

지방재정의 투명성과 정보공개

-정보공개제도의 공공성과 당위적 투명성 이론 접근-

이 수 범

인하대 교수, 전 한국지방재정학회 회장

I. 지방재정의 투명성과 정보공개 의미

풀뿌리 민주주의의 기반인 지방자치는 주민(참여자)의 알 권리를 보장할 때 장미꽃을 피울 수 있다.¹⁾ 자유민주주의를 국시

1) **정보공개와 노벨상:** 미국의 조지프 스티글리츠, 마이클 스펜스, 조지 애커로프 교수가 “정보공개를 통한 자원의 효율분배 역설”이란 논제로 노벨경제학상을 받았다. 이들의 논문은 “정보의 비대칭성 이론”이란 이론으로, 금융노동시장의 경제주체들이 상대방에 대한 정보가 부족해 당초 예상과 다른 결과를 초래하게 된다는 학설이다. 은행이 신용불량자를 쫓아내기 위해 대출금리를 높일 경우 오히려 신용이 좋은 고객이 은행을 떠나는 현상이 발생한다. 이러한 역선택은 은행이 고객신용정보가 부족해 누가 우량고객인지 불량고객인지 알지 못하기 때문이라고 이들은 설명한다.

로 하는 국가에 있어서 국정운영의 투명성과 국민의 알권리를 보장하여 이를 토대로

노벨경제학상을 공동수상한 위 3교수는 현대정보경제학의 토대가 된 “금융·노동시장에서의 정보의 비대칭성 이론”을 지난 70년대 확립한 공로를 인정받은 바 있다. 이들 이론은 신용정보의 공개와 투명성 제고가 금융자원의 효율적 분배에 도움이 된다는 것이다. 스티글리츠 교수는 금융시장 부문에서, 스펜스·애커로프 교수는 노동시장 부문에서 역선택과 도덕적 해이에 관한 이론적 업적을 쌓았다. 그 중 스티글리츠 교수는 90년대 후반 IBRD(세계은행) 부총재 겸 수석이코노미스트로 근무할 당시 아시아 외환위기에 대응하는 IMF(국제통화기금)의 고금리 정책을 비판하고 IBRD의 정책이 후진국을 더욱 가난하게 만들어 세계의 빈부격차를 심화시킨다고 비판했다. 결국 그는 미국 정부와 IBRD 총재인 제임스 올핀슨의 미움을 받아 IBRD를 떠나게 됐다. 이후 워싱턴 브루킹스연구소 수석연구원, 다시 컬럼비아 대학의 초청을 받아 강의를 하고 있다.

한 국정에 대한 국민의 참여는 무엇보다도 중요한 정치적 기초이다. 그런점에서 정보공개제도는 행정민주화와 주민정치를 위한 제도적 기틀이 마련하는 민주사회의 필수적인 것이다.

따라서 정보공개는 민주주의 존립의 요체다. 공공정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리가 보장되지 않고서는 국정의 투명화는 보장되지 않을수도 있고 부패하고 오점뿐인 국정이 우리를 지배할수도 있다. 민주정치의 두가지 기본권인 ① 언론의 자유와 정부정책비판권 그리고 ② 민주적 참정권의 보장수단인 투표권이 제대로 행사될 수 없다. 반면 이 제도를 택한다고 해서 국민의 알권리가 자동적으로 보장이 확보되는 것은 아니다. 이 제도가 정상화되려면 무엇보다도 그간 불투명 속에서 권력속에 안주하던 공직자들의 공공정보를 공개한다는 의식과 자세가 근본적으로 바뀌어야 한다. 그렇지 않으면 이 제도의 의미는 제대로 살아나기 어렵다.

공개정보제도 운영에 있어, 바른 정책방향은 바로 국민이 알아야 할 공공정보의 수요를 충족할 수 있도록 정보를 공개하는데 있다. 따라서 비공개대상정보가 지나치게 포괄적이라든지, 공개여부 결정기간이 너무 길다든지, 비공개결정에 대한 구제절차의 실효성이 없다든지, 불법행위를 행한 공직자를 숨기는 보호적 공개거부행위 같은 소극적·부정적 정책자세는 있어서는 안된다. 비공개정보의 범위는 군사기밀처럼, 적국과의 전쟁에 관한 비밀 등 국가안위에 관한 중대한 정보로서 일정기간 공개

할수 없는 부득이한 경우 외에는 전부 공개되어야 한다. 우리나라의 경우 공공정보는 무엇이든 으레 비밀처럼 취급돼 국민의 알권리가 극도로 제약을 했다. 우리나라는 과거부터 정부기록보존소에서 제한적으로 국가문서열람을 허용하고 있으나 거기서 필요로 하는 정보를 충분하게 얻을 수 있다고 생각하는 국민들은 거의 없다. 웬만한 정보는 시한도 없는 비밀로 분류돼 접근이 불가능하여 왔다.

특히 안기부, 외무부, 국방부의 문서는 아예 자체적으로 보관하고 다른 부처의 문서도 내놓아야만 보존소로 옮겨진다. 2000 초 외무부가 30년이 경과한 문서의 선별공개를 시작하는 등 정부의 자세가 다소 달라지고는 있으나 알권리 보장의 길은 아직도 요원하다.

정부의 정보공개는 투명한 행정을 의미한다. 정부의 각종 정책을 입안하고 토의하는 과정 그리고 정부에서 행정처리하는 과정 등 동시에 투명하게 해서 공정성·공평성·합목적성을 두루 살려 명실공히 국민을 위한 행정을 효율적·경제적으로 집행한다는 보장을 하는 정보공개이어야 한다. 공공기관이 보유하고 있는 정보를 국민과 공유하는 일은 정책의 투명성을 높이고 국민을 위한 정책을 수립하는 방법으로 나아가 부정부패를 방지할 수 있다는 점에서 중요하다. 이러한 정보공개는 필연적으로 민주주의를 효율화하고 동시에 국민의 혈세를 절감하고 또한 국민의 지적수준을 획기적으로 높이는 수단이 된다.

