

정보공개법제에 관한 비교법적 연구 - 독일 -

서정범



지역법제 연구 15-16-④-4

정보공개법제에 관한
비교법적 연구
-독 일-

서 정 범



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

정보공개법제에 관한 비교법적 연구

-독 일-

A Comparative Law study on the
Legislation of Opening of Information

-Germany-

연구자 : 서정범(경찰대학교 법학과 교수)
Suh, Jung-Bum

2015. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 독일의 정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz)의 정립과정과 그 내용탐구
- 우리나라의 정보공개법과의 비교법적 고찰 및 그를 통하여 동법이 갖는 시사점발견
- 우리나라의 정보공개법제 정비를 위한 자료제공

II. 주요 내용

- 독일의 정보관리체계
- 독일의 정보자유법의 내용
- 한국의 정보공개법에 대한 시사점

III. 기대효과

- 독일에서 정보공개에 관한 일반법적 지위에 있는 독일의 정보자유법에 대한 Kommentar적 역할수행
- 우리나라의 정보공개법제의 효율적 운영 내지 개선방안제시

□ 국민의 신뢰를 받을 수 있는 정부모델을 정보공개법제적
관점에서 제안

▶▶ 주제어 : 독일의 정보자유법

Abstract

I . Background and objective

- Eine Studie zur Entwicklungsgeschichte und zum Inhalt deutsches Informationsfreiheitsgesetzes
- Komparative Betrachtung zum koreanischen Informationszugangsgesetz und dadurch Hinweis deutsches Informationsfreiheitsgesetzes auf koreanisches Informationszugangsgesetz
- Anbietung des Materials für verbesserung des koreanischen Informationszugangsgesetzes.

II . Contents

- Introduction to the German Legal System
- Deutsches Informationsverwaltungssystem
- Der Inhalt deutsches Informationsfreiheitsgesetzes
- Hinweis auf koreanisches Informationszugangsgesetz

III. Expectation

- Eine Rolle als Kommentar von deutschem Informationsfreiheitsgesetz, das allgemeines Recht zur Informationszugang in Deutschland ist.
- Ein Vorschlag für effektive Anwendung bzw. Verbesserung des koreanisches Informationszugangsgesetz
- Ein Vorschlag vom Government-Modell, das Vertauen der Völker bekommen könnte, Aus der Sicht des Informationsverwaltungssystem

▶▶ Key Word : Deutsches Informationsgesetz

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 독일의 정보공개법제에 대한 연구의 필요성	11
제 2 절 연구의 범위	13
제 2 장 정보공개의 관리체계	17
제 1 절 정보자유법의 제정경위	17
1. 1998년의 연방정보자유법 제정시도	19
2. 주(Land) 차원에서의 정보자유법의 제정	20
3. 연방정보자유법의 제정	22
제 2 절 정보공개에 관한 독일의 현행법제	25
1. 환경정보법의 제정경위	25
2. 소비자정보법의 제정경위	29
3. 정보공개에 관한 법률의 통합가능성	31
제 3 절 정보자유법의 운용	33
1. 공표의무	34
2. 보고와 평가	36

제 3 장 정보공개법제	39
제 1 절 개 설	39
1. 정보자유법의 지위 및 특징	39
2. 정보자유법 개관	40
3. 정보자유법의 목적	41
제 2 절 정보공개의 일반원칙	42
1. 무조건적인 정보공개청구	42
2. 정보공개청구권자(Anspruchsberechtigte)	43
3. 정보공개 의무자(Auskunftspflichte)	45
4. 정보공개 방법	49
제 3 절 정보공개 대상	53
1. 정보공개 원칙	53
2. 정보공개 원칙에 대한 예외	56
3. 특별한 공익의 보호를 위한 공적 정보의 공개제한	57
4. 행정기관의 결정에 영향을 미치는 정보의 공개 제한	62
5. 개인관련정보의 공개제한	63
6. 지적 재산권, 영업비밀 및 업무상 비밀에 관한 정보의 공개제한	66
제 4 절 정보공개 청구와 행정청의 결정절차	68
1. 개 관	68
2. 정보공개 청구	69
3. 정보공개 결정	71
4. 정보공개 방법	74
5. 정보공개 시기	75
6. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차	76

제 5 절 비공개결정과 그에 대한 불복수단	79
1. 비공개결정과 통지의무	79
2. 비공개사유	80
3. 비공개결정에 대한 불복	82
제 6 절 기 타	84
1. 비 용	84
2. 연방정보자유담당관	87
3. 타법과의 관계	91
4. 효력발생	92
제 4 장 한국의 정보공개법에 대한 시사점	93
제 1 절 정보공개의 일반원칙	93
1. 목 적	93
2. 정보공개청구권자와 정보공개 의무자	94
3. 정보공개 방법	96
제 2 절 정보공개 대상	98
1. 공개대상정보	98
2. 비공개대상정보	99
제 3 절 정보공개 청구와 행정청의 결정	107
1. 정보공개 청구	107
2. 정보공개 결정	109
3. 정보공개에 관한 결정기간	112
4. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차	114

제 4 절 비공개결정과 그에 대한 불복수단	117
1. 비공개결정과 통지의무	117
2. 비공개결정에 대한 불복수단	118
제 5 절 기 타	121
1. 비용의 부담	121
2. 정보의 공표의무	122
3. 타법과의 관계	122
제 5 장 결 론	129
참 고 문 헌	131
 <부 록>	
부록 1. 독일의 연방정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz)	139
부록 2. 각국의 정보공개법 비교	147

제 1 장 서 론

제 1 절 독일의 정보공개법제에 대한 연구의 필요성

국민행복시대, 국민이 주인인 정부를 만들기 위한 노력을 의미하는 정부 3.0(政府 3.0, government 3.0)은 정부운영의 새로운 패러다임으로 평가되고 있는바, 투명성이 강조되는 이러한 정부 3.0과 관련하여 공공기관이 보유하고 있는 각종 정보의 공개제도의 필요성이 한층 강조되고 있다. 물론 우리나라의 경우 이미 1998년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 제정하여 시행함으로써¹⁾ 공공기관이 보유하고 있는 정보를 공개하여 왔었지만, 정부는 정부 3.0이란 새로운 패러다임의 구현이란 맥락에서 정보공개 대상기관 및 정보공개 범위를 대폭적으로 확대하여 국민의 알 권리²⁾를 실질적으로 보장하고자 한다.

이와 같은 정부의 정책방향이 실질적으로 성과를 거두기 위하여는 정보공개 필요성에 대한 이론의 확립만으로는 부족하며 그러한 이론을 뒷받침할 수 있는 실질적 제도, 즉 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 비롯한 정보공개관련법제의 개정 내지 정비가 필연적으로 요구된다. 물론 정부 역시 이러한 점을 인식하여 정부운영의 투명성 확보를 통한 국민의 알권리 확대라는 관점에서 1998년 에 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 수차례에 걸쳐 개정하여 왔다. 그러나 2004년의 전부개정을 제외하면 그때 그때 제기되는 문제에 대한 단편적 해결을 위한 일부개정 내지 타법개정에 따른 개정의 수준에 그쳐왔다고 할 수 있다.

-
- 1) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 제정과정, 그리고 동법이 아시아에서 최초로 시행된 법률로서 갖는 의미 등에 관하여 자세한 것은 강수경, 행정정보공개에 관한 연구, 연세대학교 박사학위논문, 2000, 44면 이하 참조.
 - 2) 알 권리에 관하여는 권형준, 정보공개제도에 관한 고찰, 법학논총 제23집 제2호, 11면 이하.

따라서 정부 3.0이 추구하는 목표의 하나인 정보공개를 성공적으로 정착시키기 위하여서는 지금까지 학계와 실무계에서 많은 논쟁을 거쳐 발전되어 온 (새로운) 도그마에 입각하여 정보공개법제를 전면적으로 정비할 것이 요구된다고 할 것이다. 한편 이처럼 정보공개법제를 전면적으로 정비하기 위하여는 - 정보공개제도에 관한 지금까지의 학계에서의 논의에 대한 탐구 이외에 - 주요 선진국들의 정보공개제도, 즉 정보공개현황과 정보공개의 담당조직, 그리고 정보공개 관련법제에 대한 면밀한 분석이 사전에 행해질 것이 요구된다.

주지하듯이 독일은 법체제 전반에 걸쳐 선진적 법제를 형성·발전시켜 왔으며, 많은 국가들이 독일의 법제에 대한 벤치마킹을 통하여 자국의 법제를 정비해 나가고 있다. 이러한 사정은 우리나라도 예외가 아니어서 독일의 법이론 및 실정법은 실로 오랜기간 동안 우리나라의 법제에 커다란 영향을 미쳐왔다.

다만 정보공개에 관한 법의 경우는 다른 법과는 그 사정을 달리 하는 측면이 있다. 즉, 전술한 바와 같이 우리나라의 경우 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 1998년부터 시행되어 온 것에 비하여, 독일의 경우 정보공개에 관한 일반법인 정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz: IFG)³⁾의 제정은 우리보다 훨씬 늦은 2006년에 이르러서야 비로소 이루어졌다는 것이다.⁴⁾ 그러나 비록 법률의 제정 자체는 우리보다 늦었지만 독일의 정보자유법은 정보공개청구권자, 비공개정보의 범위 등과 관련된 규정에서 볼 수 있듯이 최근까지의 학계에서의 발전적

3) Vgl. BGBl. I 2005, S. 2722 f. 한편 이 법률의 정식명칭은 「연방의 정보에의 접근에 관한 법률」(Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes)이다.

4) 이러한 사정으로 인하여 정보공개법제에 관한 한 우리나라의 법이론 및 판례가 독일보다 앞서 있고, 그 결과 우리의 경험을 오히려 독일에 전수하여야 할 필요가 있는 것은 사실이다. 그러나 독일에서 정보자유법이 제정된 것이 우리보다 늦은 점만을 피상적으로 고찰하여 정보공개에 관한 한 우리나라가 독일보다 오히려 선진적 법제를 갖추고 있으며, 따라서 독일의 정보공개법제에 대한 연구는 우리나라에 시사하는 바 크지 않다는 식의 사고는 지양되어야 할 것이다.

논의에 입각한 수많은 내용을 담고 있다. 따라서 독일의 정보자유법은 우리나라의 정보공개법제 정비에도 많은 시사점을 던져 줄 수 있을 것이라고 생각된다. 이러한 점을 고려할 때 현행 정보공개법제의 문제점과 개선방향을 연구함에 있어서는 반드시 독일의 정보공개법에 대한 연구가 요청된다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 범위

독일에서의 정보공개에 관한 총론적 차원의 논의에 대하여도 국내 학자들이 일찍부터 관심을 가졌었다. 그러나 제1절에서 밝힌 바와 같은 독일의 정보공개법제에 대한 전방위적 연구의 필요성을 인식하고, 그에 대한 본격적 연구가 행해진 것은 역시 독일에서 정보자유법이 제정된 2006년 이후부터라고 할 수 있다.⁵⁾

註 5)에 열거되어 있는 일련의 연구는 독일의 정보공개법제를 우리나라에 소개하고, 그를 통하여 우리나라에서의 정보공개에 관한 논의를 풍부하게 하는 데 커다란 공헌을 하였으며, 이런 점에서 이러한 연구들이 정보공개에 관하여는 선구자적 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 그러나 이들 연구들은 모두 발표지면상의 제약으로 인하여 독일의 정보공개법제 전반에 걸쳐 상세한 논의를 전개하지 못한 면이 있었던 것은 부인할 수 없는 사실이다.

본 연구는 선행연구가 갖고 있던 이러한 문제점 내지 아쉬움을 보완하고자 하는 취지에서 시작되었다. 따라서 본 연구는 논의의 전개상 어쩔 수 없이 필요한 선행연구와의 공통적 내용을 최소화하고, 선행연구에서 진일보된 내용을 다루어 그들과의 차별성을 기하고자

5) 독일의 정보공개법제와 관련된 연구로서 대표적인 것으로는 다음과 같은 것이 있다: 장영수, 독일의 정보공개제도 현황, in: 정보공개제도와 언론보도, 한국언론재단, 2008, 1면 이하; 홍강훈, 독일정보자유법을 통해 본 한국정보공개법의 개선방안, 헌법학연구, - 제18권 제1호(2012), 267면 이하; 설재영, 독일의 정보공개제도와 그 시사점, 국가법연구 제9지1 1호(2013), 161면 이하.

한다. 또한 정보공개제도 전반에 걸친 개괄적 논의 역시 ‘독일의 정보 공개법제’라는 본 연구의 주제와 직접적 관련이 없으며, 따라서 별개의 연구로 수행되어야 한다고 생각되어 논의를 약하기로 한다. 본 연구의 범위에 관한 전술한 바와 같은 기본입장에 기초할 때 본 연구의 주된 내용 내지 연구범위는 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 한 나라의 제도와 법을 제대로 이해하기 위하여는 그에 대한 사적(史的) 고찰이 절대적으로 요구된다고 할 것이다. 이는 독일의 정보공개법제에 대한 이해를 도모함에 있어서도 마찬가지라고 할 것이다. 따라서 독일의 정보자유법의 주요 내용에 대한 고찰 및 우리나라 정보공개법제와의 비교에 앞서 동법의 제정배경 내지 경위를 간략하게 알아보기로 한다. 아울러 정보자유법을 비롯한 독일의 정보공개법제의 현황 내지 정보관리체계에 대하여도 간단히 개관하기로 한다(제2장 정보공개의 관리체계).

(2) 본 연구의 핵심은 독일의 정보공개법제, 즉 독일의 정보자유법의 내용을 살펴보는 것이다. 물론 정보자유법의 내용에 관하여는 전기한 바와 같은 선행연구가 행해진 바 있으며, 정보공개분야에 정통하며 정보자유법에 관한 *Kommentar*⁶⁾를 저술한 독일의 법학자가 우리나라의 학술지에 논문을 기고하기도 하였다.⁷⁾ 그러나 이들 논문은 독일의 정보자유법의 내용을 - 주요 조문의 경우에도 - 개관하는 정도에 그치고 있으며, 어떤 조문은 전혀 고찰의 대상으로 삼고 있지 아니하다. 본 연구는 이러한 선행연구와의 차별화를 위하여 독일의 정보자유법의 내용을 다음과 같은 2가지 관점에 주목하여 살펴보고자 한다. 즉,

6) Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2006. 한편 Rossi의 이 저서는 2006년에 초판이 발간되었으며, 2016년에 제2판이 발간될 예정이다.

7) Rossi(장경원 역), *Verwaltungsverfahren und freier Zugang zu öffentlichen Information in Deutschland*, 공법연구 제35집 제4호(2007), 221면 이하.

첫째, 선행연구에서 언급되었던 독일의 정보자유법상의 주요 조문에 대한 법적 고찰을 독일의 정보자유법 *Kommentar*를 중심으로 보다 심도 있게 행한다,

둘째, 법률조문들은 상호 연관성을 가지고 각기의 기능을 담당하고 있는바, 이런 점을 고려하여 선행연구에서 상대적으로 그 중요도가 덜하다는 것을 이유로 논의의 대상에서 제외되었던 조문들에 대하여서도 간략하게나마 언급하기로 한다(제3장 정보공개법제).

(3) 외국의 법제에 대한 연구가 외국법제의 소개에 그친다면 커다란 의미를 갖기 어렵다. 외국의 법제에 대한 분석이 그 본래의 의미를 가지려면 외국의 법제에 대한 비교법적 분석을 통하여 어떠한 시사점을 얻어야 한다. 즉, 우리나라의 관련법제를 정비함에 있어 고려하여야 할 사항으로 어떠한 것이 있는지, 또는 필요한 경우 (외국에서 시행되고 있는) 새로운 제도를 도입할 것인지 등을 판단함에 있어 도움이 될 수 있어야 한다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 독일의 정보자유법의 내용을 소개함에 그치지 않고, 독일의 정보자유법의 내용이 우리나라의 정보공개법제의 정비에 어떠한 의미를 가질 수 있는지에 관하여서 나름대로의 분석을 행하고자 한다(제4장 한국의 정보공개법제에 대한 시사점).

(4) 제4장의 내용을 통하여 독일의 정보공개법제가 우리에게 주는 시사점을 충분히 알아볼 수 있기는 하다. 다만 연구자의 입장에서 독일의 정보공개법제에 관한 연구를 통하여 기대할 수 있는 효과를 열거해 보는 것은 나름대로 의미가 있다고 생각되어, 그에 관하여 간단히 언급하기로 한다(제5장 결론).

(5) 법률조문은 그 자체가 동법이 추구하는 목적을 잘 반영하고 있으며, 동법이 제정될 때까지 관련사항에 대한 학계에서의 논의가

응축되어 있다. 이런 점을 고려할 때, 독일의 정보자유법의 전모를 가장 쉽게 알아 볼 수 있는 방법은 두말 할 것 없이 법률조문 자체라고 할 수 있다. 그런데 선행연구들은 이처럼 중요한 독일의 정보자유법의 조문의 전문(全文)번역을 하고 있지는 않다. 이에 본 연구에서는 동법의 전문을 번역하여 게재하고자 한다(부록: 독일의 정보자유법).

제 2 장 정보공개와 관리체계

현재 독일의 정보공개와 관리체계를 이해함에 있어서는 먼저 독일에서 정보자유법이 어떠한 과정을 거쳐 제정되어 왔는지에 대한 이해, 즉 독일의 정보자유법의 제정경위에 대한 이해가 선행되어야 한다. 또한 정보자유법과 정보자유를 내용으로 담고 있는 다른 법률들(예컨대 소비자정보법이나 환경정보법)과의 관계 역시 이와 관련된 중요한 문제이므로 제1절과 제2절에서 이들 문제를 다루기로 한다.

정보공개법제와 관련하여 또 하나의 중요한 문제는 이러한 법제의 운용에 관한 것이다. 이를 법제적 관점에서 바라 본다면 행정청의 공표의무, 그리고 동법의 운용(특히 효력)에 관한 보고와 평가 등이 핵심적 내용이 될 수 있다. 따라서 제3절에서는 이들 내용에 관하여 다루어보고자 한다.

제 1 절 정보자유법의 제정경위

독일의 경우 공행정정보에 대한 접근 내지 정보공개의 필요성에 대하여는 일찍부터 논의가 되어 왔으며, 그러한 논의는 행정절차와 관련하여 문서열람청구권(Recht auf Akteneinsicht)이 구체화되어 1977년에 연방행정절차법 제29조에 규정되는 결과를 가져 왔다.⁸⁾ 그러나 연방행정절차법 제29조상의 문서열람청구권의 보장이란 방식을 통한 정보공개는 여러 가지 관점에서 제한이 뒤따른다. 즉, 우선 청구권자의 범위가 연방행정절차법 제13조 소정의 당사자에만 국한되며, 시간적 측면에서는 행정절차가 진행되는 기간에만 문서열람청구가 보장된다.

8) 독일의 연방행정절차법 제29조 제1문은 「행정청은 당사자의 법적 이해와 관련된 주장과 방어를 위하여 정보가 필요한 경우, 당사자 등에 대하여 행정절차와 관련한 문서를 열람할 수 있도록 하여야 한다」고 규정하고 있다.

또한 내용적 관점에서도 연방행정절차법 제29조 제2항과 제30조가 정하는 제한을 받는다.

한편 환경정보에의 접근을 허용하는 내용을 규정하고 있는 환경정보법(Umweltinformationsgesetz; UIG)⁹⁾ 등이 제정되기도 하였는바, 이러한 법률들은 환경정보와 같은 특정한 분야에 관하여 제한적으로 정보에의 접근을 인정하는 것에 그쳤었다.¹⁰⁾

따라서 문서열람청구권이란 방식의 정보공개를 규정하고 있는 연방행정절차법 제29조나 환경정보법만으로는 공행정정보 전반에 대하여 국민의 일반적 정보접근이 이루어지기 곤란한 면이 있었다. 이에 연방차원에서 행정청이 보유·관리하고 있는 정보 일반에 대하여 접근이 허용될 필요성이 논의되기 시작하였는바, 그를 가능케 한 것이 바로 2006년에 제정된 연방정보자유법이다.¹¹⁾ 이렇게 볼 때 독일에서의 정보공개제도의 도입은 스웨덴을 비롯한 유럽의 다른 나라들¹²⁾이나 미국¹³⁾

9) Vgl. BGBl. I 2004, S. 3074. 독일의 환경정보법에 관하여 보다 자세한 내용은 홍강훈, 독일환경정보법과 소비자정보법, 외국법제동향, 한국법제연구원, 2008, 61면 이하 참조,

10) 또한 구 동독의 국가비밀경찰문서법(Stasi-Unterlagen-Gesetz)에 근거하여 정보접근이 이루어진 경우도 있다고 한다.

11) Robert Gellmann: Electronic Freedom of Information Act, DuD 1998, S. 446 ff.

12) 정보의 공개(자유)에 관한 세계최초의 입법은 1766년에 제정된 스웨덴의 언론자유법인데, 동법은 누구나 법적인 이해관계 또는 정당한 이해관계에 의하여 정보공개를 청구할 객관적 사유가 있음을 증명하지 않더라도, 그리고 주관적 열람목적이 무엇인지와 상관없이 공공기관의 문서에 접근할 수 있음을 규정하고 있었다. 이러한 스웨덴의 언론자유법의 성립과정과 그 내용 및 북유럽에서의 정보공개제도의 발전에 관하여는 심영섭, 북유럽에서의 정보공개와 언론, in: 한국언론재단, 세계의 언론법제 정보공개와 언론, 2008년 상권, 2008, 78면 이하. 한편 한국언론재단, 세계의 언론법제 정보공개와 언론, 2008년 상권에는 스웨덴 이외에 유럽의 다른 나라들의 정보공개제도에 관한 연구논문도 수록되어 있는데 대표적인 것으로는 박진우, 프랑스정보공개제도의 현단계(116년 이하); 정진희, 영국의 정보자유법과 언론(142면 이하).

13) 미국의 경우 1966년에 이미 정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)을 제정·공표하여 세계의 정보자유제도발전에 밑거름을 제공하였다. 한편 이러한 정보자유법은 1996년에 정보처리 및 전달의 현대적 기술발전을 고려하여 전면개정되었는바, 이러한 사정을 고려하여 1996년의 개정법률을 통상적으로 전자정보자유법(The Electronic Freedom of Information Act)이라고 부른다. 미국의 (전자)정보)자유법에 관하여 자세한 것은 김배원,

등과 비교해볼 때 미우 늦은 편이라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이하에서는 이러한 정보자유법의 제정경위에 대하여 간략하게 알아보기로 하겠다.

1. 1998년의 연방정보자유법 제정시도

독일의 경우 행정청이 보유하고 있는 정보의 대부분을 직무상 비밀(Amtsgeheimnis)에 해당하는 것으로 이해하고, 그러한 것은 공개되어서는 아니된다는 이른바 관청비밀주의(官廳秘密主義)가 관습법상으로 또는 판례법상으로 인정되어 왔다.¹⁵⁾ 이로 인하여 공행정정보에의 접근에 대하여는 상당히 오래기간동안 부정적 시각이 지배적이었다. 이러한 사정하에서 정보에의 접근을 허용하는 정보자유법을 제정하고자 하는 시도는 정보와 관련된 종래의 패러다임의 근본적 전환을 의미하는 것이라고 할 수 있는데,¹⁶⁾ 연방차원에서 이러한 시도가 처음으로 행해졌던 것은 1998년이였다.

미국의 정보자유법(FOIA) 30년, 1966-1996, 공법학연구 제3권 제1호, 89면 이하; 동인, 미국의 정보자유법: 1996년 개정 전자정보자유법, 미국헌법연구 제10집, 189면 이하.
14) 세계 각국의 정보자유법제에 관하여는 한국언론재단, 세계의 언론법제 정보공개와 언론, 2008년 상권. 한편 세계 각국에서의 정보자유법의 제정사를 연대기적으로 서술하고 있는 것으로는 Rossi(김소원 역), *Entwicklung des Informationsrechts in Deutschland - Informationsfreiheitsgesetz und Datenschutzgesetz*(독일정보법의 발전 - 정보자유법과 정보보호법), 공법연구 제35집 제4호(2007), 173면 이하.

15) 이러한 관청비밀주의는 독일의 역사에 비추어 볼 때 오랜 전통을 가진 뿌리깊은 사고이다. 즉, 이미 절대군주제하에서 국정을 공개하지 않고 비밀리에 운영하던 전통이 형성되어 있었으며. 이것이 나치시대의 전체주의적 통제와 결부된 비밀주의에 이르기까지 계속되었던 것이다. 이로 인하여 독일의 역대 정부는 정보공개에 대하여 상당히 소극적이었는데, 이러한 사정에 관하여는 Wegener, *Die Geschichte der Informationsfreiheit*, in: Sokol(Hrsg.), *Sommersymposium Informationsfreiheit*, S. 5 ff.

16) 이러한 점을 행정절차법상의 문서열람과 관련하여 잘 지적하고 있는 것으로는 vgl. Trantas, *Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht*, 1998, 260 f. 오스트리아 역시 그러한 사정은 독일과 비슷한 것으로 이해되는데, 오스트리아에서 정보에의 접근을 국가비밀과 대비시켜 논하고 있는 것으로는 다음의 인터넷문헌 참조:
<https://netzpolitik.org/2013/grundrecht-auf-zugang-zu-information-oesterreichs-grosse-koalition-fuer-open-government-in-verfassung/> (최종방문일: 2015.10.30.)

즉, 1998년 사민당(SPD)과 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)의 연정(聯政)이 정보자유법의 제정에 합의하고, 녹색당의 정보자유법안을 국회에 제출하였던 것인데 아쉽게도 통과되지 못하였다. 국민이 공행정정보에 자유롭게 접근할 수 있게 되면 그로 인하여 행정업무가 마비될 수 있다는 우려가 가장 큰 이유였는데,¹⁷⁾ 이러한 우려 때문에 주(Land) 차원에서 정보자유법이 계속하여 제정되었음에도 불구하고 연방차원에서 정보자유법의 제정논의는 탄력을 받지 못하였다.¹⁸⁾

2. 주(Land) 차원에서의 정보자유법의 제정

연방차원에서 정보자유법의 제정시도가 실패로 돌아갔던 것과 달리 주(Land) 차원에서는 1998년에 브란덴부르크(Brandenburg)를 시작으로¹⁹⁾ 1999년에 베를린(Berlin),²⁰⁾ 2000년에 슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein),²¹⁾ 2001년에 노르트라인 - 베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)에서

17) Blickpunkt Bundestag Juni 01-1998, S. 26 f. 미국에서 있었던 이른바 9.11테러 또한 입법이 실행되는 데 있어 걸림돌이 되었다고 한다.

18) Beckkemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300.

19) 브란덴부르크주는 1998년 「문서열람과 정보접근법」(AIG Bbg)을 제정하여 독일의 주 가운데에서 최초로 일반적인 정보자유법을 발효시켰는데, 이 법률에 의해 독일에서 최초로 공공기관의 문서를 열람할 주관적 청구권이 인정되게 되었다. 다만 이러한 청구권이 특정한 내용으로 제한되고 많은 예외가 있었다는 점은 문제로 지적될 수 있다. 그러나 브란덴부르크 「문서열람과 정보접근법」의 제정을 통하여 정보자유법제정을 위한 돌파구가 마련되었다는 것은 틀림없는 사실이다.

20) 1999년에 제정된 베를린 정보자유법(IFG Bln)은 브란덴부르크 「문서열람과 정보접근법」의 연장선상에서 그를 한 단계 더 발전시킨 것으로 평가되는바, 이는 동법이 브란덴부르크 「문서열람과 정보접근법」상에 존재하던 정보공개를 제한하는 많은 규정을 삭제하였기 때문이다. 이로 인하여 동법에 대해서는 브란덴부르크 「문서열람과 정보접근법」보다 “열람에 호의적인 법”이란 평가가 행해지고 있다. 이러한 사정에 관하여는 Rossi(김소원 역), Entwicklung des Informationsrechts in Deutschland - Informationsfreiheitsgesetz und Datenschutzgesetz(독일정보법의 발전 - 정보자유법과 정보보호법), 공법연구 제35집 제4호, 170면.

21) 2000년 2월에 제정된 슐레스비히-홀슈타인 정보자유법(IFG SH)의 규정은 연방과 다른 주들의 입법에 있어서 모범례로 활용되었다.

정보자유법²²⁾이 제정되었다.²³⁾ 그리고 이러한 법률의 제정이 있는 후 정보공개를 인정하는 판결이 계속하여 행해졌던 바, 정보를 보유하고 있는 행정청에 대한 국가배상을 청구하기 위한 정보에 대하여 문서 열람권을 인정하거나²⁴⁾ 지방자치단체가 사전공모없이 동 지방자치단체가 운영하는 건축업체와 체결한 난방계약에 대하여 정보공개를 인정한 경우²⁵⁾ 등이 대표적 예이다. 이밖에도 지하철노선확장과 관련하여 감정서비용의 조회를 청구하거나,²⁶⁾ 소방서와 건축자재보관소에 대한 감정서의 조회를 청구한 사건²⁷⁾에서 법원은 정보공개를 인정하는 취지의 판결을 행한 바 있다.

한편 2006년에 연방의 정보자유법이 제정되어 시행되면서 각 주(Land)의 정보자유법의 제정 또한 가속화되었다. 즉, 2006년에 메클렌부르크 - 포어폼머른(Mecklenburg-Vorpommern), 함부르크(Hamburg), 브레멘(Bremen), 짜르란트(Saarland)가 정보자유법을 제정하였으며, 다음해인 2007년에는 튀링엔(Thüringen)이 정보자유법을 제정하였다. 또한 2008년에는 작센 - 안할트(Sachsen-Anhalt)와 라인란트 - 팔츠(Rheinland-Pfalz)가 정보자유법을 제정하게 된다.

22) 다만 각주에서 제정된 법률의 정식명칭에는 차이가 있어서 예컨대 브란덴부르크는 「문서열람과 정보접근법」, 베를린은 정보자유법, 쉘레스비히-홀슈타인과 노르트라인-베스트팔렌은 「정보에의 접근의 자유에 관한 법률」이란 명칭이 사용되었는바, 여기서는 편의상 이를 통칭하여 정보자유법이라고 하겠다.

23) 이러한 사정은 우리나라와 상당히 비슷한 측면이 있다. 즉, 우리나라 역시 정보공개에 관하여 최초로 행해진 입법은 1994년에 공포된 청주시 행정정보공개조례였으며, 이를 시발점으로 하여 대부분의 지방자치단체에서 행정정보공개조례가 만들어졌었다. 이러한 지방자치단체에서의 조례제정이 국가차원에서의 입법을 위한 기폭제가 되어서 1994년에 국무총리훈령(288호)로 「행정정보공개운영지침」이 만들어지고, 이어서 1998년에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정되어 시행되기에 이르렀다.

24) VG Potsdam, LKV 2000, 319.

25) VG Schleswig, DuD, 2005, 35.

26) OVG NRW, NJW 2005, 618.

27) VG Cottbus, AfP 2002, 360.

3. 연방정보자유법의 제정

(1) 연방정보자유법제정에 대한 반론

독일의 경우 연방차원에서의 정보자유법의 제정은 다른 국가들에 비하여 현저히 늦었다. 그 이유는 정보공개를 핵심으로 하는 정보자유법의 제정을 반대하는 견해가 유력하였었다는 점에서 찾을 수 있는데, 이러한 견해의 논거를 살펴보면 다음과 같다.²⁸⁾

첫째, 전술한 바와 같이 정보자유법의 제정에 있어 가장 커다란 걸림돌이 되었던 것은 동법의 제정을 통하여 국민의 정보에의 접근권을 보장하게 될 경우 행정업무가 마비될 정도로 정보공개가 쇠도하게 될지 모른다는 우려였다. 또한 정보공개청구가 지나치게 많이 행해지게 되면 정보공개에 관한 행정청의 처리에 상당한 시간이 소요되게 되어 정보공개에 관한 처리가 지체될 수밖에 없고, 이로 인하여 정보공개의 실효성을 기하기 어려울 것이라는 지적도 있어 왔다. 그러나 노르트라인-베스트팔렌주 내무부가 노르트라인-베스트팔렌주에서 정보자유법이 시행된 이후에 행한 실증적 연구의 보고서는 이러한 우려야말로 문자 그대로 기우에 불과했다는 것을 잘 보여주고 있다. 즉, 동 보고서에 따르면 정보자유법의 시행 후 2년동안 약2200건의 정보공개청구가 있었지만 우려했던 정보공개청구의 홍수라고 할 수 있는 정도에 이르지 않았으며, 청구된 정보공개의 80%는 신속하게 처리되었다고 한다.²⁹⁾

둘째, 정보공개가 정보보호와 충돌하는 결과를 가져올 수 있다는 것 또한 정보자유법의 제정을 반대하는 중요한 논거가 되었었다. 물론 정보공개는 일견 정보보호와 모순되는 것처럼 보이는 것이 사실이다.

28) 이하의 서술에 대하여는 Sokol, Informationsfreiheit im Bund: ein zögerlicher erster Schritt, in: Computer und Recht, Bd. 21, S. 836 ff.

29) Roether, Das Recht zu wissen: noch wird gestritten - das neue Informationsfreiheitsgesetz, epd medien, 2005, S. 3.

그러나 정보공개와 정보보호는 대립적인 것이라기보다는 정보에 대한 책임하에 정보의 객관적 유통을 가능하게 하는 공동의 목적을 지향하는 것이란 점을 고려할 때, 이러한 주장은 정보자유법의 제정을 반대하는 논거로는 설득력이 부족하다.

셋째, 인터넷과 그를 기반으로 하는 각종 SNS의 발달로 정보자유법이 사실상 불필요하다는 주장 또한 정보자유법의 제정을 반대하는 논거로 많이 들어져왔었다. 즉, 이미 충분히 다양한 방식의 정보에의 접근이 가능하기 때문에 굳이 정보자유법을 별도로 제정할 필요가 없다는 것이다. 그러나 모든 행정정보에 인터넷 등을 통하여 접근하는 것이 가능한 것은 아니며, 행정정보의 적절한 활용과 그에 대한 효율적 통제를 위하여는 정보공개제도의 도입이 필요한 점을 고려할 때 이러한 주장 역시 설득력이 빈약하다고 생각한다.

(2) 연방정보자유법의 제정경위

전술한 바와 같이 독일에서는 상당히 오랜기간동안 정보자유법의 제정에 반대하는 입장이 지배적이었으나 그러한 반대논거는 점차 설득력을 잃어 갔다. 또한 국민의 알권리와 행정의 투명성확보가 민주주의의 이념구현과 밀접한 관련있다는 점 역시 널리 인정되기 시작하였다. 그리고 이러한 점에 착안하여 정보자유법의 제정을 촉구하는 견해³⁰⁾가 점차 유력해지기 시작하였다. 그리하여 슈뢰더가 이끄는 행정부에서 2004년 12월 14일에 사민당과 녹색당의 합의를 통하여 정보자유법 초안이 제출되고, 그 후 오랜 논의를 거쳐 2005년 7월 8일에 연방의회에서 정보자유법이 통과되었으며, 2006년 1월 1일부터 발효 되기에 이르렀다. 동법의 제정경위를 간략히 살펴보면 다음과 같다.³¹⁾

30) 대표적인 것으로는 Kröger, Informationsfreiheit im primären Gemeinschaftsrecht und Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland, in: FS Druey zum 65. Geburtstag, S. 178 ff.

31) 2006년에 연방의 정보자유법이 제정되기까지의 과정에 대하여 자세한 것은 vgl. Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, S. 175 f.; Rossi(김소원 역), 앞의 글, 171면.

제 2 장 정보공개의 관리체계

- 2004년 12월 14일: 사민당과 녹색당의 정보자유법 초안(Gesetzentwurf) 제출.³²⁾
- 2004년 12월 17일: 연방하원에서 법률안 제1차 심의.³³⁾
- 2005년 3월 14일: 전문가집단³⁴⁾이 참여한 연방하원 내무위원회에서 전문가집단의 공개 청문회 개최.³⁵⁾
- 2005년 5월 2일: 사민당과 녹색당이 연방하원 내무위원회에 개정안 제출.³⁶⁾ 자유민주당(FDP)이 연방하원 내무위원회에 개정안 제출.³⁷⁾
- 2005년 6월 1일: 사민당과 녹색당의 정보자유법 초안에 대한 연방하원 내무위원회의 결정권고와 보고.³⁸⁾
- 2005년 6월 3일: 법률안 제2차, 3차 심의를 거쳐 연방하원에서 법률안 통과.³⁹⁾
- 2005년 6월 17일: 연방상원에 법률안송부.⁴⁰⁾
- 2005년 6월 27일: 내무위원회의 연방상원에 대한 권고.⁴¹⁾

32) BTDRs 15/4493.

33) Plenarprotokoll 15/149.

34) 연방하원의 내무위원회에 참여한 전문가집단은 다음과 같다:

브란덴부르크 정보보호담당관 Alexander Dix 박사

독일산업연합회의 Klaus Bräunig

유럽 전자정부이사회의 Falk Peters 박사

(베를린) 훔볼트대학의 Michael Kloepfer 교수

콘스탄츠대학의 Martin Ibler 교수

네트워크 조사담당관 Manfred Redelfs 박사

국제 투명성의 Peter Eigen 박사

베를린 의회의 Utz Schliesky 박사

스웨덴 제국의회의 의회옴부즈만 Kjell Swanström

35) Ausschußdrucksachen 15(4) 196 ff.; Protokoll 15/58.

36) A-Drs. 15(4) 214.

37) A-Drs. 15(4) 216.

38) BTDRs 15/5606.

39) Plenarprotokoll 15/179. 사민당과 녹색당 주도하에 이루어진 연방정보자유법제정에 대하여 당시 기민당(CDU)과 기사당(CSU)은 반대, 자민당(FDP)은 기권하였지만 동 법안은 원안대로 연방하원을 통과하였다.

40) BR-Drs. 450/05.

41) BR-Drs. 450/1/05.

- 2005년 7월 8일: 2005년 7월 8일 연방상원 제813차 회의에서 정보 자유법 의결.⁴²⁾
- 2005년 9월 5일: 연방대통령의 법률안에의 서명,
- 2005년 9월 13일: 연방관보(Bundesgesetzblatt)에 공포.⁴³⁾
- 2006년 1월 1일: 효력발생.

제 2 절 정보공개에 관한 독일의 현행법제

독일의 경우 2005년 2월 14일에 ‘환경에 관한 정보’(이하 환경정보라고 한다)의 공개를 규정하고 있는 환경정보법(Umweltinformationsgesetz; UIG)이 제정되어 효력을 발하였으며, 이어서 2006년에 정보공개에 관한 일반법적 지위에 있는 정보자유법이 제정되었다. 그리고 2008년에 소비자정보법(Verbraucherinformationdgesetz: VIG)⁴⁴⁾이 제정되었다. 따라서 현재 독일의 경우 (연방차원에서는) 정보공개에 관하여는 3개의 법률이 존재하고 있다. 이들 3개의 법률 가운데 정보자유법의 제정경위에 대하여는 제1절에서 기술하였으므로, 이하에서는 환경정보법과 소비자정보법의 제정경위에 대하여만 간략하게 알아보기로 한다.

1. 환경정보법의 제정경위⁴⁵⁾

(1) 입법지침 90/313/EWG와 환경정보법의 제정

유럽연합에서 환경정보가 법적으로 규율되기 시작한 것은 1990년 6월 7일에 제정된 유럽연합의 「환경정보에의 자유로운 접근에 관한

42) BR-Drs. 450/05.

43) BGBl I, 2722.

44) 소비자정보법(Verbraucherinformationdgesetz)의 정식명칭은 「건강관련 소비자정보의 개선을 위한 법률」(Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation)이다.

45) 이하에서 서술하는 환경정보법의 제정 및 개정 경위 전반에 관하여 개괄적인 것은 vgl. Fluck, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406 ff.

입법지침 90/313/EWG⁴⁶⁾에 의해 환경정보의 공개청구권이 인정되면서 부터였다. 이러한 입법지침 90/313/EWG은 ① 일반적인 행정정보의 개념 으로부터 환경정보를 분리하여 따로이 개념을 정립하고자 시도하였다는 점,⁴⁷⁾ 그리고 ② 누구에게나 (자신의 이익과 관계없는 경우에도) 환경 정보의 공개청구권을 인정하였다는 점⁴⁸⁾에서 커다란 의미를 갖는다.

