

언론기본법

- 그 입법정신면에서의 소견-

이수정
(청와대정무비서관)

1. 언론기본법 - 그 입법의 취지

현대민주사회에 있어 언론의 역할과 영향력은 실로 강대한 것이다. 교육의 향상과 전파매체의 발달과 보급은 언론의 역할·영향력을 전시대에 비교할 수 없을 만큼 더욱 크게 증대시키고 있는 요인이라 할 수 있다.

이에 따라 언론을 통한 사실의 전파력, 여론형성과 계도의 기능은 민주사회를 지배하는 결정적인 요소가 되고 있다. 언론의 영향력은 국가와 사회, 그리고 개인생활의 모든 분야에, 그리고 어린이로부터 노령자에 이르기까지 모든 국민의 의식에 깊은 영향을 미치고 있다. 언론은 민주주의국가의 「제 4 부」 「제 4 의 권력」으로 일컬어지고 있는 바와 같이 중요한 공적임무를 수행하고 있음이 사실이며, 이에 따라 고도의 자유와 이에 수반하는 공공적 책임이 요구되고 있다.

<규제적·단편적인 언론관계법률>

제 5 공화국의 헌법은 언론의 자유를 보장하고 이에 따른 공공적 책임도 강조하고 있다.(제 20 조 제 35 조)

언론기본법제정 이전의 언론관계법률 즉 신문·통신 등의 등록에 관한 법률, 방송법, 언론윤리위원회법은 언론에 대한 규제적 측면만을 규정하고 있을 뿐, 언론의 자유와 책임, 공적임무를 적극적으로 보강 구현하기 위한 제도적 장치는 흠여하였다. 예컨대, 「신문·통신 등의 등록에 관한 법률」에서는 시설기준을 등록과 취소의 요건, 발행인의 흠격사유,

외국정기간행물의 지사설치허가, 벌칙 등이 규정되어 있을 뿐, 언론의 자유와 그 공적 기능에 관한 본질적인 내용은 담지않고 있다. 또한 방송법 역시 방송순서(프로그램)의 편성에 관한 자유를 선언적으로 규정(제 3 조)한 이외, 방송윤리위원회에 관한 사항과 방송국의 준수사항 · 벌칙만을 규정하고 있었다.

이러한 본질적 내용을 흠여한 단편적 개별법률은 언론의 자유와 여론형성의 기능과 관련되는 고도의 문제를 사회적 마찰없이 해결할 수 있는 제도적인 장치는 미흡한 것이라 할 수 밖에 없다. 즉 1) 언론과 국가권력과의 관계 2) 언론과 국민과의 관계 3) 언론의 공공적 임무, 지위와 언론의 공공성의 보장 4) 국가의 언론 창달과 그 근거 5) 언론의 자유를 보장하기 위하여 언론에 주어지는 특권 6) 언론의 의무 등은 우리사회와 발전에 비추어 일반적 관행이나 일반법률의 해석영역에 맡겨두기에는 너무나 중요하고 복잡적이며, 고도의 규범을 요하는 문제라 할 수 있다. 또한 날로 영향력이 강대화해 온 방송이나 정기간행물에 대하여도 그 발전과 영향력에 상응하는 공공성의 보장이 바람직하게 되었다. 제 5 공화국헌법의 언론침해에 대한 피해보상청구 조항은 국민의 권리를 옹호하는 동시에 언론 공적기능에 부합하는 전진적 제도를 요청하는 것이었다. 이러한 근본적인 문제에 관하여 제도적인 보장이 없다면 자유민주주의의 헌법이념에 따른 언론의 자유는 원만히 표현되기 곤란하며, 언론의 자유와 그 사회적 책임에서 파생하는 상충적인 요인과 견해, 주장으로 인하여 마찰과 대립은 부단히 계속될 수 밖에 없을 것이다.

<70 년대의 경험과 교훈>

70 년대의 경험과 교훈은 자유롭고 참된 언론을 지향하는 현시점에서 정부와 언론계에 좋은 반면 교사가 될 수 있을 것이다. 70 년대는 국가권력과 언론간에 있어 마찰과 갈등, 반목과 대립이 끊이지 않고 격화하였던 시기였다. 그것은 여러 면에서 그 요인을 분석할 수 있겠으나, 앞서 지적한 언론의 근본적인 문제에 관한 바람직한 객관적인 준거가 없었다는 점은 가장 중요한 요인중의 하나일 것이다. 언론의 자유와 책임, 그 역할과 기능에 관한 아무런 준거도 없는 정부와 언론간의 씨름은 이에 따라 음성적인 성격을 띠 수 밖에 없었고, 합리적인 대화와 토론을 통한 생산적인 결론이나 관행도 도출할 수 없는 것이었다. 그것은 피곤한 자기소모관계의 연속이었다고 말할 수 밖에 없을 것이다. 또한 언론계내부나 사회각계에 있어서도 언론의 본질적 문제에 관한 공통된 인식의 결여는 심한 견해차와 의견의 분립을 초래하였다고 하겠다.

<언론기본법의 입법>

제 5 공화국이 출범하면서 1) 자유민주주의의 헌법이념에 따라 언론의 자유를 제도적으로 보장하고 2) 민주적 기본질서의 바탕 위에서 민주적 여론형성기능을 담당하는 언론의 지위를 강화하며 3) 언론의 공적인 성격과 역할을 보장하고 4) 언론의 기능을 원활히 수행토록 하는 언론관계법률의 제정을 서두르게 된 것은 이러한 면에서 당연한 귀결이라고 이해된다.

