

인사청문회와 공직후보자 및 그 가족의 인격권

김 대 환

서울시립대 법학전문대학원 교수

I. 들어가는 말

몇 해 전 한 언론보도에 따르면 국회가 국무총리 등 고위공직자에 대한 인사청문회를 하면서 모든 각종 개인정보를 일반인이 접근해서 열람할 수 있는 공공 장소에 비치하여서 논란이 된 적이 있다.¹⁾ 이 자료에는 인사청문의 대상자뿐만 아니라 그 가족의 이름과 주소가 적힌 주민등록등·사본을 비롯해서 재산 내역과 금융거래 내역, 자녀들의 학교 생활기록부 등 사생활과 관련한 내용들이 상당부분 포함되어 있었다고 한다. 같은 해 국회의 인사청문특별위원회가 감사원장 공직후보자의 배우자와 자녀 그리고 며느리의 초·중·고교 생활기록부와 대학성적증명서를 요구하였으나, 마침 정보보유기관이 당사자의 동의를 얻는 절차를 거치는 과정에서 당사자가 동의를 하지 않아서 공개되지는 않았다고 한다.²⁾ 작년에는 검찰총장 후보자의 인사청문회에서 후보자의 해외골프 여행, 후보자 부인의 면세점 쇼핑정보 등이 공개된 것과 관련하여 검찰이 이를 사생활에 해당하는 개인정보로 보고 무단 유출한 자를 색출하겠다고 수사

를 벌인 일이 있다.³⁾ 이와 같이 인사청문회를 기회로 공직후보자의 사생활은 물론이고 그 가족의 사생활까지 무방비로 일반에 공개되는 위험이 반복되고 있다. 올해의 국무총리 인사청문회에서는 사생활의 비밀에 대한 침해를 넘어서 가족에 대한 명예훼손 공방까지 벌어진 바 있다.⁴⁾ 인사청문회의 필요성 여부 및 그 기능의 중대성 여부를 떠나서 개인의 사생활의 비밀과 명예는 인격 그 자체를 구성하는 중요한 가치라는 점에서 사태의 심각성이 있다.

“인사청문회를 기회로 공직후보자의 사생활은 물론 그 가족의 사생활까지 무방비로 일반에 공개되는 위험이 반복되고 있다”

II. 공직후보자 및 가족의 개인정보 공개의 법적 근거

공직후보자에 대한 인사청문회는 미국에서 발전된 제도이다. 미국에서 특히 인사청문이 발전된 것은 우

1) 세계일보 2003년 7월 23일자.
2) 동아일보 2003년 11월 4일자.
3) 세계일보 2009년 7월 20일자.
4) 서울신문 2010년 8월 25일자.

선은 의회가 고급공무원의 업무능력을 점검할 필요가 있기도 하였겠지만, 대통령제 국가에서는 대통령이 의회에 대해 책임을 지는 정부형태가 아니기 때문에 정부의 인적구성에 있어서 대통령에 대한 의회의 통제가 필요하기 때문인 것으로 보인다.⁵⁾ 미국에 있어서 인사청문제도는 대통령이 대사, 연방대법원판사 등을 임명함에 있어서는 국회의 권고(Advice)와 동의(Consent)를 얻을 것을 규정하고 있는 미국헌법 제2조 제2항에 근거를 두고 있다. 그러나 대통령제라고 하여 모두 인사청문제도를 실시하고 있는 것은 아니고, 미국과 필리핀 등에서 실시되고 있는 정도라고 한다. 우리나라에서는 지난 2000.2.16. 여야 합의에 의한 정치개혁입법의 일환으로 국회법에 인사청문특별위원회(제46조의3)와 인사청문회(제65조의2)규정을 신설함으로써 도입되게 되었다. 이에 따르면 인사청문은 인사청문특별위원회가 실시하는 경우가 있고, 국회의 상임위원회에서 실시하는 경우가 있다. 전자의 경우에 있어서 청문대상자는 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 후보자, 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원 후보자, 대통령당선인이 요청하는 국무총리후보자(2003.2.4. 개정), 헌법재판소장 후보자를 겸하는 헌법재판소 재판관 후보자(국회법 제46조의3, 제65조의2)이고, 상임위원회의 인사청문 공직후보자는 대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장의 후보자, 대통령당선인이 지명하는 국무위원후보자, 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재

판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자 등이다(국회법 제65조의2). 이러한 국회법의 규정에 따른 인사청문특별위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여는 인사청문회법으로 정하고 있다.

