

정보 공개의 제도화 기준

강 경 근 교수*

승 실 대 법 대

정보 공개의 제도화는 「행정 민주화」 차원을 넘어서 「정치 민주화」의 토대를 마련한다. 국가기관이 보유·관리하고 있는 정보, 특히 행정 정보의 공개는 법으로 제도화될 때 국민의 '알 권리'를 충족시켜 줄 수 있기 때문이다. 우리나라에서도 최근에 와서야 「행정정보공개법」 시안 마련에 착수하고 있다. 이 글에서는 주요 선진국의 법제 및 실제 적용 사례, 그리고 법 제정에 따르는 주요 논쟁점을 살펴봄으로써 우리나라의 시안 마련에 지침을 제공하고자 한다.

정보공개법의 취지와 도입 기대 효과

정보사회(Information Society)에 있어서 현실적으로 요구될 뿐만 아니라 민주적 법치국가를 실질적으로 완성시킬 수 있는 제도가 정보공개제도이며, 이는 국가기관의 보유·관리 정보 특히 행정정보의 공개가 법으로서 제도화될 때 국민의 '알 권리' 충족이라는 목적과 더불어 구체적으로 형성될 수 있다.

취지

한국사회가 정보화시대의 한 가운데에 있음에도 불구하고 국민이 알고자 하는 정보는 사실상 정부 중심으로 유통되는 등 일방적이다. 국민의 알 권리가 헌법(10조, 20조 1항) 해석상 인정되고 있음에도 불구하고 정보 취득이 시민 각자의

개인적인 능력을 통해서 개별적으로만 해결되는 풍토라면 분명 법치국가는 아닐 것이다.

그래서 정보 공개를 제도화하는 것은 세계적인 추세이다. 정보화사회에서 그것은 민주주의의 기본 원칙으로서 전제되고 있기 때문이다. 유럽에서는 스웨덴 등의 여러 나라들과 프랑스, 미국과 캐나다, 그리고 아시아에서는 일본이 이미(91년 당시) 47都道府縣 중 35 군데에서 「조례」 형식으로 제정하여 시행하고 있다.

우리나라는 금년에 와서야 정보 공개의 제도화 필요성을 인식하고 「행정정보 공개법」을 1995년 시행 목표로 마련할 계획인 것으로 알려지고 있다. (「매일경제신문」 1993. 6. 14)

여기에서 정보공개제도의 의미를 명확히 하자. 이는 정보공개법에 의한 일반적인 정보 공개를 말한다. 즉 기자의 취재자유라든지 개개인의 정보접근이라는 자유권적 정보수집권을 넘어선 請

* 필자는 「열린 사회, 열린 정보」(공저), 「정치적 헌법 개념의 의의와 목적」, 「한국에서의 국민주권론의 위상」 등 다수의 저서와

논문을 발표

求權的 情報要求權으로서, 정보 비공개에 대한 구제 방식의 차이 및 미비 때문에 프로그램적 성격에 그칠 위험이 있는 개별법상 규정에 의한 공개제도와의 다르다.

정보 공개의 제도화는 「행정 민주화」 차원을 넘어서 「정치 민주화」의 토대를 마련한다. 왜냐하면 정보홍수 중에서도 꼭 필요한 정보는 입수할 수 있기 때문에 무엇이 가치있는 정보인가를 선별하여 올바른 판단형성을 할 수 있는 시민이 많아지기 때문이다. 그럼으로써 국민의 정보主權이 확립되고 헌법상 국민주권(1조 2항)은 실질화된다.

또한 오늘날 권력 통제 수단인 권력분립이나 기본권 보장, 헌법재판 등 전통적인 수단에만 의존하여서는 틀린 정보나 부당한 정보 제공에 기인한 국민의 권익 침해를 막기 어렵다. 여기서 정보 공개는 행정에 의한 정보독단과 공동화되어 가는 재량적 비밀주의를 배제하여 입헌국가로 복귀할 수 있도록 해준다. 그렇기 때문에 알 권리의 핵심이면서도 헌법상 명문화되지 아니한 「정보공개 청구권」의 실현 절차를 명시하는 정보공개법 제정의 당위성이 대두되는 것이다.

전사회적으로 정보의 공개와 유통 체제를 확립해야 부패한 사람이나 집단이 소멸되어 갈 것이며 그것이 정보 공개 제도화의 가장 큰 당위이다.

법 도입의 기대 효과

다음의 경우들을 생각해 보자. 이것들은 미국에서 정보 공개가 제도화된 지 20 년쯤 경과됐고 일본에서는 제도화의 논의가 끝나고 정보공개조례 형식으로 법규범이 만들어지고 있었던 시기의 한국에서 흔히 마주치던 사례들이다.

(사례1) 일전의 한 학회에서 발표한 분의 말이다. “관계되는 조사를 위해 관계당국에 제반 서류의 열람 복사 등을 요청했으나, 쓸만한 자료는 대외비이고 열람할 수 있는 것들이면 쓸모없는 상태였다. 그것도 평소에 안면이 있는 당국자를 통한 부탁이었는데도...” 결국 그 조사는 개인적으로 입수가 용이한 자료와 추측으로 꾸며지지 않을 수 없었다.

(사례2) 우리나라 행정기관들은 「보안업무 시행규칙」에서 ‘I · II · III 급 비밀 외에도 특별히 보호를 요하는 사항은 이를 대외비로 하여 비밀에 준하여 보관한다’는 규정을 남용, 기밀에 속하지 않는 정보까지 공개하지 않는 경우가 많다는 것이 한 조사에서 밝혀졌다.

