

정보공개와 알권리

김광옥
수원대 신방과 교수

I. 머리말

정보사회로 정착해 가면서, 정보의 축적이 용이하고 축적양이 방대해 질수록 이의 공개에 대한 주장이 강력하게 요구되고 있다. 정보원에 자유롭게 접근하고, 자유롭게 정보를 공급 받으며, 전달하고, 표현할 권리는 알 권리로 대변되며 구체적으로는 언론의 자유와 사상의 자유로 시현된다.

정보의 축적양이 늘어나며 정보가 일정한 체계에 따라 관리된다고 볼 때 천부인권인 알 권리는 정보에 대한 공개를 요구할 권리로 치환된다고 할 수 있다.

「알 권리」란 미연방수정헌법 이후로 정부가 하는 일에 대해 알고자 하는 권리로 설명된다. 법률적으로 명시된 바는 없으나 공공의 기록을 검증하는 일반법의 권리이다. 정치적으로는 정보에 접근된 시민의식과 정부 관리가 하는 일에 대한 같은 수준의 정보를 갖고서 판단을 할 수 있어야 하는 민주정치학의 이념이다 (J. Murray, The Media Law Dictionary, Boston, Univ. Press of America, TM. Inc., 1978). 국민의 알 권리는 이념적으로는 소극적이고 수동적인 권리로 알 권리에 대한 억제에 저항하는 방어적인 자유권적 성격이 강했으나 사회가 발전함에 따라 적극적이고 능동적인 권리로 정부 혹은 지방·공공단체에 대해 정보공개를 요구하는 사합권적인 성격으로 나타나게 되었다.

최근에 언론에 있어서는 미디어에 대한 참여로서 시청자·독자의 참여권이 강조되고 있다. 이는 정보에 대한 접근권과도 상응되는 바 이러한 주장들은 전통적으로 공익개념에 기반하고 있다.

공익에 우선한다는 것은 그 정보들이 공공에 의해 제공되었으므로 모두에게 향유되어야 한다는 것이며, 공민 즉, 공중에 대해 일부 위탁전문가들이 구성한 정보와 뉴스는 나아가 공중의 사상이나 가치관에 위배될 수 없다는 것이다.

예를 들어 왜곡·편파적인 언론에 대한 독자·시청자의 비판적 참여는 공중의 자기방어이며, 공중의 의견인 여론에 대한 자기감시이며, 정신적인 공해로부터의 자기보호라 할 수 있는 것이다. 본 고에서는 정보공개와 알 권리의 상관성과 그 실천으로 사회 각 부문에서의 요구를 중점적으로 살피고자 한다. 다만 한국에서 이러한 정보공개에는 언론의 역할이 기저를 이루고 있음에 유의하여야겠다.

II. 알 권리

우리나라 헌법에는 알 권리에 관한 명문 규정은 없으나, 제 10 조에 국민은 「인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할」 권리를 가진다고 했다. 이를 통해 알 권리를 헌법상 승인한 것으로 인정하고 있다. 그리고 제 21 조에서는 「모든 국민은 언론,

출판의 자유……를 가진다」 고하였고, 제 21 조 제 4 항은 「언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회 윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한피해의 배상을 청구할 수 있다」 고 하여 언론·출판의 자유를 통하여 알 권리를 언론적 측면에서 보장하였고, 더불어 그 책임을 규정하였다.

구체적으로 알 권리에 대해 이미 폐기된 언론기본법은 제 1 조에서 「……국민의 표현의 자유와 알 권리를 보호하고……」 있음을 밝히고, 제 2 조 제 1 항에서는 「모든 국민은-언어·문자·상형에 의하여 자유로이 표현할 권리를 가지며 일반적으로 접할 수 있는 정보원으로부터 알 권리를 방해 받지 아니한다」 고 하여 거듭 알 권리에 대한 보장을 규정하고 있었다.

알 권리는 구체적으로는 정보공개청구권의 법적 보장이 필요한 것으로 대두되고 있는데 이에 따라 「정보공개법」의 제정이 논의 중에 있다. 정보공개법 제정의 헌법상 근거는 바로 알 권리를 간접적으로 뒷받침해 주고 있는 ① 국민주권주의(제 1 조 제 2 항), ② 표현의 자유(제 21 조), ③ 교육을 받을 권리 및 학문의 자유(제 31 조), ④ 국민이 인간다운 생활을 할 권리(제 34 조), ⑤ 인간의 존엄과 가치행복추구권(제 10 조) 등이라 할 수 있다.

