

알 권리에 대한 논의

박주희

성균관대 법학전문대학원 박사과정

바른사회시민회의 사회실장

I. 알 권리의 의미와 성격

1. 법학적 측면

알 권리는 우리 헌법에 명문으로 규정되어 있지 않으나 학설과 판례를 통해 헌법상 권리로 인정되고 있다. 그 시초는 1989년 헌법재판소의 획기적인 결정에서 나타난다. 부동산 소유권의 회복을 위한 입증자료로 사용하고자 토지조사부 등 문서의 열람·복사를 신청한 사건¹⁾에서 헌법재판소는 알 권리를 헌법상 권리라고 판시하였다. 자유로운 의사표명은 정보에의 접근과 자유로운 수용 또는 접수와 관계있으므로 “정보에의 접근·수집·처리의 자유”인 ‘알 권리’는 표현의 자유에 포함된다고 하였다. 다음은 그 결정문 중 알 권리를 명시한 부분이다.

우리나라는 헌법 제21조에 언론출판의 자유 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 이 자유는 전통적으로는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하고 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있는 것이다. 그런데 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 다른 한편으로 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 "알 권리"는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. 이와 관련하여 인권에 관한 세계선언 제19조는 "모든 사람은 모든 수단에 의하여 국경을 초월하여 정보와 사상을 탐구하거나 입수 또는 전달할 자유를 갖는다"라고 하여 소위 "알 권리"를 명시하고 있는 것이다.

☞ 알권리의 성격 ①자유권

"알 권리"는 민주국가에 있어서 국정의 공개와도 밀접한 관련이 있는데 우리 헌법에 보면 입법의 공개(제50조 제1항), 재판의 공개(제109조)에는 명문규정을 두고 행정의 공개에 관하여서는 명문규정을 두고 있지 않으나, "알 권리"의 생성기반을 살펴볼 때 이 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 알권리 즉, 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 구할 권리(청구권적 기본권)라고 할 것이며, 또한 자유민주적 기본질서를 천명하고 있는 헌법 전문과 제1조 및 제4조의 해석상 당연한 것이라고 봐야 할 것이다. ☞ 알권리의 성격 ②청구권

1) 헌법재판소 88헌마22.

상속받은 재산(임야)이 조상의 미등기로 인해 국유로 보존등기된 상태에서, 소유권 회복을 위해 군청에 토지조사부 등을 열람·복사 신청했지만 군청이 이에 불응하자 청구인이 헌법소원을 제기.

이러한 관점에서 청구인의 자기에게 정당한 이해관계가 있는 정부 보유 정보의 개시(開示) 요구에 대하여 행정청이 아무런 검토 없이 불응하였다면 이는 청구인이 갖는 헌법 제21조에 규정된 언론 출판의 자유 또는 표현의 자유의 한 내용인 "알 권리"를 침해한 것이라 할 수 있으며, 그 이외에도 자유민주주의 국가에서 국민주권을 실현하는 핵심이 되는 기본권이라는 점에서 국민주권의(제1조), 각 개인의 지식의 연마, 인격의 도야에는 가급적 많은 정보에 접할 수 있어야 한다는 의미에서 인간으로서의 존엄과 가치(제10조) 및 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)와 관련이 있다 할 것이다.

☞ 알권리의 헌법적 근거

① 제21조(언론출판의 자유) 또는 표현의 자유

② 인격발현 (제10조 인간으로서 존엄과 가치, 제34조 인간다운 생활을 할 권리)

(1) 알권리의 성격

헌법재판소는 알 권리의 성질을 자유권과 청구권으로 나누어 실시한 바 있다. “알 권리는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것이다. 자유권적 성질은 일반적으로 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해받지 아니한다는 것을 말하며, 청구권적 성질을 의사형성이나 여론 형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 바 이는 정보수집권 또는 정보공개청구권으로 나타난다.”²⁾

자유권으로서의 알 권리는 시민이 국가의 방해받지 않고 ‘일반적으로 접근할 수 있는 정보원’에게서 자유롭게 정보를 얻을 권리를 의미한다. 그 정보원은 누구에게나 접근이 허용되는 신문, 잡지, 방송 등의 매스미디어 그리고 인터넷을 가리킨다. 따라서 국가가 인터넷에의 접근을 차단하거나 일정한 홈페이지의 접속을 차단시킬 때 자유권으로서의 알 권리가 제한되는 것이다. 이때 국가는 그 제한의 정당성을 입증하여야 하고, 그 입증을 충분히 못한 경우 알 권리를 침해하여 위헌이 된다. 헌법재판소는 1998년의 ‘미결수용자 신문구독 제한 사건’³⁾에서 구치소 안에서 재소자가 신문을 보는 것이 자유권으로서의 알 권리에 포함된다고 판시했다.

앞서 살펴본 자유권으로서의 알 권리가 ‘일반적으로 접근할 수 있는 정보원’에 대한 접근이라면, ‘일반적으로 접근할 수 없는 정보원’ 예컨대 국가 기관이 보유·관리하고 있는 자료나 DB에 대하여 정보제공을 요구하는 권리가 ‘청구권으로서의 알 권리’ 즉 정보공개청구권이다. 즉 헌법이 알 권리를 보장한다는 것은 시민이 정보에 접근·수집·처리하는 것을 국가가 방해해서는 안 되는 소극적 의무와, 더 나아가 국가는 시민의 알 권리가 충실히 실현될 수 있도록 적극적인 조치를 취해야 한다는 적극적 의무의 의미이다.⁴⁾

2) 헌법재판소 90헌마133.

3) 헌법재판소 98헌마4.

“국민의 알 권리는 정보에의 접근·수집·처리의 자유를 뜻하며 그 자유권적 성질의 측면에서는 일반적으로 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가 권력의 방해받지 아니한다고 할 것이므로, 개인은 일반적으로 접근가능한 정보원, 특히 신문, 방송 등 매스미디어로부터 방해받음이 없이 알 권리를 보장받아야 할 것이다. 미결수용자에게 자비로 신문을 구독할 수 있도록 한 것은 일반적으로 접근할 수 있는 정보에 대한 능동적 접근에 관한 개인의 행동으로서 이는 알 권리의 행사다”

4) 이인호, 『미디어와 법』, 커뮤니케이션북스, 2017, 158면??.

(2) 알 권리의 기능과 헌법적 근거

표현의 자유가 헌법상 권리로 인정되는 논거는 국민의 자가지배(self-government) 이론이 지배적이다. 국민의 자가지배 이론에서 표현은 주권자인 국민이 정치적 의사결정을 내리는 데 도움이 되기 때문에 보호된다고 이해한다. 민주주의 국가에서 치자(the ruler)가 갖는 힘의 정당성은 피치자(the ruled)의 동의로부터 나오며, 피치자가 자기의 동의권을 행사하기 위해서는 판단을 내리는 데 필요한 표현의 자유를 충분히 누려야 한다고 본다.

