

제1장

정보공개제도 일반

I. 정보공개제도의 개념

II. 법적 근거

III. 정보공개제도의 연혁

IV. 정보공개제도의 필요성

V. 정보공개 원칙

VI. 정보공개위원회 등



I

정보공개¹⁾제도의 개념

- 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보를 국민이 청구하거나, 공공기관이 적극적으로 제공함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국민의 국정참여와 국정운영의 투명성을 확보하는 제도
- 국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것
 - 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 ‘일반적’ 청구권과 자기와 직접적인 이해관계 있는 특정한 사안에 관한 ‘개별적’ 청구권이 있음²⁾

II

법적 근거

- 헌법 제21조(표현의 자유)
- 법 률
 - 공공기관의 정보공개에 관한 법률
 - ※ 다만, 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집하거나 작성한 정보에 대해서는 적용하지 아니함
 - 교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법³⁾

1) 법률상 공개란 공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 ‘전자정부법’ 제2조 제10호에 다른 정보통신망을 통하여 정보를 제공하는 것을 말함

2) 국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적인 정보공개청구권이 포함되고, 이 청구권은 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 1998. 1. 1. 시행되기 전에는 구 사무관리규정(1997. 10. 21. 대통령령 제15498호로 개정되기 전의 것) 제33조 제2항과 행정정보공개운영지침(1994. 3. 2. 국무총리 훈령 제288호)에서 구체화되어 있었다.(대법원 1999.9.21., 97누5114)

3) 교육기관정보공개법은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보 가운데 교육

- 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우⁴⁾

● 조 례

- 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 '지방자치단체는 그 소관 사무에 관하여 법령의 범위에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다.'고 규정
- 지방자치단체의 주민은 조례에 근거하여 정보공개 청구권을 가질 수 있음

III 정보공개제도의 연혁

구 분	주 요 내 용
1992. 1. 4.	○ 청주시의 행정정보공개조례 제정
1994. 7. 1.	○ 국무총리훈령인 「행정정보공개운영지침」 시행
1996. 12. 31. 공포 1998. 1. 1. 시행	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제정
2003. 6. 24.	○ 행정정보 공개의 확대를 위한 지침(국무총리훈령 제정)
2004. 1. 29.	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 개정 - 전자적 정보공개 근거 마련, 정보목록의 작성 및 비치 - 행정정보의 사전 공표제 도입, 비영리단체에 대한 감면기준 도입 - 정보공개위원회 설치
2004. 7. 29 공포 2004. 7. 30 시행	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령·시행규칙 개정 - 정보공개법 적용기관 구체화(각급 학교, 지방공사·공단 등) - 정보공개방법 확대(전자우편, 저장매체 저장 제공 등)

관련 기관이 학교교육과 관련하여 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보의 공개에 관하여 특별히 규율하는 법률이므로, 학교에 대하여 교육기관정보공개법이 적용된다고 하여 더 이상 정보공개법을 적용할 수 없게 되는 것은 아니라고 할 것이다.(대법원 2011두 5049)

4) '정보공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 해당한다고 하여 정보공개법의 적용을 배제하기 위해서는, 특별한 규정이 '법률'이어야 하고, 내용이 정보공개의 대상 및 범위, 정보공개의 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있는 것이어야 함(대법원 2012두 17384)

구 분	주 요 내 용
2006. 10. 4.	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 개정 - 비공개 대상정보의 세부기준 수립·공개 의무화
2011. 10. 17.	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 개정 - 정보공개 대상기관 확대, 정보 사전공개 활성화 - 정보부존재 처리, 정보공개책임관 제도 운영 등
2013. 8. 6.	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률·시행령·시행규칙 일부개정 - 공공기관의 범위 명확화, 공개대상 정보의 원문공개('14.3.1. 시행) - 정보공개심의회 외부위원 위촉비율 상향 및 설치 의무기관 명확화 - 신분보장, 정보공개 처리 실패의 개선 권고 등
2014. 12. 10	○ 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행규칙 일부개정 - 정보공개 수수료 부과 기준 개선

