

한국의 언론보도와 국가기밀

김 동 철 이화여대 신문방송학과 교수

I. 보도의 자유와 국가기밀

모든 국가는 존립을 위태롭게 하거나 그 기본 질서에 대해 공격을 해오는 행위에 대하여 자신을 방어할 권리를 갖는 것은 너무도 당연하다. 따라서 국가는 정부나 헌법질서를 무력이나 그 밖의 비합법적 수단에 의해 전복하려는 시도 또는 헌법질서에 적대하는 행위 등을 하는 것을 금지하는 형사적 각종의 법령을 두고 있다. 이에 반해서 표현의 자유 또는 국민의 알 권리를 주장하는 입장에서 본다면, 표현행위의 내용과 의도가 비록 헌법질서에 대한 공격을 나타낸다 할지라도, 자유민주주의의 존속과 안전을 위해서는 언론·출판의 자유가 매우 커다란 중요성을 지니고 있기 때문에, 단지 예외적인 경우에만 억압될 수 있어야 한다고 주장한다. 이와같이 언론·출판의 자유와 국가의 권력행사는 때때로 상호간에 충돌하는 입장에 서게 된다. 국가의 안전보장과 공공의 복리를 위하여 때로는 국민의 알 권리가 제한되는 수도 있고, 이런 경우에는 보도의 자유가 제한되게 되는 것이나, 국가의 기밀·외교상의 비밀·조사상의 기밀 등의 비밀을 언론이 보도함을 제한하는 것이라든지 또는 질서유지에 해를 가져올 보도를 제한하는 경우 등은 그 구체적인 예에 해당된다. 국가안보의 문제 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 국가의 기밀에 관한 것이다. 국가기밀이 무엇인가를 보기 위해서 「형식적 비밀」과 「실질적 비밀」의 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 「형식적 비밀」이란 공문서 중 소위 비밀의 표시가 되어 있는 문서를 「비밀」이라고 보는 경우를 말하는 것으로서 어떤 공문서에 기밀 또는 비밀표시가 되어 있는 것은, 그 문서의 내용이 실질적으로 비밀문서로 취급됨이 마땅한가의 여부에 관계없이, 비밀에 해당한다고 보는 주장에서 나온 것이다. 이와는 반대로 「실질적 비밀」이라 하는 것은 비밀표시가 붙어 있지 않은 간에 그 문서내용의 성질로 보아 실질적으로 비밀문서로서의 가치가 있는 것만이 비밀이라고 규정된다는 주장에서 나온 것이다. 입법론에서 생각한다면, 「형식적 비밀」제도에는 비밀성의 유무에 대한 명확성이 있다는 장점이 있는 반면, 자의적인 지정으로 비밀범위가 무한히 확대될 위험을 갖는다. 이에 반해 「실질적 비밀」제도는 비공지성이나 오비닉성 등 실질적인 요건으로 비밀범위의 자의적 확대를 억제할 수 있다는 장점이 있는 반면, 비밀성의 유무가 불명확해서 수사검찰당국이나 재판소의 자의적 판단에 위임될 위험성을 품고 있다. 이렇게 비밀을 형식적으로 지정하는 제도와 실질적으로 판단하는 제도는 제각기 일장일단이 있으나 비밀을 취급하는 쪽에서 보자면 「형식적비밀」제도에는 절차상의 번잡성이 있을 뿐만 아니라 비밀보호상의 공백지대가 생길 가능성이 있다. 예를 들면, 외교교섭과정에서 중요한 비밀정보가 당국에 들어올 경우, 비밀지정권자가 비밀지정을 하기도 전에 누설될 경우 형법에 의한 보호를 미처 받지 못하게 될 위험성이 있을 수 있다. 또 수사권의 탄력적 발동이란 관점에서 「형식적 비밀」제도보다 「실질적 비밀」제도가 오히려 편리할 것으로 판단될 수도 있다. 그러나 이와는 반대로, 「실질적 비밀」제도에는 국민이나 언론기관 쪽에서 볼 때, 비밀인지 아닌지 명확하지 않다는 커다란 문제점이 있다. 어떤 문서가 「실질적 비밀」문서에 해당하는지 여부의 문제는 국가 공공기관의 비밀취급 또는 비밀문서 분류상의 관행이나 비밀에 대한 해석이 너무 광범위하고 애매하므로 이러한 관행 애매한 제동장치가 있어야 할 것이며, 이 제동장치로서의 최종판단은 사법부에 의해서 결정될 수 있는 성질의 것이라 할 것이다. 언론은 국민의 알 권리를 내세워 사실의 포괄적 보도를 생명으로 삼고 충실한 정보의 공개를 요구한다. 이와 반대로 정부는 국가의 이익을 이유로 국가기밀보장에 만전을 기하려 하기 때문에 언론과 정부는 숙명적으로 갈등을 빚기 마련이다. 정부측은 외교상의 비밀이나 국가안보 또는 군사상의 국가적 이익을 보호하기 위하여 보도의 억제를 요청한다. 즉 특정한 정보를 공포한다는 것은 곧 이적행위가 된다는 것이다 그러나 어떤 특정보도가 과연 반국가적 이적행위 내지는 국가의 이익을 해치는 행위가 되는지 여부에 대해 정확한 판단을 내리는 것은 쉬운 일이 아니다. 제임스 레스튼은

파키스탄에 기지를 둔 미국의 U-2 비행기가 소련상공에서 정찰비행을 하고 있다는 사실을 1년 이상이나 알고 있으면서도 1960년대에 이 비행기 중 1대가 격추될 때까지 그 정보를 기사화하지 않았었다. 그의 판단으로는 그 기사를 보류한 것이 옳았다고 생각했었다. 어떤 경우에는 군사상 또는 기타 비밀정보를 알고 있으면서 기사로 쓰지 않는다고 해서 비난받는 수도 있었다 한다. 그 한가지 예로서 케네디 대통령의 특별 보좌관이었던 슬레징거 교수는 미국이 쿠바 침공에 크게 실패했을 때 그 사전계획을 알고 있었던 신문들이 주저없이 그것을 보도했던들 미국의 체면손상은 면했을 것이라고 말한 적이 있었다. 케네디는 후일 일이 실패로 돌아가자 슬레징거의 주장이 옳았다는 것을 인정했다고 레스튼은 숭회하고 있다.1) 이 이야기는 뉴스의 보도관제를 둘러싸고 케네디와 슬레징거의 의견대립이 아주 심각한 것이었음을 엿보게 한다.

II. 국가기밀에 대한 인식수준

국가기밀을 다루는데 있어 과연 무엇이 국가적 이익이나 사회적 공익을 해치는 것인지 그 한계를 정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 기밀보호를 강력히 주장하는 정부와 공표의 자유를 강변하는 언론, 이 두 입장이 다 함께 국가발전과 국가이익에 기여하고 있으나, 두 입장은 그들이 내세우는 명분에 있어 크게 다를 때가 있다. 그들 입장간에 존재하는 큰 이슈를 들면 대체로 ① 이념적 차원의 문제, ② 국민의 알 권리와 알 필요의 문제, ③ 언론의 기능에 대한 견해차의 문제, ④ 국가비밀보호 우선이나, 진실에 대한 충성 우선이나의 문제, ⑤ 기술적·실제적 차원에서의 문제, 그리고 ⑥ 동기에 대한 회의의 문제로 요약할 수 있으며,2) 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이념적 차원에서의 갈등의 문제 : 정부는 「기밀보호는 국가정책을 수행하는데 필요하다」는 입장인데 반해서, 언론은 「기밀공개는 민주주의의 대전제이다」고 반박하고, 정부가 「국가이익은 경우에 따라 정보자유를 제한을 필요로 한다」고 주장한 데 반해, 언론은 「국가이익이 무엇이든 간에 그것은 충실한 정보유통과 최대한의 공표에 의해 최대한의 이익을 얻을 수 있다」고 반박한다.

