국가기밀과 보도

김흥규
한국 외국어대 신문방송학과

Ⅰ. 정부와 언론의 갈등

만일 모든 중요한 비밀이 언론의 손에 들어간다면 정부는 존립키 어려울 것이며 반대로 정부가 지정해 놓은 모든 비밀사항의 공표를 범죄로 취급한다면 자유언론은 기대할 수 없을 것이다」.1) 국가의 기밀보호와 그 보도의 문제는 본질적으로 정부와 언론의 갈등관계에서 비롯된다. 극단적인 경우를 제외하고라도 정부는 국가정책수행을 위해 기밀의 중요성과 필요성을 강조할 것이며 반면 언론은 민주주의의 전제인 국민의 알 권리와 공개성을 주장하기 때문이다. 일반적으로 정부는 국민이 꼭 필요한 사항만을 알아야 한다는 입장이고 언론은 국가이익이 충분한 정보유통과 최대한의 공표를 통해 달성될 수 있다는 입장을 취하고 있다. 사실보도를 생명으로 하는 언론과 국가이익을 이유로 국가기밀을 보호하려는 정부와는 숙명적으로 대립하기 마련이다. 이러한 의미에서 세계의 언론사는 언론의 자유로운 취재 보도와 이에 대한 정부의 통제로 점철된 갈등 내지는 투쟁사라 할 수 있다.
그러나 언론 자유든 그것의 통제든 그들의 긍극적인 목적은 국가발전이나 국가이익의 신장에 있다. 정부는 선거와 같은 공식적인 절차를 통해 합법적인 권한을 위임 받았고 또 언론은 비공식적인 방법이지만 국민적 권한을 대행하는 기관인 것이다.2) 그렇다고 이것은 국가기관이 언론에 대한 우위성을 의미하는 것은 아니다. 많은 언론 학자들은 정부와 언론은 「적당한 거리」를 두면서 「자연스런 적대관계」를 유지하는 것이 가장 바람직한 상황으로 믿고 있다.3) 뿐만 아니라 언론에 가해지는 모든 통제는 그것이 균형보다는 갈등관계에 있을 때(in conflict) 비로소 건전한 언론이 성립된다고 주장하는 것이다. 예컨대 정부로부터의 통제가 가중될 때 언론의 자율적 통제가 강해져서 이 양자가 서로 긴장과 갈등상태에 들어가야 한다는 것이다. 또한 언론기업의 독점으로 인한 자유언론의 위협은 정부로부터의 법적 통제를 통해 규제될 수 있다고 보는 것이다. 어떻든 언론은 사회체계의 한 부분이지만 정부체계에 포함하는 것으로 볼 수 있음은 분명하다. 일반적으로 언론은 자유를 추구한다면 상대적으로 정부는 통제를 취하려 한다. 따라서 언론의 기능을 인식하는데 있어서도 커다란 차이를 보여준다.4) 정부는 언론의 기능을 정책의 변호자 내지 정책집행도구로 인식하는 반면 언론은 스스로의 기능을 정보제공자, 정책 비판자, 정책수립과정의 참여자, 그리고 정책의 창설자로 인식하고 있다. 이러한 문제는 기술적이고 실제적인 차원에서 정부와 언론간의 갈등을 야기시킨다. 정부는 언론에 대해 정부관리의 선량한 동기를 의심하고 기사거리만 찾아다니며 조기폭로만 일삼기 때문에 언론을 불신하여 기밀을 보호하게 된다고 주장하는 반면, 언론은 정부에 대해 관료의 본능적인 기밀은폐의 태도가 기자들로 하여금 공식적인 보도원과 관료의 동기를 의심케 하여 기밀공개를 위해 조기에 깊숙이 관여하지 않을 수 없다고 맞서는 악순환이 계속되는 것이다. 이러한 악순환은 국가의 중요정책이나 사건의 발전과정을 충분히, 그리고 책임있게 노출시키지 못함으로 많은 정책적 정보를 상실하며, 총체적으로 볼 때 정부나 언론의 소수에게 막강한 영향력을 넘겨주는 결과를 초래한다는 것이다.5)「건설적인 비판자」로서의 관계란 바람직하지만 쉽게 달성되고 유지될 수 있는 것은 아니다. 역사적으로 볼 때 자유와 통제의 두 개념은 서로 우위를 점하면서 발전해 왔으며 이것은 책임이라는 새로운 개념으로 합치되어 오늘날 언론의 지침으로 자리잡게 되었던 것이다. 본고에서는 자유와 통제 그리고 이 양자가 만나는 책임에 관하여 이론적으로 살펴보고 이와 관련 지워 국가기밀과 공표(보도)의 제문제를 기술하고자 한다.

Ⅱ. 정부의 대언론관

정부와 언론간의 관계를 체계화하려는 노력이 많은 학자들 6)에 의해 이루어졌으나 대체로 권위주의, 자유주의, 공산주의 그리고 사회책임주의의 언론체계로 분류하는 것이 일반적이다.7) 이같은 분류방법은 규범적 이론으로서 역사적인 전개과정에 따라 언론 뿐만 아니라 본질적인 문제, 즉 인간과 국가의 진리에 대한 상이한 정의와 철학을 다룬 것이다.

기밀보호와 공표, 넓게는 정부와 언론의 상이한 시각을 이해하고 그들이 바람직한 관계를 규정하는 데 있어서도 이론적 배경이 될 것이다.

