

# 행정정보 공동이용 법제의 개인정보보호 정합성 연구

이 민 영\*

## 차 례

- I. 논의를 시작하며
- II. 행정정보 공동이용의 법적 의의
  - 1. 행정정보 공동이용의 개념과 연혁
  - 2. 개별적 법원칙과 정당화조건·한계
- III. 행정정보 공동이용 법제의 평가
  - 1. 법률유보원칙과 규범구체화
  - 2. 동의획득절차와 행정통제론
- IV. 결론에 갈음하여

\* 가톨릭대학교 법학부 조교수, 법학박사

## I. 논의를 시작하며

정보란 ‘information’에서 유래된 개념으로서,<sup>1)</sup> ‘생활주체와 외부객체 사이의 사정(事情)이나 정황(情況)에 관한 보고(報告)’로 이해될 수 있다. 하지만 실제로 정보의 의미는 그 활용범위만큼이나 다양하게 쓰이고 있다.<sup>2)</sup> 그런데 정보화시대에 접어들면서 정보 개념은 전환기를 맞게 된다.<sup>3)</sup> 정보기술(IT)의 발달에 따라 기존 아날로그(analogue) 방식과는 달리 모든 정보가 ‘0’과 ‘1’로 구현되는 디지털(digital) 방식으로 통일화되었으며, 이를테면 동일한 기억매체에 저장되고 동일한 방법으로 전달되어지는 음악과 영상과 같은 정보가 그 성격과는 관계없이 동일한 형식으로 처리되는 이른바 정보의 통합이 이루어지게 되었기 때문이다. 이처럼 기존의 정보는 급속히 전자적 정보로 변형·유입·창출되어지게 이르렀으며, 이러한 전자적 정보의 확대는 전자적 아이템 혹은 데이터베이스(DB)와 같이 종전에는 예상할 수 없던 새로운 거래대상을 출현케 하였을 뿐 아니라 높은 경제적 가치로 인해 그 유통이 증대되고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

- 1) information의 語原이 되는 중세 라틴어인 ‘informatio’는 당시 ‘形狀(Vorstellung)’, ‘說明(Erläuterung)’, ‘敎示(Unterweisung)’ 등을 뜻하였던 것으로, 프랑스에서는 주로 법적 차원에서 ‘어떤 眞相에 관한 수집 및 처리’의 의미로 사용되었다고 한다; Christopher John Fox, *Information and Misinformation: an investigation of information, misinformation, informing, and misinforming*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983, pp.4~6.
- 2) 가령 표준국어대사전에서 확인할 수 있는 정보의 의미는 ‘관찰이나 측정을 통하여 수집한 자료를 실제 문제에 도움이 될 수 있도록 정리한 지식 또는 그 자료’에 해당하지만, 군사용어로 쓰일 때에는 ‘일차적으로 수집한 첩보를 분석·평가하여 얻은, 적(敵)의 실정에 관한 구체적인 소식이나 자료’를 뜻하며, 컴퓨터용어로는 ‘어떤 자료나 소식을 통하여 얻는 지식이나 상태의 총량’을 말한다.
- 3) 정보의 관리나 전송에 소요되는 비용이 감축됨으로 말미암아 유발되는 정보의 양적 증대를 의미하는 정보화에 있어 처리정보 용량의 폭발적 증대로 국가에 의해 수행된 역할과 비대칭적인 정보의 가치는 변화를 겪고 있다; Masahiro Okuno-Fujiwara & Takuya Nakaizumi, *Information Society and Informationization in the Electronic Age, The IT Revolution; Challenges from Innovation in Information and Communication Technology and the Role of Government*, Institute for International Policy Studies, 2001, pp.2~5.
- 4) 『국가정보화 기본법』 제2조제2호 역시 정보화의 개념에 대하여 ‘정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 것’으로 정의하고 있는바, 비용 감소에 대비하는 정보 가치의 증대가 그 핵심이라는 점에서는 케를 같이 하고 있다.

요컨대, 고전적인 활자매체를 통한 일차원적인 정보 개념은 20세기의 총아로 등장한 방송을 통한 입체적 정보 개념으로 대체되기에 이르렀으며, 오늘날 통신의 발전에 따라 이제껏 축적되어 온 전통적인 정보 개념과 유통체계의 근본적인 변화를 초래하고 있다.<sup>5)</sup> 즉, 오늘날 우리가 사용하고 있는 정보라는 개념은 컴퓨터 등의 전자기록매체가 발달함에 따라 한층 복잡한 구조를 가지고 불명확하게 정의되고 있는 가운데 대략적으로 ‘어떤 주어진 사실을 알리는 행위(telling)’ 내지 ‘알려지는 사실(being told)’로 구성되어지는 형태 그 자체를 의미하는 것으로 구분되고 있는 실정이다.<sup>6)</sup> 이처럼 정보의 개념은 정보에 관한 법을 상정할 때 그 규율의 핵심이 되는 기본용어로서, 정신적으로 인식되고 전파되어 가치평가의 기초가 될 수 있는 자료의 집합이라는 측면에서는 인간활동과 사회제반영역의 중심대상이 된다고 할 것이다.<sup>7)</sup> 그러기에 정보는 형태적으로 볼 때 에너지나 물질 그밖에 제3의 존재로서, 유체물이 아니어서 정신적으로만 파악할 수 있는 순수한 비물질적 재화로 받아들여져 왔다.<sup>8)</sup> 다만, 정보 개념을 논의할 때에는 그 의미를 압축하여 ‘전자적 지식원(電子的 知識源; electronic knowledge-source)’으로 이해함으로써 일정한 목적을 위하여 아날로그 혹은 디지털 방식의 전자적 신호로 작성·취득·관리되는 일체의 자료가 그 발현기능에 구애받지 않고 이에 포섭될 수 있을 것으로 본다.

그런데 이러한 정보 가운데 행정기관 및 공공기관(이하 ‘행정기관 등’이라 한다)이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것을 행정정보라 한다.<sup>9)</sup> 그런데 정보의 개념과 범주는 별론으로 하더라도 우

5) 성낙인, 정보보호와 인권, 법학 제45권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2004, 101쪽.

6) 이에 따라 정보는 前者의 의미에서 하나의 ‘과정(process)’으로 그리고 後者の 의미에서 ‘상태(status)’로 이해되기도 한다.

7) 지난 해 5월 22일 법률 제9705호로 전부개정된 「국가정보화 기본법」은 정보의 개념에 대하여 ‘특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식’으로 정의하고 있다.

8) Helmut Schwarzer, *Medientechnik und Rezipientenfreiheit: Grundfragen zum Recht auf Nutzung fortentwickelter Massenkommunikationsmittel und zur Bedeutung von Kabel und Satellit für eine Europäische Rundfunkzone*, Berlin: Peter Lang Verlag, 1993, S.129.

9) 「전자정부법」 제2조제6호 참조.

선 입법례에 따른다면 공공정보라 함은 공공기관이 취득·보유하거나 생성한 정보를 가리키고 행정정보라 함은 행정기관이 취득·보유하거나 생성한 정보를 의미하게 된다. 그렇지만 종래 이렇게 조직법적 기관 개념으로 정보와 관련된 법률관계를 구성하다보니 협의의 공공단체인 공공기관이 취득·보유하거나 생성한 정보를 공공정보라고 부르는 데는 무리가 없었지만, 행정정보 개념에는 부합하지 않게 되었고 오히려 공공기관 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 행정정보가 제외된 공공단체의 정보로 오인될 수 있는 여지를 안고 있었다. 그러나 본연적으로 행정정보나 공공정보의 취급에 관한 법률관계의 귀속이 어떻게 되는지를 파악하는 데 있어서 공법상 법인인 행정주체 개념을 원용할 필요가 있다고 생각한다. 여기서 행정주체라 함은 ‘행정권의 보유자’이자 ‘행정에 관한 권리·의무의 귀속주체’라고 이해할 수 있는바, 행정주체가 되기 위해서는 당연히 공법상 법인, 즉 공법인(公法人)이어야 한다. 법률관계의 귀속주체를 명확히 하면서 공공부문에 조응하는 공공정보의 개념적 정립이 필요하며 이를 행정정보라 부른다고 하여 실질적인 것이 다르지 않는 까닭에 그 범위의 조율이 요청된다고 할 것이기 때문이다. 정리하자면, 행정기관 및 공공기관이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 정보, 즉 ‘전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 자료’를 처리주체 관점에서 ‘행정주체가 처리하는 정보’인 행정정보라 할 수 있다. 다만, 공공기관의 범주가 행정기관을 포섭해 설정되는 경우에는 공공정보라 해도 무방한 것이다.<sup>10)</sup>

여하튼 이러한 행정정보나 공공정보엔 전자적 신호로 작성·취득·관리되는 일체의 자료로서 정보 가운데 정보주체로서 해당 개인을 식별할 수 있는 개인정보가 수록될 수 있다는 점이 딜레마로 작용한다. 전자정부환

10) 가령 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 제2조제1호에서 “공공기관이라 함은 국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관을 말한다.”라고 규정함으로써 이러한 입법방식을 취하고 있다. 반면, 「전자정부법」의 경우 제2조제1호에서 “전자정부란 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관의 업무를 전자화하여 행정기관 등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다.”라고 규정하여 강학상 행정주체 관념을 상정하고 있다. 여기서는 그 이론적 개념논의를 전제로 전개방향의 중심점으로 삼으려 한다.

경에서의 특수성으로 인하여 구체화되고 있는 행정정보 공동이용이라는 이념은 분명 개인정보에 영향을 미치는 요인이므로 양자간 관계의 조화로운 설정을 모색할 필요성이 대두되는바, 원론적으로 전자정부에서 정보활용은 해당 정보에 개인정보가 포함될 경우 원칙적으로 기본권제한이 되므로 기본권침해의 소지가 없는 한도 내에서 허용되는 것으로 이해해야 한다. 환원하자면, 공권력에 의한 기본권침해의 여지가 있는 것이므로 적절한 통제가 요구되는 것이고 다만 정당한 목적의 공익을 위한 개인정보의 활용이 법률유보원칙에 위배되지 않거나 비례원칙의 위반이 없다면 혹은 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않을 때에만 예외적으로 기본권 제한이 된다.<sup>11)</sup> 따라서 공권력에 대한 통제으로써 정보주체의 권리보장 관점에서 행정정보 공동이용의 한계를 법제적으로 수렴하지 않으면 헌법합치성과 괴리를 가지게 된다.

