

언론사에 비친 규제와 자유

박 정 규
청주대 신문방송학과 교수

I. 머리말

언론자유는 민주사회를 건설하는 원동력이며, 모든 자유의 기초가 된다고 함은 주지의 사실이다. 그러나 불행하게도 우리나라는 자유민주주의 정치의 경험을 거의 갖지 못한 채 혹독한 일제의 식민지 통치 아래에서나 해방 이후 오늘에 이르기까지 진정한 언론자유를 제대로 향유해보지 못했다. 다만 해방 직후의 미군정 초기와 4·19 혁명 이후 민주당 정권의 짧은 시기만이 언론자유가 보장된 유일한 기간이었다.

이 두 시기를 제외하고, 역대 정권은 언론을 견제·억압하여 권력에 종속시키려는 정책을 폈으며, 언론은 이에 굴복하거나 또는 대항하여 권력을 비판·감시하여 바른길로 나가려는 노력을 경주해 나가기도 하였다 우리나라 언론사는 정치권력과 언론간의 규제와 자유의 계속적인 투쟁의 역사라고 해도 과언이 아닐 만큼 이에 대한 다양한 경험을 가졌다.

본고에서는 언론자유가 보장되었던 미군정과 제 2 공화국의 두 시기를 전후로 하여 전개된 언론상황을 정치권력의 언론에 대한 규제와 이에 대한 언론의 대응과 자유언론의 확보를 위한 노력을 살펴 보고자 한다.

II. 미군정시대의 언론상황

1. 혼란 속의 언론자유

1945년 8월 15일 일본이 연합국에 대해서 무조건 항복함으로써 한민족은 식민지 통치 압제에서 벗어나게 되어 언론·출판·집회·결사 등 온갖 자유를 한꺼번에 향유하게 되었다. 미국 육군이 9월 8일 인천에 상륙, 그 다음날 서울로 진주할 때까지 통치상의 공백이 있었으며, 어떠한 규제나 제약 없이 거리에서는 각종 전단·포스터·벽신문 등이 해방의 소식을 알렸다.

해방 당시 우리나라에서 발행되는 우리말 일간신문은 매일신보 단 하나뿐이었다. 이 신문은 총독부의 기관지로 동아일보와 조선일보가 1940년 8월 10일 동시에 폐간 당한 후에도 계속 발행되어 명맥을 유지하며 식민지정착을 합리화하는 데 열중하고 있었다.

건국준비위원회에서는 8월 16일 이를 접수하여 해방신보라는 신문을 발간하기 위하여 8월 17일 창간호를 편집까지 했다가 일본 헌병들의 제지로 실패하여 매일신보라는 제호 그대로 발간되었다. 종전부터 나오던 매일신보를 제외하고 전국에서 맨 먼저 우리말로 발행된 신문은 대전에서 일본어로 나오던 중선일보가 한국인 종사자들이 몰래 감추어 두었던 한글 활자를 사용하여 일어판 신문을 없애고 8월 15일자 국문판 중선일보를 낸 것이 그 시초이다.¹⁾ 이어서 8월 17일 전주에서 건국시보, 8월 31일 광주에서 전남신보, 9월 1일

부산에서 중보, 9월 7일 강릉에서 동방신문, 9월 8일 서울에서 해방일보, 9월 15일 대구에서 민성일보가 각각 창간되어 발행됨으로써 많은 신문들이 쏟아져 나왔다.

한국에 진주한 미국 제 24 군단 사령관 하지 중장은 9월 12일 신문기자회견에서 언론의 자유를 절대로 보장하겠다는 선언을 하여 자유방임적인 언론정책을 천명하였다. 미군정은 이러한 정책에 따라 법적으로도 언론자유를 누릴 수 있는 조치를 취했다. 9월 20일 군정장관 아놀드는 일제하에서 시행되었던 모든 언론단속 관계 법령 12개를 폐지하고, 기타 법령에서도 인종·국적종교·정치사상상의 차별적인 조항은 모두 폐지한다는 내용의 지명 제 5호를 공포하였다. 미군정은 1945년 10월 30일 공포한 군정법령 제 19호 제 5조에서 「신문 기타 출판물의 등기」를 규정함으로써 신문발행의 자유를 보장하였다. 이 조항은 「언론의 자유와 출판의 자유를 보호 유지하고 불법 또는 파괴목적에 빠지지 않게 하기 위하여」 모든 간행물을 발행하는 기관의 등록을 명하는 내용이다.

이 법령은 등기를 하지 않고 발행하는 행위만 처벌할 뿐 등록 후에는 전혀 간섭을 하지 못하도록 되어 있고 형식적인 요건을 갖춘 등기신청에 대하여 당국에 등록을 거부할 권한이 없었기 때문에 등기제의 실시가 언론자유를 억압하는 요인은 전혀 없었다. 미군이 우리나라에 진주하기 전에 일간신문이 전국에 7개지가 발행되었으며, 등기제를 실시한 10월말에는 이미 서울지역에 11개의 일간지 8개의 주간지 그리고 3개의 부정기 신문이 발행되고 있었다.²⁾ 이렇듯 신문의 등기제가 실시되기 이전에 이미 많은 신문이 전국적으로 아무런 제한 없이 발행되고 있었던 점은 자유언론의 향유가 미군정의 언론정책에서도 연유하나 우리나라 언론인들의 새로운 국가건설을 위한 정치적 열정에 의해서 이루어진 업적도 크다고 할 수 있었다.