제 5 공화국은 전시대의 혼미를 청산하여야 하며, 이를 위해서는 제도적 준거가 필요하였기 때문이다. 법치주의는 문제를 해결하는 모든 능력을 의미할 수 없다고 하더라도, 모든 문제를 합리적으로 해결할 바탕이 된다고 할 수 있다.

II. 입법방향과 기본성격

언론기본법은 그 입법의 방향과 내용에 있어 정부와 언론이라는 두 실체를 대립된 개념으로 상정하는 이분법적 언론관을 극복하려는 전진적인 입장을 그 주조로 하고 있다고 말할 수 있다.

<다원적 민주국가의 구성요소로서의 언론과 그 지위 · 특권>

현대의 다원적인 민주국가는 국가와 사회의 발전과 국민의 복리증진에 독자적인 기능을 갖고 기여하는 자유언론을 그 불가결한 구성요소로 하고 있다. 서독연방헌법재판소가 언론을 『자유에 기초한 국가의 통합적 요소의 하나(an "integral element" of a state based on liberty)』로 규정한 것은 현대국가에 있어 이러한 적극적인 언론관의 정착을 못하는 것이라 하겠다. 정부와 언론은 「제퍼슨」식의 대립 · 선택적 개념이 아니라 다함께 공익을 위하여 그 독자적 기능을 수행하는 다원적 국가의 요소인 것이다. 과거 헌법이나 법률에서 언론의 자유와 그 제한에 관한 규정은 있었으나 민주국가에 있어 불가결한 공적과업을 수행하는 언론의 공법상의 지위와 역할은 흠여하였다.

언론기본법의 제정으로 언론의 자유속에 『정보의 자유』를 적극적으로 수용, 표현의 자유뿐만 아니라 의사표현을 받아들이는 자유 즉 「국민의 알 권리」를 포함시킨 것은 큰 의미를 갖는다고 하겠다. 언론기본법은 「국민의 알 권리」를 실현하는 통로로서 언론의 공적인 지위를 설정하였으며, 언론이 「취재 · 보도 · 논평 기타의 방법으로 민주적 여론형성에 기여」함으로써 수행하는 「공적 임무」를 확인하고 있다.

「국민의 알 권리」를 언론("일반적으로 접할 수 있는 정보원" 제 2 조 1 항)을 통하여 충족하게 한 것은 언론이 국민으로부터 권한을 위임받은 국민적 기관임을 말해주는 것이라고 해석할 수 있다. 민주적 기본 질서 속에서 언론의 공적지위와 임무의 확인은 사상적, 제도적 면에서 전향적인 의의를 갖는 것이라 할 수 있다.

언론의 이러한 공적 지위에 따라 각종의 언론의 특권이 부여되고 있다. 언론의 정보청구권(제 6 조), 표현물에 대한 압수의 제한(제 7 조) 취재원보호-편집의 비밀보장(제 8 조) 등 전진적인 특권의 인정이 그것이다. 구미에서 이러한 대권의 공인은 오랜 기간 자유주의자와 언론인들의 투쟁에 의하여 이루어졌으며 그것도 비교적 최근에 제도화하였던 점은 주목할 가치가 있다고 하겠다.

서독의 경우 1874 년 연방출판법의 요소는 1966 년까지 잔존하였으며 이러한 전진적 제도가 확립된 것도 1960 년대의 일이었다고 한다. 언론의 공적지위는 나아가 국가의 언론창달을 위한 국가지원(조세상의 특혜, 재정지원: 제 4 조), 발행인 등의 언론인복지증진의무(복지증진 · 상당한 보훈지급: 제 19 조)를 규정하는 근거가 되며, 또한 「광고방송의 수익을 언론의 공익사업과 언론인의 복지증진에 사용」할 수 있도록 함으로써 언론공익사업을 제도화할 수 있게 하였다. 이러한 면에서 언론기본법은 언론의 공적지위, 공적과업을 보장하고 언론의 공적임무를 수행하는데 필요한 제도적 장치를 수용하고 있다고 하겠다.

<자유언론의 제도적 보장>

두 번째, 언론기본법은 언론의 자유의 본질과 관련된 고도의 민주주의 가치와 직결되는 문제를 다루게 됨에 따라 언론의 자유의 본질을 침해하지 않음은 물론 언론의 자유와 국민의 권리를 적극적이고 조화 있게 보장하는데 입법의 역점을 두었던 것으로 이해한다. 언론기본법은 그 성안의 과정에서 구미명국의 입법례를 깊이 있게 검토하였으며, 우리나라의 법체제와 그 내용의 전진에 비추어 대륙법(주로 서독의 언론관계법)의 체계 · 제도를 과감하게 수용한 것으로 알고 있다.

