

정보기본권과 디지털 기본권

홍선기(동국대 조교수, 법학박사)

1. 지금까지의 논의과정

(1) 2017년 6월 유럽헌법학회 '정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구' 보고서

사생활의 비밀과 자유나 언론·출판의 자유 등 현행 헌법에 이미 규정돼 있는 기본권의 일부로서가 아니라, 제4차 산업혁명 등 정보화 시대를 맞아 헌법질서의 한 요소로서 '정보기본권'을 보장하고 보호 대상으로 삼아야 한다는 것이다.

유럽헌법학회(회장 홍완식)는 최근 이 같은 내용의 '정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구' 보고서를 법무부에 제출했다. 이 보고서에 따르면 정보기본권은 정보와 관련된 인간의 기본권을 통칭하는 개념이다. 인간이 정보에 접근하고 이를 이용하거나 때로는 보호하는 등 '정보의 자유'를 영유하기 위해 보장되는 권리다.

정보기본권이라는 개념은 20세기 후반 정보화 사회에 접어들면서 개인정보 보호를 위한 프라이버시권, 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정·관리하는 개인정보자기결정권 등 정보와 관련된 새로운 권리들이 대두되면서 등장했다. 2000년대에 들어 유럽연합(EU)이 기본권헌장 제8조에 '개인정보에 관한 권리'를 명문화하면서 기본권으로 격상됐다.

하지만 우리 헌법에는 '정보'와 관련된 직접적인 규정은 아직 없다. '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제2조에서 '공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항'을 '정보'로 정의하는 등 개별법률에 정보 개념이 산재해 있을 뿐이다.

학회는 보고서에서 "헌법 제37조 1항에 따라 헌법에 열거된 권리가 아니어도 기본권으로 보장될 수 있지만, 기본권체계에서 밀접한 관련성을 가지는 기존 기본권의 부분적 내용으로 정보기본권을 파악하는 것은 급격히 변화하고 있는 정보사회에 대한 종합적이고 체계적인 대응책이라고 보기 어렵다"라며 "정보사회에서 발생하는 문제로부터 국민의 권리를 보장하기 위해서는 정보기본권을 기존의 기본권과 분리해 독자적으로 구별하는 것이 필요하다"고 강조했다.

2005년 5월 헌법재판소도 새롭게 등장한 정보기본권을 독자적인 개념으로 이해해야 한다고 판시한 바 있다. 현재는 주민등록 지문날인제도 사건(99헌마513)에서 합헌 결정을 내리면서 "개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 이 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호하려는 내용을 이 같은 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포함시키는 것은 불가능하다"며 "개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는

독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것"이라고 밝혔다.

학회는 보고서에서 "정보사회에서 자유롭고 풍부한 정보가 전제될 때 개인이나 사회는 자유로운 의사형성과 인격발현이 가능하고 이것은 현대사회의 공동체 구성원의 삶의 질과도 연관된다"며 "정보사회에서 헌법은 이렇게 새로이 발생하는 사회현상을 규율하고 보호하는데 적절한 기준을 제시할 필요가 있다"고 지적했다. 이어 "정보과잉, 정보의 불평등, 정보의 통제와 독점, 개인정보 침해, 인간소외 등의 정보사회에서 새로이 발생한 문제를 기존 헌법상의 평등권과 표현의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유 등의 자유권으로 해결하기에는 한계가 있다"며 "정보기본권의 보장을 위한 요구는 날로 커지고 있다는 상황을 고려할 때 이를 헌법적으로 명문화하는 것이 필요하다"고 강조했다.

(2) 2018년 문재인 정부의 헌법개정안에 대한 평가(정보공개센터)

당시 문재인 정부는 정보기본권의 신설 취지에 대해 "정보화 사회로 빠르게 진전되고 있는 현실을 고려하여 알권리 및 자기정보통제권을 명시적으로 확인함으로써 이에 대한 보장을 강화하고, 정보기본권 보장을 위한 핵심적인 사항으로서 정보의 독점과 격차로 인한 피해에 대해서는 국가가 예방 및 시정을 위하여 노력하도록 함"이라고 밝히고 있다. 이에 따라 신설된 정보기본권에 대한 내용은 다음과 같다.

