

言論基本法

때 : 1981. 9. 3-6

곳 : 뉴雪嶽觀光호텔

主題論文 : 李 秀 正(靑瓦臺政務秘書官)

言論基本法 그 立法의 趣旨

現代民主社會에 있어 言論의 役割과 影響力은 실로 강대한 것이다. 敎育의 向上과 電波媒體의 發達과 普及은 言論의 役割·影響力을 前時代에 比較할 수 없을 만큼 더욱 크게 增大시키고 있는 要因이라 할 수 있다.

이에 따라 言論을 통한 事實의 傳播力, 輿論形成과 啓導의 機能은 民主社會를 支配하는 決定的인 要素가 되고 있다. 言論의 影響力은 國家와 社會, 그리고 個人活動의 모든 分野에 그리고 어린이로부터 老弱者에 이르기까지 모든 國民의 意義에 깊은 影響을 미치고 있다. 言論은 民主主義國家의 「第4府」「第4의 權力」으로 일컬어지고 있는바와 같이 重要的 公的 任務를 遂行하고 있음이 事實이며, 이에 따라 高度의 自由와 이에 隨伴하는 公共的責任이 要求되고 있다.

規制的·斷片的인 言論關係法律

第5共和國의 憲法은 言論의 自由를 保障하고 이에 따른 公共的 責任도 강조하고 있다(第20條 第35條).

言論基本法制定以前の 言論關係法律 즉 新聞·通信등의 登錄에 관한 法律, 放送法, 言論倫理委員會法은 言論에 대한 規制的 側面만을 規定하고 있을 뿐, 言論의 自由

와 責任, 公的 任務을 積極的으로 保障具現하기 위한 制度的 裝置는 缺如하였다. 例컨대 '新聞·通信 등의 登錄에 관한 法律'에서는 施設基準을 登錄과 取消의 要件, 發行人의 缺格事由, 外國定期刊行物의 支社設置許可, 罰則 등이 規定되어 있을 뿐, 言論의 自由와 그 公的 機能에 관한 本質的인 內容은 담지 않고 있다. 또한 放送法 역시 放送 順序(프로그램)의 編成에 관한 自由를 宣言的으로 규정(第3條)한 以外, 放送倫理委員會에 관한 事項과 放送局의 遵守事項· 罰則만을 規定하고 있었다.

이러한 本質的 內容을 缺如한 斷片的 個別法律은 言論의 自由와 輿論形成의 機能과 關聯되는 高度의 問題를 社會的 마찰없이 解決 할 수 있는 制度的인 裝置는 未洽한 것이라 할 수 밖에 없다. 卽 ①言論과 國家權力과의 關係 ②言論과 國民과의 關係 ③言論의 公共的 任務, 地位와 言論의 公共性的 保障 ④國家의 言論暢達과 그 根據 ⑤言論의 自由를 保障하기 위하여 言論에 주어지는 特權 ⑥言論의 義務 등은 우리 社會와 發展에 비추어 一般的 慣行이나 一般法律의 解析領域에 맡겨두기에는 너무나 重要하고 複合的이며, 高度의 規範을 要하는 問題라 할 수 있다. 또한 날로 影響力이 強大해진 放送이나 定期刊行物에 대하여도 그 發展과 影響力에 相應하는 公共性的 保障이 바람직하게 되었다. 第5共和國憲法의 言論侵害에 대한 被害補償請求條項은 國民의 權利를 擁護하는 同時에 言論의 公的機能에 부합하는 前進的 制度를 要請하는 것이었다. 이러한 根本的인 問題에관하여 制度的인 保障이 없다면 自由民主主義의 憲法理念에 따른 言論의 自由는 원만히 구현되기 困難하며 言論의 自由와 그 社會的 責任에서 派生하는 相衝的인 要因과 見解·主張으로 인하여 摩擦과 對立은 不斷히 繼續될 수 밖에 없을 것이다.

70年代의 經驗과 教訓

70年代의 經驗과 教訓은 自由롭고 참된 言論을 指向하는 現時點에서 政府와 言論界에 좋은 反面 教師가 될 수 있을 것이다.

