

言論基本法과 言論의 問題點

때 : 1981. 9. 3~6

곳 : 뉴雪嶽觀光호텔

主題論文 : 劉 載 天 (西江大教授 · 新聞放送學)

1. 憲法과 言論自由의 概念

1) 憲法의 基本秩序와 언론의 自由

第5共和國 헌법은 自由民主國家 憲法으로서 國民主權主義에 입각하면서 주권의 행사 방법을 國民投票와 代表者 選出로 한정하지 않고 輿論을 통한 參政을 認定하고 있다. 이런 문맥에서 보더라도 思想 또는 意見의 발표를 위한 言論 · 出版의 자유는 전통적 의미에서의 精神的 自由와 함께 政治的 自由의 핵심이 된다는데 이론의 여지가 있을 수 없다고 하겠다. 이와같은 언론 · 출판의 자유는 헌법 제20조와 그에 의거한 言論基本法에 의해 성격이 규정되고 있다. 憲法 제20조와 言論基本法은 言論 · 出版의 自由를 규정함에 있어 國民의 표현의 자유와 알 權利를 보호함과 아울러 그것의 公的 責任을 크게 強調하고 있다는 것이 一般的인 해석이라 할 수 있다. 그런데 이같은 언론 · 출판의 自由에 대한 규정은 우리 헌법의 民主的 基本질서에 토대를 둔 것이다. 따라서 헌법과 言論基本法에 규정된 言論自由의 概念을 보다 정확하게, 그리고 보다 심층적으로 이해하기 위해서는 먼저 우리 憲法의 民主的 基本秩序의 의미를 음미해 볼 必要가 있다.

憲法學者들 사이에서는 우리나라 헌법의 民主的 基本질서를 自由民主的 基本秩序로 把握하는 견해와 자유민주적 基本질서와 함께 社會民主的 基本秩序도 배제하지

않고 있는 것으로 보는 意見이 엇갈려 있다. 이 두가지 입장 가운데서 어느것이 妥當한가에 대한 論議는 憲法學의 영역에 속할 것이다. 그러나 言論自由의 개념규정과 관련하여 後者의 견해에 注目하는 것이 도움이 되리라고 생각한다.

憲法學者 金哲洙교수의 解釋에 따르면 우리 憲法 第32條나 第120條의 규정으로 보아 우리나라 헌법의 民主的 基本秩序는 自由民主的 基本질서와 社會民主 基本질서의 統合개념으로 파악하는 것이 타당하다고 한다. 즉 자유주의의 要素와 福祉主義의 要素가 結合된 것이 우리나라의 民主的 基本秩序의 內容이라는 것이다. 그는 現代의 福祉主義 憲法에서는 실질적 평등을 강조하면서 基本權 保障의 重點이 自由權的 基本權에서 生存權的 基本權으로 옮겨가고 있다는 점을 지적한다. 잘 아는 바와 같이 自由權的 基本權이란 國民이 그의 自由領域에 대해서 國家權力으로부터 侵害를 받지 않을 소극적 權利로서 自由權은 국가의 不作爲를 要請할 수 있는 권리일 뿐, 積極的으로 國家의 作爲를 요청할 수 있는 권리가 아닌데 비해 生存權的 基本權은 生活에 必要한 諸條件을 국가권력이 적극적으로 관여하여 확보해 줄 것을 요청할 수 있는 權利이다. 生存權은 形式的인 자유와 平等에 대하여 실질적인 자유와 평등을 보장해 주기 위한 權利라고 할 수 있으므로 生存權的 基本權은 自由權的 基本權에 대해 보완관계에 있다고 하겠다.

따라서 生存權的 基本권을 강조는 社會民主的 基本秩序는 自由權的 基本權을 原初的 權利로 파악하는 자유주의를 배격하는 것이 아니라 하겠다.

