

정보공개법의 정립과 개정 방향

지난 7월 26일 세종문화회관에서는 '열린 정보공개법 개정'을 위한 공청회가 있었다. 정보공개제도는 올해로 시행 3년차를 맞아 발표자로 나선 서울대학교 성낙인 교수의 발표문 전문을 삭제없이 실어 현재 정보공개법의 개정방향에 대해 그 윤곽을 살펴보고자 한다.

성낙인/서울대학교 법과대학 헌법학교수

I. 서설

1996년 12월 31일 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정되어, 1998년 1월 1일부터 시행되어 이제 법 시행 3년차에 이르고 있다. 정보공개운영실태를 살펴보면, 시행 첫 해인 1998년 1년간 총 26,338건이 청구되었으며, 1999년에는 42,930건이 청구되어 전년도보다 약 63% 증가되었다.¹⁾ 이는 날로 정보공개에 대한 국민적 관심이 증대되고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 정보공개법은 또한 세계에서 12번째로 제정·시행되고 있다는 점에서 그 법제의 선진적 의의를 찾을 수 있다.

정보공개는 주권자로서의 국민의 알 권리 보장과 국정 투명성 확보를 위하여 도입된 제도이다. 그러나 현실적으로 몇 가지 문제점도 대두되고 있다.

첫째, 기술적으로 국민의 알 권리는 정보화사회의 진전에 따라 정보공개제도도 정립될 수 있었다. 하지만 정보공개의 실시는 행정실무적인 차원에서 매우 어려운 문제가 아닐 수 없다. 하루에도 수십 혹은 수백만 건의 공문서가 작성되고 있는 상황에서 이를 일일이 정리·정돈하여 공개할 수 있는 준비태세를 갖추는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

또한 정보사회의 진전에 따라 행정업무도 전산화되면서 정보공개를 위한 문서의 체계적 관리와 분류가 이루어진다고 해서 곧 정보공개가 가능하다고 보기에는 아직도 해결하여야 할 문제가 산적해 있다. 국가전산망이 가동되고 있다고 하지만

아직도 많은 문서는 전산처리되지 못하고 있다. 이에 따라 기본적이고 1차적인 정보조차도 국민과 행정간의 정보공유가 제대로 이루어지지 아니함으로 인하여 주권자로서 국민의 행정에 대한 액세스가 충분히 이루어지지 못하고 있는 부분이 여전히 남아 있다.

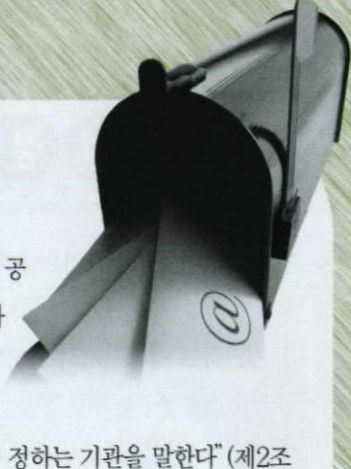
둘째, 주권자인 국민이 국정운영상황에 대하여 당연히 알아야 할 내용을 헌법상의 권리로서 알 권리를 정립하였고 이를 구체화한 법률로서 정보공개법이 제정되었다. 그러나 뿌리 깊게 잔존하는 공공기관의 행정비밀주의로 인하여, 조금이라도 논란의 문제의 소지가 있는 정보공개청구에 대하여서는 여전히 자의적 해석을 통하여 일단 공개를 거부해 놓고 보거나 정보공개를 지연하는 관행이 여전히 남아 있다.

셋째, 정보공개법 자체가 안고 있는 문제점을 지적할 수 있다. 이에 법 시행 이후에 제기된 문제점을 정보공개법의 목적에 충실하게 정비하는 작업 또한 미룰 수 없는 과제이다. 특히 정보화사회의 급속한 진전과 더불어 인터넷이 보편화됨에 따라 전자적 정보공개제도의 도입필요성도 제기되고 있다.

앞의 두 가지 문제점은 공공기관 스스로 해결하여야 할 과제이지만, 셋째 문제점은 법률의 개정작업을 통하여 해결하여야 할 과제이다.

이하에서는 정보공개법의 일반적이고 원칙적인 내용을 중심으로 설명하면서 그에 따라 현실적으로 제기되었거나 문제 될 소지가 있는 사항을 중심으로 살펴보고자 한다.²⁾

1) 정보공개법 시행 이전에 국무총리훈령인 '행정정보공개운영지침'으로 운영되던 1997년에는 18,694건이 청구되었다. 행정자치부, 정보공개 연차보고서 참조.
2) 그간 시민단체 등에서 정보공개법의 개정과 운영실태에 관한 개선이 요망되어 왔다: 언론개혁시민연대, 정보공개운동 토론회, 1998.11.24; 경제정의실천시민연합의 행정자치부에 대한 건의문, 1998.6.2; 참여연대의 행정자치부에 대한 건의문, 1998.9.18; 참여연대 정보공개사업단, 정보공개와 참여민주주의, 1999.5.19; 행정개혁시민연대, 공청회, 1999.5.30. 또한 행정자치부, 정보공개제도운영 보완지침, 1999.1. 등 참조.



II. 정보공개 일반적 원칙

1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 체제

법률의 체제는 5장 24조 부칙으로 구성되어 있다.

제1장 총칙(제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 정보공개 원칙, 제4조 적용범위, 제5조 공공기관의 의무)

제2장 정보공개 청구권자 및 비공개대상 정보(제6조 정보공개 청구권자, 제7조 비공개대상 정보)

제3장 정보공개 절차(제8조 정보공개 청구방법, 제9조 정보공개 여부의 결정, 제10조 정보공개 심의위원회, 제11조 정보공개 여부 결정의 통지, 제12조 부분공개, 제13조 즉시 처리가 가능한 정보의 공개절차, 제14조 청구인의 의무, 제15조 비용부담)

제4장 불복구제절차(제16조 이의신청, 제17조 행정심판, 제18조 행정소송, 제19조 제3자의 이의신청 등)

제5장 보칙(제20조 제도총괄, 제21조 정보제공, 제22조 주요 문서목록의 작성·비치 등, 제23조 자료의 제출요구 등, 제24조 위임규정)

부칙

2. 목적 : 알 권리의 명시와 국정운영의 투명성

이 법은 공공단체가 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다(제1조).

목적조항에서 헌법상 가치를 갖는 기본권으로서의 알 권리³⁾를 실현하기 위한 것임을 분명히 하고 있다. 그것은 정보공개를 통하여 주권자인 국민이 국정에 대한 참여를 가능하게 함으로써 대의민주주의의 문제점을 보완하는 참여민주주의를 통한 직접민주주의적인 효과를 동반할 뿐만 아니라, 국정운영의 투명성을 확보함으로써 국민주권주의의 실질화를 기할 수 있기 때문이다.

3. 정보공개 대상기관 : 공공기관으로 확대

정보공개 대상기관으로서의 공공기관이라 함은 “국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령이 정하는 기관을 말한다”(제2조 제3호).⁴⁾

생각컨대 정보공개법 및 시행령에 따른 정보공개대상기관이 매우 넓게 규정되어 있는 것은, 비교법적 시각에서 보더라도 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 시행상 다소 어려움이 뒤따를 수 있으므로 각급기관은 충분한 준비를 하여야 한다.

