

정보사회와 행정정보 공개제도

—「행정정보공개운영지침」(국무총리훈령) 해설—

신 각 철 (법제처 법제연구관)

지난 3월 행정정보공개운영지침이 발표됨에 따라
 베일속에 감추어져있던
 개대한 정보시장이 그 모습을 드러내고 있다.
 오는 7월 시행될 정보공개법에 대비해 공포된
 이 운영지침을 통해 정보공개제도의 운영상
 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색해 본다.
 -편집자주-

정보공개 목적

정부공개의 도입배경

정부는 지난번(94.3.2)에 「행정정보 공개운영지침」을 국무총리훈령(제288호)으로 공포했다.

이에 국내 각언론은 국민의 알권리 존중과 「열린 행정」, 「민주행정」의 개막이라는 관점에서 사설을 통해 크게 환영한다고 밝힌 바 있다(동아일보, 94.3.3 사설).

이 공포에 대해 정부는 「정보공개법, 제정의 전단계로 정보공개 제도의 효율적 운영을 위한 내부기반을 구축해 시행여건을 사전에 조성하고, 운영에 관한 일반적인 기준과 절차를 정립, 운영함으로써 정보공개에 관한 운영경험을 축적하는데 그 목적을 두고 있다」고 밝혔다.

또한 행정정보공개제도의 도입 배경에 대해서는 국민의 알권리와 행정의 신뢰성·공정성 확보, 정보

사회에서 정보의 자산가치 증가에 따른 관련정보의 수요 증대 등 정보공개를 통한 국민의 기본권 존중과 아울러 국제 경쟁력 강화에 있음을 밝혔다.

정보공개제도의 의의

「행정정보공개제도」는 국민이 정부지방자치단체 기타 공공기관에서 생산·보유하고 있는 정보에의 접근·이용이 가능하도록 국민일반에게 「정보공개 청구권」을 보장하고, 정부·지방자치단체에 대해서는 정보공개의 의무를 갖게하는 제도이다.

UR타결에 따른 대응책으로 추진되고 있는 국가 경쟁력강화를 위해서는 무엇보다도 정보화가 실현되어야 한다. 즉, 공공기관으로부터 시시각각 생성되고 있는 정보가 자유롭게 유통되고 기업이나 국민 일방이 활용할 수 있어야 「정보화사회」의 기반이 구축될 수 있다.

이번에 정부에서 추진하고 있는 행정정보 공개제도는 정부·지방자치단체가 보유한 즉 막혀있던

거대한 「정보시장」을 “살아움직이게” 열어 놓고 국민일반으로 하여금 자유롭게 이용할 수 있도록 제도화하였다는 점에서 국민 모두가 크게 환영하고 있다. 물론 국가기밀정보등 비공개정보도 있지만, 이 지침에서는 「정보공개원칙」아래 국민일반이 열람·복사하여 활용할 수 있도록 세부적인 기준과 운영방법, 절차등을 설정하였는데 그 의미가 크며, 국민일반의 적극적인 참여와 협조로 새로운 제도의 도입이 성공적인 결실을 맺도록 다함께 노력하여야 할 것이다.

정보공개제도는 원칙적으로 별도 입법을 통하여 법적 구속력을 가지고 실행되어야 하겠으나, 우선은 법제정 이전단계에서 공개실시를 위한 여건조성 및 경험축적이 매우 중요한 과제이고 이것이 법시행의 성패를 좌우하기 때문에 이번 국무총리훈령을 통해 정책적 수단으로 정보공개제도를 실시하게 된 것은 바람직하고 시기 적절하다고 생각한다.

정보공개제도 도입의 목적

정부에서는 정보공개 지침의 목적을 크게 3가지로 밝혔다.

첫째, 국민의 알권리 충족과 행정의 신뢰성을 두텁게 하기 위하여 행정기관의 보유, 관리하고 있는 정보를 일반 국민에게 공개한다.

