情報公開法의 必要性과 制定方向에 관한 硏究

金 基 杓*

차 례

Ⅰ. 정보공개제도의 의의 및 필요성
1. 의 의
2. 필요성

Ⅱ. 우리나라 정보공개제도 현황 및 문제점
1. 현 황
2. 문제점

Ⅲ. 정보공개법의 제정방향
1. 비공개정보의 범위
2. 정보비공개에 대한 구제제도

* 法制處 行政審判管理局 審判審議官

Ⅰ. 정보공개제도의 의의 및 필요성

1. 의 의

정보공개제도란 국민이 국가·지방자치단체 기타 공공기관이 보유한 정보에 접근하여 그것을 이용할 수 있게 하기 위하여 국민에게 정보에 대한 공개를 청구할 수 있는 권리를 보장하고, 국가·지방자치단체 기타 공공기관에 대하여 정보공개의 의무를 지게 하는 제도를 말한다.[1)]

정보공개제도는 국민의 '알 권리'를 보장함으로써 행정의 민주성과 투명성을 보장하고, 국민생활과 관련된 정보를 자유로이 이용할 수 있게 함으로써 국민의 권리·이익을 보호하려는 데 그 의의가 있다.

2. 필요성[2)]

(1) 정보공개는 국민의 '알 권리'의 충족을 위하여 필요하다.

(2) 정부 등 공공기관은 자신의 공적 임무수행을 위하여 방대하고 다양한 정보를 수집·축적하고 있다. 정보공개는 이러한 정보를 개인이 유용하게 활용할 수 있게 한다.

(3) 정보공개는 민주주의의 존립을 위하여서도 필수적이다. 국민은 국정에 관한 광범위한 정보를 가짐으로써 올바른 정치적 의사를 형성하며, 선거권을 행사하고, 여론의 형성을 통하여 국정과정에 참여할 수 있게 되며, 국정에 대한 감시·비판을 할 수 있게 된다.

(4) 국민들은 자신의 권리나 생명·건강·건전한 생활을 보호하기 위하여 수시로 관련 정보를 입수하여 정부나 기업에 대하여 적절한 대책을 강구하여 주도록 요구할 수 있어야 하는바, 정보공개는 이러한 국민의 권리·이익의

---

1) 정보공개청구대상기관에 대하여 국가라고만 하는 견해(박윤흔, 『최신행정법강의(상)』, 박영사, 1996, 472면), 국가 및 지방자치단체라고 하는 견해(『행정정보공개제도에 관한 연구』, 한국행정연구원, 1992, 22면)등이 있으나, 여기서는 총무처에서 마련한 공공기관의정보공개에관한법률안의 내용에 따라 정부투자기관등 공공기관도 정보공개청구대상기관에 포함하였다.

2) 박윤흔, 전게서, 472~474면, 한국행정연구원, 전게서, 15~22면 참조.

보호를 위하여 필요한 수단이다.

(5) 정보공개에 의한 열린 정부의 실현은 국정운영의 투명성을 확보하여 공정하고 민주적인 국정운영을 구현하고 국정에 대한 국민의 신뢰성을 확보하게 된다. 또한 정보공개는 공무원의 위법·부당한 정책의 집행을 예방하고, 부정·축재의 방지를 위하여서도 필수적인 제도이다.

Ⅱ. 우리나라 정보공개제도 현황 및 문제점

1. 현 황

우리나라에는 정보공개에 관한 일반법은 아직 제정되어 있지 아니하며, 1996년 8월 현재 정부에서 「공공기관의정보공개에관한법률안」을 마련하여 국회에 제출한 상태에 있다.

그러나, 정보공개에 관한 헌법재판소와 대법원의 판결을 계기로 하여, 헌법 또는 다른 법령의 규정이 개인의 정보공개청구권에 대한 일반적 근거가 될 수 있는지 여부가 논의되어 왔다.

(1) 정보공개청구권의 법적 근거로서의 알 권리

정보공개청구권은 국민의 '알 권리'에 그 본질적 내용으로 포함되어 있다고 보는 것이 학자들의 일반적 견해이다.

'알 권리'는 소극적으로 국가권력에 의한 방해를 받지 아니하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 의사형성에 필요한 정보를 수집하고, 수집된 정보를 취합·선택할 수 있는 자유(정보의 자유)와, 적극적으로 정부나 공공기관에 대하여 보유하고 있는 정보의 제공을 청구할 수 있는 권리(정보공개청구권)를 말한다.

