

이명박 정부, 표현의 자유와 알권리 그리고 괴담

1. 들어가는 말

표현의 자유와 알권리는 천부적 인권이다. 사람 누구나 태어날 때부터 누리며, 무엇으로도 빼앗길 수 없는, 빼앗을 수 없는 권리이다. 페이스북을 통해 한미FTA 비판글을 올린 판사 역시 직무상 의무권리를 별개로, 한 사람의 자연인으로서 그리고 시민으로서 너무도 당연히 누려야 할 표현의 자유를 행사한 것뿐이다. 고전적 의미로 언론, 출판의 자유는 의사 표현의 자유다. 다시 말해 말할 권리를 이야기한다. 자신으로부터 타인에 이르기까지, 듣기 좋고 편한 말부터 불편하고 듣기 싫은 말까지, 어떠한 제약 없이 표현할 수 있는 자유가 우리에게 주어져야 한다.

오늘날 의사 표현의 자유는 말할 권리를 넘어 정보에 대한 접근의 권리, 즉 알권리를 포함한다. 『대한민국헌법』 제21조는 언론, 출판의 자유에 대한 보장을 통해 알권리를 보장하고 있으며, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제5조는 모든 국민에게 정보공개를 청구할 권리를 부여한다. 알권리는 인간으로서의 존엄과 가치 보장 그리고 인간다운 생활을 영위할 헌법적 권리의 근간이 된다 해도 과언이 아니다.

<세계인권선언문>은 제19조에서 모든 인간은 의견의 자유와 표현의 자유를 누릴 권리를 가지며, 이 권리는 간섭받지 않고 의견을 가질 자유와 모든 미디어를 통해서 국경에 무관하게 정보와 사상을 추구하고 받고 전달할 자유를 포함한다라고 명시하고 있다. 또한 제21조 2를 통해 모든 시민이 자국 내의 공공기관에 대한 동등한 접근권을 가지고 있음을 천명한다. 이명박 정부가 그렇게 가까이 하고 싶어하는 미국도 헌법의 첫머리에 제한 없는 표현의 자유를 명시하고 있다. “의회는 표현의 자유, 출판의 자유를 제한하는 어떠한 법률도 제한할 수 없다.”고 규정한 미국의 수정헌법 제1조는 표현의 자유가 무엇으로도 제한받을 수 없는 권리임을 힘주어 주장하고 있다.

그렇다면, 이명박 정부 이후 우리의 표현의 자유, 알권리는 어디로 가고 있는 것인가? <국경없는 기자회>는 2009년 연례보고서를 통해 발표한 2009 세계 언론자유지수 순위에서 한국을 조사대상 175개국 가운데 69위로 평가했다. 2006년 31위로 평가되었던 것을 불과 3년 만에 무려 30단계나 끌어내리는 놀라운 능력을 발휘한 것이다. 2010년 이를 다시 42위로 끌어올려 놓긴 했지만, 이명박 정부 출범 이전과 이후를 비교해볼 때 평균 지수가 한 단계 내려앉아 있음을 확인할 수 있다.

<표 1> 국경없는 기자회 세계언론자유지수 순위 (2005년~2010년)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
순위	34	31	39	47	69	42

또한, 국제언론자유 감시단체 Freedom House가 발표한 ‘2011년 언론자유 보고서’는 한국을 조사대상 196개국 중 70위로 평가, ‘부분적 언론 자유국’으로 선정하고 있다. 이는 2009년 언론자유국으로 평가받았던 것에서 크게 후퇴한 것이다. 체코, 폴란드, 헝가리 등 아직 민주화가 채 정착되지 못했다고 평가받고 있는 동유럽국가들뿐만 아니라, 가나 등 경제적으로 어려운 아프리카의 국가들보다 언론자유도에서 뒤처지고 있는 것이다.

굳이 해외 기관들의 이야기를 빌려올 필요도 없다. 표현의 자유와 알권리의 후퇴는 우리가 스스로 일상적으로 겪고 있는 현실이기 때문이다. 4대강에 대해, 구제역에 대해, 방사능 비에 대해, 미국산 쇠고기에 대해, 천안함 침몰과 용산참사에 대해 우리의 알권리와 표현의 자유는 심대한 제약을 받고 있다. 정보공개에는 비공개로 답하며, 표현의 자유는 괴담으로 몰고 있다. 최시중 방송통신위원장은, 지난 3월 연임을 위한 인사청문회에서 “내가 언론자유 억압했다니 비통하다”며 울먹였다고 한다. 아마도, 군사정권시절처럼 표현에 대한 사전적 제한, 사전 검열을 하지 않는다하여 언론자유를 보장한다고 착각하는 모양이다. 사전적 제한만큼이나, 사후적 제한 역시 용납될 수 없는 표현의 자유에 대한 침해임을 정말 모르는 것인지 아니면 모른 체하는 것인지 의문이다. 이 글에서는 정보공개제도와 기록관리를 중심으로, 표현의 자유와 알권리에 대한 심각한 도전에 직면해 있는 2011년 우리의 모습을 살펴보고자 한다.