(사례3) 대한토목공학회는 마포구 망원유수지 사고 원인 조사 용역계약을 1984년 9월 22일 서울시와 체결, 11월 30일 최종보고서를 서울시 종합건설본부에 제출했다. 서울시장은 9월 27일 정기국회에서 “...조사결과가 나오는대로 설계와 시공의 잘못을 따져 법에 따라 처리하겠다”고 답변했다. 그러나 그 의뢰를 받은 학회나 서울시가 뚜렷한 이유없이 공개를 하지 않고 있으며 수재를 당한 망원1·2동 수재민 총 9,574 가구 4만 2,194 명은 그 결과를 밝히지 않는 이유를 ‘궁금해하고 있다.

(사례4) 1985학년도 대입학력고사 채점 결과가 부정확하다 하여 답안지 공개를 요구하는 수험생과 학부모 등이 성적 발표 이튿날부터 거의 매일 중앙교육연수원에 몰려가 답안지 확인을 요구하고 있으나, 연수원측은 민원서류 ‘확인’을 요청하는 수험생에 대해서만, 그것도 답안지는 공개하지 않고 점수만 재확인해 주겠다고 밝히고 답안지 공개 문제는 ‘문교부와 협의’해서 결정하

겠다고 밝혔다.

(사례5) 1984년 8월 2일의 신문 보도이다. “정부는 일정기간이 지난 외교·국방문서 등 정부 비밀문서를 일부 공개할 것을 ‘검토’한다고 밝히고 이를 위해 정부관계자와 학계·언론인 등으로 구성되는 위원회의 상설운영 문제를 논의하고 있다고 말했다.”

위와 같은 매 경우마다 우리들은 각자가 지니는 특별한 수완이나 친분 관계에 의해서만 얻고 싶은 자료나 궁금증을 풀 수 있을 뿐이었다. 유감스럽게도 10여 년 가까이 지난 지금에도 그러한 상황은 지속되고 있다. 국민의 알 권리가 헌법(10조, 20조 1항) 해석상 인정되고 있음에도 불구하고 시민 각자가 이를 개인적인 능력을 통해서 개별적으로만 해결해야 한다면 분명 법치국가는 아닐 것이다.

따라서 이론상 헌법규정의 실효성있는 해석을 통하거나 그렇지 못할 경우에는 그를 위한 정보 공개법 제정이 필요하지 않을 수 없게 된다. 정부와 공공기관은 막대한 공익성 정보를 입력해 놓고도 그 사용을 독점, 정보를 필요로 하는 사람에게 공개하지 않고 있다. 한국데이터통신이 데이터베이스를 갖춘 10여 개 기관에 정보 제공을 요청했으나 기관내 사용 목적을 위한다거나 정보은행의 정보를 제공할 법적 근거가 없다는 이유로 국회도서관, 경제기획원, 특허청, 무역진흥공사, 통신공사 등 모두가 비공개하고 있다.

이미 1987년부터 시작한 1단계 행정전산망 사업이 완료되고 1992년부터 시작되는 2단계 사업이 행어나 정부의 정보 독점을 가속화시키는 빌미가 되지 않도록 해야 한다. 정보통신산업은 국가 기간산업으로서 정보화시대의 국제적 생존 전략의 첫번째 육성 대상이다. 일본의 소니社와 미

국의 애플컴퓨터社 그리고 모토롤러社가 이를 위해서 제휴할 정도이다.

순사회적으로 정보 공개와 정보 유통의 체제를 확립하는 일을 추진해야 한다. 그래야만 정보혁명의 발판이 마련된다. 부패 구조도 제거될 수 있다. 부패당사자들이 가장 꺼리는 것은 바로 널리 알려지는 것이기 때문이다.

결프전에서 컴퓨터탐재 무기, 종합정보통신망에 의한 일본 자위대의 강군화(強軍化), 상업통신망의 가속화 등으로 이제 강력한 부처는 안기부나 경제기획원이 아니라 체신부가 돼야 한다는 제언(김대중, 「조선일보」 1992. 6. 6)도 있었다.

정보 공개는 민주화뿐 아니라 우리의 적자생존의 전략무기가 된다. 그럼에도 불구하고 정보사망을 둘러싸고 벌어진 스캔들성 사건이 배후는 없고 단순사기로 수사종결됐다는 ‘허탈’한 뉴스를 듣고 있다. 순사회적으로 정보 공개와 정보 유통의 체제를 확립하는 일을 추진해야 한다. 그래야만 정보혁명의 발판이 마련된다. 부패 구조도 제거될 수 있다. 부패당사자들이 가장 꺼리는 것은 바로 널리 알려지는 것이기 때문이다.(류근일, 「조선일보」 1992. 7. 11)이다.

정보 공개의 제도가 기능하고 있다면, 우리의 입장에서(사례1)의 경우와 같은 친분관계에 따른 ‘부탁’이 아니라 법적인 청구에 의한 정확한 자료를 입수해 이용할 수 있게 될 것이며, 행정기관이 자의적으로 비밀 사항을 지정하는 불법(사례2)이 인정되지 않을 것이다. 시민이 꼭 알아야 할 사항에 대해서 정보를 가지고 있는 측이 발표를 하지 않는다고 무작정 궁금(사례3)해 할 필요

없이 당연히 청구에 응한 공개가 이루어질 수 있는 것이다.

또한 그와 같은 제도하에서는 대입학력고사 답안지의 공개 요구에 점수만 재확인해 준다거나 공개문제는 문교부와 협의해 결정하겠다(사례4)는 고압적인 행정편의 자세도 불식되지 않을 수 없는 것이다. 나아가 결국(사례5)의 경우에서와 같이 일정 기간이 지난 문서의 공개가 당국의 검토가 아니라 당연히 법에 정한 기간의 경과로 공개됨으로써, 국민은 그가 알고자 하는 정부정보에의 평온하고 지속적인 접근·이용이 가능하게 된다. 그럼으로써 국민의 알 권리와 민주 정치의 전제 조건으로서의 다양한 의견의 존재, 그리고 행정의 민주화가 이루어질 수 있는 것이다.