한편 입법지침 90/313/EWG는 유럽연합회원국에 대하여 동 지침의 내용을 1992년 12월 31일까지 국내법으로 전환입법을 행할 의무를 과 하고 있었다. 그러나 환경정보공개제도의 도입에 관한 반발이 적지 않았으며, 그런 까닭에 1994년 7월 8일에 이르러서야 독일에서 최초로 환경정보법이 제정되었다.⁴⁹⁾

(2) 오르후스 협약(Aarhus-Konvention)

1990년대에 들어서면서부터 추상적 개념인 환경권을 모든 국민이

46) 입법지침 90/313/EWG의 성립과정에 관하여 자세한 것은 vgl. 현준원, 유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰, 아주법학 제6권 제1호, 644면 이하; 석인선, 환경권론, 이화여자대학교 출판부, 2007, 490면 이하; Wegener, Die unmittelbare Geltung der EG-Richtlinien über den freien Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 1993, 17 ff. 한편 입법지침 90/313/EWG의 전문은 <http://www.dezentrales-abwasser.de/Recht/Informationszugang.htm> 에서 찾아볼 수 있다. (최종방문일: 2015.10.30.)

47) 환경정보를 다음 각호에 관한 문자적, 시각적, 청각적 또는 디지털비디오 형태의 정보를 말한다고 규정하고 있는 입법지침 90/313/EWG 제2조 a)호 참조.

1. 수질, 대기, 토양, 동식물계 및 자연적 생활공간.
2. 이러한 환경영역의 상태를 침해하거나 침해할 수 있는, 예컨대 소음과 같이 불편을 야기하는 것과 같은 것을 포함한 행위 또는 조치
3. 이러한 환경영역의 보호에 관한 (행정기술조치를 포함한) 행위 또는 조치
4. 환경보호에 관한 프로그램

48) 「각 회원국은 행정청이 의무적으로 모든 자연인 또는 법인에게 자신의 이익과 관련성을 입증할 필요없이 환경에 관한 정보에 접근할 수 있도록 보장하여야 한다」고 규정하고 있는 입법지침 90/313/EWG 제3조 제1항 참조.

49) 독일에서 환경정보법을 제정하려는 시도는 1994년의 법제정 이전에도 행해진 바 있다. 즉, 유럽공동체의 1986년 환경정보지침에 기초하여 녹색당이 1986년에 이미 「환경문서열람에 관한 법률」(AERG)을 제출한 바 있으며, 연방상원에서도 사민당 주도로 작성된 「환경정보요구법」(UAG)이 제출된 바 있다, 그러나 당시의 정치적 상황(의석수)으로 인해 법안으로 채택되지 못하였다.

실질적인 기본권으로 향유하기 위하여서는 환경권을 보장하는 절차적이고 구체적인 권리가 인정되어야 한다는 점이 인식되기 시작하였다. 그리하여 1995년에 개최된 범유럽환경장관회의에서 「환경정보에의 접근과 의사결정과정에서의 공중의 참여에 관한 가이드라인」⁵⁰⁾이 마련되었으며, 그를 토대로 하여 1998년 6월 5일에 이른바 「오르후스 협약」(Aarhus-Konvention)⁵¹⁾이 체결되었다.⁵²⁾

동 협약은 ① 환경에 영향을 미치고 있는 사안에 대한 정확한 정보를 얻을 수 있는 권리(환경정보공개청구권, 제4조), ② 환경에 영향을 미치는 정책의 결정과정에 직접 참여하여 본인의 의사를 개진할 권리(환경정책참여권, 제6조 내지 제8조) 및 ③ 환경관련분쟁이 있는 경우 적극적으로 사법부에 그 심사를 요청할 수 있는 권리(사법심사청구권, 제9조)를 그 핵심적 내용으로 하고 있다.⁵³⁾ 이런 점에서 「오르후스 협약」은 환경권의 구체적 실현을 위한 권리들을 종합적으로 다루고 있는 최초의 국제환경협약으로 평가받고 있다.

50) 원문표기는 「Guideline on access to environmental information und public participation in environmental decision-making」이다.

51) 오르후스 협약은 덴마크의 오르후스(Aarhus)에서 개최된 제4차 범유럽환경장관회의에서 1998년 6월 25일에 서명되고, 2001년 10월 30일 정식으로 발효되었는바, 동 협약의 정식명칭은 「환경문제에 관한 정보적 접근, 결정과정에서의 참여, 사법적 접근에 관한 협약(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)」이다

<http://de.wikipedia.org/wiki/Aarhus-Konvention> (최종방문일: 2015.10.30)

52) 오르후스협약의 체결과정에 관하여 자세한 것은 vgl. 현준원, 앞의 글, 647면.

53) 오르후스협약의 내용에 관하여 자세한 것은 vgl. 김진현, 국제법상 환경정보공개 제도: 알후스협약(Aarhus Convention)과 2003년 EU지침을 중심으로, 아주법학 제5권 제1호, 31면 이하; 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 - 오르후스협약 제1기동의 내용과 시사점, 토지공법연구 제37집 제2호, 335면 이하; 김현준, 환경인권으로서의 환경행정절차 참여권 - 오르후스협약 제2기동의 내용과 시사점, 토지공법연구 제38집, 337면 이하; Almeling, Die Aarhus-Konvention - Auswirkungen auf das deutsche recht, 2008, S.18 ff. 한편 「오르후스 협약」의 전문은 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>에서 찾아볼 수 있다. (최종방문일: 2015.10.30.)

(3) 입법지침 2003/4/EG와 환경정보법의 개정

입법지침 90/313/EWG에 따라 각 회원국이 유럽연합집행위원회에 제출한 보고서, 유럽연합집행위원회가 그 보고서에 근거하여 제출한 개정안 및 「오르후스 협약」으로 인하여 지금까지의 환경정보공개제도의 보완필요성이 발생하였다. 그리고 이러한 보완요청을 반영하기 위하여는 입법지침 90/313/EWG를 단순히 개정하는 것보다는 그러한 요청을 반영한 새로운 입법지침을 제정하는 것이 더 효과적이라는 판단하에 2003년 1월 28일에 입법지침 2003/4/EG를 제정하게 되었다.⁵⁴⁾

입법지침 2003/4/EG는 정보공개신청의 대상인 환경정보의 개념을 입법지침 90/313/EWG에 비하여 보다 상세하게 규정하고 있으며,⁵⁵⁾ 환경정보공개에의 피청구인인 행정청의 개념을 정의함에 있어 ‘공적 과제를 수행하거나 또는 공적 서비스를 제공하는 자연인 또는 법인’도 행정청의 개념에 포함시키고 있다.⁵⁶⁾ 또한 입법지침 2003/4/EG는 환경

54) 입법지침 2003/4/EG의 제정경위에 관하여 자세한 것은 vgl. 현준원, 앞의 글, 649면 이하.

55) 입법지침 2003/4/EG 제2조 제1호는 환경정보를

- a) 공기·대기·물·토양·대지·경관, 습지·해안·해양영역을 포함한 자연생활권, 유전자조작 유기체를 포함한 생물학적 다양성과 그 구성요소 및 이러한 구성요소들 사이의 상호작용과 같은 환경요소의 상태
- b) (오염)물질, 에너지, 소음, 방사능, 방사능폐기물을 포함한 폐기물, (오염)배출물, 방류 또는 그 밖에 a)에서 언급된 환경요소에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 물질의 배출과 같은 요인
- c) a)와 b)에서 언급된 요소 및 요인에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 정책, 입법, 계획, 프로그램, 환경협정 및 활동과 같은 조치(행정 조치 포함) 내지 이러한 구성요소의 보호에 관한 조치 또는 활동
- d) 환경법의 개정에 관한 보고서
- e) c)에서 언급된 조치 및 활동의 범위 내에서 활용되는 비용편익 및 기타 경제적 분석 및 추정
- f) 먹이사슬의 오염, 인간 삶의 여건을 포함한 인간의 건강 및 안전의 상태 내지 a)에서 언급된 환경요소의 상태 또는 그러한 요소를 통하여 b)와 c)에서 언급된 요인, 조치 또는 활동과 관련이 있거나 있을 수 있는 인류문명과 건축물에 관한 문자적, 시각적, 청각적, 전자적 또는 그밖의 유형적 정보를 말한다고 규정하고 있다.

56) 입법지침 2003/4/EG 제2조 제2호 참조.

정보의 공개를 거부할 수 있는 사유를 상세하게 나열하고 있기도 하다.⁵⁷⁾ 한편 입법지침 2003/4/EG 제10조는 동 지침을 각 회원국이 국내법으로 전환입법할 것을 규정하고 있었는데, 독일의 경우 입법지침 2003/4/EG의 내용을 반영하기 위하여 2004년 12월 22일에 기존의 환경정보법을 전면개정하였으며, 개정된 환경정보법은 2005년 2월 14일부터 효력을 발생하여 오늘에 이르고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 입법지침 2003/4/EG를 통해 개관해 볼 수 있는 유럽연합의 환경정보공개제도 및 독일의 환경보전법상의 정보공개제도는 우리나라법제상의 환경정보공개, 특히 「환경기술 및 환경산업지원법」상의 환경정보공개제도와는 그 내용을 달리하고 있는 것이 많다. 따라서 양자에 대한 비교법적 고찰 또한 필요하다고 생각하는바, 여기서는 상세한 설명을 약하기로 한다.⁵⁹⁾

2. 소비자정보법의 제정경위

(1) 소비자정보법의 제정배경 - 썩은 고기사건(Gammelfleisch-Skandal)

소비자문제의 대부분이 소비자와 사업자간의 정보의 비대칭성, 특히 정보획득의 곤란성으로 인한 비대칭성에 의해서 발생한다는 점이 인식되면서 소비자정보(의 공개)를 둘러싸고 다양한 논의가 전개되고 있다.⁶⁰⁾ 한편 이러한 소비자정보(의 공개), 나아가 소비자정보법의

57) 입법지침 2003/4/EG 제4조 참조. 한편 입법지침 2003/4/EG의 내용에 관하여 자세한 것은 vgl. 현준원, 앞의 글, 650면 이하; Falke, *Neuerste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht*, ZUR 2003, 118 ff.; Näckel/Wasielewski, *Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen*, DVBl. 2005, 1351 ff. 한편 2003/4/EG의 전문은 http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ui_richtlinie.pdf에서 찾아볼 수 있다. (최종방문일: 2015.10.30.)

58) 이러한 과정을 거쳐 개정되어 시행되고 있는 현행 독일의 환경정보법의 전문은 http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ui_g_2005/gesamt.pdf에서 찾아볼 수 있다. (최종방문일: 2015.10.30.)

59) 양자의 비교에 관하여 자세한 것은 vgl. 현준원, 앞의 글, 661면 이하.

60) 오늘날에는 소비자정보의 문제가 단순히 소비자문제의 발생원인 및 해결방안과 관련 있는 것에 그치는 것이 아니라, 시장경제의 패러다임 자체를 변화시킬 수 있는

제정필요성에 대한 논의가 독일에서 본격화된 것은 이른바 ‘썩은 고기사건(Gammelfleisch-Skandal)’으로 식품의 안전성에 대한 독일국민의 관심이 높아지면서부터인데, 이 사건의 내용은 다음과 같다.

■ 썩은 고기사건(Gammelfleisch-Skandal) ■

썩은 고기사건이란 2004년 이래 독일 곳곳에서 오염된 고기가 유통되어 온 것이 2006년에 밝혀진 사건을 말한다. 보도된 바에 따르면 당시 독일의 고기유통업자들은 유통기간의 경과 등으로 인하여 더 이상 거래될 수 없을 정도로 부패된 고기나 사람이 거의 먹지 않은 부위의 고기(Stichfleisch)를 거래하였으며, 타조고기를 후추로 양념된 쇠고기로 둔갑시켜 판매하기도 하였다고 한다.⁶¹⁾

(2) 소비자정보법의 제정경위

1) 소비자정보법의 의회통과

2006년 6월 29일 연방하원에서 소비자정보법이 통과되고, 같은 해 9월 22일에 연방상원의 비준을 거쳐 6개월 뒤에 발효되도록 되었다.

2) 연방대통령의 법안거부

2006년 10월 10일에 연방대통령이 소비자정보법안에 서명을 거부하고, 동년 11월 30일에 동 법안이 독일기본법 제84조 제1항 제7문에 위배된다는 것을 이유로 연방대통령이 연방수상청(聯邦首相廳, Bundeskanzleramt)에 입장표명을 요청하였다. 이에 연방수상청이 위헌의 문제가 없다는

핵심요소로까지 간주되고 있다(송순영/황은애, 소비자정보정책의 새로운 방향모색, 한국소비자원, 2007, 15면).

61) 썩은 고기사건에 관하여는 <http://www.welt.de/themen/gammelfleisch/> 참조. 한편 이 같은 사건을 계기로 소비자정보법이 마련되는 등 많은 대책이 수립되고 있지만 이와 유사한 사건은 독일에서 여전히 빈발하고 있는데, gammelfleisch로 소시지를 만들어 유통시킨 최근의 사건에 관하여는 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/polen-gammel-fleisch-in-wuersten-entdeckt-a-887787.html> 참조. (최종방문일: 2015.10.30.)

취지의 입장표명을 하였으나, 2006년 12월 8일에 연방대통령은 동법안을 거부하였다.⁶²⁾

3) 소비자정보법의 제정

2007년 4월 4일에 연방내각이 연방대통령의 법안거부이유를 고려하여⁶³⁾ 새로운 법률안을 제출하였으며, 동년 6월 5일에 연방하원의 의결을 거쳐, 동년 9월 24일에 연방상원의 동의를 얻어 동년 11월 9일에 연방관보에 게재되었다. 이러한 절차를 거쳐 2008년 5월 1일에 마침내 소비자정보법이 발효하였다.

소비자정보법은 제1조 정보공개청구권, 제2조 정보공개거부 및 거부사유, 제3조 정보공개의 청구, 제4조 정보공개청구의 절차, 제5조 정보공개의 보장, 제6조 수수료와 경비의 6개 조문으로 구성되어 있다.⁶⁴⁾

3. 정보공개에 관한 법률의 통합가능성

전술한 바와 같이 독일의 경우 (연방차원에서의) 정보공개에 관한 법률로는 정보자유법, 환경정보법 및 소비자정보법의 3개의 법률이 존재한다. 이들 3개의 법률은 국민에게 아무런 제약없는 정보에의 접근을

62) 당시 독일의 연방대통령인 쾰러(Köhler)의 법안거부이유에 대하여 자세한 것은 최명구, 독일 소비자정보법(VIG)의 내용과 비판 등, 비교사법 제15권 제3호, 535면 참조.

63) 연방대통령이 2006년에 소비자정보법안을 거부한 이유는 동 법안이 독일기본법 제84조 제1항 제7문에 위배된다는 것이었는데, 이를 고려하여 2007년의 소비자정보법안은 “이 법률 제1조 제2항 제1문은 이 법률에 따른 직무가 란트법에 의하여 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에게 위임되어 있는 경우에만 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 적용된다”라는 규정을 두고 있다.

64) 소비자정보법의 내용 및 문제점과 개선방안 등에 관하여 보다 자세한 것은 vgl. 한귀현, 소비자정보를 통한 소비자보호법제 - 독일의 소비자정보법(VIG)을 중심으로 -, 공법연구 제40집 제1호, 531면 이하; 최명구, 앞의 글, 536면 이하; Beyerlein/Borchert, Verbraucherinformationsgesetz(VIG), Kommentar, 2010. 한편 소비자정보법의 전문은 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vig/gesamt.pdf> 에서 찾아볼 수 있다. (최종 방문일: 2015.10.30.)

보장하고 있다는 점에서는 근본적으로 동일한 목적을 추구하고 있다고 할 수 있다. 물론 정보공개에 관한 일반법적 지위에 있는 정보자유법과 달리, 환경정보법과 소비자정보법은 각각 특유한 목적을 갖고 있기는 하다, 즉, 환경정보법은 동법 제1조 제1항에서 환경정보에의 자유로운 접근과 환경정보의 제공 및 전파에 관한 법적 지침을 마련함을 목적으로 한다는 것을 명확히 밝히고 있으며, 소비자정보법의 입법이유서는 동법이 소비자정보의 개선과 시장의 투명성추진을 그 목적으로 한다는 것을 밝히고 있다.⁶⁵⁾

또한 이들 3개의 법률은 정보공개청구권자, 정보공개의무를 부담하는 공공기관, 정보공개청구절차 및 권리구제 등과 관련하여 매우 유사한 규정을 갖고 있기도 하다. 물론 이와 관련하여서도 구체적인 점에서는 차이점이 있으며, 특히 정보공개청구의 범위 등과 관련하여서는 이들 3개의 법률간에 입장차이가 분명하게 드러난다.⁶⁶⁾

한편 이처럼 정보공개에 관하여 3개의 법률이 존재하는 결과, 그들이 경합하는 경우 정보공개를 청구하는 국민들에게 혼돈을 불러일으킬 소지가 많다. 이러한 사정은 자연스럽게 이들 3개의 법률을 통합하여 규율할 수 있는지에 관한 논의를 불러일으키게 되었는데, 이와 관련하여 정보자유법 제정당시의 입법이유서가 연방차원에서 정보공개의 통합적 규율에 관하여 앞으로 심사숙고하여야 한다는 것을 밝히고 있음⁶⁷⁾에 주목할 필요가 있다. 실제로 베를린, 브란덴부르크, 맥켈렌

65) 환경정보법과 달리 소비자정보법은 법률 자체에서 동법의 목적에 관하여 규정하고 있지는 않지만, 동법의 입법이유서는 동법의 목적에 관하여 “소비자정보의 개선과 시장의 투명성추진을 통하여 식료품의 안전, 건강의 보호, 시장제도의 유도력, 시장의 기능, 이른바 썩은 고기사건의 확산방지를 보다 효과적으로 구현할 수 있을 것이다”라고 상세하게 설명하고 있다. 이에 관하여는 vgl. BT-Drs. 16/1408, S. 1 und S. 7.

66) 정보자유법, 환경정보법 및 소비자정보법의 내용면에서의 이동(異同)에 관하여 자세한 것은 vgl. Hong, Kang-Hoon, Die Möglichkeit eines einheitlichen Informationszugangsgesetz in Deutschland, 공법연구 제12집 제4호, 376면 이하.

67) Vgl. BT-Drs. 15-4493, S. 7.

부르크 - 포어폼머른 등에서는 이미 환경정보법과 소비자정보법 그리고 정보자유법의 통합이 이미 나타나고 있다.⁶⁸⁾

이 문제에 관한 연방차원에서의 논의 역시 같은 방향으로 진행되고 있는 것으로 보이는데, “환경정보법이나 소비자정보법 규정가운데 특히 중요한 내용, 예컨대 정보의 전파에 관한 규정 등이 정보자유법에 규정되게 된다면 정보공개에 관한 3개 법률의 정보자유법으로의 통합이 이루어질 수 있다”⁶⁹⁾라는 설명은 그러한 경향을 잘 보여주고 있다. 오늘날의 인간생활에 있어 정보는 필수적 요소이며, 따라서 정보공개는 인간생활의 모든 영역에서 요청된다. 그런데 이처럼 정보공개가 필요한 영역마다 (환경정보법이나 소비자정보법과 같이) 별도의 정보공개법을 제정하는 것은 입법기술적으로 정부에 과도한 부담을 지우는 것이 되며, 실질적으로도 그 실익이 그리 크지 않다. 따라서 정보공개에 관하여 일반 법적 지위에 있는 정보자유법으로의 통합이 필요하다고 생각한다.

제 3 절 정보자유법의 운용

정보자유법의 운용에 관한 사항은 연방내무부의 관할에 속한다. 이는 연방내무부가 정보자유법의 운용지침(Anwendungshinweise des BMI zum IFG)을 발하거나, 연방정보자유담당관이 연방내무부에 소속되어 연방내무부장관의 직무상 감독(Dienstaufsicht)을 받는 것 등에 잘 나타난다.

다만 연방내무부가 발하는 정보자유법 운용지침은 법규적 성격이 약하여 정보공개 의무자인 연방의 행정청을 구속하지 못하며, 정보 공개여부에 관한 결정이나 결정절차 등은 전적으로 정보자유법이 정하는 바에 따라 행하여진다. 따라서 정보자유법의 운용 역시 정보자유법을

68) 이러한 사정에 관하여는 Fluck, Informationsfreiheit-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, kommentar Band 1., 2008, Überblick, Rn.27; Schomerus/Tolkmitt, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NvWZ 2007, 1120.

69) Hong, Kang-Hoon, 앞의 글(註 66), 395면.

중심으로 고찰하여야 하는바, 정보자유법의 여러 규정 중 이와 관련하여 주목할만한 것은 정보자유법 제11조에 따른 행정청의 공표의무와 동법 제14조에 따른 정보자유법에 대한 보고와 평가이다.

1. 공표의무

정보공개제도에는 국민의 정보공개청구에 의한 정보공개제도뿐만 아니라 국민의 정보공개청구권의 행사를 전제로 하지 않고 정보공표가 행정청의 의무로 되어 있는 정보공표의무제도가 있다.⁷⁰⁾ 정보자유법은 정보공개청구에 의한 정보공개를 주된 규율대상으로 삼고 있지만, 그것 이외에 행정청의 공표의무(Veröffentlichungspflichten) 또한 규정하고 있다(동법 제11조). 이러한 정보의 공표의무는 동법 제1조 제1항 제1문의 소극적인 정보공개청구권을 행정청의 관점에서 적극적인 정보제공의무를 통하여 보충하는 기능을 가지며, 행정정보의 공개를 위한 제2차적 수단으로 사용된다.

한편 동법 제11조는 제공될 정보의 종류에 따라 정보의 목록, 조직도 및 그와 유사한 정보를 구분하여 규정하고 있는바, 그에 따라 각기 상이한 구속력이 인정된다.

(1) 정보목록의 작성

행정청은 자신이 어떠한 정보를 보유하고 있는지, 정보를 보유하고 있는 목적이 무엇인지를 알 수 있도록 보유정보의 목록을 작성하여야 한다(정보자유법 제11조 제1항). 이러한 정보목록은 정보를 발견하기 위한 보조수단으로 기능하며, 행정청이 보유하는 정보의 유형과 범위를 알기 위하여 필요하다.

70) 물론 정보공개를 광의(廣義)로 이해하게 되면 이에 더하여 정부의 재량으로 정보 공개가 행해지는 정보제공제도(情報提供制度)까지 정보공개에 포함되게 된다(이러한 점에 관하여는 우가 카츠야(서정범 역), 세창출판사, 2012, 3면 참조).

정보목록의 작성은 반드시 행하여져야만 하는 것은 아니다. 그렇다고 하여 행정청의 자유로운 재량에 맡겨져 있는 것도 아니다. 정보자유법 제11조 제1항에 따를 때 행정청은 정보목록을 작성하여야 하는 것이 원칙이며, 그 한도에서 행정청의 결정재량은 제한을 받는다.⁷¹⁾ 즉, 행정청은 극히 예외적인 경우에 한하여 정보목록을 작성하지 않을 수 있으며, 이 경우 행정청은 행정소송에서 예외적 사유의 존재를 설명하고 그를 증명하여야 한다.⁷²⁾ 행정청이 어떻게 정보목록을 작성할 것인가의 문제는 행정청의 의무적합적 재량에 속하며, 따라서 법률을 통한 규율을 필요로 하지 않는다.⁷³⁾

(2) 조직도나 문서의 양식의 공표

개인정보가 포함되어 있지 않은 조직도(組織圖, Organisationsplan)와 문서의 양식은 이 법률에 따라 일반적으로 접근할 수 있도록 하여야 한다(동조 제2항).

(3) 소위 인터넷조항

행정청은 정보조직도, 문서의 양식과 보유정보의 목록 및 그와 유사한 정보를 포함한 모든 유형의 정보에 전자적 방식으로 접근할 수 있도록 하여야 하는바(동조 제3항), 이를 인터넷조항(Internetklausel)이라고 한다. 제11조 제1항에 따른 정보목록의 작성과 마찬가지로 행정청이 정보를 전자적 방법으로 공표하여야만 하는 것은 아니며, 그렇다고 하여 행정청의 자유로운 재량에 맡겨져 있는 것도 아니다.

71) Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG(Kommentar), 2. Aufl., 2013, § 11 Rn. 6.

72) Wolff/Bachof/Sober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 2007, § 31 Rn. 41; BverwGE, DVBl. 1960, 252.

73) Shoch/Kloepfer, IFG-ProfE, 2002, § 15 Rn. 13.

2. 보고와 평가

정보자유법 제14조는 제1문에서 연방정부가 이 법률의 효력이 소멸하기 2년전에 이 법률의 적용에 관하여 연방하원에 보고하여야 할 것을 규정하고 있으며(연방정부의 보고의무), 제2문에서 연방하원은 이 법률의 효력이 소멸하기 1년 전에 학문적 근거에 기초하여 이 법률을 평가하여야 할 것을 규정하고 있다(연방하원의 평가의무).

(1) 개설 - 정보자유법에 대한 재심사

정보자유법 제14조는 동법의 효력에 관한 체계적 심사를 위하여 2단계의 절차, 즉 연방정부와 연방하원에 의한 심사를 규정하고 있다. 그러나 정보자유법 제12조 제3항 및 연방정보보호법 제26조 제1항에 의해 규정된 연방정보자유담당관의 보고가 이에 선행하는 점을 고려할 때, 정보자유법에 대한 심사는 전체적으로 3단계의 절차를 통해 행해지고 있다고 할 수 있다. 결국 정보자유법 제14조는 연방정보자유담당관과 연방정부가 법률의 효력이나 영향을 파악하고(Monitoring)난 연후에, 연방하원이 학문적 근거에 기초하여 이를 (회고적으로) 평가하도록 하고 있는데, 이러한 내용을 담고 있는 정보자유법 제14조를 보통 재심사조항(Überprüfungsklausel - review clause)이라고 한다.⁷⁴⁾

(2) 3단계의 재심사

정보자유법 제14조에 따라 2007년부터 정보자유법의 효력과 적용에 관한 보고와 평가가 행해져 왔는바, 그 과정을 간단히 서술하면 다음과 같다.⁷⁵⁾

74) 독일의 경우 (연방)정보자유법과 노르트라인 - 베스트팔렌 정보자유법(제14조 제1항)을 제외하면 이러한 조항을 규정하고 있는 법률은 찾아 볼 수 없다.

75) 이하의 내용에 관하여는 Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 14 Rn. 5.

- 1) 연방정보자유담당관은 정보자유법 제12조 제3항 및 연방정보 보호법 제26조 제1항에 따라 2007년부터 매 2년마다 정보자유법의 적용에 관하여 보고서를 제출하였다.
- 2) 연방정부는 2009년, 즉 원래 예정되어있던 법률의 효력소멸일 2년 전에 정보자유법의 적용에 관하여 보고서를 제출하였다.
- 3) 연방하원은 그 다음해인 2010년, 즉 원래 예정되어있던 법률의 효력소멸일 1년전에 정보자유법에 대한 학문적 평가를 행하였다. 정보자유법의 입법이유서는 연방하원의 종국적 평가를 위하여 외부연구기관이 그를 수행할 것을 명시적으로 언급하고 있다.⁷⁶⁾ 실제로 연방하원의 내무위원회는 정보자유법에 대한 평가를 슈파이어 독일 공행정연구소(Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: FÖV)⁷⁷⁾의 법률효력평가연구소(Das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation: InGFA)⁷⁸⁾에 위탁하였다.

(3) 재심사의 결과

전술한 심사의 결과를 통해 정보자유법을 개정할 필요가 있는지의 여부, 개정한다면 어느 정도까지 개정해야 하는지에 관한 입법자의 평가근거가 개선되게 된다. 그러나 재심사결과의 내용에 상관없이 그러한 심사조항으로부터 법률을 개정해야 할 의무가 발생하는 것은 아니다.⁷⁹⁾

76) BT-Drucks. 15/4493, S. 17.

77) 슈파이어 독일 공행정연구소의 조직 등에 관하여 자세한 것은 동연구소의 홈페이지 참조: <http://foev.dhv-speyer.de/home/home.asp>. (최종방문일: 2015.10.30.)

78) 법률효력평가연구소의 연혁과 기능 등에 관하여 자세한 것은 <http://www.foev-speyer.de/de/beratung/ingfa/das-institut.php> 참조. (최종방문일: 2015.10.30.)

79) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 260면.

제 3 장 정보공개법제

제 1 절 개 설

1. 정보자유법의 지위 및 특징

독일의 행정은 이른바 관청비밀주의에 입각하여 이루어져 왔으며, 정보공개를 통한 행정정보의 무분별한 공개에 대하여 - 적어도 공직자들간에는 - 커다란 우려가 존재하였었다. 그럼에도 불구하고 정보공개를 통하여 행정의 투명성을 확보하고 국민의 알권리를 구현하여야 한다는 시대적 요청은 2006년의 정보자유법의 제정을 가져오게 하였으며, 동법은 독일에서의 정보공개에 관한 일반법적 지위를 갖고 있다.

독일의 정보자유법의 가장 두드러진 특징은 비공개대상정보와 정보공개의 거부에 관하여 상세하게 규정하고 있는 것이라고 할 수 있는데, 이는 관청비밀주의의 전통과 정보공개에 대한 우려가 입법에 반영된 것이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이로 인하여 동법에 대하여는 정보공개에 관하여 너무 소극적이라는 지적이 있으며, 심지어 동법은 그 실체를 고려할 때 정보자유법이 아니라 정보(공개)거부법이라는 극단적 비판까지 행해지고 있는 실정이다.⁸⁰⁾

또한 정보공개요건과 절차에 관하여 지나칠 정도로 상세하게 규정하고 있는 것 역시 독일의 정보자유법의 특징의 하나로 볼 수 있는데, 이러한 규정방식에 관하여는 상반된 시각이 존재한다. 즉, 이처럼 지나치게 복잡한 규정은 정보공개과정의 일반국민의 이해를 곤란케 만든다는 비판이 있는가하면, 그러한 규정이 매우 체계적이고 합리적인 구조를 갖추고 있다는 긍정적 시각 또한 존재한다.

80) Sokol, a.a.O., S.835 ff.

2. 정보자유법 개관

독일의 정보자유법의 내용을 간단히 개관하면 다음과 같다(각각의 조문의 구체적 내용에 관하여는 제2절 이하 참조).⁸¹⁾

- (1) 먼저 정보자유법 제1조는 잠재적인 정보공개청구권자와 정보공개 의무자(정보공개청구의 상대방)를 규정함과 동시에 정보공개 원칙을 규정하고 있다.⁸²⁾
- (2) 이어서 동법 제2조는 정보공개청구의 대상을 상세히 정하고 있다. 그 이후 제3조부터 제6조까지는 정보공개 원칙에 대한 예외 규정을 정하고 있는데, 그 사유는 다음과 같다: 즉, 제3조가 특별한 공적 이익의 보호를 위한 예외를 규정하고 있으며, 제4조는 행정청의 결정절차의 보호를 위한 예외를 규정하고 있다. 또한 제5조는 개인관련정보보호를 위한 예외를, 제6조는 지적재산권과 영업상 비밀의 보호를 위한 예외를 규정하고 있다.
- (3) 다음으로 정보자유법 제7조와 제8조는 정보공개 절차를 규정하고 있는데, 이들 2개의 조문의 규율대상에는 다음과 같은 차이가 있다. 먼저 동법 제7조는 정보공개청구인과 정보공개 주체인

81) 이하의 내용은 Rossi(장경원 역), *Verwaltungsverfahren und freier Zugang zu öffentlichen Information in Deutschland*, 공법연구 제35집 제4호(2007), 247면.

82) 정보공개에 관한 다른 법률들의 경우 대부분 하나의 조문은 단지 무조건적인 정보공개청구권, 정보공개청구의 상대방, 정보공개 수단, 다른 권리와의 관계들 중에서 어느 하나의 사항에 관하여만 규율하고 있다. 이에 반하여 정보자유법 제1조는 이들 내용을 하나의 조문에서 모두 규율하고 있는데, 이런 이유로 정보자유법 제1조는 근본규범이라고 불리우고 있다(Grundnorm, Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 2). 동조를 원칙규범(Grundsatznorm: Jastrow/Schlatmann, IFG(Kommentar), 2006, § 1 Rn. 1), 중심규범(zentrale Norm: Schoch, IFG Kommentar, 2009, § 1 Rn. 2) 또는 이 법률의 핵심조항(Herzstück: Kugelmann, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, NJW 2005, 3610)이라고 부르는 것 또한 같은 취지로 이해할 수 있다.

행정청간의 관계, 즉 이른바 ‘이극적 정보관계(二極的 情報關係, Bipolares Informationsverhältnis)’에서 정보공개를 허용하는 결정에 관한 절차에 관하여만 규정하고 있다. 이에 반하여 동법 제8조는 정보공개청구인과 정보공개주체인 행정청 이외에 정보공개를 거부할 것을 요구하는 제3자간의 관계, 즉 이른바 ‘3극적 정보관계(三極的 情報關係, Dreipolares Informationsverhältnis)’에서의 정보공개결정과 관련하여 준수할 내용들을 담고 있다. 한편 동법 제9조는 비공개결정에 대한 불복절차에 관한 특별규정을 두고 있다.

- (4) 정보자유법 제10조는 정보공개에 소요되는 비용에 관하여 규정하고 있으며, 동법 제11조는 제1조 제1항에 규정되어 있는 소극적 정보공개청구권을 보충하는 의미를 갖는 적극적 정보공개 의무를 규정하고 있다(전술참조). 또한 동법 제12조는 연방정보자유담당관이란 제하에 연방정보자유담당관에게 청원할 수 있는 주관적 권리와 연방정보보호담당관이 연방정보자유담당관의 업무를 수행한다는 것을 규정하고 있다. 그리고 동법 제14조는 보다 나은 입법을 위하여 연방정부의 보고의무와 연방하원의 평가의무를 규정하고 있다.

3. 정보자유법의 목적

독일의 정보자유법은 동법의 목적을 독자적인 조문을 통하여 명시적으로 규정하고 있지 않다. 따라서 독일의 정보자유법의 목적은 동법의 입법이유서나 전체의 내용을 고찰하는 방법을 통하여 찾아볼 수밖에 없는데, 일반적으로 참여기능(Partizipationsfunktion)과 통제기능(Kontrollfunktion)이 동법의 주된 목적으로 설명되고 있다. 즉, 독일의 정보자유법은 고양(高揚)된 정보자유권을 통하여 국정의 의사결정과정

국민을 참여시킴으로써 민주적 의사형성을 가능케하고,⁸³⁾ 행정통제를 강화하여 부패를 방지하는 것을 그 목적으로 한다고 할 수 있다.⁸⁴⁾

제 2 절 정보공개의 일반원칙

1. 무조건적인 정보공개청구

정보자유법은 자유로운 정보공개청구를 보장하고 있다. 즉, 동법 제1조 제1항 제1문에 따라 ‘누구나’ 특별한 소송상의 지위, 개인의 자격, 정보공개에 관한 법적 이익 등과 관계없이 연방의 행정청 등에 대하여 정보공개를 청구할 수 있다.⁸⁵⁾ 따라서 정보공개를 청구하게 된 동기나 목적 또한 밝힐 필요가 없으며, 정보공개청구인이 국가배상청구를 하려고 하는지 또는 할 수 있는지 여부도 문제되지 않는다.⁸⁶⁾ 심지어 국가배상청구가 계속(繫屬)중인 경우에도 그러하다.⁸⁷⁾ 이러한 점을 고려하여 동법상의 정보공개청구권을 ‘무조건적 정보공개청구권 (voraussetzungsloser Informationszuganganspruch)’이라고 부르기도 한다.⁸⁸⁾

다만 정보자유법 제3조 이하에 열거되어 있는 공익과 사익은 고려되어야 하는바, 이로 인하여 무조건적인 정보공개청구권이 제한될 수 있다.

83) 국정의 의사결정과정에서의 국민의 참여는 참여민주주의의 실현에 이바지할 뿐만 아니라, 국민이 국가가 행하는 행위를 더 잘 받아들일 수 있도록 해주는 기능을 갖는다고 한다(Bt-Drs. 15/4493, S. 6).

84) 이에 관하여 자세한 것은 Beckemper, a.a.O., 300 f.; Rossi, a.a.O., Einleitung, Rn. 22 ff.

85) 이러한 사정은 우리나라의 경우도 마찬가지인데, 이에 관하여는 「정보공개청구는 이해관계가 없는 공익을 위한 경우에도 인정된다」고 판시한 대판 2003.12.12, 2003두 8050; 2004.9.23, 2003두1370 참조.

86) Schoch, a.a.O., 2009, § 1 Rn. 19; VG Gelsenkirchen, NWVBl. 2002, 243.

87) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 19; OVG NW, NVwZ-RR 2003, 803.

88) 이러한 용어례에 관하여는 Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 3.

2. 정보공개청구권자(Anspruchsberechtigte)

정보자유법 제1조 제1항 제1문은 ‘누구나(Jeder)’ 정보공개를 청구할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 따라서 모든 자연인은 정보공개청구권자가 될 수 있는바, 이 경우 행위능력이 요구되지는 않는다. 또한 국적이나 거주지 및 주소지 역시 문제되지 않는다.⁸⁹⁾ 특히 정보공개청구권이 국제적 기준에 맞추어 외국인에게도 인정된다는 것에 대하여는 동법의 입법이유서가 명시적으로 밝히고 있다.⁹⁰⁾ 나아가서 사법상의 법인도 정보공개를 청구할 권리를 갖는다. 이 경우 법인의 소재지는 문제되지 않으며, 민영화조치를 통하여 성립한 기업인지 여부 또한 문제되지 않는다.

이에 반하여 권리능력없는 단체와 공법인도 정보공개청구권자가 될 수 있는지 여부에 대하여는 논란이 있는바, 이하에서 이 문제를 간단히 서술하기로 한다.

(1) 권리능력없는 단체

정보자유법 제1조 제1항이 정보공개청구권자가 될 수 있는 자격과 관련하여 아무런 제한도 규정하지 않고 있음에도 불구하고 법인격을 갖고 있어야만 정보공개를 청구할 권리를 가질 수 있다는 점에 관하여는 학설과 판례가 거의 일치하고 있는 것으로 보인다. 따라서 권리능력없는 단체는 정보공개를 청구할 권리를 갖지 못하는바, 그 주된 논거로는 권리능력없는 단체의 경우에는 그 구성원의 명의로 정보공개를 청구할 수 있기 때문이라는 것이 들어지고 있다.⁹¹⁾

89) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 9; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 43.

90) BT-Drs. 15/4493, S. 7. 한편 이와 달리 규정하고 있는 입법례도 있는데, 예컨대 함부르크 정보자유법(제1조 제2항)과 튀링엔 정보자유법(제1조 제2항)은 EU시민 및 EU안에 주소지를 갖고 있는 자에게만 정보공개청구권을 인정하고 있다.

91) Kloepfer/v. Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, DVBl. 2005, 1279;

한편 이러한 지배적 견해에 대하여는 ‘충분히 확고한 조직을 갖추고 있는 경우에는(hinreichend organisatorisch verfestigt)’ 권리능력없는 단체도 정보공개청구권자가 될 수 있다는 반론⁹²⁾이 점차 많은 지지를 받아가고 있는데, 이러한 반론은 권리능력없는 단체가 정보공개청구권을 가질 수 없다는 견해는 정보자유법의 목적에 반하며, 같은 형태의 규정을 갖고 있는 환경정보법과 관련하여 연방행정법원이 정보공개청구권자에 대한 어떠한 제한도 인정하고 있지 않다는 것⁹³⁾을 주된 논거로 하고 있다.

(2) 공법인

정보자유법 제1조 제1항이 공법인의 정보공개청구권을 배제하는 명시적 규정을 갖고 있지는 않지만, 공법인의 정보공개청구권은 인정되기 곤란한 것으로 이해되고 있다. 왜냐하면 정보자유법은 공적 정보를 국가기관이 아닌 개인에게 공개하는 것을 그 취지로 하고 있기 때문이다.⁹⁴⁾ 지방자치단체를 정보공개법상의 정보공개청구권자인 국민에 해당하지 않는 것으로 보고 있는 우리나라의 판례⁹⁵⁾ 역시 이러한 독일의 해석론과 그 궤를 같이하고 있는 것으로 보인다.

