

국내 언론법과 언론법제연구의 변천

정 진 석

한국외국어대 신문방송학과 교수

I. 머 리 에

우리나라 최초의 근대 신문인 한성순보가 출현한 것은 1883년 10월 31일이었다. 이 신문은 정부기구인 통리위문 산하 박문국에서 발행하였으므로 신문발간에 대해 특별한 법적 근거는 마련하지 않은 상태에서 신문을 발간하기 시작하였던 것이다.

창간 이듬해인 1884년 1월 10일자 한성순보 제 10호에 실린 「화병범죄」와 제 11호(2월 7일) 「화병징변」이라는 기사를 문제 삼아 중국의 북양대신 이사장이 4월 30일 우리나라 정부에 항의하는 외교문서 「조회」를 보내온 적이 있었지만 이 문제는 외교사안으로 그쳤을 따름이었고, 신문 기사를 규제할 법적인 근거가 마련되어 있지는 않았다.

한성순보는 1884년 12월 4일의 갑신정변으로 박문국의 시설이 파괴되었기 때문에 신문발행이 중단되었다. 그러나 조선정부는 신문발행의 필요성을 깊이 인식하여 일본으로부터 인쇄기계를 사들이고 한성순보보다 더욱 발전된 형태의 신문을 발간할 준비를 서두르게 되었다. 이리하여 1886년 1월 25일에는 한성주보로 제호를 바꾸어 새로운 신문을 창간하였는데 순보가 폐간되고 주보의 발행을 준비하고 있던 어간인 1895년 5월 26일 정부는 「국내우편규칙」(대조선왕국 칙령제 124호)을 공포하였는데 이 규칙에는 우리나라 최초로 신문의 「인가」와 「우송물 취급」에 대한규정이 포함되었다.

그 후 언론은 여러 종류의 법적인 규제를 받으면서 일제치하와 해방 후의 정치적 변혁의 와중에서 성장해 왔다. 그러나 초창기의 한국 언론은 언론의 자유를 확대한다는 당면문제에 집착하면서 언론법제에 관한 연구에는 크게 관심을 기울이지 않았는데 언론법제에 관한 연구가 본격적으로 이루어진 것은 1960년대부터였던 것으로 볼 수 있다.

그러나 1960년대에는 주로 국민의 기본권으로서의 언론의 자유에 관한 법적인 문제에 관심을 기울였던 데 비해서 1981년 언론중재위원회가 발족한 이후로는 언론자유와 신장이라는 문제와 함께 언론의 책임, 언론의 프라이버시 및 인권침해 문제 등에 관한 법제연구도 활성화되기 시작하였다. 1961년의 신문윤리위원회 결성과 1981년의 언론중재위원회 발족은 언론법제연구를 촉진하는 계기가 되었다.

이 글에서는 일제 이전까지의 언론법제를 살펴본 뒤에 해방 이후의 언론법제연구의 변천에 관해 알아보고자 한다.

II. 최초의 언론관계 법규들

1. 「우편규칙」과 「관보편제」

1895년 5월 26일에 공포된 「국내 우편규칙」(대조선왕국 칙령 제 124 호) 제 6 조 제 4 항은 「관보와 매월 1 회 이상 발행하는 신문지 잡지 급 학술에 관하는 강의록 혹은 보고서 등」을 제 2 종 우편물로 규정 하였다. 신문 잡지와 관보가 포함된 제 2 종은 제 1 종인 신서나 제 3 종(서적, 책자, 각종의 인쇄물과 사진, 서, 도서, 영업품의 견양 혹은 양식과 농산물의 종자)보다 훨씬 저렴한 우편료를 규정하는 특혜를 주었고, 신문의 발행에 관하여 다음과 같은 규정을 두었다.

「제 2 종 우편물은 관보 외는 미리 기 발행인으로서 기 표제와 급 매일 혹은 매월에 기차 발행할 만한 사유를 기한 서면에 본지 일개를 견양으로 첨부하고 농상공부에 보내어 인가를 받고 매 호에 농상공부 인가라 하는 표기를 견하기 용역케 인쇄하미 가흠 기 부록은 본지의 표제와 연 월을 부기하야 본지에 첨부하되 단 책자 등은 첨부하미 가치 아니하고 단 본지의 중량 보담 초과치 아니하미 가흠 전 2 항 차제에 의치 아니하는 자는 제 3 종 우편물로 하미 가흠」(동 규칙 제 19 조)

이와 같은 법령이 제정된 것은 아직 민간신문은 발간되기 전이었으나 장차 민간신문의 출현을 염두에 두었던 것으로 볼 수 있다. 아마 이는 일본의 우편제도와 그에 따르는 법적 규정을 모방하였기 때문일 것이다.

이리하여 그 후에 출현한 민간신문인 독립신문을 위시한 모든 신문들은 이 규정에 의하여 농상공부의 허가를 받고 우편요금의 할인혜택을 받게 되었다. 이 우편규칙은 벌칙조항으로서 「농공상부의 인가를 득치 못하고 우편물에 농상공부 인가한 문자를 용하는 자는 태 80 에 처」한다고 규정하고 있어서 이 규칙은 신문에 대한 특혜와 더불어 벌칙도 규정하고 있었다.

이 벌칙조항은 신문을 우편으로 송부하는 경우에 한하여 적용되는 것이었으므로 우편법령상 우편물의 제한에 불과한 것이었지만, 당시에 우편발행을 위하여는 당국의 인가를 먼저 얻어야 하는 것으로 인식되었기 때문에 이 규칙은 신문발행에 대한 일반적 제한근거로 간주되었다.¹⁾

한성순보의 후신으로 창간된 주보는 1888년 7월에 폐간되고 말았으므로 민간신문이 창간될 때까지 한동안은 신문 없는 상태가 계속되었다. 민간신문이 나타나기 전이었던 1894년 8월 초에는 정부에서 「관보」를 창간하였다. 관보는 관보 과에서 발행하였는데 1895년 7월 17일(규 5월 25일)에 관보발행에 관한 법률인 「관보규정」을 제정하였다. 관보가 발행되기 시작한지 1년 후에 제정된 이 규정은 그 후 1907년 12월 11일에

「관보편제」를 제정 공포할 때까지 관보 발행의 기준이 된 것으로, 정기간행물에 관해 공포된 우리나라 최초의 규정이었다. 전문이 5개 항으로 된 이 최초의 「관보규정」은 관보의 게재사항, 편집 마감시간, 관보의 공휴일 휴간, 보급방법 등을 성문화한 것이다.²⁾

2. 신문조례 초안 제정

1895년 2월 17일에는 일인들이 한성신보를 창간하여 격일간으로 발행하기 시작하였다. 독립신문이 창간되기 13개월 전이었다. 한성신보는 1년 뒤인 1896년 1월 23일에

농상공부의 인가를 받았는데 이는 우리나라에서 처음으로 정부가 신문의 발행을 「인가」 한 것이다.

2개월 남짓 지난 뒤인 4월 7일에는 독립신문이 창간되었는데 처음에는 농상공부의 인가여부를 밝히지 않았다가 11월 19일자 제 98호부터 제호아래에 「건양 원년 사월 칠일 농상공부 인가」임을 기재하여 독립신문은 창간하면서부터 농상공부의 인가를 받았음을 명기하였다. 그런데 독립신문의 영문판인 The Independent는 이 보다 앞서 10월 17일자 제 84호부터 「명치 29년 9월 14일 체신성 인가」라고 기재하기 시작하였다. 이는 일본 체신성의 인가일자일 것으로 보이는데 일본에 우송하는 경우의 우편료 감면을 위한 것으로 생각된다.

