

## 언기법 폐기 건의 및 언론활성화 운동

### 1) 언론기본법에 대한 성토

언론기본법은 1980년 12월 30일 계엄령 하에서 언론규제를 위해 제정 공포되었다. 정부는 오늘의 대한민국이 처한 특수한 현실과 그러한 조건하에서의 국가발전을 위해 언론은 무제한의 자유만을 누릴 수는 없지 않느냐며 이 법의 입법취지를 밝혔다. 이에 대해 언론계에선 계엄하가 아니었더라면 이 법이 공포되기 이전에 또 하나의 「악법반대 투쟁」이 벌어졌을 것이라고 말한다. 그러나 극비리에 입안되어 전격적인 절차에 따라 공포됨으로써 언론계는 어쩔 수 없이 언론기본법의 통제 아래 놓이게 되었다.

편협은 그 다음해인 81년 9월, 전국신문, 통신, 방송사의 편집, 보도국장이 참석하는 제17회 마스크 세미나(뉴설악관광호텔에서 개최)의 주제를 「언론기본법과 신문」으로 내걸고, 언기법의 문제점을 제시하고 정부측과 토론을 벌였다.

9월 3일부터 6일까지 4일간 계속된 이 세미나에는 정부측에서 이수정(李秀正) 청와대 정부비서관이 참석, 이 법의 입법 정신과 배경설명을 했으며, 편집국장들은 언론을 규제하려는 독소조항들을 지적하면서 열띤 논쟁을 전개했다. 이 세미나가 편협으로서는 언론기본법을 성토하는 첫 공식모임 이었다.

李秀正 정부비서관은 「언론기본법-그 입법정신면에서의 소견」이라는 주제논문

에서 「언론기본법은 언론의 자유의 본질과 관련된 고도의 민주주의 가치와 직결되는 문제를 다루게 됨에 따라서 언론자유 본질을 침해하지 않음은 물론, 언론의 자유와 국민의 권리를 적극적이고 조화있게 보장하는 데에 입법의 역점을 두었던 것으로 이해하고 있다」고 했다.

그러나 이날 토론회에서 서강대 유재천(劉載天) 교수는 다음과 같은 여러 가지 문제점을 지적했다.

#### (1) 정보청구권 조항

이 조항에서 지적된 문제점은 청구권의 적용배제를 규정한 각호 가운데서 제2호를 제외하고는 그 배제기준이 지나치게 포괄적이어서 정보원의 주관적 판단에 따라 청구권 자체가 유명무실해질 가능성이 많다. 배제기준이 이렇게 애매하고 모호해 가지 고서는 정보원인 관료기구의 성격과 관료들의 관행 때문에 그 신뢰가 지극히 의심스러워진다. 즉 국가이익, 또는 안보상이라는 흔히 쓰는 구실 하에 청구권은 묵살되고 말 것이다.

#### (2) 취재원보호 조항

취재원의 보호에 있어 언론인이 진술거부권을 행사할 수 없는 경우 가운데서 제1항 제1호와 제2호에 문제가 있다. 즉 제1항 제1호의 경우 진술거부권자가 처벌된 경우에는 묵비권이 인정되나 그렇지 않은 때에는 인정되지 아니한다. 여기에서 기자 등 언론인이 그 공표를 이유로 처벌되지 않은 경우 「범죄를 구성하는 내용이 공표된 때」라는 조항의 적용범위가 너무 넓어 진술거부권의 보장이 유명무실해질 수 있다.

#### (3) 위법한 표현물의 압수 조항

위법한 표현물의 압수나 몰수는 형법이나 형사소송법에 의해 가능했었다. 그럼에도 언론기본법에 이 조항을 둔 것은 압수나 몰수에 대한 요건이나 절차 효과 면에 상당한 제한을 가하기 위한 것이었다는 점이 강조되고 있다. 그러나 이 조항에 대해서도

「상당한 이유가 있는 경우」의 「상당한 이유」에 대한 명확하고 적정한 개념규정이 필요하다.

#### (4) 방송위원회 조항

방송위원회에 공공방송에 대한 법적감독 등의 권한을 부여하고 독립성을 보장하고 있으나 동위원회와 문화공보부장관 사이의 권한관계가 명확하지 않다. 특히 언론법 시행령 제27조(예산 등의 협의)는 「위원회가 예산 및 사업계획을 작성하거나 위원회의 운영에 관한 규칙을 제정 또는 개정할 때에는 문화공보부장관과 협의하여야 한다」고 규정하고 있다.

따라서 방송위원회가 문화공보부장관의 지휘나 감독을 받는다는 명문규정은 없으나 「협의해야 한다」는 것이 실질적으로 그러한 권한관계를 뜻하는 것인지에 대한 의문이 남는다.