自由民主政策은 本質的으로 많은 사람들에게 人間답게 生活하는 길을 열어주기 위한 努力일 것이므로 自由主義哲學의 中心에는 모든 사람이 누릴 수 있는 共通된 人間的 福祉의 觀念이 存在한다고 할 수 있다. 自由는 社會의 質에 關係되는 동시에 社會를 構成하고 있는 個人의 성질에 관한 것이다. 따라서 自由는 社會的 概念인 同時에 개인적 개념이라고 보는 新自由主義를 이해해야 한다. 社會的 定義의 구현과 社會福祉의 實現이라는 生存權的 基本權의 保障을 위해 自由權的 基本權에 어느 정도의 制限을 加하지 않을 수 없다고 할 경우일지라도 그것은 가능한 한 최소에 그쳐야 하며 자유의 本質을 침해해서는 안될 것이다. 自由權(자유민주적 基本질서)과 生存權(社會

民主的 基本秩序)은 人間으로서의 尊嚴과 價値의 尊重, 그리고 人格의 發현을 위한 具體的 權利로서 憲法의 民主的 基本秩序 속에서 조화된다고 하겠다.

言論·出版의 自由를 保障하고 그것의 公的 責任을 강조한 憲法 第20條와 「國民의 표현의 自由와 알 權利를 保護하고 여론형성에 관한 언론의 公的 機能을 保障함으로써 人間의 존엄과 가치를 존중하고 公共福利의 실현에 기여함을 目的」으로 制定된 言論基本法이 규정하고 있는 言論自由의 概念은 앞에서 살펴본 憲法의 民主的 基本秩序의 內容을 前提로 하고 이해되어야 할 것이다. 마찬가지로 「국민의 모든 자유와 權利는 國家安全保障·秩序維持 또는 公共福利를 위하여 必要한 경우에 限하여 法律로서 制限할 수 있으며 制限하는 경우에도 自由와 權利의 本質적인 內容을 侵害할 수 없다」고 한 憲法 第35條 2項도 그와같은 民主的 基本秩序의 表現으로 이해되어야 하며, 따라서 이 條項의 구체적 適用 또는 民主的 基本秩序에 내포된 조화의 精神에 투철해야 하겠다.

2) 言論·出版의 自由의 法的性格

言論·出版의 自由의 法的 성격에 관해서는 個人的 自由權說과 制度的 保障說이 대립하고 있다. 개인적 자유권설은 언론·출판의 自由를 國家權力的 방해를 받지않고 個人은 자유로이 意見이나 사상을 發表할 수 있어야 한다는 市民의 國家에 대한 방어적 自由權으로 把握한다. 이에 대해 制度的 保障說은 언론·출판의 自由를 「개체의 人間에서 出發한 것이 아니고 組織的인 社會에서 出發하여 民主정치 의 필수적인 요소로서의 輿論形式의 자유」로 이해한다.

이러한 두개의 대립된 견해 가운데서 어느것이 妥當한가 를 따지는 일은 무의미하다고 생각 된다. 그 理由는 첫째, 現代社會에서 言論은 政治制度·經濟制度·宗教制度·教育制度 등과 같이 社會의 主要制度로 制度化되었고, 둘째, 制度로서의 언론이 누리는 自由는 本質적으로 高전적인 表現의 自由權과 결부되어 있기 때문이다. 즉 언론·출판의 自由는 個人的 自由權의 性格과 制度的 保障의 性格을 同時에 가지고 있는 것이다. 따라서 제도적 보장과 인권보장이 필연적으로 同一條文에 交錯되어 있

는 우리 헌법에서는 자유권으로서의 언론 출판의 자유에 대한 최대한의 보장과 제도적 보장으로서 언론·출판제도의 본질을 결코 침해해서는 안된다는 언론제도의 보장의 결합으로 보는 견해가 통설이 된다.

생각컨대 언론의 관점에서 볼때 언론의 자유는 정부에 대한 감시기능 때문에 보장되어야 한다면 시민의 입장에서는 국민의 알 권리를 충족시키기 위해 제도화된 자유로운 언론이 보장되는 것이라 하겠다.

이런 문맥속에서 언론기본법에 명시된 정보청구권 및 취재원의 보호 등과 같은 제도적 보장은 언론의 자유를 적극적인 자유권으로 보고 이를 신장시키려는 의지의 표현으로 높이 평가할 만하다. 동시에 「언론기본법은 언론에 대하여 자유의 보장이 라는 측면 보다는 오히려 그 公的責任이라는 측면을 보다 강조하고 있는 듯한 인상을 풍기고 있는데 그 법적용에 있어 신중을 기해야 할 것」이라는 의견을 경청해야 하리 라고 생각된다.