국민의 ‘알권리’ 충족은 이미 헌법재판소의 판결(1989.9.4, 88헌바 22)에서도 헌법상(제21조) 「언론·출판 자유의 한 내용」에 포함된다고 판단한 바 있으며, 「알 권리」의 핵심은 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 청구할 수 있는 권리 즉 「청구권적 기본권」에 해당된다고, 추상적 권리가 아닌 구체적 실정법적 권리임을 새롭게 판결하였다(헌법재판소 판결, 1991.5.13, 90헌마 133).

또한 정보공개제도는 국민주권의 원리에 입각하

여 국민이 국정에 대한 감시와 참여를 제도화함으로써 행정의 신뢰성·공정성, 정책결정의 정당성을 확보하는 한편, 권위주의 행정풍토를 쇠신하고 행정의 비밀주의 폐습을 불식시킬 수 있기 때문에 미국 등 선진민주국가에서는 이미 70년대부터 실시되어 왔다.

둘째, 행정정보공개법이 제정되기 전까지 제도의 효율적 운영을 위한 내부기반을 구축하여 시행여건을 사전에 조성한다.

정보공개제도는 외국과 같이 입법화를 통해 강력하게 시행되어야 하겠으나 입법과정에서 상당한 시간이 소요되고, 시행착오도 있을 수 있다. 또한 법이 제정되었어도 시행준비단계 예컨대, 정보의 색인·분류, 공개시설의 설치(장소·기구), 요원 확보 및 교육등 미리 공개를 위한 시행여건이 마련되지 않은 경우 효율적인 법집행을 기대할 수 없다.

따라서 이번에 운영지침에 의해 제도를 운영하면서 문제점을 도출하고 국민의 각계의견을 수렴하는 등 연구·보완하여 「정보공개법」을 제정하는 방안은 입법절차상 합리적이고 매우 적절한 조치라고 평가할 수 있다.

셋째, 행정정보공개제도 운영에 관한 일반적인 기준과 절차를 정립, 운영함으로써 정보공개에 관한 운영경험을 축적한다.

정보공개제도는 긍정적인 측면만 있는 것이 아니라, 상당한 부정적인 측면도 있다. 예컨대, 국가기밀, 사생활 등 비밀 정보의 누출 위험, 전담기구의 설치·인력증원등 예산상부담, 공개청구 민원쇄도로 인한 행정업무 수행의 지장초래, 범죄집단, 산업스파이등의 악용우려 등을 들 수 있다.

따라서 공개를 실시하는 행정기관의 실무공무원이나 정보를 청구·이용하는 국민일반이 새로운 제도에 대한 이용질서 확립등 합리적·기술적인

경험축적과 건전한 정보윤리의 함양으로 길들여져야 한다. 이와 같은 제도운영에 따른 경험없이 입법화하였을 때 입법상의 모순저촉, 합리성 결여등으로 제도를 정착하는데 어려움을 겪게 된다.

적용 범위

적용 법령

정보공개제도 운영과 관련된 적용법령은 크게 개별법령에서 행정정보공개에 관한 규정을 두는 경우와 규정이 없는 경우로 구분된다.

예컨대, 「도시계획법」(제25조의 2조)에서는 도시계획관련 사항을 공고하고 사본은 일반에게 공람시켜야 하도록 공개의무 규정을 두고 있다.

이와 같은 입법례는 건축법·소비자보호법·주민등록법 등 각 단행법에서 공개행정의 원칙, 주민참가의 원칙으로 실시되고 있으나, 구체적으로 열람·복사 등 세부운영사항이 없는 경우가 많다. 이 경우에는 「당해 법령규정에 저촉되지 않는 범위안에서 이 지침을 적용한다」라고 명시하였다.

또한 개별법령에서 공개규정이 없는 경우에는 이 지침을 적극 적용토록 명시하였다. 따라서 각 단행법령에 정보공개에 관한 명문규정이 없어도 이 지침을 근거로 공개청구할 수 있다.

적용 기관

이 지침은 각 원·부·처·청등 중앙행정 기관과 시·도·군·구등 지방자치단체가 적용대상이 되며, 지방자치단체는 자치조례로 운영된다. 따라서 입법(국회), 사법(법원)은 적용대상이 아니나 이 지침에 준하여 입법·사법부에서도 별도지침으로 시행될 전망이다.