둘째, 국민의 「알 필요」와 「알 권리」의 문제 . 정부는 국민의 알 필요를 강조하면서 국민은 꼭 알아야 할 것만 알 필요가 있다는 입장인 데 반해, 언론은 국민의 알 권리를 주장하면서 민주국가에서는 국민이 주인이고 정부는 공복이므로 공복이 하는 일에 대해 최대한으로 알 권리가 있다는 입장을 고수한다.

셋째, 언론의 기능에 대한 견해차의 문제. 정부는 언론의 기능을 정책의 변호자 내지 정책집행의 도구로 인식하는데 반해, 언론은 그의 기능을 정보제공자, 정책의 비판자, 정책수립과정의 참여자, 그리고 해설자로 인식하고 있다.

넷째, 국가비밀보호 우선이나 진실에 대한 충성 우선이나의 문제 : 기밀과 공표의 문제에 있어 두 입장 모두 국가이익이나 국가발전에 충실하고 있으나, 언론은 거기다가 진실에 대한 충성까지 요구한다.

다섯째, 기술적·실제적 차원의 문제: 정부는 언론이 그렇게 조기폭로에 급급하는 상황에서는 국가안전보장에 관계되는 외교·국방문제를 성공적으로 수행할 수 있겠는가고 반문한데 반해, 언론은 언론이 그렇게 깊이 관여하지 않고 어떻게 민주주의를 성공적으로 운영할 수 있겠는가고 대답한다.

여섯째, 동기에 대한 회의의 문제 : 정부는 언론에 대해 정부의 선량한 동기를 의심하고 기사거리만 찾아 다니며 조기폭로만 일삼기 때문에 언론을 불신하게 된다고 주장하는 반면, 언론은 정부에 대해 관료의 본능적인 기밀은폐의 태도때문에 관료의 동기를 의심케 되어 기밀공개를 조기에 깊숙이 관여하지 않을 수 없다고 대답한다.

이와 같이 기밀을 보호하려는 정부와 알 권리충족을 위한 자유보도를 강변하려는 언론과는 속명적으로 갈등관계에 있기 마련이다. 언론의 자유는 민주국민의 기본권으로서 그리고 민주적발전을 위한 도구로서 매우 중요하다. 그러나 한편으로는 국가의 보위나 존립이라는 대명제 앞에서는 필연적으로 일부가 제한 받을 수도 있다. 간혹 국가안보라는 명분을 내세워 정권유지라는 정치적 이해관계의 차이로 언론과 정부간에 갈등과 마찰이 생길 수도 있다. 이러한 점에서 언론과 정부간의 조정과 책임의 조화가 필요하다. 그렇다고 해서 정부와

언론간의 「협조」가 이루어지고, 정부와 언론 사이가 「성숙한 관계」를 지향하면서 내면으로는 균형을 잃은 상태에서 「조화」를 이룬다는 것도 매우 경계를 요하는 것이라고 언론측은 주장한다. 한편 정부는 적에 의해 악용될 수 있는 우리사회의 취약점을 언론이 폭로해 주기보다는 국민적인 단합을 고취해 줄 것을 국민이 바라고 있으며, 또 물가상승의 기미를 언론이 다투어 보도함으로써 물가불안을 가중시키기 보다는 소비자의 절약과 저축을 호소하며, 정부와 온 국민이 이 어려움을 극복할 수 있는 길을 냉철히 제시해 줄 것을 주부들이 바라고 있다고 믿는다.3) 정부도 언론의 자유가 민주주의의 바탕이 되는 불가결의 요소이며, 전체주의와 민주주의를 구분하는 가늠자이고, 국민의 다른 기본권을 보장하는 본질적 자유임을 충분히 인정하면서도 「진정한 자유는 책임을 수반하는 자유이며… 책임성을 수반하지 않는 언론의 자유는 많은 국민의 기본권을 침해할 수 있을 뿐 아니라, 국민의 진정한 알 권리를 저해하는 결과를 가져올 수 있음을 깊이 인식해야 한다」고 주장한다.4) 이에 반해 언론은, 정부가 가능한 한 그 비리와 부정의 경향이 있는 것을 은폐하려 들고 또 자칫하면 이적행위를 내세워 국가안보관계 실정법위반혐의로 언론에 압력을 가한다면, 이는 다분히 정부측이 노리는 눈에 보이지 않는 정열을 의미하는 것이며, 자유로운 언론을 측면으로 위협하고 스스로 위축되지 않을 수 없게 만드는 경계해야 할 폐습이 된다고 주장한다. 언론은 또 긴장상태 하에서 일수록 유연비어를 경계해야 하며 정부는 국민의 신뢰와 지지를 얻기 위해 모든 시책을 소상하게 공개하고 정책상의 비리나 문제점을 진실대로 보도하게 하며, 뉴스원을 개방하고 비밀주의를 지양하여, 국민의 비판을 달게 받아들이는 안목이 있어야 한다고 주장하면서, 정부가 언론에 대해 비판의 동반자로서가 아니라 협력자로서의 기능만을 요구하거나 기대한다면 상대적으로 국민의 신뢰를 잃게 될 염려가 클 것이라는 이유를 내세운다. 한편 일반시민은 우리가 처해 있는 상황에 대한 투철한 인식 위에서 국가안보를 최대한의 가치로 인정하면서도 언론의 자유와 국민의 알 권리가 국민적 이해와 합의를 기반으로 하여 최대한으로 신장되고 보장되어야 한다고 믿는다. 우리나라에 있어 5.16 군사혁명 이후 현금에 이르기까지, 극히 짧은 예외기간을 제외하고 대부분의 기간 중 언론이 언론의 자유보다 스스로 그 사회적 책임을 지나치게 강조당해 오는 가운데, 차츰 언론에 대한 국민의 신뢰도마저 약화되었음을 우려하고 있다. 앞서 지적한 언론과 정부간의 조정과 책임의 조화작용이 중요한 것이라면 위와 같은 역기능현상 또한 매우 커다란 문제를 가져다 주는 것임에 주목할 필요가 있는 것으로 인식하고 있다.

III. 국가기밀과 관련된 우리나라의 현행법

언론의 자유가 민주정치의 운영과정에 기여하는 핵심적인 역할이나 개인의 인격의 존엄성에 직접 결부되는 주요한 기본권임은 틀림없는 사실이다. 그리고 그것이 가지는 고귀한 가치는 언제 어디에서건 존중되어야 마땅하다. 그러나 남북이 대치하고 있는 현황하에서 국가의 민주적 기본질서를 파괴하려는 외부로부터의 위협을 극복 · 하고 내부적으로 국민의 일치된 단합을 달성하기 위해서 언론의 자유 특히 국가기밀의 보도에 관한 자유가 제한되는 것은 불가피한 일이라 아니할 수 없다. 국가안보와 언론자유 실현이라는 일면 상극적인 관계인 중요한 이 두 가지 과제를 어느 선에서 조화하느냐는 대단히 어려운 문제이다.

언론의 자유에 대한 제한은 우리의 전체적인 국가사회체계가 목표로 삼는 자유민주주의의 이상의 기초를 흔드는 결과로 된다는 주장에는 상당한 논리적 타당성이 있다. 한편 상대주의적 세계관에 입각한 자유민주주의 질서는 관용의 정신을 기초로 하는 것인데, 따라서 그것은 어떠한 가치나 진리에도 절대성을 인정하지 않고 어떠한 정치세력에도 관용할 수 있다는 것을 그 내용으로 하는 것인데 관용의 주체인 민주주의질서 그 자체를 부정하고 파괴하려는 주장에 대해서는 민주주의의 적으로서 단호하게 배제하지 않으면 안되고 따라서 국가안보를 위해서는 언론자유 기본권도 어느 정도 제한 받음이 마땅하다는 논리 또한 타당성이 있는 것이다.