#### (5) 편집책임제 조항

언기법 제2조 4항은 「편집인과 광고책임자 또는 그 대리인은 정기간행물을 편집하거나 광고를 함에 있어 범죄를 구성하는 내용을 배제할 권리와 의무가 있다」고 규정하고 있으며, 제33조는 이 조항을 방송의 편성책임자와 광고책임자에게도 준용한다고 규정했다. 그리고 만일 편집 또는 편성책임자와 광고책임자 및 대리인이 이 조항을 위반했을 때는 1년 이하의 징역 또는 2백만원 이하의 벌금에 처하며, 다만 중대한 과실로 그 의무를 다하지 못한 때에는 1백만원 이하의 벌금에 처한다는 것을 제53조에 규정하고 있다. 이 같은 조항을 두게 된 것은 언기법이 언론에 대해 취재원의 비밀을 포함한 넓은 의미의 편집의 비밀을 보장하고 있기 때문에 언론에 의해 저질러진 범죄에 대해서 책임을 질 사람을 찾아낼 수 없는 국가 형사사법권의 공백상태가 야기될 수 있고, 그와 같은 공백을 메우기 위해 편집인의 형사책임이 새로 규정된 것이라는 설명이 있다. 그러나 이러한 설명은 취재원의 보호조항에 규정된 진술거부권의 배제규정으로 보아 의문이라 하겠다. 이 조항은 남용될 여지가 많으며, 제9조, 언론의

주의의무규정과 함께 편집인에게 심리적 압력이 될 것이라는 것을 지적한다. 이 조항에 의한 규정 없이도 언론이 범죄를 구성했을 때에는 형법 등 기존의 법률에 의해 상당한 범위의 처벌이 가능한 것이기 때문이다.

#### (6) 등록의 취소 조항

언기법 제24조는 정기간행물에 대한 등록취소를 규정하고 있다. 제24조 제1항에 규정된 등록취소 요건 가운데서 제4호를 제외한 다른 요건들은 기존의 신문 통신 등의 등록에 관한 법률에 이미 규정되어 있었다. 따라서 제4호가 큰 문제로 대두된다. 제4호는, 제3조4항, 즉「언론은 폭력행위 등 공공질서를 문란케 하는 위법행위를 고무, 찬양해서는 아니 된다」는 조항을 「반복하여 현저하게」 위반하였을 때 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있다. 정기간행물에 대한 등록취소는 마치 사형선고와 같은 것이므로 가장 문제가 되는 독소조항이 아닐 수가 없다.

언론기관의 존폐를 행정관청에만 전적으로 맡기는 것은 부당하다. 폐간의 경우는 법원의 판결을 먼저 받게 하는 사법적 통제의 방향으로 나가야 마땅하다. 언론기관의 존폐문제는 헌법사항이다. 따라서 언론기관의 등록취소 문제는 문화공보부장관의 재량에 맡길 것이 아니라 정당해산의 경우처럼 헌법위원회와 같은 헌법기관의 심의에 맡겨야 한다.

그리고 제24조 제4항의 위반 한계도 모호하다. 예를 들자면 데모기사의 경우, 고무 찬양의 적용기준이 문제가 된다. 기사의 내용은 물론, 사용한 사진이나 단수의 문제 등에 있어 적용기준의 한계가 불분명하다. 즉 제24조 제1항, 제4항은 이른바 독소조항의 가능성이 농후하니만큼 개정되거나 삭제되어야만 한다.

이상과 같이 언기법의 문제조항을 제시하고 언기법은 일부 정정되어야 한다고 주장했다. 그 이후 해마다 마스크세미나 또는 편집 보도국장 토론회 때마다 이 언기법에 대한 성토가 벌어졌었다.

84년 11월 9일부터 11일까지, 대구 수성관광호텔에서 열린 제20회 마스크세미

나(전국 신문, 통신, 방송사 편집·보도국장 참석)에서 「언론과 국가발전」이라는 주제로 강연을 한 원로 언론인 최석채(崔錫采)씨(편협 고문)는 <지금의 언론규제>라는 항목에서 헌법에 위배되는 언기법의 모순을 지적한 다음, 『지금의 언기법 시행과 1964년의 언론과동 당시를 교량(較量)해 본다면 실로 착잡한 심정이다. 언론윤리위원회법에 그토록 단결해서 기개 높게 대항했던 한국 언론이 언론기본법에는 아무소리 없이 순종하고 있다는 그 시대상황의 변화도 현저하거니와, 그 보다도 언론규제의 내용에 관해서는 국회 내 정당에서 가끔 개정안이 나왔을 뿐, 언론자체에서는 왜 들고 나서지 않는가』고 비판하고, 『개정에 대한 건의를 서둘러야 한다』고 채찍질했다.

## 2) 언론법제연구 특별위원회 구성

1985년 3월 13일, 85년도 편협 제1차 운영위원회 회의에서 언론의 공동대처방안의 하나로서 언론을 규제하는 법령의 연구, 그리고 언론법 개정에 관한 종합된 안을 갖출 필요에 따라 언론법제연구특위를 만들 것을 결의했다. 구성의 세부적인 사항은 회장단에 맡기기로 했다.

