

行政情報의 流通에 따른 法的 課題

金 載 光*

차 례

- I. 정보화사회와 행정정보의 유통
- II. 행정정보유통의 유형별 고찰
 - 1. 행정정보개념
 - 2. 행정정보공개
 - 3. 행정정보제공
- III. 행정정보유통과 관련한 법적 과제
 - 1. 개인정보의 보호와 정보제공
 - 2. 원정보의 제공과 가공정보의 제공에 따른 문제
 - 3. 행정정보의 유통에 따른 비용부담문제
 - 4. 행정정보의 유통에 따른 저작권문제
- IV. 맺는 말

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 정보화사회와 행정정보의 유통

19세기에 있어서 행정은 경찰권에 전형적으로 나타났듯이 권력행정이었다. 행정의 권력적 역할은 시민사회의 자립이 붕괴된 19세기 말기에는 상대적으로 감소되었다. 20세기에 와서 행정은 서비스행정으로 재화·서비스를 사인에게 공급하는 것을 주된 역할로 하게되었다. 바야흐로 21세기의 행정은 정보를 주된 도구로 하는 시대(정보화사회(Informationalization Society))라 할 수 있다.

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

정보화사회에 있어서 정보가 행정의 주된 도구로 된 것은 행정의 서비스의 대부분이 정보를 제공하고, 사인의 정보를 관리하는 것으로 이행된 것을 의미한다. 고도정보화의 진전은 정보인프라의 정비에 따라 사회시스템에 있어서 정보의 유용성과 가치를 높여주고 있다. 이것은 경제활동만이 아니고 국가활동에도 영향을 미쳐 행정법의 분야에 있어서도 행정목적 실현수단으로서 정보

1) 정보화사회에 대한 개념정의에 대해서는 박영도 외, 『정보화사회의 전개와 입법적 대응』, 한국법제연구원, 1992, 3~4면 참조.

2) 김철완 외, 『건전한 정보통신 윤리확립과 개인정보보호대책 방안연구』, 정보통신정책연구원, 2001. 2, 83면.

이용을 자리매김하고자 하는 시도도 보인다. 예컨대, 전통적인 규제시스템의 기능한계에의 대응으로서 국가는 적극적이고(positive) 부정적인(negative) 정보를 제공·유통시킴으로써 시민 및 기업의 행동을 유도하는 것이 가능하게 되었다. 다른 한편 정보의 적극적 이용은 행정법상 이해관계의 2면관계로부터 3면관계로의 전환경향과 일치한다. 이해관계의 3면화는 행정시책의 의사결정 과정에의 시민의 관여를 요구한다. 시민참가의 전제에는 판단재료로서 충분한 정보의 공유가 필요한 것이다.³⁾

이러한 시대의 흐름을 반영하여 공공기관의정보공개에관한법률(이하 “정보공개법”이라 한다)은 비공개대상정보를 제외하고는 공개청구와 적극적인 정보 제공에 의해 행정정보가 유통될 것을 예정하고 있다. 즉, 동법 제6조 제1항은 “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며 동법 제7조의 비공개대상정보에 해당하지 않는 한 공공기관은 공개할 의무를 지닌다. 이 규정은 정보공개청구제도에 의해 정부의 책임(accountability)을 완전하게 하는 것을 주목적으로 하면서 그 부차적인 효과로서 행정정보의 유효활용을 촉진하는 기능을 하는바,⁴⁾ 이들 행정정보의 공개 및 제공제도는 행정정보의 유통에 있어서 핵심적인 역할을 하고 있다.

일본의 경우에는 2001년 3월 29일 『행정정보의전자적제공에관한기본적방침(지침)』이 행정정보화추진각성청연락회의에서 승인됨으로써 정부차원의 행정정보 유통정책의 기본방침이 정해지게 되었으며⁵⁾ 미국을 비롯한 선진제국에의 경우에는 오래전부터 행정정보를 이용한 비즈니스도 활발하게 이루어지고 있다. 심지어 행정정보의 가공정보의 제공과 관련한 사업은 21세기의 정보화사회에 있어서 20세기의 제조업이 차지하는 것과 마찬가지로의 중요한 역할을 할 가능성이 있는 것으로 예상된다.

본고는 행정정보의 유통과 관련한 문제를 행정정보의 공개와 제공이라는 두 개의 범주로 나누어 유형별로 분석하는 한편 행정정보의 유통에 따라 제기될 수 있는 중요한 법적 과제들을 중심으로 고찰하고자 한다.

3) 勢一智子, “環境情報の行政法的機能について” 『情報社會の公法學』 川上宏二郎先生古稀記念論文集, 信山社, 2002, 239頁.

4) 宇賀克也, “行政情報の流通政策と問題點” 『ジュリスト』 No. 1189, 2000. 11. 15, 58頁.

5) 이에 대해서는 宇賀克也, “電子化時代の行政と法” 『Jurist』 No. 1215, 13頁 참조.

II. 행정정보유통의 유형별 고찰

1. 행정정보개념

행정정보(administrative information)는 공공정보(public sector information)의 하위개념으로서 비행정정보(non-administrative information)에 대칭되는 개념이다. 행정정보는 정부의 기능과 행정자체와 관련되어 있다.

주요국가에서 정의하고 있는 행정정보의 개념을 종합해 보면, 정부에 의해 생산, 수집, 처리, 보급, 폐기되는 정부정보를 의미하고 있으며, 행정기관이 업무수행상 또는 업무목적상 자체 조직내에서 문서 또는 전산매체의 형태로 생성, 습득하여 보유하고 있는 정보를 말하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 우리나라의 정보공개법은 정보를 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체등에 기록된 사항”(제2조 제1호)으로 정의하고 있다.

참고로 우리나라의 전자정부법은 행정정보를 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다고 규정하고 있다(제2조 제4호).⁶⁾

2. 행정정보공개

(1) 정보공개의 의의

정보공개제도는 행정권이 보유하는 다양한 정보에 대한 국민의 자유로운 접근을 인정하여 국민의 ‘알 권리’를 보장함으로써 ‘열린 정부(open government)’에 의한 행정의 공정화·민주화를 실현하는 것이다.⁷⁾

통상 정보공개는 공공기관(특히 행정기관)이 보유하고 있는 정보를 일부 비공개로 하여야 할 정보를 제외하고는 국민의 청구에 응해서 열람·복사하도록 하는 것으로, 그 거부가 된 경우에는 소송으로 다룰 수 있도록 정보공개청구

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

7) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2003, 385면.

권이 인정되어 있다(정보공개법 제6조). 정보공개청구권이 인정되는 ‘모든 국민’에는 자연인뿐만아니라 법인 및 법인격없는 단체도 포함된다. 일반적으로 정보공개청구권자는 이해관계인에 한정되지 않지만 프라이버시에 관한 정보 등 일반적으로 공개하는 것이 타당하지 않은 정보에 대하여는 이해관계인에 한하여 공개되는 것으로 할 수 있다. 정보공개 대상이 되는 정보는 공공기관이 보유·관리하는 정보이다.

