

「정보공개법」 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Freedom of Information Act

김유승(Kim, Youseung)* · 정진임(Jung, Jinim)**

1. 시작하는 글
2. 선행연구 분석
3. 「정보공개법」 개정 연혁
4. 면담연구
 - 1) 성과
 - 2) 문제점
 - 3) 개선점
5. 「정보공개법」 개선방안 논의
 - 1) 정보공개 범주의 확대
 - 2) 비공개 대상정보 세분화
 - 3) 정보부존재 불복절차의 확보
 - 4) 위원회 실효성 증대
 - 5) 처벌 및 징계규정의 도입
 - 6) 정보공개심판원의 신설
 - 7) 정보공개청구권 오남용 방지를 위한 시스템적 통제
 - 8) 「공공데이터법」과 「정보공개법」의 통합
6. 마치는 글

* 중앙대학교 문헌정보학과 교수(kimyus@cau.ac.kr)(제1저자).

** 투명사회를 위한 정보공개센터 소장(zinim@opengirok.or.kr)(공동저자).

■ 투고일: 2024년 06월 13일 ■ 최종심사일: 2024년 06월 17일 ■ 게재확정일: 2024년 06월 26일.

■ 기록학연구 81, 45-87, 2024, <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.81.045>



〈초록〉

본 연구는 「정보공개법」의 개정 연혁 분석과 정보공개 전문가 면담을 통해, 「정보공개법」을 중심으로 한 정보공개제도의 개선방안을 논하는 것을 목적으로 한다. 먼저, 「정보공개법」 제정부터 오늘날까지의 개정 연혁과 내용을 분석하였고, 이를 통해, 알권리 확대의 측면에서 긍정적 개정을 만들어왔음에도 불구하고, 모두 운영적 측면에 그치고 있었으며, 비공개대상 정보를 판단하는 기준에 대한 개정은 이루어지지 않았음을 확인하였다. 면담연구는 「정보공개법」의 성과, 문제점, 개선점의 세 영역으로 구성하였고, 분석은 각 영역별 내용을 세분류하고, 이를 다시 주제로 정리하는 방식으로 수행하였다. 결론에 같음하여, 본 연구는 정보공개법주의 확대, 비공개대상정보 세분화, 정보부존재 불복절차의 확보, 위원회 실효성 증대, 처벌 및 징계 규정의 도입, 정보공개심판원의 신설, 정보공개청구권 오남용 방지를 위한 시스템적 통제, 「공공데이터법」과 「정보공개법」의 통합 등 여덟 가지 개선방안을 제안하였다.

주제어: 공공데이터법, 알권리, 정보공개법, 정보공개심판원, 정보공개제도, 정보공개청구권, 정보부존재

〈Abstract〉

This study aims to discuss ways to improve the information disclosure system centered on the Freedom of Information Act by analyzing the revision history of the Act and interviewing information disclosure experts. First, the study analyzed the revision history and contents of the Act from its enactment to today. It found that although positive amendments have been made in terms of expanding the right to know, they have been limited to operational aspects, and no amendments have been made to the criteria for determining information subject to disclosure. The interview was organized into three areas: achievements, problems, and improvements of the Act. The analysis was conducted by breaking down the content of each

area and organizing it into themes. In conclusion, the study proposed eight recommendations for improvement, including expanding the scope of information disclosure, categorizing the information to be disclosed, securing a procedure for appealing the non-disclosure of information, increasing the effectiveness of the committee, introducing penalties and disciplinary regulations, establishing an Information Disclosure Appeals Tribunal, establishing systematic controls to prevent misuse of the right to request information, and merging the Public Data Act with the Freedom of Information Act.

Keywords: public data act, right to know, freedom of information act, information disclosure tribunal, information disclosure system, information disclosure claim, non-existence information

1. 시작하는 글

1990년대 초반 공공기관의 정보공개를 위한 법제도 수립을 주장한 시민사회운동으로 촉발된 정보공개법령 제정 논의는 1991년 「청주시 행정정보공개조례」와 1994년 「행정정보공개 운영지침」(국무총리 훈령)을 거쳐, 1996년 12월 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 「정보공개법」) (법률 제5242호)의 제정에 이르게 된다. 제정된 법은 1년간의 시행유예기간을 두어, 1998년 1월부터 시행되었다. 이는 전세계 13번째 「정보공개법」 도입이었다. 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제정이 서구 국가들보다 반세기 이상 늦어졌던 것에 비하여, 선도적인 제도의 도입이라 할 수 있었다. 그리고 2024년, 「정보공개법」 시행 26년이 되었다.

지난 26년간 「정보공개법」이 명시한 정보공개청구권은 놀라운 속도와 규모로 성장하였다. ‘정보공개연차보고서’에 따르면, 2022년 정보공개청구 건수는 1998년 대비 69배가 증가하였다. 불과 5년 전과 비교해도 2배 이

상 증가한 것으로 나타나고 있다. 정보공개청구 건수의 가파른 성장과 함께 정보공개율도 크게 상승하였다. 2022년 중앙행정부처, 지방자치단체, 교육청, 공공기관 등의 평균 정보공개율은 75%에 달하며, 부분공개까지를 포함한 공개율은 90%를 상회하고 있다(행정안전부, 2023, 26, 29, 79). 하지만, 이와 같은 양적 성장에도 불구하고, 행정기관의 자의적 정보공개처리 문제는 여전하다. 2019년 세계일보 보도에 따르면, 5회 이상 정보공개청구 경험이 있는 시민의 81%가 청구대상 기관으로부터 왜 정보공개청구를 했느냐는 질문을 받았고, 89%가 근거없는 비공개 통지를 받은 경험이 있다고 답했다. 이와 함께, 응답자의 48%가 청구한 정보와 다른 정보를 받은 경험이 있고, 22%가 존재하는 정보임에도 불구하고 부존재 통보를 받은 바 있다고 한다(김태훈, 김민순, 이창수, 2019.3.19). 90%가 넘는 정보공개율에도 불구하고, 청구인 집단의 절반 이상이 현행 제도에 대한 불만을 나타내고 있다는 조사도 있다(환경정의연구소, 2020.2.7).

정보공개위원회는 대통령 소속에서 행정안전부를 거쳐 국무총리 소속으로 그리고 다시 행정안전부로 소속으로 변경되는 부침을 겪으며, 여전히 제 기능을 찾지 못하고 있다. 1996년 제정 이후, 「정보공개법」은 나름의 개선을 이루어냈지만, 일부 규정들이 정보공개가 아닌 정보비공개의 근거로 활용되고 있으며, 빠르게 변화하는 정보 환경을 반영하지 못한 채, 정보공개청구권이 헌법적 기본권이라는 인식의 성장을 따라잡지 못하고 있다는 비판의 목소리가 높아지고 있다(김유승, 2023).

다른 한편으로는 정보공개청구권의 남용에 대한 우려도 제기되고 있다(윤광석, 2019; 정사연, 2020). ‘정보공개연차보고서’에 따르면, 2022년 기준 전체 정보공개청구건의 38%에 해당하는 695,387건이 단 73명에 의해 청구되었다고 한다. 1인 평균 9,526건에 달한다(행정안전부, 2023, 21). 이를 두고 단순반복적 정보공개청구와 기관을 괴롭히기 위한 정보공개청구가 늘어나고 있다며, 이를 막기 위한 조치가 필요하다는 주장이 제기되고 있다(최정미, 2024.4.25). 더 나아가, 정부는 정보공개 담당자의 업무부담

을 경감하고, 효율적인 정보공개제도 운영을 위해, 과도하다고 판단되는 정보공개청구를 심의회 의결로 종결처리할 수 있도록 법을 개정하겠다고 밝혔다(조민지, 2024.5.28).

정보공개에 대한 대중적 인식과 요구 확산 그리고 다양한 문제에도 불구하고, 「정보공개법」은 2004년 전부개정 이후, 몇 차례 일부개정만 되었을 뿐, 20여 년간의 정치, 사회, 기술의 다양한 변화를 온전히 반영하지 못하고 있다. 이는 앞서 언급한 정보공개제도의 여러 가지 문제들로 반증되고 있다. 더구나, 2024년 1월, 정보공개청구권 남용방지를 위한 개정법률안의 발의(의안번호 26286)와 이에 대한 시민사회의 반발(재정넷, 2024.1.31)은 「정보공개법」 개정 논의의 필요성을 재확인시켜주고 있다. 이에 본 연구는 「정보공개법」의 개정 연혁 분석과 정보공개 전문가 면담을 통해, 「정보공개법」을 중심으로 한 정보공개제도의 개선방안을 논하는 데 목적을 두고자 한다.

2. 선행연구 분석

한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 확인한 관련 논문 중, 1996년 12월 「정보공개법」 제정 이전의 연구성과와 「정보공개법」이 아닌 「환경기술 및 환경산업 지원법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 등 타 법령 상의 정보 공개를 논한, 본 연구와 연관성이 낮은 논문들을 제외하고, 187편의 논문을 추출하여 내용과 주제어를 분석하였다. 법학 영역 학술지에서 가장 많은 108편이 확인되었고, 기록학 35편, 행정학 33편으로 뒤를 이었다. 그 외 정치외교학, 언론학, 사회학 등 기타 영역 11편이었다.

정보공개법 제정 이후, 기록학 영역에서는 전자정보공개제도를 중심으로 정보공개에의 지향을 논한 경건(2002)의 연구부터 행정각부의 비공개 대상

정보 세부기준을 분석한 김유승(2023)의 연구까지 35편의 연구논문이 학술지에 게재되었다. 기록관리, 정부3.0, 회의공개 등 정보공개와 관련된 다양한 연구문제들이 다루어졌으나, 다수의 연구 내용은 정보공개의 법제도적 측면에 집중되었다. 이러한 경향성은 선행연구들의 주제어 분석에서 나타났다. 35편의 기록학 영역 선행연구가 제시한 주제어의 빈도를 분석한 결과, 가장 많이 등장한 주제어는 ‘정보공개’ 16회, ‘정보공개법’ 15회, ‘정보공개제도’ 7회, ‘정보공개청구(제도)’ 5회 순이었다. 다만, 최근 5년간의 연구성과는 맞춤형 정보공개서비스, 지방경찰청 정보공개제도 운영, 비공개 대상정보 세부기준 등을 다룬 4편뿐이며, 「정보공개법」 자체를 주된 주제로 다룬 연구는 수행되지 않았다.

같은 기간, 법학 영역에서는 108편의 학술논문이 출판되었다. 기록학 영역 학술논문의 3배에 달하는 성과다. 108편에서 가장 많은 빈도를 차지한 주제어는 기록학 영역의 연구들과 동일하게 ‘정보공개’였다. 36회의 빈도를 나타낸 ‘정보공개’를 이은 주제어는 ‘알권리보장’(27회)이었으며, ‘정보공개청구권’도 주요한 주제어의 하나로 19회 집계되었다.