2. 『정보공개연차보고서』를 통해본 정보공개실상

『정보공개연차보고서』에 나타난 2006년도부터 2010년까지 전체 공공기관의 정보공개율은 큰 변동이 없다. 이명박 정부 출범 이후에도 큰 영향을 받지 않은 것으로 보인다. 하지만 여기까지다. 한 꺼풀만 걷어내고 나면 정보공개제도의 위기가 보인다.

<표 2> 전체 공공기관 정보공개율 (2006년~2010년)

연도	2006	2007	2008	2009	2010
정보공개율(%)	90.5	90.8	91.1	91.4	89.7

중앙정부처만을 놓고 보면 2006년 비공개율이 11%였던 것이 2010년 20%로 2배 가까이 상승한다. 『정보공개연차보고서』는 중앙행정기관이 타 공공기관보다 비공개비율이 높은 것을 “정책결정 등 민감한 정보 또는 국가의 안보 등과 관련된 정보를 많이 보유·관리”하기 때문이라고 설명하고 있다. 이 설명을 뒤집어 보면, 일상적 공공정보가 아닌 정책결정 등 중요한 국가적 사안에 관련된 정보에 있어 정보공개가 미흡하다는 고백이 된다.

<표 3> 중앙행정기관 연도별 정보공개 처리현황 (2010 정보공개연차보고서 103쪽)

구 분	청구건수	처 리 현 황		
		전부공개	부분공개	비공개
2010년	60,963	39,867	9,199	11,897
	(100)	(65)	(15)	(20)
2009년	56,681	37,693	9,339	9,649
	(100)	(67)	(16)	(17)
2008년	45,712	30,969	7,555	7,188
	(100)	(68)	(16)	(16)
2007년	72,162	56,705	7,572	7,885
	(100)	(79)	(10)	(11)
2006년	52,962	41,864	5,352	5,746
	(100)	(79)	(10)	(11)

* 단위: 건, (): %

<표 4> 중앙행정기관 연도별 정보 비공개 사유 현황 (2010 정보공개연차보고서 156쪽)

구 분	계	법령상 비밀· 비공개	국방 등 국익 침해	국민의 생명 등 공익침해	재판 관련 정보 등	공정한 업무수행 지장 등	개인의 사생활 보호	법인 등 영업상 비밀침해	특정인의 이익 불이익	정보 부존재 등
2010년	11,897	4,974	106	59	582	490	975	196	67	4,448
	(100)	(42)	(1)	-	(5)	(4)	(8)	(2)	(1)	(37)
2009년	9,656	2,576	105	59	832	570	1,347	241	77	3,849
	(100)	(27)	(1)	-	(9)	(6)	(14)	(2)	(1)	(40)
2008년	7,188	1,532	76	154	729	484	1,047	230	202	2,724
	(100)	(21)	(1)	(2)	(10)	(7)	(15)	(3)	(3)	(38)
2007년	7,885	1,265	89	114	640	553	1,522	392	121	3,189
	(100)	(16)	(1)	(1)	(8)	(7)	(19)	(5)	(2)	(40)
2006년	5,746	980	50	47	672	369	1,152	371	96	2,009
	(100)	(17)	(1)	(1)	(12)	(6)	(20)	(6)	(2)	(35)

* 단위: 건, (): %

중앙행정기관의 정보 비공개 사유 현황을 보면 또 다른 문제가 드러난다—여기서 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』이 규정하고 있는 비공개대상정보의 범주와 항목에 대한 비판은 잠시 접어두기로 한다. 이현령비현령하는 이 규정의 해묵은 문제점에 대한 논의가 시급하지만, 이 글은 정보공개제도의 운영에 초점을 맞추고자 한다.

