

이달의 민변

96년 10·11월 통합호

특집 1 안기부법 개정과 대응에 대한 일고찰
국제인권 국제인권 고문방지협약 반박보고서
판례평석 국가보안법, 영화법, 국민연금 판결

이달의 민변

96년 10, 11월 • 통합호

영구보관

민주사회를 위한 변호사모임

변론 전문지

호출용 · 111.01 530

변론전문

변론전문지 111.01 530

차례

권두언 · 유현석 · 5

특집 1

안기부법 개정과 대응에 대한 일고찰 국가안전기획부법에 대한 검토 - 안기부법개정대응임시특별위원회 · 9
안기부법 개정관련 반대 성명서 · 21

특집 2

정보공개법안의 문제점과 대안 정보공개법안의 문제점과 대안 - 송두환 · 25
정보공개법안의 평가와 대안 모색 - 홍준형 · 33

위원회 기획기사

언론위원회 전자주민카드와 프라이버시 - 김기중 · 52
언론위원회 활동소개 - 언론위원회 · 59

특집 3

노동법 개정과 OECD 노동법 개정문제 - 김선수 · 63
OECD 가입과 한국의 '노사관계' - 김세균 · 69

외부에서 본 민변 외부에서 본 민변 - 김당 · 80

변론경험담 법정 밖의 변호사 - 김철준 · 83

대의협력 신앙중 보고 - 훈육인가 강제추행인가? - 최재천 · 87

인권영화소개 코르셋 - 정연순 · 92

정치의 요체

유현석

나이 70을 고희(古稀)라 하는 말은 두보(杜甫)의 곡강제이수(曲江第二首)에 나오는 말이지만 그 원래의 뜻은 별로 아름다운 것이 아니다. 허구헌날술만 먹고 다녀 외상값이 가는 곳마다 널려있는데 그리고도 70까지 살았으니 고래로 회한한 일이라서 고희라는 말이 생겼다니 말이다. 그러나 공자는 70이 되어야 하고 싶은 대로 하여도 규범을 넘지 않게 되더라(論語 學而)하였으니 나도 70이 되었다고 하고 싶은 대로 한번 말해보자.

인간이 있는 곳에는 사회가 있고 사회가 있는 곳에는 권력이 있다. 권력을 퍼는 방법이 정치라 해서 사람마다 정치를 하자고 나선다. 그런데 이상한 것은 문명국가, 법치국가에서는 국민의 생명, 신체, 재산, 명예 등을 보호하기 위하여 어떤 종류의 직업에 종사하려면 면허라는 것을 요구하고 있는데 - 변호사나 의사, 약사는 말할 것도 없고, 이발소나 미장원을 하려면 이발사·미용사의 자격을, 큰 식당에 취직하려면 영양사의 자격을, 심지어 사회사업을 하려해도 사회복지사의 자격을 요구하는데, 정치를 하는 데는 아무런 면허도 자격증도 없어도 된다. 세상에 택시만 운전하려해도 운전면허증에 택시기사 자격증까지 있어야 하는데, 나라를 운전하겠다는 국회의원이나 대통령에게는 아무런 자격증도 요구되지 않는다. 그러니 지금 우리가 보는 바와 같이, 자격이 없어 보이는 사람들이 정치를 한답시고 꼴프만 치고 있어도 국민은 아무 말도 못하고 있는 것이다.

국회를 우리는 입법부라 한다. 법률을 만드는 데가 국회다. 그런데 우리를 다스리는 법률이 국회에서 만들어졌다고 생각하면 큰 오산이다. 법률을 만든 것은 행정부의 공무원이다. 국회의 법제사법위원회에는 단 한 사람의 검사 출신 전문위원이 있을 뿐이고 회기 마지막 날 1분에 수십 건의 법률안이 무더기로 통과되어 이것이 법률이라고 우리를 구속하고 있는 것이다.

대통령이 되기 전에 약속한 것은, 대통령이 된 후에는 지키지 않아도 된다. 왜냐하면 대통령 후보자와 유권자와의 약속은 대통령과 국민과의 약속이 아니기 때문이다. 당선되면 대통령의 직을 걸고 쌀 수입을 하지 않겠다고 한 대통령 후보자의 약속은, 중국에서 식용 쌀을 들여오는 데는 적용되지 않는다. 국가보안법은 무조건 폐지하여야 한다던 분이 대통령이 되니까 국가보안법은 한 획도 못고치겠다고 한다. 성공한 쿠데타 세력들과 손잡고 대통령이 된 분이, 성공한 쿠데타의 주역들을 내란죄로 다스리라고 특별법 제정을 지시했다. 잘한 일이지만 그러나 재판받는 그들은 무어라고 할까?

안기부법을 고쳐서 찬양·고무, 불고지죄를 안기부에서 수사하도록 하겠다는데, 그 개정으로 인하여 권한을 빼앗기는 경찰은 아무 말도 못하고 있다. 우리는 그대 찬양·고무, 불고지 따위도 수사할 실력이 없다고 깔보느냐고 흥분하지도 않는다.

판례평석	국가보안법의 합헌 결정을 보며 - 정재성 • 99
	구 영화법 제12조(사전심의) 위헌결정에 대하여 - 김기중 • 105
	국민연금제도와 관련한 공공자금관리기금법 제5조 제1, 2항 등의 위헌성 검토 - 이찬진 • 117
이달의 판례	이달의 판례 - 백승현 • 129
노동판례모니터링	유니온삼 제도에 관한 판례 비판 - 정태상 • 131
국제인권	고문방지협약정부반박보고서 한글본 - 차지훈 • 136
자료	검찰중립화에 관한 국회 법사위에서의 참고인 문답 - 최영도 • 167
	선거비용 공개 실시 청구서 - 언론위원회 • 176
	5. 18 피해자 진술권 거부처분에 대한 재항고장 • 180
	건설(일용)노동자의 근로조건 개선과 고용안정을 위한 특별법(안) - 김진국 • 186
	장애인 복지의 체계와 장애인복지법체계 • 200
	'성폭력 범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률'의 개정방향과 내용 - 이백수 • 209
사무국 보고	사업 및 업무보고 • 213
민변 중간평가 보고	민변 제9차년도 중간평가 - 사무국 • 218
	신입회원이 바라본 민변 - 김석연 • 228
신착자료속보	신착논문자료모음 • 234
성명서	구 영화법 위헌결정에 즈음한 민변의 견해 • 240
	5.18 시민학살 피해자 진술권 신청에 대한 재판부의 일부 기각에 대하여 • 243
	안두희씨 살해 박기서씨 관련 언론보도에 대한 민변의 입장 • 245

안기부법

각설하고 정치는 없고, 경제는 망가지고, 공무원은 썩고 믿을 곳이라고는 하나도 없다는 것이 우리의 심정이다.

나라가 잘되려면 국방이 튼튼해야 하고 국고가 넉넉해야 하며 국민이 불만이 없어야 한다. 이것이 정치의 요체다. 옛날 중국 진나라 계상 상앙은 백성의 신임을 얻기 위하여 나무 한 그루를 옮긴 자에게 금 50량을 주었다는 고사가 있다(徙木之信).

내가 아는 분이 대통령이 된 것은 김영삼 대통령 뿐이다. 나에게 훈장을 준 대통령도 김영삼 대통령 뿐이다. 얼마 남지않은 임기동안 제발 좀 잘해 주시기를 두손 모아 빈다. 이것이 나뿐 아니라 모든 국민들의 염원이다.

특집 1

국가안전기획부법에 대한 검토

●
●
●

안기부법 개정과 대응에 대한 일고찰

1. 들어가서 말
안기부법 개정안이 국회에서 통과될 경우, 이는 국가안전기획부의 권한과 역할을 확대하는 것으로 볼 수 있다. 특히, 안기부의 수사권과 정보 수집 권한이 강화될 것으로 예상된다. 이는 국가안보에 기여할 수 있지만, 동시에 국민의 자유와 사생활에 대한 침해 우려도 있다. 따라서, 개정안에 대한 철저한 검토와 대응이 필요하다.

편집자주

이 의견서는 안기부법개정대응임시특별위원회(이하 임시특위)에서 초안으로 작성한 것이고, 이후 임시특위의 추가논의를 거쳐서 민변안을 확정할 계획입니다.
회원 여러분께서는 이 자료를 검토하시고 의견이 있으시면 임시특위나 사무국으로 전달하여 주시기 바랍니다.

이 의견서는 안기부법 개정 대응 임시특별위원회 미라(임시특위) 에서 초안으로 작성한 것이고 이후 임시특위의 추가논의를 거쳐서 민변안을 확정할 계획입니다. 회원 여러분께서는 이 자료를 검토하신 후 의견이 있으시면 임시특위나 사무국으로 전달하여 주십시오.

국가안전기획부법에 대한 검토

- 최근의 안기부법개정 논의를 중심으로 -

안기부법개정대응임시특별위원회

1. 들어가는 말

요즘 정부 및 신한국당 일각에서는 1993.12. 정기 국회에서 여야합의로 개정되어 시행된 안기부법을 다시 개악하려는 움직임이 일고 있다. 우선 개정논의가 있는 조항은 차치하고라도 개정된 후 불과 3년이 채 되지 않는 법을 다시 개정하려 한다는 시도는 법적 안정성에 정면으로 배치된다고 생각한다. 아침에 영을 내렸다가 저녁에 그것을 바꾼다는 "조령모개(朝令暮改)"라는 표현이 이 경우에 꼭 들어맞는다.

1993년 당시 김영삼 대통령은 자신이 공작정치의 최대의 희생자였음을 강조하면서 안기부법개정의 필요성을 강조하였고 그 해 정기국회는 여야간에 충분한 논의와 합의를 거쳐 안기부법을 개정하였다. 그 주요골자는 국가보안법 제7조에 규정된 반국가단체 찬양·고무, 이적단체구성, 이적표현물 소지죄, 제10조에 규정된 불고지죄 등에 대한 안기부의 수사권을 배제하고, 안기부장을 비롯한 안기부 직원들의 직권 남용을 금지하는 동시에 이에 위반하였을 경우 직권 남용죄로 처벌받을 수 있도록 하는 것이었다. 국민들은 이러한 안기부법개정을 문민시대에 걸맞는 제도

개혁의 하나로서 그동안 공공연히 있어왔던 안기부의 정치공작과 인권유린을 근절하는 바람직한 발전이었다고 환영하였다.

그런데 그때로부터 불과 3년이 채 지나지 않은 지금 정부와 신한국당은 1993년 당시안기부법 개정의 역사적 의미를 전적으로 부정하고 정치공작과 인권유린이 횡행하였던 그 이전의 상태로 역사의 바퀴를 되돌리려는 모습을 보이고 있다. 도대체 정부와 신한국당은 무슨 근거로 1993년 국민의 열화와 같은 환영을 받은 개정안기부법의 얼굴을 다시 추한 원래의 모습으로 되돌리려는 것일까?

2. 안기부법에 대한 검토

가. 법체계

안기부에 관한 기본법은 '국가안전기획부법'이며 이 법에 의하여 대통령령으로 공포된 '정보 및 보안업무 기획조정규정', '국가정보자료관리규정', '보안업무규정'과 대통령훈령인 '보안업무시행규칙'이 있

다. 안기부직원들에 관하여는 '국가안전기획부직원법'이 있다.

나. 안기부법의 문제점

1) 광범위한 직무범위

가) 직무내용(안기부법 제3조 제1항)

①국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포

②국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무. 다만 각급기관에 대한 보안감사는 제외한다.

③형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 균형법중 반란의 죄, 압호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄(다만 제7조, 제10조에 규정된 죄는 제외한다)에 대한 수사

④안전기획부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사

⑤정보 및 보안업무의 기획·조정

1994.1.의 법개정에 의하여 ②항중 각급기관에 대한 보안감사를 제외하였고 ③항중 국가보안법에 규정된 죄에서 안기부의 수사권남용과 인권유린, 반정부세력에 대한 탄압등으로 가장 문제가 많았던 제7조(고무·찬양등)와 제10조(불고지)에 규정된 죄를 수사할 수 없도록 하였다.

나) 문제점

그러나 안기부법은 상당한 정도 개정되었음에도 여전히 문제는 남아 있다. 첫째, 대공과 대정부전복에 관한 정보수집에 있어서 '대공'과 '대정부전복'의 의미가 명확하지 않아 과거 군사독재정권에 비판적인 일체의 활동을 공산주의적이라거나 좌경적이라고 매도, 처벌해 왔던 관행이 되풀이될 가능성이 매우

크다. 즉 정권안보에 불리하다고 생각되는 모든 정보를 수집하여 공작정치와 형사처벌의 기초로 삼을 수 있게 되는 것이다. 따라서 국가와 국민의 이익과 관계없이 정권의 안보만을 위하여 악용될 소지가 매우 크다.

둘째, 정보 및 보안업무의 기획·조정권을 통해 다른 국가기관의 업무에 안기부가 개입, 간섭할 수 있게 되어 있어 문제이다. 국가기밀이 매우 광범위하게 인정되는 상태에서 안기부는 이 권한을 이용하여 보안업무를 기획·조정하고 각종 국내보안정보를 수집하는 활동을 통해 정부의 정책수립과 집행을 감시, 감독하며 정부에 비판적인 모든 활동을 규제, 처벌할 수 있게 되는 것이다.

셋째, 안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사를 안기부에서 담당하도록 한 것은 안기부직원의 비리와 수사를 은폐, 축소할 가능성을 높여주고 있다. 안기부의 속성상 외부에 알려지지 않은 자체직원의 비리와 부정을 밖으로 드러내어 처벌하기를 기대하는 것은 거의 불가능에 가까워 그만큼 안기부직원의 불법을 통제할 수 없게 된다.

2) 안기부의 수사권남용

가) 조직과 소재지, 활동내용등이 전혀 공개되지 않는 안기부가 수사권을 가지는 것 자체가 비정상적인 일이다. 일반 공무원이 사법경찰관리의 직무를 수행하기 위해서는 지방검찰청 검사장의 지명을 받아야 하는데 안기부직원은 검사장의 지명이 없이 안기부장의 지명에 의하여 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있다.(법 제16조) 그런데 안기부직원의 구성이나 숫자는 모두 비밀이기 때문에 어떤 직원이 혹은 어느 정도의 직원이 사법경찰관을 행사하는 지를 외부에서는 전혀 파악할 수 없다. 이와같이 조직, 구성, 활동내용 등이 일체 비밀로 되어 있어서 외부에서 접근, 통제하기 어려운 기관이 국민의 자유와 권리를

박탈할 수 있는 광범위한 수사권을 가지고 있다는 것이 문제가 아닐 수 없다.

나) 안기부는 국가보안법에 규정된 죄에 대하여 수사를 할 수 있으나 과거의 처벌례에 비추어 보아 안기부는 간첩을 처벌하기 보다는 진보세력, 재야민주세력, 반정부세력을 탄압하는데 국가보안법을 악용하였고 그 과정에서 안기부는 국민의 지지를 받지 못하는 군사독재정권의 유지를 위하여 고문 등 인권유린과 사전조작을 자행해왔다. 국가보안법은 처벌 대상이 되는 행위가 모호하고 불확정한 개념으로 규정되어 있어 죄형법정주의에 위배될 뿐만 아니라 수사기관의 자의적인 판단에 따라 법적용이 남용되어 왔으며 사상의 자유, 학문의 자유, 표현의 자유를 심각하게 침해하는 결과를 가져왔다. 국가보안법에 규정된 범죄는 형법이나 기타 형사특별법에 의하여 처벌이 가능하며 설명 기준의 형벌법규와 중복되지 않은 부분이 있다 하더라도 그것은 처벌할 가치가 없는 것들이므로 국가보안법을 폐지하여야 한다. 나아가 각종 인권유린과 사전조작 등으로 국가보안법폐지의 근거를 마련해준 안기부가 수사권을 가진다는 것은 더욱 문제가 아닐 수 없다.