1. 권위주의적 언론관(Authoritarianism)

권위주의의 핵심은 사회가치 체계에 있어 국가를 개인보다 우위에 두는 것으로 개인은 국가에 예속될 때 비로소 그의 목표를 달성하고 문명인(civilized man)이 될 수 있다는 것이다. 즉 개인은 조직사회의 구성원이 될 때 그의 잠재력은 증가된다는, 단순히 국가를 개인에 우선하는 것뿐만 아니라 국가는 무력한 개인을 돌보아 주는 기능(caretaker function)을 갖는다는 것이다. 따라서 이러한 이론은 자유의 범위와 통제를 명확하게 구분해 준다. 개인의 자유는 국가라는 테두리 안에서만 가능하고 만일 개인이 이 테두리를 이탈한다면 국가는 이러한 자유를 통제할 정당성을 갖게 되는 것이다. 권위주의사회에서의 진리(truth)란 그것이 신에 의해서든, 현자 혹은 철인에 의해서만 도달될 수 있는 것으로 다음의 두 가지 특성을 갖고 있다.8) 첫째로 진리란 모든 사람이 그것에 접근할 수 없는 제한된 것이라는 점이고, 둘째는 사상과 행동에 통일성을 기하기 위해 설득과 강요의 모든 수단을 동원하여 진리가 곧 사회의 모든 구성원들에게 기준으로 된다는 사실이다. 오늘날의 커뮤니케이션에 골격을 마련했던 권위주의는 신본주의와 절대군주제 그리고 권위주의적 정치철학으로 구성되어 있다.9) 특히 정치철학은 오랜 역사적 과정을 통해 튼튼하게 뿌리내린 것으로 플라톤의 이상주의로 거슬러 올라간다. 그의 저서「공화국」을 통해 현자왕국을 이상으로 하고 여기에 어긋나는 모든 형태의 예술이나 의견까지도 금하는 엄격한 문화적 규율을 주장하였다.10) 예술가와 철학자 그리고 시인들에 의해 규정된 엄격한 규율을 어긴 사람을 다른 도시로 추방하는 귀족정치를 구상한 것이다. 이러한 전통은 후에 많은 변형을 가져왔지만 이탈리아의 정치가 마키아벨리(Machiavelli)로 이어진다. 그는 모든 것이 국가의 안전(security of the state)보다 우선 될 수 없음을 주장하고 정보의 전달과 토론에 대한 통제 뿐만 아니라 정치적 지도자의 비도덕적 행위까지도 국가안전에 대한 요구에 의해 정당화된다고 피력하였다.11) 자연법 철학자 토마스 홉스(Thomas Hobbes) 또한 인간은 이기적인 성향을 갖고 있기 때문에 전체의 이익을 위해 개인의 자유는 정부의 절대권력에 의해 규제될 수 있음을 주장하였다. 이같은 이론은 17 세기 유럽정부의 권위주의 정책에 많은 기여를 했다. 한편 파시즘의 아버지인 헤겔(Hegel)은 국가란 「윤리적 실체로서 그 자체가 목적이며 국가의 구성원이 되어야 하는 최고의 의무를 지닌 시민에 대해 국가는 최대한의 권한을 부여 받아야 한다」12)고 말함으로써 권위주의 철학의 핵심을 밝혀주고 있다. 이러한 권위주의 언론철학은 실제로 언론의 초기단계에 있어 칙허장이나 면허(license)를 정부에서 발행해 줌으로써 구체화되었으며 자연히 출판업자들은 그들의 통치자가 원하는 것을 발행하게 되었다. 초기의 사전검열(prior censorship)제도는 출판물이 많아짐에 따라 사후검열(post censorship)로 바뀌었으나 초기 200 년 동안 출판은 국가의 통일과 지속을 증대시켜주는 주요한 도구로 이용되어졌다. 따라서 언론이 다루는 지혜와 진실이란 통치자에 의해 확인되어진 진실이며 미디어는 통치자나 정치적 지도자 그리고 권위를 비판하거나 도전할 수 없게 되었다. 오늘날에도 많은 나라에서 언론이 공공정책이나 국가의 행정기구와 밀착되어 있는 현상을 쉽게 찾을 수 있다. 권위주의적 성격을 갖는 정부는 대부분 언론정책에 있어서도 권위주의적 통제형태를 지향하기 때문이다.

2. 자유주의적 언론관(Libertarianism)

권위주의이론이 인간의 본성을 이기적이며 감성적이고 무기력한 존재로 파악한다면 자유주의이론은 인간이 이성적이고 합리적이며 스스로 법칙을 발견해내는 존재임은 강조하고 있다. 17·8 세기 무렵에 발달한 자유주의(liberalism)에 영향을 받은 이 이론은 인간의 자기성취나 실현이 곧 인간과 사회와 국가의 궁극적인 목적이 됨을 주장하는 것이다. 계몽주의(Enlightenment) 철학자들은 사과가 나무에서 떨어지는 것이 교리나 독재자의 의지가 아닌 중력에 의한 자연법칙이듯이 다음과 같은 인간의 법칙도 사실이라고 간주하고 있다. 즉 인간이 모든 일에 대해 자유스럽게 탐구하고 지식이나 증거에 의해 의견을 형성하고 교환한다면 무지와 미신은 사라지고 진리에 도달할 수 있다는 것이다.13) 한편 지식이나 진리의 본질에 관한 자유주의이론은 초기 기독교의 신학적 견해와도 흡사하다.

