

## 정보공개운동의 ‘이중적 전환’과 시민참여 : <참여연대 정보공개사업단>과 <투명사회를 위한 정보공개센터> 비교를 중심으로\*

홍 일 표\*\*

1. 머리말
2. 새로운 사회운동의 ‘등장’과 ‘성장’ : ‘정치과정론’의 적용
3. 한국 정보공개운동 10년의 역사적 궤적
  - 1) 제도의 시행과 운동의 시작(1998년)
  - 2) 영역의 확장과 운동의 확산(1999년~2004년)
  - 3) 제도화의 진전과 탈제도화의 압력(2005년~2008년)
4. 새로운 정보공개운동의 등장
  - 1) 참여주체
  - 2) 활동방식
  - 3) 동원구조
5. 한국 정보공개운동의 ‘이중적 전환’
  - 1) ‘대변형(advocacy)’ 운동에서 ‘역량강화형(empowerment)’ 운동으로
  - 2) ‘공개(open)’ 프레임에서 ‘공유(share)’ 프레임으로
6. 맺음말

\* 이 논문은 2009년 10월 9일 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’ 창립 1주년 기념 토론회(‘우리시대 알권리를 진단한다’)에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다. 당시 좋은 논평을 해 주신 토론자 분들과 익명의 논문 심사자들에게 감사드린다.

\*\* 이화여대 강사

주요 논저 : 「‘네트워크 코디네이터’의 등장 : 2008년 미국 대선과 진보 싱크 탱크의 역할 확장」, 「민주화 이후 한국 사회운동의 법의 동원 : 운동 레퍼토리로서의 ‘소송’의 가능성과 한계」, 『세계를 이끄는 생각 : ‘사람과 아이디어를 키워라’-미국 싱크탱크의 전략』

## [국문초록]

이 논문은 한국의 정보공개운동의 역사적 전개 과정과 현재적 쟁점, 새로운 전환의 성격을 정치과정론에 입각한 단체 간 비교연구를 통해 분석하는 것을 목적으로 한다. 1998년 정보공개법의 시행을 전후하여 본격적으로 시작된 한국의 정보공개운동은, 이후 10여 년 동안 ‘확장’과 ‘확산’(1999년~2004년), ‘제도화’와 ‘탈제도화’(2005년~2008년)의 시기를 거쳐 전개되어 왔다. 특히 1998년 설립된 참여연대 정보공개사업단은 정보공개제도의 개선, 관행의 혁파를 주도하며 초기 정보공개운동을 이끌었다. 그러나 역설적으로 노무현 정부에서 중요한 제도적 진전이 있는 이후, 정보공개운동의 활력이 약화되는 양상도 보였다. 정보공개제도와 관행이 후퇴하고 있는 이명박 정부에서는, 기존의 정보공개운동 주도세력들이 아닌 새로운 주체들이 등장하여 운동의 ‘이중적 전환’을 이끌고 있음이 확인된다.

2008년 창립한 투명사회를 위한 정보공개센터에는 법률가나 시민운동가 이외에 언론인, 기록학계, 일반 시민 등이 적극적으로 참여하고 있고, 블로그형 홈페이지를 통해 수많은 정보들이 ‘공개’되고 ‘공유’되고 있다. 다양한 시민 교육 프로그램은 센터를 시민과 소통케 하고, 회원을 확보하는 쌍방향의 통로가 되고 있다. 정보공개센터는 과거 참여연대 정보공개사업단과 달리, 정책제안이나 정보공개 소송, 논평이나 성명, 토론회 개최 등의 전통적 방식과 의제들과 구분되는 운동을 펼치고 있는 것이다. 이들은 ‘대변형’ 운동을 ‘역량강화형’ 운동으로, 그리고 정보공개운동의 프레임을 ‘공개’에서 ‘공유’로, 정보공개운동의 ‘이중

적 전환'을 이끌고 있다.

주제어 : 정보공개법, 정보공개운동, 참여연대, 투명사회  
를 위한 정보공개센터, 정치과정론, 대변형, 역량  
강화형, 공개, 공유, 이중적 전환

## 1. 머리말

1996년 정보공개법이 제정되고 1998년부터 시행되기 시작한 이후, 이미 10년이 넘는 시간이 경과하였다. 최근 정보공개청구는 언론인들의 취재수단으로 적극적으로 활용되고 있는 것은 물론<sup>2)</sup>, 개인적 호기심의 충족, 시민단체들의 공익적 목적의 감시활동 등 다양한 영역으로 그 범위를 확대해 가고 있다. 행정안전부가 매년 발표하고 있는 정보공개 연차보고서에 따르면, 정보공개청구 건수는 매년 가파르게 증가하고 있고, 이에 상응한 관련 조직 및 제도의 보완, 기술적 혁신, 문화와 관행의 개선 등이 함께 진행되고 있다. 청구건수는 지난 1998년 26,338건에 불과하던 것이 2004년에 10만건(104,024건)<sup>3)</sup>, 2007년에 20만건(235,230건)이상 청구되었고, 2008년 291,339건으로 큰 폭으로 증가하였으며, 2009년에는 30만건 이상 청구될 것으로 예상된다<sup>4)</sup>.

그러나 정보공개와 기록관리 등에 대해 비교적 호의적이었던

---

2) 성재호·김형구, 「취재기자가 본 정보공개제도의 문제점」 이규연 편 『정보공개와 탐사보도』, 한국언론재단, 2007

3) 2004년부터 국가기록원에 대한 (기록물) 공개청구건수를 제외하고 정보공개 건수를 집계한 내용이다.

4) 행정안전부, 『2008년도 정보공개 연차보고서』, 2008, 9~10쪽

노무현 정부와 달리, 이명박 정부의 정책과 의지는 크게 후퇴하고 있다. 세계일보가 2009년 2월 조사한 바에 따르면, “정보공개 청구 경험이 있는 100명의 응답자 가운데 75명이 현 정부의 정보공개가 이전 정부에 비해 후퇴했으며, 개선되었다는 응답은 없었다.”<sup>5)</sup> 또한 2008년 주요 국가기관의 비공개율은 16%로 전년(11%)보다 5%포인트 높아졌고, 공개 여부를 결정할 때 개최하는 정보공개심의회의 개최 횟수도 중앙행정기관의 경우 2007년 991건에서 지난해 788건으로 줄었다<sup>6)</sup>. 2007년 정보공개강화 태스크포스팀에 의해 마련되었던 정보공개법 개정안의 경우, 각 부처들의 의견수렴을 거치는 과정 동안 이미 그 취지나 내용이 변질되기 시작했고, 현 정부 들어서는 거의 폐기된 상황이다. 정보공개관련 제도의 후퇴만이 아니라, 정보공개청구에 대한 관료들의 대응 또한 과거로 회귀하고 있다<sup>7)</sup>.

그런데 이러한 ‘퇴행’과 ‘역진’의 시대에, 그동안 정보공개운동을 주도해왔던 시민단체들의 활동은 그다지 활발하지 않아 보인다. 예를 들어 참여연대의 경우, 주무 부서였던 정보공개사업단이 2006년 행정감시팀으로 흡수된 이후, 정보공개 분야에 있어 뚜렷한 활동성과를 내놓지 않고 있다. 물론 2007년의 정보공개강화 태스크포스팀에 참여하여 정보공개법 개정을 위한 의

5) 「<뒤로 가는 정보공개> 정보공개 ‘후진’...알 권리도 ‘후퇴’」 『세계일보』 2009년 2월 8일

6) 「정보공개법 11년... 행정기관 입은 되레 단했다」 『한겨레』 2009년 10월 9일

7) 이러한 ‘역진적 상황’은 비단 정보공개 영역에서만 나타나고 있는 것은 아니다. 기록관리 분야 역시 제도와 관행의 후퇴를 거듭하고 있다. 노무현 대통령의 대통령기록물관리법 위반 여부를 둘러싼 논란 이외에도, 기록관리 업무 담당자들에 대한 부당한 인사조치, 그리고 최근에는 대통령기록관 설립 예산이 도로건 설비용으로 전용되기까지 하였다[「대통령기록관 예산으로 도로 건설하는 이명박 정부」 ([http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001217552&CMPT\\_CD=P0001](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001217552&CMPT_CD=P0001))].

견개진을 하였고, 이미 각 사업부서가 정보공개청구를 능숙하게 활용하고 있긴 하지만, 정보공개운동의 조직 내 위상과 위력이 ‘약화’된 것은 분명해 보인다. 이는 비단 참여연대만의 상황은 아니며, 경실련이나 함께 하는 시민행동 등도 마찬가지이다<sup>8)</sup>.

그러나 이와 동시에, 정보공개만을 목적으로 하는 전문 운동 단체가 새로이 등장하고, 언론이나 개인 차원의 정보공개청구가 더욱 활발해지는 등, 정보공개운동의 새로운 주체들로 부상하는 양상 또한 발견된다. 이러한 변화에는 정보공개운동의 새로운 전환으로 해석될 내용들이 담겨 있다. 이런 문제의식에서 본 논문은 1998년 출범한 <참여연대 정보공개사업단>(이하 '정보공개사업단')과 2008년 10월 창립한 <투명사회를 위한 정보공개센터>(이하 '정보공개센터')의 비교를 중심으로, 한국 정보공개운동의 과거와 현재, 미래를 점검해 보는 것을 목적으로 한다<sup>9)</sup>. 이를 위해 정보공개사업단과 정보공개센터 관계자, 언론인, 기록학계 등 다양한 인사들에 대한 인터뷰를 수행하였고, 정보공개센터 준비 위원회와 이사회 회의자료 등 내부 자료를 통해 조직 차원의 고민을 깊이 살펴보았다.

---

8) 경실련과 함께하는 시민행동의 홈페이지에서는, 이명박 정부 출범 이후 현 정부의 정보공개정책에 대한 언급이 한 건도 게시되어 있지 않다.

9) 이 두 단체에 대한 분석을 중심으로 '한국 정보공개운동사'를 정리하고, 전환의 의미를 해석하는데 다소 무리가 따를 수 있다. 정보공개운동 초기 단계의 경제정의실천시민연합의 활약, 성장 단계에서 함께하는 시민행동 등 예산관련단체들의 성과, 그리고 참여연대의 다른 부서들이나 민변 등이 정보공개청구를 무기로 수행한 다양한 활동 등이 충분히 다뤄지지 못하기 때문이다. 그러나 이 두 단체가 과거와 현재의 정보공개운동을 가장 주도적, 전문적으로 해온 단체라는 점에서 비교대상으로 선정하였음을 미리 밝혀 둔다.

