

정보공개의 새로운 지향

- 전자정보공개제도(電子情報公開制度)를 중심으로 -

경 건*

1. 정보전자화에의 대응
2. 미국에서의 전자정보의 공개
 - 1) 대상으로서의 전자적 기록
 - 2) 검색·공개의 방법
 - 3) 정부정보에서의 전자적 접근
 - 4) 전자적 FOIA청구
 - 5) EFOIA시행에 대한 평가
3. 캐나다에서의 전자정보의 공개
 - 1) 대상기록
 - 2) 기록의 작성과 보존
 - 3) 검색의 정도
 - 4) 공개의 형태 및 포맷
 - 5) 그 밖의 문제
 - 6) 캐나다에서의 교훈
4. 맺음말

1. 정보전자화에의 대응

* 서울시립대학교 법학부 교수

주요논저 : 「정보공개청구제도에 관한 연구 - 일반행정법리론 체계와의 관계에서 -」 서울대법학과 행정법전공 박사학위논문, 1998.

정보통신기술의 급속한 발전과 각종 정보통신기기의 가격하락은 민간부문에서의 정보통신기술·기기의 사용증대뿐 아니라, 공공부문의 정보화도 급속도로 진전시키고 있다. 이미 오래 전부터 행정정보화를 행정개혁의 주요목표의 하나로 설정하였던 정부는, 단순한 행정업무의 전자적 처리에서 벗어나, 정보통신기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부, 즉 전자정부의 구현을 꿈꾸고 있다.

2001년 3월 28일 법률 제6439호로 제정된 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률(이하 ‘전자정부법’이라 한다)은 전자문서를 행정문서의 기본적인 포맷으로 하는(전자정부법 제16조 이하) 등 행정업무의 전자적 처리를 원칙으로 하는(전자정부법 제8조) 한편, 행정기관간 행정정보의 공동활용을 법제화함으로써(전자정부법 제11조 및 제21조 이하) 행정업무·행정정보의 전자화는 더욱 확대·가속될 것으로 예상된다. 또한, 행정기관이 보유·관리하는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개되어야 한다는 행정정보공개 원칙을 확인함(전자정부법 제9조)으로써, 전자화된 행정정보의 정보공개에도 더욱 적극적으로 대응할 것임을 천명하고 있다.

이하에서는, 이와 같은 행정정보 전자화의 상황에서 정보공개의 효율적 방안을, 전자정보공개라는 방향에서, 이미 이러한 문제에 직면하였던 미국과 캐나다의 법제를 비교적 상세히 살펴봄으로써 모색하려 한다.

2. 미국에서의 전자정보의 공개

1992년 대통령선거에서 민주당의 클린턴(William Clinton) 후보가 당

선됨으로써, 12년만의 민주당정권이 탄생하였는데, 클린턴 민주당정권의 탄생은, 정보자유법(Freedom of Information Act; FOIA)의 운용에도 커다란 변화를 가져왔다.

그러한 변화 가운데 가장 주목해야 할 것이 1996년 9월 16일 전자정보자유법(Electronic Freedom of Information Act; EFOIA)²⁾의 성립인데, 동법은 정부기록의 전자화에의 대응과 공개청구예의 회답 지체의 해소³⁾를 목적으로 한 것이었다.

정부기록의 전자화에의 대응으로서는, 우선 ① 정보공개의 대상이 되는 기록에 전자적 기록도 포함됨이 명시적으로 규정되었으며(EFOIA §3(2)), ② 공개청구된 전자적 기록의 공개형태와 관련하여, 청구인이 지정한 공개형태가 청구서에 행정기관에 존재하지 않은 경우에도, 청구인이 지정한 공개형태로 용이하게 변환할 수 있는 때에는, 청구인이 지정한 형태로 제공해야 함을 규정하고 있다(EFOIA §5(4)). 이는, 청구인이 이용하기 용이한 형태로 정보를 공개함으로써, 청구인의 편리성을 크게 높이는 것이다.

1) 대상으로서의 전자적 기록

2) Pub.L. No.104-231, 110 Stat. 3048(1996)(current version at 5 U.S.C.A. §552).

3) 공개청구예의 회답의 지체문제는 청구건수의 증가에 수반하여 극히 심각한 상황에 이르고 있었다. 예컨대, FBI에서는 FOIA 및 프라이버시법에 기한 공개청구를 처리하기 위하여 300명 이상의 직원을 배치하고 있었는데도, 연간 약 1만 3000건의 청구를 처리하기 위해 청구당 평균 23일이 소요되었다고 한다. EFOIA는 이러한 문제를 해결하기 위해 ① 청구내용의 복잡성을 고려한 멀티트랙 시스템의 도입, ② 공개청구인이 생명 및 신체의 안전에의 급박한 위협을 회피하기 위한 공개의 긴급한 필요성이나 연방정부의 활동에 대하여 긴급하게 공중에게 알려 줄 필요성 등의 '절박한 필요성(compelling need)'을 입증하는 경우의 우선적 처리, ③ 공개청구예의 응답기간의 20(근로)일로의 연장 등을 규정하고 있다.

전자정보자유법으로 불리고 있음에서 엿볼 수 있는 것처럼, EFOIA는 정부기록의 전자화에의 대응을 주된 목적으로 하고 있다. FOIA에는 종래 기록에 대한 정의가 없었지만, FOIA의 대상이 되는 기록보다 범위가 한정되어 있던 연방기록법(Federal Records Act)상의 기록⁴⁾도 매체의 종류를 묻지 않는 것으로 되어 있었기 때문에, 이제까지 FOIA의 대상이 되는 기록에 전자적 기록이 포함됨에는 거의 이론이 없었다.⁵⁾ 따라서, EFOIA §3(2)는 기록에 대한 정의를 두어, 전자적 기록도 포함함을 밝히고 있는데, 이는 확인적 규정이라 할 수 있겠다.

EFOIA §3(2)는, 구체적으로 어떠한 것이 기록에 포함되는지에 대해서는 언급하고 있지 않다. 컴퓨터 소프트웨어가 FOIA의 대상이 되는지에 대해서는, EFOIA에 의해서도 명확하지는 않지만,⁶⁾ 컴퓨터 소프트웨어

4) 행정기관에 존재하는 기록은 크게 ① 행정의 조직·기능·정책·결정·절차·기본적 처리 등에 관한 기록과 ② 그 밖의 행정기관 관리기록, ③ 행정기관의 관리하에 있지 않은 기록으로 분류할 수 있는 바, FOIA는 ③을 사적기록(personal records)으로, ①과 ②를 기관기록(agency records)으로 분류한 후, 기관기록을 FOIA의 대상으로 하고 있는 반면, 연방기록법은 ①만을 기록(records)으로 보아 법적용의 대상으로 삼고 있으며, ②와 ③은 비기록(non-records)으로서 연방기록법의 대상에서 제외하고 있다. 즉, ②의 ‘그 밖의 행정기관 관리기록’이 대상이 되는지와 관련하여 FOIA와 연방기록법은 차이를 보이고 있다.

5) EFOIA 제정전에는, 연방기록법이 기록의 정의에서 도서관자료 등을 제외하고 있는 것을 참조하여, 의학논문 데이터베이스는 FOIA의 적용을 받지 않는다고 본 판례가 있었으나(SDC Dev. Corp. v. Mathews, 542 F.2d 1116(9th Cir. 1976)), EFOIA 제정과정에서 하원은, 이 견해를 부정하였기 때문에, 현재로는 위의 판례는 선례로서의 가치를 가지지 않는다.

이메일이 FOIA의 대상이 되는 기록인 점은 판례도 인정하고 있다.

6) 상원 제1090호 법안은 기록이 무엇인지에 대하여 엄격하게 정의하고자 하였는데, 이 정의는 이메일, 데이터베이스, 컴퓨터 하드 드라이브상의 비공식적인 메모, 연방행정기관이 개발한 소프트웨어도 포함하는 것으로 하고 있었다. 이 법안은 클린턴행정부에 의하여 지나치게 광범하다는 비판을 받았다(Congressional Quarterly(July 20, 1996), p.2059; Congressional Quarterly(September 21, 1996), p.2675).

가 기록되어 있는 매체의 종류는, 컴퓨터 소프트웨어가 FOIA의 대상이 되는지의 판단에 영향을 주지 않는다고 한다. 학설상으로는 컴퓨터 소프트웨어를 FOIA의 대상에서 제외할 이유는 없다는 견해가 유력하다.

2) 검색·공개 방법

① 검색의 정도

EFOIA는 행정기관에 대하여, 당해 행정기관의 자동정보시스템의 가동에 중대한 지장을 미치는 경우를 제외하고는, 전자적 기록을 검색하기 위한 합리적 노력을 할 의무를 과하고 있다. ‘검색’에 대해서는 새로이 정의규정을 두었는데, 전통적인 수작업 검색에 그치지 않고, 자동조작수단에 의한 검색도 포함함을 명확히 하고 있다(EFOIA §5(4)). 이 규정은 전자적 기록을 검색하는 것이 새로운 기록의 작성에 해당하지 않음을 전제로 하고 있다.⁷⁾ EFOIA 제정전에는, 대부분의 행정기관은 전자적 검색은 기록의 작성에 해당한다는 주장을 하였는데, 이제는 이러한 주장이 허용되지 않게 된 것이다.⁸⁾

② 공개의 형태 또는 포맷

프린트로 출력하여 공개할지, 전자적 형태 그대로 공개할지 공개의 형태에 대한 청구인의 의향을 어느 정도로 존중해야 하는지에 대해서

반면, 하원 제3802호 법안은 기록에 대한 명시적 정의를 하지 않고, 행정기관 그리고 최종적으로는 법원의 판단에 맡기는 방식을 취했다. 그리고, EFOIA는 유연한 규정방식을 채택한 하원 제3802호 법안에 따른 것이다.

7) 데이터베이스화되어 있는 컴퓨터 기록의 검색에는 코드 또는 프로그래밍이 필요한데, 기록검색을 위한 이러한 조작을 새로운 기록의 작성에 해당한다고 해석하게 되면, 전자적 형태로만 보존되어 있는 기록의 공개는 사실상 불가능하게 되기 때문이다.

8) 검색을 위하여 새로운 프로그램을 짜든지, 기존의 프로그램을 수정하는 것도 ‘합리적 노력’의 범위내에 들어가는 것으로 볼 수 있다.