따라서 정부가 보유하고 있는 정보를 국

민과 공유하는 일은 이같은 관점에서 중요하다. 그러나 법으로까지 정보공개를 규정하고 있지만 제대로 실시되지 않는 것이 일반적인 현실이다.

“알 권리”는 매우 중요한 인권으로 세계 인권선언 19조에 규정되어 있다. 가장 발달된 정보 공개행정을 펴는 곳은 미국이다.²⁾

“알 권리”를 보장해주는 정보공개제도는 정책수립과 행정집행을 일부 특권계층만이 관장하던 대의(代議)민주주의에서 전 국민이 어떠한 방법을 통하건 참여하게되는 참여민주주의로 바뀌놓은 획기적 제도이다.

미국등 선진국의 정보공개를 위한 노력을 자세히 보면 이에는 정보공개행정에 내가지의 기초적 기준이 내재되어 있다. 첫째, 법이나 조례로 공개를 의무화한다. 둘째, 정보의 공개요구는 이해관계자가 아니더라도 외국인을 포함하여 누구나 할 수 있다. 셋째, 공개 대상은 공공성을 띤 부서 즉, 행정기관, 사법부, 입법부 그리고 모든 정부 투자기관으로 확대되고 있다. 넷째,

2) 미국의 경우 정보공개법의 대명사로 불리는 정보자유법(FOIA)이 바로 그것이다. FOIA를 활용하면 못 빼낼 정보가 거의 없다. 한국에서는 비밀로 분류돼 일반인이 접근하기 어려운 정보도 FOIA를 통하면 쉽게 얻을 수 있다. 오히려 정보공개에 부작용을 우려할 정도다. 85년 일본 나카소네 정권 몰락의 직접적인 원인이 된 록히드 사건은 일본 월간지 문예춘추가 FOIA를 활용해 청구한 미국중앙정보국(CIA)의 정보에서 비롯됐다. 옛 소련의 우주 왕복선 개발 계획은 소련이 FOIA를 이용해 얻어낸 미국의 왕복선 관련 정보에서 아이디어를 얻은 것이다.

가장 편리하고 경제성을 가진 방법으로 제공되는 제도를 보장한다. 즉, 직접 방문하지 않고도 컴퓨터를 통해 정보를 청구하고 받아 볼 수 있다 는 것이 그것이다. 이는 정보공개를 보장함으로써 투명성있는 공공 업무를 참여민주주의의 원리에 의거 수행하려는 목표와 일치한다.

공공기관의 정보공개를 법률로 정해 시행하는 국가는 세계적으로 그렇게 많지는 않다. 미국, 스웨덴, 프랑스 등 12개국 정도이다.³⁾

아직은 이들 대부분이 청구에 의한 소극적 공개에 한하도록 규정하고 있다. 그러나 정보공개에서 가장 앞선 미국은 인터넷 등 첨단 정보기술을 통해 국민의 청구에 앞서 적극적으로 정보를 공개하도록 법률로 정하고 있다.⁴⁾

3) 국가별 정보공개 내용.(국가-법제정 연도-공개대상 정보 순 이하 참조), 스웨덴-1966:정부보관 공문서, 핀란드-1951:관공서 점유하의 문서, 미국-1966:행정기관 보유 기록, 덴마크-1970:행정기관이 검토한 안전에 관한 문서, 노르웨이-1970:공적 기관이 작성 또는 접수한 문서, 프랑스-1978:행정기관 작성 공문서, 네덜란드-1978:정부 보유 문서, 호주-1982:정부 소유 기록, 캐나다-1982:행정기관이 관리하는 기록, 뉴질랜드-1982:정부 보유 모든 형태 문서, 오스트리아-1987:정부 보유 정보, 벨기에-1994:행정기관 관리 모든 정보, 한국-1996:공공기관 관리 모든 정보.(자료:행정자치부 행정능률과 02 3703 4682~7.)

4) 미국의 경우 이미 66년부터 정보공개 제도를 운영해 왔고 96년 아예 법률을 전자정보공개법.(Electronic Freedom of Information Act)으로 개정했다. 이 법률은 올해 12월31일까지 해당기관이 인터넷을 통해 기록 및 문서의 목

록을 볼 수 있게 만들도록 규정하고 있다. 이에 따라 미국의 경우 모든 공공기관에서 정보공개에 대한 홈페이지를 만들어 운영하고 있다. 미국의 관리예산처 홈페이지의 경우 초기 화면에서 정보공개(FOIA) 파트를 클릭(www.whitehouse.gov/OMB/foia/index.html)하면 바로 정보공개 홈페이지로 연결된다. 이곳에선 문서 및 자료의 목록과 함께 가상자료실을 통해 문서 대부분의 내용을 직접 볼 수 있게 했다. 미국의 경우 美 정보자유법은 85년 록히드 비리를 밝혀 내었다

일본의 경우 정보공개는 공직사회의 부정을 예방하고 있다. 대장성관료 도로공단이사 일본은행간부의 독직사건이 줄을 잇고 있다. 공무원윤리법을 빨리 제정해 공무원이나 준공무원이 접대나 선물을 받는 것을 원칙적으로 금지해야 한다. 이와 함께 정부관리의 부정을 제거하고 투명한 행정을 실현해 관(官)의 의식 자체를 바꿔야 한다고 주장한다. 정보공개법은 이를 가능하게 하는 결정적인 수단이라는 것이다. 항상 외부에서 주시하고 있다는 의식 때문에 긴장하지 않을수가 없다. 공무원 사이에 국민편에 서는 의식을 정착시켜 윤리관 마비를 막을 수 있다고 생각한다. 체포된 대장성 금융검사관들은 거액의 접대를 받고 금융검사대상 지점과 일정을 알려주었다. 일본은행 간부도 시장에 영향을 주는 기밀정보를 흘린 혐의를 받고 있다. 이같은 일은 권한을 가진 관료 등이 정보를 독점하고 정보를 필요로 하는 업자가 모여드는 나쁜 악습 때문에 생겼다. 그들은 국민으로부터 위탁받은 권한이라는 사실을 잊고 정보를 사물화(私物化)했던 것이다. 많은 관료가 이같은 의식을 공유하고 있는 것이 심각한 문제다. 주택금융전문회사 문제나 에이즈약(藥) 사건의 경우뿐 아니라 너무나 많은 정보은닉이 산재하고있다. 이런 구조를 깨고 정보를 주권자인 국민의 손에 돌려주는 일은 원래 국회의 책임이라는 것이다. 이같은 기능을 제대로 못하는 일본 국회 때문에 유권자가 스스로 정보공개를 요구, 정책결정과정과 세금의