정보공개는 열람수수료·복사수수료로 실비를 받으나, 그 이상으로 공개된 정보의 가치에 관련하여 요금이 청구될 수는 없다. 정보공개는 시민이 행정정보에 대한 알권리(right to know)에 기한 청구권의 행사이지만, 시민의 참가적 권리로 나타난 것이라 할 수 있다. 정보공개와 관련한 행정과 시민과의 관계는 공법상의 것으로, 거기에는 공문서등에 기록된 “정보”를 구매하는 것과 같은 사법상의 관계는 성립되지 않는다.

정보공개청구권은 국민일반에 열려져 있는 것이기 때문에 어느 국민이 청구하여 공개를 한 문서에 대해서는 다른 국민에게도 마찬가지로 공개할 필요가 있다(평등의 원칙). 그러한 의미에서 정보공개청구권의 대상이 되는 정보는 국민일반이 이용가능한 공공적인 성질의 것으로 그것은 경제적으로 의미있는 재산으로는 되지 않는다고 할 수 있다. 경제학의 용어를 사용하면 정보공개청구권을 행사하여 얻은 정보는 “공공재”라고 할 수 있다.

(2) 정보공개청구방법 및 대상

1) 정보공개청구방법

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

정보공개법에 의하면 여기에서의 정보는 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 “기록”된 사항”을 말하며(제2조 제1호), 공개라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것을 말한다.

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

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

미국의 전자정보자유법도 정보공개청구를 팩스밀리나 전자메일로 행할 것을 의무지우고 있지는 않다. 그러나, 법무부는 그 가능성을 검토할 것을 행정기관에 권고하고 있으며,⁸⁾ 연방통신위원회, 국립공문서관·기록관리국, 국방부, 중소기업청, 전국항공우주국, 전국과학기금, 전국해양대기국, 연방예금보험공사 등과 같이 행정기관의 중에는 이것을 인정하고 있는 것도 있다. 미합중국 행정회의의 권고⁹⁾ 등의 영향을 받아 신청에 한하지 않고 규칙제정절차에 있어서의 Public Comment 등, 행정절차일반에 있어서 인터넷을 활용하려는 움직임이 확산되고, 그 경향은 오늘날에도 한층 강해지고 있다.

2) 정보공개에의 대상

외국의 정보공개법제도 정보공개법의 대상이 되는 기록에 전자적 기록도 포함한다는데 대체로 이론이 없다. 특히 미국의 전자적정보공개법(The Electronic Freedom of Information Act Amendment of 1996. 이하 “EFOIA”라 한다)¹⁰⁾을 비롯한 대다수의 주의 정보공개법은 기록매체의 물리적 형태 및 특

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

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

10) 미국 연방정부는 1966년에 제정된 정보자유법(Freedom of Information Act = FOIA, 1974년, 78년, 86년에 개정)을 30년 경과한 1996년에 행정기관의 전자정보도 정보공개에의 대상으로 하는 개정을 행하였다. 급속히 발전한 전자매체정보가 FOIA의 대상이 된다는 것을 명확히 규정한 것이다, 富井幸雄, “情報自由法(FOIA)における行政機關概念” 『季刊行政管理研究』, 2001. 3, 53頁.

정을 묻지 않고 대상으로 하는 규정을 둠으로써 전자적 기록도 대상으로 하는 취지를 명확히 하고 있으나, 몇몇 주의 정보공개법은 특히 전자적 기록에 언급하여 그것이 대상기록에 포함된다는 것을 명시하고 있다. 즉 전자정보자유법은 제2조 제2항에서 공개의 대상이 되는 문사를 “행정기관의 직원이 직무상 작성하거나, 또는 취득한 문서, 도면 및 전자적 기록 … 으로서, 당해행정기관의 직원이 조직적으로 이용하는 것으로 당해기관이 보유하고 있는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 공개·비공개 기준은 애매함이 남아 있기 때문에 행정의 재량의 여지가 생기기 때문에 투명성과 관련해서는 문제가 없지 않다는 생각이 든다.

프랑스의 경우에 2000년 개정되기 전의 1978년에 제정된 『행정과공중의관계개선조치에관한법률』 제1장은 행정정보공개를 규정하고 있는데, 공개대상이 되는 정보에는 정보의 자동처리의 형식을 통한 결정이 포함되었었다(제1조). 그러나, 전자문서가 정보공개 대상이 된다는 명문의 규정이 없었다. 그러다가 2000년 4월 12일 1978년 법률이 개정되어 정보공개청구의 대상이 되는 문서는 컴퓨터상에 존재하는 문서도 포함되는 것으로 되었다. 공개방식과 관련하여 서면에 의한 복사이외에 행정기관의 기술적 가능성의 한계내에서 신청인의 선택에 따라 행정기관에 의해 사용된 것과 동일한 매체에 기초하여 쉽게 인식할 수 있는 복사의 교부도 가능한 방식으로 추가되었다.¹¹⁾

그리고, 1978년 7월 17일 법률 제78-753호의 집행을 위해 제정되고 행정문서의 공개방식에 관한 2001년 6월 6일 명령 제2001-493호 제1조는 공개문서의 복사는 서면에 의한 것뿐만 아니라 행정기관에 의해 사용된 것과 동일한 컴퓨터매체 및 전자우편으로도 가능하다고 규정하고, 정보공개신청인이 컴퓨터매체 또는 전자우편에 의한 문서의 복사물을 원하는 경우에는 공개청구를 받은 기관은 행정기관에 의해 사용된 시스템과 프로그램을 고지하여야 한다고 규정하고 있다.¹²⁾

우리의 정보공개법은 정보공개 대상이 되는 정보에 대해 “공공기관이 보유·관리하는 정보”로 규정하고 있다(제3조). 정보공개법은 정보를 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체등에 기록된 사항”(제2조 제1호)으로 정의하고 있어 전자적 정보도 포함하고 있다. 정보공개에 관하여는

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

12) 박균성, 『프랑스의 전자정부법제』, 한국법제연구원, 2001. 11, 82면 이하.

다른 법령의 규정이 없는 한 이 법이 적용되나(제4조 제1항), 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 모집되거나 작성된 정보는 이 법의 적용에서 제외하고 있다(제3항). 그러나 정보의 질과 내용에 대한 구별없이 국가의 안전보장과 관련 된다고 하여 절대적인 적용배제를 규정한 것이 과연 올바른 입법태도인가는 상당한 비판의 여지가 있다.¹³⁾

3) 정보공개법상 공공기관

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

그러므로 정보공개의 주체는 행정부에 한정되지 않고 국회와 대법원, 헌법 재판소 등 사법부, 중앙선거관리위원회, 정부투자관리기본법에 의한 다수의 공기업이 모두 해당한다.

4) 비공개대상정보

국민의 알권리실현을 위한 정보공개법에서 가장 핵심적인 내용은 역시 비공개 대상정보의 범위에 관한 것이다. 비공개대상정보의 의미가 중요하다는 것은 두 말할 나위가 없다. 비공개대상정보는 공공기관이 공개를 거부할 수 있는 정보로서, 공익 또는 타인의 권익을 보호하기 위하여 일정한 정보의 공개가 제한될 수 있다. 여기서 비공개정보는 비밀정보를 의미하지 않는다는 것을 주의할 필요가 있다.¹⁴⁾ 비밀정보는 공개가 금지되는 정보이지만 비공개대상정보는 공개가 금지되는 정보는 아니며 행정기관이 공개하지 않을 수 있는 정보를 말한다. 또한 비공개정보에 해당한다고 하여 자동적으로 정보공개가 거부될 수 있는 것으로 보아서는 안된다. 당해 정보의 공개로 달성될 수 있는 공익 및 사익과 비공개로 하여야 할 공익 및 사익을 이익형량하여 공개 여부를 결정하여야 할 것이다.