정보 공개의 도입으로 인해 행정부처는 정보(문서) 자유재량권을 상실하며 국회는 행정부처의 공개의무 이행상황에 대한 책임 추궁이 가능하게 된다. 미국의 경우 행정부는 국회에 정기적으로 법운영 상황을 보고할 의무가 있다.

나아가 법원은 사후적으로 사법심사에 의한 구제확보를 제도화한다. 때문에 행정부는 공개를 위한 통일적 체제를 확립하지 않을 수 없다. 예컨대, 공개나 그 거부에 대한 행정부 내의 조정체제 또는 구제체제를 확립하기 위해 행정부 안에 독립된 기구를 설치할 필요가 있다.

공개가 원칙으로 됨으로써 문서 작성·보전의 전제인 기본 이념이 행정편의에서 국민에의 공개를 위한 배려가 우선적으로 고려된다. 특히 오늘의 정보화사회에서의 공개청구 대상 정보는 공문서의 형식은 물론 전산처리된 기록물의 형태로도 많이 이루어지기 때문에 공적 기록은 공공재산의 관념이라든지 행정 내부적 공문서에 대해 공공용 문서로서의 성격을 부여해야 한다. 따라

서 문서의 열람·복사·목록 작성 등과 관련해서 관련직원은 각 행정문서를 일정 체계에 따라서 정확히 분류해야 한다. 그리고 공개의 원칙 신속·원할한 체계를 확립하기 위해 문서를 집중관리할 중심기구 설치가 필요한 바 이는 '공문서관'이라는 형태로 나타날 수 있다.

국민이 제출한 문서, 예컨대 청원·진정·요망·인허가 등의 신청·통지·정보자료 등의 각종 자료나 문서를 행정편의를 위해서 유용해서는 안되며, 공개원칙을 실효성있게 보장하기 위해서는 보존문서의 자의적인 폐기를 막는 기준을 세워야 할 것이다. 그리고 공개원칙에 의해 비밀의 범위가 축소되며 그에 따른 일반적 공개가 행정운용체제에 영향을 주므로 일단 비밀로 지정됐다 하더라도 분리할 수만 있다면 나머지 부분은 공개해야 하며 또한 그에 대한 일정 수준의 기준 완화나 해제도 요구된다.

주요 선진국의 법제

법제의 예

앞에서 언급한 많은 나라가 법을 제정했으나(오히려 제정하지 않은 나라가 적다) 모두를 소개할 수는 없고, 그 연원이 가장 오래된 스웨덴 그리고 실제적인 운용이 활발한 미국, 또한 우리의 법 제정에 가장 참고가 될 만한 일본(조례)의 경우를 간략히 소개한다.

● 스웨덴의 「출판의 자유에 관한 기본법」

스웨덴 헌법의 일부를 이루는 「출판의 자유에 관한 기본법」(Freedom of the Press Act :

1766년 제정)에서는 시민이 공적 기관의 불법한 행위나 부당한 고발에서 자신을 보호하는 수단으로서 공문서를 자유로이 열람할 수 있는 권리를 인정하여 공문서 공개 원칙을 확립하였다. 이후 1966년 12월 위 기본법 제 2장에서 16 개조에 걸쳐 더 상세히 규정한 내용은, 공문서는 한정된 예외를 제외하고 공중에 공개하여야 할 것이며, 모든 시민 및 외국인에게 공문서를 열람하고 소정의 요금을 지불하여 복사를 수령할 권리를 부여하며 그러한 권리를 제약할 수 있는 것은 그 제약을 상세히 규정한 특정의 制定法(예컨대, 「공문서청구권의 제한에 관한 법률」)에 의한다.

스웨덴의 정보공개제도는 의회의 국정조사권이 행정의 집행에는 미치지 못하고 있는 독특한 제도를 배경으로 하여 국민에 대한 책임을 확보하기 위하여 필요하게 된 제도이다. 정보 공개를 청구하여 거부된 경우에는 행정쟁송의 절차에 따라 상급행정청(裁決廳)에 不服申請을 하고 그 재결에 불복할 경우 행정재판소에 원처분의 취소를 구하는 소송을 제기할 수 있다. 또 한편 정보감찰관(Ombudsman)에 대하여 고충의 신청을 할 수 있다.

스웨덴의 정보공개제도는 핀란드·노르웨이 및 덴마크 등 북구 제국의 본보기가 되고 있다. 현재는 일반시민으로부터의 직접 청구는 그 사례가 적으며 언론사를 통한 이용이 많은 실정이다.

● 미국의 정보공개법

1952년부터 연방 上·下院 특별소위원회가 FOIA 제정작업을 시작하였다. 물론 이러한 FOIA의 기초가 되는 1946년의 연방 행정절차법(APA : Administrative Procedure Act)은 절

차적 공정을 중시하는 만큼 어느 정도 공문서 공개가 규정되었으나 그것이 미비한 것은 사실이었다. 때문에 1954년 선거에서 하원의 다수를 차지한 민주당은 1955년부터 정보 공개의 입법화에 박차를 가하여 같은 해 6월 Moss의원이 정부정보특별소위원회 위원장으로서 1966년 7월 4일 결실을 맺었고 1년후인 67년 7월 4일부터 「정보공개법」이 시행되었다. 이후 워터게이트 개혁의 일환으로서 1974년에 일부가 개정되고 1976년에 다시 공개 원칙을 실제적으로 확장하고 절차적으로 보강하는 등의 소규모적인 수정을 받았다. 또한 1978년 이래 「정부윤리법」이 제정되었고, 1986년에 또 한차례의 수정을 받아 「전자통신개정보법」이 제정되었다. 그러나 레이건 대통령 하에서는 이를 실제적·절차적으로 제한하려는 개정법안이 논의되고 있었다(姜京根 1984).