정보공개청구권은 자기에 관한 정보 또는 자기의 권익보호와 직접 관련이 있는 정보의 공개를 청구하는 개별적정보공개청구권과, 국민의 한사람으로서 일반적인 정보의 공개를 청구하는 일반적정보공개청구권으로 나누어진다.[3)]

우리 헌법에는 '알 권리'에 관한 명문의 규정이 없고, 또한 아직은 정보공

3) 90헌마133 헌법재판소 결정(1991. 5. 13.) 참조.

개법이 제정되지 않고 있기 때문에, '알 권리'의 헌법적 근거를 어디에서 찾을 것인지와 그러한 '알 권리'에 관한 헌법 규정에 의하여 직접 국가나 공공단체에 대하여 정보의 공개를 청구할 수 있는지가 다투어지고 있는바, '알 권리'의 헌법적 근거를 헌법 제21조의 표현의 자유에서 찾으면서 당해 규정에 의하여 직접적으로 정보공개를 청구할 수 있다는 견해가 통설이며, 헌법재판소 결정도 이 견해에 따르고 있다.[4)]

〈헌법재판소 결정〉

○우리나라는 헌법 제21조에 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 이 자유는 전통적으로는 의사 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것인 바, 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 '알 권리'는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. '알 권리'는 민주국가에 있어서 국정의 공개와도 밀접한 관련이 있는데, 우리 헌법에 보면 입법의 공개(제50조제1항), 재판의 공개(제109조)에 관하여는 명문규정을 두고, 행정의 공개에 관하여서는 명문규정을 두고 있지 않으나, '알 권리'의 생성기반을 살펴볼 때, 이 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 '알 권리', 즉 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 구할 권리(청구권적 기본권)라고 할 것이며, 또한 자유민주적 기본질서를 천명하고 있는 헌법 전문과 제1조 및 제4조의 해석상 당연한 것이라고 봐야 할 것이다(88헌마22, 1989.9.4. 결정).

청구인의 형사확정소송기록의 복사신청을 접수조차 거부하면서 복사해 줄 수 없다고 한 행위는 헌법 제21조에 의하여 보장되고 있는 '알 권리'를 침해한 것이므로 위헌이라 할 것이고, 따라서 피청구인의 거부행위는 취소되어야 할 것이다(90헌마133, 1991.5.13. 결정).

---

4) 알 권리의 헌법적 근거에 관한 보다 자세한 내용은 박윤흔, 전게서, 476~478면 참조.

(2) 사무관리규정

정보공개에 관한 일반적 법률이 없더라도 대통령령(사무관리규정)도 정보공개청구권의 법적근거가 될 수 있다는 것이 헌법재판소 및 대법원의 태도이다.

〈헌법재판소 결정〉

○본건 서류에 대한 열람·복사·민원의 처리는 법률의 제정이 없더라도 불가능한 것이 아니라 할 것이고, 또 비록 공문서 공개의 원칙보다는 공문서의 관리·통제에 중점을 두고 만들어진 규정이기는 하지만 정부공문서규정 제36조제2항(현행 사무관리규정 제33조제2항)이 미흡하나마 공문서의 공개를 규정하고 있는 터이므로 이 규정을 근거로 하여 국민의 알 권리를 곧바로 실현하는 것이 가능하다고 보아야 할 것이다. 따라서 청구인은 선조의 묘소·묘비의 존재 등 임야조서나 토지조사부의 열람·복사에 직접적으로 정당한 이익이 있음을 주장하고 있는 터이므로, 피청구인은 이에 대하여 과연 이해관계인인지의 여부 및 동서류의 공개로 특히 다른 사람의 사생활상의 비밀이나 기밀 등 공익이 침해될 소지가 있는지의 여부에 대하여 충분히 검토를 한 연후에 이에 상응하는 조처를 강구하는 것이 국민 전체에 대한 봉사자로서의 공무원의 본분이라 할 것임에도 불구하고 그러한 검토없이 무조건 묵살 또는 방치하는 방법으로 불응한 피청구인의 본건 부작위는 헌법 제21조에 의하여 보장하고 있는 청구인의 '알 권리'를 침해한 것이므로 위헌이다(88헌마22, 1989.9.4. 결정).