이 무렵부터 신문사의 수요는 급격히 증가한다. 일제 식민지 통치하에서 한국인들에게 엄격한 허가제를 적용하여 신문발행을 허용하지 않던 억압이 일시에 풀린 이유도 있으나, 신문발행을 정치활동의 한 방편으로 생각한 사람들이 많았기 때문이었다. 대부분의 신문이 정치적 색채를 띤 정론신문이었는데, 8·15 직후의 언론계는 좌파 내지 진보주의자들과 그 동조세력이 압도적으로 우세하였다. 초창기에는 체재가 잡히지 않은 등사판 신문들이 나왔으나, 좌파신문으로 서울에서 본격적으로 인쇄되어 나온 신문인 조선인민보가 1945년 9월 8일 출현하자 언론계를 주름 잡게 되었다. 세련된 편집과 아울러 이른바 진보적 민주주의 색채가 짙은 기사내용은 독자들의 인기를 끌었다. 이어 9월 19일에는 극좌익으로 조선공산당 중앙위원회 기관지 해방일보가 창간되고, 또 하나의 좌파계열의 대표적인 신문 중앙신문이 11월 1일에 창간되어 언론계의 주도권을 잡아 나갔다. 이 무렵에 우익진영에서는 한성도서주식회사를 중심으로 한 장도계의 민중일보가 9월 22일에 창간되었으나, 조선인민보의 인기를 따를 수는 없었다. 같은 계열로 동신일보(금영도 · 임규수 10월 4일), 자유신문(10월 5일), 신조선보(10월 5일) 등이 창간되었으나, 좌파계열 신문들을 능가하지 못하였다. 11월 23일 조선일보가, 12월 1일에는 동아일보가 군정청의 지원으로 각각 복간되고 더불어 극우지 대동신문이 창간되면서 점차 우파진영의 신문도 전열을 가다듬게 되었다.

군정 3년간에 발행된 신문들은 대부분 타블로이드 2면의 제한된 지면이었으며 지질도 선화지와 같은 저질의 종이가 대중을 이루었다. 좁은 지면에 정치적 선전 뼈라와 같은

신문은 좌파세력의 대변에만 열중하였다. 좌우익 진영의 대립이 첨예화됨으로써 정치혼란이 빚어졌으며, 이러한 상황은 무엇보다도 언론에 그대로 반영되었다.

2. 자유방임에서 통제로

미군이 남한에 진주한 시기를 전후해서 전국적으로 좌파세력이 기선을 제압하였으며, 언론계도 그들이 지배하게 되었다. 좌파언론에 대한 미군정의 탄압은 1945년 11월 10일 매일신보에 정간명령을 내린 사건이 처음이었다. 정간의 이유는 매신의 재정조사라고 하였으나, 군정 소속의 신문이며, 전국 보급망을 가진 유일한 신문이 좌파계열의 신문이 되어 사사건건 군정에 반대하고 인민공화국 기관지 노릇을 하는 데 참을 가 없었던 것이다. 해방 후 최초의 이 정간조치와 함께 매일신보라는 제호는 없어지고, 10일 후 아놀드 장관은 사장에 오세창, 주필에 이관구를 임명하여 제호도 서울신문으로 바꿔 11월 23일자부터 다시 속간하였다.

언론이 좌파지와 우파지로 나뉘어 첨예한 대립이 나타나고, 언론에 대한 테러가 빈번히 발생한 것은 1945년 12월 27일 모스크바 삼상회의에서 신탁통치 결정이 발표된 때부터이다. 12월 29일 좌파계열의 조선인민보가 피습 당했으며, 일 후인 1946년 1월 7일에는 극우지인 대내신문이 좌파 청년들에 의해 습격 당한 것을 비롯해서 신문사에 대한 테러사건이 연달아 일어났다.

군정 당국은 계속적으로 일어나는 언론기관과 언론인에 대한 테러와 미군정에 대한 반기로 인하여 언론에 대한 자유방임적인 태도를 바꾸어 법적 및 행정적인 통제를 가하기 시작하였다. 이러한 언론정책의 변경은 국제정세가 미·소간의 냉전체제로 굳어져 가고 있는 단계에 있었으므로, 미군정이 공산당과 좌파신문의 통제를 강화함으로써 미군정의 존립을 보호하고 그들의 정치이념을 남한에 이식할 수 있도록 하기 위한 조치였다. 언론의 자유를 제한 없이 보장하겠다고던 미군정의 언론정책이 8개월도 못되어 바뀌게 된 것이다. 군정 당국은 5월 29일 군정법령 제 88호 「신문급 기타 정기간행물 허가에 관한 건」을 공포하였다. 이로써 신문을 누구나 등록만하면 발행할 수 있는 「등기제」에서 일제때와 같은 발행의 「허가제」로 후퇴하였다. 이 법령은 신문의 폐간·정간과 발행인 편집인에 대한 금고 벌금형을 내릴 수 있도록 한 내용도 포함되었다. 폐간 정간은 민심을 현혹시키거나 허위보도를 했을 경우에 취할 수 있도록 하였다. 동 법령에 의거하여 과도정부는 1947년 3월 26일 공보부령 제 1호 「정기간행물 허가 정지에 관한 건」을 공포하여 정기간행물의 허가를 당분간 신규로 내주지 않도록 하고 일정기간의 간행실적이 없는 것은 발행허가가 자동 취소됨을 규정하였다.

