

[국회 토론회]

윤석열 정부의 정보은폐 합법화 시도

알권리가 위험하다

정부 정보공개법 개정안의 문제점과 과제

2024.11.11. (월) 오후 1시 국회의원회관 제9간담회의실

- 주최 -

시민사회단체연대회의 · 국회시민정치포럼

(대표의원: 이용선·차규근, 연구책임의원: 송재봉,

참여의원: 강선우, 김남근, 김남희, 김동아, 김윤, 남인순, 민병덕, 박정현, 박지혜, 박주민, 박홍근,
서미화, 서왕진, 염태영, 이광희, 이용우, 이학영, 전진숙, 정을호, 진선미, 차지호, 천준호)

신정훈 의원 · 윤종오 의원 · 정춘생 의원 · 한창민 의원

- 주관 -

시민사회단체연대회의 알권리침해법대응TF

(시민사회단체연대회의, 경제정의실천시민연합, 사단법인오픈넷, 세금도둑잡아라, 참여연대,
투명사회를위한정보공개센터, 함께하는시민행동)

국회 토론회

윤석열 정부의 정보은폐 합법화 시도, 정부 정보공개법 개정안의 문제점과 과제

□ 일시 : 2024년 11월 11일(월) 13:00-15:00

□ 장소 : 국회의원회관 제9간담회의실

□ 공동주최 : 시민사회단체연대회의, 국회시민정치포럼

(대표의원: 이용선·차규근, 연구책임의원: 송재봉, 참여의원: 강선우, 김남근, 김남희, 김동아, 김윤, 남인순, 민병덕, 박정현, 박지혜, 박주민, 박홍근, 서미화, 서왕진, 염태영, 이광희, 이용우, 이학영, 전진숙, 정을호, 진선미, 차지호, 천준호)
신정훈 의원, 윤종오 의원, 정춘생 의원, 한창민 의원

□ 주관 : 시민사회단체연대회의 알권리침해법대응TF

개회사

- 시민사회단체연대회의 송성영 공동대표 6
- 국회시민정치포럼 대표의원 이용선 국회의원 8
- 국회시민정치포럼 대표의원 차규근 국회의원 10

인사말

- 국회시민정치포럼 연구책임의원 송재봉 국회의원 12

환영사

- 행정안전위원장 신정훈 국회의원 14
- 박정현 국회의원 16
- 정춘생 국회의원 18

축사

- 더불어민주당 박찬대 원내대표 20
- 조국혁신당 황운하 원내대표 22
- 진보당 윤종오 원내대표 24
- 사회민주당 한창민 원내대표 26

토론회 좌장 : 한상희 (참여연대 공동대표)

발제

1. 정부 정보공개법 개정안의 실질적 영향과 문제점 29
김유승 (투명사회를위한정보공개센터 공동대표)
2. 정부 정보공개법 개정안의 위헌성 검토 41
하승수 (변호사, 세금도둑잡아라 공동대표)

토론

1. 현행 정보공개법의 한계와 시민의 알권리 침해사례 55
김성달 (경실련 사무총장)
2. 언론의 눈으로 본 정보공개법의 현주소 63
이상원 (뉴스민 편집장)
3. 정보공개가 정부 투명성 및 책임성에 미친 영향과 제도의 발전 방향 71
채연하 (함께하는시민행동 운영위원장)

질의응답 및 자유토론

개 회 사



시민사회단체연대회의
공동대표

송성영

윤석열정부가 시민의 알권리를 차단하는 정보공개법 개정안을 10월29일 국무회의에서 통과시키며 의결을 강행했습니다.

특히, 권력남용의 의혹이 국정농단 수준으로 연일 문제가 불거지는 상황속에서 현 정부가 시민들의 알권리인 정보공개 요구 자체를 차단하는 “알권리침해법” 으로도 불려지는 개정안을 군사작전 하듯이 신속히 처리하고 법제화 하려는 의도를 묻지 않을 수 없습니다.

행안부에서 밝히는 사유는 “정보공개제도의 취지에서 벗어난 부당하거나 과도한 청구에 대한 판단기준과 종결처리 근거를 마련했다” 고 밝히며 “기존에 청구인이 악의적으로 부당·과도한 정보공개 청구를 하더라도 반드시 처리해야 해 담당자의 업무 부담이 과도해지고 행정력 낭비가 발생했지만, 앞으로는 부당·과도한 청구는 처리하지 않고 종결할 수 있게 된다” 라며 말도 안 되는 강변으로 일관하지만 속내는 이제 원천적으로 시민의 알권리를 차단하겠다는 의도로 밖에 볼 수 없습니다.

공무원의 괴롭힘 대책으로 시작되었다지만 정부가 보호대책을 세우면 되는 사항을 시민 알권리를 차단하겠다는 발상 자체가 시민의 알권리에 반하는 정부의 폭거입니다. 이런 정부의 심각한 인식하에서 국회에서 정치권과 시민사회가 머리를 맞대고 정부의 폭거를 저지하기 위해 시민들의 권익에 부합하는 뜻깊은 국회토론회 개최를 열어주신 국회 시민정치포럼 의원님들과 이외 함께해주신 의원님들께 감사드립니다.

현재 정부가 정보를 공개치 않고 감추려는 의도는 심각한 수준입니다. 대통령비서

실은 법원의 판결에도 불구하고 비공개 처리하고 있으며 검찰 또한 국민이 알아야 할 권리를 법원의 판결을 무시한 채 비공개 처리하고 있습니다. 이에 시민사회단체연대회의는 긴급히 “알권리침해법 대응 T/F” 를 구성해 악법저지를 위한 활동을 해 나가고 있습니다.

시민사회단체연대회의는 윤석열정부가 정보를 은폐하고 법을 개정 악법화 하려는 반민주적 행태를 온 힘을 기울여 막아내는 활동을 이어가겠습니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일

송 성 영 시민사회단체연대회의 공동대표

개 회 사



시민정치포럼
공동대표

이용선 의원

안녕하십니까, 국회 시민정치포럼 공동대표를 맡고 있는 더불어민주당 서울 양천을 국회의원 이용선입니다.

먼저 「정부 정보공개법 개정안의 문제점과 대안 국회토론회」를 함께 준비해주신 시민정치포럼 차규근 대표의원님, 송재봉 연구책임의원님을 비롯한 회원 의원님들과 국회 행정안전위원회 신정훈 위원장님, 그리고 시민사회단체연대회의 관계자 여러분들께 깊이 감사드립니다.

또, 발제를 맡아주신 ‘정보공개센터’ 김유승 대표님, ‘세금도둑잡아라’ 하승수 대표님과 토론에 참여해주시는 ‘함께하는시민행동’ 채연하 운영위원장님, ‘경실련’ 김성달 총장님, ‘뉴스민’ 이상원 편집장님과 참석해주신 모든 분께 감사드립니다.

지난 10월 31일 행정안전부가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)」 개정안을 국회에 제출했습니다. 개정안의 핵심 내용은 정보공개 청구가 “부당하거나 사회통념상 과도한 요구”에 해당한다면 처리하지 않고 종결할 수 있는 법적 근거를 만들겠다는 것이며, 그 취지는 “악성 정보공개 청구로부터 정보공개 담당자 보호를 강화하고 공공기관 업무가 보다 효율적으로 수행”될 수 있게 만들겠다는 것입니다.

그런데, “부당하거나 사회통념상 과도한 요구”가 대체 무엇인지, 도대체 어떻게 판단하려는 것인지 불분명하다 보니, 현 정부가 ‘입틀막’을 아예 제도화하려는 것 아니냐는 지적이 제기되고 있습니다.

특히, 시민사회 측에서는 정보공개법 개정을 정부에서 처음으로 추진한다고 밝힌 지난 5월부터 이 문제를 지적해 오셨고, 해당 개정안을 ‘알권리침해법’으로 규정하여 최근에는 대응 TF를 구성하신 걸로 알고 있습니다. 직접 토론회에 참석해주신 만큼 정보공개법 개정안의 문제점들이 낱낱이 밝혀지길 바라며, 악성 민원으로 인해 담당 공무원이 시달린다거나 행정력이 낭비되는 걸 방지하기 위한 다른 대안은 없는지도 함께 다뤄지길 바랍니다.

저 또한 국회의원으로 오늘 주신 고견들을 경청하고, 윤석열 정부가 시민의 알권리를 침해한다면 누구보다 앞장서서 최선을 다해 막아낼 것을 약속드립니다.

끝으로, 참석하신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일

이 용 선 더불어민주당 서울 양천을 국회의원

개 회 사

안녕하십니까, 조국혁신당 차규근 의원입니다.



시민정치포럼
공동대표

차규근 의원

오늘 국회 시민정치포럼의 대표의원으로서 정부 정보공개법 개정안의 문제점과 대안 토론회를 공동주최하게 돼 뜻깊게 생각합니다. 함께 해주신 국회 시민정치포럼 소속 의원님들과 시민사회단체연대회의 알권리침해법 대응 TF 관계자분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

정부는 지난 10월 29일 국무회의에서 정보공개법 개정안을 의결했습니다. 이는 윤석열 정부의 정보 은폐 행태가 이미 심각함에도 정보공개법 개정안 의결을 통해 시민의 알 권리를 제한하겠다고 췌기를 박은 것입니다.

결국으로는 부당하고 과도한 정보공개 청구로 인해 행정력 낭비가 발생하지 않도록 하는 개정안이라고 합니다. 하지만 그 속내는 모호한 기준을 앞세워 시민의 알 권리를 제한하고 정부의 정보 은폐를 정당화하겠다는 것입니다.

이와 같은 윤석열 정부의 반민주적인 시도를 그저 지켜보고만 있을 수는 없습니다. 그래서 오늘 이 자리를 통해 정부의 알권리침해법을 저지하고, 국회와 시민사회가 협력 방안을 마련하고자 합니다.

가장 마지막에 소개하지만, 가장 중요한 일입니다. 이 뜻깊은 자리에 사회를 맡아 주신 한상희 참여연대 공동대표님과 발제를 맡아 주신 김유승 정보공개센터 공동대표님, 하승수 변호사님께 감사드립니다. 그리고 토론을 맡아 주신 김성달 경실련 사무총장님, 이상원 뉴스민 편집장님, 채연하 함께하는 시민행동 운영위원장님을 비롯한 모든 관계자분께도 감사의 인사를 전합니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일
차 규 근 조국혁신당 국회의원

인사말



시민정치포럼
연구책임

송재봉 의원

안녕하십니까

송재봉 충북 청주청원 국회의원입니다.

아침저녁으로 제법 쌀쌀한 바람이 불어옵니다. 환절기 건강에 유의 하기길 바랍니다.

「정부 정보공개법 개정안의 문제점과 과제 국회 토론회」에 참여할 기회를 주셔서 감사합니다. 이번 자리를 마련해 주신 국회시민정치포럼 이용선·차규근 공동대표님과 포럼 회원 의원님, 신정훈, 윤종오, 정춘생, 한창민 의원님 감사합니다. 또한 시민사회단체연대회의 송성영 공동대표님을 비롯한 토론회를 위해 애써 주신 모든 시민사회단체 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

최근 윤석열 정부 국무회의에서 통과된 정보공개법 개정안은 국민의 알 권리를 근본적으로 침해할 소지가 크다고 생각합니다. ‘부당하거나 과도한 요구’라는 모호한 기준을 통해 정보공개 청구를 제한할 수 있게 한 이번 개정안은 공공기관이 자의적으로 정보 접근을 차단할 수 있는 길을 열어 주었습니다.

이 같은 개정안이 시행될 경우 국민이 공공기관의 활동에 대해 접근하고, 감시하며, 투명한 정부 운영을 요구할 헌법적 권리가 위축될 우려가 있습니다. 또한, 이러한 제도가 정부에 대한 감시 기능을 약화하고 부패 방지라는 민주주의 본질을 위협할 수 있다는 점에서 매우 우려스럽습니다.

이번 개정안이 마련된 배경이 일부 악성 정보공개 청구로부터 공무원을 보호하기

위함이라고는 하나, 그 해결책이 국민의 알 권리를 제한하는 방향으로 나아가서는 안 된다고 생각합니다. 공공기관이 공무원을 보호하기 위해 시민의 정보 접근 권리를 막는 것은 국민과 정부 사이의 신뢰를 저해하고, 권력에 대한 감시 기능을 무력화시킬 수 있습니다. 이는 결코 우리가 바라는 건강한 민주사회로 가는 길이 아닙니다.

시민사회단체와 여러 전문가가 지적하듯, 이번 개정안은 국민의 알 권리를 제한하고 권력 감시 기능을 약화시키며, 결과적으로 우리 사회의 투명성을 훼손할 위험이 큼니다. 국회와 시민사회가 함께 이 문제의 심각성을 알리고, 국민의 권리를 온전히 보호할 수 있는 실질적인 대응 방안을 마련해야 합니다.

또한 정부의 정보 은폐 경향이 강화되고 있는 현 상황에서 시민사회와 국회가 어떻게 협력하여 국민의 알 권리를 지킬 수 있을지에 대한 구체적인 방안도 함께 모색되기를 바랍니다.

다시 한번 오늘 뜻깊은 자리를 마련해 주신 관계자 여러분과 참석해 주신 모든 분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일

송재봉 더불어민주당 충북 청주시청원구 국회의원

환영사



**제22대 국회
행정안전위원장**

신정훈 의원

오늘 자리를 빛내주신 모든 여러분, 반갑습니다.

22대 국회 행정안전위원회 위원장, 더불어민주당 나주·화순 국회의원 신정훈입니다.

‘윤석열 정부의 정보공개 합법화 시도, 정부 정보공개법 개정안의 문제점과 과제’ 국회 토론회 개최를 진심으로 환영합니다. 오늘 토론회를 위해 힘써주신 시민사회단체연대회의 알권리 침해법 대응 TF 관계자 여러분과 개정안 저지를 위해 노력하시는 동료 의원님들의 노고에 감사드립니다. 또, 발제와 토론을 맡아주신 전문가분들께도 힘찬 박수를 보냅니다.

최근 정부는 대통령비서실 사적 채용 의혹에 비공개로 일관하며 국민의 알권리를 제한하고 있습니다. 검찰 또한 대법원의 특수활동비 공개 판결마저 무시하고 있습니다. 현재 정보공개법은 공무원 보호와 공공기관의 효율적 업무처리 핑계로 국민의 알권리 침해는 물론 정보은폐를 제도화하려는 행태를 띄고 있습니다. 이러한 의미에서 오늘 토론회는 매우 중요한 자리입니다.

국회는 국민의 대표기관으로서 국민의 권리를 보호하여 민주주의 수호와 국민의 신뢰에 보답해야 할 의무가 있습니다. 제22대 국회에선 국회 시민정치 포럼 소속 의원님들, 행안위 소속 의원님들과 함께 국민의 알권리 보호와 정부의 독단적인 정보 은폐를 막기 위해 나아가고 있습니다.

아울러 개정안의 위헌성과 독소조항 분석, 현행 정보공개법의 한계와 개정안 통과 시 예상되는 시민의 알 권리 침해 사례 진단을 통한 정보공개법 개선 및 부작용

방지 등 개선해야 할 과제가 산적해 있습니다. 또한 개정되는 정보공개법이 사전 정보공개 확대 운영, 정보 공개시스템 이용 제한과 어떤 차별점을 보일지, 정보공개법이 나아가야 할 올바른 방향은 어디인지 다양한 의견을 수렴해 봐야 할 것입니다.

저 또한 행정안전위원장으로 오늘 토론회를 통해 언론의 취재권 제한과 감시 기능 약화 우려에 대한 실질적 분석과 더불어 정보공개제도의 긍정적 성과와 바람직한 발전 방향 제시와 같은 핵심 쟁점들이 심도 있게 다루어질 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2024년 11월 11일

신 정 훈 더불어민주당 전남 나주시화순군 국회의원

환영사



더불어민주당

박정현 의원

안녕하십니까

더불어민주당 대전 대덕구 국회의원 박정현입니다.

