

인권정보자료실
CPh1.64

	B4	14

【 공청회자료집 】

열린사회를 위한 정보공개법의 제정방향

1994년

일시: 12월 19일(월) 오후 1시 30분

장소: 경실련강당

경제정의실천시민연합,
참여민주사회와 인권을 위한 시민연대

인권정보자료실

【 공청회자료집 】

열린사회를 위한 정보공개법의 제정방향

일시: 12월 19일(월) 오후 1시 30분

장소: 경실련강당

인사말: 박호성 교수(참여연대 의정감시센터 소장)

사회: 김성남 변호사(경실련 시민입법위원장)

발제:

강경근 교수(송실대,헌법학)

: 정보공개법 제정논의과정과 그 검토

홍준형 교수(아주대,행정법학)

: 정보공개법 시안의 문제점과 대안

장호순 박사(언론학)

: 미국의 정보공개제도

토론:

김학수 교수(서강대,바른언론 사무총장)

이세용 사무처장(언노련)

류인태 의원(민주당,미확정)

박종구 의원(충북 청주시의회)

* 첨부자료: 정보공개청구 중간보고

참여민주사회와인권을 위한 시민연대,
경제정의실천시민연합

정보공개법 제정논의과정과 그 검토

姜京根 (숭실대 교수, 헌법학)

I. 정보공개법 시안 작성경과

정부(총무처)의 정보공개법 시안의 작성경과에 대해서는, 필자 역시 그 심의과정에 참여하였기에 자세한 내용을 말하기에는 적당치 않다고 생각되나, 시안의 내용을 이해하고 평가함에 있어서 도움이 되는 범위에서 간략히 언급하고자 한다.

정보공개법의 제정을 위한 정보공개법안의 심의, 조정, 자문을 목적으로 하는(1994.7.12. 총무처 훈령 제169호, '정보공개법심의위원회 규정' 1조) 중앙정부의 공식적 모임인 '정보공개법 심의위원회'가 조직된 것은 1994년 7월 21일 (목)이었고, 그 날 첫 회의를 가졌다. 법 제정이 이루어지기만 한다면 세계적으로는 12번째이고, 아시아에서는 최초가 될 단일 '정보공개법' 제정국이 되어, 국민의 알 권리를 제도적으로 보장하는 민주법치국가로 발돋움하는 첫걸음이 내딛어지게 될 것이다.

정보공개법 심의위원회는 학계(4인), 언론계(1인), 법조계(2인), 행정부(2인), 연구단체(1인) 등 10인이 있다. 이는 총무처장관이 일정 자격이 있다거나 필요하다고 인정하는 자(규정 2조) 중에서 위촉하고 총무처 능률국장은 당연직위원으로 하였다. 이 위원회는 법률안이 확정될 때까지 설치 운영(규정4조)하고 행정능률과장 및 담당 사무관이 간사(규정 6조)로 되었다.

회의가 시작되고 94년 3월 2일 국무총리훈령 제288호의 "행정정보공개운영지침¹⁾"에 대한 설명이 있었으며, 94년에 법시안 검토 및 공청회를 개최하고 95년에 입법예고 및 정부법안 확정, 입법추진 등으로 추진계획이 짜여졌다. 이후 8월 제2차 회의에서부터 본격적인 심의에 들어갔는데, 총무처 능률국에서 마련한 행정정보공개법시안을 기초로 한 조문 한 조문 각 위원들이 사명감을 가

1) "행정정보공개운영지침"에 대해서는 그 내용과 문제점을 간략하게 소개한 강경근, 열린사회와 정보공개 - 총무처행정정보공개운영지침의 문제점, '경제정의'(1994년 여름호), 97-111면 참조

지고 검토해 나갔다. 이 '시안'의 작성시 유의한 것은 ① 행정정보공개를 원칙으로 하고 비공개는 필요 최소한으로 함 ② 시행시 부작용을 최소화하기 위한 제반조치를 강구함 ③ 94년 7월 1일부터 실시하고 있는 '행정정보공개운영지침'상의 내용을 검증, 반영함²⁾, ④ 기존의 국내의 행정정보공개법 관계 자료를 비교·평가하여 우리나라에 가장 적합한 제도를 만들겠다고 하며, 참고 입법례로서는 '한국행정연구원 안(1992.12), 공법학회 안(1989.12), 경실련 안(1993.7), 민주당 안(1994.7), 미국(Freedom of Information Act), 캐나다(Access to Information Act), 프랑스 (Law on Access to Administrative Document), 스웨덴(Freedom of the Press Act 1974) 등이었다.

행정정보공개법 제1차 시안은 7개장 20개로, 부칙 2개 조문으로 되었고, 그 목적은 '국가·지방자치단체 및 대통령령에서 정하는 공공단체(이하 '행정기관'이라 한다)가 보유·관리하는 행정정보의 공개에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 신뢰를 확보함을 목적으로 한다'는 것으로 규정되었다.

이 시안 뒤에는 조문별 대비표를 만들어, 국내의 자료의 비교·평가에 의해서 각 조문마다 참고 입법례를 첨부하였고, 이를 토대로 토의를 진행시켰다. 다만 시안 검토가 진지하게 진행되면서 사실상 시안은 참조의 의미 밖에는 기능을 하지 못했다. 이러한 과정을 통하여 94.10.6(목) 제7차 회의에서 일단은 총무처 즉 정부의 시안이 확정되었다.

II. 총무처 법안의 내용

총무처 법안의 내용은 다음과 같다. 법안의 구성은 제7장 제34조 부칙 제2조이고, 제1장 총칙, 제2장 정보공개청구권자와 적용제외대상 정보, 제3장 정보공개의 절차, 제4장 정보공개위원회, 제5장 불복구제절차, 제6장 보칙, 제7장 벌칙, 부칙으로 되어있다.

목적은 처음 제1차 시안과 비교할 때 많이 다듬어졌는 바, "이 법은 국가, 지방자치단체 및 공공단체의 기관(이하 "공공기관"이라 한다)이 보유·관리하는 정보의 공개 의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다(법안 1조). 그리고 공개를 원칙으로 하되 비공개는

2) 필자가 '열린사회와 정보공개'(주1 참조)에서 특히 문제성 있다고 지적한 점들, 즉 '공정·중립적 결정기관의 부재, 비공개정보의 설정 기준이 과도하게 광범위하고 애매모호하다, 행정정보공개심의회의 공정·중립이 의심된다, 정보소제에 대한 상세한 지침서 만들어야'는 등의 여러 사항들이 전혀 수정되지 아니하고 위 '시안'에 그대로 들어왔으며 심지어 비공개대상 정보는 구 언론기본법에 있었던 사항들도 포함되었다. 다행스럽게도 이러한 문제들은 심의 과정에서 지적되면 바로 수정을 하는 등, 법 제정에 대한 총무처의 진지함을 엿볼 수 있었다.

최소한(안 3조)으로 하여 지방자치단체는 조례로 정할 수 있도록(안 4조)하고 있다. 공개 청구권자는 대한민국 국민이며 외국인은 대통령령으로 정하고(안 6조), 그 대상기관은 행정부 외에 입법부와 사법부도 포함(안 1조, 2조)된다.

정보공개 대상정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 모든 기록물로서 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드, 컴퓨터에 의해 처리되는 매체에 기록된 사항 등(안 2조)으로 되어 있다. 논의의 초점이 될 수 있는 적용제외대상 정보 즉 비공개대상 정보(안 7조)는 다른 법령에서 비공개로 정한 정보 외에, 국가안전이나 외교관계 정보, 국민의 생명·신체 등 공공의 안전과 질서유지 관련 정보, 범죄의 예방·수사·소추·형의 집행·교정·보안처분에 관한 사항, 공공기관 내부 인사에 관한 사항, 감사·감독·검사·규제·입찰계약·첨단기술 개발 등에 관한 사항, 의사결정 또는 정책결정과정에 있는 사항, 개인정보, 법인 및 그외의 단체와 사업을 영위하는 개인에 관한 정보, 기타 당해 업무의 목적을 해치거나 특정인의 권리·이익침해·공공이익에 관한 사항 등이다.

정보공개청구인은 당해 정보를 보유·관리하는 공공기관에 그 사용목적 등을 기재한 정보공개청구서를 제출하여야 하며(안 8조), 공개청구를 받은 공공기관은 신청받은 날로부터 15일 이내에 그 공개여부를 결정하여야 하고(부득이한 사유방생시 30일 연장 가능), 비공개결정을 한 때에는 비공개사유와 불복방법 절차를 서면통지하고 청구된 정보가 제3자와 관련있는 때에는 그 사실을 제3자에게 지체없이 통지하고 청취를 할 수 있다(안 9조). 그리고 공개정보와 비공개정보가 혼합되어 분리될 수 있는 경우에는 부분공개가 가능(안 7조, 10조, 11조)하다. 여기서 공개 등에 소요되는 비용은 유료로 하되 공공의 목적을 위한 경우에는 비용을 감면할 수 있다(안 13조).

정보공개위원회가 설치되었다. 즉 대통령 소속하에 불복신청사항의 심사 결정, 정보공개 정책 및 제도개선사항 등을 심의하기 위한 '정보공개위원회'를 설치하고, 위원회는 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하여 위원은 입법·사법·행정부 및 사회단체에서 각각 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉하고 그 의결은 재적의원 과반수로 결정(안 14조-19조)한다.

불복구제절차로서(안 20조-27조), 정보공개 여부 결정에 불복하는 자는 7일 이내에 당해 공공기관에 서면으로 이의 신청을 하고 공공기관의 장은 7일 이내에 이를 결정한다. 이러한 절차와는 별도로, 청구인은 정보공개 여부의 결정 통보를 받거나 비공개결정으로 간주되는 날로부터 60일 이내에 위원회에 정보공개 심사청구를 하여야 하며, 위원회는 이에 대한 결정을 60일 이내에 정보공개위원회에 정보공개 심사청구를 하여야 하며, 위원회는 이에 대한 결정을 60일 이내에 하여야 하고(부득이한 사정이 있을 때에는 30일 연장 가능), 심사청구에 대하여 인용하는 결정을 하였을 때에는 관계공공기관에 시정조치를 하도록 권고할 수 있고 공공기관의 장은 이를 존중하여야 하며 30일 이내에 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 한다. 그리고 위원회의 결정은 행정심판의 재결을 거친 것으로 본다.

문제되는 조항 중의 하나가 벌칙규정(안 33조-35조)이다. 즉 공개하지 아니하기로 결정된 정보를 타인의 이용에 제공받은 자나 사위(詐僞) 기타 부정한 방법으로 정보를 제공받은 자는 각각 처벌하며, 양벌규정을 둔 것이다.

공공기관의 여러 가지 의무가 있다(안 5조, 28조, 29조). 즉 공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 하고 이 법을 해석·운영하여야 하며, 정보 외에도 각종 자료의 대국민 제공을 적극적으로 하여야 하고, 공개대상정보에 대한 목록을 작성·취득 후 60일 이내에 작성·비치하여야 한다. 그리고 정보공개위원회는 연 1회 정보공개 운용 상황을 작성하여 정기 국회에 제출(안 30조)하여야 한다. 부칙 제1조에서는 이 법의 시행은 공포 후 1년이 경과한 날로 잡고 있다.

III. 정보공개법안의 허구성

‘올바른’ 정보공개법의 제정이 지금의 절실한 과제임을 깨달아야 한다. 그럴 때에야 비로소 정보공개는 행정민주화는 물론 정치의 투명성까지 담보할 수 있게 되어, 정보에 대한 시민의 액세스는 원활하게 된다. 이 때 국민은 필요한 정보를 권력자나 관료 등의 정보특권층과 차이없이 평등하게 입수할 수 있는 것이다.

그럴 때 정보공개에의 참 뜻은 살아난다. 즉 정부가 보유·관리하고 있는 정보를 알고 싶다하여 국민이 청구하면 국가는 보여준다고 하는 도식적인 권리·의무관계 속의 폐쇄회로에 그치지 않게 되는 것이다. 오히려 정보공개제도는 공동체가 생산하고 공동체가 지니는 정보를 국가와 시민사회가 공유하면서 공동으로 판단할 수 있다는 높은 가능성을 주어, 정부의 정책결정이 궁극적으로는 주권자인 국민의 감시하에 놓여져 열린 공동체를 가능하게 하여 공직자 부정의 원천적인 봉쇄가 가능하게 되는 것이다.

1. 정보공개위원회의 독립성과 공정성 결여

(1) 총무처 안의 비철저성

정보공개법은 따라서 열린 사회를 이끌 수 있는 제도가 되도록 그 실질적 내용을 지니게끔 규정해야지 미사여구로만 채워 놓는 법이라면 재검토의 대상이 되어야 한다. 지난 10월 12일 총무처의 정보공개법 시안이 그것이다. 예컨대 거기에서는 국민의 정보공개청구에 대해서 행정기관 등이 거부결정을 하였을 때 정보공개위원회를 거치지 아니하고도 바로 법원에 정보공개거부에 대한 소송을 제기할 수 있다(안 25, 26조)고 하는 바, 이는 법원에 의해서 행정기관에 의한 정보 비공개에

대한 궁극적인 불복 구제의 실효를 거둘 수 있다고 보는 것 같으나, 미국의 경우에도 정보공개법(FOIA)의 운영실재상 이 행정기관의 제1차적 결정을 전문가적 견해로서 실상 비공개결정을 추진하는 경우가 많은데, 과연 우리의 법원이 국민의 알 권리에 우선권을 주는 결정을 내릴 지는 확실하기 어렵다. 지금까지 있어왔던 국가 비밀 관련 사건에서 법원은 행정부가 비밀지정한 것을 거의 그대로 인정하였음은 알려져 있는 사실이 아닌가.