또한 신문·통신 등 등록에 관한 법률 등 기존법률에 있어 많은 제한규정은 완화하여 수용하였고, 언론의 자유의 본질을 침해하는 것으로 비판되어 온 전시대적인 언론윤리위원회법은 폐지하였다. 언론기본법에 있어 언론의 자유는 1) 국민의 표현의 자유와 알 권리, 여론형성에 관한 언론의 공적기능을 적극적으로 보장한 법의 목적과 언론자유조항 2) 언론의 국가권력에 대한 관계에서 언론의 특권을 제도화한 언론의 정보청구권, 표현물에 대한 압수의 제한, 취재원의 보호 등 선진적 제도의 도입, 3) 헌법과 법률에 의하지 아니하고는 언론의 자유를 제한할 수 없다는 제한원칙의 명시 등으로 이를 적극적·제도적으로 보장하고 있다. 언론기본법은 자유언론을 제도로써(as an institution) 보장하고 있는 것이다.

언론의 무제한한 자유는 있을 수가 없다는 것은 현대국가의 제도화된 통념이다. 언론의 자유가 보장된다고 하더라도 무제한한 자유가 더욱 우월한 타자의 권리나 일반공중의 이익을 침해하는 결과를 초래할 경우 그것은 남용이며, 이는 언론의 자유로 인정되지 않는 내재적 한계를 말해 주는 것이다. 따라서 헌법에서 제한하는 내용 즉 「타인의 명예나 권리, 또는 공중도덕이나 사회이론」의 침해(헌법 제 20 조 2 항 전단)를 제한하는 것이나, 「국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한」(헌법 제 35 조 2 항)하는 경우의 제한은 언론자유를 제약하기 위한 것이라고 볼 수 없는 것이다. 언론기본법에 의하여 규정된 언론의 공적인 책임은 언론의 자유에 수반하는 남용-내재적 한계를 명시한 것에 불과하다.

<언론의 공공성과 공익방송체제>

셋째, 언론기본법은 언론의 공공성을 지향하고 이를 제고하는데 있어 괄목할 제도적 장치를 도입하고 있다.

언론의 공공성과 공익성의 강화는 한편으로 언론의 사회적 책임을 강화하나 그것은 언론내부에 의한 자율적 노력을 촉진하여 언론에 대한 신뢰도를 향상하게 될 것으로 믿는다. 언론의 공공성과 신뢰도의 향상은 언론의 지위향상을 결과하여 언론의 자유를 보장하는 굳건한 바탕이 될 수 있을 것이다.

언론의 공공성은 앞서 지적한 언론의 공적 임무사상의 확인을 기저로 하여 먼저 언론자체의 공공성 향상을 지향하고 있다. 먼저 언론기업의 독점으로 인한 사상의 독점과 언론의 공익적 기능을 사익에 이용하는 폐해를 방지하기 위하여 누구든지 신문·통신·방송 중 2 중

이상을 경영하거나 지배할 수 없도록 하고 있다. 이것은 민주사회의 여론형식이 막강한 매스미디어의 과점에 의하여 좌우되어서는 안된다는 민주주의의 사상적 측면에서나 언론기업의 과점화현상이 빚었던 과거 우리 언론계의 폐해를 경험면에서 볼 때 바람직한 일이며, 제도적 진전이라고도 아니할 수 없다. 언론의 「공적임무」를 법적으로 확인하고 있는 이상, 언론기업의 경영은 법인에 의하게 하고 언론기업의 가족집단에 의한 운영을 지양하게 한 것도 당연한 논리의 귀결이라 할 수 있다.

「언론인은 공익을 대변」하며 그 업무수행과 관련하여 「사익을 도모할 수 없다」는 선언적 규정(제 15 조)과 언론인의 흠격사유(제 16 조, 제 17 조), 언론인연수(제 18 조), 언론인의 복지(제 19 조) 규정도 언론의 공공성의 측면에서 언론인의 지위향상을 위한 조항이라 할 수 있다.

방송의 공공성을 향상하기 위한 새로운 제도는 언론기본법의 핵심적 내용의 한 부분이며 획기적인것으로 평가되어야 할 것이다. 언론기본법은 개인이나 영리를 목적으로 하는 단체가 소유하는 방송기업의 주식(지분)은 49%를 초과할 수 없도록(제 34 조 4 항) 하였다. 이것은 방송의 소유면에서 사영상업방송으로부터 공영방송으로 이행하여가는 방송체제의 일대 전환을 뜻하는 것이라 할 수 있다. 이 조치가 곧 모든 방송의 공영화를 못하는 것은 아니나 개인이나 영리를 목적으로 하는 단체가 방송을 지배할 수 없도록 함으로 공익방송의 체제는 이룩될 수 있다고 할 수 있다. 바람직한 방송체제에 관해서는 많은 학설이 있고 별도의 논구를 요하겠으나, 이른바 「새로운 미디어」 즉, 라디오와 그 다음에 나온 텔레비전은 「오래된 미디어」 즉, 읽는 신문과 본질적으로 다른 특성때문에 오늘날 민주국가에서 양자간에 상이한 체제를 발전시키고 있다. 즉 모든 민주국가에서 「오래된 미디어」는 강한 독립성을 갖고 있는 반면, 「새로운 미디어」(방송)는 세계 약 2/3의 국가에서 국영 또는 공영체제로 운영되고 사영상업방송은 허용되지 않고 있는 것이다. 가장 오래 민주제도를 영위하는 서구제국의 경우 신문 ? 잡지는 자본주의적 · 독립적으로 발간되고 있으나 라디오 · 텔레비전은 국가나 공공기관이 운영하고 있다. 이러한 현상은 1) 전파매체의 제한성 2) 전파는 공공의 것이며, 특정인이나 집단의 소유물이 될 수 없다는 것 3) 읽을 수 있는(비판능력) 독자가 선택적으로 「읽는 매체」(신문)는 어린이로부터 노인에 이르기까지 시청자를 제한하지 않으며 비판적 수용을 허용하지 않는 「듣고 보는 매체」(라디오 · TV)와 그 근본적 특성을 달리하고 있다는 점 4) 방송은 제한된 주파수를 갖고있는 데다 복잡하고 다액의 자금이 소요되는 민영방송은 결국 거대기업에 의한 방송의 과점화를 초래할 수 밖에 없다는 점 등 다각적인 논점으로 설명될 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 점은 강대한 영향력을 가진 라디오 · 텔레비전을 상업방송의 폐해에서 해방하여 교육적 기능을 강화함으로써 상업주의적 매스미디어의 역기능을 보완해야 한다는 것이다. 정치학자 「모리스 뒤베르제」가 상업주의 매스미디어의 폐해를 「시민의 백지화」로 분석하고 이러한 현상에 균형을 취할 수 있는 바람직한 방법은