III. 공직후보자 및 그 가족의 개인정보 공표 범위 및 법적 한계

인사청문회법 제5조에 따르면 국회의 임명동의를 요하는 공직후보자는 국회가 선출하는 공직후보자는 인사청문회에서 열람할 수 있는 기본적인 개인정보는 ① 직업·학력·경력에 관한 사항, ② 공직자등의 병역사항신고및공개에관한법률의 규정에 의한 병역신고사항, ③ 공직자윤리법 제10조의2제2항의 규정에 의한 재산신고사항, ④ 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항, ⑤ 범죄경력에 관한 사항 등에 대한 증명서류 등 5가지로 한정되어 있다. 이 사항들은 임명동의안 등을 처리하는 것과 직접 관련된 내용들로서 법률이 인정한 것들이다.

**“공직후보자의 가족의 사생활에 대해서 자료제공을
요청할 수 있거나 공개할 수 있는
명시적인 법적 근거는 존재하지 않는다”**

그 외 위원회에서는 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있는데 이 경우에도 공직후보자의 인사청문과 직접 관련된 자

5) 최연호·박종희, 인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰, 의정연구 제6권 제2호(2000), 125쪽.

료에 한정되고, 제출요구도 위원회의 의결 또는 재적 의원 3분의 1 이상만이 할 수 있도록 하고 있다(인사청문회법 제12조 제1항).

자료의 제출을 요구받은 기관은 정당한 사유가 있는 경우에는 자료를 제출하지 않을 수 있다(법 제12조 제4항의 반대해석). 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서도 원칙적으로 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개할 수 있지만, 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보는, 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 개인의 사생활의 비밀과 자유를 부당하게 침해하지 않는 경우를 제외하고는 공개하지 않을 수 있도록 하고 있다(법 제9조 제1항). 공개청구한 정보가 비공개대상 정보와 공개 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 비공개대상정보에 해당하는 부분을 제외하고 공개하도록 하고 있다(법 제14조). 인사청문회법이 준용하고 있는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에서는 정당한 이유 없이 서류 제출요구를 거절한 자에 대해서만 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(법 제12조 제1항). 인사청문회법은 나아가서 사생활의 부당한 침해를 방지하기 위하여 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우에는 위원회의 의결로 인사청문회를 비공개로 할 수 있도록 하고 있다(법 제14조 제2호). 그러나 공직 후보자의 가족의 사생활에 대해서 자료제공을 요청

할 수 있거나 공개할 수 있는 명시적인 법적 근거는 존재하지 않는다.

IV. 보장되는 사생활의 비밀과 자유의 내용

이와 같은 인사청문회에서는 개인정보가 공개되기 때문에 공직후보자나 그 가족의 사생활의 비밀과 자유가 침해될 소지가 크다. 대한민국헌법 제17조에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유의 보장 내용은 ‘사생활의 자유’와 ‘사생활의 비밀’이다. 사생활의 비밀이란 사생활과 관련된 사사로운 자 신만의 영역이 본인의 의사에 반해서 타인에게 알려지지 않도록 할 수 있는 권리를 의미하고, 사생활의 자유란 사회공동체의 일반적 생활규범의 범위 내에서 사생활을 자유롭게 형성해 나가고 그 설계 및 내용에 대해서 외부로부터의 간섭을 받지 아니할 권리를 의미한다.⁶⁾ 요컨대 헌법 제17조가 보장하는 것은 사생활영역의 자유로운 형성과 비밀 유지라고 할 수 있다. 구체적으로는 개인의 내밀한 내용의 비밀을 유지할 권리, 개인이 자신의 사생활의 불가침을 보장받을 수 있는 권리, 개인의 양심 영역이나 성적 영역과 같은 내밀한 영역에 대한 보호, 인격적인 감정세계의 존중의 권리와 정신적인 내면생활이 침해받지 아니할 권리 등을 의미한다.⁷⁾ 헌법재판소는 나아가서 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용

6) 현재 2001.8.30. 99헌바92, 판례집 제13권 2집, 203쪽.

7) 현재 2003.10.30. 2002헌마518, 판례집 제15권 2집(하), 206-207쪽.

