

현안분석 2001-

디지털경제법제⑮

行政情報의 電子的 提供에 따른 法的 問題

鄭 準 鉉

한국법제연구원

行政情報의 電子的 提供에 따른 法的 問題

Legal Problems on The Electronic Access of the
Administrative Data

研究者 : 鄭準鉉(선문대 법학과 교수)
Jeong Jun-hyeon

2001.12

한국법제연구원

목 차

제 1 장 서론	7
제 1 절 연구의 배경과 필요성	7
1. 연구의 배경	7
2. 연구의 필요성	11
제 2 절 연구의 범위와 방법	12
제 2 장 정보화와 국가의 기능변화	15
제 1 절 정보사회의 국가역할	15
1. 정보사회와 국가기능	15
2. 커뮤니케이션 국가의 전자정부화	18
3. 정보·커뮤니케이션에 대한 국가의 헌법상 책임	19
4. 정보와 커뮤니케이션에 대한 행정책임	21
제 2 절 정보화에 따른 관계의 변화	23
1. 행정과 국민의 인터페이스의 정보화	23
2. 행정홍보의 멀티미디어화·홍보와 여론정책의 융합 (대중관계의 쌍방향화)	23
3. 참구행정의 자동화·온라인화	24
4. 정보·온 디멘드, 서비스 온 디멘드	24
5. 행정서비스의 소프트웨어적 흐름	25
제 3 절 전자정부법과 전자적 행정서비스	26
1. 의의와 목적	26
2. 전자적 민원처리	26
3. 비방문민원처리	31
4. 전자적 고지·통지	33

5. 민원 구비서류의 일괄확인 및 직접 송신 처리	35
6. 행정정보의 전자적 제공	39
7. 사 전	49
제 3 장 전자적 정보제공을 둘러싼 법적 문제	51
제 1 절 정보화사회의 자유와 한계	51
1. 미디어의 발전	51
2. 미디어의 자유와 한계	52
3. 정보자유와 결합가치	53
4. 정보자유와 국익	55
5. 규제입법과 위헌심사	56
제 2 절 알 권리	58
1. 알 권리의 법적 의의	58
2. 정보화사회에서 알 권리의 위치	58
3. 정보공개와 정보공유	59
4. 정보공개와 프라이버시	61
제 3 절 정보자기결정권	62
1. 정보자기결정권	63
2. 자기결정권과 프라이버시의 관계	66
3. 자기결정의 대상이 되는 정보와 권리의 내용	66
제 4 절 표현의 자유	69
1. 표현의 자유	69
2. 표현의 자유와 정보화 사회	70
3. 표현의 자유와 계약원리	72
4. 표현의 자유에 대한 다각적 접근	72

제 5 절 개인화와 국가감시	76
1. 개인화	76
2. 개인화의 방법	76
3. 개인화와 사생활 보호	77
4. 사 전	79
제 6 절 익명권	79
1. 익명의 의의와 문제점	79
2. 익명의 필요성	81
3. 사 전	82
제 4 장 결 론	85
〈부 록〉	
국가안보와 표현의 자유 및 정보 접근에 관한 요하네스버그 원칙	89
참고문헌	97

第1章序論

제 1 절 연구의 배경과 필요성

1. 연구의 배경

현대에는 컴퓨터·인터넷 등을 바탕으로 한 정보통신 기술의 발달로 원하는 정보를 빛의 속도로 시간과 장소에 구애받지 않고 수시로 접근할 수 있는 디지털 시대라 할 수 있으며, 이러한 시대에서는 정보의 유통과 거래가 활발해지고 지식이 가치창출과 경쟁력의 핵심 원천으로 되고, 국가의 경쟁력은 정보화 정도에 따라 결정되는 정보화사회라 할 수 있다. 이러한 이유로 선진 각국은 정보통신기술을 활용하여 업무처리 방식을 개혁함으로써 행정의 효율성과 생산성을 제고하고, 국민에게는 신속하고 질 높은 서비스를 제공하는 “전자정부시대”를 열어가고 있으며, 우리 정부 역시 행정정보 공개·민원상담·정책결정 과정에서의 국민참여 등 정부의 대민 서비스 제고를 중심으로 전자정부의 조기구현을 2단계 공공부문개혁의 핵심추진과제로 설정하여 현재 적극 추진 중에 있다.¹⁾

즉, 고도정보화사회를 국가적으로 수행하기 위해 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙·절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부의 구현을 위한 사업을 촉진시키고, 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 2001년 3월 28일 법률 제6439호로 제정되고 같은 해 7월1일부터 시행된 “전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률”²⁾(이하 “전자정부법”

1) “디지털시대의 전자정부”, <http://reform.go.kr/html/hb.html>.

2) 이 법률에 대한 본격 논의는 1998년 정치권을 중심으로 이루어졌다. 그 해 8월 집권 여당인 새정치국민회의(현 민주당)는 전자정부구현 정책기획단을 발족시켜 3개월간의 작업 끝에 ‘전자정부구현특별법(안)’과 정책 자료집인 ‘전자정부의 비전과 구현정책’을 발표하였다. 그러나 각 부처들의 견제 속에서 이 법(안)은 국회에 상정조차 되지 못한 가운데 전자정부구현 정책기획단은 해체되고 말았다. 기존의 「정보화촉진기본법」과의 중복문제를 제기하면서 「정보화촉진기본법」을 활용하여 전자정부를 구현하자는

이라 한다)은 모두 7장 52조(부칙 1조 포함)로 구성돼 있으며, 그 주요 내용은 ①전자정부 구현 및 운영원칙, ②행정관리의 전자화, ③대민서비스의 전자화, ④문서업무 감축 추진 및 ⑤전자정부사업의 추진 등을 담고 있다.

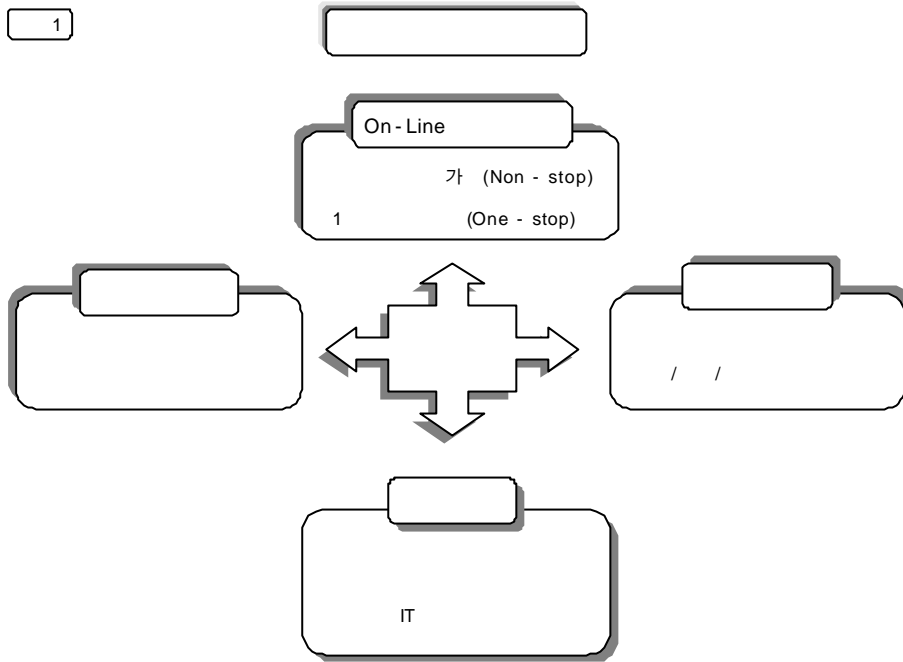
상론하자면, 모든 행정과정의 전자화를 통해 국민의 행정정보에 대한 접근(행정정보의 공개)을 보장함으로써 첫째, 전자정부에서는 민원을 인터넷, PC 통신, 無人民願自動處理機 등 정보통신 기술을 이용하여 접수·처리하게 하여 국민으로 하여금 국가나 지방의 관할행정기관을 직접 방문하지

주장을 펴던 정보통신부는 1999년 3월에 창조적 지식기반 국가의 건설을 위한 "CYBER KOREA 2L"이란 비전을 발표하였으며, 이어서 전자서명법(법률 제5792호)을 제정하였고, 같은 해 말에는 정보자원관리법(안)의 제정을 시도하였다. 그러나 이 법안은, 부처간의 이견이 조정되지 않자, 의원입법의 형식을 빌어 2000년 1월말에 지식정보자원관리법(법률 제6232호)으로 제정되었다. 이러한 정보통신부의 움직임에 대응하여 행정자치부는 전자정부법 제정을 2000년도 주요업무 세부추진계획에 포함시켜 21세기 정보화환경에 맞는 총괄적인 법령의 제정을 추진하였다. 그리고 법(안)에 포함될 내용으로는 전자정부 추진체계의 정립, 종이문서의 감축 추진, 행정정보 공동 활용 활성화 및 행정정보의 공개를 확대한 국민의 알권리 보호 등을 선정하였다. 같은 해 3월 22일에 행정자치부 장관이 대통령에게 새천년 업무보고를 하는 자리에서 전자정부법의 제정을 부처의 중점업무로 보고하였다. 이에 따라 행정자치부는 외부의 전문기관에 전자정부법에 대한 용역을 의뢰하였고 이 결과를 기초로 하여 9월 "전자정부법구현을위한법률안"을 마련하였다. 이 법(안)은 9월에 관계부처간의 협의를 갖고, 10월 2일~23일까지 입법예고 과정을 거친 후, 11월 14일에 국무회의에서 원안대로 의결되었다. 이어서 11월 20일에 국회에 제출되어 21일자로 상임위원회에 회부되었다. 그러나 정치권에서는 행정부법(안)이 입법예고를 거치는 동안 국회 과학기술정보통신위원회 위원장인 한나라당의 이상희의원을 중심으로 하여 이에 대응하는 법률(안)을 준비하였다. 국회 입장에서 민원행정과 문서처리 등 행정정보화에 한정되어 있고, 입법부와 사법부를 배제되어 있는 행정부법(안)은 받아들일 수 없다는 것이었다. 따라서 이상희 국회의원 등 35인은 행정부·입법부·사법부 등 국가기관을 총망라하는 상위법적인 성격을 가져야 한다는 취지로 "전자정부의구현및운영에관한법률안"이란 이름을 가진 전자정부법(안)을 11월 28일에 발의하였다. 제218회 임시국회(2001.2.20)에서 법안심사소위원회는 2차례의 회의를 열어 의원발의안과 정부제출안 각각을 심사한 결과, 이들 모두를 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 그 내용을 흡수·보완하여 단일안인 위원회대안으로 제안하기로 하였다. 제3차위원회(2001.2.23)에서는 법안심사소위원회의 결정을 받아들여 "전자정부구현을위한행정업무등의전자화추진에관한법률안"을 심사·의결하였다. 이어서 국회 행정자치위는 23일 전체 회의를 열어 이 법안을 의결하고 법사위로 넘겼다. 결국 국회는 2월 28일에 제218회 임시국회 본회의를 열고 정부와 이상희 의원이 공동으로 발의한 위원회대안을 심의·의결했다. 따라서 행정자치부는 이 법을 기초로 시행령을 만들어 국무회의 의결을 거쳐 2001년 7월 1일부터 시행 중에 있다. 유희림/황승홍, "전자정부법을 통해 본 전자정부의 의미와 과제", 한국전산원(2001.11.) 주9 참조.

않고 언제 어디서나 편리한 민원서비스를 받을 수 있도록 하여 여러 부처가 관련된 복합민원에 대하여도 한번에 처리가 가능하도록 하는 “온라인 서비스 정부”를 목적으로 하고,³⁾ 둘째, 정부 내의 각종 사무처리의 서식 등에 대한 재설계 및 행정데이터베이스의 구축을 통해 종이 없이 행정을 신속·정확하게 처리함으로써 행정의 생산성 및 능률을 향상시키는 것으로 궁극적으로는 종합정보 네트워크의 구축을 매개로 한 국민과 공무원간의 시공을 초월한 대화를 가능하게 하고자 하는 “능률정부”를 목적으로 하며⁴⁾, 셋째로는 정부 내에서 생산된 모든 문서를 컴퓨터에 분류·저장하고, 공무원 개개인의 업무처리과정에서 습득한 지식은 공유가능 형태로 생성·보관되어, 행정처리에 이를 활용함으로써 양질의 지식행정서비스가 제공될 수 있도록 하여 이를 바탕으로 기존의 관료형 공직사회를 지식형 공직사회로 변화할 것을 목적으로 하고, 끝으로 업무처리의 전산·전자화 과정을 통하여 정확하고 투명한 행정처리가 가능해지고 공무원의 자의적인 처리나 처리기간 지연 등의 부정부패 발생 소지를 미연에 방지함으로써 국민의 신뢰를 받을 수 있는 “깨끗한 정부”를 통한 민주성(정보커뮤니케이션 국가)의 도모를 그 목적으로 하고 있음을 알 수 있다(“그림 1” 참조).

3) 현재 정부 홈 민원센터에서는 정부 전체 민원사무에 대한 안내와 호적등본·초본 등 증명민원을 전자적으로 접수하고 우편으로 발송하는 서비스를 제공하는 한편 향후 국세·지방세·교통법칙금·학교 수업료·국민연금·의료보험·전기요금 등 약 165조원이 이르는 제세공과금 일체에 대하여 납부자가 은행 등 수납금융기관을 직접 방문하지 않고, 회사나 가정 등에서 인터넷에 접속하여 납부할 수 있는 인터넷 고지·납부제도를 도입할 계획이라고 한다. <http://reform.go.kr/html/hb.html>.

4) 현재 정부는 행정사무의 paperless화를 위해 기존 행정사무를 재설계하고, 기관내 문서나 정보를 원활히 교환할 수 있도록, 54개 중앙부처 본부와 행정자치부의 정부고속망을 연결하였고, 16개 시도간 초고속망과 중앙·지방간 행정전화망 구축을 완료한 한편, 중앙행정기관을 소속기관까지 중앙 부처망으로 일원화하고, 전국 시·군·구까지 행정정보망을 광역화하며, 중앙·지방·공공기관망을 연계·통합하는 사업을 추진 중에 있다고 한다. <http://reform.go.kr/html/hb.html>.



그러나 정보화사회에 있어서는 정보의 지배가 자유의 조건이자 동시에 권력의 원천으로서 개인정보의 지배는 그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건이 되지만, 동시에 타자에게 있어서는 무한한 권력의 기초를 제공하게 된다.⁵⁾ 그러한 점에서 국민 개개인에 대한 주민등록번호나 이름 등 기본적 정보에서부터 병력사항이나 정치적 성향·이혼경력 등의 민감한 정보를 비롯한 각종각양의 정보를 수집·처리·관리하게 될 전자정부가 국민을 위한 봉사자로서 정보화사회의 꿈인 기술유토피아(Technotopia)를 실현하기보다는 정치적 세력의 봉사자로서 국민 개개인에 대한 일거수일투족을 통합적으로 감시하게 되는 감시사회로 전락할 수도 있다는 우려⁶⁾가 제기되고 있는바, 이러한 우려를 최소화할 수 있는 사전적 장치를 마련하여 전자정부의 장점을 극대화할 것이 요구되고 있다.

5) 李仁浩, 住民登錄番號·指紋捺印과 個人情報自己決定權, 인터넷법률 8호(2001.9.), 50쪽.

6) 홍성태, '정보사회에서 국가와 감시', 진보넷 토론회(2000.10.19.), 1쪽.

2. 연구의 필요성

정부가 주도하고 있는 정보화사회에 대한 낙관론을 바탕으로 한 전자정부화에 대해 사회일반에서는 주로 정보주권과 관련하여 정보의 자기결정권 및 개인정보의 통합관리를 위한 전자주민카드에 문제의 초점을 두고 있는 바, 그 내용은 다음과 같다.

즉, “정부와 재벌기업이 세계적으로 인권의 척도로는 3등 국가의 그것으로 평가받고 있는 ‘주민등록증’을 전자컴퓨터통신 영상의 선진기술로 산뜻하게 바꾸어 ‘전자주민카드’로 만들어 놓겠다고 발 벗고 나섰다. ... 이것은 사람들의 사생활을 침해하고 인격체로서 자기를 내세울 수 없게 만드는, 차라리 개가 목에 채워진 끈 때문에 끌려 다니는 모양처럼 철저히 감시당하고 통제 당하며 살아가도록 하는 것이다. 이런 것이 사람이 살아가는 형국이라면 21세기는 바야흐로 기술적 야만의 시대를 맞이하는 것이다”거나 “정보주권이란 ‘개인 스스로 자신과 관련된 정보의 흐름과 공개·비공개 여부, 사용 등에 대해 통제할 수 있는 권리’를 뜻한다. ... 정보주권 상실에 대한 염려는 전자주민카드에 수록된 개인의 정보가 공안당국에 의해 마음대로 사용될 가능성에 대한 우려로 이어진다”⁷⁾거나 간수는 높은 탑에서 죄수를 감시할 수 있지만 죄수는 간수의 감시를 알 수 없는 특수한 원형 감옥을 의미하는 ‘파놉티콘’(panopticon) 개념을 빌려와 “국민의 신상과 신용에 대한 전자 데이터베이스는 ‘전자 파놉티콘’에 다름 아니며 이 파놉티콘의 원리가 오늘날 전자정부가 초래할 ‘감시’와 ‘통제’의 기본이 되었다”⁸⁾, “정보기술은 그 범용성으로 말미암아 사회의 다른 분야와 마찬가지로 감시에도 큰 영향을 미쳤다. 시공간 구속성의 약화는 원격감시를 가능하게 하고, 정보의 통합적 처리의 강화는 통합감시를 가능하게 한다”는 등의 비판이 있는 바, 표현상의 차이는 있으나 정보고도화에 따른 국가의 개인정보에 대한 지배권의 행사와 정부에 의한 국민감시로 칩약될 수 있다.

이러한 우려의 이면을 정보화사회의 역기능과 관련하여 분석해본다면 개인정보에 대한 자기결정권과 관련한 개인정보의 범위와 그 내용 그리고

7) ‘전자 독재 시대’를 경계하라, <http://voice21.com/online/27/27-03-1.htm>.

8) ‘행정 편의주의 뒤에 숨은 감시와 통제’, <http://voice21.com/online/27/27-03.htm>.

정부에 의한 국민감시가 아니라 국민에 의한 국정의 감시(감시사회⁹⁾)를 보장하는 수단으로서의 전자적으로 제공되는 각종 행정정보에 대한 알권리·표현의 자유·익명권·개인화를 통한 개인감시의 배제와 정보격차의 해소 등의 문제로 세분화하여 이에 대한 대응방안을 살펴볼 필요성이 있는 것이다. 다만 정보격차의 문제는 2001년 1월16일 법률 제6356호로 제정된 “정보격차해소에관한법률”의 규율대상이라는 점에서 본 연구의 검토는 “전자정부법”에 의한 행정정보의 전자적 제공과 관련한 문제에 한정하기로 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

행정정보의 전자적 제공은 비대면성이라는 사이버공간의 특성상 일정한 개인정보를 매개로 본인여부의 확인을 통해 자신의 정보를 제공할 뿐 아니라 일반적인 행정정보나 민감한 각종 행정정보에의 접근을 피하게 된다. 이러한 과정에서 이용자인 국민은 각종 행정정보에의 접근흔적을 남기는 쿠키 파일 등에 의하여 전자정부의 운용주체에 의한 개인화 및 개인화를 통한 개인성향의 목적 외 이용의 가능성 또한 배제하기 어렵게 된다. 물론, 시민들은 전자정부 포털 사이트 혹은 정부기관의 웹사이트에 개인 정보를 기재할 때 그 자료들은 오직 주어진 목적에만 사용이 되고 그들의 동의 없이는 타인에게 함부로 제공되지 않을 것으로 가정한다.¹⁰⁾ 전자정부가 제 자리를 찾을수록 더 많은 서비스들이 온라인으로 제공되고 민감한 개인정보는 더욱 자주 제공될 수밖에 없다. 이러한 정보들에 대한 적절한 관리가 없다면 진정한 전자정부를 구축할 수 없게 될 것이다.

이러한 이유로 국민이 “개인정보를 보유한 행정기관은 개인정보를 부적절하게 사용되지 않을 것이다”는 확신을 가질 때 전자정부 또한 성공할 수 있게 될 것이며, 이러한 확신을 형성하기 위해서는 첫째로, 개인정보보호 정책을 책임 있게 지켜나갈 담당자(예컨대, 개인정보보호 담당관)제도가

9) 감시가 사악한 권력에 의해 국민을 억압할 목적으로 은밀하게 행해지는 것이 아니라 국가의 일반적 행정업무를 수행하기 위해서도 행해지지 않으면 안되는 사회가 바로 감시사회라고 한다. 홍성태, 앞의 글 1쪽 참조.

10) “전자정부와 개인정보”, <http://biho.taegu.ac.kr/~ilsub/privacy.htm>.

정착되어야 할 것이고, 둘째로는 국민의 개인정보보호 프로그램이 적극 개발되어 정당한 이유 없이 개인의 주민등록번호가 수집·보관되거나, 재산관계·정치·의료기록과 같은 민감한 정보가 필요이상으로 수집되지 아니하도록 해야 할 것이다.

끝으로, 개인정보의 보호를 토대로 민주사회를 구현하기 위해서는 전자 정부를 구성함에 있어 국민 각 개인이 정부 포털 사이트와 웹사이트에 안심하고 개인 정보를 입력하고 익명 또는 실명으로 자유로운 의사를 표현할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 방문자가 입력하게 되는 개인정보가 어떻게 사용될 것인가에 대한 분명한 안내와 승인이 있어야 하고, 각 개인은 언제든지 자신에 대한 정보에 접근하여 잘못된 정보를 수정·변경할 수 있도록 정보자기결정권을 인정하여야 한다.

그러나, 첫 번째는 “정보화촉진기본법” 제9조의2에서 규정하고 있는 정보화책임관의 문제로 그리고, 두 번째의 문제는 “공공기관의개인정보보호에 관한법률”의 문제로 된다는 점에서 본고에서는 세 번째의 요소를 연구의 대상으로 삼는다. 즉, 국민의 신상과 신용에 대한 전자 데이터베이스화는 ‘전자 파놉티콘’에 다름 아니며 이 파놉티콘의 원리가 국민의 일거수 일투족을 감시하고 통계하는 수단일 것이라는 우려의 배제를 위하여 본고는 행정정보의 전자적 제공으로 인하여 야기될 수 있는 “국가에 의한 국민감시”로부터 “국민에 의한 국가감시”의 틀을 제도화함으로써 전자민주주의를 구현시킬 수 있는 목적의 달성범위 내에서 본 연구를 수행하고자 한다.

이러한 목적의 효율적 수행을 위해서 본고는 정보화에 따른 국가기능의 변화와 소위 “전자정부법에 의한 행정의 전자적 서비스의 현황과 문제점”(제2장)을 먼저 살펴보고, 제3장에서는 “정보화의 역기능현상으로서 민주주의와 대립관계에 있는 ‘알권리’와 ‘표현의 자유’, ‘정보자기결정권’과 ‘개인화’ 및 ‘익명권’ 등의 문제점”을 문헌·판례 및 인터넷에 게시되어 있는 각종 우려를 중심으로 연구·검토함으로써 현행 “전자정부법”과의 관계에서 대안제시를 하고자 한다.

마지막 부분에는 전자민주주의의 구현에 중요하다고 생각되는 “국가안보와 표현의 자유 및 정보접근에 관한 요하네스버그 원칙”을 결론 뒷부분에 별첨하여 입법자료로 삼도록 하였다.

第 2 章 情報化와 國家의 機能變化

“전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률” 제1조에 의하면 전자정부의 목적은 “행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것”에 있는 바, 이는 국민과 시공을 초월하여 대화하는 커뮤니케이션 국가를 의미하는 것으로 볼 수 있는 바, 이하에서는 이러한 관점에서 현대국가의 역할을 살펴보고 현재 추진되고 있는 국내외의 전자정부의 현황을 살펴보기로 한다.

第 1 節 情報社會의 國家役割

1. 情報社會와 國家機能

(1) 情報化社會의 展開

전자정부화¹¹⁾에 있어서 정보의 폭발적인 증대는 사회가 산업사회에서 정보사회로 변화된 결과라 할 수 있다. 이러한 정보사회는 국민의 커뮤니케이션의 가능성과 그 수요의 폭발적인 증가를 특징으로 한다. 이러한 특징을 갖는 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 중요한 이유는 정보사회라고 하는 개념이 사회전체의 합리화과정을 상징하기 때문이다.¹²⁾

주로 과학기술의 진보를 특징으로 하는 합리화 과정에 있어서 정보는 지식을 생산하기 위한 결정적인 원료이며 지식의 체계를 변화시키는 추진제이다. 즉, 정보 그 자체가 중요한 것이 아니라 보다 많은 정보의 수집이 지식으로 되며, 그 지식을 개인의 발전적 자기조직화과정인 학습에 연결시키는 것이야말로 정보화사회에 있어서 문명적 전개의 중핵을 형성하기 때문이다.¹³⁾ 이러한 자기조직화과정 중에 지식의 네트워크가 구축되고 재

11) 전자정부라는 용어는 전자적으로 행정서비스를 제공하는 데 중점을 두고 있는 것이라고 한다. 金珍福, “전자정부의 구현에 대하여”, 인터넷법률 3호, 154쪽.

12) 정보사회의 특징에 관하여는 “전전한 정보통신 유희확립과 개인정보 보호대책 방안 연구”, 김철완/정준현외(정보통신정책연구원, 2001.2), 10쪽 참조.

13) “인터넷 이용자 수 및 이용형태조사 요약결과 보고서”에 의하면 인터넷을 이용하는 주 목적이 ‘자료정보검색’인 경우가 62.9%로 지식의 자기조직화 비중이 가장 높음을 알 수 있다. 한국인터넷 정보센터, 2001.7. 12쪽 참조.

구성·확대되는 것이다. 따라서 정보내용의 중요성이나 진실성 여부에 관계없이 모든 형태의 정보를 결합하는 새로운 형태의 정보활동인 지식의 가공이 이루어지게 되고, 자유로운 정보의 결합을 통하여 데이터를 생산·요구하는 새로운 사고·서술형식이 등장한 것이다. 이와 동시에 사회에 있어서는 과학적·기술적인 토론에 입각하여 데이터를 중심으로 문제를 처리하려는 경향이 전면에 등장하는 등 합리성의 구조가 변화되었다.

이러한 정보사회에서는 정보·커뮤니케이션 기술이 핵심기술 내지 문제 해결의 최적기술로 부상하게 된다. 오늘날 변화하고 있는 지식체계화에 있어 이러한 정보·커뮤니케이션의 기술은 단독으로 존재하는 것이 아니라 정보수집·가공 및 이용에 관한 기술과 전화, 캠코더, 모바일, 컴퓨터 등 데이터와 언어 그리고 동화상을 순식간에 전송하기 위한 디지털기술에 근거하는 다양한 미디어 매체와의 상호연관 속에 발전하고 있다.¹⁴⁾

(2) 커뮤니케이션의 活性化에 의한 自由獲得

커뮤니케이션 활성화는 19세기말경의 전화망의 정비로부터 시작하여, 교통망으로부터 오늘날의 인터넷을 통한 커뮤니케이션에 이르기까지 그 발전을 거듭하고 있다. 그 결과 시공간의 제약을 받는 교통네트워크를 대신하는 전자커뮤니케이션 네트워크에서는 커뮤니케이션의 기회가 "거리"라고 하는 장애를 극복한 결과 "시간"이라고 하는 요소마저 극복 가능하게 된 것이다.

그 성과로 근대국가의 조직과의 관계에서는 정치적 분권화가 더욱 가속화되고, 공간적 제약을 받는 교통네트워크로부터 시간과 공간의 제약을 받지 아니하는 인터넷에 의해 커뮤니케이션이 자유롭게 됨으로써 중심점 없이 인간과 여러 기관을 상호 맺어주는 관계의 밀도가 비약적으로 증대하였고¹⁵⁾, 그 결과 정보사회에서는 지식체계의 변화뿐만 아니라 정치적 분권화(지방화)도 가속화된 것이다.

14) Fred H. Cate, "Privacy in the Information Age", Brookings Institutions Press, 1997, p.7.

15) 정보통신매체로서 인터넷의 특징으로는 ①실시간·쌍방향의 멀티미디어, ②개방성, ③자유성, ④대중성 및 ⑤용도의 무한성 등이 제시되고 있다. 이상철, "인터넷특성과 전자상거래제도", 법제(2000.4.), 29쪽 참조.

정보기술에 의하여 고도로 통합된 사회에서 커뮤니케이션의 활성화는 개개의 국민으로 하여금 자유롭게 활동할 수 있는 기회를 늘리고 동시에 개인화과정을 더욱 촉진시키게 된다. 그것은 기술의 진보가 전체주의적인 국가에 의한 정보독점의 발생과 존속을 방지해주는 동시에 지식원천에 대한 자유로운 접근을 촉진하는 매개인 과학기술은 정보를 보다 널리 확산시키기도 한다.

