

01

알 권리 개념의 변화와 새로운 지평

이재진 한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수, 前 언론중재위원



1. 역사적 배경

알 권리(right to know)란 간략히 정보에 대하여 접근, 수집, 처리하거나 그 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리라고 할 수 있다. 헌법재판소는 알 권리란 표현의 자유의 한 내용이지만, 이를 보장함으로써 국민 주권주의, 인간의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 할 권리도 아울러 신장시키는 결과가 된다고 판시했다.¹⁾ 우리나라에서 알 권리라는 표현이 가장 먼저 등장한 것은 1959년 신문윤리강령 개정안에서였다.²⁾ 그러나 비록 알 권리라는 용어가 그 당시 등장하기는 하였으나 이에 대한 사회적, 학문적 논의는 거의 없었다.³⁾ 이후 신문에 게재되어 알 권리가 널리 알려지기 시작한 것은 1964년 경향신문 기사에서였다.⁴⁾

당시 시위를 취재하던 기자가 경찰과 군인에게 폭행 당해 병원에 입원하여 취재보도를 못하게 된 것은 국민의 알 권리를 막는 처사라고 기사화하였다. 이후 신문협회 등을 중심으로 '알 권리 주간'을 만들어 알 권리 인식 확산에 나서기도 했지만, 알 권리에 대한 광범위한 인식은 이루어지지 못했다. 이러한 점은 알 권리가 국민의 기본권으로 이해되기보다는 언론의 취재 보도와 관련된 것으로 인식되었기 때문인 것으로 보인다. 즉 알 권리에 대한 인식은 언론의 취재보도의 자유와 같은 맥락에서 시작되었다고 하겠다. 그래서 지금도 언론이 취재보도의 자유보다는 국민의 알 권리를 앞세우는 경향이 남아 있다.

취재보도의 자유로서의 알 권리 개념은 실제로 미국에서 도입된 표현이라고 판단된다. 역사적으로 보면 미국은 소련과의 냉전기간 중인 1940~1960년대 동안 언론매체를 중심으로 조직적이고 전국적인 알 권리 운동을 펼쳤다. 당시 정부의 기밀주의가 극심하여 정부에 접근해서 취재보도하는 것이 매우 어려웠기에, 취재보도에 숨통이 트일 수 있게 해야 한다는 취지로 알 권리라는 개념을 전면에 내세웠다. 미국에서 알 권리라는 표현은 독립 당시부터 나온 표현이고 의회 정치 영역에서 사용되었지만, 대중에게 널

1) 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정.

2) 1957년에 제정되고 1959년 개정된 신문윤리강령은 현재도 제정(언론의 자유)에서 언론의 자유가 국민의 알 권리를 실천하기 위하여 언론에게 주어진 으뜸가는 권리라고 규정하고 있다. 언론 스스로가 국민의 알 권리 실천을 언론의 의무로 선언하고 있다.

3) 최초의 알 권리 관련 박사학위 논문은 1975년 나오게 된다. 안용교 (1975). 국민의 알 권리에 관한 연구. 건국대 대학원 박사학위논문.

4) 이재진 (2003). 저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념변화에 대한 연구. <언론과학연구>, 제5권 제1호, pp.231-264.

리 알려지기 시작한 것은 1945년 당시 AP통신에 근무하던 켄트 쿠퍼(Kent Cooper)가 〈뉴욕타임즈〉에 알 권리 없는 민주주의란 있을 수 없다는 취지로 기고하면서부터라고 할 수 있다. 그의 기고문은 대학에서 한 연설을 요약한 것인데 기고문에서 쿠퍼는 “... 시민들은 언론의 완전하고 정확한 뉴스에 접근할 자격(권리)이 있다. 시민들의 알 권리가 배제된 정치적 자유란 이 세상 어디에도 존재하지 않는다”고 주장하였다.⁵⁾

언론의 알 권리 운동 결과, 미국 의회는 1966년 알 권리의 실천적 근거로서 ‘정보자유법(FOIA: Freedom of Information Act)’을 제정하는데, 이 법은 국가안보, 외교, 프라이버시 등 몇몇 예외사항을 제외하면 공적 정보에 대해서 자유롭게 공개를 요구할 수 있도록 하는 초석이 되었다. 정보자유법은 제정 이후 몇 차례의 개정을 거치는데 정부 각 부처에서 기밀로 지정한 정보가 제대로 지정된 것인지의 판단을 법원에서 할 수 있도록 하는 규정을 포함하게 된다. 우리나라의 경우 미국이 정보자유법을 제정한 지 약 30년이 지난 1996년 말에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)’을 제정하고 1년 후인 1998년 이를 시행하게 된다. 미국에 비하면 상당히 늦은 감이 없지 않으나 아시아에서는 처음으로 정보공개법을 제정하게 되었다는 중요한 의미가 있다.