제22조

- ① 모든 국민은 알권리를 가진다.
- ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.
- ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 피해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

헌법에 정보기본권과 알권리를 직접 언급하고 있는 국가들은 아직까지 그리 많지 않은 마당에 알권리와 개인정보에 대한 자기통제권이 이번 개정안에 포함되어 있는 것 자체가 실제로 일종의 발전인 것은 분명하다. 하지만 이번 개정안의 정보기본권 조항 내용은 그저 단순하기만 해서 오히려 모호함을 남긴다.

우선 첫째로 기본권 부분의 주체를 국민에서 사람으로 확대해 놓고 정보기본권 조항에서는 다시 대상을 국민으로 한정 짓고 있다. 신설되는 정보기본권 조항과 직접적인 관련을 맺고 있는 현행법은 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 정보공개법)이다. 현행 정보공개법에서는 심지어 아직 차별적인 절차가 다소 존재하기는 하지만 이미 외국인에게도 정보공개청구권을 부여하고 있다. 이렇게 되면 오히려 현행법보다 이번 개정안이 기본권의 보편성을 위축시키게 된다.

두 번째로 개정안의 '알권리'는 무엇을 알권리를 말 하는가? '안다'라는 말의 의미가 완결성을 지니기 위해서는 기본적으로 목적어를 필요로 한다. '안다'라는 상태는 언제나 '무엇'인가를 알고 있는 것이다. 결국 '무엇'이라는 말이 생략될 수 있는 경우는 겨우 맥락상, 또는 편의상 말하거나 쓰는 이와 듣거나 보는 이 사이의 암묵적인 교감과 동의가 있을 때뿐이다. 물론 이번 개정안이 보편적인 개념으로 알권리를 차용했을 수 있다. 하지만 그럴 경우일지라도 최소

한 차용한 보편적인 개념으로서 알권리가 '무엇'을 알 권리인지는 짧게라도 명시되어야 향후 소모적인 개념 논쟁을 방지할 수 있으며 기본권의 보장을 명확히 할 수 있다. 그러면 이미 정보기본권을 다루고 있는 다른 나라의 헌법은 알권리를 어떻게 다루고 있는지 살펴보자.

독일 기본법 제5조

누구든지 자기의 의사를 말, 글 및 그림으로 자유로이 표현·전달하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 가진다.

스위스 헌법 제16조제3항

누구든지 정보를 자유로이 수령하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 정보를 취득하며, 이를 유포할 권리를 가진다.

독일의 기본법과 스위스의 헌법에는 알권리라는 개념이 직접 명시되지는 않지만 유사한 개념인 정보접근권이 서술된다. 두 법 모두 접근의 대상, 알권리의 '무엇'을 알 권리가 있는가에 대해 "일반적으로 접근할 수 있는 정보원"으로부터 정보를 취득할 수 있는 권리를 명시한다. 여기서 "일반적으로 접근할 수 있는 정보원"이라는 것은 공공에 이미 공개되어 있거나 합리적·상식적 차원에서 합법적으로 접근할 수 있는 모든 정보들을 말한다.

핀란드 헌법은 여기서 한 걸음 더 나아간다.

핀란드 헌법 제12조

누구든지 표현의 자유를 가진다. 표현의 자유에는 타인의 사전 제한 없이 정보, 의견, 기타 통신을 표현하고 유포하고 받을 권리가 포함된다. 표현의 자유 행사에 관한 세부사항은 법률로 정한다. 어린이 보호를 위해 필요한 사진·영상 프로그램에 관한 제한 규정은 법률로 정할 수 있다. 공공기관이 보유한 문서와 기록은 부득이한 이유로 공개가 법률에 의해 구체적으로 제한되지 않는 한 공개한다. 누구든지 공개된 문서와 기록에 접근할 권리가 있다.