1898년 1월 1일에 창간된 주간 협성회회보는 1월 26일 농상공부의 인가를 얻었는데 4월 9일부터 매일 신문으로 발행하기 시작하였고, 비슷한 때에 창간된 대한신보(1898. 4. 10. 창간 4. 6. 농상공부 인가)와 대국신문(1898. 8. 10. 창간 : 8. 8. 농상공부 인가)도 농상공부로부터 인가를 받았다.

황성신문은 1898년 9월 5일에 창간되었으나 이 신문은 3월 2일에 창간된 경성신문의 인가를 그대로 계승하여 발행한 것이다. 경성신문은 창간된 지 6일 후인 3월 8일에 농상공부의 발행 인가를 받았기 때문에 황성신문의 인가는 3월 2일자로 되어있다.

그러나 농상공부는 신문발행을 허가하는 관서였을 뿐이고 신문기사가 형사적인 문제를 야기하였을 때 그 책임을 추궁하여 규제할 수 있는 권한은 없었다. 아관파천 직후인 1896년 2월 18일자 한성신보는 조선의 국체를 모독하는 기사를 실었고 4월 19일에는 또다시 한국 국민과 정부를 격분케 하는 「동요」라는 것을 실어 큰 물의를 일으켰는데 조선정부는 주한 일본공사관에 항의하는 조회문을 보내어 외교 문제화된 일이 있었으나 한성신보에 대해서 법적인 책임을 묻지는 못하였다.

1898년 5월 16일에는 배제학당 학생회인 협성회가 발행하던 매일신문이 외교문서 내용을 보도하여 러시아와 프랑스는 대한제국 정부에 항의하고 신문제작에 관련된 사람을 문책하라고 여러 차례 요구하였으나 그때에도 정부는 어떠한 법적 조치도 취하지 않았다. 그때까지는 신문을 규제할 수 있는 법적인 장치가 마련되어 있지 않았다는 점과, 한성신보의 경우 일인들이 발행하는 신문이었기 때문에 조선정부가 법적인 제재를 가할 수 없었다는 문제가 있었으며 매일신문은 문제된 기사가 열강세력의 한국침탈을 반대하는 내용이었으므로 정부에서 적극적으로 규제할 생각이 없었다는 점 등이 복합적으로 작용하였던 것이다.³⁾

그런데 고종이 이해 10월 30일자로 5개조의 조칙을 내릴 때에 내부와 농상공부가 각국의 예를 본떠 신문조례를 제정하라는 내용이 들어 있었으므로 내부가 신문조례 제정을 맡게 되었다. 내부는 신문조례를 마련하여 1899년 1월 중추원으로 넘겼으나 중추원은 이 조례에는 너무 가혹한 규제조항이 많다 하여 「개명한 각국에서 요사이 통용으로 쓰는 신문조례를 본떠 수정안을 만들기로」 하였다. 중추원은 남궁억, 이시우, 박승조 3인을 신문조례 수정위원으로 선출하여 이 수정위원들이 원안 36조 중 3조문을 삭제하고 전문노조로 수정하여 3월 4일 의정부로 돌려보냈으나 시행되지는 않았다.⁴⁾

최초로 초안이 마련되었던 신문조례의 구체적 내용은 남아 있지 않고 폐기시킨 이유도 알 수 없지만 2월 1일자 독립신문 「잡보」와 황성신문 3월 3일자 기사에 의하면 그 내용은 일본의 신문지조례를 모방했던 것이 분명하며 가혹한 규제조항이 많다는 언론계의 반발 때문에 시행되지 않았던 것 같다. 독립신문은 1월 27일자 논설에서 이 법을 비판하였고 이어서 2월 1일자에서는 이제 일본도 이 법을 시행하지 않는데 「대한정부에서는 하필 남의 나라 좋은 것은 본뜨지 않고 구태여 남의 나라에서 국민을 위하여 쓰지 않고 내어버린 신문조례라는 것을 어디 가서 궁수먹득 하여 본국 국민의 개명을 기어코 손해 하는지」 모르겠다고 신랄히 비판했다.

일본의 신문지조례는 1875년(명치 8년)에 공포된 것으로 저촉된 신문에 대한 폐간, 정간은 물론 언론인의 구속 등 가혹한 규제조항으로 「신문의 공포시대」를 초래한 악법이었다. 그 후 일본도 1897년(명치 30년)에 또 한번 대 개정을 가하였는데 대한제국의 내부는 일본의 구 신문조례를 모방한 것이었다.

III. 대명률, 형법의 조언률, 광무신문지법

1. 무고률, 형법의 명예훼손, 광무신문지법

이러한 법률 외에도 한말에 신문이 명예훼손 또는 허위보도라 하여 고소당한 사건은 있었다. 1898년 7월경 대한황성신문이 경기도 과천군수 길영수로부터 피소당한 사건을 시초로 해서,⁵⁾ 1899년 3월 이인영이 독립신문을 고소한 사건이 있었으며, 같은 해 5월에는 궁중을 지키는 무감들이 대국신문을 고소하여 취재기자 채규하에게 태 60대에 1년 징역의 중형이 선고되었다. 대국신문 사건은 신문지법이 제정되기 전이었으므로 대명률을 적용하여 무고를 반좌률로 다스렸는데 정정보도나 금전에 의한 보상이 아니라 체형으로 해결하였던 것이다.⁶⁾ 형법의 조언률도 언론을 규제하는 법률이었다. 조언률은 1905년 4월에 제정된 대한제국의 형법 제 404 조에 「타인의 관계되는 언단을 출하여 시비가 전도하거나 분쟁함에 치하는 자는 태삼십하되 인하여 일반관리의 명예 손해에 관한 자는 이등을 가」 하도록 규정하고 있었다. 명예훼손은 형법의 조언률을 적용하며 이에 위반하는 경우 태 30대를 때리도록 하였는데 관리의 명예를 훼손하면 가중 처벌한다는 것이었다. 1907년 3월에는 만세보가 전남관찰사 심상익 으로부터 피소 당한 사건과⁷⁾ 1909년 4월 장성신문 사장 류근이 진주관찰사 황철로부터 피소 당해 태 10대의 유죄판결을 받은 사건 등은 「조언률」이 적용된 사건이었다.⁸⁾

대한제국부터 일제 기간에 걸쳐 언론법 가운데 가장 널리 알려지고 언론에 결정적인 영향을 미친 악법은 이완용 내각이 1907년 7월 24일에 법률 제 1호로 공포한 「신문지법」이다. 이 법은 흔히 「광무신문지법」으로 불리는 것으로 일제 치하를 거쳐 해방 후 대한민국 정부가 수령된 이후까지도 언론의 골격을 규정하는 동시에 탄압의 총기로 악용되었다. 이 법의 특징은 첫째, 신문발행의 허가제와 보증금제를 두어 행정당국이 새로운 신문의 출현을 억제할 수 있도록 하여 신문의 발행을 근원적으로 봉쇄할 수 있도록 하였다. 둘째, 발행인 · 편집인 · 인쇄인은 당국의 허가를 받도록 하여 허가당국이 신문 종사자에 대한

