

신문윤리 50년

제2장

신문윤리위원회 출범



50th Anniversary

제1절

4·19 혁명과 언론자유 의 범람

1. 민주혁명 통해 언론자유 획득

1948년 정부 수립 이후 정권을 잡은 이승만 정부는 이후 발췌개헌, 사사오입 개헌 등 불법적인 개헌을 통해 장기집권을 도모하였다. 이에 저항하는 언론에 대해서는 선거법과 보안법 제정을 바탕으로 탄압하기도 했다. 그러나 갖은 불법으로 12년간 이어진 이승만 정권의 정권욕도 1960년 3월 15일 거행된 제4대 정·부통령 선거에서 자행된 갖가지 부정선거가 국민의 거센 저항을 불러오면서 종말을 고하게 되었다.

특히 마산에서는 시민들과 학생들이 부정선거를 규탄하는 격렬한 시위를 벌였고 당국은 총격과 폭력으로 강제 진압에 나서 다수의 사상자가 발생하였다. 이후에도 국민의 저항이 계속되자 경찰력을 동원하여 무고한 학생과 시민을 공산당으로 몰아 심한 고문을 가했다. 이런 와중에 4월 11일 마산시위에서 실종되었던 김주열 군이 눈에 최루탄이 박힌 채 참혹한 시체로 발견되었다. 이에 분노한 시민들은 더욱 격렬하게 저항하며 정권퇴진까지 요구하게 되었다.

이어 4월 18일, 고려대학교 4,000여 학생은 '진정한 민주이념의 쟁취를 위하여 봉화를 높이 들자'는 선언문을 낭독하고, 안암동에서 국회의사당까지 진출하였다. 그리고 데모를 마치고 학교로 돌아가던 중 괴청년들의 습격을 받아 일부가 피를 흘리며 크게 부상당했다. 이 소식을 듣고 분노한 전국의 시민과 학생들은 다음날인 4월 19일 총궐기하여 '이승만 하야와 독재정권 타도'를 위한 전국적 투쟁으로 발전시켰으나 독재정권은 총칼을 앞세운 무력으로 탄압하는 동시에 비상계엄령을 선포하였다.

정부의 탄압에도 불구하고 민주화를 염원하는 국민의 의지는 식지 않아 데모가 연일 이어졌고, 급기야 4월 25일 독재정권의 만행에 분노한 서울시내 각 대학 교수단 300여명까지 선언문을 채택하고 학생, 시민들과 시위에 동참하였다. 다음날인 26일에도 시내를 가득 메운 대규모의 시위군중은 무력에도 굽히지 않고 더욱 완강하게 투쟁하자, 마침내 이승만은 대통령직에서 하야하였다. 이로써 제1공화국은 막을 내리고 허정 과도정부를 거쳐 제2공화국인 민주당의 장면 정권이 탄생하게 되었다.

4·19 혁명을 거치는 동안 정권 유지를 위해 언론의 본분을 망각한 듯 보였던 여당계 신문은 성난 군중에 의해 불태워지는 등 몰락하고 국민여론을 지도하는 신문의 위력은 막강해졌다. 또한 제1공화국 때 언론자유를 억압하는 수단이었던 문제의 군정법령 88호가 폐기되었고 정부에 의해 강제로 정간되었던 경향신문이 복간되었다.

1960년 6월 15일 새로 제정된 헌법의 언론조항은 언론의 완전한 자유를 보장하였다. 헌법 제13조는 '모든 국민은 언론·출판의 자유를 제한받지 아니한다'고 하여 어떠한 법률로써도 언론·출판의 자유를 제한할 수 없음을 명백히 했고 제28조는 '모든 국민의 자유와 권리는 질서유지와 공공복리를 위하여 법률로써 제한할 수 있다. 단 그 제한은 자유와 권리의 본질적 내용을 훼손해서는 아니되며 언론·출판에 대한 허가나 검열은 규정할 수 없다'고 못 박아 언론의 검열, 출판의 허가제를 근본적으로 금지하였다. 이렇게 민주혁명을 통해 언론자유를 되찾게 되었다.

2. 지나친 언론자유가 부른 불신

4·19 혁명의 성공으로 이승만 정권이 무너지고 과도정부가 들어서서 치안을 담당하였으나 권력은 거의 공백기나 마찬가지였다. 이에 따라 당시 한국사회의 구심점은 언론과 학원에 있었다고 해도 과언이 아닐 정도로 학원과 언론이 힘을 갖게 되었다. 특히 언론의 권위와 언론이 지니는 자유의 폭은 유사 이

래 최대였고 어떤 의미로는 무한정의 위력을 발휘하였다.

정부의 인사권 행사에 대한 언론의 지적에 대해 인사를 변경한 사례에서도 당시 언론의 무소불위적인 힘을 확인할 수 있다. 4·19 이후 과도정부는 먼저 전국 경찰국장의 인사를 단행하였다. 하지만 다음날 신문들은 정부의 인사이동에 대해 반 4·19적이라며 일제히 비판하였다. 이에 정부는 하루 만에 인사발령을 취소하였다. 언론의 힘이 정부보다 컸던 것이다.

정부의 무조건적이고 완전한 언론자유 추진정책은 곧 여러 가지 문제를 불러일으켰다.

먼저 발행의 제한 없는 완전한 자유는 우후죽순처럼 크고 작은 신문사와 통신사의 간판을 나붙게 하여 마치 8·15 해방 직후 상황을 방불케 했다. 이로 인해 '2,000환짜리 신문사장'이라는 유행어까지 나돌 정도였다. 출판등록수수비 1,000환과 명함 제작비 1,000환만 투자하면 버젓한 신문사 사장이나 편집국장이 되고 많은 기자들을 거느릴 수 있다는 것이었다.

거리에는 기자명함이나 신분증을 갖고 기자 행세를 하는 사람들이 늘어만 갔다. 그럼에도 거의 무정부 상태나 마찬가지였기 때문에 이를 제재할 사람이나 기관이 없었다. 물론 새로 설립된 신문사 중에는 민족일보와 같이 건실한 신문사도 존재했다. 그러나 적지 않은 신문사들이 매우 영세하거나 사이버적인 색채를 풍겼다. 4·19 혁명 이후 5·16 군사쿠데타 직전까지, 그리고 군사정부에 의해 출판물등록이 정비된 후의 정기간행물실태는 별표와 같다.

정기간행물 실태

종별	지역	4·19 당시	5·16 직전	정비 후
일간신문	서울	15	64	15
	지방	16	51	24
통신사	서울	14	252	11
	지방	-	64	-
주간신문	서울	72	355	31
	지방	28	130	1

발행의 자유에 이어 표현의 자유까지 완벽하게 보장되면서 점차 선동, 공갈 등과 같은 사이버언론인의 횡포가 나타나기 시작했다. 흥미로운 현상은 4·19 혁명 이전까지 자유당 정권의 앞잡이 노릇을 하던 신문일수록 더욱 격렬한 논조로 민권의 기수인양 날뛰었고 정부의 권력에 아부했거나 그에 빌붙었던 언론인일수록 자유언론을 외치며 민권투쟁의 선구자처럼 행세했다는 것이다.

여기에 새로 출현한 무자격 신문사의 자질이 부족한 언론인들은 진정한 언론의 자유와 책임은 망각하고 선동적 논평과 불공정한 보도 등을 서슴없이 자행하여 사회적 혼란을 가중시켰다. 또 이들 무자격 언론인들은 종래 언론인들에게 부여된 특권을 악용하여 온갖 부조리와 비위를 자행하기도 했다. 급기야 일부 지방에서는 급조된 지사·지국 기자들의 행패로 관민의 피해가 심각해지면서 이른바 '신문망국론'까지 대두하였다. 그러나 민주당의 약체정권의 힘으로서는 이를 막을 여력이 없었다.

4월 혁명 이듬해인 1961년 2월 21일, 충남 논산의 연무대 주변 주민 400여명은 '공갈기자 물러가라', '이훈(논산훈련소) 출입기자 물러가라'는 플래카드를 들고 전례 없이 신문기자를 규탄하는 집단행동을 하기도 했다. 편집인협회에서 조사한 바에 의하면 이 데모의 발단은 훈련소 당국이 군사기밀의 누설을 막기 위해 영외거주 군인가족들을 강경 방면으로 이주토록 조치한데서 비롯된 곳으로 밝혀졌다. 군인가족들을 상대로 생계를 유지해오던 주민들이 군의 이주 조치가 군인가족들을 취재대상으로 삼아왔던 신문기자들 때문인 것을 알고 대규모 시위를 일으켰던 것이다.

당시 연무대에는 중앙 및 지방의 86개 언론기관을 배경으로 한 140여명, 기타 150여명 등 도합 약 300명 가까운 기자가 8개의 그룹을 지어 기자행세를 하고 있었다. 이들 중 적지 않은 이들이 진정한 의미의 언론인이라기보다는 사이버기자였는데, 이들은 취재활동보다는 그것을 악용한 이권운동에 더 주력하였다. 이로 인해 위와 같은 사회적 병폐가 발생하고 언론에 대한 사회의 불신이 나타난 것이었다.

3. 언론자율정화론의 대두

국민들의 언론에 대한 불신이 싹트고 심지어는 '언론망국론'까지 대두하게 되자 한국신문편집인협회는 4·19 혁명 이후 국내 언론계가 안고 있는 가장 중요한 과제는 스스로 대열을 정비하고 언론 본래의 자세를 확립하는 것이라 결론지었다. 독재정권에 의해 억압되다가 4·19혁명을 통해 획득하게 된 무한대의 언론자유를 계속 누리기 위해서는 먼저 스스로 언론의 책임을 지는 자세가 무엇보다 필요하다는 의미에서 내린 결론이었다.

즉, 4·19 혁명 2개월 뒤인 60년 6월 8일 한국신문편집인협회는 임원총회를 열고 신문윤리에 어긋나게 아세곡필하는 사이버언론인에 대한 대책을 세우기 위한 기구로서 언론정화특별위원회를 발족시켰다. 이날 선정된 7명의 대책위원(김성한, 최석채, 박운대, 천관우, 고여상, 김남중, 이표우)들은 위원회에서 결정된 조사대상으로서 ①곡필로 3·15 부정선거에 협조한 자 ②부정선거자금을 수회한 자 ③혁명 후 그 의의를 망각하고 금품을 강요한 자에 대한 조사활동을 개시했다.