동일국가 안에서 상업주의적 보도제도(신문)와 공영 · 국영적인 보도제도(방송)를 공존시키고 양자로 하여금 상호 보완케 하는 것이라고 결론짓고 있다. 이것은 서구의 공영방송이론의 단적인 예라 할 수 있다. 이 경우 다원적으로 병립하고 있는 자유로운 신문의 덕택으로 보도수단의 복수제는 유지되며 이로 인하여 방송의 권위주의적인 타락은 저지됨은 물론, 국영라디오 텔레비전 자체 속에서도 독특한 복수제 방식을 채택하여 각종논쟁의 대립점을 시민에게 알려줄 수 있다는 것이다.

「뒤베르제」는 양보도제도의 공존이 많은 국가에서 현저한 시민교육의 성과를 가져오고, 민주적 제도를 확대 · 강화하고 있음을 지적하고 있다. 언론기본법은 분명히 공익방송으로 이행하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 방송의 내용이 제도가 지향과 부합되는 방향으로 발전되어야 하는 문제는 1 차적으로는 방송과 방송인 그리고 사회에 달린 문제라고 하지 않을 수 없다.

언론기본법은 방송프로그램 편성의 자유, 방송운영의 자율성을 보장하고 그 내용에 있어서도 중립성, 공정성 등 공공성을 강조하고 있다. 언론기본법은 방송운영에 관한 심의감독기관으로 사회 각계인사로 방송위원회를 설치 운영케 하고 방송의 공공성 · 정서 · 품위를 자율적으로 유지하기 위하여 방송심의위원회를 두게 하고 있다. 또한 각 방송국에는 방송자문위원회를 설치하도록 하였다. 이것은 방송에 대한 사회적참여를 확대, 궁극적으로는 방송이 공공봉사조직으로 공영방송의 체제를 갖추게 하는 제도적 발전이라 할 수 있다.

공익방송의 체제정립에 있어 언론기본법의 특징으로 광고방송의 문제는 주목되는 점이라 하겠다. 방송광고의 수익을 언론공익 · 언론인의 복지증진을 위하여 사용할 수 있도록 한 조항(제 44 조)이 그것이다. 이러한 조처는 언론이 민주적 기본질서 속에서 불가결한 「공적임무」를 수행하며 이에 따라 언론인의 지위를 규정한 언론기본법에 의하여 타당성을 갖게 되며, 「전파는 공공의 것」이라는 원칙에 바탕한 방송의 공공성에 의하여 가능하게 된 것이라 할 수 있다. 이에 따른 언론공익자금의 구성과 운영은 언론의 공익성향상과 언론인의 복지, 나아가 한국언론의 창달에 실질적인 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

언론기본법은 위에서 지적한 내용들로 하여 활자매체와 전파매체를 구분하는 세계적 추세에 따르고 있으며, 전파매체에 대해 서는 공영방송매체를 지향하고 있다고 말할 수 있다.

<언론의 의무와 책임>

다음으로 언론기본법이 규정하고 있는 언론의 사회적 책임, 또는 언론의 의무에 관한 소견을 정리해 보려 한다. 책임은 자유의 속성이며, 의무는 권리의 내포라고도 할 수 있을 것이다. 어떠한 면에서도 언론의 자유와 사회적 책임을 기조로 한 공익봉사제도로 할 수 있다. 물론 책임과 의무는 자유와 권리의 본질을 「침해」하지 아니하는 것이어야 한다.

언론기본법이 처음으로 부과한 언론의 주의의무(제 9 조)로서 언론은 공표 전에 공표사실의 진실성, 내용 및 출처에 관하여 상당한 주의를 기울여야 한다고 규정하고 있다. 언론의 자유에는 비진실 내지 허위의 사실을 보도할 자유까지 포함할 수 없을 것이다. 언론의 「상당한 주의」는 국민의 자유와 권리를 옹호한다는 면에서 필요하며, 이것은 언론의 신뢰와 권위에도 직결된 것일 것이다.

