 명예욕과 부정한 기업욕(企業慾)에 사로잡혀 정기간행물을 적당히 부정기적으로 간행하면서 언론을 공갈과 협박의 도구로 악용하려는 악덕 사이비 언론인이 발호하기 때문이었다.

2) 악덕 사이비기자의 검거

이들 중에서 경영부실로 자진폐간한 일간지가 12, 주간지가 44, 통신이 24, 월간

이 30건이고 실적미달로 고발당한 일간지 3, 주간지 38, 통신 9건을 헤아리고 있다(표 2).

일부 건설한 언론기관을 제외하고 이들 잡다한 신문·통신들이 사회 각계에서 일으킨 여러가지 악폐는 뜻있는 국민들의 눈살을 찌푸리게 하였을 뿐 아니라 어느 지방에서는 「악덕기자 몰아내자」는 데모까지 하기에 이르렀다.

신문·통신의 간판을 내걸고 온갖 사회악의 온상이 되어왔던 사이비 언론기관과 자칭 언론인들이 하루 아침에 정리되자 자률적으로 이를 처리하지 못한 아쉬움을 간직한 채 정도를 가고 있던 언론계에서도 이의를 내세우지 않았다.

〈표 2〉 정기간행물 등록, 간행현황

(1961. 2. 28 현재)

	4.19전 등록	4.19후 등록	자진폐간	고 발	제호변경	실간행수
일간지	41	83	12	30	3	112
주간지	136	377	44	60	38	469
통 신	14	271	24	32	9	261
월 간	118	66	9	-	10	175
기 타	400	88	30	-	8	458
계	709	885	119	112	95	1,475

한국신문편집인협회보 1961. 4. 5(제6호)

혁명정부의 언론사 정비는 등록취소에 그치지 않고 사이비 악덕 공갈기자의 검거와 처벌에도 주력했다. 61년 5월 28·29일 양일간 경남지구와 경기지구에서 120명의 사이비기자가 사기, 공갈, 협박, 병역법 위반 등으로 구속, 군법회의에 회부되었다.

29일에 열린 공판에서 21명이 사기, 공갈, 협박, 병역기피, 공문서 위조 등 혐의로 기소되었으며 군경민보 경남지사 기자 이형찬은 협박 공갈죄를 적용 10년 징역을 선고받기도 했다.

서울일일신문 지국 기자 노휘호는 공갈죄로 7년, 기타 16명에게도 각각 1년에서 5년까지 실형이 선고되었다.

6월 3일 후방 계엄사령부는 사이비기자 90여명을 추가 검거하고 “기자는 봉급을 받는 자만을 정식 기자로 인정한다”고 발표해서 사이비기자 색출 기준을 삼았다. 경남계엄사무소가 공표한 언론정화 방침은 다음과 같았다.

△ 각 신문 통신기자 및 사원은 유급자에 한하여 이를 인정하며 취재 활동의 자유를 보장한다.

△ 지사, 지국 및 분실에 본사 특파원(유급사원)이 없는 곳은 보급소로 개칭하고 기자 이외에는 취재 활동을 금한다.

△ 이후 전기 사항을 위반할 때에는 엄벌에 처한다.

이렇게 해서 1962년 6월 22일까지 약 13개월 동안 사이비기자로 구속되거나 군법회의에 회부된 수는 모두 960명에 이르렀다. 이들 사이비기자와는 달리 정당한 취재 보도와 관련된 필화사건도 잇따라 발생하여 취재 기자가 구속 송치되어 유죄 판결을 받은 예가 많았다.

3) 신문 등 등록법안 폐기와 언론자유규제

혁명정부는 제1차로 언론정비를 단행한 이후 정부의 공보기구를 확대 강화하는 동시에 언론에 대한 규제 방안을 모색하기 시작했다.

1948년 대한민국 정부가 수립되면서 공보처로 출발한 기구가 1956년 2월 공보실로 바뀌었다가 1960년 4·19 후에 이를 국무원사무처에 통합시켰는데 군사 정부는 1961년 6월 22일 공보부 직제를 공포하고 초대 공보부장관에 심흥선(沈興善) 육군소장을 임명했다.

그로부터 5주일 후인 7월 28일, 국가 재건최고회의 법사위원회가 기초한 「신문 등 등록법안」이 최고회의 공보실을 통해 발표되었다.