Beckemper, a.a.O., 301; Jastrow/Schlatmann, a.a.O., § 1 Rn. 10. 한편 이러한 독일에서의 논의와 달리 우리나라의 경우에는 권리능력없는 단체 또한 (그 설립목적 불문하고) 정보공개청구권이 인정될 수 있는 것으로 이해되고 있다(박균성, 행정법강의, 박영사, 2015, 455면; 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2015, 404면). 아울러 「공공기관의정보공개에관한법률(이하 '법'이라 한다) 제6조 제1항은 "모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다."고 규정하고 있는데, 여기에서 말하는 국민에는 자연인은 물론 법인, 권리능력 없는 사단·재단도 포함되고, 법인, 권리능력 없는 사단·재단 등의 경우에는 설립목적 불문한다」라고 판시하고 있는 대판 2003.12.12., 2003두8050 참조.

92) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 13b ff.; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 55.

93) BVerwG, JZ 1999, 1167.

94) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 21; Rossi, a.a.O., S.32 f.

95) 서울행법 2005.10.2, 2005구합10484.

이러한 지배적 견해에 대하여는 ‘공법인이 기본권을 향유할 자격이 있는 것으로 인정되고 사인인 제3자와 마찬가지로 국가기관과 대립되는 지위에 있는 경우에는’ 공법인도 정보공개청구권자가 될 수 있다는 반론이 제기되고 있으며, 환경정보법과 관련하여서는 판례 또한 이러한 입장에 따르고 있다.

3. 정보공개 의무자(Auskunftspflichte)

정보자유법 제1조 제1항은 정보공개청구는 연방의 행정청, 그밖의 연방기관이나 연방시설에 대하여 하도록 규정하고 있다.

(1) 연방의 행정청

1) 기능적 의미의 행정청

정보자유법이 행정청의 개념에 관하여 독자적인 정의를 규정하고 있지 않으므로 여기서의 ‘행정청’은 형식적 의미(조직법적 의미)로 이해되어서는 아니되고,⁹⁶⁾ 기능적 관점에서 이해되어야 한다.⁹⁷⁾ 이런 관점에서 보면 여기서 행정청이란 - 그 명칭과 상관없이 - 업무를 담당하는 사람들의 교체에도 불구하고 조직상의 독립성을 유지하면서 외부에 대하여 자신의 이름으로 공적인 행정과제를 수행할 권한을 갖고 있는 모든 기관을 의미하게 된다.⁹⁸⁾

2) 공무수탁사인(Beliehne)

공무수탁사인이 그에게 위탁된 공적 권한을 행사하는 경우에는 행정절차법 제1조 제4항의 행정청에 해당하며, 따라서 정보공개 의무

96) 형식적 의미(조직법적 의미)의 행정청이란 행정에 관한 국가 등의 의사를 결정하여 그를 외부에 표시할 권한을 가진 기관을 말한다.

97) BT-Drucks. 15/4493, S. 7; Schoch, a.a.O., § 1, Rn. 78; Rossi, a.a.O., S.39.

98) 이러한 행정청의 의미에 관하여 보다 자세한 것은 Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 51, 53, 54.

자가 된다. 한편 공무의 위탁으로 인하여 권한 자체가 이전되기 때문에 그를 위하여는 법률의 근거를 필요로 하며(조직법적 의미의 법률유보),⁹⁹⁾ 공무의 위탁은 위탁행위(행정행위, 공법상 계약 등)를 필요로 한다.¹⁰⁰⁾

자연인이나 사법인이 공무수탁사인으로서, 즉 기능적 의미의 행정청으로서 자신에게 위탁된 과제를 수행하는 경우에는 정보공개청구는 공무수탁사인에 대해서 행해져야 하며, 이 점에서 후술하는 행정정보조자의 경우와 구분된다.¹⁰¹⁾

3) 연방의 행정청

여기서의 연방의 행정청은 넓은 의미로 이해되어야 하며, 따라서 직접적 연방행정청뿐만 아니라 간접적 연방행정청도 이에 포함된다.¹⁰²⁾ 직접적 연방행정청(Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung)의 가장 대표적인 예는 연방의 행정각부와 그 소속기구이다.¹⁰³⁾ 한편 간접적 연방행정청(Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung)이란 연방법에 근거하여 설치되고 연방의 감독을 받는 독립한 연방법상의 법인(공법상의 단체, 영조물, 재단)의 행정청을 말한다.¹⁰⁴⁾

(2) 그밖의 연방기관이나 연방시설

정보자유법 제1조 제1항 제2문은 그들이 공법상의 행정과제를 수행하는 경우에는 동법이 ‘연방의 행정청 이외의 연방기관이나 연방시설’에도 적용된다는 것을 규정하고 있다. 여기서의 ‘연방의 행정청 이외의

99) Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 988; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 82.

100) Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 58.

101) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 32.

102) Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 21a.

103) 직접적 연방행정청에 속하는 것들에 관한 구체적 예는 Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 38; Rossi, a.a.O., S.211 ff.

104) 간접적 연방행정청의 예들에 관하여는 Rossi, a.a.O., S. 216 ff.

연방기관이나 연방시설’에는 - 조직적 의미의 행정청이 아니라 헌법기관, 입법기관 및 사법기관에 해당하는 - 연방의회와 연방헌법재판소, 연방법원, 연방은행이 포함된다.¹⁰⁵⁾

한편 여기서 ‘공적인 행정과제’라는 용어의 의미는 그들의 고유한 과제, 즉 입법 및 사법과 구분되는 것으로서 이해하여야 한다. 이는 이들 연방기관이나 연방시설이 정보를 공개할 의무를 지게 되는 것은 공법상 행정임무를 수행하는 경우에 한한다는 것을 의미한다. 따라서 이들 기관은 자신의 입법적 또는 사법적 영역에 속하는 행위와 관련되는 정보들에 대해서는 정보자유법에 따른 정보를 공개할 의무를 지지 않는다.¹⁰⁶⁾ 이처럼 정보를 공개할 의무가 있는지를 판단함에 있어서는 그들의 활동이 공법에 근거한 행정임무의 수행인지 아닌지가 결정적 기준이 되며, 그러한 임무를 어떠한 형식으로 수행하는지는 결정적 기준이 되지 못한다.¹⁰⁷⁾

(3) 자연인/사법상의 법인

정보자유법 제1조 제1항 제3문은 정보에의 접근가능성을 가능한 한 광범위하게 보장하기 위하여 행정청이 그의 공법적 과제(*öffentlich - rechtlichen Aufgabe*)를 수행하기 위하여 자연인 또는 사법상의 법인을 사용하는 경우, 그 한도에서 자연인과 사법상의 법인을 연방의 행정청과 동일하게 취급하고 있다. 한편 정보자유법이 기능적 의미의 행정청개념에 따르고 있으므로 여기서의 공법적 과제를 제1조 제1항 제1문상의 행정청의 활동과 달리 해석하여서는 아니 된다. 따라서

105) BT-Drucks. 15/4493, S. 7 f. 한편 연방검찰(*Bundesanwaltschaft*)은 행정청이기는 하지만, 성질상 권리구제를 위한 제3의 권력에 속하므로(*BverfGE* 32, 199, 216) 여기서의 ‘연방의 행정청 이외의 연방기관이나 연방시설’에 포함된다.

106) Rossi, a.a.O., S. 43 ff.

107) OVG NW, NJW 2005, 2008 (2029); OVG NW, NVwZ-RR 2003, 800 (801).

여기서의 공법적 과제는 공행정의 임무, 즉 실질적 의미의 행정작용으로 이해하여야 한다.¹⁰⁸⁾

이른 바 행정보조자(Verwaltungshilfer)가 여기서 말하는 ‘행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 사용하는 사인’에 해당한다는 것에 대하여는 의문이 없다. 왜냐하면 행정보조자는 독립한 결정권 및 고권적 권한을 갖는 것이 아니라 단지 행정청의 ‘연장된 팔(verlängerter Arm)’로서 활동할 뿐이기 때문이다.¹⁰⁹⁾ 따라서 - 이미 행정청의 지위에 있으므로 여기서의 사인에 해당하지 않는 공무수탁사인¹¹⁰⁾과는 달리 - 그의 활동을 위하여 법률에 근거할 필요가 없다.¹¹¹⁾

한편 개별적 조치를 수행하기 위하여 계약을 통하여 일정한 업무에 종사하는 자(예컨대 사인인 전문가나 감정인) 또한 ‘행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 사용하는 사인’에 해당한다.¹¹²⁾

그러나 이처럼 행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 행정보조자 등을 사용하는 경우에도 행정보조자가 직접적으로 정보공개 의무를 지는 것은 아니며, 정보공개청구권자는 그러한 행정보조자를 사용하는 행정청에 대하여 정보공개를 청구하도록 되어 있다(정보자유법 제7조 제1항 제2문). 결론적으로 사인(私人)에 대한 정보공개 청구는 인정될 수 없다.¹¹³⁾

108) Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 64.

109) 이러한 설명은 이른바 도구이론(sog. Werkzeugtheorie)에 따른 것이다.

110) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 67; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 113.

111) Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 1 Rn. 64.

112) 이와 관련하여 근래 독일에서는 민영화된 기업이 여기서의 ‘행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 사용하는 사인’에 해당하는지 여부의 문제가 많이 논의되고 있는바, 이러한 논의에 관하여 자세한 것은 Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 69.

113) 정보공개법 입법이유서 BT - Drucks. 15/4493, S 8; Rossi, a.a.O., S. 46 ff.

4. 정보공개방법

(1) 정보공개방법

1) 행정청의 재량

정보자유법 제1조 제2항 제1문은 「행정청은 정보를 제공하거나, 문서의 열람을 보장하거나 또는 그 밖의 방법으로 정보를 사용하게 할 수 있다」고 규정함으로써 정보공개방법을 행정청의 선택재량(Auswahlermessen)에 맡기고 있다.¹¹⁴⁾ 다만 이러한 선택재량의 행사에 있어서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

먼저 행정청은 재량에 관한 일반원칙에 따라 정보공개방법에 대한 결정을 행하므로 재량을 행사함에 있어서는 법률의 목적이 고려되어야 한다. 정보자유법은 시민의 권리를 효과적으로 행사하기 위한 중요한 전제조건인 행정결정의 투명성을 그 목적으로 하며,¹¹⁵⁾ 그 한도에서 이러한 목적이 행정청의 재량을 구속한다.

다음으로 행정청은 정보공개방법의 선택에 있어 정보공개청구인에게 - 효과적인 정보공개가 위협을 받을 정도의 - 과도한 비용을 발생시켜서는 안된다.¹¹⁶⁾

나아가서 정보공개청구인이 특정한 공개방법으로 정보를 공개해 줄 것을 청구하는 경우에는 행정청의 선택재량이 제한을 받게 되며(후술 참조), 정보자유법 제3조 내지 제6조 또한 재량행사의 한계로서 기능할 수 있다.

114) 환경정보법 역시 같은 규정방식을 택하고 있다(동법 제3조 제2항 제1문-제3문).

115) BT - Drucks. 15/4493, S. 6.

116) BverwG, Urt. v. 06.12.96 - 7 C 64.95.

2) 정보의 제공(Auskunfterteilung)

정보의 제공이라 함은 행정청이 적극적으로 정보를 전달해 주는 것을 말하는바, 정보공개청구인이 정보(를 보유하고 있는 행정청)에 단지 접근하는 것이 아니라 직접적으로 원하는 정보를 입수하는 것을 그 특징으로 한다. 이러한 방식의 정보공개는 정보공개청구인이 요구하는 정보가 구체적이고 그 정보를 통해 얻으려고 하는 것이 분명한 경우에 사용된다.

정보의 제공은 원칙적으로 모든 형식으로 행해질 수 있다. 즉, 문서로도, 구두로도, 그리고 전자적으로도 행해질 수 있다. 한편 정보의 제공은 실무적으로 가장 중요한 정보제공방법이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 다른 정보제공방법과 비교해 볼 때 가장 비용이 적게 들고 가장 효과적이기 때문이다.¹¹⁷⁾

3) 문서의 열람

문서의 열람(Akteneinsicht)은 단지 정보(를 보유하고 있는 행정청)에 대한 접근을 허용하는 방식인데, 여기서 문서(Akten)란 그림, 사진, 도표 등을 포함한 일체의 서류를 의미한다. 한편 CD-Rom, DVD, 비디오, 디스켓, 마이크로필름 등과 같은 전자적 저장매체도 여기서의 문서에 포함된다.¹¹⁸⁾ 이 경우 그 문서가 원본인지 여부는 중요한 문제가 아니며, 따라서 복사본이 열람을 위하여 제시될 수도 있다.¹¹⁹⁾

문서의 열람은 담당공무원의 면전에서 혹은 열람실에서 정보공개청구인에게 문서를 볼 수 있는 기회를 주는 방식으로 행해지는 것이 일

117) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 92.

118) 이러한 문서의 개념은 행정절차법 제29조와 관련하여 발전된 개념을 따르고 있는 것인데, 행정절차법상의 문서의 개념에 관하여 자세한 것은 Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG (Kommentar), § 29 Rn. 11.

119) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 97.

반적이며, 보충적으로 메모를 하거나 사진을 찍을 수 있는 경우도 있다. 이러한 문서의 열람은 (2)의 정보의 제공의 경우와 달리 청구인이 원하는 정보의 존재여부나 그 내용이 분명하지 않을 때에 주로 사용된다.

4) 그 밖의 방법

정보자유법은 정보공개의 방법으로 정보의 제공이나 문서의 열람 이외의 ‘그밖의 방법(sonstige Weise)’을 규정하고 있는데, 이는 행정청이 정보공개청구인에게 정보를 공개하여야 한다는 것을 의미한다. 여기서 그밖의 방법으로 정보를 공개한다는 것은 문서에 속하지 않는 형태(음반, 비디오테이프, CD)의 자료에 담겨있는 정보를 그 형태에 상응하는 방식으로 정보를 공개하는 것을 의미한다. 이는 정보공개청구인은 단순한 정보 이상의 것을 원하는데 서면이나 사진의 형태로는 그 목적을 달성하기 곤란하고(예컨대 녹음테이프의 청취),¹²⁰⁾ 따라서 그 한도에서 정보공개청구인이 정보에 접근할 수 있게 해주는 기술적 설비를 마련해 주는 경우가 그에 해당한다.¹²¹⁾

‘그밖의 방법(sonstige Weise)으로 정보를 공개한다는 것은 새로운 유형의 정보의 주체에 대한 정보공개청구가 의미없는 것이 되지 않도록 하기 위한 개괄조항(Generalklausel)으로 이해하여야 한다. 오늘날 정보기술의 발달로 인하여 새로운 저장매체가 나타나고 있는 현상을 고려할 때, 앞으로는 오히려 이러한 방식에 의한 정보공개가 더 많이 행해질 것으로 생각된다.¹²²⁾

120) BT - Drucks. 15/4493, S. 8.

121) ShomerusSchraderWegener, Handkommentar zum UIG, 2002, § 4 Rn. 31.

122) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 143; Rossi, a.a.O., S. 48 ff.

2. 정보공개방법에 대한 선택

정보자유법 제1조 제2항 제2문은 정보공개청구인에게 특정한 방법으로 정보의 공개를 청구할 수 있도록 하는 ‘정보공개방법에 대한 선택권’을 부여하고 있는바, 동 규정의 취지를 고려할 때 행정청은 원칙적으로 정보공개청구인의 선택에 구속된다. 다만 중요한 이유가 있는 경우에는 행정청은 그러한 구속에서 벗어나 다른 방법으로 정보를 공개할 수 있다.

정보자유법 제1조 제2항 제3문은 그러한 중요한 이유로 특히 정보 공개에 명백하게 많은 행정비용이 소요될 것이 명백한 경우를 예시하고 있다. 문서의 공개를 위하여 비밀을 보호하여야 할 필요가 있는 부분을 골라서 문서의 일부를 검게 칠하는 것이 필요한 경우 등은 여기서의 중요한 이유에 해당하지 않는다.¹²³⁾ 또한 많은 양의 복사를 하여야 하는 경우 등이 여기서의 중요한 이유에 해당하는지 여부에 대하여는 견해가 갈리고 있으나, 그러한 비용은 행정청이 부담하여야 할 것이라고 하여 부정적으로 보는 견해가 유력하다.¹²⁴⁾

결국 언제 ‘많은 행정비용이 소요될 것이 명백한 경우’에 해당한다고 볼 것인지가 문제되는바, 학설상으로는 정보공개를 통하여 당해 관청의 기능이 현저하게 침해되는지 여부가 기준으로 제시되고 있다. 즉, 정보 공개청구인이 선택한 방법에 따라 정보공개를 하게 되면 정보공개 의무가 있는 행정청의 업무처리능력이 위협을 받을 정도에 이르는지 여부가 기준이 된다.¹²⁵⁾ 이에 관하여는 행정청이 증명책임을 부담한다.¹²⁶⁾

123) Walz, Zur Art und Weise des Informationszugang, DÖV 2009, 626 f.; Schoch, a.a.O., § 1 Rn.153.

124) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 153. 반대의 견해로는 Steinbah/Hochheim, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsrecht des Sozialrechts NZS 2006, 519.

125) Raabe/Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren - zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, 647; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 153.

이밖에도 공적으로 중요한 정보, 개인관련 중요한 정보의 보호와 같은 실질적 관점 또한 중요한 이유가 될 수 있다.¹²⁷⁾ 따라서 이러한 경우에는 정보자유법 제1조 제2항 제1문에 적용되는 재량원칙이 고려되어야 하며, 따라서 정보공개청구인이 선택한 방식 이외의 방법으로 정보를 제공할 수 있다고 해석되고 있다.¹²⁸⁾

제 3 절 정보공개 대상

1. 정보공개 원칙

(1) 무조건적인 정보공개청구권

정보자유법은 공적 정보의 공개원칙을 채택하고 있다. 따라서 정보자유법상의 정보공개청구권은 특별한 소송상의 지위, 개인의 자격, 정보공개에 관한 법적 이익 등과 관계없이 인정된다.¹²⁹⁾ 이 때문에 동법상의 정보공개청구권을 ‘무조건적 정보공개청구권(voraussetzungsloser Informationszugangsanspruch)’이라고 부르기도 한다.¹³⁰⁾ 이처럼 정보공개 원칙이 채택되어 있는 결과 연방의 행정청, 그밖의 연방기관이나 연방시설이 보유하고 있는 모든 공적 정보는 원칙적으로 정보공개 대상이 된다.

126) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 154; BVerwG, NJW 1997, 753, 754

127) BT - Drucks. 15/4493, S. 8

128) Rossi, a.a.O., S.51.

129) 이러한 사정은 우리나라의 경우도 마찬가지인데, 이에 관하여는 「정보공개청구는 이해관계가 없는 공익을 위한 경우에도 인정된다」고 판시한 대판 2003.12.12, 2003두8050; 2004.9.23, 2003두1370 참조.

130) 이러한 용어례에 관하여는 Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 3.

(2) 공적 정보

공적 정보(amtliche Information)란 그 저장방식을 불문하고 공적 목적에 사용되는 일체의 기록을 말하는바, 그 개념적 요소를 분설하면 다음과 같다.

1) 기록

입법이유서에 따르면 기록(Aufzeichnung)이란 그 형식을 불문하고 저장되어 있는 모든 정보를 말한다. 즉, 저장의 형태는 중요하지 않으며,¹³¹⁾ 전자적, 시각적, 청각적 또는 다른 방법으로 저장되어 있는 것도 모두 여기서의 기록이다.¹³²⁾ 따라서 정보자유법은 기술의 발전에 개방적인 기록 및 정보의 개념을 채택하고 있으며, 실제 생활영역에서 끊임없는 변화와 향후의 발전 또한 고려하고 있다.

2) 공적 목적에의 사용

정보자유법상의 정보라고 하기 위하여서는 그 기록이 공적 목적에 사용되어야 하는바, 그 기록이 공적 직무 또는 그밖의 공적 활동과 사건과 관련 있을 때가 그러한 경우에 해당한다.¹³³⁾ 또한 그것이 공적 활동을 수행하는 과정에서 발생한 경우도 그러하다.

일정한 기록이 공적 정보인지 여부는 그 기록이 어떠한 목적을 위한 것인지에 따라 결정되며, 당해 기록이 존재하는 장소와 형태는 단지 부차적으로 고려될 수 있을 뿐이다.¹³⁴⁾ 또한 정보자유법은 기록의 개념과 관련하여 내용상의 제한을 가하고 있지도 않다. 즉, 공적인

131) Kugelmann, a.a.O., 3611; Schoch, a.a.O., § 2 Rn. 22.

132) BT-Drucks. 15/4493, S. 9.

133) VG Berlin, Urt. v. 26.06.09 - 2 A 62.08. Juris Rn. 24.

134) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 248면.

활동을 수행하는 과정에서 발생한 정보는 요구된 정보가 행정절차법 제9조에 따른 행정절차(처분 등의 고권적 작용)와 관련되는 경우뿐만 아니라, 단순고권적 작용이나 국고작용과 관련있는 경우에도 여기서의 정보개념에 해당한다.¹³⁵⁾

3) 정보의 존재

다른 법률들 대부분이 정보공개청구의 구성요건적 징표로서 정보의 존재(Vorhandensein)를 열거하고 있는 것에 반하여,¹³⁶⁾ 정보자유법은 그러한 규정을 갖고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 정보의 존재는 정보공개를 위한 논리적 전제를 이루며, 따라서 불문의 구성요건적 징표로 이해하여야 한다.¹³⁷⁾

한편 정보자유법은 행정청에게 일반적인 (광범위한) 정보의 생성의무(Beschaffungspflicht)를 부여하고 있지는 않다.¹³⁸⁾ 심지어 그에 관한 정보가 행정청에 존재하여야 하지만 존재하지 않는 경우에도 정보의 생성의무는 존재하지 않는다.¹³⁹⁾ 따라서 정보자유법이 보장하는 정보공개청구권은 실제로 존재하는 상태(정보)에만 국한되며, 이 경우 단지 정보공개청구를 받은 행정청에 그에 해당하는 정보가 존재하는 것이 중요할 뿐이다. 기록(Aufzeichnung)이 잠정적으로 다른 행정청이나 법원에 제출되어 있는 경우에도 정보가 존재한다는 것이 인정될 수 있다.

135) Schoch, a.a.O., § 2 Rn. 41.

136) 환경정보법 제2조 제3항 및 독일 각주의 정보자유법 참조. 다만 브란덴부르크주의 문서열람과 정보자유법은 연방의 정보자유법과 마찬가지로 이러한 구성요건적 징표를 규정하지 않고 있다.

137) VG Berlinm AfP 2008, 110 (111); Mecklenburg/Pöppelmann, a.a.O., § 1 Rn. 6; Shoch, a.a.O., § 1 Rn. 31.

138) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 31; 연방내무부의 정보자유법 운용지침 III. 9. C.

139) Nordmann, Das Informationsfreiheitsgesetz Shleswig-Holstein, RDV 2001, Rn. 74.

4) 정보의 작성

정보의 출처 내지 정보의 작성자는 문제되지 않는다.¹⁴⁰⁾ 따라서 연방이 아닌, 특히 연방의 각주나 외국, 그리고 국제기구에서 작성한 정보라고 하여도 그를 연방이 계속하여 보유하고 있게 되면 그것은 여기서의 정보에 포함된다.

5) 초안과 메모

어떤 사건의 본질적 구성부분이 아닌 초안과 메모는 여기서의 정보에 해당하지 않는다(정보자유법 제2조 제1호). 이러한 내용을 담고 있는 정보자유법 제2조 제1호 제2문은 정보자유법 제4조 제1항 제1문과 같은 맥락에서 이해되어야 한다. 즉, 이들 두 조항은 공행정 및 공공기관의 기능, 특히 행정청의 결정과정, 행정청의 행위의 공평성과 내용적 완전성을 보호하는 것이다. 아울러 투명성이라고 하는 정보자유법의 이상 또한 고려하고 있다.¹⁴¹⁾

2. 정보공개의 원칙에 대한 예외

정보자유법은 정보공개의 원칙을 채택하고 있으면서도 제3조 이하에서 정보공개의 원칙에 대한 예외를 상세하고 광범위하게 규정하고 있다. 이처럼 정보공개의 원칙에 대한 예외를 상세하게 정하고 있는 것은 비공개대상정보를 구체화하고 명확하게 만드는 장점이 있는 반면, 불필요한 반복과 중첩을 초래하는 단점도 안고 있다.

한편 여기서 주의할 것은 정보자유법이 정보공개의 원칙에 대한 예외를 다음과 같이 2가지 유형으로 나누어 규정하고 있다는 점이다.

140) Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 41, 43.

141) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 2 Rn. 31.

- (1) 정보자유법 제3조는 8가지의 특별한 공적 정보에 대한 정보공개 청구권이 인정되지 않음을 명시하고 있다. 따라서 이러한 사유에 해당하는 경우에는 행정청은 정보공개를 할 수 없다.
- (2) 정보자유법 제4조 내지 제6조는 정보를 공개하지 않을 수 있는 사유를 규정하고 있다. 즉, 먼저 동법 제4조에서는 정보를 공개하는 것이 행정청의 결정이나 조치에 지장을 초래할 경우에 그를 공개하지 않을 수 있음을 규정하고 있으며, 다음으로 동법 제5조는 개인관련정보의 공개제한을, 그리고 마지막으로 동법 제6조는 지적 재산과 경영상 비밀의 공개제한을 규정하고 있다.

이하에서는 정보공개 원칙에 대한 예외를 이러한 구분을 전제로 하여 간단히 알아보고자 한다.

3. 특별한 공익의 보호를 위한 공적 정보의 공개 제한

정보자유법 제3조는 ‘특별한 공익의 보호’라는 제하에 정보공개가 제한되는 경우를 8가지로 구분하여 규정하고 있는바, 이에 해당하게 되면 정보공개청구권이 인정되지 않는다. 즉, 제3조에 규정된 정보공개가 제한되는 사항들은 정보공개청구권이 인정되기 위한 ‘소극적 요건’에 해당된다. 이러한 소극적 요건에 해당하는 경우에는, 제3조의 규정방식(“청구권이 인정되지 않는다”)을 고려할 때 정보공개청구를 받은 행정청은 정보공개를 할 수 없다. 즉, 정보공개청구를 받은 행정청에게 정보공개여부의 결정에 관한 재량은 인정되지 않는다.¹⁴²⁾

한편 정보자유법 제3조상의 예외적 사유가 존재하는지 여부에 대한 증명책임은 “원칙적 공개 - 예외적 비밀유지”라는 정보자유법의 취지를 고려할 때, 정보공개청구를 받은 행정청이 부담한다. 따라서 정보공개

142) 다만 정보공개 제한사유로 제3조에 열거되어 있는 다수의 사항들은 내용적으로 또한 시간적으로 한정되어 있어서, 때로 동법 제7조 제2항 제1문에 의해 경우에 따라서는 부분적으로 공개가 인정될 수도 있다. Rossi(장경원 역), 앞의 글, 249면.

청구를 받은 행정청은 동법 제3조의 예외적 사유에 해당한다는 점을 청구인에게 충분히 설명한 이후에야 비로소 정보공개를 거부할 수 있다. 이 경우 정보의 내용까지 설명해야만 하는 것은 아니다.¹⁴³⁾

(1) 정보의 공개가 국제관계 등에 부정적 영향을 미치는 경우

정보자유법 제3조 제1호는 정보를 공개하는 것이 (이하에 열거하는 것과 같은) 특정한 사항에 부정적 영향을 미치는 경우에 정보공개청구권이 인정되지 않음을 규정하고 있다. 즉,

- 1) 국제관계에 부정적 영향을 미치는 경우
- 2) 연방군대의 군사적 이익과 그밖의 (안전과 관련된) 민감한 이익에 부정적 영향을 미치는 경우
- 3) 내적인 또는 외적인 안전에 부정적 영향을 미치는 경우
- 4) 재무, 경쟁, 규제를 담당하는 행정청의 통제 및 감독업무에 부정적 영향을 미치는 경우
- 5) 재무에 대한 외적 통제와 관련된 사항에 부정적 영향을 미치는 경우
- 6) 금지되어 있는 대외경제교류에 대한 보호조치에 부정적 영향을 미치는 경우
- 7) 진행중인 재판절차의 진행, 공정한 절차에 대한 당사자의 권리 또는 형사법적 수사, 질서위반법상의 수사 및 징계법상의 조사에 부정적 영향을 미치는 경우

(2) 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우

정보자유법 제3조 제2호는 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우 정보공개가 제한됨을 규정하고 있는데, 여기서 공공의 안녕이란 일반적으로 「개인의 생명·신체·재산·자유·명예와 같은 개인적 법익, 객관

143) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 249면 이하.

적인 성문법질서, 국가 등 공권력주체의 존속·제도·기능과 같은 국가적 법익이 침해받지 않고 있는 상태」를 말한다.¹⁴⁴⁾ 한편 정보를 공개하는 것이 공공의 안녕을 위협한다는 것을 이유로 정보의 공개를 거부하기 위하여는 공공의 안녕에 대한 구체적 위협이 존재할 것이 요구된다. 따라서 막연하고 추상적인 법익침해의 가능성이 있다는 것만으로는 정보의 공개를 거부할 수 없다.¹⁴⁵⁾

(3) 정보의 공개가 국제적 협상 등의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우

정보자유법 제1조 제3호에 따르면 정보를 공개하는 것이 국제적 협상의 비밀을 침해할 우려가 있는 경우에는 정보공개청구권이 부정되는데, 이는 국제적 협상이 진행되고 있는 과정에서 그와 관련된 정보를 공개하는 경우 정부의 협상력이 약화될 우려가 있음을 고려한 규정이라고 생각된다. 같은 맥락에서 정보를 공개하는 것이 행정청간의 협의(協議)의 비밀을 침해할 우려가 있는 경우에도 정보공개청구권이 부정된다.¹⁴⁶⁾

(4) 해당 정보가 비밀유지의무의 대상이 되는 경우

정보자유법 제1조 제4호는 해당 정보가 실질적이고 조직적인 비밀보호에 관한 법규나 일반적인 행정규칙에 의하여 규율되는 비밀유지의무의 대상이 되거나 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우에는 정보공개청구권이 부정된다고 규정하고 있다. 이는 연방의 행정청을 구성하고 있는 공무원에게는 직무상 알게 된 비밀을 엄수할 의무가 있음을 고려한 규정이라고 할 수 있는데, 이러한 규정은 국민의 정보자유에

144) 이러한 공공의 안녕의 개념의 구체적 내용에 관하여 보다 자세한 것은 vgl. 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구, 세창출판사, 2012, 102면 이하.

145) Rossi, a.a.O., S. 72.

146) 이와 관련하여 여기서의 협의(協議)가 무엇을 의미하는지에 관하여는 논란이 있는데, 그에 관하여는 Rossi, a.a.O., S. 75.

관한 권리와는 배치되는 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 공무원법 등에 의해 비밀엄수의무가 인정되는 경우에 그 대상이 되는 정보를 공개하지 않도록 하는 것에 대해서는 긍정시하는 견해가 지배적이다.

(5) 다른 공공기관이 잠정적으로 처리하는 정보의 경우

정보자유법 제3조 제6호는 다른 공공기관이 자신의 고유의 업무에 해당하지 않는 정보를 잠정적으로 처리하는 경우에 있어 정보공개 청구권이 인정되지 않는다는 것을 규정하고 있다. 이는 정보공개청구를 받은 행정청이 청구된 정보를 보유하고 있다고 하여도 그것이 당해 행정청 자신의 고유의 업무에 해당하지 않는 정보의 경우에는 독자적으로 정보공개여부에 대한 결정을 할 것이 아니라, 원래 그 정보에 대한 업무를 담당하는 기관이 구체적으로 판단을 행하는 것이 타당하다는 점을 고려한 것이다.¹⁴⁷⁾

(6) 정보의 공개가 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우

정보자유법 제3조 제6호에 따르면 정보의 공개가 경제적 거래 또는 사회보장의 경제적 이익과 관련하여 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우에는 정보공개청구권이 제한되는바, 이는 연방의 재정과 관련된 정보를 공개하는 것이 가져 올 다양한 파급효과를 고려한 것으로 이해되고 있다.¹⁴⁸⁾ 예컨대 정부가 특정한 산업분야에 대한 지원계획 또는 사회보장급부의 변경계획 등을 수립하는 과정에서 그와 관련된 정보가 공개될 경우, 정부의 계획과는 다른 상황이 전개됨으로 인하여 정책의 효율성이 떨어지거나 추가적인 연방의 재정부담이 발생하는 문제가 생길 수 있다는 것이다.¹⁴⁹⁾

147) Rossi, a.a.O., S. 76 f.

148) Rossi, a.a.O., S. 78 f.

149) 장영수, 독일의 정보공개제도, in: 한국언론재단, 세계의 언론법제 정보공개와 언론, 2008년 상권, 2008, 194면.

(7) 신뢰에 기초한 행위에 관한 제3자의 이익이 존재하는 경우

정보자유법 제3조 제7호는 정부와의 신뢰관계에 기초하여 제3자가 행한 행위와 관련한 제3자의 이익이 정보공개청구의 시점에 여전히 존재하는 경우에, 그러한 신뢰에 기초한 정보에 대한 정보공개청구권이 인정되지 않음을 규정하고 있다. 이는 정부가 공적 과제를 수행하는 과정에서 관련정보의 제공과 같은 제3자의 조력이 필요한 경우가 있는데, 이러한 정보를 제공한 제3자를 보호할 필요가 있다는 점을 고려한 규정으로 이해되고 있다. 즉, 정보를 제공한 제3자의 익명성을 보장하는 것을 정보배제의 사유로 인정한 것이다. 이러한 신뢰관계에 기초한 정보는 주로 형사절차에 있어 수사와 관련된 정보 또는 각종 정보기관의 활동에 필요한 정보를 말하지만, 기업의 활동과 관련된 정보 또한 이에 포함될 수 있다.¹⁵⁰⁾

한편 정보자유법은 제3조 제7호 이외에도 제3자의 보호를 위한 많은 규정을 갖고 있는데, 이 경우 제3자는 정보공개청구권자와 정보공개的主체인 연방의 행정청 등이 아닌 제3자 일반을 의미하는 것이 아니라 해당 정보의 당사자인 개인, 즉 그에 관한 개인관련정보 또는 그밖의 정보가 존재하는 모든 사람을 말한다(정보자유법 제2조 제2호).

(8) 보안감사법 제10조 제3호의 직무를 수행하는 정보기관에 관한 정보

정보자유법 제3조 제8호는 연방해외정보부(Bundesnachrichtendienst)¹⁵¹⁾ 및 그 밖의 연방의 행정청이나 공공기관이 보안감사법(保安監査法, Sicherheitsüberprüfungsgesetz)¹⁵²⁾ 제10조 제3호의 직무를 수행하는 경우,

150) Rossi, a.a.O., S. 79

151) 연방해외정보부의 구성 및 기능, 그리고 연방헌법보호청과의 관계 등에 관하여 보다 자세한 것은 Kugelmann(서정범/박병욱 역), 쿠겔만의 독일행정법, 세창출판사, 2015, 40면 이하 참조.

152) 보안감사법은 보안과 밀접하게 관련있는 활동에 대한 감사가 권한있는 기관에게

그들 기관에 대한 정보는 공개가 제한됨을 규정하고 있다. 한편 이처럼 정보기관의 활동을 정보공개 대상에서 배제하고 있는 이유는 이들 기관의 구성이나 활동에 대한 정보를 공개하게 되면 그들 정보기관의 활동이 사실상 무력화될 수 있다는 것 때문이다.¹⁵³⁾

4. 행정기관의 결정에 영향을 미치는 정보의 공개 제한

(1) 정보공개 제한 및 그 이유

정보자유법 제4조 제1항 제1문은 정보를 사전에 공개하는 것이 결정 또는 임박한 행정청의 조치의 결과에 지장을 초래할 경우에는 결정의 초안이나 결정의 직접적 준비를 위한 작업 및 의결에 관한 정보의 공개를 거부할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 예컨대 허가의 발급 여부에 대한 결정을 내리기 위하여 관련자료를 사전적으로 검토하는 경우, 행정청은 그러한 검토작업의 과정이나 결과를 공개하지 않을 수 있게 된다. 한편 감정평가의 결과 또는 제3자의 진술은 일반적으로 여기서 말하는 ‘결정의 직접적 준비를 위한 작업’에 해당하지 않는다.

이러한 정보자유법 제4조 제1항 제1문은 그러한 정보의 사전공개로 인하여 행정청의 조치에 지장이 초래될 위험이 있다는 것을 고려한 규정이다. 즉, 결정의 초안이나 그를 준비하는 데 필요한 문서 등을 공개할 경우 업무를 담당하는 사람이 자유롭고 공평하게 의견을 표명할 수 없게 되고, 그 결과 경우에 따라서는 당사자와 행정청 사이에 불필요한 논쟁이 벌어지게 될 수도 있다. 정보자유법 제4조 제1항 제1문은 이러한 문제가 발생하는 것을 사전에 방지하는 것을 목적으로

맡겨져야 할 사람에 대한 감사(보안감사, Sicherheitsüberprüfung) 등의 전제조건과 절차를 규율함을 목적으로 하는 법률이다(동법 제1조 참조).

153) Rossi, a.a.O., S. 79.

하는 규정인데,¹⁵⁴⁾ 이는 보다 많은 정보에 대한 공개를 요청하는 추세에 반하는 측면이 있는 것이 사실이다. 따라서 정보자유법 제4조 제1항의 사유에 해당함을 이유로 정보공개를 거부할 것인지의 여부는 정보 공개의 필요성과 정보공개가 초래하는 위험과의 신중한 비교형량을 통하여 결정하여야 할 것이다.¹⁵⁵⁾

(2) 통지의무

정보자유법 제4조 제2항은 각각의 절차가 종결된 경우에는 그 사실을 청구인에게 통지하여야 한다고 하여 통지의무를 규정하고 있다. 이는 제4조 제1항에 해당하는 정보라고 하여도 (행정과정의 진행에 따라서) 일정한 단계에 이르게 되면 그를 공개하는 것이 가능하게 될 수도 있기 때문에 정보공개청구인이 그에 효과적으로 대응할 수 있도록 해주기 위한 것이다.¹⁵⁶⁾

5. 개인관련정보의 공개제한

(1) 개인관련정보의 비공개원칙

정보자유법 제5조 제1항 제1문은 「개인관련정보는 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치 있는 이익보다 중대하거나 제3자가 동의한 경우에 한하여 공개할 수 있다」고 하여 개인관련정보는 비공개를 원칙으로 하지만, 예외적으로 ① 당사자의 동의가 있거나 ② 청구인의 정보에 대한 이익이 (비공개를 통하여

154) 이런 점에서 정보자유법 제4조 제1항은 정보공개청구에 대한 예외를 규정하고 있는 다른 규정들이 ‘내용적 측면’에서의 예외를 규정하고 있는 것과 달리, 주로 ‘절차적 측면’에서 시간적으로 정보공개청구를 한정적으로 정지한다는 것을 그 특징으로 한다. Rossi(장경원 역), 앞의 글, 250면 참조.

155) 동지: Rossi, a.a.O., S.79 f.

156) Rossi, a.a.O., S.86.

얻어지는 이익보다) 중대한 경우에는 공개될 수 있음을 인정하고 있다. 이러한 정보자유법 제5조 제1항 제1문의 의미에 대하여는 연방헌법재판소의 인구조사판결(Volkszählungsurteil)¹⁵⁷⁾을 통하여 발전된 ‘정보의 자기결정권(Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung)’¹⁵⁸⁾을 보호하기 위한 것으로 이해되고 있다.¹⁵⁹⁾

한편 정보자유법 자체는 개인관련정보(personenbezogene Daten)의 개념 규정을 갖고 있지 않으므로 연방정보보호법 제3조 제1항의 규정이 원용되는데, 그에 따르면 개인관련정보란 특정된 또는 특정될 수 있는 자연인의 인적 또는 물적 관계에 대한 개별적 정보를 말한다. 여기서 인적 관계에 관한 정보란 그를 통하여 개인의 신원을 확인하거나 특징을 구분지을 수 있는 정보(예: 이름, 주소, 생년월일, 국적, 신분, 신념 등)를 말하며, 물적 관계에 관한 정보란 특정인 등과 관련된 사실관계에 관한 정보(예: 전과, 재산관계 등)를 말한다.¹⁶⁰⁾

또한 개인관련정보의 공개를 위하여 필요한 동의는 원칙적으로 명시적이어야 하는데,¹⁶¹⁾ 특히 제2문은 민감한 정보의 공개를 위하여는 명시적 동의가 필요함을 명문으로 규정하고 있다.