이와 같은 정보사회에 있어서 個人化¹⁶⁾는 自由獲得을 의미한다. 이렇게 말할 수 있는 것은 정보커뮤니케이션기술의 강화, 멀티 미디어제품, 멀티 미디어 서비스의 발달 등을 통하여 정보를 상호 교환함으로써 사람과 사람간의 커뮤니케이션을 낱을 가능성이 증대되기 때문이다.

(3) 國家機能의 變化에서 本 電子政府의 展開

정보사회에서 지식체계의 변화, 정보와 지식에 의한 개별성의 증대, 그리고 정치적 분권화의 가능성은 자유를 획득하기 위한 유력한 원천이다. 그러나 이들은 국가의 자기이해에도 중대한 변화를 초래하여, 국가활동은 구조적 개혁을 강요받게 되었고 절차적 요소의 수정을 강요받으며, 그리고 개인의 확인적 행위과정과 동기적 행위과정을 각각의 기관의 활동에 포함시킬 것을 강요받게 되었다. 이러한 점은 집행권과 입법권뿐만 아니라 사법권에도 타당하게 된다. 정보를 가진 국민은 모든 국면에서 국가와 협력하여 결정하려 하고, 이에 더하여 국민은 보다 넓은 영역에서 사회에 대한 자율적 통제가 이루어지기를 기대한다.

이러한 상관관계 속에 정보화의 과정은 오늘날의 국가기능의 변화에도 상당한 영향을 미치고 있는 바, 그 변화의 특징을 이루는 것이 바로 후기

16) 개인화(Personalization)라는 말 자체가 새롭게 등장한 개념이기 때문에 용어에 대해 정확한 정의조차 이루어지지 않았으나, 대부분의 경우 개인화(Personalization)라고 하면 웹사이트와 연관 지어서 웹사이트 개인화라는 용어를 사용하는 것이 보통이다. 웹사이트에서의 개인화는 일련의 가치교환 과정으로 사용자가 자신의 선호, 관심, 구매경험과 같은 정보를 웹사이트에 제공하면 웹사이트는 사용자가 제공한 자료를 기초로 사용자에게 가장 알맞은 정보를 제공함으로써 사용자는 자신에게 가장 알맞은 정보를 편리한 방법으로 얻을 수 있게 된다. <http://dlablab.ewha.ac.kr/hsyong/teach/etc/seminar2000-2-report/esora1.htm>.

현대국가의 탈책임화 경향(Verantwortungsdistanzierung)이다.¹⁷⁾ 이러한 흐름을 전자정부의 관점에서 보자면, 국가가 국민에게 정보를 제공하여 국민 개개인으로서 하여금 현저하게 증대한 자기의 책임을 완수하게 하는 것을 의미한다. 이것은 행정내부에 있어서 조직의 변화와 행정에 의한 서비스의 진전에도 기여할 뿐 아니라, 이러한 과정을 통해 전통적인 민주제도와 국민참가는 “가상공간을 통한 민주주의”(virtual Democracy)로 성숙하게 될 것이다.¹⁸⁾ 말하자면, 정보화된 사회는 대표민주제 또는 직접민주제의 새로운 틀을 갖게 될 것이고 그 중에서도 토론과 자기결정이 주목을 받게 될 것이다.

2. 커뮤니케이션 國家의 電子政府化

정보사회의 동태적인 변화는 전통적 국가기능에 새로운 기능으로서 정보기능의 추가를 요구하게 된다(각종 행정정보의 전자적 제공). 그것은 사회의 상호활동·생산·결정의 각 과정의 정보화와 이러한 과정을 반영한 행정정보의 전자적 제공과 이를 통한 전자민주주의 구현이라고 하는 현대국가의 책임에 적합하기 때문이다. 이러한 각각의 과정에 있어서 “책임 탈피적인 국가”가 다양한 권력과 기능의 재편과정 내에서 결코 단독적이고 우월적인 결정주체로 등장해서는 아니된다. 국가는 리스크 사회에 있어서 증가하는 불확실성 가운데서 국민과 사회의 각 기관의 결정이나 선택을 위하여 보조적인 지침과 행위규범을 제시하여야 한다. 이에 대해 자기의 결

17) 이것은 “보이는 손”인 국가에 의한 규제보다는 “보이지 아니하는 손”인 시장경쟁의 원리에 의한 선의 실현을 목적으로 하는 국가의 탈규제화를 의미하는 것으로, 이것은 규제회피, 규제의 최소화, 시장원리에 반하는 경제제한의 제거 및 쉽고 예측가능하며 명백하고 효율적인 법의 정립 등을 목적으로 한다. 이러한 탈규제의 수혜자인 일반국민의 보호를 위해 시장선택에 따른 각종 위험의 설명의무를 시장의 공급자에 대해 요구하기도 한다. Stober, *Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht*, 1990.; C. Koenig, “Die öffentlichrechtliche Verteilungslenkung”, *Grund und Grenzen einer Deregulierung*, 1994, S.289ff.

18) 이와 관련하여 “국민의 알 권리는 우리 헌법상 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적인 정보공개청구권이 포함된다”는 대법원의 판지(대판 1999.9.21. 97누5114)를 참조할 필요가 있다.

정책임· 개별화된 생활상태라고 하는 커뮤니케이션의 문맥에 있어서는 국민도 역시 스스로 결정한다고 할 것이지만, 국민이 이러한 결정을 행하기 위해서는 그러한 결정의 배경과 근거에 관한 많은 정보를 미리 획득하지 않으면 안된다. 이러한 이유로 국민은 능동적으로 정보활동을 하는 국가(전자정부)를 요구하게 된다. 이러한 정보활동을 하는 국가는 정보를 구하는 국민의 요구를 충족시켜주는 한편 개개의 국민 및 사회의 각 집단과도 대화를 끊임없는 커뮤니케이션을 유지하여야 한다. 이 점에서 커뮤니케이션 국가 즉 전자정부는 고유의 정보구조와 통계작용을 보유하고 있어야 할 것이다.

3. 情報· 커뮤니케이션에 대한 國家의 憲法上 責任

(1) 電子民主國家의 義務와 社會國家의 基本權 및 民主制와의 關係

현대국가는 정보사회라는 관점(정보공급에 관한 사회국가적 의무)으로부터 현대 전자민주주의의 국가는 국민과 사적 주체에 대해 국가· 지역공동체와의 사이에서 발생하는 모든 현상에 관한 정보에로의 액세스와 관여를 가능하게 하고 공적 지식을 일반인이 이용할 수 있도록 해야 할 의무를 부담하게 된다(전자민주주의의 구현). 이와 동시에 기본권과 공권력에 대한 민주국가적 요청으로부터 새로운 종류의 정보와 커뮤니케이션을 요구하는 국민에 대해 법적으로 정확하고도 명확하게 응답해야 할 의무 또한 부담하게 된다고 할 것이다.¹⁹⁾ 그 이유는 국가가 보유한 모든 정보가 주권자로서 국민의 국정에 대한 올바른 비판과 정책에의 참여를 보장할 뿐 아니라 개인의 생활설계나 기업의 경제활동에 있어서도 결정적인 요소로 기능하기 때문이다. 이러한 것이 행정정보의 전자적 제공을 목적으로 하는 전자정부법의 내용을 이루어야 할 것이다.

19) 21세기의 행정시스템은 어떠한 규범명령을 행하는 것에 의하여 운영되는 것이 아니라 적절하고도 정당한 정보의 제공을 시민에게 서비스하는 것에 의하여 행하여지게 된다고도 한다. 多賀谷一照, 行政とマルチメディアの法理論, 弘文堂, 平成 7年, 20쪽.

(2) 電子政府의 核心責務인 커뮤니케이션

커뮤니케이션 국가의 정보기능은 동시에 국가책무의 상황을 변하게 한다. 시대를 막론하고 모든 입헌국가의 특징은 국가책무의 상대성에 있다. 즉, 국가의 책무는 국가체도의 변화 속에서 증가하거나 감소하며, 어떤 책무는 바로 당시의 사회적·정치적 선택에 응하여 국가가 수행해야 할 책무로 고양되기도 한다. 그 이유는 근대국가가 사회의 정치조직으로서 전개된 이래로 오늘날에 있어서도 국가는 하나의 도구로서의 성격을 갖기 때문에 결코 국가를 위한 국민으로 인식되기보다는 국민을 위한 국가로 관념되어야 할 것이기 때문에(헌법 제1조 제2항 참조) 그 구성원인 국민이 생존하기에 필요한 본질적 조건을 보장하기 위해 사회에 봉사하여야 한다.

따라서 정보화시대에 있어서 다양한 정보의 유통을 전제로 하는 커뮤니케이션국가의 정보기능은 국가책무의 변화를 요구하게 된다. 즉, 공공의 안녕질서를 확인하고 보장할 책무가 국가의 고전적인 책무에 속한다면 사회에 대한 정보공급의무는 정보화를 지향하는 현대 전자민주주의 국가의 핵심적 책무로 부상하였다고 할 수 있을 것이고, 이러한 관점에서 기본권을 확인하고 보장하여야 할 헌법상 국가의 과제는 국가에 의한 정보의 자유로운 유통과 그것에 적합한 인프라의 정비로 나타나게 된다. 즉, 사회에 대한 정보의 능동적 공급은 현대국가의 핵심적 책무에 속한다.

(3) 법치국가적 조건의 변화

이러한 인프라의 구축·확충은 국가의 정보기능을 수행하기 위한 법치국가적 조건의 수정을 요구한다. 그것은 정보사회화의 진전에 내재되어 있는 정보역기능에 대한 국가책무의 변화와 이에 상응할 수 있는 법치국가적 안전장치가 필요하기 때문이다.²⁰⁾ 특히 정보주권자로서의 국민이 행정정보에 대한 액세스와 이를 토대로 한 국정외 참여라는 전자민주주의의 구현이 형식적인 것에 그치고 오히려 대량의 정보를 보유·관리하는 국가에 의해 국민 개개인이 정형화되고 그 틀에 따라 국민의 일거수 일투

20) "행정법을 지배하는 가장 중요한 기본원리 중의 하나는 '법치행정의 원리이다'고 한다. 오준근, 『정보화사회와 행정조직에 관한 연구』, 공법연구 제28집 제4호 제1권, 334쪽.

죽을 감시당하게 된다거나 집권자의 정책적 방향을 정당화하는 일방적 정보의 제공을 통해 "트루먼 쇼"의 국민으로 전락하게 되는 것을 방지하는 법제 수단이 강구되어야 할 것이다. 요컨대, 인간의 존엄과 가치라고 하는 실질적 법치주의원리에 터잡은 법제정비가 행하여져야 하는 것이다.

4. 情報과 커뮤니케이션에 대한 行政責任

정보화 내지 전자민주주의 구현을 위한 인프라를 구축하여야 할 국가의 책임은 "활동하는 국가"의 능동시스템이라 할 수 있는 행정에게 그 책임이 궁극적으로 귀속된다. 따라서 행정이 주체가 되어 사적 영역의 보호, 무체재산권의 보호, 정보네트워크에 대한 보편적인 액세스, 연구·개발·새로운 시장에서의 액세스 등 정보인프라의 구축과 운영에 관한 법적 문제 외에 공적인 부문에 있어서 정보커뮤니케이션기술의 최적이용을 피하여 실질적 민주주의를 실현하기 위해 다양한 행정정보에 대한 국민의 액세스권의 보장과 행정의 투명화, 국정 전반에 대한 국민의 비판권(표현의 자유) 등 국정전반에 대한 국민의 참여를 보장해야 할 책임을 진다고 할 것이다. 예컨대, 행정에 의한 개인데이터의 처리에 있어서 사적 영역을 보장하여야 하는 암호화기술 등에 관한 법적 문제(데이터보호)의 해결(공적인 부문이 자유롭게 처리하는 정보에 대한 액세스에서도 이와 같다)과 아울러 전통적인 기술로도 접근 가능한 기술선택권(예컨대 'Tele File'이나 'KIO SK')을 확대하고 이를 통해 국민 누구나 정부내의 자기 정보를 확인하고 관리할 수 있게 함으로써 情報隔差의 解消²¹⁾ 내지 情報共有와 개

21) 이를 해소하기 일환으로 정보통신부는 2003년까지 전국의 모든 읍·면·동 단위당 최소 1개 이상의 무료 인터넷 이용시설을 설치하여 지역주민의 최소한의 정보접근기회를 확보, 2001~2003년간 아래 표와 같이 840개소의 우체국 및 지방자치단체에 무료 인터넷 이용시설 설치할 계획이라고 한다(정통부 정보격차해소종합계획, 2001).

〈무료 인터넷 이용시설 설치 계획 (단위 : 개소)〉

구 분	읍·면·동 수	현 재	2001	2002	2003	소 계
서울시·광역시 구	1,188	1,378	-	-	-	-
시	490	480	-	-	-	-
도·농 통합시	930	592	36	195	245	476
군	904	688	364	-	-	364
계	3,512	3,138	400	195	245	840

※ 2002년 이후 설치계획은 지자체의 자체 설치 실적에 의해 변경될 수 있음

인의 情報統制權을 조화시키려는 노력이 요구되는 것이다. 그밖에 전세계적인 정보인프라의 구축과 운영을 통한 쌍방국가간·초국가적·다국가간의 행정관계의 형성에도 노력해야 할 것이다.

이러한 정보인프라의 정비와 통제에 적합한 법규범을 준비하는 것은 물론 입법자의 과제이다. 입법자는 국가의 커뮤니케이션책임을 구체화하면서, 한편으로는 법치국가원리(특히 법률유보의 원칙)에, 다른 한편으로는 기본권에 주목하여야 하고 동시에 헌법상 법집행권을 갖는 행정은 법률의 수권하에 정보에 대한 행정입법의 책임을 갖는다.²²⁾ 그 책임을 수행함에 있어 행정은 국민과의 상호관계에 있어서 정보라고 하는 원료와 그의 가공에 관하여 커뮤니케이션·상호활동의 특별책임을 지게된다. 그 이유는 커뮤니케이션²³⁾은 뉴스나 정보의 단순한 전달과는 달리 사회적 상호교류를 의미하기 때문이다.

그밖에 정보라고 하는 통계자원의 철저한 투입은 보다 효율적인 행정서비스의 제공 및 고객(국민)과의 보다 나은 협력으로 이어진다. 이러한 점에서 정보커뮤니케이션이 갖는 특히 중요한 역할을 발견할 수 있는 바, 정보커뮤니케이션기술은 “행정 가운데로 정보를 보급하고 조정한다”고 하는 완전히 새로운 사고방식과 행정모델에 근거하여 계층제적이고 관료주의적인 종래의 행정모델을 극복하여야 한다. 행정내부의 생산성과 기업경제와 비교할 경우의 행정의 생산성을 각각 제고할 의무 및 양질의 신속한 행정활동과 행정절차에 대한 중대하는 요구를 충족시킬 의무는 정보커뮤니케이션기술을 통하여 기존의 합리화의 요구를 보다 철저히 할 기회로 전환되고 있다. 이것은 말하자면, 멀티미디어를 사용하여 장구담당 공무원과의 시공을 극복한 커뮤니케이션을 제공함으로써 국민과 행정간의 상호 교류에 의한 각종 민원처리를 가능하게 하는 등 “분권화된 자원활용책임”(dezentralisierte Ressourcenverantwortung)이라고 하는 대원칙을 구현하게 될 것이다. 그리고 그 상호교류에 의한 민원처리는 장차 행정

22) 행정입법의 중요한 기능 중의 하나가 “정보공급을 조정하는 것과 함께 사회의 화합을 피하며 정보기술로 뒷받침되는 커뮤니케이션간에 정보커뮤니케이션기술의 발전에 상응하는 규범체계의 도입”일 것이다.

23) 커뮤니케이션의 법적 정의와 관련된 논점의 차이에 관하여는 정영화, “전자정부에서의 행정정보의 접근 및 유통에 관한 법적책연구”, 공법연구 제27집 제2호, 296쪽 참조.

의 대량 서비스급부에 대한 대량의 액세스를 처리하기 위한 電子民願機關을 구축하는 것으로 이어질 것이다. 따라서 소위 “시민사무소”(Bürgerämter)²⁴⁾나 서비스센터의 수는 점점 증가하고 있다. 동시에 정보커뮤니케이션에 대한 행정책임이라고 하는 지표도 행정의 조직구조와 행정사무의 처리과정이 학습하는 조직으로의 移行과 節次的 民間化(Privatisierung)에 따른 행정절차의 규제완화에 터잡아 근본적인 변화를 겪고 있다.

第2節 情報化에 따른 關係의 變化

1. 行政과 國民의 인터페이스의 情報化

행정이 정보화시대를 맞이하기 위해서는 업무의 내부적 처리뿐만 아니라 국민과의 관계에서 행정서비스·행정작용에 정보수단이 사용되는 단계에 도달되어야 한다. 행정의 역할은 서비스산업과 공통하는 것으로 국민으로부터 발신하는 정보·데이터를 수집·변환·제공한다고 하는 의미에서 행정기능은 “정보작업”·“VAN작용” 그 자체이다. 행정의 정보화가 행정작용·행정서비스로서 행정과 시민의 관계에 도입됨으로써 정보화는 새로운 차원을 맞이하게 될 것이다. 행정과 시민의 관계에서 멀티 미디어 기술이 어떠한 역할을 갖는가는 향후의 문제로 예측하기는 어렵지만 다음과 같은 행정서비스가 행하여질 것으로 예상된다.

2. 行政弘報의 멀티미디어화·弘報와 輿論聽取의 融合 (대중관계의 쌍방향화)

행정과 시민과의 관계는 한쪽에 있어서는 홍보를 토대로 행정측의 정보를 널리 시민에게 알리는 방식과 다른 한쪽에 있어서 시민의 목소리를 행정에게 피드-백 시키기 위한 輿論聽取體制 또는 시민의 고충을 듣는 고충처리장구체계 등이 이루어지게 될 것이다. 양자의 커뮤니케이션 시스템은

24) 하이델 베르크시의 Bürgerämter는 주민등록이나 신분증명서의 신청, 거주자격증명서의 절차, 생활보호신청, 주택보조금·교육보조금신청 등 다양한 對市民行政 서비스를 행하는 사무소라 한다. 市川嘉一, “ドイツ都市行政の革新 - 企業型運營への轉換(상)”, 地方財務 52號(1998), 105쪽.

로서의 기본적인 틀은 홍보가 1대 불특정다수의 서비스라는 점에서는 방송에 가깝고 여론청취·고충처리는 개개의 시민으로부터의 행정에 대한 상호연락이 전제된다는 점에서는 통신에 가깝다고 할 수 있다. BISDN (Broadband Integrated Services Digital Network)의 실현에 의한 통신과 방송의 융합화현상은 종래의 홍보·여론청취 시스템에도 변화를 가져오게 되어 홍보인 동시에 여론청취인 대중관계시스템이 성립하게 될 것이다. 지금까지 시청편의 동의 형태로 종이 매체로 이루어진 홍보가 BISDN 시대에는 영상·음성을 사용하는 멀티 미디어 홍보로 전환하게 될 것이다.

3. 窓口行政의 自動化·온라인화

국민이나 주민이 각종 증명서의 교부를 구할 경우 종래에는 창구에 직접 찾아가서 청구서에 기입하여 담당자에게 제출함으로써 청구하여야 하였지만 증명서 자동발급기에서 보는 바와 같이 정형화된 교부의무에 관하여는 본인여부에 대한 인증 문제의 해결을 통해 자동화된 방식으로 경우에 따라서는 BISDN회선을 이용하여 국가나 지방자치단체의 기관 등 담당공무원이 근무하는 장소 이외에서 각종 행정민원 서비스를 받게 될 것이다.²⁵⁾

4. 情報·온 디멘드, 서비스 온 디멘드

행정이 다양한 정보·서비스를 시민에 대해 제공하지만, 이러한 정보·서비스는 양적으로는 상당한 것임에도 불구하고 개개의 시민에게 있어서

25) 현행 민원사무의 처리에 관한 일반법인 '민원사무처리에관한법률'에서는 민원신청 및 민원처리 결과의 통지등 함에 있어 종이문서를 원칙으로 신청 및 통지등 하되, 예외적인 경우에만 컴퓨터 통신으로 할 수 있도록 규정되어 있으나 '전자정부법' 제33조에서는 이러한 법률적 제약에도 불구하고 전자적으로 민원처리가 가능하도록 하였으며, 전자문서로 신청을 하거나 통지한 경우의 법적 효력을 인정하는 규정을 두고 있고, 관청을 방문하지 않고도 민원업무를 처리할 수 있도록 전자민원창구를 설치하여, 전자민원창구를 통한 신청에 따른 법적 효력 문제를 명확히 해결하는 한편, 민원의 신청에 의한 회신이외에 신청이 없어도 국가가 국민에게 통지하는 납세고지서 등에 대하여도 전자문서로 고지·통지 등을 행할 수 있도록 하고, 전자문서를 통한 고지·통지의 법적 효력을 인정(제35조)하였다.

는 자신에게 참으로 필요한 정보·서비스가 제공되고 있는 점을 인정하지 않으려는 면이 있다. 행정서비스의 제공형태는 "1 대 N"이라는 점에서 기본적으로 방송에 가까우며, 다양한 시민의 요구에 응하기 위해서 개개 시민의 개별적 수요·요구에 답하는 형태는 아니더라도 가능한 범위에서 최대 공약수적이고 평균적 시민이 원하는 바의 정보서비스를 제공하려는 경향이 있다.²⁶⁾

그런데, BISDN 시대에 있어서 광케이블을 설치하여 비디오 온 디맨드(VOD) 서비스는 종래의 방송 서비스의 획일성, 종합방송성을 불식시키고, 수십·수백 채널의 소프트 중에서 자신의 취향에 맞는 것을 골라 선택하는 것이 가능하게 될 것이다. 이를 바탕으로 행정서비스의 제공도 BISDN 회선에 올리게 되어 "비디오 온 디맨드"와 같이 행정이 제공하는 광대한 서비스·정보매뉴 중에서 개개의 시민이 자신의 수요를 충족시키는 정보·서비스를 선택할 기회를 제공받을 수 있게 되어 "정보 온 디맨드(Information On Demand)", "서비스 온 디맨드(Service On Demand)"가 실현되게 되었다.

5. 行政서비스의 소프트웨어적 흐름

행정이 시민에 대하여 행하는 각종 서비스 제공 중에는 도로·공원 등이나 국·공립체육시설을 이용하는 이력 등은 그 장소에 가지 않으면 서비스를 받지 못하지만, 행정 서비스 중에는 그것을 받기 위해서 행정이 관리하는 하드웨어에 직접인 관련을 맺지 않아도 가능한 것이 있다. 즉, 각종 행정정보에 대한 접근이나 법령·정책에 대한 질의 등은 하드웨어로부터 분리하여 소프트화된 것으로 전화나 PC 등을 통해 격지간에도 이용 가능한 것이다. 이와 같이 소프트화하여 하드웨어로부터 분리된 행정서비스는 그 제공 채널을 특정한 부처나 자치단체의 특정한 창구에 한정하여 운용할 필연성은 없다. 이러한 소프트 서비스의 신청에 관하여는 해당 하드웨어가 귀속하는 중앙부처의 서비스가 되거나 지방자치단체의 서비스가

26) 그 의미에서 행정서비스의 획일성, 최대공약수성 등은 방송국의 프로그램과 유사하다고 할 것이다.

되거나에 관계없이 어떠한 장구에서든지 신청 가능하도록 복합적이고 종합적인 시스템의 구축이 이루어져야 할 것이다.

第3節 電子政府法과 電子的 행정서비스

1. 의의와 목적

“전자정부법”은 정부가 보유한 각종 행정정보의 전자적 공개를 확대함으로써 국민의 알 권리를 적극 보장하는 한편, 정부가 보유한 정보 중 공개가 가능한 정보에 대하여 원칙적으로 인터넷을 통해 적극 공개함으로써 바꾸어 말하면, 정부가 보유한 정보의 자발적 공개범위를 확대하여 정보 공개의 청구·심사·제공 등의 절차에 따른 시간과 비용을 절감 사회 전반에 걸친 정보의 활용도 및 생산성 향상을 도모함과 아울러 체계적인 정보제공 시스템을 구축하여 정보수요자가 필요한 정보에 손쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 행정의 투명성과 아울러 민주성의 보장을 목적으로 하고 있다(제1조).

2. 전자적 민원처리

종래 민원사무의 처리에 관한 일반법인 '민원사무처리에관한법률'에서는 민원신청 및 민원처리 결과의 통지를 함에 있어 종이문서를 원칙으로 신청 및 통지를 하되, 예외적으로만 컴퓨터 통신으로 할 수 있도록 규정되어 있고,²⁷⁾ 그밖에 상당수의 개별법령 조문에서도 종이문서로 신청 또는

27) ※ 민원사무처리에관한법률 제4조 (민원의 신청등) ①민원의 신청은 문서로 하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 구술·전화·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신으로 할 수 있다.

※ 동법시행령 제7조 (민원사항의 접수) ④행정기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 민원사무의 종류를 정하여 민원실등에 게시하거나 법 제7조의 규정에 의한 민원사무편람에 이를 게재하여야 한다.

1. 제4조제1항의 규정에 의하여 구술 또는 전화로 접수·처리할 수 있는 민원사항
2. 제4조제2항의 규정에 의하여 우편·전신·모사전송 또는 컴퓨터 통신으로 접수·처리할 수 있는 민원사항
3. 제11조의2의 규정에 의하여 무인민원발급기로 교부할 수 있는 민원사항

※ 법 제10조 (처리결과통지) 행정기관은 민원인이 신청한 민원사항에 대한 처리결

통지·통보 등을 하도록 규정되어 있어 민원인이 전자문서로 신청을 하거나, 공무원이 전자문서로 민원처리결과와 통지 등을 하는데 상당한 제약이 되었다.²⁸⁾

“전자정부법”에서는 이러한 법률적 제약에도 불구하고 전자적으로 민원처리가 가능하도록, 전자문서로 신청을 하거나 통지한 경우의 법적 효력을 인정하는 규정을 두고 있고 있다. 즉, 관청을 방문하지 않고도 민원 업무를 처리할 수 있도록 전자민원창구를 설치하여 전자민원창구를 통한 신청에 따른 법적 효력 문제를 명확히 해결하는 한편, 민원의 신청에 의한 회신 외에 신청이 없어도 국가가 국민에게 통지하는 납세고지서 등에 대하여도 전자문서로 고지·통지 등을 행할 수 있도록 전자문서를 통한 고지·통지의 법적 효력을 인정하고 있다.

다른 한편, 민원 신청에 따른 수수료도 현행법에서 현금·수입인지·수입증지로 내도록 규정하고 있더라도, 정보통신망을 이용하여 전자화폐·전자결제 등으로 할 수 있도록 규정하고 있다.

(1) 전자적 민원신청

행정기관의 장은 당해 기관에서 처리할 민원사항 등에 대하여 관계 법령에서 종이문서로 신청·신고 또는 제출 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 전자문서로 신청 등을 하게 할 수 있다(법 제33조제1항).

과를 민원인에게 문서로 통지하되, 민원인이 신청한 민원사항을 거부하거나 민원사항의 실현이 불가능하다고 인정할 때에는 그 이유를 함께 통지하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 구술·전화·전신·모사전송 또는 컴퓨터통신으로 통지할 수 있으며 이 경우 민원인의 요청이 있는 때에는 지체없이 처리결과에 관한 문서를 교부하여야 한다.

28) ※ 주민등록법 第17條의3 (이의신청등) ①시장·군수 또는 구청장으로부터 제17조의2제4항의 규정에 의한 주민등록 또는 등록사항의 정정이나 말소의 처분을 받은 자가 그 처분에 대하여 이의가 있을 때에는 그 처분일 또는 제17조의2제6항의 규정에 의한 통지를 받거나 공표된 날부터 30일 이내에 서면으로 당해 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 신청할 수 있다.

※ 증권거래법 第31條 (허가절차) ①금융감독위원회는 제30조의 규정에 의한 신청서를 수리한 때에는 30일내에 그 허가여부를 결정하고 이를 지체없이 신청인에게 문서로 통지하여야 한다.

여기에서 더 나아가 입법론적으로는 미국에서 취하고 있는 우선처리 제도를 도입할 필요가 있다고 할 것이다. 즉, 미국의 EFOIA는 청구자가 절박한 이유를 입증한 경우 및 행정기관이 인정한 다른 사례에 있어서 청구를 우선적으로 처리하는 경우에 관한 규칙의 제정을 행정기관에게 의무를 부여하고 있는 바, 여기에서 말하는 절박한 이유라 함은 ①당해 기록을 신속하게 입수하지 않으면 어떠한 자의 생명이나 신체의 안전에 급박한 위협을 초래할 것이라고 합리적으로 예측되는 경우, ②정보의 보급에 주로 종사하고 있는 자²⁹⁾로부터의 청구로 연방정부의 활동에 관하여 일반인에게 알려야 할 긴급한 필요가 있는 경우이다.³⁰⁾ ①은 중천보다 많은 행정기관이 운용상 우선적 처리를 인정할 수 있는 것이고, ②는 법무부 등에서 인정할 수 있는 우선적 처리의 요건을 보다 확대한 것이다. EFOIA는 ①과 ②의 사례에 관하여는 우선적 처리를 의무지움과 아울러 다른 경우에도 우선적 처리를 행할 수 있음을 명시하고 있다.

