

# 유신체제와 검열, 검열체제 재편성의 동력과 민간자율기구의 존재방식\*

이봉범\*\*

## 〈차 례〉

1. 1970년대, 지배/저항의 분극화
2. 검열체제 재편의 동력 - 총력안보, 프로파간다, 중앙정보부
3. 한국검열사의 종합전시장, 검열체제 재편의 양상과 그 특징
4. 긴급조치와 민간자율기구의 존재 양식
5. 1970년대 검열의 시사점 - 결론을 대신하여

## [국문초록]

이 논문은 박정희정권의 의사체계모니 지배 - 프로파간다 - 검열체제의 동력학이란 구조적 역학의 관점에서 1970년대 검열체제의 확대 재편을 재구성하고, 사회통제의 하위양식으로 서 검열의 위상과 그 기능을 탐색하는 것을 목적으로 하고 있다. 1970년대 박정희체제의 권 위주의적 통치는 국가안보를 지배이데올로기로 한 국가비상사태 - 유신헌법 - 긴급조치의 법 제도적 토대 위에서 구사되었는데, 사회·문화정책도 이러한 기초와 방향에 종속되어 입 안·배치되었다. 검열 또한 프로파간다 및 문화통제의 주요 수단으로 활용되면서 변화무쌍 한 변동을 거친다. 지배/저항의 분극화 현상이 촉진되면서 검열전선의 경직화를 고조시켰다. 1970년대 검열의 심층과 정점에는 합법적 검열자 중앙정보부가 존재한다. 중앙정보부는 대 내외 심리전, 프로파간다, 검열을 일사불란하게 기획·통제하는 빅 브라더였다. 총력안보체 제의 제도화를 위한 정책적 수단으로 발동된 긴급조치를 계기로 검열의 수위와 빈도가 최대 처로 증대하면서 한국검열사의 종합전시장을 이룬다. 첫째, 행정입법의 강화를 통해 전면 적·공세적 검열이 극대화되었다. 그 과정에서 언론 규제의 양산, 퇴폐 규제의 본격화, 국가 이익을 우선시하는 검열 기초 등이 수반되고 식민지검열의 유제가 재생되기도 했다. 둘째,

\* 이 논문은 버클리대학 한국학센터가 주최한 두 차례(2021.8.9~10, 2022.1.10) 한국영화 워크숍 (Authoritarian Modalities and Film Censorship: South Korean Cinema in the 1970s)에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다. 토론을 해주신 Thomas Doherty(브랜다이스대), 최경희(시카고대), 안진수(버클리대), 이승희(성균관대), 이화진(연세대) 선생님께 감사드린다.

\*\* 성균관대학교 국어국문학과 강사

통제의 표적이 잠재적 위협 요인으로까지 미친 가운데 표적이 된 검열대상에 대해서는 사회적·문화적 기반을 붕괴시키는 수준으로 진전된다. 행정지도를 동원하여 제도적 검열의 구성적 외부까지 통제했다. 셋째, 긴급조치시기 민간자율기구의 위상이 재정위되면서 대중문화 예술에 대한 통제가 전면화 된다. 법정기구화를 기반으로 대중문화예술을 총력안보의 전략적 수단으로 활용하고자 했기 때문에 프로파간다의 범용성보다는 부정적 통제가 우세할 수밖에 없었다. 윤리적 문제를 법으로 규제하겠다는 발상이었다. 퇴폐, 왜색, 저질 등은 반국가적 요소로 규정되면서 국민총화를 쪼먹는 사회 내부의 적이자 명백한 이적행위에 해당한다. 그것은 사상검열의 부재, 미풍양속 저해에 대한 검열이 압도적이었던 심의 실적에 반영되어 나타난다. 긴급조치가 무기한으로 연장될 수밖에 없었던 이유다. 그런데 전면적 검열에 따른 사회·문화에 대한 강압적 통제가 가시적인 성과를 거두었음에도 불구하고 이를 상쇄시킨 최대장애물은 자유민주주의를 염원한 건전한 국민들이었다. 유신체제가 형식적으로는 자유민주주의의 절차적 원리를 통해 성립되었다는 불편한 진실, 또한 법치주의로 분식된 교묘한 관료주의체제였다는 사실이 의미하는 바를 탐구하는 작업을 통해서 박정희체제 검열에 대한 새로운 이해의 지평이 열릴 것이다.

[주제어] 유신체제, 긴급조치, 총력안보체제, 검열, 분극화, 재야, 프로파간다, 중앙정보부, 심리전, 민간자율기구, 윤리위원회, 행정입법, 퇴폐, 심의

## 1. 1970년대, 지배/저항의 분극화

J. C 오츠(Joyce Carol Oates)의 『위험한 시간 여행(Hazards of Time Travel)』(고상숙 역, 북레시피, 2019)은 개인에 대한 국가의 통제가 일상화된 미래사회, 즉 20년 후 북미연합의 전체주의적 단면을 예리하게 부각시킨 장편 SF소설이다. 이 장편은 남들과 다른 독립적인 사고나 현 시대 또는 권력에 대한 질문이 반역으로 취급되어 추방이나 공개처형, 최악의 경우에는 주변사람들의 기억에서조차 완벽하게 잊히는 삭제처분까지 받는 디스토피아적인 미래상을 그려내고 있다. 과도한 국가권력의 통제에 맞선 저항의 서사는 적지 않으나, 절차적 민주주의의 모범으로 간주되는 북미의 암울한 미래상이기에 이 소설의 경고메시지는 더욱 충격적으로 감수된다. 전체주의의 거대한 지배시스템 아래에서 한 개인이 어떻게 저항하다 파멸해 가는가를 적나라하게 그려낸 조지 오웰의 『1984』(1949)가 70년의 시차를 두고 재현된 모습으로, 또 다른 미래의 전체주의가 인간을 어떻게 말살시키는가를 날카롭게 환

기시켜준다는 점에서 정치소설의 예사로운 서사로 여기기 어렵게 만든다.

그러나 한국에서만은 그리 낮설지 않은 세계상이다. 특히 한국의 1970년대가 강렬하게 환기된다. 1970년대는 이 소설이 과학적 상상력으로 그려내고 있는 전 방위적인 정교한 감시, 용인된 검열, 가혹한 처벌, 공포의 만연, 숨죽인 자유 등에 방불한 아니 그 이상의 것들이 가상이 아닌 현실로 일상화된 연대였다. ‘만들어진’반역자인 관제(官製)공산주의자들이 넘쳐났다. 비전향장기수를 비롯한 양심수들 또한 대거 양산되었다. 술김에 한 발언이 국가반역이 되고(이른바 ‘막걸리반공법’), 조총련계 친족으로부터 건네받은 돈으로 부친의 묘를 단장한 것이 조총련계 자금에 의한 반정부적 정치활동을 한 것으로 꾸며져 무기징역을 선고받아야 했으며(‘통혁당재건기도사건’ 및 ‘남민전사건’의 임동규), 남파전향간첩(김용규)의 불확실한 제보 한 마디가 정보당국의 고문과 가혹행위를 거쳐 고정간첩으로 조작되어 15년 형이 선고되는(‘나진남매 간첩사건’) 등 픽션을 압도하는 ‘현실’이 1970년대 한국사회의 일상적 리얼리티였다. 80년 전으로 추방되어 낮설고 극한적 상황에서 주인공 ‘아드리안 스크롤’이 보여준 방황·체념과 다른 한편으로 미약하게나마 움튼 저항의 의지 그리고 자유의 가치에 대한 재발견도 1970년대를 거세게 횡단하고 있었다. 물론 전체주의적 통제에 반발, 저항하다가 고문과 세뇌 등 강압적 폭력으로 말미암아 결국은 모든 것을 체념하고 순응의 길로 방향전환을 했던 다수의 ‘윈스턴 스미스’(『1984』의 주인공)가 존재했던 것도 사실이다. 어쩌면 1970년대 한국사회는 『위험한 시간 여행』보다 반역의 언사나 전체주의적 권위에 도전하는 불온성이 더 강렬했고 그것이 뚜렷한 실체로 등장하여 응집된 전복의 동력으로 승화되는 과정을 밟았다는 점에서 이 SF소설이 마련하지 못한 비전을 선취한 진보적 불온의 시대였다고 할 수 있다. ‘겨울공화국’의 1970년대, 유신체제하의 동토(凍土)에서 자유·민주를 향한 민중적 의지는 고통스럽지만 낙관적인 전망으로 시대 한 편을 저류하고 있었던 것이다.<sup>1)</sup>

1) 양성우의 『겨울共和國』(『동아일보』, 1975.2.25 게재)에 잘 함축되어 있다. 자유실천문인협의회 창립에 적극 참여했던 양성우는 이 자작시를 광주YWCA집회(민청학련사건관련자 석방환영대회 겸

지배/저항의 동반 상승으로 점철된 1970년대 한국사회의 역동성을 딱히 한 마디로 정리하기 어려우나 안보이데올로기를 최우선시한 개발독재체제의 지속적인 강화가 저변을 이룬 것만은 분명하다. 집권 연장을 목적으로 한 1969년 삼선개헌(제6차 헌법개정)을 거치며 점증된 정치적 위기상황과 닉슨 독트린 및 미·중관계의 복원 등 국제적·한반도적 탈냉전 추세로 인해 새롭게 부과된 대외적 압력에 박정희정권은 과장된 안보위기를 조장하며 이를 돌파하고자 했다. 그것은 유신체제로의 전환과 이에 부응하기 위해 강행된 유신헌법 제정(제7차 헌법개정)에서 노골적으로 나타난다. 유신헌법의 기조는 권력구조의 비민주화와 국민의 기본권에 대한 극단적 제한 및 억압적 노동통제를 비롯한 사회 전반에 대한 과도한 국가통제를 정당화함으로써 자유민주주의적 질서와 그 가치에 대한 심각한 훼손이었다.<sup>2)</sup> 특히 새로 도입된 긴급조치권(제53조)은 유신헌법의 반민주성을 가장 잘 드러낸 것으로, 국가를 일상적인 비상상태로 만들어 체제유지와 권력 안정을 위한 능동적 사회통제의 수단으로 활용되었다. 박정희체제의 사회통제의 제1원리가 계엄령, 위수령, 휴업령, 긴급조치 등으로 표현된 비상조치들이었고, 적어도 10회 이상의 비상조치들이 시행되어 총 7년간에 가까운 시간이 비상상태였다는 사실이 밝혀진 바 있는데,<sup>3)</sup> 1970년대는 ‘국가비상사태선언’(1971.12)으로 시작

---

구국급식기도회, 1975.2.12)에서 낭독한 직후 교사직에서 파면을 당하는 수난을 겪는데, 유신정권에 맞선 한 시인 교사의 투쟁은 외신을 타고 전 세계에 퍼져나갔고 국회에서도 여야 공방전의 이슈로 등장한 가운데 정보기관으로부터 광주를 떠날 것을 강요받았다. 이후 양성우는 1977년 장시 『노예수첩』(일본의 대표적 좌파잡지 『세계』지 1976년 6월호에 번역 게재), 『우리는 열 번이고 책을 던졌다』로 중앙정보부에 연행, 모진 고문 끝에 국가 모독 및 긴급조치 제9호 위반혐의로 징역 및 자격정지 각 3년을 선고받고 복역 중 1979년 형집행정지로 석방된 바 있다. 그 과정에서 검찰의 공소를 둘러싼 권력/문예의 첨예한 공방과 함께 문단내부의 입장 차이(가령 문학의 본질상 문제가 없다는 김규동의 감정의건서/검찰측의 논리를 옹호한 예총 회장 이봉래의 감정의건서), 시집 『겨울 공화국』(실천문학사, 1977.8)을 출판했다는 이유로 고은, 조태일이 구속되는 등 긴급조치 시기 일신된 (문학)검열의 기조와 논리가 집약되어 있다. 특히 (문학)텍스트에 칼날을 들이대거나 저자에 대한 사법처분의 기조에서 나아가 저자의 사회적·문화적 기반을 박탈하는 수준으로까지 검열의 축수가 확대되는 양상이 뚜렷해진다. 중요한 것은 그 같은 검열 기조가 문학 본래의 불온성을 더욱 자극·촉진시키는 계기가 되었다는 점이다. 양성우 필화사건에 대해서는 김지하 외, 『한국문학필화작품집』, 황토, 1989, 43~76쪽 참조.

2) 유신헌법의 반자유주의적 성격에 대해서는 문지영, 『지배와 저항: 한국 자유주의의 두 얼굴』, 후마니타스, 2011, 120~131쪽 참조.

3) 정근식, 『박정희시대의 사회통제와 저항』, 정근식 편, 『(탈)냉전과 한국의 민주주의』, 선인, 2011,

해서 긴급조치 제9호 해제(1979.12.7)로 마감된 예외상태가 장기적으로 지속된 권위주의 통치의 절정기였다.

이렇듯 1970년대는 권력 안정과 장기집권을 획책한 유신체제의 성립 → 反유신 저항운동의 고조 → 긴급조치를 비롯한 강경한 사회통제 정책의 확대재생산이 계기적으로 연속되면서 지배/저항의 양극적 구도가 분명한 실체로 재편되기에 이른다. 1960년대 후반, 특히 ‘6·8부정선거’(1967) 및 삼선개헌(1969) 강행으로 가시화되기 시작한 이 같은 대립의 지형이 유신헌법 제정을 계기로 더 이상 돌이킬 수 없는 구도로 확연하게 분립·고착되는 과정을 거쳤다. 이로부터 당대 한국사회 전 분야에 지배/저항의 분극화(polarization) 현상이 점증적으로 확대 재편되는 가운데 피치자 내부의 분화·갈등 또한 촉진되는 특징이 뚜렷해진다. 그것은 계층, 세대, 지역, 젠더 등을 초월한 광범위한 현상이었다. 특히 反유신 저항운동의 주력이었던 지식인사회(대학생 포함)가 현저했다. 국가비상사태 선포(1971)와 유신체제 출범을 계기로 유신체제를 한국적 민주주의화로 지지·찬양했던 그룹과 자유민주주의의 보편성을 근거로 反유신운동을 매개로 결집했던 저항그룹으로의 분화가 학술계, 언론계, 문화계, 종교계, 노동계 등으로 확산·가속됨에 따라 제도권 안팎을 가로지르는 ‘교차적’대립 질서가 두드러지게 된다.<sup>4)</sup> 지식인사회로 보자면 1964~65년 (반일)민족주의에 기반한 범국민적 한일수교반대투쟁을 거치며 가시화된 권력/지식인 및 지식인내부의 분화가 자유민주주의를 축으로 다시

99쪽.

4) 지식인사회의 분극화 과정에서 주목되는 현상은 4·19세대의 분화와 그에 따른 유신체제 지지 선언이다. 다소 과잉일반화될 수도 있겠으나 4.19혁명의 주역이었던 인사들 상당수가 10월 유신을 4.19정신과 근본적으로 일치하고 4.19세대가 추구했던 혁명성, 즉 민족적 운명을 스스로 개척하고자 했던 민족주의 사상의 구현이라는 논리로 유신체제를 옹호하는 그룹이 대거 등장하기에 이른다. 그것은 4·19혁명에 참여했던 45명이 10월 유신을 “유신적 개혁이 조국의 평화적 통일작업과 내실 있는 자강체제의 확립을 위한 일대 영단”이라는 요지의 선언(1972.11.16.) 및 이를 구체화한 담론들의 등장으로 본격화되는데(『4·19세대 참여의 소리』, 『서울신문』, 1972.11.20.), 이후 권위주의통치의 강화에 따른 지식인동원 정책과 지식인들의 자발적 참여로 인해 확대되는 과정을 거친다. 『사상계』편집위원 다수도 정권을 참여했다. 이러한 방향 전환이 유신체제의 기조인 한국적 민주주의에 대한 비판을 매개로 한 또 다른 지식인 저항그룹의 형성과 동시에 이루어지면서 유신체제를 둘러싼 지식인사회 내부에 참여/저항(비판)의 담론투쟁이 1970년대 내내 지속되는 특징을 나타낸다.

금 중흥으로 분열·분화되는 지각변동의 과정이었다. 종교의 정치화가 촉진되는 흐름 속에서 기독교의 경우 긴급조치 선포를 계기로 위로부터 조성된 총력안보체제 국면에서 기독교 18개 교단이 ‘한국기독교교단지도자협의회’(회장: 한경직)를 결성해 유신정권의 안보체제론에 부합하는 기독교적 구국운동을 조직적으로 전개한 반면 가톨릭계는 참여하지 않은 채 반유신운동의 증추 세력으로 거듭나는 대조적인 행보를 보인 바 있다.<sup>5)</sup>

이 같은 분극화의 확대 및 고착 현상과 교차적 대립의 질서화는 상호 간의 대결 속에서 동태적으로 각각의 정체성을 역설적으로 확보해가는 과정이었으며, 다른 한편으로는 그 과정이 점차적으로 격렬해지면서 각기 통합과 집중화가 강화되는 추세는 극심한 대결구도를 조정·완충할 수 있는 지대가 존립할 수 있는 조건을 약화시키게 된다. 물론 지배(유신)/저항(반유신)의 대립구도에 포괄되지 않는 그리고 피치자의 대응방식이 순응/저항으로만 설명하기 어려운 여러 현상이 등장한 바 있으나 거시적으로 볼 때 그러한 지향들이, 특히 일상 및 문화영역에서는 대안적인 주류화가 되기는 어려웠다.<sup>6)</sup> 그리고 중층의 대립이 길항하는 국면은 이데올로기적 담론투쟁과 프로파간다의 가치를 필연적으로 증대시켰다. 전자는 기본적으로 자유민주주의에 대한 해계모니투쟁과 이의 제도화를 둘러싸고 전개된다. 그것은 대한민국의 기본 질서가 자유민주주의임을 최초로 명시한 헌법인 유신헌법이 역설적으로 자유주의적 기본권과 권력구조를 훼손하고, 이를 평화통일이데올로기로 은폐 또는 변형시킨 가운데 헌법 수준에서 정당화했다는 사실에서 비롯되었다.<sup>7)</sup>

5) 「범기독교단 안보 참여」(사설), 『경향신문』, 1975.4.29.

6) 이상록은 급진적 저항성의 요소를 내포한 1970년대 청년문화가 지배/저항 진영을 막론하고 저질·퇴폐 문화 또는 체제 긍정적이거나 서브컬처에 불과하다는 폄하에도 불구하고 유신과 긴급조치 시대에 체제와의 대립 속에서 상징적인 저항성을 지닌 것으로 평가한 가운데 당대 문화정치의 담론지형에서 순응/저항으로만 설명 불가능한 복잡성을 중요하게 거론한 바 있다. 다만 그의 지적대로 당대 부상하는 문화의 일 유형으로서 청년문화도 지배/저항의 분극화 현상이 사회문화 전반으로 확대 강화되는 추세 속에 체제에 포섭되거나 통치성 바깥으로 유출되는 분화·해체의 과정을 거치며 대안적 문화로 정착되기에는 현실적으로 불가능했다고 볼 수 있다. 이상록, 『문화계, 획일주의에 맞선 저항의 우회로』, 김경일 외, 『한국현대생활문화사 1970년대』, 창비, 2016, 136~143쪽 참조.

7) 문지영, 앞의 책, 124~125쪽 참조. 국민기본권의 제약과 관련해서는 특히 유신헌법 제32조(“국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한

지배 권력은 안보위기를 과장하여 유신체제의 당위성과 유신헌법의 효용성을 강조하는 한편 매스미디어와 지식인을 동원한 총력안보체제론을 설교하면서 국민동의 기반을 확충하려는 시도를 공세적으로 추진했다. 파상적인 물리적 강압하에 저항세력에 대한 철저한 배제와 함께 포섭의 전략, 특히 저항세력의 거점으로 성장한 사회 각 부문운동에 대한 분열을 획책해 저항의 동력을 약화·분쇄시키는 다면적 전략을 구사함으로써 국민동원의 상당한 성과를 거두게 된다. 이에 대항하여 저항세력은 현실정치로의 제도적 참여가 봉쇄된 상태에서 자유민주주의를 매개로 한 ‘재야(在野)’라는 독특한 결사체를 형성하고 이를 기반으로 한 반독재민주주의 투쟁을 전개했다. 학계, 언론계, 법조계, 종교계, 문학계 등이 망라된 ‘민주수호국민협의회’ 창립(1971.4, 대표위원: 김재준, 천관우, 이병린)을 시작으로 본격화된 재야운동은 사회문화 각 부문의 반유신운동으로 파급되는 동시에 1974년 12월 유신체제하 최대 재야기구인 ‘민주회복국민회의’ 결성으로 성장하는 과정을 거친다. 범국민 비정치사회단체를 표방한 민주회복국민회의는 자주, 평화, 양심 등 3대 강령을 채택하고 각 시도 지부 결성을 통해서 민주세력을 규합하는 동시에 이를 동력으로 반유신 저항운동을 전국적인 민주회복운동으로 질적 전환시켰다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.<sup>8)</sup>

재야의 저항운동에서 특별히 주목되는 점은 일련의 구국선언에서 명시하고 있듯이 정부정책의 비판과 저항의 근거로서 ‘국민’을 호명하고 국민을 저항 및 민주주의화의 중심 주체로 설정하고 있다는 사실이다. 헌법상 국가 주권의 주체로서 국민이 갖는 정당성과 그 정체성을 부각시켜 저항의 강력한 동력으로 삼은 것이다. 이는 국민통합을 명분으로 국가주도의 권위주의적 억압과 통제의 도구로 기능했던 권력의 국민화 담론-국민윤리강령(1958), 국민교육헌장(1968) 등-과는 근본적인 차이가 있다. 체제정당성을 유지·강

경우에 한한다.”)가 문제적인데, 이는 구헌법 제32조에 명시되어 있던 ‘기본권 본질불가침’, 즉 그 제한의 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 규정을 삭제한 것으로 자유의 본질 침해와 함께 침해할 수 있는 문호를 무제한으로 열어둔 것이다. 이에 대해서는 이택돈, 『유신 착상, ‘복귀의식’부터가 잘못』, 『동아일보』, 1975.1.18.

8) 『민주회복국민회의 창립총회』, 『동아일보』, 1974.12.25.

화하기 위한 동원의 대상으로 다른 한편에서는 국민의식의 해체와 국민의 재발견·재정위를 통해 반정부투쟁의 결집을 의도했던 노선의 길항이 1970년대 지배/저항의 저변을 관통하고 있었던 것이다.