본고(本稿)는 이 같은 행정정보 개념을 전제로 하는 전자정부 구축에 있어 그 개인정보에 관한 정보주체의 권리 보장이라는 관점에서 행정정보 공동이용의 활성화에 관한 법적 검토를 목적으로 하는바, 행정정보 공동이용의 법적 개념과 연혁을 살펴보고(Ⅱ), 지난 2월 4일 법률 제10012호로 전부개정되어 5월 5일부터 시행되는 「전자정부법」과 법제처 심사를 거쳐 국무회의에 상정되어 있는 「전자정부법 시행령」 전부개정령(안)이 규율하는 행정정보 공동이용 관련 내용을 함께 고찰하며(Ⅲ), 이와 같은 분석을 통해 그 개선방안을 도출할 수 있는 단초를 모색해보아 시사점을 가늠해보기로 한다(Ⅵ).

## Ⅱ. 행정정보 공동이용의 법적 의의

### 1. 행정정보 공동이용의 개념과 연혁

행정정보의 공동이용이라 함은 행정기관이 업무수행상 또는 업무목적

11) 이에 관한 상세와 그 논의를 민간부문의 정보활용과 대비하여 제시한 것으로 拙著, 개인정보법제론, 진한M&B, 2007, 64~68쪽 참조.

상 자체 조직내에서 문서 또는 전자매체의 형태로 생성·습득하여 보유하고 있는 정보로 이해되는 행정정보를 소관 직무과정의 일환으로 기관내 부문 및 기관외 부문 또는 기관과 개인 사이에 공동으로 함께 사용하는 것을 말한다고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 기관내이든 기관외이든 동일한 행정주체 명 의와 책임 아래 행해지는 행정기관의 정보교류를 전제로 하는 개념이므로 행정정보의 내부적 활용으로 이해할 수 있다.

일반적으로 행정정보를 공동활용하는 방법은 크게 세 가지의 유형으로 분류되고 있는바, 각 기관 혹은 조직의 구성원들이 특정한 장소에 모여 회의형태로 의견을 교환하여 정보를 공동으로 이용하는 방법이 있고, 다른 기관이나 조직에 문서를 요청함으로써 정보를 연계 또는 공동활용하는 방법이 있으며, 컴퓨터시스템을 활용하여 기관과 기관 혹은 조직과 조직간에 정보를 공유하여 공동으로 활용하는 방법 등이 있다.<sup>13)</sup> 이러한 정보공동활용이 필요한 이유는 공공기관이 보유·관리하는 행정정보가 행정 업무를 능률적으로 수행할 수 있게 하고 이들 정보를 이용하여 정책결정자가 정책결정을 합리적으로 단행할 수 있도록 하는 동시에 궁극적으로 대민서비스 향상에 도움이 되게 하는 것으로 요약할 수 있으며,<sup>14)</sup> 행정정보 공동이용은 정보공동활용 중 효율성이 가장 큰 단계라 할 수 있다.

---

12) 정보공유 또는 정보의 공동이용이란 정보를 보유하고 있는 주체들이 일정한 체제하에서 자신들의 정보를 제공하고 상대방의 정보를 이전받을 수 있는 상태 또는 행위로 정의되고 있으며, 이러한 공동이용에는 자신이 생산하거나 보유하고 있는 정보를 상대방에게 공개한다는 것이 전제되어 있다; 김현진, 행정기관의 정보공동이용에 관한 연구, 동의대학교 석사학위논문, 1999, 13쪽.

13) 이 경우 대규모의 정보를 가장 정확하고 신속하게 상호 제공해줌으로써 정보공동활용을 활성화할 수 있게 하는 바, 이 유형이 현재 논의되는 행정정보의 공유 또는 공동이용의 개념이다; See generally Thomas J. Buckholtz, *Information Proficiency: Your Key to the Information Age*, NJ; Wiley, 1995, pp.137~152.

14) 실질적으로 기관간에 정보를 함께 공유하면 필요한 정보를 신속하고 정확하게 이용할 수 있게 됨으로써 각 기관별로 얻을 수 있는 혜택은 다양하게 나타날 수 있다. 첫째, 변화하는 국민들의 욕구에 대하여 해당기관은 행정서비스의 전달을 효과적으로 제고할 수 있을 뿐만 아니라 대응성을 높일 수 있다. 둘째, 필요 없는 서류를 감축함으로써 행정서비스를 제공하는 공무원과 서비스를 제공받는 일반국민들도 불필요한 부담을 줄일 수 있다. 셋째, 행정서비스의 비용을 줄이면서 오히려 고객위주의 행정서비스를 향상시킬 수 있다; 서진완·장지원, 행정정보의 공동활용제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 1997, 15쪽.

이에 대하여는 지난 1998년 3월 28일에 제정된 후 2001년 6월 30일 폐지된 「행정정보공동이용에 관한 규정」에서는 ‘행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것’으로 정의하고 있었는데, 그 내용 가운데 많은 부분이 구(舊) 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」에 반영되었고 현재의 「전자정부법」으로 이어지고 있다. 즉, 지난 1월 18일 법률 제9932호로 일부개정되어 시행 중인 이 법은 제2장에서 전자정부의 구현 및 운영 원칙으로 국민편익중심·업무혁신 선행·전자적 처리·행정정보공개·행정기관 확인·행정정보 공동이용·개인정보보호·소프트웨어 중복개발방지·기술개발 및 운영외주 등의 원칙을 명시적으로 규정하고 있는바, 특히 여기서 “행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니된다”고 하는 법 제11조 소정의 행정정보 공동이용의 원칙은 “행정기관의 업무처리과정은 당해 업무를 처리하는데 있어서 민원인이 부담하여야 하는 시간과 노력이 최소화되도록 설계되어야 한다”고 하는 법 제6조 소정의 국민편익중심의 원칙, “행정기관의 주요 업무는 전자화되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야 한다”고 하는 법 제8조 소정의 전자적 처리의 원칙, “행정기관은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 행정기관간에 전자적으로 확인할 수 있는 사항을 민원인에게 확인하여 제출하도록 요구하여서는 아니된다”고 하는 법 제10조 소정의 행정기관 확인의 원칙 등과 연결되어 중요한 의미를 갖는다. 환원하자면, 행정정보 공동이용의 필요성이 단순히 행정능률성 증진에 국한되지 아니하고 대국민 행정서비스의 질적 제고와 아울러 불필요한 서류제출부담을 경감하여 국민편의를 도모하고 문서감축을 통한 전자적 행정처리를 구현하는 실질적인 역할을 할 뿐만 아니라 중복투자회피를 통한 비용절감효과를 유발할 수 있어 종국적으로는 국가경쟁력의 향상으로 귀결되기 때문이다.

그런데 지난 2006년 11월 14일 정부는 행정업무의 효율성을 높이고 국민의 불편을 해소하기 위하여 행정정보 공동이용의 필요성이 증대되고 있음에도 불구하고 이를 체계적으로 추진할 수 있는 법·제도적 체제가 미흡하여 전자정부의 발전을 뒷받침하는 데 어려움이 있으므로 행정정보의 공동이용에 관한 기본원칙과 공동이용의 대상정보·추진체계·절차 및 대상정보의 보호에 필요한 사항을 명확히 규정하여 행정정보의 공동이용에 필요한 기관간 협조체계와 행정정보의 공동이용 과정에서 유통되는 정보의 보호를 위한 법적 기반을 마련하려는 취지에서 「행정정보공동이용법(안)」을 제17대 국회에 제안하였고 다음해 2월 21일 소관 상임위원회인 국회 행정자치위원회에 상정되었으나 결국 임기만료 폐기되고 말았다. 이 법안에서 가장 극렬한 의견대립이 있는 부분이 행정정보 공동이용의 핵심쟁점인 그 범위와 한계에 관한 것이며, 이를 포함한 대부분의 법안내용은 「전자정부법」 전부개정법률안에 옮겨져 지난 2008년 11월 28일 제18대 국회에 제안되었고 지난 해 12월 28일 국회 행정안전위원장의 대안이 제안되고 다음 날 원안 가결되어 지난 1월 22일 정부로 이송된 후 공포되기에 이르렀다.

무릇 전자정부라 함은 기존 정부의 관리작용에 대해 ‘관료 중심의 관리’에서 ‘국민을 우선하는 관리’로, ‘생산성 중심의 관리’에서 ‘고객만족 중심의 관리’로의 근본적인 전환을 야기하는 가장 효과적 수단인 정보기술을 정부부문에 적용한 결과물이라 할 것인바,<sup>15)</sup> 인터넷이나 그밖에 디지털수단을 이용하여 행정정보를 전달하거나 제공하는 전자정부<sup>16)</sup>에 있어서는 정부와 국민의 직접대면성은 줄어들고 관료부패는 줄어들다는 점

15) 원래 전자정부(Electronic Government)는 전자은행(Electronic Banking) 서비스에서 비롯된 개념을 확장한 것으로, ‘전자은행 서비스에서와 마찬가지로 21세기를 대비하는 정부에서도 프라이버시 및 보안문제가 중요하게 다루어져야 하는 바, 21세기를 대비하는 정부라 함은 효율적이고 고객응답적인(customer-responsive) 과정을 통해 시민들이 정보 및 서비스에 보다 폭넓게 그리고 보다 적시에 접근하게 해주는 현대화된 전자정부를 의미한다’고 미국의 국가행정평가위원회(National Performance Review; NPR)가 지적한 데서 유래하는 것으로 알려져 있다; 拙著, 같은 책(註11), 270쪽.

16) Caroline J. Tolbert, Karen Mossberger, Ramona McNeal, *Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States*, Public Administration Review Vol.68 Iss.3, American Society for Public Administration: Washington, D.C., 2008, p.549.

에서 그 핵심은 공개성과 개방성, 즉 투명성에 있다고 할 수 있다. 행정정보 공동이용은 결국 이러한 전자정부에 종속된 개념인 까닭에 전자정부의 활성화를 통해 가장 효율적으로 그 제도적 목적을 달성할 수 있으므로 규범적 형성의 형식적 체계에 있어서는 적정성을 갖추고 있다고 할 것이지만, 그 내용에 있어 실질적 합법성과 타당성을 견지하고 있는지의 여부가 논의의 관건이 된다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 행정업무의 기반이 되면서 국민생활과 가장 밀접하게 관련되는 민원업무의 전자적 확인·처리를 위해 각종증명에 요구되는 구비서류를 전자적 정보형태로 공유하여 공동이용함으로써 전자정부 관련 제도의 근본적인 혁신을 가져올 수 있다는 점에서 긍정적인 반면에 몇 가지 중요한 법률문제가 상존하므로 이에 대한 전반적인 논의가 필요한 시점이다. 정보통신망에 의한 행정정보 공동이용은 컴퓨터시스템과 네트워크를 활용한 방법으로 정보전달의 신속성·정확성 확보, 지리적·시간적 한계의 극복, 종이문서사용의 절감 등의 효과를 주므로 전자정부구현을 위한 이상적이며 필수적인 수단이라 할 수 있는 만큼,<sup>17)</sup> 그 기반을 닦는 법제적 분석과 정책방향으로의 적용이 선결문제로서 중요하다고 할 것이기 때문이다.