미군정시대에 좌파계열의 신문에 대한 잦은 행정처분과 언론인의 구속사건은 언론을 위축시켰으며, 1946년 대표적인 좌파신문인 조선인민보·해방일보 등이 무기정간 당한 뒤 발행되지 못하고, 1948년 5월 10일 선거를 전후로 해서 독립신보·조선중앙일보·국제신문 등이 모두 필화사건으로 무기정간 처분을 당한 뒤에 속간되지 못하였다. 미군정 초기 8개월 정도는 언론자유를 보장하였으나, 좌파언론으로 미군정의 존립이 위협 받게 되고 남한에 미국의 정치 이념을 이식시키려는 노력의 일환으로 언론규제의 입법이 시도되고, 빈번한 언론인 구속과 정간·폐간조치로 통제된 언론상황으로 몰고 가게 되었으며, 이러한 전통은

대한민국 수립 이후에도 그대로 계승하게 되어 언론자유의 부재현상이 계속되게 된 원인이 되었다.

III. 4 · 19 혁명과 언론자유

1. 이승만 정권의 언론규제

1948년 8월 이승만 정권은 집권 초기부터 정부노선에 반대되는 정치세력과 언론을 사정없이 탄압 또는 폐간처분 시켰다. 언론정책 7개항을 발표하고 해당 기사의 보도를 금지시켰는데, 이 7개 조항은 반대파를 탄압하는 데 악용될 수 있는 모호한 조항도 포함되어 있었다. 또 신문을 마음대로 정간·폐간 시킬 수 있는 과거 통감부시대의 유물인 「광무신문지법」도 이용되었다. 좌파계열의 신문뿐만 아니라 우파계열의 신문에까지도 이러한 惡法을 적용하여 기자와 간부를 구속하고 신문을 정간 내지 폐간시키는 탄압이 계속되었다. 정부수립 후 10개월 동안에 정간·폐간의 행정처분을 받은 정기간행물은 일간신문 9종, 주간신문 6종, 월간 41종 등 모두 60여종에 이르렀다.³⁾

이승만 체제에 반대하는 모든 언론은 모조리 폐간시켜버리는 언론규제를 실시하였으나, 1949년부터 새로운 유형의 이승만 정권 비판언론이 나타났다. 체제 내적 반대신문의 등장으로 언론계는 친여적인 논조의 신문이 열세에 놓이게 되었다. 이승만 정권을 격렬하게 비판하고 공격하는 야당지들이 국민의 신임을 얻고 영향력이 증대하자, 신문이 국민을 선동한다고 판단하고 1955년 12월 초 언론을 규제하려는 「출판물에 관한 임시조치법」을 마련하였다. 이 법안은 발행인·편집인을 처벌할 수 있을 뿐만 아니라 신문·잡지·통신 등을 허가·취소·발행정지·발매금지·삭제·말살 등 언론기관을 광범위하게 처벌할 수 있도록 만들었다. 그러나 언론계의 일치단결된 반대투쟁으로 문제의 언론규제법은 폐기되었다. 자유당은 장기집권을 획책하면서 강압정치를 기도하게 되고 언론에 대한 규제조치도 점점 강경하게 취하려고 했으나, 그때마다 각 신문은 이에 저항하여 그러한 기도를 좌절시켰다.

당시 신문은 정부에 아부하고 곡필하여 독재정권의 시녀 노릇을 하는 여당지와 독재정치를 극력하게 비판하는 입장의 논조를 펴는 야당지, 그리고 그 양자의 중간노선을 취하는 중립지가 있었다. 특히 야당지에 대한 탄압은 강경하여 1955년 3월 동아일보에 대한 정간조치, 같은 해 9월 대우매일신문에 대한 테러사건과 1959년 4월 경향신문에 대한 폐간 조치는 그 대표적인 사건이었다

2. 언론과 4 · 19 혁명

언론은 경향신문의 폐간으로 잠시 위축당한 듯하였으나 1960년 정·부통령 선거가 벌어지자 악랄한 언론통제에 대해서도 두려워하지 않고 정부와 여당에 대한 비판과 공격을 가하였다. 이승만 독재정권 12년 동안의 그 어느 때보다도 치열한 언론투쟁이 벌어졌다 1960년 3·15 선거의 부정·불법·협잡을 낱알이 목로하고 부정선거를 규탄하는 학생시위가 전국적으로 확산되고, 4월 19일 서울에서 대학생들이 시위에 참여하여 혁명의 도화선이 되자, 이러한 의거과정을 신문이 소상하게 보도하여, 학생과 국민들에게 강력한 영향을

주었다. 4·19의 시위군중은 독재정권의 시녀 노릇을 하던 서울신문을 불태워 응징하였으며, 야당지의 취재차량이 지나가면 환영의 뜻을 표시하곤 하였다.

4·19혁명의 성공은 신문의 활약이 없었다면 불가능하였다고 말할 정도로 큰 역할을 하였다. 이승만 대통령의 하야 성명 이후 신문은 학생들의 정치에 대한 자세를 일깨워 주고 혼란을 질서로 이끌어갈 필요를 역설하여 언론의 본래 기능을 성실하게 수행하기도 하였다. 자유당정권 말기의 언론은 테러, 구속, 정간, 폐간 등의 온갖 고난을 무릅쓰고 용기와 저항으로써 그 사명을 충실하게 이행하여 자유언론을 끝내 쟁취할 수 있었다.

