



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

판결문에 나타난 정보공개 결정
기준의 영향에 관한 연구

2015년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
박 기 현

판결문에 나타난 정보공개 결정 기준의 영향에 관한 연구

지도교수 우 지 숙
이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
박 기 현

박기현의 석사학위논문을 인준함
2014년 12월

위 원 장 김준기 (인)

부 위 원 장 최태현 (인)

위 원 우지숙 (인)

요약(국문초록)

공공기관의 정보공개 제도는 1998년 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제정을 통해 도입된 제도이다. 이것은 행정환경의 측면에서는 민주적인 행정환경의 구축에 이바지함과 동시에, 행정가치적 측면에서는 ‘알 권리’라는 공익의 실현과 맞닿아있다. 제도가 도입된 지 15년 가량 지난 시점에서 제도가 실제로 제대로 작동하고 있는지 연구할 필요가 있었다. 본 논문은 정보공개제도가 국민의 알 권리를 보장하고 민주주의를 보장하기 위한 수단적 절차라는 제도의 도입 취지를 고려하여, 공개청구가 거부되었을 경우 국민의 권리를 주장하기 위한 적극적인 수단인 행정소송에 주목하였다.

정보공개청구에 대해서는 피청구기관이 정보공개여부를 결정한다. 비공개 혹은 부분공개 처분을 내렸을 때, 청구인은 불복절차로서 행정소송을 취할 수 있다. 그렇다면 행정소송을 취한 정보공개청구의 경우 정보공개여부를 최종적으로 결정하는 것은 법원이며 정보공개제도를 판단할 때 법원의 역할을 무시할 수 없다. 본 논문에서는 정보공개 소송에 있어서 법원의 정보공개 판결에 영향을 미치는 요인을 탐구하였다.

정보공개법을 근거법령으로 한 판례 중, 비공개 정보 사유를 명시하였으나 공개 판결이 내려진 판례를 중심으로 분석하였다. 우선 기술통계 분석을 통해 각 판례에서 다루어진 비공개정보 사유별로 나누어 판결의 경향을 정리하였다. 이어서 이항 로지스틱 분석을 통해 행정소송에서 법원이 결정을 내리는 데 영향을 미치는 요인이

무엇인지 분석하였다. 정부조직의 유형에 따른 조직변수, 공익의 정의에 따른 비공개정보의 필요성·범위를 평가하는 정보변수, 정보공개법 개정에 따른 환경변수 각각이 정보공개행태에 영향을 미칠 것 인가를 검증하였다.

분석 결과 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

우선 전 기간을 두고 분석한 결과, 독립변수 중에서는 조직의 기능 변수만이 유의미한 변수로 나타났다. 전 기간에 걸쳐 로짓 분석을 실시했을 때, 조직의 기능 변수 중 산업경제기관일 경우와 정보유형 중 개인정보보호유형에 해당하는 경우에 공개판결이 내려질 가능성이 높다는 것을 알 수 있었다. 이는 조직의 기능에 따라 제시되는 비공개 사유의 구성이 뚜렷하게 달라지는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이것은 곧 정부 조직의 기능적 특성에 따라 조직이 취급하는 공공정보의 유형과 그 구성도 달라질 가능성이 있다는 것을 의미한다.

한편 개인정보보호유형이 공개 판결에 유의미하다는 점에서 정보공개에 대한 정부조직의 태도를 간접적으로 확인할 수 있다. 2011년 공공부문과 민간부문을 아우르는 통합법인 개인정보보호법이 제정될 정도로 사회적으로 개인정보, 프라이버시에 대한 관심이 높다. 그러나 판결에서는 개인정보보호 및 기업 비밀 보호를 사유로 정보공개거부처분을 한 경우 거부처분을 취소하고 정보를 공개하도록 하는 취지의 판결이 나타날 가능성이 높다.

다음으로 법 개정 전후의 변화를 비교 분석한 결과, 조직의 기능 중 공개판결에 유의미한 영향을 미치는 변수가 달라지는 것을 발견할 수 있었다. 구체적으로 보면, 개정 전에는 유의미한 변수가 아니었던 정보변수들이 개정 이후 판결에 유의미한 영향력을 미치는 변

수가 되었다. 개인정보보호유형에 해당할 경우 공개 판결이 나타날 가능성이 높고, 또한 질서유지 유형에 해당하는 경우에도 공개 판결이 나타날 가능성이 높다. 개정 이전에는 공개 판결에 유의미한 영향력을 가진 조직변수가 없었으나, 개정 이후에는 국가관리기능이 공개 판결에 유의미한 영향력을 가지게 되었다. 제도의 변화가 전반적으로 영향을 미치지 않는지만 판결의 변화에 일부분 영향을 미친다고 평가할 수 있다.

종합하면 정보요인에서는 개인정보보호요인이 공통적으로 공개판결에 유의미한 영향력을 가지고 있었다. 법 개정 전후로 나누어 분석하였을 때, 질서유지 요인은 개정 이후 공개 판결의 가능성을 높이는 요인이 되었다. 한편 조직요인에서는 전 기간을 대상으로 분석했을 때 산업경제기능이 공개 판결에 강한 유의성을 갖고 있었으나, 법 개정 전후로 나누었을 때 그 유의성은 사라졌다.

이러한 분석 결과는 다음과 같은 사실을 의미한다. 첫째, 공공기관의 정보공개제도 하에서 개인정보보호 유형에 해당하는 비공개사유가 제시된 사건의 경우, 법원의 판결에서 공개 판결이 내려질 가능성이 높다. 이것은 법원이 적극적으로 부분공개제도를 사용하여 정보를 공개하려는 입장을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 간접적으로 정부가 정보공개에 대해 상대적으로 소극적인 태도를 보인다고 평가할 수 있다.

둘째, 정부의 기능에 따라 공개판결이 내려질 가능성이 달라진다. 이러한 결과는 기초통계분석에서 살펴 본 것처럼, 조직의 기능에 따라 제시되는 비공개 사유의 구성이 뚜렷하게 달라지는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이것은 곧 정부 조직의 기능적 특성에 따라 조직이 취급하는 공공정보의 유형별 구성 및 경향이 달라질 수 있다는

점을 시사한다.

주요어 : 정보공개제도, 비공개정보, 불복절차, 행정소송.

학 번 : 2011-22129

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성과 목적	1
제2절 연구의 대상과 방법	3
1. 연구의 대상	3
2. 연구의 방법	4
제2장 이론적 배경	5
제1절 공익의 개념적 논의와 공공정보	5
1. 공익의 정의	5
2. 알 권리의 개념과 공익	7
3. 공공정보의 정의	9
제2절 정보공개제도의 개요	10
1. 정보공개제도의 정의	10
2. 정보공개제도의 제도내용 및 변화	11
1) 1998년 제정법안 (법률 제 5242호)	12
2) 2004년 전부개정법안 (법률 제 7127호)	13
3) 2006년 일부개정법률안 (법 제 8026호)	14
4) 2013년 일부개정법률안 (법 제 11991호)	14
3. 비공개 사유의 규정 및 유형	18
1) 비공개 사유 각호의 내용	18
2) 비공개대상 정보의 유형	23
4. 정보공개제도의 운영 현황	24

1) 정보공개청구 현황	24
2) 불복수단의 규정과 이용 현황	26
제3절 선행연구의 검토	31
1. 정보공개법 및 제도 형성에 관한 선행연구	31
2. 정보공개제도의 효과성에 관한 실증연구	32
3. 정보공개결정요인에 관한 실증연구	34
4. 정보공개제도 관련 판례연구	38
5. 선행연구의 한계 및 시사점	40
제3장 연구설계 및 분석방법	42
제1절 연구문제 및 분석틀	42
1. 연구문제	42
1) 조직요인과 판결	42
2) 제도요인과 판결	45
2. 분석틀	47
제2절 변수의 조작적 정의	48
1. 종속변수	48
2. 독립변수	49
1) 조직변수	49
2) 환경변수 : 2004년 정보공개법 개정	53
3. 통제변수	54
1) 정보요인	54
제3절 연구방법	56
1. 연구대상	56
2. 자료수집	56
3. 분석모형 : 이항 로지스틱 분석	57

제4장 분석결과	58
제1절 기술통계분석	58
1. 비공개 사유	58
2. 비공개정보 유형별 빈도	60
3. 조직요인	61
1) 업무특정성	61
2) 조직의 기능	62
제2절 판결에 영향을 미치는 요인에 대한 분석	63
1. 이항로짓분석	63
2. 판례의 경향 분석	65
제3절 법 개정 전후의 영향요인 분석	71
1. 이항로짓분석	71
2. 판례의 경향 분석	73
제4절 분석결과의 요약	77
제5장 결론	80
제1절 연구의 요약 및 정책적 함의	80
제2절 연구의 한계	83
참고문헌	85
Abstract	93

표 목차

< 표 1 > 정보공개법의 주요 개정 내용	16
< 표 2 > 중앙행정기관의 연도별 불복수단 제기 건수	28
< 표 3 > 중앙행정기관의 행정소송 처리 현황	29
< 표 4 > 개념적 분석틀	47
< 표 5 > 업무 특정성에 따른 중앙행정기관 유형 분류	50
< 표 6 > 조직 기능에 따른 중앙행정기관 유형 분류	51
< 표 7 > 변수의 측정	55
< 표 8 > 중앙행정기관의 연도별·비공개 사유별 행정소송 현황	59
< 표 9 > 연도별·비공개정보 유형별 빈도	60
< 표 10 > 업무특정성에 따른 비공개정보 현황	61
< 표 11 > 조직 기능에 따른 비공개정보 현황	62
< 표 12 > 영향을 미치는 요인 분석	64
< 표 13 > 비공개정보 유형별 부분공개현황 : 전체기간	69
< 표 14 > 법 개정 전후 영향요인 분석	72
< 표 15 > 비공개정보 유형별 부분공개현황 : 2004년 개정전후	74

그림 목차

< 그림 1 > 총 정보공개청구건수 추이	24
< 그림 2 > 기관별 정보공개청구건수 추이	25

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

2013년 안전행정부는 공식적으로 정부 3.0을 “공공정보를 적극적으로 개방하여 국민과 공유하고 부처 간 칸막이를 없애고 협력함으로써, 국민 개개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리 창출 등 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임”이라고 정의하였다(안전행정부, 2013). 공공정보의 적극 공개, 정보공개 대상기관 및 범위 확대, 사전공시제도, 공공데이터포털(data.go.kr) 마련 등, 보다 적극적으로 그리고 보다 선제적으로 공공정보를 공개하겠다는 내용을 구체적인 전략으로 제시하고 있다.

정부 3.0이 추구하는 방향성은 공공정보의 개방과 공유를 통해 정부-국민 간의 소통과 협력을 확대하고 국가보다 국민 개개인의 행복에 초점을 두어 맞춤형 서비스를 제공함으로써, 민간의 창의와 활력이 증진되는 혁신생태계를 조성하는 동시에 부처 간 칸막이를 뛰어넘는 통합형 정부운영이다(오영균, 2013). 이것을 구체적으로 실천하기 위한 방안으로서 ‘투명한 정부’, ‘유능한 정부’, ‘서비스 정부’라는 3가지 전략을 제시하고 있다.

이 중 ‘투명한 정부’의 수단으로는 공공정보의 공개를 적극적으로 추진하고 있다. 단순히 통계자료 등을 공개하는 차원을 넘어 개인의 프라이버시나 법령에 위배되지 않는 한 모든 자료를 공개하겠다는 원칙을 천명하고 있으며, 최고위층의 리더십을 바탕으로 적극적인 제도화를 도모하고 있다(우윤석, 2014). 이러한 정책추진에서

법적·제도적 기반으로 정보공개제도가 제시되고 있다.

정보공개제도는 국민의 알 권리(Right to know) 보장과 국정운영의 투명성 확보를 위하여 도입된 제도로서, 1998년부터 발효된 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)’ 및 동 시행령에 그 법적 근거를 두고 있다. 행정안전부(2013)에 따르면 정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보를 국민이 청구하거나 공공기관이 적극적으로 제공함으로써 국민의 알 권리를 충족하고 국민의 국정참여를 보장하는 민주주의의 핵심적인 장치로서 도입된 제도이다. 행정안전부의 통계에 따르면, 정보공개청구에 대한 정보공개율은 1998년 이후 증감을 반복하다가 2004년 이후 대체적으로 증가추세에 있으며, 2013년 기준으로 95.8%에 이르렀다.

이처럼 정보공개제도의 활용이 급속도로 늘어남에 따라 이 제도가 실효성을 획득하고 있는지에 대한 연구도 여러 논문을 통해 진행되어 왔다.

정보공개제도에 대한 초기의 연구는 법·제도의 정비에 초점을 맞춘 연구가 다수를 이루었다. 정보공개법이 도입되기 전후의 연구는 정보공개제도를 실제로 어떻게 도입·운영하고 활성화 할 것인가를 논하는 규범적 논의가 많았다.

정보공개제도의 실증연구는 크게 효과성을 탐구한 연구와 정보공개행태의 영향요인을 탐구한 연구로 나누어 볼 수 있다. 효과성을 탐구한 선행연구는 주로 수요자 측면에서 인식도 혹은 만족도를 분석하거나, 수요에 미치는 요인을 분석하는 예가 많았다. 반면 영향요인 연구는 주로 정보공개율에 영향을 미치는 요인을 탐구하고 있었다.

정보공개제도의 도입 취지는 국민의 알 권리를 보장하고 민주주

의를 보장하기 위한 수단을 마련하는 것이다. 이러한 취지를 고려한다면, 공개청구가 거부되었을 경우 국민의 권리를 주장하기 위한 적극적인 수단인 불복절차까지 중요하게 다루어져야 할 것이다. 그러나 정보공개제도의 불복절차 중 행정소송에 대해 논의를 한 논문은 적었다. 특히 공개 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인이 무엇이 있는지에 대한 연구는 미흡하였다.

정보공개청구에 대해서는 피청구기관이 정보공개여부를 결정한다. 비공개 혹은 부분공개 처분을 내렸을 때, 청구인은 불복절차로서 행정소송을 취할 수 있다. 그렇다면 행정소송을 취한 정보공개청구의 경우 정보공개여부를 최종적으로 결정하는 것은 법원이 된다. 정보공개제도를 판단할 때 법원의 역할을 무시할 수 없다. 따라서 본 논문에서는 정보공개 소송에 있어서 법원의 정보공개 판결에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 탐구하는 데 집중할 것이다.

제2절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상

본 연구의 대상은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 그 근거 법률로 명시한 판례 중 정부를 피고로 한 판례를 분석 대상으로 할 예정이다. 다만 비공개 사유에 대한 판단이 본 연구의 주요 문제이므로, 판결 내용에서 비공개처분 당시 처분청이 제시한 비공개 사유가 적합한지의 여부에 대한 판단이 이루어지지 않은 판례는 제외한다. 따라서 대상 판례는 중복된 판례를 제외하고 총 177건이다.

시간적으로는 1998년부터 2013년까지의 판례를 대상으로 한다.

1998년은 정보공개제도를 직접적으로 규정한 정보공개법이 본격적으로 시행된 해이다.

2. 연구의 방법

정보공개제도는 국정에 대한 국민의 참여욕구를 충족시켜 거버넌스(Governance)를 실현하는 수단인 동시에, 정책 추진과정을 투명하게 공개함으로써 국민과의 공감대를 통해 사전 갈등을 예방하고 책임행정을 구현하기 위한 수단으로 평가할 수 있다. 그러나 공공기관이 다루고 있는 정보는 국가 혹은 정부의 핵심 정보, 공익과 관련된 정보 등이 포괄되어 있으므로 그 범위를 제약하지 않고 공개할 수는 없다. 이것은 ‘비공개 정보’의 범위를 규정할 필요과 연결된다.

국민이 정보공개 청구를 했을 때 1차적으로는 피청구기관이 정보공개여부를 결정한다. 만약 비공개 혹은 부분공개 처분을 내렸을 경우, 청구인은 불복절차로서 행정소송을 취할 수 있다. 이렇게 될 경우, 정보공개여부를 최종적으로 결정하는 것은 법원이 된다. 따라서 정보공개제도에 있어서 법원의 공개여부 결정에 영향을 미치는 요소가 무엇인지 탐구하는 것은 국민의 ‘알 권리’ 보장과 관련하여 의미있는 과정이라 할 수 있다.

따라서 우선 기초통계 분석을 통해 각 판례에서 다루어진 비공개 정보 사유를 유형별로 정리하여 판결의 경향을 정리할 것이다. 다음으로 로짓분석을 통해 행정소송에서 법원이 결정을 내리는 데 영향을 미치는 요인이 무엇인지, 그리고 실제 판결례에서 어떤 경향이 나타나고 있는지 분석하도록 하겠다.

제2장 이론적 배경

제1절 공익의 개념적 논의와 공공정보

1. 공익의 정의

공익(public interest)은 매우 다의적으로 정의된다. 한 편으로는 공익이란 분명히 인식이 가능한 실체로서 행정의 기준으로서 역할을 한다는 입장과, 다른 한 편으로는 그 개념이 모호하고 고정된 것도 아니어서 행정에 구체적인 기준을 제공하기 어렵다는 입장이 가장 대립적으로 맞서고 있다.

전자는 공익의 실체를 인정하는 입장으로서 실체설이라고 부르지만, 실체설에서도 공익의 실체를 전체효용의 극대화, 도덕적 절대가치, 공유하는 이익으로 서로 다르게 이해하고 있다(유민봉, 2012). 공익을 전체효용의 극대화로 보는 입장은 Bentham(1948)의 개념을 따른다. 즉, 사회구성원의 총 효용이 극대화하는 것이 공익이라고 보는 것이다.

한편, 도덕적 절대가치를 공익의 실체로 보는 관점은 사회공동체 내지 국가의 모든 가치를 포괄하는 절대적인 선의 가치가 있다고 가정하는 데에서 출발한다. 이들은 사회구성원 모두가 추구하여야 할 규범적으로 옳은 절대가치라는 것이 존재한다고 본다. 마지막으로 공유하는 이익으로 보는 입장은 사회구성원 간에 보편적으로 공유되는 공동의 이익(shared common interest)이라고 주장한다(Barry, 1958; 유민봉, 2012). 즉 공익을 부분적이며 특수한 이익

과 대조되는 공통적인 관심분야로 본다.

후자는 공익을 하나의 실체라기보다는 다수의 이익들이 조정·타협되어 가는 과정이며 그 과정을 거쳐 얻어진 결과로 보는 입장이다. 이를 과정설이라고 한다. 과정설은 공익을 서로 상충되는 이익을 가진 집단들 사이에 상호 조정과정을 거쳐 균형상태의 결론에 도달했을 때 실현되는 것이라고 본다(Herring, 1936). 이 때 조정과정에서 가장 중요한 것은 절차적 합리성이다. 적법성이 우선되어야 하는 것은 당연하지만, 그것이 적용되는 상황에서 실현가능한 결과를 예측·점검하고 이해관련 당사자들의 이해를 가능한 한 종합적으로 고려하는 것이다.

실체설은 공익이 어떤 특정한 형태를 가진다고 보는 입장임과 동시에, 그 실체가 무엇인가에 대해서는 학자마다 견해가 다르게 나타난다. 반면, 과정설은 다수의 이익들이 조정되는 과정을 거쳐 상호간 균형을 형성하는 것으로 보는 입장이다.

학설의 대립에서도 알 수 있듯 공익은 행정의 궁극적인 목적이면서 동시에 보편적으로 동의할 수 있어야 한다. 따라서 현재와 같이 국가의 규모가 커지고 행정국가화 된 시점에서는 이전보다도 더욱 그 개념을 정의하기 어려울 것이다. 그러나 두 학설 모두 공통적으로 인정하는 것은 공익이 ‘공공’의 이익을 의미한다는 점, 그리고 모든 구성원을 공정하게 대우해야 한다는 가정이다.