2006년 이후, 참여정부로부터 이명박 정부에 이르기까지 정보부존재로 인한 비공개 상황은 개선될 기미가 보이지 않는다. 2006년부터 2009년까지 정보부존재는 정보 비공개의 가장 큰 이유였다. 물론 청구인의 부정확한 정보공개청구에도 문제가 있다. 하지만, 공공 정보에 대한 접근이 제한된 일반 시민에게 족집게 같은 청구를 요구할 수도 없는 일이다. 기본적으로 정보부존재는 철저히 못한 기록관리에 기인한다. 기록관리에 무심하다 못해 무시하는 이명박 정부에서 정보부존재라는 딱지를 단 정보 비공개는 지속적으로 양산될 것으로 보인다.

특이한 점은 비공개 사유 중 법령상 비밀, 비공개로 인한 비공개가 2006년에 17%이던 게 2010년 42%로 급상승하여, 정보부존재를 누르고 비공개 사유 1위에 올랐다는 점이다. 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제1호는 “다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보”를 비공개대상정보로 정하고 있는데, 바로 이 조항이 가장 큰 비공개 사유로 등장한 것이다. 대신 제4호 ‘진행 중인 재판관련 정보’와 제6호 ‘개인 사생활 보호’을 비공개사유로 든 사례가 줄어들었다. 과연 지난 몇 년 사이 어떠한 법률이 그리 많이 바뀌었기에, 법령상 비밀·비공개 사유가 2.5배 가까이 늘어났을까 하는 의문이 생긴다. 『개인정보보호법』이 새로이 제정된 것이 2011년 3월, 시행된 것이 9월이니 <표 4>의 통계에 영향을 미치지 못했을 터에 어떠한 이유가 있는지 법령상 비밀·비공개를 사유로 비공개된 4천9백여 건의 정보공개청구를 전수조사가 필요한 상황이다. 그나마 비공개결정서에 어떠한 관련 법령에 의거해 비공개된 것이 명확히 명시해주었을지도 의문이지만 말이다.

단, 『정보공개연차보고서』가 제시하는 통계는 정보공개청구 과정에서 다반사로 일어나는 정보공개 담당 공무원들의 신청 취하 회유 또는 종용에 의해 신청이 취하된 경우는 반영되어 있지 않았음을 감안하여야 한다. 2010년 실제 정보공개청구는 421,813건으로 이 중 중도 취하되거나 민원으로 이첩된 것이 99,795건에 달한다. 보고서는 실제 청구의 1/4 가까이를 제외하고, 나머지 322,018건만을 실제 정보공개청구로 하여 통계를 산출하고 있다. 따라서 실제 청구건수 대비 비공개율은 연차보고서의 통계 수치보다 훨씬 높을 것으로 추정된다.

대통령실이 그 대표적인 예다. 『정보공개연차보고서』에 의하면 2010년 대통령실은 86건 청구 중 40건을 전부공개, 19건을 부분공개하여 공개율이 약 69%에 달하는 것으로 되어 있다. 하지만, 조선일보 보도에 따르면, 2010년 대통령실은 정보공개청구를 받은 994건 중 90%가 넘는 908건을 신청 취하 유도하거나 다른 기관으로 넘겨 86건만을 직접 처리하였다고 한다. 그중 59건만을 전부 또는 부분 공개한 것이다. 이렇게 따질 경우 대통령실의 실질적 정보공개율은 5.9%에 불과하다. 이러한 실질적 비공개율과 통계상의 비공개율 간의 차이는 다른 행정기관들에서도 유사하게 나타날 것으로 예상된다.

3. 되풀이되는 나쁜 관행

비공개만이 문제가 아니다. 공개되는 정보에도 큰 문제가 있다. 여전히 정부가 공개하는 정보에 대한 불신을 가질 수밖에 없는 상황들이 반복되고 있다. 동문서답형 정보공개가 있는가 하면, 허위정보를 공개하는 경우도 있다. 게다가 정당한 이유없이 막무가내로 비공개라고 우겨대는 사례도 많다.

2011년 2월 9일 정보공개센터는 전국 16개 광역자치단체와 관련 중앙행정부처 등에 구제역매몰지 자료를 정보공개청구 한 바 있다. 하지만, 대부분의 기관이 농림수산부에 책임을 전가하며 공개를 거부하였다. 하지만 당시 농림수산부는 엉뚱하게도 매몰지 현황이 아닌, 구제역 신고지 현황을 공개했다. 담당자는 아직 매몰지 현황을 정리 중이며 2월말이면 작업이 끝날 것이라 했다. 그래서 기다렸다. 하지만 3월에 공개한 정보로도 어느 지역에 매몰지가 있는지 전혀 알 수 없었다. 16개 광역단위별로만 분류해놓았기 때문이다. 심지어 공개된 정보로는 어떤 가축이 몇 마리나 매몰되었는지도 알기 어려웠다. 그야말로 동문서답형 정보 공개의 전형이었다.

