

정보공개와 「행정비밀」보호문제

신 각 철 (법제처 법제연구관)

오는 7월1일 부터 행정정보공개제도가 본격적으로 실시될 예정이다. 국민의 알권리 보장요구에 따라 공개되는 행정정보에는 각종 비밀정보가 포함돼 있어 지난 몇달동안 논란이 거듭되어왔다. 이에 「비밀정보라 하여도 국민의 이익이 클 경우 보호할 가치가 없다」는 최근 헌법재판소와 고등법원의 판례를 중심으로 국민의 알권리와 행정정보의 공개라는 상반된 입장을 조정할 수 있는 방법에 대해 살펴본다. (이 글은 필자의 소속기관과 무관한 의견임을 밝힌다.)
- 편집자주 -

‘알 권리’ 확보와 행정비밀문제

「행정정보공개운영지침」(9 4.3.2 총리훈령 제288호)이 공포되었고, 7월1일부터 국가·지방자치단체의 각종 행정기관과 기타 공공기관에서 정보공개제도가 본격적으로 실시될 전망이다(정보화사회 94.4. 참조)

앞으로 정보공개제도를 운영함에 있어 가장 논란이 예상되는 부분은 국민 일반 즉 정보열람청구권자와 행정기관등 정보보유·제공자 사이에 발생하는 갈등이다. 예컨대, 정보청구권자

는 될 수 있는한 많은 정보의 공개를 요구할 것이고, 정보보유자는 최대한 제공 정보의 범위를 축소시켜 행정비밀등 대외비를 보호하려고 할 것이다. 이는 우리나라 뿐만 아니라 오래전부터 정보공개제도를 실시해온 미국·캐나다등 외국의 경우가 마찬가지다. 대부분의 국가 공공기관의 정보비닉(情報秘匿)은 항상 논란의 대상이 되고 있다.

이번에 공표한 공개지침에서 공개할 수 없는 정보는 ①다른 법령에서 비밀로 지정된 정보 ②국방·외교관계 정보 ③범죄예상관련정보 ④개인사생활정보

⑤영업비밀·과학기술관련정보 ⑥행정기관 대외비정보 ⑦행정의 공정 원활한 집행 및 공공의 이익 저해한다고 판단되는 정보 등이다.

물론 국가기밀·사생활비밀·영업비밀·치안관계정보·기타 행정비밀등 대외비정보를 공개할 경우 국가의 안전보장과 개인의 권익등을 침해할 우려가 크기 때문에 공개에서 제외되는 것은 당연하다. 그러나 매우 포괄적이고 애매모호하게 ‘행정의 공정성이나 원활한 집행(운영)을 저해할 우려가 있는 정보’등 포괄적 공개제한 규정은 지나치게 정보

「국민의 표현의 자유 내지 ‘알권리’와 국가안전보장을 다같이 헌법상 중요한 법익으로써 보호되어야 하지만, 경우에 따라서는 서로 충돌되거나 갈등하는 부분에 있기 때문에 어떤 범위내에서 국민의 ‘알권리’가 보호되어야 하느냐 하는 한계의 문제는 자유민주주의 헌법을 갖고 있는 국가에서는 매우 중요한 과제라고 아니할 수 없는 것이다.

왜냐하면 통치권자와 피통치자들이 내리는 결정이나 행동에 관해서 충분한 지식을 가지고 있는 국민대중을 필요로 하며, 자유스러운 표현체계의 유지는

개인의 자기 실현을 확보하고, 진리에 도달하는 수단이며, 사회구성원의 정치적·사회적 결단의 형식에 참가하는 것을 확보하는 수단일 뿐만 아니라 사회의 안전과 변혁과의 사이의 균형을 유지하는 수단이기 때문이다.……(중략) 표현의 자유가 다른 기본권에 우선하는 헌법상의 지위를 갖는다고 일컬어지는 것도 그것이 단순히 개인의 자유인데 그치는 것이 아니고 통치권자를 비판함으로써 스스로 지배기구에 참가한다고 하는 자치정체(自治政體)의 이념을 근간으로 하고 있기 때문인 것이다.