이상을 종합하면 공익이란 특정 사회구성원이 아닌 일반 사회 내지 공동체의 여러 구성원에게 차별 없이 두루 관계되는 이익이라고 이해할 수 있다(유민봉, 2012).

2. 알 권리의 개념과 공익

행정정보공개제도의 근거가 되는 ‘알 권리’에 대한 논의는 행정학과 법학에서 동시에 찾아볼 수 있다. 이재진(2005)은 비록 알 권리라는 용어가 직접적으로 사용되지는 않았으나 그 시작은 자치와 복지를 목적으로 하는 ‘공익’의 개념에서 찾을 수 있다고 본다. 아무리 사상과 표현의 자유가 제도적으로 보장된다고 하더라도 의견형성과 판단을 위해 필요한 정보를 자유롭게 구하고 전파할 수 없다면 소용이 없다. 사회를 구성하는 시민들이 직접 참여하고 스스로 문제를 해결하기 위해 국민이 자유롭게 정보를 추구할 수 있는 자유와 권리가 알 권리다(배정근, 2009).

많은 연구자들은 알 권리를 민주국가의 주인인 국민이 국정외 다양한 의사결정에 참여하기 위해 필요한 모든 정보에 접근할 수 있는 권리로 개념화하고 있다(Gauthier, 1999). 단순히 정보를 읽고 보고 들을 수 있는 자유를 방해받는 데에서 그치지 않고, 여기서 더 나아가 원하는 정보에 접근할 수 있는 권리인 액세스권(Right of access)까지 포함하는 광의적인 개념으로 볼 수 있다.

한편 헌법적 권리로서 알 권리는 크게 소극적 권리와 적극적 권리로 나누어 볼 수 있다(이구현, 김정순, 2006). 소극적 측면에서 알 권리라 함은 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 의사형성에 필요한 정보를 수집하고 수집된 정보를 취사선택할 수 있는 자유 또는 권리(허영, 2010)와 모든 정보원으로부터 일반적 정보를 수집하고 처리할 수 있는 권리(권영성, 2010)를 말한다.

알 권리는 법학분야에서 비교적 최근에 논의되기 시작한 기본권이기 때문에 알 권리를 헌법상 명문으로 보장하고 있는 예는 별로

찾아 보기 어렵다. 다만 독일 헌법 제5조 제1항과 세계인권선언 제 19조에서는 알 권리를 명문으로 규정하고 있다(성낙인, 1998).

우리나라에서 알 권리에 대한 논의는 1989년 헌법재판소의 결정¹⁾을 계기로 구체화되었다. 헌법재판소는 해당 결정례에서 “국민의 정부에 대한 일반적 정보 공개를 구할 권리로서 인정되는 ‘알’ 권리를 침해한 것” 이라고 구체적으로 명시함으로써 알 권리를 헌법상의 기본권으로 인정하였다. 학자들은 견해가 다소 다르게 나타나는 측면은 있으나, 헌법으로부터 정보공개청구권을 도출할 수 있으므로 알 권리란 자유권적 측면과 청구권적 측면을 함께 포함한다(성낙인, 1998)고 보는 것이 일반적인 견해이다.

그 헌법적 근거를 헌법의 어느 조항에서 찾는지는 이견이 있는데, 헌법 제21조 제1항, 제1조 제1항, 제10조, 제34조 제1항 등에서와 같이 여러 규정을 망라하여 종합적인 근거를 제시하는 견해가 설득력을 얻고 있다(권영성, 2010). 정보공개제도는 알 권리를 구체적으로 보장하는 제도이다. 헌법 상 명시적으로 알 권리에 대한 규정이 없는 대신, 정보공개법이 이를 헌법상의 권리로서 확립시키고 있는 것이다.

알 권리는 기본권으로서 본질적으로 보장되어야 하는 권리이다. 그러나 다만 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한해서만 법률로써 제한할 수 있다. 알 권리의 본질적인 내용에 대한 제한이 나타나지 않도록 하기 위해, 정보공개법에서는 기본적으로 공개를 원칙으로 하고 예외적으로 비공개 정보를 열거하고 있다.

이를 종합하면 행정정보공개제도는 헌법적 권리인 ‘알 권리’를

1) 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22.

보호하기 위한 제도이면서도, 한편으로 행정의 목적인 공익을 달성하기 위한 제도적 장치라고 볼 수 있다.

3. 공공정보의 정의

알 권리를 행사하여 얻을 수 있는 공공정보의 범위가 어디까지인가가 문제된다. 이를 논의하기 위해서는 우선 공공정보가 무엇인지부터 정의할 필요가 있다. 정보공개법 제2조 제1호는 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항”이라고 정의한다. 한편 국가정보화기본법 제3조 제1호는 “정보”를 “특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식”으로 규정한다. 행정안전부 고시인 ‘공공정보 제공 지침’에 따르면 “공공정보”란 위 정보 중 DB등의 정보로서 국가기관 등이 보유·관리하는 정보로 규정된다.

한편 김승태(2005)는 행정정보란 행정과정에서 획득·생성되어 체계적으로 축적·가공·유통·활용되는 제반자료로서, 행정의 주체(공공기관) 및 객체(국민)의 의사결정이나 행동을 위하여 사용될 수 있는 의미있는 내용이라고 규정한다.

이를 종합하면 공공정보(Public data)란 공공기관이 직무상 작성·취득하여 보유·관리하는 정보라고 정의할 수 있다. 알 권리를 보장하기 위해서는 공공정보는 모두 공개되어야 할 정보에 해당할 것이다. 그러나 공공기관이 공익적 목적을 위하여 공무를 수행하면서 얻게 되는 다양한 정보 가운데 일반인이 자유롭게 이용할 수 없

는 정보가 많다. 이 때 공공정보의 저작권이 누구에게 속하고 있는지 여부와 이용에 관한 법률관계에 따라 저작물의 구체적 이용 범위를 정하게 된다(배대현, 2011). 이들 정보를 보호하는 것이 공개하는 것보다 더 큰 공익을 얻을 수 있다면, 공개하지 않는 것이 공익 적합한 판단이 된다. 즉 공공정보의 공개여부를 결정함에 있어 중요한 기준은 공익이다. 이렇게 공익보호를 위해 공개되지 않는 정보가 정보공개법에 규정된 비공개 정보에 해당한다.

현행 정보공개제도 하에서는 정보공개청구, 불복절차인 이의신청 및 행정심판에 따른 공개여부가 행정부의 판단에 달려있고, 불복절차 중 하나인 행정소송에 따른 공개여부는 사법부의 판단에 따른다. 이것은 공익 보호를 위해 공공정보의 공개가능성을 행정부와 사법부가 함께 판단하여야 한다는 의미이다. 불복절차를 거쳐 최종적으로 공개 결정이 내려지는 현행 정보공개제도 하에서 사법부가 생각하는 공공정보의 공개기준을 고민하지 않은 채 정보공개의 실태만을 연구하는 것은 한계가 있다.

제2절 정보공개제도의 개요

1. 정보공개제도의 정의

정보공개제도란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써, 국민의 권리와 이익

을 보호하기 위한 제도를 말한다.

정보공개제도는 국민의 기본권으로서 알 권리를 제도적으로 보장하기 위하여 실정법 상에 정보공개청구권의 주체, 청구권의 기본적인 내용과 한계, 권리행사의 절차와 방법, 권리가 침해된 경우의 구제방법 등을 구체적으로 규정함으로써 헌법상의 권리인 알 권리를 사법적 구제의 대상이 되는 실정법상의 권리로 되게 하는 제도라고 할 수 있으며, 국가와 국민 간의 정보전달체계가 행정기관의 주도하에 일방적·임의적·비공식적 내지는 부분적으로 행해졌던 것이 쌍방적·공식적 채널에 의해 이루어지는 것으로 국민이 행정정보의 단순한 피동적 수행자가 아니라 주어진 권리행사로써 당연한 요구자의 입장에 설 수 있는 기반을 제공하는 것이다(김승태, 2004).

정보공개제도는 자유로운 의사소통이며, 이는 민주적인 정부를 만드는 것을 가능하게 한다(Cooper, 1986). 국민이 부족한 정보를 정부에게 직접 요청할 수 있는 권리를 보장함으로써 국민이 국가의 활동을 직접 감시하고 참여할 수 있도록 하는 제도적인 기반으로 작용한다. 이렇듯 이 제도는 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보를 적극 공개함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하는 데(행정안전부, 2014) 목적이 있다.

2. 정보공개제도의 제도내용 및 변화

정부는 정보공개법을 제정한 이후에도 2004년부터 5차례의 개정을 통해 정보공개 활성화를 위한 개선을 지속해 왔다. 개정된 정보공개법은 비공개대상 정보의 축소, 공공기관의 사전적·자발적 정

보공개 의무화, 정보공개위원회와 정보공개심의회의 설치를 통한 정책수립·집행과정에 대한 외부 통제 강화 등 기타 정보공개제도의 발전에 필요한 여러 획기적인 사항이 반영되어 있다(정충식, 2012). 2004년, 정부는 보다 쉽고 신속하게 공공기관의 정보에 접근할 수 있는 수단으로서 전자적 정보공개 시스템의 법적 근거를 마련하였다. 이어 2006년 4월에는 정보공개시스템을 개통하여 온라인을 통해 본격적인 정보공개서비스 제공을 시작했다. 또한 정보공개법은 정보공개청구가 없더라도 정부가 선제적으로 공개할 수 있도록 ‘행정정보 사전공표제’를 도입하였으며, 정보공개심의회를 구성하여 이의신청을 객관적으로 심의할 수 있도록 하였다.

아래에서는 정보공개법 제정·개정안 중 타법 개정에 따른 명칭 수정 등 제도 운영에 큰 영향을 미치지 않는 개정을 제외하고, 주요 제·개정안의 내용을 정리한다.

1) 1998년 제정법안 (법률 제 5242호)

정보공개법은 1996년 12월 31일 처음 제정되어 1998년부터 적용된 법률이다. 국민의 ‘알 권리’라는 개념이 대두하고, 행정 전반에 시민의 참여를 강조하는 거버넌스가 관심을 받기 시작하면서 국민의 정보공개청구에 대한 제반사항을 최초로 정한 법률안이다. 정보공개법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장함과 아울러 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위해 제정되었다.

2) 2004년 전부개정법안 (법률 제 7127호)

행정환경 변화와 급증하는 국민의 정보공개 요구에 능동적으로 대응하여 국민의 알권리를 신장하고 국정운영의 투명성을 강화하기 위해 현행 정보공개제도를 종전보다 개선하기 위해 전면 개정을 시행하였다. 이 개정안에서의 주요 변화내용은 전자적 정보공개의 근거 마련, 사전공표개념의 도입, 비공개대상 정보의 요건 강화, 정보공개심의회제도 도입 등이다.

아울러 이 법안에서 나타난 주요 이슈가 비공개대상 정보의 요건 강화이다. 공공기관에 의한 개인에 관한 정보의 무단유출가능성 등 폐해를 고려하여 비공개대상정보인 개인에 관한 정보의 범위에 규정 형식이 변화하였다. 구체적으로는 제7조 제1항 제6호 본문에서 ‘특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보’라고 규정되었지만 2004년 정보공개법 제9조 제1항 제6호 본문은 ‘특정인을 식별할 수 있는’이라는 부분을 삭제하고 ‘개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보’로 변경하였다. 이러한 규정형식의 변화에 대해, 정부의 입장은 개정이유에 종전보다 비공개대상 정보의 요건을 강화하고 그 범위를 축소하였다고 밝히고 있다.

그러나 법학 분야에서는 이 개정을 통해 개인식별정보형식에서 프라이버시보호형으로 규정양식을 변경하였다고 평가하는 견해가 유력하다. 구체적으로 김용섭(2013)은 ‘개인정보’의 정의에 대해 이 전보다 추상적인 표현을 사용함으로써, 개인정보보호를 이유로 비공개 범위를 정함에 있어 각 정보의 형식과 유형에 따른 사항적 요소를 기준으로 공개여부를 판단하는 방식에서 개인의 사생활의 비

밀 또는 자유의 침해라고 하는 정성적 요소를 기준으로 공개여부를 판단하는 방식으로 비공개대상정보의 판단기준이 변경된 것으로 볼 수도 있다고 평가한다.

이 때 개인식별형이란 특정개인을 식별할 수 있는 정보를 비공개하는 것이고, 프라이버시형이란 개인의 프라이버시에 대한 침해를 초래하는 정보를 비공개하는 것이라고 본다.

3) 2006년 일부개정법률안 (법 제 8026호)

2006년의 정보공개법 개정은 비공개대상 정보의 범위를 구체적으로 규정하기 위한 개정이었다. 공공기관 각각의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부기준을 수립·공개하도록 함으로써, 공공기관이 정보공개 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 것을 방지하고 국민의 정보공개 서비스 수요를 충족시키려 하였다. 구체적으로 제9조 제3항을 신설하고 “당해 공공기관의 업무의 성격을 고려하여 비공개대상정보의 범위에 관한 세부기준을 수립하고 이를 공개”할 것을 규정하였다.

4) 2013년 일부개정법률안 (법 제 11991호)

사전공개제도, 정보공개심의회 구성비율의 제한 등의 규정이 신설된 법안이다. 사전공개제도는 2004년 전면개정 당시 신설되었던 ‘정보의 공표’ 규정을 강화한 내용으로서 제도적 변화의 의미가 있다.

이 때 정보공개 대상기관 중 공공기관의 정의를 명확히 하고, 국

민의 알 권리 확대 및 행정의 투명성 제고를 위하여 공개로 분류된 정보는 국민의 청구가 없더라도 사전에 공개하도록 하는 박근혜정부의 국정운영 기조에 맞추어 원문공개제도²⁾를 포함하는 내용의 개정이 이루어졌다. 국가안보 관련 국가기관 및 수사기관의 정보공개심의회 외부위원 위촉비율을 3분의 1로 상향하고, 안전행정부장관이 정보공개에 관하여 필요한 경우 공공기관의 장에게 정보공개 처리 실태의 개선을 권고할 수 있게 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

1998년 정보공개법 시행 이후 주요 개정 내용을 정리하면 < 표 1 >과 같다.

2) 원문공개제이란 공개대상 전자결재 문서를 중심으로, 국민들이 공개청구를 하기 전에 선제적으로 결재문서를 원문으로 공개하는 제도를 말한다.

< 표 1 > 정보공개법의 주요 개정 내용

구분	개정 항목	주요 내용
정보공개 청구 편의 제공	전자적 정보공개 근거 마련	· 열람, 사본, 복제물 교부 외에 정보통신망을 통한 정보제공도 공개방법에 포함(2004)
	정보목록의 작성·비치	· 해당 기관이 보유·관리하는 정보목록을 작성·비치. 정보공개시스템 등을 통해 공개(2004)
정보공개 활성화	행정정보의 사전공표제 도입	· 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책, 대규모 예산투입 사업, 예산집행내용과 사업평가결과 등의 정보를 미리 공개(2004)
	원문정보공개 도입	· 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 청구가 없더라도 정보통신망에 공개(2013)
	비공개대상 정보의 축소	· 법령에 의해서만 비밀 또는 비공개 사항 규정 · “기타 공공의 안전과 이익”등의 추상적 기준 삭제 등(2004) · 기관별 업무성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 세부기준 수립·공개(2006) · 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개한 경우, 해당 과정 종료 시 청구인에게 통지(2013)
	정보공개 비용 부담 완화	· 비영리단체에 대한 감면기준 도입 등(2004)
	사전정보공개 활성화	· 사전 공개대상정보의 구체화(2011)
	정보공개 책임관 운영	· 중앙행정기관, 시·도, 시·군·구, 교육청에 「정보공개책임관」을 지정하여 정보공개 업무를 지도·지원하도록 규정(2011)
	신분보장	· 정당한 정보공개를 이유로 신분상 불이익 또는 근무조건상 차별 금지(2013)

구분	개정 항목	주요 내용
정보공개 청구권 강화	정보공개심의회 구성·운영	<ul style="list-style-type: none"> · 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관의 정보공개여부 등을 심의하기 위하여 정보공개심의회 설치·운영(2004) · 정보공개심의회 미개최 요건 명시(2011) · 이의신청에 대한 정보공개심의회 개최 의무화(2013) · 청구인의 요구대로 결정할 경우 미개최 사유 인정(2013)
	불복절차 보완	<ul style="list-style-type: none"> · 불복구제요건 완화, 이의신청기간 연장, 제3자 권리구제 강화(2004) · 청구 후 20일 경과에도 공개 여부 미결정 시 이의신청, 행정심판 청구, 행정소송 제기가 가능함을 명시(2013)
정보공개 절차 등의 효율화	정보공개절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 청구목적 미기재, 청구인 요구에 따라 공개 · 공개여부 결정 처리일 단축(15일 → 10일) · 정보의 양 과다 시 기간 분산, 열람과 병행하여 교부(2004) · 2회 이상 반복청구 시 내부종결 처리 (2011) · ‘정보 부존재’, ‘진정·질의’ 등 민원성 청구는 ‘민원’ 처리(2011)
	정보공개위원회 설치·소속 변경	<ul style="list-style-type: none"> · 정보공개위원회 설치(2004) · 위원회 소속을 대통령에서 안전행정부장관으로 변경하여 책임 행정 강화(2008)

출처 : 안전행정부(2013)을 기초로 정리

3. 비공개 사유의 규정 및 유형

1) 비공개 사유 각호의 내용

정보공개법은 원칙적으로 공공기관이 보유·관리하는 정보가 공개대상이라고 규정하면서도, 열거규정으로 비공개 정보를 제시하고 있다. 기본권인 알 권리를 제한하는 법적 근거는 헌법의 일반적 법률유보 조항(제37조 제2항)이나 언론자유에 대한 유보조항(제21조 제4항)에서 찾을 수 있다(배정근, 2009). 정보공개법 제9조는 제1항 각호에서 공개하지 않을 수 있는 정보를 규정하고 있다. 정보의 부존재 혹은 청구기관의 오류가 아닌 이상, 정보공개청구를 받은 기관은 비공개 결정을 할 경우 위 규정에 해당하는 비공개 사유를 반드시 밝혀야 한다. 제9조 제1항 각호의 비공개 사유는 각각 다른 공익을 대표하고 있다.

(1) 제1호 : 법령상 비밀·비공개

정보공개법 제9조 제1항 제1호는 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보를 공개하지 않을 수 있다고 규정한다.

이 조항은 타법 혹은 명령에 의해 공개되지 않도록 규정되어 있는 정보를 보호한다. 2004년 전면개정을 통해 다른 법률 또는 법률에 의한 명령을 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정하는 내용이 추가되었다.

위 추가 규정의 해석에 있어서 나열된 규칙만이 한정된다는 시각이 대체적이다(김성배, 2010).

대법원 2006. 1. 13 선고 2004두12629 판결 등에 따르면, 이 조항의 입법취지는 비밀 또는 비공개 사항으로 다른 법률에 규정되어 있는 경우는 이를 존중함으로써 법률 간 마찰을 피하기 위한 것이다.

(2) 제2호 : 국방 등 국익 침해

제2호는 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개 사유로 규정한다.