이 결의에 의해 85년 4월 6일, 편협 상임위원장 3명, 법조계 1명, 학계 1명, 그리고 현직 언론인 2명 등 도합 8명으로 특위가 구성되었다. 그 이름은 다음과 같았다. 위원장 조두흠(曹斗欽) 부회장, 위원 장명석(張明錫) 경향신문 편집국장) 운영위원장, 인보길(印輔吉) 조선일보 편집부국장) 보도자유위원장, 구기석(丘冀錫) 연합통신 국제국장) 국제위원장, 서강대 신문방송학과 유재천(劉載天)교수, 황석연(黃石淵) 변호사, 이억순(李億淳) 중앙일보 논설위원, 정경희(鄭璟禧) 한국일보 논설위원).

이 특위에서는 언기법 범조항에 잠재한 독소는 범조계와 학계의 두 위원이 적출키로 하고, 주재기자제 폐지 프레스카드제 등 제도상의 모순과 폐단 문제에 관해서는 언론계의 위원들이 구체적인 사례를 조사키로 분담했다.

### 3) 보도자유를 위한 활동

편협은 1985년 9월 27일, 보도자유위원회를 소집, 신문보도자유에 관한 문제를 논의하면서 언론인들 연행에 관한 사태에 대해서도 논의했다. 즉 기사보도와 관련, 언론인들이 음성적으로 당국에 연행되어 곤욕을 치르고 나온 사태가 빈번히 일어나고 있었는데 당시 보도자유위의 소집은, 그 얼마 전에 있었던 동아일보 이채주(李採柱) 편집국장과 이상하(李相河) 정치부장, 김충식(金忠植) 기자의 연행사건이 그 계기가 되었다. 이날의 보도자유위원회에서는 언제까지 언론인들이 음성적인 연행을 당하고만 있어야 할 것인가의 문제 등 언론계에서 일어났었던 관심사에 관해 의견을 나누는 끝에, 당국에 음성적으로 연행된 사건은 당사자들도 일체 함구하고 있고, 신문에 보도도 안 되어 그 진상을 파악하기가 몹시 어려운 문제이지만, 보도자유위에서 파악할 수 있는 한도 내의 것이라도 연행사례를 파악해 나가기로 합의했다.

또 보도자유위는 86년 2월 17일, 민주협사무실에서 경찰이 압수수색영장을 집행할 때 취재 기자들에게 집단폭행, 취재를 방해한 사건을 논의하고 보도자유 침해에 대한 항의문을 정석모(鄭石謨) 내무부장관에게 내기로 결의. 그날로 「이번 당국의 취재방해 폭행사건은 공무집행상의 조치를 벗어난 다분히 고의적인 언론침해행위이었음이 분명하다. 이에 본 협회는 폭행관련 행위자는 물론 현장 지휘책임자에 대한 엄중한 조치가 있을 것을 요구하면서 앞으로 이와 같은 보도 자유 침해행위가 재발되지 않도록 촉구하는 바이다」 라는 요지의 항의문을 보냈다. 며칠 후 이영창(李永禎) 서울시경국장은 공식사과하고, 현장지휘책임자인 유병국(兪炳國) 남대문서장을 징계 건의하는 한편 기동대 중대장 송정권(宋正權)경감, 소대장 정연기(鄭然起)경위를 각각 직위해제했다.

86년부터 87년 5월까지 시국과 관련한 사건 취재과정에서 일선취재기자들에 대한 취재방해 및 폭행사건이 빈번히 일어났다.

편협 보도자유위는 87년 5월 15일, 서울 북아현동 감리교회의 농성 성직자 연행 사건을 취재하다가 경찰로부터 집단폭행을 당하고 입원한 동아일보 사회부 하준우

(河俊宇)기자 폭행사건의 진상을 조사했다.

그 결과 이번 사건도 헌법에 보장된 언론자유에 중대한 침해로 간주하고 내무장관에게 관련자와 지휘책임자를 처벌해 줄 것을 요구하는 항의문을 냈다.

이에 권복경(權福慶) 서울시경국장은 권오기(權五琦) 편집회장을 방문, 하기자 폭행사건에 대해 유감의 뜻을 표시하고 사과하는 한편, 앞으로는 이런 사건이 다시는 일어나지 않도록 하겠다고 다짐했다.

그리고 서울 시경은 남대문서장 김수길(金秀吉)총경에게 경고 처분하고, 기동대 93중대장 박종호(朴鍾昊)경감과 45 중대 2소대장 홍성표(洪性杓) 경위 등 2명을 직위 해제했다.

#### 4) 언론기본법의 폐기건의에 이르기까지

##### (1) 언론활성화협의회와 편집의 입장

정부의 언론규제에 대한 항의가 늘어나면서 언론계는 물론, 재야세력이 쫓기할 상태에 이르자, 문화공보부는 87년 5월 2일, 신문협회, 편집인협회, 기자협회, 방송협회 등 4개 단체의 대표들로 구성된 소위 언론활성화협의회를 만들어 언론계가 생각하고 있는 언론활성화방안을 제시해 달라고 요청해 왔다. 이에 편집은 대표로서 보도자유위원장인 금창태(琴昌泰) 중앙일보 편집국장 대리(前) 보도자유위원장 인보길(印輔吉) 조선일보 부국장을 파견키로 했다.