는 견해가 나뉘어져 있으며, 1994년의 조사에서 행정기관은 일반적으로, 청구시점에는 존재하지 않는 형태로의 공개청구가 있을 경우, 당해 청구에 응할지 여부는 행정기관의 재량에 속한다는 견해를 표명해 왔다. 당시 행정기관에 의해 종종 수용된 것이 *Dismukes v. Department of Interior*, 603 F.Supp. 760(D.D.C. 1984)이었다. 이 판결은, 행정기관은 FOIA 아래에서 청구인이 희망하는 형태로 공개할 필요는 없고, 합리적으로 접근가능한 형태로 공개하면 충분하다고 판시하고 있었는데, EFOIA는 이 판례를 명시적으로 부정하고 있다.

즉, EFOIA §5(4)은, 청구인이 지정한 형태로 용이하게 변환할 수 있는 경우에는, 지정한 형태로 공개할 것을 의무지우고 있다. 청구시점에는 존재하지 않는 형태이더라도, 용이하게 변환가능한 경우⁹⁾에는 청구인이 공개형태의 지정권을 가지게 된다.¹⁰⁾

또, 청구시점에 복수의 형태 또는 포맷으로 존재하는 기록에 대하여 청구인이 그 가운데 특정의 형태 또는 포맷을 지정하여 공개를 요구한 경우에는, 복제를 하면 손상을 면하지 못하는 형태 등,¹¹⁾ 당해 지정에 따르는 것이 현저히 곤란한 예외적 사정이 있는 경우를 제외하고는 당

9) 전자적 기록의 포맷변환이 요구되는 경우가 많을 것이지만, 종이 기록을 전자적 기록으로 변환하도록 요구하는 경우도 있을 것이다. 그 경우 용이하게 변환할 수 없다고 하며 변환요구를 거부할 수 있는 경우도 있겠지만, 이미징이나 스캐닝기술에 의해 용이하게 전자적 기록으로 변환할 수 있는 경우에는 당해 지정에 따라야 한다(FOIA Update, Winter 1997, p.5).

10) 앞으로 행정정보의 전자화는 더욱 확대되고, 청구인이 전자적 형태의 공개를 요구하는 경우도 더 증가할 것으로 예상된다. 그를 통해 인터넷 등 컴퓨터 네트워크에 접근할 수 있는 자는 지리적 한계를 넘어서 정보를 용이하게 입수할 수 있게 된다. 이러한 전자적 형태의 정보입수의 중요성은 최근 널리 인식되게 되었는데, 정부인쇄국전자정보접근확대법(政府印刷局電子情報接近擴大法)에 의해 연방관보나 연방의회기록 등 정부인쇄국이 발행하는 중요서류에의 온라인 액세스가 의무화된 것도 이러한 인식의 발로이다.

11) *Chamberlain v. Department of Justice*, 957 F.Supp. 292(D.D.C. 1997).

해 지정에 따라야 한다.¹²⁾ 청구인이 복수의 형태 또는 포맷으로 공개할 것을 요구한 때에는, 행정기관은 그 요구에 따를 의무는 없지만, 재량에 의해 이를 인정하는 것은 지장이 없다.¹³⁾

청구인에 의한 공개형태지정권을 인정하는 시스템은 시청각장애인에게는 특히 커다란 의미를 지닌다.¹⁴⁾

나아가, EFOIA §2(4)가 행정기관의 기록 및 정보의 유용성을 극대화하는 것을 입법목적의 하나로 열거하고 있는 점에서 알 수 있듯이, 전자적 접근을 용이하게 함으로써 정부의 방대한 정보가 기업에 의해 유효하게 활용되는 것은, 미국경제를 활성화시키고 그 경쟁력을 강화하는 점도 입법관계자에 의하여 지적되고 있는 바이다.

FOIA는 청구시에 존재하지 않는 기록을 공개할 의무를 행정기관에게 부과하지 않았으며, EFOIA도 이 원칙을 변경하고자 하는 것은 아니다. 그러나, EFOIA 성립전에는, 전자적 기록의 경우 무엇이 새로운 기록의 작성에 해당하는 것인지 반드시 명확하지는 않았는데, EFOIA는, 용이하게 변환가능한 형태로의 변환은 새로운 기록의 작성에는 해당하지 않는다는 입장을 분명히 한 것이다.

또, 각행정기관에게는, 청구인에 의한 공개형태의 지정에 가급적 응할 수 있도록 하기 위해, 변환가능한 형태로 기록을 보존하는 합리적 노력을 할 의무가 부과되어 있다(EFOIA §5(4)).

3) 정부정보에서의 전자적 접근

12) FOIA Update, Winter 1997, p.5.

13) FOIA Update, Winter 1998, p.6.

14) 특별한 응용프로그램에서 이용할 수 있는 전자적 형태로 행정정보에 접근하는 것을 인정하는 것은, 1996년 6월 13일 하원 정부관리·정보·기술소위원회에서의 연방정보정책감사에 관한 청문회에서 Patrick Leahy 상원의원이 행한 연설에서 지적되고 있는 대로, 시청각장애인에게 참된 접근을 실현하는 것이다.

FOIA에는, 청구를 전제로 하는 정보공개에 관한 규정(5 U.S.C. §552(a)(3))뿐 아니라, 일정한 정보에 대하여, 연방관보에 의한 공표를 의무지우는 규정(5 U.S.C. §552(a)(1))과 독서실 등에서 공중의 열람·복사에 제공할 것을 의무지우는 규정(5 U.S.C. §552(a)(2))도 존재한다. EFOIA에는 5 U.S.C. §552(a)(2)의 능동적 정보제공 및 전자독서실과 관련된 규정이 포함되어 있다.

① World Wide Web의 이용

EFOIA는, 공중의 열람·복사에 제공해야 하는 기록으로서, 1996년 11월 1일 이후에 작성된 것에 대해서는,¹⁵⁾ 당일부터 1년 이내에 인터넷 등 컴퓨터통신의 방법에 의해서도 입수할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이처럼 기술혁신을 국민에게 보다 잘 봉사하도록 활용하는 것도 EFOIA의 하나의 요점이라 할 수 있다.¹⁷⁾

EFOIA 시행후 가장 중요한 변화는, 각행정기관이 이 의무를 이행하기 위하여, WWW에 FOIA 홈페이지를 설치하여 전자독서실을 실현하고 있으며,¹⁸⁾ 이것이 매우 활발하게 이용되고 있다는 점이다. 이와 같

- 15) 1996년 11월 1일 이전에 작성 또는 취득된 기록에 대하여 FOIA에 기하여 공개청구가 행해지고 1996년 11월 1일 이후에 공개된 경우, 실령 그것이 부분공개였다고 하더라도 새로이 기록을 작성한 것은 아니기 때문에, 당해 기록에 대해서는 전자적 접근을 확보할 필요는 없다(FOIA Update, Winter 1997, p.3). 또, 독서실에 비치되어 있는 매뉴얼 등의 일부만이 1996년 11월 1일 이후에 개정된 경우, 당해 부분에 대하여만 전자적 접근을 가능하게 하면 족하게 되지만, 그래서 혼란이 생기기 때문에, 행정기관은 당해 매뉴얼 전체에 대하여 전자적으로 접근할 수 있도록 해야 할 것이다(FOIA Update, Fall 1996, p.2).
- 16) 의회는 그를 위해 따로 예산을 편성하지는 않았다. 그러나, 실제로 전자독서실의 설치에 나선 행정기관의 비용부담은 크지 않았던 것으로 보고되고 있다(63 Fed Reg. 2873(1998)). 또한, 조속히 공표되거나 시판될 기록은 독서실에 비치할 필요가 없기 때문에(5 U.S.C. §552(a)(2)), 컴퓨터통신에 의한 접근을 실현할 필요도 없다(FOIA Update, Winter 1996, p.1).

17) Randy Tate, *Advancing free Information*, Washington Times, p.9 A23(July 19, 1996).

은 WWW을 활용한 정보제공은, 행정기관 내외의 모든 이용자에 대해 정보의 효용을 개선하고, 효과적·효율적·경제적인 방법에 의한 정부 정보의 보급확보 등을 통하여, 공중이 정부정보에 적시에 그리고 공평한 접근을 할 수 있도록 한다고 하는 문서작업삭감법(42 U.S.C. §3560)의 목적에도 부합하는 것이다.¹⁹⁾

5 U.S.C. §552(a)(1)의 기록에 대해서는 이미 1993년 정부인쇄국(Government Printing Office)전자정보접근확대법에 의해, 컴퓨터 통신수단에 의한 접근²⁰⁾이 의무지워져 있었는데, EFOIA는 5 U.S.C. §552(a)(2)의 기록에 대해서도 마찬가지로 의무를 부과하고 있는 것이다. 다만, 컴퓨터 통신수단이 확립되어 있지 않은 행정기관의 경우에는, 플로피 디스크, CD-ROM 등 다른 전자적 수단에 의하는 것도 방해하지 않는다(EFOIA §4(7)).²¹⁾

18) FOIA 청구의 처리를 분산시스템을 통해 행하고 있는 행정기관의 경우, 전자적 독서실도 복사 설치할 수 있는데, 상호 링크시킴으로써 검색의 편의를 도모할 것이 장려되고 있다(FOIA Update, Winter 1997, p.4). 또, 독서실에 비치되는 자료 중에는 행정기관에 의한 재결 등 서명이 수반되는 것도 포함되는데, 전자적 기록으로 변환할 경우, 서명에 대해서는 이미징을 할 필요는 없으며 서명이 적법하게 행해져 있음을 명시해 두면 족하다고 하는 것이 법무부의 해석이다(FOIA Update, Spring 1997, p.2).

19) 정보제공의 촉진이 FOIA에 근거한 개별적 공개청구의 부담과중의 해소에 일조하는 점은, 문서작업삭감법의 1995년 개정에 즈음해 입법자가 명언한 바이기도 하다.

20) 예컨대, <http://www.access.gpo.gov> 등.

