

■ 정보공개법 관련 글 묶음 1

- 정보공개법의 제정방향(임재홍, 1999.3, 21세기 나라의 길, 나라정책연구원)
- 정보공개법 시안의 내용과 평가(강경근, 1994년 겨울, 경제정의)
- 미국의 정보 공개 사례; 정보의 자유법(장호순, 1994.12, 한국사회연구원)

● 알 권리와 프랑스 정보공개법(성낙연) *참고서 93/9*

나라는 역사적으로 항상 정보 공개의 원칙을 지켰다. 그러나 근대적 민주주의가 발달하면서 정부는 국민을 위해 봉사하는 공공체로서 여겨지게 되었다. 이념 표현은 자유로워져야 하며 정부는 국민을 위해 봉사할 의무가 있다. 이러한 관점에서 정부는 국민에게 정보를 공개할 의무가 있다.

1. 정보의 공개 그리고 알 권리의

정보 공개의 필요성은 국민의 알 권리를 충족시키기 위한 것이다. 정부는 국민을 위해 봉사하는 공공체로서 여겨지게 되었다. 이념 표현은 자유로워져야 하며 정부는 국민에게 정보를 공개할 의무가 있다. 이러한 관점에서 정부는 국민에게 정보를 공개할 의무가 있다.

정보 공개의 필요성은 국민의 알 권리를 충족시키기 위한 것이다. 정부는 국민을 위해 봉사하는 공공체로서 여겨지게 되었다. 이념 표현은 자유로워져야 하며 정부는 국민에게 정보를 공개할 의무가 있다. 이러한 관점에서 정부는 국민에게 정보를 공개할 의무가 있다.

인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호
	B4	30

정보공개법의 제정방향

임재홍 (인하대 박사과정, 공법학)

「나라정책자료실」에서는 추진하고 있는 정치·행정개혁 프로젝트, 정치개혁 시민운동론 프로젝트가 마무리 단계에 접어들고 있다. 이번 호에는 정치·행정 개혁 프로젝트 내용 중 정보공개법의 제정에 관한 원고를 소개한다.

1. 정보와 공개 그리고 민주주의

고전적 민주주의 원리에 의하면, 국민이 주권을 지니며, 국민이 주권을 행사하기 위해서는 언론·출판의 자유가 그 뿌리가 된다는 사고에 입각해서 자유로운 의견의 형성, 출판이 중시되었다.

그러나 현대에 들어오면 기술의 고도발전으로 인해 정보가 양산되고 무한히 축적될 수 있는 상황이 전개되어, 정보 자체가 국가의 생산력 발전 및 민주주의 정치제도 등에 미치

는 영향력이 매우 커졌다. 그래서 자본의 소유여하에 의한 사회지배력에 이제는 정보지배력이 가미되고 있는 정보화사회로 나아가고 있다. 더욱이 입법과 행정의 통합현상이 두드러진 가운데 나타나는 이러한 현상에 대해서 이제는 고전적 민주주의에 더해 현대적 절차 민주주의가 강조되고, 사법 및 시민단체의 활동이 민주주의를 위한 디딤목으로 강조되고 있는 것이다. 여기서 특히 중시되는 것이 정보에 대한 접근권 즉 알권리라 할 것이다. 이것은 정보공개가 민주주의 그 자체라기 보다는 국민의 정치참여나 민주주의적 운영을 위한 기본 전제가 되고 있다는 것이다. 이 글에서는 시민의 입장에서 어떠한 정보공개제도 형태가 민주주의에 가장 기여할 수 있는지 그 제도적 형태에 대한 외국의 사례와, 외국에서 시민운동단체가 정보공개제도를 통해서 어떻게 개인의 인권과 민주주의를 신장시켰는지, 시민의 입장에서 바람직한 제도상은 무엇인지를 알아 보고자 한다.

① 정보자유법을 통해 입수된 자료를 통해 환경문제에 대해 공공의 토론에 시민이 참가하는 것이 가능하게 되었다. 이를 통해 정부에 강력한 환경 보호를 요구할 수 있으며, 실제로 시민이 무엇을 얻을 수 있는가를 정보공개법 이용을 통해 알 수 있는 것이다. 예를 들어 미국에서 벌어진 산성비의 문제를 둘러싼 공방에 대해서 보자. 레이건정부하에서 정부는 "산성비가 유해하지 않다"고 주장하면서, "산성비는 산업활동이 초래한 유해한 결과"라는 주장을 일소에 불었다. 그러나 한 언론인이 미국의 정보공개법(Freedom of Information Act)을 이용하여 미국 정부의 보고서를 입수하게 되었다. 이 보고서에는 "산성비는 환경에 유해하다"는 내용이 실려 있었고, 이를 입수한 시민운동단체는 언론에 공개 및 전문적인 토론을 유발시킴으로써 대정부 환경문제에 대한 조처를 촉구할 수 있는 무기를 얻게 되었다.

② 다음으로, 정보자유법을 이용하여 우주개발, 스페이스셔터호에 관한 놀라운 정보를 입수한 경우이다. 챌린저호가 사고를 일으켰지만, 실제 그 다음으로 발사에정이었던 스페이스셔터호에 관한 정보인 것이다. 스페이스셔터호는 챌린저호의 사고로 발사되지는 못했지만, 어쨌든 그 스페이스셔터호의 임무에는 "47톤의 플루토늄의 발사가 예정되어 있었다"고 적혀 있다. 만일에 이 스페이스셔터호에 사고가 발생해서 플루토늄이 분산된다면 어떻게 되었겠는가? 물론 결과적으로 발사되지는 않았지만, 이러한 사실을 알게 된 결과 발사계획을 저지할 수 있었던 것이다.

공개된 산림노동자의 건강테스트 결과가 Forest Service Agency가 대량의 제초제를 사용하고 있었다는 것을 뒷받침해 준 것이다. 여기서 환경운동그룹은 이 정보를 가지고 정부에 대해 국유림에 제초제 사용을 금지해 줄 것을 요구할 수 있게 된 것이다.

③ 다음 예로서, 미국에 있어서 산림에 관한 것을 들어 보자. 미국의 Forest Service Agency(한국의 산림청과 유사)는 "Forest Service Agency는 제초제를 뿌리지 않는다"고 강변했다. 그러나 시민운동그룹은 그것이 거짓임을 밝혀 내었다. 여기서도 정보자유법을 통하여 정보를 입수하게 된 것이다. 공개된 산림노동자의 건강테스트 결과가 Forest Service Agency가 대량의 제초제를 사용하고 있었다는 것을 뒷받침해 준 것이다. 여기서 환경운동그룹은 이 정보를 가지고 정부에 대해 국유림에 제초제 사용을 금지해 줄 것을 요구할 수 있게 된 것이다.

④ 이외에도 기업에 관한 사안도 국가의 정보를 통해 알 수 있고, 일정한 사회적 고발 및 개선이 이루어질 수 있었다. 1985년도 당시 미국에서는 암이나, 장질환 기타의 질병의 발생율이 높은 사업장이 있었고, 정부는 249개소의 사업장 명단, 회사명 혹은 그곳에서 일하는 사람들의 구체적인 명단을 가지고 있었다. 따라서 정부는 발병율이 매우 높다는 사실을 알고 있었으면서도, 위험한 노동환경과 그것이 노동자들에게 초래하는 위험을 실

金大中 납치사건이 한국의 중앙정보부의 행위라는 것이 판명된 것은 일본의 통신사가 이 정보자유법에 의해서 입수한 정보의 결과이다.

2. 정보는 민주주의의 화폐

현재 모든 국가에서 정보공개의 기반이 되고 있는 원칙은 다음과 같다. 일반 시민이 정치에 참여하고, 정부에 대해 이의를 제기하거나 의견을 진술하기 위해서는 정부에 대한 정보를 먼저 얻지 않으면 안된다는 대원칙이다. 따라서 정보 그 자체가 현대 민주주의의 통화, 화폐라고 할 수 있는 것이다. 정보를 가진 자는 항상 정보를 갖지 못한 자를 지배한다. 따라서 국민이 진정한 주권자이기 위해서는 지식과 정보의 힘을 갖추어야 한다. 정보자유법은 시민들이 정보에 접근할 수 있도록 해 준다. 사람들은 이러한 정보에의 접근을 통해 문제의 배경에 있는 정보를 모두 입수할 수 있으며, 이러한 정보의 입수에 의하여, 국가에 대해서 일정한 행정행위를 하도록 요구할 수 있게 되는 것이다.

3. 정보의 사용과 시민운동 예

여기서는 정보자유법이 일찍이 시행된 미국의 경우를 통하여 어떻게 개인의 권리와 자유, 사회적 정의가 실현될 수 있었는지 보자. 이러한 예는 미국 등 정보공개제도가 일찍이 제정된 나라에서는 무수히 많다. 이하에서는 미국과 일본에서의 사례를 통해 정보공개제도가 어떻게 이용되고 있는지 보자.

1) 미국에 있어서 정보자유법(Freedom Of Information Act)의 이용례

미국의 정보자유법(Freedom Of Information Act)은 1966년에 제정된 것으로, 행정부는 개인의 청구에 대하여 보유하고 있는 정보를 공개해야 한다는 법이다. 베트남 전쟁과 워터게이트사건으로 정보공개를 바라는 여론이 높아져, 1974년의 닉슨대통령의 사임후에 발본적인 개정이 행해졌고, 1978년, 1986년에도 개정되었다. 이 법에서는 외국인을 포함한 시민으로부터 정보공개 청구가 있으면 10일 이내에 답해야 하는 것으로 되어 있다. 이 법에 의하여 학자, 연구자, 저널리스트 등의 활동이 용이하게 되어, 새로운 역사상의 진실이 명확하게 되었다. 예를 들면 金大中 납치사건이 한국의 중앙정보부의 행위라는 것이 판명된 것은 일본의 통신사가 이 정보자유법에 의해서 입수한 정보의 결과이다.

부재하기 때문에 생기는 것이다. 이것이 일본에 있어 법률이 아닌 지방자치단체의 조례에 의한 정보공개에 한계라고도 말할 수 있다.

또 한 가지 특기할 것은 만약 일본내에서 이러한 정보를 얻기 위해 일본지방자치단체를 이용했을 경우 드는 비용보다 미국의 정보공개제도를 이용하는 것이 훨씬 싸다는 것이다. 우선 청구시에 드는 우송비용이 100엔 정도라고 보고, 속달인 경우 300엔정도가 들기때문에 합계 400엔이 된다. 300여페이지에 달하는 자료에 대해서 본다면 시민그룹 등 비영리로 활동하는 그룹, 개인등에 대해서는 2시간이내의 검색과 100페이지 이하의 복사가 무료로 된다. 그러나 이번 경우처럼 검색시간이 2시간을 넘고 복사페이지가 300여페이지에 이르기 때문에 적어도 4,000엔정도가 소요된다. 합쳐서 4,400엔 정도가 소요되었는데, 만약 일본지방자치단체를 이용했을 경우 적어도 3~4배정도 더 많은 비용이 들었을 것이다.

2) 일본에서 조례를 이용하는 운동과 그 성과

① 일본의 행정기관은 어떠한 사고가 발생하면, 반드시 사고보고를 작성하게 되어 있는데, 그중에 학교에서 체벌이 발생했을 때 작성되는 사고보고가 있다. 이것이 埼玉縣과 千葉縣에서 공개되었는데, 그 내용의 상당 부분이 허위로 또는 자기변론적으로 작성되어 있는 일이 발각되었다.

② 골프장의 농약사용정보에 대한 공개가 埼玉縣에서 있었다.

③ 소비자상담이 많이 들어오는 상위 5개의 회사명이 神奈川縣과 北海道에서 공개되었다. 이러한 정보의 공개를 통해 소비자는 악덕상술로 인한 피해를 방지할 수 있었다. 일본에 있어서 정보공개 조례의 이용상황을 주제별로 분류해 보면 다음과 같다.

* 일본에서 조례를 이용한 정보공개 사안과 공개여부

분류	관련 사례	공개여부
공해나 환경보호	석채발굴지 지하도면	비공개
	자연공원내 위반행위 제출	일부공개
	농약공중살포상황보고서	공개
	골프장에 있어서 농약사용상황조사표	일부공개
	골프장에 있어서 농약안전지도 협의회의록	공개
	바이오연구소의 운영상황에 관한 시의 보고서	공개
	敦賀원자력발전소1호기 자동정지 사고보고서	일부공개
	현 시설의 석면 사용현황	공개
	시내 小中學校석면吹付材사용학교 일람	공개

미국의 최근의 예로서 FBI의 광범위한 사찰활동이 정보자유법에 의해서 밝혀지고, 이러한 관행을 시정하기 위한 의회의 조사가 착수될 수 있었다.

제 일하는 노동자들에게 통보하지 않았다. 미국정부가 개인의 존엄과 생명을 중시했다면, 당연히 이를 알리고, 일정한 대책을 세웠어야 할 것이다. 이러한 사실은 정보자유법을 통해서 알려지게 되었고, 신문 등 매스컴을 통해 매우 구체적으로 사회에 공표되게 되었다. 이에 대해 레이건 정부는 "알지도 못했고, 그런 사실이 존재하지도 않는다"고 강변을 했으며, 개선을 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다. 시민운동그룹은 이에 대해 국회에 대해 이러한 위험한 작업장의 경우에는 고용주가 노동자에게 그 사실을 통지할 것을 의무로서 규정하도록 입법청원운동을 펼칠 수 있었다.

⑤ 미국의 최근의 예로서 FBI의 광범위한 사찰활동이 정보자유법에 의하여 명확하게 된 점이다. "엘살바도르의 국민과 연대하는 미국국내위원회"에 대하여 부당한 첩보활동을 FBI가 행하였다. 또한 중남미문제에 정치활동을 하는 그룹에 대해서도 미국내에서 FBI는 첩보활동을 하고 있었다. 이러한 사실이 정보자유법에 의해서 밝혀지고, 이러한 관행을 시정하기 위한 의회의 조사가 착수될 수 있었다.

미국정보공개제도의 특징적인 점의 하나로 들 수 있는 것이 외국인에게도 정보가 공

개되고 있다는 점이다. 다음의 예를 통해 우리는 미국정보공개제도를 우리도 이용할 수 있다는 것을 알게 된다. 1989년 1월에 福島原子力發電所 事故가 있었는데, 그것을 조사하는 사람들이 통산성에서 어떠한 정보도 얻지 못했다. 그래서 미국의 정보공개법을 이용하기에 이르렀다. 청구가 이루어진 것은 89년 3월말이고, 8월 중순에는 약 300여 페이지에 이르는 공개문서가 제공되었다. 여기서 놀라운 것은 일본인이 미국의 정보공개자유법을 이용할 수 있다는 점과 절차로서는 1매의 청구서가 일단 우편함에 들어가면, 그것이 청구로서 성립하고, 정식으로 접수가 된다는 점이다.

공개된 정보도 매우 가치있는 것이 많다. 예컨대 통산성이 미국의 NRC(원자력규제위원회)에 그 사고에 대해서 보낸 팩시밀리의 사본이 공개되었다. 그 가운데 일부는 비공개로 되어 있었지만, 모통산성 직원의 비공식 코멘트등이 있어, 그 내용을 알 수 있었다. 이러한 정보가 미국을 경유하여 공개된 것이다.

특히 동경전력이 예상했듯 NRC에 팩시밀리를 보냈는데, 그것도 공개되고 있다. 그 외에 이 사고에 대해서 미국의 폰프회사가 컴퓨터로 시뮬레이션 데이터를 보냈는데, 이 자료도 보내주고 있다. 이런 자료에 의해서 보면, 미국과 일본은 동일한 폰프를 사용했지만, 미국에서는 전연 사고가 없는데 비해, 일본에서는 사고가 발생하고 있다.

그 이유를 보면 일본의 경우 미국의 것보다 口径을 크게 하여 이것이 공진현상을 일으켜, 폰프를 파괴했기 때문이다.

일본에서 구하지 못하는 정보를 미국을 통해 구할 수 있는 것은 일본에 정보공개법이

	시영주택의 가임 인상에 관한 주택심의회의 회의록 회의자료 チェルノブイリ원전사고에 관한 생유 수도수 검사에 관한 데이터 산화방지제 BHT, BHA의 수거품 조사결과 식품첨가물 "니코틴산"을 사용한 기업명	일부공개 공개 일부공개→공개부분 확대 비공개(東京都)
기타	"핵병기 안전확보"에 관한 미태평양군 지령부 문서 "記帳所" 설치에 관한 주민감시청구의 감사기록 縣관계 직원에 의한 汚職사건의 상황 十勝비행장의 소음규제에 대하여 방위청 사이에 체결한 협정서 개인정보보호실태조사조사표, 縣教委 보관분 대접수함 작전센터(ASWOC)에 관한 건물 설계도 및 건축신청에 관한 문서 자위대 관사건물의 사전 협의 내역 縣職員의 근무평정의 양식 도청사건에 관하여 경관의 이름 직명 등 개인정보보호실태 조사에 즈음하여 경시청에서 제출된 일체의 자료 縣議會 상임위원의 의사록	공개 공개 공개(북강현) 공개 공개 공개 일부공개 비공개→공개 비공개→공개 비공개(東京都) 비공개→공개

* 위 자료는 日本民主法律家協會, 法と民主主義, 1989년, 12월호의 특집인 "情報公開の現状と問題點" pp. 10~18면을 참고해서 작성함

일본의 경우, 정보공개조례를 이용한 인권, 민주주의의 신장활동은 주민운동과 연결되어 가고 있다. 개인보다도 민간단체에서 이 제도를 적극적으로 이용하고 있고, 정보공개만을 목적으로 하는 단체가 결성되고 있다. 大版에서는 조례제정이래 개인의 청구도 물론 있지만, 「시민운부즈만」이나, 또는 「알권리關西네트워크」라는 시민조직이 만들어져 상당히 열성을 가지고 정보공개 청구를 하고 있다.