주목할 점은, 기록학 연구들과 달리, 청구권 남용문제를 포함하고 있다는 것이다. 이외, ‘개인정보보호’(15회)도 다수 빈도를 차지하는 주제어로 나타났으며, ‘사생활보호’(6회), ‘프라이버시’(4회) ‘개인정보보호법’(2회) 등 개인권이 주요 연구문제로 다루어지고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 108편 중 약 26%에 달하는 28편이 해외 법제도 분석 또는 비교분석 연구라는 경향성이 나타났다. 독일 정보공개법제를 논한 경건(1998), 미국의 행정정보공개제도를 다룬 이한성(1998)의 초기 연구부터 프랑스 정보공개법의 특징, 변화, 시사점을 살펴본 전주열(2022)과 전훈(2022), 독일 정보공개법제도의 발전을 논한 정남철(2022)의 최근 연구에 이르기까지 해외 정보공개법제도에 대한 연구가 지속적으로 수행되고 있었다. 특히, 최근 5년간의 학술논문 8편 중 5편이 해외 법제도 분석 및 비교분석 연구로 이와 같은 경향성이 더욱 강화되고 있었다.

행정학 영역 관련 연구의 주제어도 기록학 및 법학과 유사하게, 정보공개, 정보공개법, 알권리 등이 주요 주제어인 것으로 확인되었다. 타 학술영역 학술논문 주제어와 다른 특징은 ‘투명성’이 높은 빈도의 주제어로 등장한다는 점이었다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 「정보공개법」은 정보공개 연구의 핵심적 연구문제로 지속적인 추적 연구가 필요한 주제임을 확인할 수 있다. 하지만, 최근 들어, 정보공개 관련 연구가 양적으로 줄어들면서, 주된 논제도 서비스, 운영, 해외사례 등으로 분산되고 있었다. 이에 본 연구는 「정보공개법」 상에 나타난 문제들을 주된 연구문제로 삼아, 26년 간의 연혁을 분석하고, 면담연구를 통해 개선방안을 모색한다는 점에서 선행연구와 차별되는 의의를 가진다.

3. 「정보공개법」 개정 연혁

지난 26년 동안 「정보공개법」은 단 한 차례 전부개정되었다. 2004년 전부개정 이후 다섯 차례의 일부개정과 일곱 차례의 타법개정이 있었다. 구체적인 개정 연혁과 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정보공개법 개정 연혁

일자/개정유형(법률번호)	개정 주요내용
2004.1.29. 전부개정 (제7127호)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보통신망을 통한 정보공개시스템을 구축하고 전자적 형태로 정보를 공개할 수 있도록 하는 등 전자적 정보공개의 근거를 새로이 마련함 • 공개의 청구가 없더라도 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책정보 등의 공개 범위, 주기, 시기, 방법 등을 사전 공표하고, 정기적으로 공개하도록 함 • 당해 기관이 보유, 관리하는 정보의 목록을 작성, 비치하고, 정보공개시스템을 통해 제공하도록 함 • 비공개대상정보인 “특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보”를 “개인의 생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보”로 축소함 • 정보공개 여부의 결정기간을 15일에서 10일로 단축하고, 비공개 결정 시에는 그 이유를 구체적으로 명시하도록 함 • 정보공개 여부 등을 심의하기 위하여 정보공개심의회를 두고 위원장을 제외한 위원의 2분의 1은 외부전문가로 위촉하도록 함

일자/개정유형(법률번호)	개정 주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 소속으로 정보공개위원회를 두어 정보공개정책 및 기준의 수립, 제도 개선, 운영실태의 평가 등에 관한 사항을 심의, 조정하도록 함 • 행정자치부장관이 정보공개운영 보고서를 매년 정기국회 개최 전까지 국회에 제출하도록 함
2005.12.29.	<p>타법개정 (제7796호)</p> <p>「국가공무원법, 일부개정법률에 의거 “1급 공무원”을 “고위공무원단에 속하는 일반직공무원”으로 변경</p>
2006.10.4.	<p>일부개정 (제8026호)</p> <p>각 공공기관의 업무성격을 고려하여 비공개 대상정보의 범위에 관한 세부기준을 수립, 공개하도록 하여 공공기관이 정보공개에의 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 사례가 발생되지 않도록 하고, 국민의 정보공개 서비스 수요를 충족시키려 함</p>
2007.1.3.	<p>타법개정 (제8171호)</p> <p>「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」의 명칭을 「전자정부법」으로 변경</p>
2008.2.29.	<p>일부개정 (제8854호)</p> <p>정보공개위원회를 대통령 소속에서 행정안전부로 이관하고 「정부조직법」의 개정에 따른 중앙행정기관의 명칭 변경 및 기능 조정 등을 반영하여 관련 규정을 정비함</p>
2010.2.4.	<p>타법개정 (제10012호)</p> <p>「전자정부법, 일부개정법률. 「전자정부법」 제2조 제7호를 제2조 제10호로 변경</p>
2013.3.23.	<p>타법개정 (제11690호)</p> <p>「정부조직법, 일부개정법률에 의거 “행정안전부장관”을 “안전행정부장관”으로 변경</p>
2013.8.6.	<p>일부개정 (제11991호)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정보공개 대상기관인 공공기관의 정의 중 국가기관의 정의를 세분화함 • 전자적 형태로 보유, 관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 청구가 없더라도 정보공개시스템 등을 통하여 공개하도록 함 • 의사결정과정 또는 내부검토과정을 이유로 비공개할 경우 의사결정과정 및 내부검토과정이 종료되면 청구인에게 이를 통지하도록 함 • 정보공개를 청구한 날부터 20일 이내에 공공기관이 공개 여부를 결정하지 아니한 때는 비공개에 결정이 있는 것으로 보는 규정을 삭제함 • 정보공개심의회 설치 의무 기관을 명확히 하고, 국가안보, 범죄수사를 담당하는 국가기관의 외부 전문가 위촉비율을 1/3 이상으로 하도록 함 • 청구인이 사본 또는 복제물의 제공을 원하는 경우에는 원칙적으로 이를 제공하도록 함 • 안전행정부장관이 정보공개에 관하여 필요한 경우 공공기관의 장에게 정보공개 처리 실태의 개선을 권고할 수 있도록 함 • 누구든지 이 법에 의한 정당한 정보공개를 이유로 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 않도록 함
2014.11.19.	<p>타법개정 (제12844호)</p> <p>「정부조직법, 일부개정법률에 의거 “안전행정부장관”을 “행정자치부장관”로 변경</p>
2016.5.29.	<p>일부개정 (제14185호)</p> <p>정보공개 청구조서를 작성하는 경우에 본인확인 수단으로 기명날인 외에 서명도 허용함</p>
2017.7.26.	<p>타법개정 (제14839호)</p> <p>「정부조직법, 일부개정법률에 의거 “행정자치부장관”을 “행정안전부장관”로 변경</p>
2020.12.22.	<p>일부개정 (제17690호)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정보의 정의를 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서 및 전자매체를 비롯한 모든 형태의 매체에 기록된 사항으로 확대함 • 행정안전부장관은 공공기관의 정보공개에 관한 업무를 종합적으로 지원하기 위하여 통합정보공개시스템을 구축, 운영하고, 개별 정보공개시스템을 구축하지 않은 공공기관은 통합정보공개시스템을 사용하도록 함

일자/개정유형(법률번호)	개정 주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관에서 수립하는 비공개대상정보의 범위에 관한 세부 기준을 3년마다 점검, 개선하도록 함 • 청구인 본인을 확인하여야 하는 정보에 대한 공개청구에 대해서만 주민등록 번호를 제출하도록 함 • 정보공개심의회 설치 대상에 준정부기관, 지방공사, 지방공단을 추가하고, 위원 중 외부 전문가 위촉 비율을 2분의1에서 3분의2로 확대함 • 공공기관 소속 공무원 및 임직원의 정보공개제도 운영 교육 의무화 • 정보공개위원회를 행정안전부장관 소속에서 국무총리 소속으로 변경하고, 위원을 9명에서 11명으로 확대하는 한편, 정보공개위원회의 심의, 조정 사항에 정보공개와 관련된 불합리한 제도, 법령 등에 대한 조사와 개선권고에 관한 사항을 추가함
2023. 5.16.	타법개정 (제19408호) 「행정기관 소속 위원회 경비를 위한 공공기관의 정보공개에 관한 법률 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률」에 의거, 정보공개위원회의 소속을 국무총리에서 행정안전부장관으로 변경

1996년 법률 제정 이후, 급증하는 정보공개요구와 디지털 행정환경 변화에 따른 정보공개제도 운영상의 미비점을 보완하고자 시행된 2004년 1월의 전부개정(법률 제7127호)은 사전공표제도 도입, 정보목록 작성 및 비치, 정보공개 결정기간 축소, 정보공개심의회 외부전문가 위촉 의무화, 대통령 소속 정보공개위원회 신설 등 현행 법률의 주요 내용과 체계를 마련하였다.

2006년 10월의 일부개정(법률 제8026호)은 정보공개 범위의 자의적 해석과 축소로 인한 부당한 비공개 관행을 개선하기 위해 공공기관으로 하여금 각각의 비공개 대상정보 세부기준을 수립, 공개하도록 하였다. 하지만, 2008년 2월에는 ‘운영 활성화’와 ‘책임행정 강화’의 명목으로 정보공개위원회의 위상을 대통령 소속에서 행정안전부로 격하시키는 일부개정(법률 제8854호)이 이루어졌다.

2013년 일부개정(법률 제11991호)은 공공기관으로 하여금 전자적 형태로 보유, 관리하고 있는 공개대상 정보를 청구가 없더라도 공개하도록 하였으며, 의사결정 또는 내부검토 과정을 이유로 정보를 비공개할 경우, 의사결정 또는 내부검토 과정이 종료되면 정보공개 청구인에게 이를 통지하도록 하는 단서 조항을 신설하였다. 또한, 정보공개를 청구한 날로부터

20일을 경과하여, 공개여부를 결정하지 않은 경우, 비공개 결정이 있는 것으로 보았던 규정을 삭제하는 한편, 안보, 수사 등을 담당하는 기관의 정보 공개심의회 외부전문가 위촉비율을 1/3 이상으로 상향하였다. 2016년 일부개정(법률 제14185호)을 통해, 정보공개 청구조서 작성 시, 본인 확인 수단으로 기명날인 외에 서명도 허용하게 된다.

2020년 12월, 일부개정 법률(제17690호)은 2020년 6월부터 9월까지의 의원발의 6건(의안번호 2100728; 2101570; 2102521; 2103251; 2104424; 2105090)과 정부발의 1건(의안번호 2104039)의 법률개정안 내용을 통합, 조정한 대안으로 원안가결 및 공포되었다. 2020년의 개정 법률은 “정보의 정의를 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서 및 전자매체를 비롯한 모든 형태의 매체에 기록된 사항”으로 넓히고, 정보공개업무의 종합적 지원을 위한 통합정보공개시스템을 구축, 운영하도록 하였다. 정보공개심의회 설치 대상 기관을 준정부기관 및 지방공사, 공단으로 확대하고, 정보공개심의회 외부 전문가 비율을 3분의 2로 강화하였다. 또한, 공공기관 소속 공무원 및 임직원을 대상으로 한 정보공개제도 운영 교육을 의무화하였으며, 2008년 격하되었던 정보공개위원회의 위상을 국무총리 소속으로 올리고, 위원의 수도 9명에서 11명으로 확대하였다. 또한, 2006년 도입된 비공개대상정보 세부기준의 운영 강화를 위해 세부기준을 3년마다 점검, 개선하도록 하는 규정을 신설하였다.

