



# 정보공개법제의 정립

The Freedom of Information Act in Korea.

성낙인  
영남대학교 법학과 교수  
정보공개법 심의위원  
Sung, nak-in./College  
of Law, Yeung-nam  
University Professor.

## I. 서론

### 1. 정보화사회의 전개

**현** 대 산업사회의 “정보 화사회”에로의 진전과 더불어 우리나라에서도 정부전산망이 확립되고 정부나 개인의 활동은 일련의 컴퓨터중심의 체계를 형성해 나가고 있다. 컴퓨터가 발달되기 이전의 단계에서는 현실적으로 불가능하던 정보의 집적이나 대량유통이 가능해 졌다. 이에 따라 국민의 자유와 권리의 새로운 이해와 접근이 필요해 졌고 정보를 관리하는 기관의 자세나 대응도 새로워질 수 밖에 없다. 이와 관련된 대표적인 법적문제가 정부의 정보공개와 다른 한편 개인의 사생활보호 문제이다. 새 정부가 들어서면서 일련의 개혁입법과 맞물려 1993년 정기국회에서 “공공기관의 개인정보보

호에 관한법률”이 제정(1994. 1. 7.)되어 1년후인 1995년 1월부터 시행되고 있다. 개인정보의 보호는 흔히 정보화사회에서 “유리알 인간화”의 문제를 제기하면서 심지어 “국가 권력에 의한 인간사냥”이라고 까지 심각한 문제제기가 되어 왔던 사안이다(성낙인, 행정상 개인 정보 보호 - “공공기관의 개인 정보 보호에 관한 법률”을 중심으로, 공법연구<한국공법학회>, 1994.6. 참조).

### 2 “정책”실명제로서의 정보공개

정보공개는 “국정에 대한 국민의 알권리 주장과 투명한 공개 행정 필요, 정보의 자산 가치 증가에 따른 관련정보의 수요증대, 행정과정에서의 국민 참여 및 민주적 통제기반 제도화 요청”에 따른 것이다. 정보공개의 헌법상 기본권으로

서의 위상은 “알권리”로 대변되고 있으며 그것은 비록 생활보호(헌법 제17조)처럼 헌법상 명문의 규정이 없다 하더라도 이론 관례상 국민주권주의(헌법 제1조), 인간의 존엄과 가치 행복추구권(제10조), 표현의 자유(제21조) 등에서 그 근거를 구하고 있음에 이론의 여지가 없다.

이러한 국민의 알권리의 충족이라는 헌법상 이념의 정립이 그간 학계는 물론 1989년 이래 헌법재판소의 판례 및 법원의 판례를 통해서 국민의 정보공개청구권을 인정하고 있었음에도 불구하고, 지방자치단체인 청주시가 청주시회의 정보공개조례 제정을 모법의 근거가 없다는 이유로 그 위법성을 법원에 제소하였으나 대법원의 최종판결을 통해서 최초의 정보공개조례가 인정되기에 이르렀다. 이에 따라 지방자치단체의 정보공개조례가 봇물처럼 제정되고 있는 상황이고 보면 정부로서도 더 이상 정보공개의 제도화에 주저할 수 없는 상황에 이를 수 밖에 없었던 것으로 보인다. 지방자치단체공개조례는 기초자치단체를 중심으로 제정되고 있는데 그 숫자는

1994년 10월 31일 현재 133개에 이르고 있다.

정부에서는 행정정보공개법 제정에 앞서 시행을 위한 여건조성과 추진기반을 구축하고 운영경험을 축적하기 위하여 “행정 정보공개운영지침”(국무총리 훈령 제288호, 1994. 3.2.)을 제정하여, “각급 행정기관의 장이 이를 적극 추진하여 줄 것”을 바라는 취지에서 발령되었다. 이것은 어디까지나 국무총리의 훈령 사항이므로 행정기관 내부에만 효력을 미치고 일반적인 법적 효과를 동반하는 것은 아니지만 정보공개 법의 제정을 위한 준비조치로서의 의미를 갖는다. 1994년 7월에는 정부정보공개법안을 마련하기 위하여 총무처에 “정보공개법심의위원회”가 설치되었다. 1994년 12월 21일에는 정부시안의 발표와 더불어 이에 관한 공청회가 개최되었다.

실제로 정보공개법은 구미 각국에서도 미국, 프랑스, 캐나다 등 현재까지 단 11개국만이 시행하고 있을 뿐이다. 일본 뿐만 아니라 영국 독일 등에서도 아직 독자적인 정보공개법을 제정하지 못하고 있다.