윤석열 정부의 노골적인 정보 은폐 시도가 이루어지고 있는 가운데, 정부의 정보공개법 개정안에 대해 평가하는 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 이 자리를 함께 마련해주신 시민사회단체연대회의와 국회시민정치포럼 의원님들을 비롯한 여러 선배 동료 의원님들께 감사의 인사를 전합니다.

지난 10월 29일 국무회의에서 의결된 정부의 정보공개법 개정안은 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’라는 모호한 기준으로 정보공개 청구를 종결할 수 있도록 하고 있습니다. 이는 불리한 정보는 국민들에게 제공하지 않으려는 명백한 정보 은폐 합법화 시도입니다.

실제로 지난해 정부의 정보공개 청구 전부공개율은 역대 최저를 기록하였으며, 대통령비서실은 사적 채용 의혹이 제기된 직원의 명단을 비공개로 일관하고 있습니다. 이미 법률의 자의적 해석을 통해 상습적으로 정보공개를 거부하고 있으나, 개정안을 통해 국민들의 알권리를 더욱 당당히 침해하겠다는 선언입니다.

개정안의 취지는 괴롭힘 목적의 지나친 정보공개 청구를 막겠다는 것이었으나, 그 방법이 국민들의 알권리를 침해하는 방향으로 나아가서는 안 될 것입니다.

저는 지난 7일, 정보공개 담당 공무원들을 보호하면서도 국민들의 알권리를 보장할 수 있는 정보공개법 개정안을 발의했습니다. 공공기관이 공개해야 하는 정보와

공개하지 아니할 수 있는 정보를 구체적으로 명시함으로써 기관의 자의적인 정보 공개 거부를 방지하고, 동시에 폭언·폭행·욕설·비방·협박 등을 수반한 정보공개 청구에 대해서는 정보공개심의회의 심의를 거쳐 종결 처리할 수 있도록 하는 내용을 담고 있습니다.

오늘 토론회를 통해 현 정보공개법과, 이번에 정부가 제출한 정보공개법 개정안이 가지고 있는 문제점을 명확히 짚어보고, 국민의 알권리를 보장하는 방안에 대한 심도 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다.

끝으로 좌장을 맡아주신 한상희 참여연대 공동대표님과 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 그리고 참석해주신 내빈 여러분께 진심으로 감사의 인사를 전합니다.

고맙습니다.

2024년 11월 11일

박 정 현 더불어민주당 대전 대덕구 국회의원

환영사



조국혁신당

정춘생 의원

안녕하세요. 이름처럼 민생의 봄날, 국민의 봄날을 꽃피우기 위해 달리는조국혁신당 원내수석부대표 정춘생입니다.

“윤석열 정부의 정보은폐 합법화 시도, 정부의 정보공개법 개정안의 문제점과 과제” 국회 토론회에 참석해 주신 모든 분께 감사 인사를 올립니다.

토론회를 함께 주최해 주신 시민사회단체연대회의와 국회 시민정치포럼 소속 모든 의원님께도 감사하다는 말씀을 드립니다.

아울러 토론의 좌장을 맡아주신 한상희 참여연대 공동대표님, 발제를 진행하실 김유승 정보공개센터 공동대표님과 하승수 세금도둑잡아라 공동대표님, 토론에 참여해 주실 김성달 경제정의실천시민연합 사무총장님과 이상원 뉴스민 편집장님, 채연하 함께하는 시민행동 운영위원장님께도 진심으로 감사드립니다.

윤석열 정부가 지난 10월 29일 국무회의에서 공공기관이 자의적으로 정보공개청구를 종결할 수 있는 내용을 담은 ‘정보공개법 개정안’을 의결했습니다.

부당하거나 사회 통념상 과도한 요구를 할 경우 정보공개 청부를 거부하겠다는 것인데, 이를 판단할 기준이 명확하지 않아 ‘기관 마음대로’ 해석이 가능합니다.

일례로 검찰의 특수활동비는 용처도, 수령인도 알 수 없습니다. 국민의 세비로 지급되는 예산이니, 사용 내역을 밝혀달라는 것은 마땅하고도 당연한 요구지만, 윤석열 정부의 정보공개법 개정안대로라면, 이마저 ‘부당’하고 ‘과도’한 요구가 될 수 있는 것입니다.

애매하고 두루뭉술하기 짝이 없는 문구를 앞세워 국민의 알권리를 침해하는 것은 심각한 위헌 사항입니다. 동시에 이는 시민을 대표해 국가 권력기관을 감시하는 언론의 취재권을 제한하는 행위이기도 합니다.

시민 사회가 여러 차례 우려를 표했지만, 이에 대한 고려도, 설명도 없이 국무회의에서 개정안을 통과시킨 것은 윤석열 정권의 ‘불통’ 과 ‘독선’ 을 또 한 번 확인할 수 있는 대목입니다.

토론회에서 개정안의 위헌성에 대해 심도 깊은 논의를 진행하고, 모아주신 고견을 바탕으로 개정안의 국회 통과를 반드시 저지해야만 합니다.

국민의 알 권리를 최우선으로 보호하는 데에 저 역시 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2024년 11월 11일

정 춘 생 조국혁신당 국회의원

축 사



더불어민주당
원내대표

박찬대 의원

안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 박찬대입니다.

〈윤석열정부의 정보은폐 합법화 시도, 정부 정보공개법 개정안의 문제점과 과제〉 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 토론회를 준비해주신 시민사회단체연대회의와 국회 시민정치포럼 관계자 여러분, 그리고 함께해주신 모든 의원님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

윤석열 정부 들어 정보공개를 거부하는 사례가 많아졌습니다. 심지어 법원의 판결조차 제대로 이행하지 않는 일도 벌어지고 있습니다. 그런데 이제는 아예 법으로 정보공개를 거부하려는 움직임마저 보입니다.

최근 윤석열 정부가 발의한 정보공개법 개정안은 국민의 알 권리를 심각하게 침해합니다. “부당하거나 사회통념상 과도한 요구”라는 모호한 기준은 공공기관이 자의적으로 정보공개 청구를 종결하고 비공개할 수 있는 제도적 장치를 만들어 주는 것입니다.

국민의 알 권리는 헌법에서 보장하는 민주주의의 핵심 권리입니다. 그러나 정부는 ‘악성 민원 방지’를 빌미로 개정안 통과를 강행하고 있습니다. 정보공개 청구를 제한하는 것은 국민이 정부를 감시하고 견제할 수 있는 권리를 약화시킵니다. 적극적이고 투명한 정보공개야말로 행정의 신뢰성을 높이고 불필요한 오해와 갈등을 줄이는 근본적인 해결책이 될 것입니다.

오늘 토론회가 개정안의 문제점을 정확히 짚고, 구체적인 대안을 모색하는 자리가 되기를 기대합니다. 논의된 내용이 국회 차원의 대응과 연대의 기반이 되어, 국민의 알 권리를 지키고 공공기관의 투명성을 강화하는 실질적 대책 마련으로 이어지길 바랍니다.

다시 한번 오늘 자리를 준비해주신 모든 분께 감사드리며, 국민의 권리를 지키기 위해 더불어민주당이 최선을 다할 것을 약속드립니다. 고맙습니다.

2024년 11월 11일

박 찬 대 더불어민주당 인천 연수구갑 국회의원

축 사



조국혁신당
원내대표

황운하 의원

안녕하십니까 조국혁신당 원내대표 황운하입니다.

윤석열 정권이 ‘입틀막’ 으로 국민의 입을 막은 데 이어, 정보공개법 개정으로 국민의 눈과 귀까지 막으려 하고 있습니다. 정부는 지난 10월 29일 국무회의에서 정보공개법 개정안을 의결했습니다. 내용은 한 마디로 공공기관이 자의적으로 정보공개를 거부할 수 있도록 하는 것입니다. 법 이름을 ‘정보공개법’ 이 아니라 ‘정보공개거부법’ 으로 바뀌어야 할 판입니다.

윤석열 정권은 국가 운영의 투명성과 시민통제라는 민주주의의 물줄기를 정면으로 거스르고 있습니다. 이번 개정안의 문제점은 이미 시민사회와 여러 전문가들에 의해 수차례 지적되어 왔습니다. 대통령비서실의 사적 채용 문제나 검찰의 특수활동비 미공개 등 이미 윤석열 정권의 ‘정보은폐’ 는 심각한 수준입니다. 이번에는 아예 그걸 제도적으로 보장하겠다는 말입니다.

정보공개제도는 단순히 정보를 요청하고 얻는 것을 넘어서, 민주사회의 근본 원칙인 투명성과 책임성을 보장하는 중요한 기제입니다. 반민주적이고 위헌적인 이번 개정안은 국민의 기본권을 지키기 위해서라도 반드시 저지해야 합니다. ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’ 라는 조항은 전가의 보도, 즉 정보공개거부를 위한 만병통치약이 될 가능성이 큼니다. 투명사회를 위한 정보공개센터, 오픈넷, 참여연대와 민변 등 많은 단체들이 이 법안에 대한 우려를 공식적 의견서로 제출한 상태입니다.

지금 윤석열 정권 탄핵에 대한 국민들의 찬성 여론이 70%에 육박하는 상황입니다. 주말마다 퇴진집회가 열리고, 정권 지지율은 한 자리 수를 앞두고 있습니다. 이런 상황에서, 이같은 내용으로 정보공개법 개정을 추진하는 정부의 대담한 행태가 놀랍습니다. 이는 정권 말기적 권력놀음일 뿐입니다.

오늘 시민사회와 정치권이 한자리에 모여 상황을 진단하고, 해법을 모색하는 자리를 가집니다. 발제를 비롯해 논의를 위해 수고해주시는 모든 분들께 감사를 드립니다. 조국혁신당은 정보공개법을 포함해, 윤석열 정권의 모든 폭정을 앞장서 저지할 것입니다. 지금껏 그래왔던 것처럼 윤석열 정권의 조기종식 되도록 가장 앞자리에, 가장 빠르게 움직이겠습니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일

황 운 하 조국혁신당 국회의원

축 사



**진보당
원내대표**

윤종오 의원

반갑습니다. 진보당 원내대표를 맡고 있는 울산 북구 윤종오 국회의원입니다.

오늘 윤석열 정부의 정보은폐 합법화 시도를 막아내고, 국민의 알 권리를 지켜내기 위해 모여주신 많은 분께 감사 인사를 드립니다.

정부가 정보공개법 개정안을 의결했습니다. 개정안은 “부당하거나 사회 통념상 과도한 요구”라는 모호한 기준으로 국민에게 필요한 정보 접근을 차단하는 내용이 담고 있습니다. 대단히 우려스럽습니다.

이미 윤석열 정부의 정보은폐 행태는 심각한 수준인데 해당 개정안은 이를 합법화하는 것이나 다름없다고 생각합니다. 정부는 공무원 보호를 명분으로 내세우지만, 이는 정부가 공무원 보호조치를 강화해야 할 문제이지 국민의 알 권리를 제한할 문제가 아닙니다.

무엇보다 정보공개는 단순한 절차가 아니라 민주주의를 지탱하는 필수 요소입니다. 정보의 개정안은 윤석열 정부의 정보은폐 기조에 법적 근거를 제공하고, 나아가 국민의 눈과 귀를 가려 권력 감시 기능마저 약화시킬 것입니다.

국회가 정부 권력 견제라는 제 역할을 하기 위해서는 국민 알 권리 보장이 매우 중요하다고 생각합니다.

진보당 원내대표로서 이 문제가 국회와 시민사회 전체에 걸쳐 더 큰 관심을 받을

수 있도록 최선을 다하겠습니다. 오늘 토론회가 범국회적 공감대를 형성하고, 정부의 반민주적 정보은폐 시도에 맞선 연대의 첫걸음이 되길 바랍니다. 감사합니다.

2024년 11월 11일

윤 종 오 진보당 울산 북구 국회의원

축 사



사회민주당
원내대표

한창민 의원

사회민주당 대표 국회의원 한창민입니다.

우리나라는 민주공화국입니다. 민주공화국의 국정운영은 국민의 주권을 대리하는 공적 사안이므로, 국정운영의 과정과 결과는 국민에게 투명하게 공개되고 정부는 국민의 정보공개청구에 성실하게 응해야 합니다.

「정보공개법」은 1996년 제정 당시부터 국민의 알 권리와 공공기관의 공개 의무를 제1조에 명시했습니다. 그 취지와 목적에 맞게 「정보공개법」은 국정운영의 민주성을 조금이라도 높이는 데 큰 역할을 해 왔습니다.

그런데 지난 10월 29일 국무회의를 통과한 정부의 「정보공개법」 개정안은 정보공개법이 갖는 가치와 의미를 완전히 퇴색시키고, 국정운영을 국민의 참여와 감시로부터 떼어놓으려는 의도를 적나라하게 드러내고 있습니다.

신설되는 제5조와 제11조의3이 대표적인 사례입니다. 두 조항은 공공기관이 자의적으로 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’를 판단하여 국민의 정보공개청구를 종결 처리할 수 있도록 합니다. 정보공개를 청구하는 국민이 청구의 정당성을 스스로 입증까지 해야 한다는 뜻인지 묻지 않을 수 없습니다.

특히 제11조의3은 제3항에서 부당하거나 과도한 요구의 구체적 판단 기준을 시행령에 위임하고 있습니다. 국민이 권력을 감시하는 정당한 수단을 국회의 동의 없이 정부의 입맛대로 무력화할 수 있게 되는 것입니다. 국민의 권리뿐만 아니라 국회의 권한까지 침해하는 위험한 발상이 깔려 있습니다.

현 정부는 대법원 판결에도 불구하고 권력기관들의 정보를 제대로 공개하지 않고 있습니다. 「정보공개법」 개정안은 이러한 행태를 정부 공공기관 전체로 확대하려는 시도로 볼 수밖에 없습니다. 정권의 치부를 가리기 위해 우리가 쌓아온 민주주의를 허물고, 국민 위에 군림하겠다는 것입니다.

저는 현 정부가 추진하는 역사의 퇴행에 단호히 반대합니다. 정권이 불편하다는 이유로 국민에 대한 정보공개를 거부한다면, 그런 정권은 권력을 가질 자격이 없습니다. 권한과 책임이 함께하고, 모든 국민이 참여하는 국정운영을 확립하는 일에 사회민주당이 항상 동참하겠습니다.

감사합니다.

2024년 11월 11일

한 창 민 사회민주당 국회의원

발제 1

정부 정보공개법 개정안의 실질적 영향과 문제점

김유승 | 정보공개센터 공동대표

1. 들어가며

『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 정보공개법) 제정 28년이 되었다. 그동안 ‘정보공개를 통해 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보’ 한다는 법의 취지에 맞게 시민의 정보공개청구권과 정부의 정보공개는 놀라운 규모와 속도로 성장했다. 정보공개연차보고서에 따르면 2023년 정보공개청구 건수는 정보공개법이 최초로 시행된 1998년에 비해 약 70배 증가했다. 2023년 기준 공공기관의 정보공개율은 94%(전부공개 74%, 부분공개 20%)에 달한다.¹⁾ 제도 역시 발전해 왔다. 제정 이래 다섯 차례의 일부개정을 거친 정보공개법은 정보공개의 범위를 확대하고 알권리를 강화하는 방향으로 변화했다. 2004년 전부개정을 통해 사전공표제도 도입, 정보목록 작성 및 비치 등을 했고, 2006년 개정을 통해 공공기관의 부당한 비공개 관행을 개선하기 위한 기관별 기준수립을 의무화했다. 2013년 개정을 통해서도 공개문서는 청구가 없어도 공개하도록 하는 원문공개제도를 시작했고, 2020년 개정에서는 정보공개심의회 설치대상기관을 확대하고, 공무원 정보공개 교육을 의무화 했다.²⁾

행정안전부는 정보공개제도가 국민의 알권리를 구체적으로 실현하고 국민주권주의를 실질적으로 보장하는 민주주의의 핵심 장치 중 하나라고 설명한다. 법 제정 과정을 살펴보면 군사정권이 끝난 1990년대 초반 경실련과 참여연대 등이 주도한 시민사회운동으로 시작되기도 했다. 실제 정보공개제도의 발전은 민주주의의 발전과 궤를 같이 한다. 참여민주주의와 거버넌스 방향으로 민주주의 시스템이 발전할수록 정보공개제도도 함께 고도화 되어온 것이다. 하지만 지금 정부는 변화발전해 온 정보공개제도를 역행하려 하고 있다. 정부는 2024년 10월 29일 국무회의에서 정보공개법 개정안(행정안전부 공고 제2024-1114호)을 의결했다. 이를 두고 시민사회는 “정부 정보공개법 개정안은 시민의 권리를 검열하는 알권리 침해법”이라며 강하게 규탄하고 있다.