본고는 이와 같은 관점에서 우선 행정정보 공동이용에 관한 법적 원리를 그 이념에 근거하여 살펴보고 특히 개인정보의 보호를 위한 정당화 조건을 법이론적으로 재검토하기로 한다. 이처럼 행정정보 공동이용이 지켜야 할 법리적 기준을 짚어본 연후에 현재 그 시행을 앞두고 있는 전부 개정된 「전자정부법」의 관련내용을 살펴보고 그 쟁점적 현안을 분석해봄으로써 바람직한 행정정보 공동이용의 법제적 구조의 형성에 이론적 토대를 제시하려 한다. 이에 관한 향후 입법정책적 과제를 가능해봄에 있어서는 행정정보 공동이용의 범위와 한계를 유형화하여 위 법에 규정된 사항이 기술해둔 법원리에 비추어 타당한지 여부를 논의함으로써, 이론적 고찰과 연계하여 법제적 개선방안을 모색하는 데 단초를 제공하려 한다.

17) 제도정책팀, 전자정부법의 이해와 해설, 행정자치부, 2008, 63쪽.

## 2. 개별적 법원칙과 정당화조건·한계

### (1) 행정정보 공동이용의 법적 원리

행정정보 공동이용은 일반행정법이 추구하는 목표를 실현하기 위하여 다음과 같은 가치척도에 의존하게 된다.

#### 1) 참여성의 원칙

종래의 행정법이 행정주체와 행정객체와의 불평등한 법률관계에서 이루어지는 고권적 권력작용에 논의의 중심을 맞추고 있었다면, 정보행정법<sup>18)</sup>은 상호협력성과 의사교환성을 기초로 한 협조적 참여로써 행정과정을 갖추어 간다. 정보행정을 담당하는 행정청 역시 관련기관과의 협력을 도모하여야 하지만, 정보의 자유를 향유하는 권리주체간의 공조가 이루어지지 않는다면 협치(協治)로서의 거버넌스<sup>19)</sup>를 형성할 수 없게 된다. 이와 같은 협력적 행정행위는 국가행정기관의 조직법적 일관성을 유지토록

---

18) 이미 1990년대를 기점으로 독일에서는 정보법(情報法; *Informationsrecht*)이라는 독립적인 학문분야를 형성해 오고 있는데, 특히 정보역무를 매개로 이루어지는 국가사무와 행정객체를 대상으로 규율되는 행정청의 정보적 행정작용에 관한 공법적 규율의 총체를 정보행정법이라고 불려왔다. 이는 곧 정보의 전자적 전송 및 저장을 통해 풍부해지고 변화되어지는 정보처리과정에 관한 행정법으로 이해될 수 있다; *zuerst Vgl. Rainer Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung*, in: Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann & Schuppert (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden: Nomos, 1993, S.219; Wolfgang Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Einleitende Problemskizze*, in: Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrechts in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S.14.

19) 거버넌스(governance)는 ‘키를 조정한다(steer)’와 ‘항해한다(pilot)’의 뜻을 가지는 그리스어 ‘kybenan’과 ‘kybernetes’에서 비롯된 것으로 그 어원에 따르면 ‘한 조직 혹은 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정’이며, 그 과정은 커뮤니케이션과 통제의 역동력을 핵심으로 한다고 볼 수 있다. 정부(government)를 대체하는 개념으로서 정부의 한계를 극복할 수 있는 정부운영체제로 이해되는 거버넌스 개념은 ‘정보기술의 발전으로 인하여 사회구성원 개개인이 정보의 흐름을 통제할 수 있게 됨에 따라 정부의 목적이나 공공선을 추구하는 과정이 일방적인 관계에서 쌍방향적 상호작용을 통한 협력적 관계로 이행되는 국정관리절차’로 정의될 수 있지만, 결국 상호협력적 전자행정역무(mutual collaborative online administrative services)에 그 초점이 맞춰져 있다고 할 것이다.

하면서 행정작용의 다양성에 있어서는 국민에게 예측가능성을 담보하게 하며, 사업자 또는 이용자의 참여를 통하여 행정과정의 투명성을 확보할 수 있다는 점에서 참여성(Beteiligung)의 원칙은 종래 공역무이론의 논리전개에서 찾아볼 수 없는 기본원리라 할 수 있다.

행정정보 공동이용의 필수요소인 전자적 민원처리에 있어서의 국민 불편 해소가 국가기관의 상호협조하에 이루어지는 구조적 제도는 협력적 행정행위를 전제로 하며 그 행정계약에 의한 행정정보공유시스템의 구축과 국민적 참여를 유발한다는 점에서 관련될 수 있다.

## 2) 투명성의 원칙

투명성(Transparenz)의 원칙은 공개성·개방성·명확성으로 세분화된다.

우선 공개성은 행정과정의 공개를 제도적으로 보장함으로써 투명성의 원칙을 구현한다. 행정정보공개제도라 함은 국가가 보유하는 행정정보를 국민에게 공개하는 제도이다. 이는 무엇보다 행정정보의 공개를 원칙으로 의무 지워 국민에게 행정정보공개청구권을 보장하여야 한다는 것에 초점을 두고 있으며, 아울러 사회 전반에 걸쳐 정보의 활용도와 생산성을 향상시키고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 정부보유 정보 가운데 공개 가능한 정보는 원칙적으로 국민에게 제공함을 의미한다.<sup>20)</sup> 물론 이는 행정정보 공동이용과는 구별된다.

한편 개방성은 참여의 원칙과 연결되는 사항으로서 전자행정에 있어서의 공개입찰과 같은 부문이나 행정절차에 있어서의 관여적 의견개진이 주축을 이루는바, 중요한 것은 이러한 행정과정이 정보기술을 통하여 교류되고 그 자체로서 정보내용이 갖는 설득과 타협의 정보환경을 구축한다는 데 있다. 이는 명확성과 연결되어 투명성을 강화하게 하는바, 행정

20) 다만, 여기서의 정보 개념은 전자적 자료에 국한된 용어가 아님에 유의하여야 한다. 즉, 정보공개제도에 있어서의 정보는 그 형식을 막론하고 공개와 가치와 공유의 의미가 존재하는 자료의 총체를 뜻한다고 할 것이다. 즉, 컴퓨터로 처리되는 전자적 자료로서 개인정보파일을 대상으로 하는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」과 달리 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서의 정보는 형식에 구애받지 않는 모든 자료를 포괄하고 있다고 하겠다. 이는 입법취지에 따라 그 범주가 설정된 것이지만, 兩者의 긴장과 상충을 고려할 때 前者의 범위를 확대할 필요성이 존재한다고 본다.

정보의 공동이용에 있어 개인정보가 활용되는 분야에서는 법률유보원칙과 과잉금지원칙의 준수로 갖추어지는 규범명확성 및 목적구속성이 전제될 때 정보행정의 투명성이 확보될 수 있다. 즉, 이용절차에 있어 국민의 참여성이 요청되며, 그 과정에 대한 개방성과 대상에 대한 명확성이 견지될 때 행정의 투명성이 확보된다 하겠다.

### 3) 경제성의 원칙

이는 주로 정보행정에 있어 형식규제 및 이에 대한 행정통제와 관련되는 원칙이라 할 수 있다.

경제성(*Wirtschaftlichkeit*)이란 산출과 대비하여 측정되는 투입비율로서 행정의 능률성(*efficiency*) 및 목표달성의 정도로 나타나는 행정의 효과성(*effectiveness*)을 포괄하는 개념이다.<sup>21)</sup> 따라서 이는 단순히 계량적으로 최소비용에 의한 최대효과를 추구하는 것만이 아니라 공익적 요소를 고려한 가치판단이 개입되는 용어이다.<sup>22)</sup> 이러한 측면에서 경제성은 합리성(*Rationalität*)과 연계되어 타당성 혹은 최적성을 추구하는 행정의 지도원리로 거듭나게 된다.

행정정보 공동이용 역시 그 전제요건으로서 공익수행목적상 전자적 민원처리의 효율성을 도모하고 국민의 불편을 해소하는 경제성에 기인한 것이므로 근본적으로 이와 같은 개별원칙이 투영되지 않는다면 행정정보 공동이용은 공역무로서의 소임을 폐기하는 것으로 여길 수밖에 없으며, 이에 대하여는 행정책임이 이루어져야 할 것이다.

## (2) 행정정보 공동이용의 법적 한계

공동이용 대상 행정정보가 개인정보를 포함할 경우 이에 대하여는 우

21) 1990년대 행정개혁의 일환으로 제시된 공공관리혁신(New Public Management)에서는 행정의 능률성 및 효과성을 포함한 경제적 가치의 제고에 헌신함을 목표로 하고 있었다; David H. Rosenbloom & Rosemary O'Leary, *Public Administration and Law*, N.Y.: Marcel Dekker Inc., 1997, p.6.

22) Konrad Redeker & Hans-Joachim von Oertzen, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stuttgart: Kohlhammer, 1994, S.275ff.

리 헌법이 제37조제2항에서 명시하고 있는 기본권제한의 일반적 한계를 벗어나지 않아야 한다. 환원하자면, 위 조항에 규정된 제원칙은 행정정보 공동이용의 정당화조건이 되는데, 개인정보와 관련하여 정보주체<sup>23)</sup>의 권리침해가 발생하지 않는 범주 안에서 정당한 권리제한이 이루어져야 하는 것이다. 이에 따라 개인정보보호에 관한 국제적 제기준 역시 관철되어야 한다.<sup>24)</sup>

### 1) 기본권 제한목적의 정당성

『대한민국헌법』 제37조는 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률

23) 『공공기관의 개인정보보호에 관한 법률』 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

8. ‘정보주체’라 함은 처리정보에 의하여 식별되는 자로서 당해 정보의 주체가 되는 자를 말한다.