국민의 알 권리는 다른 기본권이나 사회적 이익과의 사이에 갈등을 일으킬 수 있는데 이때 양자를 형량하여 경우에 따라 알 권리가 제한될 수 있다. 그 예로는 국가안전보장 및 공공의 안녕질서는 국가의 존립 자체에 연관되는 국가적 이익으로 국가는 이를 위해 알 권리를 제한하기도 하며 사생활(privacy)에 관하여는 개인적 권리와 충돌하기도 한다.

알 권리와 언론의 자유가 상충될 수 있는 공공적 이익은 크게 개인적, 사회적, 국가적 법익으로 나누어 질 수 있다. 개인적 법익의 영역에는 명예훼손, 사생활 권의 침해, 저작권 등이 있고, 사회적 이익에는 외설, 환경, 교육문제 등이, 국가적 이익에는 군사상의 기밀, 안전보장에 관한 비밀 등이 있다.

우리나라의 경우 헌법 제 37 조 제 2 항에 국가안전보장이나 질서유지 또는 공공복리를 위해 국민의 기본권 즉 알 권리를 제한할 수 있는 규정을 두고 있다. 또 구 헌법(제 4 공화국 헌법, 1972) 제 18 조에서는 「법률에 의하지 아니하고는 언론, 출판의 자유를 제한할 수 없다」 고 규정하고 있었는데 이는 거꾸로 법률에 의해 제한할 수 있음을 나타낸 정신이라 하겠다.

국가의 기밀을 보호한다는 것은 국가의 안전보장에 그 목적이 있겠으나 이러한 안전보장은 바로 국민의 합의에 의한 신뢰에 바탕을 둘 때 효율적으로 유지될 수 있으며 따라서 안전보장이라는 이름 아래 국가가 모든 기밀을 장악한다는 것은 있을 수 없는 것이다.

따라서 국민의 알 권리와 국가의 기밀유지는 상충되는 개념으로 이해할 것이 아니라 가능한 제한범위의 설정과 이의 가능한 한에서의 정보공개를 위한 제한범위의 축소 방향으로 추진되어야 한다. 또한 현대생활에서 개인의 사생활은 컴퓨터 정보의 확대로 행정기관 및 사기업에 의한 개인정보의 수집, 처리, 이용이나 공개에 따라 침해될 우려가 더욱 많아졌다.

실제적으로는 국민들의 취업, 승진, 보험가입, 대출은 물론 입학, 졸업, 자동차구매, 이사에 이르는 개인정보의 오·남용으로 사생활이 침해 또는 박탈될 수 있는 경우는 보호할 필요성이 있게 되었다. 이렇게 점증하는 프라이버시 침해 우려에 대한 구제방법으로는 행정쟁송이나 손해배상청구, ombudsman(감찰) 등 포괄적인 방법이 강구되어야 할 것이다. 사생활보호법은 정보공개법과 서로 모순되는 성질을 가지나, 이는 형식적으로는 상치 되나 공익을 위한 적정한 정보의 공개를 원칙으로 함에는 그 성격이 다를 수 없다.

III. 정보공개

제도적으로 국민의 알 권리를 보장하는 구체적 조항은 이미 폐기된 언론기본법(1987. 11.28에 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’과 ‘방송법’으로 대체) 제 2장 제 6 조로, 동 조항은 언론기관에게 정보청구권을 주고 있었다.

그것이 12대 국회 말에 충분한 토의 없이 새 법으로 교체되었으나 그 내용에 대해 비판의 여론이 있어 이를 다시 개정하기 위한 재경토의 소리가 높아지고 있다. 현행의 제도로는 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에서 보도로 인한 침해의 구제 방법으로 정정보도청구권을 설정하고 있다.

동법 제 16 조에서는 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 일간신문, 통신의 경우는 14 일 이내에 정기간행물의 경우는 1 월 이내에 발행인에게 정정보도문의 게재를 청구할 수 있다.