정보의 공개는 위와 같은 과정을 통하여 예외가 아닌 일반적 원칙(the general rule, not the exception)이 되었다. 그리하여 법치국가에서의 시민의 최대한 참가는 정보가 주어진 公衆에 있어서만 그 의의가 있게 되었다. 1966년 존슨 대통령은 “...어떠한 사람이라도 공공의 이익을 생각함이 없이 결정을 비밀의 커튼 속에 감추어 두는 것은 허락되지 아니한다... 나는 미국이 국민의 알 권리를 수호하는 개방 사회라고 하는 것을 자신하면서 이 법안에 서명한다”고 하였다(Kang 1986, 3).

미국에서도 역시 1966년 FOIA가 제정되기 전까지는 정부의 행위나 활동에 대하여 관심있는 시민들은 주로 언론이나 의원에 대한 서신 그리고 행정부의 의도적 정보 제공(consensual release of information)에 의존해야만 했다. 당시 1946년에 제정된(Act of June 11, 1946 ch.

324) 「행정절차법」(Administrative Procedure Act) 제3조 (§3, 60 Stat. 238, codified at 5 U.S.C. § 1002(1985))는 對外秘(비공개)라고 여겨지는 충분한 이유(good cause)가 요구되는 정부기관의 견해(opinions)나 명령/orders) 뿐만 아니라, '공적 관심사에 있어서 비밀(secretcy)을 요구하는 미국의 어떠한 기능'에 관계되는 정보도 공개하지 않았다. 그리하여 공적 기록 사항은 一般公衆(the general public)이 아니라 그 정보에 '적합하고 직접적으로 관련된 사람들'(persons properly and directly concerned)만 접근·이용할 수 있었던 것(APA § 3)이다.

그리하여 의회는 APA 제3조가 연방정부 기록에의 접근을 행함에 있어서 공중에게는 거의 이용가치가 없다고 하고 따라서 위 제3조에 대처하여 FOIA(Pub. L. No. 89-487, 80 Stat. 250 (1966) [Codified at 5 U.S.C. § 552(1982)])가 누구라도(any person) FOIA에 열거된 9 가지의 비공개(적용제외) 사유 중의 하나에 해당되는 문서가 아니라면 행정기관의 관리 아래에 있는 모든 문서의 공개를 요구할 '강행적인 법적 권리'(enforceable legal right)가 있다고 하였다.

이러한 정보공개법은 그 내용 구성이 a項에서는 공중에 이용될 수 있는 정보의 종류와 구제를 규정하여 제1호에서는 연방 公示錄에 의한 公告, 제2호는 公衆의 열람 및 복사, 제3호는 각 행정기관이 제1호 및 제2호에 의하여 이용에 제공되는 기록 이외의 기록을 누구에 대해서도 이용케 하지 않으면 아니된다는 것과 사법적 기능에 관해서 제4호는 2인 이상의 구성원으로서 이루어지는 각 행정기관이 그에 관한 절차에 있어서의 각 구성원의 최종 투표의 기록을 보존하여

공중의 열람에 제공해야 됨을 규정하고 있다.

b項은 공개를 요구할 수 없는 9 가지의 비공개 사유를 特定시키고 있는 바, 이러한 것들로서는 국가안전보장 및 외교정책, 기업관계비밀, 개인적 私事(privacy) 등 개인·단체·국가에 고유한 사항의 보호가 있으며 이 외에 범죄조사기록, 행정기관 내부의 인사 규칙이나 행정목적 달성에 필수적인 문서 등을 보호하며 나아가 법정제의 사유 등도 있다.

c項에서는 「本法에서 명시적으로 규정된 것을 제외하고, 정보를 비공개로 하는 근거로 사용할 수 있다고 규정한다. 그러나 연방의회에 대하여 정보를 비공개로 하는 권한을 부여한 것은 아니다. d항에 따라서 연방행정부는 연방의회에 年次的으로 그 처리실태를 보고할 것이 요구된다. 연차보고서의 제출에 관한 구체적인 규칙의 제정은 법무부에 맡겨져 있다.

e項은 FOIA의 목적을 철저히 하기 위하여 정부기관(agency)의 정의를 확대하고 있다.

● 日本의 情報公開 條例

일본의 각 지방 조례에서도 대개 '알 권리'와 '공문서 공개를 요구하는 권리'로 대별하고 있다.

'알 권리'를 명백히 한 대표적인 예로 도쿄(東京都)는 1985년에 「도쿄도(都) 공문서의 개시(開示) 등에 관한 조례」를 제정하여 실시하고 있다. 이 제도는 도(都)민의 알고자 하는 정보를 신속 정확히 알리고, 공문서의 개시를 요구하는 도민에게 그 권리를 보장하고 나아가 도민과 도정의 신뢰 관계를 강화하는 데 목적을 두고 있다.

가나가와(神奈川)현의 정보공개제도도 현

(縣)민의 '알 권리'의 보장과 열린 현정(縣政)을 실현하기 위한 '공문서 공개 제도'와 '정보 공개 시스템'으로 나누어져 있다. 또한 '알 권리'를 명확히 한 오오사카(大阪)府 조례의 전문에 '부(府)가 보유하는 정부는 본래 부민의 것'이라고 하고, 가와사키(川崎)시의 조례 전문에도 '헌법이 보장하는 기본적 인권으로서 알 권리는 최대한 존중되어야 한다'고 했다.

조례의 해석과 적용의 기본 원칙으로 가나가와 현에서는 ①공문서는 원칙적으로 공개한다. 즉 열람, 복사의 교부를 받을 권리가 충분히 존중되어야 하고 ②개인에 관한 정보는 원칙적으로 비공개로 한다. 개인의 비밀과 사생활 등 타인에게 알리고 싶지 않은 정보는 함부로 공개되지 않도록 최대한 배려하는 운용을 한다.