세계적으로 살펴보면 알 권리의 고유한 기능으로 가장 폭넓은 지지를 받는 논리는 민주주의 실현의 전제조건이다. 1990년대 이후 세계 여러 나라에서 정보자유법이 제정되거나 정보의 자유 조항을 신설하는 헌법 개정이 활발하게 진행되는 이유도 열린 정보 또는 민주주의 확산 운동과 밀접한 관련을 맺고 있다. 흔히 알 권리를 표현의 자유와 불가분의 관계에 있다고 하는 이유도 표현의 자유가 민주주의의 필수불가결한 조건이기 때문이다. 표현의 자유의 전제조건으로서 알 권리 역시 민주주의와의 관계 속에서 이해되어야 한다.⁵⁾

알 권리를 개인이 인격을 형성하고 발전하는 데 필요한 권리로 이해하는 견해도 유력하다.⁶⁾ “알아야” 기본권에 의하여 보장된 자유를 의미 있게 행사할 수 있고, 궁극적으로 인격을 자유롭게 발전할 수 있다는 관점에서 “알고자 하는 이익”은 개인의 자기결정과 인격발전에 대하여 중대한 의미를 가지며, ‘알 권리’는 헌법 제10조의 행복추구권에서 파생되는 인격권에 의하여 보충적으로 보장된다고 한다. 그런데 이 때 알 권리는 표현의 자유와 직접적인 관계가 없다.

알 권리를 자기결정 및 인격발전의 전제조건으로 파악하고 그 헌법적 근거를 인격권에서 찾는 견해는 다음과 같은 이유로 타당하지 않다. 첫째, 알 권리를 생활의 모든 영역에서 자기결정과 자기실현에 도움이 되는 정보를 얻을 수 있는 권리라고 이해할 경우 보호범위가 지나치게 넓어 구체적 기본권으로서 실체를 인정하기 어렵다. 둘째, 알 권리를 개별 기본권 실현을 위한 필요조건으로서의 정보의 자유라고 이해할 경우 이러한 권리는 해당 개별 기본권의 보호범위에 귀속(예, 재판청구권)시키는 것이 충분하다. 셋째, 알 권리를 민주주의와 불가분의 관계로 이해하고 있는 알 권리의 기원 및 세계적 논의와 부합하지 않는다. 알 권리는 의사의 표현 및 전파라는 표현행위와 상관없이 막연히 알고자 하는 이익을 보호하기 위하여 탄생한 것이 아니다. UN 등 국제기구가 알 권리를 인권으로 이해한 것은 이것이 민주주의 국가에서 표현의 자유를 실현하는 데 반드시 필요하다고 판단하였기 때문이다.⁷⁾

따라서, 알 권리는 국민의 자가지배 이론에 근거한 표현의 자유, 헌법 제21조에서 찾아야 한다. 이는 앞서 결정문에서의 “알 권리가 민주국가에서 국정의 공개와 밀접한 관련있다”는 내용과도 부합한다. 현재도 알 권리를 처음으로 인정한 사건(헌재 90헌마133)에서만 인격발전 관련 조항을 언급했을 뿐, 그 이후부터는 알 권리의 근거를 표현의 자유에서만 찾았다.

5) 문재완, ‘알 권리의 재구성’, 공법연구 제44권 제2호, 2015, 110면.

6) 알 권리는 단순히 언론자유에 한 내용에 머무는 것이 아니라, 적극적으로 인간존엄을 실현하기 위한 권리로 인정하는 견해로 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015, 1188면 참조.

7) 문재완, 앞의 논문, 2015, 111면.

2. 언론학적 측면

(1) 미국에서의 알권리 의미

미국에서 알권리 개념은 미국 독립선언 공포 이후 미국 연방 헌법이 제정되기 이전인 1772년 반연방주의자(Anti-Federalist)들이 연방주의자(Federalist)에 대하여 국민들이 세금과 국가자원의 집행 그리고 공교육 실시에 관해 ‘알아야할 권리’가 있다는 점을 주장하고 나선 것으로부터 그 기원을 찾을 수 있다.⁸⁾ 미국에서 알권리에 관한 본격적인 논의를 촉발시킨 원인으로 행정부의 비밀주의의 확대를 꼽을 수 있다. 제2차 세계대전 중이던 1940년 루즈벨트 대통령은 군사정보에 대하여 ‘비밀지정제도’를 최초로 도입한 이후 군사 이외의 다른 분야에도 이를 확대 적용하게 되었으며, 이러한 현상은 트루먼과 아이젠하워 정권에까지 계속됐다.⁹⁾ 특히 1950년대 당시 소련과의 냉전 상황을 배경으로 미국 행정부의 비밀주의는 점차 강화되었고, 그 결과 저널리스트들이 정부가 보유하고 있는 정보에 대하여 접근하는 것은 점차 어렵게 되었다. 이에 저널리스트들을 중심으로 정부의 비밀주의를 비판하는 캠페인이 전개되기 시작하였다. 이른바 ‘알권리 운동’¹⁰⁾이 바로 그것이다. 이런 까닭에서 저널리스트의 취재활동의 보장은 국민의 알권리와 불가분의 관계를 맺는다. 위긴스(Wiggins)는 알권리를 정보를 입수하고, 사전검열이나 부당한 보복 없이 발행하고, 커뮤니케이션을 위해 필요한 시설이나 자료에 접근하고, 정부나 여타 시민들의 방해를 받지 않고 정보를 전달하는 국민의 권리를 의미한다고 보았다.¹¹⁾

국민의 알권리는 1922년 월터 리프만(Walter Lippmann)의 유명한 저작 『여론』(Public Opinion)에 본격적으로 논의되었는데, 여기서 리프만은 ‘대중의 알권리와 정부의 비밀주의’의 갈등에서 발생하는 문제들을 간파하였다. 리프만은 언론에 맡겨지는 국민의 알권리란 당연한 것이 아니라 ‘국민에 주어지는 어떠한 특권’이라고 보았다. 즉, 실제로 정부를 중심으로 한 정치세계는 일반인들이 인지할 수 없는 외적인 세계에 존재하고 있으며 이에 대해 알기 위해서는 단지 3가지 방법, ‘개인 스스로가 현상을 탐색하거나, 누군가로부터 보고받거나, 단순히 그것을 상상할 도리밖에 없다’고 보았다. 그는 현대의 복잡하게 분화된 사회에 있어서는 결국 외부의 정치세계에 대한 이해는 대부분 누군가로부터의 보고, 즉 언론보도에 의한 것이라고 설명하였다. 그래서 만일 언론이 없다면 정부의 비밀주의를 둘러싸고 발생할 수 있는 거짓말과 허위를 탐지할 수 없는 수단이 없는 불편한 사회가 될 것은 두말할 나위도 없다. 이러한 이유로 국민은 알권리를 갖게 된다고 보았다.¹²⁾

1945년 AP통신에 근무하던 켄트 쿠퍼(Kent Cooper)는 뉴욕타임스 기고문에서 “시민들은 언론의 완전하고 정확한 뉴스에 접근할 자격(권리)이 있다. 시민들의 알권리가 배제된 정치적 자유란 이 세상 어디에도 존재하지 않는다”고 주장하였다. 여기서 쿠퍼가 언급한 알권리는 단순히 커뮤니케이션의 원활한 소통보다는 ‘정부의 정보에 대한 적극적인 추구의 권리’를 의미한다고 이해할 수 있다.¹³⁾

8) 이재진, 앞의 논문, 2005, 240면.

