

〈논 문〉

情報公開法の 施行과 問題點에 관한 考察*

成 樂 寅**

I. 序說

1996년 12월 31일 ‘공공기관의정보공개에관한법률’이 제정되었으며, 1998년 1월 1일부터 시행되어 이제 법 시행 4년차에 이르고 있다. 정보공개운영실태를 살펴보면, 시행 첫 해인 1998년 1년간 총 26,338건이 청구되었으며, 1999년에는 42,930건이 청구되어 전년도보다 약 63% 증가되었다.¹⁾ 또한 2000년에는 61,586건이 청구되어 전년도보다 약 43%가 증가되었다.²⁾ 이는 정보공개에 대한 국민적 관심이 날로 증대되고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 정보공개법은 또한 세계에서 12번째로 제정·시행되고 있다는 점에서 그 법제의 선진적 의의를 찾을 수 있다.³⁾

정보공개제도는 주권자로서의 국민의 알 권리 보장⁴⁾과 국정투명성 확보를 위하여 도입되었다. 그러나 현실적으로 몇 가지 문제점도 대두되고 있다.

첫째, 기술적으로 국민의 알 권리는 정보사회의 진전에 따라 정보공개제도로 정립될 수 있었다. 하지만 정보공개의 실시는 행정실무적으로 매우 어려운

* 이 논문은 2000학년도 서울대학교 일반 학술연구비 지원에 의한 것이다.

** 서울大學教 法科大學 副教授

1) 정보공개법 시행 이전에 국무총리훈령인 ‘행정정보공개운영지침’으로 운영되던 1997년에는 18,694건이 청구되었다. 행정자치부, **정보공개 연차보고서** 참조.

2) 행정자치부, 2000년도 **정보공개 연차보고서**, 2001, 6면.

3) 한국의 정보공개법은 아시아에서는 최초로 제정되었다는 점에서 그 선진적 의의를 찾을 수 있다. 한국의 정보공개법 제정 이후에 일본, 태국 등에서도 정보공개법이 제정되어 시행되고 있다. 그 밖에 아시아 각국에서도 정보공개법 제정 논의가 활발하게 진행되고 있다. 아시아 각국에서의 정보공개에 관한 논의는, 日本 情報公開 Clearing House 主催, 情報公開會議 세미나 자료, 2001.4.13-4.14. 참조.

4) 성낙인, **언론정보법**, 나남, 1998, 357-370면; 성낙인, “알 권리”, **헌법논총** 제9집 (헌법재판소 창립 10주년 기념논문집), 헌법재판소, 1998, 151-210면.

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 기본적으로 1차적인 정보조차도 국민과 행정간의 정보공유가 제대로 이루어지지 아니함으로 인하여 주권자로서 국민의 행정에 대한 액세스가 충분히 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 주권자인 국민이 국정운영상황에 대하여 당연히 알아야 한다는 의미에서 헌법상 권리로서 알 권리를 정립하였고 이를 구체화한 법률로서 정보공개법이 제정되었다. 그러나 뿌리깊은 공공기관의 행정비밀주의로 인하여, 조금이라도 논란의 문제의 소지가 있는 정보공개청구에 대하여서는 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 정보사회의 급속한 진전과 더불어 인터넷이 보편화됨에 따라 전자적 정보공개제도의 도입필요성도 제기되고 있다.⁵⁾

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 문제될 소지가 있는 사항을 중심으로 살펴보고자 한다.⁶⁾

5) 김중양, **정보공개**, 법문사, 2000, 74면 이하에서는 정보공개제도의 효율적 운용 방안으로서 정보관리체계의 확립, 정보공급자의 긍정적 태도, 정보이용자의 적극적 자세, 전자정보공개제도의 활성화를 제시하고 있다.

6) 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; 참여연대, 정보공개제도 운영실태조사, 1996.6; 참여연대, 정보공개법 개정 공청회, 2000.10.31. 등 참조. 이에 정부에서도 정보공개법 시행 이후에 나타난 문제점을 입법적으로 해결하기 위하

II. 情報公開의 一般의 原則

1. ‘公共機關의 情報公開에 관한 法律’의 體制

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 즉시처리가 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. 目的 : 알 權利의 明示와 國政運營의 透明性

“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 권리⁷⁾를 실현하기 위한

여 “정보공개법 개정을 위한 공청회”(2000.7.26.)를 개최한 바 있고, 그 이후 관계기관의 의견조회를 거쳐 입법예고한 바 있다. 그러나 아직까지 정부의 최종적인 법안이 확정되지 못하고 있다.

7) 알 권리 및 정보공개제도 일반에 관한 상제는, 성낙인, **언론정보법**, 나남 1998, 355-405면; “알 권리”, **헌법논총** 제9집, 헌법재판소, 1998, 151-210면 참조. 정보공개법에서는 알 권리를 헌법상 기본권으로서 학설 및 판례가 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 법률’의 개요는, 성낙인, “일본의 정보공개법”, **고시연구**, 1999. 9, 36-49면; 김배원, “미

것임을 분명히 하고 있다. 그것은 정보공개를 통하여 주권자인 국민이 국정에 대한 참여를 가능하게 함으로써 대의민주주의의 문제점을 보완하기 위하여 참여민주주의를 통한 직접민주주의적인 효과를 동반할 뿐만 아니라, 국정운영의 투명성을 확보함으로써 국민주권주의의 실질화를 기할 수 있기 때문이다.

3. 情報公開 對象機關 : 公共機關으로 擴大

정보공개 대상기관으로서의 공공기관이라 함은 “국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다.”(제2조 제3호)⁸⁾

정보공개법 및 시행령에서 정보공개대상기관을 비교적 폭 넓게 규정하고 있는 것은, 비교법적 시각에서 보더라도 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론 이에 대하여 정보공개 대상기관을 더욱 확대하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁹⁾ 앞으로 법운용과정에서 적절한 방안을 찾아야 할 것이다. 특히 정보공개 대상기관으로 규정되어 있는 공기업의 정보공개가 기업의 영업비밀보호라는 측면에서 논란이 되고 있다.¹⁰⁾

4. ‘情報’ ‘公開’의 原則

이 법은 정보공개에 관한 기본법¹¹⁾으로서(제4조), 이 법의 제정과 더불어 정

국·일본·한국 정보공개법의 비교고찰”, **공법연구** 제28집 제2호, 1999, 한국공법학회, 337-360면 참조.

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

9) 예컨대 KBS는 정보공개 대상기관인데 비하여, 공영방송인 MBC가 정보공개 대상기관에서 제외되어 있는 문제점이 지적되고 있다.

10) 대한주택공사의 아파트분양원가 및 용지보상내역에 대한 정보공개청구사건; 국민총리행정심판위원회 1999.2.12. 의결 및 서울행정법원 1999.12.13. 99구19984 판결 참조.

11) 서울행정법원 제3부 2001구5872, 정보비공개결정처분취소 : “정보공개법 제4조 제1항은 정보의 공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 정보공개법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있는데, 이 사건 정보와 같은 본적 및 호주는 주민등록표 기재사항이고, 주민등록표의 열람이나 등본 또는 초본의 교부에 관하여는 주민등록법 제18조, 같은 법 시행령 제43조, 같은 법 시행규칙 제12조, 제13조, 제15조, 제16조 등에서 규정하고 있으므로, 본적 및 호주의 공개 여부나 공개절차는 주민등록법 등이 규정한 바에 따라 결정하는 것이 상당하고, 따라서 본적 및 호주는 정보공

보공개가 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)¹²⁾

“공공기관의 정보공개에 있어 공개방법으로 열람을 원칙적 또는 선행적인 공개방법으로 규정하고 사본 또는 복제물의 교부를 예외적 또는 부차적인 공개방법으로 정한 것이라고는 해석되지 아니한다.”¹³⁾ 정보공개법상 정보공개는 정보공개청구권자의 청구에 의하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 소극적으로 공개하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 인터넷시대를 맞이하여 정보공개청구 이전에 공공기관이 홈페이지 등을 이용하여 스스로 정보를 공개하여 적극적으로 국민의 알 권리 충족과 국정투명성을 기할 수 있어야 한다.¹⁴⁾

특히 컴퓨터로 정보를 보유·관리할 경우에는 이를 어렵지 않게 가공·처리

개법 외의 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 해당하여 정보공개법의 적용 대상이 될 수 없다고 할 것이다.”