이어 7월 5일과 8월 5일 두 차례에 걸쳐 회의를 열고 첫째, 아세곡필로써 3·15 부정선거에 협조한 사례를 신문윤리강령에 배치되는 행위로 인정하고 그들의 자숙을 촉구키로 했다. 둘째, 향간에 유포되고 있는 3·15와 4·19를 전후해 부정자금을 수회한 신문인을 조사키로 했으며 셋째, 신문 등 발행인에게 독립된 편집권의 확립을 촉구하는 한편 기자총회의 결성을 지지키로 결의했다. 이어 편협은 10월 28일 언론정화특별위원회 보도자유위에서 활동한 그 동안의 상황을 보고받고 특위에서 기초한 성명서를 발표, 전국 언론인의 각성을 촉구했다.

또한, 편협은 11월 2일 교통·국방부장관에게 이관구 회장 명의의 통첩을 발송, 각 신문·통신사에 발급된 철도무임승차권과 중군기자차량을 반환, 언론계가 향유하는 특전을 포기하였다. 그러나 언론정화문제가 몇 차례의 회합과 성명발표 그리고 특전의 반환조치로써 해결된 것은 아니었다. 꾸준하고도 줄기찬 자율적 투쟁으로만 성취될 수 있는 것이었다. 특히 연무대의 기자배격

데모는 언론계에 커다란 반성의 계기를 가져다주는 것이었다.

이렇게 한국 언론계의 새질서 확립의 기운을 불리일으킬 언론인 스스로의 노력은 정작 이제부터 강조되어야 한다는 것에 통감한 편협은 자율적 정화를 도모했으나 원체 혼란한 정치변화기였기 때문에 당분간은 관망할 수밖에 없었다. 그러나 묵과할 수만은 없는 것이 그때의 현실이기도 했다.

그러던 차에 때마침 한국과 거의 때를 전후하여 혁명이 일어난 터키에서 국제언론인협회(IPI)의 지원을 얻어 자유롭고 책임 있는 신문을 만들기 위해 신문명예재단소를 설치, 자율규제에 커다란 성과를 거두고 있다는 사실이 알려졌다. 이에 착안한 한국신문편집인협회는 1961년 2월부터 신문윤리기구를 설치하기로 하고 각국의 신문윤리자료를 수집하는 한편 한국신문윤리위원회 회칙과 신문윤리실천요강의 기초에 착수했다.

국제언론인협회(IPI: International Press Institute)

- 언론 매체 자유를 위한 범세계적인 조직으로 편집자, 언론 매체 관리자와 선도 언론인의 국제 협력 단체다. 언론 자유를 수호 확대하고, 의견과 표현의 자유를 보호하고, 새 소식과 정보의 자유로운 유통을 증진시키고 언론 실천을 개선하는데 힘을 쏟고 있다.

1950년 10월, 세계 15개 나라에서 모인 34명의 편집자들이 뉴욕의 컬럼비아 대학교에서 모여 언론 자유를 증진시키고 보호하며 언론 실천을 개선하는데 힘을 쏟는 국제기구로 만들었다. 이 생각은 제2차 세계대전의 여파였는데, 자유 언론이 좀 더 나은 세상을 만들 수 있는데 헌신할 수 있다는 믿음에 바탕을 두었다. 2011년 현재 120개국 이상의 회원국이 참여하는 국제 조직으로 발전했다.

IPI한국위원회는 1961년 설립되었으며, 2005년까지 조선일보 방상훈 사장이 한국위원회 위원장과 IPI 부회장직을 겸임하고 있었으며, 현재는 현소환 전 연합뉴스 사장이 한국위원회 위원장을 맡고 있다. 매년 12월 전 세계 130개국의 언론상황을 점검, <세계언론자유 현황>이라는 연보를 출판하고 있다.

한편 국제언론인협회는 언론 탄압으로 악명 높았던 긴급조치 9호가 발동되었던 유신 말기에도 한국을 '언론 선진국'으로 분류했으며, 1981년 9월 22일 청와대에서 전두환 대통령과 만난 뒤 한국을 '언론자유 선진국'으로 평가했다.

제2절

신문윤리위원회 설립

1. 5·16 군사정변 발생

사회적인 혼란이 가중되는 가운데 신문윤리위원회 설립을 위해 언론계 종사자 모두가 노력하던 1961년 5월 16일 예상치 못했던 정변이 발생했다. 제2군 부사령관인 소장 박정희와 육사 8기생 주도세력이 장교 250여 명, 사병 3,500여 명과 함께 한강을 건너 서울의 주요기관을 점령하면서 5·16 군사정변을 일으켰던 것이다.

5·16 군사정변은 당시의 정치·사회적 문제와 군 내부의 문제라는 두 가지 배경을 갖고 발생했다. 당시 정치권은 집권당인 민주당이 신·구파 간의 갈등으로 분열되어 있었고 다양한 사회세력들은 각각의 정치적 요구를 주장하여 정국은 불안정한 상태에 놓여 있었다. 특히 혁신계 정치세력의 부상과 학생세력의 진출은 민족자주화운동, 통일촉진운동으로 전개되어 반공분단국가의 근본을 위협하기에 이르렀다.

한편, 한국전쟁 이후 한국사회에서의 사회적 지위 신장과 더불어 권력에 대한 욕구가 높아지고 있던 군부 내에서는 육사 8기생을 중심으로 고급 장성의 부정부패와 승진의 적체현상을 공격하는 '하극상사건'이 일어났다. 이를 계기로 소장 박정희와 중령 김종필을 중심으로 한 8기생들은 1960년 9월 쿠데타를 모의, 해를 넘긴 1961년 5월 16일 마침내 쿠데타를 일으키며 군사혁명위원회를 조직, 6개항의 '혁명공약'을 발표하였다.

혁명공약 6개항은 ①반공을 국시의 제일로 삼고 반공태세를 재정비 강화할 것, ②미국을 위시한 자유우방과의 유대를 공고히 할 것, ③모든 부패와 구악

2001년 10월 국제언론인협회는 프랑스 파리서 열린 이사회에서 대한민국을 '언론자유 억압 감시대상국' 명단에 올렸다. 한국 정부가 언론사에 대한 부당한 세무 조사와 일부 언론사주 구속을 통해 언론을 탄압하고 언론자유를 훼손하고 있다고 주장했다.

반면, 국제기자연맹(IFJ)은 한국 정부가 조세 관련법을 부당하게 이용해 언론을 탄압한 증거가 없으며, 한국 언론은 일반적 언론자유를 보장받고 있다면서 언론자유와 언론기업 소유주 이익을 혼동하면 언론자유가 손상될 수 있다고 반박한 바 있다.

2007년 국제 언론인 협회는 대한민국 정부의 취재 지원 시스템 선진화 방안에 대해 우려를 담은 서한을 보냈으며, 참여정부는 2007년 6월 12일 한국정부의 노력에 대한 공정한 평가를 요구하는 반박서한을 보내는 등 보수적 성향의 국제언론단체로 평가받았다. 반면 2008년 "프레스 프렌들리 정책"을 채택한 이명박 정부에 대해 적극 환영을 표했다. 2008년 4월 30일 국제언론인협회는 이명박 대통령의 취임 이후 대한민국의 언론 상황이 개선됐음을 환영하는 성명서를 발표했다.

또한, 2009년 언론인 체포와 구속에 대해 국제기자연맹(IFJ)과 국제앰네스티까지 언론인 체포·구속 사건과 관련해 언론의 독립성을 위협하는 사건이라고 지적하면서 언론의 독립과 나아가 민주주의의 후퇴까지 염려했지만, 국제언론인협회는 어떤 논평도 하지 않았다. 2010년 5월 17일 'UN 의사·표현의 자유 특별보고관' 프랑크 라위의 실태조사에 국가정보원이 특별보고관을 미행하며 감시한 사건에 대해서도 어떠한 논평도 하지 않았다. 2011년 1월 현재 국제언론인협회의 대한민국 관련 과거 데이터는 모두 삭제되어 있다.

하지만 자율기구를 설치하는 데는 막대한 재정적 뒷받침이 필요했고 또한 편집인협회, 일간신문발행인협회, 통신협회 등 세 언론기간단체가 공동으로 추진해야 하기 때문에 단시일 안에 실현시키기는 매우 힘들 것으로 판단되었다. 이에 4·19 혁명 이후 혼란스럽던 사회가 정비되고 민주당 정권의 틀이 점차 잡혀감에 따라 졸속을 피하고 신중을 기하기로 했다. 따라서 신문윤리위원회 설립은 잠시 연기하게 되었다.

을 일소하고 청렴한 기풍을 진작시킬 것, ④민생고를 시급히 해결하고 국가자주경제의 재건에 총력을 경주할 것, ⑤국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력을 배양할 것, ⑥양심적인 정치인에게 정권을 이양하고 군은 본연의 임무로 복귀한다는 것 등이었다.

군사정변은 초기에 미8군사령관 C. B. 매그루더, 야전군사령관 이한립 등의 반대로 잠시 난관에 부딪히지만, 미국 정부의 신속한 지지표명, 장면 내각의 총사퇴, 대통령 윤보선의 묵인 등에 의하여 결국 성공하게 되었다. 이후 군사혁명위원회는 ‘국가재건최고회의’로 재편하여 3년간의 군정통치에 착수하였다.

군정기간 중 군사혁명세력은 ‘특수범죄(반혁명, 반국가행위)처벌법’, ‘정치활동정화법’ 등 법적 조치를 통하여 정치적 반대세력과 군부 내의 반대파까지 모두 제거하였다. 또한 핵심권력기구로서 ‘중앙정보부’를 설치하고 ‘민주공화당’을 조직한 후 대통령제 복귀와 기본권 제한, 국회에 대한 견제를 골자로 하는 헌법 개정을 시행하였다. 이어 1963년 말 대통령선거, 국회의원선거를 승리로 이끌고 제3공화국을 정식 출범시켰다.

