

행정정보의 디지털화에 따른 관련법제 정비방안

2001. 12

연구자: 김재광(부연구위원)

한국법제연구원

발 간 사

정보화사회가 도래하였습니다. 정보화사회는 정보가 가지는 사회적 가치가 비약적으로 증대하고, 국민생활과 사회·경제활동 전반에 걸쳐 정보의 생산·유통 및 이용이 결정적인 중요성을 지니게 되어 인간의 존재양식과 가치체계에 근본적인 변화를 받고 있는 사회라고 할 수 있습니다.

오늘날 모든 나라들이 국가 전략적인 차원에서 초고속정보통신망의 구축을 서두르고 있는 상황입니다. 이처럼 세계각국이 초고속정보통신망이라고 하는 정보고속도로의 건설에 경쟁적으로 나서고 있는 가장 큰 이유는 점차 고도화하는 정보화사회와 무한경쟁의 시대에 대비하기 위한 것입니다.

정부는 그 동안 정보화라는 급변하는 환경에 대응하기 위하여 정보화에 관한 전자정부법을 비롯한 다수의 주요법령들을 제정하거나 개정하였습니다. '電子政府'(E-Government)는 정보통신기술을 기반으로 행정업무의 전자화를 통하여 비대면의 one-stop 내지는 non-stop 행정서비스, 즉 비방문 민원처리를 실현하는 등 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 공공서비스를 제공하는 전자적 공공업무 운영체계로서 국민에 대한 행정서비스를 최대화하여 국민이 주인이라는 국민주권주의 및 이에 기초한 민주주의를 실질적으로 실현하는 정부라 할 수 있습니다. 이러한 정부가 가능한 것은 종래 문서를 기반으로 하는 정부가 디지털화된 정보를 매체로 하는 전자문서를 기반으로 하는 정부로 질적으로 변화했기 때문입니다.

행정정보의 디지털화는 각종 정보 인프라의 구축, 공무원의 의식·행태의 변화 및 법적 정비등이 복합적으로 어우러진 결과라 할 수 있습니다. 즉 그 동안 우리나라는 초고속 정부고속망의 구축 및 전자결재율·공무원에게 E-mail ID의 보급 등을 통해 행정내부의 정보 인프라를 상당수준 구축하였고, 지속적인 공무원 정보화교육 등을 통해 정보화마인드 계고에 많은 노력을 기울였습니다.

그런데 행정의 정보화가 급속히 추진되다 보니 법적 측면에서는 수많은 법령들이 아직도 종이문서 위주로 규정되어 있어서 대부분 법적 근거를 요하는 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 추진하는데 있어서 걸림돌이 되고 있습니다.

따라서 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 촉진하여 행정업무의 효율화와 피부에 와닿는 대민서비스를 하기 위해서는 종이문서 위주로 규정되어 있는 개별 법령들을 신속히 개정해야 합니다. 또한 종이문서 위주의 기존의 법체들을 정비하지 않은 채 전자정부법을 제정하였기 때문에 전자정부법과 기존의 법령들과의 불일치 내지 모순이 필연적으로 발생하고 있습니다. 즉, 전자정부법은 제3조에서 개별법에서 직접 전자적 업무처리에 대한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 개별법을 따르도록 규정하고 있기 때문에 전자정부의 실질적인 구현을 위해서는 전자행정에 관한 개별법령의 정비가 시급하다고 생각합니다.

이 연구보고서는 이러한 현실적인 필요성에 기초하여 행정정보의 디지털화에 따라 정비되어야 하는 관련법령을 대상으로 하여 그 정비방안을 마련함으로써 전자정부의 구현에 이바지하는 데 그 연구목적을 두고 있습니다.

이 연구보고서의 내용으로는 먼저 행정정보의 디지털화의 의의에 대해 분석하고, 전자정부법에 대한 체계적인 분석과 관련법령들과의 관계를 규명하였습니다. 그리고 전자정부 관련법령들을 행정정보공동이용법계, 정보공개법계, 민원사무처리법계, 공문서관리법계, 개인정보보호법계, 행정절차법계 등으로 대별하여 문제점을 찾아내고 구체적인 정비방안을 제시하였습니다.

이 연구보고서가 궁극적인 목표로 삼고 있는 전자정부 관련법계의 구체적인 정비방안에 대한 제시가 전자정부 구현을 위한 법령정비에 실질적으로 기여할 수 있기를 희망하면서, 어려운 주제임에도 불구하고 폭넓고 깊이있는 연구를 수행한 김재광 부연구위원의 노고를 치하하는 바입니다.

2001년 11월

韓國法制研究院

院長 徐承完

목 차

제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 필요성	9
제 2 절 연구목표, 연구내용 및 연구방법	13
제 2 장 행정정보의 디지털화의 의의	17
제 3 장 전자정부법에 관한 고찰	23
제 1 절 전자정부법의 내용	23
I. 전자정부법의 입법목적	23
II. 각국의 전자정부 관련법령들의 제·개정방식	24
1. 개별법령을 직접 제·개정한 경우	25
2. 전자적 업무처리에 맞게 개정해야할 법률들을 일괄하여 개정하기 위한 법률을 제정한 경우	26
3. 종합적으로 전자적 업무처리에 대해 법률을 제정한 경우	28
III. 전자정부법상 행정정보의 디지털화의 핵심표지	30
1. 행정업무의 전자화	31
2. 대민서비스의 전자화	36
제 2 절 전자정부법과 다른 법령과의 관계	40
I. 다른 법령에 대한 전자정부법의 일반적 성격	40
II. 전자행정에 관한 관련법령과의 관계	42
1. 행정정보공동이용법제와의 관계	42
2. 정보공개법제와의 관계	43
3. 민원사무처리법제와의 관계	44
4. 공문서관리법제와의 관계	44
5. 개인정보보호법제와의 관계	45
6. 행정절차법제와의 관계	47
제 3 절 전자행정에 관한 관련법령 고찰	48
I. 행정정보공동이용법제의 고찰	48

1. 행정정보공동이용의 의의와 필요성	48
2. 행정정보공동이용의 실태	50
3. 행정정보공동이용의 방식	52
4. 전자정부법상 행정정보 공동이용	53
5. 행정정보공동이용에관한규정	59
Ⅱ. 행정정보공개법제의 고찰	59
1. 행정정보공개	59
2. 적극적 정보제공	68
Ⅲ. 민원사무처리법제의 고찰	74
1. 전자적 민원처리의 의의	74
2. 전자적 민원처리와 신원확인	77
3. 전자적 민원처리와 수수료 납부	78
4. 전자적 민원처리와 첨부서류 제출	80
5. 민원사무처리법령상 민원사무처리	81
Ⅳ. 공문서관리법제의 고찰	83
1. 전자문서의 정의	83
2. 행정관리의 전자화	84
3. 추진체계	86
4. 전자공문서의 성립 및 효력 등	86
5. 문서업무의 감축	89
6. 전자관인 및 전자관인의 인증	97
Ⅴ. 개인정보보호법제의 고찰	99
1. 정보화사회와 개인정보보호	99
2. 개인정보보호법체계	100
3. 공공기관의 개인정보 보유실태	102
4. 개인정보보호법상 주요내용	105
Ⅵ. 행정절차법제의 고찰	123
1. 전자적 방식에 의한 의견청취	123
2. 전자적 방식에 의한 행정상 입법예고 및 행정예고	124
제 4 절 전자정부 구현을 위한 행정조직법제 고찰	125
Ⅰ. 패러다임의 전환	125
1. 관료제의 문제점	125
2. 네트워크 조직으로의 전환	126

Ⅱ. 전자정부 구현을 위한 현행 행정조직법제 검토	130
1. 전자정부 추진을 위한 행정조직체계의 유형	130
2. 최고심의조정기구로서의 정보화추진위원회	132
3. 전자정부 구현을 위한 부처별 행정조직	135
제 4 장 행정정보의 디지털화에 따른 관련법제의 정비방안	143
제 1 절 전자정부 구현을 위한 행정조직법제 정비방안	143
Ⅰ. 국가정보화특별위원회의 설치방안	143
Ⅱ. 정부조직법제상 기획관리실의 기획정보화실로의 개편방안	144
Ⅲ. 정보화책임관제의 개선방안	145
제 2 절 행정정보의 디지털화에 따른 행정정보공동이용법제의 정비방안	146
Ⅰ. 기본적인 정비방향	146
Ⅱ. 구체적인 정비방안	148
1. 공동이용대상 행정정보	148
2. 제공기관과 이용기관간의 책임	148
3. 행정정보의 공동이용과 개인정보보호침해	148
제 3 절 행정정보의 디지털화에 따른 정보공개법제의 정비방안	149
Ⅰ. 기본적인 정비방향	149
Ⅱ. 구체적인 정비방안	153
1. "서면"의 "전자문서"로의 개정	153
2. 정보통신망을 통한 정보공개방법의 명시	153
3. 전자문서를 이용한 송부방법의 명시	154
4. 전자서명을 통한 신분확인의 명시	154
5. 전자화폐, 전자결제 등에 의한 납부방법의 명시	154
6. 전자적 정보공개시스템의 설치의 명시	155
제 4 절 행정정보의 디지털화에 따른 민원사무처리법제의 정비방안	155
Ⅰ. 기본적인 정비방향	155
Ⅱ. 구체적인 정비방안	156

1. "문서", "민원서류" 및 "서면"의 전자문서를 포섭하는 개념으로의 개정	156
2. 인터넷을 이용한 전자민원신청 및 처리의 명시	156
3. 정보통신망을 통한 게시의 명시	157
4. 정보통신망을 통한 민원관련정보의 고시	158
5. 직인날인 및 직접 출석을 명시한 경우	158
6. 전자적 고지·통지 등의 명시	159
7. 전자서식'에 관한 법적 규정 마련	160
8. 신원확인	161
9. 수수료 납부	162
10. 첨부서류 제출	162
제 4 절 행정정보의 디지털화에 따른 공문서관리법제의 정비방안	163
Ⅰ. 기본적인 정비방향	163
Ⅱ. 구체적인 정비방안	163
1. 사무관리규정의 법령화	163
2. 전자공문서 활성화 방안	164
3. 전자공문서의 법적 효력 별도 명시	165
4. 전자문서의 효력발생시기	165
5. 전자문서의 표준포맷의 지정	165
6. 전자기록장치내에서의 수정 후 전자서명·인증하는 방안	166
7. 전자문서 발신명의의 부호화	166
8. 전자문서 처리와 관련한 세부적·기술적인 기준 정비	166
제 5 절 행정정보의 디지털화에 따른 개인정보보호법제의 정비방안	167
Ⅰ. 기본적인 정비방향	167
Ⅱ. 구체적인 정비방안	168
1. 보호대상정보의 주체문제	168
2. 인터넷을 통한 게시의 명시	168
3. 열람·정정청구의 방식의 전자화	168
4. 열람 및 정정의 결정 및 통지의 전자화	168

5. 수수료의 전자화폐동에 의한 납부방법 명시	169
6. "서면"의 "문서"로의 개정	169
제 6 절 행정정보의 디지털화에 따른 행정절차법제의 정비방안	169
I. 기본적 정비방향	169
II. 구체적인 정비방안	170
1. "문서", "서면"의 "전자문서"로의 개정	170
2. 송달에 있어서 전자적 방식의 명시	170
3. 전자문서의 도달시기의 명확화	171
4. 전자메일주소의 기재에 대한 명시	171
5. 정보통신망을 통한 공고	171
6. 전자적 방식에 의한 의견제출	171
7. 컴퓨터통신 등 용어의 통일성	172
8. 전자문서에 의한 신청방법의 미비	172
9. 처리결과외 통지등의 문제	172
10. 전자공문서의 증명력	172
11. 공표와 관련한 문제	173
제 5 장 결 론	175
참고문헌	177

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

오늘날 '정보'만큼 인구에 회자되는 말도 드물 것이다. 그 이유는 무엇보다도 정보가 차지하는 비중과 위상이 과거와는 크게 달라졌기 때문이다. 정보가 차지하는 비중이 증대되면서 정보화사회(Informationalization Society)가 자연스럽게 도래되었다.

정보화(Informationalization)는 첨단 정보기술을 활용한 효율적 의사소통이 국가 및 사회 각 부문을 질적으로 변화시키는 것이라고 할 수 있으며, 정보화사회는 "정보가 가지는 사회적 가치가 비약적으로 증대하고, 국민생활과 사회·경제활동 전반에 걸쳐 정보의 생산·유통 및 이용이 결정적인 중요성을 지니게 되어 인간의 존재양식과 가치체계에 근본적인 변화를 받고 있는 사회"라고 할 수 있다.¹⁾ 즉, 정보화사회는 기능적인 면에서는 데이터 등의 모든 정보들을 생성·전달 또는 활용하는 인간활동의 일체를 의미하는 정보화가 사회전반에 걸쳐 많은 기여와 역할을 하고 있는 사회를 의미하며, 구체적으로는 첨단 컴퓨터와 정보관련 기술, 통신과 네트워크기술들이 복합적으로 융합하여 인간의 지적활동으로 발생된 모든 관련된 정보들을 사용하여 새로운 정보를 창출해 나가면서, 이들 정보들을 토대로 새로운 부가가치를 창출하고, 사회전체가 정보의 가치를 창출해 나가는 사회라고 할 수 있다. 이와 같이 새롭게 전개되는 정보화사회에서는 자본과 노동이 가장 중요한 것으로 인식된 종래의 산업사회와 달리 지식이나 정보가 가장 중요한 사회적 구성요소로 인식되게 된다.²⁾

오늘날 세계는 '초고속정보통신망의 구축'이라는 통신전쟁을 치르고 있다. 주요 선진국들에서는 국가 전략적인 차원에서 초고속정보통신망의

1) 정보화사회에 대한 개념정의에 대해서는 박영도 외, 「정보화사회의 전개와 입법적 대응」(한국법제연구원, 92), 3-4면 참조.

2) 김철완 외, 「건전한 정보통신 유통확립과 개인정보보호대책 방안연구」(정보통신정책연구원, 2001. 2), 83면.

구축을 서두르고 있다. 이처럼 각국이 초고속정보통신망이라고 하는 정보고속도로(Information Superhighway)³⁾의 건설에 경쟁적으로 나서고 있는 가장 큰 이유는 점차 고도화하는 정보화사회와 무한경쟁의 시대에 대비하기 위한 것이다.

즉, 유럽, 미국 등의 주요 각국은 물론 일본을 비롯한 아시아국가들도 국제적인 경쟁력을 높이기 위해서 잇따라 '국가정보통신기반구조(National Information Infrastructure, 이하 "NII"라고 한다)⁴⁾를 강력히 추진함과 동시에, 적극적으로 '전자정부(e-Government, Electric Government 또는 Government On-line)'를 구축하고 있는 중에 있다.

21세기를 맞이하는 고도정보사회에서 정보통신기반구조는 사회의 원동력이 될 것이며, 국가경쟁력에 있어서 필수적인 역할을 할 것이라는 공통적인 인식에서 출발한다고 볼 수 있다.

초고속정보통신기반의 구축은 단순한 통신기술 개발의 차원을 넘어서 개인과 가정은 물론 국가사회 전반에 걸쳐 커다란 혁명적인 변화를 가져올 것으로 예상된다. 더 나아가 초고속정보통신기반의 구축은 산업 뿐만 아니라 행정의 측면에서도 행정조직, 행정행태, 정책과정, 인력관리, 사무능력, 행정서비스 및 정보관련 제도 등 거의 모든 부문에 영향을 미쳐서 커다란 변화를 초래하게 될 것이다.⁵⁾

정부는 그 동안 정보화라는 급변하는 환경에 대응하기 위하여 정보화에 관한 다수의 주요법령들을 제정하거나 개정하였다. 즉, 정보화촉진기

3) 1993년 2월 미국의 부통령 엘 고어(Al Gore)는 미국정보기반(NII)이란 정보고속도로 구상의 기본골격을 수립하였다. 그 요지는 ① 연방정부기관의 모든 네트워크를 통합하여 미국연구교육망(NREN)을 단기일내에 구축한다. ② 연방정부 이외의 지방정부, 교육기관, 의료기관, 도서관 등과 같은 공공기관의 지방네트워크를 형성하고, 이를 미국 전역에서 접속가능하게 한다. ③ 차세대고성능컴퓨터, 고도의 소프트웨어 개발을 서두르고 관련 분야의 인재를 대거 육성한다. ④ 정보통신기반 구축을 위한 타스크 포스를 설치해 민간투자 촉진책 등 통신정책 전반을 연구개선한다. ⑤ 각 가정에까지 광섬유통신망을 깔아주는 '화이퍼두더홈'계획을 추진한다는 것이다(자세한 내용은, Al Gore, "Bring Information to the World : The Global Information Infrastructure", Harvard Journal of Law & Technology, Vol. 9, N. 1, p. 1-9 참조).

4) NII에 대해서는 Henry H. Perritt, Jr, LAW AND THE INFORMATION SUPERHIGHWAY, JOHN WILEY & SONS, INC, 1996, P. 11.

5) 정충식, 「전자정부론」(녹두, 1997), 17면.

본법⁶⁾· 정보통신망이용촉진 및 정보보호에관한법률, 전자서명법·전자거래기본법 등을 제·개정하고, 전자정부구현을위한행정업무자동전자화추진에관한법률(이하 “전자정부법”이라 함)⁷⁾을 제정한 것이 그것이다⁸⁾.

또한 지난 1996년 7월 1일부터 전자문서에 법적 효력을 부여하여 시행하기 시작한 이래 행정정보를 디지털화하는 작업이 범정부적인 차원에서 착실히 진행되고 있다.

국가부문의 정보화는 ‘電子政府’⁹⁾로 그 모습을 드러내고 있는 바, 전자정부는 정보화시대를 맞이하여 정부혁신의 모델로 새롭게 제시되고 있는 것이다. 행정정보가 행정부서의 인터넷사이트를 통하여 경쟁적으로 제공되며, 국민들은 어디서나 행정부서에 이메일을 보내어 의견을 개진할 수 있는 시대가 열린 것이다¹⁰⁾.

전자정부는 정보통신기술을 기반으로 행정업무의 전자화를 통하여 비대면의 one-stop 내지는 non-stop 행정서비스 즉 비방문 민원처리를 실현하는 등 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 공공서비스를 제공하는

6) 정부는 1999년 1월과 6월 및 2000년 1월에 걸쳐 정보화추진기본법과 동법시행령을 각각 개정하여 정보화추진체계를 일부 보완·정비하였다. 그 방향은 정보화추진위원회·실무위원회·분과위원회를 중심으로 하는 추진체계의 기본골격은 그대로 유지하면서 정부부처 및 지방자치단체의 정보화추진에 대한 책임과 권한은 강화하고, 국가사회 정보화추진의 전문성·효율성을 제고하는 방향에서 정보화 추진체계의 정비를 이루는 것이었다. 특히 개정된 정보화추진기본법에서는 각 중앙행정기관 및 지방자치단체에 정보화책임관(CIO)을 임명하여 정보화시책의 효율적인 수립·시행과 정보화사업의 조정 등 정보화업무를 총괄하게 할 수 있는 근거규정을 신설하였다(제9조의2).

7) 이 법은 전자정부 전체를 포괄하는 세계 최초의 법률이라는 점에 그 의미를 부여할 수 있으나, 법학자들이 아닌 행정학자들 중심으로 만들어진 까닭에 전체 법체계와의 관련성 측면에서 볼 때 문제가 없지 않다는 지적이 많이 제기되고 있다.

8) 우리나라의 행정정보화 추진을 위한 법의 체계에 대해서는 오준근, “韓國における行政情報化の推進狀況” “東アジアにおける行政改革と行政法制の整備シンポジウム”, 名古屋大學法政情報交流센터, 2001. 7. 4면 참조.

9) 다만 한가지 염두에 두어야 할 것은 전자정부란 업무의 수행방식을 전자적인 방식으로만 제한하는 정부가 아니라 전자적으로도 업무를 수행할 수 있도록 한 정부, 즉 전자적으로도 업무를 수행할 수 있도록 능력을 갖추고 그만큼 국민의 대정부 업무에 대한 수단의 선택범위를 넓혀주는 정부를 의미한다는 점이다(김진호, “우리나라의 전자정부법에 관한 고찰” “전자정부 구현을 위한 법제동향과 과제(II)”, (한국법제연구원, 2001.4), 11면).

10) 오준근, “정보화사회와 행정조직에 관한 법적 일고찰” “공법연구”, 제28집 제4호 제1권(2000. 6), 332면 참조.

전자적 공공업무 운영체계로서 국민에 대한 행정서비스를 최대화하여 국민이 주인이라는 국민주권주의 및 이에 기한 민주주의를 실현하는 정부라 할 수 있다.

이러한 정부가 가능한 것은 종래 문서를 기반으로 하는 정부가 디지털화 된 정보를 매체로 하는 전자문서를 기반으로 하는 정부로 질적으로 변화하였다는 점에 기인한다.

행정정보의 디지털화는 각종 정보 인프라의 구축, 공무원의 의식·행태의 변화 및 법적 정비 등이 복합적으로 아우러진 결과이다. 즉, 그동안 우리나라는 초고속 정부고속망의 구축 및 전자결재율·공무원에게 E-mail ID의 보급 등을 통해 행정내부의 정보 인프라를 상당수준 구축하였고, 지속적인 공무원 정보화 교육 등을 통해 정보화 마인드 제고에 노력하였다.

그런데 행정의 정보화가 급속히 추진되다 보니, 행정기관 상호간의 정보시스템이 호환되지 아니하여 중복투자가 이루어짐으로써 일부 비효율이 나타나고 있는 점,¹¹⁾ 겉으로는 정보화를 표방하고 있지만, 실제로는 돌린 자료, 오래된 자료를 형식적으로 올려서 오히려 혼란을 초래하는 등 정보화의 내실이 부실한 측면이 표출되고 있다.

또한 법적 측면에서는 수많은 법령들이 아직도 종이문서 위주로 규정되어 있어서 대부분 법적 근거를 요하는 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 추진하는데 있어서 걸림돌이 되어 왔다.

따라서 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 촉진하여 국민이 피부에 와 닿는 행정서비스를 하기 위해서는 종이문서 위주로 규정되어 있는 개별 법령들을 신속히 개정해야 할 상황에 놓여 있다.

전자정부법은 행정정보의 디지털화에 관한 章典이라 할 수 있다. 종이문서 위주의 기존의 법체계를 정비하지 않은 채 전자정부법을 제정하였기

11) 서울시와 각 구청들이 52여억원의 예산을 들여 구축한 전자문서 결재시스템이 호환기능을 상실, '반쪽 시스템'으로 전락한 것은 대표적인 예이다. 시본청과 구청들이 각기 상이한 3종의 컴퓨터 프로그램을 도입하는 바람에 시와 구청, 구청과 구청간 연계가 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이 때문에 시행 1년이 다 되도록 전자문서 유통율이 9.7%에 그치는 등 전자문서 운영이 잘되고 있다(중앙일보, 2001년 10월 9일, 43면 참조).

때문에 기존의 법령들과의 불일치 내지 모순이 필연적으로 발생하고 있다.¹²⁾

더욱이 전자정부법은 제3조에서 개별법에서 직접 전자적 업무처리에 대한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 개별법을 따르도록 규정하고 있기 때문에 전자행정에 관한 개별법령의 정비가 시급히 요청되는 것이다.

제 2 절 연구목표, 연구내용 및 연구방법

이 연구는 현실적인 필요성에 기초하여 행정정보의 디지털화에 따라 정비되어야 하는 관련법제를 대상으로 하여 그 정비방안을 마련함으로써 전자정부의 구현에 이바지하는 데 그 목표를 두고 있다. 전자정부법의 제정에 따라 전면폐지가 요구되는 법령, 부분개정이 요구되는 법령, 신규 제정이 요구되는 법령 등 입법수요가 매우 다양하다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 다음과 같은 연구내용 및 연구방법을 활용하고자 한다.

제2장에서는 행정정보의 디지털화의 의의에 대해 분석한다. 행정정보의 디지털화는 시간과 공간의 제약을 뛰어넘어 존재하는 공문서의 출현을 초래하고 행정업무의 전자화와 대민서비스의 전자적 처리가 가능해짐으로써 패러다임을 질적으로 변화시키는 중요한 의미를 담고 있다. 그러나 행정정보의 디지털화는 순기능 못지않게 그 역기능도 간과할 수 없다. 즉, 행정정보의 디지털화로 인해 행정업무와 대민서비스가 전자화됨으로써 얻게 되는 많은 이점이 존재하는 반면에, 행정정보의 디지털화로 인해, 특히 행정정보의 공동이용으로 인해 초래될 국민들의 기본권에 대한 침해가능성이 증대되는 문제와 종래의 종이문서와 새로운 전자문서가 공존함으로써 생기는 문제점도 간과할 수 없다. 따라서 행정정보의 디지

12) 전자정부법이 제정되면서 사무관리규정의 상당부분이 전자정부법에 흡수되었다. 이러한 일부규정의 흡수로 인하여 오히려 양 법령의 체계가 더욱 혼란스럽게 되었다는 지적이 적지 않다. 전자정부법은 전자정부구현을 위한 기본적인 선언적 내용을 규정하고 있음에 반하여 사무관리규정은 전자문서관리의 구체적이고 기술적인 내용을 규정하는 등 양 법령의 성질이 상이함에도 불구하고 전자정부법에 사무관리규정의 일부를 기계적으로 흡수하거나 폐지하는 것은 입법기술상 타당하지 않다.

털화로 인해 발생하는 행정업무 및 대민서비스에 있어서의 순기능과 역기능들을 고찰해보는 것은 그런 측면에서 매우 중요한 의미를 가지고 있는 것이다.

제3장에서는 전자정부법과 전자행정과 관련한 관계법령들에 대한 분석을 하였다. 먼저 제1절에서는 전자정부법에 대한 체계적인 분석을 행하였다. 현행 전자정부법은 세계 최초로 제정된 의미있는 전자정부구현을 위한 종합법이라는 평가를 받고 있다. 전자정부법의 제정으로 인해 전자정부 구현은 한층 더 통일적이고 체계적으로 수행할 수 있게 되었고 행정업무 및 대민서비스의 전자화로 인해 효율성과 편의성이 제고됨으로써 궁극적으로는 국가경쟁력을 높이는 계기가 될 것으로 기대된다. 그렇지만 전자정부법령은 제정과정에서 이미 적지 않은 문제점을 드러내었고 내용적으로도 상당부분 기존의 전자행정 관련법령들을 흡수하는 방식을 채택하였기 때문에 제정된지 얼마 지나지 않아 이미 많은 문제점들이 제기되고 있는 상황이다. 그런 점에서 전자정부법령에 대한 분석은 중요한 의미를 가지는 것이다. 그리고 제2절과 제3절에서는 전자정부법과 다른 전자행정 관련법령과의 관계 및 관련법령들에 대해 분석하였다. 행정정보공동이용법제, 정보공개법제, 민원사무처리법제, 공문서관리법제, 개인정보보호법제, 행정절차법제 등으로 대별하여 전자정부법과의 관계와 관련법령의 법적 쟁점들을 짚어보았다. 그리고 제4절에서는 전자정부 구현을 위한 행정조직법제에 대한 분석을 하였다.

제4장에서는 행정정보의 디지털화에 따른 현행법제의 문제점과 정비방안을 제시하였다. 행정정보의 디지털화는 종이문서주의, 직접 및 대면주의 위주로 규율되고 있는 현행법령에 깊은 영향을 미치고 있다. 실제 많은 현행 법령들은 종이문서 및 직접 및 대면주의행정을 전제로 하여 만들어졌기 때문에 아날로그시대에 맞는 법구조를 가지고 있고 그러한 법구조 속에서 기능을 하도록 설계되어 있다. 따라서 이러한 종래의 행정패턴을 전제로 한 관련법령은 전자정부법의 제정으로 인하여 많은 문제점을 불가피하게 노출시킬 수밖에 없었다. 그러므로 관련법령들을 전자정부법과의 정합성을 고려하여 정비하지 않으면 안되게 되었다. 행정정보공동이용법제, 정보공개법제, 민원처리법제, 공문서관리법제, 개인정보

보호법제, 행정절차법제에 대해 기본적인 정비방향을 제시하고, 아울러 개별법령에 대한 구체적인 정비방향을 제시하였다.

마지막으로 제5장은 위에서 고찰한 바를 정리하는 결론으로 갈음하고자 한다.

제 2 장 행정정보의 디지털화의 의의

행정정보(administrative information)는 공공정보(public sector information)의 하위개념으로서 비행정정보(non-administrative information)에 대칭되는 개념이다. 여기서 행정정보는 정부의 기능과 행정자체와 관련되며, 비행정정보는 지리정보(geographic information), 기업정보 및 연구개발 등에 관한 공적 업무를 수행하는 중에 수집된 외부세계의 정보유형을 의미한다.

주요국가에서 정의하고 있는 행정정보의 개념을 종합해 보면, 정부에 의해 생산, 수집, 처리, 보급, 폐기되는 정부정보를 의미하고 있으며, 행정기관이 업무수행상 또는 업무목적상 자체 조직내에서 문서 또는 전산매체의 형태로 생성, 습득하여 보유하고 있는 정보를 말하는 것으로 이해할 수 있다.

우리나라의 전자정부법은 행정정보를 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다고 규정하고 있다(제2조 제4호).¹³⁾

전자정부법상 행정정보의 정의는 폐지된 행정정보공공이용에관한규정 제2조상의 행정정보의 정의를 그대로 차용하고 있다. 전자정부법에서 행정정보공공이용에관한규정상의 행정정보 개념을 그대로 차용한 것은 전자정부법이 기본적으로 행정정보의 공동이용(제21조 및 제22조)을 수용하였기 때문이다.

다만, 행정정보공공이용에관한규정이 “광 또는 전자적 방식”으로 처리된 정보를 언급하고 있음에 대하여 전자정부법은 광방식과 전자적 방식을 합하여 “전자적 방식”으로 이해하여 단일화하고 있는 것이 다를 뿐이다.

일반적으로 행정정보가 디지털화 한다는 것은 다음과 같은 의미를 지닌다.¹⁴⁾ 첫째, 모든 형태의 행정정보가 질적으로 동일한 형태로 변환한

13) 지금은 폐지된 행정정보공공이용에관한규정은 행정정보를 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 광 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다고 규정하고 있었다(제2조 제2호).

14) 이에 대해서는 김주환, “디지털정보와 프라이버시권리”, <http://www.cybercom.or.kr/>

다.15) 둘째, 이렇게 저장된 모든 종류의 행정정보에 대한 검색이 가능하다.16) 셋째, 완벽한 복사가 가능하며, 따라서 시간과 공간의 제약을 받지 않는다.17) 즉, 디지털정보는 공간 중심적일 뿐만 아니라 시간에 대해서도 완벽하게 내구적인 회한한 존재다. 디지털정보는 완벽한 복제가 가능하기 때문에 엔트로피 법칙으로부터도 자유로우며 따라서 시간의 영향으로부터도 자유스럽다. 원본과 복제본을 결코 구별할 수 없는 디지털정보는 아주 오랜 시간이 지나도 꼭 같은 상태를 유지할 수 있는 특징을 지닌다.18)

디지털화된 정보, 즉 정형성, 순간이동성을 속성으로 하는 정보로써 행정서비스를 행하는 전자정부는 정보의 공유 내지 공동이용을 주축으로 삼고 있는데, 디지털화된 정보가 행정정보의 공동이용을 실시간적으로 가능케 하는 원동력인 셈이다. 또한 행정정보의 디지털화는 '행정업무의 전자화'와 '대민서비스의 전자화'를 실질적으로 가능케 한다.

99-2(kjh).htm 참조.

- 15) 따라서 동일한 프로세서(컴퓨터), 동일한 네트워크(채널), 동일한 저장매체를 이용해서 모든 종류의 정보(화상, 이미지, 텍스트 등)를 처리할 수 있게 된다. 디지털정보 이전에는 텍스트는 종이 위에 잉크로, 목소리는 녹음기를 이용해서 녹음 테이프에, 동영상은 무비 카메라를 이용해서 필름에 하는 식으로 별도의 처리 매체와 저장 방식이 요구되었다. 그런데 이제는 컴퓨터 하나에 모든 형태의 정보를 수록할 수 있을 뿐만 아니라 단일한 채널(예컨대, 인터넷)을 통해서 송수신할 수 있게 되었다. 따라서 지금까지 별도의 채널과 매체를 통해서 유통되어왔던 각기 다른 형태의 정보들(텔레비전, 라디오, 잡지, 신문, 영화 등 대중매체와 전화, 전신, 서신 등 개인간 매체)이 모두 컴퓨터 통신망 하나를 통해서 송수신이 가능해지며, 하나의 매체(컴퓨터저장디스크나 테이프)에 저장할 수 있게 된다.
- 16) 네그로폰테(Negroponte, 1995)는 이를 정보를 위한 정보("bits for bits")라 부르는데, 전자정보에는 항상 검색에 사용될 수 있는 항목이 포함되기 마련이다. 일단 디지털 정보로 바뀌게 되면, 그 정보가 텍스트든(책, 뉴스기사, 판례, 법조문) 이미지(사진, 그림)든 텔레비전이나 라디오 프로그램이든 상관없이 모두 생산된 날짜나 생산자, 주제, 제목 등을 이용해서 검색할 수 있게 된다. 다시 말해서 디지털화된 정보는 모두 즉각적인 접근이 가능한(random-accessible) 하나의 백과사전처럼 검색 대상이 된다.
- 17) 이러한 복사는 기존의 복사와는 다르다. 복사된 것이 원본과 아무런 차이도 없을 뿐만 아니라 원본과 똑같은 권위를 지니는 것이기 때문이다. 디지털정보의 복제는 원본과 복사본이 완전히 똑같은 정보량을 갖는 완벽한 복제이다. 그것은 이미 복제가 아니라 원본의 다량생산이라고 할 수 있다.
- 18) 이너스의 이론을 확대 적용하자면, 인터넷에 기반하는 제국은 완벽한 공간성과 영구한 시간성을 동시에 지니는 그야말로 영원한 제국이 될 것이다. 모든 제국은 언젠가는 망한다는 역사의 법칙은 그야말로 역사 시대에나 통했던 과거의 법칙이 되어버릴지도 모르며 디지털화된 행정정보는 영원히 존재할 가능성을 지닌다.

행정정보의 디지털화는 무엇보다도 행정업무의 효율화를 가져온다. 각종 행정정보가 디지털화 하게 되면 문서작성 및 보관이 종이문서와는 달리 매우 손쉬워지는 잇점이 있다. 즉, 문서작성·결재·보관·전달 등이 모두 디지털화 되어 전자적으로 이루어지게 되어 기존의 종이문서 위주의 행정에 비하면 행정업무의 효율성이 극대화될 수 있다.

행정정보의 디지털화는 행정효율을 증진시킬 수 있고, 투명하고 민주적인 행정을 실현하게 하는 가장 기초적인 작업이 되기 때문에 전자정부 구현에 있어 기본전제가 된다.

행정정보의 디지털화가 이루어지면서 전자적인 정보공개가 가능하게 되었다. 종래에는 정보의 공개방법에 있어서 열람 또는 사본·복제물의 교부에 그쳤으나, 행정정보의 디지털화로 인해 이러한 문제점이 해결되었다.

정보공개 특히 행정청이 보유한 행정정보의 공개제도는 정보사회에서 개인에게 적절한 정보에의 접근과 활용을 통하여 행정에 대한 효과적인 감시와 참여를 가능하게 하는 제도이다.

정보사회에서 필요한 정보의 모집과 적절한 활용은 개인의 인격신장과 생존에 필수적인 조건이 되어버린 지 이미 오래이다. 따라서 정보공개제도는 개인의 알권리실현이라는 차원을 넘어서서 정부에 의한 정보독점을 방지하고 개인에게 정보의 공유를 가능하게 하여 정보의 평등화를 지향한다.

행정의 투명성을 높이고, 정부가 보유하는 정보를 민간부문이 폭넓게 활용할 수 있는 환경정비를 목적으로 한 전자적 정보공개의 추진에는 정보기술의 활용 전에 정부가 보유하는 정보를 입수할 권리를 국민에게 보증하고, 그 대상이 되는 정보의 범위를 구체적으로 정하는 법률 및 제도의 정비가 불가결하다.¹⁹⁾

미국의 경우에는 국민들에 대한 행정정보의 접근을 용이하게 하기 위하여 법정부적으로 윈스톱 행정서비스 시스템의 구축을 위한 전략계획안을 마련하였고, 이어 행정정보서비스단말기(Kiosk)의 프로토타입이 개발되어

19) 白井 均 等, 「電子政府」(東洋經濟新聞社, 2000), 63면.

1993년 9월 28일부터 제한적으로 이용되고 있다. 또한 범정부적 통합 원스톱 800번 전화서비스제도를 전국적으로 실행하기 위하여 각 부서의 800번 전화번호가 연방정보센터(Federal Information Center)에 수록되어 모든 기관들이 고객에게 800번 서비스를 제공한다. 더 나아가 FEDWORLD를 전자적 정부정보시장으로 확대하려는 전략계획이 1994년 1월 12일 작성·완료되어 지속적으로 갱신되고 있으며, 보다 많은 사용자들이 접속할 수 있도록 하기 위하여 정부정보소재서비스(Government Information Locator Service)를 개발하였다.²⁰⁾

행정정보의 디지털화는 정보의 공동이용을 실시간적으로 가능케 한다. 즉 종래의 종이문서로서 이루어지는 행정정보의 공동이용과는 그 질을 달리한다. 행정정보의 전자정부적 공동이용은 자유로운 정보접근과 활용에 의하여 가능하며, 이는 정보유통을 위한 공통된 네트워크 및 이를 위한 부처간 단일 네트워크의 구성 즉 정부기관별로 추진된 전산화를 초고속 정보통신망으로 상호 연결하고, 기관내 정책결정과 행정업무의 처리는 물론 기관간 협조업무에 대해서도 정보통신망을 통해 전자적으로 처리할 수 있는 행정체제를 갖출 것을 요구한다. 행정정보의 디지털화는 국민편익을 극대화하는 기능을 한다. 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있게 됨으로써 국민의 편익과 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

종래 민원사무는 민원인과 관계공무원이 면전에서 종이문서를 통해 이루어졌다. 즉 각종 신고·신청·접수를 민원인이 행정기관을 방문, 구술이나 서면으로 신고·신청·접수를 하였다.

그런데 행정정보가 디지털화 됨으로써 민원인들이 정보통신수단을 통하여 전자문서로 신청 등을 할 수 있게 되었다. 이에 행정기관도 전자공문서로 통지한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 신청 또는 통지한 것으로 되어 전자적인 민원행정서비스가 가능하게 된다.

국민 개개인에 대한 각종각양의 정보를 수집·처리·관리하게 될 전자정부가 국민을 위한 봉사자로서 정보화사회의 꿈인 기술유토피아(Technotopia)를 실현하기보다는 정치적 세력의 봉사자로서 국민 개개인에

20) 정충식, 앞의 책, 52면.

대한 일거수 일투족을 통합적으로 감시하게 되는 감시사회(oversight society)로 전락할 수도 있다는 우려가 제기되고 있다.²¹⁾

즉, 디지털화된 행정정보의 공동이용시에는 행정정보에 포함되어 있는 개인정보가 유출될 가능성이 크다. 행정기관간 공동이용되는 행정정보에는 국가기밀정보, 개인신상정보, 산업기술정보 등이 있겠지만 무엇보다도 개인정보의 보호가 중요하다. 미국이 1990년 초 국가정보통신기반(NII) 구축시부터 프라이버시 보호에 초점을 둔 정보보호정책을 시작하였음은 행정정보 공동이용 실현의 가장 큰 현실적 제약은 정보유출로 인한 프라이버시 침해가능성을 말해준다.

정보화시대에 있어 행정정보의 디지털화는 개인정보보호와의 균형과 조화 속에 추진되어야 한다. 개인정보보호는 개인프라이버시의 보호와 개인정보의 활용으로 인한 편익 사이에서 적절한 균형을 찾는 것이 중요하다.

예컨대, 사생활침해의 가능성이 문제되어 그 대표적인 예가 1994년부터 공식적으로 추진되었다가 개인정보의 집중화에 따른 사생활 침해가능성을 이유로 한 시민단체의 강력한 반대에 부딪쳐 무기 연기된 전자주민카드 사업이다. 1999년 3월에 전자주민카드제도의 도입계획이 백지화된 것은 정보주체인 국민의 개인정보보호의 중요성을 반증하는 것이라 할 수 있다. 즉, 현재 전자정부 프로젝트는 많은 경우 사생활 보호문제를 둘러싸고 강력한 정치적 반대에 직면하고 있다. 이렇듯 전자정부에 의해 추진되는 정부와 국민간 정보공유, 즉 열린 정부 프로젝트는 긍정과 부정의 극단적인 양면성을 내포하고 있다. 긍정적 측면에서는 정부정보를 공적 영역으로 끌어내어 민주주의를 심화시키고 정보사회의 기반을 강화할 수 있는 반면, 부정적 측면에서는 국민의 정보통제권을 약화시켜 사적 영역을 침해할 가능성이 있는 것이다.

다수의 정보통신관계 법률에 규정된 개인정보보호에 관한 사항을 재정립하고 디지털화 된 개인정보보호 가이드라인 및 개인정보 유통기준에 관한 표준안 마련이 요구된다.

전자공문서의 운영체제도 정보통신망을 통해 이루어지므로 안전성·신뢰성을 확보하기 위한 보안문제와 국민의 개인정보보호문제가 제기될 수

21) 홍성태, "정보사회에서 국가와 감시", 진보넷 토론회(2000.10.19.), 1면.

있다. 전자공문서의 보안문제는 주로 해킹과 컴퓨터 바이러스의 유포 행위 등이다. 해킹이나 컴퓨터 바이러스에 의하여 전자공문서가 위조 또는 변조되거나 대량 유포된다면 이로 인한 국민의 피해는 실로 클 것이다.²²⁾ 이 문제에 대해서는 정보통신망법에 의하여 상당부분 해결책을 제시한 것으로 평가되지만, 앞으로 법이 예측하지 못한 새로운 유형의 문제가 얼마든지 나타날 수 있다.²³⁾

행정정보가 디지털화되면서 종래의 종이문서 위주의 행정은 많이 감소되었지만, 종이소비량의 측면에서 보면 오히려 증가한 사실은 과도기적인 행정현실을 극명하게 보여준다고 하겠다.

전자결재가 활성화되지 못하고 대면적인 결재방식이 여전히 많은 것은 우리나라의 특유한 행정관행의 소산이라고 할 수 있다. 이러한 대면주의적 결재방식은 행정정보화를 무용하게 만들고 후퇴시키는 행태가 아닐 수 없다.

전자문서를 작성하고 종이문서를 인쇄하는 행정관행은 업무의 비능률성 뿐만 아니라 무용한 소비를 초래하는 바람직하지 못한 현상이 아닐 수 없다.

공문서유통 측면에서 가장 큰 문제점은 부처간 다량의 문서가 유통되고 있음에도 불구하고 문서가 내부적으로는 전자결재가 된 후, 문서의 수·발신 업무는 전적으로 수작업으로 처리되고 있다는 것이다. 이와 같이 전자화된 부분과 수작업 부분의 혼재에 따라 야기되는 문서 작업방식의 이원화는 첫째, 관리의 복잡성을 증대시켜 비용증대를 가져오며, 둘째, 공문서의 외부 수발을 위해 이미 작성된 전자화된 문서를 다시 종이로 출력하여 수작업 처리과정을 거쳐 우편이나 팩스 등의 수단을 이용하여 수·발신함으로써 업무 부담의 가중과 시간적 지연을 초래하고 있으며, 셋째, 수신문서의 관리에 있어서도 파일로 보관된 문서를 다시 종이문서로 출력하여 보관하는 이중구조와 캐비닛 위주의 보관으로 보관량 감소 효과를 충분히 획득하지 못하는 문제점을 나타내고 있다.²⁴⁾

22) 김민호, "전자공문서의 관리에 관한 법적 과제" 「행정정부 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법제 정비」(한국법제연구원, 2001. 7), 48면.

23) 황승홍, 「전자정부의 역기능 문제」, 2000, 80면 이하.

24) 김민호, 앞의 글, 50면.

제 3 장 전자정부법에 관한 고찰

제 1 절 전자정부법의 내용

1. 전자정부법의 입법목적

전자정부(e-Government)라는 용어가 어디서 유래되었고 언제부터 쓰이게 되었는지를 확인하기는 어렵다. 하지만 그것이 하나의 영향력 있는 개념으로 형성되어 온 맥락을 감안하여 접근할 필요는 있을 것이다. 전자정부개념이 가지고 있는 이념적 영향력이 크기 때문에 이 개념에 대한 검토는 반드시 필요하다.

전자정부에 대한 개념적 접근은 기술적이고 이념적인 요소가 가미되어 다양한 정의가 나오고 있다.²⁵⁾²⁶⁾ 이러한 개념의 다의성과 불명확성은 전자정부개념이 정보기술의 발달정도에 따라 진화되어 가는 개념이고 또한 전자정부를 추구하는 국가에 따라 그 강조점을 달리하고 있기 때문이다.

전자정부법은 전자정부를 “정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부”로 정의하고 있다(제2조제1호). 즉, 정책자료수집에서 의사결정까지 행정업무 전반을 전자화하고, 행정기관간 및 행정기관과 국민간에 주고받는 모든 일을 전자적으로 수행하는 정부라고 할 수 있다. 이러한 정의에 따르면 전자정부개념상 핵심적인 표지는 ‘행정관리의 전자화’와 ‘대민서비스의 전자화’라 할 수 있다.

25) 전자정부에 대한 개념정의를 ①수단중심적인 정의, ②수단의 활용양태 중심적 정의, ③ 결과 중심적 정의로 대별하는 시도도 나타나고 있다(황성돈·경 건·김현성·명승환·정충식·황승홍, 「전자정부 법제화의 기본논리와 법안」(한국의국어대학교·행정자치부, 2000), 8-18면).

26) 즉 전자정부를 “업무처리를 디지털화된 정보를 바탕으로 수행하는 정부” 또는 “정부의 업무나 서비스의 제공이 데이터베이스와 네트워크를 통해 이루어지는 정부”로 기술적인 면을 강조하여 정의하기도 하고, “정보기술을 활용하여 효율적이고 고객대응적이며 적시에 서비스를 제공하는 정부” 또는 “정보기술을 이용하여 정부조직내, 조직간, 정부와 민간 간에 정보를 공유하고 업무효율, 서비스의 질, 투명성을 제고하는 정부”로 정부의 가치점 향을 함유하는 개념으로 이해하기도 한다(문신용, 「전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전방안」(한국지방행정연구원, 1996), 14면 참조).

한가지 염두에 두어야 할 것은 전자정부가 갖는 개념상 의의는 전자정부가 단순한 기술상의 변화가 아니라 인쇄매체에 기초한 사회에서 온라인 매체를 중심으로 한 사회로의 문화적 이행을 함축한다는 점이며, 전자정부는 아날로그문명에서 디지털문명으로의 전환이라는 시대적 변화가 국가부문에서 발생하게 될 때 궁극적으로 출현하게 될 정부의 이상적인 모습을 포괄적으로 지칭한다는 점이다.

전자정부법의 입법목적은 행정정보의 디지털화로 인한 정부업무를 전자적으로 처리함으로써 국민의 편익과 정부의 효율성을 제고하기 위하여 행정기관이 전자문서나 정보통신망을 통하여 업무를 수행하는데 장애가 되는 다른 법률의 규정에 대해 특별한 조치를 취하는 한편 전자문서 등을 통한 업무수행의 일반적 절차를 마련하고, 기관들이 그러한 전자적인 업무수행을 위하여 필요한 정보시스템을 잘 구축하도록 계획적으로 정보화사업을 추진하도록 하며, 공무원들이 정보화시스템의 활용을 극대화하도록 교육받고 문서업무를 전자화하며 행정정보를 전자적으로 공개하고 국민의 의견을 전자적으로 수렴하는 등의 행위를 독려하기 위한 것이다.

전자정부법은 전자적 업무처리의 일반적 절차를 규정한 법률이다. 행정기관은 전자적으로 업무를 수행하고자 하는 경우 전자정부법의 규정에 따르면 된다. 그러나, 정보시스템에 따라서는 일반적 절차와는 상이한 업무절차에 따라 업무가 수행되어야 하는 경우도 있다. 이 경우에는 당해 업무의 전자적 처리절차를 그 정보화시스템에 맞도록 개별법률에 규정하는 것이 타당하다. 실제 국세기본법 등은 전자적 세무신고를 위해 국세기본법에 특칙을 규정하고 있다. 전자정부법은 이렇게 개별법에서 직접 전자적 업무처리에 대한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 개별법을 따르도록 하였다(제3조).

Ⅱ. 각국의 전자정부 관련법령들의 제·개정방식

각국의 전자정부 관련 법률들의 제·개정 방식을 보면, 전자적 업무처리방법을 규정하기 위하여 개별법령을 제·개정하는 경우와 전자적 업무처리에 맞게 개정해야 할 법률들을 일괄하여 개정하기 위한 법률을 제정

하는 경우 및 종합적으로 전자적 업무처리에 대해 법률을 제정하는 경우로 대별하여 볼 수 있다.²⁷⁾

1. 개별법령을 직접 제·개정한 경우

개별법령을 직접 제·개정한 사례는 1996년 개정된 미국의 전자정보자유법(The Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996)²⁸⁾에 행정기관이 보유하고 있는 정보에 전자적 양식(Electronic Format)을 포함한 것, 1999년 제정한 미국의 전자공개제공법(Electronic Disclosures Delivery Act of 1999)에서 특별한 경우 이외에는 의사교환 또는 통지사항을 전자적 통신이나 전자적 통지로 행할 수 있도록 한 것, 1999년 제정한 미국의 전자급여이체법(Electronic Benefit Transfer Interoperability and Portability Act of 1999)이 모든 주에서 사용할 수 있는 식량구입권(Food Stamp)제도를 마련 한 것, 1997년 제정한 말레이시아의 원격의료법(Telemedicine Act 1997)에서 원격의료에 대한 사항을 규정한 것 등이 있으며, 사실상 모든 국가에서 이러한 개별 법령의 제·개정 방식이 광범위하게 사용되고 있다. 개별 법령의

27) 이러한 분류는 김진호, 앞의 논문, 11면 이하를 참조하였다.

28) 1946년에 제정된 연방행정절차법 제3조는 행정정보에 대한 액세스를 보장하는 규정을 두고 있다. 그런데 정보공개청구인의 범위를 지나치게 제한적으로 기술하여 '직접하게 직접적으로 관계된 자(person properly and directly concerned)'로 한정하고 있다. 또한 정부가 비밀로 하는 것이 상당하다고 인정하는 경우에는 공개를 하지 않을 수 있는 바, '공공의 이익을 위하여 비밀로 할 필요가 있는 미합중국의 모든 기능'과 행정기관의 '내부적인 운영에만 관계된 사항'인 경우에는 정보공개를 거부할 수 있다. 나아가서 공개 거부결정에 대한 사법적 구제제도가 제대로 구비되어 있지 아니하였다. 바로 이와 같은 행정절차법상의 정보공개제도의 결함을 극복하기 위하여 1955년부터 제기되어온 행정절차법의 개정 움직임은 마침내 행정절차법 제3조를 대체하는 입법으로서 1966년 정보자유법을 제정하여 1967년 7월 4일 독립기념일에 그 효력을 발생시킴으로서 정보공개제도를 확립하기에 이르렀다. 그러나 논란 끝에 햇빛을 본 정보자유법은 그 시행 초기에 정보자유법의 원래 제정 의도대로 제대로 그 기능을 발휘하지 못하는 현실적인 어려움이 야기되어, 1974년 개정되기에 이르렀다. 그리고 1976년에는 Sunshine Act상의 정부에 대한 부가조항(P.L. 94-409, § 5(b)에 따라 재개정된 바 있으며 1984년에는 연방법원인사 우선법의 제정에 따라 정보자유법에 따른 소송사건에 대한 우선처리의무를 규정한 정보자유법의 규정((a)4(D))이 삭제되었다. 정보과학의 발전에 따른 정보공개를 적극적으로 실천하기 위해 1996년의 전자적 정보자유법으로 발전되었다(성낙인, 미국의 전자정보자유법과 운용현황, 「미국헌법연구」 제9호, 1998, 73면 참조).