정보공개를 목적으로 하는 단체뿐만 아니라, 행정을 감시하는 민간단체도 생겨, 행정이나 정치계의 부정 부패를 감시하고 있다.

① 행정이나 정치의 부패에 대해서 관계·정계의 부패의 감시 및 윤리조례의 제정 등 시민운동의 효과가 있었다.

② 또한 각 기관의 장이 사용하는 접대

	지하수 오염에 관한 조사 데이터 과학공장의 수은폐기물 처리 및 그 양 댐조사에 관한 각서 댐주변 지질 종합분석자료 개발행위신청서의 첨부서류 질소산화물 삭감계획에 관한 정보 환경영향평가심의회 전문분회의 회의록	(일부) 공개 비공개 비공개→공개 일부공개 일부공개 일부공개 비공개
교육	교육위원회의 회의록 縣立고교의 일본사 교과서 채택상황 학교별 留年者, 퇴학자 수 교직원의 사고(체벌) 보고서 학교급식센터에 있어서 식중독사건 사학삼의회의 회의록 교과서 채택에 관한 자료 채택교과서의 득표율	공개, 일부공개 비공개(북강현) 일부공개, 공개 일부공개 공개 일부공개 공개 일부공개
구획관련	湘南新道の 가로사업계획조사개요 보고서 시유토지의 처분에 대해서 국철청산사업단 용지의 처분에정지 리스트와 도면 국철청산사업단 용지에 대하여 차치단체 임의조사의 결과 구획관련 계획에 대하여 시의 검토경과	일부공개 공개 공개(大阪, 神奈, 埼玉縣 등) 도면비공개(神奈縣) 일부공개→공개 부분확대 일부공개→공개부분 확대
공급사용	감사위원이 감사에 앞서 받은 음식접대의 명세 회의 각파의 정무조사비의 내역에 대해서	공개 공개

	의장 교제비의 사용내역 首長の 교제비 사용내역 의원행정시찰의 예비 명세 水道部간담회의 경비에 관한 문서 어업진흥기금의 사용내역	공개, 일부공개, 비공개 공개, 일부공개, 비공개 공개 비공개, 공개 비공개
소비생활	약덕상술 피해실태와 소비자 상담이 많은 기업명 약덕상술 피해가 많은 소비자 상담카드 방문판매의 소비자상담이 많은 품목과 기업명	공개(신내천현, 북해도) 비공개(일부 현) 일부공개

2) 정보공개청구권의 성격

정보공개를 요구하는 것이 행정기관에 대한 개인의 권리인가 아니면 제도보장에 따른 반사적이익인가? 이 문제와 관련하여 원고적격의 문제가 발생할 수 있다. 미국의 정보자유법이 정보공개청구를 권리로 인정하는데 비해, 일본에서는 조례에 의해 확립된 권리 내지 반사적 이익으로 보는 경향이 강하기 때문에 정보공개를 청구할 수 있는 주체의 범위가 한정되는 문제점이 있다. 관련 판례를 통해 검토해 보자.

神奈川 정보공개소송의 경우(근린거주자가 맨손의 건축도면을 신청한 사건), 이에 대해 1심은 원고가 맨손의 근린거주자가 아니므로 원고적격이 없다고 각하하였다. 福岡 교육행정정보비 개시결정처분 취소소송에서도(고교교사이었던 공개청구자가 학생의 학습권 보장(고교중퇴문제)을 위하여 정보공개를 청구한 사건이다) 지방자치단체는, 정보공개는 조례에 의한 반사적이익에 불과하며, 조례의 해석기준으로 「학교교육의 특수성=교육적배려의 필요」를 고려해야 하며, 중퇴자의 프라이버시침해가 일어나고, 행정내부정보(의사형성과정에 있는 정보)내지 행정운영정보(의사결정후의 정보)이므로 비공개대상이라고 하면서 공개를 거부하였다.

이러한 것은 일본의 경우 조례에 의해서 정보공개가 인정되는 결과 발생할 수 있는 문제이다. 그러나 우리에게 시사하는 바도 크다. 왜냐하면 우리처럼 일반법을 제정하려고 하는 경우에도 정보공개청구가 법에 의해서 인정된다고 할 때, 법의 내용여하를 두고 해석의 논란이 생길

우리처럼 일반법을 제정하려는 경우에도 정보공개청구가 법에 의해서 인정된다고 할 때, 법의 내용여하를 두고 해석의 논란이 생길 수 있다. 따라서 정보공개청구의 근거가 명확히 확정되어야 한다.

수 있기 때문이다. 따라서 정보공개청구의 근거가 명확히 확정되어야 한다. 한국의 경우 학설상으로는 정보공개청구가 헌법상 권리임을 인정하는 것이 다수설적인 견해이다. 가령 알권리는 표현의 자유와 표리일체의 관계(권영성교수), 정보의 자유(즉 알권리)는 정보를 적극적으로 수집하는 자유와 소극적으로 정보에 접하는 자유가 모두 포함(허영교수), 또는 헌법 제10조의 존엄 가치 행복추구권과 제21조의 언론의 자유에 의해서 발생한다는 견해(김철수교수)가 있다. 또한 알권리를 헌법상 권리로 인정하는데 소극적이지만 이를 인정하기 위해서는 법의 제정필요성을 드는 견해도 있다(구병식, 강경근교수).

따라서 이렇듯 학설상 일치된 의견이 없는 결과 정보공개청구권이 법에 의해서 인정된다 하더라도 이를 행사하기 위해서 특별한 요건을 해석학적으로 인정할 경우 공개청구의 범위는 협소화될 여지가 많다. 따라서 현대정보화 사회로의 이행과 국민의 권리보장 및 민주주의 발전을 위한 방안으로서 정보공개권을 인정한다면 개인적인 이해관계의 유무를 떠나서, “공개청구권의 침해=권리침해”로 인정되어야 한다. 한국의 판례는 이를 인정하고 있다. 헌법재판소(대법원 포함) 판례에 의하면, “정보공개청구권은 법률이 제정되어 있지 않더라도, 헌법 제21조(언론의 자유)에 의하여 직

일본의 경우, 정보공개 조례제정이래 개인의 청구도 물론 있지만, 「시민운동부조만」이나, 또는 「알권리西네트 워크」라는 시민조직이 만들어져 상당히 열성을 가지고 정보공개 청구를 하고 있다.

비에 대한 공개요구를 통해 국민이 낸 세금이 적정하게 사용될 수 있도록 하였으며, 행정정보의 공개를 통해 행정관청우위사상의 철폐라는 효과도 얻어내었다.

③ 시민운동단체의 활동이 실효를 거둬야 따라, 주변의 관심사에 대한 개인의 공개청구도 증가(예를 들면 수질오염측정결과의 공개청구)하고 있다.

4. 정보공개제도 운영의 문제점 —특히 일본을 중심으로

아직 한국에서는 정보공개제도가 확립되지 않은 관계로 이 제도의 운영과정에서 나타나는 문제를 알 수가 없다. 따라서 외국정보공개법의 운영과정에 비추어 볼때 문제가 된 사안을 중심으로 검토하고 이를 미연에 방지하기 위해 입법시 획득해야 할 내용을 검토하여 보자. (여기서 인용하는 판례는 日本民主法律家協會, 法と民主主義, 1989년, 12월호의 특집인 “情報公開の現状と問題點” pp.

25~44면을 참고하기 바람)

1) 행정기관의 자세문제

일본자치단체의 조례는 정보공개제도가 아니라, 공문서공개제도라는 점에서 특이한데, 공개의 대상이 되는 정보의 범위 즉 결제라든가 공람의 절차를 경과한 것이라고 할 때, 비교적 공문서의 범위가 제한된다. 여기서 대상이 되는 정보가 공문서인지 아니면 공무원 개인의 단순 자료인지도 문제가 된다. 개인자료도 이를 埼玉縣의 보건소가 浦和市の 심의회에 제출한 때에는 당연히 회의자료로 분류될 것이다. 여기에 착안하여 어떤 시민이 보건소 소장이 가지고 있던 정보의 공개를 요구했는데, 이에 대해 埼玉縣은 소장이 가지고 있던 것은 개인적 자료에 불과하고 공문서가 아니기 때문에 공개의 대상이 아니라고 거절하였다. 이러한 것은 탈법행위라고 말할 수 있는 것이지만, 이렇게 새로이 제기되고 있는 정보은닉 즉 비공개·공개판단 이전에 발생하는 정보은닉이 문제이다. 따라서 이런 경우에는 당해 행정기관이 情報不存在證明을 요청해야 할 것이다.

문서자체의 은폐뿐만 아니라, 문서의 작성을 아예 하지 않는다는데, 전에는 문서에 기재한 내용을 공개제도의 시행후에는 기재하지 않는 등 문서의 작성방법자체를 바꾸고 있는 것도 문제이다. 정보공개를 청구당한 담당 공무원·부서의 보신주의와 우월주의도 문제이다. 이에 대해서는 사안이 악의적이고 중대한 경우 관련 공무원의 처벌규정이 마련되어야 할 것이다.

로서 심의록에 관해서는 그 의결이 존재한다고 인정하면서, 공개청구권은 조례에 의해서 비로소 인정된 것이므로 조례상의 적용예외대상의 설정은 지방자치단체의 입법정책상의 문제로서 사법심사의 대상으로 되지 않는다고 판단하였다. 東京 「정신병원통계」공개소송은 양자의 화해로 결말지어 졌다. 埼玉縣 도계심회의록공개소송은 도계심회의가 비공개로 되어 있어도 그 회의록이 비공개로 되기 위하여는 법령상 명문이 있거나 적어도 당연해석되는 경우이어야만 하며, 행정집행에 지장이 초래될 우려는 지방자치단체의 주관(비공개를 조건으로 지방자치단체가 얻은 정보이니까 공개하지 못한다는 논리)에 의해서가 아니라 객관적·구체적으로 판단되어야 한다고 하여 공개청구를 인정하였다.

이러한 것은 정보공개제도의 취지에 부합하지 않는 것은 당연하며, 오히려 밀실행정이나, 행정편의주의라는 구시대적 발상이 드러나는 부분이라고 할 것이다. 이러한 사안에 대한 일본 법원의 판결은 지역에 따라 매우 다르게 나타나고 있다. 이것은 일본의 경우 지방의 조례에 의하기 때문인데 해석학상의 문제는 여전히 우리에게도 남을 수 있는 것이다. 왜냐하면 법에서 공개제한이 되는 정보를 인정하기 때문에 행정기관이 공개여부를 판정할 때에 자유재량의 여지가 많기 때문이다.

4) 수수료의 문제

미국의 경우 수수료가 매우 싼 반면, 일본의 경우 수수료가 비싸 시민이나 시민단체 이용의 어려움이 존재한다. 이 문제에 대해서는 기준을 법에서 설정해서 대통령령에 위임

미국의 정보자유법은 처음 100페이지까지는 무료로 하고, 그 이상의 비용에 대해서는 상업목적의 경우 전액 부담, 그리고 공공의 목적인 경우에는 일부 또는 전액 면제할 수 있도록 하고 있다.

하는 것이 필요하다. 여기서 정보공개제도의 실효성을 위해 기준을 설정해 본다면 다음과 같다.

먼저 공익성이 강한 경우 예컨대 시민단체나 공공의 목적으로 위해서 정보공개제도를 이용하는 경우에는 일정한 한도를 정해서 무료로 할 필요가 있다. 영리를 목적으로 하는 정보공개시에는 정보를 통해 이윤을 획득하기 때문에 높은 수수료를 필요로 한다. 왜냐하면 행정정보란 근본적으로 보면 국민의 세금에 의해 국가가 운영되고, 이러한 운영의 과정에서 만들어진 정보이기 때문에 공공성이 강한 경우에는 국민이 낸 세금을 통해 정보를 이용한다 하더라도 본래적인 취지에 부합하기 때문에 상관이 없으나, 개인적인 이윤행위를 목적으로 하는 경우에는 낮은 수수료를 부과하면 다른 사람의 세금에 의존해서 개인적 이득을 위한 결과를 낳기 때문이다. 기타 영리 이외의 경우로 개인적 목적이 강한 경우에는 열람 및 복사, 검색에 드는 비용은 영리를 목적으로 하는 경우보다 저렴해야 한다. 왜냐하면 적어도 국가는 영리목적기관이 아니기 때문이다. 미국의 정보자유법은 법에서 수수료 문제를 직접 규정하고 있다. 즉 탐색의 최초 2시간 그리고 처음 100페이지까지는 무료로

헌법재판소 판례에 의하면, "정보공개청구권은 법률이 제정되어 있지 않더라도, 헌법 제21조(언론의 자유)에 의하여 직접 보장될 수 있다"고 규정되어 있다. 이는 국민주권주의 인간다운 생활을 할 권리로 아울러 신장시키는 결과가 될 것이다.

점 보장될 수 있다…… ‘알권리’에 대한 제한의 정도는 청구인에게 이해관계가 있고, 타인의 기본권을 침해하지 않으면서, 동시에 공익 실현에 장애가 되지 않는다면, 가급적 널리 인정을 하여야 할 것이고, 적어도 직접의 이해관계가 있는 자에 대해서는 특단의 사정이 없는 한 의무적으로 공개되어야 할 것이다… 위와 같이 해석하는 것이 헌법 제21조에 의하여 규정된 표현의 자유의 한 내용인 국민의 ‘알권리’를 충실히 보호하는 것이라 할 것이고, 이는 국민주권주의(헌법 제1조), 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)도 아울러 신장시키는 결과가 될 것이다.”(1989. 9. 4. 88헌마 22, 1991. 5. 13. 90헌마 133, 1992. 2.25. 89헌가104, 1992. 6.23. 92후 17) 라고 하고 있다. 이것은 정보공개제도의 권리성을 인정함과 아울러, 이를 제한하는 입법이 아니고는 모든 정보가 공개되어야 한다는 것을 인정하고 있는 것이다.

3) 공개가 제한되는 대상문서의 문제

행정기관이 행정정보 공개를 요구받을 경우, 공개되지 않는 정보의 근거로 드는 것

이 주로 다음과 같은 것들이다. ① 행정기관이 스스로 비공개로 결정한 사안의 문제 ② 행정에 지장을 초래하는 경우 ③ 의사형성과정에 있는 정보(행정절차법과의 관계) 등이다. 먼저 예를 들어 보자.

東京都 환경영향평가심의회 정보공개소송에서 보면, (이는 철도부설예정지의 환경영향평가심의자료를 공개청구한 사건이다) 지방자치단체는 심의회가 심의록 등 공개청구자료에 관하여 비공개의결을 하였고, 또 그 자료가 조례상의 공개예외대상에 속하므로 공개를 거절하였다. 福岡 교육행정정보비개시결정 처분취소소송(고교 교사이었던 공개청구자가 학생의 학습권보장(고교중퇴문제)을 위하여 정보공개를 청구한 사건)에서도 지방자치단체는 행정내부정보(의사형성과정에 있는 정보)내지 행정운영정보(의사결정후의 정보)이므로 비공개대상이라고 하면서 공개를 거부하였다. 東京 「정신병원통계」공개소송(정신병원직원이 정신병원의 폐쇄성으로 인한 환자의 인권침해 상황을 우려하여 그 실태의 공개를 청구한 사건)에서도 동경도는, 공개를 하면 앞으로 병원과의 행정협조에 지장이 초래되고, 상부기관으로부터 공개가 바람직하지 못하다는 회답이 있으므로 상부기관과의 관계를 고려해서 공개를 반대한다고 하였다. 埼玉縣 도계심회의록 공개소송(쓰레기소각장건설계획에 반대한 주부가, 자신이 낸 의견서가 도계심회의에서 어떻게 심의되었는지 알아보려고 의사록공개를 청구)에서도 현당국은 도계심회의가 비공개이므로 회의록도 비공개고, 또 공개로 행정집행에 지장이 초래될 수 있다고 하면서 공개를 거절하였다.

東京都 환경영향평가심의회 정보공개소송에서 판결은 비공개의결은 사실인정의 문제

야 하며, 또 예외판단은 종합적으로 고려되어야 하며, 일시적인 지장이 있어도 장기적으로 이득이면 공개해야 한다고 하였다. 반면 토지木縣 지사교제비정보공개 판결은 이를 기각하고 있어 판결의 불일치가 있지만, 여기서 중요한 것은 사업자의 이득이나, 댐주변 주민의 지가라는 사익과, 공공행정에 대한 주민의 알권리 및 민주행정을 위한 통제라는 공익, 그리고 댐붕괴 위험성을 방지하기 위한 노력이라는 공익도 역시 중요한 것이다. 따라서 위의 판결들중 상당한 부분은 결국 구체적인 사정에 따라 개별적 판단의 필요성이 있음에도 행정기관과 법원의 경우 추상적인 사익 또는 프라이버시를 이유로 공개를 기피하고 있는 경우가 비일비재한 것이다. 이러한 현상이 일본에서 많이 생기는 이유를 보면, 일본에서는 개인정보보호법이 먼저 시행되고 있어 프라이버시보호문제와 정보공개문제와의 조화가 되고 있지 않은 결과이다. 즉 외국의 입법례가 정보공개 필요성이 먼저 제기되고, 이러한 정보공개를 통해 운영되는 과정에서 개인 프라이버시 침해가 발생해 정보공개제도를 보완하는 형태로 개인 프라이버시 보호가 문제되었다면, 일본의 경우는 일반적인 정보공개를 회피하는 수단으로 개인 프라이버시 보호를 문제삼고 있는 것이다. 따라서 본말이 전도된 것이지만, 우리의 경우도 개인 프라이버시를 이유로 정보공개가 상당히 제약될 수 있는 상황이기에 사익과 공익의 구체적인 조화를 위한 기준설정이 특히 필요해진다. 이럴 때에만 정보공개제도가 실효성있어질 것이다.