2. 군사정권의 언론관

한편, 5·16 군사정변 직후인 5월 23일 국가재건최고회의는 포고 제11호와 공보부령 제1호를 공포하여 언론기관의 일제정비를 단행하였다. 포고 제11호는 ‘사이비 언론인 및 언론기관을 정화하고 진정한 민주언론 창달과 혁명과업에 이바지 할 수 있는 국가재건의 태세를 갖추고자 한다’는 명분을 내걸었는데 구체적인 내용은 다음의 3개 항목이었다.

첫째, 신문을 발행하려는 자는 제작에 필요한 운전기와 조판시설 등의 제반 인쇄시설을 갖추고 있어야 한다. 둘째, 통신을 발행하려는 자는 통신발행에 필요한 송수신 시설을 구비해야 한다. 이는 체신부장관의 무선시설 허가를 얻어 설치한 송수신장치와 이에 수반하는 외신계약 및 국내 각 사와의 전채계약 등이 구비된 것을 말한다. 셋째, 신규 등록은 당분간 접수하지 않는다.

첫째와 둘째의 기준에 따라 앞에서 제시했던 표와 같이 4·19 이후에 난립했던 많은 신문과 통신이 일제히 도태되는 운명에 처했다. 4·19 직후에 창간된 대부분의 신문과 통신이 포고 제 11호가 규정한 요건을 구비하지 못하고 있었기 때문이다.

이렇게 등록이 취소된 신문과 통신은 일간지 76개(중앙 49·지방 27), 통신 305개(중앙 241·지방 64), 주간 453개(중앙 324·지방 129)나 되었다. 그 결과 일간지 39개(중앙 15·지방 24), 통신 11개, 주간지 32개(중앙 31·지방 1)만 남게 되었다. 이 때 남게 된 서울의 종합일간지는 경향신문, 동아일보, 대한일보, 민국일보, 서울신문, 조선일보, 서울일일신문, 자유신문, 한국일보 등 9개였고, 통신사는 동양통신, 합동통신, 동화통신, 세계통신, 시사통신, 경제통신 등이었다.

그러나 이때에 남았던 신문 가운데 이듬해인 1962년 1월 1일 서울일일신문이 자진폐간 했고, 7월 13일에는 민국일보가 경영난으로 문을 닫았다. 이로써 일제 정비 후 1년이 지난 1962년 7월 1일 전국 일간지 숫자는 33개로 줄었다. 4·19 이전인 자유당 때보다도 그 수가 10개 이상 감소된 것이었다.

1961년 12월 7일 국가재건최고회의 의장 박정희는 사이비 기자 문제를 공식으로 거론하면서 언론계가 자체적으로 척결할 것을 요구했다. 그는 언론계 부패인사의 명단까지 가지고 있다고 주장하면서 ‘일부 부패된 언론인이 돈에 좌우되어 국민이 알아야 할 중대 사실을 폭로하지 않은 일이 많았으며 근소한 내용을 가지고 당사자에게 금전을 요구하였다가 거부당하면 침소봉대 하여 보도한 사례가 많았다. 이러한 문제에 대해서 증거를 대라면 언제든지 제시하겠다’고 말했다.

이에 대해 언론계는 12월 16일 일간신문발행인협회, 신문편집인협회, 통신협회, 일선기자 클럽의 대표들이 모여 언론계 정화문제를 토의했다. 이 모임에서는 3·15 부정선거를 비롯한 정치와 관련된 부정에 가담한 신문제작, 곡필보도, 신문기자들의 축재여부 등 문제가 중요한 논점이 되었다. 그러나 그 후 더 이상의 구체적인 진전은 없었다. 언론의 개혁과 사이비기자 일소는 언론계 내부의 자정 노력과 부패하지 않은 정치세력의 의지, 그리고 사회적인

여건이 함께 갖추어져야 한다는 사실을 교훈으로 남겨준 셈이었다.

3. 신문윤리위원회 창설

이미 언급했던 것처럼 5·16 군사정변의 성공으로 민주당의 장면 정권은 종말을 고하고 헌법기능은 일체 정지되었다. 이런 가운데 언론정책도 크게 바뀌었다. 비록 4·19 혁명 후 사이버언론기관과 기자의 창궐로 언론질서는 상당부분 무너졌으나 일찍이 맞보지 못한 자유언론을 만끽하면서 언론의 자율규제를 추진하던 대한민국 언론계에 새로운 사태가 야기되었던 것이다.

군사위원회는 포고령 제1호를 발표 '언론·출판·보도 등은 사전에 검열을 받아야 한다(치안확보상 유해로운 시사해설·만화·사설·논설·사진 등으로 본 혁명에 관하여 선동, 왜곡, 과장 비판하는 내용을 공개해서는 안 된다). 본 혁명에 관련된 일체의 기사는 사전에 검열을 받으며 외국통신의 전재도 이에 준한다'고 발표했다.

이로 인해 마치 제 세상을 만난 듯 날뛰던 급조 언론기관은 그 기능이 축소되고 사이버 언론인들은 대거 구속되었으며 언론은 4·19 이전 상태로 되돌아갔다. 동시에 모처럼 누렸던 언론자유도 사라지게 되어 4·19 이전부터 언론정도를 걸으며 자유당정권의 언론탄압에 맞서 싸워온 언론기관들도 군사정권의 새 언론정책에 눌러 위축되고 언론인 구속사건도 꼬리를 물었다.

이와 같이 급변하는 정황 아래서 언론인들은 새로운 사태에 대처하기 위해 언론의 자율규제조치가 시급한 당면과제임을 절감했다. 이에 언론인들은 7월 30일 중앙공보관에 110명이 모여 신문편집인협회 제7회 임시총회를 열고 그동안 준비하고 있던 한국신문윤리위원회 회칙과 개정한 신문윤리강령 그리고 신문윤리실천요강을 채택하는 한편 8월 2일에 열린 제4차 운영위·보도자유위 연석회의에서는 편협을 대표하는 윤리위원으로 홍종인, 우승규를 선정했다. 이어 군사정부의 양해 아래 1961년 9월 12일 한국신문윤리위원회를 창설하였다.

한국신문윤리위원회 창설에 군사정권과 언론계는 전폭적인 지지의사를 표명했다. 창립식장에는 언론계 중진을 비롯하여, 정부를 대표한 윤보선 대통령과 박정희 최고회의 의장도 참석했다. 김세완 신문윤리위원장은 개회사를 통해 '신문인들은 책임 있는 신문제작을 결정하고 자율적 규제기구인 신문윤리위원회의 탄생을 보게 되었다. 무책임하고 품위 없는 신문은 역사의 어둠속으로 사라져 다시 되살아날 수 없다. 만일 허위·왜곡·과장으로 참된 신문의 자유를 모독하는 악덕신문인이 있다면 이들은 본 위원회의 단호한 제재를 받을 것이며 신문으로부터 피해를 입은 일반 시민들은 서슴지 말고 본 위원회에 제소하라'고 당부했다.

윤보선 대통령은 '언론의 자유는 바로 국가사회의 자유를 의미하며 언론의 신장은 바로 그 국가사회의 발전을 증명하는 것이다. 언론이 개인의 인권을 침해하거나 국가나 사회에 유해한 결과를 초래하게 된다면 무서운 일이다. 인간사회를 위한 위력이 도리어 폭력이 되어 그 피해를 입은 예도 없지 않았다. 신문윤리위원회는 언론신장을 위해서나 이 국가 사회를 위해서 권위 있는 기구로 발전할 것을 기대한다'고 말했다.

이어 박정희 최고회의 의장은 축사를 통해 '신문이 세도인심을 계도하고 압정에 항거한 공적은 실로 지대하다. 그러나 신문의 횡포나 악덕기자라는 비난이 고조된 것은 지극히 유감스러운 일이다. 4·19 후 무수한 사이버언론기관이 탄생하여 국가에 일대 혼란과 폐단을 가져왔다. 혁명정부는 이를 방치할 수 없어 부득이 일대 정리와 통제를 가하지 않을 수 없었다. 여러분의 진지한 연구에서 나오는 권위 있는 조언은 언제든지 환영한다. 언론의 자율적 자숙이 없는 한 이를 타율적으로 제약할 방안이 언제까지나 논의되는 것은 한없이 불행한 일이다. 오늘 여러분의 뜻을 모아 신문윤리위원회를 발족시킨 것은 우리나라 신문계에 일신기원의 계기를 갖게 된 것이다. 여러분이 채택한 신문윤리강령과 신문윤리실천요강 그리고 신문윤리회 회칙의 엄정하고도 현명한 운용을 기대하는 바 지대하다'고 격려했다. 한편 동아일보는 다음과 같은 사설을 게재했다.

제3절

자율규제 활동 전개

1. 사무체계 구축과 실무집행 추진

한국신문윤리위원회는 발족 이후 언론의 자율규제를 위한 기초를 닦기 위해 많은 문제들을 해결하는데 모든 노력을 경주하였다. 먼저 사무국을 정비한 후 사무체계를 갖추었으며, 사무국은 회칙에 규정된 각 신문·통신의 발행인, 편집인, 주필, 편집국장으로부터 '신문윤리강령 및 그 실천요강을 준수한다'는 서약서에 서명을 받기 위해 동분서주하였다. 이와 함께 윤리위는 각종 제소사건의 처리를 위한 기초자료들을 조사, 정비하는데 힘을 기울였다. 나아가 선진 각국의 판례와 자료들을 연구하기도 했다.

이러한 준비와 실무집행을 통하여 윤리위의 기능이 강화되는 가운데 1963년 3월까지 1년 반 동안 20건의 제소사건과 2건의 재심청구를 접수하고 45건의 윤리위원회 회의를 개최하여 안건을 모두 처리하였다. 신문에 대한 경고 5건, 주의환기 2건, 정정 5건, 속보를 통한 해명지시 4건, 취소 사과 1건, 중재취하 1건, 기각 2건 등이었다. 결정내용으로 보아 신문에 대한 제소는 거의 이유가 있었음을 알 수 있다.

20건의 제소사건을 분류하면 개인 6건, 단체 6건, 관공서 6건, 통신사 2건이다. 초기에는 개인보다 권위의식이 높은 단체, 관리, 언론기관 등이 절대 다수를 점했음을 확인할 수 있다. 그런 단체와 관공서에서 윤리위원회의 존재를 인정하고 신문에서 입은 피해를 구제하려는 윤리위의 노력에 많은 기대를 걸고 있는 것으로 볼 수 있다.