3) 정보기능의 독점과 권력의 집중

가) 국가기밀에 대한 보안업무

① 안기부의 보안업무와 관련하여 보안업무규정과 보안업무규정시행규칙은 보안업무의 대상이 되는 비밀 및 국가기관의 범위를 규정하고 있다. 여기서 비밀은 '그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가기밀'을 말하는데 I, II, III급 비밀과 대외비로 나누어진다. I급 비밀은 "누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위

태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀"이며 II급비밀은 "누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀"이고 III급비밀은 "누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀"을 말한다. 대외비는 "직무수행상 특별히 보호를 요하는 사항"을 말한다.

② 이처럼 비밀의 개념이 막연하게 정의되어 있어서 국가기관의 거의 모든 업무내용이 비밀 또는 대외비로 간주될 수 있기 때문에 안기부가 이에 대한 보안업무를 전담한다는 것은 곧 모든 국가기관의 업무를 통제할 수 있음을 의미한다. 실제로 그동안 국가기관에서는 국민들에게 공개하고 싶지 않은 사항을 임의적으로 비밀 또는 대외비로 분류하여 국민의 알권리와 언론의 자유를 봉쇄하고 정권의 편의에 따라 사용해왔다는 의혹을 받아왔다. 비밀을 위와같이 광범위하게 규정한 후 비밀의 공개를 금지하고(규정 제24조) 그 비밀을 누설하는 경우 안기부가 형법과 군형법, 군사기밀보호법, 국가보안법등 광범위한 형법법규에 의하여 처벌할 수 있게 함으로써 일반 공무원들이 안기부의 영향력에 놓일 수 밖에 없도록 해 놓았다.

나아가 국가기밀에 관한 대법원 판례는 "국가보안법상의 국가기밀은 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익을 위하여 필요한 모든 정보자료로서 순전한 의미에서의 국가기밀에 한하지 아니하고 정치, 경제, 문화, 사회 등 각 방면에 관한 국가의 모든 기밀사항이 포함되며 그것이 국내에서의 적법한 절차 등을 거쳐 널리 알려진 공지의 사항이라도 반국가단체인 북한에게는 유리한 자료가 되고 대한민국에게 불이익을 초래할 수 있는 것이면 국가기밀에 속한다.(1995.9.26.95도1624 판결등)"고 하여 일간신문에 보도되거나 널리 알려진 사실, 심지어 상식에 속하는 사항마저도 국가기밀로 보고 있어 거의 무제한으로 국가기밀성을 인정하고

있다. 따라서 안기부는 일반 공무원뿐만 아니라 일반 국민에게까지도 비밀이나 국가기밀의 누설에 따른 광범위한 수사권을 행사할 수 있게 되어 있다.

③ 안기부의 보안업무대상이 되는 "각급기관"은 헌법·정부조직법 기타 법령에 의하여 설치된 국가기관(군기관 및 교육기관을 포함한다)과 지방자치단체 및 공공단체를 말한다.(규정 제2조 제2호) 대한민국의 모든 국가 및 지방공무원은 물론이고 공공단체의 직원까지도 안기부의 보안업무규정에 의해 통제를 받게 되어 있다.

④ 또한 안기부는 통신수단에 의한 비밀의 누설방지 및 모든 통신시설의 보안상태를 조사하기 위하여 통신보안감사를 실시할 수 있다.(규정 제40조) 그런데 시행규칙에 규정된 통신보안위규사항을 보면 "조직·단체에 대한 동향내사", "기타 국가시책에 영향을 초래하는 사항", "사상불온자 수사활동", "기타 국가안전보장 및 공안유지에 영향을 초래하는 정보·첩보", "기타 사회질서 및 미풍양속을 해하는 통신"등 막연하고 추상적인 용어들로 위규사항을 정의하고 있기 때문에 안기부는 실질적으로 전혀 제한을 받지 않고 모든 통신내용을 도청, 감시하여 통신의 자유와 사생활의 비밀을 침해할 수 있게 되어 있다.

⑤ 안기부는 "국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심, 성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여" 신원조사를 하는데(규정 제31조) 그 대상은 공무원임용예정자에서부터 각급기관의 장이 요청하는 자 및 안전기획부장이 필요로 하는 자에 이르기까지 거의 무제한으로 신원조사대상을 정하고 있다. 이처럼 조사대상이나 조사사항을 무제한으로 함으로써 개인에 대한 일체의 정보를 모두 수집할 수 있고 신원조사결과에 대한 판단은 조사기관의 임의적인 판단에 달려 있어 이를 통하여 사생활의 자유와 직업선택의 자유를 심각하게 침해할 수 있는 결과를 가져올 수 있다.

나) 정보 및 보안업무의 기획·조정

안기부의 정보 및 보안업무의 기획·조정업무에 관하여는 '정보 및 보안업무의 기획·조정규정'이 정하고 있다. 이 규정은 안기부장에 대하여 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능수행을 위하여 필요한 합리적 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정하게 하고 있다. 여기서 "조정"의 의미가 불분명함에 실제로 조정의 대상이 되는 정보수사기관의 업무와 행정기관의 '정보 및 보안업무'가 광범위하게 규정되어 있어서 행정기관의 업무에 대한 안기부의 간섭을 제도적으로 확보해 주고 있다. 안기부장이 행하는 정보 및 보안업무에 관한 기획업무를 보면 ①국가 기본 정보정책의 수립 ②국가정보의 중·장기 판단 ③국가 정보목표 우선순위의 작성 ④국가보안방책의 수립 ⑤정보예산의 편성 ⑥정보 및 보안업무의 기본지침의 수립인데(규정 제4조) 안기부의 위상으로 보아 모든 정보기관, 수사기관, 행정기관은 안기부가 수립한 정보정책에 따라 정보정책을 집행하고 그에 필요한 예산도 안기부가 편성한 예산에 따르게 된다. 만약 안기부장이 국민의 이익과 상반되는 정권의 안보를 위하여 정보정책을 수립하는 경우 그 피해는 고스란히 국민들에게 돌아올 수밖에 없게 되는 것이다.

4) 조직의 비대화와 비공개

가) 안기부의 조직은 안기부장이 대통령의 승인을 얻어 정하고 대통령의 승인을 얻어 특별시·직할시·도에 지부를 둘 수 있다.(법 제4조) 또한 안기부 직원은 예산의 범위안에서 대통령의 승인을 얻어 부장이 정한다.(제5조) 안기부는 다른 기관의 예산이나 예비비중에서 거의 무제한으로 예산을 사용할 수 있으므로 직원의 수를 얼마든지 늘릴 수 있다. 또한 안기부장은 현역군인 또는 필요한 공무원의 파견근무

를 관계기관의 장에게 요청할 수 있고(제10조) 겸직 직원의 정원은 관계기관의 장과 협의하여 대통령의 승인을 얻어 안기부장이 정하는데 이러한 규정에 의하여 안기부는 군인이든 민간인이든 필요에 따라서 공무원을 차출하여 쓸 수 있고 겸직직원에 대한 원소속기관의 인사권 및 감독권이 제한 또는 배제되므로 안기부의 원래 직원과 마찬가지로 이들을 사용할 수 있게 된다. 이는 결국 안기부조직의 비대화를 가져오는 한편 안기부의 영향력을 원소속기관에 관철시키는 통로로 사용하여 다른 국가기관에 대한 간섭으로 이어지게 되는 것이다.

나) 안기부의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있다.(법 제6조) 법개정으로 인하여 예산 및 결산의 비공개는 제외되었다. 그러나 어떤 경우가 국가안전보장을 위하여 공개하지 않아도 되는 필요가 있는지 불분명하며 결국 정보기관의 속성상 무제한으로 비공개의 보호막으로 들어가고 할 것이다. 이러한 안기부 조직 등의 비공개는 무소불위의 권능과 합쳐져 국민들에게 공포의 대상이 되고 있다.

다) 예산회계의 문제점

안기부는 예산회계법 제29조에 의한 독립기관으로 취급하여 재경원이 예산안을 편성할 때 안기부의 세출예산요구액을 감액하는 것을 제한하고 있다(법 제12조 제11항). 또 안기부의 세출예산의 요구는 그 관·항을 국가안전기획부비와 정보비로 하여 총액으로 하며 그 산출내역과 예산회계법 제31조에 규정한 예산안의 첨부서류는 이를 제출하지 아니할 수 있다(법 제12조 제2항). 그외에도 안기부의 예산중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있다(법 제13조 제1항). 또한 안기부장은 국회의 국가예산결산심사와 감

사원의 감사에 있어서 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다. 이와 같은 규정에 의하여 안기부의 예산총액과 사용내역을 외부에서 알 수 없게 되어 있으며 다른 기관의 예산까지 사용할 수 있게 되어 있어 안기부가 얼마의 예산을 어떻게 사용하는지 전혀 알 수 없게 된다. 1994.1.의 법개정으로 인하여 안기부가 과거와는 달리 국회정보위원회에 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 하고 있어(법 제2조 제4항) 안기부예산에 대한 국회의 통제를 어느정도 기대할 수 있으나 그 실효성이 의문시되고 있다.

5) 외부기관의 감시와 통제 제한

가) 안기부는 안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권을 가지는데 국가안전기획부법은 수사기관이 안기부직원에 대하여 수사를 개시한 때와 이를 종료한 때에는 지체없이 안기부장에게 그 사실과 결과를 통보하며 현행범이 아닌 안기부 직원을 구속하고자 할 때에는 미리 안기부장에게 통보하고 현행범을 구속한 때에는 구속후 지체없이 통보하도록 규정하여(제23조) 이 통보를 받은 안기부가 수사에 개입할 수 있게되어 안기부직원에 대한 다른 수사기관의 수사를 제한하고 있다.

나) 안기부장은 감사원의 감사에 있어서 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다(법 제13조 제1항). 또한 위에서 보는 바와 같이 법개정으로 인하여 안기부가 국회정보위원회에 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 하고 있어 안기부 예산에 대한 국회의 통제를 어느정도 기대할 수 있으나

안기부장은 국회정보위원회의 요구에 대해서도 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출, 증언 또는 답변을 거부할 수 있다(법 제13조 제2항). 그러나 여기서도 국가기밀의 개념이 분명치 않아 안기부에서 이 조항을 남용할 우려가 크며 국회정보위원회는 안기부의 예산심의를 비공개로 하고 정보위원은 안기부의 예산내역을 공개하거나 누설하여서는 아니되며 안기부장은 국가기밀에 속하는 사항에 관한 자료와 증언 또는 답변에 대하여 비공개를 요청할 수 있는 등(법 제12조 제5항, 제13조 제3항) 기밀누설의 가능성을 겹겹히 차단하고 있으면서 또 다시 자료제출 등을 거부할 수 있게 한 것은 문제가 아닐 수 없다.

3. 안기부법개정 주장에 대한 검토

가. 정부 여당의 개정주장의 근거

안기부와 신한국당은 최근에 발생한 간수교수 간첩사건, 한총련 사건 등을 언급하면서 안기부의 대공 수사역량강화 필요성을 역설하고 있다. 간수교수에 대한 조사과정에서 우리나라에서 암약하고 있는 고정간첩이 상당수에 이르고 있음이 확인되었으나 안기부는 국가보안법 제7조, 제10조의 범죄에 대한 수사권 제한으로 고정간첩 검거에 어려움을 겪고 있고, 한총련 사건의 경우에 있어서는 그 배후에 대한 수사가 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 또한 안기부와 신한국당은 무제한적인 변호인 접견허용이 간수와 같은 고정간첩에 대한 수사에 있어서 중대한 장애요인이 되고 있고 안기부법상 직권남용죄 규정으로 인하여 안기부원들의 사기가 저하됨으로써 대

공수사에 어려움이 더욱 커지고 있다는 말도 덧붙이고 있다.

그래서 신한국당은 위와 같은 문제들을 해결하기 위해서는 1993년 안기부법 개정 당시, 제한되었던 국가보안법 제7조 반국가단체 찬양·고무, 이적단체 구성, 이적표현물 소지죄, 제10조 불고지죄 등에 대한 안기부의 수사권을 회복하고, 안기부직원들에 대한 직권남용금지규정 및 직권남용죄처벌 조항들을 삭제해야 하며 소위 간첩 사건에 있어서는 일정한 범위 내에서 변호인의 접견권이 제한되어야 한다는 주장을 하고 있고, 이 주장을 뒷받침하는 법리적 논거로는 국민의 권리나 자유는 절대적인 것이 아니어서 타인의 권리, 자유를 침해하거나, 도덕률에 반하거나 헌법질서를 파괴하는데 행사될 수는 없고 공공의 복리에 반하는 경우 그에 대한 제약이 허용되어야 하며 그 유보의 범위를 정하기 위한 비교형량에 있어서는 상황판단이 중요한 요소라고 하는 법률유보이론을 내세우고 있다.

그러나 신한국당의 안기부법 개정 주장의 논거는 여러가지 면에서 피상적이고 오랜 세월 동안 인류가 갈고 닦아 온 기본권에 대한 이론과 그에 관련된 법리들을 송두리째 부정하는 것이어서 심히 우려되는 바 있다.

나. 개정주장에 대한 반박

1) 상행론

1993년 안기부법 개정 이후 중대한 상황변동은 없다.

신한국당은 간수교수 간첩사건, 한총련 사건의 발생을 염두에 두고서 안기부법을 개정해야 하는 중대한 상황의 변동이 일어났다는 생각을 하고 있는 듯하다. 그러나 1993년 안기부법이 개정될 당시와 지

금의 상황 사이에 근본적인 변화가 있는가? 이 점에 관하여는 다음 두가지 측면에서의 검토가 필요하다.

첫째 1993년 문민정부의 출범 초기에, 안기부는 정치공작의 선봉에서 무수한 형태의 인권유린을 행하면서 '국가'안전기획부로서 보다는 '정권'안전기획부로서의 역할에 더 치중하지 않았는가라는 인식이 국민들 사이에 팽배해 있었고 국정최고책임자인 대통령도 자신이 공작정치에 최대의 희생자라는 말을 하면서 안기부의 정치공작에 대하여 비판의 메스를 가하기를 주저하지 않았다. 그래서 안기부법은 여야의 합의 하에 안기부의 수사권 중 일부를 제한하고 안기부원들의 직권남용을 막는 방향으로 개정되었던 것이다. 그러면 지금은 안기부가 그 직권을 남용하여 정치공작을 하지 않으리라는 보장이 있는가? 안기부법이 개정된 지 불과 3년 만에 그 모든 것들이 검증되었는가? 3년이라는 시간은 제도의 허실을 검증하는데 있어서 너무나 짧은 기간이다. 신한국당은 안기부법의 개정을 주장하면서 안기부의 정치적 중립성 보장책이나 인권유린 근절을 위한 제도적 장치에 대하여는 아무런 언급도 하지 않고 있다. 물론 신한국당이 안기부로 하여금 정치공작과 인권유린의 구태를 재연하라는 의도로 안기부법개정을 주장하지는 않을 것이다. 그렇다면 수사권 제한과 직권남용금지조항 외에 달리 안기부의 정치공작 및 인권유린을 막을 수 있는 획기적인 제도적장치가 없는 상태에서 안기부법 개정은 안기부의 정치공작과 국민들에 대한 인권침해는 과거와 같이 계속될 것임은 명확하다. 혹자는 문민정부의 출범 이후 안기부는 인고의 노력으로 체질을 개선했기 때문에 더 이상 인권유린이나 직권남용을 할 위험이 없다는 말을 할 지도 모르겠다. 그러나 근대법은 권력에 대한 의심에서 출발하였고 지금도 그러한 법정신은 유효하다. 권력은 그 속성상 적법과 위법의 한계를 넘나들며 늘 국민의 기

본권을 침해할 수 있는 위험성을 가지고 있기 때문이다.