심사권한을 갖도록 하였으며 셋째, 신문발행의 사전검열이 가능하도록 하였다. 신문에 대한 사전검열은 명문으로 규정하지는 않았으나 매회 발행에 앞서 발간할 신문지 2 부씩을 내부와 관할 관청에 납본케 하고, 일정한 사항에 대해서는 게재를 금지할 수 있게 하였다.⁹⁾ 넷째, 신문이 발행된 뒤에도 사후통제를 가능케 하여 신문에 대한 행정처분과 사법처분을 가하도록 하였다. 행정처분은 사안의 경중에 따라 ①기사의 삭제, ②신문의 발매금지, ③압수, ④ 발행정지, ⑤발행금지의 처분을 가하도록 하였으며(제 21 조), 사법처분은 벌금 또는 3 년 이하의 징역에 처하는 외에도 인쇄시설까지 몰수할 수 있는 엄격한 처벌규정(제 25~32 조)을 두고 있었다.¹⁰⁾

신문지법이 제정되기 전과 그 이후까지 대한제국 시대에 언론을 규제한 법령은 7 개였던 것으로 보는 학자도 있다. 그것은 ① 형법(1905. 4.29. 법령 제 3 호), ② 치안규칙(1906. 4. 7. 통감부령 제 10 호), ③ 신문지법(1907. 7. 24. 법률 제 1 호), ④ 보안법(1907 7. 27 법률 제 2 호), ⑤ 출판법 (1909. 2. 23. 법률 제 6 호), ⑥ 신문지규칙(1908. 4. 30. 통감부령 제 12 호), ⑦ 출판규칙(1910. 5. 28. 통감부령 제 20 호)이다.¹¹⁾

그러나 이 법령들 가운데 통감부령으로 공포된 「신문지규칙」과 「출판규칙」은 일본인들이 한국 내에서 언론활동을 할 때에 적용한 법령이므로 한국인들과 직접적인 관계가 없는 것이었다. 또한 언론규제의 내용이 포함되어 있는 규칙이기는 하지만 사실은 한국인과 일본인의 언론활동을 구분하여 일본인들에게 특혜를 주었던 법령이다. 이 규칙에 근거하여 일인들은 신문 발행을 허가제가 아닌 제출제로 하여 한국인에 비해 훨씬 완화된 법적 규제를 받았기 때문에 오히려 한국에서 일인들의 언론활동을 보호하는 측면이 있었던 것이다.¹²⁾

IV. 일제하의 행정처분과 사법처분

1. 행정처분과 사법처분

일제하의 언론통제는 행정처분과 사법처분으로 대별할 수 있는데 행정처분은 앞에서 설명한대로 신문지법에 근거하여 ① 기사의 삭제, ② 신문발매금지, ③ 압수, ④ 발행정지, ⑤ 발행금지의 5 단계가 있었다. 이에 비해 사법처분은 크게 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 첫째는 이른바 「정치의 변혁」과 「안녕질서의 방해」로 독립사상의 고취와 공산주의사상 등의 과격사상의 탄압이었다. 이에 대한 처벌로는 광무신문지법, 보안법, 제유 제 7 호, 치안유지법 등을 적용하였다. 「보안법」은 광무신문지법이 공포된 바로 다음인 1907년 7월 27일 법률 제 2호로 공포된 것이다. 이 법은 「안녕질서를 유지하기 위하여」경찰이 결사와 집회를 해산할 수 있고(제 1, 2 조), 「가로나 기타 공공한 처소에서 문서 도주의 게시와 반포와 낭독 또는 언어와 형용과 기타의 작위를 하여 안녕질서를 문란할 우가 유함으로 인할 시에는 그 금지를 명」할 수 있도록 하였다(제 4 조). 이어서 제 7 조는 「정치에 관하여 불온의 언론과 동작 또는 타인을 선동과 교사 혹은 사용하며 또는 타인의 행위에 간섭하여, 치안을 방해한 자는 오십 이상의 태형, 10 개월 이하의 금고 또는 2 개년 이하의 징역에 처함」이라고 규정하고 있다. 「제영

제 7 호」는 3·1 운동 발발 직 후인 1919년 4월 15일 총독 하세가와(장곡천호도)가 공포한 「정치에 관한 범죄 처벌의 건」을 줄여서 부르는 것으로 독립운동을 탄압하기 위한 치안법으로 제정되었다. 전문 3조의 이 간단한 법령은 제 1 조에 「정치의 변혁을 목적으로 다수 공동하여 안녕질서를 방해하거나 또는 방해하려고 한 자는 10년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.」고 규정하고 있다. 여기서 「정치의 변혁을 목적으로」라는 극히 추상적이고 포괄적이며 불명확한 개념을 실체로서 정하여 독립운동과 언론을 탄압하는데 사용하였던 것이다.¹³⁾

「치안유지법」은 1925년 4월 22일 일본에서 공포된 것인데 한국에서는 이 해 5월 8일 「치안유지법을 조선, 대만 및 사할린에 시행하는 건」(칙령 제 175 호)을 공포하여 이를 시행하였다. 이 법은 특히 일본 「국체 또는 정체를 변혁하거나 사유재산제도를 부인하는 것을 목적으로 결사를 조직」한 자를 처벌하도록 되어 있었는데 무정부주의자, 공산주의자, 일본의 식민통치를 반대하는 독립 운동가들의 처벌에 그 목적이 있었다.

이상의 법령 외에도 「조선불온문서임시취체영제령」(제 13 호, 1936. 8. 8.), 「신문지 등 게재제한령」(칙령 제 37 호, 1941. 1. 21.), 「언론출판집회결사 등의 임시취체법」(법률 제 97 호, 1941.11. 19.), 「조선임시보안령」(제령 제 34 호, 1941.12. 26.), 총독부 경무국 도서관의 「검열표준」을 비롯하여 군 관계의 여러 규제가 있었다.¹⁴⁾

2. 형법의 명예훼손

한일합방 후 일제는 언론의 명예훼손에 관해서 신문지법과 아울러 1907년에 제정된 일본의 형법 제 34 장 「명예에 대한 죄」를 적용했다. 명예훼손은 「공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 그 사실의 유무를 불문하고 1년 이하의 징역 혹은 금고 또는 5백 원 이하의 벌금에 처한다.」(230 조)는 조항에 이어 「사실을 적시하였다 하더라도 공연히 사람을 모욕한 자는 구류 또는 과료에 처한다.」(231 조)고 하여 비록 공익을 위해서 보도한 기사라도 명예훼손에 관해서 수사기관이 자의적으로 해석할 수 있도록 처벌의 범위를 제한 없이 넓혀 놓았다.

신문지법과 형법의 명예훼손 조항은 친일파나 지방의 말단 관리들이 이를 즐겨 악용하여 사실보도에 대해서 까지도 기사내용이 자신의 명예를 훼손하였다 하여 고소를 제기하는 일이 자주 있었고, 이런 경우에는 취재기자는 물론이고 본사간부까지 구속되는 사례가 많았다. 1925년의 경우 명예훼손으로 언론인이 피소 당한 사건 가운데 동아일보 지상에 보도된 것만 하더라도 16건이 발견되는데 실지로는 이보다 더 많은 사건이 있었을 것이므로 명예훼손을 악용한 언론탄압의 실상을 짐작할 수 있다.¹⁵⁾

일제 하에는 언론에 의한 명예훼손에 관한 논문도 나오기 시작하였다. 1930년 7월에 창간된 언론전문지 「철필」에는 변호사 양윤식(1960년대에 서울변호사회 회장)이 「명예훼손죄란 어떤 것인가」라는 논문을 실었고, 일인들이 발표한 언론법 관계 논문은 다음과 같은 것이 있다.

관본 원, 「신문지형사범의 특질과 범의」, (「경무상보」, 1927. 9~10.) 제 257 호~258 호
법정경찰신문, 「명예훼손죄: 명예훼손 등은 무언가」 (동아법정신문, 1931. 2. 20.)