「잭슨」 미국대통령의 부인을 「간통한 여자」라고 쓴 신문보도때문에 투표 다음날 충격으로 숨지게 한 「에피소드」는 고사에 속하지만 「펜은 위험한 도구로서 칼이나 채찍, 회초리보다 더 큰 상처를 낸다. 펜은 산 사람을 죽이고 죽은 사람을 살린다」는 옛말(Gohn Taylor)은 아직 진실성의 일면을 갖고 있다.

진실에 충실한 의무는 언론인이 그 자신의 책임하에 사실(진실성 내용 · 출처)을 확인하는 노력을 기울이는 것으로써 언론인의 양심의 문제와 전문적인 주도성(thoroughness)과 직결된 문제라 할 것이다.

언론기본법은 대륙법의 입법례(서독제주출판법) 프랑스 신출판법 제 11 조, 오스트리아 출판법 제 18 조, 이탈리아의 1963.2.3 법률)에 따라 편집인 · 편성책임자, 광고책임자에게 편집 · 편성 · 광고를 함에 있어 「범죄를 구성하는 내용을 배제할 권리와 의무」를 규정(제 22 조, 제 33 조)하고 있다.

이것은 취재원의 보호로 인하여 언론의 책임의 공백이 생길 수 있으며 이러한 공백을 없애기 위하여 「범죄를 구성하는 내용」에 관하여 책임질 사람을 명백히 하기 위한 규정으로 설명된다. 편집인 · 편성책임자, 광고책임자는 공표하려는 모든 내용의 합법성을 점검하고 범죄를 구성하는 내용의 공표를 방지하여야 하므로 전문분야에서 공표할 내용에 관하여 신중한 검토와 전문적 지식을 요하게 된다. 이러한 의무는 1 인이 하기 곤란하다고 상정할 수 있으므로 분야별로 수인을 선임할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 구주대륙각국의 이러한 입법례를 우리가 채택하는 필요성의 문제는 1) 언론의 강대한 영향력-가벌적 내용에 대한 개인의 형사적 책임과 강력한 영향력을 가진 언론의 책임간의 균형의 문제 2) 언론의 특권 등 대륙법의 선진적 내용을 받아들이면서 언론의 의무에 관한 면은 배제하는 것이 타당한가의 문제 3) 우리의 민주적 기본질서와 특히 우리 언론의 발전과의 연관성의

맥락에서 이해되어야 할 것으로 생각한다. 여하튼 이 조항은 우리 현실에서도 편집권을 크게 실질적으로 강화하게 하는 장치임은 의심할 여지가 없다고 생각한다.

형사적 책임에 있어 서독의 경우 고의적인 경우는 물론 과실태만(negligently)으로 의무를 위반할 경우에도 1년 이하의 징역 또는 벌금에 처하도록 하고 있다. 언론기본법의 경우 과실은 체형에서 제외하였고, 그것도 「중대한 과실」로 그 의무를 다하지 못한 때로 국한하여 100만원 이하의 벌금을 물리도록 크게 완화하였다. 현실적인 면에서 볼 때 편집인, 편성·광고의 책임자가 과실 아닌 「고의」로 가벌적인 「범죄를 구성하는 내용」을 공표하게 하는 일은 쉽게 상정하기 힘든 일일 것이다. 또한 「중대한 과실」의 경우도 희귀한 일일 것이다. 이러한 면에서 본다면 편집인 등의 의무와 책임조항과 관련한 입법취지는 제도적 보완에 주안점을 둔 것이며 규제적 면에서의 고풍해는 기우에 지나지 않는다고 생각한다.

<국민의 권리침해와 구제제도>

언론기본법에서 언론침해에 대한 구제는 전진적인 제도라 하겠다. 제5공화국의 헌법이 언론침해에 대한 피해배상을 명문화한 것이나 언론기본법이 언론침해에 대한 구제를 제도화한 것은 다같이 국민의 명예와 권리를 보호 신장하는 적극적인 면에서 이해될 수 있다고 믿는다. 언론기본법은 피해자의 명예와 권리를 구제하는데 최선을 다하면서, 다른 한편 언론이 그 본연의 임무를 수행하는데 있어 부담과 불편을 줄일 수 있도록 배려하고 있다고 하겠다.

오늘날 구미각국에 있어서 언론의 침해에 대한 구제는 피해자에 대한 회복·배상은 언론에 대하여 가혹할 만큼 강화하는 방향으로 제도화, 운영되고 있는 경향임은 잘 알려져 있다.

서구각국에서는 언론에 의한 명예훼손, 중상, 사실이 아닌 보도로 인한 타인의 권리침해에 관해서 그 피해자에게 언론관계법(예: 서독의 출판법)과 형법, 민법 등에 걸쳐 3~4면의 청구책(recourse)을 두고 피해자의 선택에 따라 그의 이익을 보호 받게 하는 제도를 채택하고 있다. 형사적인 문제로 제기할 경우 형사재판이 종료되기 이전에 가처분명령으로 피해자의 침해에 대한 유효한 구제를 가능하게 하고 있을 뿐 아니라 형사적인 절차와 별도로 민법상의 암상을 청구할 수 있도록 하고 있다. 또한 형사상 유죄가 성립되지 않을 경우에도 물질적·비물질적 피해에 대하여 암상을 받을 수 있도록 하고 있다. 무거운

암상의 판결은 언론·출판의 침해를 점차 민사재판의 방향으로 전환하게 하고 있는 추세라고 한다.