보유기관의 자의적인 판단에 의하여 공개를 회피할 수도 있다는 지적이 있었다(중앙일보 94.3.3. 보도)

따라서 국민의 ‘알권리’보장과 공공기관의 ‘정보비닉’문제는 항상 서로 상충되는 문제로서 우리나라 뿐만 아니라 외국의 경우도 크게 논란의 대상이 되어 오고 있다. 이에 관해 최근의 헌법재판소와 고등법원의 판례를 중심으로 살펴보기로 한다.

국가 안전보장과 ‘알권리’의 조화문제

알권리 확보의 필요성

헌법재판소에서는 「군사비밀보호법」 제6조(구법:탐지·수집 10년정도)에 관한 위헌심판 사건에서 국민의 ‘알권리’와 국가안전

보장과 조화문제를 위와 같이 판결하였다(헌재, 92.2.25선고, 89. 헌자 104).

이 판결내용의 핵심은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 국민의 ‘알권리’는 자기 실현을 확보하고 진리에 도달하는 수단이다.

오늘날 정보사회에서 국민은 알권리의 확보없이 자유로운 정보의 유통을 기대할 수 없다. 흐르지 않는 정보는 정보로서 생명력을 잃은 것이다. 또한 정보의 접근없이 가치판단의 기준이 되는 지식을 획득할 수 없어 자기 실현은 물론 진리에의 도달도 기대할 수 없다.

둘째, ‘알권리’는 개인의 자유권에 그치는 것이 아니고, 스스로 지배기구에 참가하는 자치정체(自治政體)의 이념을 근간으로

한다.

알권리의 보장에 관한 가장 긍정적인 측면을 “국민주권의 원리에 입각하여 국정에 대한 감시와 참여의 기능”을 원활히 할 수 있다고 보는 것이다. 국민이 정보를 자유롭게 접근함으로써 지식을 넓히고 문화수준의 향상등을 통해 정상적인 비판과 감시기능을 갖게 된다. 따라서 권위주의적 행정풍토를 쇠퇴시키고 독재와 비밀주의의 폐습을 불식시키기 위해서는 자유로운 정보의 유통이 요구된다.

특히 지방자치시대에 자치행정에의 참여와 감시기능 수행을 위해 더욱 요구된다.

비밀의 한정성문제

또한 이 판결에서 비밀의 한정성에 관해 다음 페이지와 같이

국가안전보장을 이유로 분류한 기밀이…… 비밀로 함으로써 얻은 국익보다 국민의 ‘알권리’를 제한함으로써 초래될 수 있는 대내적 손실이 더 크거나 대외적으로 한국의 국위선양을 크게 저해하는 결과를 초래할 수 있다는 우려도 간과할 수 없는 것이다. 국민의 안전보장에 관한 주요시책이라면 오히려 국민의 적극적인 참여속에서 엄정한 여론의 여과과정을 거치게 하는 것이 시행착오를 예방할 수 있음은 물론

진정한 국민의 공감대를 기반으로 하여 실질적인 총력안보에 기여할 수 있는 강점이 있는 것이라고 할 수도 있는 것이다.…… 국민의 ‘알권리’를 보호하고 아울러 이를 시정하기 위하여서도 군사비밀은 그 범위가 한정적으로 해석되는 것이 온당하며, 그러므로써 ‘과잉금지의 원칙’이 유지 될 수 있고, 범위내용의 광범성에서 배태될 수도 있는 불확실성의 우려도 불식될 수 있는 것이다.

판결하였다.

이 판결에서와 같이, 국가안전보장 관련 주요시책은 비밀로의 취급보다는 국민의 참여로 시행착오를 예방하고 공감대를 기반으로 실질적인 총력 안보에 기여할 수 있다.

이 판결에서 특히 강조되고 있는 부분은 군사비밀등 비밀정보는 그 범위를 한정적으로 해석되어야 하고, 지나치게 포괄적 광범성은 온당치 않다고 보는 것이다.

따라서 앞으로 행정정보를 공개함에 있어서도 행정비밀에 대해 지나치게 포괄적이거나 광범성을 적용하여 즉 「행정의 공정성을 저해하거나 원활한 운영에 지장을 주는 정보」 등의 규정은 매우 모호하여 논란의 소지가 있다고 볼 수 있다.

국민적 이익이 공개의 기준

이 헌법재판소 판결에서 「비밀이라 하여도 여론의 수렴과정을 거쳐, 국민적 공감대를 형성하는 것이 바람직하다」는 취지와 유사한 판결이 최근에 보도되었기에 소개하고자 한다.

