

1. 언론자유와 본질

언론 자유란 언론사의 자유를 의미한다기보다는 인간의 천부적 권리인 사상표현의 자유를 의미한다고 보겠다. 따라서 언론자유는 매체사에 한정되는 매체의 자유가 아니고 인간이 인간되는 데 필수적인 인간의 권리에 해당되는 것이다. 자유란 우리 인간이 창안한 가장 숭고한, 가장 위대한, 그리고 가장 엄숙한 말 가운데 하나가 된다. 자유란 마치 공기와 같이 무형의 실체이지만 그것이 없으면 인간은 인간으로서 성립되기 어렵다.

그래서 헤겔(Georg Hegel)은 「역사란 자유의식의 진보과정」이라고 규정했으며, 칸트(Immanuel Kant)는 「신은 인간을 자유롭게 창조했다」라고 갈파하고 있다. 그러니까 신은 인간에게 생명과 동시에 자유를 부여한 것이다. 이러한 관점에서 보면, 언론 자유란 어떤 더 숭고한 그리고 더 고귀한 목적을 위해서 필요한 단순한 수단에 머물지 않고 인간의 삶과 죽음, 존재와 비존재, 그리고 인간의 인간됨에 영향을 미치는 본체가 된다. 그러니까 언론자유는 인간을 다른 동물과 구별하는 가장 기본적인 척도라고 말할 수 있다. 언론자유는 정신을 가장 설득력 있게 제창한 영국시인 밀턴(John Milton)에 의하면, 「사상표현은 생명과 같은 것이고, 눈에 보이는 신의 존재와 같기 때문에 그것에 대한 억압은 일종의 학살이며, 단순한 생명에 대한 살육이 아니고 인간의 정기와 이성의 입김 그 자체에다 타격을 가하는 것이요, 한 생명이 아니라 영원불멸의 존재를 살육하는 행위」가 되는 것이다. 그리고 언론자유는 인간의 자기확인, 자아실현, 그리고 자기완성을 위해서는 필수적인 존재가 된다. 언론자유는 또한 진리에 도달하는 유일한 길이 된다. 인간사회의 공동 양심인 진리는 자유로이 말하고 자유로이 듣는 자유가 전제되지 않으면 결코 형성되지 않는다. 언론자유는 민주사회에 있어서 국민의 기본권에 해당된다. 민주주의란 국민이 나라의 주인이 되는 정치이념과 제도를 의미한다. 나라의 주인으로서 국민이 나라살림을 책임있게 그리고 효과적으로 수행하기 위해서는 나라안팎에서 일어나는 일들에 관해서 소상히 알지 않으면 안된다. 나라의 주인으로서 국민이 나라일에 관해서 알 수 있는 방법은 두 가지가 있는데, 그 하나는 직접 방문하고 관찰해서 정보를 입수하는 길이고, 또 다른 하나는 사회적 공기관에 정보입수의 기능을 위임해서 그 기관을 통해서 정보를 간접적으로 입수하는 길이다. 국민이 나라일에 관해서 직접 정보를 입수하는 방법은 현대사회가 점차 복잡 다기화하고 정보전달의 대량화, 신속화, 그리고 전문화의 필요성이 증대되면서 현실적으로 불가능해질 수밖에 없다. 언론은 이러한 사회구조의 변화 속에서 국민의 요구에 부응하기 위해서 생성된 사회적 기구(social institution)가 된다. 따라서 언론은 국민으로부터 정보전달의 권능을 도덕적으로 위임받은 공기관에 해당된다. 이것이 언론의 공탁개념이다. 나라의 주인으로서 국민이 나라일에 관해서 상세하게 파악하기 위해서는 국민이 위임한 언론기관의 정보입수의 자유가 보장되어야 함은 논의의 여지가 없다. 따라서 언론자유는 효과적인 민주주의의 수행을 위해서는 필수적인 전제가 된다. 이것이 언론자유와 참뜻이고, 이것이 「국민의 알 권리」의 본래의 뜻인 것이다. 우리나라의 언론사상가인 정암 조광조 선생은 그의 「정암집」에서 정의가 존중되고 진리가 실현되는 사회의 건설을 위해서는 언론이 중요하다 하고 누구보다도 강조한 도학사상의 선구자이며, 개혁정치가에 해당된다. 정암 선생은 언론의 중요성을 언급하면서 「언로지통세 최관어국가 통칙치안 새척난망」이라 갈파하였다. 그 후 율곡 이이 선생은 정암사상을 더욱 확대 발전시켰다. 결국 언론자유는 단순히 신문이나 방송의 자유만을 의미하는 것이 아니고 인간이 인간되는 자유, 사회가 사회되는 자유, 그리고 국가가 국가되는 자유인 것이다. 그래서 언론자유는 모든 자유를 자유케 하는 제 1의 자유인 것이다. 언론자유와 가치가 이와 같이 중요하면 할수록 그 가치를 실현하는 언론의 책임은 더욱 증대될 수 밖에 없는 것이다. 그래서 영국의 작가인 쇼(George Bernard Shaw)는 「자유는 책임을 의미한다. 그렇기 때문에 대부분의 사람들이