둘째 개정되지 불과 3년 사이에 국민의 기본권을 현저히 침해하는 내용으로 다시 안기부법을 개정해야 할 만큼 우리의 안보에 큰 구멍이 나있고 안기부법을 개정하지 않고서는 그러한 구멍을 메울 수 없는 상태인가? 신한국당은 간수교수 간첩사건과 한총련 사건을 염두에 두고 그렇다고 말하는 듯 하다. 그러나 간수교수에 대한 안기부의 신문에서 밝혀졌 듯이 간수교수는 10년이 넘는 세월 동안 고정간첩으로 암약하여 왔다. 10년이 넘는 세월이라면 1993년 안기부법이 개정되기 훨씬 전이고 그때의 안기부는 국가보안법상 규정된 모든 범죄에 대하여 수사할 수 있는 권한이 있었다. 수사권에 제한을 받지 않던 안기부가 찾지 못했던 간첩을 수사권이 제한된 안기부는 찾아낸 것이다. 안기부의 수사발표를 보면 간수교수에 대한 수사는 안기부가 대단한 의욕을 가지고 있었던 것으로 보인다. 심지어 형사피의자에게 헌법이 보장하는 변호인의 조력을 받을 권리까지 박탈하면서 수사를 진행하였다. 요컨대 안기부의 대공수사능력은 국가보안법 소정의 모든 범죄에 대한 수사권을 인정받는가의 여부에 달려 있는 것이 아니라 안기부가 얼마나 간첩수사에 의욕을 가지고 있는가에 달려 있는 것이다.

한총련 사건의 경우도 마찬가지이다. 한총련은 전대협을 기반으로 하고 전국의 대학 총학생회를 구성원으로 결성된 공개적인 조직인데 그 배후에 대한 수사를 하려고 했으면 전대협이 결성되었던 1987년경부터였을 것이고 그때는 안기부가 국가보안법 소정의 모든 범죄에 대한 수사권을 가지고 있을 때였다. 만약 한총련에 배후가 있고 안기부가 그 배후에 대한 정보를 가지고 있지 못하다면 안기부의 수사권확대를 주장하는 신한국당은 국가보안법 소정의 모든 범

죄에 대한 수사권을 가지고 있던 안기부가 그동안 무엇을 했는지부터 밝혀야 할 것이다.

안기부가 간첩에 대한 수사권을 가지고 있는 이상 간수교수 간첩사건을 안기부 수사권확대 필요성의 근거로 들 수는 없을 것이고 회합통신, 잠입탈출죄에 대한 수사권을 가지고 있는 이상 한총련 배후 수사 필요성을 안기부법 개정의 논거로 제시할 수는 없는 것이다. 아직도 막강한 수사권을 토대로 안기부는 얼마든지 국가안보를 지켜 나갈 수 있을 것으로 믿는다. 지금의 북한은 나날이 경제적인 어려움에 빠져들어 북한을 이탈하는 귀순자 망명자들이 속출하는 실정이고 체제의 유지 자체가 의문시될 정도이다. 1993년 안기부법 개정 이후로 국가안보에 심각한 장애를 초래할 상황의 변동은 없다.

2) 수사권확대시 문제점

정부 여당의 수사권범위확대 및 직권남용죄폐지 주장 중 수사권범위확대에 대한 논리는 현행 안기부법상 안기부가 대공업무 수행함에 있어 국가보안법 제7조 제10조에 대한 수사권이 없어 어려움이 많다는 것이다. 즉 간첩을 잡기 위하여서는 간첩이라고 조금이라도 의심되는 자가 있으면 그를 국가보안법 제7조를 적용하여 우선 영장을 발부받아 구속을 시키고 안기부에서의 20일간의 혹독한 수사를 통하여 간첩임을 자백받고 증거를 수집하여야만 간첩을 잡기가 수월한데 현행법하에서는 그러한 수사가 불가능하다는 것이다.

다시말해 안기부는 별건구속으로 피의자를 구속하고 그러한 구속상태에서 또다른 범죄(간첩협외등)를 수사하겠다는 위법적인 발상이다.

① 국가보안법상의 다른 중한 죄를 수사하기 위하여 비교적 경미한 범죄인 제7조 제10조의 수사권이 필요하다는 논리는 안기부 스스로 형사소송법상의 영장주의의를 무시하겠다는 위법한 발상으로서 피의

자의 인권보장에 역행하는 반시대적 반인권적 행태이다.

② 안기부는 마치 국가보안법 제7조, 10조 위반죄에 대한 수사권이 없어 한국에서 활동하는 간첩을 잡을 수가 없다고 하나 이는 간수사건에 비추어 보아 설득력이 없고 수사편의를 위한 수사권범위 확대나 안기부의 권한강화가 그 목적임을 알 수 있다.

③ 국가보안법위반 사건중 동법 제7조 위반 사건이 국가보안법위반사건의 대부분을 차지하고 있고 피의자의 분포도 대부분 학생 노동자 재야운동가등이다. 그렇다면 동법 제7조는 간첩협외등과 관련이 없는 피의자들에 대하여 적용되어 온 예에 비추어 볼 때 과연 안기부가 동법 제7조 위반죄까지 수사를 할 이유는 없는 것이다. 더우기 증거가 부족하여 간첩혐의로 구속하지는 못하고 제7조위반 사건으로 구속된 자가 간첩혐의로 기소된 예가 과연 얼마나 있는지의 심스럽고 오히려 박총렬사건의 경우와 같이 국가보안법상의 회합통신등죄로 영장이 발부되어 안기부에서 조사를 받았으나 기소는 동법 제7조 위반죄에 국한된 예에서 보듯이 안기부가 동법 제7조 위반사건에까지 수사권을 가질 경우 인권침해를 둘러싼 시비로 인한 폐해는 볼을 보듯 명백하다.

④ 국가보안법 제7조에 대한 수사권은 안기부의 정치인 재야단체 학원등에 대한 불법적인 사찰등을 방지하기 위하여 안기부로부터 박탈되었는데 현재 개정당시의 상황이 변하였다는 점이 없고 불법적인 사찰에 대한 제도적장치가 없는 상태에서 다시 안기부에 동법 제7조의 수사권을 되돌려 준다는 것은 모든 국민이 안기부의 사찰대상이 되어 엄청난 인권침해를 받을 여지가 있다.

⑤ 안기부가 동법 제7조의 수사권을 가질 경우 안기부의 본래의 주요한 기능인 정보업무는 수사업무에 밀려 그 기능이 약화될 위험성이 있다.

현실적으로 정보업무보다 수사업무가 선호되고 있

는 상태에서 안기부에 국가보안법의 모든 죄에 대한 수사권을 준다는 것은 안기부가 정보기관으로서 보다는 수사기관으로서 자리매김됨에 따른 안기부위상이 왜곡될 수 있다

3) 변호인접견권제한에 대하여

신한국당의 안기부법개정 주장의 골자 중에는 피의자에 대한 변호인 접견권을 일정 정도 제한하자는 내용도 있는 것으로 알고 있다. 1993년 안기부법 개정전에도 없던 인권침해조항을 추가하자는 것인데 간수교수 간첩 사건과 같은 간첩수사에 있어서 변호인 접견권이 무제한적으로 인정되면 수사에 어려움이 있기 때문이라는 이유에서이다. 합법성이 수사의 합목적성에 무릎을 꿇는 순간이다.

헌법 제12조 제2항은 "모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.", 제4항은 "누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다.", 제5항은 "누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다."라고 규정하고 있다. 헌법이 선언하고 있는 형사피의자의 권리는 헌법전에 나열된 몇가지 문장으로서의 의미를 넘어서는 것이다. 인류는 오랜 역사 속에서 당대의 권력자가 마음만 먹으면 '그냥' 차가운 지하감방에 구금되어 자신을 변명할 아무런 방법도 가지 못했다. 최근 근대적인 법의식, 인권의식이 넓고 병든 구제도(Ancient Regime)를 역사의 뒤안으로 쫓아내기 이전까지의 일이다. 인류는 근대적인 헌법이면 어디에서나 인정하고 있는 기본권을 무수히 많은 세월 동안 무수히 많은 희생을 치르고서야 획득하였다. 형사피의자의 권리도 그런 과정을 거쳐 비로소 그 모습을 드러낸 것이다.

형사피의자는 그 전의 그가 어떠한지 간에 국 가권력 앞에 알몸으로 서있는 약자이다. 대한민국이 자유민주주의라는 헌법적 선언의 의미는 민주공화국이라는 정치적 체제의 외피를 표방하는 것에 그치지 않고 국가가 국민의 기본권을 보장하여 준다는 약속에 이르고 있다. 자유민주주의 대한민국은 약자인 형사피의자에게 변호인의 조력을 받을 권리, 변호인의 조력을 받을 수 있다는 사실을 고지받을 수 있는 권리를 보장하고 있다. 형사절차를 통하여 국가는 개인의 운명에 가장 직접적으로 영향을 미치는 강력한 힘을 가지게 되고 그래서 다른 어떤 때보다 수사의 합목적성을 표방한 불법에의 유혹을 느끼게 되는 것이다. 우리나라의 경우 불법의 유혹에 넘어간 권력의 모습은 쉽게 찾아볼 수 있다. 김근태씨 고문사건, 박종철군 고문치사사건이 그랬고 권인숙양 성고문사건이 그러했다. 형사피의자가 변호인의 조력을 받을 권리는 국가로 하여금 그러한 유혹에서 벗어날 수 있도록 하고 형사피의자로 하여금 최소한의 인간성을 유지하도록 하는 제도적 장치이다. 그래서 형사피의자가 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리는 어떠한 경우에도 포기될 수 없고 제한되어서도 안되는 것이다. 더구나 우리 헌법은 형사피의자의 권리를 제한할 수 있는 어떠한 형태의 법률유보도 예정해 두고 있지 않다.

그런데 신한국당은 변호인의 접견권을 일정 정도 제한하는 내용의 안기부법 개정을 주장하고 있다. 주장의 구체적인 내용은 아직 확인된 바가 없으나 그 내용이 어떠한지간에 헌법의 기본정신에 위배되는 것임은 분명할 것이다. 그리고 안기부는 제도적으로 변호인의 접견권이 보장되어 있는 지금도 간수교수 간첩사건에서 이미 변호인의 피의자 접견을 거부하는 불법을 자행하였고 변호인들은 안기부장 등을 고소한 상태이다. 이런 와중에 변호인의 접견권을 제한

하는 내용의 안기부법 개정 주장이 터져 나왔다는 것은 쉽게 납득할 수도 없다.

4) 안기부직원의 사기저하에 대하여

안기부직원들의 사기는 국민의 신뢰 속에서 제고되어야 한다.

신한국당은 안기부법 개정을 주장하면서 수사권 축소 및 직권남용금지, 처벌조항 신설 이후 안기부원들의 사기가 극도로 저하되어 대공수사력의 약화를 가지고 왔으므로 다시 안기부의 수사권을 확대하고 직권남용금지 및 처벌조항을 삭제해야 한다고 말한다.

그러나 과연 안기부원들의 사기가 떨어졌는가? 사기가 떨어졌다 하더라도 그 이유가 수사권축소와 직권남용금지조항신설 때문인가? 안기부원들의 사기를 제고하기 위해서는 정말 안기부 수사권확대와 직권남용금지조항삭제의 방법 밖에는 없는가?

우선 신문 등 지상을 통하여 간수교수 간첩사건의 수사과정을 지켜본 바에 의하면 안기부원들은 간수교수수사에 상당한 의욕들을 가지고 있었고 그 성과 또한 상당한 것으로 보였다. 무려 10년이 넘도록 부인도 모르게 필리핀인으로 위장하고 대한민국의 대학강단에 서서 다른 학자들이 찬탄해 마지않는 학문적 성취를 이룬 사람이 고정간첩이었다는 사실을 밝혀내는 것은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다. 국가안보에 대한 강인한 의지를 가지고 '음지'에서 묵묵히 일하여 고정간첩을 색출해 낸 안기부원들을 두고 사기가 떨어져 있다고 말하는 것은 오히려 그들의 노고를 폄하하는 모독이 아닐런지?

그리고 안기부직원들의 사기가 떨어져 있다고 하더라도 그 이유가 반드시 안기부의 수사권축소와 직권남용금지조항 때문인지에 대하여는 의문이 있다.

오히려 안기부는 1993년 안기부법 개정으로 '정권' 안전기획부라는 오명을 벗어던질 기회가 주어지게 되었고 국민들도 안기부가 신뢰받는 진정한 정보기관이 되기를 애정어린 눈으로 지켜보기 시작하였다. 안기부를 사랑하는 안기부직원들 중에도 1993년 안기부법 개정이 정치공작의 구태를 벗어버릴 좋은 기회라고 환영한 사람도 있을 것이다. 국민이 주권을 가지는 대한민국에서 안기부는 국민의 정보기관으로 거듭나야 하고 국민으로부터 인정받는 재탄생을 통하여 안기부직원들의 사기도 충천해야 하지 않을까? 그러나 금번 신한국당의 안기부법 개정 주장은 안기부직원들의 사기를 제고할 수 있는 방법이라기 보다는 안기부직원들로 하여금 다시 국민들로부터 멀어지게 만드는 내용을 담고 있는 것 같아 못내 아쉬운 마음이다. 신한국당은 안기부법을 개정하겠다는 생각을 버리고 안기부직원들이 '음지에서 일하고 양지를 지향하는' 진정한 정보맨으로 거듭날 수 있도록 도와줄 방안을 심각히 고민해야 할 것이다.

5) 안기부의 인권침해에 대한 구체적 사례

1990년을 기준으로 그 이전의 안기부의 인권침해 사례는 크게 일본관련 인사들에 대한 간첩조작사건과 정치인 학생 노동운동가 재야인사에 대한 사찰 수사과정에서의 적법절차의 무시 엄청난 고문(폭행 등 신체에 직접적인 물리력을 행사하는 형태의 고문이 주종을 이룸)등이다. 그후는 일본관련인사들에 대한 간첩조작사건은 사라졌고 대부분 통일운동과 관련하여 활동하는 사람 북한과 연계된 남한내 인사들에 대한 구속수사과정에서의 인권침해사태가 대종을 이루고 있으나 아직도 조작시비가 있는 사건이 끊이지 않고 있다.

가) 변호인접견권침해

안기부는 과거에는 영장도 없이 피의자를 불법체

포 감금하는 등 적법절차를 위반한 위법한 수사가 많이 있었으나 최근에는 적법절차에 관한 시비는 상당한 정도 줄어 들었으나 변호인접견권 침해문제는 여전히 일어나고 있다. 최근의 간수사건에서 안기부는 어떠한 합리적인 이유도 없이 단지 간수가 고정간첩이라는 사실을 내세워 변호인의 접견권을 침해하였고 이에 대하여 담당변호인이 안기부장과 담당수사관을 안기부법상의 직권남용죄로 고발하였으며 1995년의 박충열 김태년사건의 경우에도 안기부는 변호인의 접견권을 침해하는 등 여전히 법이 보장하고 있는 변호인의 접견권을 수사상 필요하다는 이유로 무시하고 있다.