24) 개인정보보호에 관한 국제적 기준은 정보의 자유로운 유통을 전제로 하여 그 최소한의 방어책으로서 개인정보보호방안을 설정하고 그 기준을 제시하고 있다. 우선 경제협력개발기구(OECD) 이사회가 1980년 9월 23일에 채택한 ‘Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Information’의 경우 그 주요목적은 ① 공적·사적 영역에서 개인정보를 보호하고, ② 정보의 자유로운 흐름을 촉진 하며, ③ 정보의 자유로운 흐름에 대한 개별 국가의 사생활보호법에 의한 억제력을 제한하면서, ④ 여러 국가들의 관련 법규를 조화시키는 데 있다. 한편, 개개 회원국의 다양한 개인정보보호관련법을 근거로 자유로운 정보교환을 부당하게 제한하는 것을 제거하기 위해 유럽연합(EU) 평의회가 1981년 2월 28일 서명하고 1993년에 개정된 ‘Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data’는 개인의 자유와 권리, 특히 자연인의 사적 영역을 그 보호대상으로 하며, 공적 영역을 위한 특별규정이 없는 한 공·사 양부문(公·私 兩部門)에 동일한 규정이 원칙적으로 적용된다. 또한 전자거래·인터넷을 포함한 경제·행정 및 기타 모든 영역에서의 안전한 개인정보의 수집·축적·이전을 보장하기 위하여 유럽의회가 제정하였으며 1995년 10월에 채택된 ‘Directive on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data’는 개인정보의 처리와 원활한 이동을 보장하기 위해 프라이버시가 존중되어야 함을 재차 강조하고 프라이버시보호가 미흡한 국가로의 개인데이터 이동을 금지함으로써 개인정보보호논의를 국제사회에서 중요한 문제로 부각시켰다. 이는 지난 1998년 1월에 채택된 Directive of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector와 함께 인터넷과 같은 정보통신망상의 프라이버시보호문제를 규율한다;拙著, 인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구, 정책연구 00-10, 정보통신정책연구원, 2000, 55~57쪽.

로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있는바, 행정실현의 목적으로서 공익 역시 정당성을 지니는 것으로 볼 수 있다. 여기서의 공익은 공공복리를 위한 것으로 이해할 수 있는데, 물론 행정정보 공동이용 각 단계별로 달성하려는 목적이 정당해야 함이 정당화조건의 하나가 될 것이다.

## 2) 기본권 제한근거의 적법성

이는 공행정이 법률 자체에 의해 또는 법률에 근거하여 활동권한이 인정된 경우에만 그 구체적 활동이 허용된다는 법률유보원칙(*Grundsatz des Gesetzesvorbehalt*)에 관한 사항으로, 행정정보 공동이용에 따른 개인정보 자기결정권의 제한을 정당화하기 위한 관련법률의 위임과 수권이 요구됨을 뜻한다.<sup>25)</sup> 즉, 공동이용의 대상이 되는 행정정보가 개인정보에 해당하는 경우 내용상 명확성을 갖춘 법률적 근거가 필요한 것이다.

## 3) 기본권 제한방식의 비례성

행정정보 공동이용의 공익적 목적에 비추어 그 수단이 적정한지 여부에 대해 심사척도의 기준을 가하는 제원칙으로, 적합성·필요성·상당성 등 세부원칙과 목적구속과 같은 파생원칙을 들 수 있다.

우선 적합성의 원칙은 행정목적을 달성하기 위하여 행하는 행정작용은 그 달성하고자 하는 목적에 적합하게 행사되어야 한다는 것이다. 효율적인 전자정부서비스를 위한 행정목적의 실현을 위하여 행정정보 공동이용은 효과적이고 적합한 수단이 될 수 있다.

---

25) 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉, 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다; 헌법재판소 2005.5.26. 2004헌마190결정, [판례집 17-1], 668, 682~683.

다음으로 필요성의 원칙이란 행정목적 달성에 적합한 수단이 여러 가지일 경우에는 개인이나 공중에 필요최소한의 침해를 가져오는 수단을 선택하여야 한다는 것이다. 행정정보 공동이용은 위와 같은 목적을 달성하기 위하여 정보주체의 정보자기결정권이 제약되는 것을 필요최소한도로 축소해야 한다.

한편, 상당성의 원칙의 경우 달성하고자 하는 행정목적과 개인에 대한 침해의 정도, 즉 실현하고자 하는 공익과 침해되는 사익 사이에 합리적 비례관계가 있어야 한다는 원칙이다. 따라서 행정정보 공동이용으로 인해 피해를 받는 이익이 그 제한을 통하여 얻어지는 공익보다 적어야만 정당한 권리제한이 될 수 있다. 그러므로 피해를 받는 이익과 공익 사이의 형량에 있어서는 개인정보의 민감성이나 공동이용의 범위·횟수 등이 고려되어야 할 것인바, 특히 개인정보의 민감도(degree of sensitiveness)에 따라 행정정보 공동이용의 방식을 다원화하는 방법을 고려해야 할 것이다.

마지막으로 목적구속원칙이란 비례원칙에서 파생된 것으로 개인정보의 처리에 있어서 그 목적이 수집단계에 미리 명확히 특정되어야 할 뿐 아니라 그 이후의 처리단계에서도 수집시 특정된 목적과 일치되게 저장 또는 이용되어야 함을 말한다.<sup>26)</sup> 따라서 당초 목적과 달리 그 정보를 이용하거나 전달하는 것은 그 별도의 목적이 법률에 정해져 있거나 정보주체에게 동의를 얻지 않는 한 정당화될 수 없다.

### Ⅲ. 행정정보 공동이용 법제의 평가

#### 1. 법률유보원칙과 규범구체화

##### (1) 공동이용 대상 행정정보의 규율과 위임입법

개정된 「전자정부법」 제38조에서 규정하고 있는 공동이용 행정정보에 관한 개인정보자기결정권<sup>27)</sup>의 침해 여부에 관한 부분이라 할 수 있다. 이

26) Spiros Simitis, *Von der Amtshilfe zur Informationshilfe - Informationsaustausch und Datenschutzanforderungen in der öffentlichen Verwaltung*, NJW, 1986, S. 2795-2805.

27) 1983년 독일 연방헌법재판소가 결정한 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)에서 처음 인정

에 대하여 살펴보면 다음과 같다.<sup>28)</sup>

법 제38조는 제1항에서 “제36조 및 제37조에 따라 공동이용센터를 통하여 공동으로 이용할 수 있는 행정정보는 다음 각 호와 같다.”라고 하면서 각 호로 ① ‘민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보’, ② ‘통계정보, 문헌정보, 정책정보 등 행정업무의 수행에 참고가 되는 행정정보’, ③ ‘행정기관 등이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피하게 필요하다고 인정하는 행정정보’ 등을 제시하고 있으며,<sup>29)</sup> 제5항에서는 “제1항에 따른 행정정보의 범위에서 대상정보의 종류, 범위 및 유형 등은 대통령령으로 정한다.”고 하여 행정정보 범위의 규율에 관하여 시행

된 정보자기결정권은 자신에 대한 정보의 활용 여부를 자율적으로 결정할 수 있는 정보주체의 권리로서, 미국에서 논의되는 정보프라이버시(information privacy)와 동일한 개념이라 볼 것이다; 拙著, 같은 책(註11), 34쪽.

28) 관련 주요 선행연구로는 김민호, 행정정보 공동이용의 범위와 한계에 대한 이론적 고찰 및 정책과제, 토지공법연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009, 563~592쪽; 김일환, 전자정부구축에 따른 행정정보 공동이용의 방식과 유형에 관한 고찰, 성균관법학 제19권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2007, 1~29쪽; 拙稿, 행정정보 공동이용의 추진 방향과 법적 과제, 정보통신정책 통권 제389호, 정보통신정책연구원, 2006, 32~49쪽 참조.

29) 『전자정부법』 제36조 (행정정보의 효율적 관리 및 이용) ① 행정기관 등의 장은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관등과 공동으로 이용하여야 하며, 다른 행정기관 등으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 같은 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니 된다.

② 행정정보를 수집·보유하고 있는 행정기관 등(이하 ‘행정정보보유기관’이라 한다)의 장은 다른 행정기관등과 『은행법』 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 자 및 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관으로 하여금 행정정보보유기관의 행정정보를 공동으로 이용하게 할 수 있다.

③ 행정안전부장관은 행정기관 등의 행정정보 목록을 조사·작성하여 각 행정기관 등에 배포하고, 행정기관 등이 공동이용을 필요로 하는 행정정보에 대한 수요조사를 할 수 있다.

④ 중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 생성·가공·이용·제공·보존·폐기 등 행정정보의 효율적 관리를 위하여 관련 법령 및 제도의 개선을 추진하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 다른 중앙사무관장기관의 장과 협의하여 행정정보의 공동이용에 대한 기준과 절차 등에 관한 지침을 마련하여 고시할 수 있다.

『전자정부법』 제37조 (행정정보 공동이용센터) ① 행정안전부장관은 행정정보의 원활한 공동이용을 위하여 행정안전부장관 소속으로 행정정보 공동이용센터(이하 ‘공동이용센터’라 한다)를 두고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동이용에 필요한 시책을 추진하게 할 수 있다.

② 제36조제2항에 따라 행정정보를 공동으로 이용하는 기관은 정당한 사유가 없으면 공동이용센터를 통하여 행정정보를 공동이용하여야 한다.

령에 위임하고 있다. 그런데 여기서 행정정보 공동이용의 대상과 종류·범위 및 유형 등은 대통령령으로 정해지므로 ‘공동이용센터를 통하여 공동으로 이용할 수 있는 행정정보로서 민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보’의 구체적 내용은 「전자정부법 시행령」을 통해서만 인식될 수 있다. 그러므로 법률유보원칙 위배 여부가 관건이 된다. 즉, 법치행정원리에 부합하여 실질적 법치주의에 따라 헌법에 합치되는 법률에 국민의 권리·의무에 변동을 주는 본질적으로 중요한 사항이 규정되어야 하므로 만일 개인정보자기결정권을 제한하는 행정정보의 공동이용이라면 법적 수권이 요구되는 것이다. 물론 그 법적 근거에 대하여 법규명령인 대통령령에 이를 위임하여 규정하는 것은 포괄적 위임이 아닌 한 헌법정신을 그르치는 것은 아니다.