특히 긴급조치의 연속적인 발동에 따른 정치적 경색 국면에서 재야세력은 이전의 분산적인 각계각층의 반유신운동을 규합하여 민주회복 투쟁의 정치적 주체로 성장하는데, 재야의 결속과 조직적 연대를 추동한 이데올로기적 구심점은 저항적 자유주의였다. 이 저항적 자유주의는 자유 경쟁, 다원주의를 넘어 원심력적인 확장을 통해서 민주, 민중, 통일, 평등, 분배, 제3세계 등 사회 변혁의 또 다른 이데올로기적 요소와 결합하여 각 부문운동의 성장을 촉진시키는 동시에 총량적으로는 반유신민주화운동을 활성화시키는 주요 동력이 된다. 국제적 연대의 가능성 확대와 그 시현의 부분적 성과를 거두었으며, 점차 광주, 원주 등 전국 주요 도시를 거점으로 한 전국적인 저항운동으로 발전되는 양상을 나타냈다. 정부 전복을 선동한 혐의로 탄압되고(긴급조치 9호 위반) “역겨운 소음”<sup>9)</sup>으로 매도되었으나, 그 과정은 지배 권력이 독점했던 반공과 성장(발전)이데올로기의 해체를 수반했다. 민족(주의)도 점차 분단체제하 민족적, 민중적 현실과 결합하여 국민 주권국가의 확립과 민족통합을 위한 대항적 이념으로 발전한다.

지배/저항의 역관계가 내파될 수밖에 없는 대립의 임계점에서 발표된 ‘민주주의와 통일을 위한 국민연합’의 <3·1 민주구국선언>(1979.3.1)은 재야세력의 결집과 그 성장, 특히 민중적 주체의 민주주의, 민족통일, 평화 등 대안적 담론의 창출로까지 발전했음을 잘 보여준다.<sup>10)</sup> 권위주의 정권의 극단

9) 『한국민의 생각·1976』(사설), 『조선일보』, 1976.3.14.

10) 박정희정권의 폭정에 대항한 범국민적 저항운동은 긴급조치 발동 이후 각계각층의 연합체로 세력화한 재야가 구심체가 되어 더욱 조직적으로 전개되는 특징을 나타낸다. ‘민주구국선언’(1976.3.1.) → ‘민주구국헌장’(1977.3.23.) → ‘3·1민주선언’(1978.2.24) 등으로 이어지며 반유신운동을 넘어 민주회복국민운동으로 발전되는 과정을 거치는데, 특히 1979년 3월에는 윤보선, 함석헌, 김대중 등 재야인사들이 ‘민주주의와 민족통일을 위한 국민연합’을 결성하고 ‘3·1 민주구국선언’ 발표를 통해서 민중적 역량에 기초한 민주주의정부 수립을 당면 목표로 선포하기에 이른다. 비록 기층 민중운동과 조직적 연대를 이끌어내는 데는 한계가 있었다 할지라도 ‘민주주의는 대한민국의 국시’라는 노선에 바탕을 둔 반독재 민주주의투쟁의 조직적 역량과 경험은 1980년대로 계승되어 민주화운동의 성장 동력이 되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다.



적 사회·문화 통제의 역설적 산물로 볼 수 있다. 과연 재야세력이 광범한 대중적 기반 및 각 부문운동과의 유기적 연대를 형성하며 대안적 정치세력으로서 실질적 민주화를 이끌어냈는가는 의문이나, 적어도 민심의 이반에 따른 국민적 호응 속에 반권위주의 대항세력의 구심체로서 민주화 투쟁을 촉진시키는데 일정한 기여를 했다는 점은 부인하기 어렵다. 지배/저항으로의 분극화로 인해 완충지대가 존재할 수 없는 정치구도에서 재야세력에 대한 정치적 탄압이 가중됨으로써 재야는 대안적 민주주의권력으로서의 상징적 권위를 부여받을 수 있었다.

이렇게 자유민주주의가 지배/저항의 이념으로 분기되고 사회적 동원과 조직화를 위한 가시적인 담론투쟁이 강화될수록 프로파간다전이 축성된다. 더욱이 지배 권력이 반자유주의적 유신체제를 한국적민주주의로 분식시켜 대중 동원의 전략으로 삼았기 때문에 담론 장뿐만 아니라 현실정치의 제도권 안팎으로 대국민 프로파간다의 필요성과 그 가치가 증대될 수밖에 없었다. 박정희정권의 프로파간다는 대통령의 연두교서와 부정기적 특별담화를 통해서 하달한 시정의 목표를 문화공보부를 위시한 공보기구가 홍보정책으로 입안하여 구체적인 방침을 정한 뒤 정권이 장악하고 있던 간행물, 방송, 영화, 신문 등의 대중미디어를 동원하여 동시다발적으로 전파하는 시스템이 일사 불란하게 가동되었다. 그 기조는 대체적으로 자립경제, 자주국방, 국가안보, 사회 안정 등이었으며 이를 위한 국민총화 또는 총력안보태세 강화가 특별하고도 지속적으로 강조된다.<sup>11)</sup> 아울러 관제 대중집회와 지식인을 동원한 곡필(曲筆)이 이를 보조하는 장치로 활용되었다.<sup>12)</sup> 시대적 쌍생아로서 필화/곡

11) 연도별 시정목표와 공보정책에 대한 정리는 문화공보부, 『문화공보30년』, 1979, 81~90쪽 참조.

12) 1970년대 지식인들의 곡필 양상에 대해서는 김삼용, 『한국곡필사(2): 유신시대의 곡필』, 신학문사, 1990 참조. 박정희정권기 학술적 전문성과 근대화 기여라는 명분으로 거세게 일었던 지식인들의 현실정치참여는 1970년대 강력하게 추진된 지식(인)동원 체제와 결합하여 집단적 형태로 나타나는데, 당시 정권의 브레인트러스트(brain trust)로 불린 ‘평가교수단’, ‘유신정책심의회’, ‘한국유신학술원’ 등과 같은 권력-지식카르텔(官學협동체제)이 대표적이다. 특히 한국유신학술원의 활동이 주목되는데, 1973년 7월 유신사업의 선양을 목표로 발족된 민간단체로 1979년까지 유신이념의 체계화와 정책 건의, 학술강연회, 사상 강좌 등을 개최해 유신이념의 보급과 총력안보체제를 이론적으로 뒷받침했다. 국민정치사상강좌의 교재로 발간한 『유신의 참뜻』(1977.1)에 이른바 유신교수(학자)들의 곡필이 집성되어 있다. 한국유신학술원에 참여한 지식인들의 면면은 한국유신학술원 명의

필이 가장 격렬하게 분립되어 상호 상승했던 시기가 1970년대였다.

정치권력-미디어-(어용)지식인의 공고한 카르텔에 의해 기획·관리된 프로파간다의 압도적 우세는 박정희체제의 疑似하게모니 지배의 가장 강력한 자원이었다. 이로부터 사회적 배제와 공모의 메커니즘이 부식(扶植)되는 것은 필지의 사실이다. 반면에 저항세력의 프로파간다는 주로 선언(명)서를 통해서 이루어진다. 억압과 통제가 거세지는 것에 비례하여 선언서의 양과 질이 모두 증대되고 그 기조 또한 급진적으로 변모하는데,<sup>13)</sup> <출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률>(1961.12)이 사실상 허가제로 운영되면서 출판의 신규진입이 봉쇄된 데다 출판사(인쇄소) 대표자의 신원진술서 제출을 등록신청의 필수요건으로 하는 동법 시행령의 개정으로(1973.8) 정부 비판적 출판매체의 제도권 진입이 완전히 차단되고 주의주장이 검열로 인해 언론에 보도되는 것조차 불가능한 상태에서 선언서가 프로파간다의 유일한 수단일 수밖에 없었다. 1976년부터 국산복사기의 생산과 보급에 힘입어 선언서는 비공식 언론매체를 대표하며 대항미디어로서의 영향력을 확대해나갈 수 있었다. 프로파간다 역량의 현저한 비대칭성은 저항세력이 민주주의의 대안권력으로 성장하는데 큰 약점이었으나 이를 극복하려는 일련의 시도는 언론출판의 질적 변화를 촉진시키는 가운데 대중에 기초를 둔 대안적 문화 창출의 가능성을 높였다.<sup>14)</sup>

로 발표된 성명서 ‘민족사를 전진적으로 창조해나가자’(『동아일보』, 1977.7.4., 1면 하단광고)에 게재된 420명의 회원 명단을 통해서 일부를 확인할 수 있는데, 학자(김두헌, 고영복, 김창순, 이항녕, 박희범, 윤일선, 이송녕 등), 문화예술인(박화성, 주요한, 양명문, 오영수, 유현목, 박현숙, 복혜숙 등), 언론인(최석채, 송지영, 강영수 등) 등 당대 각 분야의 지식인 상당수가 망라되어 있다. 참여적 비판을 표방하고 부당한 권력에 포섭되거나 자발적으로 협조한 지식인군상의 퇴행적 행적은 장용학의 증편 『何如歌行』(『현대문학』, 1987.11), 최일남의 장편 『하얀 손』(문학사상사, 1994)에 비판적으로 해부되어 있다.

13) 1970년대 저항세력이 발표한 주요 선언(명)서에 대한 개관은 김삼웅 편, 『민족 민주 민중 선언』, 일월서각, 1984 참조.

14) 1970년대 대항미디어로서의 상징성을 갖는 『씨울의 소리』(1970.4 창간)는 『사상계』 등록취소(1970.9) 후 지식인잡지의 전통을 이어받아 제도권 내에서 사회비판적 기능의 최고치를 보여주었지만, 비판적 지식인잡지로서 계몽성에 치중했던 관계로 대중적 영향력은 제한적일 수밖에 없었다. 다만 체아인사들이 편집위원의 주류를 형성했기 때문에 학술적 담론보다는 제도권 밖 반(유신)정부적, 민중 지향적 견해를 대변하고 이를 담론화 하는데 상당한 역할을 할 수 있었다. 『씨울의 소리』가 박정희정권의 집요한 탄압을 받게 된 주된 이유는 체아와 매체(잡지)의 결합에 따른 저항세력의 매체 거점으로 성장하는 것에 대한 공포였다.

지배/저항의 분극화가 지배적으로 관통하고 있던 1970년대 상황은 검열에 가장 민감하게 반영된다. 전반적으로 검열의 프로파간다 성격이 이전에 비해 강화되는 추세였다. 제도적 차원에서 선전과 동원의 가장 효과적인 장치가 검열이기 때문이다. 능동적 사회통제의 제도적 수단으로서 검열의 필요성이 배가된 점도 크게 작용했다. 더불어 냉전체제의 데탕트 흐름으로 인해 부과한 한반도분단의 내재화와 그에 따른 남북관계의 유동성 확대 및 치열한 체제우월경쟁·냉전의교경쟁, 한미관계의 불협화음과 주한미군 철수, 베트남의 사회주의화 등 정권유지를 위협하는 외부적 요인이 가중되는 상황 또한 대내(외)적 심리전의 강화를 강제했다. 이러한 증첩된 위기 국면에서 박정희 정권은 더욱 공세적인 검열정책을 시행하는데, 그 목표, 기초, 주제, 범위, 방식, 경로 및 작동 체계 등이 한층 정교해지고 나름의 제도적 합리성까지 갖춘 단계로 진전되는 면모를 나타낸다. 그 과정에서 과거 검열의 유산 및 유제들의 재생 및 변형이 이루어지는가 하면 다양한 검열기예들이 새롭게 등장하기도 한다. 한 마디로 1970년대 검열은 기존 검열체제의 종합적인 재편으로서 한국검열사의 종합전시장이었다고 할 수 있다.

매우 복잡성을 띄지만 그만큼 비체계성과 모순성이 증폭될 수밖에 없는 구조이기도 했다. 관제검열/민간검열, 사상검열/풍속검열, 법제적 검열/탈법적 억압, 직접검열(텍스트검열)/간접검열(텍스트생산자 및 미디어 검열), 가시적 검열/비가시적 검열, 부정적 통제(금지)/능동적 통제(권장 및 육성) 등 검열체제를 구성하는 양면적 요소 간의 촉진/제약이 그 어느 시대보다 격렬하게 발생했기 때문이다. 이는 검열의 효력을 확장/축소시키는 구조적 원인이 되기도 한다. 중앙정보부가 검열체제 전반을 장악한 가운데 사회 및 문화 통제를 관장하는 시스템으로 인해 이러한 양면성이 극단적으로 증폭된다. 본고는 이 같은 현상이 권위주의정권의 疑似해계모니지배 전략-지배/저항의 분극화-프로파간다-검열의 상호 연관적 체계로 말미암아 배태된 산물로 판단하고 있다. 또한 그 저변에는 검열의 강도와 정권의 위기 간 함수관계의 작용, 다시 말해 검열의 칼날이 강도 높게 작동했으나 실상은 그것이 본질적으로 지극히 방어적인 차원에서 행사되었다는 사실, 요컨대 ‘공세적 방어 전

략(offensive defense strategy)'의 차원에서 검열이 시행되었다는 점을 고려하는 것이 필요하다고 본다.

그간 1970년대 검열에 대한 연구가 언론·출판, 문학, 대중문화(영화, 연극, 가요) 분야를 중심으로 상당히 축적되었으나, 대체로 각 장르별 검열체제의 현황과 작동 및 그 영향을 단절적으로 인식·접근함으로써 당대 검열의 전체상을 파악하는데 한계가 있을 수밖에 없었다. 총론이 부재한 각론이 우세하다보니 과대/과소평가가 착종하면서 오히려 1970년대 검열의 진상이 가려진 면이 없지 않다. 이러한 문제의식 아래 본고는 총력안보체제-프로파간다-검열체제의 재편성의 내적 역학에 중점을 두고 1970년대 검열체제의 증성과 이를 관통하고 있던 검열의 기조와 논리를 거시적으로 탐색할 것이다. 짧은 글을 통해 이 복잡한 체계를 해명하기란 쉽지 않다. 검열체제의 재편성과 이를 박정희체제의 대표적 검열유산이자 1970년대 검열의 동태적 변화를 집약하고 있는 민간심의기구의 검열을 통해 그 역학의 안팎을 드러내는데 치중하고자 한다.

## 2. 검열체제 재편의 동력 - 총력안보, 프로파간다, 중앙정보부

우선 1970년대 검열의 정황은 “필화사건은 있어도 불행이고 없어도 불행하다.”는 인권변호사 한승헌의 발언(Amnesty한국위원회 강연, 1972.6.26)에 집약되어 있다. 검열의 가시적 결과로 필화사건이 존재한다는 것은 정권의 강압과 몰이해를 의미하며, 필화가 없다면 작가의 무력이나 문학 부재의 반사적 안정을 반영하는 역설이 성립된다는 얘기다. 유신헌법 제정 직전의 발언임을 감안할 때, 이후 박정희정권이 자행한 표현의 자유에 대한 가중된 탄압과 문화주체들의 저항이 검열을 둘러싸고 첨예하게 대립할 수밖에 없는 1970년대의 전도를 예견해준 것이다. 실제 표현의 자유에 관한 논란은 당대 검열의 공적 영역에서 최대 쟁점이자 지배/저항이 맞부딪쳐 과열하는 열점(hot spot)이었다. 공안사건 및 필화사건의 재판정조차 표현의 자유를 둘러

싼 헤게모니쟁투가 치열하게 재현·길항하는 이데올로기적 담론투쟁의 정치적 장소가 된다.

반정부 투쟁의 고조를 예상이나 한 것처럼, 유신헌법 제정에서 기본권 제한의 단서 규정이 대부분 삭제되었고 그 일환으로 언론·출판·집회·결사의 자유에 대한 검열제나 허가제 금지 규정 또한 삭제시켰다. 이렇게 반정부 활동에 대한 무제한의 통제가 가능한 법적 장치를 마련한 뒤에도 긴급조치의 연이은 발동을 통해서 기본권의 극단적 제한을 가한다. 이를테면 국민의 정치적 표현의 자유 제한(긴급조치 제1호~제2호), 일체의 반정부적 의사표현과 대학생들의 학내에서의 모든 행위 금지(긴급조치 제4호), 유신헌법의 부정, 반대, 왜곡, 비방, 개정 및 폐기 주장, 청원, 선동 또는 이를 보도하는 행위 일체 금지(긴급조치 제9호) 등으로 저항세력의 비판을 원천 봉쇄시켰다. 특히 긴급조치 제9호(국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치)는 적용의 광범위성 및 적용 기간의 장기성(1975.5.13.~79.12.8)과 위반자를 영장 없이 체포할 수 있으며 최고 사형까지 처벌할 수 있는 조항으로 인해 그 영향이 심대했다.<sup>15)</sup> 언론의 보도·비판의 자유도 “1단 기사의 언론자유”<sup>16)</sup>로 축소되었다. 극단적 침묵과 굴종이 강요되는 시대가 개막된 것이다. 미국정부가 안보위기를 과장한 “너무 강경(Tough)한 조치”라는 우려를 표명했을 정도였다(외교통상부 제13차 외교문서공개, 2006.4). 일상의 반정부적 음주대화까지 징역 8년의 중형으로 처벌하고, 1970년대에 발생한 필화사건 대부분이 국가보안법 또는 반공법보다 긴급조치 9호 위반이었다는 사실을 통해서 긴급조치의 강압성과 공포에 의한 통제의 수준을 능히 가늠해볼 수 있다.<sup>17)</sup>

15) 권해령, 『유신헌법상 긴급조치권과 그에 근거한 긴급조치의 불법성』, 『법학논집』 14-2, 이화여대 법학연구소, 2009.

16) 『지식인과 현실참여』(좌담회), 『신동아』, 1974.1, 71쪽. 당시 조선일보주필 선우희의 발언으로, 그는 좌익적인 언론이 배제된 한도 내의 언론자유가 유신체제 및 긴급조치하에서는 저축되는 분야가 늘어나고 이조차도 제대로 행사되지 못하는 실정은 한국 언론에 대한 국내외의 불신을 조장함으로써 결국은 신문을 이용한 프로파간다의 효과를 상실하게 될 정부의 손해로 귀착된다는 논리로 언론자유 탄압에 대해 우회적으로 경고했다.

17) 긴급조치권은 사후 진압적 비상조치 뿐 아니라 사전 예방조치까지 할 수 있고, 비상조치권의 내용, 범위, 효과가 다른 헌법에서 볼 수 없을 정도로 광범위했으며, 국회의 집회나 소집 가능성 여부에

이 같이 선제적이나 실재는 매우 방어적인 전략에서 강경일변도로 이루어진 표현의 자유에 대한 미증유의 제한·침해는 권위주의통치를 강화하는 유력한 수단으로 기능했으나 통치의 효력을 감소시키는 부정적인 결과를 아울러 초래했다. 그 부정적 기여는 국제적 여론의 악화와 정권의 위기를 증폭시키는 한편 저항집단의 양산과 세력화 나아가 연대를 촉진시키는 것으로 연결되었다. 특히 긴급조치 발동을 계기로 이 같은 면모가 두드러진다. 비공인 문학단체 ‘자유실천문인협의회’(1974.11.18)를 비롯해 대학(생)계, 종교계, 언론계, 학계 등 자유·민주 수호를 표방한 자생적 저항단체의 대거 출현 및 확산과 언론노동조합 결성을 중심으로 자유언론수호투쟁을 벌이다 해직된 전직언론인과 해직교수들이 주축이 된 비판적 지식인그룹의 대항적 언론출판학술운동이 진작되는 일련의 과정에는 표현의 자유에 대한 전면적 통제가 배경으로 자리하고 있었다.<sup>18)</sup> 가장 보수적인 문예조직이었던 국제펜클럽한국본부가 긴급동의안의 형식으로 표현의 자유를 위한 정부 비판에 적극적으로 가담한 것(1974.11)도 이 같은 대세적 흐름이 반영된 결과였다.<sup>19)</sup> 중앙정보부의 동아일보광고탄압에 맞서 민주수호국민협의회 등 재야단체들의 연대투쟁과 자유실천문인협의회 주도로 유료 격려광고운동을 전 국민적 차원으로 확산시켜 “민중운동으로 하나의 민중문화의 형태”<sup>20)</sup>로 고양되는 가운데

---

관계없이 발동될 수 있는 가운데 국회사 법원에 의한 통제가 거의 인정되지 않는다는 특징을 갖고 있었다. 『10월 유신』의 산물, 9개의 긴급조치, 『조선일보』, 1979.12.8.

18) 조상호, 『한국언론과 출판저널리즘』, 나남출판, 1999, 105~269쪽.

19) 국제펜클럽한국본부 21회 정기총회에서 김병길 외 31인이 공동 제의한 <표현의 자유에 관한 긴급 동의안>(1974.11.16)은 표현의 자유를 수호하고 탄압에 반대할 것을 의무화한 펜 본연의 임무에 충실하겠다는 의지를 피력하며 언론, 출판 등 표현의 자유를 적극 수호하고 실천할 것을 다짐하는 내용을 골자로 한 3개 항의 결의안을 채택한다. 주목되는 점은 일체의 자유가 부정되는 난국에 소극적으로 대응한 점을 ‘반성’하고 문화적 양심과 민주시민으로서의 양식에 따른 표현의 자유를 수호하는 운동에 적극적으로 참여하겠다는 전향적인 태도를 표명한 것인데, 그것은 권력과의 밀착을 통해 보수적 행보로 일관했던 한국펜클럽이 세대교체와 맞물려 표현의 자유를 매개로 비판적 현실참여에 나서서 전환점이 된다. 이는 비판의 자유 실천을 결의한 펜 한국본부 성명서 발표(1974.12.16), 남북작가회의 제의(제39차 국제펜클럽대회, 1974.12), 필화사건 및 문화인 구속사건에 대한 항의서 제출 등으로 이어지며 표현의 자유 실천을 위한 저항운동에 주체적으로 참여하는 것으로 나타난다. 1970~80년대 국제적 네트워크를 매개로 한 펜클럽한국본부와 국제예네스티한국위원회의 활동은 한국에서의 기본권(인권) 침해에 대한 국제적 여론을 조성하는데 상당한 기여를 했다.

20) 『깊고 견고한 자유직업인의 의식』, 『동아일보』, 1975.2.26. 동아일보(동아방송, 『신동아』, 『여성동아』 포함)에 대한 광고탄압에 맞선 유료격려광고운동은 자유실천문인협의회가 주축이 되어 범국민

자유언론의 전위가 된 것도 마찬가지의 경우다. 이를 기본권 탄압이 전면적으로 일상화된데 따른 기저효과(base effect)로만 보기 어렵다. 권력의 일방적 통제가 자초한 이른바 ‘풍선효과(balloon effect)’라는 면이 있으나, 이보다는 제도권 바깥으로 추방된 현실정치적 여건에서 저항세력이 새롭게 창출한 대안적 사회·문화운동의 결실로 보는 것이 적실하다. 사회문화 각 분야의 공동된 최대 현안으로 부상한 표현의 자유 확보라는 과제가 공약수적 결집을 통해서 권위주의통치의 대항에너지로 승화된 결과이다. 이는 한일회담 반대투쟁을 고비로 소강·침체되었던 지식인사회 민족·민주운동의 회복이자 또 다른 방향으로의 약진이기도 했다.