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

13) 서울행정법원 제11부 2001.7.25, 2000구32044, 사본공개거부처분취소.

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

할 수 있는 한 청구인에게 가공·처리된 정보를 제공하여야 한다.¹⁵⁾ 그러나 실제로 청구인이나 법원으로서의 당해 정보를 가공·처리하는데 얼마나 많은 시간과 인력이 투입되어야 하는지 판단하기가 어렵다.¹⁶⁾

5. 情報公開 請求權者의 權利와 義務

정보공개 청구권자는 “모든 국민”이다. 국민에는 자연인뿐만 아니라 법인도 포함한다.¹⁷⁾ “외국인의 정보공개청구에 관하여는 대통령령으로 정한다.”(제6조) 외국인에게 어느 정도까지 인정할 수 있을 것인가는 이른바 정보주권이라는 측면에서 부정적인 주장이 가능할 것이나 지구촌의 세계화에 비추어 외국인에게도 내국인과 동일하게 인정하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.¹⁸⁾

입법례상 외국인에 대하여 정보공개청구권을 널리 인정하는 것이 일반적이거나,¹⁹⁾ 캐나다와 뉴질랜드에서는 원칙적으로 국민에 한정하고 있다.²⁰⁾

정보공개법 시행령에서는 외국인도 ① 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 자, ② 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체의 경우에는 정보공개청구를 할 수 있도록 규정하고 있다(제3조).

현행법은 외국인에 대하여 널리 정보공개청구권을 인정하는 문제에 대하여 다소 소극적인 입장이다. 하지만 인터넷시대에 네티즌에게 널리 정보를 공유

15) 반대 : 한위수, “정보공개청구사건의 재판실무상 제문제”, 서울행정법원 행정실 무연구회 발표자료, 2001.8.27; 변현철, “정보공개법의 실무적 연구”, **재판자료** 제89집, 법원도서관, 2000, 611면.

16) 국무총리행정심판위원회 의결 1998.11.27 : 이 사건에서 청구인은 국세청장을 상대로 납세현황에 대한 정보공개청구를 하였으나, 국세청장은 청구인이 요구한 정보는 국세청이 보유·관리하는 정보가 아니라고 주장하였으나, 청구인이 요구한 정보를 가공·처리하면 이들 세목별 현황이 파악될 수 있지만 엄청난 시간과 인력이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

17) 판례도 법인의 정보공개청구에 대하여 특별한 제한을 두고 있지 아니하다(서울행정법원 제3부, 2001구5872 등). 입법례상으로도 일반적으로 법인에 대한 특별한 제한이 없는 것이 일반적이다. 다만 스웨덴은 법인을 제외하고 있다.

18) 강경근, “정보공개법 제도의 문제점과 개선점”, **고시계**, 2000. 8, 122-123면; 김배원, 앞의 논문, 350면.

19) 프랑스에서는 원래 ‘피치자’라고 규정하고 있었으나 법률을 개정하여 ‘모든 인’(toute personne)으로 규정하고 있다. 프랑스 정보공개법에 관한 상세는, 성낙인, **언론정보법**, 440-448면 참조.

20) 캐나다에서는 영주권자 및 총독령으로 정한 자에게까지 인정하고 있다.

할 수 있도록 하여야 한다는 취지에 따라, 외국인에게도 널리 정보공개청구권을 부여하는 것이 오히려 바람직한 측면이 있다. 즉 그것은 미국법상의 any person 또는 프랑스법상의 toute personne의 범제화를 의미한다. 예컨대 미국 국무부가 보관하고 있던 12·12 및 5·18관련문서의 비밀지정이 해제됨에 따라 1996년에 한국정부(외무부)는 이들 정보를 취득하여 보유하고 있었지만 정보공개를 거부하였다. 그러나 이에 관한 정보는 대한민국 국민이라도 미국무부에 정보공개청구를 하면 정보를 입수할 수 있다. 이에 법원은 정보공개를 인정한 바 있다.²¹⁾

하지만 정보공개청구권의 출발점이 국민주권주의에 기초하고 있다는 점과, 남북분단이라는 한국적인 특수상황에서 모든 외국인에게 널리 정보공개청구권을 대한민국국민과 동일하게 인정하는 것이 바람직한 것인지에 관해서는 신중한 검토를 요한다.

정보공개청구를 하는 자는 한편으로는 정보공개청구권자이지만 그 이전에 주권자이기도 하기 때문에 정보공개청구권의 행사는 당해 정보와 어떤 특정한 관련성을 가진 자일 필요는 없다. 따라서 당해 정보에 관해 “단순한 호기심을 가진 자”²²⁾도 정보공개를 청구할 수 있다.

정보공개청구권을 실제로 행사한 자에 관한 직업별 통계는 연차보고서에 제시되지 않고 있다.²³⁾ 다만 정보공개 청구목적에 따른 경향을 보면 다음과 같다.

21) 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.).

22) Juris Ckasseur, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1988, n° 176.

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

○ 총 계

() : %

구분	창의건수	학술관련	사업관련	행정감시	쟁송관련	재산관련	기타
2000년	61,586	8,589	7,481	5,359	9,690	10,463	20,004
	(100)	(14)	(12)	(9)	(16)	(17)	(32)
1999년	42,930	2,922	4,504	3,248	8,310	9,047	14,899
	(100)	(7)	(10)	(7)	(20)	(21)	(35)
1998년	26,338	1,416	2,698	1,371	5,413	5,764	9,676
	(100)	(5)	(10)	(5)	(21)	(22)	(37)

위 통계자료를 살펴보면, 여전히 재산·쟁송·사업과 관련된 개인의 직접적인 이익과 관련되는 사안이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다. 그것은 이론상 일반적 정보공개청구에 해당되기보다는 특수한 정보공개청구에 해당된다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 사안에 대한 정보공개청구를 통해서 국민이 자신의 권리의익과 관련된 행정업무를 명확하게 파악할 수 있고, 나아가서 행정의 투명성을 확보할 수 있다. 그러나 학술·연구뿐만 아니라 특히 주권자로서 국정에 관한 일반적 정보를 확보하기 위한 행정감시를 위한 정보공개청구건수는 아직도 미약한 수준이다. 다만 해마다 행정감시·학술관련 정부공개청구건수가 그 숫자상으로는 비율상으로 비약적으로 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 근래 시민단체를 중심으로 정보공개전담부서를 설치하여 의욕적으로 국정감시에 임하고 있는 것은 긍정적으로 평가되어야 한다. 그럼에도 불구하고 공공기관이 아직도 구태의연한 자세로 정보공개를 거부하는 사례가 빈발하고 있는 것은 개선되어야 한다. 특히 국민적 관심을 끈 판공비공개사건은 시민단체의 적극적인 노력과 법원의 전진적 법해석을 통하여 실질적인 효과를 거두고 있는 것은 다행스러운 일이다.²⁴⁾

다만 정보공개청구인은 취득한 정보를 청구한 목적에 따라 적정하게 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.²⁵⁾ 법원도 정보공개법상 비공개 사유

24) 참여연대, 2000년 전국 판공비 공개운동 워크샵, 2000.2.11-12.

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

에 해당되지 않으면 정보공개목적외의 사용이 우려된다 하더라도 공개하여야 한다고 판시하고 있다.²⁶⁾

III. 適用除外對象 情報：非公開情報

1. 意義

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. 사실 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. 정보공개법에서는 8호로 나누어 비공개사항을 열거하고 있다. 이에 관해서는 비공개사항이 너무 지나치게 많다는 지적과 더불어 이를 보다 구체화하여 가능한 한 정보공개를 할 수 있도록 하여야 한다는 지적도 있다.

2. 法律의 檢討

비공개사항의 규정에 관해 막연하고 추상적인 규정 즉 “상당한 이유” 또는 “현저한 우려” 등의 표현이 과연 적절한 것이냐에 대한 의문이 제기되고 있다. 그러나 공정적으로 이해할 경우에는 이러한 표현이 공공기관의 자의적인 비공개에 우려를 제한하기 위한 도구로 사용된 것으로 이해할 수도 있다. 비교법적으로는 간명하게 비공개정보에 관한 사항을 열거하는 프랑스법이나 스웨덴 법과 같은 모델을 고려할 수도 있다. 특히 오스트리아의 경우 단 세 가지만을 비공개대상 정보로 기술하고 있을 뿐이다. 그러나 이 경우 구체적인 문제점은

26) 서울행정법원 제2부 2001.5.16, 2000구36473 : 국회의원의 외교활동에 대한 정보공개청구에 대하여, 법원은 시민단체 등을 통해 공개된 정보를 왜곡·과장하여 국회의원의 공천반대 운동이나 낙선운동 또는 그 외교활동을 비난하는데 사용할 우려가 있다 해도 정보공개법상 비공개대상 정보에 해당하지 않으면 정보공개목적외의 사용이 우려된다는 이유로 공공정보의 공개를 거부할 수 없다고 판시하고 있다.