II. 정보공개범의 범위

정부가 보유하고 있는 정보공개 대상이 되는 정보의 범위는 2가지를 의미한다. 첫째는 information이란 정보다. 이는 공공성뿐만아니라 사적분야라도 이것이 집합하여 우리 전체에게 영향을 준다면 이를 포함한 분야의 일반적 통계와 같이 정치·경제·사회·문화·교육 등 전 사회분야의 현황을 일정한 목적하에 계수적으로 정리한 정

사용처를 점검하는 것이 필요하다는 것이다. 정부가 이를 거부하거나 내용을 납득할 수 없으면 불복(不服)신청을 하거나 재판에 호소할 필요가 있다. 일본정부는 곧 정보공개법안을 국회에 제출한다고 하고 있다. 2001년 2월 일본 도쿄(東京)고등법원의 판결 하나가 일본 열도를 발각 뒤집어놓았다. 시민단체들이 아오시마 유키오(靑島幸男) 도쿄도지사를 상대로 낸 판공비 정보공개 거부에 대한 행정소송에서 법원이 '판공비 내용 일체를 공개하라' 며 시민단체의 손을 들어주었다. 소송전 시민단체들은 도지사가 교부금 업무를 담당하는 중앙정부 공무원들에게 엄청난 접대비를 쓴다는 소문을 확인하기 위해 정보공개조례를이용, '음식을 수반하는 회의비(판공비) 자료' 를 요구했다. 아오시마 지사는 자료를 순순히 내주지 않고 버텼다. 시민단체들은 소송으로 대응, '국가나 지자체 공무원이 참석한 회의는 프라이버시 보호의 대상이 아니다' 라는 판결을 이끌어냈다. 결국 공무원들의 캐비닛 속에 감춰져 있던 판공비 내용은 날날이 공개됐다. 식사비 영수증의 70%가 가짜였다는 사실도 드러났다. 파장은 컸다. '지자체 직원이 중앙정부 공무원을 모시는' 관관(官官)접대가 폐지됐다. 시민들의 분노가 이어졌다. 아오시마 지사는 물론 다른 지자체장들의 판공비도 60%가 깎였다. 밀실행정을 투명하게 바꾼 정보공개의 위력을 그대로 드러낸 사례다.

보이다.

이는 신속하게 파악하여 공개함으로써 전 참여인이 공공의 이익을 위하여 활용할 수 있는 정보이다. 특히 우리가 살고 있는 사회의 공유된 학술, 연구, 비교, 정책수립 그리고 장기적인 정책방향등의 진행 모습 등을 조기 파악하여 우리가 사는 공공분야의 개선 발전의 방향을 적중화하는 데 필요하다. 둘째, intelligencies란 정보다. 이는 위 informations과는 달리 일반적 당위적 인간활동에 관련된 일반적 계수적 정보가 아니라, 의도적·추구적·전략적 정보를 의미한다. 즉 특정 목적을 위하여 막대한 투자를 하여 비공개를 의도하는 정보를 정보 보유자의 의사에 반하여 첩보적으로 취득하는 정보이다.

어느것이나 참여자의 이익을 위하여 필요할 수 있다. 하지만 전자는 취득 즉시, 후자는 취득목적은 숨길 필요가 없어 졌을 시 즉각 공개하여야 한다. 다음으로 이와 같은 정부가 보유하고 있는 정보(informations & intelligencies)를 국민에게 공개한다는 그 사실도 중요하지만, 그보다도 중요한 것은 정보의 생산, 분류, 활용 그리고 보존문제다. 정보공개제도는 반드시 국민의 관심과 알고저하는 권리의 행사를 전제로 한다는 점에서 자발적·의무적·포괄적 공개를 뜻하는 정보제공만으로는 부족하고 정부가 스스로 그리고 적극적으로 국민의 정보공개수요 충족을 위한 공개상태의 발표를 위한 보존이란 2가지 내용을 포함한다.

따라서 국민의 알권리가 제대로 보장되

려면 국민이 요구하는 구체적 정보의 생산, 분류, 활용 그리고 스스로 정보의 내용을 통계화하여 공표할 수 있는 상태로 보존한다는 정부의 의식전환과 제도정비가 필수적으로 뒤따라야 한다. 이것에는 현재의 정보뿐 아니라 과거의 정보의 관리소홀 등으로 인한 미비정보를 확보·보존·공표할 수 있도록 우리나라 등 대다수 국가는 정보관리체제의 재점검이 필요하다. 민주주의의 기본인 국민의 알권리를 소홀히 다루어 온 우리나라 등 대다수 국가는 정부가 보관하고 국민들에게 제공되어야 할 중요 정보들 가운데 엄청난 분량이 고의든 실수든 정부가 보관하지 않고 개인수중에 들어가 있는 것이 많다. 정부가 마땅히 보관해야 할 역사적 문서는 반드시 찾아내겠다는 의지와 노력으로 이를 찾아내고 앞으로 총괄적, 체계적인 엄격한 국가문서관리체제가 확립하여야 한다.

이같은 정보공개제도는 전통적 대륙법계의 역사를 가진 국가에서는 극히 제한적인 것이 일반적이다. 그러나 현대에 와서는 2가지 국가유형으로 구분되어가고 있다. 첫째는 국민의 알권리와 정보공개로 인한 공익침해의 조화를 이룬다는 이유로, 주요정책과정이 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보 등으로 판단되는 정보에 대해서는 아예 공개자체를 거부할 수 있도록 하는 국가가 있는가 하면 둘째로, 양 공익비례의 원칙을 엄격히 적용하여 극히 예외적인 경우 외에는 전부 공개하는 국가도 있다. 세계추

세는 시간적 차이는 있으나 전자에서 후자로 향하고 있는 것이다.