〈대법원 판례〉

○일반적으로 국민은 국가기관에 대하여 기밀에 관한 사항 등 특별한 경우이외에는 보관하고 있는 문서의 열람 및 복사를 청구할 수 있으며 정부공문서규정 제36조제2항(현행 사무관리규정 제33조제2항)의 규정도 행정기관으로 하여금 일반국민의 문서 열람 및 복사 신청에 대하여 기밀 등의 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있으므로 그 신청을 거부한 것은 위법하다고 한 원심은 정당하다(대판 1989.10.24. 선고, 88누9312).

사무관리규정 제33조제2항에 의한 행정기관의 정보공개 허가여부는 국가기밀에 관한 사항 등 특별한 사유가 없는 한 반드시 정보공개청구에 응

해야 하는 기속행위로서 행정기관에 대하여 정보공개에 관한 재량권을 부여하고 있다고 해석할 수 없다(대판 1992.6.23. 선고, 92추17).

○사무관리규정을 공문서에 대한 열람 및 복사청구권의 법적 근거로 본 위의 대법원 및 헌법재판소의 판결 및 결정에 대하여, 당해 규정은 법률의 수권없이 제정된 것으로서 행정규칙의 성질을 가지는 것이므로, 그에 기하여는 개인의 청구권이 성립할 수 없다고 보아, 그 타당성에 대하여 의문을 제기하는 입장이 있으나,[5] 위의 헌법재판소 및 대법원의 판례에 따라, 우리나라에서도 정보공개에 관한 일반법이 없음에도 불구하고, 개인에게는 헌법 제21조에 근거하여 인정되는 알 권리 또는 사무관리규정 제33조에 근거하여 행정기관에 대하여 그 보유문서에 대한 정보공개청구권이 일단 인정되고 있다고 하는 것이 타당할 것이다.

(3) 행정정보공개운영지침

이것은 정보공개에 관한 일반법이 제정되기 전까지 행정정보공개제도의 운영에 관한 일반적인 기준과 절차를 정립·운영함으로써 정보공개에 관한 운영경험을 축적하기 위한 목적으로 국무총리훈령(제288호, 1994.3.2.)으로 발하여진 것이다. 그에 따라 현재 각급 행정기관의 정보공개는 이 지침에 따라 행하여지고 있다.

(4) 조례에 근거한 행정정보공개

정보공개에 관한 일반법의 제정이 늦어짐에 따라 1991년 11월 25일 청주시의회는 지방자치단체로서는 최초로 정보공개조례를 제정했다. 이에 대하여 청주시장은 이 조례는 그 근거법률이 없다는 것을 이유로 하여, 지방자치법 제159조제4항에 따라 이 조례의 취소를 구하는 소송을 대법원에 제기하였으나, 대법원은 시의회의 정보공개조례제정권을 인정했다.

〈대법원 판례〉

○지방자치법 제15조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무

---

5) 김남진, 『행정법 Ⅰ』, 박영사, 1994, 206면.

에 관하여 조례를 제정할 수 있되 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데(대법원 1970.2.10. 선고, 69다2121 판결 참조), 이 사건 정보공개조례안은 앞에서 본 바와 같이 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니라 할 것이다(대판 1992. 6.23. 선고, 92추17).

이 대법원의 판결이 나온 이후 각 지방자치단체에서 정보공개조례를 제정하기 시작하여 주민의 정보공개청구권을 인정하고 있다.[6)]

2. 문제점

정보공개에 관한 사항이 현재 일반법으로는 제정되어 있지 않고, 개별법령에 산발적으로 규정되어 있고, 헌법재판소의 결정이나 대법원 판례에 의하여 인정되고 있으나, 이러한 헌법재판소 및 대법원의 판례와 대통령령·총리훈령이나 조례에 근거하여 개인에게 인정되는 정보공개청구권은 매우 불확실하고 불명확한 것으로서, 그 요건·내용·범위 등을 구체적으로 규정하는 법률의 조속한 제정이 요망된다.

이에 따라 정부에서 최근에 「공공기관의정보공개에관한법률안」을 마련하여 1996년 8월 22일 국회에 제출함으로써 정보공개에 관한 일반법의 제정을 곧 기대할 수 있게 된 것은 매우 다행스런 일이라 할 것이다.

---

6) 1995.6.30. 현재 지방자치단체의 정보공개조례현황을 보면, 15개 광역지방자치단체중 9개 시·도(부산·광주·대전·경기·강원·충남·전남·전북·경남)와 230개 시·군·구중 148개 시·군·구에서 자체적으로 정보공개조례를 제정·시행하고 있는 것으로 조사되고 있다(총무처, 지방자치단체 정보공개조례 제정현황 조사자료).