그리고 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 두고 있다(제 17 조). 중재신청은 분쟁의 원인이 된 공표가 있는 후 1 월내에 가능하고, 정정보도청구사건의 심판은 중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구의 심판을 청구할 수 없고(제 19 조), 개인의 인권보호차원에서 범죄혐의를 받은 사람은 형사절차가 종결된 때에는 추후보도의 게재를 청구하여 명예나 권리회복을 할 수 있게 하였다. (제 20 조)

그러나 이러한 제도는 정보청구와 같은 적극적인 법적 행위라기보다는 침해에 대한 소극적 방어행위이기 때문에 다시금 알 권리에 대한 실현으로서의 정보청구의 법적 보장이 요구되고 있다. 국민의 알 권리를 보장하는 형태에는 대체로 미국식과 독일식의 입법례로 구분된다. 미국의 정보자유법(1966)에 의하면 언론매체와 일반 국민의 구별 없이 국가에 대하여 정보개시를 청구할 수 있도록 되어있으나 독일법제에서는 일반 국민에게는 언론으로부터의 알 권리를 보장하고 언론에 국한시켜 국가에 대한 정보청구권을 인정해 줌으로써 국민의 알 권리를 대항하게 하는 형태를 취하고 있다(한병구, 언론법제이론, 서울: 나남, 1987).

이미 폐기된 언론기본법은 알 권리를 실현시키는 수단으로서 언론기관의 정보청구권을 인정하고 있었다. 지방, 공공단체는 신문, 통신, 방송국의 장이 청구시 공익사항에 대한 정보를 제공하도록 하였다(제 6 조). 이 규정은 우리나라에서는 처음으로 정보개시청구제를 도입한 것이었는데 정보자유법과 같은 일반법이 아니라 법률 속의 하나의 조항으로서 그 규정을 담은 것이 특색이었다. (팽원순, 매스코뮤니케이션 법제이론, 서울: 법문사, 1984)

구법의 문제점은 첫째 정보청구자의 범위를 매스 미디어의 장에게만 국한시켜 개인이나 단체 누구에게나 정보를 청구할 수 있게 한 미국의 정보자유법이나 스웨덴의 공문서공개제와 같은 자유의 폭과는 거리가 있었다.

자칫 언론기관만이 정보공개청구의 주역이 될 경우는 언론기관의 정보독점화는 물론 언론기관이 행정부의 홍보기관으로 전락할 수도 있다는 것이다. 둘째는 정보청구권을 거부할 수 있는 예외사항이 지나치게 포괄적이었다는 점이 지적되었다. ①직무수행의 좌절이나, ②비밀보호, ③공익이나 사익의 침해시, ④정보량 범위 과다 시 등의 예외조항이 있었다. 미국에서도 1946년의 「행정절차법」(APA)이 관료들에게 오히려 정보공개를 저해하는 수단으로 이용되어 「개시법」(disclosure statute)이 아니라 「비익법」(withholding statute)이라는 비판을 받았었다는 사실은 상기할 필요가 있다.

셋째는 정보청구에 대해 회답을 해야 하는 기관이나 청구에 소요되는 비용이나 절차에 관한 사항을 규정하지 않고 있어 정보청구시의 절차와 거부될시의 후속조치가 분명치 않은 것이었다.

이러한 이유로 실제 정보청구가 이루어지기 어려운 게 사실이었다. 이에 따라 몇 개의 신문이 정보공개법의 제정을 주장하듯이 국민 전체를 대상으로 한 실효성 있는 정보공개제가 실현되어야 실질적으로 국민의 알 권리를 충족시킬 수 있으리라 여겨진다. 이에 대한 비판적 여론에 맞추어 개정을 위한 재검토의 소리가 높은 편인데 몇 가지 제안을 살펴보면 다음과 같다(박용상, 방송법제론, 서울: 교보문고, 1987).

1. 정기간행물의 자유의 범위를 취재보도, 논평 등으로 명시화한다.
2. 정보청구권의 실효성을 확보하기 위해 ① 정보의 개념 정의, ② 청구상대 및 청구방법명시, ③ 예외사유의 한정, ④ 허부결정시일 명시, ⑤ 법원에 제소할 수 가능성 부여, ⑥ 예외사유에 대해 관청이 입증, ⑦ 법원에 실질적심사권 부여, ⑧ 비공개 재판제 등을 규정한다.
3. 취재원의 보호는 정보의 입수방법이 범죄에 의한 경우를 삭제하고 나머지 예외사유는 존치토록 한다.