2. 기본법과 언론의 문제점

언론기본법과 언론의 문제점을 검토함에 있어 다음과 같은 두가지는 논의의 대상에서 제외하고자 한다. 첫째, 언론기본법과 헌법의 민주적 기본질서와의 관계는 이 주제에서 다룰 성격의 문제가 아니므로 논외로 한다. 둘째, 언론기본법은 언론자유 보호 조항과 사회적 책임조항은 西獨의 바덴 뷔르템베르크州 출판법을 모방하였으며 그 밖의 기존의 신문·통신 등의 등록에 관한 법률과 언론윤리위원회법 및 방송법 등을 흡수하여 제정된 것으로 알려져 있다. 그러므로 이 법의 제정에 흡수된 기존의 법률에 내포되어 있던 문제점에 대한 논의는 중복을 피하기 위하여 역시 제외한다.

1) 언론의 公的 機能의 보장과 관련된 조항의 문제점

언론 기본법이 알 권리를 보호하고 여론 형성에 관한 언론의 公的 機能을 보장할 것을

강조하고 있다는 점은 일반적 견해인것 같다.

그 가운데서도 정보청구권(제6조)·취재원의 보호(제8조)·언론제작물에 대한 압수 및 몰수의 제한(제7조)·국가의 지원(제4조) 및 公共放送制度(제5장) 등을 획기적인 제도적 보장 내지 개혁으로 받아들여지고 있다. 특히 국민의 알 권리를 보호하기 위한 정보청구권은 이 권리를 법률로 정한 나라가 세계적으로 드문 가운데 우리가 법률로서 이를 보장하게 되었다는 점에서 높이 평가되며, 또 취재원의 보호를 위한 증언거부권은 언론의 公共的機能에도 불구하고 이를 특권으로 인정할 수 있는 것으로 보아왔던 것이 그간의 우리나라의 외국의 통설이었음에도 언론기본법에 이를 보장하고 있다는 것 역시 진일보한 것이라고 생각한다. 그러나 법제정 당시부터 이 公共的機能을 보장하는 법조항에 몇몇 문제점이 내포되어 있다는 것이 지적되어 왔다.

그러한 논의를 토대로 문제점들을 검토해 보면 다음과 같다.

(1) 정보청구권 조항의 문제점

이 조항에서 지적된 문제점은 청구권의 적용배제를 규정한 각호 가운데서 제2호를 제외하고는 그 배제기준이 지나치게 포괄적이어서 情報源의 주관적 판단에 따라 청구권 자체가 유명무실해질 가능성이 있다는데 집약되고 있다.

이러한 지적에 대해 청구권의 적용배제의 남용을 방지하기 위해 제3호에 「명확히」를 제4호에 「현저한」이라는 제한을 둠으로써 정보제공을 회피할 기회를 줄였다는 설명이다. 그러나 그 같은 제한 역시 매우 주관적 판단일 수 있다는 우려를 남기고 있다. 마찬가지로 제3호의 「더 重한 公益」이라 했을 때 情報源에 의한 「利益衡量」이 여전히 문제가 된다. 또한 제1호에 대해 언론이 이미 완결된 사항에서만 정보를 청구할 수 있다고 한다면 아직 정책결정이 이루어지지 않고 진행중인 사항에 대한 알 권리는 부당하게 위축될 가능성이 있다는 지적도 있다. 西獨의 몇몇 州에서는 이 배제기준을 범법의 형사절차나 징계절차에 한해서만 인정 한다고 한다.

이상과 같이 볼때 정보청구권에 대한 배제기준은 제2호와 같이 객관적 기준으로 규정하거나 혹은 배제할 수 있는 정보의 종류나 내용을 구체적으로 명시했으면

해석상의 문제가 제거되었으리라는 아쉬움이 남는다. 특히 배제기준에 대한 해석상의 문제가 심각하게 대두되는 까닭은 情報源인 관료기구의 성격과 관료들의 관행 때문이라 하겠다. 관계자의 양식에 맡겨야 한다고 하기에는 아직 우리나라 관료제의 관행에 대한 신뢰도가 문제된다.