이 조항은 국익과 관련된 정보를 규정하고 있다고 볼 수 있다. 국가안전보장, 국방, 통일, 외교 등 국익에 관한 정보는 국가의 존립과 안전에 영향을 미치는 민감한 사안으로서 기본권이 제한되는 대표적 영역이다. 그러나 법학분야에서는 제1호에서 법령으로 지정된 국가기밀을 모두 비공개 대상으로 배제한 상태에서 제2호에서는 국가안전보장, 국방, 통일, 외교에 관련한 정보도 비공개로 규정하고 있어 과잉보호라는 비판을 하고 있다. 자칫 권위주의체제 하에서 제정된 기존 국가기밀 관련 법체계에 정당성을 부여하는 결과를 초래할 우려가 있다는 것이다(성낙인, 2001).

(3) 제3호 : 국민의 생명 등 공익 침해

이 조항은 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현

저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개 정보로 규정한다. 2004년 정보공개법 개정 이전까지는 ‘기타 공공의 안전과 이익’이라는 구절이 포함되어 있었으나 너무 추상적이고 모호하다는 비판이 제기되어 삭제되었다. 그러나 여전히 정보공개법을 규정하고 있는 다른 국가의 입법례에서 찾아보기 어려운 내용이고, 공개기관에게 광범위한 재량권을 부여하고 있다는 비판에 직면하고 있다.

(4) 제4호 : 재판관련 정보 등

제4호는 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 장소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를 비공개 정보로 규정한다. 이 규정은 형사범죄의 처리 및 사법절차에 관한 것으로, 일반 추상적인 사법절차에 관한 정보가 아닌 구체적인 범죄 및 그에 대한 처리절차와 관련한 정보를 주된 대상으로 하고 있다(표성수, 2008).

이 조항은 상당히 많은 비공개 대상을 열거하고 있지만, ‘공정한 재판에 영향을 미치거나’ ‘법집행에 현저한 지장을 초래하는’ 정보로 대별된다. 대법원은 2003두12707판결에서 이 조항에 해당하려면 재판이나 법집행에 ‘직접적이고 구체적으로’ 장애를 줄 고도의 개연성을 입증해야 한다고 판결했다. 알 권리의 침해가 최소한으로 이루어져야 한다는 입장을 고수한 것으로 볼 수 있다.

(5) 제5호 : 공정한 업무수행 지장 등

제5호는 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 등 공개될 경우 공공기관의 업무수행에 지장이 있을 만한 정보를 비공개정보로 규정한다.

행정업무의 성격과 내용에 따라서는 공개함으로써 업무의 수행을 오히려 어렵게 하거나 업무의 공정성과 효율성을 저해할 수도 있으며 특히 의사결정과정에 있는 사항에 관한 정보의 공개는 적절하고 합리적인 의사결정에 장애를 초래할 위험이 크다. 제5호는 이러한 취지에서 일반 행정업무와 관련된 정보 중 제한된 범위에서 비공개 정보를 유형화하여 열거하고 있다(표성수, 2008).

(6) 제6호 : 개인의 사생활 보호

제6호는 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개정보로 규정한다.

해당 조항은 2004년 정보공개법 전부공개법률안에서 개정된 것이다. 제정정보공개법 제7조 제1항 제6호 본문에서 '특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'라고 규정되었지만 2004년 정보공개법 제9조 제1항 제6호 본문은 '특정인을 식별할 수 있는'이라는 부분을 삭제하고 '개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활

의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보'로 변경하여 종래의 개인식별정보형식에서 프라이버시보호형으로 규정양식을 변경하였다(김용섭, 2013). 이에 따라 대법원은 비공개대상 개인정보의 범위를 확대해석하는 2012년 6월에 2011두2361 전원합의체판결을 하였다. 이 판결에 따르면 개인식별정보만 아니라 공개하는 것이 생활의 비밀 및 또는 자유를 침해하는 경우에는 비공개대상정보에 해당한다(정하명, 2014).

(7) 제7호 : 법인 등 영업상 비밀침해

제7호는 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개정보로 규정한다. 해당 정보를 비공개정보로 규정한 것은 법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항은 설령 공공기관이 보유하고 있는 정보라고 하더라도 법인 등의 운영에 핵심적인 사항으로 노출될 경우 법인 등의 운영, 경쟁 기타 사회적인 지위 등에 큰 피해를 줄 수 있기 때문이다.

(8) 제8호 : 특정인의 이익·불이익

제8호는 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개정보로 규정하고 있다.

정보에 따라서는 공개함으로써 정보를 얻게 된 자와 그렇지 못한 자들 사이에 심각한 정보의 불평등, 비대칭이 생길 수 있고 이로 인

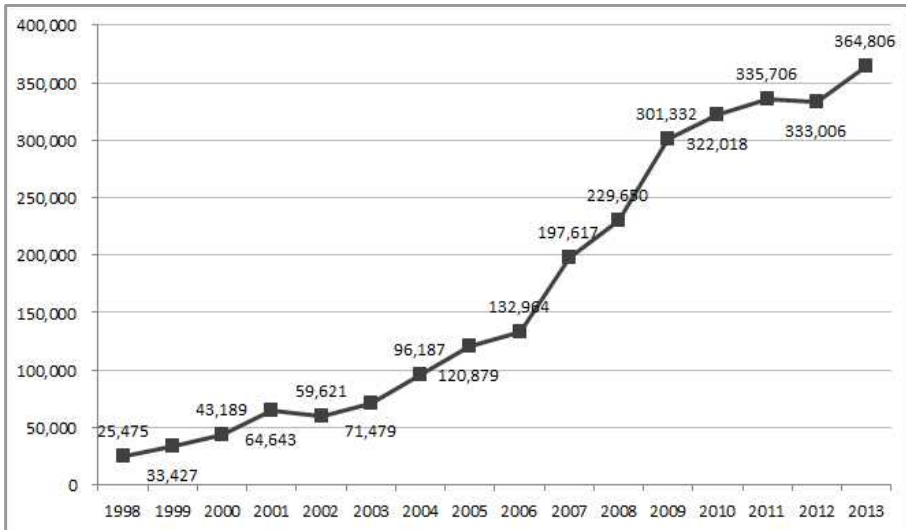
하여 특정인에게 특별한 이익 또는 불이익한 상황이 초래될 수도 있다. 이는 정보를 공개함으로써 야기되는 불이익이 정보공개를 통하여 얻어지는 공적인 이익보다 큰 경우에 해당하므로 정보를 공개하지 않을 수 있도록 예외규정을 둔 것(표성수, 2008)으로 보인다.

2) 비공개대상 정보의 유형

비공개대상 정보의 성격에 따라 정보의 유형을 나누는 방법은 다양할 수 있으나, 대부분의 연구는 헌법 제37조 제2항의 규정에 따라 나누고 있다. 헌법 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장과 질서유지, 공공복리를 위해서는 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’고 규정한다. 김성배(2010)는 헌법 제37조 제2항의 규정과 국가안전보장에 관한 사유, 공공복리를 위한 사유, 기본권충돌과 관련된 사유로 분류하고 있다. 성낙인(2001)도 역시 정보공개 대상에서 제외되는 정보는 크게 볼 때 국익에 관한 정보, 공익에 관한 정보, 개인의 기본권에 관한 정보 특히 개인 정보로 유형화할 수 있다고 본다.

이를 기준으로 현행 정보공개법 상 비공개대상 정보를 나누어 볼 때, 국가안전보장에 관한 사유로는 제1호의 법령상 비밀·비공개, 제2호의 국방 등 국익 침해가 해당될 수 있다. 다음으로 공공복리를 위한 사유는 제3호의 국민의 생명 등 공익침해, 제4호의 재판관련 정보 등, 제5호의 공정한 업무수행 지장 등, 제8호의 특정인의 이익·불이익이 해당한다. 마지막으로 개인정보에 관한 사유로서 제6호의 개인의 사생활 보호, 제7호의 법인 등 영업상 비밀침해를 꼽을 수 있다.

< 그림 1 > 총 정보공개청구건수 추이



출처 : 1998년도 ~ 2013년도 정보공개연차보고서, 행정자치부

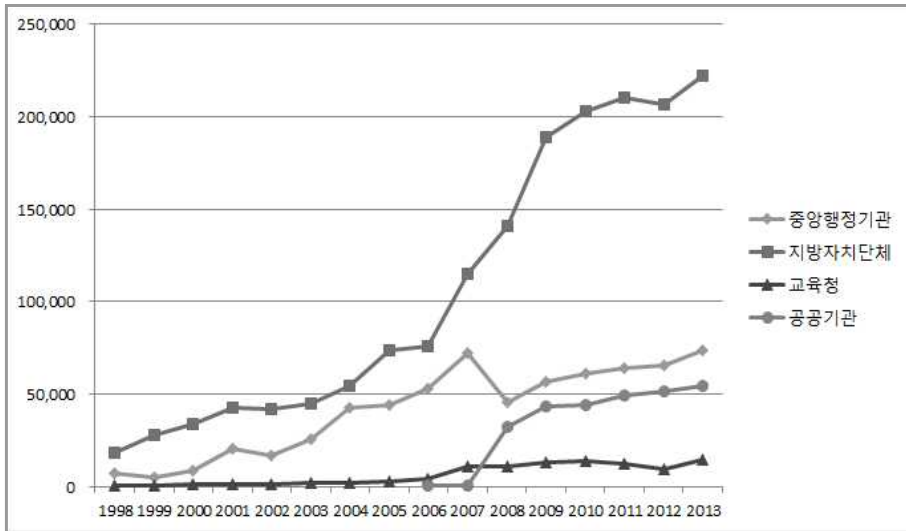
4. 정보공개제도의 운영 현황

1) 정보공개청구 현황

공공기관의 정보에 대한 공개접수는 꾸준히 증가하고 있다. 아래 < 그림 1 >을 보면, 정보공개법이 처음 시행된 1998년에는 불과 25,475건의 정보공개청구가 있었으나, 2013년에는 364,806건의 청구가 접수되어 14배 이상 증가한 것을 확인할 수 있다.³⁾

3) 정부는 2004년 이후 정보공개 통계에서는 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른 국가기록원이 보유하는 기록정보 자료에 대한 청구 및 처리에 관한 통계가 분리되어 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 근거한 처리현황만 산출한다(안전행정부, 2013). 본 논문에서는 이에 근거하여 1998년~2003년 사이의 정보공개청구건수 역시 국가기록물 청구건수를 제외하고 집계하였다.

< 그림 2 > 기관별 정보공개청구건수 추이



출처 : 1998년도 ~ 2013년도 정보공개연차보고서, 행정자치부

또 눈여겨 볼만한 특징은 2007년 이후 정보공개청구가 눈에 띄게 상승하고 있다는 점이다. 2007년은 정보공개시스템을 통한 온라인 공개청구 서비스⁴⁾가 실시된 해이다. 즉 정보공개청구가 급격하게 늘어나게 된 것은 이전에 비해 집에서 손쉽게 정보공개를 청구할 수 있었기 때문으로 보인다.

위의 < 그림 2 >에서 보듯 공공기관을 크게 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관으로 분류했을 때, 정보공개청구가 가장 많이 이루어지는 기관형태는 지방자치단체이다. 지방자치단체의 경우 주민들의 이해관계를 조정하거나 직접 행정서비스를 국민에게 제공하는 역할을 하기 때문으로 보인다. 유사한 이유로 중앙행정기관 중

4) 온라인 정보공개 시스템의 출범 초기에는 정보공개 단일창구포털로서 '열린정부(www.open.go.kr)'에서 정보공개관련 업무를 처리하였다. 2013년 정보공개법 개정 이후 원문공개서비스도 통합 관리하게 되면서, '대한민국 정보공개포털(wonmun.open.go.kr)'에서 정보공개관련 업무를 수행하고 있다.

에서도 직접적으로 국민생활에 관련된 집행업무를 수행하는 기관에 대한 정보공개 청구가 많은 것으로 나타났다(정충식, 2012).

2) 불복수단의 규정과 이용 현황

(1) 불복절차의 규정

공공기관이 정보공개청구에 대해 비공개 또는 부분공개 결정을 내릴 경우, 여기에 이의가 있는 정보공개청구의 당사자가 취할 수 있는 불복수단은 정보공개법 제18조 내지 제20조에 걸쳐 규정된 이의신청, 행정심판, 행정소송 3가지가 있다.

공개여부의 결정통지를 받은 날 또는 비공개의 결정이 있는 것으로 보는 날부터 30일 이내에 해당 공공기관에 이의신청을 할 수 있다. 이의신청에 대해 각하·기각결정을 내릴 경우, 이 결정에 대해 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다.

행정심판을 청구할 경우, 심판청구서는 피청구인인 행정청 또는 행정심판위원회에 제출하며, 예외적으로 국가기관이나 지방자치단체 외의 공공기관의 결정에 대한 감독행정기관은 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 된다. 심판청구는 정보공개와 관련한 공공기관의 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 하고, 정당한 사유가 있을 경우 결정이 있는 날부터 180일 이내에 청구하여야 한다.

행정소송은 공공기관의 결정이 있는 날 또는 행정심판을 거친 경우 재결서 정본의 송달을 받은 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 공공기관의 결정이 있는 날 또는 재결이 있는 날부터 1년이 지

나면 제기할 수 없다.

특기할만한 점은 일반적인 행정쟁송 절차와는 다르게 이의신청을 거치지 않고도 바로 행정심판을 청구할 수 있으며, 행정소송 역시 이의신청이나 행정심판을 거치지 않고도 청구가능하다는 점이다. 다만 행정소송을 거친 이후 이의신청이나 행정심판을 청구하는 것은 불가능하다.

(2) 불복절차의 운영현황

이의신청은 해당 처분을 내린 공공기관에서, 그리고 행정심판은 정부 관할 하에 있는 행정심판위원회에서 각각 심사하고 결정을 내리기 때문에 결국 행정부의 판단기준에 영향을 받을 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 이의신청과 행정심판이 행정소송에 비해 간편하고 소요비용도 적기 때문에 소송보다 쉽게 불복수단으로 선택되는 것으로 보인다.

아래 < 표 2 >에서 보는 바와 같이 세 가지 불복수단 모두 정보 공개청구건수의 증가추세와 더불어 전반적으로 제기건수가 증가하는 추세이다. 이의신청 건수는 1998년 17건에서 2013년 1,223건으로 70배 넘게 증가했다. 행정심판 역시 22건에서 312건으로 15배 가까이 늘어났다. 행정소송 역시 증가하는 추세는 동일하지만, 이의신청 및 행정심판에 비해 상대적으로 행정소송을 제기하는 수가 눈에 띄게 적음을 확인할 수 있다.

< 표 2 > 중앙행정기관의 연도별 불복수단 제기 건수

연도	이의신청	행정심판	행정소송
1998	17	22	1
1999	56	28	6
2000	80	31	5
2001	96	26	10
2002	156	68	30
2003	383	152	33
2004	439	55	42
2005	645	210	43
2006	869	197	53
2007	1,221	258	64
2008	1,146	190	59
2009	1,236	121	27
2010	1,347	166	75
2011	1,655	211	70
2012	1,123	319	67
2013	1,223	312	146
계	11,692	2,366	731

※ 2013년 정보공개 연차보고서 통계자료를 바탕으로 재구성

이어서 불복절차 중에서 행정소송의 판결 현황에 대해 살펴본다. 다음 < 표 3 >의 행정소송 처리현황을 보면, 먼저 계류중인 소송의 수가 총 소송 제기건수에서 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 계류중으로 표기되는 사건은 소송을 제기한 해에 판결이 이루어지지 못한 채 다음해에 판결이 넘겨지는 경우를 의미한다.

한편 여기서 공개율은 행정소송 판결 중 기각 판결과 인용 판결

< 표 3 > 중앙행정기관의 행정소송 처리 현황

연도	계류중	판결결과					계
		취하 · 각하	기각	인용	소계	공개율	
1998	1	0	1	1	2	50.00	3
1999	6	1	2	2	4	50.00	11
2000	5	3	2	1	3	33.33	11
2001	10	2	1	0	1	0.00	13
2002	19	8	3	0	3	0.00	30
2003	16	2	11	4	15	26.67	33
2004	14	10	12	6	18	33.33	42
2005	19	15	7	2	9	22.22	43
2006	24	19	3	7	10	70.00	53
2007	29	20	9	10	19	52.63	68
2008	21	24	3	11	14	78.57	59
2009	11	9	4	3	7	42.86	27
2010	21	19	28	7	35	20.00	75
2011	40	17	2	11	13	84.62	70
2012	37	11	9	10	19	52.63	67
2013	69	37	16	24	40	60.00	146

※ 2013년 정보공개 연차보고서 통계자료를 바탕으로 재구성

을 합한 값 대비 인용 판결의 비율로 도출하였다. 우선 취하·각하의 경우 판결의 결과에는 포함되지만, 소송이 성립되지 않아 실제 행정청의 처분이 위법한지 여부에 대한 판단이 이루어지지 않는다. 따라서 이를 포함하는 것은 적절하지 않다.

한편 기각은 소를 제기한 원고의 주장이 타당하지 않다는 의미이며 인용은 원고의 주장이 타당하다는 의미이므로, 실제 정보공개청구된 해당 정보의 공개여부와는 엄밀하게 따진다면 다른 용어이다. 그러나 실질적으로 정보공개비공개처분에 대한 정보공개청구인의 불복수단으로서 취해지는 행정소송에서 원고는 정보공개청구인 본인이 되고, 결과적으로 인용판결은 정보공개, 기각판결은 정보비공개 의미를 갖게 된다. 따라서 < 표 3 >의 공개율은 이러한 이해 하에 취하·각하로 인해 소가 성립되지 않은 경우를 제외한 판결 수 대비 인용 수로 도출하였다.

판결의 수가 너무 적은 2000년 이전을 제외하고, 2001년 이후의 공개율을 따져보면 2004년까지는 증가하는 추세에 있다가 2005년 이후에는 공개율의 증감방향에서 일정한 추세 없이, 들쭉날쭉하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

제3절 선행연구의 검토

정보공개제도는 1998년에 처음 도입된 제도인 만큼, 정보공개에 관한 가장 많은 연구는 법·제도의 정비에 초점을 맞춘 연구였다. 최근에는 정보공개에 대한 실증분석이 부족하다는 인식 하에 실증 연구가 시도되기는 하였으나, 제도의 효과에 집중하기보다는 정보공개제도에 대한 관료·시민 등의 인식수준을 평가하는 데에서 그치는 경우가 많았다.

1. 정보공개법 및 제도 형성에 관한 선행연구

정보공개법이 도입되기 전후의 연구는 정보공개제도를 실제로 어떻게 도입·운영하고 활성화 할 것인가를 논하는 규범적 논의가 많았다. 국민의 알 권리를 ‘정보공개의 요구권’으로서 처음으로 언급한 것은 최창훈(1982)의 연구이다. 정보공개법의 제정방향 연구(구병석, 1989), 지방자치단체의 행정정보공개제도 도입 논의(이승중 외, 1991), 정보공개제도의 도입 및 도입 형태의 제시(성도경, 1997; 정충식, 1997) 등 정보공개제도의 도입 필요성과 바람직한 제도의 방향을 논하는 시론적 연구가 주를 이루고 있다.

한국에서 정보공개제도를 시행한 1998년 당시, 전 세계적으로 정보공개제도를 운영하고 있는 국가의 수는 12개국에 불과하였으며, 특히 아시아 지역에서는 최초로 도입한 것이었다. 한국의 국가적 특성 상 다른 국가와 다른 행정문화 하에서 제도 도입 및 정착에 많은 시행착오를 겪어야 했다. 따라서 한국의 정보공개제도는 2004년 이후 5차례의 근거법률 개정을 통해 정보공개 활성화를 위

한 제도개선 작업이 꾸준히 이루어졌다.