한편, 일곱 차례의 타법개정 중 네 차례는 정부 교체에 따른 「정부조직법」 개정에 의한 것으로, 법령의 주무부처의 명칭이 행정안전부, 안전행정부, 행정자치부 순으로 변경되었다가, 다시 행정안전부로 돌아온 바 있다. 최근의 타법개정(법률 제19408호)은 「행정기관 소속 위원회 정비를 위한 공공기관의 정보공개에 관한 법률 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률」에 의거하여, 정보공개위원회를 국무총리 소속에서 행정안전부장관 소속으로 변경하는 내용으로 이전에는 일부개정으로 다루어지던 내용이였다.

이상을 종합해보면, 「정보공개법」은 국민의 알권리 확대와 보장의 측면에서 다양한 긍정적 개정을 만들어왔음을 확인할 수 있다. 대표적으로 정보공개결정 기간의 단축, 외부위원 위촉비율을 높이는 정보공개심의회의 구성변화, 비공개 대상정보 세부기준 수립, 공개, 점검의 의무화, 통합정보공개시스템의 구축 및 운영 의무화, 의사결정과 내부검토 과정으로 인한 비공개에 대한 청구인 통지 조항 신설 등 주목할 만한 개선이 이루어진 것이 사실이다. 특히, 정보공개심의회 설치의무 기관의 범주를 넓히고, 외부위원 위촉비율을 높여간 점은 정보공개 심의절차의 공정성, 투명성 확보라는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

하지만, 이러한 개선은 모두 정보공개제도의 운영적 측면에 그치고 있으며, 정보공개 여부를 판단하는 기준에 대한 규정은 사실상 개정되지 않았다. 2006년 도입된 비공개대상정보 세부기준 제도는 기존 법령의 비공개대상정보에 적용되는 기준을 각급 기관에 맞게 도입하도록 한 것이었으며, “의사결정과정 또는 내부검토과정을 이유로 비공개할 경우, 의사결정과정 및 내부검토과정이 종료되면 청구인에게 이를 통지”하도록 한 제9조 제1항 제5호의 단서조항 신설 역시, 정보공개 청구절차의 편의성 증진을 도모한 것일 뿐, 정보공개 여부를 판단기준 자체에 대한 개정은 아니었다.

법령 제정 이후, 비공개 대상정보의 기준을 명시한 규정에 대한 직접적 개정은 2004년 전부개정을 통해 개인정보를 “당해 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보”에서 “공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”로 축소한 것이 유일하다. 다시 말해, 1998년 「정보공개법」 시행 이후 26년 동안, 정보 환경의 혁신적 변화와 헌법적 기본권으로 확인된 알권리 요구의 폭발적 확산에도 불구하고, 정보공개 여부를 판단하는 기준은 변하지 않고 있다.

〈표 2〉 2022~2024 정보공개법 일부개정법률안

의안번호	대표발의자	주요 내용
14966	백혜련	행정안전부장관이 국회에 제출하는 정보공개운영 보고서에 비공개대상정보 세부기준의 점검 결과가 포함되도록 함
16238	김영진	공공기관 정보목록 공개대상에서 제외한 정보에 대하여 별도로 목록을 작성하여 보관하고, 이를 매년 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 함
16946	윤건영	대통령비서실 및 국가안보실 소속 직원의 성명, 직위, 부서, 주요업무를 공개하도록 함
18291	김용민	대통령실, 외교부, 국방부 소속 직원의 성명과 직책 등을 비공개 대상에서 제외하도록 함
23963	황운하	정보를 거짓 또는 정당한 사유 없이 식별할 수 없는 형태로 공개하거나 공개청구정보가 공개대상인 것으로 알면서도 해당 정보를 은닉할 목적으로 공개를 거부하는 행위를 금지하고 처벌하도록 함
26286	박성민	<ul style="list-style-type: none"> • 부당하거나 사회통념상 과도한 정보공개청구를 금지하고, 청구를 종결할 수 있도록 함 • 정보공개청구 외 처리 가능한 민원의 종류를 '정보공개에 관한 건의, 질의 등'으로 한정함 • 2개 이상의 공공기관에 제출한 동일한 내용의 정보공개청구를 다른 공공기관으로부터 이송받은 경우에는 공공기관이 해당 청구를 종결처리할 수 있음 • 정보공개청구비용의 사전 납부제의 근거를 신설함

2020년 일부개정 이후, 6건의 일부개정법률안이 발의되었지만, 행정안전위원회 계류 상태로 현행 법률에 반영되지 못한 채, 21대 국회 회기 종료와 함께 자동 폐기되었다(〈표 2〉 참조).

백혜련(의안번호 14966), 김영진(의안번호 16238) 안은 각각 국회에 제출되는 정보공개운영 보고서에 비공개대상정보 세부기준의 점검 결과를 포함하도록 하고, 공공기관이 정보목록 공개대상에서 제외한 정보목록을 매년 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하는 등 행정부의 정보공개제도 운영에 대한 입법부의 감독 권한을 강화시키는 방안을 제시하였다. 한편, 윤건영(의안번호 16946), 김용민(의안번호 18291) 안은 대통령비서실, 국가안보실, 외교부, 국방부 소속 직원의 성명, 직위, 부서 등의 정보를 공개하도록 제안하였다. 현행 「정보공개법」 제9조 제1항 제6호 라목이 “직무를 수행한 공무원의 성명·직위”를 비공개 대상 정보에서 제외하고 있음에도 불

구하고, 대통령실, 외교부, 국방부 등을 비롯한 국가안보 관련 기관 소속 직원들의 성명, 직위가 비공개되었던 사례에 대한 보완책으로 제시된 것으로 판단된다.

황운하(의안번호 23963) 안은 현행 「정보공개법」에 없는 처벌조항을 제안했다는 점에서 주목된다. 황운하 의원이 대표발의한 일부개정법률안은 “정보를 거짓으로 또는 정당한 사유없이 식별할 수 없는 형태로 공개하는 행위”와 “공개청구된 정보가 공개대상인 것을 알면서도 해당 정보를 은닉할 목적으로 공개를 거부하는 행위를 금지”하고 이를 위반할 경우, “1년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금”의 처벌할 수 있는 규정의 신설을 제안하였다.

황운하 안이 정보공개청구를 받는 공공기관에 대한 강한 처벌을 제안하고 있는 반면, 박성민(의안번호 26286) 안은 정보공개청구인의 청구권 오남용을 방지하기 위해 청구권을 제한하는 규정을 주장하였다. 박성민 안은 “정보공개 청구인의 부당하거나 사회통념상 과도한 요구를 금지”하고 이러한 “정보공개 청구는 종결”할 수 있도록 하였으며, “정보공개청구 외에 처리가능한 민원의 종류를 정보공개에 관한 건의 및 질의로 한정”하였다. 또한, “2개 이상의 공공기관에 제출한 동일한 내용의 정보공개청구를 다른 공공기관으로부터 이송받는 경우, 공공기관이 해당 청구를 종결 처리”할 수 있도록 하고, “정보공개청구 비용 사전납무제의 근거”를 신설하고자 하였다.

이상 6건의 일부개정법률안에서도 비공개대상정보 기준에 대한 전면적인 개선은 나타나지 않았다. 반면, 공공기관의 고의적 비공개에 대한 처벌과 청구인의 정보공개청구권 제한이라는 상반된 개정법률안의 등장은 「정보공개법」을 바라보는 서로 다른 시각과 인식의 차이를 보여주고 있다.

2020년 12월 「정보공개법」의 마지막 일부개정 이후에도 정보공개를 둘러싼 사회적 이슈들은 지속되고 있다. 한국언론진흥재단 빅카인즈(BigKinds) 검색을 통해 얻은 결과는 이를 반증하고 있다. 2021년 1월부터 2023년말

까지 2년간, 12개 전국일간지와 5개 방송사에 게재된 “정보공개” 관련 보도 213건을 분석한 결과, 정치사회적 이슈와 관련된 정보공개청구와 이를 둘러싼 공방이 뜨거운 상황이며, 각종 제도 개선 요구가 나오고 있음을 확인할 수 있었다.

213건 기사의 제목에서 추출한 주요 키워드는 정보공개, 정보공개 청구, 서해공무원 피살, 유족, 서이초 교사, 피살 공무원, 경찰, 대통령기록관, 검찰, 국정원 불법사찰 등이었다. 이 기사들의 주요한 이슈들로는 ‘게임 아이템 확률 정보공개 의무화’와 ‘지방의회 정보공개 지침 마련’ 논의가 있었고, ‘국회의원 부동산 거래내역 정보공개’ 요구와 ‘이명박 정부의 국정원 불법사찰 의혹 관련 정보공개청구’가 있었다. ‘서이초 교사 유족의 정보공개청구에 대한 경찰의 일부 비공개’ 논란과 ‘장관 출장비 내역’ 등에 대한 정보공개청구소송들이 주목을 받았다. ‘서해 공무원 북한 피격 사건 관련 정보공개’를 둘러싼 여야 공방이 벌어졌고, ‘대통령 부인 석사학위논문 표절 의혹’에 관한 정보공개 촉구 여론이 일었다. 이를 통해, 사회정치적으로 민감한 사안들과 관련한 활발한 정보공개 청구와 이를 둘러싼 공방이 이어지고 있음을 확인할 수 있었으며, 관련 제도의 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있음을 파악할 수 있었다.

4. 면담연구

다음에서는 「정보공개법」의 연혁적 성과, 현재적 문제점, 개선점을 중심으로 전문가 면담을 수행하고, 이를 분석하고자 한다. 면담연구의 대상자는 정보공개운동 활동가 4명, 정보공개제도 연구자 1명, 법률 전문가 2명을 포함한 총 7명이다. 활동가들의 경력은 최소 6년에서 16년까지로, 전문적 정보공개운동을 목적으로 하는 단체에서 활동 중이다. 연구자는 정보공개에 관한 다수의 학술논문을 발표한 15년 경력의 대학 교원이다. 법률 전문

가들은 10년 이상 다수의 정보공개소송에 참여한 변호사다.

면담은 2024년 4월 11일부터 18일까지 일주일에 걸쳐 진행되었으며 각 면담 시간은 평균 50분이었다. 면담은 「정보공개법」의 성과, 문제, 개선점의 세 가지 영역에 대한 반구조화된 질문으로 이루어졌다. 면담 분석은 면담 전사 자료의 문장들을 이 세 가지 영역으로 분류, 정리하고, 각 영역으로 분류된 문장들을 다시 세분류하였으며, 세분류한 범주를 주제어로 정리하는 방식으로 수행되었다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 면담 분석의 영역, 세분류, 주제어

영역	세분류	주제어	
성과	제도와 인식의 안착, 온라인 정보공개청구 시스템, 사전공개제도, 정보공개제도 교육 의무화, 행정부 감시 및 통제		
문제점	인식의 지체	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개청구권의 민원화 기관별 편차 	<ul style="list-style-type: none"> 권력기관의 성역화 정보공개 사각지대
	공개대상 범주의 한계	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 청구권자의 범위 사전공개정보의 범위 	<ul style="list-style-type: none"> 정보목록의 범주
	비공개대상정보 기준의 모호성	<ul style="list-style-type: none"> 제9조 제1항 규정의 모호성 	<ul style="list-style-type: none"> 불성실한 비공개대상정보 사유 통지
	정보부존재 불복절차의 부재	<ul style="list-style-type: none"> 비공개사유로의 정보부존재 	<ul style="list-style-type: none"> 정보부존재의 입증 책임
	정보공개심의회 의 서면심의문제	<ul style="list-style-type: none"> 서면심의의 한계와 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 부분공개 판단의 어려움
	정보공개청구권 오남용 해법 우려	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개청구권 제한의 위헌성 	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 측면에서의 해법
개선점	정보공개 범주의 확대, 비공개대상정보 세분화, 정보부존재 불복절차 확보, 위원회 실효성 증대, 정보공개청구권 오남용 방지를 위한 시스템적 해법, 처벌 및 징계 규정의 논의, 정보공개심판원 신설 요구, 데이터법, 정보공개법 통합 논의		

1) 성과

면담자 모두는 제도와 인식의 안착을 「정보공개법」 시행 26년간의 가장 큰 성과로 꼽았다. “정보공개제도가 행정감시의 도구로서 사회적으로 받아들여졌고, 누구나 활용할 수 있도록 대중화”되었으며(면담자 2), “감추는 건 뭔가 안 좋은 것이라는 인식이 확대”되었다고 응답하였다(면담자 3).