제·개정 방식은 가장 신뢰할 수 있고 책임 있는 전자적 업무처리에 대한 규정방식이기는 하나, 입법과정에서 초래되는 지연 때문에 신속성이 없는 단점이 있다.²⁹⁾

2. 전자적 업무처리에 맞게 개정해야할 법률들을
일괄하여 개정하기 위한 법률을 제정한 경우

(1) 입법례

전자적 업무처리에 맞게 개정해야할 법률들을 일괄하여 개정하기 위한 법률을 제정한 사례는 1997년 독일의 원격서비스규약조성을위한법률이 원격서비스법, 서명법, 형법, 가격표시법 등을 원격서비스관련 법률들을 전자적 방식에 맞도록 일괄 개정한 것³⁰⁾, 2000년 일본의 서면의교부동에관한정보통신기술이용을위한관계법률의정비에관한법률(이하 "IT서면일괄법"이라 한다)이 일괄적으로 50여개의 법률에 대해 전자정보처리시스템을 사용할 수 있도록 하고, 이러한 행위에 대해 효력을 부여하는 규정을 추가하는 것이 있다.³¹⁾

이러한 일괄법은 법률을 개별적으로 개정하는데 드는 시간과 비용을 줄이는 장점이 있으나, 틀에 박힌 법조문을 각 법령에 대입한 것이어서 개별법령상 업무를 수행할 정보시스템의 특성을 반영하기는 어려운 단점이 있다.

아래에서는 이 중에 우리에게 일정한 시사점을 안겨줄 수 있는 일본의 IT서면일괄법에 대해서만 살펴보고자 한다.

(2) 일본의 IT서면일괄법

1) 의 의

인터넷의 급속한 보급에 따른 정보통신기술의 발달은 산업혁명에 필적하는 "IT혁명"이라 불리우는 경제·사회의 구조변혁을 초래하였다. 그리

29) 김태웅, "전자정부법 해설 및 검토" 『법제』 2001. 9. 20면.

30) 원격서비스라는 특정서비스 관련 법령만을 일괄 정비한 것이다.

31) 전 부문을 망라하여 일괄 개정하는 방식을 취한 점에서 독일의 경우와는 조금 다르다.

하여 2000년 7월 18일 IT전략본부합동회의)는 IT담당장관인 관방장관이 전자상거래촉진을 위한 규제개혁 등 제제도의 총점검과 조속한 제고를 행하도록 지시하여 특히 전자상거래 등을 촉진할 목적으로 민간간의 서면교부 또는 서면에 의한 절차를 의무로 부과하고 있는 법률에 관하여, 송부받을 특의 승락 등을 조건으로 정보통신기술을 이용하는 방법에 의한 송부도 인정되도록 하는 IT서면일괄법이 제정되었다. 이 법률은 전자적 업무처리에 맞게 개정해야 할 법률들을 일괄하여 개정하기 위한 법률을 제정한 사례에 해당한다.

2) 주요내용

이 법률은 각 관청으로부터 서면교부 또는 서면에 의한 절차를 의무로 부과하는 법률대상을 회신받아, 이를 바탕으로 상대방의 승락조건하에 정보통신기술을 이용한 송부방식을 채택할 수 있도록 개별법에서 해당조문을 개정하는 것이 아니라 단일법에 의해 각 해당법률의 해당조문을 개정할 수 있도록 하는 취지이다.

그 예로서 서면교부 등을 의무로 부과하는 법률 중 할부판매법(통상산업성 소관)에서는 신용카드를 이용하여 할부판매를 하는 경우, 할부판매업자 등은 상품판매시 또는 대금청구시에 서면을 교부하지 않으면 안된다고 규정하고 있지만 소비자에게 전자적 방식의 송부에 대한 동의를 구하고 전자적인 방법으로 교부할 수 있도록 개정한다는 것이다. 이외 여행법에서는 여행자와 여행업자간의 계약체결시 서면에 의한 거래조건 의 기재 및 교부, 중소기업동협동조합법에서는 대리인이 대리권을 증명하는 서면을 조합에 제출할 시 조합의 승락을 전제로 정보통신기술을 이용할 수 있도록 한다는 것 등이다.

이 법률의 초점은 서면의 교부 또는 서면에 의한 절차를 의무로 부과하고 있는 법률에 있어서 송부받을 특의 승락을 조건으로 정보통신의 기술을 이용하는 방법에 의한 송부를 인정하게 한다는 것이다. 이 법률에서 정보통신기술을 이용하는 방법으로는 전자메일 또는 웹(Web)에 의한 송부, CD-ROM 내지 플로퍼디스크의 교부를 들 수 있다. 개정대상이 되는 법률은 할부판매법의 50여개이다.

3) 시사점

이 법률의 제정배경에는 크게 두 가지 점을 주목하여야 할 필요가 있다. 첫째는 정보화 관련정책 주도권의 단일화라는 측면을 보아야 한다. 현재 우리나라도 전자상거래 내지 정보산업정책에 있어 산업자원부와 정보통신부의 역할다툼이 있지만, 일본의 IT전략회의에서 보여주는 이러한 법제정 추진방식은 우리나라의 정보화 관련정책 내지 법률입안의 추진체계에 관한 하나의 방법론을 보여준다 할 것이다.

둘째는 법제정 방식에 관한 것으로 이전에는 각 개별법률에서 문제가 되는 조항을 개정하거나 신설하였지만, 일본의 「IT서면일괄법」은 단일 법률을 제정하여 다른 관련법 조항을 새롭게 해석하려는 방식으로 접근하고 있어 정보화 관련 법제정 방식에 많은 시사점을 던져준다 할 것이다.

마지막으로 한가지 유념할 것은 「IT서면일괄법」은 민-민간의 서면의 교부 또는 서면에 의한 절차의 의무에 대해 종래의 수단에 더하여 송부한 즉의 승낙을 조건으로 전자적 수단에 의할 것을 용인하는 것이다. 그러나 이른바 전자정부·전자자치체의 실현을 위한 과제가 되는 관-민간의 서면(각종 신청·신고절차에 관계되는 서면)은 본법의 대상이 되지 않는다는 점이다.

그리고 본법에서는 서면의 교부등을 법률에 의해 의무지운 것이 그 적용대상이라는 것은 앞서 말하였는데, 법률에 의하지 않은 政令, 省令, 告示 등에 대한 서면의 교부등을 의무지운 것도 존재하는 바, 그에 있어서도 전자상거래 등에 방해가 생길 수 있다는 점에 대해서는 법률의 경우와 다르지 않기 때문에 법률에 의해 의무지워진 경우와 동일한 방침 하에서 개정필요성이 제기되고 있다.³²⁾

3. 종합적으로 전자적 업무처리에 대해 법률을 제정한 경우

우리나라의 전자정부법은 종합적으로 전자적 업무처리에 대해 법률을 제정한 사례에 해당한다. 전자정부법은 다른 법률을 손대지 아니하고도

32) 久米 孝, “書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律(IT書面一括法)について”, 「ジュリスト」 2001. 4. 1(NO. 1197), 34면.

그 다른 법률의 규정과 관계없이 전자적 업무처리가 가능하게 되도록 절차와 효력을 규정하고 있고, 전자정부의 구현을 위해 필요한 각종 조문들을 최대한 통합하여 규정하였다. 이러한 통합법은 이를 제정하더라도 다시 개별법의 개정을 필요로 한다는 단점을 가지고 있으나, 우선 정보시스템을 구축하는 데로 개별법의 규정에 불구하고 통합법의 규정으로 즉각 운영에 들어갈 수 있고, 그 운영결과를 보아가며 보다 완벽하게 개별법을 보완해 나갈 수 있는 장점이 있다.

전자정부 관련 법률들의 내용은 전자적 행정작용을 규정한 경우, 전자정부 구현을 위한 각종 계획을 심의·결정하는 절차를 규정하는 경우, 전자시스템의 구축을 추진하거나 이를 운영하는 조직에 대하여 규정하고 있는 경우 등으로 나누어 볼 수 있다.

전자적 행정작용을 위한 법률이란 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 규정하는 법률이다. 대부분 국가들은 개별법령의 개정으로 전자적 행정작용에 대한 규정을 보완하고 있다. 단행법의 마련이라는 점에서는 전자정부가 전자상거래에 비해 아직 유치한 단계이다. 전자상거래에 관한 한 각국에서 많은 단행법 제정 움직임이 있어 왔다.

우리나라의 전자거래기본법과 전자서명법, 영국의 Electronic Communications Act, 호주의 Electronic Transactions Act, 미국의 Millennium Digital Commerce Act, Digital Signature Act 및 Electronic Signatures in Global and National Commerce Act, 일본의 전자서명및인증업무에관한법률³³⁾ 등이 그 노력의 결과이다. 이러한 전자상거래법은 그 주류가 전자문서유통과 전자적 신원확인의 법적 효력부여에 중점을 두고 있는 것이다.

33) 電子署名及び認證業務に關する法律. 우정성, 통상산업성 및 법무성 공동으로 검토를 개시하여 1999년 11월, 전자상거래를 비롯한 네트워크를 이용한 사회경제활동을 더욱 촉진한다는 관점에서 기술중립성의 확보, 필요최소한의 규제, 국제적합성의 확보에 배려한 법률안의 골격을 정리하여, 그에 대한 피블릭 코멘트를 모집하여 그 결과에 기초하여 구체적인 법안작성작업을 행하였다. 그 후 당해 법안은 2000년 4월 1일에 「전자서명및인증업무에관한법률안」으로서 각의결정되어, 제147회 국회 심의를 거쳐, 동년 5월 31일 공포되고 2001년 4월 1일부터 시행되었다. 주요내용은 전자적 기록의 진정한 성립의 추정(제3조), 특정인증업무에 관한 인정제도(제4조, 제15조), 지정조사기관(제6조 제2항 등) 등을 들 수 있다.

전자정부 구현을 위한 각종 계획을 심의·결정하는 절차를 규정하는 법률에는 문서업무와 정보수집업무 등의 감축에 중점을 두고 정보화와 비정보화 부문을 포괄하여 규정을 하고 있는 미국의 문서업무감축법(Government Paperwork Reduction Act) 및 문서업무제거법(Government Paperwork Elimination Act), 국가정보화의 체계적 추진을 위한 일본의 고도정보통신네트워크사회형성기본법³⁴⁾ 우리나라의 정보화추진기본법 등이 있다.

전자시스템의 구축을 추진하거나 이를 운영하는 조직을 규정하는 법률은 대개 착용법에서 그 착용의 주체를 표시하기 위해 규정하는 것이 일반적이다. 많은 경우 이러한 조직은 새로 신설되는 조직이다. 예컨대, 미국의 문서업무제거법의 그 추진기관인 관리예산처(Office of Management and Budget)소속의 규제정보화실(Office of Information and Regulatory Affairs)이 그것이다.

전자정부 관련 법률들은 얼마간씩 위에서 언급한 성격들을 복합적으로 포함하고 있다. 특히 우리나라의 경우에는 그러한 경향이 뚜렷하며, 이번 제정한 전자정부법 역시 위의 성격을 모두 포함하는 복합적인 성격의 법률이다.

Ⅲ. 전자정부법상 행정정보의 디지털화의 핵심포지

전자정부법상 행정정보의 디지털화의 핵심포지로 들 수 있는 것은 '행정업무의 전자화'와 '대민서비스의 전자화'이다.

34) 전자정부 구현을 위한 각종 계획을 심의·결정하는 절차를 규정한 입법례로 「고도정보통신네트워크사회형성기본법」의 제정을 들 수 있다. 이 법률은 정보통신기술의 활용에 의해 세계적 규모에서 일어나고 있는 급격하고 대폭적인 사회경제구조의 변화에 정확하게 대응할 사상의 필요성에 비추어 고도정보통신네트워크사회의 형성에 관하여 기본이념 및 시책의 책정에 관계되는 기본방침을 정하고, 국가 및 지방공공단체의 책무를 명확하게 하며, 또한 고도정보통신네트워크사회추진전략본부를 설치함과 동시에 고도정보통신네트워크사회의 형성에 관한 중점계획의 작성에 관하여 정한 것에 의하고, 고도정보통신네트워크사회의 형성에 관한 시책을 신속히 하면서 중점적으로 추진할 것을 목적으로 하고 있는데(제1조), 주로 국가정보화의 체계적 추진을 위한 입법작업의 일환이라 할 수 있다. 즉, 이 법률은 전자정부 구현을 위한 각종 계획을 심의·결정하는 절차를 규정하고 있다(김재광, 「일본의 전자정부 구현을 위한 법제 고찰」 「우리나라와 외국에서의 전자정부구현을 위한 법제 동향」(한국법제연구원, 2001. 4), 136면).

1. 행정업무의 전자화

행정업무의 전자화와 관련하여 중요한 것은 문서업무의 전자화(전자문서)와 행정정보공동이용이라고 할 수 있다. 특히 문서업무 패러다임의 변화는 기존의 행정조직형태와 업무방식에 큰 영향을 미칠 것이며, 이미 민간업체에서는 이러한 변화가 전자적 경영, 지식경영 등의 경영방식으로 나타나고 있다.

(1) 전자문서

1) 전자문서의 등장

국가, 지방자치단체의 행정기관 또는 공무원이 직무상 작성한 문서는 공문서이며 사문서에 대비되는 개념이라고 할 수 있다. 이러한 공문서는 일반적으로 결재권자의 결재가 있음으로써 성립한다.

사무관리규정은 제8조 제1항에서 전자서명에 의한 결재도 포함하고 있고, 동법 제3조제7호에서는 전자문서를 “... 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성, 송·수신 또는 저장된 문서”를 말한다고 정의하고 있다.³⁵⁾³⁶⁾ 이처럼 문서업무는 정보기술의 발전으로 인하여 관리와 유통에 있어서 새로운 국면으로 접어들었다. 한마디로 수작업 위주의 문서업무방식에서 자동화·전산화된 문서업무방식으로 변화하고 있는 것이다.

현재의 문서업무는 비록 법적으로는 전자문서의 성립과 효력이 인정되었다 해도 아직도 부분적으로는 과거의 문서업무방식을 그대로 답습하고 있어 문제이다.³⁷⁾ 따라서 현재의 문서업무는 수작업과 부분적인 전자적

35) 한편 사무관리규정이 전자문서를 “컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어, 송·수신 또는 저장된 문서를 말한다”고 규정하고 있다. 문제는 이들이 전자문서를 “...저장된 문서”라고 규정하고 있는 반면, 전자서명법과 전자거래기본법은 “...저장된 정보”라고 규정하고 있어 일치하지 않고 있다는 점이다. “문서”와 “정보”는 엄연히 다른 개념인 만큼 불일치하게 규정한 것은 잘못이다.

36) 전자문서를 인정하고 있는 법률은 사무관리규정, 전자거래기본법, 전자서명법, 무역업무 자동화촉진에 관한 법률 등이 있고, 전자문서 관련사항을 다룬 법률들은 전자정보보급확장과 이용촉진에 관한 법률, 공업및에너지기술기반조성에 관한 법률, 화물유통촉진법 등이 있다.

37) 그동안 문서유통 측면에서 가장 큰 문제점은 부처간 다량의 문서가 유통되고 있음에도

처리가 병존하는 상태이고 이로 인하여 오히려 업무의 혼란이 더욱 가중되고 있는 상황이다. 이러한 가운데 정보기술의 발전은 비약적으로 이루어져, 문서의 관리·검색·유통·보관·공유 등을 전자적으로 처리하는 전자문서시스템(EDMS)이 등장하였고, 지식관리차원의 지식경영시스템(Knowledge Management System)이 일부 민간기업에서 운용되고 있는 실정이다. 또한 표준화³⁸⁾된 전자문서교환(EDI)과 전자상거래(EC)의 확산은 법적으로나 현실적으로나 널리 인정되고 있음으로 전자문서는 이제 그 효력의 범위와 인증 및 보완 측면에서 논란의 여지가 있을 뿐이다. 따라서 앞으로의 과제는 산업시대에 적합한 문서업무를 어떻게 재설계하여 정보화사회에 부합되는 새로운 문서업무의 패러다임을 제시하느냐에 있다.³⁹⁾

전자문서의 가장 큰 문제는 번조가 용이하다는 것과 원본의 확인이 어렵다는 것이다. 전자서명이나 전자관인은 문서 작성자의 신원을 확인할 수 있게 해주고 문서내용의 변경여부를 확인할 수 있도록 해주기 때문에 전자문서의 문제점을 해결해주고 있다. 그런데 문제는 모든 전자문서가 전자서명이나 전자관인에 의해 작성될 수는 없다는 점이다. 오히려 행정기관이 보유하는 전자문서는 전자관인에 의해 작성되지 않는다. 그리하여 전자문서의 원본성과 내용의 진정성이 문제된다. 또한 전자문서의 발송 및 수신에 대한 확인이 어렵다는 것도 해결해야 할 중요한 법적 문제이다.

물구하고 문서가 내부적으로는 전자결재가 된 후 문서의 수·발신업무는 전적으로 수작업으로 처리되어 왔다는 점이다. 이와 같이 전자화된 부분과 수작업 부분의 혼재에 따라 야기되는 문서작업방식의 이원화는 첫째, 관리의 복잡성을 증대시키고 있으며 둘째, 공문서의 외부 수발을 위해 이미 작성된 전자화된 문서를 다시 종이로 출력하여 수작업 처리과정을 거쳐 우편이나 팩스 등의 수단을 이용하여 수·발신함으로써 업무 부담의 가중과 시간적 지연을 초래하고 있다. 셋째, 수신문서의 관리에 있어서도 파일로 보관된 문서를 다시 종이문서로 출력하여 보관하는 이중구조와 캐비넷 위주의 보관으로 보관량 감소효과를 충분히 획득하지 못하고 있다(한국전산원, 「공문서 전자유통방안, 1996, 136면 참조).

38) 행정문서 중 필요한 것은 문서의 검색·편집의 용이성을 확보하기 위하여 유통성에 유의하면서 구조화된 형식에 의한 전자화를 추진하여야 하며 문서구조형식에 관계된 표준을 채용하여야 할 것이다. 전자정부법안은 제24조에서 행정자치부장관으로 하여금 대통령령이 정하는 바에 의하여 전자공문서 등의 표준화를 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

39) 한국전산원, 「일본의 행정정보화 추진기본계획과 시사점-전자문서유통활성화 방안을 중심으로-, 1999. 3, 128면 참조).

2) 새로운 문서업무 패러다임의 도래

문서업무는 사무관리에서 대부분을 차지하는 조직의 의사표시로서 이것이 문서의 형태로 표시되어 생산, 유통, 보존, 폐기되기까지의 일련의 과정을 문서업무라고 할 수 있다. 새로운 문서업무의 패러다임은 특히 문서의 관리와 유통이라는 측면에서 과거의 문서업무와 큰 차이가 있다. 우선 문서의 관리측면에서는 정보의 저장 및 재사용이 가능해짐에 따라 1회의 정보입력으로 다수의 사용자가 정보를 공유하고 끊임없이 재사용할 수 있다는 점이다. 따라서 필요한 문서검색에 필요한 약간의 시간을 투자함으로써 유사한 문서의 반복적인 생산에 소모되는 시간 및 인력의 낭비를 크게 절감하게 된 것이다.

그리고 문서의 유통측면에서는 무엇보다 정보기술이 시간과 지리적인 격차에서 오는 기회비용의 손실을 크게 줄일 수 있다는 점이다. 무엇보다 공문서의 수·발신에 따르는 기관간 반복적인 과정에서 발생하는 불필요한 시간과 인력의 손실에 대한 기회비용의 절감은 상상을 초월한다. 특히 산하기관과 일선기관이 많은 중앙기관의 경우에는 그 효과가 매우 클 것으로 예상된다.

이를 조직론적 관점에서 보면 앞으로 어떠한 형태이던 기존의 계층적·수직적으로 이루어지던 의사결정과 의사소통방식에 변화가 있을 것이다. 즉, 정보공유의 기회가 많아짐에 따라 하위계층의 정책결정과정의 참여범위가 넓어져 상대적으로 중간적 교량역할을 담당하는 중간관리층의 수가 적어질 것이고, 수평적인 정보교류가 활발해져서 참모진의 수가 증대하여 결과적으로 수직적인 계선조직은 다양한 형태의 수평적인 조직으로 변화하게 될 것으로 예견된다.⁴⁰⁾

3) 전자문서를 규율하는 법제도의 현황

최근 전자문서방식에 의한 업무처리를 가능하게 하기 위해 종이문서를 중심으로 한 기존의 법제에 전자문서제도를 도입하는 경우가 많아지고 있다. 기존의 법령에 전자문서에 관한 추가규정을 신설하는 것은 전자문

40) 한국전산원, 앞의 보고서, 129면 참조.

서의 활성화에 기여하는 측면도 있지만, 중복규정이나 상이한 규정 등으로 인하여 법적 통일성을 해칠 수 있고, 어느 법이 적용되는지가 명백하지 아니한 경우에는 법해석상 곤란한 문제가 발생할 수도 있다.

2000년 12월 현재 “전자문서”라는 표현을 사용하고 있는 법령의 수는 64개에 달하며, 전산망 또는 정보통신망을 이용한 문서의 효력을 인정하고 있는 법령의 수는 이외에도 더 있다.

전자문서의 개념정의를 하고 있는 법률은 전자정부법, 사무관리규정, 전자거래기본법, 무역업무자동화촉진에관한법률, 화물유통촉진법, 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률, 산업기술기반조성에관한법률, 전자서명법 등이고, 전자서명의 개념정의를 정의하고 있는 법률은 전자서명법, 전자거래기본법, 무역업무자동화촉진에관한법률, 산업기술기반조성에관한법률, 화물유통촉진법 등이다.

이와 같은 현상은 개별법률에서 필요에 따라 전자문서에 관한 규정을 산발적으로 신설하였기 때문이다. 문서의 이용은 기본적으로 어떤 형태로든 당사자간의 거래(대면)를 전제로 하는 것이므로 상거래에 있어서 전자문서의 이용가능성을 신설한 것이 많다.

이러한 전자문서에 관한 직접적 규정방식 이외에도 '전산망', '정보통신망', '전산정보처리조직', '컴퓨터통신', '전자계산조직' 등을 이용하여 일정한 법률행위를 할 수 있도록 함으로서 결국 널리 '전자문서'로도 거래할 수 있음을 이미 규정하고 있는 법령들도 최근의 개정을 통하여 상당수 발견되고 있다.

전자문서와 전자서명의 개념정의와 효력, 도달시기, 기타 정보로서의 전자문서의 보안성의 문제와 이에 대한 처벌규정 등은 전자문서와 관련되는 일반규정에 해당되므로 전자문서에 관한 일반법을 제정하여 이에 통일적으로 명시할 필요가 있으며, 이는 상당 부분 전자정부법에 반영되어 있다. 다만, 전자문서의 보안성과 이에 관한 처벌의 문제는 문서의 정보 가치가 분야마다 다르므로 개별법령에서 다시 규정하는 것이 바람직할 것이다.⁴¹⁾

41) 박군성·조춘식·경전·이원우, 「지방전자정부 구현을 위한 법·제도 정비방안 연구」, 행정자치부·한국전산원·삼성SDS컨소시엄, 2001. 5, 59면.

(2) 행정정보공동이용

1) 행정정보공동이용의 의의

행정정보공동이용이란 정부부문의 정보유통을 정부부문 내부에 있어서의 정보유통, 즉 행정기관간의 행정정보공동이용을 의미한다.⁴²⁾ 통합된 정부기능, 즉 '단일창구'의 이상을 지향하는 전자정부는 바로 정부의 정보관리체계를 혁신하는데서 출발한다. 행정정보의 공유와 공동이용은 기능적 공유의 성격을 갖는다. 정부가 보유한 행정정보의 규모와 활용성을 고려할 때 조직간 무제한적인 행정정보공유는 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 따라서 기능과 목표에 따라 핵심적인 정보들을 도출하고 이를 공유하고 이용하는 전략이 요구된다. 전자정부의 실현을 위해서는 광범위한 정보네트워크의 구축과 정보의 공동활용이 요구된다. 따라서 전자정부는 일면 네트워크화 된 정부를 의미하며, 따라서 정부로서는 사회 각 분야의 정보를 유기적으로 관리하고 배분하는 관리자로서의 기능이 강조된다.

21세기 정보화사회에 적합한 정부형태로서 전자정부는 정보의 공유와 공동이용을 필수 기반으로 하여 구축되어 질 것이다. 실제로 많은 나라들이 정부혁신의 일환으로 정보관리 패러다임을 개선하기 위해 집중적인 노력을 경주하고 있다.

2) 행정정보공동이용의 추진방안

행정정보의 공동이용을 촉진하기 위해서는 ①정부에서 보유하고 있는 각종 서류형태의 공문들을 디지털화하고, ②행정정보공동이용센터를 구축하여 각급 중앙행정기관간, 중앙과 지방자치단체간 DB 등을 상호 유통토록 하면서, ③공동이용에 따른 개인정보의 유출 등의 역기능을 예방하기 위한 안전관리 대책을 마련하는 것이 필요하다.⁴³⁾

현재 「전자정부법시행령」에서는 행정정보공동이용센터를 지정하여 정부기관 및 지방자치단체간 신속한 정보유통체제를 확립하고 정부청사간

42) 정부부문 이외의 부문과의 정보유통은 행정정보의 공개를 의미한다.

43) 김경섭, "한국형 전자정부의 구현방안", 65면.

초고속기간망의 공동활용으로 정부예산을 절감하고 정보화기반을 활용한 대국민 민원서비스의 질적 향상을 위해 노력하고 있다.⁴⁴⁾

2. 대민서비스의 전자화

(1) 대민서비스의 전자화의 의미

대민서비스의 전자화는 정보통신기술을 사용하여 행정정보의 제공, 행정 민원인의 의견수렴, 민원서비스, 민·관간의 전자문서 처리 등의 응용서비스를 통해 원격·전자적으로 행정서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있다.

대민서비스의 전자화는 기존의 행정관료제가 안고 있는 한계였던 대민 행정서비스의 질을 획기적으로 향상시키고자 하는 고객지향성(customer-oriented)에 있다고 볼 수 있으며 고객지향적인 정부의 실현을 위해 고도의 정보통신기술을 활용함으로써 행정의 경쟁력을 제고시킬 뿐 아니라 대민서비스를 향상시키는 데 중점을 두고 있다.⁴⁵⁾

대민서비스의 전자화의 내용으로는 ① 전자적 민원처리, ② 비방문민원처리, ③ 전자적 고지·통지, ④ 행정정보의 전자적 제공 등을 들 수 있다.

(2) 전자적 민원처리

전자적 민원처리는 국민들의 민원을 전자적으로 처리하는 것으로 기존

44) 그러한 노력의 결과로 ① '96-'97에 걸쳐 정부청사별 정부고속망(LAN) 구축, ② 정부청사간 초고속 광역통신망(WAN) 구축, ③ 중앙행정기관, 지자체망 등 부처망 확대·연계, ④ 열린정부·인터넷 등 외부망 연동서비스 실시, ⑤ 청사별 보안시스템 설치 등 망보안센터(GONSC) 운영, ⑥ 정부망 정보센터(GONIC) 운영, ⑦ 망 운영지원센터(GONOC) 운영, ⑧ 청사별 ATM 백본 및 구내통신망(LAN)의 관리·운영 등의 성과를 거두고 있다. 정부고속망과 지방행정정보망의 통합추진이 1999년 1월부터 시작되어 현재 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 16개 기관과는 정부고속망이 구축되어 있으며, 2002년부터 전국행정망과의 망 통합화작업을 추진할 예정으로 있다(<http://www.gcc.go.kr>의 정부고속망 소개 참조).

45) 문신용, "전자정부와 행정정보서비스의 보편성", 「한국행정연구」 1999년 봄호(제8권 제1호), 116면. 참고로 미국의 전자정부의 개념은 서비스의 대상인 국민을 고객으로 생각하는 고객지향적인 정부로서 정보기술을 이용하여 정부의 행정조직, 업무, 시스템을 효율적으로 개혁하여 정부의 행정능률을 최고로 하며, 국민에 대한 정부의 각종 정보 및 행정서비스가 언제, 어디서나, 어떤 방법으로든 국민에게 효과적으로 제공될 수 있도록 하는 정부를 의미한다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

의 종이문서에서 전자문서로의 전환을 이룬 것이다. 전자적 민원처리는 주로 신청·신고·제출 등의 전자화로 표상된다.

신청·신고의 전자화를 위해서는 부처간, 국가와 지방자치단체간의 제휴·조정이 필요한 절차는 제휴 등을 도모하여 원활하고 빠른 시일 내에 전자화 하도록 하여야 할 것이다. 즉 복수의 부처에서 공동으로 관리하는 법령에 근거한 절차에 대해서는 관계 부처가 검토 부서를 설치하여 부처간의 제휴를 도모하고, 절차의 전자화를 추진하여야 할 것이다.

신청·신고를 전자화 할 경우 ① 신청서 등을 송신하는 사람이 신청자 본인인지 확인(본인확인), ② 데이터를 송신할 때 회선에서 데이터 누설 등의 방지(보안확보), ③ 데이터 송신자 및 수신자 쌍방의 송신·수신확인(송수신확인)이 필요한 경우도 있다. 따라서 본인확인, 데이터번호, 데이터누설방지, 데이터 수정·파손의 방지 및 발신·수신 증명기능이 있는 암호기술, 이것을 이용한 디지털서명의 활용이 필요하다. 그리고 불특정한 개인이 하는 신청·신고로 신청자의 본인확인이 필요한 것에 대한 개인식별번호의 이용 등 본인확인 시스템을 확립하여야 할 것이다.

신청·신고 등을 전자화하는 것은 각 부처에서 자동접수 등에 의한 접수 처리시간의 연장 및 24시간 처리추진, 시스템의 네트워크화 등에 의한 신청지역 제한 완화, 접속 포인트의 확대 등 편리성 향상을 도모하여야 할 것이다.⁴⁶⁾

(3) 비방문민원처리

비방문민원처리제도는 민원인이 행정기관을 직접 방문하지 않고 정보통신망을 통해 민원을 신청하거나 문의하고 상담하며 민원처리결과를 신속하고 정확하게 받아볼 수 있게 하기 위한 안방전자민원처리시스템이라

46) 가령 신고절차를 보면, 우리나라는 민원인이 동일내용을 기관별로 개별방문하여 중복신고하는 매우 번거로운 체계로 되어 있다. 즉, 주민정보를 변경할 경우에는 읍·면·동사무소, 등기소, 호적지, 세무서, 금융기관 등에 신고하여야 하는 것이다. 또한 단일 민원처리를 위해 여러 기관을 방문하여 증명서류의 발급처리를 하여야 한다. 가령 부동산 소유권 이전등기시 ① 동사무소(주민등록등본 발급)→② 시청(토지대장, 건축물관리대장 발급)→③ 등기소(등기부등본 발급)→④ 세무서(양도소득세 사전신고확인서 발급)→⑤ 등기소(이전등기) 등 4개 기관을 방문하여야 한다. 따라서 신청·신고 등의 절차를 간소화, 전자화할 필요성이 오래전부터 제기되어 왔다.

할 수 있다.⁴⁷⁾ 이러한 비방문처리제도는 민원처리과정의 공개를 통해 투명하고 깨끗한 정부를 구현하고 행정능률의 획기적 향상을 통한 작은 정부의 실현에 그 목적을 두고 있다.

정부는 '98년 7월부터 정부 홈페이지를 설치·운영해오고 있으며, '99년 4월부터는 PC 통신을 통해, 2000년 5월부터는 Web기반을 통해 채택 전자민원서비스를 실시해오고 있으며, '99년 8월부터는 증명민원발급기(kiosk)⁴⁸⁾를 통한 민원발급을 애초에 4개기관 10개업무로 시범실시해오다 전 시·군·구로 확대하여 실시해오고 있다. 또한 '99년 7월부터는 고충민원통합시스템을 구축·운영해 오고 있다.

안방민원처리 서비스의 기반구축을 위해서는 전자서명인증시스템의 개발, 민원수수료 전자지불(Billing)시스템의 구축, 민원관련자료의 온라인 수집·검증 및 DB의 현행화, 민원관계 법령 등 제도개선의 추진 등이 필요하다.⁴⁹⁾

(4) 전자적 고지·통지

전자적 고지·통지란 기존의 고지서·통지서 등을 종이문서로 고지·통지하던 것을 전자공문서로 고지·통지하는 것을 말한다. 고지·통지가

47) 문신용, 「전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전방안」, 123면.

48) 미국의 경우에는 NPR의 정책제언 등을 통해 키오스크(kiosk)의 활용을 확대하고 있다. 키오스크의 별명은 "24시간 봉사하는 시청(24-hour city hall)"이다. 그것은 국민이 자기가 편리한 때에 아무 때나 행정서비스에 접근할 수 있게 함으로써 서비스 전달에 새로운 차원을 제공한 데에 연유한다. 우리나라의 경우에도 과거 공보처가 1996년 7월부터 시민들이 많이 모이는 장소나 특정 업무를 처리하기 위해 많은 시간을 대기하여야 하는 장소에 "열린 정부 열린마당"이라는 터치스크린 키오스크를 설치하여 PC 통신이나 인터넷이용 장치가 없는 불특정 다수인에게 정부의 보도자료, 정부기관의 인터넷 접속 등의 서비스를 제공한 것과 통계청이 1995년 11월부터 "통계정보 터치스크린"이라는 키오스크를 통해 약 200여종의 통계자료를 서비스하고 있는 것도 그 예라 할 수 있다. 이 키오스크는 2000년 10월 현재 서울에는 김포공항, 한국종합전시관, 서울역 3곳에 설치되어 있으며, 이 시스템이 제공하는 주요 정보를 보면 통계청 소개를 비롯해 간추린 통계, 국토·인구·주택·노동, 산업·생산·에너지, 물가·가계, 국민소득·재정금융, 국제통계, 생활정보, 농업·교통·통신, 국제수지·대외거래, 교육·보건·사회·환경 등이다. 아직 이 서비스는 통계청에서 홍보차원으로 제공하고 있으며, 국민들에게도 널리 인식되지 않아 이용율은 그리 높지 않다(문신용, 「전자정부와 행정정보서비스의 보편성」 「한국행정연구」, 1999년도 봄호(제8권 제1호), 127면).

49) 행정자치부, 「2001년도 행정정보화촉진시행계획」, 2000. 9. 8면 참조.

전자화되면 시간과 비용을 절감하는 효과를 볼 수 있을 것이다.

(5) 행정정보의 전자적 제공

행정정보의 전자적 제공이란 민원관련 법령, 민원처리절차 및 기준, 민원처리과정, 기타 국민생활과 관련된 행정정보를 인터넷으로 국민에게 제공하는 것을 말한다. 즉, 매일 공표되는 보도발표자료, 국민생활에 필요한 각종 행정정보 등을 광범위한 인터넷 홈페이지를 활용하여 온라인으로 제공함과 동시에 제공내용의 충실, 실시간 제공을 추진할 필요가 있다. 그리고 백서·연차보고서 등 행정현황을 국민에게 알리는 것을 목적으로 한 행정정보에 대해 인터넷, CD-ROM 등 전자적인 수단·매체로 제공하여야 할 것이다. 또한 각종 통계정보 등 사회적인 이용가치가 높은 행정정보에 대해 국민의 요구에 부응한 데이터표준화 등을 실현하면서 전자적인 수단·매체로 제공하여야 할 것이다.

정보화사회의 중요한 행정업무인 행정정보서비스는 기본적으로 고객중심의 서비스행정을 구현할 수 있는 수단이며 접근성의 제고를 통한 투명성과 신뢰성이 있는 '열린 행정'을 구현할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 또한 대응성과 신속성이 보장되는 행정서비스를 제공할 수 있는 미디어로서의 행정정보서비스는 다기능의 통합적인 서비스를 추구한다. 이러한 기본적인 특성을 가진 전자적 행정정보서비스는 국민위주의 전자정부 구현하는 출발점이며 수단이 된다.

행정정보의 전자적 제공에 있어서 맞춤 서비스화를 목적으로 전자화 국가 등이 개인화를 해 나간다고 한다면 그 과정에 있어서 가장 중요한 것은 고객인 국민의 정보가 어떤 형태로 사이트에 제공되더라도 고객의 입장에서 자신이 제공하는 정보가 통제가능한 범위 내에 있어야 한다는 것이다(개인정보의 자기결정권보장). 설사 고객인 국민이 자신이 제공하는 정보의 범주 내에서 제공받을 수 있는 개인화된 정보의 범위를 정확히 알 수 없을 지라도 사이트에서는 반드시 고객의 개인 정보와 관련된 개인화된 정보를 기준 이상으로 제공하려고 하는 노력을 기울여 해서는 안 된다.

제 2 절 전자정부법과 다른 법령과의 관계

1. 다른 법령에 대한 전자정부법의 일반적 성격

전자정부법의 제정 이전에는 전자행정에 대해서는 민원사무처리에 관한 법률, 사무관리규정, 공공기관의정보공개에관한법률, 공공기관의개인정보에관한법률, 행정절차법, 행정정보공동이용에관한규정 등에서 개별적으로 규율하고 있었다.

이들 개별법령은 기본적으로 종이문서행정을 전제로 제정된 법령이며, 전자문서행정에 관한 규정을 추가하는 입법방식을 취하고 있었다. 달리 말하면 종이문서행정을 원칙으로 하고 전자문서행정은 예외로 규정하고 있었다.⁵⁰⁾

전자정부법은 전자정부 구현 및 운영의 원칙, 전자정부사업의 추진체계 등을 규정하고 있는 점에서 전자정부구현을 위한 기본법으로서의 성격을 갖고 있고, 동시에 행정관리의 전자화, 대민서비스(민원)의 전자화 및 문서감축에 관한 기본적이고 일반적 규정을 함으로써 전자정부의 전자행정을 실제적으로 규율하는 일반법으로서의 성격을 아울러 가지고 있다.

외국에서는 전자정부의 구현에 필요한 법령을 그때 그때의 필요에 따라 전자정부에 관한 특별개별법령으로 제정하거나 종이문서를 전제로 한 기존의 개별법령에 특별규정을 두는 입법방식으로 제정하는 것이 일반적이다.

그런데, 전자정부법은 전자정부에 관한 일반법적 성격과 함께 특별법적 성격을 가지고 있다. 이러한 입법방식은 입법이 용이하고 전자행정에 관한 체계적인 입법이 가능하며 전자행정에 관한 법률 일목요연하게 볼 수 있다는 장점이 있다. 이러한 입법방식의 단점으로는 종이문서행정과 전자문서행정의 통합적이고 체계적인 규율이 어렵고, 양 법체계간에 모순이 있을 수 있다는 점을 들 수 있다. 전자정부법과 같은 특별법의 제정에 대하여 찬동하는 견해도 있고, 전자민원에 국한된 것이기는 하지만 통합적인 규율을 찬동하는 견해도 있다.

50) 박군성·조훈식·경건·이원우, 앞의 보고서, 1면.

생각전대, 전자행정이 추진되고 있는 현재로서는 전자행정을 일반적으로 규율하는 특별법으로서의 전자정부법이 필요하지만, 전자행정이 정착되는 단계에 이르면 종이문서행정과 전자문서행정을 통합적으로 규율하는 것이 바람직하다.

전자정부법은 전자행정에 관한 일반법으로서의 성격을 갖지만 전자행정에 관한 모든 사항을 규율하고 있는 것은 아니고, 전자행정의 구현에 있어 우선적으로 중요한 전자문서, 전자민원, 전자사무관리, 정보공동이용, 문서감축 등에 관한 사항만을 규정하고 있다. 전자적으로 처리되는 개인정보보호에 관하여는 '공공기관의개인정보보호에관한법률'이라는 별도의 특별법으로 규정하고 있다.

이에 반하여 전자공문서의 보존이나 전자문서의 공개, 전자행정절차에 관한 많은 부분 등에 관한 사항은 입법정비가 미비된 상태에 있다. '공공기관의기록물관리에관한법률', '공공기관의정보공개에관한법률', 행정절차법 등은 아직도 종이문서행정을 전제로 한 내용으로 되어 있고, 극히 예외적으로 전자행정에 관한 사항을 규정하고 있을 뿐이다.

전자정부법 제3조는 행정기관의 전자적 업무처리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 법률의 규정이 적용되는 것으로 보았다. 이 규정은 전자정부법이 전자행정의 일반법이며 전자행정에 관한 특별한 규정을 정하는 규정은 전자행정에 관한 특별규정이라는 것을 선언한 규정이다.

그런데 문제는 기존의 전자행정을 규율하는 개별법령(예, 민원사무처리에관한법률, 행정절차법 등)이 전자행정의 구현을 충실히 뒷받침하지 못하는 상태로 전자행정을 규율하고 있는데, 이러한 경우에는 그 규정의 불충분함 때문에 오히려 전자행정에 장애가 될 수 있다는 데 있다. 이러한 상황에서 전자정부법 제3조를 적용하면 불충분한 특별규정이 보다 완비된 전자정부법의 규정보다 우선하여 적용된다는 문제가 발생한다.

또한 행정자치부가 입안하지 않고 다른 행정각부가 입안하는 법률에서 행정기관의 전자적 업무처리에 관하여 규정한 경우에도 이들 규정이 적용된다면 법령의 체계화를 저해할 수 있다.

이러한 점을 고려하여 전자정부법 제3조를 개정하여 이를 더욱 명확히 하는 것이 필요하다. 즉 전자정부법 제3조는 다른 법률에서 특별한 규정을 둔 경우에도 전자정부구현을 위하여 규율분야의 특성상 특별한 규율을 하여야 할 필요가 있는 경우를 제외하고는 전자정부법이 우선 적용되는 것으로 규정하는 것이 타당하다고 생각한다. 그리고 전자정부법이 민원사무처리에관한법률보다 우선하여 적용되는 것으로 보아야 할 것이다.⁵¹⁾

II. 전자행정에 관한 관련법령과의 관계

1. 행정정보공동이용법제와의 관계

1986.5월에 제정된 전산망보급확장및이용촉진에관한법률(일명 '전산망법') 제17조에서 정보화사회의 기반조성을 위한 산업시설 및 그 유통구조의 자동화를 위한 정보의 공동활용체제의 구축을 처음으로 규정한 이후, 1995.12월 개정 전산망법(전산망의 효율적인 이용을 위하여 전자계산조직의 공동이용, 데이터베이스의 구축, 전산망 상호간의 연계운영등 정보의 공동활용체제의 구축), 1999.2월 전산망법을 전문개정한 정보통신망이용촉진등에관한법률(정보통신망의 효율적인 이용을 위하여 정보통신망 상호간의 연계운영 및 표준화 등 정보의 공동활용체제 구축)도 정보공동활용의 필요성을 강조해 왔다.

그러나 이 법률들에서의 정보공동활용은 주로 민간부문을 대상으로 한 것이었다. 1995.8월에 제정된 정보화촉진기본법은 제13조에서 공공기관 보유정보의 제공확대·유통촉진, 정보의 활용시책 강구, 정보의 독점방지 및 자유로운 접근보장을 규정하였고, 1999.1월에 개정된 정보화촉진기본법은 정보공동활용에 관하여 보다 직접적으로 규정하였다.

그리고 1998.3.28일에는 관계부처간의 수많은 논의와 조정 끝에 「행정정보공동이용에관한규정(대통령령)」이 마련되었고, 올해 3월에 「전자정부의구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」의 제정으로 행정정보공동이용에관한규정의 내용은 이 법률에 흡수되었다. 따라서 행정정보

51) 박군성·조훈식·경건·이원우, 앞의 보고서, 3면.

공동이용에관한규정과 전자정부법의 제정으로 그동안 행정정보 공동이용의 추진주체를 둘러싼 혼선은 제거되었다.

행정정보공동이용에관한규정은 전자정부법 시행령에 흡수되었다. 전자정부법은 제2조 제4호에서 행정정보를 "행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것"을 말한다고 규정하고 있고, 동법시행령 제2조 제호는 공동이용을 "행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것"을 말한다고 규정하고 있다.

즉 행정정보는 전자적으로 처리된 행정자료를 의미하며, 이는 공동이용이 주로 정보통신망 또는 전자매체 등을 통해 전달되는 것을 내용으로 하고 있는 것과 관계있다.

2. 정보공개법제와의 관계

공공기관의정보공개에관한법률은 공공기관(특히 행정기관)이 보유하고 있는 정보를 일부 비공개로 하여야 할 정보를 제외하고는 누구에게도 청구에 응해서 열람·복사하도록 하는 제도를 규율하고 있다. 즉 이 법률은 공공기관의 정보공개에 관한 일반법의 지위에 있다.

공공기관의정보공개에관한법률에 의하면 여기에서의 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항을 말하기 때문에 전자정보도 이 법률에 의해 규율된다.

전자정부법은 제37조 제1항에서 "행정기관의 장은 민원관련 법령, 민원사무관련편람, 민원사무의 처리기준 등 민원관련 정보 그 밖에 국민생활과 관련된 행정정보로서 국회규칙·대법원규칙·헌법 재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령이 정하는 행정정보 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하여야 한다"고 규정하고, 제2항에서 "행정기관의 장은 관보·신문·게시판 등에 게재하는 사항을 인터넷에 게시

하는 방법으로 국민에게 제공할 수 있다”고 규정하면서, 제3항에서 “중앙 사무관장기관의 장은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 정보제공방안의 강구 등 필요한 시책을 추진하여야 한다”고 규정하고 있다.

그러나 전자정부법 시행령에서의 정보의 적극적 제공에 관한 규정은 민원에 관한 정보에 국한하고, 정보공개라는 관점에서의 정보의 적극적 제공은 전자정부법 시행령에 두는 것보다는 정보공개법 시행령에 두는 것이 타당하다. 또한 행정기관의 장에게 정보의 적극적 제공에 관한 일반적 의무를 부과하여야 할 것이다.

3. 민원사무처리법제와의 관계

전자정부법과 동법시행령은 민원사무의 전자적 처리에 관하여 일반적으로 규율하고 있다. 따라서 민원사무처리법제와 동법시행령, 시행규칙에서는 전자적 방식에 의한 민원에 관한 규정은 삭제하고 전자적 방식에 의한 민원과 전자적 방식에 의하지 않는 민원 모두에 적용되는 공통사항을 규율하는 것으로 하는 것이 타당하다.

그리고 현재와 같이 민원사무처리법제 또는 동법시행령에 전자 민원에 관한 규정이 존재하는 경우에는 행정업무의 전자적 처리에 관하여 전자정부법 및 동법시행령에서 정한 사항은 민원사무처리법제와 동법시행령에 우선하며 전자정부법 및 동법시행령에서 정하지 않은 사항은 민원사무처리법제와 동법시행령에 의한다는 규정을 두는 것이 바람직하다.

4. 공문서관리법제와의 관계

전자정부법 및 동법시행령은 공공기관의 기록물의 관리에 관한 사항은 원칙상 규율하지 않고, 전자기록물을 포함하여 모든 기록물의 관리는 공공기관의 기록물관리법제, 동법시행령 및 동법 시행규칙에 의해 규율되고 있다. 즉, 공공기관의 기록물관리법제는 공공기관의 기록물관리에 관한 일반법의 위치에 있다.

그리고 사무관리규정은 1999년 8월 7일 및 2001년 2월 14일의 개정을 통하여 그 동안 전자공문서 도입과 관련하여 제기되어 왔던 문제점들에 대하여 많은 보완이 이루어진 것으로 평가된다. 특히 제9조의3 제3항을 개정하여 정부전산정보관리소로 하여금 정부전자관인의 인증기능을 수행토록하였고, 제3조 제9호에서 '전자이미지서명'에 대한 용어의 정의를 명확히 하였으며, 제21조 제1항을 개정하여 경미한 내용의 문서에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 관인 또는 서명을 생략할 수 있도록 하였고, 제12조 제3항을 신설하여 전자문서의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 면표시 또는 발급번호기재 등의 방법으로 간인을 대신할 수 있도록 하였다. 그러나 전자공문서의 비중이 높아지고 종이문서의 감축에 대한 인식이 제고됨에 따라 여전히 보완이 요구되는 사항이 남아 있는 것으로 보인다.

전자정부법이 제정되면서 사무관리규정의 상당부분이 전자정부법에 흡수되었다. 이러한 일부규정의 흡수로 인하여 오히려 양 법령의 체계를 더욱 혼란스럽게 할 우려가 있다. 전자정부법은 전자정부구현을 위한 기본적인 선언적 내용을 규정하고 있음에 반하여 사무관리규정은 전자문서관리의 구체적이고 기술적인 내용을 규정하는 등 양 법령의 성질이 상이함에도 불구하고 전자정부법에 사무관리규정의 일부를 기계적으로 흡수하거나 폐지하는 것은 입법기술상 타당하지 않다. 보다 신중한 검토가 요구된다.

5. 개인정보보호법제와의 관계

국가기간전산망사업의 추진을 통하여 민원처리시간이 단축되고, 행정서비스가 질적으로 개선되는 등의 많은 효과를 본 반면에, 국가기관내에서 개인정보의 전산화가 확대됨으로써 잘못된 정보의 입력, 전산정보의 유출 등으로 인한 개인의 사생활침해가능성이 증대하였다. 즉, 공공부문에 대한 예방적 차원의 개인정보보호대책을 법제도적으로 마련하고 행정에 대한 신뢰성을 확보한다는 취지에서 「공공기관의개인정보보호에 관한 법률(이하 "개인정보보호법"이라 한다)」이 1994년 1월 7일 제정되어

1995년 1월부터 시행되고 있으며, 1998년에는 「행정정보의공동이용에 관한규정」이 제정되었다.

그리고 종래 「전산망법」을 전면개정하여 1999년 제정되고 2000년 말에 전면개정된 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」은 개인정보보호관련 규정을 확충하여 정보통신서비스제공자의 정보수집, 취급, 이용, 제공에 있어서 프라이버시 보호의무를 규정하고 정보주체의 정보자기결정권을 강화하는 한편 무단으로 광고성 정보를 전송하는 행위를 금지하고 있고, 그 밖에 「신용정보의이용및보호에관한법률」, 「금융실명거래 및비밀보장에관한법률」, 「전기통신사업법」, 「통신비밀보호법」, 「전자서명법」, 「전자거래기본법」, 「의료법」등과 같은 법률도 프라이버시 관련규정을 갖고 있다.

개인정보보호법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정하고 있다. 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동법이 우선 적용되므로(제3조 제1항), 행정기관의 컴퓨터에 의한 정보처리부문에 있어서 일반법의 위치에 있다.

외국의 입법례⁵²⁾를 보면 미국은 우리나라와 같이 프라이버시법(Privacy Act)에서는 공적 부문만을 규율하고, 사적 부문은 공정신용기록법(Fair Credit Reporting Act)을 별도로 제정하고 있다. 그러나 프랑스·독일·스웨덴·영국·덴마크 등의 개인정보보호법제에서는 사적 부문도 함께 규율하고 있다. 물론 이들 국가에 있어서도 사적 기관에 대해서는 규제의 차이를 인정하고 있다.⁵³⁾

52) EU 각국의 개인정보보호기본법은 ① 개인정보 처리의 기본원칙을 천명(개인정보주체의 권리 및 의무를 상세히 구체화), ② 개인정보감독기구의 설치, ③ 개인정보취급자에 대한 신고제도 운영, ④ 개인정보분쟁해결을 위한 심판소의 설치(영국) 등을 그 주요내용으로 한다. 이러한 EU 각국의 개인정보보호법제는 ① 생존하는 개인에 관한 개인정보를 보호(프랑스는 특히 중소기업의 정보도 보호할 계획으로 연구 중), ② 공공기관과 민간기관을 구별하지 않고 통합·관리(안보를 제외한 금융, 건강, 종교 등 모든 분야의 개인정보를 포괄하여 관찰), ③ 컴퓨터에 의하여 자동처리되는 정보와 서류정보에 모두 적용, ④ 개인정보 오·남용 예방은 물론 개인정보의 수집, 이용, 저장, 제공 등 개인정보 수명주기 전 과정에 적용된다.

개인정보보호법의 전반적인 체계 및 그 내용은 이미 입법예고 단계에서 그 명칭까지 엇비슷했던 일본의 「행정기관이 보유하는 전자계산기처리때문에 따른 개인정보의 보호에 관한 법률」과 거의 비슷하다.

개인정보보호법은 앞서도 언급한 바와 같이 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여 일반적으로 규율하고 있다. 즉 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관한 일반법이다.

그리고 전자정부법 및 동법시행령에서 개인에 관한 행정정보를 공동이용하기 위하여 정보통신망으로 다른 행정기관에 송신하는 경우의 개인정보의 보호를 위한 송신방법 등에 관한 규정을 두고 있다. 이 전자정부법령의 규정은 개인정보보호법에 대한 특별법적 지위를 갖는 규정이다.

6. 행정절차법제와의 관계

행정절차법은 전자적 방식을 포함하여 모든 행정절차를 일반적으로 규율하고 있다. 즉 행정절차법은 행정절차에 관한 일반법이다.