21) 컴퓨터통신을 이용할 수 있음에도, CD-ROM 등 컴퓨터통신 이외의 수단에 의할 수는 없다(FOIA Update, Winter 1998, p.6). 또, 전자독서실에서의 보편적 접근이 실현되어 있지 않은 이상, 전자독서실의 설치가 종래의 통상적 독서실에 법정의 기록을 비치해 둘 의무를 면제하는 것은 아니다. 다만, 종래의 독서실에 비치되어 있는 컴퓨터 단말기에서 전자독서실의 기록에 접근해 사본을 입수할 수 있도록 되어 있으면, 종이 기록을 통상적 독서실에 비치해 두지 않더라도 위법하게 되지는 않는다는 것이 법무부의 해석이다(FOIA Update, Winter

② 반복청구기록

EFOIA는 독서실 등에서 공중의 열람·복사에 제공되는 기록의 종류를 확대하고 있다. 한편에서는, 5 U.S.C. §552(a)(3)에 기한 공개청구에 의해 공개된 기록(형태를 불문한다)으로서, 실질적으로 동일한 기록에 대하여 앞으로도²²⁾ 공개청구가 행해질 것이라고 인정되는 것(반복청구 기록)의 사본을 공중의 열람·복사에 제공하는 것으로 하고 있다(EFOIA §4(5)). 예컨대, 국민의 관심이 높아 반복하여 공개청구가 예상되는 기록에 대해서는, 한번 공개한 경우²³⁾ 그 사본을 독서실 등에서 공중의 열람·복사에 제공하는 것으로 해 두면, 국민에게 편리할 뿐 아니라, 공개청구사무 처리의 부담을 경감해 공개청구에의 대응의 지체라는 문제에도 유효한 해결책이 될 수 있다.

그러나, 어떠한 기록의 사본이 독서실 등으로 옮겨졌는지가 공중에게 알려지지 않으면 이용에 불편함이 있고, 따라서 5 U.S.C. §552(a)(3)에 기한 공개청구도 감소하지 않을 것이다. 그래서, EFOIA §4(5)에 근거하여 독서실 등에 비치되는 기록의 경우 그 색인을 작성하고(EFOIA §4(6)), 이 색인 자체도 공중의 열람·복사에 제공되어야 하는 것으로 하고 있다

1997, p.3). 다만, 그 경우, 컴퓨터 단말기의 조작을 보조하는 직원을 배치해 둘 필요가 있을 것이다.

22) 현재로서는 일시적으로 다수의 공개청구의 대상이 되고 있는 기록이더라도, 장래 다수의 공개청구가 행해질 것이 예상되지 않는 경우에는, 독서실에 비치할 필요는 없다. 정부조달계약의 입찰참가희망자로부터 당해 입찰관련기록에 대하여 일시적으로 다수의 공개청구가 행해지더라도, 당해 계약이 완료되면 전혀 청구가 나오지 않게 될 그러한 경우가 한 예이다(FOIA Update, Spring 1997, p.2).

23) 다만, 본인공개청구의 대상이 된 반복청구기록의 경우에는, 독서실에 비치할 경우, 제3자에게 열람·복사하게 하면 프라이버시법이나 영업비밀법 위반이 되는 개인정보·법인정보를 삭제한 다음에, 독서실에 비치하게 된다(FOIA Update, Winter 1997, p.3).

(EFOIA §4(5)). 게다가, 이 색인을 1999년 12월 31일까지 컴퓨터통신에 의하여 이용가능하게 할 의무가 행정기관에 부과되어 있다(EFOIA §4(6)).

반복청구기록을 독서실에 비치하고, 또 컴퓨터통신에 의한 접근을 가능하게 하는 것은, 당해 독서실 인근에 거주하는 자나 컴퓨터통신에 의한 접근이 가능한 자에게는 편리한 것이지만, 그렇지 않은 자에게는 오히려 불편하게 될 우려가 있다. 왜냐하면, 5 U.S.C. §552(a)(3)의 공개 청구는 연방관보에 의해 공표된 기록(5 U.S.C. §552(a)(1))과 독서실에서 공중의 열람·복사에 제공되는 기록(5 U.S.C. §552(a)(2)) 이외의 기록에 대하여만 인정되기 때문에, 반복청구기록이 독서실자료(5 U.S.C. §552(a)(2))가 되면, 공개청구에 기한 공개의 길이 막혀, 종전에는 가능하였던 우송에 의한 사본의 교부가 인정되지 않게 되기 때문이다. 그러한 결과는 EFOIA의 정신에 반하는 것이므로, 의회는, 반복청구기록을 독서실에 비치한 경우에도 공개청구에 기한 공개에 응해야 한다는 견해를 심의과정에서 표명하고 있었다.²⁴⁾

③ 취득기록의 취급

종이 기록의 경우에는 컴퓨터통신에 의한 접근을 실현하는 것이 곤란한 경우가 많은데, 제3자로부터 취득한 기록 중에는 종이 기록이 많다. 법무부는 컴퓨터통신에 의한 접근을 실현할 행정기관의 의무는 행정기관이 작성한 것에 한하고, 행정기관이 취득한 기록에는 해당하지 않는다는 해석을 취하고 있다.²⁵⁾ 이 해석에 따르면, 종이 기록을 전자

24) 명문의 규정은 없지만, 법무부도 다른 행정기관에 대하여 의회의 견해를 존중하여 운용하도록 권고하고 있다(FOIA Update, Winter 1997, p.3).

25) 법무부는, 행정기관이 제3자로부터 취득한 기록에 대해서도, 행정기관의 재량으로 컴퓨터통신에 의한 접근의 대상으로 삼을 수 있다고 하면서도, 이러한 기록에 대하여 온라인에 의한 광범한 접근을 가능하게 하는 것은 저작권법상의 '공정사용'의 범위를 일탈하여 저작권법 위반으로 문제될 가능성이 있음을 지적하고 있다(FOIA Update, Winter 1997, p.5).

적 기록으로 변환할 필요는 감소하게 되지만, 문리해석으로서는, 입법자의 의사에 비추더라도, 이러한 한정해석은 정당화되지 않는다는 비판이 행해지고 있다. 다만, 어떤 자료를 독서실에 비치하지 않은 것이 적법한지에 대한 사법심사를 FOIA에 근거하여 구할 수는 없다는 것이 최근의 판례이다.²⁶⁾

④ 참고문헌 또는 안내서

EFOIA는, 행정기관에 대하여 기록 또는 정보를 청구하기 위한 참고문헌 또는 안내서를 작성하고, 그것을 공중에게 제공할 의무를 행정기관에 과하고 있다(5 U.S.C. §552(g)).²⁷⁾

공중에게 제공이 의무지워진 ‘참고문헌 또는 안내서(reference material or a guide)’의 범위에 대해서는, 한 때 의견이 나뉘어 있었다. 그에 ‘당해 행정기관의 모든 주요한 정보시스템의 색인’, ‘당해 행정기관이 보유하고 있는 주요한 정보 및 기록검색시스템의 설명’이 포함되는 것은 분명하다(5 U.S.C. §552(g)(1) · (2)). 의회는 ‘정부정보검색서비스(Government Information Locator Services)’²⁸⁾를 보완하는 정보를 염두에 두고 있었다고

26) *Tax Analysts v. IRS*, 117 F.3d 607(D.C.Cir. 1997). 5 U.S.C. §552(a)(1)의 대상기록을 연방관보에 등재하지 않은 위법예에 대해서도 FOIA에 근거하는 소권은 생기지 않는다고 한다(*Kennecott Utah Copper Corp. v. Department of the Interior*, 88 F.3d 1191(D.C.Cir. 1996)).

다만, 행정절차법(APA)에 근거한 사법심사가 인정되는지는 아직 명확하지 않다.

27) 참고문헌 또는 안내서의 경우 컴퓨터통신에 의한 접근을 실현할 것까지 의무지우고 있는 것은 아니지만, 대부분의 행정기관은 FOIA 홈페이지에 FOIA청구색션을 설치해 두고, 주요한 정보시스템의 색인 등을 포함하는 FOIA청구의 방법에 대한 정보를 제공하고 있다.

28) 이 서비스는, 시민이 정부정보를 검색함에 이바지하도록 행정기관의 정보시스템 색인에의 컴퓨터통신에 의한 접근을 가능하게 하는 것이다. 1994년 12월 행정관리에산청은 정부정보검색서비스의 설치를 선언하였으며, 1995년 의회는 입법에 의하여, 행정관리에산청장관에 대하여 각 행정기관의 주요한 정보시스템, 정보생산물을 특정할 수 있는 정부정보검색서비스를 설치할 것을 의

추측됨에 반하여, 행정관리에산청은 1997년 4월, EFOIA의 이 요건은 1994년판 행정관리에산청공보에서 제시된 ‘정부정보검색서비스’에 의하여 충족된다는 취지의 각서를 발하였다(OMB Memorandum M - 97 - 10(Apr. 7, 1997)).²⁹⁾ 행정관리에산청은 1998년 4월 전년의 각서를 폐지하고, EFOIA의 요건을 충족하기 위해서는 ‘정부정보검색서비스’에 추가하여, 다른 주요한 정보 및 기록검색시스템의 정보를 제공해야 함을 인정함에 이르렀다.³⁰⁾

⑤ 삭제된 전자적 기록의 제시

EFOIA는 독서실 등에 비치해 공중의 열람·복사에 제공되는 기록에 대하여, 삭제가 적절하게 행해지도록 담보하는 규정을 두고 있다. 이 유형의 기록에 대하여, 공중의 열람에 제공함으로써 개인의 프라이버시가 명백히 부당하게 침해되는 것을 방지함에 필요한 한도에서의 삭제는 종전부터 인정되고 있었으며, 그 경우 삭제를 정당화하는 이유를 서면으로 충분히 설명해야 하는 것으로 되어 있었다. EFOIA는 이에 더하여, 제공되어 있는 기록 자체에, 어느 부분이 삭제되어 있는지를 나타낼 것을 의무지우고 있다. 다만, 그렇게 하는 것이 5 U.S.C. §552(b)의 비공개정보규정이 보호하고자 하고 있는 이익을 손상할 수 있는 때에는 그러하지 아니한다(EFOIA §4(2)). 그리고, 만약 기술적으로 가능하다면, 삭제의 정도는 삭제된 부분에서 제시되어야 하는 것으로 되어 있다(EFOIA §4(3)).³¹⁾ 종이 기록의 경우에는 검게 칠한 부분을 뵈으로써, 어

부지우고 있다(44 U.S.C. §351(a)(1)).

29) 그러나 1994년판 행정관리에산청공보에서 제시된 ‘정부정보검색서비스’는, 종이나 마이크로필름에 의한 기록시스템은 포함하지 않는 등, EFOIA의 요건을 충족하고 있는지 의문시되었다.

30) 또한, 의회는, 기록을 청구하기 위한 행정기관의 안내서가 공통의 포맷과 언어를 사용하도록 하는 조치를 행정관리에산청이 강구할 것을 기대하고 있다.

31) EFOIA §9는 5 U.S.C. §552(a)(3)에 근거하는 공개에 대해서도 동일한 의무를 행

는 부분에서 어느 만큼의 삭제가 행해졌는지 알 수 있지만, 전자화된 기록의 경우에는 삭제된 부분이나 삭제된 분량을 상대방으로서는 알지 못한 채 삭제될 수 있다. 그러나, 그러서는 삭제의 적법성을 다투는 것이 곤란하기 때문에, EFOIA §4(2)와 EFOIA §4(3)은 그와 같은 사태를 방지하는 것을 의도하고 있다.