이를 두려워 한다」라고 경고하고 있다. 자유란 자유를 향유할 수 있는 능력을 가진 사람에게만 자유로서 성립되는 것이다. 자유가 자유로서 성립되기 위해서는 언론은 자신의 이성을 최고도로 발휘해야 할 뿐만 아니라 도덕적 완성에 근접해야 한다. 이성과 도덕으로 무장되어있지 않은 언론인에 있어서 자유는 곧 부자유나 비자유로 일탈하고 만다. 독일의 시인인 괴테(Johann Wolfgang von Goethe)에 의하면, 「실제적으로 구현되기 위한 자유는 계속적으로 재정복 되어야 한다」. 자유의 가치가 소중한 만큼 그것을 책임있게 행사하기 위해서는 뼈를 깎는 「재정복의 과정」을 밟아야 한다는 뜻이다. 전문화란 언론의 경우 일종의 재정복과정으로 인식될 수 있겠다. 진정한 자유란 나의 자유와 남의 자유간의 적절한 균형 위에서만 꽃이 피게 되는 것이다. 영국의 사상가인 밀(John Stuart Mill)은 「자유론」에서 「자유란 다른 사람의 자유를 제한 또는 억제하지 않고 또는 다른 사람이 자유를 추구하는 것을 방해하지 않는 한도 내에서 자기의사에 맞게 활동할 수 있는 상태를 의미한다」고 설명한다 이 경우 나의 자유는 언론사의 자유가 되고, 남의 자유는 개인의 자유, 사회의 자유, 그리고 국가의 자유가 된다. 그리고 언론자유는 또한 내적 자유와 외적 자유의 적절한 균형을 필요로 한다. 이 경우 내적 자유란 언론사내의 자유를 의미하고, 외적 자유란 언론을 둘러싼 외적 기관들과의 관계차원의 자유를 의미한다. 언론의 내적 자유와 외적 자유는 서로 유기적으로 연계되어 있기 때문에 하나를 위해서 다른 하나를 과대평가한다든지 아니면 과소평가하는 관행은 바람직스럽지 못하다. 그러니까 내적 자유가 없이는 외적 자유가 기능하기 어렵게 된다. 자유개념 대신에 민주화의 개념을 대입해도 똑같은 원리가 적용된다고 보겠다. 마지막으로 언론자유와 참 뜻은 「무엇으로부터의 자유」와 더불어 「무엇을 위한 자유」 개념을 포괄할 때 더욱 빛나게 되는 것이다. 어떻게 보면 무엇으로부터의 자유는 소극적 자유개념에 속하고 무엇을 위한 자유는 적극적 개념에 속한다고 말할 수 있다.