첫 번째 제소사건은 한국신문윤리위원회가 출범한지 9일 만인 1961년 9월

신문윤리위원회 창설에 대한 동아일보 사설 요지

● 자유

와 책임을 엄격하게 구별함이 없이 무문과 곡필을 농함으로써 대중의 찡그림을 받고 사회의 입술에 오르내림은 누구를 원망하기에 앞서 자신을 꾸짖고 뉘우쳐 그 본연의 자세로 돌아가야 할 때가 왔다.

사이비 언론인들이 민폐를 끼치고 횡행한 것과 국시에 어긋난 필봉을 놀린 것들도 큰 치욕적 죄악이 아닐 수 없다. 신문은 품격과 권위를 잃어 독자들에게 불신을 사게 됐고 또 서로 친근, 밀접해야 될 독자 대 신문 사이엔 커다란 감정의 구거가 가로 걸리게끔 됐다.

이렇듯 우리 신문종사자들이 자수로 파놓은 묘혈을 이제는 우리 스스로가 다시 메워 놓지 않으면 안 될 위기에 이른 것이다. 여기서 언론의 정도와 절조를 수호하려는 신문·통신 발행인과 편집인관계자들은 편집인협회를 조산역으로 해서 신문윤리위원회를 탄생시키게 된 것이다.

책임 있는 친절한 보도, 중용에서 벗어나지 않는 현정한 비판 이 두 가지 초점에 생명을 걸고 오늘의 윤리위원회를 발족케 한 취지요, 경위라 할 것이다. 이것은 신문자체의 자속적인 혁명의 봉화라고 볼 수 있다.

21일 인천시 송월동에 사는 서인석의 제소로 시작되었다. 제소이유는 9월 16일자 인천신문에 보도된 ‘어망유실당했다고 생트집 부려’라는 제하의 기사가 제소인에게는 변명의 기회도 주지 않고 일방적으로 보도한 허위기사이며 이로 인해 제소인의 명예를 훼손했다는 것이었다. 윤리위는 사안의 중대성을 감안, 인천 현지에 조사원을 보내 조사한 결과 동 기사가 사실이라는 것을 확인하고 ‘제소는 이유 없다’고 결정하는 한편 인천신문 편집국장에게는 기사작성에 신중을 기하도록 주의를 환기시켰다.

이 사건의 결정이유는 다음과 같다. ‘제소자는 인천 근해 덕적도에서 출생하여 20여년 동안 어업에 종사하고 있으며 인천 시내 및 인근지역에 거래처와 다수의 친지를 가지고 있는 자이므로 문제된 인천신문의 기사는 그것이 보도됨으로써 제소인의 명예를 해할 것이라 함은 이를 인정할 수 있다. 그러나 그 보도가 공공의 이익을 위하여 진실을 보도한 것인 경우에는 명예훼손의 책임은 면제될 것인 바 동 신문의 보도의 동기와 보도내용의 진실여부를 고찰하면 다음과 같다.

먼저, 인천신문 편집국장 김응태, 취재부장 이진순, 기자 최경조, 소외 장영태, 장재현, 정도성 씨의 증언과 인천경찰서 담당자, 서울지방검찰청 인천지청 담당검사의 의견을 청취한 후 종합적으로 판단한 결과 인천신문의 편집국장 및 취재기자 등의 보도는 사실에 근거한 것이기 때문에 제소자의 명예를 훼손한 사실이 없다.’는 것이었다. 9월 14일 오후 2시경 장영태, 장재현 두 사람이 인천신문사에 내방하여 털어놓은 억울한 사정을 듣고 인천경찰서에 확인해본 결과 제소자의 잘못이 분명했던 것이다.

또한, 어업조합에서의 여론 역시 제소인 측을 비난하고 있어 9월 16일자 신문에 이를 보도했던 것이다. 특히 인천신문 관계자들은 제소인과 호소인 어느 쪽과도 알고 있는 사이가 아니며 별다른 이해관계도 없는 만큼 인천신문이 특별히 호소인 측을 두둔해야 할 하등의 필요도 없었다. 다만 언론의 책무에 따라 타향에서 와 어로작업에 종사하다가 억울한 처사를 당하였다는 호소를 듣고 약자를 돕기 위해 부당한 횡포를 여론을 통해 응징하려는 동기에서, 즉 공공의 이익을 위한 목적에서 보도한 것이었다.

보도내용이 진실인지 위원회가 조사한 결과도 제소인 스스로 폭행의 사실을 인정하고 다만 납치감금에 관해서만 이를 부인하였으며, 도리어 손해배상권에 관하여 호소인 측과 사이에 원만한 해결을 보았다고 주장했지만 양측의 증언에 따르면 이조차 해결되지 않은 상태였다. 오히려 경찰과 검찰의 의견이 납치감금의 사실을 인정하고 있고 또 정도성 씨의 증언에 의하더라도 납치감금이 분명하기 때문에 보도내용은 진실이고 제소장을 통해 주장한 허위와 왜곡은 결코 일어나지 않은 것으로 나타났다.

이에 위원회는 인천일보 기사가 비록 제소인의 명예를 해하는 결과를 초래했다 하더라도 보도 자체는 공공의 이익을 위하여 진실을 보도한 것이었기 때문에 명예훼손의 책임을 인정하지 않았다. 다만 제소자가 주장하는 바와 같이 인천신문이 제소인의 주장을 듣지 않고 보도한 것은 사실이고 인천신문은 제소인과의 연락이 불가능하였다고 하나 좀 더 노력하여 제소인의 이야기도 함께 보도하지 아니한 점은 소홀하였다고 판단하였다.

아울러 인천일보 기사가 본건 분쟁에 있어서 핵심을 이루고 있는 ‘그물을 찢은 책임’의 소재에 관한 양측 간의 견해대립에 관하여 보도함이 불충분함으로써 사건의 전모를 드러내지 못하였고 또 제목이 약간 과장되었다는 판단 아래 앞서 언급한 것처럼 제소는 이유 없다고 결정한 것이었다.

2. 각종 제소사건의 해결

이어진 제소 제2호는 서울지방검찰청 검사장 대리 윤운영이 1961년 10월 31일 민국일보를 상대로 제소한 것이었다. 민국일보는 1961년 9월 15일 석간 1면에 ‘장면 전 총리 등 18명을 입건’이라는 제하의 기사와 9월 19일 석간 3면에 ‘타살로 단정 황윤석 판사 사인’ 제하의 기사, 7월 29일자 조간 2면에 ‘전 민의원 이도영 씨 만 불 횡령혐의’ 제하의 기사 등을 게재했다. 그런데 이 기사 등에 허위부분이 있다고 제소를 해온 것이었다. 윤리위는 회의를 거듭한 끝에 12월 1일 다음과 같이 결정했다.

1961년 9월 15일자 석간 1면에 게재된 장면 전 총리 관련 기사는 이를 정정하여 동년 9월 19일자 조간 1면에 게재하였는데, 이 기사는 신문윤리실천요강 보도와 평론의 태도 중 제5항에 의한 정정으로는 불충분하기 때문에 발행인, 편집국장 및 취재기자에게 주의를 환기한다고 했다.

또한 1961년 9월 19일자 민국일보 석간 3면에 게재된 황윤석 판사 사인 관련 기사는 '3차 감정 알고도 먹지 않을 극약중독'이라는 제하의 기사로 정정보도한 바, 이 역시 신문윤리실천요강 보도와 평론의 태도 중 제1항, 제2항, 제3항, 제5항 및 타인의 명예와 자유 중 제1항에 저촉되므로 장차 비슷한 일이 발생하지 않도록 할 것을 편집국장 조동건과 취재기자 조동오에게 이를 경고하였다.

끝으로 1961년 7월 29일자 민국일보 조간 2면의 이도영 씨 횡령혐의 기사는 취급하지 않기로 결정하였다. 취급하지 않는 이유는 이 기사가 보도된 것은 신문윤리위 창립 이전이었기 때문에 피소인의 동의 없이는 취급을 할 수 없는 까닭이었다. 이러한 결정들에 대해 민국일보 편집국장은 불복, 윤리위에 재심의를 청구했으나 윤리위원회는 12월 20일 '본건 재심의 청구는 이유 없다'며 기각했다.

이어 동양통신 편집국장과 합동통신 편집국장이 경향신문·대한일보·동아일보·민국일보·서울일일신문·조선일보·한국일보 등의 발행인과 편집국장을 상대로 기사를 표절했다는 제소가 이어졌다. 앞에 언급한 신문들이 박정희 최고회의 의장 방미, 방일시 동양통신과 합동통신의 기사내용의 전부 또는 일부를 표절하여 자사 특파원 발신기사로 보도했다는 것이었다. 또한 두 통신기사를 전재, 인용함에 있어서 그 출처를 밝히지 않고 있다는 이유로 피소인은 각자 신문지상에 사과문을 게재할 것을 청구했다.

이에 대하여 피소인 중 대한일보·서울일일신문·한국일보는 편집국장 명의의 해명서에서 각각 본건과 관계가 있는 심동섭의 박 의장 방미, 방일시 수행자격에 언급하고 심동섭은 공식 수행기자로써 박 의장의 공식수행단의 일원이라고 주장하였다.

신문윤리위원회는 심의를 마친 후 경향신문·대한일보·동아일보·민국일보·서울일일신문·조선일보·한국일보의 기사는 신문윤리강령 6장 품격

과 신문윤리실천요강 품격 중 제4항에 위반되므로 당해 신문의 발행인 및 편집국장에게 각각 장차 비슷한 일이 발생하지 않도록 하라는 경고 결정을 내렸다. 신문윤리강령은 6장 품격에서 신문은 공공성을 비추어 마땅히 높은 품격과 긍지가 요구되며 특히 저급한 행동이나 그 유인이 되는 행동은 일체 용납되지 않는다고 선언하였고 신문윤리실천요강은 신문·통신·잡지 등은 다른 출판물의 내용을 표절해서는 안 되며 전재 또는 인용할 때에는 그 출처를 밝혀야 한다고 규정하고 있다.