공공기관에서 “싫든 좋든 정보공개를 해야 한다는 생각이 기본”으로 자리 잡히고, 정보공개제도가 “시민과 공공기관에 체질화”되면서, 정보공개 프로세스가 정착되었다고 평가하였다(면담자 5). 20여 년 전, 「정보공개법」 시행 초기와는 인식과 제도 환경이 완전히 달라졌다는 것이다.

일단 제도가 정착됐다는 게 제일 큰 성과예요. 처음에는 정보공개청구를 하면 이게 뭐냐면서 의아해 했어요. 판사들도 정보공개청구권에 대해 잘 몰랐어요. 실제로 초기 판례들을 보면 혼란스러워요. 제도가 정착되면서 인식도 많이 개선된 거죠. 공무원 인식도 개선되었죠. (특히) 지자체 공무원들 인식이 많이 개선됐죠. (면담자 7)

공공기관이 가지고 있는 정보들을 우리가 자연스럽게 열람하고 요청할 수 있다는 것이 디폴트가 됐다는 것이겠죠. 아직도 정보공개제도를 모르는 분들이 있긴 하지만, 조금 관심 있는 분들은 이제 당연히 정보공개제도를 잘 활용하고 있다고 생각합니다. (면담자 6)

면담자들은 가파르게 증가한 청구건수는 알권리 인식 확장의 반증이며, 자신들의 문제를 해결하는 방법으로 정보공개청구제도를 적극적으로 활용하고 있다는 것을 나타낸다고 이야기하였다.

청구하는 사람이 많아졌다는 부분은 어쨌든 알 권리라는 게 사람들 인식에 자리잡은 것을 보여주는 하나의 척도이기도 한 것 같아요. (면담자 4)

CCTV 영상이 필요할 때, 교통사고를 당했을 때, 학교 폭력 문제가 생겼을 때, 자기 집 앞에 공사를 해도 정보공개 청구를 하거든요. 필요하고 궁금한 것에 대해 정보공개를 청구하고, 쉽고 빠르게 정보를 얻을 수 있는 제도가 정착되었다는 것은 큰 성과입니다. (면담자 1)

이러한 성과에는 온라인으로 정보공개청구 시스템의 역할이 크다는 의견이 있었다(면담자 7). 전세계 어느 나라와 비교할 수 없이 편리하고 손쉬운 정보공개청구를 가능하게 한 시스템의 구축이 오늘날 정보공개에 대한 인식과 실질적 활용의 확장에 큰 역할을 했다는 것이다. 이러한 맥락에서, 정보공개제도를 “국가와 시민 간의 관계가 어떻게 설정되고 있는지 보여주는 지표”로 보는 시각을 바탕으로(면담자 1), “공공기관의 정보가 시민의 것”이다라는 인식이 확산된 것으로 분석하고 있었다(면담자 4). 면담자들은 이와 같은 제도 및 인식의 안착과 함께, 2004년 전부개정(법률 제7127호)을 통해 도입된 사전공개제도를 주요 성과로 언급하였다.

정보공개청구라는 행위를 하지 않더라도 시민에게 직접적으로 필요한 정보들을 공개하게끔 법률로 정했다는 데 성과가 있었다고 본다. 사전정보공표 개념이 들어온 것도 굉장히 큰 성과죠. (면담자 4)

또한, 2020년 일부개정(법률 제17690호)를 통해 신설된 공공기관 소속 공무원 및 임직원의 정보공개제도 운영 교육 의무화도 성과의 하나로 이야기되었다.

공무원의 (정보공개) 의무 교육이 생겼다는 것도 성과가 아닐까요. 공무원이라면 1년에 한 번은 꼭 정보공개 교육을 받아야죠. 교육 효과와는 별개로 어쨌든 법적으로 의무화되어 있거든요. (면담자 1)

교육이 의무화되고 나서, 교육의 퀄리티가 좀 달라진 건 있어요. (...) 교육이 의무화되고 나서는 강의 구성이나 시간을 더 요구하는 경우도 생겼어요. (면담자 4)

한편, 법치 행정의 관점에서 정보공개제도를 행정부를 감시, 통제할 수 있는 유력한 도구로 평가하는 면담자도 있었다.

국민들이 정보에 얼마나 잘 접근할 수 있고, 행정을 잘 감시할 수 있을지가 법치 행정의 큰 전제라고 생각하는데, 정보공개법은 그 측면에서 법치 행정의 기반을 튼튼하게 만들어 주었다고 이야기할 수 있을 것 같아요. (...) 여러 정보공개청구소송을 맡았던 경험을 통해서, 정보공개법을 통한 행정소송이 행정부에 대한 압박 수단이 되는구나라고 생각했습니다. (면담자 6)

같은 맥락에서, 검찰 등의 권력기관을 상대로 한 정보공개소송의 사례를 들며, 정보공개제도를 통한 감시와 통제가 일부 권력기관들의 성역화되어 있던 부분들에 균열을 내는 역할을 해왔고, 그 성과가 조금씩 나타나기 시작했다는 점을 성과로 평가하는 의견도 있었다(면담자 7).

2) 문제점

「정보공개법」이 거둔 이러한 성과에도 불구하고, 면담자들은 성과보다 더 큰 문제점들이 산적해 있다는 데 의견을 같이 했다. 다음에서는 「정보공개법」을 중심으로 한 정보공개제도의 문제점을 ‘인식의 지체’, ‘공개대상 범주의 한계’, ‘비공개대상정보 기준의 모호성’, ‘정보부존재 불복절차의 부재’, ‘정보공개심의회 서면심의의 문제’, ‘정보공개청구권 오남용 해법에 대한 우려’로 세분화하여 논하고자 한다.

(1) 인식의 지체

면담자들은 「정보공개법」 시행 이후, 정보공개에 대한 인식과 제도의 안착을 가장 큰 성과로 꼽았음에도 불구하고, 여전히 정보공개 청구제도에 대한 부정적 인식과 부당한 행태가 해소되지 않았다고 이야기하였다. 먼저, 인식적 측면에서 기본권인 정보공개 청구권을 민원으로 인식하는 태도에 대한 우려를 나타냈다.

정보공개 청구권이 당연한 국민의 권리라는 인식이 부족한 것 같아요. (청구인이) 기본권을 행사하는 게 아니라, 민원을 넣는 거라는 인식이죠. (면담자 2)

공무원의 입장에서 부가적 업무로 인식되는 정보공개업무를 꺼리는 것에 대한 이해도 있었지만(면담자 5), 관료 조직의 관점에서 정보공개를 근본적으로 불편해하는 태도를 언급하는 면담자도 있었다.

시민들이 요청하는 이 절차를 시민이 행정에 개입하는 것으로 인식하는 것. (...) 전통적인 관료 시스템에서 시민이 행정에 개입하는 것을 굉장히 불편해하는 것. (...) 민주주의 거버넌스라고 하는 것에 대한 (...) 감이 잡히지 않은 거예요. (면담자 1)

이와 같은 정보공개제도에 대한 인식 지체는 기관별 편차로 나타나고 있다. 특히, 지방자치단체와 중앙행정기관 간의 「정보공개법」 준수 수준과 이해도의 편차가 크다고 지적하였다.

기관별 편차가 너무 크다는 거죠. 어떤 기관은 정보목록도 아직 공개 안 하는 데가 있는 반면, 지자체들 같은 경우는 당연히 그런 거 다 하고 있어요. 지자체들이 제도에 적응이 돼 있다면, 중앙부처들은 (그보다) 떨어지고, 권력기관은 더 떨어지고, (...) 공공기관 (모두가) 정보공개 대상기관이지만, 정보공개법 준수 수준, 이해도는 너무 편차가 큼니다. (면담자 7)

이러한 편차는 제대로 관리, 감독되지 못하는 권력기관의 기록관리로부터 시작된다는 지적도 있었다. 일부 권력기관들의 정보공개 행태를 ‘성역화’라고 표현하며, 사법부조차도 이에 대한 제재에 적극적이지 않다고 비판했다.

법무부, 국방, 외교, 통일, 안보와 관련 기관들은 기록관리가 아니라 특수기록관이 있죠. 이런 특수기록관은 국가기록원도 관리감독을 제대로 못하고 있는 상황이고, 그게 고스란히 정보공개 영역으로 넘어오는 거죠. (면답자 2)

여전히 성역화된 영역이 존재한다는 거죠. (...) 법무부라든지, 국방부라든지 (...) 성역화돼 있는 영역들이 있어요. (법원은) 예산 사용과 관련해서는 공개를 폭넓게 인정하는 반면에, 안보 관련 정보는 공개를 굉장히 협소하게 해석하고 있어요. (면답자 7)

권력기관에 속하지는 않지만, 정보공개 청구를 많이 받지 않는 공기업 등이 사각지대로 남아 있다는 주장도 있었다. 「정보공개법」의 적용을 받는 큰 규모의 기관임에도 불구하고 정보공개포털을 통한 청구가 되지 않는 곳도 여전히 존재한다고 했다.

사각지대, (예를 들어) 정보공개청구가 별로 안 들어왔던 정부 산하 기관이라든지, 특수법인들은 여전히 기본도 안 돼 있어요. (아직도) 사각지대에 있는 공기업, 공공기관들이 많습니다. (면답자 1).

접수 단계에서부터 어려웠어요. (온라인 정보공개청구가 불가능해) 팩스로 접수해야 되고, 정보목록을 달라고 했더니, 그런 거 없다는 식으로 나오고, (...) 엄청 큰 조직인데도 다른 기관과 너무 달라요. (면답자 7)

(2) 공개대상 범주의 한계

면담을 통해 드러난 현행 「정보공개법」에 제기되고 있는 공개대상 범주 문제는 ‘정보공개 청구권자’, ‘사전정보공개’, ‘정보목록’에 관한 것이었다.

첫째, 정보공개 청구권자의 범위 문제다. 현행 「정보공개법」은 “모든 국민”과 대통령령(제33866호, 제3조)이 정하는 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 정보공개 청구권을 부여하고 있다. 외국인으로서 자격을 갖추려면 “국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술, 연구를 위하여 일시적으로 체류하는 사람” 또는 “국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체”여야 한다. 하지만, 알권리는 천부적 인권에 해당하는 것으로 국적과 거주지 등으로 제한해서는 안 된다는 의견이 제시되었다.