본 토론회에서는 정부가 발의한 정보공개법 개정안이 투명성과 책임성 측면에서 어떤 영향을 미치는 지 살펴보고, 법이 개정될 경우 야기하는 문제점에 대해 논하고자 한다.

1) 행정안전부, 『2024 정보공개연차보고서』, 2024

2) 김유승, 정진임, 「정보공개법 개선방안 연구」, 『기록학연구 81』, 2024

2. 정부 정보공개법 개정안의 주요 내용³⁾

1) 개정 이유

정보공개 제도의 취지를 벗어난 부당하거나 과도한 요구를 하거나, 악의적인 반복 청구 등 오·남용 사례로 인하여 공공기관 업무 담당자의 고충 및 행정력 낭비가 심화되고 있으므로, 비정상적 정보공개 청구를 최소화하고 정상적 정보공개 청구를 신속·효율적으로 처리할 수 있도록 정보공개법을 일부개정 하려는 것임

2) 주요 내용

가. 부당하거나 과도한 청구에 대한 판단 기준 및 종결처리 근거 마련(안 제5조제3항, 제11조의3)

- 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 대한 판단기준을 마련함
- 부당·과도한 요구에 해당 될 경우 정보공개심의회를 통해 ‘종결처리’ 할 수 있는 근거를 신설함

나. 정보공개 청구 외 처리 가능한 민원 종류 정비(안 제11조제5항제2호)

- 정보공개 청구 중 민원으로 처리 할 수 있는 범위를 ‘정보공개에 관한 건의·질의 등’ 으로 한정함

다. 중복 청구 등 종결처리 사유 확대(안 제11조의2제1항, 제2항)

- 동일한 정보공개 청구를 다른 기관에서 재차 이송받은 경우, 종결처리 할 수 있도록 근거를 신설하고, 반복청구에 대한 통지를 생략함

라. 정보공개 청구 비용 사전납부제 근거 마련(안 제17조제4항, 5항)

- 청구인이 청구 취하 또는 비용 납부를 2회 이상 하지 아니한 경우, 정보공개에 들 것으로 예상되는 비용을 미리 납부하게 할 수 있도록 근거를 마련함

3) 행정안전부장관, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 일부개정법률안 입법예고, 2024.07.31., <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/79370?isOgYn=Y&opYn>

3. 윤석열 정부의 정보은폐 기조

1) 책임성과 투명성의 후퇴

국민의 기본권인 알권리를 침해하는 정보공개법 개정추진으로 노골적으로 드러난 것일 뿐, 윤석열 정부의 알권리침해 기조는 취임과정부터 예견되어 있었다. 윤석열 당선인 대통령직 인수위원회는 모든 공공기관 홈페이지에서 볼 수 있는 정보공개 안내조차 없었다. 정보공개 안내는 불통인수위라며 비판받던 박근혜 대통령인수위 홈페이지에서도 볼 수 있던 것이다. 물론 홈페이지에 안내가 없다고 해서 정보공개청구를 못하는 건 아니다. 하지만 윤석열 대통령직인수위원회는 보통의 공공기관은 다 공개하는 정보에 대해 공개기로 대응했고, 결국 인수위원회가 해산되는 날 비공개통지를 했다. 기관 폐지로 더 이상 정보공개청구는 할 수 없게 되었다.

정보공개청구만 거부한 것이 아니다. 취임 이후 대통령실 청사 및 관저공사 특혜 의혹을 밝히기 위해 국회는 조달청에 수의계약 관련 자료제출을 요구했으나 조달청은 이를 거부했다. 국회 자료제출거부는 의정활동을 방해할 수준으로 전 부처에 걸쳐 지금까지도 계속되고 있다. 현재 22대국회에서는 김병기의원 대표발의로 정보공개법 등을 이유로 자료제출거부를 해서는 안된다는 취지의 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 개정안(의안번호 2203425)이 올라오기도 했다.

국회의원에게도 정보를 공개하지 않는 윤석열 정부가, 국민들에게 공개할 리 없다. 윤석열정부 출범 직후 대통령의 친구아들과 6촌 친인척을 채용하고, 극우 유튜버 가족, 김건희씨 측근, 김건희씨가 운영한 코바나컨텐츠 직원까지 ‘대규모 사적채용’ 의혹이 불거지자 정보공개센터는 정부출범 초기, 대통령실 직원명단에 대해 정보공개청구했지만 임기 절반이 지난 지금까지도 정보공개소송에서 마저 불복하며 비공개로 일관하고 있는 상황이다.

정보공개법을 자료제출 거부의 근거로 삼는게 법과 절차에 맞지 않는다는 것을 정부가 모를리 없다. 정보공개법 정부개정안이 헌법 제21조에 위배된다는 것 역시 모를리 없다. 지금 정부가 하고 있는 자료제출 거부와 정보공개법 개정은 단지 국민의 알권리를 침해하고, 국회의원의 국정감사를 방해하는 것에 그치지 않는다. 정보공개거부는 권력감시와 부패방지 기능을 약화시킨다. 더 나아가 정보접근권 차단은 우리 사회의 투명성과 민주주의 가치의 훼손을 야기할 우려가 크다.⁴⁾ 그럼에도 정부는 무리하게 정

보공개법 개악을 추진하고 있는 것이다.

2) 정부 정보공개법 개정안의 문제점⁵⁾

정부안 중 정보공개청구권 차단 등 알권리 침해 등의 소지가 가장 큰 조항은 있다고 지적되는 부분은 제5조제3항, 제11조의3항 이다. ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’ 라는 불명확한 판단을 정부에게 일임하고, 이에 대한 종결 처리 권한을 주는 것으로, 정부가 이를 행정 편의적 관점 혹은 정치적 판단에 의해 시민의 정보공개청구를 차단할 가능성이 매우 높기 때문이다.

〈정부 개정안 중 “부당하거나 과도한 청구에 대한 종결처리” 부분〉

부당하거나 과도한 청구에 대한 판단 기준 마련 및 종결처리 근거 마련(안 제5조제3항, 제11조의3)

제5조 ③ 정보의 공개를 청구하는 자(이하 “청구인”이라 한다)는 공공기관에 부당하거나 사회통념상 과도한 요구를 하여서는 아니 된다.

제11조의3(부당한 청구 등의 처리) ① 공공기관은 제11조에도 불구하고 제10조제1항 및 제2항에 따른 정보공개 청구가 제5조제3항의 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당되는 경우에는 제12조제1항에 따른 정보공개심의회를 거쳐 해당 청구를 종결 처리할 수 있다. 이 경우 종결 처리 사실을 청구인에게 알려야 한다.

② 공공기관은 제1항에 따른 종결 처리를 할 때 해당 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부당하거나 사회통념상 과도한 요구로 판단할 수 있다.

1. 실제로는 해당 정보를 취득 또는 활용할 의사가 없이 정보공개 제도를 이용하여 부당한 이득을 얻으려 하는 것
2. 공공기관의 정보공개 담당자를 괴롭힐 목적으로 정보공개청구를 하는 것
3. 정보를 특정하지 않는 등 방대한 양을 정보공개 청구하여 공공기관의 업무처리에 현저한 지장을 초래하는 것

③ 제2항 각 호에 대한 구체적 판단 기준 및 그 적용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(1) 청구 목적에 대한 부당한 판단

정보공개청구는 헌법상 기본권인 알권리를 보장하기 위한 제도다. 그래서 청구목적의

4) 정진임, 정보공개법을 정보공개거부에 쓰는 아이러니, 민중의소리, 2024.10.13

5) 조민지, 「알권리 보장과 악성 정보공개청구 방지 사이의 균형 : 정보공개법 방향성」, 『악성정보공개청구 방지와 알권리 보장을 위한 정보공개법 개정 국회 토론회』, 2024

정당성이나 필요성을 따지지 않는다. 법 시행 초기 정보공개청구서에 ‘청구사유’를 기재하는 항목이 있었으나, 2004년 정보공개법 전부개정 당시 해당 항목을 제외시킨 바 있기도 하다.

정보공개법 상 모든 정보는 공개가 원칙이다. 다만 정보공개법 9조 1항에 명시된 8가지 비공개 사유에 해당할 경우에만 제한적으로 비공개가 가능할 뿐이다. 법의 취지에 따라 정보공개청구는 사용 목적의 정당성 또는 필요성 여부에 따라 결정되어서는 안 된다. 그러나 정부 개정안은 이미 개정이유에서 ‘정상적 청구와 비정상적 청구’를 구분하여 청구목적에 예단하고 있다. 또한 비정상적 정보공개청구의 기준을 ‘부당하거나 과도한 청구’로 삼고 있다. 이렇게 되면 정보공개청구의 내용이 아닌 의도를 가지고 행동을 하는 청구인 개인으로 특정되어 ‘불순한 의도’를 가졌다는 이유로 정보공개청구가 종결될 수도 있다. 이러한 조치는 공공기관의 낙인찍기를 통한 청구권 제한의 소지가 크다.

(2) 모호한 기준을 통한 자의적 정보차단 가능성

개정안 5조 3항은 ‘부당’이나 ‘과도함’이라는 추상적이고 주관적 기준을 청구권 제한의 근거로 삼고 있다. 이러한 불명확한 개념은 판단자인 공공기관과 정보공개심의 위원회가 자의적 집행을 가능하게 할 가능성이 크며 이런 모호한 사유는 헌법상 알 권리를 제한할 수 있는 정당한 근거가 될 수 없다. 이것은 공공기관이 자의적 판단으로 국민의 정보공개청구를 차단할 수 있도록 광범위한 재량권을 부여하는 것과 다름 없다.

개정안 11조의3 2항의 각호를 통해 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’를 세분화한 듯 보이지만 이 역시 그간의 사례를 비추어 볼 때 기관에서 청구권 제한의 근거로 자의적 판단을 할 가능성이 크다. 시행령을 통해서도 보완하겠지만 시행령으로 할 경우 알 권리를 차단하는 청구권 제한 처분의 근거가 국민의 대의기관인 국가가 아닌 행정기관의 입장과 편의가 우선적으로 반영된다는 점에서 문제는 여전하다. 이는 민주적 절차를 생략한 채 행정부의 자의적 판단 여지를 넓히고, 국민의 알 권리보다 행정의 효율성을 우선시하는 위험한 접근방식이다.

정부 개정안이 들고 온 ‘사회통념상 부당하거나 과도한 청구’라는 말은 2014년 대법원 판례에서 찾아볼 수 있다. 판례에 따르면 수형인이 수감중 승소 후 소송비용을 지급받아 금전적 이득을 취하거나 수감 중 강제노역을 피하기 위한 목적으로 정보공개청구를 한 것을 일컬어 ‘사회통념상 부당하거나 과도한 청구’라고 설명한다.⁶⁾ 하지만

청구인의 청구 동기나 행태만을 근거로 정보공개청구를 권리남용으로 성급히 결론지은 것은 문제의 소지가 있다.⁷⁾ 문제는 이 판례와 문장이 정보공개청구를 거부하는 사례로 사용되고 있다는 점이다. 이에 최근 중앙행정심위 재결에서는 단순히 청구가 많다는 이유만으로는 정보공개청구가 공무원을 괴롭히려는 목적이라고 단정할 수 없다는 판결이 나오기도 했다. 이는 ‘부당하거나 과도한 청구’의 판단이 단순한 양적 기준으로 이루어져서는 안된다는 의미이다.

정보공개청구를 종결한다는 것은 결국 국민의 알권리를 제한하는 처분이다. 기본권인 알권리를 제한하기 위해서는 매우 엄격한 기준과 절차가 필요하며, 제한의 목적이 정당하고 그 수단이 적절해야 한다. 하지만 정부 개정안은 이러한 알권리의 헌법적 가치를 충분히 고려하지 않은 채, 불확실한 기준으로 정보공개청구권을 제한하고 있다는 점에서 문제가 있다.

(3) 정보공개심의위원회의 한계

정부개정안은 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당하는 정보공개청구에 대한 종결처리 권한’을 정보공개심의회에 부여하고 있다. 이는 표면적으로는 외부위원이 포함된 위원회를 통해 공정성을 확보한 것으로 보인다. 하지만 다수 공공기관에서 정보공개심의회를 운영하고 있는 현실에 따르면 심의회를 통한 실효성과 공정성을 담보하기가 어렵다.

정보공개심의위원회는 의견을 제시하는 가능으로 권고적 성격에 불과할 뿐 최종 결정권은 공공기관의 장에게 있다. 현행법상 기관에서 심의회와 다르게 결정해도 이에 대한 규제 수단이 없는 것이다. 더욱이 심의위원회에 자발적 참여가 불가능하고 정부기관의 일방적 위촉에 의해서만 구성되고, 이의신청서 이외에 청구인의 추가 소명이 불가능한 현재 위원회 구조에서 정보공개심의회는 담당 공무원의 주관적인 의견에 과도하게 의존하여 청구 목적과 필요성을 판단할 수 밖에 없다. 특히 대다수의 공공기관에서 관행처럼 되어버린 정보공개심의위원회 서면회의는 심의위원간의 논의가 아닌 정부의 의견으로 쏠려 거수기의 역할을 한다는 비판을 받고 있다. 실제 아래 사진에서 보듯 일부 기관에서는 공공기관의 안전지에 결정방법을 미리 적시하고 있기도 한 상황이다. 심의회 구성이나 운영에 따라 심의회가 기관의 입장을 대변하는 수단으로 전락할 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

6) 대법원 2014. 12. 24. 선고 2014두9349 판결

7) 김영신, 「정보공개청구 거부사유로서의 권리남용 - 대법원 2014. 12. 24. 선고 2014두9349 판결을 중심으로」, 『법제논단』, 2016

<A기관의 정보공개심의회 서면개최 안건지 일부 : 안건지에 결정방법을 미리 적시하고 있다>

에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 집무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"일 경우로 비공개 처리하였습니다.

- 그리하여 동 사안에 대한 답변이 지속적으로 나가는 것은 소송에 대응하기 어려운 점이 있어, 청구인의 정보공개 비공개 결정에 대한 이의신청은 기각하는 것이 맞다 할 것 입니다.

마. 결정방법 : 기각

(4) 공공기관의 종결권 남용으로 인한 정보접근 차단

상술했듯 2014년 대법원 판례에서 도출된 '사회통념상 부당하거나 과도한 청구' 개념은 이미 공공기관들에 의해 정보공개청구를 거부하는 근거로 남용되고 있다. 이는 법원의 판례가 의도치 않게 알권리를 제한하는 도구로 이미 변질되고 있다는 것을 보여준다.