최근의 논의는 새로이 중시되고 있는 가치나 개념들을 정보공개법과 병행할 수 있는지, 아니면 정보공개법이 이들 개념을 포괄할 수 있는지를 논하는 방식으로 나아가고 있다. 김미경(2008)은 최근의 거버넌스(Governance) 논의 하에서 담론민주주의에서의 이상적인 참여를 통한 정책결정의 합리성을 제고하기 위해 유용한 정보의 접근이 용이하여야 한다고 주장한다. 따라서 정보공개제도를 통한 참여자간의 정보격차의 방지 및 정보접근의 용이성이 확보되어야 할 것을 주장하였다. 정하명(2014)은 개인정보보호가 중시되고 있는 최근의 흐름에 맞추어, 정보공개에서 이를 준수할 수 있는지 법적 시각에서 논하고 있다.

2. 정보공개제도의 효과성에 관한 실증연구

정보공개제도가 의도한 그 효과를 얻고 있는지 분석한 연구 중 많은 수가 설문지법을 이용하고 있었다. 김승태(2003)는 행정정보공개제도의 집행성과를 정확히 파악하기 위해서는 집행활동과 관련된 자료의 객관적 분석과 함께 정보보유자인 공무원과 정보공개 수요자인 주민 등 관련 당사자들이 갖고 있는 행정정보공개제도에 대한 인식을 살펴보아야 한다. 따라서 여기에서는 공무원과 주민을 대상으로 실시한 행정정보공개제도의 집행성과 전반에 관한 설문조사를 분석하였다.

박종관, 윤주명(2004)은 행정정보에 대한 욕구, 행정정보공개제도 이용 실태, 행정정보공개제도의 평가, 그리고 정책대안에 대한 인식을 중심으로 설문조사를 실시하였다. 분석결과 시정에 대한 정

보육구에 비해 시정의 공개정도는 낮은 것으로 평가되었고, 시민들의 정보공개청구경험은 매우 낮게 나타났다. 그 이유는 제도에 대한 무지 및 시간의 부족, 절차의 복잡성 등으로 나타났다. 정보공개청구의 주된 목적은 사업상의 이유가 가장 많았으며, 입수한 정보의 유용성은 매우 높게 평가되었다. 행정정보의 실제 입수매체 및 선호매체로는 지역 언론이 가장 높게 선택되었다. 정보공개에 걸리는 기간은 평균 약 5일이었으며, 기간의 적정도는 보통을 약간 넘는 수준으로 평가되었다. 그리고 응답자들은 정보공개조례에 매우 높은 관심도를 나타냈다.

박돌봉(2006)은 지방자치단체 행정정보공개의 실효성 제고를 위한 개선방안을 도출하기 위해 우선 현재 우리나라의 일반적인 행정정보공개제도의 현황과 서울특별시를 중심으로 지방자치단체 행정정보공개제도의 실태를 분석해보았고, 행정정보공개제도의 공급자인 관계 공무원들과 수요자인 지역주민들의 인식도를 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다.

이 연구들은 실증연구이기는 하나 기관의 정보공개행태를 다루고 있다고 보기는 어렵고, 공무원과 시민의 인식 차이를 중심으로 정보공개제도를 평가하는 연구로 보아야 할 것이다.

다음으로 정보공개제도의 효과성을 실증 분석하는 연구가 있다.

이재완, 정광호(2011)은 정보공개의 공급측면에 대한 연구가 상당히 많이 축적되었으나 정보공개청구와 같은 수요측면에 대한 분석이 거의 없다는 문제의식 하에, 행정정보공개청구의 수요 요인을 분석하였다. 16개 광역 시도 단위를 중심으로 주민들이 신청한 정보공개청구건수와 관련된 요인들을 탐색하고 있으며, 분석결과 지식정보인프라 중 도서관 수, 행정규모를 나타내는 공무원 수 및 행정문

제의 심각성 중 지방세 소송건수는 정보공개청구건수에 유의미한 정(+)¹의 영향을 보였고, 시민참여 중 투표율은 유의미한 부(-)²의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마지막으로 사례 분석 등을 통해 행정정보공개행태 및 행정정보 공개청구의 연관요인을 탐색한 연구들이 있다. 전별, 정광호(2008)는 식품의약품안전청 사례를 중심으로 행정정보의 유용성에 대한 영향요인을 탐색하였다.

이렇듯 정보공개제도의 효과성을 탐구한 선행연구는 주로 수요자 측면에서 인식도 혹은 만족도를 분석하거나, 수요에 미치는 요인을 분석하는 예가 많았다.

3. 정보공개결정요인에 관한 실증연구

정보공개결정요인에 대한 실증연구는 제도적, 탐색적 논의에 비해 상대적으로 적게 나타났다. 우선 행정정보공개결정요인의 운영상황을 분석하고 대안을 제시하는 탐색적 연구로는 정보공개제도의 운영현황을 분석하여 성과와 한계를 제시한 연구(김승태, 2009), 전자정보의 현황과 문제점 연구(정하명, 2009), 중앙정부와 위원회의 행정정보공개제도의 운영 상황에 대한 연구(최서우, 2009), 정보공개제도에 대한 문제점을 분석하여 각 측면 별로 개선방안을 제시한 연구(윤광석, 2010) 등이 있다.

다음으로 정보공개제도의 행태측면에 대해 계량분석을 시도한 연구로는 장지원, 문신용(2004), 안병철(2009), 이명진, 문명재(2010), 임진희, 이준기(2010), 최정민, 우지숙(2011), 백진선(2012), 최정민(2013), 홍정화, 이광원, 조용현(2014) 등이 있다.

장지원, 문신용(2004)은 정보공개제도의 운영현황과 문제점을 여러 측면에서 살펴보고 관련 요인들의 분석을 통해 정보공개제도의 활성화를 위한 정책과제를 제시하였다. 이들은 정보공개율과 기관별 청렴도, 민원접수건수, 고객만족도, 공개청구건수 간의 상관분석과 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 상관관계분석을 통하여 기관 청렴도와 고객만족도, 청구건수간의 정(+)의 상관관계가 있다고 평가하였고, 고객만족도가 높은 기관일수록 정보공개율이 높게 나타날 가능성이 높다고 평가하였다. 그러나 이들의 평가와는 달리 실제 회귀분석 결과 유의도 수준 10%에서 유의미한 결과를 보이는 변수는 고객만족도 뿐이었다는 점이 분석의 한계로 보인다.

안병철(2009)은 중앙행정기관의 기능·업무·권력 특성에 따라 정보공개행태가 어떻게 나타나고 있는지 분석하였다. 이 논문에서는 정부기능, 조직업무특성, 권력부서, 선행연구에서 다루어진 정보공개요인 등에 따라 행정기관의 정보공개행태에 영향을 줄 것이라 보고, 분산분석, T-test, 상관관계분석, 영향요인 회귀분석을 실시하였다. 중앙행정기관은 기능에 따라 국가관리기능, 사회문화기능기관으로 나누고, 업무에 따라 집행기관과 기획기관으로 나누었다. 분석결과 우리나라 행정기관의 정보공개행태는 권력부서이면서 기획업무수행 기관일수록 회피 지향적 성향으로 인해 소극적 정보공개행태를 비 권력부서이면서 집행업무수행 기관일수록 공개 지향적 성향으로 인해 적극적 공개행태 경향을 보인다고 평가하였다.

이명진, 문명재(2010)는 공공기관 중 중앙정부기관의 부, 처, 청을 대상으로 기관의 정보공개행태와 이에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 살펴보았다. 이들은 기존 연구들과 정부의 정보공개운영평가에서 정보공개제도의 부족함에 대한 원인을 제도의 미비, 미흡한

운영, 공무원의 무지와 태만 등 제도적 장치나 개인적 차원에서 인식하는 것과는 달리, 실제로 이와는 다른 기관의 의도가 정보공개제도의 결과에 반영될 수 있다고 판단하였다. 정보공개제도를 정보공개행위의 차별성과 공개대상정보 선정의 주체성을 기준으로 4개 유형으로 나누고, 정보공개청구제도는 이 중에서 의무적 공개이면서 수동적인 정보선정에 해당한다고 정의하였다. 종속변수는 정보공개현황에서 산출한 양적·질적 정보공개율, 정보공개처리의 속도이며, 독립변수로서 기관의 규제 사용, 기획 기관, 기관의 업무적 폐쇄성이라는 회피요인이 기관의 기능과 상호적으로 기관의 정보공개행태에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 기관의 정보공개행태는 기능 등 조직적 요인에 의하여 체계적인(systemic) 영향을 받는 것으로 나타났다.

임진희, 이준기(2010)는 정보공개에 대응한 공공기관의 업무담당자가 업무정보를 제공하는 절차에 영향을 미치는 요인을 분석하여 공공기관의 정보제공 모형을 도출하고자 하였다. 21명의 공공기관 업무담당자를 심층 인터뷰하여 분석한 결과, 기관의 설명책임 지향성, 정보원의 특성은 배경요인, 정보관리체계의 특성, 정보제공 중재자의 역할은 상황요인, 제공자의 정보소통 특성은 절차상의 요인으로 업무제공 절차에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 배경요인은 정보공개 청구를 접수하여 제공 종료하기까지 전 과정에 영향을 미치며, 상황요인은 제공할 정보의 범위를 확인하고 추출, 가공, 전달하고 제공결과를 확인하는 절차에 영향을 미치며, 절차상의 요인은 정보제공절차에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

우지숙, 최정민(2011)은 청구인으로부터 정보공개신청을 받은 것에 대해 담당 공무원이 판단하기 어려운 경우, 또는 이미 부분공

개나 비공개 등 공개결정이 내려진 것에 대해 청구인이 이의를 신청할 경우에 개최하는 ‘정보공개심의회’의 운영 여부가 공공기관의 정보공개에 미치는 영향에 대한 연구를 실시하였다. 분석 결과 공통적으로 대면회의가 서면회의보다 공개율이 높고, 비공개율이 낮은 것으로 평가되었다.

백진선(2012)은 기관의 정보관리수준과 반응성이 정보공개 의사 결정에 영향을 미칠 것이라는 가설을 세워 이를 확인하고자 하였다. 분석결과, 제도적·개인적·기관의 의도가 정보공개행태에 영향을 미치는 가운데, 기관의 정보관리수준과 반응성이라는 요인이 기관이 요청받은 정보를 양적으로 많이, 질적으로 적극적으로 찾는데 영향을 줌으로써 ‘자료 부존재’ 사유를 줄임으로써 정보공개 결정에 반영될 가능성이 있음을 확인하였다. 아울러 기관의 정보관리수준은 양적 정보공개율에서만, 기관의 반응성은 질적 정보공개율에서만 통계적으로 유의미하게 정보공개 결정에 영향을 미치는 것으로 평가되었다.

최정민(2013)은 정보요인, 직무요인, 환경요인으로 설정된 각 요인들이 관료 수준에서 정보공개처리 담당자의 정보공개행태에 미치는 영향을 살펴보고, 2004년 정보공개법의 전면 개정 전후로 관료의 정보공개행태에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는지 분석하였다. 분석 결과 관료의 공개결정에 강한 영향력을 미치는 변수는 정보요인으로 나타났다. 따라서 정보공개 처리 공무원은 시민과 관련 집단의 비난에 대해 수동적으로 대응하는 것이 아니라 비난회피동기에 따라 재량을 발휘하여 이를 적극적으로 회피하고 있다고 주장한다.

홍정화 외(2014)는 정보공개청구제도의 불복절차로서 행정심판

례를 분석하여 공공기관의 정보 비공개행태를 분석하였다. 정보공개법 주요 비공개 규정들과 관련하여 행정심판에서의 분석 기준을 살펴보는 것은 공공기관의 행태를 확인하는 데 의미를 갖는다고 지적하면서, 행정심판결정례에서 나타난 쟁점으로서 공개청구 된 정보의 해당기관의 보유사실 및 존재 여부에 대한 입증책임, 국민의 알 권리 및 공익과 개인의 사생활 보호 및 업무수행의 공정성의 이익형량, 정보주체가 갖게 될 명백한 이익과 제3자의 이익 침해의 문제들이라고 지적하였다.

종합하면 정보공개제도에 대한 실증연구는 그 분석단위가 기관에서 일선관료에 이르기까지 다양하게 나타나고 있으며, 정보공개율의 평가를 통해 정보공개행태를 분석하려고 시도했다는 점이 공통적으로 나타나고 있는 특징이다. 설문조사의 대상도 일선관료부터 시민, 전문가에 이르기까지 다양한 영향집단을 대상으로 정보공개제도에 대한 인식을 평가하고 있다.

4. 정보공개제도 관련 판례연구

정보공개법 및 정보공개제도와 관련된 판례를 대상으로 한 선행연구 중에는 정보공개청구처분취소소송에 있어 쟁점이 될 만한 사안을 정리하고 판결 동향을 정리하는 연구(김용찬, 2003; 채우석, 2004; 이서열, 2005)가 다수를 이루었다. 한편 수사기관의 불기소 처분기록에 대한 정보비공개처분에 제기된 판례(김용섭, 2013), KBS 추적 60분 정보공개청구 사건(이인호, 2011) 등 주로 사회적으로 이슈가 되었던 특정 사건을 중심으로 판례평석을 하는 경우가 많았다. 2011년 개인정보 보호법이 제정된 이후에는 정보공개법과

개인정보보호법 간의 관계를 다루는 논문들(노기호, 2012; 정하명, 2014)이 나타나고 있다.

정보공개를 거부할 때 이용되는 비공개 정보 조항의 범위, 분석 방법과 관련한 판례연구는 이순자(2009), 배정근(2009)이 있었다.

이순자(2009)는 정보공개법 제9조 제1항의 비공개 사항 별로 한국과 일본의 판례를 비교·검토하였다. 분석 결과, 판례에 의해 추상적·포괄적이고 모호한 개념에 대해 기준이 마련된 것도 많았지만 여전히 해석의 여지를 남겨놓은 규정들도 많았다. 분석결과를 바탕으로 비공개사유에 대한 세부적인 기준을 세울 필요가 있음을 주장한다.

배정근(2009)은 1998년 이후 대법원의 정보공개소송 판결을 통계적·법리적 양 측으로 분석하였다. 먼저 양적 분석 결과, 전반적으로 대법원은 정보의 공개로 인한 이익을 비공개의 이익보다 중시하는 경향을 보였다고 분석하면서, 국민의 알 권리를 비공개조항이 보호하려는 기본권 및 법익보다 우선하는 것으로 해석한다고 보았다. 비공개조항의 운영 측면에서 본다면 공공기관이 이 조항을 자의적으로 확대해석해 비공개를 남발하고 있다는 비판을 간접적으로 뒷받침하는 증거라고 주장한다.

다음으로 질적 분석 결과, 개별 판결에 대한 질적 분석에서는 공공기관이 비공개 조항을 자의적으로 확대 해석하는 사례가 적지 않다고 분석하였고, 비공개조항이 안고 있는 제도적 미비점을 지적하였다. 종합적으로 정보공개제도는 국민의 알 권리를 실질화하는 데 기여하고 있는 것은 사실이지만, 알 권리 정신에 비취볼 때 충분한 실효성을 확보하기 위해서 해결해야 할 과제가 적지 않다고 언급한다.

종합하면 정보공개제도에 대한 판례연구는 대부분 법학분야에서 진행되고 있었으며, 이 경우에도 동향 분석 수준에 머무르거나, 사회적으로 이슈가 된 사건에 대한 판례 평석이 주를 이루고 있었다. 비공개 정보를 중심으로 판례를 연구한 예도 비공개 정보의 해석 범위와 법원의 견해를 질적으로 분석하고 다른 국가의 사례와 비교하는 질적 분석에 집중하고 있다.

5. 선행연구의 한계 및 시사점

정보공개제도에 대한 초기의 연구는 법·제도의 정비에 초점을 맞춘 연구가 다수를 이루었다. 정보공개법이 도입되기 전후의 연구는 정보공개제도를 실제로 어떻게 도입·운영하고 활성화 할 것인가를 논하는 규범적 논의가 많았다.

정보공개제도의 실증연구는 크게 효과성을 탐구한 연구와 정보공개행태의 영향요인을 탐구한 연구로 나누어 볼 수 있다. 효과성을 탐구한 선행연구는 주로 수요자 측면에서 인식도 혹은 만족도를 분석하거나, 수요에 미치는 요인을 분석하는 예가 많았다. 반면 영향요인 연구는 주로 정보공개율에 영향을 미치는 요인을 탐구하고 있으며, 기관단위에서 유의미하게 정보공개에 영향을 미치는 요인으로 는 조직의 권력성, 업무특성(안병철, 2009), 기능(이명진, 문명재, 2010) 등 조직적 요인이 공통적으로 꼽히고 있었다.

정보공개제도의 도입 취지는 국민의 알 권리를 보장하고 민주주의를 보장하기 위한 수단을 마련하는 것이다. 이러한 취지를 고려한다면, 공개청구가 거부되었을 경우 국민의 권리를 주장하기 위한 적극적인 수단인 불복절차까지 중요하게 다루어져야 할 것이다. 그러

나 정보공개에 대한 실증분석 가운데 불복수단을 고려한 연구는 종속변수인 정보공개율에 불복수단을 거쳐 공개된 정보를 포함하여 질적 정보공개율을 고려한 이명진, 문명재(2010), 행정심판에 주목한 홍정화 외(2014) 뿐이다.

공공정보 및 그 공개여부가 공익과 관련되어 있으므로 그 공개에 관련해서는 행정부 및 사법부가 함께 관여할 필요가 있다. 불복절차를 거쳐 최종적으로 공개 결정이 내려지는 현행 정보공개제도 하에서 사법부가 생각하는 공공정보의 공개기준을 고민하지 않은 채 정보공개율의 실태를 연구하는 것은 한계가 있다. 비공개 정보를 사유로 한 거부처분에 대한 행정소송의 결과에 영향을 미치는 요인을 분석해 봄으로써 공공정보에 대한 법원의 시각을 알아봄과 동시에, 정보공개여부의 예측성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

제3장 연구설계 및 분석방법

제1절 연구문제 및 분석틀

1. 연구문제

1) 조직요인과 판결

공공기관의 정보공개처분을 분석한 연구(안병철, 2009; 이명진, 문명재, 2010)에서는 공개결정행태가 기관의 조직적 특성에 영향을 받는다는 결과가 일관되게 나타나고 있다. 조직적 특성이 그 조직에서 산출하는 정보의 특성에 영향을 미친다면, 소송의 결과에도 영향을 미칠 것으로 예측할 수 있다. 이들 연구에서 공통적으로 유의미한 것으로 나타난 조직요인은 권력성, 업무의 특성(기획, 집행기관), 기관의 기능(국가관리, 산업경제, 사회문화기능)이다.

이 논문의 연구결과, 권력기관일수록 소극적 정보공개행태 경향을 보인다고 주장한다. 다음으로 집행기관일수록 적극적 정보공개행태를 기획기관일수록 소극적 정보공개행태 경향이 나타난다고 보았다. 마지막으로, 국가관리 행정기관들은 정보공개율이 낮게 나타났으나, 사회문화 행정기관들은 정보공개율이 비교적 높게 나타났다. 국가관리기능 행정부처일수록 소극적 정보공개행태 경향을 사회문화기능 행정부처일수록 적극적 정보공개행태 경향을 보인다. 산업경제 기능 기관의 경우 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

조직 요인이 해당 조직에서 취급하는 공공정보에도 유의한 영향

을 미친다면, 법원에서 조직적 특성을 굳이 고려하지 않더라도 판결의 결과에서 그 정보의 특성이 반영될 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 정보공개 소송의 판결에서도 공공기관의 경우와 동일한 경향이 나타나는지 확인해보고자 한다.

연구문제 1 : 기관의 특성은 판결에 영향을 미치는가?