그리고 고베(神戸)시에서는 정보계통 기술의 활용화와 통신 등 정보수단을 이용해 시민생활의 향상 및 지역경제의 활성화와 발전을 위한 연구회 및 위원회를 두고 있다. 즉 학자, 경험자와 사업자로 구성된 '정부문제 연구회' '뉴미디어시스템 개발연구소' 같은 데에서 여러 테마로 현상을 정리하고 구체적인 도입·실시 등 조사활동도 하고 있다. 사이다마(埼玉)현의 정보공개제도의 특징은 정보의 관리와 검색 체제가 비교적 잘 돼 있고, 공개창구가 일원화돼 있다는 점이다.

행정문서의 보관·보존이 잘 되어 있지 않으면 공개 요구에 응할 수 없다. 사이다마현에서는 우선 정보의 관리와 검색 체제를 컴퓨터에 의한 관리와 검색 시스템으로 확립했다. 컴퓨터에는 입력된 문서의 발생과 폐기까지, 기억하고 정리된 문서관리 기능과 검색, 목록 작성, 문서소재, 계산기능 등 8 가지가 있다고 한다. 영구보존 문서는 현립(縣立)도서관에 관리를 위임하고, 정

비·보존하고 있다.

일본 정부는 중앙 차원에서의 정보 공개에 관한 일반법은 제정하지 않고 있으며 정보 공개를 위한 행정운영상의 소정 개선조치만 도모하고 있다. 다만 1991년 정기국회에서는 사회·공명·민사·신민련·연합참의원 등의 야당이 공동으로 작성한 「행정정보공개에 관한 법률안」을 제출한 바 있다.

실제 적용 사례

미국에서의 소비자 문제에 대한 대부격인 랄프 네이더는 소비자 보호를 위한 행정이나 기업체의 정보는 FOIA를 통해서 얻고 있다. 과거 일본의 나카소네정권이 몰락하게 된 직접적인 원인이 됐던 다나카의 금권정치에 대한 비판의 도화선 '록히드 사건'도 일본의 한 언론사가 FOIA에 의거 청구한 CIA의 정보 제공에서 비로소 알려지게 되었을 정도로 이의 활용은 대단히 넓은 범위에 이르고 있다.

정보 공개의 제도화가 다른 나라보다 발달된 미국은 FOIA 외에 「회의공개법」(Government in the Sunshine Act)과 「정부윤리법」(Ethics in Government Act)을 제정하고 있으며 그 밖에 자기에 관한 정보를 통제할 수 있는 「프라이버시법」(Privacy Act)도 만들었다. 이러한 법들을 조화있게 해석하기 위한 통일적인 연구가 정보공개제도의 실상을 파악하기 위해서 필요하다. 특히 「회의공개법」은 국민이 행정부의 기록·문서를 자유롭게 입수·이용할 수 있다는 정보공개법상의 원칙을 더욱 확대하여, 진행중인 정책 심의 및 행정결정의 과정 그 자체를 국민으로 하여금 직접 알 수 있도록 한 것이다.

(사례 1) 1953년부터 1966년까지 CIA는 '엠펜케이 울트라'(MKULTRA) 라는 암호명(인간행태를 지배하지만 겉으로는 드러나지 않는 작용에 대해서 영향을 미칠 수 있는 화학적·생물학적·방사선학적인 물질의 탐색과 개발에 관련된 연구계획의 암호명)을 지닌 연구과제를 수행하면서, 일단의 연구자들은 세뇌기술(brain washing techniques)을 개발하기 위한 약물을 투여, 2명 이상을 사망케 했다. 당시 CIA국장으로 이 계획을 처음으로 제안했던 리처드 헬스(Richard Helms)가 모든 기록과일을 없애 버리라고 명령했음에도 불구하고 1977년 8,000쪽에 달하는 파일이 발견됐다.

8월 심스(John C. Sims)와 울페(Sidney M. Wolfe)는 각각 개별적으로 그러나 공공시민건강연구협회를 위해서 그 기록을 공개할 것을 'FOIA에 근거해서' CIA에 청구하였다. CIA는 공개에 동의하지 않은 연구소와 모든 개별 연구자들의 이름이 비공개사유(국가안보)에 해당됨을 들어 이에 응하지 않았다. 당연히 소송이 제기됐고 6년여의 상소·환송·재심끝에 D.C. 지구 순회항소법원은 공개하라는 명령을 내렸으나 연방대법원은 다시 파기 환송하면서 거부했다. 여기서 볼 수 있듯이 정보 공개 문제는 특히 권력기관의 부정적인 권력 향방에 대해 큰 타격을 가할 수 있는 것이다.

(사례 2) 구 소련은 미국의 有人 우주왕복선(Space Shuttle)의 개발 계획을 추진중이었는데 이는 소련이 미국의 정보기술을 합법적으로 도용한 것이다. 美전략 공군사령부(SAC) 당국자는 "소련은 미국의 FOIA를 이용해서 有人 우주왕복선의 디자인을 비롯한 각종 자료를 美당국에 청구·입수했다."고 밝혔다. 경쟁관계에 있는

국가 또는 세력이 합법적으로 새로운 기술 정보를 취득할 경우 이용할 수 있다는 것이다.

정보공개법의 주요 논쟁점

정보공개 기관

헌법 제 50조와 제 109조의 규정에 의하여 국회 회의의 공개 및 재판의 심리와 판결의 공개 원칙은 이미 정해져 있으며 국회 회의록이나 법원 판결문의 공개도 잘 시행되고 있다. 또한 「행정 정보 공개법」이 제정될 경우 입법부와 사법부에서도 별도로 같은 내용의 명령이나 규칙을 제정하여 시행하는 것이 관례화될 수 있다. 정보공개법의 제정시 위 3府를 모두 대상기관에 포함시킬 경우 국민의 참정기회가 확대된다. 그리하여 오늘날 대의민주주의 원리인 의회주의에 대한 위기 의식이 높아져 가고 있는데 정보공개제도는 이를 시정하기 위한 직접민주정적 요구에 부합되어 민주정치의 활성화에 기여할 것이다.