<행정심판 재결례 중 '사회통념상 부당하거나 과도한 청구'를 근거로 알권리를 제한한 사례>

“청구인이 피청구인에게 200건의 민원 및 정보공개청구를 하였다는 사정만으로 이 사건 정보공개청구가 오로지 피청구인 소속 공무원들을 괴롭힐 목적이 명백하다고 보기는 어렵고”
(중앙행정심판위원회 재결 2022-52)

“피청구인 산하 □□□□기관에 257개의 정보를 공개청구 하였다는 사정만으로 이 사건 정보의 공개청구가 오로지 피청구인을 괴롭힐 목적이 명백하다고 보기는 어렵고...청구인의 정보공개 청구가 정보공개청구권을 남용한 것이라는 피청구인의 주장을 받아들일 수 없다.”
(중앙행정심판위원회 재결 2021-13846)

만약 정부개정안이 통과된다면 정보공개청구 제한에 대한 더욱 강력한 법적근거가 마련되는 것으로, 공공기관의 정보공개청구 종결권 남용을 효과적으로 견제하고 통제할 수 있는 방안이 없는 상황이다. 현재 정부 개정안에 따른 종결처분에 대한 불복신청은 행정심판 혹은 행정소송의 방법으로만 가능하다. 이러한 절차는 장시간이 소요될 뿐만 아니라, 전문적인 법률 지식을 요구하며 상당한 비용이 발생할 수 있다. 이러한 복잡하고 부담스러운 과정은 많은 시민들에게 심리적 장벽으로 작용하여, 정당한 권리 주

장을 포기하게 만들 가능성이 크다. 또한 행정심판 및 소송은 상당한 기간이 소요되기 때문에 해당 정보의 가치가 감소하거나 그 의미가 퇴색될 수 있다는 점에서 불복신청 과정에서 이미 정보공개청구의 실익이 사라질 가능성 역시 존재한다.

만약 정부기관 중 가장 권력기관인 대통령비서실이 정보공개청구 종결처분을 남용한다면 알권리침해 상황은 더욱 심각해진다.

정권출범 2개월만에 정보공개청구했던 대통령실직원명단을 출범 2년 6개월이 지나도록 공개받지 못했다. 소송까지 가서 1심, 2심 모두 공개판결을 받았지만 대통령실은 대법원까지 시간을 끌 기세다. 하지만 아직 2년반의 시간이 남았으니 임기 종료 전에 직원명단을 받을 가능성은 높다. 하지만 정부안 대로 정보공개법이 개정되었다고 예상을 해보자.

권력감시를 목적으로 대통령실에 정보공개청구와 정보공개소송을 하고 있는 ‘시민단체 투명사회를위한정보공개센터’는 담당자를 괴롭힐 목적으로 부당하거나 과도하게 정보공개청구 하는 곳이라며 정보공개청구 자체가 종결될 수도 있다. 그렇게 되면 종결처분취소소송을 해야 한다. 비공개를 받더라도 좋으니 정보공개청구 자체를 접수해 달라는 소송을 해야 하는 것이다. 1~2년이 걸려 정보공개청구권은 헌법에서 보장하는 기본권이라며 청구권을 얻을 것이다. 그러면 그때서야 정보공개청구를 접수하고 예상하듯 비공개 답변을 받게 된다. 그러면 이번에는 정보공개거부취소소송을 통해 정보의 공개를 받아야 한다. 3심까지 갈테니 최소 3년을 더 기다려야 한다. 하지 않아도 되었던 종결 취소소송을 하는 통에 더 많은 시간이 걸려 임기 종료까지 가야 할 수도 있다. 문제는 여기부터다. 대통령실이 청구한 기록을 “대통령지정기록”으로 지정한다면? 15년동안은 그 정보를 어느 누구도 볼 수 없게 될지도 모를 일이다. 대통령실 직원명단과 같은 기본적으로 공개해야 하는 것이어도 말이다.

이처럼 복잡한 행정절차와 시간소요라는 종결 구조는 공공기관으로 하여금 더욱 쉽게 정보공개청구종결 처분을 내리도록 유도할 위험이 있다. 정보공개청구인이 실질적으로 이의를 제기하기 어렵다는 점을 악용하여, 불편하거나 민감한 정보에 대한 공개 요청을 손쉽게 기각할 수 있기 때문이다. 결과적으로 종결처리가 남용될 경우 시민들이 정보공개청구 자체를 주저하게 되어 정보공개제도의 근본 취지인 국민의 알권리 보장과 행정의 투명성 제고를 심각하게 훼손할 우려가 있다.

4. 개정안 통과 시 법적용 오남용으로 인한 알권리 제한 우려

정부개정안은 11조3의 2항 각호를 통해 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’를 3가지로 유형화 하고 있다. 하지만 이는 여전히 자의적 해석의 여지가 크다는 점에서 문제가 상존하며, 개정안 통과시 정보공개청구인의 알권리를 제한할 우려가 있다.

〈개정안 11조3의 2항 각호와 우려점 요약〉

1호. 정보를 실제로 취득 또는 활용할 의사 없이 부당한 이득을 얻으려는 경우

→ 취득 또는 활용할 의사를 청구인이 청구정보를 확인하기도 전에 공공기관에서 자체적으로 판단하도록 기준을 마련함.

2호. 정보공개 담당자를 괴롭힐 목적으로 청구하는 경우

→ 기관이나 담당 공무원의 입장에 따라 달라질 수 있음 공공기관의 . 편의에 따라 자의적으로 ‘괴롭힐 목적’으로 결론 내릴 가능성 큼

3호. 정보를 특정하지 않고 방대한 양을 청구하여 업무에 현저한 지장을 초래하는 경우

→ ‘방대한’ 양의 기준이 모호함. 청구내용과 맥락에 따라 방대한 양의 정보공개청구가 필요한 경우가 있음.

행정안전부는 사익추구형 정보공개청구의 사례로 본인의 소송에 필요한 답변을 얻고자 특정 산지개발행위 규정의 근거에 대해 8개월동안 233건 정보공개청구한 것을 들고 있다. 하지만 정보공개법의 취지에 따르면 이 정보공개청구는 9조1항4호에 따라 재판 결과에 구체적으로 영향을 미칠 위험이 있는 정보에 한해 비공개 하거나 다른 조항에 따라 비공개가 가능할 뿐, 사익 추구를 이유로 비공개 할 수는 없다.⁸⁾ 실제 석산, 산업단지, 발전시설 등 개발행위 로 인한 난개발과 환경파괴 및 재산권과 건강권 침해에 대응하기 위한 정보공개청구가 적지 않으며, 작업 중 유해물질에 노출되어 산재를 당했을 때에도 산재인정을 위해 정보공개청구를 하는 경우도 있다.

이에 대해 산업기술보호법대책위원회는 2024년 9월 2일 정부개정안에 대한 성명을 통해 ‘산업재해 피해자들이 자신의 피해를 입증하기 위해 필요한 정보를 요청하는 과정에서, 그들의 정보공개 청구가 과도한 요구로 간주되어 종결처리될 위험이 크며 이는 피해자들의 정당한 권리 주장을 원천적으로 봉쇄할 수 있는 독소조항’이라고 우려하기도 했다.

8) 행정안전부, 「정보공개제도 효율적 운영을 위한 제도 개선계획」, 2024.05.

권리구제 및 참여권 보장을 위해서는 장기간 동안 다수의 정보공개청구가 불가피한 경우도 있다. 이런 정보공개청구에 대해 공공기관은 상황과 편이에 따라 해당 청구를 ‘괴롭힐 목적’의 청구로 종결처분할 가능성이 있다. ‘핵연료 공장의 증설 관련 주민자치위원회와 공공기관이 주고받은 문서’에 대한 정보공개소송 판결에 따르면 ‘공공기관인 甲주식회사가 핵연료 공장의 증설 추진 과정에서 주변 지역 주민자치위원회와 체결한 금전적 지원 등의 내용이 포함된 상생협약서 등’에 대한 정보공개청구는 정보공개법 9조 1항에 따르는 비공개 대상 정보에 해당하지 않고, 공공기관을 괴롭힐 목적이거나 정치적 목적을 달성하기 위한 청구로 단정하기 어려운 점을 비취 권리남용에 해당하지 않는다고 판시되어있기도 하다.⁹⁾

방대한 양 역시 악용될 소지가 있다. 정보공개센터, 세금도둑잡아라, 뉴스타파, 함께하는시민행동이 함께 진행한 국회의원 입법및정책개발비 정보공개청구의 경우 2년동안 300명의 국회의원이 쓴 입법및정책개발비 증빙자료를 공개 받았는데 그 분량이 15만 쪽에 달했다. 그 외 정보공개소송을 통해 받은 검찰 특수활동비를 포함한 예산집행자료도 16,735장에 이른다. 시민단체와 언론은 공개받은 자료를 통해 국민의 세금으로 이뤄진 예산 집행의 부적절성을 드러내고, 국회의 경우 집행액 환수, 검찰의 경우 특수활동비 삭감 등의 성과를 만들어내기도 했다. 하지만 해당 내용으로 법이 개정될 경우 방대한 양에 대한 정보공개청구 역시 공공기관의 자의적이고 예단적인 판단에 의해 원천적으로 차단될 우려가 있다.

5. 맺으며

정부는 법 개정을 통해 악성민원이 줄어들 것으로 기대하고 있지만, 이는 사실과 다르다. 악성민원 해소를 요구하는 공무원 역시 정보공개청구 제한이 악성민원 해소의 근본적 대책이 아님을 익히 알고 있다. 정부의 개정안은 악성민원을 해소하기는커녕 또 다른 행정력 낭비를 초래할 것으로 예상된다. 다량의 청구가 접수되어 담당 공무원의 업무부담이 과중한 시점에서, 종결 여부에 대한 건별 심의회 개최에 따른 일정 조율, 회의자료 작성, 회의진행 등에 행정력이 추가적으로 소모될것이 예상된다. 또한 종결 처분을 받은 청구인들이 권리구제를 위해 각종 민원과 소송을 제기할 경우, 이에 대응하기 위한 추가적인 행정력 소모도 불가피하다. 결과적으로 악성민원을 줄이기 위한 대책이 오히려 새로운 유형의 민원을 양산하는 모순적인 상황을 초래하는 것이다.¹⁰⁾

9) 대전지방법원 2014구합103014

정부개정안이 통과되면 국민의 알권리가 침해되고 반부패와 권력감시 기능이 무력화되며 권력기관의 정보은폐가 늘어나는 등 민주주의 후퇴와 기본권 침해의 우려가 심각하다. 시민사회는 이미 공무원의 효율적 정보공개처리를 위해 정보공개매뉴얼 및 정보공개시스템 정비, 타 법령 및 정책 보완을 통한 공무원 보호조치 마련, 투명하고 책임있는 행정 구현 및 국민의 알권리 보장을 위한 정보공개제도 개선을 제안한 바 있다. 정부가 주장하는 공무원 보호는 시민의 알권리를 제한하는 것으로 해결할 수도 없고, 해서도 안되는 일이다. 우리 사회의 투명성과 민주주의를 높이고 헌법적 가치를 강화하는 방향으로 정보공개법은 전면적으로 재검토되어야 한다.

10) 조민지, 정보공개법 개정안이 놓친 알권리의 가치, 민중의소리, 2024.08.29

발제 2

정부 정보공개법 개정안의 위헌성 검토

하승수 | 변호사, 세금도둑잡아라 공동대표

1. 정보공개제도의 역사

정보공개제도는 1766년 스웨덴에서 최초로 법제화되었다. 당시에 스웨덴은 출판자유법(Freedom of the Press Act)을 제정하여 정부가 보관하고 있는 공문서는 원칙적으로 자유로이 열람하고 필사할 수 있으며 인쇄하여 배포할 수 있게 하였다. 이 제도는 부패와 정부기관에 의한 권한남용을 억제하는 제도로 기능하게 된다.

이러한 정보공개제도는 1950년대 이후 점차 확산되기 시작했다. 그리고 1966년에는 미국에서 정보자유법(The Freedom of Information Act ; FOIA)이 제정되기에 이르렀다. 린든 존슨 대통령 당시에 제정된 이 법은 시민에게는 알 권리(right to know)가 있다는 것을 전제한 것이었다. 그리고 1996년에는 전자정보공개법(The Electronic Freedom of Information Act)에 의해 정부기관들이 전자적 형태로 정보를 생산하고 공개하게 되는 변화도 있었다.

정보공개제도는 1990년대 이후 아시아에서도 도입되기 시작한다. 아시아에서 가장 먼저 국가 차원의 정보공개법이 제정된 국가는 대한민국이다. 그리고 법제정 이전부터 헌법재판소의 판례에 의해 국민의 ‘알 권리’가 헌법상 기본권으로 인정되었다.

1987년 헌법개정에 의해 만들어진 헌법재판소는 헌법해석에 의해 ‘알 권리’를 국민의 기본권으로 인정했다. 즉 헌법재판소는 1989년 9월 4일, ‘알 권리’의 헌법적 근거가 헌법 전문, 국민주권원리(제1조), 인간으로서의 존엄과 가치(제10조), 언론·출판의 자유(제21조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)에 있다고 하는 결정을 내렸다¹¹⁾.

그러나 국민의 ‘알 권리’가 제대로 보장되기 위해서는 명시적인 법제도로 정보공개제도를 도입할 필요가 있었다. 그래서 1990년대 초반부터 경실련 등 시민단체를 중심으로 정보공개제도의 도입을 요구하는 움직임이 일어났다. 그리고 1991년 지방자치부활하면서 지방의회가 정보공개에 관한 조례를 제정하기 시작했다. 최초로 정보공개조례를 제정한 곳은 충청북도 청주시였다. 1991년 청주시의회는 한국 최초의 행정정보공개 조례안을 의결했다. 그러나 청주시장은 이 조례가 상위법령에 위반된다는 이유로 소송을 제기했다. 이 소송에서 대법원은 1992년 6월 23일 청주시의 행정정보공개조례가 적법하다고 판결했다.¹²⁾ 이 판결 이후 많은 지방자치단체에서 정보공개조례가 제정

11) 헌법재판소 1989.9.4. 88헌마22.

12) 대법원 1992.6.23. 92추17

되었다.

그러나 조례로는 부족했고, 국가차원에서 정보공개에 관한 명시적인 법률이 필요했다. 그래서 시민단체들은 정보공개법의 제정을 요구했다. 1992년 대통령 선거과정에서 정보공개법의 제정이 주요 대통령후보들의 공약으로 채택되었다. 당선된 김영삼 대통령은 공약에 따라 정보공개법 제정을 추진했다. 그 과정에서 중앙정부 관료들의 반발도 있었지만 우여곡절 끝에 1996년 12월 31일 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”)이 드디어 국회를 통과하게 된다. 그리고 1년간의 유예기간을 거쳐 1998년 1월 1일부터 정보공개법이 시행되기 시작했다.

정보공개법 시행 초기에는 관료들의 반발이 심했다. 관료들은 정보비공개사유를 확대하는 등의 개악을 추진하기도 했다. 반면에 시민들이 활용하기에는 정보공개제도는 여러 가지 문제점을 안고 있었고, 그에 따라 정보공개제도를 활용하는 시민단체들은 지속적으로 제도개선 요구를 했다.

이렇게 정보공개제도의 개선을 요구하는 시민단체의 입장과 정부의 입장이 팽팽하게 맞서다, 노무현 정부 시절인 2004년 1월에 정보공개제도를 일부 개선하는 방향으로 정보공개법 전부 개정안이 국회를 통과하게 되었다. 그리고 개정된 법률은 2004년 7월 30일부터 시행되었다.¹³⁾ 한편 정보공개시스템(www.open.go.kr)을 통해 온라인 정보공개

13) 당시에 개정된 주요내용은 아래와 같다.