이처럼 역사적 배경을 살펴보면 미국이나 한국에서나 알 권리의 개념은 언론매체의 취재보도의 자유와 관련되어 쓰이면서 널리 인식되기 시작하였다고 할 수 있다. 다만, 알 권리의 실천적 근거로서의 정보공개법 제정의 배경은 매우 다르다. 미국의 경우 전술한 것처럼 언론매체의 노력이 많은 영향을 미쳤다고 할 수 있는 반면, 우리나라의 경우에는 1990년 초기의 YMCA 등 시민단체들의 노력(그리고 이로 인한 부천시 조례 제정 등)과 지방의회(당시 청주시의회)의 시조례 제정 시도가 크게 작용한 것으로 판단된다. 즉 우리나라에서의 정보공개법 제정의 배경에는 시민들과 지방자치단체의 노력이 주요했다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 정보공개법은, 알 권리가 헌법에 명시되고 있지 않지만, 헌법재판소가 1989년과 1991년 국민들이 누려야 하는 헌법적 권리로서 결정을 하고 난 이후 5년 이상 지나서 제정된다. 다시 말하자면 헌법재판소의 결정이 정보공개법 제정을 위한 시민운동을 이끌어냈고, 결국 이는 우리나라

라 민주주의를 한 단계 발전시키는 결과를 가져왔다고 하겠다. 정보공개법을 법제화한 국가는 세계적으로도 소수에 불과하다는 점에서 민주주의 발전의 기반을 마련했다.⁶⁾

헌법재판소는 1989년 88헌마22 결정과 1991년 90헌마133 결정에서 알 권리는 헌법 제21조의 표현의 자유에서 도출될 수 있다고 판시한 이래 오늘날까지 선례로서 인용되고 있으며 확립된 판례로서의 지위를 유지하고 있다. 이 결정 이후 알 권리는 표현의 자유의 일부로 오랫동안 이해되어 왔다. 그러나 알 권리가 표현의 자유의 한 영역에 머무르기보다는 주권자인 국민이 적극적으로 정보의 수용은 물론이고 전달 과정에 직접 개입할 수 있다는 점에서 독자적인 권리로서 확장되는 과정을 거치게 된다. 이러한 상황에서 헌법 개정 논의가 있을 때마다 알 권리를 헌법 조항으로 명시해야 한다는 주장들이 계속 제기되어 왔다. 아직도 1987년 개정 이후 헌법 개정이 이루어지지는 않았지만, 실제 개정이 이루어지면 독립된 조항으로 알 권리 조항이 들어갈 것이라 예견할 수 있을 것으로 보인다. 여기서는 이러한 헌법재판소 결정과 정보공개법 제정 이후 알 권리 개념이 어떻게 변화, 발전해 왔는가를 관련 법률과 판결을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 알 권리 개념과 내용의 확장

언론매체의 취재보도의 자유 영역에서 개념화된 알 권리는 오랫동안 표현의 자유의 하위 개념으로서의 자유권 및 청구권적 성격의 권리로 인식되었다. 전술한 바와 같이 알 권리는 일반적으로 정보에의 접근, 수집 및 처리에 있어 국가의 간섭을 받지 않는다는 점에서 자유권적 성격을 가지며, 개인적 의사의 발현이나 여론 형성에 필요한 정보를 개인이 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 요소의 제거를 청구할 수 있다는 점에서 청구권의 성격을 동시에 띤다. 결국 자유로운 의사나 여론의 형성이야말로 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능한 것이라는 측면에서 알 권리는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있는 개념이라고 할 수 있다. 헌법재판소는 알 권리를 “표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하며 인권에 관한 세계선언 제19조도 알 권리를 명시적으로 보장하고 있다”고 밝히고 있다.⁷⁾

5) 이재진 (2003). 같은 글.

6) 현재 정보공개법이 제정된 국가는 한국을 포함 미국, 스웨덴 등 12개국에 불과하다. 김배원 (2015). ‘알 권리의 헌법적 근거’에 대한 판례의 분석과 검토. 〈헌법재판연구〉, 제2권 제2호, pp.173-217.

7) 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마33 90헌마33 결정.