다만 정보청구권에 대한 배제기준을 주관적인 판단에 의해 남용할 경우 행정소송의 근거가 된다는 점이 견제 구실을 할 것이기 때문에 지나친 남용은 용납되기 어려울 것이라는 의견은 설득력이 있다고 하겠다. 그러나 그러한 기대는 오랜 시일에 걸친 판례의 축적에 의해서만 가능할 뿐 아니라 소송에 의한 해결은 신속한 보도와 논평이라는 언론의 관행에 비추어 볼 때 실익이 문제가 될 것이다.

(2) 取材源의 보호조항의 문제점

취재원의 보호에 있어 언론인이 진술거부권을 행사할 수 없는 경우 가운데서 제1항 제1호와 제2호에 대해 우려가 지적되고 있다. 즉 제1항 제1호의 경우 진술거부권자가 처벌된 경우에는 묵비권이 인정되나 그렇지 않은 때에는 인정되지 아니한다.

여기서 기자 등 언론인이 그 公表를 이유로 처벌되지 않은 경우 「범죄를 구성하는 내용이 公表된 때」라는 조항의 적용범위가 너무 넓어 진술 거부권의 보장이 유명 무실해질 우려가 있다는 것이다. 마찬가지로 제1항 제2호의 적용범위도 너무 넓은 것이 아닐까하는 우려가 있다.

형법에 저촉되는 대부분의 범죄가 장기 1년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 선고를 받을 가능성이 배제되지 않는다는 뜻에서 그러하다.

(3) 위법한 표현물의 押收 條項의 問題點

앞에서도 언급했듯이 이 條項은 言論製作物에 대한 압수 및 몰수를 制限하려는 의도에서 마련된 것이다. 즉 이 條項에 규정된 위법한 표현물의 압수나 몰수는 刑法이나 刑事訴訟法에 의해 可能했었다. 그럼에도 言論基本法에 이 條項을 둔 것은 압수나 몰수에 대한 要件이나 節次效果面에 상당한 제한을 가하기 위한 것이었다는 점

이 強調되고 있다.

그러나 이 條項에 대해서도 「상당한 理由가 있는 경우」의 「상당한 이유」에 대한 명확하고 적정한 개념규정이 必要할 것이라는 問題點이 지적되고 있다. 다시 말해서 이 表現에 대한 主觀的 判斷에 따른 피해 가능성을 우려하는 것이다. 또한 「몰수될 것이라는 상당한 이유가 있는 경우에 限하여 法官의 영장을 받아 押收할 수 있다」에서 「몰수될 것이라는」 표현이 혹시 事前抑制를 可能케 하는 意味를 내포한 것이 아닌가 하는 의문이 提起되었다.

(4) 방송위원회 조항의 疑問點

80年末에 대폭 改編된 우리나라의 매스미디어 體系 再調整의 핵심은 公共放送體系로의 전환에 있었다고 할 수 있을 것이다. 이에 따라 새로 제정된 言論基本法은 公共放送制度에 대한 법률적 제도정립을 규정하고 있다.

누구나 잘 아는 바와 같이 公共放送은 言論基本法에 明示한 것처럼 特定한 利益·集團·信念 또는 思想을 지지 또는 擁護하지 않고 오로지 公衆의 必要와 편의를 充足하기 위한 방송을 실시해야 한다. 그렇게 하기 위해 방송의 獨立性和 自律性이 制度的이나 實質的으로 보장되지 않으면 안된다. 言論基本法은 우리나라 公共放送의 자율성과 독립성을 제도적으로 보장하고 있다. 그러한 制度的 장치의 하나가 放送委員會 設置라고 할 수 있다. 따라서 放送委員會는 國家權力 및 어떤 特定集團으로부터도 독립성을 維持해야 한다.