## II. 기본원칙

### 1. 목적 - 알권리의 확보, 국민의 국정참여 및 국정운영의 투명성확보

이 법은 국가, 지방자치단체 및 공공단체의 기관(이하 “공공기관”이라 한다)이 보유 관리 하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다(제1조). 목적조항에서 헌법상 가치를 갖는 기본권으로서의 알권리를 실현하기 위한 것임을 분명히 하고 있다. 그것은 정보공개를 통하여 주권자인 국민이 국정에 대한 참여를 가능하게 함으로써 대의민주주의의 문제점을 보완하는 직접 민주주의적인 효과를 동반할 뿐만 아니라 국정운영의 투명성을 확보함으로써 국민주권주의의 실질화를 기할 수 있다.

### 2 정보공개 의무기관

#### - 입법·행정·사법 등 모든 국가기관과 공공단체

원래 정보공개는 행정정보 공개가 주종을 이룬다. 따라서



정보공개법제의 일반적인 경향은 행정 정보공개법의 형태를 취한다. 실제 국회의 본질적 기능인 입법과정은 이미 공개되고 있고 법원의 판결 또한 공개되고 있다. 하지만 입법행정 및 사법행정도 국민의 알권리의 보장이라는 측면에서 공개대상이 되도록 한 것은 바람직한 일이다.

시안에서는 이 법의 적용을 받는 정보공개 대상기관을 모든 국가기관, 지방자치단체 및 법이 정하는 공공단체의 기관까지 포괄하고 있다. 공공단체는 정부투자기관관리기본법 제2조에서 규정한 정부투자기관과 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다. 정보공개 의무를 지는 공공기관의 범주는 시행령에서 공공적 성격의 업무를 수행하는 기관에까지 가급적 확대할 필요가 있다.

### 3 '정보공개'의 원칙

#### - 공공단체가 처리하는 일체의 기록물의 공개

이 법은 정보공개에 관한 기본법으로서(제4조), 이 법의 제정과 더불어 정보공개가 원칙이고 정보비공개가 예외임을 분명히 하고 있다(제3조). 정보라 함은 공공기관이 직무

상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드, 컴퓨터에 의해 처리되는 매체에 기록된 사항을 말한다(제2조 제1호). 널리 공문서의 성격을 갖는 일체의 기록물을 정보 공개의 대상으로 하고 있다.

문서가 지칭하는 개념은 보다 포괄적인 것으로서 서류, 보고서, 연구서, 합의서, 의견서, 통계자료, 예측서, 결정서, 회람, 지시 및 법률의 해석과 행정절차의 기술을 담고 있는 관계부처의 답변서 등을 포함한다. 특히 정보화사회의 진전과 관련된 법률로서의 실효를 거두기 위하여 컴퓨터에 의해 처리되는 정보까지 공개 대상으로 하고 있다. 공개라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것을 말한다(제2조 제2호).

### 4 정보공개 청구권자

#### - 모든 국민

정보공개 청구권자는 모든 국민이다. 국민에는 자연인 뿐만 아니라 법인도 포함한다. 외국인에 대하여서는 대통령령으로 정한다(제6조). 외국인에게 어

는 정도까지 인정할 수 있을 것인가는 소위 정보주권이라는 측면에서 부정적인 주장이 가능할 것이나 지구촌의 세계화에 비추어 상호주의의 원칙이 적용될 수밖에 없을 것이다. 정보공개청구권의 행사는 당해 정보와 어떤 특정한 관련성을 가진 자일 필요는 없다. 따라서 당해 정보에 관해 "단순한 호기심을 가진 자"도 정보공개를 청구할 수 있다.

## Ⅲ. 공개청구와권리 구제 : 액세스권의 제도적 보장

### 1. 정보공개청구의 절차

#### - 문서로 청구

① 청구인은 시안 제8조의 규정에 의한 정보공개청구서를 제출하여야 한다. 앞으로 정보화사회의 진전에 따라서는 컴퓨터통신을 이용한 정보 공개청구의 가능성도 고려하여야 할 것이다. ② 공공기관은 정보공개청구의 신청이 있는 날로부터 15일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다. 위 결정은 청구인에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만 30일을 한도로 공개여부 결정기간을 연장할 수 있다. ③ 비공개결정을 한 때에는 비공개사유와



불복방법 및 불복절차를 서면으로 통지하여야 한다. ④ 정보공개를 청구한 날로부터 60일이 지나도 공개여부 결정통지가 없는 때에는 비공개로 결정이 있는 것으로 본다.