역시 정보위원회나 옴부즈만의 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.

정보공개법에서는 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.”²⁷⁾

제1호는 법령에 의한 비공개 가능성을 열어둔 일반조항의 성격을 갖는다. 이에 대해서는 법령의 형식을 빌어 공공기관의 비공개로의 도피를 제도적으로 보장해 준 것이라는 비판도 있다. 이에 따라 “법률에 의하여 개별적이고 구체적으로 비밀로 유지하거나 비공개사항으로 규정된 정보”로 한정하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.²⁸⁾ 생각건대 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 할 것이다.²⁹⁾ 따라서 법규명령의 형태를 취하고 있으나 법률상 위임근거가 없는 법규명령은 “법률에 의한 명령”이 아니라고 본다.³⁰⁾

27) 서울행정법원 1998.10.14, 98구10034, 과세정보 비공개 사안; 서울행정법원 2000.1.14, 99구21291 : 서울지방검찰청의 공안사범사후관리지침은 법적 근거가 없음, 이 사건은 정보공개법 제4조 3항, 제7조 제1항 제2호·제3호·제4호에 관련된다; 행정심판 1998.9.25. 의결; 서울행정법원 제3부 2001.6.29, 2001구5872 : 주민등록사항인 본적 및 호주의 공개여부나 공개절차는 주민등록법 등이 규정한 바에 따라 결정하는 것이 상당하고 따라서 정보공개법 외의 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 해당하여 정보공개법의 적용대상이 될 수 없다. 등 참조.

28) 참여연대 정보공개사업단 개정안.

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

30) 서울행정법원 2000.8.18, 2000구27572 : 예컨대 검찰보존사무규칙은 법규명령의 형태를 취하고 있으나 그 실질은 행정규칙에 불과하기 때문에 제24조의 기록 열람등사를 제한하는 규정은 “법률에 의한 명령”으로 볼 수 없다. 검찰사무보존규칙에 관한 상

- ② 제2호: “공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보.”³¹⁾

국익이나 공익의 필요성에 따라 정보공개를 제한하는 것은 외국의 법제도 마찬가지다. 그러나 우리나라에서는 남북분단이라는 특수 상황을 내세워 국가기밀 사항을 지나치게 넓게 설정하고 있다. 더구나 제1호에서 법령으로써 비공개로 한 경우를 공개대상에서 제외시켜 놓고 있기 때문에 국가기밀과 관련된 일련의 법체계를 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.³²⁾

특히 정보공개법 제4조 제3항에서 국가정보원을 중심으로 한 기관의 관련 정보에 대해서는 사실상 이 법이 적용되지 아니하게 되어 있을 뿐만 아니라, 제18조 제3항에서 국익관련정보에 대한 재판상 비공개조항을 도입함으로써 자칫 국익 관련 정보 그 자체가 정보공개의 논의대상에서 제외될 소지가 있기 때문에 이들 조항은 삭제할 필요가 있다. 그간 제4조 제3항으로 인하여 논란이 되었던 국가정보원에 대하여 법원은 정보공개대상기관임을 분명히 하고 있다.³³⁾

세는, 최창호, “정보공개법상 비공개정보에 관한 일고찰”, **저스티스** 통권 제62호, 한국법학원, 2001.8, 140-142면 참조.

31) 인권운동사랑방은 1997년 발족한 대검찰청 산하 민주이념연구소가 재야단체 유인물, 학위논문 도서출판 등의 이적성을 검열·판단하여 검찰, 경찰, 기무사 등의 공안기관에 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.

32) 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 위협을 초래한다고 볼만큼의 실질가치를 가진 경우에 한하여 적용된다.”

33) 서울행정법원 제13부 2001.2.6, 2000구13029 : 하지만 간첩수사와 관련된 정보의 공개는 국가정보원 직원들의 활동 내용과 방법, 보고와 수사 체계, 간첩 수사의 기

특히 법원은 제2호와 직접적으로 관련되지 않는 보안관찰법에 의한 보안관찰처분의 대상자, 기간갱신 등에 관한 월별통계자료,³⁴⁾ 국회의원의 해외 외교활동계획서, 일정표, 예산집행계획서 및 집행내역서,³⁵⁾ 검찰의 시위전력자 동향과악내역³⁶⁾ 등에 대하여 정보공개를 판시하고 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 논리 필연적으로 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 떨 수 있기 때문에 이를 분리할 필요성도 있다. 그런 의미에서 “기타 공공의 안전과 이익”이라는 표현은 삭제되는 것이 바람직하다.³⁷⁾

- 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.”

제4호는 공개로 인하여 형사사법적 정의의 실현에 지장을 초래하는 정보는 비공개로 한다는 원칙에 입각한 규정이다. 그러나 너무 지나치게 광범위하게 설정해 놓았다. 어떤 절차가 재판에 계속중이거나 진행중이라는 이유만으로 정보의 전부 또는 일부의 공개거부를 정당화시켜 주지는 못한다. 법원도 ““진

법 등이 밝혀질 가능성이 있고, 이러한 결과는 국가안전보장이나 외교관계 등에 해를 가하게 된다고 판단하고 있다.

34) 서울행정법원 2000.9.1, 99구33195.

35) 서울행정법원 2001.7.19, 2000구25732.

36) 서울행정법원 2001.1.14, 99구21291.

37) 강경근, “정보공개법 시안상의 정보공개 범위와 문제점”, **인권과 정의**, 대한변호사협회, 1995. 1, 12면.

행중인 재판에 관련된 정보”는 당해 정보가 공개될 경우 진행중인 재판의 심리 또는 재판결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 있는 경우로 한정하여 해석하여야³⁸⁾ 한다고 판시하고 있다. 이와 관련하여서는 미국의 정보자유법의 내용을 참조할 필요가 있다.³⁹⁾ 수사기록의 공개는 단순히 본호뿐만 아니라 개인정보와도 직접적으로 관련된다. 그러나 지나친 비공개결정은 바람직하지 않다.⁴⁰⁾ 법원은 검찰수사기록의 포괄적 공개거부는 위법으로 판시하고 있다.⁴¹⁾ 구체적 사안에서 법원은 시위상황에 관련된 분석정보는 비공개로 할 수 있지만,⁴²⁾ 단순히 시위상황을 확인한 자료에 불과할 때에는 공개하도록⁴³⁾ 판시하고 있다. 특히 “형의 집행, 교정, 보안처분”에 관한 사항은 삭제하여도 무방하다.⁴⁴⁾ 법원은 특히 보안관찰관련자료의 정보공개를 판시하고 있다.⁴⁵⁾

⑤ 제5호: “감사·감독·검사·시험⁴⁶⁾·규제·입찰계약·기술개발·인사관리⁴⁷⁾·의사결정과정 또는 내부검토회에 있는 사항⁴⁸⁾으로서 공

38) 서울행정법원 1999.2.25, 98구3692.

39) 박균성, “미국의 정보자유법상의 수사기록의 비공개범위”, **미국헌법연구** 제5호, 미국헌법학회, 1994, 83-121면 참조.

40) 신평, “수사기록의 공개를 둘러싼 문제분석”, **형평과 정의** 제15집, 대구지방변호사회, 2000; 이동흡, “검사의 형사기록 열람·등사 거부처분에 대하여”, **행정판례연구** 제4집, 서울대출판부, 1999; 김종구, **수사기록의 열람·등사와 증거개시**, 법문사, 1999 참조.

41) 서울행정법원 제12부, 2001.7.26, 2001구11334 : “공개를 청구한 수사기록 29개의 문서에 대하여 검찰보존사무규칙 제22조의 어느 부분에 해당하는지 특정하지 아니한 채 전부가 저축된다는 포괄적인 이유만을 내세워 정보공개청구를 거부한 것은 위법이다.”

