

비공개 기록의 관리와 활용에 관한 연구

안지현*

1. 서론
2. 생산 단계에서의 기록과 비공개
3. 자료관¹⁾에서의 기록관리와 비공개
4. 전문관리기관에서의 기록관리와 비공개
5. 결론

[국문초록]

정보제공에 대한 공공기관의 대응은 기록관리의 정비가 정보 공개제도의 시행에 앞서 실천되어야 할 중요한 과제라는 것을 확인시켜 주었다. 특히, 주요 정보가 포함된 기록에 대한 공공기관의 정보 부존재, 비공개 및 비밀 처분의 납받은 공공기관에서의 기록관리에 대한 전반적인 의식변화는 물론 비공개나 비밀로

* 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학과 석사

- 1) 국가기록원이 제출하고 2006년 1월 국무회의의 심의를 통과한 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 개정법률(안)」은 기록관리법의 법률명을 ‘공공기록물관리에 관한 법률’로 변경하고 그 내용을 대폭 개정하였다. 이에 따라 지금까지 사용하고 있는 기록물관리기관에 대한 명칭도 변경되어 자료관은 ‘기록관’, 전문관리기관은 ‘영구기록물관리기관’, 특수자료관은 ‘특수기록관’으로 바뀌었음을 밝혀둔다. 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 전부개정법률(안)」, 국가기록원, 2006.01

관리되는 기록에 대한 근본적인 개선이 시급함을 보여주었다.

본 연구는 이러한 문제의식에 근거하여 현재의 비공개 및 비밀기록 관리의 실태를 검토하고 이에 대한 개선방안을 제안하였다. 지금까지 비공개 및 비밀기록에 대한 연구는 법적, 행정적 관점에서만 논의가 진행되어 주로 제도적인 측면만이 부각되었다. 그러나 이러한 논의는 비공개 및 비밀기록의 문제에 대한 본질적인 접근이 되지 못하는 한계가 있다. 비공개 및 비밀로 분류되는 정보는 결국 기록이 생산되는 시점부터 관리까지의 모든 프로세스가 합리적으로 수행되어야만 근본적인 개선이 이루어 질 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 우리의 기록관리체계가 처리과, 자료관, 전문관리기관이라는 세 단계로 구분되어 기록의 라이프사이클 흐름을 적용하여 관리할 수 있는 방식을 취하고 있는 만큼 이러한 단계에 따라 비공개 및 비밀기록의 생산부터 활용에 이르기까지의 전반적인 문제를 살펴보고 그에 대한 개선방향을 제시하였다.

주제어 : 비공개 기록, 비밀 기록, 정보공개법, 기록관리법, 재분류

1. 서론

‘거버넌스(Governance)’라는 새로운 행정 논리가 정책과정에 대한 ‘공유’ 혹은 ‘네트워크’를 논의하게 되고 기록의 공개와 활용이 정부의 ‘설명책임(accountability)’의 의무와 이를 통한 국민의 참여를 유도하는 ‘좋은 거버넌스(good governance)’ 실현의 유용한 도구로서 부각되었다. 따라서 기록의 제공과 이용에 관한 관심도 아카이브즈(archives)를 중심으로 한 ‘열람’에만

집중되었던 것이 이제는 점차 레코드(records)를 중심으로 한 ‘정보공개’로 확대되게 되었다. 이러한 가운데 정보공개에의 눈높이는 청구하지 않아도 공공기관이 먼저 자발적으로 정보를 공개하는 것으로 지향하게 되었으며 제공받는 정보에 대해서도 ‘양 보다는 질’을 추구하면서 비공개 및 비밀로 관리되는 기록의 공개와 활용으로 관심이 모아지고 있다.

우리사회는 과거와 달리 정부기관의 밀실행정을 더 이상 용납하지 않는다. 극비 사항이 아닌 한 국민들이 정보를 요구하면 행정기관에서는 이를 반드시 제공해야 하는 행정공개주의가 자리 잡아가고 있다. 그러나 여전히 많은 공공기관에서 발생한 기록들이 빈번하게 비공개 또는 대외비²⁾, 비밀 등으로 취급되고 그렇지 않으면 폐기되고 있는 실정이다. 그러다 보니 정보공개를 청구해도 돌아오는 것은 해당 기록이 비공개나 비밀이며, 그것도 아니면 존재하지 않는다는 답변뿐이다. 물론, 실제로 업무의 성격이나 사안의 중요성에 따라 마땅히 비공개나

2) 원칙적으로 ‘대외비’가 비밀인가 비공개인가하는 정의는 대외비의 관리방식 뿐 아니라 이용의 측면에서도 중요한 영향을 미친다. 그런데 일반적으로 대외비는 비밀로 인식되고 있고 실제로 규정에 의해서도 비밀에 준하여 관리되고 있다. 그러나 대외비가 비공개대상 정보에도 분류되지 않는다는 견해가 제기되고 있기도 하다. 이에 의하면 첫째, 대외비의 근거는 보안업무규정시행규칙에 정해져 있는데 이는 행정 내부규칙에 지나지 않아 외부적인 효력이 없다는 것이다. 즉, 굳이 정보의 비공개가 필요한 사항이라면 정보공개법 제7조 제1호(현행 제9조 제1호)의 규정이 아니라 나머지 규정에 따라 비공개 주장을 할 수 있다는 것이다. 둘째 위법하게 수집된 증거에 대해서는 비밀로서의 보호를 인정하지 않아야 하는데, 대외비로 분류되어 있는 것에는 특히 위법하게 수집한 정보를 은폐하려는 의도가 보이기 때문에 비밀성을 인정해서는 안 된다는 것이다. 따라서 먼저 대외비가 ‘국가비밀’인지, 일반적인 ‘비공개’ 사항인지를 명확하게 하는 것이 중요하다. 그리고 그에 맞는 관리방식을 수립하고 이를 따르는 것이 바람직 할 것이다. 현행 제도 내에서의 관리라면 대외비의 개념이 오히려 이용을 제한하는 원인이 되므로 ‘대외비’라는 개념을 없애고 명확하게 ‘비밀’이나 ‘비공개’로 분류하여 관리하는 것이 관리적 측면에서는 보다 안전한 방안이 될 것으로 보인다. 이러한 부적절한 관리 현실을 반영하여 최근에는 비밀관리혁신을 위한 주요 내용으로 대외비 제도의 폐지가 검토되고 있다.

비밀로 취급하고 철저한 보안을 요하는 사항들이 있겠지만 문제의 본질은 그렇지 않은 사례가 비일비재 하다는 데에 있다.