70年代는 國家權力과 言論간에 있어 摩擦과 葛藤 反目과 對立이 끊이지 않고 激化하였던 時期였다. 그것은 여러面에서 그 要因을 分析할 수 있겠으나 앞서 指摘한 言

論의 根本的인 問題에 관한 바람직한 客觀的인 準據가 없었다는 點은 가장 重要한 要因중의 하나일 것이다. 言論의 自由와 責任, 그 役割과 機能에 관한 아무런 準據도 없는 政府와 言論간의 罅틈은 이에 따라 陰性的인 性格을 띠 수 밖에 없었고, 合理的인 對話와 討論을 통한 生産的인 結論이나 慣行도 導出 할 수 없는 것이었다. 그것은 피곤한 自己消耗關係의 連續이었다고 말할 수 밖에 없을 것이다. 또한 言論界內部나 社會各界에 있어서도 言論의 本質的인 問題에 관한 共通된 認識의 缺如는 심한 見解差와 意見의 分立을 招來하였다고 하겠다.

言論基本法の 立法

第5共和國이 出帆하면서 ①自由民主主義의 憲法理念에 따라 言論의 自由를 制度的으로 保障하고 ②民主的인 基本秩序의 바탕위에서 民主的인 輿論形成機能을 擔當하는 言論의 地位를 強化하며 ③言論의 公的인 性格과 役割을 保障하고 ④言論의 機能을 圓滑히 遂行토록 하는 言論關係法律의 制定을 서두르게 된 것은 이러한 面에서 當然한 歸結이라고 理解된다. 第5共和國은 前時代의 昏迷를 清算하여야 하며, 이를 위해서는 制度的인 準據가 必要하였기 때문이다. 法治主義는 問題를 解決하는 모든 能力을 意味할 수 없다고 하더라도 모든 問題를 合理的으로 解決할 바탕이 된다고 할 수 있다.

自由言論의 制度的인 保障

두번째 言論基本法은 言論의 自由의 本質과 關聯된 高度의 民主主義 價値와 直結되는 問題를 다루게 됨에 따라 言論의 自由의 本質을 侵害하지 않음은 勿論 言論의 自由와 國民의 權利를 積極的이고 調和 있게 保障하는데 立法의 力點을 두었던 것으로 理解한다. 言論基本法은 그 成案의 過程에서 歐美各國의 立法例를 깊이 있게 檢討하였으며, 우리나라의 法體制와 그 內容의 前進性에 비추어 大陸法(주로 西獨의 言論關係法)의 體系·制度를 果敢하게 受容한 것으로 알고 있다. 또한 新聞·通信 등 登錄에 관한 法律 등 既存 法律에 있어 많은 制限規定은 緩和하여 受容하였고 言論의 自由의 本質을 侵害하는 것으로 批判되어온 前時代的인 言論倫理委員會法은 廢止하였다.

言論基本法에 있어 言論의 自由는 ①國民의 表現의 自由와 알權利, 輿論形成에 관한 言論의 公的機能을 積極的으로 보장한 法의 目的과 言論自由條項 ②言論의 國家權力에 대한 關係에서 言論의 特權을 制度化한 言論의 情報請求權, 表現物에 대한 押收의 制限, 取材原의 保護等 先進의 制度의 導入 ③憲法과 法律에 依하지 아니하고는 言論의 自由를 制限할 수 없다는 制限 原則의 明示등으로 이를 積極的·制度的으로 保障하고 있다. 言論基本法은 自由言論을 制度로서 (asan institution) 保障하고 있는 것이다.

言論의 公共性和 公益放送體制

言論基本法은 言論의 公共性を 指向하고 이를 提高하는데 있어 刮目할 制度的 裝置를 導入하고 있다.

言論의 公共性和 公益性的 強化는 한편으로 言論의 社會的 責任을 強化하나 그것은 言論內部에 의한 自律의 努力을 促進하여 言論에 대한 信賴度를 向上하게 될 것으로 믿는다. 言論의 公共性和 信賴度의 向上은 言論의 地位向上을 結果하여 言論의 自由를 保障하는 굳건한 바탕이 될 수 있을 것이다.