157) 인구조사판결의 경위에 대하여 자세한 것은 김일환, 개인정보보호법제의 정비에 관한 연구, 한국법제연구원, 1997, 78면 이하 참조.

158) ‘정보의 자기결정’이란 표현은 Steinmüller에 의해 처음으로 사용되었으며 (Steinmüller, Grundfragen des Datenschutzes, BT-Drucks, IV/3826, 88), 이후 다른 학자들에 의해서도 받아들여지는 등(Schawan, Datenschutz, Vorbehalt des Gesetzes und Freiheitsgrundrechte, VerwArch 1975, 120 ff.) 인구조사판결 이전에도 이미 사용되고 있었다. 한편 연방헌법재판소는 정보와 관련없는 사안에 있어서 이미 ‘자기결정’이란 용어를 사용하여 왔었던 바, 그 대표적 예로는 마이크로젠주스(Mikrozensus)결정 (BVerfGE 27, 1 ff.), 레바흐(Lebach)결정(BVerfGE27, 344 ff.), 에플러(Eppler)결정 (BverfGE 35, 202 ff.) 등을 들 수 있다.

159) 인구조사판결의 내용에 관하여는 vgl. BVerfGE 65, 1 ff.

160) Gola/Schomerus, a.a.O., § 3 Rn. 7; Schoch, a.a.O., § 5 Rn. 18

161) Rossi, a.a.O., S. 93.

(2) 민감정보의 비공개원칙

정보자유법 제5조 제1항 제2문은 연방정보보호법(Bundesdatenschutzgesetzes) 제3조 제9항이 정하고 있는 특별한 유형의 개인관련정보, 즉 민감한 정보(sensitive Daten)는 제3자가 명시적으로 동의한 경우에 한하여 제공할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 민감한 정보는 청구인의 정보에 대한 이익과 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익간의 형량유보하에 놓이지 아니한다.

한편 연방정보보호법 제3조 제9항은 여기서의 ‘민감한 정보’의 예로 인종, 신앙, 정치적 신념, 노동조합에의 가입여부, 건강상태, 성적(性的)문제에 관한 정보를 들고 있다.

(3) 인사(人事)관련정보 등의 비공개원칙

정보자유법 제5조 제2항에 따르면 해당 정보가 제3자의 근무관계, 공적 복무관계 및 의원직 수행관계와 관련있거나, 또는 직업상 비밀이나 공무상 비밀에 해당하는 경우에는 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익보다 중대하다고 할 수 없다. 즉, 인사관련정보 등에 관하여는 공개가 원칙적으로 허용되지 않는다.¹⁶²⁾

(4) 정보의 공개가 허용되는 경우

개인과의 관련성이 전혀 없다고 할 수는 없지만, 주로 공적인 기능수행에 관한 것으로서 특별히 개인관련정보로서 보호할 가치가 많지 않은 것은 공개를 원칙으로 하고 있다(정보자유법 제5조 제3항과 제4항 참조). 이는 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무 등과 같은 직무관련

162) 다만 정보자유법 제5조 제2항은 불필요한 측면이 있는바, 왜냐하면 이러한 정보들에 대한 정보공개청구권은 이미 동법 제3조 제4호에 의해 사실상 배제되어 있기 때문이다.

정보는 직무수행자의 공적인 행위와 밀접하게 관련되어 있기 때문에 정보보호의 필요성이 크지 않다는 점을 고려한 것인데, 이러한 취지에서 정보공개가 인정되는 경우는 다음과 같다.

- 1) 정보공개청구인이 청구한 정보가 제3자의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호에 국한되는 경우
- 2) 제3자가 감정인, 전문가 또는 이와 유사한 지위에 있는 자로서 어떤 절차에서 입장을 표명한 경우
- 3) 업무담당자(Bearbeiter)의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호로서 그것이 공적 활동의 표현이고 결과이며, 정보공개 원칙에 대한 예외의 요건을 충족하지 못하는 경우

6. 지적 재산권, 영업비밀 및 업무상 비밀에 관한 정보의 공개제한

정보자유법 제6조는 전술한 동법 제5조와 함께 (정보와 관련하여) 제3자의 보호를 목적으로 하는 규정이다. 즉, 정보자유법 제6조는 경제 질서의 유지라는 공익의 보호에 기여하는 측면도 있지만, 근본적으로 지적 재산권자나 기업가 등의 개인관련정보의 보호를 위한 규정이다. 정보자유법 제6조의 이와 같은 목적을 고려할 때 지적 재산권 등에 관한 정보의 공개로 인하여 제3자의 권리침해가 있는 경우 그에 대한 보호수단이 문제되는바, 정보자유법 제8조는 제3자의 권리침해에 대한 법적 구제절차에 관하여 명시적 규정을 갖고 있다.

한편 정보자유법 제5조가 개인관련정보의 보호를 정보공개청구인의 정보에 대한 이익과 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익의 형량유보하에 두는 것에 반하여, 동법 제6조는 지적 재산권이나 영업상 비밀을 오로지 제3자의 주관적 처분권하에 둬으로써 정보공개 청구인의 정보이익과의 형량을 하지 않는 점에 그 특징이 있다.¹⁶³⁾

(1) 지적 재산권의 보호

정보자유법 제6조 제1문은 「지적 재산권의 보호에 반하는 경우에는 정보공개청구가 인정되지 않는다」고 하여 지적 재산권에 관한 정보공개를 제한하고 있다.¹⁶⁴⁾ 이는 지적 재산권보호를 위한 사법상의 규율 체계가 정보자유법에 따른 정보공개로 인하여 흔들리게 되는 것을 방지하는 의미를 갖는다. 한편 정보자유법 제6조 제1문의 문언상으로는 지적 재산권에 관한 정보의 공개가 절대적으로 제한되는 것으로 보이지만, 제3자(지적 재산권의 보유자)가 동의할 경우에는 지적 재산권에 관한 정보도 공개할 수 있다고 해석하는 것이 일반적이다.¹⁶⁵⁾

(2) 영업비밀과 업무상 비밀의 보호

정보자유법 제6조 제2문은 영업비밀과 업무상 비밀의 공개제한을 규정하고 있는데, 전술한 바와 같이 이러한 영업비밀 등은 정보공개청구인의 정보이익과의 형량을 함이 없이 보호된다. 즉, 이러한 영업비밀이나 업무상비밀에 해당하기만 하면 (제3자의 동의가 없는 한) 바로 비공개대상정보가 된다. 따라서 영업비밀이나 업무상 비밀의 개념이 매우 중요한 의미를 갖게 되는바, 정보자유법 자체는 그에 관한 개념 규정을 갖고 있지 않다. 다만 정보자유법의 입법이유서는 영업비밀과 업무상 비밀을 「경제적 영업활동과 관련된 사실이 제한된 인적 범위

163) 이처럼 개인관련정보의 보호와 영업-업무상의 비밀보호를 다르게 취급하는 것은 법정책적으로나 헌법정책적으로 볼 때 논리적 일관성이 결여되어 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 하여 헌법적 차원에서 이의를 제기할 수 있는 문제는 아니라고 한다(Rossi(장격원 역), 앞의 글, 251면).

164) 물론 지적 재산권의 정의가 명확하지 않다는 것 때문에 정보자유법 제6조 제1문에 대해서도 논란이 있기는 하지만, 지적 재산권의 개념은 이미 (어느 정도는) 널리 통용되고 있다. 이런 점을 고려한다면 지적 재산권의 개념 자체보다는 그의 구체화에 논의의 중점이 두어져야 할 것이다.

165) Rossi, a.a.O., S. 113.

에게만 알려져 있고,¹⁶⁶⁾ 정보보유자의 인식가능한 의사 및 그의 정당한 경제적 이익에 따라 비밀로 유지되는 것』이라고 정의하고 있는 연방 최고법원의 판결¹⁶⁷⁾이 참고가 될 수 있음을 지적하고 있으며, 학설 또한 이러한 정의가 정보자유법 제6조 제2문의 해석에도 그대로 적용될 수 있음을 인정하는 것이 지배적이다.¹⁶⁸⁾

한편 영업비밀과 업무상 비밀은 그것을 비밀로 유지하고자 하는 정보보유자의 주관적 의사가 중요하기 때문에 정보보유자인 제3자가 정보공개에 동의한 경우에는 공개가 허용될 수 있어야 할 것이며, 정보자유법 제6조 제2문 역시 그러한 점을 명시적으로 규정하고 있다.

제 4 절 정보공개외 청구와 행정청의 결정절차

1. 개 관

정보자유법의 핵심적 내용인 정보공개청구의 절차를 규정하고 있는 것은 정보자유법 제7조이다. 다만 동조는 2극적 정보관계¹⁶⁹⁾에서 정보공개청구를 허용하는 결정절차에 대해서만 규정하고 있으며, 정보공개를 거부하는 결정에 관한 절차는 동법 제9조가 별도로 규율하고 있다(제4절 비공개결정과 불복수단 참조). 한편 3극적 정보관계에서의

166) 인적 범위가 제한되어 있는지 여부는 양적 척도로만 결정되어서는 안되며, 비밀 소유자가 그 인적 범위를 통제할 수 있는지 여부가 결정적 척도가 된다(Kiethe, Die Abgrenzung on zulässigem Sachvorgang und strafbewehrtem Geheimnisschutz im Zivilprozess, JZ 2005, 1037; Schoch, a.a.O., § 6 Rn. 49).

167) BGH NJW 1995, 2301. 동 판결에 나타난 영업비밀이나 업무상 비밀의 개념적 요소에 관하여 보다 상세한 것은 홍강훈, 앞의 글(註, 5), 292면 이하.

168) Knemeyer, Geheimhaltungsanspruch und Offenbarungsbefugnis im Verwaltungserfahren, NJW 1984, 2243; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 30 Rn. 8; Rossi, a.a.O., S. 113.

169) 여기서 2극적 정보관계라고 함은 정보공개와 관련하여 청구인과 피청구인(결정권자)과의 관계가 문제될 뿐인 정보관계를 말하는바, 이 점에서 제3자가 관련된 경우에 있어서의 정보관계를 의미하는 3극적 정보관계와 구별된다.

정보공개절차에 관하여는 이들 규정이외에 동법 제8조가 규정하고 있는 절차(VI. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차 참조)가 준수되어야 한다.

2. 정보공개에의 청구

(1) 정보공개청구의 자격

정보공개를 청구할 수 있는 자격, 즉 정보공개청구의 자격 (Antragsberechtigung)과 정보자유법 제1조 제1항의 정보공개청구권 (Amspruchsberechtigung)과는 구분되어야 한다.¹⁷⁰⁾ 따라서 현실적으로 정보공개청구를 하기 위하여는 일정한 요건이 요구된다. 즉, 정보공개청구를 하기 위하여는 민법상의 행위능력이 요구되며, 연방행정절차법 제11조에 따른 행정절차에의 참가능력도 정보공개청구의 자격요건으로 인정된다.¹⁷¹⁾

(2) 정보공개청구의 방식

정보공개청구의 방식에 관하여 정보자유법은 아무런 규정도 두고 있지 않으므로 정보공개청구의 방식에 대하여는 일반법인 행정절차법이 적용되는바, 동법은 절차의 무형식성(無形式性, Nichtförmlichkeit)을 원칙으로 한다. 따라서 정보공개청구는 그 형식에 구애됨이 없이 문서, 구두, 전화, 전신 등 어떠한 방식으로든 행할 수 있다.

1) 청구의 명확성

정보자유법이 명문으로 규정하고 있지는 않다고 하여도 정보공개를 청구하기 위하여는 청구의 내용이 충분히 특정되어야 한다(청구의 명확성). 즉, 정보공개청구인이 누구인지, 청구의 대상인 정보는 무엇

170) Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, S. 100.

171) Rossi, a.a.O., S. 123 f.

인지를 분명하게 인식할 수 있어야 하며,¹⁷²⁾ 구체적 생활관계와 관련하여 가능한 한 정확하게 기술되어야 한다.¹⁷³⁾ 한편 정보공개청구권의 법적 근거를 정확히 특정할 필요는 없지만, 정보자유법에 근거한 것이라는 점은 표현되어야 한다.¹⁷⁴⁾

2) 정보공개청구인의 익명성

정보공개청구권인이 자신의 신상정보에 대한 언급없이도 정보공개를 청구할 수 있는지에 관하여는 정보공개 의무자가 자신의 절차재량 (Verfahrensermessen)에 근거하여 정보공개청구인에게 신상정보를 요구할 수 있다는 견해¹⁷⁵⁾와 정보공개청구인에게 신상정보를 제출해 줄 것을 부탁할 수는 있지만 요구할 수는 없다는 견해¹⁷⁶⁾의 대립이 있다. 생각건대 전자의 견해는 정보의 자기결정권을 침해할 소지가 있으며, 자신의 신분이 밝혀지면 불이익을 받을 가능성이 있는 정보공개청구인의 경우 정보공개청구를 주저하게 만드는 요인이 될 수 있음을 고려할 때, 후자의 입장이 타당한 것으로 보인다.¹⁷⁷⁾

(3) 이유제시의무

정보자유법 제7조 제1항 제2문은 제3자가 관련되는 경우, 즉 정보자유법 제5조에 의해 보호되는 개인정보 또는 제6조에 의해 보호되는 지적재산권이나 영업-직무상 비밀에 관한 정보와 관련있는 경우에는 정보공개를 청구하는 이유를 제시할 것을 규정하고 있다. 따라서 그러한 경우에 정보공개청구인은 행정청에게 일반적-추상적인 정보공개에 대한 이익을 넘어서서 자신이 정보공개에 대하여 개별적-

172) Rossi, a.a.O., S. 123 f.

173) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 255면.

174) Rossi, a.a.O., S. 124 ff.

175) Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz(Kommentar), 2006, § 7 C Rn. 21 ff.

176) Schoch, a.a.O., § 7 Rn, 17.

177) 동지: 홍강훈(註, 5) 앞의 글, 276면.

구체적 이익을 갖고 있다는 것을 밝혀야 한다.¹⁷⁸⁾ 따라서 이러한 경우에 행정청은 이러한 정보공개에의 이익과 제3자의 비밀유지이익을 비교형량하여 정보공개여부를 결정하여야만 한다.¹⁷⁹⁾

(4) 동일한 형식의 정보공개청구

50인 이상이 동일한 형식으로 정보공개청구를 하는 경우에는 절차를 용이하게 하기 위하여 이른바 대량절차(Massenverfahren)에 관한 행정절차법 제17조 내지 제19조를 준용한다(정보자유법 제7조 제1항 제4문).

3. 정보공개에의 결정

(1) 정보공개에의 결정권자

정보공개청구의 상대방, 즉 정보공개에의 결정권자가 누구인가에 관하여 정보자유법 제7조 제2항은 공개가 요구된 정보에 관한 처분권을 갖고 있는 행정청이 정보공개 여부에 대한 결정권을 갖는다고 규정하고 있다. 다만 제1조 제1항 제3문의 경우처럼 행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 자연인 또는 사법상의 법인을 사용하는 경우에는 그 행정청이 정보공개 여부에 대한 결정권을 갖는다. 즉, 정보공개에의 결정권자를 확정함에 있어서는 어떤 행정청이 정보를 보유하고 있는지를 기준으로 하는 것이 아니라, 어떤 행정청이 그 정보에 대한 처분권을 가지고 있는지를 기준으로 하여야 한다.¹⁸⁰⁾

178) 이러한 내용을 규정하고 있는 정보자유법 제7조 제2항은 정보공개에 관한 특정한 이익의 존재여부에 대한 증명과 상관없이 정보공개청구권을 보장하려고 하는 정보자유법의 기본정신을 해하는 측면이 있는바, 이러한 점은 이미 독일학자에 의해 지적된 바 있다.

179) Mecklenburg/Pöppelmann, a.a.O., S. 101.

180) Rossi, a.a.O., S. 127 ff.

(2) 정보공개결정의 결정

1) 정보공개결정의 성질

정보공개청구를 받은 행정청은 1개월 이내의 통상기간(Regelfrist)에 정보공개여부에 대한 결정을 하여야 하는바, 이러한 결정은 행정행위의 성질을 갖는 것으로 이해되고 있다.¹⁸¹⁾

2) 정보공개결정의 결정방식

정보공개결정의 결정방식에 관하여 정보자유법은 아무런 규정을 갖고 있지 않다. 따라서 정보공개결정을 반드시 문서에 의할 필요는 없으며,¹⁸²⁾ 구두로(또는 전화로) 정보공개를 청구한 경우에는 이에 대하여 즉시 구두로(또는 전화상으로) 공개결정을 할 수도 있다. 이러한 정보공개결정의 무형식성(無形式性)은 비공개결정에도 적용되는바, 이러한 정보공개(여부)에 대한 결정의 무형식성에 대하여는 그것이 자칫 잘못하면 법치국가적 안정성 내지 보호가능성을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있다는 우려가 제기되고 있다.¹⁸³⁾

한편 공개요구된 정보가 제3자와 관련있을 때에는 예외적으로 정보자유법 제8조 제2항 제1문에 따라 문서로써 제3자에게 결정이 통지되어야 한다는 것을 유의하여야 한다.

181) Schoch, a.a.O., § 7 Rn. 42.

182) 정보공개결정을 문서에 의할 필요가 없도록 하고 있는 독일의 방식은 비교법적으로 볼 때 찾아보기 어려운 형태이며, 세계 각국은 정보공개결정을 문서에 의하도록 하고 있는 것이 일반적이다. 이에 관하여는 Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsrechten in rechtsvergleichender Sicht - Eine Beobachtung der Rechtslage in Schweden, den USA, Deutschland und der Europäischen Union, S.162 ff.

183) Rossi, a.a.O., S. 129.

(3) 정보의 부분공개

정보자유법 제7조 제2항은 「정보공개에의 청구가 부분적으로 인정될 경우에는 비밀유지가 필요한 정보가 누설되거나 과도한 행정비용을 지출하지 않고 정보공개가 가능한 범위내에서 정보공개가 허용된다. 제3자의 이익과 관련있는 경우에 제3자와 관련된 정보를 식별할 수 없도록 만드는 것에 대하여 정보공개청구인이 동의하는 경우에도 그러하다」고 하여 정보의 부분공개를 규정하고 있다.¹⁸⁴⁾ 이 규정은 행정청에게는 비밀이 유지되어야 할 정보를 분리하여야 할 의무가 있다는 것, 그리고 정보공개청구인의 권리를 구체화하고 있다.

한편 이처럼 정보의 부분공개를 인정하는 이유는 청구된 정보의 일부분에 비공개사유가 존재한다고 하여 정보공개 자체를 전면적으로 거부하는 것보다 공개가 배제되지 않는 부분의 정보라도 공개할 수 있는 가능성을 열어 놓고자 함이다.¹⁸⁵⁾

184) 우리나라의 정보공개법 역시 「공개 청구한 정보가 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분과 공개 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우에는 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다」라고 규정하여 (제14조) 정보의 부분공개를 인정하고 있는바, 비록 표현방식에는 차이가 있지만 그 기본적 취지는 독일의 정보자유법과 궤를 같이 하는 것으로 생각된다. 한편 분리할 수 있다는 것의 의미에 관하여는 「법원이 행정기관의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과 공개를 거부한 정보에 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있고 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있음을 인정할 수 있을 때에는 청구취지의 변경이 없더라도 공개가 가능한 정보에 관한 부분만의 일부취소를 명할 수 있다 할 것이고, 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분을 분리할 수 있다고 함은, 이 두 부분이 물리적으로 분리가능한 경우를 의미하는 것이 아니고 당해 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상 정보에 관련된 기술 등을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우를 의미한다고 해석하여야 한다」고 판시하고 있는 대판 2004.12.9, 2003두12707 참조.

185) Rossi, a.a.O., S. 129 ff.

4. 정보공개의 방법

(1) 정보의 제공

「정보는 구두로, 문서로 또는 전자적 방식으로 제공될 수 있다」고 규정하고 있는 정보자유법 제7조 제3항 제1문을 고려할 때,¹⁸⁶⁾ 정보제공의 방식에는 특별한 제한이 없다고 할 수 있다. 그러나 정보제공의 방식은 일반적으로 특별한 사유가 없는 한 정보공개청구인이 원하는 방식으로 하여야 할 것이다. 다만 구두로 정보를 제공하는 경우에는 정보제공사실 및 그 내용에 관하여 문서를 작성하는 것이 원칙인데, 이는 (향후에 있을 수 있는) 법적 절차에 대비한 증거를 확보하기 위한 차원에서 요구된다.¹⁸⁷⁾

한편 정보자유법 제7조 제3항 제1문은 행정청은 단지 자신이 보유하고 있는 정보를 제공할 의무를 가질 뿐이며, 행정청이 정보의 내용이 올바른 것인지를 심사할 의무를 갖지는 않는다는 점을 분명히 하고 있다. 다만 이러한 규정은 자칫 정보를 제공하는 행정청의 공신력을 해할 수 있다는 점 때문에 그 내용적 타당성 여하에 대하여는 의문이 제기되고 있다.¹⁸⁸⁾

(2) 정보의 열람

정보자유법 제7조 제4항은 공적 정보의 열람의 경우에는 정보공개청구인이 - 기억을 위한 보조수단으로서 - 정보의 내용을 기록, 촬영, 복사할 수 있음을 규정하고 있는바, 이로부터 저장된, 마이크로필름화된 문서의 복사를 청구할 권리가 도출된다.¹⁸⁹⁾ 이는 정보열람의 일회성

186) 이 규정은 정보자유법 제1조 제2항 제2문을 보완하는 의미를 갖는다.

187) Rossi, a.a.O., S. 131.

188) Rossi, a.a.O., S. 131.

189) BT - Drucks. 15/4493, S. 15.

(一回性)으로 인하여 정보공개에의 실효성이 침해될 소지가 있음을 고려하여 그를 보완하기 위하여 마련된 것이다.

다른 한편 이 규정은 관련 행정청이 정보공개청구인의 수중에 들어간 정보가 무엇인지를 파악하는 것을 용이하게 하고, 정보공개청구인이 관련정보를 사안과 무관한 목적으로 오용 내지 남용하는 것을 통제하기 쉽도록 하기 위한 것이라고 평가되기도 한다.¹⁹⁰⁾

5. 정보공개에의 시기

(1) 2극적 정보관계에서의 정보공개에의 시기

독일의 정보자유법 제7조 제5항 제1문은 「정보는 정보공개청구인의 이익을 고려하여 정보공개청구인에게 지체 없이 공개되어야 한다」고 규정하고 있는바, 여기서 ‘지체 없이’ 공개하여야 한다는 것은 행정청이 정보의 공개를 고의 또는 과실로 미루어서는 안된다는 것을 의미한다. 한편 정보자유법 제7조 제5항 제1문을 정보공개에 대한 사실상 준비에 관한 의무를 의미하는 것으로 보는 견해도 있었지만, 오늘날은 동 규정이 정보공개청구에 대한 법적 결정과도 관련된 것으로 보는 견해가 지배적이다. 정보자유법 제7조 제5항 제1문의 ‘지체 없이’를 이와 같이 이해한다면, 정보공개청구를 받은 행정청은 1개월 이내의 통상기간 (Regelfrist)에 정보공개여부에 대한 결정을 하여야 하는 것으로 해석된다. 한편 정보공개여부에 대한 결정기간이 ‘1개월’이라는 것은 비교법적으로 볼 때 상당히 장기간이라고 할 수 있다는 점이 지적되고 있다.¹⁹¹⁾

(2) 3극적 정보관계에서의 정보공개에의 시기

정보공개결정에의 기간에 관한 정보자유법의 규정은 2극적 정보관계에서만 적용되며 3극적 정보관계의 경우에는 적용되지 않는바, 동법

190) Rossi, a.a.O., S. 132.

191) 이러한 비교법적 관점에 관하여는 Griebel, a.a.O., S. 150.

제7조 제5항 제3문은 이를 명시적으로 규정하고 있다. 이는 정보공개 청구를 받은 행정청이 비공개결정을 하는 경우에는 제8조에 따른 제3자의 보호가 특별히 문제될 것이 없다는 것을 고려한 것으로 볼 수 있다. 또한 정보공개결정을 내리는 경우에도 1개월 이내에 결정을 내리도록 하고 있는 정보자유법 제7조 제5항의 규정(그리고 그를 재확인하고 있는 동법 제9조 제1항의 규정)이 동법 제8조에 의한 제3자의 의견표명 및 이의신청에 직접적인 영향을 미치지 않을 것이라는 것도 고려한 것으로 보인다.¹⁹²⁾

6. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차

개인관련정보나 영업상 비밀 등과 같은 정보는 그를 공개하는 것이 제3자의 권익을 침해하게 된다. 따라서 이러한 경우에는 그러한 정보의 공개로 인하여 자신의 이익이 침해될 염려가 있는 제3자에게 정보의 공개를 막을 수 있는 수단을 확보해주는 것이 형평의 원칙에 부합하는 것이 된다. 정보자유법 제8조는 이러한 관점에서 3극적 정보관계, 즉 제3자가 관련된 경우에 있어서의 정보공개를 둘러싼 법률관계에 있어서 (동법 제5조와 제6조에 의하여 실제로 보호되는) 제3자의 이익을 절차적 측면에서 고려하는 규정을 갖고 있다.

(1) 제3자의 청문권보장

정보자유법 제8조 제1항은 「정보공개의 청구로 인하여 그의 이익이 침해받을 염려가 있는 제3자가 있는 경우에는, 행정청은 정보공개를 배제할 보호가치있는 이익을 갖는 제3자에 대하여 1개월 이내에 문서로써 자신의 입장을 밝힐 기회를 주어야 한다」고 규정하여 제3자의 청문권을 규정하고 있다. 여기서 침해받을 염려가 있는 법익이 정신

192) Rossi, a.a.O., S. 145.

적인 것인지 경제적인 것인지는 불문한다. 이처럼 제3자에게 의견표명의 기회를 부여하는 것은 정보공개로 인한 정보공개청구인과 제3자의 이해관계가 충돌할 수 있음을 고려하여 사전에 합리적인 조정을 가능케하기 위한 것이다.¹⁹³⁾

한편 정보자유법 제8조 제1항이 정하고 있는 것을 이유로 한 정보공개에의 배제가 정당화되기 위하여는 개인에 관한 정보로서 정보자유법 제5조 또는 제6조의 규정에 따른 정보공개에의 배제를 주장할 수 있어야 한다. 또한 이러한 결정을 행함에 있어 행정청은 제3자에 관한 정보를 인식불가능하게 만드는 조건하에 정보를 공개하는 것이 가능한지에 대하여서도 판단하여야 한다.¹⁹⁴⁾

(2) 정보공개결정 및 제3자에의 통지

1) 정보공개결정

2극적 정보관계에 있어서 정보공개청구에 대한 결정에 특별한 형식이 요구되지 않는 것과 달리, 정보자유법 제8조 제2항 제1문은 3극적 정보관계에서의 정보공개청구에 대한 결정은 문서의 형식을 취할 것을 요구하고 있다. 물론 법문을 엄격하게 해석하면 문서의 형식을 취할 것이 요구되는 것은 ‘정보공개청구를 허용하는’ 결정뿐이다. 그러나 (2극적 정보관계에 있어서와 달리) 3극적 정보관계에 있어서는 전체적으로 형식의 자유라는 원칙을 인정하지 않으려는 입법이유를 고려할 때, 정보공개청구를 거부하는 결정 역시 문서로 하여야 할 것이다.

이처럼 3극적 정보관계에 있어 정보공개에 관한 결정을 문서에 의하도록 하고 있는 이유는 3극적 정보관계에 있어서는 법원에 의한 권리구제가 2극적 정보관계에 있어서보다 훨씬 중요하기 때문이라는

193) Rossi, a.a.O., S. 136 ff.

194) 이에 관하여는 전술한 ‘정보의 부분공개’ 참조.

사정에 기초한다. 즉, 문서의 형식에 의하도록 하는 것이 법원에 의한 재심사를 용이하게 한다는 사정에 기인한다.¹⁹⁵⁾

2) 제3자에의 통지

3극적 정보관계에서 정보공개청구를 허용하는 결정은 제3자에게도 통지되어야 한다. 정보자유법 제8조 제1항이 정보공개결정을 내리기 전에 (사전적으로) 제3자에게 의견표명의 기회를 부여하는 것이라면, 제8조 제2항은 정보공개결정이 내려진 이후에 제3자의 이의제기가능성을 고려한 규정이다. 정보자유법 제8조가 제3자와 관련된 정보의 공개결정에 대하여 문서에 의할 것을 요구하고, 제3자에 대한 통지도 문서로써 하도록 하고 있는 것은 이러한 법적 분쟁의 가능성을 고려한 것이라고 할 수 있다.¹⁹⁶⁾

이와 관련하여 제3자에게 통지되어야 할 내용의 범위가 문제되는바, 먼저 제3자와 관련된 정보에 대한 정보공개청구가 있었다는 사실을 알려주어야 한다. 다음으로 정보공개청구인이 어떤 정보를 원하고 있는지를 알려주어야 하는바, 이 경우 무엇과 관련하여 그 정보를 신청하고 있는지를 기술하고 언급하는 것으로 충분하다. 그리고 끝으로 청구인이 제출한 정보공개청구의 이유도 알려주어야 한다. 그러나 정보공개청구인이 누구인지는 제3자에게 알려주어서는 안된다.

(3) 정보의 공개

정보공개 의무자는 제3자의 의사에 반하여 청구된 정보의 공개결정을 할 수 있는데, 이 경우 일단 정보가 공개되고 나면 그로 인한 피해는 회복할 수 없게 된다. 즉, 사후적으로 제3자가 정보공개결정을 이의 신청이나 행정소송으로 다투어 승소한다고 하더라도 그 실질적 의미가

195) 이러한 점에 관하여 보다 자세한 것은 Rossi(장경원 역), 앞의 글, 238면.

196) Rossi, a.a.O., S. 141.

없게 되는 것이다. 따라서 정보의 공개는 정보공개결정이 행해졌다고 하여 바로 행해져서는 아니되며, 정보공개결정이 존속력을 발생한 때 등으로부터 2주일이 경과한 이후에 할 수 있다(정보자유법 제8조 제2항). 물론 2주일이 경과한 후에 정보가 공개되었다고 하여 그에 대하여 소송 등의 방법으로 불복할 수 없는 것은 아니다.¹⁹⁷⁾

제 5 절 비공개결정과 그에 대한 불복수단

1. 비공개결정과 통지의무

(1) 비공개결정

정보자유법 제7조 제5항 제2문에 따를 때 정보공개에 관한 결정은 정보공개청구가 있는 때로부터 1개월 이내에 내려져야 한다. 한편 동법 제9조 제1항은 「정보공개에의 청구를 전부 또는 일부 거부하는 결정의 통지는 제7조 제5항 제2문의 규정에 따른 기한내에 행해져야 한다」고 하여 비공개결정¹⁹⁸⁾ 또한 정보공개청구가 있는 때로부터 1개월 이내에 내려져야 한다는 것을 재차 확인하고 있다. 이 경우 1개월의 기간은 통상기간(通常其間, Regelfrist)이다.

(2) 비공개결정의 통지의무

정보자유법 제9조 제2항은 「행정청이 정보공개에의 청구를 전부 또는 일부 거부하는 경우 행정청은 그 정보의 전부 또는 일부를 공개하는 것이 사후에는 가능한지 여부와 (가능하다면) 언제 공개가 가능한지에

197) Rossi, a.a.O., S.142 f.

198) 정보자유법은 정보공개청구를 허용하지 않는 결정에 대하여 ‘정보공개를 거부하는 결정’이라는 표현을 사용하고 있다. 그러나 우리나라의 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 이러한 결정에 대하여 ‘비공개결정’이라는 용어를 사용하고 있다. 이런 점을 고려하여 이하에서는 특별히 독일의 정보자유법의 조문을 그대로 게재하는 경우를 제외하고는 비공개결정이라는 용어를 사용하기로 한다.

관하여 통지하여야 한다」고 규정하여 정보공개를 거부하는 경우의 통지의무를 규정하고 있다.¹⁹⁹⁾ 이러한 통지는 비공개결정과 동시에, 따라서 비공개결정과 동일한 방식으로 행해져야 한다. 이와 관련하여서는 비공개결정이 - 정보공개를 허용하는 결정과 마찬가지로 - 특정한 형식에 구애받는 것은 아니라는 점이 강조되고 있다.²⁰⁰⁾

한편 이러한 비공개결정의 통지의무는 다음과 같은 기능을 갖는 것으로 설명되고 있다.²⁰¹⁾ 즉,

첫째, 정보를 제공하는 기능을 갖는다.

둘째, 비록 정보공개는 거부되었지만 장래에 정보공개 가능성에 대한 전망을 알려줌으로써 정보공개청구인의 불만을 최소화하는 기능을 갖는다.

셋째, 정보공개청구를 반복적으로 거부할 필요가 없게 만들고, 반복되는 정보공개청구에 대한 심사를 최소화함으로써 행정을 단순화시키고, 불필요한 행정비용의 지출을 회피하는 기능을 갖는다.²⁰²⁾

2. 비공개사유

정보자유법 제9조 제3항은 「정보공개청구인이 이미 청구한 정보를 획득하였거나 일반적으로 접근가능한 정보원(情報源)으로부터 정보를 획득할 수 있는 경우에는, 정보공개의 청구가 거부될 수 있다」고 규정하고 있는바, 이 규정은 비공개결정을 행할 수 있는 사유를 밝히는

199) 이 규정은 특히 정보자유법 제4조에 따른 정보공개의 거부, 즉 행정절차가 진행되고 있는 경우에 그를 이유로 진행기간동안 정보공개가 거부되는 경우에 커다란 의미를 갖는바, 이에 관하여는 BT-Drs. 15/4493, S. 16.

200) 이런 점에서 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차와 관련하여 정보공개결정을 문서에 의하도록 하고 있는 정보자유법 제8조 제2항의 규정방식과 구분된다.

201) 이하의 내용에 관하여는 Rossi, a.a.O., S. 146.

202) 다만 이러한 기능이 활성화되기 위하여는 정보공개가 거부된 실질적 이유에 대한 언급이 필요하다고 할 것인바, 정보자유법 제9조 제2항은 그러한 취지의 규정을 갖고 있지는 않다.

것 이외에 정보공개주체인 행정청의 부담을 완화시키는 기능 또한 갖는 것으로 평가되고 있다.

(1) 정보공개청구인이 정보를 획득한 경우

정보공개청구인이 이미 정보를 사실상 획득한 경우, 예컨대 정보공개청구를 청구한 시점에서 이미 그 정보를 사실상 보유하고 있는 경우에 비공개결정이 행해질 수 있다. 다만 정보공개청구를 받은 행정청이 정보공개청구인이 그러한 정보를 가지고 있는지를 알 수 없는 것이 일반적이므로 과거에 이미 공개한 정보를 다시 청구하는 경우를 제외하면 이 규정에 근거하여 비공개결정을 할 수 있는 경우는 거의 없을 것이다.²⁰³⁾

(2) 일반적으로 접근가능한 정보의 경우

일반적으로 접근가능한 정보, 예컨대 행정청의 간행물(관보 등)을 통하여 이미 공개되어 있는 정보로서 도서관에서 충분히 용이하게 접근할 수 있는 정보 등에 대하여는 비공개결정이 행해질 수 있다. 이 경우 관보 등과 같은 자료를 무료로 얻을 수 있는지, 아니면 대가를 지불하여야 하는지 여부는 상관없다.

인터넷을 통하여 쉽게 접근할 수 있는 정보 또한 같은 이유에서 비공개결정의 대상이 될 수 있다.²⁰⁴⁾ 따라서 행정청은 정보자유법 제11조에 따라 작성·공표된 정보제공목록, 조직도나 문서양식, 기타 그와 유사한 정보들의 공개청구에 대하여 인터넷을 참조하도록 함으로써 정보공개를 거부할 수 있다. 다만 이 경우 일반적인 접근가능성(Allgemein zugänglichkeit)은 단지 정보공개청구에 대하여 비공개결정을 하기 위한 필요조건에 불과하다.

203) Rossi, a.a.O., S. 147.

204) 일반적으로 접근가능한 정보의 구체적 범위에 관하여는 Schmitt-Jortzig, Meinungs- und Informationsfreiheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Bd. VI, S.651 ff.

한편 인터넷을 통하여 정보에 접근할 수 있음을 이유로 정보공개를 거부할 수 있는 것과 관련하여서는 인터넷을 통한 정보검색에 익숙하지 않은 사람들이 있을 수 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 그리하여 인터넷을 통한 정보에의 접근이 쉽지 않은 정보공개청구인에 대하여는 정보공개청구를 받은 행정청이 정보획득이 가능하도록 도와주는 서비스가 필요할 것이라는 점이 지적되고 있다.²⁰⁵⁾

3. 비공개결정에 대한 불복

정보자유법 제9조 제4항은 「정보공개의 거부결정에 대하여는 이의신청 및 의무이행소송을 제기할 수 있다. 행정법원법 제8장의 규정에 따른 이의신청절차는 최상급 연방관청의 거부결정이 행해진 경우에도 진행될 수 있다」고 하여 비공개결정에 대한 불복수단에 관하여 규정하고 있다.

(1) 이의신청

정보자유법 제9조 제4항에 따라 비공개결정에 대한 (의무이행)소송을 제기하기 위하여는 먼저 이의신청절차를 거쳐야만 한다(행정법원법 제68조 참조), 이처럼 (의무이행)소송을 제기하기 이전에 이의신청과 같은 전심절차를 거치도록 하는 이유는 행정의 자기통제의 가능성을 확보하고 행정법원의 부담을 경감시키기 위한 것이다.

한편 정보자유법이 제9조 제4항에서 비공개결정에 대한 이의신청만을 규정하고 있으므로 정보자유법상의 다른 결정, 즉 정보공개결정이나 정보공개에 따른 비용부담결정 등에 대하여는 이의신청이 허용되지 않는 것처럼 생각될 수 있다. 그러나 그와 같은 정보자유법의 규정 방식에도 불구하고 정보공개법상의 모든 결정에 대하여 이의신청이

205) Rossi, a.a.O., S.147 f.

허용되는 것으로 이해하여야 한다. 따라서 정보공개결정에 대하여 이해관계를 가진 제3자의 이의신청도 가능하다. 또한 정보공개에 따른 비용부담의 결정에 대하여도 이의신청을 제기하는 것이 가능하다.²⁰⁶⁾ 이러한 이의신청에 대하여는 행정법원법 제80조 제1항에 따라 원칙적으로 집행정지효(Aufschiebende Wirkung)가 인정된다.

행정법원법 제68조 제1항 제1호는 연방이나 주의 최상급 행정청이 발한 행정행위에 대하여는 ‘법률’이 따로이 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이의신청을 거칠 필요가 없음을 규정하고 있는데, 그와 관련된 규정이 바로 「행정법원법 제8장의 규정에 따른 이의신청절차는 최상급 연방관청의 거부결정이 행해진 경우에도 진행될 수 있다」고 규정하고 있는 정보자유법 제9조 제4항이다.

(2) 의무이행소송

- 1) 전술한 이의신청이 받아들여지지 않은 경우, 즉 비공개결정이 그대로 유지될 경우에는 법원에 소송을 제기하여 구제를 요구할 수밖에 없게 된다. 이러한 소송을 일반적으로 정보공개소송이라고 부르는데, 정보자유법 제9조 제4항은 그러한 소송의 유형으로 의무이행소송을 규정하고 있다.²⁰⁷⁾ 정보자유법이 이러한 규정을 두게 된 배경은 환경정보법 제6조 제1항이 “환경정보법상의 소송은 행정소송에 의한다”라고만 규정함으로써 그 정확한 소송형태를 두고 논란이 있었던 것에서 찾을 수 있다.²⁰⁸⁾ 그러나 정보자유법 제9조 제4항이 비공개결정에 대하여 의무이행소송의 가능성을

206) Rossi, a.a.O., S. 148 f.

207) 다만 제3자가 정보공개결정을 다투는 경우라면 의무이행소송이 아니라 정보공개 처분을 대상으로 그를 취소해달라는 항고소송을 제기하여야 할 것이다(Rossi, a.a.O., S. 149 f.).

208) 이러한 사정에 관하여는 Schoch, a.a.O., § 9 Rn. 78.