관본 원, 「신문지와 명예훼손죄」, (법정경찰신문, 1933. 1. 5.)

윙기청삼, 「명예권의 보호와 신문기사」, (법정경찰신문, 1933. 5. 20.)

V. 해방 후 언론의 자유와 책임인식

1. 1981 년까지 364 종의 언론관련법

해방 후 정치적으로는 서구식 민주주의를 추구하면서 민주주의 근간이 되는 언론의 자유를 보장해야 한다는 당위성은 인정되었으나 법적으로, 또는 정치적으로 완전한 자유를 누리지는 못하였다. 따라서 언론은 자유를 확보하려는 투쟁과 이를 억압하려는 작용과 반작용이 되풀이 되었다.

시대상황의 변화에 따라 수많은 언론관계 법령들이 공포되었다. 헌법도 여러 차례 개정을 거듭했고, 그때마다 언론에 관련되는 조항도 바뀌었다. 언론 소관부처인 정부 공보기구도 공보처-공보실-국무원사무처-공보부-문화공보부-공보처로 그 명칭과 규모, 그리고 관장업무가 여러 차례 변천을 거듭하였다.

신문을 비롯한 도서, 출판 등 인쇄매체의 등록과 발행에 관련되는 법규를 비롯하여 방송, 광고, 연극, 영화 등 각기 다른 대중전달 수단을 규제하는 여러 법령들도 기술의 발달과 시대 상황의 변화에 따라 이루 헤아리기 어려울 정도로 새로 제정되고 그것이 바뀌기도 하였다. 또한 선거법, 군사관계법, 계엄법, 형법, 민법 및 세법 등에도 일상 취재활동과 언론경영에 관련되는 부분이 많이 포함되어 있다.

1982 년에 관훈클럽 신영연구기금이 편찬한 「한국 언론법령 전집」에는 해방 이후부터 1981 년까지 공포된 헌법, 각종 법률, 법령, 고시, 훈령, 예규들이 수록되었는데 이 전집에 수록된 언론관계 법령을 정리한 결과 모두 364 종이나 되었고, 그 가운데는 수차례의 개정을 거듭한 것들도 많아서 개정령까지 합하면 공포된 법령의 실지 건수는 760 여 가지가 넘는다. 언론관계 법령을 공포한 정부기관은 공보처, 내무부, 국방부, 문교부, 상공부, 체신부, 교통부, 각 도, 그리고 입법부, 사법부에 이르기까지 광범하다. 그러므로 여기서 그 변천과정을 자세히 살펴보는 것은 어려운 일이다.

2. 언론의 책임과 신문윤리강령 제정

언론계와 학계에서도 언론자유를 신장을 위한 투쟁과 더불어 1950 년대 중반 무렵부터는 언론의 인권침해에 점차 관심을 기울이기 시작하였다. 1957 년 4 월 7 일 신문편집인협회가 창립되면서 채택한 신문윤리강령에서 「타인의 명예와 자유」를 다음과 같이 규정하였던 것이 그러한 관심의 표명이었다.

「신문은 특히 개인의 명예를 존중하여야 하며 공공의 이익이 아닌 호기심 또는 악의에서 개인의 권리나 감정을 침해할 수 없다.」 3 년 뒤인 1960 년에 4 · 19 가 일어 난 이후에는 언론자유가 제한 없이 허용되고 발행의 자유가 보장되면서 수많은 신문들이 나타나고 있었기 때문에 자연히 언론의 질적인 저하가 뒤따르게 되었다. 이때 언론계에서도

자율정화를 위한 논의가 일어나기 시작하였다. 그러나 언론의 자유와 책임이 조화를 이룰 수 있도록 해 보려는 언론자체의 노력이 구체화되기 전에 5·16이 일어났다.

5·16 직후 군사정부는 국가재건최고회의 포고 제 11 호를 공포하고(1961년 5월 23일) 신문의 일제정비를 단행하면서 언론통제의 차원에서 언론의 윤리와 책임문제를 제기하였다. 이해 7월 28일 국가재건최고회의 공보실은 법제사법위원회가 기초한 「신문 등 등록법안」을 발표했다.

「책임 있는 언론의 창달」을 목적으로 한다는 이 법안은 제 6 조에 명예훼손 기사의 게재를 금지하는 조항이 들어있었는데, 신문과 통신이 사실이 아닌 기사를 게재하여 타인의 명예를 훼손하였을 경우에는 피해자가 손해배상을 청구할 권리를 갖도록 하고 1년 이내에 3회 이상 타인의 명예를 훼손하는 기사를 게재하거나 또는 사실을 갖추지 못했을 경우 등록을 취소하도록 규정하고 있었다. 이 법은 정식으로 제정-공포되지는 않았는데, 3년 후인 1964년에 공화당이 국회통과까지 시켰던 언론윤리위원회법과 근본적으로는 같은 취지였다. 최고회의가 「신문 등 등록법안」을 발표하자 언론계는 대응책을 서둘렀다. 3일 뒤인 7월 31일, 한국신문편집인협회는 한국 신문윤리위원회회칙을 인준하였고, 1957년 4월 7일에 채택하였던 신문윤리강령을 개정하였다. 이어 8월 25일에는 윤리위원회 위원장에 대법관을 지냈던 변호사 김세완을 선출하고 9월 12일에는 신문윤리위원회를 창립하였다.

윤리위원회는 창설 후 처음에는 제소사건만을 다루었으나 1964년 공화당정권이 언론윤리위원회 법을 제정하려고 시도하자 자체에 심의실을 설치하여 전국의 신문을 매일 자율적으로 심의하도록 했다. 언론의 책임과 윤리문제를 법에 따라 다룰 것이 아니라 언론계가 스스로 책임을 강조함으로써 외부의 간여를 방지하겠다는 취지였다.

이리하여 지금까지 법률에 의해서만 다루어왔던 명예훼손 및 인권침해 문제를 언론계가 자율적인 기구를 가지고 다룰 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 신문윤리위원회는 자율기구였기 때문에 언론침해를 법에 호소할 수 있는 길은 그대로 열려 있어서, 피해자가 언론을 상대로 윤리적 측면에서 해결할 수 있는 방법과 함께 법에 의해 피해를 보상 받는 길도 공존하게 된 것이다.

신문윤리위원회가 설립되면서 언론의 책임과 이에 따르는 윤리에 대한 개념은 진일보하였다. 윤리위원회가 그 기능을 강화한 이듬해인 1965년에는 36건에 이르는 많은 제소가 있었으나 해가 갈수록 제소건수가 줄어들다가 1978년 이후에는 단 한 건의 제소도 없게 되고 말았다. 이는 윤리위원회의 설립 취지가 매우 이상적이었음에도 불구하고 그 기능에 있어서 시대상황에 부응하지 못한 점이 있기 때문이었던 것으로 볼 수가 있다.

1981년 언론중재위원회가 설립된 이후에는 한국에서도 이제는 언론이 자유의 신장이라는 근원적인 문제를 추구하는 동시에 이에 따르는 책임을 심각하게 인식하는 추세로 바뀌고 있다. 언론에 의한 인권의 침해를 방지하고 보상하는 문제에도 관심을 기울여야 할 단계가 되었다는 인식이 언론과 법조계, 정부 및 정치권, 그리고 국민들 사이에 하나의 공감대를 형성하기 시작하였다. 이는 언론침해에 대한 구제제도의 당위성에 대한 언론계의 새로운 인식, 인권과 명예를 중요시하는 사회의 전반적인 추세, 일반 국민의 권리의식 양양 등의 요인이 복합적으로 작용하였던 때문으로 볼 수 있을 것이다.