그런데 이 협의회의 구성 비율 문제가 있었다. 신문협회대표는 3명이고, 편집인협회와 기자협회, 방송협회는 각각 2명씩으로 되어 있는데다 협의회 회장에 전 청와대 공보비서관출신인 경향신문 최재욱(崔在旭)사장이 지명된 것 등이 논란의 대상이 되기도 했다.

편집은 5월 9일, 광주 신양파크호텔에서 운영위원회를 열고 언론활성화협의회에 제시할 편집의 공식견해에 대해 진지하게 논의했다. 그 끝에 운영위원회는 「오늘

보다 더 자유로운 언론이 되기 위해서는 현행 언론기본법은 폐지되어야만 한다」고 그 기본견해를 결의했다. 이 날 운영위원회 회의에서 집약된 언론활성화를 위한 편협의 기본방향은 △언론현안에 관한 문제는 모두 거론하는 것이 좋겠고 △편집인이란 입장과 전문인이라는 입장에 서서 언론의 본연의 사명을 다할 수 있는 분위기 조성에 중점을 두어야 하며 △총론적인 문제에 비중을 두면서 법제적인 문제와 관행에 관한 문제를 다루되 △주재기자문제와 프레스카드등 각론적인 문제를 풀어 나가는 방향으로 강력하게 밀고 나갈 것 등이었다.

언론활성화협의회(회장 崔在旭) 회의는 제 1차 회의 때부터 지방주재기자제 부활문제와 프레스카드제 폐지문제 등 부분적인 것에서부터 토의해 나가자는 주장과 총론적인 문제에서부터 토의해 나가자는 주장이 맞섰다. 즉 언기법 그 자체를 존속시켜 놓고서 언론활성화방안은 나올 수가 없다는 것이 후자의 논리였다.

즉 언론규제의 본질적 틀인 언기법 문제를 제쳐놓고 지엽적인 것부터 논의할 수가 없다는 것이었는데 이것은 곧 편협측의 주장이었다.

협의회는 회의를 몇차례 거듭한 끝에 언론의 각 기간단체의 언기법에 대한 공식 견해를 각각 제출케 하여 언기법의 존폐여부문제부터 토의키로했다. 편협대표의 주장이 채택된 것이었다.

이에 편협은 언론법제연구특별위원회가 그동안 연구, 적출해 낸 언기법, 그리고 시행령의 모순점과 불이익성을 토대로 하여 「편협의 언론기본법에 대한 공식소견서」를 작성, 6월 8일에 속개된 제4차 협의회에 제출했다.

## (2) 편협의 언론기본법에 대한 공식소견서(전문)

1980년 12월 31일로 공포된 언론기본법(이하 「언기법」이라 칭한다)은 계엄령하에서 제정된 이른바 개혁입법의 하나이다.

언기법은 1980년 5·17사태 후의 정치적 격동기에 언론계에 단행된 「개혁조치」들 즉 신문·방송·통신의 통폐합, 7백명에 달하는 언론인 해직, 172개의 정기간행물 폐간이란 수술에 후속된 제도적 장치였다.



언기법은 민선의회에서 제정한 것이 아니므로 그 뿌리에 대해서 다소 문제점이 있을 수 있으나 84년 12월 31일에는 국회에서 일부 조항의 개폐가 있었다.

우리나라 언론규제의 역사는 구한말로 거슬러 올라간다. 일제 통감부가 독립운동을 탄압하기 위하여 대한제국 말기 이완용(李完用)내각을 시켜 만든 광무(光武) 「신문용지법」(1907) 및 「출판법」(1908)은 모두 허가제와 무허가 발행에 대한 형사처벌 안건질서 방해내용의 반포금지 및 압수를 규정했는데 두 법률은 일제식민통치 기간 중에 계속 효력을 가졌다.

8·15해방 직후 공포된 미군정법령 88호는 정기간행물의 허가제를 채택하였고 4·19 후의 「신문 등 및 정당 등의 등록에 관한 법률」(60.7.1)에 의해 사실상 폐지에 이를 때 까지 존속했다.

5·16 후 「신문·통신 등의 등록에 관한 법률」은 등록제와 아울러 일간 및 주간 신문에 대해서는 일정시설 조건을 등록요건으로 규정하였으나 등록취소 사유에 언론내용을 문제로 삼는 규정은 없었다.

그러나 언기법은 종래의 규제조항 등을 강화하는 한편 광범위한 신설조항들을 덧붙여 가히 언론규제의 일반법이라는 성격을 갖고 있다.

헌법 제20조는 「모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회 결사의 자유를 가진다」고 규정, 언론자유와 기본권을 보장하고 있다.

