

정보공개법에 대한 평가와 입법적 개선방안*

- 세계정보권순위평가의 분석을 중심으로 -

Legislative Review and Improvement of Official Information Disclosure Act

- Focused on the Global Right to Information Rating -

임 현 (고려대학교 행정학과 부교수)**

Im, Hyun / Associate Professor, Korea University

정 다 은 (고려대학교 행정학과 박사과정)***

Chong, Da-Eun / Graduate Student, Korea University

I. 시작하는 말

II. 정보공개법의 평가기준

- 세계정보권순위평가를 중심으로 -

III. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 평가와 입법적
개선방안

IV. 맺는 말

국문초록

공공기관의 정보공개는 국민의 알 권리의 보장, 국민 참여 및 국정의 투명성을 보장하기 위해 필수적인 제도이다. 그러나 세계 대부분 국가들의 정보공개법의 역사는 길지 않고 그 입법적 개선노력이 계속하여 이루어지고 있다. 현재 세계의 정보공개법에 대한 가장 구체적인 평가연구로는 인권단체인 Access Info Europe과 Centre for Law and Democracy

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012-2012S1A3A2033282).

** 제1저자.

*** 공동저자.

에서 수행하는 ‘세계정보권순위평가(The Global Right to Information Rating)’를 들 수 있다. 이들은 정보공개법에 대한 다양한 국제적 기준들과 선행연구들을 바탕으로 크게 7개의 범주로 나뉘는 61개의 세부지표를 개발하여, 이를 기준으로 각 국의 정보공개법을 평가하고 있다.

이 논문에서는 먼저 정보공개법을 평가하기 위한 틀로서 세계정보권순위평가의 지표를 소개하고 이에 대한 비판적 검토를 시도하였다. 또한 우리의 정보공개법을 세계정보권순위평가의 분석을 토대로 재검토하였다. 정보공개법의 검토에 있어서는 세계정보권순위평가의 분석을 바탕으로 정보공개청구권의 지위, 정보공개의 범위, 정보공개청구절차, 정보공개 예외사항, 불복절차, 제재와 보장, 정보공개 장려책을 기준으로 삼았다.

우리나라의 경우 아시아에서는 최초로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 1996년에 제정되어 1998년부터 시행되었고, 최근까지 몇 차례의 개정을 거치면서 많은 입법적 개선이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 우리의 정보공개법은 세계정보권순위평가에서 매우 낮은 평가를 받고 있다. 이 논문을 통해 현 시점에서 우리의 정보공개법을 되돌아봄으로써 앞으로의 입법적 개선방안을 제시하는데 연구의 목적이 있다.

Abstract

Official information disclosure system is essential to ensure people's rights to know and to secure people's participation in state affairs and governmental transparency. However, most of the world's information disclosure laws have a short history, and there has been continued efforts of each country to improve them. The most detailed research project on information disclosure laws is 'The Global Right to Information(RTI) Rating' which was created by Access Info Europe, a human rights organization, and the Centre for Law and Democracy, a non-profit corporation. The project aims to analyze the quality of information disclosure laws from around the world by 61 indicators in 7 categories, which are drawn from various international standards and comparative studies of information disclosure laws.

Firstly, this article introduces the indicators of the RTI Rating as evaluation standards of information disclosure laws and critically examines them. In addition, based on the analysis of RTI Rating, it reviews South Korea's information disclosure law. It is implemented in the basis on the following 7 standards referring to RTI Rating project- legal recognition of right of access to information, scope of information disclosure, information requesting procedures, exceptions to information disclosure, appeal systems, sanctions and protections and promotional measure.

‘Official Information Disclosure Act’ of South Korea, which was enacted in 1996 as the first information disclosure law in Asia and came into effect in 1998, has been improved by recent several amendments. Nevertheless, it receives a poor evaluation and ranks low on the RTI rating. At the moment this article aims to suggest meaningful legal improvements by reviewing information disclosure law of South Korea.

(주제어) 정보공개법(Information Disclosure Law), 정부 투명성(Transparency of Government), 정보공개청구권(Right of Access to Information), 정보공개의 범위(Scope of Information Disclosure), 정보공개청구절차(Information Requesting Procedure), 불복 절차(Appeal System)

I. 시작하는 말

공공기관의 정보공개는 국민의 알 권리의 보장, 국민 참여 및 국정투명성을 보장하기 위해 필수적인 제도이다. 즉 현대 정보화사회에서 공공기관의 정보공개는 국가의 권한 행사에 있어 민주주의와 법치주의를 실현하고 이를 통제하기 위한 가장 기본적이며 중요한 장치라고 할 수 있다. 다르게 표현한다면 정보공개제도는 굿 거버넌스, 정부의 투명성 및 책임성과 관련되며, 이는 모두 효율적인 법치국가를 실현하기 위한 중요한 기둥이라고 하겠다.¹⁾ 그러나 세계 대부분 국가들의 정보공개법의 역사는 그리 길지 않고, 현재에도 그 입법적 개선노력이 계속하여 이루어지고 있다.²⁾ 우리나라의 경우 1996년에 아시아에서는 최초로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 제정하여 1998년부터 시행하고 있으며, 최근까지 몇 차례의 개정을 거치면서 제도의 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 학계에서도 정보공개제도에 대한 연구가 계속해서 이루어지고 있는데, 우리나라의 경우 정보공개법의 제정과 시행 이후에는 정보공개의 범위에 대한 입법과 판례의 비판적 검토 및 법제 전반에 대한 비교법적 검토가 주를 이루고 있다.³⁾

1) Hill and Landwehr, “Preface”, in: Hill(ed.), *Access to Information Laws in Asia, Germany and Australia*, 2011, p. 5.

2) 최초의 정보공개법이라고 할 수 있는 스웨덴의 출판자유법(Freedom of the Press Act)은 매우 이른 시기인 1766년에 제정되었다. 이후 20세기를 거치면서 많은 국가들이 정보공개법 입법을 추진하였다. 1951년 핀란드를 시작으로 1966년에는 미국, 1970년에는 노르웨이와 덴마크, 1978년에는 프랑스, 1982년에는 오스트레일리아, 1983년에는 캐나다에서 정보공개법의 제정이 이루어졌다. 이후 지금까지 많은 국가들에서 정보공개법의 제정이 이루어졌는데, 1990년에는 정보공개법을 보유한 국가가 13개국에 그쳤지만, 현재는 100개국 이상의 국가가 정보공개법의 제정을 이룬 상태이다(Hill, Wehrle and Schrödel, “Freedom of information- Why is it so important?”, in: Hill(ed.), *Access to Information Laws in Asia, Germany and Australia*, 2011, p. 8).

정보공개법제에 대한 다양한 국내외 연구 중 최근의 흥미로운 평가연구로 인권단체인 Access Info Europe과 Centre for Law and Democracy에서 수행하는 ‘세계정보권순위평가(The Global Right to Information Rating: RTI Rating)’를 들 수 있다.⁴⁾ 이 연구는 정보공개법에 대한 다양한 국제적 기준들과 그동안의 선행연구들을 바탕으로 정보공개법을 평가하는 기준을 크게 7개의 범주로 나누고 이에 대한 61개의 세부지표를 개발하여 각국의 정보공개법을 평가하고 있다. 그러나 세계정보권순위평가에서 스스로 밝히고 있듯 평가의 대상은 정보공개제도의 법적 틀에 한정되고, 법 집행의 수준까지 검토하는 것은 아니라는 한계를 갖는다.⁵⁾ 제도의 법적 근거와 그 해석 및 운영의 문제는 당연히 높은 상관성을 갖지만, 좋은 입법이 반드시 제도 운영의 질을 담보하지는 않기 때문이다.⁶⁾ 그러나 법적 근거의 충실성은 좋은 제도의 가장 기본적 요건이 된다는 점을 감안할 때 정보공개제도에 있어서도 그 법적 틀은 매우 중요한 의미를 가지며, 이러한 측면에서 세계정보권순위평가의 분석은 세계 각국 정보공개법의 입법적 개선을 위해서 의미를 가질 수 있다.

이 논문에서는 먼저 세계정보권순위평가의 정보공개법 분석지표를 소개하고 이에 대한 비판적 검토를 시도하였다. 또한 세계정보권순위평가를 바탕으로 우리의 정보공개법을 현 시점에서 재검토하였다. 정보공개법의 검토에 있어서는 세계정보권순위평가의 분석을 바탕으로 정보공개청구권의 지위, 정보공개 범위, 정보공개청구절차, 비공개 대상정보, 불복절차, 제재와 보장, 정보공개 장려책을 분석의 기준으로 삼았다. 그동안의 입법적 개선노력에도 불구하고 한국의 정보공개법은 세계정보권순위평가에서 매우 낮은 평가를 받았는데,⁷⁾ 현 시점에서 법제 전반에 대한 검토를 시도해 봄으로써 앞으로의 입법적 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

3) 정보공개 범위에 대한 최근 연구로는 채우석, “정보공개와 관례의 동향”, 토지공법연구 제24집, 2004, 표성수, “정보공개법 소정의 예외사유(비공개사유)에 관한 연구”, 「법조」 제57권 제7호, 2008, 정하명, “행정정보공개대상 정보의 적정 범위: 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결을 중심으로”, 「법학연구」 제51권 제1호, 2010, 김성배, “정보공개제도와 국가비밀보호의 문제”, 「법학논고」 제34집, 2010, 이인호, “공영방송사의 방송의 자유와 정보공개법의 충돌: KBS 추적60분 정보공개청구 사건을 중심으로”, 「공법학연구」 제12권 제3호, 2011, 김창조, “정보공개법상 비공개사유로서 법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항”, 「행정판례연구」 제17권 제2호, 2012, 경건, “정보공개법상 비공개사유인 개인정보의 의미와 범위”, 「행정판례연구」 제18권 제2호, 2013, 김태호, “정보공개법의 비공개사유로서 진행 중인 재판에 관련된 정보”, 「행정판례연구」 제19권 제1호, 2014, 김봉철, “정보공개법상 공개대상 정보로서 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보에 관한 연구’”, 「법조」, 2014 등이 있다. 비교법적 연구로는 김배원, “미국·일본·한국의 정보공개법 비교고찰”, 「공법연구」 제28집 제2호, 2000, 경건, “미국 정보공개법제의 개관”, 「서울법학」 제15권 제1호, 2007, 소병천, “영국의 환경정보공개에 관한 법제연구”, 「외법논집」, 제35권 제2호, 2011, 홍강훈, “독일 정보자유법을 통해 본 한국 정보공개법의 개선방안”, 「헌법학연구」 제18권 제1호, 2012 등이 있다.

4) <http://www.rti-rating.org/> 참조.

5) Access Info Europe and Centre for Law and Democracy, *RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends*, 2013, pp. 1-2.

6) Hill, Wehrle and Schrödel, op. cit., p. 8.

7) 2014년 세계정보권순위평가에서 우리나라는 103개국의 정보공개법 중 56위를 기록했다(<http://www.rti-rating.org/country-data>).

II. 정보공개법의 평가기준 - 세계정보권순위평가를 중심으로 -

1. 세계정보권순위평가의 정보공개법 평가기준

정보공개법제에 관해서는 많은 국내외 선행연구들이 존재하는데, 이 중 정보공개법제의 평가기준 자체를 직접적인 검토대상으로 삼은 연구는 적은 것으로 파악된다. 정보공개법제의 평가기준에 관한 연구로, 먼저 공공참여(Public Participation)에 관한 싱크 탱크이자 후원기관인 Involve의 열린 정부(Open Government) 평가를 들 수 있다. Involve는 열린 정부를 평가하는 4가지의 지표에⁸⁾ 정보공개법에 관한 지표를 포함시키고 있다.⁹⁾ 또한 독일 콘라드 아데나워 재단의 아시아 법의 지배 프로그램(Konrad Adenauer Stiftung Rule of Law Programme Asia)은 아시아 국가들과 독일 및 오스트레일리아의 정보공개법에 대한 연구에서 정보공개법에 포함되어야 할 필수적 내용들을 제시하였다.¹⁰⁾ 그리고 Neuman and Calland는 정보공개법의 집행을 원활하게 하는 메커니즘들을 제시하고 있다.¹¹⁾ 그러나 이러한 내용들은 정보공개법제의 평가에 관한 논의의 일부를 구성한다고 할 수 있으며, 정보공개법제 평가기준을 종합적으로 제시하고 있다고 보기는 어렵다.

현재 정보공개법제에 대하여 가장 구체적이며 종합적인 평가지표들을 개발하고 이를 각

8) Involve는 열린 정부를 평가하는 네 가지의 지표로 i) 정보공개법, ii) 옴부즈만 및 정보공개위원회, iii) 최고감사기구, iv) 시민 및 이해관계인과의 협의제도를 제시하였다(Involve, *Open Government: beyond static measures*, 2009, pp. 2-4).

9) Involve는 정보공개법의 평가지표를 다시 네 가지로 구분하였는데, 그 구체적 내용은 i) 공공기관에게 사전정보공개 의무를 부과하고 있는지 여부(이는 다시 사전정보공개 의무의 주기, 사전정보공개 의무의 대상으로 세분화됨), ii) 법의 집행수준이 시민의 정보에 대한 요구수준에 부합하는지 여부(이는 다시 정보공개 예외규정의 적용빈도, 가장 자주 적용된 예외사항, 정보공개거부의 빈도로 세분화됨), iii) 모든 시민에게 동등한 정보공개청구권을 인정하고 있는지 여부(이는 다시 정보공개청구 수수료의 요구 여부, 정보공개청구방법으로 세분화됨. 수수료와 관련하여서는 수수료의 수준, 경제적 어려움과 공익을 이유로 한 감면 가능성 등이 세부적 평가지표임), iv) 불복절차가 시민의 요구수준에 부합하는지 여부(이는 다시 불복건수, 공익을 이유로 한 기각건수 등으로 세분화됨)이다(Ibid., pp. 2-4).