1) 정치·경제·사회·문화 등 정책 통계자료 등의 공개

정치·경제·사회·문화·교육 등 연관된 정보와 정책통계에 관한 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보로서 공익에 관한 정보임으로 국민이 요구하는 경우 무한정 제공받을 수 있는 정보인 것이다. 이는 이해당사자인 참여자의 의견을 수렴할 수 있는 정보로서 신속히 누구에게나 볼 수 있도록 공개하여야 하고 그럼으로써 활용 가능케 하고 나아가 비판할 수 있도록 공개할 의무가 있는 정보이다.

2) 구체적·개별적 정보의 공개

일반적 정보중에서 참여자의 지역, 집단 나아가 개인의 정보로서 공공의 이익과 연계되는 구체적인 정보는 당해 참여자의 요구에 의거 반드시 공개하여야 한다. 청구가능한 정보는 원칙적으로는 공공기관이 관리하는 모든 문서, 도면, 사진, 필름 등을 공개청구해 제공받을 수 있다. 각종 조세의 산출근거, 세법(국세 및 지방세)의 구체적 근거 등에 대해 의문점도 공개요구할 수 있다. 문화교육적 분야에서 자녀의 성적표가 잘못됐다고 생각하거나 보충수업료가 너무 올랐다고 싶으면 학교에 가서 근거 자료를 달라고 할 수도 있다.

이같은 정보는 참여자 누구나에 관계되는 정보로서 당해 참여자에 대한 비공개가 결과적으로 기타 참여자에게 장기적으로 영향을 미치는 정보로서 당해 참여자가 요구하는 것은 동 정보를 당해자에게 구체적·개별적으로 공개하여야 한다. 이는 공공의 이익이란 이름으로 당해 개인에 대한 부당한 희생을 제거하고 또한 앞으로 전체 공익을 위하여 부당한 불공평성을 제거 내지 예방하기 위하여 반드시 공개하여야 할 정보이기 때문이다.

3) 특수 정보(Intelligencies)의 공개

정보공개와 관련하여 항상 논란의 여지를 제공하는 것은, 바로 구체적·개별적 정보와 관련하여 정보공개에 한계의 문제이다. 정보공개에 한계문제는 모든 정보를 무조건 다 공개할 수는 없다는 이론과 같은 문제이다. 즉, 우리나라의 예를 든다면 일정기간 통일관계장관회의록이나 비밀외교문서와 같이 국가이익에 관련된 자료, 전쟁 중 또는 전시체제중으로 적대국이 있는 경우 동 적대국에 관한 국가안위에 관한 자료, 특수 공익 국가사업의 연구중인 정보 등이 이에 속한다. 이같은 정보는 동 사업의 목적이 종료했을시 신속히 공개하여야 할 것이다.

그러나 진행중인 재판에 관련된 정보, 개인의 프라이버시를 침해하는 정보, 기업의 영업상 비밀에 관한 정보 등은 일반적으로 공개하지 못하도록 법으로 규정해 놓고 있다. 이경우도 당해 참여자(이해관계자)의

이익을 위하여 개별적 공개는 허용되어야 이것이 진정한 의미의 정보공개취지에 맞는 경우이다.

다만 이 경우 “공개와 비공개 여부를 명확히 구분하기가 어려운 경우가 많다. 외국의 경우도 법으로 일일이 규정하기보다는 누적된 판례를 통해 공개 여부를 가리고 있다.

4) 정보의 수집·생산·활용·보존

정부는 소관업무와 연관된 모든 통계를 수집·생산·활용·보존하여 발표할 수 있도록 관리하여야 한다. 이는 자체업무를 환류개선(feed-back) 하기 위해서는 물론이고 처리업무를 신속히 공개하고 국민의 알 권리를 적기에 보장함으로써 정책연구·개인인권 보장·그리고 정치·경제·사회·문화등 관련분야에 발전적·효율적으로 기여하고 국민자원(National resources)낭비를 제거한다는 관점에서 정보의 효율적 수집·생산·활용·보존체계의 유지개선등에 중요한 의미를 부여할 수 있다.

정보의 공개에 있어 정부의 분류관리문제는 대단히 중요하다. 정보의 분류에 관한 정보를 얻기 위하여 보존문서 기록대장을 찾으면 그런건 아무나 함부로 보여주는 게 아니라는 말로 거절을 한다. 갖은 노력으로 필요자료의 분류기준을 파악하여 공개를 요구하면 거절하기가 일반적이다. 거절이유도 여러 가지다. 상부의 지침이 없다든지, 공개한 전례가 없다든지, 우리만 먼저 내줄 수 없다든지 하며 거절한다. 이것은 국민의

알 권리를 무시하는 일이다. 거절하는 근거가 뭐냐고 물으면 법에 비공개 사유에 해당되면 공개치 않아도 된다고 법을 제시한다. 따라서 정보공개법에 불명확하게 명시된 비공개 사유를 좀더 정확히 하여야 할 것이다.

정부는 지방자치단체의 정보공개의 장미꽃을 피우게 하기 위하여는 정보공개실적을 분석하여 그 청구건수에 대한 공개율이 낮은 지방자치단체에는 재정적인 불이익을 주는 방법도 고려해 볼만 하다.

Ⅲ. 정보공개방법

정보공개방법에 있어 대 원칙은 편의성, 신속성, 경제성의 원칙이다. 즉, 참여자 누구나, 언제, 어디서나, 원하는 정보를 가장 편리한 방법으로 신속하게 얻을 수 있는 체제를 제도화하는 것이다. 그리고 나아가 정보공개기관이 공개하는 정보는 자료를 제공함에 있어, 자료의 공개 또는 비공개는 국민의 알권리 보장이란 관점에서 원칙과 일관성이 있어야 한다.