※ 정보공개위원회 소속을 대통령에서 행정안전부장관으로 변경하여 책임행정 강화(2008년)

IV

정보공개제도의 필요성

● ‘국민의 알권리’ 보장

- 표현의 자유(헌법 제21조⁵⁾)에 의하여 직접 보장되는 권리인 국민의 알권리를 구체적으로 실현하기 위해서는 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보에 대한 접근·수집권의 실질적 보장 필요⁶⁾

- 5) 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
- 6) 헌법 제21조에 언론출판의 자유 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 이 자유는 전통적으로 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 ‘알권리’는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. (헌법재판소 88헌마 22)

● **‘국민주권주의’의 실질적 보장**

- 주권자인 국민의 올바른 정치적 의사 및 여론형성을 위해서는 국정에 관한 광범위하면서도 정확한 정보 접근권 보장 필요

● **국정에 대한 신뢰제고**

- 국정에 대한 국민의 참여욕구 충족 및 이해관계 조정의 중요성이 커짐에 따라 정책 추진과정의 투명한 공개를 통한 정책결정 정당성 확보와 책임행정 구현

● **공공기관 정보의 균등배분 필요성 증대**

- 지식정보화사회의 진전에 따라 재산권으로의 가치가 큰 정보, 특히 공공기관 업무수행 과정에서 생산했거나 취득한 다양한 정보들을 국민에게 균등하게 제공하는 것은 국가의 당연한 의무

● **공직의 부정부패 및 비리방지 효과**

- 업무수행과정과 결과에 대한 국민들의 감시와 비판을 제도화함으로써 공직 사회의 부패를 사전에 차단하고 투명한 업무수행으로 국민의 신뢰제고

V

정보공개 원칙

● **공개 원칙 및 판단기준**

- 공공기관은 자신이 보유·관리하는 정보를 공개하는 것이 원칙이고 정보 공개의 예외로서 비공개사유에 해당하는지 여부는 이를 엄격하게 해석하여야 함⁷⁾
- 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 되며, 기간의 경과 등으로

7) 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제1조, 제3조, 제6조는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 모든 국민에게 원칙적으로 공개하도록 하고 있으므로, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서의 같은 법 제9조 제1항 각 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 할 것이고, 만일 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법의 또는 기본권과 충돌되어 같은 법 제9조 제1항 및 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하여야만 할 것이며, 그에 이르지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부하는 것은 허용되지 아니한다.(대법원 2001두 8827)

인하여 비공개성의 필요성이 없어진 경우에는 그 정보를 공개대상으로 하여야 함(법 제9조 제1항 및 제2항)

- 정보공개법이 이를 제한하는 경우에도 그 제한은 알권리의 성격에 비추어 필요 최소한도에 그쳐야 할 것이고 그러한 한도를 결정하기 위해서는 그 제한으로 인하여 국민이 입게 되는 구체적 불이익과 보호하려는 국익의 정도를 비교하여야 함(서울행정법원 2002구합33943)

● 예외적 비공개

- 예외적으로 비공개사유에 해당하는 정보는 공개하지 않을 수 있음(법 제9조 제1항 단서규정)
- 공공기관은 법 제9조 제1항 각 호의 범위에서 해당 공공기관의 업무 성격과 이를 비공개하여야 하는 제반사정을 종합적으로 고려하여 세부기준 수립·공개(법 제9조 제3항)

● 정보공개법의 적용범위(법 제4조 제1항)

- 다른 법률에 정보공개와 관련하여 공개대상 정보, 절차 등을 정하고 있는 경우를 제외하고는 일반법으로서 적용⁸⁾
 - ☞ 해당 법률의 입법취지를 존중하고 동일 사항에 대해 법 간의 충돌·모순을 해소
 - ※ 주택임대차 보호법(확정일자), 건축법(건축물대장), 주민등록법(주민등록 등·초본), 부동산등기법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법령, 민사집행법, 민사소송법, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률, 의료법 등