10) 정보공개법에 포함되어야 할 필수 내용들로 정보공개청구권의 명시, 정보공개요청에 대한 대응뿐만 아니라 공공기관이 직무와 관련한 정보를 사전에 공개할 의무, 정보공개청구인이 자신의 정보공개청구에 대한 공공기관의 어떠한 결정에 대해서도 구속력 있는 결정을 할 수 있는 독립기구에 불복할 수 있는 권리, 정보공개청구의 이유제시 불요, 공공기관의 입증책임 부담, 정보공개청구 지원절차, 합리적 비용과 정보공개청구방법의 용이성, 합리적인 정보공개결정기간, 제3자 보호, 비공개대상정보의 명확성, 정보공개 예외사항의 명확성, 공적 기능을 수행하는 민간기관에 대한 정보공개법의 적용 등을 제시하고 있다(Hill, Wehrle and Schrödel, op. cit., pp. 12-14).

11) 정보공개법의 집행을 원활하게 하는 요인으로 비공개 대상정보의 명확성, 정보의 기록과 관리, 정보공개결정기간의 제한, 정보공개청구에 대한 지원, 합리적 정보공개청구 비용 요청, 불복절차, 정보의 자동공개, 정보공개법의 집행을 담당하는 공무원에게 명확한 가이드라인 제시, 정보공개 담당 공무원의 지정과 교육, 정보공개에 대한 감독 및 협력기관, 공무원 제재 및 인센티브 등이 제시되고 있다(Neuman and Calland, "Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation", in: Florini(ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, 2007, pp. 8-9, 14-21).

국의 정보공개법제 평가에 직접 적용하고 있는 연구로는 앞서 언급한 Access Info Europe 과 Centre for Law and Democracy의 ‘세계정보권순위평가’를 꼽을 수 있다. 이들은 정보공개에 대한 다양한 국제적 기준들과 정보공개법에 관한 수많은 선행연구들을 통해 크게 7개의 범주로 나뉘는 61개의 세부지표를 개발하였다.¹²⁾ 세부지표의 내용은 [표 1] 과 같다.

〈표 1〉 세계정보권순위평가 평가지표¹³⁾

카테고리	세부지표
I. 정보공개청구권	1. 법체계(헌법, 법률, 판례)가 정보공개청구권을 기본권으로 인식하고 있는지 여부 2. 법체계가 제한적인 예외사항 외에 공공기관의 모든 정보에 대한 공개청구권을 명시적으로 인정하고 있는지 여부 3. 법체계가 정보공개법의 광의적 해석원칙과 정보공개청구권의 유익성(기능)에 대한 규정을 두고 있는지 여부
II. 정보공개범위	4. 누구나(외국인과 법인 등을 포함하여) 정보공개청구권을 갖는지 여부 5. 공공기관이 작성 또는 취득하여 보유하고 있는 모든 자료에 대해, 어떠한 형태의 자료인지, 누구에 의해 작성된 자료인지에 상관없이 정보공개청구권이 인정되는지 여부 6. 정보뿐만 아니라 기록 및 문서에 대해서도 정보공개청구권이 인정되는지 여부 7. 정보공개청구권이 행정부의 모든 기관에 적용되는지 여부 8. 정보공개청구권이 입법부의 모든 기관에 대해, 행정적 정보 외에 다른 정보에도 적용되는지 여부 9. 정보공개청구권이 사법부의 모든 기관에 대해, 행정적 정보 외에 다른 정보에도 적용되는지 여부 10. 정보공개청구권이 공기업(국가가 소유권을 갖거나 지배력을 행사하는 기업)에 적용되는지 여부 11. 정보공개청구권이 헌법기관, 법률에 의해 설치된 기관, 규제기관에 적용되는지 여부(선거관리위원회, 정보공개위원회 등) 12. 정보공개청구권이 공적 기능을 수행하는 민간기관과 대규모 공적 지원을 받는 민간기관에 적용되는지 여부
III. 정보공개 청구절차	13. 정보공개청구인이 공개청구의 이유를 제시하여야 하는지 여부 14. 정보공개청구인에게 정보공개청구인을 확인하고 정보를 전달하는데 필요한 사항에 대해서만 제시의무가 부과되는지 여부 15. 정보공개청구절차가 명확하고 비교적 간단한지 여부. 공식적인 형식을 요구하지 않고 어떠한 청구방법으로든 정보공개청구가 가능한지 여부 등 16. 공무원에게 정보공개청구인의 공개청구를 지원할 것이 요구되는지 여부 17. 공무원에게 문맹 또는 장애인 등 특별한 경우의 정보공개청구를 지원할 것이 요구되는지 여부 18. 정보공개청구인이 정보공개청구 후 합리적인 기간 내(5일을 초과하

12) <http://www.rti-rating.org/methodology>.

카테고리	세부지표
	지 않는 기간 내)에 접수증과 관련 안내를 받을 수 있는지 여부 19. 공공기관이 공개 청구된 정보를 보유하고 있지 않은 경우에 대한 명확하고 적절한 절차가 마련되어 있는지 여부 20. 공공기관이 청구인의 선호에 따라 공개방법을 결정할 것이 요구되는지 여부 21. 공공기관이 가능한 빨리 정보공개청구에 응할 것이 요구되는지 여부 22. 정보공개여부의 결정을 위한 최대기간이 명확하고 합리적으로 설정되어 있는지 여부(20일 이내) 23. 결정기간 연장에 대한 명확한 한계가 설정되어 있는지 여부(20일 이내). 청구인에게 결정기간 연장이유에 대한 고지가 요구되는지 여부 포함 24. 정보공개청구 수수료가 없는지 여부 25. 수수료에 대한 명확한 기준이 존재하는지 여부 26. 경제적 어려움이 있는 경우 수수료 감면이 존재하는지 여부 27. 제3자가 정보에 대한 저작권을 보유한 경우를 제외하고, 정보의 재사용에 대한 한계나 책임이 없는지 여부
IV. 비공개 대상정보와 공개 거부	28. 정보공개법이 정보공개의 제한에 대한 다른 법률에 우선하는지 여부 29. 비공개대상정보가 국제적 기준에 부합하는지 여부 30. 모든 정보공개 예외사유에 대해 정보공개로 인한 이익형량을 하는지 여부 31. 공익상 필요한 경우 정보의 의무적 공개가 요구되는지 여부 32. 예외사유가 존재하지 않게 된 경우 최대한 빨리 정보를 공개할 것이 요구되는지 여부. 20년이 경과한 정보에 대해서는 공익을 이유로 한 비공개를 허용하지 않을 것이 요구되는지 여부 33. 공개 청구된 정보와 관련 있는 제3자의 의견수렴이 요구되는지 여부 34. 공개 청구된 정보의 일부분만이 공개 가능한 경우 분리공개가 요구되는지 여부 35. 정보공개청구를 거부하는 경우 공공기관이 공개거부의 법적 근거와 이유를 제시하고, 청구인에게 불복절차에 대해 고지할 의무를 부담하는지 여부
V. 불복제도	36. 외부불복절차의 제기 이전에 내부불복절차를 거칠 것이 요구되는지 여부. 내부불복절차가 단순하며, 무료이고, 명확한 기간 내에(20일 이내) 종료되는지 여부 37. 정보공개청구인이 독립 행정감독기관에게 불복절차를 제기할 수 있는지 여부 38. 독립 감독행정기관의 구성원은 정치적 개입으로부터 자유롭게 임명되고 임기가 보장되는지 여부 39. 독립 감독행정기관이 예산을 국회에 보고하고 승인받는지 여부. 또는 기관의 재정적 독립성을 보장하기 위한 다른 효율적 메커니즘이 존재하는지 여부 40. 강한 정치적 관련성을 갖는 자의 임명을 금지하고 전문성을 요구하는지 여부 41. 독립 감독행정기관이 그 기능을 수행하기 위한 권한을 갖는지 여부 42. 독립 감독행정기관의 결정이 구속력을 갖는지 여부

카테고리	세부지표
	43. 독립 감독행정기관이 불복에 대한 결정을 함에 있어 정보공개청구인을 위한 적절한 권리구제명령을 할 수 있는지 여부 44. 정보공개청구인이 독립 감독행정기관 외에 사법부에 불복을 제기할 수 있는지 여부 45. 불복에 필요한 비용이 없으며 법률적 지원이 필요하지 않은지 여부 46. 외부 불복절차의 제기사유가 광범위한지 여부(정보공개청구의 거부 외에 정보공개방법, 부작위, 기간, 수수료 등) 47. 명확한 불복절차가 존재하는지 여부 48. 불복절차에서 공공기관이 입증책임을 부담하는지 여부 49. 독립 감독행정기관과 사법부가 공공기관에게 구조적 조치(교육, 문서 관리 강화 등)를 부과할 권한이 있는지 여부
VI. 제재 및 보장	50. 정보공개청구권 침해행위자에 대한 제재가 존재하는지 여부 51. 조직상 이유로 정보공개에 실패하거나 정보공개실적이 낮은 공공기관에 대한 개선체계가 존재하는지 여부 52. 독립 감독행정기관과 그 구성원이 정보공개법의 권한, 의무 또는 기능을 수행하기 위해 한 행위에 대한 법적 면책이 인정되는지 여부 53. 내부 고발자 등에 대한 보호규정이 존재하는지 여부
VII. 정보공개 장려책들	54. 공공기관에게 정보공개업무를 담당하는 공무원을 임명하거나 조직을 설치할 것이 요구되는지 여부 55. 정보공개위원회 또는 정부기관 등 정보공개에 관한 전반적 책임을 부담하는 중앙행정기관이 존재하는지 여부 56. 정보공개법에 대한 국민의 이해를 높이기 위한 노력이 요구되는지 여부 57. 정보관리에 대한 기준이 확정되고 적용되는지 여부 58. 공공기관에게 보유 정보 목록의 작성과 등록 및 이의 공개가 요구되는지 여부 59. 공무원 교육프로그램이 요구되는지 여부 60. 공공기관이 매년 정보공개실적을 보고할 의무를 부담하는지 여부 61. 정보공개위원회 또는 의회보고의무를 부담하는 정부기관 등 중앙행정기관이 존재하는지 여부

2. 세계정보권순위평가의 평가기준에 대한 검토

정리한 것처럼 세계정보권순위평가는 정보공개법제의 평가를 위한 거의 모든 기준을 제시하고 있으며, 각 세부지표에 점수를 부여하여 세계 각국의 정보공개법을 평가하고 있다. 7개 범주별 총 점수만 살펴보면, 정보공개청구권의 법적 지위 6점, 정보공개법 범위, 정보공개청구절차, 비공개대상정보, 불복절차에 대해서는 각각 30점, 제재 및 보장 8점, 정보공개 장려책에는 16점의 점수가 부여된다.¹⁴⁾ 2014년에는 103개국의 정보공개법에 대한

13) Access Info Europe and Centre for Law and Democracy, *RTI Legislation Rating Methodology*, 2010, pp. 2-7.

평가가 이루어졌는데, 높은 평가를 받은 국가들의 정보공개법은 청구인을 위한 명확한 절차를 규정하고 강력한 권한을 갖는 독립 감독행정기관이 존재한다는 공통점을 보이고 있다.¹⁵⁾ 또한 1위에서 20위에 속하는 국가들의¹⁶⁾ 정보공개법은 평균적으로 제정 후 불과 10년이 지나지 않은 법들이다. 이는 정보공개법에 대한 국제적 기준들을 잘 반영한 최근의 법들일수록 높은 평가를 받았음을 보여주는 것이라 하겠다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 좋은 정보공개법이 바로 법의 집행수준을 담보하는 것은 아니라고 할 수 있는데, 높은 평가를 받은 국가들 중 멕시코, 인도, 슬로베니아 등은 법의 집행 측면에서도 높은 수준을 보여주고 있다.¹⁷⁾ 이하에서는 세계정보권순위평가의 평가기준을 좀 더 자세히 검토해보기로 하겠다.

(1) 정보공개청구권

세계정보권순위평가는 정보공개청구권의 법적 지위와 관련하여, 법체계(헌법, 법률, 판례)가 정보공개청구권을 기본권으로 인식하고 있는지 여부, 제한적인 예외사항 외에 공공기관의 모든 정보에 대한 공개청구권을 명시적으로 인정하고 있는지 여부, 정보공개법의 광의적 해석원칙과 정보공개청구권의 유익성에 대한 규정을 두고 있는지 여부를 세부지표로 설정하고 있다. 먼저 정보공개청구권이 기본권으로서의 성격을 갖는지에 대해 검토하고 있는데, 세계정보권순위평가는 각 국의 정보공개법을 평가대상으로 하고 있으므로 이러한 검토는 실질적인 의미보다는 이론적인 의미를 갖는다고 할 수 있다. 즉 법률을 통해 일반적인 정보공개청구권이 인정되고 있지 않은 경우 정보공개청구권이 헌법으로부터 직접 도출될 수 있는지의 논의가 실질적 의미를 갖기 때문이다.¹⁸⁾ 또한 공공기관의 모든 정보에 대한 공개청구권을 명시적으로 인정하고 있는지 여부 역시 정보공개사무기관과 비공개 대상정보를 구체화하는 규정을 통해 실질적인 의미를 갖게 된다. 정보공개법의 광의적 해석

14) Ibid., p. 1.