얼마 뒤 전북 군산시 금동에 사는 김종성이 호남일보 편집국장을 상대로 제소를 하였다. 제소인은 1962년 1월 25일자 호남일보 2면에 게재된 '학생들 삼중광대, 타교학생 유인하여 실신하도록 작당폭행' 제하의 보도기사가 과장 또는 허위보도이며 그것은 형사피의자인 이 모 군의 이익을 해하였다는 것이었다. 또한 보도된 사건과 아무런 관련이 없는 황모 및 노모 2인의 명예를 훼손했다면서 피소인은 전북일보에 1회, 호남일보에 3회 계속하여 문제의 기사와 동일한 크기의 사과문을 게재하라고 주장하였다. 본 기사를 집필한 기자에게는 1개월 이상의 정직처분을 청구했다.

이에 대하여 호남일보 편집국장은 문제의 보도는 사건이 발생한 5일 후인 1962년 1월 24일 군산경찰서가 실시한 현장검증의 현황을 취재한 후 경찰에서 이, 노, 황 등 3인이 특수폭행치상혐의로 정식 입건되었음을 확인한 후 보도하였다고 윤리위원회에 해명했다. 한편 군산경찰서는 1월 21일 구속영장에 의해 이 군 만을 구속하고 사건을 군산검찰지청에 송청했다. 그러나 담당 검사는 증거불충분으로 전기 3인을 기소 중지했음을 윤리위원회는 확인했다.

이 제소사건에 대해 윤리위는 2월 28일 피소인 호남일보에 주의를 환기했고 제소인에게는 제소청구를 기각했다. 신문윤리강령은 5장 타인의 명예와 자유 중에서 '신문은 특히 타인의 명예를 존중하여야 하며'라고 선언하고 또한 신문윤리실천요강은 타인의 명예와 자유 중 제4항에서 '미성년의 피의자 또는 피고인의 성명과 사진을 공개해서는 안 된다'는 규정에 따른 결정이었다.

특히 호남일보의 보도는 미성년 피의자인 이(19세), 황(18세), 노(19세)를 실명으로 적었고, 가명이라고 표시한 것뿐이므로 이는 명백히 신문윤리강령 및

그 실천요강에 위반된다는 판단이었다. 문제된 보도 기사 중 이, 황 및 노 3인에 관계되는 부분은 검찰에서도 증거불충분으로 기소를 중지했다. 호남일보는 사건현장에서 취재한 것이 아니고 경찰의 현장검증에서 보도내용의 대부분을 취재하였음에도 불구하고 기사 중에서는 그러한 취재경위에 관한 언급이 일체 없으면서 제목에 ‘삼중광태’ 운운한 것은 극히 과장된 표현이라는 판단도 작용하였다.

이러한 판단에 따라 윤리위는 주문과 같이 피소인에게 주의를 환기하였으며 제소인이 청구한 사과문의 게재와 기자의 정직처분에 대하여는 보도 중 과장된 부분이 있음을 인정하나 제소인의 주장과 같이 전적으로 허위라고 단정할 수는 없으므로 이를 기각한 것이었다.

3. 공정한 판단과 결정에 최선을

신문윤리위원회는 다양한 제소사건을 처리함에 있어 신문이나 제소인 중 어느 편에도 서지 않고 공정하게 처리하려고 최선을 다하였다. 언론자유 수호와 책임 있는 신문 구현을 위해 설립한 국내 유일의 언론 자율 감시기구로서 신문의 ‘신문윤리강령 및 그 실천요강을 준수한다’는 서약문의 실천여부를 상시 감시하여 언론의 건전한 발전에 기여하는 것이 윤리위의 존재이유였기 때문이다.

1962년 1월 29일자 석간 3면에 게재된 ‘복마의 용문산기도원, 이탈신도에 사형(私刑), 방화. 김천 달아난 나 장로에 구속영장’이란 제하의 보도에 대해 서울 중구 을지로3가에 있는 대한기독교부흥전도회연합회 총무 김선옥이 민국일보 발행인을 상대로 제소를 하였다. 이 기사로 인해 용문산기도원의 나운몽 원장 및 신도들의 명예가 훼손되었다면서 민국일보는 해명보도와 함께 사과문을 게재할 것을 청구했다.

이에 대하여 민국일보는 이 문제의 보도가 ‘전적으로 경찰기록에 의한 것’이라고 윤리위원회에 해명했다. 또한 민국일보는 나운몽 원장에 대한 구속영장

에 나타난 혐의내용이 증체포교사, 중감금 및 방화, 공갈 등이라고 보도한 바 있으나 그중 방화, 방화교사는 오보였음을 1월 30일자 신문 속보에서 밝혔다고 덧붙였다.

이 제소사건에 대해 윤리위원회는 4월 5일 ‘피소인에게 경고한다’는 결정을 내렸다. 민국일보가 경찰조사에 의한 것이라면서 용문산기도원의 나운몽 원장이 ‘...부녀자 신도로부터 금품을 견고 이를 반대하는 신도들을 열성 신도들로 하여금 감금케 하여 모진 매질을 주는가 하면 자기의 의견을 좇지 않는 신도나 기도원을 벗어나려고 할 땐 거꾸로 매달아 밧줄로 묶고 콧구멍에다 고춧가루 탄 물을 붓는 등 갖은 린치를 가했다고 하는데 심지어는 천벌이라고 하며 신도집에 방화시키는 등의 만행을 저질렀다고 한다’고 보도한 것은 이미 방화 및 방화교사는 민국일보가 스스로 오보임을 밝힌 것과 배치되는 것이란 판단에서였다.

또한 검찰당국에서는 중감금교사 및 공갈혐의로 나 씨를 기소하였던 것이며 법원에서는 공갈에 관해서는 증거가 없음을 이유로 중감금교사죄명뿐만 나 씨를 징역 8개월에 처한 사건으로, 이것은 초기의 수사단계에서 보도된 것이었다. 특히 ‘거꾸로 매달아 밧줄로 묶고 콧구멍에다 고춧가루 탄 물을 붓는 등’ 사적으로 형을 가했다는 부분에 관해서는 법원 및 검찰에서 그것이 나 씨와는 관계가 없는 별개사건이라고 판단한 이후였다.

따라서 ‘복마의 용문산기도원’ 제하의 기사는 ‘보도는 사실의 신속 충실한 전달을 생명으로 하며 따라서 출처 및 내용에 있어 보도의 가치가 있는 것에 한하여야 한다’ 또한 ‘보도 및 평론은 그 능력이 미치는 한 철저와 정확을 기하여 공중에 대한 성실을 저버리지 말아야 하며’라는 신문윤리강령의 정신 및 ‘표제에 있어서도 사실이 왜곡되어서는 안 된다’, ‘공공의 이익을 위함이 아니고서는 개인의 명예를 훼손하는 보도...를 해서는 안 된다’, ‘단체에 대해서도 부당한 공격이나 저열한 표현을 해서는 안 된다’는 신문윤리실천요강의 규정에 명백히 저촉되므로 주문과 같이 결정하였던 것이다. 다만 이 결정을 지상에 게재하는 것으로써 해명기사 및 사과문에 대신하게 했다.

이어 1962년 2월 13일자 동아일보 조간 3면에 게재된 ‘90여 고아들 집단탈출,

어제 양주 한일보육원서 채원장의 비위와 학대를 지적, 굶어도 같이 못살겠소, 뽕뽕이 흩어져 애처로운 향의'란 제하의 기사에 대해 서울 동대문구 회기동에 있는 한일보육원 채옥녀 원장이 동아일보 발행인을 상대로 제소하였다.

기사의 제목이 사실을 포괄적으로 나타내지 않았을 뿐만 아니라 2월 15일자 동지 조간에 '부정보육원 경영자들의 발호'란 제하의 사실 중 한일보육원에 관한 부분은 사실이 왜곡되어 있다는 것이었다. 따라서 제소인은 공정하고 왜곡되지 않은 기사를 동아일보 지상에 대대적으로 게재할 것과 제소인의 명예를 실추시킨 것에 대해 왜곡사실을 정확히 해명하여 사과보도를 해야 한다고 청구했던 것이다.

이에 대해 동아일보는 한일보육원 보모 최성림 외 1명으로부터 1시간여에 걸쳐 사건의 전말을 듣고 기사를 작성했다고 해명하였다. 또한 보모의 증언에 대해 보육원을 후원하고 있는 미 제1군단 헬리콥터중대의 불루멘 준위로부터 보모 최 씨의 정직성을 보장한다는 확답도 받았다고 덧붙였다. 이러한 정보를 바탕으로 기사를 사건발생지에 파견, 취재하도록 했고 탈출의 원인에 있어서도 보육원 측 견해가 상반하므로 당사자를 대등공평하게 다루었으며 제목이나 기사분량에 있어 대소경중으로 다루는 것은 편집상의 기술문제라고 윤리위원회에 해명했다.

이와 함께 동아일보는 본 건에 대해 윤리위원회가 중재하기로 결정했다는 통지(1962년 3월 12일 한신윤위 제83호)에 대해서도 경기도지사가 사업정지 처분을 내렸으므로 보도의 정당성을 뒷받침하는 것이란 이유를 들어 1962년 3월 28일자로 중재결정에 이의를 제기한다고 윤리위원회에 회보했다.

윤리위원회는 4월 5일, 1962년 2월 13일자 동아일보 조간 3면 기사는 신문 윤리강령 3장 보도와 평론의 태도, 5장 타인의 명예와 자유 및 신문윤리실천요강 보도와 평론의 태도 중 제3항, 타인의 명예와 자유 중 제5항에 위반되는 것이기 때문에 향후 이러한 일이 없도록 주의를 환기한다고 결정하였다.

신문윤리강령 3장 보도와 평론의 태도에서 '보도 및 평론은 그 능력이 미치는 한 철저와 정확을 기하여 공중에 대한 성실을 저버리지 말아야 한다'고 규정하고 있으며 신문윤리실천요강 보도와 평론의 태도 중 제3항에서는 '비판

을 받은 자에게는 변명의 기회를 주어야 한다'고 규정하고 있는 것을 토대로 위와 같이 결정한 것이었다. 한편 이 제소사건에 신문윤리위원회에서 동아일보에 중재를 종용한 공문은 다음과 같다.