나) 가혹행위

안기부는 20일간의 구속수사기간동안 피의자들에게 잠안제우기 폭행 폭언 등의 고문을 아직도 계속하고 있다. 종전의 안기부의 고문은 피의자들의 신체에 대하여 직접적인 물리력을 행사하는 폭행 등의 가혹행위가 주종이라면 최근에는 직접적인 폭력을 사용하지 보다(물론 아직도 직접적인 폭력을 사용한다)는 잠안제우기가 가혹행위의 주종을 이루고 있다.

① 박충열 김태년사건

전국연합 사무차장이던 박충열 성남미래준비위원회 대표인 김태년은 간첩과 회합통신하고 무전기를 통하여 북한에 정보를 제공하였다는 등의 혐의로 안기부에서 20일이상동안 구속조사를 받았으나 간첩과의 회합통신혐의로는 기소되지 아니하고 국가보안법상의 제7조등 위반혐의로만 기소되었다.

박충열 김태년은 1995.11.15. 안기부수사관에 의하여 연행된 후에 1995.12.6. 검찰에 송치될 때까지 하루 평균 2시간내지 3시간 정도밖에 수면을 취하지 못하였고 주먹으로 머리를 때리거나 여러명의 수사관이 동시에 폭행을 하거나 엎드려 뺨쳐자세 엉거주

춤자세 깔깔한 밤에 야산에서 웃옷을 벗기고 한참동안 서있게 하는 등의 가혹행위를 하며 허위자백을 강요하였다. 그후 박충열은 1심에서 공소사실 모두가 무죄선고되었다.

② 김삼석 김은주 남매사건

범민족대회추진본부 일본문제대책위원회 간사를 역임한 김삼석은 1993.9.8. 안기부수사관에 의하여 영장도 없이 구타당하면서 불법연행되었다. 김삼석은 안기부에 연행된 후에 수사관들로부터 구타를 당하면서 북한에 갔다는 사실을 자백할 것을 강요당하였으며 수사과정에서 잠안제우기 폭행 협박 회유 성기를 만지는 등의 가혹행위를 당하였다. 김삼석은 안기부에서의 가혹행위를 폭로하기 위하여 자해를 결심하고 1993.9.20. 변호인접견시 갑자기 벽에 강하게 머리를 부딪쳐 실신하였고 이로인하여 목과 엉덩이 뼈를 다쳤다. 또한 김삼석은 안기부에서 조사를 받으면서 자신이 1년간 안기부수사관으로부터 미행을 당하였고 전화도청이 있는 사실을 알게 되었다.

한편 김삼석의 여동생인 김은주는 1993.9.8. 안기부의 프락치로 보이는 백홍룡(일명 배인오)의 부탁으로 일본에서 왔다는 사람을 만나 물건을 받고 100미터정도 걸어 오다가 안기부수사관에 의하여 영장도 없이 불법연행되었다. 김은주는 안기부 지하실에서 잠안제우기고문 수사관들이 머리채를 잡아 벽에 부딪치거나 뺨을 때리는 등의 폭행을 당하였고 허위자백을 강요하면서 "웃이라도 벗겨야지 안되겠네, 인간 이하의 대접을 받아 볼래" 등의 협박을 당하였고 일본에서 일본어 공부하며 함께 기거하였던 권용부를 거명하며 "너 권용부와 그렇고 그런사이지 잠을 같이 자지 않았느냐, 너 처녀냐" 등의 폭언을 당하였다.

이 사건은 안기부가 프락치인 백홍룡을 이용하여

합정수사를 통하여 김삼석 김은주 남매를 간첩으로 조작하려 한 사건으로 현재 백홍룡은 독일에 거주하고 있다.

③손병선사건

손병선은 1992.9.26.남한조선노동당사건으로 안기부수사관에 의하여 연행될 당시 구속영장의 제시 변호인선임권 등에 대한 고지를 받지 못한채 안기부로 연행되었다.손병선은 안기부에서 머리를 땅에 박고 거꾸로 물구나무서기를 당하였으나 이를 제대로 하지 못하자 수사관들이 달려 들어 가슴과 어깨 머리를 주먹으로 구타하였고 두손들고 무릎꿇히고 서있기 등 3시간이상의 가혹행위를 당하는등 안기부에서 조사를 받은 동안 수차례에 걸쳐 폭행 등의 가혹행위를 당하였다. 손병선은 당시 간염으로 입원치료를 받을 예정이었기 때문에 극도로 건강이 쇠약해진 상태였고 그러한 건강상태하에서 가혹행위를 당하여 허위자백을 할 수밖에 없었다.

④황대권사건

황대권은 1985.6.4.구미유학생사건으로 안기부수사관에 의하여 영장도 제시받지 못한채 불법연행되었다. 황대권은 안기부에서 북한에 갔다왔다는 허위자백을 강요당하며 물고문 비너꽃기 일상적인 구타 무릎을 꿇리고 발바닥을 각목으로 때리기 등의 가혹행위를 당하였고 위 가혹행위로 발바닥안쪽의 신경 발작증세 등의 후유증에 시달리고 있다. 황대권은 같은해.6.4.안기부에 불법연행된 후 같은해. 8.5.구속영장이 발부될 때까지 63일동안 가족면회는 물론 변호인접견이 허용되지 않았다.

다)유치장소의 문제

안기부가 수사하는 사건의 피의자에 대한 구속영장의 유치장소는 경찰서유치장으로 되어있다. 그

림에도 불구하고 안기부는 구속영장을 집행하는 당일 경찰서유치장에 피의자에 대한 형식적 유치질차만 거친채 안기부에서 수사를 받는 동안 즐곳 안기부에서 법적근거도 없이 유치하고 있다. 이는 피의자의 인권보장을 위하여 즉 수사기관에서의 피의자에 대한 가혹행위를 감시하기 위하여 검사에게 인정되고 있는 유치장감찰권을 유명무실하게 하고 있다. 피의자들은 이로 인하여 최장 20일간의 안기부수사과정에서 비밀리에 가혹행위를 당할 가능성이 있어 피의자의 인권보장이 크게 위협받고 있다. 안기부는 법원의 결정으로 수사기간동안 피의자에 대한 안기부에서의 유치가 불법이라는 점이 명백하여졌음에도 아직도 그러한 관행을 되풀이 하고 있다.

3. 결론

수사권제한과 국회정보위원회의 통제, 정치관여죄와 직권남용죄의 신설등으로 요약되는 1994.1.시행된 현행 안기법에 의하여 안기부가 과거 무소불위의 권한을 행사하고 국민과 다른 국가기관 위에 군림하면서 저질렀던 술한 인권유린과 정보, 공작정치등은 상당부분 제한받게 되었다. 그러나 현행 안기부법도 독소조항이 상당한 정도 개정되었음에도 불구하고 여전히 안기부법 자체의 문제점은 남아 있으며 정치적인 혼란이나 정권담당자의 의지에 따라서는 과거와 마찬가지로 얼마든지 악용될 소지가 충분하다. 따라서 안기부법의 개정논의가 제기된 지금까지야말로 진정한 개정논의를 통하여 그동안 문제된 안기부의 수사권을 완전히 폐지하고 안기부로 하여금 대외정보수집에만 전념토록 법을 개정하는 것만이 안기부를 제자리에 돌려 놓는 길이고 안기부가 국민들로부터 신뢰와 사랑을 받는 국가기관으로 거듭날 수 있는 방법이다.

모임에서는 정부·여당이 이번 정기국회에서 안기부의 수사권을 확대하는 방향으로 안기부법을 개정하기로 결정하는데 대하여 안기부의 광범위한 수사권 부여는 인권유린과 무리한 국가보안법 적용의 문제를 낳을 소지가 크므로 깊은 우려를 표명하며 더 이상 안기부가 국내인사에 대한 정보를 수집하고 수사하는 기관으로 존재하기 보다는 국외로 눈을 돌려 국가의 안위를 위협하는 국제정보의 수집에 치중하여 보다 순수한 정보기관으로 육성시켜 나아가야 할 것을 권고한다는 취지에서 정부여당의 안기부법 개정방침에 반대하며 정부여당이 국민의 인권옹호하고 민주화의 후퇴를 막기 위하여 이를 철회하는 현명한 판단을 내리기를 촉구하는 성명서를 발표하였습니다.

성명서

-정부의 안기부법 개정 반대하며-

정부여당이 이번 정기국회에서 안기부의 수사권을 확대하는 방향으로 안기부법을 개정하기로 방침을 정하는데 대하여 민변은 깊은 우려를 표명하며 이에 반대한다.

김영삼정부는 과거 군사정권아래서 안기부가 정권안보에 치중하여 수사권남용과 인권유린을 자행해 왔으므로 안기부의 수사권을 폐지하여야 한다는 국민적 요구를 일부 받아들여 1993.12. 국가보안법상의 찬양고무, 불고지죄에 대한 대공수사권을 축소하는 방향으로 안기부법을 개정하였다.

그런데 이번 정부여당은 안기부의 대공수사권을 강화하여야 한다는 국민적 합의가 이루어졌으니 축소한 안기부의 수사권을 다시 부활시키자고 한다. 그러나 안기부의 대공수사권 확대에 관하여 국민적 합의가 이루어진 적이 없을 뿐만 아니라 정부여당이 수사권 확대근거의 하나로 삼는 "간수사건"은 안기부의 발표에 따르더라도 간수가 안기부의 수사권이 축소되기 훨씬 전인 1984년부터 국내에서 간첩으로 활동해 왔다는 점에서 이는 별로 설득력이 없다.

국가보안법상의 찬양고무죄는 이미 헌법재판소가 표현의 자유를 제약할 우려가 있다고 판시한바 있듯이 그 규정이 매우 추상적이고 포괄적이어서 사회의 모든 영역이 적용대상이 되며 적용상의 남용 가능성 또한 아주 크다. 따라서 이에 대한 안기부의 수사권이 부활된다는 것은 결국 국내 정치인, 학자, 문화예술인, 사회운동가, 학생 등 모든 사람들의 활동에 안기부가 개입, 사찰을 할 수 있다는 것으로 귀결되는 것이다.

안기부는 다른 수사기관과는 달리 일반에게 노출되지 않는 고도의 밀폐성이 있어 통제하기 어려운 기관이다. 이러한 안기부에 광범위한 수사권을 부여한다는 것은 인권유린과 무리한 국가보안법 적용의 문제를 낳을 소지가 크다. 이러한 우려의 근거는 안기부가 대공수사권축소이후에도 무리한 수사와 변호인접견방해를 계속

하여 인권침해의 문제를 일으켜 왔기 때문에 이제 그 수사권을 확대한다면 그 부작용이 더 커질 것임은 자명하다.

집중된 권력은 남용되기 쉽기 때문에 선진국에서는 정보기관과 수사기관을 분리하여 미국의 중앙정보부는 정보기능만 갖고도 오히려 국가안보유지에 효율적으로 운영되고 있다. 우리 나라도 더 이상 안기부가 국내인사에 대한 정보를 수집하고 수사를 하는 기관으로 존재해서는 안된다. 이제는 국외로 눈을 돌려 국가의 안위를 위협하는 국제정보의 수집에 치중하여야 한다. 그러므로 정부가 진정으로 국가안보를 강화코저 한다면, 안기부의 수사권을 확대하려 하지 말고 오히려 안기부의 현재의 수사권도 검찰, 경찰로 완전히 넘기고 안기부를 순수한 정보기관으로 육성시켜 나아가야 할 것이다.

우리는 최근 정부여당이 소위 한총련 사건을 기화로 과거 민주화운동을 통하여 어렵게 획득한 국민의 기본적 권리를 후퇴시키는 안기부법 개악등 여러 조치를 강구하고 있는 데 대하여 더욱 우려를 금할 수 없다.

우리는 이상과 같은 이유로 정부여당의 안기부법 개악방침에 반대하며 정부여당이 국민의 인권을 옹호하고 민주화의 후퇴를 막기 위하여 이를 철회하는 현명한 판단을 내리기를 촉구한다.

1996. 9. 16
민주사회를 위한 변호사모임
회장 최영도

특집 2



정보공개법안의 문제점과 대안

편집자주

이 자료들은 언론위원회에서 경실련, 민교협, 기자회견등과 공동으로 개최한 정보공개법 개정 공청회에서 발제된 내용들입니다. 이번 정보공개법 개정 공청회는 지난 1995년 7월 20일 총무처가 정보공개법안을 입법 예고한지 1년이 넘어서야 정보공개법안의 국회제출(15대 국회)이 이루어 졌음에도 불구하고 새로 수정된 정부의 법안이 총무처가 제출한 정보공개법안보다 퇴보하고 정보공개 의의 살리지 못한 측면이 많다는데 의견을 같이하고 개최되었습니다. 본래 국민의 정보공개청구권은 헌법상 '국민의 알권리'의 적극적인 내용을 이루는 것으로써 정보의 균등한 소유를 통하여 민주주의의 형식화를 막고 국민주권주의를 실질적으로 구현하기 위하여 반드시 필요할 뿐만 아니라, 정보가 소수권력집단에 의하여 독점되고 일반 국민이 그에 접근하지 못하여 겪는 문제 등의 불식을 위해서도 긴요하다는 점에서 그동안에도 제사회 단체로 부터 정보공개법의 조속한 제정이 요구되고 있었습니다.

정보공개법안의 문제점과 대안

송두환 (민변 부회장)

1. 머릿말

가. 정부가 공공기관의 정보공개에 관한 법률안'이라는 명칭의 정보공개법안을 성안하여 제15대 국회에 제출함으로써 이제 곧 위 법안에 대한 국회의 심의를 거쳐 정보공개법이 제정되려는 단계에 이르렀다.

정보공개법의 제정취지와 목적에 대하여 위 법안 제1조는 공공기관이 보유관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다'고 하고 있는바, 본래 국민의 정보공개청구권은 헌법상 국민의 알 권리'의 적극적 일내용을 이루는 것으로서 정보의 균등한 소유를 통하여 민주주의의 형식화를 막고 국민주권주의를 실질적으로 구현하기 위하여 반드시 필요할 뿐만 아니라, 정보가 소수 권력집단에 의하여 독점되고 일반국민은 그에 접근하지 못함으로 인하여 발생하는 온갖 사회적 비리, 부정, 의혹 등의 불식을 위하여도 긴요하다는 점에서 정보공개법의 조속한 제정이 요망되어 오던 터이었기 때문에, 이번의 법제정 움직임은 당연히 환영

되어야 할 일임에 틀림없다.

그러나, 위 법안에서 언급하는 제정취지와 목적이 아무리 아름답더라도 그 구체적 내용이 그에 걸맞게 되어있지 않고 정보공개의 원칙에 대한 신념에 기초한 것이 아니라면, 그것은 단순히 장식물에 불과하게 될 뿐만 아니라, 나아가 오히려 적극적 해악을 끼칠 수 있는 것이므로, 새로운 제도의 정착을 목표로 하는 정보공개법안의 내용은 우리 모두가 깊은 관심을 가지고 다각도로 검토할 필요가 있다 할 것이다.