‘조직 권력성’이 큰 권력부서들은 국가안보와 사회질서에 관련된 정보를 비롯하여 개인 사생활에 관련된 정보까지 방대한 양의 정보를 소유한다. 따라서 가장 민감한 정보(비밀문서)로 분류되는 대부분의 정보를 소유, 생산한다. 그렇다면 이들 조직이 가진 정보는 비공개사유에 해당하는 경우가 많을 것이고, 판결에서도 이러한 특성을 고려한다면 공개청구가 수용되기 어려울 것이다.

가설 1 : 권력기관일수록 공개 판결이 나타날 가능성이 높을 것이다

‘업무 특정성’은 조직의 핵심적인 업무가 정책기획 업무인지 집행업무인지에 따라 구별하는 것이다. 정부가 행하는 가장 중요한 역할은 정책의 형성 및 집행이다. 기획기능은 주로 새로운 정책 계획 시책 법령안 등을 수립하는 것을 주요 업무로 담당하므로 업무가 정형화되어 있지 않으며, 정책수립에 필요한 정보수집, 통합 관리와 보고 등의 기능이 중요시된다(김기환, 2005). 즉 기획기능은 업무 특정성이 높은 분야이다. 담당자가 분명한 반면 업무의 내용은 비정형적이다. 집행기능은 이와는 반대로 수립된 정책 제도 법령 등에

따라 세부 사항을 조율하고 집행하는 것을 주요 업무로 담당하기 때문에 대부분의 업무가 정형화되어 있으며, 주요 업무처리가 거래 지향적(transaction-oriented)이고, 집행에 필요한 현황을 정확히 파악하는 것이 중요하다(김기환, 2005). 따라서 기획기능과 달리 업무 특정성은 낮지만 업무의 내용은 정형적이다. 기획기능기관이 보유한 정보는 정책수립과정에서의 판단이 필요한 정보가 많으므로 3호 내지 5호의 비공개사유가 인정될 가능성이 높을 것이다. 반면 집행기능기관은 이미 결정된 정책에 따라 정형화된 절차에 따라 집행하므로 정책과정에서 정보 공개로 인해 직무 수행에 지장이 있을 가능성은 적다.

가설 2 : 기획기능기관은 공개판결이 나타날 가능성이 낮고, 집행기능기관은 공개판결이 나타날 가능성이 높을 것이다

‘조직의 기능’은 정부조직이 어떤 기능적인 일을 하는가에 따른 분류이다. 국가관리, 산업경제, 사회문화로 보는 분류(정용덕, 1993; 송하진, 1993; 김기환, 2005)가 일반적이다. 국가관리기관은 외교, 국방업무와 질서유지 업무 등의 공공재를 제공하며, 공권력을 행사한다. 산업경제기관은 경제활동에 개입하는 기관으로 업무의 판단기준이 명확하고 공개적으로 진행되는 경우가 많다. 사회문화기관은 행정서비스를 제공하는 기관으로 서비스 제공기준 및 제공내역이 주로 보유한 정보일 것이다. 따라서 국가관리기관이 보유한 정보는 2호 내지 4호의 비공개사유가 인정될 가능성이 높고, 산업경제기관 및 사회문화기관이 보유한 정보는 상대적으로 비공개사유에 해당될 가능성이 적다.

가설 3 : 국가관리기관은 공개판결이 나타날 가능성이 낮고, 산업경제 및 사회문화기관은 공개판결이 나타날 가능성이 높을 것이다

2) 제도요인과 판결

제도적 변화를 정리해 본 결과, 우선 1998년 최초 도입 이후 2004년 전면 개정 당시 ‘개인정보’에 대한 규정형식의 변화가 나타났다. 선행연구에서는 개인식별정보형식에서 프라이버시보호형으로 규정양식을 변경하였다고 평가하고 있다. 개정 이후 변경된 대법원 판례에 대한 판례 평석을 중심으로 2004년 개정 전후 개인정보와 관련된 비공개정보항목(6호, 7호)에 관련된 항목의 경우 보다 비공개 결정을 내릴 가능성이 높아졌다고 말하고 있다. 이렇듯 정보요인을 판단하는 기준이 되는 법 문언의 변화는 판결에 영향을 미칠 가능성이 있다고 보았다.

연구문제 2 : 제도의 변화가 판결에 영향을 미치는가?

구체적으로 볼 때, ‘개인정보’에 대한 규정형식이 변함으로써 6, 7호에 해당하는 사례에 대해 영향을 미칠 수 있었다. 이 때 개인정보를 보는 방식이 변하면서 비공개가 필요한 부분을 제하고 공개하는 부분공개가 늘어날 것이라고 예측해 볼 수 있다.

가설 4 : 2004년 전면개정 이후, 개인정보 비공개사유에 해당하

는 경우 공개 판결이 나타날 가능성이 높을 것이다

한편, 일반적으로 행정청이 비공개 처분 당시 제시하는 비공개 사유는 2개 이상의 사유를 복합적으로 제시한 경우가 많다. 따라서 부분공개와 증가는 개인정보에 해당하는 사유 뿐만 아니라, 다른 사유의 공개 여부에도 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 전반적으로 개정이라는 변수요소가 전체적으로 공개 판결을 내리는 데 영향을 미친 점이 있는지도 함께 분석한다.

가설 5 : 2004년 전면개정 이후, 국가안전보장 및 질서유지 비
공개 사유에 해당하는 경우 공개 판결이 나타날 가능성
이 높을 것이다

마지막으로 2004년 정보공개법 개정은 비공개정보 범위의 축소와 추상적인 법 조항을 구체화시키는 등 행정정보를 판단하는 기준의 변화가 많이 나타났다. 2004년 정보공개법 전면 개정 이전의 법을 근거로 이루어진 판결이 2005년까지 나타났던 점을 고려할 때, 2005년 이후의 공개판결은 눈에 띄게 불규칙적인 양상을 보이고 있다. 이는 제도가 도입되고 시간이 지남에 따라 제도의 성숙 효과 등으로 일정한 패턴을 가질 것이라는 일반적인 기대와 다르다. 따라서 법 개정 전후 어떤 요인이 법원의 판결에 영향을 미치는지, 아니면 영향을 미치는 요인에 차이가 나타나는지를 알아보려고 한다.

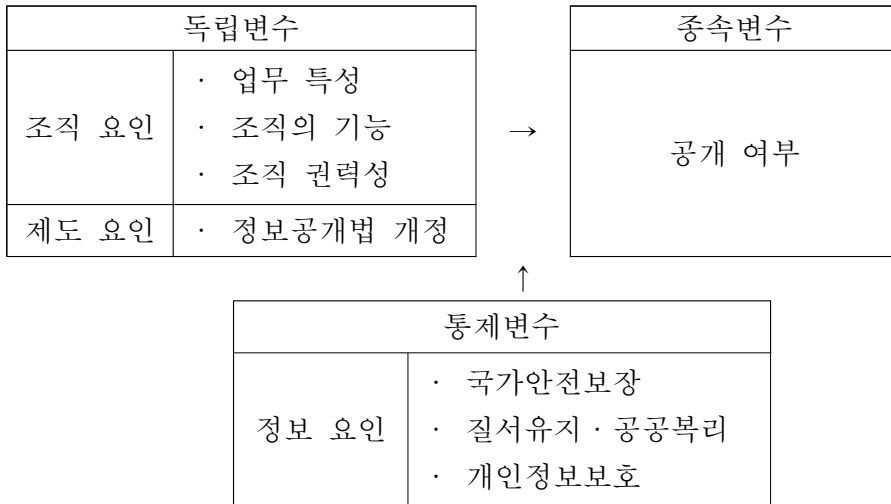
가설 6 : 2004년 전면개정 이후, 판결에 영향을 미치는 요인에
차이가 있을 것이다

2. 분석틀

분석 방법은 먼저, 정보공개법을 근거법령으로 한 판례 중, 비공개 정보 사유를 명시하였으나 공개된 판결을 중심으로 기술통계 분석을 통해 각 판례에서 다루어진 비공개정보 사유를 유형별로 정리하여 판결의 경향을 정리할 것이다. 다음으로 로짓분석을 통해 행정소송에서 법원이 결정을 내리는 데 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하도록 하겠다.

따라서 본 연구에서 다룰 분석의 틀을 정리하면 다음 < 표 4 > 와 같다. 공익의 정의에 따른 비공개정보의 필요성·범위를 평가하는 정보변수, 정보공개법 개정에 따른 환경변수 각각이 정보공개행태에 영향을 미칠 것인가를 검증할 것이다.

< 표 4 > 개념적 분석틀



제2절 변수의 조작적 정의

1. 종속변수

정보공개제도는 국민의 ‘알 권리’를 실현하는 데 그 목적이 있다. 행정소송 하에서 그 여부를 판단하는 기본적인 요인은 판결의 결과가 될 것이다.

재판의 결과는 취하, 각하, 기각, 인용으로 나뉜다. 취하는 소를 제기한 본인이 자진해서 소송을 취소하는 것이고, 각하는 소를 제기해서 얻을 법적 이익이 존재하지 않거나, 아니면 소를 제기할 권한이 없어 소송이 성립되지 않는 경우이다. 따라서 이 두 경우에는 소송자체가 성립하지 않기 때문에 실제로 처분의 적법성 판단은 이루어지지 않는다. 본 논문에서는 정부가 비공개처분 당시 제시한 비공개 사유에 대해 법원이 어떻게 판단하는지를 분석해야 하므로, 취하·각하 판결이 내려진 판례의 경우 분석 대상에서 제외하였다.

기각판결은 공공기관의 비공개 처분이 적법하다고 인정하는 판결이고, 인용판결은 비공개 처분이 부적법하다고 판단하는 것이다. 이중 인용판결은 공개거부되었던 모든 청구정보에 대한 처분을 취소하는 전부인용과 일부 정보에 대해서는 비공개 사유를 인정하고 일부는 공개를 명하는 일부인용으로 나눌 수 있다.

이를 정리하면 기각판결은 최초 공개가 요청된 정보에 대해 비공개로 판단하는 것을 의미하고, 인용판결은 공개해야 한다고 판단하는 것을 의미한다. 일부인용은 일부 정보에 대한 공개만을 인정하는 것이다. 이렇듯 일부 정보에 대한 부분공개 결정이 나타나는 것은 공개를 요청했던 정보가 다양한 비공개 사유에 해당하는 경우가 있

기 때문이다.

부분공개에 대해서 판례(대법원 2004. 12. 9 선고 2003두 12707판결)는 “공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분을 분리할 수 있다고 함은, 이 두 부분이 물리적으로 분리가능한 경우를 의미하는 것이 아니고 당해 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상 정보에 관련된 기술 등을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우를 의미한다고 해석하여야 한다”고 판시하였다. 즉, 비공개대상 정보에 해당하는 부분을 삭제한 나머지 정보를 공개하는 것으로도 충분히 정보공개청구인의 목적을 달성할 수 있어야 부분공개를 판결하는 것이다. 따라서 법원의 부분공개결정도 공개로 보고, 판결 결과가 정보공개(부분공개 포함)일 때를 1로 비공개일 때를 0으로 코딩하였다.

2. 독립변수

1) 조직변수

(1) 업무 특정성

김기환(2005)은 43개 중앙부처(2003년 기준)를 두 가지 기준으로 나누어 부처 유형분류를 하기 위한 연구를 진행하였다. 그 중 업무의 주요 특성에 따라 정책 결정과 결정된 정책의 집행으로 구분하였다. 이 분류기준은 2003년에 행정자치부에서 부처 기능을 분

< 표 5 > 업무 특정성에 따른 중앙행정기관 유형 분류

기획	집행
감사원, 경찰청, 고용노동부, 교육부, 국가정보원, 국민안전처, 국방부, 국토교통부, 금융위원회, 기획재정부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 법무부, 법제처, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 여성가족부, 외교부, 인사혁신처, 행정자치부	검찰청, 공정거래위원회, 관세청, 국가보훈처, 국가안보실, 국무조정실, 국무총리비서실, 국민권익위원회, 국세청, 기상청, 농촌진흥청, 대통령비서실, 대통령경호실, 방위사업청, 병무청, 식품의약품안전처, 조달청, 중소기업청, 통계청, 통일부, 특허청, 해양수산부, 환경부

※ 김기환(2005), 정부조직관리정보시스템⁵⁾을 참고하여 정리

석한 자료에 근거하고 있다.⁶⁾

기획기능은 주로 기관의 주요 업무가 새로운 정책·계획·시책·법령안 등을 수립하는 것으로서 주로 업무가 정형화되어 있지 않은 특성이 있으며, 정책수립에 필요한 양질의 정보 수집, 통합 관리 및 보고기능이 중요하다. 반면 집행기능은 기관의 주요 업무가 수립된 정책·제도·법령 등에 따라 이의 세부계획을 수립하고 집행하는 것으로서, 특화된 단일 업무의 집행을 주로 수행하며 대부분의 업무가 정형화되어 있으며, 주요 업무처리가 거래지향적 (transaction-

5) 행정안전부 조직관리정보시스템 <http://org.mogaha.go.kr/>

6) 행정자치부(2003)는 정부기능분류체계인 정부기능 연계모형(Business Reference Model; BRM)을 형성하기 위한 사전 작업으로서 부처 기능 분류의 기준을 마련하였다. BRM은 행정정보공유, 정부기록관리 등 현재의 '정부 3.0'을 구성하는 다양한 전자정부시스템의 기반으로 활용되고 있다.

oriented)이므로 데이터의 정확한 현행화(update)가 중요하다(김기환, 2005).

이에 따라 정부부처를 분류하면 위 < 표 5 >와 같다. 기본적으로 부처 분류에 대한 김기환의 분류기준을 기초로 하나, 다만 2003년의 정부부처와 조직명칭이 변경되거나 통폐합된 경우 해당 부처의 업무 성격을 이어받은 부처로 정리하였다.

(2) 조직의 기능

조직의 기능이란 정부관료제가 어떤 기능을 담당하는가에 따라 조직을 분류하는 것이다.

국가관리 기능은 국민이 국가체제내에서 안전한 생활을 영위할 수 있도록 필요한 기본적인 공공재를 생산하는 기능을 말한다. 산업

< 표 6 > 조직 기능에 따른 중앙행정기관 유형 분류

국가관리	산업경제	사회문화
감사원, 검찰청, 경찰청, 국가정보원, 국가안보실, 국무조정실, 국무총리비서실, 국민안전처, 국방부, 대통령비서실, 대통령경호실, 법무부, 법제처, 병무청, 외교부, 인사혁신처, 조달청, 통계청, 통일부, 행정자치부	공정거래위원회, 관세청, 국세청, 국토교통부, 금융위원회, 기획재정부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 미래창조과학부, 방위사업청, 방송통신위원회, 산림청, 산업통상자원부, 중소기업청, 특허청, 해양수산부	교육부, 국가보훈처, 국민권익위원회, 기상청, 고용노동부, 문화체육관광부, 문화재청, 보건복지부, 식품의약품안전처, 여성가족부, 환경부

※ 송하중(2003), 한국행정연구원(2005)의 분류를 참조하여 정리

경제기능은 정부가 시장실패를 보완하기 위해 상공업 활동의 규범을 설정하거나 사회간접자본을 조성하는 등의 방식으로 경제활동 전반에 개입하는 기능이다. 사회문화기능은 국민의 소속감과 일체감을 세대간에 전수하는데 필요한 교육, 문화 사회적으로 약한 위치에 처한 구성원을 돕는 공적구조, 일상생활을 영위하는데 필요한 보건 위생 및 환경보호 등의 방식으로 행정서비스를 국민에게 제공하거나 지원하는 기능을 말한다(송하중, 1993).

이러한 기능 분류에 따라 중앙행정기관을 나누면 위의 < 표 6 > 과 같다. 이항 로지스틱 분석에서 조직의 기능 변수는 범주형 변수로 설정하였고, 이 때 기준변수는 사회문화 변수로 설정하였다.

(3) 조직 권력성

공공정책과정에서 관료제의 권력에 대해 처음 언급한 것은 Rourke(1984)이다. 그에 따르면 공공정책의 형성과정에서 관료제의 영향력은 두 가지 권력원의 상호작용의 결과로 나타난다. 하나는 관료의 전문지식이며, 다른 하나는 행정기관과 관계있는 외부집단으로부터의 정치적 지지이다(유평준, 2000). 행정기관은 법적으로는 동등한 지위를 갖지만, 권력원을 사용할 수 있는 능력 면에서 차이가 난다. Meier(1980)는 127개의 연방정부기관의 조직적 권력을 측정하는 기법을 개발했다. 그는 Rourke의 이론에 근거하여 자원과 자율성이라는 두 가지 요소로 권력을 분리한 뒤, 몇 가지 요인들로 구성된 지표틀 구성함으로써 각 요소를 측정하였다.

오재록(2011)은 Meier의 모형이 한국의 현실에 적합하지 않다고 보고 정부부처 권력지수 산출모형을 고안하였다. 본 연구에서는

여기서 평가된 정부부처의 권력지수를 조직권력성을 평가하는 수치로 사용하였다. 2011년과 명칭이 변경되거나 조직이 통·폐합된 경우 해당 기관의 업무를 이어받은 기관으로 의제하였다. 다만 여기서 권력지수는 100을 기준으로 평가되고 있으므로, 다른 변수와의 형평성을 위해 자연로그값을 취했다.

2) 환경변수 : 2004년 정보공개법 개정

앞에서 살펴 본 바와 같이, 2004년 정보공개법 개정은 개인정보에 대한 규정을 달리함으로써 법에서 규정하는 개인정보의 의미를 ‘프라이버시’로 규정하는 결과를 낳았다. 2004년 전면개정 이전의 정보공개법을 참조조문으로 사용하는 경우와 전면개정 이전의 법을 근거로 하는 경우, 각각의 판결의 결과에 유의미한 변화가 나타날 것이라 판단하였다.

따라서 2004년 1월 29일 법 제7127호로 개정되고 같은 해 7월 30일부터 발효된 정보공개법 전부개정법안 및 그 이후의 정보공개법을 근거법령으로 판결하고 있는 경우와 그 이전의 정보공개법을 근거법령으로 삼고있는 경우로 나누어 코딩하였다. 판례의 경우 그 판결의 대상이 되는 처분이 구법을 기준으로 내려진 경우, 개정안이 시행되고 있더라도 구법을 기준으로 판결을 내리게 된다. 따라서 2004년 전면개정안 시행 이전과 이후로 일괄 분류하지 않고, 법 시행 이후에 이루어진 판례라도 참조조문을 확인하여 2004년 이전의 구법을 기준으로 한 경우를 분류하였다.

3. 통제변수

1) 정보요인

정보공개법 제9조 제1항 각호에 규정된 비공개 사유는 각각 다른 공익적 가치를 의미하고 있다. 공공기관이 보유하고 있는 특정 정보에 대해 정보공개가 요청되었을 때, 요청된 정보를 보유하고 있음에도 불구하고 공개하지 않는 것은 해당 정보를 보호해야 할 필요가 있음을 의미하는 것이다. 각 규정이 보호하는 정보의 성격이 다르므로, 대상 처분이 어떤 비공개 사유를 제시하였느냐에 따라 그 판단 기준도 달라져야 하는 것도 당연하다.

앞에서 살펴 본 대로 헌법 제37조 제2항의 규정을 기준으로 현행 정보공개법 상 비공개대상 정보를 유형별로 나누어 분석한다. 헌법 제37조 제2항은 '국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장과 질서유지, 공공복리를 위해서는 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다'고 규정한다. 이렇게 볼 때, 국가안전보장에 관한 사유로는 제1호의 법령상 비밀·비공개, 제2호의 국방 등 국익 침해가 해당될 수 있다. 다음으로 질서유지 및 공공복리를 위한 사유는 제3호의 국민의 생명 등 공익침해, 제4호의 재판관련 정보 등, 제5호의 공정한 업무수행 지장 등, 제8호의 특정인의 이익·불이익이 해당한다. 마지막으로 개인정보에 관한 사유로서 제6호의 개인의 사생활 보호, 제7호의 법인 등 영업상 비밀침해를 꼽을 수 있다.