9) 고민수, ‘취재의 자유와 알권리의 관계에 관한 고찰’, 미국헌법학회 제18권 2호, 2007, 424면.

10) 미국 헌법학자 차페(Chafee, Jr.)는 “알권리 운동이란 국민이 정보를 취득하는 데 있어 정부에 대하여 적극적으로 협조를 요청하고 때로는 이를 의무화하도록 하는 운동”이라고 정의하였다.

11) 이재진, ‘국민의 알권리에 대한 재고찰’, 관훈저널 여름호, 2004, 217면.

12) 이재진, 앞의 논문 2004, 221면.

13) 이재진, 앞의 논문 2004, 221면.

1974년 메릴(Merrill)은 알권리를 소극적 의미의 언론자유 개념을 적극적인 의미로 대체한 것이라고 보면서 이는 다양한 외적 제약을 받는 언론사가 취재·보도하는데 있어서의 발판을 구축하는 것이라고 지적하였다. 언론은 국민의 알권리를 충족시키기 위해 자신들이 헌신적으로 활동한다고 주장한다. 정부의 비밀주의 때문에 비록 언론이 모든 정보를 국민에게 전달하지는 못하지만, 자신들이 보도하는 것은 자신들이 선택하며, 특정 언론이 보도하지 못한 것은 다른 언론이 보도하여 결국 거의 모든 중요한 정보를 제공할 수 있다고 주장함으로써 국민의 알권리를 만족시키는 결과를 가져온다고 주장한다. 결국 국민은 자신이 할 수 없는 알권리의 실현을 어느 정도 언론에 위임하는 것으로 보아야 한다고 한다.¹⁴⁾

(2) 우리나라에서의 알권리 등장

1945~1969년¹⁵⁾ 한국의 5개 신문사(경향, 동아, 조선, 중앙, 한국)를 조사대상으로 알권리를 검색한 결과, 우리나라 신문에 알권리라는 용어가 처음 등장한 것은 1964년 4월 21일 경향신문에 의해서였다. 당시 기자가 군인과 경찰에 구타당하는 사건을 다룬 사설에서 알권리와 취재의 자유를 언급¹⁶⁾했는데, 언론의 취재·보도의 자유가 알권리에 근거하고 있다는 점을 강조한다는 점에서 알권리를 언론자유와 동일한 것으로 개념화함을 짐작할 수 있다. 그해 9월 2일 조선일보는 한 면을 전체로 할애하여 ‘왜 알권리를 막나’라는 기사를 통해 정부의 언론보복조치¹⁷⁾에 대해 맞서면서 알권리를 다시 한 번 강조했다. 이때 알권리는 언론의 자유 내지 표현의 자유를 좀 더 구체적으로 선언하는 의미로, 아마도 자유롭게 신문을 선택해 읽을 권리를 정부가 침해한다는 측면에서 일반 국민들과 언론기관이 함께 모든 정보원으로부터 정보를 자유롭게 취득할 수 있는 권리로 알권리가 쓰였다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

알권리에 대해 좀 더 본격적이고 전문적으로 조명하기 시작한 것은 1967년 4월 신문주간을 맞이하면서부터인데, 당시 한국 언론계는 “국민의 알권리를 지키자”는 표어를 내걸었는데 신문들은 일제히 알권리가 무엇이며, 언제 유래하게 되었으며, 법적·학문적 의미는 무엇인지, 언론자유와의 관계는 어떠한가에 대해서 언급하기 시작하였다. 어느 기고 글¹⁹⁾에서는 올바른 여론의 확립을 위해서 국민의 알권리가 제대로 보장되어야 하며, 특히 현대의 정부 활동이 방대하고 전문화되고 비밀주의적 성향을 띠므로 정책 집행이 어떻게 이루어지는가를 개인이 스스로 알기가 사실상 어려우므로 언론이 개인들을 대신하여 꼭 알 필요가 있다고 판단되는 공적인 정보를 수집하고 이를 보도함으로써 국민들의 알권리를 충족시켜 줄 사회적 책임을 요구받는다라는 시각을 표현했다.²⁰⁾ 이때 알권리에 대한 기사를 보면 알권리를 단

14) 이재진, ‘저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념변화에 대한 연구’, 언론과학연구 제5권 제1호, 2005, 237~238면.

15) 검색기간을 1945~1969년으로 삼은 이유는, 미국의 쿠퍼가 뉴욕타임스에 알권리를 언급하며 기고한 이후부터, 우리나라 최초로 언론자유와 언론인권을 다룬 장용의 『언론과 인권: 한·미 언론법과 판례의 비교연구』 저서 출판까지를 기준으로 하였기 때문이다.

16) “국민은 정부가 하는 일을 알아둘 필요가 있고 또 알권리를 가지고 있다” “데모를 취재하던 기자가 군인들로부터 폭행을 당한 것은 국민에게서 알권리를 빼앗아 가려는 것” “만약 군경이 언론인을 중오하고 취재의 자유를 탄압하려한다면 이것은 명백히 국민에게서 알권리를 앗아가려고 하는 것이며, 국민을 불신하는 것이라고 볼 수밖에 없다”라고 주장하였다.

17) 당시 정부가 언론윤리위원회소집에 반대했던 동아일보, 경향신문, 매일신문, 조선일보에 대해 정부기관과 공무원들의 가정에서 이 4개 신문의 구독을 금지하도록 방침을 내렸다.

18) 이재진, 앞의 논문, 2005, 250~252면.

19) 정준현, 당시 한국일보 편집위원.

20) 이재진, 앞의 논문, 2005, 253~254면.