15) 1966년 제정된 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act)은 우리나라와 일본을 포함한 많은 국가들의 정보공개법의 모델이 되었고 실제 법의 집행수준도 높이 평가되고 있으나, 45위의 낮은 평가를 받았다. 이러한 낮은 평가의 주된 원인으로는 비공개대상정보의 문제, 불복절차를 담당하는 독립 감독행정기관의 부재 등을 들고 있다(http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=United%20States%20of%20America).

16) 2014년의 평가에서 1위에서 20위에 속하는 국가들을 차례로 나열하면, 세르비아, 슬로베니아, 인도, 라이베리아, 엘살바도르, 시에라리온, 남수단, 멕시코, 몰디브, 아제르바이잔, 안티과, 마케도니아, 크로아티아, 에티오피아, 니카라과, 몰도바, 남아프리카 공화국, 브라질, 우크라이나, 방글라데시이다(<http://www.rti-rating.org/country-data>).

17) <http://www.rti-rating.org/methodology>.

18) 류지태·김연태, “정보화사회에 있어서의 행정법적 대응방안”, 「토지공법연구」 제12집, 2001, 337면, 물론 정보공개법이 적용되지 않는 영역, 예컨대 정보공개법상 정보공개의무가 인정되고 있지 않은 공공기관 또는 공적 기능을 수행하는 민간기관에 대한 정보공개청구 등의 경우에는 정보공개청구권이 헌법으로부터 직접 도출될 수 있는지 여부가 의미를 가질 수 있다(경건, “미국 정보공개법제의 개관”, 「서울법학」 제15권 제1호, 2007, 118면).

원칙은 정보공개법상 정보공개 의무가 있는 공공기관에 해당하는지, 비공개 대상정보에 해당하는지 여부 등이 해석을 통해 구체화되어야 할 때 의미를 가질 수 있다. 그러나 광의적 해석원칙과 정보공개청구권의 기능에 대한 규정 역시 선언적인 의미가 크다고 할 수 있다. 따라서 세계정보권순위평가의 정보공개청구권에 대한 세부지표들은 각 국에서 정보공개청구권이 얼마나 중요하게 인식되고 있는지를 평가하기 위한 것이라 볼 수 있으며, 실질적인 의미보다는 선언적 의미가 큰 내용이라고 하겠다.

정보공개청구권이 기본권으로서의 법적 성격과 지위를 갖는지에 대해서는 정보공개법을 통해 일반적 정보공개청구권을 인정하고 있는 국가들 사이에서도 다른 입장을 보이고 있다. 우리 정보공개법의 제정에 모범이 된 미국의 경우와, 우리 법제 전반에 많은 영향을 미친 독일의 경우 모두 헌법에 명시적으로 정보공개청구권을 규정하고 있지는 않다. 그러나 미국의 경우는 판례의 해석을 통해 정보공개청구권의 기본권으로서의 성격을 인정하고 있고, 독일의 경우 기본권으로서의 지위를 인정하지 않고 있다. 미국의 경우 제2차 세계대전 후 국민의 알 권리에 대한 인식이 높아지면서, 수정헌법 제1조의 표현의 자유에는 표현하는 자유뿐만 아니라 자유로운 정보의 유통도 포함되는 것으로 이해하게 되었다. 이러한 변화는 언론의 자유의 보장을 표현의 자유의 중핵으로 인식하게 하였고, 나아가 행정정보에 대한 일반적인 정보공개청구권의 보장으로까지 이어지게 되었다. 이러한 변화를 통해 1966년 행정정보에 대한 일반적인 정보공개청구권을 인정하는 정보자유법이 제정되게 되었고, 정보공개청구권은 수정헌법 제1조에 근거한 기본권으로서 인정되고 있다.¹⁹⁾

그러나 독일의 경우에는 2005년 정보자유법(Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes: Informationsfreiheitsgesetz)이 제정되었음에도 불구하고, 여전히 정보공개청구권을 기본권으로서 이해하지 않는 것이 다수의 입장이다.²⁰⁾ 독일 기본법 제5조는 표현의 자유(Meinungsfreiheit), 정보의 자유(Informationsfreiheit), 언론·출판의 자유(Pressefreiheit), 방송의 자유(Rundfunkfreiheit)에 대해 규정하고 있는데, 이로부터 행정정보에 대한 일반적인 정보공개청구권이 도출되지는 않는다는 것이 다수의 입장이다. 정보의 자유로부터 정보공개청구권이 도출될 수 있는지에 대한 논의가 존재하지만, 정보의 자유는 기본법 제5조 제1항에서 규정하고 있는 “일반적으로 접근 가능한 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 수 있는 권리”를 뜻한다. 그리고 이러한 일반적으로 접근 가능한 정보원의 의미는, 특정 인적 범위에 제한되지 않고 일반이 정보를 얻기에 적합하고 특정되어 있는 경우를 의미하며,²¹⁾ 행정정보는 이에 해당하지 않는다고 보고 있다. 따라서 이러한 정보의 자유로부터 행정정보에 대한 일반적인 정보공개청구권이 직접 도출되지는 않음

19) 미국의 논의에 대해서는 경진, 앞의 논문, 115-117면, 김배원, 앞의 논문, 339면 참고.

20) Kloepper, “Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft”, in: Kloepper(Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, 2003, S. 21.

21) Manssen, *Staatsrecht II- Grundrechte*, 2014, S. 103.

며,²²⁾ 행정정보에 대한 정보공개청구권은 헌법에 직접 근거하기보다는 헌법정책적으로 인정된다고 보는 것이 다수의 견해이다. 즉 행정정보에 대한 일반적인 정보공개청구권은 민주주의, 행정통제, 행정의 공공성과 정당성, 이해관계의 조정, 정치적 의사형성 등의 기능을 실현하기 위해 정책적으로 인정된다는 것이다.²³⁾

또한 정보의 자기결정권(Recht auf Informationelle Selbstbestimmung)으로부터 정보공개청구권이 도출될 수 있는지 검토해볼 여지가 있다. 독일에서는 정보의 자기결정권이 헌법에 명시되지 않은 기본권으로서 기본법 제1조 제1항과 결합한 제2조 제1항에 근거한 일반적 인격권의 내용으로 인정된다고 보고 있다.²⁴⁾ 정보의 자기결정권은 정보주체가 스스로에 대한 정보의 공개와 이용을 자율적으로 결정할 수 있는 권리를 의미하며,²⁵⁾ 이로부터 적극적인 정보공개청구권이 도출된다고 보기는 어렵다. 즉 정보자기결정권은 행정절차 등에서 주관적 관련성을 갖는 정보에 대한 정보공개청구의(예컨대 우리 행정절차법 제37조의 문서열람권) 헌법적 근거는 될 수 있으나,²⁶⁾ 정보공개법상의 일반적 정보공개청구권의 헌법적 근거가 될 수는 없다. 정보자기결정권은 정보공개법에 있어서는 오히려 비공개 대상정보 및 공개 청구된 정보와 관련된 제3자 보호 논의에서 의미를 가질 수 있다.

세계정보보존순위평가에서 1위를 기록한 세르비아의 경우 헌법에서 정보공개청구권을 명시적으로 인정하고 있다.²⁷⁾ 정보공개청구권의 헌법적 근거와 지위는 정보공개청구권의 중요성에 대한 인식 정도와 관련되며, 따라서 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 또한 정보공개법이 적용되지 않는 영역에서 정보공개청구가 이루어지는 경우, 헌법으로부터의 직접 도출가능성은 정보공개청구권의 실현을 위해 실질적인 의미를 갖게 된다. 그러나 일반적인 정보공개청구권이 정보공개법을 통해 인정되고 있는 한에서는 앞서 언급한 것처럼 기본권성에 대한 논의의 실질적 의미는 제한적이다. 따라서 정보공개청구권의 실질적 보장

22) 정보의 자유로부터 정보공개청구권이 인정된다는 소수견해도 존재하나(Scherzberg, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000, S. 383.), 이러한 소수견해에 대해서는 정보에 대한 일반적 접근가능성(Allgemeinzugänglichkeit)에 대한 고려를 하지 않았다는 비판이 있다(Jastrow und Schlatmann, *Informationsfreiheitsgesetz Kommentar*, 2006, Einleitung, Rdnr. 16).

23) Klopfer, a. a. O., S. 19-20.

24) Manssen, a. a. O., S. 12 u 72; 김일환, “정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구”, 「공법연구」 제29집 제3호, 2001, 93-94면. 우리나라의 경우 일반적 인격권은 헌법 제10조에 포함되는 것으로 볼 수 있으며, 이로부터 정보자기결정권이 도출되는 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 우리의 경우 독일과 달리 프라이버시권을 직접 헌법에 규정하고 있으므로, 사적 영역에 관한 개인정보의 열람 내지 공개가 문제되는 경우에는 정보자기결정권의 일반적인 헌법적 근거는 헌법 제17조에서 찾을 수 있을 것이다(류지태·김연태, 앞의 논문, 345면, 우리나라에서 정보자기결정권의 헌법적 근거에 대한 자세한 논의는 김일환, 앞의 논문, 96-102면).

25) BVerfGE 65, 1(43).

26) 홍준형, “정보공개청구권과 정보공개법”, 「법과 사회」 제6권, 1992, 80-81면.

27) 세르비아 헌법 제51조 제2문: “모든 사람은 국가기관과 공적 권한을 위임받은 조직이 보유하는 정보에 대해 법률이 정하는 바에 따라 정보공개청구권을 갖는다.”(http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=218).

을 위해 보다 중요한 의미를 갖는 것은 이하에서 살펴 볼 정보공개의 범위, 정보공개청구 절차, 비공개 대상정보, 불복제도 등에 관한 내용이라 할 수 있다.

(2) 정보공개범위

1) 정보공개청구권자

정보공개에의 범위에 대한 항목에서 세계정보권순위평가는 정보공개청구권자, 정보공개청구대상 정보, 정보공개업무기관의 범위를 평가대상으로 하고 있다. 정보공개청구권자의 범위는 정보공개제도의 목적 내지 기능에 대한 이해와 관련된다고 할 수 있다. 즉 정보공개제도는 앞서 언급한 것처럼 정보공개를 통해 행정의 투명성을 확보하여 민주주의, 행정통제, 행정의 공공성과 정당성, 이해관계의 조정 등에 기능하는 목적을 가지므로, 정보공개청구권자의 범위는 제한되지 않는 것이 타당하다.

이처럼 누구나 정보공개청구권을 갖는 경우, 다음의 세 가지 쟁점을 생각해볼 수 있다. 첫째, 정보공개법에서 고려해야 할 가장 중요한 주제 중 하나인 정보공개와 정보보호의 문제를 들 수 있다. 둘째, 광범위한 정보공개청구권의 인정으로 인해 정보공개업무의 과중과 불복절차의 남용이 이루어지고, 반드시 정보공개가 필요한 경우에 특별한 보호를 받지 못하는 문제가 생길 수 있다. 셋째, 국민이 아닌 경우에도 정보공개청구권이 인정되어야 하는지의 문제이다. 첫 번째 쟁점의 경우 정보공개법에 있어 제3자 보호규정 및 비공개 대상정보에 관한 논의와 관련되므로, 아래 (4)에서 자세히 살펴보도록 하겠다. 두 번째 쟁점의 경우, 정보공개제도의 목적을 고려할 때 정보공개업무의 과중과 불복절차의 남용에 대한 우려는 정보공개청구권자의 범위를 축소해야 하는 논거로 받아들이기 어려울 것이다. 그러나 반드시 정보공개가 필요한 경우 특별한 보호를 받지 못하는 문제에 대해서는 고려가 필요하다. 이와 관련하여 미국의 전자정보자유법(Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996)이 ‘우선적 처리’에 관한 규정을 두고 있는 점은 참고가 될 수 있다. 전자정보자유법은 청구인이 ‘절박한 필요(Compelling Need)’를 입증하거나 행정기관이 인정한 경우에 관한 우선적 처리에 대한 규칙을 제정할 의무를 각 행정기관에게 부과하고 있다. 이 때 절박한 필요가 있는 경우의 의미에 대해서는 ① 당해 기록을 긴급하게 입수하지 못하면 누군가의 생명 또는 신체의 안전에 급박한 위험을 초래한다고 합리적으로 예측되는 경우와 ② 정보의 보급에 주로 종사하는 자로부터의 청구로서 연방정부의 활동에 대하여 대중에게 알릴 긴급한 필요가 있는 경우라고 규정하고 있다(5 U.S.C. §552(a)(6)(E)(v)).²⁸⁾ 이러한 우선적 처리규정은 정보공개제도가 정보공개청구권을 광범위하게 인정하고 있기 때문에 간과될 수 있는 청구인의 개별적 이해관계를 고려할 수 있는 장점이 있을 것이다. 그러나 우선적 처리규정을 도입하는 경우 우선적 처리가 요구되는 청

28) 우선적 처리를 포함한 미국의 전자정보자유법에 대해 자세히 검토한 국내의 연구로는 류지태·김연태, 앞의 논문, 321-327면, 경건, 앞의 논문, 137-149면.

구인의 이해관계, 우선적 처리대상의 결정기간, 결정에 대한 불복 등의 문제까지 고려해야 하며, 이로 인해 오히려 정보공개 처리가 지연되는 문제가 발생할 여지도 존재한다. 따라서 이러한 규정의 도입을 위해서는 신중한 검토가 필요하다.