## 2. 새로운 사회운동의 ‘등장’과 ‘성장’ : ‘정치과정론’의 적용

한국 정보공개운동의 새로운 전환을 분석하기 위해서는, 사회운동론의 주요한 개념들이 적절히 사용될 필요가 있다. 특히 기존 운동과 구분되는 새로운 운동조직의 등장과 성장에 주목하는 연구라는 점에서, 정치과정론(political process theory)에 입각한 분석이 유효할 것이다. 정치과정론의 핵심적 분석개념은 ‘정치적 기회구조(political opportunity structure)’이다. 이는 운동의 등장과 전략의 형성에 있어서 정치적 제도의 개방성, 엘리트 간의 전열, 엘리트 동맹의 존재, 국가능력과 탄압도 등이 가장 중요한 역할을 수행한다고 보는 것이다<sup>10)</sup>. 미국의 경우, 특정한 정치시스템에서의 제도적 구조나 비공식적 권력관계의 변화에 따른 특정한 사회운동의 등장에 주목하는 연구가 많은 반면, 유럽에서는 각 나라들의 정치적 특징의 차이에 따른 사회운동의 구조, 확장, 성공을 비교하는 연구가 주를 이루어 왔다. 이러한 차이에도 불구하고 정치적 기회구조를 중시하는 연구자들은, 사회운동이란 그것이 속한 국가의 정치적 맥락에 의해 ‘기회’와 ‘제약’을 받게 된다는 점에 동의하였다. 이러한 ‘정치적 기회구조’의 변화는 새로운 사회운동의 ‘등장’에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 운동주체들의 ‘동원구조(mobilizing structure)’와 ‘프레임 전략(framing strategy)’에도 영향을 미치게 된다. ‘동원구조’는 “사람들

---

10) Doug McAdam, “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions.”, In Doug McAdam, J.D. McCarthy and M.N. Zald ed., *Comparative Perspectives on Social Movements : Political Opportunities, Mobilization Structure, and Cultural Frame*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996

이 그것을 통해 집합행동에 동원되고, 참여하는 공식적이거나 혹은 비공식적인 집합적 전달수단”로 정의된다<sup>11)</sup>.

자원동원론으로부터 시작된 사회운동이론에서 운동의 ‘발생’은 단순한 불만의 존재여부가 아니라, 조직에 의한 자원의 동원 과정과 직결된다. 특히 외부의 지도력, 전일제로 고용된 스태프, 상존하지 않는 회원, 양심적 구성원으로부터의 자원, 불만을 가진 자들을 대변하는 행동 등으로 특징화된 전문사회운동조직이 중요하다고 본다<sup>12)</sup>. 그러나 운동의 미시적 동원 맥락을 중시하는 이들은 이전부터 존재하고 있던 조직, 비공식적 연결망, 하위 문화적 정체성을 가진 소규모 집단들의 동원을 강조한다<sup>13)</sup>.

정치적 기회구조나 동원구조가 기본적으로 행위에 대한 구조적 잠재력에 주목하는 연구들이라면, ‘프레임 형성’은 사람들로 하여금 자신들이 처한 상황에 대한 의미와 정의를 공유하는 작업에 주목하는 것이다<sup>14)</sup>. 이는 보통 “개인들의 해석적 지향과 사회운동조직의 해석적 지향을 연결시키는 과정”으로 정의되는데, ‘연결(bridging)’ - ‘증폭(amplification)’ - ‘확장(extension)’ - ‘전환(transformation)’으로 구성된다. 여기서 프레임 전환이란, 기존 사회운동조직이 추구하는 가치나 목표, 프로그램이 기존의 것들과 일치하지 않을 경우, 낡고 잘못된 프레임 대신 새로운 가치

---

11) Doug McAdam, J.D. McCarthy and M.N. Zald ed., *Comparative Perspectives on Social Movements : Political Opportunities, Mobilization Structure, and Cultural Frame*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996

12) J.D. McCarthy and M.N. Zald, *The Trend of Social Movements in America : Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown : General Learning Press, 1973

13) Myra Ferree and Beth Hess, *Controversy and Coalition : The New Feminist Movements*. Boston : G.K.Hall, 1985

14) D.A. Snow and R.D. Benford, “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization.” in Klandermans, B., H. Kriesi, and S. Tarrow ed., *International Social Movement Research vol 1*. Greenwich/Connecticut : JAI Press, 1988

와 프레임으로 재구성하는 것을 의미한다.

이와 같은 정치적 기회구조와 동원구조, 프레임 전략을 중심으로 구성되었던 고전적 정치과정론에서 한걸음 더 나아가 구조와 주체 사이의 ‘상호작용’의 역동성을 보다 잘 드러내 보이기 위한 작업들이 최근에 활발하게 진행되고 있다. 이들은 특히 운동의 레퍼토리(repertoires), 즉 운동방식에 대한 연구에 주목한다<sup>15)</sup>. 이와 같은 개념들은, 정보공개운동의 역사적 궤적과 유형, 전환의 의미를 분석하는데 유용한 이론적 자원이 된다. 본 논문에서는 새로운 정보공개운동의 등장을 정치적 기회구조의 변화 차원에서 살필 것이다. 그리고 정보공개사업단과 정보공개센터를 동원구조와 활동방식, 프레임 전략 차원에서 비교함으로써, 정보공개운동의 쟁점, 가능성과 한계, 향후 방향 등을 짚어 본다.

### 3. 한국 정보공개운동 10년의 역사적 궤적

: 1998년 참여연대 정보공개사업단 창립에서 2008년 투명사회를 위한 정보공개센터 출범까지

#### 1) 제도의 시행과 운동의 시작(1998년)

1996년 정보공개법 제정 이전에도 1991년 청주시에서는 행정정보공개조례를 제정하였고, 1994년 3월에는 「행정정보공개 운

---

15) Doug McAdam, Charles Tilly and Sidney Tarrow, Dynamics of Contention. Cambridge : Cambridge University Press, 2001



영지침」(국무총리훈령 제288호)이 제정·시행되었다. 1992년 대선 당시 김영삼, 김대중 후보 모두 정보공개법 제정의 필요성을 밝혔고, 김영삼 정부 출범 이후 학계와 관련 전문가들, 시민운동 등의 논의과정을 거쳐,<sup>16)</sup> 1996년 12월 31일에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라 함)이 법률 제5242호로 공포되었고, 세계에서 13번째로 1998년 1월1일부터 시행되었다. 1995년 당시 경제정의실천시민연합(이하 경실련)과 참여연대는 공동토론회를 개최하여, 정보공개법 제정에 영향을 미치려 하였고, 이는 정보공개운동이 시민운동의 한 영역으로 자리 잡기 시작하였음을 보여 준다<sup>17)</sup>.

1998년 정보공개법 시행을 전후로 하여, 참여연대는 국내 시민단체들 가운데 최초로 정보공개 담당부서를 설치하고, 대대적인 정보공개운동의 출범을 선언하게 된다<sup>18)</sup>. 출범 당시 참여

- 
- 16) 정보공개법의 제정을 위한 정보공개법안의 심의, 조정, 자문을 목적으로 하는 중앙정부의 공식적 모임인 ‘정보공개법 심의위원회’가 조직된 것은 1994년 7월 21이고, 그 날 첫 회의를 가졌다. 이때 심의위원의 구성은 학계(4인), 언론계(1인), 법조계(2인), 행정부(2인), 연구단체(1인) 등 10인이었다. 1994년 10월 6일 제7차 회의를 통해 총무처, 즉 정부의 시안이 확정된다(강경근, 「정보공개법 제정논의과정과 그 검토」 『열린사회를 위한 정보공개법의 제정방향』, 경제정의실천시민연합, 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대, 1995, 1~2쪽).
- 17) <공청회 자료집> 『열린사회를 위한 정보공개법의 제정방향』 (경제정의실천시민연합, 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대 공동주최. 1995년 12월 19일, 경실련 강당)을 보면, 초기 정보공개운동에선 경실련이 중요한 역할을 했음을 알 수 있다.
- 18) 참여연대는 1997년 3월 작은권리찾기운동본부에서 정보공개청구 매뉴얼북 『밝은사회의 길잡이』를 발간하고, 각 사업부서별로 국무총리령에 의거한 행정정보 공개 추진하였다. 그리고 1998년 1월 법률 시행 직후인 1998년 2월, 참여연대 상임집행위원회를 거쳐 1998년 핵심사업 중 하나로 정보공개청구 시민운동, 일명 ‘투명한 사회로의 대행진(Sunshine Project) 사업을 결의하였다. 이후 정보공개사업단 준비모임을 토대로, 1998년 5월 19일 “참여연대 투명한 사회를 위한 정보공개사업단 발족 및 투명한 사회를 향한 대행진 사업계획 설명 기자회견”을 개최한다(참여연대 정보공개사업단, 『정보공개청구운동

연대 정보공개운동은 제도의 개선과 정보공개 확산에 초점을 두었고, 기존의 관행을 혁파하기 위해 각종 토론회나 제도개선안의 발표, 비공개 사안들에 대한 소송의 진행, 홍보책자의 마련 등의 사업을 진행해 나갔다. 그리고 이러한 초기 기초와 구성은 당분간 유지된다. 정보공개사업단의 초기 멤버 구성을 살펴보면, 대부분 법학자와 변호사들로 구성되어 있음을 알 수 있다<sup>19)</sup>. 이는 정보공개제도가 ‘법’이라는 형태로 주어졌고, 법안 내용의 개정이나 법에 근거한 다툼으로 제도와 관행을 개선해 나가는 운동 전략이 주된 것이었기 때문이다. 실제 정보공개사업단 1년 사업의 상당 부분은 ‘공공기관의 부당한 비공개결정에 대한 행정심판과 행정소송’으로 이루어졌고, 적지 않은 성과를 거두었다<sup>20)</sup>.

그리고 정보공개운동의 초기부터 ‘언론’과 ‘정보공개’의 관계는 밀접하였다. 정보공개사업단이 제작하여 배포한 『정보공개 길라잡이』는, 참여연대와 언론개혁시민연대가 공동으로 주관한 것으로, “시민의 알 권리 확대”라고 하는 공동의 운동 목표가 반영된 결과였다. 이 시기 정보공개운동 관련 기사들 대부분은, 정보공개청구 결과를 분석, 폭로하고 대안을 제시하는 최근의 양상과 달리 정보공개청구를 ‘제기’했다는 사실, 그리고 이에 대해 ‘비공개’ 결정, 그에 대한 소송과 그 결과를 보도하는 것이 주를 이루었다<sup>21)</sup>. 정보공개사업단의 초기 사업들이 주로 ‘청구’,

백서 1998.5-1999.5』, 참여연대, 1999, 28~29쪽).

19) 정보공개사업단 창립 당시 구성은 다음과 같다. 단장 : 최은순(변호사), 실행위원 : 김병주(변호사), 김익한(명지대 교수), 하승수(변호사), 안창남(강남대 교수), 이광수(변호사)

20) 하승수, 「정보공개청구운동 1년의 평가와 과제」 『정보공개와 참여민주주의』, 참여연대 정보공개사업단, 1999

21) 참여연대 정보공개사업단, 257~277쪽.

‘비공개’, ‘소송’ 등으로 이루어진 것 자체가 당시 정보공개운동이 처했던 구조적 조건을 보여 주고 있다<sup>22)</sup>.