정보공개제도는 금융실명제에 버금가는 권력실명제이다. 이로써 장막 뒤에 숨은 채 무소불위의 강제적 내지 국가 공권력을 행사하여 온 안개세력 내지 부정공직자는 견혀질 수 있다. 그리고 정보공개 제도의 즉 법제화에 의하여 그러한 사회가 되려면 철옹성 같이 정보를 틀어쥐고 있는 국가 영역이 정보 공개 여부의 결정권을 좌우할 수 있도록 공정하고 독립성을 지닌 기관이 이를 담당할 수 있게 법에 정해야 한다. 그렇지 못할 경우 국가는 합법적으로 사회에 대한 언로(言路)를 닫아 공동체는 여전히 관료적 의사 결정에 이끌려 질 수밖에 없는 것이다. 그러할 때 정보공개법은 기득권력층의 지배이데올로기를 정당화시켜 주는 또 하나의 안전판으로 전락한다. 그나마 이 총무처안은 시민이 참여할 수 있다는 점에 의의가 있을 뿐이다. 주요 사회단체 등으로부터 추천받는 경우에는 판·검사, 변호사, 대학교수, 고급 공무원 등의 자격 제한을 받지 아니하기(안 15조) 때문이다. 하지만 그 구체적 절차는 대통령령이 정하는 바에 따르도록 되어 있다. 때문에 정하기에 따라서는 오히려 관변 단체가 시민단체로 인정되어 정부도 원하고 스스로도 여기 저기 얼굴만 내미는 저명인사로 채워질 가능성이 농후하다.

위원회제에 대한 또 하나의 문제점은 위원 정원 12인 이상 15인 이하의 위원 중 적어도 9인은 정보를 공개해야 될 입장에 있는 정부 쪽의 추천을 받아 임명한다는 부분이다. 경험칙에 의하면 각 위원은 그 추천·임명권자인 국회의장, 대법원장, 국무총리 및 대통령의 입장을 가능한 한 고려하면서 정보공개 여부의 판단을 하리란 추정을 할 수 있는 바, 그렇다면 이 위원회의 결정정족수가 재적위원의 과반수인 8인이라는 것이 무엇을 의미하는지 책임있게 생각해야 하겠다. 사정이 그러하다면 최소한 국무총리 3인 추천권만이라도 삭제해서 시민단체에 돌려야 하리라 본다. 정보공개는 시민의 알 권리에 이바지하는 제도이기에 그 공개여부에 대한 판단주체는 정보를 기본권적 권리로서 요구하는 국민인 것이지 정보를 내 주어야 될 정부기관에 판단주도권이 맡겨질 수는 없기 때문이다.

(2) 당·정협의안의 허구성

그런데 이러한 총무처의 법안이 비록 그 자세한 이유는 모르겠으나, 당·정협의 과정에서 껍데기만 남게 되었다. 유명무실한 존재로 되어 버린 것이다. 즉 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상 7인 이하의 위원으로 구성(당·정안 15조 1항)한다고 하여 총무처 안의 12인 이상 15인 이하에 비하여 정확히 절반 이하로 줄었다. 또한 위원은 사회적 신망이 높고 정보공개에 관한 식견이

풍부한 민간인 또는 3급 이상 공무원으로 근무하거나 근무한 경력이 있는 자 중에서 임명 또는 위촉한다(당·정안 15조 2항)라고만 하여 그 구성 과정에서 시민단체가 참여할 수 있는 길을 완전히 막아 버린 것이다. 이에 대하여 총무처 안에서는 있었던 판·검사, 변호사, 대학교수의 공식적인 참여의 기회 역시 임의적인 것으로 되었으나, 필시 이는 이름만 정보공개위원회이지 실제로는 총무처의 원안에 있었던 행정심판위원회와 다를 바 없이 된 것이다.

총무처 안에서는 대통령 소속하에 단일 정보공개위원회를 두어서 그 위원 임명 등에 적절한 안배와 능력 부여(판·검사, 대학교수, 변호사 등)를 하여, 논의의 초점은 시민단체가 추천하는 위원의 수와 전·현직 공무원이 아닌 전문가적 능력을 지닌 인사들로 이루어질 수 있었다. 그러나 당·정 협의안에서는 각 헌법기관마다 이를 설치한 것이다. 즉 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 정부에 각각 정보공개위원회를 두었으니(당·정안 14조), 이는 그렇지 않아도 그 결정의 효력이 권고적 효력만 있어(안 23조 1항) 그 권고를 받은 관계 공공기관의 장은 이를 존중(안 23조 2항)하기만 하면 되는 범규정상 전혀 실효성이 없는 제도에 불과하게 된 것이다. 그렇다면 기존의 행정심판위원회가 지니는 강제적 결정권도 없는 이 위원회가, 그에 더하여 공무원이 주축을 이룰 것이 눈에 보이는 5인 이상 7인 이하의 위원들이 과연 국민의 입장에서 처음 정보공개 요구를 받은 행정기관과는 달리 정보공개의 결정을 내릴 수 있겠는가. 또 내린다 한들 권고적 결정에 원 행정기관 등이 이를 실질적으로 받아 들이겠는가. 아마도 기껏해야 공직자윤리법에 의하여 설치된 공직자윤리위원회의 역할 정도밖에는 할 수 없게 될 것임을 확신한다.

당·정안은 총무처안에 있던 '위원장은 위원 중에서 호선한다(안 15조 4항)'는 규정도 삭제하였다. 위원장 역시 각 헌법기관의 장이 지명하는 것을 하겠다는 의도로 보인다. 이와 같이 위원을 각 헌법기관에서 임명하고 그 중 일정 수는 꼭 전·현직 공무원이 들어가는 것으로 되어 있고 그 위에 위원장 역시 헌법기관이 지명한다면 정보공개 여부에 대한 결정권은 '완벽하게' 공개요구를 받은 공공기관의 장에게 맡겨져 있는 결과가 되니 아무리 '위원회는 독립하여 그 직무를 수행한다'(안16조)고 규정한다 누가 그 독립성과 공정성을 신뢰할 것인가.

(3) 실질적 정보공개 결정기관의 부존재

정보공개법이 열린 사회를 이끌 수 있는 제도가 되도록 그 실질적 내용을 지니게끔 규정해야지 위에서 본 바와 같은 미사여구로만 채워 놓는다면, 이 법은 재검토의 대상이 되어야 한다.

위원회를 거치지 아니하고 바로 법원에 정보공개거부에 대한 소송을 제기할 수 있다(안 25조, 26조)는 점 때문에 궁극적으로 불복구제의 실효를 거둘 수 있다고 보는 것 같으나, 미국의 경우에도 FOIA의 운영실제상 보면 법원이 행정기관의 제1차적 결정을 전문가적 견해로서 존중하여 실상 비공개 결정을 추인하는 경우가 많은데, 과연 우리의 법원이 국민의 알 권리에 우선권을 주는 결정을 내릴 지는 확신하기 어렵다. 지금까지 있어왔던 국가비밀 관련 사건에서 법원은 행정부가

비밀 지정한 것을 거의 그대로 인정하였음은 알려져 있는 사실이 아닌가.

국가 관료조직 속에서의 정보공개위원회란 절해고도일 뿐이다. 더군다나 이를 거치지 않고도 바로 법원에 청구할 수 있는 상황에서 관료사법이 시정되지 않는 한 공개위원회 제도는 유명무실화된 존재일 뿐이다.

2. 적용제외대상 정보의 과도한 광범화

적용제외대상 정보가 정직하게 규정되면 정보공개위원회의 한계를 어느 정도 보완할 수 있겠지만, 이 또한 그렇지 못하다. 비공개정보는 대체로 국익정보, 공익정보, 사익정보로 분류된다. '사익정보'는 기왕 제정된 개인정보보호법과 병행하여 보호하기에 일단은 그 적용, 해석과정에서 적절히 보완되리라 본다. 물론 이에 더하여 민간부문(은행이나 백화점 등의 고객 정보 등)에서의 개인정보 보호를 위한 법 제정이 시급한 과제임을 지적하지 않을 수 없다.

국가안전정보 등의 '국익정보'가 비공개됨은 당연하다. 그러나 현재 과도한 비밀지정의 근거법인 군사기밀보호법과 시행령, 보안업무 규정, 국가보안법 등의 개정 내지 폐지가 수반되지 않으면 이 법은 실효성이 없으리라 본다.

더군다나 '공익정보'에 대해서 보면, 다른 법령에서 비밀로 지정된 사항이나 비공개사항으로 규정된 정보 역시 공개하지 않는다는 일반 조항(안 7조 1항 1호)이 있기 때문에, 명령제정권이 있는 대통령이나 각부 장관이 제한없이 비밀이나 비공개사항의 스탬프를 찍으면 아무리 국익이나 공익을 '위하여' 국민이 알아야만 되는 정보라도 얻을 수 없게 되어 이 법안은 자칫 '정보보호법'으로서의 기능만 발휘하게 될 가능성이 크다. 따라서 그 비밀 지정의 행정부 재량을 제한할 조항이나 문구를 두어야 한다. 예컨대 '정당하게' 비밀로 지정된 정보만 비공개대상으로 할 수 있게끔 해야 할 것이다. 더군다나 여기서 '명령'은 본래의 뜻과는 관계없이 상명하복식의 직무명령으로도 혼동될 염려가 있으니 '법률의 위임을 받은 명령'으로 고쳐야 하겠다.

국민의 '생활'에 해가 되는 정보의 비공개규정(안 7조 1항 9호나)도 너무 광범하다. 정책결정과정에 어느 단계에서도 공개된다는 원칙을 보다 명확하게 규정해야 한다. 범죄의 소추, 집행에 관한 사항도 비공개(안 7조 1항 4호)되는 바이며 소추란 기소와 소송수행과정을 말하는 데 그렇다면 지금의 소송과정에서 정보를 접할 수 없는 사정과 비교해서 과연 무엇이 달라지겠는가. 그리고 이는 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리에 관한 정보도 비공개되므로 재판 관련 정보에의 접근은 이 법이 제정되기 전과 후가 별 차이 없게 될 것이다.

3. 정보공개 목적을 망각한 벌칙조항

어처구니 없는 조항은 벌칙규정이다. 정보관리는 공직자들의 책무이다. 그 책무의 불이행시에는 징계책임을 지우면 된다. 그리고 정보가 불법적으로 유출되거나 정보브로커와 결탁해서 이득을 취한 공무원들에 대해서는 형법 등의 비밀누설죄 등으로 벌할 수 있다. 그럼에도 이 조항을 넣은 이유는 무엇일까. 이는 정보의 공개여부가 미확정된 상태에서라도 일단은 공직자에게 비공개결정을 내리게끔 위하(威하)하고 그것을 정당화시키는 충분한 효과를 준다. 정보의 '공개법'을 둔 세계 11개국 어디에서도 이러한 규정은 두고 있지 아니하다.

오히려 태만이나 고의로 정보를 비공개했을 경우에 벌하거나(캐나다 정보엑세스법), 징계책임(미국 정보공개법)을 지우는 법제가 있을 뿐이다. 이러한 점들 때문에 '부정한 방법'이 아닌 방법으로 타인 이용에 제공한 자는 면책되도록 하였지만 이는 '공익 목적을 위한 정보제공자 보호'라는 식의 보다 명료한 문구를 삽입하여 차제에 정보공개와 관련한 '내부고발자 보호 조항'으로 바뀌어야 한다.

실제로 안 제7조에 적용제외대상 정보로 규정된 행정정보들을 비공개결정이 났음에도 공개한 공무원에 대한 벌칙조항이 없다고 해서 공개되어서는 안될 행정정보들이 무분별하게 공개되는 사태가 일어나지 않을 것임은 그들은 이미 존재하는 다른 법률에 의하여 처벌되거나 징계처분을 받을 것이기 때문이다.

IV. 나머지 문제들

이 밖에도 '국가'의 개념을 정보공개 청구와 관련하여 어느 범위까지 정하느냐를 명확하게 해야 되겠다. 안 제3조의 단서 '다만, 정당한 사유가 있는 때에는 최소한의 범위 내에서 공개하지 아니할 수 있다'는 부분은 안 제7조로 옮겨야 한다. 정보공개 청구 대상기관이 정보를 생산하는 기관인지 정보를 작성·보관하는 기관인지를 명확하게 규정(안 8조에서)할 것이다. 행정심판법의 준용에 있어서 피고의 경정, 이송, 기간 준수 등에 관한 명료한 규정을 두어야 한다.

V. 국회의 적극적 입법 관여를 기대한다

정보공개법의 제정을 김영삼 대통령의 선거공약 이행이라는 차원에서 생각하면 행정편의를 앞

세운 졸속에 흐르기 쉽다. 정부 관료는 귀에 듣기 싫은 시민의 말도 고맙게 듣기 위해 노력하는 자세를 가져야 한다. 법 제정 목적에 가장 핵심이 되는 몇 가지 사항에 대해선 고수하고, 주변적인 내용이라면 흔쾌히 받아주는 태도를 보인다면 국민은 정부를 신뢰하지 않는다. 더군다나 법 제정이 어떤 관서에 권한을 줄 것인가란 측면에서 문제를 본다면 이 법은 부처이기주의를 넘어선 '헌법기관 이기주의'의 또 하나의 산물에 불과하게 될 것이다.

지적해야 될 더 많은 사항이 있지만, 국민의 대표기관이 '국회'가 법 제정과 시행의 과정에서 보다 더 적극적으로 관여하고 통제할 수 있는 연결체제를 마련하는 일이 중요하다. 또한 정부에서 '시행령'을 제정할 때에도 전문가나 시민의 참여가 있도록 주시할 필요가 있다.