이처럼 헌법적 권리로서의 알 권리에 대한 초기의 개념은 헌법재판소 결정에서 나타난 바와 같이 주권자인 국민이 국정을 판단하는 데 필요한 정보, 국민이 사회인으로서 안전하고 건강하게 문화적인 현대 생활을 영위하는 데 필요한 정보, 또는 국민이 인격상 자기 달성을 위해 필요로 하는 정보를 포함한다. 다시 말하자면 대개 국정과 관련된 정보에 대한 접근을 가장 기본적인 개념으로 제시하고 있다. 이러한 개념은 점차 확장되어 개인이 행복을 추구하고 개인의 가치를 실현할 수 있는 정보를 추구하는 것도 알 권리의 개념으로 인식의 저변이 확장된다.

이와 함께 표현의 자유와 표리에 있거나 또는 하위 개념으로 출발한 알 권리는 표현의 자유와 분리되어 점차 독자적인 권리로서의 지위를 획득하게 된다. 현재는 헌법의 해석상 알 권리의 근거는 이제 독자적 기본권으로서 헌법 제10조와 제37조 제1항을 근거로 하여 도출될 수 있는 헌법에 열거되지 아니한 기본권이라고 할 수 있다. 이러한 독자성과 함께 각 기본권과 관련된 정보나 지식에 관하여는 해당 각 기본권을 근거로 알 권리를 주장할 수 있게 되었으며, 실제로 판례도 비슷한 경향을 보이고 있다.

더욱이 현대 사회가 고도의 정보화 사회로 이행해 감에 따라 알 권리는 생활권적 성격까지도 획득해 나가고 있다. 생활권이라 함은 주지하는 바와 같이 개인이 적합한 생활수준을 누릴 권리, 또는 인간다운 생활을 할 권리라는 의미를 지닌다. 알 권리를 표현의 자유에서 독립된 권리로서 개념화하

는 것은 그 권리의 실현방식과 절차가 크게 다르다는 점에서도 평가할 수 있다. 즉 단순히 표현의 자유의 일부로서의 권리가 아니라 독립적인 권리로 형성되고 있다고 판단된다.

이러한 점은 알 권리를 커뮤니케이션할 자유(right to communicate)라는 관점에서 살펴본다면 명확해진다. 즉 표현의 자유(또는 언론의 자유, 출판의 자유)가 커뮤니케이션할 수 있는 권리(right to communicate)라고 할 수 있다면, 알 권리는 커뮤니케이션이 이루어질 자유(정보를 받을 권리, right to be communicated)라고 할 수 있다.⁸⁾ 다시 말하자면 국민들은 자신들이 원하는 공적 정보뿐만 아니라 비록 국민들이 어떤 특정한 정보를 원하는 것은 아니라고 하더라도 국가나 또는 국가를 대신하는 누군가가 국민들이 행복을 추구하고 개인적인 가치 실현을 위한 정보를 국민들에게 제공해야 하는 독립적인 권리임을 알 수 있다.

이처럼 독립적인 권리로 형성되면서 점차 그 적용범위를 확장해 나간다. 박용상(2002)은 알 권리란 수동적인 수신자의 자유, 즉 자유권으로서의 알 권리와 수신자 측의 적극적 권리, 즉 구체적 정보에 관한 개시청구권으로 구분하여 정의하면서, 알 권리란 본래 정치적 구호 또는 민권운동의 표어로 사용되어 온 것이 법적으로 제도화된 개념이기 때문에 엄밀히 법적으로 정의된 내포와 외연을 갖는 것은 아니라고 지적한다. 따라서 이것이 법적으로 제도화되는 경우 국가에 따라, 시대적 상황의 변화에 따라 상이하게 다루어지고 있으며 그 개념 정의도 모호하고 차이가 있다고 한다. 특히 원래 국가 권력에 대한 견제의 요청으로서 논의되기 시작한 알 권리가 국가적 영역을 넘어 사인간의 관계에서 사회적으로도 주장되는 경우가 있어서 개념과 법률관계의 혼란이 많았다고 지적한다. 비국가적 영역에 있어서의 알 권리는 단지 개인의 일반적 행동의 자유 내지 행복추구권의 하나로 타인의 기본권과 관련되는 경우 사법적 이해관계의 비교형량이 이루어져야 한다고 본다.⁹⁾

결국 국민들이 자신의 행복을 추구하고자 하는 권리 성격을 갖는 경우, 이는 독립된 생활권적인 의미의 권리라고 판단할 수 있다. 특히 현대 사회

8) 이에 반해 묵비권은 right not to communicate, 그리고 잊힐 권리는 right not to be communicated라고 판단할 수 있다. 이재진·박성순 (2012). 언론의 오래된 기사로 인한 피해 구제 근거로서의 '잊혀질 권리'에 대한 연구. <정보법학>, 제16권 제1호, pp.61-91.