세 번째 쟁점인 국민이 아닌 경우에도 정보공개청구권이 인정되어야 하는지에 대해 각국의 입법례는 다른 태도를 보이고 있다. 즉 중국의 입법례와 같이 국민에 한정하는 경우(중화인민공화국 정부정보공개규정 제13조), 국민과 국내에 거주하는 외국인 등에게 인정하는 경우(한국 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제5조 제2항, 동법 시행령 제3조), 국적이나 거주지를 요건으로 하지 않고 모든 사람, 즉 국민뿐만 아니라 외국에 거주하는 외국인에게도 인정하는 경우(일본 행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률 제3조) 등으로 다양하게 나타나고 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 정보공개제도의 목적과 이념에 충실하기 위해서는 정보공개청구인의 범위를 제한하지 않는 것이 타당하다 할 것이며, 이것이 세계적 입법의 추세로 나타나고 있다.²⁹⁾

2) 공개대상정보

세계정보권순위평가는 정보공개법이 공공기관이 작성 또는 취득하여 보유하고 있는 모든 자료를 공개대상 정보로 규정하고 있는지 평가하고 있다. 그런데 이 규정은 독자적 의미를 갖기보다는 정보의 분류·작성·보존·폐기 등 정보에 대한 관리가 잘 이루어지는 것이 전제될 때 실질적 의미를 가질 수 있다. 따라서 정보공개 장려책에 제시된 정보관리에 대한 기준의 확정과 적용에 대한 검토와 결합하여 의미를 가질 수 있을 것이다.³⁰⁾

3) 정보공개 의무기관

세계정보권순위평가는 정보공개법이 정보공개의무를 부담하는 공공기관의 범위를 어떻게 설정하고 있는지를 평가하는데, 행정부·입법부·사법부의 모든 기관을 포함하는지 여부와 함께 공적 기능을 수행하거나 대규모 공적 지원을 받는 민간기관의 포함여부를 검토하고 있다. 정보공개를 통한 투명성 확보는 곧 행정통제로 이어지게 되는데, 공적 기능을 수행하거나 공적 지원을 받는 민간기관의 책임성 확보를 위해서는 이들에 대한 정보공개청구가 가능하고 정보공개의무를 부담하는 것이 반드시 필요하다. 또한 민간기관에 대한 정보공개청구가 실효성을 갖기 위해서는 정보공개법이 정보공개의무를 부담하는 민간기관의 범위를 명확히 규정하여 실무상 혼란과 어려움을 방지하는 것이 필요하다.³¹⁾

(3) 정보공개청구절차

정보공개청구절차와 관련하여 세계정보권순위평가는 첫째, 청구절차가 청구인의 편의를

29) 류지태·김연태, 앞의 논문, 331면, 홍강훈, 앞의 논문, 273-265면.

30) Neuman and Calland, op. cit., pp. 14-17.

31) Hill, Wehrle and Schrödel, op. cit., pp. 13-14.

보장하고 있는지, 둘째, 정보공개청구시 공무원의 도움의무를 규정하고 있는지, 셋째, 정보공개결정기간이 합리적으로 설정되어 있는지, 넷째, 수수료에 대한 합리적인 규정이 있는지 여부를 평가하고 있다. 먼저 청구절차상 청구인의 편의를 고려하고 있는지를 평가하기 위해서 ① 정보공개청구의 이유를 제시하여야 하는지, ② 정보공개청구인의 신상정보를 요구하는지, ③ 청구방법 등 절차가 명확하고 간단한지, ④ 정보공개청구 후 합리적인 기간 내에 접수증과 관련 안내를 받을 수 있는지, ⑤ 공공기관이 정보를 보유하고 있지 않은 경우의 절차가 마련되어 있는지, ⑥ 청구인의 선호에 따라 정보공개방법을 선택하는지, ⑦ 제3자가 저작권을 보유한 경우를 제외하고 정보의 재사용에 대한 한계나 책임이 부과되지 않는지를 구체적인 검토내용으로 하고 있다.

이는 정보공개제도의 목적을 달성하기 위해 필요한 내용들이라고 할 수 있는데, 정보공개청구시 청구인의 신상정보 요구의 문제는 좀 더 구체적인 검토를 필요로 한다. 세계정보권순위평가는 정보공개청구인임을 확인하고 정보를 전달하는데 필요한 사항에 대해서만 신상정보를 요구하고 있는지를 기준으로 삼고 있다. 독일의 정보자유법의 경우 이에 대한 직접적인 규정을 두고 있지 않기 때문에 정보공개청구인이 자신에 관한 아무런 정보를 제시하지 않고 정보공개청구를 한 경우, 행정기관이 청구인에게 신상정보를 요구할 권한이 있는지에 대한 논의가 필요하다. 이에 대해서는 행정기관이 청구인에게 신상정보를 요구할 권한이 있다는 견해와,³²⁾ 신상정보의 제출을 부탁할 수 있지만 요구할 권한은 없다는 견해가 나뉘고 있다. 후자의 견해는 신상정보의 공개로 인한 부담과 비공개로 인한 불이익은 청구인이 자신의 정보자기결정권에 근거하여 선택할 문제라고 주장한다.³³⁾ 청구인의 익명성이 보장될수록 정보공개제도의 이념에 충실한 측면이 있겠지만, 실무상 혼란을 방지하고 정보공개제도의 실효성을 보장하기 위해서는 합리적으로 판단하였을 때 정보의 전달을 위해 필요한 신상정보의 제시를 법률이 명확히 규정하는 것이 보다 바람직할 것이라 생각된다.

다음으로 정보공개청구를 함에 있어 공무원의 도움의무를 법률이 규정하고 있는지 여부이다. 정보공개청구에 대한 공무원의 지원은 많은 연구에서 정보공개법에 반드시 포함되어야 하는 필수적인 내용으로 지적하고 있다.³⁴⁾ 세 번째 쟁점인 정보공개결정기간의 합리적 설정 역시 정보공개제도의 실효성을 보장하기 위해 반드시 필요한 내용이다. 그런데 신속한 정보제공과 함께 고려되어야 할 문제는 정보공개의 질이다. 즉 정보공개결정시한으로 인해 정보공개의 질이 담보되지 않거나, 정보공개거부결정으로 이어져 불복절차로 진행되는 수순을 밟게 되는 폐해는 방지되어야 할 것이다. 따라서 세계정보권순위평가에서 제시

32) Jastrow und Schlatmann, a. a. O., §7 Rdnr. 21 ff(홍강훈, 앞의 논문, 276면에서 재인용).

33) Schoch, *Informationsfreiheitsgesetz Kommentar*, 2009, §7 Rdnr. 17(홍강훈, 앞의 논문, 276면에서 재인용).

34) Hill, Wehrle and Schrödel, op. cit., p. 12.

하고 있는 것처럼 결정기간 연장에 대한 규정을 두되, 연장사유와 기간의 한계 및 연장이 유에 대한 고지의무가 함께 규정되어야 할 것이다. 또한 신속한 정보제공과 정보의 질을 함께 고려하기 위한 내용으로 정보공개청구인과 정보공개청구를 받은 행정기관이 공개대상정보의 범위의 변경이나 한정에 대해 협의할 수 있는 가능성을 정보공개법에 규정하는 방법을 생각해볼 수 있다. 청구의 범위와 처리기간에 대한 청구인과 행정기관의 교섭에 대한 규정을 두고 있는 미국의 전자정보자유법이 참고가 될 수 있을 것이다.³⁵⁾

마지막으로 수수료의 문제가 있는데, 정보공개제도의 목적 및 실효성을 고려한다면 원칙적으로 수수료는 부과되지 않는 것이 바람직할 것이다.³⁶⁾ 그러나 정보공개를 위해서는 공개업무의 처리, 공개여부의 심사, 정보의 공개 등을 위한 인적·물적 자원과 비용이 필요하게 된다. 실제 미국의 경우 정보공개를 위한 비용이 정보공개법의 부작용으로 지적되었으며, 정보공개업무 처리의 지연을 낳기도 하였다.³⁷⁾ 따라서 수수료의 감면을 통해 실현하려는 이념과 법집행의 실효성이 적절히 조화될 수 있도록 수수료에 관한 규정이 마련되는 것이 필요하다.

(4) 비공개 대상정보와 공개거부

1) 비공개 대상정보

정보공개법이 비공개 대상정보를 어떠한 범위로 얼마나 명확하게 규정하고 있는지에 대한 검토는 곧 정보공개제도의 질을 파악하기 위한 가장 핵심적 내용에 해당한다고 할 수 있다. 세계정보권순위평가는 이를 ‘비공개 대상정보가 국제적 기준에 부합하는지 여부’라는 지표 하에 평가하고 있으며, 61개 세부지표 중 월등히 높은 점수인 10점을 부여하고 있다. 그리고 정보공개 예외사유에 대한 국제적 기준에 부합하는 내용으로 국가안전보장, 국제관계, 공중보건과 안전, 위법행위의 예방·수사·기소, 프라이버시, 정당한 상업적·경제적 이해관계, 경제정책, 사법부 행정과 법률상담의 공정성, 환경보호, 정당한 정책형성과 그 외 공권력의 행사를 예로 들고 있다.³⁸⁾

독일의 경우 정보보호 문제와의 관련성 하에서 일반적인 정보공개청구권의 인정에 매우 신중한 태도로 접근했고, 비교적 늦은 2005년에 정보자유법을 제정하였다. 그러나 여전히 완전히 투명한 행정은 이상에 그칠 뿐 아니라 정보보호의 법적 문제를 야기할 수 있음을

35) 미국의 전자정보자유법은 행정기관이 정보공개결정기간을 연장하는 경우 10일의 연장기한 내에도 처리가 어렵다고 판단되면, 청구인에게 당해 연장기한 내에 처리될 수 있도록 청구의 범위를 한정하여 청구처리기간에 대해 행정기관과 협의할 기회를 부여할 것을 규정하고 있다(5 U.S.C. §552 (a)(6)(B)(ii), 류지태·김연태, 앞의 논문, 325면).

36) Kloepfer, a. a. O., S. 28.

37) 경건, 앞의 논문, 151-152면.

38) <http://new.rti-rating.org/wp-content/uploads/Indicators.pdf>, Council of Europe Convention on Access to Official Documents Article 3. 1).

강조하고 있다.³⁹⁾ 정보공개와 정보보호에 대한 이러한 태도를 바탕으로 제정된 독일의 정보자유법은 비공개 대상정보에 대한 매우 상세한 규정을 담고 있다. 즉 제3조에서는 특별한 공익의 보호를 위한 제1호-제8호까지의 규정, 제4조에서는 행정기관의 결정과정의 보호규정, 제5조에서는 개인과 관련된 정보의 보호규정, 제6조에서는 지적재산권과 영업상 비밀의 보호규정을 두고 있다. 이러한 자세한 규율은 비공개 대상정보의 구체화와 명확성을 보장할 수 있지만 규율대상의 중복의 문제도 함께 발생시키고 있다.⁴⁰⁾ 세계정보권순위평가는 독일 정보자유법의 비공개 대상정보 중 국제적 기준에 부합하지 않는 사항으로, 행정기관의 결정과정에 대한 광범위한 보호규정(법 제4조), 지적재산권에 대한 보호규정(법 제6조), 다른 공공기관의 정보 중 잠정적으로 이용하는 정보(법 제3조 제5호), 제3자의 이해관계와 관련된 비밀리에 수집하거나 전달된 정보(법 제3조 제7호), 연방정보국 등의 정보(법 제3조 제8호)를 지적했다.⁴¹⁾ 미국의 경우 9가지의 비공개사유에 대한 규정(5 U.S.C. §552(b)(1)-(7))과 특별히 민감한 기록에 대한 정보자유법의 적용배제규정(5 U.S.C. §552(c))을 두고 있다. 세계정보권순위평가는 미국의 비공개사유 중 내부인사기록(5 U.S.C. §552(b)(2)), 지질학적 또는 물리학적 정보와 테이터(5 U.S.C. §552(b)(9))의 경우 국제적 기준에 부합하지 않는 정보라고 판단하였다. 또한 적용배제사유 중 외국군사정보에 관한 사항(5 U.S.C. §552(c)(3))은 절대적인 적용배제사유에 포함시키기보다는 이익형량을 통해 비공개결정을 할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 지적하였다.⁴²⁾

비공개 대상정보에 해당하는지 여부는 문제되는 사안마다 해석을 통해 결정을 해야 하기 때문에, 정보공개무기관, 행정심판기관 및 법원의 판단이 중요하다. 즉 정보공개제도가 그 목적을 충분히 실현하기 위해서는 행정기관 및 사법부의 적극적인 태도가 필요하다.⁴³⁾ 또한 비공개사유의 입증책임은 정보공개가 청구된 공공기관이 부담하여야 할 것이다.

그 외에도 세계정보권순위평가는 몇 가지 세부지표를 제시하고 있는데, 먼저 정보공개법이 정보공개의 제한에 대한 다른 법률에 우선하는지 여부를 검토하고 있다. 그러나 대부분의 법제에서 정보공개법은 일반법으로서의 성격을 갖고, 정보의 공개에 대한 다른 개별법이 존재하는 경우 그 법률이 특별법으로서 우선 적용되는 것이 일반적이다. 따라서 이러한 지표는 정보공개제도의 측면에서만 매우 이상적인 내용을 담고 있는 지표라고 할 수 있으며, 이를 반영한 정보공개법을 기대하는 것은 현실적으로 어렵다 할 것이다. 오히려 다른 세부지표인 ‘모든 정보공개 예외사항에 대해서 정보공개에 따른 이익형량을 하는지의 여부’가 현실적인 의미를 가질 수 있을 것이다.

39) Kloepfer, a. a. O., S. 28.

40) 홍강훈, 앞의 논문, 284면.

41) http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Germany.

42) http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=United%20States%20of%20America.