VI. 1945 년 이후의 언론법 연구

1. 1950~1970 년대

해방 후에 나온 명예훼손에 관한 논문으로는 1954 년 3 월호 「신천지」에 민병훈이 「언론자유와 명예훼손」이라는 글을 실었고, 1959 년 2 월 관훈클럽이 발행한 「회지」(「신문연구」의 전신)에 이주호가 「사적 비밀보존권과 보도의 자유」(Quill 지에 실린 Fred S. Siebert 의 논문 초역)라는 글을 실으면서 아마도 처음으로 Privacy 라는 용어를 소개하였다. 이주호는 프라이버시를 「개인의 비밀보존권」으로 번역 하였다. 1950 년대에는 석사학위 논문도 나오기 시작하였다. 서주실의 「언론 출판의 자유와 사적 고찰」(부산대, 1957)을 비롯하여 이규종의 「매스커뮤니케이션의 통제에 관한 특수연구」(동국대, 1958), 한상범의 「언론 출판의 자유의 한계를 논함」(동국대, 1960)이 있었다.

그러나 언론법제관계 저서가 처음 나온 것은 1960 년대였다. 국내의 저서보다는 외국 서적의 번역을 살펴보면 1965 년에는 고명식과 박권상은 공역으로 「근대 국가와 언론자유 : Edward G. Hudson, Freedom of Speech and Press in America(을유문화사, 373 면)를 출간하였다. 이 책은 영국과 미국의 언론자유가 확립되기까지의 법과 언론 자유사상의 변천을 살펴보고 미국 헌법과 수정 헌법 제 1 조 채택의 배경, 「명백하고도 현존하는 위험」의 기원과 이 원칙의 확립과정 등을 깊이 있게 다룬 책이다. 김준환은 J. 에드워드 제랄드의 「언론의 사회적 책임」(법문사, 1966, 316 면)을 번역 출간하였는데 이 책은 제목과는 달리 언론의 본질과 생태를 설명하기 위해서 쓴 것이다.

이규종-한병구는 프레드 시버트, 테오도어 피터슨, 윌버 슈람이 공동으로 저술한 Four Theories of the Press(1956)를 번역 하여 「매스컴 4 이론」(보문각, 1968, 268 면)이라는 제목으로 출간하였는데 언론이 국가나 사회에 따라서 전혀 다른 형태를 취하면서 서로 다른 목적으로 봉사하게 된 원인과 배경이 무엇인가를 규명하고자 하는 책이다. 그 내용은 언론과 관련된 각 나라의 이데올로기와 사회체제, 인간과 국가와의 관계 등을 고찰한 것이기 때문에 제도적, 법적인 문제가 기본적인 골격을 이루고 있다. 이 책은 같은 역자의 이름으로 1982 년에 대학문화사에서 다시 출판하였고, 1991 년에는 양대인이 번역하여 「언론의 4 이론」이라는 제목으로 나남에서도 나왔다.

1960 년대에 처음 나온 언론 윤리에 관한 저서는 「한국의 신문윤리」(한국신문윤리위원회, 1965, 244 면)였다. 신문윤리위원회가 1964 년 여름의 언론파동 이후에 자체에 심의실을 설치하고 그 기능을 강화하면서 최석영, 정충양, 엄기형, 최준, 김증한, 이한용에게 공동 집필을 의뢰하여 발행한 것이다. 제 1 부에서 신문윤리위원회를 설치하게 된 배경과 현실, 언론파동에 있어서의 신문윤리위원회 역할, 그리고 보강된 위원회의 기능, 활동개황 및 운영절차 등을 서술하여 그 존재 의의를 확인하고 그 맡은 바 임무에 대해 명시하였고, 제 2 부에서는 신문윤리위원회의 한국적 특성을 비롯하여 그 이전 5 년 동안 처리된 결정들을 분류 검토하고, 제 3 부에서는 위원회의 업적을 통계적으로 살펴보았다.

한국신문편집인협회는 1967 년에 「언론과 법률」(매스컴관계세미나, 제 3 집, 164 면)을 발행하였다. 편집인협회는 매년 개최하는 매스컴관계세미나 가운데 언론과 법률에 관한 주제를 세 차례 가졌는데 그 첫 번째가 1967 년 3 월 유성에서 개최한 것으로 이것을 책으로

엮은 것이다. 이 세미나에는 「언론에 관한 법사조」(이항영, 고대법대 교수, 변호사), 「언론과 실정법」(정현준, 한국일보 논설위원), 「언론의 자율규제」(김증한, 서울대 법대 교수)의 3개 주제였는데 언론과 법률에 관한 본격적인 세미나는 이때가 처음이었다. 언론법과 관련된 편집인협회의 두 번째 세미나는 1971년의 「국민의 기본권과 언론」(매스컴관계세미나, 제 7집, 148면)이었다. 이 세미나는 편집인협회와 대한변호사협회가 공동으로 주최한 것으로 전태일 분신자살 사건 이후 언론이 국민의 기본권을 지켜주어야 한다는 사명감을 배경으로 하여 개최한 것이다. 주제는 (법제면에서 본 인권)(양준모, 변호사), 「기본권과 언론」(박상일, 한국일보 논설위원)이었다. 편집인협회의 세 번째 세미나는 이보다 10년 뒤인 1981년에 열린 「언론기본법과 신문」(매스컴관계세미나, 제 17집, 162면)이었다. 언론통폐합이 강행되고 언론기본법이 제정된 직후에 개최된 세미나로 「언론기본법, 그 입법 정신면에서의 소견」(이수정, 청와대 정부비서관), 「언론기본법상의 새로운 제도」(박용상, 판사), 「언기법과 언론의 문제점」(유재천, 서강대 교수)이 있다. 언론학 교수가 펴낸 처음이자 본격적인 연구서는 장용의 (언론과 인권/한미 언론법과 판례의 비교연구)(선명문화사, 1969, 465면)이다. 이 책은 국내외의 언론법 관계 「참고문헌 서지」까지 첨부하여 당시까지의 연구로는 가장 깊이 있는 작업을 한 저서이다. 민주주의의 기초, 한미양국 헌법상의 언론자유, 언론 출판의 자유에 대한 제한과 보장의 한계, 한미 양국 헌법 판례상의 제한과 보장, 명예권과 명예훼손의 본질 및 범주, 언론과 개인법익 침해, 방송과 명예훼손, 언론과 사생활의 권리로 구성되었는데 언론에 대한 판례, 명예훼손, 사생활 침해 등을 깊이 있고 포괄적으로 다룬 저서이다. 특히 제 7부 「언론과 개인법익 침해」(p. 201 이하)는 구체적인 법원의 판례와 신문윤리위원회의 결정사건을 예시하여 연구한 내용으로 우리나라 언론법 연구의 수준을 끌어 올린 연구서였다. 서정우, 차배근, 최창섭이 공동으로 저술한 「언론통제이론」(법문사, 1978, 460면)은 언론에 대한 「통제를 분석함으로써 책임 있는 자유를 지향」한다는 목적을 지닌 책이다. 분석의 범위를 크게는 언론체계나 기자의 수문장 과정(Gatekeeping Process)에서부터 작게는 통상적인 의미의 통제까지를 포함하고 있는 것으로 「통제」가 반드시 자유의 반대개념은 아니며 통상적으로 이해하고 있듯이 부정적인 개념만은 아니라는 관점에서 쓰여진 것이다. 통제의 유형은 (정치적(법적) 통제), 「경제적 통제」, 「사회적 통제」, 「정보원에 의한 통제」, 「내적 및 자율적 통제」로 구분하여 이전까지의 정치적-법적 통제에 국한하였던 연구의 범위를 그 밖의 다양한 분야로 확대하였다. 1970년대에는 다음과 같은 박사학위 논문도 나오기 시작하였다. 안용교, 「국민의 알 권리에 관한 연구」, 건국대, 1975. 2. 한상범, 「한국인의 법의식의 법 사회학적 연구」, 동국대, 1975. 2. 변재옥, 「정보화 사회에 있어서의 프라이버시권리 : 미국의 경우를 중심으로」, 서울대, 1979.2.