1. 국가 안보관계 법규의 제정경위

우리나라에서 공산주의 내지 자유민주주의체제를 부인하는 좌익사상의 통제에 관한 입법의 효시는 정부수립 후에 격화된 남로당계의 파괴적활동을 규제하기 위하여 1948년 12월에 법률 제 10호로 공포시행된 국가보안법이었다. 그리고 1953년 9월 법률 제 293호로 형법이 제정되었는데, 그 제 2편 각칙 중의 제 1장 내란의 죄, 제 2장외환의 죄의 규정은 국가의 대내외적 안전에 관한 것으로서 역시 국가체제를 부인하는 사상에 대한 통제역할을 하기 위한 법규였다. 그러나 6.25 동란 이후 북한은 대량으로 공작원을 남파시켜, 각종 시설의 파괴·태업·선동·국가기밀수집 등을 하기 위한 대남공작이 격화되자, 형법의 규정이나 전문 6조로 되어 있었던 위의 국가보안법만으로는 대응할 수 없게 되어 1958년 12월 법률 제 500호로 국가보안법이 전면 개정되기에 이르렀다. 그러나 이 법은 악법으로 지칭되어 4.19 혁명 후 전면 개정되었다가 5.16 후 반공체제를 강화해서 국가의 안전을 위태롭게 하는 공산계열의 활동을 봉쇄하고자 1961년 7월 법률 제 643호로 반공법이 제정되었다. 그러나 거의 동일한 목적을 가진 국가보안법과 반공법이 병존함으로써 유사 또는 동일한 규정의 중복 및 형량 불균형으로 인한 불편, 혼란 등의 문제가 있는 데다 남북대화 등의 이유로 1980년 12월 반공법을 폐지하고 국가보안법이 전면 개정되어 오늘에 이르게 되었다. 그리고 군인을 적용대상자로 하는 군형법이 1962년 1월에 제정되어 그 속에 반란, 이적 등의 죄를 규정하였는데 이것은 위의 형법규정과 유사한 조항이다. 그 외 군사기밀보호법과 군사시설보호법 (두 법 모두 1972년 12월에 제정), 국가안전기획부법 (중앙정보부법의 개정법률), 보안업무규정 등의 법령이 있다.

2. 국가비밀의 보호관련 현행법령

(1) 개요

국가비밀을 보호하기 위해 국가공무원법과 지방공무원법에서는 공무원으로 재직 중에 있는 자는 물론 퇴직 후라도 직무상 알게 된 비밀을 엄수하도록 규정하고 만일 그 비밀을 누설한 때에는 형법의 공무상 비밀누설죄들에 의하여 처벌하도록 하고 있다. 공무원을 교사하여 비밀을 누설하도록 함으로써 비밀정보를 취득한 자 또한 형법상의 일반교사범의 법리에 따라 처벌되게 된다. 또 보호의 대상이 된 국가비밀에 관하여 국가안전기획부법에 의거 제정된 보안업무규정등에서 일반적인 국가비밀의 구분, 취급 등에 관해 규정하고 있으며, 그 밖에 특별히 군사상의 기밀에 관하여는 군사기밀보호법등에서 그 범위를 정하여 보호하고 있다. 한편, 해군·공군기지법등의 법에서 그 기지 자체를 보호하기 위한 규정을 들고 있는데 이들은 기지 안의 군사기밀을 보호하기 위한 법령이다.

(2) 공무원의 비밀엄수의무

국가공무원법은 모든 국가공무원을 그 적용대상으로 삼고 있는 법률인데, 동법 제 60조에서 「공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 지득한 비밀을 엄수하여야 한다」라고 규정하여 전·현직 국가공무원의 비밀엄수 의무를 정하였고, 지방자치단체의 공무원에게 적용되는 지방공무원법에서도 그 제 52조에서 「공무원은 직무상 지득한 비밀을 엄수하여야 한다」라고 현직지방공무원의 비밀엄수의무를 규정하고 있다. 또 법원 일반직 및 기능직 공무원에 대하여 적용되는 법원공무원 규칙도 그 제 69조에서, 국가안전기획부직원법은 제 17조 제 1항에서 각각 전·현직 직원의 비밀엄수의무를 규정한 외에 정당법 제 45조에서는 전·현직 각급 선거관리위원회의 위원과 직원의 직무상 비밀엄수의무를 규정하고 있다. 한편 국가안전기획부직원은 증인, 참고인 감정인 또는 사건 당사자로서 직무상의 비밀에 속하는 사항을 증언 또는 진술하고자 할 때 및 국가안전기획부의 직무와 관련된 사항을 발간 기타의 방법으로 공표하고자 할 때에는 미리 국가안전기획부장의 허가를 받도록 규정(국가안전기획부 직원법 제 17조 제 2, 3항)하고 있으며, 필요한 경우에는 국회에서의 증인으로서의 출석요구나 서류제출 또는 감정의 요구에 응하지 않을 수도 있다(국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 제 7조). 위의 법규에서 정한 비밀엄수의무규정을 위반했을 때, 그가 현직 공무원인 경우에는 위의 각 공무원법 소정의 징계절차에 따라 징계 될 수 있을 뿐 아니라, 형법 제 127조는 「공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이상의 자격정지에 처한다」고 규정해서 공무상 비밀누설을 형사처벌의 대상으로 하고 있고,

국가안전기획부의 전 현직 직원이 직무상 지득한 비밀을 누설하거나, 국가안전기획부장의 허가를 받지 않고 직무상의 비밀을 증언, 진술 및 공표한 때에는 일반 공무원의 비밀누설의 경우보다 가중해서 10년 이하의 징역이나 100만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다(국가안전기획부 직원법 제 32 조). 공무원 등에 대한 비밀엄수의무규정과 같은 내용은 군사기밀을 취급하는 자에게 적용하는 법령 속에서도 찾아 볼 수 있다. 즉, 군사기밀보호법은 제 8 조 제 1 항에서 「군사상의 기밀의 취급을 업무로 하는 자 또는 업무로 하였던 자가 그 업무로 인하여 지득하거나 점유한 군사상의 기밀을 타인에게 누설한 때에는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다」고 하여 형량을 일반의 공무원에 관한 형량보다 더 무겁게 해 놓고있을 뿐 아니라, 제 9 조 제 1 항에서는 과실로 인해 군사상 기밀을 누설한 경우까지 3년 이하의 금고 또는 15만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 또 군사상의 비밀의 취급을 업무로 하거나 업무로 했던 자가 아닌 자가 업무로 인하여 지득하거나 점유한 군사상 기밀을 누설했을 때에는 7년 이하의 징역이나 금고에 처하고(제 8 조 제 2 항), 과실로 누설했을 때에는 2년 이하의 금고 또는 10만원 이하의 벌금(제 9 조 제 2 항)에 처하도록 되어 있다. 또 우연히 군사상의 기밀을 지득하거나 점유한 자가 이를 누설한 때에는 5년 이하의 징역이나 금고에 처하고(제 10 조), 군사상의 기밀을 부당한 방법으로 탐지하거나 수집한 때에는 10년 이하의 징역이나 금고에 처하며(제 6 조), 그것을 누설한 때에는 1년 이상의 유기 징역이나 유기금고에 처하도록(제 7 조) 되어 있다. 그런데 이 경우에는 그 자가 공무원임을 요하지 않는다. 한편 신문·잡지 또는 라디오 TV 기타 출판물에 의해 동법 제 7 조(단순누설), 제 8 조(업무상누설) 및 제 10 조(우연 지득자 누설)의 죄를 범했을 때에는 각 조의 형의 2분의 1 까지 가중하게 되어 있고(제 11 조), 제 6 조 내지, 제 8 조의 죄의 예비·음모, 제 6 조 내지 제 8 조, 제 11 조의 미수범도 각각 처벌하도록 되어 있다. 이 밖에 군용 통신업무에 종사하는 자 또는 종사했던 자에게는 군용전기통신법에서 비밀엄수의무를 규정하고 있다.

(3) 일반국가비밀의 보호

국가안전기획부법 제 2 조 제 1 항 제 2 호에 보면 국가안전기획부는 「국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지맥에 대한 보안업무」를 수행하도록 되어 있으며, 또 동조 제 2 항의 규정에 따라 보안업무수행에 필요한 사항에 관하여 「보안업무규정」(대통령령 제 5004 호)을 규정해 놓고 있다. 이 보안업무규정의 제 2 조 제 1 호에서는 「비밀」을 「그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가기밀」이라고 정의해 놓고 있으며, 그 제 4 조에서는 그 비밀의 중요성과 가치의 정도에 따라 1, 2, 3 급 비밀로 구분하고 있다.