言論의 公共성은 앞서 指摘한 言論의 公的 任務思想의 確認을 基底로 하여 먼저 言論自體의 公共性 向上을 指向하고 있다. 먼저 言論企業의 獨占으로 인한 思想의 獨占과 言論의 公益的 機能을 私益에 利用하는 弊害를 防止하기 위하여 누구든지 新聞·通信·放送중 2種 以上을 兼營하거나 支配할 수 없도록 하고 있다. 이것은 民主社會의 輿論形成이 莫強한 매스 미디어의 寡占에 의하여 左右되어서는 안된다는 民主主義의 思想的 側面에서나 言論企業의 寡占化現象이 빚었던 過去 우리 言論界의 弊害를 經驗面에서 볼때 바람직한 일이며 制度的 進展이라고 아니할 수 없다. 言論의 '公的任務' 를 法的으로 確認하고 있는 以上, 言論企業의 經營은 法人에 依하게 하고 言論企業의 家族集團에 의한 運營을 止揚하게 한것도 當然한 論理의 歸結이라 할수 있다.

“言論人은 公益을 代辯” 하며 그 業務遂行과 關聯하여 “私益을 도모할 수 없다”는 宣言的 規定 (第15條)과 言論人의 缺格事由(第16條, 第17條) 言論人研修(第18條) 言論人 福祉(第19條) 規定도 言論의 公共性的 側面에서 言論人의 地位向上을 위한 條項이

라 할 수 있다.

放送의 公共性을 向上하기 위한 새로운 制度는 言論基本法의 核心的 內容의 한 部分이며 劃期的인 것으로 評價되어야 할 것이다. 言論基本法은 個人이나 營利를 目的으로 하는 團體가 所有하는 放送企業의 株式(持分)은 49%를 超過할 수 없도록(第 34條4項)하였다. 이것은 放送의 所有面에서 私營商業放送으로부터 公營放送으로 移行하여가는 放送體制의 一大 轉換을 뜻하는 것이라 할 수 있다. 이 措置가 곧 모든 放送의 公營化를 뜻하는 것은 아니나 個人이나 營利를 目的으로하는 團體가 放送을 支配할 수 없도록 함으로써 公益放送의 體制는 이룩될 수 있다고 할 수 있다. 바람직한 放送體制에 관해서는 많은 學說이 있고 別途의 論究를 要하겠으나 이른 바 「새로운 미디어」 卽 라디오와 그 다음에 나온 텔레비전은 「오래된 미디어」 卽, 읽는 新聞과 본질적으로 다른 特性때문에 오늘날 民主國家에서 兩者間에 相異한 體制를 發展시키고 있다. 즉 모든 民主國家에서 ‘오래된 미디어’는 강한 獨立性을 갖고 있는 反面, 「새로운 미디어」(放送)는 世界 約 2/3의 國家에서 國營 또는 公營體制로 運營되고 私營商業放送은 許容되지 않고 있는 것이다. 가장 오래 民主制度를 營爲하는 西歐諸國의 경우 新聞·雜誌는 資本主義의·獨立의으로 發刊되고 있으나 라디오·텔레비전은 國家나 公共機關이 運營하고 있다.

이러한 現象은 ①電波媒體의 制限性 ②電波는 公共의 것이며 特定人이나 集團의 所有物이 될 수 없다는 것 ③읽을 수 있는 (批判能力) 讀者가 選擇의으로 「읽는 媒體」(新聞)는 어린이로부터 老人에 이르기까지 讀者를 制限하지 않으며 批判的 受用을 許容하지 않는 「듣고 보는 媒體」(라디오·TV)와 그 根本的 特性을 달리하고 있다는 點 ④放送은 制限된 周波數를 갖고 있는데다 複雜하고 多額의 資金이 所要되는 民營放送은 結局 巨大企業에 의한 放送의 寡占化를 招來할 수 밖에 없다는 點 등 多角的인 論點에서 說明될 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 重要한 點은 強大한 影響力을 가진 라디오·텔레비전 商業放送의 弊害에서 解放하여 教育的 機能을 強化함으로써 商業主義的 매스 미디어의 逆機能을 補完해야 한다는 것이다. 政治學者 「모리스 뒤베르제」가 商業主義 매스 미디어

의 弊害를 「市民의 白痴化」로 分析하고 이러한 現象에 均衡을 취할 수 있는 바람직한 方法은 同一國家안에서 商業主義의 報道制度(新聞)와 公營·國營의인 報道制度(放送)를 共存시키고 兩者로 하여금 相互補充케 하는 것이라고 結論짓고 있다. 이것은 西歐의 公營放送 理論의 端的인 例라 할 수 있다. 이 경우 多元的으로 竝立하고 있는 自由로운 新聞의 德澤으로 報道手段의 複數制는 維持되며 이로 因하여 放送의 權威主義的인 墮落은 沮止됨은 물론 國營라디오·텔레비전 自體속에서도 獨特한 複數制 方式를 採擇하여 各種 論爭의 對立點을 市民에게 알려줄 수 있다는 것이다.