43) 사법부의 적극적 태도의 필요성에 대해서는 류지태·김연태, 앞의 논문, 352면.

또한 공개청구된 정보의 일부만이 공개가 가능한 경우 분리공개를 의무화하고, 비공개 사유가 더 이상 존재하지 않게 된 경우에는 빨리 정보를 공개할 것을 요구하는지 여부 등은 중요한 검토사항이라 하겠다. 그리고 비공개 사유에 해당하여 공개거부결정을 하는 경우, 이유제시의무와 불복절차에 대한 고지의무 역시 정보공개법이 반드시 담아야 하는 내용일 것이다.

2) 제3자 보호

정보공개제도에 있어 제3자의 정보보호 문제는 중요한 의미를 갖는다. 세계정보권순위평가는 제3자를 ‘공개 청구된 정보를 제공한 자(who provided information)’로 언급하고 있다. 제3자의 정보에 대한 이해관계는 보호되어야 하지만, 정보공개제도의 실효성 및 제3자 보호의 실효성을 위해서도 제3자의 범위는 적절히 제한될 필요가 있다. 제3자는 자신의 정보 비공개요청에도 불구하고 정보공개결정이 이루어지는 경우 불복할 수 있기 때문에, 정보공개에 대한 법률상 이익을 갖는 경우 등으로 한정하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 행정쟁송의 원고적격은 국가마다 차이를 갖기 때문에, 세계정보권순위평가에서 일률적으로 법률상 이익을 요구하는 것은 적절하지 않을 것이다. 그러나 현재 기준으로 제시하고 있는 정보를 제공한 자로 한정하는 것은 제3자의 범위를 좁게 이해하고 있는 것으로 보여지며, 제3자의 범위에 대한 새로운 기준이 필요하다고 생각된다. 또한 제3자 보호를 위해 어떠한 절차가 보장되는 것이 필요한지 좀 더 구체화된 내용을 제시할 필요가 있다.

(5) 불복제도

세계정보권순위평가는 불복제도의 평가에 있어 독립성을 갖춘 행정부 내의 기관에 제기하는 불복절차를 강조하였다. 따라서 높은 평가를 받은 국가들의 경우 강력한 권한을 가진 독립 행정기관이 존재하는 공통점을 보였다. 미국의 경우 법집행수준이 높게 평가되고 정보공개청구 사안에 대해 사법부도 매우 적극적인 태도를 보임에도 불구하고, 독립행정기관에 대한 평가에서 낮은 평가를 받음으로써 전체적으로 103개국 중 45위의 점수를 획득했다.⁴⁵⁾ 이처럼 세계정보권순위평가가 행정부 내의 불복절차를 강조한 이유는 불복절차의 효율성과 신속성을 고려한 것이라고 생각된다.

불복제도와 관련하여 들고 있는 지표들을 살펴보면, 먼저 내부불복절차(정보공개청구 받은 공공기관에 대한 불복절차)가 의무적으로 요구되는지 여부 및 절차가 단순하고 무료이며 명확한 기간 내에 종료되는지 여부를 평가하고 있다. 그러나 정보공개를 청구한 기관에 대한 이의신청을 의무화하는 것이 정보공개청구인의 권리보호에 반드시 유리한 것

44) 류지태·김연태, 앞의 논문, 359면.

45) http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=United%20States%20of%20America.

은 아니다. 오히려 스스로의 판단 하에 불복절차를 선택할 수 있는 것이 효과적이며, 따라서 이러한 기준은 수정이 필요하다고 생각된다.

독립행정기관과 관련하여서는 불복을 제기할 수 있는 독립행정기관의 존재 여부, 재정의 독립성, 구성원의 정치적 중립성, 전문성, 기능을 수행하기 위한 권한의 유무, 결정의 구속력 및 강제력 등을 세부지표로 들고 있다. 또한 이외에도 사법부에 불복을 제기할 수 있는지 여부, 불복제기사유가 광범위한지 여부, 공공기관이 입증책임을 부담하는지 여부 등이 검토된다. 세계정보권순위평가가 불복제도를 평가하기 위해 기준으로 삼은 지표들을 살펴보면, 독립행정기관에 대한 불복의 내용과 비교하여 사법부의 불복제도에 대해서는 상세한 평가가 이루어지고 있지 않다. 정보공개청구소송을 담당하는 법원과 적합한 소송유형이 존재하는지 여부 등은 청구인과 제3자 등의 권리보호를 위해 중요한 요소라고 할 수 있으며, 이러한 기준에 대한 내용이 보충되는 것이 필요하다고 생각된다.

(6) 제재 및 보장

세계정보권순위평가는 정보공개법의 제재 및 보호수단에 대한 평가를 위해, ① 침해행위자에 대한 제재여부, ② 조직적 개선체계의 존재여부, ③ 독립감독행정기관의 구성원에 대한 면책 여부, ④ 내부고발자 등의 신분보장규정의 존재 여부를 검토의 대상으로 하고 있다. 이 외에 추가적으로 고려될 수 있는 요소로 정보공개청구권의 증진에 모범을 보인 공무원에 대한 인센티브 제도를 생각해 볼 수 있다. 인센티브제도는 정보공개법의 활발한 집행을 이끌어내는 메커니즘이 될 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 인센티브제도를 법률에 규정할 것인지의 문제는 공무원 인사제도 등을 고려하여 신중히 검토되어야 할 것이다.

(7) 정보공개 장려책

정보공개 장려책에 대한 평가를 위해 세계정보권순위평가가 기준으로 삼은 지표는 ① 정보공개업무 담당 공무원 또는 전담조직의 설치의무, ② 정보공개업무에 대한 책임을 지는 중앙행정기관의 존재, ③ 정보공개법에 대한 국민의식 함양 노력, ④ 정보관리에 관한 기준의 확정과 적용, ⑤ 공공기관의 정보공개목록 작성과 등록 및 공개, ⑥ 공무원 교육프로그램의 운영, ⑦ 공공기관의 정보공개실적 보고의무, ⑧ 의회에의 보고의무를 부담하는 중앙행정기관의 존재이다. 이러한 지표들은 정보공개법의 원활한 집행을 위해서 요구되는 내용들인데, 함께 고려해 볼 내용으로 정보의 사전공개의무를 들 수 있다. 공공기관의 정보 사전공개의무는 특히 사회의 모든 구성원들, 특히 소외계층에 대해서까지 광범위한 정보접근권을 부여한다는 측면에서 중요한 의의가 있을 것이다.⁴⁷⁾

46) Neuman and Calland, op. cit., p. 21.

47) Neuman and Calland, op. cit., p. 17, Hill, Wehrle and Schrödel, op. cit., p. 12.

III. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 평가와 입법적 개선방안

1. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 평가

우리나라의 경우 정보공개법의 제정에 관한 논의는 1970년대 후반부터 있었지만, 정보공개에 따른 부작용 등을 우려하여 지연되어 오다가 1996년에 이르러 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 제정하였다(이하 정보공개법). 정보공개법의 제정에 이르기까지 법률의 근거가 없이도 헌법 또는 관련 규정 등을 근거로 하여 정보공개청구권이 도출될 수 있는지의 문제가 논의되었고, 이에 대한 최고법원의 판단들이 있었다.⁴⁸⁾ 또한 지방차원의 정보공개조례 제정이 법률보다 선행되었으며, 정보공개법에 대한 학계와 시민사회의 관심도 매우 뜨거웠다.⁴⁹⁾

이러한 과정을 거쳐 1996년 제정된 정보공개법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장함과 아울러 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 1996년 제정 이후 행정환경 변화와 급증하는 국민의 정보공개 요구에 능동적으로 대응하고, 그동안 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 전부개정이 2004년 이루어졌다. 2004년의 전부개정에서는 전자적 정보공개의 근거를 마련하고(법 제15조), 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책정보 등에 대하여 공개의 청구가 없더라도 공개의 범위·주기·시기·방법 등을 미리 정하여 정기적으로 공개하도록 하였으며(법 제7조), 공공기관이 보유·관리하는 정보의 목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개시스템을 통하여 제공하도록 하였다(법 제8조). 특히 비공개대상정보를 법률이나 법률의 위임에 의한 대통령령·조례 등에 의하여만 규정할 수 있도록 하고(법 제9조 제1호), 비공개대상정보의 요건을 강화하였다. 또한 정보공개 여부의 결정기간을 15일에서 10일로 단축하였으며(법 제11조 제1항), 비공개결정시에는 그 이유를 구체적으로 명시하도록 하였다(법 제13조 제4항). 그 외에도 정보공개심의회의 설치와 구성에 대한 규정을 마련하여 정보공개 결정의 공정성을 강화하고(법 제12조) 정보공개위원회를 설치하도록 하였다(법 제22조). 이후 2006년의 개정에서는 공공기관이 업무의 성격을 고려하여 비공개 대상정보의 범위에 관한 세부기준을 수립·공개하도록 함으로써(법 제9조 제3항) 정보공개 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 사례를 방지하고자 하였다. 2008년의 개정에서는 정보공개위원회의 운영을 활성화하고 책임행정을 강화하기 위해 위원회를 대통령 소속에서 구 행정안전부(현 행정자치부)로 이관하였다(법 제22조). 가장 최근의 개정인 2013년의 개정에서는 정

48) 헌법재판소 1989. 9. 4. 88헌마22 결정, 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결.

49) 홍준형, 앞의 논문, 77면, Mendel, "East and Southeast Asia", in: *Global Right to Information: An Analysis by Region*, 2013, p. 54.

보공개 의무기관 중 공공기관의 정의를 명확히 하고(법 제2조 제3호), 국민의 알 권리 확대 및 행정의 투명성 제고를 위하여 공개로 분류된 정보는 국민의 청구가 없더라도 사전에 공개하도록 하며(법 제8조의 2), 국가안보 관련 국가기관 및 수사기관의 정보공개심의회 외부위원 위촉비율을 3분의 1로 상향하고(법 제12조 제3항), 행정자치부장관이 필요한 경우 공공기관의 장에게 정보공개 처리 실태의 개선을 권고할 수 있게 하는 등(법 제24조 제4항) 제도운영상 나타났던 미비점을 개선·보완하였다.⁵⁰⁾

우리 정보공개법은 아시아 최초의 정보공개법으로서 제정 이후에도 살펴본 것처럼 계속해서 입법적 개선노력을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 입법적 문제점들이 지적되어 왔으며, 2014년 세계정보권순위평가에서도 103개국 중 56위의 낮은 평가를 받았다.⁵¹⁾ 이하에서는 세계정보권순위평가를 바탕으로 우리 정보공개법을 검토하고 입법적 개선방안을 제시하고자 하며, 세계정보권순위평가가 정보공개법의 규정내용 자체를 평가의 대상으로 하고 있는 만큼 정보공개법 전반에 관한 방대한 판례에 대한 분석은 이 논문에서는 깊이 있게 다루지 않음을 미리 밝혀두고자 한다.

(1) 정보공개청구권

정보공개청구권과 관련한 평가에서 우리 정보공개법은 총 6점 중 4점을 취득했다. 평가를 받지 못한 내용은 제한적 예외사항을 제외한 공공기관의 모든 정보에 대해 정보공개청구권이 인정된다는 명시적 규정 유무에 관한 사항이었다. 우리나라에서 정보공개청구권이 기본권으로서의 지위를 갖는지의 논의는 정보공개법 제정 이전부터 있어 왔다. 법률의 근거가 없는 상태에서 정보공개청구권의 헌법적 근거에 관한 논의는 오히려 실질적 의미가 있었으며, 이러한 논의를 통해 정보공개청구권의 기본권으로서의 성격이 인정되었다. 학계의 다수 견해와 판례는 정보공개청구권의 근거를 ‘알 권리’에서 찾고 있다. 일반적으로 알 권리는 ‘의사형성에 필요한 정보를 수집하고 처리할 권리’로 이해되며, 국가나 사인에 의하여 방해받지 않고 일반적으로 접근 가능한 정보원으로부터 정보를 얻을 수 있는 소극적 측면과(정보의 자유, 정보수령방해배제청구권) 국가나 사회에 정보공개를 청구할 수 있는 적극적 측면을(정보공개청구권) 모두 포함하는 것으로 보고 있다.⁵²⁾ 헌법재판소와 대법원

50) 국가법령정보센터 홈페이지 참조(http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=162131%2c14_2582%2c136712%2c102479%2c84171%2c83666%2c76682%2c75778%2c72291%2c58991%2c3403&chrClsCd=010102).

51) 우리나라는 7개의 범주, 61개의 세부지표에 대한 평가에서, 총 150점 중 82점을 얻었다(http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=South%20Korea). 그러나 2014년에 이루어진 세계정보권순위평가의 우리 정보공개법제에 대한 분석은 현행법을 대상으로 이루어지지 않았고, 세계정보권순위평가 스스로 밝히고 있듯 한국 내의 전문가 검토가 이루어지지 않아 올바른 평가가 이루어졌다고 보기 어려운 측면이 있다. 참고로 2013년의 세계정보권순위평가에서 우리 정보공개법은 95개국 중 45위를 기록했으며, 이후 법 개정을 통해 입법적 개선이 이루어졌음에도 불구하고 그에 대한 내용이 반영되지 못했다. 평가의 오류에 집중한다면 연구의 가치가 없을 것이나, 이 연구는 세계정보권순위평가의 개별 평가지표에 대한 분석을 통해 우리 법제의 입법적 개선방안을 찾는 데 그 목적을 두고 있다.