- 가. 공공기관은 정보통신망을 통한 정보공개시스템을 구축하고 전자적 형태로 정보를 공개할 수 있도록 하는 등 전자적 정보공개의 근거를 새로이 마련함(법 제6조제2항 및 제15조).
- 나. 공공기관은 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책정보 등에 대하여 공개의 청구가 없더라도 공개의 범위·주기·시기·방법 등을 미리 정하여 공표하고 이에 따라 정기적으로 공개하도록 함(법 제7조).
- 다. 공공기관은 당해 기관이 보유·관리하는 정보의 목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개시스템을 통하여 제공하도록 하여 국민이 정보공개청구에 필요한 정보의 소재를 쉽게 알 수 있도록 함(법 제8조제1항).
- 라. 법률이나 법률의 위임에 의한 대통령령·조례 등에 의하여만 비공개대상 정보를 규정할 수 있도록 하고, 중전 비공개대상 정보인 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보를 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보로 축소하는 등 비공개대상 정보의 요건을 강화함(법 제9조제1항 제1호 및 제6호).
- 마. 공공기관의 정보공개 여부의 결정기간을 현행 15일에서 10일로 단축하고, 비공개의 결정시에는 그 이유를 구체적으로 명시하도록 하는 등 정보공개절차를 국민편의 위주로 개선함(법 제11조제1항 및 제13조제4항).
- 바. 정보공개 여부 등을 심의하기 위하여 국가기관 등에 정보공개심의회를 두고 위원장을 제외한 위원의 2분의 1은 외부전문가로 위촉하도록 하여 정보공개 여부 결정의 공정성을 강화함(법 제12조).
- 사. 대통령 소속하에 정보공개위원회를 두어 정보공개에 관한 정책의 수립과 제도개선, 정보공개기준의 수립 및 정보공개제도의 운영실태의 평가 등에 관한 사항을 심의·조정하도록 함(법 제22조 및 제23조).
- 아. 행정자치부장관은 정보공개 운영에 관한 보고서를 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하도록 함(법 제 26조).

청구가 활성화되는 등의 변화가 있었다.

그 이후에도 정보공개법은 비교적 소폭의 개정들이 있었다. 그런데 윤석열 정권은 국민의 ‘알 권리’를 근본적으로 위협할 수 있는 정보공개법 개악안을 추진하고 있다. 10월 29일 국무회의를 통과하여 국회에 제출된 상황이다.

2. 윤석열 정권 정보공개법 개악안의 문제점

가. 정보공개법 개악안의 내용

윤석열 정권이 추진하고 있는 정보공개법 개악의 핵심은 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 요구’라는 모호한 기준으로 국민의 정보공개청구에 대해 답변을 하지 않고 종결처리를 할 수 있도록 하겠다는 것이다.

10월 29일 국무회의를 통과한 개정안 중에서 제5조 제3항을 신설하는 내용과 제11조의3을 신설하는 내용에서 그런 개악안을 담고 있다.

<정부 정보공개법 개악안 제5조>

현행	개정안
제5조(정보공개 청구권자) ①·② (생략)	제5조(정보공개 청구권자의 범위와 의무) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ 정보의 공개를 청구하는 자(이하 “청구인”이라 한다)는 공공기관에 부당하거나 사회통념상 과도한 요구를 해서는 아니 된다.

<정부 정보공개법 개악안 제11조의3>

현행	개정안
<신설>	제11조의3(부당한 청구 등의 처리) ① 공공기관은 제11조에도 불구하고 제10조 제1항 및 제2항에 따른 정보공개 청구가 제5조 제3항의 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당되

	<p>는 경우에는 제12조 제1항에 따른 정보공개심의회 심의를 거쳐 해당 청구를 종결 처리할 수 있다. 이 경우 종결 처리 사실과 그 사유를 청구인에게 알려야 한다.</p> <p>② 제10조 제1항 및 제2항에 따른 정보공개 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부당하거나 사회통념상 과도한 요구에 해당하는 것으로 추정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 실제로 해당 정보를 취득하거나 활용할 의사가 없이 정보공개 제도를 이용하여 부당한 이득을 얻으려 하는 경우 2. 공공기관의 정보공개 담당자를 괴롭힐 목적으로 정보공개 청구를 하는 경우 3. 정보를 특정하지 아니하거나 방대한 양의 정보공개를 청구하여 공공기관의 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우 <p>③ 제1항 및 제2항의 적용에 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.</p>
--	--

나. 개악안의 문제점

(1) 개악안 제5조 제3항에서는 정보공개청구인에게 “공공기관에 부당하거나 사회통념상 과도한 요구를 해서는 아니된다” 라는 의무를 부과했다. 그러나 ‘부당’ 한지 아닌지 ‘사회통념상 과도한지’ 아닌지를 어떻게 판단한단 말인가?

이는 결국 정보공개청구를 하는 국민을 위축시키는 효과를 가져올 수밖에 없다. 더구나 청구를 접수한 기관이 국민에게 ‘부당한 청구다’, ‘사회통념상 과도한 청구다’ ‘따라서 당신은 정보공개법 제5조 제3항을 위반한 것이다’ 라고 압박을 가하지 않는다는 보장도 없다. 공공기관이 정보공개법 제5조 제3항을 근거로 청구인을 상대로 민사상 손해배상청구 등을 하겠다고 압박을 가하는 상황도 충분히 상정해 볼 수 있다.

(2) 그리고 계약안에서는 정보공개법 제11조의3을 신설해서 ‘부당하거나 사회통념상 과도한 정보공개청구’에 대해서는 종결처리할 수 있게 하겠다는 것이다. ‘종결’ 처리라는 것은 정보공개청구에 대해 실질적인 답변(공개, 부분공개, 비공개와 같은 답변)을 하지 않고, 정보공개청구가 없었던 것으로 만들겠다는 것이다. 이것은 사실상 국민의 정보공개청구권을 형해화하는 것이다.

게다가 ‘부당’이나 ‘사회통념상 과도’하다는 매우 모호한 기준이다. 그런데 이 기준에 해당하는지 여부는 공무원 또는 공공기관의 임·직원이 판단하겠다는 것이다. 당연히 자의적인 판단이 횡행할 수밖에 없고, 이것은 국민의 ‘알 권리’를 근본적으로 훼손할 것이다.

정보공개심의회의 심의를 거친다고 하지만, 많은 경우에 정보공개심의회는 형식적으로 운영되고 있다. 정보공개심의회를 거쳐도 결국에는 공공기관의 뜻이 관철되기 마련이다. 정보공개심의회를 거치게 한다는 것은 면피용일 뿐이다.

(3) ‘부당’이나 ‘사회통념상 과도’하다는 기준이 매우 모호하다는 비판이 제기되자 계약안 제11조의3 제2항에서는 아래와 같은 경우에는 ‘부당’이나 ‘사회통념상 과도’한 것으로 추정하도록 되어 있다. 그러나 이 기준 역시 매우 문제적이다. .

<부당하거나 ‘사회통념상 과도’하다고 추정되는 경우(정부 계약안)>

1. 실제로 해당 정보를 취득하거나 활용할 의사가 없이 정보공개 제도를 이용하여 부당한 이득을 얻으려 하는 경우
2. 공공기관의 정보공개 담당자를 괴롭힐 목적으로 정보공개 청구를 하는 경우
3. 정보를 특정하지 아니하거나 방대한 양의 정보공개를 청구하여 공공기관의 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우

(4) 정부계약안 제11조의3 제2항을 보면, ‘취득하거나 활용할 의사’, ‘괴롭힐 목적’, ‘방대한 양’ 같은 단어들 이 등장한다.

한마디로, 공무원 또는 공공기관의 임·직원이 정보공개청구를 한 국민의 ‘의사’나 ‘목적’을 심사하겠다는 것이다. 그러나 ‘의사’나 ‘목적’은 사람의 내면에 속

하는 영역이다. 그런데 공공기관이 국민의 내면을 심사해서 자기들 기준에 맞지 않는다고 생각하면 정보공개청구를 아예 ‘종결’ 처리하겠다는 것이 과연 타당한 얘기인가?

예를 들어 정보공개청구를 한 국민이 실제로 정보를 취득 또는 활용할 의사가 있는지 아닌지를 누가, 어떻게 심사한다는 것인가? 만약 이런 조항이 만들어지면, 앞으로 정보공개청구를 하면 공무원이 전화해서 ‘이 정보를 어떻게 활용할 것인지’를 꼬치꼬치 물어보게 될 것이다. 그리고 자신들이 보기에 활용계획이 없다고 판단되면 그냥 ‘종결’ 처리하는 사례가 비일비재하게 발생할 수 있다.¹⁴⁾

또한 지금도 정보공개를 꺼리는 권력기관들은 언론이나 시민단체들의 정보공개청구가 ‘공무원을 괴롭힐 목적’으로 하는 것이라고 주장할 것이다. 자신들이 공개하기 싫은 정보를 청구하는 것이 곧 자신들을 괴롭히는 것이라고 주장하지 않는다는 보장이 없다. 실제로 그런 주장을 하는 사례도 있다.

게다가 몇 년간의 자료를 정보공개청구하면 “방대한 양을 청구해서 업무처리에 현저한 지장을 초래” 한다고 주장할 것이다. 필자가 지금 권력기관들을 상대로 진행하고 있는 특수활동비 등 정보공개소송에서 이미 유사한 주장이 나오고 있다.

현재 분량이 많은 경우에 대해서는 정보공개법 제13조 제3항에서 “공공기관은 공개대상 정보의 양이 너무 많아 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 해당 정보를 일정 기간별로 나누어 제공하거나 사본·복제물의 교부 또는

14) 2004. 1. 정보공개법 전부개정 이전에는 정보공개청구서에 사용목적 기재하도록 되어 있었는데, 이것 때문에 정보공개청구를 하면 공무원들이 청구인에게 전화를 해서 사용목적이 뭐냐고 따지는 경우가 비일비재했다. 그래서 정보공개법 전부 개정당시에 ‘사용목적’을 정보공개청구서에 기재하도록 한 부분을 삭제했다. 그런데 계약안에서는 활용의사를 공무원들이 따져서, 활용의사가 없다고 자기들 마음대로 판단하면 종결처리할 수 있도록 하겠다는 것이다.

2024. 1. 29. 개정 전	2024. 1. 29. 개정 이후
<p>8조 (정보공개의 청구방법) ①정보의 공개를 청구하는 자(이하 “請求人”이라 한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 다음 각호의 사항을 기재한 정보공개청구서를 제출하여야 한다.</p> <p>1. 청구인의 이름·주민등록번호 및 주소 2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 사용목적</p>	<p>제10조 (정보공개의 청구방법) ①정보의 공개를 청구하는 자(이하 “청구인”이라 한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 대하여 다음 각호의 사항을 기재한 정보공개청구서를 제출하거나 구술로써 정보의 공개를 청구할 수 있다.</p> <p>1. 청구인의 이름·주민등록번호·주소 및 연락처(전화번호·전자우편주소 등을 말한다) 2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 공개방법</p>

열람과 병행하여 제공할 수 있다” 라고 이미 규정하고 있다. 그런데 분량이 방대하다는 이유로 ‘종결’ 처리하겠다는 것은 제13조 제3항과도 상충되는 것으로, 법률의 정합성도 훼손하는 졸속적인 계약안이다.

(5) 그리고 이런 종결처리가 가능해지면, 실질적으로는 정보공개를 거부당한 국민이 2단계의 소송을 해야 하는 상황이 비일비재하게 발생할 수밖에 없다. 지금은 정보비공개사유가 있느냐 아니냐를 가지고 소송을 하는데, 계약안이 통과된다면 1단계로 종결사유가 있느냐 아니냐를 가지고 소송을 해야 하고, 그 소송에서 이겨도 2단계로 비공개사유가 있느냐 아니냐를 놓고 소송을 해야 하는 것이다. 그렇게 되면 정보공개거부에 대한 소송이 6년이상 (대법원까지 가면 빨라도 1단계 소송 3년, 2단계 소송 3년)이 걸릴 수도 있다. 이것은 사실상 정보의 가치가 소멸한 이후에나 정보가 공개되도록 하겠다는 매우 심각한 폭거이다. 그리고 권력기관들은 ‘종결’ 처리를 남발해서 최대한 정보공개를 지연시키려고 하게 될 것이다.

다. 권력기관들의 궤변을 법률에 담겠다고?

실제로 권력기관들이 정보공개법 계약안과 유사한 주장을 하고 있는 사례들을 아래에 제시한다. 어떻게 보면, 권력기관들의 이런 궤변을 법률에 담아서 합리화시켜주겠다는 불순한 의도로 보인다.

〈법무부 업무추진비 정보공개소송〉

요컨대, 정보공개 소송에서 정보 비공개 사유 인정 여부는 비공개로 보호되는 이익과 공개에 의해 보호되는 국민의 알권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등 이익을 비교·교량하여 신중히 판단해야 하는 것인데(대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결 등 참조), 법무부 업무추진비 공개와 관련된 위와 같은 제반 사정들을 종합적으로 고려하여 본다면 **전 부서의 업무추진비를 공개하는 것은 그 공개의 범위가 지나치게 과도할 뿐만 아니라, 이 사건 정보의 비공개가 부당하다고 볼 합리적 근거가 존재하는지도 분명하지 않습니다.**

<검찰 특수활동비 정보공개소송>

참고로 구체적 집행정보가 존재하는 특정업무경비, 업무추진비의 경우 원고가 공개청구한 부분이 수년간에 걸친 방대한 분량이고 업무 성격에 따라 지출 관리 부서가 다양하여 소송수행을 위하여 자료를 취합하는 데에만 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상됩니다. 향후 원고의 구체적인 주장이 제시된다면 자료 파악 후 이에 대해 검토하여 대응하도록 하겠습니다.

<감사원 정보공개소송 항소이유서>

다섯째, 원고의 청구대로 출장비 집행내역을 공개하기 위해서는 지나치게 **과도한 행정적 노력이 필요**하고, 기자라는 원고의 사회적 신분, 소장 기타 준비서면 등에 비추어 볼 때 원고에게 **공무원을 괴롭힐 목적**이 없다고 보기도 어렵습니다.

라. 기타

정부는 개약안의 내용이 대법원 판례에 있는 내용이라는 식으로 주장하지만, 해당 판례는 교도소 재소자가 수감중 변론기일에 출정하여 강제노역을 회피하고, 소송비용반환절차를 통해 소송비용을 지급받아 금전적인 이익을 취할 목적으로 정보공개청구를 한 매우 예외적인 사안이었다(대법원 2014. 12. 24. 선고 2014두9349 판결).

그런 식으로 판례의 서술을 전부 법률에 담는다면, 정보를 적극적으로 공개하라는 대부분의 대법원 판결 내용을 전부 법률에 담아야 할 것이다. 그런 대법원 판례를 몇가지 들면 아래와 같다.

“국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보한다는 정보공개법의 입법목적과 취지에 비추어 보면, 공공기관은 자신이 보유·관리하는 정보를 공개하는 것이 원칙이고, 정보공개의 예외로서 비공개사유에 해당하는지 여부를 이를 엄격하게 해석할 필요”가 있다고 판단하고 있습니다(대법원 2007. 6. 1. 선고 2006두20587 판결).

“정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 말하는 “정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야” 한다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결)

“국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에 대하여는 다른 법인 등에 비하여 보다 소극적으로 해석할 수밖에 없다고 할 것이다” (대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두1798판결)

더 나아가서 ‘검찰 특수활동비는 집행일자, 집행금액, 지출증빙서류(집행내용, 수령인 성명 제외)는 공개해야 한다’, ‘업무추진비 지출증빙서류는 개인정보를 제외하고는 모두 공개해야 한다’, ‘아파트 분양원가는 공개해야 한다’ ‘공기업이 민간기업과 체결한 협약서는 공개해야 한다’ 등등도 법률에 답아야 할 것 아닌가? 모두 대법원까지 확정된 판결문에 나오는 내용이다. 극히 예외적인 경우에 나온 판례를 들어서 5천만 국민의 알 권리를 제한하겠다는 발상 자체가 잘못된 것이다.