인간은 하나님으로부터 선과 악을 구별할 수 있는 이성을 받았으며 자신의 노력을 통해 주위의 세계를 인식할 수 있다는 시각이다. 그 후 종교개혁과 르네상스는 중세의 신본주의를 탈피하여 인본주의로의 전환을 할 수 있었던 매우 큰 계기를 마련해 주었다. 자유주의적 언론의 초기 철학자는 진리에 도달하는 방법으로 이성(reason)을 강조한 데카르트(Descartes)와 언론의 천부적 자유권, 그리고 권력의 중심이 국민의 의지임을 주장한 존 로크(John Locke) 등을 들 수 있다. 또한 존 밀톤(John Milton)은 그의 논문「Areopagitica」를 통해 인간은 다른 사람의 사상이나 생각을 접하는 데 제한을 받아서는 안된다는 「자유롭고 공개적인 만남」(free and open encounter)을 제기하였는데 이것이 후에 사상의 공개시장(open market place of ideas)이라는 개념으로 발전하였다. 사상의 공개시장원리는 소위「자기교정적 과정」(self-righting process)을 통해, 다시 말해 모든 사람에게 자유롭게 그들의 의견을 표현시키면 참되고 건전한 것은 살아 남고 거짓되고 사악한 것은 사라진다는 의미이다.14) 물론 밀톤이 제창한 자유는 정부통제로부터의 자유라는 소극적 내용이었으며 그것은 당시의 허가제 철폐에 관한 것이었다. 그러나 그의 이 같은 사상은 18 세기에 이르러 자유주의적 언론의 주조가 넓어졌을 때 자기교정이라는 주요개념을 제공해주었다. 19 세기 중엽 영국의 자유주의 사상가 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)은 「자유에 관하여」(On Liberty)를 통하여 종래의 자연권을 기초로 한 것이 아닌 공익을 근거로 표현자유의 정당성을 주장했다.15) 그는 자유에 대한 전통적인 적으로 간주되어 오던 정부만이 개인적 자유에 대한 유일한 위협이 아니라 소수 위에 군림하는 다수, 소수의 의견을 무시하는 다수 역시 자유에 대한 적이 될 수 있음을 강조했다. 이같이 자유에 관한 밀의 사상은 자연권보다는 공리주의적 원칙에 기초를 둔 것으로 다음의 네 가지 명제를 갖고 있다.16) 첫째, 만일 우리가 침묵을 지킨다면 진리도 침묵당한다. 둘째, 잘못된 의견이라 할지라도 전체적인 진리를 파악하는데 필요한 소량의 진리는 갖고 있으며, 세째, 만일 공통적으로 받아들여진 의견이 전체적 진리라 하더라도 의견이 시험되어지고 방어되어질 때 형성되는 이성적인 기반 위에 있는 것이 아니다. 마지막으로 공통적으로 갖는 의견이더라도 수시로 도전받지 않는다면 그것은 생명력과 효능을 잃게 된다. 이상과 같은 자유주의적 언론관에 따르면 언론은 진리를 탐구하는 인간을 돕기 위하여 광범위한 자유를 갖지 않으면 안된다. 이성을 통해진리를 발견하기 위해서 인간은 정보와 여러 사상에 자유로이 접근할 수 있어야 한다. 따라서 언론은 다음의 네 가정을 포함해야 하는 것이다.17) 첫째, 대중매체는 진실이 잘 나타나도록 다양한 목소리를 지녀야 한다. 둘째, 진실을 위해 모든 가능한 의견들이 포함되도록 매체소유자는 다양해야 하다. 세째, 대중매체는 정부뿐 아니라 이익단체, 예컨대 뉴스정보원이나 광고주로부터 통제를 받아서는 안된다. 네째, 신문방송 기타 다른 매체를 소유하는 데 있어 어려움이 있어서는 안된다. 그러나 이 같은 가정들은 18 세기와 19 세기에는 충족될 수 있었지만 오늘날의 상황에는 적합치 않거나 가능성이 희박해졌다. 첫번째 기본가정조차도- 인간은 참과 거짓을 구별할 수 있다- 복잡다단한 현대사회에서는 그 타당성이 줄어들고 있다. 세상사를 해결하는데 있어 상식으로 충분하다는 생각은 점점 희미해지기 때문이다.

3. 사회적 책임주의(Social Responsibility)

논리적으로 본다면 자유가 통제보다 선행해야 하지만 시대적으로 보면 권위주의적 언론(통제)이 자유주의적 언론(자유)보다 앞선다. 헤겔의 변증법적 사회발전을 도입한다면 통제는 정(thesis)이 되고 자유는 반(anti-thesis)이 되어 어떤 해결, 즉 합(syn-thesis)이 책임으로 발전해 왔다고도 볼 수 있다.18) 20 세기에 들어오면서부터 자유주의사회에 변화가 일기 시작했고 그 결과 새로운 것은 아니지만 커뮤니케이션에 있어 고전적인 자유주의는 적어도 상당한 수정을 요구했다. 이러한 변화의 원인은 인간의 지식에 뿌리를 두고 있다. 이성적인 사람이면 이해할 수 있는 뉴튼의 여러 불변법칙이 진화나 통계 그리고 상대성의 원리에 의해 도전받기 시작했다. 존 로크가 주장한 천부적 자유권과 이성적 인간에 대한 개념은 자연법칙에 의혹을 던지는 현대철학과 인간의 비이성적인 분야를 밝히며 조작된 선전으로부터 진실을 구별할 수 있는 능력을 부인하는 현대심리학에 의해 도전을 받아왔다. 또한 고전적인 자유방임경제체계는 경제주기의 파국현상을 피하도록 간여되어져야 한다는 믿음이 팽배해졌다. 다시 말해 모든 부분에 있어 자기교정과정은 너무나 비현실적이고

낭만적이라고 강한 공격을 받아왔다. 이것은 인간과 사회에 대한 시각이 그다지 낙관적이지 못함을 강하게 시사해 준다. 따라서 매스 커뮤니케이션에 관한 견해도 바뀌게 되었다. 계몽주의사회의 자유로운 언론은 정부를 견제하고 또 인간으로 하여금 진실을 구별할 수 있는 매체의 역할에서 금세기 중반부터는 언론활동을 점검하고 자유주의 정신에는 어긋나는 몇몇 요구사항을 언론에 부과하기에 이르렀다. 이러한 비평을 강력하게 주도했던 기구는 바로 1940 년대 말 미국의 언론자유위원회(Commission on Freedom of the Press)였다. 학자들로 구성된 위원회는 더 이상 언론의 활동이 소수에 의해 규제되지 않은 채 움직여지는 것을 간과할 수 없으며 만일 그들이 사회적 악을 행하여 왔고 또 계속한다면 그들을 규제하고 통제하는 것은 불가피하다고 보고하였다.19) 그들의 주장에 따르면 매스 커뮤니케이션의 주된 사명은 「폭력의 단계에서 토의의 단계로」20) 사회갈등을 제기하는 것이다. 일명 허친스(Hutchins)위원회를 구성하게 되었던 동기는 다음과 같다.21)