정보공개법 제7조에서 비공개대상으로 규정한 것들은 다음과 같이 모두 8 가지 사유로 공공기관은 이들 정보에 대하여는 공개하지 않을 수 있다. 1. 다른 법령에 의한 비공개정보, 2. 국가안전보장, 통일외교관계정보, 3. 국민의 생명·신체 등을 해할 우려있는 정보, 4. 진행중인 재판 등과 관련된 정보, 5.

13) 김성수, 『행정법 I』, 법문사, 1998, 409면.

14) 박균성, 『행정법총론』(제2판), 박영사, 2002, 474면.

연구나 개발에 지장을 주는 정보, 6. 특정인을 식별할 수 있는 개인정보,¹⁵⁾ 7. 영업상의 비밀 등 법인의 이익을 해할 정보, 8. 부동산투기 등 특정인에게 이익 또는 불이익을 주는 정보 등이 그것이다(법 제7조 제1항).

그런데 이러한 비공개대상정보들은 나름대로 비공개로 하는 것에 대한 근거가 없는 것은 아니므로 수긍할 수 있다. 다만, 비공개의 요건이 지나치게 추상적인 불확정개념을 사용하여 행정청에 의한 남용의 여지가 크다는 점이 문제로 지적될 수 있다.¹⁶⁾ 그리고 정보공개법은 공개를 원칙으로 하고 비공개는 예외에 해당하므로 비공개대상정보는 제한적으로 해석하여야 할 것이다.¹⁷⁾

5) 정보공개방법

당해 정보의 원본이 오손 또는 파손될 우려가 있거나 그 밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 당해 정보의 사본 등을 공개할 수 있다(법 제11조 제2항). 이 규정은 정보의 공개는 원칙상 정보의 원본으로 한다는 것을 전제로 한 규정이다. 그러나 현장에서의 열람을 제외하고는 복사에 의해 정보를 제공하는 것이 보통일 것이다. 정보공개법 시행령은 정보공개방법을 다음과 같이 규정하고 있는데, 원본의 공개를 원칙으로 하고 있지 않은 점에서 정보공개법률에 위배되는 문제가 있다.¹⁸⁾

정보공개법시행령에 의하면 정보의 공개는 다음 각호의 1의 방법으로 한다. 이 경우 사본·복제물·인화물 또는 출력물은 1부를 교부하는 것을 원칙으로 한

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

16) 예컨대, “국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고”, “공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고”, “법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고” 등의 표현은 공공기관에 의하여 공개요건이 자의적으로 해석·운영될 경우 차치 정보공개법을 “정보기밀보호법”으로 전락시킬 위험성도 가지고 있다. 김성수, 전계서, 410면.

17) 행정법원 1999. 2. 25, 98구36292.

18) 박균성, 전계서, 480면.

다(영 제14조제1항): 1. 문서·도면·사진 등은 열람 또는 사본의 교부, 2. 필름·테이프 등은 시청 또는 인화물·복제물의 교부, 3. 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체에 기록된 사항 등은 매체의 열람·시청 또는 사본·복제물의 교부.

공공기관은 정보를 공개함에 있어서 본인 또는 그 정당한 대리인임을 직접 확인할 필요가 없는 경우에는 청구인의 요청에 의하여 제1항 각호의 사본·복제물·인화물 또는 출력물을 우편으로 송부할 수 있다(영 제14조 제2항).

시행령 제14조 제3항은 제1항 각호의 규정에 의하여 정보를 공개하는 때에는 타인의 지적소유권, 사생활의 비밀 기타 타인의 권리 또는 이익이 부당하게 침해되지 아니하도록 유의하여야 한다고 규정하고 있는데 이 규정은 비공개정보에 해당하는 사생활의 비밀 등과 관련하여서는 당연한 사실을 규정한 것이며 지적재산권 등과 관련하여서는 위법한 규정이라고 보아야 한다. 왜냐하면 비공개대상 정보는 정보공개법률로 제정되어야 하며 대통령령에서 법률의 위임없이 정보공개 범위를 추가로 제한하는 것은 인정될 수 없기 때문이다.

공개청구한 정보가 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 비공개정보에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다(법 제12조).

3. 행정정보제공

(1) 정보제공의 의의

그에 반해 정보제공은 행정청이 서비스로서 국민에게 행하는 것이어서 청구권이 인정되는 것은 아니고, 제공여부는 행정기관의 재량에 맡겨져 있는 것이다. 그래서 행정홍보활동이라고 불리기도 한다.¹⁹⁾ 정보공개법 제21조는 “공공기관은 공개청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동법시행령 제20조에서는 “공공기관은 법 제21조의 규정에 의하여(컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법), 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 정보를 제공하여야 한다”고 규정하고 있다. 동법시행령 제21조에 의하면 정보제공 및 판매주체를 ‘공공기관’으로 하고 있는데,

19) 박균성, 전계서, 438면.

이는 일본의 정보공개법 제2조 제2항 제1호가 판매주체를 제한하지 않아 민간 출판사에 의한 판매의 경우에도 동호의 적용을 받는 것과 대비된다.

여기서 컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법이란 민원관련 법령, 민원처리절차 및 기준, 민원처리과정, 기타 국민생활과 관련된 행정정보를 인터넷으로 국민에게 제공하는 것을 말한다. 매일 공표되는 보도발표자료, 국민생활에 필요한 각종 행정정보 등을 광범위한 인터넷 홈페이지를 활용하여 온라인으로 제공함과 동시에 실시간 제공을 하고 있다. 그리고 백서·연차보고서 등 행정현황을 국민에게 알리는 것을 목적으로 한 행정정보에 대해 인터넷, CD-ROM 등 전자적인 수단·매체로 제공하고 있으며 각종 통계정보 등 사회적인 이용가치가 높은 행정정보에 대해 국민의 요구에 부응한 데이터표준화 등을 실현하면서 전자적인 수단·매체로 제공하고 있다.

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

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

(2) 행정정보제공의 유형별 고찰

1) 공적 업무의 일환으로서의 정보제공

가. 업무로서의 정보제공

행정기관에 의한 정보의 제공은 행정업무의 일환으로서, 업무수행의 일태양으로 행하는 경우가 있다. 예를 들면, 지가정보의 공시, 유가증권보고서, 부동산

산등기제도, 주민등록대장제도 등에 있어서는 국민일반 또는 특정의 이해관계인에 대해 일정한 행정정보를 제공하는 것 자체가 행정업무의 일환이 된다. 이러한 경우에는 행정정보의 제공은 '공적 업무'가 되고, 그 제공을 행하는 행정기관과 제공을 받는 사인과의 관계도 행정법관계가 된다.