이러한 국방機密정보에 있어서는 實質秘인지 아니면 단순한 形式秘인지에 대한 판단을 통해서 공개될 수 있는 범위를 찾는 것이 중요하다.

7) 機密정보에 있어서 實質秘의 판단성 문제

외국의 입법례를 통해 알 수 있는 것은 국방 외교상의 비밀에 대해서는 주로 비공개 정보로 제한하고 있다는 것이다. 공개가 될 경우 그 국가에 불이익이 많아 당연히 비공개 정보로 분류하는 것에는 이해가 간다. 그러나 중요한 것은 국방機密이라 하더라도 공개 여부에 대한 기준이 모호하여 포괄적으로 비공개 정보로 분류된다면 역시 공공의 알권리와 균형을 못마추게 된다. 이러한 국방機密정보에 있어서는 實質秘인지 아니면 단순한 形式秘인지에 대한 판단을 통해서 공개될 수 있는 범위를 찾는 것이 중요하다. 다음의 사례를 통해서 비밀의 내용에 대한 일정한 기준을 검토해 볼 수 있을 것이다.

那覇市の 방위機密공개를 둘러싼 소송을 보자. 那覇市(한국의 진해시처럼 군사시설이 많은 군사도시임)에서 군사기지는 도시계획상 큰 장애가 되고 있어, 시민이 그 정보공개를 요구한 사건이다. 내용은 대잠수함기지의 건축계획통지서와 그 도면의 공개청구를 받은 시장이 처음에는 「法令秘」를 이유로 비공개처분을 하였으나, 건축기준법을 잘못 해석하였다고 하면서 공개처분하

정보공개제도의 시행과 아울러 중요한 것은 행정정보를 얼마나 오래 그리고 일반인이 접근하기 쉽게 보관하는나의 문제가 있다.

하고, 그 이상의 비용에 대해서는 상업목적의 경우 전액 부담, 그리고 공공의 목적인 경우에는 일부 또는 전액 면제할 수 있도록 하고 있다. 그리고 수수료의 선불을 요구할 수 없도록 하고 있다.

5) 문서보존의 문제

정보공개제도의 시행과 아울러 중요한 것은 행정정보를 얼마나 오래 그리고 일반인이 접근하기 쉽게 보관하는나의 문제가 있다. 일본의 경우 문서관리규칙은 지방자치단체의 재량의 여지가 많고, 경과자료의 보존이 드물다. 이에 비해 미국의 경우는 중요한 공문서 뿐만 아니라 의사결정과정문서도 보존해서 공개를 하고 있다. 다행히 한국의 경우 정부기록보관소가 있어 정부문서가 일목요연하게 보관될 것이기 때문에 큰 문제는 없으리라고 예측되나 문서의 분류 및 의사결정과정상의 문서도 보관대상이 되면, 더욱 좋을 것이다.

6) 공익과 사익의 조화문제

정보공개제도를 통해 유출된 개인의 정보로 인해 개인 프라이버시가 침해되면, 그것

은 정보공개제도의 악용이 될 것이다. 따라서 각국에서는 정보공개제도를 확립함과 아울러 개인정보보호법을 제정하여 개인의 정보유출을 법으로 방지하고 있다. 따라서 국민의 알권리라는 공익과 개인 프라이버시라는 사익사이 에 끊임없는 충돌과 대립이 정보공개제도 운영과정에서 나타나게 되는 것이다. 문제는 이러한 개인 프라이버시라는 사익 때문에 행정 정보가 공개되지 않는 빌미를 제공하는 경우가 많아 공익과 사익사이의 조화문제가 중요시된다. 먼저 일본의 정보공개제도 운영을 통해 나타난 파행성을 보자.

토지木縣 지사교제비정보공개판결(교제비정보공개를 요구한 사례)에서는 교제비지출내역의 구체적인 내용은 비공개로 해서 소송을 제기하였다. 판결은 교제비 정보 공개가 교제상대방의 프라이버시를 침해할 우려가 있으며, 의례적인 교제활동에 지장을 초래하고, 지사의 교제에는 은밀한 부분도 있어 재량권이 침해된다고 하면서 공개청구를 기각하였다. 安威川댐정보공개소송(주의환경에 비추어 댐붕괴의 위험성이 있고 그 피해가 엄청나므로 주민이 댐의 지질조사보고서를 공개청구)에서 지방자치단체는 지질조사는 당해토지의 자산평가에 관계하는 것이므로 프라이버시 침해를 초래한다고 하면서 공개를 거부하였다. 大阪府지사교제비공개소송(지방자치단체 기관장의 架空접대비지출을 주민편에 서서 해결하기 위한 사건)에서 지방자치단체는 교제상대인 사업자의 정당한 이익이 침해되고, 지사의 교제활동에 현저한 지장이 초래되고, 지출수취인이 식별가능해져 프라이버시 침해라고 공개를 거부하였다.

大阪府지사교제비공개소송에서 판결은 정보공개가 원칙이고 예외는 엄격히 한정되어

가 조례로 정보공개를 인정하고 있어 지방자치단체 수준에서 정보공개 허용이 확산될 전망이다. 이에 정보공개에 대한 의회입법의 필요성이 더욱 커지고 있다.

2) 정보공개제도의 필요성과 우리나라에서의 경향

정보공개제도 확립을 위한 법제정의 필요성은 사회과학전문가들 사이에 폭넓은 공감대가 형성되어 있는 것 같다. 구체적으로는 행정전산망의 구축을 계기로 각계에서 우선은 행정정보공개에 대해서는 합의점이 이루어져 있는 것 같다. 문제는 정보공개의 구체적인 내용과 방식에 대한 것들의 차이이다. 따라서 실효성있는 정보공개법의 제정방향으로 나아가는데 대한 합의가 필요한데, 우리나라에서는 일본식의 조례에 의한 인정보다는 일반법에 의한 정보공개의 인정이 바람직해 보이며, 특히 미국처럼 일반인이 정보에 쉽게 접근할 수 있는 방식을 취하는 것이 좋으리라고 판단된다. 따라서 미국정보자유법의 내용에 대해 몇 가지 특징적인 것을 기술하여 본다.

3) 미국정보자유법의 성공이유

일본의 경우 조례에 의한 정보공개가 많이 이루어지고는 있으나, 실제 미국의 정보공개에 비하면 그리 성공적이라 할 수 없다. 미국의 정보공개법이 성공할 수 있었던 것은 이 법률의 다음 4가지 측면이 큰 영향을 발휘한 때문이라고 평가되는 것 같다. (이 부분의 평가는 自由人權協會編, 情報公開法をつくらう, 1990의 Ralph Nader의 의견이며, 이

미국의 정보자유법은 일반시민이 정부의 정보에 대해서 액세스(access)할 수 있다는 것을 대전제, 대원칙으로 하고 있다는 점이다. 이러한 원칙으로 인해 정부가 정보를 공개하지 않을 경우에는, 정부가 이에 대한 정당화의 입증책임을 지고 있다.

러한 평가를 뒷받침하기 위해 인용하는 미국의 정보자유법은 위 서적의 부록 참조, 기타 각국의 법령 대비는 <한국법제연구원, 정보화 사회의 전개와 입법적 대응, 1992>의 48면이하를 참고하기 바람)

먼저 미국의 정보자유법은 일반시민이 정부의 정보에 대해서 액세스(access)할 수 있다는 것을 대전제, 대원칙으로 하고 있다는 점이다. 이러한 원칙으로 인해 정부가 정보를 공개하지 않을 경우에는, 정부가 이에 대한 정당화의 입증책임을 지고 있다는 것이다.

둘째로 정보자유법이 정부가 합법적으로 정보공개를 거부하는 정보를 범주별로 명확하게 하고 있다는 점이다. 따라서 공무원에 의한 자의적인 재량권에 의한 정보공개 제약의 여지가 적다는 것이다. 즉 미국의 정보자유법에 의하면 정보공개 대상 문서가 행정기관에 의해 작성, 수집, 관리하에 있는 문서라고 포괄적으로 규정되고 있으며, 제한 대상문서는 대통령 행정명령에 의해 비밀지정된 국방 외교문서, 내부규칙 운용사항, 법률에 의해 적용제외되는 사항, 영업상 비밀, 기관 내부 및 상호간의 각서 서안, 인사 의료등에 관한 프라이버시 침해우려가 있는 것, 수사 조사기록으로 법집행의 방해가 될 우려가 있는 것

지방자치 실시이후 청주시가 조례로 정보공개를 인정하고 있어 지방자치단체 수준에서 정보공개 허용이 확산될 전망이다. 이에 의회입법의 필요성이 더욱 커지고 있다.

기로 결정하였다. 건축계획통지서와 그 도면에 관하여, 방위청은 군사문서이어서 그 공개는 방위機密의 노출을 초래한다고 주장하고 있으나, 시장은 문서에는 그 기지의 군사적기능의 설명이 있는 것도 아니어서 건축기준법상의 설계도면에 불과하다고 판단해 공개를 결정한 것이다. 또한, 당초에는 건축기준법상 열람이 금지되어 있어 「法令秘」로 보아 비공개처분을 하였으나, 건축기준법상의 열람제도와 정보공개제도는 그 목적과 정신이 다른 것이므로 후에 시민의 알권리를 보장한다는 차원에서 공개결정을 용단한 것이다. 이에 국가가 공개처분취소소송을 제기하였다. 국가는, 대잠수함기지의 건축계획통지서와 그 도면의 내용은 중요한 군사시설이어서 공개하면 국가 방위에 현저한 지장을 초래하므로 결국 조례상의 비공개대상이라고 주장하였다.

재판소는 군사機密인 점을 이유로 한 국가의 공개처분집행정지신청을 받아들여 문서의 일부를 공개하지 못하도록 하였다.

이러한 재판부의 판단은 군사機密이라는 이유만으로 무조건 비공개결정을 내린 점에 문제점이 크다고 하겠다. 방위·외교에 관한 사항은 국가차원에서 법령에 의해 守秘義務가 지워져 있는 경우가 다반사인데, 문제가 된 문서는 그러한 법적조치가 결여되어 있어서 비밀로 유지할 필요가 없었다. 또한 자위대법

에서는 비밀을 단계적으로 분류(機密-極秘秘)하고 있는데, 문제가 된 문서는 그러한 「實質秘」의 최하위단계는 커녕, 방위청이 대외적으로 무조건 은폐하고 보자는 「形式秘」에도 못들고 있어 보호할 가치가 없었다. 한편으로, 현실의 비밀지정은 행정권력이 은밀히 자의적으로 실시하고 있는 것이 실정이므로 비밀로 지정된다 하더라도 그 실질성이 문제로 되는 것인데, 재판소가 그 결정을 그대로 수용해 본문서의 공개처분집행정지처분을 내린 것은 「헌법상의 평화주의, 국민주권주의, 기본적인권존중주의」에 입각해 행정권력을 견제해야 하는 사법부의 본연의 자세를 망각한 것이다. 따라서 역으로, 비밀지정의 유무를 불문하고 법이 보호할 만한 비밀내용이라면 사법부가 보호해야 한다는 주장도 이러한 사법부의 실정에 비추어보면 무리이다.

5. 한국의 정보공개법 제정방향

1) 현재의 상황

우리나라에서의 법체계를 보면 현행 헌법에 의하면 입법과 사법의 공개에 대해서는 명문의 규정이 있으나, 행정의 공개에 대해서는 명문의 규정이 없다. 행정에 대해서는 국가안전機密유지 관련법에 의해 일정 사안의 공개금지를 규정하고 있으며, 개인 정보를 보호할 목적의 개인정보보호법이 입법예고되어 있는 상태이다. 기타 문서관리규칙에 의해 행정정보의 공개는 행정기관 내에서 가능하도록 되어 있다. 그러나 지방자치 실시이후 청주시

것이다. 왜냐하면 이러한 행정계획에 주로 참가하는 대상은 대기업등 자본이 될 경우가 많고, 시민은 배제될 또는 참가하기 어려운 상황이 될 것이기 때문이다.

② 국방, 외교, 개인프라이버시보호와 관련한 비공개정보에 대해서도 일반 입법을 통해 구체적이고 명확히 제한 범위를 설정할 필요가 있다.

③ 다음으로 공무원에 있어 비밀준수의 무뿐 아니라 공개청구시 성실한 공개의무를 선언하는 것이 바람직하다. 그리고 문서관리 규칙을 정비하여 정보가 체계적으로 분류되고 보관될 수 있도록 법적인 정비가 시급하다.

5) 정보공개제도와 시민운동

① 정보공개법 제정에 시민운동단체 및 학계 등의 참여가 적극적으로 보장되어야 할 것이다. 특히 시민운동 단체의 참여는 정보공개법이 형해화되는 것을 방지할 수가 있을 것이다. 왜냐하면 일본에 있어서 조례제정과정을 보면, 시민운동단체나 지방자치단체 사이에 내용을 둘러싼 일정한 대립이 형성되며, 그나마 타협이 이루어질 수 있지만, 오사카시의 경우는 비공개로 조례작성을 하고, 알권리의 확립이라는 문구도 없고, 운영상으로도 공개청구서에 사용목적은 기재하도록 해서 분쟁이 일어나기도 하였다.

동경조례의 경우는 절차는 공개적으로 진행되어 별문제가 없으나 결과는 좋지 않았다. 예를 들면 합의제기관의 의결이 있으면 그 합의제기관정보를 비공개로 할 수 있다는

특히 정보공개법의 경우 법률 조항의 사소한 차이로 정보공개제도가 원활하게 이용되거나 아니면 이용하기 힘든 사정이 있다. 특히 수수료, 절차, 구제절차, 비공개 정보인 것에 대한 입증책임 등이 그러하다. 그렇기 때문에 입법 제정부터 시민운동단체의 참여가 필수적이다.

점, 정보공개수수료가 일반행정수수료와 같이 책정되어서 일용 공평한 면도 있으나 실은 문서량이 누적되면 그만큼 누적되어 고가로 되는 점, 또 사전지불로 불필요한 정보의 환불도 안되는 점, 정보공개의 영리적 이용을 방지하기 위해서 고가로 한 점, 결제·공람이라는 절차를 거친 문서만 공개대상으로 한 것 등은 정보공개제도를 상당부분 무의미하게 한 것이나 다름없다. 특히 정보공개법의 경우 법률 조항의 사소한 차이로 정보공개제도가 원활하게 이용되거나 아니면 이용하기 힘든 사정이 있다. 특히 수수료, 절차, 구제절차, 비공개 정보인 것에 대한 입증책임 등이 그러하다. 그렇기 때문에 입법 제정 부터 시민운동단체의 참여가 필수적이다.

② 다음으로 입법이 된 이후에도 일본의 「시민음부즈만」이나, 또는 「알권리關西네트워크」라는 시민조직처럼 시민을 위한 정보공개 교육, 대행 등을 맡아 원활히 해 주는 것이 필요할 것이다. 또한 행정에 대한 통제 역할 역시 이러한 시민운동단체가 맡아야 할 업무가 될 것이다.

비공개대상정보는 그 범위를 명확히 확정하여 해당 공무원의 자유재량 여지를 최대한 축소시키는 것이 법의 실효성을 보장하게 될 것이다.

등이다. 따라서 국가가 정보를 공개하지 않을 경우 이러한 협의의 제한 대상에 해당됨을 주장하여야 한다.

세째로 정보공개를 거부한 행정기관의 결정에 대해서는 사법부가 그것을 조사, 심사할 수 있다는 것이다. 즉 사법심사의 권리가 법원에 부여되어 있어, 재판소는 정보공개가 거부된 경우 그 행위를 심리하는 것이 가능하고 심리의 내용도 실질심사에 까지 미쳐, 행정기관에 해당 정보의 제출을 명령할 수 있다, 또한 거부이유의 시비를 가려 행정기관의 비공개가 독단적 자의적일 때 공개를 명령할 수 있는 강력한 권한이 부여되어 있다. 이 경우 소송에 소요된 변호사 비용 등을 미국정부에 부담시킬 수 있다. 그리고 공개를 거부한 공무원 개인에 대해서 징계처분을 할 수 있게 하는 절차를 밟을 수 있도록 인정하고 있다. 물론 공무원 개인에 대한 처벌은 아직까지 별로 없으나, 앞서 일본 공무원의 사례와 같은 관료우월주의 편법주의에 대한 근본적 해결책을 법을 통해 마련하고 있는 것이다.

네째로 미국의 정보공개는 시민이 큰 불편 없이 이용할 수 있도록 절차가 간편하다는 것이다. 미국의 정보공개법은 이용방법을 공시하고, 청구에 의한 열람 복사가 가능하고, 청구수리후 10일이내에 허용여부가 결정된다. (특별한 사유

가 있는 경우에는 10일이 연장 가능하다) 또한 개시결정후 지체없이 개시되고, 이의신청은 수리후 20일이내에 결정이 된다.