IV. 정보공개와 시민운동

정보공개와 알 권리에 관해서는 이미 다른 나라에서도 1960년대부터 그 권리가 시민운동으로 전개되어 왔다.

정치권력의 상부계층들은 늘 자기들은 국민을 위한다고 하면서 정치적인 사안들에 대해 대중매체를 통하여 지배층에 이익이 되는 정보를 국민에게 전달한다. 우리나라의 경우도 이미 1960년대 4·19로부터 5·16 군사정권, 그 이후 계속된 군사정권하에서 국가의 - 방적 정보가 주는 허위성을 국민들은 깊이 인식해 왔다.

더불어 꾸준히 지속되어 온 시민운동으로는 대중매체들의 정보원 접근에 대한 노력과 국가독점정보의 중계 그리고 산업체에 대한 소비자로서의 권리회복운동, 그리고 정보의 공정한 전달과 관계된 일련의 투쟁들이 있었다. 일본의 경제기획협회의 「정보화사회의 발전」에 의하면 1965년의 정보발생량 7억 1천 800만 자를 100으로 한 경우 10년 후인 75년의 정보발생량은 430이고 85년은 3,940에 이를 것으로 추산했었다. 이는 컴퓨터를

중심으로 한 정보대양 생산기술의 진보에 의한 것으로 사회에 유통하는 정보양이 수배, 수십 배 증가한다는 소위 「정보화」의 진행을 뜻한다.

그리고 정보는 바로 상부계층의 독점형태에서 차츰 일반 시민들의 정보요구확대로 그 공개와 확산이 따르게 되는데 일반적으로 정치권력은 매스 미디어를 장악하여 국민에게 정보통제를 하여왔거나 교육기관의 정보원인 교과서나 교사들을 통하여 지배권의 이데올로기를 전파, 강조하여 온 것으로 볼 수 있다.

이러한 점에서 동경도는 1972년 7월 「알 권리」에의 사회적 관심을 높이기 위해 「비밀문서 및 취급주의 문서처리기준」을 제정하였지만 그 비밀시점에 있어서는 「무언의 이익을 위한 것으로 단순히 행정 측의 편의를 위한 것으로 해서 안 된다」고 강조하고 있다. 물론 이러한 민주정치의 자세를 견지하는 기준 제정에도 불구하고 비밀주의의 관료제 벽은 국민의 알 권리를 지적할 수도 있으나, 상부계층의 정보공개운동은 더욱이 민주정치의 근간으로 추진되고 있는 것이다.

정보공개의 구체적 상황들은 상정해보면 다음과 같다.

1. 국가기밀, 군사기밀과 정보공개 : 이 법은 군사기밀에 관한 제 법률과 형법과 관련하여 군사기밀 보호에 따른 기밀누설에 관한 법률들이다. 이밖에 최근 우리나라 국방부의 정보공개 경향은 국방백서의 출간, 일정한 수준에서의 군사정보공개로 전우신문의 민간화, 국방잡지의 등장 등이 변화를 살릴 수 있다.

2. 정보공개와 기업비밀 : 기업비밀은 기업의 수익성이나 경쟁기능의 유지를 가능케 하는 각종 노하우 등이 여기에 한정된다. 노하우 이외에 원가산정방식, 생산품의 숨은 결함, 위험성, 고객, 거래선의 신용상태조성 등의 결과 대체권자, 출자자 등은 기업이 공개를 원치 않겠으나 이것은 비부의 필요가 없는 것으로 억제, 배제주장은 합리성을 결하고 있다.

3. 도시계획과 정보공개 : 도시계획을 크게 토지이용 규제, 도시시설, 시가지정비 등의 과제가 있으나 앞으로는 보다 더 주민이 주체가 되고 행정은 후원자가 되는 방향으로 주민참가가 활성화되고 이에 수반한 정보도 공개되어야 한다.