9) 박용상 (2002). <표현의 자유>. 서울: 현암사, 56~58쪽.

가 고도의 정보화 사회로 이행해 감에 따라 알 권리의 생활권적 성격은 더욱 강해지고 있다. 무엇보다도 미디어로 인하여 인지도가 대단히 높아지게 된 공적 인물들의 사적 사안에 대한 정보까지도 국민들의 알 권리에 속하게 되는가에 대한 논의가 커지게 되었다. 이와 함께 생활권으로서의 알 권리는 여타 생활권과 경합하는 상황이 발생하게 된다. 이러한 상황은 여러 형태의 판례로 나타나게 되는데 이에 대한 분석이 필요하다.

그러나 이에 앞서 알 권리의 대상에 대한 이해가 요구된다. 왜냐하면 알 권리에 대한 초기 인식의 경우, 알 권리의 실현을 위해 정보가 공개되었을 때 얼마나 공익에 부합하는가를 판단할 수 있어야 하기 때문이다. 실제로 알 권리는 다양한 영역에서 갈등을 일으킨다. 기본적으로 사생활 영역이 대표적인 갈등을 불러일으키는 부분이다. 우리나라 법원은 특정의 정보를 공개하는 상황에 있어 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 개인의 사생활 보호 등의 이익과 공개에 의하여 가능한 국정운영의 투명성 확보 등의 공익을 비교형량하여 구체적 사안에 따라 신중히 판단하여야 한다고 판시하였다.¹⁰⁾ 이러한 점에서 생활권으로서 알 권리의 가장 큰 충돌점은 사생활의 비밀과 자유 또는 개인정보 보호라는 점이다. 즉 알 권리가 얼마나 개인적 정보나 사생활 관련 정보의 공개를 가능하도록 할 수 있는가 하는 것이 핵심적인 쟁점으로 등장하게 되었다. 또한 언론은 반론권이 국민의 알 권리를 침해한다고 주장했으나, 법원은 반론권이 제대로 된 보도를 하게 함으로써 알 권리에 오히려 도움이 된다고 보았다.¹¹⁾ 또한 아직까지 법제화되지 않았으나 최근 논의가 밀도 있게 진행 중인 ‘잊힐 권리(right to be forgotten)’와도 충돌하는 영역이 넓어질 것으로 보인다.

3. 알 권리 판결 경향 및 논의

알 권리 관련 판결들을 살펴본 결과, 전술한 바와 같이 알 권리의 범위와 내용이 확장되면서 여타의 기본권들과 경합하는 양상이 나타나고 있는 것으로 드러났다. Case Note Pro 데이터베이스를 통해서 ‘알 권리’, ‘국민의 알 권리’를 키워드로 하여 검색한 판결을 찾아 본 결과 약 1,222건을 발견하였다. 이들 중에서 알 권리에 대해 직접적으로 관련이 되는 것으로 판

단되는 약 80여 건의 판결을 중심으로 경향성을 살펴보았다. 전체적으로 알 권리는 언론의 취재보도의 자유 또는 표현의 자유에 머무르지 않고 여러 다양한 분야로 확장되고 있으며, 법원은 일반적 알 권리와 개별적 알 권리(예를 들어 변호사의 알 권리 등)를 구분하여 판결하는 모습을 보인다. 다시 말하자면 비록 일반적 알 권리에 대해서 이를 넓게 적용하려는 법원의 의도는 잘 보이지 않지만 다양한 분야에서 개별적 알 권리의 적용 여부를 고민하는 모습을 보인다.

이처럼 알 권리의 적용 범위가 확장되면서 여러 다양한 영역의 기본권과 경합하게 된다. 즉 알 권리가 개인과 국가 간의 권리 개념에서 개인과 개인 간의 권리개념으로 발전하면서 사적인 영역과의 갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다. 이는 전술한 바와 같이 알 권리의 근거를 헌법 제21조 이외의 개별적 기본권에서 구하게 되면 기본권의 경합의 문제가 발생한다는 것을 의미한다. 다시 말하자면 알 권리는 사적 영역과 관련된 정보는 물론이고 인격권, 선거권¹²⁾, 자녀교육권¹³⁾, 재판청구권¹⁴⁾, 변호인의 조력을 받을 권리¹⁵⁾, 그리고 음란 표현을 포함한 표현의 자유와도 경합을 벌이게 된다.¹⁶⁾