① 매스미디어는 그들 자신의 목적을 위하여 거대한 힘을 휘둘러왔다.
② 매스미디어는 대기업에 봉사하면서 편집정책과 내용을 통제 받아왔다.
③ 매스미디어는 사회변동을 저항해 왔다.
④ 매스미디어는 의미있는 것보다는 피상적이고 선정적으로 주목을 끌고 있다.
⑤ 매스미디어는 공중도덕을 타락시켜 왔다.
⑥ 매스미디어는 정당한 이유없이 개인의 사생활을 침해해 왔다.
⑦ 매스미디어는 특정 사회경제계급에 의해 통제되어 왔으며 새로운 사람에게는 미디어 접근이 어렵게 되어 사상의 자유롭고 공개된 시장이 위태롭게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 언론의 역할을 재정의하고 그들의 횡포를 저지하고 막을 수 있도록 고안된 것이 바로 사회적 책임이론이다. 그러나 이 이론이 암시하듯 정부가 과연 무엇이 사회적으로 책임있는 것인가를 결정할 수 있는지에 대해 많은 논란을 가져왔다. 이러한 책임을 정부가 정의한다면 권위주의나 공산주의 언론과 차이가 없다고 주장하는 것이다. 다원주의 사회에서의 사회책임은 어떻게 정부가 결정할 수 있는가 라는 반박이었다.22) 그러나 허친스 위원회는 자유주의이론이 실제로 행해질 수 있는지 그리고 사람들이 올바른 결정을 할 수 있는 충분한 정보를 접하는지에 의문을 제기하여 미디어가 단순히 발행인이나 언론인이 동의하는 것을 다루는 것이 아니라 중요한 모든 시각을 다루도록하는 다섯 가지 요구사항을 제안하였다.23)

첫째, 매스미디어는 그날의 사건들에 의미를 부여할 때 진실되고, 종합적이며, 지적인 해석을 제공해야 한다.
둘째, 미디어는 논평과 비평을 교환할 포럼(forum)을 제공해야 한다.
세째, 미디어는 사회를 구성하는 집단의 대표성있는 상을 제시해야 한다.
네째, 미디어는 사회의 목표와 가치를 제시하고 명료화 시키는데 책임이 있다.
다섯째, 미디어는 그날의 정보에 충분한 접근이 이루어져야 한다.

이와 같이 사회책임주의가 지향하는 것은 바로 자유주의언론이 가정하는 바「사상의 자유로운 시장」을 미디어에게 촉구하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 핵심은 미디어가 행해야 하는 의무를 저버릴 때 정부는 그렇게 못하도록 강요할 수 있다는 점이다.

III. 국가기밀의 특성 및 그 범위

1. 국가기밀과 국민의 알 권리

자유민주주의의 기본전제는 정부관리가 국민에게 신뢰를 받아야 한다는 점이다. 이러한 신뢰성은 국민으로 하여금 관리가 무엇을 행하고 있는지를 알지 못한다면 무의미한 것이라고 주장하여 이른바 국민의 알 권리 (people's right to know)를 민주주의의 중요한 원칙으로 삼고 있다. 미 헌법의 기초자 중의 한 사람인 제임스 매디슨은「대중정보(popular information)나 그것을 얻을 수 있는 수단을 갖지 못한 대중의 정부(popular government)는 희극의 서곡이거나 비극 혹은 그 양자일 것이다. 지식은 영원히 무지를 지배할 것이기 때문에 스스로 지배자가 되고자 하는 국민은 지식이 제공하는 힘으로 무장해야만 한다」24)고 밝힌 바 있다. 「알 권리」란 최근들어 많은 이 25)에 의해서 추상적인 정치적 권리가 아닌 시민권(civil right)의 일부로 이해되어져 법적인 보장을 주장하고 있다. 알

권리를 법적인 개념으로 처음 사용한 AP 통신의 쿠퍼(K. Cooper)는 수정헌법 제 1 조를「의회는‥‥어떤 수단으로든지 알 권리를 제한하는 법을 만들어서는 안된다」26)라고 개정할 것을 요구했다. 따라서 중대한 정보를 정부기관이나 관리들이 비밀로 취급한다면 이는 곧 민주적 과정을 저해하는 것으로 보는 것이다. 바로 이러한 이유때문에 정부관리는 기밀사항에 관해 언제나 정당한 사유를 밝혀야 하는 것이다. 이는 국민이 그들의 책임을 완수하기 위해 정보를 필요로 하기 때문이기도 하지만 근본적으로는 정부가 갖고있는 정보와 데이터가 국민에 속하기 때문이다. 따라서 예외적으로 정당한 사유없이 정보를 감추는 행위는 정부관리가 국민의 심부름꾼보다는 주인인 사회에서나 볼 수 있는 주제넘는 것으로 간주하는 것이다. 한마디로 국가기밀이란 자유주의적 언론과는 매우 괴리된 개념으로 이해하는 시각이다. 그러나 「국민의 알 권리」를 「언론의 자유」와 동일시하는 것은 위험한 일이며 문제를 야기시키는 것이라고 경고하는 학자도 있다.27) 대체로 언론자유를 수행하는 사람들은 이같은 경향을 보여주는데 그 이유는 국민의 알권리가 언론자유보다는 더욱 민주적으로 들리며 개인적이고 제한된 기관(언론기관 등)으로부터 좀더 넓은 시민으로 전환시킴으로써 이론적인 강화를 꾀하려 한다는 것이다. 따라서 「국민의 알 권리」는 자유주의가 만들어낸 하나의 신화(myth)가 되었다고 비평하고 있다.28) 만일 언론이 국민의 알 권리를 보장해야 한다면 이는 언론이 받는 또 하나의 통제양식이며 자유언론과는 상치된다는 것이다. 즉 국민에게 알 권리가 있다면 – 이것은 부정적으로 보지만– 그들을 존속시켜야 할 책임은 언론이 아닌 정부에 있는 것이며 언론이 이를 담당하기에는 현실적으로 불가능하며 결국 언론의 자치권(journalistic autonomy)에 굴레를 씌우는 결과를 초래하는 것이다.