- ① 1 급 비밀은 누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며 국가의 방위계획·정보활동 및 국가 방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀이라 규정하고 있고,
- ② 2 급 비밀은 누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀이라 규정하고 있으며,
- ③ 3 급 비밀은 누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀이라고 규정하고 있다. 또 대통령훈령으로 제정된 보안업무규정시행규칙의 별표 1 기본분류 지침표에서 1, 2, 3 급의 국가기·비밀의 보다 상세한 내용과 분류기준을 규정해 놓고 있으며, 이 규칙의 제 7 조 제 3 항에서는 1, 2, 3 급 비밀이외에 직무수행상 특별히 보호를 요하는 사항을 「대외비」라 하여 비밀에 준하여 보관하도록 함으로써, 실질적으로 비밀에는 4 종의 등급이 있는 셈이다. 이와 같이 비밀을 분류·지정해 놓음으로써, 이른바 「형식적비밀」의 주장을 따르고 있음을 알 수 있다. 국가비밀은 각 해당등급의 비밀취급인가를 받은 자만이 취급할 수 있게 되어 있다.

(4) 군사상 비밀의 보호

형법 제 98 조(간첩죄)의 제 2 항에서는 「군사상의 기밀을 적국에 누설한 자」는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 규정되어 있으며, 동 제 99 조(일반이적죄)에서 「대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여한자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다」고 되어 있고, 동 제 100 조(미수범)에서는 미수범도 처벌하고, 제 101 조(예비·음모·선동·선전죄)에서는 위의 각 죄를 범할 목적으로 예비 또는

음모한 자와 선동 또는 선전한 자도 처벌하게 되어 있다. 또 군사상의 특수하고 한정된 비밀을 보호하기 위한 법률로서 군사기밀보호법, 해군기지법, 공군기지법 등이 있다. 군사기밀보호법 제 2 조에 의하면 「군사상의 기밀」이란 「그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장상 해로운 결과를 초래할 우려가 있는 다음 각 사항 및 이에 관계되는 문서, 도서 또는 물건이다」 즉, ① 군사정책 · 군사전략 · 군사외교 및 군의 작전계획과 이에 따르는 군사용병에 관한 사항, ② 군의 편제 · 장비 및 동원에 관한 사항, ③ 군사정보에 관한 사항, ④ 군의 운수 및 통신에 관한 사항, ⑤ 군용물의 생산 · 공급 및 연구에 관한 사항, ⑥ 군의 중요부서의 인사에 관한 사항, ⑦ 향토예비군의 편제·장비 및 동원에 관한 사항이다. 그리고 이러한 사항의 상세하고도 구체적인 범위는 동법의 별표에 기재되어 있다. 이와 같은 군사기밀은 그 중요성과 가치의 정도에 따라 1, 2, 3 급 비밀로 구분되고, 그 취급자는 군사상의 기밀이란 뜻을 명백히 표시, 고지하고, 기밀에의 접근을 방지하거나 기밀의 소재를 은폐하는 등 기밀 보호상 필요한 조치를 해야 하도록 규정되어 있다. 이 밖에 대한민국정부와 미합중국정부간의 상호방위원조협정에 의한 미국제공 군용품에 대한군사기밀보호의무와 위 양국간의 상호방위 원조조약에 따르는 주한국제연합군의 군사기밀보호의무규정 등이 있다.

IV. 국가기밀보도와 관련된 국내사건

우리나라에서 언론기관이 국가기밀을 보도하여 재판에 회부되었거나 신문윤리위원회의 심의를 받은 사건 중 중요한 것을 골라 보면, ① 1959년 4월 3일자 경향신문 조간 3면의 『간첩 하모를 체포』라는 제목의 기사에 관련된 사건, ② 1965년 2월 12일자 중앙 5대 신문의 『한국의 주방위선 서울 북방으로』 또는 『주방위선, 서울 북방으로 이동』 등의 제목의 기사에 관련된 신문윤리위원회 심의사건, ③ 1965년 12월 18일자의 (대구)매일신문 8면의 『권총 · 무전기 등 발견』 제목의 기사에 관련된 반공법위반의 소위 영덕 핑화 사건, 그리고 ④ 1968년 6월 21일 동양통신 제 3편의 『전투태세 완비 3개년 계획 확정』 제목의 기사에 관련된 군사기밀 누설 및 반공법위반사건 등을 들 수 있다. 위의 각 사건에 관하여 사건의 경위와 내용에 대해 다루고자 한다.

1. 경향신문의 간첩체포보도사건

1959년 4월 3일자 경향신문은 조간 3면에서 『간첩 하모를 체포』라는 제목으로 「성북서에서는 2일 대남간첩 '하모'(45)를 체포하는 동시 미화 1천불을 압수하였다고 한다. 하는 수일 전 군사기밀 · 평화통일 · 지하운동의 밀령을 띠고 밀파된 괴뢰 간첩이라고 하는데 구체적인 공작상황과 접선임무를 계속 추궁 중에 있다」라는 기사를 게재하였다- 이에 대해 수사당국에서는 당국의 게재금지 요청이 있었음에도 불구하고 이를 고의로 게재함으로써 간첩 하모와 앞으로 접선하기로 되어 있는 간첩 등의 도피를 용이하게 하였다 하여, 이 기사의 4건의 사실과 함께 1959년 4월 30일의 경향신문 발행허가취소처분의 사유로 들었다.

이에 대해 경향신문에 대한 발행허가취소처분에 대한 집행정지 결정문 속에서 서울 고법 특별부는 다음과 같이 결정하였다.5) 「……1959년 4월 3일자 조간 3면 『간첩 하모를 체포』라는 제하의 기사에 관하여 종합하면 여사한 종류의 기사는 타 신문에서도 흔히 볼 수 있는 기사인 사실을 인정할 수 있으므로 동기사가 신문에 보도된 사실로서 군정법령 제 88호 제 6조 위반의 책임을 물으려면 적어도 동 기사내용이 보도되면 수사상 곤란한 사정에 있음을 발행인이나 편집책임자가 알아야 할 것인 바 증빙자료에 의하면……수사당국이 직접 발행인이나 편집책임자에 대하여 여사한 요청을 한 사실이 있다는 점에 대하여 이를 인정할 만한 하등의 소명이 없으니 동 기사에 있어 발행인이나 편집책임자에게 하등의 고의나 과실이 있음을 인정하기 곤란하므로 이 사실을 들어 군정법령 제 88호 제 6조 위반이라 하여 신문발행허가취소(발행금지) 이유로 할 수는 없다」 하고 있다.

2. 『주방위선, 서울 북방 이동』 보도사건

한국, 조선, 동아, 경향, 및 서울 등 5 대 중앙일간지가 1965년 2월 12일자 지면에 『한국의 주방위선 서울북방으로』 또는 『주방위선, 서울북방으로 이동』 등의 제목으로 합동참모본부의장과 국방부장관의 국회국방위원회의 비공개회의에서 우리나라의 주방위선이 서울에서 북방으로 옮겨졌다고 증언한 내용을 보도하였다. 이같은 각 신문의 보도에 대해 국방부장관은 「주방위선에 관한 사항은 국방상고도의 기밀을 유지해야 할 것이라 함은 기자나 편집자들이 충분히 이해하고 있음에도 불구하고, 군관계 기관과 전혀 사전협의 없이 이를 발표하였음은 군사상 이익을 해한 것」이며, 형법 제 99 조(일반 이적죄)에 해당되고, 또 반공법 제 4 조의 반국가단체를 이롭게 하는 행위에 해당될 뿐만 아니라 신문윤리강령 「보도와 평론의 태도」의 장의 「비공식이나 사적인 담론은 그것이 공공의 이익에 절대 필요하지 않는 한, 보도해서는 안된다」는 신문윤리에 위반된다고 주장하고 강력한 제재 조치를 요구, 한국신문윤리위원회에 제소했다

국방부장관의 이 제소에 대하여 제소를 당한 각 신문은 제소인의 청구기각결정을 내려 줄 것을 요구하면서, 다음과 같이 해명하였다.