Ⅲ. 정보공개법의 제정방향

1996년 8월 22일 정부안으로 확정하여 국회에 제출한 「공공기관의정보공개에관한법률안」은 정보공개제도를 확립하여 열린 행정을 수행함으로써 국정운영의 투명성과 책임행정을 구현할 수 있는 획기적 계기를 마련할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있는 것으로 받아들여지고 있다.

그러나, 이러한 정부의 정보공개제도 확립의지에도 불구하고, 이 법안의 내용에 대하여는 여러 측면에서 언론 및 사회단체들로부터 비판을 받고 있다.[7]

논란이 되는 주요쟁점은 정보공개의 범위를 원래 총무처에서 마련했던 1995년도 초안보다 대폭 축소하고, 정보공개청구를 거부당한 경우 구제기관으로서 별도의 정보공개위원회를 설치하지 아니하고, 행정심판위원회에서 다루도록 함으로써 정부의 입김을 강화하고, 공정한 구제를 받기 어렵게 했다는 데 있는 것 같다. 이하 이 2가지 논란에 관하여 살펴보기로 한다.

1. 비공개정보의 범위

국가·지방자치단체나 공공기관 등 정보공개의무기관이 보유하는 정보는 국민의 알 권리차원에서 원칙적으로 공개하여야 할 것이다. 그러나, 모든 정보를 공개해야 하는 것은 아니며, 국가기밀보호나 사생활보호차원에서 공개하여서는 안될 정보도 있다.

이를 정하는 방법으로는 공개할 수 없는 정보를 한정적으로 열거하고, 나머지는 모두 공개할 수 있게 하는 방법과, 반대로 공개할 수 있는 정보만 열거하고 나머지는 모두 비공개로 하는 방법이 있다. 정보공개법을 가지고 있는 나라에서는 대부분 전자의 방법에 의하고 있다. 예컨대, 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act)은 비공개정보를 9개항목으로 명시하고, 이에 해당되지 아니하는 정보는 모두 공개대상으로 하고 있다.

---

7) 조선일보, 1996.8.14.자는 정부가 마련한 정보공개법안은 공개대상범위가 당초 초안보다 대폭 축소되고, 정보공개위원회를 설치 아니했다는 이유로 공개에 역행하는 정보공개법이라고 비판하고 있다.

정부에서 마련한 「공공기관의정보공개에관한법률안」에서도 비공개대상정보를 한정적으로 열거하고 이에 해당되지 아니하는 정보는 모두 공개하도록 하고 있어 형식상으로는 공개대상정보의 범위를 매우 넓게 인정하고 있다.

정부에서 마련한 정보공개법안에 의하면 비공개정보의 유형을 아래의 10개의 카테고리로 분류하고 있다.

(1) 다른 법령에 의하여 비밀로 유지되거나 열람이 제한되는 등 비공개사항으로 규정된 정보

(2) 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교·통상·재정·금융관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

(3) 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

(4) 진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

(5) 공공기관 내부의 인사에 관한 사항으로서 공개될 경우 당해 기관의 인사관리에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

(6) 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 공무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

(7) 공공기관에서 의사결정과정 또는 대외경제협상과정에서의 논의사항 및 내부검토과정에서 작성된 내용으로서 공개될 경우 공정한 의사결정 등에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

(8) 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보

(9) 법인 및 단체와 사업을 경위하는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

(10) 공개될 경우 부동산투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다는 인정되는 정보

위의 정부의 정보공개법안에서 규정하고 있는 비공개정보의 범위에 대하여는 비공개정보의 범위를 '중대한 이익', '현저히 해할 우려', '현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유' 등 포괄적이고 자의적 해석이 가능한 불확정개념을 사용하여 규정함으로써 정보공개범위를 둘러싼 국민·언론기관과 정부기관간에 분쟁과 불신을 유발할 소지가 많다는 비판이 제기되고 있다.

특히, 총무처에서 1995년도에 마련한 정보공개법 초안에는 비공개정보의 범위를 9개 유형으로 규정하고 있었으나, 정부내 부처협의과정에서 통상협상 및 기술개발, 통일관계, 대외경제협상관련정보 등 몇 가지가 비공개정보로 추가됨으로써 당초의 입법취지를 퇴색시켰다는 비판도 받고 있다.

