

# 정보공개운동과 시민권에 관한 단상\*

장 지 혁\*\*

## 1. 정보공개와 시민 기본권

사회의 발전과 정부기능의 확대, 그리고 민주주의 진전, 기술의 진보에 따라 한국사회도 정보화사회로 진입하였다. 그리고 국민의 알권리가 헌법적 기본권으로 자리를 잡아감에 따라 정부의 행정 및 생산 정보를 열람할 수 있도록 요구하는 사회운동과 여론이 확산되어 정보공개제도가 생겨났다. 정보공개제도는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(이하 정보공개법)을 기반으로 하고 있다. 정보공개법은 문민정부가 들어서고 난 후 1996년 12월 제정되어 1998년 전면 시행되었다. 그 이후 몇 차례의 개정을 통해서 현재의 형태를 갖추었다.

특히 2004년 전자정보공개에 관한 규정이 법률에 포함됨에 따라 인터넷을 통한 정보공개청구가 가능하게 되었다. 누구든지, 어떠한 이유에 상관없이 정보공개청구가 가능하게 되었다.

시민의 알권리는 민주주의 사회에서 매우 중요하다. 그중에서도 정보공개는 행정부의 정보독점을 해체시키고 모든 시민에게 평등한 정보접근권을 부여한다는 점에서 시민의 알권리 중 핵심이라고 해도 과언이 아니다. 그 중에서도 행정부는 특정한 이해관계집단이나 일부 시민들의 포괄만을 추구하는 기구가 아니기 때문에 모든 시민에게 열려 있어야 하고, 열려 있어야 시민들의 참여와 소통, 민주주의의 확대가 가능하다.

장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)나 아리스토텔레스(Aristoteles)와 같은 학자들이 말하는 것은 직접민주주의 확대 만이 독재와 전제군주의 탄생을 막고 공화국을 민주주의 체제로 이끌 것이라고 지적했다. 하지만 현재의 대의제 민주주의 국가에서는 전문화된 관료와 정치인들이 일상적인 통치행위를 집행하고 있다. 대의제 민주주의의 이러한 약한 고리는 바로 직접민주주의의 확대를 통해서 해결되어야 한다. 그렇지 않고

---

\* 투고일자 : 2014. 11. 29    심사일자 : 2014. 12. 16    게재확정일자 : 2014. 12. 19

\*\* 대구참여연대 상근활동가

단순히 대의제 민주주의에만 공화국의 통치를 맡겨 둔다면 결국 과두제 공화정에 되고 말 것이다. 이는 헌법 1조 국민주권의 원리를 현실적으로 부정당하게 된다.

대의제 민주주의의 보완과 발전을 위해서는 결국 시민 누구나 행정과정에 대하여 알아야 하며, 다양한 통로를 통해서 의견제시, 반대, 납득과 같은 일련의 과정을 거쳐야 한다. 거대한 시스템의 발전이 민주주의를 위협한다는 사실과 이에 대한 시민들의 일상적 역량의 증대는 하버마스의 ‘의사소통행위이론’의 중요한 테마 중 하나이기도 하다.

결국 민주주의 사회의 하나의 기본권 중 하나로서 알권리의 충족은 정보공개라는 형태로 이루어 질수 있을 것이다. 결국 정보공개는 헌법 조문에 명시되어 있지 않더라도 시민의 기본권이라고 할 수 있을 것이고, 정보공개법은 그 기본권을 보장하기 위한 법률이 된다.

## 2. 정보공개운동의 성장

대한민국 정부가 처음부터 시민의 알권리를 보장한 것은 아니다. 특히나 기본권을 심각하게 침해한 군사정부와 그 위헌성이 지적된 유신헌법 등은 시민의 기본권을 보장하지 않았다. 신체와 사상의 자유를 폭력적으로 탄압한 정부와 체제 아래서 시민의 알권리도 침해당했다. 언론과 출판은 사전검열에 시달렸으며 설사 사전검열을 통과했다더라도 추후에 문제시 되었을 때 국가폭력에 노출되었다.