나. 홍보로서의 정보제공

행정기관 중에는 일반사인에 대해 정보를 제공하는 것 그 자체를 업무로 하는 기관이 있는데, 그런 기관에 의한 행정정보의 제공행위는 통상 '공표'라는 형태가 된다. 국정홍보처 등 각 정부부처의 홍보담당부서 및 각 지방자치단체의 홍보담당부서의 업무등이 그 전형인데, 이 경우 홍보를 업무로 하는 행정기관에 의한 정보제공도 넓은 의미에서는 공적 업무로서 볼 수 있다. 무엇보다도 양자를 비교하면 업무로서의 정보제공은 그 업무는 당해 행정기관이 법령에 의해 담당하는 행정작용에 관련된 것이어서, 그러한 의미에서 제공된 행정정보의 범위도 한정적으로 됨에 대하여 '공표'로도 부르는 후자의 경우에는 행정정보를 제공하는 것 자체가 공적 업무이고, 대상이 된 행정정보의 범위 그 자체에 그 정도의 특정성은 보이지 않는다(예를 들면, 지방자치단체의 홍보담당부서의 경우에 당해 지방자치단체에 관한 사무관련 정보이면 모두 그 대상이 된다).

2) 공적 업무와 관계없는 정보제공서비스

정보제공서비스란 공적 업무와 직접 관계가 없는 형태로 행정정보를 제공하는 것을 말한다. 즉 정보제공서비스는 업무와는 직접 관련없는 것이고 그 정보제공행위자체는 당해 행정기관에 의해 하등 적극적 의미를 가지지 않는 경우에 사인등의 요구에 응해 행정기관이 행하는 것이다. 업무의 일환으로 행하는 것이 아니라는 점에서 그 정보제공서비스는 공적 업무가 아니다.

공적 업무와 분리되어 행해지는 정보제공서비스는 정보를 제공하는 것 자체의 유가치성에 착안하여 행해진다. 정보제공이 공적 업무의 일환으로서 행해지는 경우에는 그 정보의 유가치성은 당해 업무에 관련하여서만 의미를 가지는데 반하여, 여기에서는 정보가 단일개체로서 유가치성을 가지고 있다.

바꾸어 말하면 이러한 종류의 정보제공서비스는 제공하는 행정기관과 제공을 받는 사인간에는 정보를 주고받는 것 이외의 법적 관계는 존재하지 않는 것이 원칙이다. 공적 업무에 관련된 정보제공의 경우에는 어떠한 정보를 제공하는가가 주민·국민에 대해 유익한가를 행정기관이 취사선택하여 선택된 정

보가 제공되는 것이 원칙이다. 이에 대해 이러한 종류의 정보제공서비스(예를 들면, 정부간행물로서 서점에서 판매하는 행정정보의 유상서비스), 정보는 소여적인 존재(또는 財)로서 행정기관과 이용자간을 오가게 된다.

정보공개법 제21조는 “공공기관은 공개청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동법시행령 제20조에서는 “공공기관은 법 제21조의 규정에 의하여 컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법, 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 정보를 제공하여야 한다”고 규정하고 있다.

행정정보를 시판이라는 방법으로 유통하는 선택은 결과적으로 시판의 대상이 되는 문서를 정보공개법의 공개청구제도의 대상외로 하는 효과를 거두고 있다. 따라서 행정정보의 유통정책이라는 관점에서 행정정보를 시판이라는 방법으로 유통여부를 결정하는 때에는 몇가지 고려해야 할 사항이 있다.

즉, 정보공개법 제21조 및 동법시행령 제20조의 대상정보가 정보공개법의 행정정보에서 제외되는 것은 관련정보에 있어서는 용이하게 입수할 수 있고, 정보공개법의 공개청구제도의 대상으로 하지 않더라도 행정책임은 확보되리라는 것을 전제로 한다. 또한 공개청구를 받아 수동적으로 개시하는 것보다는 능동적으로 시판함으로써 보다 적극적으로 당해 정보를 유통하는 것이 바람직하다는 정책적 판단을 기초로 한 것이다. 따라서 관보, 백서, 관청의 홍보지, 소관과 감수의 법령해설서등은 능동적으로 정보를 유통하는 것이 바람직하다는 관점에서 시판되고 있는 것이다.

이와 같은 능동적으로 행정책임을 완전하게 한다는 관점에서 행정정보를 시판하는 방법으로 유통시키는 경우에는 판매가격이 공중접근을 곤란하게 해서는 안 되도록 하는 것이 중요하다. 어떤 정보를 정보공개법에 기해 공개하는 경우의 수수료에 비교해서 시판된 경우의 정가(定價)가 지나치게 높아서는 안될 것이다.

Ⅲ. 행정정보유통과 관련한 법적 과제

1. 개인정보의 보호와 정보제공

오늘날에는 컴퓨터 기타 전자과학기술의 발달로 과거와는 비교할 수 없을 정도로 광범위하고 방대한 정보를 처리·보유할 수 있게 된 결과 행정기관 또

는 기업에 의한 개인에 관한 정보의 수집·처리 또는 보유에 대하여는 일정한 제한이 가하여지고 또한 개인에게도 그 통제를 위한 권리가 인정되어야 할 것이다. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 개인에 관한 거의 모든 정보가 노출되어 사생활이 실질적으로 무시되는 결과를 초래될 수 있기 때문이다. 프라이버시 보호문제는 정보화사회에 있어서 특히 중요한 문제로 제기되는 것이다.²⁰⁾

우리 헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 규정하여 사생활보호를 위한 명문규정을 두고 있다. 1993년말에 이르러 개인정보보호에 관한 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률이 제정되어 1995년 1월부터 시행되고 있다.²¹⁾

개인정보보호법은 다른 법률에 의하여 보유기관의 내부에서 이용하거나 보유기관 외의 자에게 제공하는 경우를 제외하고는 보유목적 외의 목적을 위한 당해 정보의 이용 또는 다른 기관에의 제공을 금지하고 있는 바(동법 제10조 제1항), 동법은 당해 정보의 보유기관에 의한 이용에 있어서도 그 이용의 당해 기관 내의 특정부서에의 제한가능성에 대하여까지 규정하고 있다(동법 제10조 제4항).

정보공개법제와 병행하여 법률과 조례에 의해 제도화된 개인정보보호법제에 있어서는 시민일반이 아닌 당해 개인정보의 수신인에 대하여만 액세스권이 보장된다. 즉, 정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위 안에서 서면으로 본인에 관한 처리정보의 열람을 보유기관의 장에게 청구할 수 있다(동법 제12조 제1항). 정보공개법제에서 공개정보는 모든 시민에게 공개되어, 경제적 가치를 가지지 않는데 대하여 개인정보보호법제에서 액세스권이 인정된 정보는 당해 수신인으로 한정된 범위내에서 유통되어, 그 자체의 희소가치는 높은 편이다.

따라서 개인정보보호법제에서는 자기정보의 액세스권을 행사하려는 개인에 대해 행정측은 정보자체의 가치에 관련된 요금을 취하지 않는 것이 원칙이다. 행정기관이 관리하는 개인정보의 대부분은 행정기관이 자력으로, 또는 경제적

20) 김동희, 전게서, 397면.