명시하고 있는 것은 단지 선언적 의미를 가질 뿐이다. 왜냐하면 독일의 경우 행정법원법에 행정소송의 종류로 의무이행소송이 명기되어 있기 때문이다.

- 2) 한편 독일에서는 정보자유법 제9조 제4항의 규정을 다른 유형의 소송은 허용되지 않고 의무이행소송만 허용된다는 의미로 해석하여서는 안된다는 점이 강조되고 있다.²⁰⁹⁾ 즉, 정보자유법 제9조 제4항의 규정에도 불구하고 상황에 따라서는 의무이행소송 이외에도 다른 유형의 소송, 예컨대 부작위에 대한 소송(Untätigkeitsklage)이나²¹⁰⁾ 이른바 독립적 취소소송(isolierte Anfechtungsklage)²¹¹⁾ 또는 계속적 확인의 소(Fortsetzungsfeststellungsklage)²¹²⁾를 생각해 볼 수 있다는 것이다. 또한 정보공개를 허용하는 결정에 대하여 제3자가 다투는 경우에는 취소소송이 적합한 소송형태가 될 것이다.

제 6 절 기 타

1. 비 용

(1) 정보공개청구인의 비용부담의무

정보자유법 제1조 제1항 제1문에 따라 모든 사람에게 정보공개청구권이 인정된다. 이와 관련된 실질적인 문제는 정보공개에 소요되는

209) Schoch, a.a.O., § 9 Rn, 78,

210) 이는 정보공개청구에 대하여 행정관청이 3개월이 지나도록 충분한 이유없이 정보공개결정도, 비공개결정도 하지 않는 경우에 생각해 볼 수 있는 소송유형이다.

211) 이러한 독립적 취소소송은 비공개결정이 있는 경우 그 당시에는 정보공개청구권자가 정보공개에 대한 이익이 없지만 장래 일정시점에는 공개의 필요성이 인정될 수 있어서 그 가능성을 열어두고자 할 때에 유용한 소송유형이 되는데, 독립적 취소소송에 관하여 보다 자세한 것은 Kopp/Schenke, VwGO(Kommentar), § 42 Rn. 30 ff.

212) 이러한 계속적 확인의 소는 정보공개청구가 시간의 경과로 달성되었을 경우라도 비공개결정이 위법하였음을 확인할 이익이 있는 경우에 활용할 수 있는 소송유형이다.

비용을 누가 부담하여야 하는 것인데, 정보자유법 제10조 제1항 제1문은 「이 법률에 따라 행해지는 개인에게 귀속될 수 있는 공적 급부에 대하여는 수수료와 경비를 징수한다」고 규정하여 원칙적으로 정보공개청구를 하는 자가 그에 소요되는 비용을 부담할 의무를 가진다는 점을 명백히 하고 있다.

한편 독일의 경우 행정작용에 소요되는 비용을 수수료와 경비로 구분하여 설명하는 것이 일반적인데, 정보자유법 제1조 또한 비용을 수수료(手數料, Gebühr)와 경비(經費, Auslage)로 나누어 규정하고 있다. 여기서 수수료란 정보에의 접근, 즉 정보의 공개를 보장하기 위하여 발생하는 행정비용에 대해 징수하는 것을 말하며, 경비란 행정청의 특별한 지출을 보전하는 차원에서 징수하는 것²¹³⁾을 말한다. 즉, 수수료가 직무행위의 수행에 ‘의하여(durch)’ 발생한 비용을 조정·보전하는 차원의 것이라면, 경비는 직무행위를 수행하는 ‘과정에서(bei)’ 발생한 비용을 상환받기 위한 성격이 강하다. 여기서 보전되어야 할 급부는 직무행위 자체에 대한 것이 아니라, 행정청이 비용을 부담할 자에게 지출한 것이다.²¹⁴⁾ 행정비용법 제10조에 따를 때 그러한 지출에 속하는 것으로는 예컨대 장거리전화통화비, 팩스송신비, 서류의 작성 및 복사비, 번역비, 물건의 보관 및 운송비 등을 들 수 있다.

(2) 단순한 정보제공 - 무료

정보자유법 제10조 제1항 2문에 따르면 “단순한 정보제공”(einfache Auskünfte)에 그치는 경우에는 정보공개청구인이 비용을 부담할 필요가 없다(무료). 이 경우 여기서의 “단순한” 정보란 그 발급형식과 상관없이

213) 이런 점에 착안하여 여기서의 경비, 즉 독일어의 Auslagen을 ‘특별지출금’이라고 번역하는 경우도 있는데(Rossi(장경원 역), 앞의 글, 258면), 충분히 설득력있는 번역례라고 생각한다.

214) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 258면.

검색비용(Reserchaufwand)을 들이지 않고 제공가능한 정보를 말한다. 뿐만 아니라 정보제공에 있어 (그 자리에서 구술로 답하는 경우처럼) 행정비용이 전혀 발생하지 않거나, 단지 매우 적은 비용만을 발생시킬 뿐인 정보 또한 여기서의 “단순한 정보”에 해당한다.

(3) 수수료 및 경비의 산정

수수료는 정보공개가 실효를 거둘 수 있도록 정보공개에 소요되는 행정비용을 고려하여 산정하여야 한다(정보자유법 제10조 제2항).

다만 구체적인 경우에 있어서의 정확한 비용은 정보자유법 제10조 제3항에 근거하여 연방내무부장관이 정립한²¹⁵⁾ 정보수수료규정(Informationsgebührenverordnung, IFGGebV)²¹⁶⁾에 따라 정해진다. 이를 위하여 동 규정은 부칙에 「수수료와 경비목록」(Gebühren- und Auslagenverzeichnis)을 갖고 있다. 한편 동 목록은 제A부(수수료)에서 서류의 작성, 문서의 열람, 문서의 교부, 이의신청의 거부 등에 대하여 최저 15유로에서 최고 500유로에 이르는 수수료의 범위를 상세히 규정하고 있으며, 제B부(경비)에서 복사비, 특별한 포장 및 운송비 등의 징수에 관하여서도 상세한 규정을 갖고 있다.²¹⁷⁾ 한편 수수료는 형평성과 공익을 이유로 면제되거나 50%까지 감경될 수 있다(정보수수료규정 제2조).

215) 정보자유법 제10조 제3항에 따르면 연방내무부장관은 정보자유법에 따른 개인에게 귀속될 수 있는 공적 급부에 대하여 연방상원의 동의를 얻지 않고 법규명령으로 수수료징수의 요건과 수수료징수요율을 정할 권한을 갖는다.

216) 이 규정은 1970년 6월 23일에 제정된 행정비용법(Verwaltungskostengesetzes) 제2절과 관련하여 2005년 9월 5일에 제정된 정보자유법(BGBl. I S. 2722) 제10조 제3항에 근거하여 제정된 것으로, 정식명칭은 「정보자유법에 따른 수수료와 경비에 관한 법규명령」(Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz)이다.

217) 수수료와 경비요율은 vgl. <http://www.gesetze-im-internet.de/ifggebv/anlage.html>.

참고: 독일의 정보수수료규정

제 1 조(경비와 수수료): ① 공법상의 금전급부의무로서 개인에게 귀속될 수 있는 공적 급부에 대한 수수료와 경비는 부칙의 「수수료와 경비목록」(Gebühren- und Auslagenverzeichnis)에 따라 정해진다.

② 경비는 수수료에 부가하여 징수되며, 개인에게 귀속될 수 있는 공적 급부가 수수료없이 행해지는 경우에 징수된다. 「수수료와 경비목록」 A 부 1.1호에 따른 요건이 충족되는 경우에는 그러하지 아니하다.

제 2 조(면제 및 감경): 수수료는 형평성과 공익을 이유로 50%까지 감경될 수 있다. 특별한 사유가 있는 경우는 같은 이유로 수수료의 징수가 면해질 수 있다.

제 3 조(효력발생): 이 규정은 2006년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

2. 연방정보자유담당관

(1) 연방정보자유담당관의 임명과 법적 지위

연방의 정보자유담당관에 관하여는 정보자유법 제12조가 규율하고 있는데, 동조는 연방의 정보자유담당관의 임명절차나 그의 지위 등에 관하여 아무런 명시적 규정을 갖고 있지 않다. 이는 정보자유법이 시행되기 시작한 2006년 1월 1일부터 연방정보보호담당관(Bundesdatenschutzbeauftragter)이 동시에 연방정보자유담당관이 되어 그의 직무를 수행하였으므로(동조 제2항)²¹⁸⁾ 사실상 연방정보자유담당관을 임명하기 위한 절차나 그의 지위에 관하여 별도로 규정할 필요가 없기 때문이라고 생각된다.

218) 이런 이유로 2006년 1월 1일부터 연방정보보호담당관은 “연방정보보호 및 정보자유담당관”이란 명칭을 사용하게 되었는바, 이러한 명칭의 변경은 연방정보보호법의 개정을 통하여 이루어졌다. 이러한 사정에 관하여는 정보자유법 제13조에 관한 입법이유서 BT - Drucks. 15/4493 참조.

참고: 연방정보보호담당관의 임명 등

1. 임 명: 연방정보보호담당관은 연방하원이 연방정부의 추천을 받아 재적의원 과반수의 동의를 얻어 선출하며, 이렇게 선출된 자를 연방대통령이 연방정보보호담당관으로 임명한다. 한편 연방정보보호담당관으로 임명되기 위하여는 선출당시 35세 이상이어야 한다(연방정보보호법 제22조 제1항).
2. 임 기: 연방정보보호담당관은 임명장의 교부와 함께 그의 신분을 획득하며, 임기가 만료되거나 해임되면 그의 신분을 잃게 된다(동법 제23조 제1항). 한편 연방정보보호담당관의 임기는 5년이며, 1회에 한하여 재임이 가능하다(동법 제22조 제3항).
3. 신분관계: 연방정보보호담당관은 연방과 공법상의 근무관계에 있으며 독립하여 그의 직무를 수행한다. 그러나 사후적으로는 연방정부의 감독을 받는다(동조 제4항).
4. 소속 및 감독: 연방정보보호담당관은 연방내무부에 소속되며, 연방내무부장관의 직무상 감독(Dienstaufsicht)을 받는다(동조 제5항).
5. 대 리: 연방정보보호담당관이 잠정적으로 그의 직무를 수행할 수 없을 때에는 연방내무부장관이 그의 직무를 수행할 자를 지정한다(동조 제6항).

(2) 연방정보자유담당관의 임무와 권한

정보자유법 제12조는 연방정보보호담당관의 임무와 권한에 대하여서도 직접적인 규정을 갖고 있지 않으며, 단지 연방정보보호담당관의 통제임무에 관한 연방정보보호법의 규정(제24조 제1항과 제3항 내지 제5항)²¹⁹⁾과 동법 제26조 제1항 내지 제3항²²⁰⁾에 따른 그 밖의 임무에

219) 연방정보보호법 제24조에 따르면 연방정보보호담당관은 연방의 공공기관들이 연방정보보호법과 정보보호에 관하여 규율하고 있는 다른 법의 규정을 준수하고 있는지 여부를 통제하며(제1항), 연방법원 역시 연방정보보호담당관의 통제가 행정적 사항에 관하여 이루어지는 한도 내에서는 그러한 통제에 따르도록 되어 있다(제3항). 또한 연방정보보호담당관은 이러한 통제의 결과를 공공기관에 통지하여 주는데 이를 통하여 정보보호제도의 개선을 위한 제안, 특히 개인관련정보의 처리와 이용과정에서 확인된 흠을 제거하기 위한 제안을 행할 수 있다(제5항).

관한 규정이 연방정보자유담당관에 대하여서도 준용된다는 취지의 규정을 갖고 있을 뿐이다.

(3) 연방정보자유담당관에의 청원

1) 개관 - 옴부즈만적 성격

정보자유법 제12조 제1항은 동법에 따른 정보공개청구권이 침해되었다고 생각하는 사람은 ‘누구나’ 연방의 정보자유담당관에게 청원(Anrufung)할 수 있는 주관적 권리가 있음을 규정하고 있는바,²²¹⁾ 이러한 청원권은 연방정보보호법상의 청원권을 그 모델로 한 것이다. 한편 청원은 연방정보자유담당관이 활동을 하게 되는 전제가 되며, 따라서 연방정보자유담당관은 이러한 청원이 없음에도 불구하고 직권으로 개입할 수는 없다.²²²⁾

연방정보자유담당관은 독립적인 기관(unabhängige Institution)으로서 정보자유법의 적용에 관한 분쟁이 있는 경우 비사법적(非司法的)인 방법으로 중재역할을 수행하는바, 이러한 점을 고려할 때 연방정보자유담당관에게는 옴부즈만적 기능이 부여되어 있다고 할 수 있다.²²³⁾ 정보자유법 역시 연방정보자유담당관이 다른 행정청이나 법원의 개입없이 고전적

220) 연방정보보호법 제26조에 따르면 연방정보보호담당관은 그의 활동에 관하여 매 2년마다 연방하원에 보고를 하며, 정보보호에 관한 중요한 발전상황을 연방하원과 공중에게 알려준다(제1항). 또한 연방정보보호담당관은 연방정부와 연방정보보호법 제12조 제1항이 정하는 연방의 공공기관에게 정보보호의 개선을 위한 권고를 발할 수 있으며, 정보보호의 문제에 대하여 자문을 행할 수 있다(제3항).

221) 브란덴부르크주 또한 같은 입장을 취하고 있다(§ 11 Abs. 2 S. 1 AIG-BB). 이에 반해 슐레스비히-홀슈타인의 경우에는 자신의 정보공개청구가 부당하게 거부되었거나, 불충분하게 공개되었거나, 전혀 공개되지 않은 사람에게만 이러한 권리를 인정하고 있다(§ 18 Abs. 2 S. 1 IFG-BE).

222) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 259면 이하.

223) Rossi(장경원 역), 앞의 글, 259면. 한편 연방정보자유담당관의 옴부즈만적 성격은 정보자유에 관한 제안이나 자문을 행할 뿐 구속력있는 결정을 하지 못한다는 점, 연방하원이 그를 선출한다는 점 등에도 잘 나타난다.

옴부즈만(Ombudsman)의 역할을 수행할 수 있음을 분명히 하고 있다.²²⁴⁾

2) 청원권자

정보자유법 제12조 제1항은 동법에 따른 정보공개청구권이 침해되었다고 생각하는 사람은 ‘누구나’ 연방의 정보자유담당관에게 청원(Anrufung)할 수 있는 주관적 권리가 있음을 규정하고 있다.²²⁵⁾ 따라서 정보자유법 제1조 제1항의 정보공개청구권자와 동법 제12조 제1항상의 연방정보자유담당관에의 청원권자는 일치한다. 동법의 입법이유서는 이에 관하여 정보공개청구인이던 제3자이던 이러한 청원권을 가진다고 하고 있는데,²²⁶⁾ 이는 단지 청원권을 갖는 두 그룹을 예시적으로 열거하고 있는 것으로 이해되어야 한다.²²⁷⁾

한편 청원은 자신의 이익이 침해되었음을 이유로 하는 것이므로 청원을 통하여 청원인이 자신의 어떤 권리가 행정청에 의해 침해된 것으로 간주하는지를 알 수 있을 때에 인정된다.²²⁸⁾ 따라서 단순히 어떤 사안에 대한 일반적 이익에 근거하여 청원을 행할 수는 없다. 그러나 이러한 최소한의 요구가 청원을 받아들이는 데 있어서의 법적 장애물이 되어서는 아니 된다.²²⁹⁾

3) 청원의 형식 등

정보자유법이 연방정보자유담당관에 대한 청원권을 규정하고 있기는 하지만, 동법은 청원의 형식이나 기간 등에 관하여는 아무런 규정을

224) 이에 관하여는 Roßnagel(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 5 I Rn. 58.

225) 브란덴부르크주 또한 같은 입장을 취하고 있다(§ 11 Abs. 2 S. 1 AIG - BB). 이에 반해 슐레스비히 - 홀슈타인의 경우에는 자신의 정보공개청구가 부당하게 거부되었거나, 불충분하게 공개되었거나, 전혀 공개되지 않은 사람에게만 이러한 권리를 인정하고 있다(§ 18 Abs. 2 S. 1 IFG - BE).

226) BT - Drucks. 15/4493, S. 17.

227) 동지: Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 12 Rn. 16.

228) Schoch, a.a.O., § 12 Rn. 28 f.

229) Berger/Partsch/Roth/Scheel, a.a.O., § 12 Rn. 23.

갖고 있지 않다. 따라서 청원권자는 자신이 원하는 경우 구두로도 청원을 행할 수 있다.²³⁰⁾ 이는 정보자유법에 규정된 권리의 침해가 있는 경우를 재심사하기 위하여 특별한, - 연방정보자유법이 자세하게 규율하고 있지 않은 - 무형식의 비사법적(非司法的) 절차가 도입된 것을 의미한다.

3. 타법과의 관계

정보자유법 제1조 제3항 제1문은 「공적 정보의 공개에 관한 다른 법규정들은 이 법에 우선하여 적용된다」고 규정하고 있다. 따라서 연방기록원(聯邦記錄院, Bundesarchiv)의 문서는 연방기록원법에 따라서만, 토지등기에 관한 문서는 토지등기에 관한 법률에 따라서만 정보 공개를 요구할 수 있다. 이는 결국 정보자유법이 정보공개에 관한 일반법적 지위에 있다는 것을 의미한다. 한편 법률제정 당시에 이러한 규정을 설치하였던 이유는 기존의 법률과의 관계를 고려한 것이라기 보다는 정보자유법의 시행 이후에 제정될 연방법률에서 정보자유법에 대한 예외규정을 둘 수 있도록 하기 위한 것이었다고 한다.²³¹⁾

한편 정보자유법 제1조 제3항 제1문은 행정절차법 제29조와 사회법전(社會法典, Sozialgesetzbuch) 제10권 제25조는 정보자유법에 우선하여 적용되지 않는다는 취지의 규정을 두고 있다. 이는 정보자유법과 이들 규정이 일반법과 특별법의 관계에 있지 않다는 것, 즉 정보자유법과 이들 규정은 동시에 적용될 수 있다는 것을 의미한다.²³²⁾ 따라서 정보 공개청구권자는 행정절차법 등에 따른 정보공개와 정보자유법에

230) Simitis, a.a.O., § 21 Rn. 14.

231) 이러한 것은 정보자유법이 제정되던 2006년까지 독일에서 정보공개를 규정하고 있는 연방법률로는 환경정보법과 문서열람권을 규정하고 있는 행정절차법 정도가 있었을 뿐이라는 점을 고려하면 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

232) Rossi, a.a.O., S. 56.

의한 정보공개의 청구 가운데 선택할 수 있게 된다. 이러한 규정은 행정절차법 제29조와 사회법전 제10권 제25조가 무의미한 조항이라는 생각을 갖게 만드는 측면이 있다. 그러나 많은 경우에 있어 행정절차법 제29조와 사회법전 제10권 제25조는 정보공개청구에 있어 매우 효과적인 법적 근거가 되는데, 이는 그들 규정이 정하고 있는 예외적 사유들은 정보자유법상의 예외적 사유보다 그 범위가 매우 좁기 때문이다.²³³⁾

다른 한편으로는 이러한 점을 강조하면 정보공개청구권자는 모든 경우에 있어 정보자유법에 따른 정보공개의 청구 대신에 행정절차법 등에 따른 정보공개의 청구를 선택하게 되고, 그 결과 정보자유법은 그 존재가치를 상실하게 될 것이라는 생각을 갖게 될 수도 있다. 그러나 행정절차법 등에 따른 정보(문서)의 공개는 인적(당사자에 국한), 시간적(행정절차가 진행되는 기간), 내용적 관점에서 많은 제한이 뒤 따른다는 점을 고려할 때²³⁴⁾ 특별한 제한없이 정보공개를 인정하는 정보자유법은 여전히 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

4. 효력발생

정보자유법은 동법 제15조에 의해 2006년 1월 1일부터 효력이 발생하였으며, 2013년 8월 7일 제정된 「연방수수료법의 구조개혁을 위한 법률」(Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes)²³⁵⁾ 제2조 제6항에 따른 일부개정을 거쳤다.

233) Rossi(장경원 역), *Verwaltungsverfahren und freier Zugang zu öffentlichen Information in Deutschland*, 공법연구 제35집 제4호(2007), 246면.

234) 정보자유법에 따른 정보공개에 비하여 행정절차법에 따른 정보공개에 이처럼 많은 제한이 뒤따르는 이유는 정보자유법이 후술하는 바와 같이 국가권력의 일반적 투명정보장을 목적으로 하는 것과 달리 행정절차법은 근본적으로 개인의 방어수단으로서의 기능을 갖고 있기 때문이다.

235) Vgl. BGBl. I S. 3154, 3160.

제 4 장 한국의 정보공개법에 대한 시사점

제 1 절 정보공개에의 일반원칙

1. 목 적

오늘날의 법률들은 그 법률의 첫 번째 조문에서 해당 법률의 목적을 명시하는 것을 그 특징으로 한다. 우리나라의 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법이라고 한다) 역시 제1조에서 「이 법은 …… 국민의 알권리를 보장하고 국정(國政)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다」고 하여 동법의 목적을 명시적으로 규정하고 있다.²³⁶⁾ 이러한 오늘날의 일반적 추세와 달리 독일의 정보자유법은 동법의 목적을 독자적인 조문을 통하여 명시적으로 규정하고 있지 않다. 따라서 독일의 정보자유법의 목적은 동법의 입법이유서나 전체의 내용을 고찰하는 것을 통하여 찾아볼 수밖에 없는데, 일반적으로 참여기능과 통제기능이 동법의 주된 목적으로 설명되고 있다(제3장 제1절 III. 목적 참조). 즉, 독일의 정보자유법은 고양된 정보자유권을 통하여 국정의 의사결정과정에 국민을 참여시킴으로써 민주적 의사형성을 가능케 하고,²³⁷⁾ 행정통제를 강화하여 부패를 방지하는 것을 그 목적으로 한다고 할 수 있다.²³⁸⁾

236) 이러한 목적설정을 통하여 동법은 결국 국민의 민주적 참여가능성을 제고하고 행정의 부패를 예방하는 기능을 갖는다고 해석되고 있다(권형준, 정보공개제도에 관한 고찰, 한양대학교 법학논총, 제23집 제2호, 11면).

237) 국정의 의사결정과정에서의 국민의 참여는 참여민주주의의 실현에 이바지할 뿐만 아니라, 국민이 국가가 행하는 행위를 더 잘 받아들일 수 있도록 해주는 기능을 갖는다고 한다(Bt-Drs. 15/4493, S.6).

238) 이에 관하여 자세한 것은 Beckemper, a.a.O., 300 f.; Rossi, a.a.O., Einleitung, Rn. .22 ff.

이렇게 볼 때 독일의 정보자유법과 우리나라의 정보공개법은 궁극적으로 그 목적을 같이 한다고 할 수 있으며, 이러한 사정은 두 법의 비교분석을 통하여 우리나라의 정보공개법의 개선방안을 추구할 수 있다는 중요한 논거가 될 것이다.

2. 정보공개청구권자와 정보공개 의무자

(1) 정보공개청구권자

우리나라의 정보공개법 제5조가 「모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다. 외국인의 정보공개 청구에 관하여는 대통령령²³⁹⁾으로 정한다」고 하여 원칙적으로 정보공개청구권자를 우리나라 국민에 한정하고 있는 것과 달리 독일의 정보자유법은 제1조 제1항에서 ‘누구나’ 정보공개청구권자가 될 수 있다고 하여 외국인도 정보공개청구권자가 될 수 있다는 것을 전제로 하고 있다.²⁴⁰⁾

한편 우리나라의 정보공개법이 외국인을 정보공개청구권자에서 배제하고 있는 것의 타당성에 대하여는 견해의 대립이 있다. 즉, “우리나라의 정보주권을 위해 필요하다”²⁴¹⁾ 또는 “정보공개청구권이 국민주권주의에 근거하고 있다는 사실을 고려할 때 이러한 제한의 타당성은 명백하다”²⁴²⁾고 하여 긍정적으로 보는 견해가 있는가 하면, “정보주권은

239) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 시행령 제3조는 정보공개를 청구할 수 있는 외국인으로 ① 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 자와 ② 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체를 규정하고 있다.

240) 독일의 정보공개법 제1조 제1항의 ‘누구나’와 관련하여 동법의 입법이유서는 정보공개청구권은 독일인은 물론 외국인에게도 인정된다는 것을 명시하고 있다(BT-Drs. 15/4493, S.7). 또한 학자들 역시 정보공개청구권자와 관련하여 국적이거나 거주지는 문제되지 않는 것으로 보고 있다(Schoch, IFG Kommentar, 2009, § 1 Rn.9).

241) 강수경, 앞의 글, 72면.

242) 성낙인, 정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰, 서울대학교 법학, 제42권 제3호, 53면.

정보공개법 제9조 제1항 제2호 내지 제4호를 통하여 충분히 보장되어 질 수 있으므로 외국인의 정보공개청구를 배제할 타당한 근거는 찾아 보기 어렵다”고 하여 부정적으로 보는 견해도 있는 것이다.²⁴³⁾

행정의 투명화를 통한 부패방지라고 하는 정보공개법의 입법목적과 국제적 기준을 고려할 때, 외국인을 정보공개청구권자에서 배제할 이유는 없는 것으로 생각된다. 따라서 독일의 정보자유법과 같이 외국인에게도 정보공개청구권을 인정하는 방향으로의 개정이 이루어져야 할 것이다.²⁴⁴⁾

(2) 정보공개 의무자

우리나라의 정보공개법은 정보공개 의무자인 공공기관을 동법 제2조 제3호에서 정의하고 있는바,²⁴⁵⁾ 동법상의 정보공개 의무자의 범위는 - 비록 표현상의 차이는 있지만 - 적어도 내용면에서는 독일의 정보자유법상의 정보공개 의무자와 거의 유사하다. 더욱이 정보공개법상의 정보 공개 의무자의 범위를 어떻게 규정할 것인가의 문제는 궁극적으로 그 나라의 입법정책과 관련된 것이므로, 독일의 정보자유법상의 정보 공개 의무자의 범위에 관한 조항(동법 제1조 제1항)은 문자 그대로 참고의 의미를 가질 뿐이라고 할 것이다.

243) 홍강훈, 앞의 글(註 5), 274면.

244) 2014년 기준 국내거주 외국인이 150만명을 넘어서서 국내에 거주하는 사람 32명 가운데 1명은 외국인인 오늘날의 사정을 고려하면 이러한 주장은 더욱 설득력을 갖게 될 것이다.

245) 정보공개법상의 공공기관에는 다음과 같은 것이 포함된다.

1. 국가기관(① 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 ② 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관 ③ 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회)
2. 지방자치단체
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

3. 정보공개방법

(1) 정보공개방법

독일의 정보자유법은 정보공개방법을 정보의 제공, 문서의 열람 및 그밖의 방법의 3가지로 크게 유형화하여 규정하고 있을 뿐(동법 제1조 제2항 제1문), 구체적으로 - 특히 저장매체별로 - 어떠한 방법으로 정보공개가 행해질 수 있는지에 관하여는 명시적 규정을 갖고 있지 않다. 이에 반하여 우리나라는 정보공개법에서 정보공개방법으로 정보의 열람, 사본이나 복제물의 교부 외에 정보통신망을 통한 정보의 제공을 규정한 다음(동법 제2조 제2호, 제13조 제2항·3항).²⁴⁶⁾ 동법 시행령에서 정보공개방법을 저장매체별로 구분하여 규정하는 방식을 채택하고 있다.²⁴⁷⁾ 이러한 정보공개법(및 동법시행령)상의 정보공개방법에 관한 규정과 관련한 문제점은 다음과 같다.

첫째, 문서에 속하지 않는 도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항의 공개방법이 과연 정보공개법상의 열람이나 교부라는 표현에 포섭될 수 있는지의 문제이다.²⁴⁸⁾ 물론 이러한 문제는 열람이나 교부라는 용어의 확대해석이나 유추

246) 법령 등에 따라 공개를 목적으로 작성된 정보 등에 대하여 정보공개결정절차를 거치지 아니하고 즉시 또는 말로 정보를 공개하는 것(정보공개법제16조 참조)은 논외로 한다.

247) 정보공개법 시행령 제14조가 정하고 있는 저장매체별 정보공개방법은 다음과 같다.

1. 문서·도면·사진 등: 열람 또는 사본의 제공
2. 필름·테이프 등: 시청 또는 인화물·복제물의 제공
3. 마이크로필름·슬라이드 등: 시청·열람 또는 사본·복제물의 제공
4. 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 등: 파일을 복제하여 정보통신망을 활용한 정보공개시스템으로 송부, 매체에 저장하여 제공, 열람·시청 또는 사본·출력물의 제공
5. 법 제7조제1항에 따라 이미 공개된 정보: 해당 정보의 소재(所在) 안내

248) 이러한 문제의식은 특히 정보기술의 발달로 인하여 새로운 저장매체가 속속 개발되고 있음을 고려할 때 의미가 있다고 생각한다.

해석을 통하여 해결할 수 있는 여지가 있다. 그러나 이러한 해석론적 해결방법 이외에 입법론적 해결을 도모하는 방법도 고려해 볼 수 있는데, 이 경우 「행정청은 정보를 제공하거나, 문서의 열람을 보장하거나 또는 ‘그 밖의 방법으로’ 정보를 사용하게 할 수 있다」라고 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제1조 제2항 제1문은 참고가 될 만하다.

둘째, 저장매체별로 정보공개방법을 구분하여 규정하는 방식은 공개방법이 명확하다는 장점이 있으나 새로운 저장매체가 나타나게 되는 경우 그러한 저장매체에 저장된 정보의 공개방법이 모호해진다는 단점 또한 갖고 있다는 것이다. 따라서 독일의 정보자유법과 같은 방식으로 정보공개의 방법을 규정하여 새로운 저장매체의 등장에 유연하게 대처할 수 있도록 하는 것 또한 고려해 볼만하다고 생각한다.

2. 정보공개방법의 선택권

독일의 정보자유법 제1조 제2항 제2문은 「정보공개청구인이 특정한 방식으로 정보의 공개를 청구한 경우에는, 중요한 이유가 있는 경우에 한하여 다른 방식으로 정보를 공개할 수 있다」고 규정하여 정보공개청구인에게 ‘정보공개방법에 대한 선택권’을 부여하고 있다. 그리고 동 규정의 취지를 고려할 때 행정청은 원칙적으로 정보공개청구인의 선택에 구속되는 것으로 이해되고 있다.

한편 독일의 경우와 달리 우리나라의 정보공개법은 - 전자적 형태로 보유·관리하는 정보의 경우 이외에는²⁴⁹⁾ - 정보공개청구권자의 ‘정보공개방법에 대한 선택권’을 보장하는 명시적 규정을 두고 있지 않다. 그러나 이처럼 명시적 규정이 존재하지 않음에도 불구하고 대법원은

249) 정보공개법 제15조 제1항은 「공공기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우에는 그 정보의 성질상 현저히 곤란한 경우를 제외하고는 청구인의 요청에 따라야 한다」고 규정하여 ‘전자적 형태로 보유·관리하는 정보’에 대하여는 정보공개청구권자에게 정보공개방법의 선택권을 보장하고 있다.

「정보공개를 청구하는 자가 공공기관에 대해 정보의 사본 또는 출력물의 교부의 방법으로 공개방법을 선택하여 정보공개청구를 한 경우에 공개청구를 받은 공공기관으로서는 법 제8조 제2항에서 규정한 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있는 사유에 해당하지 않는 한 정보공개청구자가 선택한 공개방법에 따라 정보를 공개하여야 하므로 그 공개방법을 선택할 재량권이 없다고 해석함이 상당하다」²⁵⁰⁾고 판시하고 있는바, 이러한 대법원의 입장에 따르는 경우 적어도 실무상으로는 우리나라와 독일간에 차이는 사실상 없다고 할 수 있다.

그러나 진정한 의미에서 정보공개청구권이 보장되어 있다고 하기 위하여서는 정보공개방법에 대한 선택권이 보장되어 있어야 한다는 점을 고려할 때, 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 전자적으로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우와 관련하여서만 정보공개방법의 선택권에 관한 규정을 갖고 있는 우리나라의 정보공개법은 정보공개청구권의 보장에 철저하지 못한 면이 있다. 따라서 - 비록 전기한 바와 같은 대법원판례가 있다고 하더라도 - 법적 안정성과 예측가능성을 고려할 때, 독일의 정보자유법과 같이 정보공개방법 일반에 관하여 정보공개청구인의 정보공개방법에 대한 선택권을 인정하는 명시적 규정을 두는 것이 바람직하다고 할 것이다.

제 2 절 정보공개 대상

1. 공개대상정보

독일의 정보자유법이 공개대상이 되는 정보를 ‘그 저장방식을 불문하고 공적 목적에 사용되는 일체의 기록’이라고 정의하고 있는 것(동법 제2조 제1호)과 달리 우리나라의 정보공개법 제2조 제1호는 정보공개의

250) 대판 2004.08.20., 2003두8302.

대상이 되는 정보를 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.”라고 정의하여 정보의 저장매체를 예시적으로 열거하는 방식을 채택하고 있다.

정보의 개념정의에 있어 저장매체가 무엇인지는 핵심적 문제가 아니라는 점, 그리고 오늘날 정보기술의 발달로 인하여 새로운 저장매체가 나타나고 있는 점 등을 고려할 때 독일의 정보자유법과 같이 정보를 개괄적으로 정의하는 방식의 도입을 고려해 볼만 하다고 생각한다.

2. 비공개대상정보

(1) 개 관

우리나라의 정보공개법은 정보공개의 원칙을 채택하고 있으면서도 (동법 제3조) 그에 대한 예외를 인정하여 제9조에서 비공개대상정보를 규정하고 있다. 이러한 규정방식은 기본적으로 독일의 정보자유법과 그 내용을 같이 한다. 그러나 세부적 사항에 있어서는 독일의 정보자유법과 우리나라의 정보공개법간에는 다음과 같은 차이점이 존재한다.

1) 비공개대상정보의 의미

우리나라의 정보공개법 제9조는 「비공개정보」라는 제하에 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대하여는 이를 ‘공개하지 아니할 수 있다’고 규정하고 있다. 따라서 여기서의 비공개정보란 공개가 금지되는 비밀정보를 의미하는 것이 아니라 공공기관이 공개를 거부할 수 있는 정보를 의미하는 것으로 이해되고 있다. 그러나 독일의 정보자유법 제3조는 동조가 규정하고 있는 정보공개가 제한되는 사유에

해당하는 경우에는 ‘정보공개청구권이 인정되지 않는다’고 규정하고 있으며, 따라서 정보공개청구를 받은 행정청은 정보공개를 할 수 없게 된다. 국민의 정보공개청구권을 보장하고자 하는 정보공개제도의 취지를 고려할 때, 이 문제에 관한 한 우리나라의 정보공개법의 규정방식이 더 타당하다고 생각한다.

2) 비공개대상정보의 목록

비공개대상정보의 목록에 있어서도 독일의 정보자유법과 우리나라의 정보공개법은 표현상의 차이가 있을 뿐 근본적으로 그 내용을 같이 한다. 다만 독일의 정보자유법이 비공개대상정보에 관하여 제3조에서 제6조에 걸쳐 지나치다는 생각이 들 정도로 상세하게 규정하고 있는 것에 비하여, 우리나라의 정보공개법은 (독일의 정보자유법과 비교해 볼 때) 상대적으로 간결하게 비공개대상정보를 규정하고 있다. 이와 같은 우리나라의 정보공개법의 규정방식의 가장 큰 문제점은 비공개대상 정보가 추상적으로 그리고 모호하게 규정되어 정보공개법의 목적달성을 저해하는 요소로 기능할 수 있다는 것에 있다. 즉, 이러한 규정방식은 자칫 잘못하면 오히려 정보의 비공개를 입법적으로 제도화시켜주어 정보공개법을 비밀보호법으로 전락시키게 할 염려가 있는 것이다.²⁵¹⁾ 따라서 이런 관점에서 보면 독일의 정보자유법과 같이 비공개대상정보를 조금 더 상세하게 규정하는 것을 고려해 볼만 하다고 생각한다.

이하에서는 우리나라의 정보공개법이 비공개대상정보²⁵²⁾로 규정하고

251) 이런 관점에서 보면 독일의 정보자유법이 비공개대상정보를 지나칠 정도로 상세하게 규정하고 있는 것도 나름 의미가 있다고 생각된다.

252) 정보공개법 제9조가 규정하고 있는 비공개대상정보는 다음과 같다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보

있는 것 가운데 독일의 정보자유법과 비교해 볼 때 재검토를 요하는 것에 관하여 약술하기로 한다.

참고: 비공개대상정보에 관한 독일의 정보자유법의 규정(제3조~제6조)

제 3 조(특별한 공익의 보호): 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 정보공개 청구권이 인정되지 않는다.

3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.
6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.
 - 가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
 - 나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
 - 다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
 - 라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
 - 마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업
7. 법인·단체 또는 개인(이하 "법인등"이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 정보는 제외한다.
 - 가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보
 - 나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보
8. 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보

1. 정보를 공개하는 것이
 - a) 국제관계에 부정적 영향을 미치는 경우
 - b) 연방군대의 군사적 이익과 그밖의 (안전과 관련된) 민감한 이익에 부정적 영향을 미치는 경우
 - c) 내적인 또는 외적인 안전에 부정적 영향을 미치는 경우
 - d) 재무, 경쟁, 규제를 담당하는 행정청의 통제 및 감독업무에 부정적 영향을 미치는 경우
 - e) 재무에 대한 외적 통제와 관련된 사항에 부정적 영향을 미치는 경우
 - f) 금지되어 있는 대외경제교류에 대한 보호조치에 부정적 영향을 미치는 경우
 - g) 진행중인 재판절차의 진행, 공정한 절차에 대한 당사자의 권리 또는 형사법적 수사, 질서위반법상의 수사 및 징계법상의 조사에 부정적 영향을 미치는 경우
2. 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우
3. a) 국제적 협상이나 b) 행정청간의 협의의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우
4. 해당 정보가 실질적이고 조직적인 비밀보호에 관한 법규나 일반적인 행정규칙에 의하여 규율되는 비밀유지의무의 대상이 되거나 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우
5. 다른 공공기관이 자신의 고유의 업무에 해당하지 않는 정보를 잠정적으로 처리하는 경우
6. 정보의 공개가 경제적 거래 또는 사회보장의 경제적 이익과 관련하여 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우
7. 신뢰에 기초한 행위에 관한 제3자의 이익이 정보공개청구의 시점에 여전히 존재하는 경우, 그러한 신뢰에 기초한 정보
8. 연방해외정보부(Bundesnachrichtendienst) 및 그밖의 연방의 행정청이나 공공기관이 보안감사법(Sicherheitsüberprüfungsgesetz) 제10조 제3호의 직무를 수행하는 경우, 그들 기관에 대한 정보

제 4 조(행정청의 결정절차의 보호): ① 정보를 사전에 공개하는 것이 결정 또는 임박한 행정청의 조치의 결과에 지장을 초래할 경우에는 결정의 초안이나 결정의 직접적 준비를 위한 작업 및 의결에 관한 정보의 공개를 거부할 수 있다. 증거제출과 감정평가의 결과 또는 제3자의 진술은

일반적으로 제1문상의 결정의 직접적 준비를 위한 작업에 해당하지 않는다.

② 각각의 절차가 종결된 경우에는 그 사실을 청구인에게 통지하여야 한다.

제 5 조(개인관련정보의 보호): ① 개인관련정보는 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익보다 중대하거나 제3자가 동의한 경우에 한하여 공개할 수 있다. 연방정보보호법 (Bundesdatenschutzgesetzes) 제3조 제9항이 정하고 있는 특별한 유형의 개인관련정보는 제3자가 명시적으로 동의한 경우에 한하여 제공될 수 있다.

② 해당 정보가 제3자의 근무관계, 공적 복무관계 및 의원직 수행관계와 관련있거나, 또는 직업상 비밀이나 공무상 비밀에 해당하는 경우에는 청구인의 정보에 대한 이익이 (정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익보다) 중대하다고 할 수 없다.

③ 요구된 정보가 제3자의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호에 국한되고, 제3자가 감정인, 전문가 또는 이와 유사한 지위에 있는 자로서 어떤 절차에서 입장을 표명한 경우에는 일반적으로 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익보다 중대하다.