공무원이 공무수행중 알게된 비밀이라 하여도 공개됨으로써 얻는 국민적 이익이 클 경우 보호가치가 없다. ……공무상 비밀이란 행정기관의 형식적 기준이 아니라 정부나 국민의 이익 또는 행정목적 달성을 위하여 실질적으로 비밀로서 보호할 필요성이 있는지에 따라서 판단되어야 한다.

서울 고등법원 특별5부(재판장 양인평 부장판사)는 94.4.27. 전감

사원감사관 이문옥씨 「과편처분 취소청구소송」에서 위와 같이 비밀공개문제에 관하여 판결이유를 밝혔다.

이 판결에서는 다음과 같이 비밀공개와 관련하여 2가지의 중요한 사항을 지적하였다.

첫째, 공무상 비밀이라해도 공개됨으로써 정부나 국민적 이익이 클 때에는 비밀로서 보호할 가치가 없다는 판결이다.

따라서 종래에 행정편의적 기준에 의해 ‘비밀’로 지정한 정보라해도 이를 공개함으로써 정부와 국민적 이익이 크다고 판단된다면, 과감하게 공개하여 국민의 ‘알권리’가 확보되도록 해야 할 것이다.

둘째, 공무상 비밀이라 함은 정부와 국민의 이익 또는 행정목적상 실질적으로 보호할 가치가 있을때에 비밀로 지정하고 보호해야 한다.

비밀지정에 관해서는 「보안업무규정」(1970.5.14 대통령령 제 5,004호)에 비밀의 구분과 비밀분류등 세부규정이 있으나, 행정기관의 판단에 의해 비밀을 지정하고 보호해 오고 있는 실정이다.

위의 헌법재판소 판결과 고등법원의 판결에서는 공통적으로 비밀의 기준에 대해 한정성을 강조하고, 포괄적인 비밀지정은 온당치 않다고 판단하였다. 물론 국방·외교관계 정보가 공개될 경우 막대한 국가적 손실이 오고, 개인의 사생활정보가 누출될 경우는 개인의 권익이 크게 침해된다. 이와 같은 중요비밀의 보호는 강화되어야 할 것이다.

공개청구 거부시 구제방법

청구권자인 국민일반이 공공기

관에 대해 정보 공개청구를 하였으나, 거부되었을 경우에는 행정심판을 제기할 수 있고, 행정심판에서도 판결이 만족하지 못할 경우에는 법원에 행정소송을 제기해 공개를 청구할 수 있다.

그러나 정보의 생명은 신속성이다. 당해 정보를 열람하고자 청구했으나 제때에 열람이 거부되어 행정심판·행정소송등으로 장기간이 소요된 다음에는 정보로서의 가치가 없을 뿐만 아니라 막대한 비용과 노력만 소모하는 결과를 갖게 된다.

따라서 공공기관에서는 위의 헌법재판소 판결의 정신에 합당하게 국민의 '알권리'라 최대한 보장되도록 정보를 공개해야 한다.

또한 고등법원의 판결에서와 같이 비밀보호의 기준은 실질적

으로 국민적 이익에 두어야 하고, 행정편의적·형식적으로 비밀지정을 하여서는 안된다.

이번에 공표된 「정보공개운영지침」에서도 「정보공개원칙」을 강조하고, 특별한 사유가 없는 한 국민의 '알권리'가 최대한 존중되도록 지침에서 명시하였다.

모든 공공기관에서는 행정정보를 폭넓게 공개함으로써 국정에 대한 국민의 이해를 증진시키는 한편 행정의 신뢰성·공정성은 확보할 수 있다는 점을 다시 한번 인식하고 정보공개제도의 본연의 취지에 맞도록 운영하여야 할 것이다. ◆

..... 협회 간행물 판매

협회에서는 발행되는 각종 간행물을 위탁 판매하고 있습니다.
총판 또는 시내 유명서점에 가시면 쉽게 구입할 수 있습니다.

- 총판 : 도서출판 진한도서(전화 : 319-3535)
- 간행물 목록
 - 최신판 정보통신용어해설집 (6,000원/권)
 - 전기통신기자재형식승인업무편람 (20,000원/권)
 - 정보통신산업 기술인력 실태조사 보고서 (6,000원/권)
 - 기타 협회 발행 간행물