알 권리와 관련하여 가장 일반적 형태의 판결은 국가기관, 공공기관, 공공영역 등에 관련된 정보의 청구와 관련된 것이다. 이는 최초의 알 권리 사건인 현재 1989. 9. 4. 선고 88헌바22 결정(군수 관리하의 임야조사서, 토지조사부에 대한 열람, 복사청구에 대한 열람, 복사청구에 대한 거부는 국민의 알 권리 침해), 현재 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정(수사기관의 수사기록에 대한 복제청구를 거부하는 것은 알 권리 침해임, 타인의 기본권 침해가 없고 공익과 관련된 경우 의무적으로 공개해야 함)에서 알 수 있듯이 대개 공적인 영역이나 정치적 영역과 관련된 알 권리 사안에 대해서는 일반적 알 권리를 인정하려는 경향이 있음을 알 수 있다.

12) 헌법재판소 2014. 5. 29. 선고 2012헌마913 결정(시각장애인 선거 정보에 접근할 권리).

13) 헌법재판소 2011. 12. 29. 선고 2010헌마293 결정(공개 대상 정보가 자녀교육을 위한 교육정보로서 알 권리의 대상인 동시에 교원들의 개인정보 공개의 문제가 있으나, 자녀교육권의 실질적 실현을 위한 정보공개라는 측면에서 근거를 자녀교육권에서 구하는 것이 타당함, 알 권리 배제).

14) 헌법재판소 2014. 10. 30. 선고 2012헌바34 결정.

15) 헌법재판소 1997. 11. 27. 선고 94헌마60 결정(국가보안법위반죄로 구속 기소된 피고인의 변호인이 요청하는 수사기록 열람, 등사를 거부한 것이 변호인의 조력을 받을 권리 및 청구인의 신속하고 공정한 재판을 받을 권리를 제한하고 있음, 알 권리 배제); 헌법재판소 2003. 3. 27. 선고 2000헌마474 결정(변호인의 조력을 받을 권리가 헌법상의 권리로서 인정되는 이상 굳이 알 권리 침해 여부를 논할 필요 없음).

16) 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 95헌가6 결정.

10) 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결.

11) 조소영 (2006). 반론보도청구권의 헌법적 의미와 그에 대한 헌법적 평가. <공법학연구>, 제7권 제4호, pp.33-182.



좀 더 구체적으로, 현재 1992. 2. 25. 선고 89헌가104 결정(행정정보 공개 조례안 재의결 취소는 국민의 알 권리 침해임. 군사기밀의 범위도 알 권리 보호를 위해 한정적으로 해석해야 됨), 대법 1992. 6. 23. 선고 92후17 판결(행정정보의 공개는 세계적 추세이고 한국도 관련입법이 바람직함. 정보공개는 알 권리 차원에서 합헌임), 현재 2013. 7. 25. 선고 2012헌마167 결정(불기소이유서 발급수수료 신청인 부담의 건. 기소유예처분의 불기소이유 발급신청에 대한 수수료를 부과하는 행정안전부의 조치는 알 권리적 측면인 정보수령권이나 정보수집권의 제한임), 대법 2022. 2. 10. 선고 2019구합60158 판결(대통령 의전비 사안, 대통령 내외의 의전비와 특수활동비 공개는 알 권리의 범위 안에 있음. 일부 인용) 등에서도 알 권리가 인정되고 있음을 알 수 있다. 즉 알 권리가 국가기관이나 공공기관과 관련된 정보의 경우 또는 정치적 성향이 강한 사안의 경우 알 권리를 인정하는 경향이 크다는 것을 알 수 있다.

다만, 공적인 사안들이 상호 충돌하는 경우에는 상황적인 판단을 통하여 알 권리 인정 여부를 결정하는 경향을 보인다. 예를 들어, 현재 1995. 7. 21. 선고 92헌마177 결정(선거법 제65조에 명시된 선거의 공정성을 위하여 선거일을 앞두고 어느 정도의 기간 동안 선거에 관한 여론조사결과의 공표를 금지하는 것 자체는 그 금지기간이 지나치게 길지 않은 한 위헌이라고 할 수 없음. 알 권리 침해 아님), 현재 1999. 1. 28. 선고 98헌마172 결정(공영

방송이 주관하는 텔레비전 대담, 토론회 개최에 대한 제82조 제2항의 위헌 여부. 공영방송사는 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 벌이는 대담, 토론회에 대한 규정의 실천 방식은 방송사의 권한으로 이는 알 권리의 침해 아님), 대법 2002. 9. 24. 선고 2001다49692 판결(수사기관의 피의사실 공표행위는 알 권리와 상관없고 위법성이 조각되지 않음)에서 사안의 중요성을 판단하여 알 권리를 인정할 것인가를 결정하는 것으로 볼 수 있다.