현재 우리나라는 공개청구방법은 해당기관에 직접 가서 신청서를 접수하면 15일 이내에 공개여부를 알려주도록 되어 있다. 우편이나 팩스 또는 인터넷으로도 가능하다. 법정수수료는 지급하여야 한다. 우리나라의 현실은 그간 3년간 통계에 따르면 정보공개 청구방법은 신청인이 직접 공공기관에 와서 신청하는 경우가 91%로 압도적으로 많았고, 우편(7.7%), 팩스(1.1%), PC

통신(0.3%) 등을 이용하는 사례는 상대적으로 적었다. 특히 영구문서를 보관하는 정부기록보존소와 외교문서를 보존하는 외교통상부 외교사료과는 반드시 신청인이 직접 방문할 것을 요구하고 있다. 이점도 시정될 문제다.

자료를 공개하는데 걸린 시간은 청구한 당일이 65.6%로 대부분이었으나 보름이 지나야 공개여부 결정이 내려진 사례도 320건(1.2%)이나 됐다. 행자부는 정보공개법 시행 첫해에는 일부 미흡한 점도 있었으나 비교적 활발하게 제도가 운영됐으며

앞으로 정보공개제도 정착을 위해 인터넷 홈페이지를 통한 접수를 점차 확대할 계획임을 말하고 있다. 최종적으로 정보공개를 참여자에 보장하는 정보획득 방법의 보루로 이의신청제도, 행정심판제도 그리고 사법부에의 제소제도 등이 보장되고 있다.

IV. 정보공개와 한계

정보공개주체가 정보공개를 함에는 알권리의 보장이란 원칙하에 항상 공개한다는 원칙을 고수하여야 한다. 정부가 당연한 국민의 기본적 권리이며 당해 기관의 의무사항인 정보공개를 하면서, 상황에 따라 다른 선택을 하는 등 정보공개에의 기준에 일관성이 없다면 정보공개에의 취지와 그 제도 자체의 의미 나아가 “참여자 자기 통제”라는 민주주의 원리를 “피안의 산물”로 방치하게 된다. 그렇다면 정보공개제도에 대한 국민의 신뢰는 기대할 수 없다.

2001. 5. 14현재 정부의 정보공개는 정부 임의적이다. 부서를 PR하는 실적은 공개하고 실책은 비공개하는 것이 일반적이라는 비난이 높다. 공공기관의 정보공개는 임의적으로 또는 기준의 정책방향을 해석함에 있어 확대적으로 해석하여 그때 그때 자기들의 유불리에 따라 임의로 공개 또는 거절하는 등 정보공개정책을 택해서는 안 된다. 그 제한기준은 극히 제한적이어야 한다.⁵⁾

5) 정보공개에의 무기준 사례를 보면, 정부는 국회와 국회의원들이 증언·감정에 관한 법률에 의거해 각 부처에 요구하는 자료조차도 유리한 것은 내놓고 불리한 것은 감추는 식의 자의적 선택에 따라 제출하는 것이 종래의 태도였다. 금융감독원의 경우 2000년 국정감사 때 민주당 의원이 2000년 상반기 계좌추적 건수를 요구했을 때는 국세청, 검찰 등 다른 기관들의 자료까지 모두 집계해 제출했으나, 2000년 한나라당 의원이 2000년 말까지의 같은 자료를 요구한 데 대해서는 금감원 자료만 내놓은 경우가 있었다. 이는 정부가 증언·감정에 관한 법률 제4조 1항에서 규정하고 있는 공무원의 자료제출 의무를 제대로 준수하지 않은 것이다. 당국의 계좌추적이 문제가 되고 있는 시점이어서 부분공개로 이를 축소하려는 의도가 있었다면 더 큰 문제다.

정부가 MOU(공적자금을 투입한 금융기관과 맺은 경영 이행각서)의 내역을 경영비밀이라며 비공개 입장을 견지하다가, 2차 공적자금 투입 필요성이 대두되고 공적자금을 대한 사후감독 부실론이 제기되자, 6개 완전감자(감자) 은행의 MOU를 공개한 사례가 있는데 이는 비판받아 마땅하다. “비공개원칙”을 세웠다가 이를 지키지 않은 것은 정부 스스로 원칙도, 일관성도 없음을 말한다. 그리고도 공적자금이 10조원 이상 추가투입 될 예정인 제일은행 매매계약에 대해서는 계속 비공개에 정당성을 주장하고 있

여기서 공개와 비공개 기준해석은 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함과 동시에 국민의 권리·인권을 보호하여야 한다는 적극적 기준을 택하여 해석하여야 할 것이다.

V. 우리나라 지방자치단체 정보공개 현황과 문제점

1) 현황

우리나라의 경우 정보공개법이 1996년 시행되었다. 행정자치부의 보고서에 의하면 2001년 정보공개 청구는 2만6천3백38건으로 국무총리 훈령인 행정정보공개 운영지침에 따라 운영했던 97년의 1만8천6백94건에 비해 41%나 증가했다. 그러나 정보공개 대상기관이 3만6천여개나 되는 점을 감안하면 1년 동안 기관당 평균 1건 미만이 공개했다는 통계이다. 이는 국민의 정보공개에 대한 인식이나 활용도가 매우 낮은 것을 의미한다. 신청건수도 기관별로 천차만별이어서 행자부 서울시 등 5백건 이상이 청구된 기관이 있는가 하면 기획예산위 중소기업청 등 단 1건도 없는 기관이 수도룩했다. 신청된 것 가운데 미결정(20건) 취하 또는 타기관 이송(8백43건)을 제외한 2만5천4백75건을 공공기관에서 처리했는데 이

으니 이는 논리의 비약이라 하겠다. 정보공개는 비공개 이유를 공개하지 않는 한 제한되어야 한다.