이러한 상황을 사회운동론의 관점에서 본다면 시민의 알권리를 위한 법률제정이나 단체설립등에 대한 정치적 기회구조(political opportunity structure)가 철저히 봉쇄당해 있었다고 지적할 수 있다. 정부는 시민의 기본권을 지키지 않으며, 야당은 구조적으로 의회 내 다수당이 될 수 없었고, 정권은 시민의 선택이 아니라 지배집단 내부의 충성경쟁을 통해서만 이루어지는 상황이기 때문이다.

자원동원론적(Resource Mobilization Theory) 관점에서도 학생을 제외한 나머지 사회집단(노조와 같은 직업집단의 약화, 새마을운동/자유총연맹과 같은 관변단체를 제외한 사회단체에 대한 억압)에 대해서도 국가가 국가에 대항하는 자율적인 시민사회를 형성하지 못하도록 자원형성을 방해했기 때문에 국가에게 (알권리를 포함한) 시민권을 요구하는 운동은 있었으나 구체적인 항목에서 알권리는 제대로 포함되지 못하였다.

그러나 지속적인 민주화운동의 과정을 통해서 6월항쟁, 7/8/9 노동자 대투쟁과 같은 군사독재정권과 권위적 사회체제의 균열이 일어났다. 최종적으로 군사정권이 마감되고 시민의 직접투표를 통한 대통령의 선출과 새로운 헌법이 제정되고 나서야 시민들의 구

체적 기본권 쟁취를 위해서 여러 시민사회단체들이 나서게 되었고, 결성되었다.

정보공개운동을 위한 단체들이 초창기부터 있었으나 정보공개운동을 하나의 사회운동영역으로 출발시킨 것은 참여연대이다(홍일표, 2009). 참여연대는 정보공개 담당부서를 설치하고 전략적으로 정보공개운동을 펼쳐 나갔다. 하지만 정보공개운동의 확산과 더불어 제도화가 진행됨에 따라 참여연대는 정보공개운동을 그 자체의 영역으로 두기보다 전체 참여연대가 수행하는 하나의 방법론으로 수행하기 시작했다.(홍일표, 2009, 53-54) 결정적으로 2008년 다시 보수주의 정당의 등장으로 인해 정보공개제도화에 일정정도 성과들이 후퇴하기 시작함에 따라 정보공개운동을 전문적으로 담당하는 시민단체가 등장했다.

‘투명사회를 위한 정보공개센터’(소장 전진한)<sup>1)</sup>는 정보공개운동 그 자체만을 목적으로 하는 단체로서 분야를 가리지 않는 정보공개청구의 지속, 그리고 정보공개청구의 기본적 이해와 노하우의 교육등이 주요 활동이다(홍일표, 2009, 60-67)

초창기 정보운동공개가 주로 방법론적으로 제기되었다면, 현재에 이르러서는 정보공개운동의 확장과 지속을 위한 활동으로 이루어지고 있다<sup>2)</sup>. 이처럼 정보공개운동의 확장과 제도화는 결국 정보공개법이 제정된지 10년(2008년 기준)만에 청구건수가 10배 이상 증대되는 변화를 가져왔다<sup>3)</sup>. 이는 시민사회단체 뿐만 아니라 언론, 시민들에게도 정보공개운동이 확장되어 간다는 것을 의미하며, 정보공개의 권리가 부수적인 권리가 아니라 민주주의의 사회를 유지시키는 힘 중 하나로 자리 잡아 간다는 사실을 잘 보여주고 있다.

### 3. 정보공개와 인권

정보공개가 시민의 기본권이라는 것은 대법원 판결이나 정보공개법의 제정등으로 볼 때 사회적으로 인정되어 가는 추세에 있다고 볼 수 있다. 하지만 이것이 인권과 어떻게 구체적으로 연결될 수 있을까?