다만 전자정부법에서도 행정절차법의 규정과 중복되는 일부 규정을 두고 있다. 즉, 전자적 민원신청 등, 전자공문서에 의한 통지, 전자적 고지·통지 등의 규정이 그것이다.⁵³⁾

그러나 이들 규정은 전자민원에 관한 기본적인 규정이므로 현행법과 같이 전자정부법 및 동법시행령에서 두는 것이 타당하다. 그런데 이들 규정은 행정절차의 중요한 사항이고 행정절차법은 전자민원을 포함한 모든 행정절차에 관한 사항을 정하는 것이므로 전자적 신청 등, 전자공문서에 의한 통지, 전자적 고지·통지 등의 규정이 행정절차법에 중복 규정되는 것은 불가피하다.

이 경우에 전자정부법과 행정절차법의 관계는 전자정부법이 특별법의 지위를 가지므로 전자정부법령의 전자민원절차에 관한 규정이 우선적으로 적용된다고 보아야 한다.⁵⁴⁾

53) 성낙인, 「행정상 개인정보보호」 「공법연구」 제22집 제3호, 293면.

54) 경전, 「전자행정절차에 관한 법제 정비」 「전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제」(한국법제연구원, 2000. 10), 62면.

55) 박군성·조훈·경전·이원우, 앞의 보고서, 6면.

제 3 절 전자행정에 관한 관련법령 고찰

1. 행정정보공동이용법제의 고찰

1. 행정정보공동이용의 의의와 필요성

(1) 행정정보공동이용의 의미

행정정보의 전자정부적 공동이용은 자유로운 정보접근과 활용에 의하여 가능하며, 이는 정보유통을 위한 공통된 네트워크 및 이를 위한 부처간 단일 네트워크의 구성 즉 정부기관별로 추진된 전산화를 초고속 정보통신망으로 상호 연결하고, 기관내 정책결정과 행정업무의 처리는 물론 기관간 협조업무에 대해서도 정보통신망을 통해 전자적으로 처리할 수 있는 행정체제를 갖출 것을 요구한다.

전자정부의 핵심이 되는 행정정보의 공동활용은 공공기관간의 정보공유 즉 국가행정기관 및 지방자치단체 기타 정부투자 및 출연기관 등을 포함하는 공공기관간의 공유 등을 내용으로 한다.

부처간·업무간 정보공동이용은 첫째, 종이 문서형태의 민원처리와 정보의 공동이용이라 함은 행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것을 말한다(전자정부법 제2조 제4호 및 유통에 따른 민원처리시간의 지연 및 민원서류 관리를 위한 불필요한 노력과 비용을 감축하고, 둘째, 동일한 민원안내를 여러 기관에서 독자적으로 개발·보급함에 따른 민원담당 공무원의 업무 부담을 줄이고, 셋째, 업무별·기관별로 동일정보 데이터베이스의 중복 구축에 따른 행정력의 낭비를 막고, 넷째, 기관별 보유정보 내용의 불일치로 인한 행정착오의 가능성 등을 줄이기 위해 중요하다. 행정정보의 공동이용은 행정정보화 또는 전자정부 구현의 핵심으로서 우리나라 정보화정책의 추진과정에 있어서 오래된 숙제이다.

전자정부법상 행정정보의 공동이용이라 함은 행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테

이프 기타 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것을 말한다(법 제2조 제4호 및 동법시행령 제2조 제8호).

정보통신망에 의한 행정정보의 공동이용은 컴퓨터시스템과 네트워크를 활용한 공동이용방법으로 정보전달의 신속성·정확성 확보, 지리적·시간적 한계의 극복, 종이문서 사용 절약 등의 효과가 있으므로, 전자정부 구현을 위한 이상적이며 필수적인 수단이라 할 수 있다.

그리고 디스켓·테이프 등의 매체를 이용한 공동이용은 Off-line방식의 공동이용형태로서 현재 우리나라는 대부분의 행정정보를 단순파일 형식으로 공동이용하고 있는 실정이다.

결국 행정정보의 공동이용을 통해 대국민서비스차원에서는 비방문민원 처리제가 정착되고 정부업무측면에서는 정보의 효율적 관리 및 전반적 업무재설계라는 부수적 효과가 발생한다.

(2) 행정정보공동이용의 필요성

1) 대국민서비스 향상

국민이나 기업이 행정서비스를 받는데 있어 행정기관들이 필요정보를 연계하여 처리함으로써 윈스톱/논스톱 서비스를 제공할 수 있는 기반이 마련되어 국민의 시간적·경제적 비용 등을 절감함과 동시에 높은 만족감을 향유할 수 있게 한다.

전자정부의 도청에서 정보공유(information sharing)를 통한 정보이용(information use) 특히 행정정보 공동이용을 실현하려는 것은, 공공DB의 공동이용과 정보유통을 통한 윈스톱 행정서비스를 제공함으로써 국민의 눈으로 보아서는 단일 기관이 하나의 서비스를 주는 것으로 이해하게 되고, 그만큼 정부는 국민에 대한 신뢰를 쌓아 올릴 수 있게 되어 민주주의 실현에 직접적으로 기여하는 제도이기 때문이다.

2) 불필요한 서류제출 부담 경감

국민과 기업으로부터는 기본적인 주민정보, 기업정보 등을 한번만 요구하여 DB화 해 두고 관련 행정기관간에 공동활용 함으로써 국민과 기업에 동일한 정보를 반복적으로 요구하는 일이 없도록 함으로써 불필요한 서류제출 등의 부담 경감을 통해 국민의 편의를 도모할 수 있다.

3) 행정기관의 능률성 향상

그리고 행정기관은 업무에 필요한 다양한 행정정보와 자료를 신속하고 정확히 입수 활용함으로써 조직의 능률성을 기할 수 있고, 부처간 협조를 통한 부처이기주의를 극복할 수 있으며 복잡하게 얽혀있는 타 부처의 상호 조정과 신속한 협조가 필요한 문제를 쉽게 해결할 수 있다.

행정정보 공동이용은 주로 digital화된 정보가 통신망 네트워크를 통해서 가능하므로, 이를 위해서는 정보제공 기관이나 이용기관 및 정보중개기관등의 주체, 공동이용 대상정보 그리고 정보유통을 위한 정보기술 지원 시스템이 필요하다. 종이문서를 기반으로 하는 정보공동이용의 개념과 전자정부에서 논의되는 행정정보 공동이용의 질적인 차이는 여기에서 말하는 정보중개기관 내지 정보공동 이용센터의 의미가 질적으로 다르다는 점에 있다. 이는 각급 중앙행정기관간, 중앙과 지방자치단체간 DB등을 유통토록 하는 연결서비스(linkage service)망 관리, 정보소재(know-where) 안내시스템 내지 클리어링 하우스(clearing house) 정도이지, 수작업 문서처리로써 이루어지는 정부에서 보통 행해지는 중앙집중적 정보관리시스템은 아니라는 것이다.

4) 중복투자방지

또한 각 행정기관별로 구축되어 있는 데이터베이스를 공동이용함으로써 유사 데이터베이스의 중복적인 개발을 방지할 수 있다.

2. 행정정보공동이용의 실태

우리나라는 1998년 3월에 행정정보공동이용에관한규정 및 동시행규칙을 제정하여 중앙부처, 지방자치단체 등에서 960여종의 DB를 구축·활용하였다. 그리고 1998년에는 여권발급민원전산망을 구축하여 주민, 신원, 병적 DB등을 공동활용 하였으며, 같은 해에 국토정보센터를 구축하여 지적, 주민, 지가자료를 통합, 부동산실명제를 도입할 수 있는 기반을 마련하였으며, 2000년 5월에서 12월에는 생산적 복지정보공동이용시스템을 구축하여, 국민기초생활보장제도의 시행(2000년 10월) 준비를 위해

시군구의 복지담당공무원이 생활보호대상자를 신속·정확히 선정하고 관리할 수 있는 체계를 구축하는 동시에 시군구의 보유정보 외에 행정자치부의 국토정보망, 국세청의 국세통합전산망, 노동부의 고용정보망, 국민연금·의료보험·근로복지공단의 DB와 연계 및 공동활용하고 있다.⁵⁶⁾

최근까지 정보공동이용은 관련 법제도상에서 볼 때, 기관간의 정보공동이용을 권고하는 수준에 머무르고 있으며, 의무사항으로 규정되어 있지 않다. 행정정보를 공개하여 공동이용하는 데에는 법이나 제도적인 지원이 반드시 필요함에도 불구하고 법제도적인 지원이 미약하다고 할 수 있다.

그 동안 행정정보공동이용은 주로 주민등록정보, 부동산정보, 자동차정보, 기업정보, 세금정보 등 5대 분야를 중심으로 논의되어 왔다. 첫째, 주민정보분야는 주민등록관리시스템(행자부 주민과)을, 둘째, 부동산분야는 지적행정시스템(행자부 지적과), 필지중심토지정보시스템(행자부 지적과), 지적정보센터(행자부)와 건축행정정보시스템, 토지관리정보체계시스템, 산업입지전산시스템(전교부), 및 부동산동기정보시스템(대법원)을, 셋째, 자동차분야는 자동차관리시스템, 이륜차관리시스템, 유관망 관리시스템(전교부 자동차관리과)을, 넷째, 기업분야는 대법원 상업동기시스템을, 세금분야는 국세청 국세통합정보시스템을 활용하였다.

이 중에서 주민정보는 2000년 현재 행정자치부, 건설교통부(표준공시지가), 국세청(과세기초자료), 관세청(관세사범단속), 경찰청(신원조회) 등에서 활용하고 있으며 전체 약70개 기관에서 주민등록정보를 이용하고 있으며, 부동산정보는 개별 공시지가, 거래정보, 개발 부담금 내역정보, 용도·지부관리 및 지적정보(토지대장, 지적도면, 임야도면 등)의 민원인 요구와 행정기관의 과세자료로 이용되고 있다.

자동차정보는 차량기본정보, 소유자정보, 차량번호, 제원 및 자동차등록원부, 차적정보에 관련된 경우와 자동차등록 통계자료, 저당, 압류 등 민원인 요구정보가 있고 그 외 자동차등록 통계, 자동차세완납증명 등을 발급하고 있다.

56) 행정자치부, 「전자정부법의 이해와 해설」, 2001. 7. 54면.

현재 행정자치부가 중심이 되어, 국민의 입장에서 쉽고 간편하게 안방에서 민원을 처리하는 「전자정부 단일창구」 구축과 5대 분야의 국가보유 주요정보에 대한 관련기관간 공동이용을 위한 「정보공동이용시스템」 구축 등을 내용으로 하는 민원서비스 혁신(G4C: Government For Citizen) 사업을 추진 중에 있다.

3. 행정정보공동이용의 방식

(1) Data Integration방식

이 방식은 관련 DB의 요약본을 수집하여 하나의 DB로 통합구축하고, 개별 수요자에게 제공하는 방식이다.

그런데 이 방식은 사실상 이중적 DB가 구축된다는 문제가 있다.

(2) Data Pool방식

이 방식은 관련 DB의 요약 DB를 수집하여 pool로 관리하고, 통합활용 시스템에 요약 DB를 제공하는 방식이다.

주민, 부동산, 호적 등 DB의 요약DB 등 시군구 공통 21개 업무 DB의 Pool을 구축, 시군구 행정종합정보화시스템에 제공하여 일선 민원처리에 활용하고 있다.

(3) Data Profiling방식

이 방식은 일관된 정보를 집적하는 DB complex에 변동되는 DB 구성요소를 전송, 업데이트하는 Super DB를 제공하는 방식이다.

자동차등록기록 등 자동차 관련 사항을 발생시점별로 입력하여 일관된 관리를 도모한다.

참고로 영국은 사람의 생애기간(life event) 동안 보건기록, 학적 등을 누적 기록하는 방식으로 운영하고 있다.

(4) Data Matching방식

이 방식은 DB를 보유기관에 그대로 두고 대조할 DB를 대조될 DB와 대조하여 목적을 달성하는 시스템방식이다.

여권전산망에서 여권신청자의 신청항목을 주민 DB에 보내어 그 항목의 진위 여부를 yes/no로 회신받는데 활용하고 있다.

4. 전자정부법상 행정정보 공동이용

(1) 행정정보공동이용을 위한 추진체계 및 조정체계

행정정보의 공동이용 그 자체가 부처단위의 기관간에만 국한된 것이 아니며, 부처내의 조직간에도 공동이용의 필요성이 제기되고 있다는 점에서 기관간의 조정기능을 수행할 수 있는 중심주체는 물론 기관내에서 전반적인 정보관리를 관장할 수 있는 조직이 필요하다.

전자정부의 도정에서 정보공유를 통한 정보이용 특히 행정정보 공동이용을 실현하고자 하는 것은 공공DB의 공동이용과 정보유통을 통한 원스톱 행정서비스를 제공함으로써 국민의 눈으로 보아서는 단일 기관이 하나의 서비스를 주는 것으로 이해하게 되고, 그만큼 정부는 국민에 대한 신뢰를 쌓아 올릴 수 있게 되어 민주주의 실현에 직접적으로 기여하는 제도이기 때문이다.

행정정보의 공동이용은 정부부처간의 권력과 기능을 재편하는 성격을 지니고 있기 때문에 대체로 효율적이며 강력한 추진체계가 필요하였다. 행정정보 공동이용의 활성화를 위한 가장 시급한 문제로 지적되고 있는 추진체계의 정비는 정보공동활용이 다수의 기관이 관여되는 복잡한 업무로 이루어져 있으며 정보제공기관과 정보이용기관간의 각각 상이한 입장과 유인체제로 말미암아 자발적인 업무협조가 극히 어려운 점을 고려할 때 권위있는 기관의 조정, 통제, 그리고 지원이 요구된다.

특히 행정정보의 공동이용을 위한 총괄적인 조정기능을 수행할 수 있는 조직이 마련되지 못하였으며 이로 인해 행정정보 공동이용을 위한 실질적인 부처간 조정기능은 수행되지 못하였다는 비판이 제기되었다.

전자정부법시행령은 행정자치부장관으로 하여금 공동이용센터(정부전산관리소에 설치)를 설치하도록 하여 행정정보공동이용을 위한 추진체계를 정비하였다. 그리고 행정각부의 장이 정보화추진위원회⁵⁷⁾에 행정정보

57) 정보화추진위원회는 최고심의조정기구로서의 성격을 가지고 있다. 위원회의 심의사항

공동이용에 관한 조정을 신청할 수 있도록 하여 조정체계 또한 정비하였다.

이와 동시에 전자정부법 시행령 제26조 제3항에서는 행정자치부장관으로 하여금 조정이 신청된 사항에 대하여 검토의견을 제기하도록 함으로써 추진체계와 조정체계의 원활한 운영을 도모하고 있다.

행정기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 정보화촉진기본법 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회(이하 "정보화추진위원회"라 한다)에 행정정보의 공동이용에 관한 조정을 신청할 수 있다. 1. 제23조제2항의 규정에 의한 행정정보의 이용·관리 등에 관한 조건 또는 동조제3항의 규정에 의한 행정정보의 제공거부가 부당하다고 인정되는 경우, 2. 제25조제1항의 규정에 의하여 행정정보의 이용금지 등의 요구를 받은 기관이 이를 이행하지 아니하는 경우나 행정정보의 제공중단·반환요구 또는 이용금지가 부당하다고 인정되는 경우, 3. 그밖에 행정기관간 행정정보의 공동이용과 관련하여 정보화추진위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정되는 경우 등이다. 관계 행정기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 정보화추진위원회가 제1항의 규정에 의한 조정신청에 대하여 심의·조정한 사항을 따라야 한다. 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 조정이 신청된 사항에 대하여 검토의견을 제시하거나 그 밖의 방법으로 정보화추진위원회의 심의를 지원할 수 있다(영 제26조).

전자정부법시행령은 행정자치부장관으로 하여금 공동이용센터(정부전산관리소에 설치)를 설치하도록 하여 행정정보공동이용을 위한 추진체계를 정비하였다. 그리고 행정각부의 장이 정보화추진위원회에 행정정보공동이용에 관한 조정을 신청할 수 있도록 하였다.

(2) 공동이용대상 행정정보

전자정부법 제21조 제1항은 공동이용대상 행정정보로 "1.민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보, 2.통계정보·문헌정보등 행정업무의 수

에는 "정보의 공동활용촉진에 관한 사항"도 포함된다. 정보화추진위원회에 대해서는 김재광, "전자정부구현을 위한 행정조직법제 정비" "전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제" (한국법제연구원, 2000. 10), 96-100면 참조.

행에 참고가 되는 행정정보, 3. 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조 제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보, 58) 4. 정보화촉진기본법 제8조의 규정에 의한 정보화 추진위원회가 행정기관간 공동이용이 필요하다고 인정하는 행정정보"를 예시하고 있으며, 제2항에서는 "국가의 안전보장과 관련된 행정정보와 비밀 또는 이에 준하는 행정정보는 이를 공동이용의 대상이 되는 정보에서 제외할 수 있다"고 규정하고 있다. 국가의 안전보장은 군사·외교 및 국가정보원에 관한 사항이며, 비밀은 보안업무규정상 1급 내지 3급 비밀을 말하고, 비밀에 준하는 행정정보는 대외비를 의미한다.

이는 '각종 민원서류의 내용을 이루는 행정정보'를 "민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보"로 고쳐 민원사무처리와 관련된 공동이용의 가능성을 넓히고 있는 점, '일반적으로 공개가능한 행정정보'를 공동이용대상에서 배제한 점을 제외하고는 기본적으로 종래의 행정정보공동이용에 관한 규정과 동일한 입법방식이다. 또 국가안전보장 관련행정정보 등을 공동이용대상에서 제외할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있는 것도 종래의 행정정보공동이용규정이 단지 유사정보를 정보화일 구축·폐지시의 사전 통보의무로부터 면제하고 있는 것과는 다른 점이라 할 수 있다.

전자정부법 제21조 제2항은 공동이용의 대상이 되는 정보에서 제외할 수 있는 행정정보로 "국가의 안전보장과 관련된 행정정보와 비밀 또는 이에 준하는 행정정보"를 규정하고 있다.

(3) 정보통신망을 통한 행정정보의 공동이용

행정기관은 다른 행정기관이 보유·관리하는 행정정보를 정보통신망을

58) 그것은 다음과 같다. 1. 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우, 2. 다른 법률에서 정하는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한이유가 있는 경우, 3. 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우, 4. 통계작성 및 학술연구등의 목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우, 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 동의를 할 수 없는 경우로서 정보주체외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우, 6. 범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우, 7. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우, 8. 기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우.

통하여 제공받거나 이용하고자 하는 경우에는 그 행정기관과 공동이용에 관하여 협의를 한 후 제29조의 규정에 의한 행정정보공동이용센터와 다음 각호의 사항을 협의하여야 한다. 1. 정보통신망·정보시스템·정보보호시스템의 구성방법 및 내용, 2. 행정정보의 제공방법 및 정보전달체계, 3. 정보통신망의 연계에 따른 비용분담, 4. 그밖에 정보통신망을 통한 행정정보의 공동이용을 위하여 사전에 협의가 필요한 사항 등이다. 행정기관은 제1항의 규정에 의하여 정보통신망·연계·이용함에 있어서 정부가 이미 구축한 정보통신망·정보시스템·정보보호시스템을 우선적으로 이용하여야 한다(영 제28조).⁵⁹⁾

(4) 행정정보공동이용센터

행정자치부장은 법 제22조 제4항의 규정에 의하여 행정정보공동이용센터(이하 이 조에서 “공동이용센터”라 한다)를 두되, 정부전산정보관리소가 그 기능을 수행하도록 하였다. 그리고 제5항은 제1문에서 행정기관의 장에 의한 한국전산원예의 (공동이용) 업무위탁을 규정하고 있다.⁶⁰⁾ 공동이용센터는 다음 각호의 업무를 행한다. 1. 행정기관간 행정정보의 공동이용을 위한 정보통신망 및 중계시스템의 설치·운영, 2. 법 제22조 제1항의 규정에 의한 행정정보의 목록 및 공공기관의개인정보보호에 관한 법률 제7조의 규정에 의한 개인정보파일에 관한 공고내용의 데이터베이스화와 동 안내서비스의 제공, 3. 행정기관간 행정정보의 공동이용을 위한 정보통신망의 지정·연계, 4. 행정정보의 공동이용을 위한 정보통신

59) 개인정보보호를 고려한 공동이용 설계방법으로는 첫째, 개인정보와 비개인정보간의 공동활용이 필요한 때에는 비개인정보보호를 온라인으로 움직이도록 하는 방법, 둘째, 개인정보간 공동활용시에는 이미 온라인으로 전송된 개인정보를 온라인으로 움직이도록 하는 방법, 개인정보간 공동활용시에는 보다 덜 중요한 개인정보가 온라인으로 움직이도록 하는 방안, Data Matching으로 해결할 수 없는 개인정보 공동이용은 당해 개인정보를 온라인으로 전송하되, 전송경로는 최소로 하는 방법을 생각할 수 있다(행정자치부, 앞의 책, 66면).

60) 제5항 제2문에 따른 경우 중앙사무관장기관의 장은 행정기관과 협의함에 있어 위탁대상업무의 성격에 따라 행정정보공동이용센터를 통해 행정정보공동이용을 수행해야 할지, 한국전산원에 위탁할지를 결정하게 되는데, 법률상으로는 그 판단의 기준이 불명확하다. 따라서 행정정보공동이용에 있어 행정정보공동이용센터와 한국전산원간의 업무범위를 명확하게 할 필요가 있다.

망 및 중계시스템의 보호를 위한 조치, 5. 정보파일 보호대책의 수립·운영 등이다(영 제29조).

(5) 비용청구

행정정보를 제공하는 기관이 당해 정보를 이용하는 기관에 대하여 비용을 청구할 수 있도록 함으로써 행정정보가 무형적 자산임을 확인시키고 행정정보의 공동이용을 활성화시킬 필요가 있다.

제공기관이 이용기관에 대하여 비용을 청구하고자 하는 경우에는 미리 이용기관과 협의하여 비용청구의 시기 및 비용지불의 방식 등을 정하여 청구하여야 한다(영 제30조).

제공기관이 비용청구를 할 수 있는 이용기관은 청구된 비용이 지출되는 회계(하나의 회계를 2 이상의 계정으로 구분하여 운용하는 경우에는 각각의 계정을 말한다)가 청구된 비용이 귀속되는 회계와 동일하지 아니한 기관에 청구가 가능하다(영 제31조).

즉, 중앙행정기관간에는 세입·세출회계가 동일하므로 청구하지 못하고, 회계를 달리하는 중앙행정기관과 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간에는 청구가 가능하다.

이용기관이 당해 정보의 이용으로 얻은 이익에서 당해 정보의 이용을 위하여 투입된 경비를 공제한 금액을 범위내에서 제공기관과 이용기관이 미리 협의한 금액으로 한다.(영 제32조).

(6) 행정정보의 공동이용과 개인정보보호침해문제

행정정보의 공동이용이 활성화되면 될수록 개인의 프라이버시침해가능성이 높아진다. 그것은 개인에 대한 신상정보가 통합되어 운영될 경우 개인에 대한 다양한 정보가 축적되고 이를 본래의 정보제공목적과 달리 이용될 경우 그 피해가 예상되기 때문이다.⁶¹⁾

정보공개와 사생활보호는 동전의 양면과 같은 성격을 띠고 있기 때문에 공공적 목적을 갖는 한도 내에서 자료제공을 해야 한다고 할 때, 어

61) Ann Cavoukin and Don Tapscott, Who Knows : Safeguarding Your Privacy in a Networked World, New York : McGraw-Hill, 1996.

디까지 보호하고 어디까지 공개해야 하는지는 어려운 문제라고 할 수 있다.

가장 대표적인 데이터베이스로서 주민등록DB의 경우 이러한 정보공개와 사생활보호라는 서로 다른 입장이 첨예하게 나타나고 있는데, 이러한 주민등록DB의 타기관에 대한 제공이 사생활보호에 대한 책임소재가 법적으로 명확하게 규정되지 아니한 상황에서 과연 주무부처에서 타 기관에 적극적으로 정보를 제공해 줄 수 있는가 하는 점이다.

현행 개인정보보호법에서 사상, 신조 등 개인의 기본적인 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집해서는 안된다고 규정하고 있다(제4조). 또한 본인이나 이해관계가 있는 사람에게만 정보를 공개하도록 규정하며, 일반적인 경우 정보공개를 막고 예외적인 경우에 한하여 정보공개를 하도록 규정하고 있으며(제10조), 개인정보의 변경, 말소, 불법 유출로 개인의 인권이 침해된 경우 최고 10년의 형벌을 부과하도록 규정하고 있다(제23조).

행정정보공동이용을 위해서는 기관간 정보제공의 방법 및 절차 등을 구체적으로 정하고, 정보관리기관에 정보관리권을 보장하여 그 책임관계를 명확히 하여야 할뿐만 아니라 대 국민관계에 있어서 행정정보에 포함되어 있는 개인정보가 공동이용에 따라 유출되는 등의 역기능을 방지하기 위한 정보보안 즉 정보보호가 함께 이루어져야 한다. 따라서 전자정부법 시행령이 제22조-25조에서 행정정보의 제공에 관해 상세한 규정을 두고 있고, "제공된 행정정보의 이용제한"에 대해서도 규정한 것은 이러한 점을 감안하였기 때문이다.

그리고 행정정보의 공동이용시 가장 유념해야 할 점은 공동이용의 대상이 되는 행정정보에 포함되어 있을 수 있는 개인정보이기 때문에 시행령도 그 점에 유념해 행정정보의 송신방법을 제한하는(제18조 참조) 등 다각적 조치를 취하고 있다.

개인정보의 유출 등으로 인한 피해를 최소화하는 방법은 개인정보가 포함되어 있는 행정정보 자체의 이전을 최소화하고, 다른 행정기관이 보유하고 있는 개인정보가 포함된 행정정보에 대해서는 가급적 내용조회 등으로 소기의 목적으로 달성할 수 있도록 유도하는 것이다.

전자정부법시행령 제2조는 제8호에서 “행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것”으로 정의하고 있어, 기본적으로 데이터전송방식에 의한 공동이용을 중심으로 하고, 전자조회방식에 의한 공동이용에 대해서는 소극적으로 대응하고 있다.

5. 행정정보공동이용에관한규정

행정정보공동이용에관한규정은 전자정부법 시행령에 흡수되었다.

Ⅱ. 행정정보공개법제의 고찰

1. 행정정보공개

(1) 전자적 정보공개 의 필요성

우리나라의 정보공개는 입헌주의의 귀결이라고 할 수 있다. 국민을 정치의 주인으로 하는 우리 헌법에서는 제정당시부터 “열린 정부”의 이념은 존재하였다고 생각된다. 그렇지만 우리나라의 정보공개법을 중심으로 한 정보공개법제도는 높은 공개도를 통해 행정의 설명책임 및 투명도의 요청을 만족시켰다는 평가는 얻지 못하고 있다. 그러한 점을 염두에 두고 정보공개법제에 대한 고찰을 하고자 한다.

정보공개 특히 행정청이 보유한 행정정보의 공개제도는 정보사회에서 개인에게 적절한 정보에의 접근과 활용을 통하여 행정에 대한 효과적인 감시와 참여를 가능하게 하는 제도이다.

정보사회에서 필요한 정보의 모집과 적절한 활용은 개인의 인격신장과 생존에 필수적인 조건이 되어버린 지 이미 오래이다. 따라서 정보공개제도는 개인의 알권리실현이라는 차원을 넘어서서 정부에 의한 정보독점을 방지하고 개인에게 정보의 공유를 가능하게 하여 정보의 평등화를 지향한다.

그리하여 정보공개법은 “민주주의의 표준장비”라 일컬어지고 있다.⁶²⁾ 오늘날에는 정보공개제도는 그 자체로서 독자적인 법제도로 발전되고 있

다. 다만 정보공개제도는 다른 제도 특히 행정절차제도 및 개인정보보호제도와 밀접한 관계를 가지고 있다.

현행 정보공개법은 행정정보의 디지털화에 따라 규정하고는 있으나, 종이문서의 공개를 원칙으로 하고 있고, 전자문서의 공개, 전자적 방법에 의한 공개는 예외로 규정하고 있다.

전자정보의 공개에 대하여는 문서정보와는 다른 특수한 규율을 할 필요가 있음에도 불구하고 정보공개법은 전자정보의 공개절차 및 방법과 관련된 특수한 규정을 거의 두고 있지 않다.

또한 공공부문의 정보공개제도는 궁극적으로는 민간부문의 정보공개와 정보평등화사회실현을 위한 확산효과를 가진다. 따라서 앞으로는 거대한 세력을 형성하고 정보 못지않은 규모의 정보를 보유한 사인과 사기업에게도 이들과 거래하거나 이들의 상품을 소비하는 상대적으로 힘없는 소비자 등을 위하여 필요한 정보의 공개의무를 부과하는 법제의 마련도 고려되어야 할 것이다.⁶²⁾

(2) 정보공개법의 내용

1) 정보공개의 청구방법 및 대상

가. 정보공개의 청구방법

현행법상 정보공개제도는 공공기관(특히 행정기관)이 보유하고 있는 정보를 일부 비공개로 하여야 할 정보를 제외하고는 누구에게도 청구에 응해서 열람·복사하도록 하는 제도를 말하므로 엄격한 의미의 정보공개는 국민의 청구에 의해 공개되는 경우를 지칭하고 또한 그 공개가 의무 지워지는 경우를 가리킨다.

정보공개법에 의하면 여기에서의 정보는 "공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 "記錄"된 사항"을 말하며(제2조 제1호), 공개라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게

62) 宇贊克也, 「情報公開·情報公開條例」(有斐閣, 2001), 69면.

63) 김성수, 「행정법 I」(법문사, 1998), 406면.

하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것을 말한다.

여기서 “記錄”의 의미에 대해서는 첫째, 행정기관이 청구자료를 작성 또는 입수하고 있는 것, 둘째, 공개청구시에 행정기관이 당해자료를 통제하고 있을 것(여기서 통제라는 것은 당해기관이 공무상 정당하게 소유하기에 이르른 것을 말한다), 이 두가지 요건이 충족될 필요가 있다.

정보공개청구의 청구방법으로는 정보공개청구서를 직접 출석에 의해 제출하거나 우편·문서전송 또는 컴퓨터통신에 의하여 제출할 수 있다(동법시행령 제4조). 규정상 컴퓨터통신에 의한 정보공개청구가 인정된다. 그러나 컴퓨터통신에 의한 정보공개청구의 구체적인 방법을 규정하고 있지 않고, 컴퓨터통신에 의한 정보공개청구의 경우에는 종이문서에 의한 공개청구와 달리 청구인이 요청하는 경우를 제외하고는 접수증을 교부하지 않을 수 있는 것으로 규정하고 있다(동법시행령 제6조).

미국의 전자정보자유법도 FOIA청구를 팩스밀리나 전자메일로 행할 것을 의무지우고 있지는 않다. 그러나, 법무부는 그 가능성을 검토할 것을 행정기관에 권고하고 있으며,⁶⁴⁾ 연방통신위원회, 국립공문서관·기록관리국, 국방부, 중소기업청, 전국항공우주국, 전국과학기금, 전국해양대기국, 연방예금보험공사 등과 같이 행정기관의 가운데에는 이것을 인정하고 있는 것도 있다. 미합중국행정회의의 권고⁶⁵⁾ 등의 영향을 받아 신청에 한하지 않고 규칙제정절차에 있어서의 Public Comment 등, 행정절차일반에 있어서 인터넷을 활용하려는 움직임이 확산되고, 그 경향은 오늘날에도 한층 강해지고 있다.

나. 정보공개 대상

외국의 정보공개법제도 정보공개법의 대상이 되는 기록에 전자적 기록도 포함한다는데 대체로 異論이 없다. 특히 미국의 전자적정보공개법(The Electronic Freedom of Information Act Amendment of 1996, 이하 “EFOIA”라 한다)⁶⁶⁾을 비롯한 대다수의 주의 정보공개법은

64) FOIA Update, Summer 1987, at 1-2; FOIA Update, Winter 1998, at 6.

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

66) 미국 연방정부는 1966년에 제정된 정보자유법(Freedom of Information Act =

기록매체의 물리적 형태 및 특징을 묻지 않고 대상으로 하는 규정을 동으로써 전자적 기록도 대상으로 하는 취지를 명확히 하고 있으나, 몇몇 주의 정보공개법은 특히 전자적 기록에 언급하여 그것이 대상기록에 포함된다는 것을 명시하고 있다.⁶⁷⁾

즉 전자정보자유법은 제2조 제2항에서 공개의 대상이 되는 문서를 “행정기관의 직원이 직무상 작성하거나, 또는 취득한 문서, 도면 및 전자적 기록...으로서, 당해행정기관의 직원이 조직적으로 이용하는 것으로 당해기관이 보유하고 있는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 공개·비공개의 기준은 애매함이 남아 있기 때문에 행정의 재량의 여지가 생기기 때문에 투명성과 관련해서는 문제가 없지 않다는 생각이 든다.

프랑스의 경우에 2000년 개정되기 전의 1978년에 제정된 「행정과공중의관계개선조치에관한법률」 제1장은 행정정보공개를 규정하고 있는데, 공개대상이 되는 정보에는 정보의 자동처리의 형식을 통한 결정이 포함되었었다(제1조). 그러나, 전자문서가 정보공개 대상이 된다는 명문의 규정이 없었다.

2000년 4월 12일 1978년 법률이 개정되어 정보공개청구의 대상이 되는 문서는 컴퓨터상에 존재하는 문서도 포함되는 것으로 되었다. 공개방식과 관련하여 서면에 의한 복사이외에 행정기관의 기술적 가능성의 한계내에서 신청인의 선택에 따라 행정기관에 의해 사용된 것과 동일한 매체에 기초하여 쉽게 인식할 수 있는 복사의 교부도 가능한 방식으로 추가되었다.⁶⁸⁾

그리고, 1978년 7월 17일 법률 제78-753호의 집행을 위해 제정되고 행정문서의 공개방식에 관한 2001년 6월 6일 명령 제2001-493호 제1조는 공개문서의 복사는 서면에 의한 것뿐만 아니라 행정기관에 의해 사

FOIA, 1974년, 78년, 86년에 개정)을 30년 경과한 1996년에 행정기관의 전자정보도 정보공개 대상으로 하는 개정을 행하였다. 급속히 발전한 전자매체정보가 FOIA의 대상이 된다는 것을 명확히 규정한 것이다(富井孝雄, “情報自由法(FOIA)における行政機關概念” 『季刊行政管理研究』, 2001. 3, 53면).

67) 예를 들면, Rev. Stat. Ann. tit. 1, § 402.3 ; Md. Code Ann., State Gov't § 10-611(f)(ii)2.

68) Loi 2000-321 12 Avril 2000 art 7 JORF 13 avril 2000.

용된 것과 동일한 컴퓨터매체 및 전자우편으로도 가능하다고 규정하고, 정보공개신청인이 컴퓨터매체 또는 전자우편에 의한 문서의 복사물을 원하는 경우에는 공개청구를 받은 기관은 행정기관에 의해 사용된 시스템과 프로그램을 고지하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁹⁾

정보공개에 관하여는 다른 법령의 규정이 없는 한 이 법이 적용되나(제4조 제1항), 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 모집되거나 작성된 정보는 이 법의 적용에서 제외하고 있다(제3항). 그러나 정보의 질과 내용에 대한 구별없이 국가의 안전보장과 관련된다고 하여 절대적인 적용배제를 규정한 것이 과연 올바른 입법태도인가는 상당한 비판의 여지가 있다.⁷⁰⁾

다. 정보공개법상 공공기관

정보공개법에 의하면 정보공개와 주체인 공공기관에는 국가, 지방자치단체, 정부투자관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다(제2조 제3호).

그러므로 정보공개와 주체는 행정부에 한정되지 않고 국회와 대법원, 헌법재판소 등 사법부, 중앙선거관리위원회, 정부투자관리기본법에 의한 다수의 공기업이 모두 해당한다.

2) 비공개대상정보

국민의 알권리실현을 위한 정보공개법에서 가장 핵심적인 내용은 역시 비공개대상정보의 범위에 관한 것이다. 비공개대상정보의 의미가 중요하다는 것은 두말할 나위가 없다.

정보공개법 제7조에서 비공개대상으로 규정한 것들은 다음과 같이 모두 8가지 사유로 공공기관은 이들 정보에 대하여는 공개하지 않을 수 있다.

1. 다른 법령에 의한 비공개정보, 2. 국가안전보장, 통일외교관계정보,
3. 국민의 생명·신체 등을 해할 우려있는 정보, 4. 진행중인 재판 등과 관련된 정보, 5. 연구나 개발에 지장을 주는 정보, 6. 특정인을 식별할 수

69) 박근성, 「프랑스의 전자정부법제」, (한국법제연구원, 2001. 11), 82면 이하.

70) 김성수, 앞의 책, 409면.

있는 개인정보, 71) 7. 영업상의 비밀 등 법인의 이익을 해할 정보, 8. 부동산투기 등 특정인에게 이익 또는 불이익을 주는 정보 등이 그것이다.

그런데 이러한 비공개대상정보들은 나름대로 비공개로 하는 것에 대한 근거가 없는 것은 아니므로 수긍할 수 있다. 다만, 비공개의 요건이 지나치게 추상적인 불확정개념을 사용하여 행정청에 의한 남용의 여지가 크다는 점이 문제로 지적될 수 있다.⁷²⁾

3) 정보공개심의회

정보공개심의회는 공공기관이 정보공개 여부를 심의하기 위하여 설치한 합의제 행정위원회이다. 정보공개심의회는 구성·운영 및 기능 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다(제10조 제1항, 제2항).

그러나 과거 행정심판의 경험처럼 심의회는 구성과 운영이 적정하고 객관적으로 이루어지지 못한다면 정보공개청구권의 행사가 사실상 어려워지고 소송을 통한 법원의 부담만이 가중될 것이므로 이에 대한 세심한 배려가 요구된다.

그런데 일본 정보공개법상의 정보공개심사회는 불복제기에 대하여 조사의심하기 위한 기관이다(제21). 이 점에서 우리나라와 차이가 있다.

71) 종전에는 프랑스에서 정보공개에 관한 법은 기명이 아닌 정보에 대한 공개청구권을 규율하고 있었다(1978년 법률 제1조). 그리고, 그 공개가 사생활, 개인서류 및 의료서류의 비밀에 침해할 가하는 문서의 공개를 거부할 수 있는 것으로 규정하고 있었다(1978년 법률 제6조). 그런데, 2000년 개정법률에서는 기명정보(개인정보)도 정보공개에 관한 이 법률의 규율대상이 되는 것으로 되었다. 다만, 다음과 같은 경우에 개인에 관한 정보는 관계인(personne intéressée)에게만 공개되는 것으로 규정하고 있다. 그 공개가 사생활 및 개인서류의 비밀, 의료비밀에 침해할 가할 문서, - 명시적으로 특정되었거나 쉽게 신원을 확인할 수 있는 자연인에 대한 가치평가 또는 가치판단을 가져오는 문서, 어떤 사람의 행태의 폭로가 그 사람에게 침해할 가져올 경우에 그 사람의 행태를 나타나게 하는 문서. 그리고, 의료적 성격의 정보는 지명된 의사를 매개로 하여서만 관계인에게 공개될 수 있는 것으로 되었다.

72) 예컨대, “국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고”, “공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고”, “법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고” 등의 표현은 공공기관에 의하여 공개요건이 자의적으로 해석·운영될 경우 자칫 정보공개법을 “정보기밀 보호법”으로 전락시킬 위험성도 가지고 있다(김성수, 앞의 책, 410면).

4) 비용부담

현행법은 정보의 공개 및 우송등에 소요되는 비용은 실비의 범위 안에서 청구인의 부담으로 한다(법 제15조 제1항). 정보공개비용은 수수료와 우편요금으로 구분하고(동법시행령 제18조), 수수료는 행정자치부령으로 정하고 있는데, 정보공개법에 따라 일률적으로 정하고 있다(동법시행규칙 제7조 별표 2). 그런데 수수료는 대상과 내용에 따라 매우 다양한 형태로 구성되어 있다.

일본의 정보공개법은 "개시청구에 따른 수수료"와 "개시실시에 따른 수수료"를 정하고 있는데(제16조 제1항), 전자는 개시청구의 처리에 관련된 비용부담을 실비의 범위내에서 구하는 것이다. 개시청구의 처리에 따른 비용으로서는 청구서의 기재사항확인 등의 심사, 청구대상문서의 검색, 불개시규정해당성 및 재량적개시의 시비의 심사, 개시결정통지서의 작성, 결정통지서의 송부(우송료를 포함)에 필요한 비용이 포함된다. 구체적인 금액은 政令에 위임되어 있는데, 정보공개법시행령의 골자안에 대해서는 이상의 사무비용을 모두 積算에 포함시킨 A안(1250엔), 사무비용 중 개시·불개시의 심사사무비용을 積算에 포함하지 않는 B안(600엔), 사무비용중 개시·불개시의 심사사무비용 및 행정문서의 검색사무비용을 적산에 포함하지 않는 C안(300엔)의 3안이 제시되었는데, 의견제출(public comment)의 결과, C안이 채용되었다(정보공개법시행령 제13조 제1항 제1호).

외국의 정보공개법 중에서 "공개청구에 따른 수수료"를 신청수수료로서 징수하는 국가로서는 캐나다, 호주 등이다. 또한 "공개청구에 따른 수수료"를 신청수수료로서 징수하지 않는 국가로서는 공개청구의 처리에 따른 비용을 수수료로서 징수하는 경우가 있다는 것에 유의하지 않으면 안된다. 이 점을 미국의 정보공개법의 수수료규정을 예를 들어 설명해보자.

미국에서는 원칙적으로 기록의 검색, 심사, 복사의 3단계에서 요구되는 비용을 수수료로서 징수하고 있다. 구체적인 수수료액은 법률에서는 정하지를 않고, 행정관리예산청의 가이드라인에 따라, 각 행정기관이 규칙으로 정한다. 검색, 심사의 수수료는 당해 작업에 종사하는 직원의 시

간당 봉급과 당해 작업에 소요되는 시간을 기초로 하여 산정하고 있다. 검색수수료는 청구대상기록을 발견하지 못한 경우에도 징수하고, 심사수수료는 전부불공개결정이 내려져도 징수한다.

무엇보다도 미국에서는 상업적 이용목적의 청구의 경우를 제외한 최초의 2시간의 검색비용은 징수하지 않는다. 또한 교육기관, 비영리의 과학적 기관, 보도기관의 대표에 의한 비상업적 이용의 경우에는 복사비용만 징수하나, 그 이외의 경우에서 상업적 이용목적이 아닌 경우에는 검색, 복사의 비용에서 심사비용은 징수하지 않는다. 특히 공익감면제도가 있다.⁷³⁾ 미국에서는 복사비용은 행정기관이 정하기 때문에 같은 모습은 아니나 1장당 10내지 15센트로 하는 것이 많다. 즉, 미국에서는 상업적 이용목적이 아닌 경우에는 최초의 100매의 복사비용을 무료로 하고 있다. 미국에서는 상업적 이용목적의 청구가 적지 아니하고(예를들면, 식품안전국, 상무성, 환경보호청에 대한 청구의 다수는 상업적 이용목적이다), 관련 상업적 이용목적의 청구에 대해서는 검색, 심사비용도 징수하기 때문에 상당히 고액의 수수료가 과하여지는 것에 관계없이 정보공개법의 집행에 필요한 비용 중, 수수료에서 회수할 수 있는 額은 一割에 지나지 않는다. 대부분은 “민주주의의 코스트”로서 公費에서 충당되고 있다.⁷⁴⁾

프랑스에서는 최소한 기본적인 공공정보는 무료로 하는 원칙을 수립하고 있다. 이들 기본적인 공공정보는 국민에게 직접 제공되는 경우뿐만 아니라 사기업이 이 기본적인 공공정보를 가공하여 판매하기 위하여 취득하는 경우에도 그 허가를 요하는 경우는 있지만 무료로 제공하고 있다. 또한 기본적인 공공정보는 쉽게 그리고 보편적으로 접근될 수 있는 방식으로 제공되어야 한다. 공공정보라 함은 “공공기관에 의해 그의 임무와 관련하여 공적 기금을 사용하여 수집되거나 생산되었고 제공될 것이 예정되어 있는 정보”를 말한다.

기본적 공공정보라 함은 “그 제공이 시민의 권리행사에 필수적 요건인 공공정보”를 말한다. 예를 들면, 기본적 법령, 판례, 공공거래의 고지, 국

73) 5 U. S. C. § 552(f)(1) : 宇賀克也, 「美國의 情報公開」, (양서보급회, 1998), 93면 이하
74) 宇賀克也, 「情報公開法·情報公開條例」, 82면.

가의 공식보고서, 공보에 공표되는 임명행위 등이 그 예이다. 기본적으로 아닌 공공정보에 있어서는 사기업에 의한 이들 정보의 취득에 있어 수수료를 받을 수 있고, 이 경우 생산주체인 공공기관에 의한 이들 정보의 상품화에 일정한 한계를 정하여야 한다.

그런데, 프랑스에서는 가치있는 공공정보의 유료화가 널리 행해졌었고, 공공정보의 유료화를 사업으로 하는 기업이 발전하고 있기 때문에 기본적인 공공정보의 인터넷을 통한 무료제공 및 유료제공과 관련하여 제공주체인 공공기관과 사기업사이에 갈등이 야기되고 있다. 그리하여 경쟁 및 유료화의 문제에 관한 공공기관과 사기업간의 상호간의 협력과 갈등의 해결을 위한 장치가 마련될 것이 요청되고 있다. 만일 이와 관련한 조정기관이 설립되는 경우에는 제공자인 공공기관, 사기업 및 이용자의 대표가 그 구성에 참여하여야 할 것이고, 그 기관은 자문 및 권고의 권한과 조정 등 분쟁해결권한을 부여받아야 할 것이다.⁷⁵⁾

한편 영국의 정보공개법은 수수료의 금액에 대해 구체적으로는 정하지 않고⁷⁶⁾ 국무대신의 규칙에 따라 공적기관이 정하도록 하고 있다(제9조 제3항).

현행법은 수수료의 납부방법에 대해서도 전자적 방법은 전혀 고려하지 않고, 수입증지나 수입인지 또는 현금으로 납부하게 하고 있는 것은 행정정보의 디지털화에 역행하는 것으로 전자정부의 실현을 가로막는 장애물이 되고 있다.

5) 제3자와 관련있는 정보와 의견청취제도

정보공개법 제9조는 정보공개여부의 결정에 대해 규정하고 있는데, 제2항과 제3항은 제3자와 관련이 있는 정보에 대해서는 제3자의 의견청취를 들을 수 있다고 규정하고 있다.

생각건대, 제3자의 권익을 실질적으로 보호하기 위해서는 공공기관의 임의적 판단에 따른 의견청취만을 규정할 것이 아니라 제3자가 당해 정

75) 박근성, 앞의 보고서, 80면.

76) The Times, Tuesday May 25, 1999, 6면에 정부의 수수료액에 관한 방침이 보도되었다.

보가 본인의 권익이나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있어 공개하지 말 것을 청구할 수 있도록 제3자의 의견제출기회를 보장해야 하며, 또한 공개여부에 관한 결정을 내리기 전에 그러한 의견제출기회가 주어져야 한다는 점이 명확히 규정되어야 할 것이다.

2. 적극적 정보제공

(1) 행정정보의 전자적 제공의 의미

전자정부하에서는 인터넷을 통한 적극적인 정보제공이 요청된다. 행정정보의 전자적 제공이란 정부가 보유하고 있는 전자적 공개를 확대함으로써 국민의 알 권리를 적극 보장하기 위하여 민원관련 법령, 민원처리 절차 및 기준, 민원처리과정, 기타 국민생활과 관련된 행정정보를 인터넷으로 국민에게 제공하는 것을 말한다.

즉, 매일 공표되는 보도발표자료, 국민생활에 필요한 각종 행정정보 등을 광범위한 인터넷 홈페이지를 활용하여 온라인으로 제공함과 동시에 제공내용의 충실, 실시간 제공을 추진할 필요가 있다.

정부보유 정보 중 공개가능한 정보에 대하여 원칙적으로 인터넷을 통해 적극 공개함으로써 사회 전반에 걸친 정보의 활용도 및 생산성을 향상시킬 수 있다.

백서·연차보고서 등 행정현황을 국민에게 알리는 것을 목적으로 한 행정정보에 대해 인터넷 뿐만 아니라 CD-ROM 등 전자적인 수단·매체로 제공하여야 할 것이고 이렇게 하는 것은 정부보유정보의 자발적 공개범위를 확대하여 정보공개에의 청구, 심사, 제공 등의 절차에 따른 시간과 비용을 절감할 수 있는 것이다.

또한 각종 통계정보 등 사회적인 이용가치가 높은 행정정보에 대해 국민의 요구에 부응한 데이터표준화 등을 실현하는 것은 체계적인 정보제공시스템을 구축하여 정보수요자가 필요한 정보에 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 효과를 지닌다.

정보화사회의 중요한 행정업무인 행정정보서비스는 기본적으로 고객중심의 서비스행정을 구현할 수 있는 수단이며 접근성의 제고를 통한 투

명성과 신뢰성이 있는 '열린 행정'을 구현할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 또한 대응성과 신속성이 보장되는 행정서비스를 제공할 수 있는 미디어로서의 행정정보서비스는 다기능의 통합적인 서비스를 추구한다. 이러한 기본적인 특성을 가진 전자적 행정정보서비스는 국민위주의 전자 정부를 구현하는 출발점이며 수단이 된다.

행정정보의 전자적 제공에 있어서 맞춤 서비스화를 목적으로 전자화 국가 등이 개인화를 해 나간다고 한다면 그 과정에 있어서 가장 중요한 것은 고객인 국민의 정보가 어떤 형태로 사이트에 제공되더라도 고객의 입장에서 자신이 제공하는 정보가 통제가능한 범위 내에 있어야 한다는 것이다(개인정보의 자기결정권보장). 설사 고객인 국민이 자신이 제공하는 정보의 범주 내에서 제공받을 수 있는 개인화된 정보의 범위를 정확히 알 수 없을 지라도 사이트에서는 반드시 고객의 개인정보와 관련된 개인화된 정보를 기준 이상으로 제공하려고 하는 노력을 게을리 해서 는 안 된다.

참고로 미국의 알래스카주는 가능한 한 전자적 형태에서 정보를 이용 가능하도록 의무를 행정기관에 부과하고 있다. 즉, 요구가 있으면 유상으로 전자적 정보제공서비스를 행할 것을 행정기관에 부여하고 있다.⁷⁷⁾ 이러한 경우에 일부의 자에만 전자적 정보제공서비스를 하고, 다른 자에게는 제공하지 않는 차별적 취급을 금지하고 있다.⁷⁸⁾

한편 프랑스에서도 이러한 서비스가 제공되는 것이 전자정부계획에 포함되어 있고 실제로 그러한 서비스가 제공되고 있다. 공공정보의 제공은 여러 경로를 통해 제공될 수 있다. 정보의 생산을 직접 책임지고 있는 행정기관이 직접 제공할 수 있고, 다른 행정기관에 의해 생성된 정보를 제공하는 것을 임무로 하여 설립된 행정각부와 관련된 독립된 정보제공 기관(예, 프랑스문서국)이 제공할 수 있고, 행정기관으로부터 위탁을 받아 제공업무를 담당하는 사기업이 행할 수 있으며 사기업 또는 협회 등이 독자적으로 공공정보를 입수하여 유료 또는 무료로 제공할 수도 있다.⁷⁹⁾

77) Alaska. Stat. § 09.25, 115(a).

78) Id. § 09. 25, 115(h).

79) 박군성, 앞의 보고서, 74면.

행정기관이 온라인으로 정보제공을 하는 경우에는 보안대책이 중요하다. 일례로 알라스카주는 정보시스템의 보안대책에 관한 규정 및 행정기관의 책임을 제한하는 규정을 계약에 들 것을 의무화시키고 있다.⁸⁰⁾ 또한 플로리다주는 행정기관의 데이터베이스에 온라인 액세스(online access)를 하는 경우에는 기록의 내용이 바뀌지 않도록 하고, 불개시정보가 누출되지 않도록 조치를 취할 것을 기록관계자에게 의무지우고 있다.⁸¹⁾

(2) 추진현황

1) 행정정보소재안내 실시 등

정부는 1999년 7월부터 행정정보소재안내(GILS)를 실시하고 있다. 행정정보 DB 소개 및 공개가능한 행정정보 960종을 안내하고 있다. 그리고 정부는 1996년 5월부터 PC통신을 기반으로 문자위주의 행정정보 서비스를 실시하고 있다. 또한 정부는 지방행정정보은행(LAIB)을 1999년 8월부터 개설운영하고 있다. 일반행정정보 등 14개분야 240종을 구축하여 서비스하고 있다. 행정자치부는 정부대표전자민원실 및 정부조직관리정보시스템을, 통계청은 국가통계정보종합DB, 대법원과 법제처는 종합법률정보시스템을, 산업자원부는 산업자원정보통합시스템을 구축하여 제공하고 있다.