10·29 이태원참사의 외국인 희생자 유가족이 소방서를 상대로 구급일지를 정보공개청구 했는데, 외국인이라 청구를 할 수 없다는 답변을 받았다고 해요. 프랑스 정보공개법은 국적에 관계없이 모든 사람과 법인에 청구권을 부여하고 있어요. 미국, 영국, 일본의 정보공개법도 모두 자격에 제한을 두지 않아요. 정보공개청구권에 제한을 두는 것은 부당합니다. (면담자 1)

둘째, 앞서 사전적 정보공개제도가 성과로 언급되었음에도 불구하고, 이를 통해 공개되는 정보의 수준이 낮고, 형식적 공개에 그치고 있다는 비판이 제기되었다. 이와 함께, 각 공공기관이 운영하고 있는 각종 위원회 관련 정보가 사전공개되는 정보에 포함되어 있지 않다는 점을 지적하였다.

사전 공표가 너무 형식적이예요. 정보를 어디서, 어떻게 공개해야 시민에게 도움이 될 것인지 고민해야 하는데, 정보 자체 수준이 너무 낮고, 파일 하나 그냥 올려버리고 마는 식이예요. 정말 아무한테도 좋지 않아요. 사전 공개가 건수 늘리기랑 형식적 업데이트, 그것에 딱 머물러 있으니까, 사전 공개 정보의 질이 낮아지는 거죠. (면담자 5)

위원회의 위원 명단과 회의 결과는 의사결정과정의 책임성을 확인할 수 있는 주요한 정보입니다. 시민, 전문가들과 함께 하는 협의체이자

거버넌스의 현상이기도 하고요. 이에 대한 정보공개청구도 많습니다. 이렇게 주요한 정보가 사전공개정보에 포함되지 않는다는 것은 잘못이라고 생각합니다. (면답자 1)

셋째, 현행 정보목록 범주의 문제다. 공공기관의 업무에 업무관리시스템과 행정정보시스템이 전면적으로 도입되고, 데이터에 기반한 업무가 증가하는 상황에서 현행 정보목록은 공문서 목록으로 한정되어 있다는 것이다.

정보목록은 정보공개의 진입로입니다. 공공기관이 어떤 정보를 보유, 관리하고 있는지 보고, 필요하면 정보공개청구를 할 수 있는 건데, (...) 그 정보의 대상이 공문서, 그것도 공개문서로 제한되고 있어요. 지금 (공공기관은) 업무관리시스템이나, 데이터세트 기반으로 업무를 하고 있는데, 정보목록이 공문서 중심인 거죠. (면답자 1)

정보목록이 공문서목록으로 한정되어 있어요. 공문 이외에 업무관리시스템이나 행정정보시스템이 늘어나고 데이터에 기반한 업무가 증가하고 있는 상황인데, 이러한 변화에 정보목록의 내용이 따라오지 못하고 있어요. (면답자 2)

또한, 일부 면답자들은 정보목록의 작성, 비치 규정의 부실함과 부정확성으로 인해, 정보목록 자체에 대한 신뢰성이 떨어진다고 응답하였다.

시행령 5조 1항은 “정보목록에는 문서제목, 생산연도, 업무담당자, 보존기간 등이 포함되어야 한다”고만 되어 있어요. 정보목록 작성, 비치 규정이 구체적이지 못해요. 부족해요. (면답자 4)

S공사 예를 들면, 홈페이지에 올려놓은 정보 목록과 첨부해놓은 공문서 수발신 대장 내용이 서로 맞지 않는 거예요. 정보목록이 뭘 바탕으로 나오

는 것인지 알 수가 없어요. (면담자 5)

(3) 비공개대상정보 기준의 모호성

공공기관이 정보의 공개여부를 판단하는 준거가 되는 「정보공개법」 제9조 제1항에 대한 다양한 문제제기가 있었다. 다수의 면담자는 규정의 모호성이 근본적 문제라는 의견을 제시하였다. 규정의 모호성은 담당 공무원의 업무부담은 물론, 자의적 판단으로 이어지고 있다고 했다.

정보공개 담당자들이 정보공개법 9조 1항의 조항들을 과도하게 해석하는 경향이 있어요. 분명히 “각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.”라고 되어 있어요. 비공개할 수도 있는 거죠, 반드시 해야 하는 거는 아니죠. 그런데 이 조항에 조금이라도 걸치면 무조건 비공개로 처리하는 듯합니다. (...) 9조 1항에는 다양하게 해석할 수 있는 여지를 두는 모호한 내용이 많은 것 같습니다. (면담자 2)

정보 비공개 기준이라거나, 비공개 세부기준이라고 하는 것들이 명확하지 않기 때문에 업무 담당자의 자의적 판단이 너무 많이 들어가는 거예요. (면담자 1)

일부 면담자들은 비공개대상정보에 해당하는지를 설명하는 방식도 문제라고 했다. 「정보공개법」 제13조 제5항이 “제9조 제1항 각 호 중 어느 규정에 해당하는 비공개 대상 정보인지를 포함한 비공개 이유(를) 구체적으로 밝혀야 한다”고 명시하고 있음에도 불구하고, 비공개 사유에 대한 설명이 불성실한 경우가 대부분이며, 이로 인해 청구인의 불신을 유발한다는 것이다.

비공개 통지를 할 때, 비공개 사유를 제대로 설명 안 해줘요. 법률만 나열하고는 끝이에요. 몇 호에 해당된다고만 하고는 왜인지 설명을 안 하나가요. 공무원들이 비공개 통지할 때 비공개 사유를 제대로 설명을 안 해도, 법 규정상 뭐라고 할 강제력이 없어요. (면답자 3)

비공개 사유를 법률만 그냥 나열하고, (구체적 설명없이 끝이에요.) 구체적으로 설명하지 않으면 숨긴다라는 오해를 불러일으키고, 그러다 보니 (비공개사유가 충분한데도) 이의신청까지 받게 되고, 다시 심의회 까지 열어야 되고, 담당 공무원이 업무가 다시 늘어나게 되거든요. (면답자 4)

면답자들은 상당수의 정보공개처리 담당자들이 「정보공개법」의 비공개 대상정보 사유를 과도하게 해석하고 적용하는 경향성을 지적하며, 이로 인해, 모든 공공정보는 공개를 원칙으로 하고, 예외적인 상황에서 공개를 유예할 수 있도록 한 「정보공개법」의 취지를 무색하게 만들고 있다고 주장했다. 특히, “의사결정 또는 내부검토 과정을 이유”로 한 비공개를 보완하기 위해 “단계 및 종료 예정일”을 안내하고, “과정 종료 시 이를 청구인에게 통지”하도록 한 단서 조항(제9조 제1항 제5호)이 기능을 하지 못하고 있다고 이야기했다.

종료 일시를 ‘해당 사업 종료 시’라고 써놔요. 운영이 안 되는 거죠. (...) 의사결정 과정이 끝나면 통지해줘야 되잖아요. 그런데, 이 통지를 받은 사람을 본 적이 없어요. (면답자 3)

5호에 의해 공개가 유예되는 경우에는 공개 가능한 날짜나 시기를 특정해야 하고요, 현 단계가 어디에 있다는 걸 설명해줘야 해요. 그런데, 현 단계에 대한 설명은 없어요. 법에 “과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내”하도록 한 규정은 지켜지지 않아요. (면답자 5)

지금처럼 정보공개청구가 많은 상황에서 (단서 조항 실행이) 현실적으로 불가능합니다. (...) 예를 들면, 신공항 사업에 대해서 정보공개 청구를 하는데, 이 5호로 비공개를 한단 말이죠. 그러면 이 기간이 너무 길어지는 거고, 그 사이에 업무 담당자도 다 바뀌죠. 그래서 (...) 너무 긴, 장래가 예측되지 않은 사업의 경우에는 (5호로 비공개하지) 못하게 해야 되는 건 아닌가 (생각합니다). (면담자 1)

한 면담자들은 이 단서 조항이 “오히려 그럴 듯하게 비공개할 수 있게 할 수 있도록 논리를 만들어주는 수단으로 활용”되고 있다는 의견을 제시하였다. “시민 참여가 필수적인 정책수립과 행정수행 과정에도 의사결정 과정이라는 비공개 사유가 적용”되고 있다는 것이다(면담자 2). 한편, 정보공개 담당자의 입장에서 “의사결정 또는 내부검토 과정”의 정보를 공개하는 데 있어 현실적인 우려가 있으며, 이에 대한 시스템적 대안이 필요하다는 의견도 있었다.

공무원들이 가장 꺼리는 게 이게 최종이 아닌데, 그래서 달라질 수 있는데, 이게 마치 최종 의사결정인 것처럼 오해받고 잘못 퍼질까봐, 그걸 가장 걱정하는 것 같아요. 그러니까 소송과정에서도 보면 의견이 엇갈릴 수 있는 영역인데, 어떤 쪽으로 확정된 것처럼, 그래서 확대 해석되거나, 축소 해석되는 경우에 대한 우려로 공개하지 않는다고 해요. (면담자 6)

(4) 정보부존재 불복절차의 부재

청구인의 입장에서 정보부존재 통지는 정보공개청구 절차의 종결을 의미한다. 「정보공개법」이 정보부존재에 대한 불복절차를 제공하고 있지 않기 때문이다. 그런데 정보부존재는 단순히 정보의 부존재를 의미하는 것을 넘어서, 청구한대로 제공할 수 없는 형식으로 존재하는 정보까지를 포

함하고 있다.

형태변형이라든지 추출, 취합, 가공 때문에 부존재되는 경우도 상당히 해요. 이런 부분에 대해서는 부존재를 할 수 없게끔 만들어야 해요. (정말로) 정보가 없어서 부존재하는 경우들도 있지만, 이 정보를 청구한 형태로 줄 수 없어서 부존재 통지를 하는 것들도 많기 때문입니다. (면답자 4)

이런 맥락에서 정보부존재가 다시 비공개 사유의 하나로 포함되어야 한다는 주장이 있었다.

행정절차로 보면, 개념적으로 부존재는 종결이 맞아요. (하지만) 공개 여부를 다루는 것이기 때문에, 현실적으로는 부존재 비공개가 맞는 것 같아요. 그래서 비공개 사유가 부존재여서 비공개인 거죠. (면답자 1)

부존재가 비공개의 자의적 판단 근거가 될 수 있어요. 부존재도 법률로 들어와서 정확하게 부존재에 대한 정의가 무엇인지 규정해놔야 된다고 봅니다. (면답자 4)

정보부존재 통지를 받게 되면 정보의 존재 여부에 대한 입증 책임은 청구인이 떠안게 된다. 하지만 법적 절차에 익숙하지 않은 시민에게 입증 절차는 매우 어렵다. 정보부존재에 대한 불복절차는 「정보공개법」을 떠나 행정심판과 행정소송으로만 가능하기 때문이다. 더구나, 심판과 소송에서도 청구인은 여전히 불리한 입장에 처할 가능성이 높다.