3. 정보공개법 개악안의 위헌성

가. 헌법상 기본권인 ‘알 권리’

헌법적인 관점에서 보더라도 정보공개법 개악안은 위헌적인 법안이다.

우선 전제할 것은 국민의 ‘알 권리’는 헌법상 기본권이라는 것이다. 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22결정에 따르면,

“우리나라는 헌법 제21조에 언론출판의 자유 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 이 자유는 전통적으로는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있는 것이다. 그런데 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 다른 한편으로 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 그러한

의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 “알 권리”는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. 이와 관련하여 인권에 관한 세계선언 제19조는 “모든 사람은 모든 수단에 의하여 국경을 초월하여 정보와 사상을 탐구하거나 입수 또는 전달할 자유를 갖는다”라고 하여 소위 “알 권리”를 명시하고 있는 것이다.

“알 권리”는 민주국가에 있어서 국정의 공개와도 밀접한 관련이 있는데 우리 헌법에 보면 입법의 공개(제50조 제1항), 재판의 공개(제109조)에는 명문규정을 두고 행정의 공개에 관하여서는 명문규정을 두고 있지 않으나, “알 권리”의 생성기반을 살펴볼 때 이 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 알권리 즉, 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 구할 권리(청구권적 기본권)라고 할 것이며, 또한 자유민주적 기본질서를 천명하고 있는 헌법 전문과 제1조 및 제4조의 해석상 당연한 것이라고 봐야 할 것이다. “라고 판단했다.

나. ‘알 권리’를 법률로 제한할 경우에 지켜야 할 요건

앞서 살펴본 것처럼, 헌법재판소는 ‘알 권리’를 헌법 제21조에 규정된 언론 출판의 자유 또는 표현의 자유의 한 내용으로 보았으며, 자유민주주의 국가에서 국민주권을 실현하는 핵심이 되는 기본권으로 보았다. “(알 권리는) 국민주권주의(제1조), 각 개인의 지식의 연마, 인격의 도야에는 가급적 많은 정보에 접할 수 있어야 한다는 의미에서 인간으로서의 존엄과 가치(제10조) 및 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)와 관련이 있다 할 것이다”라고 판단했다.

이런 헌법상의 기본권인 ‘알 권리’를 제한하려면 헌법 제37조 제2항에 따라서 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 보아야 한다.

그리고 헌법재판소는 위 결정에서 ‘알 권리’의 제한에 대해 특히 강조한 부분이 있다. 즉 “본질적 내용을 침해하지 않은 범위내에서 최소한도에 그쳐야”하고, “알 권리에 대한 제한의 정도는 청구인에게 이해관계가 있고 공익에 장애가 되지 않는다면 널리 인정해야 할 것으로 생각하며, 적어도 직접의 이해관계가 있는 자에 대하여서는 의무적으로 공개하여야 한다는 점에 대하여서는 이론의 여지가 없을 것으로 사료된다”라는 판단기준을 제시했다. 일반적인 기본권 제한보다도 더 엄격한 기준을 강조한

것이다.

그리고 일반적으로 법률에 의해 기본권을 제한할 경우에 지켜야 할 과잉금지의 원칙도 있다. 이 원칙은 “국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소화), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다. 위와 같은 요건이 충족될 때 국가의 입법작용에 비로소 정당성이 인정되고 그에 따라 국민의 수인(受忍)의무가 생겨나는 것으로서, 이러한 요구는 오늘날 법치국가의 원리에서 당연히 추출되는 확고한 원칙으로서 부동의 위치를 점하고 있으며, 헌법 제37조 제2항에서도 이러한 취지의 규정을 두고 있는 것이다(헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌가95 결정 등)” 라는 것이다.

즉 일반적으로 법률에 의해 기본권을 제한하고자 할 때에는 ‘입법목적의 정당성’, ‘방법의 적정성’, ‘피해의 최소화’, ‘법익의 균형성’이라는 요건을 충족해야 한다.

다. 정보공개법 개악안의 경우

그런데 윤석열 정권의 정보공개법 개악안은 이런 요건을 충족하지 못한다.

첫째, 우선 입법목적이 정당하지 않고 방법도 적정하지 않다. 행정안전부가 언론에 배포한 자료에 따르면, 전체 정보공개청구 건수 중에서 상위 10명이 청구한 건수가 2년간 82만 7160건에 달해서 전체의 23.3%에 달한다는 것이다. 그리고 욕설 등을 하는 청구인이 있다는 것이다. 그렇다면 이렇게 정보공개청구를 과도하게 하는 10명, 욕설 등을 하는 예외적인 청구인들의 문제를 해결하기 위한 방법을 찾아야 하는 문제이다. 그런데 개악안의 내용은 정보공개청구를 자의적인 기준으로 ‘종결’ 처리할 수 있도록 하겠다는 것이다. 특수한 사례들 때문에, 왜 5천만 국민의 ‘알 권리’를 보편적으로 침해하겠다는 것인가? 윤석열 정권이 내세우는 정보공개법 개악은 입법목적의 정당성

이 없다.

또한 10명의 과도한 정보공개청구 문제를 해결하겠다면, 이 10명의 정보공개청구권을 제한할 방법을 찾아야 하는데, ‘부당하고 사회통념상 과도’하다는 모호한 기준으로 5천만 국민들의 보편적인 ‘알 권리’를 보편적으로 제한하겠다는 것은 방법의 적정성도 없다.

둘째, ‘피해의 최소화’ 요건도 충족하지 못한다. 피해의 최소화이란, 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적 달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 한다는 원칙(헌재 1990. 9. 3. 89헌가95 결정)을 말한다. 즉 달리 덜 제약적인 대안이 없는 경우에만 기본권 제한이 정당화된다는 것이다.

그런데 극소수의 과도한 정보공개청구를 하는 청구인들이 있다면, 이들에게만 온라인 정보공개시스템(www.open.go.kr)의 이용을 일정하게 제한한다든지 하는 방법이 있다. 협박 등을 한다면, 이들에 대해서는 담당공무원이 아니라 기관 차원에서 고발 등의 조치를 취하는 방법도 있다. 그런데 왜 10명 때문에 5천만 국민의 정보공개청구권 자체를 침해하겠다는 것인가? 그런 점에서 방법의 적정성도 없다.

셋째, 법익의 균형성도 없다. ‘법익의 균형성’이란, 입법에 의해 보호하려는 공공의 필요와 제한되는 기본권 사이의 균형성을 갖추어야 한다는 것이다. 그런데 국민의 ‘알 권리’는 헌법상 기본권일 뿐만 아니라, 헌법 제1조의 국민주권주의 및 인간으로서의 존엄과 가치(제10조)와 관련된 기본권이다. 헌법의 기본중에 기본과 관련된 기본권인 것이다. 그런 점에서 국민의 ‘알 권리’를 제한하려고 할 때에는, 알권리를 제한함으로써 얻을 수 있는 공익이 더 커야 한다. 그런데 극소수의 청구인들의 문제를 해결하기 위해 국민의 보편적인 ‘알 권리’를 제한한다는 것은 법익의 균형성 요건도 충족시키지 못한다.

만약 공무원들을 그런 극소수의 청구인들로부터 보호할 필요가 있다고 하더라도, 다른 방식(극소수 청구인들의 동시다발 청구를 제한하고, 온라인 시스템 이용권을 제한하고, 협박 등에 대해서는 처벌이 이뤄지게 한다든지 하는 방법)으로 충분히 가능할 뿐만 아니라, 정보공개담당 공무원들에 대한 보호와 지원책을 별도로 마련함으로써 문제를 해결하는 것이 옳다. 국민주권주의와 관련된 국민의 ‘알 권리’를 제한할 문제가 아닌 것이다.

4. 글을 맺으며

일선에서 악성민원에 시달리는 공무원들의 어려움을 모르는 것은 아니다. 그러나 문제에 대한 해법이 너무 엉뚱하다.

악성민원에 시달리는 공무원들이 단순히 극소수 청구인들의 정보공개청구 때문에만 어려움을 겪는 것은 아니다. 악성민원을 내는 사람들은 각종 민원접수, 진정, 감사청구, 고발 등 다양한 수단을 사용할 수 있다. 그렇다면, 진짜 공무원을 보호하기 위해 필요한 것은 * 수준높고 접근성도 좋은 무료 법률지원 * 담당공무원 개인이 아니라 기관 차원에서 대응체계를 갖추는 것 * 공무원에 대한 심리적·정신적 지원, * 공무원을 보호하기 위한 인사상·행정상 조치 등 여러 장치들이 필요한 것이다.

그런데 엉뚱하게도 국민의 ‘알 권리’를 침해하는 위헌적인 법률을 만들겠다는 것은 일선에서 고생하는 공무원들에게도 도움이 되지 않는 일이다. 더구나 ‘부당하거나 사회통념상 과도’하다는 이유로 종결처리를 하려면 정보공개심의회를 열어야 하는데, 일선공무원들은 정보공개심의회를 여는 것도 또다른 업무부담일 수밖에 없다. 결국 계약안은 악성 민원에 시달리는 공무원들에게는 도움이 안 되고, 지금도 정보를 은폐하려고 온갖 ‘꼼수’를 쓰는 권력기관들이 정보은폐의 수단으로 사용하게 될 가능성이 높다.

일선 공무원들에게 실제로는 별 도움도 되지 않으면서 위헌 시비까지 초래할 무리한 법개정을 추진하는 것은 일선 공무원들에게도 도움이 되지 않는다.

더구나 시점이 고약하다. 지금 검찰, 법무부, 대통령비서실, 감사원같은 기관들은 연이어 정보공개소송에서 패소하면서도 정보공개를 거부하고 있다. 검찰의 경우에는 대법원 확정판결에 의해 작년 6월 사상 최초로 특수활동비 자료를 공개했지만, 그 이후 다시 정보공개를 거부하는 행태를 보이고 있다. 감사원은 업무추진비 세부 집행내역의 공개조차 거부하고 있다. 대통령비서실도 소송에서 연거푸 패소하면서도, 정보공개를 거부하고 있다.

1998년 정보공개법이 시행된 이후 26년이 지났지만, 비밀주의의 벽은 여전히 견고하다. 그런데 국민의 ‘알 권리’를 충실하게 보장하기는커녕, 이를 후퇴시키려고 하는 시도는 도저히 용납할 수 없는 것이다.

토론 1

현행 정보공개법의 한계와 시민의 알권리 침해 사례

김성달 | 경실련 사무총장

정보공개법은 1996년 법 제정, 1998년 시행으로 올해 시행 26년을 맞이했음. 이미 지난해 경실련 등이 연대하고 있는 재정넷은 ‘시행 25주년을 맞이하여 정보공개법이 시민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성 확보’ 라는 제정목적에 부합될 수 있도록 제도개선안을 논의하는 토론회를 갖고 시민사회에서 경험했던 ‘다양한 알권리 침해사례’ 를 통해 정보공개제도의 개정안을 제시한 바 있음

1. 정보공개법의 제도적 한계

1) 비공개 사유의 자의적 판단에 의한 정보비공개 결정

- 2024년 9월 행정안전부가 밝힌 ‘최근 5년간 공공기관 정보공개율은 약 94%’ 로 매우 높게 나타남. 하지만 행정감시를 위해 시민사회가 청구하고 있는 중요한 정보들은 대부분 비공개되고 있음
- 관련법에 ‘알권리 보장을 위한 적극 공개해야 한다는 정보공개 원칙’ 이 있음에도 불구하고 예외적으로 비공개할 수 있는 8개 사유에 대해 관련 기관 공무원들이 ‘과도하게 해석하고 적용하여 비공개’ 하는 경우가 상당함
- 경실련의 ‘아파트 분양원가 정보공개청구’ 에서 비공개사유로 거론됐던 사유는 ‘법인,단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로 공개할 경우 법인들의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’ 에 해당한다는 것임. 하지만 경실련이 제기한 행정소송에서 사법부는 ‘1)정보가 공개되더라도 공공기관의 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래한다고 보기 어렵다. 2)공사비 내역서만으로 건설업체의 경영상, 영업상 비밀을 알 수 있다고 보기 어렵다. 3)청구한 정보는 해당 건설공사에 국한되는 일회적 사항. 4)나아가 시민의 주거생활을 안정시키고 복지를 향상시킨다는 피고의 설립목적 및 취지 등에 비추어보면 사건정보가 공개될 경우 원하수급업체의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보에 해당한다고 보기 어려우며, 이를 인정할 만한 증거도 없다’ 라고 판시함. SH공사등 일부 공기업은 이미 분양원가를 알기 쉽고 상세하게 공개하고 있는 것을 봐도 영업비밀 등은 사유로 보기 어려움. 그러나 해당 공공기관은 관행적으로 자의적 판단에 의해 비공개결정하고 있음
- 또한 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다’ 는 조항에 근거하여 ‘정보 부존재’ 에 의한 비공개 사례도 나오고 있음. 최근에는 공공기관이 보유하

고 있지 않다는 이유로 비공개하고 있음. 하지만 공공기관 내 자료 보유여부에 대해 투명하게 시민들에게 공개되지 않는 상황에서 ‘자료 부존재’도 자의적 판단으로 결정될 가능성이 높음. 실제 SH공사는 2019년 경실련의 마곡 아파트 분양원가 자료 비공개 관련 행정소송에서 ‘자료 분실에 의한 부존재’를 주장했지만 이후 해당자료를 국회의원실에 제출한 것으로 확인되며 논란이 됐음

- 이외 관련법을 자의적으로 해석, 판단하여 비공개하는 경우도 있음. 경실련이 2024년 7월 정보공개청구한 ‘22대 국회의원 사적 이해관계 등록 사항에 대한 이해충돌 검토 의결내용’ 관련해서 국회사무처는 ‘다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보’를 사유로 비공개했음. 하지만 윤리특별위원회 운영규칙에 ‘자문위원회는 공개하지 아니한다. 다만 자문 사항에 관한 의결내용은 공개하며, 위원회 또는 자문위원회의 의결이 있는 경우에는 회의를 공개한다’라고 되어 있는 만큼 타당하지 않음

2) 사법부의 정보공개 판결에도 재청구하면 다시 비공개 처리

- LH 공사에 대한 분양원가 공개소송의 경우 입주민 또는 시민사회와의 소송이 여러 차례 진행됐고, 매번 사법부에서는 공개판결했음
- 하지만 판결 대상이 된 자료공개에만 그치고 있음. ‘LH 아파트의 분양원가 공개’ 판결 내용은 특정지구가 아닌 모든 공공아파트에 적용되어야 함에도 불구하고 여전히 사법부가 인정하지 않은 ‘영업비밀’ 등을 이유로 비공개처리 하고 있음

3) 이의제기, 행정심판 등의 절차가 있지만 받아들여지는 경우가 극히 낮아 형식적 절차 비판

- 비공개할 경우 이의제기 및 행정심판 절차가 있지만 형식적 진행으로 대부분 비공개처리되는 것도 문제임. 이후 절차는 행정소송이나 청구권자가 막대한 비용부담을 고려해야 하는 만큼 실제 행정소송으로 가지 못하는 경우가 많음

2. 정보비공개 사례 (경실련 사례)