제도권 내에서 검열이 강화될수록 비판적 저항의 규모와 강도가 반비례적으로 확대·심화되는 악순환의 회로가 구조적으로 형성된 것이다. 이런 맥락에서 1970년대 표현의 자유는 당위적인 명분론에 그치지 않고 자유민주주의 실현의 실질적 의제로서의 위상을 갖는다. 표현의 ‘자유’는 개헌, 인권, 양심, 정의 등과 밀접하게 내접되어 민주주의운동의 기본 동력으로 질적 고양되면서 사회문화 운동의 정치화를 진작시켰다. 유신/反유신의 구도 속에 항의 또는 수호라는 소극적 저항에서 1970년대 후반으로 갈수록 민주회복, 구국으로 저항 담론이 급속도록 래디컬하게 변전하면서 각 부문운동이 활성화 되는 도정이 이 같은 정치성의 진전을 대변해준다. 따라서 1970년대 표현의 자유란 시대적 숙어(idiom)로 정착된 가운데 자유는 진보의 동의어가 되는 역사성을 부여받았다.<sup>21)</sup> 관념적 저항이 아닌 ‘육체적’ 실천의 한 가운데 표현의

대자보운동의 장으로 발전한다. 자유실천문인협회의회는 동아일보광고탄압에 대한 성명 발표(1974.12.27)와 ‘자유실천문인협회의회의 편지’(『동아일보』, 1975.1.4, 1면 대표간사 고은 등 136인이 서명한 격려광고)를 발표하여 언론자유와 문학의 표현의 자유 및 작가의 시민적 활동의 동질성을 천명한 뒤 ‘자유실천문인협회의회의 편지②’(1.27) 게재와 함께 연재소설 『미소양의 모험』 열 돌출 광고란을 범문화인 상설란 만들기 운동을 제안하는 동시에 해임된 기자들이 복직될 때까지 동아일보와 조선일보에 집필 거부 등 3개항을 결의했다(3.25). 상설란 만들기는 ‘문인의 자유수호’란으로 명명된 뒤 39회(1.28~3.17) 계속되었다. 이와 별도로 ‘언론자유 수호격려’란 고정란이 1975년 1월 1일 부로 동아일보 지면에 상설되어 이를 중심으로 국내외를 막론하고 폭발적으로 쇄도한 격려광고가 5월 7일까지 지속되면서 새로운 저항적 문화운동으로 확산되기에 이른다. 격려광고는 1975년 5월 긴급조치 제9호 발동 이후 자취를 감췄고, 동아일보광고사태는 동아일보사와 중앙정보부의 타협으로 7월 16일부터 광고 게재가 재개되는 수순을 밟았다.

21) 이봉변, 『검열국가 대한민국과 표현의 자유』, 『내일을 여는 역사』 79, 내일을여는역사재단, 2020,

자유가 놓여 있었던 것이다.

한편 1970년대 검열체제는 당대 지배/저항의 역학관계가 변화하는 양상에 따라 동태적으로 재구조화되는 과정을 거친다. 검열연구에서 지배/저항의 이분법적 구도가 검열의 내밀한 실상을 포착하는데 한계가 있음에도 본고가가 이 시각을 강조하는 까닭은 지배/저항으로의 분극화가 사회문화 전 분야로 파급·확산되면서 검열의 동학이 이 틀 안에서 비교적 단일한 구도로 재구축되어 1970년대를 일관했다는 판단 때문이다. 그로 인해 검열의 장(field)에서 공모, 타협, 우회, 은폐, 왜곡, 방관 등의 교류 작용 또는 피검열자의 검열 대응의 방법적 선택지가 대폭 축소된 가운데 대체로 지배/저항의 극단으로 수렴되는 양상이 어느 연대보다 확연해진다. 이는 제도적 차원의 검열에서는 배제와 포섭의 원리가 지배적으로 관철되는 동시에 그 유효성으로 말미암아 검열에 대한 대항이 오히려 제도권 밖에서 다기하게 모색·실천되면서 검열체제를 교란시키는 독특한 이원성이 활성화되었다는 것을 의미한다. 가령 사상통제법(국가보안법, 반공법) 및 긴급조치 제9호를 적용한 가혹한 사상검열 → 제도권에서의 출판 봉쇄 → 검열우회의 게릴라식 출판 감행 → 금서조치 및 중앙정보부의 탄압 등의 검열연쇄 속에서도 검열의 축수가 제어하지 못하는 제도권 밖 사상의 ‘치외법권 지대’를 창출해낸 출판검열을 예로 들 수 있다.<sup>22)</sup> 타협적 재편이 불가능한 국면에서 검열체제로 온전히 환원되지 않는 그러나 검열의 분명한 결과물로 존재했던 사회문화 영역의 새로운 지대는 검열의 사각지대 혹은 잉여로 보기 어렵다. 결코 허용된 불온이 아니었기 때문이다. 각 부문의 차이를 감안하더라도 이 같은 제도권 검열 안팎의 구조적 단층과 그 균열의 확대가 당대 검열 작동의 주류적 동향으로 자리 잡았다는 사실은 1970년대 검열에 대한 좀 더 근본적 이해를 요구한다.

1970년대 검열을 박정희정권의 擬似체계모니 지배-프로파간다-검열체제의 동력학으로 접근할 때, 이 내적 체계의 기저를 이루는 것은 총력안보이다. 총력안보체제는 1970년대 박정희정권의 체제 유지와 권력 안정을 위한

130~131쪽.

22) 조상호, 앞의 책, 200쪽.



최우선의 전략적 목표이자 수단이었다. 1971년 12월 북한에 의한 안보 위협을 이유로 발동한 국가비상사태선언을 계기로 대두·특화되기 시작한 안보 위기론은 유신헌법 제정의 명분이자 유신이념의 구현을 위한 프로파간다 시책의 근거로 강조되면서 한층 체계화된 지배담론으로 발전한 가운데 1974년부터는 매년 ‘총력안보태세’와 ‘국민총화체제’가 공식적인 국가 시정의 최우선적 목표로 지정·공포된다.<sup>23)</sup> 국민총화에 기반을 둔 총력안보담론은 반동적 레짐(regime)으로서의 유신체제와 긴급조치시대를 지탱했던 가장 강력한 이데올로기적 자원이자 병영적 통제의 근간으로 기능했던 것이다. 정권의 위기가 가중되면 될수록 총력안보체제의 강화가 더 요청되는 악순환이 1970년대 후반을 일관하는 형국이었다.

그러나 총력안보는 단순히 안보상의 과장된 위기 담론으로만 보기 어렵다. 당시의 국제외교관계, 남북관계, 남한 내부의 정치관계가 교차·중첩된 정치공학적 의제로 보는 것이 타당하다는 판단이다. 총력안보는 일차적으로 1970년대 초 냉전체제의 변동과 한반도질서의 대전환에 따른 안보 환경의 급변, 즉 미중관계의 개선과 한반도분단의 안정적 관리를 전제로 한 미중의 거중조정(mediation)에 의해 분단의 내재화가 강제되는 상황에 대응하기 위해 제기된 것이었다. 그러나 박정희정권은 ‘데탕트 위기론’을 설파하며 한반도질서의 유동성을 위기로 과장해 규정하고, 남북대화를 통해 상호 교류와 접촉을 확대하는 동시에 체제우월 경쟁 및 체제 확산 경쟁을 격화시키는 가

23) 제7대 대통령에 당선된 직후 박정희가 특별담화 형식으로 발표한 국가비상사태 선언(1971.12.6)에 1970년대 박정희정권의 권위주의적 통치의 방향과 기초가 이미 예비되어 있었다고 볼 수 있다. 담화의 골자는 첫째, 정부시책은 안보를 최우선으로 하여 조속히 만전의 태세를 확립한다. 둘째, 일체의 사회불안 요소를 배제한다. 셋째, 언론은 무책임한 안보 논의를 삼가야 한다. 넷째, 국민은 안보 책임 수행을 성실히 수행해야 한다. 다섯째, 안보 위주의 새 가치관을 확립해야 한다. 여섯째, 최악의 경우 자유 일부를 유보할 결의를 가져야 한다(『조선일보』, 1971.12.7). 더욱이 대통령의 비상사태선언의 실정법적 근거를 위해 사후적으로 입법화한 ‘국가보위에 관한 특별조치법’(1971.12.27)은 대통령의 국가비상사태 선포권 부여(제2조) 뿐 아니라 국가안보를 명분으로 국방상의 목적을 위한 국가동원령(제5조), 옥외집회 및 시위 규제 또는 금지, 언론 및 출판 규제, (노동자)단체교섭권 규제 등을 합법화함으로써 정권의 국가안보 독점과 대통령의 초헌법적인 권한이 법제화되기에 이른다. 이 법이 이듬해 유신헌법 제정으로 헌법적 뒷받침 속에 지속되다가 1981년 12월에 가서야 폐지되었다는 점을 감안하면, 1970년대 박정희정권의 통치술의 기저가 안보이데올로기와 국가비상사태였다는 사실을 재확인할 수 있다.

운데 자신의 권력을 강화해가는 모순적인 행태를 취했다.<sup>24)</sup> 데탕트라는 세계사적 전환기에 나타난 빈틈을 미국의 동맹국 지도자들이 안보위기를 명분으로 자신의 이해관계를 위해 이용한 결과로서, 그것은 한국뿐만 아니라 특히 베트남전에 전투병을 파병한 태국, 필리핀이 미국의 목인 또는 불개입 아래 독재체제를 강화하는 반동으로 나타났다.<sup>25)</sup> 북한도 마찬가지로의 행보를 보였다. 남북한 모두 데탕트위기론을 정치적으로 활용하여 권력 강화를 위한 헌법 개정을 통해서 유신체제/유일(수령)체제라는 대칭적 독재정권을 탄생시킨 것이다.

안보위기론은 유신헌법(체제)의 존속을 뒷받침하는 명분이자<sup>26)</sup> 내치의 강력한 도구로 작용했다. 일체의 정당 및 정치활동 금지 및 반대세력의 정치활동을 사전에 차단하는 제압과 배제의 수단으로, 극심한 인플레이션을 비롯한 경제적 위기의 점증과 노사갈등의 분출 및 노동자계급의 희생을 은폐하는 수단으로, 사회통합을 위한 국민총화의 동원 수단으로 실로 다양하게 활용되는 양상이었다. 정권유지에 방해가 되는 일체의 위협적·잠재적 요소에 대한 강화된 억압과 통제의 가시화였다. 요컨대 총력안보는 박정희정권이 당면한 외교/내치의 현안을 극복하기 위한 위기관리의 전 방위적인 지렛대로 이용되면서 1970년대를 규율하는 가장 강력한 이데올로기적 담론으로 군림하게 된다. 그것이 유신체제와 긴급조치로 수렴되어 국가의 대사회(국민) 통제를 법적·제도적으로 정당화하는데 그치지 않았다. 국가안보라는 테두리에 사회

24) 1970년대 초반 미중관계 개선과 한반도 그리고 분단체제의 복잡한 역학관계에 대해서는 홍석률, 『분단의 히스테리』, 창비, 2012, 제3~5장 참조.

25) 박태균, 「세계사의 흐름과 한반도 정세」, 『중앙일보』, 2022.1.20. 한국의 유신체제 성립과 동시기에 태국은 국가안보를 명분으로 군부가 친위쿠데타를 일으켜 계엄령을 선포한 뒤 민정을 중단시켰으며(1971.11.17), 필리핀 또한 마르코스가 학생, 노동자들의 급격한 개혁요구운동을 계엄령 선포로 제압하고 독재체제를 강화했다(1972.9.23).

26) 박정희는 산케이신문과의 회견에서(1976.5.30) “장차 한국의 안전보장이 한층 확고해지면 유신헌법을 완화할 것인가?”라는 질문에 북으로부터의 위협이 존재하는 한 현 체제를 존속시켜야 하며 이는 국민 다수에 의해 지지되고 있다는 점을 강력하게 주장한 바 있다. 총력안보체제의 제도화, 일상적 생활화를 위한 조치로 선포된 긴급조치 9호도 마찬가지였다. 긴급조치는 본래 시한적인 입시성을 띤 것임에도 불구하고 “어떤 단기적인 상황의 종료와 해제가 아니라 복귀의 남침 위협이 제거되었다는 현저한 증거가 없는 한 앞으로 반영구적으로 존속될 것”(『총력안보 초석 다져- 긴급조치 9호 선포 배경』, 『경향신문』, 1975.5.14)이라는 것이 일반적인 관측이었고, 실제 그렇게 존속되어 박정희정권이 몰락한 뒤에 비로소 폐지될 수 있었다.

및 생활 질서 모두를 종속시킨 가운데 국민들의 일상과 의식에 파고들어 모세혈관까지 작동하게끔 만들고자 했다는 점이 중요하다. 결과적으로 총력안보는 국민 동의기반의 상당한 확충으로 결실되는 동시에 정권의 위기를 더욱 악화시켜 내파될 수밖에 없게 만든 박정희정권의 딜레마로 작용했다.

총력안보체제 구축에 정권재생산의 사활을 걸었던 만큼 박정희정권은 가용할 수 있는 모든 물적·인적 자원과 수단들을 동원하여 대내외적 프로파간다의 영향력을 확대시키고자 했다. 특히 인도차이나반도의 공산화 추세와 김일성의 북경 방문 그리고 남침용 땅굴의 연이은 발견 및 판문점사건(1976.8)으로 남북관계가 돌이킬 수 없는 경색국면으로 전환되면서 총력안보체제 강화를 위한 프로파간다가 한층 노골적으로 이루어진다. 라디오와 텔레비전으로 전국에 생중계된 <국가안보와 시국에 관한 특별담화문>(1975.4.29)을 통해 박정희는 당시의 정세를 사실상 전시로 규정한 뒤 가정주부, 청소년까지 포함한 전 국민이 전사라는 각오와 결의를 다져야 하며, 이를 회피하는 국민은 비국민적·반국가적 행위이자 이적행위로 간주하고 국가의 이름으로 응징할 것임을 천명하면서 총력안보의 필요성을 역설했다. 국론을 분열시키거나 충화를 해치는 행동, 유언비어를 통해 민심을 흉흉하게 하는 행위도 반국가적 행위에 포함된다. 정치뿐만 아니라 국민경제 및 사회현상에 대한 유언비어도 그리고 퇴폐풍조 및 이를 조장하는 텔레비전·방송드라마, 공연물도 국민충화를 저해하는 요인으로 규정된다. “구국의 요체이자 영도자의 교시”<sup>27)</sup>로 추앙된 특별담화는 전후방을 막론한 국가총동원체제를 선포한 정언명령(categorical command)이었다.

이 같은 총력안보태세를 제도적으로 구축하기 위한 정책적 포석으로 긴급조치 제9호가 곧바로 선포된다(1975.5.13). 현행 헌법의 부정, 학생시위 및 집회, 유언비어 유포, 재산의 해외도피 및 위장이민, 공무원 부조리의 가중처벌 등 반유신적·반충화적 행위에 대한 엄단을 골자로 한 긴급조치 제9호는 이전 긴급조치의 주요 내용을 확대·재편한 것으로 총력안보의 구체적인 실

27) 『총력안보체제의 구축』(사설), 『매일경제신문』, 1975.4.30.

천방안을 담고 있다.<sup>28)</sup> 긴급조치 제9호와 이와 연계된 방위세법, 민방위기본법, 사회안전법, 교육관계법 개정(학도호국단 부활) 법률 등 4대 전시입법에 의해 유신체제는 반공과 안보를 체제이데올로기로 한 전시총동원체제로 급속히 재편된다. 동시에 이 정언명령에 따르는 국회, 대학, 사회단체, 직능단체 등의 연이은 동시다발적 안보궐기대회와 38개 사회문화단체가 결집된 ‘총력안보중앙협의회’가 발족하면서(1975.5) 안보를 축으로 한 동원/배제가 다시금 정렬되는 지각변동을 거친다. 국회는 여야 만장일치로 ‘국가안보에 관한 결의안’을 채택하여(1975.5.20) 총력안보체제를 입법적으로 정당화했고,<sup>29)</sup> 그 연장에서 박정희와 야당(신민당) 총재 김영삼의 대화를 통해 안보 문제에 관한 초당적 협력이 성사됨으로써 제도권 내에서 총력안보체제 구축은 탄력을 받게 된다.<sup>30)</sup> 주요 대학의 총장을 비롯한 지식인들도 긴급조치 제9호는 안보상 불가피하고 적절한 조치, 시국의 중대성에 비추어 지극히 합당한 조치 등 대체로 지지를 표했다.<sup>31)</sup> 1971년 대선정국에서 정치권의 화두

28) 박정희는 긴급조치 제9호 선포 담화에서 “국민총화를 공고히 다지고 국론을 통일하여 국민 모두가 일상불안하게 총력안보태세를 갖추어나기 위하여 이를 선포한다.”고 그 경위를 밝힌 바 있다. 긴급조치 제9호(전문 14항)에서 특기할 점은 이 조치를 위반한 사람은 물론이고 위반자가 속해 있는 단체의 대표자에게도 책임을 묻도록 했고, 공무원의 부정을 국가안보적 차원에서 다루고자 했으며 위반자를 군법회의가 아닌 일반법원에서 다루도록 했으나 이 조치에 의한 주무장관의 명령이나 긴급조치의 사법심사가능성을 명시적으로 배제시켜 사법권을 무력화했으며, 표현의 자유뿐만 아니라 학문의 자유 및 대학 자치의 본질을 침해하는 것 등이다. 당시 언론에서 지적한 바와 같이 긴급조치 제9호는 박정희정권이 당면한 난국 수습을 위한 포괄적이고도 최종적인 조치였다고 할 수 있다.

29) 전문 및 5개항으로 구성된 안보결의안 채택, 특히 “국민총화와 총력안보에 저해요인이 되는 우리 사회의 모든 부조리를 과감히 제거하고 시정을 쇄신할 것”을 부기한 것을 전환점으로 긴급조치 제9호와 총력안보체제의 제도화에 필요한 4대 전시입법을 포함해 21개 법안을 통과시킴으로써 국회는 박정희정권의 총력안보체제 구축을 전폭적으로 지지하는 기관으로 변질되기에 이른다. 『국회의 확고한 안보결의』(사설), 『경향신문』, 1975.5.21.

30) 김영삼은 박정희와의 면담 후 당의 진로를 밝히려는 내외의 압력에 대응하여 기자회견을 여는데, 박정희와 안보 및 외교문제에 대해서는 초당적으로 협조하기로 합의했음을 시사한 가운데 김일성에 대한 경고와 함께 남한의 민주인사들의 착각을 경고하며 남북한 긴장 완화와 전쟁도발 가능성을 해소시킬 수 있는 동북아6개국평화회의를 제의한 바 있다(『김 신민당 총재의 기자회견』(사설), 『동아일보』, 1975.6.6). 박정희와의 안보문제 합의는 김영삼이 1975년 연두기자회견에서 민주회복을 위한 개헌투쟁을 당의 당면목표로 제시한 것에서 상당히 후퇴한 것으로 안보가 고조되는 국면에서 자유민주주의의 구현이라는 신민당의 기본노선과 국가안보의 관계 설정을 놓고 정체성의 위기에 봉착한 것으로 볼 수 있다.

31) 『대통령 긴급조치9호 이렇게 본다』, 『경향신문』, 1975.5.14.

로 등장한 국민총화는 집권세력의 주도하에 조국근대화, 자주국방, 자립경제, 민족통일, 반공역량 강화 등을 위한 전제로 계속 강조되어 왔으나, 이 시점에 이르러서는 절대적 가치를 지닌 최상의 이념으로 격상되어 박정희체제의 종식까지 핵심적 통치수단으로 지속되었다. 긴급조치가 일상화 국면에서 새마을운동도 농촌근대화 운동·국민정신운동의 차원에서 총력안보의 자위(自衛)운동으로 그 성격이 재설정된다. 또한 국민들은 국가안보에 모든 것을 종속시키는 새로운 생활 질서를 요구받았다.<sup>32)</sup> 재야의 반유신저항운동의 행동반경이 크게 위축되는 것도 불가피했다.

긴급조치 시기 프로파간다의 기조가 공세적 방어(offensive defense)에서 전면적인 공세로 전환된 것은 필연적이었다. 총력안보체제가 냉전질서의 틀에서 체제 간 대결과 동시에 사회내부의 적에 대한 통제를 목표로 한다고 할 때, 총력안보체제 아래에서의 프로파간다는 대결, 공포, 감시를 조장·전파시키는 심리전의 강화로 현시된다. 대북심리전은 1960년대 후반 조성된 한반도의 극단적인 군사적 긴장이 데탕트 국면에서 일정부분 해소된 가운데 북한의 대남 무력공세 철회에 따른 대남전략의 변화와 남한의 평화통일 외교 정책 선포로 일시적인 소강상태로 진입했다. 특히 7·4남북공동성명 발표 후 쌍방 합의로 심리전이 잠정 중지되고 북한의 실체를 공식적으로 인정한 '6.23선언'(1973)을 계기로 대북정책의 기조가 변화하면서 남북화해 분위기가 고조된 바 있으나 남북회담이 교착 및 중단되면서 그 책임을 전가하는 상호 증상과 비방의 심리전이 재개된다. 게다가 북한이 김대중납치사건, 남한의 반유신투쟁 및 폭력에 의한 정부전복을 선동하는 전파심리전(특히 통일혁명당목소리방송)을 강화하고 한국문제의 유엔 상정, 김일성의 대미평화협정 제안, 제3세계를 대상으로 하는 대외심리전을 강화하고 이에 맞대응한 남한의 역선전전이 대칭적으로 증가하면서 더 한층 심리전의 총력전 시대가 개막되기에 이른다.<sup>33)</sup> 냉전질서의 변동과 그것의 한반도 내재화에서 벗어난 심리전의 중지 및 재개의 교차였다. 이는 긴급조치 시기 베트남전의 종결,

32) 『새 질서 확립의 이정』(사설), 『조선일보』, 1975.5.15.

33) 『남북경쟁과 대유엔 전략』(사설), 『조선일보』, 1973.8.11.

관문점사건 등의 상황적 조건과 북한의 대남심리전 및 국제사회 심리전 공세에 대비한 태세 강화를 지시한 박정희의 시정연설(1976.10.4)을 계기로 확대, 체계화되었다. 특기할 것은 한국의 경제발전을 개방도상국의 모델로 선전하면서 남한체제의 우월성을 강조했다는 점이다. 1960년대 북한이 제3세계 국가를 대상으로 자신들의 경제발전모델과 반제국주의의 가치를 선전했던 전략과 같은 버전으로 볼 수 있다.