점차 알 권리의 도출 영역이 사적 영역으로 확장되면서 상황에 따른 비교형량에 있어 여타 경합하는 권리에 판단의 비중이 주어지거나 일반적 알 권리보다는 개별적 알 권리를 비교형량에 고려하고 있음을 알 수 있다. 다시 말하자면, 사안이 개인적인 정보나 사생활의 비밀과 자유에 관련되는 경우일수록 일반적 알 권리가 수용되지 않으며, 개별적인 알 권리의 경우 여타 기본권과의 경합에서 성공적이지 못함을 알 수 있다. 예를 들어 현재 1994. 8. 31. 선고 93헌마174 결정(제한된 문서의 공개로 인하여 청구인의 문서열람청구의 목적은 달성 못하였으나 이는 알 권리 침해로 볼 수 없음), 대법 2010. 2. 11. 선고 2009두6001 판결(대학수능 원점수 공개 사안, 대학수학능력시험 수험생의 원점수 및 수능등급 구분점수가 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있음), 대법 2006. 1. 5. 선고 2005구합16833 판결(요양기관의 개설자인 의료인의 개인정보공개가 의료인의 사생활의 비밀 또는 자유가 침해될 우려가 있다고 판단), 현재 2007. 5. 31. 선고 2005헌마1139 결정(공적 관심의 정도가 약한 4급 이상의 공무원들의 질병명을 공개토록 한 것은 내밀한 사적 영역에 근접하는 민감한 개인정보에 해당한다고 봄), 대법 2007. 12. 13. 선고 2005두13117 판결(공직자 재산고지 거부 사안, 고지거부자의 인적사항 공개에 따른 인격권 및 사생활 침해 가능) 등에서 법원은 알 권리에 무게를 두지 않았다. 즉 사안이 개인적인 정보나 사생활의 비밀 또는 자유와 관련되는 경우 원칙적으로 일반적 알 권리는 물론이고 개별적인 알 권리도 수용되지 않는 모습을 보인다.

그러나 예외적으로, 개인적 사생활이나 개인정보라고 하더라도 공적 이익이 크다고 판단되는 경우에는 알 권리를 인정하는 모습을 보인다. 예를 들어, 대법 2010. 10. 20. 선고 2009누26694 판결(국민이 관심을 가지고 있으므로 역사교과서 수정 작업에 참여한 위원에 대한 신상정보 공개는 공익상 필요), 대법 2015. 2. 5. 선고 2014구합103014(주민자치위원회 위원의 직책과 인적사항을 공개할 공익상의 필요성이 인정되며 이는 사생활 침해 정

보가 아님), 대법 2012. 8. 16. 선고 2011구합36838 판결(교회 담임목사 등에 관한 소득세 납부 자료가 개인의 프라이버시와 사적 비밀, 경제생활의 자유에 심각한 침해 정보가 아님), 대법 2013. 1. 24. 선고 2010두18918 판결(공직자 금품수수 사건에서 금품수령자의 이름과 근무관서, 개인에 대한 식별정보 공개는 사생활 침해 아님), 대법 2019. 1. 17. 선고 2010두18918 판결(은행 부서 업무추진비 관련 사건, 공공기관이 아닌 기관 담당자의 성명을 공개함에 있어서도 공익성이 큰 경우 그 개인의 사생활 침해에 해당하지 않음, 국민의 알 권리 사안임)에서 찾아볼 수 있다.

마지막으로 사적 영역이 사적 영역과 충돌하는 경우에는 일반적 알 권리보다는 개별적 알 권리를 적용하는 경우가 많은 것으로 나타났는데 이는 일반적 알 권리에 비해 개별 상황에 대한 판단에 근거하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 대법 2016. 12. 15. 선고 2013두20882 판결(사건관계인의 개인정보, 주민등록번호, 주소, 직업, 휴대전화번호 등의 정보가 공익 또는 개인의 권리 구제를 위하여 공개가 필요한 것은 아님), 대법 2019. 4. 5. 선고 2018구합52628 판결(법적으로 최종적인 책임을 지는 위치에 있는 유치원장 성명의 공표는 사생활 침해가 우려가 있음)에서 개인적, 사적 정보의 경우에는 개별적 알 권리가 대부분의 경우 적용되지 않는다는 점을 알 수 있다. 반면 현재 2013헌마354 결정(인터넷사이트에서 공인인증서 등을 통해 본인확인 절차를 거치지 않는 한 청소년유해매체물로 지정된 음악과 영상에 접근할 수 없도록 규정하고 있는 청소년보호법 제16조 제1항 및 청소년보호법 시행령 제17조는 알 권리와 개인정보자기결정권이 제한됨)에서는 개별적 알 권리를 예외적으로 인정하는 결정을 내린다.