2) 서울시 민원처리온라인공개시스템의 운영현황

서울시는 1998년에 민원처리온라인공개시스템을 개발하였는데, 이 시스템은 1999년 4월 15일부터 서비스에 들어갔다. 2001년 12월 1일 현재 서울시 홈페이지에서 위생, 건축, 보상 및 도시계획 등 54개 업무처리과정이 공개되고 있다. 특히 서울시의 민원처리 온라인 공개시스템은 '99. 10월 국제반부패회의에서 우수사례로 발표되었고 2003년 국제반부패회의를 서울로 유치하는 성과를 거두었으며, 2001. 5월에는 서울시장이 UN 사무총장과 만나 전세계 UN 회원국에 민원처리 온라인 공개시스템을 확산시키기 위한 UN과 서울시간 공동협력성명을 체결하였다.

80) Id. §09. 25. 115(o).

81) Fla. Stat. Ann. §119. 085.

이 시스템은 행정과정상 인·허가담당자→계장→과장→국장으로 이어지는 결재단계와 주요시책의 경우에는 부시장→시장에 이르기까지 공무원이 민원서류를 넘겨받아 검토를 끝내는 날짜, 검토내용 및 앞으로의 예정사항등을 인터넷에 띄우도록 하였다.

이 시스템은 공무원의 자기발전노력의 계기가 되고, 공무원의 근무성적 평가의 편의성과 객관성을 높이는 동시에 위법감시의 편의성과 효율성을 향상시키며, 시민에 의한 직접적인 업무처리상황의 감시를 확대하는 등 공무원의 규제집행 관행에 긍정적 영향을 미치고 있다는 평가를 받고 있다.

(3) 행정정보의 전자적 제공의 법적 쟁점

1) 제공정보의 콘텐츠의 문제

현재 실시되고 있는 행정정보의 전자적 제공은 홈페이지에 게재하는 정보생산 공무원의 편의중심으로 구성되어 특정 사람에게 필요한 정보를 통일성있게 제공하고 있지 못하다는 지적이 있다.

또한 인터넷으로 제공하는 정보의 콘텐츠가 빈약하다는 것이다. 인터넷으로 제공하는 정보는 내용이 풍부하고 신속하게 업데이트되어야 함에도 이에 미흡하는 등 이미 구축된 인터넷 기반을 최대한 활용하지 못하고 있다.

2) 행정기관의 전자적 제공 의무화 및 수수료 징수 등

가. 행정기관의 전자적 제공 의무화

행정기관의 장은 민원관련 법령, 민원사무관련편람, 민원사무의 처리기준 등 민원관련 정보 그 밖에 국민생활과 관련된 행정정보 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하여야 한다. 전자정부법령도 이러한 취지를 강조하고 있다(법 제37조 제1항 및 동법시행령 제45조 제1항). 즉 동법시행령 제45조 제1항은 제1호 보·차도의 통행제한, 단전·단수·가스공급중단 등 국민생활에 불편을 주는 정보 및 도로개통시기, 제2호 상하수도 통수시기, 기상정보 등 국민생활의 예측가능성의 제고를 위한 정보, 제3호 음용수등의 수질, 대시·해양·토양 등의 오염 등 국

민의 보전과 관련되는 정보, 제4호 민원처리·입찰 등의 진행과정, 불법 행위의 단속기준 및 행정처분의 기준과 절차 등 국민의 생업과 관련되는 정보, 제5호 당해 행정기관의 주요 사업추진목표 및 실적 등에 관한 정보 등에 대해서는 전자적 제공을 하도록 규정하고 있다.

그리고 관보·신문·게시판 등에 게시하는 사항을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하도록 하였다(법 제37조 제2항). 현재는 고시·공고 등을 관보에 게재하고 있으나, 이를 인터넷으로도 게재할 수 있도록 하기 위한 것이다.

나. 행정정보제공에 따른 수수료징수 등

행정기관의 장은 인터넷을 통하여 제공하는 행정정보로서 인하여 특별한 이익을 얻은 자가 있는 경우에는 당해 행정정보를 이용하는 자에게 수수료를 징수할 수 있다(법 제38조 제2항)

행정기관의 장은 불특정 다수인에게 인터넷으로 유용한 행정정보를 제공하는 경우로서 지속적으로 당해 행정정보를 갱신할 필요가 있는 경우에는 당해 행정정보를 제공하는 인터넷 창구에 상업적 광고를 유치하여 그 수익으로 당해 행정정보의 갱신을 위한 비용의 전부 또는 일부를 충당할 수 있다(법 제38조 제3항).

3) 단일한 전자적 제공방안

중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 제공장안의 강구 등 필요한 시책을 추진하여야 한다(법 제37조 제3항).

행정자치부장은 단일한 전자적 제공방안을 강구함에 있어서는 행정정보를 국민들이 찾아보기 쉽도록 내용을 구성하고, 검색기능을 제공하며, 의견의 제시·답변 등을 종합적으로 서비스할 수 있도록 조치하여야 한다(영 제46조 제1항).

각 행정기관에 분산되어 있으나, 성질상 동일한 행정정보에 대하여는 소관 중앙행정기관의 장이 통일적 전자적 행정정보 제공장구를 운영할 수 있다(영 제46조 제2항).

소속기관으로는 규모가 작은 기관은 별도로 창구를 개설하지 않고 중앙행정기관이 통일적인 운영을 할 수 있도록 하기 위한 조치로 볼 수 있다.

4) 비공개정보의 구체화

정보공개법 제7조 제2호에 의하면 “공개될 경우 국가안정보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보는 국민의 정보공개청구에도 불구하고 이를 비공개 대상으로 할 수 있다”고 규정하고 있어 국가비밀이 알권리보다 우선하는 것이 되어 정보를 제공할 의무있는 행정기관이 재량권을 남용할 소지가 많다. 이런 점에서 정보공개법 제4조 제3항과 제7조 제2호는 국민의 알권리를 적극적으로 보장하려는 정부측의 정보제공 노력이 미흡하다. 이들 조항들은 미국에서 확립된 국가기밀특권과 알권리의 비교형량기준을 도입하여 국가비밀의 실질성을 구체화하는 입법개정이 필요하다.⁸²⁾

5) 정보격차문제

문제는 정보격차(digital divide)로 인해 인터넷에 의한 정보제공이 보편적이지 못하다는 점이다. 정보화가 진전될수록 국가간 또는 국가내 각 계층간의 정보통신기반이나 서비스에의 접근과 이용에 있어서의 격차가 좁혀지지 않고 오히려 더 심화되고 있다는 분석이 최근 많이 제기되고 있다.

정보격차해소에관한법률 및 동법시행령이 제정은 되었지만 정보격차해소에 관한 법률이나 제도 등이 완전히 체계화되었다고 보기 어렵다. 문제는 정보격차 해소정책이 대부분 정부주도로 이루어지고 있으며, 중앙정부와 지방정부의 역할 또한 명확하게 구분되어 있지 않다는 점이다. 더군다나 정보화 또는 정보격차 해소정책이 각 정부부처별, 지방정부별로 개별적으로 추진되고 있어 정책의 중복이 심하고 상호 조정이 곤란한 실정이다.

정보격차해소에관한법률시행령은 제9조에서 “정보통신부장관은 관계중앙행정기관 및 이해관계인의 의견을 들어 장애인·노령자의 정보통신서비스에 대한 접근 및 이용편의를 증진하는데 필요한 지침을 정할 수 있

82) 이동훈, “국가비밀과 알권리”, 『공법연구』 제28집 제2호, 163면.

다"고 규정하고 있다. 이에 따르면 접근성 지침의 제정은 "정보통신부장관이 관계중앙행정기관 및 이해관계인의 의견을 들어" 제정하며, 반드시 일정한 기한안에 제정해야 하는 것이 아니라 "필요하다면 제정할 수도 있는" 권고사항에 불과하다. 이 규정에 의하면 결국 장애인이나 노령자의 근본적인 정보통신장비 및 정보통신서비스에의 접근성 문제를 해결하기 어렵게 된다.

그리고 앞으로의 과제는 대통령의 적극적인 관심과 활동, 공공부문과 민간부문의 역할 정립과 활동활성화, 정부와 민간부문의 협력체제 구축, 의회의 다양한 법적 지원체계마련, 정보의 공동활용을 위한 시스템의 구축, 지역특성에 적합한 정책개발과 지원활동을 위한 메카니즘 개발 등을 들 수 있다.⁸³⁾

Ⅲ. 민원사무처리법제의 고찰

1. 전자적 민원처리의 의의

전자정부법의 제정에 따라 행정기관의 주요 업무에 대한 전자적 처리의 원칙이 명문화되었다. 이러한 전자적 처리의 원칙에 근거하여 행정내부의 업무처리는 물론 대민행정서비스 역시 전자적인 민원처리방식도 도입될 수 있게 되었다.⁸⁴⁾

구체적으로는 민원인들이 정보통신수단을 통하여 전자문서로 신청동을 할 수 있게 되었으며, 이에 행정기관도 전자공문서로 통지한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 신청 또는 통지한 것으로 되어서 전자적인 민원행정서비스의 기반이 마련되었다.⁸⁵⁾

전자적 민원처리는 전자정부의 핵심표지로서 전자정부의 미래로 간주되고 있다.⁸⁶⁾ 민원처리의 전자화⁸⁷⁾의 의의는 기존의 행정관료제가 안고

83) 교수주·강근복, "정보격차 해소정책의 대안탐색에 관한 연구" 『정보화정책』(한국전산원, 2001년 가을), 84면.

84) 현재 법령상 민원수는 약 4,200여종으로 알려져 있다.

85) 정충식, "전자정부 구현을 위한 법률(안)으로 본 행정형태의 변화", 『행정과 전산』 Vol.22 No.4, 2000.12, 46면 참조.

86) Holznagel/Krahn/Wertmann, "Electronic Government auf kommunaler

있는 한계였던 대민행정서비스의 질을 획기적으로 향상시키고자 하는 고객지향성(customer-oriented)에 있다고 볼 수 있으며 고객지향적인 정부의 실현을 위해 고도의 정보통신기술을 활용함으로써 행정의 경쟁력을 제고시킬 뿐 아니라 대민서비스를 향상시키는 데 중점을 두고 있다.⁸⁸⁾

주지하다시피 전자적 민원처리는 국민들의 민원을 전자적으로 처리하는 것으로 기존의 종이문서에서 전자문서로의 전환을 획기적으로 이룬 것이다. 전자적 민원처리는 주로 신청·신고·제출·통지등의 전자화로 표상된다.

전자정부법에 의하면 행정기관의 장은 당해 기관에서 처리할 민원사항 등에 대하여 관계 법령(지방자치단체의 조례 및 규칙을 포함한다)에서 문서·서면·서류등의 종이문서로 신청·신고 또는 제출 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 이에 대하여 전자문서로 신청 등을 하게 할 수 있으며(제33조 제1항), 전자문서로 신청등을 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 신청등을 한 것으로 본다(동조 제3항).

또한 행정기관의 장은 민원사항등을 처리함에 있어서 그 처리결과를 관계 법령에서 문서·서면·서류 등의 종이문서로 통지·통보 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 본인이 원하거나 민원사항 등을 전자문서로 신청 등을 한 때에는 이를 전자공문서로 통지 등을 할 수 있으며(제33조 제2항), 전자문서로 통지 등을 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 통지 등을 한 것으로 본다(동조 제3항).

제33조 제1항과 제2항은 관계법령에서 종이문서로 신청 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 이에 대하여 전자문서로 신청 등을 할 수 있도록 한 것이며 관계법령에서 종이문서로 통지 등을 하도록 규정하고 있는

Ebene", DV Bl., 1999, S. 1478; 전자정부의 핵심표지에 대해서는 김재광, "전자정부 구현을 위한 행정조직법제 정비", "전자정부 구현을 법제동향과 과제", (한국법제연구원, 2000.10), 81-89면 참조.

87) 대민서비스의 전자화의 내용으로는 ①전자적 민원처리, ②비방문민원처리, ③행정정보의 전자적 제공등을 들 수 있다.

88) 문신용, "전자정부와 행정정보서비스의 보편성", 116면.

경우에도 이에 대하여 전자문서로 통지 등을 할 수 있도록 규정한 것이다. 즉 민원인이 종이문서와 전자문서 양자를 선택적으로 할 수 있도록 규정한 것이다. 이는 민원인의 입장에서 그만큼 선택의 폭이 넓어진 것이라고 할 수 있다.

그리고 제33조 제3항은 민원문서를 전자문서 또는 전자공문서로 처리한 경우의 법적 효력에 대한 규정인데, 민원문서를 제1항 및 제2항의 규정에 의한 전자문서로 신청 및 통지를 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 신청 또는 통지를 한 것으로 본다(제33조 제3항)고 규정하여 민원사무처리법이 규정하고 있는 사항이 적용배제될 수 있도록 하였다.⁸⁹⁾

행정기관의 장은 민원사항 등을 전자문서로 신청 등을 하게 하거나 전자공문서로 통지 등을 하는 경우에는 인터넷을 통하여 미리 그 민원사항 등 또는 통지등의 종류와 처리절차를 국민에게 공표하여야 한다(제33조 제4항).

이는 법령의 제약 외에 기술적으로 시스템이 구축되지 아니하여 전자적으로 처리하지 못하는 민원이 있을 수 있으므로 전자적으로 처리하는 민원을 미리 국민에게 알리도록 하기 위한 것이다.

이 경우 법 제37조 제1항의 규정에 의한 민원관련정보, 법 제38조 제1항의 규정에 의한 전자적 수수료 납부방법 등 당해 민원의 신청을 위하여 민원인이 필요로 하는 정보를 최대한 함께 제공하여야 한다(영 제38조).⁹⁰⁾

사이버공간을 통해서 민원사무를 처리하는 전자민원처리는 정보화의 진전에 따라 중요한 행정방식으로 등장하고 있다. 전자민원처리는 전자

89) 민원사무처리에 관한 법률 제3조 (적용범위) ①민원사무에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

제6조 (민원사무의 처리) ①행정기관은 민원사무를 법령이 정하는 따라 다른 업무에 우선하여 처리하여야 한다.

90) 전자정부법상의 전자적 민원처리절차를 도식적으로 보면 다음과 같다. 전자적 처리가능 사항(전자신청 시스템이 완비되는 대로 행정기관에서 인터넷에 공표)→전자문서로 신청(전자서명등 본인확인 수단 사용, 대리신청시 본인이 전자서명한 위임장 필요)→수수료의 전자납부(전자화폐, 통신료부가징수 등 정보통신망을 통하여 전자적으로 결제)→행정기관 접수(필요시 발송시기 확인, 인터넷에 도달사실을 게시하여 민원인 편의 제공(개인정보 제외)→처리결과 회신(전자관인 사용, 전자문서로 신청했거나, 본인이 원하는 때에만 전자적으로 회신)→도달사실 확인(자동수신사실확인장치 등 사용)(행정자치부, 앞의 책, 88면 참조).

정부가 국민과 접촉하는 국면으로서 행정의 효율성 제고와 국민의 편익 증진에 상당히 기여할 것으로 생각된다.

정부는 그 동안 정보화라는 급변하는 환경에 대응하기 위하여 정보화에 관한 다수의 주요법령들을 제정하거나 개정하였다. 행정의 정보화가 급속히 추진되다 보니 법적 측면에서는 수많은 법령들이 아직도 종이문서 위주로 규정되어 있어서 대부분 법적 근거를 요하는 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 추진하는데 있어서 걸림돌이 되어 왔다.

따라서 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 촉진하여 국민이 피부에 와 닿는 행정서비스를 하기 위해서는 종이문서 위주로 규정되어 있는 개별 법령들을 신속히 개정해야 할 상황에 놓여 있다.

전자정부법은 제3조에서 개별법에서 직접 전자적 업무처리에 대한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 개별법을 따르도록 규정하고 있기 때문에 전자민원처리에 관한 민원사무처리법령의 정비가 시급히 요청된다.⁹¹⁾

민원사무처리법은 정보화와 관련하여 본격적인 정비를 하지 않았기 때문에 기존의 민원처리 방식과 전자적 민원처리방식이 혼재하고 있는 상태이다. 즉, 종이문서를 기반으로 하는 기존의 민원처리방식이 기본이 되고 예외적으로 컴퓨터통신을 이용할 수 있도록 규정되어 있다. 이제 이들 규정이 전자적 방식에 의한 민원사무도 포괄할 수 있도록 해석·적용되어야 하는바, 해석에 의하여서는 전자적 방식에 의한 민원사무가 불가능하거나 입법의 목적을 달성할 수 없는 경우가 발생할 가능성이 있다.

2. 전자적 민원처리와 신원확인

전자민원처리에서 신원확인은 주민등록증과 같은 물리적 실체에 의해서는 결코 이루어질 수 없고, 디지털방식을 통하여 이루어져야 한다. 전

91) 1997년 8월 민원사무처리법의 제정시 전자 민원처리가 가능하게 되었지만 그 내용은 민원의 신청과 처리결과의 통지에서 컴퓨터통신으로 할 수 있는 근거를 마련한 정도였다(제4조 및 제10조). 그 뒤 1998년에 정보화촉진기본법, 전자서명법, 전자거래기본법, 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률 등 정보통신기반과 관련된 중요 입법이 제정 또는 개정되어 전자정부의 구현에 상당한 법제도적 기반이 구축되었다. 하지만 위의 법률들은 민원사무처리법보다 정보화와 관련하여 상당히 진전되고 구체적인 내용을 포함하고 있기 때문에 오히려 기존법률과 일치되지 않는 측면이 있었다.

자정부법 제35조는 행정기관의 장은 민원사항 등을 처리함에 있어서 당해 민원인의 신원을 확인할 필요가 있는 때에는 전자서명 등에 의하여 그 신원을 확인할 수 있다고 규정하고 있다.

전자서명법에 의한 전자서명은 비대칭암호방식을 사용하여 전자문서작성자의 신원과 문서의 변경여부를 확인할 수 있도록 하고 있다. 인증기관이 전자서명 가입자에게 인증서를 발급하기 위해서는 가입자의 신원을 확인해야 한다(법 제15조 제1항 참조).

이는 인증된 전자서명의 사용자는 일단 인증기관으로부터 신원확인받았다는 것을 의미한다. 만일 민원인이 전자서명법에 의한 전자서명을 이용하여 민원을 신청한다면 신원확인 문제가 발생하지 않을 것이다. 이러한 관점에서 보면 전자적 민원처리 이용자가 전자서명법에 의한 전자서명으로 민원을 신청한 경우에는 행정기관이 민원인의 신원을 확인해야 하는 의무를 배제할 수 있을 것이다.

3. 전자적 민원처리와 수수료 납부

수수료는 신청·신고등에 대응하여 행정기관이 행하는 심사등 사무처리의 대가이다. 수수료의 부과는 법령에 근거하고 있다.

전자정부법 제38조 제1항은 정보통신망을 이용하여 전자화폐·전자결제등의 방법으로 수수료등을 납부할 수 있다고 규정하고 있다. 특히 전자민원 사무처리에 있어서 수입인지·수입증지에 의한 수수료등의 납부뿐만 아니라, 다른 법령에서 세금·수수료·과태료·과징금·벌칙금·벌금·과료등을 현금·수입인지·수입증지등의 방식으로 납부하도록 규정하고 있는 경우에도 이를 전자화폐나 전자결제에 의해 납부할 수 있도록 규정함으로써 그 적용범위를 확장하고 있다.

대다수 법률이 수입증지 또는 수입인지 그리고 현금으로 납부하도록 하고 있다. 가령 전설기계관리법 제37조 제2항을 보면 “제1항의 규정에 의한 수수료는 수입인지 또는 수입증지로 이를 납부하여야 한다”고 규정하고 있고, 공공기관의정보공개에관한법률시행령 제18조 제4항을 보면 “수수료는 정부기관에는 수입인지로, 지방자치단체에는 수입증지로, 정부

기관 또는 지방자치단체가 아닌 공공기관에는 현금으로 각각 납부한다. 다만, 부득이한 경우에는 정부기관 또는 지방자치단체에 현금으로 납부할 수 있다”고 규정하고 있는 것이 그 단적인 예이다.

문제는 민원서류를 전자문서로 신청 동을 받게 하거나 전자적 고지·통지 동을 통한 납세고지를 할 경우 그 수수료도 전자적으로 받아야 완전하게 전자적으로 민원을 처리할 수 있는데, 위의 예에서도 보다시피 현행 민원관련법령에서는 이러한 전자적 수수료 납부에 관한 규정이 미비한 실정이다.

따라서 새로운 납부방법이 필요한데, 그 납부방법으로는 납부서 송부를 수반하는 계좌이체, 인터넷에 의한 계좌이체, 인터넷에 의한 신용카드 결제, 전자정부법이 규정하고 있는 전자화폐에 의한 결제 동을 들 수 있다.⁹²⁾

첫째, 납부서송부를 수반하는 계좌이체는 통상적인 납부서에 의한 현금납부와는 달리 납부자가 행정기관에게 금융기관에의 납부서의 송부를 의뢰하고 납부서의 송부를 받은 금융기관이 납부자의 계좌에서 수수료수납기관의 계좌으로 계좌이체에 의해 수수료를 납부하는 방법이다. 국세 등 납부와 전기·가스 등 공공요금의 지불에 이용되고 있는 계좌이체의 체계를 수수료의 납부에 활용하는 것이다. 그런데 이 방법은 금융기관이 이체수수료를 지불할 필요가 있는데 민원신청시 그 비용의 부담문제가 있다.

둘째, 인터넷에 의한 계좌이체는 신청자가 인터넷을 이용해 자신의 계좌에서 수수료수납기관의 계좌로 자금을 이체하도록 금융기관에 위탁하고 이체가 있으면 수납기관이 신청자에게 영수증(전자데이터)를 송신하고 신청자는 신청 동을 할 때에 이를 함께 송신하는 방법이다. 즉, 금융기관에 있어 서비스가 제공되고 있는 인터넷에 의한 계좌이체의 체계를 수수료의 납부에 활용하는 것이다.

셋째, 인터넷에 의한 신용카드결제는 행정기관이 미리 신용카드사와 신용카드결제에 관한 계약을 체결하고 신용카드회사가 신청자를 대신해 금

92) 조태제, 앞의 논문, 342면.

용기관을 통해 국가에 수수료를 납부하는 방법이다. 즉, 민간에서 이미 실현되고 있는 신용카드 등을 이용한 대출식 결제체계를 수수료의 납부에 활용하는 것이다. 행정기관은 금융기관에 카드결제에 관한 계약을 체결해야 한다. 신용카드 이용은 거래액의 1-5%의 승인비용이 필요한데 민원서비스의 수수료가 현재와 같이 아주 저렴한 경우 이것은 현실적으로 의미가 없다. 또한 1회 거래에 따른 거래비용(승인전, 요금청구서의 발급 및 송달, 은행수납)이 이를 크게 초과할 것이기 때문이다. 그리고 인터넷에 의한 데비트 카드결제 방법도 이러한 문제가 있다.⁹³⁾

네째, 전자화폐에 의한 결제는 금전적 가치를 가지는 전자적 정보(전자화폐)의 수수로서 수수료를 납부하는 방법이다. 전자화폐에 의한 방법은 신용카드에서와 같이 별도의 승인절차가 필요없다는 장점이 있다. 그래서 이에 따른 거래비용이 발생하지 않는다.

4. 전자적 민원처리와 첨부서류 제출

현행법상 민원의 신청에는 각종 첨부서류가 요구된다. 그런데 민원인의 입장에서는 이러한 첨부서류를 준비하는 데는 상당한 시간과 노력이 필요하다. 따라서 첨부서류의 감축은 행정정보의 디지털화를 촉진하는 측면에서 뿐만 아니라 민원인의 부담을 덜어준다는 측면에서도 요구된다.

현재 전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률의 제17조 2, 사무관리규정의 제8조, 전자거래기본법 제5조 등에는 전자문서의 법적 효력을 인정하고, 특히 사무관리규정에는 행정사무의 자동화 관련 행정자치부장관의 기본계획수립 권한(제102조) 및 중앙행정기관의 시행계획수립의 의무(제103조)도 포함하고 있으나, 종이문서 및 구비서류의 감축에 대한 의무조항이 명시되어 있지 않다. 다만 민원사무처리법 시행령 제8조에서 '불필요한 서류요구의 금지'라는 표제로 민원신청에 요구되는 각종 첨부서류를 간소화할 것을 규정하고 있고, 제5조 제2항과 제3항에서 민원사항의 신청과 관련된 구비서류는 신청서상의 기재사항의 사실여부를 뒷받침하거나 당해 민원사무의 처리에 필요한 최소한의 범위 안에서 구체적

93) 한국전산원, 앞의 보고서, 230면.

으로 정하여야 하며, 구비서류의 제출부수는 최소한으로 한정하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이다.

5. 민원사무처리법령상 민원사무처리

(1) 민원의 의의

행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 민원인이라 하며, 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 민원사무라 하고, 행정기관에서 민원사항을 처리함에 있어 신속·공정·정확하여야 함은 물론 민원인에게 최대한의 편의를 제공하고 안내하여야 하는 민원서비스 향상을 위해 지원하는 행정업무 전체를 민원이라고 할 수 있다(민원사무처리에관한법률(이하 "민원사무처리법"이라 한다) 제2조 참조).

따라서 민원의 업무영역은 민원사항을 접수하고 그 처리과정을 확인·감독하며, 신청한 민원사항의 처리과정을 민원인에게 상세하게 알려주고, 처리결과를 민원인에게 전달하는 하나의 참구역할과 민원인의 궁금증을 풀어주는 민원안내 및 민원인에게 편의를 주기 위한 제반 민원서비스라고 할 수 있다.

그러므로 민원은 민원인의 권익을 보호하기 위하여 공정한 민원사무처리와 합리적인 민원제도의 시행으로 각 업무영역의 민원사무를 지원하는 것을 목적으로 하여야 한다.

민원사무에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민원사무처리에관한법률이 정하는 바에 따른다. 여기의 민원사무에는 1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청, 2. 장부·대장 등의 등록·동재의 신청 또는 신고, 3. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청, 4. 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구, 5. 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의, 6. 기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항 등이 해당한다(동법 시행령 제2조 제2항).

그리고 여기의 행정기관에는 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인이 포함된다(제3조).

(2) 민원의 신청과 접수 및 처리결과의 통지

현행 민원사무처리법은 예외조항을 통한 전자적 민원처리의 도입을 시도하고 있다고 할 수 있다. 즉, 민원의 신청은 문서로 하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 구술·전화·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신⁹⁴⁾으로 할 수 있다고 규정한 것이 그것을 반증한다(제4조 제1항). 여기의 문서에 전자문서가 포함되느냐는 불분명하다. 다만 모사전송이나 컴퓨터통신을 이용한 민원신청이 따로 규정되어 있는 것으로 보아 문서는 종이문서만을 의미한다고 해석할 수 있다.

그러나 모든 민원의 신청이 정보통신망으로 이루어질 수 있는 것은 아니고 "민원인이 직접 출석하여 의사표시를 할 필요가 없는 민원사항"에 한하여 전자적 민원처리가 가능하도록 하고 있으며,⁹⁵⁾ 이에 대해서는 민원실이나 민원사무편람에 게시하도록 하고 있다(동법시행령 제7조 제4항 참조).

이러한 입법취지는 법령에서 허용하는 범위에 한하여 정보통신망을 이용한 민원의 신청이 가능함을 나타내는 것이다.

정보통신망을 이용한 민원의 신청은 전자문서의 형태로 민원인이 민원사항을 행정기관에 전송하는 것이므로 분명한 근거가 남는다고 할 수 있다.

그러므로 구술이나 전화를 통한 민원신청과는 다른 차원에서 규율할 필요가 있다. 전자적 민원처리가 활성화되기 위해서는 정보통신망을 이용한 민원신청의 범위를 대폭적으로 확대할 필요가 있다.

94) 여기서 사용하고 있는 컴퓨터통신이라는 말은 일반적으로 PC통신으로 이해되고 있는데, 이 용어가 인터넷을 포함한 전자적 통신수단을 전부 포괄할 수 있는 보편적인 의미로 이해되지 못하여 부적절하다는 평가를 그동안 받았었다. 그리하여 정보통신은 인간의 활동에 초점을 맞추고 있는 추상적 개념이라는 점에서 구체적 활동의 수단의 의미인 '정보통신망'이라는 용어를 사용하는 것이 보다 더 적절하다는 지적이 있었고, 이러한 지적에 따라 1999년 개정사무관리규정에서는 '정보통신망'을 기본용어로 사용하고 있으며, 전자정부법 제2조 제7호도 '정보통신망'에 대한 정의를 내리고 있다.

95) 동법시행령 제4조 제2항 "민원인 또는 그 위임을 받은 자가 직접 출석하여 의사표시를 할 필요가 없는 민원사항은 우편·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신으로 신청할 수 있다".

현행법에서 제시하고 있는 “민원인이 직접 출석하여 의사표시를 할 필요가 없는 민원사항”이라는 전자적 민원처리가 가능한 민원의 기준으로 적절한 것인가에 대해서는 보다 많은 검토를 요한다. 그것은 전자적 민원처리는 정보화사회에 맞추어 행정사무를 개선한다는 측면과 함께 대국민서비스의 향상이라는 측면을 동시에 갖기 때문이다.

민원사무처리법시행령 제7조는 구술 또는 전화로 접수·처리할 수 있는 민원사항, 우편·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신으로 접수·처리할 수 있는 민원사항, 무인민원발급기로 교부할 수 있는 민원사항 등에 대해 민원실 등에 게시하거나 민원사무편람에 이를 제시하여야 한다고 규정하고 있다.

민원사무처리법은 행정기관은 민원인이 신청한 민원사항에 대한 처리결과를 민원인에게 문서로 통지하되, 민원인이 신청한 민원사항을 거부하거나 민원사항의 실현이 불가능하다고 인정할 때에는 그 이유를 함께 통지하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 구술·전화·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신으로 통지할 수 있으며, 이 경우 민원인의 요청이 있는 때에는 지체없이 처리결과에 관한 문서를 교부하여야 한다고 규정하고 있다(제10조).

처리결과와 통지의 경우에도 종이문서를 원칙으로 하고, 예외적인 경우에만 컴퓨터통신으로 할 수 있도록 하고 있다.

IV. 공문서관리법제의 고찰

1. 전자문서의 정의

전자정부법은 행정부의 모든 문서결재를 원칙적으로 컴퓨터를 통한 전자결재로 대체하고 부처간 전자정보 공유를 의무화하는 등 전자정부체계의 법적 근간이 되고, 그리고 여러 법령에 산재(散在)되어 있던 전자문서에 관한 정립된 틀을 제공하고 있다.

여하튼 문서 없는 행정을 구현하기 위해 모든 문서결재를 전자결재로 바꾸기로 하고 이를 위한 전자공문서 표준화를 비롯하여, 정보통신망 구축 및 보완대책을 마련하기로 했으며, 민원처리절차 등 국민생활과 관련

된 정보 및 관보 등에 게재한 사항을 인터넷으로 국민에게 제공토록 했으며 전 행정기관에 인터넷 전자민원 창구를 설치하여 국민들이 직접 찾아가지 않아도 전산망을 통해 전국 어디서나 민원사항을 해결할 수 있도록 근거규정이 마련된 것이다.

전자정부법은 제2조 제5호에서 "전자문서"라 함은 컴퓨터 등 정보처리 능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장되는 정보를 말한다"고 명시하고 있다.

한편, 전자공문서에 대하여 전자정부법 제16조 제3항은 '행정기관의 전자문서'로 규정하고 "전자공문서의 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용과 전자문서의 서식의 작성방법 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있다.

2. 행정관리의 전자화

(1) 전자문서의 작성·발송·접수·보관·보존 등

행정기관의 문서는 업무의 성격 그밖에 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 전자문서를 기본으로 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용되어야 한다(제16조). 이는 사무관리규정 제14조에서 천명한 전자문서 기본원칙을 법률로 격상한 것이다.

또한 행정기관은 당해 기관에서 접수 또는 발송하는 문서의 서식에 더하여 전자문서에 적합한 서식을 마련하고 이를 활용하여야 한다(제16조). 이는 종이문서 서식을 그대로 존치·활용하면서 E-mail, 인터넷 등에 맞는 전자문서 서식들을 별도로 정할 수 있도록 하기 위한 것이다.

전자공문서를 발송함에 있어 내용을 직접 설명할 수 있는 과장 또는 이에 상당하는 담당관 이하 작성자의 소속·직급·성명 및 연락처(전화번호, FAX 번호, 전자우편주소 등)를 명시하여야 한다.

수신자의 전자우편주소 등의 체계적 관리를 위하여 수신자의 컴퓨터 등에 전자공문서가 차질 없이 입력될 수 있도록 하고, 추후 수신자가 지정하거나 관리하는 컴퓨터의 여부에 대한 다통이 없도록 하기 위해 수신자의 전자우편주소, 인터넷 주소 등 전자문서유통 체계상의 전자적 주소를 문서

등록대장 또는 전자문서등록대장에 기록·관리하여야 한다(영 제3조 제2항).

또한 전자문서 유통상 통상적으로 사용하고 있는 프로그램을 이용해 작성·발송함으로써 수신자의 소프트웨어 프로그램으로 읽을 수 있도록 해야 한다. 그리고 PDF 등의 형식으로 작성된 특수파일은 아크로배트 읽기프로그램(Acrobat Reader) 등이 있어야 읽을 수 있다는 점을 충분히 고려해 발송해야 하며, 수신자가 그러한 프로그램을 설치하지 않았을 경우 전자공문서의 내용을 알 수 없으므로 전자공문서가 도달되었다고 주장할 수는 없다(영 제3조 제3항).

한편, 전자공문서의 도달여부 확인을 위하여, 전자공문서를 발송한 행정기관의 장은 전자공문서가 제대로 도달되었는지 여부를 자동수신사실통보장치(Return mail)⁹⁶⁾, 전자우편, 전화 등의 방법을 통하여 확인함으로써 당해 전자공문서의 도달이 지연되거나 도달되지 아니한 경우에 대비해야 한다.

(2) 전자문서의 서식 작성방법 및 승인

인터넷, E-mail, 전자문서시스템 등을 활용하여 전자적으로 민원을 신청하고, 처리결과를 회신하기 위하여는 먼저 컴퓨터 상에서 민원사항을 전자적으로 입력하여 제출하고, 처리결과도 전자적으로 입력하여 회신할 수 있도록 하는 전자적 서식의 개발이 필요하다.

본인 인증을 위한 제출서류를 주민등록증·초본 등에서 전자서명 등으로 대체하고 인터넷상에서의 공동처리나 전자조회가 가능한 구비서류를 감축하며 전자적 처리를 위한 업무흐름의 최적 재설계를 함으로써 민원 업무 처리절차의 간소화를 선행하는 효과가 있다.

이는 기존 종이문서의 서식을 활용하되, 기존 종이문서 서식 중 도표나 선분 등을 사용하지 아니하고 문자 또는 기호로만 작성 가능하고(영 제4조 제1항), 종이문서 서식 중 수수료·구비서류·처리절차 및 처리기간 등 인터넷을 통하여 안내할 수 있는 부분은 전자문서의 서식에서 생

96) 자동수신사실통보장치는 발신자가 전자문서를 전자우편으로 발송할 경우 수신자가 그 수신사실을 확인하면, 발신자의 전자우편을 읽었다는 사실을 발신자에게 다시 전자우편으로 자동적으로 보내는 이른바 Return mail을 가리키는 것으로, 지방세를 등기우편으로 고지할 때 배달증명의 기능을 전자상에서 행하는 기능을 한다.

략 가능하다. 신청서만으로 신청 가능한 민원을 우선 전자우편으로 적법하게 접수할 수 있도록 위한 것이다.

행정기관의 장은 영 제4조 제1항의 규정에 의한 전자문서의 서식에 불구하고 인터넷 홈페이지에서 직접 내용을 기입하도록 하는 서식을 따로 사용 가능하다(영 제4조 제2항). 3,000여종의 민원서식 중 전자적으로 통합이 가능한 서식을 골라서 그 가장 주된 행정기관에서 전자서식을 개발하도록 하였다. 그리고 복합민원⁹⁷⁾에 대한 인터넷 전자서식을 개발할 때에는 미리 인터넷을 통한 동시 처리를 위한 전자식으로 개발하도록 하였고, 유사성이 없는 서식은 해당 행정기관별로 전자서식을 개발하도록 하였다. 그리고 신용카드 결제 또는 전자화폐 사용 등 인터넷상 결제를 감안하여 개발하도록 하였다.

3. 추진체계

소관 민원처리 주관 행정기관에서 전자서식을 개발·보급함을 원칙으로 한다. 지방자치단체에서 전자서식을 개발할 경우에는 전자서식과 관련한 소프트웨어의 중복개발이 되지 않도록 하기 위해 동법시행령 제53조의 규정에 의거하여 행정자치부장관과 이에 관해 협의를 한 후 개발·사용해야 한다.

다만, 예외로서 ① 단순민원 중 공동개발이 필요한 전자서식, ② 복합민원에 대한 전자서식의 경우에는 가장 주된 부처가 전자서식의 개발·보급을 담당한다.⁹⁸⁾

4. 전자공문서의 성립 및 효력 등

(1) 전자공문서의 성립

전자공문서는 당해 문서에 대한 전자적인 수단에 의한 '결재'가 있음으

97) 민원사무처리에관한법률시행령 제2조 제4항은 복합민원을 하나의 민원목적을 실현하기 위하여 관계법령등에 의하여 다수의 관계기관(민원사항과 관련된 단체·협회 등을 포함하며, 이하 "관계기관"이라 한다) 또는 부서의 허가·인가·승인·추천·협의·확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무를 말한다고 정의하고 있다.

98) 김민호, 「전자공문서의 관리에 관한 법적 과제」 (한국법제연구원, 2001. 11), 72면

로써 성립한다(법 제17조). 전자공문서의 결재권자는 행정기관의 장, 위임전결규정에 의하여 행정기관의 장으로부터 결재권을 위임받은 자 및 사무관리규정 제16조제3항의 규정에 의하여 대결하는 자가 된다. 동법시행령 제8조는 전자적 결재의 수단으로 전자이미지서명을 규정하고 있다.

전자공문서의 성립요건으로는 ① 정당한 권한이 있는 공무원이 ② 직무의 범위 내에서 공무상 작성하고 ③ 결재권자의 결재가 있을 것 등이다.

(2) 전자문서의 송·수신 방법

개인 또는 단체가 본인임을 확인할 필요가 있는 전자문서를 행정기관에 송신하고자 하는 경우에는 전자서명 또는 다른 법령에 의하여 본인임을 확인하기 위하여 인정되는 전자적 수단을 이용해 송신하여야 한다(법 제18조 제1항).

만일 본인의 여부가 처리의 전제조건인 민원을 전자서명 등을 이용하지 아니하고 제출한 경우에는, 다른 정보와 결합하여 본인임을 확인할 수 있을 때에는 민원을 처리하고 도저히 본인임을 확인할 수 없을 때에는 전자서명 등의 사용을 보완사항으로 요구 조치토록 한다.

민원사무처리에관한법률시행령 제11조의2의 규정에 의거 무인민원발급기(KIOSK)에 의한 민원서류 교부시 행정자치부 장관이 정한 전자적 매체를 사용해 확인가능토록 규정하고 있다. 여기에서 본인임을 확인할 필요있는지의 판단 여부는 전자문서를 유통하는데 있어 타인의 불법행위를 방지하거나 본인의 의사표시임을 분명히 할 필요가 있음을 전자문서의 작성자가 스스로 판단하여 결정할 사항이다.

전자서명 또는 전자관인을 이용한 '시점확인'(Time Stamping) 방법 또는 자동수신사실통보장치를 통해 발송 또는 도달시점의 확인이 가능하다. 즉, 발송시기를 분명히 하여야 할 문서는 발송시점이 확인되는 전자관인·전자서명 등을 사용하며, 도달시기를 분명히 할 문서는 도달시점을 기술적으로 확인 가능하도록 구현된 전자관인·전자서명이나 자동수신사실통보장치가 작동되는 컴퓨터 등을 사용한다(법 제18조 제2항 및 시행령 제9조).

다음으로 발신자의 컴퓨터 단말기를 관리하는 서버(Server) 등에 자동수신사실통보(Return mail) 소프트웨어를 설치하여 도달시점을 확인할 수 있다.

그리고 전자우편·모사전송·전화 등을 통한 직접 확인이 가능한 바, 발송·도달시점을 분명히 할 필요 역시 발송·도달로 인하여 일정한 법률효과(제척기간의 진행, 처리의무의 개시 등)가 발생하거나, 본인이 발송이나 도달시점을 알아두고자 하는 경우에 전자문서의 작성자가 스스로 판단하여 결정할 문제이기 때문이다.

(3) 전자문서의 효력발생 시기

행정기관에 송신한 전자문서는 송신시점이 송신자의 컴퓨터 서버에 전자적으로 기록된 때를 발송시기로 보며, 전자서명을 이용해 송신하는 경우에는 시점확인을 통한 발신시점 확인이 가능하다(법 제19조 제1항).

전자공문서는 ① 수신자가 '지정한 컴퓨터 등'에 입력된 때, 그리고 ② 수신자가 지정한 컴퓨터 등이 없는 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때를 그 효력발생시기로 한다.

우선 수신자가 '지정한 컴퓨터 등'에 입력된 때를 도달시점으로 하는 까닭에, 당사자가 사전에 합의하여 수신용 컴퓨터를 지정한 경우에 전자문서가 그 수신용 컴퓨터에 입력되면 수신자가 그 전자문서를 출력하여 확인하지 않더라도 도달된 것으로 본다.

여기서 '지정한 컴퓨터'라 함은 수신자의 컴퓨터 단말기를 의미하는 것이 아니라, 네트워크상에서의 '서버'를 의미하며, '지정한 컴퓨터 서버'의 종류로는 ① 전자우편주소를 관리하는 서버(전자우편사서함이 있는 서버), ② 인터넷 서비스를 제공하는 서버, ③ 전자문서시스템을 취급하는 서버 등이 있다. 그리고 '입력'된 때라함은 전자문서가 수신자의 서버에 '기록'(recording)된 때를 의미한다.

다음으로 수신자가 지정한 컴퓨터 등이 없는 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때가 도달시점이 되는 것은, 당사자 사이에 수신용 컴퓨터의 지정에 관한 합의가 없는 때에는 수신자가 통상적으로 관

리하는 컴퓨터에 입력이 되면 지정한 컴퓨터에 입력된 경우와 동일하게 도달한 것으로 보기 때문이다.

특정한 기한까지 도달되어야 할 문서 등을 송신자가 기한 전에 전자정부법 제18조 제2항의 규정에 의한 전자적 방법(발송·도달시기를 분명히 하기 위한 방법)에 의하여 전자문서로 발송하였으나 당해 수신자의 컴퓨터 또는 관련 장치의 장애로 인해 기한 내에 도달되지 아니한 경우에는 당해 송신자에 한하여 '장애가 제거된 다음 날'을 기한으로 본다(법 제19조 제3항).

그리고 동법시행령 제10조는 행정기관의 조치사항으로, ① 행정기관의 장은 컴퓨터 등이 장애를 일으켰을 경우 이를 신속히 복구하거나 다른 컴퓨터 등으로 신속히 대체하여 수신하도록 조치를 취하고 ② 인터넷 등을 통하여 장애사실 및 그 복구사실을 공표하여야 하며 ③ 특별한 사유로 장애가 예측될 경우에도 중단시간, 사유 등을 인터넷 등을 통하여 공표하도록 규정하고 있다.

행정기관에 도달한 전자문서의 경우에는 당해 행정기관은 이를 흠이 있는 문서로 보고 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 보완을 요구하여야 한다(제19조 제4항).

행정기관이 발송한 전자공문서의 경우에는 판독할 수 없는 상태로 수신자에게 도달된 경우 이를 적법하게 도달된 문서로 보지 아니한다. 이러한 경우는 수신자가 요지할 수 없는 상태라 할 수 있으므로 전자문서가 수신자에게 도달되지 않았다고 보아야 하기 때문이다.

5. 문서업무의 감축

(1) 미국의 문서업무감축법의 분석⁹⁹⁾

미국에서는 "문서없는 사무실"을 그 이상적 목표로 설정하고 이를 위한 정부문서의 감축작업을 위해 1980년에 정부문서감축법(Government Paperwork Elimination Act of 1980)을 제정하여 시행해 왔다. 이

99) 이에 대해서는 임지봉, "미국의 전자정부 관련 법제동향" 「우리나라와 외국에서의 전자정부구현을 위한 법제동향」(한국법제연구원, 2001, 4)을 주로 참조하였다.

법은 대통령 직속의 운영예산처(Office of Management and Budget, OMB)를 중심 추진기관으로 하여, 첫째, 각 기관의 문서감축에 대한 중앙집권적인 리더쉽 발휘와 둘째, 범정부적 정보관리의 효율화 달성을 목표로 제정되었으며, 그 후 정부업무수행결과법(Government Performance Results Act)과 함께 미국 '전자정부 구현'의 가장 중요한 두 법제들 중의 하나로서 기능해 왔다.¹⁰⁰⁾

이 법은 1980년 당시 다음의 두 가지 구체적인 동기를 가지고 입법화되었다. 첫째, 지나친 문서작성과 유통이 가져다주는 시간과 경비가 행정의 생산성을 저하시키고 국민들에게도 불편을 준다는 점, 둘째, 정부에 의한 정보관리의 필요성이¹⁰¹⁾ 그것이다.

그런데 문제는 이 법이 시행과정에서 많은 문제점들을 노정시켰다는데 있었다. 그 문제점들 중 가장 근본적인 것은 운영예산처가 이 법의 시행을 정보자원관리의 효율화보다는 규제에 관점에서 접근하였다는 것이었다. 이에 이러한 문제점들을 극복하기 위해 1986년에 수정안이 연방의회를 통과하였다.

1986년 정부문서감축법의 주요개정사항은 첫째, 문서활용과정에서 일반대중의 접근이 요구된 점, 둘째, 운영예산처에 종합적인 정보관리정책을 개발하고 유지하도록 요구한 점, 셋째, 정보자원관리에 관한 定義가 별도의 조항으로 들어간 점, 넷째, 각 기관에게 정보자원관리에 대한 책임을 부과한 점 등 이었다.¹⁰²⁾ 이 1986년의 정부문서감축법도 시행과 더불어 다시 다른 문제점들을 나타냈고 이 새로운 문제점들을 보완하고 지속적인 정보자원관리의 향상을 이루기 위해 또다시 1995년에 새로운 정부문서감축법이 의회를 통과하게 되었다.

1995년의 정부문서감축법개정(Government Paperwork Reduction Act, Public Law 104-13)¹⁰³⁾은 광범위한 분야에 걸쳐 이루어졌다.

100) J.C. Beachboard and C.R. McClure, "Managing Federal Information Technology: Conflicting Policies and Competing Philosophies" 13 GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY 15-33.

101) 同法 제정동기에 관한 자세한 記述로서는, 문신용, 「전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전방안」(한국행정연구원, 1997. 4.) 166면 참조.

102) 위의 책, 167면.

同法은 개인, 중소기업, 교육기관이나 비영리기관, 연방계약자, 州政府나 지방자치정부에게, 연방정부에 의한 정보수집의 결과로 파생되는 문서작성 부담을 최소화해 주기 위함을 그 주된 개정 목적으로 하고 있었다. 同法은 또한 연방프로그램의 효율성을 높이기 위해 연방 정보자원관리정책들을 조정하고, 통합하며, 단일화하기 위해 고안되었다. 더불어, 同法은 정부보유정보들을 얻으려는 모든 시민들을 도울 의도로 정부정보추적 확인서비스제도(Government Information Locator Service)를 확립했다.

특히 정보규제국(Office of Information and Regulatory Affairs)에 관한 3503항은 (a)에서 운영예산처(OMB) 내에 정보규제국의 설립을 규정했다. 연이어 3504항에서는 예산운영처장의 권한과 기능에 대해 규정하였는데 (a)(1)는 예산운영처장이 公衆의 문서작성부담 감소와 公衆에의 정보전달을 용이하게 하는 정부운영의 효율성을 진작시키기 위해 정보자원의 사용을 감독하게 했고, 그러한 감독권한을 행사함에 있어 예산운영처장은, 첫째, 연방정보자원관리 정책과 기준·가이드라인의 시행을 개발하고 조정하며 감독하고, 둘째, 정보의 공개·공유·보안 등과(5호) 정보 기술의 습득과 사용을 감독하고 이에 관한 지침을 내릴(6호) 권한을 갖게 되었다.

연방행정기관의 책임(Federal Agency Responsibilities)과 관련해서도 3506항에 명문규정을 두어, 연방행정기관은, 첫째, 정보자원관리 결정들이 그 행정조직의 계획, 예산, 재정적 운영, 인적 자원 관리 및 프로그램 결정들과 통합될 수 있는 둘째, 그 행정기관과의 협력 하에 최고 재정담당관(Chief Financial Officer)이 정보기술에 관련된 정확한 지출회계기술을 개발할 수 있게 하는, 셋째, 정보자원관리의 연방프로그램 생산성·효율성에의 기여정도를 높힐 수 있는, 그리고 그 목표들과 그 목표들을 달성하기 위한 행정기관의 역할과 책임을 강화할 수 있는, 목표들을 개발하는 지속적인 절차를 개발하고 유지해야 한다고 적고 있다.

103) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN00244:|TOM:/bss/d104query.html> 참조.

이 법을 평가해보면 이 법은 크게 보아 첫째, 연방정부의 정보자원관리를 강화하고, 둘째, 정보자원관리 추진을 위한 진일보한 전략들을 개발케 하는 토대를 마련하였다. 그리고 세부적으로는 운영예산처에 전반적인 감독권이 부여되었는데, 첫째, 운영예산처로 하여금 범정부적인 정책과 지침을 개발하고 조정하도록 했으며, 둘째, 각 기관이 정보자원을 업무추진의 효율성과 효과성 향상을 위해 사용하도록 운영예산처로 하여금 이를 감독하게 하였다. 더불어 셋째, 각 기관은 정보관리업무가 기관의 계획, 예산과 재정관리, 인적자원관리 등과 통합될 수 있도록 하며, 각 기관의 최고관리층이 중심이 되어 정보자원관리운영위원회를 구성하고 정보자원관리에 관한 감독권을 강화하도록 했다.¹⁰⁴⁾ 또한, 동법에 의해 요구되어진 자원관리정책에 대해 1996년에 연방정부 공통의 단일 자원관리정책이 입안·공포되었는데 이것이 연방정보자원관리에 관한 정부회람 A-130(Circular A-130, Management of Federal Information Resources, 1996)이었다.¹⁰⁵⁾

가장 최근인 1998년에 개정된 정부문서감축법(Government Paperwork Elimination Act, Public Law 105-277)¹⁰⁶⁾은 연방행정기관들이 개인정보를 제출하고 유지하고 공개하는 이들에게 늦어도 2003년 10월 21일까지는 그러한 정보를 가능하다면 전자형태로 제출·유지·공개할 수 있는 선택권을 주게 하고 있다(제1704항).

더불어 동법은 전자신원확인방법(전자서명)이 정보전송자의 신원과 그 전자정보 내용의 진실성을 확인·담보하는 방법으로 사용될 수 있게 했

104) 문신용, 앞의 보고서, 167면.

105) 회람규정 원문은 <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/circulars/a130/a130.html> 참조.

106) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:HR04328:|TOM:/bss/d105query.html> 참조. 미국에서는 정보자원관리의 중요성을 일찍부터 인식하여 1980년 처음으로 문서감축법을 제정하여 시행하여 왔다. 1980년에 제정된 문서감축법은 관리예산처(OMB)를 중심으로 각 기관의 문서감축에 대한 중앙집권적인 리더쉽의 발휘와 범정부적인 정보자원관리의 효율화를 위해 제정되었다. 1996년에 개정되어 문서업무제거법으로 바뀌었는데, 연방정부의 종이문서감축과 정보기술의 지문 및 이용을 통한 문서업무의 전자화 의무를 명시하고 있다(이에 대한 자세한 설명으로는 임지봉, "미국의 전자정부 관련 법제동향", 36-40면 참조). 한편 호주에서는 호주정부 전자문서관리지침을 마련하여 종이문서감축 및 전자문서관리에 관한 지침과 계획을 공포하였다.