지난 2010년 3월 9일 행정안전부 공고 제2010-61호로 「전자정부법 시행령」을 개정함에 있어 그 주요내용과 취지를 국민에게 널리 알려 의견을 듣고자 「행정절차법 제41조」에 따라 그 전부개정령(안)이 입법예고되었는바,<sup>30)</sup> 제46조에는 ‘행정정보 공동이용 대상정보의 종류 등’이란 제명으로 법 제38조제5항에서 구체적으로 위임한 ‘행정정보의 범위에서 대상정보의 종류, 범위 및 유형 등’에 관하여 규율하고 있다. 입법형식적 측면에서 헌법합치적이라 할 수 있다. 그런데 그 내용이 관건이 된다. “법 제38조제5항에 따른 공동이용 대상정보는 다음 각 호의 정보를 말한다.”라는 전제 하에 ① 민원사무처리기준표 상의 민원사무의 처리를 위하여 필요한 행정정보, ② 민원사무처리기준표 상의 민원사무 이외에 민원인의 편의와 행정효율을 위하여 필요한 행정정보, ③ 지표, 추세, 통계, 용어사전, 정책보고서 등 정책지원에 필요한 행정정보, ④ 정책수립, 정책집행, 정책

30) 본고 집필 후 심사과정 중이던 지난 5월 4일 대통령령 제22151호로 「전자정부법 시행령」이 전면개정되어 같은 달 5일부터 시행되고 있는바, 그 규율내용은 개정안과 사뭇 다르다. 그렇지만 시행령 행정정보 공동이용 대상 행정정보의 종류를 규정하고 있는 제43조제1항제1호가 ‘개인의 신원에 관한 행정정보로서 다음 각 목의 행정정보’로 ‘주민등록표 등 개인의 신원에 관한 사실을 확인하기 위하여 필요한 행정정보’ 및 ‘병적증명서 등 개인의 경력에 관한 사항 등을 확인하기 위하여 필요한 행정정보’를 들고 규정하고 있으나, 여전히 본문에서 언급하는 바처럼 해당 개인정보를 법령에서 정하고 있지 못하므로 공동이용의 대상으로 적시하는 데 법률유보원칙을 위배하고 있다는 점에서는 차이가 없다.

평가의 과정에서 수집된 행정정보 및 ⑤ 그 밖에 행정안전부장관이 정하여 고시하는 정보 등을 규정하고 있는 위 전부개정령(안) 제46조제1항의 경우 중대한 결함을 지니고 있기 때문이다.

우선 ‘민원인의 편의를 위하여 관계법령 등에 규정되어 있는 민원사항의 처리기관·처리기간·구비서류·처리절차·신청방법 등에 관한 사항을 행정안전부장관이 종합·작성하여 관보에 고시하고 인터넷에 게시하여야 하는 민원사무처리기준표’<sup>31)</sup> 상의 민원사무<sup>32)</sup>의 처리를 위하여 필요한 행정정보의 경우 개인정보보호 혹은 정보주체의 권리보장 측면에서는 적절치 못한 규율이라 할 것이다. 현재 5,024종인 민원사무처리기준표에 관한 전체 목록이 종합적으로 구비되어 통합 고시되고 있는 것도 아니며,<sup>33)</sup> 더욱이 통합전자민원창구(www.egov.go.kr)에 접속하여 최근 민원사무처리기준표를 열람할 수 있는 상황에서는 민원사무처리기준표 상의 민원사무명으로 검색하거나 기관별·분야별·색인별 민원분류 메뉴에서 민원사무명을 찾아야만 이를 확인할 수 있을 뿐만 아니라 그나마 민원사무처리기준표에서 확인할 수 있는 사항은 민원사무명, 처리기간, 수수료, 담당부서 및 구비서류에 한정되어 있으므로 민원사무의 처리를 위하여 필요한 행정정보는 관련 법령을 재확인하여야만 가늠할 수 있기 때문이다. 즉, 「전자정부법 시행령」을 통해서도 민원사무의 처리를 위하여 필요한 행정정보가 공동이용 대상 및 종류란 점을 이해할 수 있는 그 구체적 내역 및 범위는 알 수 없는 상태에서 「전자정부법」에 따라 행정정보 공동이용이 이루어진다는 것이다. 하지만 자신에 관한 정보가 ‘언제’ ‘누구에게’ ‘어느 범

31) 「민원사무처리에 관한 법률」 제20조제1항 참조.

32) 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선의 도모를 목적으로 하는 「민원사무처리에 관한 법률」은 제2조제2호에서 민원사무의 개념을 ‘민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 ‘민원사항’이라 한다)에 관한 사무’로 정의하고 있다.

33) 2006년 「민원사무처리에 관한 법률」 개정 이후 민원사무처리기준표 통합 고시는 폐지되고 수시 고시로 변경되었다. 현재 중앙행정기관의 운영자만이 해당 소관부처의 민원사무처리기준표를 받을 수 있으며, 다만 민원온라인화사업 추진으로 민원사무처리기준표의 내용이 계속 통·폐합 및 정비되고 있는 상황으로 행정안전부 민원제도과에서는 2010년 초경에 정비된 민원사무처리기준표에 대하여 일괄 관보고시할 계획이라 한다; 행정안전부 고객센터 질의응답(<https://crm.mopas.go.kr/home>) 참조.

위까지' 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리의 보호가 헌법이념에 부합하는 것인 만큼 행정정보 공동이용에 있어 활용되는 대상정보를 법률에 명시하는 것은 필수적이다. 무엇보다 개인정보를 포함하는 행정정보가 행정정보 공동이용센터를 통하여 정보통신망을 이용하는 것을 원칙으로 하기 때문에,<sup>34)</sup> 정보주체로부터의 사전 동의를 얻거나 법률의 규정에 따라 공동이용을 하더라도 무슨 정보가 어디까지 활용되는지가 명확히 드러나지 않는 상황에서는 형식적인 동의에 그치거나 미약한 법적 근거로 권리침해를 야기하게 된다. 또한 행정정보 공동이용에 있어서는 절차상 신청·승인이 필수조건임에도 불구하고 예외적으로 「민원사무처리에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 민원사무처리기준표에 올라 있는 민원사무의 처리를 위하여 행정정보 공동이용이 필요한 경우 행정안전부장관은 절차를 간소화하거나 생략하여 공동이용 승인을 할 수 있게 되어 있다. 이러한 점에서 공동이용 행정정보의 범위를 「전자정부법」 제38조제1항제1호에서 '민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보'로 정하고 그 종류를 「전자정부법 시행령」에 규율하는 것이 포괄적 위임금지원칙에 위배된다고 단언할 수 없지만, 적어도 해당 행정정보가 보유하는 개인정보가 명시되지 않는 것은 법률유보원칙에 어긋나는 형국이 된다. 오늘날 법률유보는 행정의 법률적합성이라는 법치국가원리의 표명이라 할 수 있으며 헌법이 일정한 결단을 입법자에게 유보하고 행정권은 형식적 법률에 의한 수권이 있는 경우에 한하여 일정한 조치를 취할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 곧 행정권은 법률의 수권이 있을 때에만 행위할 수 있다는 뜻이며, '법으로부터 자유로운 행정영역'이란 존재할 수 없으므로 모든 행정권은 의회의 민주적 통제대상이 되어야 한다는 입장이다. 법률유보의 원칙은 경제적 성장에 비하여 상대적으로 정치적 입지가 좁았던 부르주아(Bourgeois) 계층이 정치로부터 독립된 법체계를 통하여, 즉 자신들이 장악하고 있던 의회의 전속적 관할에 속하는 법률을 통하여 자신들의 자유와 재산을 보호하려는 이념적 방패로써 주장되어진 개념이라 할 수 있다.<sup>35)</sup> 이러한 법률유보원칙에 따르면 의회

34) 「전자정부법 시행령」 전부개정령(안) 제45조제3항 참조.

제정법(statute)으로 규율되지 않고서는 행정작용의 민주적 정당성을 담보할 수 없다. 다만, 법률유보는 법률의 근거를 일컫는 것이지 입법형식으로서 오로지 법률만을 의미하는 것이기에 구체적 범위를 정하여 행정입법에 위임하는 것을 법률에 수권하는 것은 무방하다. 그렇다면 공동이용의 대상이 되는 ‘민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보’의 구체적인 내용은 법안 시행령을 통해서만 인식될 수 있고 그 종류는 해당 행정정보의 준거표의 웹 경로에 지나지 않는 구조를 법률유보원칙에 합치하는 것으로 보기 어렵다. 판단컨대, 형식적으로 법률유보원칙에 부합하는 것으로 볼 수 있더라도 실질적으로는 개인정보보호원칙에 배치됨으로써 입법적 정당성을 형해화시킬 수 있다고 본다. 민원사항은 처분 등 특정한 행위의 발현이 민원사항을 신청하는 특정인을 대상으로 하기 때문에 민원인의 개인정보가 개인식별 또는 신원확인을 위하여 필수적으로 제공되어야 한다. 하지만 『전자정부법』에서는 ‘민원사항 등의 처리’라고 하는 이용목적만이 예시되어 있을 뿐 구체적으로 어떠한 정보가 이용되는지, 즉 그 대상에 대하여는 시행령에 위임하고 있기 때문이다.<sup>35)</sup> 게다가 그 내용은 행정정보 범주를 추상화하여 유형화할 뿐인 것이다.

35) 김민호, 법률유보의 한계와 위임입법, 공법연구 제28집 제4호, 한국공법학회, 2000, 211쪽.

36) 그런데 당초 『행정정보공동이용법(안)』의 경우 제6조제1항에서 ① ‘별표에 규정된 행정정보’와 ② ‘그밖에 행정정보로서 민원사항과 행정업무를 효율적으로 처리하기 위하여 공동이용할 필요성이 특히 높다고 인정되어 대통령령 등이 정하는 행정정보’를 공동이용 대상 행정정보로 규정하고 있었는데, 공동이용 대상 행정정보 및 보유기관을 명시하여 법률적 근거에 따라 정보공유를 정하려 한 점은 일응 개인정보보호원칙과 법률유보원칙에 합당하기 위한 적절한 입법조치로 판단된다. 다만, 개인정보의 보호에 보다 충실하려면 해당정보에 수록되는 개인정보가 무엇인지를 명확히 밝힐 필요가 있다고 본다. 더욱이 개별근거는 수권조항에 불과하며 하위법령의 별지서식에 어떠한 개인정보가 수록될 것인지를 일일이 확인하지 않으면 『행정정보공동이용법(안)』 제12조제1항에서 이용기관이 행정정보를 공동이용하는 경우에는 정보주체가 ① 공동이용의 목적, ② 대상 행정정보, ③ 이용기관의 명칭 등에 관한 사항을 알 수 있게 하여 정보주체의 사전 동의를 받도록 규정하고 있는 것마저 유명무실해질 수 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 이 경우 동의를 얻기 위한 민원서식에서 개별 별지서식을 첨부하지 아니하고 공동이용 대상 행정정보만을 포괄적으로 제시할 뿐이라면 활용되는 개인정보를 인식하지 못한 채 형식적인 동의만 획득하는 데 그치기 때문이다. 적장 해당 개인정보의 내역은 은폐될 수 있음을 경계하여야 할 것이다.