핀란드 헌법 역시 정보에 대한 접근을 표현의 자유에 포함시킨다. 핀란드 헌법은 알권리와 정보접근에 대해 독일과 스위스처럼 이미 공개된 문서와 기록 일반뿐만 아니라 특별히 공공정보를 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 공공기관이 보유한 문서와 기록은 공개하며 이것은 구체적인 법률에 의해서만 제한될 수 있다는 것이다. 다소 긴 느낌은 있지만 핀란드의 경우 헌법이 공공기관의 문서와 기록까지 명시하며 사람들의 알권리가 어디를 향하고 있는지 명확히 할 뿐만 아니라 자연스럽게 국가의 공공정보의 기록 및 관리, 공개의 의무에도 보다 강한 책임을 부여하고 있다.

(3) 2023년 더불어민주당 헌법개정특별위원회(위원장 윤호중)가 주최하고 윤호중 의원이 주관한 '정보기본권, 이제는 헌법에 명문화해야!' 토론회

그동안 우리 사회는 제4차산업혁명 시대 빠르게 발달하는 기술과 정보화로 인해 개인정보를 수집·분석·유통하는 능력과 범위가 점점 커지고 있는 가운데, '사생활의 비밀과 자유', '통신

비밀의 자유' 등 현행 헌법의 조항만으로는 국민의 인권과 기본권을 제대로 지키기 어렵다는 문제의식이 커져 왔다.

합·불법적으로 취득한 정보가 범죄에 악용되거나 해킹, 도·감청, 위치추적 등으로 이어질 경우 사회적으로 심각한 문제를 야기할 수 있다. 정보의 소수 집중화와 정보 격차 및 소외, 정보 악용 등에 대한 우려의 목소리가 커져왔던 것도 이 때문이다.

토론회를 주관한 윤호중 위원장은 개회사에서 “정보의 권력화가 심각한 시대에 **개인의 비밀이 쉽게 유출되고 유통되고 있다**”고 밝힌 후 “제4차산업혁명과 정보화시대에 개인의 인권과 기본권이 침해받지 않도록 민주주의 원칙에 근거하면서 시대 상황이 반영되는 개인의 정보권리, **정보에 대한 자기결정권을** 새로운 헌법에 명문화해야 한다”고 역설했다.

홍익표 의원(국회 문화체육관광위원회 위원장)은 “**디지털 사회로 전환하는 시대에** 정보 격차로부터 정보 불평등을 완화하고 양극화에 대처하는 방안, **유럽의 디지털 기본권 헌장** 같은 규정을 헌법에 담아내야 한다”고 말했다.

직접 토론자로 나선 헌법학 박사 출신 소병철 의원은 “사이버 정보공간에서 이뤄지는 공권력에 의한 정보 침해 및 권력 남발 등을 막을 수 있도록 법제를 정비해야 한다”고 목소리를 높였다.

발제를 맡은 한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수, 참여연대 공동대표) 교수는 ‘정보기본권의 헌법화’를 주제로 발표하면서 ▲경제, 안보 혹은 질서를 위한 정보기본권이 아닌 인간, 사람, 생활을 위한 정보기본권 ▲역감시, 정보과정의 참여 등 민주주의권 보장의 실질화 ▲기본권 및 이를 위한 국가목표규정에 대한 총체적인 점검 등의 내용을 제안했다.

2. 정보기본권 신설 동향과 지향 - 새로운 미디어 환경을 헌법은 어떻게 수용하여야 하는가? - 정필운 교수 (미디어와 인격권 ■ 제4권 ■ 제1호 ■ 2018)

(1) 국내논의

개인정보 연구가 심화되면서 헌법학계에서는 개인정보권이 보호하고자 하는 이익이 사생활의 비밀과 자유가 보호하고자 하는 이익을 뛰어넘는 것이므로 이러한 독자적 이익을 보호하기 위해 개인정보권을 기존에 인정하던 기본권이 아닌 독자적 기본권으로 인정하는 것이 타당하다고 주장하였다(김종철, 2001).

그러나 이러한 일반적인 주장과는 다르게 개인정보보호를 사생활의 비밀과 자유의 새로운 해석을 통해서 충분히 해결할 수 있으므로 개인정보권과 같은 독자적 기본권을 신설할 필요는 없다는 견해도 있다(손재영, 2006).

한편, 개인정보권의 타당 범위가 사생활의 비밀과 자유에 머무르지 않으므로 개인정보권의 독

자적 기본권성을 인정하여야 한다는 견해도 있다(김배원, 2006).