이런 意味에서 言論基本法은 放送委員會에 公共放送에 대한 法的 監督등의 權限을 부여하고 독립성을 보장하고 있으나 이 法案自體만 보아서는 同 委員會와 文化公報部長官 사이의 權限關係가 明確하지 않다는 느낌이다. 특히 言論基本法 施行令 第27條(豫算 등의 協議)는 「委員會가 예산 및 事業計劃을 作成하거나 委員會의 運營에 관한 規則을 制定 또는 改正할 때에는 文化公報部長官과 協議하여야 한다」고 규정하고 있다. 따라서 放送委員會가 文化公報部長官의 指揮나 監督을 받는다는 명문규정은 없으나 「協議해야 한다」는 것이 實質的으로 그러한 權限關係를 뜻하는 것인지에 대

한 의문이 남는다고 하겠다.

2) 言論의 責任과 의무를 規정한 條項의 問題點

言論基本法은 憲法 第20條가 規정한 言論自由와 그것의 公的 責任을 보다 상세하게 規정하고 있는 데 特色이 있다는 點은 이미 밝힌 바 있다 그 가운데 言論의 主意義務(第9條)를 規정한 點과 編輯責任制(第22條)를 導入하고 있다는 點이 注目된다.

(1) 主意義務 條項의 問題點

言論의 主意義務를 規정한 第 9條는 단순한 선언적 조항이 아니라는 점에서 몇가지 補完措置의 必要性이 尙存한다고 생각된다. 법률적 解釋에 따르면 이 條項의 가장 큰 의미를 갖는 것은 刑法上 言論의 報道가 과실에 의한 불법행위를 構成하는 가의 與否를 判斷하는 경우가 될 것이라 한다. 이 義務를 위반한 경우 處罰은 編輯人의 경우에 만 국한된다고 한다. 왜냐하면 刑法上 모든 犯罪는 原則的으로 故意犯만이 處罰되고, 言論公表活動에 대하여 過失犯이 처벌되는 例는 없기 때문이라는 것이다. 사실상 언론인이 상당한 主意義務를 다하였음에도 불구하고 불가항력적으로 誤報가 發生할 可能性은 언론의 관행과 관련된 과정에서 얼마든지 있다. 이런 경우 등에는 違法性이 없다고 보아 處罰이나 소추를 하지 못 하도록 規정하여 언론인을 보호할 必要가 있다고 생각된다. 또 형법이 公益을 위하여 事實을 보도한 경우에는 면책하고 있는 點에 비추어 여기서 公益概念을 擴大하고 진실여부의 입증 책임을 原告에게 지우는 등 一線記者의 保護規定이 要望된다는 意見도 제시된 바 있다.

(2) 編輯責任制 條項의 問題點

한편 言論基本法 第22條 4項은 「編輯人과 廣告責任者 또는 그 代理人은 定期刊行物을 編輯하거나 廣告를 함에 있어 犯罪를 구성하는 內容을 배제할 權利와 義務가 있다」고 規정하고 있으며 第33條는 이 條項을 放送의 편성책임자와 광고책임자에게도 준용한다고 정하고 있다. 그리고 만일 編輯 또는 편성책임자와 廣告責任者 및 그 代理人

이 이 條項을 위반하였을 때는 1年 以下の 징역 또는 2百萬元 以下の 벌금에 처하며 다만 重大한 과 실로 그 義務를 다하지 못한 때에는 1백만원 이하의 벌금에 處한다는 것을 第53條에 규정하고 있다.

이같은 條項을 두게된 것은 言論基本法이 언론에 대해 取材源의 秘密을 포함한 넓은 의미의 편집의 비밀을 保障하고 있기 때문에 言論에 의해 저질러진 犯罪에 대해서 責任을 질 사람을 찾아낼 수 없는 국가형사사법권의 공백상태가 야기될 수 있고 그와 같은 공백을 메우기 위해 編輯人의 刑事責任이 새로 規定된 것이라는 說明이 있다. 그러나 이러한 설명은 取材源의 保護 條項에 규정된 진술거부권의 배제규정으로 보아 의문이라 하겠다.