④ 업무담당자의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호는 그것이 공적 활동의 표현이고 결과이며, 정보공개 원칙에 대한 예외의 요건을 충족하지 못하는 경우에는 정보공개에서 배제되지 않는다.

제 6 조(지적 재산권과 영업비밀 및 업무상 비밀의 보호): 지적 재산권의 보호에 반하는 경우에는 정보공개청구가 인정되지 않는다. 영업비밀 또는 업무상 비밀은 당사자가 동의한 경우에 한하여 공개가 허용될 수 있다.

(2) 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보(정보공개법 제9조 제1항 제1호)

우리나라의 정보공개법 제9조 제1항 제1호는 ‘다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개사항으로 규정된 정보’를 비공개대상정보로 규정하고 있는데, 이 경우 ‘법률에서 위임한 명령’은

법률의 위임을 받아 제정된 대통령령·총리령·부령 전부를 의미하는 것이 아니라 정보의 공개에 관하여 법률의 구체적 위임아래 제정된 법규명령을 의미하는 것으로 이해되고 있다.²⁵³⁾ 한편 이와 관련하여 가장 논란이 되는 것은 여기서의 ‘다른 법률’에 공무원의 비밀엄수의무를 규정하고 있는 국가공무원법 제60조가 포함되는지 여부에 관한 것인데,²⁵⁴⁾ 현재 긍정하는 견해와²⁵⁵⁾ 부정하는 견해²⁵⁶⁾가 첨예하게 대립하고 있다.

위와 같이 정보공개법 제9조 제1항 제1호와 관련하여 ‘법률에서 위임한 명령’의 의미를 둘러싼 논의가 행해지고, 또한 동 규정상의 ‘다른 법률’에 국가공무원법 제60조가 포함되는지에 관하여 학설이 대립하고 있는 것은 어쩌면 정보공개법 제9조 제1항의 규정이 불명확하거나 불충분한 것으로부터 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 동 규정의 내용을 명확하게 정비하는 것이 그러한 논의를 불식시키기 위한 방법이 될 수 있다. 이러한 관점에서 동 규정을 정비하는 경우 「해당 정보가 ① 실질적이고 조직적인 ‘비밀보호에 관한’ 법규나 일반적인 행정규칙에 의하여 규율되는 비밀유지의무의 대상이 되거나 ② ‘직업상 또는 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우’에 정보공개청구권이 부정된다」고 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제3조 제4호는 많은 참고가 될 수 있다.

253) 이에 관하여는 대판 2010.6.10, 2010두2913; 대판 2006.10.26, 2006두11910 참조.

254) 이러한 다툼은 결국 정보공개법 제3조에 따른 정보공개의무와 국가공무원법 제60조에 따른 직무상 비밀엄수의무의 충돌의 문제로 귀착되는바, 이러한 문제에 관하여는 김창조, 정보공개법상 비공개사유와 공무원의 비밀엄수의무, 공법연구 제35집 제2호, 339면 이하 참조.

255) 이러한 견해는 국가공무원법과 정보공개법은 그 규율목적과 규율대상을 달리한다는 것을 주된 논거로 하는바, 이에 관해 자세한 것은 박군성, 458면; 변현철, 정보공개법의 실무적 연구, 재판자료 제89집, 622면 이하 참조.

256) 이러한 견해는 만일 여기서의 다른 법률에 국가공무원법 제60조가 포함되지 않는다고 하면 공무원이 직무상 알게 된 비밀도 정보공개대상이 되는 것으로 보아야 하는데, 이는 비밀엄수의무를 위반한 공무원을 처벌하도록 규정하고 있는 형법 제127조와 모순된다는 것을 주된 논거로 한다. 이러한 설명에 관하여 상세한 것은 정하중, 388면 참조.

- (3) 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보(정보공개법 제9조 제1항 제6호).

우리나라의 정보공개법은 개인관련정보의 공개제한을 규정하는 방식에 있어 개인의 프라이버시에 대한 침해를 가져오는 정보를 비공개로 하는 프라이버시형을 취하고 있는바, 이 점에서는 독일의 정보자유법과 그 궤를 같이 하는 것으로 보인다. 또한 개인관련정보이지만 정보공개에 관한 이익이 비공개에 관한 이익보다 중대하다고 인정되는 정보의 공개가능성을 전제로 하고 있다는 점에서도 공통된다. 다만 구체적 내용에 있어서는 약간의 차이점을 보이는데, 이런 관점에서 볼 때 독일의 정보자유법의 내용 중 우리가 참고할 만한 것들로서는 다음과 같은 것이 있다.

1) 비공개대상정보의 범위

우리나라의 정보공개법 제9조 제1항 제6호는 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보의 예로서 성명과 주민등록번호의 2가지만을 열거하고 있는데, 이에 대하여는 그 예가 너무 적어서 비공개대상정보의 범위가 불명확하다는 지적이 있다.²⁵⁷⁾ 따라서 공개여부에 대한 불확실성을 줄이기 위하여는 비공개대상정보의 예를 보다 많이 규정할 필요가 있는데, 이 경우 성명 이외에도 생년월일, 국적, 가족관계, 신분, 신념, 전과, 재산관계 등을 비공개대상정보의 예로 열거하는 것을 생각해 볼 수 있다(독일의 정보자유법 및 연방정보보호법 제3조 제1항 참조).

257) 유일상, 정보공개법상 비공개정보의 범위에 관한 비교법제적 연구 - 한·미·영·일을 중심으로 -, 헌법학연구 제11권 제3호, 463면.

2) 공개하여야 하는 개인관련정보

우리나라의 정보공개법 제9조 제1항 제6호는 개인관련정보의 비공개 원칙에 대한 예외로서 공개하여야 하는 개인관련정보의 유형의 하나로 직무를 수행한 공무원의 성명·직위를 규정하고 있다. 그러나 이처럼 공개하여야 하는 정보를 성명과 직위로만 한정하는 것은 문제가 있다는 지적이 있다.²⁵⁸⁾ 한편 독일의 정보자유법은 개인관련정보이지만 - 일정한 요건하에 - 공개하여야 할 정보로서 업무담당자(Bearbeiter)의 성명, 직위 이외에도 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호를 열거하고 있다(동법 제5조 제4항 참조).

3) 민감정보의 제공요건

독일의 정보자유법은 인종, 신앙, 정치적 신념 등과 같은 이른바 민감정보, 즉 연방정보보호법(Bundesdatenschutzgesetzes) 제3조 제9항이 정하고 있는 특별한 유형의 개인관련정보는 ‘제3자가 명시적으로 동의한 경우에 한하여’ 제공될 수 있음을 규정하고 있다. 우리나라의 정보공개법은 이와 유사한 규정이 존재하지 않는다. 이러한 민감한 정보는 무조건적으로 보호해야 할 필요성이 있음을 고려할 때, 이러한 규정의 도입여부를 고려할 필요가 있다고 생각한다.

- (3) 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보(정보공개법 제9조 제1항 제7호)

우리나라의 정보공개법은 법인 등의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항을 비공개대상정보로 규정하고 있다. 그러나 동법은 경영상·영업상 비밀의 개념을 정의하고 있지는 않은데, 이로 인하여 그의 개념에 관하여는 견해의 대립이 있다. 판례는 여기서의 경영상·영업상 비밀을

258) 홍강훈, 앞의 글(註, 5), 290면.

넓게 이해하여 ‘타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보 내지 일체의 비밀사항’으로 이해하고 있다.²⁵⁹⁾

그러나 판례와 같이 여기서의 경영상·영업상 비밀을 넓게 이해하게 되면 비공개대상정보의 범위가 넓어지게 되어 결과적으로 정보공개법이 추구하는 목적에 반하는 결과를 초래할 염려가 있다. 이런 사정을 고려하여 여기서의 경영상·영업상 비밀을 좁게 해석하여 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조 제2호의 영업비밀²⁶⁰⁾의 개념을 원용할 것을 주장하는 견해²⁶¹⁾가 나타나고 있다.

비공개대상정보의 범위는 정보공개제도에 있어 핵심적인 사항이므로 이를 학설과 판례에 맡겨두는 것보다는 논의를 거쳐 정보공개법에 명시적으로 개념을 규정하는 것이 바람직하다고 생각하는데, 이 경우 독일의 정보자유법 제6조상의 영업비밀이나 업무상 비밀에 관한 독일에서의 논의가 참고가 될 수 있을 것이다.

제 3 절 정보공개에의 청구와 행정청의 결정

1. 정보공개에의 청구

우리나라의 정보공개법 제10조 제1항은 정보공개청구인은 청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처와 공개를 청구하는 정보의 내용 및 공개방법을 적은 정보공개청구서를 제출하거나 말로써 정보의 공개를 청구할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다. 한편 독일의 정보자유법은 정보공개청구의 방법에 관하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. 따라서 문서에 의한 정보공개청구는 물론이고 구술에 의한 정보공개

259) 대판 2008.10.23, 2007두1798.

260) 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조 제2호에 따르면 영업비밀이란 “공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상 정보”를 말한다.

261) 김창조, 정보공개법상 비공개사유, 경북대학교 법학논총 제25집, 129면.

청구도 허용될 수 있으며,²⁶²⁾ 단지 - 정보자유법이 명문으로 규정하고 있지는 않지만 - 정보공개를 청구하기 위하여는 청구의 내용이 충분히 특정될 것이 요구될 뿐이다(청구의 명확성).²⁶³⁾ 따라서 정보공개청구의 방법에 관한 한 독일과 우리나라간에 근본적인 차이점은 존재하지 않는다. 다만 다음과 같은 점에 대해서는 비교법적 고찰이 필요하다고 본다.

(1) 정보공개청구의 이유제시

독일의 정보자유법 제7조 제1항 제2문은 제3자가 관련되는 경우, 즉 개인관련정보 또는 지적재산권이나 영업-직무상 비밀에 관한 정보와 관련있는 경우에는 정보공개를 청구하는 경우에, 정보공개를 청구하는 이유를 제시할 것을 규정하고 있다. 정보공개를 청구하는 이유를 제시하게 되면 정보공개여부에 관한 결정을 행함에 있어 제3자의 보호와의 비교형량이 용이해지는 면이 있음을 고려할 때, 이러한 규정의 도입은 고려해 볼만하다고 생각된다.

(2) 정보공개청구의 익명성

우리나라의 정보공개법은 정보공개청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처와 같은 정보공개청구인의 신상정보를 적은 정보공개청구서를 제출하는 방식으로 정보공개를 청구하도록 규정하고 있다(동법 제10조 제1항 참조). 그러나 이러한 규정은 행정편의적 발상에 근거한

262) 독일의 경우 행정절차에 있어 절차의 무형식성(無形式性, Nichtförmlichkeit)의 원칙이 지배하고 있음을 고려할 때, 이러한 독일의 정보자유법의 입장은 당연스러운 것으로 보인다.

263) 이러한 점은 우리나라에서도 인정되어 있는바, 그에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 제10조 제1항 제2호는 정보의 공개를 청구하는 자는 정보공개청구서에 ‘공개할 정보의 내용’ 등을 기재할 것을 규정하고 있는바, 청구대상 정보를 기재함에 있어서는 사회일반인의 관점에서 청구대상정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정함을 요한다」고 판시한 대판 2007.6.1, 2007두2555 참조.

것으로서 정보의 자기결정권을 침해할 소지가 있다. 특히 자신의 신분이 밝혀지면 불이익을 받을 가능성이 있는 정보공개청구권자의 경우 정보 공개청구를 주저하게 만드는 등 정보공개청구의 결정적 장애요인이 될 수 있다. 따라서 청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처를 적도록 하고 있는 정보공개법 제10조 제1항 제1호는 삭제하고, 신상정보의 공개여부는 청구인의 결정에 맡기도록 하는 것이 타당하다고 생각한다.²⁶⁴⁾ 즉, 신상정보의 미공개로 인하여 정보의 실질적 수령이 여의치 않는 것 등의 불이익을 부담할 것인지, 아니면 신상정보의 공개에 따른 불이익을 부담할 것인지는 근본적으로 정보공개청구인이 스스로 판단할 문제라고 생각한다.

한편 독일의 경우 정보공개청구의 방식에 관하여 아무런 규정이 없으므로 이러한 문제는 학설에 맡겨져 있으며, 신상정보없이 청구한 정보 공개청구도 적법한 것으로 보는 견해가 유력하다.

2. 정보공개결정

(1) 정보공개결정권자

정보공개청구의 상대방, 즉 정보공개결정권자가 누구인가의 문제를 확정함에 있어서는 어떤 행정청이 정보를 보유하고 있는지를 기준으로 하는 것이 아니라, 어떤 행정청이 공개가 요구된 정보에 관한 처분권을 갖고 있는지를 기준으로 한다.²⁶⁵⁾ 따라서 청구인이 원하는 정보에 대한 처분권을 가지고 있는 행정청이 정보공개여부에 대한 결정권을 갖는다. 다만 제1조 제1항 제3문의 경우처럼 행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 자연인 또는 사법상의 법인을 사용하는 경우에는 그 행정청이 정보공개여부에 대한 결정권을 갖는다.

264) 동지: 홍강훈, 앞의 글(註 5), 276면 이하.

265) Rossi, a.a.O., S. 127 ff.

(2) 정보공개에 관한 결정

독일의 정보자유법은 정보공개에 관한 결정의 방식과 관련하여 2극적 정보관계와 3극적 정보관계를 구분하여 규정하고 있다. 즉, 2극적 정보관계에서의 정보공개결정의 방식에 관하여는 아무런 규정을 갖고 있지 않은 반면,²⁶⁶⁾ 3극적 정보관계에서의 정보공개결정과 관련하여서는 문서의 형식을 취할 것을 요구하고 있다(동법 제8조 제2항 제1문).²⁶⁷⁾

이와 달리 우리나라의 정보공개법은 정보공개에 관한 결정 자체의 방식에 관하여는 아무런 규정을 갖고 있지 않다. 단지 2극적 정보관계에서의 비공개결정과 3극적 정보관계에서의 정보공개결정을 청구인이나 제3자에게 통지할 때 문서에 의할 것을 명시적으로 규정하고 있을 뿐이다(동법 제13조 제4항, 제21조 제2항). 따라서 정보공개에 관한 결정의 방식에 관한 비교법적 고찰을 함에 앞서 우리나라에서의 정보공개에 관한 결정의 방식을 분명히 할 필요가 있다. 정보공개에 관한 결정이 행정행위(처분)의 성질을 가지며, 행정절차법이 처분을 문서에 의하도록 하는 문서주의의 원칙을 채택하고 있으므로(동법 제24조 제1항) 우리나라에서의 정보공개에 관한 결정은 문서에 의하여야 한다고 볼 것이다. 결국 제13조 제4항, 제21조 제2항은 정보공개에 관한 결정 자체는 문서에 의함을 전제로 하고, 관계인이 행정쟁송 등을 통하여 다룰 실익이 큰 2극적 정보관계에서의 비공개결정과 3극적 정보관계에서의 공개결정을 문서로써 통지할 것을 규정한 것이라고 할 수 있다.

생각건대 2극적 정보관계에 있어 정보공개결정은 물론 비공개결정에 있어서까지 문서에 의할 필요가 없도록 하고 있는 독일의 정보자유법의 규정방식은 법치국가원리에 비추어볼 때 의문시되는 면이 있다. 따라서

266) 따라서 독일의 경우 정보공개결정은 물론이고 비공개결정 또한 반드시 문서에 의할 필요는 없으며, 구술로도 가능하다.

267) 법문상으로만 보면 3극적 정보관계에서도 문서의 형식을 취할 것이 요구되는 것은 정보공개청구를 ‘허용하는’ 결정에 국한되지만, 정보공개청구를 거부하는 결정 역시 문서로 하여야 할 것이라는 점이 인정되고 있다.

정보공개결정의 방식에 관한 한 우리나라 정보공개법의 규정방식이 더 바람직한 것으로 보인다. 다만 2극적 정보관계에 있어서의 정보공개 결정, 3극적 법률관계에 있어서의 비공개결정의 경우에도 그를 문서로 알려주는 것이 바람직한 면이 있으므로, 입법론적으로는 정보공개에 관한 모든 결정을 문서로써 알려주도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(3) 정보의 부분공개

우리나라의 정보공개법 제14조는 “공개 청구한 정보가 비공개정보에 해당하는 부분과 공개 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에, 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우에는 비공개부분을 제외하고 공개하여야 한다”고 규정하여 정보의 부분공개를 규정하고 있으며, 독일의 정보자유법 제7조 제2항 역시 근본적으로 같은 취지에서 정보의 부분공개를 규정하고 있다. 다만 부분공개를 할 수 있는 요건에 관하여는 두 법률간에 약간의 차이가 있는 것으로 보인다.

우리나라의 정보공개법 제14조에 따르면 정보의 부분공개는 ‘공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우에’ 할 수 있다. 한편 여기서 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분을 분리할 수 있다고 함은 이 두 부분이 물리적으로 분리가능한 경우를 의미하는 것이 아니고 당해 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상 정보에 관련된 기술 등을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우를 의미하는 것으로 이해된다.²⁶⁸⁾ 그러나 이처럼 ‘나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우’를 부분공개결정의 결정적 기준으로 삼게 되면 그 의미를 둘러싸고 또 다른 논의를 불러일으킬 우려가 있다. 따라서 부분공개결

268) 대판 2004.12.9, 2003두12707 참조.

가능성 여부에 대한 명확한 기준을 정립하는 것이 필요하다. 이 경우 ‘비밀유지가 필요한 정보가 누설되거나 과도한 행정비용을 지출하지 않고 정보공개가 가능한 범위내에서’ 부분공개를 허용하면서, 특히 제3자의 이익과 관련 있는 경우에 관하여 ‘제3자와 관련된 정보를 식별할 수 없도록 만드는 것에 대하여 정보공개청구인이 동의하는 경우에’ 부분공개를 허용하고 있는 독일의 정보자유법 제7조 제2항이 참고가 될 만하다.

3. 정보공개에 관한 결정기간

(1) 2극적 정보관계에서의 정보공개에 관한 결정기간

독일의 정보자유법 제7조 제5항 제2문은 「정보의 공개는 1개월 이내에 행하여져야 한다」고 규정하고 있는바, 동 조항은 정보공개청구를 받은 행정청은 1개월 이내의 통상기간(Regelfrist)에 정보공개여부에 대한 결정을 하여야 하는 것으로 해석되고 있다. 이처럼 정보공개여부에 대한 결정기간을 ‘1개월’로 정하고 있는 것은 비교법적으로 보아도 이례적이라고 할 수 있을 만큼 장기간이며, 이는 궁극적으로 정보공개청구권의 보장이란 측면에서도 바람직하지 못한 면이 있다. 그런 점을 고려하면 원칙적으로 10일 이내에 공개여부를 결정하도록 하면서, 부득이한 사유²⁶⁹⁾가 있는 경우 10일 범위에서 공개여부결정기

269) 정보공개법시행령이 정하고 있는 부득이한 사유는 다음과 같다.

1. 한꺼번에 많은 정보공개가 청구되거나 공개 청구된 내용이 복잡하여 정해진 기간 내에 공개 여부를 결정하기 곤란한 경우
2. 정보를 생산한 공공기관 또는 공개 청구된 정보와 관련 있는 법 제11조제3항에 따른 제3자의 의견청취, 법 제12조에 따른 정보공개심의회 개최 등의 사유로 정해진 기간 내에 공개 여부를 결정하기 곤란한 경우
3. 전산정보처리조직에 의하여 처리된 정보가 공개 부분과 비공개 부분을 포함하고 있고, 정해진 기간 내에 부분 공개 가능 여부를 결정하기 곤란한 경우
4. 천재지변, 일시적인 업무량 폭주 등으로 정해진 기간 내에 공개 여부를 결정하기 곤란한 경우

간을 연장할 수 있도록 규정하고 있는 우리나라의 정보공개법(제11조)의 내용이 더 선진적인 내용을 담고 있다고 생각된다.

(2) 3극적 정보관계에서의 정보공개에 관한 결정기간

우리나라의 정보공개법은 2극적 정보관계와 3극적 정보관계를 구분 없이 정보공개청구를 받은 날부터 10일 이내에 정보공개여부를 결정하도록 하고 있다. 그러나 이처럼 3극적 정보관계에 있어서도 10일 이내에 정보공개여부를 결정하도록 하는 것은 문제가 있다고 생각된다. 즉, 3극적 정보관계에 있어서 제3자에게 의견표명의 기회를 부여하는 이유가 정보공개에 있어 정보공개청구인과 제3자의 이해관계의 충돌을 합리적으로 조정하기 위한 것이라는 점을 고려하면 ‘10일 이내’라는 기간은 지나치게 짧다는 비판을 면하기 어렵다. 환언하면 3극적 정보관계에 있어서는 정보공개청구가 있는 경우 그 사실을 제3자에게 통지하고, 통지를 받은 제3자는 자신과 관련된 정보를 공개하지 아니할 것을 요청하는 등의 절차에 시간이 소요되게 마련이므로 사실상 정보공개여부에 대한 결정에 관한 논의를 행할 시간을 없게 만들어 결과적으로 잘못된 결정에 달할 위험을 초래할 염려가 있다.

이러한 문제점은 정보공개결정의 기간을 2극적 정보관계와 3극적 정보관계로 나누어 규정하는 방식으로 보완할 수 있다고 생각된다. 그리고 이러한 보완을 행함에 있어서는 정보공개결정의 기간에 관한 정보자유법의 규정(제7조 제5항 제2문)은 2극적 정보관계에서만 적용되며, 3극적 정보관계의 경우에는 적용되지 않는다는 점을 명시적으로 규정하고 있는(제7조 제5항 제3문) 독일의 정보자유법이 참고가 될 수 있다.

4. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차

(1) 제3자의 청문권

우리나라의 정보공개법은 정보공개청구의 대상이 되는 정보가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 경우 지체없이 그 사실을 제3자에게 통지하고 그의 의견을 들을 수 있음을 규정하고 있다(동법 제11조 제3항). 그리고 이러한 정보공개법의 규정은 제3자의 청문권을 보장하고 있는 것으로서 독일의 정보자유법(제8조 제1항)과 그 기본적 취지를 같이 하는 것으로 이해되고 있다.

다만 정보공개법이 통지를 받은 제3자는 '3일 이내'에 자신과 관련된 정보를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있도록 규정하고 있는 것은 (제21조 제1항) 약간의 문제가 있다. 즉, 제3자가 3일내에 공개가 요구된 정보의 의미를 이해하고, 그 정보가 공개되지 않을 이유를 면밀히 검토하여 정보를 공개하지 아니할 것을 요청한다는 것은 제3자에게 현저히 과도한 부담을 과하는 것이 되어 사실상 제3자의 보호에 철저하지 못하게 되는 문제점이 있게 되는 것이다. 물론 현행 정보공개법상 3극적 정보관계에서도 정보공개여부에 대한 결정을 10일 이내에 한다는 점을 고려할 때, 그 이상의 기간을 허여할 수 없다는 점은 인정된다. 그러나 전술한 바와 같이 정보공개여부에 관한 결정기간을 2극적 정보관계와 3극적 정보관계로 구분하여 규정하는 방식의 개정이 이루어진다면, 차제에 그에 상응하여 제3자의 의견제출기간 또한 연장하는 것을 고려해 보아야 할 것으로 생각된다. 이 경우 「정보공개의 청구로 인하여 그의 이익이 침해받을 염려가 있는 제3자가 있는 경우에는, 행정청은 정보공개를 배제할 보호가치있는 이익을 갖는 제3자에 대하여 '1개월 이내에 문서로써 자신의 입장을 밝힐 기회를 주어야 한다」고

규정하고 있는 독일의 정보자유법 제8조 제1항은 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

(2) 정보공개결정 및 제3자에의 통지

3극적 정보관계에서 정보공개결정 및 제3자에의 통지에 관하여는 독일의 정보자유법과 우리나라의 정보공개법의 내용이 거의 일치한다.

(3) 정보공개결정으로 인한 피해방지

공공기관은 제3자의 비공개요청에도 불구하고 청구된 정보의 공개 결정을 할 수 있는데, 정보공개결정에 기초하여 일단 정보가 공개되고 나면 그로 인한 피해는 회복할 길이 없게 된다. 따라서 제3자에게 정보의 공개로 인한 피해가 발생하는 것을 원천적으로 저지할 수 있는 법적 장치가 마련되어야 할 것인데, 「공개 결정일과 공개 실시일 사이에 최소한 30일의 간격을 두어야 한다」라고 규정하고 있는 우리나라의 정보공개법 제21조 제3항이 그에 해당하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 30일이란 기간은 그러한 문제해결에 충분한 기간이 되지 않음을 고려할 때, 우리나라의 정보공개법 제21조 제3항은 그러한 장치로서 매우 미흡하다는 것을 쉽게 알 수 있다.²⁷⁰⁾ 이러한 사정은 중대한 입법의 흠결로서 입법을 통하여 반드시 메꾸어져야 할 것이다. 한편 이 경우 「정보공개는 그 결정이 제3자에 대하여 존속력을 발하거나 즉시집행이 명해지고 제3자에 대한 명령의 통지가 있을 때로부터 2주일의 경과한 이후에야 비로소 행해질 수 있다」고 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제8조 제2항 제2문은 중요한 참고자료가 될 수 있다.

270) 정보공개결정에 대해 행정심판이나 행정소송을 제기하면서 집행정지신청을 하였는데 그것이 받아들여지지 않은 경우를 생각해 보면 될 것이다.

(4) 여론(餘論): 정보공개결정에 대한 불복수단

3극적 정보관계에서의 정보공개결정에 대하여는 그를 행정처분으로 보아²⁷¹⁾ 그에 대한 이의신청이나 행정심판 또는 행정소송²⁷²⁾을 제기할 수 있다. 이 경우 전술한 바와 같은 정보공개로 인한 피해를 사전에 방지하기 위한 사실상의 유일한 방법은 제3자가 정보공개결정에 대한 취소소송을 제기하면서 그와 함께 집행정지신청을 하는 것이다. 그러나 이러한 방법은 집행정지신청이 받아들여질지 여부가 불분명하다는 점을 고려할 때 정보공개로 인한 제3자의 피해를 방지하기 위한 수단으로 불충분한 면이 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 입법론적 해결방법으로 행정소송법상의 집행부정지의 원칙에 대한 예외로서 이 경우에는 집행정지를 규정하는 것이 바람직하다는 견해가 제시되어 있다.²⁷³⁾

3극적 정보관계에서의 정보공개결정에 대한 불복수단에 관한 이러한 논의는 현행 정보공개법하에서는 불가피한 것으로 보여진다. 그러나 이러한 설명에 의하는 경우에도 제3자의 보호는 결국 정보공개법의 개정을 통하여 동법에 집행정지의 원칙을 규정하는 것에 의하여야 할 것이며, 취소소송을 제기하기 전에 정보공개가 이루어지는 경우에는 그러한 방법 또한 아무런 의미를 갖지 못하게 된다. 따라서 이런 점과 관련

271) 3극적 정보관계에서의 정보공개결정을 제3자의 비공개요청(신청)에 대한 거부처분으로 볼 여지가 있다는 의견이 제시되기는 하지만(홍정선, 행정법특강, 박영사, 2015, 417면), 이러한 견해는 다음과 같은 점에서 받아들이기 곤란하다.

첫째, 제3자의 비공개요청을 처분을 구하는 신청으로 보는 것은 지나치게 작위적인 방법이다.

둘째, 3극적 정보관계에서의 정보공개결정을 거부처분으로 보아 그에 대해 취소소송을 제기하는 경우 집행정지신청이 불가능해져서 정보공개로 인한 피해를 방지할 방법이 없게 된다(동지: 박균성, 앞의 책, 470면).

272) 이 경우에 제3자가 제기하는 행정소송을 미국에서 발전되어 온 역정보소송(逆情報訴訟, Reverse FOIA Litigation)에 해당되는 것으로 보는 견해도 유력하다(정하중, 행정법개론, 법문사, 2015, 398면).

273) 김동희, 행정법 I, 박영사, 2014, 432면; 박균성, 앞의 책, 470면; 정하중, 앞의 책, 398면.

하여서도 「정보공개는 그 결정이 제3자에 대하여 존속력을 발하거나 즉시집행이 명해지고 제3자에 대한 명령의 통지가 있을 때로부터 2주일이 경과한 이후에야 비로소 행해질 수 있다」고 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제8조 제2항 제2문과 같은 규정의 도입이 절실히 요구된다.

제 4 절 비공개결정과 그에 대한 불복수단

1. 비공개결정과 통지의무

독일의 정보자유법 제9조는 행정청이 정보공개에의 청구를 전부 또는 일부 거부하는 경우의 통지의무를 규정하고 있으며, 이러한 규정은 동법 제4조를 이유로 하는 정보공개거부와 관련하여 커다란 의미를 갖는다(상세한 것은 제3장 제5절 1. 비공개결정과 통지의무 참조).

우리나라의 정보공개법은 이러한 규정을 갖고 있지 않다. 그러나 우리나라의 정보공개법이 제9조 제1항 제4호와 제5호에서 독일의 정보자유법 제4조와 거의 유사한 비공개사유²⁷⁴⁾를 갖고 있음을 고려할 때, 우리나라의 정보공개법에도 이러한 규정을 도입할 필요가 있다고 생각한다. 이는 절차가 진행중에 있음을 이유로 정보공개를 거부하는 경우 그러한 절차가 종료되는 시점을 알려주게 되면 정보공개청구인이 정보공개청구가 가능한 시점을 예측할 수 있게 되고, 그를 통하여 궁극적으로 절차의 신속화와 간편화를 기할 수 있기 때문이다.²⁷⁵⁾

274) 독일의 정보자유법 제4조와 유사한 정보공개거부사유를 규정하고 있는 것으로는 우리나라의 정보공개법 제9조 제1항 제4호와 제5호를 들 수 있다. 즉, 동법 제9조 제1항 제4호는 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를, 제5호는 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를 비공개사유로 규정하고 있다.

275) Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 16.

2. 비공개결정에 대한 불복수단

(1) 개 관

정보공개청구에 대한 공공기관의 결정에 불복하여 행정쟁송을 제기하게 되는 유형에는 ① 2극적 정보관계에서의 비공개결정에 불복하여 정보공개청구인이 제기하는 것과 ② 3극적 정보관계에서의 공개결정에 불복하여 제3자가 제기하는 것이 있을 수 있다. 이 가운데 후자의 유형에 관하여는 이미 앞에서(제3절 VI. 제3자가 관련된 경우의 정보공개절차) 서술한 바 있으므로 여기서는 2극적 정보관계에서의 비공개결정에 불복하여 정보공개청구인이 제기하는 것에 관하여만 논하기로 하겠는바, 우리나라의 정보공개법은 정보공개청구에 대한 공공기관의 비공개결정에 대한 불복수단으로 이의신청, 행정심판 및 행정소송을 규정하고 있다.

(2) 행정심판

정보공개청구인이 정보공개청구에 대한 공공기관의 비공개결정에 불복이 있는 경우 행정심판법이 정하는 바에 따라 행정심판을 청구할 수 있는데, 행정심판전치주의가 채택되어 있지 않으므로(행정소송법 제18조) 행정소송을 제기하기 전에 반드시 행정심판을 거칠 필요는 없다. 한편 독일의 경우는 정보공개에 관한 결정에 대한 행정소송을 제기하기 전에 먼저 행정심판을 거치도록 하여 행정심판을 필요적 전치절차로 규정하고 있다(독일의 행정법원법 제68조 참조).

행정심판을 필요적 전치절차로 규정하고 있는 독일의 제도와 행정심판을 임의절차화하고 있는 우리나라의 제도는 각각의 장단점을 갖고 있으며, 어느 것이 절대적으로 우월하다고 할 수 없다. 생각건대 행정심판을 필요적 전치절차로 규정할 것인지 여부는 단지 그 나라의

입법정책상의 문제라고 할 것이므로, 이 문제에 관한 한 독일의 입법례를 따라야 할 필요성은 그리 크지 않은 것으로 보인다.

(3) 행정소송

1) 문제의 의의

공공기관의 비공개결정에 대하여 정보공개청구인이 어떠한 유형의 정보공개소송을 제기할 수 있는지의 문제는 정보공개청구권의 실질적 실현과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는바, 독일의 정보공개법은 정보공개소송의 유형으로 의무이행소송을 규정하고 있다(정보자유법 제9조 제4항). 그러나 우리나라의 정보공개법은 비공개결정에 대하여 “행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다”고만 규정하고 있을 뿐인데(제20조),²⁷⁶⁾ 행정소송법은 의무이행소송을 허용하지 않고 있다. 그로 인하여 우리나라의 경우 비공개결정에 대하여는 그를 처분으로 파악하여 비공개결정의 취소소송을 제기하여 하는 것으로 이해되어 왔다.²⁷⁷⁾

그러나 비공개결정에 대하여 취소소송을 제기한 경우 동 결정이 위법하다는 것이 인정된다고 하여도 법원은 취소를 명할 수 있을 뿐, 정보의 공개를 명할 수 없다. 따라서 비공개결정이 법원에 의해 취소된 후에도

276) 구 「정보공개법」에서는 청구인이 ‘법률상 이익’이 있는 경우에만 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있어서 법률상 이익의 개념에 대한 학설의 대립이 있었으나(이러한 논의에 관하여 자세한 것은 김용찬, 정보공개청구사건에서의 몇가지 쟁점, 법조, 2003.9, 223면 이하 참조) 판례는 정보공개를 청구하였다가 거부처분을 받은 것 자체가 법률상 이익의 침해에 해당한다고 보았었다(대판 2003.12.12, 2003두8050). 그후 2004년의 법개정을 통하여 법률상 이익이라는 용어를 삭제하고, 단지 ‘행정소송법이 정하는 바에 따라’ 행정소송을 제기할 수 있도록 되었다.

277) 이러한 사정은 일본의 경우도 마찬가지인데, 일본에서의 논의에 관하여 자세한 것은 우가 가즈야(서정범 역), 정보공개법의 축조해설, 세창출판사, 2013, 136면. 한편 정보공개청구에 관한 결정에 대한 행정소송을 민중소송으로 보는 견해도 있으나, 법률이 인정한 정보공개청구권의 침해를 이유로 원고적격이 인정되는 것이므로 그러한 주장은 받아들이기 곤란하다(동지: 박균성, 앞의 책, 467면).

행정기관은 별도의 사유로 다시 공개를 거부할 수 있으며, 그 결과 정보공개청구인이 원하는 정보는 공개되지 않게 된다.²⁷⁸⁾ 이러한 점을 고려하면 비공개결정에 대한 취소소송은 동 결정에 대한 사법적(司法的) 구제수단으로 부족한 면이 없지 않다.²⁷⁹⁾

(2) 의무이행소송의 도입

비공개결정에 대한 취소소송이 실효성을 갖지 못한다는 점에 착안하여 정보공개소송의 유형으로 의무이행소송을 도입하여야 하며, 그를 위하여 행정소송법의 개정이 필요하다는 주장이 있어 왔다.²⁸⁰⁾ 국민의 정보공개청구권의 관철이 정보공개제도의 궁극적 목적이라는 점을 고려할 때 이러한 주장은 의미가 있다고 생각한다.

한편 이러한 주장을 제도화시키는 방법으로는 가장 먼저 행정소송법에 의무이행소송을 일반화시켜 규정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 다음으로 그것이 여의치 않다면 정보공개법 차원에서라도 의무이행소송을 도입하는 것을 고려할 수 있는바,²⁸¹⁾ 이런 관점에서 정보공개소송의 유형으로 의무이행소송을 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제9조 제4항은 시사하는 바 크다고 할 수 있다. 아울러 독일에서의 논의를 고려하여 부작위에 대한 소송(Untätigkeitsklage), 이른바 독립적 취소소송(isolierte

278) 물론 이 경우 거부처분취소판결에 따른 처분의무를 이행하지 않은 것을 이유로 제1심 수소법원이 행정소송법 제34조에 따라서 손해배상을 명할 수는 있다.

279) 이러한 점은 이미 여러 학자들에 의해 강조되어 왔던 것인데, 이러한 관점외에 제소기간의 제한의 취지나 집행정지요건의 소명곤란성 등과 관련하여 정보공개소송으로서의 취소소송이 갖는 불합리성에 대하여 논하고 있는 것으로는 김상태, 정보공개소송에 있어서의 법률문제 - 정보공개청구권의 법적 성격 및 소송유형을 중심으로, 법학논총 제24집 제3호, 393면 이하. 한편 김상태교수는 같은 글에서 정보공개소송의 유형으로서 취소소송을 택하고 있는 것의 합리성에 대하여도 논하고 있는바, 그에 관하여는 동인, 앞의 글, 394면 이하.

280) 이러한 주장은 실제로 행정소송법 개정작업에도 영향을 미쳐 현재 국회에 계류 중인 행정소송법개정안에는 행정소송의 유형으로 의무이행소송이 도입되어 있다.

281) 한편 정보공개소송으로서 의무이행소송을 도입하는 것에 관한 문제점을 지적하고 있는 학자도 있는바, 이에 관하여는 김상태, 앞의 글, 397면.

Anfechtungsklage) 또는 계속적 확인의 소(Fortsetzungsfeststellungsklage)와 같은 제도의 도입을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

제 5 절 기 타

1. 비용의 부담

우리나라의 정보공개법 제8조 제1항은 정보의 공개에 소요되는 비용은 실비의 범위에서 청구인이 부담한다는 대원칙만을 규정하고 있을 뿐, 비용(부담)과 관련된 핵심적 내용이라고 할 수 있는 구체적 비용 및 그의 산정기준에 관하여는 아무런 규정도 갖고 있지 않다. 물론 법률에서 구체적 비용이나 산정기준을 규정하는 것은 입법기술상 불가능한 면이 있으며, 따라서 그러한 사항은 법률이 아닌 (법규)명령으로 정하여도 무방한 것이 사실이다. 그러나 비용부담의 문제가 궁극적으로 정보공개청구권의 실현과 밀접한 관계가 있음을 고려한다면, 정보공개법에서 비용에 관한 사항을 (법규)명령에 위임한다는 취지의 규정을 마련하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이런 관점에서 정보자유법에 따라 행해지는 직무행위로서 개인에게 귀속될 수 있는 것에 대한 수수료징수의 요건과 수수료징수요율을 연방내무부장관이 법규명령으로 정할 권한을 갖는다는 것을 규정하고 있는 독일의 정보자유법 제10조 제3항 제1문은 시사하는 바 크다고 생각한다.

아울러 정보공개에 의미를 갖기는 하지만 단순히 어떤 사실을 알려주는 것에 그치는 경우에는 비용을 부담하지 않아도 된다는 동조 제1항 제2문, 동법상의 수수료는 정보공개가 실효를 거둘 수 있도록 정보공개에 소요되는 행정비용을 고려하여 산정하여야 한다는 것을 규정하고 있는 동조 제2항의 내용도 참고할만 하다.

2. 정보의 공표의무

우리나라의 정보공개법은 제7조에서 공공기관이 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다는 원칙을 천명하고, 제8조에서 정보목록의 작성·비치 및 정보공개시스템을 통한 공개의무를 규정하고 있다. 또한 제8조의 2는 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보의 정보공개시스템을 통한 공개의무를 규정하고 있다. 이들 조항은 이른바 정보의 공표의무에 관한 것을 규정하고 있는 것으로 이해되고 있는데, 표현방식의 차이 정도를 제외하면 실질적 내용에 있어서 「공표의무」라는 제하의 독일의 정보자유법 제11조의 내용과 거의 유사하다.

3. 타법과의 관계

우리나라의 정보공개법은 “정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정함으로써(동법 제4조 제1항) 동법이 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개에 관한 일반법임을 명시하고 있다.

다만 동법 제4조 제3항이 “국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안 업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보의 분석을 목적으로 수집하거나 작성한 정보에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다”고 규정하여 정보공개법의 적용이 배제되는 사유를 규정하고 있는 것은 입법론적으로 재고를 요하는 면이 있다. 왜냐하면 ‘국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안 업무를 관장하는 기관’이 무엇을 의미하는지가 불분명하여, 자칫 정보공개법의 적용이 배제되는 경우가 지나치게 넓어지게 될 위험이 있기 때문이다.