다. 예산운영처장은 행정기관들에 의한 전자서명의 사용과 수락에 관한 절차들을 개발할 의무를 지게 되었고, 국립전기통신정보청(National Telecommunications and Information Administration)과의 협력 하 문서감축과 전자상거래상의 전자서명의 사용, 개인의 프라이버시, 그리고 정보처리상의 보안과 정보의 진위여부에 관한 계속적인 연구를 행하고 이에 관해 연방의회에 보고할 의무를 지게 되었다(1706항).

이를 정리해 보면 동법은 첫째, 정책과 관련하여, 운영예산처(Office of Management and Budget, OMB)가 상업계, 산업계, 州政府에 의해 일반적으로 사용되어지는 전자서명의 기술과 기준에 부합하는 기술과 기준을 유지해야 하고, 운영예산처는 전자서명이 문제된 목적에 적합한 것일 정도의 신뢰성을 가질 수 있게 해야하며, 또한 운영예산처는 전자기록보관시스템이 제출된 정보를 반드시 하자없이 보존할 수 있게 해야함을 규정하고 있다.

그리고 둘째, 절차적인 문제로서, 어느 기술이 주어진 정보처리와 관련하여 적합한가에 대한 행정기관의 결정은 위험평가, 지정고객의 평가 혹은 사용자의 필요에 기반해 내려져야 한다고 규정했다. 전자서명대안을 평가하는 위험평가를 수행하는 것이 하나의 단결된 활동으로 비춰지거나 그 자체가 목적으로 비춰져서는 안되며, 이러한 행정기관에 의한 위험도 평가는 정부문서감축법(Government Paperwork Reduction Act), 컴퓨터보안법(Computer Security Act, Public Law 100-235)¹⁰⁷⁾, 정부업무수행결과법(Government Performance Results Act), 클링거-코헨법(Information Technology Management Reform Act, 일명 클링거-코헨법, Public Law 104-106)¹⁰⁸⁾, 연방관리자재정통합법(Federal Managers Financial Integrity Act)과 최고재정담당관법(Chief Financial Officers Act)간에 상호연관된 요건들로부터 도출되고 또다시 이 요건들에 영향을 줄 수 있는 것이어야 한다고 규정했다.

107) 전체 법규정의 원문은 <http://www.epic.org/crypto/csa/csa.html> 참조.

108) 원문은 <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN01124:|TOM:/bss/d104 query.html> 참조.

문서업무제거법의 시행세칙(Proposed Implementation of the Government Paperwork Elimination Act)¹⁰⁹⁾ 운영예산처에 의해 마련되었다. 이 시행세칙은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 첫 번째 부분은 동법 시행의 절차와 정책들에 대해 규정하고 있고, 두 번째 부분은 연방 정보관리자들에게 실제적인 시행지침을 제공할 의도로 만들어졌다.¹¹⁰⁾

(2) 현행법상 문서업무의 감축

1) 개요

우리의 경우 이제 점차적으로 문서감축을 통한 "문서없는 사무실"에 대한 요구가 증대되고 있고, 정보자원관리에 대한 중요성이 초보적이거나 인식되어가고 있다. 전자정부는 행정업무에 있어서 전통적인 문서업무에서 전자문서업무로의 전환을 의미하는 것인 만큼 문서업무를 감축하는 것은 전자정부 실현의 열쇠라 할 수 있다.¹¹¹⁾ 그 동안 문서업무감축을 위한 제반 사항을 심의하고 집행하기 위한 행정조직으로서 문서업무감축위원회의 설치가 요청되었다.

문서업무감축위원회는 행정기관의 분류에 따를 때, 심의기관의 성격을 가지며, 심의사항으로는 문서업무 감축계획, 분야별 대책회의간 정책조정, 문서업무 감축에 관련한 행정기관간 정책조정, 문서업무 감축 촉진을 위한 법령 및 제도의 개선사항, 기타 문서업무 감축과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하여 회부하는 사항 등을 들 수 있다. 전자정부법 제 41조에서는 문서업무감축위원회를 규정하고 있다.

이에 따라 행정기관의 장은 업무쇄신 및 전자화 등을 통해 종이문서를 최대한 감축하도록 의무화하였고, 중앙사무관장기관의 장은 법정부적으로 문서감축을 추진하기 위해 문서업무감축계획을 수립·시행하도록 하였다. 또한 효율적인 문서감축의 추진을 위해 중앙사무관장기관의 장소 속하에 문서감축위원회를 설치·운영하도록 하는 규정을 마련하였다.

109) 이 시행세칙 全文은 <http://cio.gov/gpea/fin.pdf> 참조.

110) 임지봉, 앞의 논문, 40면.

111) 임지봉, 앞의 논문, 36-40면 참조.

2) 종이문서 감축의 의무화

행정기관의 문서의 종류에는 크게 행정기관 내부 유통 문서, 행정기관 상호간 유통문서, 민간에서 행정기관으로 신청하는 문서, 행정기관에서 민간으로 회신하는 문서 등 4가지로 분류할 수 있으며,¹¹²⁾ 이들 4가지 종류의 문서 중 전자화가 가능한 것들을 적극 발굴하여 대대적으로 종이문서를 감축해야 한다.

전자정부법 제40조에서는 종이문서의 감축 의무화 및 그 방법에 대하여 규정하고 있다. 중앙사무관장기관의 장은 문서업무감축계획을 작성하고 문서감축위원회의 심의를 거쳐 행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 문서업무감축계획을 수립할 때에는 ①법 제40조 각 호의 방법을 통한 문서업무의 감축방향, ②문서업무 감축목표의 기준 설정, ③ 문서업무의 감축대상 선정, ④ 그밖에 문서업무 감축을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(법 제41조-43조).

행정기관의 장은 문서업무감축계획에 따라 매년 자체 집행계획을 수립·시행하여야 하며, 집행계획 수립 시 ① 행정기관간 또는 행정기관 내부에서 유통되는 문서 중 감축대상문서의 지정과 감축목표의 설정, ② 민간과 행정기관간에 유통되는 문서 중 감축대상문서의 지정과 감축목표의 설정, ③문서업무 감축을 달성하기 위한 방법, ④그밖에 문서업무 감축의 시행을 위하여 필요한 사항을 포함시켜야 한다.

행정기관은 문서업무감축계획에 따라 법 제42조 제2항 제1호 및 제2호의 감축대상문서와 감축목표를 자율적으로 결정하여 인터넷에 공표하며, 이 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 당해 기관 및 소속 기관의 감축대상문서와 감축목표를 종합하여 인터넷에 공표한다.

112) <표 1-1> 문서감축의 대상 종류

행정기관 내부	행정기관상호간	민간에서 행정기관으로	행정기관에서 민간으로
결재, 회의, 보고, 지시, 회람, 교육 등에 사용하는 문서	보고, 협의, 승인, 지시, 회의, 연락을 위해 사용하는 문서	민원신청, 자료제출, 의견제시 등에서 사용하는 문서	민원회신, 남세고지, 고시·공고 등을 위해 사용하는 문서

출처: 행정자치부, 전자정부법의 이해와 해설, 110면 참조.

행정기관의 장은 공표된 감축대상문서의 감축실적을 매년 반기별로 파악하여 감축목표와 대비하여 인터넷으로 공표하여야 한다. 그리고 동법 시행령 제48조에 의거, 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 감축대상문서와 감축목표를 인터넷에 공표하거나 감축실적을 인터넷에 공표할 때에는 행정자치부장관이 정하는 '전자서식'을 따른다.

3) 문서감축위원회의 설치·운영

중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체 소관의 문서업무 감축을 효율적으로 추진하고 이를 위한 제반 사항을 심의하기 위하여 '행정자치부장관' 소속하에 문서감축위원회를 설치하며, 국회·법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회도 각 중앙사무관장기관의 장의 소속하에 국회 문서감축위원회·법원 문서감축위원회·헌법재판소 문서감축위원회 및 중앙선거관리위원회 문서감축위원회를 설치·운영한다(법 제44조 이하).

문서감축위원회의 운영사항에 관하여는 동법시행령 제49조가 규정하고 있다.

문서감축위원회의 효율적 운영과 문서업무 감축의 효과적인 추진을 위하여 공무원 및 전문가들로 구성되는 분야별 대책회의를 설치할 수 있다.¹¹³⁾

종이문서 감축에 대한 종합적 업무추진 방향을 설정한 입법적 조치로 평가된다. 그러나 필자가 직속적으로 강조하고 있는 이른바 인센티브 동을 통한 '유인화(誘引化)'의 법적 근거가 미진한 것이 아쉽다. 부서별, 개인별 인센티브를 획기적으로 마련하여 종이문서 감축에 대한 인식의 확산을 유도하는 것이 전자문서활성화의 가장 확실한 대책이라고 생각된다.

113) <표 2> 분야별 대책회의의 설치 및 기능

분야별대책회의	기능
민원 문서 감축 분야	각종 민원처리절차의 간소화와 전자화를 통한 문서업무의 감축에 대한 대책을 강구·추진
행정 문서 감축 분야	법정보고, 자료저출, 협의, 게시, 정보의 공개·제공 및 의견수렴 등의 최신과 전자화를 통한 문서업무의 감축에 대한 대책을 강구·추진
행정 정보 공동 이용 분야	행정정보의 공동이용을 통한 행정기관간 교환자료나 민원구비서류의 감축에 대한 대책을 강구·추진
법령 정비 분야	행정개선과 전자화를 위한 법령의 정비를 강구·추진

출처: 행정자치부, 전자정부법의 이해와 해설, 117면 참조.

6. 전자관인 및 전자관인의 인증

전자정부법은 전자공문서의 성립과 관련하여, 제17조 제2항에서 “행정기관의 보조기관 또는 보좌기관이 위임전결 또는 대결한 전자공문서는 이를 당해 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인으로 발송할 수 있다”고 하며, 전자관인의 인증업무에 대하여 법 제20조 및 시행령 제3장에서 규정하고 있다. 즉, 전자적 의견수렴, 기관간 전자적 의사교환, 전자적 회의의 운영 등의 법적 근거가 갖추는 등 전자적 업무수행의 근거를 규정하면서, ① 행정자치부에 정부전자관인인증관리센터를 두되, 정부전산정보관리소(GCC)가 그 기능을 수행하고, ② GCC는 전자관인 최상위 인증기관(Root CA) 및 전자서명 공인인증기관과의 연계 방안을 마련하며, ③ 인증업무의 효율적 운영을 위해 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 전자관인 인증업무의 일부를 위탁하는 방안을 마련하였다.

전자정부법 제2조 제6호는 전자관인의 정의에 대하여 '전자문서를 작성한 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 신원과 전자문서의 변경여부를 확인할 수 있는 정보로서 당해 문서에 고유한 것'이라 규정하고 있다. 이는 비대칭암호화방식¹¹⁴⁾을 이용하여 전자공문서에 행하는 행정기관의 전자서명(Digital Signature)으로서 전자문서 유통상에서 종이문서의 '관인' 대신에 사용하는 행정기관의 전자인증수단이라 할 수 있다.

전자관인의 기능으로 ① 수신된 전자문서에 대한 발신자 및 내용을 인증하는 인증(Authentication) 제공기능, ② 수신된 전자문서를 제3자가 불법 위·변조함을 방지하는 무결성(Integrity) 제공기능, ③ 송신자가 송신된 전자문서 내용의 사실에 대한 부인행위를 방지하는 부인부쇄(Non-Repudiation) 제공기능, ④ 유통되는 전자문서의 내용 노출을 방지하고 보안성을 유지하는 기밀성(Confidentiality) 제공기능이 거론된다.

전자이미지서명이란 기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의 인이 전자공문서상에 표시한 전자적 이미지 형태의 서명을 말한다.

114) 비대칭암호화방식이란 정보를 암호화하기 위하여 사용하는 키와 암호화된 정보를 복원하기 위하여 사용하는 키가 서로 다른 암호화방식을 말한다.

전자이미지관인이란 관인 또는 공인의 인영을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 입력하여 전자적인 이미지 형태로 사용되는 관인 또는 공인을 가리킨다.

인증이란 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인이 진정한 것임을 확인·증명하는 등 전자관인을 사용하여 원활하게 전자문서를 발송·접수할 수 있도록 하는 일련의 행위를 말한다.¹¹⁵⁾

인증서라 함은 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인이 진정한 것임을 확인·증명하는 '전자적 정보'를 가리킨다.¹¹⁶⁾

전자공문서에는 전자관인을 사용하고, 조달 EDI 등 전자거래의 경우 전자서명 사용이 가능하다. 전자관인의 사용범위는 ① 행정기관, ② 보조기관 또는 ③ 보좌기관이다.

전자관인을 사용하면 디지털 암호화기법을 이용해 전자문서가 유통되므로 전자문서 위·변조 방지 등의 보안성이 강화되며, 행정자치부장관은 전자관인에 대한 인증업무를 행한다.

공문서관리의 효율화와 전자문서 이용의 활성화를 위해서는 각 문서관리단계별 문제점을 기초로 ① 생성단계에서는 현행 문서양식의 최소화,¹¹⁷⁾ 표준포맷준수, 일회성문서의 생성 지양, ② 결재단계에서는 다단계 결재처리과정의 간소화, 과도한 보고량 및 전수의 최소화, 대면결재관행의 탈피, ③ 분류 및 보관·보존에 있어서는 문서기능 발전에 따른 문서분류체계 정비, 보관매체의 단일화, 원본문서관리에 따른 생성기관과 보존기관의 역할 정립, ④ 폐기단계에서는 문서폐기 평가체계화, 문서생성기관과 폐기기관의 역할 재정비 등이 요구된다.¹¹⁸⁾

115) 전자서명법 제2조 제6호 소정의 인증은 전자서명검증키(전자서명을 검증하기 위하여 이용하는 전자적 정보)가 자연인 또는 법인이 소유하는 전자서명생성키(전자서명을 생성하기 위하여 이용하는 전자적 정보)에 합치한다는 사실을 확인·증명하는 행위를 말한다.

116) 전자서명법 제2조 제7호 소정의 인증서란 전자서명검증키가 자연인 또는 법인이 소유하는 전자서명생성키에 합치한다는 사실 등을 확인·증명하는 전자적 정보를 말한다.

117) 행정실무에서 사용되고 있는 공문서 양식은 그 종류가 다양하긴 하나 대체로 활용되고 있는 양식은 기안문·시행문·협조문·간이결재 서식·회계서식 등인 바, 문서가 전자적으로 통합 유통·관리될 경우 문서 양식 자체의 조정을 통하여 현재의 복잡하고 다양한 양식을 간소화해야 할 필요가 있다.

118) 박군성·조춘·경전·이원우, 앞의 보고서, 57면.

V. 개인정보보호법제의 고찰

1. 정보화사회와 개인정보보호

정보화사회에서의 개인은 정보수집과 이용의 주체인 동시에 자신의 개인적인 정보나 프라이버시에 속하는 자료들이 자신의 동의없이 타인에 의하여 수집·이용되는 상황을 경험하고 있다. 특히 행정정보의 디지털화로 인하여 수많은 국민들이 자신도 모르는 사이에 공공기관 등에 의하여 자신과 관련되는 정보가 유출·공개되어 헌법상 보장된 사생활의 비밀과 자유가 침해되는 사례가 빈발하고 있다.

특히 정보공개법제가 일반화되면서 이러한 위험성은 더욱 커지게 되었다. 따라서 개인정보보호법제는 헌법상 보장된 개인의 사생활의 비밀과 자유라는 기본권실현을 위하여 일정한 요건하에 필요한 개인의 인적 사항 등을 보호하는 법제로서의 중요성을 가진다.

개인정보보호법은 정보공개법과 더불어 헌법상 상충관계에 있는 표현의 자유와 사생활의 자유를 입법적으로 조화시킨다는 의미도 동시에 갖고 있다.¹¹⁹⁾ 따라서 양법제가 서로 조화를 이루어 개인에게 필요한 정보를 제공하는 동시에 이로 인한 타인의 부당한 권리침해를 방지하기 위하여 정보공개법은 “공개의 원칙과 예외적 비공개”를, 정보보호법은 “비공개 원칙과 예외적 공개”를 특징으로 한다.¹²⁰⁾

어쨌든 개인정보의 보호문제가 해결되지 않는 한 전자정부의 구현에 대한 사회정치적 합의를 도출하기 어렵다. 그것은 개인정보보호가 전자정부구현을 위한 전제조건이라고 할 수 있으며, 전자정부구현을 위한 사회정치적 내지는 전략적 측면에서 매우 중요한 요소이기 때문이다.

119) 정보공개제도와 개인정보보호제도는 서로 충돌하는 하는 면이 있으나, 거시적으로 볼 때에는 양자는 모두 정보의 자유로운 흐름과 정보에 있어서 공익과 사익의 적절한 조화를 도모함으로써 정보화사회에 있어서의 개방된 정부와 인격의 자유로운 형성·발전을 기하는데 있어서 공동보조를 취하는 제도라 할 수 있다. (박윤훈, 최신행정법강의(상)(박영사, 2001), 531면).

120) 김성수, 앞의 책, 414면.

행정정보의 디지털화에 따라 전자화된 정보를 네트워크를 통해 대량적·신속하게 처리하는 것이 가능하게 됨에 따라 정보의 축적, 검색, 이동이 용이하게 되었기 때문에 개인정보를 보호할 필요성은 중천에 비해 크게 증가되었다. 또한 신청·신고등의 절차의 전자화가 폭넓게 활용되기 위해서는 네트워크를 통한 데이터교환에 대한 국민들의 막연한 불안을 해소할 필요가 있다.

개인정보 침해와 같은 정보화 역기능에 대응하기 위한 일환으로 세계 각국은 나름대로의 개인정보보호법제를 갖추고 있으며, 특히 정보의 유통은 한 나라에만 국한되어 있지 아니하고 전세계가 얽혀 있는 문제이며, 선진국가들간의 협약은 가입회원국만의 지침이 아니라 실리교역원칙이 지배하는 국제통상사회에서 무시할 수 없는 규율원리이자 개인정보보호에 관한 국제적 기준으로 작용하고 있다.

물론 개별적 법문화의 다양성을 유발하는 국가별 역사적, 정치적, 법적 전통이 다르기에 이에 대처하는 방법도 다양하지만, 많은 국가들이 1960년대 후반부터 정보화사회에서 개인의 사생활을 보호하는 법률을 제정하였거나 입법 중에 있다.

이렇게 정보화의 역기능을 차단할 수 있도록 적절한 장치를 제도화하여 인간우호적인 정보질서, 인간이 통제할 수 있는 정보질서를 만들기 위하여 정보화사회의 소극적 측면에 대한 능동적 대처방편의 강구가 국경을 초월한 정보의 원활한 흐름을 저해하지 않는 범주 내에서 일반적인 입법경향으로 자리매김하고 있는 것이다.¹²¹⁾

2. 개인정보보호법체계

헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 개인정보의 보호이념을 규정하고, 제18조에서 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”고 하여 특히 통신의 비밀보호를 규정하고 있다.

121) 김철환·이민영, 「인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구」, 정보통신정책연구원, 24면.

우리나라에서도 1980년대 후반 이후 학계를 중심으로 개인정보의 보호필요성에 대한 인식이 확산되어 1989년에는 한국공법학회가 정보공개 및 개인정보보호를 주제로 하는 국제학술대회를 여는 등, 상당한 연구성과가 축적되어 개인정보보호법 내지 사생활보호법의 입법을 촉구하였다.¹²²⁾

이에 따라 정부에서도 개인정보보호법의 제정방향을 세우고 1989년 1월 과학기술처에서 “전자계산기에 의해 처리되는 전자계산조직에 보관된 개인정보의 보호에 관한 법률(안)”을 마련하여 관계전문가의 의견을 조화하는 등 입법준비에 들어가는 한편 입법이 이루어지기 전까지의 과도적인 조치로서 1991년 5월 15일에는 국무총리훈령 제250호로 “전산처리되는 개인정보보호를 위한 관리지침”을 제정하여 시행하였다. 총무처가 마련한 법률안은 내용이 수정되고 명칭도 “공공기관의 개인정보보호에 관한 법률”로 바뀐채 1992년 3월 입법예고를 거쳐 1993년 정기국회에서 의결되어 1994년 1월 7일 공포되었으며, 공포후 1년이 지난 1995년 1월 8일부터 시행에 들어갔다.¹²³⁾

일반법으로는 개인의 정보보호를 위한 단일한 일반법을 가지고 있지 않다. 공공기관의개인정보보호에관한법률(1994)¹²⁴⁾과 정보통신이용촉진 및정보보호에관한법률(2001)은 비록 제한된 분야이기는 하지만 각 영역에 있어서 개인정보보호를 위한 일반법으로서의 성격을 가지고 있다.

공공기관의개인정보보호에관한법률이 행정정보의 디지털화에 따른 개인 사생활 자료의 부당사용 및 공개로부터 개인을 보호함을 목적으로 제정되었다면, 정보통신이용촉진및정보보호에관한법률은 정보통신서비스제

122) 한국공법학회는 1987년 이래 3차례에 걸쳐 정보화사회에 대한 공법적 대응을 주제로 하는 연구보고서를 발표하였다. 1987년의 “미래 정보화사회에 대한 공법적 대응”, 1989년의 “정보의 수집·관리와 사생활보호”, 1990년의 “국가사회의 정보화와 공법체계의 체구상”이 그것이다.

123) 최영규, “공공기관의 정보관리와 개인정보보호” 「경남법학」 제13집, 44면.

124) 이 법의 특징으로는 먼저 비교법적으로는 일본의 “행정기관이보유하는전자계산기처리에관련된개인정보의보호에관한법률”을 거의 그대로 답습했다는 점을 들 수 있고, 입법과정과 관련하여서는 정보공개제도를 먼저 정립하고, 그 운용성과를 보아가며 개인정보공개제도를 도입하는 것이 원칙임에도 불구하고 정보공개법(1996년 12월 31일 제정)이 제정되기 전에 개인정보보호법을 먼저 제정하였다는 것도 입법과정상의 특색으로 들 수 있다.

공자 등이 이용자의 개인정보를 수집·관리·이용·제공 등을 함에 있어서 개인정보보호를 위한 다양한 규정들을 두고 있다.

그밖에 개인정보보호관련법령으로는 정보확충진법 제14조(정보보호시책강구), 민원사우처리에관한법률 제13조(민원사무의 정보보호), 전자정부법 제12조(개인정보보호의 원칙), 금융실명거래및비밀보장에관한법률, 신용정보의이용및보호에관한법률, 전기통신사업법, 전자서명법 제24조(공인인증기관의 개인정보보호), 형법 제140조 제3항, 형법 제316조 제2항, 통신비밀보호법 등에 개별규정이 산재해 있다.¹²⁵⁾

3. 공공기관의 개인정보 보유실태

공공기관이 수집·관리하는 정보 중에는 특정한 개인과 관계없는 물건의 상태나 제도의 내용에 관한 정보도 있지만, 개인의 신상이나 재산상태 등과 같은 개인적 정보도 많이 포함되어 있다.

공공기관이 보유하는 정보의 총량이나 그 중 개인에 관한 정보가 차지하는 비중은 정확하게 알 수 없다. 그러나 1994년 1월 8일 발효한 개인정보보호법은 공공기관이 보유한 개인정보파일을 년 1회 이상 관보에 공고하도록 하고 있는바(제7조),¹²⁶⁾ 2,000년 8월 30일 현재의 개인정보

125) 각국의 프라이버시권 또는 일반적 인격권의 한 내용으로서 개인의 자기정보통제권 내지 자기정보결정권을 인정하고 이를 근거로하여 개인정보보호를 법제화하려는 노력은 1970년대부터 시작되었다. 주요국의 개인정보 보호입법으로는 1970년 미국의 공정신용보고법(Fair Reforting Act)을 필두로 하여, 1971년의 스웨덴의 데이터법(Personal Data Act 1971, 1998년 개정), 미국의 1974년의 프라이버시법(Privacy Act), 1988년의 컴퓨터연결 및 프라이버시 보호법(Computer Matching and Protection of Privacy Act), 독일의 1977년의 연방데이터 보호법(Bundesdatenschutzgesetz, 1994년 개정), 프랑스의 1978년의 정보처리학적 및 자유에 관한 법률(La loi relative l'informatique, aux fishers et aux liberts), 영국의 1984년의 데이터보호법(Data Protection Act, 1998년 개정), 1987년의 개인기록접근법(Access to Personal Files Act), 일본의 1988년의 행정기관이 보유하는 전자계산기처리에 따른 개인정보의 보호에 관한 법률등을 들 수 있다. 각국의 개인정보보호법제는 하나의 법률로 공공부문과 민간부문 모두를 규율하는 방식과 공공부문과 민간부문을 각각 별개의 법률로 규율하는 방식으로 나눌 수 있는데, 유럽 각국은 대체로 전자에 속하고 미국과 일본은 후자에 속한다. 다만 일본은 통합법을 마련중에 있다(이에 대한 자세한 것은 김철완·이민영, 앞의 보고서, 58면 이하 참조).

126) 다만 공공기관의 적정한 업무수행을 현저하게 저해할 우려가 있다고 인정되는 때에는

파일 보유현황에 의하면 총 4,373개 기관에서 358종 10,735개의 개인 정보파일을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹²⁷⁾

파일의 수보다 중요한 것은 거기에 수록된 정보의 건수와 내용인 바, 1995년 1차 개인정보파일 공고시에 10,579개 파일에 총 기록건수 10억 2천만 건으로 집계된 바 있다. 당시 인구를 4,500만명으로 어림잡을 때, 공공기관은 통틀어 국민 1인당 20건 이상의 정보를 보유하고 있었던 셈이다. 이러한 총 기록건수는 그 후에도 크게 변하지 않았을 것으로 보인다.¹²⁸⁾

한편 공공기관의 개인정보파일에 수록되는 개인정보의 내용은 천차만별이다. 예를들면, 보건복지부 국립재활원이 장애인 복지정책 수립을 위한 기초자료로서 보유하는 전국장애인명단은 전국의 28만 6천여 등록장애인의 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 교육수준, 재산, 직업 및 월소득만을 수록하고 있어 비교적 간단한 예에 속한다. 그런가 하면 전국의 시도 및 읍면동사무소에서 관리하는 주민등록파일의 경우 무려 11종 79개 항목에 걸쳐 자료를 수록하고 있다.¹²⁹⁾

대통령령이 정하는 바에 따라 당해 개인정보화일에 기록되어 있는 항목의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.

127) 개인정보보유현황

2001년 8월 30일 현재

구 분	보유기관수	파일종류	보유파일수
중앙행정기관 (소속기관 포함)	56(51)	99(92)	218(225)
지방자치단체	3886(4040)	126(126)	7,529(9,499)
정부투자기관, 기타	84(675)	205(205)	291(1,011)
학 교	347	22	383
계	4373(4766)	452(358)	8,421(10,735)

* ()는 1996년 12월 31일 현재의 개인정보파일 보유현황임.

128) 최영규, 앞의 논문, 40면.

129) 구체적 내용은 다음과 같다.

- ① 기본사항 : 주민등록번호, 성명, 혈액형, 호인관계, 주민등록상태, 직업, 본적, 본적/호주 변경사유/일자, 호주성명, 호주 주민등록번호, 호주와의 관계, 주소, 전입일자, 행정동명, 세대구성사유, 주소변동사유/일자, 학력, 세대주와의 관계, 주민등록증 발급일자, 증발급사유, 전화번호, 세대주 주민등록번호, 세대주성명
- ② 병역사항 : 특기, 입영일자, 전역일자, 전역사유, 전역근거, 역종, 취역년월일, 역정변경사항, 병역상태/복무구분, 처분일자, 신체등위, 처분사항, 군별, 군번, 병과, 주특기
- ③ 예미군 : 편성구분, 소속, 편성일자, 편성 미대상 및 보류사유, 병력동원 후위조정 부

더욱 큰 문제는 그 중에는 혈액형·혼인관계·직업·전화번호·학력 등 근거법인 주민등록법에 규정되어 있지 않은 개인정보까지도 포함되어 있다는 점이다. 주민등록법에 의하면 주민등록은 주민의 신고에 의하여 작성하는 것을 원칙으로 하고(8조), 신고사항으로서 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙사에 있어서는 그 관리책임자, 본적, 주소, 본적이 없거나 불분명한 자는 그 사유, 대한민국 국적을 가지지 않은 자는 그 국적명 또는 국적의 유무, 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 그 연월일, 병역의무자는 병역사항, 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항 등 12가지를 정하고 있다(제10조 제1항). 결국 주민등록파일 수록사항 중 혈액형·혼인관계·직업·전화번호·학력 등은 주민등록법이 요구하는 신고사항도 아니며 시장·군수·구청장의 직권조사사항도 아니어서(동법 제17조의 2에 의하면 시장·군수·구청장은 동법 제10조 소정의 신고사항에 관하여만 사실을 조사할 수 있다), 주민등록파일에 수록할 법적 근거는 없다고 할 수 있다. 나아가 병역사항이나 예비군·민방위 관련사항, 자격면허, 생활보호, 의료보장, 보훈 관련사항 등도 행정기관으로서의 하나의 파일에 통합 수록하는 것이 편리하겠지만, 근거법도 목적도 다르고 또한 전 주민을 대상으로 하는 것도 아니라는 점을 감안하면 각기 별도의 파일로 작성·관리하는 것이 바람직하며 오·남용의 가능성도 줄이는 길이라고 할 것이다.¹³⁰⁾

적격자 사유

- ④ 민방위 : 편성일자, 편성구분, 편성면제/유예사유, 소속, 소속변동일자, 직책, 교육시간 참석시간부
- ⑤ 인력동원 : 동원구분, 직종기호, 보류/면제사유, 동원 후순위 사유, 과학기술자 중점관리 지정여부, 동원업체명, 동원훈련연도, 훈련일수, 훈련실시기관, 전시명장 발부일자, 신고일자, 도원 해제일자
- ⑥ 자격면허 : 자격면허 종류, 등록번호, 발급기관, 특기구분
- ⑦ 생활보호 : 대상자구분, 건강상태, 적용년수, 월평균소득액
- ⑧ 의료보장 : 의료보장 구분, 진료증 번호
- ⑨ 보훈 : 국가유공자 구분, 보훈번호
- ⑩ 학력아동 : 유예면제사유
- ⑪ 기타 : 주민등록표 보관지

130) 최영규, 앞의 논문, 41면.

4. 개인정보보호법상 주요내용

(1) 보호의 대상이 되는 개인정보

1) 컴퓨터에 의한 처리

개인정보보호법의 보호대상이 되는 것은 "공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보"이다(제1조). 동법은 "공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보"라고 표현하고 있지만, 공공기관이 자신의 컴퓨터를 사용하지 않고 민간 기업이나 개인에게 용역을 주어 처리하는 개인정보도 동법에 의한 보호의 대상이 된다고 보아야 할 것이다. 따라서 "공공기관이 수집·처리·보유하는, 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보"라는 의미로 해석하는 것이 타당할 것이다.

사실 컴퓨터에 의하여 처리되지 않는 개인정보라고 해서 보호의 필요성이 없다고 할 수는 없다. 그러나 개인정보보호의 필요성이 행정정보의 디지털화로 인하여 부각되었으므로 컴퓨터로 처리되는 개인정보가 수기 처리된 개인정보에 비하여 오·남용의 위험성이 훨씬 더 큰 것도 부인할 수 없다. 따라서 동법이 컴퓨터로 처리되는 개인정보만을 대상으로 한 것을 이해할 수는 있으나, 비자동화된 개인정보에 대하여 전혀 언급조차 없는 것은 문제가 있다. 전산처리되지 않은 개인정보도 성질상 적용불가능한 경우를 제외하고는 동법상의 보호제도가 적용되도록 적용대상을 확대해 나가야 할 것이다.¹³¹⁾

여기서 공공기관이라 함은 국가행정기관·지방자치단체 기타 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관을 말하며,¹³²⁾ 공공기관외의 개인 또는 단체는 컴퓨터를 사용하여 개인정보를 처리함에 있어 공공기관의 예에 준하여 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하여야 하며, 관계 중앙행정기관

131) 최영규, 앞의 논문, 47면.

132) 1. 교육법 기타 다른 법률에 의하여 설치된 각급 학교, 2. 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 3. 특별법에 의하여 설립된 특수법인, 4. 공무원연금법 제47조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 퇴직연금의 지급정지대상기관 중 제2호 및 제3호에 해당하지 아니하는 기관, 이 경우 제2호 및 제3호의 규정에 의한 기관에는 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 제2조의 제1호의 규정에 의한 금융기관은 포함되지 아니한다(영 제3조).

의 장은 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 개인정보의 보호를 위하여 필요한 때에는 공공기관외의 개인 또는 단체에 대하여 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고(행정지도)를 할 수 있다(제22조).

개인정보보호법은 공공기관에 의해 컴퓨터로 처리되는 개인정보를 그 대상으로 하여 범위가 제한적이라고 할 수 있다. 일례로 수작업 형태에 의한 정보처리는 규율대상에서 제외하고 있다. 그 이외에도 많은 적용배제조항을 두고 있는 것은 공공기관의 컴퓨터에 의한 정보처리에 관한 일반법으로서의 성격에도 부합되지 않는 것이다.

그리고 개인정보보호법에 의한 규율대상은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보로 한정되어 있다. 그것은 오늘날 개인정보보호의 문제가 본격적으로 제기된 것이 바로 컴퓨터혁명으로 인하여 정보의 대량적 집단적인 유통이 가능해짐에 따라 야기되는 개인정보의 보호에 있기 때문이다. 법에서는 수기파일(비자동화된 파일)로 처리된 개인정보는 규율대상에서 제외되어 있다. 현실적으로 수기파일에 의해 처리되는 개인정보까지 규율대상으로 하기에 입법론적으로 어려움이 따르기 때문으로 이해된다.¹³³⁾

이러한 입법례로는 스웨덴의 정보법(Data Act)을 들 수 있다. 즉, 정보법은 그 적용범위를 자동화되고 확인할 수 있는 형태로 기록되는 파일, 메모 등으로 한정하고 수작업파일은 제외하고 있다. 그러나 프랑스의 정보처리·축적및자유에관한법률(Loi n 78 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)¹³⁴⁾은 그 적용범위를 부분적으로는 일정한 수기파일에 미치도록 하고 있다.¹³⁵⁾

개인정보보호법에 의한 규율대상은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보로 한정되어 있다. 당연히 수기파일(비자동화된 파일)로 처리된 개인정보는 규율대상에서 제외되어 있다. 현실적으로 수기파일에 의해 처리되는 개인정보까지 규율대상으로 하기에 입법론적으로 어려움이 따른다

133) 성낙인, "행정상 개인정보보호", 295면.

134) 이 법률은 그 후 개인정보의 보호를 강화하기 위하여 또는 정보화의 진전에 따라 새롭게 제기되는 문제에 대처하기 위하여 여러번 수정되었다. 그 개정결과에 대해서는 박군성, 앞의 보고서, 83면 이하 참조.

135) 박군성, 앞의 보고서, 85면.

하더라도 가능한 한 수기화일에 의하여 처리되는 정보도 이에 준하여 보호되어야 할 것이다. 참고로 스웨덴, 영국, 일본 등이 컴퓨터화일만을, 미국, 프랑스, 독일, 캐나다, 덴마크 등은 비자동화화일도 포함하고 있다.¹³⁶⁾

이외에도 많은 적용배제조항을 두고 있는 것은 공공기관의 컴퓨터에 의한 정보처리에 관한 일반법으로서의 성격에도 부합되지 않는 것이다. 예를들면, 개인정보보호법 제3조 제2항에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다고 하여 오히려 개인의 정보에 관한 기본권침해의 우려가 가장 큰 국가정보기관의 정보수집·처리에 대하여 동법의 적용을 배제하였고, 제6조 제1항에서 공공기관이 개인정보파일을 보유하고자 하는 경우에 행정자치부장관에 대한 사전통보의무를 규정하면서 제2항에서 ① 국가의 안전 및 외교상의 비밀 기타 국가의 중대한 이익에 관한 사항을 기록한 개인정보화일 및 ② 범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정처분, 보안처분과 출입국관리에 관한 사항을 기록한 개인정보화일 등의 경우는 그 적용을 배제함으로써 통제영역 밖에 놓이게 되는 문제가 있다. 많은 적용배제조항을 두고 있는 것은 공공기관의 컴퓨터에 의한 정보처리에 관한 일반법으로서의 성격에도 부합되지 않는 것이다. 많은 경우에 그 적용을 배제함으로써 통제영역 밖에 놓이게 되는 문제가 있다. 따라서 적용범위를 체계적으로 구성된 수기정보를 포함한 모든 개인정보의 수집·처리·이용으로 확대하여야 할 것이다.¹³⁷⁾

2) 보호대상이 되는 개인정보의 범위

가. 의 의

개인정보(informational privacy)¹³⁸⁾라 함은 생존하는 개인에 관한

136) 성낙인, 앞의 논문, 295면.

137) 김연태, "행정상 개인정보보호" 『저시틱스』 제34권 제5호, 206면.

138) 정보프라이머시는 "자신을 식별시킬 수 있는 개인정보가 수집되고, 공개되고 이용되는 조건을 통제할 수 있는 정보주체의 권리"라고 정의할 수 있다(office of Policy Analysis and Development of U. S. Department of Commerce, Safeguarding telecommunications-Related Information, Privacy and the NII, Oct.

정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.¹³⁹⁾

사실 개인정보보호제도의 보호대상이 되는 개인정보의 범위를 어디까지로 할 것인가는 개인정보보호제도의 핵심적인 문제로서, 개인에 관한 정보 중에서도 이른바 공적 영역에 속한 것을 제외하고는 개인의 사생활에 속하는 정보만을 보호할 것인가, 개인에 관련된 모든 정보를 보호할 것인가의 문제가 그것이다. 우리 법제에서는 정보의 성격 내지 민감성을 묻지 않고 개인에 관련된 정보는 일단 모두 보호의 대상으로 하는 한편, 사상·신조 등 민감한 정보는 수집을 금지함으로써(제4조) 보호의 강도를 높이고 있다. 동법상 '개인'은 자연인만을 의미하는 것으로 해석되며,¹⁴⁰⁾ '생존하는 개인에 관한 정보'라고 명시하고 있으므로 死者는 제외된다. 또한 외국인도 당연히 포함되는 것으로 해석하여야 할 것이다.

현행법제에 따르면 개인정보보호법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보 보호만을 그 규율대상으로 하기 때문에 예컨대 수기로 작성된 개인정보는 적절한 보호규정이 존재하지 않는 등 개인정보보호에 틈이 존재하게 된다.

또한 공공기관에 의한 개인정보 보호와 사적부문에서의 개인정보 보호¹⁴¹⁾간에 간극이 나타나고 있어, 합리적 사유없이 양자간에 정보보호

1995. (<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/policy/privwhitepaper.html>).

139) 1978년에 제정된 덴마크의 개인정보보호법은 개인정보를 일반인에게 제공하는 것을 허락하지 않는 것이 합리적으로 요구되어질 수 있는 어떤 개인적 정보나 개인, 단체, 회사나 기업에 관한 사적이거나 재정적인 정보라고 규정하면서 더 나아가 여러 상세한 정보형태들을 민감한 것으로 인정하였다(개인기록등에관한법률(The Private Registers, Etc. Act)). 1974년에 제정된 미국의 프라이버시법은 개인정보를 "교육, 금융거래, 병력, 전과나 고용경력에 한정되는 게 아니라, 지문이나 음성, 사진처럼, 개인에게 속하는 이름, 식별번호나 상징, 기타 다른 확인특징을 포함하는 개인에 관한 정보의 어떤 항목, 수집이나 목록화를 포함한다"고 규정하였다(5 USC 552a(a)(4)).

140) 김동희, 『행정법 I』(박영사, 2001), 372면.

141) 개인정보보호법은 "공공기관의 컴퓨터에 의해 처리되는 개인정보의 보호"를 규율하는 것을 목적으로 하는 법인데, 이 법에서 민간부문에서의 개인정보의 보호에 관한 규정을 두는 것은 적절하지 않다는 견해가 있다(박군성, 앞의 책, 429면).

정도에 차이가 존재하고 있다. 따라서 공공부문과 사적부문을 포괄하고 개인정보의 존재형태(전자적 형태이든 수기형식이든)나 그 취급방식에 제한없이 일반적으로 적용될 수 있는 개인정보보호를 위한 일반법을 제정하자는 주장이 제기되고 있다.¹⁴²⁾

나. 사적 부문에 대한 정보보호문제

오늘날 개인의 프라이버시와 정보에 대한 침해는 반드시 국가공공기관에 의해서만 이루어지는 것은 아니며 개인의 정보를 취급하는 사인도 다른 개인의 정보를 부당하게 수집·처리하는 경우가 많아지고 있다. 따라서 미국의 프라이버시법과는 달리 프랑스, 독일, 스웨덴 등의 개인정보보호법제는 사적 부문에 대한 정보의 보호도 함께 규율하고 있다.¹⁴³⁾ 예컨대, 프랑스의 개인정보보호법은 사인에 의해 실행되는 정보처리에도 일반적으로 적용된다. 즉, 이 법률은 공적 부문의 개인정보와 사적 부문의 개인정보를 동시에 규율하고 있다. 다만, 공적 부문의 개인정보에 대한 규율내용과 사적 부문의 개인정보에 대한 규율내용이 다른 경우도 있다. 예를 들면, 공적 부문에서의 개인정보의 처리는 사전허가의 대상이 되지만 사적 부문에서의 개인정보의 처리는 단지 신고로 가능하다. 대다수 입법례와 마찬가지로 사적 부문에 대한 개인정보법제의 보완을 위한 입법적 조치가 필요하다는 것에 대해서는 공감한다.¹⁴⁴⁾

그리고 일본의 경우에 사적 부문이 보유하고 있는 개인정보에 대해서는 그 동안 직접적인 법규정이 없이 부정경쟁방지법 또는 민법상의 불법행위책임에 의해 해결하거나 통신성의 「개인정보보호 가이드라인」(1989), 「전기통신사업에 있어서의 개인정보보호에 관한 가이드라인」(1998) 등을 통하여 해결해 오다가, 1999년 7월부터 고도정보통신사회추진본부(현 고도정보통신네트워크사회추진전략본부) 아래 개인정보보호 검토부회를 개최하여 모든 분야를 포괄하여 개인정보보호에 관한 기본법의 제정 필요성을 논의하였고, 이에 따라 2000년 1월부터 개인정보보호

142) 대표적으로 박근성·조춘·경건·이원우, 앞의 보고서, 24면.

143) 성낙인, 「정보공개와 사생활보호」, 44면.

144) 김성수, 앞의 책, 420면.

법제화 전문위원회에서 법제화를 위한 전문적인 검토를 거듭하여 2000년 6월에 「개인정보보호기본법제에 관한 대강(안)」을 발표하는 등 관련 법제의 정비방안을 아직까지 검토해 오고 있다.¹⁴⁵⁾

물론 현행 개인정보보호법도 제22조에서 공공기관 외의 개인 또는 단체는 컴퓨터를 사용하여 개인정보를 처리함에 있어 공공기관의 예에 준하여 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하여야 하며, 관계중앙기관의 장은 개인정보의 보호를 위하여 필요한 때에는 공공기관 외의 개인 또는 단체에 대하여 개인정보의 보호에 필요한 의견을 제시하거나 권고를 할 수 있도록 하여 사적 부문에 대하여 개인정보의 보호를 위한 일종의 행정지도가 가능함을 규정하였다.¹⁴⁶⁾

생각컨대, 법원실적으로 공적 부문의 경우에는 개인정보보호문제도 문제지만, 사적 부문에서 자료유출 등으로 하여 개인정보보호문제가 심각하게 제기되고 있다. 우리 법제상 개인정보의 보호는 공공기관에 의한 처리정보만을 대상으로 하는 것은 프랑스, 독일, 스웨덴 등의 개인정보보

145) 이러한 일법시도로는 2001년 3월에 정기국회에 제출되어 심의중인 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률안」을 들 수 있다. 일본정부는 고도정보통신사회추진본부 밑에 설치된 개인정보보호검토위원회의 중간보고에 기초하여, 개인정보를 한층 더 보호하기 위하여 민간 분야를 포괄하는 기본법의 입법작업을 진행하여, 2001년 3월에 정기국회에 「개인정보의 보호에 관한 법률안」을 제출하였고 현재 중의원에서 심의중에 있다. 개인정보보호에 관한 법률안은 고도정보통신사회의 진전에 수반한 개인정보의 이용이 현저히 확대되는 것을 감안하여, 개인정보의 적절한 취급에 관한 기본원칙 및 정부에 의한 기본방침의 작성 그 밖의 개인정보의 보호에 관한 시책이 되는 사항을 정하여 국가 및 지방공공단체의 책무등을 명확히 함으로써 개인정보를 취급하는 사업자가 준수해야 할 의무등을 정함으로써 개인정보의 유용성에 배려하여 개인의 권리와익을 보호하는 것을 그 목적으로 한다(안 제1조)고 규정하고 있다. 따라서 개인정보보호의 궁극적인 목적은 개인의 권리와익을 보호하는 것이 되는 것이다. 법률안에서는 개인정보의 취급에 관해 행정기관개인정보보호법 제1조가 규정하는 '행정의 적당하고 원활한 운영'이 아니라, '개인정보의 적절한 취급'을 들고 있어 이채롭다. 그것은 정보통신기술의 발전·보급에 의해 대량적이고 다양한 개인정보의 유동·축적·이용이라는 경제사회의 실태(개인정보의 유용성)를 감안하여 법률안이 국가의 행정기관만이 아니라 개인정보취급사업자 까지도 규제대상에 포함시킨 결과라고 생각된다(이에 대해 자세한 것은 김재광, 「일본의 전자정부 구현을 위한 법제 고찰」, 「전자정부 구현을 위한 법제동향과 과제(Ⅱ)」(한국법제연구원, 2001. 4), 149-151면 참조; 이규정, 「인터넷 관련 일본의 법제 동향과 전망」 「인터넷 법제의 동향과 과제(Ⅰ)」(한국법제연구원, 2001. 6), 95면; 개인정보보호법제화의 배경에 대해서는 堀部政男, 「個人情報保護法制化の背景と課題」, 「法律のひろば」 Vol. 54 No. 2(2001. 2), 4-10면 참조).

146) 김성수, 앞의 책, 420면.

호법제가 사적 부문에 대한 정보의 보호도 함께 규율하고 있는 것과는 상반된다.¹⁴⁷⁾

양 부문을 통합하는 것은 대체적인 입법의 경향이긴 하나 통합하는 것이 우리의 실정에 비추어 보아 효율성이 있는가 하는 점은 깊이 생각해야 할 것이다. 추진과정에 있어서도 통합시의 주관부처 설정문제 등과 관련하여 관련 부처간에 심각한 대립이 발생하여 오히려 입법이 지연될 우려가 있다. 따라서 당분간 현행법 체제를 유지하는 것이 바람직하다고 본다. 일단 최근 들어 문제가 많이 발생하는 사적 부문의 개인정보보호 법제에 대해서는 체계적인 정비가 필요하다고 본다.

(2) 개인정보의 처리 및 보유의 함의

개인정보보호법은 개인정보의 처리 및 보유에 대하여 규율하고 있는데, 여기서 정보의 "처리"라고 함은 컴퓨터를 이용하여 정보의 입력·저장·편집·검색·삭제 및 출력 기타 이와 유사한 행위를 하는 것을 말하고, 개인정보의 "보유"라고 함은 개인정보파일을 작성 또는 취득하거나 유지·관리하는 것을 말한다고 한다.

즉, 이 법은 개인정보보호의 첫 단계인 정보의 수집, 특히 정보를 획득하기 위한 활동에 대하여는 규율하고 있지 않다. 다만 개인정보 중 사상, 신조 등 개인의 기본적 인권을 침해할 우려가 있는 정보에 대해서는 수집을 금지한다는 규정을 두고 있을 뿐이다(제4조). 또한 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보파일을 보유할 수 있다는 규정을 두고 있을 뿐이다. 따라서 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 정보가 아니며 개인정보파일에 기록되지 않는다면 개인정보의 수집은 아무런 제한없이 행해질 수 있다는 결과가 된다.

현대의 고도로 발달된 정보통신기술에 의한 다른 정보와의 결합 내지 연결가능성 때문에 중요하지 않은 정보는 없다고 할 수 있고, 그 결과 공공기관에 의한 개인정보의 수집은 통상적으로 정보의 자기결정권에 대한 침해를 가져올 우려가 크다고 보아야 한다.

147) 성낙인, 앞의 논문, 44면.

개인정보의 수집이 정보의 자기결정권에 대한 침해로 가져온다면 그에 대하여는 형식적 법률의 근거가 있어야 하는 것이다. 수집이 금지되는 정보를 구체적으로 예시할 필요가 있으며, 정보수집의 방법 및 절차에 대한 자세한 규율이 필요하다.¹⁴⁸⁾

(3) 부당한 누출, 변조나 부정확한 정보로 인한 책임

개인정보보호법은 개인정보의 부당한 누출, 변조나 부정확한 정보로 인한 개인의 권리침해를 예방하기 위하여 공공기관이 개인정보를 처리함에 있어서 안정성 및 정확성을 확보할 수 있는 필요한 조치를 강구할 것을 요구한다(제9조). 이 법에 따라 정보주체는 자신에 관한 처리정보의 열람을 청구할 수 있고(제12조), 잘못된 정보에 대한 정정을 청구할 수 있으며(제14조), 청구에 대한 처분 또는 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있다(제15조).

1998년의 제1차 개정에서는 개인정보의 열람청구에 있어서 처리기간을 단축하고 본인에 대한 정보열람을 용이하게 하는 등 개인의 권리를 강화하는 조치를 취하였다. 그러나 이러한 정보주체의 권리보호에 관한 규정은 개인정보의 보호를 위하여 충분하다고 할 수 없는 문제점이 있다.¹⁴⁹⁾ 현행법상 정보주체의 권리보호에 관한 규정은 개인정보의 보호를 위하여 충분하다고 할 수 없다. 잘못된 정보의 정정 뿐만 아니라 정보의 저장 자체가 허용되지 않거나 직무수행을 위하여 더 이상 필요한 경우가 아니라면 정보의 삭제를 청구할 수 있어야 한다. 물론 정정에는 잘못된 내용의 수정뿐만 아니라 기록내용을 삭제하는 것도 포함된다고 해석할 수 있지만, 입법적으로 명확히 할 필요가 있다.

또한 삭제 또는 파기가 오히려 이익에 반하거나 공익 또는 학술적인 목적으로 정보의 이용이 필요한 예외적인 경우에는 그 이외의 목적으로 처리 또는 이용되는 것을 제한하는 조치를 청구할 수 있어야 한다.

더 나아가 관련자는 자기에 관한 어떠한 정보가 어떠한 목적으로 저장되고 이용되는지에 대하여 알 수 있어야 한다. 열람청구권은 자신에 관

148) 김연태, 앞의 논문, 206면.

149) 김연태, 앞의 논문, 207면.

한 정보를 어떠한 기관이 보유하고 있는지를 알 수 있을 때에만 행사할 수 있다. 이러한 관련자의 고지청구권은 정보의 자기결정권의 핵심적 내용으로서 개인정보보호를 위하여 반드시 보장되어야 한다.

개인정보보호법은 공공기관의 적정한 업무수행을 현저하게 저해할 우려가 없는 한 개인정보화일에 관한 사항을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하도록 하고, 개인정보화일을 보유하고 있는 기관의 장은 개인정보 파일대장을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 하고 있다(제7조 및 제8조).

그러나 이와 같이 제한된 행정기관에 의한 자발적인 정보제공만으로는 불충분하다. 관련자에게 자기에 관한 정보가 저장되어 있는지 여부, 어떠한 정보가 어떠한 방법으로 수집되어 어떠한 목적으로 저장되고 이용되는지 등에 대하여 알려줄 것을 요구할 수 있는 적극적인 권리가 인정되어야 할 것이다.¹⁵⁰⁾

(4) 개인정보공동이용과 동의권문제

개인정보파일의 이용은 보유기관의 내부 또는 다른 행정기관의 이용을 위해서 이용목적의 특정과 당사자의 동의 혹은 사전통지가 필요하다. 개인정보를 제공한 기관이 다른 기관의 사용에 대해서 동의권을 갖는 것은 문제가 있다.

정보주체의 동의가 아니라 보유기관의 동의는 당사자의 정보통제권을 제한하는 결과 이는 당사자의 동의가 명백히 어려운 경우나 동의를 대체하는 예외적인 사유를 법령의 요건으로 정하여야 한다.¹⁵¹⁾

정부기관(공공단체 포함)이 보유 및 통제하고 있는 개인정보를 관련 정보주체의 동의없이 사용을 금지한다. 예외적으로 목적외로 이용하는 경우에 정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있음을 판단하는 것은 개인정보보유기관이 자체적으로 판단하기가 매우 어려운 문제이다. 이러한 경우에 판단하는 경우도 대부분 소극적으로 판

150) 김연태, 앞의 논문, 207면.