에 관하여 스스로 결정할 권리를 개인정보 자기결정권이라는 불문의 독자적 기본권으로 인정하고 있다.⁸⁾

**“우리 헌법재판소는 정보주체가 개인정보의
공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를
개인정보 자기결정권이라는 불문의
독자적 기본권으로 인정하고 있다”**

독일에서는 우리의 헌법과 같은 사생활의 비밀과 자유에 대한 명시적인 규정을 가지고 있지 않다. 따라서 기본법 제1조 제1항의 인간의 존엄과 함께 제2조 제1항의 인격의 자유로운 발현권에서 헌법적 근거를 찾고 있다. 독일기본법 제2조 제1항에서 도출되는 일반적 인격권의 내용은 일반적으로 자기결정권, 자아유지권, 자아표현권으로 구분된다. 자기결정권은 자신의 동일성을 확인하거나 스스로 결정할 권리로서 자신의 혈통을 알 권리, 성명권 등이 이에 속한다. 자아유지권은 타인과의 관계에 대한 것으로서 혼자 머무를 수 있는 권리를 의미한다. 독일연방헌법재판소는 여기에서 영역이론을 발전시켰다.⁹⁾ 내밀 영역이란 공권력에 대하여 완전히 폐쇄된 영역으로서 일반적 인격권의 본질적 내용에 해당하여 결코 침해할 수 없는 영역이다.¹⁰⁾ 사적영역이란 비례성 원칙을 엄격히 준수하는 가운데서만 제한이 허용되는 영역을 의미한다. 그런데 예컨대 경제적인 이유 등으로 사적영역을 스스로 공적으로 만든 경우에는

사적영역은 더 이상 보호받지 못하게 된다고 한다. 자아표현권이란 자신을 평가절하 하는 날조되고 왜곡된 그러한 표현에 대해 저항할 수 있는 권리를 의미한다. 이에선 인격적 명예의 보호, 초상권, 비밀스런 녹화로부터의 보호 등이 속한다. 이 자아표현권은 언제 그리고 어떤 한계 내에서 인격적 생활관계가 공개되도록 할 것인가에 대해 기본적으로 스스로 결정할 수 있는 개인의 자유인 자기결정권의 근거가 된다.¹¹⁾

미국에서는 1964년 뉴욕타임즈 판결¹²⁾에서 처음으로 명예훼손에 대해 입증책임을 전환하고 헌법적 제한을 가하여 언론의 자유를 획기적으로 확대시킴으로써 공직자(public officers)에 대한 명예훼손의 인정범위를 매우 축소시켰다. 공직자에 대한 명예훼손 소송에서 공직자는 문제되는 명예훼손적 내용이 허위이고 피고가 그 내용이 허위라는 것을 알았거나 허위여부에 대해 무분별하게도 이를 무시하였다는 것을 입증하는 경우에만, 즉 현실적 악의에 의한 것임을 입증한 경우에만 명예훼손을 인정하게 된 것이다.¹³⁾ 이 법리는 같은 해에 형사판결에도 그대로 적용되었다.¹⁴⁾ 그리고 1967년에는 공직자가 아닌 공적 인물(public figure)에 대해서도 뉴욕타임즈 판결이 적용되어야 한다고 하였다.¹⁵⁾ 이를 ‘공적 인물의 이혼’이라고 한다. 미국연방대법원은 1965년에는 헌법적 근거에 대한 다양한 견해도 불구하고 프라이버시권을 열거되지 아니한 권리로서 헌법적으로 승

8) 헌재 2005.5.26. 99헌마513, 판례집 제17권 1집, 682-683쪽.

9) BVerfGE 6, 32, 41; 38, 312, 320.

10) BVerfGE 80, 367, 373.

11) Pieroth/Schlink, Grundrechte – Staatsrecht, 23. Aufl., Müller(Heidelberg: 2007), Rn. 373ff.

12) New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254.

13) Herbert v. Lando, 441 U.S. 153 (1979)도 참조.

14) Garrison v. Louisiana, 379 U.S. 64 (1964).

15) Curtis Publishing Co. v. Butts, 388 U.S. 130 (1967).