4) 법적으로 정비되어야 할 사항

① 먼저 일반법으로서 "정보공개법"이 제정되어야 할 것이다. 이 법의 제정 방향은 앞서 제기되었듯이 미국의 예를 따라 입법화하는 것이 필요하며, 특히 행정기관과 기타 국민의 세금이 보조되는 모든 기관 그리고 공익성이 강한 기관 예컨대 신문 방송 등 국민 생활 전반에 영향을 미치는 기관 등도 포함시켜야 할 것이다. 또한 국회 및 사법부까지 포함시키는, 즉 행정의 정보뿐 아니라 입법부, 사법부 등의 정보도 포함시키는 "국가정보의 공개"로 나아가는 것이 바람직하다. 비공개대상정보는 그 범위를 명확히 확정하여 해당 공무원의 자유재량 여지를 최대한 축소시키는 것이 법의 실효성을 보장하게 될 것이다. 그리고 구제절차에 있어서 행정기관의 부작위에 대해서 정보공개만은 예외를 인정하여, 사법부가 정보공개를 명하는 판결을 내릴 경우 행정부가 정보공개를 하지 않으면 안되도록 법제화가 필요하다. 즉 의무이행소송의 인정이 필요한 것이다. 또한 행정부내의 기구, 절차인 행정심판을 객관적이고 전문적인 정보공개위원회 등으로 제3의 중립기관으로 설치하여 담당케 하는 것도 바람직할 것이다. 정보공개 절차도 일반인이 이용하기 편하도록 간편하게 해야 하며, 정보중 행정절차법의 행정참가와 관련해서 행정참가가 인정되고 있는 행정행위(행정계획 등)와 관련된 정보는 작성중 정보 이더라도 공개청구시 공개가 인정되어야 할

인권 자료실	
등록일	
BK	40

정보공개법 시안의 내용과 평가

강 경 근

숭실대 교수 · 헌법학

정부(총무처)의 정보공개법 시안의 작성 경과에 대해서는 필자 역시 참여하였기에 자세한 내용을 말하기에는 적당치 않다고 생각되나 시안의 내용을 이해하고 평가하는 데 도움이 됐으면 하는 바램에서 간략히 언급하고자 한다.

정보공개법의 제정을 위한 '정보공개법안의 심의·조정·자문을 목적'으로 (94년 7월 12일 총무처 훈령 제169호 「정보공개법 심의위원회 규정」 1조) 중앙 정부의 공식적 모임인 '정보공개법 심의위원회'가 조직된 것은 1994년 7월 21일이었고 그 날 첫 회의를 가졌다. 법 제정이 이루어지기만 한다면 세계에서는 12번째로, 아시아에서는 최초로 단일 '정보공개법' 제정국이 되어 국민의 알 권리가 제도적으로 보장되어 민주법치국가의 첫걸음이 내딛어질 것이다.

정보공개법 심의위원회는 학계 4인, 언론계 1인, 법조계 2인, 행정부 2인, 연구단체 1인 등 10인으로 구성되었다. 이는 총무처 장관이 일정한 자격이 있거나 필요하다고 인정하는 자(규정 2조) 중에서 위촉하고 총무처 능률국장은 당연직 위원으로 하였다. 이 위원회는 법률안이 확정될 때까

1) '행정정보공개 운영지침'에 대해서는 그 내용과 문제점을 간략하게 소개한 강경근, 「열린사회와 정보공개-총무처 행정정보공개 운영지침의 문제점」, 『경제정의』 (1994 여름호), 97~111면 참조

목적으로 한다'고 규정되어 있다.

이 시안 뒤에는 조문별 대비표를 만들어 국내의 자료의 비교·평가를 통해서 각 조문마다 참고 입법례를 첨부하였으며 이를 토대로 토의를 진행시켰다. 다만 시안 검토가 진지하게 진행되면서 사실상 시안은 참조 기능밖에는 하지 못했다. 이러한 과정을 통하여 94년 10월 6일의 제7차 회의에서 일단은 총무처, 즉 정부의 시안이 확정되었다.

정보공개위원회의 독립성과 공정성 결여

법안의 구성은 제7장 제34조 부칙 제2조이고, 제1장 총칙, 제2장 정보공개청구권자와 적용 제외 대상 정보, 제3장 정보공개절차, 제4장 정보공개위원회, 제5장 불복구제절차, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 및 부칙으로 되어 있다.

목적은 처음 제1차 시안과 비교할 때 많이 다듬어졌는데 이 법은 국가 지방자치단체 및 공공단체의 기관(이하 '공공기관')이 보유·관리하는 정보의 공개 의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다(법안 1조). 또한 공개를 원칙으로 하되 비공개는 최소한(안 3조)으로 하며 지방자치단체는 조례로 정할 수 있도록(안 4조) 하고 있다. 공개청구권자는 대한민국 국민이며 외국인은 대통령령으로 정하고(안 6조), 그 대상기관은 행정부 외에 입법부와 사법부도 포함(안 1조, 2조)된다.

정보공개 대상 정보는 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·형 집행·교정·보안 처분에 관한 사항, 공공기관 내부인사에 관한 사항, 감사·감독·검사·규제·입찰계약·첨단기술 개발 등에 관한 사항, 의사 결정 또는 정책 결정과정에 있는 사항, 개인정보, 법인 및 그외의 단체와 사업을 영위하는 개인에 관한 정보, 기타 당해 업무의 목

지 설치·운영(규정 4조)하고 행정능률과장 및 담당 사무관이 간사(규정 6조)로 되어 있다.

회의의 시작과 함께 94년 3월 2일에 국무총리 훈령 제288호의 '행정정보공개 운영지침'¹⁾에 대한 설명이 있었으며, 94년에 법 시안 검토 및 공청회 개최, 95년 입법 예고 및 정부 법안 확정, 입법 추진 등으로 추진 계획이 짜여졌다. 이후 8월에 열린 제2차 회의에서 본격적인 심의에 들어갔는데 총무처 능률국에서 마련한 '행정정보공개법 시안'을 기초로 조문마다 각 위원들이 사명감을 가지고 검토해 나갔다.

행정정보공개를 원칙으로

이 '시안'을 작성할 때 유의한 것은 첫째, 행정정보공개를 원칙으로 하고 비공개를 최소한으로 함 둘째, 시행시 부작용을 최소화하기 위해 여러 조치를 강구함 셋째, 94년 7월 1일부터 실시하고 있는 '행정정보공개 운영지침'상의 내용을 검증·반영함²⁾ 넷째, 기존의 국내외 행정정보공개법 관계 자료를 비교·평가하여 우리나라에 가장 적합한 제도를 만들겠다는 등이었다. 참고 입법례로서 한국행정연구원 안(1992년 12월), 공법학회 안(1989년 12월), 경실련 안(1993년 7월), 민주당 안(1994년 7월), 미국(Freedom of Information Act), 캐나다(Access to Information Act), 프랑스(Law on Access to Administrative Document), 스웨덴 안(Freedom of the Press Act, 1974) 등을 참고하였다.

행정정보공개법 제1차 시안은 7개장 20개조 부칙 2개조로, 그 목적은 '국가·지방자치단체 및 대통령령에서 정하는 공공단체(이하 '행정기관')가 보유·관리하는 행정정보의 공개에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 신뢰를 확보함을

2) 필자가 「열린사회와 정보공개...」(주1 참조)에서 특히 문제성 있다고 지적한 점들, 즉 '공정·중립적 결정기관의 부재, 비공개 정보의 설정 기준이 과도하게 광범위하고 애매 모호하다, 행정정보공개심의회 공정·중립이 의심된다, 정보 소재에 대한 상세한 지침서를 만들어야 한다' 등의 여러 사항들이 전혀 수정되지 아니하고 위 '시안'에 그대로 들어 왔으며 심지어 비공개 대상 정보는 구 언론기본법에 있었던 사항들도 포함되었다. 다행스럽게도 이러한 문제들은 심의과정에서 지적되면 바로 수정을 하는 등, 법 제정에 대한 총무처의 진지함을 엿볼 수 있었다.

공을 적극적으로 해야 하고, 공개대상 정보에 대한 목록을 작성·취득 후 60일 이내에 작성·비치하여야 한다. 그리고 정보공개위원회는 연 1회 정보공개 운용상황을 작성하여 정기국회에 제출(안 30조)해야 한다. 부칙 제1조에서는 이 법의 시행을 공포 후 1년이 경과한 날로 잡고 있다.

올바른 정보공개법의 제정이 절실한 과제를 깨달아야 한다. 그럴 때만이 정보공개가 행정 민주화는 물론 정치의 투명성까지 담보할 수 있게 되며 정보에 대한 국민의 접근이 원활하게 된다. 이때 국민은 필요한 정보를 권력자나 관료 등의 정보특권층과 차이없이 평등하게 입수할 수 있는 것이다.

그럴 때 정보공개는 참뜻은 살아 나는 것이다. 즉 정부가 보유·관리하고 있는 정보를 알고 싶다고 국민이 청구하면 국가는 보여 주는 도식적인 권리·의무관계 속의 폐쇄회로에 그치지 않게 되는 것이다. 오히려 정보공개제도는 공동체가 생산하고 지니는 정보를 국가와 시민사회가 공유하면서 공동으로 판단할 수 있다는 높은 가능성을 주어, 정부의 정책결정이 궁극적으로는 주권자인 국민의 감시 하에 놓여져 열린 공동체를 가능하게 하는 것이다. 이런 점에서 법안에 대한 평가를 하고자 한다.

정보공개제도는 금융실명제에 버금가는 '권력실명제'

정보공개제도는 금융실명제에 버금가는 권력실명제이다. 이로써 장막 뒤에 숨은 채 무소불위의 강제력 내지 국가 공권력을 행사해 온 '안개세력'은 모습을 나타나게 된다. 그리고 정보공개제의 제도화, 즉 법제화에 의한 사회가 되려면 철옹성같이 정보를 틀어쥐고 있는 국가영역이 정보공개여부의 결정권을 좌우할 수 없도록 공정하고 독립성을 지닌 기관이 이를 담당할 수 있게 법으로 정해야 한다. 그렇지 못할 경우 국가는 합법적으로 사회에 대한 언로(言路)를 닫아 공동체는 여전히 관료적 의사결정에 이끌려질 수밖에 없는 것이다. 그러할 때 정보공개법은 기득권력층의 지배 이데올로기를 정당화시켜 주는 또 하나의 안전판으로 전락하게 된다.

법안은 정보공개여부의 결정권을 정보공개위원회에 주었다. 비판이 많았던 기존의 행정심판위원회에서 탈피한 것은 다행이지만 시민이나 공동체 구성원 개개인의 입장에서 보면 그저 그렇다. 이 제도가 채택됐다는 것과 그나마 시민이 참여할 수 있다는 점에 의의가 있을 뿐이다. 왜냐하

적을 해치거나 특정인의 권리·이익침해·공공이익에 관한 사항 등이다.

정보공개 청구인은 당해 정보를 보유·관리하는 공공기관에 그 사용목적 등을 기재한 정보공개 청구서를 제출하여야 하며(안 8조), 공개청구를 받은 공공기관은 신청받은 날로부터 15일 이내에 그 공개여부를 결정하여야 하고(부득이한 사유발생시 30일 연장 가능), 비공개 결정을 할 때에는 비공개 사유와 불복방법·절차를 서면통지하고 청구된 정보가 제3자와 관련 있을 때에는 그 사실을 제3자에게 지체없이 통지하고 청구할 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).

대통령 소속 하에 불복신청사항의 심사결정, 정보공개정책 및 제도 개선사항 등을 심의하기 위한 '정보공개위원회'도 설치되었다. 위원회는 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며 위원은 입법·사법·행정부 및 사회단체에서 각각 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉하고 그의 결은 재적의원 과반수로 결정(안 14조~19조)한다.

불복구제절차(안 20조~27조)로서, 정보공개여부 결정에 불복하는 자는 7일 이내에 당해 공공기관에 서면으로 이의 신청을 하고 공공기관의 장은 7일 이내에 이를 결정한다. 이러한 절차와는 별도로 청구인은 정보공개여부의 결정통보를 받거나 비공개 결정으로 간주되는 날로부터 60일 이내에 정보공개 심사청구를 위원회에 해야 하며, 위원회는 이에 대한 결정을 60일 이내(부득이한 사정이 있을 때에는 30일 연장 가능)에, 심사청구에 대하여 인용하는 결정을 하였을 때에는 관계 공공기관에 시정조치를 하도록 권고할 수 있고 공공기관의 장은 이를 존중하여야 하며 30일 이내에 그 조치 결과를 위원회에 통보해야 한다. 그리고 위원회의 결정은 행정심판의 재결을 거친 것으로 본다. 여기서 문제되는 조항 중의 하나가 바로 별칙 규정(안 33조~35조)이다. 즉 공개하지 않기로 결정한 정보를 타인의 이용에 제공한 자나 기타 부정한 방법으로 정보를 제공받은 자는 각각 처벌하는, 양벌규정을 둔 것이다.

이밖에도 공공기관에 여러 가지 의무가 주어지고 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 제

위원임명 등에 적절한 안배와 능력 부여(판사·검사·대학교수·변호사 등)를 하여, 논의의 초점이 시민단체가 추천하는 위원의 수와 전·현직 공무원이 아닌 전문가의 능력을 지닌 인사들로 이루어질 수 있었다. 그러나 당·정 협의안에서는 각 헌법기관마다 이를 설치한 것이다. 다시 말해서 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 및 정부에 각각 정보공개위원회를 두었으니(당·정안 14조), 이는 그렇지 않아도 그 결정의 효력이 권고적 효력으로만 그치고 있어(안 23조 1항) 그 권고를 받은 관계 공공기관의 장은 이를 존중(안 23조 2항)하기만 하면 되는 법 규정상 전혀 실효성이 없는 제도에 불과하게 된 것이다.

그렇다면 기존의 행정심판위원회가 지니고 있는 강제적 결정권도 없는 이 위원회가, 그에 더하여 공무원이 주축이 될 5인 이상 7인 이하의 위원들이 과연 국민의 입장에서 처음 정보공개 요구를 받은 행정기관과는 달리 정보공개의 결정을 내릴 수 있겠는가. 또 내리더라도 권고적 결정에 원래 행정기관 등이 이를 실질적으로 받아 들이겠는가. 아마도 기껏해야 공직자윤리법에 의하여 설치된 공직자윤리위원회의 역할 정도밖에 할 수 없을 것임을 확신한다.

당·정안은 총무처 안에 있던 '위원장은 위원 중에서 호선한다'(안 15조 4항)는 규정도 삭제하였다. 이는 위원장 역시 각 헌법기관의 장이 지명하는 것으로 하겠다는 의도로 보인다. 이와 같이 위원을 각 헌법기관에서 임명하고 그 중 일정한 수는 꼭 전·현직 공무원이 들어가는 것으로 되어 있으며 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'(안 16조)고 규정한 들 누가 그 독립성과 공정성을 신뢰할 것인가.

정보공개법이 '열린 사회'를 이끌 수 있는 제도가 되도록 그 실질적 내용을 지니게 규정해야지 위에서 본 바와 같은 미사여구로만 채워 놓는다면 이 법은 재검토 대상이 되어야 한다.

위원회를 거치지 않고 곧 바로 법원에 정보공개 거부에 대한 소송을 제기할 수 있다(안 25조·26조)는 점 때문에 궁극적으로 불복구제의 실효를 거둘 수 있다고 보는 것 같으나, 미국의 경우에도 정보자유법(FOIA, Freedom of Information Act)의 운영실재상 법원이 행정기관의 제1차적 결정을 전문가적 견해로서 존중하여 실상 비공개 결정을 추인하는 경우가

면 주요 사회단체로부터 추천받는 경우에는 판사·검사·변호사·대학교수·고급공무원 등의 자격 제한을 받지 않기 때문이다(안 15조). 하지만 그 구체적 절차는 대통령령이 정하는 바에 따르도록 되어 있다. 때문에 정하기에 따라서는 오히려 관변단체가 시민단체로 인정되어 여기저기 얼 굴만 내미는 저명인사로 채워질 가능성이 농후하다.

위원회제에 대한 또 하나의 문제점은 12인 이상 15인 이하로 구성하는 위원 중 적어도 9인은 정보를 공개해야 될 입장에 있는 정부 쪽의 추천을 받아 임명한다는 부분이다. 경험칙(經驗則)에 의하면 각 위원은 그 추천·임명권자인 국회의장, 대법원장, 국무총리 및 대통령의 입장을 가능한 고려하면서 정보공개 여부의 판단을 하리라는 추정을 할 수 있는 바, 그렇다면 이 위원회의 결정 정족수가 재적위원의 과반수인 8인이라는 것이 무엇을 의미하는지 책임있게 생각해야 한다. 사정이 그러하다면 최소한 국무총리 3인 추천권만이라도 삭제해서 시민단체에 돌려야 한다. 정보공개는 시민의 알 권리에 이바지하는 제도이기에 그 공개여부에 대한 판단 주체는 정보를 기본권적 권리로서 요구하는 국민인 것이지 정보를 내주어야 할 정부기관에 판단 주도권이 맡겨질 수는 없기 때문이다.

당·정 협의안의 허구성

이러한 총무처의 법안이 비록 그 자세한 이유는 알 수 없지만 당·정 협의과정에서 껍데기뿐인 유명무실한 존재로 되어 버린 것이다.

위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상 7인 이하의 위원(당·정안 15조 1항)으로 총무처 안의 12인 이상 15인 이하에 비하면 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 구성과정에서 시민단체가 참여할 수 있는 길을 완전히 막아 버린 것이다. 이에 더하여 총무처 안에 있던 판사·검사·변호사·대학교수의 공식적인 참여의 기회 역시 임의적인 것으로 되었으니 필시 이는 이름만 정보공개위원회이지 실제로는 총무처의 원안에 있었던 행정심판위원회와 다를 바 없게 된 것이다.