정보공개법시안의 문제점과 대안

洪準亨(亞洲大, 公法學)

I. 머릿말

최근 총무처에서 내놓은 정보공개법시안(이하 '시안'이라 함)은 공공정보에 대한 국민의 알 권리의 보장을 요구하는 사회적 압력에 비추어 볼 때 오히려 때늦은 감이 있을 정도로 반가운 일이다. 정부는 이미 1994년 3월 2일 국무총리훈령(제288호)으로 행정정보공개운영지침을 발하면서 행정정보의 공개가 '국민의 알권리를 보장하는 한편 국정운영에 대한 참여와 감시·비판을 통하여 투명한 공개행정체제를 구축하고 행정의 신뢰성을 제고시킨다는 점에서 중요한 의미를 가진 것'임을 천명하고 행정정보공개를 법적으로 제도화하기 위하여 입법을 추진중에 있다는 것을 밝힌 바 있다. 그동안 정부는 이러한 취지에 따라 정보공개법의 제정에 앞서 스스로 준비기간을 할애하여 시행여건을 조성하고 추진기반을 구축하며, 정보공개제도의 운영경험을 축적하기 위한 시간을 가질 수 있었다. 아마도 이러한 사전준비와 운영경험의 축적을 위한 기간이 자칫 행정기관으로 하여금 그동안 뿌리깊게 존속해 온 비공개, 비밀행정의 타성을 불식하기는 커녕 오히려 포괄적 비공개에 관한 잘못된 관행을 구축하거나 비밀지정의 범위를 확대하는 등 종래 비공개의 타성을 온존시킬 수 있는 시간적 여유로 활용되지는 않았을 것이다. 그런 까닭에 이번에 나온 정보공개법시안은 그러한 준비기간동안 축적된 경험과 자료를 토대로 국민의 기대에 걸맞는 내용을 담고 있을 것으로 기대되었던 것이다. 그러나 시안은 그 내용을 검토해 볼 때 여러가지 중대한 결함과 문제점을 지니고 있어 정보공개의 제도화를 염원해 온 대다수 국민의 기대를 충족시키지 못하고 있다. 시안이 공공정보에 대한 국민의 접근권을 보장한다기 보다는 오히려 정보공개를 저해하는 법적 장치로 작용할 수도 있다는 우려마저 나오고 있는 실정이다. 다음에 정보공개법시안이 지닌 문제점을 지적하고 그에 대한 개선안을 제시하고자 한다.

II. 정보공개법시안의 문제점과 대안

1. 총칙

1.1. 정보공개법의 목적·대상기관의 범위

시안은 총칙에서 정보공개법의 목적을 규정하면서 정보공개를 해야 할 주체로서 '국가, 지방자치단체 및 공공단체의 기관'을 들고 이를 '공공기관'이라 바꿔 부르도록 하고 있다. 그러나 목적규정은 어디까지나 범목적적 선명하는데 그쳐야지 목적규정에서 정보공개를 해야 할 '공공기관'을 한정하는 것은 법기술적으로 바람직하지 않다. 목적규정에서는 개념의 정확한 정의없이 '공공기관'이라는 용어를 사용하여도, 그것이 목적규정인 이상, 일반적인 입법의 실제와 관련하여 문제는 없다. 그렇다면 제1조에서는 단순히 '공공기관'이라 하고 정보공개 대상이 되는 '공공기관'의 범위는 정의규정인 제2조에서 또는 정보공개 대상기관과 함께 별도의 규정에서 규정하는 것이 바람직하다. 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 '공공기관'의 개념을 사용하면서 이를 '국가행정기관·지방자치단체 기타 공공단체중 대통령령이 정하는 기관'으로 정의하고 있는 것(§ 2 ii)이 여기서 참고될 수 있을 것이다. 한편 시안이 '공공기관'의 범위에 국가, 지방자치단체를 포함시킨 것은 당연한 것이지만, '공공단체'의 범위를 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관외에 이를 전부 대통령령에 위임한 것은 현재 공기업민영화조치가 추진되고 있는 단계여서 사정상 불가피한 측면도 없지 않으나 법적 명확성면에서나 법치국가원칙에서 요구하는 입법의 규율밀도(Regelungsdichte)와 관련하여 볼 때 문제가 있다. 현실적으로 각종 정부투자기관, 정부출연기관, 지방공사나 지방공단, 국책연구기관 등이 보유하고 있는 정보의 공개가 중요한 의미를 갖는다는 점을 감안할 때 이를 명확히 열거하는 것이 바람직하며 만일 대통령령에 위임하는 경우에도 이를 포괄적으로 위임할 것이 아니라 그 기준을 구체화하고 위임의 범위도 최소화해야 할 것이다. 총무처가 첨부한 각국에서의 입법실태를 보아도 정보공개 대상기관을 명시하는 것이 보다 일반적인 경향임을 알 수 있다(미국, 캐나다, 프랑스, 스웨덴). 이에 관하여는 경실련안과 민주당안이 참조될 수 있을 것이다.

1.2. 용어의 정의

시안은 제2조에서 '정보'와 '공개'의 개념을 정의하는 규정을 두고 있는데 이 중 '공개'를 열람에 의 제공이나 사본의 교부로 한정하는 것은 현대행정의 전산화경향을 고려할 때 문제가 있다. 정보의 '공개'에는 개인용컴퓨터등에 의해 공공통신망을 통한 공공데이터베이스에의 접근할 경우 정보를 공개하는 형태가 포함되는 것이 바람직하다. 한편 행정연구원안은 '개인용컴퓨터등으로 공공통신

망을 통한 공공데이터베이스에의 접근이나 정보공개에 관하여는 따로 대통령령으로 정한다'는 진일보한 규정(§ 10 ②)을 두고 있는데 이를 대통령령에 위임한 것은 전자통신기술의 급속한 발전을 고려할 때 불가피한 것이겠지만, 그러한 공공통신망에 의한 공공데이터베이스의 접근보장을 '공개'개념에 포함시키는 것이 옳다고 본다.

또한 공개대상정보의 범위에 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 기록물을 대상으로 하되 문서외에 도면·필름·테이프·슬라이드·컴퓨터에 의해 처리되는 매체에 기록된 사항을 포함시킨 반면, 공공기관이 관리하고 있는 자료중 직무수행과 관련이 없는 신문·잡지 등 일반자료나 일반인에게 특정한 절차없이 자유로이 제공하기 위한 정보를 여기서 제외시킨 것은 가령 공공기관이 직무수행과 관련이 있는지 없는지를 자의적으로 판단할 경우 공개대상정보의 범위가 대폭 축소될 수 있다는 점에서 문제가 있다.

1.3. 정보공개 원칙·공공기관의 의무

시안이 정보공개 원칙을 천명한 것은 좋으나 정보비공개 사유를 '정당한 이유가 있는 때에는 최소한의 범위에서'라는 기준에 의해 포괄적으로 개방한 것은 문제가 있다. 이를 보다 엄격히 '법률에 근거가 있는 때에 한하여 최소한의 범위에서'라고 규정하는 것이 바람직하다. 이와 아울러 정보공개 원칙을 정보공개에 관한 다른 법률의 해석·적용에까지 확장시킬 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다고 본다.

제5조 제1항의 '행정정보의 공개를 청구하는 국민의 권리'는 '국민의 알권리'라는 표현으로 바꾸는 것이 옳다고 보며, 공공기관의 의무중 정보, 자료의 분류 및 보관을 의무화하고 임의적 폐기를 금지하는 규정을 정보공개법차원에서 마련하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 비공개사유

시안은 지나치게 포괄적인 비공개사유를 인정하고 있다. 즉, 시안이 ① 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보;³⁾ ② 공개될 경우 국가안전

3) 당초 행정정보공개운영지침에 관한 국무총리훈령은 ①의 사유와 관련하여 행정정보를 비밀로 분류할 때 당해 비밀을 적절히 보호할 수 있는 최저등급으로 분류하되, 과도 또는 과소하게 분류하지 않도록 할 것을 지시한 바 있다. 이는 정보공개제도가 다른 법률에 의한 비밀지정을 그대로 수용하는 한 자칫 비밀보호법이 될 수도 있다는 점을 고려할 때 긍정적인 평가를 받아 마땅한 것이었으나 이번 시안에는 반영되지 못했다. 앞으로 정보공개법제정과 함께 다른 법률에 의한 비밀지정 일반을 전면적으로 재검토한다는 보다 전향적인 자세가 필요할 것이다.

이나 국방 또는 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보; ⑤ 공공기관 내부의 인사에 관한 사항으로서, 공개될 경우 당해 기관의 인사행정에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보; ⑥ 감사, 감독, 검사, 규제, 입찰계약, 첨단기술개발 등에 관한 사항으로서, 이를 공개할 경우 행정의 공정한 집행이나 연구개발에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보; ⑦ 공공기관에서 의사결정 또는 정책결정과정에 있는 사항 중에서, 공개될 경우 의사결정 등에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보; ⑧ 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제2조에서 규정한 개인정보(다만, 법령 등의 정하는 바에 의하여 누구나 열람할 수 있는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익상 필요하다고 인정되는 정보는 제외)를 비공개대상으로 규정한 것은, 물론 개별적인 문제점이 없진 않으나, 4) 일단 각사안의 특수성을 감안하여 보다 우월하다고 판단되는 공익이나 사익보호의 필요성을 고려한 것이라 볼 수 있다.

그러나 시안이 규정하고 있는 비공개사유에 관하여는 다음과 같은 간과할 수 없는 문제가 있다. 우선 시안은 제7조의 규정에서 비공개사유를 열거적으로 규정하면서도 이를 '~할 우려', '중대한 이익', '상당한 이유', '현저한 지장', '정당한 이익' 등과 같은 불확정법률개념을 지나치게 많이 사용하고 있다. 비공개대상 정보로 규정된 이러한 「특별한」 정보중 국가의 안전이나 범죄의 예방에 관한 대목들은 적용범위가 광범위해 행정기관이 자의적으로 정보공개를 거부하는 「빌미」로 작용할 우려가 있을 뿐만 아니라 당해 공공기관의 입장에서는 이를 판단하기가 쉽지 않기 때문에 이들이 정보공개청구에 미온적으로 대응하게 만드는 요인이 될 수도 있다. 물론 공개청구된 특정 정보가 이러한 비공개대상에 해당되는지 여부는 결국 사법심사를 통해 판단되어야 할 문제이지는 않지만 법에서는 이를 최대한 명확히 한정하여 규정할 필요가 있는 것이다. 나아가 시안은 제7조 제1항 제3호에서 공개될 경우 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호, 기타 공공의 안전과 이익에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를 공개대상에서 제외하고 있는데 이중 기타 '공공의 안전과 이익에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'를 비공개대상으로 삼은 것은 그 지나친 포괄성과 '이현령 비현령' 식의 자의적인 악용가능성면에서 심각한 문제점이라 하지 않을 수 없다. '공공의 안전과 이익에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'를 비공개대상으로 한 것은 지나치게 포괄적인 예외를 인정할 것일 뿐만 아니라 이러한 사유가 현실적으로 비공개행정, 밀실행정을 위한 전가의 보도처럼 사용될 우려가 있다는 점에서 받아들이기 어렵다. 동시다발적이고 대량적인 정보공개의 청구로 행정

4) 가령 시안이 ②에서 '외교관계를 해한다'는 것을 비공개사유로 삼은 것, ③ 사람의 생명 또는 신체의 안전에 관한 정보를 일괄적으로 비공개대상으로 삼은 것도 실은 문제가 있다. 이와 관련하여 강경근/김석준/홍준형, 앞의 책, 229이하의 정보공개법안 제7조를 참조.

이 마비될 우려가 있음을 고려한 것이라면⁵⁾ 정보의 공개를 공시절차에 의하거나 대표자선정의 방식을 취하고 또는 공개대상정보의 회수별 수량을 적정한 선에서 제한하는 방식을 택할 수 있었을 것이다. 요컨대 ‘공공의 안전과 이익’이란 국민의 정보공개청구권을 배제하는 기준으로는 ‘막연하고 광범위하기 때문에’ 남용될 가능성이 농후하며, 경우에 따라서는 시안 스스로 원칙으로 삼은 정보공개 원칙 대신 비공개원칙에 의해 정보공개가 실시되는 결과를 낳을 우려가 있으므로 이는 마땅히 삭제되어야 할 것이다.

시안은 제4호에서 ‘범죄의 예방, 수사, 소추, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서, 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 또는 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정하기에 상당한 이유가 있는 정보’를 공개대상에서 제외시키고 있다. 범죄의 예방이나 수사, 소추 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 수 있는 정보를 공개대상에서 제외하는 것은 이러한 활동에서 요구되는 비밀유지의 필요성을 고려할 때 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 범죄의 예방이나 수사, 소추 등에 관한 사항이라도 그에 대한 국민의 알권리가 인정되어야 할 필요가 있을 수 있고 또 경우에 따라서는 공개수사가 필요한 경우처럼 공개하는 것이 공익상의 요청에 맞는 결과를 가져올 경우도 있을 수 있는데 이를 ‘직무수행의 현저한 곤란’이나 ‘형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리의 침해’라는 기준으로 공개대상에서 제외시킨 것은 재고할 필요가 있다. 그러한 막연한 기준보다는 오히려 ‘형사절차의 진행중에 당해 절차의 목적달성을 위하여 비밀을 유지해야 할 부득이한 사유가 있는 경우’나 ‘형사절차의 진행중에 당해 절차의 목적달성을 위하여 비밀을 유지해야 할 부득이한 사유가 있는 경우에 한하여 필요한 최소한의 범위내에서’로 한정하는 것이 바람직하며 또한 ‘당해 형사절차가 종료된 이후’에는 이를 공개하도록 하는 명시적인 규정을 두어야 할 것이다. 반면 ‘형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서, 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 또는 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정하기에 상당한 이유가 있는 정보’를 공개대상에서 제외시킨 것은 이 분야에 관한 한 사실상 정보공개 제도를 유명무실화시킬 수 있는 독소적 요인이다. 우선 그 범위가 지나치게 광범위하고 또 앞에서 본 바와 같은 제외기준의 불명확성 때문에 이 부분은 삭제하거나 극히 엄격한 기준에 의해 한정되어야 할 것이다. 또 과연 이러한 종류의 정보를 공개함으로써 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 우려가 있을지도 생각해 볼 만한 문제이다.