우리 헌법재판소는 헌법학계의 선구적인 주장을 수용하여 개인정보자기결정권을 “헌법에 명시되지 아니한” “독자적 기본권”으로 인정한 결정례와 함께 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권”이라고 그 독자성을 부정하는 결정례를 가지고 있다.

개인정보권이 보호하려는 생활 영역은 사생활의 비밀과 자유 유지가 아니라 사회생활을 하면서 형성되는 개인의 인격상을 보호하기 위한 것이다(문재완, 2016). 그리고 개인정보권의 독자적 기본권성 인정은 그 보호 대상의 확대를 넘어 보호 이익의 독자성에 기인하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 예를 들어, 정보사회에서 휴대폰을 통하여 수집된 위치정보가 나의 의사에 반하여 제3자에게 주어지면, 그것은 나의 사생활 침해(헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유가 보호하고자 하는 이익)만이 아니라 나의 재산상 손해 또는 생명이나 신체의 침해를 가져올 수 있다. 즉, 헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유라는 권리가 사생활이라는 대상을 보호하여 개인이 자유로운 사적 활동을 할 수 있도록 하려는 것이라면(권영성, 2011), 개인정보권은 개인정보라는 대상을 보호하여 개인의 자기결정권, 사생활, 재산, 생명, 신체를 보호하려는 것이다. 이렇게 본다면 개인정보보호의 헌법적 근거를 헌법 제17조에서 구하는 것으로 충분하다는 견해는 기본권의 보호영역을 고려하지 않은 주장으로 타당하지 않다. 유럽연합기본권헌장 제7조에서 사생활의 자유를 규정하면서도 개인정보권을 제8조에서 따로 규정하는 것도 이러한 이유 때문이다. 따라서 개인정보권은 사생활의 비밀과 자유 등 기존 기본권의 내용 중 하나가 아니라 독자적인 기본권으로 해석하는 것이 타당하며, 헌법해석과 헌법 개정의 기능 분담에 비추어 이렇게 헌법 해석론을 통하여 확인된 기본권은 헌법 개정에 즈음하여 기본권으로 명문화하는 것이 타당하다(정필운, 2018).

(2) 국외동향

정보기본권 논의는 1990년대 이후 전개된 정보사회로의 변화에 대응하기 위하여 전개된 것이므로 전체적으로 입법례나 헌법해석에 의한 기본권성 인정례가 많지 않다. 이에 따라 우리나라를 비롯한 많은 나라는 헌법에서 명문으로 정보기본권을 규정하고 있지 않다. 그나마 개인정보권은 정보사회 초창기부터 많은 시민의 관심사였으므로 다음과 같이 유럽연합기본권헌장, 포르투갈 헌법 등에서 명문으로 규정하고 있다. 그 밖에 독일, 일본 등에서는 해석론을 통하여 개인정보권을 기본권으로 인정하고 있다.

유럽연합기본권헌장 제8조

- ① 모든 사람은 자신과 관련한 개인정보의 보호권을 갖는다.
- ② 전항의 개인정보는 확정된 목적을 위하여 관련당사자의 동의를 얻거나 기타 법률로 규율된 정당한 기초에 따라 신의성실의 원칙에 따라서만 처리될 수 있다. 모든 사람은 자신과 관련해 조사된 정보를 열람하고 또 그 정보의 정정을 요구할 권리를 갖는다

포르투갈 헌법 제35조 (컴퓨터의 사용)