정보공개는 앞서 말한바와 같이 국가의 정보독점을 해소한다. 시민과 국가는 협력적 관계일수도 있지만 갈등적 관계일수도 있다. 특히나 정책집행과정에서 시민과 국가 대립하는 양상은 어디에서나 볼 수 있다, 용산과 밀양과 같은 극단적인 상황에서 국가는

1) <http://www.opengirok.or.kr>

2) 이러한 방향전환에 대해서는 사회운동론의 입장에서 좀 더 긴 글과 설명이 필요하나 이 글은 사회운동에 대한 글이 아니기 때문에 논의하지 않는다.

3) 2012년 정보공개연차보고서에 따르면 49만4707건이다. 행정안전부 2013 19~20p 참조

정보를 독점한 채 공공성이라는 단어로 치장한 채 시민들을 억압하고 있다. 하지만 정부가 집행하는 사업들이 공공성을 가지고 있는지 무엇을 근거로 하고 있는지는 제대로 밝혀지지 않는다. 결국 용산재개발은 공공성은커녕 시장성이 사라지자마자 바로 실패로 돌아서고야 말았다. 최근 들어 갈등이 지속적으로 고조되고 있는 송전탑공사 현장도 무엇을 근거로 사업이 집행되는지, 어떤 공공성이 있는지 제대로 논의되고 있지 않다. 이러한 일방적인 사업집행에는 필연적으로 정보의 비대칭성을 가지고 있고 정보를 가지고 있다는 국가는 시민들에게 정보를 공개하지 않은 채 시민들의 인권을 짓밟고 있다. 물론 뒤에서 다루겠지만 국가와 시민이 참여하게 대립되는 분야에서 국가는 여전히 정보독점을 유지하고 있다. 이러한 정보독점을 해소하고 정보독점에 따른 불균형을 해소하기 위해서는 정보공개운동이 필수적이다. 정보 비대칭성에 오는 인권과 시민에 대한 억압을 정보공개로 막을 수는 없지만 큰 도움이 될 것이다.

또한 우리는 종종 인권을 매우 협소하게 이해한다. 폭력적으로 억압받는 개인의 존엄성 등으로 말이다. 하지만 인권은 사회권을 포함하고 있으며, 사회권에는 공동체를 구성할 권리, 자신이 속해 있는 집단에서 가져야 할 민주적인 권리들을 포함하고 있다. 정보공개로 실현되는 시민의 알권리는 사회권으로서 다른 의미의 인권이다. 이는 국가와 시민이 수직적이고 위계적인 관계가 아니라 평등한 관계로 이해하는 것으로 시민은 국가의 명령을 따르는 존재가 아닌 주권자로서 국가행정에 참여할 수 있게 한다.

뿐만 아니라 인권의 확장에도 정보공개는 큰 기여를 할 수 있다. 시민들의 인권의식이 발전되어 감에 따라 여전히 경로의존적으로 정책을 수립하고 집행하는 행정당국에 인권을 보장할 수 있는 정책수립을 요구할 수 있으며, 행정부가 인권을 보장하기 위해서 어떠한 정책을 수립/집행하는지도 알 수 있게 된다. 가령 지역별 활동보조서비스 시간과 광역단체의 지원노력 등을 정보공개를 통해서 알 수 있다.

즉 인권과 관련된 국가정책정보독점의 해소와 투명성의 증가를 기대할 수 있다. 정보공개운동은 인권과 동떨어진 듯 보이지만, 시민의 사회권의 보장이라는 거시적인 인권의 확장과정 속에 있다. 뿐만 아니라 정책의 직접참여, 투명성강화는 시민들의 주권과 참정권 보장이라는 측면에서 보편적인 인권의 보장과 맞물려 있다. 단순한 절차적 투표참가가 민주주의가 아니라 다양한 과정을 통해서 정책과 정치에 참여할 수 있도록 해야 참정권이 완벽하게 보장된다고 할 수 있다. 더군다나 국가의 정책집행능력과 국가예산규모의 증가는 단지 선거 시기 투표만을 통해서 인민주권의 원리가 실현되기는 매우 어렵다.