이러한 문제는 아무리 ‘공공기관의정보공개에관한법률(이하 ‘정보공개법’)'을 개정하고 행정절차를 개선해도 근본적인 치료가 될 수 없으며, 알맹이 없는 정보공개만 되풀이 하게 할 뿐이다. 이를 개선하기 위해서는 보다 근본적으로 공개 정보는 물론, 비공개 정보가 왜 비공개되었는지를 검토하고 해결해야 한다.

이 글에서는 바로 이러한 문제를 기록관리적 측면에서 접근하여 현재 정보공개를 하는 데에 가장 문제가 되고 있는 비공개정보, 비공개 기록에 대한 관리와 활용상의 제도적 한계와 개선방안을 검토해 보려고 한다. 이것은 단지 더 중요하고 더 많은 정보를 제공받고자 하는 데에만 국한된 문제가 아니다. 오히려 비공개나 비밀의 남발을 막고 쓸데없는 경제적 손실을 덜어 긴밀하고 철저한 보안이 필요한 비공개나 비밀 정보가 부실하게 관리되는 것을 예방하기 위해서도 반드시 필요한 일이 될 것이다.

2. 생산단계에서의 기록과 비공개

1) 비공개 기록의 생산

(1) 비공개 기록의 등록

일반적으로 기록의 공개 구분은 ‘공공기관의기록물관리에관한법률

(이하 ‘기록관리법’)에 의해 건 또는 쪽 단위로 구분하여 표시하고 있고 공개가 제한되는 기록의 분량은 최소로 하여 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 등록하도록 되어 있다. 이때 기록물등록대장에는 ‘기본등록사항’, ‘분류등록사항’을 등록하는데³⁾ 이는 이후 기록물검색목록의 역할을 하게 되므로 작성과 관리가 중요하다고 하겠다. 기록의 공개여부는 생산 시점 최초의 공개 표기가 향후 이용여부와 방식을 결정하는데, 일단 기록이 비공개로 등록되면 현재는 이를 목록으로 확인할 수 없을뿐더러 해당 기록의 비공개 적용이 합당한지의 여부도 확인할 수 없으므로 문제가 된다. 또한 공개구분을 표기하는 시점도 기록의 생산과 동시에 기입하지 않고 어떤 사안에 대한 업무처리가 종료되고 나서 공개구분을 완료하고 있는 실정이어서 기록이 공개로 설정 된다 하더라도 이미 업무가 완료되고, 정책이 결정된 이후에 해당 사안에 대해 알 수 있으므로 정보공개법에서 취하고 있는 ‘행정정보공표’ 제도의 목적과는 맞지 않는다고 할 수 있다.

(2) 생산자 수비 의무(守秘義務)와 비밀주의(秘密主義)

기록의 생산과 동시에 공개 여부가 결정되므로 생산자, 즉 업무담당자의 판단은 중요한 문제가 된다. 이는 생산자가 공개 판단 시점에 잘못된 판단을 내리거나 자의적으로 비공개를 설정할 수 있기 때문이다. 그러나 대개의 공공기관은 정보를 공유하고 공개하는 일보다 정보의 유출을 막고 보호하는 것에 더 익숙해져 있다. 특히 많은 법률에서는 정보 공개를 제한하는 내용을 취하고 있어 구조적인 한계가 있다.(형

3) 기본등록사항: 등록구분, 등록일자, 등록번호, 첨부번호, 제목, 쪽수, 결재권자, 업무담당자, 확인, 분류등록사항: 분류번호, 특수기록, 공개구분, 공개제한 쪽 표시, 제1특수목록, 제2특수목록, 제3특수목록, 확인, 분류등록 수정

법, 국가공무원법, 지방공무원법, 균형법, 군사기밀보호법, 국가보안법) 이는 법률이 규정하는 비밀 엄수 의무만 엄격하게 부과하고, 정보의 공개 의무와는 균형을 이루지 못하게 하여 무분별한 비공개 적용을 확대시키는 것은 물론 해당정보를 은폐하거나 파괴하는 상황을 유발하기 때문이다.

(3) 비공개 기준의 모호성

비공개정보를 판단하기 위해서는 신뢰할 만한 비공개기준이 마련되어 있어야 한다. 우리나라는 정보공개법에서 모두 8개 항목으로 비공개기준을 정하고 이를 법률 제9조에 명시하고 있다. 그러나 지금의 8개 비공개기준은 업무담당자가 정보공개여부를 판단하기 위한 도구로 이용하기에는 그 정의가 모호하고 포괄적이라는 한계가 있다.

비공개정보의 유형은 법령비 정보를 제외하고 크게 여섯 가지 정도로 구분하여 볼 수 있다.

먼저, ‘중대한 이익을 해할 우려가 있는 정보’이다. 대개 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는 정보는 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등의 정보를 뜻한다. ‘국가안전보장’과 ‘국방’이란 다른 나라의 직·간접적 침략이 있을 경우 우리나라를 방위하고 국가통치의 기본질서나 혹은 기본정치체제를 유지하며 국민의 생명보호, 기본적인 경제질서가 유지되는 사항을 말한다. 또한 ‘통일’은 대개 남북관계에 관련된 제반 정보, ‘외교’는 조약, 협정, 결의 등 국가간의 합의문서 혹은 기타 대외관계에 관한 문서로서 회의나 회담에 관련된 사항이나 경제협력, 국제정세, 문화·홍보활동 등에 관한 사항 등을 포함한다. 그 외에 사회전체의 이익에 중대한 영향을 미칠 수 있는 통상·재정·금융관계

정보, 출입국관련정보, 대통령 경호에 관한 정보 등도 해당되는 것으로 본다.⁴⁾ 이러한 정보의 유형은 대개 비공개보다는 특히 비밀로 지정하여 공개하지 않는 경우가 많다. 따라서 정보공개법 제9조 제1항 제2호는 동 법률에서 명시하는 ‘국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니 한다’(정보공개법 제4조 제3항)라는 규정과 해석상 혼란을 가져와 양자의 차이를 두고 관계상의 문제가 논란이 되기도 한다. 결국 이상의 정보는 처음부터 공개 의무에서조차 면제시키려는 태도로 보여 국가정보에 대해 지나치게 비밀주의적인 입장에 선 것이라는 평가를 내리게 하고 있다.⁵⁾ 기록을 공개해서 악용하는 사례가 없을 수 없으므로 모든 기록을 공개하자는 것은 아니지만 해당정보가 정보공개법 제9조 제1항의 제1호나 제2호에 해당되고 비밀에 가까울수록 반공이데올로기와 결합하여 비공개 가능성을 더욱 확대하는 경향이 있어 문제가 심각하다. 마찬가지로 사용하고 있는 ‘중대함’이란 용어의 정도를 무엇으로 판단할지 분명치 않고 ‘우려’라는 표현도 ‘중대함’이란 표현만큼이나 모호하여 구체성이 떨어진다.