순히 언론자유와 유사한 개념으로 인식하기보다는 보다 구체적으로 관심을 기울이기 시작했고, 알권리가 국민에게 있는 권리이고 언론이 국민을 대신하여 행사할 수 있는 권리라는 것으로 현재와 비슷하게 인식되고 있었다.²¹⁾

전체적으로 볼 때 신문에 나타난 알권리의 실제 의미는 초기에는 언론(사)의 자유 또는 언론의 취재·보도의 자유와 유사한 의미로 혼재되어 쓰이다가 점차 국민들의 고유한 권리로 인식이 확대되어 감을 알 수 있다. 언론의 자유와 알권리라는 두 개념이 초기에 정확히 어떻게 다른가에 대해서 크게 구분하고 있지 않았다. 이는 알권리라는 용어를 언론인들이 학계보다 미국으로부터 먼저 들여와서 사용했다는 점을 알 수 있는데, 이는 한국 언론이 알권에 대해 깊은 관심과 이해가 있었다기보다는 언론과 관련된 사건이 발생할 때 이에 대한 항변을 위한 근거로서 알권리의 개념을 이용했다고 보아야 할 것이다. 알권리 개념이 수입된 초기에는 정확한 의미를 이해하지 못하다가, 1960년대 후반과 1970년대 초반에 와서야 알권리 개념을 지금의 국민의 기본적 권리로서 이해하기 시작한 것이다.²²⁾

II. 해외에서 알 권리의 논의

1. 알권리를 주목시킨 사건

1971년 발생한 소위 ‘펜타곤 페이퍼’ 사건은 국가안보와 사전검열 등의 쟁점이 정보공개라는 명제와 맞물려 발생한 가장 유명한 사건이다. 뉴욕타임스가 전직 국방성 관리로부터 이전에 1급 비밀로 분류되었던 ‘펜타곤 보고서’라는 문서를 직접 보고서 작성에 참여했던 당시 고위관리로부터 입수하여 이를 기사화하면서 시작된다. 보고서는 어떻게 그리고 왜 미국이 지난 30년 동안 베트남전에 개입하고 확전이 되었는가의 과정 등에 대한 것이었다. 뉴욕타임스가 이를 연재하기 시작하자 미국 법무장관이 즉시 기사의 발행을 금지하는 언론금지 가처분 소송을 제기하게 된다. 법무부 장관은 뉴욕타임스의 기사 게재가 국가안보에 중대하고 돌이킬 수 없는 손해를 가져올 비밀정보의 공개가 예상된다고 주장했다. 연방대법원은 국가안보에 근거하여 언론을 규제하기 위해서는 언론에 의한 정부의 비밀문서 공개가 국가안보에 ‘직접적이고, 즉각적이며, 돌이킬 수 없는 손해’(direct, imminent, irreparable damage)를 발생시킬 수 있다는 점을 정부가 입증해야만 하는데, 이 사건의 경우는 정부가 이를 입증하는 데 실패했다면서 언론의 손을 들어주었다.²³⁾

1974년 일본에서 이와 유사한 사건이 발생하자 또 한번 알권리가 주목을 받게 된다. 일명 ‘니시야마 사건’으로 마이니찌 신문 기자였던 니시야마가 일본 외무성 공무원과의 개인적인 친분을 이용하여 오키나와 반환을 둘러싸고 미·일간에 교환된 외무성의 기밀전문 3통을 빼낸 사건을 말한다. 기사화 되지는 않았으나, 일본 정부는 국가공무원법 위반으로 기자와 공무원 모두 기소하였다. 이 사건의 쟁점은 ‘비밀이란 무엇인가’라는 것과 비밀보호와 취재의 자유 중 어느 쪽에 더 우위를 인정할 것인가 하는 것이었다. 대법원은 니시야마 기자에게는 국민의 ‘알 자유’에 봉사한다는 취재 목적에 따른 행위였다고 판단하여 무죄 판결을 내린 반면 공무원에게는 공적 사명에 봉사하여 공익을 도모한다는 의도가 없었다고 판단하

21) 이재진, 앞의 논문, 2005, 255~256면.

22) 이재진, 앞의 논문, 2005, 257~258면.

23) 이재진, ‘국민의 알권리에 대한 재고찰’, 관훈저널 여름호, 2004, 231면.

여 유죄 판결을 내렸다. 이 사건은 일본에서 취재 방법이 법정에 선 최초의 경우로서 ‘표현의 자유’를 일본 법원이 공식적으로 인정하였다는 의미를 갖는 것이다.²⁴⁾

2. 정보자유법 제정

알 권리는 민주주의의 실현을 위한 수단으로 생성된 개념이다. 민주주의 국가에서 주권자인 국민이 민주적 의사결정에 참여하기 위해서는 국정에 대하여 알아야 하며, 정부는 국정 운영을 공개할 의무가 있고, 국민은 정부 보유 정보에 대한 접근권을 가진다는 것이 알 권리에 관한 국제적인 시각이다. 대표적으로 UNESCO가 펴낸 ‘정보의 자유: 비교법적 조사’(Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)는 공공기관이 보유한 정보에 대한 접근권과 알 권리를 동일한 의미로 사용하고 있다.²⁵⁾

미국은 알권리 운동의 결과, 1966년 ‘정보자유법’ (The Freedom of Information Act of 1966)을 제정하고, ‘누구나’ 행정기관이 보유하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리를 인정하였다.²⁶⁾ 사실 당시 알권리 운동은 일반시민들의 자발적 노력의 결과라기보다는 언론의 권리를 확장하기 위한 언론인들에 의해서 주도되었다. 이 때문에 비록 알권리의 근거가 국민에게 귀속되는 것임에도 불구하고 이는 언론의 자유와 유사한 의미로 이용되어온 경향이 있다. 그래서 언론에게 알권리는 당연히 언론의 취재·보도의 자유를 포함하는 것으로 인식된다.²⁷⁾

프랑스는 1789년 프랑스 혁명 후 제헌국민회의에서 채택된 ‘인간과 시민의 권리선언’ 제 15조는 알 권리라는 용어를 사용하지 않았지만, 정부가 하는 일에 대한 국민의 알 권리를 인권으로 이해하였다.²⁸⁾ 스웨덴은 1766년 언론자유법(Freedom of the Press Act)을 제정하여 검열제를 금지하고, 세계 최초로 정부 기관이 보유한 문서의 대부분을 일반 시민에게 공개하였다.²⁹⁾ 1948년 UN총회에서 채택된 세계인권선언(The Universal Declaration of Human Rights, UDHR)은 제19조에 표현의 자유를 규정하면서 그 내용으로 정보의 자유를 포함하였다.³⁰⁾ 유럽이사회(the Council of Europe)가 1950년 채택한 유럽인권협약(the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR)이 제10조 제1항에서 표현의 자유를 규정하면서 그 내용으로 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함하고 있다.³¹⁾

24) 이재진, ‘저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념변화에 대한 연구’, 언론과학연구 제5권 제1호, 2005, 256면.

25) 문재완, 앞의 논문, 2015, 105면.

26) 이재진, 앞의 논문, 2004, 220~222면.