⑥ 보고

FOIA의 실시상황에 대한 연방의회에의 보고의무에 관한 규정은 종전에도 존재하였지만, EFOIA는 각 행정기관으로부터 합중국 법무부장관에게 보다 많은 사항을 보고하게 하고, 그것을 전자적 수단에 의해 공중이 접근가능한 상태에 두도록 하고 있다.

즉, EFOIA §10은, 매년 2월 1일까지 각 행정기관은 전회계년도의 보고서에 ① 공개거부결정수 및 그 이유, ② 심사청구수 및 그 결과, 심사청구를 기각한 경우에는 그 이유, ③ 5 U.S.C. §552(b)(3)이른바 법률제외정보 또는 법령비정보(法令秘情報)에 근거하여 기록을 비공개로 하기 위하여 각 행정기관이 원용한 법률의 전체 리스트, 5 U.S.C. §552(b)(3)을 원용한 사례에서 법원이 당해 결정을 지지하였는지 여부 및 5 U.S.C. §552(b)(3)에 의하여 비공개된 정보의 범위에 대한 간결한 기술, ④ 전회계년도 9월 30일 현재의 미처리청구건수, ⑤ 미처리청구안건에 관해 미처리상태계속일수의 평균, ⑥ 청구건수와 처리건수, ⑦ 다른 유형의 청구를 처리하는 데 행정기관이 소요한 평균적 일수, ⑧ 징수한 수수료의 총액, ⑨ FOIA청구 처리를 담당하는 상근직원수 및 청구처리를 위하여 행정기관이 소요한 비용의 총액을 기재하여, 합중국 법무부장관에게 제출하도록 하고 있다.³²⁾

정기관에 부과하고 있다.

32) 행정기관측에서는 청구에 대한 회답 지체에의 대책으로, FOIA 관련 예산의

각 행정기관은 위의 보고서를 컴퓨터통신(컴퓨터통신수단이 확립되어 있지 않은 행정기관의 경우에는 다른 전자적 수단)에 의해서도 공중이 이용할 수 있도록 해야 하며, 합중국 법무부장관은 전자적 수단으로 공중의 이용에 제공되어 있는 보고서를 단일한 전자적 액세스 포인트에서 이용할 수 있도록 해야 한다.

4) 전자적 FOIA청구

EFOIA가 팩스나 이메일에 의한 공개청구를 의무지우고 있는 것은 아니나, 법무부는 그 가능성을 검토할 것을 행정기관에 권고하고 있으며,³³⁾ 연방통신위원회, 국립공문서관·기록관리국, 국방부, 중소기업청, 전국항공우주국, 전국과학기금, 전국해양대기국, 연방예금보험공사 등의 행정기관은 이를 인정하고 있다. 합중국행정회의의 권고³⁴⁾ 등의 영향도 있어, 신청에 한하지 않고, 규칙제정절차에서의 public comment 등 행정절차 일반에서, 인터넷을 활용하는 움직임이 확대되어 왔는데, 이 경향은 앞으로도 더욱 강화되어 갈 것으로 예상된다.

5) EFOIA 시행에 대한 평가

단정적 평가는 시기상조겠지만, EFOIA는 이미 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 종래 법무부조차 백업 테이프상의 이메일기록은 FOIA의 대상이 아니라는 주장을 하고 있었으나,³⁵⁾ EFOIA에 의하여 이

증액을 기대해 왔다. EFOIA가 위와 같이 보고사항을 늘린 이유의 하나는, 관련예산의 증액이 필요한지 여부에 대하여 연방의회가 판단하기 위한 자료를 충실하게 할 필요가 있기 때문이다.

33) FOIA Update, Summer 1997, pp.1~2; FOIA Update, Winter 1998, p.6.

34) Federal Agency Use of Computers in Acquiring and Releasing Information, 1 C.F.R. §305. pp.88~10.

35) Armstrong v. Bush, 721 F.Supp. 343(D.D.C. 1989), aff'd in part, rev'd in part, 924

에 대한 논란은 해소되었으며, 데이터베이스의 검색도 그것이 합리적 노력의 범위내에 그치는 한, 새로운 기록의 작성에 해당하지 않음이 분명해졌다. 청구인은 이제 이와 관련하여 더 이상 행정기관과 논쟁할 필요는 없어졌다. 공개의 방법에 대해서는, 종전의 판례를 변경하여, 기본적으로 청구인이 공개의 형태 또는 포맷을 결정할 수 있게 되어, 청구인의 편리가 향상되었는데, 이 개정규정은 지금까지 커다란 혼란없이 실행되고 있는 듯하다. 종이 기록을 전자적 기록으로 변환하는 것이 용이하지 않은 경우, 행정기관은 변환이 의무지워지는 것은 아니지만, 이미징·스캐닝기기의 성능향상과 가격하락으로 청구인의 희망에 따라 전자적 기록으로의 변환이 급속히 진전될 것으로 예상된다.

각 행정기관이 경쟁적으로 WWW에 의한 정부정보의 효과적·효율적 제공을 하고, 시민들에 의하여 상당한 정도 활용되고 있는데, 특히 반복청구기록에의 컴퓨터통신에 의한 접근의 확보는 FOIA청구의 부담을 경감하는 데 기여할 것이다.

3. 캐나다에서의 전자정보의 공개

캐나다는 1982년 정보접근법(Access to Information Act; AIA) 제정의 초기 단계부터 전자정보에의 대응에 관심을 기울였으며, AIA의 주무관청이기도 한 재무위원회가 작성한 정부통신정책(Government Communications Policy) 아래에서, 종합적인 정보정책을 확립하고 있는 점도 주목할 만하다.

1) 대상기록

AIA 제3조는 공개청구의 대상이 되는 ‘기록(record)’에 ‘기체에 의해

F.2d 282(D.C.Cir 1991).

해독가능한 기록(machine readable record)'이 포함됨을 명기하고 있으며, 물리적 형태나 특징을 불문함을 분명히 하고 있다. 미국이 1996년 EFOIA의 제정시까지 '기록(record)'의 정의규정을 두지 않아, 기록에 전자적 기록이 포함되는지에 대한 논의가 존재하였음에 비하여, 캐나다에서는 처음부터 전자적 기록이 AIA의 대상이 됨을 입법적으로 해결하였다.

한편, 정보화·전자화가 진전됨에 따라, '기록'이라는 개념으로 AIA의 대상을 한정하는 것 자체에 대하여 의문이 제기되고 있다. 그리하여, AIA 제4조 (1)의 '기록에의 접근'을 '기록상의 정보에의 접근'으로 개정함으로써, 기록 자체를 분리하기 곤란한 경우에도 정보에의 접근을 확보한다든지,³⁶⁾ 데이터베이스와 같은 경우를 고려하면, '기록'이라는 개념을 계속 사용한다고 하더라도, '기록'이 단일한 파일의 형태나 단일한 컴퓨터 내에 존재할 필요는 없다고 이해하거나,³⁷⁾ 나아가, 이메일,³⁸⁾ 전자데이터교환(EDI), 화상회의 등이 '기록'에 포함됨을 명기함과 함께, 공무의 정당한 수행과정에서 정부기관의 관리하에 있는 모든 정보가 '기록'에 포함되도록 AIA를 개정해야 한다는 주장도 행해지고 있다.³⁹⁾

2) 기록의 작성과 보존

36) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1993 - 1994, p.16; Office of the Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: A Critical Review*, 1994, p.21.

37) Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.30, p.42.

38) 이메일이 '기록'에 포함된다고 보는 것은 확립된 인식인 듯하다(The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1994~1995, p.35).

39) Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.56.

캐나다에서 문서관리에 대한 일반법은 국립공문서관법(National Archives Act)인데, 동법은 기록의 작성에 대해서는 규정하고 있지 않기 때문에, 미국의 연방기록법처럼, 행정기관의 조직, 기능, 정책, 결정, 절차, 중요한 업무 등에 관한 적절한 기록의 작성의무에 관해 규정을 두도록 동법을 개정해야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁴⁰⁾

한편, 동법 제5조 (1)은, 국립공문서관장의 허가 없이 정부기관이 기록을 처분하는 것을 금지하고 있어, 기록보존의무의 근거법이 되고 있다. AIA가 제정된 후에 생긴 정보처리기술의 2대 변화는, 네트워크형·분산형 컴퓨터 시스템의 발전과, 객체지향 프로그래밍이다. 컴퓨터 시스템이 메인 프레임형에서 마이크로 컴퓨터의 네트워크형으로 이행됨에 따라, 특정 기록이 하나의 PC에만 보존되어 있을 가능성이 증대하여, 쉽게 소거되는 사태가 생기고 있다. 특히, 이메일기록 등은 안이하게 소거되기 쉬운데,⁴¹⁾ 이러한 사태를 방지하기 위하여, 동법이나 그

40) Ibid, p.43.

41) 실제로 이메일기록의 보존의무가 문제된 사건이 있었다. 이 사건에서는 이민난민위원회의 이메일기록이 부존재를 이유로 비공개되었는데, 고의로 삭제한 것은 아니었고, 직원이 보존할 필요가 없다고 생각해 소거해 버린 것이다. 이 이민난민위원회는 이메일기록의 백업 시스템(磁氣테이프)을 가지고 있었으며, 그 자기테이프는, 토론토지역에서는 5일마다, 오타와 본부에서는 10일마다 재사용되고 있었다.

불복신청을 받은 정보커미셔너는, 국립공문서관장이 제정한 일반기록처분표(General Records Disposal Schedule)에 이런 종류의 기록의 보존의무에 관한 규정이 존재한다는 점, 재무위원회의 가이드라인은 일시적(transitory) 기록에 대하여 보존의무를 면제하고 있지만, 당해 기관의 활동을 개시 또는 계속하기 위하여 사용되는 기록, 행정의 활동을 필요로 하는 행위에 대한 코멘트, 당해 기관에 있어서 관심있는 활동에 대한 의견은 일시적 기록으로 간주되어서는 안 된다고 규정되어 있는 점에 주목하여, 소거된 당해 이메일기록은, 적어도 2년간 보존되어야 했다는 결론을 내렸다.