또한 시안은 제7조 제1항 제9호에서 법인 및 그외의 단체와 사업을 영위하는 개인(이하 ‘법인등’이라 한다)에 관한 정보로서, 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정할 만

5) 정보량의 방대함에 따른 문제가 있는 것도 사실이다. 현재 각급행정기관이 보유하고 있는 행정정보가 공문서 파일철로 1천5백만권이나 되는 방대한 분량임을 감안할때 아직 이같은 자료에 대한 전산화수준이 미흡한 단계에 머물러 있는 점도 정보공개의 실질화를 막는 걸림돌로 지적되고 있다.

한 상당한 이유가 있는 정보를 공개대상에서 제외시키고 있는데 이 중 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명, 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보나 위법·부당한 사업활동에 의하여 발생하는 손해·지장으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보를 예외로 한 것은 타당하다. 그러나 이 경우에도, ‘법인등에 관한 정보’ 일반을 ‘공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 해할 우려’가 있다는 이유만으로 이를 공개대상에서 포괄적으로 제외하는 것은 그 ‘법인등의 정당한 이익을 해할 우려’라는 개념이 지나치게 광범위하고 모호하기 때문에 남용의 우려가 있다. 시안은 ‘법인등의 정당한 이익’이란 개념 보다는 법인등의 ‘기업 및 영업상 비밀’이란 개념을 사용했어야 할 것이고 적어도 ‘정당한 이익’에 대한 침해의 우려라는 불명확한 기준 보다는 ‘권리’나 ‘법률상 이익’을 침해할 우려라는 용어를 사용했어야 할 것이다. 정보공개로 권리나 법률상 이익의 침해를 받을 우려가 있는 법인등은 결국 정보공개방지를 위한 절차를 마련함으로써 이를 통해 정보공개를 저지할 수 있도록 해야지 이를 일괄적인 비공개사유의 설정을 통해 보호하는 것은 옳지 않다. 굳이 정보공개로 피해를 입을 수 있는 법인등의 이해관계를 고려하려 했다면 이는 시안 제9조 제5항에서처럼 정보공개결정과정에서 이들에게 의견제출의 기회를 주는 절차적 보장을 전제로 하되, ‘정당한 이익을 해할 우려’라는 모호한 기준이 아니라 위와 같은 보다 명확한 기준에 의해 비공개사유를 규정했어야 할 것이다.

이제까지 살펴 본 바와 같이 시안은 비공개사유의 규정을 통하여 법적 확실성과 법적 안정성을 확보하는데 성공하지 못하고 있다. 이것은 결국 공공기관이 공개여부를 판단함에 있어 비공개사유의 지나친 광범성·불명확성으로 인해 직면할 문제들의 해결을 법원에게 전가하는 결과가 될 것이다. 그러한 바람직하지 못한 결과를 회피하기 위해서라도 비공개사유는 대폭 제한되어야 하며 또 그 규정도 더욱 명확하고 엄격한 개념에 의거해야 할 것이다. 이와 관련하여 시안 제7조가 열거하고 있는 사유에 해당하는 경우에도 그러한 정보를 공개대상에서 제외되는 것은 필요한 최소한의 범위내에 한한다는 일반적 제한규정을 두는 것을 대안으로 검토할 필요가 있다.

그 밖에 기술적 사항으로는 제1호 ‘비밀로 유지되거나’는 ‘비밀 또는’으로 바꾸는 것이 나올 것이고, 제3호 가목 ‘법령등의 정하는 바에 의하여’는 ‘법령이 정하는 바에 의하여’로 바꾸거나 그렇지 않으면 ‘법령등’의 내용이 무엇인지를 명확히 해야 할 것이라는 점, 제7호 ‘공개될 경우 의사결정등에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보’는 ‘공개될 경우 의사결정등에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 정보’ 정도로 단축하여 표현해도 무방할 것이고, 제3호 (이 구절을 삭제하지 않을 경우) ‘공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보’ 역시 ‘공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보’로 단축해도 무방하다는 점을 지적해 두고자 한다.

3. 공개절차

3.1. 절차소요기간의 문제

공개여부를 결정하는데만 15일이라는 기간을 설정하고 다시 이를 기간만료일 다음날부터 기산하여 30일을 한도로 연장할 수 있도록 한 것은 설사 청구인에게 연장이유를 통지하도록 하였을지라도 정보공개대상기관에게 지나치게 긴 고려기간을 허용한 것으로 정보공개제도의 본질적 요구의 하나인 신속성의 요청에 반하는 것이라 하지 않을 수 없다. 즉 시안 제9조에 따르면 공개여부에 대한 결정이 내려질 경우에는 15일의 기간 내에서, 그 기간내에 결정할 수 없는 경우는 45일내에 결정을 내릴 수 있도록 되어 있다. 또한 시안은 제9조 제6항에서 정보공개를 청구한 날로부터 60일이 지나도 공공기관으로부터 공개여부 결정통지가 없는 때에는 비공개결정이 있는 것으로 본다는 의제거부에 관한 규정을 두고 있다. 이렇게 본다면 짧게는 45일까지 길게는 60일까지 정보공개여부에 대한 결정을 미룰 수 있는 셈이 된다. 한편 정보의 비공개결정에 대한 구체절차에 관한 규정들을 보면 심사청구의 결정기간은 60일로 정해져 있고 또 1차에 한하여 30일을 넘지 않는 범위내에서 이를 연장할 수 있도록 하고 있는데 이에 따르면 제5장에서 규정한 절차에 따라 공개결정을 받게 되기까지 최대 135일에서 150일이 걸릴 수 있다는 결과가 된다. 더구나 심사청구의 결과에 불복해서 행정소송을 제기하는 경우에는 그 판결이 날 때까지의 기간이 추가되게 된다. 이와같은 구체절차의 장기화는 현대정보사회에서 급속하고 대량적으로 유통되고 있는 정보의 특질에 비추어 볼 때 정보의 가치나 신선도를 떨어뜨려 정보공개제도를 유명무실화하는 방향으로 작용할 소지가 크다. 언론은 당초의 국무총리훈령에 대해서도 이구동성으로 이 점을 비판한 바 있는데 이는 현재정보사회에 있어 정보의 시기적 특성을 감안하면 극히 당연한 이의제기라고 할 수 있다.⁶⁾

3.2. 비용부담에 관한 문제

비용부담에 관하여 시안은 제13조에서 '정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 청구인의 부담으로 한다'고 규정하고 있는데 이는 문언상 정보공개를 거부하는 취지의 결정이나 부작위로 인한 의제거부결정이 있는 경우에는 청구인에게 비용을 부담시키지 않는다는 취지로 해석될 수 있다. 만일 정보공개가 거부되는 경우에도 비용을 부담시킨다면 이는 정보공개제도의 이용율을 저하시키는 요인이 됨은 물론 비용의 액수로 정보공개에 대한 의욕을 꺾는 결과가 될 수도 있기 때문이다. 그렇다면 이러한 취지를 보다 명시적으로 규정하는 것이 법적 확실성의 견지에서 요구

6) 가령 이와 관련하여 정보의 신선도가 저하됨으로써 정보공개제도의 이용도가 낮아졌던 미국에서의 경험을 고려할 필요가 있다(조선일보 1994년 10월 13일자 기사).

된다고 할 것이다.

3.3. 공개방법에 관한 문제

시안은 정보공개 실시에 관한 제10조 제1항에서 '공공기관은 제9조의 규정에 의하여 정보의 공개를 결정한 때에는 통지서에 의해 지정한 일시·장소에서 공개하여야 한다'고 규정하고 있다. 여기서 '공개'란 시안 제2조 제2호에 따라 '공공기관이 이 법의 규정에 의하여 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것'을 말하는 것으로 정의되어 있다. 따라서 공공기관은 지정한 일시·장소에서 청구된 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하여야 한다는 결과가 된다. 따라서 정보공개에 관한 한, 공개청구에 대해 어떠한 방식으로 대응해야 하는지에 대해 이를 당해 공공기관의 재량에 맡기고 있는 셈이다. 정보공개청구권에 대응하는 공공기관의 정보공개는 기속행위인데 이에 대하여 당해 기관이 열람, 사본 또는 복제물의 제공 중 어느 하나를 택할 수 있는 선택재량과 가령 직접 열람을 청구할 경우 이를 거부하고 사본이나 복제물만을 제공할 수 있는 거부재량을 인정한 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 다만, 시안은 다시 제10조 제2항에서 '공공기관은 제1항의 규정에 의하여 정보를 공개함에 있어, 당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있거나 그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 당해 정보의 사본 등을 공개할 수 있다'고 규정하고 있어, 그러한 경우에만 사본의 공개가 허용되고 원칙적으로 원본을 공개하여야 한다는 는 반대해석이 가능하다. 그렇다면 복제물의 교부는 가능한가 하는 의문이 생기는데 시안은 우선 이 점을 분명히 규정해야 할 것이다. 나아가 당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있는 경우에는 그 사본의 공개가 불가피하겠지만, 시안이 '그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때'까지 사본의 공개를 허용한 것은 공공기관에게 지나치게 폭넓은 판단의 여지를 부여한 것으로서 삭제되거나 대폭 축소되어야 마땅하다. 원본의 공개를 원칙으로 해야 하는 이유는 무엇보다도 왜곡되지 않고 정확한 정보를 공개하는 것이 정보공개제도의 본연의 요청이라는데 있는 것이다. 이 점을 공개할 때 시안 제10조 제2항의 규정은 '공공기관은 제1항의 규정에 의하여 정보를 공개함에 있어, 당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있는 경우나 청구인이 명시적으로 수락한 경우를 제외하고는 원본을 공개해야 한다'는 방식으로 고치는 것이 바람직하다.

정보공개 방법과 관련하여 또 하나 생각해야 할 문제는 정보의 존재형태나 분량에 관한 것이다. 내용이 방대하거나 무체계하게 보관되어 있거나 일목요연하게 정리되어 있지 않은 정보라든지 가령 환경이나 과학기술관련정보, 기술적 안전에 관한 정보처럼 고도로 전문기술적인 수치나 평가기준들을 내용으로 하거나 그 밖의 이유로 평균인의 능력으로는 해독곤란한 형태를 지닌 정보의 경우 공공기관은 단순히 그 열람을 허용함으로써 자기의 의무를 다했다고 생각할지 몰라도 정보공개를 청구한 평균적 시민(Normalbürger)의 입장에서는 정보의 내용을 알 수 없어 사실상 권리를 충족시킬 수 없게 되는 결과도 얼마든지 있을 수 있다. 실제로 정보공개제도가 시행되면

오히려 그러한 경우가 더 많이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 사정을 감안하여 청구인의 신청에 의해 당해 공공기관에게 과도한 비용과 노력을 요하지 않는 한 청구된 정보에 대한 敎示(Auskunftserteilung), 즉 청구된 정보에 대한 요약·설명이나 안내를 요구할 수 있는 권리를 정보의 원본에 대한 열람권과 함께 부여하는 것이 바람직할 것이다. 물론 시안은 제27조에서 공공기관에게 '이 법에 의한 정보외에도 각종 자료등을 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다'고 규정하는 한편 목록작성·비치 의무와 공개장소·시설의 확보 의무를 규정하고 있으나 이들 규정만으로는 불충분하고 당사자의 선택에 의해 이를 요구할 수 있는 권리를 인정하는 것이 정보공개 활성화에 위한 올바른 해결책이다.

시안은 '정보'를 '공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드, 컴퓨터에 의해 처리되는 매체에 기록된 사항 등'으로 정의하고 있는데 이 중 컴퓨터에 의해 처리되는 매체에 기록된 사항의 공개를 어떻게 할지에 관하여 시안이 아무런 규정을 두지 않은 것도 입법적 불비의 하나이다. 청구된 정보가 전산처리되어 유형적 문서의 형태를 띠지 않을 경우, 청구인에게 출력된 자료를 제공할 수는 있겠지만, 청구인이 행정전산망에 직접 접근하도록 하는 것은, 설사 극히 단기간이라도, 원칙적으로 허용되지 않는 것으로 해야 할 것이다. 이러한 경우 직접적인 열람을 허용하는 것은 당해 기관이나 제3자의 보다 우월한 이해관계와 충돌할 우려가 있기 때문이다.⁷⁾ 그러나 개인용컴퓨터등으로 공공통신망을 통한 공공데이터베이스에의 접근이나 정보공개는 널리 허용되어야 하며 이 점을 명시하든지 이에 관한 사항을 대통령령에 위임하는 규정이 필요할 것이다.

나아가 시안은 공공기관이 보유하는 文書·圖畫 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보에 대한 접근권을 보장하고 공공기관에게 이 법에 의한 정보외에도 각종 자료등을 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 할 의무(§ 27), 정보목록의 작성·비치(§ 28 ①)와 공개장소·시설의 확보 의무(§ 28 ②)를 규정하고 있으나 그 이상으로 공공기관에게 정보를 새로이 수집·취득하거나 작성하여 제공할 '정보조달의무'(Beschaffungspflicht)까지 부과하고 있지는 않다. 따라서 정보 청구권의 대상이 되는 것은 공공기관이 그 일반적·법적 권한에 의거하여 또는 그 소관사무를 수행하는 과정에서 취득·보유하고 있는 정보에 한한다. 그러나 연방환경청(Environmental Protection Agency: EPA)에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있는 데이터뱅크로 관리하도록 규정하고 있는 미국의 '비상대책기획 및 지역사회 알 권리에 관한 법률'(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: EPCRA)⁸⁾ 정도까지는 이르지

7) 그러한 취지에서 독일의 환경정보법은 행정전산망에 대한 직접접근을 허용하지 않은 것으로 이해되고 있다(Turiaux, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2322).