4. ‘정보’ ‘공개’의 원칙

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

“정보”라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의해 처리되는 매체 등에 기록된 사항 등을 말한다(제2조 제1호). 널리 공문서의 성격을 갖는 일체의 기록물을 정보공개 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 정보사회의 진전과 관련된 법률로서의 실효를 거두기 위하여 컴퓨터에 의해 처리되는 정보까지 공개대상으로 하고 있다. “공개”라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것 등을 말한다(제2조 제2호).⁵⁾

정보공개법상 정보공개는 정보공개청구권자의 청구에 의하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 소극적으로 공개하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 인터넷시대를 맞이하여 정보공개청구 이전에 공공기관이 홈페이지 등을 이용하여 스스로

3) 알 권리 및 정보공개제도 일반에 관한 상세는, 성낙인, 언론정보법, 나남 1998, 365-405면; ‘알 권리’, 헌법논총 제9집, 헌법재판소, 1998, 151-210면 참조. 정보공개법에서는 알 권리를 헌법상 기본권으로서 확실 및 관례가 인정하여 왔고, 이를 법률에 반영한 점에서 의의를 찾을 수 있다. 1999년에 제정된 일본의 정보공개법에서는 논란 끝에 알 권리를 명시하지 못하고 있다. 일본의 행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률의 개요는, 성낙인, ‘일본의 정보공개법’, 고시연구, 1999.9, 36-49면; 김배원, ‘미국·일본·한국 정보공개법의 비교고찰’, 공법연구 제28집 제2호, 1999, 한국공법학회, 337-360면 참조.

4) 기관별 주요 정보공개 대상기관은, 행정자치부, 1998년도 정보공개 연차보고서, 1999, 120-124면 참조.

5) 행정심판 1998.7.24. 의결 : 자료열람을 허용하였으나 복사를 허용하지 않았다면 완전한 공개로 볼 수 없다.

정보를 공개하여 적극적으로 국민의 알 권리 충족과 국정
투명성을 기할 수 있어야 한다.⁶⁾

5. 정보공개 청구권자의 권리와 의무

정보공개 청구권자는 “모든 국민”이다. 국민에는 자연인뿐
만 아니라 법인도 포함한다.⁷⁾ “외국인의 정보공개청구에 관하
여는 대통령령으로 정한다”(제6조). 외국인에게 어느 정도까
지 인정할 수 있을 것인가는 이른바 정보주권이라는 측면에서
부정적인 주장이 가능할 것이나 지구촌의 세계화에 비추어 외
국인에게도 내국인과 동일하게 인정하여야 한다는 주장도 제
기되고 있다.⁸⁾ 입법례상 외국인에 대하여 정보공개청구권을
널리 인정하는 것이 일반적이나,⁹⁾ 캐나다와 뉴질랜드에서는
원칙적으로 국민에 한한다.¹⁰⁾ 시행령에서는 외국인도 국내에
일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적
으로 체류하는 자, 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단
체의 경우에는 정보공개청구를 할 수 있도록 규정하고 있다.

외국인에 대하여 널리 정보공개청구권의 인정에 대하여 현
행법상 다소 소극적인 입장에 대하여, 인터넷시대에 네티즌에
게 널리 정보를 공유할 수 있도록 하여야 한다는 취지에 따라,
외국인에게도 널리 정보공개청구권을 부여하는 것이 오히려
바람직한 측면이 있다. 즉 그것은 미국법상의 any person 또
는 프랑스법상의 toute personne 의 범제화를 의미한다. 예컨
대 미국 국무부가 보관하고 있던 12·12 및 5·18관련문서
의 비밀지정이 해제됨에 따라 1996년에 한국정부(외무부)는
이들 정보를 취득하여 보유하고 있었지만 정보공개를 거부하
였다.¹¹⁾ 그러나 이에 관한 정보를 대한민국 국민이라도 미국
무부에 정보공개청구를 하면 정보를 입수할 수 있다.

하지만 정보공개청구권의 출발점이 국민주권주의에 기초

하고 있다는 점과, 남북분단이라는 한국적인 특수상황에서 모
든 외국인에게 널리 정보공개청구권을 대한민국국민과 동일
하게 인정하는 것이 바람직한 것이기에 관해서는 신중한 검토
를 요한다. 정보공개청구를 하는 자는 한편으로는 정보공개청
구권자이지만 그 이전에 주권자이기도 하기 때문에 정보공개
청구권의 행사는 당해 정보와 어떤 특정한 관련성을 가진 자
일 필요는 없다. 따라서 당해 정보에 관해 “단순한 호기심을
가진 자”도 정보공개를 청구할 수 있다.

정보공개청구권을 실제로 행사한 자에 관한 직업별 통계는
연차보고서에 제시되지 않고 있다.¹²⁾ 다만 정보공개 청구목적
을 보면 1998년에는 재산관련(5,764건, 21.9%), 쟁송관련
(5,413건, 20.6%), 사업관련(2,689건, 10.2%), 학술·연구
(1,416건, 5.4%), 행정감시(1,371건, 5.2%), 기타(9,676건,
36.7%)로 청구되고 있다. 1999년에는 재산관련(9,047건,
21%), 쟁송관련(8,310건, 19%), 사업관련(4,504건, 10%),
행정감시(3,248건, 8%), 학술·연구(2,922건, 7%), 기타
(14,899건, 35%)로 청구되고 있다.

위와 같은 통계자료를 살펴보면, 여전히 재산·쟁송 사업
과 관련된 개인의 직접적인 이익과 관련되는 사안이 주류를
이루고 있음을 알 수 있다. 그것은 이른상 일반적 정보공개청
구에 해당되기 보다는 특수한 정보공개청구에 해당된다. 그럼
에도 불구하고 이와 같은 사안에 대한 정보공개청구를 통해서
국민이 자신의 권리이익과 관련된 행정업무를 명확하게 파악
할 수 있고, 나아가서 행정의 투명성을 확보할 수 있다. 그러
나 학술·연구 뿐만 아니라 특히 주권자로서 국정에 관한 일
반적 정보를 확보하기 위한 행정감시를 위한 정보공개청구건
수가 아직도 미약한 수준이다. 다만 1998년에 비하여 1999

6) 미국에서도 1966년에 정보자유법이 제정된 이래 몇 차례의 개정을 거친 바 있는데, 특히 1997년에는 전면적 개정을 하여 전자정보자유법으로 개정되었다. 성낙인, “미국의 전자정보 자유법(EFOIA)과 운용현황”, 미국헌법연구 제9호, 미국헌법학회, 제9호, 1998, 112-139면 참조.

7) 입법례상으로도 일반적으로 법인에 대한 특별한 제한이 없는 것이 일반적이다. 다만 스웨덴은 법인을 제외하고 있다.

8) 강경근, “정보공개법 제도의 문제점과 개선점”, 고시계 1000.8, 122-123면; 김배원, 앞의 논문, 350면.

9) 이와 관련하여 법인과 외국인을 포함하는 입법례로서, 미국에서는 “누구든지 (any person)”, 프랑스에서는 “피차자”라는 표현을 법률개정을 통하여 “모든 인 (toute personne)으로 규정하고 있다. 프랑스 정보공개법에 관한 상세는, 성낙인, 언론정보법, 440-48면 참조.

10) 캐나다에서는 영주권자 및 총독령으로 정한 자에게까지 인정하고 있다.

11) 서울고등법원은 민주사회를 위한 변호사 모임 측이 외무부장관을 상대로 낸 정보공개청구에 대하여 행정기관의 비공개결정에 대하여 이미 언론보도 등을 통하여 상당부분 알려져 있는 내용을 유독 한국정부만 정보공개를 거부한 것은 합리성이 없다는 판결을 내린 바 있다(서울고법 1997.2.13.).