두 번째로, ‘공공안전과 이익에 관계되는 정보’이다. 이는 국민의 생명·신체·재산의 보호와 관련되거나 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보를 말하는데, 이 경우에도 현저히 해

-
- 4) 이에 대한 내용은 황경일, 「공공기관의 정보공개에 관한 연구 : 경찰정보공개를 중심으로」, 연세대학교석사학위논문, 2000, 25쪽 ; 김대현, 「정보공개와 국가기밀-미국의 국가秘密보호제도를 중심으로」, 『입법조사월보』, 174호, 1988, 40쪽
- 5) 김배원, 「미국·일본·한국의 정보공개법 비교 고찰」, 『公法研究』 제28집 제2호, 2000, 355쪽

할 우려가 어느 정도인지 분명하지 않기는 마찬가지이다.

세 번째로, ‘국가의 기능유지와 관련 있는 정보’가 있다. 보통 진행 중인 재판에 관련된 정보나 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항들이 여기에 해당된다. 이런 정보는 공개될 경우 직무수행을 현저하게 곤란하게 하거나 형사피고인이 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정되는 정보이다. 수사기록의 경우에는 이를 검찰보존사무규칙에 의해 재판확정기록과 불기소사건 등으로 구별하여 ‘기록의 열람·등사의 제한’을 두고 있어 논란이 된다. 즉, 검찰보존사무규칙이 정보공개법과 관련하여 법규적 효력을 가진 것이라는 주장과 그렇지 않다는 주장이 법정에서 조차 엇갈려 해석상 모호한 부분이 있다. 검찰에서 보관중인 형사기록이라고 하더라도 수사 중인 기록, 공소제기 후 증거 제출 전 기록, 재판확정기록, 불기소기록, 진정·내사사건기록 등 수사 및 공판의 진행상황, 처분결과에 따라 그 기록의 성격과 이에 따른 수사기밀 유지, 관계인 인권 보호의 필요성과 공개의 허용범위가 상이할 것⁶⁾이므로 지금의 규정은 좀 더 구체화 할 필요가 있다.

네 번째로, ‘업무를 공정하게 수행하는데 저해되는 정보’가 있다. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토포정에 있는 사항 등이 여기에 해당된다. 이와 관련하여 해당 법률조항에서 “...에 있는 사항 등”⁷⁾이라는 모호한 표현

6) 한위수, 「정보공개법 :현행법에 따른 운영실태 및 평가」, 『시민과변호사』 통권112호, 2001.5, 148쪽 재인용

7) 정보공개법 제9조 5항 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토포정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보”

을 사용하고 있는 것이 문제로 지적된다. 또한 공공기관의 업무에 지장을 초래할 시기상조의 정보를 비공개로 할 필요성이 인정된다 할지라도 정보공개제도의 취지가 “국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하는 것”에 있는 이상 최종적으로 의사결정이 된 정보만을 공개하는 것으로는 부족한 측면이 있다. 따라서 그 전 단계에서 정보공개가 요청되는 것이 적지 않다고 할 때 의사형성과정정보의 공개 여부 결정도 책임행정관점에서 공개 이익과 공개로 인한 업무수행의 지장을 비교형량 하는⁸⁾ 등 공개할 수 있는 구체적인 기준의 제시가 있어야 할 것으로 보인다.

‘개인정보’의 경우에는 생존하는 개인에 관해 해당 정보에 포함된 성명, 주민등록번호 등으로 해당 개인을 식별할 수 있는 것을 말한다. 또, 해당 정보만으로 특정개인을 식별할 수 없어도 다른 정보와 결합해서 식별할 수 있는 것이라면 이것도 포함 된다. 그러나 이런 개인정보의 범위는 상대적인 개념이고 역사·지역·개인의 의식 등에 따라 상이할 수 있다는 점에서 판단의 어려움이 있다. 또한 死者의 개인정보를 여기에 포함시킬 것인가에 대해서도 이견이 있다. 대개 死者의 개인정보가 유족의 프라이버시와 직접적으로 연결될 수 있으므로 포함되는 것으로 법률해석상 가능하다고 보고 있기는 하지만 이 역시 법률에 명시되어 있지 않아 논란의 여지를 남기고 있다.

마지막으로 ‘경영상의 비밀에 관한 정보’는 법인, 단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등에 이익을 해할 수 있다고 인정되는 정보를 말한다. 그러나 사업 활동으로 인해 발생하는 위해보부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위해서나,

8) 변현철, 「정보공개법의 실무적 연구」, 『재판자료』 제89집, 2000, 633쪽

위법·부당한 사업 활동 등으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위해 공개할 필요가 있는 정보는 제외한다. 사업 활동이 정당하다면 그 자체를 민주주의 사회에서는 보장해야 하기 때문이다. 그러나 ‘정당한 이익’의 기준이 각각의 법인의 성격에 비추어져 판단되어야 하므로 정보공개법상의 제시만으로는 불충분하다.⁹⁾

비공개 사유가 되는 정보를 이처럼 유형별로 나누어 대략 이론적인 구분은 할 수 있다 해도 여전히 논란의 여지는 남는다. 기록의 생산 시점이나 정보공개청구에 대응할 시점에서는 기준의 포괄적이고 광범위한 점이 담당자를 어렵게 함은 물론 자의적이고 주관적인 판단을 하게 하기 때문이다. 또한 많은 공공기관이 이처럼 비공개 사유가 애매하다는 점을 이용하여 부당하게 비공개 처분을 내리는 근거로 내세우고 있다는 점에서 문제가 된다.