중 2만1천20건(82.5%)이 신청인에게 공개되고 3천1백8건(12.25%)은 부분공개, 1천3백47건(5.3%)은 공개되지 않았다. 비공개로 처리된 이유로는 청구된 자료가 없거나 다른 기관에서 보유 관리하고 있는 경우가 42.2%로 가장 많았고 그 다음으로 ① 개인 사생활침해 ② 법령상 비밀 비공개 ③ 공정한 업무수행에 지장 ④ 기업의 영업비밀 침해 등의 순이다. 비공개 처분에 불복해이의신청 행정심판 행정소송 등을 제기한 사례도 1백건이나 됐는데 이중 21건만 받아들여져 정보가 공개됐다.

2) 지방재정정보공개에 대한 시민단체의 평가

위에서 지적한 우리나라의 정보공개 문제점은 바로 지방자치단체에도 마찬가지로이다. 우리나라 지방자치단체의 정보공개는 극히 열악하다는 것이 일반적 평가이다.

시민단체에 의한 114곳의 평가결과 대부분의 지방자치단체들이 정보공개법이 의무화하고 있는 사항들을 제대로 지키지 않고 있다고 지적한다. 특히 판공비에 대한 정보공개 요구에 대해 지자체들은 아예 공개 자체를 거부하고 있다는 것이다. 참여연대 등 전국 34개 시민단체가 참여한 판공비공개운동 네트워크는 27일 전국 지자체 114곳의 정보공개 성실도를 평가한 결과, 대부분 지자체의 공개제도 운영실태가 평균이하로 시민들의 알 권리를 침해하고 있다고 밝힌바 있다. 지방자치단체장들은 정보공개 상황이 조사되기는 이번이 처음이

다. 2000년 6월말부터 이뤄진 조사결과에 따르면 지자체들은 정보 공개에 대한 안내서 격인 정보공개편람을 비치하지도 않았고 정보공개문서의 목록 작성도 부실했다. 또 정보검색을 위한 컴퓨터 단말기가 준비되어 있는 지자체도 극소수에 달했으며 판공비 내역은 열람공개를 원칙으로 하거나 아예 공개하지 않는 경우가 대부분이었다.

판공비공개운동 네트워크는 이들 지자체의 판공비 공개 성실도와 정보공개제도 운영 성실도 등 두 분야로 10개 항목의 평가를 한 뒤 100점 만점으로 환산해 성실도 순위를 발표했다. 기초단체들 중 사본으로 판공비 정보를 공개한 곳은 17곳에 불과했고 반수 이상의 지자체가 전혀 공개하지 않았다. 특히 서울시내 25개 구청과 인천시내 6개 구청, 경기 성남시·부천시·과천시·평택시·의정부시·안산시 등 수도권 지역 기초단체들은 공개하지 않았다. 네트워크는 이날 성명을 내고 법을 정면으로 무시하는 지자체가 어떻게 세금을 아끼고 책임있는 행정을 구현하기를 기대하겠느냐며 정부와 국회는 정보공개법을 개정하고 정보공개에 소극적인 부처와 지자체에 제재를 가할 수 있도록 해야 할 것 이라고 주장했다. 네트워크는 정보 비공개 결정을 내린 70여개 지자체를 상대로 소송을 제기키로 했다.

전국 지방자치단체의 정보공개제도 운영에 대한 시민단체의 평가 결과 광역자치단체의 경우 대구광역시가 압도적 점수 차로 1등을 차지했다. 최하위는 광주광역시로 나타났다.⁶⁾ 또 기초자치단체의 경우 전주시

가 1등을 차지한 데 이어 상위 10위 안에 대구 동구 등 대구시내 7개 구가 포함됐다. 참여연대 등 34개 시민단체로 구성된 판공비 공개운동 전국 네트워크는 서울에서 전국 114개 광역 및 기초자치단체를 대상으로 조사한 정보공개 성실도에 대한 평가결과를 발표했다.

이번 평가는 이 단체가 6월29일 각 지자체에 일제히 요구한 판공비 지출 증빙서류와 관련 장부의 사본 공개에 지자체들이 얼마나 성실히 응했는지, 그리고 시군구청에서 운영되는 정보공개창구의 운영실태를 기준으로 이뤄졌다. 평가 결과 두 항목점수 평균이 90점을 넘어 A등급에 속한 곳은 광역단체의 경우 대구광역시뿐이었고 기초단체는 단 한 곳도 없었다. 특히 판공비 공개를 전면 거부하거나 정보공개시스템이 거의 유명무실하게 운영돼 평점 40점 이하 F등급을 받은 곳이 광역단체 4곳과 기초단체 62곳 등 전체 조사단체의 57.8%에 이르렀다. 참여연대에서는 판공비 지출서류에 대한 사본 요구에 열람만을 허가하거나 기관장 등 일부 인사의 사본만을 제출하기도 해 공개수준에 따라 점수차별을 두었다며 시민단체의 이번 조사가 주민들에게 공개해야 할 각종 행정정보를 감추기만 하려는 중앙정부와 지자체에 큰 자극이 되었으면 한다고 지적했다.

이같은 지방자치단체에 대한 정보공개는 점진적으로 확장추세를 보이고 있다. 바람

6) [동아일보] 2000-09-28 (종합) 뉴스 01 면 05 판 787자 광역-기초지자체 58% 정보공개제 "나몰라라"

직한 일이다. 이는 지방자치단체의 투명성과 나아가 예산낭비의 제동을 걸어 국민의 혈세의 낭비를 절약할 수가 있다.

3) 문제점

우리나라는 법으로까지 정보공개를 규정하고 있지만 제대로 실시되지 않는 것이 우리의 현실이다.

이제 우리나라 정보공개제도의 문제점을 운영상의 문제점과 제도적인 문제점으로 구분 지적한다.⁷⁾

7) 우리나라는 아직 행정자치부(www.mogaha.go.kr/htm/037.htm)를 비롯한 극소수 기관만 정보공개에 대한 소개와 절차를 홈페이지에 신고 있다. 정보공개 원칙은 수요자가 원하는 정보가 언제 어느 곳에서도 즉시 제공될 수 있도록 인터넷을 통한 적극적 공개 방식을 채택하는 게 바람직하다.