①과 ② 이외에 우선적 처리를 의무지울 수 있는 것으로 미국 학설상 주장되고 있는 예로는 미처리안건 중 동일한 기록에 대해 다수의 청구가 있는 경우가 있다. 그 경우 최초의 청구가 처리된다면, 반복청구기록으로서 도서실자료로 되지만 최초 청구의 처리에 시간이 지체되게 되면 반복청구기록에 관한 EFOIA의 규정의 의미가 없어지게 된다.³¹⁾ 과거의 판례³²⁾ 중에는 적법절차(due Process)에 관한 권리가 침해된 경우에는 명문의 규정이 없더라도 우선적 처리가 의무로 된다고 해석한 것이 있는 바, EFOIA 하에서도 법률, 규칙에서 인정되고 있는 것 이외에 판례에 의해 우선적 처리가 필요한 것으로 인정되는 사례가 발생할 여지는 부정할 수 없을 것이다.

29) 정보의 보급에 주로 종사하고 있는 자라 함은 조문에 명시되어 있지는 않지만, 뉴스 미디어와 같이 정보보급이 청구자의 유일한 직업이어야 한다는 것까지는 요구되지 않지만, 때때로 정보보급활동을 하는 자를 포함하지는 않는다. H. R. Rep. No. 104-795, ft. 26.

30) 5 U. S. C. §552(a)(6)(E)(v).

31) Michael E. Tankersley, *supra* note 4, at 446.

32) E.g., *Mayock v. INS*, 714 F. Supp. 1558(N.D. Cal. 1989).

(2) 전자적 민원처리결과 통보

행정기관의 장은 민원사항 등을 처리함에 있어서 그 처리결과를 관계법령에서 종이문서로 통지·통보 등을 하도록 규정하고 있는 경우에도 '본인이 원하거나 민원사항 등을 전자문서로 신청' 등을 한 때에는 이를 전자공문서로 통지 등을 할 수 있도록 하고 있다(법 제33조제2항). 그러나, 민원처리의 기간에 대하여는 별도의 규정을 두고 있지 않아 민감한 민원의 경우 미처리 안전으로 처리될 위험을 안고 있다.

이와 관련 미국은 EFOIA 제정후 미처리 안전의 해소노력을 기울인 결과 1998년 6월 현재 FBI의 미처리 안전은 11,889건이지만, 이것은 1996년에 비해 28% 감소하였고 평균적 처리기간도 4년에서 895일로 단축되었다.³³⁾ 동기간에 마약단속국은 467건에서 30건으로, 형무국은 705건에서 153건으로, 합중국검찰사무국은 614건에서 24건으로, 합중국집행관국은 479건에서 5건으로 미처리 안전을 감소시키고 있다.³⁴⁾

그러한 점에서 20 근무일 이내에 청구를 처리하여야 하고 처리기간을 연장하더라도 10 근무일 이내의 연장기간으로는 처리할 수 없는 것으로 생각될 때에는 행정기관은 청구자에 대해 당해 연장기간 내에 처리할 수 있는 청구범위를 한정하고 청구처리기간에 관하여 행정기관과 약정할 기회를 부여하도록 하고 있는³⁵⁾ EFOIA의 규정을 참조할 필요가 있다고 할 것이다. 이 규정은 청구자에게 10 근무일 이내의 연장기간으로 처리할 수 없다는 것의 통지를 받을 권리, 청구범위나 청구처리기간에 관하여 행정기관과 교섭할 권리를 명시적으로 인정하고 있는 것이다.³⁶⁾

33) <http://www.freedomforum.org/press/1998/6/9efoia.asp>.

34) Richard L. Huff, Co-Director, Office of Information and Privacy, Department of Justice, Before the House Committee on Government Reform and Oversight, Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June. 9. 1998. 다른 한편 1997년에 10만건을 초과하는 FOIA 청구를 받은 입국귀화국의 경우 미처리 안전의 감소는 16%에 그쳐, 상당량의 FOIA 청구가 처리되지 아니한 상태이다. 그래서 입국귀화국은 FOIA 청구처리를 자동화하는 FOIA 청구처리시스템을 개발하였다. *ibid.*

35) 5 U.S.C. §552(a)(6)(B)(iii).

36) 종전에도 운용상 이러한 대응을 한 행정기관이 있었으며, 규칙상 관련 운용을 실정화하고 있는 예도 있었다. 5. C.F.R. §2502. 6(d) 29 : C.F.R.. §70. 19(c).

(3) 전자적 민원 신청·통지의 법적 효력

전자문서로 신청 등을 하거나 전자공문서로 통지 등을 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 신청 등 또는 통지 등을 한 것으로 보며(법 제33조제3항),³⁷⁾ 행정기관의 장은 민원사항 등을 전자문서로 신청 등을 하게 하거나 전자공문서로 통지 등을 하는 경우에는 인터넷을 통하여 미리 그 민원사항 등 또는 통지 등의 종류와 처리절차를 국민에게 공표할 의무를 갖게 된다(법 제33조제4항). 이러한 법적 조치는 법령의 계약 외에 기술적으로 시스템이 구축되지 아니하여 전자적으로 처리하지 못하는 민원이 있을 수 있으므로 전자적으로 처리하는 민원을 미리 국민에게 알리도록 하는 데에 그 취지가 있다. 이때 법 제37조제1항의 민원관련정보 및 법 제38조제1항의 전자적 수수료 납부방법 등 당해 민원의 신청을 위하여 민원인이 필요로 하는 정보를 최대한 함께 제공하여야 한다(영 제38조).

〈전자적 민원처리 절차〉

순서	내용	비고
1	전자적 처리가능사항	전자신청 시스템이 완비되는 대로 행정기관에서 인터넷에 공표
2	전자문서로 신청	전자서명등 본인확인 수단 사용. 대리신청시 본인이 전자서명한 위임장 필요
3	수수료의 전자납부	전자화폐, 통신료부가징수 등 정보통신망을 통하여 전자적으로 결제
4	행정기관접수	필요시 발송시기 확인, 인터넷에 도달사실을 게시하여 민원인 편의 제공(개인정보 제외)
5	처리결과 회신	전자관인 사용, 전자문서로 신청했거나, 본인이 원하는 때만 전자적으로 회신
6	도달사실 확인	자동수신사실확인장치 등 사용

37) 사무관리규정 제8조 (문서의 성립 및 효력발생) ①민원문서를 정보통신망을 이용하여 접수·처리한 경우에는 당해 민원사항을 규정한 법령에서 정한 절차에 따라 접수·처리된 것으로 본다.

3. 비방문민원처리

(1) 전자민원창구의 설치·운영

1) 전자민원창구의 설치

행정기관의 장은 민원인이 당해 기관을 직접 방문하지 않고도 민원업무를 처리할 수 있도록 관계 법령의 개선, 필요한 시설 및 시스템 구축 등 제반 조치(예컨대, 비방문민원처리제도의 시행을 위한 인터넷에 전자민원창구를 설치·운영)를 마련해야 한다(법 제34조제1항). 구체적으로, 행정기관의 장은 전자민원창구를 설치할 경우 소속기관마다 설치할 것이 아니라, 하나의 창구로 설치하여야 하며(영 제39조제1항), 부득이하게 소속기관 등 하위기관에 설치할 경우에는 행정기관 대표 홈페이지에 반드시 연계될 수 있게 하여 민원인이 불편하지 않도록 하여야 할 뿐 아니라 행정기관에 설치한 전자민원창구를 정부 통합 전자민원창구와 효율적으로 연계될 수 있도록 하여야 한다(영 제39조제1항).

그리고, 행정자치부장관은 각 행정기관의 전자민원창구를 효율적으로 연계하기 위하여 필요한 경우에는 국제표준의 범위 안에서 각 행정기관의 전자민원창구의 인터넷 주소에 대한 세부기준을 정할 수 있도록 하고 있다(영 제39조제2항).

더 나아가, 전자문서로 민원을 신청할 수 있도록 한 경우라도 민원인이 자신의 민원을 취급하는 기관의 홈페이지 주소가 무엇인지를 알려면 그때마다 인터넷 주소를 안내 받아 해당 홈페이지를 찾아가야 하는데, 이러한 불편을 덜기 위하여 국민들이 하나의 홈페이지만 방문하면 모든 민원을 신청할 수 있도록 구현하는 것이 필요하다. 이를 위해 중앙사무관장기관의 장은 행정기관의 전자민원창구의 설치·운영을 지원하고 이를 연계하여 '통합된 전자민원창구(인터넷 Single Window)'의 설치·운영하고 있다(법 제34조제3항). 행정부의 경우 행정자치부에서 전자정부 통합 웹사이트(www.egov.go.kr)를 설치하여 민원 포털 사이트로서의 역할을 할 계획이라고 한다.

〈외국의 Single Window 사례〉

○ 미국

- 정부의 20만여 웹사이트에 대한 single point of entry 개설
- 중소기업의 보조금 계약기회(약 5조달러 규모) 및 사회보장급여 등을 1년 24시간 중단 없이 하나의 홈페이지를 통하여 해결
- * 매년 정부보조를 받는 3만여개 조직에 대한 신청절차를 보다 단순하고 표준화된 절차로 개선

○ 싱가포르

- Life event에 따라 표시된 인터넷 홈페이지를 통하여 주요 민원을 종합적으로 접수받는 eCitizen 사이트 운영

2) 전자민원창구의 운영

행정기관의 장은 전자민원창구를 효율적으로 운영하기 위하여 소속 공무원 중에서 '전자민원담당관'을 임명하되, 업무가 과다한 경우에는 그 업무의 일부를 분장하게 하기 위하여 분임전자민원담당관을 둘 수 있도록 하되(영 제40조 전단), 민원창구의 단일화 및 업무의 효율적 처리를 위하여 "민원사무처리에관한법률시행령" 제36조제1항의 규정에 의한 민원사무심사관 또는 분임민원사무심사관으로 하여금 전자민원담당관 또는 분임전자민원담당관을 겸임하게 할 수 있도록 하고 있다(영 제40조 후단).

(2) 전자민원창구를 통한 민원신청의 효력

현행 개별 법률들은 민원을 신청해야 하는 행정기관을 명시해 놓고 있는바, 통합된 전자민원창구에 민원신청을 한 경우의 법적 효력과 관련된 문제가 발생할 수 있다. 예컨대, 초지법 제5조 제1항은 "초지조성을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수에게 초지조성 허가를 신청하여야 한다"고 규정하고 있는 반면, 전자정부법 제34조제4항은 "민원인이 행정기관의 전자민원창구를 통하여 민원을 신청한 때에는 당해 전

주민등록사무를 설치·운영하는 기관에 직접 민원을 신청한 것으로 보고 통합된 전자주민등록사무를 통하여 민원을 신청한 때에는 당해 민원의 소관 기관에 직접 민원을 신청한 것으로 봄³⁸⁾으로써 문제해결을 피하고 있는 것이다.

(3) 정보통신망 이용민원의 신원확인

1) 현황 및 문제점

대부분의 민원사무는 주민등록 등·초본 또는 사업자등록증 등을 본인 확인용으로 요구하거나 민원서류를 접수하거나 신원확인을 위해 필요한 때에는 주민등록 등·초본 등 증빙서류를 첨부하지 아니하고 '주민등록증' 제시로 이를 갈음할 수 있도록 하고 있으나(주민등록법 제19조의2), 정보통신망을 이용하여 민원을 신청할 경우에는 주민등록 등·초본이나 주민등록증 제시가 불가능하여 본인확인을 위한 종래의 법규정이 불필요하게 될 경우가 발생한다.

2) 해결방안

이에 전자민원을 신청함에 있어 전자서명 등을 통하여 신원을 확인한 경우, 따로 주민등록증에 의한 확인을 하지 않을 수 있도록 하여(법 제35조), 전자서명 등을 통하여 민원인의 신원을 확인한 경우에는 특별한 사유가 없는 한 주민등록표의 등·초본 또는 사업자등록증 등을 요구할 수 없도록 하였다(영 제43조).

4. 전자적 고지·통지

(1) 의 의

현행 법률에서는 국세·지방세 등의 고지를 종이문서로 하도록 규정하고 있는 바³⁸⁾, 종이문서로 고지·통지하도록 규정하고 있는 경우에도 행정기관의 장은 본인이 원하는 때에는 이를 전자공문서로 고지·통지할 수

38) 예컨대, 지방세법 제25조 제1항은 "지방세를 징수하고자 할 때에는 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 납세의무자 또는 특별징수의무자에 대하여 납부 또는 납입할 금액, 기한, 장소 기타 필요한 사항을 기재한 문서로써 납부 또는 납입의 고지를 하여야 한다"고 규정하고 있다.

있도록 하였다(법 제36조제1항). 한편, 전자공문서로 고지·통지 등을 할 경우에는 인터넷을 통하여 미리 그 고지·통지 등의 종류와 절차를 국민에게 공표함으로써 쉽게 이용할 수 있도록 하고 있다(법 제36조제4항).

(2) 전자적 고지·통지의 방법

먼저, 행정기관의 장은 전자적 고지·통지 등을 받기를 원하는지의 여부에 대해 조사·확인하여야 한다(영 제45조제1항). 전자적 고지 등을 받기를 원하는 자에게 확인서(전자문서 포함)를 받아 작성하고 확인사항을 DB화하여 체계적 관리를 받도록 하며(영 제45조제2항), 확인서에 포함되어야 할 사항으로는 ㉠전자적 고지 등을 받기를 원하는 자("수신자"라 함)의 인적사항, ㉡전자공문서로 받고자하는 고지서·통지서 등의 종류, ㉢전자우편주소 등 전자공문서를 수신하기 위한 정보, ㉣수신자의 전자서명을 인증하는 공인인증기관의 명칭 및 ㉤그밖에 고지서·통지서 등을 전자공문서로 시행하는데 필요한 사항 등이 있다.

그밖에 행정기관의 장은 안전하고 신뢰할 수 있는 방법으로 전자적 고지·통지 등을 행하기 위하여 필요한 경우에는 전자적 고지서·통지서가 수신될 컴퓨터 서버를 선정하여, 수신자로 하여금 행정기관이 추천한 컴퓨터 서버를 전자적 고지서 등이 도달될 컴퓨터 서버로 지정하도록 추천할 수 있도록 하고 있다(영 제45조제2항).³⁹⁾

그럼으로써 전자적 고지서를 발송하는 행정기관과 이를 수신할 당사자의 컴퓨터를 관리하는 서버가 동일한 경우에는 전자적 고지서의 도달 여부를 행정기관에서 확실히 확인 가능함으로써 도달 문제가 자동적으로 해결될 수 있는 것이다.

(3) 전자적 고지·통지의 효력

전자공문서로 고지·통지 등을 한 경우에는 당해 법령에서 정한 절차에 의하여 고지·통지 등을 한 것으로 보는 바(법 제36조제2항), 이는 전자적 고지 등을 함에 있어서의 송달 근거를 명확하게 한 것이다.

39) 예컨대, 지방세등 인터넷으로 고지할 경우 행정기관이 E-mail 서버를 확보한 후 주민들에게 E-mail을 사용하도록 하거나, 대용량의 E-mail 서버를 가지고 있는 기업의 E-mail을 사용하도록 추천하는 것이 가능하다.

〈전자 고지·통지의 절차〉

순서	내용	비고
1	전자고지/통지 가능사항	전자고지/통지 준비가 완료되는 대로 행정기관에서 인터넷에 공표
2	본인의사 확인	본인이 원하는 때만 전자적 고지/통지 가능
3	전자적 고지/통지	전자관인으로 발송, 필요시 고지기관에서 지급하는 전자우편을 활용
4	도달사실 확인	자동수신사실확인장치 등 사용
5	고지/통지사항 이행	세금/공과금 전자납부 등

5. 민원 구비서류의 일괄확인 및 직접 송신 처리

(1) 의의

첨부서류가 요구되는 민원이 약 940여종에 이르고 있는데, 민원인이 구비서류를 직접 구비서류 발급기관에 가서 발급 받으려면 시간적·경제적 비용이 상당히 소요되는 등 불편을 겪고 있어 이러한 불편을 해소하고 국민이 피부로 체감할 수 있는 행정서비스를 달성하기 위해서는 구비서류의 처리에 대한 획기적인 방법이 요구되어, "전자정부법"에서는 이러한 문제의 해결 방안으로 ㉓민원을 처리하는 행정기관이 구비서류 발급기관으로부터 직접 발급받아 업무를 처리할 수 있도록 하고, ㉔구비서류 발급기관은 민원인의 요청이 있는 경우에 구비서류를 직접 민원사항을 처리하는 기관에 송신할 수 있는 법적 근거를 두고 있다.

(2) 구비서류의 일괄확인 처리

1) 방법

행정기관의 장은 민원사항 등에 첨부되는 구비서류를 직접 당해 구비서류 발급기관으로부터 전자문서로 발급받아 업무를 처리할 수 있다(영 제

41조제1항). 이와 같은 방법으로 민원 사항 등을 처리하는 경우 구비서류 발급기관으로부터 구비서류의 송신기간이 지연될 경우, 그 민원 처리기간에 구비서류의 발급에 소요되는 기간을 산입하지 아니하도록 함으로써 민원을 직접 처리하는 기관의 민원처리기간의 준수에 대한 부담을 경감(영 제41조제6항)하고 있다. 이 경우 행정정보의 공동이용을 통하여 구비서류에 대한 정보를 확인 가능한 경우에는 그 확인으로 구비서류 발급에 갈음할 수 있다.

2) 요건

민원인이 신청서(전자문서로 된 것 포함)를 제출하고 당해 민원사항 등에 대한 수수료·당해 구비서류에 소요되는 수수료 및 동 수수료를 구비서류 발급기관에 송금하는 데 필요한 비용 등을 납부하여야 한다. 다만, 행정정보의 공동이용을 통해 구비서류를 확인으로 갈음하는 경우에는 당해 구비서류에 대한 수수료를 부담하지 않게 된다(영 제41조제3항).

행정기관의 장이 구비서류의 발급을 요청하는 경우 구비서류 발급기관에 동 구비서류의 발급을 위한 수수료를 송금해야 하나, 당해 행정기관과 구비서류 발급기관의 회계(하나의 회계를 2 이상의 계정으로 구분하여 운용하는 경우에는 각각의 계정을 말함)가 동일한 경우에는 당해 행정기관의 세입으로 처리하게 된다(영 제41조제6항).

3) 전제 조건

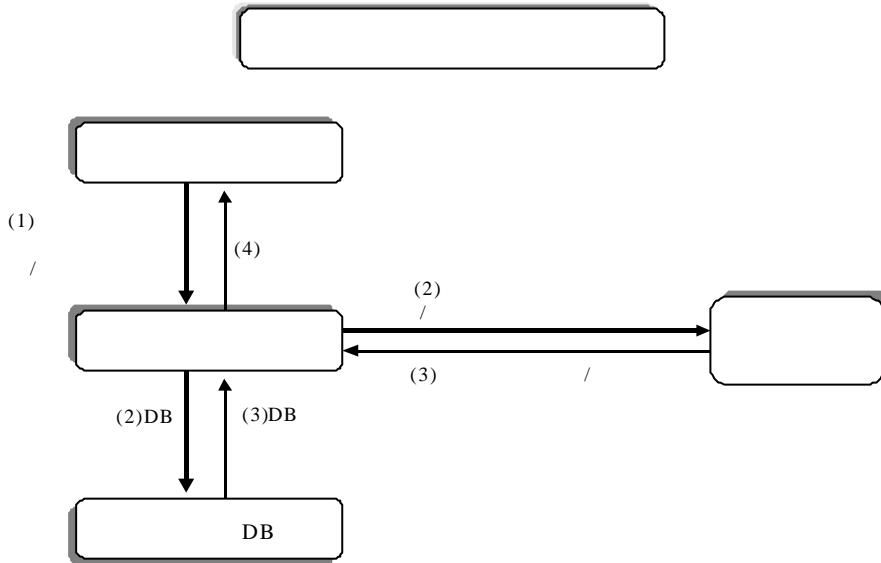
행정기관의 장이 구비서류에 대한 직접 처리가 가능한 민원사항의 종류와 당해 구비서류 및 수수료 등을 미리 인터넷에 공표한 경우에 한한다(영 제41조제2항). 수수료 처리 문제가 해결되지 아니한 경우에는 수수료가 없는 첨부서류에 대해 먼저 서비스를 실시하고, 첨부서류가 너무 많은 민원은 행정정보 공동이용으로 해결해 나가도록 해야 할 것이다.

4) 신청서 제출시 명시사항

신청서에는 구비서류 발급기관의 명칭, 구비서류의 명칭, 구비서류의 발급을 요하는 민원사항의 명칭, 그밖에 구비서류 발급에 필요한 사항이 명시되어 있어야 한다(영 제41조제3항).

5) 우편 등에 의한 구비서류 수·발신

행정기관과 구비서류 발급기관이 컴퓨터 장애로 인하여 전자문서로 송·수신할 수 없는 경우에는 우편 등으로 구비서류 등을 수·발신 할 수 있다(영 제41조제4항).



(3) 구비서류의 직접 송신처리

1) 방법

구비서류 발급기관은 민원인의 요청이 있는 경우에는 구비서류를 직접 민원사항 등을 처리하는 기관에 송신하고 그 사실을 민원인에게 통보하여야 한다(영 제42조제1항). 이와 같이 민원사항을 처리하는 경우에도 영 제41조제5항의 규정을 준용하여 그 민원사항 처리기간에 구비서류 발급 기관으로부터 송신 받는 데 소요되는 기간을 산입하지 아니한다(영 제42조제4항).

2) 요 건

민원인의 구비서류 발급신청서(전자문서)를 제출하고 당해 구비서류 발급에 대한 수수료를 구비서류 발급기관에 납부하여야 한다(영 제42조 제3항).

3) 전제조건

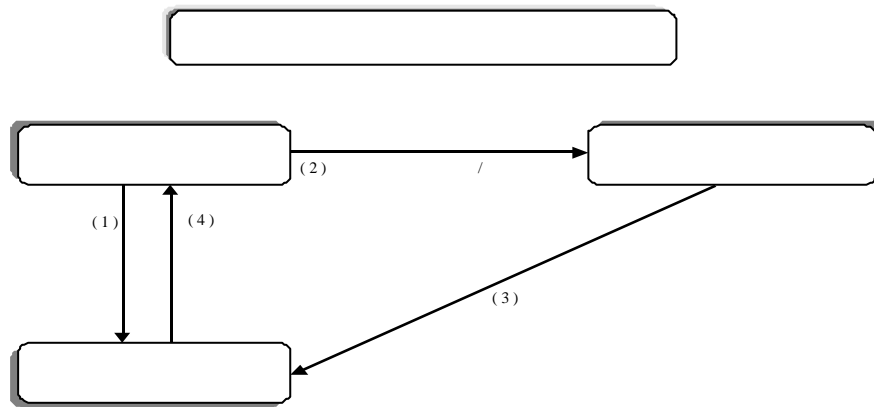
구비서류 발급기관의 장이 영 제42조제1항에 의한 방법으로 처리가 가능한 종류와 범위를 정하여 인터넷에 공표한 사항만이 구비서류의 행정기관에 대한 직접 송신처리가 가능하다(영 제42조제2항).

4) 구비서류 발급신청서에 기재 사항

구비서류에는 해당 서류의 명칭, 당해 구비서류를 송신할 행정기관의 명칭, 구비서류의 발급을 요하는 민원사항의 명칭 그밖에 구비서류 발급에 필요한 사항 등이 명시되어 한다(영 제42조제3항).

5) 우편 등에 의한 구비서류 송부

구비서류 발급기관은 구비서류를 전자문서로 송신할 수 없는 상태인 경우에는 우편 등으로 송부할 수 있다(영 제42조제4항).



6. 행정정보의 전자적 제공

(1) 의 의

정부가 보유한 각종 행정정보의 전자적 공개를 확대함으로써 국민의 알 권리를 적극 보장하고 이를 토대로 국민의 국정참여를 통한 전자민주주의를 구현하기 위해 현재 정부가 보유한 정보 중 공개가 가능한 정보에 대하여 원칙적으로 인터넷을 통해 적극 공개함으로써 사회 전반에 걸친 정보의 활용도 및 생산성 향상을 도모하고 있다. 즉, 정부가 보유하고 있는 정보의 자발적 공개범위를 확대하여 정보공개에 청구·심사·제공 등 청구공개제도의 절차에 따른 시간과 비용을 절감하고 체계적인 정보제공 시스템을 구축하여 정보수요자가 필요한 정보에 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 제공공개제도를 채택하고 있는 것이다.

(2) 정보공개제도와 정보제공제도

통상 '행정정보공개제도'란 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 수요자인 국민의 청구에 의하여 열람, 사본, 복제 등의 형태로 청구인에게 공개하거나 행정기관이 자발적으로 또는 법령에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 배포 또는 공표 등의 형태로 제공하는 제도를 말하는 바, 전자를 "청구공개"라 한다면 후자를 "정보제공"이라고 할 수 있다. 현행 "전자정부법"은 종래의 행정절차법이나 "공공기관의정보공개에관한법률"(이하 정보공개법이라 한다)과는 달리 청구공개방식이 아닌 정보제공의 방식을 취하고 있는 점에서 전자민주주의의 구현을 위한 진일보된 법제라 할 수 있다.⁴⁰⁾

1) 공개형태

청구공개란 전술한 바와 같이 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 청구인의 청구에 의하여 공개하는 제도(예: 공문서

40) http://www.haenam.chonnam.kr/sm3/m3g/g_1.htm.

의 열람 복사청구 등)를 의미하나 정보제공은 행정정보를 보유한 공공기관이 자발적으로 또는 법령상 의무적으로 정보를 제공하는 제도(예: 인터넷을 통한 정보제공, 간행물의 배포, 市政資料館 운영)를 말한다.

참고로 미국의 경우 EFOIA는 청구자가 지정한 공개의 형태 또는 서식으로 용이하게 변환가능한 경우에는 지정된 형태 또는 서식으로 공개할 것을 행정기관에 의무를 지우고 있다.⁴¹⁾ EFOIA제정 전에는 행정기관은 어떠한 형태 또는 서식으로 공개할 것인가를 스스로 결정할 수 있었기 때문에 그 개정은 중요한 변화를 가져왔다. 전자적 기록의 서식변환 요구가 많았지만, 종이 기록을 전자적 기록으로 변환할 것을 요구하는 것도 있다. 그 경우 용이하게 변환되지 않게 하려는 요구를 거부하는 경우도 있었지만, 이미지 스캐닝 기술에 의해 용이하게 전자적 기록으로 변환하고자 하는 경우에는 당해 지정에 따라야 한다.⁴²⁾ 변환의 용이성에 관한 사법심사에 있어서는 행정기관으로부터 제출된 선언공술서가 충분히 존중되어야 하기 때문에⁴³⁾ 선언공술서가 충분히 상세하고 행정기관이 불성실하다는 것의 증거가 존재하지 아니하는 한 행정기관의 판단은 시인되게 된다.⁴⁴⁾

청구시점에 있어서 복수의 형태 또는 서식으로 존재하는 기록에 관하여 청구자가 가까운 시일 내에 특정의 형태 또는 서식을 지정하여 공개를 구한 경우에는 복사를 하면 손상을 면하기 어려운 형태 등 당해 지정에 따르는 것이 현저하게 어려운 예외적인 사정이 있는 경우를 제외하고 당해 지정에 따라야 한다.⁴⁵⁾ 청구자가 복수의 형태 또는 서식으로 공개하는 것을 요구한 때에는 행정기관은 그 요구에 따를 의무는 없지만 재량에 의해 그것을 인정하는 것은 문제되지 않는다고 한다.⁴⁶⁾

41) 5 U.S.C. §552(a)(3)(A).

42) FOIA Update, Winter 1997, at 5.

43) 5 U.S.C. §552(a)(4)(B).

44) Michael E. Tankersley, *supra* note 4, at 439.

45) FOIA Update, Winter 1997, at 5.

46) FOIA Update, Winter 1998, at 6.