12) 직업별로 분석한 프랑스의 통계자료를 보면 공무원, 지방의회의원, 법률가, 기업가, 노동자조합 등 단체의 대표 등의 순서로 나타나 있으며, 일반국민은 특히 인·허가 업무, 행정시
현, 사회보장 등에 많은 정보공개를 요구하고 있다. 미국에서도 주된 정보공개청구자가 상대방 기업의 비밀탐지를 원하는 법률가, 범죄인이나 미약밀매자, 외국국적자, 법원에서의 소송에 이용하고자 하는 당사자 등이라는 점에서 문제점으로 지적되고 있다. 특히 정부에 자기 기업의 비밀을 제공한 기업은 이의 공개를 방지하기 위하여 역으로 정보공개금지조
치를 제기하는 역정보공개소송이 증가하고 있는 실정이다.



년에 행정감시 정부공개청구건수가 그 숫자상으로는 비울상으로 비약적으로 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 근래 시민단체를 중심으로 정보공개전담부서를 설치하여 의욕적으로 국정감사에 임하고 있는 것은 긍정적으로 평가되어야 한다. 그럼에도 불구하고 공공기관이 아직도 구태의연한 자세로 정보공개를 거부하는 사례가 빈발하고 있는 것은 개선되어야 한다.¹³⁾

다만 정보공개청구인은 취득한 정보를 청구한 목적에 따라 적절하게 사용하여야 한다(제14조). 이는 제8조 제2항 제2호의 사용목적 조항과 더불어 자칫 정보공개를 제한하는 요소로 작용할 수 있기 때문에, 이들 청구 목적조항은 지나치게 엄격하게 해석하여서는 안된다.¹⁴⁾

III. 적용제외대상 정보 : 비공개정보

1. 의의

주권자인 국민이 행정비밀주의를 타파하여 국민주권의 실질화를 기하는 제도적 장치로서의 정보공개제도의 본질에 비추어 국가의 모든 정보는 공개함이 원칙이다. 그러나 일정한 범위의 정보에 대해서는 예외적으로 비공개할 수 있도록 함은 각국의 입법례에서도 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 제도화해 주는 정보'非' 공개법 또는 비밀보호법으로 전락할 우려가 있다. 법률에서는 8호로 나누어 비공개사항을 열거하고 있다. 이에 관해서는 비공개사항이 너무 지나치게 많다는 지적과 더불어 이를 보다 구체화하여 가능한 정보공개를 할 수 있도록 하여야 한다는 지적도 있다.

2. 법률의 검토

비공개사항의 규정에 관해 막연하고 추상적인 규정 즉 '상

당한 이유' 또는 '현저한 우려'

등의 표현이 과연 적절한 것이

냐에 대한 의문이 제기되고

있다. 그러나 긍정적으로 이

해할 경우에는 이러한 표현이 공공기관의 자의적인 비공개 우려를 보다 제한하기 위한 도구로 사용된 것으로도 이해할 수 있다. 비교법적으로는 간명하게 비공개정보에 관한 사항을 열거하는 프랑스법이나 스웨덴법과 같은 모델을 고려할 수도 있다. 특히 오스트리아의 경우 단 세 가지만을 비공개대상 정보로 기술하고 있을 뿐이다. 그러나 이 경우 구체적인 문제점은 역시 정보위원회나 음부즈만의 권고 또는 법원의 판결을 통해서 정립될 수밖에 없다.

정보공개 대상에서 제외되는 정보는 크게 볼 때 국익에 관한 정보, 공익에 관한 정보, 개인의 기본권에 관한 정보 특히 개인정보로 유형화할 수 있다. 이에 법률에서는 법령(제1호), 국익(제2호), 국민의 기본권(제3호), 형사사법적 정의(제4호), 공정한 행정(제5호), 개인정보(제6호), 영업비밀 보호(제7호), 특정 이익 관련 정보(제8호)의 순으로 비공개대상 정보(적용제외대상 정보)를 규정하고 있다.

① 제1호

다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보.¹⁵⁾

제1호는 법령에 의한 비공개 가능성을 열어둔 일반조항의 성격을 갖는다. 이에 대해서는 법령의 형식을 빌려서 공공기관의 비공개로의 도피를 제도적으로 보장해 준 것이라는 비판도 받고 있다. 즉 법령을 통하여 개별적·특정적으로 공개하지 못하도록 한 사항으로 한정하여야 한다. 정보공개법이 생명력을 가지기 위하여서는 "법률에 의한 명령"의 의미를 보다 좁게 해석하여, 법률의 명시적인 규정이나 법률의 해석·적용상 불가피하게 명령으로 할 수 있는 범위로 한정하여야 한다.¹⁶⁾

13) 최근에 특히 국민적 관심을 끈 사건은 서울시와 인천시 구청에서의 기관장 관공비(업무추진비)를 공개하였다는 점이다. 인천지방법원 1999.11.5. 99구1536 판결.

14) 예컨대 월간조선이 정부기록보존소로부터 정보공개청구를 통하여 취득한 박정희 대통령의 육성녹음을 편집하여 별책부록 테이프로 판매한 것도 인정된 바 있다. 성낙인, 한국헌법연습, 법문사, 2000, '언론사의 정보공개청구와 영리적 목적', 346-353면 참조.

15) 서울행정법원 1998.10.14. 98구10034 판결 : 과세정보 비공개 시안; 서울행정법원 2000.1.14. 99구21291 판결 : 서울지방검찰청의 공안사범사후관리지침은 법적 근거가 없음. 이 사건은 정보공개법 제4조 3항, 제7조 제1항 제2호·제3호·제4호에 관련된다; 행정심판 1998.9.25. 의결 등 참조.

16) 이와 유사한 입법례로는 미국, 노르웨이, 프랑스, 캐나다, 오스트리아의 정보공개법이 있다.

② 제2호

공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보.¹⁷⁾

국익이나 공익의 필요성에 따라 정보공개를 제한하는 것은 외국의 법제도 마찬가지다. 그러나 우리나라에서는 남북분단이라는 특수 상황을 내세워 국가기밀 사항을 지나치게 넓게 설정하고 있다. 더구나 제1호에서 법령으로 비공개로 한 경우를 공개대상에서 제외시켜 놓고 있기 때문에 국가기밀과 관련된 일련의 법체제를 정보공개법의 제정취지에 맞추어 전면적인 정비를 하지 않을 경우 자칫 정보공개법이 권위주의체제 하에서 제정된 기존 국가기밀 관련 법체계의 정당성을 부여하는 결과를 초래할 우려가 있다.

정보공개법의 목적이 국민의 알 권리의 최대한 보장에 있다면 국가기밀의 존재이유는 국익보호의 차원에서 이해되어야 하기 때문에, 이제 국민과 국익의 차원에서 국가기밀사항의 객관적·실질적 인식이 가능한 범위 내로 한정하여야 한다.¹⁸⁾

특히 정보공개법 제4조 제3항에서 국가정보원을 중심으로 한 기관의 관련 정보에 대해서는 아예 이 법이 적용되지 아니하게 되어 있을 뿐만 아니라, 제18조 제3항에서 국익관련정보에 대한 재판상 비공개조항을 도입함으로써 자칫 국익 관련 정보 그 자체가 정보공개 논의대상에서 제외될 소지가 있기 때문에 삭제할 필요가 있다.

③ 제3호

공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보.