「① 2월 11일 국회 공개회의석상에서 차지철 국회국방위원의 <월남사태의 긴장으로 불안에 쌓인 서울시민이 만약 6.25와 같은 전면전쟁이 일어날 경우 한강 이남으로 철수할 것이 아닌가라는 항설이 떠돌고 있는데 전략개념상의 군방위선은 어딘가?>라는 질문이 있었다. 그 후 비공개회의가 끝난 다음, 차의원 등으로부터 주방위선은 '서울북방'이라는 합참의장의 증언이 있었음을 알려 주었으며, 비공개회의의 내용이 반드시 군사기밀에 속하는 것이라고 생각지 않았으며, 또 국회 국방 위원들로부터 특정한 지점, 인원, 장비 등을 명시하지 않은 한, 군사기밀로 볼 수 없다는 설명을 들었으므로 이를 기사화 한 것이며, ② 위의 기사가 보도된 당시의 국내외 정세는 월남사태의 급진전으로 매우 심각하였다. 중공이나 북괴의 도발행위로 인한 남침이나 없을까 불안해 하는 일부 서울시민에게 안전감을 주고, 60만 국군과 유엔군에 대한 신뢰감을 더욱 공고히 하며, 대공전략 면에서는 북괴에 대해 방위태세의 강력함을 과시하는 효과를 거두는 것이라고 생각되므로 공공의 이익을 위해 보도한 것이며, ③ 위에 말한 비밀증언이 공개되지 않았다 하더라도 작전상 한강 또는 서울북방이 주방위선이 될 것이라는 것은 군사전문가가 아니라도 다 알고 있었던 것이며, 그 증언공개가 아군의 작전에 지장을 주었다거나 북괴에게 이익을 주었다고는 사료되지 않으며, ④ 비공개회의를 <비공식이나 사적인 담론>으로 규정한 것은 부당하며 비공개회의도 공식적인 것이므로 정당한 보도다.」라고 해명하였다. 이상과 같은 각 신문사의 해명 등을 참작하여 한국신문윤리위원회는 다음과 같이 결정하였다.

① 이 건에서 문제되는 요점은 군의 주방위선이동에 관한 사항이 군사기밀에 속하느냐의 여부에 관해 살피건대, 우선 군형법 제 11 조에 「군대요새, 진영 등을 적에게 제공한 것은 이적행위로 규정하였고, 또 위원회가 문의한 변호사 손성겸의 해석도 작전방략, 동원계획 등은 군사기밀에 속하는 것이라고 규정하였으므로, 이를 종합 고찰해 보면, 주방위선 이동에 관한 사항은 군사상 기밀이라고 인정하지 않을 수 없고 이러한 기밀을 고의로 적에게 제공하는 경우에는 이적행위로써 형사상 책임을 면치 못할 것이다.

② 그런데 위원회는 본건의 경우, 피소인 등이 이적행위를 하기 위해 고의로 주방위선에 관한 기사를 보도했는가 하는 점에 대하여 검토하여보건대, 제소인과 피소인 쌍방의 주장 해명과 같이 취재의 동기와 보도경위 등으로 보아서 당시의 월남사태를 중심으로 국내외정세가 심각하며 중공이나 북괴가 다시 남침하지 않을까 불안해 하는 일부 주민에게 안전감을 주고, 국군과 유엔군에 대한 신뢰감을 더욱 공고히 하는 동시에 대공방위태세의 강력함을 과시하는 효과를 거두는 것이라고 생각되어 보도했음을 엿볼 수 있고, 이를 보도함에 있어 피소 신문들이 아군의 작전에 지장을 초래하거나, 적에게 이익을 주는 것이라고 인식하지 않았음을 간취할 수 있다.

③ 그러나 신문은 사회의 공기로써 공공의 이익에 충실하게 복무해야 하는 책임이 있는 바 첫머리에서 인정한 바와 같이 군의 주방위선이동에 관한 사항은 군사상 기밀에 속하므로 설사 차의원 등이 국회비밀회의의 내용을 발설했다 하더라도 이를 취재보도 함에 있어서는

첫째로 그 내용이 국회비공개 비밀회의에서 논의되었다는 점, 둘째로 이를 보도함으로써 아군작전에 지장을 주거나 적에게 이익을 주어서 국가의 안위에 중대한 결과를 초래하지 않을까 하는 점 등 취재보도에 신중을 기해야 함에도 불구하고 경솔하게도 이를 취재보도 하는 것이 도리어 공공의 이익을 위하는 것이라고 판단하고 군사기밀에 속하는 주방위선이동에 관한 사항을 보도함으로써 결과적으로 군사기밀의 보지에 지장을 초래했다고 하지 않을 수 없으니 이러한 취재보도의 태도는 비록 반국가적인 고의성은 없다 하더라도 결코 신문의 공공성을 보전하는 책임을 다했다고 할 수 없다고 인정된다.

④ 피소인 등은 비공개회의의 내용이 반드시 군사기밀에 속하는 것이 아니며 당시 국방위원들도 특정한 지점, 인원, 장비 등을 구체적으로 명시하지 않는 한 군사기밀로 볼 수 없다고 설명하므로 이를 기사화한 것이라고 해명하나 국회국방분과위원회 비공개회의의 발언이라도 그 내용에 따라 군사기밀에 속하는 것도 있고 또 그렇지 않을 것도 있을 것이며 반드시 전부가 군사기밀에 속한다고 단정할 수 없을 것은 소론과 같으나, 군방위선 이동에 있어서 특정한 지점, 인원, 장비 등을 구체적으로 명시하지 아니한다 하더라도 군방위선이동의 사실을 보도함으로써 적이 이것을 알고 작전상 이에 대한 만반의 대비책을 강구할 기회를 얻게 하는 경우에는 적에게 이익을 주었다고 하지 않을 수 없고 설사 국방위원들이 이를 공개 발표했다 하더라도 이를 공표한 차의원 등의 소위는 마땅히 국회법에 의하여 논의될 성질의 것이므로 논외로 하되, 군방위선이동이 군사기밀에 속함은 앞에서 인정한 것과 같으므로 사회의 공기로 공공성의 보전을 최대의 책임으로 하는 신문으로서 이를 취재보도 함에 있어서 결코 신중을 기했다고 할 수 없으므로 위 피소인들의 해명은 이유없다. 또 피소인 등은 위 비밀증언이 공개되지 않았다고 하더라도 작전상 한강 또는 서울북방이 주방위선이 될 것이라는 것은 군사전문가가 아니더라도 다 알고 있었던 것이므로 위 증언공개가 아군의 작전에 지장을 주었거나 적에게 이익을 주었다고 할 수 없다고 해명하나 우리나라 군방위선이 한강 또는 서울을 중심으로 하는 부근이라고 추측할 수는 있으나 군사 전략상 군대요새, 진영 등 주방위선이 어딘가는 대다수의 국민이 모르고 있는 사실이며 적에게도 비밀을 염수하고 있는 것이므로 위 증언공개가 적에게 이익을 주지 않았다고 단정할 수 없고, 이에 대한 피소인 등의 해명도 이유없다.

⑤ 그렇다면 피소인 등이 우리나라 군 주방위선이 서울 북방으로 옮겨졌다는 군사기밀에 관한 사항을 공개보도 한 것은 공공성을 보전하지 못하고 사회의 공기로서의 책임을 다하지 못하였다고 인정되므로 위 소위는 한국신문윤리 강령 2 「책임」 장(「신문의 최대의 책임은...공공의 이익에 충실하게 복무함에 있다」)에 위반한 것이라 판단하여 장래 다시 이런 일이 없도록 이를 권고한다.6) 신문윤리위원회의 위와 같은 결정에 대하여 후일 한국신문편집인협회 주최 제 3 회 매스컴 관계 세미나(1967, 3. 2~4)의 주제 「언론과 법률」의 제 3 주제인 「언론의 자율규제」 토론에서 뉴스 소스의 합법성 문제를 둘러 싸고 최석채 편집회장은 「차의원의 발언이 합법적 소스인지의 여부는 냉정히 판단할 일이다. 차의원은 국회를 구성하는 일원에 불과하다. 국방위원회가 군사기밀에 속한다 하며 비공개비밀회의로 결정한 사실을 한 의원이 기자들에게 발설했을 경우, 그것을 다시 확인하는 심증이 필요하지 않았느냐? 이것이 중대한 문제이다. 이 사실의 보도가 공공이익에 속한다고 믿고 속보성때문에 국방당국과 협의 없이 보도했다는 신문사측의 주장도 이해할 만 하지만, 금후를 위하여 그러한 사례가 없도록 가볍게 권고한 것이리라」 고 지적한 것 7)은 언론이 지켜야 할 사회적 책임이라는 면에서 매우 주목할 만한 가치가 있는 지적이 아닐 수 없다.