한편, 비밀의 경우는 보안업무규정에서 각각 그 중요성과 가치 정도에 따라 1급, 2급, 3급으로 구분하여 관리하고 있다.¹⁰⁾ 또 군사상의 기밀도 마찬가지로 별도의 ‘군사기밀보호법’에 따라 세 가지 등급으로 분류하고 있다. ‘보안업무규정’이나 ‘군사기밀보호법’도 보다 구체적인 비밀 분류기준이 제시되어야 하는 것은 물론, 두 규정이 각각 1964년

9) 예를 들어 학교법인이라면 학문의 자유가 문제로 될 수 있고, 종교법인은 신앙의 자유가 문제로 될 수 있다. 독점 또는 과점기업이라는 것도 정당한 이익의 판단요소로 될 수 있다. 공익사업의 경우 다른 경우에 비교해서는 보다 적극적인 정보공개가 필요할 것이다. 변현철, 같은 글. 652쪽

10) 보안업무규정 제4조, I 급 비밀은 ‘누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며, 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀’로 지정하고 2급은 ‘누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀’ 3급은 ‘누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀’로 정하고 있다.

과 1972년 제정되어 지금에 이른 만큼, 오늘날의 국·내외의 정치·사회·문화 변화상의 전반적인 추세와 흐름을 적절하게 수용하지 못하고 있으므로 이에 관한 개선이 요구된다. 전반적으로 여전히 반공이데올로기를 근간으로 하여 냉전이 종식된 현대사회의 흐름을 반영하지 못하고, 보안상으로도 새롭게 요구되는 요소들을 고려하지 못하기 때문이다. 예컨대 과거와 달리 전쟁도 통신망 중심의 전쟁이 주류를 이루어 병력도 웹을 통한 접근이나 전화, 비디오, 즉석 메시지 등을 이용할 수 있게 되고 이러한 요소들이 개인 컴퓨터나 WWW(world-wide-web)를 통해 악용될 수도 있게 되었다.¹¹⁾ 따라서 지금의 비밀기준도 이와 같은 변화를 반영하고 기관에서 생산되는 기록의 성격에 따라 추가와 삭제를 검토해야 할 필요가 있게 되었다.¹²⁾

2) 비공개 판단과 기준의 구체화

(1) 비공개 결정 과정

미국은 청구기록의 공개여부를 가리는 심사와 행정절차로 인해 발생하는 응답지연문제, 미해결 정보공개청구 건 증가 등의 문제를 해결하고자 전자정보자유법(the Electronic Freedom of Information Act)을 제정하였다. 이 가운데 주목할 만한 개정내용은 행정기관이 전자정보자유법 개정 이후 국민들에게 온라인을 통해 정보공개청구를 하거나 할 것

11) Jason Program Office MITRE Corporation, "Horizontal Integration: Broader Access Models for Realizing Information Dominance" 2004 참조.

12) 국가기록관리혁신로드맵(2005)에서도 지금의 비밀의 범위와 분류가 현재의 시대적 변화를 반영하지 못하고 있음을 강조하면서 이러한 분야로 경제, 개인프라이버시, 정보통신, 테러 관련 사례를 지적하고 있다.

으로 예상되는 기록을 작성해서 제공하도록 했다는 점이다. 이와 함께 공개 청구된 기록일 지라도 그 이후의 공개청구를 통해 빈번하게 이용된다든지, 이용이 예상되는 것들은 그 사본을 대중이 열람과 복사에 이용할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 이에 따라 미국의 행정기관들은 웹 사이트를 개설하고 국민들이 관심 있어 하는 기록을 웹 사이트의 열람실(reading room)등에 제공하고 있다. 이는 국민들도 편리하게 할 뿐 아니라 정보공개청구가 제기될 관련 자료를 사전에 공개함으로써 결과적으로는 잠재적 정보공개청구를 줄일 수 있다는 점에서 효과적이라고 할 수 있다. 요컨대 행정기관은 정보공개 처리 사무의 부담을 줄이고, 국민들은 공개 처리 지체에 대한 불만, 비용부담 등을 해소할 수 있게 되어 그 동안의 문제를 일부 해결할 수 있게 된 것이다.

이와 같은 추세는 영국에서도 발견된다. 특히 영국은 그동안 정보공개제도를 실시했던 다른 나라의 경험을 바탕으로 다양한 정책과 매뉴얼을 마련하고 있다.

영국에서의 청구정보에 대한 공개여부 심사절차는 미국과 유사하다. 영국에서는 정보공개 청구를 위해 국민들이 어떤 정보가 공표되었는지를 확인하고자 할 때, 기관이 사전에 공표한 ‘공표 계획(Publication scheme)’을 참고한다. 영국의 정보자유법에서는 모든 기관들이 정보의 분류를 기술하고 정보감독관(Information Commissioner)이 승인한 ‘공표 계획’을 수립하여 이를 실행할 것을 의무화하고 있다. 즉, 이용자들은 이 ‘공표 계획’을 통해 어떤 정보가 공표되었는지, 공표할 계획에 있는지, 또는 그것을 청구하기 위한 요금 부과 등을 알 수 있게 되는 것이다.

이와 함께 영국의 제도에서 또 주목할 것은 비공개 기준과 비공개를 판단하는 방식이라고 할 수 있다. 이른바, ‘공익테스트(Public interest

test)라고 하여, 공개 요청된 정보의 공개 및 비공개를 가릴 때 공익여부를 검증하여 판단을 내리는 일종의 비공개 심사 방식이다. 영국의 정보공개법에서 규정하고 있는 비공개대상 정보는 이미 정보공개를 실시한 나라들과 비교할 때, 그 구분이 23가지 항목으로 좀 더 세분화되어 있는데 이 23가지 비공개 대상 정보는 ‘절대 공개 면제’, ‘조건부 공개 면제’, ‘공개가 더욱 제한된 공개 면제 정보’의 세 가지 형태로 구분되어¹³⁾ 각 각의 분류에 따라 공개결정 방식을 달리 한다.¹⁴⁾ 영국에서 제시하고 있는 ‘공익테스트’는 정보를 공개하지 않는 것이 공개함으로써 얻을 수 있는 공익을 능가하는 것인지를 테스트 하는 것이다. 또한 여기서의 공익의 비교는 지금까지 정보공개제도를 실시한 경험이 있는 나라¹⁵⁾와 영국 내에서 정보자유법이 시행되기 전, ‘정보공개요강(Code of Practice on Access to Government Information)’을 실시하면서 축적되었던 정보공개소송 판례를 분석한 것을 주요 지침으로 이용하고 있다. 따라서 공익테스트의 주요내용은 이미 정보공개소송을 거친 기록에 관한 공개여부 판단 정보라고 할 수 있고 영국에서는 이를 바탕으로 공익 기준을 마련하고 지침으로 가공하여 이용하고 있는 것이다.¹⁶⁾

13) 이에 대한 내용은 Information Commissioner, “Freedom of Information Act Awareness Guidance No.3 - Public Interest Test’(Final Version1)” 참조.