“공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호”와 “기타 공공의 안전과 이익”이라는 표현이 반드시 논리필연적으로 연결될 필요는 없다. 법문의 표현대로라면 국민의 생명·신체

및 재산의 보호는 공익적 측면에서 공개를 제한한다는 의미로 이해될 수 있으나, 이를 반드시 공익적 측면에서의 비공개사유로만 이해할 수 없는 측면도 있다. 오히려 이는 사익 보호의 측면도 강하게 띠 수 있기 때문에 이를 분리할 필요성도 있다. 그런 의미에서 “기타 공공의 안전과 이익”이라는 표현은 삭제되는 것이 바람직하다.¹⁹⁾

④ 제4호

진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무 수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 공개로 인하여 형사사법적 정의의 실현에 지장을 초래하는 정보는 비공개로 한다는 원칙에 입각한 규정이다. 그러나 너무 지나치게 광범위하게 설정해 놓았다. 어떤 절차가 재판에 계속 중이거나 진행 중이라는 이유만으로 정보의 전부 또는 일부의 공개거부를 정당화시켜 주지 못한다. 법원의 판례도 “진행중인 재판에 관련된 정보”는 당해 정보가 공개될 경우 진행중인 재판의 심리 또는 재판결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 있는 경우로 한정하여 해석하여야²⁰⁾ 한다고 판시하고 있다. 미국의 정보자유법의 내용을 참조할 필요가 있다.²¹⁾ 특히 “형의 집행, 교정, 보안처분”에 관한 사항은 삭제하여도 무방하다.

⑤ 제5호

감사·감독·검사·시험²²⁾·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항²³⁾으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 이는 “공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에

17) 인권운동사랑방은 1997년 발족한 대검찰청 산하 민주이념연구소가 재야단체 유인물, 학위논문 도서출판 등의 이적성을 검열·판단하여 검찰, 경찰, 기사사 등의 공인기관에 제공함으로써 국민의 기본권을 침해한다는 이유로 2000년 4월 17일 법무부를 상대로 정보공개청구를 하였다. 그러나 검찰이 정보공개를 거부하자 7월 5일 대한변호사협회에 법률구조를 신청하였다. 변협은 국민의 알 권리를 위해 법률구조를 하기로 하였다. 대한변협신문, 2000.7.17, 2면 참조.

18) 현재 1992.2.25 결정, 89헌가104, 군사기밀 보호법 제6조 등에 대한 위헌심판: “군사기밀보호법(1972.12.26, 법률 제2387호) 제6조, 제7조, 제10조는 같은 법 제2조 제1항 소정의 군사상의 기밀이 비공지의 사실로서 적법절차에 따라 군사기밀로서의 표지를 갖추고 그 누설이 국가의 안전보장에 명백한 위험을 초래한다고 불만족의 실질가치를 가진 경우에 한하여 적용된다.”

19) 김경근, “정보공개법 시안상의 정보공개 범위와 문제점,” 인권과 정의, 대한변호사협회, 1995.1, 12면.

20) 서울행정법원 1999.2.25, 98구3692 판결.

21) 박근성, “미국의 정보자유법상의 수사기록의 비공개범위,” 미국헌법연구 제5호, 미국헌법학회, 1994, 83-121면 참조.

22) 서울행정법원 1999.8.27, 99구3781 판결: 사법시험 2차시험 결과공개 인정; 서울행정법원 1999.10.15, 99구7004 판결: 물류관리사시험(문제은행식) 문제 비공개 인정; 서울행정법원 1998.12.2, 98구20338 판결: 공인회계사 2차시험 주관시 답안지 공개 인정.

23) 서울행정법원 1999.1.20, 98구18731 판결: 회의록 공개 인정.



지장을 초래할 수 있는 정보”로 표현하여도 무방하다. 그에 관한 구체적인 내용은 결국 이론과 판례를 통하여 정립될 수 있는 문제이기 때문이다. 자칫하면 위에 열거된 모든 사항에 관해 일률적으로 비공개할 우려가 높다. 사안의 구체적 성격에 따라 공개 여부를 탄력적으로 운용할 수 있는 여지를 주어야 한다. “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발”에 관한 정보 중 상당부분은 이미 공개되고 있기도 하다는 점도 고려하여야 한다.

현행법의 운용과정에서 “국가의 주요정책의 결정을 위한 심의·검토·협의를 관한 정보로서 공개할 경우 활발한 의견교환 및 의사결정의 중립성을 침해할 우려가 있는 정보는 비공개”로 한다는 규정을 추가하자는 견해도 제시되고 있다. 그러나 이는 “의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항”이라는 규정으로 충분히 설명가능하다. 다만 법상의 표현에 비추어 본다면 “의사결정과정 또는 내부검토과정”이 종료된 경우에는 공개되어야 한다는 의미를 강하게 내포하고 있다. 실제로 침해한 이해관계의 대립 또는 행정수요의 전문화·다양화 추세에 따라 국가의 주요정책을 결정하는 경우 다양한 의견제시 및 활발한 심의·토론이 필요하나, 그 공개로 인하여 이러한 심의·토론이 위축될 우려도 배제할 수 없다.

⑥ 제6호

당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보. 다만, 다음에 열거한 개인에 관한 정보를 제외한다.

가. 법령 등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보
나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보.

헌법적 가치를 갖는 두 개의 권리 즉 알 권리와 사생활 비밀보호라는 두 가지 측면에서 공익과 사익의 조화를 기하고자 하는 규정이다. 즉 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제2조를 원용하고 있다. 특히 행정전산망 등의 가동으로 인

하여 국민의 사생활이 공공기관에서 수집·관리되고 있는 상황에서 이들 정보의 자의적인 유출은 “유리알 인간화”할 위험이 있기 때문에 공공기관 실무자들의 정보보호의식이 제고되어야 한다.

다만 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보를 전부 비공개로 규정함으로써 인하여 공개가 가능함에도 불구하고 비공개되는 불합리한 점을 시정할 필요가 있다. 특히 개인정보라 하더라도 공적 업무를 수행하는 공무원인 경우 공무원의 직위 및 직무수행에 관한 사항은 공개하도록 하여야 한다.

⑦ 제7호

법인, 단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 정보는 제외된다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보.

정보공개로 인하여 법인 등의 영업상·사업상의 이익이 침해되어서는 안된다. 예컨대 특정기업이 연구·개발하여 특허출원이 되어 있는 사항에 관한 내용은 엄격히 비밀이 보호되어야 한다. 여기에 공공기관의 법인등으로부터 비공개를 전제로 제공받은 정보도 비공개로 하여야 한다는 논의가 제기되고 있다. 그러나 이는 자칫 법인들이 자신의 주관적 판단에 따라 비공개를 요구하기만 하면 비공개되는 문제점도 동시에 안고 있다. 특히 미국에서 논의되고 있는 Critical Mass Standard에도 유념하여야 할 것이다.²⁴⁾ 이 사건에서 법원은 정부에 자의적으로 제출된 정보와 규제상 필요에 의하여서나 혹은 정부의 편익을 위하여 정부에 제출될 것이 강요되는 정보를 구분하였다. 만약 정보의 제출이 강요된 경우라면, 그 정보는 정보의 공개가 기업에 대한 중대한 경쟁력에 관계되

24) Critical Mass Standard란 1992년의 Critical Mass Project v. NRC 사건에서 비롯되었다.