나. 논의의 경위

당초 정부(총무처)는 1994.10.경 정보공개법 시안'을 마련하여 같은 해 12.21. 공개토론회를 열었고, 그 토론회에서 제기된 여러 문제점들을 다시 신중히 검토 보완하여 법안을 만들겠다고 약속하였었으며, 그후 약 7개월간의 기간을 둔 다음 1995. 7. 20. 정보공개법안을 성안하여 법령안 입법예고에 관한규정에 의하여 입법예고를 한 바 있었는데, 필자는 위 공개토론회에 참여했던 한 사람으로서, 정부가 공개토론회에서 제기되었던 문제점들을 과연 어떻게 수렴하였을지 관심을 가지고 위 입법예고안을 일독

하였던바, 그 일독후의 소감은 위 법안이 당초 정보 공개법 시안의 문제점들을 그대로 간직하고 있고 오히려 후퇴한 면도 있어서, 위 공개토론회가 형식적인 통과예 정도가 되어버린 것이 아닌가 아쉬워하였다.

그런데, 위 입법예고안마저도 정부내 부처간 협의 과정에서 실무적 불편을 우려하는 주장들에 밀려서 보류되었다는 소식이 있었고, 그후 1년여가 지난 다음 이번의 법안이 마련 제출된 것인바, 이 법안을 살펴보면, 한마디로 위와 같은 우려곡절을 겪는 사이에 정부내 각 부처의 편의주의적 주장만이 대폭 반영되어 당초의 제정취지와는 상당히 동떨어진 법률안이 되어버린 것이 아닌가 하는 느낌을 갖지 않을 수 없다.

그리하여 필자는 법안의 내용을 다시 함께 살펴봄으로써 올바른 정보공개법이 제정되고 그리하여 바람직한 정보공개제도가 정립되는 데 작은 보탬이라도 되고 싶은 생각에서, 필자에게 깊숙한 연구가 없음을 스스로 잘 알면서도 몇가지 점에 관하여 소견을 개진하고자 하는 것이다.

다. 정보공개법안의 개관

법안은 제3조에서 정보공개의 대원칙'을 선언하고, 제2장에서는 정보공개청구권자와 비공개대상 정보에 관하여, 제3장에서는 정보공개의 청구절차 및 그에 따른 정보공개의 실시에 관하여, 제4장에서는 정보공개청구가 받아들여지지 아니하였을 경우의 불복구제절차에 관하여 규정하고 있다.

법안이 제6조(정보공개청구권자)에서 특정정보에 대한 이해관계의 유무를 묻지 않고 모든 국민'이 정보공개청구권을 가진다고 천명하고, 제1 내지 3조에서는 행정기관 뿐만 아니라 널리 국가, 지방자치단체 및 공공단체'를 정보공개청구의 대상기관으로 하고

있는 등은 적절한 것으로서, 정부가 위 법안을 마련함에 있어서 그간 학계의 주장 및 외국의 선진입법례를 널리 참고하려고 노력하였음을 엿볼 수 있다.

그런데, 정보공개실질적 폭과 범위를 결정하게 될 비공개대상 정보'에 관한 규정(제7조)을 살펴보면, 정보공개예외사유를 광범하고 막연하게 규정하고 있어 실제의 운용 여하에 따라 정보공개의 대원칙'이 흔들리고, 오히려 정보 비공개의 법적 근거만을 제공하게 될 소지를 안고 있고, 당초 모처럼 구상하였던 정보공개위원회의 설치를 포기, 삭제하고 있는 등 문제점이 발견되며, 그 밖에 몇가지 보완을 요하는 사항이 발견된다.

2. 정보공개법안의 문제점과 대안

가. 정보공개청구의 대상기관(법안 제2조)

법안은 정보공개청구의 대상기관이 되는 공공기관'으로서 국가, 지방자치단체' 외에 정부투자기관 관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다'고 하여, 원칙적으로 정부가 납입 자본금의 5할 이상을 출자한 기관을 정보공개청구 대상기관으로 하고 다만 대통령령에서 그 범위를 넓힐 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

그러나 오늘날 정부의 직간접적인 출연 내지 자금 지원에 의하여 설립된 기관으로서 공공적 성격이 강하고 그가 보유하고 있는 정보의 공개수요가 행정기관 보유 정보의 그것에 비하여 못지않게 큰 기관이 많으며, 그런데도 그 보유정보들에 대한 일반의 접근 통로가 없는 실정임을 감안하면, 정보공개대상이 될 공공단체의 구체적 범위 설정을 막연히 대통령령에 위임할 것이 아니라 정보공개법 자체에서 좀더 구체적인 범위를 명시해 둘 필요가 있다 할 것이며, 따라

서 기타 정부의 전부 또는 일부 출자에 의해 설립된 각종 연구기관' 또는 기타 공공단체중 행정권이 부여되고 공중의 이익에 밀접한 관련이 있는 기관중 대통령령으로 정하는 기관' 등으로 규정하는 것이 적절할 것이다.

나. 정보의 '비공개 요건'에 관한 규정의 필요성 (법안 제3조 관련)

법안은 제3조(정보공개의 원칙)에서 "공공기관이 보유, 관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다"라고 규정하고, 종전의 시안 및 입법 예고안에 있던 단서조항, 즉 "다만, 정당한 사유가 있는 때에는 최소한의 범위내에서 공개하지 아니할 수 있다"는 단서를 삭제하였다.

얼핏 보면 위 단서의 삭제는 정보 비공개의 근거를 삭제하는 것이니 그만큼 정보공개의 범위가 넓혀지지 않겠는가 하는 오해도 가능할 것이나, 기실은 당초의 시안에 있던 위 단서는 정보 비공개의 요건을 엄격히 제한'하는 조항으로서 정보공개의 폭을 넓히는 기능을 할 것으로 기대되는 매우 의미 깊은 조항으로 이해되어야 한다.

위 단서 조항은 우리의 헌법에 있어서 기본권제한의 한계를 규정하는 헌법 제37조 제2항("국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다") 기본권 제한에 관한 일반적인 법률유보 조항)에 비견되는 조항으로서, 장차 비공개처분의 당부당을 다투는 데 있어서 중요한 판단 근거로서의 기능과 작용을 할 것이기 때문에, 위 단서조항은 이 법안에서처럼 삭제되어서는 아니되고 반드시 추가되어야 할 것으로 생각된다.

다. 법적용의 예외지대 설정의 당부 (법안 제4조 제2항)

법안은 제4조 제2항에서 "국가안전보장에 관한 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다"라고 규정하고 있는 바, 이는 타당하다고 볼 수 없다.

첫째, 위 조항은 특정기관 자체를 애당초 정보공개법의 적용대상에서 제외하려는 발상에 의한 것으로서, 당해 정보의 내용이나 성격에 따라 공개 여부가 결정되는 정보공개법의 기본틀에서 벗어나 있고, 둘째, 위 조항이 말하는 특정기관의 범위도 해석상 명백하지 아니하여 부당하게 넓은 범위의 기관이 정보 공개법의 적용제의 기관으로 운용될 소지가 크고, 셋째, 정보의 비공개필요성이 있는 경우는 비공개대상 정보를 폭넓게 규정하고 있는 법안 제7조에 의하여 비공개할 수 있도록 되어있어, 옥상옥의 별도장치들 필요성도 없다고 생각된다.

따라서, 법안 제4조 제2항은 부당할 뿐만 아니라 불필요한 조항으로 삭제되어야 할 것이다.

라. 비공개대상 정보(법안 제7조)에 관하여

① 법안 제7조 각호를 일독하여 보면 우선 불확정 개념이 지나치게 여러 점으로 사용되어 있다. 예컨대 각 호 문언 속의 현저한 지장', 우려', 상당한 이유' 등은 모두 이른바 불확정개념으로서, 그의 중첩적 사용은 법문의 간결성을 해칠 뿐만 아니라 해석 적용과정에서의 모호성의 정도를 더욱 크게 하고 있다 할 것이다.

② 그 중에서도 우려'라는 용어는 제7조의 각 호에서 여러 차례 사용되고 있는바, 그보다는 불확정의 정도가 적은 중대한 위해(significant danger)'라는

용어로 대치하는 것이 좋을 것이다.

③ 그런 다음 제7조 각호의 문언형식을 정비하는 것이 좋을 것이다. 예컨대, 제2호는 공개할 경우 국방 또는 외교관계 등 국가의 안전에 현저한 위해가 될 정보', 제3호는 —공공의 안전과 이익에 현저한 위해가 될 정보' 등으로 하면 족하고, 그에 의하여 법원이 장차 어떤 정보의 공개여부를 심사하는 경우에 법원은 '현저한 위해가 된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는지'를 판단하게 될 것이다.

④ 제7조 제1호는 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 열람이 제한되는 등 비공개사항으로 규정된 정보'라 하고 있으나, 이는 법률에 의하여 비밀로 지정되거나 비공개사항으로 규정된 정보'로 바꾸는 것이 좋을 것이다. 법률에 의한 (위임)명령에 의하여 비밀로 지정되었다면 그것은 결국 법률에 의하여 비밀로 지정된 것에 다름아닐 것이므로 특별히 따로 쓸 필요가 없을 뿐만 아니라, 법안의 문언은 일반의 행정명령, 상급자의 직무상 명령 등에 의한 비밀 지정을 가리키는 것으로 오해될 소지도 있어서 적절하지 않다고 본다.

⑤ 제2호는 국가안전보장, 국방, 통일, 외교, 통상, 재정, 금융관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상정보로 규정하고 있다.

위 조항에 의하면 국정의 전분야가 망라되어 있는 셈이고, 위 조항대로라면 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보'한다는 당초의 법제정취지가 실종되어 버릴 것을 우려하지 않을 수 없으며, 위 조항은 법시안이 정부 내 부처간 협의를 거치는 동안 각 부처의 입김이 무분별하게 작용한 결과로 밖에 볼 수 없어 당초의 시안으로 환원되어야 할 것이다.

특히, 위 조항에서 가리키는 통일'에 관한 정보를 비공개대상정보로 규정할 필요가 있는지 의문이다.

이것은 정부의 통일논의 독점의지, 국민일반에 의한 통일논의 금지의 자세에서 연원하는 것이라고 보이는 바, 장차 통일문제에 관하여 국민 전체의 총의에 의한 결단을 해야 할 시점이 다가오고 있는 마당에 통일에 관하여 정부가 선별 제공하는 정보만을 국민들이 수동적으로 섭취할 수 밖에 없게 한다는 것이 우리나라의 장기적 이익에 합치하는 것인지 의문일 뿐만 아니라, 통일에 관한 정보로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 해할 정보에 해당하는 것이라면 그것은 통일에 관한 정보라는 이유에서가 아니라 국가안전보장, 국방 또는 외교에 관한 사항으로서 국가의 중대한 이익을 해할 정보라는 이유로 법안 제7조에 의하여 비공개될 수 있으므로 위 조항의 필요성을 인정하기 어렵다.

또한, 위 조항에서 가리키는 통상, 재정, 금융관계 등의 정보도 당해 정보의 내용과 성격에 따라 법안 제7조의 나머지 항목에 따라 비공개 정보로 취급될 길이 충분히 열려 있으므로, 국가안전보장, 국방, 외교 등과 병렬하여 특별히 규정할 필요성은 없다 할 것이다.

⑥ 제4호는 범죄의 예방, 수사, 소추, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정하기에 상당한 이유가 있는 정보'를 공개제외대상 정보로 규정하고 있는바, 위 문언에 의하면 경찰, 검찰, 기타 수사기관의 모든 정보가 일용 공개제외대상으로 되어 정보공개예외지대가 될 위험성이 있다.

따라서 이는 좀더 구체적으로 한정하여, 예컨대 구체적 수사 기법, 계획, 범죄의 방법, 기술에 관한 사항, 공범 등의 증거인멸, 도주를 용이하게 할 사항' 등으로 규정하는 것이 바람직스러울 것이다.

⑦ 제8호에서는 "당해정보에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'를 비공개대상정보로 규정하고 있

는바, 이는 공공기관의개인정보보호에관한법률에서 별도로 규율하고 있어 법안 제7조 제1호에 해당하므로 제8호 본문에 관한 한 특별한 의미가 없다고도 할 수 있으나, 다만 제8호 단서에서 비공개예외사유를 규정하고 있는 것은 정보공개법과 개인정보보호법의 접경지역에서 발생할 문제들에 관한 기준을 제시하는 의미가 있다고 생각된다.

⑧ 법안 제10호에서는 "부동산투기 또는 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개대상정보로 규정하고 있고, 이는 우리의 특수한 사회경제적 여건을 고려한 조항인 듯하나, 법안 제1 내지 9호에 규정된 사유에 해당하지 않으면서 위 제10호에 해당하는 정보는 상상하기 쉽지않고 다른 입법례에서도 찾아보기 어려운 것이므로, 삭제하는 것이 바람직스럽다고 생각된다.

⑨ 한편, 법안 제7조 제2항에서는 기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해정보를 공개하여야 한다'고 규정하여 비공개의 필요성이 없어졌는지 여부를 공공기관이 개별적으로 판단할 수밖에 없도록 하고 있는바, 비밀 등급에 따라 일정한 기간을 명시하여 그 기간 동안 비밀의 재지정이 없는 경우에는 자동적으로 비밀성이 해제된 것으로 보는 규정을 두고, 나아가 과도한 비밀분류 금지'를 명시하는 규정을 둘 필요가 있다고 본다.

⑩ 이 부분과 관련하여 한가지 부연하면, 이제까지 우리나라에서는 남북 분단이라는 특수상황과 맞물려서 국가비밀사항을 지나치게 넓게 설정하여 과도한 비밀보호법제가 갖추어져 있었는데, 이제 정보공개법이 제정되고 정보의 공개, 공유를 통한 국가와 사회의 발전을 기하려는 시점에 이르러, 국가기밀과 관련된 일련의 비밀보호법제 전환을 정보공개법의 취지에 맞추어 전면적으로 재검토, 정비할 필요가 있다고 할 것이다.

마. 정보공개 청구방법(법안 제8조)에 관하여

① 법안 제8조 제1호에서는 정보공개청구서에 사용목적'을 기재할 것을 규정하고 있는바, 법안이 제6조에서 이해관계의 유무와 관계없이 모든 국민이 정보의 공개를 청구할 수 있음'을 천명하고 있는 이상 사용 목적의 기재를 강제할 필요는 없다고 생각되고, 사용목적의 기재여하에 따라 공개여부의 빌미로 삼는 경우가 생길 것으로 우려되므로, 사용목적의 기재를 청구서 기재의 요건사항으로 법정하지는 아니하는 것이 바람직스럽다고 생각된다.

② 제2항에서는 정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과도한 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다'고 하고 있는바, 이미 널리 알려진 사항'에 해당하는지 여부는 명확하지 아니한 경우가 많을 것이고 결국 공공기관의 자의적 판단에 맡겨질 위험이 높으며, 청구량이 과도한 경우'에는 청구인의 비용부담 문제를 통하여 어느정도 여과될 것이고 비용의 문제를 감수하고서도 공개를 청구하는 경우는 그만큼 공개의 필요성이 높은 것으로 볼 것이므로, 이 부분도 삭제되어야 할 것이다.

③ 이 부분과 관련하여 언급하고자 하는 것은, 반드시 서면에 의한 청구만을 강제할 것이 아니라 법원의 기술제소제도와 마찬가지로 구두의 청구를 가능하게 해야 할 것이고, 나아가 현대의 정보통신 분야의 발달에 맞추어 전화나 팩스, 컴퓨터통신에 의한 청구 및 정보의 제공이 가능하도록 하여야 할 것이며, 또한 특히 다수인에 의한 공개청구의 경우 등에 대리인을 선정하여 정보공개청구를 할 수 있도록 할 필요가 있다고 생각된다.