151) 정영화, 『정보통신과 개인정보보호』 『인터넷법학의 현안문제』(한국인터넷법학회, 2001. 11), 7면.

단할 가능성이 높다는 점이다. 이러한 경우에 개인정보의 예외적인 이용을 예시하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.¹⁵²⁾

(5) 개인정보보호감독기구의 문제

오늘날 대다수 국가들은 개인정보를 수집과 이용 및 처리하는 행정기관이 주체인 동시에, 개인정보의 보호업무도 행정기관에게 맡기는 경우에는 행위자와 감독자가 동일하게 되어서 합리성의 원칙에 반하게 된다는 점을 우려한다.

현재 OECD 국가 29개 국가들은 개인정보감독기구를 도입하여 운영하고 있다. 유럽연합은 개인정보감독기구를 동일한 법원칙에 입각하여 시행하고 있다. 태국, 호주 및 뉴질랜드가 이미 개인정보감독기구를 운용하고 있다.

개인정보감독기구는 개인정보보호법에 근거하여 설치되고, 행정부에 소속하는 독립규제위원회 또는 독립행정기관의 형식으로 운영되고 있다. 캐나다와 일본의 감독기구는 공공부문과 민간부문의 분화된 기구를 운영하지만, 대다수 국가들은 공공 및 민간을 통합한 감독기구로서 인권보호와 전자거래의 안전성을 담보하는 기관으로서 지위를 확립하였다.¹⁵³⁾

현행법상 민간개인정보감독기구는 정보통신망이용및정보보호등에관한 법률에서 설립된 한국정보진흥원(정보통신부 산하)과 정보통신부 산하의 위원회 중에서 개인정보감독기구의 역할과 유사한 기구는 전기통신사업법상의 정보통신윤리위원회(법 제53조의2) 및 경찰청의 사이버수사대가 있다. 그런데 이들은 실질적인 조사권과 집행권이 미약하여 감독기구로서 한계가 있다.

152) 개인정보보호법 제10조 제2항 : "1. 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우, 2. 다른 법률에서 정하는 업무수행을 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우, 3. 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우, 4. 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 경우에 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우, 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태, 무소분명 등으로 동의를 할 수 없는 경우에 정보주체 이외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우, 6. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우, 7. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우, 8. 기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우".

153) 김영화, 앞의 논문, 30면.

프랑스에서는 국가정보처리및기본권위원회(CNIL)는 사인 및 공법인에 의한 법률의 준수를 감독·통제한다. 국가정보처리및기본권위원회는 독립된 행정위원회(une autorité administrative indépendante)의 법적 지위를 갖는다.¹⁵⁴⁾

대다수 국가의 개인정보감독원의 전문인력은 장관급(위원장) 1인과 상임위원(7인에서 15인까지 다양함) 및 각 분야의 전문인력으로 전체인원이 40명에서 100명 이내로 한정되어 있다. 일례로 독일은 연방 및 주정부의 각 행정기관과 민간단체에 최소한 5인 이상의 상근인원을 배치할 것을 법정화하고 있다.¹⁵⁵⁾

특히 프랑스에서는 17명의 위원이 있는데 임기는 5년이다. 그 위원의 대부분은 선출직이다 : 하원에서 선출된 2명의 하원의원, 상원에서 선출된 2명의 상원의원, 경제사회이사회총회에서 선출된 동 위원회 위원 2명, 국사원총회에 의해 선출된 국사원 현직 또는 전직위원 2명, 파채원총회에 의해 선출된 파채원 전직 또는 현직위원 2명, 회계원총회에 의해 선출되는 회계원의 현직 또는 전직 위원 2명, 그 이외의 위원은 임명된다 : 하원의장 및 상원의장의 각각의 추천에 의해 데크레에 의해 임명되는 컴퓨터분야전문가 2명, 장관회의의 심의를 거친 데크레에 의해 임명되는 그의 권위 또는 그의 능력을 보아 지명되는 위원 3명, 이 위원회에는 정부를 대표하는 위원은 없다. 다만, 수상에 의해 지명되는 정부위원이 이 위원회에 참석할 수 있을 뿐이다.¹⁵⁶⁾

개인정보보호의 오랜 역사를 지닌 유럽 각국이 얻은 결론은 개인정보보호의 성패는 효율적 감독기관에 달려 있다는 것이다. 감독기관은 상대적으로 열세에 있는 정보주체의 권리를 보호하기 위한 책임을 지며, 감시기능을 통해 분쟁의 소지를 사전에 제거할 수 있다. 이러한 개인정보보호전담기구제도는 공공 또는 민간부문의 개인정보 처리에 대한 지속적인 감시 및 조정기능과 정보보호 수준의 향상을 위한 관리적·기술적 대처방안을 연구하고 정보통신이용자의 권리를 보호하는 상담기능 이외에 새로운 정보기술 형태의 잠재적 영향력과 효과를 판단하여서 정보기술의

154) 박군성, 앞의 보고서, 85면.

155) 정영화, 앞의 논문, 34면.

156) 박군성, 앞의 보고서, 85면.

적용이 계획단계에서 개인정보보호와 조화될 수 있도록 권고하는 기능도 수행하는 것이 바람직하다.¹⁵⁷⁾

개인정보를 다루는 전자정부에 대한 국민의 개인정보보호에 대한 불만 사항을 처리해주는 외국의 Privacy Commissioner와 같은 기관 설립과 제도 시행 및 현행 정보보호진흥원에 임무를 부과하는 등의 방안이 거론되고 있다.

생각컨대, 새로운 개인정보감독기구를 들 필요가 있다. 일반행정기관과 독립적인 규제위원회로서 직접 조사권과 집행권을 가진 것이어야 할 것이다. 그렇게 하는 것이 개인정보보호의 중요성에 비추어 볼 때, 업무의 전문성과 독립성을 최대한 보장할 수 방안이 될 것이다.

개인정보감독기구는 현행 공정거래위원회와 같은 형태로서 행정기관에 대한 부가적인 규제가 아니라 개인의 프라이버시 침해에 대한 윈스톱 구제역할에 주력하는 것이 좋을 것이다. 그리고 직무와 예산에 있어서도 독립성이 있어야 할 것이다.

(6) 개인정보의 수집 및 수집의 제한

1) 개인정보의 수집 및 보유제한

개인정보보호법은 개인정보법은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보를 보호대상으로 하는 바, 이때 '처리'란 컴퓨터를 사용하여 정보의 입력·저장·편집·검색·삭제 및 출력 기타 이와 유사한 행위를 하는 것(다만, 단순업무처리를 위하여 문서 또는 도면의 내용만을 기록하거나 그 내용을 전기통신의 방법으로 전달하기만 하는 행위 또는 인쇄물을 제작하기 위한 행위는 제외한다)"으로 정의되고 있다(제2조 제3호, 동법시행령 제3조). 그러나 개인정보의 보호는 처리 이전에 정보의 보유 및 수집단계에서부터 이루어지지 않으면 안된다.

2) 개인정보수집의 제한

개인정보보호법은 "공공단체의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보"의 수집을 금지함으로써(제4

157) 김철환·이민영, 앞의 보고서, 218면.

조 본문) 수집대상정보를 제한하고 있다. 그러나 '개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보'라는 불확정개념을 사용함으로써 구체적으로 수집이 금지되는 정보가 어떠한 정보인지 불명확할 뿐만 아니라(동법시행령이나 시행규칙에도 수집이 금지되는 정보의 목록을 구체화한 규정은 없다), '사상·신조 등'이라는 예시도 너무 제한적이어서 우리 사회에서 실제로 민감한 영역에 속하는 혈통·출신지·학력·婚歷 등이 당연히 수집가능한 정보라고 오해될 우려도 있다. 기본적으로는 앞으로 판례의 축적에 의하여 수집가능한 정보와 수집이 금지되는 정보가 가려져야 하겠지만, 입법론적으로는 수집이 금지되는 정보를 가능한 한 보다 구체적으로 예시할 필요가 있다.

개인정보보호법은 개인정보의 수집방법이나 절차에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 않다. 미국의 프라이버시법은 정보가 개인의 권리·이익 및 특권에 관하여 불리한 결정을 초래할 가능성이 있는 경우에는 가능한 한 정보주체인 개인으로부터 직접 수집하여야 한다고 규정하고 있다(5 U.S.C. § 552(a)(2)).

우리의 경우에도 개인정보는 정보당사자로부터 직접 수신되어야 하고 제3자에 의한 수집은 예외적이어야 할 필요가 있다.¹⁵⁸⁾

3) 사전통보 및 개인정보파일의 공고

공공기관의 장이 개인정보파일을 보유하고자 하는 경우에는 중앙행정기관의 장은 다음 각호의 사항을 행정자치부장관에게 통보하고,¹⁵⁹⁾ 기타 공공기관의 장은 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 관계중앙행정기관의 장은 이를 종합하여 행정자치부장관에게 제출하도록 하여(법 제6조 1항) 개인의 정보관리를 행정자치부장관으로 일원화하고 있다.¹⁶⁰⁾

158) 홍정선, 행정법원론(상)(박영사, 1998), 40면.

159) 여기에서 통보사항은 다음과 같다. 1. 개인정보파일의 명칭, 2. 개인정보파일의 보유 목적, 3. 보유기관의 명칭, 4. 개인정보파일에 기록되는 개인 및 항목의 범위, 5. 개인정보의 수집방법과 처리정보를 통상적으로 제공하는 기관이 있는 경우에는 그 기관의 명칭, 6. 개인정보파일의 열람예정시기, 7. 열람이 제한되는 처리정보의 범위 및 그 사유, 8. 기타 대통령령이 정하는 사항(법 제6조 제1항).

160) 다만, 제1항의 규정은 다음 각호의 1에 해당하는 개인정보파일에 대하여는 이를 적용

행정자치부장관 또는 관계중앙행정기관의 장은 제6조 제1항에 의한 통보를 받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 통보받은 사항을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하여야 한다. 다만, 공공기관의 적정한 업무수행을 현저하게 저해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 개인정보파일에 기록되어 있는 항목의 전부 또는 일부를 공고하지 아니할 수 있다(제7조).

개인정보파일을 보유하고 있는 기관의 장은 당해 기관이 보유하고 있는 개인정보파일별로 제6조 제1항 각호의 규정에 의한 사항을 기재한 대장(개인정보파일대장)을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

개인정보파일대장을 작성하여 열람시키는 것은 정보주체로 하여금 자신과 관련되는 정보가 어떠한 기관에 의하여 어떠한 목적으로 수집·처리되는 것을 알게 함으로써 정보에 대한 자기결정권을 보호하기 위함이다. 동시에 이러한 공고는 사후에 정보주체에게 자신의 정보를 열람하게 하고 이에 대한 정정청구를 가능하게 한다는 점에서 중요한 의미가 있다.¹⁶¹⁾

(7) 처리단계에서의 개인정보보호

공공기관이 합법적으로 보유하는 개인정보도 국민이 그 내용을 알고 있어야 할뿐만 아니라 처리단계에 있어서 오·남용을 막을 수 있도록 제반 안전장치가 마련되지 않으면 안된다. 그리하여 개인정보보호법은 공공기관의 장에게 개인정보를 처리함에 있어서 개인정보가 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되지 않도록 안전성 확보에 필요한 조치를 강구하고 또한 처리정보의 정확성 및 최신성을 확보하도록 노력할 의무를 부과하고 있다(제9조).

하지 아니한다 : 1. 국가의 안전 및 외교상의 비밀 기타 국가의 중대한 이익에 관한 사항을 기록한 개인정보파일, 2. 범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정처분, 보안처분과 출입국 관리에 관한 사항을 기록한 개인정보파일, 3. 조세법치벌법에 의한 조세법칙조사 및 관세법에 의한 관세법칙조사에 관한 사항을 기록한 개인정보파일, 4. 컴퓨터의 시험운영을 위하여 사용되는 개인정보파일, 5. 1년 이내에 삭제되는 처리정보를 기록한 개인정보파일, 6. 보유기관의 내부적 업무처리만을 위하여 사용되는 개인정보파일, 7. 대통령령이 정하는 일정한 수 이내의 정보주체를 대상으로 하는 개인정보파일, 8. 기타 이에 준하는 개인정보파일로서 대통령령이 정하는 개인정보파일(법 제6조 제2항).

161) 김성수, 앞의 책, 417면.

한편, 개인정보공개법의 핵심적인 내용은 개인정보가 타인에 의하여 부정한 목적에 사용되지 않도록 “원칙적인 비공개”를 통하여 개인정보의 이용 및 제공을 엄격히 법으로 제한하는 것이다. 원칙적으로 공공기관의 장은 당해 개인정보파일을 보유목적 외의 목적으로 이용하거나 다른 기관의 장에게 제공할 수 없다(제10조 제1항).

또한 개인정보의 처리를 행하는 공공기관의 직원이나 직원이었던 자 또는 공공기관으로부터 개인정보의 처리업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게된 개인정보를 누설 또는 권한없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적을 위하여 사용할 수 없다(제11조). 여기에 위반하는 자는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처해진다(제23조 제2항).

정보처리직원에 대한 의무와 함께 법률은 공공기관의 장에게도 개인정보를 처리함에 있어서 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있으나, 이러한 의무위반에 대한 벌칙은 찾아볼 수 없다.

(8) 정보주체의 열람 및 정정청구권

1) 정보의 열람청구 및 열람제한사유

공공기관이 보유한 개인정보가 어떠한 내용인지 또는 잘못된 것은 없는지를 정보주체가 열람하고 이에 대하여 수정을 요구하는 것은 정보에 대한 자기결정권의 실현을 위하여 매우 중요한 사항이다. 따라서 정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위안에서 서면으로 본인에 대한 처리정보의 열람을 보유기관의 장에게 청구할 수 있다.

보유기관의 장이 이러한 청구를 받은 때에는 열람제한사유에 해당하는 경우를 제외하고는 청구서를 받은 날부터 30일 이내에 청구인으로 하여금 당해 처리정보를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 30일 이내에 열람하게 할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 청구인에게 그 사유를 통지하고 열람을 연기할 수 있으며, 그 사유가 소멸한 때에는 지체 없이 열람하게 하여야 한다(제12조 제1항, 제2항).

개인정보의 보유기관의 장은 정보의 열람청구에 대하여 열람제한사유에 해당하는 경우에는 그 사유를 통지하고 당해 처리정보의 열람을 제한할 수 있다.

2) 정보의 정정청구권

본인의 처리정보를 열람한 정보주체는 보유기관의 장에게 서면으로 당해 처리정보의 정정을 청구할 수 있다. 보유기관의 장이 제1항의 규정에 의한 정정청구를 받은 때에는 처리정보의 내용의 정정에 관하여 다른 법률에 특별한 절차가 규정되어 있는 경우를 제외하고는 지체없이 이를 조사하여 필요한 조치를 취한 후 당해 청구인에게 통지하여야 한다. 이 때에 보유기관의 장은 위의 조사를 함에 있어서 당해 청구인으로 하여금 정정청구사항의 확인에 필요한 증빙자료를 제출하게 할 수 있다(제14조 제1항, 제2항, 제3항).

(8) 전자민원처리와 개인정보보호

오늘날 사회·경제·문화의 모든 영역에서 국가의 임무가 증대되고 있는 상황에서 정보의 수집은 행정목적 수행의 기본전제이기도 하다. 따라서 정보의 수집·관리·이용은 피할 수 없는 공적 요청이며, 그러한 과정의 전자화 역시 행정의 효율성이나 공개성에 비추어 긴급히 요망되는 사항이다.

그러나 정보화사회에서는 개인정보침해의 가능성이 증대되고 그 피해의 심각성이 클 뿐 아니라 일단 침해되면 회복이 곤란하기 때문에 개인정보보호의 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다.¹⁶²⁾

개인정보보호는 전자정부 구현을 위한 전제조건이라고 할 수 있으며 전자정부 구현을 위한 사회·경제적 내지는 전략적 측면에서 매우 중요한 요소라고 할 것이다.

개인정보를 보호하기 위하여 분명히 인식해야만 하는 전제조건은 우리나라의 개인정보보호법이 다른 나라의 "1세대" 개인정보보호법처럼 개인정보관련의 남용으로부터만 개인을 보호하는 것이 아니라, 그 남용여부

162) 박군성, 앞의 책, 442면.

와는 상관없이 개인관련정보의 조사로부터 저장·사용·전달로부터 보호해야만 한다는 것이다. 따라서 이는 개인정보보호법이 정보의 남용으로 부터 개개인을 보호하는 것에만 제한되지 않음을 명백히 하면서 그 보호 목적을 확대해야만 한다는 것을 뜻한다.¹⁶³⁾

개인정보의 보호에 있어서 정보통신망에 있어서의 개인정보의 보호를 위하여 특별한 노력을 기울려야 한다. 정보통신망에서는 정보가 대량으로 유통되고 정보의 부당한 사용에 대하여 통제가 쉽지 않으므로 정보의 부당한 유통으로 인한 개인의 프라이버시의 침해의 가능성이 높다.

정보통신망에서는 데이터매칭 등 특수한 개인정보의 침해사태가 있을 수 있다. 이러한 점에서 정보통신망에서의 개인정보의 보호에 대하여는 특별한 배려를 할 필요가 있고 특별한 법적 규제를 마련하여야 한다.¹⁶⁴⁾ 현행 개인정보보호법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공업무의 적절한 수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호함을 목적으로 제정되었다.

그러나 국민의 낮은 정보보호의식과 입법적인 지원의 부족으로 인하여 정보보호에 미흡한 편이며, 실제로 개별분야에서 적용하려고 할 때 적용범위와 모호성 등으로 인하여 실효성을 거두지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.¹⁶⁵⁾

물론 개인정보보호법이 개인정보의 보호에 관한 유일한 법적 근거는 아니다. 그 이외에 많은 개별법에서 개인정보의 보호에 관한 규정을 찾을 수 있는데, 예를 들면, 신용정보의이용및보호에관한법률, 금융실명거래및비밀보장에관한법률, 전기통신사업법, 통신비밀보호법, 전자서명법, 전자거래기본법, 의료법, 전산망보급확장및이용촉진에관한법률 등에서 민간부문의 개인관련 정보를 보호하는 특별규정을 두고 있다.

163) 김일환, "정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구", 한국공법학회 제94회 학술발표회 발표논문(2001. 5), 106면.

164) 박근성, 앞의 책, 430면.

165) 김영태, 앞의 논문, 197면; 김일환, "개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구", (한국법제연구원, 1997), 16쪽 이하 참조.

그러나 이들 개별법은 개별적인 영역에 한정하여 단편적으로 개인정보를 보호할 뿐, 체계적·포괄적으로 개인정보를 보호하는 것은 아니다.¹⁶⁶⁾ 다만 중전의 정보통신망이용촉진등에관한법률이 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률로 개정되어 2001년 7월 1일부터 시행되고 있는데, 이 법에 의하여 개정 전에 개인정보 보호의무를 부담하는 자가 전기통신사업자와 전기통신사업자의 전기통신의무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자에 한정되던 것을 정보통신서비스제공자 이외에도 예천대 여행사, 학원, 교습소 등 각종 재화와 용역을 제공하면서 소비자의 개인정보를 수집하는 자에까지 확대되어 정보통신서비스사업 이외의 영역에서 개인정보를 보호받을 수 있는 법적 근거를 마련하였다(제58조). 그러나 이 법이 중전에 비하여 개인정보보호의무자의 범위를 확대하고 있지만, 아직도 대통령령이 정하는 특정 사업자에 한정하고 있는 등 민간부문에 있어서 포괄적으로 개인정보를 보호하고 있는 것은 아니다.¹⁶⁷⁾

민원사무처리에 있어서 개인정보 보호가 특히 문제되는 사항은 신원확인과 민원처리를 위한 개인정보의 이동(문서송부)이라고 할 수 있다.

즉 신원확인이 되지 않는 상태에서 민원사무(예천대, 주민등록등초본·호적등초본·기초생활보장 수급자증명·의료보호 대상자증명등)가 처리되는 경우에는 당해 개인의 사생활이 침해될 우려가 있으므로 전자적 방식에 의한 신원확인의 신뢰성이 문제가 된다. 그리고 문서송부과정에서 개인정보보호가 문제되는 것은 복합민원 사무처리의 경우이다.

가능한 한 개인정보의 이동을 최소한으로 감소시키고, 개인정보의 이동이 불가피한 경우에도 유출시 피해가 가장 적은 개인정보가 이동되도록 하며, 이러한 경우에 있어서도 전송경로를 최소화하고 정보통신망의 안전성을 확보해야 한다. 전자적 민원처리의 경우 정보통신망을 통해서 민원인의 정보가 행정기관으로 전송되므로 이에 대한 보호가 요구된다. 전자정부법은 제12조에서 개인정보보호의 원칙을 천명하고 있으며 민원사무처리법 제13조도 "민원인의 이익이 침해되지 않도록 노력하여야 한

166) 최영규, 앞의 논문, 46면.

167) 김연태, 앞의 논문, 205면.

다"고 선언적으로 규정하고 있다. 이들 규정은 정보통신망을 통해서 수집된 개인정보는 물론이고 기존의 종이문서 등을 통해서 수집된 민원인의 정보보호에도 적용되는 광범위한 규정이다. 행정기관의 개인정보보호에 대한 규율은 공공기관의개인정보보호에관한법률을 통해서 이루어진다. 민원사무처리에 있어서도 개인정보 보호는 기본적으로 이 법률에 따른다. 행정기관이 전자적 민원처리를 하는 경우에는 정보통신망을 이용해야 하고, 전자적 형태로 민원인의 개인정보를 보관하게 되므로 행정기관에게도 민원인의 개인정보 보호를 위하여 정보통신서비스제공자와 같은 기술적 조치의무를 부과할 필요가 있다. 개인정보보호법 제9조 제1항은 "공공기관의 장은 개인정보를 처리함에 있어서 개인정보가 분실·도난·노출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 강구하여야 한다"고 규정하고 있다. 여기서 '필요한 조치'에는 '기술적 조치'가 포함된다고 할 수 있으므로 민원처리법령에 별도의 규정은 필요하지 않다고 하겠다.¹⁶⁸⁾

VI. 행정절차법제의 고찰

현행 행정절차법은 원칙적으로 종이문서(서면)의 형식에 의한 행정결정을 전제로 하여 규정되어 있다. 한편 행정절차법은 컴퓨터통신에 의한 의견제출(법 제27조 제1항) 등 전자적 방식에 의한 행정의 가능성도 열어 두고(법 제17조 제1항 단서, 제24조 단서, 제31조 제3항 등)는 있지만, 이들 규정은 대부분이 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우 등 필요한 경우로 제한되어 있으며, 극히 예외적인 경우임을 전제로 하고 있다.

1. 전자적 방식에 의한 의견청취

(1) 전자적 방식에 의한 의견제출

행정절차법 제27조 제1항은 "서면·컴퓨터통신 또는 구술로 의견제출을 할 수 있다"고 하여 특별한 입법조치 없이도 컴퓨터통신에 의한 의견제출이 가능한 실정이지만, 컴퓨터통신이란 좁은 개념으로 규정하고 있다.

168) 한국전산원, 앞의 보고서, 216면.

(2) 전자적 방식에 의한 청문

행정절차법 제31조 제3항의 의견서제출에 전자문서에 의한 의견서도 포함되는 것으로 해석하여, 제한된 범위에서 전자적 방식을 도입할 수도 있겠으나, 해석상 불분명한 점이 많다.

(3) 전자적 방식에 의한 공청회

다양한 의견수렴이라는 관점에서 볼 때 전자적 방식에 의한 공청회는 큰 장점을 가질 수 있다. 따라서 공청회의 경우에는 보다 적극적으로 전자적 방식을 도입하여야 할 것이다.

현행법은 전자적 방식에 의한 공청회를 전혀 상정하고 있지 않는데, 전자적 방식에 의한 공청회의 도입을 위한 행정절차법의 개정에 있어서는, 다수인의 의견수렴을 위해 방청인의 의견제시기회의 보장과 관련하여 기술적·시간적 제한을 해결하는 보완조치를 취할 필요가 있을 것이다.

2. 전자적 방식에 의한 행정상 입법예고 및 행정예고

현행 행정절차법은 기본적으로는 종이문서에 의한 입법예고 및 행정예고를 전제로 하여 규정되어 있으나, 부분적으로는 전자적 방식에 의한 입법예고 및 행정예고를 예정한 규정도 두고 있다. 법 제42조 제1항은 행정상 입법예고의 방법에 대하여 "행정청은 입법안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보나 신문·방송·컴퓨터통신 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다"고 규정하고 있으며, 법 제47조는 행정예고와 관련하여 위 규정을 준용하고 있다. 따라서 특별한 입법적 조치가 없더라도 전자적 방식에 의한 행정상 입법예고와 행정예고가 전혀 불가능한 것은 아니지만, '컴퓨터통신 등의 방법'이라는 표현만으로는 전자적 방식에 의한 행정수행의 이념에 미치지 못하는 측면이 있으므로, 입법예고 및 행정예고의 방법으로 전자적 방식 일반을 포괄할 수 있도록 이를 확장하여 규정할 필요가 있다.

한편, 현재의 상황에서는 종이문서에 의한 예고를 전혀 배제한 채, 전자적 방식에 의한 예고만을 가능하게 하는 것은 문제가 있다. 즉, 현재로

서는 전자적 방식에 의한 예고는 종이문서에 의한 예고의 보완적 수단으로 해석해야 할 것이며, 전자적 방식에 의한 예고만으로 행정의 예고의무를 다하였다고 볼 수는 없는 것이다.

또한, 현행법은 예고의 대상을 “입법안의 취지, 주요내용 또는 전문”으로 규정하고 있는 바, “입법안의 취지, 주요내용 및 전문”으로 개정하여 입법안의 전문이 예고되도록 하여야 할 것이며, 적어도 전자적 방식에 의한 예고의 경우에는 입법안의 전문이 반드시 포함되도록 규정하여야 할 것이다.

제 4 절 전자정부 구현을 위한 행정조직법제 고찰

1. 패러다임의 전환

1. 관료제의 문제점

행정조직은 행정권이 그 기능을 수행하기 위한 장치이며, 따라서 그것은 행정기능과 관련하여서만 생각할 수 있다. 행정조직은 그것을 매개로 하여 행정권이 일정한 행정기능을 수행하는 장소이므로 행정조직의 여하는 한편으로 행정권의 구조를 반영하며 다른 한편으로 행정기능의 발휘조건이 된다.

그리고 행정권의 구조와 기능은 역사적인 성질의 것이어서 어느 시대 어느 국가의 행정조직은 각각 행정권의 역사적 발전을 반영함과 동시에 역사적 발전을 이룩하고 있는 행정기능을 가장 잘 발휘시키기 위한 조건으로서 스스로를 형성하고 있는 것이다.¹⁶⁹⁾

그동안 관료제¹⁷⁰⁾로 대표되는 우리나라의 행정조직은 각각의 배정된 조직마다 고유한 관할권을 주장하며, 고유한 행정조직법 및 행정작용법적 근거를 가지려고 함으로써, 입법의 홍수를 야기시켰으며, 기관 상호간의 권한다툼과 법령의 모순 및 중복을 야기시켜 왔다.¹⁷¹⁾

169) 박윤훈, 『최신행정법강의』(박영사, 2000), 11면.

170) 관료제도라 함은 공적 행정업무를 미리 배정된 일정한 조직과 담당자의 위계서열에 따라서 담당하도록 하는 행정조직체계를 말한다.

171) 이러한 지적에 대해서는 오준근, “정보화사회와 행정조직에 관한 법적 일고찰”, 346면

근대 사회 이후 관료제는 효율적인 조직의 모델인 처럼 여겨져 왔다. 그러나 한국의 관료제는 일제시대와 정부수립 이후 계서적이고 정적이라는 비판을 받는 조직형태를 커다란 단절없이 그대로 유지해 왔을 뿐만 아니라, 부패, 복지부동 등 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되어 왔다. 이에 따라 정부조직의 개편은 약방의 감초격으로 정권교체시마다 나타났는데, 이들도 따지고 보면 과거 조직의 연속인 경우가 지배적이었다. 특히 실·국·본부-과·담당관-계로 특징지워지는 전통적인 관료제 조직은 환경의 변화에 둔감할 뿐만 아니라 자체의 비능률성을 내포하고 있기 때문에 새로운 조직형태를 도입하려고 시도해 오고 있다. 다시 말해서 정부는 행정업무를 중앙집권적으로 수행하기 위해 위계서열에 입각한 관료제를 발전시켰다. 관료제는 확대된 정부기능을 효율적으로 수행하는데 핵심적 역할을 담당했다. 명확한 위계와 규칙에 따라 업무를 처리함으로써 '개입주의' 국가의 성공을 뒷받침했던 것이다. 하지만 개입주의 정책이 한계를 드러냄에 따라 정부는 자신의 위상을 새롭게 자리매김하고 있다. 현시점에서 규제중심의 관료제는 더 이상 효율적인 기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 관료제적 정부조직도 재편될 수밖에 없는 것이다. 관료제의 속성상 신속한 의사결정과 행정조직의 유연화를 저해하기 때문에 이러한 흐름은 지극히 당연하다고 할 수 있다. 이러한 재편에 기름을 부은 것은 정보기술의 비약적인 발전이었다.

2. 네트워크 조직으로의 전환

(1) 네트워크 조직으로의 전환의 필요성

토폴러는 「미래충격(Future Shock)」에서 각 시대는 그 시대의 속도에 적합한 조직형태를 만들어낸다고 하였다. 농업사회에서는 일시성이

참조 : 관료제도는 위계질서에 따른 행정조직과 직업공무원제도를 전제로 하며 우리나라의 경우 정부조직법과 그 시행령 및 시행규칙으로 제정되는 모든 중앙행정기관의 직제 및 직제시행규칙은 행정기관을 장관·차관·실장·국장·과장의 위계질서에 따라 구분하고 있다. 이와 같은 직제에 맞추어 국가공무원법은 장관·차관 등 정무직 공무원을 제외한 모든 공무원에게 1급부터 9급까지의 직급을 부여하고 각각의 직급에 합당한 직위를 부여하는 조직체계를 규정하고 있다.

매우 낮고, 교통·통신이 발달하지 못하였기 때문에 정보의 전달이 매우 느려서 조직들이 결정을 신속히 내려야 할 필요성이 없었다. 산업사회에서는 개인생활이나 조직생활 양면에 걸쳐 빠른 속도를 요구하였다. 언뜻 보기에는 관료제가 느리게 보일지 몰라도 앞서 있었던 느슨하고 허술한 조직체들보다 올바른 결정을 빨리 내릴 수 있었다. 이들에 비하여 정보사회의 조직에서는 정보가 아주 빨리 흐르고 극적인 변화들이 너무 빨리 일어나기 때문에 이에 새롭고 신속하게 반응할 수 있는 조직형태가 미래를 특징지을 것이라고 하였다.¹⁷²⁾

정보화사회는 정보기술의 발달에 기인한 것이다. 정보기술의 핵심은 컴퓨터와 통신이 결합되는데 있다. 컴퓨터가 고성능의 통신과 연결됨에 따라 정부의 정보화는 획기적으로 진전된다. 시간과 공간의 제약울 넘어 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간, 정부와 국민간에 행정정보를 교환하고 처리하는 능력이 향상되기 때문이다. 그러므로 정보기술이 도입되면 정부조직 또한 변화될 수밖에 없다. 최신의 정보기술을 도입하더라도 기존의 행정조직이 지속된다면 기대하는 성과를 얻을 수 없기 때문이다. 정보기술의 비약적인 발달은 관료제에 기초한 종래의 행정조직전반에 걸쳐 상당한 변화를 주고 있다.

정보기술의 발달은 행정조직에 보다 많은 기회를 제공하게 되고, 높은 성과구조를 가진 조직으로 변환시키며, 자율성이 보장되면서도 통합된 조직으로 기능 할 수 있게 한다. 정보기술은 그 자체로는 중립적인 성격을 가지고 있지만 그것이 일단 행정조직에 도입이 되어 활용되기 시작하면 행정조직의 여러 측면에 가시적 혹은 비가시적으로 영향을 미칠 수 있다. 관료제에 입각한 행정조직은 정보화사회에서는 효율적으로 기능을 발휘하기 어렵다. 왜냐하면 정보기술은 행정조직의 유연성을 촉진시키는 경향이 있기 때문에 경직된 관료제에 기초한 행정조직의 유지만으로는 정보화사회에 적응할 수가 없기 때문이다.

정보화사회의 정부조직은 정보시스템을 통해 정부기관 상호간에, 그리고 시민들과 밀접하게 연결되는 네트워크조직으로 변화된다. 정부의 특

172) 권기현, 「전자정부와 행정개혁」, (커뮤니케이션북스, 1999), 52면

정 기능이 정형화된 조직으로 유지되기보다 특정 사안별로 신속하게 대응할 수 있는 무정형의 네트워크조직이 될 개연성이 크다.

또한 정보화로 인해 정부조직은 변화하는 환경에 창조적으로 적응할 수 있는 작은 조직단위로 재편되는 경향이 있다. 이러한 경향에 착안하여 정부도 '작고 효율적인 정부'를 모토로 내걸고 있는 것이다.¹⁷³⁾

정보화와 관련하여 정부조직은 어떻게 변화되는가? 정보기술을 도입하여 기대하는 성과를 얻기 위해서는 행정조직 또한 일정한 방향으로 변화되지 않을 수 없다. 예를 들어 전자결재 시스템을 도입한다고 하더라도 기존의 대면적 결재방식이나 관행을 고집한다면 첨단기술의 도입은 별다른 성과를 내기 힘들 것이다.¹⁷⁴⁾

현재의 수직적인 정부조직을 네트워킹화를 통한 수평적인 조직으로 전환함으로써 부처간에 놓여 있는 중복된 계층을 제거하는 등 조직을 축소화하고, 대부분의 민원서비스가 지방자치단체에서 이루어지고 있으므로 중앙정부와 지방자치단체간의 정보시스템의 연계를 강화하고 중앙정부의 권한을 대폭 지방정부에 이양하여 외형은 작지만 큰 힘을 낼 수 있는 조직으로 바뀌어야 한다.

생각컨대, 전자문서 등의 활용으로 의사결정과정의 실무자와 최고 의사결정자의 2단계까지 단축이 가능하게 되기 때문에 기존의 피라미드형 조직구조의 변질은 불가피하다고 할 것이다.¹⁷⁵⁾ 즉, 행정조직이 보다 수평화되고, 정보기술의 발달로 인해 상하위직간에 정보를 공유하게 될 가능성이 커짐으로써 의사결정과정에 하위직의 참여가 늘어나게 되고, 행정 일선에 정통한 민간인 전문가 등이 다수 채용됨으로써 이들이 상부조직과 유기적으로 결합되는 정보화조직¹⁷⁶⁾으로의 변화가 불가피할 것으로

173) 권태환·조형제·한상진편, 『정보사회의 이해』(M&B, 2000), 130면.

174) '99 국가정보화백서에 따르면, 공공기관의 그룹웨어 보유현황을 살펴보면 조사대상인 864개의 공공기관중 40.6%가 그룹웨어를 보유하고 있는 것으로 조사되었는데, 전자결재 이용현황을 보면 중앙기관과 광역자치단체의 경우 전자결재 이용기관비율이 약 50%에 달하는 반면, 1차 특별행정기관과 기초자치단체는 10% 내외 수준이며 교육청의 경우에는 전국적으로 4개 기관에 불과하였다고 한다(<http://ncadl.nca.or.kr/data/whitepaper/1999/1.html>).

175) 문신용, 『행정정보화와 조직운영의 혁신방안』, 10면.

176) 정보화조직의 특징은 판단의 분산화와 유기적 결합화를 목표로 한 조직이라는 데 있다.

보인다.¹⁷⁷⁾

(2) 네트워크조직으로서의 팀제의 도입가능성

행정영역에서의 전자문서가 활용됨으로써 정보공유의 기회가 많아짐에 따라 하위계층의 정책결정과정에서의 참여범위가 넓어져 중간관리층의 수가 축소될 것이고, 수평적인 정보교류가 활발해져서 참모진의 수가 증대하여 수직적인 계선조직은 다양한 형태의 수평적인 조직으로 변화하게 될 것이다. 이러한 본질적인 행정조직의 변화를 담을 수 있고 전자정부에 적합한 행정조직형태가 팀(Team)제가 아닌가 하는 생각이 든다.

팀제는 90년대에 들어와 국내의 대기업에 도입되기 시작한 것으로 행정조직에는 아직 본격적으로 도입되지 않고 있다. 좁은 의미의 팀제란 어떤 특수한 목적을 달성하기 위하여 조직구성원의 직책을 파괴하고 일 중심으로 재구성하는 것으로서, 기존의 의사결정단계를 줄이고 팀장과 팀원이라는 수평적 조직으로 운영되는 것을 말한다. 이러한 예로서는 기획예산처의 정부개혁실을 들 수 있다.¹⁷⁸⁾

팀제의 도입은 전통적인 조직체계인 국·과·계의 업무를 통합하거나 분할하여 하나의 팀으로 전환하여 팀장을 중심으로 업무가 이뤄지는 것이다. 팀제 도입의 목적은 종전의 연공서열에 의한 승진을 함으로써 중상층의 관리자수는 증가하나 신규인력유입은 줄어 조직형태가 역피라미드와 같이 되어 조직이 동맥경화현상이 생기는 것을 막기 위한 효과가 일차적인 것이다. 또한 직급과 직책의 분리를 통해 조직과 인력의 기동성과 상황 대응력을 제고시켜 탄력적 조직체계를 유지할 수 있다. 결국 팀제가 도입되면 팀장을 제외한 모든 구성원은 담당실무자로서 각자 업무를 수행하게 되며, 조직의 운영이 관리자 중심에서 전문가 중심으로

177) NTT미래예측연구회 편, 「2005年の社會と情報通信」(NTT出版, 平成 3), 19-20頁 참조.

178) 기획예산처는 계서형태를 거의 볼 수 없고, 팀구성원들이 다른 공무원과 같이 직급을 부여받고 있지만 실제로는 그들의 능력과 자질을 중심으로 팀구성 이후 모두 승진된 새로운 조직이며, 팀조직의 법적인 근거도 정부조직법 등 법률적 근거를 둔 공신회원 조직이라는 점에 의의가 있다. 정부개혁실은 ① 재정개혁단 아래에 개혁기획팀·재정1팀·재정2팀을, ②행정개혁단 아래에 행정1팀·행정2팀·행정3팀을, ③ 공공관리단 아래에 공공1팀·공공2팀을 두고 있다.

바뀌게 되어¹⁷⁹⁾ 전자정부의 이상과도 일치하게 된다.

팀제를 좀더 넓게 생각하면 1969년에 대대적으로 도입되기 시작한 담당관제도 팀제와 유사한 것이라고 할 수도 있다. 그러나 담당관의 호칭도 과장 또는 국장으로 그대로 남아있고 조직원사이의 업무수행방식도 과거의 조직과 다를 바가 없다.

그리고 행정조직에 각종 명칭의 조사단, 추진반, 기획단, 분석단, **팀 등의 명칭을 띤 조직들이 등장하게 되는데 이들은 기존조직문화를 타파하려는 팀제의 변형이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 조직형태의 출현은 1990년대부터 시작되는데 정부조직법상에 근거를 두고 있지 않고 대통령령 등 기타 법령에 그 근거를 두고 있었다. 그런데 중앙행정기관에서 볼 수 있는 팀제는 전통적인 관료조직의 문제점을 타파하기 위하여 새로운 조직유형으로 모색된 것이 아닌 각부처가 조직개편시 조직팽창을 도모하거나 조직축소압력에 대응하는 수단으로 고안된 경우가 많다.

팀제가 성공하여 전통적인 관료제를 대체하려면 ① 의사결정단계를 단축시켜 신속한 정보처리를 하여야 하고, ② 공무원들이 승진 등 인사상의 혜택보다는 특정 업무를 수행하는 성과에 관심을 가져야 하고, ③ 팀이 전통적인 조직의 부처이기주의를 타파하는 것이어야 하고, ④ 업무수행방식에 있어서 팀원들간에 평등한 관계로서 토론할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다.¹⁸⁰⁾

Ⅱ. 전자정부 구현을 위한 현행 행정조직법제 검토

1. 전자정부 추진을 위한 행정조직체계의 유형

우리 헌법은 여러 조문에서 행정조직을 법률로써 정하도록 하여¹⁸¹⁾ 행정조직법정주의를 택하고 있다. 헌법의 이러한 태도는 ① 행정조직은 그 자체가 국민의 권리·의무에 직접 관계가 없다고 하여도 행정조직의 존

179) 강인재·이원희·임도빈, 「새로운 제도와 한국관료제도와와의 적합성에 관한 연구」(한국행정연구원, 1998), 43면.

180) 강인재·이원희·임도빈, 앞의 책, 58면 참조.

181) 헌법 제96조·제100조·제91조 제3항·제92조 제2항·제93조 제2항 등.

재목적은 행정권의 행사에 있고, 따라서 행정기관의 설치·운영은 바로 국민생활에 지대한 영향을 미치고, ② 행정기관의 설치·운영은 일반국민에게 상당한 경제적 부담(세금 등)을 가하게 되므로, 결국 행정조직의 문제는 국가의 형성유지에 중요한 사항이 되고 따라서 이를 국회에 유보시킬 필요가 있다고 본 것에 기인한다. 상기의 헌법규정들은 행정조직의 구체적인 사항을 법률로 정하도록 하고 있으나, 그렇다고 모든 사항을 법률로 정하여야 함을 의미하는 것은 아니다. 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임하면 행정권은 그 위임의 범위내에서 행정입법으로 세부적인 사항을 정할 수도 있다(헌법 제75조·제95조).¹⁸²⁾

전자정부 추진을 위한 행정조직체계의 유형으로는 ① 분산형체계¹⁸³⁾, ② 집중형체계¹⁸⁴⁾, ③ 조정형체계¹⁸⁵⁾, ④ 조화형체계¹⁸⁶⁾ 등이 거론되고 있다. 우리나라의 현행 추진체계는 조정형과 조화형의 혼합형이라고 할

182) 홍정선, 「행정법원론(상)」, 593면 ; 행정의 전문화, 복잡화 및 사회의 급격한 변화는 의회의 입법능력의 한계를 드러내고 있다. 그리하여 행정입법이 날로 증대하고 있다. 물론 행정입법이 인정되는 경우에도 법률유보의 원칙이 적용되고 명령에 대한 위임도 구체적인 위임에 한정되고 있어 이론상 법치행정의 원칙이 행정입법에도 그대로 관찰되고 있다고 하지만 현실에 있어서 행정입법이 양적으로 매우 크고, 명령에 대한 위임에 있어서도 어느 정도 포괄적인 위임이 행해지는 경우도 적지 않다(박근성, 「행정법총론」, 29면).

183) 전자정부 구현업무를 총괄적으로 주관하는 부처가 별도로 설치되어 있지 않고, 각 부처가 독자적으로 소관기능을 수행하는 형태를 말한다. 사업추진에 필요한 자원, 인력이 비교적 풍부한 미국 등과 같은 국가에서 채택하는 유형이다. 이 체계의 문제는 행정기능이 중복되고 분야별 업무연계가 원활하지 못하여 인력과 예산의 낭비를 초래한다는 점이다.

184) 하나의 핵심부처에서 집중적으로 예산권 및 통제권을 보유하는 막강한 형태로서, 두일 자원이 제한되어 있거나 중앙집권적 국가에서 채택할 수 있는 유형이다. 국가전산원(National Computer Board)이 통합적으로 주도하는 싱가포르가 이에 해당한다. 이 체계는 한 부처에 관련기능이 집중되어 정부전체의 동참노력이 미흡하게 되고, 특정부처가 지나치게 비대해지기 때문에 조직의 관료주의화와 행정의 비능률성이 발생하게 되는 문제점이 있다.

185) 관련부처가 각각 독립적으로 정보화업무를 추진하나, 위원회 형태의 조정기구를 설치하여 유관기능을 조정하도록 하는 형태로서, 영국(Ministerial Group on Information Technology)와 Central Information Technology Unit) 등 유럽 각국과 일본 등이 이에 해당한다. 이 체계는 강력한 주체가 없이 위원회형태의 조정기구에만 의존하면 실질적인 정책통합, 조정력을 기대하기 어렵다는 문제점이 있다.

186) 관계부처가 각각 독자적으로 정보화업무를 추진하되, 구심체 역할을 하는 전담부처를 두고, 이 핵심부처가 종합조정기능과 함께 부처수준에서 수행할 수 없는 법정부적 사업을 관장하도록 하는 유형이다. 이 유형은 조정형과 비슷하나 구심적 작용을 하는 전담부처를 두어 이 부처가 연관기능을 총괄하도록 하는 점에서 차이가 있다.

수 있다. 즉 최고심의조정기구인 정보화추진위원회가 있고, 구심체 역할을 하는 총괄부처(정보통신부)가 있기 때문이다.

2. 최고심의조정기구로서의 정보화추진위원회

(1) 정보화촉진기본법의 의미

1995년 8월에 제정·공포되어 1996년부터 시행되고 있는 정보화촉진기본법은 국책사업인 초고속정보통신망의 구축을 위한 법이라는 측면 이외에 정부 뿐만 아니라 정보통신사업자·정보의 이용자 등 민간분야의 정보통신 관련주체들까지 포함한 종합적인 법체계를 갖추었다는 점에서 진일보한 법으로 평가받고 있다.¹⁸⁷⁾

정보화촉진기본법은 정보화의 촉진을 위한 행정조직체계로서 정보화추진위원회를 설치할 것을 규정하고 있다. 그리하여 1996년에는 국무총리를 위원장으로 하는 정보화추진위원회가 구성되었으며 정보화촉진기본계획을 마련하여 사회전반의 정보화를 범정부적으로 추진하고 있다.¹⁸⁸⁾

(2) 정보화추진위원회의 성격과 구성

정보화추진위원회는 정보화촉진기본계획 등을 심의하는 기관이다(동법 제9조). 여기서 정보화추진위원회가 위원회라는 명칭을 사용하고 있어 정보화추진위원회의 법적 성격이 무엇인가가 문제된다. 행정의 실제상 위원회라는 명칭을 가진 기관은 그 종류·내용이 다양하기 때문에 그것이 합의제 행정기관을 의미하는 것인지, 의결기관을 의미하는 것인지, 자문기관이나 심의기관의 의미를 가지는 것인지 애매할 때가 있다. 그렇

187) 임명수·정의방, "정보화시대에 대비한 법제개선방안", 「법제개선연구」 제2집(법제처, 1996. 12), 360면. 그런데 정보화촉진기본법의 등장은 기존의 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전산망보급확장과이용촉진에관한법률, 전과법 등 정보화와 직접 관련되는 법령 뿐만 아니라 현행의 법령에 대하여 정보화를 추진하기 위하여 관련규정의 보완, 새로운 개념의 도입, 법령체계의 개편뿐만 아니라 관련 법령들간의 원활한 관계를 설정하고 운영하는 문제가 정보화관련법제의 과제로 대두되게 한 계기를 마련하였다.

188) 우리나라는 지난 87년부터 제1·2차에 걸친 행정전산망사업을 추진하여 국산주전산기개발 등을 통한 정보통신산업의 기반을 마련하였고, 기관 및 지역, 업무간의 통신망 구축과 함께 주민등록, 부동산 등 주요 정보를 데이터베이스화하였다.

다면 과연 정보화추진위원회가 정부조직법 제5조의 규정에 의한 합의제 행정기관인가? 합의제 행정기관의 설치가능성에 대해서는 정부조직법이 규정하고 있다. 즉 정부조직법 제5조는 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제기관을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 합의제 행정기관의 설치를 법률로 하도록 한 것은 중앙행정관청의 설치를 법률로 한다는 정부조직법 제2조 제1항 제1문과 보조를 맞춘 것으로 이해되고, 동시에 행정조직법률주의에 따른 것으로 이해된다.

따라서 정부조직법 제5조에서 말하는 합의제 행정기관(합의제 행정청)은 행정기관의 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요성이 인정되는 경우 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 행정위원회를 말하기 때문에 정보화추진기본법이 정보화추진위원회에 대하여 독립한 행정기관으로서의 법적 지위를 부여하고 있지 않음을 비추어볼 때 정부조직법 제5조상의 행정위원회는 아니라고 할 수 있다. 따라서 행정기관의 분류에 따를 경우 정보화추진위원회는 심의기관으로서의 법적 성질을 가진다고 볼 수 있다.

한편 정보화추진위원회는 정보화에 관한 최고심의조정기구로서의 지위를 가지고 있다. 정보화추진위원회 위원은 위원장·부위원장을 포함하여 25인 이내로 한다(제8조 제2항). 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 재정경제부 장관이 되며, 위원은 국회사무총장·법원행정처장·관계행정기관의 장 중에서 위원장이 위촉하는 자로 한다. 다만, 국회사무총장과 법원행정처장은 제9조에서 정한 위원회의 심의사항이 당해 기관의 업무와 관련되어 있어 협조가 필요하거나 기타 필요한 경우에 한하여 위원회에 출석한다(동조 제3항). 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 국무조정실장이 된다(동조 제4항). 그리고 위원회의 효율적인 운영을 위하여 정보화추진실무위원회¹⁸⁹⁾를 두며, 정보화를 효율적으로 추진하기 위하여 분야별로 정보화추진분과위원회¹⁹⁰⁾를 설치·운영할 수 있다(제5조).

189) 정보화추진실무위원회는 위원회의 위원이 속하는 기관의 차관급 공무원과 분과위원회의 위원장 중 공무원이 아닌 자 등으로서 위원회의 위원장이 임명 또는 위촉하는 자로 하되, 그 수는 35인 이내로 한다. 실무위원회의 위원장은 국무조정실장이 되며, 간사는 정보통신부의 국가사회정보화추진임무를 관장하는 1급공무원이 된다(동법시행령 제6조).

190) 분과위원회는 행정·교육·과학기술·금융·국방·공안·산업정보·사회간접자본·

(3) 정보화추진위원회의 심의사항

정보화추진위원회는 정보화추진기본계획,191) 정보화추진시행계획, 정보화추진 등에 관한 정책이나 사업 추진의 조정에 관한 사항, 초고속정보통신기반의 구축과 이용에 관한 사항, 정보화추진기금의 운용방침에 관한 사항, 정보화추진시책의 추진실적평가에 관한 사항 등을 심의한다(동법 제9조).

특히 정보화기본계획에는 ① 정보화추진등에 대한 시책의 기본방향 ② 행정업무의 정보화추진에 관한 사항 ③ 산업분야의 정보화추진에 관한 사항 ④ 재정·금융분야의 정보화추진에 관한 사항 ⑤ 교육·연구·과학기술·환경분야의 정보화추진에 관한 사항 ⑥ 지역·문화·생활 기타 분야의 정보화추진에 관한 사항에 관한 사항 ⑦ 제2호 내지 제6호의 규정 에 의한 분야별 정보보호에 관한 사항 ⑧ 정보의 공동활용 및 정보통신 표준화의 추진에 관한 사항 ⑨ 개인정보 및 지적소유권의 보호와 정보통신이용자의 권익보호에 관한 사항 ⑩ 정보화추진등을 위한 법령·제도의 기반조성에 관한 사항 ⑪ 정보통신기술의 연구·개발, 정보통신기술인력의 양성 등 정보통신산업의 기반조성에 관한 사항 ⑫ 정보통신기반의 고도화에 관한 사항 ⑬ 정보화추진등과 관련된 국제협력에 관한 사항 ⑭ 정보화추진등에 관한 재원의 조달 및 운용에 관한 사항 ⑮ 기타 정보화추진등을 위하여 필요한 사항 등이 포함된다.

정보보호·지방자치·환경·보건복지·문화·산업인력정보화추진분과위원회와 기타 위원회가 필요하다고 인정하는 분과위원회 등으로 구성된다. 각 분과위원회의 위원장은 위원회의 위원장이 임명 또는 위촉하며, 위원은 관계중앙행정기관의 공무원과 소관분야의 정보화에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 소관분과위원회의 위원장이 임명 또는 위촉한다(동법시행령 제7조).

191) 정보화추진기본계획은 정보화의 목표를 ① 정보화를 통해 지역간·계층간 격차 등 압축성장과점에서 나타난 문제점들을 해소하여 국민 삶의 질을 향상시키고, 21세기 무한경쟁시대에 확고한 국가경쟁력을 확보하고, ② 2010년까지 세계최고수준의 정보화를 실현하여 선진국과 거의 동시에 고도정보사회 단계에 진입하며, ③ 2010년까지 기간을 3단계로 나누어 구분하여 2000년까지 정부의 적극적 투자로 정보화기반을 조성하고, 2005년까지 민간주도로 정보활용을 확산하며, 2010년까지 정보활용을 고도화한다는 데 두고 있다.