3. 매일신문 영덕 필화 사건

매일신문은 1965년 12월 18일자 8면에 게재된 『권총·무전기 등 발견』이란 제하의 기사에서 「간첩이 묻어 둔 것으로 보이는 각종장비 및 소지품 등이 토끼 잡으러 올라간... 4명의 학생이 발견 경찰에 신고함으로써 발굴되었다...」고 보도 하였다. 원래는 이 기사는 영덕주재 기자가 「보도금지 요청이 있음」이란 첨기를 붙여 송고한 것이었으나 본사의 취재부 차장이 이를 삭제한 후 보도했다 해서, 취재부 차장, 편집부장 및 편집국장이

반공법 제 4 조 및 제 7 조 위반혐의로 구속되었다가 편집국장은 기소유예, 편집부장(불구속)과 취재부 차장(구속)은 기소되었다. 이 사건은 2년 후인 1967년 12월 18일 대구지법의 한병채 판사에 의해 무죄가 선고되었다. 1심 재판에서의 무죄판결의 요지는 「반공을 국시로 한다는 이유만으로 반공법 제 4 조 제 1 항을 확대 해석하여 언론의 자유를 제압할 위험이 있는 처벌을 할 수 없다」는 것과 「결코 고의적으로 대간첩 공작을 와해시키고 모면케 하여 반국가단체인 북괴의 간첩활동 등을 이롭게 하기 위한 것이라고 단정할 수 없다」고 판시하였으며, 그 밖에 ① 경찰국장과 방첩대에서 서면 등으로 정식 보도금지요청을 하지 않은 점, ② 당시 영덕 지방에서는 이 간첩 출몰사건이 공지의 사실이었다는 점, ③ 결과적으로 간첩신고 의욕을 촉구하였다는 점 등을 들고 있다.8) 이에 대해 검찰측은 항소를 제기하였고, 2년 후인 1969년 11월 7일 대구지방법원 항소부는 「범의가 없었으며, 적을 이롭게 할 목적도 없었다」고 지적, 윤재창 재판장에 의해 검사의 항소에 대해 기각 판결 9)이 선고 되었으며, 검찰측의 상고 포기로 무죄가 확정되었다. 이 사건은 언론인에 대한 반공법위반혐의사건에 관한 첫 판결 이었다. 앞서 본 경향신문의 간첩체포사건이나 이 매일신문 영덕 필화사건에 있어 두 사건의 하급심판결은 보도관제 자체의 합헌성 여부에 대하여는 판단하지 않고 보도관제의 요건만을 엄격하게 해석하여 언론의 자유를 보장하고 있음이 특색으로 지적된다. 특히 대구지법의 1심판결에서는 보도관제가 언론의 자유에 대한 중대한 제약임을 감안하여 「정식으로 보도관제요청이 있다고 하더라도……국가안보에 관한 것은 신중을 기할 주의를 요할 뿐, 반공과 보도가치를 비교교량하여 그 보도의 여부를 독단적으로 판단해서 결정할 수 있으며, 일개 수사기관의 보조자인 수사 담당자들이 보도관제의 요청이 있다는 뜻의 문구가 기사표제에 부기 된 것을 충분히 알고 붉은 선으로 삭제하여 그 부분을 파기했다 하더라도, 본건의 여러 가지 사항을 볼 때 그것만으로 서는 피고인들이 고의적으로 국가수사기관의 간첩체포·공작을 방해하여 간첩을 도피시켜 적을 이롭게 하기 위하여 행동한 소위라고 판단하기 어렵고 그 경우에는 이적죄가 성립되는 것은 아니다」고 판시함으로써 사실상 보도관제의 구속력을 부인하고 있다.

4. 동양통신의 군사기밀누설사건

1968년 6월의 동양통신사의 군사기밀누설사건은 국회의 공개회의에서의 국방부장관과 국방위원장의 발언을 보도한 기사보도에 대하여 정부가 관련 기자와 관련 공무원을 군사기밀누설혐의로 구속 기소한 사건이었다. 이 사건에서 「공지의 사실도 군사기밀에 속한다」, 「정부의 장관이 공개회의에서 낭독한 3급 비밀도 비밀가치를 지닌 군사 기밀이다」는 두개의 논쟁점을 두고 논란을 일으켰던 사건이었다.

(1) 사건경위

1968년 6월 21일 동양통신 제 3 편에 『전투태세완비 3 개년 계획확정』이란 제목하의 기사가 보도되었는데, 이 기사보도가 군사기밀을 누설했고 적을 이롭게 했다는 이유로 7월 24일 이주호 편집부장 김광순 사회부 차장, 국방부 출입기자 전제열등 세 명은 군사기밀누설 및 반공법위반혐의로 김홍설 사회부장은 범인은닉혐의로 각각 구속되었다. 문제가 된 이 기사는 최영희 국방부장관이 6월 17일 국회 국방위원회에서 증언한 것을 보도한 것이며, 그 회의는 국회의원 이외의 많은 일반인에게도 방청이 허가된 가운데 열린 것이었다. 사건이 발생하자 언론계에서는 「① 공개회의에서 발표된 내용을 보도한 기자를 구속할 정도의 중요 군사기밀을 왜 비공개회의로 진행하지 않았느냐, ② 국방부장관이 증언한 내용과 회의의 성격은 일단 군사 당국자들의 사전판단을 거친 것이 분명한데도 국민의 알 권리를 행사한 기자가 국회의 공개회의의 내용을 관행적으로 보도한 책임을 형사사건으로 추궁하는 이유, ③ 이 기사내용은 7월 초순 여당 국회의원들에게 배부된 <귀향보고자료>에도 수록되어 있었다는 사실을 참작할 때 중요 군사기밀에 대한 보안에 정부와 집권당이 어찌하여 소홀히 했는가, ④ 최국방부장관의 증언내용이 당초에는 국회 속기록에 수록되었다가 추후에 삭제된 사실은 당초에는 비밀이 안되는 것으로 알았다가 뒤늦게 비밀을 요하는 것으로 판단했음을 입증한 것으로서, 이 사실 만으로서는 비밀여부의

판만을 보도기관측이 책임지게 함이 타당한가, ⑤ 공산당과 그 동조분자를 다스리는 반공법을 이 사건 피의자에게 적용한 것은 타당한가, ⑥ 범죄 구성요건인 적을 이롭게 할 고의성이 있었는가, 그리고 ⑦ 국가의 안전보장에 명백하고 현존하는 위험을 유도했는가」 등의 여러 가지 문제점을 놓고 논란이 있었으며, 따라서 언론자유에 대한 침해라는 차원에서 언론계의 비상한 관심을 끌었다. 이 사건은 군사기밀누설보도가 우리나라 언론사상최초로 문제화되었다는 점에서 역사적인 의미를 갖는 사건이었다. 검찰은 이 해 8월 2일 앞에서 지적한 김광순과 전제열을 군사기밀누설, 일반이적, 반공법위반 등의 혐의로, 국회 국방위원회 행정주사 이호정과 국방부 재정국 예산과 재경주사 김경수를 공무상 비밀누설, 직무유기 등 혐의로 각각 구속 기소했다. 또 이날 검찰은 전기 이주호는 군사기밀누설과 이적 등의 혐의로 불구속하고, 범인은닉혐의로 구속되었다가 석방된 김홍설과 편집국장 원경수에 대하여는 각각 기소유예처분을 내렸다.