바. 정보공개여부의 결정(법안 제9조)에 관하여

① 법안 제9조 제3호는 공공기관은 공개대상이 된 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 지체없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다'고 하고 있는바, 이에서 나아가 이해관계 있는 제3자의 의견진술권'을 보장하는 규정을 둘 필요가 있다고 생각된다.

② 한편, 일반인으로서의 정보의 보유 관리기관을 정확히 알 수 없거나 또는 공공기관의 계층구조로 인하여 정보공개청구 상대방의 지정을 정확히 하기 어려운 경우도 많을 것이므로, 정보공개청구시 피청구인의 경정 또는 이송 등에 관한 규정을 둘 필요도 있을 것이다.

사. 정보공개심의회의인가, 정보공개위원회인가.

① 당초의 총무처 시안에서는 독립된 제4장에서 정보공개위원회의 설치, 구성과 임명, 직무의 독립성, 위원회의 조직과 운영 등을 규정하고, 정보의 공개를 청구한 사람이 공공기관으로부터 공개거부처분(비공개 결정)을 받고서 불복을 신청한 사건에 관한 심사 결정, 정보공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항, 기타 법령에 정한 사항을 담당하도록 하였는데, 이번의 법안은 정보공개위원회 제도를 삭제하고 단순심의 기관으로서의 정보공개심의회를 두고 있고, 정보공개 여부의 결정에 대한 불복의 심의는 일반 행정심판위원회에 의하도록 하고 있다.

② 본래 행정처분의 취소, 시정을 구하는 행정소송의 전치절차인 행정심판의 담당기관으로서의 행정심판위원회가 있는바, 정부가 당초 정보공개거부처분에 대한 행정소송의 전치절차를 담당할 기구로서 새로이 정보공개위원회를 설치하기로 한 것은, 정보공개청구 대상기관이 행정청 뿐만 아니라 공공단체까지 확산되어 어차피 기존의 행정심판위원회만으로는

대처할 수 없게 되기도 하지만, 정보공개제도에 대한 깊은 인식과 전문성을 갖춘 공정한 인사들로 독립적 기구를 구성하여, 정보공개청구에 관한 심사는 물론 정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항(시안 제14조 제2호 참조)'을 총괄해 하려는 의도에서였던 것으로 이해된다.

③ 그런데 이 법안의 성안 단계에 이르러서는 그러한 당초 의지는 후퇴 소멸하고 말았다고 보인다. 즉, 이 법안에서는 당초의 시안 중 정보공개위원회의 설치 운영을 포기 삭제하고, 시안이 정보공개위원회의 권한사항으로 정했던 정보의 공개에 관한 정책수립 및 제도개선에 관한 사항'을 총무처장관이 기획, 총괄 관장하도록 하였고(법안 제20조), 불복구제신청에 대한 심판기구로는 기존의 행정심판위원회로 대체하였다.

④ 이에 의하면, 적어도 정보공개에 관하여는 입법부(국회) 및 사법부(법원), 헌법재판소 등이 총무처장관의 통할하에 있는 결과가 되게 되었으며, 기존의 행정심판위원회는 처분의 당부를 바로 그 조직 자체 내에서 재심사하는 것이므로 민주성의 원리에 비추어서도 의문이 있고, 과거의 재심사실적에 비추어서도 적절한 권리구제수단이 되기 어렵다는 근본적인 문제점이 있다.

⑤ 우리가 정보공개법의 제정을 통하여 바람직한 정보공개제도의 기틀을 마련하고자 하는 것이라면, 종전의 행정심판제도 외에 통합적, 독립적 기구로서의 정보공개위원회를 대통령 소속하에 설치하여 정보공개에 관한 종합적인 정책을 수립, 집행, 총괄하게 하고, 더불어 정보공개청구에 관한 심사를 담당하게 하며, 위원회의 구성에 있어서도 사회단체 추천의 민간 전문인을 일정비율 참여하게 하는 한편 위원회 상당수를 상임위원으로 하여, 위원회가 단지 형식적 심사기구로 전락하지 아니하도록 하여야 할 것이다.

아. 불복구제절차(제4장)에 관하여

① 법안(제16조)에 의하면 정보공개 여부의 처분에 관한 행정심판청구는 일반 행정심판절차에 의하도록 하여, 행정심판청구에 대한 재결기간이 행정심판법 제34조 제1항에 의하여 60일로 될 것이나, 정보공개에의 신속성의 요청에 비추어 정보공개청구의 경우의 재결기간은 30일 정도로 단축하는 규정을 두어야 할 것이다.

② 법안은 행정소송에 관한 절차적 특칙으로서 제18조 제2항을 신설하여, 재판장이 필요한 경우 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개청구 정보를 비공개로 열람, 심사할 수 있게 하였는데, 이는 적절하다고 생각된다.

정보공개에 관한 행정소송에서는 당해 정보가 과연 정보공개법상의 공개제외대상에 해당되는지 여부가 쟁점이 되는 것이 대부분이고, 그 경우 법원이 그 정보의 내용을 직접 확인하지 아니하고는 그 정보의 성격, 공개제외대상인지 여부를 판단할 수 없을 것이며, 행정소송법에 의하여 원용되는 민사소송법상의 서증조사 또는 문서제출명령 등에 의한 경우에는 법원의 공개여부에 관한 판단이 있기 이전에 계쟁 정보가 사실상 공개되어버리는 결과가 되어 적당하지 아니하므로, 만약 정보공개법에서 특별한 방도를 강구하지 아니하면 법원의 심사가 불가능하게 될 것이다. 라는 비판이 있었는바, 법안은 이를 수용한 것이라고 생각된다.

③ 그런데 법안이 제18조 제3항에서 "국가안전보장 등에 관한 정보의 경우에 공공기관이 그 정보의 비밀지정절차, 비밀의 등급, 종류, 성질, 비밀취급 이유, 공개불능 사유 등을 입증하는 때에는 당해 정보를 제출하지 아니할 수 있다'고 규정하여 정보 자체가 재판부에 현출되지 않을 수 있는' 길을 열어 놓은 것은 그 타당성이 매우 의심스럽다.

정보공개 여부 처분의 당부는 최종적으로 법원에 의한 사법심사에 의하여 판정되어야 할 것인바, 위 조항은 결국 특정한 종류의 정보에 대하여는 법원의 사법심사 자체를 봉쇄하려는 것이고, 이는 사법부에 대한 불신에 기초한 발상일 뿐만 아니라 권력분립의 원칙을 훼손하는 것이라고 볼 것으로서, 마땅히 삭제되어야 할 것이다.

④ 현행 행정소송법에 의하면 이행의 소가 인정되지 않으므로 정보공개청구인은 결국 정보공개거부처분취소청구'의 방식으로 다투게 될 것인바, 공개청구인이 승소를 하더라도 공공기관이 스스로 정보공개를 하지 않는 경우의 조치방법으로는 간접강제만이 가능할 뿐 아니라, 간접강제의 효력도 인용판결이 확정되는데 걸리는 시간(상고소송기간) 및 행정소송법 제34조 제1항에 의한 수소법원이 정하는 상당한 기간'이 경과한 뒤에야 발생한다는 점에서 구제수단으로서 한계가 많고, 또한 정보보유기관이 새로운 이유를 들어 정보공개를 거부할 경우에는 그에 대한 권리구제가 더욱 지연될 가능성이 있으므로, 이러한 문제점을 최소화하기 위하여는 정보공개청구소송을 최우선 심리하도록' 하거나 심리기간을 60일 정도로 제한'하는 등의 규정이 있어야 할 것이다.

⑤ 그밖에, 행정소송이 정보공개에 관한 권리구제 제도로서 실효성이 있기 위하여는 의무이행소송제도를 도입하고, 법원이 발하는 명령을 이행치 않는 기관에 대하여 일정한 제재를 가하는 방안의 도입을 검토하여야 할 것이다(미국의 경우 법원모독죄가 인정된다고 한다).

자. 제3자 보호의 문제(법안 제19조)에 관하여

① 공개청구된 정보에 관한 제3자의 의견진술권 보장에 대하여는 위 바의 ①에서 언급한 바 있다.

② 당초의 입법시안에서는 제3자가 당해 정보를

공개하지 말 것을 행정기관에 청구할 수 있다는 규정을 두고서도 그에 관한 구체절차를 규정하지 않아 논란이 있었는데, 법안에서는 제3자에게도 이의신청, 행정심판, 행정소송을 제기할 권리가 있음을 명시적으로 규정하여 당사자적격의 문제를 해결하였는바, 이는 적절하다고 보인다.

다만, 정보는 일단 공개되고 나면 그 회복이 불가능하다는 점에서 이해관계 있는 제3자에게 사후적인 구제제도를 마련해 주는 것만으로는 무의미한 경우가 많을 것이므로, 이에 대한 가치분제도의 도입을 신중히 고려할 필요가 있다 할 것이다.

③ 그 밖에 정보공개에 관한 행정소송절차의 진행시에 이해관계 있는 제3자가 소송참가(보조참가)를 할 수 있도록 명시하는 규정을 둘 필요가 있을 것이다.

차. 벌칙 규정의 문제

① 정부가 1994.10.경 발표했던 당초의 정보공개법 시안은 제7장에서 비공개 결정된 정보를 부정한 방법으로 타인의 이용에 제공하거나 그를 제공받은 자'에 관한 벌칙조항을 두고 있었고, 이에 대하여 공개토론회에서는 언필칭 정보공개'법에서 부당한 공개거부, 또는 정보공개에 관한 직무 수행의 방해 등'에 관한 벌칙은 규정하지 아니하고 부정한 정보유출의 경우에 대한 처벌규정만을 두는 것은 본말이 전도된 것이라는 비판이 제기되었었던바, 그래서인지 이번의 법안에서는 일체의 벌칙규정을 두지 아니하고 있다.

② 그러나, 모든 법은 그 규범의 실효성 확보를 위하여 자체내에 벌칙규정을 갖추는 것이 원칙이며, 부정한 정보유출의 경우에는 굳이 새로운 처벌규정을 두지 않더라도 공무원의 직무상 비밀엄수의무에 관한 규정, 기타 기존의 법규정에 의하여 처벌이 가능

하나, 반면에 부당한 공개 거부, 또는 정보공개에 관한 직무수행 방해행위' 등에 대하여는 정보공개법 자체에서 그에 대처하는 벌칙규정을 두지 않으면 안 될 것이다.

예컨대, 정보공개를 거부, 회피할 목적으로 정보목록 기재를 누락, 또는 허위로 기재하는 행위', 정당한 이유없이 정보공개를 거부, 또는 진실하지 아니한 정보를 제공하는 행위' 등에 관한 벌칙조항은 반드시 설치하여야 할 것이다.

카. '부칙' 관련

부칙에서는 이 법 시행 이전에 제기, 계류된 정보공개청구, 또는 정보공개청구의 소는 이 법에 의한 것으로 본다'는 경과규정이 필요할 것이다.

3. 맺음말

이상에서 정부의 정보공개법안에 관한 몇가지 소견을 피력하였는바, 법안에 관한 총평을 한다면, 법안에 대한 정부내에서의 협의과정을 거치는 동안 행정편의주의적 입김이 작용한 결과 종래의 비밀주의적 관념에서 탈피하지 못하여 오히려 당초의 법시안에서보다도 더욱 후퇴한 법안이 되었다고 할 수 밖에 없다.

아무쪼록, 오늘의 이 논의가 이 법안에 대한 국회의 법안심의과정에서 진지하고 활발한 논의의 단서가 되어, 진실로 정보공개 의의와 가치에 대한 신념과 의지에 기초한 올바른 정보공개법이 제정되고, 그리하여 바람직한 정보공개제도가 이루어질 것을 기대한다.

정보공개법안의 평가와 대안모색

홍 준 형 (서울대 교수, 경실련 시민입법위원회 위원)

I. 머릿말

최근 정부는 총무처가 작성하여 입법예고를 거쳐 제출한 정보공개법안을 국무회의의 의결을 거쳐 제15대 국회의 정기국회에 제출했다. 1995년 7월 20일 총무처가 정보공개법안(이하 '법안'이라 함)을 입법예고한지 1년이 넘어서야 정보공개법안의 국회 제출이 이루어진 것이다. 이에 따라 가까운 장래에 일 반적인 정보공개제도가 도입되리라는 기대를 가질 수 있게 되었다. 정부가 정보공개법안을 국회에 제출한 것은 만시지탄의 감이 없지 않지만 기본적으로는 환영할 만한 일이다. 그러나 이번에 제출된 법안은 입법예고안을 손질하는 과정에서 각 부처의 강력한 반발에 밀려 통상협상·기술개발관련 정보, 통일관계 정보, 대외경제협상에서의 논의사항, 부동산투기 관련정보 등을 정보공개 대상에서 추가로 제외시켰을 뿐만 아니라, 입법예고당시 포함되었던 권리구제기구로서 「정보공개위원회」의 설치에 관한 조항을 삭제하는 등 오히려 당초의 입법예고안 보다 훨씬 후퇴한 내용을 담고 있어, 이를 통해 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보한다는 입법취지를 제대로 살릴 수 있을

것인지 적지 않은 의문이 제기되고 있고 모처럼 제정될 정보공개법의 내용이 자칫 비밀보호법과 다를 것이 되지나 않을까 하는 우려가 대두되고 있다.

정보공개법의 제정은 공공정보에 대한 접근권을 보장함으로써 국민의 알 권리를 신장시키고 국정운영의 투명성을 확보함으로써 국정에 대한 국민의 통제와 참여를 활성화시킬 수 있는 수단을 마련한다는 의미를 가진다.²⁾ 주요선진국에서 정보공개법이 행정민주화의 한 징표로서 간주되어 왔던 것은 바로 그러한 배경에서 이해될 수 있다. 또한 우리나라의 경우, 대통령공약사항여부를 떠나서, OECD의 가입이 확정된 이상 정보공개법의 입법이 요구되는 것은 어쩌면 극히 당연한 결과라고 볼 수 있다. 그러나 오늘날 우리에게 있어 정보공개법의 제정이 요구되는 또 하나의 이유가 있다. 그것은 21세기의 도전을 헤쳐나가기 위한 제도적 기반구조를 구축하는 과정에서 불가결한 요소를 이루는 것이 정보의 산출·유통·이용에 관한 법질서를 수립하는 과제이며, 이를 위한 가장 기본적 축을 이루는 것이 정보공개법이기 때문이다. 정보공개법이 제정되어야 비로소 정보화추진을 위한 제도적 기반이 구축되었다고 말할 수 있다. 정보공개법은, 그것이 제대로 제정·시행된다면, 국

민의 정보에 대한 접근과 이용을 활성화함으로써 정부에 대한 신뢰와 동의를 제고할 뿐만 아니라, 정보 시장의 형성과 이를 통한 정보산업화를 촉진하는 토대로도 작용할 것이다.

이러한 맥락에서 최근 金泳三대통령이 국가경쟁력 강화를 위한 정보화전략 6대 추진과제를 발표하면서, 국민 모두가 정보화에 동참하도록 하기 위한 이념과 원칙을 정한 것은 시의적절한 것으로 평가된다. 이에 따르면 첫째, 「정보를 가진 자」와 「정보를 못가진 자」간의 격차가 해소되는 방향으로 정보화를 추진하고, 정부와 사회가 교육기회의 불균등으로 인하여 정보사회의 적응에 뒤처질 사람들을 배려하며, 나아가 정보와 지식의 소수독점을 막고 만민에게 정보를 공개한다는 「알 권리」와 정보투명주의를 추구함으로써 정보화에 대한 국민의 동참을 유도한다는 것이다.³⁾ 그러나 발표된 정보화전략의 내용이 여전히 물질적인 정보인프라에 치중되어 있고, 국가경쟁력, 행정 및 경제의 능률제고, 산업발전 등에 중점을 두고 있어 정작 국민의 참여와 동의를 이끌어내기 위한 신뢰의 정책이 충분히 고려되지 못하고 있는 것으로 보인다.