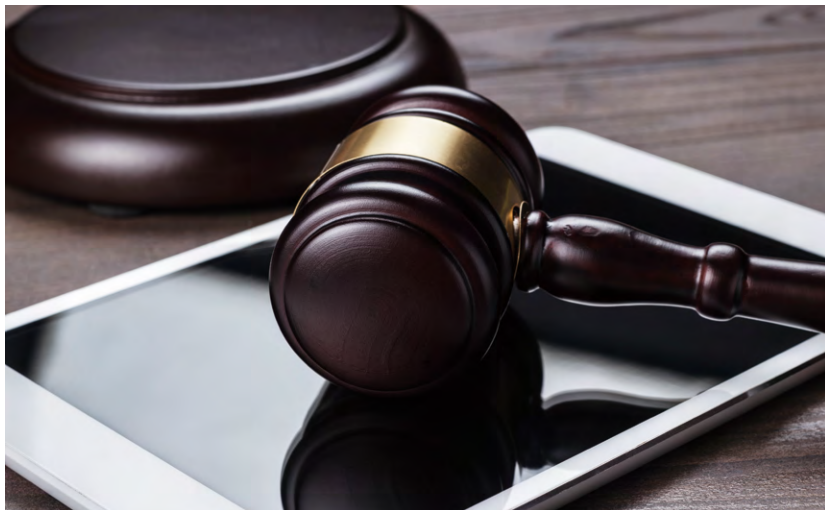
정리하자면 기존의 판결 내용과 경향을 살펴본 결과, 초기 언론매체의 자유와 같은 맥락에서의 알 권리에서 헌법으로 보장받는 권리로 자리매김한 이후 우리나라에서의 알 권리는 청구권적 기본권에서 실질적 기본권으로서 발전해 가고 있음을 알 수 있다. 국정을 판단하는 정보에서부터 개인의 사생활에 관련된 사적 정보에 이르기까지 개인이 행복을 추구하면서 살 수 있도록 하는 정보 및 선거, 재판, 변호, 반론문 영역에서도 알 권리가 적용되는지에 대해서 법원이 판단을 함으로써 알 권리 영역은 단지 표현의 자유의 외연이나 내포에 머물지 않고 사적인 영역과 갈등과 조화를 통해 독립된 생활권으로서 확장되는 발전과정을 거치고 있음을 알 수 있다.

4. 알 권리 발전의 의미와 남겨진 쟁점들

1990년대 들어 기존에는 단순히 알 권리를 표현의 자유의 하위영역으로만 판단하던 상황에서 점차 알 권리의 도출 영역과 적용 범위가 넓어지면서 실질적인 권리로 발전해 왔음을 판결을 통해서 확인할 수 있었다. 무엇보다 알 권리의 성격이 자유권적 청구권에서 생활권으로 자연스럽게 변모해가고 있음이 드러났다. 알 권리의 헌법적 근거를 헌법 제21조뿐만 아니라 헌법 제10조 및 그 외의 개별 기본권에서도 구하고 있는 사례도 다수 나타났음을 알 수 있다. 자연스럽게 알 권리와 여타 기본권 사이에 경합의 문제가 발생하게 된다. 기본권 경합 영역은 확장되어 인격권 침해 쟁점은 물론이고 선거권, 교육권, 재판권, 반론권 등 점차 다양한 영역에서 발생하고 있다. 원래 정부와 개인 간의 권리 관계를 규율하던 알 권리가 현재는 개인과 개인 간의 권리를 규율하는 방향으로 확장되면서 거의 모든 공공영역과 일부 사적 영역에서 알 권리를 청구의 근거로 주장하는 소송이 증가하게 되었다.

이러한 현상은 알 권리 개념이 도입된 미국의 경우와는 매우 다르다. 미국의 경우 알 권리는 의회나 정부가 어떤 일을 하고 있는지를 공개적으로 알리는 것을 의무화하는 데서 의미를 찾을 수 있고 개인의 사적 영역에 대한 정보 추구의 근거로서 알 권리를 적용하지 않는다. 반면, 우리나라의 경우 비록 알 권리의 도입은 미국에 비해 늦었으나 그 적용 범위는 미국의 경우보다 넓다는 특징을 가진다. 공공정보의 경우, 공개의 범위와 실행 가능성은 미국이 훨씬 광범위하다. 사적인 정보의 추구에 있어서는 미국의 경우 알 권리보다는 공인(public figure) 이론에 근거하는 경우가 훨씬 더 많다.