뒤베르제는 兩報道制度의 共存이 많은 國家에서 현저한 市民教育의 成果를 가져오고, 民主的制度를 擴大·強化하고 있음을 指摘하고 있다.

言論基本法은 분명히 公益放送으로 移行하는 制度的 裝置를 마련하고 있다. 放送의 內容이 制度의 指向과 부합되는 方向으로 發展되어야 하는 問題는 1次的으로는 放送과 放送人 그리고 社會에 달린 問題라고 하지 않을 수 없다.

言論基本法은 放送프로그램 編成의 自由, 放送運營의 自律性を 保障하고 그 內容에 있어서도 中立性, 公正性등 公共性を 強調하고 있다. 言論基本法은 放送運營에 관한 審議監督機關으로 社會 各界人士로 放送審議委員會를 설치 운영케 하고 放送의 公有性·秩序·品位를 自律的으로 維持하기 위하여 放送審議委員會를 두게 하고 있다. 또한 各 放送局에는 放送諮問委員會를 설치하도록 하였다. 이것은 放送에 대한 社會的 參與를 擴大, 窮極的으로는 放送이 公共奉仕組織으로 公營放送의 體制를 갖추게 하는 制度的 發展이라 할 수 있다.

公益放送의 體制定立에 있어 言論基本法의 特徵으로 廣告放送의 問題는 注目되는 點이라 하겠다. 放送廣告의 收益을 言論公益·言論人의 福祉增進을 위하여 使用할 수 있도록 한 條項(第 44條)이 그것이다. 이러한 措處는 言論이 民主的 基本秩序속에서 不可缺한 「公的任務」를 遂行하며 이에따라 言論人의 地位를 規定한 言論基本法에 의하여 妥當性を 갖게되며 「電波는 公共의 것」이라는 原則에 바탕한 放送의 公共性에 의하여 可能하게 된 것이라 할 수 있다. 이에따른 言論公益資金의 造成과 運營은 言論의 公益性向上과 言論人의 福祉, 나아가 韓國言論의 暢達에 實質的인 役割을 하게될

것으로 期待된다.

言論基本法은 위에서 指摘한 內容들로 하여 活字媒體와 電波媒體를 區分하는 世界的 趨勢에 따르고 있으며, 電波媒體에 대해서는 公營放送體制를 指向하고 있다고 말할 수 있다.

言論의 義務와 責任

다음으로 言論基本法이 規定하고 있는 言論의 社會的 責任, 또는 言論의 義務에 관한 所見을 整理해 보려한다. 責任은 自由의 屬性이며 義務는 權利의 內包라고도 할 수 있을 것이다. 어떠한 面에서도 言論의 自由와 社會的 責任을 基調로 한 公益奉仕制度라 할 수 있다. 물론 責任과 義務는 自由와 權利의 本質을 「侵害」하지 아니하는 것이어야 한다.

言論基本法이 처음으로 賦課한 言論의 主意義務(第9條)로서 言論은 公表前에 公表事實의 眞實性, 內容 및 出處에 관하여 相當한 主意를 기울여야 한다고 規定하고 있다. 言論의 自由에는 非眞實 내지 虛僞의 事實을 報道할 自由까지 包含할 수 없을 것이다. 言論의 「相當한 注意」는 國民의 自由와 權利를 擁護한다는 面에서 必要하며, 이것은 言論의 신뢰와 權威에도 直結 되는 것일 것이다.

작은 美國大統領의 夫人을 「姦通한 女子」라고 쓴 新聞報道때문에 投票 다음날 衝擊으로 숨지게 한 에피소드는 故事에 속하지만 「펜은 危險한 道具로서 칼이나 채찍, 회초리보다 더 큰 傷處를 낸다. 펜은 산 사람을 죽이고 죽은 사람을 살린다」는 옛말 (Gohn Taylor) 은 아직 眞實性의 一面을 갖고 있다.

眞實에 充實한 義務는 言論인이 그 자신의 責任下에 事實(眞實性 內容·出處)을 確認하는 努力을 기울이는 것으로서 言論인의 良心의 問題와 專門인 周到性 (thoroughness)과 直結된 問題라 할 것이다.