14) National Archives Public Record Office,, “Access to Public Records, Third Edition September”, 2001 참조.

15) 영국은 이에 해당하는 나라로, 호주·뉴질랜드·캐나다 등이 1980년대 이래로 연방, 지방 단위로 정보 접근을 시도하고 있고, 아일랜드도 1997년에 이미 정보자유법을 실시하고 있어 이들 나라에서 시행한 정보공개에 관한 규칙과 관련 지식이 UK에서 실시하는 것과 유사 하다고 판단하고 이에 대한 검토를 시도하고 있기도 하다. 이들 나라의 사례를 검토하여 공익 테스트에 관한 실질적인 지침을 제시하는 것으로 Meredith Cook, “Balancing the Public Interest: Applying the public interest test to exemptions in the UK Freedom of Information Act 2000”, The Constitution Unit by the Office of the Information Commissioner, 2003.8 자료 참조.

16) 공익테스트는 보통 세 가지의 요소를 만족시켜야 하는 것으로 되어 있다. 먼저

(2) 업무분류를 통한 공개기준의 구체화

이상에서 살펴 본 미국과 영국의 경험에는 몇 가지 주목할 만한 것이 있다.

먼저, 정보공개청구 후에 공개여부를 가리는 것은 공개의 판단을 보다 신중하고 정확하게 한다는 데에 의미가 있을 수는 있지만 결과적으로는 이용자와 처리기관 모두에게 상당한 시간과 비용을 감수하게 하는 것이었다. 더욱이 정보공개제도가 정착되어 가고 이용자가 증가하게 되면 시민의 요구에 정부기관이 신속하고 정확하게 응답하기란 쉽지 않게 될 것이다. 실제로 미국의 정보공개제도 운영의 가장 큰 문제 중의 하나는 정보공개청구에 대한 행정기관의 빈번한 응답 지연이었다. 따라서 미국에서는 전자정보자유법(EFOIA)을 통과시키면서 공개가 예상되거나 공개가 되었던 기록은 열람실(reading room)을 이용하여 사전에 제공하는 방법을 취하게 되었다.

다음은 정보공개 방식이 보다 구체화되고 능동적으로 변하고 있다는 점이다. 또한 미국이나 영국 모두, 이미 공개할 수 있는 정보라고 판단되는 기록은 사전에 공표하고 있다. 미국이 온라인상에 공개기록

정보를 공개하거나 비공개하는 어떠한 결정 그 자체가 ‘잘못’된 것이어서는 안 되며, 비공개 정보를 보호하는 것이 이익에 손해를 끼치는 것이어서는 안 된다는 것이다. 덧붙여서 이 테스트는 정보를 보호하기로 했던 처음 결정을 뒤집기 위해서 적용한다고 하고 있다. 두 번째로는 다른 법률과의 일치성을 고려한다는 점이다. 즉, 공개의 결정이 공개를 제한하는 다른 관련 법률과 상호 배치되어서는 안 되는 것이다. 세 번째는 더 많은 정보의 공개로 정보 활용을 촉진시키려는 이 법률의 전체적인 목적과 조화되고 있는가를 판단한다. 이처럼 공익 테스트의 실시는 그 주요목적이 공개를 지향하고 있다. 물론 영국 내에서도 정부의 공익테스트는 ‘공익’에 대한 좀 더 분명한 언급이 있어야 한다고 지적하고 있지만 공익테스트의 실시가 정보공개를 위해서는 유용한 면이 있다고 보여진다. 이에 대한 내용은 UK, “Response to Government's FREEDOM OF INFORMATION White Paper” 참조.

을 기록목록과 함께 게재하고 있는 것과 영국이 이른바 ‘공표 계획(Publication Scheme)’을 의무화하고 있는 것이 바로 그러한 변화를 보여주는 것이라고 할 수 있겠다. 이는 공개할 것은 최대한 공개하자는 흐름으로 해석할 수 있는데 또한 이 과정에는 기관에서의 기록 공개에 관한 선별 작업이 선행되어야 함을 짐작할 수 있다.

그 밖에 행정기관의 공개와 비공개에 관한 최초의 판단에 법정에서의 결정이 기준이 되고 있다는 점이다. 특히 미국은 정보공개업무담당자를 판례자료를 통해 교육하고 있으며 영국은 법원에서 결정된 정보공개소송결과에 관한 정보를 정보공개업무 담당자의 판단에 주요 지침으로 이용하고 있다. 이를 통해 볼 때, 우리의 경우에는 기왕에 제도적으로도 기록의 생산 시점에 공개를 판단하도록 규정하고 있어, 이상의 흐름을 고려하면 제도적으로는 앞선 측면이 있다. 다만 문제는 공개와 비공개를 결정하는 시점에 적용하는 모호한 기준에 있다고 생각된다.

지금까지 공개와 비공개에 관한 기준을 명확하게 하기 위한 대안은 주로 법적·행정적 관점에서만 논의되어 왔다. 따라서 비공개 기록의 기준에 대한 해결방안도 정보공개법의 시행이 오래되고 행정심판이나 행정소송 등의 판례가 축적되어야 구체적인 해결방안을 찾을 수 있는 것으로 소개되어 왔다.¹⁷⁾ 그러나 이미 많은 기록이 전자적인 방식으로

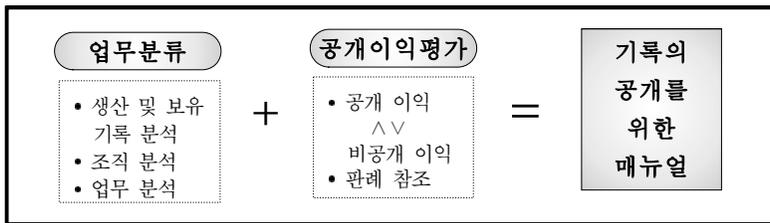
17) 이러한 견해는 일차적으로, 담당공무원이 어느 정보가 비공개정보로서의 가치가 있는지 판단하기 쉽지 않다고 보는 시각과 함께, 생산되는 모든 공문서를 일일이 분류하여 공개할 수 있는 준비를 사전에 하는 것이 불가능하다고 판단했기 때문이다. 또한 국가적 전산망이 가동되고 있다고 하여도 생산되는 공문서의 상당수가 전산처리되지 못하고 있다는 현실적 제약도 이러한 논의의 근거로서 작용하였다. 최창호, 「정보공개법상 非公開정보에 관한 일고찰」, 『저스티스』 34-4(통권62호), 2001. 8 참조.