역시 알 권리가 자유권적 기본권으로서의 성격과 청구권적 기본권으로서의 성격을 동시에 갖는다고 보면서, 알 권리의 청구권적 성격이 정보공개청구권의 헌법적 근거라는 입장을 취하고 있다.⁵³⁾

이처럼 정보공개청구권이 알 권리에 근거한다는 점에는 일치된 의견을 보이고 있으나, 우리 헌법이 알 권리를 명문으로 규정하고 있지 않기 때문에 알 권리의 헌법적 근거를 어디에서 찾을 것인지에 대해 논의가 있으며 이에 대해서는 일치된 입장을 취하고 있지 않다. 알 권리의 근거를 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 찾는 견해,⁵⁴⁾ 제21조의 표현의 자유에서 찾는 견해,⁵⁵⁾ 제21조 표현의 자유뿐만 아니라 제1조 국민주권의 원리, 제10조 인간의 존엄과 가치, 제34조 인간다운 생활을 할 권리가 모두 근거가 된다고 보는 견해⁵⁶⁾ 등이 있다. 또한 정보 관련 기본권의 출발점을 개별 기본권에 두지 말고 독자적인 정보기본권을 체계화하는 것이 필요하다는 견해도 있다.⁵⁷⁾ 헌법재판소와 대법원은 알 권리의 헌법적 근거를 표현의 자유에서 찾고 있다.⁵⁸⁾ 이처럼 정보공개청구권을 기본권으로 이해하고 알 권리의 한 내용으로 보는 것에는 다수의 견해와 판례가 일치하고 있지만, 알 권리의 헌법적 근거에 대해서는 아직 논의가 정리되지 않은 상황이다. 알 권리의 포괄성과 광범위성은 알 권리의 근거를 표현의 자유에 한정시키는 것을 어렵게 하는 측면이 있다. 독일의 경우 기본법이 명문의 규정을 두고 있지는 않지만 일반적 인격권의 보호범위에 해당하는 내용을 명시되지 않은 기본권(unbenannte Grundrechte)라고 언급하며, 이에 해당하는 내용으로 초상권과 정보의 자기결정권 등을 들고 있다.⁵⁹⁾ 알 권리의 포괄적 성격으로 인해 그 헌법적 근거에 대한 논의가 한정되고 일치되기 어렵다면, -그동안의 문헌과 판례가 정보공개청구권의 근거가 알 권리에 있다고 주장하여 왔음에도 불구하고- 정보공개청구권 자체를 헌법 제10조에 근거한 명시되지 않은 기본권으로 이해하는 방법을 생각해볼 수 있을 것이다.

정보공개법은 세계정보권순위평가가 지표로 삼고 있는 것처럼 제한적 예외사항 외에 공공기관의 모든 정보가 원칙적으로 공개되어야 한다는 명시적 규정을 두고 있지는 않다. 그

52) 류지태·김연태, 앞의 논문, 242면.

53) 헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133 결정; 대법원 2009. 12. 10. 선고 2009두12785 판결.

54) 김철수, 헌법학개론, 1999, 365-366면, 류지태·김연태, 앞의 논문, 243-246면, 홍준형, 앞의 논문, 85-87면.

55) 허영, 한국헌법론, 2001, 526면.

56) 권영성, 헌법학원론, 2000, 469면, 석종현, “정보화사회에 있어 행정정보공개제도와 행정의 자동화작용”, 「법학논총」 제17집, 1991, 5면.

57) 김배원, “정보기본권의 독자성과 타당범위에 대한 고찰 - 헌법개정과 관련한 체계구성을 중심으로-”, 「헌법학연구」 제12권 제4호, 2006, 208면.

58) 헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133 결정(이 결정의 반대의견은 알 권리의 헌법적 근거를 표현의 자유에 한정하지 않고 헌법 전문, 국민주권, 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등이 모두 근거가 된다는 입장을 취하였다), 대법원 1999. 9. 21. 선고 98두3426 판결.

59) Manssen, a. a. O., S. 12.

령지만 우리 정보공개법은 정보공개의 원칙에 대한 규정을 담고 있다(법 제3조). 그리고 “공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.”라고 규정한 제9조 제1항이 이에 해당하는 내용이라고 볼 수도 있다. 또한 정보공개법의 광의적 해석원칙에 대한 규정은 두고 있지 않으나 정보공개의 원칙에 대한 규정에서 정보의 적극적 공개를 명시하고 있다. 정보공개법의 기능 내지 유익성에 대해서는 법 제1조에서 국민의 알 권리 보장, 국민 참여 및 국정운영의 투명성을 목적으로 규정하고 있다.

(2) 정보공개범위

1) 정보공개청구권자

정보공개 범위의 범위와 관련하여 세계정보권순위평가는 정보공개청구권자의 범위, 공개대상 정보의 범위, 정보공개무기관의 범위를 평가하고 있다. 우리 정보공개법은 총 30점 중 23점을 기록했는데, 낮은 평가를 받은 내용은 사법부가 정보공개무기관에 해당하는지 여부에 관한 것이었다. 우리 정보공개법이 정보공개무기를 부담하는 공공기관의 범위에 명시적으로 법원을 규정하고 있음에도 불구하고(법 제2조 제3호 가목) 이에 대한 평가가 이루어지지 않은 것이다.

세계정보권순위평가가 지표로 삼고 있는 내용 중 먼저 정보공개청구권자의 범위에 대한 내용을 살펴보면, 우리나라의 경우 원칙적으로 국민에게 정보공개청구권을 부여하고 있다. 외국인의 경우에는 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 사람 또는 국내에 사무소를 두고 있는 법인이나 단체에 한해 정보공개청구권을 인정하고 있다(법 제5조, 동법 시행령 제3조). 국민의 정보주권을 강조하는 경우 정보공개청구권의 범위를 국민에 한정할 수도 있겠으나, 정보공개제도의 목적에 비추어 볼 때 청구인의 범위에 제한을 두지 않는 것이 타당하며 세계적 입법의 추세이기도 하다.⁶⁰⁾ 정보공개청구권자의 범위에 제한을 두지 않는 입법적 개선이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

2) 공개대상정보

공개대상 정보의 범위는 넓게 인정되고 있는데, 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함), 도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항들이 정보의 범위에 포함됨을 규정하고 있다(법 제2조 제1항). 이 규정이 실질적 의미를 갖기 위해서는 정보의 관리가 체계적으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

60) 류지태·김연태, 앞의 논문, 231면, 성낙인, “정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰”, 「서울대학교 법학」 제42권 제3호, 2001, 52-53면. 캐나다의 경우 국민과 영주권자에 한해 정보공개청구권을 인정하고 있다(Access to Information Act Article 4 (1)).

3) 정보공개 의무기관

우리 정보공개법상 공공기관의 범위는 비교적 넓게 인정되고 있다고 볼 수 있는데, 이와 관련하여 좀 더 검토해볼 문제는 공적 기능을 수행하거나 상당한 공적 지원을 받는 공기업이나 민간기관이 정보공개 의무를 부담하는지의 문제이다. 우리 정보공개법은 이에 관한 사항을 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 대통령령을 통해 구체화하도록 규정하고 있는데(법 제2조 제3호 다목, 라목), 이러한 규정내용이 충분한지에 대한 검토가 필요하다. 비교법적으로 볼 때 우리 정보공개법의 경우 정보공개 의무기관을 폭넓게 규정하고 있다고 평가되나,⁶¹⁾ 최근 지방재정이나 국가재정의 어려움을 감안한다면 출연기관 중 정부나 지방자치단체가 100분의 30 또는 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관에 대해서만 정보공개 의무를 부담시키는 것이 타당한지에 대한 재검토가 필요하다(정보공개법 시행령 제2조, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항). 공적 지원을 받거나 공적 기능을 수행하는 민간기관에 대해서 정보공개를 통한 통제가 이루어지고 책임성이 담보되도록 하는 것이 필요하기 때문이다.

(3) 정보공개청구절차

세계정보권순위평가는 청구인의 편의를 고려한 정보공개청구절차가 정비되어 있는지, 공무원의 도움제공의무를 규정하고 있는지, 정보공개결정기간이 합리적으로 설정되어 있는지, 수수료에 대한 규정이 합리적인지 등을 기준으로 평가하였다. 우리 정보공개법은 총 30점 중 9점의 낮은 평가를 받았다. 정보공개결정기간에 대한 평가를 제외하고는 대부분 점수를 얻지 못했는데, 관련 규정이 마련되어 있음에도 평가에 반영되지 못한 내용들이 상당수 있다.

청구인의 편의를 고려한 절차의 측면에서 우리 정보공개법은 정보공개청구의 이유제시를 요구하지 않으며, 다른 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개 청구를 받았을 경우 지체 없이 이를 소관 기관으로 이송하고, 소관 기관 및 이송 사유 등을 분명히 밝혀 청구인에게 문서로 통지하도록 규정하고 있다(법 제11조 제4항). 또한 가능한 한 청구인의 선호에 따라 정보공개방법이 선택되도록 규정하고 있다(법 제13조 제2항, 제15조 제1항). 정보공개청구절차와 관련하여 많은 비판을 받는 내용은 공개청구시 청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처를 제시할 것을 요구하고 있다는 점이다(법 제10조 제1항). 이에 대해 청구인의 정보자기결정권 등을 근거로 완전한 익명성이 보장되는 것이 타당하며, 따라서 이 규정은 삭제되어야 한다고 보는 견해도 존재한다.⁶²⁾ 그러나 이에 대해서는 정보공개제도의 효율성과 정보의 자기결정권이 조화될 수 있도록, 정보공개청구인의 확인과 정보의

61) 성낙인, 앞의 논문, 50면, 김승태, “정부 3.0 정책수단으로서의 정보공개제도 평가”, 「유럽헌법연구」 제16호, 2014, 615면.

62) 홍강훈, 앞의 논문, 276-277면.

전달을 위한 최소한의 신상정보를 제시하도록 하는 것이 바람직할 것이라 생각된다. 정보공개청구방법은 완전한 무형식성의 원칙을 취하고 있는 것은 아니며, 앞서 언급한 신상정보와 공개청구정보의 내용 및 공개방법을 기재한 정보공개청구서 또는 구술로서 청구할 수 있도록 규정하고 있다. 구술로서 청구하는 경우에는 담당공무원이 청구조서를 작성하고 청구인이 기명날인하도록 규정하고 있어(법 제10조), 결국 정보공개청구를 위해서는 서면 형식을 갖추도록 요구되고 있다고 볼 수 있고, 따라서 정보공개청구절차가 아주 간단하다고 볼 수는 없을 것이다.

또한 청구내용이 불명확한 경우 담당 공무원들의 도움제공의무 또는 특별한 경우 즉, 문맹이나 장애가 있을 경우의 도움제공의무에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 다만 앞서 살펴본 것처럼 다른 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개 청구를 받았을 때에는 지체 없이 이를 소관 기관으로 이송하여야 하며, 소관 기관 및 이송 사유 등을 밝혀 청구인에게 문서로 통지하여야 하는 절차는 보장되어 있다(법 제11조 4항).

정보요청을 받은 공공기관은 요청 받은 날부터 10일 이내에 공개 여부를 결정하여야 하고(법 제11조 제1항), 부득이한 사유로 결정할 수 없을 경우에는 10일의 기간 내에 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 공공기관은 연장된 사실과 연장 사유를 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다(법 제11조 제2항). 또한 공공기관이 비공개 결정을 한 경우에는 그 사실을 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 하며, 비공개 이유와 불복방법 및 절차를 구체적으로 밝혀야 한다(법 제13조 제3항). 그 외 정보공개청구에 즉시 응할 의무에 대한 별도의 규정은 두고 있지 않다.

수수료와 관련하여서는 정보공개청구 자체에 대한 수수료는 없으며, 정보의 공개 및 우송 등에 드는 비용을 청구인이 부담하는데 이는 실비의 범위 내에서 부과된다. 다만, 정보의 사용 목적이 공공복리의 유지·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 비용이 감면될 수 있다(법 제17조). 경제적 어려움에 대한 감면규정은 별도로 두고 있지 않다.

세계정보권순위평가의 평가기준으로 제시되어 있지는 않지만, 우리 정보공개법은 2004년의 개정을 통해 전자적 정보공개청구제도의 법적 근거를 마련하였다(법 제6조, 제8조, 제15조). 현재 마련된 통합정보공개시스템은 정보공개청구부터 정보의 수령까지 모든 서비스를 제공하고 있어 청구인의 편의와 정보공개업무의 효율성에 기여하는 바가 크다고 하겠다.⁶³⁾

(4) 비공개 대상정보와 공개거부

1) 비공개 대상정보

비공개 대상정보에 대한 평가는 정보공개법의 핵심적 내용이라 할 수 있다. 비공개 대

63) 전자정보공개제도에 대한 상세는 정하명, “전자정보공개제도의 현황과 문제점”, 「공법학연구」 제10권 제3호, 2009 참조.

상정보와 공개거부에 대한 평가에서 우리 정보공개법은 총 30점의 점수 중 20점을 얻었다. 낮은 평가를 받은 내용은 정보공개법의 우선 적용 여부, 공익상 필요에 의한 정보공개의무 등에 관한 것이었다.

비공개대상정보와 관련하여 세계정보권순위평가의 핵심적인 지표는 ‘비공개 대상정보가 국제적 기준에 부합하는지 여부’에 관한 검토이다. 이에 대해 우리 정보공개법은 총 10점 중 9점의 높은 점수를 얻었다. 세계정보권순위평가가 우리 정보공개법상의 비공개 대상정보 중 국제적 기준에 부합하지 않는 사항이라고 본 내용은 제5호의 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보”가 유일하다. 이러한 예외사항에 대해 정보공개법은 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 청구인에게 이를 통지하도록 규정하고 있다(법 제9조 제1항 제5호).