이 사건의 교훈으로, 정보커미셔너는, 컴퓨터의 '소거'명령을 신중하게 취급할 것, 적절한 백업 시스템을 정비할 것을 지적하고 있다(The Information Commissioner

규칙을 개정하여, 이메일기록 등의 보존의무를 명기하자는 주장이 행해지고 있다.⁴²⁾

관련하여, 기록이 온라인 컴퓨터 시스템에 보존되어 있지만, 끊임없이 갱신이 행해지고 있는 그러한 경우, 갱신에 의해 소거되는 종전 기록에 대한 공개청구를 어떻게 처리할지, 어떠한 경우에 종전 기록에 대한 보존의무를 부과할 것인지라는 어려운 문제가 제기되고 있다.⁴³⁾

3) 검색의 정도

AIA에 근거해 행해진 전자적 기록의 공개청구에 대하여 정부기관이 어느 정도의 검색을 해야 하는지에 대해서 AIA는 추상적이지만 해답을 주고 있다. 즉, AIA 제4조 (3)은, 'AIA에 기한 청구시에는 존재하지 않지만, 정부기관에 의해 통상 사용되는 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어와 기술적 지식에 의하여, 규칙에 의해 규정될 수 있는 제약 아래에서, 정부기관의 관리하에 있는 "기계에 의해 해독가능한 기록"으로부터 작성 가능한 어떠한 기록도, 정부기관의 관리하에 있는 기록으로 간주된다'고 규정하고 있다.

미국의 FOIA에는, 1996년 개정전에는, '검색'에 전자적 수단에 의한 검색이 포함되는지에 대한 명문의 규정이 없어, 전자적 정보의 검색이나 정보처리를 위한 프로그래밍을 하는 것이 새로운 기록의 작성에 해당하는지를 둘러싸고 논란이 있었다. AIA는 이 문제에 대하여 입법적 해결을 도모한 것으로, FOIA 아래에서의 '검색을 위한 합리적 노력'의 문제는, AIA 아래에서는 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어와 기술적 지

of Canada, *Annual Report*, 1994 - 1995, p.36).

42) Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.43.

43) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1990 - 1991, p.16.

식을 어느 정도 사용하여, 청구시에 존재하지 않는 기록을 창출할지의 문제가 된다.⁴⁴⁾

AIA 제4조 (3)은, 정부기관에 의해 ‘통상(normally)’ 사용되는 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어와 기술적 지식에 의해 검색하면 족하다고 하고 있기 때문에, ‘통상’의 해석이 문제되는데, 공개청구를 처리하기 위하여 당해 기관이 이용하고 있지 않은 고성능의 하드웨어·소프트웨어를 추가로 취득할 필요가 없음은 물론이며, 신청인에 의해 제공된 프로그램을 사용할 의무도 없다. 일반적으로 기존의 프로그램을 수정한다든지, 새로운 프로그램을 작성할 필요는 없는 것으로 해석되지만, 새로운 프로그래밍이 필요하더라도, 그것이 당해 정부기관에서 통상 이용되는 정보기술에 의해 대응할 수 있는 범위내의 것이라면, 공개청구에 응해야 한다고 해석되고 있다.⁴⁵⁾

규칙에 의한 제한으로 AIA규칙은, 정부기관의 운영에 불합리한 지장을 줄 수 있는 경우에는 청구시에 존재하지 않는 기록을 작성할 의무는 없다고 규정하고 있다. 무엇이 ‘불합리한 지장’에 해당하는 것인지는, 당해 정부기관의 컴퓨터시설이나 인적 자원에 따라 달라지겠지만, 당해 컴퓨터가 의도된 성과물의 작성을 위하여 항상 이용되고 있는 경우에, 상당한 시간의 컴퓨터처리를 요하는 공개청구에 응하는 것은 정부기관의 운영에 불합리한 지장을 준다고 해석되고 있다. 한편, 컴퓨터가 가동되지 않는 시간대가 있는 경우에는, 청구인이 수수료를 지불할 의사가 있는지 확인한 다음에 공개청구에 대응해야 한다고 하고 있다.⁴⁶⁾

44) 청구시에 존재하지 않는 기록이라는 표현은 부적당한데, 실제로는 존재하였지만, 청구인이 바라는 배열이나 편집된 형태로는 존재하지 않았다고 해야 한다는 지적도 있다(Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.8).

45) Ibid, p.44.

46) The Treasury Board Manual, *Access to Information and Privacy*, at 8.9.

4) 공개의 형태 또는 포맷

① 공개의 포맷에 관한 일반적 문제

AIA 제12조 (1)은, '본법 아래에서 기록 또는 그 일부에 대하여 접근이 허용된 자에게는, 규칙으로 정하는 바에 따라, 당해 기록 또는 그 일부를 열람할 기회가 주어지거나 그 사본이 교부된다'고 규정하고 있다. 즉, AIA 아래에서의 접근의 부여에는 열람기회의 부여와 사본의 교부 두 가지가 있으며, 그 중 어느 하나만이 인정되는 것이 원칙이다. AIA에 의하여 공개청구를 할 경우, 청구인은 사본의 교부를 요구할 것인지, 원본의 열람을 요구할 것인지 명확히 할 것이 요구된다.

AIA규칙 제8조 (1)은, '정부기관의 관리하에 있는 기록 또는 그 일부에 대하여 접근이 인정될 때, 당해 기관의 장은 이하의 경우에는, 기록 또는 그 일부의 사본을 교부하지 않고, 당해 기록 또는 그 일부를 열람할 기회를 부여할 수 있다'고 하며, '(a) 기록 또는 그 일부가 극히 방대하여, 그 사본을 작성하는 것이 당해 기관의 운영에 불합리한 지장을 줄 때', '(b) 기록 또는 그 일부가 용이하게 복사할 수 없는 형태인 때'를 열거하고 있다.⁴⁷⁾ AIA규칙 제8조에 해당하지 않을 경우, 사본의 교부를 받을지 열람할지의 선택권은 청구인에게 있으며,⁴⁸⁾ 복사비용을 절약하기 위하여 복사 전에 당해 기록을 열람하는 것도 가능하다(AIA규칙 제5조 (1)).

여전히 종이 기록의 사본 교부가 전형적인 공개의 방식이지만, 다른 포맷으로의 접근청구의 경우에도, 이미 당해 포맷으로 존재하거나 합리적 노력으로 당해 포맷으로 변환할 수 있는 때에는, 당해 포맷에서의 공개를 인정해야 한다는 입장에서는, AIA 제12조 및 AIA규칙 제8조를

47) AIA규칙 제8조 1.1 및 제8조 (2)도, 정부기관이 복사할지 열람할지 선택할 수 있는 경우를 정하고 있다.

48) Mark Zuzulak, *Information Law and Privacy Section, Who Gets to Choose the Form of Access to a Record: The Requester or the Government Institution?*, Legal Opinion, 1987.

개정하여, 합리적 범위에서 기록의 포맷을 변환하여 공개할 것을 명문으로 인정해야 한다⁴⁹⁾는 주장이 제기되고 있다. 이와 관련하여, 공개청구에 응하여 포맷 변환을 행한 경우, 장래 동일한 포맷변환청구가 행해질 경우를 대비하여, 변환한 포맷에서의 기록의 보존도 의무지워야 하는지라는 문제가 생긴다.

더불어, 대체적 포맷으로의 접근을 거부하는 정부기관의 장의 결정은 정보커미셔너의 심사대상이 되어야 한다는 주장이 정보커미셔너에 의해 행해지고 있다.⁵⁰⁾

② 시각장애인에 대한 배려

AIA는, 공개의 물리적 포맷과 관련해서는, 시각장애인에 의한 청구의 경우에만 명시적 규정을 두고 있다. 시각장애를 지닌 청구인에 대해서는 공개의 포맷과 관련해 배려할 필요가 크기 때문에, 1992년 AIA를 개정해, 당해 청구인이 대체적 포맷으로의 공개를 청구한 경우, 이미 청구인이 요구한 대체적 포맷이 존재하는 때에는 곧바로, 그러하지 않은 때에도, 대체적 포맷으로의 접근을 인정하는 것이 당해 청구인의 AIA에 근거한 접근권의 행사를 위하여 필요하고, 당해 기록 또는 그 일부의 포맷을 변환하는 것이 합리적이라는 점을 당해 기록을 관리하는 정부기관의 장이 인정하는 경우에는 상당한 기간내에, 대체적 포맷으로의 접근을 인정하도록 하고 있다(AIA 제12조 (3)).

포맷 변환의 합리성 여부의 판단에 있어서는 변환되는 기록의 양, 변

49) 즉, 포맷 변환을 위한 유틸리티 프로그램이 당해 정부기관에 존재하고 그것을 사용하는 것이 합리적인 경우에는, 청구인이 지칭하는 포맷으로의 공개를 의무지우고, 유틸리티 프로그램이 존재하지 않는 경우에는, 기존의 포맷 또는 다른 대체적 포맷으로 공개할 것을 명문으로 규정해야 한다는 것이다(Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.56).

50) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1993-1994, p.17.

환된 포맷의 청구인에 대한 유용성, 변환의 비용,⁵¹⁾ 변환에 소요되는 시간, 청구인이 이용할 수 있는 기술적 수단(광학적 인식장치, 음성신디사이저, PC 등)이나 비기술적 수단(음독자(音讀者) 등)이 주된 고려요소가 된다. 이 가운데 기록의 양이 주된 고려요소이긴 하지만, 청구된 기록이 대량이어서 그 전부를 점자로 변환하는 것이 합리적이지 않은 경우라고 하더라도, 청구인과 협의하여 중요한 부분만 점자화하는 등의 노력이 정부기관에 대해 요구된다.⁵²⁾

시각장애인이라는 청구인의 주장에 정부기관이 의문을 품는 경우에는 증거의 제출을 요구할 수 있지만, 진정한 시각장애인인지 여부에 대한 심사가 행해진 적은 없다고 한다. 그리고 AIA 제12조 (3)이 남용된 예도 없다고 한다.

또한, 재무위원회의 정부통신정책도, 장애인과의 통신을 효과적으로 하기 위하여 모든 합리적인 조치를 취할 것, 통신을 함에 즈음해 점자, 오디오 테이프, 확대문자 등 대체적 미디어를 끊임없이 고려할 것을 규정하고 있다.⁵³⁾

③ 소프트웨어에의 접근

전자적 기록에 접근하기 위해서는 적절한 소프트웨어가 필요하다. 청구대상 기록이 특정한 소프트웨어의 포맷으로 전자적으로 보존되어 있고, 청구인이 당해 소프트웨어를 가지고 있지 않을 경우, AIA가 당해 소프트웨어에의 접근도 인정하는 것인지 여부에 대해서는 논란이 있

51) 점자(點字), 확대문자, 오디오 카세트, 마이크로 컴퓨터 디스크와 같은 대체적 포맷으로 변환하는 경우의 수수료도 AIA규칙에 규정되어 있으나(AIA규칙 제7조 (1)(c)), 변환비용 자체는 징수하지 않는다.