2. 1980년대 이후

1980년대는 언론의 자유와 통제가 반복된 시기였다. 1980년 상반기는 유신정권이 무너지고 이른바 「서울의 봄」으로 불리던 자유의 봄바람이 불어오기도 하였으나 곧이어 군사정권의 강제적인 언론 통폐합과 언론기본법의 제정으로 언론의 구조를 크게 바꾸어 놓았다. 그러나 1987년의 6·29 선언 이후에는 민주화가 추진되면서 언론은 점차 자유를 회복하게 되었다. 강한 논란의 대상이 되었던 언론기본법도 폐기되었다.

1981년에는 언론중재위원회가 설립되어 기존의 신문윤리위원회와 함께 언론피해구제기구로서의 활동을 시작하였다. 중재위원회는 계간 연구지 「언론중재」를 발행하고 있으며, 매년 발행하는 「언론중재사례집」(1988년도 사례집부터는 「연차보고서」로 개칭)과 부정기적으로 「언론관계판례집」을 발행하여 중재위원회가 설립된 이후부터 언론법제에 관한 논의와 연구가 활발하게 이루어지게 되었다. 이는 새로운 언론 상황에 대처한다는 측면도 있었고 국민들이 자신의 권익을 보호하겠다는 의식이 높아진 때문이기도 하였다.

1980년대 이전까지는 주로 언론의 자유를 신장하기 위한 법적 연구에 초점을 맞추었다면 1980년을 고비로 그 이후부터는 언론의 책임, 개인의 명예훼손, 언론침해의 구제 문제 등에 관심을 기울이게 되었다는 차이점이 있었다. 액세스권, 반론권, 초상권 같은 문제가 새로운 연구의 대상으로 부각되기 시작하였다. 명예훼손에 대한 민사, 형사 사건의 판례들도 관심의 대상이 되었다.

관훈클럽이 발행하는 「신문연구」 1980년 여름호에 실린 팽원순의 「언론법제 윤리연구」에 의하면 당시까지 언론법제 관계 논문은 법학자나 법률가에 의해 쓰여진 것이 대부분으로 그들이 언론법연구에서 주역을 담당해 왔다.¹⁶⁾ 팽원순은 언론법 연구의 방법으로는 ①법 해석학적인 연구, ②법 이론의 연구, ③비교법적 연구, ④역사적 연구, ⑤법 사회학 연구의 5 유형이 있는데 우리나라에서는 법 사회학 연구만을 제외하고 다른 연구들은 고루 시도되고 있는데 이론연구 가운데는 언론자유와 그 제약에 관한 헌법 이론이 압도적 다수를 점하고 있는 것으로 평가하였다.

당시까지 법학자 가운데는 김철수, 한상범, 변재옥, 안용교 등이 있었고, 법률 실무자들 중에는 이병린, 이병용, 박용상, 한승헌 등이 주로 매스컴 법규의 적용과 관련된 실지문제에 관해 전문적인 의견을 표시 해왔다.

1980년대에는 신문관련법 만이 아니라 방송관련법, 광고관련법, 저작권법 등으로 연구의 범위도 크게 확대되었다. 1987년 이후에는 각 언론사의 노조결성으로 노동관계 법도 중요한 연구대상이 되었다. 이와 같은 연구를 더욱 촉진한 것은 언론중재위원회가 발행하는 계간 연구지 「언론중재」의 역할도 컸다. 「언론중재」는 법률전공의학자, 현직 판사와 변호사, 언론학 교수, 현역 언론인을 망라하여 언론피해 구제와 언론법에 관련된 전문적인 논문과 국내외의 언론관계 판례, 중재사례를 게재하여 이 분야 연구에 자료를 제공해오고 있다.

1980년대에 처음 나온 언론법 관계 자료집으로는 관훈클럽 신영연구기금의

「한국언론법령전집 : 1945~1981」(1982, 956면)이 있다. 해방 이후부터 1981년까지 공포된 헌법, 각종 법률, 법령, 고시, 훈령, 예규들을 수록하였는데 법령집의 편찬은 언론관계 법령들은 어떤 것이 있는가를 체계적으로 분류해 보는 동시에 이러한 법령들이 해방 이후에 변천해온 과정을 살펴본 것으로 방대하고 종합적인 법령집이다. 이 전집에

수록된 언론법령은 364 종인데 개정령을 합하면 공포된 법률의 실지 건수는 760 여 가지가 넘는다.

엄기형의 「신문윤리론」(일지사, 1981, 572 면)은 신문윤리위원회의 사무국장과 심의실장을 역임한 저자가 언론의 사회적 책임이론과 각국의 신문윤리 자율규제 제도, 한국신문윤리위원회의 설립배경 등을 고찰하고 한국신문윤리위원회가 창립된 이후의 「결정」 사례를 분석 평가한 것이다. 이 책은 신문법제 또는 언론관계 판례 연구와는 달리 신문의 자율규제에 초점을 맞추어 연구한 것이 특징이다.

박용상은 현직 판사이며 법학박사로 1980년대 이후에 활발한 연구 활동을 병행하고 있다. 「언론의 자유와 공적 과업」(교보문고, 1982, 377 면)는 언론기본법에 관해 언론계와 학계에서 논란이 제기되고 있던 때에 출간한 책이다. 저자는 「언론의 자유에 대한 역사적 이해를 바탕으로 하여 자유주의적 경향을 대표하는 미국 연방대법원의 판례이론과 독일의 언론자유에 대한 제도적 이론을 연구대상으로 삼았다」고 말한다. 제 1 부는 세계 정신사적 관점에서 인간의 사상표현에 대한 권력의 규제와 그에 대한 자유의 투쟁과정, 제 2 부는 자유주의 언론의 최고봉을 이룩한 미국에 있어서 언론의 자유의 한계와 내용에 관한 연방대법원의 판례이론, 제 3 부는 독일에서 전개된 언론의 공적과 언론에 대한 연구가 중심으로 되고 있다.

팽원순의 「매스커뮤니케이션 법제이론」(법문사, 1984, 427 면)은 1980년대 들어 제 5 공화국의 헌법과 언론기본법 제정, 법정기구인 언론중재위원회의 창립 등으로 표현의 자유이론에 관한 논문들이 많이 발표되고 이 분야에 대한 관심이 높아지던 시기, 즉 언론과 법과의 관계를 체계적이고 과학적으로 파악하고자 하는 노력이 나타나던 때에 쓰여진 연구 성과의 하나이다. 이 무렵에 국내에 소개된 매스미디어에 대한 「엑세스권」과 「반론권」, 「정보공개제」 등을 담고 있는 것이 특징이다.

김지운은 특히 국내외의 신문윤리위원회에 관해 전문적인 연구를 진행해온 학자다. 「신문윤리위원회의 비교연구」(성균관대 출판부, 1986, 266 면)는 그런 연구의 업적이다. 이 책은 「총론」과 「각론」의 2부로 나누어져 있는데 각국의 언론자율규제기구인 신문윤리위원회 또는 신문평의회가 「자기규율」과 동시에 「언론자유 수호」라는 2종의 목적을 지녔다는 전제 아래 대표적인 나라로 ① 스웨덴의 신문평의회와 옴부즈맨 ② 영국신문평의회 ③ 인도신문평의회 ④ 한국 신문윤리위원회를 비교 연구한 것이다.