생산되고 있으며 이를 통한 관리와 통제도 용이해졌다. 또한 최근의 기록관리는 업무과정의 분석을 통한 기록 및 정보 관리 방식에 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 따라서 레코드가 주요 제공대상이 되는 정보공개 즉, 기록의 공개와 비공개 구분도 업무분류를 통해 구체화, 세분화 될 수 있을 것이라고 생각된다. 다만 여기에 기록의 공개를 위한 평가 작업이 더하여 진다면 이를 일종의 기록의 공개를 위한 ‘매뉴얼’로서 이용할 수 있을 것이라고 생각한다.

기록의 공개구분에 관한 지금까지의 주요한 문제는 정보공개법에서 제시하는 8개 비공개기준에 주로 의존하고 있다는 것, 그리고 그 기준이 광범위하고 모호하다는 것이었다. 따라서 업무분석을 통해 업무내용의 민감성과 중요도, 그에 따른 보안정도와 처리절차 등을 공개와 제공의 관점에서 평가하여 이를 반영하는 것이 중요하다. 이와 함께 고려할 수 있는 것은 공개이익에 관한 평가를 추가하는 일이다. 즉, 공개했을 때 발생할 수 있는 이익과 비공개 했을 때 발생할 수 있는 이익을 비교하여 이익의 우위에 있는 판단을 따르는 것이다. 공개이익의 평가결과는 업무의 중요도나 민감성과 반드시 일치하지는 않을 수도 있을 것이다. 지금까지 공공기관에서의 정보공개에 대한 결정은 비공개함으로써 돌아오는 위험만 생각하고 공개함으로써 돌아오는 이익은 고려하지 않았으므로 비공개처분을 내리는 경우가 많았다. 실제로 비공개처분에 대한 법원의 최종판단에서도 결정적 근거가 되는 것 중의 하나가 이익형량을 따지는 일이라는 점에서 공개이익 평가는 유의미한 부분이 있다고 생각된다. 또한, 이 때에 공개이익을 평가하기에 유용한 자료가 있다면 정보공개와 관련한 판례가 객관적 자료로 이용될 수 있을 것이다. 미국이나 영국에서 정보공개담당자 교육과 공개이익 평가

를 판례를 통해 실시하는 것은 그것의 검토가 실제로 상당히 의미 있다는 것을 보여주는 것이라고 생각된다.

결국 위와 같은 과정으로 진행된 업무분류 결과물은 일종의 ‘기록의 공개를 위한 매뉴얼’로서 공개를 구분하는 업무 담당자에게 지침으로 이용될 수 있을 것이라고 생각된다. 다만 이러한 과정에서 중요한 것은 공개와 비공개에 대한 판단을 ‘공개’나 ‘비공개’냐의 이분법적인 방식으로 진행하는 것이 아니라 언제까지를 비공개로 하고, 언제부터를 공개로 할 것인지, 또 공개한다면 접근권의 제한은 어떻게 둘 것인지 등 다양한 각도에서 검토되어야 한다는 점이다.



〈그림 1〉 기록 공개를 위한 매뉴얼 작성 과정

3. 자료관에서의 기록관리와 비공개

1) 비공개 기록의 이관

(1) 비공개 기록의 이관

최근 발표된 기록관리법 개정안에서는 기록물관리기관은 기록을 이

관 받는 즉시 공개 여부를 재분류하고, 비공개로 재분류된 기록에 대해서도 재분류한 연도로부터 매5년마다 공개여부를 재분류하게 하는 등 기록의 공개 재분류에 관한 규정을 대폭 수정하였다.¹⁸⁾ 그러나 지금의 기록관리법은 자료관으로 이관된 기록을 공개 및 비공개 등으로 구분하여 생산된 지 최대 9년 까지 관리하다가 이중 보존기간이 준영구이상인 기록을 전문관리기관으로 보내 이 때에, 공개여부를 재분류하게 하고 있다. 그리고 이 가운데에 공개가 제한되는 것으로 표시된 기록은 보존기간 기산일로부터 30년이 지난 후에 공개를 재분류하도록 하였으며, 또 현재 기록관리법 제12조 제4항에 의해 이관된 특수자료관의 기록은 30년이 경과하여 이관하고도 이 때부터 10년이 경과한 후에 재분류 하도록 하고 있다.

요컨대 이상에 의하면 현재까지 자료관에서는 비공개된 기록의 재분류를 실시하지 않았다고 할 수 있었다. 또한 재분류에 관해 마련된 조항도 실제로는 상세하지도 못하고 처리과에서 생산당시 설정한 비공개를 30년이 지난 후에야 재분류 할 수 있었다. 이러한 내용은 정보공개법에서도 마찬가지다. 비공개 기록의 공개 재분류에 관한 규정을 “시간의 경과 등으로 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 해야 한다” 정도로만 규정하고 있어, 두 법률이 모두 정보 이용에 기본이 되는 공개 분류에 관한 절차도 상세히 제시하고 있지 못하다.¹⁹⁾

18) 기록관리법 개정안, 2005 참조.

19) 이에 비하면 비밀기록의 재분류 및 해제 지침은 비공개로 설정된 기록에 대한 조치보다 차라리 상세하다. 비밀기록은 생산당시 예고문에 의해 재분류 및 과기일자를 명시하도록 하고 있어 비밀 취급을 인가받은 자에 의해 계속적으로 예고문에 의한 재분류 검토를 받을 수 있게 하고 있다. 또한 예고문의 일자는 불확실한 것은 기재할 수 없도록 하고 있되 재분류시기를 예측할 수 없을 경우

생산당시 비공개로 제한되는 것은 업무의 성격이나 기록이 담고 있는 정보의 중요성으로 인해 불가피한 일일 수 있다. 그러나 그렇다고 해도 초기에 적용된 비공개 구분이 이미 업무가 종료되어 준현용기록으로서 자료관으로 이관되고 상당한 시간이 경과하였는데도 생산된 지 30년이 지나서야 재분류 된다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 급격하게 변하는 현대사회에서는 가치 기준이 하루가 다르게 달라지고 있고 인터넷을 통한 정보의 교환과 공유도 급속도록 빨라지고 있다. 이러한 사회적 변화는 기록의 이용 가치와 무관하지 않다. 그럼에도 불구하고 지금의 재분류 절차는 이러한 현실을 전혀 반영하고 있지 못하다. 앞서도 언급하였지만 불필요하게 적용된 비공개 기록의 누적은 보안을 위한 경제적 손실뿐 아니라 유용한 정보의 유통과 공유를 저해하여 더 많은 정보와 지식의 공유를 막는 요인이 된다.