검찰은 이 사건 발생 후 동양통신기사를 전채한 3개의 중앙일간신문, 이를 전재치 않았던 8개의 중앙일간지와 5개의 방송국 및 2개의 통신사간부와 기자 등 30여명을 소환 신문하였다. 이에 언론단체 대표들은 국무총리에게 시정을 촉구하였으나 정부측은 「앞으로 국가기밀의 한계 등을 법으로 정하겠다」고 답변하였다. 이에 앞서 국방부 출입 기자들은 국방부장관에게 「보도되어서는 안될 중요 군사상기밀의 한계를 명확하게 제시해 줄 것」을 요구하였다. 한편 이호 법무부장관은 동년 8월 20일 기자회견을 통해 발표한 「공지사실이 군사상 기밀누설죄의 군사상 기밀이 된다는 법해석 보충설명」을 하면서 「군사기밀 5개 요건」을 다음과 같이 제시하였다.10)

- ① 북괴지역에서 공지의 사실에 속하지 않는 사항.
- ② 북괴의 군사상 이익에 속하는 사항.
- ③ 북괴에게 비닉함이 우리나라 군사상 유익한 사항.
- ④ 북괴에게 누설하면 우리나라 군사상 유해로운 사항.
- ⑤ 우리나라 군사와 직결 또한 밀접한 상관성에 있는 기밀사항.

동양통신의 이 필화사건을 계기로 정부는 군사기밀을 유지·보호하기 위한 독립된 법률을 제정하려는 움직임을 보였으나, 한동안 이 법 제정을 보류한 채 기존의 법을 활용하다가, 유신 비상계엄 선포직후 국회기능을 대행한 비상국무회의에서 「군사기밀보호법」이 제정(1972.12. 26, 법률 제 2387 호)되기에 이르렀다. 1970년 6월 15일, 이 사건의 1심 재판부는 「국방부장관 등이 국회 공개회의의 석상에서 제안설명 등으로 미리 불특정다수인에게 공개된 공연한 사실은 기밀이라고 볼 수 없다」고 판시하고, 전제열, 김광순, 이주호의 세 피고인에게 무죄를 선고하고, 국회 국방위원회 주사 이호정 피고인에게 징역 6월 집행유예 1년, 국방부 재정국 예산과 재경주사 김경수 피고인에게는 선고유예 판결을 내렸다. 이 1심판결 후, 1971년 10월 18일 서울고법 형사부는 동양통신사건 항소심 공판에서 「피고인들의 보도행위는 기밀을 누설하여 북괴를 이롭게 할 의사가 있었다고는 인정할 수 없다」는 1심판결을 정당하다고 판시, 군사기밀누설 및 반공법위반 혐의의 전제열, 김광순, 이주호 세 피고인에게 1심대로 무죄를 선고했다. 또 1972년 2월 29일 대법원 형사부도 상고심판결에서 이들 세 피고인에 대한 검찰측 상고를 기각하여 원심의 무죄가 확정되어 근 4년간 끌었던 이 사건의 재판이 종결되었다.

(2) 검찰의 공소내용과 법원의 판결요지

1심에서의 검사의 공소내용을 보면 피고인 전제열은 국방부가 국회 국방위원회에 제출한 2급 군사기밀이 포함되어 있는 「1968년 제1회 국방부 추가경정예산요구서」(군사비밀의 기취·복사·누설을 금한다는 경고문과 「2급 비밀」표지가 있는 비밀문건)와 2급 군사기밀이 포함돼 있는 「1968년 제1회 국방부 추가경정예산 설명서」(역시 경고문과 표지가 있는 3급 비밀 문건)를 국회 국방위원회 행정실 주사로 근무중인 이호정으로부터 불법 입수한 후, 이 문서자료에서 그대로 전사하여 기사화하고, 그 원고를 사회부차장 김광순에게 제출했으며, 김피고인은 『전투태세확립 3개년 계획 확정, 금년 1차 년도에는 40억원 반영』이란 제목을 붙여 기사를 완성한 다음 발신계 함으로써 적인 북괴에게 상기의 군사기 밀을 누설하는 동시에 반국가단체인 북괴를 이롭게 했다는 것이었다. 이에 대하여 1심판결에서는 앞서 본 바와 같이 세 언론인 피고인에게 무죄를 언도하였으나 그 판결요지는 다음과 같다.11)

① 1968년도 제 1 회 국방부 추경예산 제안설명서 기재내용은 특별국정감사석상에서 국방부장관에 의해 브리핑 되었고, 이어서 있었던 국회국방위원장, 동 국방위원회 간사와의 기자회견석상에서 그 내용이 공개되어 대부분의 줄거리가 전국 각 신문·방송에서 이미 보도되었다.

② 국회 국방위원회에서는 국방부장관이 14 명의 국회의원과 관계직원 외에 수많은 내외기자들과 일반 방청객이 방청하는 공개회의 석상에서 문제의 기사내용과 같은 내용 등이 담겨있는 제안설명을 한 사실이 인정된다.

③ 그렇다면 이 제안설명서에 기재되어 있는 군사기밀은 불특정 다수인에게 공개된 사실이 되었다고 할 수 밖에 없을 것이다.

④ 소위 기밀 또는 비밀이란 어떤 물건의 성질·속성을 말하는 것이 아니라, 어떠한 사실 또는 상태를 뜻하는 것으로서 그 기밀의 취급자가 이를 공개한 이상 그 기밀은 그 취급자의 의사 여하를 불문하고 공개된 사실 또는 비밀이 아닌 상태로 돌아가 버린다는 것은 당연한 귀결이다.

⑤ 설사 제보자가 「오프 더 레코드」(off the record) 또는 보도관제를 요청한 사실이 있다고 하더라도 이른바 「오프 더 레코드」라는 것은 제보자와 취재자간의 사적인 약속, 말하자면 신사협정에 불과한 것으로서 그 이행여부는 순전히 취재자가 자율적 억제에 의존할 수 밖에 없는 윤리적 차원에서 평가되어야 할 것이다.

⑥ 따라서 이와 같은 공개된 사실, 공지된 사실을 보도한다든지, 보도기관에게 그 자료를 제공하는 행위에 있어서는 특단의 사정이 없는 한(간첩 또는 반국가단체의 구성원이거나 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위하여 형법 제 98 조, 국가보안법 제 2 조, 동법 제 3 조 제 1 호 전단 등에서 소정된 행위를 했을 경우 등) 공무상 비밀 또는 군사비밀을 누설하고 그로 인하여 반국가단체인 복괴를 이롭게 하거나 대한민국의 군사상 이익을 해하고 적에게 군사상 이익을 제공하는 등의 범의를 인정할 수 없다고 할 것이다.

2심인 서울고법 형사부는 1971년 10월 18일, 「피고인들의 보도행위는 기밀을 누설하여 복괴를 이롭게 할 의사가 있다고는 인정할 수 없다」는 1심판결을 정당하다고 판시하고 군사기밀누설 및 반공법 위반형의의 세 피고인에게 1심대로 무죄를 선고했다.¹²⁾ 이에 대하여 검찰은 대법원에 상고하였으나, 1972년 2월 29일, 대법원 형사부는 상고심 판결공판에서 위의 세 피고인에게 검찰측의 상고를 기각함으로써, 원심인 무죄가 확정되었다.

상고심 재판부는 「국가 기밀이라 하더라도 공개석상에서 토론된 것은 그때부터 비밀이나 기밀성이 상실되며, 이를 보도하여 군사기밀을 누설하고 이적행위를 했다고 하나 반 국가 단체인 복괴를 이롭게 했다는 인식이 없었던 행위로 반공법위반의 범의를 인정할 수 없다고 판단한 원심판결이 타당하다」고 기각이유를 밝혔다. 상고심 재판부는 또 「정부나 보도관제를 요청했다 하더라도 그것은 정부와 언론기관의 상호협조를 의미하는 것일 뿐, 협조를 하지 않았다 해서 법적 제재를 받을 이유는 되지 않는다고 판단한 원심은 타당하다」고 아울러 판시하였다.¹³⁾ 이 사건의 재판은 국회와 언론계 및 학계에서 오랫동안 논란이 거듭되던 국가안전보장과 언론자유의 한계, 군사기밀의 한계에 내려진 우리나라 최초의 법원 판례란 점에서 획기적인 사실로 인식되었으며, 아울러 보도관제 요청이나 「오프 더 레코드」는 법률적 구속력이 없다는 판례를 남겨주었다는 점에 주목할 가치가 있다.