총무처 안에서는 대통령 소속 하에 단일 정보공개위원회를 두어서 그

명확하게 규정해야 한다. 범죄의 소추, 집행에 관한 사항도 비공개(안 7조 1항 4호)되어 있다. 여기에서 소추란 기소와 소송 수행과정을 말하는데 그렇다면 지금의 소송과정에서 정보를 접할 수 없는 사정과 비교하여 과연 무엇이 달라지겠는가. 그리고 이는 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리에 관한 정보도 비공개되므로 재판 관련 정보에의 접근은 이 법이 제정되기 이전과 이후가 별 차이 없게 될 것이다.

정보공개 목적을 망각한 벌칙조항

어처구니 없는 조항은 벌칙규정이다. 정보관리는 공직자들의 책무이므로 그 책무의 불이행시에는 징계책임을 지우면 된다. 그리고 정보가 불법적으로 유출되거나 정보 브로커와 결탁하여 이득을 취한 공무원들에 대해서는 형법 등의 비밀누설죄 등으로 벌할 수 있다. 그럼에도 이 조항을 넣은 이유는 무엇일까. 이는 정보의 공개 여부가 미확정된 상태라도 일단은 공직자에게 비공개결정을 내리게 위협하며 그것을 정당화시키는 충분한 효과를 준다. 정보의 '공개법'을 두고 있는 세계 11개국 어디에서도 이러한 규정은 두지 않고 있다. 오히려 태만이나 고의로 정보를 비공개했을 경우에 벌하거나(캐나다) 징계책임(미국)을 지우는 법제가 있을 뿐이다. 이러한 점들 때문에 '부정한 방법'으로 타인 이용에 제공한 자는 면책되도록 했지만 이는 '공익목적에 위한 정보제공자 보호'라는 식의 보다 명료한 문구를 삽입하여 차체에 정보공개와 관련한 '내부고발자 보호조항'으로 바뀌어야 한다.

실제로 안 제7조에 적용제외대상 정보로 규정된 행정정보들을 비공개 결정이 났음에도 공개한 공무원에 대해 벌칙조항이 없다고 공개되어서는 안 될 행정정보들이 무분별하게 공개되는 사태가 일어 나지는 않을 것이다. 그들은 이미 존재하는 다른 법률에 의하여 처벌되거나 징계처분을 받을 것이기 때문이다.

이밖에도 '국가'의 개념을 정보공개 청구와 관련하여 어느 범위까지 정할 것인지를 명확히 해야겠다. 안 제3조의 단서 '다만 정당한 사유가 있을 때에는 최소한의 범위 내에서 공개하지 아니할 수 있다'는 부분을 안 제7조로 옮겨야 한다. 또한 정보공개 청구 대상기관이 정보를 생산하는 기관인지 정보를 작성·보관하는 기관

많으므로 과연 우리의 법원이 국민의 알 권리에 우선권을 주는 결정을 내릴지는 확신하기 어렵다. 지금까지 국가 비밀 관련 사건에서 법원은 행정부가 비밀지정한 것을 거의 그대로 인정하였음은 알려져 있는 사실이 아닌가. 국가 관료 조직 속에서의 정보공개위원회란 절해고도일 뿐이다. 더군다나 이를 거치지 않고도 바로 법원에 청구할 수 있는 상황에서 관료사법이 시정되지 않는 한 공개위원회제도는 유명무실화에 불과하다.

광범위한 적용제외대상 정보

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 개인정보 보호법과 병행하여 보호하기에 일단은 그 적용·해석과정에서 적절히 보완되리라 본다. 물론 이에 더하여 민간 부문(은행이나 백화점의 고객정보 등)에서의 개인정보 보호를 위한 법제정이 시급한 과제를 지적하지 않을 수 없다. 국가안전정보 등의 '국익정보'가 비공개됨은 당연하지만 현재 과도한 비밀지정의 근거법인 군사기밀 보호법과 시행령, 보안업무 규정, 국가보안법 등의 개정 내지 폐지가 수반되지 않으면 이 법은 실효성이 없을 것이다.

더군다나 '공익정보'의 경우, 다른 법령에서 비밀로 지정된 사항이나 비공개사항으로 규정된 정보 역시 공개하지 않는다는 일반조항(안 7조 1항 1호)이 있기 때문에 명령제정권이 있는 대통령이나 각 부 장관이 제한 없이 비밀이나 비공개 사항의 도장을 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 비밀지정의 행정부 재량을 제한할 수 있는 조항이나 문구를 두어야 한다. 예컨대 '정당하게' 비밀로 지정된 정보만 비공개대상으로 할 수 있게 해야 할 것이다. 그리고 여기의 '명령'은 본래의 뜻과는 관계 없이 상명하복식의 직무명령으로도 혼동될 염려가 있으니 '법률의 위임을 받은 명령'으로 고쳐야 한다.

국민의 생활에 해가 되는 정보의 비공개 규정(안 7조 1항 9호)도 너무 광범위 하므로 정책결정 과정의 어느 단계에서 공개된다는 원칙을 보다

인지를 안 제8조에서 명확히 규정해야 할 것이다. 행정심판법의 준용에서 피고의 경정, 이송, 기간준수 등에 관한 명료한 규정을 두어야 한다.

— 국회의 적극적 입법 관여 기대

정보공개법의 제정을 김영삼 대통령의 선거공약 이행이라는 차원에서 생각하면 행정편의를 앞세우는 졸속으로 가기 쉽게 된다. 정부관료는 귀에 듣기 싫은 시민의 말도 고맙게 듣기 위해 노력하는 자세를 가져야 한다. 법 제정 목적의 가장 핵심이 되는 몇 가지 사항에 대해서는 고수하면서, 주변적인 내용이라면 흔쾌히 받아주는 태도를 보인다면 국민은 정부를 신뢰하지 않을 것이다. 더군다나 법 제정이 어떤 관서에 권한을 줄 것인가라는 측면에서 문제를 본다면 이 법은 부처 이기주의를 넘어선 '헌법기관 이기주의'의 또 하나의 산물에 불과하게 될 것이다.

더 지적해야 될 사항들이 많지만 국민의 대표기관인 '국회'가 법 제정과 시행의 과정에서 보다 더 적극적으로 관여하고 통제할 수 있는 연결체제를 마련하는 일이 중요하며 정부에서 '시행령'을 제정할 때에도 전문가나 시민이 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

사실, 국민이 알고자 하는 정보의 거의 대부분은 행정 정보이다. 그렇기 때문에 행정 정보의 빠짐없는 입수가 가능하도록 법을 규정하는 것이 시민들의 관심사이다. 정부 안이 행정 정보뿐만 아니라 입법부나 사법부의 정보를 공개한다고 하면서 이를 전제로 각각의 헌법기관마다 정보공개여부를 관리하게 한다는 결론을 내려 이를 법안에 반영하겠다는 의도가 있다면 우리로서는 차라리 이 법이 행정부의 정보만을 공개하는 것으로 하고 이의 충실한 이행여부를 국회나 법원 등이 실질적으로 감시·통제하는 법제가 성안되기를 원한다. 그리고 국회나 법원의 정보는 개별 법률을 제정하든지 아니면 오히려 손쉬운 방법으로서 국회법이나 법원조직법 등에서 몇 개의 조문을 두면 어려울 것이 없는 것이다.

어쨌든 이러한 것들을 포함한 모든 논의가 제대로 공개적인 토론의 장에서 이루어지길 바란다. □

미국의 정보 공개사례: 정보의 자유법 (Freedom of Information Act)¹

1. 정보공개와 민주주의

언론의 자유 (freedom of speech and of the press)를 보장하고 있는 미국의 수정헌법 1조는국민이 사상이나 의견을 자유로이 표현할 권리로 인식되었을 뿐 미국인들의 알권리를 보장한 것으로 해석되어 오지는 않았다. 1787년 권리장전이라고 불리는 수정헌법이 제정되던 당시의 자유와 권리의 개념은 정부로부터의 규제를 받지 않은 소극적인 권리 (negative right)로 여겨졌고 정부에게 자유의 보장을 위한 조치를 요구하는 적극적인 권리 (positive right)로 여겨지지 않았기 때문이다. 즉 언론의 자유는 정부의 사전 검열이나 사후 처벌로부터 면제되는 것으로 인식되어 왔을 뿐 정부가 소유하고 있는 정보의 공개를 요구할 때에 대해 공개하는 권리로 인정되지는 않았다.

그러나 미국의 독립선언문 작성과 수정헌법을 기초하는데 결정적 역할을 한 토마스 제퍼슨이나 제임스 매디슨은 국민이 필요한 정보를 습득하는 것이 민주주의의 기초라고 주장하기도 했다. 토마스 제퍼슨은 1787년 국민이 국가의 주인이므로 그들이 설사 실수를 한다하더라도 막을 수는 없지만 그러한 실수를 예방하는 방법은 그들에게 자신들에 관한 사안에 관하여 완벽한 정보를 제공하는 것이라고 선언하였다.² 제임스 매디슨도 국민들에게 정보를 취득할 자유를 보장하지 않는다면 민주주의는 불가능하다고 믿었다. "국민의 지지를 받는 정부가 국민들에게 정보를 제공하지 않는다면 그들이 정보를 입수할 수단을 제공하지 않는다면 그것은 웃음거리나 비극의 서막에 지나지 않는다. 아마 둘다의 서막이 될 지도 모른다. 지식은 영원히 무지를 통제할 것이다. 스스로의 통치자가

1 이 글은 필자가 직접 자료들을 수집, 검증하여 작성한 것이 아니라 미국언론법 교과서와 이미 출판된 논문에서 발췌, 번역한 것에 불과하다. 여기서 참고한 언론법 서적은 Kent R. Middleton and Bill F. Chamberlin, *The Law of Public Communication* (New York: Longman, 1988); Marc A. Franklin, *Mass Media Law: Cases and Materials* (Mineola, N.Y.: Foundation Press, 1987); Harvey L. Zuckman, Martin J. Gaynes, T. Barton Carter and Juliet L. Dee, *Mass Communications Law in a Nutshell* (St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1988) 등이다.

2 "to give them full information of their affairs through the channel of the public papers." Saul K. Padover ed. *Thomas Jefferson on Democracy* (New York: Mentor Books, 1939), 93.

인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호
	B4	8

미국의 정보 공개사례: 정보의 자유법 (Freedom of Information Act)

1994년 12월 19일 월요일

장 호 순
한국사회교육원

정보를 습득할 때 민주주의는 가장 잘 운영이된다"고 선언하였다.⁷

그러나 1966년의 정보의 자유법 제정 이후에도 정부소유의 정보가 충분히 공개되지 않는다는 불만의 소리가 높았고, 특히 워터게이트 사건으로 정부의 부정행위 은폐에 대한 우려가 높아지면서 정보공개법의 범위를 넓히기 위해 1974년 정보의 자유법이 개정되었다.⁸ 한 연방의회 의원은 정보의 자유법의 개정을 요구하면서 "만약 더 많은 사람들, 더 많은 눈과 귀가 현장에 있었다면 워터게이트 사건과 같은 비극에서 보여진 권력 남용사례는 결코 일어나지 않았을 것"이라고 말했다.

2. 정보 공개 절차

연방정부의 행정부처가 자신이 원하는 정보를 소지하고 있다고 판단될 경우 미국인이면 누구나 그 정보를 요청할 수 있다. 가장 신속한 방법은 해당 부처 담당자에게 전화나 팩스를 통해 문의하는 것이다. 그렇지 않을 경우 각 부처에 비치된 정보공개요청서를 이용한다. 국민으로부터 정보공개 요청을 받은 정부부처는 10일내에 그것을 처리하여 민원인에게 통고하여야 한다. 그러나 충분한 이유를 민원인에게 고지할 경우 처리기간을 10일 연장할 수 있다. 즉 요청한 정보의 양이 많다거나, 해당부처가 직접 소지하고 있지 않아 다른 곳에서 가져와야 한다거나, 혹은 공개여부에 관해 다른 부처와 협의를 해야할 경우 등이 정당한 지연사유가 될 수 있다. 대부분의 정부부처들은 정보공개 요구에 진지하게 응하고 있어 대개 규정된 시간내에 공개여부를 결정한다. 그러나 연방수사국이나 중앙정보부 같은 경우 요청된 정보의 공개가 수년씩 지체되는 예도 있다. 이로 인해 해당 부처가 정보의 공개를 고의로 지연시킨다는 의혹이 제기되기도 하지만 다른 부처에 비해 요청건수가 많고 공개여부를 신중히 가려야할 정보가 많기 때문이기도 하다.

정보 공개요청이 받아들여지지 않았을 경우 해당부처는 민원인에게 거절된 이유를 고지해야하고 동시에 그 부처의 최고책임자에게 항의할 권리가 있음을 알려주어야한다. 민원인이 이의를 제기할 경우 해당부처는 20일내에 그 이의신청을 처리하여야 한다. 이기간을 초과하면 민원인은

⁷ "A democracy works best when the people have all the information that the security of the nation permits. No one should be able to pull the curtains of secrecy around decisions which can be revealed without injury to the public interest."

⁸ 5. U.S.C. A. Section 552(b) (7)

되려하는 국민들은 지식이 가져다 주는 힘으로 무장되어 있어야 한다."³

미국의 헌법입안자들이 국민의 정보취득이 민주주의에 필수적이라는 것을 강조했음에도 불구하고 국민의 알권리는 수정헌법 1조에 명시된 언론의 자유에 포함되지 않는다는 것이 미국 법조계의 지배적인 의견이었다.⁴ 그러나 20세기 들어 연방정부의 권한이 크게 강화되고 조직이 비대화 되면서 정부행정의 기밀 화에 대한 우려가 높아지기 시작했다.⁵ 초대 조지 워싱턴 대통령 당시 수십명에 불과하던 연방정부의 직원은 수십만명에 이르게 되었고, 특히 2차대전 이후 냉전으로 인한 국가안보상의 비밀이 급속히 많아지면서 국민의 알권리에 대한 관심이 높아져 갔다. 1960년대 부터 정부의 정보공개를 법제화하기 위한 광범위한 노력이 학자, 언론인, 시민단체를 통해 이루어졌고 정부의 월남전 비밀 수행에 대한 반발여론을 등에 업고 마침내 1966년 정보의 자유법 (Freedom of Information Act)이 연방의회를 통과하였다.⁶

정보의 자유법은 비록 그 목표가 명시된 전문은 없으나 의회토의 과정에서 그 입법의도가 뚜렷히 밝혀졌다. 한 연방의원은 정보의 자유법이 "공공기관이 사실 왜곡으로 부정행위를 감추고 침묵으로 죄를 감추는 관료주의라는 비밀의 서류장막을 찢어없애는데 도움을 주기 위한 것"이라고 선언하였다. 정보의 자유법안을 상원에 상정한 보고서는 정보의 자유법의 목표가 "정부기관의 완전한 공개를 일반적 철학으로 확립하고 국민이 정당하게 알아야할 정보를 정부가 거부하는 것을 막기 위한 것"이라고 선언하였다. 1966년 7월 4일 정보의 자유법에 서명하면서 린든 존슨 대통령은 "국가안보가 허용하는 한계내에서 국민이 필요한 모든

³ "A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives." Letter to W.T. Barry, August 4, 1822, quoted in Environmental Protection Agency v. Mink, 410, U.S. 73, 110-111 (1973) (dissenting opinion of Douglas).

⁴ Thomas I. Emerson, "Legal Foundations of the Right to Know," *Washington Law Quarterly* (1976).

⁵ Harold L. Cross, *The Public's Right to Know* (New York: Columbia University Press, 1953).

⁶ Freedom of Information Act, 5 U.S.C.A. Section 552.

정보의 자유법에 의해 정보공개 의무가 있는 부처는 연방정부에 속한 정부기관으로 연방의회나 연방법원은 이에 해당되지 않는다. [각 주정부는 정보의 자유법과 유사한 정보공개법 (Open Records Laws)을 제정하여 시행하고 있다.] 정보의 자유법 적용범위는 모든 연방행정부서로 대통령 비서실을 제외한 대통령 직속 기관, 연방정부가 운영하는 기업, 그리고 평상시의 군까지 포함된다. 이러한 정부기관들은 연방정부 공보 (Federal Register)에 해당부처에 대한 업무 소개와 공개대상 정보의 목록을 게재해야 한다.

또 국민들이 정보를 원할 경우 접촉할 공무원들의 명단과 연락처를 기재하고 정보공개절차를 설명해야 한다. 정보의 공개를 요청하는 민원인은 구하는 정보를 적절하게 (reasonable) 묘사하면 되지만 해당정보에 관한 날짜, 제목, 작성자등 상세하게 묘사할 수록 빠르게 처리된다. 공개대상 정보는 정부가 소유하고 있는 것으로 복사가 가능한 기록으로 일반문서외에 사진, 녹음테이프, 비디오 테이프, 콤팩트 디스크, 컴퓨터 기록등도 포함된다. 그러나 정부가 개인에게 연구 용역을 주었을 경우 비록 그 연구 결과에 따라서 정책을 결정하였더라도 그 자료를 개인이 소장하고 있다면 정보의 자유법에 의한 공개대상이 아니라고 법원은 판결하였다.⁹

4. 비공개 대상 정보

정보의 자유법은 9개의 예외규정을 통해 공개에서 제외될 수 있는 정보의 범위를 정했다. 연방대법원은 이러한 예외규정이 있더라도 정보의 자유법의 가장 중요한 목적은 정보를 공개하기 위한 것이지 비밀을 유지하기 위한 것이 아니라고 선언했다.¹⁰ 따라서 예외규정에 해당되는 정보와 공개해야 할 정보가 섞여있는 경우 비공개에 해당하는 부분만 삭제하고 나머지는 공개해야 하며 일부 비밀사항이 들어있다는 이유로 문서 전체의 공개를 거부할 수는 없다. 연방법원은 설사 정보의 자유법의 예외규정에 해당되는 정보라 하더라도 의무적으로 비공개를 해야 하는 것은 아니며 정부가 원할 경우 이를 공개할 수 있다고 판결하였다.¹¹

정보의 자유법의 공개대상에서 제외되는 정보는 다음과 같다.