민주주의와 인권의 역사는 종종 공동체 혹은 국가정책결정에 참여와 결부되어 왔다. 1800년대 노동자들의 투표권 확대 운동, 19세기부터 20세기까지 여성참정권운동,

1960년대의 민권운동 등 세계사적으로도 그렇다. 차별의 철폐는 투표권을 요구하였고, 그동안 배제당한 이들이 투표권을 가지게 됨으로서 인권은 조금씩, 조금씩 확장되어 갔다. 한국 또한 민주화운동의 과정은 인권의 확장과 강력하게 결합되어 있다.

정보공개는 이처럼 한국사회의 인권확장과 확보에 강력한 지지대가 될 수 있는 제도이며, 그렇기에 정보공개제도와 정보공개운동은 현재에 만족하지 말고 더욱 확장될 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 정보공개운동의 현장\_ 대구시군구 정보공개현황을 중심으로

정보공개청구는 현재는 해당 공공기관을 직접방문하거나, 정보공개시스템을 이용하여 청구할 수 있도록 되어 있다. 접수를 받은 공공기관은 10일 내에 답변을 주도록 정해져 있고, 부득이 한 경우 10일 연장이 가능하도록 법이 제정/개정되어 있다.

정보공개율은 2008년을 넘어서부터 90%내외로 유지되고 있으며, 매년 3~4만건 가량 증가하는 등 외형적 성장을 계속하고 있다. 행정안전부가 매년 발표하는 연차보고서를 본다면 한국의 정보공개는 성공적인 제도화를 이루고 있는 것으로 보인다.

하지만 정보공개와 관련된 활동을 하는 시민단체 활동가로서는 여전히 부족한 지점이 많다. 구체적으로 대구시의 사례를 검토하며 살펴보자

<표-1> 대구시군구청의 사전정보공개내용<sup>4)</sup>

구 분	계약 이행 과정	회의록	주요 정책 문서	사업 연구보고서	사업 검토보고서	연수 보고서	결재 문서	업무 추진비
대구광역시	○	X	○	X	X	X	X	○
북구청	○	X	○	X	○	X	X	○
서구청	○	X	○	X	X	X	X	○
동구청	○	X	○	X	X	X	X	○
남구청	○	X	○	X	X	X	X	○
중구청	○	X	○	X	X	X	X	○
수성구청	○	X	○	X	X	X	X	○
달서구청	○	X	○	X	X	○	X	○
달성군청	○	X	○	X	X	X	X	○

4) 이 자료는 대구참여연대가 2014년 하반기 정보공개청구한 자료로 작성되었다. 대구참여연대는 2014년 ‘(가)대구시 투명성보고서’를 작성 배포 할예정에 있으며, 본 자료는 보고서의 일부분을 인용한 것이다. 지금 표시된 형식과 내용에 수정이 있을 수 있음을 알려 드리는 바이다.

대구시와 산하 지방자치단체의 사전정보공개의 주요항목별 공개여부현황이다. 사전정보공개항목들은 홈페이지를 통해서 정보의 상시적 공개가 주요 목적인 방법이다. 하지만 표에서 알수 있듯이 의사결정과정과 주요보고서 항목들은 공개되어 있지 않다. 이러한 현황들이 증명하는 것은 의사결정과과정상의 정보는 공개되지 않고, 결정이후의 행정처리과정들만 공개되고 있다. 즉 관계기관의 내부정보는 정보공개청구를 하지 않는 이상 접근하기 쉽지가 않은 것이 현실이다. 특히나 시민단체나 사회단체가 늘 주장하는 타당성, 연구보고서의 정보를 공개하지 않는 공공기관의 특징은 대구광역시에서도 손쉽게 볼수 있다.