3. 4·19 후의 언론자유와 부패언론

자유당 정부가 붕괴된 뒤 7·29선거때까지의 사태수습과 새로운 공화국을 수립하기 위한 과도정부가 약 3개월 동안 존속되었다. 이 시기의 언론정책은 법률적 측면에서 볼 때 자유당 정부와 차이가 없었으나 법률적 제약이나 제도로 인한 규제는 사실상 받지 않고 언론은 자유롭게 활동할 수 있었다. 4·19가 민중의 힘에 의해 이루어졌으므로 과도정부도 언론출판에 대한 국민의 기본권을 존중하지 않을 수 없었다. 새로운 헌법이 제정되고 이 헌법에 따라 허가제로 되어 있던 신문·통신 등의 발행권은 등록제로 변경되었다.

미군정시대부터 14년 동안 적용해 온 발행허가제의 군정법령 제 88호가 폐지되고, 1960년 7월 1일 「신문 및 정당 등의 등록에 관한 법률」을 제정·공포함으로써 누구나 등록만으로 신문·통신을 발행하고 출판물을 낼 수 있게 되었다.

이 법안은 전문 5조 부칙 2항으로 구성되어 있고 제 1조에 연 1회 이상 발간하는 신문 기타 정기 간행물을 발행하고자 하는 자는 소정의 구비서류를 갖추어 제출하면, 등록신청에 형식상 불비가 없는 한 3일 이내에 공보실장은 등록해야하고, 정확한 이유없이 등록을 하지 않은 때는 그 기간이 끝나는 날에 등록된 것으로 본다고 규정하고 있다.

이렇듯 신문발행의 완전한 자유가 보장되자 크고 작은 신문사, 통신사가 전국 각지에 쏟아져 나오게 되어 우리나라 신문 역사상 그 유례를 볼 수 없을 만큼 많은 정기간행물이 등록되는 기록을 남겼다. 정기간행물의 등록제가 실시된 지 8개월 후인 1961년 2월 말 현재 국무원 사무처의 집계에 의하면 4·19 이전에 709종이던 것이 1,594종으로 격증하였다. 종류별로 보면 4·19 이전에 41종이던 일간신문이 124종이 되었고, 주간신문은 136종에서 513종으로 일간통신은 14종에서 285종, 월간은 400에서 488종, 기타 간행물은 118종에서 184종으로 등록건수가 각각 늘어났으나 그 사이 자진 폐간된 것도 일간신문이 12종, 주간신문이 44종, 통신이 24종, 월간이 30종 계간과 연간을 포함한 기타가 9종이나 나왔다.⁴⁾ (<표 1> 참조)

4·19 이전과 단순히 등록건수만 비교하면 일간이 3배 이상 주간은 4배 가까이, 일간통신은 무려 20배가 넘는 증가율을 보였다. 이러한 격증현상은 신문발행의 자유를 누리게 되자 일어난 자연스러운 현상이었으며, 이전에 신문발행권이 커다란 이권이었던 경험을 가진 사람들이 앞으로 발행의 제한이 있을 줄 모른다는 기대로 한 사람이 203종의 일간신문을 등록한 경우도 없지 않았다.⁵⁾

등록된 수효는 많았지만 실제로 간행된 숫자는 그보다 훨씬 적었다. 일간신문의 경우만 보더라도 1961년 2월말 현재까지 등록되었던 일간신문은 124종이었으나 12종이 자진

폐간함으로써 112 종만 남아 있었으며, 이 중에서도 신문의 납본의무 등을 이행하지 않아 정부에서 3 차례에 걸쳐 일간신문 20 종을 검찰에 고발 조치하였다. 이때 실제로 발행되었거나 명맥을 유지하고 있던 일간신문은 서울 47 종, 경기 3 종, 충북 2 종, 충남 4 종, 전남 9 종, 경북 5 종, 경남 5 종, 강원 1 종, 제주 2 종 등 모두 82 종이었다. 이들 신문들 중에는 그날그날의 용지를 대기도 어려운 형편인 것도 있었으며, 운영난을 견디지 못하여 휴간하고 있었던 것도 포함된 숫자이다.

1960 년은 1 인당 국민소득이 100 달러 미만이고 문맹율도 27.9%나 되고 도시인구는 700 만명으로 인구의 도시집중률이 겨우 28%로 경제 ·사회 ·문화적인 상황이나 기존 발행되고 있는 신문들이 신문경영만으로 흑자를 내는 곳이 10 개신문사도 안된다는 점을 고려할 때 신문 등의 양적 증가는 비정상적인 것으로 언론에 대한 사명감이나 자본도 없이 언론기관을 소유하고 활동하여 야비한 방법으로 돈벌이나 다른 불순한 목적을 꾀하려는 의도도 적지 않았다. 기자의 봉급이 최저생활 보장도 되지 않은 신문사가 많았으며, 그나마 제대로 소정의 봉급이 지불되는 신문사는 드물고, 운영난을 빙자하여 체불되기가 일쑤였으며 무급기자도 적지 않았고, 오히려 취재원에서 뜯어낸 돈을 상납하는 경우도 적지 않았다. 언론기관의 양적 증가는 일부 사이비 언론이 횡행하게 되었으며, 전국적으로 읍 ·면 단위까지 사이비기자들이 만연하여 민폐와 관폐를 끼치면서도 당연한 권리를 행사하는 것처럼 행동하였으며, 중요 관공서나 이권이 있는 단체에 출입하는 기자가 수백명에 이르는 곳이 많았다.⁶⁾ 사이비 언론과 기자는 국민들의 비판과 혐오의 대상이 되었으며, 무책임한 기사로 인한 고소사건이 빈발하였고, 심지어 부패기자 축출 데모가 일어날 정도로 심각하였다.