<표 1> 참여연대 정보공개사업단 초기 사업<sup>23)</sup>

1998년도 사업 내역	1999년 사업 계획
1. 주요 사업기조 및 방향 · 행정투명성 확보 · 기획정보공개청구, 시민정보공개청구, 정보공개 법 제도개선 · 예산감시활동 2. 사업내용 · 행정기관에 대한 정보공개청구 · 행정심판, 행정소송 등 법적 대응 · 「정보공개제도에 관한 의견서」 등 제도개선노력 · 정보공개청구 관련 상담 및 자문 3. 사업평가 · 공공기관의 준비부족이나 인식부족 문제 개선에 일조 · 행정소송 등을 통해 국민에게 알리는 계기 · 제도개선 효과의 단초 마련 · 예산감시운동과 시민참여 부족 아쉬움	1. 납세자운동 본격화 · 예산감시 정보공개청구(관공비) · 부정예산확수 특례법 및 주민감사에 관한 법률 제정운동 2. 정보공개제도 개선운동 · 정보공개제도 운영실태 파악 · 정보공개사업단 발족 1주년 기념 토론회 · 정보공개제도 개선안 제시 3. 시민모임 「나라 공간을 지키는 사람들」 발족 4. 지역단체와의 공동사업 추진 5. 홍보 및 출판 · 정보공개청구 매뉴얼북 발간 (『정보공개 길라잡이』. 언론개혁시민연대와 공동명의) · 정보공개청구운동 백서 발간 · 인터넷 홈페이지 개설

22) 참여연대 정보공개사업단 이광수 단장은 정보공개센터 1주년 기념 창립 토론회[『우리 시대 알 권리를 진단한다』(2009년 10월 9일, 참여연대 느티나무홀)]에서 정보공개사업단 설립 당시에 대해 “일단 정보공개법의 존재 자체를 시민과 공무원들에게 알리는 작업이 필요하였다. 이를 위해서는 교육과 홍보도 중요하였지만, 소송도 중요한 수단으로 활용되었다. 이는 나아가 제도를 개선하는 효과까지 갖는 것이었다.”라고 설명하였다.

23) 참여연대 정보공개사업단, 29~37쪽

## 2) 영역의 확장과 운동의 확산(1999년~2004년)

한국의 정보공개운동이 본격적으로 성장하게 된 것은 정보공개가 다른 영역들과 서로 결합되기 시작하면서부터였다. 비록 많은 ‘비공개’ 결정이 남발되고, 그것 자체가 정보공개운동의 중요한 쟁투 대상이었지만, 청구결과 공개된 자료를 분석하고, 이를 기반으로 새로운 운동을 전개하는 사례들이 늘어났다. 정보공개운동의 ‘확장’과 ‘확산’이 시작된 것이다. 그 대표적인 예가 예산감시운동과 정보공개운동의 결합이며, 그 출발은 ‘판공비 공개운동’이었다. 1998년 정보공개사업단의 창립 당시부터 정보공개운동은 예산낭비의 감시수단으로 주목받았으나, 본격적 시작은 1999년 납세자운동 차원에서 이루어졌다. 흔히 ‘판공비’라 불리는 기관장의 ‘업무추진비’ 규모와 사용내역에 대해 많은 이들이 의심과 불만을 품어 왔지만, 그것의 실체를 확인할 방도가 없었다. 그러나 정보공개청구를 통해 관련 자료를 확보하고, 이를 분석하여 기관장의 잘못된 업무추진비 사용내역을 밝혀내기 시작하면서 정보공개청구의 위력이 빠른 속도로 확인되었다<sup>24)</sup>.

판공비 공개운동은 참여연대 정보공개사업단에서 시작되었지만, 곧바로 전국적으로 확산되었고 2000년 6월 전국 30개 단체로 구성된 판공비공개운동 네트워크로 확대되었다. 2000년 2월

24) 1998년 11월 서울시장 업무추진비 정보공개청구를 시작으로, 서울시 25개 자치구와 정부 각 부처의 판공비 공개를 요청했으나, 서울시와 25개 구청 모두 비공개 결정을 내렸고, 행정자치부, 기획예산처, 재정경제부가 비공개, 부분공개 결정을 내렸다. 이에 서울시를 상대로 한 정보공개거부처분 취소소송을 제기하여, 서울시 일부 공개 이후 지출내역 공개를 다투는 소송을 벌여 2001년 5월 고등법원에선 공개판결을 받았으나, 2003년 대법원의 파기환송으로 공개받지 못하게 되었다(참여연대, 『참여연대 10년의 기록, 1994~2004』, 2004, 222쪽).

에 이미 참여연대 정보공개사업단 주도로 <2000년 전국 판공비 공개운동 워크숍>이 서울 봉은사에서 개최되었고, 2001년 3월에는 “납세자 주권, 시민이 지킨다”라는 모토로 <2001 납세자 대회>가, 경실련, 문화연대, 서울YMCA, 아산 시민모임, 참여연대, 하남 민주연대, 함께하는 시민행동, 환경운동연합 공동주최로 열렸다. 이러한 전국적 연대활동을 통해, 정보공개청구의 노하우가 전국적으로 공유되었다. 또한 오랫동안 자치단체장들의 판공비(교제비)에 대한 정보공개청구와 예산낭비감시 운동을 벌여 왔던 일본 정보공개운동과의 적극적 교류활동은 정보공개운동의 빠른 성장에 중요한 자극이 되었다<sup>25)</sup>. 이렇게 정보공개운동은 ‘권력 감시’를 목표로 하는 사회운동의 탁월한 수단으로서의 위상이 더욱 높아지게 되었다<sup>26)</sup>. 참여연대의 경우, 1999년 하반기 정보공개사업단과 별도로 예산감시팀을 만들었고, 이후 조세개혁팀과 결합시켜 납세자운동본부로 확대하였다. 납세자운동본부는 정보공개를 통한 판공비 사용의 추적, 예산낭비 사례의 감시와 고발을 넘어 이를 제도적으로 막아 내기 위한 납세자소송법 제정운동으로까지 운동 영역이 확장되었다<sup>27)</sup>.

25) 2000년 여름 참여연대 납세자운동본부의 하승수 변호사와 홍일표 간사가 일본 전국시민옴부즈만 연합회의 전국대회에 참석하여 한국의 정보공개, 예산감시운동, 참여연대 등에 대해 발표를 하였고, 그해 11월엔 도쿄 시민옴부즈만 연합회의의 타니아이 슈쥬(谷合周三) 변호사가 『납세자 소송제도 도입을 위한 시민공청회』에 발표자로 참여하여 ‘일본의 주민감사청구와 주민소송제도’에 대해 발표하였다.

26) 하승수, 「시민운동과 법」, 조희연 등 『NGO 가이드』, 한겨레신문사, 2001

27) 납세자소송법 제정운동은 16대 국회에서 입법청원과 의안발의까지 이루어졌으나 임기만료 폐지되었다. 이후 2003년 12월 지방분권특별법이 제정되면서 도입이 결정되어, 2006년 1월부터 시행되고 있다. 한편 예산감시운동에서는 함께 하는 시민행동의 활약이 뛰어났다. 이들은 예산낭비 감시를 단체의 주요 목표로 설정하며 창립하였고, 이후 ‘밀빠진 독’ 상 등 기발한 아이디어와 인터넷 기반의 시민참여를 결합시켜, 예산감시와 정보공개운동의 중요한 행위자로 성장하게 된다.

정보공개운동과 예산감시운동의 결합과 더불어, 향후 정보공개운동의 중요한 한 축이 되는 정보공개와 기록 관리의 결합이 2000년, 2001년을 거치며 진행된다. 1999년 제정되어 2000년부터 시행되기 시작한 기록물관리법은 정보공개운동의 범위를 넓히는 중요한 제도적 기회가 되었다. 실제 정보공개운동 초기 단계에서 가장 많은 어려움이 기록 자체의 부존재, 정보 목록의 부재와 부실 등이었고, 이러한 상황의 획기적 개선 없이 충분하고 정확한 정보를 공개 받는 것이 어려울 수밖에 없었다. 2001년 4월 최은순 단장(변호사)에 이어 김익한 교수(명지대, 기록관리학)가 새로이 정보공개사업단장을 맡게 되면서, 정보공개운동의 ‘확장’에 중요한 계기를 맞게 된 것이다. 이후 기록의 생산과 관리 실태에 대한 문제제기가 집요하게 진행되었고, 관련된 법제들의 제, 개정 요구 또한 이어지게 되었다. 2002년부터 공공기관 기록물관리실태 점검 활동을 시작하여, 청와대와 중앙행정기관, 지방자치단체들의 기록물 생산과 폐기, 관리 실태에 대한 대대적인 조사를 진행하였고, 이후 2004년 5월 세계일보와 <기록이 없는 나라>라는 공동기획을 진행하기에 이른다<sup>28)</sup>. 또한 2000년 12월부터는 회의록 공개운동을 시작하였다. 이러한 쟁점들, 즉 회의록의 작성과 공개, 대통령 관련 기록물의 문제, 비밀기록의 제정과 해지에 관한 문제 등, 2009년 현재까지 중요한 쟁점들로 다뤄지고 있는 사안들 대부분이 이때부터 본격적인 여론의 관심을 얻기 시작하였다.

이와 더불어 정보공개제도 자체를 개선하기 위한 운동 또한 계속되었다. 2003년 6월의 「행정정보공개의 확대를 위한 지

28) 특히 이 기획보도는, 대통령의 큰 관심을 이끌어 냈고, 결과적으로 적지 않은 정책변화까지 만들어 낸 것으로 평가된다(전진한, 『참여정부 정보공개정책에 관한 연구: 기록관리학적 측면에서』, 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학 석사학위논문, 19쪽).

침」(국무총리훈령 제442호)을 제정·시행하면서 부분적 성과를 거둔 이후, 2004년에 전면적인 정보공개법 개정으로 운동의 본격적 성과를 거둔 것으로 평가된다. 김대중 정부 기간 동안 끈질기게 제기되었던 정보공개법 개정 요구들이 약 4년의 운동을 거쳐 현실화된 것이다. 이 개정에서는, 전자적 정보공개의 근거 마련, 행정정보 사전공표 및 정보목록 작성·비치 의무화, 정보공개 처리기간의 단축(기존15일을 10일로), 추상적인 비공개 요건 삭제, 정보공개위원회 설치, 민간위원을 과반수 포함한 정보공개심의회 구성 등이 담겨 있어, 비교적 많은 개선이 이루어 졌지만, 국정원 등을 정보공개 대상에서 제외시킨 것, 정보공개위원회에 행정심판기능을 부여하지 않은 것은 한계라고 지적되었다<sup>29)</sup>.