- ① 모든 국민은 법률로 정한 바와 같이 자신에 관한 모든 전산 자료에 접근할 권리, 그러한 자료를 수정·갱신할 것을 요구할 권리, 그러한 자료의 원래 사용목적에 관한 정보를 확인할 권리를 가진다.
- ② 개인정보의 개념을 정의하고, 개인정보의 자동 처리 및 연결, 전송 및 사용에 적용할 수 있는 자세한 조건은 법률로 정하고, 개인정보의 보호를 위한 특별 독립 행정 기관은 법률로 보장한다.
- ③ 사상, 정치적 신념, 정당 또는 노동조합 가입, 종교적 신조, 사생활 또는 인종 등에 관한 자료를 처리할 목적으로 컴퓨터를 사용해서는 안 된다. 다만 정보주체가 명시적으로 허락한 경우, 법률에 따른 권한이 있는 경우, 차별 금지를 보장하는 경우, 개인을 식별할 수 없도록 처리된 통계 자료를 처리하기 위한 경우는 예외이다.
- ④ 개인정보에 대한 제3자의 접근은 금한다. 단, 법률에 명시된 경우에는 예외로 허용한다.
- ⑤ 모든 국민에게 단 하나의 고유번호를 할당하는 행위는 금한다.
- ⑥ 누구나 공용 정보통신망에 자유롭게 접속할 수 있는 권리를 보장받아야 하며, 다국간 데이터 이동에 적용할 기준은 법률로 정하며 개인정보에 적합한 보호 수단은 물론, 국익을 위해 정당한 방법으로 보호할 수 있는 그 밖의 자료에 대한 적절한 보호 수단도 결정한다.
- ⑦ 수동 파일에 수록된 개인정보는 법률로 정한 바와 같이 전항에 명시된 것과 동일한 보호를 받는다.

<비교>

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제00조 표현의 자유

- ② 모든 국민은 공적 정보에 자유롭게 접근할 수 있으며, 국가 및 공공기관은 중대한 공익이나 개인의 사생활보호를 위해 필요한 경우가 아니면 정보공개요청에 응하여야 한다.
- ④ 사이버 공간의 정보유통에서도 의사표현의 자유 및 알 권리, 사적 정보의 보호는 존중되어야 하며, 국가는 정보기본권의 신장을 위해 노력하여야 한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제00조

- ② 모든 사람은 자신의 정보에 관한 결정권을 가진다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조

- ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

헌법 제20조

② 모든 사람은 자신의 정보가 타인에게 알려지고 이용되는지를 스스로 결정할 권리가 있다.

<표> 정보기본권의 범주화에 대한 기존 논의 정리

학자/유형	표현의 자유	알 권리	정보 프라이버시	개인 정보권	정보격차 해소와 정보문화 향유	기타	
권건보 (2012) (정보인권)	온라인에서 표현의 자유	정보접근권		자기정보 통제권	정보향유권		
김배원 (2006) (정보기본권)		알 권리 (정보수령권, 정보수집권, 정보공개 청구권과 정부언론에 대한 통제권)		자기정보 통제권		정보통신의 기반확립·유지 및 정보통신의 안전과 비밀보장	정보제공권 (정보를 제공하지 아니할 권리)
김현철 (2010) (정보기본권)		정보접근권, 정보수집권, 정보수령권, 정보공개 청구권		정보보호권	정보의 평등보장을 통한 정보격차 해소		정보재산권
이민영 (2010) (정보인권)	표현의 자유	정보접근권	사생활권	개인정보 자기 결정권	정보평등권	정보보안권	정보영업권
이인호 (2008) (정보인권)	표현의 자유	정보공개 청구권	사생활의 비밀과 자유	개인정보 자기 결정권	정보참여권		
황성기 (2017) (디지털 기본권)	익명 표현의 자유	인터넷접근·이용권		개인정보 자기 결정권, 잊혀질 권리		디지털 정보에 대한 형사절차적 권리	
국가인권위원회 (2013) (정보인권)	인터넷에서의 표현의 자유	정보접근권	정보 프라이버시권		정보문화향유권		

개인정보권을 “모든 사람은 자기 정보에 대한 권리를 가진다”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다.(정필운, 2018)

(3) 알권리

알권리란 정보원에 접근하여 필요한 정보를 수집할 수 있는 자유, 국가가 가진 정보를 공개하

여 달라고 청구할 수 있는 권리 등을 말한다(권영성, 2011; 전광석, 2018; 정종섭, 2015). 이러한 측면에서 알권리는 자유권의 성격과 청구권의 성격을 가지고 있다.

1948년 세계인권선언 제19조

모든 사람은 의견과 표현의 자유에 관한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭받지 않고 의견을 가질 자유와 모든 매체를 통하여 국경에 관계없이 정보와 사상을 추구하고, 접수하고, 전달할 자유를 포함한다.