〈전자정부법과 정보공개법 및 행정절차법과의 관계〉

구 분	전자정부법	정보공개법	행정절차법
체 정	법률 제6439호 (’01.3.28.) ※’01.7.1. 시행	법률 제542호 (’96.12.31.) ※’98.1.1. 시행	법률 제5241호 (’96.12.31.) ※’98.1.1. 시행
입법목적	*전자정부구현 *행정의 생산성·투명성 및 민주성보장	*국민의 알권리 보장 *국정운영의 투명성 확보	*국민권의 사전보장 *행정참여 기회 확대
공개대상 정보	*민원관련 정보 등 국민생활과 관련된 행정정보	*공공기관의 모든 정보	권리의무 관련 정보
적용대상 기관	행정기관	공공기관(국가, 지방자치단체, 국영기업체 등)	행정청(국가, 지방자치단체, 공공단체 등)
공개형태	정보제공	청구공개	청구공개

2) 제공의 대상

행정기관의 장은 민원관련 법령, 민원사무관련편람, 민원사무의 처리기준 등 민원관련 정보 그밖에 국민생활과 관련된 행정정보 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하여야 하도록 하고 있는바(법 제37조 제1항), 국민생활과 관련된 행정정보로는 ㉠보·차도의 통행제한, 단전·단수·가스공급 중단 등 국민생활에 불편을 주는 정보, ㉡도로개통시기, 상하수도 통수시기, 기상정보 등 국민생활의 예측가능성의 제고를 위한 정보, ㉢음용수 등의 수질, 대기·해양·토양 등의 오염 등 국민의 보건과 관련되는 정보, ㉣민원처리·입찰 등의 진행과정, 불법행위의 단속기준 및 행정처분의 기준과 절차 등 국민의 생업과 관련되는 정보 및 ㉤당해 행정기관의 주요 사업추진목표 및 실적 등에 관한 정보(같은 법 시행령 제45조 제1항) 등이 있다. 다만, 같은 법 시행령 제45조 제1항의 규정에 의하여 인터넷에 제공하는 구체적인 행정정보의 명칭·제공정보의 범위 및 제공시기 등에 대하여는 행정자치부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시(영 제45조 제2항)하도록 하고 있다.

기타 관보·신문·게시판 등에 게시하는 사항을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공(법 제37조제2항)할 수 있도록 하여 현재 고시·공고 등을 관보에 게재하고 있으나, 이를 인터넷으로도 게재할 수 있도록 하고 있다.

(3) 추진현황 및 문제점

1) 추진현황

1999년 7월부터 행정정보 소재안내(GILS) 실시하여 행정정보 DB 소개 및 공개 가능한 행정정보 약 960종을 안내하고 있으며, 열린 정부서비스 실시 차원에서 1996년 5월부터 PC 통신을 기반으로 문자위주의 행정정보서비스를 행하여 오고 있다. 그밖에 지방행정정보은행(LAIB)을 1999년 8월에 개설하여 일반행정정보 등 14개 분야 240종 행정정보를 구축하여 서비스를 제공하고 있는 외에 국가통계정보종합DB(통계청), 종합법률정보시스템(대법원, 법제처), 산업자원정보통합시스템(산업자원부) 등 기관별 행정정보가 제공되고 있는 실정이다.

2) 문제점

전정부적으로 체계적·종합적 안내 사이트의 부재 및 국민들이 이용하기에 편리한 종합서비스의 미흡 또는 홈페이지에 게재하는 정보가 정보생산 공무원의 편의중심으로 구성되어 특정 사람에게 필요한 정보를 통일성 있게 제공하고 있지 못하다는 지적을 비롯하여 인터넷으로 제공하는 정보는 내용이 풍부하고 신속하게 업데이트되어야 함에도 이에 미치지 못하는 등 현재 구축되어 있는 인터넷 기반을 최대한 활용하지 못하다는 콘텐츠의 빈약 등이 문제로 지적되고 있다.

이와 관련 미국의 EFOIA는 합중국법전 제5권 제552조 제b항 제3호에 근거하여 공개청구에 의해 공개된 기록이나 실질적으로 동일한 기록에 대하여는⁴⁷⁾ 공개청구가 있거나 있을 것으로 인정되는 것(이하 반복청구기

47) 현재 일시적으로 다수의 공개청구의 대상이 된 기록이더라도 장래 다수의 공개청구가 행하여질 것이 예상되지 않는 경우에는 도서관에 비치할 필요는 없다. 정보조달계

록이라 한다)의 사본을 전자도서실에 설치하여 일반인의 열람·복사에 게 공하여야 할뿐 아니라⁴⁸⁾ 그 개정에 기하여 도서실에 설치되어 있는 반복청구기록의 색인도 도서실에 비치할 것을 의무로 하여⁴⁹⁾, 그 색인을 1999년 12월 31일까지 컴퓨터 통신에 의해서 이용 가능하게 할 의무를 행정기관에게 부여하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.⁵⁰⁾ 따라서 당해 색인에 대해 컴퓨터 통신에 의한 액세스를 실현할 의무의 이행에는 기한의 여유가 있지만 국방부, 운수부, 소비자제품안전위원회 등은 모든 반복청구기록의 색인에 대하여 온라인 액세스를 가능하게 하고 있고 반복청구기록 자체도 컴퓨터 통신에 의해서 액세스할 수 있는 상태로 되었다.⁵¹⁾

반복청구기록을 전자도서실에 비치하여 컴퓨터 통신에 의한 액세스를 실현하는 것은 당해 전자도서실의 주변에 거주하는 자나 컴퓨터 통신에 의한 액세스가 가능한 자에게 있어서는 편리한 것이다. 그러나 당해 도서실에서 멀리 떨어진 곳에 살고 컴퓨터 통신에 의한 액세스를 할 수 없는 자에게 있어서는 오히려 불편하게 된다. 왜냐하면, 합중국법전 제5권 제552

약의 입찰참가 희망자로부터 당해 입찰에 관한 기록에 대하여 일시적으로 다수의 공개청구가 있더라도 당해 계약이 완료되고 더 이상의 청구가 의미없게 되는 경우가 그 예이다. FOIA Update, Spring 1997, at 2. 반복청구기록에 해당하는지 여부의 판단 곤란성에 관하여는 Access Reports, Vol.24, No.23, at 1-3. 참조.

48) 5 U.S.C. §552(a)(2)(D). 다만, 개인의 프라이머시에 대한 명백하게 부당한 침해를 방지하기 위하여 필요한 범위에서 개인을 식별하는 부분을 삭제할 수 있다. 5 U.S.C. §552(a)(2)(E). 반복청구를 도서실에 비치하는 규정이야말로 FOIA 중에서 지체의 해소에 기여하는 것으로 보는 견해도 있다. Mark H. Grunewald, E-FOIA and the "Mother of All Complaints": Information Delivery and Delay Reduction, 50 Administrative Law Review 345, 365(1998). 종래부터 대부분의 행정기관은 이와 같이 운영을 하고 있다. S. Rep. No.104-272, at 13(1996); H. R. Rep. No.104-795, at 21(1996). 일단 도서실에 비치된 반복청구기록이라도 더 이상 필요가 없다고 판단되는 때에는 도서실에서 삭제할 수 있다. 국방부의 규칙과 같이 이러한 것을 명시하고 있는 것도 있다. 32 C.F.R. §286. 7(b)(4).

49) 다만, 본인 공개청구의 대상으로 된 반복청구기록의 경우에는 제3자에게 열람·복사시키는 것이 프라이머시법이나 영일미밀법의 위반으로 되는 개인정보, 법인정보를 삭제하고 난 후에 도서실에 비치하여야 된다. FOIA Update, Winter 1997, at 3.

50) 5 U. S. C. §552(a)(2)(E).

51) Patrick Leahy, The Electronic FOIA Amendments og 1996: Reformatting the FOLA for On-Line Acess, 50 Administrative Law Review 339, 341 (1998).

조 제a항 제3호의 공개청구는 연방관보에 의해 공표된 기록과 도서관에서 일반인의 열람·복사에 제공된 기록 이외의 기록에 대해 인정하는 것으로 되어 있기 때문에 반복청구기록이 도서관자료로 되면 공개청구에 근거한 공개의 길이 막히고 종전에 가능하였던 郵送에 의한 사본의 교부가 인정되지 않게 되기 때문이다. 그러나 이러한 결과는 EFOIA의 정신에 반하는 것으로 된다. 실제로 의회는 반복청구기록을 전자도서관에 비치하더라도 공개청구에 근거한 공개에도 용하여야 한다고 하는 의향을 표명하였다. 그렇기 때문에 명문의 규정은 없지만 법무부도 이 점에 관하여 다른 행정기관에 대해 의회의 의향을 존중한 운용을 할 것을 권고하고 있다.⁵²⁾

우리의 경우에도 이러한 미국의 사례를 타산지석으로 삼아 국민의 공개청구 빈도가 높은 행정정보를 그 색인과 함께 정부통합민원실에 상시 비치하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다고 할 것이다.

(4) 행정정보의 전자적 제공 활성화 방안

1) 행정기관의 전자적 제공 의무화 및 수수료 징수 등

① 행정기관의 전자적 제공 의무화 : 행정기관의 장은 민원관련 법령, 민원사무관련편람, 민원사무의 처리기준 등 민원관련 정보 그밖에 국민생활과 관련된 행정정보 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하도록 하고 있다(법 제37조제1항). 그리고 국민생활과 관련된 행정정보의 내용으로는 ㉠보·차도의 통행제한, 단전·단수·가스공급 중단 등 국민생활에 불편을 주는 정보, ㉡도로개통시기, 상하수도 통수시기, 기상정보 등 국민생활의 예측가능성의 제고를 위한 정보, ㉢음용수 등의 수질, 대기·해양·토양 등의 오염 등 국민의 보건과 관련되는 정보, ㉣민원처리·입찰 등의 진행과정, 불법행위의 단속기준 및 행정처분의 기준과 절차 등 국민의 생업과 관련되는 정보 및 ㉤당해 행정기관의 주요 사업추진목표 및 실적 등에 관한 정보 등이 있다(영 제45조제1항). 다만, 영 제45조제1항의 규정에 의하여 인터넷에 제공하는 구체적인 행정정보의 명칭, 제공정보의

52) FOIA Update, Winter 1997, at 3.

범위 및 제공시기 등에 대하여는 행정자치부 장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시하도록 하고 있다(영 제45조제2항).

관보·신문·게시판 등에 게시하는 사항을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공(법 제37조제2항)하도록 하여 현재 고시·공고 등을 관보에 게재하고 있으나, 이를 인터넷으로도 게재할 수 있는 길을 열어 놓고 있는 것이다.

②행정정보 제공에 따른 수수료 징수 등 : 행정기관의 장은 인터넷을 통하여 제공하는 행정정보로서 인하여 특별한 이익을 얻는 자가 있는 경우에는 당해 행정정보를 이용하는 자에게 수수료 징수 가능(법 제38조제2항) 하고, 그밖에 불특정 다수인에게 인터넷으로 유용한 행정정보를 제공하는 경우로서 지속적으로 당해 행정정보를 갱신할 필요가 있는 경우에는 행정기관의 장은 당해 행정정보를 제공하는 인터넷 창구에 상업적 광고를 유치하여 그 수익으로 당해 행정정보의 갱신을 위한 비용의 전부 또는 일부를 충당할 수도 있다(법 제38조제3항).

2) 단일한 전자적 제공방안 구축

①의 의 : 중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 제공방안의 장구 등 필요한 시책을 추진하여야 하는데(법 제37조제3항), 특히 행정자치부 장관은 단일한 전자적 제공방안을 장구함에 있어서는 행정정보를 국민들이 찾아보기 쉽도록 내용을 구성하고, 검색기능을 제공하며, 의견의 게시·답변 등을 종합적으로 서비스할 수 있도록 조치하여야 한다(영 제46조제1항), 현재 전자정부 통합 웹사이트(www.egov.go.kr)에 구축할 계획에 있다.

②전자도서실의 설치 : 이와 관련 미국의 EFOIA는 공중의 열람·복사에 제공하여야 하는 기록으로, 1996년 11월 2일 이후에 작성된 것에 관하여는⁵³⁾ 당해 일부터 1년 이내, 인터넷 등의 컴퓨터 통신(컴퓨터 통신을

53) 1996년 11월 1일 이전에 작성되거나 취득된 기록에 대해 FOIA에 근거한 열람청구가 있고, 1996년 11월 1일 이후에 공개된 경우, 가령 그것이 부분적으로 공개되었다고 하더라도 새로운 기록을 작성한 것으로는 되지 않기 때문에 당해 기록에 관하여는 전자적 액세스를 확보할 필요는 없다. FOIA Update, Winter 1997, at 3. 도 사실에 비추는 매뉴얼 등의 일부만이 1996년 11월 1일 이후에 개정된 경우에는 당

이용하지 않은 행정기관의 경우에는 그 밖의 전자적 수단⁵⁴⁾에 의해서도 입수될 수 있도록 하는 의무를 행정기관에 부여하여⁵⁵⁾, 행정기관이 그 의무를 이행하기 위해서 World Wide Web에 정보자유법(이하 "FOIA"라 한다)의 홈페이지를 설치하여 전자적 도서실을 운영·활용하고 있는 점은⁵⁶⁾ 우리에게 좋은 시사가 된다고 할 것이다. 즉, 미국의 경우 교통부나 환경보호부의 웹사이트는 저널리스트에 의하여 잘 이용되고 있으며, 핵규제위원회는 회의기록을 웹사이트에 게재하고 있기 때문에 종전에는 공개되기까지 몇 주가 걸렸던 기록이 인터넷으로 몇 분만에 입수할 수 있게 되었다.⁵⁷⁾ 국방부와 연방통신위원회, 퇴역군인부의 웹사이트는 검색이 용이한 점에서 뛰어나다. 공군부도 웹사이트를 이용하여 능동적인 정보공개를 강력하게 추진하고 있다.

이러한 WWW를 활용한 정보제공은 행정기관 내외의 모든 이용자에게 있어서 정보의 효용을 제고하고 있으며, 효과적·효율적·경제적인 방법

해 부문에 대해서만 전자적 액세스를 가능하게 하면 되지만, 논란이 생길 수 있다는 우려 때문에 행정기관은 당해 매뉴얼 전체에 대한 전자적 액세스가 가능하도록 하고 있다. FOIA Update, Fall 1986, at 2.

54) 컴퓨터 통신을 이용하는 것이어서 CD-ROM 등 컴퓨터통신 이외의 수단에 의한 것은 할 수 없다. FOIA Update, Winter 1998, at 6. 전자도서실로서의 보편적인 액세스가 실현되어 있지 아니한 이상 전자도서실의 창설이 종래의 통상 도서실에 법정 기록을 비치해야 할 의무를 면제하는 것은 아니다. 다만, 종래의 도서실에 비치하는 컴퓨터 단말기로 전자도서실의 기록에 액세스하여 복사할 수 있도록 하고 있다면, 종이기록을 도서실에 비치하지 않아도 위법으로 되지 아니한다는 것이 司法部의 해석이다. FOIA Update, Winter 1997, at 3. 특히, 그 경우에는 컴퓨터 단말기의 조작을 보조하는 직원을 배치할 것이 요구된다.

55) 5 U.S.C. §552(a)(2)(E). 의회는 이를 위해 특별예산을 편성하고 있다. 그러나, 실제 전자도서실의 창설에 몰두하고 있는 행정기관의 비용은 미미한 수준에 불과하다는 것이 보고되고 있다. 63 Fed Reg. 2873(1998). 신속하게 공표되고 시판되는 기록은 도서실에 비치할 필요는 없기 때문에(5 U.S.C. §552(a)(2)) 컴퓨터 통신에 의한 액세스를 실현할 필요도 없는 것으로 된다. FOIA Update, Winter 1996, at 1.

56) Interview with Richard L. Huff, Co-Director, Office of Information and Privacy, Department of Justice, November 4, 1998. FOIA의 Web 사이트들 어떻게 작성·관리하는가에 관한 법무부의 권고에 대하여는 FOIA Update, Summer 1998, at 1-2 참조.

57) <http://www.freedomforum.org/press/1998/6/9efoia.asp>. 전국항공우주국, 법무부, 연방예금보험공사의 FOIA에 관한 홈페이지에 대하여는 FOIA Update, Summer 1997, at 1-2. 참조.

에 의한 정부정보의 보급 등을 통해 일반 국민이 정부정보에 필요한 때 누구나 액세스할 수 있도록 함으로써 전자정부법에 의한 문서작업소멸의 목적도 달성 가능하게 될 것이다.

어쨌든, FOIA 청구처리를 분산시스템으로 행하고 있는 미국 행정기관의 경우 전자도서실도 복수로 설치할 수 있지만, 상호 연결함으로써 검색의 편의를 도모할 것이 권고되고 있다. 도서실에 설치되어 있는 자료 중에는 행정기관에 의한 재결 등, 서명을 요하는 것이 포함되지만 전자적 기록에 변환하는 경우 서명에 관하여는 이미징을 할 필요는 없고 서명이 적법하게 행하여졌다는 것을 명시하는 것으로 충분하다는 것이 미국 법무부의 해석이 있다는 점도 고려해볼 필요가 있다.

③중앙행정기관의 통일적 전자적 제공 장치의 운영 : 각 행정기관에 분산되어 있으나 성질상 동일한 행정정보에 대하여는 소관 중앙행정기관의 장이 통일적 전자적 행정정보 제공장구를 운영할 수 있는바(영 제46조제2항), 이것은 소속기관으로서 규모가 작은 기관은 별도로 장구를 개설하지 않고 중앙행정기관이 통일적으로 운영할 수 있도록 하기 위한 것이다.

④멀티트랙 시스템의 도입 : 미국의 EFOIA는 선착순이 아니라 청구내용의 복잡도를 감안하여 공개청구를 복수의 다른 트랙으로 처리하는 멀티트랙 시스템에 관하여 정하고 있다. FOIA는 행정기관이 소정의 기간 내에 공개청구에 대응하지 않는 경우에 소송제기를 인정하고 있지만, 소송에서 행정기관이 지체의 "예외적 사정"의 존재와 행정기관이 청구처리를 위한 "적절한 노력"을 다하였다는 것을 입증한 때에는 법원으로 하여금 재판권을 유보하고 행정기관에게 기록의 심사를 완료하기 위한 추가적 시간을 인정할 수 있도록 하고 있다.⁵⁸⁾

Open America v. Watergate Special Prosecution Force, 547 F. 2d 605(D.C. Cir. 1976) 사건 이후, 이 판례를 행정기관이 선착순으로 공개청구를 처리하고 있는 한 해당 행정기관은 "적절한 노력"을 한 것으로 인정한 것으로 보는 판례가 일반적이었지만, *Mayock v. INS*, 714 F. Supp. 1558(N.D. Cal. 1989), *rev'd and remanded sub.*

58) 5 U. S. C. §552(a)(6)(C). 멀티트랙 시스템을 채용한 경우에 각 트랙에 인원예산을 평등하게 배분하여야 하는 것인지에 관하여는 EFOIA가 명시하고 있지 않다.

nom, 938 F. 2d 1006(9th Cir. 1991) 사건에 있어서는 화해를 기초로 멀티트랙 시스템도입의 개정이 실현되었다. 이 사건에서는 정치적 망명을 구한 외국인에 대한 청문회에서 대리하는 변호인의 FOIA 청구에 대한 행정기관의 회답지체가 원고에 의해 공격되었고, *Open America v. Watergate Special Prosecution Force*, 547 F. 2d 605(D.C. Cir. 1976) 사례가 비판받기에 이르렀다. *Open America* 판례의 근거로는 행정기관이 선착순으로 공개청구를 처리하는 한 지체가 위법으로 평가되지 않는다는 것에 그치고 있다는 비판이 있다.⁵⁹⁾ 이 소송에서 화해로 양 당사자는 입국귀화국에 있어서 간단한 FOIA 청구와 복잡한 FOIA 청구를 별개의 트랙으로 처리하는 것에 합의하였다.⁶⁰⁾

이와 같이 멀티트랙 시스템은 EFOIA에 의하여 처음으로 가능하게 된 것이 아니고 실제로는 종전 보다 그 방식을 채용한 행정기관이 적지 않았다.⁶¹⁾ EFOIA는 멀티트랙 시스템의 채용이 가능하다는 것을 확인한 것에 그치며 그것을 의무로 하지는 아니하여 이것에 관한 규칙을 제정하지 아니한 행정기관도 적지 않았다.⁶²⁾

거대한 행정기관에서 FOIA 청구의 분산처리시스템을 채용한 것은 FOIA 청구처리의 단위로 되어 있는 부·국의 개별적 사정에 따른 멀티트랙 시스템을 채용하는 것이 가능하기 때문이다.

멀티트랙 시스템을 채용할 것인지 여부는 행정기관이 재량을 갖기 때문에 그 시스템을 이용하지 않는 행정기관도 적지 않다. 말하자면, 행정관리

59) 그러나 *Open America* 판결은 통상의 예측된 지체까지 예외적 사정에 포함시키고 있지는 않았으며, 그 후의 판결이 *Open America* 판결을 확대 해석한 것으로 보는 견해도 있다. Mark H. Grunewald, *supra* note 31. at 359.

60) 이 화해에 있어서는 긴급한 필요가 있는 FOIA 청구를 우선적으로 처리하는 것도 합의되었으며, 이 점은 EFOIA에 의한 개혁으로 이어졌다. Mark H. Grunewald, *supra* note 31. at 349.

61) FOIA 사무를 비교적 우선하는 행정기관은 이 시스템을 채용하였고 그러하지 아니한 행정기관은 선착순에 따라 처리하였다. *ibid* at 353. 행정기관에 있어서는 멀티트랙 시스템의 채용은 대량의 단순청구를 신속하게 처리함으로써 의회나 국민에 대해 미처리건수를 감소시키려는 노력을 하고 있다는 인상을 심어줄 수 있는 장점이 있다. *ibid* at 355.

62) 미처리안건을 갖고 있지 않는 대부분의 행정기관에게까지 멀티트랙 시스템의 채용을 의무지울 필요는 없다 하더라도 대량의 미처리안건을 갖고 있는 행정기관에 대하여는 이 시스템을 의무지워야 한다는 견해도 있다. *ibid*.

예산청은 다른 행정기관과 달리 FOIA 청구를 심사하는 중앙부·국을 갖지 않고 분산 처리하는 시스템을 채용하고 있으며, 각 부·국이 FOIA 청구에 대응하고 있어서 복수청구는 동시 병행적으로 처리되고, 복잡한 청구에 대응하는 시간은 일반적으로 단순한 청구처리를 지연시키기에는 어울리지 않기 때문에 멀티트랙 시스템이 청구처리의 신속화로 이어지지 않는다는 이유에서 그 시스템을 채용하지 않는다.

EFOIA는 가장 단기간에 청구를 처리할 수 있는 트랙의 이용을 인정하지 않는 청구자에 대해 보다 신속한 처리를 가능하게 하기 위하여 청구범위를 한정하는 기회를 부여할 것을 당해 규칙으로 규정할 수 있도록 하고 있다.⁶³⁾ 그러나 이것도 의무규정은 아니기 때문에 멀티트랙 시스템을 명시적으로 채용한 행정기관의 대부분의 규칙은 청구범위를 한정하는 기회를 부여하는 규정을 두고 있지 않다.⁶⁴⁾

7. 私見

전술한 EFOIA 제도 중 2001년 7월부터 시행되고 있는 “전자정부법”상의 행정정보의 전자적 제공과 관련하여 감안되어야 할 것으로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 정부가 취득한 종이 문서를 비롯한 모든 정보의 전자기록화이며, 인터넷 기술의 발전을 감안하여 행정정보에 접근하였거나 게시판에 자유로운 의견을 제시하는 경우에 남기게 되는 쿠키 등의 파일에 대한 개인별 수집 역시 개인에 대하여 작성된 새로운 문서로 보아야 할 것이다.⁶⁵⁾

그 둘째는 데이터베이스화된 행정정보에의 자유로운 액세스 보장을 위해 전자도서실을 설치함과 아울러 행정정보공개를 요구하는 청구인에게

63) 5 U. S. C. 5552(a)(6)(D)(iii).

64) Mark H. Grunewald, *supra* note 31. at 355. 멀티트랙 시스템은 행정기관이 공개하지 않은 청구의 처리를 의도적으로 지연시키기 위해 복잡한 청구를 처리하는 트랙에 두는 것을 방지하기 위해서도 자신의 청구가 어떠한 트랙에 배분되었는가를 통지 받고 청구를 변경할 수 있는 기회가 제공되어야 한다고 하는 견해도 있다. *ibid* at 356.

65) 전자정부법 제2조 5호의 행정정보에 “전자인원실에 접속한 인원인별로 수집된 로그 파일이나 쿠키파일 등”을 포함시키도록 하여 국가의 개인감시화를 예방할 필요가 있을 것이다.

공개정보의 형태나 서식을 지정할 수 있도록 하는 것이다(팩스, hwp 파일 또는 ftp 파일 등). 이 경우 EFOIA 하에서 미국의 각 행정기관이 보여준 미처리 안건의 해소에 대한 노력을 타산지석으로 삼아 현행 “민원사무처리기본법”상 민원사무처리기간에 관한 규정을 행정정보의 전자적 공개에도 준용하는 방법을 고려할 수도 있을 것이다.⁶⁶⁾

셋째로는, 민원인이 요구한 공개청구에 대하여는 EFOIA상의 중심목적 테스트 제도를 도입할 필요가 있다고 할 것이다. 즉, 민원인이 자신의 이익이나 공익을 목적으로 특정한 정보의 공개를 요구한 경우 그 중심목적에 대한 관련이익을 제3의 중립위원회로 하여금 심사하도록 하여 그 공개여부에 대해 결정하도록 함으로써 행정기관의 편익에 따른 비공개결정을 예방할 필요가 있다고 할 것이다.

66) 이를 위해 전자정부법 제6조(국민편의중심의 원칙) 보유기간 내에 있는 각종 종이 문서의 전자화의무를 규정함과 아울러 제9조에는 신청인이 원하는 방식에 의한 행정정보의 전자적 공개를 명시화 할 필요가 있다.

第3章 電子的 情報提供을 둘러싼 法的 問題

第1節 情報化社會의 自由와 限界

1. 미디어의 發展

현대사회는 정보를 핵심수단으로 정보화사회를 구축하고 있다. 모든 인간에게 있어서 커뮤니케이션은 필요 불가결하다. 이를 위한 수단으로 언론을 기초로 한 집회나 결사가 있지만, 여기에는 장소적·시간적인 제약이 따른다. 이러한 언론 미디어의 한계를 극복한 출판미디어는 표현자의 구체적 인간으로서의 존재를 사라지게 하고 정보의 독립을 달성하게 하는 등 한때 혁명적인 정보화사회를 형성하였다. 이 때부터 정보는 개인에게 유익하기도 하지만 위험한 것이기도 하다. 언론 미디어에 있어서 정보는 살아 있는 인간간의 관례이며 여기에서는 정보는 시간과 함께 사라지게 된다. 그러나 출판미디어는 시간으로 소멸하지 않는다. 출판미디어는 상대방의 적극적인 행위 즉, 독서라고 하는 행위를 필요로 하며 정보전달에 많은 시간이 들게 된다. 이것이 출판미디어의 한계이다. 이 한계를 극복한 것이 전파미디어이다. 전파미디어는 출판미디어의 단점을 극복함과 아울러 공적 커뮤니케이션(방송)과 사적 커뮤니케이션(통신)이라고 하는 영역을 형성하였다. 전파 미디어는 즉시성과 영향력에 있어서 다른 무엇보다도 탁월한 것이다. 그러나 방송은 일방통행이라고 하는 한계를 갖고 통신은 프라이버시의 보호를 위한 사적 공간이용에 머물게 된다.

그밖에 전파미디어의 한계는 전파미디어의 기반정보의 필요성과 한계의 중간에 있다. 이 한계를 초월한 것이 현대과학기술의 진보이다. 이것을 컴퓨터미디어라 부른다. 오늘날, 컴퓨터 미디어에 의하여 미래사회에 연결되는 컴퓨터네트워크 사회가 형성되고 있다. 이것은 언론미디어의 직접성, 출판미디어의 정보독립성, 전파미디어의 즉시성과 영향력을 결합하여 만들어진 새로운 인간사회이다.

2. 미디어의 自由와 限界

커뮤니케이션에 있어서 언론미디어는 공적 공간에서 탄압되었기 때문에 언론의 자유로서 헌법상 보장되었다. 그러나 언론자유도 실재하는 상대방이 존재하기 때문에 상대방으로부터의 환호와 반발이 각각 예상된다. 그렇기 때문에 언론의 자유에는 自動的 制御가 작동하게 된다.