정보에 접근할 수 있는 권한이 피고 측에 있어서, 부존재라고 주장하면, 어쩔 수 없이 각하로 가는 것 같습니다. 재판부도 알 길이 없고, 있다는 개연성을 원고가 입증하기도 어렵죠. (면답자 6)

(5) 정보공개심의회 서면심의의 문제

코로나 19 팬데믹을 거치면서 정보공개심의회의 서면심의가 확대되었다. 하지만 엔데믹이 선언된 이후에도, 대면심의가 서면심으로 빈번히 대체되고 있다. 논의를 통한 의견 조정 기능이 없는 서면심의의 문제에 대해 다수의 면담자들이 우려를 나타냈다. “서면 심의에서는 다른 심의위원들의 의견을 교환하는 시간”이 주어지지 않을 뿐더러(면담자 3), 부분 공개를 판단하기가 사실상 불가능하다고 이야기하였다.

서면심의의 경우에, 내가 비공개 의견을 냈는데, 이게 비공개됐는지, 안 됐는지 알려주지 않아요. (...) 위원회 방식의 의사결정 구조는 그런 게 아니잖아요. 논의를 해야 하는데, 서면 심의에서는 그게 아예 불가능하죠. (면담자 2)

대면심의에서는 공개청구된 자료를 직접 보고 판단할 수 있는데, 서면 심의에서는 자료를 안 준단 말입니다. 제대로 판단하기 위해서는 실물을 보고 분리할 수 있는 것인지 아닌지 봐야 되는데, 부분공개할 수 있는지 판단하기 어려워지는 거죠. (면담자 1)

이러한 문제를 해결하기 위해서 대면 심의가 어려운 경우, 온라인으로도 대면 심의를 열어야 한다(면담자 3)는 의견도 제시되었다. 대면 심의라고 문제가 없는 것은 아니었다. 안건 설명 후, 결정 과정에도 자리를 떠나지 않는 담당 공무원의 배석 문제를 제기하는 면담자도 있었고(면담자 3), 해당 기관 퇴직 공무원 등 내부위원 같은 외부위원의 문제와 정보공개 전문성이 낮은 심의위원으로 인한 문제를 이야기하는 면담자도 있었다(면담자 2).

(6) 정부의 오남용 해법에 대한 우려

정보공개청구권의 오남용에 대해서 면담자 모두는 사안의 심각성을 인식하고 있었고, 즉각적인 해법이 필요하다는 데 의견을 같이 하였다. 그럼에도 불구하고, 청구권 자체를 제한하고자 하는 일각의 주장에는 우려를 표했다.

오남용의 문제를 부정하지 않습니다. 혼자서 몇 십만 건씩 청구하는 사람들이 있구요. 이런 청구인들 때문에 고통받는 공무원들이 있어요. 그럼에도 불구하고, (오남용을 이유로) 청구권 자체를 제한하는 것은 곤란하다고 생각합니다. 다른 관점의 접근이 필요하다고 생각해요. (면담자 2)

면담자들은 정보공개청구권에 대한 직접적 제한이 가지는 위험적 요소를 지적하면서, 2024년 정보청구권 남용방지를 위한 개정법률안(의안번호 26286)의 부당함을 이야기하였다.

5천만 국민에게 정보공개청구권이 있는데 그중에 오남용하는 사람들이 있을 수 있죠. 비리 경찰이 있다고, 경찰의 수사권을 박탈할 수 없는 것처럼, 정보공개를 오남용하는 사람이 있다고, 기본권을 제한할 수는 없습니다. (...) (정보공개청구권은) 민원이 아니고 국민의 권이기 때문에, 그것을 잘못 제한하면 위헌이 되는 거죠. 알권리는 헌법적 기본권이니까요. 정보공개청구권을 마음대로 제한할 수도 없고, 법적으로도 제한할 수 없어요. (면담자 7)

알권리는 국민의 기본권이잖아요. 그것을 함부로 제한할 수 없고, 제한할 때도 과잉금지의 원칙이 적용되지 않습니까. 그러니까 그렇게 법을 만들면 위헌소지가 있어요. (...) 오히려 정보공개를 확대하는 쪽

으로 국회가 노력해야 될 건데요. 청구권을 축소하고자 했던 개정안 발의는 무리수였다고 봅니다. (면담자 6)

모든 면담자들은 정보공개청구권 오남용의 문제를 시스템적으로 해결하는 방식을 선호하고 있었다.

오남용에 대해서 제도로 풀 수 있는 것과 시스템으로 풀 수 있는 것으로 구분해야 할 것 같아요. (...) 시스템으로 푸는 것들은 시행규칙으로도 가지 않아도 되는 것들이에요. (면담자 1)

오남용은 정보공개제도의 문제는 아니라고 보거든요. 일단은 악성 민원의 문제인 거고, 굳이 문제를 따진다면, 정보공개제도 그 자체가 아니라, 온라인 청구시스템이 문제라고 봅니다. 온라인 청구가 너무 쉬우니까 한 사람이 20만 건씩 할 수 있는 거지요. (면담자 3)

3) 개선점

이상의 성과와 문제점을 바탕으로 면담자들은 정보공개대상 범주의 확대, 비공개대상정보 세분화, 정보부존재 불복절차의 확보, 위원회 실효성 증대, 정보공개청구권 오남용에 대한 시스템적 해법 등, 「정보공개법」에 대한 다양한 개선방안을 제안하였다. 이 중 현행 「정보공개법」체제가 담지 못하고 있는 것은 처벌 및 징계 규정의 논의, 정보공개심판원 신설 요구, 그리고 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 「공공데이터법」)과 「정보공개법」 간의 통합에 관한 논의였다. 다음에서는 이 세 가지 쟁점에 대한 면담자들의 의견을 정리해보았다.

첫째, 처벌조항의 논의였다. 면담자들은 「정보공개법」의 악의적, 고의적, 반복적 위반 행위에 대한 처벌의 필요성을 언급하였다. 다만, 처벌 조항의 실효성에 대한 신중한 검토가 필요하다고 이야기하며, 처벌 조항 도입에

매우 조심스러운 입장이었다.

기록관리법에는 형사처벌 조항이 있어요. 기록관리법에는 기록을 악의적으로 멸실, 훼손, 폐기했을 때, 꽤 강력한 형사처벌이 규정돼 있어요. 이 규정을 정보공개법에도 준용했으면 해요. 물론 굉장히 조심스럽죠. (면담자 2)

법원의 판결을 이행하지 않는다든지, (...) 정보공개법에 아주 기본적인 의무를 지키지 않는다든지, 정보목록도 공개를 안 하다든지, (그런 부분을) 특정하면 처벌이 가능할 것 같아요. (물론) 형사처벌은 폭넓게 할 수 없죠. 그래서 처벌 대상은 최대한 좁아야 합니다. (면담자 7)

“정보가 있는데 없다고 고의로 거짓말하는 경우”, “과실이 아닌 고의로 부존재라고 속이는 경우” 등은 반드시 처벌받을 수 있는 규정이 마련되어야 한다는 입장(면담자 7)이 있는 반면, 형사 처벌보다는 감사, 인사 제도를 통해 문제를 해결하는 것이 우선이라는 주장도 있었다.

저는 형사처벌 만능주의로 가는 것은 지양해야 된다는 생각이 있어요. 그래서 시스템적으로 거짓말을 했을 때 드러날 수밖에 없는 감사 수단을 마련하거나, 부당한 정보비공개 행위에 대해 인사에 큰 불이익을 주는 방식으로 통제해보았으면 합니다. 형사처벌은 다른 감사, 인사 시스템으로 해결되지 않았을 때, 쓸 수 있는 마지막 수단이겠죠. 하지만, 어느 정도 효과가 있을지는 잘 모르겠어요. (면담자 6)

둘째, 정보공개심판원의 신설 요구였다. 면담자들은 정보공개청구한 기관의 기관장 등이 위원장이거나 위원으로 속해 있는 행정심판위원회에서 정보비공개에 불복하는 행정심판청구에 대해 객관적으로 판단하기를 기대하기란 쉽지 않다는 점에서 정보공개를 전문적으로 다루는 심판원의 필요

성을 제기하였다.

일반적인 행정심판은 국민권익위원회를 통해 진행되지만, 지방자치 단체나 대통령실의 경우에는 자체적으로 행정심판위원회를 운영하고 있어요. 하지만, 정보공개에 행정심판청구에서 얼마나 객관성을 보장 받을 수 있는지는 의문입니다. (...) 행정심판위원회에서는 각 행정청의 다양한 처분과 부작위에 대한 구제하는 역할을 하다보니, 정보공개 관련 전문성이 떨어지기도 합니다. (면담자 7)

셋째, 「공공데이터법」과 「정보공개법」의 통합 논의였다. 26년 전의 공공기관의 정보와 오늘날의 공공기관의 정보의 유형 및 특성은 동일하지 않다. 2020년 「정보공개법」 일부개정을 통해, 정보의 개념이 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서 및 전자매체를 비롯한 모든 형태의 매체 등에 기록된 사항”으로 확대되었음에도 불구하고, 정보공개현장에서는 데이터와 정보의 개념 간의 혼란이 여전하다.

공공데이터와 공공정보(의 구분이 혼란스러워요.) 한글 파일이면 정보고, 엑셀이면 데이터라고 가르는데 말이 되나요. (...) 일선 담당부서에서도 헷갈려 하거든요. 법은 다른데 절차와 과정은 거의 같고, 그거에 대해서 불복 고지하는 것도 거의 같아요. 그래서 사실 저도 제도를 조금 흔들어서라도 완전히 새롭게 재정비를 할 필요가 있다(고 봅니다). (면담자 1)

공공기관의 업무 및 정보 생산, 관리 방식의 변화가 두 법률의 관계를 고민할 수밖에 없게 만들고 있다는 것이다. “일하는 방식을 담고 있는 정보의 그릇이 변화하는 상황에서 「공공데이터법」과 「정보공개법」을 상호보완적 관점에서 논의할 필요”가 있다고 주장했다.

정보공개법을 대하는 공무원들의 의식에서, 정보공개를 민원으로 대하려는 태도가 있는 듯해요. 반면에, 공공데이터법에서 우려되는 건 공공데이터가 제대로 쓰여지고 있느냐에 관한 부분들이죠. 공공데이터에 대한 법령과 정보공개법이 통합되면서 양쪽의 문제를 조금씩 해결할 수 있는 실마리들을 서로에게 줄 수 있을 것 같아요. 그런 측면에서 이 두 법을 통합하는 논의는 반드시 필요할 것 같아요. (면담자 2)

이와 같은 맥락에서 한 면담자는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 「공공데이터법」의 내용을 담아 「공공정보의 공개에 관한 법률」로 개정해야 한다고 주장했다(면담자 2).

5. 「정보공개법」 개선 방안 논의

다음에서는 이상의 「정보공개법」 개정 연혁 및 내용 분석, 면담연구를 바탕으로, ‘정보공개 범주의 확대’, ‘비공개 대상정보 세분화’, ‘정보부존재 불복절차의 확보’, ‘위원회 실효성 증대’, ‘처벌 및 징계 규정의 도입’, ‘정보공개심판원의 신설’, ‘정보공개청구권 오남용 방지를 위한 시스템적 통제’, ‘공공데이터법」과 「정보공개법」의 통합’ 등 여덟 가지 개선방안을 논의하고자 한다.

1) 정보공개 범주의 확대

첫째, 정보공개 청구권 확대다. 정보공개여부를 판단하는 데 있어, 국민과 외국인에 대해 다른 기준을 적용하지 않는다. 청구권자를 국민으로 한정하는 타당한 근거는 찾을 수 없다. 따라서, 보편적 알권리를 실현한다는 「정보공개법」의 취지에 따라 청구권자의 자격에 대한 제한은 없어져야 한다.