## (2) 공동이용 대상 기관의 범위와 법령보충규칙

한편, 개정된 「전자정부법」 제38조에 따른 공동이용센터를 통하여 공동으로 이용할 수 있는 행정정보의 경우 법정절차와 연동되어 공동이용이 이루어지게 되는데, 특히 ‘행정정보의 효율적 관리 및 이용’에 관하여 규율하고 있는 법 제36조제2항은 “행정정보를 수집·보유하고 있는 행정정보보유기관의 장은 다른 행정기관 등과 「은행법」 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 자 및 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관으로 하여금 행정정보보유기관의 행정정보를 공동으로 이용하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그리고 “제36조제2항에 따라 행정정보를 공동으로 이용하는 기관은 정당한 사유가 없으면 공동이용센터를 통하여 행정정보를 공동이용하여야 한다.”라고 규정하고 있는 법 제37조제2항 및 “제37조제2항에 따라 공동이용센터를 통하여 행정정보를 이용하려는 기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동이용 대상 행정정보와 그 범위, 공동이용의 목적·방식, 행정정보보유기관 등을 특정하여 행정안전부장관에게 공동이용을 신청하여야 한다.”라고 규정하고 있는 법 제39조제1항 등이 주요한 연결고리가 되어 공동이용 대상기관의 자격과 공동이용 관련절차를 규율하고 있다고 하겠다. 즉, 행정정보 공동이용 대상 기관은 ‘행정기관·공공기관, 「은행법」 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 자 및 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관’ 중 어느 하나에 해당하여야 하고 공동이용을 위하여 행정안전부에 공동이용 신청을 하여야 하며 법 제39조제2항에 따른 승인을 얻어야 행정정보 공동이용센터를 통한 공동이용이 가능하다는 것이다. 여기서 짚어봐야 할 점은 공동이용 대상 기관으로 ‘「은행법」 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 자’와 ‘대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관’을 규정하고 있는 「전자정부법」의 입법형식과 내용이 적합한지 여부라 할 수 있다.

그런데 법 제38조제1항제1호의 ‘민원사항 등의 처리를 위하여 필요한 행정정보’와 전부개정령(안) 제46조제1항제1호에 규정된 ‘민원사무처리기준표 상의 민원사무의 처리를 위하여 필요한 행정정보’를 공동이용 대상 행정정보로 상정할 때 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하

는 내용이 포함되어야 하고 실질적으로 법률유보원칙에의 합치 여부가 논란이 되지만 그에 관한 사항은 민원사무처리기준표와 관련법령으로 파악할 수 있는 부분은 존재한다. 그러나 「은행법」 제8조제1항에 따라 은행업의 인가를 받은 자'의 경우 「민원사무처리에 관한 법률」 제2조제2호에서 정의하는 민원사무, 즉 '행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체'인 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 민원사항에 관한 사무를 행하는 것도 아니다. 더욱이 여기서 행정기관에는 「민원사무처리에 관한 법률」 제3조제2항에 따라 '법령에 의하여 행정권한이 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인'이 포함되는 것이지만, 행정권한의 위임·위탁에 따른 공무수행 관련성을 인정할 수 없는 금융기관의 경우 물론 「전자정부법」에 따라 행정정보 공동이용의 특허를 받은 것이라 하더라도 공동이용대상 기관으로 포섭하는 데는 무리가 있다. 뿐만 아니라, 전부개정령(안) 제46조제1항제2호에 규정된 '민원사무처리기준표 상의 민원사무 이외에 민원인의 편의와 행정효율을 위하여 필요한 행정정보'의 경우도 민원사무처리기준표 등재 여부에 국한되지 않고 '민원사무처리기준표 상의 민원사무의 처리를 위하여 필요한 행정정보' 이외의 '민원인의 편의와 행정효율을 위하여 필요한 행정정보'를 공동이용하려는 취지이므로 이 역시 기본적으로 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구'하는 민원사항을 전제로 하는 개념이라는 점에서 금융기관을 대상 기관으로 인정하게 하는 데 아무런 정당한 근거를 제시할 수 없다. 특히나 전부개정령(안) 제46조제1항제5호에 따라 행정안전부장관이 정하여 고시하는 정보가 공동이용 대상정보에 해당하지만, '법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우' 정할 수 있는 고시 등 법령보충규칙(法令補充規則)<sup>37)</sup>으로 이해하기엔 개인정보자기결정권의 제약을 고려하지 않는다고 하더라도 포괄적인 위임에 해당하는 것이라 볼 수 있다. 물론 행정정보의 개념을 행정주체가 수집·보유하여 관리·운영하는 전

37) 「행정규제기본법」 제4조제2항 단서 참조.

자적 자료로 이해할 경우 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행, 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 등과 같은 공공기관에 해당하는 금융기관의 경우 행정정보 보유주체로 이해할 수 있지만, 공동이용의 특허에 직결되는 해당 사무는 행정권한을 위탁받은 것이면서 민원사무에 해당하여만 한다는 점에서 적합한 규율로 받아들이기 어렵다고 할 것이다. 이런 측면에서 전부개정령(안) 제42조제1항이 법 제36조제2항의 ‘대통령령으로 정하는 법인·기관 및 단체’를 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따른 검사대상기관 중에서 행정안전부장관이 지정한 법인·기관 및 단체로 규정하고 있는 것은 내용상 적절치 않다고 본다.

## 2. 동의획득절차와 행정통제론

### (1) 법 제42조와 동의획득절차

원칙적으로 사인은 자유로이 정보를 수집할 권리 및 계약자유에 관한 권리 등을 갖고 있기 때문에 사적 영역에서 개인정보보호문제는 공적 영역에서 국가를 규율하는 것과 동일한 방법으로 처리하기 힘든 측면들이 많다. 시장경제가 작용하기 위해서는 우선 경쟁을 가능하게 하고 개인 상호간 계약체결을 가능하게 하고 그 준수를 보장하며 빠르면서도 확실한 교환을 가능하게 하는 법질서가 요구되므로 한편으로는 시장경제시스템이 제대로 작동하기 위해서는 개인정보를 보호해야만 할 필요성이 있는 것이다. 그러나 또 다른 한편으로 시장경제 속에서 활동하는 사람들은 올바른 결정과 판단을 내리기 위하여 불확실성은 가능한 한 줄이고 필요한 정보에 관하여 가능한 한 많이 획득하려고 하기 때문에 이를 위하여 개인관련정보가 필요함은 너무도 당연하다.<sup>38)</sup> 여기서 동의라 함은 정보통신서비스 이용계약체결에 있어서 정보통신서비스제공자의 청약에 대한 승낙의 의사표시라 할 것이다.

이미 언급한 바와 같이, 정보주체가 ① 공동이용의 목적, ② 공동이용

38) Wolfgang Zöllner, *Datenschutz in einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung*, RDV, 1991, S. 3.

대상 행정정보 및 이용범위, ③ 공동이용 대상 이용기관의 명칭 등을 알 수 있도록 하여 사전동의를 얻도록 하고 있지만,<sup>39)</sup> 공동이용 대상 행정정보에 포함되는 개인정보의 항목이 고지되지 않는다면 특정된 개별적 동의가 아니므로 개인정보보호원칙을 위반하는 것이라 하겠다.

더욱이 「전자정부법」 제42조는 제2항 본문에서 “제1항에도 불구하고 이용기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 정보주체의 사전동의를 받을 수 없거나 동의를 받는 것이 부적절하다고 인정되면 이용기관은 그 행정정보를 공동이용한 후 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 사항을 정보주체가 알 수 있도록 하여야 한다.”라고 규정하면서 동의획득 면제사유로 각 호를 제시하고 있는바,<sup>40)</sup> 결국 사전동의를 얻지 않아도 될 행정정보를 한정하려는 입법취지는 오히려 해당 개인정보를 적시하지 않음으로써 정보주체의 불인식에 몰각될 수 있음 역시 유의하여야 할 것으로 판단된다. 그 까닭은 법 제42조제1항 각 호에서 이용기관이 공동이용센터를 통하여 개인정보가 포함된 행정정보를 공동이용할 때 정보주체의 사전동의를 받으면서 고지해야 할 사항인 ① 공동이용의 목적, ② 공동이용 대상 행정정보 및 이용범위, ③ 공동이용 대상 이용기관의 명칭의 경우 개인정보보호 혹은 정보자기결정권의 보장에 있어서는 본질적으로 공동이용 행정정보에 포함된 개인정보를 인식하기 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라, 「전자정부법 시행령」 전부개정령(안) 제54조제1항의

39) 「전자정부법」 제42조제1항 참조. 이 경우 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제10조제3항제1호 및 같은 조 제5항은 적용하지 아니하는 것으로 되어 있다. 이는 행정정보 공동이용을 위하여 정보주체의 사전동의를 받지만 목적 외로 행정정보 공동이용을 할 수 있게 하는 동의는 받을 수 없고 목적 외로도 공동이용을 할 수 없게 하되, 이용기관은 보유기관의 동의 없이도 공동이용을 할 수 있게 한 것이다.

40) 「전자정부법」 제42조제2항 각 호로 제시된 ① 정보주체의 생명 또는 신체를 보호하기 위하여 긴급하게 공동이용할 필요가 있는 경우, ② 법령에 따라 정보주체에게 의무를 부과하거나 권리·이익을 취소·철회하는 업무를 수행하기 위하여 공동이용이 불가피한 경우, ③ 법령을 위반한 정보주체에 대한 조사 또는 처벌 등 제재와 관련된 업무를 수행하기 위하여 공동이용이 불가피한 경우 및 ④ 그 밖에 법령에서 정하는 업무를 수행함에 있어서 정보주체의 사전동의를 받는 것이 그 업무 또는 정보의 성질에 비추어 현저히 부적절하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 등이 동의획득 면제사유에 해당한다.

경우 이용기관이 정보주체의 사전동의 없이 공동이용센터를 통하여 행정 정보를 공동이용한 경우 정보주체가 법 제42조제1항 각 호의 사항을 인터넷을 통해 확인할 수 있도록 하여야 함을 천명하고 있지만, 그나마 공동이용 행정정보에 대한 정보주체의 인식 측면에서 볼 때 부족한 것이 아닌가 여겨진다.<sup>41)</sup> 절차적으로 고지하는 방식이 아니라 정보주체의 열람 청구 이상의 검색과 확인을 요구하기 때문이다.