독일 연방기본법 제5조

① 누구든지 자기의 의사를 말, 글과 그림으로 자유롭게 표현·전달하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 가진다.

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 알 권리와 관련하여 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제00조 표현의 자유

- ① 모든 국민은 의사표현의 자유를 갖는다.
- ② 모든 국민은 공적 정보에 자유롭게 접근할 수 있으며, 국가 및 공공기관은 중대한 공익이나 개인의 사생활보호를 위해 필요한 경우가 아니면 정보공개요청에 응하여야 한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제00조 ① 모든 사람은 알권리와 정보접근권을 가진다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조 ① 모든 국민은 알권리를 가진다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

제20조 ① 모든 사람은 자유로이 정보에 대한 알권리가 있다

이에 정필운 교수는 알권리를 두 조항으로 분리하여 “모든 사람은 일반적으로 접근할 수 있는 정보에 접근하여 이것을 얻을 수 있는 권리를 가진다.”, “모든 사람은 일반적으로 접근할 수 있는 정보의 공개를 국가에 청구할 수 있다.”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다. 만약 양자가 밀접한 연관이 있으므로 정보접근권만을 규정하고 정보공개청구권을 해석론으로 도출하도록 하나의 조문으로 구성한다면 구체적인 정보공개청구권의 도출 가능성이 열려 있으므로 “모든 국민은 알권리를 가진다”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다.

(4) 정보문화 향유와 정보격차 해소

정보사회에서는 토지·자본·노동과 더불어 정보가 생산의 핵심적 요소로 부상하였다. 정보사회가 심화될수록 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템의 중요성은 더욱 커진다(한국산업사회학회, 2009). 따라서 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템에 대한 접근 가능성은 다른 사람보다 삶의 질 차원의 문제, 경제적 가치 창출 차원의 문제와 직결된다. 정보 불평등이 정치·경제·사회·문화적 불평등으로 전화되는 것이다(한국산업사회학회, 2009). 따라서 모든 시민이 정보격차와 정보문화를 보편적으로 누리지 못한다는 불만을 불식시키지 못하면 사회 갈등을 유발하고 통합을 저해한다. 따라서 지능정보사회에서 정보격차해소와 정보문화 향유 확대는 매우 중요하다. 그러나 현행 헌법은 이에 대하여 침묵하고 있다. 그와 별도로 우리 정부는 정보사회 초기부터 정보문화 향유, 정보격차 해소를 국가의 과제로 인식하고 그에 관한 정책을 추진하였으며, 정책 추진의 명시적인 근거를 마련하기 위하여 지난 2001년 「정보격차해소에 관한 법률」을 제정하였다. 이에 따라 학계에서는 헌법 개정에 즈음하여 정보문화 향유, 정보격차 해소에 관한 내용을 규정하자는 제안을 해 왔다(김현철, 2010 외).

정보문화 향유와 정보격차 해소는 헌법학계에서 기존에 관심을 갖지 않았던 과제이므로 헌법적 근거에 대한 논의가 별로 없다. 국가인권위원회(2013)는 정보문화 향유의 헌법적 근거를 헌법 제21조 표현의 자유, 제22조 학문의 자유, 제31조 교육기본권 등에서 구하고 있다.

헌법 개정에 즈음하여 시민이 정보문화를 향유하고 정보격차 해소를 위한 국가의 노력을 규정하는 것 또는 시민의 기본권 형식으로 신설하는 것이 타당한지에 관해서는 견해 대립이 있다. 이를 반대하는 견해는 우리 헌법 제11조의 평등은 형식적 평등이 아니라 실질적 평등을 의미하고, 헌법 제34조는 사회복지에 대한 국가의 의무를 규정하고 있으므로 정보격차 해소도 이를 근거로 충분히 보호할 수 있어 별도의 조문 신설이 필요하지 않다고 한다(헌법연구자문위원회, 2009). 그러나 현대의 정보사회 심화 경향, 정보문화 향유와 정보격차의 정치·경제·사회·문화적 의미를 고려한다면 헌법 개정에 즈음하여 정보문화 향유와 정보격차 해소를 위한 국가의 노력을 신설하는 것이 타당하다(국회 헌법개정자문위원회, 2014). 다만 그것을 시민에게 기본권 형식으로 부여하는 것이 타당할지, 국가 목표조항으로 규정하는 것이 타당할지는 검토가 필요하다.