인하였다.¹⁶⁾

지난 1987년 로버트 보크(Robert H. Bork)의 연방 대법관 인준청문회에서 보크는 미국헌법상의 권리장전에 열거되어 있지 않다는 이유로 프라이버시권이라는 헌법상 권리는 존재하지 않는다는 의견을 피력하였다. 이러한 보크 법관의 프라이버시에 대한 인식은 상원이 인준을 거부하는 결정적인 원인이 되었다. 그런데 한 신문에서 보크와 그의 가족이 주로 어떤 영화를 빌려보는지를 보도하였는데 이것이 계기가 되어 도서관이나 비디오 가게에서는 고객이 대출한 도서나 비디오 목록을 유출하지 못하도록 하는 법안이 제출되었다. 아이러니하게도 프라이버시권을 헌법적 권리로 인정하지 않는 보크로 인하여 프라이버시보호가 강화된 것이다. 보크를 대신한 케네디(Anthony Kennedy)는 청문회에서 적법절차조항에 내포된 자유의 개념은 미국인들이 헌법적 전통의 한 부분으로 생각하는 프라이버시의 가치를 보호하기에 매우 폭넓고 충분하다는 견해를 피력하여 상원의 만장일치로 인준안이 통과되었다. 그리고 그 뒤의 슈터(David Souter), 토마스(Clarence Thomas), 진스버그(Ruth Bader Ginsberg), 브라이어(Stephen Breyer) 등도 자신의 청문회에서 프라이버시권리를 인정하였다.¹⁷⁾ 그러나 미국의 판례이론은 독일의 경우에 비하여 언론의 자유가 인격권에 비해 상대적으로 강화되어있다고 할 수 있다.

V. 공직후보자와 그 가족의 개인정보 및 사생활 공개의 한계

한편 사생활의 비밀과 자유는 국가안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 제한될 수 있을 뿐만 아니라(헌법 제37조 제2항), 특히 국민의 알 권리와 갈등관계에 놓일 수 있다. 알 권리는 헌법상 명문규정은 없지만 헌법재판소는 이를 국민이 정부에 대한 일반적 정보공개권을 구할 권리 또는 정보에의 접근·수집·처리의 자유로 이해하고 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보고 있다.¹⁸⁾

“공직후보자의 가족은 사인이기 때문에 인사청문회라고 할지라도 공직후보자의 임명등과의 직접 관련되는 범위 내에서만 사생활 공개가 가능하다고 보아야”

그러나 국회의 인사청문회에서 공직후보자의 사생활과 관련되는 한 원칙적으로 사생활의 비밀과 자유와 알 권리가 충돌되는 것으로 보는 것은 곤란하다. 왜냐하면 기본권으로서의 알 권리는 개인의 권리인데 소위 충돌의 구체성과 개별성이 결여되어 있기 때문이다. 그러나 공직후보자가 공직수행의 자질을 충분히 가지고 있는지에 대해 국민은 알 필요가 있다. 이를 충족시키기 위해 헌법은 언론제도를 마련하고 있다. 이러한 관점에서 보면 인사청문회법에 규정된 제출내용만으로는 부족할 수 있고, 따라서 공직후보자의 사생활의 공개로 인한 인격권 침해의 문제는 헌법을 포함한 법률해석의 문제로 남는다. 이 경우에는 미국의

16) Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965).

17) Fisher/Adler, American Constitutional Law, Vol. II, 7 ed., Carolina Academic Press(Durham: 2007), p. 899.

18) 현재 1991.5.13. 90헌마133, 판례집 3권, 246쪽.

공인의 이론에 따라 공직후보자의 사생활 보다는 국민의 알권리가 우선하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

공직후보자의 가족은 사인이기 때문에 그들의 사생활을 공개하는 경우에 있어서는 인사청문회라고 할지라도 헌법 제37조 제2항에 따라 법률유보의 원칙이 준수되어야 한다. 따라서 공직후보자의 임명동의와 직접 관련되는 범위 내에서만 공개가 가능하다고 보아야 하는데(인사청문회법 제12조 참조), 그 범위 내에서는 공개 가능한 공직후보자의 사생활로 볼 수 있기 때문이다. 공직후보자의 가족의 사생활이 언론에 보도되는 경우는 사생활의 비밀과 자유와 언론

기관의 언론·출판의 자유가 소위 충돌할 수 있는데, 그 조정을 어떻게 할 것인지는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 표현의 자유로 얻어지는 이익, 가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 형량하여 그 규제의 폭과 방법을 정해야 한다는 것이 대법원의 판례이다.¹⁹⁾ 여기에서는 헌법 제10조 제2문에 따른 국가의 기본권보장의무가 전면에 나타난다. 따라서 두 기본권으로 보호되는 바의 법익간의 적절한 조화를 이루는 것(실제적 조화의 원칙)이 헌법이 부여한 국가의 기본권보장의무 이행의 주요한 내용으로 된다.



19) 대법원 1988.10.11. 85다카29 판결.