1) 경실련의 정보공개 제정 및 확대 운동

- 경실련은 1992년부터 정보공개제도의 필요성을 강조하고, ‘행정정보공개법 제정에 관한 공청회’ 개최를 시작으로 본격적인 정보공개법 제정 운동에 앞장서왔음. 많은 노력으로 1996년 제정되어 기관장 판공 비, 지자체 예산 내역, 국회의원 외유 활동 내용 등 그동안 공개되지 않아 부패할 수밖에 없었던 부분들까지 투명하게 공개됨으로써 국민이 행정을 견제하고 감시하는 유용한 수단으로 이용되어 미약하나마 국민주권을 실현할 수 있는 계기가 되었음.
- 하지만 정보공개를 후퇴시키려는 움직임은 계속 있어왔음. 2001년 11월 정부가 국회에 제출한 정보공개법 개정안이 비공개정보 범위의 추상성, 모호성의 문제점을 제거하는 개정안이 아니라 오히려 더욱 확대, 강화하는 내용을 담고 있어 강하게 규탄했음.
- 2003년 4월에는 자치단체장의 판공비나 국회의원들의 외유 문서 하나 공개하지 못하는 ‘정보공개거부법’으로 전락했다며 신랄하게 비판했음. 정부가 국회에 제출한 정보공개법 개정안의 비공개 대상 범위가 지나치게 확대됐다고 이를 축소할 것을 촉구하는 행정학자와 공법학자 109명의 성명을 발표했다. 공공기관의 주요 정책 결정에 관한 정보를 공개하지 않아도 되게 해 부담스러운 정보일 경우 이 조항을 이용해 비공개할 수 있게 한 것과 정부가 브리핑 제도를 도입하기 전에 정보공개법과 행정절차법에 대한 시급한 보완을 촉구하는 개정안에 대한 의견서를 국회 행정자치위에 제출했음
- 2011년 7월에는 14개 중앙정부부처 정보공개심의회의 부실운영실태를 조사발표하고 개선을 촉구했음

2) 경실련 정보 비공개결정 관련 행정소송 사례

〈경실련 행정정보 비공개 처분에 대한 행정소송 사례〉

날짜	청구 기관	제목	비공개 사유	
2000.11	국회사무처	국회의원 외유관련 정보비공개	국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울행정법원)

날짜	청구 기관	제목	비공개 사유	
2007.10	SH공사	22개 지구 아파트 분양원가 비공개	법인등의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 사항으로 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울고등법원)
2008.3.	건강보험심사평가원	요양기관 의약품 실거래가 신고내역 비공개	법인등의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 사항으로 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울행정법원)
2012.1	보건복지부	직장보육시설 설치현황 비공개	법인등의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 사항으로 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울행정법원)
2013.3	서울·부산·익산 국토관리청, 수자원 공사	4대강 턴키사업장 산출근거 및 산출기준 비공개	국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(대법원)
2014.4	국민건강보험공단	종합병원 이상 의료기관의 건강보험 진료비 지급현황 비공개	법인등의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 사항으로 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울행정법원)

날짜	청구 기관	제목	비공개 사유	
2015.8	식약처	GMO수입업체 등 기본정보 비공개	법인등의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 사항으로 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보	공개판결(서울행정법원)
2019.7	LH·SH	20개 공공아파트 분양원가 비공개	법인단체의 경영상영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인들의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보'	공개판결(서울행정법원)
2024.5	인사혁신처	주식백지신탁 심사정보 비공개	개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 자료부존재	공개판결(서울행정법원)

[참고]

제3조(정보공개 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다. <개정 2020. 12. 22.>

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보

2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보

3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 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 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 제13조제5항에 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.

6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 사항은 제외한다.

가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보

라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위

마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

7. 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 정보는 제외한다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

8. 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보

② 공공기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개 의 필요성이 없어진 경우에는 그 정보를 공개 대상으로 하여야 한다.

③ 공공기관은 제1항 각 호의 범위에서 해당 공공기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준(이하 “비공개 세부 기준”이라 한다)을 수립하고 이를 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. <개정 2020. 12. 22.>

④ 공공기관(국회·법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회는 제외한다)은 제3항에 따라 수립된 비공개 세부 기준이 제1항 각 호의 비공개 요건에 부합하는지 3년마다 점검하고 필요한 경우 비공개 세부 기준을 개선하여 그 점검 및 개선 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. <신설 2020. 12. 22.>

**언론의 눈으로 본
정보공개법의 현주소
“나는 악성 정보공개
청구인입니다”**

이상원 | 뉴스민 편집국장

0. 들어가며

‘악성 정보공개 청구로부터 공무원을 보호하고 . . .’ 정부가 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)’ 개정안을 내놓으면서 그 배경을 ‘악성 정보공개 청구’ 라고 지목했다는 소식을 들었을 때, ‘어, 이거 내 이야긴가?’ 했다.

“청구인이 다수의 정보공개를 청구하였고, 청구인 소속 언론사가 대구시를 상대로 소송 중에 있음으로서 악성민원에 해당한다고 하나, 청구인의 그와 같은 전력이 정보비공개의 이유가 될 수 없으며, 오로지 공공기관 담당 공무원을 괴롭힐 목적이라고 하는 주장은 주관적 의견에 불과하고 객관적 사실이라고 보기는 어렵습니다.”¹⁵⁾

2022년 7월 홍준표 씨가 대구시장에 취임한 후 불과 1년도 되지 않은 시점에 대구시 공식 문서 안에 나는 ‘악성민원’, ‘담당 공무원을 괴롭힐 목적’ 을 가진 이로 표현됐다. 홍 시장의 표현대로 ‘폐법’ 이라도 부러 봤으면 억울하지도 않을텐데, 그들이 나를 악성 민원인으로 취급하는 이유는 정보공개법에 근거해 정정당당하게 정보공개를 (그들 주장대로면 ‘다량’) 청구했기 때문이다.

그런 의미에서 보면 정부의 법 개정은 무의미하다. 이미 일선 공무원들은 알아서 ‘악성’ 정보공개 청구를 가려내 거부를 하는데 전혀 어려움이 없는 실정이라는 게 여기서 드러나기 때문이다. 정보공개심의회도 내부적으로 일부 이견이 있을지라도 결과적으로 행정기관의 손을 들어주고 있다. 이미 목적이 달성됐는데, 달성된 목적을 위해 굳이 시간과 노력을 들일 이유가 무언가.

1. 악성 청구인이 된 이유 : 홍준표

우선, 정량적인 사실부터 정리하면, 나는 2012년 기자 생활을 시작하면서 처음 정보공개제도를 이용하기 시작했다. 2012년부터 2024년 10월까지 총 2,305건 정보공개청구한 걸로 확인되는데, 내용적으로 보면 내가 하지 않은 것도 포함된다. 예를들어, 2013년 광역시도 지자체별로 연간 불법주차 단속 현황을 행정안전부로 정보공개청구를 했는데, 행안부가 전국 지자체로 이송시켜버리면서 청구 건수가 100건 가량 늘었다. 이런 사례가 적잖이 있다.

15) 2023.6.5. 대구광역시 행정정보공개심의회 의결서 중 발췌

홍준표 시장이 취임한 후인 2022.7. 부터 2024.10.까지는 214건(9.2%) 청구했는데, 이 중 139건(6.0%)만 대구시를 상대로 한 정보공개청구다. 2년 4개월 동안 139건이면, 한 달에 약 5회꼴이다. 바꿔말하면, 대구시는 한 달에 동일한 청구인이 5회 가량 청구를 하면 ‘다량’ 청구로 간주한다는 의미로 해석 가능하다. ‘다량’에 대한 정의가 개인마다 차이가 있을 수 있다는 점을 인정 하지만, 한 달에 5회를 ‘다량’이라고 한다면, 10월 한 달 동안에만 38회 페이스북에 글을 쓴 모 단체장은 다량을 넘어 중독이라고 해야 하는 게 옳을 표현인 것 같긴 하다. 여하튼, 정량적으로 나는 한 달에 5회 가량 정보공개를 청구했는데, 대구시로부터 ‘다수의 정보공개를 청구하는’ ‘악성’ 민원인으로 분류됐다.

그런데, 대구시는 나의 모든 정보공개청구를 ‘악성’으로 분류하진 않았다. 특정한 정보공개 요구에 대해서만 ‘신경질’적(?)으로 나를 ‘악성’으로 치부하는 경향성을 보였다. 정성적인 분석을 해야 하는 이유다. 대구시는 2년 4개월 동안 이뤄진 정보공개청구 139건 중 32건(23.0%)을 비공개(29건) 또는 부존재(3건) 결정했다. 5건 중에 1건은 비공개를 했다는 의미인데, 이 중 21건(65.6%)은 홍 시장과 직간접적으로 관련 있는 정보다. 홍 시장이 최고책임자로 있는 행정기관이니, 거의 모든 정보가 홍 시장과 직간접적으로 연관이 있다고 볼 수 있는데, 그중에서도 비공개한 건 홍 시장과 관련해 논란이 있을 수 있는 정보라고 하면 좀 더 정확하다.

2. 정말 악성 청구인가?

대표적인 사례 몇 가지만 짚어보면, 2022년 7월 27일 ‘대구시 관사(숙소) 운영비 지출 현황에 대한 정보공개청구’, 2023년 4월 21일 ‘(회계과-8946) 지방자치단체 관사 향후 조치계획 제출’에 대한 정보공개청구를 비공개 결정했다. 각각 비공개 근거는 사생활 침해(9조 1항 6호)와 내부 검토(9조 1항 5호)다. 관사 관련 정보공개청구는 다른 시민사회단체에서도 여러 건 진행했지만, 모두 같은 이유로 비공개 결정된 걸로 알고 있다.

관사 관련 정보공개청구는 홍 시장과 직접 관련 있는 정보공개청구로 볼 수 있는데, 홍 시장은 시장으로 취임하면서, 채무 감축을 하겠다며 그간 보유하고 있던 관사 매각을 시정 방침으로 정해놓고, 본인이 거주할 관사는 새로 구입했다. 때문에 비판 여론

이 일었고, 해당 정보공개청구는 흥 시장의 대표적인 언행불일치 행정 사례를 검증하기 차원으로 진행됐다.

대구는 ‘지방자치단체 관사 향후 조치계획 제출’ 문서에 대한 비공개 이의신청을 심의하는 정보공개심의회에 처음 나를 ‘악성 청구인’으로 낙인찍었다. 앞서 인용한 정보공개심의회 의결서가 바로 이때 이뤄진 이의신청 심의 과정에서 작성됐다. 결과적으로 내가 속한 언론사 차원에서 관사 운영비에 대한 정보 비공개 결정에 대해 행정소송을 제기한 끝에, 지난해 12월 13일 승소해 정보를 공개 받았다.

당시 재판부는 “사생활을 이유로 비공개한 처분은 위법하다”며 “이 사건 정보의 공개를 청구하는 목적과 이를 통해 달성할 수 있는 시민의 예산 감시 기능, 시정 운영의 투명성, 적정성 제고 등과 같은 이익이 이 사건 정보를 비공개함으로써 보호하고자 하는 추상적인 공익에 비해 결코 작다고 단정할 수도 없다”고 판시했다. 법원이 ‘악성 청구인’의 손을 들어준 셈이다.¹⁶⁾

또 다른 사례는 대구시 직원동호회 관련 정보공개청구다. 2023년 4월 18일 ‘(총무과-2792) ‘2023년 직원동호회 지원 계획’ 문서’와 ‘직원동호회 활동에 대한 정보공개청구’, 2024년 2월 24일 ‘2024년 직원 동호회 지원 계획 문서’, 2024년 3월 14일, ‘직원동호회 특별활동비 지원 신청서 공개’ 등 4건의 정보공개청구에 대해 대구시는 모두 비공개 결정했다. 이유는 위와 마찬가지로 내부검토와 사생활.

이 역시 흥 시장과 직접 관련 있는 정보공개청구로 볼 수 있는데, 흥 시장이 지난해부터 올해까지 2년 연속 개최한 공무원 골프대회가 직원동호회를 통해 개최되고 있기 때문이다. 연차마다 작성되는 ‘직원동호회 지원 계획’ 문서는 직전년도까지 대국민 공개로 누구나 볼 수 있는 자료였지만 공무원 골프대회가 처음 열린 2023년부터 비공개 자료로 전환됐고, 정보공개청구에도 강경하게 비공개했다.

내가 해당 정보를 공개 요청한 이유는 마찬가지로 흥 시장의 이율배반적 사례로 검증할 수 있기 때문이다. 흥 시장은 재정건전성을 이유로 지방채를 발행하지 않으면서, 그간 대구시가 지원하던 크고 작은 의미있는 사업 예산을 삭감했다. 그러면서도 공무원 골프대회를 여는데는 약 1,200만 원을 쓴 것으로 알려졌다. 해당 정보는 이 예산이 적절하게 사용되었는지를 검증할 수 있는 기초 자료였다.

16) 뉴스민, <대구법원, ‘홍준표 관사 정보공개 거부’ 결정 취소 판결>, 2023.12.13

대구시는 해당 정보를 지독하게 내놓지 않으려고 했는데, 2023년 직원 동호회 계획 문서 비공개는 2023년 10월 17일 행정심판을 통해 위법·부당한 비공개로 결정돼 취소 처분됐다. 하지만 대구시는 2024년 2월 2024년 직원 동호회 지원 계획 문서 정보공개 청구도 비공개 결정했다. 이 역시 행정심판을 통해 2024년 11월 5일 위법·부당한 비공개 결정됐고, 11월 7일에는 위법 부당한 정보 비공개로 인한 손해배상을 청구한 소송에서도 승소해 대구시가 100만 원을 물어야 하는 상황으로 발전했다. 직원동호회 관련한 또 다른 정보 비공개 역시 행정소송 끝에 지난 8월 29일 법원 취소 판결했다.¹⁷⁾

마찬가지로 재판부는 “이 사건 정보는 지자체의 예산집행에 관한 정보로서 이에 대한 국민 알권리 보장과 계약대상자 선정이나 적정한 계약의 체결 등에 관한 의혹을 해소하고 관련 업무처리의 투명성을 확보하기 위해 공개할 필요성이 크다”며 “이러한 사정을 고려하면, 사건 정보의 공개를 거부함으로써 실현하려는 이익이 국민의 알권리와 시정에 대한 국민 참여 및 시정운영의 투명성을 희생하여야 할 정도로 크다고 보기 어렵다”고 강조했다.

이 과정에서도 대구시는 내 정보공개청구가 ‘악의적’인 목적에 근거한다는 주장을 반복했는데, 주로 일부 이뤄진 정보공개로 인해 ‘유추’, ‘추측’해서 비판하는 보도를 한다는 취지였다. 사실, 일부 정보에 근거해 유추/추측할 수밖에 없는 이유는 대구시가 정보를 완전히 공개하거나 설명하지 않기 때문이라는 건 쪽 빼놓고 있다.

3. 기관 협조 정보공개심의회

정부 개정안은 정보공개심의회가 ‘부당함’을 가리는 역할을 하게 할 거라고 하는데, 그 역할도 이미 충분히 하고 있다. 2020년부터 2024년 4월까지 대구시 정보공개심의회 운영 현황을 살펴본 바 있는데, 이 기간 정보공개심의회는 64차례 열렸지만, 비공개 결정을 뒤집고 인용 결정을 내준 사례는 단 1건 있고, 부분인용을 포함해도 2건 밖에 되지 않는다. 부분 인용을 포함한 인용률은 3.1%다.

외부위원 중 일부가 인용 결정을 하더라도, 2명이나 있는 내부위원의 벽을 넘어서기가 쉽지 않다는 점이다. 대구시의 경우 7명 중 5명이 외부위원인데, 내가 청구한 비공개

17) 뉴스민, <대구법원, 또 한 번 대구시 ‘정보 비공개’ 제동>, 2024.8.30

이의신청의 경우 여러 차례 외부위원으로 추정되는 이들 3인의 인용 결정을 이끌어냈지만, 공무원으로 선임된 내부위원 2명과 또 다른 외부위원 2명의 기각 결정으로 비공개 결정을 뒤집는데 실패했다. 개인적으로 ‘기관 협조적’ 외부 위원이라고 표현하는데, 정보공개제도에 대한 이해가 적고, 법률도 전공하지 않는 외부위원이 기관의 뜻대로 기각 결정에 편승하는 사례가 다수 있는 것으로 추정된다. 이런 경우 매우 높은 확률로 기각 결정한 4명의 의결서 내용이 대동소이하다는 사실이 확인되기 때문이다.