8) 42 USCA § 11023 j: 이에 관하여는 Eifert, Umweltinformation als Regelungsinstrument, DÖV 1994, 550ff.를 참조.

못한다 해도, 적어도 공공기관이 손쉽게 중앙전산망에 접근하여 근소한 비용으로 검색·취득할 수 있는 정보에 관하여는 정보청구권을 인정하는 것이 바람직하다. 따라서 이를 위한 예외적 규정을 추가할 필요가 있다.

3.4. 다수인에 의한 정보공개청구에 관한 규정의 미비

시안은 다수인에 의한 정보공개청구가 있을 경우에 이에 관한 규정을 전혀 두지 않았다. 향후 정보공개제도의 이용이 활발해지고 또 국정에 관한 정보에 대한 국민의 수요가 급증할 것임을 고려할 때 이에 관한 규정을 두는 것이 필요하다. 가령 최근 독일에서 제정된 환경정보공개법(UG)이 제6조에서 동일내용의 정보의 공개신청이 있는 경우, 즉 신청인의 수가 50인을 초과하여 이들이 연명으로 서명하거나 또는 동일한 문안을 복사한 형태로 서명하여 제출한 신청에 대하여는 행정절차법 제17조 및 제19조를 준용하여 대리인을 선정할 수 있도록 하고 50인을 넘는 신청인이 공동대리인의 선정을 요구한 경우 공공기관은 이러한 요구를 지역적 관례에 따라 공고할 수 있도록 하고 있는 것이 참고될 수 있을 것이다.

3.5. 기타

시안은 제9조에서 공공기관은 공개대상이 된 정보중 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다고 규정한 것이다. 이 규정은 공개청구된 정보와 이해관계를 가지는 제3자의 권익을 보호하려는 취지를 둔 것이지만, 그러한 제3자의 권익을 실질적으로 보호하기 위해서는 이러한 공공기관의 임의적 판단에 따른 의견청취만을 규정할 것이 아니라 제3자가 당해 정보가 본인의 권익이나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있어 공개하지 말 것을 위원회에 청구할 수 있도록 한 시안 제22조 제4항의 규정에 비추어 제3자의 의견제출기회를 보장해야 하며, 또한 공개여부에 관한 결정을 내리기 전에 그러한 의견제출기회가 주어져야 한다는 점이 명확히 규정되어야 할 것이다. 정보는 한번 알려지면 돌이킬 수 없게 되는 것이기 때문이다.

그 밖에 시안이 공개대상정보와 비공개정보가 섞여 있는 경우 일종의 '가분리행위(可分離行爲) 이론'(théorie de l'acte détachable)을 적용하여 공개대상정보만을 공개하도록 한 것은 합리적이라고 본다. 시안 제11조는 공개청구된 정보가 시안 제7조의 사유에 해당하는 정보를 포함하는 경우에는 그 부분을 제외하고 공개하도록 규정하고 있다. 그러나 미국의 정보자유법(FOIA)⁹⁾ 처럼 그 삭제 를 정당화하는 이유를 청구인에게 서면으로 소명하도록 하는 것이 바람직하다.

9) 5 USCA § 552 (a) (2).

4. 정보공개위원회

4.1. 정보공개위원회의 지위와 권한의 불명확

시안은 제4장에서 정보공개에 관한 정책심의와 불복심사를 담당할 기관으로 정보공개위원회란 기구를 설치하도록 규정하고 있다. 즉 시안 제14조에 따르면 정보공개위원회는 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장으로부터 비공개결정의 통보를 받았거나 또는 제9조 제6항의 규정에 의하여 비공개결정이 있는 것으로 간주된 경우 당해 청구자가 제기한 불복신청에 관한 사항, 정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항 등을 심사·결정하도록 되어 있다. 시안이 이 기구에 정책심의기능과 불복심사기능을 부여한 것은 분명하다. 그러나 엄밀히 따져 보면 이 기구의 지위나 책임은 그리 분명하지 않다. 시안은 제14조에서 이 기구를 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선관위 및 정부에 설치하도록 규정하고 있다. 그러나 시안은 제16조에서 위원회가 독립하여 그 직무를 수행한다고만 규정할 뿐, 그 설치기관과의 관계에서 위원회가 어떤 지위를 갖는지 누구에게 책임을 지는지가 분명치 않고, 가령 '정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항 등을 심사'한 결과가 어떻게 다루어질지에 관하여도 아무런 규정이 없다. 물론 시안 제29조는 위원회에 공공기관의 장에게 정보공개 운용상황에 관한 자료의 제출등을 요구할 수 있는 권한을 부여하는 한편, 연1회 정보공개 운용상황을 파악하여 보고서를 작성하고, 이를 정기국회에 제출하도록 의무화하고 있다. 그러나 그러한 위원회에 의한 자료제출요구권의 행사에 따라 당해 공공기관의 장이 어떠한 의무를 지는지가 명확히 규정되고 있지 않다. 뿐만 아니라, 정기국회에 연1회 정보공개 운용상황을 파악하여 보고서를 제출하도록 한 것이 위원회에 국회에 대해 책임을 지는 기관으로서의 지위를 인정하려는 것으로는 보이지 않는다. 이 규정의 취지는 국회에 의한 정치적 통제가 능력을 염두에 둔 것이라 하겠으나 그 보고책임의 근거가 석연치 않다. 가령 다른 나라의 정보공개음부즈만이 의회에 대해 보고등에 대한 책임을 지는 것은 그 기구가 의회에 의해 임명되기 때문이다. 그러나 시안의 경우에는 임명은 각 공공기관이 하고 보고는 국회에 하는 식으로 임명과 책임이 이원화되는 결과가 된다. 이러한 보고서제출책임은 이를 강제할 법적 수단을 결여할 뿐만 아니라 시안 제30조의 규정에 의한 총무처장관이 헌법등에 의해 일반적으로 지게 되는 국회에 대한 책임과 중복될 우려도 있다.

무엇보다도 심각한 문제는 위원회의 불복심사결정권과 관련하여 그 성격이 불분명하다는 것이다. 즉 시안은 제23조에서 위원회가 제22조의 규정에 의하여 청구인의 청구가 이의(아마도 '이유'의 誤記일 것이다) 있다고 인정하는 결정을 한 경우에는 관계 공공기관의 장에게 공개등 적절한 시정조치를 하도록 권고하는 권고적 결정권만을 부여하고 있기 때문이다. 이것은 아마도 프랑스의 '행정문서에 대한 액세스위원회'를 참고로 한 결과가 아닌가 추측되지만, 행정기관이 법원이 구속적 판결을 내려도 이에 잘 따르지 않으려는 경향이 있는 우리나라 행정현실에서 국회, 대법원,

헌법재판소, 중앙선관위 및 정부에 설치된 위원회의 이러한 권고적 결정을 공공기관이 존중할지는 극히 의심스럽다.

프랑스의 경우 1978년 7월 17일 법률 제753호(제1장 행정문서의 액세스의 자유에 관한 제1-13조)로 제정되어 1979년 7월 11일 법률 제587호(제8-10조)로 개정된 정보공개법은 행정정보의 공개 거부에 대한 구제방법으로 '행정문서 액세스위원회'(commission d'accès aux documents administratif)에 의한 구제절차와 행정소송에 의한 구제절차의 2단계를 인정하고 있는데, 전자 즉, 액세스위원회에 의한 구제는 특수한 행정심판의 유형이라고 볼 수 있다. 이 액세스위원회는 정보공개를 청구하였으나 거부당한 자가 불복신청을 한 경우, 소관처분청에 권고하고, 정보공개법의 적용에 관한 모든 문제를 권한있는 기관에 조언하거나 행정문서의 교부에 관한 법령의 개정을 제안하는 것을 주된 임무로 하고 있다. 액세스위원회는 '폼세유데타'(Conseil d'Etat: 프랑스행정법원), 사법법원(파기원: Cour de cassation), 감사원(Cour de Comptes), 국민의회 및 상원 등의 지명으로 임명된 위원으로 구성되는데 임기는 3년이며 재임할 수 있다. 액세스위원회에 대한 불복신청은 정보공개가 청구된 후 2개월이상 회답이 없는 경우(명시·묵시) 제기될 수 있으며(78년법 제7조), 이에 대하여 액세스위원회는 1개월 이내에 처분청에 대하여 불복신청에 대한 권고를 해야 한다(제7조). 당해처분청은 권고받은 날로부터 2개월내에 액세스위원회에 대하여 동위원회의 권고에 따라 취한 조치에 대해 보고해야만 한다. 불복신청을 한 청구인은 액세스위원회에서 구제받지 못한 경우, 행정법원에 원처분에 대한 취소청구소송을 제기할 수 있으며, 행정법원은 이에 대한 판결을 6개월 이내에 선고하지 않으면 안된다.¹⁰⁾

이에 관하여는 다시 불복구제절차와 관련하여 다시 논의될 것이므로 여기서는 더 이상 다루지 않는다. 다만 여기서는 그 대안으로서 각 정보공개위원회를 불복심사에 대한 구속적 재결권을 지닌 심판기관으로서 조직하되, 각 위원회에서 호선을 통해 그리고 국회의 동의를 받아 임명된 위원장들에게 각각 정보공개음부즈만의 지위를 부여하는 동시에 이들로 구성된 국가 정보공개위원회(가칭)가 정보공개에 관한 총괄적인 정책수립, 정보공개실태 및 제도개선에 관한 조사·심의·권고기능을 갖도록 하는 방안을 고려함이 바람직하다는 점을 지적하는데 그친다. 이 기구는 정보공개상황과 그 기구의 업무수행전반에 관하여 정기적으로 국회에 보고

10) 다만 이러한 78년법 제7조의 규정은 혼시적 규정으로 받아들여지고 있다. 프랑스의 제도에 관하여는 成樂寅, 알 권리와 프랑스 情報公開法, 月刊考試 1993/9; 김석준·강경근·홍준형, 「열린 사회, 열린 정보」, 1993, 220이하를 참조; 프랑스 법률의 번역으로는 韓國行政研究院, 「行政情報公開制度에 관한 研究」, 1992, 243-247을 참조.

할 의무를 지며(백서·출석보고 등의 형식으로) 국민의 대표기관인 국회에 책임을 지는 독립 기관이 되어야 할 것이다.

4.2. 정보공개위원회의 조직에 관한 문제점

또 위원회의 조직과 관련하여 그 직무수행의 독립성과 공정성을 확보할 수 있는 위원구성방법이 강구되고 있지 못하다는 데 심각한 문제가 있다. 시안은 제15조에서 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상 7인 이하의 위원으로 구성한다고 규정하는 한편 위원은 사회적 신망이 높고, 정보공개에 관한 식견이 풍부한 민간인이나 또는 3급 이상 공무원으로 근무하거나 근무한 경력이 있는 자 중에서 임명 또는 위촉하도록 하고 있다. 우선 '민간인'이란 용어는 법률용어로는 부정확하므로 이러한 용어를 피하면서 동시에 그 자격요건을 보다 명확히 규정할 필요가 있다. 둘째, 3급 이상 공무원으로 근무하거나 근무한 경력이 있는 자를 위원으로 임명 또는 위촉할 수 있도록 한 것은 당해 공공기관의 직무나 실정 등에 정통한 자를 채용하기 위한 것이겠으나 여기에 '3급 이상 공무원으로 근무한 경력'이 있는 자를 일괄적으로 포함시킬 것이 아니라 직무사정에 대한 근접도를 감안하여 3급 이상 공무원으로 근무한 지 2년 미만인 자로 이를 더 제한하는 것이 바람직하다. 셋째, 무엇보다도 심각한 문제는 시안이 '비공무원'과 공무원 및 공무원경력자간의 구성비율을 전혀 배려하지 않고 있다는 데 있다. 구성비율의 문제는 위원회의 직무수행의 독립성과 공정성을 담보해주는 중요한 요인의 하나이다. 따라서 위원회를 막연히 5-7인으로 구성한다고 규정할 것이 아니라 그 중 공무원이나 공무원경력자의 수가 과반수를 차지하지 못하도록 하여야 할 것이다. 넷째, 시안은 위원의 임기에 관하여 이를 3년으로 하되 1차에 한하여 연임될 수 있도록 하고 있다(다만, 직위를 지정하여 임명 또는 위촉된 위원의 임기는 그 직위에 있는 동안 재임하도록 되어 있다). 그러나 시안이 위원의 임기만 규정할 뿐 신분보장에 관하여는 침묵을 지키고 있어 문제이다. 다섯째, 시안은 위원의 임명권자나 위원장의 임명방법에 관하여도 아무런 규정을 두지 않고 있다. 이는 아마도 당해 공공기관의 장이 위원과 위원장을 모두 임명하도록 하려는 의도를 드러내는 측면이다. 그러나 위원회의 직무수행의 독립성이 보장될 수 있으려면 우선 당해 기관의 장이 위원장을 임명하게 할 것이 아니라 위원중에서 호선하여 이를 당해 기관장이 임명하도록 함이 마땅하다. 또한 현직공무원이 위원장으로 임명될 경우에는 그 조직상의 관계 때문에 독립적 직무수행을 기대할 수 없으므로, 현직공무원은 위원장으로 호선되거나 임명될 수 없도록 해야 할 것이다. 위원의 임명이나 위촉은 현실적으로 당해 기관의 장이 할 수 밖에 없을 것이다. 여섯째, 시안은 위원장의 지위와 권한, 신분보장에 관한 규정을 두고 있지 않다. 이것은 이미 앞에서 지적한 위원장임명에 관한 불비에 기인하는 것이지만, 위원장의 지위와 기능이 명확히 규정될 필요가 있다. 이를 분명히 하지 않은 채 그저 '위원회는 독립하여 직무를 수행한다'고 규정하는 것은 무사려의 소치일 뿐이다. 물론 시안은 위원회의 조직, 운영 등에 관한 사항을 각소관부처의 규칙등에 위임하고 있으나, 이와같

은 사항은 하위법령에 위임할 것이 아니라 반드시 법률에서 직접 규정해야 할 항목이다.