한국도 걸보기에 말씀하다. 96년 공공기관의 정보공개에 관한 법률을 제정, 1년간의 준비기간을 거쳐 98년부터 시행에 들어갔다. 아시아에선 최초로, 세계적으로는 13번째로 정보공개법을 가진 나라가 됐다. 이 법은 세계적 평균 기준에 비교하여 손색이 없다는 주장을 해왔다. 그러나 정보를 얻기 위해 관공서를 한번이라도 찾아본 사람들은 아직 문제가 많음을 인식한다.

1993~96년 상위 1백위 상속세 납부자의 상속세 징수현황과 체납액 감면현황 자료를 요구 받은 국세청은 15일 이내에 공개여부를 통보하도록 돼있는 법을 어기고 경실련의 재촉을 받은 뒤에야 그런 제목으로 만들어놓은 자료가 없다는 식의 엉뚱한 답변만 보내왔다 고 하고 있다.

1997년 각종 기금 및 정부 출연기관 감사결과 보고서 자료를 청구받은 감사원은 무려 45일이 지난 뒤에야 자료를 내줬다. 경실련은 감사

(1) 운영상의 문제점

첫째, 정보공개법이 시행된지 3년반이 지났지만 아직 일선행정기관의 공무원들이 제도의 존재여부조차 모르는 경우가 많다. 법 자체는 알더라도 구체적으로 어떤 절차를 거쳐 공개해야 하는지 잘 모르는 실정이다.⁸⁾

둘째, 정보공개법에는 일반 국민이 공개대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 공공기관이 주요문서목록을 작성, 비치해놓고 정보공개장소를 확보하도록 규정하고 있지만 이를 제대로 지키는 기관은 거의 없다.⁹⁾

경제정의실천시민연합이 2000년 공개대상 기관 10군데를 조사한 결과에 따르면 주요문서목록과 정보공개편람을 비치한 곳은 한 군데도 없었고 주관부서를 표시한 곳은 두군데에 불과했다. 그나마 총무과 구축진 곳에 정보공개 접수처란 팻말이 있어 민원인이 여기를 찾으려면 수많은 사무실을 기웃거리며 문의해야 하는 실정이다. 우리나라의 경우 공공기관의 문서기록이

원이 정보공개법의 제삼자 의견청취 항목을 악용, 일부러 공개를 늦춰 정보의 신선도를 떨어뜨린 것으로 본다.

8) 주부 이모씨(36)는 얼마전 아이가 다니는 학교 식당의 위생상태가 궁금해 그 학교의 위생상태에 대한 조사결과를 요구하러 관할 구청에 갔다. 그러나 어느 부서에서 이 문제를 담당하는지 알아내는데만 1시간 이상 걸렸고 기껏 찾아낸 담당부서의 공무원은 “그런 자료를 어디에 사용할 거냐” “자료가 정리되지 않았고 공개할 의무도 없다”며 거절하였다.

9) 시행 초기에는 시민단체들이 정보공개를 청구하면서 이 제도를 거꾸로 해당기관에 설명하고 공개절차를 밝히는 적도 있다.

부실하고 전산화는 커녕 보존문서와 기록 대장의 정리상태가 형편없다.

셋째, 공공기관들도 정보공개를 전담하는 인력이 필요한데 이를 위해 민원인이 알기 쉽게 문서목록을 정리하는 일은 인력부족으로 불가능하다고 한다. 넷째, 대다수의 공무원은 정보공개에 대해 자신의 권한을 빼앗기는 것으로 인식하고 거부하는 경향이 문제다. 정보공개를 거부할 경우 법원에 소송을 낼 수 있지만 대법원 판결까지는 3년 가량 걸린다. 소송에서 공공기관이 패소하면 정보를 공개해야 하지만 다른 사유를 붙여 공개를 거부하면 또다시 소송을 벌여야 한다. 또 패소해도 담당공무원에게 불이익이 전혀 없기 때문에 상당수 공무원들은 일단 거부하고 보자는 식으로 대응하는 실정이라고 한다.

다섯째, 정보공개법은 원본 자료를 공개하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 행정기관은 정리된 자료만 내놓고 있어 정보의 진위 여부에도 문제가 있을 수 있다. 해당기관이 공개하기 싫은 내용을 제외하더라도 일반인은 알 수 없기 때문이다. 공무원 뿐만 아니라 일반인의 인식이 낮은 것도 정보공개가 제대로 이루어지지 않는 원인 중 하나다.

여섯째, 질적으로도 생산적인 목적을 위한 정보공개 요청은 10%에 불과하고 대다수가 소송 등 개인이나 단체의 피해구제 목적으로 활용되고 있다. 제도 자체가 인터넷시대에 걸맞지 않다는 지적도 나온다.

일곱째, 정보공개를 신청하고 자료를 입수하기 위해서는 신청인이 해당기관까지

찾아가는 불편을 감수해야 한다. 때로는 정보가 어디에 있는지 몰라 한가지 정보를 얻으려고 여러군데를 헤매는 경우도 적지 않다. 공공기관에 전자적 정보제공을 의무화하고 PC통신이나 인터넷에 정보공개 단일창구를 만들어 이곳에만 들어가면 어떤 정보가 어느 기관에 있는지 누구나 알 수 있도록 해야 한다는 주장도 있다.

여덟째, 과도한 정보 열람수수료와 정보 공개까지 걸리는 기간도 문제다. 공공기관의 정보를 열람하려면 장당 20원의 열람수수료를 내야 하는데 광역지자체가 보관하고 있는 1년치 지출관련서류를 보려면 수수료가 수십만원에 이른다. 참여연대는 최근 지방국토관리청에 정보공개를 청구했는데 수수료가 4백60만원에 달해 열람을 포기할 수밖에 없었다. 현행법은 또 정보공개에 걸리는 기간을 최대 15일로 규정하고 있어 신청인이 해당기관을 재차 방문해야 하는 불편함이 있다. 15일이 지나면 정보가 필요없는 경우도 있다. 경실련은 얼마전 은행감독원에 청구한 내용을 언론에 보도된 뒤에야 입수하기도 했다.