V. 국익과 언론보도

인간의 본성은 양면적이어서 한편으로는 표현의 본능이 있는가 하면 다른 한편으로는 비밀의 본능을 지니고 있다. 이러한 인간의 표현본능은 공표주의의 토대가 되고, 인간의 비밀본능은 기밀주의의 근원이 된다. 공표주의는 공표의 가치를 우선하는 이념이고, 기밀주의는 기밀의 가치를 우선하는 이념이다. 정부와 언론의 차원에서 보면 공표주의는 일반적으로 언론의 입장이 되고, 기밀주의는 일반적으로 정부의 입장이 된다. 정부는 언론에 대하여 국가이익을 신장하기 위하여 기밀주의를 내세우고, 언론은 정부에 대해 국가이익의 신장을 위해서 공표주의를 내세우게 된다. 따라서 정부와 언론은 다같이 국가이익의

신장이란 동일한 목적을 위해서 각기 기밀주의와 공표주의를 강조한다고 할 수 있다. 실제로 있어서 정부와 언론은 둘 다 국가이익의 신장이란 동일한 목적을 위해서 헌신하는 국가기관들이다. 정부는 국가이익을 신장하기위해 국민으로부터 직접적이고 공식적인 권능을 위임 받은 국민적 기관이고, 언론 또한 국가이익을 신장하기 위해 간접적이고 비공식적인 권능을 위임 받은 국민적 기관이라 할 수 있다. 물론 언론이 갖는 이 권능은 정부의 권능처럼 합법성이 있는 것은 아니고 어디까지나 불문률적이고 도덕적인 것에 지나지 않다고는 하겠으나 중요한 것은 그러한 권능을 누구로부터 얼마나 부여 받았느냐가 중요한 것이 아니고 정부와 언론의 관계가 어떤 상태에 있을 때 국가이익에 최선으로 봉사되느냐의 문제제기가 된다. 국가이익은 목적이고 공표주의와 기밀주의는 수단의 하나이다. 따라서 언론과 정부 역시 국가이익의 궁극적 목적을 수행하기 위한 수단의 개념에 포함될 수 있다. 그래서 기밀주의와 공표주의의 관계는 상호 배타적인 흑백논리로 파악할 것이 아니라 연속선상의 정도의 개념으로 이해되어야 할 필요성이 제기된다. 따라서 경우에 따라서는 기밀주의가 우선될 수도 있고 또 다른 경우에는 공표주의가 우선될 수도 있다. 정부와 언론이 공동운명체로 국가이익을 위해서 동반자의 관계를 유지할 수도 있고, 언론이 정부에 대해 견제적 기능을 수행함으로써 장기적으로 국가이익을 신장시킨 경우도 있다. 미국의 경우 국방성기밀문서보도 사건이 그 대표적 예이다. 결국 국가이익이 무엇이나, 그리고 국가이익과 언론의 가치관의 관계가 어떠해야 하느냐의 문제로 귀결된다. 언론의 가치관은 한마디로 국가의 안전과 민주적 기본질서를 유지하면서 국민의 복리를 증진시키는 데 기여하고 더 나아가 인간의 존엄과 가치를 존중해야 한다는 것을 사명으로 하는 것이라고 생각된다. 국가의 이익도 바로 여기에 집약된다. 다만, 이와 같은 「국가의 안전」, 「민주적 기본질서」, 「국민의 복리」, 「인간의 존엄과 가치의 존중」 등과 같은 추상적 표현이 구체적 정부시책으로나 행정의 표출로 구체화 되었을 때 그리고 이에서 야기되는 모든 분야의 실제에는 이것을 보는 눈에 따라 이견이 있을 수 있다. 가령 「국민의 복리」만 하더라도 행정부의 부서에 따라 생각이 다를 수도 있고 언론기관마다 다를 수도 있다. 어느 누구 한 사람이나 한 기관의 의견이라 해서 절대적 가치가 있는 것은 아니다. 국가의 이익도 이와 같은 것이어서 다양한 민의를 수렴하여 국가의사로 형성시키고 이를 법적 절차나 행정집행으로 표출시켜 나가게 한다. 언론 또한 국가 속의 언론이요, 그 시대상황에 존재하는 이상, 국가가 지향하는 헌법정신과 시계상황을 초월해서 행동할 수는 없다. 그러나 어느 정권의 이익이 국가의 이익과 동일시되거나 혼동되어서는 안된다. 국가이익에 배치되는 언론이 존재할 수도 없고 존재해서도 안되지만, 국가의 이익을 내세워 정권이익만을 고수하려는 경우, 이는 마땅히 배척되어야 한다. 국가이익에 대한 최종적인 결정은 대부분의 민주국가에서 사법부가 관장한다. 우리나라라 해서 예외가 될 수 없다. 우리 헌법의 정신에 따르면 실정법조차도 국민의 자유와 권리의 본질적 내용을 침해했을 때는 헌법심판에 의하여 위헌으로 무효가 된다. 정부나 언론이 서로 상대방에 대해 국가이익의 판단을 소홀히 하거나 잘못하고 있다고 비판하는 것을 종종 볼 수 있다. 국가이익에 손상을 가져오는 언론에 대하여는 실정법에 의한 응분의 조치가 있겠지만, 언론에 있어 국가이익은 오로지 언론 자체의 양식과 사명감에 의해 판단되어야 한다. 그리고 시대상황의 인식이 정부와 다소 다르다 해도 그것이 곧 언론의 비판기능의 표출 이상의 것으로 속단함으로써 자유롭고 책임있는 언론에의 위축을 가져오게 하는 것은 현명하지 못하다. 언론도 역시 정부와의 협조정신과 양식으로 조정하는 건전한 민주질서를 존중하여야 한다. 국가의 기밀과 관련된 기사를 다루는 경우에도 이 테두리에서 벗어날 수 없는 것이다.

주

- 1) J. 레스튼(1966), 「신문과 정부의 갈등」, 안광식 역(서울 이화여자대학교출판부, 1970), pp.41-42.
- 2) 서정우, 차배근, 최창섭(1983), 「언론통제이론」, 수정판(서울 법문사), PP.S8~59.
- 3) 이규현, 문화공보부장관의 기자협회주최 기자연수회에서 연설문, 1980년 2월 25일.
- 4) 앞글.
- 5) 서울 고법 특별 1부 결정, 1959 6. 6(행소 1959년제 26호).

- 6) 한국신문윤리위원회 결정(제 50 호 제소), 「한국신문윤리위원회 결정」, 제 5 집, pp.31~35.
- 7) 한국신문편집인협회(편)(1967), 「언론과 법률」, 제 3 회 매스컴관계세미나, p.148 을 인용한 엄기형(1982), 「신문윤리론」(서울 : 일지사), p.316.
- 8) 대구지방법원, 1967 년 10 월 18 일 선고(65 고 8762 반공법 위반사건).
- 9) 대구지방법원 제 2 형사부, 1969 년 11 월 7 일 선고 (68 노 451 반공법 위반사건).
- 10) 동양통신사사편찬위원회(편)(1982), 「동양통신사사」(서울: 성곡언론문화재단), p.279.
- 11) 앞글, pp.281~282 : 서울지법 형사 합의 8 부, 1970 年 6 월 15 일 선고.
- 12) 앞글, p.282, 서울고법 형사부, 1972 년 10 월 18 일 선고.
- 13) 앞글, p.282 : 대법원 형사부, 1972 년 2 월 29 일 선고.

- 고려대학교 경제과. 미국 인디애너대학교 대학원
- 저출 「TV 교육의 이론과 실제」, 「자유언론법제연구」 외 논문다수
- 현재 이화여자대학교 신문방송학과 교수. 이대평생교육원장