言論基本法이 言論의 自由를 保障하고 있으며 言論의 公的責任을 強調하는 것이 언론의 公的 機能을 보장하기 위한 것이라는 점에서 第22條 第4項의 위반에 대한 처벌은 마땅히 엄정한 법률의 적용이 기대된다. 그러나 犯罪을 구성하는 내용이 매우 廣範圍하다는 점에 비추어 이 條項은 남용될 여지가 많으며 第9條 言論의 主意義務 規定과 함께 編輯人에게 心理的 압력이 될 것이라는 점에서 再檢討가 必要하다고 생각된다. 實際로 이 條項에 의한 규정없이도 言論이 犯罪을 구성했을 때에는 刑法 등 既存의 法律에 의해 상당한 範圍의 處罰이 가능한 것이다.

言論의 보도와 논평의 신속성과 제작과정의 특수성 때문에 편집책임자가 상당한 主意義務를 실천하고 犯罪을 構成하는 內容을 배제하려해도 비의도적인 위반을 할 가능성이 항상 있다는 점을 감안하여 言論의 公的機能을 위축시키지 않도록 배려할 것이 요청된다고 하겠다.

(3) 言論企業 內部の 自由

언론기본법은 정기간행물의 발행인이나 放送局의 長에게 編輯人이나 편성책임자 및 廣告責任者를 선임토록 규정하고 선임된 편집인이나 편성책임자 및 廣告 責任者에게 편집 편성 또는 광고에 대한 책임을 묻는 것을 규정하고 있다. 따라서 비록 명문 규정은 없지만 언론의 내부적 자유로서 편집이나 편성의 자유 如何가 問題되고 있다. 즉

언론의 내부적 자유로서 編輯의 自由에 관해서는 ①言論企業內部에 있어서 언론의 자유가 보장되는가(제3자적 效力)하는 問題와 ②言論活動에 종사하는 자는 내부적 發行人 또는 企業主의 명령이나 지시에 무조건 복종해야 하고 독자적으로 언론의 자유를 국가에 대하여 주장할 수 없는가 하는 것이 기본문제가 된다.

이 제3자적 效力에 대해 우리나라 憲法學者들 사이에서도 基本權의 제3자적 效力에 관해서는 效力否認說·直接適用說·間接適用說등이 대립되고 있다. 그러나 직접 적용되는 對私人的 基本權으로 表現의 自由를 드는 설이 있고 언론기업내부에 있어서 언론의 자유가 보장되는가에 대해서 間接適用說을 주장하는 입장이 있다는 점을 원용해야 할 것이다.

3) 登報취소의 問題點

言論基本法 第24條는 정기간행물에 대한 登報취소를 규정하고 있다.

第24條 第1項에 규정된 登報 취소 요건 가운데서 第4號를 除外한 다른 요건들은 기존의 新聞通信 등의 登報에 관한 法律에 이미 규정되어 있었다. 따라서 제4호가 問題로 대두되어 있다. 제4호는 언론基本法 第3條 4項, 즉 「言論은 폭력행위 등 공공질서를 문란케 하는 위법행위를 고무·찬양하여서는 아니된다」는 條項을 「반복하여 현저하게」 위반하였을 때 登報을 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

정기간행물에 대한 登報취소는 마치 사형선고와 같은 것이므로 이 조항을 두고 많은 의견들이 개진되었었다. 이를 종합해 보면 대체로 다음과 같다.

- (1) 第24條 1項은 登報취소와 정간처분을 한 조문에 같이 규정하고 있는데 이는 사안으로 보아 엄연히 구분되어야 할 것이다.
- (2) 言論機關의 존립을 행정관청에만 전적으로 맡기는 것은 생각해 볼 문제라 하겠다. 폐간의 경우는 먼저 법원의 판결을 먼저 받게 하는 등 사법적 통제의 方向으로 나아가 마땅하다.
- (3) 言論이 폭력행위 등 공공질서를 문란케하는 위법행위를 고무 찬양한 경우 이는 이를 처벌하는 형법 등 法律의 규정에 따라 처리하면 충분하다. 언론기관의 존폐문제

는 憲法事項이다. 따라서 언론기관의 등록취소문제는 文化公報部長官의 재량에 맡길 것이 아니라 정당 해산의 경우처럼 憲法委員會와 같은 憲法機關의 심의에 맡기는 것이 옳다.