2. 국가기밀의 분류

한편 모든 국가는 그 존립을 위태롭게 하는 기본질서에 대한 공격행위를 방어할 수 있는 권리와 의무를 갖는 것은 당연하다. 국가뿐만 아니라 어떠한 조직체도 대외비를 갖는 것이 일반적이므로 그 자체만을 비난할 수는 없다.29) 이같은 원칙은 앞서 기술한 자유주의 언론체계에서도 적용되는 것으로 국가의 안전보장을 해치는 내란과 반역 등과 관련된 보도를 금하고 있는 것이 그 예이다. 국가의 안전보장 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 국가의 기밀로 그것은 형식적 비밀과 실질적 비밀로 구분되어진다.30) 형식적 비밀이란 공문서 중 비밀의 표시가 있는 문서를 비밀이라고 보는 것으로서 그 문서의 내용과는 관계없이 비밀표시가 되어 있는 것은 모두 비밀에 해당한다고 보는 것이다. 이와는 반대로 실질적 비밀이란 비밀표시와는 무관하게 그 문서의 내용에 따라 구분하는 방법이다. 형식적 비밀제도는 비밀성의 유무가 명확한 반면 비밀의 자의적인 지정으로 그 범위가 확대될 위험을 갖는다. 반면 실질적 비밀제도는 비공지성이나 비닉성을 실질적 요건으로 비밀범위의 자의적 확대를 억제할 수 있으나 비밀성의 유무가 불분명해서 수사당국이나 재판관의 자의적 판단에 위임될 위험을 내포하고 있다. 국가기밀은 한편 그 비밀성의 정도에 따라 극비(Top Secret), 기밀(Secret) 그리고 비밀(Confidential)로 분류된다.31) 극비란 방위상 최고도의 보호와 필요한 정보 및 자료로서 만일 허가없는 노출이 무력공격과 전쟁을 초래하거나 국방상의 시설과 기술개발을 위태롭게 할 수 있는 것이 국가에 「이례적으로 중대한 손해」를 초래할 수 있는 것을 가리킨다. 기밀이란 극비와 같은 성질의 정보와 자료이나 그 허가없는 노출이 국가에 「중대한 손해」를 초래할 수도 있는 것을 말한다. 그리고 비밀이란 만일 노출되면 국가안보상 「불리」(Prejudicial)할 수도 있는 정보와 자료를 가리킨다. 한편 국가기밀의 대상이 되는 정보나 자료는 각종 기록(records), 회의(meetings), 사법절차(judicial proceedings), 국가안전정보(security information) 등으로 나눌 수 있다. 미국에서의 기밀분류제도는 2 차 세계대전 중인 1940 년 루즈벨트 대통령이 군사정보에 한해 비밀지정을 하게 되었는데 점차로 국정의 다른 분야에는 확대되어졌다. 이것은 전쟁후의 비군사적 사항에도 적용되어 대통령의 특권 32)(executive privilege)으로 비밀지정이 가능해졌다. 이와 같은 대통령특권주의(doctrine)는 1792 년 워싱턴대통령이 Clair 장군의 인디언 대학살에 관한 모든 문서를 요구하는 하원의 요청을 거부하는 것으로 시작하여 1946 년에는 행정절차법(Administrative Procedure Act)으로 공식화되었다.

3. 국가기밀과 보도의 한계규정

언론의 자유를 제약할 수 있는 근거를 마련한 미국의 여러 판례이론은 국가의 기밀을 규정하는 데 있어 그리고 언론이 이를 보도했을 때 발생하는 제문제에 관한 기준이 된다. 언론자유와 통제의 한계를 자유우위론과 사회적 이익의 우위론이라는 연속선상에 있다고 가정했을 때 「우위적 지위론」과 「절대권론」은 자유주의에 속하며 「위험한 경향」, 「이익형량론」은 그 반대에 속한다고 볼 수 있다. 「명백하고 현존하는 위험이론」을 그 중간쯤으로 간주하고있다.33)「위험한 경향」(bad tendency) 원칙 34)이란 미국의 수정헌법 제 1 조에 대한 해석에 있어 연방최고재판소의 다수의견으로 받아들인 것으로 실질적인 해악을 초래한 경향이 있는 표현이나 입법부가 그런 경향이 있다고 합리적으로 믿을 수 있는 표현은 금지할 수 있다는 것이다. 「명백하고 현존하는 위험」(clear and present danger test) 원칙 35)은, 언론행위가 의회에서 금지한 실질적인 해악을 초래하고 명백하고도 현존하는 위험을 조성할 경우, 또 그러한 성격으로 행해진 것을 제한할 수 있다는 것이다. 언론의 자유주의이론에 매우 근접된 시각이다. 「우월한 지위」(preferred position) 원칙 36)이란 표현의 자유가 다른 이익보다 우선한다는 것이다. 정신적 자유와 물질적 자유로 나누어 전자에게 우월적 지위로 인정하기 때문에 언론자유의 규제는 경제적 자유를 규제하는 것보다 엄격한 기준이 적용되어야 한다는 것이다. 「절대권론」(absolutist approach)37)이란 수정헌법 제 1 조를 문자 그대로 해석하여 표현의 자유를 아무 조건없이 절대적인 권리로 인정해야 한다는 것이다. 언론은 절대적으로 보호되어야 할 정치적 언론과 보호대상이 못되는 비정치적언론(외설이나 영리광고)으로 이분하기도 한다. 「이익형량」(ad hoc balancing of interest)의 원칙 38)은 언론의 자유를 제한함에 있어서 언론의 자유를 보호하는 이익과 그것을 제약하는 데서 얻어지는 이익을 각각의 사건에 따라 구체적인 상황을 고려하여 결정한다는 것이다. 이 원칙은 미국의 실용주의(pragmatism)의 이점을 지닌 것으로 39) 최근 들어 널리 세력을 더해가고 있다. 그러나 이것은 국가안보와 같은 것을 우선하는 이익으로 내세워 언론자유가 쉽게 위축받을 수 있으며 자기의 표현행위가 보호받을 범위를 예측할 수 없어 자기검열을 강요하는 결과가 될 수도 있다.