대내적인 심리전은 총력안보 프레임워크가 본격적으로 가동되면서 절정을 이룬다. 이 프레임은 국가안보의 철저한 내면화를 겨냥한 것으로, 국가안보에 저촉되거나 위해의 여지가 있는 일체의 요소를 반국가 이적행위로 규정·단죄하는 또 다른 국가폭력의 장치였다. 간첩, 용공세력뿐만 아니라 반정부적 활동, 풍기 문란(퇴폐, 저속 등)까지도 사회내부의 적으로 타자화 된다. 국가안보라기보다는 정권안보의 혐의가 짙은 총력안보 프레임워크가 국민적 동의 생산과 내부적 타자 창출의 기제로 작동하면서 긴급조치 시기를 저류했던 것이다. 총력안보라는 기치 아래 사회관계의 긴장과 상호불신을 조장시켜 대중들을 새로운 질서로 순치·유도·전환시키는 한편 동요하는 중산층을 체제 내에 통합시키고, 저항세력에 대해서는 가차 없는 탄압을 통해 분열을 책동하는 공작이 횡행한다.<sup>34)</sup>

이 과정에서 가장 큰 역할을 한 것은 대중동원 프로파간다였다. 연일 대규모 총력안보궐기대회를 열어 대중동원의 반공캠페인을 강화하는가 하면 1976년부터 문화공보부의 월별 <홍보지침과 계획>에 의한 중앙/지방단체·민간조직 협조체계하의 정부시책 홍보, 농어촌 취약지구를 대상으로 중앙상설홍보반의 반공·안보강연회 등 정부의 막대한 예산의 뒷받침 속에 물량공

34) 정권의 목표와 달리 총력안보체제에서 사회 저변과 국민의 일상생활에 불신·불안감이 오히려 증폭될 수밖에 없었던 것이 기정사실이였다. 국가안보와 정권안보를 동일시한 가운데 네거티브적 통제 위주로 총력안보에 확립을 기도했기 때문이다. 국민총화, 총화단결, 국론통일의 프로파간다와 일상적 감시체제를 통해 국민들을 새로운 질서로 순치·전환시키는데 부분적 성과가 없었던 것은 아니다. 허은의 지적처럼 그것이 유신체제 성립 이후 팽배해있던 불신풍조를 불식시키기보다는 국민의 정치적 불신을 조장하고 유신체제를 비판하며 민주주의개혁을 요구하던 저항세력을 불신의 대상으로 만드는 등 총력안보체제가 역설적이게 유신체제=불신의 시대를 확대시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다. 허은, 『불신의 시대, 일상의 저항에서 희망을 일구다』, 김영일 외, 앞의 책, 13~15쪽.

세가 펼쳐졌다. 특히 관제 대중집회의 일상화는 어느 수단보다 이 프레임워크를 전 사회적으로 부식·작동시키는데 가장 강력하고도 지속적인 영향력을 발휘했다고 할 수 있다. 계량하기 어려우나, 적어도 레드콤플렉스를 고착시켜 억압적 자기검열 체계와 사회적 감시시스템을 구축하는데 가장 효과적인 프로파간다였다는 추정은 가능하다. 연일 수십, 수백만의 대중이 동원된 대규모 안보대회에 참여한 대중들을 지배에 순응한 것으로 단정하기는 어려우나 지배이데올로기에 순치 또는 공명을 유인하는데 나름의 효과가 있었다는 것을 부인하기는 어렵다. 강제된 침묵, 방관, 암묵적 수용도 동반 상승했을 것으로 추정할 수 있다.

제도권 내의 프로파간다는 긴급조치 제9호로 총력안보체제의 제도화를 구축함으로써 사회·문화통제가 비교적 원활해진 것에 상응하여 좀 더 능동적인 방향으로 전개되는 특징이 있다. 대부분의 대중미디어를 장악하고 있었기 때문에 공세적 프로파간다의 추진이 가능했고, 실효성 또한 매우 컸다. 가능한 미디어가 동원되는데, 간행물의 비중이 축소되는 대신에 방송, 신문, 영화 등이 주된 매체로 활용된다. 특히 라디오와 텔레비전 등 방송매체의 비중이 대폭 확대되는데, 광범하고 신속한 전파력 그리고 시청자들의 심리적 동태를 가장 강력하게 좌우할 수 있는 장점을 적극적으로 고려한 조치였다. 라디오 및 텔레비전 수신기의 경이적인 보급과 송출 능력의 향상 등 방송기간시설의 확충과 선순환 관계를 이루며 프로파간다의 총아가 된다.<sup>35)</sup> 출력의 증강을 비롯한 방송매체의 발전은 유엔군총사령부방송(VUNC)이 폐쇄된(1970.6.30) 후 한국 독자적인 전파냉전전을 발전시키는데도 큰 기여를 했다.

간과해선 안 될 지점은 언론의 역할이다. 1969년 ‘신동아필화사건’을 계기로 모든 언론사가 권력에 포획된 이후 권언유착과 친정부적 지식인/권력의 카르텔이 공고화됨으로써 신문 지면을 매개로 한 관념조작의 프로파간다가

35) 라디오수신기 보급 추세는 등록대수 기준으로 1965년 약 196만 대에서 1970년 3백만 대, 1979년 1200만대로 증가했으며, TV수상기는 1965년 약 3만1천대에서 1970년 약 38만대, 1975년 약 200만대, 1979년 570만대로 급격히 증가했다. 특히 TV의 세대당보급률은 1970년 6.4%에서 1979년 78.5%로 증가하는데, 이는 TV수상기의 국산화, 국민소득의 향상, 가시청지역의 확대, 민영방송의 출현에 따른 프로그램의 다양화 등이 복합적으로 작용한 결과였다.

무한 증식되었다. 유신체제를 비롯한 박정희정권의 반자유민주주의적 행태에 대한 노골적인 지지·찬양보다는 나름의 이론적 체계를 갖춘 담론이었다는 점에서 프로파간다의 효과가 의외로 컸다. 더욱이 총력안보체제를 담론으로 정당화한 곡필을 쏟아냄으로써 ‘국가안보상업주의’라는 오명을 듣기도 했다. 정권 말기 박정희체제의 만민중성을 여실히 드러냈던 ‘YH사태’(1979.8)를 배후불순세력의 책동으로 단정하며 이를 노동계, 야당, 종교계 합작의 반정부행위로 몰아붙인 곡필 담론에서 그 정도를 확인할 수 있다. 물론 이 같은 유력한 매체를 이용한 프로파간다의 유용성이 증대될수록 결과적으로 이들 매체에 대한 검열의 강화가 수반된다. 그에 따라 언론자본에 의한 간접검열이 강화되고, 아울러 문화통제의 또 다른 축인 선별적 특혜가 더욱더 깊숙이 개입된다. ‘문예중흥계획’(1974)이 내걸은 목표 이면에 자리 잡고 있는 본질적 의도와 실행 과정에서 구사된 문예통제의 체계, 경로, 기술을 떠올리게 만든다.<sup>36)</sup> 프로파간다와 검열정책 간 상보성의 전면화다.

이러한 상보적 관계의 심층과 정점에는 중앙정보부가 존재한다. 중앙정보부야말로 정부 위의 정부로 일컬어질 만큼 국가폭력의 총본산으로서 박정희정권을 일관되게 지탱한 핵심 기관이었다. 전능(almighty)의 권력 중추기관으로서의 위상과 그 역할은 1970년대에 더 확대·강화된다.<sup>37)</sup> 적 만들기, 즉 용공(간첩)사건의 조작은 물론이고 대내외 심리전을 총괄한 가운데 프로파간다의 최종적 조율뿐만 아니라 직접 심리전을 펼치기도 했다. 특히 대공분야를 넘어 국내 정치사찰까지 관장하게 되면서 김지하의 『고행-1974』에 생생하게 묘사되어 있듯이 ‘남산’은 공포정치의 상징으로 이를 담당할 제6국은 ‘육국(肉局)’으로 불리며 공포의 극대화를 통해서 반정부세력을 선제적으로 제압한다. 앞서 언급한 국회의 국가안보결의안 채택과 야당의 안보문제에

36) 1970년대 문예중흥계획에 대한 종합적 고찰은 김행선, 『1970년대 박정희 정권의 문화정책과 문화통제』, 선인, 2012, 제2장 참조.

37) 김충식은 중앙정보부의 위상을 “안보파수꾼 외교 주역에서부터 정치공작, 선거조작, 이권 배분, 정치자금 징수, 미행, 도청, 고문, 납치, 문학예술의 사상 평가, 심지어 여색 관리, 밀수 압살까지 그야말로 올마이트 권력 중추였다. 그런 의미에서 중앙정보부의 역할에 대해 눈감은 채 박정희 시대를 말하는 것은 허구일 뿐”이라고 정리한 바 있다. 김충식, 『남산의 부장들』, 동아일보사, 1992, 11쪽.



대한 협조를 이끌어낸 이면에도 중앙정보부의 막후조정이 있었다. 중앙정보부의 감독과 지휘 아래 1973년부터 전향공작전담반을 설치·운영해 공안사범(비전향장기수)에 대한 회유, 고문, 테러 등의 전향공작으로 인간의 양심까지 점령하려고 했고, 그것이 1978년까지 지속·강화되어 해당자의 약 70%를 전향시키는 조직적 국가폭력이 자행되었다.<sup>38)</sup>

중앙정보부를 알지 못하면 박정희체제를 이해할 수 없듯이<sup>39)</sup> 중앙정보부/검열의 관계에 대한 충분한 이해 없이는 1960~70년대 검열체제 및 검열의 심층을 파악하기란 불가능하다. 그만큼 중앙정보부는 대통령직속기구로 최고의 국가정보기관이었을 뿐만 아니라 최상위 검열기관으로서의 위상과 그 기능을 박정희체제 내내 유지·발휘했다. 우선 제도적 검열에서 중앙정보부의 개입이 도처에서 확인되는데, 그것이 위법은 아니었다는 사실이 중요하다. 1963년 (개정)중앙정보부법 제2조제2항의 규정에 의해 정보 및 보안업무의 조정·감독권이 부여되고(‘정보및보안업무조정감독규정’, 대통령령 제1665호, 1964.3), 동법 제13조에 근거해 국가정보판단 및 정보운영에 관한 사항을 협의하기 위한 ‘정보위원회’가 설치·운영됨으로써(‘정보위원회 규정’, 대통령령 제1666호, 1964.3) 중앙정보부가 명실상부한 국가정보의 완전한 독점과 검열의 최종결정권자로서의 법·제도적 기반이 마련되었다.

전자의 핵심인 조정·감독의 대상기관 및 범위(제3조)는 국가정보를 취급하는 행정기구들, 이를테면 외무, 내무, 공보, 군·검찰 등이 망라되어 있고 그 범위도 광범했다. 국가정보에는 국외정보, 국내보안정보(“간첩 기타 반국가활동 세력과 그 추종분자의 국가에 대한 위해 행위”), 통신정보 등 일체의 정보가 포함되었고, 정보사범 수사권도 형법, 군형법, 국가보안법 및 반공법 위반과 그 혐의를 받는 자까지 확대 장악했다. 위 규정에 명시된 해당기관의 감독 범위를 (문화)공보부로 한정해 살펴보면, “㉠신문·잡지 기타 정기간행물과 방송·영화 등의 대중전달매체의 활동 동향과 조사·분석·평가에 관한 사항, ㉡공연물 및 영화의 검열에 관한 사항, ㉢자유진영제국·중립진영

38) 조현연, 『한국 현대정치의 악몽-국가폭력』, 책세상, 2000, 111~112쪽.

39) 정주진, 『중앙정보부의 탄생』, 행복에너지, 2021, ‘머리말’ 참조.

제국 및 공산진영제국의 정세의 조사·분석·평가에 관한 사항, ㉠대공심리전에 관한 사항, ㉡대공 민간활동에 관한 사항”<sup>40)</sup> 등으로 중앙정보부가 대내외 심리전 및 견열 전반을 통할할 수 있는 강력한 권한을 확보했다는 사실을 확인할 수 있다.<sup>41)</sup> 중앙정보부가 정부시책 홍보, 친정부적 여론 조성 등 대중프로파간다의 중추가 될 수 있었던 것은 정보 및 대중미디어에 대한 장악과 함께 관련 행정기구 전반을 아우른 통제권 때문이었다. 이 같은 초법적 권한은 기밀에 부처진 중앙정보부의 방대한 조직과 인원(1964년 기준 37만 명(『동아일보』, 1964.1.29)이었고 점차 증가해 1970년대는 50만 이상으로 추정), 막대한 자금을 바탕으로 전 방위적으로 행사될 수 있었다. 후지는 이 같은 업무를 효율적으로 추진하기 위한 협의체로 운영되었는데, 외무부 정보문화국장, 내무부 치안국장, 공보부 조사국장, 대검찰청 수사국장, 국방부 합동참모본부 전략정보국장, 육해공군과 해병대 정보부장, 기타 중앙정보부장이 위촉하는 인사로 구성되었고, 위원장은 중앙정보부장이며 국가정보판단의 토의 및 조정에 관한 사항, 국가정보정책 및 기획의 수립과 시행에 관한 사항 등을 주된 임무로 하고 있다.<sup>42)</sup>

중앙정보부의 이러한 지위와 제도적 권능은, 1971년 중앙정보부의 수사권 삭제제를 골자로 한 야당의 중앙정보부법개정안 발의로 일시 정치이슈화 되는

40) 관훈클럽심영연구기금, 『한국언론법령전집: 1945-1981』, 관훈클럽심영연구기금, 1982, 771쪽. 이 규정은 중앙정보부가 국가안전기획부로 전환된 1980년대에도 지속되는데, 문화공보부의 경우는 이전의 업무 범위가 그대로 승계되었고 체신부가 조정 대상기관으로 추가되어 우편견열 및 전파감시가 국가안전기획부 관할로 귀속된다(‘정보및보안업무조정감독규정개정’, 대통령령 제10239호, 1981.3). 중앙정보부의 창설 목적 가운데 하나가 정보수사 기관에 대한 조정감독 제도의 도입이었고, 그것은 김종필이 전후 미CIA의 시스템을 참조한 것이었다고 한다(정규진, 『한국정보조직』, 한울, 2013, 289쪽).

41) 대내외 심리전의 기본방침 및 정책수립을 위한 실무협의체로 조직된 (문화)공보부 주관의 ‘특수선전위원회규정’(각령 제478호, 1962.2.20)을 개정하여(대통령령 제5304호, 1970.8.27) 중앙정보부의 참여를 새롭게 보장함으로써 심리전의 조사·연구·조정에서 중앙정보부가 직접 개입할 수 있는 통로가 마련되었다.

42) 국가 차원에서 정보를 효율적으로 조정하고 통제해나가는 시스템은 어느 정권이나 통치권 확보(강)의 제도적 장치로 운영된 바 있는데, 거슬러 올라가면 “정보 급 개발 선전에 관한 중요 사항을 조사 심의”할 목적으로 조선총독부 내에 설치·운영된 ‘조선중앙정보위원회’의 구성 및 운영체계와 흡사하다는 것을 발견할 수 있다(『조선일보』, 1937.7.22). 다만 중앙정보부의 이 시스템은 실제 체계적이고 장기적인 운용을 통해 중앙정보부를 정점으로 한 일원적 국가정보관리체계가 구축되었다는 점에서 이전의 경우와는 차원이 달랐다.

과정을 거쳤으나, 1970년대에 가일층 강화되는 과정을 거친다. 중앙정보부장이 부총리급으로 격상된 가운데 ‘보안업무규정’(대통령령 제5004호, 1970.5)에 따라 직권으로 거의 모든 공직자의 신원조사와 국가보안에 관련된 시설·자재 및 지역에 대한 보안측정과 통신감사, 보안감사의 실시 및 지시의 권한을 지녔으며,<sup>43)</sup> ‘군사기밀보호법시행령’(대통령령 제5796호, 1973.8)에 따라 중앙정보부장이 군사기밀공개에 최종 승인자가 된다.<sup>44)</sup> 또한 긴급조치 제2호에 의해 긴급조치위반자를 심판하기 위해 설치된 국방부 산하 비상군법회의의 관할 사건의 정보수사 및 보안업무도 중앙정보부가 조정·감독하기에 이른다(제2항). 이 같은 무소불위의 법적 권한이 가능했고 또 정당화되었던 기제는 국가보안법 및 반공법이다.<sup>45)</sup> 사상통제를 비롯해 국민의 기본권을 제한하는데 적용된 중앙정보부의 법·제도적 권한이 적법 절차원칙에 부합하지 않았다는 것, 즉 사법적 통제나 당사자(국민)가 관련 절차에 참여할 가능성이 원천적으로 차단된 상태에서 자의가 작동한 것임은 공지의 사실이다. 그렇지만 법제상 불법이 아니었다는 것이 문제의 핵심이다. 입법(중앙정보부법)의 원천적 결함에서 기인한 결과였다는 점에서 박정희체제 하 제(개)정된 법률의 맹점에 다시금 주목하지 않을 수 없다.

중앙정보부의 사업 반경은 이 같은 제도적 차원에 그치지 않았다. 오히려

43) ‘보안업무규정’ 제3장에 “국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다”는 규정과 함께 중앙정보부장 직권으로 실시되는 신원조사의 대상 범위로 공무원임용예정자, 해외여행을 하고자 하는 자(입국하는 교포 포함), 비밀취급인가예정자, 공공단체의 직원 및 임원 임명, 기타 법령이 정하는 자 등으로 명시하고 있다. 주목되는 점은 신원조사의 대상이 ‘보안업무규정시행규칙’(대통령 훈령 제35호, 1974.1)에 의해 확대되는데, 중앙관서 3급 이상의 공무원, 특별시장 및 도지사, 판·검사 등의 고위공직자는 물론이고 각급 대학 총장, 학장 및 교수와 부교수까지 포함된다. 기타 중앙정보부장이 필요로 하는 자도 조사대상자로 규정했다는 점을 감안할 때 중앙정보부가 인사권 개입을 통한 감시·통제의 범위가 어느 정도까지 뻗었는지 능히 짐작할 수 있다.

44) ‘군사기밀보호법’(법률 제2387호, 1972.12)에서 특기할 점은 비밀누설에 관한 처벌 규정에서 신문·잡지 또는 라디오·텔레비전 기타 출판물에 의한 누설의 경우는 1/2까지 가중 처벌한다는 조항이다(제11조). 미디어가 국가안보에 관련한 군사상의 비밀에 접근할 수 있는 가능성을 차단하기 위한 조치였다고 볼 수 있다.

45) 정근식, 앞의 글, 108쪽 참조. ‘박정희체제하에서 법적 사회통제의 정점은 국가보안법과 반공법이 있었으며, 국가보안법이 한국의 분단·냉전을 상징하는 법적 코드라면, 반공법은 박정희체제의 사회통제를 상징하는 법적 코드’였다는 그의 지적은 한반도 냉전분단체제와 1970년대 총력안보체제 및 사회문화 통제의 상호 연관성을 이해하는데 유용한 참조가 된다.

제도적인 통제가 어려운 영역에 개입하여 일상적인 감시·통제체제를 구축하는 일에 더 큰 역할을 수행했다. 그 대상은 정부비판세력뿐만 아니라 공직자, 국민 개개인 및 사회단체 모두를 포괄한 가운데 특정 방침의 고지·명령, 기관 상주 및 탐문, 도청과 미행, 고문, 납치 등 다양하고 극단적인 양상으로 나타난다. 김대중납치사건, 인혁당사건 및 민청학련사건, YH무역사건 등 1970년대 정치사의 주요 대목에서 중앙정보부는 항상 주요 당사자였다. 김지하를 공산주의자로 만들기(『고행…1974』로 1975.3 재구속), 김명식의 장시 『10장의 역사연구』 필화(1976.3)를 비롯한 필화사건들, ‘개헌청원지지 문인 59인 성명’(1974.1.7), ‘자유실천문인협의회 101인 선언’(1974.11.18) 등 반유신투쟁에 적극 가담했던 문인들에 대한 탄압, 창작과비평사 탄압, 자유언론실천운동과 동아일보광고사태 등 일련의 문화적 저항운동에 대한 억압도 중앙정보부가 주도했다. 1974년 문인간첩단(조작)사건에도 관여한 바 있다. 특히 긴급조치 시기 총력안보체제에서 이러한 불법적인 개입이 더욱 기승을 부리는데, 긴급조치 제9호 해제 후 비로소 공개된 일지 및 사건의 목록 대부분에 중앙정보부의 그림자가 도사리고 있다.<sup>46)</sup> 창설 초기부터 중앙정보부가 국민생활을 위협할 수 있는 프랑케슈타인의 괴물로 변질될 것이라는 예측<sup>47)</sup> 현실의 괴물이 되어 통치권(장기집권)의 첨병이자 방패가 되었던 것이다.

특기할 것은 중앙정보부의 불법적 강압의 상당 부분이 가시적으로 드러나 논란거리가 되었다는 사실이다. 제도적 권한 행사나 감시·보복조치가 비교적 음성적인 형태로 구사되던 기조가 유신체제 등장 후 전면에서 나서는 방향으로 변경된 결과였다. 중앙정보부가 개입한 사건사고가 긴급조치 제9호 아래에서는 언론에 공표되기 어려웠던 배경도 작용했지만 일부러 드러낸 바도

46) 「긴급조치 1호에서 9호까지 물렸던 사건」(『경향신문』, 1979.12.8.), 「긴급조치 9호 1669일 9시간 일지」(『동아일보』, 1979.12.8.), 「5년 11개월 만에 해금된 사건들」(『조선일보』, 1979.12.9.), 긴급조치 제1, 4호 위반 구속자는 203명, 제9호 위반혐의로 구속된 인사가 5백여 명, 제적대학생은 786명으로 밝혀져 있다. 긴급조치 제9호 위반행위에 대한 보도는 물론 위반자의 처벌내용도 보도할 수 없었기 때문에 전모는 긴급조치 해제 후에 이르러서야 공개될 수 있었다.

47) 「중앙정보부를 어떻게 할 것인가」(사설), 『동아일보』, 1964.1.29.

없지 않다. 강압적 통제가 장기화됨에 따라 프로파간다의 대중적 소구력이 점차 약화될 수밖에 없는 조건에서 더 강도 높은 강압이 유일한 대응책이 될 수밖에 없었기 때문이었다. 강압의 악순환 구조에서 나타난 은폐에서 현시(display)로, 중앙정보부의 사회·문화 통제가 완벽할 수 없었다는 사실의 역설적 반영이다. 이렇게 유신체제 및 총력안보체제의 불안정성을 중앙정보부의 폭압으로 보충할 수밖에 없는 현실의 안팎의 지점에 사회·문화통제의 하위 양식인 검열이 위치한다는 점을 환기해 둘 필요가 있다. 공연윤리위원회에서 시나리오가 무수정 통과된 『저 높은 곳을 향하여』(1977)의 검열과정에서 중앙정보부가 개입하여 보인 태도, 즉 어쩌면 총력안보 선전의 호재였음에도 불구하고 “반체제운동을 조장할 우려가 있다”는 이유로 재차의 수정 지시와 시중 상영보류를 결정하는 조치는 그 작은 일각이었을 뿐이었다.