언론기본법은 피해자가 당해 언론기관에 정정보도를 청구할 수 있는 이른바 반론권을 제도화하고 그 제도면에서 언론의 부담을 적게 하도록 배려하고 있다고 본다. 그것은 첫째 사실의 보도에 국한하여 반론권을 인정하는 독일법주의(프랑스는 논평에 대해서도 인정)를 채택하였다. 둘째 서독의 경우 「수단평형의 원칙」(the principle of equity of means)에 따라 반론은 원래의 기사와 같이 독자에게 같은 도의 주의를 환기할 수 있는 방법으로 공표하도록 하고 있으나 언론기본법은 언론사측과 피해자의 협의에 따라 이의의 대상이 된 공표내용의 자수의 범위내에서 정정문을 실게 하고 있다.

셋째 정정보도청구에 대한 언론과 당사자간의 원만한 협의가 이루어지지 않을 경우 분쟁의 중재기관으로 언론중재위원회가 설치된 것도 이를 반영한다.

넷째 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도를 청구할 수 없게 한 것과 중재결과 당사자간의 합의를 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다고 간주한 것도 이를 위한 조치라고 할 수 있다. 언론기본법의 언론의 침해에 대한 구제를 언론과 피해자간의 협의와 합의에 의하게 하여 소송으로 가는 것을 최대한 줄이며 동시에 피해자를 위하여 신속한 구제가 이루어지도록 우리현실에 맞는 구제제도를 설치하고 있다. 이러한 제도는 앞으로 많은 이점을 발휘하게 될 것이라고 생각한다.

언론의 정보청구권에 관한 소와 함께 정정보도청구, 중재, 정정보도청구사건의 심판 등 절차에는 각각 시한을 두어 신속한 피해구제를 도모하고 있다.

구미의 많은 나라가 입법화(1968년 현재 33개국)하고 있는 정정보도청구권(반론권)은 언론이 국민의 권리를 옹호하며 그것은 결과적으로 언론의 신뢰와 권위를 향상하는데 크게 기여할 것으로 생각한다. 그것은 민법상의 손해배상청구권이나 형법상의 명예훼손과는 별개의 제도라고 하더라도 장기적인 면에서 언론의 침해에 대한 민사·형사상의 소를 줄이는 결과를 가져오게 될 것이다

<규제조항의 완화>

언론기본법은 정기간행물, 방송 등 이 밖의 조항에 관하여는 대체로 신문, 통신 등의 등록에 관한 법률과 방송법의 기존내용을 수용하였으며, 그 중 규제적 조항은 완화하였다.

정기간행물의 경우 1) 등록시설표준을 합리화하고 2) 시설을 갖추어야 할 간행물의 대상을 줄이고 3) 등록대상 간행물을 축소 조정하였으며 방송의 경우 방송심의위원회의 심의결정에 있어 심의규정을 위반한 방송관계자에 대하여 1) 출연정지의 요구기한을 1년 이내로 제한하고, 2) 종래의 집필정지제도를 폐지하고, 3) 종래의 방송국의 재평가 유보요구제도를 없애버린 것 등이 그것이다.

III. 논의조항에 관한 소견

언론기본법은 위에서 설명한 몇 가지의 방향에 그 입법취지와 기본방향을 이해할 수 있을 것으로 생각한다. 법이론적인 면에서의 양론은 법률전문가에 의하여 피력될 것이므로 일부에서 이론과 논의가 있는 조항에 관하여 소견을 말씀드리는데 그치고자 한다.

<정보청구권에 관하여>

구미제국에서 오랜 언론자유의 투쟁결과 60년대에 와서 법제도화 된 정보청구권의 도입은 큰 의의를 가진 것이다. 언론과 일반시민을 구별함이 없이 모든 시민에게 청구권적 권리로서 정보접근권을 부여한 미국의 정보자유법의 체제가 국민의 알 권리를 「일반적 정보원」(언론)을 통하여 충당케 하고 있는 대륙법의 제도보다 이상적일지 모른다. 그러나 제도적인 실효성이 문제일 것이다. 우리의 법체계나 실효성, 공공의 이익을 보강하는 측면, 특히 언론의 공약 지위를 인정, 강화한다는 면에서 대륙법의 제도에 이점이 크다고 생각한다. 현실적으로 기자의 취재활동은 종래 실증법상 법적 성격을 규정할 수 없었으나, 언론기본법은 그것이 국민의 알 권리를 충족하기 위한 공적활동이라는 성격과 지위를 분명히 부여하고 있다.

유보조항이 포괄적이라는 견해도 있으나 이것은 서독법의 그것과도 일치하는 것이며, 4개의 유보조항은 불가피하며 합리적인 내용이라고 생각한다. 정부나 공공단체가 정보의 제공으로 진행중인 직무수행이 좌절, 곤란해지거나, 더 중한 공익, 사익이 명백히 침해될 때 정보제공의 실익은 없는 것일 것이다. 「양과 범위가 정상적인 직무수행에 현저한 지장을

줄만큼 과다할 경우」는 실제 언론의 보도들 위한 정보수요를 생각한다면 제한이 되지 않을 것이다. 예외사유는 "명백히", "현저히" 등의 엄격한 요건이 규정되어 있어 자의적인 해석을 규제하고 있다. 제도적으로는 제소 가능한 청구권적 권리로 설정하여 유보조항을 보완하고 있다. 공개정치의 원리를 선언한 취지에 비추어 유보조항의 해석은 가능한 협의로 할 것이며, 양식있는 운영을 기대할 수 있을 것이다.