비공개 대상정보에 대한 법률 규정이 명확할 것이 요구되지만, 이에 대해 명확성과 구체성을 엄격하게 요구할 경우 필요한 사항이 누락될 수 있는 문제 등이 존재한다. 비공개 대상정보의 판단에 있어 사용되는 불확정법개념, 예컨대 “현저한 지장”, “상당한 이유” 등은 그 불명확성으로 인해 비판을 받기도 하지만, 어느 정도 포괄적으로 규정될 수밖에 없는 비공개사항을 공공기관이 엄격하게 해석할 것을 요구하는 방법이라고도 생각해볼 수 있다.⁶⁴⁾ 결국 비공개 대상정보인지에 대한 판단은 문제되는 사안마다 이익형량을 통한 결정이 필요하고,⁶⁵⁾ 따라서 이에 대한 사법부의 해석과 판단이 매우 중요한 의미를 갖는다. 정보공개법의 제정 이전에는 학계의 연구가 정보공개청구권의 헌법적 근거에 대한 논의와 정보공개법의 입법론에 집중되었다면,⁶⁶⁾ 정보공개법의 제정 이후에는 비공개 대상정보에 대한 입법과 판례의 태도를 비판적으로 검토하는 내용이 주를 이루고 있다.⁶⁷⁾ 따라서 비공개 대상정보에 대한 검토는 관련 판례에 대한 분석이 이루어지는 것이 마땅하겠지만, 앞서 밝힌 바대로 이 논문에서는 정보공개법 자체를 검토의 대상으로 하고 판례에 대한 분석은 제외하기로 한다.

우리 정보공개법이 비공개 대상정보로 규정하고 있는 내용은 ① 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보, ② 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려

64) 성낙인, 앞의 논문, 55면.

65) 비공개 대상정보에 대한 이익형량의 필요성의 대해서는 박균성, “현행 정보공개법의 문제점과 개선 방안”, 「법학논총」 제24권, 2000, 43면.

66) 홍준형, 앞의 논문, 77-78면.

67) 비공개 대상정보에 대한 선행연구에 대해서는 각주 3)에 언급하였다.

가 있다고 인정되는 정보, ③ 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보, ④ 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보, ⑤ 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보, ⑥ 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보, ⑦ 법인 등의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보, ⑧ 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보이다(법 제9조 제1항 제1호-제8호). 공공기관은 해당 공공기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준을 수립하고 이를 공개하여야 한다(법 제9조 제3항). 또한 예외사항인 정보가 기간의 경과 등으로 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 그 정보를 공개 대상으로 하여야 한다고 규정하고 있다(법 제9조 제2항).

비공개 대상정보와 관련해서 세계정보권순위평가가 우리 정보공개법에 대해 지적한 사항으로, 모든 비공개 대상정보에 대해 앞서 언급했던 정보공개로 인한 이익형량이 이루어지는지에 관한 내용을 들 수 있다. 즉 절대적 비밀사항으로 규정하지 않고 예외사항으로 규정하되, 사안마다 정보공개로 인한 이익형량을 통해 정보공개여부를 결정하고 있는지에 관한 내용이다. 이에 대해 세계정보권순위평가는 우리 정보공개법이 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안 업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보의 분석을 목적으로 수집하거나 작성한 정보에 대해서는 이 법을 적용하지 않도록 규정하고 있는 점을 지적하였다(법 제4조 제3항). 제4조 제3항은 제9조 제1항 제2호의 사유와도 중복되므로 문제되는 사안마다 제9조 제1항 제2호에 근거해 이익형량을 통해 판단하도록 하고, 제4조 제3항은 삭제하는 것이 타당하다고 생각된다.⁶⁸⁾

또한 세계정보권순위평가는 정보공개법이 정보공개를 제한하는 다른 법률에 우선하여 적용되는지를 중요하게 평가하고 있는데, 우리 정보공개법 제4조 제1항은 정보의 공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 규정하여 정보공개법의 일반법으로서의 지위를 규정하고 있다. 즉 다른 법률에 특별한 규정이 있을 때는 그 법률이 특별법으로서 우선 적용된다. 그리고 공개 청구된 정보의 범위에 공개 예외사항과 공개 가능사항이 혼합되어 있는 경우에 두 부분을 분리할 수 있다

68) 성낙인, 앞의 논문, 78면.

면 공개 가능사항만 공개할 수 있는 분리공개가 가능하다(법 제14조).

2) 제3자 보호

정보공개법은 공개 청구된 공개 대상 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 제3자에게 지체 없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 의견수렴을 할 수 있다(법 제11조 제3항). 이때 제3자는 비공개 요청을 할 수 있고, 비공개 요청에도 불구하고 공개 결정을 할 경우 공공기관은 그 이유와 공개 실시일을 제3자에게 통지하여야 한다. 제3자는 해당 공공기관에 문서로 이의신청을 하거나 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다(법 제21조 제2항). 제3자의 불복제기가 실질적인 의미를 가질 수 있도록, 공공기관은 공개 결정일과 공개 실시일 사이에 최소한 30일의 간격을 두어야 한다(법 제21조 제3항).

우리 정보공개법은 공개 청구된 정보의 전부 또는 일부와 ‘관련이 있는’ 제3자에 대한 보호절차를 규정하고 있는데, 이 때 제3자의 범위가 너무 광범위하여 정보공개업무의 실효성을 저해하는 요인이 된다는 지적이 있다.⁶⁹⁾ 정보에 이해관계를 갖는 제3자를 보호하되, 정보공개업무의 실효성을 보장할 수 있는 방향으로 제3자의 범위가 적정히 한정될 필요가 있다.

(5) 불복제도

세계정보권순위평가의 불복제도에 대한 평가에서 우리 정보공개법은 비교적 낮은 점수인 총 30점 중 17점을 얻었다. 점수를 얻지 못한 내용은 행정심판위원, 특히 위원장의 중립성, 행정심판위원회의 재정적 독립성 및 공공기관의 입증책임 부담에 관한 규정의 결여 등에 관한 부분이었다. 행정심판위원의 전문성에 대해서도 낮은 평가를 하였는데, 이는 정보공개법이 아닌 「행정심판법」 규정까지 면밀하게 검토하지 않은 결과라고 할 수 있다(「행정심판법」 제7조 제4항).

우리 정보공개법은 정보공개청구를 받은 공공기관에 대한 내부불복제도로써 이의신청제도를 두고 있고(법 제18조), 행정심판과 행정소송을 통한 불복에 대해서도 규정하고 있다(법 제19조-제20조). 정보공개청구인 뿐만 아니라 공개 청구된 정보와 관련 있는 제3자 역시 동일한 불복제도를 통해 공공기관의 결정에 대해 다룰 수 있다(법 제21조). 구체적으로 살펴보면, 정보공개청구인은 공공기관의 비공개 결정 또는 부분 공개 결정에 대하여 불복이 있거나 정보공개 청구 후 20일이 경과하도록 정보공개 결정이 없는 경우 문서로 이의신청을 할 수 있다(법 제18조 제1항). 공공기관은 이의신청의 제기 후 7일 이내에 결정을 하여야 하며, 이의신청을 각하 또는 기각할 경우 공공기관은 청구인에게 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 사실을 알려야 한다(법 제18조 제3항, 제4항). 이때의 이의신청

69) 성낙인, 앞의 논문, 75면. 류지태·김연태, 259면.

은 임의절차이며, 청구인은 이의신청 절차를 반드시 거치지 않고도 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있고, 「행정심판법」과 「행정소송법」에 따라 불복절차가 진행된다(법 제19조, 제20조). 공개 청구된 정보와 관련 있는 제3자 역시 자신의 비공개요청에도 불구하고 공공기관이 공개결정을 한 경우, 이에 대해 이의신청과 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있다(법 제21조).

우리 정보공개법은 공공기관이 비공개결정을 하는 경우 비공개 이유를 밝히도록 규정하고 있으나(법 제13조 제4항), 불복절차의 진행 중에 정보공개법을 위반하지 않았다는 사실의 입증책임을 공공기관이 부담한다는 규정은 따로 두지 않았다. 다만 행정소송의 대상이 국가안전보장·국방 또는 외교관계에 관한 정보의 비공개 또는 부분 공개 결정처분인 경우에 공공기관이 그 정보에 대한 비밀 지정의 절차, 비밀의 등급·종류 및 성질과 이를 비밀로 취급하게 된 실질적인 이유 및 공개를 하지 아니하는 사유 등을 입증하면 해당 정보를 제출하지 않을 수 있도록 하는 규정을 두고 있는데(법 제20조 제3항),⁷⁰⁾ 이 규정 역시 공공기관의 입증책임에 대한 일반적 근거조항이라고 보기는 어렵다. 그러나 정보공개 원칙(법 제3조), 정보의 부분공개 가능성(법 제14조) 등에 비추어볼 때, 공공기관이 입증책임을 부담한다고 보는 것이 타당하다.⁷¹⁾

또한 세계정보권순위평가는 불복제도의 처리기간이 설정되어 있는지를 검토하고 있는데, 정보공개청구소송에서 사법적 판단이 지연됨에 따라 정보공개청구의 실효성이 반감될 수 있기 때문에 처리기간의 특칙을 두는 방안을 생각해볼 수 있으나, 이러한 규정이 훈시규정에 그치지 않고 실효성을 가질 수 있을지에 대해서는 의문이 제기된다.⁷²⁾ 또한 정보공개소송의 유형으로서 의무이행소송의 인정 문제, 인용판결의 실효성 확보 문제 등이 논의되고 있다.⁷³⁾

(6) 제재 및 보장

제재 및 보장에 대한 평가에서 정보공개법은 총 8점 중 1점의 매우 낮은 점수를 기록했다. 구조적 개선조치나 내부고발자 등 정보제공자 보호에 대한 최근의 법 개정이 평가에 반영되지 않은 결과이다. 정보공개법은 직접 제재의 대상행위나 제재의 내용에 대해 규정하고 있지는 않으며, 다만 행정심판위원회의 위원 및 정보공개위원회 위원에 대해 「형

70) 이 규정은 법원에 정보제공 자체를 거부할 수 있는 가능성을 부여하고 있다는 점에서 문제가 되며, 법원의 심사도 허용되지 않을 정도의 비밀사항이라는 점을 당해 공공기관이 충분히 입증하여야 할 것이다(성낙인, 앞의 논문, 74면).

71) 김배원, “정보공개소송과 사법심사-Vaughn Index를 중심으로-”, 「공법연구」 제29집 제2호, 2001, 204면. 다만 공공기관이 공개를 구하는 정보를 보유·관리하고 있다는 입증책임은 정보공개청구인이 부담한다(대법원 2013. 1. 24. 선고 2010두18918 판결).

72) 성낙인, 앞의 논문, 74면.

73) 성낙인, 앞의 논문, 79-80면, 박균성, 앞의 논문, 51-52면.

법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 간주한다고 규정하고 있다(법 제19조 제4항, 제23조 제5항). 또한 행정자치부장관은 정보공개위원회가 개선이 필요하다고 권고한 사항에 대해서는 해당 공공기관에 시정 요구 등의 조치를 할 수 있으며(법 제24조 제3항), 정보공개를 위해 필요한 경우 공공기관의 장에게 정보공개 처리 실태의 권고를 할 수 있다(동조 제4항). 한편 누구든지 정당한 정보공개를 이유로 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 않게 해야 한다는 규정을 통해 정보 제공자에 대한 보호 수단을 마련하고 있다(법 제28조).

(7) 정보공개 장려책

정보공개 장려책에 대한 평가에서 우리 정보공개법은 총 16점 중 8점을 획득했다. 이러한 결과는 계속해서 언급한 것처럼 최근의 법 개정 내용이 평가에 반영되지 않았고, 정보공개법 시행령과 다른 법령에 대한 면밀한 검토까지는 이루어지지 않은데 기인한다. 세계정보권순위평가가 제시한 기준에 따라 우리 정보공개법의 장려책들에 대해 검토해보면, 먼저 각 공공기관은 정보공개를 주관하는 부서 및 담당인력을 적절하게 두어야 하며(법 제6조 제2항), 정보공개의 심의 등을 위하여 정보공개심의위원회를 설치하도록 규정하고 있다(법 제12조). 또한 정보공개에 총괄적 책임을 지고 있는 중앙행정기관으로 정보공개위원회가 행정자치부 소속으로 설치되어 있다(법 제22조). 그리고 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성하고, 그 목록을 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다(법 제8조 제1항). 각 공공기관은 전년도 정보공개 운영실태를 매년 1월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 제출하여야 하며(동법 시행령 제28조 제1항), 행정자치부장관은 전년도 정보공개 운영에 관한 보고서를 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다(법 제26조 제1항). 정보공개위원회는 법의 집행에 관하여 입법부에 결산보고서를 제출할 의무가 있다(법 제26조).

우리 정보공개법에서 직접 정하고 있지 않은 내용으로 먼저 공무원 교육에 관한 규정을 들 수 있다. 그러나 동법 시행령에 따라 중앙행정기관의 장, 지방자치단체장 및 교육감은 소속 공무원 중에서 정보공개책임관을 지정하여 정보공개에 관한 사무를 수행하게 할 수 있는데, 정보공개 담당 공무원의 정보공개 사무처리능력 발전을 위한 교육·훈련에 관한 사무도 정보공개책임관의 사무에 속한다(동법 시행령 제11조의2 제3호). 또한 명확한 근거를 찾기는 어렵지만 적극적 정보공개 의무에 대한 규정으로부터(법 제3조, 제7조 제2항 등) 정보공개에 대한 국민의식의 함양노력에 관한 근거를 찾을 수 있다. 그리고 정보관리의 기준에 대해서는 정보공개법이 아닌 「문서관리규정」 등 별도의 법령을 통해 규율하고 있다.