이석제(李錫濟) 법제사법위원장은 전문 8조와 부칙으로 된 이 법안을 공개하면서 다음과 같은 담화를 발표했다.

- … 4·19후 제2공화국헌법으로 언론출판에 대한 허가나 검열을 금지하여 언론의 자유를 최대한으로 보장했으나 일부 몰지각한 언론인들의 자유 남용과 횡포를 조장하는 결과를 가져왔다.
- … 사이버 언론의 발호와 악덕기자의 민폐와 관폐가 막심하여 그 피해가 컸으므로 보도의 자유를 보장하되 국가나 사회단체 및 개인이 사이버 언론인에 의하여 부당하게 또는 불법하게 권리가 침해되거나 명예를 훼손당하지 아니할 자유를 양립시키려는 취지로 이 법안을 마련했다.

책임있는 언론의 창달을 목적으로 한다는 이 법안은 「신문 등을 발행하려는 자는 공보부에 등록해야 한다」고 규정지으면서 말썽을 일으킬 소지가 있는 두 가지 조항을 내포하고 있었다.

하나는 제6조 「명예훼손 기사 게재의 금지」조항과 제7조 「등록의 취소」 조항이었다. 이 법안은 공보부 차관을 위원장으로 하여 언론 출판계의 권위자 10명으로 신문등록 심사위원회를 구성하여 신문, 통신사의 법정시설을 심사하도록 규정하고 있다. 또 신문, 통신이 사실 아닌 기사로 타인의 명예를 훼손했을 경우에는 피해자가 손해 배상을 청구할 권리를 갖게 했고, 1년 이내에 3회 이상 타인의 명예를 훼손하는 기사를 게재하거나(제7조 5항) 시설을 갖추지 못했을 경우 등록을 취소하도록 규정한 것이다.

이 법안이 발표되자 편협은 즉각 임시총회를 소집하고 자구책을 논의한 끝에 신문윤리위원회 구성을 서둘렀다. 7월 30일에 소집된 총회에서는 신문윤리위원회 회칙과 윤리강령개정안, 윤리실천요강을 통과시키고 최고회의가 발표한 정기간행물 등록법안 중에서 제6조와 제7조 5항의 「명예훼손」 부분을 삭제하도록 관계 요로에 요청하기로 했다.

한국신문발행인협회와 한국통신협회도 8월 3일, 각각 총회를 열고 편협이 채택 통과시킨 회칙과 요강을 채택하여 언론계 전체가 보조를 함께 했다. 법률의 제한을 받지 않고 자율규제해 나가겠다는 강력한 의지의 표현이었다.

이러한 행동동일로 「신문 등 등록법안」은 폐기되기에 이르렀고 9월 12일 「신문의 자유와 책임」을 다짐하면서 한국신문윤리위원회가 발족했다.

4) 흐지부지된 부패언론인의 명단공개

군사정부와 언론계의 관계는 처음부터 순탄하지 못했다. 5·16 다음날 민국일보 이혜복(李蕙馥) 사회부장이 육사생도 테모기사로 포고령 위반으로 구속되었고 18일에는 대한일보 김경환(金景煥), 부두현(夫斗鉉) 두 기자가 내각 구성 비율 기사문제로 구속되었다. 6월 초에는 동아일보 김영상(金永上) 편집국장, 조용중(趙庸中), 이만섭(李萬燮), 이진희(李振羲) 기자 등이尹대통령 회견 기사로 연이어 수난을 당했다.

그러면서도 7월 19일 朴正熙 최고회의 의장은 “언론이 혁명정부를 비판하지 못하는 것은 언론인이 기개가 없기 때문이다” 하였으니 앞뒤가 맞지 않는 말이다.

朴正熙 의장은 11월 17일 미국 내셔널 프레스클럽에서 연설하면서 “한국의 신문은 용공적이고 부패했다”고 언급하여 신문에 대한 좋지 않은 감정을 비쳤다. 그는 귀국길 특별비행기 안에서의 기자회견에서도 군사정부와 언론계 사이의 석연치 않은 관계를 지적하면서 「한국적 언론자유의 확립」을 말하기도 했다.