지 아니하는 한 공중에게 공개되어야만 한다. 하지만 이 사건에서는 자의적으로 제출된 정보라 하더라도 그것이 통상적으로 공중에게 정보를 개시할 수 없다는 점을 정보제공자가 적시하는 한 정부는 정보공개를 거부할 수 있다고 판시하고 있다. 문제는 기업체나 정부가 정보공개를 거부하기 위하여 기업체가 정보를 자의적으로 제출한 것으로 만들게 되며, 실제로 정부당국은 기업체로 하여금 정보를 자의적으로 제출하도록 강요할 수 있는데 있다.

또한 법인 등의 비밀을 과도하게 보호하는 것은 특히 국민주시대를 맞이하고 있는 상장기업의 경우 기업경영자나 대주주가 아닌 소액주주를 중심으로 하는 자칫 국민의 알 권리를 침해할 소지가 있다.

⑧ 제8호

공개될 경우 부동산투기·매점매석 등으로 인하여 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보.

정보공개가 국민주권주의의 실질화라는 본질을 외면하고 이를 악용하는 일이 없도록 하기 위한 규정이지만, “특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려”는 엄격하게 판단되어야 한다. 나아가서 제8호는 실질적으로 제3호로 해결될 수 있기 때문에 삭제하여도 무방할 것이다.

3. 비공개에의 구체적 타당성 확보 요망과 부분공개의 적극 활용

정보공개법의 해석·적용·운용 과정에서 합리적인 기준이 제시될 수 있을 것이다. 1999년도 총 처리건수 41,484건 중 7%인 2,899건이 비공개되고 있다. 비공개사유별로 보면, 공공기관이 보유·관리하고 있지 않은 경우가 1,139건(39.3%), 개인사생활침해(19.2%), 법령상 비밀(9.9%), 공

정한 업무수행 지장(9.9%), 법인등의 영업상 비밀침해(9.7%) 등이다.

우선 공공기관이 보유·관리하고 있지 아니한 정보²⁵⁾라는 이유에 대하여서는 당국의 적극적인 문서관리체계정비가 필요할 뿐만 아니라, 미국에서 논의되고 있는 Glomar response에 해당하는지의 여부도 불투명하다.²⁶⁾

또한 개인의 사생활 보호·법인의 영업상 비밀보호 등과 관련하여서는, 정보공개청구된 당해 정보에 법상 비공개정보와 공개가 가능한 정보가 혼합되어 있는 경우에는 법 제12조²⁷⁾의 부분공개의 법리를 적극적으로 활용하여야 할 것이다.²⁸⁾

IV. 공개청구와 권리구제 : 액세스권의 제도적 보장

1. 정보공개의 절차

① 정보의 공개를 청구하는 자(이하 ‘청구인’이라 한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 “1. 청구인의 이름·주민등록번호 및 주소, 2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 사용목적”을 기재한 정보공개청구서를 제출하여야 한다. 정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무 수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다(제8조).

현재의 법은 청구인이 직접 문서로서 정보공개청구를 규정하고, 다만 시행령에서 컴퓨터통신을 이용한 정보공개청구가 가능하다고 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 인터넷시대를 맞이하여 미국의 전자정보공개법(EFOIA)처럼 공개청구된 정보의 수령도 인터넷을 통하여 가능할 수 있도록 하여야 한다. 즉 인터넷 등 전자매체를 활용한 정보공개여부 결정통지, 공개실

25) 서울행정법원 1999.9.7. 99구5503 판결 : 청구인은 당해 정보의 실체가 존재하고 공공기관이 이를 관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증하여야 할 것이다.”

26) Glomar response란 당국이 정보공개청구가 된 문서의 존재 여부 자체에 관한 확인이나 부인도 하지 않는 것을 말한다. Glomar response의 Glomar는 원래 Phillip v. CIA, 546 F.2d 1009(D.C.Cir. 1976) 사건과 Military Audit Project v. Casey, 656 F.2d 724(D.C.Cir. 1981)사건에서 문제되었던 Huges Glomar Explorer라는 선박의 명칭에서 유래된 것이다. 법원은 당국이 기록의 존재 여부를 확인하는 그 자체가 정보자유법에서 비공개사유로서 보호하는 정보를 공개하는 결과를 초래하게 될 경우에는 Glomar response를 인정하고 있다.

27) 공개청구한 정보가 제7조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.

28) 바른 언론을 위한 시민연합이 국제청의 언론사에 대한 세무조사 결과에 대한 정보공개청구에 대하여 납세자에 대한 세무조사 결과가 외부에 밝혀질 경우에 본인은 물론 기업경영의 기밀이 유출되어 납세자의 경영활동에 미치는 영향이 크다는 이유 등으로 비공개 결정을 하였고, 서울고등법원에서 비공개 결정의 정당성을 인정한 바 있다. 그러나 이 경우 부분공개의 법리를 적극원용하여 국민의 알 권리를 충족시켜야 할 것이다. 성낙인, 언론정보법, 406-416면 참조.

그런데 최근 서울행정법원 제3부 판결(2000.6.16. 99구11218)은 서울시예산세부항목을 공개하려는 정보공개청구사건에서 업무추진비, 활동비 등 청구한 대부분의 문서에 대해 열람할 수 있도록 했고 행사추진비 내역 중 참가자의 신원을 확인할 수 있는 문서 등 개인의 프라이버시에 관련된 문서에 대해서는 비공개토록 판시하였다. 특히 판결이유에서 서울 시민으로서 서울시가 예산을 제대로 쓰고 있는지 감시할 의무가 있다고 판단하였고, 다만 지출증빙상 사인인 행사참석자, 불우주민이나 이재민 격려·위로 등 금품수령자의 인적 사항은 제외시키고 있다.



시 근거 및 방법을 법상 명시하여야 한다.

② 공공기관은 정보공개 청구가 있는 때에는 청구를 받은 날로부터 15일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다(제9조제1항). 위 결정은 청구인에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만 부득이한 사유가 있는 때에는 15일의 범위 내에서 공개 여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 연장이유를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다(제2항). 정보공개를 청구한 날부터 30일 이내에 공공기관이 공개 여부를 결정하지 아니한 때에는 비공개 결정이 있는 것으로 본다(제4항).

즉 현행 정보공개청구절차는 다음과 같이 제도화되어 있다 : 정보공개청구서의 제출→15일 이내 결정→15일 한도 결정 연장 가능→30일이 지나면 비공개결정 간주²⁹⁾

현행법상 절차 및 기간은 프랑스·캐나다·오스트리아의 법제보다는 단축되어 있으나, 미국의 경우 10일 이내 결정통보를 하여야 하고 다만 특별한 경우 10일의 기간을 연장할 수 있도록 한 것에 비하면 장기이다. 그러나 기간이나 절차 문제는 대체로 외국법제의 중간 정도를 채택하고 있다. 그런데 법의 시행과정에 비추어 보건대 공개여부결정 통지기간을 15일을 10일로 단축하더라도 아무런 문제가 없기 때문에 단축이 필요하다.³⁰⁾ 다만 10일 한도 결정연장이 가능하며, 결국 20일이 지나면 비공개결정으로 간주된다.

또한 현행법상 공개처리기간의 계산방법을 명시하지 않고 있다. 이에 정보공개청구의 접수 초일은 산입하되, 공휴일은 제외한다는 명시규정을 두어야 한다(민원사무처리에 관한 법률 준용).

③ 공공기관은 정보공개 여부를 심의하기 위하여 정보공개 심의위원회를 설치·운영한다(제10조). 공공기관의 장이 단독으로 정보의 공개여부를 결정하기 곤란하거나, 이의신청 및 기타 정보공개제도의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치된 정보공개심의회는 총 277회가 개최된 바 있다. 그러나 정보공개심의회가 실질적인 심의기능을 수행하고 이 심의위원회의 의견이 실질적으로 반영되지 못하고 있는 것 같다. 따라서 이러한 정보공개심의회는 정보공개위원회제도의

도입으로 대체되어야 한다.