4. 전가의 보도 : 내부검토와 부존재

이미 공직자들은 정보공개청구를 악성으로 처리할 준비가 되어 있을 뿐 아니라, 비공개를 할 여러 무기가 있다. 하나는 내부검토다. 법 9조 1항 5호에 ‘의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’라는 규정에 기대, 대구시는 비공개 하고 싶은 정보는 ‘내부검토’ 정보라고 주장했다. 내가 비공개 당한 정보 29건 중 22건이 내부검토를 비공개 근거 중 하나로 꼽았다. ‘직원 동호회 계획 문서’ 처럼 이미 작성이 완료된 계획 문서조차도, 향후 내부검토를 통해 수정할 수 있다는 이유로 비공개했다.

부존재 처리 역시 청구인으로서 알 수 없는 ‘비공개’ 처리 방식이다. 내 경우엔 명확하게 부존재 할 수 없는 정보를 부존재 처리하는 경우도 경험했다. 정보공개심의회의 자료에 대한 것인데, 이전까지 수차례 ‘정보공개심의회 회의록을 공개하라’는 정보공개청구가 별 무리 없이 처리되어 왔는데¹⁸⁾, 2024년 4월 27일 마찬가지로 내용으로 신청한 정보공개청구를 대구시는 ‘부존재’ 결정했다. 엄밀한 의미의 ‘회의록’이 없다는 걸 인정할 수 있지만, 서면의결서를 회의록에 준해 공개해온 이전의 방침을 갑자기 바꿔버린 배경엔 ‘악성 청구인’에 대한 보복성 조치가 있지 않았나 추정할 뿐이다.

18) 홍 시장 취임 후에만 2022.9.2. / 2023.2.28. / 2023.3.22. / 2023.6.28. 까지 4회 정보공개심의회 ‘회의록’ 자료 공개를 요청했는데, 아무 문제 없이 자료가 공개되었는데, 다섯 번째 청구에서 ‘부존재’ 결정이 내려졌다.

5. 초록은 동색?

홍 시장 이후 대구시의 정보공개 행정의 퇴보는 상상 이상인데, 검찰 또는 그 출신의 특징인가 싶기도 싶어진다. 지난해부터 뉴스타파 및 시민사회단체와 함께 검찰 특수활동비 검증 보도를 한 경험에 비춰 보면, 검찰 역시 아무런 문제가 없다면서 특수활동비 집행 내역과 입증 자료 공개를 끝까지 거부하다 재판 끝에 공개하게 됐다. 권력기관 또는 사정 권력을 가지거나 가졌던 이들이 자신에 대한 검증은 거부하면서 공공기관의 불투명성이 높아지는 아닌가 하는 의문도 갖게 된다.

특수활동비의 공개 과정은 이미 여러 언론을 통해 보도된 바 있기에 길게 설명하지 않겠지만, 검찰은 대법원의 판결에도 불구하고 올해 또다시 특활비 자료 공개를 거부했다. 거부를 하면 갑갑해지는 건 청구인이다. 순환 보직인 공무원은 거부한 결과에 대해 끝까지 책임을지지 않는다. 때가 되면 자리를 옮기면 그만이다.

하지만 거부당한 청구인은 행정심판을 하든, 행정소송을 하든 긴 시간을 여기에 매달려야 하는데, 언론인이나 시민사회단체 관계자 정도가 아니면 이 일을 할 수 있는 시민은 거의 없다고 해야 할 거 같다. 행정심판만 해도 홍 시장 이후 제기한 4건의 행정심판이 재결이 이뤄지는데 까지 기본 4, 5개월이 걸렸다. 행정소송은 더 걸린다. 검찰처럼 대법원까지 사건을 끌고 가면 재판에만 3년이 넘게 걸린다.

시간 뿐 아니라 비용도 문제다. 공공기관은 설령 소송에서 지더라도 그 비용은 세금으로 지출하면 그만이지만 청구인은 그렇지 못하다. 이러한 이유 때문에 보통의 시민들은 소송을 제기할 엄두도 내기 쉽지 않다. 언론도, 시민단체도 부담이 되는 건 마찬가지다. 이를 뻔히 알고 공공기관이 ‘악성’으로 매도하며 일단 비공개하고 보는 습성을 검찰이나 대구시를 보고 배우지나 않을지 걱정이 될 정도다. 현행 정보공개법 아래에서도 충분히 이런 상황인데, 행안부가 내놓은 개정안은 20년 이상 잘 운영해온 제도를 형해화하고 말 것이란 우려가 강하게 든다.

토론 3

정보공개가 정부 투명성 및 책임성에 미친 영향과 정보공개제도의 발전방향

채연하 | 함께하는시민행동 운영위원장

1996년에 처음으로 법이 제정되고, 1998년 본격적으로 시행된 정보공개법의 가장 중요한 이유는 국민의 알권리를 확대하고 국정운영의 투명성을 높이기 위한 것이다. 다시 말하면 국민이 가지는 다양한 권리 중 공공기관이 관계하고 있는 업무와 관계된 문서 및 사실 등에 대해 투명하게 공개하고 국민이 원하는 경우 이를 구체적으로 공개하여야 할 의무를 구체화한 것이다.

법과 제도의 시행은 그 자체로도 의미가 있지만 어떻게 활용되어 우리 사회의 긍정적 변화를 가져왔는지를 확인하는 것이 더욱 의미있다고 할 것이다.

1. 판공비 공개운동

현재 정부 및 공공기관의 장과 각 부서가 사용하고 있는 업무추진비의 사용처 및 금액 등에 대한 공개는 사전공개로 형식으로 각 기관의 홈페이지에 공지의 형태로 공개하고 있다.

이는 2000년 실시된 ‘판공비 공개운동 전국 네트워크’를 통해 얻어진 결과이다. 이전 판공비(이후 업무추진비)의 경우, 매우 제한된 범위의 기관 또는 제한된 범위의 내용으로만 공개되던 것에서 현재의 공개로까지 이어진 정보공개운동의 대표사례라 할 수 있다. 업무추진비의 공개는 세금에 대한 투명한 공개와 함께 기관장 및 기관의 활동의 세부내용이 국민과 주민에게 투명하게 공개되어야 한다는 의미를 담고 있다.

이후 기관에 따라 업무추진비의 공개 방식과 내용에 있어서는 차이가 있고, 여전히 부족한 면이 있지만 공개의 정도를 떠나 업무추진비를 누구나 확인할 수 있고, 시민의 공개요구 여부와 관계없이 마땅히 공개되어야 하는 내용으로 인식되고 있는 점은 기관의 투명한 공개가 확대되고 있다는 점에 있어 매우 유의미하다고 할 수 있다.

2. 예산요구서 공개

2005년 충남 아산참여예산시민네트워크에서는 아산시에게 예산요구서에 대해 정보공개청구를 하고 이에 대해 대법원으로부터 최종적으로 공개판정을 이끌어냈다.

예산요구서는 예산편성을 담당하는 부서(중앙정부-기획재정부)에게 다음연도 필요한 예산의 사업과 필요 예산을 제출하는 것을 의미한다. 이에 대해서 본 판결이 있기 전까지 예산부서에서는 “예산을 편성하는 과정에서 편성부서가 예산과 사업일 어떻게

조정했는지를 알게 되는 것은 업무 곤란을 야기할 수 있다” 면서 비공개 원칙을 고수하였다.

하지만 당시의 판결문에 따르면 “비공개로 인해 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익보다 공개에 의하여 보호되는 예산편성과정에 대한 주민의 알권리의 보장, 예산편성에 대한 주민의 참여, 예산편성과 지방재정운영의 적절성, 합리성 및 투명성 확보 등의 이익이 훨씬 크다” 는 이유를 들어 예산요구서는 비공개대상정보에 해당되지 않는다고 적시하였다.

2022년부터 기획재정부에 대해 ‘예산요구서 비공개에 대한 행정소송’ 을 진행하고 있는데 2024년에 서울행정법원은 국가재정법 16조4를 ‘예산과정의 투명성과 예산과정의 국민 참여를 제고하기 위해 노력해야 한다’ 를 근거로 예산요구서가 공개되어야 한다고 판결하였다. 이에 대해 기획재정부는 항소하여 2심이 진행중이다.

예산과 관련된 각종 자료들의 경우, 업무의 곤란, 계약 당사자인 기업정보 등을 이유로 비공개가 반복되고 있긴 하다.

하지만 국민이 낸 세금을 어떻게 사용할 계획이고, 사용했고, 결과는 어땠는지를 공개하는 것이 국민의 권리를 보장하는 일이고, 투명성을 통한 이익이 훨씬 크다는 판결이 주는 의미는 확인 가능하다.

3. 정보공개를 통한 정부의 신뢰도 상승

한 논문에서는 정보공개가 공공기관의 내외부적 청렴도를 상승시키는데 어떤 효과가 있는지에 대한 상관관계를 연구하였다.

<정보공개와 공공기관 청렴도와의 관계>¹⁹⁾

구분	종합 청렴도	외부 청렴도	내부 청렴도	정보공개 수용률	원문 공개율	조직 유형	조직 규모	조직 연령	예산 규모
종합 청렴도	1.000								
외부 청렴도	0.788*	1.000							
내부 청렴도	0.452*	0.139*	1.000						
정보공개 수용률	0.093*	0.102*	-0.008	1.000					
원문 공개율	0.019	0.053	0.000	0.120*	1.000				

19) 이기오, 「공공조직의 정보공개 수준과 청렴도의 관계에 관한 연구」, 2023. 8, 서울대학교 석사논문

앞의 표에 따르면, 정보공개 수용율이 높을수록 공공기관에 대한 내외부 청렴도를 높 이는데 효과가 있음을 나타내고 있다.

연구에 따르면 정보공개수용율은 전체적인 청렴도와의 긍정적 관계를 통해 공공기관 업무에 대한 투명성을 높일 수 있는 계기가 된다고 판단했기 때문이다.

공공기관의 청렴도는 국민이 체감하는 기관에 대한 신뢰와도 연관된다. 즉, 정보공개 제도를 통한 정보공개수용율이 높아질수록 기관에 대해 국민이 느끼는 청렴과 신뢰도 의 수준은 더욱 높아질 수 있음을 의미한다.

4. 정보공개법 개정을 통한 발전방향

최근 박정현 의원(더불어민주당)이 발의한 공공기관의 정보공개에 관한 법률 일부개정 법률안(이후 정보공개법 개정안)은 정보공개제도가 일반화되면서 악성 청구자로 인한 정보공개 담당자의 업무상의 불편함과 고초를 해결하기 위한 방안을 마련하고자 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 그간 정보공개 과정에서 불거지는 정보공개 회피 및 거부 행태에 대한 공공기관의 책임에 대해서도 같이 해결책을 담고 있어 의미가 있다고 할 것이다.

주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 지방자치단체의 정보 공개에 관한 조례 제정에 있어서 정보 공개가 원활히 이루어질 수 있도록 하는 소기의 목적을 명시함(안 제4조제2항).
- 나. 정보공개청구의 예외가 되는 국가안전보장에 관련된 정보를 구체화하여 명시함(안 제4조 제3항).
- 다. 정보공개 담당자의 의무를 추가적으로 신설함(안 제6조의2).
- 라. 공공기관의 장이 정보공개청구처리에 따른 절차를 고의로 지연시킨 경우, 정보공개청구의 취소를 회유한 경우, 이의신청 또는 이의신청과 관련된 심의회 개최를 방해한 경우에 해당하는 자에게 징계 등을 할 수 있도록 함(안 제6조의3 신설).
- 마. 공공기관의 장의 정보공개 담당자 보호 의무를 신설함(안 제6조의4 신설).
- 바. 공공기관의 사전 공개 대상이 되는 정보를 구체적으로 명시하고, 각종 위원회 위원 명단,

회의 결과 및 회의록을 추가적으로 사전 공개하도록 함(안 제7조).

사. 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보 중 그 목록을 공개해야 하는 정보를 구체적으로 명시하고, 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우 공공기관이 최소한의 범위에서 이를 분리하여 제외하고 공개하도록 함(안 제8조).

아. 비공개 대상 정보의 목록을 정비하고, 통일·외교관계에 관한 사항으로서 공개될 경우 통일·외교관계를 저해하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개 대상 정보로 함(안 제9조).

자. 정보공개 청구인이 이미 정보통신망을 통하여 공개된 정보를 청구하는 경우 해당 정보의 소재를 안내하고 종결처리할 수 있던 규정을 삭제하여, 공공기관이 직접 공개하도록 함(안 제11조의2).

차. 공공기관이 폭언·욕설·비방·협박 등을 수반한 정보공개 청구를 정보공개심의회를 거쳐 종결 처리할 수 있도록 함(안 제11조의3 및 제12조제1항).

카. 공공기관 중 국가안전보장·국방·통일·외교관계 및 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 해당하는 업무를 주로 하는 국가기관의 정보공개심의회 외부 전문가 비율을 타 국가기관과 동일하게 함(안 제12조제3항).

타. 정보공개 청구 후 그 청구를 취하하거나 비용을 납부하지 않은 사실이 2회 이상 있는 청구인이 정보공개 청구를 한 경우 그 비용을 미리 납부하게 할 수 있도록 함(안 제17조).

파. 심의회를 거치지 아니할 수 있는 사유를 청구인이 이의신청한 날부터 1년 이내에 심의회 심의를 이미 거친 사항 및 단순·반복 청구로 인하여 심의 내용이 중복되는 사항으로 함(안 제18조제2항).

하. 정보공개위원회가 정보공개 의무위반 등에 대한 조사 및 징계 요구에 관한 사항을 심의·조정할 수 있도록 함(안 제22조).

거. 정보공개위원회가 심의·조정 활동에 관한 보고서를 작성하여 매년 공개하도록 함(안 제23조의2 신설).

너. 정보의 허위 통지, 거짓 및 식별할 수 없는 형태로의 고의적 정보 공개, 공개 대상임을

알면서도 공개를 거부하는 행위, 불복절차의 결과에 따라 발생한 정보공개 의무의 불복에 대하여 이를 승인한 사람을 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 함(안 제30조 신설).

본 법안의 주요 내용의 특징은 그동안 고의로 정보공개를 지연 또는 비공개조치를 하거나 회피하는 경우를 방지하기 위한 근거를 마련하였다. 이는 국민의 알권리를 임의로 방해하지 않도록 하는 조치다. 이를 통해 정보공개에 대한 기관의 책임성을 높이고 관행으로 이어지던 정보공개 회피가 이루어지지 않도록 한 것이다.

다른 한편으로는 정보공개 담당자에 대한 보호조치와 함께 이에 대한 기관장의 보호의무를 명시화하였다. 이는 보호조치임과 동시에 이를 보호를 이유로 시민의 알권리가 침해받지 않을 수 있는 방안이기도 하다.

다른 한편으로 사전공개정보를 보다 확대하고 비공개 정보를 보다 구체화한 것은 자의적인 비공개 결정을 방지할 수 있는 근거이다.

정보공개제도는 국민이면 누구나 알아야 할 권리를 보장하는 제도다. 권리를 보장하고 더욱 확대될 수 있도록 하는 것이 국가와 국회가 국민을 대상으로 해야 할 임무이기도 하다. 본 토론회를 통해 권리와 의무가 제 역할을 다할 수 있는 계기가 마련되고 논의의 방향이 무엇하나 침해되는 방향으로 가지 않기를 기대한다.