비공개정보의 범위는 가능한 한 구체적·확정적 개념을 사용하여 규정하는 것이 가장 바람직하지만, 입법기술상으로나 개념상으로 법률에서 그 범위를 해석상 의문여지없이 확정적으로 규정한다는 것은 기대할 수 없다고 할 것이다. 구체적인 정보공개의 범위는 앞으로 법원의 판례나 행정심판의 재결례 등을 통하여 꾸준히 정립될 것으로 생각된다.

그러나, 정보공개의 범위는 정보공개제도의 핵심적 내용이므로 앞으로 하위법령이나 지침의 제정시 불확정개념을 최대한 구체화하고 세밀하게 정함으로써 국민·언론기관과 정부간의 불필요한 마찰을 피하도록 해야 할 것이다. 또한 정보공개제도의 운영과정에서 공무원들의 정보공개에 대한 적극적인 자세확립으로 국민이 요구하는 정보는 가능한 한 최대로 공개하는 마음가짐을 가지는 것이 정보공개제도의 성패를 좌우하는 주요 요인이 될 것이므로, 정보공개의 필요성과 유용성에 대한 공무원의 획기적인 인식전환이 요구된다 할 것이다.

2. 정보비공개에 대한 구제제도

정부에서 마련한 「공공기관의정보공개에관한법률안」에 규정된 정보비공개에 대한 구제절차를 보면, 첫째, 정보공개거부에 대한 이의신청, 둘째, 행정심판법에 의한 행정심판의 청구, 셋째, 행정소송으로 되어 있다.

정보비공개에 대한 구제제도와 관련하여 논의되고 있는 핵심사항은 정보비공개에 대한 구제기관으로서 기존의 행정심판위원회를 활용할 것이냐 또는

새로이 정보공개위원회를 설치할 것이냐에 관한 것이다.

1995년 총무처가 마련한 정보공개법 초안에서는 정보비공개에 대한 불복구제기관으로서 정보공개위원회를 설치하도록 되어 있었으나 1996년 8월 국회에 제출된 최종 정부안에서는 정보공개위원회를 별도로 설치하지 아니하고 기존의 행정심판위원회를 불복구제기관으로 하고 있다.

이하에서 정보비공개에 대한 불복구제기관으로서 정보공개위원회를 별도 설치하는 것이 타당한 지에 대하여 검토해 보기로 한다.

(1) 1995년 총무처 초안(정보공개위원회 설치)의 내용

○국가·지방자치단체 기타 공공기관의 정보비공개결정에 대한 불복신청을 심사·결정하기 위하여 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 및 정부(총무처)에 각각 정보공개위원회 설치

○위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인이상 9인이하의 위원으로 구성

○정보공개위원회의 결정에 대하여는 권고적 효력만 부여

(2) 정보공개위원회 설치이유[8)]

○정보공개여부는 일반 행정처분과 달리 국민의 알 권리보장과 국익침해 가능성을 동시에 고려해야 하는 특수성이 있기 때문에 일반적인 행정심판제도에 의할 수 없다.

○정보공개여부결정에는 정보공개에 관한 전문적 식견이 있는 위원이 필요하다.

○기존의 행정심판제도는 인용율이 낮아 국민이 불신하고 있다.

○정보공개여부는 청구인의 주관적 권익 차원에서 볼 것이 아니고 일반적·객관적 관점에서 판단하여야 하므로 처분청을 기속하는 행정심판에 의할 것이 아니고 권고적 효력만을 가진 별도의 제도가 필요하다.

○외국의 입법례도 별도의 정보공개위원회 설치가 일반적 추세이다.

---

8) 1995년 정보공개법안 심의시 총무처에서 제시한 이유임.

(3) 정보공개위원회 설치 타당성 여부에 대한 사항별 검토

1) 정보공개제도의 특수성·전문성

가. 주장 근거

○정보공개여부는 일반 행정처분과는 달리 국익보호와 국민의 알 권리보장이라는 상반된 목적을 달성해야 하는 특수성이 있으므로 통상적인 행정심판제도에 의하기보다는 「정보공개위원회」라는 전문적 심사기관을 설치·운영하는 것이 타당하며,

○정보공개위원회 위원은 「문서·도면·화일·컴퓨터 기재사항 등 정보와 관련된 제반공개문제에 대하여 식견이 풍부」함을 요건으로 하므로 위원은 행정심판위원과는 달리 정보공개의 전문가일 것이 요구된다.

