

6. 정기간행물등록제 사건

〈헌재 1992. 6. 26. 90헌가23 정기간행물의등록등에관한법률 제7조 제1항의 위헌심판, 판례집 4, 300〉

가. 사건의 배경

이 사건은 정기간행물의 발행에 있어 등록을 요하도록 하고 있는 정기간행물의등록등에 관한법률 제7조 제1항이 출판에 대한 허가제를 금지하고 있는 헌법 제21조 제2항에 위반되는지에 대하여 한정위헌결정을 한 사건이다.

정기간행물의등록등에관한법률(1991. 12. 14. 법률 제4441호로 개정된 것) 제7조 제1항은 정기간행물을 발행하려면 동법 제6조 제3항 제1호, 제2호에 의한 운전기 1대 이상 등과 대통령령이 정하는 부수인쇄시설을 공보처장관에게 등록하도록 하고 있고 동법시행령 제5조에 의하면 부수인쇄시설은 조판시설과 제판시설을 말하며 위 시행령 제6조 제3호는 운전기 1대 이상 및 조판시설과 제판시설이 자기의 소유임을 증명하는 서류를 첨부하여 공보처장관에게 제출하여야만 위 등록을 할 수 있도록 규정하고 있다. 동법 제22조 제3호는 그러한 등록을 하지 아니하고 일반주간신문 등 정기간행물을 발행한 자를 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있었다.

제청신청인들은 당시 주무부처인 문화공보부에 등록하지 아니하고 '전민련신문'이라는 제호아래 1989년 3월 10일부터 같은 해 6월 25일까지 월 2회씩 8회에 걸쳐 일반주간신문을 발행하였다는 이유로 위 법률조항에 의하여 서울형사지방법원에 기소되었다. 이에 제청신청인들은 위 법률조항이 일반주간신문 발행의 시설기준을 너무 엄격하게 제한하는 것으로서 결과적으로 헌법이 금하고 있는 허가제와 유사한 제한을 가할 우려가 있다고 하여 위헌법률심판제청을 신청하였고, 동법원이 이를 받아들여 1990년 1월 19일 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청하였다.

한편 서울형사지방법원의 위헌제청결정이 있는 지 몇 달 후인 1990년 4월 10일 대법원은 다른 상고심판결(90도332)에서 위 법률 제7조 제1항은 헌법에 위반되지 않는다고 명시적으로 판시한 바 있었다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 다음과 같이 언론자유 보호영역을 제시하면서 정기간행물의등록등에관한법률 제7조 제1항은 그 제9호 소정의 해당시설을 자기소유하여야 하는 것으로 해석하는 한 헌법에 위반된다는 결정을 하였다.

헌법상의 언론의 자유는 어디까지나 언론출판자유 내재적 본질적 표현의 방법과 내용을 보장하는 것을 말하는 것이지 그를 객관화하는 수단으로 필요한 객체적인 시설이나 언론기업의 주체인 기업인으로서의 활동까지 포함되는 것으로 볼 수는 없다. 따라서 정기간행물 발행인에게 법률로써 언론의 건전한 발전과 그 기능의 보장을 위하여 일정한 시설을 갖추어 등록하게 하는 것은 언론자유 본질적 내용의 간섭과는 엄연히 구분되어야 한다. 이 사건에서 문제된 등록사항은 의사형성발표정보수집전달여론형성 등을 내용으로 하는 실질적인 언론출판의 자유가 아닌 보도의 수단으로 수반되는 기업이나 그에 따른 정기간행물의 발행에 필요한 외형적인 일정시설기준에 관한 것으로서 이를 등록하

게 하는 것은 결코 언론출판의 자유에 관한 본질적인 내용의 침해라고 볼 수 없다. 또한 헌법 제21조 제3항은 언론출판매체의 육성과 그 기능을 보장 유지 발전하도록 하기 위하여 필요한 범위내에서 일정한 물적 시설을 갖추어야 한다는 법률적 규제를 할 수 있도록 입법권한을 국민의 대의기관인 국회에 유보하고 있으므로 그에 따라 제정된 정기간행물의 등록등에관한법률 제7조 제1항의 등록제도를 입법부가 현저히 입법재량을 남용하여 과잉입법금지의 원칙에 위배되는 법률제정을 하였거나 기타 자의적인 입법권의 행사를 한 위헌적인 법률이라고 단정할 수 없다.

그러나 위 법률과 그 시행령에서 그 등록요건으로 그 시설의 소유를 증명하는 서류를 갖추어 첨부하도록 요구하는 것은 신문발행의 시설기준을 너무 엄격하게 설정한 것으로서 헌법상 용인될 수 없다. 즉 신문발행에 필요한 위 법률 소정의 인쇄시설을 갖추는 데에는 반드시 소유권이 아니라 임차 또는 리스 등에 의해서도 얼마든지 가능하기 때문에 동법 제7조 제1항의 등록사항 중 제9호 소정의 당해 시설을 자기소유하여야 하는 것으로 해석한다면 이는 형사처벌의 구성요건에 해당하는 사항을 임의로 해석하는 것이어서 헌법 제12조의 죄형법정주의에 반할 뿐만 아니라 헌법 제21조 제3항에서 규정한 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항을 과잉해석한 위헌적인 법령이며 또 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에도 반한다.

이에 대하여 변정수 재판관은 정기간행물에 대한 등록제는 실질적으로 허가제와 다르없이 운영될 가능성이 있어 언론출판의 자유를 침해하고 일정한 시설을 갖추어야 등록할 수 있는 위 법률조항은 재력이 있는 자와 없는 자를 차별하는 것으로서 평등의 원칙에 반한다는 반대의견을 제시하였다.

다. 사후경과

이 결정은 종래 고가의 인쇄시설을 소유하지 못해 정기간행물을 발행하지 못했던 사람들도 정기간행물을 발행할 수 있는 길을 열어 표현의 자유를 확대하는 계기를 마련해 주었다는 긍정적인 평가를 받았다(정재황, 정기간행물의 등록등에관한법률 제7조 제1항의 위헌심판결정, 법률신문 1992. 11. 30.; 동아일보 1992. 6. 26.). 또 일부 언론은 그동안 정부가 이 법을 운용하면서 헌법정신과 법률의 입법취지와는 달리 이 제도를 실질적인 정기간행물 허가제로 운용해 왔다는 잘못을 지적한 것으로 풀이된다. 헌법재판소는 또 이번 결정을 통해 헌법에 규정된 기본권인 언론출판자유와 함께 언론매체의 책임과 의무를 동시에 강조함으로써 최대한의 균형을 꾀한 것으로 보인다(중앙일보 1992. 6. 26.)고 결정의 의미를 분석하기도 하였다. 한편 이 결정 이후 1992년 12월 21일 개정된 정기간행물의 등록등에관한법률시행령 제6조 제3호는 이전에 자기 소유임을 증명하는 서류를 첨부하도록 하고 있던 것을 자기소유뿐 아니라 임대차 등의 법률원인에 의하여 '당해 시설을 갖추었음을 증명하는 서류'를 첨부하도록 바뀌었다. 그리고 1995년 12월 30일 법률 제5145호로 개정된 정기간행물의 등록등에관한법률은 제7조 제1항의 등록사항 중 '일반주간신문'에 대해서는 제9호의 당해 시설을 더 이상 요구하지 않는 것으로 개정하였다.