42) 서울행정법원 1999.9.1, 99구1440.

43) 전주지방법원 2000.11.3, 99구147.

44) 전주지방법원 1999.12.18, 99구1089 : 재소자 변사사건관련 자료의 공개.

45) 서울행정법원 제4부 2001.7.13, 2000구17007 : 보안관찰법 운영사항 중 일부를 처리현황별로 구분, 통계자료로 정리한 자료는 가치중립적인 것이므로, 보안관찰처분 대상자의 수, 검찰3과의 예산, 보안관찰처분위원회의 개최회수 등은 공개하여야 한다. 그러나 보안관찰처분심의위원 임기관련 정보에 대한 공개청구는 각하하고, 보안관찰처분 심의위원회 회의록은 비공개를 판시하였다.

46) 서울행정법원 1999.8.27, 99구3781 : 사법시험 2차시험 결과공개 인정; 서울행정법원 1999.10.15, 99구7004 : 물류관리사시험(문제는행식) 문제 비공개 인정; 서울행정법원 1998.12.2, 98구20338 : 공인회계사 2차시험 주관식 답안지 공개 인정.

47) 서울행정법원 제12부 2001.10.11, 2001구15787 : 인사위원회 회의록은 “공개될 경우 연구교수 선정 등 인사관련 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인

개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보.”

제5호는 “공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 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 있다는 점도 고려하여야 한다.

정보공개법의 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 충분하다. 다만 법상의 표현에 비추어 본다면 “의사결정과정 또는 내부검토과정”이 종료된 경우에는 공개되어야 한다. 실제로 첨예한 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 없을 것이다. 그러나 이 문제는 구체적 타당성의 원리에 입각하여 처리되어야 할 사안이지 법적으로 차단할 사안은 아니라고 본다. 만약 그 회의나 논의 내용이 공개될 경우 제7조 제1항 각호의 비공개사유에 해당될 경우에는 이에 따라 비공개를 결정하면 될 것이다. 실제로 구체적인 사안에서 법원은 고양시건축심의위원회회의록⁴⁹⁾·교원징계재심위원회회의록⁵⁰⁾은 공개하여야 한다고 판시하고 있다. 반면에 보안관찰심의위원회회의록은 비공개로 판시하고 있다.⁵¹⁾ 그런데 최근 서울고등법원은 민주사회를위한변호사모임이 제기한 사면정보공개청구 사건에서 1심법원의 판시사항을 뒤집고 “의사결정과정에 있는 문서”와 관련된 의사결정이 내려진

정할 만한 상당한 이유가 있다고 볼 수 없다.”

48) 서울행정법원 1999.1.20, 98구18731 : 회의록 공개 인정.

49) 서울행정법원 제13부 2001.6.12, 2000구26155.

50) 서울행정법원 제11부 1999.1.20, 98구18731.

51) 서울행정법원 제4부 2001.7.13, 2000구17007.

이후에도 비공개를 적법한 것으로 판단한 것은 문제가 있어 보인다.⁵²⁾

각종 위원회의 심의위원 명단 및 회의록상의 참석자 명단의 공개에 관한 고양시사건에서 법원의 판단은 적절해 보인다: 첫째, 명단의 공개만으로는 특정 발언자의 개인 식별이 용이하지 아니하여 개인 식별에 따른 오해나 혼란을 초래한다거나 행정 내부의 원만하고 자유로운 의견 교환을 방해할 염려는 거의 없는 것으로 보이고, 둘째, 그 명단에 포함될 이름과 신분, 직위 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보이기는 하나, 국민의 알 권리 보장과 행정의 투명성 확보라는 공익적 차원에서 누가 심의위원인지, 그리고 위원회 회의에 누가 참석하였는지 정도는 공개가 필요한 것으로 판단되며, 셋째, 그로 인하여 심의위원이나 회의 참석자 개인들의 사생활이 다소 침해된다 하더라도, 그 정도의 침해는 심의위원 스스로가 위촉 당시나 공직 수행시(공무원으로서 심의위원이 되는 경우)에 이미 예상할 수 있는 것으로 보인다. 넷째, 위원회와 같은 합의제기관의 경우에 있어서 대부분 합의과정 자체는 공개되지 않는다 하더라도 합의제의 구성원과 그 구성원의 합의 참석 여부는 공개되는 것이 보통인 점 등의 여러 가지 사정을 종합하여 보면, 비공개정보는 공개로 인하여 얻는 이익이 공개로 인하여 침해되는 이익보다 훨씬 크다고 할 것이다. 이에 따라 법원은 법 제12조의 부분공개법리에 따라 “회의록의 발언내용의 발언자가 누구인지가 공개되면 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 하더라도, 회의록상의 발언자 및 그 발언내용 부분과 심의위원 명단, 참석자 명단은 얼마든지 분리가 가능하므로, 발언자가 누구인지 알 수 있는 부분만을 익명처리하는 등의 방법으로 심의위원 명단과 참석자 명단은 공개하”여야 한다고 판시하고 있다.

생각건대 각종 위원회의 위원 명단 및 회의록상의 참석자 명단은 원칙적으로 공개되어야 할 것이다. 일반적으로 각종 위원회의 명단은 공개되고 있으므로 특별히 문제될 것이 없다. 또한 회의록도 공개되어야 한다. 그런데 법원은

52) 서울고법 특별11부, 2001.9.18 : “사면관련 정보를 공개하면 의사결정의 중립성이 손상되고 국민들의 혼란을 야기하거나 특정인에게 부당한 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다.” “대통령의 사면권 행사는 고도의 정치적 행위인 점을 감안하면 의사결정 과정에 있는 문서에 불과한 사면관련 정보를 굳이 공개할 이유가 있다.” “원칙이나 기준없이 정치적으로 남용되는 사면권 행사의 역기능을 연구, 조사하고 시민운동 등의 자료로 삼고자 한다면 굳이 의사결정 과정에 있는 문서가 아니라도 사면대상자 명단이나 그들에 대한 사면이유 등을 보는 것으로 충분하다.”

회의록상의 발언자 부분은 익명으로 처리하는 것을 원칙으로 하는 것으로 보인다. 그러나 회의록 참석자 개개인의 발언 및 심의 내용에 관해서도 구체적으로 공개가 가능한지 여부를 사안별로 판단하여야 할 것이다.

- 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.”

제6호는 헌법적 가치를 갖는 두 개의 권리, 즉 알 권리와 사생활 비밀보호라는 두 가지 측면에서 공익과 사익의 조화를 기하고자 하는 규정이다. 즉 ‘공공기관의개인정보보호에관한법률’ 제2조를 원용하고 있다. 특히 행정전산망 등의 가동으로 인하여 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 정보⁵³⁾를 전부 비공개로 규정함으로써 공개가 가능함에도 불구하고 비공개되는 불합리한 점을 시정할 필요가 있다. 이 경우 개인의 특별한 이익과 관련된 정보에 한하여 비공개하고, 나머지는 공개할 수 있도록 부분공개 법리를 적극적으로 원용하여야 할 것이다. 이러한 경향은 법원의 판례를 통하여 이미 상당부분 구현되고 있다.⁵⁴⁾ 그것은 주로 공공기관의 예산과 직·간접적으로 관련된 자의 정보가 포함될 것이다. 특히 개인정보라 하더라도 공적 업무를 수행하는 공무원인 경우 공무원의 직위 및 직무수행에 관한 사항은 공개하도

53) 서울행정법원 제2부 2001.1.10, 2000구32433 : 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보는 공공기관의개인정보보호에관한법률 제7조 제1항 제6호 소정의 공개하지 아니할 수 있는 정보에 해당되며 그 공개청구대상 정보가 특정인의 시험성적에 관한 것이고 공개청구인이 그 특정인의 부모라 할지라도 같다.

54) 서울고등법원 제6특별부 2001.5.8, 2000누8693 : 서울시 기관운영 업무추진비 및 특수활동비는 공개되어야 한다. 다만 주민등록번호가 기재된 부분이 있다면 그 부분은 삭제하거나 가리는 방식으로 공개하면 된다.