한편 출판미디어는 상대방이 보이지 않는다. 정보는 독립하여 이동하는 것으로 된다. 정보는 상대방을 특정할 수 없음에도 불구하고 특정한 범주의 사람들을 전제로 하여 만들어진다. 여기에서 본래 정보의 대상으로 삼지 않은 사람에게로의 정보전달이 문제를 야기하는 경우가 생긴다. 출판미디어는 구체적으로 다양한 형태로 존재하고 있는 현실사회를 관념적으로 평판한 사회로 함으로써 유통을 부드럽게 하는데 성공하였다. 이러한 이유로 유통에 의하여 발생하는 사회적 문제에 배려하는 것이 필요하게 된다. 국가가 검열을 통하여 그것을 통제하는 것은 허용되지 아니한다. 여기에서 출판의 자유를 원칙으로 자율적으로 규제를 하는 것이 중요한 과제로 된다. 그래도 구체적으로 존재하는 각인의 “인간으로서의 존재가치”에 불법·부당하게 위해를 가한 때에는 필요최소한의 법적인 대응을 행할 것이 요구된다. 출판미디어는 예외적으로 계약을 받는 독자가 있기는 하지만 원칙적으로는 상대방의 적극적인 知得行爲를 전제로 한다. 그 경우에는 “알 자유”와 함께 “알고 싶지 않는 자유”도 보장된다. 그런데 그 적극적인 知得行爲의 벽을 무너뜨린 것이 전파미디어이다. 전파미디어에는 한정되고 사용 가능한 주파대수가 있지만 그 한계를 제외한다면, 상대방의 정보취득의사만으로 목적정보 뿐만 아니라 부대정보도 수령할 수 있게 된다. 유통량과 고속성은 그 오류에 의한 피해를 심각한 상황으로 이어지게 할 위험도 있다. 그렇기 때문에 사후적인 것에서 사전 규제적인 법대응을 필요로 한다. 방송법제에 대치되는 것이 방송의 자유이다. 그러나 방송의 자유는 현대 정보사회를 방송미디어가 사실상 독점적으로 지배하는 것을 인정하는 것으로 되어 각종 병리현상을 야기할 위험성을 갖는다. 따라서, 방송미디어는 사회적인 것인가 아니면 개인적인 것인가 하는 이

올바른 접근방법이 아니라 양자의 긴장관계를 내포한 접근방법이 방송미디어에 대한 이해의 수단이 될 것이다.

이것을 혁명적으로 변화시킨 것이 컴퓨터 네트워크에 의한 정보사회의 형성이다. 이미 이용이 가능한 서비스 공간으로서의 정보사회가 도래한 것이다. 여기에서는 청소년에 대한 악영향배제, 범죄자나 불법행위자의 단속, 금융과탄자에 대한 경계 등 건전한 정보사회를 형성하기 위한 액세스규제가 현실사회로부터 요청되고 있다. 한편, 액세스규제는 보호의 미명아래 관리사회를 형성하고 정보약자를 소외할 가능성도 있기 때문에 자유로운 정보사회를 최대한 형성할 것을 주장하는 입장도 있다.

따라서 가상공간의 자유의 한계는 그 대립가치 내지 경합가치와의 관계에서 인식되어야 할 것이다.

3. 情報自由와 競合價値

정보자유는 이미 살펴본 바와 같이 ①개인적 법익, 사회적 법익, 국가적 법익을 침해하는 범죄이용의 방지, ②명예, 초상, 프라이버시라고 하는 사회구성원의 인격적 가치의 침해의 방지, ③법인의 존엄을 뒷받침하는 기업 정보 내지 비밀침해의 방지, ④건전한 풍속이나 문화적 가치라고 하는 공공재 내지 공익침해의 방지, ⑤합헌적인 국가비밀침해의 방지 등 대립하는 경합이익과의 긴장관계에 있다.⁶⁷⁾

정보의 자유도 자기실현이나 자기통제에 있어서 필요 불가결한 인권이며 대립되는 경합이익도 마찬가지로 사회적 의의를 갖는 가치이다. 따라서 경합하는 이익에 가치질서를 삼정하는 방법으로 그 관계를 확정하는 시도가 행하여지고 있다.

67) 민주주의 국가에서는 여론의 자유로운 형성과 전달에 의하여 다수의견을 집약시켜 민주적 정치질서를 생성·유지시켜 나가는 것이므로 표현의 자유, 특히 공익사항에 대한 표현의 자유는 중요한 헌법상의 권리로서 최대한 보장을 받아야 하지만, 그에 못지 않게 개인의 명예나 사생활의 자유와 비밀 등 사적 법익도 보호되어야 할 것이므로, 인격권으로서의 개인의 명예의 보호와 표현의 자유의 보장이라는 두 법익이 충돌하였을 때 그 조정을 어떻게 할 것인지는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 표현의 자유로 얻어지는 이익, 가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 형량하여 그 규제의 목적 방법을 정하여야 한다(대판 1998.7.14. 96다17257).

정보의 자유에 선행하는 가치로는 “개인의 생명·신체” 내지 “인격적 가치”가 있다. 따라서 정보의 자유가 개인의 인격적 가치에 관여 내지 비판할 수 있는 경우는 필요불가결하고도 최소한이어야 한다고 하는 엄격한 심사를 수인할 수 있는 근거를 요한다. 개인의 명예, 초상, 프라이버시에 관여하는 경우는 그 침해만이 아니라 고도의 평가에 관하여도 마찬가지로 엄격한 심사를 감내해야 할 필요가 있다.

형법에 의하여 보호되는 이익은 다종다양하게 존재한다. 따라서 일률적으로 정보의 자유에 우선한다고 생각해서는 아니된다. 다만, 생명·신체, 인격적 가치를 보호법익으로 하는 때에는 정보의 자유는 길을 양보할 필요가 있다. 증거제출명령, 증언거부죄의 적용 등은 범죄의 보호법익과의 관계에서 재검토되어야 할 것이다. 그리고, 범죄보도, 범죄피해자보도 등은 경합하는 이익과의 관계에서 엄격하게 판단되어야 할 것이다.

다음으로 법인의 존립을 뒷받침하는 합법적인 기업정보 내지 비밀은 법인을 사회의 구성단위로 인정하는 한 원칙적으로는 정보의 자유라 할지라도 후순위에 있다. 그러나 법인 자체가 사회적 존재이기 때문에 법인내의 개인, 법인 밖의 개인, 법인과 내지 국가와의 관계에 있어서는 정보의 자유가 보장되어야 한다. 특히, 정보의 자유를 인정하지 않게 되면, 기업정보의 합법여부의 판단을 기업이 일방적으로 하게 되는 모순이 생기게 될 것이다. 기업의 프라이버시는 개인의 인격가치보다 필연적으로 열세한 것으로 된다.

건전한 풍속이나 문화적 가치라고 하는 공공재 내지 공익은 정보자유와 동일한 차원에 있다. 정보의 자유는 무엇이 사회적 가치로서 의의가 있는지 여부를 검토하는데 기여하는 자유이다. 개인의 자기결정권은 정보의 자유에 기초를 두고 그것에 의하여 억제된다. 문화적 가치·사회적 가치 내지 생활적 가치는 조건이나 경우·상황에 따라 각각 고려하여 정보의 자유와 경합하게 된다. 68)

68) “음란”이란 인간존엄 내지 인간성을 왜곡하는 노골적이고 적나라한 성표현으로서 오로지 성적 흥미에만 호소할 뿐 전체적으로 보아 하등의 문학적, 예술적, 과학적 또는 정치적 가치를 지니지 않은 것으로서, 사회의 건전한 성도덕을 크게 해칠 뿐만 아니라 사상의 경색에 커니즘에 의해서도 그 해악이 해소되기 어려운 언론·출판의 자유에 의한 보장을 받지 않는 반면, “저속”은 이러한 정도에 이르지 않는 성표현 등을 의미하는 것으로서 헌법적인 보호영역안에 있다(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16).

합헌적인 국가비밀은 분명하게 존재하지만 민주주의 국가라는 테두리 내에 있는 한, 모든 국가정보는 국민의 것이라고 할 수밖에 없다. 외교교섭이나 국방정책 등에 궁극적인 판단은 주권자인 국민의 몫이라고 할 것이다. 합헌적인 국가비밀일지라도 언젠가는 반드시 공표되어야 할 필요가 있다. 그렇지 않으면, 국가권력을 가진 자만이 합헌인지 위헌인지를 자의적으로 판단하게 된다고 하는 정보독재체제를 인정하게 될 것이다.

4. 情報自由와 國益

컴퓨터 네트워크가 확장되면, 국경을 초월하는 정보가 유통된다. 1948년의 세계인권선언 제19조가 규정한 “의견 및 표현의 자유”가 국경개념에 관계없이 보장된다는 점, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제19조도 “국경에 관계없이 모든 종류의 정보 및 생각을 구하고 받아들이거나 전달할 자유”를 보장하고 있다는 점 등이 급속하게 실현되고 있다.

정보는 개인의 자기결정권에 있어서 가장 중요한 전제조건을 이루지만 국가는 국익을 위하여 정보통제를 행한다. 그러나 국익에 관한 정설은 존재하지 아니한다. 국가의 생존 내지 독립, 영토보전, 군사적 안정보장, 국가의 경제력, 국가의 권위, 국민의 안정적 생활, 민족의 문화적 가치 등 다양한 가치나 이익을 포함하고 있다. 국익은 불명확한 개념임에도 불구하고 국제관계에 있어서는 외교정책을 결정하는 제1의 가치기준이 되고 있다. 국익의 판단에 객관적 기준이 존재하는지 아니면 당시 권력자의 주관적 판단에 의하게 되는지에 관하여는 다툼이 있다.

정보의 자유는 그 국가이익의 개념을 붕괴시킬 가능성이 있다. 국익이 아니라 인류의 이익을 개인의 행동기준으로 삼을 가능성이 있는 것이다. 종래 국가주권, 내정불간섭, 통신주권이라고 하는 개념으로 폐쇄된 정보공간을 개인을 위하여 국제적 규모로 열린 공간으로 할 가능성이 있기 때문이다. 전기통신의 인프라정비와 그것에 의한 컴퓨터 네트워크는 국경을 초월하고 있는 것이다.

그러나 정보유통의 자유는 그 기반의 측면에서 보자면, 문계를 안고있는 것도 사실이다. 정보유통혁명을 선도하고 있는 서구국가의 하드웨어나 소

소프트웨어가 국제기준으로 설정된다면 서구의 사상만이 세계를 지배하지 않을까 하는 우려도 제시되고 있다. 남북문제, 문화상대주의, 발전도상국의 권리 등을 고려할 필요가 있다. 정보유통의 자유화도 양적 및 질적인 균형, 상호통신착용의 보장 등 여러 가지 배려가 필요하게 될 것이다. 이러한 과정은 추측컨대 국가에 의하여 주도적으로 처리될 것이라는 점에서 정보의 자유로운 유통을 제한받을 가능성 또한 배제할 수 없다.⁶⁹⁾

5. 規制立法과 違憲審査

정보의 자유와 결합하는 가치와의 조정은 다양한 업계의 자율규제와 함께 국가가 제정하는 법률에 의하여 행하여지게 된다. 물론 그 전제로서 교육이나 문화, 선량한 풍속, 공서양속 등 국민의 윤리형성이 중요하다는 것에는 異論이 없다. 그러나 최종적인 수단으로는 정보의 자유를 한계지우는 규제입법이 중요한 의미를 갖는다.

자유국가적 의미에 있어서 표현의 자유는 국가로부터의 침해를 배제하는 것을 목적으로 한다. 법의 지배원리 내지 헌법 제111조 제1항 제1호의 위헌심사권은 헌법재판소를 이를 위한 기관으로 위치부여하고 있다. 판례가 표현의 자유를 정신적 자유의 외부적 측면에 있어서 핵심을 이루는 것으로 보고 있다는 점에 비추어 볼 때, 규제입법에 대하여는 합헌성의 엄격한 심사를 행할 필요가 있다고 생각된다.

판례는 첫째로 “검열금지의 원칙은 모든 형태의 사전적인 규제를 금지하는 것이 아니고 단지 의사표현의 발표 여부가 오로지 행정권의 허가에 달려있는 사전심사만을 금지하는 것을 뜻하며, 또한 정신작품의 발표 이후에 비로소 취해지는 사후적인 사법적 규제를 금지하지 않는다. 따라서 심

69) 경찰청은 일본내 각 접속업자들의 서버를 통해 오가는 e-메일을 모두 경찰청의 감시용 서버를 통과하도록 할 계획이다. 경찰청은 미리 수사 또는 감시 대상자의 e-메일 주소를 일력해두고 자동으로 내용을 체크할 수 있게 된다. 범죄의 국제화에 대응하기 위해 일본 내의 e-메일뿐 아니라 외국과 주고 받는 e-메일도 일본 접속업자의 서버를 거치는 것이면 모두 기술적으로 감시대상에 포함될 수 있다는게 전문가들의 지적이다. 경찰청은 지금까지 수사상 e-메일의 내용이 필요할 경우 일일이 접속업자에게 검색을 의뢰해야 했기 때문에 e-메일 감시를 통한 사전 사건인지는 물리적으로 불가능했다. “모든 e-메일 경찰 손에... ‘일본판 에설문’ 논란”, 중앙일보, 2001.8.9. 참조.

의기관에서 허가절차를 통하여 영화의 상영 여부를 종국적으로 결정할 수 있도록 하는 것은 검열에 해당하나, 예컨대 영화의 상영으로 인한 실정법 위반의 가능성을 사전에 막고, 청소년 등에 대한 상영이 부적절할 경우 이를 유통단계에서 효과적으로 관리할 수 있도록 미리 등급을 심사하는 것은 사전검열이 아니다”고 한다.⁷⁰⁾

표현의 자유 자체가 함축하고 있는 사적억제금지의 범리는 표현이 행하여질 전단계에서 즉, 상대방에게 정보가 전달되기 전에 입법 그 밖의 공권력이 표현 내지 정보전달을 저지하는 것을 널리 금지해야 한다는 요청을 의미한다. 둘째로, 규제입법이 사용하고 있는 조문표현이 막연하고 불명확 하던가 지나치게 광범위한 경우에는 규제입법 자체가 무효로 되는 “명확성의 이론”이 채용되어야 할 것이다. 셋째로, 가까운 장래 실질적인 해악을 야기할 개연성이 명백하고 그 실질적인 해악이 매우 중대하며 시간적으로 절박한 경우에 그 실질적인 해악을 피하기 위하여 필요 불가결한 규제수단인 경우에 한하여 표현의 자유에 대한 입법적 통제를 합헌화하는 “명백하고 현존하는 위협의 이론”이 있다. 넷째로, 표현의 자유를 규제하는 입법수단은 설사 그 입법목적이 정당하다고 하더라도 “침해를 보다 최소화할 수 있는 다른 수단”이 있다면 위헌으로 된다.

이러한 규제입법의 위헌성심사기준은 정보의 자유에 대한 규제입법에 관하여도 원칙적으로 타당하게 된다. 그러나, 정보의 자유는 다종다양한 존재형태를 갖고 있기 때문에 일률적으로 이들 심사기준을 적용하는 것이 어려운 경우도 있다. 이러한 경우에는 정보의 자유를 규제해서라도 보호되어야 할 이익과 함께 규제입법의 필요성을 검토하고 그 규제입법의 목적의 정당성을 사실에 입각하여 확인할 필요가 있다. 그리고 그 규제수단은 필요최소한의 것이어야 함은 당연하며, 더 나아가 그 수단이 목적달성과의 관계에서 구체적인 연관성을 가질 필요성이 있다(적합성의 원칙). 구체적인 분쟁을 해결함에 있어서도 정보의 자유를 규제하여 얻게 되는 이익과 정보의 자유를 규제하지 않고 얻게 되는 이익과의 비교형량을 하는 것도 잊어서는 아니될 것이다. 정보의 자유를 보호하고 대립되는 다른 이익과의 조정입법을 심사하는 것은 법원의 중요한 과제로 되고 있다.

70) 헌재, 1996.10.4. 93헌가13.

第2節 알 權利

1. 알 權利의 法的 意義

민주국가에서는 국민의 의사가 국가의 행정을 뒷받침하고 집행하는 원인이 되어야 한다. 그리고 국민의 의사는 행정에 관한 사항을 국민 스스로가 아는 것에 의해 형성된다.⁷¹⁾ 따라서 국민의 알 권리는 당연히 보장되어야 하고, 알권리를 실현하기 위하여 각종 정보에 대한 접근·접근한 정보에 대한 수집·처리 등의 제반권리가 인정되어야 하며, 이 과정에서 방해배제청구권, 공개청구권 등도 발행하고, 정보를 일반인에게 전해주는 매개역할을 하는 언론기관에 대하여도 언론기관으로서의 자유(보도 및 논평의 자유 등)이 인정되는 것이다.⁷²⁾ 따라서 알권리로부터 국가 등이 보유하고 있는 개인정보에 대한 자기결정권(알릴 권리와 알리고 싶지 않을 권리, 잘못된 정보의 정정요구권), 수집된 정보로부터 다양한 정치적 의사를 표시할 수 있는 표현의 자유 등 자유권적 기본권과 아울러 정보불균형의 해소를 요구할 수 있는 청구권적 기본권 등이 도출된다. 때문에 알 권리는 단순히 국민만이 아니라 인간이라면 누구나 국적에 관계없이 누릴 수 있는 포괄적 권리이다.

2. 情報化社會에서 알 權利의 位置

알권리는 정보화 사회에서 기본적으로 충족되어야 할 정보기본권 내지 정보주권으로 인정되고 있다. “사회적책임을생각하는컴퓨터전문가들의모임”(CPSR)과 같은 미국의 정보운동가들은 사이버 공간에서 공공의 이해를 지키기 위한 ‘사이버권리’로 ‘온라인 표현의 자유’, ‘온라인 공동체 구성의 권리’, ‘온라인 프라이버시권’, ‘수입, 지역, 능력차이에 상관없는 온라인 접근권’, ‘사이버 공간의 미래에 대한 결정에 참여할 권리’ 등을 들고 있다. 그밖에 많은 사람들은 정보 공개·공유, 표현의 자유, 프라이버시, 그

71) 육종수, “주민참가의 활성화를 위한 정보공개제도”, 공법연구 제26집 제3호, 83쪽.

72) 박영선, “알권리와 피의사실공표 및 명예훼손의 관계”, 공법연구 제28집 제2호, 163쪽.

리고 접근의 문제를 정보 사회에서 핵심적인 사회적 문제로 지적하면서 이를 위한 사회적 장치가 마련되어야 한다고 주장하고 있다.⁷³⁾

여기서 알 권리(알릴 권리와 알리지 않을 권리 포함)는 정보주체가 정보와 관계를 맺는 과정에서 제기되는 개인적·자유권적 의미를 갖는다면, 사회의 구조적 변화에 따른 보편적 서비스·공공 접근권은 전자정부화를 피하는 국가의 기본책무에 속한다고 할 것이다.

3. 情報公開와 情報共有

'알 권리'에 대한 근거는 세계인권선언 제9조에서 찾아볼 수 있다. 세계인권선언 제9조는 "모든 사람은 의견 및 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭을 받음이 없이 자기의 의견을 가지는 자유 및 모든 수단에 의하여 또 국경에 구애됨이 없이 정보 및 사상을 구하고 받으며 또 전달하는 자유를 포함한다"고 규정하여, 민주적 기본질서에 속하는 표현의 자유를 위한 자료로서 정보를 구하고 전달할 권리(알릴 권리)와 함께 '정보를 받을 권리'도 포함된다는 것을 명백히 하고 있다.

특히 정보의 중요성이 커지는 정보화사회에서는 알 권리를 좀더 포괄적으로 해석하여 정보와 지식의 '私有'를 반대하고 '共有'를 주장하는 情報共有論도 점차 확산되고 있다.

(1) 情報公開

"Tele-Democracy"가 현실화되기 위해서는 적어도 정보공개 과정을 통해서 정부의 '투명화'가 선행되어야 한다. 전세계적으로 정보공개를 위한 제도화는 비교적 빠른 속도로 진행되어 왔으며, 한국도 미국이나 일본의 선례를 따라 1996년 '공공기관의정보공개에관한법률'(정보공개법)과 2001년 '전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률'(전자정부법)을 각각 제정한 바 있고, 민간단체로서는 참여연대의 '선샤인 프로젝트'를 비롯하여 최근 사회단체의 활동으로 정보공개법을 이용하여 성과를 보는 사례가 늘고 있다.⁷⁴⁾

73) <http://plaza.snu.ac.kr/~coolman/html/it/i-2.html>.

74) 2000/6/29/ 관공리 공개운동 전국네트워크 발족(People's Solidarity for Par-

그러나 정보공개법은 단체와 거주 외국인의 청구권에 대하여 제한을 하고 있으며, 비공개 대상이 너무 폭이 넓고, 정보공개심사관리기관(위원회)이 중립적인 제3자가 아니라 정보공개 대상자인 정부 자신이 맡도록 되어 있는 점, 무엇보다 기업 정보가 제외된 점이 문제로 지적되고 있다. 정보공개는 국제적 경향이나 단체의 이해 관계에 따라 수위가 조절될 수 있는 것이 아니라 기본권에 관한 문제이다. 무엇보다 정보공개권이 사회적 관심의 대상이 되는 이유는 전자정보적 통제수단이 강화되면서 '갈수록 투명해지는 개인과 갈수록 불투명해지는 정부' 사이의 主客顛倒현상을 메울 수 있는 핵심적인 수단이라는 점이다.

그러나 정보공개제의 제도화는 '전자 정부'의 형태로 운영되는 '작고 강한 정부'라는 신자유주의적 정부 형태와 이해에 따라 정착되어 왔기 때문에 본래 취지와는 동떨어진 여러 가지 제한요소를 포함하고 있다. 특히 공공 정보가 민영화·상품화 경향이 강화되는 추세와는 동전의 양면을 이루고 있다. 실제로 최근 미국은 민간에 의해 구축된 행정부의 정보들에 대해 전면 유료화를 추진하였다가 사회 단체들의 반발을 사고는 일부만 유료화하여 공개하는 촌극을 벌이기도 하였다.⁷⁵⁾ 우리 정부도 2000년 4월 공공기관이 보유한 공공정보의 상품화 촉진을 위한 "공공정보의 민간이용 활성화 계획" 및 이에 터잡은 "2001년 공공정보자원 수요조사 결과"⁷⁶⁾를 발

icipatory Democracy) 1999년 11월 인천지방법원이 '평화와 참여로 가는 인천연대'가 인천시내 6개 구청을 상대로 제기한 정보공개거부처분취소소송에서 판공비 사용 내역과 영수증은 전부 공개되어야 한다고 판결하고, 2000년 6월 16일 참여연대가 서울시장을 상대로 제기한 정보공개거부취소소송에서 판공비 지출관련서류는 모두 공개되어야 한다는 등 1998년 정보공개법이 시행된 이후 대표적인 낭비성 예산인 판공비를 공개시키는 운동이 날로 확산되어 현재 전국에 판공비정보공개청구를 하는 지역시민단체만 25개가 넘고 있다. http://www.peoplepower21.org/2000/0629_tx.html.

75) 중국의 최고인민법원은 미국계 법률정보 회사인 'China Law Corp'와 독점계약을 맺어 중국의 법률 및 재판기록에 관한 정보를 인터넷 등을 통해 15년간 독점 공급하기로 합의를 하였다. <http://plaza.snu.ac.kr/~coolman/html/it/1-2.html>.

76) 활용 계획이 있는 공공정보의 주제분야별 분포에 의하면, 「경제/비즈니스」 분야가 가장 많았으며, 그 다음으로 「교육/역사」, 「생활/문화」 등의 순서로 나타났다. 특히 「경제/비즈니스」 분야에서는 기업명부/신용정보, 입찰/자재관련 정보 등 기업관련정보, 이밖에 정보제공이 제한되어 있는 금융/보험/납세 등과 관련한 일반 개인의 경제활동 관련 정보 등에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다고 한다. 그 밖의 세부적인 내용은 <http://www.dpc.or.kr/pirls/news/demand2001.htm#top> 참조.

표하였는데, 이 제도가 국민의 알 권리와 어떤 관계를 맺게 될지 귀추가 주목된다.

(2) 情報共有

이러한 정보의 상품화 경향이 '정보공유'에 대한 주장이 제기되는 배경이다. 인간의 유전자 정보를 포함하여 이전에는 공공재였던 정보와 지식을 사유화하는 경향이 강화되고 있다. 특허제도를 비롯한 지적재산권제도가 기업의 독점이윤을 보장하는 수단으로 사용되는 등 정보의 상품화 경향은 오늘날 정보사회의 가장 큰 특징을 이루고 있는 반면, 정보의 사유화경향에 대응하여 침식당하는 '읽을 권리'와 '알 권리'의 복권을 주장하는 정보공유론이 대두되면서 논쟁은 새로운 국면을 맞고 있다.⁷⁷⁾

4. 情報公開과 프라이버시

정보공개요구에 대하여는 사인의 성격에 따라 일정한 한계를 두지 않을 수도 없는 바, 특히 개인정보에 관한 프라이버시의 보호는 컴퓨터 기술이 고도로 발전한 오늘날 특히 중시되어야 한다. 그 의미에서 '정보공개와 프라이버시보호법'은 이와 잇몸의 관계에 있다고 할 수 있으며, 프라이버시보호법은 정보공개법과 병행하여야 한다.

이와 관련 현행 정보공개법에 대하여는 ①정보공개의 원칙(비밀예외주의)의 확인과 철저화, ②행정정보의 공개청구권자에 관한 문제로 보편적 접근성의 보장(다만, 비밀의 상대성이나 프라이버시보호의 필요라고 하는 문제는 남게 된다), ③정보공개의 의무주체로서 국가기관(국회, 법원, 행정각부 등) 및 소속한 지방자치단체의 의무이행충실,⁷⁸⁾ ④권리보장을 위

77) 이러한 흐름으로는 전세계적으로 벌어지고 있는 반마이크로소프트 운동, 오픈소스 운동, 카피레프트 운동을 들 수 있으며 한국에도 열린 한글 프로젝트 및 IPLeft가 오픈소스와 정보 공유를 주장하고 있다. 지적재산권 체제가 정보화의 핵심이라면 이들은 정보화에 대한 가장 강력한 비판 세력인 것이다. <http://plaza.snu.ac.kr/~coolman/html/it/1-2.html>

78) 국가차원에서는 큰 진전을 보고 있지 못하다. 국민주권의 원리하에서 국가의 민주적 운영과 주권자의 알권리를 근거로 하는 헌법론에서 본다면, 이러한 상황은 조속히

한 조건의 정비로서 정보관리체계의 문제(보안프로그램, 관련목록, 카탈로그, 색인 등), ⑤예외의 특정화(가장 문제되는 것이 정보와 비밀의 실체론인바, 국방부, 외교통산부, 법무부, 국가정보원, 경찰청 등의 소관업무에 관한 국방·외교상의 국가기밀, 치안기밀 등 또는 프라이버시나 상거래상의 기업비밀 등)79), ⑥제3의 기관에 의한 공개·비공개결정(이것은 최종적으로는 법원의 판단에 맡기게 된다) 등의 확보가 문제로 제기되고 있다.

第3節 情報自己決定權

개인정보소유자는 일반적으로 자기에 관한 정보를 人格的 要素로 파악하게 되나, 민간부문의 정보서비스사업자는 개인정보를 財産的 要素로 인식하게 된다는 차이점에 있다. 그렇기 때문에 일반인이 갖고 있는 자기 정보에 대한 가치를 훨씬 넘어서는 활용가치를 알고 이를 정책적으로 이용하려는 국가기관으로부터 On-line상에서 인격권으로서 개인의 정보자기결정권을 여하히 보호할 것인가에 문제의 핵심이 놓이게 된다80). 이것은 헌법 제10조에 의하면, 국민의 인격권으로서 정보의 자기결정권을 확인하

국복되어야만 할 과제이다. 그러한 점에서 지방자치단체의 차원에서는 정보공개제도의 도입이 진전되고 있음에도 불구하고 국가차원에서의 그것이 지연되고 있는 이유로 다음의 3가지를 지적할 수 있다. ①지방자치단체는 자치단체장에 대한 직접선거나 각종 직접 청구 등의 다양한 직접민주주의제도에 의해서 주민의 행정참여에 대한 경향이 있는데 반하여 국가차원에서는 권력분립제도에 의한 입법부와 행정부간의 조정이 필요하다. ②지방자치단체가 보유하는 정보는 주민의 신변에 관한 생활정보가 많은데 비하여 국가차원에서는 외교, 국방, 치안 등의 국가의 존립에 직접 관계하는 정보나 관련있는 이해관계 등 복잡한 정보가 많다는 것. ③사법구체제도를 필두로 하는 관련제도와와의 조정은 지방자치단체의 조례에서는 규정권한 밖에 있기 때문에 검토의 대상이 되지 않지만 국가차원에서는 입법론적으로 이러한 점에 대해 충분한 정비가 전제되어야 한다는 것 등이다.

79) 이러한 경우에는 특정화 내지 한정화를 둘러싸고 비교형량이 필요하며 가능한 범위에서 부분적인 공개 또는 분리에 의한 공개의 제도가 도입되어야 할 것이다.

80) 정보프라이버시를 전적으로 재산권적 접근으로만 보는 것은 인격권적 접근에 의한 사회규범의 발달에 부정적 시각을 줄 수도 있으며, 보상을 전제로 하는 무분별한 침해행위로 인한 인간의 존엄성이라는 헌법적 가치의 빈번한 손상은 민주적 사회의 발전에 결코 바람직하다 할 수 없다. 황철중, "인터넷과 개인정보보호의 패러다임", 정보화저널 6권4호.

고 보장해야 할 국가의 책무에 다름 아니다⁸¹⁾. 따라서, 현재 시행되고 있는 소위 “전자정부법”에 있어서도 그에 상응하는 개인의 情報自己決定權에 대한 배려 또한 무시되어서는 아니된다⁸²⁾.