27) 이재진, 앞의 논문, 2004, 222면.

28) “사회는 모든 공직자로부터 그 행정에 관한 보고를 요구할 수 있는 권리를 가진다.”

29) 스웨덴은 1809년 헌법을 제정하였는데, 언론자유법은 정부조직법, 왕위계승법, 표현의 자유에 관한 기본법과 함께 헌법을 구성하는 4개법 중 하나다.

30) “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”

31) “Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.”

세계적인 현황을 살펴보면 알 권리 또는 정보의 자유를 헌법에 명문으로 규정하거나 헌법재판소의 해석을 통해 헌법상 권리로 승인한 국가가 늘어나고 있는 중이다. 공식 문서에 대한 접근권을 헌법상 권리로 보호하고 있는 나라가 2012년 1월 기준 59개국이며, 이 중 최소 53개국은 일반 국민이 정보를 이용할 수 있도록 정부에게 의무를 부과하고 있다. 이에 반하여 독일과 미국에서는 정부 보유 정보에 대한 접근권이 헌법상 보장되지 않는다. 독일의 경우 기본법 제5조 제1항에 “일반적으로 접근 가능한 정보원으로부터 방해를 받지 않고 정보를 수집할 수 있는 권리”를 규정하고 있고, 2006년 발효된 연방 정보자유법(IFG) 제1호가 연방기관에 보유한 정보에 대하여 누구든지 열람할 수 있게 허용하면서 비로소 정부보관 정보가 일반적으로 접근가능한 정보원으로 분류된다. 미국은 알 권리를 헌법상 권리로 인정하지 않지만, 대신 1966년 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act, FOIA)을 제정하여 정부 기록에 대한 접근권을 인정하고 있다. 한편 2013년 9월 기준 일반 국민이 정부 보유 정보의 공개를 요청하여 수령할 수 있는 권리와 절차를 규정한 법, 즉 정보자유법을 제정한 나라는 95개국이다. 1990년까지 정보자유법을 제정한 나라는 전 세계 14개국에 불과하였으나, 1989년 베를린 장벽의 붕괴로 상징되는 동유럽 사회주의 국가의 해체와 정보 공개를 요구하는 시민 사회의 요구가 커지면서 정보자유법을 제정하는 국가가 급속히 늘어났다.³²⁾

종합적으로 볼 때 알 권리는 거의 정보의 자유와 동일한 의미로 사용되고 있다. 알 권리 또는 정보의 자유는 정부가 보유한 정보 또는 공공기록물에 대한 접근권보다 넓은 개념이지만, 실제로 알 권리의 가장 중요한 내용은 정보, 특히 행정부가 보유한 기록물에 대한 접근권이다.

III. 알권리와 정보공개청구

1. 정보공개청구 제도 도입

알권리가 헌법적 권리로 보장되는 추세에 있지만 이는 여전히 추상적인 성격을 가지며 실제로 개인들이 어떤 내용의 권리를 보장받는가에 대해 법률로써 구체적으로 규정할 필요가 있다. 알권리를 처음 적시한 1989년 헌법재판소의 결정문에서는 ‘국민의 정부에 대한 일반적 정보공개권을 구할 권리’ 즉, 청구권적 기본권이 도출되었다. 1980년대 후반 이후 시민단체를 중심으로 한 정보공개운동에 편승하여 현재의 알권리가 국민들의 법적 권리로 인정된 것이다. 이로써 1996년 12월 31일 ‘공공기관의 정보공개 등에 관한 법률’(정보공개법)이 제정되었고, 1998년 시행되어 모든 국민은 기밀이나 인사에 관한 사항 등 특별한 경우를 제외하고는 국가기관이 보관하고 있는 문서의 열람과 복사를 청구할 수 있게 되었다.

국회, 행정부, 법원, 헌법재판소 등의 국가 기관과 각 지방자치단체를 비롯한 모든 공공기관은 그 직무를 수행하는 과정에서 수많은 데이터나 정보를 직접 생산하거나 민간 기관 등에서 획득하여 보유하고 있다. 공공기관의 거의 모든 공적 업무는 기록으로 남겨진다. 공무수행 과정이 투명하게 공개될 수 있다면, 공무수행자의 책임감이 높아지고 예산이 쉽게 낭비되지 않을 것이다. 일반 시민이 공무수행 과정을 감시할 수 있는 가능성이 열리는 것이

32) 문재완, 앞의 논문, 2015, 107~108면.

다. ‘정보공개청구제도’는 일반 시민이 공무 수행 과정을 감시할 수 있게 하는 핵심 도구다. 이처럼 정보공개는 국가와 국민이 소통하는 창구이며 민주주의 시스템이 보다 원활하게 작동하기 위한 제도적 기반 시설이다. 따라서 국가가 가지고 있는 정보는 원칙적으로 국민에게 개방되어야 한다. 특히 오늘날의 지식정보사회에서 공공 정보와 개방은 정치적인 측면뿐만 아니라 사회·경제·문화의 모든 측면에서 그 중요성이 더욱 커지고 있고, 자본과 기술에 못지않은 무한한 가치를 지닌 무형의 재화로 인식되고 있다. 이에 따라 오늘날 정보공개제도는 국민의 청구를 받아 사후적·소극적으로 공개하는 것을 뛰어넘어 공공 정보를 국가가 먼저 개방하는 선제적·능동적인 제도로 진화하고 있다.³³⁾

2. 정보공개청구권자와 청구대상범위

정보공개법 제5조(정보공개청구권자)는 “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. “여기의 ‘모든 국민’에는 자연인뿐만 아니라 법인과 단체가 모두 포함되고 그 설립목적은 묻지 않는다”(2003두8050). 따라서 법인이 아닌 시민단체도 행정 감시를 위한 정보공개청구가 가능하다. 한국에 거주하거나 일시적으로 체류하는 외국인도 정보 공개를 청구할 수 있으며, 한국에 사무소를 두고 있는 외국인의 법인과 단체도 청구할 수 있다(법 제5조 2항 및 시행령 제3조).

정보공개 의무를 지는 대상 ‘공공기관’은 매우 넓다. 국민의 세금을 쓰는 거의 모든 공공기관에서 청구할 수 있다. 여기서 공공기관에는 국가 기관(행정부, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 각종 위원회), 정부산하기관(공기업, 준정부기관 등), 지방자치단체, 교육청, 지방공기업, 그리고 각급 학교와 사회복지법인 등이 있다(법 제2조 제3호). 2014년부터는 국가나 지방자치단체에서 연간 5000만 원 이상의 보조금을 받는 기관·단체도 포함되어, 전체 대상 기관은 32,260개로 추산된다.