2004년의 법 개정 당시 참여연대는 정보공개실태 보고서의 발간, 토론회의 개최, 개정청원안의 제출, 논평과 성명 발표, 각종 행정 소송의 진행 등 다양한 레퍼토리의 입법운동을 전개하였고, 행정자치부와 협력하여 의원들에 대한 입법로비를 진행하기까지 하였다<sup>30)</sup>. 그 이후 정보공개제도와 그것의 운용에 있어서 몇 가지 중요한 변화들이 뒤를 잇게 되었다. 무엇보다 우선 인터넷을 통한 정보공개청구가 용이하게 됨으로써 정보공개건수 자체가 급격히 증가하게 되었고, 정보공개청구가 이루어지기 이전에 정부 스스로 정보를 공개하는 행정공표제도가 시행되었다<sup>31)</sup>. 이처럼 정보공개에 호의적인 정부의 출범은 제도와 관행에 긍정적 변화를 가져 왔고, 운동이 활성화될 수 있는 정치적 기회를 제공하였다. 더욱이 인터넷을 통한 정보공개청구

29) 참여연대 맑은사회만들기본부, 「국민의 알 권리에 한 발 더 다가선 정보공개법 개정」(<http://blog.peoplepower21.org/Government/9995>)

30) 전진환, 28쪽

31) 행정안전부, 34~39쪽

가 가능해지면서, 운동이 ‘일상화’될 수 있는 기술적 조건이 마련되었다.

### 3) 제도화의 진전과 탈제도화의 압력(2005년~2008년)

정보공개와 관련된 제도적, 기술적 조건은 유리한 방향으로 변화되어갔고, 정보공개건수는 급증하였지만, 정보공개운동 자체는 점차 제도화<sup>32)</sup>되는 양상이 발견된다. 참여연대의 경우, 납세자운동본부가 2002년에 곧바로 해산되었고, 정보공개사업단은 다시 맑은사회만들기운동본부 소속으로 전환, 배치된다. 이후 정보공개사업단의 사업 구성에서 기록의 생산과 관리에 관한 것들의 비중이 높아져 갔고, 정보공개제도나 운용실태 개선이나 예산감시를 목적으로 한 운동은 비중이 점점 줄어들었다. 정보공개사업단의 경우, 초기에 내세웠던 주요한 정보공개제도의 개혁이 어느 정도 일단락된 시점과<sup>33)</sup>, 관련 소송을 이끌던 변호사들의 이탈과 누적된 소송에 따른 피로감, 새로운 의제발굴의 한계 등이 맞물리는 상황을 맞게 된 것이다<sup>34)</sup>. 판공비공개운동네트워크나 납세자소송법 제정운동 등 정보공개와 예산감

32) 본 논문에서 ‘제도화’란 국가를 비롯한 여타의 조직들과의 관계에서 일상적이고 관례적인 상호작용이 이루어짐으로써 사회운동이 반복적이고 자기유지적인 과정으로 접어드는 현상을 의미한다(신상숙, 「제도화 과정과 갈등적 협력의 동학 : 한국의 반(反)성폭력운동과 국가정책」, 『한국여성학회지』, 제24권 1호, 88쪽)

33) 참여연대 행정감시팀 이재근 팀장은 정보공개센터 1주년 기념 창립 토론회 [『우리 시대 알 권리를 진단한다』(2009년 10월 9일, 참여연대 느티나무홀)]에서 “2004년 법개정으로 참여연대 정보공개 제도개혁운동의 일차 목표가 달성된 것으로 판단하였다”고 말하였다.

34) 전진한(정보공개센터 사무국장)과의 인터뷰(2009년 8월 31일). 전진한 사무국장은 2002-2004년 참여연대 정보공개사업단의 담당 간사였다.



시가 결합되어 정력적으로 진행되던 연대운동들 역시, 노무현 정부 출범 이후 관련 제도와 관행들이 일부 개선되면서 소멸되어 갔다. 함께하는 시민행동의 ‘밑빠진 독’상 시상이나 경실련의 부동산 관련 기획정보공개청구, 참여연대 각 사업부서 차원의 정보공개청구 등, 정보공개운동의 ‘일상화’는 빠르게 확대되어 갔지만, 운동의 ‘기획력’은 전반적으로 약화되고, 활력은 줄어들었다. 실제로 2005년 이후 참여연대 정보공개운동 내에서 기록물 관련 사업들이 비중이 더 컸고, 정보공개 관련 사업은 많이 줄어들었음을 참여연대 총회자료집 내용을 통해 파악할 수 있다<sup>35)</sup>.

이와 같은 정보공개운동의 전반적인 정체현상은 시민운동과 정부 사이의 관계 변화, 즉 정치적 기회구조와 연관이 있다. 한국의 정보공개운동은, 일찌감치 예산감시를 중심으로 한 권력감시의 주요 수단으로 주목받아왔다. 하지만 정보획득의 시의성, 공개된 자료의 부실함, 방대한 원자료의 분석 등으로 인해, 정보공개에 기반한 예산감시운동은 상당한 비용과 부담을 동반하는 작업이다. 그런데 노무현 정부의 출범과 17대 국회에서 열린우리당이 제1당이 되면서, 시민운동이 필요로 하는 정보의 획득이 정부나 의원실을 통해 보다 용이하게 이뤄질 수 있게 되었다. 정부와의 관계도 더욱 ‘협력적’으로 되어 갔고, 정보공개청구를 활용한 낯선 싸움은 점차 줄어들었다<sup>36)</sup>. 이는 노무현 정부

35) 2006년 총회자료집에서부터 정보공개 사업보고가 없어지기 시작한다. 2008년 14회 정기총회 자료집에선 ‘비밀관리법 의견서 국회 제출’, ‘정보공개법 TF 참여’, 서울시 기록분실 관련 논평, KBS 시사기획 ‘쌈’과 공동기획, 세계일보, 국가기록원, 한국국가기록연구원 등과 공동기획 등을 진행한 것으로 보고되어, 최근 몇 년 간 중 비교적 많은 사업이 기록되어 있다. 하지만 정보공개보다 기록관리 쪽에 더 비중을 두고 있음도 확인된다.

36) 예를 들어 참여연대 정보공개사업단 초대 단장이었던 최은순 변호사는 참여 정부 출범 후 청와대 국민제안비서관이 되었다(그러나 그녀는 2001년 4월에

후반기 참여연대 정보공개사업단의 가장 대표적인 정보공개관련 사업이 2007년 결성된 정보공개강화 태스크포스팀에 참여하여, 제도개선에 대한 의견을 피력한 것이었다는 데서도 확인된다<sup>37)</sup>. 정보공개와 깊은 연관을 맺는 기록물관리법의 개정, 대통령기록물관리법의 제정, 그리고 비밀보호법의 제정 요구 및 국정원 주도 제정 논의 반대 운동 등에서도 ‘갈등적 협력(conflictual cooperation)’<sup>38)</sup>의 양상은 발견된다. 결국 2006년 참여연대 조직개편과정에서 정보공개사업단이 해소-단장은 이광수 변호사로 유지-되고, 행정감시팀으로 흡수되었다. 참여연대의 각 사업부서에서 정보공개청구를 자유롭게 수행하고, 관련 소송 또한 해당부서 변호사 그룹을 통해 진행하게 되면서<sup>39)</sup>, 정보공개사업단은 독자적인 사업부서로 운영될 필요가 줄어들었고 행정 감시의 한 분야로 배치되었다. 이러한 일련의 변화는 마이어와 태로우가 설명한 사회운동의 제도화를 설명하며 제시한 ‘일상화’, ‘포섭’과 ‘주변화’, ‘흡수’라는 양상을 전형적으로 보여 주고 있다<sup>40)</sup>. 이 때 ‘제도화’는 운동의 ‘성공’을 의미하기도 하며, 때로는 운동성의 약화라는 이유로 ‘비판’적 의미를 갖는 것이기도 하다는 점에서 양의적 개념이라 할 수 있다.

그러나 ‘제도화’가 운동의 최종단계는 아니며, 새로운 운동이

---

이미 단장 임기가 끝났기 때문에 현직에서 곧바로 청와대로 자리를 옮긴 것은 아니었다.

37) 여기에는 행정감시센터 실행위원인 경건 교수와 이재근 팀장이 참여하였다.

38) Marco Giugni and Florence Passy, “Contentious Politics in Complex Societies : New Social Movements between Conflict and Cooperation.” Marco G. Giugni, Doug McAdam and Charles Tilly ed., From Contention to Democracy. New York : Rowman & Littlefield, 1998

39) 장정욱(참여연대 행정감시센터 간사)과의 인터뷰(2009년 9월 4일)

40) David S. Meyer and Sidney Tarrow ed., The Social Movement Society : Contentious Politics for New Century. Maryland : Rowman & Littlefield Publisher Inc, p.21

그러한 조건 속에서 시작되기도 한다. 실제로 참여연대를 중심으로 한 시민운동 차원의 정보공개운동이 새로운 운동 목표와의제를 형성하지 못하는 동안, 정보공개에 대한 사회적 관심은 기존의 운동과는 다른 차원에서 확산되어 갔다. 탐사보도에 대한 기자들의 관심과 노력이 꾸준히 커졌고, 특히 2007년 참여정부의 취재지원 선진화 정책 시행으로 언론인들의 정보공개청구에 대한 관심은 급격히 높아졌다<sup>41)</sup>. 실제로 2007년 8월, 정부와 언론, 학계, 시민단체의 대표들이 정보공개강화 태스크포스팀을 결성하였고, 12월에 최종보고서를 제출하기에 이르게 된다<sup>42)</sup>. 또한 한미FTA협상 반대운동, 광우병 쇠고기 수입반대 운동 등 대규모 저항의 과정에서 정보공개청구는 중요한 운동수단으로 활용되었고, 민변을 비롯한 다양한 운동주체들의 적극적 결합이 잇따랐다. 뿐만 아니라 인터넷을 통한 정보공개청구가 가능해진 이후, 일반 시민들의 정보공개청구가 훨씬 용이해졌고, 실제 청구건수가 급격히 증가하였다.

2008년 이명박 정부 출범 이후 정보공개운동은 새로운 도전을 맞게 된다. 노무현 정부 마지막 단계에서 이루어졌던 태스크포스팀의 최종합의안이 제도적으로 전혀 반영되지 않았을 뿐만 아니라<sup>43)</sup>, 오히려 제도와 그것의 운용에 있어서 퇴행적 상황이 발생하기 시작한 것이다. 정보공개위원회의 위상과 기능, 그리

41) 이규연 편, 『정보공개와 탐사보도』, 한국언론재단, 2007

42) 당시 합의안 내용의 주요 골자는 다음과 같다. 첫째, 정보비공개 구제절차를 간소화 할 수 있도록 정보공개위원회를 확대 강화해 상설화시키고 정보공개 관련 행정심판 권한을 주도록 한다. 둘째, 악의적인 정보 비공개나 정보공개 방해행위에 대해 처벌조항을 신설한다. 셋째, 사본공개를 거부할 수 없도록 하는 등 정보공개제도를 전반적으로 강화한다.

43) 참여연대, [이명박 정부 1년 평가] 「정보공개의 퇴행은 정부 투명성의 악화」 (<http://blog.peoplepower21.org/Government/40367>).