④ 공공기관은 정보의 공개를 결정한 때에는 공개일시·공개장소 등을 명시하여 청구인에게 통지하여야 한다. 정보를 공개함에 있어 당해 정보의 원본이 오손 또는 파손될 우려가 있거나 그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 당해 정보의 사본 등을 공개할 수 있다. 정보의 비공개결정을 한 때에는 비공개사유·불복방법 및 불복절차를 명시하여 그 내용을 지체없이 서면으로 통지하여야 한다(제11조).

다만 청구인이 고의적으로 동일사안을 2회이상 반복청구하는 경우에는 공공기관의 업무부담 가중을 방지하기 위하여 내부종결처리를 할 수 있는 근거규정을 마련할 필요가 있다.

2. 비용부담(제15조)

정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 실비의 범위 안에서 청구인의 부담으로 한다(제1항). 공개를 청구하는 정보의 사용목적이 공공복리의 유지·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 비용을 감면할 수 있다(제2항).

현행 열람수수료는 매수단위로 징수하여, 1건(10매기준) 1회 200원, 10매 초과시 5매마다 100원으로 책정되어 있다. 그러나 분량이 많을 경우에는 과도한 비용부담으로 인하여 알 권리를 행사하기 어려운 문제점이 있다. 이에 매수단위에서 시간단위 또는 기준매수를 상향조정하여 비용을 감면하도록 하여야 할 것이다. 특히 시간단위로서의 조절 필요성은 인터넷을 통한 정보공개 활성화에 대비하는 것이기도 하다.

비용감면비율은 실제로 기관마다 상이하여 혼란을 초래하고 있으므로 비용감면 비율결정을 원칙적으로 50%로 하고, 기관의 특성에 따라 50% 이상도 가능할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 특히 미국과 같이 공익과 사익에 따라 일정한 구별을 가하는 등 보다 구체적인 정비가 이루어져야 할 것이다.

또한 시행령 제18조에 규정되어 있는 지방자치단체의 수수료조례제정권으로 인하여 지방자치단체마다 수수료가 상

29) 법인의 절차 및 기간은 프랑스·캐나다·오스트리아의 법제보다는 단축되어 있으나, 미국의 경우 10일 이내 결정통보를 하여야 하고 다만 특별한 경우 10일의 기간을 연장할 수 있도록 한 것에 비하면 장기이다.

30) 1999년도 처리현황을 보면, 총 41,484건 중 7일 이내 처리된 건수가 34,141건(82.3%)이고, 7일 초과된 건수는 7,343건(17.7%)에 불과하다.

이한 실정이므로 이의 통일적 운영을 위하여 삭제할 필요가 있다. 다만 '책임운영기관의설치·운영에관한법률' 상의 대상 기관에 대해서는 자치 실정에 맞는 비용을 징수하여 서비스의 질적 향상 및 경영합리화를 도모할 수 있도록 하자는 의견도 제시되고 있다.

2. 불복구제절차

① 이의신청(제16조)

정보공개청구에 대한 공공기관의 결정에 불복하는 경우에 청구인의 신속한 권리구제를 위하여 이의신청제도를 두고 있다. 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해 받은 때에는 공공기관으로부터 정보공개 여부의 결정통지를 받은 날 또는 제9조 제4항의 규정에 의한 비공개 결정이 있는 것으로 보는 날로부터 30일 이내에 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 할 수 있다(제1항).³¹⁾ 공공기관은 이의신청을 받은 날로부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다(제2항). 공공기관은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 한 때에는 청구인에게 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 제2항의 규정에 의한 결과통지와 함께 통지하여야 한다(제3항).

이의신청은 서면뿐만 아니라 인터넷으로도 할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 이의신청에 대한 공개여부 결정은 전문가가 참여하는 정보공개심의회를 거쳐야 하므로 회의소집 등에 소요되는 시간을 감안하여 필요한 경우 1회(7일)에 한하여 연장할 수 있도록 규정하여야 할 것이다.

② 행정심판(제17조)

청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 행정심판법이 정하는 바에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.³²⁾ 이 경우 국가 및 지방자치단체 외의 공공기관의 처분 또는 부작위에 대한 재결청은 관계 중앙행정기관의 장으로 한다(제1항). 그러나

지방자치단체가 출자한 공기업 등의 재결청이 법률상 명확하지 아니하다. 이에 지방자치단체가 출자한 공기업 등의 재결청은 소관 지방자치단체의 장으로 한다는 명문 규정을 신설할 필요가 있다. 이의신청절차를 거치지 아니하고 행정심판을 청구할 수 있다(제2항). 행정심판위원회의 위원 중 정보공개 여부 결정에 관한 행정심판에 관여하는 위원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다(제3항). 위원에 대하여는 형법 기타 법률의 벌칙적용에서 이를 공무원으로 본다(제3항).

③ 행정소송(제18조)

청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다(제1항).³³⁾

이 조항은 "행정소송법이 정하는 바에 따라"라고 규정하고 있는 한, 이 법에서 "제9조의 규정에 의한 정보공개 여부에 관한 결정은 행정소송법상 처분으로 본다"라는 의제규정을 두어야 한다. 왜냐하면 정보공개 여부에 관한 결정을 행정소송법상 처분개념과 동일시할 수 없는 경우가 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 의제규정을 두지 않을 바에는 아예 "행정소송을 제기할 수 있다"라고 규정하는 것도 하나의 방안이 된다(이 문제는 위 행정심판조항의 경우에도 마찬가지이다). 법운영의 실제상 흔히 제기되는 문제로는 "법률상 이익의 침해"라는 표현으로 인하여 정보공개를 거부하는 공공기관이 청구인이 정보공개를 청구할 법률상 이익이 없음을 강조하고 있다. 그러나 이는 정보공개법의 본질에 반하는 해석으로서, 널리 정보공개청구의 이익이 있음을 인정하여야 할 것이다.³⁴⁾

재판장은 필요하다고 인정되는 때에는 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개청구정보를 비공개로 열람·심사할 수 있다(제2항). 재판장은 재판의 대상이 제7조 제1항 제2호의 규정에 의한 정보 중 국가안전보장·국방 또는 외교에 관한 정보의 비공개 결정 처분인 경우에 공공기관이 그 정보에

31) 1999년에 이의신청 건수는 181건에 이른다. 이 중 36건이 인용, 133건이 기각, 12건이 취하·각하되었다.

32) 1999년도 정보공개관련 행정심판 청구건수는 61건이며, 이 중 10건만 인용되고 37건이 기각, 4건이 취하·각하, 10건이 계류중에 있다.

33) 행정소송 제기는 1999년에 33건이며, 그 중 8건이 인용, 2건이 기각, 5건이 취하·각하, 18건이 계류중에 있다. 이는 서울행정법원에서 처리한 사건의 원고 승소율 30%에 크게 못미치고 있다.

정보공개소송과 관련해서는 의무이행소송제도, 역정보소송, 제3자의 권리보호와 예방적 정중절차 등을 입법적 대안으로 제시하는 견해도 있다. 앞으로 이에 관한 사항은 보다 발전적으로 검토의 가치가 있는 견해로 보여진다. 홍준형, "정보공개법시안에 의한 권리구제절차의 문제점", 인권과 정의, 대한변호사협회, 1995.1, 30-35면 참조.