또한 중앙행정기관이나 지방자치단체의 지휘·감

독을 받는 공공단체에 대해 행정정보공개제도가 활성화될 수 있도록 적극 권장할 것을 명시하였다.

예컨대, 정부의 지도·감독과 재정지원을 받는 공사, 투자기관, 연구기관, 기타 각종의 기관·단체 등에서도 이 지침을 준거하여 정보공개를 실시하여야 할 것이다.

다만, 정부투자기관이나 기업과 같은 성격으로 운영되는 공사의 경우는 '영업비밀'등 별도로 추가되는 비밀정보가 포함됨으로 운영상에 적절한 보호조치가 마련되어야 할 것이다.

대상 정보

어떠한 형태의 정보를 공개할 것인가, 정보의 범위를 설정하는 문제는 매우 중요하다. 이 지침에서는 「행정기관이 공무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 기록물을 대상으로 하되, 문서외에 도면, 필름, 디스크 등」도 포함한다고 명시하였다. 따라서 컴퓨터 처리정보(디스크)도 포함된다고 볼 수 있다.

정보공개제도에서 가장 논란이 집중되는 문제는 문서·도면 등 종래의 문서개념(수작업문서)에 따른 정보만을 공개할 것인가 아니면 전산처리 정보까지 포함시킬 것인가이다. 이는 종래의 문서정보는 열람·복사가 간편했지만 전산처리정보의 경우는 열람·복사(또는 복제)가 기술적으로 절차가 복잡하고 비용이 많이 들어 공개시설 설치·운영상 기술요원배치 고가의 설비등 재정적 수요가 불가피하기 때문이다.

전산처리정보에서 더욱 문제되는 것은 공개·비공개정보의 분리가 곤란하다는 것이다. 즉 행정기관 내부사용 공공DB의 경우 DB전체속에 부분적으로 공개할 수 없는 국가기밀, 사생활비밀정보, 기타 대외비밀정보도 포함되어 있다.

대상정보의 한정에 있어서도 문서정보의 경우는 1건1매로 구체적인 한정이 가능하다. 그러나 컴퓨터 처리정보는 정보양에 대한 한정(범위설정)이 거의 불가능하다. 예컨대, 광디스크 1장 전체를 복제신청한다면, 공공DB 셋(Set) 전체를 복제한다는 결과가 되어 특정인에게 공공재산의 유출로 해석할 수도 있다. 저작권법, 컴퓨터프로그램보호법, 국유재산법, 예산회계법 등 다른 법률에 저촉될 우려가 있다. 따라서 「전산처리된 디스크 정보」의 경우 복제신청·처리에 별도의 운영이 있어야 한다(전산처리정보의 공개에 관해서는 여러가지 문제점을 「정보화사회」(1993. 12. 31쪽)에서 상세히 밝혔음).

행정정보공개 시행기관의 구축

행정정보의 체계적 분류

행정정보공개제도는 대상정보의 신속한 색인·검색과 체계적인 보존·관리 등 공개를 위한 기반구축이 중요하기 때문에 「정보공개법」의 제정·시행에 대비하여 이 지침에 따라 시행여건조성을 적극추진해야 한다. 즉 앞으로 법률제정을 통해 실시될 정보공개제도의 준비작업이라고 볼 수 있다.

행정정보는 크게 내용별, 보존기간별로 분류할 수 있다. 내용별분류방식은 현재 시행되고 있는 문서분류 및 보존에 관한 규칙(총리령 제416호, 1992.12.31) 제2조 문서에 분류기간과 제3조 문서의 분류번호에 따른다. 반면 보존기간별분류는 상기규칙 제4조에 의해 시행되고 있는데, 문서의 중요도에 따라 보존기간을 ① 영구 ② 준영구 ③ 10년 ④ 5년 ⑤ 3년 ⑥ 1년등 기간이 명시되어 있다.

또한 공문서이외의 정보 즉 기록물등 행정기관에서 수집·취득·생산된 정보에 관해서는 「사물관리규정」(대통령령, 제13,390호, 1991.6.19) 제85조에

자료에 분류기준이 있으며, 일반기록물등 자료는 도서관에서 실시하는 한국십진분류법에 의해 분류하고 있다.