고 정보공개와 관련한 주무행정관청(행정안전부)의 기능과 역할을 축소하는 방향으로 법과 조직이 개정·개편되었고, 정보공개 법제의 개선을 위한 노력을 촉구하는 외부의 소리에 귀를 닫고 있다. 정보공개운동의 제도적 성과, 기반, 수단 등이 심각한 위협에 노출되었으며, 이는 일종의 ‘탈제도화 압력’으로 볼 수 있다.

그리고 이러한 ‘탈제도화 압력’은 비단 정보공개외의 경우에만 해당하는 것이 아니다. 정보공개와 짝을 이루며 진화를 거듭해 왔던 기록관리 제도와 운용 역시 후퇴하기 시작하였다. 전국 기록학계 교수들의 집단서명까지 불러일으킨 기록관련 인사의 파행, 대통령기록관 건립 예산의 중단과 전용, 국가기록관리위원회와 대통령기록관리위원회의 통폐합과 국무총리실에서 행안부 산하로 격하 등의 일들이 계속 이어졌고, 이는 기록관련 전문가들이 ‘근간의 동요’를 걱정할 정도로 위협적인 상황이다<sup>44)</sup>. 이처럼 2005년 이후 정보공개운동의 제도화가 빠르게 진행되던 시점에, 정권 교체라는 정치적 기회구조의 변화를 겪으며 이전과는 전혀 다른 방향의 변화, 즉 ‘탈제도화의 압력’에 직면하게 된 것이다. 그러나 정치적 기회구조의 변화는 새로운 운동의 ‘발생’에 영향을 미친다는 기존 연구결과가 보여주듯<sup>45)</sup>, 정보공개운동 분야에서도 새로운 운동이 등장하고 있음이 확인되고 있다. 본 논문에서 주되게 다루는 투명사회를 위한 정보공개센터는 그 대표적 사례라 할 수 있다.

---

44) 이승휘 교수(정보공개센터 공동대표)와의 인터뷰(2009년 9월 10일)

45) 홍일표, 『기로에 선 시민입법 : 한국 시민입법운동의 역사, 구조, 동학』, 후마니타스, 2007

#### 4. 새로운 정보공개운동의 등장 : 정보공개사업단 과 정보공개센터 1년의 비교

투명사회를 위한 정보공개센터는 2008년 10월 9일 창립하였고, 출범에 관한 준비모임은 2008년 여름부터 본격적으로 이루어졌고<sup>46)</sup>, 창립 1년째인 2009년 10월 9일 기준으로 회원은 354명이 되었다. 27명의 이사(공동대표 2인, 소장 1인 포함)와 8명의 자문위원, 2명의 감사가 함께 하고 있으며 3명의 상근자(사무국장 1인, 간사 2인)가 근무하고 있다<sup>47)</sup>. 본래 정보공개센터는 (사)한국국가기록연구원 산하의 정보공개연구소라는 형태로 추진되었으나, 논의가 진행되는 과정에서 독립적인 단체로 설립되게 되었다.

1999년 기록물관리법이 제정된 이후, 이에 대응하는 조직이 필요하다는 학계의 판단이 한국국가기록연구원을 설립으로 이어졌다. 기록관리 관련 학술적 활동 이외에도, 기록물관리법이 제대로 시행되도록 하기 위해서는 운동, 캠페인이 필요하다고 보았고, 연구원 내에 이를 담당하는 대외협력팀이라는 부서를 두었다. 이후 이 활동의 비중이 점점 커지면서 연구원의 하부기관으로서의 정보공개연구소 설립을 기획하였으나, 결국 독립적인 정보공개센터의 설립으로 방향을 전환하였다<sup>48)</sup>.

46) 전진한 사무국장에 따르면, 초보적 수준의 논의는 2007년부터 시작되었다고 한다. 하지만 공식적 준비모임은 2008년 여름부터 시작되었다(전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일)).

47) 2008년 10월 9일 창립 당시 회원 숫자는 165명이었고, 매월 2,520,000원의 후원회비가 확보되었다.

정보공개센터는 단체의 목적을 “기록정보의 대중화를 통해 국민의 알권리를 실현하고 사회전반의 투명성과 책임성을 높여 나가는 것”이라고 밝히고 있으며, 이는 참여연대 정보공개사업단의 그것과 큰 차이를 보이진 않는다<sup>49)</sup>. 따라서 이 단체의 특징은 참여주체, 동원구조, 활동방식 등, 보다 구체적인 요소들을 통해 파악될 필요가 있다.

### 1) 참여주체 : 새로운 주체들의 결합

정보공개센터의 출범 준비모임에 참여한 이들은 기록학계, 언론계, 시민운동 출신, 일반 시민 등으로 구분해 볼 수 있다. 출범 이후 현재까지 대표 및 이사진의 구성에서도 이 경향은 그대로 유지되고 있다. 이는 참여연대 정보공개사업단 창립 당시 주로 법학자나 변호사가 위주였다는 사실과 확연히 구분된다. 변호사와 법학자 중심의 실행위원 구성은, 참여연대 정보공개사업단의 창립 이후 꾸준히 지속되었고, 현재 참여연대 행정감시팀 정보공개부문에 참여하고 있는 이들 역시 변호사(이광수)와 법학자(경건)이다<sup>50)</sup>. 그러나 정보공개센터의 경우, 법학자나 변호사의 비중이 비교적 낮고, 기록학계 연구자 및 기자, PD들이 가장 많고, 그 외에 시민운동 출신이나 일반 시민들이 이사로 참여하여, 창립 당시 참여연대 정보공개사업단의 인력 구성과 뚜렷한 차이를 보인다.

48) 이승휘 교수와의 인터뷰(2009년 9월 10일)

49) 정보공개사업단은 “정보공개법을 활용하여 공공기관의 정책이나 예산을 감시하고 정책결정이나 집행과정에 적극 참여함으로써 밀실행정을 타파하고 행정의 투명성을 확보”하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있기 때문이다(참여연대 정보공개사업단, 4쪽).

50) 이들은 현재 정보공개센터의 감사와 이사로 각각 참여하고 있다.

**<표 2> 참여연대 정보공개사업단과 투명사회를 위한  
정보공개센터의 출범 당시 구성**

참여연대 정보공개사업단 (실행위원, 총6명)	투명사회를 위한 정보공개센터 (이사, 총 27명)
변호사 4명, 교수 2명 (기록학계 1명, 세무학계 1명)	법조(변호사, 법학자) 4명, 기록학계 교수 7명, 언론인(기자, PD) 9명, 시민운동 출신 3명, 일반 시민 4명

정보공개센터 창립과 운영에 있어, 기록학계가 갖는 의미는 크다. 정보공개센터 자체가 본래 (사)한국국가기록연구원 산하의 정보공개연구소 설립 형식으로 추진되었으며, 실제 설립 단계에서 필요로 한 씨앗자금 3,500만원은 국가기록연구원 10주년 기념사업의 일환으로 모금된 것이었다. 이와 함께 언론계의 적극적 참여 또한 중요한 변화이다. 2000년대 들어 언론의 탐사보도 전문기자들이나 시사프로그램 프로듀서들에게, 정보공개 중요성에 대한 인식이 확산되었으며, 정보공개센터 설립 논의 단계에서부터 적극적으로 참여하였던 것이다<sup>51)</sup>. 그러나 이러한 ‘차이’에도 불구하고 이들 사이의 인적 연속성 또한 무시할 수 없다. 우선 정보공개센터의 소장(하승수)과 사무국장(전진한)이 참여연대 정보공개사업단의 핵심 실행위원이자 담당간사였다. 정보공개센터의 이사 가운데도 정보공개사업단 담당자(임미옥, 이재명), 참여연대 간사 및 실행위원(홍일표, 이재정), 정보공개사업단 실행위원(경건) 등이 참여하고 있으며, 정보공개센터의 감사들 역시 정보공개사업단 단장(이광수)과 조세개혁팀 실행위

51) 정보공개연구소에 많은 언론인들이 참여한다는 사실 자체가 언론계의 관심을 끄는 뉴스가 되기도 하였다(「정보공개연구소 설립 기자 대거 참여」, 『기자협회보』, 2008년 7월 12일).

원(이재호) 출신들이기 때문이다. 또한 정보공개센터의 사무국장과 이사, 감사 등이 현재 참여연대 행정감시팀 실행위원으로 참여하고 있다. 따라서 기존 정보공개운동에선 발견되지 않는 새로운 주체들이 센터 결성에 참여하여 결합함으로써 ‘기록관리’와 ‘탐사취재’, 그리고 ‘정보공개’라는 세 영역이 상호시너지 효과를 누릴 수 있는 인적, 물적 조건을 형성할 수 있게 되었다는 점에 주목할 필요가 있는 것이다<sup>52)</sup>.

## 2) 활동방식 : 인터넷과 대중을 향한 전략적 집중

운동주체의 차이는 운동방식의 차이에 직접적 영향을 미치게 된다. 참여연대 정보공개사업단 1주년 백서를 분석해 본 바에 따르면, 정보공개사업단은 주로 기획에 입각한 정보공개청구와 비공개 결정 등에 대한 소송의 진행, 보도자료의 작성과 제도개선과 관행타파를 요구하는 논평과 성명의 발표, 토론회 개최, 자료집 발간 등으로 운동 레퍼토리가 구성되어 있다<sup>53)</sup>. 1998년 당시까지 인터넷은 거의 활용되지 않았으며, 향후 사업계획으로 홈페이지 구성이 제안되고 있지만, 결국 정보공개사업단의 독자적인 홈페이지 운영은 이루어지지 않았다. 시민참여를 목적으로 시도되었던 ‘나라곳간을 지키는 사람들’(이하 곳지사)의 경우, 팩스를 이용한 정보공개청구의 기술적 제약과 청구 이슈의 제한, 운영과정의 미숙함 등으로 인해 몇 년 후 해산된다<sup>54)</sup>. 또한 『정보공개 길라잡이』를 발간하고, 문의해 오는 시민들

---

52) 그러나 정보공개사업단과 달리 법학자와 변호사의 비중과 역할이 적은 것은, 향후 운동의제와 활동방식의 확장을 고려할 때 우선 개선되어야 할 지점이다.

53) 참여연대 정보공개사업단, 1999

54) 전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일)



에 대한 상담 수준의 교육은 이루어졌지만, 체계적인 시민교육 프로그램은 운영하지 않았다.

반면 정보공개센터의 거의 모든 활동은 블로그형으로 이루어진 센터 홈페이지를 무대로 이루어진다. 상근자나 회원들의 정보공개청구를 통해 입수한 자료를 바탕으로 작성한 ‘오늘의 정보공개청구’, 공개된 내용이나 비공개, 공개과정의 문제점 등을 지적하는 ‘통인동 칼럼’ 등을 통해 다양한 정보공개 관련 사안들이 제공되고 있다. 정보공개센터 홈페이지에는 매일 수백명~수천명씩의 방문자가 찾고 있으나, 정보공개센터가 생산한 기사나 자료가 다음 블로그 뉴스나 언론보도를 통해 많이 알려질 경우, 방문자 숫자가 급증하기도 한다. 2008년 10월 창립 한달 동안 방문자 숫자는 7,640명이었으나, 11월 12,165명, 12월 100,233명, 2009년 1월 56,116명, 2월 238,384명, 3~4월 197,343명, 5월 184,466명, 6월 62,185명, 8월 69,442명, 9월 20,575등이 방문한 것으로 파악되고 있다<sup>55)</sup>.