⁹ Forsham v. Harris, 445 U.S. 169 (1980).

¹⁰ Department of Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976).

¹¹ Chrysler Corp. v. Brown, 441 U.S. 281 (1979).

즉시 법원에 소송을 제기할 수 있다. 이 경우 정부는 해당 정보가 왜 공개되지 않아야 하는지 증명할 책임이 있다. 정보의 자유법은 법원이 다른 사건에 우선하여 정보의 자유법에 관한 사건을 다루도록 명문화했다.

정보의 자유법에 관한 소송은 연방정부가 민권법 (Civil Rights Act) 다음으로 자주 행정소송을 당하는 분야로 1980년 한해동안 약 1,000건의 소송을 치루어야 했다. 법원은 공개가 거부된 자료를 검사하여 그 자료가 정보의 자유법에 의해 공개되어야 할 정보라고 판단될 경우 해당부처에게 그 정보의 공개를 명령할 수 있다. 법원의 공개명령을 거부할 경우 해당부처의 책임자는 법원모독죄로 처벌을 받게 된다. 전체 정보의 자유법 관련 소송중 약 60-70퍼센트의 사건에서 민원인이 승소하는 것으로 나타났는데 민원인이 승소했을 경우 법원은 해당 부처에게 법정비용을 부담하도록 명령할 수 있다.

연방의회는 각부처가 정보공개에 필요한 예산은 특별예산이 아니라 일반예산에서 집행하도록 하였다. 행정부처가 예산이 없다는 이유로 정보공개 요구를 거절하는 것을 예방하기 위해서이다. 국방부가 1983년 한해동안 정보공개요청에 응하기 위해 지출한 비용은 한 건당 평균 151달러였고 총액은 1,060만달러였다. 1983년 한해동안 연방수사국에서 정보의 자유법에 따른 정보공개요청만을 담당, 처리 하는 직원은 400명에 달하였다.

1986년 개정된 정보의 자유법은 상업적인 목적으로 정보 공개요청을 한 사람들에 한해서만 공개비용을 전액부담하도록 하고 있다. 즉 요청된 정보를 찾고, 공개여부를 심사하고, 복사에 필요한 비용등을 모두 부담해야 한다. 그 외에 해당하는 경우 정보를 찾는데 걸리는 시간중 두시간의 비용과 복사비용중 처음의 100페이지에 한해서 무료로 제공하고 있다. 정보를 찾는데 걸리는 비용은 보통 시간당 4-6달러로 계산되며 공개여부를 결정하는데 필요한 변호사비용은 10-18달러이고, 컴퓨터를 사용해야 할 경우 그 사용료는 시간당 60-70달러, 복사비는 페이지당 10센트가 평균이라고 정보의 자유 서비스 센터가 1984년에 발표하였다. 그러나 공개를 요청한 정보가 "민원인의 상업적 이익을 위한 것이 아니고 정부의 운영에 대한 일반의 이해를 돕는데 필요한 정보"라고 인정될 경우는 무료로 제공된다. 따라서 언론이나 교육기관에서 공개요청하는 자료는 대부분 무료로 제공되고 있다.

3. 공개대상 정보

하였으나 거절당하자 소송을 제기하였다.¹⁷ 재판부는 해당 정보가 최고기밀 (top secret)이라는 이유로 폰다의 변호사에게 중앙정보부가 공개를 거절하는 사유를 밝힌 답변서마저 검증할 기회를 주지 않았다. 그럴 경우 중앙정보부의 정보취득과정이 공개된다는 이유였다. 비록 재판부는 정부측의 입장을 단독으로 검토했지만 중앙정보부의 주장이 상세하고 비공개 의도를 의심할 이유가 없기 때문에 자료공개거부가 타당하다고 판결하였다.

(2) 행정부내의 일상적 규칙이나 자체운영에 관한 정보.¹⁸

이 범위에 해당되는 정보는 주차장관리, 식당사용, 직원 휴가등 해당 행정기관의 운영에만 국한된 자료들이다. 이 예외조항의 목적은 일반에게 공개할 만큼 중요한 가치가 없는 행정적 사무에 관해서 까지 연방공무원들이 자료를 모으고 관리하는 부담을 줄이기 위해 만든 것이다. 그러나 1976년 연방 대법원은 뉴욕 대학교의 법학잡지 편집자가 공군사관학교의 교칙위반자에 관한 자료를 요구했을 때 공군사관학교에서 내부규칙에 관한 것이라는 이유로 공개를 거절한 것은 정보의 자유법 위반이라고 판결하였다.¹⁹ 즉 설사 내부규칙에 관한 것이라도 중요한 공익에 관련된 것이라면 공개되어야 한다는 판결이었다.

(3) 다른 법조항에 의해 공개에서 제외되는 정보로 그러한 법조항이 이론의 여지 없이 명백하게 비공개를 규정했거나, 특정한 정보를 비공개로 한다고 명시했거나, 혹은 비공개를 위한 특정한 기준을 설정했을 경우.²⁰

정보의 자유 서비스 센터에 의하면 약 100여개의 각종 연방법 조항이 정부가 소지한 정보의 공개를 제한하고 있다. 예를 들면 인구센서스 법은 센서스외에 다른 목적으로 수집된 정보를 사용할 수

(1) 국방이나 외교상의 이익을 지키기 위해 대통령령이 적절하게 기밀로 분류한 정보.¹²

1973년 연방대법원은 대통령령에 의해 국가기밀로 지정된 정보는 정보의 자유법에 의해 공개될 수 없다고 판결했다. 또 정보의 자유법때문에 대통령이 기밀을 분류할 권한이 제한을 받지 않으며 사법부도 해당 정보가 적절하게 기밀로 취급되었는지 판단할 권한이 없다고 선언하였다.¹³ 즉 대통령이 일단 기밀로 분류하면 정보의 자유법은 아무런 효력을 발휘하지 못한다는 것이었다. 이 판결은 정보공개법을 유명무실하게 만드는 것으로 해석되었고, 바로 이듬해 연방의회는 정보의 자유법을 개정하여 대통령이 적절하게 기밀로 분류되었는지 판단할 권한을 법원에게 위임하고 만약 적절치 못하다고 판단될 경우 공개를 명령할 수 있게 하였다.¹⁴

그러나 1974년의 정보의 자유법 개정이후에도 대부분의 판사는 국가안보나 외교에 관련된 자료의 공개요청에 대해서는 사법부가 이문제를 판단할 전문성이 없다는 이유로 정부의 비공개 입장을 지지하는 판결을 내렸다.¹⁵ 1977년 연방고등법원은 2차대전중에 사용된 암호해독 방법에 관한 자료를 국방부가 공개 거부한 것은 정보의 자유법을 위반한 것이 아니라고 판결하였다. 재판부는 국가 기밀로 지정된 자료를 검토하는 것 자체도 포기하고 정부가 기밀을 유지해야 한다는 당위성만 입증한것만으로 정보의 비공개 결정을 내렸다.¹⁶

연방법원은 심지어 정보공개 요청을 한 민원인이 선임한 변호사에게 자료를 검증할 기회도 주지 않았을 뿐만 아니라 정부측의 비공개 사유 조차 공개하지 않기도 했다. 1960년대 반전활동으로 유명한 여배우 제인폰다와 당시 그의 남편이었던 탐 헤이튼은 중앙정보부가 자신들에 관해 수집한 정보를 알아보기 위해 정보의 자유법에 따라 정보공개 요청을

12 "(a) specifically authorized under criteria established by an executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (b) are in fact properly classified pursuant to such executive order."

13 Environmental Protection Agency v. Mink, 410, U.S. 73, 110-111 (1973)

14 88 Stat. 1561 (1974).

15 Weisman v. CIA, 565 F.2d 692 (D.C. Cir. 1979).

16 Bell v. United States, 563 F.2d 484 (1st Cir. 1977).

17 Hayden v. National Security Agency, 608 F.2d 1381 (D.C. Cir. 1979).

18 "related solely to the internal personnel rules and practices of an agency."

19 Department of the Air Force v. 425 U.S. 352 (1976).

20 "Matters specifically exempted from disclosure by statute (other than [the Privacy Act]), provided that such statute (a) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (b) established particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld."

공개할 수 있다는 판결을 내리기도 했다.²⁷ 1985년에 결정된 한 사건에서 미 육군은 제임스 코크란 중장이 정부예산을 유용했다는 이유로 징계를 받았다는 것을 언론에 발표하였다. 코크란 중장은 이것이 사생활법을 위반했다며 정부를 상대로 손해배상을 청구하였다. 그는 또 이 사실이 정보공개법 예외조항 6조항에 규정된 사생활 침해라고 주장하였다. 그러나 법원은 이 사건이 정보공개법에 따라 공개되어야 할 전형적인 정보라고 판결하였다. 개인의 사생활과 공익을 비교한 결과 코크란 중장이 저지른 것과 같은 것을 공개하는 것은 비리가 재발되는 것을 막는데 기여한다고 판결했다. 사생활 보호법이 중요한 사회문제로서 많은 사람들에게 영향을 주는 사건의 공개까지 막을 수는 없다고 연방 법원은 해석했다.

(4) 개인으로 부터 입수한 무역상의 비밀과 상업적, 재정적 비밀²⁸

이 예외조항은 정부의 규제를 받는 기업들이 정부에 보고한 재무구조나, 제품제조 과정, 자사의 고객들에 관한 정보등이 유출되는 것을 막기 위한 것이다. 기업들은 산업정보를 얻기 위해 정보의 자유법을 애용하고 있다. 정보의 자유법에 의한 정보공개 요청 건수의 반이상이 기업체로 부터 제출되고 있다. 예를 들면 이법을 통해 스즈키 자동차가 토요타 자동차에 관한 정보를 입수했는데 이것은 일본에서는 불가능한 일이다. 1982년 미국 환경청은 한농약회사의 제초제 생산기법을 경쟁사의 정보공개 요구에 실수로 응하여 해당 농약제조회사에게 막대한 손실을 입힌적도 있었다. 그러나 이러한 상업 정보유출이 크게 우려할 만한 것은 아니다.²⁹ 연방정부는 이 예외조항외에도 무역비밀법 (Trade Secret Act)을 통해 정부가 기업체로 부터 입수한 정보를 원래의 목적외에 사용하는 것을 금지하고 있기 때문이다.

연방법원은 정보의 자유법에 의한 상업정보의 공개요청을 거부하기 위해서 정부는 그러한 정보가 공개될 경우 장차 필요한 정보를 수집하는 것이 불가능해지거나 그 정보의 공개로 인해 정보를 제공한 기업의 경쟁사에게 유리하게 된다고 판단된다면 공개하지 않을 수 있다고 법원은

²⁷ Cochran v. United States 770 F.2d 949 (11th Cir. 1985).

²⁸ "in the nature of trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential."

²⁹ Stevenson, "Protecting Business Secrets under the Freedom of Information Act: Management Exemption 4," 34 *Administrative Law Review* 207 (1982).

없도록 규정하고 있다.²¹ 또 연방의회는 1974년에 사생활 법 (Privacy Act)을 통과시켜 정부가 개인의 사생활에 관한 정보를 소지하고 있을 경우 그 공개를 제한하였다.²² 국가안전법 (National Security Act)도 해외 정보나, 각종 정보수집행위에 대한 자료는 공개를 금하고 있다. 학생들의 성적이 나 개인 기록도 학부모의 동의 없이는 공개하지 못하도록 법으로 정해져 있다.²³ 연방대법원은 이러한 법들이 해당 정보의 공개를 막으려는 의도가 분명하다면 정보의 자유법의 적용이 제한되어야 한다고 판결하였다.²⁴

예를들어 연방대법원은 1947년에 제정된 국가안전법에 따라 정보원의 신분 비밀을 보장할 책임이 있다는 중앙정보부의 주장을 받아들였다.²⁵ 1953년부터 1966년까지 중앙정보부는 전국 80개의대소에서 세뇌용 약품을 실험대상자들의 허락도 없이 인체실험한 것으로 밝혀졌다. 그중 2명이 사망했고 다수의 실험대상자들에게 부작용이 발생했다는 것이 중앙정보부의 자체 감사를 통해서 판명되었다. 1970년 이정보에 대한 기밀이 해제됨에 따라 Public Citizen Health Research Group이라는 시민단체가 정보공개법을통해 인체 실험을 한 대학과 거기에 참여한 연구자들의 명단을 공개할 것을 요구하였다. 그러나 중앙정보부는 참가자들에게 비밀보장을 해주기로 약속했다는 이유로 공개를 거부하였고 연방정부도 이를 인정하였다.

한편 연방 법원은 이러한 비공개 조항들이 상세해야 한다고 판결하기도 했다. 1982년 연방고등법원은 외무부 장관이 외교상의 지출에 대해서는 기밀을 유지하도록 규정한 법은 너무 광범위하고 막연하여 어떤 부분이 공개되지 않아야 할지 정하지 않았기 때문에 정보의 자유법 예외조항으로 받아들일 수 없다고 판결하였다.²⁶ 또 법원은 비록 비공개가 명문화 되어 있더라도 해당정보의 공개가 공익에 기여한다면

²¹ 13 U.S. C. 9 (a) (1).

²² 5 U.S.C.A. Section 552a

²³ 20 U.S. C. Section 232g (1982).

²⁴ FAA Administrator v. Robertson, 422 U.S. 255 (1975).

²⁵ CIA v. Sims, 471 U.S. 159 (1985).

²⁶ Washington Post v. U.S. Department of State, 685 F.2d 698 (D.C. Cir. 1982).

이미 설명한 바와 같이 1974년에 제정된 사생활법 (Privacy Act)은 정부가 수집한 일반 개인에 관한 정보를 애초 수집한 목적외에 사용하는 것을 금지시키고 당사자의 동의 없이는 공개를 하지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 연방의회는 사생활법보다 정보의 자유법이 우선한다고 규정함으로써 사생활법이 자동적인 정보비공개를 보장하는 것이 아님을 명시하였다.³⁶ 사생활 침해와 정보의 공개로 인한 공익의 도모를 저울질하는 것은 법원의 판단에 맡겨졌고 법원은 공익에 부합된다면 공개하는 것을 원칙으로 지켜왔다. 연방대법원도 단순히 개인기록이라는 사유로 공개를 거부할 수는 없으며 사생활 침해라는 것이 분명하게 증명되어야 한다고 판결하였다.³⁷

연방법원은 정부의 중요한 공직을 수행하는 고위관리가 자기 부처내의 부정행위를 은폐함으로써 그 부처의 권위를 위협하게 할 때는 정보공개법상의 사생활 침해 예외규정이 적용될 수 없다고 판결하였다.³⁸ 이 사건에서 NBC방송국의 기자인 칼 스텐은 1970년대 미국내에서 불법적으로 정보수집활동을 벌인 이유로 징계를 받은 3명의 연방수사국 직원에 대한 징계사유서를 정보공개법을 통해 입수했다. 그러나 그들의 이름이 지워졌음을 보고 다시 연방수사국에 그 이름의 공개를 요청하였으나 거절당하였고 결국 소송을 제기했다. 연방법원은 징계를 당한 연방수사국직원의 명단을 공개하도록 명령하면서 연방수사국이 주장하는 사생활 침해 사유는 근거가 없다고 선언하였다. 이와 다른 사건에서도 연방법원은 일반 공무원의 신상명세는 사생활 보호목적으로 공개되지 않는 것이 당연하나 뇌물을 받아 유죄를 당한 공무원의 신상자료는 그러한 부정행위가 재발되지 않기 위해 공개되는 것이 타당하다고 판결하였다.³⁹

(7) 수사상의 목적으로 수집된 수사기록으로 공개될 경우 법집행절차를 방해하거나, 개인이 공정한 재판을 받을 권리를 침해하거나, 개인의 사생활을 침해하거나, 수사상 혹은 국가안보를 위한 정보수집 과정에서 익명을 전제로 정보를 제공한 정보원의 신원을 노출시키거나, 수사의 기법과 과정을 노출시키거나, 수사관의 생명이나 신변에 위협을

36 98 Stat. 2211 (1984).

37 Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976).

38 Stern v. FBI, 737 F.2d 84 (D.C. Cir. 1984).

39 Columbia Packing Co. v. Department of Agriculture, 563 F.2d 495 (1st Cir. 1977).

판결하였다.³⁰ 연방법원은 또 상업적 정보의 공개가 그 정보를 정부에 제출한 기업에게 상당한 손실을 가져올 때도 공개를 금할 수 있다고 판결하였다.³¹

(5) 정부부처내에서 혹은 정부부처간에 교환된 메모나 서신으로 해당부처와 소송이 진행중인 경우 외에는 취득할 수 없는 문서.³²

이 예외규정위 범위에 해당되는 정보는 행정적 결정을 내리기 위한 준비작업과정에서 행정부처내 혹은 다른 부처간에 교환된 문서들로 이러한 정보들은 정보의 자유법이 제정되기 훨씬 전부터 전통적인 행정부의 특권 (executive privilege)으로 인정되어 비밀이 보장되어 왔다. 이러한 특권은 행정부내의 원활한 의견개진을 촉진하고 업무수행을 원활히 하기 위한 것이었다. 연방대법원은 정보의 자유법이 이러한 행정부의 특권을 박탈할 수는 없다고 판결하였다. 1984년 연방법원은 미공군의 전투기 추락사고에 관한 정부내의 비공식 안전조사에 관한 자료는 공개하지 않아도 된다는 판결을 통해 행정부 자체내의 솔직하고 공개적인 토론을 보장하여 행정부가 능률적인 사무를 보기 위해서는 정보의 자유법에 해당되지 않는 비밀보장이 필요하다고 판결하였다.³³ 그러나 법원은 행정부의 내부자료들이 마지막 행정결정에 포함되어 있고 동시에 결정적 근거가 되었다면 이를 공개해야 한다고 판결하기도 했다.³⁴

(6) 개인의 인사기록이나 건강기록, 혹은 그와 유사한 정보로 공개될 경우 명백히 개인의 사생활을 침해할 정보.³⁵

30 National Parks and Conservation Association v. Morton, 498 F.2d 765 (D.C.Cir. 1974).

31 Gulf+Western Industries, Inc. v. United States, 615 F.2d 527 (1979).

32 "in the nature of inter-agency or intra-agency memoranda or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency."