II. 언론자유화의 역사적 평가

우리나라의 언론이 과연 진정한 의미의 언론자유화를 경험하고 성취했는가에 대해서는 학자들간에 견해의 차이가 존재할 수 있다. 필자의 견해로는 우리나라의 언론은 역사를 통해서 두 차례의 언론자유화를 경험한 것은 사실이지만 그것은 명실상부하게 성취했다고는 평가하기 어렵다. 그 이유는 아래 두 가지로 압축이 가능하다. 첫번째 이유는 언론에 내재하는 이유이고, 두번째 이유는 언론을 둘러싼 상황이나 환경과 관계되는 이유가 된다. 우리나라의 언론이 몇 차례의 언론자유화를 경험했지만 결국 꽃을 피우지 못한 언론 내적 이유로서는 그러한 자유화가 외적 자유화와 내적자유화의 두 가지 차원에서 동시에 이루어지지않았기 때문으로 평가된다. 전술한 바와 같이, 진정한 의미의 언론자유화는 외적 자유화와 내적 자유화가 적절한 균형을 유지할 때 비로소 가능한 것이다. 그런데 우리나라의 언론이 역사과정 속에서 경험한 자유화는 주로 외적 자유화에 한정되었다고 보겠다. 언론의 외적 자유화는 내적 자유화의 밑거름이나 뒷받침이 없이는 결코 성공하기 어려운 자유화인 것이다. 역사과정 속에서 우리나라의 언론이 경험한 언론자유화는 대부분의 경우 언론이 스스로 싸워서 쟁취한 자유화라기 보다는 전체사회의 자유화의 반영으로서 나타난 현상이라 평가된다. 따라서 우리나라의 언론은 「주어진 자유」의 의미를 정확하게 인식하지도 못했을 뿐만 아니라 「주어진 자유」를 「쟁취한 자유」의 수준으로 승화시키려는 자체의 노력조차 경주하지 못했다고 평가된다. 이러한 이유 때문에 우리나라의 언론은 자유화를 경험했지만 그것을 완성하지는 못한 것이다. 물론 언론자유화는 언론의 힘만으로는 이룩되기 어렵다. 언론자유화가 뿌리를 내리고, 열매를 맺고, 그리고 꽃을 피우기 위해서는 환경적 요인으로서 언론자유에 대한 정부의 이해와 국민의 감시노력이 절대로 필요한 것이다. 바꾸어 말하면, 우리나라의 언론이 자유화를 경험했지만 완성하지 못한 배후에는 언론자유에 대한 정부의 이해부족, 언론자유에 대한 국민의 무관심과 민주주의의 결여, 그리고 언론자유에 대한 사회적 인식의 부재 등이 복합적으로 작용하기 때문으로 평가된다. 그래서 한 나라가 유지하고 있는 언론자유도의 정도는 그 나라가 유지하고 있는 언론의 수준, 정부의 수준, 그리고 국민의 수준 등과 정비례한다고 말할 수 있다. 우리나라의 언론이 경험했고 그리고 현재 경험하는 언론자유화의 역사적 사례들을 좀 더 부연하면 아래와 같다.