言論基本法은 大陸法의 立法例(西獨諸州 出版法, 프랑스 新出版法 第11條, 오스트리아出版法 第18條, 이탈리아의 1963. 2. 3法律)에 따라 編輯人·編成責任者, 廣告責任者에게 編輯·編成·廣告를 함에 있어 「犯罪을 構成하는 內容을 排除할 權利와

義務」를 規定(第22條, 第33條)하고 있다. 이것은 取材源의 保護로 인하여 言論의 責任의 空白이 생길수 있으며 이러한 空白을 없애기 위하여 「犯罪을 構成하는 內容」에 관하여 責任질 사람을 명백히 하기 위한 規定으로 說明된다.

編輯人·編輯責任者·廣告責任者는 公表하려는 모든 內容의 合法性을 點檢하고 犯罪을 構成 하는 內容의 公表를 방지하여야 하므로 專門分野에서 公表할 內容에 관하여 신중한 檢討와 專門의 知識을 要하게 된다. 이러한 業務는 1인이 하기 困難하다 想定할 수 있으므로 分野別로 數人을 選任할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 歐洲大陸 各國의 이러한 立法例를 우리가 採擇하는 必要性의 問題는 ①言論의 強大한 影響力, 可罰的 內容에 대한 個人의 刑事的 責任과 強大한 影響力을 가진 言論의 責任간의 均衡의 問題 ②言論의 特權 등 大陸法의 先進的 內容을 받아들이면서 言論의 義務에 관한 面을 排除하는 것이 妥當한가의 問題 ③우리의 民主的 基本 秩序와 특히 우리 言論의 發展과의 關聯性的 脈絡에서 理解되어야 할 것으로 생각한다. 여하튼 이 條項은 우리 現實에서도 編輯權을 크게 實質的으로 強化하게 하는 裝置임은 疑心할 餘地가 없다고 생각한다.

刑事的 責任에 있어 西獨의 경우 故意的인 경우는 물론 過失怠慢으로 (negligently) 義務를 違反할 경우에도 1年以下의 懲役 또는 罰金에 處하도록 하고 있다. 言論基本法의 경우 過失은 體刑에서 除外하였고, 그것도 「重大한 過失」로 그 義務를 다하지 못한 때로 局限하여 100萬원이하의 罰金을 물리도록 크게 緩和하였다. 現實的인 面에서 볼때 編輯人, 編成·廣告의 責任者가 過失아닌 「故意」로 可罰的인 「犯罪을 構成하는 內容」을 公表하게 하는 일은 쉽게 想定하기 힘든 일일것이다. 또한 「重大한 過失」의 경우도 稀貴한 일일것이다. 이러한 面에서 본다면 編輯人등의 義務와 責任條項과 관련한 立法趣旨는 制度的 補完에 主眼點을 둔 것이며 規制的인 面에서 의 曲解는 杞憂에 지나지 않는다고 생각한다.

國民의 權利侵害와 救濟制度

言論基本法에서 言論侵害에 대한 救濟는 前進的인 制度라고 하겠다. 第5共和國의 憲

법이 言論侵害에 대한 被害賠償을 明文化한 것이나 言論基本法이 言論侵害에 대한 救濟를 制度化한 것은 다같이 國民의 名譽와 權利를 保護 伸張하는 積極的인 面에서 理解될 수 있다고 믿는다. 言論基本法은 被害者의 名譽와 權利를 救濟하는데 最善을 다 하면서 다른 한편 言論이 그 本然의 任務를 遂行하는데 있어 負擔과 不便을 줄일 수 있도록 配慮하고 있다고 하겠다.

言論基本法은 被害者가 當該 言論機關에 訂正報道를 請求할 수 있는 이른바 反論權을 制度化하고 그 制度面에서 言論의 負擔을 적게 하도록 配慮하고 있다고 본다. 그것은 첫째 事實의 報報에 局限하여 反論權을 認定하는 獨逸法主義(프랑스는 論平에 대해서도 認定)를 採擇하였다. 둘째 西獨의 경우 「手段平衡의 原則」(the principle of equity of means)에 따라 反論은 원래의 記事와 같이 讀者에게 같은 度의 主義를 喚起할 수 있는 方法으로 公表하도록 하고 있으나 言論基本法은 言論社側과 被害者의 協議에 따라 異議의 對象이 公表內容의 字數의 範圍內에서 訂正文을 訂定하고 있다.