<표-2> 대구시군구 최근 4년간(2010.1.1~2013.12.31) 정보공개처리현황<sup>5)</sup>

	총 청구 건수	공개	부분 공개	비공개	즉시 공개	종결 처리	민원 이첩	이송	이송 처리 불가	청구 취하	부존재
대구 시청	5,102	1,855 (36.4%)	394 (7.7%)	202 (4.0%)	524 (10.3%)			998 (19.6%)		661 (13.0%)	
북구청	4,261	2,493 (58.5%)	147 (3.4%)	111 (2.6%)	322 (7.6%)			44 (1.0%)		506 (11.9%)	
서구청	3,795	2,421 (63.8%)	120 (3.2%)	45 (1.2%)	191 (5.0%)			82 (2.2%)		479 (12.6%)	
동구청	4,243	2,662 (62.7%)	171 (4.0%)	75 (1.8%)	159 (3.7%)			79 (1.9%)		502 (11.8%)	
남구청	3,779	2,059 (54.5%)	198 (5.2%)	143 (3.8%)	374 (9.9%)			36 (1.0%)		410 (10.8%)	
중구청	3,411	2,050 (60.1%)	201 (5.9%)	69 (2.0%)	205 (6.0%)			85 (2.5%)		384 (11.3%)	
수성 구청	4,549	2,356 (51.8%)	389 (8.6%)	227 (5.0%)	287 (6.3%)			81 (1.8%)		523 (11.5%)	
달서 구청	4,724	2,832 (59.9%)	309 (6.5%)	182 (3.9%)	142 (3.0%)			55 (1.2%)		491 (10.4%)	
달성 군청	4,003	2,322 (58.0%)	202 (5.0%)	57 (1.4%)	390 (9.7%)			49 (1.2%)		595 (14.9%)	

5) 주3과 동일.

표-2는 최근 4년간의 정보공개처리현황을 전체 정보공개청구건수에 대비해 해당기관의 처리실적을 나타낸 것이다. 정보공개율은 전체 50% 내외를 보이고 있으며 부분공개와 비공개와 같은 완전공개되지 않는 비율도 5~10%를 기록하고 있다. 청구취하나 이송의 경우 사실상의 정보공개거부의 사유로 이용되고 있기 때문에 공개거부율은 20~40%에 이르고 있다고 봐야 한다. 이처럼 대구시군구의 주요정보공개율은 안전행정부의 보고서와는 다르게 현장에서는 50~60% 수준에서 이루어진다고 보는 것이 타당하다. 여전히 많은 행정서류들이 시민들은 접근할 수 없는 기관의 벽 속에 숨어 있다.

<표-3> 생산문서 공개여부 현황<sup>6)</sup>(2010.1.1~2013.12.31)

구분	총계	공개		부분공개		비공개	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율
대구광역시	3,897,743	3,384,183	87%	267,535	7%	246,025	6%
북구청	982,751	846,817	86%	49,174	5%	86,760	9%
서구청	892,253	751,196	84%	42,344	5%	98,433	11%
동구청	1,268,965	1,099,400	87%	29,536	2%	136,724	11%
남구청	1,008,844	881,967	87%	27,043	3%	99,834	10%
중구청	912,547	821,628	90%	14,962	2%	75,957	8%
수성구청	1,065,009	538,809	51%	185,470	17%	340,730	32%
달서구청	1,383,008	1,170,896	85%	47,111	3%	165,001	12%
달성군청	999,600	568,630	57%	256,076	26%	172,894	17%

제시된 표에서 볼수 있듯이 관계기관에서 생산하는 문서는 광역단체는 90만건, 기초단체는 20~30만건이라는 엄청난 숫자에 이른다. 이들 지방정부는 스스로 관할하고, 중앙정부를 대신에 250만 대구시민들에게 영향을 미칠 정책을 수립하고 집행한다. 이처럼 수 많은 정책이 생산, 유지, 집행 되지만 아직도 시민들이 이 정책에 다가서기는 매우 어렵다. 국방이나 외교와 같은 국가기밀을 다루지 않는 지방정부가 여전히 부분공개율과 비공개를 전제로 문서를 생산하는 숫자도 너무나 많다. 수성구청의 경우 생산문서의 30% 비공개를 전제로 생산되고 있다.

광대한 문서생산량에 비해서 사전정보공개 및 정보공개청구시 공개되는 문서의 수는 너무나 미약하다. 아직도 시민들은 행정당국의 정보로부터 소외되고 피통치자로 전락되

6) 주3과 동일

고 있다.