스웨덴을 제외한 미국 등 10 개국은 모두 행정기관만을 대상으로 한다. 즉, 스웨덴과 서독 그리고 덴마크는 모든 관청을 정보공개기관으로 규정하고 있으며, 네덜란드에서는 모든 행정기관을 정보공개 운영 주체로 본다. 한편, 미국, 오스트리아 그리고 프랑스에서는 좀더 구체적으로 규정하고 있는데, 미국은 연방정부기관과 연방정부법인 및 연방정부의 규제를 받는 법인 그리고 독립 규제위원회를 정보공개 실시 기관으로 명시한 반면에, 오스트리아에서는 연방, 주, 지방의 모든 행정기관을 정보공개기관으로 보고 있으며, 프랑스에서는 더욱 자세하게 국가행정기관, 지방공공단체, 공적기관 및 사법상 조직되어 있는 공공사

업을 하는 업체까지도 망라하여 정보공개의 운영 주체로 보아 공개실시기관으로 규정하고 있다.

공개대상 정보

정보공개 청구의 대상으로서의 정보의 개념은 결국 공개의 대상으로 되는 정보의 범위를 어느 정도로 하느냐의 정보청구의 客體 문제로 된다고 할 수 있다

여러 나라에서의 입법례를 보면 그 용어를 정보 (information), 공문서 (official document),

여기에서의 정보는 홍보정보가 아니다. 그것은 가공된 정보일 뿐이다. 공개청구에 의한 정보는 그러한 것이 되어서는 아니된다. 생생한 정보이어야 한다.

기록(records) 등 다양하게 사용된다. 그런데 정보 공개의 대상으로서 情報源이 될 수 있는 것에는 특정한 사람이나 단체에 의하여 수집·관리 및 처리되는 정보(예컨대 공문서나 기록 등)로부터 지리학적 자연 그 자체(산·내·바다 등) 및 사람 개개인이거나 집단의 행동(개인의 연설·시위행진 등)까지 포함될 수 있다.

여기서 관리되는 정보는 정보원에 물리적으로 접근하는 것만이 아니라 정보의 '提供이 필요한 것'인데 대하여, 관리되지 않는 정보는 접근 그 자체가 중요하게 된다. 때문에 전자는 정보의 제 공을 청구한다는 의미에서의 '청구권적 권리'로서의 보장이 중요하나 후자는 그 접근에의 방해를 배제한다는 '자유권적 보장'이 중요하게 된다 (姜京根 1986, 103).

그리고 여기에서의 정보는 홍보정보가 아니다.

그것은 가공된 정보일 뿐이다. 공개청구에 의한 정보는 그러한 것이 되어서는 아니된다. 생생한 정보이어야 한다.

국가는 그 공권력에 의하여 상당한 정보를 수집하나 많은 것이 비밀지정 등으로 묶여있고 발표된다 하더라도 정부측에 의하여 홍보되거나 기 사실을 통해 의도적으로 유출되어 국민을 특정한 방향으로 유도하려 한다. 대기업도 그들의 사업 확장에 필요한 정보는 과다할 정도로 광고해도 환경관련 정보나 有害상품 등과 같이 스스로에게 불리한 정보는 기업비밀 등의 명목으로 은폐하려 한다. 또한 언론사도 그들의 정보판매나 시청률 경쟁 등에서 우위를 차지하기 위하여 특정 정보만을 임의적으로 선택 보도하여 국민의 정확한 판단을 흐리게 한다.

정보는 국민의 것이라는 '정보 공공재'의 입장에서 볼 때 정보지향적으로 되어 가는 사회·경제적 활동은 정보의 균등한 분배를 요구한다. 그러나 정보화사회에 있어서 뉴미디어의 개발·도입으로 인해 점점 커지는 정보의 불평등은 심각하다. 국제적으로도 커뮤니케이션의 지역적 격차가 큰 제3세계에서는 이를 타개하기 위하여 정보의 균형있는 흐름을 주장하는 新세계정보질서 (New World Information Order)나 新세계정보통신 질서(New World Information & Communication Order) 운동을 이끌고 있다(河鐘元 1987, 62·64).

국내의 경우에도 도시와 지방간의 정보 진전도에 따른 그 격차는 매우 큰 것으로 나타나고 있다. '정보의 자유로운 흐름'(a free flow of information)을 저해하지 않도록 하는 정보공개

1) '公的 記錄은 公共財產'(Public records are public property)이다. (Gellhorn 1974, 566)

전략이 요구되는 대목이다. 그럴 때 일반국민은 정보에의 접근·활용이 용이하게 되면서 정부의 정보권력에 대한 컨트롤도 하게 된다. 물론 행정의 원활한 흐름 또한 중요한 변수가 될 것이다.

비공개정보

행정정보 공개가 제도화되고 난 뒤에 모든 정보를 가리지 않고 공개하는 데서 오는 정보당사자간의 수급 불균등을 막기 위해서 처음부터 비밀보호체계를 내세울 경우 오히려 제도의 원활한 운영을 막는 것이 된다. 특히 정보가 정치적 자료로서 자주 조작 및 왜곡되는 사례를 보아 왔으며 자료 공개에 의한 문제 발로나 책임 부담이 관료의 자료공개 기피성향을 조장하는(金榮奉 1988, 19) 현실에서는 더욱 그러하다.

또 기업의 비밀 보호나 개인의 프라이버시 보호는 그 대상이 직접적으로 정부기관의 행정비밀에 관한 것이 아니기 때문에 정보공개법이나 프라이버시보호법 등 운용에 의한 법원의 司法판단에 맡기려고 하나 국가비밀에 관한 사항은 처음부터 행정부 특권으로서의 비공개 영역에 놓으려는 점에서 그만큼 그 시행은 어려워진다.