4. 국가기밀의 범위

앞서 설명한 여러 가지 판례이론은 일반적으로 공중을 위해 적절하고 충분한 이유가 있는 경우에 정부는 이를 비밀로 정할 수 있음을 시사해주고 있다. 따라서 적절하고 충분한 이유란 그 동안 적용되어 왔던 여러 판례원칙의 결과인 동시에 앞으로 언론이 국가기밀과 관련하여 실제적 기준을 설정하는데 도움이 될 것이다. 다음에서 주장하는 몇 가지 범주의 정보 40)는 정부에서 그 동안 비밀로 지켜왔거나 그것의 공개에 대해 적절하고 충분한 이유를 제시했던 것이다.

(1) 사생활 및 기타 정당한 개인의 이익 보호

정부에서 수집한 정보에는 공적인 접근(public access)을 거부해도 심각하게 문제 삼지 않는 정보가 몇 가지 있다. 세금보고서에 기입한 개인의 수입과 지출에 관한 자료가 그 예이며, 공표가 경쟁회사를 유리하게 할 기업에 의해 정부에 제출된 재정적 정보나 거래에도 적용된다. 또한 공공기관이 소유한 특정개인의 인사관리기록이나 의료문서도 여기에 속하는데 국민의 알권리 대상에서 제외되는 이러한 상식적인 사항은 1975 년 개정된 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act)에서도 찾아 볼 수 있다. 「거래상의 비밀이나 비밀로 하기로 하고 얻은 상업상 혹은 재정상의 정보」와 「공표되면 명백히 개인의 사생활에 대한 침해가 되는 인사 및 의료상의 자료」41)가 여기에 해당한다. 그런데 이 두 가지 사항 중 전자는 연방거래위원회가 마련한 법조항에 거듭 나타나 있으며 후자는 프라이버시법(Privacy Act)에 다시 확인되고 있다. 1974 년 프라이버시 법에는「개인은 어떤 목적을 위해 취득된 자기에 관한 정보가 그의 승락없이 다룬 목적으로 사용되어지거나 제공되지 않도록 제지할」42)권리를 제시하고 있다.

(2) 공정하고 신중한 절차의 확보.

개인의 사생활에 관한 정보나 정부가 갖고 있는 의료기록이 공개될 수 있는 것처럼 정부의 활동이 비밀로 지켜져야 하는 부분이 있다. 물론 미국에서는 정부기관 회의 공개법(Sunshine Act)을 정하여 공중은 연방정부에 의한 정책결정의 제과정에 관해 충분하고 실용적인 정보를

받을 권리를 보장하고 있으나 다음과 같은 예외규정을 두고 있다.43) 사법부의 경우 재판의 신속한 진행과정을 위해 그리고 참가자의 솔직하고 독립적인 발언을 위해 재판과정을 공개하지 않을 수 있다. 입법부나 행정부에서도 국가안전보장이나 비밀로 정해진 외교문제, 정부기관의 인사문제, 법에 의해 비밀로 정해진 문제, 범죄행위의 고발이나 견책사실, 은행감독기관의 기록, 공개되면 투기를 조장하거나 당해 기관의 활동을 현저히 저해할 수 있는 정보 등에 관한 회의는 비공개로 진행할 수 있는 것이다. 그러나 이상의 공개회의가 갖는 이점은 국민의 알권리를 포기하는 대가보다 충분히 앞서야 한다. 비록 국민은 무결점의 제도나 기구를 요구하고 있지는 않는다 하더라도 그들이 관찰하는 것조차 거부당하는 것을 받아들이기란 어렵기 때문이다.44) 또한 비공개에 대한 비판자들은 비밀이란 무책임의 온실이며 공익을 해하는 고의적인 음모가 있는 것이라고 주장하고 있다. 그러나 정책결정을 위해 조언을 구하고 주는데 있어 솔직성을 보장하고 특정인이나 조직체 혹은 정책을 날카롭게 비난할 수 있는 것은 비공개회의가 갖는 장점이라 할 수 있다.

(3) 공중의 경제적 이익 보장.

시민이면 누구나 연방정부기관이 보유하고 있는 공문서의 공개를 청구할 수 있는 권리를 규정하고 있는 정보자유법에도 금융기관의 규제와 감독과 관련된 자료와 정보는 예외규정으로 하고 있다.45) 뿐만 아니라 정부기관 상호간 또는 기관 내부에서 주고 받는 서신(memoranda)도 정보자유법의 예외규정으로 되어 있다. 이것은 해당정보의 누출이 정보재정의 기능이나 상업적 이익을 해하며 결국 공중의 경제적 이익을 보장해야 하는 궁극적 목적과 일치하기 때문이다. 완전한 공개를 주장하는 사람들은 이상의 사항을 예외로 규정하는 것과 즉각적인 공개가 정부의 경제이익에 손해를 입힌다는 것에 의문을 제기하지만 문제는 관계정보가 미리 공개될 때는 그 정보를 알고 있는 사람이 부당한 경제적이익을 취한다는 것이다. 이것은 행정부서나 입법부서 뿐만 아니라 법원결정에도 해당된다. 이 문제에서 가장 핵심이 되는 것은 어느 정보까지가 국가의 재정과 경제에 나쁜 영향을 미칠 것인가를 결정하는 것으로서 공개와 비공개의 다양한 부분들에 관해 계속적인 판단을 요하는 것이다.