1. 情報自己決定權

(1) 意義와 法的 根據

자기결정이란 자신의 책임에 속하는 사항을 스스로 결정하는 것을 말하고 자기결정권이란 이러한 권리 내지 인권⁸³⁾을 말한다. 헌법상의 인권으로서의 자기결정권은 자신의 책임에 속하는 問題를 스스로 결정하는 권리를 말하며 그밖에 “독특한 生活方式” 또는 “危險의 覺悟”라는 특징을 갖는다. 자기결정권과 그 밖의 권리간에 명확한 경계를 설정하기는 어렵지만, 자기결정권이 자유나 행복추구권과 같은 것은 아니다. 자유나 행복추구권 중에는 자기결정권 이외에 인격가치에 속하는 권리, 예컨대 名譽權 등도 포함된다. 이러한 자기결정권의 위치부여에 관하여는 이하의 2가지 점을 확인되어야 한다.

첫째로, 자기결정권의 법적 근거는 헌법 제10조 행복추구권에서 찾는 다.⁸⁴⁾ 자기결정권이 헌법상으로 보장받기 위해서는 그것이 인격적 생존에 필요·불가결한 것이어야 한다는 조건이 추가되어야 할 것이다. 헌법 제

81) 박음촌, 最新行政法講義(上), 博英社, 2000, 511쪽.

82) 정보통신망이용촉진등에관한법률 개정(안) “3.주요골자 가.”에 의하면, 정보통신망 이용촉진관련사항을 보완하는 한편, 정보통신서비스이용자의 개인정보보호제도를 강화하고 건전한 정보통신질서확립을 위한 규정을 대폭 신설함에 따라 법률의 명칭을 『정보통신망이용촉진및개인정보보호등에관한법률』로 개정할 것을 내용으로 하고 있음은 주목할만하다.

83) 18세기 말 프로이센의 프로이센 일반관트법의 기초자들이 “양도할 수 없는 인권”의 목록 속에 자기의 행위를 理性에 근거하여 결정하는 자유를 포함시키고 있고(阿部照哉編, 比較憲法入門, 有斐閣, 1994, 383쪽), 19세기 중엽 프랑스의 학자는 “자신의 생각에 따라 자신의 운명을 결정할 권리”를 주장하기도 하였다(A. 드트쿠윌(井伊玄太郎譯), “アンシャン・レジームと革命”, 講談社學術文庫, 1997, 71쪽).

84) 학설상으로는 정보의 자기결정권을 헌법 제21조의 표현의 자유에서 찾는 입장이 있다. 박종보, ‘情報公開制度와 알권리’, 公法研究 제28집 제1호, 7·8쪽 참조; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2000, 429쪽.

10조 이외의 조문이(단독으로 또는 제10조와 결합하여) 근거로 제시될 수도 있다.⁸⁵⁾ 둘째로, 헌법상의 자기결정권은 자유권적 성질을 갖는 것도 있지만 청구권적 성질을 가질 수도 있다.

(2) 理念으로서 自己決定權

이념으로서 자기결정권은 헌법 확실상 “人格的 自律權(自己決定權)”을 헌법이 보장하는 기본적 인권의 기초에서 도출하려는 발상이라고 할 수 있다. 그러나 여기에서는 사상적인 측면을 감안하여 “選擇·自由意思”나 “自己支配”로 파악하고자 하는 바, 양자의 공통점은 “他者決定의 否認”에 있다.

①選擇과 自由意思 : 자기결정의 위치에 관하여는 “자유라 함은 본래 자기결정의 자유 또는 선택의 자유이다”⁸⁶⁾거나 “근대법적·정치적 구성의 중심에 있는 것은 자기결정권을 가진 인간이다”⁸⁷⁾ 또는 “자기결정권은 자유주의원리의 중요한 구성요소이다”고 하는 견해⁸⁸⁾가 제시되고 있다. 그렇다면, 자기결정권의 본질을 이루는 것은 選擇 또는 自由意思라고 할 수 있을 것이다. 자기결정권에 있어서는 선택이라고 하는 요소가 강조되며, 이 경우에 중요한 것은 ‘자기결정은 그것이 자신의 결정·선택이기 때문에 존중되어야 한다’는 점이다. 즉, 自律 그 자체에 價値가 있는 것이다.

②自己支配 : 자기결정은 외부로부터의 간섭배제라고 하는 소극적 측면 외에 자기지배라고 하는 적극적 측면을 갖는다. “자유의지에 의한 결정은 그 결정이 단순히 외부로부터의 강제에 의한 것이 아니다”고 하는 소극적인 의미뿐만 아니라 “인간에 내재하는 의지자체가 능동주체로서 결정한다”고 하는 적극성도 포함한다.

85) 허영 교수는 幸福追求權은 다른 기본권에 대한 補充的 基本權으로 될 뿐 행복추구권의 獨目的인 基本權性은 인정될 수 없다고 한다. 韓國憲法學原論, 博英社 2001, 320·321쪽 참조.

86) 井上達夫, “共生の作法”, 創文社, 1986, 117쪽.

87) 嶋津裕, “法·自由·パターナリズム”(法哲學の側から), 星野英一/田中成明編, “法哲學と實定法學の對話”, 有斐閣, 1989, 110~111쪽 참조.

88) 加藤尙武, “現代倫理學入門”, 講談社學術文庫, 1997, 167쪽.

(3) 自己決定權의 特徵

자기결정권은 자유 등의 경우와 비교할 때 특수한 함축이 있게 된다. 전술한 자기지배도 이러한 맥락에서 파악할 수 있지만 그것은 이념상의 것에 불과하다. 자기결정권의 보다 구체적 특징으로는 ①獨自的 決定事項(공적부문 또는 민간부문), ②獨特한 生活方式 및 ③危險의 覺悟라고 하는 3가지의 요소를 갖는다. 즉, 자기결정권이라고 하기 위해서는 그 대상이 "①"이어야 하고 그밖에도 ② 또는 ③이라고 하는 특성을 가질 것이 필요하다. 이들 3가지의 요소에 공통하는 것은 자기결정권의 대상으로서의 "독자적 결정사항"에는 인생에 중대한 영향을 미치는 것으로부터 그 영향이 미미한 것에 이르기까지 다양한 것이 포함된다.

먼저, 헌법상 자기결정권의 대상은 독자적 결정사항에 한정된다. 이 경우 독자적 결정사항의 개념이 문제로 되는 바, 이것은 선거후보자의 결정이나 직업의 선택이 그 예로 될 것이다. 더 나아가 불특정다수인의 토론장소에서 침묵하며 관객으로 관계하는 것도 자기결정권이라고 할 수 있다. 다음으로 특수한 생활방식에 관하여는 자기 혼자만 주변 사람들과는 다른 思考方式이나 行動方式을 취하려는 발상이나 暗人으로 생활할 권리를 존중하여야 한다고 하는 주장이 제시되고 있다.

끝으로 위험의 각오에 관하여는 "자신에 관한 것을 스스로의 판단과 의사에 따라 결정하고 결과에 있어서의 명예와 책임을 받아들이며 그 이익과 손해를 자신의 것으로 취한다"⁸⁹⁾, "나의 목전의 위험한 행위가 장차 내 자신에게 중대한 손실을 가져오리라는 것을 본인 스스로가 인용한 경우 그 행동에 대한 국가의 개입은 원칙적으로 허용되지 않는다"⁹⁰⁾는 등의 견해가 제시되고 있다.

89) 嶋津裕, 『法・自由・パートナーリズム(法哲學の側から)』, 星野英一/田中成明編, 『法哲學と實定法學の對話』, 有斐閣 1989, 110쪽.

90) 阪本昌成, 『プライバシーと自己決定の自由』, 樋口陽一編, 『講座憲法學3』, 日本評論社, 1994, 248쪽.

2. 自己決定權과 프라이버시의 關係

프라이버시의 권리는 미국에서는 自己決定權을 포함하여 사용하는 경향이 있다. 그러나 미국의 경향을 별론으로 하고 우리의 경향에서 말하자면, 프라이버시권의 중핵을 이루는 것은 私生活上의 秘密領域을 지킬 권리로 볼 수 있을 것이다. 프라이버시권을 自己情報統制權으로 파악하는 다수설의 입장에 접근시키기 위해서는 상당한 신중을 요한다. 자기결정권을 “자신의 사생활에 대하여 스스로 결정할 수 있는 권리”로 파악하는 이상 이것은 적어도 “사생활”을 중요한 요소로 하는 점에 프라이버시권과 유사한 것으로도 볼 수 있으나 자기결정권은 비밀성을 본질적인 특징으로 하지 않는다.

3. 自己決定의 對象이 되는 情報과 權利的 內容

(1) 法的 意義

정보의 자기결정권은 국가를 비롯한 다른 국민의 침해에 대한 소극적·방어적 권리로써만 의미를 갖는데 그치지 않고 국가기관을 비롯하여 타인이 보유하고 있는 자신의 정보에 대한 열람·정정·차단·삭제를 요구하고 잘못된 정보로 야기된 결과의 제거를 요구할 수 있는 적극적 권리로써의 성질을 갖는다⁹¹⁾. 그 점에서 개인정보는 국가로부터 보호되어야 할 공익의 성격을 갖는다고 하여야 할 것이다.

(2) 個人情報의 範圍

개인정보가 인격적 요소를 이룬다는 점은 이미 언급한 바 있다. 따라서 각종 행정정보의 전자적 제공촉진과 아울러 개인의 인격보호 차원에서 보

91) 정보사회에서 개인의 사생활침해가 우려되는 이유는 ①자동정보처리를 통하여 순식간에 개인정보를 무수히 많은 사람들이 전혀 다른 장소에서 한꺼번에 받아 볼 수 있다는 것과, ②컴퓨터를 통한 정보연결에 의하여 개인 정보가 전혀 다른 목적으로 사용될 수 있다는 데에 있다. 따라서 정보사회에서 개인의 사생활자유는 정보자기결정권을 통하여 적극적으로 보호되어야만 한다. 김일환, “美國의 個人情報保護法規에 관한 研究”, 美國憲法研究, 1999, 73쪽; 박윤촌, 앞의 책, 511쪽.

호되어야 할 개인정보의 범위설정은 또 다른 의미를 갖는다⁹²⁾. 즉, 전자정부에서 보유하게 되는 모든 개인정보는 인격권의 연장선상에서 개인의 행정정보에 대한 접근의 흔적과 국정에 대한 비판의 흔적을 포함한 모든 개인의 자취가 포함되어야 할 것이다. 그러한 점에서 개인정보를 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호·등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보뿐만 아니라 정보보유자에 의해 개인에 대한 평가가 가능하게 되는 각종 로그파일이나 쿠키 등 개인 정보이용자가 사이버공간에서 전자정부의 서버에 남기게 되는 흔적파일이 포함되는 것으로 새겨야 할 것이다.⁹³⁾

개인의 자유로운 결정의 대상이 되는 정보의 범위에서 이러한 로그파일이나 쿠키 등 흔적파일을 제외하게 된다면, 가상공간 속의 개인행적은 국가의 개인별 감시를 위한 개인화작업에 활용되어 소위 '빅 브라더'의 세상을 결과할 수도 있게 될 것이다.

따라서 가상공간에서 스토커 역할을 하는 이러한 흔적파일도 개인정보의 범위에 포함시켜 그 생성여부 및 저장·처리여부를 모두 해당 개인의 권한에 맡겨야 할 것이다.

(3) 情報自己決定權의 內容

헌법 제10조의 인격권으로 이해되고 있는 정보자기결정권은 방어권에 불과한 것으로 오해되어서는 안된다.⁹⁴⁾ 정보자기결정권은 하나의 객관적

92) 정보자유에 선행하는 가치로는 개인의 생명·신체 내지 인격적 가치가 있다. 따라서 정보자유가 개인의 인격적 가치에 관여 내지 비판하는 것으로 될 경우는 입법적으로 규제하는 것은 필요 불가결한 최소한 요건이다. 和田英夫·原田三明·日笠完治·鳥居壯行, 情報の法と倫理, 1999, 133쪽.

93) MS社は 지난 7월 중순, 자사의 윈도우 운영체제에 탑재되는 인터넷 익스플로러의 최신판을 발표했는데, 이 버전에는 컴퓨터 사용자들의 '쿠키 거부권'을 더욱 강화하는 기능을 탑재한 점에 주목해야 할 것이다. i-Weekly© 2000 Joins.com. 2000.08.14.

94) 헌법 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가치는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다."고 규정하고, 헌법 제17조는 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다."라고 규정하고 있는 바, 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극

규범이며 헌법상 지금까지의 통신의 자유권의 적용영역을 확대한 것이다. 그 의미에서 정보자기결정은 개인이 정보수집을 인식하고 그것에 합의한 경우에만 개인에 관한 정보의 수집·처리를 보장하고자 하는 것은 아니다. 정보자기결정은 국가 및 행정으로부터 사회에로의 자유로운 정보전달을 보장하려는 것인 동시에 정보에의 관여, 정보에의 자유로운 접근, 자신의 책임에 의한 정보의 자유사용 또는 재구성까지도 보장하려는 것이기 때문이다.

①情報閱覽請求權 : 당사자는 자신에 관하여 수집 또는 저장된 개인정보(출처 및 수령자에 관한 부분 포함), 수집 또는 저장의 목적 및 개인정보가 자동적으로 처리될 경우에는 반복적으로 제공을 받는 자 및 기관 등에 관한 열람을 청구할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, 전자정부의 정보공유화에 상응하여 자신에 관련된 일체의 정보에 대하여는 모든 국가기관에 대해 그 공개를 요구할 수 있어야 한다.

②情報訂正請求權 : 부정확한 개인 정보는 정정되어야 한다. 부정확하다는 것은 내용이 잘못된 경우 이외에 문맥상 오해의 소지가 있는 경우도 포함한다. 가치판단에 대하여도 그것이 사실에 근거하고 있는 한 해당 개인의 반론권을 포함한 정정이 허용되어야 한다⁹⁵⁾. 정보를 보유한 행정기관이 개인정보에 객관적으로 명백한 오류가 있다고 판단된 경우에는 당사자의 청구를 기다리지 않고 지체없이 정정하고 그러한 사실을 당사자에게 통지할 수 있도록 할 필요도 있다.

③情報遮斷請求權 : 정보차단청구라 함은 개인정보제공자가 정보를 보유한 행정기관에 대해 자신의 정보에 대한 일반인이나 그 밖의 권한없는 행정기관으로부터의 불법적인 접근을 지속적으로 막아 줄 것을 요구할 수 있는 권리⁹⁶⁾ 외에 진위여부에 대해 다툼이 있는 기간동안 해당 정보

적인 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석된다(대판1998.7.24. 96다42789).

95) 김일환, “個人情報保護法の 改正必要性和 內容에 관한 研究”, 公法研究 第26輯 第2號, 237쪽.

96) 개인정보의 무단유출을 막기 위한 방어벽의 구축없이 정보통신부에 신고만으로 운영이 가능한 회원모집사이트로 인한 피해가 급증하고 있는 실정이라서 정보차단권을 침해한 사이트운영자에 대한 민·형사상의 책임규정 또한 강구되어야 할 것이다. 중앙일보, ‘사이트 90%가 보안장치없어’ 및 ‘벌거벗은 개인정보’ 2000.8.24., 26·27쪽 참조.

에의 접근을 막을 것을 요구할 수 있는 권리를 포함한다(假處分的 性格의 遮斷權).

다음과 같은 경우에는 삭제청구권 보다는 차단청구권을 인정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 즉, ①법률상 보존기간이 삭제청구와 양립할 수 없는 경우, ②삭제에 의해 당사자의 보호이익이 침해된다고 볼 합리적인 이유가 있거나, 해당 개인정보가 당사자에게 유리한 증거수단으로 되는 경우 또는 ③저장의 특수성으로 인하여 삭제가 불가능하거나 지나치게 많은 비용이 드는 경우, ④개인의 신분이나 신용 등 일반공개와 목적이 아닌 일체의 개인정보 기타, ⑤공개가 허용된 것일지라도 그 정확성여부가 당사자간에 의해 다투어지고 있고 정확성여부를 쉽게 확정할 수 없는 경우에는 권한없는 자의 접근을 차단하여야 한다⁹⁷⁾.

차단된 정보는 당사자의 동의가 있는 경우를 제외하고 원칙적으로 제공·이용을 금하되, 학술목적, 입중곤란의 해소, 기타 저장기관 또는 제3자의 우월적인 이익을 위하여 필요 불가결한 경우에만 엄격한 조건하에서 예외를 인정하여야 할 것이다.

④情報削除請求權 : 정보제공자는 원칙적으로 언제든지 자신에 대한 정보의 삭제를 청구할 수 있도록 해야 한다. 삭제는 개인정보처리의 한 단계로서 일반적인 금지 하에 있지만 정보삭제청구권 규정의 설정을 통한 적법성이 확보되어야 한다. 삭제는 통상 본인의 이익을 위해 인정되어야 할 것이나, 법률이 정한 보존기간이 삭제를 방해하는 경우 및 삭제에 의해 정보를 보유한 행정기관의 보다 큰 공익이 침해된다고 이유가 있는 경우에는 삭제를 제한할 필요 또한 있다.

第4節 表現의 自由

1. 表現의 自由

근대 서구국가에 있어서 인간정신의 본질을 깊이 있게 다룬 철학자들 들라고 한다면 “인간은 생각하는 갈대”라고 한 파스칼과 “시유하라, 고로

97) 이러한 유형에 대하여는 독일의 연방데이터보호법(Bundesdatenschutzgesetz) 제20조 제3항 내지 제5항 참조.

나는 존재한다”(cogito ergo sum)고 한 데카르트를 들 수 있다. 이들 철학자는 인간의 본질적인 특징은 정신의 자유와 그 활동에 있다고 하였고, 헌법은 그것을 “양심의 자유”로 보장하고 있다(제19조). 양심은 일반적으로 어떠한 형태든 외부적인 표현을 취하게 되는 것이 논리 필연적이고, 그러한 의미에서 내심의 자유는 표현의 자유의 근원점을 이루는 것이라고 평할 수 있다.⁹⁸⁾

인간정신에 있어서 내심의 핵심적 자유로서 이것은 불가침적이고 절대적인 것으로 종교의 자유(헌법 제20조), 표현의 자유, 학문의 자유(제22조) 등의 개별적 규정에 대해 일반적·전체적인 규정을 이룬다. 사상의 자유는 종전의 헌법에서는 명문의 규정도 없었고 남북분단이 대치상황하에서 사실상 사상범에 대한 보호관찰이 행하여졌다. 그것은 표현의 자유에 대한 제한(법률유보; 헌법 제37조제2항)에 다른 아닌 것으로 언론·출판·영화·방송·인터넷 등에 대한 통제의 강화로 이어지는 것이다.

2. 表現의 自由와 情報化 社會

표현의 자유는 사상의 자유에 대한 외적인 전달수단으로서 양심자유의 연장선상에 있다. 헌법에서 보장하는 표현의 자유는 집회·결사, 언론·출판·그 밖의 모든 표현, 통신의 비밀의 3가지 형태로 분류될 수 있지만 그 중에서 집회·결사의 자유는 표현의 자유 중에서도 외부적 내지 집단적 활동형태이기 때문에 별도로 취급되어야 하는 것이다. 표현의 자유는 의미의 전달이란 점에서 무엇보다도 인간이 외부에 향하여 자신이 품고 있는 사상·양심 등의 자유를 공표하는 정신적 활동의 자유라고 할 수 있다. 즉, 말하는 자유와 쓰는 자유인 것이다. 그러나 민주주의 사회에 있어서는 주권자의 1인으로서, 특히 현대정보사회에 있어서는 한 걸음 더 나아가 외부로부터 정보를 알고, 보고, 듣고, 읽는 등의 자유도 보장되지 않으면 안된다.

98) 사상의 자유와 양심의 자유는 엄밀하게 구별되는 것은 아니지만, 사상의 자유가 내심의 자유의 “지적·체계적 판단의 표출(세계관)”이라고 한다면 양심의 자유는 내심의 자유의 “주관적·윤리적·신념적인 표출(종교관)”이라고 할 수 있다.

이러한 정보사회에 있어서 현대적 표현의 자유는 매스 미디어에 있어서 알권리의 주장의 근거로 이를 위한 취재의 자유, 보도의 자유, 정보개시청구권으로 이어지게 된다. 신문, TV, 라디오, 영화 등의 매스 미디어가 갖는 여론형성의 기능은 워낙 중요하기 때문에 국민의 알권리의 첨병으로서 이들 보도기관의 역할은 종종 공공적 사명의 담당자의 그것으로 인정되기도 한다. 이러한 보도의 자유를 實效性있게 하기 위해서는 이것에 선행하여 취재의 자유가 보장되어야 하지만, 여기에는 취재자유와 합리적인 근거에 기한 제한(국가기밀이나 프라이버시)과 취재의 방법에 있어서의 상당성의 문제(법정의 심리, 증거물, 취재대상자인 개인의 인격존중)가 신문기자의 직업윤리와 약간의 충돌이 있게 된다.

한 시민이나 매스 미디어가 국가·공공단체가 보유하는 정보의 공개를 청구하는 것은 알권리의 가장 중요한 적극적인 측면이며, 현행 "공공기관의개인정보보호에관한법률"이 대표적인 법이다. 오늘날 통신의 비밀과 자유의 문제는 매스 미디어의 발달에 의해서 여러 가지의 새로운 문제를 야기하고 있다. 매스 미디어 개념 자체도 다중·다양한 정보미디어를 포함하고 있다. UHF방송, 케이블 TV, 위성방송에 의한 새로운 방송형태가 등장하고 있고, 최근에는 인터넷을 필두로 하여, 팩시밀리, 개인 컴퓨터통신, 화상전화 등의 새로운 정보통신기술이 개발되고 있다. 또는 종래의 인쇄미디어를 조합함으로써 매스 미디어와 다른 미디어와의 차이도 상대화되어 가고 있다. 이와 같이 표현의 자유의 보장의 문제는 고도성숙사회의 최신헌기통신미디어의 눈부신 개발·발달에 의해서 새로운 상황을 맞이하고 있는 바, 국가·공권력에 의한 개입의 시비가 문제의 핵을 이루고 있다.

헌법상 통신비밀이 앞에서 살펴본 바와 같이 새로운 상황을 맞이하고는 있지만 다음과 같은 기본적인 문제는 중요하다. 즉, 통신비밀은 개인의 프라이버시권과 합치되는 경우가 일반적이다. 이것은 좁은 의미의 "신서의 비밀"보다 넓은 "우편의 비밀"을 포함하는 것은 물론 전화·전신·인터넷 통신 등의 비밀도 포함한다. 다만, 범죄수사상 필요하거나 불가피한 경우, 예컨대 현행법 체포와 불가분적인 소위 역탐지나 주거의 불가침과의 관계에서 제한된 도청의 문제는 그 세부에 있어서 찬반양론이 갈린다.

3. 表現의 自由와 制約原理

여기에서는 표현의 자유를 제약하는 어떠한 원리가 있는가에 관하여 살펴보기로 한다. 표현의 자유의 본질은 “당신이 말한 것에는 한 사람도 찬성하지는 않지만, 당신에게 그것을 말할 권리가 있다는 것은 목숨을 걸고서라도 내가 지켜준다”고 하는 볼테르의 고전적 명언으로 압축할 수 있지만, 그렇더라도 時·所 등의 상황에 관계없이 이를 무한정 방치할 수는 없다.⁹⁹⁾ 표현의 자유에 대한 계약원리로는 다음과 같은 것이 지적되고 있다. 즉, ①일반적·추상적인 ‘공공복리’에 의해서 사전에 그것도 안이하게 표현의 자유를 제약하는 것은 허용되지 않는다. 표현의 자유는 재산권의 자유와 비교할 때 우월적 지위를 갖는다. ②미국의 판례상 홈즈 대법관에 의하여 확립된 ‘명백하고 현존하는 위험의 원칙’(clear and present danger)이 있는 바, 표현의 자유라고 하더라도 그것은 위험의 ‘근접한 정도의 문제’로 된다. ③헌법은 특히 검열의 금지와 통신의 비밀을 보장하고 있지만, 사전억제의 금지는 민주주의국가에 있어서 전통적으로 유지되어온 기본원칙이다. 그것은 국가권력에 의해서 사상통제의 수단으로서 종종 악용된 것에 유래한다.

4. 表現의 自由에 대한 多角的 接近

표현의 자유는 말할 것도 없이 헌법 제21조를 중심 축으로 하여 검토되어야 할 테마이지만, 정보화사회에 있어서 표현의 자유는 전술한 바와 같이 알 권리를 둘러싸고 종래 본래부터 내포하는 컨셉트 개념내용 가운데 새로운 상황하에서 새로운 문제를 제기한다. 그런데 본래의 주로 헌법 제21조에서 하는 접근 외에 표현의 자유에 대한 법적 접근으로서 그것과 불가분의 관계에 있는 행정법, 민사법 및 형사법 등에서의 법적 접근이 있다는 것에 유의하여야 한다.

99) 인터넷상에서 자주 발생하는 개인의 사생활 침해나 명예훼손행위와 표현의 자유가 상충될 때, 그 사회적인 상황을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 또한 음란의설적 표현이 과연 민주주의 사회를 유지·발전시키기 위한 표현의 자유처럼 헌법으로 보장되어야 하는가라는 문제는 심사숙고해볼 필요가 있다. 인터넷 정보내용 문제(각국의 불건전 정보규제현황과 국내 대응책). 안동근(정보통신윤리위원회)/우지숙(정보통신정책연구원).

(1) 憲法的 接近

첫째로는 말할 것도 없이 헌법적인 접근이다. 이에 관하여는 제21조의 법적 구조를 중심으로 검토되어야 할 것이지만, 여기에서는 다시 더하여 표현의 자유의 문제는 제21조 말고도 종래의 전통적인 차원이나 범주를 넘어서 전개되고 동시에 헌법의 다른 인권규정과도 관련시켜 그 외연은 널리 새로운 문제를 제기한다는 것을 지적하고자 한다. 말하자면, 표현의 자유는 국민주권과의 관계에서는 國政 중에의 참가권 내지 그의 일환으로서 선거권의 행사 또는 자치단체에의 주민참여로서 광범위한 정보공개청구권을 근거로 알 권리의 사정거리를 재편성하고, 그러한 알 권리는 국민주권 하에서 국민의 "교육을 받을 권리" 내지 학습권으로 연결된다. 물질적·경제적 성격의 권리로 이해하기 쉬운 생존권의 본질에 관하여 인간생활의 문화적인 지식·정보의 측면도 고려할 때 이러한 알 권리와도 무관하다고 할 수 없다. 그러나, 표현의 자유의 현대적인 테마인 알 권리와 관계에서 오늘날 우리에게 던져진 매우 심각한 화두는 국민 개개인의 행복추구권이다. 인간정신의 발전에 근거하여 지식·정보를 섭취하고 그것에 의하여 개인의 인격을 형성하고 풍요롭기 위한 행복추구권은 일면에서는 알 권리에 내재한다고 할 것이지만 다른 한편으로는 행복추구권은 타인에게 함부로 알리고 싶지 않는 프라이버시의 권리(혼자 있을 권리)도 내재한다는 점이다.

(2) 行政法的 接近

다음으로 헌법 차원의 문제와 불가분의 형태로 제기되는 것으로서 표현의 자유에 대한 행정법적 접근을 들 수 있다. 이것은 일반적으로 표현의 자유에 대한 사전적 억제를 과제로 삼는 넓은 의미의 경찰행정에 관한 것이 많다. 특히 일반행정상의 인·허가제나 등급제 등에 그치지 않고 헌법 차원의 표현의 자유 특히, 집회의 자유, 시위행진의 규제 등과 불가분하게 결부되거나 형사사건과도 관련하는 것이 많다.

이와 관련 평화인권연대 대안미디어운동모임에 의하여 주최된 "정부의

인터넷 내용규제와 표현의 자유, 무엇이 문제인가?”에서 제기된 쟁점을 주목할 필요가 있다.

즉, 등급제는 파편화된 인터넷상의 리소스를 체계적으로 정리해주는 환경과 기술을 제공하여 이용자들이 인터넷을 활용하는데 도움이 되며, 기술적 우려는 기술이 발전하면 해결할 수 있다는 주장과 등급제 문제는 등급제가 사회·정치적으로 이용되었을 때의 문제점이며, 등급제가 문화적, 사회적 맥락을 반영하지 못함으로 인한 문제라는 주장이 대답했다. 또한 PICS 기술을 기반으로 하는 등급시스템은 이를 주도하는 어떤 기관에도 이니셔티브가 없으며, 정보통신윤리위원회가 주도를 하더라도 역시 다른 기준의 등급제와 경쟁하게 될 것이다, 그리고 등급을 부여하지 않았을 때 처벌이 가능하지 않으며 등급제는 규제가 아니고 규제할 수도 없다는 주장과, 정보통신윤리위원회는 행정기관이며 사후처벌을 할 수 있는 실질적 권한이 부여되고 있고 이미 내용선별소프트웨어를 PC망 등에 설치하는 법률이 통과되어 그 기준이 정보통신윤리위원회에서 제시한 등급기준에 준하게 됨에 따라 등급기준이 정보통신윤리위원회에 의해 획일화될 수밖에 없는 등 정보통신윤리위원회가 가지고 있는 행정적·정치적·사회적 권력에 대한 문제제기가 팽팽히 맞섰다.¹⁰⁰⁾

(3) 民事法的 接近

표현의 자유의 문제는 공권력과 관계없이 국민상호간에 있어서 손해배상사건으로도 나타난다. 판례는 “민법상 불법행위가 되는 명예훼손이란 ... 인격적 가치에 대하여 사회로부터 받는 객관적인 평가를 침해하는 행위를 말하고, 그와 같은 객관적인 평가를 침해하는 것인 이상, 의견 또는 논평을 표명하는 표현행위에 의하여도 성립할 수 있는 바, 다만 단순한 의견 개진만으로는 상대방의 사회적 평가가 저해된다고 할 수 없으므로, 의견 또는 논평의 표명이 사실의 적시를 전제로 하지 않은 순수한 의견 또는 논평일 경우에는 명예훼손으로 인한 손해배상책임은 성립되지 아니하나, 한편 여기에서 말하는 사실의 적시란 반드시 사실을 직접적으로 표

100) http://www.jabo.co.kr/61th/61_disc_show.htm.