21) 현행 개인정보보호법은 그 내용에 있어 상당히 제한적 성격을 가지는 것으로, 일반적인 것으로는 이 법은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보에 한정되고, 수기 등의 전통적 방식에 의하여 처리되는 개인정보는 그 적용대상에서 제외하고 있다. 그리고 이 법은 공공기관이 보유하는 개인정보에 한정하여 적용되는 것으로 되어 있으며 사기업 등에 의하여 처리되는 개인정보에 대하여는 다만 중앙행정기관의 장이 이러한 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고를 할 수 있다고만 규정하고 있다(동법 제22조 후단). 끝으로 이 법은 자연인에 대한 정보에 한하여 적용되고 또한 통계법에 의하여 수집된 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보는 그 적용대상에서 제외되고 있다(동법 제3조 제2항). 김동희, 전게서, 399~400면 참조.

대가를 지불하고 입수하는 것이 아니라, 시민으로부터 공권력을 이용하여 수집하는 것이다. 즉, 행정기관은 허인가의 신청, 각종 제출이라는 형태로 사전에 행정기관측이 정한 포맷에 따라 기재되는 개인정보등을 받은 강제적으로, 동시에 무료로 수집하는데, 행정데이터베이스는 그러한 시민들로부터 제출등에 의해 제공받은 개인정보들로 작성된 것이다. 행정기관측으로서는 예컨대 경제적으로 가치있는 정보에 대해서도 그것을 당해 정보를 작성하는데 협력한 당사자에 대해서 유상으로 제공하는 것은 불가능하다.

개인정보의 대상이 된 본인은 그 작성에 있어서 당사자가 됨으로서 자기의 정보가 어떻게 보관되고 가공되는지에 대해서 알권리를 가지나 이 경우의 사인의 액세스권은 정보공개법제에 있어서 알권리 또는 참가적 권리와는 달리 전적으로 공법적 권리라는 성격을 가지는 것은 아니다. 그 권리는 말하자면 인격권적 권리로서 공법·사법을 불문하고 타당한 법리이다.

또한 이 경우의 무료 액세스권은 당해 시스템내의 자기의 정보에 한정되어 인정되는 것이고 동일시스템내에 기록된 제3자의 개인정보에도 무료로 액세스할 특권을 인정하는 것이 아님은 당연하다. 정보제공을 업으로 하는 민간사업자의 입장에서는 이러한 개인정보데이터베이스는 경제적 가치가 높기 때문에 유상으로 취득해야 하는 정보가 되고 그 민간사업자의 수요²²⁾와 개인정보보호·안전성확보를 어떻게 양립시킬 것인가가 앞으로의 과제가 되고 있다.²³⁾

2. 원정보의 제공과 가공정보의 제공에 따른 문제

정보공개법의 적용대상으로서의 정보는 공공기관이 보유·관리하는 정보로서 동법은 이러한 정보에 대하여 그 공개를 원칙으로 하고 있다(동법 제3조). 즉, 정보공개법제에서 공개대상이 되는 것은 업무상 이용하는 원정보인데, 그것을 사인의 용도에 맞게 가공하는 것(가공정보)은 공개청구권의 대상외라 할 수 있다. 이러한 원정보에 대해서는 그것이 적용제외사유에 해당하는 것은 아니기 때문에 가능한 한 공개하는 것을 행정청에 의무지우는 제도가 정보공개 제도라고 할 수 있다.

그렇지만 이와 같은 제도에 의해 얻어진 정보가 그 자체로서 시민들에게 유

22) 개인정보취급사업자의 의무에 대해서는 岡村久道·新保史生, 『電子ネットワークと個人情報保護』, 經濟産業調査會, 2002, 193頁 이하 참조.

23) 多賀谷一照, 『行政とマルチメディアの法理論』, 弘文堂, 平成 7年, 137頁.

용한 것은 그 원정보의 의미가 즉각 명확한 것과 같은 예외적인 경우 또는 미디어 등이 시민에 대신하여 원정보의 의미를 추구하여 그것을 해석한 경우에 한한다.

시민에게 유용한 정보는 원정보만은 아니고 그것을 시민이 이해가능할 수 있도록 가공한 정보가 되는 경우도 많다. 그런 의미에서의 ‘가공정보’는 이용가치가 있는 반면에 개개의 시민의 용도에 맞도록 가공하게 되면 비용이 들어가게 되고 가공에 있어서도 전문능력을 필요로 하는 경우도 많다. 따라서 시민에게 유용하게 가공해서 유상으로 제공하는 자가 개입되는 것이 필요하게 된다.

가공정보의 제공에 대해 행정기관과 민간사업자가 어떠한 상호관계에 서는가는 금후의 정보서비스의 기본방향을 점치는데 중요한 논점이 된다. 가공정보에 대해서는 행정기관자신이 가공을 하는 것도 가능할 것이고, 민간사업자가 행정기관으로부터 재료인 원정보의 제공을 받아 제공하는 것도 가능할 것이다. 예를 들면 법령·판례 데이터베이스의 경우에 있어서도 그것에 검색가능한 키워드를 부가해서 제공하는 서비스는 공공기관 자신에 의해서도, 민간의 데이터베이스사업자에 의해서도 가능하게 될 것이다. 그렇지만 모든 가공을 행정기관이 행하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 민간업자에게 위탁하는 경우가 많을 것이다. 이 경우에 있어서는 가공의 전제가 되는 원정보가 유료 또는 무료로 민간사업자에게 위탁되어지는 것이다.

이러한 경우의 행정과 민간의 상호의 역할이 문제된다. 민간기업의 자유로운 발전을 기본적 법칙으로 하는 미국의 시스템에서는 행정기관은 민간과 평행하여 가공정보제공서비스에 적극적으로 나설 수는 없고, 스스로는 원재료의 제공에 그쳐야 할 것이다. 이에 대해 공적 부문이 고유한 입장을 유지하는 것을 전제로 하는 프랑스의 방침에 따르면 원재료를 제공하는 행정청이 가공정보제공서비스에 진출하여 일정한 영리적 서비스를 행하는 것은 당연히 허용된다고 보고 있다.

규제완화론자는 정부가 일체의 정보를 무상으로 공개·제공해야 하고, 그것을 이용하여 민간사업자가 가공정보제공서비스를 시작하는 것을 가능하게 하여야 한다고 주장한다. 그렇지만 모든 행정가공정보의 제공을 민간에 위탁하는 것은 행정업무의 절반이 실은 정보의 수집·분배를 행하는 기능에 있기 때문에 행정서비스자체의 민간위탁에도 관련되지 않으면 현실적으로 실현될 수 없을 것이다. 특히 영리적으로는 반드시 댓가없는 것과 같은 부류의 정보제공 서비스등 이익의 존부를 묻지 않고 계속적으로 시민에 대해 제공하는 것이 필

요한 정보제공서비스를 중심으로 행정청이 행하는 가공정보제공서비스는 앞으로 여전히 유지되리라고 생각할 수 있는 것이 아니다.