4. 범죄에 관한 정보와 정보공개 : 형사소송시 소송당사자에 대한 수사자료 증거 공개의 문제다. 재판시의 공개문제는 보다 형사소송에 관한 과제이나 수사기관이 보유한 정보에 대한 일반국민에 대한 공개가 요구된다. 이는 범죄예방, 배상, 재해에 대한 공소 등 일정한 범위 안에서 필요한 것이다.

5. 교육문제와 정보공개 : 교육관계 심의회회의정보와 관계자료의 공개, 교과서 청정심의회회의 결정과정의 공개 등이 요구될 수 있다.

6. 정보관리와 공문서의 보존·공개 : 주민 위주로 분류가 되고 선택이 될 수 있으며 보존연한의 개정문제 등이다. 여기서는 뉴미디어에 대비한 축적·검색제도의 용이성이 대두된다.

7. 소비자운동과 정보공개 : 소비자보호와 관련한 사실은 제품에 대한 알 권리다. 이는 특히 지방자치시 지역주민의 환경, 교육, 보건 문제에 연관되어진다.

정보의 공개를 요구하는 일본의 시민운동의 「정보공개 8원칙」은 다음과 같다(청수영부 외, 정보공개와 현대, 동경: 일본평론사, 1982).

1. 정부, 지방공공단체 기타 공공기관이 보유한 문서나 정보는 원칙적으로 국민에게 공개할 것.
2. 국민 누구나 정부나 공공기관에 대해 정보공개를 청구할 권리를 부여 받고 청구가 거절될시 독립의 행정위원회나 법원에 제소하여 그 당위성에 대해 실질적 판단을 받을 수 있을 것.
3. 비공개 정보를 예외로 정한 경우에는 필요시 최소한의 예외조항을 법률이나 조례로서 명확히 정하고 예외조항이라는 사실의 입증은 그 공공기관이 진다.
4. 국민의 생명·건강 및 심신의 안전, 기타 국민생활에 중대한 영향을 미치는 사항에 관한 정보나 그 사항에 관련한 심의회, 위원회 등의 기록은 절대적으로 공개하며 어떠한 이유에서라도 공개가 거절될 수 없다.
5. 독점적 공익사업(전력 등)에 있어서 그 사업계획의 결정 기타 국민생활에 중대한 영향을 주는 사항에 관련한 정보는 절대적으로 공개하여 어떠한 이유에서든 공개가 거절될 수 없을 것.
6. 개인에 관한 정보를 그 개인이 청구할 시는 공개 되어야 할 것. 개인에 관한 정보는 법률 또는 조례에 특히 정한 경우를 제하고 비공개로 할 것 단, 공무원이나 공공기관의 직원에 관한 정보는 제한이 없다.
7. 정부, 공공기관은 활동을 기록할 의무, 문서 기타 정보를 보존할 의무, 정보의 목록을 작성할 의무를 진다.
8. 정보의 수집, 처리, 이용, 공개에 관하여 국민 주민의 참가에 따른 감시위원회를 설치할 것. 이와 함께 정보공개법, 조예와 함께 회의공개, 프라이버시 보호, 특별공무원 등의 자산공개에 관한 법률, 조예가 입법화되지 않으면 안 된다.

V. 맺는 말

국민의 알 권리는 국가기밀보장이나 개인의 비밀유지 등으로 궁극적으로는 보다 철저하게 실현될 수 있다는 이익 우선에서 그 정당성을 찾게 되지만 국민의 알 권리는 국가존립의 안전을 확보하기 위하여 국가 기밀과 동등한 가치를 지니고 있음에 근거한다. 이는 자유민주적 기본질서가 갖는 구성적 의미를 이해하는 데 우선하고 있는 것이다.

국민의 알 권리는 장애 없이 정보와 사상의 자유로운 유통을 수용할 수동적인 권리이면서 동시에 정보원에 접근하여 정보의 제공을 요구할 수 있는 적극적인 권리이기도 하다 알 권리와 정보공개에 대한 우선적 과제는 국민의 국가에 대한 정보공개 요구와 통신의 발달로 침해 받기 쉬운 개인의 사생활을 보호하는 제도적 장치의 필요성으로 모아지고 있다.

- 서울대 불문학과, 동 신문대학원, 경희대 대학원(박사)
- 저술: 「조선후기 민중공론에 관한 연구」, 「방송비평에 관한 고찰」 외
- 현재 수원대학교 신문방송과 교수