록 하여야 한다. 이러한 논리의 연장선상에서 공공기관에서 설치·운영하는 위원회 위원 등 공공기관의 업무과 관련된 자에 대한 개인정보도 공개될 수 있을 것이다.⁵⁵⁾

- 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 사업 활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보”⁵⁶⁾

정보공개로 인하여 법인 등의 영업상·사업상의 이익이 침해되어서는 안된다. 예컨대 특정 기업이 연구·개발하여 특허출원이 되어 있는 사항에 관한 내용은 엄격히 비밀이 보호되어야 한다. 그러나 영업비밀과 직접적으로 관련되지 아니하는 사항은 공개되어야 한다.⁵⁷⁾

특히 공공기관의 법인등으로부터 비공개로 전제로 제공받은 정보도 비공개로 하여야 한다는 논의가 제기되고 있다. 그러나 이는 자칫 법인등이 자신의 주관적 판단에 따라 비공개를 요구하기만 하면 비공개되는 문제점도 동시에 안고 있다. 특히 미국에서 논의되고 있는 Critical Mass Standard에도 유념하여야 할 것이다.⁵⁸⁾ 이 사건에서 법원은 정부에 자의적으로 제출된 정보와 규제상 필요나 정부의 편의를 위하여 정부에 제출될 것이 강요되는 정보를 구분하

55) 서울행정법원 제13부 2001.6.12, 2000구26155.

56) 이에 관한 상세는, 성낙인, “정보공개와 개인정보(사생활) 보호”, **한일법학연구** 제19호, 2001, 183-270면 참조.

57) 서울고등법원 제6특별부 2001.5.8, 2000누8693 : 서울시 기관운영 업무추진비 및 특수활동비에 관한 정보 중 면담장소등으로 이용한 식당등의 위치, 명칭과 음식요금, 격려금 수령자등 특정 법인, 단체 또는 개인에 관한 정보가 기재되어 있다고 하더라도, 그 정보가 그 법인등의 영업상 유·무형의 비밀이나 노획우에 관한 사항을 포함하고 있어 이를 공개할 경우 그 법인등의 영업상의 지위가 위협받는다고 인정할 만한 아무런 근거가 없는 반면, 오히려 매우 포괄적이고 애매한 용도에 지출될 것이 예정되어 있으므로 공개함이 타당하다.

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

였다. 만약 정보의 제출이 강요된 경우라면 그 정보의 공개가 기업의 경쟁력에 중대하게 관계되지 아니하는 한 공개되어야만 하지만, 자의적으로 제출된 정보는 그것이 통상적으로 공중에게 정보를 개시할 수 없다는 점을 정보제공자가 적시하는 경우에 한해서 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”

제8호는 정보공개가 국민주권주의의 실질화라는 본질을 외면하고 이를 악용하는 일이 없도록 하기 위한 규정이지만, “특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려”는 엄격하게 판단되어야 한다.⁵⁹⁾ 나아가서 제8호는 실질적으로 제3호로 해결될 수 있기 때문에 삭제하여도 무방할 것이다.

3. 非公開의 具體的 妥當性 確保 要望과 部分公開의 積極的 活用

정보공개법의 해석·적용·운용 과정에서 합리적인 기준이 제시될 수 있을 것이다. 2000년도 총 처리건수 58,711건 중 7%인 4,402건이 비공개되고 있다. 비공개사유별로 보면, 공공기관이 보유·관리하고 있지 않은 경우가 1,845건(42%), 개인사생활침해 842건(19%), 법령상 비밀 469건(11%), 공정한 업무수행 지장 369건(8%), 재판관련정보 294건(7%) 등으로 되어 있다. 이는 대체로 지난 3년간 비슷한 양상을 띠고 있다.

59) 국무총리행정심판위원회 00-2925.

<연도별 비공개 사유별 현황>

○ 총 계

() : %

구분	청구 건수	법정 비밀 공개	국방등 주권침해	국민의 생명 등 공침해	개인정보 등	공정한 업무수행 지장 등	개인 생활 침해	법인 등 영업상 비밀침해	특장의 이익 불이익	기타 분쇄 등
200년	442 (100)	469 (11)	22 (1)	84 (2)	294 (7)	369 (8)	842 (19)	283 (6)	194 (4)	1845 (42)
199년	289 (100)	280 (10)	13 -	77 (3)	155 (5)	287 (10)	556 (19)	280 (10)	104 (4)	1,139 (39)
198년	137 (100)	119 (9)	5 -	63 (5)	85 (6)	118 (9)	202 (15)	104 (8)	83 (6)	568 (42)

공공기관은 청구인이 공개를 구하는 정보를 보유·관리하고 있지 않다는 주장을 하는 예가 많다. 이 경우 청구인으로서 아무런 대응책이 없기 마련이다. 이에 청구인으로서 “당해 정보의 실체가 존재하고 공공기관이 이를 관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증하면” 된다고 보아야 할 것이다.⁶⁰⁾

그러므로 공공기관이 보유·관리하고 있지 아니한 정보⁶¹⁾라는 이유로 정보 공개를 거부하지 않도록 적극적인 문서관리체계정비를 하여야 할 것이다. 이에 따라 공공기관으로서 당해 정보의 존재여부에 대하여 충분히 찾아 보았음에도 불구하고 존재하지 않는다는 사실을 입증하여야 할 것이다.⁶²⁾ 실제로 공공기관의 기관업무추진비 및 시책추진업무추진비 등은 이를 체계적으로 관리하여야 할 것임에도 불구하고 이를 보유·관리하고 있지 않다는 항변에 따라 법원도 정보의 부존재를 이유로 한 비공개처분을 그대로 인용하고 있는 것은 문제점으로 남아 있다.⁶³⁾ 특히 컴퓨터로 정보를 보유·관리할 경우에 이를 어렵지 않게 가공·처리할 수 있는 경우에는 청구인에게 가공·처리된 정보를 제공하여야 한다. 그러나 실제로 청구인이나 법원으로서 당해 정보를 가공·처리하는데 얼마나 많은 시간과 인력이 투입되어야 하는지 판단하기가 어

60) 서울행정법원 2001.7.13, 2000구17007 등.

61) 서울행정법원 제3부 2001.6.29, 2001구5872 : 주민등록법상 “지도·감독권이 있다는 이유만으로는 주민등록에 관한 정보를 보유·관리한다고 할 수 없다.”

62) 이한성, “미국의 정보공개청구제도”, 행정법연구 제2호, 행정법이론실무연구회, 1998, 24면.

63) 서울행정법원 제11부 2001.7.25, 2000구32044, 사본공개거부처분취소.

럽다.⁶⁴⁾

이와 관련하여 미국에서 논의되고 있는 정보 자체의 존재여부에 관한 응답을 거부하는 이른바 Glomar response(denail)⁶⁵⁾에 관해서 정보공개법은 명문의 규정을 두고 있지 아니다. 그것은 정보의 존재여부를 알리는 것 자체가 정보의 공개에 해당되기 때문에 정보의 존재 여부 자체를 공개하지 않는 것이다. 미국에서 판례법상 인정된 이 제도는 일본의 정보공개법⁶⁶⁾에 명문으로 규정되어 있다. 비록 현행법에 명문의 규정은 없지만 인정할 수밖에 없을 것으로 보인다.

또한 개인의 사생활 보호·법인의 영업상 비밀보호 등과 관련하여서는, 정보공개청구된 당해 정보에 법상 비공개정보와 공개가 가능한 정보가 혼합되어 있는 경우에는 법 제12조⁶⁷⁾의 부분공개의 법리를 적극적으로 활용하여야 할 것이다.⁶⁸⁾

64) 국무총리행정심판위원회 의결 1998.11.27 : 이 사건에서 청구인은 국세청장을 상대로 납세현황에 대한 정보공개청구를 하였으나, 국세청장은 청구인이 요구한 정보는 국세청이 보유·관리하는 정보가 아니라고 주장하였으나, 청구인이 요구한 정보를 가공·처리하면 이들 세목별 현황이 파악될 수 있지만 엄청난 시간과 인력이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

65) Glomar response란 당국이 정보공개청구가 된 문서의 존재 여부 자체에 관한 확인이나 부인도 하지 않는 것을 말한다. Glomar response의 Glomar는 원래 Pillippi 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.

66) 일본 행정기관이보유하는정보공개에관한법률 제8조(행정문서의 존부에 관한 정보) 개시청구에 대한 당해 개시청구에 있어서 행정문서가 존재하는가 존재하지 않는가를 응답하는 것만으로, 불개시정보를 개시한 것으로 간주되는 때에는, 행정기관의 장은 당해 행정문서의 존부를 명확히 하지 않고 당해 개시청구를 거부할 수 있다. 마사히로 우자키, “1999년 제정 일본의 정보공개법”, **세계언론법제 동향** 상, 통권 5호, 1999 참조.