기업비밀의 경우도 사회복지국가 아래에서는, 특히 그것이 공익사항과 관련되는 경우는 국가권력과 행정의 관여를 받게 되며, 그러한 경우 그 공개와 보전은 상호성을 띠게 된다. 따라서 정보제공자의 기업비밀 유지 청구와 국민의 알 권리에 근거한 정보의 공개 청구는 긴장관계에 서게 된다. 예컨대, 미국의 「정보공개법」(FOIA : Freedom of Information Act)에 의하면 영업비밀의 전부 그리고 상업상 또는 재정상 정보로서 행정기관 아닌 私人으로부터 취득되고 비밀특

약이 되어 있거나 비밀인 정보는 공개되지 아니한다. 이 때 비밀의 범위를 좁히기 위하여 National Parks기준을 제시하여 ‘비밀이란 그 정보의 공개로 행정기관의 장래 정보수집능력이 저하되거나 그 기업의 경쟁상 입장에 실질적 불이익을 주는 것’이라고 한다. 다만 정보 공개의 제도화가 국민의 알 권리의 보호와 정착에 있다면 재산적 가치가 있는 정보는²⁾ 그것이 기업비밀에 속한다는 이유만으로 비공개로 처리할 것이 아니라 사용자 등을 보상해서라도 공개하는 것이 정보再分配에 의한 정보 유통의 민주화라는 점에서도 타당하다.

개인정보 중 프라이버시의 보호와 정보공개화의 관련도 오늘날 정보프라이버시권이 ‘자기에 관한 정보의 흐름을 통제하는 개인의 권리’(individual's right to control the circulation of information relating himself)라는 능동적인 권리로 인식되면서 조화로운 해석을 하기 시작한다. 다만 프라이버시법에 의해서는 자기에 관한 정보에만 접근할 수 있을 뿐이며, 그런 점에서 정보공개제도가 누구에게나 접근할 수 있도록 하는 것과 다를 뿐이다.

정보교류상 정보 공급자와 수요자 사이의 주된 쟁점사항은 결국 정부정보의 운영과정에서 얼마만큼의 정보를 주고 받을 수 있느냐의 여부로 귀착된다. 이 때 비공개로 할 수 있는 정보를 ‘개괄적 열거 사항’으로 정하여 정보 공급자인 공무원

2) 행정기관의 정보파일에는 상업상 가치있는 정보를 지니는 광범한 사기업 제출문서를 포함한다. 예컨대, 가격의 책정과 그 인과관계(Burroughs Corps v. Schlesinger, 403 F. Supp. 633 E.D. Va 1975) ; 컴퓨터시스템 디자인(Planning Research Inc. v. Veterans Administration, 301 F. Supp. 796(S. D. N.Y. 1969), appeal dismissed as moot, 436 F. 2d 1363(2d cir. 1971) ; 상세한 재정기록(National Parks & Conservation Ass'n v. Morton, 498 F. 2d. 765(D. C. Cir. 1974).

에게 절대적 守秘 의무를 부담 시키지 않는 것이 권장된다. 따라서 적용제의 사항에 속하는 정보라도 그 해석상 재량에 의해서 문서를 공개할 수 있게 하는 것이 중요하다. 문제는 이 경우에 다른 법령으로 수비의무가 부과되어도 정보공개법이 이를 해제해 줄 수는 없다는 것이다. 따라서 정보의 공급자가 공개를 거부함에 있어서 원용할 수 있는 비밀보호법제의 대표적인 정비가 요구된다.

적용 제의 여부의 입증 책임은 행정기관에 있지만 그 유권적인 판단은 법원의 심사에 따르게 된다. 그 어느 경우나 비공개 정보는 최소한으로 한정해야 하므로 그 결정에 있어서는 공익상 필요와의 衡量이 필요하다. 이를 위한 '음부즈만'이나 이와 유사한 '정보공개 심의회'의 설치가 요구된다.

어쨌든 직무상 지득한 개인·기업 및 행정 비밀은 공무원의 복무 규율 및 법에 의하여 비밀유지 의무가 부과되어 있는데 이는 결국 정보의 비공개를 제정법상 강제하는 것이다. 때문에 공무원의 비밀유지 의무와 비공개 정보의 범위 설정 문제가 본래 그 제도적 의의를 달리하는 것이라도 정보공개법상 적용제의 사항의 해당 범위와 공무원의 수비의무 대상이 되는 비밀 범위가 일치되게 함이 필요하다. 이는 공무원의 수비의무 범위를 특정화시켜 이를 바로 공개법의 '적용제의 사항'으로 하여 정보공개의 제도화가 공무원에게 이익을 줄 수 있음을 보여주어 그들의 저항을 줄일 수 있다. 이러한 방식은 「국가공무원법」상의 비밀 개념을 명확히 하는 효과가 있고, 따라서 정보공개법상 비공개 정보가 아닌 정보를 누설해도 공무원의 수비의무 위반의 문제는 생기지 않게 된다. 이때 비밀 지정은 '實質秘'로 하여 국민이 납득할 수 있도록 하며 그럼으로써 법치주의

의 실현과 공무원의 재량적 恣意를 배제하게 된다.

정보 공개의 제도화를 위한 고려사항

정보공개법의 법제화 상황

1980년 12월 31일 법률 제2247호로 공포된 구「언론기본법」은 신문·통신의 발행인 또는 방송국의 장이나 그 대리인의 청구가 있을 경우에는 공익사항에 대한 정보를 제공하도록 규정(6조)했으나, 청구권자가 언론기관에 한정되고 비공개 사유가 포괄적으로 광범하여 법에 의한 정보 청구가 한 건도 없이 6共に 들어와서 폐지됐다. 이후 이에 대한 일반법은 없으면서 '명령'형식의 「정부공문서규정」과 이것이 폐지되고 제정된(91. 6. 19. 대통령 13390호) 사무관리규정에서 재량적이거나, 규정(33조) 되었을 뿐이다.