따라서 이러한 가정하에서는 행정부문의 가공정보제공서비스와 민간부문의 행정정보가공사업이 병립하게 될 것이다. 이 경우에 있어서는 양부문이 상호간에 공존을 도모하는 것이 가능하도록 하여야 할 것이고 영역에 있어서는 양서비스가 경합적으로 서비스를 행하도록 하여야 할 것이다. 여기에서는 민간사업자로부터 본 경우 행정기관은 민간사업자에 대해 원재료를 제공하는 도매사업자로서의 입장과 최종이용자에 대해 직접정보를 유상으로 제공하는 소매사업자로서의 입장을 같이 가지게 된다. 정보제공을 행하는 행정기관이 원재료가 되는 정보를 싼값으로 제공하게 되면 민간정보제공사업은 커다란 타격을 받게 될 것이다. 따라서 이 경우에 있어서는 행정기관이 그 특권적 상황을 이용하여 민간사업자를 경쟁상 불리한 지위에 두지 않도록 하여야 하고, 회계분리등 경쟁법제상의 제어장치를 충분히 활용할 필요가 있다.²⁴⁾

3. 행정정보의 유통에 따른 비용부담문제

(1) 정보공개에 따른 비용부담

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

정보공개법은 정보의 공개 및 우송등에 소요되는 비용은 실비의 범위 안에서 청구인의 부담으로 한다고 규정하고 있다(제15조 제1항). 다만, 공개를 청구하는 정보의 사용목적이 공공복리의 유지·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 비용을 감면할 수 있다(제2항). 제1항의 규정에 의한 비용 및 징수 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다. 동법시행령 제18조 제1항은 “법 제15조 제1항의 규정에 의한 정보의 공개 및 우

24) 多賀谷一照, 前掲書, 144頁.

송등에 소요되는 비용은 수수료와 우편요금(공개되는 정보의 사본·복제물·인화물 또는 출력물을 우편으로 송부하는 경우에 한한다)으로 구분하되 수수료의 금액은 행정자치부령으로 정한다. 다만, 지방자치단체의 경우에 수수료의 금액은 조례로 정한다”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “법 제15조 제2항의 규정에 의하여 비용을 감면할 수 있는 경우는 다음 각호의 1과 같으며, 수수료에 한한다. 1. 비영리의 학술·공익단체 또는 법인의 대표자 또는 그 직원이 학술이나 연구목적을 위하여 필요한 정보를 청구한 때 2. 교수·교사 또는 학생이 교육자로나 연구목적으로 필요한 정보를 소속기관의 장의 확인을 받아 청구한 때 3. 기타 공공기관의 장이 공공복리의 유지·증진을 위하여 비용의 감면이 필요하다고 인정한 때”로 규정하고 있다. 따라서 동법시행규칙 제7조는 수수료의 금액에 대해 규정하고 있는데, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 별표에 의하도록 하고 있다.

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

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

미국에서는 원칙적으로 기록의 검색, 심사, 복사의 3단계에서 요구되는 비용을 수수료로서 징수하고 있다. 구체적인 수수료액은 법률에서는 정하지를 않고, 행정관리에산청의 가이드라인에 따라, 각 행정기관이 규칙으로 정한다.

검색, 심사의 수수료는 당해 작업에 종사하는 직원의 시간당 봉급과 당해 작업에 소요되는 시간을 기초로 하여 산정하고 있다. 검색수수료는 청구대상기록을 발견하지 못한 경우에도 징수하고, 심사수수료는 전부불공개결정이 내려져도 징수한다.

무엇보다도 미국에서는 상업적 이용목적의 청구의 경우를 제외한 최초의 2시간의 검색비용은 징수하지 않는다. 또한 교육기관, 비영리의 과학적 기관, 보도기관의 대표에 의한 비상업적 이용의 경우에는 복사비용만 징수하나, 그 이외의 경우에서 상업적 이용목적이 아닌 경우에는 검색, 복사의 비용에서 심사비용은 징수하지 않는다. 특히 수수공익감면제도가 있다.²⁵⁾ 미국에서는 복사비용은 행정기관이 정하기 때문에 같은 모습은 아니나 1장당 10내지 15센트로 하는 것이 많다. 즉, 미국에서는 상업적 이용목적이 아닌 경우에는 최초의 100매의 복사비용을 무료로 하고 있다. 미국에서는 상업적 이용목적의 청구가 적지 아니하고(예를 들면, 식품안전국, 상무성, 환경보호청에 대한 청구의 다수는 상업적 이용목적이다), 관련 상업적 이용목적의 청구에 대해서는 검색, 심사비용도 징수하기 때문에 상당히 고액의 수수료가 과하여지는 것에 관계없이 정보공개법의 집행에 필요한 비용 중, 수수료에서 회수할 수 있는 액은 일할에 지나지 않는다. 대부분은 “민주주의의 코스트”로서 공비에서 충당되고 있다.²⁶⁾

프랑스에서는 최소한 기본적 공공정보는 무료로 하는 원칙을 수립하고 있다. 이들 기본적 공공정보는 국민에게 직접 제공되는 경우뿐만 아니라 사기업이 이 기본적 공공정보를 가공하여 판매하기 위하여 취득하는 경우에도 그 허가를 요하는 경우는 있지만 무료로 제공하고 있다. 또한 기본적 공공정보는 쉽게 그리고 보편적으로 접근될 수 있는 방식으로 제공되어야 한다. 공공정보라 함은 “공공기관에 의해 그의 임무와 관련하여 공적 기금을 사용하여 수집되거나 생산되었고 제공될 것이 예정되어 있는 정보”를 말한다. 기본적 공공정보라 함은 “그 제공이 시민의 권리행사에 필수적 요건인 공공정보”를 말한다. 예를 들면, 기본적 법령, 판례, 공공거래의 고지, 국가의 공식보고서, 공보에 공표되는 임명행위 등이 그 예이다. 기본적이 아닌 공공정보에 있어서는 사기업에 의한 이들 정보의 취득에 있어 수수료를 받을 수 있고, 이 경우 생산주체인 공공기관에 의한 이들 정보의 상품화에 일정한 한계를 정하여야 한다. 그런데, 프랑스에서는 가치있는 공공정보의 유료화가 널리 행해졌었고, 공공정보의 유료화를

25) 5 U. S. C. §552(f)(1); 宇賀克也, 『美國의 情報公開』, 良書普及會, 1998, 93頁 이하.

26) 宇賀克也, 『情報公開法・情報公開條例』, 有斐閣, 2001, 82頁.

사업으로 하는 기업이 발전하고 있기 때문에 기본적 공공정보의 인터넷을 통한 무료제공 및 유료제공과 관련하여 제공주체인 공공기관과 사기업사이에 갈등이 야기되고 있다. 그리하여 경쟁 및 유료화의 문제에 관한 공공기관과 사기업간의 상호간의 협력과 갈등의 해결을 위한 장치가 마련될 것이 요청되고 있다. 만일 이와 관련한 조정기관이 설립되는 경우에는 제공자인 공공기관, 사기업 및 이용자의 대표가 그 구성에 참여하여야 할 것이고, 그 기관은 자문 및 권고의 권한과 조정 등 분쟁해결권한을 부여받아야 할 것이다.²⁷⁾

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

행정청이 정보의 제공을 거부한 경우 즉 불개시결정의 경우에도 요금을 징수할 수 있는가? 우리 정보공개법은 이에 대해 침묵하고 있는데, 독일의 경우에 학설의 대부분은 EC환경정보지침(Umwelthinformationsrichtlinie : UIR) 제5조(수수료의 징수)²⁸⁾의 해석으로서 환경정보법(Umwelthinformationsgesetz : UIG) 제10조 제1항²⁹⁾은 액세스가 허용된 경우에만 요금의 징수가 행해지는 것으로 한정해석해야 한다고 주장하고 있음은 참고할 필요가 있다.³⁰⁾

(2) 정보제공에 따른 비용부담

정보제공서비스라는 soft에 관련한 요금의 기본방침은 정보제공서비스의 장래를 점치는 중요한 문제가 된다. 여기에는 최종이용자에게 제공되는 관련요금과 민간사업자에게 도매한 관련요금의 두 가지 문제가 있다.