52) Treasury Board Secretariat, *Access to Information and Privacy, Implementation Report No.38*(March 3, 1993).

53) Treasury Board Secretariat, *Government Communications Policy*, December 1, 1996, p.60.

다. 법무부 변호사의 다수의견은, 소프트웨어는 AIA의 대상이 되는 기록은 아니라고 하는 반면, 소수의견은 대상기록으로 해석하고 있다고 한다.⁵⁴⁾

당해 소프트웨어를 시장에서 입수할 수 있을 경우 청구인은 당해 소프트웨어를 구입하면 되겠지만, 당해 소프트웨어에 대하여 정부가 저작권을 가지고 그것이 상품화되어 있지 않은 경우에는, 청구인은 당해 정보를 읽기 위한 소프트웨어를 입수할 수 없다. 이 경우 생각할 수 있는 하나의 방책이, 행정기관이 청구인에게 대체적 포맷(예컨대, 프린트 출력물 등)으로 공개하는 것이다. 그러나, 청구인이 지정하는 포맷으로의 공개가 권리로서 인정되어야 한다는 입장을 취한다면, 청구인이 전 자적 공개를 희망하는 때에는, 청구인이 가장 편리한 장소에서 열람하도록 허용하여야 할 것이다.⁵⁵⁾

5) 그 밖의 문제

① ‘공개되어 있는 자료 또는 공중이 구입할 수 있는 자료’의 적용제의 AIA 제68조 (a)는, ‘공개되어 있는 자료 또는 공중이 구입할 수 있는 자료’를 동법의 적용제외로 하고 있다. AIA에 기한 공개청구의 처리와 관련한 불합리한 사무부담을 경감한다는 취지인데, 문제는 ‘공개되어 있는 자료 또는 공중이 구입할 수 있는 자료’가 지나치게 비싸 누구도 쉽게 접근할 수 없는 사태가 생길 수 있다는 점이다. 정부정보 데이터 베이스의 라이선스가 활성화됨에 따라, 도서관과 같은 무료 또는 저가의 접근경로가 좁아지고, 일반시민이 입수할 수 있는 정보량이 제약되

54) 宇賀克也, 『情報公開法の理論』, 有斐閣 1998, 184~185쪽.

55) Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.47.

며, 정보강자와 정보약자의 분화가 확대되는 것에 대해 우려가 표명되고 있다.⁵⁶⁾

정부정보에 대하여 보편적 접근(universal access)을 확보하려는 요청도 중요하지만, 상업적 정보제공에 대한 민간부문에서의 수요 역시 존중해야 한다. 지난 몇 년간, 행정기관과 전자출판업계의 라이선스계약은 종래에는 이용되지 않았던 정부정보를 다양한 분야에 유통시키는 데 공헌해 왔으며, 이러한 비교적 새로운 산업의 성장을 촉진하는 것은 캐나다의 국익에도 합치한다.⁵⁷⁾

보편적 접근을 확보하려는 요청과 정보산업의 발전을 촉진하려는 요청을 조화시킬 수 있는 해결책을 찾기 위해서는, 정부정보를 다음과 같은 네 가지로 분류하여 고찰하는 것이 유용하다고 한다.⁵⁸⁾

첫째는, 캐나다정부의 조직, 정부의 프로그램이나 제공서비스, 정부정보의 색인과 참조시스템에 대한 기본적 정보이다. 둘째는, 캐나다의 회의 의사록, 캐나다의 법률, 정부의 프로그램이나 제공서비스의 기본적인 설명, 공중의 건강·안전, 환경보호 등의 정보이다. 셋째는, 지도작성이나 제품검사 등 정부의 과학기술적 조사연구의 성과에 관한 정보이다. 그리고 넷째는, 기업명이나 파산에 관한 특별한 데이터베이스 등

56) 이 문제는 미국에서는 널리 논의되어 왔지만, 캐나다에서는 비교적 최근에 들어 논의되게 되었다. 그 이유는, 캐나다에서의 데이터베이스 라이선스 계약은 대부분 극히 특수한 정보에 관한 것이었으며, 데이터베이스 이외의 대체수단(프린트 출력물 등)이 이용가능하였기 때문이다. 그러나, 캐나다정부가 전자적 기록을 많이 사용하게 됨에 따라, 사정은 급속히 변화해 갈 것으로 예상된다.

57) 캐나다정부가 이러한 산업에 유리한 투자정책·조세정책을 채택하는 데 소극적인 점, 광범한 매력있는 데이터베이스를 연방정부의 저작권 제한없이 이용하게 하는 것을 주저하고 있는 점 때문에, 경쟁상대인 미국기업과 비교하여 이미 불리한 상태에 있다는 지적도 있다(Office of the Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: A Critical Review*, 1994, p.18-19).

58) 宇賀克也, 『情報公開法の理論』, 1998, 186~187쪽.

통상 특별한 사용료를 지불하고 이용에 제공되어 온 정보이다.

그리고, 정부통신정책 속에 나타나 있는 ‘알려줄 의무(duty to inform)’와 ‘구입할 수 있는 정보(information available for purchase)’의 개념을 재검토해, 전술한 데이터베이스에 대한 4유형의 분류기준을 AIA 속에 명기하고, 모든 데이터베이스를 이 기준에 따라서 분류한 다음, 첫째·둘째 유형의 데이터베이스에 대해서는 ‘알려줄 의무’를 존중해, 각 정부기관이나 기탁도서관 프로그램⁵⁹⁾을 통하여 무료 또는 저가로 이용가능하고, 민약 민간에서 부가가치를 붙여 고가로 데이터베이스 서비스를 제공하는 경우에는, 그것을 이용할 수 없는 자를 위하여 공적인 정보제공 시스템을 마련하여야 한다고 제언하고 있다.

한편, 국민 전체가 아니라 특수계층의 일부만이 관심을 갖는 데이터베이스는, 충분한 수요가 있는 경우에는 구입 또는 사용료에 의하여 접근이 인정되어야 한다. 이에 해당하는 데이터베이스의 대부분은 전술한 셋째·넷째 유형에 속한다.

첫째·둘째 유형에 속하는 것까지 민간회사와 라이선스계약을 체결하고, 당해 회사가 고가로 판매하고 있을 경우에, AIA 제68조 (a)를 적용해 AIA가 적용되지 않는다고 해석해야 하는지에는 의문이 있다.⁶⁰⁾

59) 기탁도서관 프로그램은 재무위원회 사무국이 운영하는 것으로, 전국에 50개의 완전기탁도서관과 몇 백개의 부분기탁도서관이 있다. 기탁도서관의 대부분은 대학도서관인 바, 공적 접근이라는 면에서 반드시 충분하다고는 할 수 없다. 프로그램 전체에 대해 정부는 연간 약 1600만달러를 지출하고 있으며, 도서관측에서도, 직원의 시간이나 공간이란 면에서 유사한 정도의 금액을 지출하고 있는 것으로 평가된다. 기탁도서관 프로그램은 법적 근거를 가지는 것은 아닌데, 국회도서관법 또는 AIA에 정식으로 근거를 부여하여야 한다고 제안되고 있다(Office of the Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: A Critical Review*, 1994, p.21).

60) 온타리오주 증권위원회가, 민간회사에 의해 상업적으로 제공되고 있는 정보에의 접근을 온타리오주 정보자유·프라이버시보호법 제22조 (a)에 근거하여

실제로, AIA의 주무관청인 재무위원회의 ‘정보 및 행정관리(Information and Administrative Management)’에 관한 매뉴얼에서도, ‘알려줄 의무’가 있는 정보⁶¹⁾에 대해서는, 무료 또는 국민 일반이 지불할 수 있는 범위내의 가격으로 공개되어야 하는데, 그렇지 않은 것에 대해서는, 납세자 일반의 부담으로 공개해서는 안되고, 정보수집단계부터 공개단계까지의 모든 비용을 회수하는 방안을 고려해야 한다는 방침을 취하고 있다.⁶²⁾

정보커미셔너도 ‘알 필요(need to know)’, ‘알 권리(right to know)’가 있는 정보와 단지 ‘알고 싶은(want to know)’ 정보를 구별한다. 그리고, 법령을 준수하기 위하여 알 필요가 있는 정보(예산 등)는, 명목적인 것이 상으로 수수료가 부과되어서는 안되지만, 상업목적의 공개청구의 경우에는 보다 높은 수수료를 부과하는 것이 충분히 정당화된다고 한다.⁶³⁾

일부의 이익에만 관계되는 정보를 납세자 전체의 부담으로 공개해서

거부한 사안에서, 정보커미셔너는 증권위원회의 주장을 배척하였다. 증권위원회의 견해를 인정하면, 정부기관이 무제한적으로 민간회사와 계약을 체결하고, 민간회사가 결정하는 조건을 만족하는 자만이 당해 정보에 접근할 수 있게 되는 결과를 초래하기 때문이다. 이미 공개되어 있기 때문에 동법이 적용되지 않는다고 할 수 있기 위해서는, 정부출판센터나 공공도서관 등에서 공개되어 있어야 하는 것인데, 본건의 민간회사는 그것과는 다르다고 하는 것이다(Decision of Commissioner Tom Wright, IPC Order P-496, July 14, 1993).

61) ‘알려줄 의무’가 있는 정보로는 ① 개인이 이용자격을 가지는 서비스나 프로그램의 이용을 위하여 필요한 정보, ② 주요한 법, 정책, 서비스, 프로그램을 공중이 이해하기 위하여 필요한 정보, ③ 개인의 권리의무 또는 자격을 설명하는 정보, ④ 건강, 안전, 환경에의 위해를 공중에게 알려주는 정보, ⑤ 본인 청구가 행해진 (정부기관의 관리하에 있는) 개인정보, ⑥ AIA에 근거하여 공개청구가 행해진 정보로서, 정부기관의 장의 재량에 의해 수수료가 면제된 정보 등이 열거되어 있다(Treasury Board Manual, *Information and Administrative Management*, Communications, 90-10-01, Chapter 1, p.7).

62) Treasury Board Secretariat, *Disseminating Electronic Information: Practical Guide on Databases for Managers*, p.5

63) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1992-1993, p.16.