그리고 공개 대상이 되는 ‘정보’는 “공공 기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항”을 가리킨다(법 제2조 제1호). 특히 2013년의 개정법에서는 전자적 형태로 보유·관리하는 정보의 경우 원문 정보를 그대로 온라인에 공표하도록 하고 있다(제8조의2).

3. 비공개 대상정보

국민의 알권리와 적극적인 정보접근권을 보장한다고 하여 공공기관의 모든 정보가 공개되어야 하는 것은 아니다. 공공기관은 예외적으로 정보공개법 9조에 의해 공개하지 않을 수 있다. 아래 여덟 가지 비공개 사유를 법률에서 어떻게 규정짓고 또 어떻게 해석·적용을 하느냐가 정보공개제도의 성공 여부를 좌우한다고 할 수 있다. 비공개의 범위를 지나치게 확장하면 정보공개법이 오히려 정보보호법으로 전락하게 될 것이고, 그렇다고 너무 축소하면 정당하게 보호받아야 할 다른 법익이 침해될 것이다. 정보공개제도의 운용에서 조화와 균형이 가장 절실하게 요구되는 부분이다.

법원은 이들 비공개 사유를 인정할 때 두 단계의 심사를 행한다. 우선, 비공개로 결정된

33) 이인호, ‘미디어와 법’, 커뮤니케이션북스, 2017, 162~170면

정보가 법률이 정하는 보호 법익에 관련된 정보인지를 심사하고(보호대상 심사), 이어서 비공개 이익(국가 안전보장, 법집행의 공정성, 업무 수행의 공정성, 사생활 보호, 영업상의 비밀 보호)이 공개 이익(알 권리 보장과 정부 운영의 투명성과 책임성)보다 현저히 큰 지를 심사한다(이익형량 심사). 이 두 심사를 통과하지 못한 공공기관의 비공개 결정은 위법한 것으로 평가된다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보.
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보.
3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보.
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보.
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보.
6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보.
7. 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인들의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보.
8. 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보

IV. 알권리의 재구성

1. 법학적 측면에서의 논의

: 변호사시험법 위헌 결정문에 대한 비판적 검토에서³⁴⁾

알 권리에 관한 판례 중에는 헌법 제21조의 표현의 자유로 설명하기 부적합한 사례들이 있다. 1989년 헌법재판소가 처음으로 알 권리를 등장시켰던 토지조사부 문서 열람·복사 사건도 정부가 보유한 정보에 대하여 일반 국민이 공개를 요구한 사안이 아니고, 정부가 보유한 정보에 대하여 ‘이해관계가 있는 특정한 국민’이 열람·복사를 요구한 사안이다. 청구인의 관심은 재산권의 보장 내지 재판청구권의 실현에 있고 표현의 자유에 있지 않다. 최근 사례로 변호사시험 성적을 합격자에게 공개하지 않도록 규정한 변호사시험법³⁵⁾ 제18조제1항 본문에 대한 위헌확인 사건³⁶⁾ 역시 마찬가지다.

34) 문재완, ‘알 권리의 재구성’, 공법연구 제44권 제2호, 2015. 논문의 내용과 주장 참고.

35) 2011년 7월 25일 법률 제10923호로 개정

변호사시험법 제18조(시험정보의 비공개) ①시험의 성적은 시험에 응시한 사람을 포함하여 누구에게도 공개되지 아니한다.

36) 헌법재판소 2011헌마769

헌법재판소는 심판대상조항에 의하여 제한되는 기본권을 알 권리라고 판단한 후 과잉금지 원칙에 위배한다고 결정하였다. 직업의 자유에 대해서는 “시험 성적의 비공개가 청구인들의 법조인으로서의 직역 선택이나 직업수행에 있어서 어떠한 제한을 두고 있는 것은 아니”라는 이유로, 개인정보자기결정권에 대해서는 “변호사시험 성적 공개 요구는 개인정보의 보호나 개인정보의 수집, 보유, 이용에 관한 통제권을 실질적으로 보장해 달라는 것으로 보기 어렵고, 변호사시험 성적이 정보주체의 요구에 따라 수정되거나 삭제되는 등 정보주체의 통제권이 인정되는 성질을 가진 개인정보라고 보기도 어렵다”는 이유로 제한되는 기본권이 아니라고 판단하였다.

그러나 헌법재판소의 판단에는 다음과 같은 의문이 있다. 첫째, 변호사시험에 합격한 사람의 성적을 알 권리의 대상이라고 볼 수 있는지 하는 점이다. 개인이 응시한 결과물인 시험 성적은 누구나 접근가능한 정보라 할 수 없다. 둘째, 변호사시험에 합격한 사람에게 그의 성적을 ‘통보’하는 것을 ‘공개’라고 할 수 있는가 하는 점이다. 셋째, 변호사시험 합격자에게 성적을 통보하는 것이 알 권리라는 헌법상 권리의 정당성 논거와 어떠한 관계가 있는가 하는 점이다. 변호사시험 성적은 표현의 자유를 실현하는데 필요한 요소라기보다 변호사의 능력을 보여주는 지표이다. 넷째, 변호사시험 성적이 개인정보자기결정권의 대상이 되는 개인정보가 아니라는 판시 내용 역시 의문이다. 청구인의 시험 성적은 “공적 생활에서 형성”된 “개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 정보”로서 “인격주체성을 특징짓는 사항”이므로 헌법재판소가 개인정보자기결정권 사건에서 정의 내린 개인정보의 개념에 해당한다.

(1) 알 권리의 청구권적 성격에 관한 검토

국가는 일반적 정보원에 대하여 접근하는 자유권뿐만 아니라 국가에 대하여 정보의 공개를 청구하는 성격인 청구권도 가지고 있다. 정보공개청구권은 일반 국민은 국가 및 공공기관이 보유하고 있는 정보에 대하여 공개를 요구하는 일반적 정보공개청구권과 특정의 정보에 대하여 이해관계 있는 특정 개인이 공개를 요구하는 개별적 정보공개청구권으로 구성된다. 헌법재판소 판례는 ①표현의 자유에서 알 권리를 도출하고 ②알 권리에서 일반적 정보공개청구권을 도출한 후 ③정부가 보유하고 있는 정보에 정당한 이해관계가 있는 청구인이 정보공개를 청구한 사안에서 개별적 정보공개청구권이 인정되는지 검토하는 구조로 구성되었다.