한신윤위 제83호

1962년 3월 12일
한국신문윤리위원회 사무국장

**동아일보 발행인 김상만 귀하
중재결정 통지의 건**

1. 한일보육원 채옥녀 원장이 귀하를 제소한 건에 관하여 본위원회는 1962년 3월 12일 의 회의에서 제소와 그에 대한 귀하의 해명을 신중히 검토하였습니다.
2. 본위원회는 「90여 고아들 집단탈출」 사건에 관한 보도와 사실로 말미암은 채옥녀 씨에 대한 부당한 오해를 풀 수 있는 내용의 속보를 귀지가 게재하도록 하고
3. 또한 이러한 속보가 게재된 후에는 제소인으로 하여금 제소를 취하하도록 중재하기로 결정하였음을 통지하나이다.
4. 그러하오니 귀하께서 조속히 적절한 조치를 취하시고 본 위원회에 회보하여 주시기 바라나이다.

4. 제소인의 인권보호 도모

신문윤리위는 언론에 의해 개인의 명예가 실추되거나 인권이 보호되지 않았다고 판단될 경우 적극적으로 나서서 중재를 추진, 제소인과 신문 사이에 원만한 합의를 이끌어 내고자 했다. 특히 신문윤리강령과 신문윤리실천요강에 의거하여 상대적으로 약자일 수 있는 일반 개인의 인권보호를 도모하고자 노력했다.

1962년 2월 19일자 동아일보 기사에 대해 서울 동대문구 용두동에 사는 나

윤몽 씨가 동아일보 발행인을 상대로 제소한 사건 처리 과정에서도 윤리위의 이 같은 입장을 확인할 수 있다.

제소인은 1962년 2월 19일자 동아일보 석간 3면에 '3, 4종의 별명에 호적도 이중으로, 구속된 나운몽 장로'라는 제하의 기사내용과 2월 20일자 3면에 '풀죽은 나 장로 신도 구속된 교주 돌아오자 질식된 듯, 김천 향해 주문 외우기도'라는 제하의 기사가 허위사실 보도, 사실왜곡 보도, 악의가 가득 찬 보도라며 엄중히 항의하였다. 아울러 '나 장로는 항일투사, 변성명은 일경을 피하려는 방법, 현장검증에서 고소인의 허위 드러나'라는 내용이 담긴 기사를 게재할 것과 지면에 동아일보 측의 사과문 게재를 강력히 요구했다.

이에 동아일보는 나운몽에 대한 과거 신분관계는 제소인의 주장에 굳이 의견을 표시하는 것은 아니나 본 보도는 다만 국가기관인 경찰소추의 자료로 조사한 것을 옮긴 것이므로 이 보도에 하등의 고의가 있을 수 없고 제소인의 책임추궁에 대하여는 미안하나 소상한 해명을 사양한다고 밝혔다. 이어 나 장로가 현장 검증할 때에 입회했다는 보도는 사실과 상 위됨을 인정한다. 지방기사로 온 것을 본사에서 정리할 때 잘못되었음이 발견되었다. 그러나 현장검증에 입회하였든 아니하였든 간에 나 장로에 대한 명예에는 침해된 바 없다고 생각하며 이는 제소인의 주장대로 의식적 허구가 아니라 타의 없는 사무상 착오임을 자인한다고 입장을 밝혔다.

이 사건에 대하여 윤리위원회는 다음과 같이 결정하였다.

〈먼저 피소인은 1962년 2월 19일자 동아일보 석간 3면에 '3, 4종의 별명에 호적도 이중으로, 구속된 나운몽 장로'라는 제하의 기사에서 경찰서에서 한 나 장로의 발언이라 하여 '자기는 어머니가 작부로서 진남포에 있을 때 어느 남자와의 사이에 태어났으나 어머니가 죽은 후 고향의 최 모라는 사람이 자기를 데려다 길렀던 것인데 아버지가 누구인지 모른다고 자기소개를 했다'라는 기사부분을 '삭제 정정한다'는 취지의 기사를 2단 이상의 제목을 붙여 동아일보에 게재하여야 한다. 또한 2월 20일자 석간 3면에 '풀죽은 나 장로 신도 구속된 교주 돌아오자 질식된 듯, 김천 향해 주문 외우기도'라는 제하의 기사 중 '창백한 얼굴에 애써 웃어 보이면서 비웃는 듯한 표정의 나운몽 장로... 그도

그럴 것이다. 장로가 사직에 구속되어 현장검증차 돌아왔기 때문...'이라는 기사에 대하여 '검증 당시 나 장로가 현장에 출석한 사실이 없었다'는 취지의 정정 기사를 동아일보에 게재하여야 한다. 제소인의 기여의 청구는 기각한다.〉

윤리위는 이러한 결정을 내린 이유로 첫째, 기사에 '...한편 경찰이 황금동 181번지 최일성(48) 씨를 증인으로 조사한 바 나 피고는 2, 3년 전 평북에서 동향인 2명과 남하, 함천 해인사에서 처음 만나 인사할 때 남비연이라고 하더라는 것이며 자기는 어머니가 작부로서 진남포에 있을 때 어느 남자와의 사이에 태어났으나 어머니가 죽은 후 고향의 최 모라는 사람이 자기를 데려다 길렀던 것인데 아버지가 누구인지 모른다고 자기소개를 했다'고 게재되어 있는데, 이 중에서 '자기는 어머니가 작부로서...' 이하의 보도기사는 나 장로의 명예를 훼손한 것이라 보았기 때문이다.

왜냐하면 명예라는 것은 개인의 사회상의 지위 또는 가치를 말하는 것인데, 비록 피고인이 위법행위를 저질렀다 해도 일반적으로 자기에게 유리한 비판을 받을 수 있는 사회상의 지위 또는 가치에 대하여 타인으로부터의 불리한 평가를 받아 침해를 당하지 아니할 권리를 가지는 것이기 때문이다. 따라서 신문지상에 어떤 사건의 보도와 관련하여 공익과 관계없는 타인의 사생활에 속하는 사실을 들어 경멸하는 것 같은 기사를 게재하는 것은 보도자유의 남용이 되고 신문에 허용된 정당행위의 범위를 일탈하는 것이라 판단한 까닭이기도 했다.

특히, 기사가 법적으로 제소인의 명예를 훼손했는가 여부와 상관없이 피고인 나 장로가 현장검증에 출석한 사실이 없는 것을 출석한 것같이 보도한 것은 명백한 허위 보도이기 때문에 사실 보도를 기본으로 하는 신문 본연의 사명에 위배되는 것이기도 했다. 따라서 피소인은 기사를 본사에서 정리할 때 잘못된 사무상의 착오라고 하는 것은 변명의 여지가 없으며, 설령 착오라 할지라도 면책될 수 없는 것이기 때문에 피소인의 변명은 받아들일 수 없다는 것이었다.

윤리위는 동아일보의 보도기사가 신문윤리강령 및 동 실천요강을 위반하고 있는 점을 들어 제소인의 명예를 실추시켰다는 판단을 내렸다. 그리고 동아일

보의 기사가 신문윤리강령 및 그 실천요강을 위반했기에 피소인인 동아일보로 하여금 주문과 같은 각 조치를 취하게 하고 제소인의 기여의 청구는 기각하였던 것이다.

5. 공정한 판단과 중재로 합의 도출

신문윤리위원회의 공정한 판단과 적절한 중재노력은 다양한 제소사건에 있어 제소인과 피소인의 원만한 합의를 이끌어 내기도 했다. 1962년 2월 1일자 경향신문 조간 2면에 게재된 '절도택시 양단 신고 뺑소니'라는 제하의 보도에 대해 황하영 씨가 제소한 사건도 윤리위의 중재로 원만하게 합의되었다.

경향신문은 시경 공보계의 발표문만 보고 기사를 작성해 게재하였으나, 이후 황 씨는 검찰에서 혐의 없음이 밝혀져 불기소 처분을 받았다. 이에 황 씨가 강하게 반발하며 윤리위에 제소한 것이었다. 윤리위가 조사한 결과 제소인의 제소내용은 사실인 것으로 밝혀졌다. 이에 윤리위는 피소인인 경향신문에 황 씨의 명예가 회복될 수 있도록 검찰의 처분을 속보로써 보도하도록 중재하기로 결정, 피소인에게 이를 통지하였다.

한신윤위 제89호

1962년 3월 21일

한국신문윤리위원회 사무국장

경향신문 발행인 이준구 귀하 중재결정 통지의 건

1. 본 위원회는 62년 2월 1일자 경향신문 조간 2면에 게재된 「절도택시 양단 신고 뺑소니」제하의 보도로 인한 황하영씨의 제소와 그에 대한 귀하의 해명서를 지난 3월 19일의 회의에서 심의하였습니다.

2. 귀하가 해명서에서 밝힌 대로 그 기사의 내용이 시경 공보계의 발표문 내용과 같다는 점과 또한 황하영씨가 검찰에서 혐의 없음이 밝혀져 불기소 처분을 받았다는 사실을 본 위원회는 확인하였습니다.
3. 그러므로 본 위원회는 황하영씨에게 혐의 없음이 이미 밝혀졌음에 비추어 「절도택시 양단 신고 뺑소니」라는 단정적인 제목으로 말미암은 그의 명예의 훼손을 회복할 수 있도록 귀하가 검찰의 처분을 속보로써 보도하도록 중재하기로 결정하였음을 통지합니다.
4. 그러하오니 그에 대한 적절한 조치를 조속히 취하시고 본 위원회에 회보하여 주시기 바라나이다.

이러한 윤리위 결정에 대해 경향신문은 윤리위의 중재결정을 받아들여 속보를 게재, 제소인과 합의하였다. 윤리위는 이 사실을 제소인 황하영 씨에게 통보하였다.

한신윤위 제90호

1962년 3월 23일

한국신문윤리위원회 사무국장

황 하 영 귀하 위원회 결정 통지의 건

1. 62년 3월 19일자 경향신문 발행인 이준구 씨에 대한 귀하의 제소에 관하여 본 위원회는 중재결정을 내렸음을 통지하나이다.
2. 본 위원회는 피소인에 대하여 귀하가 검찰에 의해서 혐의 없다는 것이 밝혀졌음을 보도할 것을 요청하였습니다.
3. 경향신문 62년 3월 22일자 조간 3면에 별첨된 보도를 게재하였습니다.