1. 해방에 따른 언론자유화

우리나라의 언론은 8.15 해방과 더불어 36년 동안의 이민족에 의한 언론말살정책과 그에 따른 언론암흑기를 청산하고 역사상 처음으로 언론자유화의 시대를 맞았다. 8.15 해방 후 남한의 통치를 책임맡은 미군정의 하지중장은 첫 기자회견에서 남한에 있어서의 언론정책과 관련해서 다음과 같이 천명했다. 「미군이 진주해 온 후인 현재, 조선에는 문자 그대로의 절대적인 언론자유가 있는 것이다. 미군은 조선 사람들의 사상과 의사발표에 간섭도 안하고 방해도 안 할 것이며, 출판에 대하여 검열같은 것을 하려 하지도 않는다. 언론과 신문의 자유는 여러분들을 위하여서 대중의논을 진기하고 또한 여론을 소소하게 알리는데 그 직능을 다해야 할 것이다. 이와 같이 미군은 언론자유에 대하여 취재를 방해하고, 검열을 하려 하지는 않으나 그리니 적당한 의미의 치안을 방해하는 것이라면 이런 경우는 별도로 강구하려 한다.」 1) 미군정의 이러한 언론자유정책은 1945년 10월 30일에 공포한 군정법령 제 19호 제 5조에서 「신문 기타 출판물의 등기」 사항을 규정함으로써 확실한 법적 뒷받침을 받게 된다. 이 법령은 일제 식민지통치 하에서 실시되었던 출판물허가제도를 등기제로 바꾼 획기적 조치인데 이 조치에 따라서 누구든지 뜻만 있으면 신문을 원칙적으로 발행할 수 있게 되었다. 그러니까 이 법령으로써 언론자유 핵심인 발행의 완전한 자유가 확보된 셈이다. 미군정은 또한 일제치하에서 대표적인 악법으로 악명이 높았던 출판법·치안유지법·보안법 등 12개법을 폐지하고, 다른 법령에서 규정된 인종·국적·종교·사상에 기초한 차별조항을 철폐하는 내용의 지령 제 5호를 공포했다. 이처럼 미군정은 우리나라의 언론사상 처음으로 거의 완전한 언론자유를 우리에게 법적으로 보장했다. 그러나 이렇게 미군정에 의해서 「주어진」 언론자유상태는 좌익과 우익간의 극렬한 대립, 우리사회의 불안정, 그리고 언론자유에 대한 언론인의 사명감 부족 등으로 인해서 극도의 혼란으로 변질되고 말았다. 이상두의 논문 2)을 토대로 그 당시의 혼란상태를 요약해 보면 아래와 같다. 해방 직후 정치와 언론의 전개과정에서 주도권을 장악한 집단은 좌익이었다. 좌익계가 이렇게 기선을 잡을 수 있었던 배경은 일제 하에 지하에 숨어 있었던 좌익 세력들이 해방과 더불어 표면에 등장하여 기득권을 내세우려는 계략과 흥미한 정국 속에서 그들이 나타낸 결단력과 기동성이 발휘되었기 때문이다. 이러한 움직임에 비해 우익세력은 정국의 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 단지 이승만의 귀국과 상해임시정부의 환국만을 기대하면서 정국의 추이를 관망하고 있었다. 민족주의적 좌익세력의 중심인 여운형은 이미 8월 15일에 안재홍을 비롯하여 건국동맹의 세력들을 주축으로 조선건국준비위원회를 결성했고, 그 후 인민당을 조직했으며, 해방 직후 일제가 경영하고 있던 인쇄시설과 방송국을 접수하는 기동성을 나타내었다. 그 결과 좌익세력은 조선 총독부의 기관지였던 경성일보와 매일신보를 접수하여 좌익신문으로 변모 시켰다. 한편 공산주의 세력은 조선인민공화국을 전격적으로 수립하고 민주주의 민족전선이라는 좌익의 연합통일전선을 형성하면서 해방일보를 창간하였다. 이 당시는 좌익세력과 좌익언론의 독무대를 형성한 시기였다고 평가된다. 그러나 이승만의 귀국과 김구 등 임정요원의 환국, 한국민주당의 결성, 조선일보와 동아일보의 복간 등으로 우익세력과 우익 신문들이 등장하면서 좌익과 우익간의 본격적인 투쟁의 시대가 도래 되었다. 이러한 좌우익간의 사상적 갈등은 미군정이 인민공화국을 정식으로 부인하게 되면서 좌익세력의 상대적 약화와 우익세력의 상대적 강화현상을 초래하게 되었다. 특히 백가쟁명식, 백화제방식 자유분위기 속에서 무수히 등장한 신문들은 신탁통치의 문제와 미소공위의 문제 등에 대해서는 사상적 입장을 분명히 나타내게 되었다. 이러한 쟁점들에 대하여 동아일보·조선일보·한성일보·대동신문·대한독립신문·민중신문 등은 우익의 입장을 표방했고, 조선인민보·자유신문·해방일보·서울신문·중앙신문·현대일보·독립신문·중외신보·조선중앙일보·한민일보·제일신문·세계일보·우리신문·노력인민 등은 좌익 입장을 취하게 되었다. 좌우익간의 사상투쟁이 격화되면서 테러·습격·파업·폭동 등이 빈번히 발생했다. 이러한 분위기 속에서 좌익지인 조선인민보와 우익지인 대동신문이 각각 반대세력에 의해서 습격을 받았다. 우익신문은 좌익신문을 두고 매국신문이라 비난하고 좌익신문은 우익신문을 두고 반동신문이라 비난했다. 특히 좌익신문은 미군정을 반대하면서 동맹파업을 선동하게 되었고,

이러한 움직임은 방지하기 위하여 미군정은 극렬한 좌익신문을 정간처분하게 되었다. 조선공산당의 위조지폐사건으로 당의 본부가 군정에 의해서 수색 당하고, 정판사가 폐쇄되는 동시에 해방일보가 정간처분을 받게 되었다. 그리고 서울 시민의 식량배급청원데모를 선동적으로 보도한 좌익계의 조선인민보의 사장과 편집국장이 구속되었고, 조선인민보 현대일보 중앙신문이 포고령위반으로 정간되었으며, 이들 간부들이 군재에 회부되었다. 이러한 군정당국의 조치에 대하여 기자단은 군정장관에게 언론자유와 기자의 신분보장을 건의했으며, 출판노조는 군정당국의 조치에 항의하여 파업에 들어감으로써 신문발행이 정지되는 극도의 혼란사태가 야기되었다. 이러한 혼란상태를 예방하기 위하여 미군정당국은 기존의 언론자유정책을 철폐하고, 신문·잡지 등의 정기간행물에 관한 법령 제 88 호를 공포하여 종래의 등록제를 허가제로 변경하는 언론통제의 조치를 취하게 되었다. 정국의 혼란과 좌우익 신문들의 사상투쟁 속에 한민당 정치부장 장덕수 등이 암살되고, 박헌영·이주하·이강국 등에게는 체포령이 내려졌으며, 좌익계에 대한 대대적인 검거가 감행되었고, 그리고 노력인민을 비롯한 좌익계 신문들이 잇따라 폐간되기에 이르렀다. 이 시대의 신문은 문자 그대로 정론지의 특징을 모두 겸비하고 있었다고 평가된다. 언론자유가 아무리 고귀하고 값비싼 것이라 하더라도 그것은 지킬만한 사회적 능력이 부재하고, 언론인들의 사명감과 의식이 결여되어 있으면, 쉽게 멸망한다는 사실을 우리는 해방 후 언론상황에서 너무나 극적으로 파악하게 된다.