<위법한 표현물의 압수조항에 관하여>

압수의 규정(제 7 조)은 언론의 표현물에 대한 압수를 크게 제한한 규정이다. 압수를 용역화한 규정이라는 주장의 논거는 이해할 수 없다. 이 조항은 언론의 표현물에 관하여 「법원은 필요한 때에는 증거물 또는 몰수할 것으로 사료하는 물건을 압수할 수 있다」(제 106 조)는 형사소송법의 광범한 압수대상의 범위를 「몰수될 것이라는 상당한 이유가 있는 경우」로 극히 제한하고 있다. 여기서 「몰수」의 대상은 형법에서 규정(제 48 조)하고 있는 ① 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건 ② 범죄행위로 인하여 생 하였거나 이로 인하여 취득한 물건 또는 그 대가로 취득한 물건이다. 형소법의 「몰수할 것으로 사료되는 물건」은 「몰수될 것이라는 상당한 이유가 있는 경우에 한」하는 것으로 더욱 엄격히 제한하고 있다. 압수할 경우에도 압수의 원인이 된 표현문의 부분에 국한하고, 위반하지 않는 부분은 제외하도록 하고 있다. 또한 압수 후 6개월 내에 소가 제기되지 않을 경우 법원에 의하여 압수가 되었다고 하더라도 압수가 해제된 것으로 간주하고 있다. 이 법으로 언론표현물에 대한 압수는 크게 제한될 것이다.

<취재원의 보호에 관하여>

언론의 정보수집활동과 관련, 취재원의 비닉권은 인정될 수 없다는 것이 종래의 통설이었다. 취재원의 보호를 위한 진술거부권이 언론기본법에 의해 인정된 것은 정보청구권과 함께 획기적인 일이라 하겠다. 언론인이 갖는 공법적 성질의 권리인 진술거부권은 법원의 소에 있어서는 물론 검찰, 경찰의 신문과 국회의 조사위원회 등의 절차에서도 통용될 것이다. 취재원의 보호조항은 진술거부권과 함께 공소사실의 필자, 제보자, 자료의 보유자를 수사하거나, 공표내용의 바탕이 될 사실을 조사할 목적으로 언론인이 가진 자료를 압수 또는 수색할 수 없도록 하고 있다. 즉, 편집공간 등의 수색 자료의 압수에 의한 정보원의

조사까지도 금지함으로써 대륙법계통에서 전후에 비로소 인정된 취재원의 보호제도를 그대로 수용하였다.

진술거부권의 유보조항은

1) 「범죄를 구성하는 내용이 공표되 때」에는 그 내용과 관련한 사실에 대하여 진술하도록 되어 있으나, 이 경우 비닉권을 행사하여 언론인이 그 공표를 이유로 처벌될 때는 진술을 거부할 수 있는 것이다. 이것은 진술거부권의 성격상 당연한 것이다.

2) 자료 또는 정보를 1년 이상의 징역형에 처하는 범죄로 입수한 때 권리를 배제하고 있다. 즉, 폭력이나 절도 등 범죄의 방법으로 정보를 입수할 경우는 보호의 가치가 없다고 보며, 타국의 경우도 이와 같다.

3) 공표한 내용이 내란, 외우와 국가보안법(이상 회사안전법 제 2 조 각 호)과 관련된 죄를 범하였음이 명백한 때에는 제외하고 있다.

<정기간행물의 등록과 취소요건에 관하여>

폐지된 신문, 통신 등 등록에 관한 법률의 조항을 그대로 수용하였고, 다만 정기간행물의 등록된 발행 목적이나 법 제 3 조 제 4 항에 의한 공적책임을 "반복하여", "현저하게" 위반한 때가 추가되었다. 신문, 통신 등은 발행목적이 정치, 경제, 사회 등 전반에 걸친 보도, 논평에 있으므로 정기간행물의 내용이 발행목적에 위반하는 경우를 현실적으로 상정하기 어려울 것이다. 뿐만 아니라 "반복하여" "현저하게" 등 요건을 엄격히 함으로서 적어도 발행목적의 중요부분을 위배하여 그 동일성까지 저버리는 경우만 등록의 취소가 가능하다고 하겠다.

폭력행위 등 공공질서를 문란하게 하는 위법행위를 고무, 조장하는 행위도 그 요건이 객관적으로 자의적인 해석을 할 여지가 없으며 정치적인 목적으로 악용될 수 없을 것이다. 이 조항은 언론의 공익성에 본질적으로 반하는 정기간행물의 문제로 등록취소사유로 포함시키는 것이라고 생각된다.