생산·수집 정보의 등록관리

행정기관이 생산한 공문서(내부결재문서 포함)는 결재가 끝난 즉시 결재일자순에 따라 각 처리과별로 문서등록대장에 등록하여 관리한다. 문서관리대장으로는 ① 정부간행물 발간 등록대장 ② 행정자료관리대장 ③ 데이터베이스 자료관리대장 ④ 마이크로 필름 문서 기록대장등을 지정서식에 의해 작성·관리하도록 이 지침에서 명시하였다.

정보 색인·검색체제 구축

정보공개를 신속하고 체계적으로 추진하려면 정보목록을 전산화하는 것이 바람직하다. 그러나 전산화작업이 간단한 문제가 아니기 때문에 우선 수작업에 의하여 정보목록을 문서의 기능별, 보존기간별로 구분 정리하여 편철하도록 하였다.

보존장소·시설·인력 확보

문서보존실을 각 기관별로 설치하고 보존실에 열람·복사시설을 설치한다. 또한 소속직원중에 사서자격이 있거나 전문지식이 있는 직원을 배치하여 문서관리에 일관성·전문성을 제고하도록 명시하였다.

행정정보 유통체제 정비

행정정보의 유통확대를 위한 보급망확충의 방법으로 당해 기관내에 행정자료실을 설치운영하고, 정부간행물, 행정간행물의 판매·보급을 확대하도록 제도화하였다.

종전에는 정부간행물등 필요한 정보를 일반인이

구독하고자 해도 비매품으로, 판매되지 않아 구입할 수 없었으나 앞으로는 실비제작가격을 책정하여 정부간행물판매센터 또는 자체 행정자료실에서 일반인에게 판매·제공하도록 명시하였다.

또한 각기관은 「기관안내편람」을 발간하여 정보공개주관부서의 기능 전화번호등과 문서정보의 보유현황등을 일반에 공개하도록 하고 신문·방송 등 대중매체와 관보등에 정보공개제도의 이용방법등을 홍보하도록 했다.

공무원 지도·교육의 강화

행정정보공개제도가 제대로 실효성을 확보하기 위해서는 공무원의 정보공개에 대한 의식이 확립되어야 한다. 국민편의 보다는 공개후의 책임문제등을 의식하여 비밀지정을 확대하고 공개를 기피한다면 아무런 의미가 없다. 또한 업무처리절차 및 정보의 내용파악등 운용측면에서 정보공개를 담당하는 공무원에 대한 교육을 실시할 필요가 있다.

행정정보 공개업무처리 기준

행정정보공개를 위한 구체적 절차와 기준도 정해져 있다. 정보공개청구권의 접수, 공개·비공개 심사 및 비공개정보의 설정, 공개방법 및 절차등에 관해서는 다음과 같이 명시하였다.

정보공개청구서의 신청·접수

행정정보의 열람·복사를 원하는 자는 당해 기관에 비치된 서식을 작성하여 주관부서(총무과 또는 문서과) 신청하고, 소정 서식이 아닌, 편지형식의 우편이나 전화등에 의한 청구도 가능하다.

청구서의 서식(별지1호)은 주소·성명·주민등록번호·정보의 내용·사용목적 공개방법(열람·

복사)을 명시한다.

공개·비공개 심사

공개, 비공개 여부는 처리과의 장(총무과장 또는 문서과장)의 판단으로 결정하되, 판단하기 곤란할 때에는 기관내에 설치된 「행정정보공개 심의회」의 자문을 거쳐 공개여부를 결정한다. 행정정보·공개심의회는 소속공무원 및 필요시에는 당해기관 퇴직공무원 또는 외부전문인사로 구성하며 위원은 5인 이내로 한다.

행정정보공개제도는 국정운영에 대한 국민의 이해를 증진시키고 행정의 신뢰성·공정성을 확보하는 한편 국민의 알권리를 최대한 존중하기 위하여 「공개를 원칙」으로 한다.