5. 비공개결정에 대한 구제절차

시안이 지닌 중대한 문제점은 비공개결정에 대한 효과적인 구제절차를 강구하지 않고 있다는 데 있다. 비공개결정에 대한 구제절차로는 일단 공공기관내 자체심사(자기통제)와 사법부에 의한 심사(제3자통제) 두 단계를 생각해 볼 수 있다.

5.1. 정보공개법시안에 의한 권리구제절차의 내용

시안은 정보의 비공개결정에 대한 구제절차로서 이의신청과 심사청구를 마련하고 있다. 즉 청구인은 정보의 공개와 관련하여 공개청구의 전부 또는 일부가 거부되었을 경우, 기타 정보공개에 대한 공공기관의 처분이 위법·부당하다고 판단하는 경우 결정을 받은 날로부터 7일 이내에 당해 공공기관에 이의신청을 할 수 있도록 하는 한편, 이의신청을 거치지 않고도 막바로 정보공개위원회에 심사청구를 할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾ 그러나 시안은 소송에 관해서는 심사청구에 대한 위원회의 결정에 대하여 불복하는 자는 행정소송법이 정하는 바에 따라 소송을 제기할 수 있다고 규정하는 외에 아무런 법적 배려를 하지 않고 있다.

5.2. 정보공개에 관한 이의신청의 문제점

시안이 청구인에게 정보의 공개와 관련하여 공개청구의 전부 또는 일부가 거부되었을 경우, 기타 정보공개에 대한 공공기관의 처분이 위법·부당하다고 판단하는 경우 결정을 받은 날로부터 7일 이내에 당해 공공기관에 이의신청을 할 수 있도록 한 것은 극히 당연한 결과라 할 수 있다. 즉 이의신청은 이러한 규정이 없어도 의당 제기할 수 있는 제1차적 구제절차이기 때문이다. 다만 시안은 결정을 받은 날로부터 7일 이내에 이의신청을 하도록 하였는데 어떤 이유에서 이렇게 단기간의 제기기간을 설정했는지 그 목적이 분명치 않다. 그리고 7일 이내에 이의신청을 하지 않으면 어떤 법적 결과가 발생하는지에 관해서도 시안은 침묵을 지키고 있다. 반면 시안은 이의신청을 거치지 않고도 심사청구는 할 수 있도록 허용하고 있어 그 제기기간을 제한한 취지가 법적 관계의 조속확정을 통해 기대될 수 있는 법적 안정성의 요구에 따른 것이라고는 보이지 않는다. 굳이 이의신청의 기회를 명시적으로 열어놓을 터이면 이를 제한할 필요는 없었을 것이다.

11) 이 경우 시안은 제25조에서 공공기관의 처분에 대한 불복심사에 관하여 이 법이 정하지 않는 사항에 관하여는 행정심판법의 관계규정을 준용하도록 하고 있다.

5.3. 정보공개에 관한 심사청구의 문제점

시안은 제21조이하에서 이의신청에 이어 정보공개에 대한 제2차적 구제절차로서 심사청구제도를 도입, 규정하고 있다. 즉 청구인은 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관으로부터 공개여부의 결정통보를 받거나 또는 제9조 제6항에 의하여 비공개결정으로 간주되는 날로부터 각각 60일 이내에 위원회에 정보공개 심사청구를 할 수 있도록 하고 있다(§ 21 ①). 이 심사청구절차는 그러나 제20조의 규정에 의한 이의신청을 거치지 아니하고도 할 수 있으므로(§ 21 ②) 사실상 제3차기관에 의한 제1차적 구제절차라 할 수 있다. 시안은 제22조에서 심사 및 결정에 관한 절차를 규정하고 있는데 먼저 심사청구에 대한 결정은 심사청구를 접수한 날로부터 60일 이내에 하여야 하며, 다만, 부득이한 사정으로 기간내에 심사할 수 없을 때에는 그 심사기간을 1차에 한하여 30일을 넘지 아니하는 범위내에서 연장할 수 있다고 되어 있다(§ 22 ①). 60일에서 90일까지 확보된 심사기간이 신속한 결정을 요하는 정보공개에 관한 권리구제의 요청을 무의미하게 만들 우려가 있음은 이미 앞서서도 지적한 바 있다. 반면 시안이 위원회로 하여금 심사를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 공공기관의 장에게 자료의 제출을 요구하거나 관계공무원등을 증인 또는 참고인으로 소환할 수 있도록 한 것은 심사청구의 목적에 비추어 극히 당연한 것으로 여겨진다(§ 22 ②). 특히 주목할 만한 점은 시안 제22조 제3항 및 제4항이 제3자의 이해관계를 고려하는 규정을 둔 것이다. 즉 위원회는 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것인 때에는 지체없이 심사청구가 제기된 사실을 제3자에게 통지하여야 하며, 그 제3자는 당해 정보가 본인의 권익이나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있을 경우 공개하지 말 것을 위원회에 청구할 수 있도록 한 것이다(§ 22 ③④). 이것은 심사청구의 차원에서 사기에 관한 정보공개로 인해 권익침해를 받을 우려가 있는 제3자의 보호를 위하여 이른바 정보공개방지구 또는 정보보전절차를 도입한 것으로서 후술하듯 그러한 법취지가 소송에까지 관철되지는 못했을지라도 그것 자체는 환영할 만한 규정이라 할 수 있다. 당초 총무처의 관계자들은 이러한 제도를 도입하는 것이 통지해야 할 제3자의 범위확정의 곤란이나 제3자에 대한 통지로 인한 업무부담의 가중, 그리고 예상되는 제3자에 의한 신청의 폭주 등을 우려한 것으로 알려지고 있으나 정보공개제도의 제도화는 정보의 공개만을 위한 것이 아니라 보호가치 있는 정보의 보호를 위한 것이기도 하다는 점을 고려하여야 할 것이며 이러한 제도를 도입하는데 따르는 문제점들은 시행단계에서 해소해 나가는 것이 올바른 자세일 것이다. 오늘날 제3자의 보호가 문제되지 않는 영역은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 현실을 정부에서 외면한다고 해서 돌이킬 수는 없는 것이다. 제3자가 당해 정보가 본인의 권익이나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있어 공개하지 말 것을 위원회에 청구한 때에는 심사청구

그러나 시안이 제23조에서 위원회가 제22조의 규정에 의하여 청구인의 청구가 이의(아마도 '이유'의 誤記일 것이다) 있다고 인정하는 결정을 한 경우에는 관계 공공기관의 장에게 공개등 적절한 시정조치를 하도록 권고한다는 규정을 들으로써 모처럼 새로운 제도를 도입하기로 하고서도

그 실제적 의의를 반감시킨 것은 비판받아 마땅한 일이다. 시안은 이러한 권고를 받은 관계 공공기관의 장은 이를 존중하여야 하며, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 30일 이내에 그 결과를 위원회에 통보하여야 하며, 12) 위원회는 위원회는 이러한 권고의 사실과 그 처리결과를 공표할 수 있다고 규정하고 있으나(§ 24), 이러한 일련의 후속조치들이 권고적 효력만을 지닌 심사청구의 결정의 실효성을 보완할 수 있을지는 극히 의심스럽다. 한편 시안은 제25조에서 공공기관의 처분에 대한 불복심사에 관하여 이 법이 정하지 않는 사항에 관하여는 행정심판법의 관계규정을 준용하도록 규정하고 있는데 이것은 반드시 명확하지는 않지만, 장차 1998년 3월 1일부터 행정심판법에 의한 행정심판이 임의절차로 바뀔 것을 고려한다면, 심사청구절차를 일종의 행정심판절차로 간주하는 태도로 보인다.

당초 시안은 공공기관내 자체심사방법으로 행정심판법이 정하는 바에 따라 행정심판을 청구할 수 있도록 했었다. 그러나 시안의 이러한 태도는 그러지않아도 권리구제절차로서의 미비점, 운영상의 문제 등으로 인하여 비판을 받아 왔던 행정심판제도를 그 제도적 개선이나 정보공개심판의 특수성을 고려하지 않은 채 그대로 적용시키는 것으로 비판받아 마땅했다. 대법원의 이른바 '사법개혁안'이 행정소송법개정을 통해 1998년 3월 1일부터 행정심판을 임의절차화한 데에는 무엇보다도 그동안의 시행과정에서 그 권리구제절차로서의 기능이 실질적으로 발휘되지 못했다는 비판이 배경을 이루고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 그 제도적 개선이 강구되지 않을 경우 행정심판제도는 행정심판전치주의가 폐지됨에 따라 점차 유명무실화될 우려가 있다는 것이 일반적인 관측인 것이다. 물론 당초 시안을 준비하는 과정에서 행정심판제도의 개선문제를 함께 고려할 여유가 없었거나 행정심판제도의 개선은 별도의 문제로서 향후 그 제도개선의 결과를 수용하는 것이 바람직하리라는 판단을 했음직도 하다. 그러나 행정심판제도가 앞으로 어떻게 개선될지는 미지수이므로 정보공개에 대한 행정적 불복절차를 그 특수성을 고려하지 않은 채 장래의 불확실한 전망에 맡긴 것은 대단히 무책임한 자세라고 하지 않을 수 없었다. 시안이 행정심판을 필요적 전치절차로 삼지 않은 것은 타당하지만, 오히려 신속한 결정과 고도의 이익형량이 요구되며 또 심판기관의 독립성보장이 보다 강화될 것을 필요로 하는 정보공개심판의 특수성을 고려하여 행정심판법상 행정심판의 문제점들을 해소한 새로운 불복절차를 강구해야만 했었다. 이번 총무처의 공청회시안은 이러한 당초의 접근 방식을 버리고 정보공개위원회에 의한 심사청구제도라는 새로운 방식을 채택했으나 오히려 불복구제의 가능성을 더욱 악화시키는 결과가 된 것이다.

시안에 따르면 심사청구가 이유있다고 인정하는 경우 위원회가 발하는 시정조치의 권고는 법적 구속력을 갖지 않는다. 시안은 제22조 제5항에서 위원회가 심사청구사항을 기각하는 의결을 하였을 때에는 청구인에게 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 서면으로 통지하여야 한다고 규정하고 이어서 제26조에서는 위원회의 결정에 대하여 불복하는 자는 행정소송법의 정하는 바에 따라

12) '정당한 사유가 있는 경우' 위원회에 결과를 통보하지 않아도 되게 한 것도 문제이다.

소송을 제기할 수 있다고 규정하지만, 이는 위원회의 결정 자체에 대한 것이 아니라 정보공개청구를 받은 당해 공공기관의 결정¹³⁾을 대상으로 소송을 제기할 수 있다는 의미로 해석된다. 심사청구 절차가 일종의 행정심판절차인 이상, 그리고 행정소송법의 규정이 적용되는 이상, 행정소송법 제19조의 규정에 의한 원처분주의가 적용되기 때문이다. 심사청구에 대한 기각결정은 시정조치의 권고와는 달리 구속적 결정이므로 처분성은 인정되지만 그 자체에 대한 소송은 행정소송법 제19조의 규정에 의하여 그 고유한 흠이 없는 한 허용되지 아니한다.¹⁴⁾

문제는 시정조치의 권고에 피청구인이 따르지 않을 경우 이를 강제할 수 있는 방법이 적어도 심사청구절차를 통해서 주어져야 하고 있다는 데 있다. 이러한 문제는 결국 심사청구의 인용결정을 받았는데도 만족을 얻지 못한 청구인으로 하여금 행정소송을 제기하도록 만드는 결과를 초래하게 되며 이는 심사청구제도를 통해 법원의 소송부담을 감소시킬 여지도 기대할 수 없게 되는 극히 바람직하지 못한 결과가 된다. 반면 심사청구절차를 거치지 않고서도 직접 소송을 제기할 수 있는지 여부에 관하여 시안은 아무런 해답을 주지 않고 있는데 향후 행정심판이 임의적 절차화하게 됨을 고려한다면 이 역시 선택적 절차로 한다는 명시적인 규정을 두어야 할 것이다.

5.4. 정보공개에 관한 행정소송의 문제점

정보공개여부에 관한 결정에 대해 행정소송법에 의한 행정소송을 제기할 수 있도록 한 것은, 현행 행정소송법에 의한 행정소송제도가 국민의 권리보호를 실효적으로 보장하기에는 여러가지 면에서 결함을 지닌 시대낙후적 제도라는 인식이 팽배해왔음을 고려할 때 역시 심각한 문제점이 될 수 있다. 여기서 행정소송제도의 문제점을 일일이 상논할 수는 없으나 그중 가장 중요한 결함 두가지만을 지적한다면 가구제제도의 불비와 행정상 이행소송의 부인을 들 수 있다. 前者는 정보공개소송의 특수성에 비추어 특히 절실히 요구되는 제도인데 행정소송법은 이에 관한 효과적인 제도보장을 하지 못하고 있다. 현행법상 취소소송에 관하여 인정되고 있는 집행정지제도는 그 요건이 너무 엄격할 뿐만 아니라 비공개결정의 취소를 구하는 소송에 있어 집행정지결정이 있어도 비공개결정의 효력이나 집행, 절차의 속행을 정지한다는 것이 별반 의미를 가질 수 없고 이를 통해서 정보공개청구에 대한 적극적인 가치분과 같은 효과를 기대할 수 없다. 後者에 관해서는 정보공개소송은 결국 이행소송의 형태로 제기되고 또 허용되어야 그 본래적 목적을 달성할 수 있는 것인데 이러한 형태의 소송이 허용되지 않고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 결국 현행법

13) 이것은 처분성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 참고로 독일환경정보법상 공개여부결정도 동법 제5조 제2항 제1문의 문언에 비추어 행정행위의 성질을 갖는다는 것이 일반적으로 인정되고 있다(Turiaux, S.2323).