한편 동 조항에 대하여는 보다 근원적인 의문이 있을 수 있는데, 그것은 과연 이러한 적용배제조항을 둘 필요가 있는지에 관한 것이다. 생각건대 동 조항은 정보공개를 통한 국민의 알 권리의 보장과 국정(國政)에 대한 국민의 참여 및 국정 운영의 투명성 확보라고 하는 정보 공개법의 목적과 부합하기 곤란하며, 따라서 삭제함이 바람직하다. 독일의 정보자유법 역시 정보자유법의 적용배제에 관한 아무런 특별한 규정을 갖고 있지 않다(동법 제1조 제3항 제1문 참조).

<표> 한국과 독일의 정보공개법제의 비교

구 분	한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
공개 청구 권자	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민(법 제5조제1항) <ol style="list-style-type: none"> 1) 자연인 2) 법인 3) 권리능력 없는 사단, 재단 • 외국인 포함(법 제5조 제2항, 시행령 제3조) <ol style="list-style-type: none"> 1) 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 사람 2) 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체 	누구나(법 제1조 제1항) - 국민에 한정되지 않음
공개 대상 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관(법 제2조 제3호, 시행령 제2조) <ol style="list-style-type: none"> ① 국가기관 <ol style="list-style-type: none"> 1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관 	① 연방의 행정청 ② 연방의 행정청 이외의 연방 기관이나 연방시설(그들이 공법상의 행정과제를 수행 하는 경우, 이상 법 제1조 제1항)

제 4 장 한국의 정보공개법에 대한 시사점

구 분	한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
공개 대상 기관	3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회 ②지방자치단체 ③「공공기관운영법」상의 공공기관 ④각급 학교 ⑤지방자치단체 투자 기관 ⑥특별법에 따라 설치된 특수법인 ⑦사회복지법인 ⑧국가 또는 지방자치단체로부터 연간 5천만원 이상의 보조금을 받는 기관 또는 단체	
공개 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관이 직무상 작성, 또는 취득하여 관리하고 있는 문서 (법 제3조, 제2조제1호) - 전자문서가 포함되며, 그 밖에도 면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등도 공개대상에 포함 	공적 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 저장방식을 불문하고 공적 목적에 사용되는 일체의 기록 (법 제2조 제1호)
비공개 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 비공개 대상정보(법 제9조 제1항 각호) <ul style="list-style-type: none"> ①다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보 ②국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항 ③국민의 생명·신체 및 재산에 대한 사항 	1. 정보공개청구권이 인정되지 않는 경우(제3조) 1. 정보를 공개하는 것이 <ul style="list-style-type: none"> a) 국제관계에 부정적 영향을 미치는 경우 b) 연방군대의 군사적 이익과 그 밖의 (안전과 관련된) 민감한 이익에 부정적 영향을 미치는 경우

구 분	한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
비공개 정보	<p>④진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항</p> <p>⑤감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등</p> <p>⑥해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항</p> <p>⑦법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항</p> <p>⑧공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보</p>	<p>c) 내적인 또는 외적인 안전에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>d) 재무, 경쟁, 규제를 담당하는 행정청의 통제 및 감독업무에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>e) 재무에 대한 외적 통제와 관련된 사항에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>f) 금지되어 있는 대외경제교류에 대한 보호조치에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>g) 진행중인 재판절차의 진행, 공정한 절차에 대한 당사자의 권리 또는 형사법적 수사, 질서 위반법상의 수사 및 징계법상의 조사에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>2. 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우</p> <p>3. a) 국제적 협상이나 b) 행정청간의 협의의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우</p> <p>4. 해당 정보가 실질적이고 조직적인 비밀보호에 관한 법규나 일반적인 행정규칙에 의하여 규율되는 비밀유지의무의 대상이 되거나 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우</p> <p>5. 다른 공공기관이 자신의 고유의 업무에 해당하지 않는 정보를 잠정적으로 처리하는 경우</p>

제 4 장 한국의 정보공개법에 대한 시사점

구 분	한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
비공개 정보		<p>6. 정보의 공개가 경제적 거래 또는 사회보장의 경제적 이익과 관련하여 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우</p> <p>7. 신뢰에 기초한 행위에 관한 제3자의 이익이 정보공개청구의 시점에 여전히 존재하는 경우, 그러한 신뢰에 기초한 정보</p> <p>8. 연방해외정보부(Bundesnachrichtendienst) 및 그밖의 연방의 행정청이나 공공기관이 보안감사법(Sicherheitsüberprüfungsgesetz) 제10조 제3호의 직무를 수행하는 경우, 그들 기관에 대한 정보</p> <p>9. 정보를 공개하지 않을 수 있는 경우</p> <p>a. 정보를 사전에 공개하는 것이 결정 또는 임박한 행정청의 조치의 결과에 지장을 초래할 경우(법 제4조)</p> <p>b. 개인관련정보정보(법 제5조)</p> <p>c. 지적 재산권과 영업비밀 및 업무상 비밀(법 제6조)</p>
정보 공개 절차	<p>신청 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 서면 또는 구두로 가능(법 제10조) • 서면의 경우 ①청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처(전화번호·전자우편주소 등), ②공개를 청구하는 정보의 내용 및 공개방법을 기재해야 함 	<p>특별한 규정 없음(서면, 구두로 가능)</p>

구 분		한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
정보 공개 절차	신청 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 구두의 경우 담당 공무원 또는 담당 임직원의 앞에서 진술하여야 하고, 담당공무원 등은 정보공개 청구조서를 작성하여 이에 청구인과 함께 기명날인하여야 함. 	
	공개 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 열람(법 제2조제2호) • 사본교부(법 제2조제2호) • 전자적 공개(법 제2조제2호, 법 제15조) 	정보제공(구두, 문서, 전자적 방식. 법 제2조 제2항, 제7조 제3항) 문서의 열람(법 제2조 제2항) 그 밖의 방법(법 제2조 제2항)
	부분 공개 가부	<ul style="list-style-type: none"> • 부분공개 의무 <ul style="list-style-type: none"> - 공개청구의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 분리가능성이 인정되는 경우에는 비공개대상정보를 제외하고 공개해야 함(제14조). 	비밀유지가 필요한 정보가 누설되거나 과도한 행정비용을 지출하지 않고 정보공개가 가능한 범위내에서 부분공개허용(법 제7조 제2항)
	정보 공개 여부 결정 의 통지	<ul style="list-style-type: none"> • 공개결정시 일시, 장소 등을 명시하여 통지(법제13조제1항) • 비공개결정시 지체 없이 문서로 통지(법 제13조제4항) 	2극적 정보관계에 관하여는 규정 없음. 3극적 정보관계에서는 문서로 제3자에게 결정통지(법 제8조 제2항)
	사전 공표	<ul style="list-style-type: none"> • 공표의무 규정 <ol style="list-style-type: none"> ①국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보 ②국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보 ③예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보 	관련규정 없음

제 4 장 한국의 정보공개법에 대한 시사점

구 분		한국 정보공개청구법	독일의 정보자유법
정보 공개 절차	사전 공표	④그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보에 대해서는 공공기관이 공개 범위, 주기, 시기, 방법 등을 미리 공표하고 그 정보를 정기적으로 공개해야 함 (법 제7조 제1항).	
	공개 기한	<ul style="list-style-type: none"> • 청구를 받은 날로부터 10일 이내 • 부득이한 사유가 있는 경우 10일까지 연장 • 공개결정 간주규정 없음(현행 법에서 삭제) 	청구가 있는 때로부터 1개월 이내(법 제7조 제5항)
	비용 부담	<ul style="list-style-type: none"> • 실비범위에서 청구인 부담 (법 제17조제1항) 	개인에게 귀속될 수 있는 직무행위 대해 수수료와 경비징수 (법 제10조 제1항)
불복 절차		<ul style="list-style-type: none"> • 30일 이내 이의신청(법 제18조 제1항). 7일 이내 신청인에게 통지 (법 제18조제2항) • 행정심판(법 제19조제1항). 이의 신청 거치지 않고 행정심판청구 가능(법 제19조제2항) • 행정소송(법 제20조제1항) 	정보공개의 거부결정에 대하여 이의신청 및 의무이행소송제기 가능(법 제9조 제4항) * 정보공개관련쟁송에 관한 별도의 규정없음(행정법원법 준용)
이해 관계 있는 제3자의 보호		<ul style="list-style-type: none"> • 공개청구된 사실의 통보(법 제11조제3항), 3일 이내에 공개 거부 요청가능(법 제21조제1항) • 공개사실의 통지 및 행정쟁송 (법 제21조제2항) 	정보공개를 배제할 보호가치 있는 이익을 갖는 제3자에 대하여 자신의 입장을 밝힐 기회부여 (법 제8조 제1항) 공개결정의 통지, 결정이 존속력을 발한 때로부터 2주일이 경과한 이후에야 정보공개가능 (법 제8조 제2항)

제 5 장 결 론

독일의 정보공개법제에 관한 이 번 연구를 통하여 기대할 수 있는 효과를 열거하는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

- (1) 본 연구는 독일의 정보공개법제에 관한 국내의 문헌들과 독일의 문헌들을 통하여 독일의 정보공개법제의 생성 및 발전과정을 상세하게 다루고 있다. 또한 독일의 정보공개법제 중 가장 핵심적이며 정보공개에 관한 일반적 사항 전반에 대하여 규율하고 있는 정보자유법(IFG)의 내용을 빠짐없이 설명함으로써 동법에 대한 Kommentar적 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 본 연구는 이러한 과정을 통하여 독일의 정보공개법제 전반과 정보에 대한 관리 체계에 대한 기본적인 정보를 제공하는 기능을 수행할 수 있다고 생각된다.
- (2) 한편 본 연구는 단순히 독일의 정보공개법제의 내용을 피상적으로 설명하는 것을 넘어서서 독일의 정보자유법과 우리의 정보공개법을 비교법적 관점에서 탐구하고 있다. 한편 비교법적 고찰을 행함에 있어서도 본 연구는 양 국가의 정보공개법제를 단순히 비교·나열하는 것에 그치지 않고, 독일의 정보공개법제의 내용 가운데 상대적으로 선진화된 내용을 찾아 그러한 제도의 우리나라에의 도입필요성 내지 가능성에 대하여도 논하고 있다. 이러한 설명은 향후 우리나라에서 정보공개법제의 효율적 운영 내지 개선 방안을 마련함에 있어 하나의 방향성을 제시할 수 있을 것으로 생각한다. 그리고 이러한 과정을 통하여 궁극적으로 우리나라의 정보공개법제가 선진화되는 데 기여할 수 있으리라고 생각한다.

- (3) 전술한 바와 같이 본 연구는 독일의 정보공개법제에 대한 이해를 토대로 독일의 정보공개법제와 우리나라의 정보공개법제와의 비교법적 고찰을 통하여 정보공개법제의 운영 내지 개선방향을 모색하는 것을 주된 내용으로 한다. 그리고 이러한 정보공개법제의 운영 내지 개선이 정보공개청구권으로 대표되는 정보공개에 대한 국민의 열망에 부응할 수 있다면, 궁극적으로 정보공개를 통하여 정부가 국민의 신뢰를 받을 수 있게 될 것이다. 이런 점에서 본 연구는 결국 국민의 신뢰를 받을 수 있는 정부의 모델을 정보공개법제적 관점에서 제안하는 측면을 갖고 있다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 강수경, 행정정보공개에 관한 연구, 연세대학교 박사학위논문, 2000.
- 권형준, 정보공개제도에 관한 고찰, 법학논총 제23집 제2호, 9면 이하.
- 김남진/김연태, 행정법 I (18판), 법문사, 2015.
- 김남철, 행정법강론, 박영사, 2014.
- 김동희, 행정법 I (20판), 박영사, 2014.
- 김배원, 미국의 정보자유법(FOIA) 30년, 1966 - 1996, 공법학연구 제3권 제1호, 89면 이하.
- 김배원, 미국의 정보자유법: 1996년 개정 전자정보자유법, 미국헌법연구 제10집, 189면 이하.
- 김상태, 정보공개소송에 있어서의 법률문제 - 정보공개청구권의 법적 성격 및 소송유형을 중심으로, 법학논총 제24집 제3호, 385면 이하.
- 김용찬, 정보공개청구사건에서의 몇가지 쟁점, 법조, 2003.9, 223면 이하.
- 김일환, 개인정보보호법제의 정비에 관한 연구, 한국법제연구원, 1997.
- 김진현, 국제법상 환경정보공개제도: 알후스협약(Aarhus Convention)과 2003년 EU지침을 중심으로, 아주법학 제5권 제1호, 31면 이하.
- 김창조, 정보공개법상 비공개사유, 경북대학교 법학논총 제25집, 115면 이하.
- 김창조, 정보공개법상 비공개사유와 공무원의 비밀엄수의무, 공법연구 제35집 제2호, 339면 이하.

참고문헌

- 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 - 오르후스협약 제1기동의 내용과 시사점, 토지공법연구 제37집 제2호, 335면 이하.
- 김현준, 환경인권으로서의 환경행정절차 참여권 - 오르후스협약 제2기동의 내용과 시사점, 토지공법연구 제38집, 337면 이하.
- 박균성, 행정법강의(12판), 박영사, 2015.
- 서정범, 경찰비용의 국민에의 전가가능성에 관한 법적 고찰, 홍익법학, 499면 이하.
- 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구(2판), 세창출판사, 2012.
- 석인선, 환경권론, 이화여자대학교 출판부, 2007.
- 설재영, 독일의 정보공개제도와 그 시사점, 국가법연구 제9집 제1호 (2013), 161면 이하.
- 성낙인, 정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰, 서울대학교 법학, 제42권 제3호, 49면 이하.
- 성낙인, 헌법학(3판), 법문사, 2014.
- 소병천, 국제법 입법소개 Aarhus 협약, 국제법학회논총 제47권 제3호 통권 제94호 242면 이하.
- 송순영/황은애, 소비자정보정책의 새로운 방향모색, 한국소비자원, 2007.
- 유일상, 정보공개법상 비공개정보의 범위에 관한 비교법제적 연구 - 한·미·영·일을 중심으로 -, 헌법학연구 제11권 제3호, 445면 이하.
- 이구현, 미디어와 정보공개법, 한국언론재단, 2004.
- 이규연, 정보공개와 탐사보도, 한국언론재단, 2007.

- 임정숙, 독일법상 개인정보보호에 대한 논의와 그 시사점, 경제법연구 제14권 제1호, 171면 이하.
- 장영수, 독일의 정보공개제도 현황, in: 정보공개제도와 언론보도, 한국언론재단, 2008, 1면 이하.
- 정종섭, 헌법학원론(8판), 박영사, 2013.
- 정하중, 행정법개론(9판), 법문사, 2015.
- 최명구, 독일 소비자정보법(VIG)의 내용과 비판 등, 비교사법 제15권 제3호, 531면 이하.
- 한국언론재단, 세계의 언론법제 정보공개와 언론, 2008년 상권, 2008.
- 한귀현, 소비자정보를 통한 소비자보호법제 - 독일의 소비자정보법(VIG)을 중심으로 - , 공법연구 제40집 제1호, 521면 이하.
- 한수웅, 헌법학(14판), 법문사, 2013.
- 현준원, 유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰, 아주법학 제6권 제1호, 641면 이하.
- 홍강훈, 독일환경정보법과 소비자정보법, 외국법제동향, 한국법제연구원, 2008, 61면 이하.
- 홍강훈, 독일정보자유법을 통해 본 한국정보공개법의 개선방안, 헌법학연구, 제18권 제1호(2012), 267면 이하.
- 홍정선, 행정법특강(14판), 박영사, 2015.
- Hong, Kang-Hoon, Die Möglichkeit eines einheitlichen Informationsszuganssgesetz in Deutschland, 공법학연구 제12집 제4호, 373면 이하.
- Kugelmann(서정범/박병욱 역), 쿠젤만의 독일행정법, 세창출판사, 2015.

참 고 문 헌

Rossi(김소원 역), Entwicklung des Informationsrechts in Deutschland - Informationsfreiheitsgesetz und Datenschutzgesetz(독일정보법의 발전 - 정보자유법과 정보보호법), 공법연구 제35집 제4호(2007), 147면 이하.

Rossi(장경원 역), Verwaltungsverfahren und freier Zugang zu öffentlichen Information in Deutschland(독일에서의 공공정보에의 자유로운 접근과 행정절차), 공법연구 제35집 제4호(2007), 221면 이하.

우가 카츠야(서정범 역), 신 정보공개법의 축조해설, 세창출판사, 2012.

국외문헌

Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300 ff.

Berger/Partsch/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz(IHG), Kommentar, 2. Aufl., 2013.

Beyerlein/Borchert, Verbraucherinformationsgesetz(VIG), Kommentar, 2010.

Caspar, Informationsfreiheit, Transparenz und Datenschutz, DÖV 2013, 371 ff.

Debus, Die behördlichen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, DÖV 2012, 917 ff.

Falke, Neuerste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2003, 118 ff.

Fluck, Informationsfreiheit - Verbraucherinformations - und Informationsweiterverwendungsrecht, kommentar Band 1, 2008.

- Fluck, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406 ff.
- Gellmann: Electronic Freedom of Information Act, DuD 1998, 446 ff.
- Gola/Schomerus, BDSG(Kommentar), 10. Aufl., 2010.
- Jastrow/Schlatmann, IFG(Kommentar), 2006.
- Kiethe, Die Abgrenzung on zulässigem Sachvorgang und strafbewehrtem Geheimnisschutz im Zivilprozess, JZ 2005, 1034 ff.
- Kloepfer/v. Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, DVBl. 2005, 1279 ff.
- Knemeyer, Geheimhaltungsanspruch und Offenbarungsbefugnis im Verwaltungserfahren, NJW 1984, 2241 ff.
- Kopp/Ramsauer, VwVfG(Kommentar), 10. Aufl., 2008.
- Korn, Akteneinsicht und Informationsfreiheit im Steuerrecht, DÖV 2012, 232 ff.
- Kröger, Informationsfreiheit im primären Gemeinschaftsrecht und Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland, in: FS Druey zum 65. Geburtstag, S.178 ff.
- Marco, Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland: Der Bund und ausgewählte Länder im Vergleich, 2014.
- Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006.
- Näckel/Wasielewski, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, 1351 ff.

참 고 문 헌

- Raabe/Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren - zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, 641 ff.
- Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2006.
- Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 988 ff.
- Schoch, Informationsfreiheitsgesetz(IHG), Kommentar, 2009.
- Schomerus/Tolkmitt, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NvWZ 2007, 1119 ff.
- Steinbah/Hochheim, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsrecht und des Sozialrechts NZS 2006, 517 ff.
- Trantas, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, 1998.
- Walz, Zur Art und Weise des Informationszugang, DÖV 2009, 623 ff.
- Wegener, Die unmittelbare Geltung der EG-Richtlinien über den freien Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 1993, 17 ff.
- Wolff/Bachof/Sober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 2007.

부 록

부록 1. 독일의 연방정보자유법 (Informationsfreiheitsgesetz)²⁸²⁾

제 1 조(정보공개의 일반원칙): ① 누구나 이 법률의 규정에 따라 연방의 행정청에 대하여 공적 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다. 연방의 행정청 이외의 연방기관이나 연방시설이 공법상의 행정과제를 수행하는 경우에는 그들에게도 이 법률이 적용된다. 행정청이 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 자연인 또는 사법상의 법인을 사용하는 경우, 이들 자연인과 사법상의 법인은 여기서의 행정청과 동등한 지위를 갖는다.

② 행정청은 정보를 제공하거나, 문서의 열람을 보장하거나 또는 그 밖의 방법으로 정보를 사용하게 할 수 있다. 정보공개청구인이 특정한 방식으로 정보의 공개를 청구한 경우에는, 중요한 이유가 있는 경우에만 하여 다른 방식으로 정보를 공개할 수 있다. 특히 정보공개에 많은 행정비용이 소요될 것이 명백한 경우가 그러한 중요한 이유에 해당한다.

③ 공적 정보의 공개에 관한 다른 법규정들은 이 법에 우선하여 적용된다. 다만 행정절차법 제29조와 사회법전 제10권 제25조는 그러하지 아니하다.

제 2 조(용어의 정의): 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 공적 정보: 공적 정보란 그 저장방식을 불문하고 공적 목적에 사용되는 일체의 기록(Aufzeichnung)을 말한다. 어떤 사건의 본질적 구성부분이 아닌 초안과 메모는 여기서의 공적 정보에 해당하지 않는다.
2. 제3자: 그에 관한 개인관련정보 또는 그밖의 정보가 존재하는 모든 사람을 말한다.

282) 이 법률의 정식명칭은 「연방의 정보에의 접근에 관한 법률Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes」인데, 약칭하여 정보자유법이란 용어가 많이 사용되고 있다. 법률원문은 지면관계상 게재를 생략한다.

제 3 조(특별한 공익의 보호): 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 정보 공개청구권이 인정되지 않는다.

1. 정보를 공개하는 것이
 - a) 국제관계에 부정적 영향을 미치는 경우
 - b) 연방군대의 군사적 이익과 그밖의 (안전과 관련된) 민감한 이익에 부정적 영향을 미치는 경우
 - c) 내적인 또는 외적인 안전에 부정적 영향을 미치는 경우
 - d) 재무, 경쟁, 규제를 담당하는 행정청의 통제 및 감독업무에 부정적 영향을 미치는 경우
 - e) 재무에 대한 외적 통제와 관련된 사항에 부정적 영향을 미치는 경우
 - f) 금지되어 있는 대외경제교류에 대한 보호조치에 부정적 영향을 미치는 경우
 - g) 진행중인 재판절차의 진행, 공정한 절차에 대한 당사자의 권리 또는 형사법적 수사, 질서위반법상의 수사 및 징계법상의 조사에 부정적 영향을 미치는 경우
2. 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우
3. a) 국제적 협상이나
 - b) 행정청간의 협의의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우
4. 해당 정보가 실질적이고 조직적인 비밀보호에 관한 법규나 일반적인 행정규칙에 의하여 규율되는 비밀유지의무의 대상이 되거나 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우
5. 다른 공공기관이 자신의 고유의 업무에 해당하지 않는 정보를 잠정적으로 처리하는 경우
6. 정보의 공개가 경제적 거래 또는 사회보장의 경제적 이익과 관련하여 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우
7. 신뢰에 기초한 행위에 관한 제3자의 이익이 정보공개청구의 시점에 여전히 존재하는 경우, 그러한 신뢰에 기초한 정보

8. 연방해외정보부(Bundesnachrichtendienst) 및 그밖의 연방의 행정청이나 공공기관이 보안감사법(Sicherheitsüberprüfungsgesetz) 제10조 제3호의 직무를 수행하는 경우, 그들 기관에 대한 정보

제 4 조(행정청의 결정절차의 보호): ① 정보를 사전에 공개하는 것이 결정 또는 임박한 행정청의 조치의 결과에 지장을 초래할 경우에는 결정의 초안이나 결정의 직접적 준비를 위한 작업 및 의결에 관한 정보의 공개를 거부할 수 있다. 증거제출과 감정평가의 결과 또는 제 3자의 진술은 일반적으로 제1문상의 결정의 직접적 준비를 위한 작업에 해당하지 않는다.

② 각각의 절차가 종결된 경우에는 그 사실을 청구인에게 통지하여야 한다.

제 5 조(개인관련정보의 보호): ① 개인관련정보는 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치있는 이익보다 중대하거나 제3자가 동의한 경우에 한하여 공개할 수 있다. 연방정보 보호법(Bundesdatenschutzgesetzes) 제3조 제9항이 정하고 있는 특별한 유형의 개인관련정보는 제3자가 명시적으로 동의한 경우에 한하여 제공될 수 있다.

② 해당 정보가 제3자의 근무관계, 공적 복무관계 및 의원직 수행관계와 관련있거나, 또는 직업상 비밀이나 공무상 비밀에 해당하는 경우에는 청구인의 정보에 대한 이익이 (정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치 있는 이익보다) 중대하다고 할 수 없다.

③ 요구된 정보가 제3자의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호에 국한되고, 제3자가 감정인, 전문가 또는 이와 유사한 지위에 있는 자로서 어떤 절차에서 입장을 표명한 경우에는 일반적으로 청구인의 정보에 대한 이익이 정보의 비공개에 관한 제3자의 보호가치 있는 이익보다 중대하다.

부 록

④ 업무담당자의 성명, 직위, 학력, 직업과 담당업무의 명칭, 사무실의 주소와 전화번호는 그것이 공적 활동의 표현이고 결과이며, 정보 공개의 원칙에 대한 예외의 요건을 충족하지 못하는 경우에는 정보 공개에서 배제되지 않는다.

제 6 조(지적 재산권과 영업비밀 및 업무상 비밀의 보호): 지적 재산권의 보호에 반하는 경우에는 정보공개청구가 인정되지 않는다. 영업비밀 또는 업무상 비밀은 당사자가 동의한 경우에 한하여 공개가 허용될 수 있다.

제 7 조(정보공개청구의 청구와 절차): ① 공개가 요구된 정보에 관한 처분권을 갖고 있는 행정청이 정보공개 여부에 대한 결정권을 갖는다. 제 1조 제1항 제3문의 경우에는 그의 공법적 과제를 수행하기 위하여 자연인 또는 사법상의 법인을 사용하는 행정청에 대하여 정보공개청구하여야 한다. 정보공개청구가 제5조 제1항과 제2항 또는 제6조상의 제3자의 정보와 관련있는 경우에는, 그 근거가 제시되어야 한다. 50인 이상이 동일한 형식으로 정보공개청구를 하는 경우에는 행정절차법 제17조 내지 제19조를 준용한다.

② 정보공개청구가 부분적으로 인정될 경우에는 비밀유지가 필요한 정보가 누설되거나 과도한 행정비용을 지출하지 않고 정보공개가 가능한 범위내에서 정보공개가 허용된다. 제3자의 이익과 관련있는 경우에 제3자와 관련된 정보를 식별할 수 없도록 만드는 것에 대하여 정보공개청구인이 동의하는 경우에도 그러하다.

③ 정보는 구두로, 문서로 또는 전자적 방식으로 제공될 수 있다. 행정청은 정보의 내용이 올바른 것인지를 심사할 의무를 갖지는 않는다.

④ 공적 정보의 열람의 경우에는 정보공개청구인이 정보의 내용을 기록, 촬영, 복사할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 제6조 제1문은 적용되지 않는다.

⑤ 정보는 정보공개청구인의 이익을 고려하여 정보공개청구인에게 지체 없이 공개되어야 한다. 정보의 공개는 1개월 이내에 행하여져야 한다. 제8조의 경우에는 이 규정이 적용되지 않는다.

제 8 조(제3자가 관련 있는 경우의 절차): ① 정보공개청구의 청구로 인하여 그의 이익이 침해받을 염려가 있는 제3자가 있는 경우에는, 행정청은 정보공개를 배제할 보호가치있는 이익을 갖는 제3자에 대하여 1개월 이내에 문서로써 자신의 입장을 밝힐 기회를 주어야 한다.

② 제7조 제1항 제1문에 따른 결정은 문서로 하여야 하며, 제3자에게도 통지되어야 한다. 정보공개는 그 결정이 제3자에 대하여 존속력을 발하거나 즉시집행이 명해지고 제3자에 대한 명령의 통지가 있는 때로부터 2주일이 경과한 이후에야 비로소 행해질 수 있다. 제 9조 제4항의 경우도 이와 같다.

제 9 조(정보공개거부: 쟁송절차): ① 정보공개청구를 전부 또는 일부 거부하는 결정의 통지는 제7조 제5항 제2문의 규정에 따른 기한 내에 행해져야 한다.

② 행정청이 정보공개청구를 전부 또는 일부 거부하는 경우, 행정청은 그 정보의 전부 또는 일부를 공개하는 것이 사후에는 가능한지 여부와 (가능하다면) 언제 공개가 가능한지에 관하여 통지하여야 한다.

③ 정보공개청구인이 이미 청구한 정보를 획득하였거나 일반적으로 접근가능한 정보원(情報源)으로부터 정보를 획득할 수 있는 경우에는, 정보공개청구가 거부될 수 있다.

④ 정보공개거부결정에 대하여는 이의신청 및 의무이행소송을 제기할 수 있다. 행정법원법 제8장의 규정에 따른 이의신청절차는 최상급 연방관청의 거부결정이 행해진 경우에도 진행될 수 있다.

부 록

제 10 조(수수료와 경비): ① 이 법률에 따라 행해지는 직무행위로서 개인에게 귀속될 수 있는 것에 대해서는 수수료와 경비를 징수한다. 단순히 어떤 사실을 알려주는 것에 그치는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 수수료는 제1조에 따른 정보공개가 실효를 거둘 수 있도록 정보공개에 소요되는 행정비용을 고려하여 산정하여야 한다.

③ 연방내무부장관은 이 법률에 따라 행해지는 개인에게 귀속될 수 있는 공적 급부에 대하여 연방상원의 동의를 얻지 않고 법규명령으로 수수료징수의 요건과 수수료징수요율을 정할 권한을 갖는다. 연방수수료징수법 제10조의 규정은 적용되지 않는다.

제 11 조(공표의무): ① 행정청은 당해 행정청이 어떠한 정보를 보유하고 있는지, 정보를 보유하고 있는 목적이 무엇인지를 알 수 있도록 보유정보의 목록을 작성하여야 한다.

② 개인정보가 포함되어 있지 않은 조직도(組織圖, Organisationsplan)와 문서의 양식은 이 법률에 따라 일반적으로 접근할 수 있다.

③ 행정청은 제1항과 제2항이 규정하고 있는 조직도, 문서의 양식과 보유정보의 목록 및 그와 유사한 정보에 전자적 방식으로 접근할 수 있도록 하여야 한다.

제 12 조(연방의 정보자유담당관): ① 연방의 정보자유담당관의 직무는 연방의 정보보호담당관이 수행한다.

② 이 법률에 따른 정보공개청구권이 침해되었다고 생각하는 사람은 누구나 연방의 정보자유담당관에게 청원을 제기할 수 있다.

③ 연방의 정보보호담당관의 통제업무에 관한 연방정보보호법의 규정(제24조 제1항과 제3항 내지 제5항), 동법상의 이의신청에 관한 규정(제25조 제1항 제1문 제1호와 제4호, 제2문 그리고 제2항과 제3항) 및 동법 제26조 제1항 내지 제3항에 따른 그밖의 업무에 관한 규정이 준용된다.

제 13 조(다른 법률의 개정)²⁸³⁾

제 14 조(보고와 평가): 연방정부는 이 법률의 효력이 소멸하기 2년전에 이 법률의 적용에 관하여 연방하원에 보고하여야 한다. 연방하원은 이 법률의 효력이 소멸하기 1년 전에 학문적 근거에 기초하여 이 법률을 평가한다.

제 15 조(효력발생)

이 법률은 2006년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

283) 제13조는 이 법률(정보자유법)의 제정으로 인하여 개정이 필요하게 된 다른 법률의 개정에 관한 것인데 전적으로 독일에서의 문제일 뿐, 우리나라의 정보공개 제도정비와 관련하여 아무런 시사점을 주지는 못한다고 생각되므로 여기서는 번역을 생략하기로 한다.

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
공개 청구 권자	<ul style="list-style-type: none"> 모든 국민(법 제5조 제1항) 1) 자연인 2) 법인 3) 권리능력 없는 사단, 재단 • 외국인 포함 (법 제5조 제2항, 시행령 제3조) 1) 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 사람 	<ul style="list-style-type: none"> 공적 영역에 속한 공문서에 접근할 권리(법 제9조 제1항) → 모든 사람(개인, 법인 포함) • 공적영역에 속하지 않는 정보에 접근할 권리(법 제11조 제1항) → 당사자(즉, 자신의 권리, 이익 또는 의무가 당해 사안과 관련된 신청인, 항고인 등) 	<ul style="list-style-type: none"> “누구나(any person)” (5 U.S.C. § 552 (a)(3)(A)) 1) 자연인 2) 법인 3) 권리능력 없는 사단, 재단 • 외국인 포함 • 수형자 포함 	모든 국민	누구나(법 제1조 제1항) 국민에 한정되지 않음	<ul style="list-style-type: none"> 모든 인(人) • 모든 인(人) 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 개인(every person)은 이 법에 따라 다 음과 같은 정보에 대한 접근권을 가진다. • 외국인에 대해서는 별도의 규정 없이 당해 정보가 공개대상 인 정보인 한 외국인을 별도로 차별하지 않는 취지로 해석된다. 	<ul style="list-style-type: none"> 개시청구권자로 ‘누구든지(何人も)’라고 규정하고 있음(법 제3조). 이에 따라 내국인, 외국인을 불문하고 자연인, 법인, 권리능력 없는 사단·재단 모두 청구권자가 됨.

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
공개 대상 기관	2) 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체	• 공문서에 포함된 자신에 관한 정보에 접근할 권리(법 제12조) → 모든 개인	• 연방정부의 모든 행정기관 (5 U.S.C. § 552(f)(1)) 연방정부의 모든 행정관청, 군기관, 정부법인, 정부의 관리하에 있는 법인, 기타 연방정부 행정부의 모든 독립 기관 및 독립 규제위원회 포함	잉글랜드, 웨일스, 북아일랜드에 있는 모든 공공기관. 다만 스코틀랜드 지방에 포함된 중앙정부 기구는 2000년 정보자유법 적용대상임. 공공기관의 결정권은 법무장관에게 주어짐.	① 연방의 행정청 ② 연방의 행정 이외의 연방기관이나 연방시설 (그들이 공공법상의 행정과제를 수행하는 경우, 이상 법 제1조 제1항)	• 공공서비스를 수행함에 있어 국가, 지방자치단체 그리고 그 밖의 공법인 또는 그러한 서비스를 행하는 사법인	• 정보공개 대상기관은 법령에 의하여 연방, 주 또는 자치권을 가지고 행사하는 모든 기관을 의미한다. • 규정된 행정기관을 보조하거나 그와 관련된 기능을 수행하기 위한 목적의 입법에 의하여, 혹은 그 입법목적	• 행정기관(법 제2조 제1항, 시행령 제1조 제1항) ① 국가기관 1) 국회와 법원 원이 제외되어 있음. 2) 중앙행정기관(내각부에 설치된 기관, 「내각부 설치법」에 따라 내각부에 설치된 위원회 등의 기관)

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
	<p>3) 「행정기관소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회</p> <p>② 지방자치단체</p> <p>③ 「공공기관운영법」상의 공공기관</p> <p>④ 각급 학교</p> <p>⑤ 지방자치단체 투자기관</p> <p>⑥ 특별법에 따라 설치된 특수법인</p> <p>⑦ 사회복지법인</p> <p>⑧ 국가 또는 지방자치단체로부터 연간 5천만원 이상의 보조금을 받는</p>	<p>립적인 기관(연금보안센터 및 농업연금연구소의 문서 포함)</p> <p>⑥ 의회의 기관</p> <p>⑦ 스웨덴인들의 자치구인 올란드(Åland)의 행정기관과 올란드 내에 설치된 국가기관</p> <p>⑧ 독립적인 위원회, 협의체, 위원회, 실무단, 조사자, 지방자치단체의 감사, 지방자치단체 연감 및 명명 또는</p>	<p>연방의회 내지 연방법원은 연방 정보자유법(FOIA)상 공개대상 기관이 아님.</p> <p>• 주(州) 정부 기타 지방 정부는 연방 정보자유법(FOIA)상 공개대상 기관이 아님.</p>				<p>에 따라 설립된 비법인사단(위원회, 협의회, 하부-협의회 혹은 다른 단체)은 이 법률의 적용에 관하여 규정된 유권기관에 해당하지 않지만, 당해 유권기관에 속하는 것으로 간주된다.</p>	<p>3) 국가행정조직법에 따른 기관(경찰청, 검찰청 등)</p> <p>4) 회계감사원</p> <p>5) 공내부 및 그 소속기관</p> <p>② 지방자치단체</p> <p>③ 「독립행정법인등의 정보공개에 관한 법률」에 따른 특별법정법인인 등</p> <p>1) 각종 독립행정법인</p> <p>2) 국립대학법인</p> <p>3) 대학공동이용기관법인</p> <p>4) 특수법인(일본중앙경매회)</p>

부 록

구 분		한 국 기관 또는 단체	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
		기관 또는 단체	<p>①, ②, ⑦ 등에서 정하 는 기관의 결정에 의거 한 업무 수 행을 위하여 지정된 기타 의 유사한 기 관들이 포함 ⑨ 법, 명령 등에 의거한 공적 업무 수행을 위하여 지정 된 법인, 기 관, 재단 및 개인(공적인 권한을 행사 하는 경우) ⑩ 북 읊 주 의 루터교 (Evangelical Lutheran Church)</p>						5) 허가법인 (일본은행)

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
공개 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관이 직무를 작성, 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(법 제3조, 제2조제1호) - 전자문서가 포함되며, 그 밖에 도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등도 공개대상에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 영역에 속하는 공문서(법 제6조 제1항 각호) <ol style="list-style-type: none"> ① 지속적으로 갱신되는 일지에 대한 기재 또는 유사한 기록 ② ③ 및 ④에 규정된 것 이외에, 정보 제공 또는 평을 위한 안내장, 제안서, 탄원서 등(부록 포함) ③ 용역 또는 조달계약 또는 입찰에 의거한 기타의 계약과 관련 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 (“information”) <ul style="list-style-type: none"> 5 U.S.C. § 552(f)(1) 전자적으로 작성, 보유, 관리되고 있는 정보를 포함하여 정보공개대상인 연방 행정기관이 정부 기록 내지 문서로 보유하고 있는 모든 정보 (5 U.S.C. § 552(f)(1)(A)) 위 정보를 정 보공개대상인 연방 행정기관과의 계약에 의해 당해 연방 행정기관 아닌 	공공기관의 모 든 정보 중 정보 공개 의무를 면제받는 면제 대상, 완전 면제, 제한적 면제가 있다. 또한 ‘제한적 면제’에는 ‘불이익 심사’와 ‘분류에 의한 면제’가 있다.	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 저장방식을 불문하고 공적 목적에 사용되는 일체의 기록(법 제2조 제1호) 		<ul style="list-style-type: none"> • 노포크 아일랜드의 기록을 하거나 관련된 것을 수행하는 것을 목적으로 하는 입법에 의하여 설치된 비법인 사단이 위원회, 협의회로 구성되는 기관 • 법원(노포크 아일랜드의 법원은 제외)은 규정된 유권기관으로 간주한다. • 행정적인 사안에 관련하여 특정 행정 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 행정기관의 직원 직무상 작성하였거나 취득한 문서, 도면 및 전자 기록(법 제2조 제2항) - 우리 나라 법 제가 “매체에 기록된 사항”도 공개대상이므로 하고 있는 것과 달리 일본은 문서, 전자기록 등의 매체를 공개대 상으로 한다.

부 록

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
		<p>이 있는 경우, 제공에 부수 및 되는 정보 및 그러한 제공을 고려하기를 위하여 준비된 기타의 의견 및 작성된 문서</p> <p>④ 정부 부처 및 기관의 권한의 범위 내의 예산발의의 일관된 전체를 형성하며, 중요한 결정이나 계획에 대한 대안, 이슈, 영향 등에 관한 정보를 포함하고 있는 연구 및</p>	<p>주체가 당해 연방 행정기관의 기록관리 목적으로 보유하고 있는 경우 그 정보 역시 포함됨</p> <p>(5 U.S.C. § 552 (f)(1)(B)).</p>				<p>심판소에 청구할 수 있는 범위는 제한적이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국방 및 안보 기관에 대해서는 이 법이 적용되지 않는다. 	