공개제외 대상 정보

청구인이 공개를 요청한 정보가 다음 각호의 1에 해당하는 정보일 경우에는 공개를 하지 않을 수 있다.

- 보안업무규정이나 다른 법령 등에 의해 비밀로 지정되거나 비공개사항으로 규정된 정보
- 공개할 경우 국가안전이나 국방 또는 외교관계를 해한다고 인정되는 정보
- 범죄의 예방·수사·소추·형의집행·교정·보안처분에 관한 정보로서 공개할 경우 직무수행이 현저히 곤란하거나 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 정보
- 사람의 생명 또는 신체의 안전에 관한 정보로서 공개할 경우 생명·신체·자유·건강 등에 대한 침해가 우려되는 정보
- 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학기술이나 금융에 관한 정보로서 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보

- 비공개를 전제로 제3자(기관·단체 등)로 부터 취득한 정보
- 행정기관에서 의사결정 또는 정책결정과정 에 있는 사항으로서 공개할 경우 의사결정 등에 지 장을 초래하는 정보
- 행정기관 내부의 인사에 관한 사항으로서 공개할 경우 공정한 인사관리에 지장을 초래하는 정보
- 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정·원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보

공개·비공개 결정통지 및 처리기한

공개청구를 받은 처리과의 장은 공개·비공개 여부를 결정하고, 공개결정 통지할 경우 공개일시·장소·방법 및 수수료 금액등을 명사해 청구인에게 알려야 한다.

비공개 즉 공개청구를 거부할 경우에는 그 사유와 불복할 경우 행정심판을 제기할 수 있음을 통보해야 한다.

공개·비공개의 결정을 최소한 당해 청구서를 접수한 날로부터 15일 이내에 결정해야 한다.

정보의 공개일시·장소·방법

공개장소는 청구인의 편의를 고려하여 정하되, 당해 정보가 보관되어 있는 부서에서 실시하는 것을 원칙으로 한다.

공개방법은 당해 정보의 원본을 열람·복사 형태로 한다. 기록물을 마이크로 필름이나 광디스크에 의해 보존하고 있는 경우 별도의 열람용 매체로 공개할 수 있고 청구인은 반드시 「주민등록증」을 지참하여 본인여부를 확인하도록 되어있다.

공개여부가 지나치게 많아서 현실적으로 어렵거나 공개청구의 목적이 공개제도의 취지에 벗어난다

고 판단될 경우에는 공개를 거부할 수도 있다. 따라서 꼭필요한 정보를 필요한 양만큼 구체적으로 명시하여 공개청구를 해야한다. 예컨대, 막연하게 「최근 공포 법령자료」 또는 93년도 「건축허가서 사본」등 방대한 양을 청구할 경우에는 행정기관에서 처리하는데 상당한 노력과 시간이 소요되기 때문에 거부의 요건이 될 수 있다.

시행일자

이 훈령은 발표한 날로부터 시행된다. 따라서 94년 3월 2일부터 시행되지만, 미리 준비단계가 있기 때문에 92년 이후 생산·수집된 정보는 94년 7월 1일부터 공개하며, 91년 이전에 생산·수집된 정보는 공개할 수 있도록 정보목록의 작성이 완성될 때 공개한다.

맺음말

행정정보의 공개제도는 앞에서 밝힌 바와 같이 국민의 알권리 존중, 행정의 신뢰성, 공정성 확보 등 긍정적인 측면과 국가기밀 및 사생활비밀의 누출, 영업비밀, 기타 대외비밀 정보의 관리 곤란 등 부작용도 있다.

또한 각기관별로 정보공개를 담당할 전담기구의 설치, 인력확보, 관련시설·설비 마련 등 상당한 예산이 추가로 소요되고 제도의 운영과정에서 공개청구 민원이 한꺼번에 쇄도할 경우 공무원의 정상적인 업무수행에 지장을 초래할 우려도 있다.

따라서 공개청구자는 위와 같은 부작용이 최소화 되도록 노력할 의무가 있으며, 정보 공개기관은 공개제도의 운영이 최대한 효율성을 제고하도록 연구·노력하여야 정보공개시행기반이 조속하게 구축될 것이다. ◆