한편, 경향신문의 보도내용은 다음과 같았다.

〈혐의 없어 불기소, 택시운전수 황씨. 지난 1월 31일 절도혐의로 경찰에 구속되어 서울지검에 송치되었던 택시(서울 영 4688)운전수 황하영 씨는 절도 무혐의로 불기소 처분되었다. 황 씨는 지난 1월 31일 하오 5시경 시내 대한극장 앞에서 안진현(여·22) 씨를 승차, 안 씨의 집인 시내 서린동 79 앞에 이르러 안 씨가 택시 값을 가지러 집안에 들어간 사이에 맡겨둔 양단 10마를 신고 달아났다는 혐의로 종로서에 구속되었던 것이다. 그 후 서울지검에 송치된 황 씨는 검사의 문초에서 절도의 혐의가 없음이 밝혀져 불기소처분을 받고 석방된 것이다.〉

6. 자진개입 통해 안건 처리

신문윤리위원회는 회칙 제6조 제2항에 의거, 제소사건 뿐만 아니라 제소가 없는 경우에도 신문윤리강령 및 그 실천요강에 위배되는 보도에는 자진개입, 자율규제를 할 수 있게 되어 있다. 이에 따라 윤리위는 문제된 사안에 적극 개입하였다.

신문윤리실천요강 독립성 항목 중에서 제3항인 ‘기사의 작성 및 취사정리에 있어 사회의 건전한 발전에 유해한 것을 오직 대중의 호기심을 충족시키기 위하여 과대하게 보도해서는 안 된다. 특히 외설 기타 부도덕의 과대한 보도로써 미풍양속을 저하시켜서는 안 된다’는 규범에 따른 것이었다.

실제로 윤리위는 규범을 위배한 관계 신문사·통신사에 대해 전 ○○대학교 총장 ○○○의 무고 사건 재판에 관하여 동 재판보도의 내용이 공공의 이익에 관련은 있으나 그것이 사회의 건전한 발전에 유해한 것으로 의결, 1961년 10월 5일 관계 신문사·통신사에 통고, 보도를 제한하도록 했다. 관계 신문사·통신사에 발송한 공문내용은 다음과 같다.

한신윤위 제2호

1961년 10월 5일
한국신문윤리위원회 위원장김세완

**동양통신, 동아일보, 민국일보, 서울일일신문,
조선일보, 한국일보 각 편집국장 귀하**
「사회에 건전한 발전에 유해한 것」의 보도에 관한 건

전 ○○대학교 총장 ○○○씨 무고사건재판의 보도에 관하여 본 위원회는 동 재판내용이 공공의 이익에 관련은 있으나 그것이 신문윤리실천요강에 규정된 ‘사회에 건전한 발전에 유해한 것’에 관한 것임에 비추어 귀 신문·통신의 보도를 동 요강 독립성 중에서 제3항 1문 및 타인의 명예와 자유 중에서 제3항 2문에 저촉되는 것으로 의결하였기 이에 통고하나이다.

● **당해기사**

- 동양통신

가. 9월 27일자 6편

「간음현장을 검사, ○○○피고사건 군계」 제하의 기사

- 동아일보

가. 9월 27일자 석간

「식모 △씨 증언, ○○○씨 사건」 제하의 기사

- 민국일보

가. 9월 26일자 석간

「○○○씨 무고사건 첫공판 비공개 연기 모두 기각, 식모 X양 피해입은 경위 솔직히 증언」 제하의 기사

나. 9월 27일자 조간

「공판 중 건강진단 ○○○씨, 피고의 연기 신청으로」 제하의 기사

다. 9월 27일자 석간

「○피고 부인이 안마 간청 제2의 식모도 봉육 증언」 제하의 기사

- 서울일일신문
 - 가. 9월 27일자 석간
「안마 통해서 능욕, ○○○씨 무고사건의 △증인 말」 제하의 기사
 - 나. 9월 28일자 조간
「안마부터 그대로 현장서 재연, ○○○피고사건」 제하의 기사

- 조선일보
 - 가. 9월 26일자 석간
「식모들의 증언청취, ○○○피고사건 첫 군재개정」 제하의 기사
 - 나. 9월 27일자 조간
「제2의 식모 △씨 증언하다 중단, ○○○피고 군재 오늘 다시 공판」 제하의 기사
 - 다. 9월 27일자 석간
「비공개로 속개, ○○○씨 군재」 제하의 기사
 - 라. 9월 28일자 조간
「△씨 증언 계속, ○○○피고」 제하의 기사

- 한국일보
 - 가. 9월 27일자 석간
「한때 비공개, ○○○씨 공판」 제하의 기사
 - 나. 9월 28일자 석간
「피해자 증언 청취, ○○○씨 사건」 제하의 기사

또한, 윤리위원회는 1961년 10월 신문윤리실천요강 '타인의 명예와 자유' 중에서 제3항 '형사사건을 보도함에 있어 피고인이 유죄의 판결을 받을 때까지는 무죄라는 원칙을 엄수해야 한다'와 제4항 '미성년의 피의자 또는 피고인 및 봉욕한 부녀자의 성명과 사진을 공개해서는 안 된다'를 해석, 의결하였다.

첫째, 형사사건을 보도함에 있어 피고인이 유죄판결을 받을 때까지 무죄라는 원칙에 있어 '현행범은 예외로 한다'는 것 둘째, 미성년이라 함은 '만 20세

되기 전일까지의 자'를 의미한다는 것 셋째, 미성년의 피의자 또는 피고인 및 봉욕한 부녀자의 성명과 사진을 공개해서는 안 된다는 경우, 주소기입에 있어 '서울특별시 및 시에서는 번지, 그 밖의 지방에서는 리를 밝혀서는 안 된다'로 해석, 판시했다.

한편, 앞서 언급한 해석 중에서 제3항의 주소기입은 1965년 5월 26일 개최된 제121차 윤리위원회에서 '판시지침 1의 3항 보강의 건'을 토의한 후 '주소기입에 있어서 서울특별시 및 시는 번지와 통·반, 그밖에 지방에 있어서는 리·반·번지를 밝혀서는 안 된다'로 보완 의결했다.

이렇게 초창기 윤리위의 활동에서도 알 수 있는 것처럼 윤리위는 자율적인 심의 활동에 많은 노력을 기울였다. 그리고 이러한 열정은 1964년 10월 20일 발족한 심의실에서 시행하는 자율심의로 이어졌다. 결국 윤리위원회는 설립 취지에 맞춰 넘치는 의욕과 진지한 노력을 바탕으로 언론의 자유와 그 사회적 책임을 다하기 위해 봉사정신으로 헌신하였다.

7. 결정공표와 언론계·당국의 반응

이미 기술한 바와 같이 신문윤리위원회의 초기 활동은 매우 활발했다. 각 신문·통신사는 신문윤리위원회의 결정을 크게 보도했으며 피소인인 언론사에서는 윤리위 결정을 어김없이 실천, 그 게재의무를 충실히 이행했다. 이로써 일반의 윤리위에 대한 신뢰도 높아져 갔다.

특히, 제소내용에서 보는 바와 같이 관·공리들도 신문에 대한 불만을 제기하는 등 윤리위의 활동에 기대하는 바가 컸다. 또한 언론인들은 군정 하에서 많이 겪은 필화사건도 윤리위원회를 통해 처리될 것으로 믿고 있었다.

그러나 사태는 반대방향으로 기울고 있었다. 윤리위원회에서 결정 공표하는 횟수가 거듭됨에 따라 일부 신문을 제외하고는 대부분이 결정문을 요약한 10행 내외의 기사를 1단 내지 2단으로 보도했다. 그리고 언론인들은 윤리위가

활동을 개시하면 군정당국도 언론인의 필화사건은 윤리위에 제기할 것으로 기대했으나 사실은 그렇지 못했고 한편으로는 필화사건이 잇달아 일어나 구속됨으로써 적지 않게 실망했다.

이와 같은 예기치 않은 사태로 언론인들은 윤리위 결정에 전처럼 성의를 표시하지 않았으며 때로는 윤리위 결정에 반발하는 사태도 일어났다. 이에 따라 윤리위의 결정은 초기처럼 잘 보도되지 않았다. 그러자 일반도 초기 윤리위원회에 걸었던 기대를 저버리기 시작했고 언론계 자체에서도 자율규제에 대한 비판의 소리가 높아지기 시작했다.

이를 틈타 군정당국은 언론에 대해 통제조치를 취하는 한편 신문이 정부에 더욱 협조할 것을 은근히 바라기도 했다.

제4절

군사정부와 신문윤리위원회

1. 자율규제에 대한 정부방침

5·16 군사정변으로 설치된 최고회의 의장시절 박정희 장군이 언론을 보는 눈은 1961년 9월 12일 신문윤리위원회 창립식장에서 한 격려사와 다음해 신문의 날 기념사 속에 나타나 있다.

중요한 몇 가지를 요약하면 첫째, 후진사회일수록 신문은 그가 지닌 공기성과 아울러 지도성이 증대된다. 둘째, 정치·경제·사회·문화 등 국정전반에 걸쳐 세론을 구성하는 책임의 중대함을 깊이 명심한다면 자유와 방종을 혼동하는 과오는 스스로 범하지 않을 것이다. 셋째, 지성과 양식이 결여된 언론인으로 말미암아 사리 사정에 구애되고 아전인수 격이고 건강부회적인 여론을 환기시킨다면 국가와 사회에 끼치는 해독은 막심할 것이다. 넷째, 매스컴의 성장과 더불어 신문의 횡포와 악덕기자라는 비난성이 높아진 것은 대단히 유감스러운 일이다. 다섯째, 우리나라에서는 언론의 자율·자숙이 없는 한 이를 타율적으로 제약할 방안이 언제까지나 논의되고 있는 것은 한없이 불행한 일이다. 더욱이 이러한 제약이 논의될 때마다 국제적 여론을 빙자하는 태도는 결코 진정한 자율자세라고 보기 어렵다.