거짓말을 하는 경우도 허다하다. 2009년 정보공개센터는 전국 경찰청에 최루액 사용에 대해 정보공개청구를 했다. 그런데 경기지방경찰청은 자료를 가지고 있지 않아 공개할 수 없다고 했다. 발암물질로 논란을 일으키고 있는 최루액을 기록도 남기지 않고 그냥 사용한다고 물었더니 그렇다고 답했다. 하지만, 금세 들통 날 거짓 정보공개였다. 얼마 뒤 민주당 최규식 의원이 경찰청으로부터 2009년 한 해 동안 14차례에 걸쳐 2천1백여 리터의 최루액을 사용했다는 자료를 받아낸 것이다.

이처럼 허위로 공개하거나, 정보가 없다고 답변하는 등 공공기관의 불성실한 정보공개 태도에 시민이 문제제기를 하기란 매우 어렵다. 국가의 정보 접근이 어려운 시민들은 그것이 허위임을 증명하는 것조차 큰 난관이기 때문이다. 또한 허위 답변임을 밝혀냈다 하더라도 이에 대한 처벌조항조차 마련되어 있지 않다. 어차피 공개하는 내용이 거짓 정보라는 것을 들키지도 않을 테고, 설령 들켰다 하더라도 그뿐인 것이다. 아무런 징계나 처벌 장치 없이 정확하고 투명하게 정보가 공개되리라 기대하기 난망한 현실이다.

막무가내 묻지마 비공개도 여전히 여전하다. 한국건설기술연구원은 4대강 예산에 대한 정보공개청구에 대해 청구일 기준으로 이미 5개월 전에 종료된 사업임에도 불구하고 하직도 현재진행 중이라며, 이를 의사결정과정 또는 내부검토과정 상 정보로 비공개한 바 있다. 묻지마 비공개의 선두주자는 국방부인 듯하다. 천안함 침몰 사건에서도 사고발생시간, TOD영상공개 등 사건 초기 일체의 정보공개청구에 대해 비공개로 일관해왔다. 국방부 등 정부기관은 언론 등에 여러 차례 보도되어 알려진 정보에 대해서도 ‘국가안보’와 ‘기밀’의 잣대를 들이대며 비공개로 일관하고 있다. 일례로 송영선 의원이 이미 보도자료를 통해 공개한 대북전단 살포 현황에 대한 정보공개청구조차 국가안보에 관계되는 기밀이라며 비공개결정을 내린 적이 있다. 이외에도 정부가 언론보도 등을 통해 이미 공개된 정보에 대해 비공개 하는

사례는 드물지 않다. 기획재정부도 국회의원이 공개해 언론에 보도된 3년간 각 정부부처 특수활동비 총액에 대한 정보공개청구에 『국정원법』 위반이라며 비공개한 바 있으며, 외교통상부는 여러 차례 언론에 보도된 주한 외교차량 교통법규위반 현황조차 비공개하였다. 다음이나 네이버 등 포털 사이트에서도 손쉽게 검색할 수 있는 정보에 국가기밀이라는 이름을 붙이며, 무한 비밀주의, 비공개주의로 일관하는 것은 국민의 알권리를 무시하는 행태이다.

4. 위기의 기록관리

정보공개와 기록관리는 동전의 양면이다. 공공기록정보에 대한 제대로 된 관리는 공공 정보의 투명한 공개와 활용을 위한 필수 요건이다. 하지만 기록관리에 대해 이명박 정부는 무지, 무관심, 무시의 3무(無)로 일관하고 있다. 이명박 정부는 출범시 내세운 100대 국정운영 과제에도 기록관리를 포함시키지 않았다. 정말 공공기록의 관리가 100등 밖의 순위로 밀려나도 괜찮을 한가로운 일인가 되묻고 싶다.

2008년 노무현 전 대통령의 대통령기록물의 사저 열람에 관한 논란을 정치적으로 이용해 대통령지정기록물제도를 뿌리부터 흔들어 놓고는, 2009년경부터 기록관리전문요원의 배치를 사실상 중단시키더니, 2010년에는 행정내부규제 개선이라는 미명 아래 기록물폐기를 손쉽게 만들고 기록관리전문요원의 자격요건을 완화시키는 법령을 일방적으로 추진하기에 이르렀다. 이로 인해 법령은 공공기관에 기록관리를 담당하는 전문인력을 배치토록 하고 있지만, 아직 배치되지 않은 기관도, 또 설령 배치가 되었다 하더라도 시간제 계약직 등으로 일해 전문성을 발휘할 여건이 되지 않는 기관도 많은 것이 현실이다.