헌법재판소는 큰 고민 없이 일반적 정보공개청구권에서 개별적 정보공개청구권을 도출하였으나, 두 청구권의 성격은 서로 완전히 다르다. 전자의 경우 일반적으로 접근할 수 있는 정보이기 때문에 누구나 청구할 수 있는데 반하여, 후자의 경우 일반적으로 접근할 수 없는 정보이기 때문에 정당한 이해관계를 가진 사람만 청구할 수 있다. 전자의 경우 정보접근의 목적이 무엇인지 따지지 않고 인정되는 데 반하여 후자의 경우 정당한 목적이 있을 때만 허용된다. 다른 나라의 사례에서 보듯이 알 권리 또는 정보의 자유는 공공기관의 정보 공개 의무와 이에 상응하는 국민의 정보 수령권을 의미하기 때문에 알 권리의 주체는 모든 국민이다. 따라서 알 권리를 실현하려는 국민에게 해당 정보에 특별한 이해관계가 있음을 증명하도록 요구할 수 없는 것이다. 이러한 개별적 정보공개청구권은 다른 권리에 기초하여 주장될 수 있지만, 알 권리에 기초하여 주장될 수는 없다.

(2) 개별적 정보공개청구권에 관한 비판적 검토

국가가 보유한 정보 중 일반적으로 공개할 수 없는 정보에 접근하기 위해서는 알 권리가 아닌 다른 헌법상 권리에 기초하여야 한다. 변호인이 변론을 준비하기 위하여 수사기록의 열람·등사를 신청한 사안에서 “검사가 보관하는 수사기록에 대한 변호인의 열람·등사는 실질적 당사자대등을 확보하고, 신속·공정한 재판을 실현하기 위하여 필요불가결한 것”이라며, 그에 대한 지나친 제한은 피고인의 신속·공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 것이라고 판단한 헌법재판소 결정³⁷⁾은 타당하다. 구속적부심사건에서 고소장과 피의자신문조서에 대한 열람 및 등사는 피구속자가 헌법 제12조 제6항 규정의 구속적부심사청구권을 실현하는데 필요한 내용이므로 구속적부심사청구권에 기초하여 청구할 수 있다고 보아야 하며, 피구속자가 변호인을 선임한 경우 변호인의 조력을 받을 권리에 기초하여 청구할 수 있다.³⁸⁾

결론적으로 헌법재판소가 알 권리의 청구권적 성격이라고 설명하는 개별적 정보공개청구권은 누구나 이용목적에 상관없이 정부가 보유한 정보의 공개를 요구할 수 있는 알 권리가 아니고, 개인이 자신의 헌법상 권리를 행사하는 데 반드시 필요하기 때문에 정부가 보유한 특정한 정보를 열람·복사를 신청할 수 있는 권리를 의미한다. 따라서 이러한 열람·복사 신청권은 표현의 자유 또는 그 표현의 관계에 있는 알 권리와 전혀 관계없으며, 자신의 헌법상 권리를 실효적으로 행사하기 위하여 인정되는 것이므로 해당 헌법상 권리의 내용으로 이해하여야 할 것이다.

(3) 개인정보자기결정권과 알 권리의 관계

특정한 기본권 실현과 관계없이 인격권에 기초하여 청구하는 개별적 정보공개청구권은 알 권리가 아니라 개인정보자기결정권이라는 다른 헌법상 권리로 분류하는 것이 알 권리를 체계적으로 이해하는 데 유용하다. 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 해당 정보의 주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 컴퓨터와 정보통신 기술이 급속히 발전하면서 정보주체도 모르게 그에 관한 정보가 집적되고 처리되면서 나타나는 부작용을 해소하기 위한 방안으로 새로운 권리가 생성되었다.

미국 컬럼비아대학의 웨스턴 교수는 1967년 프라이버시를 “개인, 집단 또는 기관이 자신에 관한 정보를 언제, 어떻게, 또 어느 범위에서 다른 사람에게 전달할 것인지 결정할 수 있는 요구”라고 정의해서 정보 프라이버시 개념을 제창하였다. 독일에서 미국의 프라이버시권에 해당하는 법적 개념은 인격권이다. 독일 연방헌법재판소는 1983년 12월 인구조사판결에서 “개인정보자기결정권은 언제, 어떠한 범위 안에서 개인의 생활관계가 공개될 것인지를 결정할 수 있는 권리이며, 이는 기본법 제1조 제1항과 결합한 제2조 1항의 일반적 인격권에서 도출된다.”고 하였다.³⁹⁾

우리나라에서 개인정보자기결정권은 2005년 5월 지문날인 사건에서 판례를 통해 헌법상 권리로 인정되었다.⁴⁰⁾ 그 헌법적 근거에 대해서 “독자적 기본권으로 헌법에 명시되지 아니

37) 헌법재판소 94헌마60, 2009헌마257

38) 헌법재판소는 구속적부심사건 피의자의 변호인에게 고소장과 피의자신문조서에 대한 열람 및 등사를 거부한 경찰서장의 정보비공개결정이 변호인의 피구속자를 조력할 권리 및 알 권리를 침해하여 헌법에 위반된다고 판시한 바 있으나(2000헌마474), 알 권리를 근거조항으로 제시한 것은 타당하지 않다.

39) 이상명, ‘개인정보자기결정권의 헌법적 근거에 관한 고찰’, 공법연구 제36집 제3호, 2008, 236면

한 기본권”이라는 판례⁴¹⁾와 “헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유”라는 판례⁴²⁾가 병존하고 있다. 개인정보자기결정권은 사회적 영역에서 인격의 자유로운 형성 및 발현과 그 조건을 보장한다고 보는 것이 타당하므로 그 헌법적 근거는 헌법 제10조의 인격권에서 찾아야 할 것이다.⁴³⁾ 이렇게 이해하면 개별적 정보 공개청구권 중 인격발현에 필요하거나 유용한 정보에 대하여 이해관계가 있는 특정 개인이 당해 정보의 공개를 요구하는 내용은 개인정보자기결정권과 마찬가지로 인격권에 근거를 두고 있으므로 개인정보자기결정권에 포섭하여 이해할 수 있다.

정보주체가 자기에 관한 개인정보를 보유하고 있는 상대방에 접근하여 해당 정보의 열람을 요구할 수 있는 권리는 개인정보자기결정권의 기본적인 내용이다. 상대방이 보유하고 있는 개인정보가 무엇인지 알아야 해당 개인정보의 정정·삭제·처리 정지 등 개인정보자기결정권의 다른 내용을 행사할 수 있다. 개인정보자기결정권의 구체적 입법인 개인정보보호법은 제35조 제1항에서 개인정보 열람권을 보장하고 있다. 개인정보 보호에 관한 다른 나라의 입법도 예외 없이 개인정보의 권리로서 개인정보에 대한 접근권, 즉 열람권을 인정하고 있다. 비교법적으로 보면 캐나다의 입법을 참고할 만하다. 캐나다는 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하기 위하여 1983년 정보접근법(Access to Information Act)과 프라이버시법(Privacy Act)을 함께 제정하여 일반 국민이 접근할 수 있는 정부관리 정보에 대한 접근권은 정보접근법에서, 정부가 보관하고 있는 개인정보에 대한 접근 및 수정권은 프라이버시법에서 보장하고 있다. 캐나다 사례는 알 권리와 개인정보자기결정권의 관계 정립의 방향을 제시한다. 두 권리 모두 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 접근이라는 점에서 현상적으로 유사하지만, 법적 성격과 보호 이익이 다르기 때문에 서로 다른 법제가 필요하다는 것을 알려준다. 알 권리는 민주주의 국가에서 일반 국민의 표현의 자유와 국정 참여를 보장하기 위하여, 개인정보자기결정권은 정보화사회에서 자신도 모르게 집적되고 이용되는 개인정보의 폐해로부터 개인의 인격권을 보장하기 위하여 생성된 헌법상 권리다.