## (2) 법 제43조와 행정통제제도

개인정보가 포함된 행정정보에 대한 열람 신청이 거부되거나 권익의 침해 받은 자는 「행정심판법」으로 정하는 바에 따라 행정심판을 청구하거나 「행정소송법」으로 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.<sup>42)</sup> 그런데 정보주체의 신청을 받았을 때에는 이용기관은 정당한 사유가 없으면 신청한 날부터 10일 이내에 그 정보주체에게 ① 이용기관, ② 공동이용의 목적, ③ 공동이용한 행정정보의 종류, ④ 공동이용한 시기, ⑤ 해당 행정정보를 공동이용할 수 있는 법적 근거 등을 통보하여야 하

41) 개인정보에 관한 국제적 기준의 하나인 OECD의 ‘Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Information’의 경우 Part 2에서 국내적용상의 기본원칙 가운데 수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle)을 제시하고 있는 바, 그 내용에 대하여 되짚어볼 필요가 있다. 즉, “개인정보의 수집에는 제한을 두어야 한다. 어떠한 개인정보도 합법적이고 공정한 절차에 의하고 가능한 경우에는 정보주체에게 알리거나 동의를 얻은 연후에 수집하여야 한다(There should be limits to the collection of personal data and any such data should be obtained by lawful and fair means and, where appropriate, with the knowledge or consent of the data subject).”라고 규정하여 개인정보의 수집에 대하여 무조건적으로 정보주체의 동의를 전제조건으로 삼고 있지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정보주체가 인식할 수 있도록 개인정보취급자가 고지하는 절차가 법률적으로 규정된다면 이를 준수할 경우 합법적이고 공정한 절차에 의하여 개인정보를 수집할 수 있는 것이다.

42) 이와 관련해서는 현재 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 제15조제1항에서 “제12조제1항 및 제14조제1항에 따른 청구에 대하여 공공기관의 장이 행한 처분 또는 부작위로 인하여 권리 또는 이익의 침해를 받은 자는 「행정심판법」으로 정하는 바에 따라 행정심판을 청구하거나 「행정소송법」으로 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 이와 같은 한정적 규율은 바람직하지 못하다고 할 것이다. 이에 대하여는 拙稿, 개인정보에 관한 행정통제와 권익구제의 법적 연구; 공공기관의 CCTV 운영에 대한 행정쟁송의 적용을 중심으로, 인터넷법률 통령 제43호, 법무부, 2008, 50쪽 이하 참조.

지만,<sup>43)</sup> 이용기관이 위의 통보를 하지 아니하면 이용기관이 공동이용한 행정정보 중 본인에 관한 위 ①에서 ⑤까지 사항에 대한 열람을 정보주체는 행정안전부장관에게 직접 신청할 수 있으므로<sup>44)</sup> 행정안전부장관의 행정정보 열람 신청 거부의 위법 또는 부당 여부에 관한 행정심판은 국무총리행정심판위원회가 맡게 된다.<sup>45)</sup> 이러한 행정심판의 근거에 대하여 우리 헌법은 제107조제3항에서 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.”라고 규정하고 있는바, 이는 법치행정을 실현하기 위한 행정책임의 다른 모습인 행정통제 개념으로 논의해야 할 것이다.<sup>46)</sup> 바꾸어 말하면, 행정통제<sup>47)</sup>란 행정책임을 구현하기 위하여 가해지는 행정권한의 내재적 통제와 외부적 제한으로 새기는 것이 타당하며, 오늘날 행정권의 강화와 전문성의 심화에 따른 행정국가화 경향이 짙어지면서 행정책임을 확보하거나 보장하기 위한 행정통제의 필요성 또한 증대되어가고 있기 때문에 행정

43) 다만, 이용기관이 범죄수사를 위하여 행정정보를 공동이용한 경우 그 사건에 관하여 공소를 제기한 날 또는 입건이나 공소제기를 하지 아니하는 처분(기소중지 결정은 제외한다)을 한 날부터 30일 이내에 그 정보주체에게 통보하여야 한다; 『전자정부법』 제43조제3항 참조.

44) 『전자정부법』 제43조제4항 참조.

45) 『행정심판법』 제5조 (행정심판위원회의 설치) ③ 다음 각 호의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구를 심리·재결하기 위하여 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따른 국민권익위원회에 국무총리행정심판위원회를 둔다.

1. 특별시장·광역시장·도지사·제주특별자치도지사(교육감을 포함한다. 이하 같다)의 처분이나 부작위, 그 밖에 국무총리나 중앙행정기관이 직근 상급행정기관이나 소관 감독 행정기관에 해당하는 처분이나 부작위

2. 『정부조직법』 제3조 또는 다른 법률의 규정에 따라 설치된 국가특별지방행정기관(대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 소속된 국가특별지방행정기관을 제외한다)의 처분 또는 부작위

3. 국무총리나 행정 각 부 장관의 처분 또는 부작위

46) 행정책임을 통해 독단적 행정과정을 제한하고, 헌법과 행정법을 실천적으로 해석·적용하며, 법치행정에로의 혼란을 제거할 수 있다; Lisa Schultz Bressman, *Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State*, 78 N.Y.U.L. Rev. 461, 553 (2003).

47) 여기서 통제라 함은 ‘무엇을 못하게 하는 개념’의 소극적 의미에서 ‘무엇을 하도록 하는 개념’의 적극적 의미로 전환된 뜻으로 파악되어야 하며, 그러기에 행정통제란 ‘행정권의 담당자인 행정주체가 행정조직의 목표를 달성하도록 행정행위를 일정한 기준에 합치되도록 유도하고 평가하며 시정조치 하는 제도적인 행정과정’이라 할 수 있다.

심판을 비롯한 행정쟁송은 중요한 의미를 지닌다고 하겠다.<sup>48)</sup>

하지만 「행정심판법」에도 불구하고 개인정보와 관련된 행정통제를 위한 쟁송에 있어서는 개인정보보호기구가 재결권한(authority of adjudication)을 갖도록 함이 상당할 것으로 판단된다. 개인정보 관련 행정통제가 내부적으로 수행될 수 있도록 함은 판단의 주체가 해당사안에 대한 전문적인 지식을 보유하여 정보주체의 권익보장에 배치되지 않도록 확인할 수 있게 하기에 권리구제의 측면에서도 실효성을 담보하는 방안이라 여겨지기 때문이다. 국무총리행정심판위원회의 경우 개인정보에 관한 행정통제와 권리구제에 대하여 소양과 식견을 보유하지 않은 채 관련쟁송에 대한 판단이 이루어질 가능성이 높은 반면, 개인정보 행정심판청구에 대한 심의·판단을 개인정보보호기구가 담당하게 되면 개인정보 관련행정의 특수성을 고려한 판단작용을 통하여 결국 정보주체의 권익구제에 이바지할 수 있게 될 것이다.<sup>49)</sup> 이와 같은 내용은 「개인정보 보호법(안)」에 규정될 사항이지만 행정정보 공동이용과의 조율이 필요한 것이며, 이에 따르면 행정안전부장관의 행정정보 열람 신청 거부에 관한 행정심판에 대하여 불복을 제기하는 자가 청구한 행정심판에 있어서 심리하는 판단작용과 중립적인 행정심판청구의 재결을 개인정보보호기구가 행하게 될 것인바, 중립적인 심의와 재결로 개인정보의 활용편익에만 치우치지 않고 정보주체의 권익을 보호하는 차원에서 행정과정 전반에 대한 자기규율로서의 행정통제 기제가 발동할 수 있는 구조를 확보할 수 있다고 생각된다.

48) 행정책임과 포리관계에 있는 행정통제의 목적은 행정책임의 이행을 보장하는 데 있으며, 행정책임은 행정통제의 확보대상이 되는 것이다. 이 같은 행정책임의 개념에 관하여 견해의 차이는 있으나, 행정기관이나 행정담당자가 행정행위를 함에 있어서 지켜야 할 의무로 이해한다는 점에 있어서는 대동소이하다고 볼 것이다; Wolfgang Hoffmann-Riem, *Verwaltungskontrolle: Perspektiven*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann & Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *VerwaltungsKontrolle*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2001, S.339f.

49) 「행정심판법」 제43조 (다른 법률과의 관계) ① 행정심판에 관하여는 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우가 아니면 청구인에게 불리한 내용으로 이 법에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다.

#### IV. 결론에 갈음하여

공식적 권위를 배경으로 수행되는 행정기관에 의한 국정(國政) 혹은 정부기능의 관리활동을 행정이라 할 때 정보기술에 의한 행정환경변화는 국정전반에 실효성 있는 규범력을 보유한 법질서를 요청하게 되며, 이는 곧 오늘날 사회국가원리라고 하는 헌법이념을 실현하기 위하여 국가가 국민생활을 규제하고 조정하는 기능의 범위가 확대되어가는 경향으로 말미암은 것이다. 이를 위해서는 행정 이념적 차원에서는 보다 질 높은 삶을 위한 제도적 기준을 제공하는 토대가 함축되고, 행정 제도적 측면으로는 민주적 절차를 철저히 준수하며, 행정 환경적 수준에 있어서 고객에 대한 배려와 더불어 보다 철저한 고객 중심적 사고를 통해 정책이 실현될 수 있도록 노력하여야 한다. 그 저변에서 개인정보의 보호는 보안관리와 더불어 중요한 한계로 작용한다.

법적 판단에 있어 개인정보의 보호는 개인정보를 수집·처리하여 행정주체가 관리하는 행정정보로 활용될 때 상호 충돌할 수밖에 없으며, 결국 행정정보의 활용이라는 공익적 측면과 상대적으로 비교형량하여 정보주체의 권리보장에 있어 위법성이 있는지를 검토하게 되는, 이른바 ‘개인정보침해’를 사전에 예방하고 사후적으로 구제하는 일련의 실제적·절차적 법제도라 이해할 수 있다. 환원하자면, 국가를 포함한 행정주체라는 공공부문에서 해당권한에 부합하는 사무를 수행하기 위해서는 개인정보를 수집·처리할 필요성이 존재하고, 더욱이 현대의 사회국가적·복지국가적 경향이 헌법적으로 수용되어 있는 현실에서는 처리된 개인정보를 관리하는 행정주체가 이제는 행정정보가 된 해당 개인정보를 공공복리를 위해 활용할 범위가 넓어진 것도 사실이며, 따라서 그만큼 정보주체에 대한 권리침해 개연성은 그 상충적 가치로 인해 증폭되어질 수밖에 없다.