언론자유는 민주적 기본질서의 징표인 표현의 자유가 가장 주요한 요소로서 국민의 자유로운 의사형성에 기여한다. 이런 점에서 민주적 기본질서의 제도보장이라는 측면이 부각되지만 언론제도의 보장은 언론자유권을 보완 강화하는 것이지, 제한하거나 대립적 관계에 있는 것은 아니다. 그것은 기본권이 포기되거나 양보될 수 있는 가치가 아니기 때문이다.

그러나 언기법은 기본적으로 언론의 공적 기능(제1조) 공적 임무와 공적 책임(제3조)을 유난히 강조하고 있을 뿐만 아니라 언론인과 언론기업의 강화된 윤리와 자격(제11~18조) 및 형사책임(제52조) 언론의 등록과 시설기준 및 등록취소규정(제20~24조) 등 국가의 강력한 관여와 감독에 정당성을 부여하고 있어 언론규제법적

성격이 강하다는 것을 쉽게 알 수 있다.

물론 언기법에는 언론기관의 정보청구권(제6조)이나 언론인 연수(제18조) 언론인의 복지(제19조) 등 언론창달을 위한 규정도 없는 것은 아니지만 한결같이 현실과 동떨어져 있거나 유명무실한 선언적 의미밖에 없어 언론의 보호보다 규제에 훨씬 치우쳐 현저한 불균형을 이루고 있다.

언기법은 특히 사회적 책임조항에 관해서는 서독 바덴뷔르템베르크주(州)의 「출판법」을 대부분의 자구까지 그대로 옮겨 놓음으로써 우리나라 고유의 문화·사상에 맞지 않는 낯선 언론관을 제시하고 있다.

현재 언론규제법을 가진 자유민주주의 국가는 세계 어디에도 없다. 유독 우리나라만 언기법으로 언론탄압국가라는 부정적 인상을 세계민에게 주고 있어 문화국민으로서서는 가질 수 없는 부끄러운 법이다.

또 국내적으로는 국민들로부터 정부가 언기법을 언론탄압의 무기로 삼고 있다는 비판을 받고 있다는 사실도 심각하다.

다시 말해 언론기본법은 언론자유를 최대한 보장한다는 자유민주주의 대원칙에 어긋나는 위헌적 요소가 많은 법이며 온갖 부작용까지 뒤따르고 있어 폐지되어야 하는 것이 당연하다.

언기법에 나타난 규제법적 측면들을 살펴보자.

### ① 공적 임무 책임의 지나친 강조

언기법 제1조에는 「이 법은 … 여론형성에 관한 언론의 공적기능을 보장함으로써 인간의 존엄과 가치를 존중하고 공공복리의 실현에 기여함을 목적으로 한다」고 규정하고 있다.

제3조 2항에는 「언론은 공익사항에 관하여 취재 보도 논평 기타의 방법으로 민주적 여론형성에 기여함으로써 그 공적 임무를 수행한다」고 되어 있다. 또 제24조 1항 4에 따르면 「공적 책임을 반복하여 현저하게 위반한 때에는 등록을 취소 하거나 1년 이하의 발행정지를 당할 수 있도록」되어 있다.

언론의 공적기능 임무책임에 관한 입법례는 서독의 「출판법」에서 통용되는 「공적 과업」이란 특이한 표현에서 비롯된 것이다.

그러나 언기법에서는 공적 기능을 지나치게 강조한 나머지 행정적 제재의 이유로까지 삼고 있다. 이를 근거로 언론활동의 모니터 업무를 관장하는 행정기관이 설치되고 이런 체제하의 언론매체가 정부 일반에 대해 감시·비판의 구실을 제대로 하기를 기대하기 어렵다. 더구나 이 규정은 정부가 언론매체에 대해 「공적 과업」 수행을 협조한다는 구실로 언론활동에 관여할 수 있는 길을 마련하게 된다. 이와 같은 법제하의 언론이 「제도언론」으로 지칭되는 것은 필연적 결과이다.

## ② 등록의 취소

언기법 제20조에 「정기간행물을 발행하고자 하는 자는 문화공보부장관에게 등록하여야 한다」고 규정하고 있다.

또 제21조에는 일정한 정기간행물 등록에 있어서의 시설요건을 규정하고 있으며 제24조에는 문화공보부장관의 등록취소·발행정지 명령제도를 규정하고 있다.

그리고 등록취소·발행정지명령의 사유로 △사위(詐僞) 기타 부정한 방법에 의한 등록 △변경등록 불이행 △시설기준 미달 △발행목적 위배 또는 공적 책임의 반복적인 현저한 위배 △발행인의 결격사유해당 △언론기업의 외국자본유입 △발행실적미달 등을 열거해 놓았다.

일반적으로 등록의 본래 의미는 행위의 기본요건이 아니라 다만 그 행위에 대한 행정당국의 행정적 편의를 위한 참고자료를 얻도록 하는 절차에 불과한 것이다.