(4) 사회와 각 기관의 안전보장.

범죄의 발생을 억제하고 범인을 체포하는 법 집행기구의 활동을 방해하는 정보는 공중의 접근이 허용되지 않는다. 그것은 개인생활과 기관의 물리적 안전, 나아가 사회의 안전보장이 달려있기 때문이다. 정보자유법에도 여기에 해당하는 예외조항을 두고 있다. 즉 법집행(law enforcement) 목적으로 수집된 조사자료 46)가 그것으로 여기에는 법집행의 효과와 관계된 개인들의 보호를 위해 조사방법과 정보의 출처까지 비밀로 할 수 있다.47) 국가기밀과 관련되어 가장 많이 적용되는(또는 가장 많이 남용되어지는) 부분은 국가안전(national security)이다. 거의 모든 국민들은 전시정보, 즉 부대의 이동이나 전술전략 등에 관한 정보는 국가비밀에 속하는 것으로 생각하지만 대부분의 경우가 이렇게 분명치 않다. 예를 들어 군인들의 사기에 관한 것도 국가안전에 해당되는지는 논란의 여지가 있다. 적군이 아군의 사기를 잘못 파악하도록 하는 것과 국민이 충분히 알아야 하는 것과는 그 중요도를 가능하기가 쉽지 않다. 더구나 국민이 적으로 생각지 않는 「적」(야권세력 등)에 대해서도 국가안전의 원칙이 적용되는지는 의문을 제기할 만하다. 사실「국가안전」이란 안전한 방패로 정부의 많은 시행착오와 문제가 감춰지는 경향이 있으며 48) 정치적 편법의 좋은 구실로도 사용될 수 있는 것이다. 1957 년 미 국방성 차관이었던 Murry Snyder 는 수개월 동안 발사대에 올려진 타이탄 미사일의 사진공개를 이듬해 선거 직전까지 연기했던 사실은 49) 국가안전을 이용한 투표활동이라고 할 수 있다.

정보자유법에는 공개의 원칙에 예외규정을 두어 대통령이 정한 기준에 따라 국방 또는 외교정책을 위해 비밀로 지정할 수 있도록 50) 허용하고있으나 이것은「형량원칙」에 따라 재고할 필요가 있다고 주장하는 학자 51)도 있다. 그들에 따르면 현재의 비밀지정제도는 입법적 절차라기 보다는 행정명령이며 대통령 자신의 행동자유를 제한함으로써 효과적인 판단을 기대하는 것은 비현실적이라고 지적하였다.52)

V. 바람직한 관계를 위하여

지금까지 정부와 언론의 갈등을 기밀보호와 공표라는 측면에서 살펴보고 양극을 연결하는 연속선상에서 서로의 한계점과 범위를 규정해보았다 표현의 자유와 이를 규제할만한,「이익」사이의 갈등을 조정하는 몇 가지 원칙을 제시했으나 그것은 어디까지나 표현의 자유에 초점을 맞춘 것이지 우리의 법률체계에 의한 관행이 정당화될 수 있음을 결코 의미하지는 않는다. 바꾸어 말해 이것은 표현의 자유를 제한하는 기준이 되기도 하지만 오히려 정부의 기밀주의 팽배에 그 범위를 한정해 주는 것이다. 사실보도를 생명으로 하는 언론과 국가 이익을 이유로 국가기밀을 보호하려는 정부와는 숙명적인 대립이 불가피하지만 그들의 궁극적인 목적은 국가발전에 있다. 언론은 정부활동에 대해 감시와 비판을 통해서, 그리고 정부와 언론 모두는 국민의 알 권리를 충족시킴으로써 자유민주적 기본질서가 유지되며 궁극적으로는 국가발전에 이바지하는 것이다. 이때 중요한 것은 국민의 알 권리란 기본적으로 국가의 존립이나 안전을 전제로 하기 때문에 단순히 국가의 안전보장을 이유로 유보되어야 한다는 논리는 정당성이 없다는 점이다.53) 우리나라는 국민의 알 권리나 표현의 자유를 적극적으로 보장하는 법이 사실상 없으며 헌법에도 이러한 기본권적 자유를 제한할 수 있는 법률 유보사항으로 되어있다. 모든 정보와 회의의 공개를 보장하는 법 54)은 고사하고 국가의 기밀보호를 위한 관계법령이 중복되어 있는 형편이다. 형법 중 '외환의 죄'에 해당하는 간첩죄, 일반이적죄, 외교상의 비밀누설죄 등과 국가 보안법, 군형법, 군사기밀보호법, 군사시설보호법, 국가안전기획부법, 보안업무규정 등의 각종법령과 국가공무원과 지방공무원의 비밀규정이 있어 55) 민주주의의 기본 원칙인 국민의 알 권리는 대단히 위축되고 상대적으로 정부기밀주의가 팽배하고 있음을 보여주고 있다. 이것은 앞서 논의한 「이익형량」이론에 따라 「피할 수 없는 필요성」(compelling need)과「긴급하고 압도적인 국가적 이익」원칙이 적용되는지를 재고해야 하며 이를 위해 현행의 비밀지정제도를 전반적으로 검토해야 할 것이다. 마지막으로 보다 개선된 정부와 언론의 관계를 위해 몇 가지 기본원칙을 제시하면 첫째, 커뮤니케이션 행위가 직접적이고 즉각적인, 그리고 돌이킬 수 없는 해악을 행하지 않는다면 좀더 많은 표현을 허용해야 한다. 둘째, 가능한 모든 정보와 대안이 있는 사상의 자유로운 시장(free marketplace of ideas)이 존재하는 한 개인은 자신의 이익을 가장 잘 판단할 것이다. 따라서 관계법규는 커뮤니케이션 시장을 확장 시켜주어 자유민주주의 체제를 유지할 수 있도록 적절히 사용되어져야 하겠다. 민주사회에서의 정부란 국민의 종이다. 따라서 그들의 권력은 결코 국민의 커뮤니케이션을 저해 왜곡하거나 독점해서는 안된다. 정부가 국민의 커뮤니케이션을 제한하거나 국민소유인 정보를 공개하지 않을 때는 언제나 불가피한 정당성이 요구되는 것이다.