그의 머리 속에는 「사회 전반에 걸쳐 구악이 일소되고 개혁이 진행되고 있는데 언론계만은 아직도 과거의 좋지 못한 속성에서 벗어나지 못하고 있으니 자율적인 언론계 정화가 이루어져야 한다」고 말하기도 했다.

12월 7일 귀국 후 첫 공식 기자회견에서는 이 문제를 분명히 밝히고 있었다. 내셔널 프레스클럽에서 말한 朴의장의 한국언론관을 구체적으로 설명해 달라는 기자의 요청을 받고 그는 이렇게 말했다.

… 물론 양심적이고 존경할만한 언론인도 있으나 사회 모든 분야가 정비되어 가고 있는 마당에 아직도 상당수의 부패 언론인이 있으며 그 명단을 우리는 가지고 있다. 그러나 우리가 손을 대기보다는 자율적으로 정리되기를 기대한다.

과거 일부 부패한 언론기관이 이미 정비되었고 독재와 싸운 공로 있는 언론인이 있다는 점에서 더 따질 필요가 없지 않으나? 이렇게 생각할 수도 있겠으나 나의 견해는 다르다.

국가공로훈장까지 받은 군인들도 5·16 후 부패했다는 이유로 군에서 쫓겨난 사실이 있다. 한국 언론이 금전에 좌우되어 부패를 은폐하거나 침소봉대로 보도한 사실이 있다는 것은 아무도 부인하지 못할 것이다.

12월 16일 편협, 발행인협회, 통신협회, 관훈클럽, 일선기자 대표들이 연석회의를 열고 이 문제를 논의하였으나 당장 어떠한 결론을 내리지 못하고 각 언론단체의 회장단에게 처리를 일임했다.

편협과 발행인협회, 통신협회 회장들은 23일 朴正熙 의장을 방문, 朴의장이 가지고 있다는 명단의 제시를 요청하였으나 자율적으로 처리되기를 기대한다면서 회장들의 요청을 거절하였다. 이 문제는 그 이상의 진전이 없었다.

그런데 62년 4월 중순부터 이 문제가 다시 논란되었다. 4월 20일자 대한일보에 「언론정화 입법화 가능성 농후」라는 기사가 보도되었고 43명의 부패언론인 명단이 작성되었다고 했다.

경향신문도 22일자 신문에 「부패언론인 리스트는 고위 수사당국이 작성했는데 경영자급 3, 4명, 현역 중견 간부급 10여명, 기타 30여명이 있다」고 보도했다.

4월 29일 朴正熙의장은 「언론의 자율적 정화를 누차 촉구하였으나 그 실천이 지연되고 있으며 아무런 협조 요청도 없다」고 밝히면서 「부패언론인 명단을 발표하겠다」고 말했다. 같은 날 이후락(李厚洛) 공보실장도 「언론정화법이 곧 제정될 것이며 부패언론인 리스트도 발표할 것」임을 밝혔다.

이렇게 부패언론인 문제가 자주 거론되고 자율 정화를 촉구하면서 정부는 실질

적으로 이들을 색출 공표하는 단안은 내리지 않았다. 5월 29일 李厚洛 공보실장이 「부패언론인 수는 100명이 넘는다」고 발표한 것을 마지막으로 이 문제가 다시는 거론되지 않았다.

5) 단간제(單刊制) 실시

1962년 6월 28일, 국가재건최고회의는 「언론정책」을 발표하여 타율적인 언론규제를 선언했다. 법령이 아니고 권장형식으로 내려진 이 조치는 “지시에 따르지 않을 경우 정부의 지원을 받지 못할 것이며 부차적인 제약을 가할 수도 있다”는 미묘한 내용이 었다.

언론정화의 한 방편으로 마련된 언론정책의 내용을 살펴보면 기본방침에서 △윤리와 책임을 전제로 한 언론자유 △언론인의 품위와 자질향상 △언론기업의 건전화 △신문체제의 혁신으로 조간지 석간지의 분리 △과거를 불문에 부치고 앞으로 부정 비행은 엄격히 다룬다는 등이었다. 그리고 20개항의 세부방침은 이를 보다 구체적으로 제시하고 있다.

처음부터 입안에 참여한 공보담당 강상욱(姜尙郁) 최고위원은 기자들에게 이렇게 설명했다.

이번에 발표된 언론정책은 새로 입법하지 않고 권장의 방법으로 정책을 수행할 것이다.