4·19 이후 1 년간은 정치적인 혼란이 계속되었으며, 새로운 부정부패를 막지 못한 무능한 민주당 정권은 급속도로 성장한 언론의 위력 앞에 규제와 손길을 뺄 수가 없었으며, 법적으로나 제도적인 면에서 언론출판의 자유를 거의 무제한으로 보장할 수 밖에 없었다. 이무렵 신문보도에 의하여 피해를 당한 당사자들은 집단적인 항의사태가 많았다. 4 · 19 혁명 이후 사회에 만연한 집단시위는 언론계에까지 미치게 되었다. 1960 년 5 월 21 일 연세대 학생들이 한국일보에 연재중인 정비석의 연재소설 「혁명전야」 내용에 항의하는 데모를 벌여 부득이 연재를 중단하였으며, 6 월 1 일에는 동아대 학생들의 부산일보사 습격사건으로 20 일간을 휴간했고, 대전일보는 청주대 학생의 집단항의와 압력을 받아 제대로 신문을 발간하지 못하였으며, 부산의 민주신문 역시 백여명의 부녀자가 침입하여 난동을 부리는 시련을 당했다. 이밖에도 동아일보는 송문고교생들의 데모위협을 받았으며 신앙촌의 박태선 장로 신도들의 습격을 받아 커다란 사회문제가 되기도 하였다. 각지에서는 특정신문에 대한 불매운동이 벌어지기도 하였다.

민국일보는 1961 년 4 월 2 일자 신문에서 「굴레벗은 말 <언론자유> <4 월 신문>과 사이비 기자의 생태」를 특집으로 다루고 「신문망국론의 근원」을 분석하면서 『돈주고 사는 (기자)중에 눈꼽만한 험만 있으면 이리떼처럼 덤벼드는 기자들의 <교대공갈>에 울상인 기관장들』이라는 중간 제목으로 당시 언론풍조를 개탄하였다.⁷⁾ 중앙부처의 한 고위관리는 기자들의 무절제한 사무실 출입에 대해서 「복흥부의 공무원 수는 장차관 합쳐서 50 여명인데 신문 ·통신사에서 보낸다는 기자 수는 60 여명에 달한다고 하니 한 관리가

기자들의 희망대로 5 분씩만 시간을 내주어도 5 시간은 관리 본연의 직무가 중단되는 셈이다. 그들 중에는 문을 차고 들어오는 자가 있는가 하면 몇 시간씩 비서실에서 부당한 개인적인 요구를 하고 있는 자도 있어 집무에 큰 지장이 되고있다」⁸⁾고 설명하면서 기자 가운데 부패한 사람이 많은 것은 적절한 보수를 주지 않는 언론기관이 많기 때문이라고 비난하였다.

4·19 이후 격증한 신문사·잡지사·통신사 등은 전국에 지사·지국을 설치하고 기자를 두어 진정한 언론자유와 책임을 망각하고 불공정한 보도로 사회혼란을 가중케 하였으며, 대부분은 공무원이나 정치인·사회 인사들의 약점을 추적하고 이들을 위협 공갈하여 생계를 잇는 수단으로 기자증을 사용하였으며, 5·16 당시 기자증을 소지한 사람이 1만 6천에 이르렀다고 하니 그들은 폐해가 얼마나 심했는가를 미루어 짐작할 수 있다고 하겠다. 사이버 언론기관과 악덕기자의 횡포에 대한 원성이 경향각처에 높아지자 차츰 언론자유는 한국에 적합하지 않다는 비관론이 나오기까지 하였다. 「신문망국론」이 나올 정도로 자유는 방종으로 흘렀으며 반사회적인 타락현상까지 나타나 사회적 책임을 저버리고 언론의 사명을 다하지 못하였다고 볼 수 있다.

IV. 5·16 후의 언론통제와 자유화 운동

1. 언론사 정비와 수난

1961년 5월 16일 군사쿠데타는 그 후 19년간 우리 나라 언론에 말할 수 없는 시련과 커다란 변화를 가져오게 하였다. 군정당국은 쿠데타가 발생하자마자 비상계엄을 선포하고 「반혁명」에 대한 언론을 금지하고 일체 출판물에 사전검열을 실시하여 언론자유를 허용치 않았다. 군사정부는 언론계에 대하여 대대적인 정비를 단행하기 시작하였다. 5월 23일 군사정부는 포고 제 11호를 공포하여 신문은 제작에 소요되는 제반 인쇄시설을 갖춘 것과 통신은 통신발행에 필요한 송수신시설을 갖춘 자에 한해서만 발행할 수 있다고 하여 완전히 허용되었던 신문발행의 자유를 짓밟아 버려 4·19 후 전국에서 신규로 발행된 대부분의 신문이 거의 도태되어 버렸다. 공보부가 발표한 바에 의하면 계속 발행될 수 있는 신문은 일간신문 39종, 주간신문 32종 그리고 통신이 11종으로 대폭 축소되었는데, 이는 4·19 전 자유당 말기에 있었던 숫자보다 적은 것으로 그때와 비교하면 일간신문이 2종 통신이 9종이 각각 줄었고 주간신문의 경우는 더욱 커다란 시련을 당하여 437종이 등록이 취소되어 불과 32종만 남게 되었다. (<표 1> 참조) 군사정부당국은 사이버 언론의 정비와 함께 전국 각지에서 사이버 기자의 숙청을 단행하였고, 많은 기자들이 필화사건으로 구속된 일이 많았다. 5·16부터 약 1년간 기자의 신분으로 체포·구금 혹은 기소된 인원은 960명에 달하였는데, 이 가운데 신문이나 통신은 제작상 빚어진 사건에 관련된 사람은 141명이었고, 그 나머지는 공갈 528명, 사기 100명 등으로 구분하였다.⁹⁾ 이러한 언론숙청은 대체로 국민의 환영을 받았고, 살아남은 언론기관의 지지를 받았다. 민주당정권 시대에는 무제한의 언론자유를 누렸으나 많은 언론인들의 무책임과 방종·부패 때문에 커다란 수난을 당하게 된 것이라고 하겠다. 사실상 정리되지 않고 남은 언론기관도 기업적으로 자립할 수 있는 곳은 많지 않았으며, 기자의 봉급수준도 생활급에 미치지 못한 곳이 많았다.