한 관례에서 비공개정보를 복수로 제시하는 경우가 흔하다는 점을 고려할 때, 어떤 경우에는 비공개정보의 3가지 유형에 모두 해당하는 사례도 나타날 수 있다. 따라서 정보유형을 범주형 변수로 산

입하지 않고, 각 유형을 각각 명목변수로 취급하여 처리한다.

이상 지금까지의 내용을 정리하면 다음 < 표 7 >과 같다.

< 표 7 > 변수의 측정

유형	변수명		측정방법
종속변수	소송결과		1. 정보비공개 2. 정보공개
독립변수	조직 요인	업무 특정성	1. 기획기관 2. 집행기관
		조직의 기능	1. 국가관리 2. 산업경제 3. 사회문화
		조직 권력성	권력지수의 자연로그값
	환경 요인	정보공개법 전면개정	1. 2004년 개정 이전 법 근거 2. 2004년 개정 이후 법 근거
통제변수	정보 요인	국가안전보장	제1호, 2호 해당
		질서유지	제 3, 4, 5, 8호 해당
		개인정보보호	제 6, 7호 해당

제3절 연구방법

1. 연구대상

본 연구의 대상은 정보공개법 시행시점인 1998년부터 2013년까지 정부 및 부속기관을 피고로 하여 정보공개청구에 대해 제기된 소송 중, 본안판단이 이루어진 판례를 대상으로 한다. 즉 비공개 사유의 가부에 대한 법원의 판단이 있는 판례만을 대상으로 한다는 의미이다. 정부의 비공개처분에 대해 불복절차로서 취해진 판결 중 총 206건을 수집할 수 있었고, 이 중 비공개 사유에 대한 판단이 이루어진 판결만을 추려내어 총 177건을 정리하였다. 같은 피고에 대해 항소, 상고심으로 구성되는 판례도 있었으나, 원고의 주장내용에 따라 판단사항이 달라지는 경우가 많아 이 경우에도 각각을 독립적인 판례로 보고 수집하였다. 한편 항소 및 상고이유에 따라 판결에서 각각 고려하는 비공개사유가 달라지거나 아예 비공개사유에 대한 판단이 누락되는 경우가 있었다. 이 경우 비공개사유에 대한 판단이 누락되는 상급심 판례는 원심 판결의 내용과 상관 없이 분석대상에서 제외하였다.

2. 자료수집

분석대상인 판례는 국가법령정보센터 (<http://law.go.kr>)에 공개된 판례, 국세법령정보시스템 (<http://taxinfo.nts.go.kr>)에 공개된 판례, 1998년 ~ 2013년 각 연도의 정보공개연차보고서에 수록된 판례를 수집하였다. 항소심, 상고심에서 판결의 존부를 파악할 수

있는 경우라도 사건번호 및 판결 내용을 직접 수집할 수 없는 경우는 제외하였다.

3. 분석모형 : 이항 로지스틱 분석

공개판결에 영향을 주는 요인을 분석하기 위해 이항 로지스틱 분석을 사용하였다. 종속변수인 공개여부가 공개·비공개로 2가지 값만을 가지므로 이항 로지스틱 분석이 적합하다.

$$Pr(Y_1 = 1) = \Lambda(\beta_0 + \beta_1 \cdot \text{조직요인} + \beta_2 \cdot \text{정보요인} + \beta_3 \cdot \text{환경요인})$$

제4장 분석결과

제1절 기술통계분석

1. 비공개 사유

분석결과를 살펴보기 전에 주요 변수들의 추이를 살펴본다. 우선 개별 비공개 사유의 발생빈도를 연도별로 나타내면 다음 < 표 8 > 과 같다. 분석대상인 정보공개 소송 중 본안판단이 이루어진 판례를 대상으로 각 사건에서 다루어진 비공개 사유를 수집, 정리하였다. 총 분석대상 판례의 수가 177건임에도 불구하고 각 비공개 사유에 해당되는 경우의 수는 그보다 많은 값을 갖고 있는데, 이것은 한 사건에서 2개 이상의 비공개 사유가 제시되었기 때문이다.

행정소송 단계에서 다루는 사건들 중에서 가장 많은 빈도수를 보이고 있는 것은 제6호의 개인의 사생활 보호 항목으로 79건이 이에 해당했다. 이어서 제4호 재판관련 정보(59건), 제1호의 법령상 비밀·비공개(52건), 제5호의 공정한 업무수행 지장(49건)이 비공개 사유로 많이 채택된 항목이었다.

정보공개청구건수가 꾸준히 증가하고, 불복절차로서 행정소송의 제기건수 역시 증가하는 추세를 보이고 있었음에도 불구하고 실제로 본안판단이 이루어지는 경우의 비공개사유 해당 건수는 큰 영향을 받지 않았다고 볼 수 있다.

< 표 8 > 중앙행정기관의 연도별·비공개 사유별 행정소송 현황

(단위 : 건)

연도	법령상 비밀· 비공개	국방 등 국익 침해	국민의 생명 등 공익침해	재판 관련 정보 등	공정한 업무수행 지장 등	개인의 사생활 보호	법인 등 영업상 비밀침해	특정인 이익· 불이익	판례수
1998	1	0	0	0	0	0	0	0	1
1999	1	0	0	2	7	1	0	0	8
2000	0	0	0	2	1	1	0	0	3
2001	3	1	1	4	3	4	1	0	7
2002	2	1	1	0	1	2	1	0	4
2003	3	0	0	7	2	5	1	0	12
2004	2	5	3	7	1	5	0	0	13
2005	3	2	2	6	1	4	0	0	9
2006	4	1	2	7	3	9	2	0	16
2007	2	2	1	3	4	2	1	1	10
2008	2	1	1	3	3	6	1	0	12
2009	3	1	4	7	10	15	7	0	25
2010	8	0	2	2	4	13	1	0	18
2011	5	0	0	2	2	3	1	0	8
2012	7	1	1	4	4	5	0	0	16
2013	6	2	0	3	3	4	1	0	15
계	52	17	18	59	49	79	17	1	177

2. 비공개정보 유형별 빈도

비공개정보를 헌법 제37조 제1항의 기준에 따라 국가안전보장, 질서유지, 개인정보보호의 3가지 유형으로 묶어서 정리해 볼 수 있다. 정리한 결과는 위 < 표 9 >와 같은 빈도로 나타난다. 유형별 비공개 정보는 2008년의 일시적인 증가를 제외하면 질서유지, 개인정보 보호와 관련된 비공개 사유에 해당되는 판례 수는 일정하게 나타난다.

< 표 9 > 연도별 · 비공개정보 유형별 빈도

연도	국가안전보장	질서유지	개인정보보호	판례수
1998	1	0	0	1
1999	1	8	1	8
2000	0	3	1	3
2001	4	6	4	7
2002	3	2	2	4
2003	3	9	5	12
2004	7	10	5	13
2005	4	6	4	9
2006	5	10	10	16
2007	3	7	2	10
2008	3	3	7	12
2009	4	13	21	25
2010	8	7	14	18
2011	5	2	4	8
2012	8	7	5	16
2013	8	5	4	15
계	67	98	89	254

다만 국가안전보장에 해당하는 비공개사유는 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

3. 조직요인

1) 업무특정성

(1) 업무특정성에 따른 비공개정보 비율

먼저 업무특정성 유형에 따라 비공개정보가 어떻게 나타나고 있는지 분석하였다. 기획업무를 담당하는 기관들의 경우 질서유지에 해당하는 비공개 사유를 제시한 경우가 가장 많았다. 반면 집행업무

< 표 10 > 업무특정성에 따른 비공개정보 현황

업무 특정성에 따른 비공개정보비율		업무특정성	
		기획	집행
정보유형	국가안전보장	25	42
	국가안전비율	24.75	55.26
	질서유지	68	30
	질서유지비율	67.32	39.47
	개인정보보호	45	44
	개인정보비율	44.55	57.89
	총 판례수	101	76

※ 각 업무특정성별 총 판례수 대비 정보유형의 비율을 평가

를 주로 담당하는 기관들의 경우 질서유지 정보라는 사유를 제시한 경우보다 국가안전보장 및 개인정보보호에 해당되는 정보인 경우가 더 많았다.

2) 조직의 기능

(1) 정부조직기능에 따른 비공개정보 비율

다음으로 조직 기능에 따라 어떤 비공개 사유가 많이 나타났는지 정리해 보았다. 역시 여기서도 정보 유형을 중복해서 가지고 있는 경우가 많아 총 판례수에 비해 정보의 수가 크다.

< 표 11 > 조직 기능에 따른 비공개정보 현황

조직 기능에 따른 비공개정보비율		조직 기능		
		국가관리	산업경제	사회문화
정보유형	국가안전보장	42	24	1
	국가안전비율	36.84	53.34	5.56
	질서유지	72	17	9
	질서유지비율	63.15	37.78	50
	개인정보보호	60	7	12
	개인정보비율	52.63	15.55	66.67
	총 판례수	114	45	18

※ 각 조직기능별 총 판례수 대비 정보유형의 비율을 평가

정보유형에 따른 국가관리기능이 강한 기관의 경우 국가안전보장 사유가 상대적으로 적게 나타나고, 질서유지 및 개인정보보호 사유가 많았다. 산업경제기능이 강한 기관의 경우 반대로 국가안전보장 사유가 많았다. 사회문화기능이 강한 기관의 경우 개인정보보호 사유가 높은 빈도로 나타났다.

이를 볼 때, 비공개 사유의 빈도는 조직 기능과 연관이 있는 것으로 판단된다. 산업경제기능을 담당하는 기관의 경우 개인정보를 다루기 보다는 국가 단위의 정책을 다룰 가능성이 높고, 직접적으로 국민들에게 사회·문화 서비스를 제공해야 하는 사회문화기능 조직의 경우 공공 서비스 제공을 위해 개인정보를 상대적으로 많이 다룰 가능성이 높기 때문이다.

제2절 판결에 영향을 미치는 요인에 대한 분석

1. 이항로지분분석

종속변수의 경우의 수가 공개와 비공개의 2가지이므로 이항 로지스틱 모형을 통해 분석하였다. 공개결정에 영향을 미치는 요인 분석에서 종속변수는 공개판결의 경우 1, 비공개판결의 경우 0으로 코딩하였다. 따라서 변수들은 정보가 공개될 가능성을 보여주게 된다.

모델 1은 조직요인만으로 영향요인을 판단하였고, 모델 2는 통제 변수로서 정보요인을 추가하여 분석하였다. 업무 특정성, 조직의 기능 변수는 범주형 변수로서 더미코딩이 되고, 첫 번째 집단을 기준 집단으로 설정하였다. 분석내용은 < 표 12 >와 같다.

< 표 12 > 영향을 미치는 요인 분석

1 = 공개, 0 = 비공개

요 인	Model 1			Model 2		
	B	Exp(B)	p	B	Exp(B)	p
상수항	.328	1.388	.847	.155	1.168	.932
조직요인						
1. 조직기능						
국가관리	-1.068	.344	.107	-.858	.424	.211
산업경제	-1.912	.148	.009	-1.508	.221	.045
2. 업무특정성						
	-.331	.718	.366	-.447	.639	.269
3. 권력성						
	.421	1.524	.301	.268	1.308	.530
정보요인						
1. 국가안전보장						
				-.423	.655	.309
2. 질서유지						
				.465	1.592	.258
3. 개인정보보호						
				.968	2.633	.008
N	177			177		
LR Chi2	12.499			25.206		
Prob > Chi2	.014			.001		
-2 Log likelihood	224.211			211.504		
분류정확%	63.8			68.4		

우선 모델 1에서 공개판결에 미치는 영향요인을 살펴보면, 산업경제기능일 때 각각 공개판결이 내려질 가능성이 높아진다. 모델 2에서 통제변수로서 정보유형을 함께 고려하였을 때에도 산업경제기능의 경우 여전히 유의미하게 나타남으로써 공개판결에 강한 영향력이 있음을 보여준다.

여기에 덧붙여, 정보유형 중 개인정보보호 정보의 경우에도 정보공개판결이 내려질 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있다. 이것은 다음에 살펴 볼 판례의 경향에서 개인정보보호 정보의 경우에 눈에 띄게 부분공개 비율이 높은 데에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 판단된다.

2. 판례의 경향 분석

앞에서 살펴 본 이항로짓분석의 결과, 첫째 조직이 산업경제기능을 수행하는 기관일 경우 정보공개판결이 나타날 가능성이 높아지며 둘째 개인정보보호 정보의 경우 정보의 공개판결이 나타날 가능성이 높다고 나타났다. 각각을 실제 판례의 경향과 비교해보고자 한다.

먼저 조직의 기능과 정보공개판결의 관계이다. 산업경제기능 기관에 대해 정보공개판결이 나타날 가능성이 높은 것은 결과적으로 보면 질서유지정보에 해당하는 경우 대부분 공개판결이 나타났기 때문으로 보인다.

앞에서 살펴 본 기능별로 나눈 조직유형 중 산업경제유형의 조직을 피고로 한, 즉 공개청구 기관이 되었던 판례는 45건이었다. 질서유지정보의 비율이 가장 높았던(63.15%) 국가관리기능기관과 달

리, 산업경제기능기관의 경우 국가안전보장 정보의 비율(53.34%)이 가장 높았다. 이중 인용된 6건의 판결 모두 국세청이 피고였으며, 50%에 해당하는 3건의 판결은 부분공개를 채택함으로써 공개 판결 중 부분공개판결이 차지하는 비율이 매우 높았다.

이 유형에서 공개요청된 자료는 내부지침, 세무조사 관련 서류 등 매우 다양하였으나, 과세정보에 해당하는 정보라는 점이 공통적이었다. 대법원은 2004. 3. 12. 선고 2003두11544 판결에서 “국세기본법 규정의 취지는 세무공무원이 조세의 부과, 징수를 목적으로 납세자로부터 취득한 과세정보를 과세 목적 이외의 다른 용도로 사용하는 것을 엄격히 제한함으로써 사적 비밀을 최대한 보호하여 납세자로 하여금 납세협력의무를 안심하고 성실하게 이행하도록 하는 한편 과세정보의 제한 없는 공개에 따른 납세자의 세무행정에 대한 거부를 방지하기 위한 것인바, 세무공무원은 위 규정 소정의 과세정보에 관한 공개청구를 거부하여야 한다”고 판결하였으며, 이후의 많은 판결들⁷⁾도 이 기준을 따르고 있다. 법원은 과세정보 “전부를 공개한다면, 납세자들로서는 이를 악용하여 세무 조사의 선정 기준에 해당하지 않도록 신고내용을 조정하는 등 허위로 세무신고를 하여 탈세를 하면서도 세무조사를 회피하는 요령 등을 쉽게 터득할 수 있게 될 뿐 아니라 세무조사업무의 모든 처리과정이나 담당 부서 및 담당자 등을 쉽게 알 수 있게 되어 세무조사와 관련된 부정한 청탁이나 압력에 노출될 수밖에 없으므로 탈세행위를 더욱 조장하는 결과를 발생시킬 우려”가 크고, 또한 “세무업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 위험이 클 뿐만 아니라 나아가 과세

7) 서울고법 2011. 5. 25. 선고 2010누35694 판결, 부산고법 2012. 5. 25. 선고 2012누195 판결, 서울행법 2012. 5. 31. 선고 2011구합39844 판결 등

를 통한 국가재정의 확보라는 국가의 중대한 이익과 공평하고 정당한 조세부담의 실현이라는 공공의 이익을 현저히 해 할 우려”(서울고법 2003. 12. 2. 선고 2002누19086 판결)가 있다고 판시함으로써 질서유지 정보에 대해서 엄격하게 공개여부를 판단하고 있다.

질서유지 정보에 해당됨에도 불구하고 공개 판결이 이루어진 경우, 과세정보로서 비공개되어야 할 필요가 없는 정보이거나(광주지법 2010. 10. 14. 선고 2010구합2906 판결), 납세자 본인의 정보로서 타 소송에서 자신의 권리를 행사하는 데 필수불가결한 정보인 경우(서울행법 2010. 11. 19. 선고 2010구합24869 판결, 서울행법 2013. 7. 23. 선고 2012구합29356 판결 등)에만 제한적으로 인정되었다.

거의 대부분의 정보에 대해 비공개 판결이 이루어진 국가안전보장정보와 달리, 질서유지정보에 해당되는 경우 5건을 제외하고 모두 공개되었다. 비공개판결이 나타난 경우도 과세공무원의 개인정보에 해당하는 부분으로서 과세업무의 공정한 수행에 지장이 존재할 수 있거나(서울행법 2002. 7. 10. 선고 2001구49797 판결), 부실채무기업의 명단과 부실채무의 규모는 영업상 비밀로서 공개거부가 정당하다고 본 판결(서울행법 2012. 1. 29. 선고 2001구16445 판결) 등 명백하게 비공개되어야 할 경우에 국한되었다.

정보공개법 제9조 제1항 제5호의 ‘공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’에 대해 법원은 “비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 말하고, 이러한 경우에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정

성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다”고(대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결, 대법원 2010. 6. 10. 선고 2010두2913 판결, 대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등) 판시하고 있다. 이러한 기준에 따라, 질서유지를 위해 정부기관이 생산 및 보유하고 있는 정보라 하더라도 해당 정보를 공개하는 것이 국가 질서 안정에 더욱 도움이 된다면 공개하는 것이 옳다는 취지의 판결이 많았다.

그 예로서 부산고법 2011. 6. 1. 선고 2010누5615 판결을 본다. 법원은 ‘4대강 정비사업’ 중 하나인 낙동강살리기사업 공사 입찰공고에 명시된 업종별 추정금액의 구체적인 산출근거와 기준에 관한 정보공개 청구에 대해 정보공개거부처분을 한 국토교통부(판결 당시 국토해양부) 산하 부산지방국토관리청장을 피고로 제기된 소송에서 정보를 공개해야 한다고 판결하였다. “공정한 업무 수행에 지장을 초래할 가능성이 있다고 보이지 아니하고, 오히려 이 사건 정보를 공개하는 것이 입찰과정에서의 공정성 및 입찰가격의 적정성을 입증하는 데 도움이 된다”는 것이 주요 이유이다. 이는 상고심인 대법원 2013. 3. 14 선고 2011두14432 판결에서도 모두 인정되어 판결이 확정되었다.

이렇듯 산업경제기능 기관의 경우 주로 국내 경제활동 전반에 개입하는 기관으로서, 다양한 경제정책을 수행하는 데 있어 그 시행기준이 명확하게 나타날 필요가 있다. 정책 대상자의 선발 과정에서 순응과 이해를 높이는 방법일 수 있는 것이다. 따라서 법원은 다른 비공개사유에 해당되지 않는다면 최대한 정보를 공개하는 것이

< 표 13 > 비공개정보 유형별 부분공개현황 : 전체기간

	국가안전	질서유지	개인정보	계
부분공개판결수	7	24	26	36
공개판결수	33	64	66	108
해당 판례수	67	98	89	177
공개판결율	49.25	65.31	74.16	61.02
부분공개판결율	10.45	24.49	29.21	20.34

공익 적합적이라는 태도를 가진 것으로 보인다.