33 United States v. Weber Aircraft, 465 U.S. 792 (1984).

34 Niemeier v. Watergate Special Prosecution Force, 565 F.2d 967 (7th Cir. 1977).

35 "in the nature of personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy."

(9) 유전에 관한 각종 지질학적, 지리학적 자료. 43

이 두 예외조항은 정부가 정보공개 거절사유로 거의 거론되지 않는 조항으로 따라서 관련된 소송사건도 거의 존재하지 않고 있다.

5. 정보의 자유법 사용현황

미국 기자협회 (Society of Professional Journalists)가 운영하는 정보의 자유 서비스센터 (Freedom of Information Service Center)에 따르면 1984년 한해 동안 약 25만건의 정보공개 요청이 연방정부의 8개 주요부처에 접수되었고 그중 92퍼센트의 요청이 받아들여져 요구한대로 정보가 공개되었다. 국방부의 경우 1983년 한해동안 81,200건의 정보공개 요청이 접수되었고 이중 66,800건의 요구정보가 공개되었다. □

정보의 자유법을 통해 가장 많이 정보공개 요청을 하는 그룹은 기업체들로 전체 정보공개 요청의 반이상을 차지하고 있다. 기업들은 정보공개법을 이용해 장래의 고객이 될만한 사람들의 명단이나 그들의 신상명세 혹은 경쟁상대의 고객명단을 입수하기도 한다. 한편 언론기관의 정보의 자유법 이용횟수는 전체 이용자들의 큰 비중을 차지 하고 있다. 의회의 통계에 따르면 1972년부터 1984년까지 언론기관이 정보의 자유법을 이용한 건수는 400건에 불과하다고 한다. 언론인들이 정보의 자유법을 적극 이용하지 않는 이유로는 그들이 게으르다는 사실 외에도 정보 자유법 제정 이후 연방정부 관료들이 정보의 공개를 당연한 것으로 인식하게 되면서 기자들이 굳이 정보의 자유법에 따른 절차를 밟지 않아도 정보의 입수가 가능하다는 것이다. 1984년 까지 약 120종의 책이나 논문이 정보의 자유법을 통해 얻은 자료에 근거를 두어 쓰여졌다고 한다.

정보의 자유법을 통해 밝혀진 정부의 불법행위중 굵직한 것은 연방수사국이 흑인 민권지도자인 마틴 루터킹을 괴롭혔다는 것, 중앙정보부가 반정부 성향을 가진 것으로 판단한 미국인들과 사회단체들을 불법적으로 감시해 왔다는 것, 중앙정보부가 은밀하게 수감중인 죄수들을 세뇌용 약품의 실험대상으로 사용했다는 것, 양노원 노인들을 자신들도 모르게 의약품 실험대상으로 사용했다는 것, 각종 식품제조공장의 시설이

condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of any agency responsible for the regulation or supervision of financial institution."

43 "in the nature of geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells."

준다고 판단되는 정보. 40

이 예외규정은 현재 수사가 진행중인 정보를 공개함으로써 경찰의 업무에 지장을 주거나 범죄자들에게 도움을 주는 것을 예방하기 위한 것이다. 또 수사기관에서 의존하는 정보원의 신원비밀을 보장하고 수사관들의 신상이 범죄자들에게 알려지는 것을 막기위한 것이다. 그러나 일상적인 체포, 전과기록, 수사관 명부등은 공개대상에서 제외되지 않으며 일단 수사가 종결되면 특별한 사유가 없는한 수사자료는 공개되어야 □ □ 다. 41

민원인이 공개 신청한 정보가 이 예외규정에 포함되어 공개할 수 없다는 것을 증명하기 위해서 해당부처는 일단 해당 정보가 경찰수사상의 목적(compiled for law enforcement purposes)으로 수집되었다는 것을 증명해야 하며 공개할 경우 위에 명시된 6가지 결과중 하나를 야기할 것이라는 것을 구체적으로 증명해야만했다. 그러나 연방의회는 1986년에 정보의 자유법 개정을 통해 정부는 해당 정보가 수사상의 방해가 된다는 것을 "적절하게" (reasonably) 증명하기만 하면 되며 요청한 정보가 존재하는지 밝히지 않아도 되도록 만들었다. 이것은 은밀 하게 수사가 진행되고 있는 경우 정보의 존재를 알려야 한다면 수사당국이 범인을 검거하는데 지장을 줄것이라는 이유에서 개정이 되었다. 1986년 이전까지 정부는 요청한 정보가 존재하는지의 여부와 존재한다면 왜 공개할 수 없는지를 민원인에게 밝혀야 했다.

(8) 금융기관을 규제하거나 감독할 책임이 있는 부처가 사용할 목적으로 준비한 해당 금융기관의 보고자료. 42

40 "in the nature of investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only the extent that the production of such records would (a) interfere with enforcement proceedings, (b) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (c) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (d) disclose the identify of a confidential source and, in the case of records compiled by a criminal law enforcement authority in the course of criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (e) disclose investigative techniques and procedures, or (f) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel."

41 Scherer v. Kelley, 584 F.2d 170 (7th Cir. 1978).

42 "contained in or related to examination, operating or

위생기준에 미치지 못한다는 것, 원자력 발전소에서 근무중인 근로자들에게 암발병율이 높다는 것, 원폭실험으로 인근 지역 주민에게 치명적 피해를 주었다는 것, 산업 폐기물로 인해 식수원이 오염되었다는 것등이다.

6. 결론

미국의 정보의 자유법은 복잡한 현대사회에서 민주주의가 제기능을 발휘하기 위해서는 정보의 공개를 통해 국민의 알권리를 충족시키는 것이 필수적이라는 인식하에 만들어진 것이다. 연방행정부의 각종문서와 자료를 국민이 검사할 수 있게 함으로써 행정관료들의 권력남용을 예방한다는 정보의 자유법의 입법의도는 지금까지 비교적 충실히 반영되어왔다. 많은 사람들이 정보의 자유법을 이용하여 정부의 과거의 부정, 불법행위를 적발해왔을 뿐만아니라 정보의 공개원칙이 확고히 뿌리를 내림에 따라 행정부내의 부정, 불법행위가 발생할 여지가 크게 줄어들었다. 행정부처도 비교적 책임있게 정보공개 요청을 처리하고 있으며 정부가 소유한 정보는 정부의 재산이 아니라 아니라 국민의 것이라는 인식이 확고하게 자리잡았다. 정보의 자유법이 제기능을 발휘하는데 결정적 역할을 한 것은 9개의 예외조항중 국가안보에 관한 조항을 제외하고 사법부가 비교적 일관적으로 국민의 알권리와 그를 통한 공익의 도모가 다른 권리나 이익보다 우선한다는 판결을 내려왔기 때문이었다.

비록 정보의 자유법이 범법자가 수사기관의 정보를 취득하거나 기업이 경쟁사에 관한 정보를 입수하기 위한 수단으로 쓰이는 등의 남용 여지도 있고, 또 정보의 자유법을 이행하기 위해 많은 인력과 예산이 동원되고 있기도 하다. 그러나 정보의 자유법이 미국사회의 민주주의 확립에 기여한 바에 비하면 사소한 부작용이나 예산지출은 민주주의를 지켜나가는데 치러야할 당연한 댓가로 인식되고 있다. 미국의 정보의 자유법은 미국인들의 알권리를 보다 완벽하게 충족시키고 정부관료의 부정부패와 권력남용 소지를 줄임으로써 미국인들의 행정부에 대한 신뢰와 민주주의에 대한 신념을 높이는데 기여하였다.

特 輯

憲法の諸問題
(基本權論)

인권 자료실		
등록일	류기	료번
	B4	26

알 권리와 프랑스 情報公開法

嶺南大法大教授 成 樂 寅

I. 序

개인의 자기실현을 가능케 하기 위한 個人的인 權利로 人間の 尊嚴權의 전제가 되는 알 권리의 定義는 「일반적으로 접근할 수 있는 情報源으로부터 방해받지 않고, 듣고, 보고 읽을 自由와 權利」,¹⁾ 「모든 情報源으로부터 一般의 情報를 수집할 수 있는 權利」,²⁾ 「公權力的 방해없이 일반적으로 접근할 수 있는 情報를 받아 들이고 받아들인 정보를 취사·선택할 수 있는 자유(消極的 情報의 自由)와 의사형성·여론형성에 필요한 情報를 積極적으로 수집할 수 있는 자유(積極的 情報의 自由)」,³⁾ 「일반적으로 접근할 수 있는 情報源으로부터 意思形成에 필요한 情報를 수집하고, 수집된 정보를 취사·선택할 수 있는 자유」⁴⁾ 등으로 표현되고 있다. 이러한 의미에서 프랑스에서도 뒤마(R. Dumas)가 情報權 또는 情報에 대한 權利(droit à l'information)를 「情報源에 대한 액세스(access)權을 보장하고 이를 가능한 한 완전하고 객관적으로 普及함을 목적으로 하는 權利」⁵⁾로 정립한 개념과 동일선상에서 이해되고 있음을 알 수 있다.

1) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1993, p. 328.
 2) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1992, p. 410.
 3) 안용교, 한국헌법, 고시연구사, 1991, p. 410.
 4) 허영, 한국헌법론, 박영사, 1992, p. 521.
 5) R. Dumas, Droit de l'information, Paris, PUF, 1981, p. 37.

알 권리(droit de savoir), 情報權 혹은 情報에 대한 權利, 情報의 自由에 대한 憲法理論, 基本權理論上的 根據에 관해서 국내헌법학계에서도 이미 國民主權의 原理, 表現의 自由, 人間의 尊嚴과 幸福追求權, 人間다운 生活을 할 權利 등으로 부터 당연히 도출되는 권리 혹은 자유로 이해하고 있다. 獨逸憲法에서 처럼 「누구든지... 일반적으로 접근할 수 있는 情報源으로부터 방해 받지 않고 알 權利를 갖는다」(5조 1항)라는 명문의 규정이 없는 現行憲法下에서 알 權利의 憲法的 根據를 여러 곳에서 도출하여 비록 헌법상 명문의 규정이 없더라도 이를 基本權으로 인식하는데 의심이 없다(통설·판례). 그러나 일반적으로 교과서의 기술태도는 넓은 의미의 表現의 自由 혹은 言論·出版의 自由編에서 알 권리를 설명하고 있기 때문에 독자들은 자칫 알 권리를 단순히 言論·出版의 自由의 한 內容·內包로 이해할 우려도 없는 것은 아니다. 憲法裁判所의 判例 또는 「알 권리는 헌법 제21조의 言論의 自由에 당연히 포함되는 바, 이는 정부에 대한 일반적 情報公開를 구할 권리」,⁶⁾ 「알 권리는 표현의 자유와 포리일체의 관계」⁷⁾라는 判例의 내용에 비추어 지나치게 알 권리를 言論의 自由에서 구하고 있다. 물론 반대의견에서 國民主權, 人間의 尊嚴, 人間다운 生活을 할 權利 등을 알 권리의 憲法的 根據로 제시하는 견해도 있다.⁸⁾ 그러나 알 권리는 비록 「表現의 自由와 포리일체 또는 상호보완의 관계」⁹⁾에 있음을 부인할 수 없더라도 古典的인 의미의 表現의 自由의 일환으로 등장한 것이라기 보다는 오히려 情報化社會에 있어서의 國民主權主義의 實質化라는 측면에서 제기된 이른바 「第三世代人權」으로서의 중요한 위상을 차지하고 있음에 비추어 表現의 自由 혹은 言論·出版의 自由의 一內包로서 보다는 그 特性上 獨立된 理論的·制度的 論理展開가 불가피할 것으로 보여진다.

본고에서는 알 권리에 대한 基本的 理解나 認識이 세계각국의 헌법학이론에서 본질적인 차이가 있는 것이 아님에 비추어 그 이론이나 제도의 소

6) 헌법재판소, 1989. 9. 4. 선고, 88헌마 22결정.
7) 헌법재판소, 1991. 5. 13. 선고, 90헌마 133결정.
8) 위 판례에서 최광률재판관의 반대의견.
9) 권영성, 위의 책, p 411.

개가 미흡한 프랑스의 이론과 법제를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 基本權으로서의 알 권리

1789년 프랑스혁명시에 채택된 인간과 시민의 권리선언 제15조에서 「사회는 모든 공직자로 부터 그 행정에 관한 보고를 요구할 권리를 갖는다」라는 규정을 두고 있었음에도 불구하고 프랑스에서 전통적인 行政秘密主義는 제대로 극복되지 못하였으며 그것은 현실적으로 行政文書에 대한 접근·이용의 不許와 行政行爲 등에 있어서 理由附記(motivation)의 不在로 나타났다. 그러나 이러한 행정비밀주의는 被治者이자 또한 主權者인 國民의 情報에 대한 욕구를 충족시키지 못하였으며 그것은 곧 行政의 透明性(transparence)에의 要求로 새로운 變化의 時代를 맞이하게 되었다.

이러한 경향은 成文憲法속에서 알 권리를 明示하고 있느냐의 여부를 떠나 世界各國에서 알 권리를 憲法的 價値를 갖는 國民의 自由·권리로 인식하기에 이르렀다. 그에 따라 헌법이론상 정립된 알 권리의 現實的 保障을 위한 法律制定이 各國에서 전개되었다. 물론 이와 관련된 법률로서 스웨덴의 1766년 ‘출판의 자유법’이 일찍이 제정된 것은 사실이나 20세기적인 기본권으로서의 알 권리 보장을 위한 법률은 1951년 핀란드의 ‘공문서공개에 관한 법률’이 효시를 이루고 있다. 그것이 1966년 미국의 ‘정보자유법(공개법, FOIA)’, 1970년 덴마크의 ‘행정문서악세스법’, 1970년 노르웨이의 ‘정보공개법’이 독립된 단일법률로 制定되기에 이르렀으며, 1978년에는 네델란드의 ‘행정정보악세스법’과 더불어 프랑스에서도 ‘행정문서 악세스權法’이 제정되기에 이르렀다.¹⁰⁾ 한편 독일에서는 단일의 情報公開法은 제정되어 있지 않으나 ‘연방데이터보호법’이나 ‘聯邦行政節次法’을 통해서 정보공개원리를 실천하고 있으며 日本에서는 지방자치단체조례로서 정보공개가 이루어지고 있

10) 프랑스의 동법률의 공식명칭은 「행정과 국민과의 관계개선 및 기타 사회·재무 행정 질서에 관한 법률」(1978. 1. 6)이며, 동법률의 제1장이 De la liberté d'accès aux documents administratifs라고 해서 사실상 제1장이 독립된 정보공개법이라 할 수 있으므로 이를 ‘행정문서악세스權法’이라고 편의상 번역한 것이다.

다. 우리나라에서도 최근 공보처장관이 情報公開法의 制定必要性을 밝힌 바 있고 지방자치단체에서는 청주시조례를 효시로 이를 法制化하고 있는 실정이다.¹¹⁾

알 권리에 관한 프랑스에서의 논의는 1978년법률이 제정되기 이전부터 이미 人權의 한 범주로서 이해되어 왔던 터에 同法律의 制定과 더불어 이에 관한 基本權論(libertés publiques)에서의 논의가 더욱 본격화하고 있다. 그러나 헌법상 기본권에 관한 독립된 章을 마련하지 못하고 있는 프랑스헌법의 특성상 基本權論의 論述에서 이러한 새로운 基本權을 논술하면서 다양한 편제를 채택하고 있는 것이 현실이다. 파리2대학교 총장을 역임하고 현재 헌법위원회위원인 로베르(J. Robert)교수는 그의 基本權論著書에서 이를 포괄적으로 私生活保護의 範疇로 이해하거나,¹²⁾ 리베로(J. Rivero)¹³⁾교수나 모랑즈(J. Morange)¹⁴⁾교수의 基本權論 등에서 아직도 알 권리에 관한 체계적 위상을 보여주지 못하고 있다. 그러나 콜리아(Cl. Al. Colliard)교수는 人權의 尊重에 관한 권리에서 사생활보호와는 별개로 「정보 및 설명에 관한 권리」라 하여 하나의 독립된 개별적 기본권으로 평가하고 있음은 주목할 만하다.¹⁵⁾ 「정보의 자유에 대한 권리는 일견 개인의 自由概念과 매우 유리된 개념처럼 보이거나 이를 보다 자세히 살펴보면 정보에 대한 권리는 人格尊重의 발현으로서 진정한 자유를 이룬다. 情報에 대한 權利는 바로 人間의 尊嚴을 확인하며, 그것은 自由民主主義의 표현으로서 나타난다.¹⁶⁾

透明性·公開性의 원리에 입각하여 국민의 알 권리를 충족시킴으로써 민주주의의 실질적인 구현에 기여한다는 점에서 콜리아교수가 제시한 個別的 基本權으로서의 알 권리는 그 타당성을 갖는다. 또한 그것은 情報에 대한 權利 혹은 알 권리가 단순히 言論의 自由의 한 內包로서가 아니라 人間의

11) 대법원, 1992. 6. 23. 선고 판결.