14) 반면 위원회에 의한 시정조치의 권고는 처분성을 인정하기 곤란하므로 그 자체에 대한 소송은 공법상 당사자소송으로라면 몰라도 항고소송으로는 제기될 수 없게 되는 결과가 된다.

상 허용되는 비공개결정(또는 시안 제9조 제6항의 규정에 의해 의제된 비공개결정)에 대한 취소소송은 설령 그것이 인용된다 하더라도 그 효과는 행정소송법 제30조 제2항과 제34조에 의한 간접강제에 의해서만 뒷받침될 수 있는데 불과하다. 우선 비공개결정에 대한 취소소송의 인용판결이 확정되는데 걸리는 시간(상고기간)과 행정소송법 제34조 제1항에 의한 수소법원이 정하는 '상당한 기간'이 경과한 뒤에야 그러한 간접강제의 효력이 나타날 터인데 이 때에는 정보공개가 이미 무의미해질 경우가 적지 않을 것이다. 또 정보보유기관이 새로운 이유를 들어 정보공개를 거부할 수 있으므로 그러한 경우 정보공개소송을 통한 정보공개에 관한 권리구제는 더욱 더 지연될 가능성이 있다. 이러한 요인들은 결국 정보공개에 관한 권리구제에서 요구되는 신속성을 저해함으로써 정보공개소송이 오히려 정보공개에 관한 불복구제수단이기는 보다는 정보공개를 지연시키거나 정보공개에 대한 시민의 요구를 사보타지하는 방편으로 이용될 우려를 낳게 되는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 정보공개에 관한 불복절차는 현행 행정심판법과 행정소송법에 맡길 것이 아니라 정보공개법의 차원에서 정보공개의 특수성을 고려한 특별한 규율을 행하고 그 밖의 사항에 관해서만 행정소송법의 보충적 적용을 인정하는데 그쳐야 한다.

5.5. 정보공개방지소송의 미비

정보공개거부결정에 대한 구제절차에 관하여 시안이 드러낸 또 하나의 문제는 '역(逆)정보소송'(Reverse FOIA Suit) 내지 '정보보전소송' 등과 같은 정보공개방지를 위한 불복절차에 대한 고려가 이루어지지 않았다는 점이다. 정보공개법이 비밀유지법이 되어서는 안된다는 것은 정보공개입법에서 고려되어야 할 근본적인 요구이지만 그렇다고 정보공개법이 비밀침해법에서도 아니 된다. 이미 앞에서 본 바와 같이 정보공개의 취지에 비추어 보다 우월적인 법익을 보호하기 위하여 최소한의 불가피한 범위내에서 비공개사유들이 시인되는 것이라면, 그러한 법익의 우월성이 인정되는 비공개정보에 대한 접근이 허용되어서는 아니된다. 이러한 의미에서 정보공개법은 부수적으로 개인정보보호법과 함께 보호가치있는 정보의 보호를 위한 법, 나아가 정보의 취득·보유·유통 등에 관한 통일적 법질서를 구축하기 위한 제도적 기초서의 기능도 갖는다. 가령 국가의 안전에 관한 중대한 정보가 정보공개라는 명분하에 우리의 경쟁국이나 적대관계에 있는 단체에게 유출되는 것을 방지할 수는 없을 것이며 비공개로 해야 할 기업의 영업비밀이나 개인의 프라이버시에 관한 사실이 경쟁기업이나 상업적 이해관계를 지닌 단체·개인에게 함부로 누출되는 것을 내버려 둘 수도 없는 것이다. 주요외국에서 정보공개법의 운영과정에서 역(逆)정보소송(Reverse FOIA Suit) 내지 정보보전소송의 필요성이 대두된 것도 바로 그와같은 사정을 배경으로 한 것이다. 즉 정보보전소송은 1970년대 중반이래로 미국에서 심각하게 대두된 문제였던 정부기관이 보유하고 있는 기업비밀이나 영업관계정보의 보호문제에 대한 하나의 대안으로서 인정되었던 것이다.

15) 또한 바로 그런 이유에서 정보공개에 관한 가치분제도의 도입이 검토될 필요가 있는 것이기도 하다.

따라서 정보공개법은 보호가치있는 비밀이나 정보를 보호하기 위한 효과적인 방법을 마련하는데 대해서도 노력을 아끼지 말아야 한다. 그러나 시안은 이러한 기대를 거의 외면하고 있다.

시안은 제9조 제5항에서 공공기관은 공개대상이 된 정보중 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다고 규정한 외에는 이에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 이같은 규정은 일단 정보공개여부에 대한 공공기관의 결정과정에서 문제된 정보의 공개에 대해 이해관계있는 제3자에게 방어할 기회를 부여하고 그 의견을 진술할 수 있도록 함으로써 정보공개로 인한 법익의 침해를 방지하려는 취지에서 채택된 규정이라 할 수 있다. 그러나 시안이 그 이후단계인 불복절차에 있어 이해관계있는 제3자의 방어권보장에 관해서는 침묵하고 있는 것을 보면 아마도 일반적인 행정심판 및 행정소송에 있어 제3자참가방식에 의해 이를 해결하려는 입장인 것으로 보인다. 가령 제3자가 자기의 영업비밀이나 프라이버시에 속하는 정보가 공개되는 것을 막고자 한다면 정보공개결정에 대한 제3자 취소심판이나 취소소송을 제기할 수 있다는 것이다. 그러나 여기에는 중대한 맹점이 있다. 만일 정보공개여부에 관한 공공기관의 결정과정에서 그 제3자가 성공적으로 영업비밀이나 프라이버시에 속하는 정보에 대한 공개결정을 저지하지 못한다면 이미 정보는 공개되고 버리고 말기 때문이다. 이미 내려진 공개결정을 행정심판이나 행정소송 단계에서 취소해 보았자 그것은 집행정지나 가구제절차가 충분치 않은 이상 허사가 되고 만다. 반면 영업비밀이나 프라이버시에 속하는 정보의 공개를 저지하고자 하는 제3자의 입장에서는 이러한 사후적 취소절차 보다는 예방적 쟁송수단을 확보하는 것이 결정적인 관건이 된다.

이 경우 정보가 공개됨으로 말미암아 프라이버시나 기업 및 영업상 비밀 등을 침해받게 되는 제3자는 당해 정보의 전달을 저지하는데 현저한 이해관계를 지니게 된다. 이 제3자에게는 공개되어서는 안될 정보가 현실적으로 開示되기 전에 의견을 제출할 수 있는 기회가 주어져야 하며 정보공개를 허용하는 결정에 대하여는 그 정보를 사실상 공개하기 전에 행정심판과 취소소송을 제기할 수 있는 기회가 주어지지 않으면 안된다. 이 경우 사후적인 권리구제만으로는, 일단 정보가 제공되면 그것은 이미 완성된 기성사실(vollendete Tatsachen)로 간주되기 때문에, 그 보호의 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 한번 알려진 정보는 다시 돌이킬 수 없기 때문이다.¹⁶⁾

그러나 현행행정쟁송제도는 예방적 권리구제를 잘 알지 못한다. 특히 예방적 부작위청구소송은 현행법상(대법원의 판례에 따를 때) 허용되지 아니하는 것으로 되어 있다. 만일 정보공개결정의 처분성이 인정되지 않을 경우에는 행정소송법상 공법상 당사자소송에 의하여 공개결정을 하지 말아 달라고 요구할 수 있는 여지도 없지 않다. 그러나 정보공개별정이 처분성을 가질지는 현재로서

는 불확실할 뿐만 아니라 그러한 예방소송적 형태의 공법상 당사자소송이 인정될지도 반드시 확실한 것은 아니다. 바로 이러한 이유에서 정보공개에 대한 구제절차는 일반행정쟁송제도와는 다른 특칙을 필요로 하는 것이며, 특히 정보공개를 사전에 저지할 수 있는 예방적 쟁송절차에 관한 명확한 규정들이 마련되어야 하는 것이다. 물론 미국의 정보자유법은 이에 관해 아무런 명시적인 규정을 두지 않았으나 그것은 어디까지나 일반적 권리구제절차가 완비되어 있었다는 사정을 바탕으로 한 것이므로 우리의 경우에 그대로 참조될 수는 없다. 오히려 우리나라의 경우 일반행정쟁송제도가 많은 문제점을 드러내고 있기 때문에, 또 그러한 외국의 경험으로부터 후지혜를 살려 법적 명확성을 기하기 위해서라도 이에 대한 입법적 해결책이 요구된다.

대안으로는 정보공개심판과 정보공개소송 두가지 단계에서 모두 제3자에 의한 예방적 쟁송의 제기를 허용하는 방안을 생각할 수 있다. 즉 첫째, 정보공개심판에 있어 심판기관은 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것인 때에는 지체없이 정보공개심판이 제기된 사실을 제3자에게 통지하여야 하며, 이 경우 그 제3자는 심리종결전까지 심판기관의 허가를 얻어 정보공개심판에 참가하여 당해 정보를 공개하지 말 것을 청구할 수 있고 심판기관은 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것으로서 오로지 청구인의 사익을 위한 것이라고 인정되는 때에는 심리를 종결하고 심판청구를 기각하도록 한다. 심판기관은 당사자 또는 참가한 제3자의 신청 또는 직권으로 정보공개심판의 심리를 비공개로 할 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째, 정보공개소송에 있어서는 소송이 제기된 후 수소법원의 재판장은 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것인 때에는 지체없이 정보공개소송이 제기된 사실을 제3자에게 통지하여야 하며, 그 제3자는 재판장의 허가를 얻어 변론종결전까지 정보공개소송에 당사자로서 참가할 수 있고 이 경우 제3자는 당해정보를 공개하지 말 것을 청구할 수 있도록 해야 한다. 법원은 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것으로서 오로지 청구인의 사익을 위한 것이라고 인정되는 때에는 변론을 종결하고 소송을 기각하며 정보공개심판의 경우와 마찬가지로 재판장은 당사자 또는 참가한 제3자의 신청 또는 직권으로 정보공개소송의 심리를 비공개로 할 수 있으며 또 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자와 참가인을 배제시킨 채 공개청구된 정보를 비공개로 열람·심사할 수 있도록 해야 한다.

6. 보칙

시안이 제27조에서 제30조까지 공공기관에게 정보이외의 자료를 자발적·적극적으로 제공하도록 노력해야 하며, 정보공개 목록작성 및 비치, 정보공개장소의 확보 및 시설의 설치, 총무처장관의 자료제출요구권 및 실태조사실시권, 정보공개이용상황의 보고의무를 인정한 것은 기본적으로 합리적이라고 본다. 그러나 시안 제28조 제1항이 공개대상정보의 작성·취득후 60일 이내에 공개목

16) Turiaux, NJW 1994, 2323.

록의 작성·비치, 열람제공을 하도록 한 것은 정보공개준비기간으로는 그 기간이 너무 길다는데 문제가 있다. 특히 전산자료의 경우 그 기간은 더욱 단축될 수 있다는 점을 고려했어야 할 것이다. 한편 시안은 제9조, 제20조 및 제22조의 규정에 의하여 공개하지 아니하기로 결정된 정보를 부정확한 방법으로 타인의 이용에 제공한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 그러나 시안이 사위 기타 부정확한 방법으로 공공기관으로부터 제7조에서 정한 정보를 제공받은 자는 2년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처하도록 한 것(§ 32 ②)은, 설령 이러한 처벌규정이 제7조 소정의 비공개정보에 대한 보호의 실효성을 확보하기 위하여 필요한 것이라 할지라도 죄형법정주의가 요구하는 범죄구성요건의 명확성과 관련하여 문제가 있다. 특히 제7조에 의한 비공개사유는 다수의 불확정개념을 포함하고 있어 문제이다. 이에 대한 최종적인 판단은 결국 법원이 하게 되는데 법원이 형사소송에서 이러한 판단의 객관성을 유지할 수 있을지도 문제지만 보는 관점에 따라 논란의 여지가 많은 사유의 판단여하에 따라 자유형까지 과하도록 한 것은 문제가 있다. 시안이 제7조의 규정에 의한 비공개정보를 제공받거나 또는 사용한 자는 처벌하면서 공개되어야 할 정보의 공개를 거부한 경우나 공개를 명하는 법원의 판결을 따르지 않은 경우 이에 대한 형사처벌조항을 두지 않은 것은 더욱 심각한 문제이다. 반면 제33조에서 양벌규정을 둔 것이나 제34조에 벌칙적용상 공무원의제규정을 둔 것은 대체로 합리적이라고 생각된다.

III. 총평

이제까지 총무처의 정보공개법시안을 검토해 본 결과 시안은 그 내용면에서 결코 간과할 수 없는 문제점들을 안고 있는 것으로 보인다. 그 중 정보공개절차의 소요기간의 문제점, 비공개사유의 포괄성·모호성, 정보공개위원회의 불명확한 지위와 권한, 책임문제, 정보공개결정에 대한 불복절차의 불비 등이 주된 문제점으로 지적될 수 있다. 시안에 대한 기본적인 인상은 그것이 다분히 시간에 쫓겨 졸속으로 만들어진 것이 아닌가 하는 것이다. 예컨대 정보공개위원회에 관한 한 아예 그 세부적인 제도화를 중도포기한 듯한 느낌이 들 정도로 규율내용이 미진한 상태이고, 불복절차에 관해서도 이를 진지하게 검토했다기 보다는 어설픈 내용으로 심사청구절차를 도입했을 뿐 그 밖의 구체절차를 일괄적으로 기존의 행정소송법에 전가해버린 결과가 되었다. 이것은 대단히 유감스러운 일이다. 민주당안은 차치하고라도 민간단체인 경실련의 이니셔티브에 의해 연구·제시된 법률안과(일종의) 이유서가 있었고 이를 통해 표출된 정보공개법제정에 대한 국민적 여망이 상존하고 있다는 사실을 고려할 때 이번에 총무처가 내놓은 시안은 그 정책연구기관이라 할 수 있는 한국행정연구원의 시안의 내용에도 훨씬 못 미치는 매우 不實한 입법대안이라고 평가된다. 이 정도의 시안만 가지고서는 국민과 정부 사이에 끊어진 신뢰의 다리를 다시 이어줄 수 없을 것이다.