김동철의 「자유언론 법제연구」(나남, 1987, 317 면)는 언론의 자유에 관한 법률적 문제를 검토하는 한편, 언론보도와 관련되는 시민의 권익, 법률상 책임의 귀속문제, 프라이버시와 엑세스권 등 자유언론이 당면하고 있는 법제상의 제 문제를 다룬 11 편의 논문을 엮은 것이다. 이 책에서 특히 중점을 둔 내용은 자유언론과 국가기밀보도의 문제이다. 국가의 이익과 자유언론이라는 대립적인 문제를 놓고 우리나라와 미국, 일본의 사법부는 어떻게 다루어 왔는지도 살펴보고 있다.

한병구의 「언론법제이론」(나남, 1987, 325 면)은 「매스미디어와 인격권」, 「언론자유 보장과제 법익의 보호」, 「매스 미디어와 명예훼손」, 「매스 미디어와 프라이버시권」, 「저작권」, 「반론권제도」, 「언론기본법의 특성」, 「외국 언론법」의 8장과

부록으로 구성 되어 있다. 제 7 장 「언론기본법의 특성」에 대해서는 언기법이 이 책이 출간되기 직전의 6·29 선언으로 폐지되었지만 저자는 「비록 폐지된다 하더라도 학문하는 데는 매우 중요한 역사이자 자료라고 사료되어 그냥 포함시키기로 했다」고 밝히고 있다. 제 8 장 「외국언론법」은 1983 년도판 World Press Encyclopedia 중에서 세계 주요 14 개국의 언론관계법을 발췌해서 번역한 것이다.

한국언론 연구원은 1987 년에 「언론인의 직업윤리」(언론연구원 총서 4. 522 면)를 발행하였다. 「세계의 신문윤리」(김지운), 「보도와 기자윤리」(팽원순)의 두 논문을 비롯하여 세계 유명 언론사의 직업윤리강령과 각국의 신문윤리기구를 소개 한 자료편이 많은 분량을 차지하고 있다.

한편 1980 년대에는 박사학위 논문도 여러 편 나왔는데 다음과 같다

박용상, 「출판의 자유와 공적 과업 :서독의 헌법이론을 중심으로」, 서울대, 1980. 8.

강경근, 「정보공개제도에 관한 연구」, 고려대, 1984. 2.

이경호, 「정보화사회에 있어서 프라이버시권의 보호 :개인 정보처리에 관한 프라이버시권의 법적 보호를 중심으로」, 동국대, 1986. 8.

김한성, 「언론 출판의 자유의 현대적 기능과 법적 통제에 관한 연구 : 미국 헌법 수정 제 1 조의 해석과 적용을 중심으로」, 연세대, 1987. 2.

류일상, 「한국 언론인의 공정보도에 관한 사회윤리성 연구」, 고려대, 1987. 8.

송길웅, 「미국 헌법상 표현의 자유의 기준에 관한 연구 : 유형별 이익형량원 cl(Definitional Balancing Test)을 중심으로」, 경남대, 1988. 8.

김배원, 「알 권리에 관한 연구」, 부산대, 1989.

3. 1990 년대

1990 년대에는 언론의 자율화 조치로 새로운 신문과 잡지가 많이 늘어나면서 언론의 사생활 및 인권침해, 불공정보도 등의 책임문제가 활발하게 제기되었다. 이에 따라 언론법제연구도 더욱 활발해졌다. 1990 년대에 나온 연구 업적들은 다음과 같다.

변호사이면서 한겨레신문 논설위원인 박원순은 「국가보안법 연구」(역사비평사)라는

3 권으로 된 책을 저술하였다. 제 1 권 「국가보안법 변천사」(260 면)는 1989 년에

출간되었는데 제 2 권 「국가보안법 적용사」(605 면)와 제 3 권 「국가보안법

폐지론」(259 면)은 1992 년에 출간되었는데 국가보안법에 관한 실증적인 연구서이다.

국가보안법은 1948 년에 제정된 이래 언론의 자유에 민감한 영향을 미쳐왔으므로 언론법

연구의 핵심적인 분야의 하나였다. 제 2 권에 수록된 「국가보안법주제별 적용사」는 제 1 장

언론의 자유와 국가보안법, 제 2 장 출판과 국가보안법, 제 3 장 문학 학문 예술과

국가보안법으로 나누어져 있는데 언론의 자유에 관한 내용이 대부분을 차지하고 있다.

제 3 권 제 3 부 「사상의 자유와 국가보안법」도 언론자유와 직접적으로 연관되는 부분이다.

저자는 1948 년에 제정된 국가보안법을 일제 치하의 치안유지법과 동일선상에 놓고

살펴보고 있다.

한병구 편 「언론법제통론」(나남, 1990, 457 면)은 언론법을 오랫동안 연구해 온 편자의 회갑을 기념하여 언론전공학자 17 명이 집필한 언론법관계 논문을 모은 것이다. 「언론의 자유」, 「기본권」, 「책임」, 「통제」의 4 부로 구성되었는데 변화하는 사회 환경 속에서 언론자유와 언론에 관련된 법과의 다원적 관계를 여러 학자들이 종합적으로 다룬 것이다. 유일상의 「언론윤리법제론」(아침, 1991, 501 면)은 언론의 자유와 책임에 관한 논리적 타당성을 검토하고 그 도덕적, 법적 근거를 분석하는 것을 주된 목적으로 쓰여진 언론윤리와 언론법제의 일반 이론서이다. 이 책의 특징은 자본주의체제를 비롯하여 사회주의체제 국가의 언론윤리 법제를 다룬 것이며 언론의 직업윤리와 공정보도 문제에도 관심을 기울이고 있다. 유재천은 John L. Hulteng 의 Playing It Straight : A Practical Discussion of the Ethical Principles of the American Society of Newspaper Editors 를 「언론윤리의 원칙과 실제」(을유문화사, 1992, 240 면)라는 제목으로 번역하였다. 이 책은 미국 신문편집인협회의 언론인윤리강령이 지향하는 원칙과, 그러한 원칙이 언론활동이라는 현실 속에서 어떻게 적응되며, 그런 가운데서 발생하는 문제들은 무엇인가, 그리고 그러한 문제들에 어떻게 대응해야 할 것인가에 대해 여러 가지 사례를 중심으로 고찰한 것이다. 부록으로는 국제 강령과 각국의 윤리강령, 국내의 신문-방송윤리 강령을 수록하였다.

김동민 편, 「언론법제의 이론과 현실」(한나래, 1993)은 김동민, 양건, 조병량, 안상운, 박형상, 유의선의 국내 교수와 변호사의 논문을 비롯하여 일본과 미국의 언론법 관계 논문 3 편을 수록한 책이다. 편자는 한국의 언론관련법들은 개인의 표현의 자유를 억제하는 반면에 언론기업의 이윤 추구를 제도적으로 보장해 주고 있으며, 미국의 연방 최고재판소도 언론 기업에게 「사상의 독점적 시장」을 견고하게 보호해 주고 있다는 비판적인 시각에서 이 책을 취였다.