현한 경우에 한정할 것은 아니고, 간접적이고 우회적인 표현에 의하더라도 그 표현의 전 취지에 비추어 그와 같은 사실의 존재를 암시하고, 또 이로써 특정인의 사회적 가치 내지 평가가 침해될 가능성이 있을 정도의 구체성이 있으면 족하다”¹⁰¹⁾고 한다.

(4) 刑事法的 接近

표현의 자유에 관하여는 형사법적인 측면에서도 접근되고 있다. 국가나 공권력에 의한 금지와 처벌이 따르는 표현의 자유의 침해는 전술한 행정법적인 접근에 부수하는 경우 이외에 명예훼손, 성표현과 관련한 범죄, 범죄의 선동 등 형사사건으로서 기소되어 처벌되는 사례가 있는 것이다.¹⁰²⁾ 표현의 자유에 대한 사전규제¹⁰³⁾의 금지 하에서도 결과적으로는 이러한 사후적 재판으로서의 형사법적인 접근의 필요는 불가피하다.

(5) 매스 미디어로부터의 접근

지식기반사회 또는 정보화사회로 불리는 오늘날 특히 주목을 끄는 것은 매스 미디어의 관점에서 본 표현의 자유라고 할 수 있다. 여기에서의 매스 미디어는 좁은 의미의 헌법상 표현의 자유나 행정법 등 법학적 접근의 범위를 벗어나 특수하고도 고유한 것에 한정하기로 한다. 소위 매스 커뮤니케이션 법의 개념이 새롭게 등장하고 그의 법적 성격, 기본개념, 체계내

101) 대판 2000.7.28. 99다6203; 대판 1988.6.14. 87다카1450; 대판 1991.5.14. 91도420 등 참조.

102) 참고로 정보통신윤리위원회의 “불건전정보 심의 및 조치 현황(심의건수/시정조치건수)”을 살펴보면 다음과 같다.

구 분	1997		1998		1999		2000		2001. 7월	
음란·폭력	8,750	4,701	10,381	7,849	16,131	10,276	14,057	8,673	5,421	4,374
저작권침해	1,509	1,233	4,012	3,594	10,299	7,955	5,915	4,851	3,292	3,109
명예 훼손	77	48	179	97	983	110	473	103	77	7
사행심조장	-	-	927	448	513	346	403	251	99	25
기 타	3,680	364	1,609	694	1,681	1,039	2,629	1,561	1,586	901
계	14,016	6,346	17,108	12,682	29,607	19,726	23,477	15,439	10,475	8,416

(출처 : 정보통신윤리위원회, 2001.8)

103) 사전규제는 생각할 자유와 표현의 자유의 견지에서 보자면 감시의 내면화로서 기본적 인권을 원칙적으로 침해하는 것이라고 한다. 홍성태, 앞의 글 4쪽.

용을 둘러싸고 검토가 진행되어 비야흐로 '정보법'¹⁰⁴⁾이라고 하는 새로운 부문이 체계적으로 개발되고 있다.

第5節 個人化와 國家監視

1. 個人化

오늘날 인터넷 비즈니스에서 각광을 받고 있는 것의 하나가 민간부문에서 이루어지고 있는 일대일 마케팅(one to one marketing)의 전략이다. My Yahoo!와 같은 기능들은 Yahoo!의 기본 화면을 사용자의 구미에 맞게 편집하여 볼 수 있는 기능을 비롯해 사용자의 스타일에 맞는 정보를 선별하여 볼 수 있게 해준다. 또한 Amazon.com이나 Cdnw를 비롯한 전자 상거래 업체들이 사용자의 개인적 취향에 따라 자신의 페이지를 구성하고 사용자의 구매기록, 취향에 맞는 제품을 추천 받을 수 있는 기능들을 제공하는 것을 개인화(Personalization)라고 하는 바, 전자정부도 국민에 대한 맞춤서비스를 제공할 목적으로 이러한 개인화에 대해 관심을 가질 수도 있을 것이다. 즉, 인터넷 종합민원실에서의 모든 정보교환 행위는 자연스럽게 데이터베이스로 축적될 수 있고, 정부는 고객인 국민의 모든 정보를 이용·분석하여 고객인 국민에게 적합한 서비스를 선별적으로 제공하는 것이 가능할 것이며, 이러한 환경조성의 전제가 바로 '개인화'이다.

2. 個人化의 方法

현재 개인화 방법에 대한 분류기준에 대해 정립된 바는 없으나, 일반적으로 많이 쓰이는 방법들은 규칙기반 필터링, 협업 필터링, 학습 에이전트 등을 들 수 있다.

104) '정보법'은 법학상의 새로운 개념으로 특히 미국에서 연구·교육되고 그 분야의 선구적인 업적이 이루어지고 있는 바, J.D. Zellgy는 그의 저서 'Communication Law' (1993)에서 「본서는 '직접적으로는 커뮤니케이션을 형성하는 모든 법 - 표현의 내용과 통로(Channel)를 결정하는 모든 법을 대상으로 한다'고 하고, 그 목적하는 바는 ① 표현의 자유에 대해 보다 큰 평가를 침투시키는 것, ② 커뮤니케이션법의 여러 가지 영역의 개관을 제공하는 것, ③ 일반적으로 미국에 있어서 커뮤니케이션 관련직에 가장 관련 있는 법적 규범이나 원리의 기능적 이해를 도모하는 것」으로 하고 있다.

개인화의 방법 중 가장 기초적이고 일반적인 것은 규칙기반 필터링으로, 이것은 사용자에게 개인 신상, 관심 분야, 선호도 등에 대한 몇 가지 질문을 통해 그 사람에 대해 생성된 정보의 프로파일을 이용하여 웹 개인화 담당자가 사용자의 선호도 정보에 알맞은 정보 및 상품을 추천 혹은 제공하는 것을 의미한다. 협업 필터링은 사용자들의 기초정보와 고객들의 선호도/관심 표현을 바탕으로 선호도/관심에서 비슷한 패턴을 보이는 고객들을 묶는 것을 통해 고객 서비스 방향을 결정하는 방법을 말한다. 협업 필터링이 사용자들의 자발적인 정보 입력이나 구매를 기준으로 사용자들에 대한 정보나 추천을 제공하는데 반해 학습 에이전트 기술은 사용자가 특정한 사이트 내에서 어떤 페이지에 오래 머무르는지, 어떤 페이지를 인쇄하는지, 어떤 제품을 구매하는지 등과 같은 사용자들의 행동을 기준으로 사용자의 선호도와 관심을 알아내고 이를 바탕으로 사용자들에게 적절한 내용을 제공하는 방법을 말한다.¹⁰⁵⁾ 어떤 방법이든지 국민적 수요분석에 따른 맞춤형정서서비스의 제공을 가능하게 한다는 장점이 있는 반면, 국민의 전자정부에 대한 일거수일투족을 감시할 수 있는 단서를 제공한다는 단점도 갖는다.

3. 個人化와 私生活 保護

대부분의 개인화 기술은 어느 정도 사용자의 개인 정보를 필요로 한다. 사용자 등록 과정을 통해 사용자의 인적 사항이나 선호도에 관한 질문을 하는 경우도 있고, 사용자의 사이트 내에서의 행동을 관찰하는 방법도 있지만 개인화 과정 자체가 사용자의 선호도나 습관·개인적 성향과 같은 정보를 수집하여 사용자에게 알맞은 정보를 제공하는 것이 목표이므로 운영자에게 정보가 흘러 들어가는 것은 피할 수 없는 일이다. 이런 일을 행정과의 실제관계에 비유한다면 누군가 국민을 쫓아다니면서 어떤 사이트에 들어가서 무엇을 보았고 어떤 정책에 더 관심을 가졌는지 그리고 국가에 대하여는 어떠한 비판적 견해를 갖고 있는지를 꼼꼼하게 기록하는 일과 같다. 이런 상황이라면 국민의 입장에서서는 상당히 불쾌한 일이 될 수밖에 없고 국정의 감시자와 피감시자가 뒤바뀐 불쾌감을 가질 수밖에 없다.

105) <http://dmlab.ewha.ac.kr/hsyong/teach/etc/seminar2000-2-report/esora1.htm>

이를 방지하는 차원에서 주민등록생성기 등 사용자의 거짓 신원정보를 만들어 주는 소프트웨어가 팔리고 있고, 민감한 개인정보가 본인 동의 없이 수집되는 일도 벌어지고 있는 것이 현실이다.¹⁰⁶⁾ 문제는 운영자가 사용자 정보를 수집하기 전에 정보가 수집되고 있다는 사실과 정보를 어디에 사용할 것인지를 사용자에게 알려야 한다는 것이다. 또한 사이트간에 사용자 정보를 공유하기 시작함으로써 벌어지는 문제들도 있다. 개인화가 사용자와 웹사이트간의 신뢰 형성을 기반으로 한다는 사실을 생각한다면 상호간의 신뢰를 잃지 않으면서 사용자가 자신의 정보를 통제할 수 있는 방법이 개발되어야만 한다.

민간부문에서 대안으로 개발된 것으로는 P3P(Platform for Privacy Preferences Project), 익명 개인화(Anonymous Personalization) 및 단계적 개인화와 같은 것들이 있는 바, P3P는 사용자 정보가 잘못된 방법으로 사용되지 않도록 보호하기 위해서 만들어졌다. 이것은 사용자의 이름이나 주소, 전화번호와 같은 개인 정보들을 신뢰할 만한 사이트들에게 자동으로 알려서 번번이 입력하지 않아도 되게 해준다. 즉 사용자의 정보를 잘못 사용하지 않을 것이 인증된 사이트들만이 이러한 사용자 정보를 제공받을 수 있으며 P3P의 초점이 사용자가 누구인지 확인하는 것이 아니라 사생활 정보의 보호에 있기 때문에 사용자는 개인 정보에 대한 일정 수준의 보호를 받는 것이 가능하다. 모든 사이트에게 P3P가 강요되는 것은 아니지만 사용자 보호에 대한 경쟁이 압력으로 작용하게 되어 사용자 정보보호가 자율적으로 정착하게 될 가능성은 많다.

그리고, 한 사이트 내에서 개인화 방법으로 개발된 익명 개인화에서는 사용자는 단지 자신에 대한 인적사항이나 원하는 개인화 수준에 필요하지 않은 정보를 밝힐 필요가 없고 자신의 선호나 관심만을 사이트에 제공할 수 있다. 웹사이트는 제공된 사용자 정보만을 가지고 알맞은 수준의 개인화를 수행하게 된다.

106) 공적 인물에 대하여는 사생활의 비밀과 자유가 일정한 범위 내에서 제한되어 그 사생활의 공개가 면책되는 경우도 있을 수 있으나, 이는 공적 인물은 통상인에 비하여 일반 국민의 알 권리의 대상이 되고 그 공개가 공공의 이익이 된다는 데 근거한 것이므로, 일반 국민의 알 권리와는 무관하게 국가기관이 평소의 동향을 감시할 목적으로 개인의 정보를 비밀리에 수집한 경우에는 그 대상자가 공적 인물이라는 이유만으로 면책될 수 없다(대판 1998. 7. 24 96다42789).

익명 개인화를 통해 사용자의 충성도가 형성되기 시작하면서 단계적 개인화의 과정이 시작된다. 단계적 개인화는 각 사용자의 개인화 수준에 필요한 정보만을 요구한다. 처음에는 e-mail 주소만을 요구할 수도 있으며 다음에는 사용자의 동의하에 선호도 정보와 같은 좀 더 많은 정보를 얻게 되고 구매 단계에까지 이르게 되면 사용자의 인적사항까지 이르게 된다. 이것은 사용자의 신뢰를 바탕으로 개인화를 이루어 나간다는 점에서 적절한 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

4. 私見

행정정보의 전자적 제공에 있어서 맞춤 행정서비스화를 목적으로 전자화 국가 등이 개인화를 해 나간다고 한다면 그 과정에 있어서 가장 중요한 것은 고객인 국민의 정보가 어떤 형태로 사이트에 제공되더라도 고객의 입장에서는 자신이 제공하는 정보가 통제가 가능한 범위 내에 있어야 한다는 것이다(개인정보의 자기결정권보장). 설사 고객인 국민이 자신이 제공하는 정보의 범주 내에서 제공받을 수 있는 개인화된 정보의 범위를 정확히 알 수 없을지라도 사이트에서는 반드시 고객의 개인 정보와 관련된 개인화된 정보를 기준 이상으로 제공하려고 하는 노력을 기울여 해서는 안 된다.

第6節 匿名權

1. 匿名의 意義와 問題點

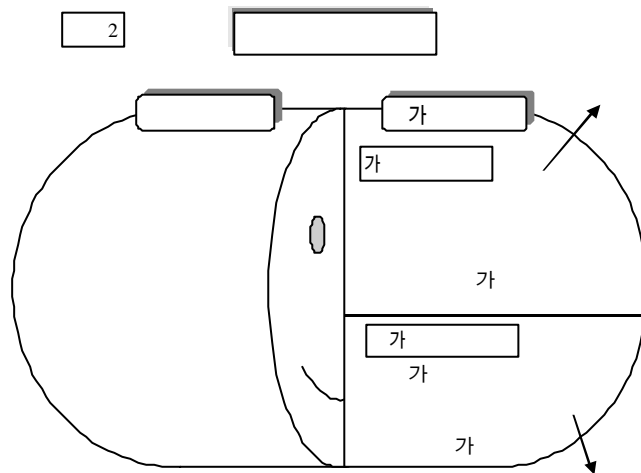
(1) 익명(匿名: anonym)

도시사회 대중화현상의 하나로서 “이름을 숨긴다”는 의미를 갖는 사회학 용어로, 사회집단에서 개인이 불특정 다수의 일원이 되면 그 자주성과 개성적 요소를 상실하고 평균화되어 버리는 성질을 가리킨다. 정보화사회에서 개인은 기계 부속품화되어 사상·정서가 무시되고, 획일적 행동양식이 강요되기에 이르는데, 이러한 사회구조가 익명화를 초래하게 된다. 즉 20세기 후반 산업화가 급속도로 진행되면서 집단의 거대화·분업의 세분화 및 급변하는 사회변동 등은 혈연적·지연적 결합을 붕괴시키고 형식적·

기계적 인간관계를 형성시켜 익명화를 유도하였다. 조직사회에서 개인은 자신을 숨기고 대중의 일원이 되는 익명성을 사회조직에서 요구받기도 하지만 스스로 자신을 익명화시켜 사회적 책임을 피하는 수단으로 삼기도 한다.¹⁰⁷⁾

(2) 匿名의 問題點

우리나라의 인터넷에는 차마 입에 담을 수 없는 욕지거리가 난무하거나 대화방에서 자신을 인격적으로 매장하는 포래아이들의 말을 견디다 못해 자살한 학생이 발생하는 등 인터넷상의 언어폭력은 이제 '언어학살'의 수준에 이르렀다고 해도 과언이 아닐 정도로 우리의 사이버세계는 공포의 무법천지로 변하고 있다.¹⁰⁸⁾ 날로 발전하는 인터넷 기술과 함께 한때는 직접민주주의를 실현할 수 있다는 희망을 불러일으켰던 사이버 공간이 이처럼 비방과 저주, 인신공격과 명예훼손이 기술을 부리는 공포의 공간으로 변하게 된 가장 커다란 이유는 사이버 커뮤니케이션의 익명성에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다(그림2 참조).



107) <http://yunli.pe.kr/윤리학술/아/익명성.htm>.

108) 경향신문 2000.7.28 금

익명은 인터넷 기술이 현대인에게 선사한 가장 위협적인 무기이다. 자신의 이름을 숨기고 상대방을 인격적으로 매장하려는 자에게 있어서는 인터넷이 최적의 조건을 구비한 셈이다. 즉, 익명은 근본적으로 전전한 의사소통을 파괴하고, 결국에는 사회 전체를 병들게 만든다. 자신의 정체성을 숨기고 싶은 욕망은 어쩌면 인류의 역사만큼이나 오래된 것인지도 모른다.

당초 기대되었던 자유로운 비판으로서의 익명의 기능은 사라지고¹⁰⁹⁾ 익명의 역기능이 사이버세계를 무차별 폭격하고 있는 것이다. 새로운 민주주의 문화는 커녕 일상적 의사소통에서 지켜야 할 기본적 윤리마저 급격하게 붕괴되고 있는 것이다. 자신의 본래 모습은 숨긴 채 가짜 이름으로 상대방의 인격을 비방하고 매장하는 인터넷 테러리스트들이 양산되고 있다. 그들은 물론 얼굴을 마주하는 구체적 현실에서는 그렇게 과격하지 않을지도 모른다. 그렇지만 구체적 현실과 사이버세계의 가상현실을 구별하는 자체가 바로 문제이다. 전 인구의 3분의 1 이상인 1천4백만 명이 인터넷 인구로 성장하였다는 사실에서 알 수 있듯이 사이버공간은 이미 우리의 구체적 현실이기 때문에 자신의 행위를 책임지지 않으려는 익명의 논리가 사이버공간을 지배한다면, 우리 사회의 윤리적 토대는 급속도로 침식될 것이다. 사이버세계에서도 익명이 실명으로 전환되어야 할 이유가 여기에 있다. 네티즌은 결코 가상현실의 정체 없는 유령이 아니라 인터넷으로 더욱 밀접하게 연결될 시민일 뿐이다.¹¹⁰⁾

2. 匿名의 必要性

그렇다고 익명성이 나쁜 것만은 아니다. 정치적으로 민감하거나 집단간에 이해관계가 첨예하게 대립되는 부분에 대해 합의를 모색할 경우 또는

109) 제주시는 지난 1998년 7월에 개설한 인터넷 홈페이지 '신문고'를 개설한 이래 시민들의 불편 사항, 공무원 불친절 사례, 정책 제시 등 다양한 글이 봇물을 이루고 있다고 밝혔다. 실제 17일 현재까지 하루 평균 4.3건 꼴로 1605건의 의견이 제시되고 조회 횟수도 전마다 200-500여회에 이르는 등 높은 관심을 불러 일으키고 있으나, 이용자의 실명제재율은 40.2%로 다른 지방자치단체의 59.8%에 크게 못미치고 있다. 특히 이들 익명의 네티즌들 상당수는 상대방을 비하하는 욕설을 해대거나 협박을 하는 등 읽기에도 민망한 글을 마구 게재해 운영자들이 이의 처리를 놓고 골머리를 앓고 있다. cjnews@chejunews.co.kr.

110) 이진우, media@www.kpf.or.kr for more information.

진지한 고민 상담은 익명성이 없으면 솔직한 의견을 기대하기 어렵다.¹¹¹⁾ 따라서, 사이버 세상의 익명성에 대해 문제점이 많다고 개탄만 할 것이 아니라 전자민주주의의 구현을 위한 주역으로서 익명성을 이용한 다양하고 민감한 행정정보의 제공과 그 정보를 토대로 한 알찬 토론의 공간을 만들어내는 일도 주저해선 안될 것이다.¹¹²⁾

다른 한편으로는 익명에 대한 거부반응이나 익명권자의 익명남용 등은 우리 사회의 분위기가 아직 경계심을 풀지 못할 정도로 경직되어 있다는 반증일 수도 있다. 적당한 비판에 대해 탄력과 관용이 부족한 우리 사회의 풍토 하에서 개인은 자신의 정체성을 노출하기 꺼리며, 실명에 대한 공포가 재생·확산되는 악순환을 겪을 수밖에 없을 것이다.

3. 私 見

진정한 인간관계란 진실된 관계를 말하며 비밀이 없어야 함이 좋다. 익명은 마치 목욕탕에서 옷을 벗지 못하는 것과 같이 그 칙단에 어울리기 힘든 어색함을 뜻하고, 이는 원칙적으로 제대로 된 쌍방향 커뮤니케이션을 불가능하게 한다. 결국 이런 상태로 펼쳐지는 어떠한 주장도 설득력은 떨어지고, 쌍방간 에너지 손실만 있을 뿐이다. 문제는 사이버의 익명은 실명으로 유도되어야지 강요할 수는 없다는 점이다. 강요된 실명은 진실한 것이 아니기 때문이다. 스스로 몇몇하게 공개하는 정보만이 익명과 실명에서 우려되는 문제점들을 극복할 수 있다. 실명으로의 전환이란 사랑과 이해의 분위기가 무르익어 익명의 개인에게도 “자신을 드러내도 괜찮겠다”

111) 익명을 요구한 정부 관계자는 “의약문없이 비록 모든 국가에서 시행되는 보편적 제도라 할지라도 이를 실행에 옮기기 위해선 전국민과 의사·약사측의 전적인 동참이 요구되므로 순조로운 정책전환이 이뤄지려면 현실적 저항과 제약사항 등이 최대한 수용되는 것이 가장 중요하다”는 입장을 밝혔다(<http://healthonline.co.kr/news/000918.htm>) 또는 익명을 요청한 정몽헌 대북소식통에 따르면, “정상회담 기간중 북측이 임진강 수해방지공사등 비무장지대의 평화적 이용문제를 협의하는 과정에서 황해도 굴담초~경기도 불음도 사이 한강하구에서 교동도~강화도 부단지역~김포반도에 이르는 수역에 대한 민간선박의 자유통항을 먼저 제안했다”(<http://www.artdmz.org/Korean/news/newsart29.htm>)는 것에서 볼 수 있듯이 익명은 민감한 사항에 여론수렴의 수단으로 이용되기도 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

112) 대한매일 2000.9.5 화

는 무언의 “약속”을 하게 되는 것을 의미한다.¹¹³⁾ 그러나, 민감한 사항에 대한 비판이나 우회적인 여론의 동향을 파악하기 위해서는 인간 본연의 심리상 익명성이 요구되고 그 익명성은 자기결정에 대한 책임의 인수가 전제되어야 한다는 점에서 가시적 익명권은 헌법 제10조·제19조 및 제21조와의 관계에서 반드시 보장되어야 할 것으로 보인다. 아울러 전자정부법 제6조(국민편익중심의 원칙)에 익명에 의한 국정참여의 보장을 내용으로 하는 항을 신설할 필요가 있다고 할 것이다.

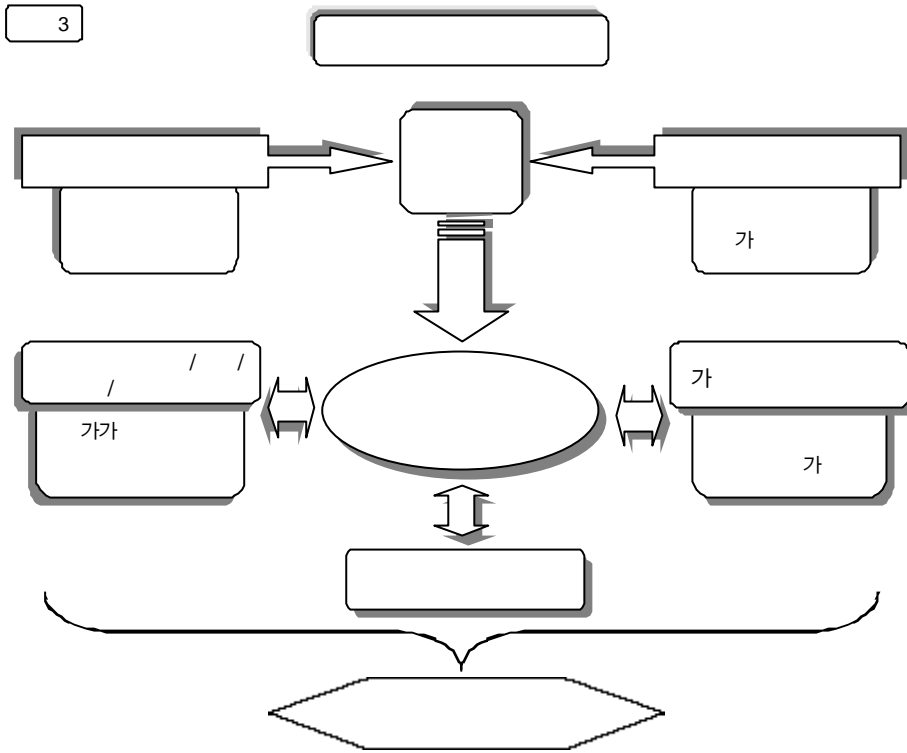
113) 대한매일 2000.9.5 화

第4章 結論

전자정부란 국민에게 행정정보를 제공함으로써 행정을 투명하고 효율적으로 운영함으로써 진정한 국민에 의한 정부를 실현하고자 함을 그 목적으로 한다. 바꾸어 말하면, 정치적 민주화의 정도에 상관없이 국가권력은 그 구성원을 포함하여 이 세상 모든 것에 관한 갖가지 정보를 체계적으로 수집하고 이용하는 결과 주권재민의 원리를 실현하기 위해 주권자를 감시하지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 전자정부가 구현하고자 하는 목적이 달성되기 위해서는 감시자인 국가에 대해 국민의 역감시가 제도적으로 보장되어야 하고 맞춤행정서비스라는 명목하에 쿠키 등을 프로파일링화한 개인화작업을 통해 정부정책에 무비판적인 민원인과 그러하지 아니한 민원인을 별도관리하여 전자에 대해 정책에 관한 여론조사를 하고 그 결과를 토대로 정책의 당위성을 부여하는 등의 여론왜곡 또한 경계되어야 할 것이다.¹¹⁴⁾

결국, 전자정부는 정보주권자인 국민에 대해 알권리를 보장하고 이를 토대로 정부에 대한 자유로운 비판과 의견을 개진할 수 있는 표현의 자유를 또한 보장하되, 익명의 자유로움을 최대한 활용하면서도 국가에 의한 성향별 국민의 분류와 이에 대응한 정책수립을 통한 민주질서의 왜곡을 방지하기 위해서는 정부정책 게시판이나 각종 민원을 접수하는 신문고사이트 등을 개설하되 이에 대한 검색은 프로파일링화가 높기 때문에 정부에 의한 전자문서기록으로 인정하여 정보주체인 국민의 열람대상으로 인정할 필요가 있다고 할 것이다. 아울러 개인화를 위한 쿠키 파일에 대한 정보주체의 자기결정권을 법정화하는 한편 익명의 실명화에 대하여도 형법상의 수색에 준하는 사법절차를 준용하도록 해야 할 것이다(그림 3 참조).

114) 홍성태, '정보사회에서 국가와 감시', 3쪽, 7쪽 참조.



전술한 목적의 달성을 위해서는 첫째, 국민이 국정의 최종 감시자로서 자신에 관한 정보를 비롯하여 국정 일반에 관한 모든 정보에 대한 보편적인 액세스권을 보장하여야 한다. 그러한 점에서 현행 “공공기관의 정보공개에 관한 법률” 제4조 제3항은 “국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다”고 규정하는 한편 같은 법 제7조 제2호에 의하면 “공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보는 국민의 정보공개청구에도 불구하고 이를 비공개 대상으로 할 수 있다”고 규정하고 있어 국가비밀이 알권리보다 우선하는 것이 되어 정보를 제공할 의무가 있는 행정기관이 재량권을 남용할 소지가 많다. 이런 점에서 “공공기관의 정보공개에 관한 법률” 제4조 제3항과 제7조 제2호는 국민의 알권리를 적극적으로 보장하려는 정부측의 정보제공

노력이 미흡하다. 이들 조항들은 미국에서 확립된 국가기밀특권과 알권리의 비교형량기준을 도입하여 국가비밀의 실질성을 구체화하는 입법개정이 필요하다.¹¹⁵⁾

예컨대, 현행 전자정부법 제9조의 공개되어야 할 행정정보를 “국민 생활에 이익이 되는”이 아니라 “국민생활에 이익 또는 대통령령이 정한 수 이상의 민원인이 요구하거나 국민의 경제적 부담으로 되는” 사항을 제공공개 대상으로 삼도록 하고 제공공개가 어려운 경우에는 목록을 게시하여 일정한 요건 하에 접속가능하도록 하는 법의 개정이 이루어져야 할 것이다.