프랑스의 경우 ‘모든 사람’(toute personne), 미국과 영국의 경우 ‘누구나’(any person), 일본의 경우 ‘누구든지’로 정보공개청구에 국적이나 거주지 등의 자격을 두지 않고 있다. 이에 정보공개 청구권자에 제한을 두는 조항을 삭제하는 것이 타당하다. 또한, 이를 위해, 제10조 제1항 2호에서 청구인의 본인 확인을 위해 “주민등록번호”를 제출하도록 한 규정을 “주민등록번호 등 고유식별번호”로 개정하여야 한다.

둘째, 사전정보공개 범위 확대다. 사전정보공개제도는 정보공개제도의 방향을 “수동적 미온적 방향에서 능동적 실질적 방향으로 전환”시키는 데 주용한 역할을 한 것으로 평가되고 있다(강현호, 2017, 210). 이러한 맥락에서 시민의 참여와 거버넌스를 강화할 수 있도록 공공기관 내 설치, 운영되는 각종 위원회의 위원 명단 및 회의 정보는 사전정보공개 항목에 포함되어야 한다. 위원회는 시민과 전문가가 함께 하는 거버넌스 협의체다. 개별법에 비공개로 규정되지 않은 이상 위원회 구성과 진행에 관한 정보는 공개가 원칙이다. 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개 조례」(서울특별시조례 제8993호)는 “서울특별시 투자심사위원회 등 각종 위원회 회의결과 및 회의록”을 사전공개정보에 포함시키고 있으며(제5조 제1항 제14호), 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」(서울특별시조례 제8844호) 제10조의2는 회의록 작성 및 공개를 규정하고 있다. 정보공개외의 주무부처인 행정안부가 서울특별시 조례의 사례를 참조하여 위원회 정보의 사전공개를 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 정보목록의 확대다. 정보목록의 공개는 정보공개청구의 전 단계로서 국민의 알권리를 보장하고 행정투명성을 높이는 데 중요한 절차다. 충실하게 작성된 정보목록은 내용과 범위를 특정할 수 없는 포괄적 정보공개청구를 줄이고, 정보 보유 여부를 파악할 수 있어 부존재 정보에 대한 청구를 방지하는 역할을 한다. 이러한 맥락에서 공공기관 정보 범주의 확대와 변화를 쫓아가지 못하는 정보목록은 큰 문제가 아닐 수 없다. 공공기관의 업무 환경과 정보 유형과 특성의 빠른 변화를 반영할 수 있는 정보목록 구성에

대한 논의가 시급하다.

2) 비공개 대상정보 세분화

「정보공개법」 제9조 제1항 각호의 비공개대상정보 규정에 구체성을 요구하는 것은 이것이 과도하고, 자의적인 비공개 행태를 직접적으로 제재할 수 있는 법적 근거가 되기 때문이다. 본 연구가 제안하는 「정보공개법」 제9조 제1항 각호의 개정안은 <표 4>와 같다.

<표 4> 「정보공개법」 제9조 제1항 각호 개정안

현행법	개정안
다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보	1. 다른 법률이 공공기관의 장에게 위임하지 않고 비밀이나 비공개사항으로 직접 규정한 정보. 단, 공개청구 대상 정보가 별도의 법률로 명시적으로 비밀이나 비공개로 규정되지 않은 이상 직무상비밀업수의무나 회의비공개의무는 전단의 다른 법률에 해당되지 않는다.
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	2. 국가안전보장·국방에 관한 사항으로서 정보·보안 업무, 병력·전술, 무기 운용 및 군사훈련 정보 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 안전을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
<산설>	3. 통일·외교관계에 관한 사항으로서 외국과 상호 신뢰하에 공개하지 아니하기로 합의한 정보 및 내부 검토 목적의 비공식정보 등 공개될 경우 통일·외교관계를 저해하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 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 지장을 줄 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보	5. 진행 중인 재판에 관련된 정보로서 증거·증언·변론 등의 실효성을 저해하여 공정한 재판의 진행을 현저히 지장을 줄 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보
<산설>	6. 범죄의 예방, 진행 중인 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안 처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행에 현저히 지장을 줄 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

현행법	개정안
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사 관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 (...) 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 제13조 제5항에 따라 통지를 할 때 의사결정 과정 또는 내부검토 과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내하여야 하며, 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.	7. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사 관리에 관한 사항으로서 (...)
6. (...) 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보 마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업	8. (...) 공개될 경우 개인정보 처리목적의 범위에서 벗어나거나 사생활을 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보 마. 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업
7. (...) 경영상·영업상 비밀 (...) 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 (...)	9. (...) 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 영업 비밀 (...) 경제적 이익을 명백히 침해할 것으로 (...)

1호 “다른 법률에 위임한 명령(...)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보”를 “다른 법률이 공공기관의 장에게 위임하지 않고 비밀이나 비공개사항으로 직접 규정한 정보”로 개정하여 사유를 최소화하고자 하였다. 2호의 “국가안전보장·국방·통일·외교관계”는 “국가안정보장·국방”과 “통일·외교관계”의 각호로 나누고 구체화하였으며, 4호의 “진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항”도 “재판”과 그 외 사항의 각호로 나누었다. “진행 중인 재판에 관련된 정보”는 “진행 중인 재판에 관련된 정보로서 증거·증언·변론 등의 실효성을 저해하여 공정한 재판의 진행”로 구체화시켰다. 면담연구에서 실효성에 대한 문제제기를 받은 5호의 “의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항”과 그 단서 조항은 삭제하였다. 또한, 6호의 “공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 “공개될 경우 개인정보 처리목적의 범위에서 벗어나거나 사생활을 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”로 구체화하고, 마목의 “공개하는 것

이 공익을 위하여 필요한 경우로서”라는 표현을 삭제하여, “법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업”이 개인정보에서 제외되는 사항을 명확히 하고자 하였다. 7호 “영상·영상상 비밀”의 개념도 구체화하고자 규정을 보완하였다.

3) 정보부존재 불복절차의 확보

공공기관의 공개와 비공개 결정통지 이외의 통지비율은 점점 늘고 있다. 행정안전부 ‘정보공개연차보고서’에 따르면, 2022년에 접수된 정보공개 청구건의 51%에 해당하는 953,732건은 정보부존재 및 민원, 취하, 종결, 이송 등으로 처리된 건이었다(행정안전부, 2023, 25). 한국행정연구원의 보고서에 따르면(윤광석, 2019, 149), 정보부존재 경험에 대한 가장 많은 응답은 “정보는 존재하나 전자화된 파일이 없어서 정보부존재를 이유로 공개를 거부하는 경우”(42.5%) “업무량과다, 번거로움 등을 이유로 공개거부하거나 부존재 처리하는 경우”(37.4%) 순으로 나타났다. 2012년부터 정보부존재가 비공개 사유에서 제외되었지만, 여전히 부존재가 자의적 비공개의 핑계로 활용되고 있다는 것이다. 이에 실질적으로 정보 비공개의 성격을 갖게 되는 정보부존재 통지에 대해서도 「정보공개법」상의 적합한 이의신청 절차를 마련하여야 한다.

4) 위원회 실효성 증대

상호작용기법을 바탕으로 한 의사결정방식의 대표적인 예인 위원회는 다양한 사회적 배경을 지닌 사람들이 자유로운 분위기 속에서 공개적으로 여러 대안을 토론하여 최적의 대안에 합의하는 과정을 전제로 운영된다(Forsyth, 2019, 412).

앞서 면담연구에서 나타났듯이, 서면으로 이루어지는 정보공개심의회의

경우, 개별 위원들의 의견을 단순 수렴하는 역할만을 할 뿐, 논의를 통해 결정한다는 위원회의 의사결정 방식과는 거리가 멀다. 따라서, 정보공개심 의회의 운영방식은 대면심의를 원칙으로 하여야 한다. 서면심의를 부득이 한 경우에 예외적으로만 인정되어야 하며, 그 예외적 상황의 조건을 시행령 등에 명시하여야 한다. 심의위원들이 한 시각, 한 장소에 모이기 어렵다고 한다면, 온라인 화상 회의를 통해서라도 서로의 의견을 나누고, 조정할 수 있는 방법을 모색해야 한다.

‘정보공개 정책을 수립하고 제도개선에 관한 사항 심의’하기 위해 설치된 정보공개위원회 또한 설립 취지에 걸맞은 역할을 수행하기 위해 제도적 보완이 필요하다. 「정보공개법」 제22조에 따르면 정보공개제도를 심의 조정하는 역할로 명시되어 있지만, 실제 행정안전부는 정보공개를 단순 자문기구로 운영하고 있다. 단순자문의 기능으로는 전 기관을 아우르는 정보공개정책을 수립하는 데 한계가 있다. 정보공개 의무위반 등에 대한 조사 및 징계권고에 관한 사항을 심의 및 의결하고, 위원회의 활동을 매년 보고서로 발간함으로써, 위원회의 역할과 위상을 강화하고 책무성을 높일 필요가 있다.

5) 처벌 및 징계 규정의 도입

앞서 살펴본 2023년 황운하 의원의 개정안(의안번호 23963)은 고의적 비공개 행태에 형사처벌을 가할 수 있는 내용을 포함하였다. 하지만 황운하 의원의 개정안이 「정보공개법」에 처벌조항을 두고자 한 첫 번째 사례는 아니다. 2018년 진선미 의원이 대표발의한 「정보공개법」 일부개정안(의안번호 14173)은 황운하 의원의 개정안보다 더 강력한 처벌 규정을 제안한 바 있다. 이 개정안은 “정보공개 청구에 대하여 거짓정보를 공개하거나 거짓정보를 공개할 것을 지시한 사람”, “정보공개 청구의 취소 또는 변경을 회유한 사람”, “이의신청 또는 이의신청과 관련된 심의회의 개최를 방해하거나 방해할 것을 지시한 사람”을 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에

처하도록 규정하였다. 그러나 당시 이 개정안은 ‘업무 수행을 위축’과 ‘악의적 논쟁 소지’를 내세운 정부부처의 거센 반대에 부딪혔다.

고의적 정보비공개와 악의적 정보공개거부에 대한 처벌 조항의 도입은 2000년대 초반부터 최근에 이르기까지 시민사회의 일관된 주장이다(전진한, 2003.7.1; 박대용, 2015.2.24; 허광준, 2016.11.1; 정진임, 2018.9.14). 미국 50개 주 중 38개 주의 ‘회의공개법’은 소송을 통해 위법 사실이 확정될 경우, 위반행위에 대하여 벌금부터 징역형까지를 부과하고 있다(최정민, 김유승, 2018, 53-54). 형사적 처벌이 만능은 아니다. 하지만, 악의적 비공개, 허위 답변, 의무 불이행으로 시민의 정보공개청구권과 알권리를 반복적으로 침해하는 행위에 대해서는 어떠한 형식이든 직접적인 제재를 가할 수 있는 규정이 마련되어야 할 것이다.