결국 처음으로 제정된 단행법 규범으로는 지방자치단체 차원에서 청주시의회가 조례 형식으로 이를 제도화한 것이다(91. 11. 25. 의결→12. 26재 의결). 이에 대하여 청주시는 母法이 없다는 이유로 그 취소를 요구하는 행정소송을 제기(92. 1. 8)했지만 6월 23일 대법원은 취소청구를 기각, 지방자치단체의 첫번째 정보공개조례가 됐다.

개별 사건에 있어서, 서울고등법원(제3특별부)은 1988년 7월 6일 판결(88구 1334)에서 국민의 정보 공개 청구권을 인정했다. 1989년 9월 4일 헌법재판소는 그 결정(88헌마22)을 통해서 그리고 1991년 5월 13일 다시 한번(90헌마 113 결정) 이를 인정했다. 대법원도 1989년 10월 24일 판결(88누 9312)에서 인정하고 있다.

지금까지 법률 제정의 주체인 국회는 이 문제에 적극성을 보이지 않고 오다가 금년에 와서야 정보 공개의 제도화 필요성을 인식하기 시작했다. 시민단체(경실련 등) 라든지 언론사 등의 끊임없는 주의환기와 촉구가 요청된다.

정보 공개 제도화 기준으로 무엇보다도 국·공립 공문서 서관의 설치, 공개 원칙의 행정책임체제, 비공개는 필요최소한이라는 기본방침을 명확히 한다.

정보 공개의 제도화를 위한 기준

- 종합하면, 정보 공개를 제도화하기 위해서는 다음과 같은 기준 설정이 필요하다.
- 국·공립 공문서 서관의 설치가 필요하다. 현재 총무처 소속의 「정부 기록 보존소」를 확대·개편하여 독립기관으로 한다.
- 공개원칙으로 행정책임체제의 개혁이 필요하다.
- 공개가 원칙이고 비공개는 필요최소한이라는 기본방침을 명확히 한다.
- 누구라도 청구의 주체가 된다.
- 청구대상이 되는 공적 기관은 행정부처는 물론 행정 업무를 취급하는 모든 기관에 확장시켜야 한다.
- 비공개를 특정화시켜 열거해야 한다. 특히 국가비밀·기업비밀·개인프라이버시 등의 비공개가 정보화사회로 나가는 데 있어서의 방해물이 아님을 인식해야 한다.
- 기업 비밀 보호와 관련된 逆訴訟 즉 정보보전 소송 문제 개인프라이버시 보호를 위한 법제 정비도 동시에 이루어져야 한다.

- 법원에 정보 공개에 관한 소송을 제기하기 전의 前審으로서 음부즈만 제도의 도입을 기대해 본다. 어려울 경우 독립된 기관의 간이 절차에 의한 재결이 가능하도록 하고 최종 판단은 법원이 하도록 한다. 집행기관으로부터 독립된 불복심사기관의 설치가 어렵다 해도 최소한의 공개를 보장해 줄 수 있도록 하는 체제 정비가 있어야 한다.
- 각 기관이 매년 국회에 정보 공개 상황에 관한 연차 보고서를 제출하도록 한다. ♣

참 고 문 헌

강경근. 1986. 헌법상 정보공개와 한국법·제도의 현실, 「법학논총」. 제 2 집. 숭실대학교 법학연구소.

_____. 1988. 정보화 사회에서의 정보공개문제, 「통신정책동향」 겨울. 제10호. 통신개발연구원

_____. 1992. 행정전산화의 헌법적 문제, 「한국공법학회 제 25회 학술발표회 論文」 2월 29일. 한국공법학회

_____. 1992. 행정정보공개 문제점과 해결방안, 「한국행정연구」 제1권3호 1992. 가을호. 한국행정연구원

Barry, Kevin R. 1979. Chrysler Corporation v. Brown : Seeking a Formula for Responsible Disclosure under the FOIA. *Catholic University Law Review*, 29.

Clark. 1975. Holding Government Accountable : The Amended Freedom of Information Act, *Yale Law Journal*. 84.

- Connely. 1981. Secrets and Smokescreens : A Legal and Economic Analysis of Government Disclosure of Business Data. *Wisconsin Law Review*.
- English. 1979. Protecting the Stakeholder : Defense of the Government Agency's Interests during Reverse FOIA Lawsuits. *Administrative Law Review*. 31.
- Edgar, H. and B. c. Schmidt. Jr. 1986. Crutiss- Wright Comes Home : Executive Power and National Security Secrecy. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 21
- Goldtron, James A. Granholm, Jennifer M. and Rober. J. Robinson 1986. A National Less Secure : Diminished Public Access to Information. *Havard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*. 21
- Gellhorn, W. & Byse. 1974. *Administrative Law*.
- Glaser, W. Schmitt. 1973. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. *VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer)* 31.
- Note. 1976. National Security and the Amended FOIA, *Yale Law Journal*. 85.
- Note. 1980. Protecting Confidential Business Information from Federal Agency Disclosure After Corp. v. Brown, *Columbia Law Review*. 80,
- O'Reilly, J. T. 1990. *Federal Information Disclosure*, 2nd ed.
- Project. 1975. Government Information and the Rights of Citizens. *Michigan Law Review*. 73.
- Roberts, Russel M. (1979), Faithful Execution of the Foia Act ; One Executive Branch Experiences. *Public Administration Review*. 39.
- Scheuner, U. 1971. Funktion der Grundrechte in Sozialstaat, *DöV (Die öffentliche Verwaltung)*. 24.
- Susman, Thomas M. 1982. Foreward to Your Business, Your Trade Secrets and Your Government (A Seminar on Protecting and Obtaining Commercial Information from the Government, sponsored by the American Bar Association), *Administrative Law Review*, vol. 43.
- Susman T. M, 1992. Twenty-Five years of Freedom of Information : a Book Review. *Administrative Law Review*, 44.
- Waples, Gregory L. 1974. The Freedom of Information Act : a Seven year Assessment. *Columbia Law Review*. 74.