이 조항의 신설은 신문, 통신 등 건전한 언론과는 무관하며 간행물을 빙자하여 각종 비리와 부조리를 일삼아 사회에 역기능과 폐단을 주어온 일부 사이비 정기간행물의 정리목적에 불과하다고 이해한다. 사회에 법질서가 확고히 뿌리내리고 시민의 고발정신이 왕성하여 이러한 부조리비리가 용납될 수 없는 구미사회에 있어서는 이러한 사이비 간행물은 설 땅이 없는 것이다. 그러나 우리의 사회풍토에서 역기능을 발휘하는 사이비 간행물은 그것이 표현의 자유와 언론자유와 본질과 관련된 것이 아닌 한 그 범죄자를 처벌해야 함은 물론 간행물의 정리도 불가피하다고 생각된다. 「사이비 간행물」이란 그 간행물과 광고의 정상적인 판매를 통한 수입에 의하여 유지운영 되지 않고 비위·비리에 의존하는 정기간행물의 통칭이다. 종래 우리 사회에는 서점이나 정상적인 유통과정에서 도저히 팔리지 않으며 정상적인 광고에도 의존할 수 없는 많은 정기간행물이 있었다. 이러한 따위의 간행물이 언론의 범주에서 보호될 가치가 있느냐는 데 대하여 의문시된다는 것이 국민의 통념이라고 생각한다. 이러한 면에서 등록의 문제도 신중한 논의를 요한다고 생각한다.

분명히 보도수단의 복수제는 복수정당제와 함께 다원적인 민주체제의 불가결한 한 요소이다. 신문, 통신과 각종 정기간행물의 자유로운 발행이 언론자유와 한 요소임도 부인할 수 없다. 그러나 자유기업이 곧 자유와 동일시될 수 없다(뒤베르제)는 면이 있다. 그것은 무엇보다 자유기업이 금전에 기초를 두고 있기 때문이라고 설명된다. 유럽에 있어서 법률상으로는 누구든지 신문을 창간할 수 있지만, 신문을 창간하는 데는 막대한 자금이 소요된다. 즉 매스미디어는 국가로부터 자유이지만 금력에 대해서도 자유인 것은 아닌 것이다. 강대한 재벌기업이나 강력한 대중정당이나 노동조합이 신문을 창간하거나 방송국을 설립하는데 필요한 자금을 모을 수는 있으나 이를 경영하는 것이 어렵다는 경험이 구미각국에 있어 신문의 난립을 억제하고 있는 현실적인 이유이다. 민방의 경우 라디오, 텔레비전은 무료이며, 신문의 경우 코스트이하로 대중에게 제공되고 있다. 이 격차를 메우는 것은 광고이다. 이러한 이유때문에 구미의 경우 신문의 수는 줄어 들고 있으며 문을 닫거나 경영위기에 직면한 오랜 신문들이 속출하고 있다.

이러한 경영적인 면에 서 본다면, 우리 사회의 기반은 구미에 비하여 훨씬 취약하다고 볼 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 신문이나 정기간행물을 내겠다는 잠재적 수요는 팽배한 것이 우리의 현실이다. 세계의 많은 국가가 텔레비전이나 라디오의 자유로운 설립을 허용하지 않는 것은 보도수단의 복수제가 이루어지고 있는 한, 보도기관 설립의 자유가 언론의 자유에 절대적인 요건은 아니라는 점일 것이다. 등록의 완전한 개방여부의 문제는 이상론보다는 사회 경제적 구조와 현실을 바탕으로 깊이 연구되어야 할 과제라고 생각한다.

IV. 맺는 말

언론기본법에 관하여 언론의 자유, 권리면보다 사회적 책임이 강조된 법률로 보는 견해도 있는 것으로 알고 있다. 그러나 이 법률이 언론의 자유를 보장하는 전진적인 제도를 과감하게 수용하고 있으며, 여론형성 기능을 담당하는 언론의 지위를 크게 강화하고 있음은 충분히 설명한 바와 같다. 언론의 공공성이 강조된 법률임에 틀림없으나, 그것은 언론의 진정한 창달 및 공익과 유기적으로 연관되어 있다고 하겠다. 언론기본법은 언론의 의무에 관한 규정을 두고 있으나 서구각국이 부과하는 범위를 넘지 않는 것이다. 언론의 자유와 특권을 크게 신장하는 한 언론의 의무가 어느 정도 무거워지는 것은 불가피한 일면을 갖고 있는 것이라고 하겠다. 이 법률에서 언론의 지위, 특권, 공익을 위한 언론의 특혜는 언론의 의무에 비하여 분명히 크게 강화되었다고 확신한다.

언론기본법이 규제적인 성격의 법률이 아니라는 점은 설명되었다고 본다. 이 법률의 입법정신은 규제하는 정부와 이에 맞선 언론의 자기 소모적인 갈등과 대립- 70 년대의 상황을 극복하여 창조적이며 새로운 차원을 열자는 것이다. 그것은 다원적인 민주사회에서 정부와 언론은 각각 그 본연의 창조적 기능과 역할에 최선을 다함으로써 국민의 복지, 사회와 나라의 발전에 기여하는 것이다. 이러한 면에서 언론이 그 본래의 보도와 논평, 비판과 국민계도의 기능을 최대화하여 그 역할을 훌륭히 수행해 나가는 것은 바람직한 80 년대의 창조를 위한 불가결한 요소일 것이다. 언론에 의하여 끊임없이 생동하는 사회의 문제들이 건설적으로 제기, 비판되며 이로 인하여 개선과 발전이 이루어져 나가는 것이 자유개방사회의 강점임을 정부는 잘 인식하고 있다고 믿는다. 언론기본법은 이러한 새 차원을 여는데 있어 바람직한 준거가 될 것으로 확신한다.