나. 검 토

○정보는 행정 전반에 걸쳐 생산·관리되므로 그 공개여부도 행정 전반과 관련하여 결정되어야 할 것인바, 정보공개에서의 판단대상은 문서저장방법 등 정보의 보관형식이나 정보의 내용에 관한 전문기술적 판단이 아니라 정보내용의 공개적합성 여부에 관한 판단으로서 행정일반에 관한 폭넓은 지식과 경험에 입각하여 판단하여야 할 사항이므로 문서분류·작성 등에 관한 특수한 전문성을 요한다고 보기 어렵고,

○공공기관의개인정보보호에관한법률에서 정보공개법상의 정보공개청구와 유사한 개인정보의 열람 또는 정정청구에 대한 불복절차를 행정심판으로 하도록 하고 있는 점에 비추어 볼 때 정보공개를 행정심판이 아닌 별개의 정보공개위원회에서 기속력없이 처리하도록 하는 것은 입법체계상 균형이 맞지 않으며,

○법원에서의 사법절차도 전문지식이 필요한 경우에는 판사가 전문가의 감정의견 등을 참고로 하여 판결을 내리는 점에 비추어 볼 때 행정절차에서도 모든 분야에 걸쳐 전문지식을 가진 위원을 확보한다는 것은 불가능하고 불필요할 것이다.

○설사, 정보공개업무의 전문성을 고려한다 하더라도 정보공개업무를 담당하는 위원회의 위원구성을 어떻게 하느냐가 관건인바,

- 정보공개위원회의 위원을 1995년도 총무처 초안대로 변호사, 대학의 부

교수이상, 3급이상 공무원 기타 정보공개에 식견이 있는 자로 구성한다면 행정심판위원회의 위원자격과 차이가 없고,

- 개정 행정심판법(1996.4.1. 시행, 법률 제5000호)은 행정심판위원회 위원수를 대폭 늘림(국무총리행정심판위원회의 경우 30인, 기타 행정심판위원회의 경우 15인)으로서 정보공개분야 등 전문분야별로 위원을 위촉하고 필요시 분과위원회를 구성하여 운영할 수 있도록 하여 충분히 전문성을 확보할 수 있게 되었으므로 대폭 개선된 행정심판제도를 활용하면 별도의 정보공개위원회를 두지 않아도 충분히 전문성을 가지고 정보공개 업무를 수행할 수 있을 것으로 판단된다.[9)]

○ 행정조직관리적 측면에서 검토해 보더라도 정보공개위원회를 설치하는 경우 상임위원이나 사무기구 등 조직 및 인력을 확보해야 할 것이 당연히 예상되는데, 기본적으로 정보비공개처분에 대한 구제라는 행정심판기능을 수행하면서 기존의 행정심판위원회와는 별도의 행정심판유사기구를 설치하는 것은 정부예산의 낭비를 초래하고 작은 정부의 이념에도 맞지 아니하며, 정보공개위원회는 정부외에 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회에도 설치하도록 하고 있는데 이들 헌법기관의 경우 그 업무량이나 독립성 등의 측면에서 볼 때 기존의 행정심판위원회와 중복 설치할 필요성이 전혀 없다고 할 것이다.

○ 국익침해가능성예방과 알 권리보장의 조화를 위한 별도의 심사기관이 필요하다는 주장에 대하여 살펴보면,

- 국가안보관련 또는 첨단기술정보의 무분별한 공개에 따른 국익침해의 가능성은 당연히 고려되어야 할 사항이나, 정보공개위원회를 별도로 설치하더라도 국익침해예방과 알 권리보장을 동시에 확보하기는 어렵고 당사자인 국민이 불복하면 결국 법원의 종국적 판단에 의할 수 밖에 없으므로 국익차원에서 별도의 심사기관이 필요하다는 주장은 그 근거가 미약하다고 할 것이다.

---

9) 변재옥, 전게 논문 15면에서도 행정심판위원회에 정보공개를 위한 분과위원회를 독립적으로 병행하여 설치하는 방안을 제안하고 있다.

2) 행정심판의 신뢰성 부족

가. 주장 근거

행정심판제도는 인용율이 극히 낮아 국민들로부터 불신을 초래하여 왔으며 위원들이 정보공개에 대한 전문성이 없어, 앞으로 행정심판제도를 개선·운영한다 하더라도 이 제도를 활용할 경우 국민의 정보공개제도에 대한 기대를 충족시키기 어려울 것이다.

나. 검 토

○ 행정심판제도에 관하여는 그동안 낮은 인용율로 인하여 국민으로부터 권리구제수단으로서의 실효성에 관하여 상당히 불신을 받아 온 것은 사실이라 할 것이다.