정보공개, 프라이버시보호 등의 제도에 대해서 이용자에 대한 요금의 부과는 열람·복사등도 실비 또는 무료(일부 열람의 경우)가 원칙인데, 실비로 하더라도 검색·특정작업에 관련인건비등은 일체 포함되지 않는 것이 현실이다. 이 요금체계는 정보공개법제등이 원래 알권리의 실현을 위한 취지에 있기 때문에 시민 또는 자기의 정보를 스스로 무료로 아는 것이 가능한 것은 당연하다는 것에 있다. 또한 정보공개외의 경우 가공을 행하지 않기 때문에 가공에 관

27) 박균성, 전계보고서, 80면.

28) 동지침 제5조는 '정보의 제공'의 경우에 관해서만 요금을 징수할 수 있는 것으로 해석되고 있다.

29) 동법 제10조 제1항은 환경정보법에 근거한 직무행위에 대해서는 수수료 및 경비가 징수되며 그 수수료는 예상되는 경비에 상응하는 것이어야 한다고 하여 수수료의 징수를 의무적인 것으로 규정하고 있다.

30) 한귀현, 『독일 환경법론』, 한국법제연구원, 2002, 306면.

런비용을 산정할 필요도 없다.

따라서 행정청이 개개의 이용자의 용도에 맞추어 가공을 해서 정보제공을 행하게 되면, 특정의 사인의 요망에 맞추어 그러한 서비스를 행하는 것이기 때문에 그에 관련한 비용을 전체가 부담하는 근거는 분명하지 않은바, 어느 정도 수익자부담적인 요금제도를 도입하는 것이 합리적이라고 본다. 이 경우 요금체계의 기본방침이 문제된다.

가공에 의해 부가가치를 동반하는 정보에 대해 그것을 가공하는데 소요되는 비용을 상회하는 상품가치있는 정보의 제공에 있어서는 민간사업자 또는 위탁사업자가 영리베이스에서 서비스를 제공하게 되는 것이다. 따라서 행정기관자신이 이러한 종류의 정보를 제공한 경우에 그렇게 현저한 차이있는 요금체계를 두는 것은 경쟁법제로부터도 바람직한 것은 아니다. 그에 대해 영리적으로는 땀가없는 정보제공서비스에 대해서는 수익자부담원칙 외에 복지정보제공, 교육정보제공등 각각의 분야의 공익성·보편적서비스의 필요성 등을 감안하여 요금체계가 결정되어야 할 것이다.

다음으로 민간사업자에 대해 그 정보제공사업의 원정보를 제공하는 ‘도매요금’에 대해서는 그 산정근거를 어떻게 할것인지를 검토하지 않으면 안된다. 정보의 경우에는 그 요금을 총괄원가적으로 쌓아올리는 것은 곤란하다.

제공된 원정보에 대해서 공적 단체에 저작권이 발생하는 경우에는 요금의 문제는 저작물사용에 관련한 승인료로서 사법적으로 구성하는 것이 가능하다. 그렇지만 사실적 데이터가 대부분을 차지하는 행정기관의 정보에 대해서는 저작권이 인정되는 것은 한정된 경우에 한한다.

행정정보의 수집·보관은 시민일반의 부담, 또는 특정의 시민의 부담으로 행해진 것이므로 이러한 부담을 전제로 모은 정보를 도매의 형태로 민간사업자에게 무상 또는 염가로 제공하는 것은 이러한 사업자에 대해 부당한 이익공여로서의 측면을 가진다고 볼 수 있다.³¹⁾

4. 행정정보의 유통에 따른 저작권문제

우리의 정보공개법 제6조 제1항은 “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며 동법 제7조의 비공개대상정보에 해당하지 않는 한 공공기관은 공개할 의무를 지니도록 규정하고 있다. 이 규정은 정보공개청

31) 多賀谷一照, 前掲書, 145頁 참조.

구제도에 의해 정부의 책임을 완전하게 하는 것을 주목적으로 하면서 그 부차적인 효과로서 행정정보의 유효활용을 촉구하고 있다. 그 유효이용 가운데에는 행정정보의 상업적 이용도 포함될 수 있다. 즉 정보공개법은 누구라도 청구 목적을 불문하고 정보공개를 인정하기 때문에 공개된 정보의 상업적 이용도 동법 자체로서는 부정하지 않는 것이다.

미국의 저작권법 제105조는 정부정보와 같은 개개의 국민이 “민주주의사회에 충분하게 참가하기 위해 필수불가결한 정보는 무상으로 제공되어야 한다”고 규정하고 있다. 국민주권의 민주주의국가로서 지극히 당연한 것을 확인한 것으로 생각된다. 각주 및 연방의회회원의 선거구 등에 있는 정부간행물보관도서관(depository libraries)제도는 미국국민에게 연방정부간행물을 무상으로 열람이용하게 하는 것으로 그 정신이 구체화된 것의 하나이다. 미국의 저작권법 제105조는 이 연방정부간행물을 포함하여 저작권의 성립을 인정하지 않고 국민전체의 공공재로서의 정보로서 저작권처리를 할 필요없이 누구라도 폭넓게 이용할 수 있도록 정보의 종류를 기재하고 있다. 즉, ① 저작권존속기간이 만료된 것, ② 법령 등을 포함한 연방정부간행물, 그리고 ③ 저자가 저작권의 주장을 하지 않는 것 등이 그것이다.³²⁾

그리하여 미국에서는 연방정보자유법을 이용하여 얻은 행정정보에 가치를 부가하여 판매하는 FOIA비지네스가 탄생하였고³³⁾ 우리나라의 경우에도 마찬가지로 현상이 발생할 가능성이 크다. 미국에서는 행정정보의 상업적 이용이 활발하게 된 배경으로서 연방정보자유법의 존재이외에 연방저작권법³⁴⁾이 연방정부가 작성한 자료에 저작권을 설정하는 것을 금지한 것이 거론된다. 그러나 우표의 디자인(39 U.S.C.§405(b)), 상무부편집의 『표준참조데이터』(15 U.S.C.§290e)에 대해서는 예외적으로 연방정부의 저작권이 인정된다. 다만, 정부와의 위탁계약에 의해 민간기업이 공급으로 작성한 문서에 대해서는 당해 기업이 저작권을 설정하는 것은 방해받지 않는다. 그리고 계약기업은 당해 저작권을 정부에 양도하는 것도 가능하다. 다만, 정부는 자기가 창작한 기록에 저작권을 설정하지 않는다는 원칙을 넘어서는 것은 허용되지 않는다.³⁵⁾ 정부와의 위탁계약에 근거한 수탁자의 창작물에 대해서도 저작권을 인

32) 山本順一, 『電子時代の著作権』, 勉誠出版, 1999, 101頁.