는 안된다는 공평론을 넘어서, 정보자원을 유효하게 활용하고 국가의 세입을 증대한다는 관점에서, 정부정보를 판매하는 방침도 채택되고 있다. 재무위원회는 이미 1987년에, 정부정보를 공공재로서 뿐만 아니라 시장화가능한 자원으로 유효하게 활용할 방침을 명확히 하고 있었는데,⁶⁴⁾ 그 후 데이터베이스 산업에 관한 부처간 working group과 협의하여, 정부가 보유하는 판매가능한 데이터에 대한 가이드라인을 작성하였다.

정부정보의 제공을 위하여 민간부문과 비배타적(非排他的)인 라이선스 계약을 체결하여 세입의 증대를 도모함에 가이드라인의 중점이 있다. 가이드라인은, 일반론으로서, 데이터베이스에 포함되어 있는 정보도 AIA의 대상이 됨을 인정하면서도, 민간업자에 의한 경우도 포함해, 공중이 전자적으로 접근가능한 데이터베이스 정보는 공표된 것으로 간주되어, AIA 제68조 (a)에 의해 AIA의 적용이 배제되는 점, 공표되어 있기 때문에 AIA가 적용되지 않는 경우에는 시장가격으로 이용하게 하고, AIA가 적용되는 경우에는 AIA 및 AIA규칙에 따라 수수료를 징수할 것을 정하고 있다. 그리고, 전자적 수단으로 정보를 제공하는 방안이, AIA에 대응하기 위한 정부기관의 부담을 감소시키고, 정부의 재정적자의 감소에 기여하는 등 장점이 있는 점을 지적하며, 이를 장려하고 있다. 실제로 정부정보의 판매에 의해 수익을 올리고자 하는 시도는 증가하고 있다.⁶⁵⁾

64) Treasury Board Secretariat, *Information Management Policy Overview: Strategic Direction in Information Technology Management in the Government of Canada*, Ottawa, 1987.

65) 예컨대, 캐나다통신그룹은 연방정부 전화번호부의 CD-ROM을 시장가격으로 판매하여 수익을 올리고 있으며, 에너지·광산·자원청은 지질조사, 지도에 관한 데이터베이스의 라이선스계약을 체결해, 일정액의 기본요금 외에 사용시마다 요금을 징수하고 있다. 재무위원회도 인포소스(InfoSource)라 불리는 연방정부 정보원가이드 데이터베이스에의 온라인 액세스에 관한 계약을 QL시

이 가이드라인에 대해서는, 당해 정보가 민간업자만을 통하여 제공 될 경우, AIA는 적용되지 않고, 당해 민간업자가 설정하는 가격 또는 사용료로 당해 정보에 접근하게 되어, 정보에의 균등한 접근이 저해될 수 있다는 문제점이 지적되고 있다. 그러나, 이에 대해서 재무위원회는, 전술한 셋째·넷째 유형의 데이터베이스만이 민간업자에 의한 제공에 위임되어 있는 한, 커다란 문제는 아니라고 생각하고 있는 듯하다. 또, 재무위원회의 인포스스 데이터베이스와 같이, 국민 전체에 대하여 귀중한 정보인 경우, 기탁도서관을 통한 인쇄판 배포의 길도 확보되어 있는 이상, '국민에 대한 책임(accountability)'이라는 관점에서 볼 때 중대한 지장이 되지는 않는다는 것이 재무위원회의 입장이다.

1993년 재무위원회는 국가의 지적재산권의 라이선스에 의해 획득한 사용료·수수료수입을 해당 정부기관이 보유하는 것을 인정하는 방침을 채택하였다. 종래에는 라이선스에 의해 획득되는 수익이 국고 전체의 세입기금에 편입되어, 해당 정부기관의 프로그램에 직접 도움이 되는 것은 아니었기 때문에, 각 정부기관에서 수익을 올리고자 하는 인센티브가 불충분하였다. 이 방침의 채택에 의해, 각 정부기관은 수익을 극대화하는 방향으로 정부정보를 시장화하는 경향을 강화하고 있다.

그리고 이는 AIA 제18조 (a)의 운용과 관련되는데, AIA 제18조 (a)는, '캐나다정부 또는 정부기관에 속하는 영업비밀 또는 재정적·상업적·과학적·기술적 정보로서, 상당한 가격을 가지거나 가질 수 있다고 합리적으로 예상되는 것'에 대하여 AIA에 근거한 청구를 거부할 수 있도록 하고 있다. 정부정보를 경제적 자원으로써 유용하게 활용하고자 하

스텝사와 체결하고, QL시스템사가 수익에 대응해 사용료를 재무위원회에 지불하고 있다. 특히, 재무위원회는 인포스스의 인쇄판 발행을 중단한 것은 아니며, 인쇄판은 기탁도서관을 통하여 배포하고 있으며, 캐나다통신그룹 등을 통하여 판매도 하고 있다.

는 정부의 방침은, 이 AIA 제18조 (a)의 적극적 운용을 초래하고 있다.⁶⁶⁾

한편, 이러한 정부정보의 경제자원화에 대한 우려에서, AIA 제68조 (a)를 개정하여, 합리적 가격으로 공중이 입수가 가능한 정부정보만 AIA의 적용에서 배제하는 것으로 하고, 정보커미셔너에게 당해 정보가 합리적 가격으로 공중이 입수가 가능한지 여부의 판단권을 부여해야 한다는 의견도 있다.⁶⁷⁾

② 연방정부의 저작권

캐나다 저작권법 제12조는, 최초의 공표 후 50년간 연방정부의 저작권을 인정하고 있다. AIA에 기한 공개청구에 대한 공개는 저작권법상의 공표에 해당하지 않으므로 저작권 침해를 구성하지 않지만(저작권법 제27조 (2)), 연방정부의 저작권은 정부정보에 대한 배타적 라이선스 계약을 체결하는 등 정보의 보급을 직접·간접으로 컨트롤하고 사용료를 징수하는 근거가 된다.

연방정부의 저작권에 반대하는 자는, 그것이 정부정보의 보급에 장애가 됨을 지적하고 있다. 그러나 연방정부의 ‘저작권백서’는, 연방정부 저작권의 개선가능성을 시사하면서도, 법률이나 판례에 대해서도 연방정부의 저작권을 유지·보호해야 한다고 전제한 다음, 저작권에 의한 보호가 불필요한 경우에는 저작권을 포기함으로써 적절한 해결을 도모하겠다고 언급하고 있다. 그래서 어떠한 경우에 저작권을 행사할지에 대한 가이드라인을 작성할 것, 그 가이드라인은 ① 정부정보를 최대한 보급시킬 것, ② 정보의 정확성을 유지할 것, ③ 시장의 수요가 있는 경우에는 작성에 소요된 공금을 회수할 것 등을 기본방침으로 하게

66) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1994 - 1995, p.22.

67) 이 방법에 의하면 캐나다정부가 저작물로부터 수익을 올리면서도, 보편적 접근을 확보하는 것이 가능하다고 한다(Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.22).

될 것이라고 하고 있다.

캐나다연방의회 하원의 저작권법개정소위원회도 1985년에 발표한 ‘제작자를 위한 권리헌장’에서, 법률·규칙·판례·행정결정에 대해서는 연방정부의 저작권을 포기할 것을 권고하고 있다.⁶⁸⁾ 나아가, 법률·판례 등에 한정하지 않고, 미국과 같이, 연방정부의 저작권을 기본적으로 전폐해야 한다는 주장도 있다.⁶⁹⁾

연방정부의 저작권에 근거하여 출판사로부터 사용료를 징수할 경우, 당해 사용료는 공중에게 전가되고, 공중은 정부에 의한 정보수집비용과 아울러 이중으로 지불이 강요되게 되는데, 이와 같은 이중지불의 강요는 공공정책적 측면에서도 경제적 측면에서도 불합리하다는 비판도 행해지고 있다.⁷⁰⁾

또, 납세자 일반의 다대한 부담으로 작성된 데이터베이스 정보가 하나의 회사나 단체에 입수되고, 그것을 판매하여 이익을 얻으면서도 국고에 이익을 환원하지 않는 것은 전혀 타당성을 결하기 때문에, 설사 연방정부의 저작권을 폐지하더라도 계약에 의해 정부정보에 대한 사용료를 징수하는 것은 가능하다는 견해도 있다. 그리고, AIA에 근거하여

68) 이는 1968년의 호주저작권법과 유사한데, 캐나다정부는 이 권고에 원칙적으로 동의하고 있다(Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.38). 실제로 법률이나 판례를 정부출판물로부터 인용하는 경우, 일반적으로 승인을 요구하지 않으며, 승인 없음을 이유로 소추되는 경우도 극히 드물다고 한다(The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1991-1992, p.27).

69) 이 입장은, 정부정보의 가격이 시장에 전면적으로 맡겨야 하고, 민간업자가 설정한 가격이 지나치게 높아 접근에 장애가 되면, 경쟁업자가 새로이 시장에 진입해 가격이 저하될 것이라고 설명한다. 그러나 경험칙에 따르면, 이러한 신규진입이 생기는 것은 수요가 충분히 큰 경우에 한하기 때문에, 완전히 시장원리에 맡기는 것에는 의문이 있다는 지적도 있다(Office of the Information Commissioner of Canada, *Information Technology and Open Government*, 1994, p.40).

70) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1994-1995, p.30.

재판매목적으로 공개청구가 행해진 경우, 정부기관은 라이선스 계약 등에 의한 정보입수 등의 약속을 한다든지, 당해 정보의 생산비용의 실비 상당액을 징수할 수 있는 권한을 보유하여야 한다는 주장도 있다.⁷¹⁾

③ 수수료

AIA 제11조 (3)은 ‘기계에 의해 해독가능한 기록’의 수수료에 대해서는 규칙에 위임하고 있는데, AIA규칙 제7조 (1)은 (a) 신청수수료(5달러) 외에, (b) 자기테이프에서 자기테이프로의 복사비용과 (c) 마이크로 컴퓨터 디스크에 대한 비용(2달러)을 징수하는 것으로 하고 있다. 나아가, CPU 및 모든 국부장치의 가동시간 1분마다 16.5달러, 컴퓨터의 프로그래밍에 소요된 1인당의 시간 15분마다 5달러를 징수할 권한을 정부기관의 장에게 부여하고 있다. 실제로 소요된 비용이 규칙이 정하는 비용 미만인 경우에는, 정부기관은 수수료를 실비까지 감액해야 한다고 하고 있다.