우리가 검토한 자료는 전체정부를 대상으로 조사한 것도 아니다. 극히 일부분에 불과하다. 늘 일상적으로 마주치게 되는 지방자치단체에 불과하다. 전통적으로 기밀을 요구하는 국방과 외교, 기술관련 업무를 담당하는 기관이 아님에도 정보공개율과 문서생산 시 비공개 항목이 지나치게 높다. 그리고 국방부, 외교부 등 중앙부처에 대한 정보공개청구를 하는 단체의 활동가들을 만나면 너무나 뿌리깊은 중앙행정부의 비밀주의를 토로하는 이야기를 듣는다. 이러한 문제점의 원인 무엇인지 간략하게 살펴보자.

## 5. 현재의 문제점과 대안

우선적으로 정보공개율의 대다수를 차지하는 지방자치단체의 경우 공개되는 정보의 질이 상당히 부실하다는 점이다. 정식공문형태로 답변을 주지 않는 경우도 있으며, 똑같은 정보공개청구를 했음에도 지자체별로 제공하는 정보의 양이 상당히 달라, 정책을 비교하거나 대조하는데 어려운 경우가 많다. 뿐만 아니라 정보공개를 하는 담당자들이 정보공개를 하나의 필수적인 업무라고 이해하기 보다는 귀찮은 민원정도로 업무처리를 하는 경우도 있다.

주요 공공기관은 정보공개 담당관을 따로 지정하고 있기는 하지만, 정보공개율의 필요성과 그 업무의 중요성을 정확히 인지하는 경우가 드물며 관료적 전문성 조차도 유지하지 못하는 공공기관도 많다. 더불어 정보공개업무는 기록물유지와 관련되어 있는데 새로운 현황자료나 대단위 정보를 제외하더라도, 몇 년간의 시계열자료를 요구할 경우 정보부존재로 결정나는 경우가 많다. ‘공공기록물관리법’에 의거하여 공공기관이 생산한 문서를 보존/기록해야 하지만 현실은 그렇지 않다. 몇십년 전 기록을 요구하는 것이 아니라 정보공개법 제정 이후 생산된 자료조차도 제대로 관리가 되고 있지 않다. 2011년에도 미공개 결정사유 중 가장 높은 47%로 정보부존재의 이유로 미공개결정을 내렸다. 여전히 아직도 행정기관이나 공공기관들이 정보공개를 기관이 수행해야 할 필수적인 업무로 인식하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이 아닐까 싶다.

정보공개청구와 관련되어 청구과정에서의 문제점을 연구한 김승태(2009)에 따르면 ① 비공개 및 부분공개결정에 대한 법적 근거와 사유의 불명확한 제시, ② 법정처리기간의 미준수, ③ 앞서 언급한 것과 같이 정보(자료)의 부존재로 인한 비공개가 많다는 점, ④ 정보공개시스템의 문제점<sup>7)</sup> ⑤ 행정정보의 공표제도, ⑥ 지방자치단체의 정보공

7) 여전히 정보공개시스템의 몇차례의 업데이트 이후에도 웹표준을 지키지 않아 윈도우 익스플로어

개심의회는 운영미흡 ⑦ 비공개대상정보에 대한 취급이 기관별로 차이가 나는점 등을 들었다(김승태, 2009, 140-143).

정보공개청구를 매달 정기적으로 하는 시민단체의 입장에서 보자면 위에서 나열된 모든 사례를 겪었고, 겪고 있다. 가장 첨예하게 시민단체와 공공기관이 대립하는 부분이 ①과 ⑦ 때문이다. 더불어 위의 연구에서는 빠져 있지만 간간히 발생하는 것 중 하나는 부처 및 기관간 떠넘기기도 있다. 본인의경험을 들자면 대구시의 민간투자사업의 경우 발주기관은 대구시, 수행기관은 한국개발연구원(KDI)였다. 타당성조사보고서를 정보공개청구 하였으나 대구시는 자신들이 작성기관이 아니라는 이유로 정보부존재를, KDI는 보고서를 대구시에 제출하였다는 이유로 정보부존재의견을 제출하였다. 결국 타당성조사보고서를 받아볼 수 없었다. 시민세금 수천억원이 지출된 사업임에도 결국 사업집행과정의 일부자료가 제대로 남아있지 않았다.