에는 통상 발행일로부터 1년 이내의 일자를 기재하도록 하고 있다. 또 비밀원본에 대해서도 연 2회(6월과 12월) 그 내용에 의한 재분류검토를 의무적으로 실시하도록 한다. 그러나 지침이 이렇다 해도 사실상 비밀기록에 관한 재분류와 해제는 등급의 조정이나 혹은 파기를 위주로 실시되고 있어 여전히 문제는 남아있다고 할 수 있다. 이러한 재분류 실태는 다음의 사례에서 보다 분명하게 확인된다. 2005년 1월 17일 외교통상부가 39년 만에 한국군의 베트남 파병 관련 문서인 '브라운 각서'(1966년 3월 4일 작성)를 공개한 사례가 그러한 예인데 이 사례는 하나의 사안에 대해 정부의 두 기관이 서로 다른 판단을 내림으로서 지금의 비밀 및 비공개를 재분류하는 기준이 객관적이지 못하고 불명확하다는 것을 단적으로 드러내고 있다. 더구나 생산 후 30년이 지나 심의를 통해 공개하도록 하고 있음에도 불구하고 공개가 아닌 비공개로 다시 한번 확인 조치한 것은 더욱 문제다. 그리고 이렇게 같은 사안에 대해서 두 기관의 판단이 충돌하게 되어도 이를 조정할 절차조차 없다는 데에서도 또 다른 문제가 제기된다. 이 또한 근본적으로는 비공개 및 비밀의 분류 기준이 불명확한 데에서 기인한 것이라고 할 수 있다.(중앙일보, 2005.2.25 보도기사 참조)

2) 자료관에서의 재분류

(1) 재분류 시점의 확대

재분류와 해제가 제때 이루어지지 않아 발생하는 문제는 해당 기록을 관리하는 공공기관과 관련업무의 특수성, 제3자와의 문제, 관련 법률이나 세부지침이 부실한 구조적 한계 등 다양한 이유가 있을 수 있다. 그러나 30년 이상 비공개로 관리되다가 뒤늦게 공개된 기록을 분석해보면 이러한 현상의 주요한 이유는 공공기관의 수비의무·비밀주의 행정관행에 기인한 측면이 크다. 그럼에도 불구하고 지금의 공개를 위한 재분류는 지침도 구체적이지 못할 뿐더러 전문관리기관에서만 실시되고 있어 사실상 비공개 기록의 증가를 방치하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 처리과에서 비공개 설정된 기록의 재분류를 자료관 단계로까지 확대 실시하는 조치를 취해야 한다. 즉, 기록이 자료관에 이관되었을 때에는 물론 자료관에서 전문관리기관으로 이관되기 이전이라도 필요하다면 공개에 관한 재분류를 실시할 수 있어야 한다.²⁰⁾

먼저, 업무가 완료되는 시점에 재분류 절차를 추가할 수 있겠다. 기록이 대개 생산 당시에 업무의 민감성과 보안을 이유로 비공개 설정되었다 할지라도 업무 종료 후에는 이러한 보안이 불필요해 질 수 있기 때문이다. 예를 들어 이와 같은 사실은 지방자치단체의 도시공원에 관한 조례에서 규정된 ‘도시공원위원회의 회의관련자료 및 회의록심의

20) 이에 대해 김익한은 공개와 관련된 기록관리 프로세스 시점을 업무 진행 중, 업무 종료 후, 자료관 이관 후, 전문관리기관 이관 후, 혹은 10년 등 일정 시점 경과 후에 각 각 공개 여부 판정이 달리 이루어져야 한다고 제기한 바 있다. 김익한, 「기록관리혁신의 과제와 전망-거버넌스 기록관리」, 한국기록학회 제5회 기록학 심포지움 자료집, 2004. 10.

사항에 관한 대법원 판결²¹⁾을 통해서도 짐작할 수 있다. 이 사건에서 대법원은 위원회의 심의를 거친 후 시장이나 구청장이 위 사항들에 대한 결정을 대외적으로 공표하기 전에는 이들 기록이 공개될 경우 업무의 지장을 초래할 수도 있으므로 정보공개법에서 규정하는 비공개대상 정보²²⁾라고 하였다. 그러나 시장 등의 결정이 대외적 ‘공표행위가 있는 후’에는 이를 의사결정과정이나 내부검토과정에 있는 사항이라고 할 수 없고, 위 위원회의 회의관련자료 및 회의록을 공개하더라도 업무의 공정한 수행에 지장을 초래할 염려가 없으므로, 시장 등의 결정의 대외적 공표행위가 있는 후에는 위 위원회의 회의관련자료 및 회의록은 공개대상이 된다고 분명히 하고 있다. 결국 이것은 ‘도시공원위원회의 회의’라는 하나의 업무가 완료되는 시점에는 그와 관련하여 생산된 회의록 등의 기록도 공개로 관리되어야 한다는 것으로 재해석할 수 있으며 또한, 이 경우에는 ‘공표’라는 절차를 업무완료의 시점으로 받아들일 수 있겠다. 따라서 이와 같이 업무가 진행 중일 때에 보안이 요구되는 기록이라 할지라도 업무 완료 이후에 다시 공개분류를 실시한다면 위의 사례처럼 굳이 대법원판결까지 기다려야 할 이유도 없게 되는 것이다.

다음은 자료관 이관 후 재분류를 실시하는 사항이다. 이 때에는 처리과에서 업무담당자가 내린 비공개 결정에 대해 시간 경과 후 변화 사항을 반영하여 재검토 하는 것은 물론, 업무 담당자의 잘못된 판단을 바로 잡아 기록의 공개와 비공개를 합리적으로 조정하는 것이다. 물론 자료관 이관 후에도 여전히 비공개 결정된 기록이라 할지라도 공

21) 대법원 2000.5.30. 선고 99추85판결 참조. 한위수, 「정보공개법 : 현행법에 따른 운영실태 및 평가」.

22) 현행 정보공개법 제9조 제1항 5호.