12) J. Robert, Libertés publiques, Paris, Montchrestien, 1982, p. 326.

13) cf. J. Rivero, Les libertés publiques, tome 2, Paris, PUF, 1991.

14) cf. J. Morange, Libertés publiques, Paris, PUF, 1985.

15) Cl. Al. Colliard, Libertés publiques, Paris, Dalloz, 1982, pp. 366-387.

16) Ibid., p. 387.

尊嚴에 기초한 人格의 尊重을 통해서 國民主權의 原理가 보다 實質的으로 具現된다는 점에서 국내 헌법학이론과도 맥락을 같이 함을 알 수 있다.

비록 국민의 알 권리로서의 악세스권과 정보에 대한 권리라는 표현이 본격적으로 제기된 것은 최근 2~30년내의 문제이지만, 18세기 말에 제기된 시민의 政治的 權利時代를 거쳐 20세기 전반기의 經濟·社會的 權利時代를 넘어서 이제 오늘날에 이르러 이른바 第3世代人權으로서의 위상을 차지하기에 이르렀다.

이러한 알 권리의 구현을 위한 情報公開法制, 즉 행정문서악세스권법은 미국의 情報自由法의 영향을 받아 그에 상응하는 법이라면, 1978년에 제정된 「정보의 축적·관리 및 자유에 관한 법률」¹⁷⁾은 미국의 프라이버시법(1974)에 비견되는 法律이다. 情報公開와 私生活保護라는 두개의 과제는 현대 情報化社會의 성숙에 따른 法的 對應이라는 점에서 그 논리적 기초를 공유하는 측면이 있으나, 후자가 각 개인의 권리에 연계된 個人的 自由의 측면이 강하다면, 전자는 한 사회 構成員으로서의 市民에게 귀속되는 公的인 自由(libertés publiques)의 성격을 띤다.¹⁸⁾ 그것은 곧 政治的 民主主義의 구현에서 한 단계 나아가 行政的 民主主義(démocratie administrative)를 구현하고자 하는 政策的 意志의 制度化라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

III. 行政文書악세스權法의 基本內容

프랑스판 情報公開法이라 할 수 있는 행정문서악세스권법은 1975년 드

17) Loi no 78 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : 이에 관해서는 ; 성낙인, 「프랑스의 사생활보호법제」, 정보의 수집관리와 사생활보호, 한국공법학회, 1989, p. 115 이하 참조.

18) G. Braibant, "Droit d'accès et droit à l'information" in Mélanges Charlier, Paris, Editions de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, pp. 703-704. 여기서 libertés publiques을 공적인 자유라 번역한 것은 일반적으로 프랑스에서는 우리나라의 기본권론에 해당되는 것을 「헌법과 정치제도」와는 별개로 「libertés publiques」으로 논술되고 있기 때문에 편의상 이렇게 표현하였다.

19) J. Lemasurier, "Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé," RDP, 1980, p. 1240.

바크(de Bacque) 교수가 「행정문서에 대한 국민의 액세스」라는 보고서를 통해 본격화된 이래 많은 논의를 거쳐 1978년 7월 17일에 정식으로 법안이 통과되었으며 1979년 7월 11일에 약간의 改正을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 法律은 全文 13개조로 구성되어 있다. 제1조: 情報에 대한 權利의 主體 및 公開對象文書, 제2조: 情報公開義務를 지는 기관(公開客體), 제3조: 記名情報에 관한 사항, 제4조: 行政文書 액세스權의 行使, 제5조: 행정문서 액세스 委員會, 제6조: 非公開文書(정보공개 限界), 제6조의 1(bis): 비공개문서 追加, 제7조: 公開拒否에 따른 節次 및 救濟, 제8조: 個別決定事項, 제9조: 規則的 公布事項, 제10조: 知的 所有權, 제11조: 공무원의 일반적 지위에 관한 법률의 개정(職務上 秘密嚴守事項), 제12조: 지방자치법 제 L 121-19조의 적용, 제13조: 古文書保管.

1. 權利主體

1978년 法律制定當時에 情報에 대한 權利의 享유자를 누구로 할 것이냐의 논란이 제기되었다. 프랑스 국민에 한정할 것이냐 아니면 외국인 나아가서 法人도 포함시킬 것이냐의 문제가 논란이 제기된 끝에 시민(국민 citizen)보다 넓은 被治者(administré)로 하여 외국인·법인에게도 權利主體性을 인정하기에 이르렀다. 그러나 이것 또한 법률제정 이후 공무원의 權利主體性에 대한 문제제기가 있어 1979년 改正時에 모든 人(toute personne)에 權利主體性을 인정하기에 이르렀다.

이에 따라 정보에 대한 권리를 향유하는 자는 다음과 같다. i) 1980년 7월 6일 法律에 의한 制限을 제외한 모든 內外國人, ii) 개인과 공직자(현직·퇴직 불문) iii) 자연인과 법인, iv) 사법상 법인과 공법상 법인이 원칙적으로 포함된다.

이와 같이 情報公開를 요구할 수 있는 자의 범위를 넓힘에 따라 한편으로는 이러한 權利를 權利主體가 行使함에 있어서 特定情報에의 접근을 정당화시킬 만한 利益이 있는 자에게 한정하여야 할 것이냐 아니면 단순한 호기심만으로도 情報公開에 대한 權利가 인정되느냐가 동법의 해석상 法院의 判例에서도 논란이 있었으나 행정문서 액세스 위원회는 제2차 보고서에

서 단순한 호기심만으로도 충분하다고 結論짓기에 이르렀다.²⁰⁾

2. 情報公開義務者(權利客體)

中央政府의 機關을 비롯하여 地方自治團體 그리고 행정 및 상공업적 임무를 수행하는 公共團體에 이르기까지 매우 포괄적으로 情報公開義務를 진다. 中央政府의 機關으로는 국회사무처까지 포함된다. 나아가서 공역무를 관리하는 私法人에게 까지 情報公開義務를 부과하고 있다.

3. 情報公開文書

情報公開의 대상이 되는 문서를 법률상 결정하는 방식은 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째방식은 각국에서 널리 채택하고 있는 것으로써 國家安全의 필요상 허용되는 例外事項과 私法人을 제외한 모든 종류의 行政文書에 대한 公開原則을 확인하는 방식이다. 둘째 방식은 프랑스행정문서 액세스권법과 같이 例外事項과 公開對象目錄을 제시하는 이른바 二重列舉法을 취하는 것이다.

법 제1조 제2항은 經驗則上的 목록을 동법상의 행정문서의 범주로서 다음과 같이 제시하고 있다. 모든 서류, 보고서, 연구서, 합의서, 지침자료, 지시, 훈령, 회람, 실정법의 評釋이나 行政節次의 기술을 포함한 관계부서의 기록이나 답변, 국사원이나 行政法院의 意見을 제외한 의견서, 녹음 및 녹화에 관한 것으로서 서면, 녹음 및 녹화, 非記名情報의 자동처리된 상태를 포괄한다. 다만 동법에서는 記名文書에 대하여는 「정보의 축적·관리 및 자유에 관한 법률」과의 조화관계상 이를 제외시키고 있다.²¹⁾ 위의 사항은 例示的이라는 데 異論이 없다. 따라서 送狀, 청원서, 서신, 복사물, 양도계약서 등도 公開對象文書에 포함된다.

4. 權利의 限界

20) Juris Classeur, Droit administratif, 1988, n° 176

21) B. Even, "La notion de document administratif", A.J.D.A., 1985, pp. 528-532

相對的 限界로서 記名文書가 제외되어 있고 絶對的 限界로서 특정분야에 있어서 秘密이 유지되어야 하는 사항에 관한 保護條項을 두고 있다.

記名文書에 대한 非公開原則의 엄격한 적용은 利害關係人인 當事者自身에게도 公開될 수 없다는 모순이 드러났다. 이에 따라 1979년 法律改正時에 정보공개를 원하는 자는, 私生活의 秘密, 의료비밀, 순전히 개인적인 상공업상의 비밀에 다른 이유로 해서 그에게 배치되는 경우를 제외하고는 그 자신에 관련된 기명성격의 文書에 대한 公開를 요구할 수 있도록 하였다.²²⁾

기명문서와는 달리 사실상 絶對적으로 情報公開의 對象에서 제외되는 사항에 관한 保護條項을 두고 있다. : ① 政府와 執行權의 책임있는 기관의 審議에 대한 비밀, ② 국방 및 외교정책상 비밀,²³⁾ ③ 통화·재정·국가안전·공공의 안전에 관한 사항, ④ 權限있는 機關에 의해 許可된 경우를 제외한, 裁判節次나 이에 관한 事前節次가 진행중인 것, ⑤ 私生活의 비밀, ⑥ 個人에 관한 文書와 의료상 문서, ⑦ 상공업상의 비밀, ⑧ 재정(조세) 및 관세위반에 대한 수색 등에 관한 사항 ⑨ 일반적으로 法律에 의해 保護되는 秘密을 非公開對象으로 규정하고 있다.

위와 같이 情報에의 權利에 관한 예외사항을 적시하였지만 이들 규정은 동법의 정신이 최대한 국민의 알 권리를 충족시키자는 취지에서 制定되었음에 비추어 보다 엄격히 해석해야 한다는 것이 행정문서악세스위원회나 行政法院의 기본적인 입장이다. 비밀성유지 여부에 관한 境界劃定의 문제는 동법을 시행하는 과정에서 매년 제출되는 위원회의 연차보고서와 判例를 통하여 구체적으로 정립되어 가고 있다. 또한 반면에 情報公開을 요구하는 당사자도 예컨대 지나치게 많은 양의 정보를 요구하는 경우가 있을 경우에는 權利濫用의 法理를 적용하여 이를 거부할 수 있도록 하고 있다.²⁴⁾

22) 예컨대 행정문서악세스위원회는 Pau행정고문서센터에서 보관중인 서류에 대한 死亡한 군인의 아들의 문서공개요구를 인용하였다. Avis 12 novembre 1980, 2° Rapport, p. 17.

23) 예컨대 Hague에 건설된 원자력폐기물처리공장의 안전에 관한 보고서의 공개요구에 대하여 위원회는 공개를 거부함이 타당하다는 견해를 제시한 바 있다. C.A.D.A., 2° Rapport, p. 34.

24) C.A.D.A., 1° Rapport, p. 34.

5. 악세스權의 保障

公開될 수 있는 정보 자체가 존재하지 않을 경우에는 情報에 대한 權利自體가 무의미해진다. 즉, 정보에 대한 권리를 行使하기 위해서는 어떤 情報을 최소한 알 수 있어야 한다는 점에서 '정보에 대한 정보'의 확보가 제도적으로 保障되어야 한다. 이에 따라 同法에서는 規則的인 公開對象文書를 적시하고 있다. 그에 따라 동법의 시행상 모든 사항에 대해 정보공개가 원칙이며, 非公開事項은 다만 部令을 통해서만 정할 수 있도록 하고 있다.

이제 일련의 사항에 대한 情報가 기초적으로 마련된 상황하에서 정보에 대한 權利의 主體는 직접 문서에 대한 악세스권을 향유한다. 行政文書에 대한 악세스는 「卽席에서 無料로 행해진다. 다만 문서의 보존상 곤란하거나 혹은 이의 복제가 곤란한 경우는 제외한다.」 다만 사적인 利益取得을 위한 目的으로 情報에 대한 權利行使가 禁止되어야 한다는 취지에서 知的 所有權에 관한 保護條項을 두고 있다.

「行政廳은 請求된 복사본을 교부하여야 한다」라는 규정에 비추어 법상 規定된 일련의 文書에 대한 공개요구에 대해 行政廳이 반드시 응하여야 하는 強制的 성격의 규정이다. 따라서 情報公開에 관련된 직원은 다른 법규정에 따른 情報公開에 대한 장애요인을 제거함으로써 情報公開에 응할 의무를 진다.

6. 行政文書 악세스委員會

情報公開에 관한 權利를 제도적으로 보장하기 위한 장치로서 '행정문서악세스위원회'를 설치하고 있다. 이 기구는 '정보의 축적·관리 및 자유에 관한 법률'에서 설치한 '國家情報自由委員會'와 더불어 現代的 權利인 情報化社會에 따른 私生活保護와 情報公開을 보다 실천적으로 정착시키기 위한 獨立된 委員會로서의 지위를 갖는다.²⁵⁾

위원회는 10명의 위원으로 구성되며 임기는 3년이다. 위원장은 前現職 國

25) 행정문서악세스위원회와 국가정보자유위원회에 관한 비교·종합 고찰은, B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn, La transparence administrative, Paris, PUF, 1987, p. 7.

사원위원(Conseiller d'Etat) 중에서 임명된다. 파취원(행정사건을 제외한 대법원격 임)과 심계원에서 각기 1명의 위원이 當該機關의 장의 提請에 따라 수상이 임명한다. 상·하양원의장이 각기 지명하는 2명의 국회의원, 수상을 대표하는 자 1명, 상하양원의장의 共同決定에 따른 1명의 기초 혹은 광역의회 의원, 1명의 대학교수, 1명의 프랑스로고문서관 관장, 1명의 프랑스 문서(출판)관장으로 구성된다. 그 構成員의 위상으로 보아 알 수 있듯이 입법부, 행정부, 사법부를 대표한 위원과 지방의회의원 및 대학교수와 국가문서관리책임자까지 포괄한다는 의미에서 위원회구성에서의 세밀한 배려를 통한 위원회의 활성화의 기초를 마련해 두고 있다.

위원회는 行政文書公開에 어려움을 겪는 자로부터의 소집요구가 있을 경우에 이에 대한 위원회의 見解를 표명한다. 또 동법의 적용상 제기되는 모든 문제에 관하여 유관기관에게 諮問을 구한다. 이어서 行政文書公開에 관한 法的·制度的 改善에 관한 提案을 한다. 위원회의 가장 중요한 역할은 規制에 관한 것이다. 情報公開를 거부당한 자는 위원회에 의견을 청구한다. 그 거부는 理由附記된 明示的 拒否 뿐만 아니라 2개월이상 관계기관이 회답을 하지 않는 默示的 拒否를 포함한다. 위원회는 제소일로부터 1개월 이내에 의견을 말하여야 한다. 「정부공개가 거부되었을 경우 이 거부는 곧바로 濰 권소송으로 이첩되지 않는다」는 국사원의 판결을 통하여 行政訴訟을 제기하기 전에 위원회에 제소하는 것이 義務的인 節次가 되었다.

위원회의 활동방향에 대해 매우 비관적인 견해도 많았으나 그 운용의 실체는 매우 활동적이고 능동적이다. 1984년에서 1985년에 이르기까지 위원회는 1,860건의 의견요구를 심사했다. 이 가운데 54%는 情報公開意見을, 9.5%만이 情報公開 拒否의 妥當性을 인정했다. 나머지 7.5%는 無權限, 20%는 이미 公開目的 달성 또는 文書의 不存在, 9%는 그 요구의 불가수리성으로 인한 것이다. 위의 情報公開에 否定的 意見은 제3자에 대한 記名文書(22%), 사생활의 비밀(7%), 너무 일반적인 사항에 대한 요구(16%), 예비문서성격 등으로 발해졌다.²⁶⁾

26) B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stum, op cit, p. 137.

행정문서악세스위원회라는 독립된 기관의 창설을 통한 情報公開制度的 활성화는 이미 상당한 위원회의 의견제시 및 그 년차보고서를 통하여 결실을 맺고 있다. 비록 이 위원회의 의견제시가 자문적이고 強制性이 없다 하더라도 이를 통한 사실상의 判例法的 성격을 가진 의견은 行政情報公開를 향한 進歩的 結果를 도출하고 있다.

7. 古文書法과 行政行爲理由附記法

문서의 전달(공개)과 관련하여 1979년에는 「古文書法」²⁷⁾을 制定하여 公文書에 관한 열람을 보다 편리하게 하도록 하고 있다. 동법률은 기존에 있던 古文書管理에 관한 규정들을 再整備한 法律이다. 동법 제6조에서는 公開對象에서 제외된 문서에 대해서 제7조의 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 종래 50년에서 개정하여 30년이 지나면 公開되도록 하고 있다.

1979년에는 또한 行政行爲의 理由附記와 行政과 公衆간의 관계개선에 관한 法律²⁸⁾이 제정되었다. 동법률은 종래 行政行爲에 대한 理由附記가 행해지지 않고 있던 프랑스행정법적인 전통에 대한 하나의 전환점을 이루는 法律이라 할 수 있다.²⁹⁾ 동법 제1조에서는 行政行爲에 대한 理由附記의 原則을 천명하고 있다. 「個人이나 法人은 그에 관련해서 불리한 個別的 行政決定의 理由에 대해 즉시 알 권리를 갖는다」. 제2조는 法律이나 命書에서 정한 일반원리에 어긋나는 個別的인 行政決定에 대해 理由附記를 하도록 하고 있다. 특히 동법 제4조 2항에서는 동법률조항은 종래 비밀주의의 원리에 따라 공포나 비밀누설을 금지하는 立法事項에 저촉되지 않음을 분명히 하고 있다.

27) Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives : 여기서 archives는 古文書 혹은 記錄文書라 번역할 수 있다.

28) Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

29) 행정법원의 관례 또한 법률이나 명령 혹은 특정한 부류의 행위에 대해 특히 이 유부기를 하도록 하고 있는 경우를 제외하고는 행정행위는 이유부기되지 않는다는 입장이었다.