### 3. 한국검열사의 종합전시장, 검열체제 재편의 양상과 그 특징

총력안보가 유신체제 통치이데올로기로 굳립하고 프로파간다의 중요성이 그 어느 때보다 중시되는 국면에서 검열체제의 확대 재편도 불가피했다. 검열의 수위와 진폭이 최대치로 증대하면서 전면적 검열의 시대가 도래한 것이다. 도서출판검열의 경우를 보면, 당시의 현행 법규상 간행도서에 대한 심의·검열의 법적 명문규정이 없는 가운데 납본제도(‘출판사및인쇄소등록에 관한 법률’ 제4조와 동 시행령 제5조 규정)를 왜곡·적용하는 간접검열 또는 비공식적 행정지도 위주로 검열이 시행되었던 것이 유신선포 후 공식적 검열로 변경되었고 긴급조치 시기에는 아예 (비)공식을 아우른 전면적 검열로 개편되는 과정을 거쳤다. 이는 긴급조치 제9호 선포 직후 『국토』(조태일)를 비롯해 15종의 금서(판매금지도서 및 정기간행물)을 공식 지정해 가시화한 이래 판금도서가 증가하는 것으로 나타난다.<sup>48)</sup>

48) 『도서·정기간행물 등 15종 긴급조치 관련 판금조치』, 『동아일보』, 1975.8.27. 유신시대 금서의 전체 규모는 1980년대에 구체적으로 알려진 바 있는데, 40여 종으로 파악되었다(이강민, 『70년대 ‘문

어디 그뿐이라. 사회통제 역시 마찬가지로의 단계를 밟았다. 가령 ‘집회 및 시위에 관한 법률’개정(법률 제2592호, 1973.3.12)을 통해 집회·시위의 금지 영역을 확대시켰고(제4조2),<sup>49)</sup> 퇴폐풍조 근절과 사회정화를 명분으로 한 ‘경범죄처벌법’개정(1973.2)으로 처벌대상을 기존 47개에서 54가지로 추가 확대하여(제1조) 국민 일상생활의 구석구석을 법의 통제망 속으로 가두는데,<sup>50)</sup> 여기에서 긴급조치 제9호로 금지행위가 증척되면서 국민 기본권 제약이 극도에 달한다. 이 같이 긴급조치 제9호(특히 제1항의 금지 조항)를 고비로 집회·시위를 포함한 사회적 의사소통뿐만 아니라 신문·방송·도서·음반·공연물 등의 제작과 이의 전파·배포·판매·전시 등의 행위 일체에 대한 법·제도적인 통제의 기반이 한층 강화·구축됨으로써 제도적 차원의 텍스트 생산-유통-수용의 메커니즘 전반이 검열의 수중에 갇히게 된다. 제도권 밖 검열의 촉수가 미치지 어려운 영역은 앞서 언급한 중앙정보부의 거시

---

제’ 딱지 붙은 책들], 『정경문화』, 1984.12, 321~323쪽). 긴급조치 제9호 위반이 주종인데, 예상과 달리 적은 규모이다. 이러한 사실은 출판검열이 느슨했다기보다는 출판사의 신규등록 억제와 같은 원천봉쇄, 납본필증의 미발급, 출판사등록취소 규정의 강화, 사후적 관급조치의 공세 등에 따른 전면적 출판통제의 효과로 볼 수 있다. 이와 관련해 한 가지 염두에 둘 것은 사법적 이적도서가 양산됐다는 사실이다. 『김일성전기』를 비롯한 북한원전, 공산주의관계 도서(『모택동 사상』 등), 반체제·반정부적 사회비판서(『우상과 이상』 등) 총 55종이 사법적 이적도서로 확정되는데, 1960년대의 4종에 비해 급증한 것이다(법원·검찰, 『관례상 인정된 이적표현물 목록』). 이적도서는 관급도서와 달리 법원의 판결에 의해 최종 확정되는 절차를 거치는데, 이적도서의 증가는 사상통제의 강화와 더불어 이에 대한 당사자들(저자 및 출판사)의 반발이 커졌다는 것을 의미한다. 흔히 금서는 행정처분에 따른 판매(발매)금지 도서로만 한정해 규정하는 것이 일반적이거나 금서/이적도서가 겹치지 않는 경우가 더 많았다는 점을 고려하면(『오적』, 『우상과 이상』은 두 유형에 다 포함) 금서의 영역을 확장해 접근하는 것이 필요하다는 판단이다.

49) 제4조2(집회 및 시위의 금지통고)의 개정에 따라 새로 추가된 금지 대상으로는 “공공의 안녕질서 유지에 관한 단속법규에 위반하거나 위반할 우려가 있는 집회 또는 시위, 현저히 사회적 불안을 야기시킬 우려가 있는 집회 및 시위” 등으로 정부비판적 집회 및 시위의 실질적인 봉쇄가 목적이었다고 할 수 있다.

50) 『경법단속의 주변-경범·경범죄의 현실과 한계』(생활방담), 『신동아』, 1976.5, 280~292쪽 참조. ‘경찰범처벌취체규칙’(조선총독부령 제40호, 1912)을 모방·계승하여 제정된 ‘경범죄처벌법’(1954)은 1963년 1차 개정(12가지를 개정 신설)과 1973년 개정(경미한 유언비어 날조·유포 행위, 장발, 투명상의 착용 및 신체의 과다노출 행위 등 7가지 추가)을 통해 위반행위의 대상을 점차 확대시켰는데 그것은 국민 일상생활에 대한 공권력 개입의 확대를 말한다. 특기할 점은 경범죄처벌법이 1980년대에는 일상생활 규제뿐만 아니라 출판검열의 중요한 법적 근거가 되었다는 사실이다. 출판검열의 명문규정이 없는 상태에서 동 법령의 유언비어 처벌 조항을 적용해 이념도서 및 유인물 압수·수색 조치로 활용되는 양상이 두드러진다. 이에 대해서는 윤재민, 『금서』, 『신동아』, 1985.6, 400~403쪽 참조.

적인 기획 또는 직접 개입을 통해 관리되었고 특히 비판세력의 저항적·대안적(문화)활동에 대해서는 제도권 진입을 원천 봉쇄하는 한편 이들의 사회적 기반을 무력화시켜 사회·문화적 배제와 축출을 시도했다.<sup>51)</sup> 제도권 안팎으로 추진된 피검열자의 사회적 기반을 붕괴시키는 것과 같은 공세적인 배제 전략이야말로 이 시기 문화통제(검열)가 지닌 폭력성을 대변해준다. 이 같은 능동적·전면적인 검열로의 재편 과정에서 몇 가지 특징적 현상을 발견할 수 있다.

1) 검열관련 법제의 제(개)정이 지속적으로 이루어졌다. 공연법, 영화법, 방송법, 출판사 및 인쇄소 등록에 관한 법률, 외국간행물 수입배포에 관한 법률의 개정과 이에 수반된 시행령의 개정이 빈번했다. 영화법은 1970년대 들어 두 차례(1970.8, 1973.2) 시행령은 네 차례(1970.12, 1973.2, 1975.9, 1976.9) 개정된 바 있다. 법의 개정보다도 더 주목할 것은 이른바 ‘행정입법(administrative legislation)’의 과잉현상이다. 행정입법은 행정부가 입법권을 행사한 산물로 일반적으로 법규명령과 집행명령(행정규칙)으로 나뉜다. 전자는 법규의 성질을 지닌 것으로 제정기관에 따라 대통령령·총리령·부령·각령 등이 있고, 후자는 법규의 성질을 지니지 않은 훈령·지시·고시·명령 등을 말한다.<sup>52)</sup> 영화법을 예로 들면, 영화시행령(각령 제545호, 1962.3.20), 영화법시행규칙(공보부령 제8호, 1962.7.27), 영화법시행령개정(대통령령 제6507호, 1973.2.17) 등 각종 시행령 및 시행규칙 등이 법규명령이라면 흥행물검열사무요강(문교부고시 제146호, 1961.9.18), 외국영화수입권배정요강(문화공보부고시 제23호, 1968.12.28) 등의 행정규칙이 집행명령에 속한다. 긴급조치도 행정입법의 성격을 갖는다. 헌법 → 법률 → 행정입법의 법적 상하단계의 하단에 위치한 행정입법은 법적 구속력을 지닌 가운데 법집행으로서의 공권력이 행사

51) 그것은 반유신투쟁의 핵심 거점이던 대학에까지 미쳐, 그 중심에 있던 서울대 문리대를 해체시키는 것으로 나타난다(김경재, 『혁명과 이상: 김형욱 회고록』 4, 인물과사상사, 2009, 212쪽). 실제 중앙정보부가 개입한 ‘서울대설치령’ 개정(1975.2) 통과로 서울대종합화계획이 확정되면서 문리대와 상대가 해체되고 캠퍼스 이전이 추진되었다. 서울대 문리대가 발간한 교지『형성』(1967.11 창간)도 수차례 배부금지외 원고 압수 및 삭제 처분의 검열로 정상적인 발간이 순탄치 않았다(『형성』 14, 1974 여름, 177쪽).

52) 김용섭, 『행정입법과 그에 대한 통제』, 『경회법학』 34-2, 경희대 법학연구소, 1999, 132~134쪽.

되는 주요 경로·수단이 된다. 집행명령은 원칙적으로는 법적 효력이 없는 것이나 현실적 효과 면에서는 법규명령에 못지않았다.

특히 1970년대는 행정입법의 전성기였다. 9대 국회(1973.6~77.11)의 행정입법 상황을 보면, 국회입법 384건 중 의원제안 입법은 41건인데 반해 나머지 343건이 정부제안인데다가 대통령령 2,149건, 총리령 76건, 부령 1,313건 등 총 3,538건의 행정입법이 제정되었고, 행정규칙은 1973년 4,958건, 1974년 5,179건, 1975년 6,407건 등 매년 증가 추세를 보인다.<sup>53)</sup> 행정부의 과도한 권력집중과 행정권의 남용을 입증해주는 증거다. 법리상 행정입법, 특히 법규명령은 국회와 국민에 의한 정치적 통제, 법원에 의한 사법적 통제를 받는 것이 원칙이나 유신시대 입법부와 사법부가 무력화된 상태에서 행정입법이 남발된 결과였다. 상위법의 위임 한계를 벗어나거나 모순되는 점이 많아 법치주의 훼손의 주범으로 비판되었음에도 행정입법이 1970년대에 과도하게 남용된 것은 그만큼 사회·문화에 대한 규제의 긴급성이 연속적으로 요구되었음을 말해준다.

검열법제에서는 이 같은 추세가 한층 두드러진다. 행정입법 중 특히 시행령과 행정규칙의 개정 및 추가가 많았다. 영화법시행령은 네 차례, 영화법시행규칙 개정(문화공보부령 제20호, 1970.12)을 비롯해 네 차례, 영화수출입자동차자격심의위원회규정(대통령령 제5424호, 1970.12) 등 법규명령과 외국영화수입권배정요강중개정(문화공보부고시 제88호, 1970.2) 등 세 차례의 행정규칙의 개정이 있었다. 그 외 입장세법, 국립영화제작소, 국립극장 관련 행정입법의 개정도 동반되었다. 음반법의 경우 음반에관한법률시행령개정(대통령령 제5310호, 1970.8) 등 여섯 차례와 음반에관한법률시행규칙(문화공보부령 제64호, 1978.8)이 추가된다. 외국간행물수입배포는 법률 개정 두 차례(1973.2, 1975.12)에 연동되어 그 시행령이 세 차례 개정(1971.3, 1973.5, 1976.4) 및 시행규칙이 새로 신설되었다(1976.4). 이는 모법이 존재하는 분야 모두에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 대체로 관련법이 제정된 5.16쿠

53) 『행정입법의 사전 통제』, 『조선일보』, 1978.3.25.



데타 전후에 행정입법이 확충되고 그것이 문화공보부 발족 후 검열이 강화되는 국면과 맞물려 한 차례 전반적인 개정을 거친 뒤 유신시대에 접어들어 갖게 개정되는 추이를 보인다.<sup>54)</sup> 강화된 행정입법의 모세혈관을 통해서 검열이 작동되었던 것이다. 긴급조치 제9호에 의한 검열(통제)은 별도였다.

그런데 검열관련 행정입법의 개정을 전체적으로 조감해보면 분야별로 얼마간 차이가 존재하나 몇 가지 공통된 특징을 발견할 수 있다. ①개정 내용의 기초와 방향이 검열의 대상(범위)의 확대, 검열기준의 강화 및 세분화, 벌칙조항의 강화 등을 기본으로 하고 있다. 이는 국내의 텍스트뿐만 아니라 외국텍스트(수입·추천)에도 해당되며, 생산(제작) 및 유통(배포, 상영, 전송, 광고 등)에 관련한 문화기구들의 등록(허가)/취소 기준과 시설기준의 요건 강화를 수반했다. 검열서류의 규격화와 더불어 절차적 복잡성도 강화된다. 벌칙의 강화는 수용자(소비자)에게도 미쳐 관련 범 위반(혐의)물의 소지까지 처벌대상이 되었다. 모법의 추상성을 보완하고 검열행정의 능률성을 제고하기 위한 방편으로 볼 수 있으나 결과적으로 문화커뮤니케이션 전반을 위축시키고 헌법상 언론출판·학문·예술의 자유를 제약하는 위헌적 독소조항의 점증이었다.

②언론관계 규제의 양산이다. 유신체제 등장 전후 국가비상사태선언(1971.12.6)과 ‘국가보위에관한특별조치법’의 제8조, ‘군사기밀보호법’의 제11조, ‘국민투표법’(법률 제2559호, 1973.3)의 제28조 등에 언론제한조항을 포함시켰고, 긴급조치 제1~2호, 특히 제9호를 통해 언론에 관한 거의 완벽에 가까운 통제 장치를 구축한다. 1972년 10월 계엄령하에서는 사전검열의 시행(계엄포고 제1호)과 구체적인 보도금지사항을 통고해 언론의 자유를 정지시켰다. 이와 같이 신문에 중점을 둔 법적 규제조항과 출판·방송·통신 분

54) 공언법이 탄생되는 맥락에서 행정입법의 특별한 지위에 주목하여 행정입법의 위상과 그 역할을 본격적으로 탐구한 이승희의 연구는 각별히 주목된다. 행정입법이 식민지법령의 유령화로 인한 법률의 공백상태를 메우면서 공언법의 법리를 구성하고 다른 한편으로 식민지시대와 단층을 이루는 냉전적 질서화와 국가체제의 형성에 요구되는 새로운 규범의 구성과 집행을 담당했다는 분석은 5.16을 계기로 현저하게 나타나는 제반 입법의 이면에 작동하고 있던 식민지 유산과 냉전의 결합/착종의 양상을 밝히는데 유용한 논점을 제공해준다. 이승희, 『공언법의 성립-식민지 유산과 냉전의 동학』, 『한국극예술연구』 73, 한국극예술학회, 2021 참조.

야에서의 행정입법의 개정이 현저했던 이유는 검열을 명문화한 모범이 없었기 때문이다. 신문지법의 폐지(1952)와 언론윤리위원회법의 공포가 보류된(1964) 조건에서 언론기본법이 제정(1980.12)되기까지의 기간에는 행정입법으로 그 공백을 메운 것이다. ‘신문통신등의등록에관한법률시행령’개정(대통령령 제5309, 1970.8)으로는 등록 요건을 강화하는 간접적 규제밖에 할 수 없었다.

③퇴폐에 관한 규제의 본격화다. 일반적으로 검열의 주된 통제대상은 국헌문란과 공서양속(풍속 및 공공질서)의 위해 요소다. 그런데 1970년대에는 풍속에 관한 규제가 강화되고 규제영역이 확대·구체화되는데 이런 추세 속에서 유독 ‘퇴폐’가 특화되는 양상을 보인다. 이와 관련해 1972년 제업사의 ‘보도금지사항(추가)’(관보 제6284호, 1972.10.25)에 각별히 주목할 필요가 있다. 퇴폐일소에 가장 역점을 두고 있기 때문이다. 비상조치의 목적을 왜곡 비방하거나 국민여론 및 감정을 자극 유도하는 사항 등의 보도통제는 제업상황에서는 의례적인 일이나 추가의 형식으로 퇴폐에 관한 보도를 엄금한 경우는 색다른 것이었다. 퇴폐풍조가 사회발전의 저해요인이라는 확고한 규정과 단속중심의 이전 조치들이 실효를 거두지 못했다는 자체 판단 아래 퇴폐풍조일소를 위한 새로운 정책적 대안을 통고하는데, 그 요체는 관·언·민의 협조체제를 구축해 퇴폐풍조일소운동을 전개한다는 방안이다. 이를 검열을 통해서만이 아니라 자발적인 참여분위기를 조성하여 항구적인 사회정화운동으로 발전시키는 한편 필요하다면 결의대회개최를 통해 국민계도와 함께 국민들이 퇴폐일소의 필요성을 체화하도록 만들겠다는 것이다.<sup>55)</sup> 그러면서 부도덕한 생활풍조 등 일소의 대상이 되는 퇴폐의 내용을 구체적으로 적시하고 있다.<sup>56)</sup>

55) 실제 신영균, 김희갑을 비롯한 영화배우, 학생, 시민 천여 명이 동원한 퇴폐풍조일소·사회정화운동 캠페인(1972.10.21)을 시작으로 퇴폐풍조일소는 박정희체제 종말까지 관 주도 범국민운동으로 확산·정착·지속되는 과정을 거친다(퇴폐풍조추방 범국민대회 등, 1978.10.20).

56) 국민들로 하여금 부도덕한 생활풍조를 조성, 불건전한 생활태도를 모방, 비생산적인 정신생활태도를 유희하게 하거나 청소년의 교육상 유해한 것, 퇴폐풍조를 조성할 우려가 있다고 판단되는 것 등인데, 각각의 예시로 들고 있는 내용을 보면 이전보다 금지의 대상이 광범하고 세세하다(관훈클럽신영연구기금, 앞의 책, 787쪽). 마지막 항목을 통해 퇴폐일소에 대한 당국의 강력한 의지를 엿볼

여기서 제시된 내용들은 곧바로 행정입법의 개정을 거쳐 반영된다. 경범죄 처벌법 개정으로 퇴폐추방에 공권력의 개입을 합법화했고, ‘출판사및인쇄소의 등록에 관한 법률’개정(1972.12)을 통해서 “음란 또는 저속한 간행물을 출판하여 공중도덕이나 사회윤리를 침해하였다고 인정되는 경우” 등록취소를 할 수 있는 조항이 신설됐다(제5조2). 1969년 7월 검찰의 대대적인 음란물단속 재개로 풍속검열이 관 주도로 방향을 전환했던 징후가 “모든 체제의 유신적인 일대 개혁”(국가비상상태선언에서 한 박정희의 발언, 1971.12)에 발맞추어 능동적인 풍속통제로 확장된 것으로 볼 수 있다. 이러한 기조는 퇴폐(풍조)의 개념, 그 대상의 불명확성과 사생활 및 인권 침해의 우려에도 불구하고<sup>57)</sup> 국민여론의 지지·공명 속에 퇴폐풍조는 사회악의 온상·표본으로, 반사회적 범죄로, 국가안보의 위해 요인으로 단죄되는 가운데 긴급조치 시기에는 퇴폐, 저질의 표본으로 지탄을 받았던 대중문화에 대한 총체적인 검열로 확장되기에 이른다.<sup>58)</sup> 문예중흥계획에서도 천박한 퇴폐풍조를 일신한다는 것이 중요한 목표로 설정되었다(『문예중흥선언』, 1973.10.20).

④국가 이익의 강조가 현저해진다. 검열당국이 당대 검열의 적법성으로 강조했던 것 가운데 하나가 공공의 복리였다. 유신헌법상(제32조) 공공복리를 위해 필요한 경우 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있다는 조항을 적용한 것인데, 사회질서와 공공복리의 증진을 명분으로 검열의 정당성을 확보하고 검열의 대상과 범위를 최대한 확대시키는 한편 반공익적 행위에 대해서는 각종 행정권을 발동해 엄단하는 정책을 펼쳤다. 민간자율기구의 윤리규정에도 공익이 중시되었다. 공공의 복리 증진은 퇴폐 추방/건전(문화) 육성이란 분할의 잣대로 작용하기도 했다. 이런 맥락에서 방송법 개정(1973.2)을 통해

수 있다.

57) 『퇴폐풍조 일소의 노력』(사설), 『동아일보』, 1972.10.21.

58) 이와 관련해 서울대의 ‘에로규탄대회’(1969.10)는 시사하는 바가 크다. 서울대문리대가 주관한 ‘민족적민주주의 장례식’(1964.5)이 대학생들의 집단적 반정부투쟁의 전환점이었다면, 당시 언론에서 서구의 스투던트파워·히피운동과 대조되는 사회윤리운동의 쇄신을 위한 자극제로 평가된(『속악 발간물·프로의 추방-서울대생 캠페인에 붙여』, 『경향신문』, 1969.6.11) 이 에로규탄대회는 음란·저속·퇴폐에 대한 부정적 사회인식의 수준을 드러내주는 지표였다고 볼 수 있다. 검열의 위헌성, 반문화성, 반인권에 대한 비판적 여론의 흐름 속에서도 음란·퇴폐에 대한 규제만은 지식인뿐만 아니라 대중들의 광범하고 지속적인 동의·지지를 받았다는 것에 유념할 필요가 있다.

방송의 공공성 강화를 명분으로 프로그램 편성기준을 조정하고 이행을 강권한 바 있다. 그런데 긴급조치 발동 이후로는 공공복리와 더불어 국가이익을 우선 시하는 기조가 뚜렷해진다. 가령 ‘전파관리법시행령’개정(1977.12, 1979.8)을 통해 방송국(사업)이 국가의 이익을 저해하지 않아야 한다는 조항과 국가이익의 기여도를 신설했다(제10조 및 제20조). 북한의 대남 전파심리전에 선제적으로 대항하고 심리전의 우위를 확보하기 위한 정책이라고 하나 방송활동을 위축시키는 언론통제 강화의 성격이 다분했다.<sup>59)</sup> 총력안보체제가 검열로 구현된 일면으로 볼 수 있다. 국가이익의 추구를 위해 신문제작에 직접 간섭이 일상화되었던 긴급조치 시기 매스미디어 전반이 국가의 편익/공공의 편익 어느 것에 더 역점을 두어야 하는가의 과제가 부과된 것이나 마찬가지였다.

그러나 이와 같은 검열법제 강화의 목표와 방향이 검열의 광범위성과 정교함이었을 가능성이 높으나 과연 그 목표가 제대로 실현되었는가는 의문이다. 제도적으로는 이중삼중의 검열절차와 사후적인 행정단속까지 검열망의 정밀함에 있어서는 어느 시기보다도 가장 높은 수준이었다. 반복된 비상조치 하에서의 엄혹한 사전검열까지 포함하면 그 정도가 배가된다. 그러나 그것은 곧 검열 대상의 폭증과 검열사무의 과부하를 의미했다. 검열 인력의 부족과 당시의 검열관들이 이를 충분히 감당할 수 있을 만큼의 전문성을 갖추었다고 보기 어렵고, 그렇다고 검열기간을 무작정 늦출 수도 없는 상황이었으며 또 피검열자들의 대응 방식이 날로 진화하는 추세였다. 검열이 겨냥하는 또 다른 지점인 능동적(positive) 프로파간다의 기능을 고려하지 않을 수 없었다. 따라서 검열현장에서 검열 지침이 온전히 적용·관철된다는 것은 현실적으로 가능하지 않았다.