세계인권선언 제27조

제1항 모든 인간은 사회·문화적 활동에 자유롭게 참여할 수 있도록 요구할 권리가 있다. 예술을 향유하고 과학의 발전과 그 혜택을 공유할 수 있도록 요구할 권리가 있다.

경제·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제15조

① 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다.

(a) 문화생활에 참여할 권리

(b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리

(c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리

② 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학

과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다.

- ③ 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.
- ④ 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안은 다음과 같이 제안하고 있다(헌법연구자문위원회, 2009, 107쪽).

제00조 표현의 자유

- ③ 국가는 정보격차의 해소를 위해 노력하여야 하며, 사회적 약자의 정보접근권 확보를 위한 구체적 사항은 법률로 정한다.

한편, 2014년 국회 헌법개정자문위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(국회 헌법개정자문위원회, 2014, 89쪽).

제00조

- ③ 모든 사람은 정보문화향유권을 가진다.
- ④ 국가는 정보격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.

2018년 대통령 제안 헌법 개정안은 다음과 같이 제안하고 있다.

제22조

- ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 피해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회는 다음과 같이 제안하고 있다(한국헌법학회, 2018, 61쪽).

- ③ 국가는 개인별·지역별 정보격차를 해소하여야 한다.

정필운 교수는 정보문화의 향유와 정보격차 해소를 “국가는 모든 국민이 정보문화를 향유할 수 있도록 노력하여야 한다.”, “국가는 정보격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.”는 표현으로 명문화할 것을 제안한다

(5) 정보보안권

정보사회가 심화될수록 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템의 중요성은 더욱 커진다(한국산업사회학회, 2009). 국가의 입법·사법·행정 기능의 수행에도 정보와 그 정보를 처리하는 정보시스템이 핵심적인 수단이므로 국가 영역에서 중요성도 매우 크다. 그러나 현행 헌법은 이에 대해서도 침묵하고 있다. 그와 별도로 우리 정부는 정보사회 초기부터 정보보안을 국가의 과제로 인식하고 그에 관한 정책을 추진하였으며, 정책 추진의 명시적인 근거를 마련하기

위하여 「정보화촉진기본법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호에 관한 법률」, 「정보통신기반보호법」 등을 제정하였다. 이에 따라 학계에서는 헌법 개정에 즈음하여 정보보안에 관한 내용을 규정하자는 제안을 조심스럽게 하고 있다(한국헌법학회, 2018).

정보기본권 논의는 정보사회로의 변화에 대응하기 위하여 전개된 것이므로 전체적으로 입법례나 헌법해석에 의한 기본권성 인정례가 많지 않다. 특히 정보보안은 인터넷과 사물인터넷 등 최근 정보환경의 변화에 따라 매우 중요한 쟁점이 되어 현재까지 이에 대한 입법례는 없는 것으로 보인다. 다만 독일 연방헌법재판소는 지난 2008년 독일 연방 기본법 제2조 제1항과 제1조 제1항)에 기반을 둔 일반적 인격권이 정보기술시스템의 비밀성과 무결성 보장에 관한 기본권인 'IT-기본권'을 포함한다는 결정을 하였다(BVerfG, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 vom 28. 6. 2008).

2009년 8월 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회가 발표한 헌법개정안, 2014년 국회 헌법개정자문위원회의 제안, 2018년 대통령 제안 헌법개정안에는 정보보안에 관한 내용이 없다. 다만 2018년 한국헌법학회 헌법개정연구위원회에서 제안한 헌법개정안에는 별개의견(성봉근, 정필운)으로 정보보안권을 신설하자는 주장과 함께 다음과 같은 개정안이 제시되었다.

제0조 제0항

모든 사람은 비밀이 유지되고 결함이 없으며 신뢰할 수 있는 정보시스템과 정보통신망을 이용할 권리를 가진다.