덧붙여 언급하고 싶은 내용으로, 우리 정보공개법이 규정하고 있는 정보의 사전공개는 매우 선진적인 제도라고 할 수 있는데, 공공기관은 정보 제공의 요청이 있지 않아도 국민 생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규

모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보 등에 대해서는 공개의 구체적 범위와 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다(법 제7조). 또한 공공기관 중 중앙행정기관, 중앙행정기관의 소속기관, 행정기관 소속 위원회, 지방자치단체, 각급 학교, 공기업 및 준정부기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하도록 규정하고 있다(법 제8조의 2, 동법 시행령 제5조의 2).

2. 입법적 개선방안

지금까지 세계정보권순위평가에 바탕하여 우리 정보공개법을 검토해보았다. 세계정보권순위평가의 7개의 카테고리에 대해 우리 정보공개법은 전반적으로 낮은 평가를 받았다. 그 원인이 평가의 오류에도 기인하는 것이기 때문에, 이 논문의 의의는 평가 결과의 수용과 그에 따른 분석에 있는 것이 아니라 세계정보권순위평가의 평가기준에 따라 현재의 시점에서 정보공개법제 전반을 재검토해보는데 있다. 앞서 검토한 내용으로부터 입법적 개선방안에 대한 사항을 정리하면 다음과 같다.

먼저 정보공개청구권과 관련하여, 모든 공공기관의 정보에 정보공개청구권이 행사될 수 있음과 정보공개법의 광의적 해석원칙 등을 법률에 규정하는 방안을 생각해볼 수 있다. 계속하여 언급해온 것처럼 정보공개법의 핵심은 비공개 대상정도의 해당여부와 이익형량에 따른 비공개 결정에 있다고 할 것이므로, 선언적인 의미에 그친다고 하더라도 광의적 해석원칙을 법률이 명시하는 것은 의미가 있을 수 있다.

정보공개법의 범위와 관련하여 외국인에게 정보공개청구권자로서의 지위를 부여하는 것이 타당하고 세계적인 입법의 추세임은 여러 선행연구에서도 지적되어 왔다. 또한 공개대상정보의 범위는 우리 정보공개법이 넓게 인정하고 있으나, 이러한 규정이 실질적 의미를 갖기 위해서는 정보관리시스템이 잘 갖춰지는 것이 선행되어야 한다. 법령 차원에서 이의 체계화를 위한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 정보공개 의무기관의 범위와 관련하여서는 공적 기능을 수행하거나 상당한 공적 지원을 받는 민간기관에 대해서도 투명성 확보를 통한 통제가 이루어져서 국가와 지방자치단체의 재정낭비를 방지할 수 있도록, 범위의 설정에 대한 재검토가 이루어지는 것이 필요하다. 또한 정보공개청구에 있어 공무원의 도움의무나 즉시 정보공개청구에 응할 의무 등 청구인 친화적인 규정의 도입도 정보공개청구권의 증진에 기여할 수 있을 것이다. 수수료와 관련하여서는 경제적 어려움 등에 대한 감면사유를 추가하는 것이 필요하다.

정보공개청구절차와 관련하여서는 정보공개청구인의 신상정보 중 주민등록번호 등 필요하지 않은 사항은 제외하고 필요한 최소한의 정보를 요구하도록 개선이 이루어지는 것이

필요하다. 정보공개결정기간에 대해서는 신속한 정보공개가 무엇보다 필요하겠지만 정보공개질의 역시 보장되어야 하기 때문에, 기한 내에 처리하기 어려운 정보에 대해 청구인과 행정기관이 정보공개 범위 및 기간에 대해 교섭할 수 있는 가능성을 규정하는 방안을 검토해 볼 여지가 있다.

비공개 대상정보와 관련하여서는 절대적 예외사항을 두지 않고 모든 예외사항에 대해 이익형량을 통해 공개여부를 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 따라서 정보공개법 제4조 제3항은 삭제하는 것이 타당하다고 생각된다. 또한 비공개 사유가 없어진 경우 그 사실을 통지할 의무를 일반화하는 것이 필요하다. 즉 현행 정보공개법은 제9조 제1항 제5호의 사유에 대해서만 이 규정을 두고 있고, 제9조 제2항은 시간의 경과 등으로 인해 비공개 사유가 없어진 경우 공개대상으로 할 것만을 규정하고 있다. 물론 청구시점으로부터 많은 시간이 경과한 경우 그 실효성은 매우 낮을 수 있겠지만, 원칙적으로 모든 비공개 대상정보에 대해 비공개 사유가 없어진 경우 청구인에게 통지해줄 것을 규정하는 것이 필요하다.

제3자 보호와 관련하여서는 정보의 전부 또는 일부와 관련 있는 제3자의 범위를 적정히 한정하는 것이 정보공개업무의 효율성을 위해 필요하다. 우리 행정쟁송법제와의 체계성을 고려해볼 때 ‘정보공개로 인해 법률상 이익이 침해되는 자’로 한정하는 방안을 생각해볼 수 있다.

불복절차와 관련하여서는 공공기관의 입증책임 부담에 대한 규정을 명시하는 방안을 생각해볼 수 있다. 또한 법원에 의한 권리구제에 있어 소송의 유형이 권리구제에 실효적으로 마련될 필요성이 있다. 즉 행정소송법상 의무이행소송의 도입이 정보공개소송에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 또한 행정쟁송에서의 인용결정의 실효성을 확보하기 위해 현행법상 간접강제제도를 이용하거나 정보공개법에 강제이행명령제도를 도입하는 방안을 생각해볼 수 있다. 마지막으로 정보공개업무를 담당하는 공무원의 역량강화를 위한 교육의무에 대한 내용을 정보공개법에 마련할 필요가 있다.

IV. 맺는 말

지금까지 검토의 근거가 된 세계정보권순위평가는 정보공개법을 평가할 수 있는 의미있는 지표들로 분석되었다고 평가된다. 즉 정보공개청구권이 헌법상 기본권으로 인정되고 있는지, 정보공개청구인과 공개대상정보, 정보공개 의무가 있는 공공기관의 범위가 어떻게 설정되어 있는지, 정보공개청구절차가 잘 정비되어 있는지, 비공개 대상정보와 공개거부의 요건과 절차는 어떻게 구성되어 있는지, 비공개결정 등에 대한 불복절차가 충실히 마련되어 있는지, 정보공개청구권의 침해에 대한 제재는 어떻게 행해지는지, 정보공개청구권의

증진을 위한 장려책은 충분히 마련되어 있는지 등은 정보공개법을 평가할 수 있는 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 그러나 세계정보권순위평가의 결과가 어느 정도로 실질적 의미를 갖는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 이는 입법과정이나 법 집행의 수준과는 상관없이 법률만을 평가대상으로 하는 연구에 있어 공통적으로 나타날 수 있는 한계라고도 볼 수 있다. 즉 단순히 성문화된 법률 규정에만 근거하여 평가가 이루어지는 경우 그 실질적 의미는 간과될 수 있기 때문이다. 나아가 정보공개법제에 대한 평가가 정부의 투명성의 판단기준이 될 수 있는지의 문제 역시 신중한 검토가 필요하다. 앞서 살펴 본 세계정보권순위평가의 경우 정부의 투명성과 관련된 다른 분석들, 예컨대 국제투명성기구(Transparency International)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index) 등과의 상관성을 찾기는 어렵다. 예컨대 정보공개법이 별도로 마련되어 있지 않은 싱가포르의 경우 정부의 투명성에 대한 다른 분석들에 있어 높은 수준을 보여주고 있다. 따라서 잘 정비된 정보공개법제가 정부의 투명성을 증진하고 이를 통해 민주주의와 법치주의의 실현에 기여할 수 있는지에 대한 실증연구가 어떻게 수행될 수 있는지는 앞으로 많은 연구가 필요한 주제라고 생각된다.

세계정보권순위평가에 대한 검토는 그럼에도 불구하고 정보공개법의 입법적 개선방안을 찾아가는데 충분히 시사점을 제시해주고 있다고 생각된다. 물론 세계정보권순위평가의 지표들 중에도 재검토가 필요한 사항들이 다수 있었다. 예컨대 법원을 통한 권리구제문제에 좀 더 비중을 두고 자세히 평가할 필요가 있다. 정보공개소송의 유형, 실효성 확보방안 등은 매우 중요한 의미를 갖기 때문이다. 또한 정보보호의 문제는 항상 정보공개와 함께 고려되어야 할 사항이기 때문에 제3자 보호 관련 지표도 보다 구체화할 필요가 있다. 또한 정보공개법의 우선 적용이나 내부불복절차의 의무화 지표 등은 정보공개제도의 실효성과 효율성만을 강조한 내용이라고 할 수 있다. 따라서 평가지표에 대한 계속적 검토가 필요하다. 무엇보다 이러한 평가를 참고하고 그동안의 운영 결과와 현실여건을 고려하여 우리 정보공개법에 대한 계속적인 입법적 개선노력이 필요할 것이다.

(투고일 : 2015. 5. 8. / 심사일 : 2015. 5. 19. / 확정일 : 2015. 5. 21.)

참 고 문 헌

- 경건, “미국 정보공개법제의 개관”, 「서울법학」 제15권 제1호, 2007.
- 경건, “정보공개법상 비공개사유인 개인정보의 의미와 범위”, 「행정판례연구」 제18권 제2호, 2013.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2000.
- 김배원, “미국·일본·한국의 정보공개법 비교고찰”, 「공법연구」 제28집 제2호, 2000.
- 김배원, “정보공개소송과 사법심사: Vaughn Index를 중심으로”, 「공법연구」 제29집 제2호, 2001.
- 김배원, “정보기본권의 독자성과 타당범위에 대한 고찰: 헌법개정과 관련한 체계구성을 중심으로”, 「헌법학연구」 제12권 제4호, 2006.
- 김봉철, “정보공개법상 공개대상 정보로서 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보에 관한 연구’, 「법조」, 2014.
- 김성배, “정보공개제도와 국가비밀보호의 문제”, 「법학논고」 제34집, 2010.
- 김승태, “정부 3.0 정책수단으로서의 정보공개제도 평가”, 「유럽헌법연구」 제16호, 2014.
- 김일환, “정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구”, 「공법연구」 제29집 제3호, 2001.
- 김창조, “정보공개법상 비공개사유로서 법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항”, 「행정판례연구」 제17권 제2호, 2012.
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 1999.
- 김태호, “정보공개법의 비공개사유로서 진행 중인 재판에 관련된 정보”, 「행정판례연구」 제19권 제1호, 2014.
- 류지태·김연태, “정보화사회에 있어서의 행정법적 대응방안”, 「토지공법연구」 제12집, 2001.
- 박균성, “현행 정보공개법의 문제점과 개선방안”, 「법학논총」 제24권, 2000.
- 석중현, “정보화사회에 있어 행정정보공개제도와 행정의 자동화작용”, 「법학논총」 제17집, 1991.
- 성낙인, “정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰”, 「서울대학교법학」 제42권 제3호, 2001.
- 소병천, “영국의 환경정보공개에 관한 법제연구”, 「외법논집」 제35권 제2호, 2011.
- 이인호, “공영방송사의 방송의 자유와 정보공개법의 충돌: KBS 추적60분 정보공개청구 사건을 중심으로”, 「공법학연구」 제12권 제3호, 2011.
- 정하명, “전자정보공개제도의 현황과 문제점”, 「공법학연구」 제10권 제3호, 2009.

- 정하명, “행정정보공개대상 정보의 적정 범위: 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결을 중심으로”, 「법학연구」 제51권 제1호, 2010.
- 채우석, “정보공개와 판례의 동향”, 「토지공법연구」 제24집, 2004.
- 표성수, “정보공개법 소정의 예외사유(비공개사유)에 관한 연구”, 「법조」 제57권 제7호, 2008.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2001.
- 홍강훈, “독일 정보자유법을 통해 본 한국 정보공개법의 개선방안”, 「헌법학연구」 제18권 제1호, 2012.
- 홍준형, “정보공개청구권과 정보공개법”, 「법과 사회」 제6권, 1992.

- Access Info Europe and Centre for Law and Democracy, *RTI Legislation Rating Methodology*, 2010.
- Access Info Europe and Centre for Law and Democracy, *RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends*, 2013.
- Hill, Clauspeter and Susanne Landwehr, “Preface”, in: Hill(ed.), *Access to Information Laws in Asia, Germany and Australia*, Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- Hill, Clauspeter, Jochen Wehrle and Nicole Schrödel, “Freedom of information- Why is it so important?”, in: Hill(ed.), *Access to Information Laws in Asia, Germany and Australia*, Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- Involve, *Open government- beyond static measures*, 2009.
- Jastrow, Serge-Daniel und Arne Schlatmann, *Informationsfreiheitsgesetz Kommentar*, R. v. Decker, 2006.
- Kloepfer, Michael, “Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft”, in: Kloepfer (Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, Duncker & Humblot, 2003.
- Manssen, Gerrit, *Staatsrecht II- Grundrechte*, C. H. Beck, 2014.
- Mendel, Toby, “East and Southeast Asia”, in: *Global Right to Information Update- An Analysis by Region*, Freedom of Information Advocates Network, 2013.
- Neuman, Laura and Richard Calland, “Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation”, in: Florini(ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Columbia University Press, 2007.
- Scherzberg, Arno, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, Nomos, 2000.
- Schoch, Friedrich, *Informationsfreiheitsgesetz Kommentar*, C. H. Beck, 2009.