더욱이 영화, 연극, 방송 등 검열이 합법화된 분야에서는 명시된 검열의 절차를 준수하는 것이 중요해진다. 검열의 위헌성 문제는 차치하더라도 검열의 절차적 준수가 검열의 정당성 시비의 관건적 요소로 부각되었기 때문이다. 이는 검열의 절차적 복잡성에 상응하여 피검열자의 다양한 입장과 이해

59) 『전파관리법시행령의 개정』, 『동아일보』, 1979.8.3.

관계가 투입할 여지가 매우 컸다는 것을 말해준다. 제한적인 범위였지만, 타협과 공모의 줄다리기가 검열의 주된 관심사가 되는 것이다. 실제 그랬다. 영화검열의 경우 100여 가지의 검열서류와 매 단계마다 법적 준수 여부를 가리고 검열기관들의 상충하는 의견을 조정해야 하는 등 관여되는 요소가 많을 수밖에 없는 검열행정의 복잡성, 한 편의 영화검열을 수행하는 과정의 비능률성은 두툼한 검열서류몽치가 웅변해준다.<sup>60)</sup> 이렇게 검열법제의 완비는 검열과정에서 균열의 요소와 지점을 아울러 증대시키는 가운데 검열의 내실화를 기하기 어렵게 만들었다. 공연활동정화방안(1975.6)의 일환으로 영화검열담당관을 보강해서 문제작에 대한 확대검열, 즉 양심제(兩審制)를 채택하나 이 또한 실효를 거두었다고 보기 어렵다. 검열의 절차적 엄수와 내실화가 상충하는 딜레마가 1970년대 검열의 이면적 모습이었다. 검열에서 완벽이란 불가능하다는 상식을 다시금 떠올리게 만든다.

2)검열대상이 최대한으로 확장되면서 무차별적이고 실질적인 전면 검열이 시행된다. 1970년대는 관제검열/민간심의, 사상검열/풍속검열, 법제적 행정처분/탈법적 행정지도, 직접검열/간접검열, 사전검열/사후검열, 윤리적 규제/법률적 규제, 부정적 통제/능동적 통제 등 검열의 형식, 경로, 시점, 작동방식 등의 양 측면이 동반 강화되는 동시에 상호 결합적으로 실시되는 특징을 나타낸다. 검열법제의 추가·보충에 따른 다규범화와 중첩의 산물이다. 그 여파로 피검열자의 분열(화)이 촉진되고 검열의 주체도 검열당국으로 한정되지 않고 다원화된다. 5.16후 고안한 검열기예의 일종인 테스트케이스전략, 즉 사안별 케이스에 대한 제재 조치 및 가이드라인을 공시해 관리했던 전략도 완전히 철회된다. 가히 검열공화국이라 칭해도 손색없을 정도다. 그것은 국민의 기본권, 표현의 자유를 비롯한 헌법상 보장되어 있는 일체의 자유가

60) 규제사항의 확대는 (영화)제작의 절차적 까다로움과 검열행정의 복잡성뿐만 아니라 법정시설 규제의 강화에 따른 과잉시설을 유발하는 결과도 초래했다. 원래 군소업체나 개인제작에서 오는 혼란과 시장질서의 교란을 방지하고 문화사업의 기업화를 촉진시키는 위한 의도였으나 투자비 증가와 자유로운 제작활동을 위축시키는 역효과가 더 컸다(『영화, 공연, 음반법 쓸모없는 시설 규정 많다』, 『동아일보』, 1981.3.26.). 공연법 개정(1981.12.31)을 통해 시설규정을 완화함으로써 소극장운동을 비롯한 공연예술이 활성화될 수 있는 바탕이 마련되었으나 저질 양산의 우려가 또 다른 문제로 대두된 바 있다.

이에 반비례적으로 위축, 침해되었다는 것을 의미한다.

전면적 검열에서 발견되는 몇 가지 특징으로는 ①통제의 타깃이 잠재적 위협요인에까지 미쳤다. 이는 법 제(개)정을 통해 현실화 되는데, ‘사회안전법’을 제정하여(1975.7) 보호관찰제도를 재생시킴으로써 사상통제의 영역을 극대화시켰다. 반국가사범에 관한 보호관찰, 주거제한, 보안감호 등의 보안 처분을 골자로 한 사회안전법은 조선사상범보호관찰령(1936)의 보호관찰제도와 개정 치안유지법(1941) 제3장 예방구금제도를 재생시킨 것으로 사상범의 전향을 강제하고 활동을 통제하는 수단으로 악용되었다. 식민지검열의 유산과 냉전분단의 안보우기가 결합·착종된 입법이었다. 사회안전법상 규제 대상은 형법·군형법·국가보안법·반공법 위반자 1만여 명으로 추산되었는데, 그 중에 약 40% 정도에 해당하는 미전향자가 표적이었다. 사상전향제도의 부활이 끼친 과급력은 엄청났다. 미전향자의 전향공작이 합법화되고 실정법상 반국가사범에 대한 일상적 감시·통제가 제도화되는 선에서 그치지 않고 “만일의 사태에 대비해서 국론의 분열과 국력의 총화를 저해하고 사회적 혼란을 극도로 조장할 위험성이 있는 반국가분자에 대한 대책”이란 입법 취지에 따라 사회 전반을 사상적 공포의 도가니로 몰아넣었다. 북한의 남침 위협이 상존하는 상황에서 국가안보상 긴급지사로 지지되는 한편 과잉적용으로 인해 오히려 국민총화에 해를 끼칠 것이라는 우려가 혼재된 가운데<sup>61)</sup> 사상전향의 광풍은 구금된 사상범만이 아니라 잠재적 위협세력으로 취급되었던 남파 전향귀순자, 과거 사상전력자들에게도 연좌제와는 별도로 생사를 좌우하는 위협으로 작용했다. 이병주의 경우에는 사상전향을 공표하는 대신 반공주의적 유럽기행문을 쓰는 것으로 모면했을 정도였다.<sup>62)</sup>

잠재적 요인에 대한 통제는 형법 개정(1975.3.25), 특히 국가모독죄의 신설(제104조2)에서도 나타난다.<sup>63)</sup> 국내의 반국가적 행위에 대한 통제가 사상

61) 『사회안전입법, 당위와 문제점』(사설), 『경향신문』, 1975.7.1.

62) 리영희·임현영 대담, 『한 지식인의 삶과 사상-대화』, 한길사, 2005, 388쪽. 사회안전법상 보안처분의 면제조건은 반공정신이 확립되어 있을 것이었다(제11조).

63) “내국인이 국외에서 대한민국 또는 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 모욕 또는 비방하거나 그에 관한 사실을 유포하거나 기타 방법으로 대한민국의 안전이익 또는 위신을 해하거나 해할 우려가

관계법을 통해 이미 제압된 조건에서 더 나아가 국외 및 외국인(인)과 연계된 정부비판 행위를 사전에 차단하겠다는 의지의 표현이었다. 그런데 입법 취지가 다소 황당했다. 고질적인 사대 행위(풍조)를 근절하고 자주독립국가 국민으로서의 자각과 긍지를 드높여 국가의 안전, 이익, 위신을 보전하겠다는 것이다. 즉 일부 국민의 언동이 외국인 및 외국단체 등에 비굴한 자세를 취하면서 국가를 모독하고 우방과의 이간을 획책하거나 외세를 등에 업고 독립·안전을 위태롭게 하고 있다는 판단이다. 설령 이를 수궁한다 하더라도 그것은 윤리적 차원의 문제이다. 국가모독죄 신설이 무엇을 겨냥했는지는 명백했다. 아사히신문 등 일본의 주요 신문이 특필한 바와 같이, 정부비판의 봉쇄와 함께 민주화운동과 국제 여론의 연결 약화 및 민주화운동의 대외적 영향력을 차단하기 위한 목적이었다.<sup>64)</sup> 앞서 거론한 양성우필화사건에 적용된 법조 가운데 하나가 개정형법 제104조2의 국가모독이었다.

일부 국민의 언동까지 규제해 일말의 비판의 자유조차 말살하려 하고(원래는 내외국인을 막론한 ‘누구든지’였으나 ‘내국인’으로 수정통과된 것임), 더구나 윤리적 차원의 문제를 법을 통해서 강제하겠다는 발상은 법 만능주의이자 국가우선주의의 다름 아니다.<sup>65)</sup> 정권안보를 위한 악법, 특히 형법 개정은 법에 대한 국민의 저항권을 자극시켜 기존의 민주회복개헌운동에 대한 사회적·대중적 기반이 확산되는 계기가 된다. 이렇듯 잠재적 부분까지 통제하려는 발상과 그 기초는 검열관련 법 및 시행령에 공통적으로 나타나는 현상이다. 죄형법정주의에 정면으로 배치되는 “~해할 우려가 있다”와 같은 잠정적이고 추상적인 검열기준은 기준의 확대 해석과 그 적용의 자의성을 증폭시키는 원인이 된다. 어떤 면에서는 판단 기준의 모호성이 검열 및 통제의 효력을 배가시키는데 더 유용하고 적절했다.

---

있게 한 자는 7년 이하의 징역이나 금고에 처한다. 내국인이 외국인이나 외국단체를 이용하여 국내에서 前段의 행위를 한 때에도 또한 전항의 예와 같다.”

64) 『日紙, 형법 개정 사실, 민주화운동의 대외 영향 차단, 『동아일보』, 1975.3.21. 일본정부는 개정형법이 일본특파원 및 체일조선인을 처벌대상으로 하고 있으므로 국가모독죄 관련 수사협력이나 범인 인도를 요구해 오더라도 거부하겠다는 강경한 입장을 밝힌 바 있다.

65) 『형법 개정과 법 만능주의』(사설, 『동아일보』, 1975.3.26.

②다차원·다면적 검열의 집중적 발현이다. 1970년대 검열은 기본적으로 무차별적이었으나 나름의 체계를 갖추고 교묘하게 작동했다는 의미이다. 의도한 것인지 모르겠으나 적어도 현상적으로는 기획된 혐의가 짙다. 해방 후 검열의 전반적인 추세는 텍스트생산자, 특히 미디어위주의 검열이었다.<sup>66)</sup> 검열의 경제성과 효율성을 높이는데 장점이 컸기 때문이다. 이 기조가 확대되어 여전히 유지되었으나 유신체제 성립 이후로는 텍스트에 직접 칼날을 들이대는 사례가 점증하고 텍스트생산자(문인, 작가, 기자 등)에 대한 인신 통제가 비약적으로 강화되는 흐름을 보인다. 즉 문화커뮤니케이션 전 부면에 강화된 검열이 동시에 작동했다. 필화와 금서의 폭증이 그 결과물이다.

검열의 주된 표적이었던 언론통제의 경우 언론사의 통폐합 조치(1972.3~73.9)와 관영화 촉진, 언론규제 법규의 확대 강화, 프레스카드 발급 제한, 신문윤리위원회의 자율적 규제 장치 등과 같은 통제의 물적·제도적 조건을 구비한 상태에서 신문기사의 내용과 신문사 및 신문기자들에 대한 직접 개입이 강화된다. 동시에 언론사의 다른 업종 참여, 대기업의 언론사 경영의 허용, 세무·재정적 지원의 선별적 특혜 등 권력/언론의 유착을 위한 경제적 포섭이 구사된다.<sup>67)</sup> 더불어 이러한 양면전략 속에서 경영/편집의 분할 통제, 가령 신문사/신문기자(특히 언론노조에 참여한)로 분리해 전자의 기업적 속성을 유인하고 후자에 인신통제를 가하는 전략으로 신문사의 분열과 권력순응을 이끌어내고자 했고, 결국 모든 신문사를 순치시켰다. 이 일련의 과정에는 매체에 대한 직접 통제, 매체에 의한 간접검열, 기자들에 대한 신체 통제 및 사회적 배제 등이 동시다발적으로 그리고 매체검열을 고리로 한 도미노적인 검열이 겹쳐져 있다. 신문자본에 의한 동아투위, 조선투위 등 언론노조운동에 가담한 기자들의 대량 해직 사태는 정권의 입장에서 보면 언론통제의 화룡점정이었다. 해직기자들이 주도한 자유언론실천운동을 분쇄하기 위한 회유·포섭·배제의 탄압이 또 다른 방식으로 계속된 것은 두말할 나위가

66) 정근식·최경희, 『해방 후 검열체제의 연구를 위한 몇 가지 질문과 과제』, 『대동문화연구』 74, 성균관대 대동문화연구원, 2011.

67) 조상호, 앞의 책, 113~124쪽 참조.



없다.

1975년 창작과비평사에 탄압 사례는 이러한 검열시스템이 적용된 출판검열의 전형을 보여준다. 리영희, 김지하의 저작으로 비롯된 탄압은 해당 텍스트의 판금조치, 백낙청 등 잡지주체의 중앙정보부 연행뿐만 아니라 잡지에 게재된 모든 텍스트와 간행되는 모든 서적을 검열하는 동시에 창작과비평사의 편집진, 저자, 작가들의 저술 및 사회활동 전반에 대한 감시를 통해 주요 인물들에 대한 사회적 기반을 박탈하는 것으로까지 확대되었다. 당시 반유신운동의 문화적 거점이었던 창작과비평사를 완전히 고사시키려 했던 것이다. 그런데 이 같은 검열방식이 작동함에 따라 매체의 입지가 전반적으로 축소되거나 순응 및 공모를 통해 입지를 다질 수 있는 절호의 기회가 되기도 했다. 점이 중요하다. 다만 어느 방면이든 매체의 자체검열이 강화될 수밖에 없는 구조였다. 진보적 대항매체도 예외가 아니어서 텍스트의 선별과 내용에 대한 수위 조절이 불가피했다. 검열을 용인한 상태에서 매체들은 자신의 이해관계를 관철시키기 위한 집요한 욕망이 비등한다. 그것은 영화의 지면광고가 잘 보여주듯이 검열통과를 환기시켜 검열을 상업적으로 이용하는 것으로까지 비화된다. 매체의 자본주의적 속성이 검열체제를 직·간접적으로 교란시키는 중요한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 자본의 위력이 검열의 정치성을 위요하는 형국이었다. 문화육성이라는 이름으로 제공된 관계당국의 물적 지원 규모가 증가하고 선별적 배분이 노골화될수록 교란의 폭이 도리어 확대되는 것은 당연했다.

이와 관련해 주목할 것은 1970년대 사회·문화적 통제에서 가장 강력한 도구로 기능했던 것이 피검열자의 사회적 기반을 붕괴시키는 일이었다는 사실이다. 중앙정보부의 기능에서 언급했듯이 이러한 작업은 주로 탈법적인 공작에 통해서 이루어졌다. 그런데 긴급조치 제9호의 발동으로 인해 합법적이고도 전면적으로 실시할 수 있는 제도적 기반이 구비되기에 이른다. 즉“주무부장관이 긴급조치위반자·범행당시의 그 소속 학교, 단체, 사업체 또는 그 대표자나 장에 대해서 명령 또는 (직권)조치, 구체적으로는 ‘소속 임직원·교직원 또는 학생의 해임이나 제적의 명령 및 조치, 방송·보도·제작·판매

또는 배포의 금지조치, 휴업·휴교·정간·폐간 또는 폐쇄의 조치, 승인·등록·인가·허가 또는 면허의 취소조치”(제5항)를 명시적으로 규정하고 있다. 해직기자, 해직교수, 제적대학생이 급증한 것은 이 규정이 발현된 결과이다. 긴급조치 위반의 영역이 사회문화 전반에 걸쳐 있고 장기 지속되었다는 점을 감안하면, 1970년대 후반 긴급조치 시기에 비판적 문화 활동은 그야말로 목숨을 건 선택이 있어야 가능했다. 그것은 미디어, 문화주체 개개인 모두에게 해당되는 족쇄였다. 반정부적 저항운동세력을 주로 겨냥한 것이지만,<sup>68)</sup> 검열이 지향하는 바가 공포의 창출과 확산에 있다고 할 때 이 같은 통제장치는 제도적 검열의 효과를 능가했다고 볼 수 있다.

③행정지도가 존속되어 검열체제를 뒷받침했다. 행정지도란 법규에 근거한 법 집행으로서의 행정처분과 달리 행정편익을 달성하기 위한 규제·유도의 수단을 말한다. 해당 법규가 없는 상태에서 객체의 협력을 구하는 것이 본질이다. 1970년대는 검열법제의 확충으로 행정지도의 영역이 상대적으로 축소되었으나, 여전히 검열의 한 수단으로 활용되었다. 가령 납·월북 작가(품)의 규제는 행정지도의 산물이다. 공연활동정화대책의 일환으로 취해진 월북작가가요 금지곡 재지정은 관련 법규도 없고 (재)심의의 방침에도 직접 해당되는 사항이 아니다. “국가안보와 국민총화에 악영향을 줄 수 있는 것”에 간접적으로 관련될 수 있으나 거리가 멀다. 1988년 해금조치 후 문화공보부가 월북작가작품을 금지한 적이 한 번도 없었다고 강변했던 것도 이런 맥락에서다. 왜색검열도 마찬가지다. “외래풍조의 무분별한 도입과 모방”에 저촉되는 면이 없지 않으나 이 또한 명확한 적용으로 볼 수 없다. 행정지도는 원칙적으로 법적 효과가 없는 것이지만, 위의 예에서 확인할 수 있듯이 행정처분에 못지않은 현실적인 검열 효력을 발휘했다. 당시 예류위원장이던 조연

68) 대표적인 예로 당대 행동하는 양심적 지식인의 표상으로 평가되는 리영희를 들 수 있다. 1970년대 들어 국제사면위원회한국지부 창설과 각종 재야단체에 적극 참여하여 반유신저항운동을 전개했던 그는 정권의 표적이 될 수밖에 없었는데, 고려대 무장군인 난입을 항의하는 ‘지식인 64인 선언’(1971.10)으로 언론계에서 축출되었고, 민주회복국민회의(1974.10) 참여로 해직교수가 되는 수난을 겪는다. 아울러 『우상과 이성』 『8억인과의 대화』 필화사건을 겪었으며 그의 대표 저작들은 금서로 지정되었다. 저항과 수난은 제5공화국 시기에도 이어져 복직, 해직, 복직의 길을 걸었다. 이에 대해서는 김언호, 『책의 탄생』 (2), 한길사, 1997, 29~44쪽 참조.

현의 발언처럼, 정략적 의도로 행정지도가 활용되었던 것이다.<sup>69)</sup> 금서의 경우도 이에 해당한다. 판매금지의 기준으로 제시된 공산주의관계 도서, 음란·저속도서 등은 해당 법규가 없는 상태에서 국가보안법, 긴급조치를 원용해 적용시킨 것에 불과하다. 그렇기 때문에 행정지도는 피검열자의 반발을 살 수밖에 없다. 1970년대 법원의 심판을 거친 사법적 이적도서가 급증한 데에는 해당 저자 또는 출판사가 소송을 통해 금서지정의 합법성 여부를 청구하는 사례가 빈번했다는 것을 말해준다. 이렇듯 행정지도가 제도적 검열의 보완재로서 일정한 기능을 수행했다는 사실은 권위주의적 통치의 속성을 드러내준다는 점에서 간과할 수 없는 지점이다.

이렇게 다차원·다면적 검열이 집중적으로 시행되면서 거둔 효과는 지대했다. 무엇보다 텍스트, 미디어, 텍스트생산자 등 가능한 모든 대상을 검열체제 속으로 포획할 수 있는 검열체제가 완성된다. 현실적 위협 요인뿐만 아니라 잠재적 요소까지 통할할 수 있게 되었다. 피검열자의 분화와 갈등을 촉진시킨 것도 큰 성과였다. 그러나 반면적인 효과도 낳았다. 검열의 경제성과 효율성을 약화시키는 한편 대항매체의 출현을 자극했고, 재야운동의 결집과 대중적 기반을 확대시키는 것은 물론이고 자유언론실천운동을 비롯한 비판적·대안적 문화운동을 추동시켰다. 요컨대 지배/저항을 상호 상승시키는 아이러니컬한 결과를 만들어냈던 것이다.

더 근본적으로는 전면적 검열로 인해 텍스트가 전달하고자 했던 메시지가 지워지거나 공표되지 못했지만 대중에게 검열 전 텍스트에 대한 이미지를 강하게 자극했다고 볼 수 있다. 대부분의 도서(학술이론서)에서 검열필의 현시, 민간자율기구의 심의를 통과한 모든 텍스트에서의 심의필 현시, 영화 광고에서 검열통과에 대한 환기 등은 텍스트의 불구성 너머를 상상하게 만드는 작용을 하지 않았을까? 검열에 대한 축적된 경험, 검열을 우회한 대항담론의 지속적 생산과 접근가능성의 증대, 검열자로서의 면모를 서서히 드러내기 시작한 대중의 존재 등은 텍스트 수용의 독법 내지 감상법에 큰 영향을 주었다

69) 『불건전가요, 시시비비』, 『신동아』, 1976.3, 309쪽. 조연현은 금지곡 선정이 국가비상사태 선포와 긴급조치에 영향을 받은 조치임을 시사한 바 있다.

는 추측을 조심스럽게 해본다. 거꾸로 또는 뒤집어 읽고 보기, 너무 과도한 상상일까?

#### 4. 긴급조치와 민간자율기구의 존재 양식

1970년대 검열체제의 변동과 그 특징이 집약되어 있는 것이 변화된 민간 자율기구의 위상과 심의기능이다. 민간자율기구는 검열당국과 문화주체의 합작품이었다. 1964~65년 범국민적 한일협정반대투쟁으로 초래된 박정희정권의 고조된 위기와 이를 돌파하기 위해 강행된 공세적 문화통제에 생존을 위협받던 문화계가 막후협상을 통해 탄생한다.<sup>70)</sup> 타협의 산물이라는 태생적 본질은 이후 민간자율기구의 존재를 거시적으로 규정짓는 기제가 된다. 흥미로운 대목은 ‘언론윤리위원회법’(법률 제1652호, 1964.8.5)을 통해 정치권력이 애초 구상했던 자율규제의 대상, 범위, 기준을 능가하는 수준으로 민간자율기구의 조직과 기능이 구성되었다는 점이다. 무엇보다 언론·통신·방송에 국한되었던 영역이 문화예술 전반으로 확대되었기 때문이다. 제13조4항에 명시된 사상검열, 즉 형법·국가보안법·반공법 저촉 심의는 배제되었다. 관의 일방적 주도라는 성격을 희석시키는 데는 성공했으나 문화주체가 치른 대가는 혹독했다.