세째 訂定報道 請求에 대한 言論과 當事者間의 원만한 協議이 이루어지지 않을 경우 紛爭의 仲裁機關으로 言論仲裁委員會가 設置된 것도 이를 反映한다.

네째 仲裁을 거치지 아니하고는 法院에 訂定報道를 請求할 수 없게 한 것과 仲裁 결과 當事者間의 합의를 裁判上의 和解와 同一한 效力이 있다고 看做한 것도 이를 위한 措處라 할 수 있다. 言論基本法의 言論의 侵害에 대한 救濟를 言論과 被害者간의 協議와 합의에 의하게 하여 訴訟으로 가는 것을 최대한 줄이며 同時에 被害者를 위하여 迅速한 救濟가 이루어지도록 우리 現實에 맞는 救濟制度를 設置하고 있다. 이러한 制度는 앞으로 많은 利點을 발휘하게 될 것이라고 생각한다.

言論의 情報請求權에 관한 訴와 함께 訂正報道請求, 仲裁, 訂正報道, 請求事件의 審判等 節次에는 各各 時限을 두어 迅速한 被害救濟를 圖謀하고 있다.

歐美의 많은 나라가 立法化(1968年現在 33個國)하고 있는 訂正報道 請求權(反論權)은 言論이 國民의 權利를 擁護하며 그것은 結果的으로 言論의 信賴와 權威를 向上하는데 크게 寄與할 것으로 생각한다. 그것은 民法上의 損害賠償請求權이나 刑事上의 名譽毀損과는 別個의 制度라고 하더라도 長期的인 面에서 言論의 侵害에 대한 民事·

刑事上の 訴를 줄이는 效果를 가져오게 될 것이다.

規制條項의 緩和

言論基本法은 定期刊行物, 放送 등 이밖의 條項에 관하여는 대체로 新聞, 通信 등의 登錄에 관한 法律과 放送法의 既存 內容을 受容하였으며 그중 規制的 條項은 緩和하였다. 定期刊行物의 경우 ①登錄施設基準을 合理化하고 ②施設을 갖추어야 할 刊行物의 對象을 줄이고 ③登錄對象 刊行物을 縮小調整하였으며 放送의 경우 放送審議委員會의 審議決定에 있어 審議規定을 위반한 放送關係者에 대하여 ①出演停止의 要求期限을 1年以下로 制限하고 ②從來의 執筆停止制度를 廢地하고 ③종래의 放送局의 再許可 留保要求制度를 없애버린것 등이 그것이다.

論議條項에 관한 所見

言論基本法은 위에서 說明한 몇가지의 方向에 그 立法趣旨와 基本方向을 理解할 수 있을 것으로 생각한다. 法理論의인 面에서의 評論은 法律專門家에 의하여 辟력될 것이므로 一部에서 異論과 論議가 있는 條項에 관하여 所見을 말씀드리는데 그치고자 한다.

情報請求權에 관하여

歐美諸國에서 오랜 言論自由의 鬪爭結果 60年代에 와서 法制度化된 情報請求權의 導入은 큰 意義를 가진 것이다. 言論과 一般市民을 區別함이 없이 모든 市民에게 請求權의 權利로서 情報接近權을 부여한 美國의 情報自由法은 體制가 國民의 알 權利를 「一般的情報源」(言論)을 통하여 充當케하고 있는 大陸法의 制度보다 理想的일지 모른다. 그러나 制度的인 實效성이 問題일 것이다. 우리의 法體系나 實效性, 公共의 利益을 保障하는 側面, 特히 言論의 公的 地位를 認定, 強化한다는 面에서 大陸法의 制度에 利點

이 크다고 생각한다. 현실적으로 記者의 取材活動은 종래 實證法上 法的 性格을 규정할 수 없었으나 言論基本法은 그것이 國民의 알 權利를 充足하기 위한 公的活動이라는 性格과 地位를 분명히 賦與하고 있다.