(2) 제도상의 문제점

정보공개는 그 제도적 입법목적에서 알 수 있듯이, 민주주의에 있어 참여자(국민)의 알 권리를 보장할 때 장미 꽃을 피울 수 있으므로 국정운영의 투명성과 국민의 알권리를 보장하여 이를 토대로 한 국정에 대한 국민의 참여를 보장함으로써 행정민주화와 주민정치를 위한 제도적 기틀을 마련함에 있다. 따라서 미국에서는 무엇이던

전부 공개함을 원칙으로 한다. 다만 한계는 공개함이 공익과의 비교하여 비공개가 유일한 공공이익비례의 원칙에 비추어 불가피할 때 비공개함이 타당하다고 하는 이론에 의하여 비공개한다. 여기에 문제점은 사익과의 비교이다.

정보의 공개항목중에 동처분을 행한 “공직자의 성명 등 특정 공개”의 문제다. 공공기관은 정보공개항목중 “공직자의 성명”을 밝히기를 무척 꺼리고 있다. 이는 정보의 투명화를 한다고 하면서 불법한 행위를 했다고 의심받는 자의 신상을 투명화하지 않겠다는 것이다. 동 공직자가 바른 처분을 했는가는 후에 사법부의 심판을 받아 판정받아야 한다. 그래야만 무책임하게 불법처분을 사전 예방할 수가 있다. 그런데 공공기관은 이를 투명화하기를 거부한다. 이는 공공기관을 위해서라도 나아가 공공기관정책의 대국민 신뢰를 위하여도 반드시 공개하여야 한다.¹⁰⁾

또한 공직자가 수인이 공동으로 불법행위를 한 경우에는 각자는 연대하여 손해를 배상할 책임을 부담하는 것이다.(부진정연대책무). 공동 아닌 수인의 행위 중 어느자의 행위에 의하여 손해를 발생시킨 것인지 알 수 없는 경우에도 연대하여 손해를 배상할 책임이 있는 것이다. 불법행위를 할 것을 교사한 자나 불법행위를 방조한 자는 공동행위자로 본다.(민760③). 공동불법행위자에게 연대책임을 부담하게 하는 취지는

가해자들이 각자 행위의 경중을 문제삼기 전에 피해자가 누구에게나 배상금을 전부 받을 수 있도록 피해자를 보호하기 위한 것이다.

그렇다면 피고가 불법행위를 행한 범죄에 있어 공동불법행위자인 결재권자, 계선조직에 있던 상급자 및 하급자 등의 공동불법행위책임은 각 개인의 행위에 대하여 개별적으로 그로 인한 손해를 구할 수도 있고 또한 그 가해자등이 공동으로 가한 불법행위에 대하여 그 책임을 공동으로 책임을 추궁할수도 있다. 그리고 이 경우 공동불법행위로 인한 손해배상의 책임의 범위는 피해자에 대한 관계에서 가해자들 전원의 행위를 전체적으로 함께 평가하여 정하여야 하고, 그 손해배상액에 대하여는 가해자 각자가 그 금액의 전부에 대한 책임을 부담하는 것이며, 가해자의 1인이 다른 가해자에 비하여 불법행위에 가공한 정도가 경미하다고 하더라도 피해자에 대한 관계에서 그 가해자의 책임 범위를 위와 같이 정하여진 손해배상액의 일부로 제한하여 인정할 수 없는 것이다.(대법원판례 1998.10.20.98 다31691 손해배상(자))

공공기관의 행정처분을 한자에 대하여 이같이 헌법은 물론 하위법규에서 그 책임을 물을 수 있다면 「위법부당 과세에 관련된 처분자들의 성명, 주소, 현근무지 등을 전 국민에게가 아니라도 제한적이라도 피해자에게 공개(정보의 사본 또는 복사물을 교부하는 행위)하여 침해된 국민의 헌법상 보장된 기본권인 재산권에 대하여 민사·형사법 등 사법절차에 의거 행위자의

6) 사건번호 2001구 49797호 정보공개일부거부 기각결정처분취소 사건 (원고:주)백립사회개발 / 피고 : 용산세무서장

불법여부와 그 책임여부에 대하여 판결을 받고 나아가 법의 테두리 안에서 배상을 받아야 함으로 사법부의 판단을 받도록 협조하여야 하고 따라서 원고에게 그들의 명단, 주소, 현직책 등을 공개함은 당연한 것이다.

우리나라는 공공정보공개는 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하는 것이다.

또한 공공정보는 전부 공개함을 원칙으로 하되 비공개대상정보로서

- ① 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보
- ② 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보
- ③ 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 公共의 安全과 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 곤란하게하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보
- ⑤ 감사·감독·검사·시험·규칙·입찰

계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보

- ⑥ 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보이다.

다만, 법령등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보 등은 제외한다.

VI. 결 론

민주주의는 민의에 의한 “우리의 스스로의 다스림”이라고 한 마디로 표현할 수가 있다. “우리 스스로의 다스림의 목표”는 개개참여인의 손익에 직접 이익, 불이익의 영향을 준다. 그러면서 “소의 희생 위에 대의 정의와 행복”을 추구하는 제도이다. 그렇다면 그 구성원인 참여인(국민·주민)은 “우리 스스로의 다스림”의 의미와 내용을 당연히 알아야 한다는 소박한 논리가 바로 “정보의 공개 제도”이다.

여기서 “의미와 그 내용”은 ①정치·경제·사회·문화·교육 등 전 분야의 제도

와 정책, ②대의(大義)를 위한 제도와 정책이 나(我)에게 주는 이익과 불이익 그리고 ③이같은 “스스로의 다스림”이란 정책의 모습과 진행위치 및 목표를 달성하는데의 문제점 등이 바로 그것이다.

이같은 내용을 알려고 하는 것은 바로 그 참여인의 권리요 의무이며 또 이를 알려주는 것은 당연한 의무인 것이다. 다만 목표달성을 위한 단기적 이유로 비공개가 가능할 뿐인 것이다. 