6) 정보공개심판원의 신설

행정안전부 ‘정보공개연차보고서’에 따르면, 2022년 불복구제신청은 전년 대비 18.4% 증가했다. 이 중 이의신청과 행정소송은 전년 대비 감소한 반면, 행정심판청구는 2배 넘게 증가하였다(행정안전부, 2023, 33). 행정심판청구는 소송과 같은 비용의 부담없이 청구기관의 영향력이 낮은 상태에서 상대적으로 객관적 판단을 받을 수 있다는 장점이 있다. 하지만, 이 장점이 모든 행정심판에 적용되는 것은 아니다. 청구대상 기관의 기관장 등이 속해 있는 행정심판위원회에서 공개 여부가 객관적으로 판단되기를 기대하기란 쉽지 않다.

정보공개에 관한 행정심판 인용율이 가장 낮은 반면, 행정소송 인용율이 가장 높다는 통계는 이를 반증하고 있다. 2023년 ‘정보공개연차보고서’에 따르면, 불복구제 수단 중 행정소송의 인용률이 49%로 가장 높은 것에 반해, 행정심판의 인용률은 7%에 불과하다(행정안전부, 2023, 34). 행정심판청구를 통해서도 권리구제가 원활하지 않는다는 것이다. 이에 정보공개에

관한 행정심판기능을 전문적으로 다루는 독립적 정보공개심판의 신설과 운영이 필요하다.

7) 정보공개청구권 오남용 방지를 위한 시스템적 통제

정보공개청구권 오남용으로 인한 다양한 문제들이 간과할 수준의 것이 아니라는 점은 분명하다. 청구권의 오남용으로 인해 곤란에 처한 업무 담당자가 있고, 정당한 방식으로 정보공개청구권을 행사하는 시민들조차도 간접적인 피해를 받고 있다. 오남용 문제에 대한 해법이 필요하다는 데는 모두가 의견을 같이 한다. 하지만, 박성민 의원의 개정안처럼 국민의 기본권인 정보공개청구권을 직접적으로 제한하는 방식은 또 다른 문제를 지니고 있다. 면담연구에서 언급되었듯이, 국민의 기본권 제한은 위헌의 소지를 지닌다.

정보공개청구권 오남용의 문제는 현상적으로는 정보공개 문제이지만, 실질적으로는 악성 민원의 문제이다. 이에 대한 첫째 대처방안은 현행 온라인 정보공개시스템을 통한 해법이다. 현재 시스템은 1분 당 1건의 정보공개청구만을 허용하고 있다. 이는 법령에 의한 것이 아니라, 시스템 설정에 의해 정해진 것이다. 시스템이 5분 당 1건, 10분당 1건의 정보공개청구를 허용하도록 설정할 수도 있다. 둘째, 온라인 다중청구의 범위를 조정하는 방안도 가능하다. 현재는 정보공개시스템에 등록된 청구대상기관 모든 곳에 한 번에 다중정보공개청구 할 수 있다. 이 역시 법에서 정한 것이 아니라 정보공개청구 확대와 청구인의 편의성을 돕기 위해 시스템 기능으로 둔 것이다. 다중청구 범위를 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 기타 등 그룹별로 설정할 수도 있다. 셋째, 현행 「정보공개법」 제11조 제5항의 민원처리 전환 규정과 제11조2의 반복청구 처리 규정을 적극적으로 해석하여, 정보공개청구권의 오남용에 대처하는 것이다. 하지만 악성민원에 대해 공무원을 보호하기 위해서는 근본적으로 「민원처리에 관한 법률」(법률 제18748호)을 손 볼 필요가 있다.

8) 「공공데이터법」과 「정보공개법」의 통합

현행 「공공데이터법」과 「정보공개법」은 완전히 이원화되어 있다. 주무부처 또한 다르다. 하지만, 두 법률이 각각 다루고 있는 데이터와 정보의 경계는 점차 흐려지고 있다. 이러한 맥락에서 「정보공개법」에 명시된 기관의 책임과 역할, 비공개대상정보 기준들이 공공데이터에도 적용될 수 있도록 「공공데이터법」을 개선해야 한다. 「공공데이터법」 제26조 및 제27조 상의 데이터 제공 절차 등이 「정보공개법」과 매우 유사하고, 「공공데이터법」이 데이터 품질 관리에 대한 책임(제12조, 제22조)과 면책(제36조)을 규정하고 있다는 점에서 이미 두 법령이 상호보완적 관계를 가지고 있다. 두 법의 통합에 대한 논의를 시작할 시점이다.

6. 마치는 글

「정보공개법」이 투명한 행정의 구현과 국민의 알권리 보장에 기여한 성과는 명백하다. 시행 26년 동안, 정보공개청구권을 국민의 기본권으로 인식시키고, 제도를 안착시키는 법률적 근거로서, 행정권력의 감시도구로서, 「정보공개법」은 그 역할을 다해왔다.

하지만, 성과만큼 문제점도 산적해 있다. 일부 성역화된 권력기관은 여전히 정보공개에 사각지대로 남아 있고, 정보공개에 대한 기관별 인식의 편차도 크다. 정보공개청구권을 기본권이 아닌 민원의 하나로 취급하는 태도도 완전히 해소되지 못하고 있다. 정보공개청구권자를 국적과 거주지로 제한하고 있고, 행정정보데이터의 확산에도 불구하고, 정보목록은 여전히 공문서 중심에 갇혀 있다. 비공개대상정보를 규정한 제9조 제1항은 규정의 모호성으로 인해, 지속적인 비판의 대상이 되어왔으며, 불성실한 비공개대상 정보 통지로 인해 불필요한 오해를 사고, 신뢰를 낮추는 행태가 반복되고

있다. 서면으로 진행되는 정보공개심의회는 부분공개 판단을 어렵게 만들 뿐 아니라, 위원회 본연의 취지를 무색하게 만들고 있다. 이에 더하여, 정보공개청구 오남용 문제의 해법으로 정보공개청구권을 제약하려고 하는 입법 움직임이 나타나고 있다. 이에 본 연구는 「정보공개법」의 개정 연혁을 살피고, 정보공개 전문가들을 대상으로 한 면담연구를 수행하였으며, 당면한 문제에 대한 다양한 개선방안을 논의하였다.

정보공개는 헌법적 가치를 보장하는 제도다. 표현의 자유(제21조), 인간으로서의 존엄과 가치(제10조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항) 등 「대한민국헌법」이 규정한 국민 기본권의 내재적, 묵시적 전제인 알권리를 위한 제도이기 때문이다. 정보공개는 권력 남용의 감시와 견제를 보장하는 제도다. 권력기관의 정보를 검토, 조사할 수 있는 법적 권리를 시민에게 부여하는 제도이기 때문이다. 정보공개제도는 권력과 자본에 의한 정보 불균형을 바로잡고, 시민에게 자유롭고 평등한 정보접근권을 보장해준다. 정보공개는 21세기 시민의 기본적 생존권을 지켜주는 위력한 도구이자 무기다.

시행 26년을 맞은 우리의 「정보공개법」은 아직도 갈 길이 멀다. 성과만큼 문제가 있고, 다수의 문제들이 서로 다른 관점에서 다투고 있다. 자의적 비공개 행태와 악성민원에 대한 효율적 대응은 당면한 과제로 우리 앞에 던져져 있다. 정보공개를 고민하는 모든 이들의 집단적 논의와 해법 모색이 시급하다. 본 연구가 그 뜨거운 논의를 위한 한 걸음이 되었으면 하는 바람이다.

〈참고문헌〉

- 강현호. (2017). 국민과 국가의 집단적 동질성 회복을 위한 정보공개법제도의 개선방안에 대한 법적 고찰. 토지공법연구, 80, 193-223.
경 건. (1998). 獨逸 情報公開法制의 概觀. 행정법연구, (2), 42-59.

- 경건. (2002). 정보공개에의 새로운 지향: 전자정보공개제도(電子情報公開制度)를 중심으로. 기록학연구, (5), 111-148.
- 김유승. (2023). 행정각부 비공개 대상정보 세부기준 개선방안 연구. 한국기록관리학회지, 23(3), 115-136.
- 김태훈, 김민순, 이창수. (2019.3.19). 정보공개청구 시민 89% “근거없는 비공개 경험”. 세계일보 <<https://www.segye.com/newsView/20190311512419>> [검색일 2024.5.8.]
- 박대용. (2015.2.24). 정보공개법, 처벌조항 없으니 위반해도 무죄? 뉴스타파. <<https://blog.newstapa.org/8/1420>> [검색일 2024.5.30.]
- 윤광석. (2019). 정보공개제도의 발전방안 연구: 공공기관의 소극적 행태와 청구인의 오남용을 중심으로. 서울: 한국행정연구원.
- 이한성. (1998). 美國의 行政情報公開制度. 행정법연구, (2), 17-41.
- 재정넷. (2024.1.31). 알권리 틀어막는 정보공개법 개정안 반대한다. <<https://www.peoplepower21.org/government/1956875>> [검색일 2024.4.8]
- 전주열. (2022). 프랑스 정보공개법의 특징과 시사점. 법제연구, (62), 287-318.
- 전진한. (2003.7.1). “정보비공개법”을 정보공개법으로 바꾸기 위한 4가지 조건. 월간 참여사회. <<https://www.peoplepower21.org/Magazine/715052>> [검색일 2024.5.30.]
- 전훈. (2022). 프랑스 정보공개 법제의 변화와 시사점. 공법학연구, 23(2), 47-74.
- 정남철. (2022). 독일 정보공개법제의 발전과 주요 쟁점: 특히 정보공개제도의 운영상 문제점의 해결과 입법적 제도개선을 위한 시사점의 도출을 중심으로. 법제연구, (62), 251-285.
- 정사언. (2020). 정보공개청구권의 남용과 통제. 土地公法研究, 90, 153-171.
- 정진임. (2018.9.14). 처벌조항이 필요합니다. 은평시민신문. <<https://www.epnews.net/news/articleView.html?idxno=15351>> [검색일 2024.5.8.]
- 조민지. (2024.5.28). ‘악성민원 방지’ 명분, 국민 알권리 위협 말라. 경향신문. <<https://shorturl.at/SFOgy>> [검색일 2024.5.30.]
- 최정미. (2024.4.25). 정보공개청구와 권리남용. 법률신문. <<https://www.lawtimes.co.kr/opinion/197708>> [검색일 2024.5.8.]
- 최정민, 김유승. (2018). 미국 50개 주 회의공개법 연구. 기록학연구, (57), 35-73.
- 행정안전부. (2023). 2023 정보공개연차보고서.
- 환경정의연구소. (2020.2.7). 정보공개율 95%, 정보제공받은 환경활동가 56.3%가 불만족. <<https://shorturl.at/s2m5U>> [검색일 2024.4.8.]
- 허광준. (2016.11.1). 종이호랑이 정보공개법에 처벌 조항을 도입하라. 오픈넷. <<https://www.opennet.or.kr/13058>> [검색일 2024.5.8.]

Forsyth, D. R. (2019). Group dynamics (7th ed.). Cengage Learning.

〈참고 법령〉

- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」(대통령령 제33866호)
- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(법률 제19408호)
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」(법률 제20309호)
- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(법률 제19408호)
- 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법」(법률 제18298호)
- 「민원처리에 관한 법률」(법률 제18748호)
- 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보 공개 조례」(서울특별시조례 제8993호)
- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」(서울특별시조례 제8844호)
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(법률 제20305호)
- 「정부조직법」(법률 제19840호)
- 「환경기술 및 환경산업 지원법」(법률 제18469호)