## 2 불복구제절차

### - 이의신청과 심사청구

청구인의 정보공개청구에 대하여 당해 공공기관이 이를 거절할 경우에 그 구제방법으로서 정보공개신청대상기관의 장에게 신청인이 임의로 제기하는 신속간편한 이의신청제도와, 정보공개 위원회에 제기하는 심사청구라는 이원적 제도를 두고 있다. ① 이의신청(제20조) : 청구인은 7일 이내

에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 공공기관의 장은 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다. ② 정보공개 심사청구(제21조-제25조) : 신청인은 공개여부의 결정통보를 받거나 비공개의 결정으로 간주되는 날로부터 60일 이내에 정보공개위원회에 정보공개심사청구를 할 수 있다. 위원회는 심사청구를 접수한 날로부터 60일 이내에 결정하여야 한다. 다만 1차에 한하여 30일 이내의 기간을 연장할 수 있다. 청구가 이유 있다고 인정할 경우에는 관계 공공기관의 장에게 공개등 적

절한 시정조치를 권고할 수 있다. 위원회의 심사는 법상 권고적 효력을 갖는다. ③ 행정소송의 제기(제26조) : 위원회의 결정에 불복하는 자는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.

## IV. 독립기관으로서의 '정보공개위원회'의 설치

비교적 독립적인 정보공개 위원회를 둠으로써 정보공개 여부에 관한 논쟁의 투명성을 확보하려 하고 있다.

정보공개에 관한 감독기구는 ①정보처리자 내부의 자율 규제에 맡기는 방법과 ② 특수한 감독기관에 의한 외부적 통제방법으로 양대별할 수 있다. 후자의 경우 다시 ①옴부즈맨제도를 설치하는 방안, ② 독립적인 위원회를 설치하는 방안, ③대통령 또는 국무총리 직속의 행정 위원회를 두는 방안이 검토될 수 있다. 생각컨대 스웨덴에서 발달된 옴부즈맨제도를 두는 방안을 생각할 수도 있으나 우리나라의 경우 학계에서 옴부즈맨제도에 관한 도입논의는 있으나

아직 이 제도가 실정법상 도입된 적이 없다는 점을 감안하여 비교적 독립적인 정보공개위원회를 두자는 것이다. 그렇게 함으로써 정보공개여부에 관한 논쟁의 투명성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 정보공개와 관련된 일련의 문제를 총괄하는 독립된 기관으로 하여금 제도운용의 객관성을 담보할 수 있도록 하여야 한다.

특히 권리구제는 일반법원의 판단에 따르기 이전에 보다 전문성과 기술성을 확보한 기관이 보다 신속하게 처리할 수 있어야 한다.

### 1. 지위

정보공개위원회가 독립된 기관이어야 한다는 데에는 이론의 여지가 없다. 이에 위원회의 독립기관성을 제도적으로 보장하기 위하여 대통령소속하에 단일 위원회를 두자는 안이 채택된 바 있으나, 최종적인 검토과정에서 권력분립의 원리를 존중한다는 취지에 국가최고기관의 하나인 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 정부에 각기 정보공개위원회를 설치하도록 하였다.

### 2 구성(제15조)

① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인이상 7인이하의 위원으로 구성된다. ② 위원은 사회적 신망이 높고 정보공개에 관한 식견이 풍부한 자나 또는 3급이상의 공무원으로 근무한 경력이 있는 자 중에서 임명 또는 위촉한다. ③ 위원의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.

### 3 권한

위원회는 ① 공공기관의 장으로부터 비공개 통보를 받았거나 비공개결정이 있는 것으로 간주된 경우 청구인이 제기한 불복신청을 심사하고, ② 위원회는 정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항을 처리하며, ③ 기타 정보공개법 또는 다른 법령에 의하여 위원회의 권한으로 정한 사항을 처리한다.

말할 나위가 없다. 그러나 정보공개법이라는 특수성을 고려할 때에는 정보공개법 관련 사항을 위배하였다고 하여 이를 형사처벌의 대상으로 삼을 때에는 자칫 정보공개の本지에 반하는 결과를 초래할 우려가 있다.