둘째로는 입수한 정보를 토대로 국정에 대한 비판이나 자유로운 여론의 형성을 위해 익명에 의한 표현의 자유를 제한하여서는 아니될 것이다. 특히 정부가 보유하고 있는 개인정보를 토대로 언제든지 가능한 포괄적인 개인정보통합시스템을 통한 개인의 감시¹¹⁶⁾가 가능하다는 점에서 “공공기관의개인정보보호에관한법률”에 의하여 보호되고 있는 국가 등이 보유하고 있는 자신과 관련된 모든 정보에 대한 이해당사자인 국민의 열람권(제12조)·정정·삭제요구권(제14조)과는 별개로 행정기관의 책무를 규정하고 있는 “전자정부법” 제1장 총칙 제4조에 “쿠키 등 로그 온 파일”의 프로파일링을 통한 개인화금지 의무를 명하는 내용의 항을 신설함과 아울러 이러

115) 이동훈, “국가비밀과 알권리”, 공법연구 제28집 제2호, 163쪽. ; 최근 정보공개법의 개정법률안에서는 비공개대상정보의 예로서 「가. 개정(안) 7조 ① 5의 2. 가.목의 “공개될 경우 의사결정의 중립성이 무당하게 손상될 우려가 있는 정보”로는 ①의사·약사·한 의사·한약사 등의 업무영역 구분과 관련한 의사결정과정 중의 정보, ②의사·약사의 영일이익 확보에 영향을 줄 수 있는 의약품업과 관련한 의사결정과정 중의 정보, ③기타 각종 이익집단들과 관련한 의사결정을 돌 이익집단 구성원들이 참여하여 행하는 경우의 의사결정과정 중의 정보가 제시되고 있고, 개정안 7조 ①1항 5의 2. 나.목의 “국민에게 혼란을 일으킬 상당한 우려가 있는 정보”로는 ①환술·금리·주가 초단기적 경기변동 전망 등 불확실할 수 밖에 없으면서도 국민의 재산권에 큰 영향을 미칠 수 밖에 없는 사항에 관한 의사결정과정 중의 정보, ②그린벨트해제, 토지이용계획 등에 관한 의사결정과정 중의 정보 등이 제시되고 있으며, 개정안 7조 ①1항 5의 2. 다.목의 “다수인의 이해관계가 침해하게 대립되어 의사결정때 참여한 당사자나 특정이해관계인에게 중대한 손상을 주는 정보”로는 확장장·쓰레기매립장·기타 혐오시설 등의 설치지역 선정과 관련된 의사결정과정 중의 정보, 등이 제시되고 있다. <http://www.ipc.go.kr/intra/homepage.nsf/HomePage?OpenFrameset>

116) 2000.8.30. 현재 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 전체 4,373개의 공공기관이 모두 452종, 8,421개의 개인정보화일을 보유하고 있으며, 이들 개인정보 화일은 예외없이 주민등록번호를 중심으로 구축되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이인호, “주민등록번호·지문날인과 개인정보자기결정권”, 인터넷법률 8호, 63쪽 참조.

한 의무의 이행여부에 대한 감시는 “정보화촉진기본법” 제19조의2에 의한 정보화책임관의 업무로 한다는 것을 명시하여야 할 것이다. 그리고 정부의 검색에 의한 개인화를 감시한다는 측면에서는 정부에 의한 자체 사이트 검색도 전자정부법 제2조제5호의 전자문서에 포함되는 것으로 하여 정보주체의 프로파일링 시도에 대한 감시도 가능하게 해야 할 것이다.

한편, 공간의 “On” 또는 “Off”가 현실의 인간에게 미치는 법익에는 차이가 없다고 하더라도, 대면성 여부에 의한 윤리적 차이에 따라 법적 한계의 일탈유혹에는 커다란 차이가 있게 되는 바, 예컨대 현실공간에서의 익명은 직접 대면성을 갖는 결과 윤리적 자기통제가 행하여지고 이로 인한 행위의 절제성과 책임성을 기대할 수 있지만 가상공간에서의 익명은 윤리성과 자기책임성의 인식은 희박하나 표현의 자유로움과 정치적으로 애매한 사항에 대하여도 과감하게 의견을 제시할 수 있게 한다는 장점도 있어 익명권을 무조건적 내지 전면적 부인은 어렵다고 할 것이다. 오히려, 수집된 정보를 통한 자신의 의사표현도 자기결정권의 한 형태이고 이러한 자기결정권은 책임의 인수를 내포한다는 점을 고려할 때, “전자정부법” 제28조(정보통신망을 통한 의견수렴)에 “가시적 익명에 의한 의견표명권의 보장”과 “법관이 발부한 영장에 의한 익명권의 가치화 제도”를 도입하는 항을 신설할 것이 요구된다.

그밖에 미국 “EFOIA”의 시행착오를 감안하여 “전자정부법”에 의한 문서재설계와 종이문서의 전자화를 앞당겨 주권자인 국민으로 하여금 국정에 대한 감시자로서의 알권리를 충족시키고 이를 토대로 자유로운 정치적 비판이 가능하도록 본고가 별첨하고 있는 “국가안보와 표현의 자유 및 정보접근에 관한 요하네스버그 원칙”을 감안하여 현행 “공공기관의정보공개에관한법률”에 개인정보의 범위와 개인정보의 자기결정권의 내용과 한계에 대한 명시적 규정의 도입과 아울러 알권리를 제약하는 비공개정보의 분류기준과 비공개기간의 年限에 대한 규정을 신설하여야 할 것이다.¹¹⁷⁾

117) 정보화 시대에 정보에 대한 수집 및 공개정책은 국방부가 수행해야 할 가장 기반이 되는 정책이라 생각된다. 모든 것을 숨기는 것이 보안은 아니며 숨길 것과 내보일 것을 구분할 줄 아는 것이 진정한 보안이라 생각된다. 이제 보안도 ‘양’보다는 ‘질’을 우선시 해야 할 것이고, 이러한 보안유지기반에서 획득사업을 추진할 때 비리의혹 분식과 더불어 비용절감도 가능하다고 본다. 최성민(한국국방연구원), <http://dapis.go.kr/mndweb/daily/1999/04/0411-12.htm>

〈부 록〉

국가안보와표현의자유및정보접근에관한요하네스버그원칙

(THE JOHANNESBURG PRINCIPLES ON NATIONAL SECURITY FREEDOM OF EXPRESSION AND ACCESS TO INFORMATION)

서 문

이 원칙들은 1995년 10월1일 ARTICLE 19이 요하네스버그 근방 Mabula소재 Witwaterarand 대학 법학연구센터의 협조 아래 회합을 마련한 국제법, 국가안보 및 인권에 관한 전문가그룹에 의해 채택되었다. 동 원칙은 국제법과 지역법 및 인권보장과 (특히 법원의 판결에 반영된) 국가관행에 관련한 기준, 그리고 국제사회에 승인된 일반법원칙들에 터잡고 있다. 동 원칙은 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약상 조항의 규제와 침해에 관한 시라쿠사 원칙(Siracusa Principles) 및 비상사태에서의 인권규범에 대한 파리 최소기준(Paris Minimum Standards)의 연속적인 적용을 인정한다.¹¹⁸⁾

전 문

동 원칙을 기초한 참가자들은 국제연합헌장에 선언된 원칙에 따라 모든 인류의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리들의 인정이 세계의 자유와 정의와 평화의 기초임을 깊이 생각하면서, 인민들의 독재와 억압에 대한 저항은 마지막 수단으로 필수적이며, 인권은 법치주의에 의해 보장되어야 한다는 점을 확인하고, 표현의 자유와 정보의 자유는 민주사회에 본질적이며 사회발전과 복지 및 여타 인권과 기본적 자유의 향유에

118) 시라쿠사원칙은 1984년 5월 국제법통가위원회와 국제형사법협회, 국제법통가위원회 미국협회, Urban Morgan인권연구소 및 국제범죄과학고등연구소의 주최로 회합한 전문가 그룹에 의해 채택되었다. 파리 최소기준은 1984년 4월 국제법협회 후원으로 회합한 전문가그룹에 의해 채택되었다.

도 필수적이라는 인민들의 신념을 재차 확인하고, 세계인권선언·시민적 정치적 권리에 관한 국제협약·이동의 권리에 관한 유엔협약·사법권독립에 관한 유엔기본원칙·인권 및 민중의 권리에 관한 아프리카헌장·미주인권협약 및 유럽인권협약의 관련조항을 고려하고, 국가안보를 구실삼은 표현의 자유와 정보의 자유에 대한 정부의 수많은 부당한 규제들에 주목하며, 국가안보를 이유로 한 표현의 자유와 정보의 자유에 대한 규제범위를 명확히 하여 정부로 하여금 국가안보를 구실로 표현과 정보의 자유실현에 부당한 규제를 가하지 못하도록 할 것을 바라면서, 법치주의의 핵심적 요구들을 충족하는 간단명료한 규정의 입법을 통한 표현과 정보의 자유에 대한 법적 보장의 필요성을 인식하고, 독립된 법원에 의한 표현과 정보의 자유에 대한 사법적 보장의 필요성을 다시금 요청하면서 다음과 같은 원칙들에 따라 국가적, 지역적, 국제적 수준에서의 적절한 기구가 동원칙들의 광범한 확산, 수용 내지 실현을 촉진하기 위해 나설 것을 요청한다.

1. 총 칙(General Principles)

원칙 제1조 ①모든 사람은 간섭받지 않고 의견을 가질 권리를 보유한다.

②모든 사람은 모든 종류의 정보와 생각을 각자의 선택에 따라 말, 문서, 인쇄물, 예술형식 또는 어떠한 매체의 형식으로든지 국경을 넘어 추구하고 수용하고 전달할 표현의 자유를 가진다.

③제2항에 제시된 권리의 실현은 국제법에 확립된 바와 같이 국가안전보장을 포함한 특별한 근거에 기해 규제될 수 있다.

④국가안보를 이유로 하는 표현과 정보의 자유에 대한 어떠한 규제도 정부가 그 규제가 실정법에 명문화되어 있고 민주사회에서 상당한 국가안보이익을 보호하기 위해 필요하다는 점을 제시하지 못하는 한 과해될 수 없다.¹¹⁹⁾ 규제의 유효성에 대한 입증책임은 정부에 있다.

119) 이러한 원칙을 위해서, 민주사회란 그 자신과 구별되는 실재 또는 조직을 위해서만 책임지는 정부를 보유하며, 투표자의 자유로운 의사표현을 보장하는 비밀투표에 의한 정기적인 보통선거가 실시되며, 집권정부에 맞선 정치단체의 조직이 자유로워야하며, 독립된 사법기관에 의해 집행되는 기본권의 효과적인 법적 보장이 있어야 한다. 이러한 정형은 법치국가에 대한 정의(S.A.de Smith, *The Commonwealth and its Constitution*, London:Stevens & Sons, 1964)에 더잡고 있다.

원칙 제 1 조의 1 (법적 명문화) ①표현과 정보에 관한 모든 규제는 법에 명문화되어 있어야 한다.

②규제의 타당성에 대한 독립된 법원 또는 심판기관에 의한 신속하고 전면적이며 효과적인 사법적 심사를 포함하여 규제의 남용에 대한 충분한 법적 방지책이 마련되어야 한다.

원칙 제 1 조의 2 (정당한 국가안보이익의 보장) 정부가 국가안보를 이유로 정당화하고자 하는 표현과 정보에 대한 모든 규제는 정당한 국가안보 이익보장에의 순수한 의도와 명시적 효과가 있어야 한다.

원칙 제 1 조의 3 (민주사회에서의 필요성) 표현 또는 정보의 자유에 대해 정당한 국가안보이익보장에 필요한 규제를 하기 위해서 정부는 다음 각호를 제시해야 한다.

1. 특정사안에 대한 표현이나 정보가 정당한 국가안보에 심각한 침해를 야기할 것
2. 부과된 규제가 국가안보이익보장을 위해 가능한 최소한의 제한수단일 것
3. 규제가 민주주의 원칙에 부합할 것

원칙 제 2 조 (정당한 국가안보이익) ①국가안보를 이유로 정당화하려는 규제는 그 순수한 의도와 명시적 효과가 무력사용 또는 위협에 맞서 국가의 존립과 영역적 통합성을 보장하기 위함이거나, 외적으로는 군사적 위협이나 내부적으로는 폭력적 정부전복에의 선동과 같은 위협 또는 무력사용에 대처하는 국가의 대응능력을 보호하기 위한 경우 외에는 정당화되지 아니한다.

②특히 국가안보를 이유로 정당화하려는 규제는 그 순수한 의도와 명시적 효과가, 예컨대 정치적 위기나 부정에 대한 폭로로부터 정부를 두둔하려거나 특정한 이데올로기를 옹호하려거나, 국가공공기관의 기능에 대한 정보를 은폐하려거나, 노동운동을 탄압하는 것과 같이 국가안보와 무관한 이익을 보장하기 위한 것일 경우에는 정당화되지 아니한다.

원칙 제 3 조 (비상사태) 국가의 존립을 위협하는 비상사태에, 국제법과 지역법에 따라 공식적으로 법적으로 비상사태가 선포된 경우, 국가는 엄격하게 상황의 긴급성이 요하는 정도까지, 정부의 여타 국제법상 의무와

<부 록>

충돌하지 않고, 또 많은 한에서 표현과 정보의 자유에 대해 규제를 가할 수 있다.

원칙 제 4 조 (차별금지) 어떠한 경우에도 국가안보에 근거한 표현과 정보의 자유에 대한 제한이 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 견해, 태생, 국적, 재산, 출생 여타 지위에 근거한 차별과 관련되어서는 아니된다.

II. 表現自由에 대한 制限

원칙 제 5 조 (의견보장) 누구도 자신의 의견이나 신념으로 인해 어떠한 강제, 불이익이나 제재를 받아서는 아니된다.

원칙 제 6 조 (폭력선동) 원칙 제 15 조와 제 16 조에 따라 다음 각 호의 사항을 명시할 수 있을 때 정부는 표현을 국가안보에 대한 위협으로서 처벌할 수 있다.

1. 표현이 급박한 폭력을 선동할 의도인 경우
2. 그와 같은 폭력을 유발하리라 여겨지는 경우
3. 그와 같은 폭력의 발생 또는 발생조짐과 표현 사이에 직접적이고도 즉각적인 관련이 있는 경우

원칙 제 7 조 (보장되는 표현) ① 원칙 제 15 조와 제 16 조에 따라, 표현의 자유에 대한 권리의 평화적인 행사는 국가안보에 대한 위협으로 간주되어서는 아니되며, 어떠한 규제나 형벌도 과해져서는 아니된다. 국가안보에 대한 위협이 되지 아니하는 표현은 다음 각 호에 포함하며 이에 한정되지 아니한다.

1. 정부정책 또는 정부자체의 비폭력적 교체를 옹호하는 표현
2. 국가, 국가의 상징, 국민, 정부, 정부기관 내지 공직자¹²⁰⁾ 또는 외국, 외국의 상징, 국민, 정부, 정부기관 내지 공무원에 대한 비판 또는 모욕적 표현
3. 종교, 양심 또는 신념에 따른 징병, 특정분쟁, 국제분쟁해결을 위한 무력사용 또는 무력위협에 대한 반대표현 또는 반대에 대한 옹호적 표현

120) 동 원칙의 취지에 따라 "공무원"에는 국가원수, 정부수반, 대사를 포함한 모든 정부 공무원, 군장교, 비밀기관원, 경찰, 선출직 공무원을 포함한다.

4. 국제적 인권기준 내지 국제인권법에 대한 침해주장사실의 통보에 관련된 표현

②누구도 비판이나 모욕이 폭력을 선동하려는 의도가 아닌 한, 국민, 국가 내지 국가의 상징, 정부, 정부기관이나 공무원 또는 외국국민, 외국 또는 국가의 상징, 정부, 정부기관 내지 공무원을 비판하거나 모욕했다는 이유로 처벌되지 아니한다.

원칙 제8조 (국가안보를 위협할 수 있는 행동의 단순한 선전) 단지 정부가 국가안보 기타 이익을 위협한 것으로 선언한 단체에 관해서 또는 그 단체에 의해 발표된 정보를 전달했다는 이유만으로 표현이 금지되거나 처벌되어서는 아니된다.

원칙 제9조 (소수언어 내지 기타언어의 사용) 문서에 의한 표현 내지 말에 의한 표현이 결코 특정언어, 특히 소수민족언어라는 이유만으로 금지되어서는 아니된다.

원칙 제10조 (표현에 대한 제삼자의 부당한 침해) 정부는 정부나 정부정책에 대한 비판적 표현일지라도 사적 단체나 개인이 표현의 자유의 평화적인 행사를 불법적으로 방해하지 못하도록 합리적인 조치를 취할 의무가 있다. 특히 정부는 표현의 자유를 부인하기 위한 불법적 행동을 규제하고 이에 책임있는 자를 수사하고 사법처리할 의무가 있다.

Ⅲ. 정보의 자유에 대한 제한

* 정보액세스

원칙 제11조 모든 사람은 국가안보에 관련된 정보를 포함해서 공공기관으로부터 정보를 획득할 권리를 가진다. 정부는 규제가 법에 규정되어 있고 민주사회에서 정당한 국가안보이익을 보장하기 위해 필요하다는 점을 명시하지 못하는 한, 국가안보를 이유로 정보의 자유에 대한 권리에 어떠한 규제도 가할 수 없다.

원칙 제12조 국가는 국가안보 전반에 관련된 정보에 대한 접근을 부인해서는 아니 되지만, 정당한 국가안보이익보장을 위해 유보할 필요가 있는 정보영역만을 법에 세밀히 특정해야 한다.

<부 록>

원칙 제13조 정보획득의 권리에 관련한 모든 법과 결정은 정보공개에 따른 공익을 우선적으로 고려하여야 한다.

원칙 제14조 국가는 정보획득권을 실현할 수 있도록 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 이러한 조치들은 국가기관으로 하여금 정보에 대한 요청을 거부하는 경우 가능한 한 즉시 문서로 거부사유를 밝힐 것을 요청하며, 거부의 이익과 유효성에 대해 독립된 기관의 재심사권이 주어질 것을 요청한다. 국가기관은 유보된 정보를 심사할 권리를 가져야 한다.¹²¹⁾

* 비밀정보의 공개

원칙 제15조 누구도 다음 각 호의 경우 국가안보에 관련된 정보공개를 이유로 처벌되어서는 아니된다

1. 공개를 통해 정당한 국가안보이익에 실질적인 침해가 없거나 없다고 여겨지는 경우
2. 정보를 통한 공익이 공개를 통한 침해보다 우월한 경우

원칙 제16조 정보를 통한 공익이 공개를 통한 침해보다 우월한 경우, 누구도 그가 정부에 종사하면서 지득한 국가안보에 관련된 정보공개를 이유로 침해받아서는 아니된다.

원칙 제17조 비록 불법적 수단을 통해서라도 일단 정보가 널리 공개된 경우에는 더 이상의 공개를 막으려는 시도의 어떠한 정당화도 시민들의 알 권리를 침해하는 것이 된다.

원칙 제18조 (취재원의 보호) 국가안전보장이 언론인들로 하여금 취재원의 비밀을 밝힐 것을 강요하는 근거로 사용되어서는 아니된다.

원칙 제19조 (제한된 영역에의 접근) 정보의 자유로운 흐름에 대한 어떠한 제한도 인권과 국제인권법의 취지에 반해서는 아니된다.

1. 정부는 국제적십자위원회와 같은 정부간기구 또는 비정부기구(NGO)의 인권과 인권기준준수를 감시하는 대표가 인권침해가 행해지고 있거나 행해져왔다고 믿을 만한 합당한 이유가 있는 지역에 들어가는 것을 방해해서는 아니된다.

121) 사생활의 권리와 같이 개인에 대한 기록된 정보의 획득 내지 정정에 대한 그 밖의 근거들은 이 원칙들의 범위를 벗어난다.

2. 정부는 언론인의 존재가 다른 사람들의 안전을 명백히 위협에 처하게 하지 않는 한, 폭력과 무력분쟁이 일어나고 있는 지역에 언론인이 들어가는 것을 방해해서는 아니된다.

IV. 적법절차와 기타 문제들

* 적법절차의 보장

원칙 제20조 표현 및 정보와 관련하여 안보관련 범죄¹²²⁾로 기소된 모든 사람은 국제법의 일부인 적법절차의 모든 보호를 누릴 수 있다. 적법절차의 보호는 다음 각 호의 권리를 포함하며 이에 한정되지 아니한다. 지나치게 제한된 재심기준은 적법절차보장에 위반하는 것으로 한다.

1. 무죄추정의 권리
2. 자의적 구금을 당하지 않을 권리
3. 즉시 기소내용과 자신에 불리한 증거를 이해할 수 있는 언어로 고지를 받을 권리
4. 즉각적인 변호인선임 및 조력을 받을 권리
5. 합리적 기간 내에 재판받을 권리
6. 변론을 준비할 충분한 시간을 가질 권리
7. 독립적이고 중립적인 법원 내지 심판기관으로부터 공정하고 공개된 재판을 받을 권리
8. 자신에 불리한 증인에 대해 반론할 권리
9. 피고인에게 제시됨으로써 반론할 기회를 갖지 못한 증거의 재판에서의 사용을 거부할 권리
10. 법과 사실관계판단에 대해 재심사하고 파기할 수 있는 권한을 가진 독립된 법원 내지 심판기관에 항고할 권리

원칙 제21조 인신보호영장 내지 amparo와 같은 특별구제수단을 포함한 모든 구제수단은 원칙 제3조에서 규정된바 국가존엄을 위협하는 비상사태 중에도 안보관련범죄로 기소된 사람에게 활용될 수 있어야 한다.

122) 동 원칙의 취지에 비추어, "안보관련범죄"는 정부의 범죄주장이 국민 내지 국가안보를 위한 필요성에 의해 정당화되는 경우이다.

<부 록>

원칙 제22조 형사기소된 안보관련범죄는 피고인의 선택에 따라 배심제도가 존재하는 곳에서는 배심에 의해, 그밖에는 독립된 법관에 의해 재판을 받아야 한다. 신분이 보장되지 아니한 법관에 의한 안보관련범죄로 기소된 사람에 대한 재판은 독립된 심판기관에 의해 재판을 받을 권리에 대한 명백한 침해다.

원칙 제23조 어떠한 경우에도 민간인은 안보관련범죄에 대해 군사법원이거나 심판기관에 의해 재판을 받지 아니한다. 어떠한 경우에도 민간인이나 군인은 특별 조직된 국가법원 내지 심판기관에 의해 재판을 받지 아니한다.

원칙 제24조 (사전검열) 표현은 원칙3에서 제시된바 국가의 존엄을 위협하는 비상사태의 경우 외에는 국가안보보장을 이유로 사전 검열되어서는 아니된다.

원칙 제25조 (불균형적 형벌) 개인, 언론매체, 정치단체 및 기타 단체는 표현과 정보의 자유와 관련한 안보관련범죄로 인해 실제범죄의 중대성과 균형이 맞지 아니하는 규제, 강제 또는 형벌을 받아서는 아니된다.

* 기타 원칙들과의 관계

원칙 제26조 (유보조항) 동 원칙상의 어떠한 내용도 국제법, 지역법, 국내법 및 기준에 인정된 인권 내지 자유를 규제하거나 제한하도록 해석될 수 없다.

원칙 제27조 (권리남용) 동 원칙상의 어떠한 내용도 어떠한 개인, 단체, 국가에 대해서 국제법과 지역법에 인정된 타인의 인권 내지 자유에 대한 부인을 목적으로 하는 활동에 관계된 어떠한 권리로도 해석될 수 없다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2000
- 김일환, “個人情報保護法の改正必要性和內容에 관한 研究”, 公法研究 第26輯 第2號
- 김일환, “美國의 個人情報保護法規에 관한 研究”, 美國憲法研究, 1999
- 김진호, “전자정부의 구현에 대하여”, 인터넷법률 3호
- 김철원/정준현외, “전전한 정보통신 윤리확립과 개인정보 보호대책방안 연구”, 정보통신정책연구원, 2001.2
- 박영선, “알권리와 피의사실공포 및 명예훼손의 관계”, 공법연구 제28집 제2호
- 박운흔, 最新行政法講義(上), 博英社, 2000
- 박종보, ‘情報公開制度和 알권리’, 公法研究 제28집 제1호
- 오준근, “정보화사회와 행정조직에 관한 연구”, 공법연구 제28집 제4호 제1권
- 유홍림/황승흠, “전자정부법을 통해 본 전자정부의 의미와 과제”, 한국전산원, 2001.11
- 육종수, “주민참가의 활성화를 위한 정보공개제도”, 공법연구 제26집 제3호
- 이광진, “인터넷 시대에서의 표현의 자유”, 인터넷법률 제8호
- 이동훈, “국가비밀과 알권리”, 공법연구 제28집 제2호
- 이상철, “인터넷특성과 전자상거래제도”, 법제, 2000.4
- 이인호, “住民登錄番號·指紋捺印과 個人情報自己決定權”, 인터넷법률 8호 (2001.9)
- 이해완, “사이버스페이스와 표현의 자유”, 헌법학연구 제6권 제3호
- 이호룡, “각국의 개인정보보호법제 동향”, 인터넷법률 제8호
- 정영화, “전자정부에서의 행정정보의 접근 및 유통에 관한 법정책연구”, 공법연구 제27집 제2호
- 중앙일보, “모든 e-메일 경찰 손에… '일본판 에셜론' 논란”, 2001.8.9
- 중앙일보, '사이트 90%가 보안장치없어' 및 '벌거벗은 개인정보' 2000. 8.24

참고문헌

- 최영호, "인터넷세상 어떻게 지킬 것인가?", 인터넷법률 제8호
한국인터넷정보센터, "인터넷 이용자 수 및 이용형태조사 요약결과 보고서",
2001.7
- 허 영, 韓國憲法學原論, 博英社 2001
- 현대호, "디지털시대에 있어서 데이터 베이스의 법적 보호", 인터넷법률 제6호
홍성태, "정보사회에서 국가와 감시", 진보넷 토론회(2000.10.19)
- 황찬현, "사이버스페이스에서의 명예훼손과 인권보장", 저스티스 제34권 제1호
황철중, "인터넷과 개인정보보호의 패러다임", 정보화저널 6권 4호
- 행정자치부, "電子政府法の 理解와 解説(전자정부구현을위한행정업무등의
전자화추진에관한법률)", 2001.7

2. 외국문헌

- C. Koenig, "Die öffentlichrechtliche Verteilunglenkung", Grund
und Grenzen einer Deregulierung, 1994
- Fred H. Cate, "Privacy in the Information Age", Brookings Insti-
tutions Press, 1997
- Mark H. Grunewald, E-FOIA and the "Mother of All Complaints":
Information Delivery and Delay Reduction, 50 Adminis-
trative Law Review 345, 365(1988)
- Michael E. Tankersley, "How the Electronic Freedom of In-
formation Act Amendments of 1996 Update Public Access
for the Information Age, 50", Administrative Law Review
421, 432(1998)
- Stober, "Deregulierung im Wirtschafts-und Umweltrecht", 1990
- 加藤尚武, "現代倫理學入門", 講談社學術文庫, 1997
- 多賀谷一照, 行政とマルチメディアの法理論, 弘文堂, 平成 7年
- 星野英一/田中成明編, "法哲學と實定法學の對話", 有斐閣, 1989

- 市川嘉一, “ドイツ都市行政の革新 - 企業型運営への轉換(上)”, 地方財務 52
號(1998)
- 阿部照哉編, 比較憲法入門, 有斐閣, 1994
- 井上達夫, “共生の作法”, 創文社, 1986
- A. dトクウィル(井伊玄太郎譯), “アンシャン・レジーマと革命”, 講談社學
術文庫, 1997
- 阪本昌成, “プライバシー-と自己決定の自由”, 樋口陽一編, 講座憲法學3, 日本
評論社, 1994
- 和田英夫・原田三明・日笠完治・鳥居壯行, 傍報の法と倫理, 1999

3. 인터넷 자료

- “개인화”, <http://dblab.ewha.ac.kr/hsyong/teach/etc/seminar2000-2-report/esoral.htm>
- “획득사업 정보공개 확대 필요”, <http://dapis.go.kr/mndweb/daily/1999/04/0411-12.htm>
- “관공비 공개운동 전국네트워크 발족(People's Solidarity for Participatory Democracy)”, http://www.peoplepower21.org/2000/0629_tx.html
- “전자정부와 개인정보”, <http://biho.taegu.ac.kr/~ilsub/privacy.htm>
- “전자 독재 시대'를 경계하라”, <http://voice21.com/online/27/27-03-1.htm>
- “행정 편의주의 뒤에 숨은 감시와 통제”, <http://voice21.com/online/27/27-03.htm>
- “비공개대상정보의 예”, 재정경제부부, <http://www.ipc.go.kr/intra/homepage.nsf/HomePage?OpenFrameset>
- “전자민원”: http://mailq.co.kr/open_admin/civiloffice/civil_helper11.html
- “디지털시대의 전자정부”, <http://reform.go.kr/html/hb.html>