67) 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.

68) ‘바른 언론을 위한 시민연합’이 국세청의 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, 서울고등법원에서도 비공개의 정당성을 인정한 바 있다. 그러나 이 경우 부분공개의 법리를 적극원용하여 국민의 알 권리를 충족시켰어야 할 것이

IV. 公開請求와 權利救濟 : 액세스權의 制度的 保障

1. 情報公開의 節次

(1) 情報公開의 請求

“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. ② 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).

정보가 제8조 제2항에 해당하지 아니한 이상 공공기관은 정보공개청구인이 선택한 공개방법인 사본 또는 출력물의 교부의 방법에 의한 정보공개청구에 따라 정보를 공개하여야 할 것이고, 이와 달리 복사본의 열람이라는 방법으로 정보를 공개한다고 결정한 처분은 위법하다. 그것은 자칫 정보공개기관의 자의적인 정보의 가공처리의 우려가 있기 때문이다. 또한 공개청구된 정보 중 비공개대상정보에 해당하는 부분이 있는 경우 공개청구를 받은 공공기관으로서 해당 비공개대상정보를 공개하지 아니할 수 있을 뿐, 이를 이유로 그 공개청구된 정보 전체에 관해 사본 또는 출력물의 교부의 방법에 의한 정보공개를 제한하고 복사본 열람의 방법에 의한 정보공개를 하는 것으로 공개방법을 선택할 수 있다거나 또는 그와 같이 공공기관에 의한 공개방법의 선택이 적법하게 된다고 할 수 없다.⁶⁹⁾

현행법은 청구인이 직접 문서로서 정보공개청구를 규정하고, 다만 시행령에서 컴퓨터통신을 이용한 정보공개청구가 가능하다고 규정하고 있을 뿐이다.

다. 성낙인, **언론정보법**, 406-416면 참조. 그런데 서울행정법원 제3부 판결(2000.6.16, 99구11218)은 서울시예산세부항목을 공개하라는 정보공개청구사건에서 업무추진비, 활동비 등 청구한 대부분의 문서에 대해 열람할 수 있도록 했고 행사추진비 내역 중 참가자의 신원을 확인할 수 있는 문서 등 개인의 프라이버시와 관련된 문서에 대해서는 비공개도록 판시하였다. 특히 판결이유에서 서울시민으로서 서울시가 예산을 제대로 쓰고 있는지 감시할 의무가 있다고 판단하였고, 다만 지출증빙상 사인인 행사참석자, 불우주민이나 이재민 격려·위로 등 금품수령자의 인적 사항은 제외시키고 있다.

69) 서울행정법원 제11부 2001.7.25, 2000구32044, 사본공개거부처분취소.

그러나 인터넷시대를 맞이하여 미국의 전자정보공개법(EFOIA)처럼 공개청구된 정보의 수령도 인터넷을 통하여 가능할 수 있도록 하여야 한다. 즉 인터넷 등 전자매체를 활용한 정보공개여부 결정통지, 공개실시 근거 및 방법을 법상 명시하여야 한다. 그러나 아직은 구두로 정보공개청구하는 것까지 허용할 단계는 아닌 것 같다.

(2) 公共機關의 情報公開 與否

현행 정보공개청구절차는 다음과 같이 제도화되어 있다⁷⁰⁾: 정보공개청구서의 제출→15일 이내 결정→15일 한도 결정연장 가능→30일이 지나면 비공개결정 간주⁷¹⁾

현행법상 절차 및 기간은 프랑스·캐나다·오스트리아·일본의 법제보다는 단축되어 있다. 그러나 미국의 경우 10일 이내 결정통보를 하여야 하고 다만 특별한 경우 10일의 기간을 연장할 수 있도록 한 것에 비하면 장기이다. 즉 현행법상 기간이나 절차는 대체로 외국법제의 중간 정도를 채택하고 있다. 그런데 법의 시행과정에 비추어 보건대 공개여부결정 통지기간을 15일을 10일로 단축하더라도 아무런 문제가 없기 때문에 단축이 필요하다.⁷²⁾ 다만 10일 한도 결정연장이 가능하며, 결국 20일이 지나면 비공개결정으로 간주된다.

70) 공공기관은 정보공개에 청구가 있는 때에는 청구를 받은 날로부터 15일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다(제9조 제1항). 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 비공개결정이 있는 것으로 본다(제4항).

71) 프랑스는 2개월, 캐나다와 일본은 30일 이내에 결정하여야 하지만 30일 이내에 연장이 가능하며 오스트리아는 8주 내에 공개여부 통지를 하여야 한다.

72) 2000년도 처리기간별 현황

구분	계	당일(즉시)	3일 이내	7일 이내	15일 이내	30일 이내	30일 초과
계	58,711	28,844	8,660	8,785	11,266	1,014	142
중앙행정기관	23,921	16,665	2,680	1,758	2,299	431	88
시·도	33,635	11,871	5,845	6,788	8,586	496	49
시·도교육청	1,155	308	135	239	381	87	5

1999년도 처리현황을 보면, 총 41,484건 중 7일 이내 처리된 건수가 34,141건(82.3%)이고, 7일이 초과된 건수는 7,343건(17.7%)에 불과하다. 또한 2000년도 처리현황을 보면, 총 58,711건 중 7일 이내 처리된 건수가 42,289건(79%)이고, 7일이 초과된 건수는 12,422건(21%)에 불과하다.

또한 현행법상 공개처리기간의 계산방법을 명시하지 않고 있다. 이에 정보 공개청구의 접수 초일은 산입하되, 공휴일은 제외한다는 명시규정을 두어야 한다(민원사무처리에관한법률 준용).

(3) 情報公開審議委員會의 審議

공공기관의 장이 단독으로 정보의 공개여부를 결정하기 곤란하거나, 이의신청 및 기타 정보공개제도의 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치된 정보 공개심의회(제10조) 개최는 1999년 277회에서 2000년 388회로 증가된 바 있다.⁷³⁾

그간 정보공개심의회가 실질적인 심의기능을 수행하고 이 심의위원회의 의견이 실질적으로 반영되지 못하고 있는 것 같다. 따라서 이러한 정보공개심의회는 정보공개위원회제도의 도입으로 대체되어야 한다. 다만 정보공개위원회제도가 도입되기 전단계에서 과도기적으로 정보공개심의회가 최소한의 전문적 역할을 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이 경우 위원회 위원의 과반수를 외부전문가로 충원하여야 할 것이다.

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 비공개 결정을 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.

73) 연도별 심의회 개최현황

(): %

구 분	계	개 최 사 유			심 의 결 과			
		이의신청	결정판	기타	공개	부분공개	비공개	기타
2000년	388	141	244	3	138	73	101	76
	(100)	(36)	(63)	(1)	(35)	(19)	(26)	(20)
1999년	277	120	155	2	71	51	153	2
	(100)	(43)	(56)	(1)	(26)	(18)	(55)	(1)

2. 費用負擔(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 정보공개와 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. 이와 관련하여 시민단체에서는 공익실현을 위한 소송에서 원고의 청구를 기각할 경우에도 원·피고가 소송비용을 부담하는 방안도 주장하고 있다.

또한 시행령 제18조에 규정되어 있는 지방자치단체의 수수료조례제정권으로 인하여 지방자치단체마다 수수료가 상이한 실정이므로 이의 통일적 운영을 위하여 삭제할 필요가 있다.

다만 ‘책임운영기관의설치·운영에관한법률’상의 대상기관에 대해서는 자치실정에 맞는 비용을 징수하여 서비스의 질적 향상 및 경영합리화를 도모할 수 있도록 하자는 의견도 제시되고 있다.

3. 不服救濟節次⁷⁴⁾

정보공개법 제정과정에서 권리구제절차와 관련하여 원래 입법예고안에서는 정보공개위원회 제도를 도입하고 있었으나, 그 후 정보공개위원회 제도가 삭제되고 일반적인 행정작용에 따른 권리구제절차로 대체하는 과정에서 입법적 오류가 발생하고 있다. 그것은 바로 이의신청·행정심판·행정소송(제16조-제18조) 관련조항에서 공통적으로 표현되고 있는 “청구인이 정보공개와 관련하여

여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해 받은 때에는”라는 조항이다. 이 조항은 일반 행정처분과 정보공개 여부에 관한 결정과의 본질적인 차이를 구별하지 못한 입법적 오류이다. 따라서 이 조항은 모두 “이 법에 따른 정보공개청구에 대한 공공기관의 결정에 대하여 청구인은”으로 개정되어야 한다.