留保條項이 包括的이라는 見解도 있으나 이것은 西獨法의 그것과도 一致하는 것이며 4개의 留保條項은 不可避하며 合理的인 內容이라고 생각한다. 政府나 公共團體가 情報의 提供으로 進行中인 職務遂行이 挫折, 困難해지거나, 더 重한 公益, 私益이 명백히 侵害될 때 情報提供의 實益은 없는 것일 것이다. 「量과 範圍가 正常的인 職務遂行에 현저한 支障을 줄만큼 과다할 境遇」는 實際 言論의 報道를 위한 情報需要를 생각한다면 制限이 되지 않을 것이다. 例外事由는 “明白히” 등의 嚴格한 要件이 규정되어 있어 恣意的인 解釋을 排除하고 있다. 制度的으로는 提訴可能한 請求權의 權利로 設定하여 留保條項을 補完하고 있다. 公開政治의 原理를 宣言한 趣旨에 비추어 留保條項의 解釋은 可能的인 狹義로 할 것이며, 良識있는 運營을 期待할 수 있을 것이다.

違法한 表現物의 押收條項에 관하여

押收의 規定(第7條)은 言論의 表現物에 대한 押收를 크게 制限한 規定이다. 押收를 容易化한 規定이라는 主張의 論據는 理解할 수 없다. 이 條項은 言論의 表現物에 관하여 「法院은 必要한 때에는 證據物또는 沒收할 것으로 思料하는 物件을 押收할 수 있다」(第106條)는 刑事訴訟法의 광범한 押收對象의 範圍를 「沒收될 것이라는 상당한 理由가 있는 경우」로 極히 制限하고 있다. 여기서 「沒收」의 對象은 刑法에서 규정(第48條)하고 있는 ①犯罪行爲에 提供하였거나 提供하려고 한 物件 ②犯罪行爲로 因하여 生하였거나 이로 因하여 취득한 物件 또는 그 代價로 取得한 物件이다. 刑訴法의 「沒收할 것으로 思料하는 物件」은 「沒收될 것이라는 상당한 理由가 있는 경우에 限」하는 것으로 더욱 嚴格히 制限하고 있다. 押收할 경우에도 押收의 原因이 表現物의 部分에 局限하고 違法하지 않는 部分은 除外하도록 하고 있다. 또한 押收後 6個月內에 訴가 提起되지 않을 경우 法院에 의하여 押收가 되었다고 하더라도 押收가 解除된 것으로 看做하고 있다. 이 法으로 言論表現物에 대한 押收는 크게 制限될 것이다.

取材源의 保護에 관하여

言論의 情報蒐集活動과 관련, 取材源의 秘匿權은 認定될 수 없다는 것이 종래의 通說이었다. 取材源의 보호를 위한 陳述拒否權이 言論基本法에 의해 認定된 것은 情報請求權과 함께 획기적인 일이라 하겠다. 言論人이 갖는 公法的 性質의 權利인 陳述拒否權은 法院의 訴에 있어서는 물론 檢察 警察의 訊問과 國會의 調查委員會 등의 節次에서도 通用될 것이다. 取材源의 保護條項은 陳述拒否權과 함께 公表事實의 筆者, 提報者, 資料의 保有者를 搜查하거나, 公表內容의 바탕이된 事實을 調查할 目的으로 言論人이 가진 節次를 押收또는 搜索할 수 없도록 하고 있다. 卽 編輯空間 등의 搜索節次의 押收에 의한 情報源의 調查까지도 禁止함으로써 大陸法系統에 비로소 認定된 取材源의 保護制度를 그대로 受容하였다.

陳述拒否權의 留保條項

①「犯罪을 構成하는 內容이 公表된때」에는 그 內容과 관련한 사실에 대하여 陳述하도록 되어있으나 이 경우 秘匿權을 行使하여 言論人이 그 公表를 이유로 處罰될때는 陳述를 拒否할 수 있는 것이다. 이것은 陳述拒否權의 性格上 당연한 것이다. ②資料 또는 情報를 1年 이상의 懲役刑에 處하는 犯罪로 入手할 경우는 保護의 評價가 없다고 보며 他國의 경우도 이와 같다. ③公表한 內容이 內亂, 外憂와 國家保安法(이상 社會安全法 第 2條 各號)과 관련된 罪를 犯하였음이 明白한 때에는 除外하고 있다.