【 첨부자료 】

정보공개훈령에 의한 청구결과에 대한 중간보고

가. 경실련이 청구한 사례

이하사례는 경실련이 12월 15일까지 청구한 것을 정리한 것임 / 지역경실련을 포함하여 20여건이 넘을 것으로 추산되는 모든 사례를 망라하지는 못함

1. 지하수오염실태조사보고서 중 '전국 700군데의 지역명칭'
 - 요구부서: 경실련 환경개발센터 / 대상기관: 환경처
 - 청구이유: 정부가 발표한 내용이 너무 낙관적인 수치이어서 조사한 지역위치를 알고자 했음
 - 과정: 제1차청구에서는 공개결정이 나왔으나, 시군의 동까지만을 기재한 결과만이 나옴(통지서에는 공개로 표시)
 - 더이상의 구체적인 자료는 제공을 거부함
 - 그 이유 1) 조사진행중
 - 2) 사유지의 조사결과가 공표될 경우, 타인에게 불이익이 될 수 있다.
 - 다시 제2차청구(지하수오염실태조사보고서 중 '전국 700군데의 지역명칭'를 구체적으로 적시하여 공개하는 것(번지포함))하여 번지까지 기록된 자료를 받는 결과를 얻음 자료복사비 23장(2300원) / 제2차 청구에서 비공개될 경우를 대비하여 소송을 준비했었음
 - 정보공개제도의 의의를 실감케 했음 - 성공적인 사례

2. 하수종말처리장운영실태에 조사보고서(제1차, 제2차)

- 청구상대: 환경처
- 자료를 구하려 했으나, 명칭이 정확하지 못해 관련자료를 구하지 못한 사례
- 담당공무원은 청구목적은 무언지를 전화상으로 확인해 왔으나, 원하던 자료는 받지 못함
- 자료명칭이 정확하지 못하더라도 청구취지가 분명했던 만큼 공개해야 했다.

3. 원자로 폐로처리 총당금자료(법적근거, 진행상태, 자원조달방법)

- 요구부서: 환경개발센터 / 청구상대: 상공부
- 공개됨
- 폐로는 고준위 방사선 물질이어서 그 폐기에 자금이 소요됨
- 산식 및 근거를 제공받음 / 그러나, 근거규정은 별도로 청구해야 하는 불편이 있음(근거규정이 몇조 몇항인지만을 확인) / 성공적인 사례

4. 정부가 한전에 대해 정한 공정투자보수율 근거자료

- 전력요금 산정근거
- 공개로 기록; 근거규정자료는 있을 것으로 짐작되었으나, 공개안함
- 담당공무원은 산출식은 서면, 근거규정은 구두로 하는 바람에 제대로 공개되지 않았다고 평가할 수 있음

5. 92년 93년 전원별 발전원가계산서, 특히 원자력발전 단가 산출근거자료(비용구성전내력)

- 요구부서: 환경개발센터 / 청구상대: 상공부
- 청구목적: 원전단가가 싸다고 정부가 주장하고 있는 만큼 이에 대한 원가를 공개해야 함
- 원자력단가 항목이 빠진 것은 없는지 항목액수는 적정한지를 알 필요가 있었음
- 부분공개로 기재

- 한전의 영업에 관한 정보로서 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보라는 이유로 공개 거부함 / 다만 전원별 발전 및 판매원가에 대한 매우 부실한 자료를 내놓음
- 정부투자기관에 영업비밀이 있을 수 있는지 의문스러웠으며, 영업비밀이라면 어떠한 영업비밀 인지를 밝혔어야 했다.

6. 94년 1월 이후 금융실명제 보완대책에 관한 자료, 특히 공직자계좌추적에 대한 재무부 입장이 담긴 자료

- 요구부서: 경실련 시민입법위, 정책연구위 / 청구상대: 재무부
- 공직자를 특별히 취급하지 않는다는 이유로 그 자료는 없다고 했음
- 기타 다른 자료(실명제1년 백서등)는 잔뜩 줌(공익목적을 인정받아 무료)
- 관계기관회의가 연일 신문에 보도되는 등 내부자료가 분명히 있었음을 추정할 수 있음에도 비공개

7. 지방세관련 행정정보공개청구

- 청구경위: 경실련에 세무비리대책위원회가 구성되어 활동과정에서 청구
- 청구내용
 - 1) 92, 93, 94년 1-9월 취득세 및 등록세 부과징수 감면건수의 금액
 - 2) 92, 93, 94년 1-9월 취득세 및 등록세 납부자 상위 1백명의 명단(주소, 주민등록번호, 전화)
- 대상관청: 경기도 고양시 / 성남시(분당구), 서울특별시 강남구청
- 청구부서: 경실련 부정부패추방운동본부 / 청구상대: 경기도 고양시
- 결과
 - 1)은 공개했으나, 2)는 개인의 재산에 관련된 것으로서 납세자들의 허락을 얻지 못했고, 납세자들에게 불이익을 초래할 우려가 있으며, 또한 납세자를 보호할 필요가 있다는 이유로 비공개됨(고양시)
 - 1)은 공개하고, 2)는 열람신청시 협조를 약속(성남시)

1)은 공개하고, 2)는 강남구 행정정보공개조례 제5조 1항 나목에 의거 재산에 관계되는 정보로 공개될 경우 현저한 불이익을 초래할 우려가 있어 공개할 수 없다는 결정을 내림(강남구)

8. 부가가치세 관련 행정정보공개청구

- 청구목적: 경실련에 세무비리대책위원회가 구성되어 활동과정에서 청구

- 내용:

93, 94년 1-9월까지 부가가치세 관련 청구

- 1) 총건수, 금액
- 2) 계급별 건수와 총액(* 계급별이란 환급액을 1천만원 이하, 1천만원 - 5천만원 등으로 나눈 것을 의미 /6단계로 나눔)
- 3) 환급액 1백위 이내의 대상업체)

- 대상관청 : 삼성세무서, 도봉세무서, 강남세무서

- 결과

행정정보는 공문서와 행정기관이 생산, 취득하는 자료이므로, 2) 환급세액에 대한 계급별 건수와 금액은 별도로 작성하는 자료가 아니므로 청구의 대상이 아니라는 해석을 내림 / 3) 환급액 1백위 이내 부분에 대해서는 '사업자의 영업에 관한 사항으로서 공개할 경우 사업운영상 지장을 초래하는 정보'라는 이유를 들(도봉세무서)

1)과 2)는 생산하거나 작성된 기록물이 없고, 또한 공개청구 목적에도 부적합한 자료로 판단되며, 3)은 국무총리훈령과 국세청 행정정보공개운영세부지침 및 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조제1항, 2항에 의거 비공개정보에 해당되는 것으로 해석(삼성세무서)

1, 2, 3)모두를 이를 공개할 경우 개인의 사생활이나 사업의 운영에 지장을 초래할 염려가 있는 정보이므로 공공기관의 개인정보보호에 관한법률제10조제2항단서의 규정에 의거 비공개결정함 (강남세무서)

나. 쟁점이 되었던 사항

1. 소요기간의 문제

- 정보공개청구가 있는 경우에는 국무총리훈령에 의해서 15일 이내에 공개 및 비공개 여부를 결정하도록 되어 있다. 그렇지만 이 15일의 기간은 공개여부에 대한 결정에 지나지 않으며, 공개를 실제로 받는 기간은 20일에서 25일정도가 걸렸다. 공개여부를 결정하는데 5일에서 10여일까지 걸리며, 공개통지서에 기재된 실재의 공개일시는 통지서발부일로부터 10여일에서 15일까지 걸린다. 총무처의 법시안을 보아도 국무총리훈령의 틀을 그대로 유지하고 있다.

- 지금의 기간보다 더욱 축소되어야 한다. 정보에 대한 욕구는 시간을 다투는데 1달여의 기간은 정보의 가치를 현격하게 떨어뜨릴 것이다. 정보의 신선도를 유지할 수 있어야 한다. 매우 중요한 사항이다.

그러므로, 현재보다 공개여부결정기간 및 자료입수기간을 단축해야 한다.

2. 전화 및 우편접수를 가로막고 있는 현실

- 정보공개훈령이 전화 및 우편접수를 정하고 있음에도 실제로 전화 및 우편접수가 가능하지 않다. 일선부처에서는 이런 식으로 반박한다. 정보공개훈령의 본문은 이를 정하고 있으나, 훈령의 별지서식 제1호는 방문접수만을 전제로 서식을 작성하고 있음)을 정하고 있다.

- 교통란이 가중되는 현실에서 공개여부가 불투명한 공개청구를 위해서 정부청사를 방문하는 것은 대단히 힘들다. 따라서 전화, 우편 그리고 팩스접수가 가능하도록 훈령의 별지서식란은 개정되어야 한다.

- 아울러 법령제정시 이문제가 해결되어야 한다. 정부는 이점을 고려함에 있어 청구하는 일반시민의 입장으로 돌아가야 한다.

3. 수수료문제

1) 수수료 액수

- 문서와 필름을 복사할 경우에 복사비가 현행 매당 100원으로 되어 있다. 실비수준(매당 30원 정도)로 떨어뜨려야 한다.

- 현재에도 경제자료안내실(기획원 산하, 과천청사 출입구 소재)은 건당 복사비를 30원으로 함으로써 국민의 접근을 용이하게 하고 있습니다.

- 이 부분에 대한 근거규정은 정보공개훈령이 아니라 '보존문서열람수수료에관한규칙(총리령)'에서 정하고 있는 사항을 정보공개훈령이 준용한 것이다. 위 국무총리령이 개정되어 시민들이 여러 부분에서 혜택을 받도록 하는 것이 바람직하다. 그것이 어렵다면 적어도 정보공개법의 하위법령에 반영함으로써 정보공개제도의 활성화를 도모해야 한다.

- 총무처에 마땅한(책임을 질 만한) 창구를 찾지 못해 행쇄위에 10월 19일자로 건의함

2) 수수료 공익 목적의 감면

- 정보공개훈령에 의하면 공공이익을 위한 경우에는 수수료를 감면할 수 있다는 내용이 있다. 이 부분에 대해서도 내용을 더 구체화할 수 있는 방법이 없는지에 대해서 검토해야 한다. 경실련의 청구에 대해서도 감면에 대한 통일적인 기준이 없었다.

3) 수입인지 구입상의 애로

4. 정보공개창구운영의 내실화

- 더 나아가 정보공개창구의 운영이 내실화되어야 한다. 현재 창구에 가게되면 담당 부서의 정보 목록도 비치되어 있지 않고 규정집도 있지 않다. 창구는 있으나, 정보공개청구서를 제외한 자료가 없이 운영되고 있다.

- 정부의 내규와 규정집은 많은 행정처분의 근거가 되는 것들이므로, 특별히 이들에 대한 공개에 유의해야 한다. 이들을 매년 공개청구하는 것은 매우 어려운 일이므로, 쉽게 구할 수 있도록 해야 한다.

- 자료목록과 규정집 그리고 주요한 자료를 비치해 놓은 장소가 있어야 한다. 그리하여 편안한 마음으로 자료를 청구하고 받을 수 있도록 하는 것이 소망스럽다. 현재 많은 부처에 있는 자료실과 정보공개창구를 통합하여 운영하는 방안도 있을 것이다.

5. 공개시의 문제

1) 통지서 교부

- 특히 비공개에 경우에 정보공개결정통지가 문제로 된다. 정보공개결정통지서에는 비공개사유를 기재하여 청구자에게 보내주어야 한다. 많은 경우 이 원칙은 지켜졌으나, 비공개에 경우에도 통지서를 보내주지 않은 사례가 있었다. 이에 대한 制裁 조치를 강구해야 한다고 본다.

2) 이첩등에 대한 대비

- 공개여부에 대한 결정에 있어서도 공개, 비공개, 부분공개 이외에도 추가되어야 할 것이 있다. 보유하지 않는 경우(자료없음)와 다른 부처나 기관이 보유한 경우(이첩)에 대한 대비가 있어야 한다.

3) 내부자료 공개

- 청구의 경우에 문제로 되는 것은 정부가 公刊하지 않은 내부자료를 공개하는 문제이다. 이제까지 내부논의자료가 공개되는 경우는 거의 없었다. 이들에 대한 공개도 검토해야 한다.

4) 공익기업이나 공익연구기관의 공개문제

- 청구하는 사례 가운데 적지 않은 경우는 공익기업(정부투자기관 포함)과 직접적으로 관련되었다. 관할부처에 관련자료가 분명히 있을 것임에도 상급관청은 이를 공개하지 않고 산하기관으로 넘기는 경우들이 있었다.

- 물론 직접 관련되는 곳은 산하기관이기 때문에 공익기업이나 공익연구기관(정부출연연구기관 포함)이 공개대상에 포함되어야 한다.

5) 실무담당자 기재

- 정보공개결정을 할 경우에 담당자명을 기재한 경우가 많았으나, 비공개결정을 할 경우에는 담당 실무자명을 기재하지 않는 경우가 대부분이다. 비공개시에도 담당실무자가 누구인지를 밝히는 것이 바람직하다.

(시민입법위실무간사 최홍엽 작성)