한국신문윤리위원회가 발간한 「한국신문윤리삼십년」(1994, 908 면)은 1961 년 9 월 12 일 한국 신문윤리위원회가 창립된 이래 30 년의 역사를 기술하였다. 제 1 편 「총론」, 제 2 편 「신문윤리위원회발족」, 제 3 편 「언론파동 물 고온 언론윤리위법」, 제 4 편 「언론파동 후 윤리위를 강화」로 되어 있는데 제 4 편의 제 2 장 「윤리위서 심의 결정한 사례」가 전체의 3 분의 2 가량을 차지하고 있다. 30 년간 심의한 사례들을 30 개의 유형으로 분류하여 정리한 것이다.

1990 년대는 뉴 미디어, 언론환경의 국제화 시대가 시작된 연대이므로 언론법에 관한 새로운 연구도 나타났다. 종합유선방송의 출현을 앞두고 1992 년 7 월 1 일부터 종합유선방송법이 시행되었는데 이제성의 「종합유선방송법 개론」(기다리, 1993, 367 면)은 이 법을 해설한 책으로 제 1 장 서론에서는 종합유선방송에 대해 소개하고 제 2 장에서 제 6 장까지는 종합유선방송법을 해설하였다.

전영균의 「정보사회와 저작권」(법경출판사, 1993, 446 면)은 「지식 정보의 국제유통과 지적 재산」이라는 부제가 붙었다. 저작권법에 관해서는 그밖에도 여러 책들이 나왔지만 여기서는 언급을 생략하겠다.

1990 년의 박사학위 논문은 다음과 같다.

박철언, 「언론자유와 국가안보의 상충과 조화에 관한 연구 : 국가기밀에 대한 접근이용의 제한을 중심으로」, 한양대, 1990. 2.

황두환, 「한국 언론인의 직업윤리에 관한 연구」, 한양대, 1990. 2.
 김동민, 「한국 언론노동의 특성에 관한 연구」, 한양대, 1990. 9.
 임병국, 「한국 일간신문의 오보와 그 구제에 관한 연구」, 경희대, 1990. 9.
 이동훈, 「언론자유와 현대적 기능에 관한 연구 : 미국의 액세스권을 중심으로」, 성균관대, 1991. 2.
 차맹진, 「프라이버시 보호와 자기정보 통제권」, 인하대, 1991. 2.
 전영매, 「지식의 국제유통과 저작권에 관한 일 연구」, 한양대, 1992.

VII. 끝으로

앞에서 살펴보았듯이 우리나라 언론관계법은 한말에서 일제치하까지는 법이 언론에 대하여 적극적으로 통제를 가한 시기였던 것으로 볼 수 있으며, 1961년 이후 제3공화국 하의 「신문 통신 등의 등록에 관한 법률」은 법조문 상으로는 신문의 「등록」으로 되어 있는 것을 「허가」제로 운용하는 등 법조문과 일치되지 않는 법 집행이었으며 1980년대 제5공화국의 「언론기본법」으로 인해 법이 언론의 자유를 적극적으로 통제한 권위주의적 언론구조였다.

그러나 법이 언론의 자유를 보장하고자 한 시기도 있었는데 해방 후 미군정은 군정법령 제11호를 공포하여 일제시대의 언론 탄압조항이 포함된 12개의 법령을 폐기했고, 1945년 10월 30일 군정법령 제19호를 공포하여 정기간행물의 「등기제」를 실시하였다. 이로써 언론자유와 기본이 되는 발행의 자유가 확보되었다.

그러나 이듬해인 1946년 5월 29일 정기간행물의 등록제를 다시 「허가제」로 바꾸는 내용의 군정법령 88호를 공포하여 언론자유는 후퇴하였다. 군정법령 제19호가 공포된 1945년 10월 30일부터 동령 88호가 공포된 1946년 5월 29일까지의 약 7개월간과 4·19 후 1960년 7월 1일 민주당 정권이 정기간행물의 허가제를 다시 등록제로 바꾼 후 5·16이 일어난 이듬해까지의 짧은 기간이 우리나라에서는 법이 언론의 자유를 보장하고자 한 시기였던 셈이다.

해방 후 여러 차례 개정된 헌법 조항은 원론적으로는 언론의 자유를 보장하고 있지만 위에서 말한 미군정 하의 짧은 기간과 제2공화국 민주당정권 때에 언론의 자유를 적극적으로 보장한 시기 외에는 자유당이나 공화당정권, 그리고 5공과 6공화국이 언론을 통제하기 위해 여러 가지 법적인 시도를 해왔고, 반면에 언론은 스스로의 자유 확보를 위해 권력과 줄다리기를 했었다. 현재는 언론의 자유와 공공의 복리를 조화시키고자 노력하는 시기라 할 수 있는데 언론관계법과 정치상황의 변화에 따라 언론법제 연구의 내용도 변화하고 발전해 왔음을 볼 수 있다.

주

- 1) 박용상, "한국의 언론법사", 「신문연구」, 1980. 겨울호, pp. 8~44
- 2) 정진석, "정부 공식기관지로서의 관보", 「한국언론사연구」, (일조각, 1983), pp. 291~323.
- 3) 당시의 상황에 대해서는 정진석, 위의 책, pp. 6~18: 212~217 참조.

- 4) 정진석, 「한국 언론사 연구」, (일조각, 1983), p. 18 참조.
- 5) 매일신문 1898. 7. 30., 논설 : 대국신문 8. 13. : 황성신문 9. 7., 인숙무과.
- 6) 시사총보 1899. 4. 27., 신문재판 . 5. 1., 사원피수 .6. 2., 제국정보 : 6. 4.,
오탐반좌 : 대국신문 4. 29., 논설 : 5. 30., 본사고백 : 규장각도서 형사국 기안 1899.
5 월조.
- 7) 황성신문 1907. 3. 4., 변불여무 : 만세보 3. 5., 본 사원 구수, 재판소 총리결과 : 3. 6.,
본 사원 환사 ' 대한매일신보 3. 6., 필하기담 : 대국신문 3. 4., 양 보관 재판 . 3.8.,
시사총평.
- 8) 대한매일신보, 1909. 3. 13., 질문공함 : 3. 30., 광철진광 3. 31., 종시광철 4. 1.,
광감진광 : 4. 2., 류민신소: 4. 4., 경가일시
- 9) 박용상, 앞의 글, pp. 24~32.
- 10) 정진석, 「한국언론사」, (나남, 1990) p. 437 이하 참조
- 11) 장용, 「언론과 인권」, (선명문화사, 1969), PP.113~ 115.
- 12) 신문지법, 신문지규칙, 보안법, 출판규칙에 대해서는 영목경부, 「법을 통한 조선식민지
지배에 관한 연구」, (고대민족문화연구소, 1989), pp. 65~81 참조.
- 13) 제령 제 7 호에 대해서는 영목경부, 위의 책, PP.186~ 192 참조.
- 14) 이외에 여러 종류의 언론규제 법령들은 계훈모 편, 「한국언론연표」 제 1집, (관훈클럽
신영연구기금, 1979), p. 1217 이하의 「법령-자료」 편 참조.
- 15) 정진석, "민족지의 창간과 항일언론 ' 1910~194, 국사편찬위원회 편, 「한민족
독립운동사」 8, 1990, PP.71 ~ 107.
- 16) 팽원순, "언론법제 윤리연구", 「신문연구」, 1980 여름호 특집 「한국 신문학 연구의
현황과 과제」, PP.80 ~89.

- 중앙대, 서울대 대학원 신문학석사, 런던대 정치학박사
- 독서신문편집부장, 기자협회 전집실장. 관훈클럽 사무국장
- 저술 「한국 현대 언론사를」, 「한국 언론사」, 「대한매일신보와 배설」 외
- 현재 한국외국어대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 중재위원