- (4) 言論機關의 등록취소에 이 법을 적용할 때에는 「明白하고도 현존하는 위협의 원칙」에 따라야 할 것이다. 뿐만 아니라 이 법의 적용은 가능한 한 엄격하게 해석해야만 한다.
- (5) 第3條 第4項의 위반 한계가 明確하지 않다. 예컨대 데모기사의 경우 고무·찬양의 적용기준의 問題가 된다. 기사의 내용은 물론 사용한 사진이나 단수의 問題 등에 있어 적용 기준의 한계가 불분명하다.

이상과 같은 問題의 제기에 대해 第24條 第1項 第4號에 이 법의 適用에 대해 「반복하여 현저하게」라는 제한조건이 마련되어 있으므로 남용의 우려는 조금이나마 덜어질 수 있지 않겠느냐는 조심스러운 긍정론도 있다. 그러나 이 경우에도 「반복하여 현저하게」의 기준이 역시 客觀性을 결여하고 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 이밖에 실제로 이 법의 운용에 있어서 政府當局으로서는 適用할 수 있는 기회가 거의 없으리라고 생각되기 때문에 이 條項의 적용가능성여부에 대하여 의문을 표하는 경우가 상당히 많을 것 같다는 매우 낙관적인 견해도 표명 되었다.

생각컨대 신문의 등록취소 규정에 있어 第24條 第1項 第4號는 이른바 독소조항의 可能性이 크다고 하겠다.

따라서 法適用의 엄밀성과 행정당국의 양식을 크게 신뢰한다 할지라도 第4號 條項은 개정되거나 말소되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

3. 맺는 말

以上과 같이 言論基本法과 關聯하여 언론의 問題點을 살펴 보았다. 이밖에도 다른 문

제점들이 지적될 수 있을 것이나 중요한 문제들만을 간추려 검토해 보았다.

앞에서 이미 언급된 바와 같이 언론기본법은 언론의 公的 機能을 보장하기 위해 정보청구권과 취재원 보호 등 획기적인 條項을 마련했을 뿐 아니라 언론의 公的 責任을 강조함에 있어서도 긍정적인 측면이 많이 있다. 그러나 몇몇 조문의 경우는 법의 적용이 남용될 여지가 있다는 점이 결함이라 하겠다. 法은 言語로 표현되어야 하는데 言語는 人生살이에서 나타나는 매우 다양한 일들을 明確하게 다루기에는 적합하지 못한 점이 너무 많아서 法은 항상 명료하지 못하다는 말이 있다. 또한 法은 완벽한 解決策이 없는 문제를 다루어야하므로 精密性을 항상 유지하기도 매우 어려운 일이다. 이런 면에서도 완벽한 法을 요구하는 일은 무리일 것이다. 그럼에도 모든 사회구성원의 행위를 규제하는 가장 강력하고도 공식적인 규범인 法은 가장 명확할 것이 요구된다. 만약 그렇지 못할 때 法은 규범으로서 제 구실을 하지 못하고 규범체제에 혼란을 초래하게 될 것이다. 특히 國民의 기본권을 규제하는 法은 이런 뜻에서 더욱 명확해야 한다. 어떤 法이든 결함이 있을 경우에는 가능한 한 완벽한 法이 되도록 개정해야 마땅할 것이다. 그러한 개정은 憲法의 민주적 기본질서에 충실한 것이어야 할 것은 두말할 필요가 없겠다.

이와 함께 법령용어의 明確·不明確은 程度의 問題이기는 하지만 不明確한 개념이나 애매한 용어를 사용하여 일반인이 그 뜻을 다만 推量할 수 밖에 없는 경우에는 법원의 판단을 기다릴 必要도 없이 「文言上 無効」가 된다는 明確性의 理論을 음미해 볼만 하다고 생각된다.

끝으로 法은 法條文 自體보다도 이를 지키고 운용하는 사람의 問題에 귀결되는데는 상식에 대해 생각해 볼 必要가 있다. 이러한 상식은 오랜 경험속에서 나온 것이므로 생활의 지혜의 일면을 드러내고 있을 것임에 틀림없겠다. 그러나 이같은 상식이야말로 비과학적 사고라고 아니할 수 없다. 法은 法을 運營하는 사람의 이성과 도덕성에 의존하기에 앞서 法 自體로서 가장 이성적이며 도덕적이어야만 할 것이다.