이무튼 정보공개법의 제정이 추진되고 있는 것은 크게 환영할만한 일이다. 그동안 정부는 1994년 3월 2일 국무총리훈령(제288호)으로 행정정보공개운영지침을 제정·시행하는 등 정보공개법의 제정에 앞서 스스로 준비기간을 할애하여 시행여건을 조성하고 추진기반을 구축하며, 정보공개제도의 운영경험을 축적하기 위한 시간을 가질 수 있었다. 그러기에 이번에 국회에 제출된 정보공개법안이 그동안 축적된 경험과 자료를 토대로 국민의 기대에 걸맞는 내용을 담고 있을 것으로 기대되었던 것이다. 그러나 법안은 여러가지 중대한 결함과 문제점을 지니고 있어 정보공개의 제도화를 염원해 온 대다수 국민의 기대

를 충족시키지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그동안 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 확대하는등 종래 비공개 타성을 온존시킬 수 있는 시간적 여유로 활용되지는 않았을 것이라는 기대는 응답되지 않았고 오히려 정부내 관계부처협의과정에서 당초의 입법예고안 보다 훨씬 후퇴된 퇴행적인 법안이 나왔던 것이다.⁴⁾ 이 법안이 공개되자마자 공공정보에 대한 국민의 접근권을 보장한다기 보다는 오히려 정보공개를 저해하는 법적 장치로 작용할 수도 있다는 우려가 표출된 것도 바로 그 때문이다. 이러한 배경에서 정부가 제출한 정보공개법안이 지닌 문제점을 지적하고 그에 대한 개선안을 제시함으로써 바람직한 정보공개법제정에 다소라도 기여하려는 뜻에서 작성된 것이 이 글이다.

II. 정보공개법안의 내용과 문제점

1. 1995년의 입법예고안과 정보공개법안의 비교

먼저 1995년의 정보공개법 입법예고안(이하 '입법예고안'이라 함)과 비교하여 이번에 정부가 국회에 제출한 법률안(이하 '법안'이라 함)에서 달라진 부분을 검토해 보면 다음과 같다.

1.1. 총칙부분

우선 법안은 당초 입법예고안에서 '정보공개법'으로 되어 있었던 법률의 명칭을 것을 '공공기관의 정보공개에 관한 법률안'으로 바꿨고, 입법예고안 제3조(정보공개의 원칙)중 '정당한 사유가 있을 때에는

최소한의 범위내에서 공개하지 아니할 수 있다'는 단서규정과, 당초 입법예고안 제4조 2항 등 차치단체 조례제정과 관련된 모든 조항을 삭제했으며, 법안 제4조 2항에 국가안전보장과 관련된 정보를 관장하는 기관의 정보에 대한 법적용 배제조항을 신설했다.

1.2. 비공개사유의 확대

법안은 제7조 제1항의 비공개사유를 대폭 확대했다. 즉, 입법예고안의 경우 같은 항 제2호의 국가안전보장, 국방 또는 외교관계 등의 정보는 그대로 비공개로 하면서, 통일, 통상, 재정, 금융관계 정보를 비공개정보로 추가했고, 제4호에서 진행중인 재판에 관련된 정보 비공개정보로 추가했다. 또한 법안은 제8호에서 입법예고안이 비공개정보로 규정했던 공공기관의 개인정보보호에관한법률 제2조에서 규정한 개인정보를 '당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'로 변경했고, 입법예고안이 제9호에서 비공개정보로 규정했던 사업을 영위하는 개인에 관한 정보를 '개인의 영업상 비밀에 관한 사항'으로 수정하여 비공개정보로 규정했으며, 제10호를 신설하여 공개될 경우 부동산 투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개정보로 추가했다.

1.3. 공개절차관련규정

공개여부의 결정기간에 관한 제9조 제2항에서 입법예고안이 1차 연장기간을 30일로 했던 것을 15일로 단축했고, 입법예고안 제9조 제2항에 규정되어 있었던 1차 공개여부결정에 대한 서면통지조항과 제9조 제4항에 규정되어 있었던 비공개결정시 비공개사유와 불복방법 및 불복절차를 서면으로 통지하도록 강제했던 조항을 최종안에서는 삭제했다. 또한 법안은 제9조 제6항에서 입법예고안이 60일 이내에 공개

여부결정의 통지가 없을 경우 이를 비공개결정으로 간주했던 것을 30일 이내로 단축했고, 제10조에서 정보공개여부를 심의하기 위해 정보공개심의회를 설치·운영한다는 조항을 신설했다.

1.4. 구제절차관련규정

법안은 정보공개에 관한 불복구제절차에 관하여 당초 입법예고안이 포함하고 있었던 제4장의 정보공개위원회에 관한 조항(제14조-제19조)을 전면삭제하고 제16조 및 제17조에서 재판이전 단계에서의 불복구제절차를 이의신청과 행정심판법에 의한 행정심판에 의하도록 했다. 이의신청기간에 관하여 법안은 종래 입법예고안에서 비공개결정일로부터 15일 이내에 하도록 했던 것을 제16조에서 30일 이내로 연장했고, 제18조(행정소송)에서 재판장에게 공개청구정보의 비공개로 열람·심사할 수 있는 권한을 부여했으며(제2항), 국가안전보장, 국방 또는 외교에 관한 정보의 비공개결정처분인 경우에는 공공기관이 그 정보에 대한 비밀지정의 절차, 비밀의 등급·종류 및 성질과 이를 비밀로 취급하게 된 실질적인 이유 및 공개가 불가능한 사유 등을 입증하는 때에는 당해 정보를 제출하지 않게 할 수 있다는 조항을 신설했다(제3항)

법안은 또한 제19조에서 정보를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있는 제3자의 이의신청권을 부여하는 규정(제1항)과 함께, 청구인과 마찬가지로 행정심판, 행정소송을 제기할 수 있도록 하는 규정을 신설했다.

2. 정보공개법안의 문제점

2.1. 총칙

2.1.1. 정보공개법의 목적·대상기관의 범위

법안은 총칙에서 정보공개법의 목적을 규정하면서 정보공개를 해야 할 주체로서 '공공기관'을 들고, 이

를 제2조 제3호에서 '국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다'고 정의하고 있다. 법안이 '공공기관'의 범위에 국가, 지방자치단체를 포함시킨 것은 당연한 것이다. 그러나 법안이 '공공단체'의 범위를 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관외에 이를 전부 대통령령에 위임한 것은 현재 공기업민영화조치가 진행되고 있는 단계에서 사정상 불가피한 측면도 없지 않으나 법적 명확성면에서나 법치국가원칙에서 요구하는 위임입법의 범위나 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. 각국의 입법실태를 보아도 정보공개에 대한 기대를 명시하는 것이 보다 일반적인 경향임을 알 수 있다(미국, 캐나다, 프랑스, 스웨덴). 이에 관하여는 경실련안과 민주당안이 참조될 수 있을 것이다.

2.1.2. 용어의 정의

법안은 제2조에서 '정보'와 '공개'의 개념을 정의하는 규정을 두고 있는데 이 중 '공개'를 열람에의 제공, 사본 또는 복제물의 교부로 한정하는 것은 현대행정 정보화경향을 고려할 때 문제가 있다.

정보의 '공개'에는 개인용컴퓨터등에 의해 공공통신망을 통한 공공데이터베이스에의 접근할 경우 정보를 공개하는 형태가 포함되는 것이 바람직하다. 한편 행정연구원은 '개인용컴퓨터등으로 공공통신망을 통한 공공데이터베이스에의 접근이나 정보공개에

관하여는 따로 대통령령으로 정한다'는 진일보한 규정(10②)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.

2.1.3. 정보공개에의 원칙·적용범위·공공기관의 의무

종래 입법예고안은 정보공개에의 원칙을 천명하고 나서 다시 정보비공개에의 사유를 '정당한 이유가 있는 때에는 최소한의 범위에서'라는 기준에 의해 포괄적으로 개방하는 조항을 두고 있었다. 법안이 정보비공개에의 경우에 관한 조항을 삭제한 것은 진일보한 것으로 평가된다. 다만, 단순히 정보공개에의 원칙을 천명하는데 그치지 아니하고 정보공개에의 원칙을 정보공개에 관한 다른 법률의 해석·적용에까지 확장시킬 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하다고 본다.

법안은 당초 입법예고안 제4조 제2항 등에 포함되어 있었던 지방자치단체의 조례제정과 관련된 조항들을 삭제한 반면, 제4조 제2항을 국가안전보장과 관련된 정보를 관장하는 기관의 정보에 대한 법적용을 배제하는 조항으로 바꾸어 버렸다. 지방자치단체에

관한 규정들을 삭제한 것은 정작 지방자치수준에서 정보공개제도가 갖는 결정적 의의를 무시하고 정보공개조례의 허용에 대한 국가법수준에서의 법적정책 판단을 회피한 결과라는 비판을 면할 수 없을 것이다. 최소한 적용범위에 관한 규정에서 '지방자치단체는 이 법의 기본취지를 고려하여 정보공개에 관한 조례를 따로 제정할 수 있다'는 명시적 조항을 두는 것이 바람직하다고 본다.

한편 법안이 '국가안전보장과 관련된 정보 및 보안 업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 관하여' 법적용을 배제하는 규정을 둔 데 대하여는 논란의 여지가 없지 않다. 만일 미국의 'CIA정보자유법'(Central Intelligence Agency Information Act, Pub.L. No.98-477, 93 Stat. 2209(1984))⁶⁾처럼 이러한 기관이 보유하는 정보의 공개에 관해서는 별도의 법률로 정하려는 취지라면 '다른 법률로 정한다'는 규정을 두어야 할 것이고, 반면 이들 기관의 정보에 대하여 정보공개를 전적으로 배제하려는 취지라면, 그 포괄성으로 말미암아 남용될 우려가 크다는 점에서, 당해 조항을 삭제하는 것이 바람직하다. 정작 국가안전보장에 관한 정보나 정보분석을 위하여 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 정보의 비공개 사유에 관한 법안 제7조 제1항 제2호의 규정에 의해 충분히 보호될 수 있기 때문에 이들 기관의 활동 전체를 법적용배제의 우산속에 보호하기 위한 시도가 아니라면 적용범위에 관한 조항에서 별도로 규정을 둘 필요가 없다고 본다.

또한 법안이 제5조에서 공공기관에게 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하도록 하고, 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하여야 한다는 규정을 둔 것은 일단 긍정적인 평가를 받을 수 있으나, 규정 자체가(특

히 제2항) 지나치게 포괄적이어서 그 실효성을 기할 수 있을지가 의문시된다. 좀더 분명하게 제2항에서 공공기관이 작성 또는 취득하게 된 정보, 자료의 분류 및 보관의무를 부과하고 임의적 폐기를 금지하는 규정을 두는 것이 바람직하다고 본다.

2.2. 비공개사유

법안은 지나치게 포괄적인 비공개사유를 인정하고 있다. 즉, 종래의 입법예고법안은 제7조에서 ① 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보;⁶⁾ ② 공개될 경우 국가안전이나 국방 또는 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보; ⑤ 공공기관 내부의 인사에 관한 사항으로서, 공개될 경우 당해 기관의 인사관리에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보; ⑥ 감사, 감독, 검사, 규제, 입찰계약, 첨단기술개발 등에 관한 사항으로서, 이를 공개할 경우 업무의 공정한 수행이나 연구개발에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보; ⑦ 공공기관에서 의사결정 또는 정책결정과정에 있는 사항 중에서, 공개될 경우 의사결정에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를 비공개대상으로 규정하고 있었다. 입법예고안에 의한 비공개사유에 대하여는 일단 각사안의 특수성을 감안하여 보다 우월하다고 판단되는 공익이나 사익보호의 필요성을 고려한 결과이기는 하지만, 여러 가지 간과할 수 없는 문제점들이 지적되었다.⁷⁾

먼저 입법예고안이 지니고 있었던 문제점은 이번의 법안에 대하여도 변함없이 타당하다. 첫째, 법안은 여전히 제7조의 규정에서 비공개사유를 열거적으로 규정하면서 이를 '~할 우려', '중대한 이익', '상당한 이유', '현저한 지장', '정당한 이익' 등과 같은 불확정법률개념을 지나치게 많이 사용하고 있다. 비

공개대상 정보로 규정된 이러한 「특별한」정보중 국가의 안전이나 범죄의 예방에 관한 대목등은 적용범위가 광범위해 행정기관이 자의적으로 정보공개를 거부하는 「비밀」로 작용할 우려가 있을 뿐만 아니라 당해 공공기관의 입장에서는 이를 판단하기가 쉽지 않기 때문에 이들이 정보공개청구에 미온적으로 대응하게 만드는 요인이 될 수도 있다. 미국에서 정부기관이 국가안보를 이유로 한 공개배제조항을 빈번히 원용하는 경향이 늘어나고 어떤 정보가 그러한 정보로 분류되었다는 사실만으로도 당해 정보가 국가안보에 관한 정보에 해당하는지 여부에 대한 사법심사가 배제된다는 연방대법원의 판결⁸⁾에 대처하기 위하여 국가안보에 관한 정보를 '대통령 행정명령 (Executive order)이 정한 기준에 따라 특별히 국방 또는 외교정책을 위하여 비밀로 유지되도록 승인되어 있고, 사실상 그러한 행정명령에 의하여 적절히 분류되어 있는 정보에 한하는 것'으로 제한하는 1974년의 법개정이 단행된 것을 보더라도 그 위험성을 충분히 예측할 수 있을 것이다. 물론 공개청구된 특정정보가 이러한 비공개대상에 해당되는지 여부는 결국 사법심사를 통해 판단되어야 할 문제이지만 법에서는 이를 최대한 명확히 한정하여 규정할 필요가 있다.

참고사항:

미국의 정보자유법(Freedom of Information Act[FOIA]: 5 U.S.C. 552)의 비공개사유

1. 국가안전보장(national security) 관련정보:

(A) 대통령 행정명령(Executive order)이 정한 기준에 따라 특별히 국방 또는 외교정책을 위하여 비밀로 유지되도록 승인되어 있고, (B) 사실상 그러한 행정명령에 의하여 적절히 분류되어 있는 정보

2. 기관내부의 정보(internal agency matters):

오로지 기관의 내부적 인사규칙 및 관행에 관한 정보.

이는 실질적이고 정당한 공익에 의하여 당해 정보를 공개하는 것이 요구되지 않는다는 의미에서 다소간 사소한 기관내부의 사항, 그리고 조사권, 검사관, 감사관에 대한 기관내부적 지시중 비밀조사의 기법 및 절차를 구성하는 것으로서 이를 공개함으로써 위법행위자들의 색출에 심각한 지장을 초래할 것으로 우려되는 정보

3. 다른 법령에 의해 공개가 금지된 정보:

법령(5 U.S.C. 552b 이외의 법령)에 의해 공개대상에서 특별히 면제된 정보로서, 당해 법령이 (A) 재량의 여지를 허용하지 않는 방식으로 그 사항이 공개되지 않도록 규정하거나, (B) 공개되지 않아야 할 사항의 유형을 특정하고 있는 경우.