결국 법령의 존재에 의해서 시스템이 마련되어 있고, 점점 더 많은 수의 시민들이 이용하고 있지만 여전히 공공기관이나 관료사회는 이 제도를 민주주의라는 헌법정신이 들어간 기본권과 관련된 제도라고 인지하지 못하고 있다고 밖에 볼 수 없다.

참조한 김승태(2009) 논문에서도 “특히 정보공개제도가 본래의 목적을 달성하고 제대로 정착되기 위해서는 공공기관의 개선노력이 무엇보다도 중요하다”(김승태, 2009, p146)라고 지적했으나 5년이 지난 지금도 여전히 개선되지 않고 있다.

이러한 지적되는 문제점에 대한 긴급한 대안은 정보공개에 대하여 공공기관 전 직원들을 대하여 정기적인 교육, 정보공개업무담당자에 대한 전문성강화, 중앙행정공공기관 및 광역단위별 정보공개센터 설립 등이 있다. 특히나 가장 많은 청구건수를 기록하고 있는 지자체를 위해서 광역단체별 정보공개센터 설립은 대안 중 가장 현실적이고 긴급한 과제라고 볼 수 있다.

## 6 결론

시민들의 기본권의 유지와 확장은 민주주의에 달려 있다. 시민들은 민주주의의 대상이면서도 동시에 주체이다. 그렇기 때문에 민주주의 국가체제에서는 선거를 통해서 입법의 대리인, 행정의 대리인을 선출하여 시민들의 의사를 대변하게 한다. 이것이 우리

---

이외의 웹 프로그램에 의한 접근성이 현저하게 떨어진다. 다양한 웹 접근성의 폐쇄는 정보공개에 원칙인 공개성의 원칙에 위배된다. 물론 이는 정보공개시스템의 홈페이지만 해당되기 보다는 모든 정부기관 및 공공기관에도 해당된다. 익스플로어라는 특정 웹에서만 작동해서는 정보접근의 평등성이 훼손될 우려가 상당히 높다.

가 택하고 있는 대의제 민주주의의 가장 근본적인 원칙이다. 하지만 정책의 형성과정과 집행이 국가의 능력이 거대해짐에 따라 1명의 대통령과 수백명의 국회의원, 수천명의 지방의원등 대의제 민주주의만으로 시민 의사 반영이 이루어 질 수 없다. 더 나아가 특 정하게 형성된 직업적, 전문적 정치인들이 형성됨으로서 시민들의 대리인이기 보다는 스스로의 이해관계를 관철하는 방식으로 대의제를 훼손하고는 한다. 즉 시민의 대표가 더 이상 시민을 대표하지 못하고 시민을 통치의 대상으로만 바라보게 된다는 것, 이것이 대의제 민주주의의 딜레마이다.

그래서 대의제 민주주의의 딜레마를 보완하고자 하는 것이 숙의민주주의의 확대 방안이다. 숙의 민주주의는 통치의 대상임과 동시에 주체로서 시민들이 행정과정에 개입 하여 논의할 수 있는 정치적, 행정적 제도를 구축하는 것이다. 정치적 제도의 대표적인 사례가 바로 ‘참여예산제’라고 한다면 행정적 제도의 대표적인 사례가 바로 ‘정보공개’ 이다. 정치와 행정이 특정 전문가 집단이나 관료집단에 의해서 독점됨으로서 발생하는 민주주의의 왜곡현상을 바로 잡을 수 있는 제도들을 통해서 스스로 통치하는 민주주의 의 기본적 권리가 발현될 수 있을 것이다.

그렇게 함으로서 자원의 평등적 분배를 통한 사회권의 발전, 폭력의 독점으로 인해 발생하는 인권에 대한 국가의 폭력을 막아설 수 있을 것이다. 2010년대 들어 사회적 갈등과 국가폭력의 현장으로 떠 오른 대표적인 강정 해군기지과 밀양-청도송전탑만을 사례로 손쉽게 이해 할 수 있을 것이다.