○ 그러나, 행정심판제도는 헌법에 근거를 둔 준사법절차로서 지난 10년간 계속 발전시켜온 제도이며 그동안의 각계의 비판과 운영경험을 수용하여 행정심판법을 개정(1996.4.1. 시행, 법률 제5000호)하여 대폭적인 제도개선을 하였는바,

○ 개정 행정심판법은 그동안 불신의 원인으로 거론되어 온 행정심판의 공정성을 확보하기 위하여 위원구성에 있어서 민간인 위원수가 과반수가 되도록 하여 심판의 공정성과 객관성을 충분히 확보할 수 있도록 하였고, 청구인에 대한 구술심리를 대폭 확대하여 행정심판심리절차를 민주화함으로써 국민의 의견을 최대한 수렴하도록 하였으며,

○ 특히 종전에 다소 부실하게 운영되어 왔던 중앙행정기관소속의 행정심판위원회를 모두 폐지하고 그 기능을 국무총리행정심판위원회로 통합하여 재결청과 독립하여 심판하도록 함으로써, 행정심판의 제3자성 및 공정성이 대폭 높아지도록 하였다.

○ 위와 같이 행정심판위원회의 위원구성 및 심리방식을 개선하고, 제3자성을 높임으로써 국무총리행정심판위원회이든 지방자치단체소속 행정심판위원회이든 앞으로는 과거와는 달리 국민의 권익구제제도로서 충실하게 기능할 수 있도록 개선함으로써 인용율이 과거보다 훨씬 높아져 명실상부한 권리구제기능을 수행하고 있음을 볼 때 행정심판에 대한 국민의 불신문제는 앞으로 거의 해소될 것으로 예상되고 있다.[10]

○이에 반하여 정보공개위원회는 정보공개·문서관리의 정부총괄부서인 총무처에 설치됨으로써 정책집행기능과 심판기능을 동일기관이 관장하는 결과가 되어 오히려 독립성·제3자성이 확보될 수 없는 문제가 있어 법리상으로나 실제 운영상으로 많은 문제가 야기될 소지가 있다고 할 것이다.

3) 권고적 효력(재결의 기속력 부여 여부)

가. 주장 근거

정보공개청구는 청구인과 비공개처분간의 주관적 이해관련성을 전제로 하지 않고 일반적·객관적 이해관련성을 전제로 하므로 구체적 권익구제를 위한 행정처분이라고 보기 어렵고, 제3의 기관이 불복청구에 대하여 기속결정을 하는 것은 불합리하므로 권고적 효력을 부여하는 것이 타당하다.

나. 검 토

○정보공개청구가 청구인의 입장에서 볼 때 주관적 이해관련성이 적고, 일반적 이해관련성이 많은 것은 사실이라고 하더라도 정보비공개결정은 그 성격상 행정처분임이 명백하므로 행정심판의 대상이 되지 않는다는 주장은 타당성이 없고,

○정보비공개결정에 대한 불복청구의 심사기관으로서 권고적 효력만 가지는 정보공개위원회를 따로 설치하는 것은 행정의 적정한 자기시정을 목적으로 하여 재결에 기속력을 부여하는 행정심판의 본질과도 상치되며,

○권고적 효력만 인정한다면 그 시정권고를 행정청이 따르지 아니하는 경우에는 제도의 실효성이 의문시되고 결국에는 법원에 소송을 제기하여 해결해야 하므로 권고적 효력만을 가진 기구의 설치는 바람직하지 못하고,

○설사, 정보공개위원회를 설치하여 처분청의 판단을 존중하여 권고적 효력만 인정한다고 하더라도 법원에 행정소송을 제기하여 승소판결을 받은 경우에는 결국 처분청이 이에 기속되어 정보공개를 하여야 하기 때문에 행정부내에 기속력 없는 심판기구를 별도로 설치하는 것은 아무런 실익이 없고 국민에게 불필요한 절차만 하나 더 강요하는 결과가 되어 국민의 불신과

---

10) 개정 행정심판법 시행전에는 국무총리행정심판위원회의 행정심판청구사건의 인용율이 평균 20%정도였으나, 1996.4.1. 개정 행정심판법 시행이후 인용율은 평균 50%로서 인용율이 대폭 높아졌음.

불만을 가중시키는 요인이 될 것으로 예상된다.