현재 정보공개센터의 홈페이지는 티스토리를 블로그 서비스로 사용하고 있으며, 다음view, 올블로그, 블로그코리아, 믹시, Grasslog, 참여예산.net, 이올린, 디지털아카이빙허브 등의 메타블로그에 등록되어 있어, 이를 통한 정보의 공유와 확산, 접근경로의 다양성을 확보하고 있다. 상근자들의 블로그 글쓰기는 하루 평균 3개 정도씩 이루어지고 있고, 정보공개센터가 생산하거나 보유한 자료 대부분을 블로그를 통해 공유하고 있다. 그리고 상근자의 정보공개청구만이 아니라, 회원들이 정보공개청구를

55) 정보공개센터 이사회 보고자료를 재구성한 결과이다. 한편 2009년 10월 6일 현재 블로그 누적 방문자 총수는 996,782명이며, 랭키닷컴 국내NGO 분야에서 18위 정도 수치이다([http://www.rankey.com/rank/rank\\_site\\_cate.php?cat1\\_id=9&cat2\\_id=104&cat3\\_id=608](http://www.rankey.com/rank/rank_site_cate.php?cat1_id=9&cat2_id=104&cat3_id=608)).

통해 확보한 자료를 기사화하여 블로그에 올리고 있어, 다양한 주제의 기사와 자료들이 지속적으로 업데이트되도록 하고 있다<sup>56)</sup>. 또한 정보공개센터는 보도자료를 작성하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 아직 크지 않은 단체가 발행하는 보도자료가 갖는 영향력보다는, 스스로 직접 글을 작성하여 인터넷을 통해 확산시키고, 이를 보도하게 하는 방식이 더 효과적이라는 전략적 판단의 결과이다.<sup>57)</sup> ‘오늘의 정보공개청구’와 ‘언론에 비친 정보공개센터’를 비교해 보면, 이 구조가 확인된다<sup>58)</sup>.

<표 3> 정보공개센터 월별 언론보도 건수<sup>59)</sup>

2008.10	2008.11	2008.12	2009.1	2009.2	2009.3	2009.4	2009.5	2009.6	2009.7	2009.8	2009.9
18	38	11	7	26	26	23	26	17	28	9	27

이처럼 정보공개센터와 정보공개사업단의 활동방식에는 ‘연속’보다 ‘차이’가 더 많이 확인된다. 이는 인터넷 환경의 변화에 따른 자연스런 결과라는 측면만이 아니라, 운동주체의 전략적 선택이 낳은 차이라 할 수 있다. 예를 들어 정보공개센터는 출범 이후 1년간, 오직 한건의 위헌심판청구만을 시민사회단체연대회의와 공동으로 제기하였고<sup>60)</sup>, 행정소송이나 심판은 한건도

56) 정진임 간사(정보공개센터)와의 인터뷰(2009년 9월 4일)

57) 전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일)

58) 예를 들어 2009년 10월 5일 [오늘의 정보공개청구]에는 ‘국립공원 내 포장도로가 무려 442km?!’라는 글이 게시되었고, 다음날인 10월 6일 뉴시스(‘국립공원 내 포장도로 442km 깔려있다’)와 연합뉴스(‘서울-부산 거리보다 긴 국립공원 포장도로’)에 기사가 실렸다.

59) 정보공개센터 이사회 보고자료 내용을 월별로 재구성한 결과이다.

60) 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호) 제42조 제2항 본문의 “제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간” 부분, 동항 단서 후단의 “열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다” 부분 및 동조 제3항 괄호의 “(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)” 부분은 헌법에 위반된다는 내용으로 헌법소원 심판청구를

없었으며, 토론회도 1주년 기념 토론회가 처음이었다. 입법청원 등 제도개선을 위한 요구를 공식제안을 낸 적이 없고, 논평이나 성명을 발표하지도 않는다. 이는 각종 소송과 토론회, 제도개선안, 논평, 성명으로 가득하였던 정보공개사업단 1년과 확연히 구분된다<sup>61)</sup>.

또 하나의 중요한 차이는 ‘시민교육’에서 발견된다. 참여연대 정보공개사업단 역시, 창립 이전에 이미 참여연대 작은권리찾기운동본부에서 정보공개청구 관련 매뉴얼을 냈고, 이후 이를 발전시켜 언론개혁시민연대와 공동으로 『정보공개 길라잡이』라는 매뉴얼을 발간하여 정보공개에 대한 대중교육용 교재로 사용하려 하였다. 그러나 정보공개사업단의 시민교육 활동은 그리 활발하지 않았다. 반면 정보공개센터는 정보공개스터디(기초반과 심화반)와 학습반의 운영하고 있으며, 『정보사냥』 등 교육목적의 단행본 발간, 각종 강연 출강 등 다양한 교육활동에 매우 적극적인 노력을 기울이고 있다. 시민이나 당사자들(예를 들어 언론이나 학계)을 대상으로 한 교육 프로그램을 운영은, 현재 정보공개센터의 중요한 한 축을 형성하고 있다. 이러한 운동방식과 집중의제의 차이는 ‘참여연대’의 정보공개센터가 아니라 독립적인 ‘정보공개센터’로 사회적 인증을 받기 위해 전략적으로 선택된 결과인 것이다<sup>62)</sup>.

### 3) 동원구조 : ‘독자성’과 ‘자율성’의 최대 활용

정보공개센터와 정보공개사업단 사이에는 10년의 역사를 반

---

2009년 8월 14일 제출하였다.

61) 참여연대 정보공개사업단, 1999

62) 전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일)

영한 ‘연속’과 ‘차이’가 공존하고 있지만, 조직 운영에 필요한 자원동원의 구조 측면에선 ‘차이’가 훨씬 더 큰 것으로 확인된다. 정보공개사업단은 참여연대의 한 부서로 설립되었고, 2006년 이후 행정감시팀으로 배치되면서 기존의 실행위원 체제가 막을 내리게 되었다. 정보공개사업단은 정보공개운동이라는 독자적 영역과 목표, 인적 네트워크를 가지고 있었지만, 기본적으로 참여연대 사무처에 소속되어 있고, 참여연대 전체의 사업목표와 운영원칙에 통제 하에 존재하였다<sup>63)</sup>. 정보공개사업단 담당 간사의 급여나 사업비 등도 기본적으로 참여연대 사무처 관할로 되어 있음으로 인해, 정보공개사업단이나 정보공개운동 자체의 논리만으로 사업이 진행되기란 구조적으로 어려웠다. 참여연대와의 이러한 관계는, 정보공개사업단이 비교적 작은 규모(1명의 상근자, 6명의 실행위원)로 시작했음에도 불구하고 빠르게 성장할 수 있는 ‘기회’를 제공하기도 했지만, 정보공개운동이 독자적 전망을 모색하는데 있어서는 ‘제약’ 요인이 되기도 한 것이다.

반면 정보공개센터는 모단체를 별도로 두지 않은 채 ‘독립적’으로 운영된다. 설립 당시 원래 (사)한국국가기록연구원 산하의 정보공개연구소 형태를 취할 수도 있었으나, 논의 과정을 거쳐 독립조직으로 출범하였고, 의사결정과 재정운영 역시 독립적인 이사회와 회원구조에 기반하여 이루어지고 있다. 이사회는 월1회 진행되며, 센터의 주요사업 전반에 걸쳐 논의와 결정이 실질적으로 이루어지는 공간이라 할 수 있다. 총회는 1년에 1회에 진행되며, 일반적인 사단법인 총회에 준하는 수준의 행사로 진행되었다. 이러한 ‘독립성’과 ‘자율성’은 정보공개센터가 훨씬 더 빠르고 유연하게 움직일 수 있는 조직적 조건이 되고 있다.

---

63) 장정욱 간사와의 인터뷰(2009년 9월 4일)

정보공개센터와 정보공개사업단의 동원구조의 중요한 차이는 회원 및 재정구조에서도 발견된다. 현재 350명을 넘어선 회원들은 정보공개센터 사무국 운영과 활동에 중요한 기반이 된다. 각종 강연, 학습반, 스터디 등의 교육프로그램들이 회원모집의 중요한 통로가 되며, 회원들의 정보공개청구 자료가 사무국의 간단한 여과를 거쳐 센터 홈페이지를 통해 공유되고 있다. 이는 과거 참여연대 정보공개사업단이 운영하였던 ‘나라곳간을 지키는 사람’(곳지사)에서 한걸음 더 나아간 성격의 것이다<sup>64</sup>. 한편 회원들의 회비 이외에 정보공개센터는 외부의 각종 재단들에 대해 적절한 제안을 시도하여 재정적 후원을 이끌어내고, 이를 통해 구체적 사업이나 운영에 필요한 경비를 충당하고 있다<sup>65</sup>. 또한 정보공개운동의 취지에 공감하는 개인이나 기업의 후원을 얻어내는데도 성공하고 있다. 이는 과거 참여연대 정보공개사업단에서 취하지 못했던 것들로, 참여연대의 재정운영 원칙이 더 상위에 우선하기 때문에 그것을 벗어날 수는 없었기 때문이다. 이를 통해 정보공개센터는 훨씬 더 공격적으로 자원을 모으고, 사업을 수행할 수 있게 되었다.

정보공개사업단과 정보공개센터 모두 상근자를 두고 있으며, 상근자의 기획 및 조정, 실무 능력을 중시한다는 점에서 유사하

64) 물론 회원들의 적극적이고 자발적인 정보공개청구가 활발할 수 있는 주요한 요인 가운데 하나는, 인터넷을 통한 정보공개청구와 공개자료의 수령이 훨씬 용이해진 까닭도 크다고 할 수 있다. 과거 ‘곳지사’ 활동 당시에는 곳지사 회원들이 서로 모여 회의를 거쳐 정보공개청구 내용을 결정하고, 이를 각자 팩스와 방문 등을 통해 진행함으로써 비용과 부담은 크고, 성과는 작을 수밖에 없는 구조적 제약이 있었다.

65) 아름다운재단(‘변화의 시나리오’ 기금 : 시민이 만드는 정보공개 아카이브 (15,000,000원)과 다음세대재단(‘집단지성과 공익적 가치’ 프로젝트 : 오픈소스 정보공개청구 매뉴얼 작성(3,500,000원) 등)으로부터 사업후원을 받는데 성공하였다. 이와 별도로 다음세대재단 ITcanus와 테터앤미디어의 <블로그 프로보노> 사업으로 정보공개센터 홈페이지 개편작업을 무료로 지원하였다.