또한 그 와중에 대통령기록관 관장에 이명박 대통령의 최측근을 임명하는가 하면, 국무총리실은 불법 민간인 사찰이 들통이 나자 하드디스크에 담긴 수십만 건의 문서를 무단으로 삭제하는 중대한 범죄를 저지른다.

2010년 행정안전부 국가기록원이 227개 공공기관을 대상으로 한 기록관리현황평가에는 아직도 열악한 기록관리 현장의 모습이 고스란히 드러나 있다. 기록관 직원의 잦은 인사이동으로 업무파악이 부진하며, 행정인력 부족으로 기록관리교육을 이수치 못할뿐더러, 기록관 전문요원 대행자로 업무에 전담하기 어려운 청사방호원을 지정하는 사례도 있었다. 또한 문서고를 물품창고로 전용하는 등 부적절하게 서고를 운영하여 기록을 훼손 및 멸실 위험에 고스란히 노출시키고 있는 곳도 적지 않았다. 심지어는 기록물 평가 폐기 시 법령이 정한 절차를 준수하지 않고 무단으로 폐기한 사례, 비공개기록물의 재분류 시행 시 절차적 검토 없이 모든 기록을 일괄로 비공개 분류한 사례도 있었다.

이명박 정부의 실용주의와 성과주의는 기록관리가 지향하는 투명성과 설명책임성이라는 민주주의적 가치가 설 자리를 빼앗아 갔다. 한국국가기록연구원 이미영이 주장하였듯이 이명박만 있는 이명박 정부에 기록관리가 설자리는 없다. 이러한 정부 아래 기록관리와 정보

공개와 발전, 표현의 자유와 알권리의 전진을 기대할 수 없다.

5. 괴담은 어디에서 오는가?

이명박 정부는 유언비어·괴담잡기로 생을 점철할 모양이다. 출범 초기 광우병파동 때부터 모든 것을 유언비어 탓으로 돌리더니 아직도 그 타령이다. 유언비어를 내세워 국민의 눈을 가리고 입을 다물게 했던 건 이명박 정부가 처음은 아니다. 1980년 광주민주화운동을 보자. 당시 계엄사령부는 광주민주화운동의 원인을 ‘허위 악성 유언비어’로 돌렸다. ‘평화의 댐’은 어떠했는가? 북한 금강산댐으로 인한 홍수, 서울 물바다, 물에 잠기는 63빌딩 등등, 허무맹랑한 소설로 국민을 헐박했고, 그 큰 거짓말의 진원지는 다름 아닌 정부였다. 30여 년이 지난 오늘의 상황도 크게 다르지 않다. 국민의 알권리 앞에서 동문서답하고, 묵묵부답하는 것도 모자라 허위정보로 거짓말까지 하는 정부야말로 괴담의 몸통아리다.

1961년 제정되어 사문화되다시피 한 『전기통신기본법』 제47조 제1항의 유언비어 유포 처벌 근거를 부활시키면서까지 유언비어 유포자 색출에 나선 이명박 정부이지만 번번이 괴담 사냥에 실패한다. 오히려 괴담은 확산될 뿐이다. 괴담을 멈추게 하는 방법은 의외로 간단하다. 숨기지 않고 투명하게 공개하고 진솔하게 소통하면 자연스레 사라지는 게 그것이다. 괴담이란 게 무엇인가? 적어도 우리에게 괴담이란 없다. 표현의 자유와 알권리가 제한되는 상황에서 시민들이 가지는 합당한 의구심과 소통의 과정에서 생산되는 다양한 의견들을 그들이 괴담이라 부를 뿐이다. 그들은 듣기 불편하고 두려워하는 모든 이야기들에 괴담이란 꼬리표를 붙인다. 그 꼬리표를 붙이러 다니는 허무한 짓을 멈추지 않는 한 그들이 말하는 괴담은 사라지지 않을 것이다. 유언비어란 사회적 의사소통이 자유롭지 못하고 일방적 주장만이 존재하는 사회에서 발생한다는 점을 명심해야 할 것이다. 시민에게 알권리를 보장하고, 표현의 자유에 대한 제재를 거두어들이는 것, 그리하여 자유로운 쌍방향 소통이 이루어지도록 하는 것, 이것이야말로 그들이 이야기하는 괴담사냥의 해법이요, 정답이다.