(4) 정보화추진위원회·실무위원회·분과위원회의 운영

각 부처에서 작성된 분야별 정보화추진시행계획안, 추진실적평가보고안, 그리고 기타 중요사항에 관한 안건들은 각 분야별 분과위원회의 심의를 거쳐 실무위원회와 정보화추진위원회에 상정·심의된다. 각 안건마다 3단계의 각급 위원회 심의를 거치게 된다. 여기서 각급 위원회의 심의절차가 제기능을 하느냐가 중요한 문제가 된다. 요식행위적 절차에 지나지 않는다면 이는 아무런 의미를 가지지 못할 것이다.¹⁹²⁾

그리고 정보화추진위원회·실무위원회·분과위원회 모두 정보화추진자문위원을 둘 수 있다(동법 제7조 제6항). 정보화추진위원회 위원장은 기본계획 및 시행계획의 심의와 정보화추진시책의 추진실적평가를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 전문가 또는 전문기관의 장으로 하여금 그에 관한 검토보고를 하게 할 수 있다(동법시행령 제4조 제4항). 또한 실무위원회와 분과위원회에도 민간부문의 전문가들이 위원으로 위촉되어 있다(동법시행령 제6조 제1항 및 제7조 제2항).

위에서 살펴본 바와 같이 민간부문의 전문가들이 각급위원회의 위원으로 위촉되어 있는데도 불구하고 민간자문위원을 별도로 두고 있는 것은 조직구성상의 중복이므로 적절하지 않다는 생각이 든다.

그리고 각급 위원회의 위원수를 보면 정보화추진위원회는 25인 이내(동법 제8조 제1항), 실무위원회는 35인 이내(동법시행령 제6조 제1항), 분과위원회는 대략 11명-33명으로서 평균 20명 정도이다.

3. 전자정부 구현을 위한 부처별 행정조직

헌법 제96조는 “행정 각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하여 행정조직과 법률의 근거문제에 관하여 입법적으로 해결하고

192) 정보화추진절차가 지나치게 복잡하고 중복적이다. 기본계획은 물론, 각 분야별로 5개년 간의 시행계획과 매년의 시행계획을 최고기구까지 심의하도록 되어 있어 매년 여러 단계의 절차를 반복해야 하며, 이에 따라 5개년계획이 끝날때까지 전체적으로 90단계 이상, 매년 평균 18단계 이상의 절차를 거치면서 paperwork를 하도록 한 것은 문제가 있다 (라용길, “효율적인 국가정보화추진체계 정립방향(하)”, 『행정과 전산』 98. 4/4(12월), 49면 참조).

있다. 이 규정에 의해서 제정된 것이 바로 정부조직법이다.¹⁹³⁾ 그리고 정부조직법 제2조 제1항은 “중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다”라고 규정하여 행정각부 이외의 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률의 규정에 의할 것을 요구하고 있다.

또한 정부조직법의 시행령으로서 각 중앙행정기관의 직제가 제정되어 있으며 이를 구체화하기 위하여 총리령 또는 부령으로서 직제시행규칙이 제정되어 있다.

이 직제에 따라 우리나라의 모든 중앙행정기관에 정보화의 추진을 위한 행정조직이 설치되어 있다.¹⁹⁴⁾ 즉, 정보통신부에는 기획관리실¹⁹⁵⁾과는 별도로 정보화기획실이 설치되어 있으며, 정보통신부를 제외한 각 부처에는 기획관리실장 밑에 정보화담당관제를 설치하고 있다.

(2) 정보통신부에 설치되는 정보화기획실

정보통신부는 정보화추진 총괄기관으로서의 역할을 수행하고 있다.¹⁹⁶⁾ 다른 부처와는 달리 정보통신부에는 정보화기획실이 설치되어 있다. 정보화기획실은 실장 1명과 실장 밑에 정보기반심의관¹⁹⁷⁾· 정보보호심의관¹⁹⁸⁾ 각 1명과 기획총괄과¹⁹⁹⁾· 정보화기반과²⁰⁰⁾· 정보화지원과²⁰¹⁾·

193) 헌법에 따른 국가행정조직의 기본법인 정부조직법은 조직상 구체적인 사항의 상당부분을 대통령령으로 정하도록 함으로써 실제상 행정조직법정주의의 의미는 상당히 퇴색되고 있다. 행정조직법정주의는 행정조직법의 영역에서 법치주의원리의 반영·실현을 뜻한다 (홍정선, 앞의 책, 594면).

194) 오준근, 앞의 논문, 342면.

195) 기획관리실의 정보전산담당관은 ① 부내 정보화 및 전산화계획의 총괄·조정기능과, ② 각종 통계 및 지시사항의 종합관리·사무관리기능을 가지고 있다.

196) 정보화추진에 관한 최고심의기구는 정보화추진위원회이지만 정책실무총괄기관은 정보통신부라고 할 수 있다. 즉, 정보화추진기본법 제5조 제2항의 규정에 의하면 정보화추진기본계획은 “정보통신부장관이 관계중앙행정기관별 부문계획을 종합하여 수립하며”, 동법 제7조의 규정에 의하면 관계중앙행정기관의 장은 다른 중앙행정기관의 장이 수행하는 정보화추진 등에 관한 정책이나 사업추진이 당해기관의 정보화추진 등에 관한 정책이나 사업추진에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할 때에는 미리 “정보통신부장관과 협의를 거친후...”라고 되어 있어, 실제로 총괄기능을 수행하고 있다.

197) 정보기반심의관은 초고속망 구축과 정보보호 및 정보화지원 등 정보기반을 담당한다.

198) 정보보호심의관은 정보화 역기능 방지 및 정보보호에 관한 사항을 담당한다.

199) 기획총괄과는 ① 정보화추진기본계획의 수립 및 종합·조정, ② 정보화추진 재원계획의 수립·조정, ③ 정보화추진 시행계획의 수립·협의 등을 담당한다.

인터넷정책과(202)·초고속정보망과(203)·정보보호기획과(204)·정보이용보호과(205)·정보보호산업과(206)를 두고 있다.

(3) 각 부처에 설치되는 정보화책임관

1) 정보화책임관의 의의

정보화책임관(Chief Information Officer : CIO)은 정보화분야의 전문가로서 한 조직의 정보화추진을 책임지고 총괄하는 최고관리자의 보좌역이라고 할 수 있다. 즉, 정보화사업과 정보자원을 한 행정기관의 전체적인 목표와 발전전략, 행정혁신과 연계하여 종합적으로 기획·조정·관리하는 책임자로서 최고의사정과정에 참여하며 기관장에게 직접 조언할 수 있는 지위에 있는 고위관리자를 말한다.

CIO를 정부기관에 둘 필요가 제기된 것은 1995년 미국 의회가 제정한 「정보기술관리개혁법」이었으며 이 법을 제정하게 된 배경은 그 동안 미국 연방정부가 정보화에 많은 투자를 하였음에도 불구하고 기대한 목표와 예산절감을 이루지 못한 경우가 많았을 뿐만아니라 그것을 책임지는 조직이나 사람이 없었던 것에 미의회가 강한 불만을 가지고 있었기 때문으로서 이에 따라 이 법은 모든 중요한 미연방정부기관에 CIO를 선임할 것을 요구하였던 것이다.

-
- 200) 정보화기획과는 ① 정보화관련 법령·제도의 입안·총괄, ② 정보화책임관제도의 운용 지원, ③ 정보이용촉진 및 정보문화 확산 등을 담당한다.
- 201) 정보화지원과는 ① 국가사회 정보화촉진 지원대책, ② 공공·산업·지역·생활 등 분야별 정보화촉진지원, ③ 정보이용촉진 및 정보문화확산 등을 담당한다.
- 202) 인터넷정책과는 ① 인터넷 이용활성화 및 주소관리, ② 정보화관련 국제협력 계획, ③ 지식정보시스템의 구축 및 연계 등을 들 수 있다.
- 203) 초고속정보망과는 ① 초고속국가망 구축계획 수립·추진, ② 초고속국가망과 초고속 공중망의 연계방안 수립·추진, ③ 초고속선도시험망 공동이용센터 구축·운영지원 등을 담당한다.
- 204) 정보보호기획과는 ① 전자서명 인증정책, 공개키 기반구조 구축, ② 암호이용의 활성화·확장 및 바이러스 방지대책, ③ 정보통신망의 보안성·안전성·신뢰성 확보대책 등을 담당한다.
- 205) 정보이용보호과는 ① 개인정보보호정책 수립·추진, ② 불건전 정보 유통방지 및 차단 기술 개발·보급, ③ 사이버공간에서의 이용자 법의 침해대책 등을 담당한다.
- 206) 정보보호산업과는 ① 정보보호산업의 육성·지원, ② 전자거래관련 기술개발 및 표준화, ③ 정보보호시스템의 개발·시험·평가 및 인증 등을 담당한다.

CIO위원회는 1996년 7월 16일 연방정보기술에 관한 집행명령 13011에 의해 설치되었다. 위원회 헌장은 1997년 2월 20일에 채택되었다. CIO위원회는 연방정부기관 정보자원의 디자인, 현대화, 이용, 분배 및 실행에 있어서 실무를 향상시키기 위한 중요한 행정청간 포럼으로서 봉사한다. 위원회의 역할은 정보기술관리정책, 절차 및 기준에 대한 발전적인 권고를 하는 일, 정보자원의 분배에 대한 기회를 확인하는 일, 연방정부의 정보기술의 노동인구의 필요를 분석하고 소개하는 일 등을 포함한다.²⁰⁷⁾

우리나라의 경우에 CIO는 1998년 대통령훈령으로서 「행정기관의정보화책임관지침·운영에관한지침」이 제정됨에 따라 중앙행정기관에 설치되었다. 중앙행정기관에 CIO를 두되 직위의 신설이나 증원을 하지 아니하는 것을 기본방침으로 하고 있다(동훈령 제4조). 이는 전자정부가 기본적으로 '작고 효율적인 정부'를 지향한다는 맥락에서 볼 때 타당한 입법 태도라고 생각된다.

2) 정보화책임관의 자격과 업무

① 정보화책임관의 자격

정보화책임관은 당해기관의 실제업무처리과정 전반에 정통하며 정보화 분야에 대한 넓은 이해와 안목을 가진 자로서 정보화를 통하여 행정전반의 혁신을 적극적으로 주도할 의지와 능력이 있는 자이어야 한다(훈령 제6조). 그런데 이 자격규정에 적합한 자가 과연 얼마나 있을지 의문이 든다.

훈령은 행정기관의 장으로 하여금 이 제도의 목적을 충분히 고려하여 정보화책임관 임무수행에 가장 적합한 직위인 기획관리실장 기타 기획관련 부서의 장을 정보화책임관으로 지정하도록 하고 있으며, 다만 행정기관의 특성상 다른 부서의 장이 더욱 적합한 경우에는 그러하지 아니하되, 이 경우에도 국장급 이상의 직위를 지정하는 것을 원칙으로 한다고 규정하고 있다(제8조). 여기서 CIO를 참모조직인 기획부서로 한 것은

207) <http://www.cio.gov/docs/about.htm> 참조.

한 부처의 정보화가 그 부처의 모든 직원과 모든 부서의 모든 업무와 관련이 있다는 점을 고려해 볼 때 주위의 다른 부서와는 상관없이 독립적·배타적으로 분담된 기능을 수행하는 조직인 국·과 등 계선조직이 담당하기에는 적합하지 않다는 점을 고려한다면 적절한 선택이라고 생각한다.

참고로 미 국방성 CIO의 경우에는 그 직위가 차관급이라고 하나, 우리의 경우에는 실·국장급으로 규정하고 있는데, 이것은 우리의 현실을 고려해 볼때 적절한 선택이라고 생각된다. 각부처의 정보화관련기구 중에는 CIO에 해당하는 역할을 하는 실·국장급이 일부 있지만 그것은 특별한 경우이고 대부분의 부처의 경우에는 과장급 이하인데, 정부조직구조상 과장급으로서는 CIO의 역할을 하기가 어렵게 되어 있기 때문이다.

대다수 각부처소속기관직제에 의하면 기획관리실장 밑에 정보화담당관제를 설치하고 있다.

② 정보화책임관의 업무

정보화책임관은 각종 정보자원의 획득·배분·이용 등의 종합조정 및 체계적 관리, 각종 정보화사업계획의 종합조정 및 추진실적 평가, 각종 정책·계획 등의 수립·추진시 정보화와의 연계·조정, 각종 행정처리과정의 정보화추진과 이를 통한 업무처리절차의 간소화추진 등의 업무를 수행한다.

예컨대, 전설교통부직제시행규칙에 규정되는 정보화담당관의 직무는 ① 전설·교통관련 정책자료의 조사·연구·분석 및 전파, ② 전설·교통행정의 정보화기본계획의 수립·시행, ③ 전설·교통통계의 기준설정 및 제도개선, ④ 지가 및 토지거래·소유정보망의 운영, ⑤ 지가산정 및 토지거래변동 프로그램의 개발, ⑥ 지리정보전산체계의 운용, ⑦ 자동차 관련 민원행정종합정보망의 운영 및 연구·개발, ⑧ 전설·교통관련 각종 통계자료의 수집 및 정보화, ⑨ 전설·교통관련 전자계산조직의 운영 및 연구·개발, ⑩ 교통관련 국가정보자료의 관리에 관한 세부규칙의 제정 및 시행, ⑪ 전설교통부와 그 소속기관 정보화업무의 총괄·조정과 직원에 대한 전산교육, ⑫ 행정자료실의 운영에 관한 사항, ⑬ 전설교통

정보망의 구축 및 운영에 관한 사항, ⑩ 기타 건설·교통관련 정보화업무에 관한 사항 등 14개 사항이다.

(4) 행정자치부의 행정정보화계획관과 사무자동화자문기구

1) 사무관리규정의 의의

사무자동화는 단순반복적 업무를 줄여 비용을 절감하고 행정업무 생산성을 높이기 위한 것으로, 이에 대해 규율하고 있는 것이 사무관리규정이다. 사무관리규정은 대통령령으로서 모든 행정기관(중앙행정기관(대통령직속기관 및 국무총리직속기관을 포함한다) 및 그 소속기관, 지방자치단체의 기관과 군의 기관)에 적용된다. 사무관리규정은 사무자동화를 추진하기 위하여 행정자치부장관의 자문에 응하기 위한 사무자동화자문기구를 둘 수 있음을 규정하고 있다(제104조).

2) 행정정보화계획관

정부조직법에 따른 직계에 있어서 사무자동화의 경우 행정자치부의 직계에 행정정보화계획관이라는 직계가 마련되어 있다. 즉, 행정정보화계획관은 장관 밑에 각 1인을 두며 부이사관으로 보하며 담당사항에 대하여 행정자치부차관을 보좌한다(행정자치부와그소속기관직제 제4조 및 제6조의2).

행정자치부와그소속직제 제6조의2에 의하면, 행정정보화계획관이 담당하는 사항은 ① 행정정보화추진계획의 수립 ② 행정정보화의 추진지원 및 평가 ③ 행정정보화관련 법령 및 제도의 연구·개선 ④ 행정정보화관련 표준에 관한 사항 ⑤ 개인정보보호제도의 연구·개선 및 운영 ⑥ 행정정보자원의 관리 ⑦ 공무원 정보화교육정책의 수립 ⑧ 행정정보시스템 보호 대책의 수립·시행 ⑨ 행정정보화추진분과위원회 및 지방자치정보화추진분과위원회의 운영 ⑩ 행정기관 전산용원 수급계획의 수립·시행 ⑪ 행정자치부내 정보화계획의 총괄·조정 및 지원 ⑫ 행정정보화관련 국제기구와의 협력 등에 관한 사항 ⑬ 행정기관의 행정정보화계획의 총괄·조정·지원 ⑭ 행정정보화 시책사업의 발굴, 시범사업의 추진 및 보급 등이다.²⁰⁸⁾

208) 이외에도 ① 행정정보의 공동활용, ② 대민행정서비스 등 행정처리절차의 정보화추진·개선, ③ 전자문서의 유통 및 이용촉진의 지원, ④ 지방행정통신 및 정보통신망의 기

그리고 행정정보화계획관을 보좌하는 담당관으로서 정보화총괄담당관²⁰⁹⁾·행정정보화담당관²¹⁰⁾ 및 자치정보화담당관²¹¹⁾ 각 1인을 둔다. 정보화총괄담당관 및 행정정보화담당관은 부이사관 또는 서기관으로, 자치정보화담당관은 부이사관·정보관리부이사관·서기관 또는 전산서기관으로 보한다(동시행규칙 제3조 제1항 및 2항).

3) 사무자동화자문기구

사무관리규정은 사무자동화를 추진하기 위하여 행정자치부장관의 자문에 응하기 위하여 사무자동화추진심의회를 둘 수 있다고 규정하고 있다(제104조 제1항).

획·조정, ⑤ 행정정보통신망의 개선 및 그 지도, ⑥ 지방자치단체 정보화계획의 총괄·조정·지원, ⑦ 지방자치단체업무의 정보화와 관련된 중앙부처 정보화업무의 협력·지원, ⑧ 정보화를 통한 지방행정의 대민서비스 개선, ⑨ 지방공무원 및 지역주민의 정보화능력 향상을 위한 각종 시책의 개발·시행, ⑩ 지방자치단체 정보화 추진을 위한 시책사업의 발굴, 시범사업의 추진 및 보급, ⑪ 지방자치단체 소프트웨어개발업무의 종합·조정 및 보급, ⑫ 지방자치단체 정보화의 효율적 추진을 위한 중복투자 방지대책의 강구·시행, ⑬ 지방자치단체 정보화지원관련 법인·단체의 육성·지원, ⑭ 지방자치단체의 정보화 및 정보통신망 기반구축지원 등이 있다.

209) 정보화총괄담당관은 ① 행정정보화추진계획의 수립, ② 행정정보화의 추진지원 및 평가, ③ 행정정보화관련 법령 및 제도의 연구·개선, ④ 행정정보화 표준에 관한 사항, ⑤ 개인정보보호제도의 연구·개선 및 운영, ⑥ 행정정보자원의 관리, ⑦ 공무원 정보화교육 정책의 수립, ⑧ 행정정보시스템 보호대책의 수립·시행, ⑨ 행정정보화추진분과위원회 및 지방자치정보화추진분과위원회의 운영, ⑩ 행정기관 전산요원 수급계획의 수립·시행, ⑪ 부내 정보화계획의 총괄·조정 및 추진, ⑫ 행정정보화관련 국제기구와의 협력 등에 관한 사항, ⑬ 기타 행정정보화계획관실내 다른 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항 등에 관하여 행정정보화계획관을 보좌한다(동시행규칙 제3조 제3항).

210) 행정정보화담당관은 ① 행정기관의 행정정보화계획의 총괄·조정·지원, ② 행정정보화 시책사업의 발굴, 시범사업의 추진 및 보급, ③ 행정정보의 공동활용, ④ 대민행정서비스 등 행정처리절차의 정보화 추진·개선, ⑤ 전자문서 유통 및 이용촉진의 지원, ⑥ 지방행정통신 및 정보통신망의 기획·조정, ⑦ 행정정보통신망의 개선 및 그 지도 등에 관하여 행정정보화계획관을 보좌한다(동시행규칙 제3조 제4항).

211) 자치정보화담당관은 ① 지방자치단체 정보화계획의 총괄·조정·지원, ② 지방자치단체업무의 정보화와 관련된 중앙부처 정보화업무의 협력·지원, ③ 정보화를 통한 지방행정의 대민서비스 개선, ④ 지방공무원 및 지역주민의 정보화 능력향상을 위한 각종 시책의 개발·시행, ⑤ 지방자치단체 정보화 추진을 위한 시책사업의 발굴, 시범사업의 추진 및 보급, ⑥ 지방자치단체 소프트웨어개발업무의 종합, 조정 및 보급, ⑦ 지방자치단체 정보화의 효율적 추진을 위한 중복투자 방지대책의 강구·시행, ⑧ 지방자치단체의 정보화 지원과 관련된 법인·단체의 육성·지원, ⑨ 지방자치단체의 정보화 및 정보통신망 기반구축 지원 등에 관하여 행정정보화계획관을 보좌한다(동시행규칙 제3조 제5항).

제 4 장 행정정보의 디지털화에 따른 관련법제의 정비방안

제 1 절 전자정부 구현을 위한 행정조직법제 정비방안

1. 국가정보화특별위원회의 설치방안

현행법상 정보화 추진체계는 그 형태상 조정형과 조화형의 혼합형이라고 할 수 있다. 즉 최고심의조정기구인 정보화추진위원회가 있고, 구심체 역할을 하는 총괄부처(정보통신부)가 있기 때문이다. 그런데 이러한 현행의 추진체계에 대해서는 많은 비판이 제기되어 왔다.

따라서 그 추진체계의 개선방안으로 첫째, 새로운 조직을 신설하지 않고 기존의 정보화추진체계를 활용하는 방안, 둘째, 정보통신부를 강화하여 추진중심부처로 하는 방안, 셋째, 대통령 직속의 기구를 설치하여 강력하고 효율적으로 추진하는 방안, 넷째, 국무총리실에 조직을 신설하는 방안, 다섯째, 국무회의와 차관회의에 각각 해당하는 정보화추진위원회와 동 실무위원회를 폐지하고 그 기능을 국무회의와 차관회의로 일원화하는 방안 등이 제시되었다.

여기서 첫째 방안은 기존의 정보화추진위원회 중심의 추진체계를 유지하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 정보화추진위원회에 대해서 국정외 기본계획, 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정, 국정처리상황의 평가·분석 등은 “국무회의 심의를 거쳐야 한다”는 헌법 제89조의 규정에 배치된다는 비판²¹²⁾과 정보화추진위원회, 정보화추진실무위원회 및 정보화추진분과위원회는 모두가 심의기구일 뿐만아니라 일년에 몇차례 열리는 비상설 심의기구가 현존하는 부처이기주의에 대해 강력한 조정기능을 발휘하여 국가정보화를 추진할 수 있을지에 대해 의문을 표하는 견해²¹³⁾ 등이 제기되고 공감을 받는 현실을 고려할 때 적절한 방안으로는 생각되지 않는다.

212) 라용길, 앞의 논문, 49면 참조.

213) 정충식, 앞의 책, 226면.

둘째 방안은 정보통신부와 행정자치부간에 정보화추진과 관련하여 현존하는 갈등을 고려하면 오히려 문제를 증폭시킬 우려가 있고, 넷째와 다섯째방안은 대통령제하의 국무총리의 위상을 고려하면 국무조정실이 그 역할을 제대로 수행할 수 있을지에 대한 우려를 하지 않을 수 없으므로 적절한 것으로 생각되지 않는다. 다만 다섯째 방안은 국정체계의 이중성을 극복한다는 측면에서 보면 그 나름대로의 설득력이 없는 것은 아니다.

따라서 고려해 볼 수 있는 방안으로는 셋째 방안인데, 국가정보화의 추진은 엄청난 예산과 집중적인 추진력을 필요로 하는 성질의 것이기 때문에 정보화의 추진체계에 대해서는 부처의 관점에서 접근하는 것은 바람직하지 않으므로 정부 전체적인 관점에서 국가정보화의 추진을 종합적으로 조정하고 추진할 수 있는 추진주체가 필요하며, 대통령 직속기관으로 "국가정보화특별위원회"를 설치하는 것이 바람직하다는 생각이 든다.

II. 정부조직법제상 기획관리실의 기획정보화실로의 개편방안

중앙행정기관의 기획관리실은 1960년대에 공업화를 효율적으로 추진하기 위한 자원동원의 구심체로 조직되어 기능하였는데, 1990년대 이후에는 사실상 기획기능을 상실한 채로 형식적인 총괄기능과 대외섭외기능만 유지하고 있다.

장관의 예산과 인력운영에서의 권한 강화를 뒷받침하고 기획관리실을 정보화사회에 맞는 열린 행정과 고급(smart)행정을 하기 위한 개혁의 구심체로 변신하기 위하여 이른바 "기획정보화실"로 개편하는 방안을 추진하는 것도 생각해 볼 수 있는 방안이다.²¹⁴⁾

현행 법제상 정보통신부의 경우에만 기획관리실과 정보화기획실을 별도의 조직으로 설치하고 있고, 다른 부처는 정보화책임관제를 두도록 하여 기획관리실장 기타 기획관련 부서의 장을 지정하도록 하고 있다.

정보통신부의 경우에 기획관리실은 총괄기능을 하고 정보화기획실은 정보화기획이 주된 임무이다. 그런데 기획관리실장 밑에 정보전산담당관

214) 김동욱, "지식정보사회에서의 정부정보화방향", 「행정과 전산」 제80호 참조.

을 두어 부내 정보화계획의 총괄·조정기능을 맡김으로써 정보화기획실의 업무사항과 중복을 초래하고 있다.

물론 정보통신부에 별도의 행정조직으로 정보화기획실을 둔 것은 정보통신부로 하여금 전자정부 구현의 막중한 소임을 맡긴 것으로 긍정적으로 평가는 되나, 앞서도 지적하였듯이 업무중복의 문제가 있으므로 양자의 통합이 요청된다.

또한 정보통신부를 제외한 다른 부처의 경우에 기획관리실장 기타 기획관련부서의 장으로 하여금 정보화책임관을 맡도록 하고 있는데, 이러한 조직운용은 기획관리실로 하여금 정보화추진에 대한 책임을 아울러 맡긴 것으로 생각되므로 이러한 측면을 감안하여 기획관리실을 정보화시대에 맞는 조직으로 개편시킬 필요가 있다고 생각된다.

즉, 기획관리실을 기획정보화실로 개편하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 기획정보화실은 중앙행정기관의 정보화를 추진하는 조직으로 업무재설계와 정보시스템의 구축 기능과 함께 조직개편과 인력훈련 및 배치기능을 수행하는 역할을 하게 될 것이다.

Ⅲ. 정보화책임관제의 개선방안

「행정기관의 정보화책임관지정·운영에 관한 지침」 제6조는 정보화책임관은 “당해 기관의 실제업무처리과정 전반에 정통하며 정보화분야에 대한 넓은 이해와 안목을 가진 자로서 정보화를 통하여 행정전반의 혁신을 적극적으로 주도할 의지와 능력이 있는 자이어야 한다”고 규정하고 있다.

이러한 자격요건이 과연 타당한지에 대해서는 검토해 볼 필요가 있다. 솔직히 CIO의 경우에는 공무원보다는 오히려 민간인 전문가가 적격이라고 할 수 있는데, 자격요건에 “당해 기관의 실제업무처리과정 전반에 정통”할 것을 요구하고 있기 때문에 민간인 전문가의 영입이 제도적으로 봉쇄되어 있는 점은 문제이다. 따라서 자격요건을 완화할 필요가 있다.

그런데 문제는 정보화와 관련하여 전문지식이 있는 사람이 임용되더라도 계층제적 질서가 강한 우리의 관료제적 행정조직문화에서 조직을 장악하지 못할 때, 전문성이 활용되지 못할 것은 불을 보듯 뻔한 이치이기

때문에 그 성공 여부가 심히 우려된다.

한편 CIO는 정보화분야의 전문가로서 한 조직의 정보화추진을 책임지고 총괄하는 역할을 한다. 전자정부의 유기적이고 효율적인 추진과 통일성을 위해서 각 부처의 CIO로 구성된 CIO위원회(CIO Council)를 설치할 필요가 있다. CIO위원회의 효율적인 운영을 위해서는 선행적으로 부처별 CIO의 직급의 조정이 필요하다. 현행처럼 직급이 천차만별인 경우에는 대동한 지위에서의 참여가 불가능하게 될 것이다. 더욱이 계층제적 상명하복의 성격이 강한 우리나라의 행정조직의 생리를 감안할 때 대동한 직급으로의 조정필요성은 절실하다 할 것이다. 이 문제는 앞서 언급한 기획관리실을 정보화기획실로 개편하는 문제와 맞물려 있는데, 정보화기획실로의 개편이 이루어지게 되면 자연스럽게 CIO위원회의 구성 문제가 해결될 것이다.

제 2 절 행정정보의 디지털화에 따른 행정정보공동이용법제의 정비방안

1. 기본적인 정비방향

행정정보공동이용과 관련한 기본적인 정비방향은 다음 몇가지로 생각할 수 있다. 첫째, 행정정보공동이용을 위한 추진체계 및 조정체계문제이다. 전자정부법시행령은 행정자치부장관으로 하여금 공동이용센터(정부전산관리소에 설치)를 설치하도록 하여 행정정보공동이용을 위한 추진체계를 정비하였다. 그리고 행정각부의 장이 정보화추진위원회에 행정정보공동이용에 관한 조정을 신청할 수 있도록 하였으나, 정보화추진위원회가 일반적으로 삼정할 수 있는 정보제공기관과 정보사용기관들보다는 상위의 권한을 갖는 매우 강력한 기관임은 물론이나 과연 정보화추진위원회가 충분한 정도의 전문적 지식과 조정능력을 갖추고 있는지는 의문이다. 정보화추진위원회는 25인 이내(동법 제8조 제1항)의 위원으로 구성되어 있는데, 이러한 규모로는 위원들이 한자리에 모여 실질적인 심의를 하는 것이 과연 가능할까하는 의문이 있으며 더구나 장·차관급의 회의

인 만큼 적절한 안전의 수가 문제될 수 있으며 만일 안전이 많다면 안전에 대한 설명만으로 대부분의 시간을 소비하게 되어 실질적인 토의가 어렵게 되지 않을까 하는 생각이 든다.²¹⁵⁾ 따라서 행정정보의 공동이용을 활성화하기 위해서는 전문적인 지식과 기술 및 조정능력을 갖춘 제3의 조정기관이 필요하며, 이 기관이 정보제공기관과 정보사용기관 사이에서 양 기관간의 갈등을 조절해주는 역할을 수행해야 한다는 지적도 없지 않다. 그러나 정보화추진위원회가 아닌 제3의 조정기관이 강력하면서도 전문성을 구비할 수 있을런지에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없다. 전자행정의 초기단계이므로 현실적으로는 강력한 조정기관이 필요하다고 생각한다. 다만 장기적으로는 제3의 조정기관을 검토할 수는 있을 것이다.

둘째, 민감한 정보에 대해서는 원칙적으로 전산화를 금지할 필요가 있다는 점이다. 셋째, 민간부문등에서 무분별하게 이용되는 주민등록번호의 이용을 통제할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다는 점이다. 넷째, 행정기관간의 이용만을 공동이용으로 규정하고 있는 바 이를 행정기관 내부의 공동이용까지 적용대상에 포함시켜야 한다는 점이다. 다섯째로는 행정정보공동이용에 있어 행정정보공동이용센터와 한국전산원간의 업무범위를 명확하게 할 필요가 있다는 점이다.

여섯째, 행정공문서의 관리에 관한 일반적 규정인 사무관리규정에는 전자문서의 정의 및 효력, 전자서명, 전자문서의 효력발생시기, 전자문서의 수정과 보존, 기록유지등에 관한 규정을 두고 있으며, 각급 행정기관이 전자문서교환방식을 도입, 활용하는데 필요한 규정들도 함께 명시하고 있다. 다만 사무관리규정은 전자문서의 효력, 도달시기, 공개등 몇개 규정을 다른 법령과의 연관관계를 고려하여 정비할 필요가 있다.

이미 전자정부법이 제정되었고 이에 관련한 행정정보공동이용에 관한 규정은 물론 기존의 사무관리규정도 있다. 그렇지만 무엇보다 중요한 것은 전자정부법이 2001년 7월 1일부터 시행된 만큼, 특히 전자정부법 시행령과 시행규칙의 내용을 그때마다의 행정적 준비에 맞게 정비하는 일

215) 라용길, 앞의 논문, 50면 ; 김재광, "전자정부 구현을 위한 행정조직법제 정비", 99면.

과 이에 따른 사무관리규정 관계 조문의 흡수, 정비등이 '행정정보공동이용을 위한 법적 과제'의 현안 논점이 될 것이다.²¹⁶⁾

Ⅱ. 구체적인 정비방안

1. 공동이용대상 행정정보

전자정부법 제21조 제2항은 공동이용의 대상이 되는 정보에서 제외할 수 있는 행정정보로 "국가의 안전보장과 관련된 행정정보와 비밀 또는 이에 준하는 행정정보"를 규정하고 있다.

여기서 "이에 준하는 행정정보"라는 문언은 지나치게 포괄적이며 누가 그 판단을 할 것인지에 대해 규정하고 있지 않아 혼란을 초래하거나 시비의 대상이 될 수 있다. 보다 명확한 기준을 명시하거나 판단권을 위임하는 규정을 두어야 할 것이다.

2. 제공기관과 이용기관간의 책임

전자정부법 제21조 제4항은 "행정기관간 공동이용되는 행정정보의 제공기관은 당해 행정정보의 정확성을 유지하여야 한다"고 규정하고 있다. 이는 제공기관으로 하여금 행정정보를 정확히 유지해야 함을 책임지우는 규정으로 볼 수 있다.

그런데 행정정보의 정확성을 유지하지 못한 경우, 이를테면 정확하지 못한 정보로 인한 제공기관의 책임에 대해서는 침묵하고 있다. 따라서 행정정보를 정확히 유지하지 못함으로 인해 생긴 문제에 대해서는 민원인의 책임으로 해서는 안될 것이다. 따라서 법률에 행정정보의 제공기관과 이용기관간의 책임의 소재를 분명히 하여야 할 것이다.

3. 행정정보의 공동이용과 개인정보보호침해

개인정보의 유출 등으로 인한 피해를 최소화하는 방법은 개인정보가

216) 강경근, "행정정보의 공동이용에 따른 법적 과제" 「행정업무 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」(한국법제연구원, 2001. 7), 35면.

포함되어 있는 행정정보 자체의 이전을 최소화하고, 다른 행정기관이 보유하고 있는 개인정보가 포함된 행정정보에 대해서는 가급적 내용조회 등으로 소기의 목적으로 달성할 수 있도록 유도하는 것이다.

전자정부법시행령 제2조는 제8호에서 “행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것”으로 정의하고 있어, 기본적으로 데이터전송방식에 의한 공동이용을 중심으로 하고, 전자조회방식에 의한 공동이용에 대해서는 소극적으로 대응하고 있을 뿐이다. 개인정보의 유출이 문제될 수 있는 데이터전송방식보다는 가급적 전자조회방식에 의한 공동이용을 권장하기 위해서라도 제8호의 공동이용에는 내용조회가 포함됨을 명시하는 것이 필요하다.

제 3 절 행정정보의 디지털화에 따른 정보공개법제의 정비방안

1. 기본적인 정비방향

최근 국무회의에서 정보공개법 개정안을 심의·의결한 바 있는데, 동 개정안을 중심으로 정보공개법제의 기본적인 정비방향을 살펴보고자 한다. 첫째는 전자적 정보공개방법에 대한 정비방향이다. 현행 정보공개법은 제2조 제1호에서 정보의 개념에 “컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항”으로 정의하여 전자적 정보를 이 법의 공개대상 정보로 규정하고 있으나 전체적으로 전자적 정보공개에 대한 방법이나 대상 등에 대한 법적 규율이 미흡한 실정이다. 따라서 전자정보를 공개하는 방법에는 전자정보를 출력하여 공개하는 방법, 디스켓으로 복제하여 공개하는 방법, E-mail 등 정보통신을 통하여 공개하는 방법이 있을 수 있다. 따라서 어떠한 공개방법을 선택할 것인가는 원칙적으로 공개청구권자가 결정하도록 하여 공개청구권자의 편의를 도모하는 방향으로 정비되어야 할 것이다. 정보공개법 개정안은 제22조의 제목중 “主要文書目錄”을 “情報目錄”으로 개정하고, 동조 제1항에서 전자적 시스템에 의한 공개를

규정하였다. 그리고 제22조의2(정보의 전자적 공개 등)를 신설하였다. 개정안의 이러한 태도는 정보통신망을 통한 정보공개방법의 명시가 필요했다는 점에서 바람직한 정비방안이라 할 수 있다. 다만 전자적 정보공개를 위하여는 시간적으로 준비기간이 필요하므로 개정안 제22조 제1항은 2004년 1월 1일부터 시행하도록 부칙에서 규정하고 있다. 따라서 앞으로 정보공개법시행령과 시행규칙에서는 목록의 비치와 작성, 전자적 정보공개에 대한 구체적인 방법과 절차에 대하여 보다 상세한 규정을 두도록 정비방향을 잡아야 할 것이다.

둘째는 문서열람비용 문제이다. 정보공개법은 제15조에서 “정보의 공개 및 우송에 소요되는 비용은 실비의 범위안에서 청구인의 부담으로 한다”(제1항)하고, 제2항에서는 “공개를 청구하는 정보의 사용목적이 공공복리의 유지·증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 비용을 감면할 수 있다”고 규정하고 있다. 그런데 법현실을 보면 문서관리목록 등이 완비되지 않은 상황에서 정보공개법 시행규칙의 별표에서 정한 문서·대장의 열람수수료 1건(10매 기준) 1회 200원 및 10매 초과시 5매마다 100원을 정한 것은 지나치게 큰 부담이라고 할 수 있다. 특히 공익정보는 법 제15조 제2항의 취지에 따라서 감면하는 규정을 두어야 할 것이다. 그리고 현행정보공개법은 열람비용에 관하여 전적으로 종이문서를 예정하고 있어서 이에 대한 개정이 요구된다. 그러나 전자적인 방법으로 공익적 정보를 열람하는 경우에는 한 번 접속에 얼마라는 식의 비용규정이 마련되어야 한다.

셋째는 비공개대상정보 문제이다. 정보공개법안과 관련하여 반드시 검토되어야 하는 것이 정보공개법 제7조에 규정된 비공개대상정보의 확대 문제이다. 우선 현행법 제7조에 의한 비공개대상정보도 그 요건이 지나치게 추상적이고 모호하여 행정청에 의한 남용의 여지가 큰 것이 문제로 지적되어 왔다. 실제로 많은 공공기관에서는 신청인의 정보공개청구가 있는 경우 “업무의 공정성을 해칠 우려가 있다”, “의사결정과정에 있다거나 내부검토과정에 있다”는 이유로 공개를 거부하는 경우가 많았다.

그런데 이번 개정안은 여기에 더하여 제7조 제1항 5호의2를 신설하여 공공기관의 주요정책결정을 위한 회의·협의·자문 등에 관한 다음 각호

의 정보중 그 회의·협의회·위원회 등에서 공개하지 아니하기로 결정한 정보로서 가. 공개될 경우 의사결정의 중립성이 부당하게 손상될 우려가 있는 정보 나. 공개될 경우 국민에게 혼란을 일으킬 상당한 우려가 있는 정보 다. 공개될 경우 다수인의 이해관계가 침해하게 대립되어 의사결정에 참여한 당사자 또는 특정 이해관계인에게 중대한 손상을 주는 정보를 추가하였다. 이는 국민의 정보공개청구를 크게 제약하는 것으로서 마땅히 철회되어야 한다. 오히려 기존의 비공개대상정보의 추상적인 요건이나 기준에 대하여 시행령이나 시행규칙을 통하여 보다 구체적인 내용이 추가되어 행정기관의 자의적인 재량권행사에 의한 비공개를 제한하여야 한다. 이와 더불어 정보공개법 제4조 제3항은 이 법의 적용범위를 정하면서 "국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 모집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다"라고 규정하고 있다. 따라서 국가의 안전보장과 관련되는 정보에 대하여는 이 법의 적용 자체를 배제하겠다는 것으로서 이른바 "절대적 비공개대상정보"로 취급되는 것이다. 그러나 이 규정은 제7조 제1항 제2호에 규정된 "공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"와 사실상 중복되는 내용이다. 그러나 여기에 해당하는 정보는 이른바 "상대적 비공개대상정보"로서 법 제12조의 부분공개의 대상이 될 수 있는 것이다. 국가의 안전보장과 관련되는 정보라 하더라도 정보의 질과 내용에 관한 구별 없이 절대적인 비공개대상으로 규정한 제4조 제3항은 법 제7조 제1항 제2호 및 제12조와 조화될 수 없는 것이므로 폐지되는 것이 바람직하다. 이번 개정안이 전자적 정보공개에 관련된 바람직한 규정을 가지고 있으면서도 이러한 "개악적 요소"로 인하여 국민을 위한 정보공개법으로서의 위상과 기능이 상실하지 않도록 문제가 제기된 조항에 대한 재고가 있어야 할 것이다.²¹⁷⁾

넷째, 적극적인 정보제공에 따른 정보공개법체계문제이다. 국가의 보다 적극적인 정보의 제공이 있는 경우 이에 비례하여 국민이 정보의 공개를

217) 김성수, 심포지엄토론회 "전자정보공개를 위한 법제정비방안" 「디지털시대의 법적 과제 : 전자정부」(한국법제연구원, 2001. 12), 287면.

청구함으로써 발생하는 국민과 행정청의 시간적·재정적 부담은 그만큼 줄어들 수 있기 때문이다. 다만 현행 정보공개법은 원칙적으로 소극적인 정보공개를 위한 입법장치이므로 적극적인 정보제공의 법적 수단으로는 그 기능상 제약이 따를 수 밖에 없다. 따라서 적극적인 정보제공을 통한 정보공개는 현행과 같이 전자정부법에 의하여 이루어지는 2원적 체제를 유지하는 것이 바람직하다.

그리고 법령, 행정규칙, 입법예고안, 도시계획도면, 토지정보 등과 같이 특정내용의 정보 이외에 정보공개법 제7조의 비공개대상정보에 속하는 것이라고 하여도 일정한 기간(예를 들어 10년이나 20년)이 경과한 정보는 그 내용과 질에 따라서 과감하게 전자적 방법을 통하여 제공하는 것도 검토하여야 할 것이다.²¹⁸⁾

공공기관의 적극적인 정보제공에 관한 이들 규정은 매우 일반적이고 선언적인 규정에 불과하여 실효성이 적다. 이들 규정은 행정기관의 노력 의무만을 규정하고 있고, 적극적으로 제공하는 정보의 선택을 행정기관의 판단에 맡기고 있는 점에 문제가 있다. 정보통신망을 통한 적극적인 정보공개의 방법을 보다 구체적으로 규정하여야 할 것이다. 그리고, 전자정부법 및 동법 시행령에서 규정하는 적극적 정보제공의 범위는 정보공개의 관점에서 볼 때 충분하지 않다.

공개대상정보중 다음과 같은 일정한 정보는 국민의 공개청구가 없는 경우에도 적극적으로 제공하고 국민이 인터넷을 통하여 자유롭게 접근할 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉, 국민생활에 중요하거나 정보공개에 대한 국민의 수요가 많은 정보로서 일반 국민에게 공개하여도 문제가 없는 정보는 인터넷 홈페이지(정보전자열람실)에 적극적으로 공개하도록 의무지우는 규정을 두어야 할 것이다.²¹⁹⁾ 법령에 의해 적극적으로 제공하도록 의무화된 정보이외에도 반복적으로 공개가 청구되는 정보는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개할 필요가 있다.

218) 김성수, 앞의 토론요지, 286면.

219) 이러한 정보의 예로는 법령, 행정의 기준이 되는 행정규칙, 입법예고안, 국토이용계획도면, 도시계획도면, 토지정보 등을 들 수 있다.

Ⅱ. 구체적인 정비방안

1. “서면”의 “전자문서”로의 개정

정보공개법에서 사용하고 있는 문서란 용어는 종이문서를 전제로 사용되고 있으므로 전자문서를 포함하기 위하여는 “서면”을 “문서”로 개정하고, “문서”는 “문서(전자문서를 포함한다, 이하 같다)”로 개정할 필요가 있다.

즉, 입법기술적으로 종래 서면에 의하도록 규정되었던 것을 서면 또는 전자문서에 의하여 행할 수 있도록 개정하는 경우에 “서면”을 문서로 개정하고 문서에는 전자문서가 포함되는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 만일 당해 법령의 해석상 문서가 종이문서만을 의미하는 것으로 해석될 여지가 있는 경우에는 “문서” 뒤에 (전자문서를 포함한다, 이하 같다)라는 괄호규정을 두어 명확하게 하여야 할 것이다.

정보공개법 제2조(정의) 제1호, 제9조(정보공개여부의 결정) 제3항, 제16조(이의신청) 제1항과 제2항, 제19조(제3자의 이의신청 등) 제2항, 동법시행령 제9조(제3자의 의견청취) 제1항, 제19조(이의신청방법) 본문, 제22조의 제목(주요문서목록), 제36조의 2(과태료의 부과) 제1항과 제2항 등이 해당한다.

최근 정부는 국무회의에서 정보공개법 개정안을 심의·의결하였는데, 동 개정안을 보면, 현행정보공개법 제2조 제1호 중 “文書”를 “文書(電子文書를 포함한다, 이하 같다)”로 변경하여 개정안은 문서에 전자문서를 포함시키고 관련되는 조항에서 이를 통일적으로 손질하였다.

2. 정보통신망을 통한 정보공개방법의 명시

정보공개법 제22조 제1항은 “공공기관은 일반국민이 공개대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요문서목록 등을 작성·비치하여야 한다”고 규정하고 있다.

즉, 이 규정에는 정보통신망을 통한 정보공개방법이 포함되어 있지 않으므로 “작성·비치”와 더불어 “게시”에 대해서도 규정하여야 할 것이다.

참고로 정보공개법 개정안은 제22조 제1항을 개정하여 “공공기관은 일반국민이 쉽게 할 수 있도록 공공기관이 보유·관리하는 정보중 공개대상정보의 목록을 작성·비치하고, 그 목록을 전자적 시스템에 의하여 공개하여야 한다”고 규정하여 정보통신망을 통한 정보공개방법을 명시하고 있는 것은 바람직하다고 하겠다.

3. 전자문서를 이용한 송부방법의 명시

정보공개법시행령 제14조 제2항은 “공공기관은 정보를 공개함에 있어서 본인 또는 그 정당한 대리인임을 직접 확인할 필요가 없는 경우에는 청구인의 요청에 의하여 제1항 각호의 사본·복제물·인화물 또는 출력물을 우편으로 송부할 수 있다”고 규정하고 있다.

이 규정에는 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체의 사본·복제물에 대한 정의가 없으며, 전자문서를 이용한 송부방법을 추가할 필요가 있다.

4. 전자서명을 통한 신분확인 의 명시

정보공개법시행령 제16조 제2항은 “공공기관이 제1항의 규정에 의하여 정보를 공개하는 때에는 다음 각호의 1의 구분에 의한 신분증명서 등에 의하여 청구인 본인 또는 그 정당한 대리인임을 확인하여야 한다”고 규정하고 있다.

생각전대, 전자정부법 시행령에서 전자서명등에 의해 신분확인이 가능한 경우에 주민등록 등·초본의 제출 등 다른 신분확인절차를 거치지 아니하도록 규정하고 있으나(제43조), 관계법률에서 주민등록 등·초본 등의 제출 등 다른 신분확인방법을 명문으로 규정하는 경우에는 시행령에서 이를 배제하는 규정을 둔다 하더라도 형식적 법효력을 고려할 때 이를 관철하기는 어려울 것이다. 따라서 신분증명서와 더불어 전자인증이나 전자서명을 통하여 신분을 증명할 수 있는 방법을 명시할 필요가 있다.

5. 전자화폐, 전자결제 등에 의한 납부방법의 명시

정보공개법시행령 제18조 제4항은 “수수료는 정부기관에는 수입인지로, 지방자치단체에는 수입증지로, 정부기관 또는 지방자치단체가 아닌

공공기관에는 현금으로 각각 납부한다”고 규정하고 있으며, 제5항은 “공공기관은… 정보공개청구서에 수입인지·수입증지 또는 현금납부영수증을 붙이고 소인하여야 한다”고 규정하고 있다.

생각전대, 민원서류를 전자문서로 신청 등을 받게 하거나 전자적 고지·통지 등을 통한 납세고지를 하는 경우 그 수수료도 전자적으로 받아야 완전하게 전자적으로 민원을 처리할 수 있기 때문에, 정보통신망을 이용하여 전자화폐²²⁰⁾·전자결제 등으로도 납부할 수 있도록 규정하여야 할 것이다.

6. 전자적 정보공개시스템의 설치의 명시

정보공개법 제20조 제1항은 “공공기관은 법 제21조의 규정에 의하여 컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법, 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 정보를 제공하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “행정자치부장관은 공공기관이 제공한 정보의 이용편의를 위하여 종합목록의 발간 기타 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

생각전대, 정보제공을 위한 구체적인 방법의 명시가 이루어지지 않아 보다 효율적인 실현을 위하여 전자적 정보공개시설 및 정보소재안내시스템 설치의 의무화의 명시가 필요하다.

제 4 절 행정정보의 디지털화에 따른 민원사무처리법제의 정비방안

1. 기본적인 정비방향

전자적 민원처리는 국민들의 민원을 전자적으로 처리하는 것으로 기존의 종이문서에서 전자문서로의 전환을 획기적으로 이룬 것이다. 전자적 민원처리는 주로 신청·신고·제출·통지등의 전자화로 표상된다.

220) 전자화폐는 금전적 가치를 가지는 전자적 정보를 말한다. 신용카드는 그 자체로서는 금전적 가치를 가지고 있는 것이 아니다. 예를 들어 버스카드와 같이 금전적 가치를 미리 입력하여 놓고 사용시 해당 비용이 빠져나가도록 고안된 것이 전자화폐이다.

전자정부법의 제정에 따라 전자적 민원처리가 가능하게 되었지만 전자정부화를 강력하게 추진시키고 민원인의 의사에 따라 전자적 방식에 의한 민원처리를 가능하게 하기 위해서는 개별법령의 개정과 함께 민원처리가 전자화됨으로 해서 해결해야 할 법적 과제가 한두가지가 아니다. 특히 신원확인문제, 수수료 납부문제, 첨부서류 제출문제, 개인정보 보호 문제등을 시급히 해결하는 방향으로 법제정비를 서둘러야 할 것이다.

Ⅱ. 구체적인 정비방안

1. “문서”, “민원서류” 및 “서면”의 전자문서를 포섭하는 개념으로의 개정

민원사무처리에관한법률 제29조는 “위원회는 고충민원을 신청하고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재하여 문서로 이를 신청하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신청할 수 있다”고 규정하고 있다.

민원사무처리에관한법률에서 사용하고 있는 문서란 용어는 종이문서를 전제로 사용되고 있으므로 전자문서를 포함하기 위하여는 “문서”를 “문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)”로 개정할 필요가 있다.

민원사무처리에관한법률시행령 제33조 제2항도 마찬가지이다.

민원사무처리에관한법률시행령 제17조도 “민원서류”라는 용어를 사용하고 있는바, 전자문서를 포함하는 “민원에 관한 문서”로 개정하여야 할 것이다.

민원사무처리에관한법률시행령 제32조의 “서면”규정은 종이문서를 의미하는 것이므로 “문서”로 바꾸어 종이문서와 전자문서가 모두 적용될 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 인터넷을 이용한 전자민원신청 및 처리의 명시

현행 개별법률²²¹⁾들은 민원을 신청해야 하는 행정기관을 명시해 놓고

221) 가령 초지법 제5조 제1항을 보면 다음과 같다. “초지조성을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수에게 초지조성 허가를 신청하여야 한다”.

있어 당해 행정기관에 민원을 신청해야만 한다. 그러나 민원사무처리에 관한법률 제5조의 규정에 의하여 행정기관의 장은 민원인의 편의를 위하여 당해 행정기관이 접수·처리하여야 할 민원사항을 다른 행정기관등을 이용해 민원의 접수·교부가 가능하도록 되어 있으나, 인터넷을 이용한 전자민원을 신청하고 처리하는데 따른 법적인 규정이 없다.

전자민원창구를 통한 민원신청의 경우에 발생하는 문제의 법적 해결을 위해서 전자정부법 제34조 제4항에서는 각 행정기관의 전자민원창구를 통하여 민원을 신청한 때에는 당해 전자민원창구를 설치·운영하는 기관에 직접 민원을 신청한 것으로 보았고, 행정기관의 전자민원창구를 통합한 전자민원창구를 민원을 신청한 때에도 당해 민원의 '소관 기관'에 직접 민원을 신청한 것으로 하여 입법적으로 해결하였다.²²²⁾

따라서 민원사무처리 관련법률에도 이러한 규정을 두어야 할 것이다.

3. 정보통신망을 통한 게시의 명시

민원사무처리에관한법률 제7조는 "행정기관은 민원사항의 신청에 필요한 사항을 게시하거나 편람을 비치하여 민원인이 이를 볼 수 있도록 하여야 한다"고 규정하고 있다.

이 규정이 전제하고 있는 것은 민원인이 직접 행정기관에 가야한다는 것이므로 민원의 전자적 처리에 역행하는 규정이 아닐 수 없다. 따라서 정보통신망을 통해서 이를 게시하도록 규정할 필요가 있다.