공공부문에서 행정정보의 중요성이 점차 부각됨에 따라 정보기술을 이용하여 이를 어떻게 활용할 것인가 혹은 정보기술의 이용에 있어 그 활용도를 높이기 위해서는 어떻게 해야 하는가가 관심의 대상이 되고 있다. 그러나 현재 각국에서 규정하고 있는 행정정보는 정보에 대한 접근에서

부터 정부의 목적달성과 관련한 모든 정보를 포함하는 것에 이르기까지 실로 다양한데, 개인정보가 포함되지 않은 순수한 정책정보를 제외하면 행정정보의 많은 부분이 행정주체가 수집·처리하여 관리하는 개인정보와 중첩될 수밖에 없는 것이다. 그러므로 행정정보를 제공·공개·이용·공유하는 등의 정보활용은 정보주체의 권리와 상충되는 공익과 사익 사이의 긴장관계를 포섭하게 되는 것이다.<sup>50)</sup>

현행법상으로 개인정보를 공동이용하기 위해서는 정보주체의 동의가 요구되는데, 「전자정부법」 및 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」의 내용 가운데 상호 저촉되는 부분은 오히려 ‘다른 법률의 규정에 따라 소관업무를 수행하기 위한 것’으로 해석하여 정보주체의 정보자기결정권이 잠식될 우려가 있다는 점에서 이를 명확히 할 필요가 있다. 다시 말해, 개별법으로 행정정보의 공유에 관한 규정을 두지 않고 공동이용한다면 정보주체의 동의를 요하지 않는 개인정보의 활용으로서 「전자정부법」 소정의 규정이 적용될 여지가 있으므로 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 정하지 아니하는 내용으로 진행될 수 있는 것이기는 하나, 어떠한 정보가 어느 기관에 의해 이용되는지를 법률로써 정하지 아니한 채 이루어지는 정보활용은 법률유보원칙에 위배되기 때문이다. 즉, 정보주체의 정보자기결정권을 보장하는 측면에서는 정당한 사유를 소명하여 정보유통과정에 관여하는 기관이 대상 정보와 함께 명시될 수 있어야 한다. 따라서 행정정보의 보유기관과 이용기관에 대하여 명확성을 유지하고 공동이용 대상정보에 대하여는 어떠한 개인정보가 포함되는지를 구체화하여 입법해야 할 것이다. 이는 곧 행정정보의 활용이라는 행정사무수행에 대한 제한이라 하겠다. 물론 개인정보에 대한 권리침해의 논란을 불식하기 위하여 정보주체의 동의를 얻어야만 정보활용이 가능한 것으로 법제화할 수 있겠으나, 이 경우 행정정보 공동이용으로 인한 만족도에 따라 정보주체가 자발적으로 그에 대한 동의에 참여할 수 있도록 시스템의 안

50) 개인정보와 중첩되는 한도에서 행정정보의 활용이란 위와 같이 개인정보를 수집·처리하여 보유·관리하는 것, 그러한 행정정보를 수집목적에 부합하도록 이용하는 것, 다른 기관에 제공하거나 다른 기관이 이를 이용토록 하는 것, 다른 기관과 행정정보를 상시적으로 공유하여 공동이용하는 것, 보유·관리하는 행정정보를 적극적으로 공표하거나 공개하는 것 등을 포괄하는 넓은 의미라 할 것이다.

전과 민원서비스의 혁신이 병행되어야만 효과적인 동기유발을 가져올 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 상술한 바와 마찬가지로 공동이용 대상 행정정보를 적시함에 있어 어떠한 개인정보를 포함하고 있는지를 현출하지 않는다면, 동의획득절차에 하자가 있다고 보아야 할 것으로 본다.

다른 한편으로 「전자정부법」 제39조제4항에서 “행정안전부장관은 신청기관이 공동이용하려는 행정정보가 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제5조에 따른 개인정보파일인 경우에는 같은 법 제20조제1항에 따른 공공기관개인정보보호심의위원회의 심의를 거쳐 제2항에 따른 공동이용 승인을 하여야 한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정함으로써 명목뿐인 공공기관개인정보보호심의위원회의 절차적 통제를 규정하고 있는 점은 원천적으로 독립적인 개인정보보호기구에 관한 제도적 변혁을 상정하고 있지 않은 것이기 때문에 형식적일 수밖에 없음을 지적하지 않을 수 없다.<sup>51)</sup>

살피건대, 행정정보의 활용이라는 행정사무권한과 대등한 측면에서 개인정보의 보호라는 정보자기결정권의 보장이 존재하므로 정보보호를 위한 정보활용과의 균형과 조화, 즉 상충되는 법익간 상호조율과 비교형량이 핵심쟁점이 될 것이며, 이를 위한 선결요건은 앞서 지적한 바와 같이 형식적 법률유보원칙에 부합하는 것이라 할 것이다.<sup>52)</sup> 그 연후에 개인정보보호의 내용적 완결을 도모하는 실질적 합의의 도출이 중요한 반면 개인정보를 수록하지 않는 공공정보의 활용에 있어서는 관련법제의 유기적 조율이 필요하다는 점을 강조하면서, 이만 부족한 이 글을 맺는다.

**주제어** : 행정정보 공동이용, 개인정보보호, 정보자기결정권, 전자정부법, 법률유보원칙, 동의획득절차, 행정통제제도

51) 개인정보보호기구에 관한 논의의 상세는 拙著, 개인정보보호의 법적 쟁점과 과제, 한국정보화진흥원, 2009, 46~87쪽 참조.

52) 향후 사회적 제약으로 행정정보 공동이용이 정보자기결정권의 보장에서 유연해질 수 있을지 여부도 논의의 필요가 있을 수 있으나, 본고는 종래 공·사법이원론 체계에서 법률유보원칙에 위배되는 공공부문의 정보활용이 위험적인 기본권침해에 해당하며 이를 규정하는 법규 역시 헌법소원심판의 대상이 된다고 보는 데 머무르기로 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 김민호, 행정정보 공동이용의 범위와 한계에 대한 이론적 고찰 및 정책과제, 토지공법연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 법률유보의 한계와 위임입법, 공법연구 제28집 제4호, 한국공법학회, 2000.
- 김일환, 전자정부구축에 따른 행정정보 공동이용의 방식과 유형에 관한 고찰, 성균관법학 제19권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2007.
- \_\_\_\_\_, 개인정보 공동이용의 통제와 감독에 관한 비교법적 고찰, 헌법학연구 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007.
- 성낙인, 정보보호와 인권, 법학 제45권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2004.
- 서진완·장지원, 행정정보의 공동활용제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 1997.
- 이민영, 개인정보보호의 법적 쟁점과 과제, 한국정보화진흥원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 개인정보에 관한 행정통제와 권익구제의 법적 연구: 공공기관의 CCTV 운영에 대한 행정쟁송의 적용을 중심으로, 인터넷법률 통권 제43호, 법무부, 2008.
- \_\_\_\_\_, 개인정보법제론, 진한M&B, 2007.
- \_\_\_\_\_, 행정정보 공동이용의 추진 방향과 법적 과제, 정보통신정책 통권 제389호, 정보통신정책연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_, 인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구, 정책연구 00-10, 정보통신정책연구원, 2000.

### 2. 국외문헌

- Caroline J. Tolbert, Karen Mossberger, Ramona McNeal, *Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States*, Public Administration Review Vol.68 Iss.3, Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 2008.

- Christopher John Fox, *Information and Misinformation: an investigation of information, misinformation, informing, and misinforming*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983.
- David H. Rosenbloom & Rosemary O'Leary, *Public Administration and Law*, N.Y.: Marcel Dekker Inc., 1997.
- Konrad Redeker & Hans-Joachim von Oertzen, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stuttgart: Kohlhammer, 1994.
- Lisa Schultz Bressman, *Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State*, 78 N.Y.U.L. Rev. 461, 2003.
- Masahiro Okuno-Fujiwara & Takuya Nakaizumi, *Information Society and Informationization in the Electronic Age*, The IT Revolution; Challenges from Innovation in Information and Communication Technology and the Role of Government, Institute for International Policy Studies, 2001.
- Rainer Pitschas, *Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung*, in: Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann & Schuppert (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Baden-Baden: Nomos, 1993.
- Wolfgang Hoffmann-Riem, *Verwaltungskontrolle; Perspektiven*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann & Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungskontrolle*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Einleitende Problemskizze*, in: Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrechts in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 2000.

## A Study on the Consistency of Personal Data Protection to Legislation of Administrative Information Co-Using

Lee, Min-Yeong\*

Public administration could by all means be defined as superintendence of governmental function under the official prestige of administrative agency and it is suggested that the legal order must have normal standards effective to the change in public administration environment due to information technology. Moreover an independent nation tend to nowadays expand the range of regulating and adjusting social life to realize the constitutional ideology of welfare state. From the viewpoint of such legislative conditions, there should be satisfied with systemic foundation, democratic procedure, and customer-centered policy in public administration. And also personal data protection as well as security management will be the core limitations crucial to E-government.

As everyone knows, personal data protection, that is to say guarantee of information privacy, is bound to contradict the utilization of administrative information including personal data of data subject. Resultingly should the illegality be relatively reviewed the utilization of administrative information to serve the common good without infringement of information privacy. In EGA(Electronic Government Act), legislative system of administrative information co-using must be the interface between beforehand prevention and post-factum remedies of infringement of information privacy.

In other words, it is necessary to collect personal data enough almost to meet the demand of utilization administrative information for E-government for public interests. So then EGA is enacted by the provisions allowing for beforehand prevention and post-factum remedies of infringement of information privacy. The probability is that the legal value of administrative information co-using will

---

\* Assistant Professor of Legal Faculty at the Catholic University of Korea

conflict with that of information privacy of data subject and intensify the ideological conflict most of all.

Consequently speaking, it is essential for regulations on the co-used bounds of administrative information to be prescribed substantially to abide by ‘statute reservation principle’ or ‘rule of law’ in EGA. Besides will the supplementation for consent acquisition procedure and administrative control system be the matters calling for prior settlement and amendment cornerstone to stabilize the laws and regulations related to EGA by organic mediation of information-related legislations tuned to Personal Data Protection Act.

**Key Words:** Administrative Information Co-using, Personal Data Protection, Information Privacy, Electronic Government Act, Rule of Law (Statute Reservation Principle), Consent Acquisition Procedure, Administrative Control System