다음으로 개인정보보호 정보에 해당하는 경우이다. 법원은 기본적으로 “개인식별정보는 비공개라는 원칙을 염두에 두고서 구체적 사안에 따라 개인의 권리구제의 필요성과 비교·교량하여 개별적으로 공개여부를 판단하여야 할 것”(대법원 2012.6.28. 선고 2002두 1342 판결)이라고 개인정보보호의 공개 결정기준을 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 개인정보보호에 해당하는 경우 공개결정이 내려진 원인으로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 법원에서는 정부보다 국민의 ‘알 권리’ 보장을 우선시하므로 부분공개제도를 적극 활용하여 개인정보보호를 위해 비공개되어야 할 부분을 제외하고 공개할 것을 요하는 취지의 판결을 내리는 경향이 있다고 해석할 수 있다. 둘째, 개인정보보호의 필요성이 없거나 개인정보를 제외하고 부분공개가 가능함에도 불구하고 정보공개 청구를 받은 기관에서 개인정보보호를 이유로 정보공개를 회피하는 행태를 보이는 것이 원인이라고 볼 수 있다.

그 근거로서 부분공개판결이 이루어진 빈도를 살펴 볼 필요가 있

다. 위 < 표 13 >은 비공개 정보 유형별 판례 중 부분공개가 이루어진 판례의 비율을 정리한 것이다. 전체 판례에서 차지하는 부분공개 판결의 비율이 가장 높은 것이 개인정보보호 유형이고 가장 낮은 것이 국가안전 유형이며, 그에 비례하여 공개판결의 비율도 개인정보보호, 질서유지, 국가안전 순으로 높게 나타난다. 부분공개는 공개 청구한 정보가 비공개 사유에 해당하는 부분과 “공개 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우”⁸⁾에 가능하다고 규정되어 있다. 실제로는 부분공개 판결이 내려진 대부분의 판결은 일부 정보가 “개인식별정보로서 비공개대상 정보”에 해당되고 나머지 정보가 “비공개대상인 개인식별정보를 제외한 그 나머지 정보만을 분리하여 공개하는 것도 가능할 뿐 아니라 그 정보만으로도 공개의 가치가 있”⁹⁾는 경우에 해당한다. 개인정보보호 유형에 해당할 경우 인용판결이 내려질 가능성이 높은 이유도 이러한 법원의 판결 경향에 기인한 것으로 판단된다. 정부기관에서 개인정보보호를 비롯한 다수의 비공개사유를 들어 비공개처분을 내렸다 하더라도, 법원의 기준에서는 개인정보보호 이외의 사유는 인정하지 않은 판례가 많은 것이다. 이를 종합해 볼 때, 정부기관에 비해 법원에서 부분공개 제도를 이용하여 적극적으로 공공정보를 공개하려는 태도가 있다고 볼 수 있다.

한편 개인정보의 비공개가 원칙이지만, 예외적으로 판결에서 다투기 위해 필수불가결한 정보인 경우 등 정보공개를 청구한 개인의 권리구제에 필요하다고 판단될 때에는 공개 판결이 내려졌다. 대법

8) 정보공개법 제14조(부분공개).

9) 대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결, 부산지법 2010. 10. 1. 선고 2010구합2020 판결, 광주지법 2010. 10. 14. 선고 2010구합2906 판결 등

원은 공개청구된 정보와 관련된 소송을 통해 권리구제를 피하는 경우 “범죄사실, 적용법조, 증거관계, 고소인 및 피고소인의 진술, 수사결과 및 의견 등은 비록 그것이 수사기록 중의 의견서, 법률검토 등에 해당하여 수사에 관한 사항에 포함되는 것이기는 하나, 원고는 관련사건의 고소인으로서 그 권리구제를 위하여 경찰의 송치의견서의 내용을 알 필요성이 큰 반면 그 정보의 내용, 수집경로 등이 노출되어 향후 범죄의 예방이나 정보수집, 수사활동 등에 영향을 미치는 경우로 보기 어려운 점 등에 비추어 보면, 위 정보가 공개될 경우 피고의 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 피의자의 인권 및 공익 목적을 해하는 결과를 야기한다고 인정하기 어렵다”(대법원 2012. 7. 12. 선고 2010두7048 판결)고 하며 정보공개를 결정하였다. 법원은 이와 유사한 사건(서울고법 2006. 1. 12. 선고 2005누17067 판결, 서울고법 2013. 5. 24. 선고 2012누31375 판결 등)에서도 개인의 권리구제를 위해 필요하다고 인정되는 정보의 경우 정보의 공개로 보호되는 권리 구제의 이익이 사생활의 비밀 등의 이익보다 더 중요하다고 판단하며 개인정보에 해당하는 경우가더라도 정보공개 판결을 내리고 있다.

제3절 법 개정 전후의 영향요인 분석

1. 이항로짓분석

앞서 살펴 본 바와 같이, 2004년 정보공개법 전면개정은 비공개 정보에 대한 규정을 달리함으로써 판례의 견해에도 영향을 미쳤다. 따라서 개정 전후로 영향요인에 변화가 나타났는지 알아본다.

< 표 14 > 법 개정 전후 영향요인 분석

1 = 공개, 0 = 비공개

요 인	법 개정 전			법 개정 후		
	B	Exp(B)	p	B	Exp(B)	p
상수항	.360	1.433	.928	-.632	.532	.811
조직요인						
1. 기능						
국가관리	1.011	2.749	.460	-2.056	.128	.065
산업경제	-1.282	.277	.456	-1.823	.162	.117
2. 업무특정성						
	-.858	.424	.452	-.077	.925	.882
3. 권력성						
	.235	1.265	.782	.667	1.949	.316
정보요인						
1. 국가안전보장						
	.078	1.082	.934	-.838	.433	.107
2. 질서유지						
	-1.390	.249	.193	1.074	2.927	.051
3. 개인정보보호						
	.836	2.306	.234	.903	2.466	.065
N	54			123		
LR Chi2	14.070			31.541		
Prob > Chi2	.050			.000		
-2 Log likelihood	59.601			131.075		
분류정확%	72.2			78.9		

앞의 < 표 14 >를 보면, 개정 전에는 조직변수 중 유의미한 값이 없다가, 개정 이후 국가관리기능에 해당할 경우 공개판결이 내릴 가능성이 높아진다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 개정 전후 판결에 영향을 미치는 조직요인이 달라진다는 것을 의미한다.

한편 정보변수가 판결에 미치는 영향력도 변화가 나타났다. 개정 이전에는 유의미한 변수가 아니었던 정보변수들이 개정 이후 판결에 유의미한 영향력을 미치는 변수가 되었다. 2004년 정보공개법 개정 이후, 2004년 정보공개법 제9조 제1항 제6호는 개인식별정보 형식에서 프라이버시보호형으로 규정양식을 변경하였다. 이러한 법문언의 변화가 법원의 판결에도 영향을 미친 것으로 판단할 수 있다. 개인정보보호유형에 해당할 경우 공개 판결을 내릴 가능성이 높고, 또한 질서유지 유형에 해당하는 경우에도 공개 판결이 나타날 가능성이 높다. 이를 종합해 보면 가설 5, 6이 부분적으로 성립하고 가설 4는 인정된다. 이를 볼 때, 제도의 변화에 따른 판결의 변화가 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

2. 판례의 경향 분석

2004년 정보공개법 개정 이후, 개인정보보호 정보에 해당할 경우 공개판결이 나타날 가능성이 생겼다. 이것은 개정 이전의 경우 유의한 변수가 아니었다는 점에서 유의미한 변화이며, 판례의 입장 변화와 그 궤를 같이하는 결과라고 할 수 있다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 2004년 정보공개법 제9조 제1항 제6호 본문은 개인식별정보형식에서 프라이버시보호형으로 규정양식을 변경하였다. 이에 따라 대법원은 비공개대상 개인정보의 범위를 확

< 표 15 > 비공개정보 유형별 부분공개현황 : 2004년 개정 전후

	국가안전	질서유지	개인정보	계
개정 전				
공개판결율	75.00	51.16	72.73	57.41
부분공개판결율	10.00	13.95	22.73	14.81
개정 후				
공개판결율	38.30	76.36	74.63	62.60
부분공개판결율	10.64	32.73	31.34	24.39

대해석하는 전원합의체 판결을 내놓았다. 판결의 다수의견에 따르면 “구 정보공개법상 이름·주민등록번호 등 정보의 형식이나 유형을 기준으로 비공개대상정보에 해당하는지 여부를 판단하는 ‘개인식별 정보’뿐만 아니라 그 외에 정보의 내용을 구체적으로 살펴 ‘개인에 관한 사항의 공개로 인하여 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보’도 포함된다”(대법원 2012. 6. 18. 선고 2011두2361 판결)고 밝힘으로써, 정보의 형식이 개인식별정보의 형태를 띠는 정보 뿐만 아니라 내용 상 공개될 경우 사생활 침해가 될 수 있는 정보까지 보호되어야 할 개인정보의 영역으로 확장된 것으로 판단할 수 있다.

그럼에도 불구하고 위 < 표 15 >를 보면, 개인정보보호에 해당하는 경우의 공개판결율이 거의 변화가 없고 오히려 소폭 상승한 것을 확인할 수 있다. 이것은 부분공개 제도를 보다 적극적으로 사

용하게 된 데 그 원인이 있는 것으로 보인다. 보호할 개인정보의 범위가 확대된 대신, 이를 제외하고 공개할 수 있는 정보는 적극 공개하는 입장으로 변화한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 질서유지 정보에 해당하는 경우에도 개정 후 인용 판결이 내려질 가능성이 높게 나타났다. 다시 < 표 15 >를 보면, 2004년 개정 이전에 비해 부분공개판결율이 크게 높아졌고, 부분공개판결율의 확대폭과 거의 비슷한 수준으로 공개판결율이 상승한 것을 확인할 수 있다. 개인정보보호의 경우 공개판결율이 거의 변동하지 않았다는 점을 고려할 때, 질서유지 정보 관련 판례의 공개판결율 상승은 2004년 정보공개법 개정과 관련된 것으로 보기는 힘들다. 그보다는 질서유지 정보에 대한 정보공개 청구의 양상이 변화한 데에서 그 원인을 찾는 것이 옳을 것이다.

대법원의 2004. 3. 18. 선고 2001두8254 전원합의체 판결 및 대법원 2004. 3. 26. 선고 2002두6583 판결은 보안관찰 관련 통계자료가 “통계자료의 분석에 의하여 대남공작활동이 유리한 지역으로 보안관찰처분대상자가 많은 지역을 선택하는 등으로 이 사건 정보가 북한정보기관에 의한 간첩의 파견, 포섭, 선전선동을 위한 교두보의 확보 등 북한의 대남전략에 있어 매우 유용한 자료로 악용될 우려”가 있다고 판시하면서, 질서유지 정보 중 제3호 소정의 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보에 해당한다고 보았다. 이렇듯 2004년 정보공개법 개정 이전의 경우 정치적·보안적으로 정보공개가 곤란한 정보에 대한 정보공개청구가 활발히 이루어졌다. KAL 858 비행기 폭파사건과 관련된 정보(서울행법 2004. 2. 3. 선고 2002구합24499 판결), 징계재심사건 회의록 및

다른 교원에 대한 징계 내용 및 처리 결과, 교육정보화 사업, 학원 폭력 관련정보, 교육개혁 추진방향 등의 교육부교원징계재심위원회의 의사결정과정 관련 정보(서울고법 1999. 9. 29. 선고 99누 1481 판결) 등이다.

그러나 2004년 전후를 기점으로 형사사건 수사기록, 교도소 내 교정행정정보에 대한 정보공개청구 및 불복절차를 취하는 수가 대폭 늘어난다. 한미 FTA 협정문 초안에 대한 정보공개청구를 다룬 판결(서울행법 2007. 2. 2. 선고 2006구합23098 판결)과 같이 국익관련 정보에 대해서도 여전히 정보공개청구가 나타났지만, 주로 경찰·검찰·법무부의 형사사건 처리과정 전반에 대한 정보공개를 청구하는 사례가 다수를 이룬다.

대법원은 “교정 업무의 투명성 측면에서 이를 제시·공개할 공익적 필요가 있다는 점 등의 사정과 앞서 본 관련 법리를 종합하면, 위 근무보고서의 기재내용을 통해 교도관들의 근무방법 등이 파악될 소지가 있다거나 교도관들의 근무 여건이 열악하고 수용자들로부터의 위협에 항시 노출되어 있다는 일반적 혹은 부수적 사정만으로 이 사건에서 이를 공개함으로써 교정 업무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적·구체적이고 현저한 장애를 초래할 고도의 개연성이 있다고 보기는 어렵다”(대법원 2009. 12. 10 선고 2009두12785 판결)고 본다. 더 나아가 이들 정보가 재판이나 법 집행에 ‘직접적이고 구체적으로’ 장애를 줄 ‘고도의 개연성’ 이 있을 것을 요구한다(대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결). 법원은 엄격한 기준을 두고 최대한 기관이 가진 정보를 공개하려는 입장이다.

제4절 분석결과의 요약

정보공개청구의 불복수단으로서 취해지는 행정소송의 공개 판결에 영향을 미칠 수 있는 요인이 무엇이 있는가를 판례를 중심으로 실증적으로 살펴보았다. 이항 로지스틱 분석 결과, 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

우선 전 기간을 두고 분석한 결과, 독립변수 중에서는 조직의 기능 변수만이 유의미한 변수로 나타났다. 전 기간에 걸쳐 로짓 분석을 실시했을 때, 독립변수만으로 분석한 Model 1에서는 기능 변수 중 산업경제기능기관일 경우 공개판결이 내려질 가능성이 높다고 나타났다. 통제변수인 정보유형을 포함한 Model 2에서는 조직의 기능 변수 중 산업경제기능기관일 경우와 정보유형 중 개인정보보호 유형에 해당하는 경우에 공개판결이 내려질 가능성이 높다고 평가되었다. 따라서 권력기관일수록 공개판결이 나타날 가능성이 높다고 본 가설 1과 집행기관에 공개판결이 나타날 가능성이 높다고 본 가설 2는 기각되었음을 확인할 수 있다.

이러한 결과는 기초통계분석에서 살펴 본 것처럼, 조직의 기능에 따라 제시되는 비공개 사유의 구성이 뚜렷하게 달라지는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이것은 곧 정부 조직의 기능적 특성에 따라 조직이 취급하는 공공정보의 유형과 그 유형별 구성도 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

한편 개인정보보호유형이 공개 판결에 유의미하다는 결과가 나왔다는 점에서 정보공개에 대한 정부조직의 태도를 간접적으로 확인할 수 있다. 2011년 공공부문과 민간부문을 아우르는 통합법인 개인정보보호법이 제정될 정도로 사회적으로 개인정보, 프라이버시에

대한 관심이 높다. 그러나 판결에서는 개인정보보호 및 기업 비밀 보호를 사유로 정보공개거부처분을 한 경우 거부처분을 취소하는 공개판결이 나타날 가능성이 높은 것이다.

이러한 현상이 나타난 원인으로서는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 법원에서는 정부보다 국민의 ‘알 권리’ 보장을 우선시하므로 부분공개제도를 적극 활용하여 개인정보보호를 위해 비공개되어야 할 부분을 제외하고 공개할 것을 요하는 취지의 판결을 내리는 경향이 있다고 해석할 수 있다. 둘째, 개인정보보호의 필요성이 없거나 개인정보를 제외하고 부분공개가 가능함에도 불구하고 정보공개청구를 받은 기관에서 개인정보보호를 이유로 정보공개를 회피하는 행태를 보이는 것이 원인이라고 볼 수 있다. 개인정보보호 유형에 해당할 경우 인용판결이 내려질 가능성이 높은 이유도 이러한 법원의 판결 경향에 기인한 것으로 판단된다. 판례를 살펴 볼 때, 정부기관에서 개인정보보호를 비롯한 다수의 비공개사유를 들어 비공개처분을 내렸다 하더라도, 법원의 기준에서는 개인정보보호 이외의 사유는 인정하지 않은 판례가 많았다. 즉 적어도 정부기관에 비해 법원에서 부분공개 제도를 이용하여 적극적으로 공공정보를 공개하려는 태도가 있다고 볼 수 있다. 이렇듯 개인정보보호유형이 공개판결에 유의미하다는 결과가 나왔다는 점에서 정보공개에 대한 정부조직의 태도를 간접적으로 확인할 수 있다.

다음으로 법 개정 전후의 변화를 비교 분석한 결과, 조직의 기능 중 공개판결에 유의미한 영향을 미치는 변수의 구성이 달라졌다. 또한, 법 개정 이전 판결에 전혀 영향을 미치지 못하던 정보유형이 법 개정 이후 유의미한 영향력을 가지게 되었다. 구체적으로 보면, 개정 이전에는 유의미한 변수가 아니었던 정보변수들이 개정 이후 판

결에 유의미한 영향력을 미치는 변수가 되었다. 개인정보보호유형에 해당할 경우 공개 판결이 나타날 가능성이 높고, 또한 질서유지 유형에 해당하는 경우에도 공개 판결이 나타날 가능성이 높다.

또한 개정 이전에는 유의미한 조직변수가 없었으나, 개정 이후에는 국가관리기능이 공개 판결에 유의미한 영향력을 가지게 되었다. 이것은 개정 이전에 비해 개정 이후 국가관리기능을 수행하는 기관들이 가진 정보의 특성이 바뀌었다고 생각되기 보다는, 법원이 법 개정 이후 부분공개를 활용하여 가급적 ‘알 권리’ 보장의 취지로 판결한 데 원인이 있는 것으로 추측된다. 실제로 개정 전 국가관리기능에 해당하는 공개판결 27건 중 6건 만이 부분공개에 해당하였지만, 개정 이후 국가관리기능에 해당하는 공개판결 46건 중 19건이 부분공개였다. 이를 종합해 보면 가설 5, 6이 부분적으로 성립하고 가설 4는 인정된다. 제도의 변화가 전반적으로 영향을 미치지 않지만 판결의 변화에 영향을 미치는 요소가 존재한다고 볼 수 있다.

종합적으로 볼 때 정보요인에서는 개인정보보호요인이 공통적으로 공개판결에 유의미한 영향력을 가지고 있었다. 법 개정 전후로 나누어 분석하였을 때, 질서유지 요인은 개정 이후 공개 판결의 가능성을 높이는 요인이 된 것을 확인할 수 있었다.

한편 조직요인에서는 전 기간을 대상으로 분석했을 때 산업경제 기능이 공개 판결에 강한 유의성을 갖고 있었으나, 법 개정 전후로 나누었을 때 그 유의성은 사라지는 것을 확인할 수 있었다. 이것은 기능변수의 문제라기보다는 법 개정 전후로 분석했을 경우 유형별로 분석할 수 있는 판례의 수가 적어진 데 원인이 있을 수 있다. 어떤 기능의 경우 10건 전후의 판례만이 분석가능했고, 변수를 분석하는 데 한계가 나타났을 가능성이 있다.

제5장 결론

제1절 연구의 요약 및 정책적 함의

공공기관의 정보공개제도는 1998년 동명의 법률 제정과 함께 도입된 제도이다. 이것은 행정환경의 측면에서는 민주적인 행정환경의 구축에 이바지함과 동시에, 행정가치적 측면에서는 ‘알 권리’라는 공익의 실현과 맞닿아있다. 제도가 도입된 지 15년 가량 지난 시점에서 제도가 실제로 제대로 작동하고 있는지 연구할 필요가 있다. 선행연구들은 제도의 도입과 정비, 그리고 제도 이용자적 측면, 양적·질적 정보공개율 등 단계적으로 두루 살피고 있었으나, 불복절차 과정 그 중에서도 행정소송을 다룬 논문은 적었다.