우리나라의 경우 알 권리의 대상에 공인의 사적 정보가 포함되는가에 대해서는 명확하지 않은 것으로 판단된다. 이는 관련 판례를 통해서 알 수 있는데 우리 법원은 미국과 같이 철저히 공인이론에 근거하여 알 권리와 이익형량을 결정하는 것도 아니고 독일과 같이 사적 영역의 범주론을 제시하고 있지 않다. 우리나라의 경우 사안에 따라서 상황을 고려하여 알 권리와 여타 기본권의 비교형량을 시도하고 있는데 공익성과 공공성이 강한 경우에는 일반적 알 권리에 무게를 싣는 경향이 강하게 나타나고 있다. 반면, 사적인 성격이 강한 정보의 경우에는 알 권리를 인정해서 얻을 수 있는 이익이 사적 정보나 인격권을 보호해서 얻을 수 있는 이익보다 크다고 판단하는 경우는 많지 않았다. 공적인물의 사적인 정보의 경우에도 그 공개의 이익이 크다고 판단하는 경우에는 알 권리에 무게를 두기도 하는데 이는 예외적인 것이라는 점을 알 수 있다.



이러한 법원의 인식은 아마도 디지털 미디어 시대의 환경을 반영하는 것이라고도 판단된다. 즉 미디어가 크게 발전하기 이전 시대에는 개인들이 정보를 추구할 수 있는 창구(outlet)가 다양하지 못했다. 소위 레거시 미디어라고 불리는 언론매체들이 여론을 결정하고 오랫동안 독점해 왔다. 반면 현재는 소셜미디어 등의 발달로 여론 표출 창구가 매우 다양함에 따라서 실제로 신뢰도가 매우 떨어지는 가짜뉴스(허위조작정보)가 범람하는 환경에 직면하게 되었다. 또한 예전에는 단순히 뉴스 소비자라는 입장에 있던 독자, 시청자 및 이용자들의 경우 더 이상 소비자의 입장에만 머무르지 않고 소셜미디어를 통하여 이들이 뉴스를 자발적이고 적극적으로 배포하기도 하면서 현재의 알 권리에 대한 인식도 변화를 겪을 것으로 예상된다.

이와 같은 상황에서 알 권리 실행의 주체가 되는 언론매체의 역할이 중요할 것이라고 판단된다. 무엇보다 아무리 언론이 사적 기업이라고 하더라도 헌법으로 보호되는 유일한 사적 기업으로서 국민들의 알 권리에 근거하여 정부의 과잉 기밀주의에 대항하는 것은 물론이고, 독자, 시청자 및 이용자들의 행복을 위해 언론이 역할을 해야 할 것이라 판단된다. 왜냐하면 국민의 알 권리는 인격형성을 위한 전제이며, 자기실현을 가능케 하는 개인적인 권리로서 인간의 행복추구의 중요한 내용이 되는 것은 물론, 국민이 국정에 참여할 수 있는 근거가 되기 때문이다. 다시 말하자면 국민들은 언론이 전달하는 국정운영에 관한 많은 정보를 제공받음으로써 올바른 정치적 의

사를 형성하여 국정운영에의 참여를 확보하게 되는데 언론은 이러한 역할을 가짜뉴스에 대한 팩트체크를 통하여 이루어낼 수 있을 것으로 보인다.

알 권리를 실현하기 위해 정보공개법이 존재하지만 국가안보, 사생활 등 예외적 조항이 너무 많아 그 실효성이 문제된다. 그럼에도 개인들은 언론에 의존하지 않을 수 없기 때문에 언론은 정보를 가지고 정부와 줄다리기를 할 수 밖에 없는 관계에 있다. 초기의 알 권리가 언론 매체의 권리로 인식되었다면, 현대의 알 권리는 개인들이 적극적으로 정보를 탐구하는 권리로 발전하였다는 점에서 알 권리의 주체인 국민들이 정말 무엇을 알기를 원하는가에 대해서 언론은 끊임없는 질문을 해야 한다. 같은 맥락에서 국민의 알 권리의 적용 범위와 내용이 확장됨에 따라서 법원도 알 권리와 여타 기본권과의 비교형량에 어떠한 기준이 적용될 것인가에 대해 좀 더 명확한 원칙을 수립해야 할 것으로 판단된다. 알 권리의 발전은 한 사회의 민주주의가 더욱 건전한 방향으로 발전하고 있다는 점을 의미하기 때문이다. 🌐