2. 4·19 혁명 후 언론자유화

우리나라는 군정의 종식과 더불어 역사상 처음으로 제 1 공화국을 출범시켰다. 이승만 대통령이 주도하는 제 1 공화국은 1948년 7월 17일 제헌국회를 통해서 헌법을 제정·공포했으며, 이 최초의 헌법은 그 당시 세계적인 자유권의 헌법적 관례에 따라서 언론자유와 상대적 보장을 규정하게 되었다. 제 1 공화국은 반공을 통치의 주된 이데올로기로 삼아 강력한 국가보안법을 제정하게 되면서 언론자유는 점점 침체의 늪에 빠지고 말았다. 이승만 정부는 반공체제를 구축하기 위해서 반 국가행위 또는 반국가단체의 고무·지지·찬양 등의 구실로서 1949년 6월 4일까지 일간지 8개, 통신사 1 개를 정간 혹은 폐간시켰고, 주간지 6개, 순간지 2개, 월간지 41개, 월 2회지 1개 등에 대하여 정간 혹은 폐간조치를 취했다. 제일신문, 조선중앙일보, 세계일보, 국제신문, 서울신문 등이 구체적으로 폐간되었다.3) 이러한 조치에 따라서 좌우익 신문간의 사상투쟁은 거의 종식되고 여당지와 야당지 간의 투쟁시대가 도래하게 되었다. 6.25 동란의 발발은 이승만 독재체제를 더욱 공고히 했으며, 그 결과 야당세력과 야당지들은 정부에 의해서 탄압을 받게 되었다. 장기독재에 대한 국민의 반발이 증대하자 그러한 반발을 진압하기 위해서 정권말기적 부정선거를 자행하다 끝내 4.19 학생혁명을 초래하여 제 1 공화국은 막을 내리게 되었다. 4.19 혁명의 결과 장면 총리가 주도하는 제 2 공화국이 탄생하게 된다. 제 2 공화국은 제 1 공화국의 언론정책과는 달리 언론의 절대적 자유를 헌법적으로 보장하게 되면서 국민의 자유와 권리에 대한 법률적 제한을 엄격하게 규정했을 뿐만 아니라 언론·출판·집회·결사에 대한 검열과 허가를 금지시켰다. 우리나라는 역사상 두번째로 완전한 발행의 자유와 언론자유를 향유하게 되었다. 장기간에 걸친 자유당독재에 대한 국민의 반발이 무제한의 자유상태를 초래하게 된 가장 직접적인 배경이었다고 평가된다. 한국신문연감에 의하면, 등록제 실시 이전과 실시 6개월이 지난 1960년 말 사이에 일간지 56개, 주간지 100개, 월간지 301개, 기타 94개로서 총 551종이던 것이 일간지 389개, 주간지 457개, 월간지 444개, 기타 85개로서 총 1,375종으로 대폭 증가되었다.4) 언론의 양적 증가는 불가피하게 언론의 질적저하를 초래할 수 밖에 없었다. 언론의 질적 저하 가운데 가장 사회적으로 문제시되었던 상황은 언론의 도덕적 타락 상태였다고 평가된다. 언론자유화의 물결은 소위 말하는 부패기자, 사이비기자, 공갈 기자들을 양산하게 되었고, 이들 기자들은 기사로서의 윤리성과 도덕성을 망각하고, 폭로를 위한 폭로, 비방을 위한 비방, 그리고 비판을 위한 비판을 자행했다. 제 2 공화국은 언론자유화와 더불어 「국가로부터의 자유」는 최대한으로 보장하였으나 「국가에 의한 자유」는 크게 신장시키지 못했다. 그 결과 자유와