다. 정보공개사업단의 경우 보통 1명의 담당 간사를 두었으며, 소속 부서(예를 들어 맑은사회만들기운동본부, 납세자운동본부, 행정감시팀 등)의 간부가 업무를 지원하였다. 정보공개센터는 출범 당시 2명의 상근자로 시작하여 현재 1명의 사무국장과 2명의 간사로 운영되고 있다. 참여연대 정보공개사업단의 담당 간사의 경우, 기획과 업무조정 역할이 중요하였고, 본인의 관심에 따른 독자적인 정보공개청구나 이를 기반으로 한 활동을 하기 어려웠다. 반면 정보공개센터의 상근자들은 본인 스스로 하루 평균 2-3개씩 이상의 정보공개청구를 하고, 이를 기초로 글을 쓰서 홈페이지에 게재하고 있다<sup>66)</sup>. 정보공개사업단 간사의 경우, 참여연대 일반에 적용되는 원칙에 따라 개인의 정치적 견해나 사안에 대한 의견을 표명하는 글을 쓸 기회와 가능성이 매우 낮은 반면<sup>67)</sup>, 정보공개센터의 경우 ‘통인동 광장’이라는 면을 통해 상당히 ‘주관적’인 견해들이 거의 여과 없이 노출되기도 하고, ‘오늘의 정보공개청구’ 역시 매우 약한 결재 시스템을 통과하여 게시되고 있다<sup>68)</sup>.

이러한 차이들은 정보공개청구의 소재나 의제를 결정하는데도 영향을 미친다. 참여연대 정보공개사업단의 경우, 사전에 내부적으로 ‘기획’되고, 정보공개청구의 결과가 다른 운동적 목적—예를 들어 예산낭비의 감시 정보공개제도 및 운용실태의 개선—에 효과적으로 부합할 것인가 여부가 신중하게 검토되어 진행되었다. ‘알 권리의 신장’과 ‘투명성과 책임성’은 서로 연결되어 있었지만, 개별적 관심 사안에 대한 ‘알 권리’보다는 훨씬 더 제

66) 전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일)

67) 그러나 최근 참여연대도 논평이나 성명을 개작하여 오마이뉴스나 다음 블로그 등에 담당 간사 이름으로 글을 올리기도 하고 있지만, 이 역시 기본적으로 결재 시스템으로부터 완전히 자유로울 수는 없다.

68) 정진입 간사와의 인터뷰(2009년 9월 4일)

도적이고 구조적 차원에서의 효과를 중시하였다. 반면 정보공개센터의 경우, 사전 기획에 입각한 정보공개청구의 비중은 그리 크지 않고<sup>69)</sup>, 청구인 당사자가 다양한 경로를 통해 획득하는 관심 사안에 대해 정보공개청구를 진행하고, 그 과정과 결과를 이용하여 새로운 문제제기를 하는 패턴을 취하고 있다. 따라서 간사 1인당 정보공개청구건수가 년 수백 건을 훨씬 상회하는 것이 가능하고, “세상의 온갖 일들”에 대한 정보공개가 이뤄질 수 있는 것이다.

## 5. 한국 정보공개운동의 ‘이중적 전환’

### 1) ‘대변형(advocacy)’ 운동에서 ‘역량강화형(empowerment)’ 운동으로

한국의 정보공개운동은 크게 네가지 요소의 조합으로 구분해 볼 수 있다. 우선 정보공개 그 자체를 운동의 목적으로 하는지, 다른 목적의 운동을 위한 수단으로서 정보공개청구를 활용하려 하는가에 따라 구분해 볼 수 있다. 다른 한편으로는 제도나 그

---

69) 예를 들어, 정보공개사업단의 1차 정기총회(2009년 3월 26일)에서 발표했던 2009년 사업계획에 따르면, 정보공개청구 메타블로그 운영, 알권리 확산 프로젝트, 정보공개센터 뿌리내리기가 핵심 사업들이다. 이 가운데 메타블로그 운영은 총회 직후 중단되었고, 알권리 확산 프로젝트의 경우, 법개정운동, 정보공개캠페인, 알권리 토론회 등이 계획되었으나 거의 진행되지 않았다(단, 떡거리 관련 정보공개청구가 진행되었으나, 그것이 ‘기획캠페인’으로 외화된 것은 아니었다). 정보공개센터 뿌리 내리기 프로젝트는 비교적 착실히 수행되었다.

것의 운용실태를 개선하기 위해 ‘대변형’ 운동을 진행하는 경우와 정보공개청구를 스스로 해 낼 수 있는 능력을 키워내기 위한 ‘역량강화형’ 운동으로 나뉘볼 수 있다<sup>70)</sup>. 본문을 통해 확인할 수 있듯, 한국 정보공개운동의 시작은 ‘정보공개’의 확대를 목표로 하는 ‘대변형’ 운동에서 출발했다고 볼 수 있다. 시민의 ‘알 권리’를 신장하고, 투명하고 책임 있는 정부를 만들기 위해 시작된 정보공개운동은, 법학자와 변호사들, 그리고 시민운동가들이 중심이 되어 제도개선안을 제출하고, 소송을 진행하며, 정보공개법의 운용실태를 파악하기 위한 기획 정보공개청구들이 시도되었다. 이후 정보공개운동은 예산낭비의 감시나 권력 감시를 목적으로 하는 다양한 운동에 중요한 자료를 제공하는 수단으로 점차 자리잡아가기 시작하였다. 2000년을 전후하여 시작된 판공비공개운동은 그것의 시작을 알리는 것이었고, 이후 참여연대 정보공개사업단이라는 경계를 넘어, 참여연대와 다른 시민단체들은 적극적으로 정보공개청구를 시도하였다. 이 과정에서 ‘곳지사’의 실험, 일본 시민옴부즈만의 견학과 협력 등을 통해 시민 스스로 정보공개청구의 주체가 되어 감시활동을 벌여나가는 운동을 시도하였으나, 결과적으로 대부분 실패하고 주로 운동가들과 변호사들이 결합된 대변형 방식으로 주로 진행되었다. 2009년 현재 참여연대 정보공개사업단은 해소되었으나, 참여연대 각 부서는 정보공개청구를 통해 자신들이 필요로 하는 자료들을 수집하며, 필요할 경우 독자적으로 소송을 진행하고 있다<sup>71)</sup>.

---

70) 이는 꼭 정보공개운동에만 해당하는 모델 구분은 아니다. 예를 들어 임현진과 공석기는 한국 환경운동과 인권운동의 발전과정을 ‘역량강화 과정(empowering process)’으로 분석하고 있다(임현진·공석기, 「초국적동원전략을 통한 지역운동의 역량강화 : 한국 환경운동과 인권운동의 비교연구」, 『한국정치학회보』, 제39집 제4호, 2005).



이런 맥락에서 2008년 정보공개센터의 설립은, 한국의 정보공개운동이 하나의 선을 건넜다는 의미를 갖는다. 즉 기존 운동이 갖는 ‘대변형’적 성격을 최소화하고, 정보공개를 스스로 해 나갈 수 있는 주체들의 ‘역량강화(empowerment)’를 목적으로 하는 운동이 본격적으로 시작된 것이다. 또한 이는 정보공개 확대 자체를 목적으로 하는 운동으로, 정보공개 범위를 확대하고 이를 통해 시민의 ‘알 권리’를 확장시키려는 목표가 분명하다. 다양한 시민교육 프로그램이나 스스로가 청구한 다양한 정보공개 사례들을 홈페이지를 통해 공유하는 작업들은 모두 이런 맥락에서 이루어지는 것이며, 정보공개센터가 매달 선정, 시상하고 있는 ‘이달의 정보공개청구’ 상은 시민들의 역량을 키워내려는 센터의 목표를 잘 드러내 보이는 사업이라 할 수 있다.

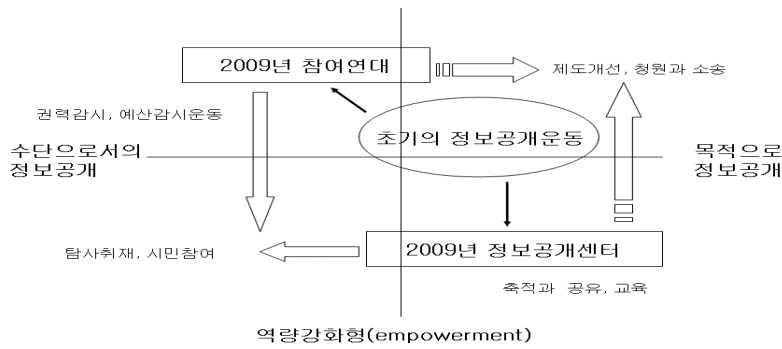
정보공개청구를 통해 문제를 스스로 파악하고, 해결해 나가는 사례들이 늘어나고 있는 것은 사실이지만, 그러나 아직 ‘시민참여형’ 정보공개운동의 만개를 논할 단계는 아니다. 탐사취재를 시도하는 기자들의 활약이 늘어나고, 열정적 시민들의 공익적 목적의 정보공개청구가 활발해 지고 있기는 하지만<sup>72)</sup> 아직 충분하지는 않기 때문이다. 따라서 현재 정보공개센터의 ‘역량강화형’ 운동의 성격은 ‘참여형’보다 ‘지원형’에 더 가까운 단계라 할 수 있다. 정보공개센터가 진행하는 각종 교육 프로그램

71) 장정욱 간사와의 인터뷰(2009년 9월 10일)

72) 현재 정보공개센터 이사나 자문위원으로 참여하고 있는 언론인들이 대표적인 인물들이다. 예를 들어 춘천MBC 박대용 기자의 경우, 이미 1,000여건에 가까운 정보공개청구를 수행하여 다양한 특종보도들을 이끌어 내고 있다[「정보공개청구건수만 7백91건」 『기자협회보』 2008년 11월 5일 (<http://www.opengirok.or.kr/235>)]. 정보공개센터 이사인 도류 스님 역시 화천군 지역에서 벌어지는 수많은 예산낭비 사례들을 집요한 정보공개청구를 통해 밝혀내고 있기도 하다[「화천군 의회 의장 업무추진비 실태 분석해보니?」 [2009년 9월 3일(<http://www.opengirok.or.kr/1054>)].

들은 이러한 성격을 잘 보여 준다. 또한 정보공개센터 설립 초기 단계에서, 뉴스사이트를 별도로 구축하고, 시민들 스스로 진행하는 다양한 정보공개청구들을 집적, 소통시키는 역할을 수행하려 하였지만, 실제 운영과정에서 공유할 수 있는 시민들의 정보공개청구가 충분하게 이루어지지 않아 이 계획을 포기하게 된다<sup>73)</sup>. 이는 현재 정보공개센터와 ‘역량강화형’ 정보공개운동의 가능성과 한계를 동시에 보여 준다.

<그림 1> 한국 정보공개운동의 유형과 궤적



## 2) ‘공개(open)’ 프레임에서 ‘공유(share)’ 프레임으로

정보공개운동은 말 그대로 정보의 ‘공개’를 최우선 목표로 삼는다. 공공기관이 생산한 정보들이 시민들에게 충실하고 충분하게 공개되도록 하여, 시민의 ‘알 권리’를 충족시키는 물론이고 행정의 투명성과 책임성을 제고하자는 것이다. 이를 위해 정보공개청구 단계에서부터 끊임없이 보도 자료와 논평, 성명, 토론회, 관련 법률에 대한 청원, 소송 등을 통해 치열한 공방이

73) 전진한 국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일).