본 연구는 정보공개제도가 국민의 알 권리를 보장하고 민주주의를 보장하기 위한 수단적 절차라는 제도의 도입 취지를 고려하여, 공개청구가 거부되었을 경우 국민의 권리를 주장하기 위한 적극적인 수단인 행정소송에 주목하였다. 정보공개제도 하에서 불복수단으로 취해지는 행정소송의 공개 판결에 영향을 미칠 수 있는 요인이 무엇이 있는가를 판례를 중심으로 실증적으로 살펴보았다.

정보공개법을 근거법령으로 한 판례 중, 비공개 정보 사유를 명시하였으나 공개 판결이 내려진 판례를 중심으로 기술통계 분석을 통해 각 판례에서 다루어진 비공개정보 사유를 유형별로 정리하여 판결의 경향을 정리하였다. 다음으로 이항 로지스틱 분석을 통해 행정소송에서 법원이 결정을 내리는 데 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하였다. 정부조직의 유형에 따른 조직변수, 공익의 정의에

따른 비공개정보의 필요성·범위를 평가하는 정보변수, 정보공개법 개정에 따른 환경변수 각각이 정보공개행태에 영향을 미칠 것인가를 검증하였다.

분석 결과 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

우선 전 기간을 두고 분석한 결과, 독립변수 중에서는 조직의 기능 변수만이 유의미한 변수로 나타났다. 전 기간에 걸쳐 로짓 분석을 실시했을 때, 독립변수만으로 분석한 Model 1에서는 기능 변수 중 산업경제기관일 경우 공개판결이 내려질 가능성이 높다고 나타났다. 통제변수인 정보유형을 포함한 Model 2에서는 조직의 기능 변수 중 산업경제기관일 경우와 정보유형 중 개인정보보호유형에 해당하는 경우에 공개판결이 내려질 가능성이 높다고 평가되었다.

이러한 결과는 기초통계분석에서 살펴 본 것처럼, 조직의 기능에 따라 제시되는 비공개 사유의 구성이 뚜렷하게 달라지는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이것은 곧 정부 조직의 기능적 특성에 따라 조직이 취급하는 공공정보의 유형과 그 유형별 구성도 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

한편 개인정보보호유형이 공개 판결에 유의미하다는 결과가 나왔다는 점에서 정보공개에 대한 정부조직의 태도를 간접적으로 확인할 수 있다. 2011년 공공부문과 민간부문을 아우르는 통합법인 개인정보보호법이 제정될 정도로 사회적으로 개인정보, 프라이버시에 대한 관심이 높다. 그러나 판결에서는 개인정보보호 및 기업 비밀 보호를 사유로 정보공개거부처분을 한 경우 거부처분을 취소하고 정보를 공개하도록 하는 취지의 판결이 나타날 가능성이 높은 것이다.

이러한 현상이 나타난 원인으로서는 두 가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 법원에서는 정부보다 국민의 ‘알 권리’ 보장을 우선시하므로 부분공개제도를 적극 활용하여 공개 취지의 판결을 내리는 경향이 있다고 해석할 수 있다. 둘째, 개인정보보호의 필요성이 없거나 개인정보를 제외하고 부분공개가 가능함에도 불구하고 정보공개 청구를 받은 기관에서 개인정보보호를 이유로 정보공개를 회피하는 행태를 보이는 것이 원인이라고 볼 수 있다. 실제로 개인정보보호 유형에 해당하는 사건의 경우 부분공개비율이 높았다는 점을 볼 때, 후자의 가능성이 높은 것으로 보인다. 이렇듯 개인정보보호유형이 공개 판결에 유의미하다는 결과가 나왔다는 점에서 정보공개에 대한 정부조직의 태도도 간접적으로 추측해 볼 수 있다.

다음으로 법 개정 전후의 변화를 비교 분석한 결과, 조직의 기능 중 공개판결에 유의미한 영향을 미치는 변수의 구성이 달라졌다. 또한, 법 개정 이전 판결에 전혀 영향을 미치지 못하던 정보유형이 법 개정 이후 유의미한 영향력을 가지게 되었다. 구체적으로 보면, 개정 전에는 유의미한 변수가 아니었던 정보변수들이 개정 이후 판결에 유의미한 영향력을 미치는 변수가 되었다. 개인정보보호유형에 해당할 경우 공개 판결이 나타날 가능성이 높고, 또한 질서유지 유형에 해당하는 경우에도 공개 판결이 나타날 가능성이 높다. 또한 개정 이전에는 공개 판결에 유의미한 영향력을 가진 조직변수가 없었으나, 개정 이후에는 국가관리기능이 공개 판결에 유의미한 영향력을 가지게 되었다. 제도의 변화가 전반적으로 영향을 미치지 않지만 판결의 변화에 영향을 미치는 요소가 존재한다고 평가할 수 있다.

종합적으로 볼 때 정보요인에서는 개인정보보호요인이 공통적으로 공개판결에 유의미한 영향력을 가지고 있었다. 법 개정 전후로

나누어 분석하였을 때, 질서유지 요인은 개정 이후 공개 판결의 가능성을 높이는 요인이 된 것을 확인할 수 있었다.

한편 조직요인에서는 전 기간을 대상으로 분석했을 때 산업경제 기능이 공개 판결에 강한 유의성을 갖고 있었으나, 법 개정 전후로 나누었을 때 그 유의성은 사라지는 것을 확인할 수 있었다. 이것은 기능변수의 문제라기보다는 법 개정 전후로 분석했을 경우 유형별로 분석할 수 있는 판례의 수가 적어진 데 원인이 있을 수 있다. 어떤 기능의 경우 10건 전후의 판례만이 분석가능했고, 변수를 분석하는 데 한계가 나타났을 가능성이 있다.

이러한 분석 결과는 다음과 같은 사실을 의미한다. 공공기관의 정보공개제도 하에서 개인정보보호 유형에 해당하는 비공개사유가 제시된 사건의 경우, 법원의 판결에서 공개 판결이 내려질 가능성이 높다. 이것은 법원이 적극적으로 부분공개제도를 사용하여 정보를 공개하려는 입장을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 간접적으로 정부가 정보공개에 대해 상대적으로 소극적인 태도를 보인다고 평가할 수 있다. 또한, 정부의 기능에 따라 공개판결이 내려질 가능성이 달라진다. 이러한 결과는 기초통계분석에서 살펴 본 것처럼, 조직의 기능에 따라 제시되는 비공개 사유의 구성이 뚜렷하게 달라지는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이것은 곧 정부 조직의 기능적 특성에 따라 조직이 취급하는 공공정보의 유형별 구성 및 경향이 달라질 수 있다는 의미가 된다.

제2절 연구의 한계

본 논문의 분석 결과는 정보의 특성, 조직 요인이 공공기관의 정

보공개거부처분에 대한 불복절차로써 이루어지는 행정소송의 공개 여부에 유의미한 요인으로 작용한다는 사실을 확인하였다는 데 의의가 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 계량 분석에서 활용할 변수 선정 과정에서 한계가 있었다. 본 연구는 정보공개제도 하에서 정보공개행태를 분석한 다른 실증연구들을 참고하여 요인 등 분석 모형을 설정하였다. 그러나 엄밀히 말하면 사법부가 결정하는 판결과 행정부의 처분이 동일한 성격의 행위가 아님에도 불구하고 변수를 동일하게 적용할 수 있는지에 대한 문제가 있다. 한편으로 판례를 중심으로 정보공개제도를 분석한 예가 부족하여 변수를 충분하지 고려하지 못한 점에서 한계가 있다.

둘째, 분석 자료 수집과정에서의 한계이다. 국내에서 결정되는 많은 판례들 중에서 의의가 있는 판례들만 판례공보를 통해 공개되고 있다. 따라서 그 외에 공개되지 않은 판례는 수집하는 데에 한계가 있었다. 그 결과 분석할 수 있는 판례의 한계로 인해 법 개정 전후의 분석이 미진했다는 문제가 있었다. 향후 지속적으로 정보공개청구와 관련된 판례가 축적된다면, 더 자세하고 다양한 연구가 진행될 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 권영성. (2010). 헌법학원론. 파주 : 법문사.
- 박균성. (2009). 행정법강의. 서울 : 박영사.
- 안전행정부. (2013). 정부 3.0백서.
- 안전행정부. (2014). 2013년 행정정보공개 연차보고서.
- 유민봉. (2012). 한국행정학. 서울 : 박영사.
- 정충식. (2012). 전자정부론. 서울 : 경제경영.
- 허영. (2010). 한국헌법론. 서울 : 박영사.
- 홍준형. (2001). 행정법총론. 서울 : 한울.
-
- 권순만, 김난도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 한국행정학보, 29(1), 77-96.
- 김기환. (2005). 정보화사업의 효과적인 평가를 위한 정부부처 유형분류 연구. 정책분석평가학회보, 15(1), 241-265.
- 김미경. (2008). 굿 거버넌스와 정보공개: 지방행정종합정보공개시스템을 중심으로. 한국비블리아학회지, 19(1), 203-220.
- 김배원. (1989). 알 권리에 관한 연구. 부산대학교 대학원 박사학위논문.
- 김성배. (2010). 정보공개제도와 국가비밀보호의 문제. 법학논고, 34, 87-114.
- 김승태. (2003). 행정정보공개제도의 집행요인 및 정책효과 분석: 지방자치단체 관계집단의 인식조사를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 249-274.

- _____. (2009). 전자적 정보공개제도의 운영실태 평가: 정보공개시스템의 평가를 중심으로. 한국지역정보화학회지, 12(3), 51-82.
- 김용섭. (2013). 감사의 불기소사건기록에 대한 정보공개를 둘러싼 법적 쟁점: 대법원 2012. 6. 18. 선고 2011두2361 전원합의체 판결. 행정법연구, 35, 1-28.
- 김용찬. (2003). 정보공개청구사건에서의 몇 가지 쟁점. 법조. 52(9), 216-249.
- 노기호. (2012). NEIS에 의한 교육정보의 공개와 학생의 개인정보 보호. 한양법학, 23(2), 33-59.
- 박돌봉. (2006). 지방자치단체 행정정보공개제도의 실효성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로. 동국대학교 박사학위 논문.
- 박종관, 윤주명. (2004). 지방정부 정보공개제도에 대한 인식과 과제. 한국사회와 행정연구, 15(2), 447-467.
- 배대현. (2011). 공공정보, 公益에서 公有(public domain)로 옷을 갈아입다: 공공정보의 활용을 위한 저작물 公有문제 검토. IT와 법 연구, 5, 1-31.
- 백진선. (2012). 중앙행정기관의 정보공개결정요인에 대한 연구: 기관의 정보관리수준 및 반응성을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 성낙인. (1998). 알 권리. 헌법논총, 8, 151-207.
- _____. (2001). 정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰. 서울대학교 법학, 42(3), 47-81.
- 성도경. (1997). 지방자치와 행정정보공개. 새마을지역개발연구, 21, 21-44.

- 송하중. (1993). 21세기 행정환경과 정부기능. 한국행정연구, 2(2), 164-185.
- 안병철. (2009). 정부관료제의 정보공개행태 분석: 43개 중앙행정기관을 중심으로 (2002 - 2007). 한국거버넌스학회보, 16(3), 133-160.
- 오영균. (2013). 지방정부 3.0 이론과 과제. 지방행정연구, 27(2), 3-26.
- 오재록. (2011). 정부부처의 권력크기 분석: 이명박 정부의 41개 중앙행정기관 실증연구. 한국행정연구, 20(1), 159-
- 윤광석. (2010). 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구. 한국행정연구원.
- 이구현, 김정순. (2006). 기본권으로서의 알 권리와 정보공개제도에 관한 고찰. 언론과 법, 5(2), 45-90.
- 이명진, 문명재. (2010). 공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구. 한국행정학보, 44(1), 121-146.
- 이서열. (2005). 개정 정보공개법의 내용과 최근 관련판례의 동향. 연세법학연구, 11(1), 239-257.
- 이순자. (2009). 정보공개법상 비공개정보에 대한 판례의 검토. 토지공법연구, 45, 319-357.
- 이재완. (2013). 지방정부의 행정정보공개에 관한연구 : 정보공개와 수용을 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 이재완, 정광호. (2011). 지방정부의 정보공개청구수용에 관한 연구. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 4, 249-269.
- 이재진. (2005). 저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념 변화에 대한 연구. 언론과학연구, 5(1), 231-264.

- 임진희, 이준기. (2010). 정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제
공행동 연구. 기록학연구, 23, 179-225.
- 장지원, 문신용. (2004). 행정정보공개와 관련요인에 관한 실증분
석. 한국행정연구, 13(1), 170-202.
- 전별, 정광호. (2008). 행정정보의 유용성에 대한 영향요인 탐색:
식품의약품안전청 사례를 중심으로. 지방정부연구, 12(4),
113-132.
- 정충식. (1997). 전자적인 정보공개를 위한 정책방안: 정보기술을
활용한 행정개혁의 관점에서. 한국행정학보, 31(1),
163-179.
- 정하명. (2009). 전자정보공개제도의 현황과 문제점. 공법학연구,
10(3), 259-282.
- _____. (2014). 정보공개제도에서 개인정보보호에 관한 논의의 발
전: 한국과 미국에서의 정보공개에서 개인정보보호를 중심으
로. 공법연구, 42(3), 31-51.
- 채우석. (2004). 정보공개와 판례의 동향. 토지공법연구, 24,
597-616.
- 최서우. (2009). 행정정보공개제도에 관한 연구: 중앙부처와 위원회
의 행정정보공개 운영상황을 중심으로. 석사학위논문. 서울
대학교 행정대학원.
- 최정민. (2013). 관료의 정보공개행태 영향 요인 연구. 박사학위논
문. 서울대학교 행정대학원.
- 최정민, 김유승. (2013). 국내 정보공개 연구 동향 분석. 한국기록
관리학회지, 13(3), 173-197.
- 최정민, 우지숙. (2011). 정보공개심의회 운영이 공공기관의 정보공

- 개에 미치는 영향에 대한 연구. 한국행정학회 동계학술발표 논문집, 1-22.
- 최창현. (1982). 정보공개의 요구권. 관훈저널, 35, 74-87.
- 표성수. (2008). 정보공개법 소정의 예외사유. 법조, 622, 5-45.
- 홍정화. 이광원. 조용현. (2014). 공공기관의 정보 비공개 행태에 관한 연구: 행정심판례 쟁점분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 25(2), 241-266.
- 황혜신. (2005). 주인 대리인 이론의 정책과정예의 시론적 적용: ‘국민의 정부’의약분업 사례의 또 다른 해석. 한국정책학회보, 14(4), 29-57.
- Rourke. F. E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd ed., Boston: Little, Brown and Co.
- Barry, Brian. (1962). The use and abuse of “the public interest.”. *Nomos v. The Public Interest*. New York: Aldine-Atherton.
- Bentham, Jeremy. (1948). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, New York: Hafner.
- Herring, E. Pendleton. (1936). *Public administration and the public interest*. New York: McGraw-Hill Book Co,
- Gauthier, C. (1999). Right to know, press freedom, public discourse. *Journal of Mass Media Ethics*, 14(4), 197-212.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). *Theory of*

The Firm: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

Meier. K. J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agency. *Administration & Society*, 12(3), 357-375.

Ross. (1973). The Economic Theory of agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.

Weaver, R. Kent. (1986). The Politics of blame Avoidance. *Journal of Public Poicy*, 6, 371-398.

공공기관의정보공개에관한법률, 법률 제5242호 (1998).

공공기관의정보공개에관한법률, 법률 제7127호 (2004).

공공기관의 정보공개에 관한 법률, 법률 제8026호 (2006).

공공기관의 정보공개에 관한 법률, 법률 제11991호 (2013).

국가정보화기본법, 법률 제11849호 (2013).

공공정보 제공 지침, 행정안전부고시 제2012-2호 (2012).

1999. 9. 29. 선고 99누1481 판결

2002. 1. 29. 선고 2001구16445 판결

2002. 7. 10. 선고 2001구49797 판결

2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결

2003. 12. 2. 선고 2002누19086 판결

2004. 3. 12. 선고 2003두11544 판결

2004. 3. 18. 선고 2001두8254 판결
2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결
2006. 1. 12. 선고 2005누17067 판결
2007. 2. 2. 선고 2006구합23098 판결
2009. 12. 10. 선고 2009두12785 판결
2010. 6. 10. 선고 2010두2913 판결
2010. 10. 1. 선고 2010구합2020 판결
2010. 10. 14. 선고 2010구합2906 판결
2010. 11. 19. 선고 2010구합24869 판결
2011. 5. 25. 선고 2010누35694 판결
2011. 6. 1. 선고 2010누5615 판결
2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결
2012. 5. 25. 선고 2012누195 판결
2012. 5. 31. 선고 2011구합39844 판결
2012. 6. 18. 선고 2011두2361 판결
2012. 7. 12. 선고 2010두7048 판결
2013. 5. 24. 선고 2012누31375 판결
2013. 7. 23. 선고 2012구합29356 판결

Abstract

Factors in Judgement on Information Disclosure

Park Kihyun

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The official information disclosure system is introduced in 1998, with enacting an Act of the same title. The system contribute to development of democratic public administrative and to realize the public good named 'Right to Know'. Almost 15 years from introduced, we need to study whether the system are working properly. I noted the administrative litigation, because it is the active means for system users if the disclosure request is denied.

When a person claims some information disclosure to government, they determine whether the information

opened. If disclosure or partial disclosure decision would be given, claimer can take the appeal procedure. And then, It is the court that finally decide whether the information disclose. It can't be ignore the role of court when decide it. This paper studied the factors influencing the court about information disclosures.

This analysis idnetified the following facts.

When I analyzed over the whole period and considered the effect of the independent variables, 'Organizational function' is the only significant variable among the independent variables. When I did the logit analysis over the whole period, there are more likely to disclose the cases with the 'Organizational function' or 'Protection on Personal information' variable. These results are based on that the combination of the non-disclosure reasons presented distinctly different depending on the 'Organizational function'. It means that it can be different on the type or combination of public information depending on that.

In that point, we can determine indirectly the attitude of the governmental organization to the information disclosure. There has had so high profile for the privacy as to enact the integrated law encompassing the public and private sector. It was the official information disclosure act. However, if the government put the refusal disposition with 'Protection on personal information' or 'Protection on trade secret', then

the judgement would be likely to cancel the disposition and disclose the information.

Next, on analysis compared before and after the change of the law revision, the significantly effective variables has been changed. In particular, The variables that were not significant variables before the revision become the significant variables after the revision. If the disposition cases had the 'Protection on personal information' reason, they would be likely to disclose from the trial. Also, if the disposition cases had the 'Domestic order maintenance' reason, they would be likely to disclose. After the revision, the 'State management' function became the significant variable to probability of disclosure judgement. As a result, Changes in the system can't affect overall the judgement, but there are some factors affecting the judgement.

In conclusion, among the information variables, the 'Protection on personal information' is significant to probability of disclosure judgement in common. When we divided into two period, before and after the revision, we can see that 'Domestic order management' became the significant variable to probability of disclosure judgement. On the other hand, among the organizational variables 'Industry and Economy' function has a strong significance to the disclosure judgement. However the significance is disappeared when we focus on the period after the revision.

These analysis result suggest that:

First, if the disposition cases had the 'Protection on personal information' reason, they would be likely to disclose from the trial. It means the court tend to make the decision to the effect of information disclosure using the partial disclosure system, and also, it can be indirectly supposed that the government has more passive than the court. In addition, the probability of disclosure varies depending on the governmental function. As we see from statistical analysis, these results are based on that the combination of the non-disclosure reasons presented distinctly different depending on 'Organizational function' variable. In other words, It means that it can be different on the type or combination of public information depending on the variable.

Keyword : Information Disclosure System. Non-disclosure information. Appeals Proceedings. Administrative litigation.

Student number : 2011-22129