그러므로 등록 없이도 그 행위는 합법적으로 이뤄지나 다만 그 위반에 대하여 행정질서 벌로서의 과태료가 부과되는 것이 고작이다.

그러나 언기법 상의 등록은 이와 달리 특별한 의미를 지니고 있다. 무등록 발행에는 과태료가 아닌 형벌이 가해지고 엄격한 시설기준 등록장애 요인이 있으며 등록된 후라도 발행내용들을 문제 삼아 등록을 취소할 수 있도록 되어 있는 것이다.

허가제도가 아닌 등록제가 이처럼 법적 규제를 받는다는 것은 앞뒤가 맞지 않

는다. 더구나 문공부장관이 행정명령으로 등록취소를 할 수 있도록 한 것은 독소조항이다.

언기법의 모델이 된 서독의 바덴 뷔르템 베르크 주의 출판법은 인쇄인의 이름과 주소를 표기하는 표시제(Impressum)로서 이에 위반할 경우 질서위반벌로서 과태료에 처해질 뿐이다. 또 인쇄물에 의한 범죄를 일반법 규정에 따라 법원이 위법여부를 가려 처벌토록 하고 있다.

특히 등록취소의 요건 중 「정기간행물의 내용이 등록된 발행목적이나 공적책임을 반복하여 현저하게 위배한 때」(제24조 1항 4호)란 규정은 규정자체가 지극히 막연하고 애매해서 「귀걸이 · 코걸이」식의 행정력의 남용, 악용의 위험으로 가득 차 있다.

더구나 우리나라의 행정쟁송제도는 행정처분에 대하여 불복을 하더라도 법원으로부터 특별히 효력정지결정을 받는 예외적 경우가 아닌 한 그 행정처분은 계속 집행력을 가지기 때문에 예컨대 등록취소 폐간처분이 있는 경우 행정소송을 하더라도 당해 언론기관은 돌이킬 수 없는 치명적 불이익을 피할 수 없게 된다.

서독의 경우 등록취소제도 자체가 없는 것은 물론이고, 일반적으로 모든 행정처분은 이에 대한 소송이 제기되는 즉시 그 효력이 즉각 정지되고 있다는 점을 유의하여야 할 것이다.

등록취소조항에 대해서는 언기법의 입법과정에 관여했던 박용상(朴容相)판사도 반대입장을 취했다고 밝히고 있다(1987년 4월 10일 관훈클럽주최 「언론기본법 심포지움」에서).

### ③ 언론의 정보청구권

언기법 제6조에는 「국가 및 지방자치단체와 공공단체는 신문·통신의 발행인 또는 방송국의 장이나 그 대리인의 청구가 있을 경우에는 공익사항에 대한 정보를 제공하여야 한다」고 규정하고 있다. 그리고 단서조항으로 △진행 중인 직무의 합리적 수행이 좌절 또는 위태롭게 될 때 △비밀보호에 관한 법령규정에 위배될 때 △더 중한 공익 또는 보호할 이익이 명백히 침해될 때 등에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.

이 조항에 대해 일부에서는 「언론에 대한 특권」이라며 「언론에 도움을 주는 것」이라고 말하고 있으나 그것은 선전용 자화자찬에 불과하다.

이 규정은 한마디로 쓸모가 없다. 정식으로 정보제공을 요청받았다 하더라도 정보원은 항상 「진행 중 업무에 방해가 된다」 「더 중요한 공익이나 사익이 있다」는 등의 핑계로 거절할 수 있기 때문이다.

언론기관 입장에서는 반드시 그 장이나 대리인이 정식으로 청구하여야 하고, 반면 정보원측에서는 주기 싫으면 안주고, 주고 싶을 때만 주는 것이 되는데, 이것을 가지고 언론의 특권이라고 말할 수는 없는 것이다.

더구나 정보제공의 시한마저 명시되어 있지 않은 것도 이 규정이 유명무실하다는 것을 입증한다. 주고 싶을 때 주는 정보는 가치가 반말하기 십상이다. 이 법 시행 이후 7년이 지났지만 한번도 정보청구권이 행사된 예가 없다.

국민의 알 권리를 존중한다면 언론기관의 요구에 대한 국가기관·공공단체의 정보제공은 일종의 의무이다.

그러므로 새삼 정보청구권을 규정한다는 것 자체가 의미가 없을 뿐 아니라 자칫 하면 단서규정을 악용, 정보제공 거부를 정당화할 우려마저 있다.

#### ④ 취재원 보호

언기법 제8조에는 「언론인은 필자 제보자 등에 대한 진술을 거부할 수 있다」고 규정해 소위 취재원 보호조항을 두고 있으나 단서조항으로 예외를 두었다.

단서조항은 △장기 1년 이상의 징역이나 금고에 처하는 범죄를 구성하는 내용이 공표된 때 △장기 1년 이상의 징역이나 금고에 처하는 범죄로 공표의 기초가 되는 자료 또는 정보를 입수한 때 △필자 제보자 또는 그 자료의 보유자가 공표내용에 비추어 사회 안전법 제2조가 규정한 죄를 범하였음이 명백한 때 등은 언론인의 취재원에 대한 진술거부권을 인정하지 않고 있는 것이다.