● 정보공개법 적용 유의사항

- 정보공개법 제4조 제1항을 근거로 비공개 결정은 불가하며, 정보 공개·비공개는 제9조 제1항 각 호 어느 하나에 해당여부만으로 결정
- 법 제4조 제1항과 관련한 정보를 정보공개 청구한 경우에는 '다른 법률'에 따른 행정절차를 '민원처리에 관한 법령'에 따른 민원으로 안내

8) 정보공개법의 적용을 배제하기 위해서는 특별한 규정이 '법률'이어야 하는 사유로 하고, 나아가 그 내용이 정보공개 대상 및 범위, 정보공개 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있어야 함(대법원 2007두 2555)

※ 제4조 제1항 vs 제9조 제1항 제1호 비교

구 분	제4조 제1항	제9조 제1항 제1호
조문내용	정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.	다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보
규정내용	정보공개법의 적용범위	정보 비공개결정의 사유
관련법령	<ul style="list-style-type: none"> - 주민등록법 제29조 - 공공기관의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제75조 - 민사집행법 제72조 등 - 민사소송법 제162조 제1항, 제2항 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조 - 국세기본법 제81조의13 - 국가정보원법 제6조, 제12조 등
효 력	<ul style="list-style-type: none"> - 정보공개법 적용 배제 ‘다른 법률’의 특별한 규정에 따라 정보의 발급·열람 등 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보공개법 적용 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 비공개 사유로 규정된 정보인 경우 비공개 결정함

VI 정보공개위원회 등

● 위원회 기능(법 제22조)

- 정보공개 운영에 관한 정책수립 등 주요사항 심의·조정

● 위원회 구성 등(법 제23조, 시행령 제20조)

- 9명(위원장과 부위원장 각 1명 포함, 위원장을 포함한 5명은 외부위원 위촉)
- 위원 자격
 - 위 원 장: 정보공개에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 및 시민단체에서 추천한 사람으로서 행정자치부장관이 위촉 하거나 임명
 - 부위원장: 행정자치부 차관, 법무부 차관, 기획재정부 제2차관, 국무조정실 국무1차장 중에서 행정자치부장관이 위촉 하거나 임명
 - 위 원: 정보공개에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 및 시민단체에서 추천한 사람으로서 행정자치부장관이 위촉하는 사람, 행정자치부 차관, 법무부 차관, 기획재정부 제2차관, 국무조정실 국무1차장

- 위원 임기 : 2년으로 하며 연임 가능. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간

● **위원의 의무(법 제23조)**

- 정보공개 업무와 관련하여 알게 된 정보를 누설하거나 그 정보를 이용하여 본인 또는 타인에게 이익 또는 불이익을 주는 행위 금지
- 위원장·부위원장 및 위원 중 공무원이 아닌 사람은 ‘형법’이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 봄

● **위원회 심의·조정 사항(법 제22조, 시행령 제19조)**

- 정보공개에 관한 정책 수립 및 제도개선에 관한 사항
- 정보공개에 관한 기준수립에 관한 사항
- 제24조 제2항 및 제3항에 따른 공공기관의 정보공개 운영실태 평가 및 그 결과처리에 관한 사항
- 법 제7조 제1항에 따른 행정정보의 공포에 관한 사항
- 정보공개위원회에서 심의·조정이 필요하다고 결정한 사항

● **위원회의 권한(법 제25조)**

- 관계 공공기관에 정보공개와 관련한 자료제출 등의 협조요청

● **회의 운영(시행령 제21조)**

- 회의는 반기별로 개최하며 위원장이 필요하다고 인정하면 임시회 소집 가능
- 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함

● **정보공개 운영에 관한 보고서(법 제26조 및 동법 시행령 제28조, 제29조)**

- 정보공개법 시행령 제28조 제3항에 따라 받은 정보공개 운영실태를 종합한 전년도 보고서 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출
- 정보공개 운영실태·평가·시정 요구 등의 조치에 관한 사항 포함
- 중앙행정기관, 시도는 관련 공공기관에서 제출*받은 정보공개 운영실태를 포함한 전년도 정보공개 운영실태로 매년 2월 말일까지 제출

* 시행령 제2조 각호의 기관은 1.31까지 관계 중앙행정기관, 지자체에 제출, 시군구는 2.10까지 시도에 제출