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. 법원의 판례도 이러한 점을 충분히 인정하고 있다.⁷⁵⁾

(1) 異議申請(제16조)

정보공개청구에 대한 공공기관의 결정에 불복하는 경우에 청구인의 신속한 권리구제를 위하여 이의신청제도를 두고 있다.

청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 공공기관으로부터 정보공개 여부의 결정통지를 받은 날 또는 제9조 제4항의 규정에 의한 비공개의 결정이 있는 것으로 보는 날로부터 30일 이내에 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 할 수 있다(제1항). 공공기관은 이의신청을 받은 날로부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여

74) 연도별 불복신청 및 처리현황

() : %

구분	이의신청				행정심판					행정소송				
	생 산	처리결과			장 관	재 중	심판결과			제 출	재 중	판결결과		
		해· 해	개	원			해· 해	개	원			해· 해	개	원
2000년	22	2	11	07	77	4	2	3	8	39	25	3	3	8
	(11)	(8)	(6)	(7)	(11)	(5)	(9)	(8)	(8)	(11)	(65)	(7)	(7)	(8)
1999년	181	12	5	36	61	16	4	37	10	33	18	5	2	8
	(11)	(7)	(7)	(8)	(11)	(10)	(7)	(8)	(8)	(11)	(55)	(5)	(6)	(8)
1998년	64	6	46	12	30	2	12	8	8	6	2	-	3	1
	(11)	(9)	(8)	(8)	(11)	(6)	(8)	(8)	(8)	(11)	(33)	-	(8)	(8)

75) 서울고등법원 2001.5.8, 2000누8693; 서울행정법원 1999.9.7, 99구5503 : 법률상 이익을 침해받은 때라 함은 국민으로서 정보공개청구를 하였다가 공공기관으로부터 비공개결정을 받은 것 그 자체를 의미하는 것이지 비공개결정을 받은 것 이외에 추가로 어떠한 법률상의 이익을 가지고 있을 것까지를 의미하는 것은 아니다.

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).

비공개 처분을 한 공공기관에 재심의를 요구하는 이의신청은 간편한 신청절차 및 신속한 결정(7일이내) 등의 장점 때문에 불복구제신청 378건 중 69%인 262건이 이의신청된 바 있다. 그러나 이의신청에 대한 인용비율이 매우 낮은 문제점이 지적되고 있다.⁷⁶⁾

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 규정하여도 좋을 것이다.

(2) 行政審判(제17조)⁷⁷⁾

청구인은 이의신청절차를 거치지 아니하고 행정심판을 청구할 수 있다(제17조 제2항).

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

이의신청과 마찬가지로 행정심판에 대한 인용건수가 20%대에 머무르고 있어 문제점으로 지적될 수 있다.⁷⁸⁾

76) 1999년에 이의신청 건수는 181건에 이른다. 이 중 36건이 인용, 133건이 기각, 12건이 취하·각하되었다. 2000년에 이의신청 건수는 262건이다. 이 중 70건(27%)가 인용, 171건(65%)가 기각, 21건(8%)가 취하·각하되었다.

77) 박영욱, “정보공개청구사건에 대한 행정심판실무상 쟁점 검토”, 법제 통권 522호, 법제처, 2001. 6, 35-53면 참조.

78) 1999년도 정보공개관련 행정심판 청구건수는 61건이며, 이 중 10건만 인용되고 37건이 기각, 4건이 취하·각하, 10건이 계류 중에 있다. 2000년에는 행정심판 청구 77건 중 인용 18건(23%), 기각(43%), 취하·각하 22건(29%), 계류 중 4건(5%)에 머물고 있다.

정보공개법상 지방자치단체가 출자한 공기업 등의 재결청이 법상 명확하지 아니하다. 이에 지방자치단체가 출자한 공기업 등의 재결청은 소관 지방자치단체의 장으로 한다는 명문 규정을 신설할 필요가 있다.

(3) 行政訴訟(제18조)79)

청구인은 이의신청절차나 행정심판절차를 거치지 아니하고 바로 법원에 정보공개청구소송(정보비공개결정취소소송)을 제기할 수 있다.

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

행정소송을 통한 정보공개는 비록 인용율이 이의신청이나 행정심판보다 현저히 높은 것은 아니지만, 계류 중인 사건이 많은 점을 감안한다면 상대적으로 높은 인용율을 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다.⁸⁰⁾

제18조에서는 “행정소송법이 정하는 바에 따라”라고 규정하고 있는 한, 이 법에서 “제9조의 규정에 의한 정보공개 여부에 관한 결정은 행정소송법상 처분으로 본다”라는 의제규정을 두었어야 한다.⁸¹⁾ 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).

또한 행정소송 청구인의 편의를 고려하여 정보비공개결정을 한 공공기관의

79) 안왕선·여철기, “정보공개거부처분취소소송”, **송무자료집** 제5집, 서울고등검찰청, 2001. 4 참조.

80) 행정소송 제기는 1999년에 33건이며, 그 중 8건이 인용, 2건이 기각, 5건이 취하·각하, 18건이 계류중에 있다. 2000년의 행정소송 제기는 33건이며, 이 중 8건(21%)이 인용, 3건(7%)이 기각, 3건(7%)이 취하·각하 25건(65%)이 계류 중이다. 정보공개소송과 관련해서는 의무이행소송제도, 역정보소송, 제3자의 권리보호와 예방적 쟁송절차 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.

81) 좌담회(이상규·김철용·김승열·성낙인), “행정절차법 및 공공기관의 정보공개에 관한 법률”, **고시계**, 1997. 3, 32-33면(이상규 발언분).

소재지 법원뿐만 아니라 청구인의 주소지 관할 법원에 제소할 수 있는 길을 열어 줄 필요가 있다.

나아가서 현실적으로 정보공개청구소송에 대한 사법적 판단이 지연됨으로 인하여 사실상 정보공개청구의 실효성이 반감될 수 있기 때문에 공직선거법에서와 같이 처리기간에 관한 특칙을 규정하자는 견해도 제기되고 있으나, 선거소송 등의 예에서 나타나는 바와 같이 얼마나 실효성있는 규정이 될지 의문이다.

(4) 情報公開請求訴訟의 特例

정보공개청구소송의 특수성 즉 정보공개청구소송에서 공개가 문제된 정보에 관하여 실질적인 심리를 하는 것 자체가 사실상의 정보공개가 될 우려가 있기 때문에 특례를 규정하고 있다.

“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 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)

제18조 제2항은 법원이 비공개로 열람·심사할 수 있기 때문에 외국의 입법례에 비추어 보아도 문제될 것이 없다(in camera review(inspection)). 그런데 제18조 제3항은 비공개심리가 아니라 아예 법원에 정보제공 자체를 거부할 수 있는 길을 열어준 것이라는 점에서 문제가 되고 있다.⁸²⁾ 이 조항은 미국판례법상 인정된 Vaughn Index요건을 법적으로 도입한 것으로 평가할 수 있다.⁸³⁾ 그러나 법관조차도 정보의 실질적 내용에 접근할 수 없을 정도로 중대한 비밀사항이라는 것을 당해 기관에서 충분하고 성실하게 입증하여야 할 것이다.⁸⁴⁾

82) 김배원, “공공기관의정보공개에관한법률의 의의와 과제”, *고시연구*, 1997. 3, 105면.

83) Vaughn v. Rosen 1973. Vaughn Index란 정보공개가 거부된 정보의 요약 및 정부의 정보공개거부의 이유를 적시한 Index를 말한다.

84) 재판상 심리의 상세는, 조용호, “정보공개청구소송에서 ‘비공개 열람·심사’의 방법”, *행정재판실무편람*, 서울행정법원, 2001, 289면; 한위수, 앞의 논문 참조.

4. 第3者の 異議申請 等

“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) “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)

그간 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.