이들 현장에서 국가는 공공성의 유일한 주체로서 주민들에게 등장했다. 국가를 위하여, 국민을 위하여 라는 명목 하에서 국가는 주민들의 삶을 파괴했고, 탄압했다. 국가는 스스로의 사업을 공공이라는 이름으로 명명했지만, 공공이라는 이름에 걸맞지 않게 각 사업의 타당성과 사실들을 왜곡하고 있다. 이들 사업이 공공성에 걸맞는 사업이었다면 해군기지와 송전탑이 지난 곳의 주민들은 이 사업의 타당성과 사실, 필요성 등에 대한 토론에 참여하지 못하고, 설득의 논의의 대상이 아니라 국가의 반대하는 반체제자로 투 사했을까? 현장에서 벌어지는 잔인한 국가폭력의 과정은 또 누가 지시하고 계획하는 가? 우리는 우리의 이름으로 자행되는 이 잔인한 행정력 집행의 과정을 전혀 알지 못 한다.

민주주의가 전문가들에 의해서 독점 될 때, 민주주의는 부패한다. 민주주의가 부패하면 인권은 소멸한다. 민주주의는 보편성 즉 특출나지 않는(비엘리트적인) 보통의 모든 사람을 위한 체제다. 민주주의는 절대적 진리의 화신에 의지하는 것이 아니라 끊임없는 오류의 수정이며 사회적 갈등과 논란을 공개적으로 다루는 것에 의지하고 있다. 그래서 위르겐 하버마스(Jurgen Habermas)같은 사상가도 체계(System)에 의한 생활세계의

식민화에 저항하는 시민들의 끊임없는 의사소통의 장을 중요시 하는 것 아니겠는가?

단순히 정보공개제도의 확장이라는 주제와 인권의 확장이라는 주제는 떨어져 보일지도 모른다. 하지만 이 양 주제는 민주주의를 매개함으로써 만난다. 독재국가에서 인권이 보장되는 것을 본적이 없다. 민주주의가 사라지고 국가가 정보를 독점한 상황, 그것은 바로 한국현대사가 경험했던 군사독재시절 아니던가? 외신도 국가가 독점하고, 한도에서 군인들이 시민들을 학살 할 때에도 우리는 진실에 다가가기 위해서는 목숨을 걸어야 했다.

대한민국의 주권은 모든 국민에 있고, 국가의 권력은 국민에게서 나온다는 공화국의 헌법을 다시 한번 상기한다면 알권리로서 정보공개제도는 행정부의 시혜적 제도가 아니라 모든 국민에게 열려있고, 일상적으로 누려야 한다.

다시 반복해서 요약하자면 정보공개의 활성화는 시민의 기본권으로서 필요하다. 이를 위해서는 ① 정보공개관련법률의 비공개조항 축소, ②정보공개담당업무의 전문성 강화, ③정보공개심의회의 활성화, ④정보공개시스템을 비롯한 정보공개제도의 접근성 강화, ⑤광역단위 정보공개센터 설립과 같은 과제가 요청된다.

정보공개운동과 인권은 멀리 있는 것이 아니다. 정보공개운동은 사회권의 강화이며, 민주주의의 확장을 통해서 인권의 보장과 확대에 기여한다. 이를 확장해 나가는 것은 활동가와 시민사회단체에만 주어진 과제가 아니다. 앞으로 하나의 사회권으로서 정보공개운동이 인권이론과 실천의 일부분이 되기를 바라며 글을 마친다.

## 참고문헌

- 김승태 2009, “정보공개제도의 성과와 한계” 한국공공관리학회, 한국공공관리학보 23(4), 2009.12, 119-147.
- 홍일표 2009, “정보공개운동의 ‘이중적 전환’과 시민참여 : 〈참여연대 정보공개사업단〉과 〈투명사회를 위한 정보공개센터〉 비교를 중심으로” 한국기록학회, 기록학연구 22, 2009.10, 37-76.
- 안전행정부 2013, 2012년도 정보공개연차보고서.
- \* 대구참여연대, 2014, “(가)대구광역시 및 지방자치단체 정보공개 투명성 평가보고서”.