1) Arthur Schlesinger Jr. The New York Times Magazine, Feb. 6, 1972. p. 12.
2) 서정우, 차배근, 최창섭 공저, 언론통제이론, 법문사, 1986. p. 55
3) Peter M. Sandman, David M. Rubin, David B. Sachsman, Media, (New Jersey : Prentice-HallInc., 1976)
4) 서정우 외 전게서, P59.
5) Bernard Cohen, The Press and Foreign Policy,(Princeton : Princeton University, 1963), 서정우, 차배근, 최창섭 공저, 전게서, 재인용. p.60.
6) Fred S. Siebert, Theodore Peterson, Wilbur Schramm, Four Theories of the Press.(Urbuna, III :University of Illinois Press, Raymond Williams, Britains in the Sixties Communications,(Baltimore Penguin Books, 1962).John C. Merrill, Ralph L. Lowenstein, Media, Messages and Men New Perspectives in Communication (N.Y : David Mckay Co., Inc.,1977)
7) Siebert, et. al., op cit.
8) William Rivers, Wilbur Schramm, Clifford Christians, Responsibility in Mass Communication(N .Y Harper & Row Publishers, 1980) p.32.
9) Ibid, PP.32~33.
10) A.B Lindsay(translated) . The Republic of Plato, (N.Y : E.p Utton 8t Co., Inc., 1957).
11) Ibid, P34.

12) Alfred Zimmen, ed., Modern Political Doctrine, (N.Y : Oxford Univ. Press, 1939) .p.3.
13) Carl Becker, Freedom of Responsibibity in the America Way of life, (N. Y. Vintage Books, 1945),p.34
14) John Milton, Areopagitica and Of Education, edited by George H. Sabine, (N Y : A.C.C Inc.,1951).
15) J. S. Mill, On Liberty, Castell.(N .Y'Crofts, 1947)edited by Alburey.
16) Ibid, p.16.
17) Sandman, et. at., op. cit., p.168.
18) 서정우 외 전게서, p.57.
19) Commission on Freedom of the Press, A Free and Responsible Press, (Chicago : the University of Chicago Press, 1947) .
20) Commission on Freedom of the Press, op. cit.
21) Siebert, et al., op. cit., pp.78~79.
22) John C. Merrill, The Imperative of Freedom.(N.Y. Hastp House, 1974), pp.90-75.
23) Siebert, et, at., op. cit., pp.87-92.
24) Letter from Madison W.T , Baray, quoted in Franklyn S. Haiman, Speech and Law in a Free Society,(Chicago The Univ, of Chicago Press,1981), p.368.
25) Kent Cosper, The Right to Know(N.Y Tarrar, Straus and Cudahy, 1956).David M .0'Brien, The Publics Right to Know(N Y : Vintage Books, 1973)Bud Schauerte, "Yes, There is the Right to Know, " FOI Center Report, No.003. May 1967.University of Missouri. 팽원순, 매스 커뮤니케이션 법제이론, 법문사,1984.
26) Cooper, op. cit., iv, p.16.
27) Merrill, op. cit., p.100,
28) Ibid, pp. 99-108.
29) 안용교, 국가기밀과 국민의 알 권리, 신문연구 30 호, 1980. 여름호, p.49.
30) 김동철, 자유언론법제연구, 도서출판 나남, 1987.
31) Norman Person and S Tephen Gillers Leds.), Government Secrecy in America : None of Your Business(N .Y : The Viking Press, 1974) pp. 63~64. 김동철, 재인용 PP.37~38.
32) Sandman, et. al., op. cit., pp.150~153.
33) 팽원순, 전게서, p.98.34) 전게서, PP.99~100.
35) Harvey L. Zuckman, Martin J. Gaynes, Mass Communication Law. (St. Paul, MN West Publishing Co., 1977) pp.6~10.
36) 원순, 전게서, PP.102~104.
37) Zuckman and Gaynes, op.cit.) pp.14~21.
38) Ibid, pp, 10~14.
39) Ibid, pp.12~13.
40) Franklyn S. Haiman, Speech and Law in a Free Society (Chicago The Univ. of Chicago Press, 1981), pp.368 ~409.
41) U.S.C sec. 552.
42) U.S.C sec. 552(a).
43) Public Law 94~409.
44) Haiman, op. cit., p.376
45) U.S.C sec.552.
46) U.S.C sec.552.
47) Haiman, op. cit., p.382.
48) John B, Dakes, "The Paper Curtain of Washington, " Nieman Reports, Oct. 1955. p.3.
49) Samuel J. Archibald, "Securecy from Peanutsto Pentagon, " FOI Center Publication No.20, Schoolof Journaissm, UMC, Colombia, Missouri, pp. I~2.
50) U.S.C. sec.552.

51) Merton Halperin and Daniel Hoffman, Top Secret National Security and the Right to Know,(Washington, D.C. : New Republic Books, 1977) .
52) Ibid, p.73.
53) 안용교, 전게서, p.53.
54) 예컨대 미국의 FOI Act 와 Sunshine Law 등을 가리킨다.
55) 김동철, 전게서, p.39

- 고려대 신문방송학과, 미국 미주리대 대학원 (신문학 박사)
- 저술 「커뮤니케이션 개론」(공역) .논문 :「범죄보도에 관한 태도 연구」
- 현재 한국외국어대 신문방송학과 교수