권리는 요구·주장되는데 반하여 책임과 의무는 준수되지 못하는 혼란상태를 야기시켰다. 자유와 책임이 균형감을 잃게 되면서 자유만이 한계의 방파제를 뚫고 범람하고 말았다.5) 이 시대의 언론을 두고 역사가들은 「언론자유 무정부 상태」 혹은 「언론의 무절제한 홍수」로 비유하고 있다. 이 시대의 언론은 우리에게 「자유란 자유의 의미를 향유할 수 있는 능력을 가진 자에게만 자유로서 성립된다」는 자유의 기본원리를 다시 한번 인식케 하는 역사적 사례가 된다. 우리에게 주어진 언론자유 두번째 경험 역시 자유상태의 일탈과 굴절때문에 자유로서 뿌리를 내리지 못하고 5.16 군사혁명이라는 비상상태로 연결되고 말았다.

3. 언론기본법 폐지와 언론자유화

제 2 공화국의 사회적 혼란은 군사혁명을 초래했고, 그 결과 등장한 군사정부는 헌법을 개정하여 (1) 언론·출판자유 내재적 제약을 엄격히 규정했고, (2) 영화와 연예를 언론·출판으로부터 분리시켜 검열을 규정했으며, (3) 신문이나 통신의 발행시설기준을 법률로서 규정함으로써 언론자유 상대적 후퇴를 초래하였다.6) 제 5 공화국은 1980년 10월 25일 헌법을 다시 개정하여 제헌국회 헌법 제 13 조가 규정한 「법률에 의하지 아니하고는」이라는 유보조항을 다시 명시했으며, 국가안전보장이란 유보조항 역시 질서유지와 공공복리와 함께 다시 포함되었다. 따라서 제 5 공화국 헌법 역시 언론자유라는 차원에서 보면 「자유 상대적 후퇴」라고 평가된다. 제 5 공화국이 제정한 언론기본법은 언론자유에 비해서 언론의 공적 책임을 너무 지나치게 강조했을 뿐만 아니라 언론자유를 침해할 수 있는 몇 가지 「독소조항」을 포함하고 있었기 때문에 악법으로 규정되어 드디어 폐기되기에 이르렀다. 현재 우리사회는 민주화의 역사적 기로에 서서 새로운 헌법과 언론관계법을 제정하고 있다. 앞으로 제정될 헌법과 언론관계법의 구체적 내용들은 국회의 심의를 통해서 자세히 밝혀지겠지만 한 가지 분명한 사실은 언론자유 대폭적인 신장이 예견된다는 점이다. 그 결과 우리 사회는 역사상 세번째로 거의 완전한 언론자유 상태를 맞이하게 될 것이다. 정기간행물의 경우 발행의 시설기준은 대폭 완화될 것이며, 등록취소는 엄격하게 규정될 것이다. 현재 우리사회가 예견하는 언론자유 상태는 과거 군정하의 상태나 제 2 공화국하의 상태와는 질적인 차원에서 다르다고 평가된다. 언론은 그 동안에 놀랍게 성장하고 성숙했으며, 정치·경제·사회·문화적 상태는 몰라보게 안정되어 있다고 보겠다. 언론자유에 대한 정부나 시민의 인식이 크게 호전되었으며, 무엇보다도 민주화에 대한 국민의 열망은 대단한 수준에 있다고 평가된다. 따라서 금번 민주화와 더불어 초래된 언론자유화의 과제는 과거와 같이 뿌리를 내리지 못하고 반드시 실패할 것이라고 예견하기는 어렵다. 그렇다고 해서 금번 우리사회가 추진하고 있는 언론자유화는 준비 없이도 그리고 마음의 각오 없이도 반드시 성공하리라는 기대는 너무 성급하다고 보겠다. 전술한 바와 같이, 언론자유는 반드시 부단한 「재정복의 과정」을 밟지 않으면 안된다. 현재 우리사회가 밝은 미래를 위해서 준비해야 할 우선적인 과제는 두말할 것 없이 언론자유에 대한 언론·정부 그리고 시민의 새로운 준비와 각오라고 생각된다. 그날을 위해서 언론은 언론대로, 정부는 정부대로, 그리고 시민은 시민대로 새로운 인식의 전환을 실천하지 않으면 안된다고 평가된다.