4) 정보공개위원회설치가 세계 각국의 일반적 제도인지 여부

가. 주장 근거

정보공개법을 제정·운영하고 있는 세계 각국에서는 정보공개가 특수분야의 권리구제이므로 옴부즈만이나 독립된 정보공개위원회를 설치·운영하고 있다.

나. 검 토

○정보비공개결정에 대한 불복심사기구로 옴부즈만(카나다, 스웨덴, 뉴질랜드, 호주 등)이나 정보공개위원회(프랑스)를 두고 있는 국가는 일반적 행정구제제도로서의 행정심판제도가 없거나, 있더라도 우리나라와 같이 행정심판위원회를 별도로 두지 않고 처분청 또는 재결청에서 직접 결정을 하고 있어, 정보공개여부결정의 공정성을 높이기 위하여 불가피하게 기존의 옴부즈만제도를 이용하거나 별도로 정보공개위원회를 두고 있는 것인바,

○일반행정구제제도로서 행정심판위원회를 두고 있는 우리나라의 독특한 행정심판제도의 배경을 무시하고 외국에서의 정보공개위원회의 설치유무라는 단편적 입법례만 가지고 세계적 추세를 주장하는 것은 타당성이 없다고 할 것이다.

※ 우리나라 행정심판제도와 각국의 행정구제제도 비교

- 프 랑 스 : 우리나라의 행정심판과 같은 일반적 행정구제제도는 없고, 우리나라의 '진정'과 유사한 제도가 있을 뿐이며, 다만, 특정분야(예 : 정보공개 등)에 한하여 행정부내에 위원회를 설치하고 있음.
- 일본·독일 : 우리나라의 행정심판과 같은 제도로서 심사청구제도(일본) 또는 이의신청제도(독일)가 있으나, 처분청 또는 직근상급감독관청에서 직접 결정할 뿐 별도의 행정심판위원회가 없음.
- 영 국 : 특정분야(예 : 토지, 사회보장 등)별로 독립적인 행정심판소를 두고 있을 뿐, 우리나라의 행정심판제도와 같은 일반적 행정구제제도를 두고 있지 아니함.

· 호　　주 : 정보비공개결정에 대한 심사기구로 옴부즈만제도를 두고 있으나, 위 옴부즈만의 결정에 대한 불복은 독립적인 행정불복심판소에 제기하도록 하고 있음.

(4) 결 론

정보비공개결정에 대한 불복심사기관으로서 행정심판위원회를 활용할 것인지 별도의 정보공개위원회를 설치할 것인지 여부의 판단은 어느 쪽이 정보공개제도의 목적인 국민의 알 권리보장에 더 부합되면서 한편으로는 국익보호에 유리할 지와 어느 쪽이 더 정부조직·예산의 낭비요인이 없는 지에 관하여 국가전체적 차원에서 검토되어야 할 것인바, 위와 같은 관점에서 검토할 때,

첫째, 기존의 행정심판위원회와 유사한 불복심사기능을 담당하는 정보공개위원회를 국회·헌법재판소 등 헌법기관과 정부 및 각 지방자치단체 따로 설치함으로써 불필요한 기구 축소·작은 정부지향이라는 시대적 요구와 상반되고 국가예산·인력의 낭비만 초래할 우려가 있고,

둘째, 기속력 없는 정보공개위원회의 권고를 정보비공개결정기관이 듣지 않는 경우에는 정부기관간의 의견상치로 국민에게 불편만 끼치는 결과가 되어 결국 정부에 대한 국민의 불신만 가중시킬 우려가 있으며,

셋째, 기속력을 부여하면 정부나 공공기관에게 지나친 부담이 되고 국가의 중요정보가 유출될 우려가 있다고 하나, 권고적 효력만 부여한다해도 법원에 행정소송을 제기하는 경우에는 결국 정부나 공공기관은 기속받게 되므로 정부내에 별도의 기속력 없는 심판기구를 설치하는 것은 예산과 인력의 낭비만 초래하고 실익은 없을 것으로 판단된다.

따라서, 정보공개위원회를 신설하지 않고 이를 재결에 기속력을 부여하는 행정심판으로 일원화하는 것이 국민의 알 권리보장에 더욱 효율적이고, 정부의 작은 정부유지 방침에도 부합된다고 할 것이다. 이런 관점에서 볼 때 정부에서 마련한 「공공기관의정보공개에관한법률안」에서 정보비공개에 대한 권리구제수단으로서 행정심판에 의하도록 하고 있는 것은 매우 바람직하고 타당하다고 생각된다.