드러난 심의의 실적 및 효과는 크지 않았다고 볼 수 있지만 비가시적인 효과와 파급력은 다대했다. 관권검열과 민간검열의 이원적 시스템이 구축되어 등록된 모든 문화단체가 국가의 검열망에 간헐으로써 국가 주도의 문화행정이 용이해졌고, 검열 장의 비대칭성을 현저하게 강화시켜 국가권력의 선제적인 문화통제, 능동적인 프로파간다가 훨씬 수월해졌다. 검열 시행에 따른 비판적 여론의 부담도 경감시킬 수 있었다. 조직, 인력, 예산 등 검열행정의 경제성을 높이는 효과도 수반됐다. 특히 문화계의 내부결속력을 약화시켜 포

70) 1960년대 민간자율기구의 탄생 맥락, 실태, 기능에 관한 논의는 이봉범, 『1960년대 검열체제와 민간검열기구』, 『대동문화연구』 75, 성균관대 대동문화연구원, 2011 참조.

섭(동원)/배제의 전략을 적극적으로 구사할 수 있는 제도적 기반이 형성된 것이 중요하다. 문화주체들이 피검열자에서 검열자로 전이되면서 문화계 내부의 분화가 촉진될 수밖에 없었고, 그것은 언론·문화 전 분야의 세대교체와 맞물려 각 부문의 질서 재편을 추동한다. 심의(검열)권이 문화 권력을 생성한 것이다. 심의의 결과보다 ‘누가’ 심의 했는가가 항상 최대의 쟁점이 되었던 것은 이 때문이다. 오랫동안 문화계의 내부냉전과 문화 권력의 (재)생산 원리였던 친일, 전향, 부역 등의 이데올로기적 기제가 퇴색하고 심의권을 둘러싼 내부 공방과 분열이 가속되기에 이른다. 민간자율기구 대부분이 이해관계가 상충할 수밖에 없는 수많은 관련단체가 연합된 임의단체의 성격을 지녔기 때문에 이를 더욱 부추겼다. 1968년 김수영이 개탄한 문화에이전트의 검열, 즉 민간자율기구의 심의가 문화타살의 주범으로 문화계 전체를 황폐화시키는 요인이라는 지목은 그만큼 자율규제의 (비)가시적 폐해가 막심했다는 것을 일러준다. 문화계의 장기 지속적인 분열과 갈등은 민간자율기구가 야기한 문제의 핵심이다. 어쩌면 박정희정권이 거둔 검열의 중요한 성과 목록의 하나다. 결과적으로 민간자율기구의 존재와 운영은 뛰어난 검열기여였던 셈이다. 그런 점에서 민간자율기구를 관 대행기관으로만 접근하는 것은 근시안적인 이해다.

이러한 위상과 의의를 지닌 민간자율기구는 유신체제에서 새로운 전기를 맞는다. 관계법령 및 시행령의 개정을 통해서 윤리위원회가 법제화됨으로써 그 위상이 격상되고, 심의의 범위와 권한이 대폭 확대되는 추세를 보인다. 이에 따라 타율적 규제의 정도가 강화된 것도 필연적이었다. 방송윤리위원회(이하 ‘방륵’)의 확대 개편이 그 시작이었다. 방송법 개정(법률 제2535호, 1973.2.16)으로 종래의 자율적 심의를 법제화하고 방륵에 광범한 권한을 부여하는 동시에 결정사항에 대한 이행을 강제했다. 각 방송국은 방송프로를 자체 내의 심의실에서 사전심의를 해야 하고, 방륵의 사후심의를 받아야 했으며, 광고방송도 횟수와 시간의 제한을 받게 된다.<sup>71)</sup> 방송검열이 이원심의

71) 『개정 방송법 해설』, 『동아일보』, 1973.2.7. 기타 방송윤리위원회의 심의를 월 1회에서 주 1회로 단축했고, 방송국 자체의 사전심의 결과를 월 1회 문공부에 보고하게끔 해 사전·사후심의 모두를

체제로 재편된 것이다. 그동안 법적 구속력이 없었기 때문에 방송국이 결정 사항을 제대로 이행하지 않고 따라서 방송프로의 저질 내지 상업성이 범람된 것을 해결하겠다는 취지였다. 이러한 기초와 방향은 순차적으로 다른 분야에도 적용되어 공연윤리위원회(이하 ‘공륜’)의 발족을 거치며 민간자율기구의 재편성이 완료된다.

1970년대 민간자율기구는 통폐합을 거쳐 크게 네 개의 윤리위원회로 분립·존재한다. 신문윤리위원회(이하 ‘신문’), 도서잡지윤리위원회(이하 ‘도륜’), 방륜, 공륜 등이다. 제도적으로 모두 문화공보부 관할 하에 있었기 때문에 완전한 자율성을 갖기는 불가능했으나, 신문과 도륜은 관련단체들이 망라된 연합기구로서의 위상을 지녔기에 나름의 부분적 자율성을 유지한 반면 방륜과 공륜은 법정기구로 전환되고 아울러 대중문화예술에 대한 정권의 통제가 확대·집요해지면서 관련검열의 성격이 상대적으로 강화되는 차이를 나타낸다. 대체로 자율과 타율의 긴장관계가 타율적 강제로 변환되는 추세였다. 윤리적 사안을 법으로 규제하겠다는 발상이 깊숙이 개입된 것이다. 이는 심의 범위의 확대, 심의 절차의 강화, 제재 규정 및 강도의 상향, 결정사항의 이행 강제 및 벌칙 강화 등으로 구현된다. 1970년대 후반으로 갈수록 시행령의 개정을 통해서 이런 경향이 더욱 확대 강화되는데, 법정기구인 경우에는 그대로 적용되나 신문, 도륜은 자체 마련한 윤리강령과 심의의 기준이었던 윤리실천요강에 연동되어 반영된다. 신문의 경우는 광고에 관한 법적 규정이 강화됨에 따라 별도로 신문광고윤리(신문광고윤리강령 및 실천요강)를 추가 제정하고(1976.10) 이를 보완하는 광고윤리세칙을 개정한 바 있다. 도륜도 ‘출판계정화 3단계대책’으로 출판 규제가 강화되자 도서잡지윤리요강을 개정 보완하는 것으로 대응한다(1973.7).

그런데 이 같은 추세가 긴급조치, 특히 제9호의 발동(1975.5.13)을 계기로 더 급박해진다는 것에 각별한 주의가 필요하다. 긴급조치가 민간자율기구의

---

강화했으며, 윤리규정을 위반한 방송국에 대해 사과, 정정, 해명 및 취소를 요구할 수 있을 뿐만 아니라 출연정지, 집필정지 또는 징계까지 요구할 수 있는 광범위한 권한을 부여했다. 벌칙도 대폭 강화되는데, 특히 방송국재허가 유보사항을 뚝으로써 민영방송을 적극 통제할 수 있는 길을 열었다.

존재방식에 결정적인 영향을 끼친 것이다. 일단 긴급조치가 선포되었다는 것은 헌법에 보장되어 있는 국민의 자유와 권리가 잠정적으로 정지된다는 것을 의미한다(헌법 제53조②). 그 자체로 엄청난 위력을 지닌다. 여기에서 전격적으로 발동된 제9호에 세세하게 명시된 금지의 대상, 분야, 행위는 사회·문화 모든 영역을 통제할 수 있게끔 제도화하고 있다. 검열과 연관된 기존 법제에 규정된 모든 검열대상이 종합적으로 수렴된 것이었고 동시에 그 해당 규정이 두루 적극적으로 적용될 수 있는 통로가 개척되었다. 검열 시행의 주된 논란거리였던 절차적 적법성 문제도 대부분 소거된다. 심지어 긴급조치 제9호에 직접 위배되지 않아도 적용할 수 있었다. 예컨대 도서·정기간행물 15종이 긴급조치 위반으로 판금조치 된 바 있는데 일부가 긴급조치 제9호의 내용과 정면으로 위배되지 않는다는 문제제기가 일자 문화공보부는“긴급조치에 직접 위배되지 않아도 국민총화를 도모하고 퇴폐풍조를 불식한다는 긴급조치 9호의 기본정신에 비추어 조치를 한 것”(김동호 보도국장, 1975.8.26)이라고 대응했다. 정권의 입맛에 맞게 모든 것을 처리할 수 있는 조건이 창출된 것이나 마찬가지였다. 이전과는 전혀 다른 국면이 전개된 것이다.

특히 대중미디어와 대중문화예술이 긴급조치 제9호의 직격탄을 맞게 된다. 긴급조치 제9호 발동 후 가장 먼저 단행된 조치가 대중문화예술에 대한 대대적인 정비, 즉 문화공보부의 ‘공연활동정화대책’(1975.6.5)이었다. 가요(레코드), 연극·영화, 쇼 등 일체의 공연물과 대중문화활동을 정화하겠다는 목표로 국가의 안전수호와 공공질서 확립에 반하는 공연물, 국력배양과 건전한 국민경제발전을 해치는 공연물, 사회질서를 문란케 하는 공연물, 사회기강과 윤리를 해치는 퇴폐적인 공연물 등을 중점 규제대상으로 제시했다.<sup>72)</sup> 긴급조치 제9호 이전의 텍스트들에도 적용되었다. 규제 범위의 확대, 심의의 강화, 단속의 강화를 세트로 한 이 전면적 규제방안은 민간자율기구가 담당해왔던 심의제도의 허점과 기능을 개선·보완하여 총력안보체제 확립에 기여할 수 있는 방향으로 대중문화예술에 대한 검열시스템을 재정비하겠다는

72) 『각종 공연 대폭 규제』, 『경향신문』, 1975.6.5.

의도였다.

문제는 당시의 검열체제상 이 같은 전면적 규제를 시행할 수 있는 제도적 수단은 민간자율기구, 그중에서 문화예술윤리위원회(이하 ‘예륜’)를 활용하는 방법이 최선이었다. 실제 예륜의 사전심의권을 강화시켜 대중문화예술 전반에 대한 강도 높은 검열을 시행하고 이를 문화공보부가 감독·조율하는 통제시스템이 가동된다. 대중가요는 이미 보급된 국내가요를 세 차례에 걸쳐 (재)심의한 뒤 222곡을 금지곡으로 지정 레코드제작·판매, 공연을 금지시켰고, 이어 대중적 인기를 끌고 있던 팝송까지 심의하여 불건전외국가요 135곡을 금지시켰다(1975.12).<sup>73)</sup> 모든 공연대본과 창작물에 대한 사전심의를 실시하고 공연심의결과를 사후보고에서 사전보고로 전환시켰으며, 게다가 공연실태조사를 통해 공연장에 대한 통제를 강화하는 방법까지 병행했다. 문화공보부 차원에서 시행된 음반법상 벌칙을 강화해 불법적으로 제작·보급된 레코드, 카세트녹음물에 대한 강력한 단속, 외화·방화를 막론한 사전검열의 강화와 저질 국산영화에 대한 집중적 검열 및 검열담당관의 확충을 통한 복합검열 실시 등이 동시적으로 이루어지면서 예륜을 주축으로 한 대중문화예술에 대한 통제가 최고조에 이른다.<sup>74)</sup> 다른 민간자율기구도 이에 부응해 심의를 강화하는 절차를 밟았고 그 결과로 심의실적이 이 시점을 고비로 급증한다. 가령 방륜은 텔레비전드라마 3편의 방영 중지, 저질·퇴폐광고 39건 방송금지, 예륜에서 금지한 국내가요의 방송금지 및 예륜의 사전심의를 거친 외국가요를 별도로 심의하여 137곡을 방송금지시킨 바 있다. 동원가능한 모든 수단으로 6개월에 걸쳐 시행된 대규모적이고 다차원적인 대중문화예술에 대한 통제는 일시적이거나 큰 성공을 거둔다. ‘(대중)문화대학살’이란 언론의

73) 유형별로는 사회저항 및 불온사상 고취 31곡, 환각제음악 8곡, 지나친 폭력 및 살인 8곡, 외설 21곡, 반전사상 고취 16곡, 불륜 퇴폐 범법 조장 51곡 등이다. 주목할 것은 외국가요에 대한 심의과정에서 문화예술윤리위가 팝송(외국가요)에 관한 백서를 발간해 금지의 내용과 배경을 설명했다는 사실이다. 백서의 요점은 팝송은 히피적인 요소를 담은 불건전성, 반체제 및 반전 등의 불온한 테마, 퇴폐·저속·외설 과다 등이 주류이고 따라서 팝송은 순수예술이 아니라 기업이 이윤추구를 목적으로 제품화한 상품이자 지성-자아를 말살하는 반문명으로 규정하고 금지의 정당성을 주장한다. 「팝송 규제, 퇴폐와 예술의 한계」, 『조선일보』, 1975.12.27.

74) 세부적인 사항은 「퇴폐·저질 연예에 철퇴」, 『경향신문』, 1975.6.6.



명명 그대로였다.

그러나 예륜을 통한 대중문화예술 통제 방식은 분명한 한계가 있었다. 법적인 규제요건은 이미 충분히 구비하고 있었으나 이를 효율적으로 시행할 수 있는 조직과 전문성이 없었다. 예륜은 예총 산하 10개 단체와 영화제작자협회, 공연단체협의회 등을 아우른 총 15개 단체를 회원으로 한 방대한 임의단체였다. 서로 다른 이해관계가 복잡하게 얽힐 수밖에 없는 구조고, 상이한 분야들을 온전히 심의할 수 있는 인력과 예산도 턱없이 부족했다. 강화된 심의권이 부여됐으나 기존 윤리기준에 덧붙여 긴급조치 제9호로 부과된 새로운 기준까지 적용해서 심의해야 하는 과부하 상태에 처한 것이다. 이는 모든 민간자율기구가 공통적으로 안고 있던 문제였으나<sup>75)</sup> 대중문화예술 전반을 심의해야 하는 예륜이 특히 그러했다. 더욱이 예륜이 법적 근거가 없는 기구였고 따라서 사전심의를 통한 규제도 법적 구속력이 없었다는 점이 결정적인 문제였다. 10년 간 주로 대중문화에 대해서만 약 9만5천여 건을 심의했으나 그 효력은 미미했다고 볼 수 있다.<sup>76)</sup>

그리고 대중문화예술에 대한 부정적 통제 위주의 검열을 장기 지속적으로 시행하기엔 부담이 컸다. 효율성 문제뿐만 아니라 대중문화는 지배이데올로기의 중간 숙주(宿主)로서 프로파간다의 가장 유력한 매체였다. 배제보다는 포섭(동원)의 유효성이 더 컸다. 프로파간다의 차원에서 건전문화 육성·보급프로젝트와 사회정화운동 및 국민정신개조운동의 효과도 그다지 크지 않았다. 그래서 방어적 차원의 통제에 더 집착했는지도 모른다. 긴급조치가 5년 이상 지속된 것도 마찬가지로의 연유였을 것이다. 당대 문화의 주류로 부상한 가운데 산업화 추세가 뚜렷해지고 일상적인 위력 또한 점차 확대하고 있

75) 방륜의 경우 방송법-방송법시행령-방송윤리규정(보도방송, 사회교양방송, 연예오락방송, 음악방송, 어린이방송, 광고방송)-방송윤리심의준칙 등 심의의 법적, 제도적 기반이 완비된 상태였으나 심의준칙에 의거한 심의의 전문성을 위해서는 공연법(시행령), 영화법(시행령) 등 약 14개의 유관 법령의 관련조항을 적용해야 했다. 따라서 심의의 전문성을 확보한다는 것은 사실상 불가능에 가까웠다. 방송윤리위원회, 『방송윤리심의편람』(1975.5) 참조.

76) 『공연질서 확립 새 전기로』, 『경향신문』, 1976.5.3. 예륜의 역사와 존재양식의 변화에 대한 전체적 고찰은 이승희, 『‘예륜’의 역사적 추이와 제도적 입계』, 『민족문화사연구』63, 민족문화사학회, 2017 참조.

던 대중문화예술을 온전히 통제한다는 것 자체도 불가능했다. 따라서 1980년대 3S정책이 시사하듯, 대중문화예술을 지배이데올로기의 숙주로 삼기 위해 대중문화의 생산·유통을 장악하는 한편 검열을 통한 적절한 통제의 조화가 요구될 수밖에 없었다.<sup>77)</sup> 긴급조치 국면에서는 더더욱 대중문화예술에 대한 안정적인 관리가 정책적 과제로 대두되었다. 이런 맥락에서 공륜의 탄생은 예정되었다고 볼 수 있다. 공연법 개정(1975.12)을 통해 법정기구로 재탄생한 공륜, 대중문화 전역을 대상으로 한 사전심의권과 사후감독권이 부여되고 시행령개정(대통령령 제8428호, 1977.1.31)을 거치며 오락방송까지 포괄한 공연자, 공연장, 공연물 일체를 통할할 수 있는 막강한 권한을 갖는 공륜의 탄생은 어쩌면 1964년 정권이 구상했던 방안보다 더 세련된 민간자율기구였다고 할 수 있다. 박정희체제 검열유산을 대표하는 공륜의 존재는 이후의 대중문화예술 검열의 구조적 역학의 중심축이 되었다는 것은 주지의 사실이다.

예륜의 해체, 공륜의 발족과 같은 기구 재편은 긴급조치 상황에서 다른 민간자율기구에도 나타난다. 도륜은 주간신문윤리위원회를 흡수하여 도서잡지주간신문윤리위원회로 개편되면서 윤리위원을 확대하고 윤리실천요강을 추가 정비한다(1976.6). 그런데 이 같은 동향에서 특이점 하나를 발견할 수 있다. 심의의 기준이 되는 윤리규정 또는 윤리실천요강에서 국가이념과 국가안 전보장에 관한 사항 혹은 국가안보와 국민총화의 저해 사항이 공통으로 추가된다. 도서윤리실천요강과 잡지윤리실천요강(②), 방송윤리규정(총칙) 및 개정공연법 제25조3에도 명시되어 있다. 이전 예륜에서도 마찬가지였는데 실제 가요심의에서 국가안보(국민총화)에 악영향을 줄 수 있는 것을 중요한 기준으로 적용했다. 또 ‘국민총화와 대중예술’을 주제로 한 세미나를 개최해 국민총화라는 가장 큰 당면과제에 대중예술이 어떻게 협력할 수 있는가를 논의한 바 있다.<sup>78)</sup> 기존의 국헌문란, 적성국가 관련 규정과는 다른 것이었다. 이는 긴급조치로 인해 새롭게 부과된 심의기준이다. 공연활동정화대책에서도

77) 이성욱, 『쇼쇼쇼: 김추자, 선데이서울 게다가 긴급조치』, 생각의 나무, 2004, 133쪽.

78) 『예륜 세미나에서 국민총화 위한 대중예술 새 방향』, 『경향신문』, 1975.7.23.

정화의 대상으로 국가안보를 특화해서 강조한 바 있다. 이렇게 볼 때 긴급조치 시기 민간자율기구의 재편에는 총력안보체제 확립의 전략적 의도가 개입되어 있었다고 볼 수 있다.

총력안보라는 지배이데올로기, 그것의 제도적 구현으로서의 긴급조치 그리고 민간자율기구를 경유한 대중문화예술 분야에 국가안보 부식이라는 내적 체계다. 민간자율기구는 1970년대 후반 총력안보구축을 위한 대중문화예술의 제도적 침병으로 거듭났던 것이다. 정화 대상의 주 표적이었던 퇴폐적인 요소도 텍스트의 내용보다도 국가안보를 위해하는 요인이라는 점이 더 강조되었다. 퇴폐가 반국가적 요소로 취급된 셈이다. 왜색도 마찬가지였다. 외래풍조라는 기준을 적용시켜 과도한 검열이 이루어졌으나 이 또한 총력안보라는 전략적인 의도가 개입된 산물에 불과했다.<sup>79)</sup> 이렇게 대중문화예술에서 규제·배제의 부정적 통제방식 위주로 국가안보이데올로기를 부식시킬 수밖에 없는 근본적인 한계가 민간자율기구의 위상을 강화하는 또 다른 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 1970년대 초 총력안보의 영화적 반영으로서 안보영화가 새롭게 등장하나 그 시효가 오래가지 못했던 것처럼<sup>80)</sup> 대중문화예술을 동원한 포지티브한 프로파간다의 경우의 수는 의외로 많지 않았다.

1970년대 민간자율기구의 심의 실적을 살펴보면 아주 방대하다.<sup>81)</sup> 신문의 경우 일간신문기사(기사, 논설, 단평, 사진, 회화, 만화, 문학작품 등)로 한정하면 심의건수 약 1,798건, 결정건수 약 1,404건으로 나타나는데, 제재별로는 주의, 경고, 불문 순으로 특히 공개경고가 집중하고 결정이유별로는 오

79) 공문에서 황문평과 더불어 강경한 왜색론자로 왜색검열의 논리개발과 심의에 적극적으로 가담했던 최창권은 공문의 ‘공연금지해제조치’(1987.8.18), 방송심의위원회의 방송금지가요해제조치(1987.9.5)의 일환으로 이루어진 왜색가요 해금 후 왜색조로 금지되었던 가요들이 가장 억울하고 해금은 가장 당연한 조치라고 언급하며 그 이유로 왜색검열이 정책적인 차원에서 시행되었고 아울러 그것이 국민전체의 의사였기 때문이라고 밝혔다. 최창권, 「가요사에 남을 금지가요 해금」, 『공연윤리』 131, 1988.1·2, 7쪽.

80) 이에 대한 분석적 고찰은 조준형, 「총력안보시대의 영화-1970년대 초 안보영화의 함의와 영향」, 『상허학보』 62, 상허학회, 2021 참조.

81) 이하 본고에서 제시하는 통계는 『결정목록(1970.2~1979.12)』(한국도서잡지주간신문윤리위원회, 1980)을 비롯한 각 윤리위원회에서 발간한 『결정』, 『방송윤리』, 『공연윤리』 등의 간행물에 제시된 자료를 참조해 추산한 것으로 다소의 오류가 있을 수 있으나 전체를 개관하는 데는 유효하다고 본다.

보, 명예훼손 등이 큰 비중을 차지한다. 신문연재소설(삽화)은 233건이 저속 및 품격 위반으로 공개 경고를 받았다. 도류는 심의건수 40,580건, 결정건수 2,322건인데, 1973년부터 이관된 만화에 대한 사전심의가 가장 많고, 주된 심의대상(사후심의)인 정기간행물(잡지)은 9,130건, 도서는 465건이다. 잡지에 대한 심의가 1975년 243건에서 1978년 3,532건, 1979년 4,155건으로 폭증했다는 점이 특기할 만하다. 도서는 사상·학술관련이 배제된 상태였기 때문에 적을 수밖에 없었다. 제재별로는 경고가 가장 많았으나 1970년대 후반으로 갈수록 게재중지가 대폭 확대되는 추세를 보인다. 결정이유는 미풍양속 저해가 압도적이었고 그 다음이 불건전이었다. 방류는 법정기구로 전환되어 각 방송국의 사전심의로 바뀐 1974년부터 시행된 심의건수가 14,232건으로 1962~73년의 7,952건에 비해 비약적으로 증가했으며, 해마다 증가 속도가 가팔라 1974년 380건에서 1977년 3,682건, 1979년 3,352건으로 폭증했다. 제재유형은 매우 복잡한데 심의필이 9,282건, 경고가 737건, 방송금지가요 535건, 방송금지광고 645건 등이다. TV외화대본 및 외국녹화물 심의가 272건인 것이 눈에 띈다. 또 1962년부터 이루어진 방송금지가요(1962~73년, 637건)가 계속 지속되었음을 확인할 수 있는데, 금지사유는 저속, 표절, 왜색, 월북작가가요 순이었다.