그런데, 데이터베이스로부터의 기록의 작성이 컴퓨터의 프로그래밍에 상당한다는 사고는 현재의 저가격·고성능의 기록작성상황에는 적합하지 않다는 지적이 있으며, CPU의 가동시간에 대응한 과금방식(課金方式) 역시, 메인 프레임형 시스템에서는 여전히 타당하더라도, LAN 클라이언트-서버 컴퓨터형 시스템에서는 반드시 타당하지 않다는 비판도 있다.⁷²⁾ 즉, CPU의 가동시간에 대응한 과금방식은 메인 프레임의 처리능력이 충분하지 않고, 그 처리능력이 회소자원이었던 상황, 메인

71) Office of the Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: A Critical Review*, 1994, pp.59 - 60.

72) 그 중에는, AIA의 수수료규정은, 제정시부터 이미 전자화된 정보에 적용함에는 적절하지 않은 것이었고, PC나 급속하게 커스터마이징된 프로그래밍과 네트워크의 시대에는 전혀 적합하지 않게 되었다고 하는 엄중한 평가도 존재한다(Ibid, p.17).

프레임에 다액의 투자가 필요하여 투자자본을 회수할 필요가 있던 상황의 반영인데, 네트워크형 PC처리의 경우에는 적절하지 않다는 것이다. 그래서, AIA규칙을 개정하여, 후자의 경우에는 CPU의 가동시간에 대응한 과금을 하지 않도록 해야 한다는 제언이 행해지고 있다.⁷³⁾

또, AIA규칙의 수수료규정 속에 CD-ROM이나 컴퓨터의 프린트 출력 등에 관한 내용도 들어 있어야 하는데, 정보의 편집·복사에 소요된 비용만을 징수한다는 원칙은 이 경우에도 유지되어야 한다는 의견이 유력하다.⁷⁴⁾

6) 캐나다에서의 교훈

정보공개제도에서는, 청구시에 존재하는 기록을 공개하면 족하고, 청구시에 존재하지 않는 기록을 작성할 필요는 없음이 원칙이다. 그러나, 전자정보의 경우에는, 기존의 기록의 검색과 신규의 기록의 작성의 한계가 반드시 명확하지 않은 경우가 많다. AIA 제4조 (3)이 ‘정부기관에 의해 통상 사용되는 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어와 기술적 지식에 의하여, 규칙에 의해 정해질 수 있는 제약 하에서, 정부기관의 관리하에 있는 “기계에 의해 해독가능한 기록”으로부터 작성가능한 어떠한 기록도, 정부기관의 관리하에 있는 기록으로 간주된다’고 규정함으로써, 이 문제에 추상적이지만 일정한 해답을 주고 있는 점이 주목된다.

또, 시각장애인의 실효적인 접근을 확보하기 위하여 공개의 포맷에

73) The Information Commissioner of Canada, *Annual Report*, 1991-1992, p.48.

74) 또, 수수료의 지불은 수표(check)나 위체증서(money order)에 의해 행해지는 경우가 많은데, 1995년 5월 캐나다 공공사업·정부서비스부는, 마스터카드 또는 비자카드 등 신용카드의 번호를 기입하면 팩스로 공개청구를 할 수 있도록 하고, 수수료의 예상가액이 통지된 다음 청구인이 신용카드로 결제할 것을 인정하는 팩스를 보내면 충분한 것으로 하고 있다(Ibid, 1995-1996, p.58).

대한 특례규정을 두고 있는 점도 시사적이다.

나아가, 정부가 개발한 데이터베이스를 무료 또는 저가로 일반의 접근에 제공할지, 시장가격으로 제공할지에 대한 캐나다에서의 논의는, 유사한 문제를 우리나라에서 고려할 때 하나의 지침을 줄 것으로 생각한다.

4. 결어

행정정보의 전자화는 앞으로 더욱 가속화될 것으로 생각된다. 전자적 기록과 종이 기록 쌍방이 존재하는 경우에는, 종이 기록을 공개하는 경우에도 정보 자체에의 접근은 가능하게 되지만, 청구인의 입장에서는 전자적 매체로 공개할 것을 희망하는 경우도 있을 것이다. 마찬가지로, 전자적 기록만 존재할 경우, 그 프린트 출력물을 공개할 것인지, 전자적 기록인 채로 공개할 것인지라는 문제가 있다. 이와 같이, 전자적 기록과 관련해서는 공개의 방법 및 형태가 극히 중요하게 된다. 따라서, 공개의 방법·형태를 결정하는 권한을 가지는 것이 청구인인지, 행정기관인지 명확히 해 둘 필요가 있다.

이와 관련해 미국의 EFOIA는 청구인이 지정한 형태로 용이하게 변환할 수 있는 경우에는, 지정한 형태로 공개할 것을 의무지우고 있으며, 캐나다의 AIA는 1992년 개정에서, 시각장애를 가지는 청구인이 대체적 포맷으로의 접근을 청구한 경우, 이미 그 대체적 포맷이 존재하는 경우는 곧바로, 그렇지 않은 경우에도, 대체적 포맷으로의 접근을 인정하는 것이 당해 청구인의 접근권의 행사를 위하여 필요하고, 당해 기록 또는 그 일부의 형태를 변환하는 것이 합리적이라고 당해 기록을 관리하는 정부기관의 장이 인정할 때에는, 상당한 기간 내에, 대체적 포맷

으로의 접근을 인정해야 한다고 하고 있다.

접근은 단지 가능할 뿐 아니라 아울러 용이해야 한다는 점, 청구인이 공개된 정보를 용이하게 활용하는 것도 정보의 유용한 활용과 실질적인 정보공개라는 관점에서 중요하다는 점에 비추어 보면, 우리나라에서도 가능한 한 청구인이 희망하는 포맷으로 공개가 행해지는 것이 바람직하다.

한편, 청구인이 지정하는 포맷으로 변환하는 데 소요되는 기술적·비용적 문제도 무시할 수 없다. 본래, 어떠한 형태로 정보가 담겨 있는지에 따라 공개 여부가 좌우되는 것은 아니기 때문에, 전자적 기록도 대상이 된다는 원칙에서 출발하여, 공개의 방법과 관련해서는, 기술적·비용적 문제를 고려하면서도, 가능한 한 청구인이 지정하는 형태로 공개하는 것을 기본방침으로 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

전자적 기록의 경우, 검색을 위하여 어떠한 노력이 요청되는 것인지, 어려운 문제를 포함한다. 정보공개제도는 청구시점에서 존재하는 기록의 공개를 청구하는 것이고, 새로운 기록의 작성을 행정기관에 의무지우는 것은 아님이 원칙이다. 그러나, 전자적 기록에 대해서는, 검색을 위하여 코드나 프로그래밍을 필요로 하기 때문에, 이 조작이 새로운 기록의 작성에 해당한다고 해석하게 되면, 전자적 기록의 공개청구는 사실상 불가능하게 되어 버린다.

미국의 EFOIA는 이 점에 관해, 당해 행정기관의 자동정보시스템의 가동에 중대한 지장을 미치는 때에는 검색의 합리적 노력의 한계를 벗어난다고 하는 입장을 채택하고 있다. 한편, 캐나다의 AIA는, 청구시점에는 존재하지 않지만, 정부기관에 의해 통상 사용되는 컴퓨터의 하드웨어·소프트웨어와 기술적 지식에 의하여, 규칙에 의해 정해지는 제약 아래에서, 정부기관의 관리하에 있는 '기계에 의해 해독가능한 기록'으로부터 작성할 수 있는 어떠한 기록도, 정부기관의 관리하에 있는

기록으로 간주하는 것으로 규정하고, AIA규칙에서는 정부기관의 운영에 불합리한 지장을 줄 수 있는 경우에는 청구시에는 존재하지 않는 기록을 작성할 필요는 없다고 정하고 있다. 전자적 기록을 대상으로 할 경우, 검색을 위한 합리적 노력의 범위를 어떻게 획정할지는, 곤란한 문제이지만, 가능한 한 명확히 해 둘 필요가 있다.

또, 정보공개청구 자체를 팩스·이메일 등을 통해 실시하는 방안도 검토해야 할 것이다. 전자적 기록의 공개 자체를 이메일로 하는 것은, 미국에서도 일부 행정기관에 그 예가 보일 뿐, 아직 일반화되어 있는 것은 아니다. 우리나라에서도, 이메일에 의한 공개를 일반적으로 허용 또는 의무지우기 위해서는, 해결해야 할 기술적·법적 문제가 많다. 그러나, 가능한 범위에서 이메일에 의한 공개를 확대해 가는 방안을 검토해야 하겠다. 또, 청구에 대응하는 공개의 경우뿐 아니라, 정보제공의 과정에서도 전자적 접근을 가급적 확충해 갈 필요가 있겠다.

Abstract

Disclosure of Digitalized Information by Public Agencies

Kyoung, Keon

Digitalization of public administration information shall be accelerated more. When information exists both in the form of electronic and paper record, even the disclosure of paper record make it possible the access to public administration information itself, but there may some needs for the disclosure of electronic record in applicant's situation. Similarly, when only electronic record exists, there may be some problem about whether to disclose the record as print-out or as being electronic format itself. Thus, the method and format of disclose are very sensitive issues, and it is very important to clarify who has the competence to decide the method and format of disclosure, applicant or the public agency.

In making any record available to an applicant under the EFOIA in America, the public agency shall provide the record in any form or format requested by the applicant, if the record is readily reproducible by the agency in that form or format. And for the convenience of the applicant with sensory disability, the AIA in Canada also permits the right to access to information in an alternative format.

It is desirable also in our country that disclosure of information is done by public agencies in the format that applicant wants, as possible. In the meantime, we should consider the costs and technological restrictions corresponding to the change of format of information to the format that applicant specifies.

In the case of electronic record, efforts required for searching cause some hard problems. Information disclosure system requires disclosure of record that exists at the demand point, and creation of new record that does not exist at that time is not required on the public agency. For the search of electronic information, we need some code or program. So, if we evaluate that act of coding or programming as creation of new record, demand on disclosure of electronic record becomes impossible, in fact.

Therefore, when we include electronic record as the object of information disclosure system, we need to clarify the degree of reasonable efforts for searching the information included in that record, as long as possible, although it is very difficult problem.

Also, we should consider the way to make it permitted to demand the disclosure of electronic record by FAX or E-mail. Disclosure of electronic record itself by E-mail is not generalized yet, even in America or Canada. There are many technological and legal problems to solve, before permitting or enforcing the disclosure of electronic record by E-mail. But, it is desirable to expand the method of disclosure to including disclosure by E-mail in possible spheres.

Also, as well as disclosure on demands, we need to expand electronic access to information, so far as possible, in the process of information offer.