박정희 의장은 또 신문의 날 기념사에서는 '우리나라 모든 신문들이 그 사설과 보도에 있어서 국가이익과 국가목표의 실천에 이바지하며 자유스럽고 민주적인 사회의 건설에 노력하고 질서와 도의의 숭상에 솔선한다면 국가의 번영은 그 어떤 힘도 따를 수 없이 급속한 성과가 있을 것을 믿어마지 않는다. 그리고 신문의 자유와 신문의 책임은 어디까지나 병립, 보완되어야만 비로소

민주사회에 있어서의 신문의 사명이 다해질 것임을 확신하면서 모든 신문인과 국민이 이 점을 다시 한 번 명심할 것을 강조하는 바이다.'라고 밝혔다.

이렇게 박정희 의장이 보는 언론은 첫째, 국가이익의 추구가 언론의 일차적인 기능인 동시에 궁극적인 목적이어야 하고 둘째, 이를 위해 언론은 지도적 기능을 우선적으로 수행하여야 하며 셋째, 언론의 자유보다 언론의 책임을 더 강조하는 것이었다. 이러한 박정희 의장의 언론관은 제3공화국이 출범한 이후에도 변치 않고 계속 견지되었다.

특히, 민정이 양을 앞둔 1962년 12월 개정된 헌법에는 언론을 규제하는 조항이 들어있었다. 제18조에 ①모든 국민은 언론·출판의 자유를 가진다. ②언론·출판에 관한 허가나 검열은 인정되지 아니한다. ③신문이나 통신의 발행시설기준은 법률로써 정할 수 있다. ④언론·출판은 타인의 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 된다고 규정했다.

헌법은 언론·출판의 자유를 인정하고 검열·허가제는 인정하지 않았지만 신문·통신의 시설기준을 새로 만들어 신문·통신의 발행을 간접적으로 통제할 수 있게 했고 신문·통신은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕, 사회윤리를 침해해서는 안 된다는 규정을 신설했던 것이다.

아울러 군사정권은 신문윤리위원회 설치를 격려하는 등 신문의 자율규제 활동에 관심을 보이는 듯하더니 1962년 6월 28일 돌연 새로운 언론정책을 내놓았다. 특권적이며 방종적인 언론자유의 경박한 관념을 지양하고 엄격한 윤리와 책임을 완수하기 위해 새로운 언론기풍을 조성할 목적으로 언론기업의 정비, 조석간제의 폐지, 언론인 정화 등을 천명했던 것이다.

또한 신문윤리와 책임을 강화하기 위해 신문윤리위원회의 기능을 확대 강화하여 강력한 자율적 규제를 촉진하며 기사의 윤리성에 대해서는 엄격한 자율통제를 요구했다. 이와 같이 윤리위원회의 기능강화를 촉구한 것은 윤리위의 자율규제에 만족치 않고 회의를 품고 있었기 때문이다.

군정당국의 윤리위원회에 대한 본심은 1962년 8월 2일자 '국민투표는 결코 만능이 아니다'라는 제하의 동아일보 사설과 11월 28일자 한국일보 1면 머리기사 '신당, 사회노동당(가칭)' 제하의 필화사건으로 표면화 되었다. 한국일보

는 28일의 보도가 오보인 줄 알고 다음날 1면에 '작일보도... 본보 사회노동당 윤운은 잘못'이라는 정정기사와 사과문을 게재하였다.

그럼에도 불구하고 당국은 이 사건들을 윤리위원회에 제기하지 않고 동아일보의 황산덕 논설위원, 고재욱 주필을 구속하고 한국일보 장기영 사장, 홍유선 편집부국장, 김자환 정치부장, 한남희 기자를 특정범죄처벌에 관한 임시특례법 제3조 3항 위반, 군사혁명위원회 포고 1호, 국가재건최고회의령 15호 위반혐의로 구속했다.

한국일보 사건과 관련하여 당국은 신문윤리위원회의 조치를 기대하였다. 이에 윤리위원회는 11월 29일 제41차 회의를 열고 한국일보 사건을 논의했다. 그런데 이 회의에 참석했던 이용상 공보국장은 느닷없이 '윤리위는 동 사건에 관하여 국민에게 사과성명을 발표할 것을 정부는 바라고 있다'는 당국의 의사를 전했다.

이용상 공보국장의 퇴장을 요구한 후 속개된 윤리위원회는 '정부는 한국일보 사건을 신문윤리위원회에 회부하라'는 요지의 성명을 발표하기로 의결했다. 이 성명은 12월 1일 백한성 위원장 명의로 발표했다. 그러나 한국일보가 정정·사과 외에 3일간 자진 휴간하며 자숙까지 했지만 군정당국은 끝내 윤리위원회에 회부치 않고 사법처리를 강행하였다. 당국의 이러한 처사를 지켜본 언론계는 크게 실망하게 되었다.

2. 신문윤리위원회 개편 추진

동아일보와 한국일보 필화사건 이후 1963년 2월 15일에 열린 제46차 윤리위원회에서 '군정당국의 윤리위원회에 대한 정책을 밝혀줄 것'을 요청하는 공한을 공보장관에게 발송하였다. 이 질의에 대해 공보부는 같은 해 7월 5일 비공식적으로 '신문윤리위원회의 회칙을 개정하여 윤리위원회의 기능을 강화할 것'을 희망한다고 답신하였다.

이에 앞서 6월 9일에 열린 제50차 윤리위원회에서 조동건 사무국장은 '공보

부에서 언론계의 불상사를 윤리위원회에서 자율적으로 처리할 수 있는 방안을 입안했다'는 보고가 있었다. 그러던 차에 공보부에서 회칙개정을 요청하게 되자 윤리위는 7월 5일 열린 제52차 회의에서 공보부가 요청한 '신문윤리위원회 회칙개정의 건'을 심의했다. 당시 당국이 요청한 회칙개정의 요점 내용은 다음과 같다.

당국의 회칙 개정 요점

● 회칙 제3조를 다음과 같이 개정한다.

제3조 본 회의는 다음과 같이 신문인 5인, 비신문인 6인 계 11인의 위원으로 구성한다. 가. 편집인 2인, 나. 발행인 2인, 다. 기자 1인, 라. 변호사 1인, 마. 교수 1인, 바. 입법부 1인, 사. 행정부 1인, 아. 기타 2인.

위원의 인선은 신문편집인단체, 신문발행인단체, 변호사단체, 교육자단체, 입법부, 행정부에 위촉한다.

● 회칙 제6조를 다음과 같이 개정한다.

제6조 「본 위원회에 제소할 때에는 사직당국에 고발 또는 고소하지 않는다는 것을 문서로 서약하여야 하며 일정한 수수료를 납부하여야 한다」를 「본 위원회에 제소할 때에는 사건이 본 위원회에 계속되는 동안만 사직당국에 고발 또는 고소치 않는다는 것을 문서로 서약하여야 하며 일정한 수수료를 납부하여야 한다」로 개정한다.

● 회칙 제7조를 다음과 같이 개정한다.

제7조 「위원회의 결정은 공포할 수 있다」 다음에 「위원회의 결정에는 소수자의 의견도 표시되어야 한다. 위원회의 결정기간은 제소 또는 개입한 날로부터 1주일 이내로 한다. 특히 계속 심의할 필요가 있을 경우에는 1차에 한하여 위원회의 결정으로 경신할 수 있다. 경신한 기간은 1주일 이내로 한다.」

● 회칙 제8조를 다음과 같이 개정한다.

「기부금, 찬조금 및 사건수수료로 충당한다」

이와 같은 군정당국의 저의는 윤리위원회 구성에 있어 언론계의 자주성이 강조되는 언론인 과반수 원칙을 변질시키고 행정부와 입법부 대표도 윤리위원회에 관여토록 하여 그 자율성을 저하시키려는 것이었다. 나아가 위원회의 결정이 불만족스러울 때에는 사직당국에 고소·고발도 할 수 있는 2중 제소를 가능케 하자는 것이었다.

비록 이 요청이 비공식적이기는 하나 윤리위원회 회칙 개정안은 1963년 7월 5일에 개최된 제52차 위원회에서 논의되었고 다시 발행인협회, 통신협회, 편집인협회 등 기간단체에 회부되어 의견을 모으기로 했다. 그 결과 편집인협회와 통신협회는 '회칙개정의 필요성을 인정할 수 없으며 위원회의 구성에 있어 기타 2인은 위원회의 재량으로 위촉토록 할 것'을 통보해 왔다.

한편, 발행인협회는 '입법부 대표의 윤리위원은 납득되나 행정부 대표의 윤리위원은 타당치 못하다'는 반론을 제기했다. 결국 군정당국의 윤리위원회 개편시도는 언론계의 반대에 부딪쳐 윤리위원회 각 기간단체의 심의과정에서 성사되지 못하였다.

3. 정부의 신문윤리위원회 개입

이렇게 언론계가 당국의 신문윤리위원회 개입에 반대했음에도 불구하고 민정이양을 앞둔 군정당국은 신문윤리위원회의 개편, 강화를 계속 시도하였다. 이에 따라 신문윤리위원회 위원이며 언론계 중진인 동아일보 주필 고재욱, 조선일보 부사장 유봉영 등은 그 대책을 숙의한 끝에 윤리위원회 개편 대신 윤리위원회에 행정부 대표 1인을 옵서버 자격으로 참가시키는 방안을 당국과 협의했다.

1963년 8월 29일에 개최된 제57차 윤리위원회는 이 문제를 논의한 끝에 '행정부 대표로서 윤리위원회 위원이 아니라 문공부 차관을 옵서버로 위촉하되 그 자격은 첫째, 발언권은 있으나 결의권은 없다. 둘째, 안건은 위원장에게 미리 서면으로 제출하고 회의소집을 요청할 수 있다'는 것으로 한정하고 당시

문공부 차관 고영보의 참석을 결정했다.

윤리위는 이 결정을 9월 10일 문공부 장관에게 통보했다. 이로써 군정당국의 윤리위원회 개편계획은 실현되지 않았으나 문공부 차관의 윤리위원회 옵서버 자격 참가가 이뤄지게 되었다. 이러한 상황 속에서 1963년 10월 대통령 선거가 실시되어 공화당 박정희 후보가 당선, 12월 17일 제3공화국이 출범함으로써 군정은 종식되었다.