이 경우 우선 장기 1년 이상의 징역이나 금고에 처하는 범죄는 거의 모든 형사범을 지칭하는 셈이라는 점을 주목하여야 한다.

또 규정상 「범죄를 구성하는 내용」이란 표현은 적용대상이 너무 광범위하고 막연해 취재 보도활동을 위축 제한시킬 우려가 있다.

취재원에 대한 보호는 언론인으로서의 생명이나 정절에 버금가는 중요한 문제이므로 이에 대한 진술거부권은 어떠한 경우에도 제한되어서는 안되며 어떤 명목으로라도 이를 제한한다고 하면 법이전에 언론인의 직업윤리 자체에도 어긋난다는 비난을 받아 마땅할 것이다.

### ⑤ 벌칙

언기법에는 많은 벌칙이 있다. 처벌대상은 편집인 편집책임자 광고책임자 언론법인의 대표자와 사용인 등이다.

처벌내용은 1백만원이하의 벌금·과태료에서부터 2년 이하의 징역에 이르기까지 모든 형벌을 포괄한다.

우리나라의 여러 기능인과 전문직을 규제하는 법 중에서 언기법처럼 언론종사자 한 분야에 대해 많은 벌칙을 가하는 예는 찾아보기 힘들다.

다른 기능인이나 전문직을 규정하는 법에는 예를 들면 공무원법이나 변호사법처럼 1차적 제재는 징계절차를 밟는 게 원칙이다.

그러나 언론종사자의 경우는 징계절차가 없고 언기법에 따라 곧바로 행정처분을 당하거나 형사처벌을 받도록 되어 있어 언기법은 언론인을 다스리는 특별 형법이라고 부르고 있을 정도이다.

### ⑥ 편집인 등의 형사책임

언기법 제53조에는 「편집책임자 또는 그 대리인이 정당한 사유없이 범죄를 구성하는 내용의 공표를 배제하지 아니한 때에는 1년 이하의 징역 또는 2백만원 이하의 벌금에 처한다」고 규정되어 있다.

여기서 가장 문제가 되는 것은 「범죄를 구성하는 내용」이란 막연한 규정이다.

이것은 어떤 명백하고 구체적인 범죄구성을 적시하지 못하고 있어 죄형법정주

의에 어긋날 뿐만 아니라 코에 걸면 코걸이 귀에 걸면 귀걸이식의 함정이 될 수 있다. 이 조문에 대한 해석이 엇갈릴 수 있기 때문에 남용의 여지가 많고 편집인 등은 이런 처벌규정이 있다는 이유만으로도 일상의 직무수행에서 위축감을 느낄 수밖에 없게 된다. 이에 따라 정부의 어떤 대 언론창구로부터 이른바 「협조요청」이라 하여 어떤 요구를 받게 될 때, 이에 거슬리면 혹 어떤 형사책임을 받게 되거나 않을까 하는 불안감을 배제하기 어렵게 된다.

벌칙 중 가장 주목되는 부분이 바로 이 「편집인 등의 형사책임」 조항이다.

### ⑦ 법인에 대한 양벌규정

언기법 제57조에는 「법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 본인의 업무에 관하여 이 장의 규정에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 행위자를 벌하는 이외에 그 법인 또는 본인에 대해서는 벌금 또는 과태료를 부과할 수 있다」고 규정되어 있다.

즉 분야별 형사책임제와 병행하여 사용인과 행위자의 양벌을 규정해 언론인과 언론기업에 각종 처벌을 한다는 의미다.

이것은 언론활동에 의한 위법을 일반법에 의해 처벌한다는 자유민주적 법정신에 크게 어긋나는 조항이다.

유독 언론종사자만 상습강도 절도 유괴 뺑소니 탈세 외환사범처럼 사회고질사범들과 같이 가중처벌 대상이 될 이유는 없는 것이다.

### ⑧ 언론인사칭 처벌

언기법의 벌칙 제55조에는 「언론기업의 종사자가 아니면서 언론인임을 사칭하여 그 사무를 행한 자는 1백만원 이하의 벌금에 처한다」는 규정이 있다.

이 법대로 하면 해고기자 자유기고가 문필가 등은 언론인이 아니라고 해석해야 한다. 형법상 사칭죄는 「공무원 자격사칭」에 대한 처벌규정 등이 있을 뿐이다. 모든 국민은 헌법이 보장하는 언론의 자유를 가진 「언론인」이라 해도 틀린 말이 아니다.

그런 의미에서 언기법에서 「언론인」을 별도로 규정해 놓고 이를 제한한다는 것은 자유민주적 원칙에 어긋난다. 모든 국민은 언론인이라고 할 수 있고 현직 언론기관에 몸담고 있는 사람은 언론종사자일 뿐이다.