定期刊行物의 登錄과 取消要件에 관하여

폐지된 新聞, 通信 등 登錄에 관한 法律의 條項을 그대로 受容하였고 다만 定期刊行物의 登錄된 發行目的이나 法第3條 第4項에 의한 公的責任을 “反復하여” “顯著하게” 違反한때가 追加되었다. 新聞, 通信등은 發行目的에 違反하는 경우를 현실적으로 想定하기 어려울 것이다. 뿐만아니라 “反復하여” “顯著하게” 등 要件을 嚴格히 함으로써 적어도 發行目的의 重要部分을 違背하여 그 同一性까지 저버리는 경우만 登錄의 取消가 可能하다 하겠다.

暴力行爲 등 公共秩序를 紊亂케하는 違法行爲를 鼓舞, 讚揚하는 行爲도 그 要件이 客觀的으로 자의적인 解釋을 할 餘地가 없으며 政治的인 目的으로 惡用될 수 없을 것이다. 이 條項은 言論의 公益性에 本質的으로 反하는 定期刊行物의 問題로 登錄取消 事由로 包含시키는 것이라고 생각된다.

이 條項의 新設은 新聞, 通信 등 健全한 言論과 無關하며 刊行物을 빙자하여 각종 非理와 不條理를 일삼아 社會에 逆機能과 弊端을 주어진 일부 似而非 定期刊行物의 整理目的에 不過하다고 이해한다. 社會에 法秩序가 확고히 뿌리내리고 市民의 告發精神이 왕성하여 이러한 不條理 非理가 容納될 수 없는 似而非 刊行物은 그것이 表現의 自由와 言論의 自由의 本質과 關聯된 것이 아닌限 그 犯罪者를 處罰해야함은 물론 刊行物의 整理도 不可避하다고 생각된다. 「似而非 刊行物」이란 그 刊行物과 廣告의 正常的인 販賣를 통한 收入에 의하여 維持 運營되지 않고 非違·非理에 依存하는 定期刊行物의 通稱이다. 종래 우리 社會에는 書店이나 正常的인 流通過程에서 도저히 팔리지 않으며 正常的인 廣告에도 存在할 수 없는 많은 定期刊行物이 있었다. 이러한 따위의 刊行物이 言論의 범주에서 保護될 價値가 있느냐는데 대하여 疑問視된다는 것이 國民의 通念이라고 생각한다. 이러한 면에서 問題도 愼重한 論議를 要한다고 생각한다.

맺는 말

言論基本法에 관하여 言論의 自由, 權利面보다 社會的 責任이 強調된 法律로 보는 見解도 있는 것으로 알고 있다. 그러나 이 法律이 言論의 自由를 保障하는 前進的인 制度를 果敢하게 受容하고 있으며, 輿論形成 機能을 담당하는 言論의 地位를 크게 強化하고 있음은 충분히 설명한 바와 같다. 言論의 公共性이 強調된 法律임에 틀림없으나 그것은 言論의 진정한 暢達 및 公益과 有機的으로 關聯되어 있다고 하겠다. 言論基本法은 言論의 自由와 特權을 크게 伸張하는 限 言論의 義務가 어느 정도 무거워지는

것은 不可避한 一面을 갖고 있는 것이라고 하겠다. 이 法律에서 言論의 地位, 特權, 公益을 위한 言論의 特惠는 言論의 義務에 비하여 분명히 크게 強化되었다고 확신한다.

言論基本法이 規制的인 性格의 法律이 아니라는 點은 說明되었다고 본다. 이 法律의 立法情神은 規制하는 政府와 이에 맞선 言論의 自己消耗的인 葛藤과 對立 — 70年代의 狀況을 克服하여 創造的이며 새로운 次元을 열자는 것이다. 그것은 多元的인 民主社會에서 政府와 言論은 각각 그 本然의 創造的 機能과 役割에 最善을 다함으로써 國民의 福祉, 社會와 나라의 發展에 寄與하는 것이다. 이러한 면에서 言論이 그 本來의 報道와 論評, 批判과 國民啓道の 機能을 最大化하여 그 役割을 훌륭히 遂行해 나가는 것은 바람직한 80年代의 創造를 위한 不可避한 要素일 것이다. 言論에 의하여 끊임없이 生動하는 社會의 問題들이 建設的으로 提起, 批判되며 이로 인하여 改善과 發展이 이루어져 나가는 것이 自由開放社會의 強點임을 政府는 잘 인식하고 있다고 믿는다. 言論基本法은 이러한 새 次元을 여는데 있어 바람직한 準據가 될 것으로 확신한다.