사전심으로 이루어진 공류의 심의 실적은 약 66,131건이며, 국내가요 47,978건, 외국가요 10,222건, 무대부문(희곡, 국악, 쇼, 음악회, 유흥업소) 2,449건, 영화부문 538건 순이다. 사후심으로 시행된 음반 및 카세트카트리치 4,528건이 포함되어 있다. 예련 발족 후 10년(1966~75년)의 심의실적, 즉 영화시나리오 1,386편, 무대공연물 2,127편, 국내가요 가사 27,410편, 악보 30,681곡 등 58,091건, 외국복사음반 21,404건, 외국라이선스음반 12,415건 등 총 95,423건과 비교해보면 규모와 내역이 거의 비슷한 추이를 보여준다고 할 수 있다. 심의결정은 통과가 약 60,338건, 개작이 5,003건, 반려가 790건 등으로, 통과가 압도적이거나 개작 및 반려가 다른 윤리위원회보다 비중이 컸다는 점에서 공류의 심의 강도가 높았음을 알 수 있다. 영화는 통과 382건, 개작 100건, 반려 56건인데, 개작 및 반려의 비율이 약 29%로(전체

는 약 8.8%) 상대적으로 매우 높은 수준이었다. 결정 이유는 다종다양해서 그 내역을 통계화하기가 쉽지 않으나 범주로 접근하면 대체로 미풍양속 저해가 가장 큰 비중을 차지한다. 이 점은 도료의 결정에서도 마찬가지인데, 도서는 약 96%, 잡지는 약 53%, 주간신문은 약 73%가 미풍양속 저해로 압도적이었다.

심의 결과의 대체적인 개관인데, 심의 실적을 단순히 양적 비교한다는 것은 의미가 없다. 심의의 요건, 경로, 효력이 다르기 때문이다. 법정기구인 공론과 방론은 (사전)심의가 의무적이었고 심의결과에 대한 법적 구속력을 기본으로 하고 있다. 반면 상당한 자율성이 부여된 신문과 도료는 자율심의가 원칙이고 법적 구속력도 없었으며, 신문의 경우는 자체심의뿐만 아니라 제소 사건을 비중 있게 심의했다. 그렇다고 구속력이 전혀 없었던 것은 아니다. 결정사항을 이행하지 않았을 경우 불이행기관에 대한 추방 또는 공개적 노출의 규정으로 인해 해당기관은 공신력에 치명상을 입을 수밖에 없었다. 각종 정부지원에서 배제되는 것도 엄청난 타격이었다. 법적 구속력 못지않은 현실적 효과를 발휘하는 간접검열 특유의 장점이었다. 다만 긴급조치 시기에 심의 실적이 증가했고, 제재 조치가 강화되는 공통점이 있다. 긴급조치 시기 재정위된 민간자율기구의 위상과 그 기능이 반영된 결과다.

그런데 위의 심의결과에서 두 가지의 특징을 추출할 수 있다. 우선 사상검열이 부재하다는 점이다. 민간자율기구의 태생적 한계에서 비롯된 필연적인 결과였다. 일부의 심의규정에 국가안보 및 국가기밀에 대한 위해성을 명시한 경우가 있는데, 이는 사상검열과 무관했고 오히려 반정부적 텍스트를 걸러내기 위한 독소조항이었을 뿐이다. 심의의 윤리규정이 비교적 자세했던 공론의 경우에도(16개 항) 적성국가의 작품, 반국가적 내용 및 표현을 심의의 주요 내용으로 삼고 있으나 이 또한 사상검열로 보기 어렵다. 사상과 관련한 심의는 중앙정보부의 결정에 의해서 좌우되었다. 중앙정보부가 공론의 검열에 직접 개입하여 실질적인 영향력을 행사하는 요인이다. 앞서 언급했듯이 문화공보부 주관의 검열사무는 중앙정보부가 감독(통제)할 수 있는 제도적 권한이 있었기 때문에 합법적이었다. 같은 맥락에서 필화의 심의권과 영화검열 권한

도 민간자율기구가 검열당국에 끊임없이 요구한 사항이나 묵살되다가 공론 발족 후 비로소 영화검열권이 이양된 것이다. 공론의 위상을 다시금 확인할 수 있는 지점이다.

이런 제도적 한계로 인해 민간자율기구의 심의는 이른바 풍속검열로 국한되었다. 그것도 주로 대중문화예술로 한정된다. 순수문화예술로 칭할 수 있는 분야에 대한 심의권이 부여되지 않은 것은 아니었으며, 예전의 실적에서 순수예술을 대상으로 한 심의가 1건도 없었다는 사실에서 확인되듯 순수예술의 심의는 사실상 제외된 것이나 마찬가지였다. 아마도 심의의 정당성 및 적법성의 논란을 의식한 때문으로 보인다. 반면에 대중문화예술은 사회전반에 깊게 뿌리박은 강고한 윤리주의 풍토의 뒷받침으로 명분과 실질을 모두 이뤄내기 수월했고 이로 말미암아 검열의 정책적 효과를 높일 수 있는 장점이 있었다. 그렇다고 자율심의의 순기능이 없었던 것은 아니다. 저작권 보호, 명예훼손, 저속·퇴폐의 자정에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 저작권법이 제정·공포되었으나 국제저작권협약에 가입하지 않음으로써 초래된 특히 국외저작물에 대한 심대한 저작권 침해 현상을 제어하는데 실효성이 컸다. 또한 개정 형법상 제243~244조의 외설죄(음란 등의 반포, 음화 등의 제조), 제307조 명예훼손죄, 제308조 사자(死者)의 명예훼손죄, 제309조 출판물 등에 의한 명예훼손죄의 처벌규정이 대폭 강화된 것과 대응하여 명예훼손에 대한 심의는 그 실적이 비록 많지 않았으나 문화예술의 풍토를 개선하는데 긍정적으로 작용했다. 명예훼손에 대한 엄격한 규정과 그에 따른 소송이 빈번해지며 또 다른 차원에서 창작(소재)의 자유가 제한되는 것은 불가피했다.

다른 하나는 저속, 퇴폐, 불건전, 불신 조장, 왜색 등을 포괄한 미풍양속 저해가 심의(결정) 건수뿐만 아니라 결정의 이유에서 주류를 차지한다는 점이다. 직접적으로는 이들 요소가 심의 규정의 대부분을 차지한데 따른 결과이고, 심의 대상이 대중문화예술 그것도 풍속검열에 치중된 가운데 배제 중심으로 작동한 민간자율기구의 제도적 위상과 그 기능의 소산이기도 했다. 그것은 어느 시대든지 검열현황에서 지배적으로 나타나는 현상이다. 다만 1975년을 고비로 이러한 경향이 두드러지고 1970년대 후반으로 갈수록 확

대된다는 점을 감안할 때 앞서 거론한 총력안보체제-긴급조치-민간자율기구의 내밀한 관계가 발현된 결과로 보는 것이 적실하다. 1970년대 박정희정권은 기존의 반공주의와 더불어 안보를 유신체제를 정당화 하고 정권재생산의 본질적 원리로 삼았다. 문화정책도 이 기조에 철저히 종속시켰다. 긴급조치 발동 전후로는 전시 성격의 총력안보체제 구축을 통해서 사회 및 국민을 통합시키고 대내외적인 국가안보 위기, 실제로는 정권의 위기를 돌파하고자 했다. 총력안보를 구심점으로 사회 전체의 유기적 전체성을 강화하여 일체의 사회불안을 용납하지 않겠다는 ‘정치의 미학화’(W. Benjamin) 전략이었다.

이에 따라 프로파간다의 범용성이 큰 대중문화예술도 (국민)총화적인 역할이 최우선시 된다. 이런 배경에서 민간자율기구가 전술적으로 재배치된 가운데 대중문화예술에 대한 전면적인 검열이 구사되기에 이른다. 그 명분과 논리는 간명했다. 국가 및 민족의식을 망각한 저속·퇴폐적이며 국적 없는 대중문화는 국민총화를 쪼먹는 사회 내부의 적이자 명백한 이적행위라는 것이다.<sup>82)</sup> 위의 심의실적이 시사하듯 의도했던 수준의 가시적 성과를 거두었음에도 불구하고 이 모든 것을 상쇄시킨 최대장애물은 다른 곳에 있었다. 동토(凍土)의 땅에서 자유민주주의적 가치의 회복을 염원하고 실천하고자 했던 ‘건전한’ 국민이었다. 한나 아렌트(H. Arendt)가 적시했던 전체주의적 지배의 이상적 주체, 즉 사실과 허구, 참과 거짓을 더는 구분하지 못하는 사람들이 1970년대 절대다수가 아니었던 것이다. 어쩌면 저항세력으로 협소화할 수 없는 더 많은 그 ‘건전한’ 국민은 유신체제 및 긴급조치가 만들어낸 최고의 부산물인지 모른다.

82) 『새 방향 찾는 대중예술』, 『동아일보』, 1975.7.23. 대중예술과 국민총화의 방향에 관한 예술문화윤리위원회의 세미나에서 제기된 의견 가운데 두 입장, 즉 ‘국가의식과 민족의식을 망각한 퇴폐적이며 국적 없는 대중예술을 범람시켜 국민총화를 위한 대중의 정신적 자세를 병들게 한다면 그것은 북한이 심리전으로 노리는 목표이며, 간접침략에 이용당하는 결과가 된다.’(정윤무 동국대 교수)와 ‘안보를 위한 영화, 국민총화를 목적으로 하는 영화는 일반국민들에게 흥미를 잃게 만들고 오히려 역효과를 낼 수 있다며 차라리 인간의 애환을 리얼하게 그려서 깊은 감동을 얻어내는 서민영화가 보다 훌륭한 안보와 총화적인 효과를 거둘 수 있다’(신봉승, 영협 시나리오위원장)가 엇갈리는데, 전자가 지배적이었다.

## 5. 1970년대 검열의 시사점 - 결론을 대신하여

이 글은 원래 각종 윤리위원회가 생산한 심의(검열) 실적의 수많은 자료들을 어떻게든 정리하는 것이 필요하다는 소박한 생각에서 비롯되었다. 민간자율기구가 장기 지속적으로 검열기관으로서의 위상에 편중된 채 존재한 경우는 한국이 유일하다는 점이 자극제가 되었다. 또한 민간자율기구의 존재와 역할에 대한 연구가 많이 부족한 실정이고 게다가 일부 윤리위원회에 그것도 특정 시기 및 자료에 접근한 연구가 주종을 이루다보니 실상이 왜곡되는 사례가 없지 않다는 문제의식도 작용했다. 그래서 민간자율기구의 역사적 존재 방식에 일대 전환이 일어나는 긴급조치 시기에 집중하여 민간자율기구의 동태적 변모를 종합적으로 재구성하고, 당대 검열체제의 재편과정에서 조정된 위상과 그 기능에 대한 거시적인 탐구를 계획했다. 그런데 첫발부터 정작 마주한 것은 1970년대 검열의 복잡다단한 난맥상이었다. 과거의 검열유체가 재생되는가 하면 새로운 기제가 발명되기도 하고, 어떤 것은 수차례 변형이 되어 중흥으로 교차하는 지점들의 연속이었다. 한국검열사의 종합전시장, 1970년대 검열에 대한 총론을 작성할 수밖에 없었던 연유다. 대단히 성기고 불구적인 총론이다. 오히려 또 다른 문제적인 논점을 생산한 면도 없지 않다.

1970년대 박정희체제의 권위주의적 통치는 (국가)안보를 지배이데올로기로 한 국가비상사태-유신헌법-긴급조치의 법제도적 토대를 바탕으로 확대·지속될 수 있었다. 모든 사회·문화정책이 이 같은 기조와 방향에 종속되어 입안·배치되었고 검열 또한 프로파간다 및 사회문화 통제의 하위양식으로 활용되면서 변화무쌍한 변동을 거친다. 박정희정권의 의사체계모니 지배-프로파간다-검열체제의 동력학이란 구조적 역학의 관점에서 당대 검열체제의 확대 재편과정을 제도적 검열 및 그 구성적 외부, 예컨대 중앙정보부의 대내외심리전, 행정지도 등을 포괄해 재구성했다. 몇 가지 성과를 정리하면 첫째, 유신체제와 그 연장인 긴급조치 시기 검열의 제도적 위상과 기능의 복원이다. 국가폭력의 자명성을 넘어 검열이 사회통제의 하위양식으로 어떻게 배치되어 프로파간다 및 심리전과 결합되어 운용되었는가에 대한 이해를



확충할 수 있었다. 이와 관련해 박정희체제 검열의 최대 논란거리인 중앙정보부의 검열 위상과 그 기능에 대한 새로운 발견은 의미가 크다. 중앙정보부가 합법적으로 검열에 개입하는 제도적인 조건과 경로 나아가 어떻게 검열의 심층과 정점에 중앙정보부가 존재하는가에 대한 이해는 권위주의통치의 폭력성을 실증적으로 추인하는 것에 그치지 않고 이 시기 검열의 위상, 작동, 효력 등을 파악하는데 중요한 단서가 된다. 박정희체제에서 시행된 모든 검열에 중앙정보부의 관여가 합법성을 의장한 채 매우 치밀하게 행사되었다는 것에 각별한 주목이 필요하다. 여전히 기밀로 봉인된 중앙정보부의 과거 문서가 더 궁금해지는 이유이다.

둘째, 검열체제의 동태적 변동을 체계적으로 정리함으로써 당대 검열의 동력학을 좀 더 상세하게 파악할 수 있었다. 영화법, 공연법 등 검열과 직결된 법제만이 아니라 이를 포함한 검열 유관 법제들의 제(개)정과 그것이 검열에 어떻게 복합적으로 작용하는가의 문제는 검열체제의 변동을 파악하는데 필수적인 요소다. 행정입법의 기능과 검열기구들의 조직적 체계, 행정처분/행정지도의 상보적인 관계 등에 대한 접근도 검열의 조건과 논리를 구체적으로 파악하는데 유익하다. 다만 이 같은 검열체제의 변동이 검열 대상 각 부문에 미시적으로 적용·작동하는 양상과 파급력에 차이가 있었고, 부문별 검열의 방향 및 강도, 자율 역량의 관계에 따라 그 효력이 다르게 나타났다는 점을 충분히 감안할 필요가 있다.

셋째, 박정희체제 최대 검열유산인 민간자율기구의 위상과 기능에 대한 보완적 재구성이다. 긴급조치 시기 민간자율기구가 획기적으로 개편되는 맥락을 총력안보체제-긴급조치-민간자율기구의 구조적 관계를 중심으로 분석하여 민간자율기구의 존재양식에 대한 새로운 이해의 지평을 열었다. 그 과정에서 민간자율기구의 태생적 본질과 그 변모, 대중문화예술 분야의 풍속검열로 심의권이 고착되는 이유 등 아직까지 본격적으로 해명되지 못한 지점을 규명했다. 긴급조치 시기 공륜을 중심으로 이루어진 퇴폐, 왜색 등에 대한 표적검열이 총력안보체제 구축을 위한 정략이 대중문화예술에 부정적 통제 방식으로 적용될 수밖에 없었던 제도적 산물이었다는 사실은 1970년대 대중

문화예술 존재방식의 저변을 파악하는데 매우 유용하다.

그런데 유신체제와 사회·문화 통제 및 검열의 구조적 상관성을 파악하기 위해서는 유신체제에 대한 좀 더 심층적 이해가 필요하다. 유신체제를 하나의 역사적 레짐으로 특칭해 규정할 수 있다면, 지배/저항의 길항뿐만 아니라 상호 규정성 나아가 이로부터 파생된 다양한 지층까지 포괄해 다뤄야만 1970년대의 진상에 조금 더 가까이 다가설 수 있다. 1970년대에 제기된 사회문화 담론이 지배/저항의 분극화 현상이 점증됨에 따라 비교적 이 양극적 틀로 수렴되는 양상이 현저했고, 따라서 당대사회의 변동 안팎을 체계적으로 정식화 한 이론이나 대안적 전망 제시가 협소했다고 볼 수 있다. 체제 비판적 저항진영의 경우도 예외가 아니어서 반독재민주화라는 단일한 대항적 이념 노선과 실천에 경사된 결과 시대적 변화상을 능동적으로 대면하기에는 한계가 분명했다. 지배/저항의 역관계 이상으로 이 분극화를 낳고 추동시킨 공통의 기반에 대한 객관적 접근이 요구된다. 가깝게는 유신체제가 형식적으로는 자유민주주의의 철차적 원리를 통해 성립·유지되었다는 불편한 진실, 그리고 법치주의로 분식한 교묘한 관료주의체제였다는 것을 구명하는 작업부터 해야 할 것이다. 박정희체제 검열에 대한 진전된 연구의 지평도 이로부터 열릴 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- 관훈클럽신영연구기금, 『한국언론법령전집: 1945-1981』, 1982.
- 권혜령, 『유신헌법상 긴급조치권과 그에 근거한 긴급조치의 불법성』, 『법학논집』 14-2, 이화여대 법학연구소, 2009.
- 김경일 외, 『한국현대생활문화사 1970년대』, 창비, 2016.
- 김경재, 『혁명과 이상:김형욱 회고록』 4, 인물과사상사, 2009.
- 김삼웅 편, 『민족 민주 민중 선언』, 일월서각, 1984.
- 김삼웅, 『한국곡필사(2): 유신시대의 곡필』, 신학문사, 1990.
- 김언호, 『책의 탄생』 (2), 한길사, 1997.
- 김용섭, 『행정입법과 그에 대한 통제』, 『경희법학』 34-2, 경희대 법학연구소, 1999.
- 김충식, 『남산의 부장들』, 동아일보사, 1992.
- 김행선, 『1970년대 박정희 정권의 문화정책과 문화통제』, 선인, 2012.
- 리영희 · 임현영 대담, 『한 지식인의 삶과 사상-대화』, 한길사, 2005.
- 문지영, 『지배와 저항:한국 자유주의의 두 얼굴』, 후마니타스, 2011.
- 문화공보부, 『문화공보30년』, 문화공보부, 1979.
- 방송윤리위원회, 『방송윤리심의편람』, 1975.
- 법원 · 검찰, 『판례상 인정된 이적표현물(도서, 유인물) 목록』, 1999.
- 윤재민, 『금서』, 『신동아』, 1985.6.
- 이강민, 『70년대 ‘문제’ 딱지 붙은 책들』, 『정경문화』, 1984.12.
- 이봉범, 『1960년대 검열체제와 민간검열기구』, 『대동문화연구』 75, 성균관대 대동문화연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『검열국가 대한민국과 표현의 자유』, 『내일을 여는 역사』 79, 내일을여는역사재단, 2020.
- 이상록, 『문화계, 획일주의에 맞선 저항의 우회로』, 김경일 외, 『한국현대생활문화사 1970년대』, 창비, 2016.
- 이상욱, 『소소소: 김추자, 선데이서울 게다가 긴급조치』, 생각의 나무, 2004.
- 이승희, 『‘예륜’의 역사적 추이와 제도적 임계』, 『민족문화사연구』 63, 민족문화사학회, 2017.
- \_\_\_\_\_, 『‘공연법’의 성립 - 식민지 유산과 냉전의 동학』, 『한국극예술연구』 73, 한국극예술학회, 2021.
- 정규진, 『한국정보조직』, 한울, 2013.
- 정근식, 『박정희시대의 사회통제와 저항』, 정근식 편, 『(탈)냉전과 한국의 민주주의』, 선인, 2011.
- 정근식 · 최경희, 『해방 후 검열체제의 연구를 위한 몇 가지 질문과 과제』, 『대동문화연구』 74, 성균관대 대동문화연구원, 2011.
- 정주진, 『중앙정보부의 탄생, 행복에너지』, 2021.
- 조상호, 『한국언론과 출판저널리즘』, 나남출판, 1999.
- 조이스 캐롤 오츠, 고상숙 옮김, 『위험한 시간 여행』, 북레시피, 2019.
- 조준형, 『총력안보시대의 영화 - 1970년대 초 안보영화의 함의와 영향』, 『상허학보』 62, 상허학회, 2021.
- 조현연, 『한국 현대정치 의 악몽 - 국가폭력』, 책세상, 2000.
- 최창권, 『가요사에 남을 금지가요 해금』, 『공연윤리』 131, 한국공연윤리위원회, 1988.1 · 2.
- 한국도서잡지주간신문윤리위원회, 『결정목록(1970.2~1979.12)』, 1980.

한나 아렌트, 이진우·박미애 옮김, 『전체주의의 기원』, 한길사, 2006.

허 은, 『불신의 시대, 일상의 저항에서 희망을 일구다』, 김경일 외, 『한국현대생활문화사 1970년대』, 창비, 2016.

홍석률, 『분단의 히스테리』, 창비, 2012.

## Revitalizing regime and censorship, the driving force behind the reorganization of the censorship system and the way private self-governing organizations exist

Lee, Bong Beom\*

The purpose of this paper is to reconstruct the reorganization of the censorship system in the 1970s from the perspective of the structural dynamics of the Park Chung-hee regime's pseudo-hegemony domination, propaganda, and the dynamics of the censorship system, and to explore the status and function of censorship as a sub-mode of social control. The basis of the authoritarian rule of the Park Chung-hee regime in the 1970s was the permanentization of security ideology and state of national emergency. Socio-cultural policies were also deployed subordinate to these trends and directions. Censorship also undergoes changeable changes as it is used as a major means of propaganda and cultural control. At the depth and peak of censorship in the 1970s lies the legal censor, KCIA. The level and amplitude of censorship increased to the maximum in the wake of the law of prosecutive emergency, which was triggered as a policy means for the institutionalization of the all-out security system, and the Korean censor's total exhibition was completed. First, overall and offensive censorship was maximized through strengthening administration legislation. In the process, the mass production of media regulation, the full-scale implementation of decadence regulation, and the censorship stance

---

\* SungKyunKwan University, lecturer

that prioritized national interests were accompanied, and the emulsion of colonial censorship was revived. Second, while the target of control has reached a potential threat, the target object of censorship advances to a level that collapses the social and cultural foundation. Third, as the status of the private self-governing body during the law of prosecutive emergency is re-located, control over popular culture and arts is totalized. Because they wanted to use popular culture and art as a political means of all-out security based on legal organization, negative control had to prevail over the versatility of propaganda. However, despite the tangible results of coercive control over society and culture following full-scale censorship, the biggest obstacle that offset this was the sound people who aspired for liberal democracy. This is why the law of prosecutive emergency had to be extended indefinitely.

**Key words** : revitalizing regime, Law of prosecutive Emergency, all-out security system, censorship, polarization, out of office, propaganda, KCIA(korean central intelligence agency), psychological warfare, Private self-governing organizations, ethics commission, administration legislation, decadence, deliberation