33) 예를 들면, 1992년 식품약품국(FDA)에 대한 공개청구의 약 3할은 『FOI Service Companies』라는 FOIA비지네스를 행하는 회사에 의한 것이었다.

34) 17 U.S.C.§105.

35) Schnapper v. Foley, 667 F.2d 102, 109(D.C.Cir.1981).

정해야 하는 것은 아니라는 주장도 있다. 정부의 저작권이 행정정보의 자유로운 유통을 저해하는 경우 수정헌법 제1조 위반이라는 의견도 있다.³⁶⁾

미국의 연방저작권법은 주 및 지방자치단체가 작성한 문서에 저작권을 설정하는 것을 금지하지 않는다. 다만, 법률³⁷⁾, 판례³⁸⁾에 대해서는 저작권을 설정할 수 없다는 판례가 있다. 미국법조협회의 특허·상표·저작권부문의 위원회가 1989년에 발표한 보고서에 의하면, 과반수의 주가 당해 주의 기본적인 행정자료에, 즉 저작물에 저작권을 설정하였다.³⁹⁾ 더욱이 주 및 지방자치단체가 저작권을 방기하는 것은 합중국헌법의 최고법규조항에 위반되지 않는다고 해석되고 있다.⁴⁰⁾ 미국과 대조적으로 정부의 저작권을 광범위하게 인정하는 것이 영국이다.

베른조약 제2조제4항 행정정보에 저작권을 설정하느냐마느냐는 가맹국의 재량에 위임하고 있다. 즉, 입법·행정·사법적 성격의 공문서와 그 공식번역물, 정치적 연설이나 재판과정에서의 연설 등에 대해서는 가맹국이 국내입법으로 보호를 부정하거나 보호에 예외를 두는 것이 가능하다.⁴¹⁾

한편 일본의 저작권법 제13조도 다음과 같은 것은 저작권의 대상이 되지 않는다고 규정하고 있다. 구체적으로는 ① 헌법 그 밖의 법령, ② 국가 및 지방자치단체의 고시, 훈령, 통달 등, ③ 법원의 판결, 결정, 명령 등, ④ ①~③의 번역물 및 편집물로서 국가 또는 지방공공단체가 작성한 것 등이 거론된다.

그러나 국가 및 지방공공단체가 작성하고 국회 및 국민에 대해 그 설명책임을 과한다는 의미를 지닌 백서 및 보고서 등에 대해서는 국가 및 지방공공단체의 법인저작물로서 저작권을 주장할 수 있는 것으로 이해된다(무엇보다도 저작권법 제32조 제2항에 의하면 국가 및 지방자치단체의 심의회, 조사회 등의 보고서 및 넓게 시민에게 알릴 목적으로 작성, 공표된 자료에 대해서는 다른 저작물과 비교하면 통상의 인용의 범위를 넘어 넓게 이용될 수 있는 것으로 이해된다).⁴²⁾

36) Barbara A. Petersen, Copyright and State Government: An Analysis of Section 119. 083, Florida State University Law Review 464(1992).

37) Davidson v. Wheelock, 27 F. 61(D. Minn. 1866).

38) Banks v. Manchester, 128 U.S.244(1888).

39) Committee No.308, Copyrights Division, Gov't Relations to Copyright, 1989 A. B. A. Sec. Pat. Trademark & Copyright 195, 224; 山本順一, 前掲書, 102頁.

40) John A. Kidwell, Open Records Law and Copyright, 1989 Wisconsin Law Review 1021, 1028(1989).

41) 이해완·오승중, 『저작권법』, 박영사, 2000, 539면 참조.

42) 山本順一, 前掲書, 102頁.

IV. 맺는 말

정보화사회에서 행정정보의 유통은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 그런 점에서 행정정보의 유통에 따른 법적 과제들을 살펴본 것은 나름대로 의미를 가진다. 본고에서는 먼저 행정정보의 유통수단으로 정보공개와 정보제공을 들고 이들을 분리하여 유형별로 고찰하였다. 둘째, 가공정보의 제공에 대해 행정기관과 민간사업자가 어떠한 상호관계에 서는가는 금후의 정보서비스의 기본방향을 점치는데 중요한 논점이 될 것이다. 행정부문의 가공정보제공서비스와 민간부분의 행정정보가공사업이 병립하게 될 경우에는 양부분이 상호간에 공존을 도모할 수 있도록 하여야 할 것이고 영역에 있어서는 양부분의 서비스가 경합적으로 행해지도록 하여야 할 것이다. 이 경우에 있어서는 행정기관이 그 특권적 상황을 이용하여 민간사업자를 경쟁상 불리한 지위에 두지 않도록 하여야 하고, 회계분리등 경쟁법제상의 제어장치를 충분히 활용할 필요가 있다. 셋째, 공적 데이터에의 액세스가 일부의 사람들에게만 독점되어서는 안 되며 알권리를 보장하기 위해서 또한 행정과 시민의 관계를 개선하기 위해서라도 상업적 데이터베이스와는 별개로 시민이 무료 또는 염가로 액세스할 수 있는 행정정보데이터베이스를 모든 행정분야에서 작성·제공하는 노력을 기울려야 할 것이고 그런 의미에서 행정데이터베이스와 상업데이터베이스를 나누어서 검토하지 않으면 안될 것이다. 넷째, 행정청이 개개의 이용자의 용도에 맞추어 가공을 해서 정보제공을 행하게 되면, 특정의 사인의 요망에 맞추어 그러한 서비스를 행하는 것이기 때문에 그에 관련한 비용을 전체가 부담하는 근거는 분명하지 않은바, 어느 정도 수익자부담적인 요금제도를 도입하는 것이 합리적이라고 본다. 다섯째, 민간사업자에 대해 그 정보제공사업의 원정보를 제공하는 경우에 '도매요금'의 산정근거를 여하히 할 것인가가 문제인데, 다만 총괄원가적으로 접근하는 것은 타당하지 않다고 본다. 여섯째, 정부의 저작권을 광범위하게 인정하는 문제에 대해서는 각국의 사정에 따라 차이가 있으나, 행정정보의 상업적 이용을 활발하게 하기 위해서는 미국의 입법례와 같이 행정정보에 저작권을 설정하는 것을 원칙적으로 금지하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

Legal Problems of the Circulation of Administrative Information

Kim, Jae-Kwang*

The 21th century's administration is to tell Information the main measure of it. The idea that the main measure of administration is Information means that the most administrative services have been shifted to the offer of administrative information and the management of private persons' information. The value and usefulness of information have been enhanced by the progress to the highly information intensiveness with improvement of information infrastructure in social system.

The Openness of Information Act reflecting these trends expects the active circulation of administrative information with the positive demands and offers of information. This Act mainly aims to make the State responsible for the offer and management of administrative information and secondarily to promote the useful information circulation.

In this article, the issues of administrative information circulations are divided two areas, one is openness and the other is offering of administrative information, and especially legal issues raised by the administrative information circulation are studied according to the types.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law