이루어지도록 한다. 하지만 이렇게 어려운 과정을 통해 획득한 정보가 청구 당사자에 대한 ‘공개’ 이상의 의미를 갖지는 못하는 경우가 많다. 그것은 우선 공개된 자료들이 대체로 사본, 출력물의 형태이기 때문에, 이를 다른 이들과 ‘공유’하는 것이 현실적으로 어려웠기 때문이다. 또한 공개 받은 자료에 대해 청구자들이 그것을 독점, 우선사용하려는 의식이 강해 원자료를 공유하려 하지 않는 경우도 많았다. 따라서 전통적인 정보공개운동에서는 정보공개청구를 통해 획득한 정보를 원자료 형태로 공유하기보다는, 그것을 분석한 결과를 대중에게 공개하는 방식을 주로 취해 왔다<sup>74)</sup>.

그러나 인터넷 기술의 발전과 정보공개운동의 성장은 정보공개운동의 기본 프레임(master frame)<sup>75)</sup>을 변화시키고 있다. ‘공개’에서 ‘공유’로 전환이 그것이다. 정보공개청구를 한 결과물은 인터넷을 매개로 누구나 손쉽게 ‘공유’할 수 있게 되었고, 적극적으로 ‘공유’하려 하고 있다. 실제로 정보공개센터의 활동은, 이러한 ‘공개’에서 ‘공유’로의 프레임 전환에 기반한 것이며, 그것을 더욱 가속화시키고 있다. 기존 정보공개운동단체들이 “공개된 정보에 대해선 일관된 공개결정”을 요청하긴 해 오긴 했지만, 이를 대중들과 전면적으로 ‘공유’하는 것에 대해서는 적극적이지 않았다. 그러나 인터넷 기술의 발전은 운동적 상상력의 범위를 크게 확장시켰다. 실제로 정보공개센터 홈페이지에는 청구결과로 받은 파일 형태의 자료들이 가득하다. 정보공개센터가 아름다운재단 ‘변화의 시나리오’ 사업에 공모시키고 후원이 결정되었던 메타블로그형 정보공개 아카이브 구축 프로젝트

74) 하승수 교수(정보공개센터 소장)와의 인터뷰(2009년 9월 7일)

75) D.A. Snow and R.D. Benford, “Master Frames and Cycles of Protest.” in Aldon Morris and Carol Mueller ed., *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven : Yale University Press, 1992

는 이러한 프레임 전환의 성격을 잘 보여주고 있는 것이다. 공개 받은 자료를 공유하게 되면서, 자료에 대한 해석과 사용의 범위 자체가 크게 확대된다. 공개청구를 한 직접 당사자가 아니더라도, 그것에 대한 2차, 3차 사용 기본접근이 쉽게 가능해졌고, 자료 활용의 무한반복과 확산이 가능해졌다. 기술 혁신과 프레임 전환이 결합되면서 이루어진 변화인 것이다.

그러나 실제 진행과정에서 이 프로젝트는 사업범위를 대폭 축소하여, 메타블로그의 운용이라는 형식을 폐기하게 된다. 기대와 달리 정보공개센터 이외의 개인이나 단체의 지속적인 정보공개청구 결과가 축적되지 않았기 때문이다. 그래서 별도의 메타블로그를 개설하지 않고, 정보공개센터 홈페이지를 활용한 아카이브 구축사업으로 진행되게 된다<sup>76)</sup>. 이는 정보공개센터가 이끌어 내고 있는 ‘공유’ 프레임으로의 전환이 정보공개운동 전반으로 아직 충분히 확산되지는 못하고 있음을 보여 준다.

## 6. 맺음말

1998년 정보공개법의 시행을 계기로 본격화된 한국 정보공개 운동은, 10년이 지나는 시점에 이르러 ‘대변형’ 운동으로부터 ‘역량강화형’ 운동으로의 전환이 이루어지고 있다. 이는 비단 정보공개운동만이 아니라, 2009년 현재 한국 시민운동 일반이 필요로 하는 시대적 과제이기도 하다. 수많은 연구자들과 활동

---

76) 전진한 사무국장과의 인터뷰(2009년 8월 31일). 이와 별도로 광주지역의 “시민이 만드는 밝은 세상”이라는 단체와 양해각서를 체결하여 단체간 자료 ‘공유’를 시도하고 있다.

가들은, 한국 시민운동이 ‘대변형’ 운동으로부터 ‘역량강화형’ 운동으로의 전환이 필요함을 지적하였다<sup>77)</sup>. 하지만 기존 운동조직의 전면적 성격 전환은 현실적으로 불가능한 경우가 많다. (중립적 의미의) ‘조직의 관성’을 결코 무시할 수 없기 때문이다. 결국 정보공개운동 역시 기존 조직이 아닌 새로운 조직의 등장을 계기로 운동의 ‘성격 전환’이 이루어지는 양상을 보인다. 실제 정보공개센터는 이를 뚜렷한 자기 목표로 설정하고 있으며, 창립 1년의 시점에서 이미 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 파악된다. 따라서 정보공개센터의 성공 여부는 비단 정보공개운동 부문에서만 아니라, 새로운 전환을 요구받는 한국 시민운동 전체에 중요한 시사점을 제공할 수 있다. ‘대변형’을 넘어 ‘역량강화형’으로, 그리고 ‘지원형’을 넘어 ‘참여형’으로의 전환이 실험되고 있는 것이다. 또한 정보공개운동의 ‘이중적 전환’—‘공유’ 프레임과 ‘역량강화형’ 운동으로의 전환—은 상호적이며, 상호적이라는 점 또한 강조되어야 할 것이다<sup>78)</sup>.

그러나 현재의 ‘이중적 전환’이, 정보공개운동 전체를 균형 있게 발전시키고 있지는 못하다는 점이 간과되어서는 곤란하다. 무엇보다 초기 정보공개운동의 핵심 영역이었던 ‘대변형-목적으로서의 정보공개’ 운동의 위상이 많이 약화되었다. 현재의 방향전환에서 새로운 혁신의 가능성은 확인되지만, 그것이 배제나 억압을 돌파할 정치적 힘을 갖는 것인가에 대해선 확신할 수 없다. 이명박 정부 출범 이후 ‘퇴행’을 거듭하고 있는 정보공개

77) 주성수·정규호·이선미·조성미, 『아래로부터의 시민사회 : 시민활동가 30인에게 듣는다』, 창비, 2008

78) 이 프로젝트를 지원하고 있는 아름다운재단의 설명에 따르면, 이는 ‘플랫폼형 운동’에 대한 기대를 반영한 결과라고 한다. 단체의 개별적 성장을 넘어, 다양한 운동들이 해당 단체를 경유함으로써 전체적인 힘의 배가를 도모한다는 것이다(아름다운 재단 공미정 간사 인터뷰(2009년 10월 14일)).

정책의 방향을 되돌릴 수 있는 힘과 수단, 전략과 의지가 잘 보이지 않는다. 이를 위해선 ‘정보공개’ 자체의 의미가 다시 강조되어야 할 것이며<sup>79)</sup>, 이를 가능케 할 수단이 더욱 베풀어져야 할 것이다. 공개한 자료들에 대해 국가가 ‘저작권’을 주장하고, 수백만 원의 과도한 수수료를 부담하는 사례를 경험하면서, 보다 적극적으로 사법적 수단의 사용, ‘갈등’을 동반하는 운동의 가능성이 정보공개센터 차원에서 논의되기 시작한 것은, 이런 맥락에서 주목할 변화라 할 것이다<sup>80)</sup>. 정보공개운동 10년을 거쳐 이루어지고 있는 ‘이중적 전환’이, 운동의 ‘확장’이 아니라 ‘축소’로 귀결되어서는 안 될 것이다. 여전히 뛰어난 역량을 갖춘 ‘대변형’ 운동의 필요성은 크기 때문이다. 그리고 정보공개운동의 역량강화, ‘시민참여형’ 정보공개운동으로의 확장을 위해서도, 정보공개 제도와 의지의 후퇴를 막아낼 수 있는 강력한 ‘대변형’ 운동의 중요성은 절실한 것이다.

---

79) 참여연대도 조만간 정보공개강화 태스크포스 팀의 합의사항을 사실상 폐기한, 현 정부의 정보공개법 및 관련 제도의 개선을 위한 운동을 보다 강화할 예정이라고 밝히고 있다[장정욱 간사와의 인터뷰(2009년 9월 4일)].

80) 공익변호사집단 <공감>과 양해각서를 체결하여, 정보공개법과 헌법의 취지를 훼손하는 사안들—예를 들어 과도한 정보공개수수료, 국가기록원 정보공개 청구 자료에 대한 저작권 주장 등—에 대해 기획소송을 벌일 계획을 세우고 있고, 이사진에 법학자나 변호사를 추가하려 하고 있다[하승수 교수와의 인터뷰(2009년 9월 7일)].

ABSTRACT

**‘Dual Transformation’ of Freedom of Information  
Movements and Civic Participation**

Hong, Il-Pyo

This paper aims-through comparative research on two organizations and use of political process theory-to analyze the historical development of, current issues related to and the characteristics of the new transformation of the Freedom of Information Movements (FOIMs) in South Korea. In the ten years since the Freedom of Information Act (FOIA) took effect in 1998, Korean FOIMs have developed along the following course: ‘emergence’ (1998), ‘expansion and extension’ (1999-2004), ‘institutionalization and retro-institutionalization-’ (2005-2008).

Specifically, in the early stage of FOIMs, the Freedom of Information (FOI) department of the People’s Solidarity for Participatory Democracy, established in 1998, had led the FOI movement by initiating reform of the FOI institution and advocating an end to old practices. Paradoxically, however, following the institutional progress of FOI under the Roh Moo Hyun government, the vitality of FOIMs seemed to be weakening. And under the Lee Myung Bak government, which is showing regression in both the FOI institution and practices, the ‘dual transformation’ of the FOIMs is being led not by old groups but by new ones.

The Center for Freedom of Information and Transparent Society(CFOI),

which was founded in 2008, has journalists, researchers of archival studies, citizens, lawyers and nongovernmental activists as members. Through its blog style Homepage, countless reports are becoming “open to the public” and “share with the public.” And its various civic education programs are interactive bridges which enable mutual communication between the Center and citizens. CFOI is expanding the FOI movement in different ways than the traditional activists such as the FOI department of the PSPD department, which worked through methods such as policy proposals, disclosing information litigation, comments and public statements, and hosting forums. CFOI is leading the ‘dual process of transformation’ of FOIMs, namely the transformation from an ‘advocacy’ movement to an ‘empowerment’ movement and transformation of the FOI movement’s framework from “open to the public” to “share with the public.”

**Key words : Freedom of Information Act, Freedom of Information Movement, PSPD, CFOI, political process theory, advocacy, empowerment, open to the public, share with public, dual transformation**