III. 언론자유와 언론중재

1. 중재제도의 의의

새로운 헌법과 언론관계법이 앞으로 어떠한 모습과 내용으로 나타나든지 간에 언론중재제도는 시민의 권익보호와 언론창달을 위해서 반드시 존속되어야 하는 기구에 해당된다. 언론중재제도가 과거 언론사에 의해서 잘못 인식된 주된 이유는 중재제도나 기능의 문제점 때문이 아니라 정부의 언론정책과 언론기본법의 부분적 불합리성 때문이라 평가된다. 바꾸어 말하면, 언론중재제도는 정부의 잘못된 언론정책과 그것으로부터 연유된 언론기본법에 대한 언론인들의 불만과 회의의 결과 때문에 편향되게 인식된 대표적인

기구의 하나가 된다. 따라서 언론에 대한 정부의 정책이 변화하고 언론기본법이 폐지되고 그리고 언론자유화가 새로이 모색되는 현시점에서는 언론중재제도에 대한 정확한 인식이 무엇보다도 급선무라 생각된다. 언론중재제도는 언론에 대한 정치적 통제기구가 아니다. 언론중재제도는 오보에 대한 정정보도청구를 관리하는 기구이기 때문에 언론에 대한 사전심사나 규제장치가 아니다. 그러니까 언론중재위원회의 기능은 보도가 발생한 후에 작용하는 기능이기 때문에 사후장치이지 결코 사전장치가 아니라는 뜻이다. 그러나 중재제도에 대한 언론인들의 불안은 몇 가지 이유때문에 여전히 존재한다. 첫째 이유는, 많은 권위주의적 국가들에서 자율규제기구가 정치적 통제기구로 변질되어 통용되고 있는 사례들이 존재한다는 사실이고, 두번째 이유는, 중재제도는 순수한 자율기구가 아니고 법에 의해서 설립된 법정기구로서 위원들은 정부에 의해서 임명되기 때문에 운용여하에 따라서는 정부의 입김이 작용할 수 있는 가능성 때문이다. 언론인들은 또한 중재제도와 관련해서 언론문제는 언론인들에 의한 자율규제기능에 맡겨 두는 것이 언론자유에 바른 길이라고 주장하기도 한다. 중재제도에 대한 언론인들의 이러한 주장들은 그 타당성 여부를 차치하고서라도 현재 존재하는 인식들이기 때문에 앞으로 중재위원회의 발전을 위해서 신중히 고려되어야 하겠다. 그러니까 중재위원회는 어떠한 외부압력으로부터도 독립해서 독자적인 입장을 고수하면서 운용되어야 한다는 뜻이다. 언론중재제도는 순수한 자율규제기구가 아니다. 언론통제론에 의하면, 언론의 자율규제란 언론인들에 의해서 언론문제가 규제되는 제도를 의미한다. 언론중재제도는 오히려 사회통제기구로 인식되어야 한다. 사회 통제란 공중에 의한 공적 통제(public control)로서 「깨어나 있는 대중」에 의해서 언론활동을 간접적으로 규제하는 제도를 의미한다. 중재제도는 사법적 규제가 아니고 전치제도에 해당된다. 언론문제에 관한 한 사법적 제도는 무의미하다고 평가된다. 왜냐하면 언론과 시민의 관계에 있어서 언론은 항상 시민보다는 우위에 위치할 뿐만 아니라 언론이나 시민이 함께 사법적 심사를 원하지 않기 때문이다. 언론문제에 관한 한 시민에게는 막대한 소송비용, 긴 소송기간 그리고 수없이 많은 직·간접적 압력을 감수해야 하기 때문에 소송에 의한 분쟁을 원하지 않는다. 언론과 시민은 공히 합의를 이루는 게 최상의 목적으로 생각하며, 중재제도는 합의를 이룩하는 기관이다. 중재제도는 시민의 권익보호와 언론창달을 동시에 성취할 수 있는 가장 현실적인 대안에 해당된다. 중재위원회는 언론의 경우 오보발생의 간접적인 압력이 되고, 시민의 경우에는 오보에 의한 권익침해를 회복하는 중요한 기능을 수행한다.