2. 언론학적 측면에서의 추후 논의 과제

미국은 제2차 세계대전이나 미소냉전체제 등 국제적 정세로 인해 행정의 비밀주의 성격을 띠게 되었고, 이것이 저널리스트들로 하여금 취재보도 자유, 국민의 알권리 주장을 촉발시켰다. 자연스럽게 언론은 국민의 대변자로서 사전검열이나 부당한 보복을 받지 않고 어떠한 방해 없이 필요한 자료에 접근해 정보를 수집할 수 있는 권리를 가졌다고 보았다. 즉 정부의 비밀주의로 인해 국민이 정치적 의사결정에 필요한 정보를 취득하지 못할 경우 국민이 국정에 대해 의사표현을 제대로 하지 못할 수 있다는 점에서, 언론의 중요한 역할 중 하나가 국민의 알권리 구현에서 출발한다고 보았다.

미국의 알권리 운동이 시작된 지 20년이 지난 1960년대 중후반, 우리나라에서도 본격적으로 알권리에 대한 개념이 대두되었는데 그 논의 배경은 미국과 매우 유사했다. 군사정부였던 당시 상황은 정부의 비밀주의적 성향과 언론의 취재탄압으로 국정에 대한 블라인드 수

40) 헌법재판소 99헌마513

41) 헌법재판소 99헌마513

42) 헌법재판소 2003헌마282

43) 문재완, ‘개인정보 보호법제의 헌법적 고찰’, 세계헌법연구 제19권 제2호, 2013, 280면

준이 매우 높았다. 당연히 국민이 공적인 정보를 일반적으로 접근·수집하기 힘들었기 때문에, 우리나라 언론들도 국민의 알권리 충족을 언론의 사회적 책임으로 느끼고 적극적으로 알권리 논의를 펼쳤으며, 이를 위해 언론의 자유와 취재보도의 자유를 주장하였다.

그런데 전자통신 기술의 발전과 스마트폰의 보급 확대, 고도의 정보화 서비스 제공 등으로 우리사회는 급속히 정보화 사회, 전자정부 구현을 이루어 왔다. 1998년 공공기관정보공개법 시행이후 점차 국정에 대한 정보공개가 확대되었고, 정보공개청구 대상기관이 현재 32,260개⁴⁴⁾에 이르고 있다. 같은 법 제7조에 의해 공공기관은 국가 시행 공사, 예산집행 내용, 사업평가 결과 등 정보를 미리 정기적으로 공개해야 하며, 제8조에 따라 중앙행정기관, 각종 정부위원회, 지자체, 각급 학교, 공기업 등은 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보공개시스템을 통하여 공개대상 정보를 원문으로 공개⁴⁵⁾하도록 되어 있다. 이처럼 사전적 정보공개, 공공기관 정보 시스템의 구축 등으로 국민 누구나 인터넷을 통해 쉽게 국정 정보에 접근할 수 있게 되었다.

다시 알권리 의미를 떠올려보면, 알권리는 민주주의 국가에서 일반 국민의 표현의 자유와 국정 참여를 보장하기 위한 권리로서, 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 접근권이라 할 수 있다. 언론이 사전 정보공개 대상 자료가 아닌 정보를 입수하여 보도하고, 정보공개청구하여 얻은 자료를 분석·발표하고, 국정운영에 위해를 가할 수 있는 상황을 포착하여 알리는 등 언론 본연의 역할을 충실히 수행하는 것은 당연하다. 이는 언론이 국민의 알권리 실현을 돕는 중요한 주체임을 확인시켜 준다. 다만 문제는 언론이 우리사회 견제세력이 아닌 권력기관을 자임하며 청와대나 정치권, 혹은 일부 기관(기업)과 힘겨루기를 하기 위해 기사를 이용해 비판·공세할 경우 이는 국민의 알권리 보장과는 무관하다고 할 수 있다. 이는 언론이 '편의적으로' 국민 알권리를 근거로 삼아 언론의 자유를 주장하는 것으로써, 만약 국민 알권리와 연계하여 보도의 정당성을 외친다면 그 설득력은 떨어진다.

더군다나 법학계에서는 알권리의 재구성에 대한 논의가 심도있게 이루어지고 있다. 정부가 보유한 정보와 국민이 의사결정에 필요한 정보에 대한 알권리는 헌법상 표현의 자유로부터 도출하는 반면, 정부가 보유한 정보에 특정 개인이 특정 정보를 청구해서 얻는 개별적 정보공개청구권은 더 이상 알권리가 아니라 개인정보자기결정권이라 봐야 하고 이는 헌법의

44) 공공기관정보공개법 제2조에서는 "공공기관"을 아래와 같이 정의한다.

가. 국가기관

- 1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회
- 2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관
- 3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회

나. 지방자치단체

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관

공공기관정보공개법 시행령 제2조는 "공공기관의 범위"를 아래와 같이 규정하고 있다.

1. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」에 따른 각급 학교
2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
3. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 따른 출자기관 및 출연기관
4. 특별법에 따라 설립된 특수법인
5. 「사회복지사업법」 제42조제1항에 따라 국가, 지자체로부터 보조금 받는 사회복지법인
6. 제5호 외에 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조 또는 「지방재정법」 제17조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 국가나 지방자치단체로부터 연간 5천만원 이상의 보조금을 받는 기관 또는 단체.

45) 기획재정부 산하 공공기관 정보는 '알리오' 사이트, 지자체·지방공기업·교육청 정보는 '지방재정365' 사이트로 데이터베이스 자료들을 확인할 수 있고, 국회 의원정보 시스템과 각 지방의회 홈페이지를 통해 법안 및 조례의 처리과정을 볼 수 있고, 중앙선거관리위원회는 역대선거 관련 각종 선거통계 자료를 홈페이지에 올려놓고 있다.

인격권에서 나온다고 해석되어지고 있다. 국정운영과 관련한 정부가 보유한 정보에 대한 알 권리가 표현의 자유에 근거를 둔다고 보는 것이다. 이에 이러한 법학계의 알권리 논의에 맞춰 언론학계에서도 알권리에 대한 의미를 고민하고 개념을 재정립하려는 시도가 이루어지길 기대한다.