5. 公共機關의 義務와 制度總括

(1) 公共機關의 積極的인 意志와 準備

“공공기관은 정보를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다(제21조). 또한 공공기관은 일반국민이 공개대상 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요 문서목록을 작성·비치하여야 할 뿐만 아니라 정보공개 장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 한다.(제22조)

법운영 과정에서 공공기관 보유정보의 일부목록만 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) 制度 總括(제23조 제2항)

현실적으로 정보공개업무를 독자적으로 행하는 각급 기관에 대하여 행정자치부장관(구 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 이전에라도 우선 정보공개관련 업무를 전담하는 부서를 설치하여야 한다.

V. 權利救濟·監督機構의 設置 必要性 : 情報公開委員會制度의 導入

1. 情報公開 監督 및 權利救濟의 位相設定의 方向⁸⁵⁾

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 방안,⁸⁶⁾ ② 독립적인 위원회를 설치하는 방안,⁸⁷⁾ ③ 대통령 또는 국무총리 직속의 행정위원회를 두는 방안이 검토될 수 있다.

생각건대 스웨덴에서 발달된 옴부즈만제도를 두는 방안을 생각할 수도 있으나 우리나라의 경우 학계에서 옴부즈만제도보다는, 이미 한국행정조직에서 많이 도입되어 있는 비교적 독립적인 정보공개위원회를 설치하여 정보공개 업무 및 권리구제의 투명성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 정보공개와

85) 성낙인, **언론정보법**, 399-404면 참조.

86) 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 수수료 금액에 대한 이의가 있는 자료부터 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 갖는데 불과하다.

87) 프랑스의 행정문서엑세스위원회.

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 두 나라(미국·오스트리아)뿐이다.

2. 情報公開委員會의 導入 必要性

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.⁸⁸⁾

그 도입필요성의 논거는 다음과 같다. ① 정보공개 여부는 일반 행정처분과 달리 국민의 알 권리 보장과 국익침해 가능성을 동시에 고려해야 하는 특수성이 있기 때문에 일반적인 행정심판제도에 의할 수 없다. ② 정보공개 여부 결정에는 정보공개에 관한 전문적 식견이 있는 위원이 필요하다. ③ 기존의 행정심판제도는 인용률이 낮다. ④ 정보공개 여부는 청구인의 주관적 권익차원에서 볼 것이 아니라 일반적·객관적 관점에서 판단하여야 하므로 처분청을 기속하는 행정심판에 의할 것이 아니고 권고적 효력을 갖는 별도의 제도가 필요하다. ⑤ 행정심판으로 할 경우 지방자치단체의 조례로 설치된 정보공개위원회의 정비에 따른 혼란이 발생할 수 있다. ⑥ 학계·언론계에서도 이를 강력하게 주장하고 있을 뿐만 아니라 외국의 입법례⁸⁹⁾에서도 정보공개위원회와 유사한 제도가 도입되어 있다는 점이다.⁹⁰⁾

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.

88) 법제처의 심의내용과 관련하여서는 김기표, “정보공개와 행정심판”, **법제** 통권 511호, 법제처, 2000. 7, 34-48면 참조.

89) 총무처, **외국의 정보공개제도**, 1996 및 총무처, **정보공개법시안**, 1994. 10, 62-81면에서는 각계안 및 외국의 입법례가 자세히 비교분석되어 있다.

90) 최송화, “공공기관의 정보공개에 관한 법률의 내용과 특징”, **고시계**, 1997. 2, 37면.

반면에 ① 심사청구의 폭주시에 처리의 신속성을 어떻게 기할 수 있을 것인지의 문제, ② 별도기구 설치에 따른 예산과 인력의 문제가 따른다. 특히 예산과 인력의 문제는 합리적인 정보공개위원회제도의 도입을 통하여 해결될 수 있다고 본다. 즉 중앙에서의 정보공개위원회는 행정부(국무총리 소속), 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회에 각기 설치하는 것으로 충분하다. 지방에서는 광역지방자치단체별로 정보공개위원회를 하나씩 설치하면 될 것이다. 지리적으로 불편한 문제는 인터넷을 이용함으로써 충분히 극복할 수 있을 것이다.

VI. 要約 및 結論

1. 情報公開法의 未備點 改善

(1) 정보공개청구권자(제6조)는 외국인을 포함하여 모든 사람으로 확대되어도 무방할 것으로 본다. 그러나 시행령에서 상호주의를 채택하고 있기 때문에 반드시 필요한 개정사항은 아니다.

(2) 인터넷을 통한 전자정보공개를 활성화시키기 위하여 관련조항의 개정이 필요하다. 관련조항은 다음과 같다: 정보공개(제2조 제2호)의 청구방법(제8조), 정보공개여부의 결정(제9조), 정보공개여부의 결정의 통지(제10조), 정보제공(제21조), 문서목록의 작성·비치(제22조).

(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 통지의무(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 범위 내에서 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. 사인의 개인정보도 일정한 공익목적에 위한 필요에서 공개가 가능하도록 길을 열어 주어야 할 것이다.

(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 재결청은 소관지방자치단체의 장으로 한다(제17조 제1항에 추가).

(10) 현행 정보공개와 관련된 기구는 행정자치부 소속 능률과 직원과 비상설적인 정보공개심의회에 불과하다. 단기적으로는 정보공개전담부서의 설치가 필요하고, 장기적으로는 정보공개업무를 총괄하고 정보공개심판을 담당할 정보공개위원회제도를 도입하여 정보공개업무를 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 중앙에는 각 헌법기관마다 하나씩 설치하고, 지방에는 광역지방자치단체별로 하나씩 설치하면 문제될 것이 없어 보인다.

2. 公共機關 및 司法機關의 認識轉換을 통한 法の 實效性 確保

(1) 제12조의 부분공개의 법리를 적극적으로 원용하여 제7조 제1항 각 호에 해당되는 정보에 대하여서는 무조건적·전면적으로 비공개로 운영되는 것을 시정하여야 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 목적으로 하는 “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 정보공개결정⁹¹⁾을 하였음

에도 불구하고 당해기관이 공개를 거부한 채 항소함으로 인하여 정보공개
의 適時性·實效性이 퇴색하여 결과적으로 정보공개제도가 유명무실해질
우려가 있다. 바로 이러한 이유로 정보공개법에 강제이행명령제도를 도입하
자는 논의가 제기되고 있다. 현실적으로는 법원의 확정판결에도 불구하
고 정보공개를 하지 않을 경우에 간접강제제도를 원용하는 방법밖에 없다.

91) 서울행정법원 제4부, 1999.12.3, 99구19984, 정보비공개결정처분취소 : 대한주택
공사의 아파트 분양원가 산출내역에 대한 입주자의 정보공개청구소송.

<Résumé>

Une étude sur la loi relative à la liberté d'accès aux documents publics en Corée

Nak-In, Sung*

La loi relative à la liberté d'accès aux documents publics s'est promulguée le 31 décembre 1996 et elle est mise en place depuis le première janvier 1998. L'établissement de cette loi signifie une nouvelle étape vers la transparence administrative. "Le droit de savoir" est reconnu par les décisions de la Cour constitutionnelle et les arrêts de la Cour de cassation de Corée comme une liberté publique. Bien que le droit de savoir ne soit pas mentionné au texte constitutionnelle, il est considéré comme une nouvelle liberté individuelle. Il se base sur les articles 1^{er}(souveraineté nationale), 10(dignité de l'homme et droit de poursuivre au bonheur), 21(liberté de la presse), 34 1^{er} alinéa(droit de se mener la vie humaine).

Le droit de savoir est explicitement décrit à l'article première de cette loi. Les autorités qui doivent être informés sont non seulement les autorités administratives mais aussi tous les établissements publics, y compris les autorités judiciaires et le Parlement.

Au cours de la mise en œuvre de cette loi, il est entraîné une nécessité de révision de loi : élargissement de requérant à toute personne, requête par l'internet, raccourcissement de délai de réponse, réduction de frais de requête pour l'intérêt public.

L'établissement de la Commission d'accès au document public a été proposé au cours d'examen par la Commission préparatoire pour délibérer le projet de la loi sur la liberté d'accès au document public. Mais lors de l'étude au sein de l'Exécutif, cette proposition a été rejetée. Au point de vue de la spécificité de l'examen de l'exercice du droit de savoir, une commission d'accès au document public doit être introduite.

* Professeur du droit public, Faculté du droit de l'Université nationale de Seoul