〈표 1〉 정기 간행물 등록상황

	4·19전 (60.1.1)	4·19후 (61.2.28)	5·16후 (61.10.1)
일간신문	41	112	39
주간신문	136	469	32
일간통신	14	261	11
월간	400	458	178
기타	118	175	83
계	709	1,475	348

2. 강력한 규제시도와 반대운동

군정 당국은 무책임한 언론과 사이버 언론기관의 정비를 언론정책의 주요 목표로 삼고 있어 자연스럽게 언론자유는 위축을 받게 되었다. 언론인들이 새로운 사태에 대처하기 위한 언론의 자유규제 조치는 시급한 과제였다. 이러한 상황에서 언론인들은 편집인협회 임시총회를 소집하고 그 동안 준비 중이던 신문윤리위원회 회칙과 신문윤리 실천요강을 채택하고, 언론의 자율규제를 통하여 군사정부의 언론통제에 대처하려고 하였다. 한국신문윤리위원회는 군사정부의 양해 아래 1961년 9월 12일 정식으로 출범되었다.¹⁰⁾ 이는 언론인들이 언론윤리를 향상시키기 위한 자발적인 모임이라는 점에서 그 의의가 컸다. 그러나 군사정부는 언론인들의 자율적인 규제의 노력에 대해서 부단한 관심을 보였으나 돌연 1962년 6월 군사정부가 언론풍토를 쇠신시키기 위하여 지금까지 조·석간제를 단간제로 만들고, 일간지의 일요일 발행금지 그리고 신문발행에 엄격한 시설기준을 두어 거액의 자본이 없이는 신문사를 차릴 수 없게 하는 등의 내용을 담은 새로운 언론정책을 내어 놓았다.¹¹⁾

이어서 7월 하순에는 국가재건 최고회의는 전문 8조 및 부칙으로 된 「신문등 등록법안」을 내놓았다. 이 법안은 신문 등을 발행하려는 사람은 공보부에 등록을 하도록 하였는데, 특히 사실이 아닌 신문기사에 의하여 명예를 훼손당한 자에게 손해배상청구의 권리를 부여하였고, 1년 이내에 4회 이상 타인의 명예를 훼손하는 기사를 게재하는 신문은 등록을 취소한다는 규정을 두어 언론에 대한 강력한 규제를 정부가 할 수 있도록 된 것이었다. 결국 이 법안은 시행되지 않고, 이듬해 12월 12일에 「신문 통신 등의 등록에 관한 법률」을 공포하여 고성능 운전기를 비롯해 신문발행에 필요한 모든 시설을 갖추어야 한다는 것을 구체적으로 밝혀 놓아 기존의 신문만 존속하게 하고 새로운 신문매체의 출현을 사실상 봉쇄 시켜 버렸다.

1964년 한·일 회담 반대와 박정권에 대한 반대가 절정에 달했던 6월 3일 비상계엄령을 선포하고 다수의 학생과 언론인·교수 등을 구속하였다. 언론계가 학생을 선동하고 무책임한 보도를 한다고 하여 언론을 규제하는 입법으로 「언론윤리위원회법」을 제정하여 언론계의

격렬한 반대에도 불구하고 집권당만으로 이 법안을 통과시켰고, 8월 5일 정부는 임시각의에서 이를 의결·공포하였다.

언론계는 8월 10일 「악법철폐 전국 언론인 대회」를 개최하여 500여명의 신문·방송·통신·잡지에 종사하는 언론인 대표가 모여 악법철폐를 요구하고 목적달성까지 어떤 고난도 무릅쓰고 언론자유 수호를 위해 끝까지 싸울 것을 다짐하였다. 8월 17일에는 일간신문·통신·방송 등 19개 언론사의 기자가 모여 「한국기자협회」를 결성하고 「윤리위법」 시행에 끝까지 반대 투쟁할 것을 선언하는 결의문을 채택하였다.¹²⁾ 정부는 유형·무형의 압력을 언론사에 가하여 법의 시행을 강행하려고 하였으나 반대운동이 전국민적으로 일어나자 시행을 대통령의 자비에 의하여 일시 보류한다는 방침으로 언론파동이 수습이 되고 말았다. 이 사건은 우리나라 언론역사상 오래 기억되어야 할 자유언론투쟁으로 폐기 일보전까지 이르게 한 투쟁이었으나 보류형태로 수습된 것은 「승자도 패자도 없는」 싸움으로 끝났다. 이 언론윤리위원회법은 그대로 시행 보류된 채 존속하다가 1980년 12월 26일 언론기본법이 제정되면서 비로소 폐기되었다.