4. 기업비밀 또는 영업상의 비공개정보:

정부기관이외의 자로부터 정부기관에게 제출된 기업비밀 및 영업상의 비공개정보

5. 행정부내부에서의 의사결정과정에 관한 정보:

행정부내부에서 기관간 또는 기관내부에서 작성된 비망록(memorandum) 또는 서신으로서 법에 의하여 당해 기관과 소송을 수행하는 관계에 있는 기관 이외의 당사자가 이용할 수 없도록 되어 있는 정보

6. 개인의 사생활에 관한 정보:

공개함으로써 개인의 사생활에 대한 명백히 불법적인 침해할 초래할 우려가 있는 인사기록 또는 의료기록 기타 그와 유사한 기록

7. 법집행을 위한 수사관련정보:

법집행의 목적을 위하여 수집된 수사기록으로서 공개함으로써 다음 각호에 해당하는 결과를 초래할 우려

가 있는 정보

(A) 집행절차에 대한 지장의 초래

(B) 개인의 공정한 재판 또는 공평한 재판을 받을 권리의 박탈

(C) 개인의 사생활에 대한 불법적 침해

(D) 비공개정보원(秘密情報源)의 동일성의 노출, 그리고 범죄수사과정에서 형사법 집행기관 또는 적법하게 국가안전보장을 위한 정보수사활동을 수행하는 기관에 의해 수집된 기록의 경우, 오로지 비공개정보원에 의해 제공된 비공개정보의 노출

(E) 수사기법 및 절차의 노출

(F) 법집행기관에 종사하는 요원의 생명 또는 신체적 안전에 대한 위협

8. 금융기관의 정보:

금융기관을 규제 또는 감독할 책임이 있는 기관의 용도를 위하여 또는 그 기관을 대신하여 작성된 검사, 작업 또는 실태보고서들에 포함되어 있거나 그와 관련된 정보

9. 지리·지구물리에 관한 정보:

유정에 관련된 지도를 포함한 지리와 지구물리에 관한 정보 및 자료

둘째, 법안은 제7조 제1항 제3호에서 공개될 경우 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호, 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보를 공개대상에서 제외하고 있는데 이 중 기타 '공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상으로 삼은 데 대하여는 그 개념이 지나치게 포괄적일 뿐만 아니라 '이현령 비현령' 식의 자의적인 해석을 통한 악용가능성이 있다는 점에서 비판을 받을 수밖에 없다. '공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상으로 한 것 자체가 지나치게 포괄적인 예

외를 인정한 것이고 또 이 사유가 현실적으로 비공개 행정, 밀실행정을 위한 전가의 보도처럼 사용될 우려가 있기 때문이다. 요컨대 '공공의 안전과 이익'이란 국민의 정보공개청구권을 배제하는 기준으로는 '막연하고 광범위하기 때문에' 남용될 가능성이 농후하며, 경우에 따라서는 법안 스스로 원칙으로 삼은 정보공개 원칙 대신 비공개원칙에 의해 정보공개가 실시되는 결과를 낳을 우려가 있으므로 이는 마땅히 삭제되어야 할 것이다.

셋째, 법안은 제4호에서 '진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서, 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보'를 공개대상에서 제외시키고 있다.⁹⁾ 이 중 범죄의 예방이나 수사, 공소의 제기 및 유지 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. 미국의 정보자유법 역시 (a) (7)에서 유사한 규정을 두고 있다. 그러나 범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지에 관한 사항 외에 범죄의 예방에 관한 사항, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 정보를 '직무수행의 현저한 곤란'이나 '형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리의 침해'라는 기준에 의해 공개대상에서 배제시킨 것은 이 분야에 관한 한 사실상 정보공개제도를 유명무실화시킬 수 있는 독소적 요인이라 할 수 있다. 우선 그 범위가 지나치게 광범위하고 또 그 제외기준이 불명확하기 때문에 이 부분은 삭제하거나 극히 엄격한 기준에 의해 한정되어야 할 것이다. 가령 '범죄의 예방 또는 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 그 목적을 달성하기 위하여 비

밀을 유지해야 할 부득이한 사유가 있는 경우'나 '범죄의 예방 또는 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 그 목적을 달성하기 위하여 비밀을 유지해야 할 부득이한 사유가 있는 경우에 한하여 필요한 최소한의 범위내에서'로 한정하는 것이 바람직하며 또한 당해 절차가 종료된 이후에는 이를 공개하도록 하는 명시적인 규정을 두어야 할 것이다. 특히 '형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 정보를 공개함으로써 과연 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우가 어떤 경우일지도 구체적으로 검토해 본 후 이 규정의 존속여부를 판단하는 것이 바람직하다.

넷째, 법안은 제7조 제1항 제9호에서 법인 및 단체와 사업을 영위하는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서, 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보를 공개대상에서 제외시키고 있는데 이 중 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명, 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보나 위법·부당한 사업활동으로부터 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 제외한 것은 그 '법인등의 정당한 이익을 해할 우려'라는 개념이 지나치게 광범위하고 모호하기 때문에 남용의 우려가 있다. 법안은 '정당한 이익'이라는 불명확하고 광범위한 개념 보다는 '권리'나 '법률상 이익'의 개념을 사용하든지 또는 '정당한 이익'이란 개념을 고수하는 경우에도 '정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'라는 표현을 사용하는 것이 바람직하다고 본다. 정보공개로 권리나 법률상 이익의 침해를 받을 우려가 있는 법인등은 결국 정보공개방지를 위한 절차를 마련함으로써 이

를 통해 정보공개를 저지할 수 있도록 해야지 이를 일괄적인 비공개사유의 설정을 통해 보호하는 것은 옳지 않다. 굳이 정보공개로 피해를 입을 수 있는 법인등의 이해관계를 고려하려는 취지라면 법안 제9조 제3항에서처럼 정보공개결정과정에서 이들에게 의견 제출의 기회를 주는 절차적 보장을 전제로 하되, '정당한 이익을 해할 우려'라는 모호한 기준이 아니라 위와 같은 보다 한정된 기준에 의해 비공개사유를 규정해야 할 것이다.

다섯째, 마찬가지로 법안은 제7조 제1항 제8호에서 당해정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보를 공개대상에서 배제하되, 다만 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제2조에 의하여 개인정보의 보호범위에서 제외되어 있는 일정한 종류의 개인정보, 즉 법령 등의 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익상 필요하다고 인정되는 정보를 비공개대상에서 제외하고 있는데, 이름이나 주민등록번호 등에 의하여 식별가능한 개인정보를 모두 비공개로 하는 것 보다는 '공개될 경우 당사자의 권익이나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있는 때'로 제한하여 비공개사유로 하는 것이 바람직하다고 본다.

이제까지 검토한 비공개사유들은 이미 입법예고안에서 규정되었던 것과 대부분 일치하는 내용이고, 이번 법안에서 종래 입법예고안에 대해 제기되었던 문제점들이 어느 정도 개선된 것도 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 비공개사유에 관하여 법안이 드러내고 있는 보다 심각한 문제점은 바로 관계부처 협의과정에서 그야말로 광활한 비공개사유들이 추가되었다는 데 있다. 즉 법안은 제2호에서 종래 입법예고안에서 규정된 사유에다 통일, 통상, 재정, 금융관계 등

국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보를, 제4호에서 진행중인 재판에 관련된 정보를 그리고 제10호를 신설하여 공개될 경우 부동산 투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개정보로 각각 추가했기 때문이다. 그동안의 언론보도를 통하여 우리는 정부의 어느 부처가 그러한 비공개사유의 추가에 헌신적이었는지를 충분히 알 수 있었으므로 여기서 그 원인을 지적할 필요는 없을 것이다. 또한 진행중인 재판에 관한 정보나 부동산 투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있는 정보를 비공개사유로 한 것은 나름대로 정보공개제도의 남용가능성을 경계한 결과라고 이해될 수도 있다. 문제는 이번 법안에 추가된 사유들이 결국 법안을 포괄적인 비공개사유로 충만한 정보비공개법으로 만들 우려가 있다는 사실의 심각성에 있다. 가령 제2호에서 규정된 통일이나 통상, 재정, 금융관계만해도 이에 걸리지 않을 정보는 사실상 생각하기 어려운데, 거기다가 다시 '~등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 들었으니, 이 조항이 만들어 놓은 지뢰밭으로 정보공개의 지평이 사실상 차단된 것이나 마찬가지로의 결과가 된 것이다. 이 조항이야말로 비밀주의의 타성에 젖어 온 관료기구가 정보공개법에 대해 가지고 있는 기본정향을 드러낸 것이라고 해도 과언이 아니다. 결국 '국가의 중대한 이익'이란 개념은 그러지않아도 정보공개에 대하여 소극적으로 끌려가거나 지연작전을 펼 공산이 적지 않은 관료들의 성향을 합법적으로 뒷받침해 줄 거점이 될 것이다.

참고로 일본에서 거의 성사단계에 도달하고 있는 정보공개법안은 제6 제3항에서 '開示함으로써 국가의 안전을 해할 우려, 다른 나라 또는 국제기관과의 신뢰관계를 손상시킬 우려, 통화의 안정을 손상시키거나 다른 나

라 또는 국제기관과의 교섭상 불이익을 입을 우려가 있다고 인정할 상당한 이유가 있는 정보'라고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이것은 법안 제7조 제1항 제2호의 그것보다는 훨씬 구체적이고 제한된 것이라 할 수 있는데, 법안의 경우 반드시 비공개사유로 넣어야 할 최소한의 사항에 관하여 그 구체적인 조건과 기준을 특정적으로 한정하는 방안을 차선책으로 검토할 필요가 있다.

이제까지 살펴 본 바와 같이 법안은 입법예고안보다도 훨씬 더 악화된 양상으로 비공개사유의 규정을 통하여 법적 확실성과 안정성을 확보하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 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 법안 제7조가 열거하고 있는 사유에 해당하는 경우에도 그러한 정보를 공개대상에서 제외되는 것은 필요한 최소한의 범위내에 한한다는 일반적 제한규정을 두는 것을 대안으로 검토할 필요가 있다.

2.3. 공개절차

2.3.1. 절차소요기간의 문제

종래 입법예고안에 대하여는 절차가 장기화될 우려가 있다는 점에서 비판이 제기되었다. 절차의 장기화는 현대정보사회에서 급속하고 대량적으로 유통되고 있는 정보의 특질에 비추어 볼 때 정보의 가치나 신선도를 떨어뜨려 정보공개제도를 유명무실화하는 방향으로 작용할 소지가 크다는 점에서 종래의 국무총리훈령과 입법예고안의 기초가 된 1994년의 총무처시안, 그리고 입법예고안 모두가 비판을 받았던 것이다. 이러한 비판을 고려한 결과인지 모르지만, 법

안이 공개여부의 결정기간에 관한 제9조 제2항에서 입법예고안이 1차 연장기간을 30일로 했던 것을 15일로 단축했고, 제9조 제6항에서 입법예고안이 60일 이내에 공개여부결정의 통지가 없을 경우 이를 비공개결정으로 간주했던 것을 30일이내로 단축한 것은 긍정적인 평가를 받을 만 하다.¹¹⁷⁾

2.3.2. 비용부담에 관한 문제

비용부담에 관하여 법안은 제15조에서 '정보의 공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 실비의 범위안에서 청구인의 부담으로 한다'고 규정하고 있는데 이는 문헌상 정보공개를 거부하는 취지의 결정이나 부작위로 인한 의제거부결정이 있는 경우에는 청구인에게 비용을 부담시키지 않는다는 취지로 해석되어야 할 것이다. 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 바람직하다고 본다.

2.3.3. 공개방법에 관한 문제

법안 제11조는 '정보공개여부의 통지'라는 제하에 청구인에 대한 공개결정의 통지, 비공개결정의 통지 외에도 '공공기관은 제1항의 규정에 의하여 정보를 공개함에 있어, 당해 정보의 원본이 오손 또는 파손될 우려가 있거나 그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 당해 정보의 사본등을 공개할 수 있다'는 규정을 두고 있는데(제2항), 이것은 공개방법에 관한 규정으로서 제목과 부합되지 않는다. 법안은 정보공개 실시에 관한 입법예고안 제11조 제1항의 규정, 즉 '공공기관은 제9조의 규정에 의하여 정보의 공개를 결정한 때에는 통지서에 의해 지정한 일시·장소에서 공개하여야 한다'는 규정을 삭제했는데 이를 부

활시켜 법안 제11조 제2항, 제12조 그리고 제13조의 규정을 단일조항에 통합규정하는 것이 바람직하다고 본다. 여기서 '공개'란 법안 제2조 제2호에 따라 '공공기관이 이 법의 규정에 의하여 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것'을 말하는 것으로 정의되어 있다. 따라서 정보공개에의 구체적 방법에 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 인정하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 다만, 법안 제11조 제2항의 규정과 관련하여 '당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있거나 그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때'에만 사본의 공개가 허용되고 원칙적으로 원본을 공개하여야 한다는 반대해석도 불가능하지는 않겠지만, 법적 확실성을 기하는 취지에서 이를 분명히 하는 것이 좋을 것이다. 물론 당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있는 경우에는 그 사본의 공개가 불가피하겠지만, 법안이 '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 법안 제11조 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 고치거나 '공공기관은 제1항의 규정에

의하여 정보를 공개함에 있어, 특별한 사정이 없는 한 청구인이 요구한 방법에 따라 정보를 공개하되, 당해 정보가 오손 또는 파손 등의 우려가 있는 경우에는 사본 등을 공개할 수 있다'는 내용으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

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 알권리를 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 법안은 제21조와 제22조에서 공공기관의 적극적 자료제공노력의무와 목록작성·비치의무와 공개장소·시설의 확보의무를 규정하고 있으나 이들 규정만으로는 불충분하고 당사자의 선택에 의해 이를 요구할 수 있는 권리를 인정하는 것이 정보공개의 활성화를 위한 올바른 해결책이다.

법안은 제8조 제2항에서 "정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과도하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있

는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다"고 규정하고 있다. 이는 동시다발적이고 대량적인 정보공개의 청구로 행정이 마비될 우려가 있다는 점을 고려한 결과로서¹¹⁸⁾ 평가된다. 정보공개를 공시절차에 의하거나 대표자선정의 방식을 취하는 방법, 또는 공개대상정보의 회수별 수량을 적정한 선에서 제한하는 방식을 택할 수도 있을 것이다.

또한 법안은 '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 법안이 아무런 규정을 두지 않은 것도 입법적 불비의 하나이다.

이에 관하여는 1990년 미국변호사협회(ABA: Section of Administrative Law and Regulatory Practice)가 제출한 전자형태를 띤 정보공개에 관한 절차 및 정책에 대한 권고안을 참조할 필요가 있다. 이 권고안은 연방정부기관들에게 정보가 전자적 형태로 유지되어 있다고 해서 정보자유법에 의한 접근이 축소되지 않도록 보장하기 위한 절차와 정책(procedures and policies to ensure that access to information under the Freedom of Information Act not be diminished by virtue of the fact that the information is maintained in electronic form)을 채택해야 한다고 권고했다. 즉, 연방정부기관들이 그 내용이나 성질을 불문하고 전자적 형태를 지닌 정보와 컴퓨터프로그램을 정보자유법의 "기록"개념에 포함시켜 공개대상으로 하고 청구된 포맷으로 전자정보를 공개하도록 하되, 이들이 이를 따르지 않을 경우에는 의회가 입법을 통하여 그러한 의무를 명시해야 한다는 것이다.¹¹⁹⁾