민원사무처리에관한법률시행령 제7조의 경우도 마찬가지이다.

222) 인터넷을 이용한 전자민원창구의 설치는 두가지 형태로 가능하다. 첫째, 각 행정기관별로 전자민원창구를 설치하는 방법이 있고, 둘째, 각 행정기관의 전자민원창구를 전체적으로 통합한 전 행정기관 단일의 통합 전자민원창구를 설치하는 방법이 있다. 각 행정기관별로 전자민원창구를 설치할 경우 민원인이 당해 민원사항과 관련한 행정기관의 전자민원창구에 신청하지 않고, 다른 행정기관의 전자민원창구에 민원을 신청할 경우에는 민원사무처리에관한법률을 근거로 민원 접수·처리가 가능하다고 보아 법적인 문제가 없다고 보여지나, 통합 전자민원창구에 민원을 신청한 경우에는 법적으로 어떻게 처리할 것인가에 관해서는 별도의 법적 근거를 마련할 필요가 있다(최병관, "대민서비스의 전자화 촉진을 위한 법적 문제와 해결방안" 「행정업무 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」 (한국법제연구원, 2001. 7), 14면).

4. 정보통신망을 통한 민원관련정보의 고시

민원사무처리에관한법률 제9조 제1항은 “행정자치부장관은 민원인의 편의를 위하여 법령·훈령·예규·고시등(이하 “관계법령등”이라 한다)에 규정되어 있는 민원사항의 처리기관·처리기간·구비서류·처리절차·신청방법 등에 관한 사항을 종합한 민원사무처리기준표를 작성하여 매년 관보에 고시하여야 한다”고 규정하고 있다.

인터넷이라는 개방형 네트워크가 확산됨에 따라 행정기관이 민원사무처리기준표를 종전처럼 관보에 고시하는 것은 타당하지 않다. 물론 행정기관도 종전의 소극적 정보공개에서 적극적 정보제공으로 인식을 바꾸어 가고 있는 것은 매우 고무적인 일이다.

그러한 실례로 현재 민원사무편람, 민원사무처리기준 등 민원관련 정보를 전자관보 등을 통해 제공하고 있고, 행정정보소재안내서비스(GILS), 열린정부서비스, 지방행정정보은행(LAIB), 기타 행정기관별로 정보제공시스템을 구축하여 인터넷을 통해 행정정보를 제공하고는 있으나, 이것도 형식적인 면에 그치고 있는 경우도 적지 않아 국민생활과 관련된 행정정보를 의무적으로 정보통신망을 통해 제공하도록 하는 법적 근거규정을 마련할 필요가 있다.

이러한 필요성이 제기됨에 따라 전자정부법 제37조의 규정에 의하여 행정기관은 민원관련 정보 그밖의 국민생활과 관련된 행정정보를 국민의 청구가 없이도 적극적으로 인터넷에 게시하도록 하였으며, 그동안 관보·신문·게시판 등에만 게시하였던 것을 인터넷을 통해 제공할 수 있도록 하였다.

따라서 민원처리에관한법률 제9조 제1항을 개정하여 “관보 및 정보통신망”을 통하여 고시하도록 명시하여야 한다.

민원사무처리에관한법률시행령 제11조 제4항도 마찬가지이다.

5. 직인날인 및 직접 출석을 명시한 경우

민원사무처리에관한법률시행규칙 제4조 제2항은 “직인의 날인”에 대해 규정하고 있다. 이 경우에는 당연히 전자적 처리가 불가능하게 된다. 전

자적 처리를 위하여는 마땅히 개정되어야 한다. 따라서 정보통신망을 통하여 민원인에게 알리는 경우에는 “전자관인”을 이용하도록 개정하여야 할 것이다.

민원사무처리에 관한 법률 시행규칙 제7조 제1항도 마찬가지이다.

그리고 개별법령에서 신청인등의 출석을 명시적으로 요하는 경우에는 직접적인 출석을 요하는 취지와 그 타당성을 고려하여 직접적인 출석이 불가피한 경우를 제외하고는 개별법령의 개정을 통하여 전자적 방식에 의한 민원사무처리를 가능하도록 하여야 할 것이다.

또한 직접출석의 불가피성이 인정되는 경우라도 출석 이외의 서류제출 등의 부분적 전자화 가능성도 고려하여 당해 민원사무처리 전체를 전자적 방식에 의할 수는 없더라도 그 일부분만이라도 전자적 방식으로 처리할 수 있도록 개정할 필요가 있을 것이다.

또한 허가서나 신고필증 등의 교부가 이루어지는 민원사무의 경우에는 이들 증명서의 발급을 받기 위해 민원인이 관공서에 출석하여야 한다. 그러나 전자서명 등 전자적 방식에 의한 신원확인이 확실하게 이루어질 수 있고, 전자관인에 의해 증명서의 진정성이 확보될 수 있는 경우에는 신고필증 등의 교부도 전자적 방식에 의해 이루어질 수 있도록 관계법령을 개정하여야 할 것이다.

6. 전자적 고지·통지 등의 명시

현행 국세기본법·지방세법²²³⁾등의 법률에서는 국세·지방세등의 고지를 종이문서로만 하도록 규정되어 있어 전자문서로 고지서·통지서등을 발송할 수 없다. 현재, 인터넷의 확산·보급에 따라 지방자치단체에서는 종이고지서로 인한 예산낭비를 막고, 주민의 지방세 납부편의를 위해 지방세 인터넷 고지제를 도입하고 있거나 도입하려는 자치단체가 늘고 있으나, 전자고지서 발송과 관련한 법적 근거가 없어 우편에 의한 발송과 전자고지를 병행하고 있는 실정이다.

223) <지방세법>

제25조 ① 지방세를 징수하고자 할 때에는 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 납세의무자 또는 특별징수의무자에 대하여 납부 또는 납입할 금액, 기한, 장소 기타 필요한 사항을 기재한 문서로써 납부 또는 납입의 고지를 하여야 한다.

따라서, 전자고지·통지제의 활성화를 위해서는 이를 법적·제도적으로 뒷받침하기 위한 법적 근거 마련이 필요하고, 또한 법적 근거 마련시 현행 우편발송 중심의 고지제와 똑같이 전자고지제가 행해지기 위해서는 고지서동의 도달에 따른 '송달입증 문제'도 법적으로 해결이 가능하도록 규정할 필요가 있다.

전자적 고지·통지의 법적 근거를 마련하고, 이의 활성화를 위해서 전자정부법 제36조 제1항에서 전자적 민원처리를 위한 방법과 마찬가지로 관계 법령에서 고지서·통지서 등의 종이문서로 고지·통지 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 본인이 원하는 때에는 이를 전자공문서로 고지·통지 등을 할 수 있도록 하였다.

또한, 전자고지·통지에 따른 송달 입증 문제를 해결하기 위해 동법 제36조 제2항에서는 동조 제1항의 규정에 의하여 고지·통지 등을 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 고지·통지 등을 한 것으로 보았다.

7. 전자서식'에 관한 법적 규정 마련

행정기관에서 장기간에 걸쳐 반복적으로 사용하는 문서로서 정형화할 수 있는 문서는 일반적으로 '서식'으로 정하여 사용된다. 사무관리규정 제71조의 규정에 의거 서식의 종류를 법령으로 정한 '법령서식'과 법령서식을 제외한 '일반서식'으로 구분할 수 있고, 특히 동규정 제72조의 규정에 의거 국민의 권리·의무와 직접 관련되는 사항을 정하는 서식·민원에 관계되는 서식등은 법령서식으로 정하도록 되어 있다. 또한 동규정 제73조의 규정에 의거하여 서식설계는 규격화하여 사용하도록 하고 있다.

종이문서로 민원을 신청할 경우에는 사무관리규정에 따라 정해진 서식을 사용하게 되면, 민원신청 및 처리에 있어 통일성과 효율성을 확보할 수 있어 편리하게 사용할 수 있으나, 이 서식을 그대로 전자우편용 서식이나 인터넷용 서식으로 사용해 민원을 신청하고자 할 경우에는 기존 서식 중 선분이나 도표가 전자문서로 유통하기에는 적합하지 않아 인터넷 민원신청등을 하는 데 있어 장애요소가 되고 있어 전자적 민원신청 및

그 처리를 활성화할 수 없는 실정이므로 '전자서식'에 관한 법적 규정이 필요하다. 그리하여 전자정부법 제16조의 규정에 의거 기존 도표나 선분을 사용하지 아니하고 서식을 작성할 수 있도록 하는등 전자문서에 적합한 서식을 마련·활용할 수 있도록 하였다. 또한 서식을 개발하여 사용할 경우에도 사무관리규정 제74조의 규정에 의거 서식승인기관²²⁴⁾의 승인을 받아야 되는데, 동 사무관리규정에도 불구하고 전자문서 서식을 개발·사용할 경우에는 전자문서 서식을 제공하는 인터넷 주소를 서식승인기관에 통보하면 이 경우 통보로서 승인에 갈음하여 사용 가능하도록 하였다.

기존 민원서식을 활용해 정보통신망으로 전자문서를 유통할 경우에는 시스템간 표준화가 되어 있지 않을 경우 기존 서식 부분 중 도표나 선분 부분이 제대로 유통되지 않는 관계로 정보통신망을 통한 전자민원 신청·처리 등을 원활히 할 수 없다.

8. 신원확인

전자정부법 시행령에서 전자서명 등에 의해 신원이 가능한 경우에 주민등록 등·초본의 제출 등 다른 신원확인절차를 거치지 아니하도록 규정하고 있으나, 관계법률에서 주민등록 등·초본 등의 제출 등 다른 신원확인방법을 명문으로 규정하는 경우에는 시행령에서 이를 배제하는 규정을 둔다 하더라도 형식적 법효력을 고려할 때 이를 관철하기는 어려울 것이다.

현재로서는 전자서명방식에 의해 대부분의 문제가 해결될 수 있지만, 장기적인 안목에서 스마트카드, 홍채인식 등 다양한 신원확인방식에 대한 법적 근거가 마련되어야 할 것이다.

224) 사무관리규정 제74조(서식의 승인등) ①중앙행정기관이 법령으로 서식을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 국무총리의 승인을 얻어야 한다.
②중앙행정기관의 소속기관이 서식을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 소속 중앙행정기관의 장의, 지방자치단체의 경우에는 행정자치부 장관의, 교육행정기관의 경우에는 교육인적자원부 장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 지방자치단체간 또는 지방교육행정기관간 공동으로 사용되지 아니하는 서식이나 단순·경미한 서식은 지방자치단체의 장 또는 지방교육행정기관의 장이 정한다.

9. 수수료 납부

전자정부법에서 규정하고 있는 전자화폐에 의한 결제는 신용카드에서와 같이 별도의 승인절차가 필요없고 이에 따른 거래비용이 발생하지 않는다는 장점이 있으나, 현재 전자화폐의 발전가능성이 다소 의문이 제기되고 있어 단기적으로 적용하기 어려운 점이 있는 것도 사실이다.

현행법은 전자화폐(cyber cash)나 전자결제등을 사용하는 과정에서 발생하는 수수료를 누가 부담할 것인가에 대해 규정하고 있지 않다. 이는 결국 특별한 규정이 없는 한 민원인이 그러한 비용을 부담하는 것을 상정한 것으로 해석되며 타당하다고 본다(수혜자부담원칙의 적용).

전자적 민원처리에 있어서 원칙적으로 수혜자부담원칙을 적용하기로 했고, 이에 따른 수수료부과기준을 책정해야 할 것이다. 이는 구체적으로 민원서비스의 총비용을 결정해야 하며, 또한 어느 정도가 적정수준인지를 검토해야 할 것이다.

민원서비스 수수료부과기준으로서 가장 중요한 것은 서비스처리비용이며, 이는 정보통신망이용료를 말한다. 여기에는 원칙적으로 정보통신망의 설계, 구축, 유지관리 등 제반 이용이 원가에 산정되어야 한다. 그러나 정보통신망은 다양한 목적을 위해 구축되어 전자적 민원서비스처리와 관련된 비용을 별도로 산정한다는 것은 사실상 불가능할 뿐만아니라 대민 서비스를 위한 것이므로 모든 비용을 원가로 산정하기는 무리라고 생각한다. 그러므로 정보통신망 유지관리에 필요한 최소비용만을 수수료부과기준으로 산정하도록 하는 것이 바람직하다.

10. 첨부서류 제출

전자정부법 시행령에서는 법 제35조의 규정에 의하여 전자서명 등으로 신원을 확인하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 주민등록증·초본의 제출 등 다른 신원확인절차를 따로 거치지 않도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 법률에 규정된 제출의무의 경우에도 단순히 시행령에 의해 배제시킬 수 있는지 의문이다. 이는 법률의 차원에서 규율되어야 할 것이다.

제 4 절 행정정보의 디지털화에 따른 공문서관리법제의 정비방안

I. 기본적인 정비방향

공문서관리법제의 기본적인 정비방향은 다음과 같다. 첫째, 보안 및 개인정보보호 문제이다. 환경의 변화를 미리 예측해야할 뿐만 아니라 문제의 사후해결 보다는 사전에 이를 예방할 수 있는 방안도 충분히 검토되어야 할 것이다.²²⁵⁾

둘째는 전자공문서의 법적 효력의 문제이다. 현재 전자거래기본법 등에서 전자문서의 법적 효력에 관한 규정들을 두고 있는 바, 이들의 내용을 전자공문서에 적용하는 것도 하나의 방법일 수 있으나 이들의 내용을 포함하여 전자공문서의 법적 효력에 대한 보다 자세한 사항을 별도로 규정할 필요가 있다.

셋째는 문서관리 실무상의 문제를 들 수 있다. 문서 작업방식의 이원화를 극복해야 할 것이고 전자공문서의 비호환성문제도 해결하여야 할 것이다. 또한 문서처리 단계 및 절차상의 문제도 해결하여야 할 것이고 이외에도 현행 문서분류체계 역시 전자문서관리를 위한 전면적인 새로운 표준문서 분류체계의 재정비가 필요하다.

II. 구체적인 정비방안

1. 사무관리규정의 법령화

전자공문서의 비중이 높아지고 종이문서의 감축에 대한 인식이 제고됨에 따라 여전히 보완이 요구되는 사항이 남아 있다. 전자정부법 제5장에서 문서감축에 대한 규정을 두고 있으나 이는 문서감축계획의 수립, 문서감축위원회의 구성, 문서감축실적공표 등과 같은 일반론적인 선언규정에 불과한 것으로서, 사무관리규정 내에 행정사무간소화 및 전자유통 전반에 관한 구체적이고 기술적인 사항을 규정할 필요가 있다. 미국의 「문

225) 황승홍, 「전자정부의 역기능 문제」, 2000, 80면 이하.

서업무제거법」과 같은 행정사무간소화 관련조항, 특히 문서감축, 비대면 결재 등 행정사무를 간소화할 수 있는 방안을 규정에 포함시켜야 한다. 아울러 사무관리규정은 사무관리에 관한 주요사항만을 규정하고 있는 형태이므로, 세부적인 처리지침까지 포함시켜 독립적으로 법령화하는 것이 바람직하다.

그리고 현행 사무관리규정 제23조의 제1항은 “문서는 처리과에서 접수하여야 하며, 문서과에서 직접받은 문서는 문서배부대장에 기록한 후 지체없이 처리과에 이를 배부하여 접수하게 하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 “문서”는 종이문서를 전제로 하고 있다. 따라서 문서에 전자문서를 포함하도록 개정되어야 할 것이다.

또한 사무관리규정 제40조는 “관인(전자관인을 제외한다)을 등록 또는 재등록하거나 폐기한 때에는 등록기관은 이를 관보에 공고하여야 한다”고 규정하고 있는데, 관보에 공고하는 것과 함께 인터넷 게시판 등 전자적 방식에 의한 공개방법도 아울러 규정하여야 할 것이다.

그리고 사무관리규정 제17조는 “기안문에 첨부되는 계산서·통계표·도표 기타 작성자의 책임을 밝힐 필요가 있다고 인정되는 첨부물에는 그 문서의 여백에 작성자가 서명 또는 날인하여야 한다”고 규정하고 있는 것도 디지털화되는 맞지 않는 규정이다. 따라서 기안문에 첨부되는 문서들이 전자문서로 작성될 경우를 대비하여 작성자가 첨부물에 하는 서명 또는 날인에 전자서명도 포함하여야 할 것이다.

2. 전자공문서 활성화 방안

사무관리규정의 여러 조문에서 전자문서의 사용을 원칙적으로 권장한다는 내용이 부분적으로 규정되어 있고 또한 이러한 사무환경을 마련하기 위하여 제9장에서 사무자동화에 관한 규정을 두는 등 전자공문서의 활성화를 위한 원칙적인 규정들은 마련되어 있다고 보인다.

그러나 원칙론적인 규정이 아닌 보다 구체적으로 전자공문서가 활성화될 수 있는 방안, 예컨대 부처별 또는 개인별 인센티브제도의 도입이라든가 예산의 우선배정 등과 같은 방안을 구체화할 수 있는 법적 근거가 정비되어야 할 것이다.²²⁶⁾

3. 전자공문서의 법적 효력 별도 명시

전자공문서의 법적 효력에 관하여서는 전자거래기본법, 전자서명법, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 사무관리규정 등에서 전자문서의 법적 효력에 관한 규정들을 두고 있는 바, 이들의 내용을 전자공문서에 적용하는 것도 하나의 방법일 수 있으나, 이들의 내용을 포함하여 전자공문서의 법적 효력에 대한 보다 자세한 사항을 별도로 규정할 필요가 있다.

전자적 사무처리가 법적으로 유효하기 위해서는 전자문서도 종이문서와 동일한 효력이 인정되어야 한다. 전자문서의 효력에 관해서도 관련법령에서 다양하게 규정하고 있는데, 특히 정보통신망을 이용하여 전자문서의 형태로 접수·처리된 민원문서의 효력에 관해서는 법률의 형식으로 규정할 필요가 있다.

4. 전자문서의 효력발생시기

결재와 더불어 문서의 효력이 성립된다는 부분에 전자이미지서명을 포함하는 내용과 전자문서는 수신자의 컴퓨터파일에 기록된 때에 효력을 발생한다는 내용을 규정하는 등 전자공문서의 성립 및 효력발생에 대하여 상당히 보완을 하였으나, '컴퓨터파일에 기록'의 정확한 기술적 기준이 마련되어야 할 것으로 보인다.

전자정부법 제19조가 이것을 자세히 규정함으로써 상당부분 이 문제에 대해 해결을 한 것으로 평가되지만, '지정한 컴퓨터에 입력된 때'라는 것이 '지정한 컴퓨터가 연결되어 있는 단체의 공유서버의 수신자 계정에 기록된 때'인지 또는 '수신자의 컴퓨터에서 읽혀진 때'인지가 분명하지 않다. 전자정부법에서 이를 규정하고 있으나, 이를 사무관리규정에서도 명확히 할 필요가 있다.

5. 전자문서의 표준포맷의 지정

현재는 문서작성에 따른 글자 및 표기법, 용지 등에 대해서만 기술하

226) 김민호, 앞의 보고서, 82면

였는데 사무관리규정 제4항에 전자문서의 경우 표준포맷을 지정하여 추가시켜야 한다. 물론 이들에 대한 사무지침 등이 마련되어 있으니, 이들의 사무지침을 법규명령화할 수 있도록 사무관리규정에 위임근거를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

6. 전자기록장치내에서의 수정 후 전자서명·인증하는 방안

사무관리규정 제11조 단서조항을 신설하여 전자문서를 본문의 규정에 따라 수정할 수 없는 경우에는 수정한 내용대로 재작성하여 결재를 받아 시행하도록 하였는 바, 이는 또 다른 행정의 비효율화를 초래할 우려가 있는 까닭에 전자기록장치내에서 기술적으로 수정 후 전자서명 또는 인증을 할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 물론 상급기관이 이미 결제한 문서를 하급기관이 번조하는 것을 방지하기 위해 결제자는 자신이 결제한 단계에서 당해 문서를 수정할 수 없도록 하기 위한 조치라는 것은 충분히 이해되지만 이는 다른 기술적 문제로 해결해야 할 것으로 보인다.

7. 전자문서 발신명의의 부호화

전자정부법상 행정기관내에 발신문서의 경우 발신명의를 보조기관이나 보좌기관명의로 할 수 있다는 내용만이 추가되었는데 전자문서의 경우 발신명의를 표준 코드화시켜 부처별, 부서별, 개인별 부호화하는 방법이 추가되어야 한다.

그리고 문서의 심사에 관한 기능을 현재는 문서과에 문서심사관을 두어 관리하고 있는 바, 전자문서가 활성화되고 특히 전자이미지서명 등이 일상화될 것을 예측하여 기존의 이러한 심사기능을 정보관리실 기능으로 통합시키고 이에 관한 세부규정이 마련되어야 할 것이다.

8. 전자문서 처리와 관련한 세부적·기술적인 기준 정비

행정기관의 장이 정보통신망을 이용하여 문서를 접수할 수 있도록 근거를 마련하였으나, 여전히 전자문서의 처리에 수반되는 접수방식, 처리

내역, 등록, 분류 및 보존기한 및 방식 등에 관하여는 세부적 기준이 마련되어 있지 않은 것으로 평가된다.

따라서 이에 대한 세부적이고 기술적인 기준이 정비되어야 할 것이다. 물론 전자정부법에 이들에 대한 내용을 시행령 등에서 규정은 하고 있으나, 원론적인 지침의 수준을 넘어서는 보다 기술적인 기준에 대한 규정이 마련되어야 할 것이다. 아니면 이러한 내용을 정하는 사무지침들을 하위법령에 위임하는 법적 근거라도 규정하여야 할 것이다.

제 5 절 행정정보의 디지털화에 따른 개인정보보호법제의 정비방안

1. 기본적인 정비방향

개인정보보호법제의 기본적인 정비방향은 다음과 같다. 첫째, 보호대상 정보의 명확화를 도모해야 할 것이다. 둘째는 보호법익의 문제를 해결해야 할 것이다. 개인정보의 보호문제를 사생활의 비밀보호문제로만 보아서는 안될 것이다. 셋째는 보호대상정보의 주체 문제를 들 수 있다. 넷째는 공동이용의 문제점에 대해서도 심도있는 고찰이 필요하다. 공동이용되는 대상 개인정보에 관하여 보다 명확성을 부여하는 기준설정이 필요하다. 그리고 특별한 사유가 있는 경우에는 대통령령 등에 정한 방법이 아닌 방법으로 송신할 수 있게 되어 있는데 특별한 사유의 판단을 행정기관에 맡기고 있고 그 개념을 명확하게 하는 것이 중요하다. 다섯째, 부정확한 개인정보의 활용으로 인한 발생한 손해에 대한 책임 등이 규명되어야 할 것이다. 여섯째, 열람대상의 한정과 관련하여 법에서는 열람청구의 대상범위를 개인정보화일대상에 기재한 정보에 한정하고 있는문제의 개선이 필요하다. 그리고 현행법은 열람·정정청구의 방식을 서면으로 하고 있는데 자기정보에 대한 신속한 검색의 필요성이 있을 경우에는 전자적 방식에 의한 청구를 인정할 필요가 있다. 일곱째, 신속한 실효적인 권리구제 내지 예방의 문제를 해결하여야 할 것이다. 아홉째, 공개 여부를 둘러싸고 야기되는 분쟁을 신속히 해결하고 공무원들의 업무처리상의 혼선을 막기 위한 유권해석을 위해서도 독립된 위원회가 필요하다.²²⁷⁾

Ⅱ. 구체적인 정비방안

1. 보호대상정보의 주체문제

개인정보보호법 제2조는 제2호에서 “개인정보”를 생존하는 개인에 관한 정보라고 규정하고 있다. 이 문언만에 따르면 법인과 死者에 관한 정보는 제외된다. 법인의 경우 오늘날 사회경제적 중요성을 감안할 때 법인은 물론 법인격없는 단체도 기본권의 주체가 될 수 있다고 보는 관점에서 법인을 제외한 것은 문제가 있다고 본다. 그리고 死者의 경우에도 가족과의 관계에서 명예권·인격권 등이 거론될 수 있다고 본다면 사후 몇 년간은 보호대상정보의 주체로 규정하는 것이 타당하다. 따라서 제2조 제2호를 개정하여 법인과 死者를 포함시켜야 할 것이다.

2. 인터넷을 통한 게시의 명시

개인정보보호법 제7조는 “개인정보화일의 공고”에 대해 규정하고 있다. 여기서 먼저 “관보”에 게재하여 공고하도록 한 규정은 개정되어야 한다. 디지털시대에 맞게 인터넷을 통한 게시가 당연히 포함되어야 한다.

3. 열람·정정청구의 방식의 전자화

개인정보보호법 제12조 제1항과 제14조 제1항은 처리정보의 열람·정정을 서면으로 하도록 규정하고 있다. 자기정보에 대한 신속한 검색의 필요성이 있을 경우에는 종래의 방법으로는 대응하기 어렵다. 따라서 전자적 방식에 의한 청구를 포함시켜야 한다. 그리고 제12조 제1항의 “서면”은 “문서”로 수정하여야 한다.

4. 열람 및 정정의 결정 및 통지의 전자화

개인정보보호법 제14조 제1항은 “보유기관의 장은 … 청구인에게 송부

227) 정재황, 심포지엄토론회 “행정정보의 디지털화에 따른 개인정보보호 법제정비방안” 「디지털경제시대의 법적 과제 : 전자정부」(한국법제연구원, 2001. 12), 308면.

하여야 한다"고 규정하고 있고, 제2항은 "보유기관의 장은…열람제한결정서를 청구인에게 송부하여야 한다"고 규정하고 있다.

따라서 통지를 함에 있어서 청구인이 전자적 방식에 의하여 열람을 청구한 경우 및 청구인의 동의를 받은 경우에는 동일한 내용의 통지를 전자적 방식에 의하여 송신할 수 있도록 개정하여야 한다.

제18조의 청정의 결정 및 통지의 경우에도 마찬가지이다.

5. 수수료의 전자화폐등에 의한 납부방법 명시

개인정보보호법시행령 제21조 제3항은 "법 제17조의 규정에 의한 수수료는 국가행정기관에 납부하는 경우에는 수입인지로, 지방자치단체에 납부하는 경우에는 수입증지로 각각 납부한다"고 규정하고 있다.

이 문제는 전자정부법 제38조 제1항에 의해 해결이 가능하다. 그러나 보다 명확히 한다는 의미에서 개인정보보호법에도 명시할 필요가 있다. 정보통신망을 이용하여 전자화폐·전자결제 등의 방법으로 이를 납부하게 할 수 있다고 명시하여야 할 것이다.

6. "서면"의 "문서"로의 개정

개인정보보호법시행령 제24조 제1항은 "법 제19조의 규정에 의한 행정자치부장관의 의견제시 및 권고는 … 동을 명시한 서면으로 하여야 한다"고 규정하고 있으며, 제2항은 "제1항의 규정에 의한 권고를 받은 공공기관의 장은 권고내용에 따라 필요한 조치를 취하고, 그 결과를 행정자치부장관에게 서면으로 통보하여야 한다"고 규정하고 있다.

제1항 및 제2항의 "서면"을 "문서"로 개정하여야 할 것이다.

제 6 절 행정정보의 디지털화에 따른 행정절차법제의 정비방안

1. 기본적 정비방향

현행 행정절차법은 원칙적으로 종이문서(서면)의 형식에 의한 행정결정을 전제로 하여 규정되어 있으나, 컴퓨터통신에 의한 의견제출(법 제

27조 제1항) 등 전자적 방식에 의한 행정의 가능성도 열어 두고(법 제 17조 제1항 단서, 제24조 단서, 제31조 제3항 등)는 있지만, 이들 규정은 대부분이 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우 등 필요한 경우로 제한되어 있으며, 극히 예외적인 경우임을 전제로 하고 있는 듯하다. 따라서 전자적 방식에 의한 행정절차를 예정하여 규정할 필요가 있는 바, 처분의 신청에 관한 법 제17조 제1항에서 문서에는 전자문서도 포함하는 것으로 규정하고, 처분의 방식에 관한 법 제24조 제1항은 전자정부법 제 39조 제2항의 취지에 맞추어 개정할 필요가 있다. 즉, 처분은 원칙적으로 서면에 의하되, 당사자가 전자문서로 신청한 경우와 당사자가 동의한 경우에는 전자적 방식에 의하여 행할 수 있도록 규정하여야 할 것이다.

Ⅱ. 구체적인 정비방안

1. “문서”, “서면”의 “전자문서”로의 개정

행정절차법 제8조 제1항 제4호는 “다른 행정청이 관리하고 있는 문서·통계등 행정자료가 직무수행을 위하여 필요한 경우”라고 규정하고 있다.

여기서의 “문서”는 종이문서를 의미하기 때문에 “문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)”라고 개정할 필요가 있다. 행정절차법 제17조 제1항, 제24조 제1항, 제37조 제1항 및 제4항도 마찬가지이다.

그리고 법 제27조 제1항은 “당사자등은 처분전에 그 처분의 관할행정청에 서면·컴퓨터통신 또는 구술로 의견제출을 할 수 있다”고 규정하고 있으며, 제3항은 “행정청은 당사자등이 구술로 의견제출을 한 때에는 서면으로 그 진술의 요지와 진술자를 기록하여야 한다”고 규정하고 있다. 그런데 여기서 “서면”은 종이문서를 의미하므로 “문서”로 개정하여야 할 것이다. 제27조 제1항 및 제2항, 제31조 제5항, 행정절차법시행령 제7조, 제18조, 제20조도 마찬가지이다.

2. 송달에 있어서 전자적 방식의 명시

행정절차법 제14조 제1항은 “송달은 우편·교부 등의 방법에 의하되

송달받을 자의 주소·거소·영업소 또는 사무소(이하 "주소등"이라 한다)로 한다..."고 규정하고 있다.

송달방법에 있어서 전자적 방식을 채택하여야 하는 것은 지극히 당연하다. 따라서 정보통신망을 이용하는 방법을 명시하여야 하고, 전자우편 주소도 명시하여야 할 것이다.

동조 제2항의 경우에도 정보통신망을 이용하는 방법을 명시하여야 할 것이다.

3. 전자문서의 도달시기의 명확화

행정절차법 제15조 제1항은 송달의 효력발생에 대해 규정하고 있다. 전자문서로 송달하는 경우의 효력에 대해 규정하여야 할 것이다. 이 경우에는 전자정부법 제19조의 규정을 준용하는 것으로 하여야 할 것이다.

4. 전자메일주소의 기재에 대한 명시

행정절차법 제24조 제2항은 "처분을 하는 문서에는 그 처분행정청 및 담당자의 소속·성명과 전화번호를 기재하여야 한다"고 규정하고 있다.

그런데 이 규정에 의하면 전자적 처리가 불가능하게 된다. 전자적 처리를 위해서는 전자메일 주소의 기재에 대한 명시가 필요하다.

5. 정보통신망을 통한 공고

행정절차법 제38조 제1항은 "행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 ... 관보·공보 또는 일간신문 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다"고 규정하고 있다. 당연히 정보통신망을 통한 공고방법을 명시하여야 할 것이다.

제40조 제1항의 경우에도 마찬가지이다.

6. 전자적 방식에 의한 의견제출

행정절차법 제31조 제3항은 "당사자등이 의견서를 제출한 경우에는 그 내용을 출석하여 진술한 것으로 본다"고 규정하고 있다.

법 제31조 제3항을 개정하여 전자문서에 의한 의견서의 제출도 포함함을 명문으로 규정하고, 전자적 방식에 의한 실시간 대화, 나아가 화상청문 등의 방식을 도입할 가능성을 열어두는 것이 필요하다. 화상청문의 경우에는 원격영상재판에관한특례법 및 동규칙을 참조하여 새로운 규정을 도입하여야 할 것이다.

청문중결시 문서제출 등(법 제35조 제4항)은 종이문서를 전제로 한 규정이므로, 전자적 방식에 의한 청문을 도입할 경우 정비가 요청된다.

7. 컴퓨터통신 등 용어의 통일성

행정절차법 제42조 제1항은 “행정청은 입법안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보, 공보나 신문·방송·컴퓨터통신 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다”고 규정하고 있다.

그런데 여기서 “컴퓨터통신”은 다른 법률들이 “정보통신망”이란 용어를 사용하고 있으므로, 그 용어로 개정하여야 할 것이다.

제27조 제1항의 “컴퓨터통신”도 마찬가지이다.

8. 전자문서에 의한 신청방법의 미비

전자정부법은 전자문서에 의한 신청 등의 방법에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 하위법령에서 이를 규정하여야 할 것이다.

9. 처리결과와 통지등의 문제

전자정부법은 본인이 원하거나 민원사항 등을 전자문서로 신청등을 한 때에는 처리결과를 전자공문서로 통지등을 할 수 있도록 규정하고 있다(제33조 제2항). 그런데 이 규정은 전자공문서에 의한 통지 등의 방법에 대하여는 규정하고 있지 않다. 더욱이 허가증 등의 교부가 필요한 경우에는 전자공문서등에 의한 통지의 효과는 반감되는 것이다.

10. 전자공문서의 증명력

전자서명에 의한 전자공문서이외에는 전자공문서에 증명력이 없고, 전

자서명에 의한 전자공문서의 경우에는 제3자에게 제시등을 하는데 있어서 어려움이 있기 때문에 전자공문서에 의한 허가처분 등의 통지만으로도 허가등의 확인에 문제가 없게 되기 전까지는 신청자등이 원하는 경우에는 처리결과에 관한 종이문서를 교부할 필요가 있다.

행정절차법시행령 제8조 제3항은 컴퓨터통신으로 송달받은 자는 행정청에 문서의 교부 또는 우송을 요구할 수 있다고 규정하고 있고, 민원사무처리에관한법률 제10조는 컴퓨터통신으로 통지한 경우 민원인의 요청이 있는 때에는 지체없이 처리결과에 관한 문서를 교부하도록 하고 있다. 허가증, 신고필증 등을 전자허가증, 전자신고필증 등으로 대체할 수 있는 방안을 마련하여야 하고, 정보통신망을 통한 조희로 허가의 부여, 신고의무의 이행등이 확인될 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

11. 공표와 관련한 문제

전자정부법 제36조 제3항은 행정기관의 장이 제1항의 규정에 의하여 고지·통지 등을 전자공문서로 행하는 경우에는 인터넷을 통하여 미리 그 고지·통지 등의 종류와 절차를 국민에게 공표하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나, 이 규정만으로는 충분하지 않으며 전자적 고지 등의 방식에 대하여 상대방과 협의하거나 동의를 받도록 하여야 할 것이다.

제5장 결론

이 연구는 행정정보의 디지털화에 따라 전자행정 관련 기존법제의 정비를 위해 기획된 것이다.

좁은 의미의 전자정부라는 것은 ① 행정업무의 효율성 향상, ② 정보공개, ③ 대민서비스 향상을 목표로 하고, 정부·행정부문에 내 및 국민과 기업 등 민간부문과의 정보화·네트워크화를 의미한다고 생각된다. 그것은 당연한 것으로 정부·행정부문에 있어서 업무 및 조직의 기본방향에 변혁을 주고 있다. 또한 구미제국 등에서 보는 바와 같이 근래 장래를 전망한 넓은 의미의 전자정부는 정치가와 행정, 정치가와 시민·기업간의 커뮤니케이션을 보다 밀접하게 하는 민주정치적 형태, 다시 말해서 Digital Democracy의 실현을 함축하고 있다고 생각한다.²²⁶⁾ 이러한 측면에서 전자정부법의 제정은 획기적인 의미를 지니고 있다.

전자정부법은 전자적 업무처리의 일반적 절차를 규정한 법률이다. 행정기관은 전자적으로 업무를 수행하고자 하는 경우 전자정부법의 규정에 따르면 된다. 그러나, 정보시스템에 따라서는 일반적 절차와는 상이한 업무절차에 따라 업무가 수행되어야 하는 경우도 있다. 이 경우에는 당해 업무의 전자적 처리절차를 그 정보화시스템에 맞도록 개별법률에 규정하는 것이 타당하다. 전자정부법은 이렇게 개별법에서 직접 전자적 업무처리에 대한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 개별법을 따르도록 하였다(제3조).

그런데 수많은 법령들이 아직도 종이문서 위주로 규정되어 있어서 대부분 법적 근거를 요하는 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 추진하는데 있어서 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 행정업무 및 대민서비스의 전자화를 촉진하여 국민이 피부에 와닿는 행정서비스를 하기 위해서는 종이문서 위주로 규정되어 있는 수많은 개별 법령들을 전자정부법과 일치하도록 신속히 개정해야 할 필요

226) 白井 均, 「電子政府」, 20面.

성이 있다.

전자정부법의 제정에 따라 전면폐지가 요구되는 법령, 부분개정이 요구되는 법령, 신규제정이 요구되는 법령 등 입법수요가 다양하다.

이러한 상황을 감안하여 본연구에서는 행정정보의 디지털화에 따른 법제정비에 있어 행정정보공동이용법제, 정보공개법제, 민원처리법제, 공문서관리법제, 개인정보보호법제, 행정절차법제 등으로 대별하여 기본적인 정비방향을 제시하고, 그에 따른 구체적인 정비방안을 제시하는 방식을 채택하였다.

한가지 염두에 두어야 할 것은 전자정부가 단순한 기술상의 변화에 기초한 정부형태가 아니라 인쇄매체에 기초한 사회에서 온라인 매체를 중심으로 한 사회로의 문화적 이행을 함축한다는 점이며, 전자정부는 아날로그문명에서 디지털문명으로의 전환이라는 시대적 변화가 국가부문에서 발생하게 될 때 궁극적으로 출현하게 될 정부의 이상적인 모습을 포괄적으로 지칭한다는 점이다.

이러한 측면에서 볼 때 전자정부법의 제정에 따른 관련법제의 정비는 전자정부의 실질적인 구현을 위한 통일적이고 체계적인 노력의 일환이라는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있으며 아울러 앞으로도 지속적인 정비를 위한 노력이 뒤따라야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강경근, "인터넷 사회에서의 개인정보보안과 정보기반보호" 「인터넷법률」, 창간호, 2000. 7
- 강경근, "전자정보공개를 위한 법제 정비" 「전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제」, 한국법제연구원, 2000. 10
- 강경근, "행정정보의 공동이용에 따른 법적 과제" 「행정업무 및 대신서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」, 한국법제연구원, 2001. 7
- 강근복 외, 「지식정보화사회와 전자정부」, 나남출판, 1999
- 고순주·강근복, "정보격차 해소정책의 대안탐색에 관한 연구" 「정보화정책」, 제8권 제3호, 한국전산원, 2001 가을
- 경 전, "전자행정절차에 관한 법제 정비" 「전자정부 구현을 위한 법제동향과 과제」, 한국법제연구원, 2000. 10
- 경 전, "정보공개를 위한 공공기록관리체계의 정비" 「법률행정논집」 제8권, 서울시립대학교 2001. 2
- 국회도서관 입법전자정보실, 「프라이버시 보호 및 개인정보의 국가간 유통에 관한 OECD가이드라인」, 2000
- 국회도서관 입법조사분석실, 「전자정부 : 그 현황과 한계」, 1998
- 권기현, 「전자정부와 행정개혁 : 패러다임 · 모형 그리고 개혁」, 커뮤니케이션 북스, 1999
- 권태환외, 「정보사회의 이해」, 미래M&B, 2000
- 김경섭, "한국형 전자정부의 구현방안"
- 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2001
- 김민호, "전자공문서의 관리에 관한 법적 과제", 한국법제연구원, 2001. 11
- 김민호, "전자공문서의 관리에 관한 법적 과제" 「행정업무 및 대신서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」, 한국법제연구원, 2001. 7
- 김성수, 「행정법 I」, 법문사, 1998
- 김성태, 「행정정보체계론 : 정보정책론과 전자정부론」, 법문사, 1999

참고문헌

- 김용섭, "인터넷과 행정법상의 과제" 「법제연구」, 2000
- 김용섭, "정보공개와 개인정보보호의 충돌과 조화" 「정보사회와 개인정보보호」, 한국공법학회, 2001. 5
- 김연태, "행정상 개인정보보호" 「저스투스」 제34권 제5호, 한국법학원, 2001. 10
- 김일환, 「개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구」, 한국법제연구원, 1997. 5
- 김일환, "개인정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구" 「정보사회와 개인정보보호」, 한국공법학회, 2001. 5
- 김재광, "전자정부 구현을 위한 행정조직법제 정비" 「전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제」, 한국법제연구원, 2000. 10
- 김재광, "일본의 전자정부 구현을 위한 법제 고찰" 「우리나라와 외국에서의 전자정부구현을 위한 법제동향」, 한국법제연구원, 2001. 4
- 김재광, "전자적 민원처리에 따른 법적 과제" 「행정업무 및 대신서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」, 한국법제연구원, 2001. 7
- 김재광, "명예훼손에 관한 온라인서비스제공자의 법적 책임" 「법제」 통권 제 523호, 법제처, 2001. 7
- 김주환, "디지털정보와 프라이버시권리" [http://www.cybercom.or.kr/99-2\(kjh\).htm](http://www.cybercom.or.kr/99-2(kjh).htm)
- 김진호, "전자정부 구현에 대비하여" 「인터넷 법률」, 법무부, 2000. 3
- 김진호, "우리나라의 전자정부법에 관한 고찰" 「우리나라와 외국에서의 전자정부 구현을 위한 법제동향」, 한국법제연구원, 2001. 4
- 김철완 · 이민영, 「인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구」, 정보통신정책연구원, 2000. 12
- 김철완 외, 「전전한 정보통신 윤리확립과 개인정보보호대책 방안연구」, 정보통신정책연구원, 2001. 2
- 김태용, "전자정부법 해설 및 검토" 「법제」 통권 제525호, 2001. 9
- 덕 모리스 저(이형진 · 문정숙 공역), 「Vote.com : 인터넷과 직접민주주의, 그리고 쌍방향 대화」, 아르케, 2000
- 류승호 · 원현욱, 「전자정부의 문서유통」, 한국전산원, 1997
- 문신용, 「전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전방안」, 한국지방행정연

- 구원, 1996.
- 문신용, "전자정부와 행정정보서비스의 보편성" 「한국행정연구」, 1999년 봄호 (제8권 제1호)
- 박균성, 「행정법총론」, 박영사, 2001
- 박균성, "현행 정보공개법의 문제점과 개선방안" 「법학논총」 제24집, 단국대학교, 2000, 12
- 박균성, "프랑스에서의 전자정부 구현을 위한 법제도 개혁" 「우리나라와 외국에서의 전자정부 구현을 위한 법제동향」, 한국법제연구원, 2001, 4
- 박균성, 「프랑스의 전자정부법제」, 한국법제연구원, 2001, 11
- 박영도 외, 「정보화사회의 전개와 입법적 대응」, 한국법제연구원, 1992, 2
- 박윤훈, 「최신행정법강의(상)」, 박영사, 2001
- 박홍윤·윤견수, "공공부문에 있어서 개인정보의 공동이용에 따른 문제점과 해결방안" 「정보화 저널」 제6권 제3호, 1999, 9
- 법무부, 「영국의 개인정보 보호법제」, 1995
- 변재욱, 「정보화사회의 프라이버시와 표현의 자유」, 커뮤니케이션북스, 1999
- 변재욱, 「정보화사회에 있어서 프라이버시의 권리」, 서울대 박사학위논문, 1979
- 빌 게이츠(이규행 감역), 미래로 가는 길, 도서출판 삼성, 1995
- 선정원, "행정과제의 공개와 인터넷 : 서울시의 '민원처리온라인공개시스템'의 분석과 함께" 「공법연구」 제29집 제1호, 2000, 11
- 선정원, "전자정부와 개인정보보호" 「정보사회와 개인정보보호보호」, 한국공법학회, 2001, 5
- 성낙인, "행정상 개인정보보호" 「공법연구」 제22집 제3호 1994, 6
- 성낙인, "미국의 전자정보자유법과 운용현황" 「미국헌법학연구」 제9호, 1998
- 심윤수, "전자·지식정부의 구현방안" 「헌법학연구」 제6권 제3호
- 오준근, 「행정절차법」, 삼지사, 1998
- 오준근, "정보화사회의 행정조직에 관한 법적 일고찰" 「공법연구」 제28집 제4호 제1권, 2000, 6
- 오준근, "韓國における行政情報化の推進状況" 「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備シンポジウム」, 名古屋大學法政情報交流센터, 2001, 7
- 유홍림·황승훈, "전자정부법을 통해 본 전자정부의 의미와 과제" 「정보화정책」

- 제8권 제3호, 한국전산원, 2001 가을
- 이강혁, "정보화사회에서의 개인정보보호의 필요와 방향" 「권영성교수 정년 논문집(헌법규범과 헌법현실)」, 법문사, 1999
- 이규정, "인터넷 관련 일본의 법제 동향과 전망" 「인터넷 법제의 동향과 과제(I)」, 한국법제연구원, 2001, 6
- 이원부·방석호·공종렬, "정보통신망에서의 개인정보 침해사례분석 및 이용 규제 방안 연구" 「한국정보보호센터」, 1998, 12
- 이익현, "지식정보사회와 21세기 법제" 「법제」 통권 제518호, 법제처, 2000, 1
- 이종영, "독일의 전자정부 구현을 위한 법제동향" 「우리나라와 외국에서의 전자정부구현을 위한 법제동향」, 한국법제연구원, 2001, 4
- 임지봉, "미국의 전자정부 관련 법제동향" 「우리나라와 외국에서의 전자정부 구현을 위한 법제동향」, 한국법제연구원, 2001, 4
- 조태제, "지방자치행정에서 전자정부실현을 위한 행정법제의 정비방안" 「토지 공법연구」 제10집, 2000, 8
- 정영화, "정보통신과 개인정보보호" 「인터넷법학의 현안문제」, 한국인터넷법학회, 2001, 11
- 정준현, "행정정보의 전자적 제공에 따른 법적 문제" 「행정업무 및 대신서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」, 한국법제연구원, 2001, 7
- 정준현, "민간 온라인 개인정보보호법제에 대한 검토" 「정보사회와 개인정보보호」, 한국공법학회, 2001, 5
- 정충식, 「전자정부론」, 녹두, 1997
- 정충식, "전자정부 구현을 위한 법률(안)으로 본 행정형태의 변화" 「행정과 전산」 Vol. 2 No. 4, 2000, 12
- G7 Gol 운영위원회(원성목, 김장현 역), 세계의 전자정부와 전자민주주의, 커뮤니케이션북스, 1999
- 최기조, "정보 공동이용을 위한 법적·제도적 문제" 「정보화저널」, 제4권 제3호, 1997, 9
- 최병관, "대민서비스의 전자화추진을 위한 법적 문제와 해결방안" 「행정업무 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법적 과제」, 한국법제연구원, 2001, 7

- 최영규, "공공기관의 정보관리와 개인정보보호" 「경남법학」 제13집
- 최봉철, "관리사회에서의 개인정보보호" 「성균관법학」 제12호
- 한국전산원, 「21세기 전자정부 비전과 실천전략에 관한 연구」, 1999. 2
- 한국전산원, 「사이버 민원처리를 위한 법·제도 개선방안 연구」, 1999. 8
- 한국전산원, 「전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석」, 1998. 6
- 한국전산원, 「공공기관의 CIO제도 도입에 있어서의 현안문제와 대응방안」, 1998
- 한국전산원, 「일본의 전자정부 구현방안 : 카스미가세키」, 1997
- 한국전산원, 「일본의 행정정보화 추진기본계획과 시사점 - 전자문서유통활성화 방안을 중심으로 -」, 1999. 3
- 한국행정연구원, 「전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전방안」, 1997
- 행정자치부, 「전자정부법제화의 기본논리와 법안」, 2000. 9
- 행정자치부, 「전자정부법의 이해와 해설」, 2001. 7
- 행정자치부, 「2001년도 행정정보화추진시행계획」, 2000. 9
- 행정자치부·한국전산원·삼성 SDS, 「지방전자정부 구현을 위한 법제도 정비방안연구 - 시군구 행정정보화를 중심으로 -」, 2001. 5
- 황성돈·황승훈·권기현, 「21세기 전자정부 구현을 위한 주요 입법과제와 추진방안」, 국가과학기술회의, 1999
- 홍성태, 「정보사회에서 국가와 감시」, 진보넷 토론회자료, 2001. 10.
- 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 1998
- 황주성·권현영, 「공공정보자원관리 효율화를 위한 법·제도 정비방안」, 정보통신정책연구원, 1998

2. 국외문헌

(1) 일본문헌

- 飯山昌弘, 「風景としての情報社会」, 世界書院, 1995
- 白井 均 等, 「電子政府」, 東洋經濟新聞社, 2000
- 堀部政男 編, 「情報公開・プライバシーの比較法」, 日本評論社, 1996
- 堀部政男, 「個人情報保護法制化の背景と課題」 「法律のひろ」 Vol. 54 No. 2 (2001.2)

- 宮井幸雄, “情報自由法(FOIA)における行政機關概念” 「季刊行政管理研究」,
2001. 3
- 山下榮一・井上洋一, 「情報化社會と人権」, 明石書店, 2000
- 岡夫一明, 「インターネットと市民革命」, 御茶の水書房, 1996
- American Civil Liberties Union 著(Your right to privacy 和譯會
譯), 「プライバシーの權利—情報化社會と個人情報保護」, 教育史料出
版會, 1994
- 夏井高人, 「ネットワーク社會の文化と法」, 日本評論社, 1999
- 和田英夫, 「情報の法と倫理」, 北樹出版, 1999
- 岡本篤尚, 「國家機密と情報公開」, 法律文化社, 1998
- 宇賀克也, 「情報公開法 情報公開條例」, 有斐閣, 2001
- 宇賀克也, 「美國の情報公開」, 良書普及會, 1998
- 王子 昇 等, 「情報化社會と法」, 啓文社, 1993
- 村井純, 「インターネット」, 岩波新書, 1995
- 村井純, 「インターネットII」, 岩波新書, 1998
- 藤原宏高編, 「サイバースペースと法規制」, 日本經濟新聞社, 1997
- 高橋和之・松井茂記編, 「インターネットと法」, 有斐閣, 1999
- 内田晴康・横山經通, 「インターネットと法」, 商事法務研究會, 1999
- 田村善之, 「情報・秩序・ネットワーク」, 北海島大學圖書刊行會, 1999
- 多賀谷一照・松本恒雄 編, 「情報ネットワークの法律實務」, 第一法規, 1999
- 指宿信 編, 「インターネットで外國法」, 日本評論社, 1998
- 宮尾尊弘, 「日本型情報化社會」, 築磨書房, 2000

(2) 영미 및 독일문헌

- Al Gore, “Bring Information to the World: The Global Infor-
mation Infrastructure”, Harvard Journal of Law &
Technology, Vol. 9, N. 1
- Alan M Gatan・Martin P. J. Karz・J Fraser Mann, Internet
Law, Carswell 1998
- Ann Cavoukin and Don Tapscott, Who Knows: Safeguarding

- Your Privacy in a Networked World, New York : McGraw-Hill, 1996.
- Branscornb, Who Owns information? : From Privacy to Public Access, 1995
- Cate, Privacy in the information Age, 1997
- Cavanzos, Morin, Cyberspace and the Law : Your Rights and Duties in the Online World, 1994
- David Nelken, Law as Communication, Dartmouth, 1996
- Decew, In Pursuit of Privacy : Law, Ethics and the Rise of Technology, 1997
- Dernberg, Hinnekens, etc, Electronic Commerce and International Taxation, 1998
- Godwin, Cyber Rights : Defending Free Speech in Digital Age, 1998
- Harvey L. Zuckman, Modern Communication Law, West Group, 1999
- Jgeurn, Legal aspects of globalization, BostonKluwer, 2000
- Jonathan Rosencor, Cyber Law, Springer, 1997.
- Kent D. Stuckey, Internet and Online Law, Law Journal Press, 1999
- Lilian Edward·Charlotte Waelde, Law and the Internet, Oxford, 1997
- Lorder, The Governance of Cyberspace : Politics, Technology and Global Restructuring, 1997
- Mark H. Grunewald, E-FOIA and the "Mother of All Complaints": Information Delivery and Delay Reduction, 50 Administrative Law Review, 1988.
- Perritt, Law and The Information Superhigway, John Wiley & Sons, Inc, 1996
- Peter Huber, Law and Disorder in Cyberspace, Oxford Univ. Press, 1997

참고문헌

Richard L. Huff, Co-Director, Office of Information and Privacy, Department of Justice, Before the House Committee on Government Reform and Oversight, Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June, 9, 1998.

Thomas J. Smedinghoff, Oline Law, Addison-Wesley, 1996

Holznagel/Krahn/Wertmann, "Electronic Government auf kommunaler Ebene", DVBl., 1999