3. 언론 통폐합과 어용화

5·16 이후 언론기관의 대폭적인 정비와 그 이후의 등록억제로 1960년대에는 신문사의 수가 별로 증가하지 못하였으나 공화당정권은 언론의 자유를 제약하면서도 국가의 고도경제성장과 더불어 언론매체도 기업적인 호황을 누리게 되었다. 1970년대 언론기관의 통폐합은 대체로 지방신문의 「1도 1사제」와 3대 통신사의 단일화라는 두 가지 방향이 구체적으로 제시되었다. 1971년 12월의 국가비상사태 선포와 국가보위에 관한 특별조치법에 이어 1971년 10월의 비상계엄령과 헌법 개정으로 급격한 체제 변혁 속에서 많은 시련과 변모를 겪었다. 이른바 10월 維新을 전후로 하여 정부는 언론정화의 일환으로 사이버 기자와 취약한 언론기관의 정비를 강력하게 추진하였다. 정부는 1971년말 지사·지국 등 판매 망의 정비와 지방주재기자의 대폭 감축 및 프레스카드제의 실시를 내용으로 하는 정화정책을 장려하였다. 1971년말 현재 전국의 기자수는 7,090명(취재 5,589명, 내근 1,451명, 해외주재 50명)에 이르고 있으며, 그 2/3에 가까운 4,364명이 지방에 편재하고 있고, 전국에는 지사·지국·보급소 등 각종 명목으로 보급망이 7,298개에 이르고, 보급 업무만을 담당해야 할 지사장, 지국장 70% 이상이 취재를 빙자하여 취재 대상처를 출입하여 폐단이 많았으며, 지방신문과 중앙의 하류신문의 평기자 평균 봉급이 생계비에 훨씬 미달하고 있으며, 지방주재기자 중 21.4%는 무보수이고, 대부분 저임금으로 출입처에 생계를 의존하고 금품강요, 신문강매, 이권개입, 광고임의계재 등 언론을 빙자한 갖가지 사회적 폐단의 근원을 이루고 있었다.¹³⁾

언론정화 작업을 정부가 추진하여 취재기자를 줄이고 신문사의 지사·지국의 숫자를 감축시켰으며, 정부 각 부처의 출입기자실과 기자수를 대폭 줄이는 조치를 취하여 각 신문사에서는 취재기자의 감원사태가 일어났다. 1972년부터는 부실하거나 영세한 신문사를 통폐합시키기 시작하였다. 22개의 지방신문이 14개로 감소되어 부산·경북·전남에서만 2개의 일간지가 발행되고있어, 이른바 1도 1지 또는 1도 2지의 체제를 갖추게 되었다.¹⁴⁾ 이러한 통폐합 조치는 정부의 압력과 종용에 의해 촉진되었다.

유신정권의 언론통제의 한 수단으로 수행된 신문사의 통폐합은 자유언론 측면에서는 커다란 위축과 퇴보를 가져왔다. 이 무렵 언론은 독과점적인 위치로 기업적인 성장을 하였지만 많은 시련을 겪어야만 했다. 1972년 10월 이후 계엄기간 중에 비상국무회의에서 제정 및 개정된 여러법률과 그 실시를 위한 입법·사법의 제반 조치 등이 언론에 제약을 초래하였으며, 중앙정보부등의 직·간접의 언론간섭과 탄압은 계속되었다. 1971년 4월 15일 동아일보 기자들은 자유언론수호대회를 개최하고 꺼져가는 언론자유 불씨를 되살리기 위해 불퇴전의 자세로 일어날 것을 선언하기에 이르렀다. 이 운동은 즉각 다른 언론사 기자들의 호응을 얻어 요원의 불길처럼 전국으로 퍼져 나갔다. 이러한 움직임에도 불구하고 언론자유 제약은 계속되어 근본적인 개선은 이루어지지 못하였다.

1979년 10월 26일 박정희 대통령의 죽음은 18년간에 걸친 장기집권의 막을 내렸으나, 힘의 공백기를 틈타 새로운 군부세력이 등장하여 교묘한 방법으로 언론을 탄압하면서 무력화 시켜나갔으며, 마침내는 한국언론의 구조를 체제언론으로 완전히 변형시켜 버렸다. 비상계엄이라는 이름 아래 철저한 사전검열로 언론의 숨통을 눌렀으며, 1980년 7월 중순부터는 반정부 언론인을 「숙정」하기 시작하여 전국에서 무려 711명이나 직장에서 쫓겨 나갔으며, 신문·방송·통신 등 언론매체의 통폐합이 그 해 11월에 단행되고, 이어서 언론기본법이 제정되어 완벽한 체제언론이 완성되었으며, 문공부 안에 홍보조정실이 생겨 매일 같이 「보도지침」을 만들어 언론매체에 시달하면 이에 순종하는 보도를 행했으며, 정권유지에 해롭다고 판단되는 일체의 기사·논쟁은 아예 게재하지 못하도록 하여 언론을 정치권력의 시녀로 만들었다. 강압에 의한 언론통제는 한계가 있었으며, 자유민주주의를 갈망하는 국민의 열망은 마침내 언론자유를 열게 하였다.

1987년 국민들의 6월 항쟁으로 6·29 선언이 나타나서 기성언론에도 민주화 바람이 불었고, 마침내 언론기본법이 폐기되었으며, 그 대체법인 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에 의하여 새로운 일간신문의 발행이 가능하게 되었다. 1980년도 언론통폐합으로 중앙 종합일간지 6종, 지방신문 10종, 경제지 2종 등 25종의 일간지의 허용에서 정부의 특혜적인 조치로 스포츠지 1개지만 증가할 수 있었던 경직된 언론상황이 현재는 새로운 일간신문의 대량 증가로 신문의 자유경쟁시대의 길목에 와 있다고 하겠다.