2. 중재제도의 문제점과 과제

중재제도는 정부에 의해서나, 언론에 의해서나 그리고 시민에 의해서나 그 정신이 정확하게 인식되지 못하고 있다. 따라서 중재제도의 기본정신을 널리 인식시키는 작업이 가장 시급한 문제중의 하나라고 생각된다. 정부는 언론중재위원회를 어떠한 경우에도 정부적 영향력을 행사하는 창구로 인식해서는 안된다. 언론은 중재제도를 과거의 불행했던 역사과정 속에서 굴절된 시각으로 인식하지 말고 시민의 권익보호와 언론창달을 동시에 이룩할 수 있는 긍정적 장치로 인식해야 한다. 중재제도의 발전은 그것에 대한 언론인의 긍정적 인식과 참여에 달려있다고 평가된다. 언론은 시민과의 관계에 있어서 항상 유리한 위치에 있기 때문에 시민에 의한 요구는 아무리 사소한 것이라 하더라도 직접 나와서 경청하고 시정할 수 있으면 시정해야 한다. 시민은 언론의 객체가 아니라 주체인 것이다. 언론의 정당성과 존립요건은 시민으로부터 연유되기 때문에 언론이 있어서 시민이 존재하는 것이 아니고, 시민이 존재하기 때문에 언론이 존재하게 되는 것이다. 따라서 언론은 언론사의 것이 아니다. 시민의 소유라는 인식의 전환이 제기된다. 같은 차원에서 언론자유 역시 언론사의 자유가 아니라 시민의 자유로 인식되어야 한다. 진정한 의미의 언론자유는 정부로부터의 자유만을 의미하는 게 아니고 시민을 위한 자유까지를 포괄해야 한다. 시민 역시 침해된 권리를 회복하기 위해서 중재위원회를 긍정적이고 적극적으로 찾아야 한다. 시민은 자신이 나라의 주인이고 언론의 주체라는 주인의식과 주체성을 가져야 한다. 언론은 사회를 감시하고 시민은 그러한 언론을 감시하는 감시체제가 확립되어야 한다. 시민은 더 이상 피해망상증과 패배주의 속에 안존해서는 안된다. 「깨어 있는 민족이라야 발전한다」.

IV. 맺음말

우리민족은 역사상 세번째로 언론자유를 실현할 수 있는 역사적 기로에 서게 되었다. 과거 우리민족이 기대 속에 가졌던 언론자유화의 기회는 언론 내외적 문제때문에 불행히도 실패했다고 평가된다. 역사학자인 카(E. H. Carr)에 의하면 「역사란 과거와 현재간의 끊임없는 대화」에 해당된다. 그러한 차원에서 「모든 역사는 현대사가 된다」. 과거역사에 대한 현재적 인식이 없는 민족은 발전하기 어렵다.

우리민족이 세번째로 맞이하는 언론자유화의 조치에 따라서 수없이 많은 출판물들이 홍수처럼 쏟아져 나올 것이다. 출판물에 대한 정부적 통제는 자유화의 물결에 밀려 영원히 우리사회에서 사라지고 말 것이다. 이번 기회에 우리민족이 우리사회에서 언론자유를 꽃을 피우기 위해서는 언론자유에 대한 정확한 인식이 선행되지 않으면 안된다. 정부는 정부대로, 시민은 시민대로, 그리고 언론은 언론대로 가장 강력한 자유는 책임에 의해서 뒷받침될 때 비로소 가능한 것이라는 기본원리를 가슴에 새겨야 한다. 언론자유와 책임간의 조화를 찾아가는 한 방법이 사회적 통제가 되고, 사회적 통제를 구현하는 구체적 장치가 중재제도에 해당된다. 중재제도는 전술한 바와 같이 우리사회가 시민의 권익보호와 언론창달을 동시에 이룩할 수 있는 가장 현실적인 장치라고 말할 수 있다. 우리민족이 가졌던 과거의 역사적 경험에 의하면, 매체의 수적 증가는 매체의 상대적, 질적저하를 초래했다. 매체의 질적 저하 가운데 가장 심각했던 문제국면은 언론인의 도덕적 타락과 그것에 의한 시민의 권리침해라고 평가된다. 과거의 역사적 경험들이 현재와 끊임없이 대화하면서 찬란한 현대사를 창조하려면 우리 모두 역사에 대하여 겸허한 자세를 가져야 한다. 언론자유화의 갈림길에서 중재제도의 중요성을 한번 더 제기하는 이유 역시 역사에 겸허하려는 우리들의 자책이며 반성 때문이다.

- 연세대학교 영문학과, 미국 미네소타 주립대 대학원 (신문학 박사)

- 저술 : 「신문학이론」 (공저), 「언론통제이론」 (공저) 「국제 커뮤니케이션론」 외 논문다수--
현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 위원.