#### ⑨ 위원회의 관련개입여지

언기법 제34조는 방송 운영에 관한 기본적인 사항을 심의하기 위하여 방송위원회를 둔다고 규정하고 위원을 9명으로 하되 국회의장·대법원장 등의 추천으로 대통령이 임명토록 되어 있다. 또 제50조에는 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 두며 중재위원은 30인이상 60인 이내로 하되 문공부장관이 위촉토록 되어 있다. 또 언기법 시행령 제27조는 방송위원회의 예산 및 사업계획 작성과 운영규칙을 개정할 때에는 문공부장관과 협의하여야 한다고 규정하고 있다.

위와 같은 조항들은 모두 관련개입의 여지를 남겨 놓아 심의과정에서의 국가권력으로부터의 독립이란 자율성 유지에 문제점이 되고 있다.

언론관계 심의기구는 자율성 확보가 선결되어야 심의결과에 대한 공신력이 부여될 수 있을 것이다.

#### ⑩ 언론기업의 재산보고

언기법 제12조2항에는 「발행인 및 방송국의 장은 매년 말 당해 언론기업의 재산상황을 공고하고 그 내용을 문화공보부장관에게 제출하여야 한다」고 규정하고 있다.

이 경우 국영기업체가 아닌 사언론기업이라면 관권에 의한 경영침해의 여지가 있다. 즉 사기업에 국가권력이 개입하여 간섭하는 것은 언론기업의 자주성·독립성이 상실되고 그 결과 언론자유의 보장이 약화될 가능성이 크다.

#### ⑪ 공영·사영과 매체 구분없는 법체제

언기법은 신문 방송 통신 잡지를 모두 하나의 법으로 규제하고 있을 뿐만 아니라 언



론기관별 경영방법에 따른 공영(公營) 사영(私營)의 구분조차 없이 획일적으로 규제하고 있다. 이것은 언기법 제정과정에서 「신문 통신 등에 관한 법률」 「방송법」 「언론윤리위원회법」을 흡수 통합한 결과이다.

그러나 신문 방송 통신 잡지를 인쇄 및 전파 매체내 구분없이 한 법에 묶어 규제한다는 것은 무리일 수밖에 없다. 매체별 특성을 살리지 못하는 부작용이 있다는 것이다. 또 자유민주주의국가에서 공(公)기업 사(私)기업의 특성을 무시한 채 일률적으로 똑같이 규제하는 것은 잘못이다.

발행인이나 방송국의 장이 매년 말 기업의 재산상황을 문공부장관에게 보고하도록 하는 것은 사영(私營) 언론기관에 대한 간접적 언론규제의 한 예이다.

## ⑫ 지사·지국의 발행금지

언기법 제23조의 2항에는 「지사 또는 지국은 정기간행물을 편집 발행할 수 없다」고 규정하고 해외지사 지국의 경우에는 「문공부장관의 승인을 받아」 가능하도록 되어 있다. 이것은 신문 등의 신속한 제작 뉴스의 빠른 공급을 외면한 시대에 뒤떨어진 규정이다.

또 지사·지국제작은 일일이 통제가 어렵다는 발상에서 나온 것일 수도 있다. 현재 전국의 절반쯤은 모두 중앙지가 조·석간 구별없이 모두 조간으로 배달되고 있다. 조간은 전국적인 조간, 석간은 전국적인 석간이 되는 게 바람직하다.

그러기 위해서는 팩시밀리 등 최신 통신시설을 이용한 전국의 지사·지국별 제작 편집이 필연적이며 독자에 대한 서비스는 언론사 사이의 자유경쟁에 맡겨야 하고 독자의 자유스런 선택이 가능할 때 발전 향상이 가속화할 것이다.

## (2) 언기법 폐지 건의

언론활성화협의회는 6월 29일에 열린 제6차회의에서 언기법은 폐지되어야 한다는 데 합의, 이를 정부당국에 건의키로 결정했다. 이날 최종회의에서 △ 언론기본법은

폐지하고 행정상 필요한 부분은 새로 법을 제정, 이를 수용하고 △ 프레스카드제도는 폐지해야 되며 △ 증면과 주재기자제도의 부활문제는 신문협회와 방송협회에 각각 건의, 자율적으로 결정 시행하도록 촉구기로 결의하고 막을 내렸다.

언론활성화협회의 멤버는 다음과 같다.

△ 신문협회대표=崔在旭(경향신문 사장·협회회장) 金宗太(광주일보 사장) 姜杓遠(강원일보 사장)

△ 편집인협회대표=琴昌泰(편협 보도자유위원장·중앙일보 편집국장대리) 印輔吉(편협 보도자유위원·조선일보편집부국장)

△ 기자협회대표=鄭求運(기협회장·연합통신사회부차장) 李揆振(기협부회장·중앙일보 외신부기자)

△ 방송협회대표=李殷明(문화방송 보도담당 이사) 裴學哲(KBS 보도본부장)