34) 서울행정법원 1999.9.7, 99구5503 판결 참조.



관한 비밀지정의 절차, 비밀의 등급·종류 및 성질과 이를 비밀로 취급하게 된 실질적인 이유 및 공개를 하지 아니하는 사유 등을 입증하는 때에는 당해 정보를 제출하지 아니하게 할 수 있다(제3항). 이는 비공개심리가 아니라 아예 법원에 정보 제공 자체를 거부할 수 있는 길을 열어준 것이라는 점에서 문제가 되고 있다.³⁵⁾

④ 문제점

불복(不服)구제절차와 관련하여 종전 입법예고안의 정보 공개위원회제도를 삭제하고 행정심판으로 대처하면서 종전 입법예고안에 있던 “청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 행정소송법(행정심판법)이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다”라는 조항을 그대로 존치시킴으로 인하여 비공개 결정이 행정소송법상의 처분개념 즉 “구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사”에 포함될 수 있을 것인지에 관한 의문을 야기시키고 있다. 따라서 이와 같이 “행정소송법(행정심판법)이 정하는 바에 따라”라는 규정을 둘 경우에는 제9조 규정에 의한 정보공개 여부에 대한 결정은 행정소송법(행정심판법)상의 처분으로 본다는 의제규정을 두어야 한다는 것.³⁶⁾

3. 제3자의 이의신청 등

공공기관은 공개대상정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 지체없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다(제9조 제3항).

그러나 법운영과정에서 제3자의 범위 및 개념이 모호하여 판단이 곤란하고, 과도한 의견청취로 인하여 공개여부결정에 장시간이 소요되어 왔다. 특히 이름·주민등록번호만 기재된 경우에도 제3자에게 통지 또는 의견청취를 하고 있어 행정력 낭비는 물론 청구인의 신속한 정보공개받을 권리를 침해할 소지가 있다. 이에 제3자의 개념 및 범위를 구체화하여 제3자란 “공개청구된 정보와 관련이 있는 공공기관 및 청구인 이외의 자”로 하고, 이름, 주민등록번호 등 개인정보 및 법인 등의

영업에 관한 정보가 포함되어 있더라도 해당 정보가 공개되어 개인의 재산이나 신분상 불이익이 없다고 판단되는 경우에는 제3자의 의견청취나 통지절차 없이 공개할 수 있도록 하여야 할 것이다.

공개청구된 사실을 통지받은 제3자는 통지받은 날부터 3일 이내에 당해 공공기관에 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다. 비공개요청을 받은 공공기관이 당해 제3자의 의사에 반하여 공개하고자 하는 경우에는 공개사유를 명시하여 서면으로 통지하여야 하며, 공개통지를 받은 제3자는 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 하거나 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다. 이 경우 이의신청을 통지받은 날부터 7일 이내에 하여야 한다(제19조).

4. 공공기관의 의무와 제도총괄

(1) 공공기관의 적극적인 의지와 준비

공공기관은 공개 청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다(제21조). 공공기관은 일반국민이 공개대상 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요 문서목록을 작성·비치하여야 한다. 공공기관은 정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개 장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 한다(제22조).

하지만 법운영의 과정에서 보면, 공공기관 보유정보의 일부 목록만 제공되고 있어 국민들이 정보의 존재유무를 정확히 알지 못해 불편과 시간낭비를 겪고 있다. 이에 공공기관에서 생산·접수되는 모든 문서의 목록을 전자적으로 관리하고 국민들에게 공개하도록 의무화하는 규정을 신설할 필요가 있다.

(2) 제도 총괄

행정자치부장관(총무처장관)은 이 법에 의한 정보공개제도의 정책수립 및 제도개선사항에 관한 기획·총괄업무를 관장한다(제20조). 행정자치부장관(총무처장관)은 정보공개제

35) 김배원, “공공기관의정보공개에관한법률의 의의와 과제”, 고시연구 1997.3, 105면.

36) 좌담회(이상규·김철용·김승일·성낙인), “행정절차법 및 공공기관의 정보공개에 관한 법률”, 고시계, 1997.3, 32-33면(이상규 발언분).

도의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공공기관(국회사무처·법원행정처·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 제외한다)에 대하여 정보공개제도의 운영실태를 확인·점검할 수 있다(제23조 제2항).

그러나 정보공개업무를 독자적으로 행하는 각급 기관에 대하여 행정자치부장관(총무처장관)이 일의적으로 제도총괄 또는 운영실태의 확인·점검이 가능할 것인지 의문이다. 실제로 정보공개업무는 폭주하고 있음에도 불구하고 행정능률과 소속 직원 2명이 정보공개업무를 담당하고 있다. 바로 그런 의미에서도 정보공개위원회제도의 독자적인 정립이 요망된다. 그 이전이라도 우선 정보공개관련 업무를 전담하는 부서를 설치하여야 한다.

5. 권리구제·감독기구의 설치 필요성: 정보공개위원회제도의 도입

(1) 정보공개 감독 및 권리구제의 위상설정의 방향³⁷⁾

정보공개에 관한 감독 및 권리구제 기구는 비교법적으로 정보처리자 내부의 자율규제에 맡기는 방법과, 특수한 감독기관에 의한 외부적 통제방법으로 양대별할 수 있다. 후자의 경우 다시 ① 옴부즈만제도를 설치하는 방안³⁸⁾

② 독립적인 위원회를 설치하는 방안³⁹⁾ ③ 대통령 또는 국무총리 직속의 행정위원회를 두는 방안이 검토될 수 있다.

생각컨대 스웨덴에서 발달된 옴부즈만제도를 두는 방안을 생각할 수도 있으나 우리나라의 경우 학계에서 옴부즈만 제도보다는, 이미 한국행정조직에서 많이 도입되어 있는 비교적 독립적인 정보공개위원회를 설치하여 정보공개 업무 및 권리구제의 투명성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 정보공개와 관련된 일련의 문제를 총괄하는 합의제행정기관으로서의 위원회로 하여금 제도운용의 객관성을 담보할 수 있도록

하여야 한다. 특히 권리구제는 일반 법원의 판단에 따르기 이전에 보다 전문성과 기술성을 확보한 기관이 보다 신속하게 처리할 수 있어야 한다. 일반적인 행정쟁송절차를 취하고 있는 법제는 단 두나라(미국·오스트리아)뿐이다.

(2) 정보공개위원회의 도입 필요성

정보공개에 관한 독자적인 감독 및 권리구제기구로서의 정보공개위원회제도를 도입할 것이냐의 문제는 그간 정보공개법심의위원회에서 상당한 논란을 불러일으킨 바 있다. 이에 1994년 12월의 시안 및 1995년 7월의 입법예고안에서는 정보공개위원회제도를 도입한 바 있다. 그러나 법제처 심의 이후 정보공개위원회제도는 완전히 삭제되어 입법화되었다.⁴⁰⁾

그 도입필요성의 논거는 다음과 같다. 정보공개 여부는 일반 행정처분과 달리 국민의 알 권리 보장과 국익침해 가능성을 동시에 고려해야 하는 특수성이 있기 때문에 일반적인 행정심판제도에 의할 수 없다. 정보공개 여부 결정에는 정보공개에 관한 전문적 식견이 있는 위원이 필요하다. 기존의 행정심판제도는 인용률이 낮다. 정보공개 여부는 청구인의 주관적 권리차원에서 볼 것이 아니라 일반적·객관적 관점에서 판단하여야 하므로 처분청을 기속하는 행정심판에 의할 것이 아니고 권고적 효력을 갖는 별도의 제도가 필요하다. 행정심판으로 할 경우 지방자치단체의 조례로 설치된 정보공개위원회의 정비에 따른 혼란이 발생할 수 있다. 학계·언론계에서도 이를 강력하게 주장하고 있을 뿐만 아니라 외국의 입법례⁴¹⁾에서도 정보공개위원회와 유사한 제도가 도입되어 있다는 점이다.⁴²⁾

즉 정보공개위원회 제도는 ① 정보공개제도의 본질에 부합한 독자적인 법적 구제제도가 될 수 있고, ② 독립적인 기관의 심사를 통해서 국민의 신뢰를 확보할 수 있고, ③ 기관간 통일적인 심사기준의 설정이 가능하다는 장점이 있다. 반면에 ①

37) 성낙인, 언론정보법, 399-404면 참조.