혁명정부의 신념으로써 끝까지 권장할 것이며 구체적 조정은 공보부가 맡을 것이다. 그리고 정부 방침에 따르지 않는 신문사는 정부가 지원을 하지 않을 방침이고 부차적인 제약을 가할 수도 있다.

과거 일부 언론인의 과오와 부패는 일체 불문에 붙일 것이며 자율적 정화를 약속한 언론인의 신의를 믿어 최소한의 성의 표시에 관심과 기대를 갖는다.

단간제를 권장하는 것은 종업원의 혹사와 소재의 부족으로 신문의 내용이 부실하고 정치면에 지나친 비중을 두는 경향이 있으므로 정서부족을 메우기 위해 지면을 증면했다.

신문의 신규 허가는 없을 것이며 통신사도 시설 기준에 맞추어 통합되어야 하고 일요 휴간으로 신문 없는 날을 보완하기 위해 일요신문을 현재 종합지 중에서 전환하도록 권장한다.

그로부터 한 달 후인 7월 31일 공보부는 언론정책에 따른 시행기준 10개항을 발표했다. △ 직능별 언론인 단체를 구성한다. △ 모든 일간신문은 1962년 8월 13일 까지 단간제를 실시하며 일요일에는 신문 제작을 아니한다. △ 일간신문사의 일요지 전환을 인정하되 시설 기준을 갖추어야 한다. △ 통신사는 텔레타이프로 발수신하는 외국통신사 3사 이상과 계약되어야 한다. △ 일간신문의 시설 기준은 윤전기 3대(지방신문은 2대) 이상, 기타 신문 제작에 필요한 시설이 있어야 한다. △ 일간신문, 통신사 증견 기자의 봉급은 월 1만원 이상으로 한다(지방의 경우 제외). △ 지사, 지국의 취재활동은 지사장, 지국장, 본사 특파원만 할 수 있다. △ 신문용지의 부족량은 실수요자 쿼터제로 수입 배정한다. △ 자금 용자는 시설확장, 운영자금을 언론기업 육성 지원을 위해서 실시한다. △ 서울대학교에 설치될 신문연구소를 적극 지원 육성한다.

명목상 권장이었으나 그 「권장」에 따르지 않고는 신문발행을 할 수 없는 현실이기에 전국의 언론기관은 그 기준에 맞추기 위해 전력을 다했다.

8월 14일 이원우(李元雨) 공보부장관의 조정으로 서울시내 6대 신문은 각각 조석간중 하나를 택하게 되어 동아일보, 경향신문, 서울신문, 대한일보가 8월 20일부터 석간지로 발행하게 되었고 조선일보, 한국일보가 21일부터 조간지로 발행하기 시작했다. 단간제도 일종의 정비성을 띤 것은 사실이다.

1962년 9월 12일, 정부는 언론정책에 제시한 시설기준에 도달한 16개 신문사 명단을 다음과 같이 발표했다.

경향신문, 대한일보, 동아일보, 산업경제신문, 서울경제신문, 서울신문, 소년한국, 조선일보, Korea Times, Korean Republic, 한국일보(이상 서울), 강원일보, 국제신보, 대구일보, 목포일보, 부산일보, 전남일보, 전북일보(이상 지방), 일요신문 등이었다.

이 밖에 지방 신문들은 서둘러 시설을 갖추어 신문을 발행하게 되었는데 1963년 12월 12일 「신문 통신 등 등록에 관한 법률」이 제정 공포되었으며 언론의 창달을 목적으로 한다는 이 법률은 제3조에서 시설기준을 엄격하게 규정했다.

△ 3도(서울, 부산포함) 이상을 보급 대상으로 하는 일간신문은 타블로이드 2배판 4면 시간당 7만부 이상 인쇄능력의 운전기와 부수 인쇄시설.

△ 2도를 보급대상으로 하는 신문은 타블로이드 2배판 4면 시간당 4만부 이상 인쇄능력의 운전기와 부수 인쇄시설.

△ 1도 보급대상 일간지는 타블로이드 2배판 4면 시간당 2만부 이상 인쇄능력의 운전기와 부수 인쇄시설.

이밖에 특수 신문과 통신 발행에 필요한 시설 기준을 명시했다.

이렇게 해서 언론기관은 새로운 형태로 정비되어 나갔다.