정보공개법이 행정의 비밀주의를 타파하여 국민의 알권리를 충족시켜 주는 제도적 장치임에 비추어 본다면, 종래 비밀주의의 타성에 젖어서 알권리의 본질에 반하여 비공개로 결정한 사항을 공개하였을 경우에 무거운 처벌을 가한다는 것은 자칫 정보공개법제가 비밀보호법제로 전락할 우려도 안게 된다. 이에 정부에서는 공청회에서 나타난 벌칙조항에 부정적인 의견을 수렴하여 벌칙조항을 두지 않는 방향으로 법안을 정비해 가고 있다.

## V. 벌칙(제32조-34조)

### - 벌칙규정의 설치에 관한 의문제기

법률의 실효성을 담보한다는 측면을 고려할 때 당해 법률에서 금지한 사항에 관해서는 처벌 규정을 두어야 함은

## VI. 적용제외대상 정보 : 비공개정보

### 1. 법운용을 통한 구체적 타당성의 확보 요망

일정한 범위의 정보에 대해서는 예외적으로 비공개할 수 있도록 함은 각국의 입법례에

서도 분명히 나타나고 있다. 그러나 비공개정보의 범위를 법상 어떻게 설정할 것인가는 정보공개법의 핵심적 논쟁사항의 하나이다.

정보공개법에서 비공개정보의 범위를 지나치게 확대할 경우 그것은 자칫 정보공개법이 아니라 정보비공개를 법적으로 제도화 해 주는 정보비공개법 내지 비 밀보호법으로 전락할 우려가 있다. 시안에서는 법령(제1호), 국익(제2호), 국민의 기본권(제3호), 형사사법적 정의(제4호), 인사행정(제5호), 공정한 행정(제6호), 의사결정과정(제7호), 개인정보(제8호), 법인정보(제9호)의 순으로 적용제외대상정보를 규정하고 있다.

**2 비공개법령체계의 재정비 요망**

국익이나 공익의 필요성에 따라 정보공개를 제한하는 것은 외국의 법제에서도 공통적으로 찾아 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서는 남북분단이라는 특수상황과 맞물려서 국가비밀사항을 지나치게 엄격하게 설정하고 있다. 정보공개법의 목적이 국민의 알권리의 최대한 보장에 있다면 국가기

밀의 존재이유가 국익보호의 차원에서 이해되어야 하기 때문에 국가기밀사항에 대한 객관적 실질적 인식이 가능한 범위내로 한정하여야 할 것이다.

국가기밀과 관련된 일련의 법체제를 정보공개법의 제정 취지에 맞추어 전면적인 정비 가 필요하리라고 본다. 정보비공개사항을 법상 규정하는 내용은 그 본질에 있어서 차이가 나는것이 아니라면 이들 규정을 현실적인 해석 적용 운용과정에서 어떻게 합리적인 기준을 설정하여 나갈 것인가가 더욱 본질적인 문제라고 본다.가급적 빠른 시일안에 정보공개법을 제정 시행하여 구체적인 문제점을 사안별로 해결해 나감으로서 하나의 통일적인 기준이나 증거가 제시 될 수 있으리라고 본다.

**VII. 결론**

앞으로 정부주관의 공청회와 각계의 의견수렴을 통하여 나타난 견해를 반영하여 1995년 상반기중에 정부의 입법예고가 있을 예정이다. 정보공개법의 중요성에 비추어 국회에서의 법안심의 과정에서도 활

발한 논의가 전개되리라고 본다. 비록 법안이 모두에게 만족시켜주지는 못한다 하더라도 정보공개법을 속히 제정하여 국민의 알권리를 충족시켜 줌으로써 정부의 할 도리를 다할 것을 기대한다. 또한 정부당국에서는 정보공개법의 시대를 맞이하기 위하여 보다 능동적인 대응을 통해서 국민 위에 군림하는 정부가 아닌 국민에게 봉사하는 정부로서의 자세를 갖추어야 한다. 정치와 행정의 민주화는 이제 국민에게 장막의 베일을 통해서가 아니라 모든 것을 보여 주고 국민의 이해와 협조를 구하는 가운데 실천될 수 있기 때문이다. 한편 이러한 정보공개를 통해서 개인의 사생활이 침해되어서도 안된다는 것이 또한 헌법적 요망사항이기도 하다.

따라서 앞으로 정보공개법까지 정비될 경우에 우리나라에서도 정보공개와 사생활 보호사이의 규범조화적인 해석 적용 운용이 요망된다. 그것은 정보공개를 통한 자유민주주의의 이념의 실현과 개인 정보보호를 통한 인격의 자유로운 발현의 조화의 문제이기도 하다. **HC**