38) 옴부즈만제도를 두고 있는 나라는 스웨덴·캐나다·핀란드·덴마크·노르웨이·네덜란드·오스트레일리아·뉴질랜드를 들 수 있다. 스웨덴의 옴부즈만은 4년 임기로 국회에서 임명하며 공공기관에 대한 개인의 고충이나 민원을 수리하여 조사한 후에 관계기관에 적절한 권고를 행하고 이를 매년 국회에 보고한다. 비록 옴부즈만이 권고를 할 수 있을 뿐이라 하더라도 옴부즈만이 갖는 무제한적인 조사권과 이에 대해 모든 공공기관과 직원이 협력하여야 하기 때문에 권고는 사실상 명령에 비견되는 강한 힘을 갖게 된다. 캐나다에서는 정보 커미셔너를 두고 있다. 의회소속의 커미셔너는 옴부즈만의 일종으로서 상하 양원의 결의에 의해 총독이 임명한다. 커미셔너는 공개거부결정이나 수수료금액에 대한 이의가 있는 자로부터 이의신청을 받은 경우에는 거부결정을 한 행정기관의 장에게 이의신청 사실을 통지하고, 비공개로 심사하며 필요한 경우 행정기관을 방문하여 관련기록을 조사할 수 있다. 커미셔너의 이의신청 심사결정 역시 권고적 효력을 갖는 데 불과하다.

39) 프랑스의 행정문서액세스위원회

40) 법제처의 심의내용과 관련하여서는 김기표, 『정보공개와 행정심판』, 법제 2000.7, 통권 511호, 법제처, 34-48면 참조.

41) 총무처, 외국의 정보공개제도, 1996 및 총무처, 정보공개법시안, 1994.10, 62-81면에서는 각계인 및 외국의 입법례가 자세히 비교분석되어 있다.

42) 최공화, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률의 내용과 특징』, 고시계, 1997.2, 37면.



심사청구의 폭주시에 처리의 신속성을 어떻게 기할 수 있을 것인지, ② 별도기구 설치에 따른 예산과 인력의 문제가 따른다.

V. 요약 및 결론

1. 정보공개법의 미비점 개정

(1) 정보공개청구권자(제6조)는 외국인을 포함하여 모든 사람으로 확대되어도 무방하다. 그러나 반드시 필요한 개정사항은 아니다.

(2) 인터넷을 통한 전자정보공개를 활성화시키기 위하여 정보공개(제2조 제2호)의 청구방법(제8조), 정보공개여부의 결정(제9조), 정보공개여부의 결정의 통지(제10조), 정보제공(제21조), 문서목록의 작성·비치(제22조)는 개정되어야 한다.

(3) 정보공개여부의 결정기간 15일(제9조 제1항)은 10일로 단축되어야 한다. 기간연장 기간 15일(제9조 제2항)도 10일로 단축되어야 한다. 정보공개처리기간의 계산방법에 있어서 접수초일은 산입한다.

(4) 제3자 통지 의무(제9조 제3항)는 완화되어야 한다.

(5) 행정심판(제17조 제1항), 행정소송(제18조 제1항)의 규정에서 “법률상의 이익을 침해받은 때에는”이라는 내용은 삭제되어야 한다. 또한 “행정심판법이 정하는 바에 따라”, “행정소송법이 정하는 바에 따라”도 삭제하거나, 아니면 행정심판법 및 행정소송법상의 처분으로 본다는 의제조항을 두어야 한다.

(6) 제4조 제3항 국가안전보장에 관한 조항은 제7조 제1항 제2호와 중복되는 불필요한 조항이므로 삭제되어야 한다. 또한 제7조 제1항 각 호의 비공개사유는 합리적인 범위내에서 개정되어야 한다. 제3호 “기타 공공의 안전과 이익”, 제4호 “형의 집행, 교정, 보안처분”, 제8호는 삭제되어야 할 것이다.

(7) 제7조 제1항 제6호의 개인정보라 하더라도 공무원 직위 및 직무수행에 관한 사항은 공개되어야 한다.

(8) 국민의 편익을 위하여 청구비용을 절감하여야 한다(제15조 및 시행령 제18조). 특히 공익적 행정감시 정보공개청구를 활성화시키기 위하여 대폭적인 비용감면 혜택이 있어야 한다.

(9) 지방자치단체가 출자한 공기업 등에 대한 행정심판 제결청은 소관지방자치단체의 장으로 한다(제17조 제1항에 추가).

(10) 현행 정보공개와 관련된 기구는 행정자치부 소속 능력과 직원과 비상설적인 정보공개심의회에 불과하다. 단기적으로는 정보공개전담부서의 설치가 필요하고, 장기적으로는 정보공개업무 총괄하고 정보공개심판을 담당할 정보공개위원회제도를 도입하여 정보공개업무의 전문화를 기하여야 한다. 이 경우 종래 정부의 입법예고안에서는 모든 각급행정기관에 정보공개위원회를 설치하는 것으로 되어 있어 지나치게 많은 위원회가 문제된 바 있다. 그러나 이제 전자정보공개의 시대에 접어든 만큼 각 현법기관마다 하나씩 설치하여도 무방하다.

2. 공공기관 및 사법기관의 인식전환을 통한 법의 실효성 확보

(1) 제12조의 부분공개의 법리가 적극적으로 원용되어 제7조 제1항 각 호에 해당되는 정보에 대하여서는 무조건적·전면적으로 비공개로 운영되는 것은 시정되어야 한다.

(2) 정보공개청구목적이나 사용목적은 탄력적으로 해석하여 가급적 제한하지 말아야 한다.

(3) 공공기관은 공직자에 대한 정보공개제도의 인식을 제고하고, 주요문서목록을 충실하여 비치하고, 나아가서 정보공개에 관한 홍보를 강화하여 실질적인 정보공개제도의 정착을 기하도록 하여 궁극적으로 정보공개법이 목적하는 “국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보”하여야 한다. 또한 시민의 국정감시를 위한 정보공개청구가 활성화되도록 공익목적 정보공개청구에 대하여 특별한 혜택을 부여하여야 한다.

(4) 정보공개제도가 실효성을 담보할 수 있도록 하여야 한다. 실제로 정보공개청구된 사건에서 행정심판위원회와 행정법원에서 정보공개결정⁴³⁾을 하였음에도 불구하고 당해기관이 공개를 거부한 채 항소함으로써 인하여 정보공개제도의 실효성이 퇴색되고 있다.

43) 서울행정법원 제4부, 1999.12.3. 99구19984, 정보비공개결정처분취소 : 대한주택공사의 아파트 분양원가 산출내역에 대한 입주자의 정보공개청구소송.