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		통계 기타의 의견 ⑥ 의사록 ⑦ 법원의 명령 또는 판결 ⑧ 당국의 결정, 발표, 법률문서, 계약 및 ①-③ 또는 ⑤-⑦에 규정되지 아니한 비망록, 의사록 및 기타의 문서들 ⑨ ①-③ 또는 ⑤-⑦에 규정되지 않은 문서 ⑩ 위원회의 보고서, 논문 및 일반인에 대하여 배포할						

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
비공개 정보	<ul style="list-style-type: none"> 비공개 대상 정보(법 제9조 제1항 각호) ① 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보 	<ul style="list-style-type: none"> 기밀 공문서(법 제24조 제1항 각호) ① 정부 외교통상위원회 의문서, 외무부장관의 정치적 평가, 외국과의 정치적 또는 	<ul style="list-style-type: none"> 비공개 대상 정보(5 U.S.C. § 552(b)(1)-(9)) ① 대통령령이 정하는 기준에 따라 국방 또는 외교정책을 위해 비밀 유 	<ul style="list-style-type: none"> 비공개 정보 중 ‘완전면제’ 대상에는 다른 정보를 통해 습득될 수 있는 정보, 대내 첩보국, 해외첩보국, 정부보안사령부 등의 국가 안보 기구가 	<ul style="list-style-type: none"> 정보 공개 청구권이 인정되지 않는 경우(제3조) 1. 정보를 공개하는 것이 a) 국제관계에 부정적 영향을 미치는 경우 b) 연방군대의 	<ul style="list-style-type: none"> 날짜, 보존장소, 형식, 매체를 불문하고, 공공서비스를 수행함에 있어 국가, 지방자치단체 그리고 그 밖의 공법인 또는 그러한 서비 	<ul style="list-style-type: none"> 정보 - 공공기관이 업무상 작성하거나 취득하고 있는 모든 정보는 공개 대상이 된다. - 문서에는 전자 문서가 포함된다. 	<ul style="list-style-type: none"> 비공개 대상 정보(법 제5조 각호) ① 개인에 관련된 정보로서 해당정보에 포함된 성명, 생년월일 그 밖의 개인을 식별할 수

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
	<p>② 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항</p> <p>③ 국민의 생명·신체 및 재산에 대한 사항</p> <p>④ 진행 중인 재판에 관한 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안 처분에 관한 사항</p> <p>⑤ 감사·감독·검사·시험·규제·입찰</p>	<p>경제적 협상 관련 문서 및 외부행정 분야의 암호화된 메시지(장관이 달리 결정할 수 있음)</p> <p>② 핀란드와 외국 국가 또는 국제기구와의 관계에 관한 것 이외의 문서, 국제재판소, 국제조사기구 또는 기타의 국제기관에 계류 중인 사건에 관한 문서, 외국</p>	<p>지가 특별히 허가되고 대통령령에 의해 실제 적절하게 비밀로 지정된 사항</p> <p>② 행정기관 내부의 인사 규칙 및 관계에만 관련된 사항</p> <p>③ 법률에 의해 공개가 면제된 사항</p> <p>④ 영업비밀에 해당하거나 비닉권이 인정되는 정보 또는 비밀에 속하는 상업</p>	<p>보유한 정보, 법정 기록, 의회특권에 의해 보호되는 정보, 공무원의 효과적 수행을 침해할 수 있는 정보, 개인 정보, 대외비를 조건으로 제공된 정보, 법적으로 공개가 금지된 정보가 있음.</p> <p>‘제한적 면제’ 대상에서 ‘불의의심사에 의한 면제’ 정보에는 국방, 국내관계, 국가의 경제적 이익, 감사법집행, 감사</p>	<p>군사적 이익과 그밖의 (안전과 관련된) 민감한 이익에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>c) 내적인 또는 외적인 안전에 부정적 영향을 미치는 경우</p> <p>d) 재무, 경쟁, 규제, 담 당하는 행정청의 통제 및 감독 업무에 부정적 영향을 미치는 경우</p>	<p>스를 수행하는 사법인이 생산하고 취득한 정보로 간주된다. 이러한 정보에 는 특히 소송 자료, 보고서, 기록(comptes rendus)연구물, 조서, 통계, 지침, 회람, 공문, 정 부문서 및 답변, 교신, 의견, 규정 그 리고 결정이 해당된다.</p>		<p>있는 것 또는 특정 개인을 식별할 수는 없으나 공개됨으로써 개인의 권리가 이익을 침해할 우려가 있는 것.</p> <p>② 법인 그 밖의 단체에 관련된 정보 또는 상업에 영위하는 개인의 당해 사업에 관계된 정보로서 아래 각 목에 규정된 것.</p> <p>③ 공개됨으로서 국가안전을 해칠 우려,</p>

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본	
	계약· 기술 개발· 인사 관리에 관한 사항이나 의 사결정 과정 또는 내부 검토 과정에 있는 사항 등 ⑥ 해당 정보에 포함 되어 있는 성명· 주민등록번호 등 개인에 관한 사항 ⑦ 법인· 단체 또는 개인 의 경영상· 영업상 비 밀에 관한 사항 ⑧ 공개될 경우	의 당국, 자 연인 또는 법인 과 핀란드 공화국, 시 핀란드 시 민, 핀란드 주민 또는 핀란드에서 영업하는 법 인의 관계에 관한 문서 ③ (i) 범죄수사 를 수행하는 경찰 기타 당국, 검사, 조사와 감독 에 관한 책 임을 지는 당국에 대하 여 작성하는 범죄 보고서. (ii) 범죄수사 또	정보 내지 금융정보에 해당 되는 사항 ⑤ 행정기관과 의 소송관 계에 있어 행정 기관 상호간 내지 행정 기관 내부의 각 서 또는 서 신에 해당 되는 사항 ⑥ 공개될 경우 개인의 사생활을 부당 하고 명백하 게 침해하게 될 인사 내 지 의료에 관한 정보에	기능, 공무의 효과적 보전과 사업상의 이익 이 있고, '분류' 에 의한 정보에는 공표 예정된 정보, 국가안보, 공 공기관에 의한 공 기능 내용, 정 부 정책 형성, 국왕과의 의사 소통, 환경 정 보, 개인정보 가 있음.	e) 재무에 대한 외적 통제와 관련된 사항 에 부정적 영향을 미치는 는 경우 f) 금지되어 있 는 대외경제 교류에 대한 보호조치에 부정적 영향을 미치는 는 경우 g) 진행중인 재판 절차의 진행, 공정한 절차에 대한 당사 자의 권리 또는 행사 법적 수사, 질서위반법				외국 또는 국제기관 등 의 근로관계 에 손상을 줄 우려 또는 이국 또는 국제기관 등과의 교섭 상 불이익을 줄 우려가 있다고 행정 기관의 장이 인정함에 상당한 이유가 있다고 인정 하는 정보 ④ 공개됨으로써 범죄의 예방, 진압 또는 수사, 공소유지, 형 의 집행 그

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
	부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보	는 기소여부 결정 목적으로 취득하거나 작성된 문서 및 소환장 청서, 소환장 및 피고인의 답변서 ④ 범죄 예방 및 범죄사건의 해결을 위하여 범죄 수사를 수행하는 경찰 및 기타의 당국이 유지하는 기록물, 범죄예방을 위하여 작성된 보고서, 신원 및 여행할 권리	해당되는 사항 ⑦ 사법(司法) 목적으로 작성된 조사기록 내지 정보로서, 공개되는 경우 (i) 소송절차를 저해함이 합리적으로 예측되는 경우, (ii) 개인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 경우, (iii) 개인의 프라이버시가 부당하게 침해됨이 합리적으로 예		상의 수사 및 징계법 상의 조사에 부정적 영향을 미치는 경우 정보의 공개가 공공의 안녕을 위협할 경우 a) 국제적 협상이나 b) 행정기관의 협의의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우 해당 정보가 실질적이고 조직적인 비밀보호에 관한 법규나 일반적인 행정규칙에 의			밖에 공공의 안전과 질서를 유지하는데 지장을 줄 우려가 있는 정보로서, 행정기관의 장이 상당한 이유가 있다고 인정하는 정보 ⑤ 국가기관, 독립행정법인 등, 지방공공단체 및 지방자치단체의 내부 또는 상호간의 협의, 검토 또는 협의에 관한 정보로

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
		를 결정하거나 조사하기 위한 행정절차에서 취득된 사건의 기록, 타인의 신분 확인 정보, 어떠한 자에 대하여 발행된 특수한 신분증명서 또는 신분증명서 또는 여행증서는 경찰, 국경수비대, 세관, 교정당국의 기술적 및 기술적 계획 및 방법들에 관한 정보를 포함하고 있	상되는 경우, (iv) 비밀리에 정보를 제공하는 국가, 지방정부, 외국의 행정기관, 관공서 또는 민간기관 등의 비밀정보원의 신원이 노출될 것이 합리적으로 예측되는 경우 및 사법당국이 수사과정에서 작성한 기록이거나 행정기관이 법률에 의하여 국가안전보		하여 규율되는 비밀유지의 의무 대상이 되거나 특별한 직무상 비밀에 해당하는 경우 다른 공공기관이 자신의 고유 업무에 해당하지 않는 정보를 잠정적으로 처리하는 경우 정보의 공개가 경제적 거래 또는 사회보장 등의 경제적 이익과 관련하여 연방의 재정적 이익을 침해하는 경우 신뢰에 기초한			시, 공개됨으로써 슬직한 의견교환 또는 의사결정의 중립성이 부당하게 손상될 우려, 부당하게 국민에게 혼란을 초래할 우려 또는 특정한 사람에게 부당하게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있는 정보
		⑤ 경찰, 국경수비대, 세관, 교정당국의 기술적 및 기술적 계획 및 방법들에 관한 정보를 포함하고 있						⑥ 국가기관, 독립행정법인 등, 지방공공단체 및

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
		<p>는 문서</p> <p>⑥ 접근이 문제 해결을 저해하거나 당사자에 대한 피해 또는 고통을 야기할 절박한 이유가 없는 경우 고소사건에 관하여 결정이 내려지기 전에 고소인에 관계되는 문서</p> <p>⑦ 사람, 건물, 시설, 구조물, 데이터 및 통신 시스템의 보안계획의 실현과 관련이 있거나</p>	<p>장에 관한 조사 활동을 하는 과정에 서 작성한 기록으로서 공개의 경우 비밀정보원에 의해서만 제공된 정보가 공개되는 경우, (v) 사법(司法)상의 수사 내지 소추의 지침, 기술이나 절차를 공개하게 되는 경우로서 그 공개가 법의 침탈을 초래할 것이 합리적으로</p>		<p>행위에 관한 제3자의 이익 이 정보공개청구의 시점에 여전히 존재하는 경우, 그러한 신뢰에 기초한 정보 연방회의정보부(Bundesnachrichtendienst) 및 그 밖의 연방의 행정청이나 공공기관이 보안감사법(Sicherheitsüberprüfungsgesetz) 제10조 제3호의 직무를 수행하는 경우, 그들 기관에 대한 정보</p>			<p>지방독립행정법인이 행하는 사무 또는 사업에 관련된 정보로서, 공개됨으로써 당해사무 또는 사업의 성질상, 당해사무 또는 사업의 적정한 수행에 지장을 미칠 우려가 있는 정보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 행정문서의 의존부에 관한 정보(제8조) 개시 청구에 대하여 당해 개시 청구에

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
	<p>그것에 영향을 주는 문서</p> <p>⑧ 사건 및 비상사태, 민사방위 및 사관건축사와 관련된 문서</p> <p>⑨ 비밀경찰 및 기타의 당국의 국가안전유지에 관한 문서</p> <p>⑩ 군사기밀, 군대의 물품, 조직, 위치 및 작전, 국가의 무장방어물 또는 기타의 방어물에 사용된 발명품, 시설, 설비 및 시</p>	<p>예상되는 경우, (vi) 개인의 생명 또는 신체의 안전을 위협에 노출시킬 수 있는 것이 합리적으로 예상되는 경우의 위 각 경우에 해당되는 사항</p> <p>⑧ 금융기관의 규제 또는 감독에 책임을 지는 행정기관을 대신하거나 이와 같은 행정기관에 제 공하기 위해 작성된 검 사, 운영 또</p>			<p>정보를 공개하지 않을 수 있는 경우</p> <p>1. 정보를 사전에 공개하는 것이 결정 또는 임박한 행정청의 조치의 결과에 지장을 초래할 경우(법 제4조)</p> <p>2. 개인관련정보 정보(법 제5조)</p> <p>3. 지적 재산권과 영업비밀 및 업무상 비밀 (법 제6조)</p>			<p>관계된 행정 문서가 존재하는지 여부를 답하는 것을 만으로도 불 개시정보를 개시하는 것이 될 때에는 행정기관의 장은 당해 행정문서의 존재를 밝히지 않고 당해 개시청구를 거부할 수 있음.</p>

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		<p>시스템, 국가안보에 중요한 기타의 사항, 방어진비 접근이 에 관한 문서</p> <p>① 통화정책 또는 외환정책에 있어서의 결정, 조치 또는 준비, 금융정책, 소득정책, 통화정책 또는 외환정책 분야의 결정이나 조치를 위하여 필요 한 금융 또는 소득 정책의 준비 또는 조사에 관한 정보</p>	<p>는 상향 관련 보고에 포함되거나 관련 된 사항</p> <p>④ 지질학, 지구 물리학상의 정보에 해당 하는 사항</p>					

부 록

구 분	한 국	핀란드	미 국	국 정	해 내	포 괄스	자 여	해 외
		<p>⑫ 금융시장 및 보험 운영자 및 금융시장과 보험시스템의 기능을 담당하는 기구를 감독하는 당국의 제정 범상의 업무 수행을 위하여 작성된 보고서</p> <p>⑬ 국민경제에 관한 통계, 금융정책 이니셔티브, 운영계획 및 자본시장과 금융시장에 명백하게 영향을 줄 수 있는 정보</p>						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		<p>⑭ 멸종위기의 동물 또는 식물 중, 중요한 자연서식지의 보호에 관한 정보</p> <p>⑮ 당국의 조사 또는 기타의 감독 업무에 관한 정보</p> <p>⑯ 조사 및 통계를 위한 기본 자료</p> <p>⑰ 국가, 지방자치단체, 제4조 제2항에 규정된 기타의 공기업 또는 기업, 기관 또는 단체의 영업 또는</p>						

부 록

구 분	한 국	핀란드	미 국	국 경	해 내	포 랑 스	자 여	패
		직업적인 비 밀에 관한 정보 ⑱ (i) 국가, 지방 자치단체, 노 동 파트너 또 는 노동쟁의 당사자로서 기타의 공기 업이 수집하 거나 취득한 정보 (ii) 농 업 보조금에 관한 협상에 대하여 국가 의 대리인이 수집하거나 취득한 정보 ⑲ 재판을 준비 할 목적으로 재판에서 소 송당사자의						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		역할을 하는 당국이 작성하거나 취득한 문서 ㉔ 사업 또는 직업적인 비밀에 관한 정보는 포함하는 문서 및 기타의 유사한 사업에 관한 정보 ㉕ 논문 또는 기타의 과학적 연구, 기술적 또는 기타의 개발 프로젝트 또는 그 평가를 위한 자료에 관한 문서						

부 록

구 분		한 국	핀란드	미 국	국 경	해 내	포 랑 시	자 여	패 영
			<p>⑳ 입학시험 또는 기타의 시험 또는 시험에 관한 정보</p> <p>㉑ 어떠한 자의 연간수입 또는 순자산에 관한 자료, 보조금 또는 수익의 근거가 되는 수입 및 자산에 관한 자료 또는 그 자의 경제 상황을 나타내는 자료</p> <p>㉒ 망명자 또는 망명을 요청하는 자, 거주중인 또는 비자에 관한 문서</p>						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		<p>㉔ 복지 수급인 또는 노동 관리의 개별 고객, 수당, 지원조치, 사회복지사업 또는 그에 부여되는 개별 고객에 대한 노동관리 서비스에 관한 정보, 어떠한 자의 건강상태 또는 불리한 조건, 그에게 부여되는 의료 또는 치료에 관한 정보, 그의 성적 행동 및 선호에 관한 정보</p>						

부 록

구 분	한 국	핀란드	미 국	국 경	해 내	프랑스	자 여	해 외
		<p>⑳ 범죄 용의자, 피해자 또는 형사 문제와 관련이 있는 또 다른 자의 사생활에 관한 민감한 정보를 포함하는 문서, 범죄 피해자에 관한 정보</p> <p>㉑ 범죄 용의자에 대한 정 신감정, 청소 년 범죄자에 대한 성격검 사 또는 구 금형에 대한 대안으로서 사회봉사활동의 실현가능성에 관한</p>						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
		<p>연구와 관련한 정보</p> <p>⑳ 정보에 대한 접근을 허가할 정당하다고 인정되는 이유가 있는 경우, 유죄판결을 받은 자, 재소자 또는 자유를 박탈당한 자에 관한 정보를 포함하는 행정적 문서 및 기록</p> <p>㉑ 어떠한 자에 대한 심리검사 또는 적성검사 또는 그 결과에 관한 정보,</p>						

구 분		한 국	핀란드	미 국	영 국	영 배	프 랑스	자 여	패
			<p>징집병의 할 당에 대한 평가, 피고 용인의 선발 또는 급여의 기준 설정에 관한 정보</p> <p>㉔ 학생복지 및 교육면제, 학생과 수험생의 시험결과, 학교 졸업장에 관한 문서, 학생의 개인적 특성에 관한 구두의 평가를 포함 하는 기타의 문서, 입학 자격시험 수험생 내는 학교들 가운</p>						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분		한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	호주	일본
			<p>핀란드 대학입학 자격시험위원회 (Matriculation Examination Board)의 중재 부서</p> <p>㉔ 어떠한 자에 의하여 부여된 비밀 전 화번호에 관한 정보 또는 모바일 통신장치의 위치에 관한 정보를 포함하는 문서, 개인의 주소, 거주지 또는 일시적인 거주지, 전화 번호 또는</p>						

부 록

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	영 내	프랑스	자 여	패 널
		기타의 연락 처에 관한 정보 ② 어떠한 자의 정치적 신념 또는 사적으 로 표현된 관 견해에 관 한 정보, 생 활방식, 자발 적 단체에의 참여, 관심, 가족생활 기 타 유사한 개 인적 환경에 관한 정보						

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
신 청 방 법 정 보 공 개 절 차	<ul style="list-style-type: none"> • 서면 또는 구두로 가능(법 제10조) • 서면의 경우 ① 청구인의 성명·주민등록번호·주소 및 연락처(전화번호·전자우편주소 등), ②공개를 청구하는 내용의 공제방법을 기재해야 함 • 구두의 경우 담당 공무원 또는 담당 임직원의 앞에서 진술하여야 하고, 담당공무원 등은 정보공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 접근을 신청하는 자가 문서에 대한 접근권을 가지는 경우, 당국의 재량권 행사 또는 결정에 필요한 한, 자신의 이름을 밝히거나 신청 이유를 제출할 필요가 없음(법 제13조 제1항 3문). • 다만, 기밀문서 등에 대한 접근 신청을 하는 경우에 사용 용도, 정보보호를 위한 장치 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 행정기관 및 비공개 등 을 사전에 정하여 공표 (5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(i)) • 공개청구 대상 정보를 식별가능할 정도로 합리적 모사 (“reasonably describe”)하면 충분하며, 기록 내지 문서를 특정 하지 않아도 됨(5 U.S.C. § 552(a)(3)(A)(2)(i)) 	<p>서명신청서의 제출에 의한 공개. 정보공개 신청서는 이메일로 대체할 수 있음.</p>	<p>특별한 규정 없음(서면, 구두로 가능)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1° 최고행정법원과 행정법원의 의견, 제정법원법전 제L.141-10조에 규정된 회계법원 문서, 같은 제정법원법전 제L.241-6조에 규정된 지방회계법원의 문서, 공정거래위원회의 래 위원회가 그의 조사, 심리, 결정의 권한에 의해 작성되고 보호유하는 문서, 공적생활의 투명성에 관한 2013년 10월 11일 n° 	<ul style="list-style-type: none"> • 비공개 대상 정보 <ul style="list-style-type: none"> - 영업에 관련된 정보 - 사생활의 비밀에 관련된 정보 - 국가안보 혹은 국제관계에 영향을 미치는 정보 - 내각 문서 - 법의 집행 및 공공안전을 보호하는 사인에 영향을 미치는 정보 - 법률에 의하여 비밀유지가 보장되는 정보 - 의회 예산사무실 문서 	<ul style="list-style-type: none"> • 서면(법 제4조 제1항) 또는 전자신청 가능(일본 총무성령 제39호 제3조) • 양자 모두 ① 개시청구를 하는 자의 성명 또는 명칭, 주소 또는 주소 및 법인 기타 단체는 그 대표자의 성명, ② 행정문서의 명칭 기타 개시청구와 관련된 행정문서를 특정할 수 있는 사항(제4조 제1항), ③ 개시 실시

부 록

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
<p>청구조서를 이 작성하여 이 에 청구인과 함께 기명날 인하여야 함.</p>	<p>등을 설명해 야 함(법 제 13조 제2항).</p>				<p>2013-907 법 물 (이해충돌 방지 등을 규 정한 법률) 제20조가 규 정한 공적생 활 투명성을 위한 고등청 의 임무수행 범위 내에서 동 위원회가 자신의 조사 권한에 의해 작성되고 보 유되고 있는 문서, 공중보 건법전 제 L.6113-6조에 규정된 보건 기관 인증보 고서 작성 이 전의 문서, 동 법전 제L.1414-</p>	<p>- 문서의 공개 가 의회나 법원을 모독 하게 되는 경우 - 영업비밀 혹 은 상업적으 로 가치 있 는 정보 - 선거인 명부 및 관련 문서</p> <p>• 조건부 비공 개 대상정보</p> <p>- 공공이익을 위하여 공개 하지 않아도 되는 정보</p> <p>- 연방정부 혹 은 노포크 아일랜드 정 부의 재정적 혹은 재산상</p>	<p>방법에 관한 사항(법 제14 조 제2항)</p>	

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본
프랑스					
호주					<ul style="list-style-type: none"> 이익 - 기관의 특정 업무 - 개인의 사생활 관련 정보 - 사업에 관련된 정보 - 연구에 관련된 정보 - 경제에 관련된 정보
3조에 규정된 보건기관 종사자의 인증 이 전의					
일본					

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
	<ul style="list-style-type: none"> 열람(법 제2조제2호) 사본 교부(법 제2조제2호) 전자적 공개(법 제2조제2호, 법 제15조) 	<ul style="list-style-type: none"> 신청인에게 구두로 내용을 설명하고 검토, 복사 또는 청취되도록 서류를 교부하거나, 사본 또는 출력물을 발행함. 문서의 분량으로 인해 복사가 곤란하다는 사정 등이 없는 한, 신청된 방식대로 허가해야 함(법 제16조 제1항) 당국의 결정은 전산화한 공공 정보의 경우는 자기 매체 또는 진 	<ul style="list-style-type: none"> 열람 및 사본 교부 (“public inspection and copying”) (5 U.S.C. § 552(a)(2)) 공개청구 정보 문서 내지 기록의 형태로 존재하는 경우, 전자적 방식을 포함하여 원칙적으로 공개 청구자가 희망하는 형태와 방법으로 공개 (5 U.S.C. § 552(a)(3)(B)-(C)) 단, 정보공개 		<p>정보제공(구두, 문서, 전자적 방식. 법 제2조 제2항, 제7조 제3항)</p> <p>문서의 열람(법 제2조 제2항)</p> <p>그 밖의 방법 (법 제2조 제2항)</p>	<p>문서(인증평가 과정에서), 2001년 사회보장 제정에 관한 2000년 12월 23일 제 2000-1257호 법률 제40조에 규정된 보건기관들에 대한 감사 보고서, 특정인을 위하여 시행된 서비스제공 계약의 이행에 있어서 실제 작성된 문서</p>	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 청구는 반드시 다음의 요건을 갖추어야 한다. <ul style="list-style-type: none"> 문서로서 청구 이 법률의 목적에 따른 청구임을 명시 기관이나 장관이 특정하기 용이하도록 문서에 관하여 필요한 정보를 기재 청구인에 대한 통지를 수취할 수단을 명시하여야 한다(전자우편 주소 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 열람, 사본교부, 전자적 공개(법 제14조 제1항)
	공 개 방 법							

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
		<p>자적 형태의 사본을 발부 하여 제공(법 제16조 제2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 접근이 허용 되는 자에 대한 개인정보의 접근은 사본 또는 출력물, 전자적 형태의 사본으로 접근을 허가하는 것이 가능(법 제16조 제3항) 	<p>청구에 대해 문서로 답할 의무 또는 정보공개 청구에 답하기 위해 별도의 목록 또는 통계 등 형태의 기록이나 문서를 새로이 작성할 의무를 부과하는 것은 아님.</p>				<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개 청구 방법 - 기관의 사무직원, 혹은 장관에게 현재 관에 계 현재 전화번호부 등에서 명시된 중앙 혹은 지역 사무실로 신청 - 기관 주소로 선불 우편신청 - 기관이나 장관이 명시한 전자우편 주소 전자우편 발송 	

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
부 분 공 개 가 부	<ul style="list-style-type: none"> • 부분공개 의무 - 공개 청구의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 분리가능성이 인정되는 경우에는 비공개정보를 제외하고 공개해야 함 (제14조). 	<ul style="list-style-type: none"> • 부분공개 가능 - 문서의 일부만 기밀인 경우, 기밀인 부분도 공개하지 아니하고도 접근이 가능한 때에는 문서의 공적 부분에 대한 접근이 허용 (법 제10조). 	<ul style="list-style-type: none"> • 부분공개 허용 (5 U.S.C. § 552(a)(1)) - 공개 청구의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 분리가능성이 인정되는 경우에는 비공개대상정보를 제외하고 공개 		<p>비밀유지가 필요한 정보나 누설되거나 과도한 행정비용을 지출하지 않고 정보공개가 가능한 범위 내에서 부분 공개 허용 (법 제7조 제2항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 서면(이메일도 가능) - 청구대상 정보를 정확히 적시해야 함. 정보공개법 제2조에 따라 행정청은 그 일반성 또는 불명확성 때문에 신청된 정보를 가려 낼 수 없는 그런 정보에 답신하여야 할 의무없음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 혹은 장관은 다음과 같은 방법으로 대중에게 정보를 공개하여야 한다. - 열람 및 사본 교부 - 웹사이트에서 정보를 다운로드 할 수 있게 한다. - 정보를 다운로드 할 수 있는 다른 웹사이트, 주소의 링크를 웹사이트에 공개한다. - 정보를 취득할 수 있는 다른 방법을 설명한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 부분공개 의무 - 공개 청구의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 분리가능성이 인정되는 경우에는 비공개대상정보를 제외하고 공개해야 함(제6조 제1항).

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
	<ul style="list-style-type: none"> • 공개 결정시 일시, 장소 등을 명시하여 통지(법제13조제1항) • 비공개결정시 지체 없이 문서로 통지(법제13조제4항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 접근거부결정시 ①거부사유, ②자신이 당국에 의하여 결정된 문제를 처리할 수 있다는 것을 통지하여야 하며, ③서면 접근신청서를 제출한 자에게 자신이 그 당국에 전송된 문제를 처리할 것인지의 여부를 물어야 함. ④ 신청에 따른 통수료를 통지하여야 함 (법 제14조 제3항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 행정기관이 관련 절차와 방법 등을 사전에 정하여 공표(5 U.S.C. § 552 (a)(4)(A)(i)) • 정보공개청구가 있는 후 20일 이내에 공개하고, 비공개의 경우 사유와 함께 불복절차를 고지해야 함(5 U.S.C. § 552 (a)(6) (A)(i)) 	요청된 정보를 갖고 있고 그 것이 면제사유에 해당하지 않으면 해당 공공기관은 근무일 기준으로 신청서가 접수된 지 20일 이내에 결과를 통보하여야 함.	2극적 정보관계에 관하여는 규정없음. 3극적 정보관계에서는 문서로 제3자에게 결정 통지(법제8조 제2항)	<ul style="list-style-type: none"> • 공개의 방식은 청구인이 선택할 수 있다. 즉석에서의 열람, 종이의 복사물 또는 전자적 저장매체 등을 통한 공개 중에 청구인이 원하는 대로 공개가 가능하다 : a) 즉석에서 무료로 열람에 의해 (문서 보존을 위해 그 열람이 허용되지 않을 경우는 제외), b) 재생산이 문서보관을 해치 	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 공개의 요건 <ul style="list-style-type: none"> - 기관이나 장관이 다음과 같이 결정한 경우 - 비공개문서에 대한 정보 공개를 거절하는 경우 - 문서에 대하여 접근권을 부여하는 것이 청구와 관계 없는 정보를 공개하게 되는 경우 - 기관이나 장관이 삭제된 통해 수정된 사본을 준비하는 것이 가능한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 전부 및 일부 공개 결정시 그 취지 및 일시, 장소, 개시방법, 수수료 등을 명시하여 통지(법제9조제1항 및 시행령 제9조) • 비공개결정시 지체 없이 문서로 통지(법제9조 제2항)
정보 공개 여부 결정의 통지								

구 분	한 국	핀 란 드	미 국	영 국	독 일	프 랑 스	호 주	일 본
					<p>지 않는다는 행 조건으로 의해 정청에 의해 저 활용되는 저 동 그 장매체에 또는 그 일한 또는 저장</p>	<ul style="list-style-type: none"> -수정본에 대한 정보공개 의 의무가 있는 경우 -수정된 사본 이 청구와 무관한 정보를 공개하지 않을 경우 -기관이나 장 관이 수정된 사본을 마련 하는 것이 가능할 때 -수정의 성질 및 정도 -문서를 수정 하는데 소요 되는 비용 -청구인이 수정된 사본에 대한 접근권 을 거부할 것 		

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	대한민국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	독일	호주	일본
								<ul style="list-style-type: none"> - 이 명백하지 않은 경우(청구 및 청구인과의 상의에 비추어) - 기관이나 장관의 일부공개 의무 - 수정된 사본을 준비해야 하며 - 청구인에게 수정된 사본에 대한 접근권을 부여하여야 한다. 	

구분	한국	핀란드	미국	영국	특정	프랑스	호주	일본
사 전 공 포	<ul style="list-style-type: none"> • 공표의무 규정 <ul style="list-style-type: none"> ① 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, ② 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③ 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보, ④ 그 밖에 공공기관의 장이 	<ul style="list-style-type: none"> • 문서의 일반적 공표규정 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 국민경제의 발전에 관한 통계자료, 경제정책에 대한 새로운 계획 및 세부사업계획, 자본 및 금융시장에 대하여 명백하게 영향력을 갖는 기타의 유사한 문서들은 제6조 및 7조에 규정된 절차를 거친 후 일반적으로, 가능한 한 빨리 공표되 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개청구가 20일 이내에 공개하고, 비공개 의 경우 이 유와 함께 불복절차를 고지해야 함 (5 U.S.C. § 552(a)(6)(A)(i)) 		관련규정 없음	<p>매체와 양립가능한 저장매체에 복사한 것을 청구인의 비용으로(그 비용은 명령에 규정된 조건 하에서 이러한 재산상의 비용을 초과하지 않는 한에 서) 교부하는 것에 의해, c) 문서가 전자적 형태로 처리가능할 경우에 무료로 전자메일 형태로 이루어진다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 일부공개시의 통지내용 <ul style="list-style-type: none"> - 수정된 사실이라는 근거 - 삭제된 사실이 비공개사유에 해당하 	<ul style="list-style-type: none"> • 공표의무 규정 존재하지 않음. 다만 법 제24조에서 “정부는 보유하는 정보의 공개의 총합적인 추진을 도모하기 위하여 행정기관이 보유하는 정보가 적시에, 또한 적절 한 방법으로 국민에게 명백하게 공개되도록 하기 위하여 행정기관이 보유하는 정보의 제공에 관한 시책을 충

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
	정하는 정보에 대해서는 공공기관이 공개 범위, 주기, 시기, 방법 등을 미리 공표하고 그 정보를 정기적으로 공개해야 함(법 제7조 제1항).	이야 함(법 제8조).						실하게 노력하여야 한다”고 주의적, 훈시적으로 규정하고 있음.

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
공 개 기 한	<ul style="list-style-type: none"> • 청구를 받은 날로부터 10일 이내 • 부득이한 사유가 있는 경우 10일까지 연장 • 공개결정 간 주규정 없음 (현행법에서 삭제) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청을 접수한 날로부터 2주 이내 • 신청 문서의 수가 많은 경우, 기밀 부분을 포함하고 있는 경우, 특별한 조치 또는 비정상적인 양의 작업 을 요하는 문 제에 대한 검토, 결정에 대한 다른 유사한 이유가 있는 경우 등에 는 신청을 접수한 날로부터 1개월 이내까지 연장 가능(법 제14조 제4항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 행정기관 이 비용 관련 액수, 납부방법, 면제사유 등을 사전에 정하여 공표 (5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(i))하되, 합리적 범위 내의 비용이어야 함. • 공익과 관련된 사항으로 서 정보공개 청구권자의 상업적 이익 과 무관한 경우에는 비용을 면제해야 함(5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(iii)) 	<p>신청서가 접수 된 지 20일 이내에 결과를 통보해야 하고 정당한 사유가 있을 경우에는 시한을 연장할 수 있음.</p>	<p>청구가 있는 때로부터 1개월 이내(별 제 7서 제5항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 문서에 대한 청구가 본 제 6조의 적용으로 전달가능 하지 않은 기술 (記述 mentions)을 내포하는 문서에 관한 것 이더라도 그 기술부분을 분리하거나 리가 가능할 때에는 이러한 숨김 또는 분리 이후 청구인에게 전달된다(동법 제6조 III) 	<ul style="list-style-type: none"> • 거부의 통지 -청구와 관련 하여 문서공개에 대한 거부 의사 -실무상 거부 사유 제시 - 청구인이 일 정기간 상담 할 수 있는 기관의 사무 관이나 장관 사무실의 직원 고지 - 청구인이 상담 직원과 연락할 수 있는 방법 고지 - 청구인이 상담직원과 상담할 수 있는 기간(상담 기 	<ul style="list-style-type: none"> • 청구를 받은 날로부터 30일 이내, 부득이한 사유가 있는 경우 30일까지 연장 (법 제10조) • 공개결정 간 주규정은 없음.

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	일본	프랑스	영국	호주	일본
								<p>간)이 청구인이 통지를 받은 날로부터 14일이 되는 것 고지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 청구 수정에 대한 보조 조치 • 청구인이 상담기간 내에 통지에 따라 상담 직원에게 연락을 하는 경우, 기관이나 장관은 청구인으로 하여금 실무상 거부사유가 없도록 청구내용을 수정하는데 필요한 조치를 취하여야 한다. 	

구 분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
	<ul style="list-style-type: none"> 실비범위에서 청구인 부담 (법 제17조제1항) 	<ul style="list-style-type: none"> 문서의 복사, 출력의 형태로의 정보접근, 기술적인 터페이스 또는 전자적 또는 그와 유사한 방식에 의한 정보에 대한 접근 지원, 당국이 제공하는 서비스의 검색 및 전달에 대하여는 수수료 부과 (법 제34조) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정기관의 장에게 불복 신청을 할 수 있으며, 불복 신청에 대해 행정기관은 20일 이내에 결정을 하여야 함. 불복신청을 기각하는 경우 기각결정을 한 책임자의 성명과 직위 고지, 이후 사법적 구제절차를 통한 구제를 받을 권리가 있음을 고지해야 함. 단, 행정기관 		<p>개인에게 귀속될 수 있는 직무행위 대해 수수료와 경비 징수(법 제10조 제1항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 정보 공개법 제2조에 따라 정보 공개를 청구 받은 유관 행정청은 한 달 내 답신을 하여야 하고 그 기간을 넘기면 침묵은 묵시적 결정이 있는 것으로 간주된다(정보 공개법 시행령 제17조 제1항). 의료 정보의 경우 5년 미만된 정보인 경우에는 8일이고 5년 이상 된 정보의 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 기관은 법령 상 의무가 있거나 허가된 정보를 일반에 공개해야 한다. -정보공개 대상자 일반 대중 특정 계층의 사람들이나 범인격이 있는 단체 기관은 다음과 같은 방법으로 웹사이트에 정보를 공개하여야 한다. - 웹사이트에서 정보를 다운로드하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 실비범위에서 청구인 부담 (법 제16조제1항)
	비 용 부 담							

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
			이 공개청구에 대해 공개 여부를 결정해야 하는 기간 내에 아무런 조치를 취하지 않은 경우에는 행정적 구제절차에 따른 불복신청 없이 사법적 구제절차 이용 가능(U.S.C. §552(a)(6)(C)(i)) <ul style="list-style-type: none"> • 사법적 구제절차 (5 U.S.C. §552(a)(4)(B)) 			는 1개월이기는 한이다.	<p>을 가능하게 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정보를 다룰 수 있는 다른 웹 사이트에 대한 링크를 공개함 - 정보를 취득할 수 있는 다른 방법에 관하여 웹사이트에 공개함 	

구분	한 국	핀란드	미 국	영 국	독 일	프랑스	호 주	일 본
<p>불복 절차</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 30일 이내 이의신청(법 제 18조제1항). 7일 이내 신청인에게 통지(법 제18조제 2항) • 행정심판(법 제19조제1항). 이의신청 거치지 않고 행정심판청구가 능(법 제19조 제2항) • 행정소송(법 제20조제1항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정소송절차법에 의한 상소(법 제33조) 		<p>신청된 정보가 공개가 거부되었을 경우 여러 단계를 거쳐 이의신청 절차가 있음. 최초 이의신청은 해당기관에게 접수시키며 이의신청을 받은 기관은 반드시 그에 대한 ‘내부심사’(internal review)를 진행시켜야 하며, 이에 대한 결정이 언제 될 것 인지 알게 될 것 인지를 신청자에게 통고해야 함. 내부심사는 공개</p>	<p>정보공개에 대한 이의신청 및 의무이행소송제기 가능(법 제9조 제4항) *정보공개관련 쟁송에 관한 별도의 규정 없음 (행정법원법준용)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기부의 목적 또는 목적 결정 동의 목적적 동의를 인정하는 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가, 지방자치단체, 공공단체 또는 사법(私法)의 것이라 하더라도 공공서비스관리 를 담당하는 기관의 이름으로 내려진 모든 개인적 결정은 이러한 결정이 그에게 사전에 통지되었을 때만 대항할 수 있다 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개에 관한 기관이나 장 관은 개인에게 접근권이 부여된 날부터 업무일 10일 이내에 정보를 공개하여야 한다. - 업무일에는 다음의 요일을 제외한다. 토요일, 일요일이 section 에 따른 정보 공개 업무를 담당하는 부서 의 공휴일 	<ul style="list-style-type: none"> • 60일 이내 불복신청(법 제 18조, 행정불복심사법 제 45조). 2주일 이내 신청인에게 통지(법 제 21조, 제13조 제3항) • 행정사건소송법 제12조 제 4항에 의하여 불복신청에 대하여 행정소송가능(법 제21조).

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본	
				<p>거부 결정을 내린 당사자 이외의 직원으로 상급직원에게 말간다. 내부심사는 보통 2~3주 안에 마무리되지만 복잡한 경우, 특히 공익성심사가 필요한 사안일 경우에는 최대 6주까지 소요될 수 있음.</p> <p>내부심사를 통헤서도 애초의 공개 거부 결정이 그대로 유지된다면 신청자는 이를 정보 관에게 항소할 수 있음.</p>					

구	판	한	국	핀	란	드	미	국	영	국	에	뎬	부	에	프	랑	스	피	에		
									<p>신청자든 정 고기관이든 정 보판무관이 내 린 결정에 대 해 동의할 수 없다면, 3차 이 의신청을 통해 상고할 수 있 음. 정보공개심 관소에서 이 3 차 이의신청을 다룸. 정보공개 심판소의 결정 은 최종심급의 판단으로 사법 적 구속력을 가짐.</p>												

부록 2. 각국의 정보공개법 비교

구분	한국	핀란드	미국	영국	독일	프랑스	호주	일본
이해관계에 있는 제3자의 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 공개 청구된 사실의 통보 (법 제11조제3항), 3일 이내에 공개 거부 요청가능 (법 제21조제1항) • 공개사실의 통지 및 행정쟁송(법 제21조 제2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 공개 또는 기밀제한의 해체에 있어 관련 정보의 당사자의 동의를 요구함(법 제16조 제3항, 제26조 제1항 2호, 제28조 제1항, 제29조 제1항 2호). 			정보 공개를 배제할 보호가 치있는 이익을 갖는 제3자에 대하여 자신의 입장을 밝힐 기회를 부여 (법 제8조 제1항) 공개결정의 통지, 결정이 존속력을 발한 때로부터 2주일 이후에야 정보 공개 가능 (법 제8지 제2항)		<ul style="list-style-type: none"> • 공개비용의 징수의 요건 - 개인이 웹사이트에서 정보를 직접 다운로드 받지 않음 - 개인에게 접근권을 부여하는 과정에서 실제로 발생한 비용을 충당함 	<ul style="list-style-type: none"> • 공개 청구된 사실의 통보 및 의견제출 기회 부여(법 제13조), 2주일 이내에 공개거부 요청가능(법 제13조제3항) • 불복신청(법 제20조) 및 행정소송(법 제21조)