V. 맺는말

이상에서 해방 이후 우리나라 언론상황을 권력의 언론에 대한 규제와 언론의 자유 신장의 측면에서 살펴 보았다. 권력은 언론의 독립성이나 자율성을 규제·제한하려고 하며 더 나가서는 권력에 종속시키려고 부단히 시도하였으며, 언론은 정부를 비판하고 견제하는 사회세력으로 권력의 감시자 역할을 수행하려고 하였으며, 때로는 언론의 정도에서 벗어나 무절제한 방종에 흐르기도 하였다. 해방 이후 정부의 규제 없이 신문이 발행될 수 있었던 시기는 해방 직후의 미군정 초기와 4·19 이후 민주당 정권에서의 짧은 기간뿐이었다. 이 두 시기를 제외하면 언론은 권력의 규제를 받아 끊임없이 대립·갈등의 양상과 때로는 굴복·협력·밀착의 밀월양상을 보였다.

언론자유가 보장된 기간은 언론자유와 기본적인 조건의 하나인 신문발행의 자유를 향유한 시기와 거의 일치하며 일간신문의 발행 종수는 언론통제의 정도에 따라서 감소하거나 증가하였다. 미군진주 이후 신문의 「등기제」를 규정하여 발행의 자유를 최대한 허용했던 것을 1년도 못가서 신문발행의 「허가제」로 후퇴하게 되었다. 그 후 미군정 당국은 정기간행물의 신규허가를 당분간 금지시키는 조치를 취했다. 허가제가 실시되던 직후인 1946년 10월말 현재 일간신문 발행 종수는 56종이었으며, 정부수립 이후 좌파경향의 신문 폐간이 많았으나 새로운 신문의 창간도 적지 않아 6·25 전체인 1949년에는 54종이나 발행되었고, 전쟁을 치루는 동안 감소되어 자유당 정권말기에는 41종이 발행되던 것이, 4·19 이후 신문 발행의 허가제가 등록제로 되자 115개의 신문이 등록되기도 하였으나 실제로는 1961년 2월말 현재 82종의 일간신문이 발간되고 있었다. 5·16 군사쿠데타로의 무자비한 신문정비의 영향으로 39종의 일간지만 남게 되었으며, 이 습자도 운영난 등으로 문을 닫는 신문이 차츰 나타나 1962년 7월 현재 33개로 떨어져 해방 이후 가장 적은 숫자를 기록하게 되었고 이듬해부터 몇 개의 새로운 신문들이 창간되어 신문의 숫자는 다소 늘어났다. 1969년도에는 일간지의 수가 41개로 증가하여 자유당 말기의 수준에 이르렀다. 이 숫자는 한 두해 변화없이 지속되다가, 유신독재체제의 확립을 전후로 실시된 신문통폐합으로 1973년에는 32종으로 감소되었고, 1980년도 언론통폐합 조치로 다시 25종으로 대폭 감소해 버렸다. 국민여론에 커다란 영향력을 미치는 가장 대표적인 언론매체인 일간신문의 독과점형태 속에서는 진정한 언론자유는 찾아 볼 수 없었으나, 6·29 선언 이후 언론기본법의 폐기와 그 대체법의 공포로 신규 신문이 쏟아져 나올 예정으로 있고, 정부의 신문에 대한 제반규제가 철폐됨으로써 우리나라도 앞으로 신문의 자유경쟁시대가 도래하리라고 본다.

주

- 1) 「대전일보 30年史」, 대전일보사, 1979, p. 79.
- 2) 박권상, '미군정하의 한국언론에 관한 연구' 「신문과 방송」 1987년 10월호 p. 67.
- 3) 최릉, 「한국신문사」(일조간, 1970) p. 430.
- 4) 신문편집인협회보, 1961년 4월 5일자 5면, '4·19 후 사태난 간행물, 고발·자진폐간만 이백종 넘어'
- 5) 「한국신문연감」 1968년판(한국신문총회, 1968.4)PP .598 ~625.
- 6) 임근수, '언론발전 30년' 「광복 3십년」 서울대 대학신문사, 1977, p. 248.
- 7) 정진석, 「한국언론사연구」(일조명, 1983) p. 336.
- 8) 당시 복흥부의 차균희차관이 관훈클럽 주최 '신문을 진단한다'라는 심포지움에서의 발언 「신문연구」 1961년봄호, PP. 26~29
- 9) 광복산 '5·16 혁명과 언론' 「한국의 언론」(문화공보부, 1968. 12) p. 344.
- 10) 동아일보, 1961. 9. 12. 사설.
- 11) 광복산, 위 논문 PP. 353~354
- 12) 한국기자협회, 기자협회보, 제 1호, 1964 11. 10.
- 13) 최채욱, '프레스 카드' 「저널리즘」, 1976, 가을호, PP.148~153.

14) 박정규, '한국지방신문의 사적 고찰' 「언론연구」 창간호, 1987. 계명대지방언론연구소, p. 14.

- 고려대학교 정치외교학과, 서울대 신문대학원, 서울대 대학원 신문학과(문학박사)
- 저술: 조선왕조시대의 전근대적 신문에 대한 연구, 「개화기의 외국 뉴스고」, 「한국지방신문의 사적고찰」, 「언론사로 본 70년대의 징」 외
- 현재 청주대학교 신문방송학과 교수