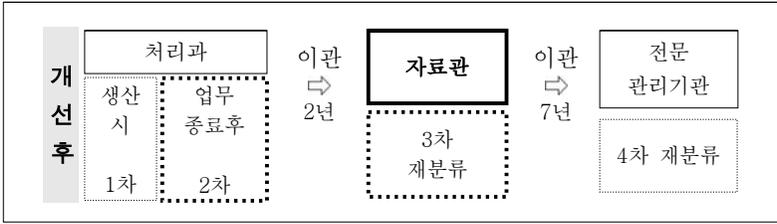
개청구가 들어오면 해당 기록의 공개여부에 대한 판단을 청구 시점을 기준으로 다시 실시할 수 있어야겠다. 이는 충분히 공개가 가능한 기록임에도 불구하고 30년이란 기간 동안 공개 제한을 받은 기록을 자료관 단계에서 더 일찍 재분류함으로써 불필요하게 축적되는 비공개기록을 감소시킬 수 있게 할 것이다.

기록의 보안수준이 낮아지고 일반인에게도 알려져 있어 일반적인 비밀 요건의 하나인 ‘비공지성’²³⁾과 ‘필요성’²⁴⁾을 상실한 기록을 선별하기 위해서도 기록이 전문관리기관으로 이관되기 전 자료관 단계에서도 재분류 조치를 취해야 한다. 요컨대 재분류시점을 추가 확대하여 재분류 절차를 개선한다면 그림 3과 같이 조정되는 것이 될 것이다. 이와 함께 자료관에서의 재분류를 거치고도 계속해서 비공개되는 기록일지라도 정보공개청구 요청이 있을 시에는 이를 재심사 할 수 있도록 하는 조치를 취해야 할 것이다. 기록의 재분류와 해제를 위해서는 많은 시간과 자본, 그리고 노력이 수반되어야 한다. 그러나 불필요하게 비공개되는 기록을 줄이고 정보공개의 실효성을 높이기 위해서는 이와 같은 재분류와 해제 시점에 대한 근본적인 문제를 개선하는 것이 선행되어야 할 것이다. ²⁵⁾

23) 비공지성(非公知性)은 말 그대로 특정 사안이 비밀로 보호할 필요성이 있다 하더라도 그 내용이 이미 일반인에게 알려진 것이라면 보호의 가치가 없다는 것을 의미한다.

24) 필요성(必要性)은 비밀로 취급할 만한 필요가 있는가에 관한 사항이다. 국가비밀로 다루어지기 위해서는 비밀의 누설이 국가의 안보에 실질적 위협을 가져오거나 공무를 민주적으로 수행하고 능률적으로 운영하는 것을 보장할 수 없게 될 위험이 존재해야 하는데 기능적으로 이러한 사항이 갖추어져야만 필요성이 인정되는 것이다.

25) 기록관리법 개정안에서는 기록관리기관은 기록물을 이관 받는 즉시 공개 여부를 재분류하고, 비공개로 재분류된 기록 대해서는 재분류한 연도로부터 매5년마다 공개여부를 재분류하도록 하는 방안을 채택하고, 비공개로 분류된 모든



〈그림 2〉 자료관에서의 재분류 절차

(2) 재분류 심사와 기구운영

정보공개법에서는 비공개기록의 심의를 위해 국가기관 및 지방자치단체 등에 ‘정보공개심의회’를 둘 것을 규정하고 있으며, 청구자의 이의 신청이 있을 때에 심의회를 열어 이를 심의하도록 하고 있다.

법률에서 규정하는 정보공개심의회는 임무는 크게 ‘공개 청구된 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 사항’, ‘비공개 처분에 대한 이의 신청 사항 및 행정소송’, ‘그 밖의 정보공개제도의 운영에 관한 사항’ 등을 심의하는 것이다. 심의회는 위원장 1인을 포함하여 5명 내지 7명으로 구성하는데 심의회는 위원장을 제외한 위원은 소속공무원이나 임·직원 또는 외부전문가로 지명하여 위촉하고 이 중 2분의 1은 정보공개업무에 관한 지식을 가진 외부전문가로 위촉하도록 하고 있다.

그러나 이처럼 법률로 정한 정보공개심의회를 통해 비공개 처분에 대한 구제를 받기에는 적지 않은 한계가 있기 때문이다. 먼저, 정보공

기록도 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개하도록 하여 기록의 공개 재분류에 대한 문제를 개선하고자 하고 있다. (기록관리법 개정안 제34조) 비공개 기록이라 할지라도 30년경과 후에는 모두 공개하도록 한 조치는 바람직한 것으로 보이나, 기록의 재분류 업무가 많은 시간과 비용이 드는 것인 만큼 매 5년마다 공개 여부를 실시하도록 한 것은 그 시기 설정에 대한 합리적인 근거도 함께 제시되어야 할 것으로 보인다.

개심의회 심의위원의 구성과 운영이 형식적이거나 편법으로 운영되는 문제가 개선되어야 한다. 현재 정보공개심의회는 위촉위원의 2분의 1은 외부전문가로 두되, 국방, 통일, 외교, 재판관련 업무를 담당하는 부서는 최소 1명 이상을 두고 운영하도록 하고 있다. 그러나 외부인사의 참여율도 높이고 기관의 기록관리전문가의 참여도 가능할 수 있도록 개선해야 한다. 이미 미국 등 다른 나라에서는 기록의 재분류 및 해제에 관한 아키비스트의 권한을 인정하고 있으며, 재분류와 해제 업무에 주도적 권한을 부여하고 있다.

다음으로는 심의회의 의결권 부재 문제인데, 정보공개심의회가 심의만 할 수 있고 심의사항에 대한 조정권한이 없다면 심의를 통해 이미 비공개 결정한 기록을 공개로 재조정한다고 해도 그것이 온전하게 반영될 수 없어 본래의 설치 취지를 달성하기는 힘들 것이므로 이에 대한 개선이 필요하다.

마지막으로 정보공개심의회가 상설운영 되지 않는다는 점도 한계가 될 수 있다. 물론 이는 상설 운영하기에 제한되는 현실적인 문제가 있을 수 있지만 이는 심의회의 역할을 설치단계부터 제한하고 있기 때문에 발생하는 문제라고 생각된다. 따라서 심의회를 상설 운영하여 처리과 및 자료관에서 이미 비공개로 설정된 기록의 정보공개요청 시에도 이를 재심의 하는 등 보다 적극적으로 기록 공개의 심의를 담당하게 할 필요가 있겠다.

한편 기록관리법에서도 자료관 단계에서 설치 운영하는 기구로, 공공기관 및 지방자치단체에 ‘기록물폐기심의회’를 설치하도록 하고 있다. 기록의 폐기는 정보공개청구시 ‘정보부존재’와 직접적인 관계를 가지는 문제이며, ‘정보부존재’는 비공개 처분과 크게 다르지 않다. 따라

서 기록물폐기심의회는 정상적인 운영이 담보되어야 완전한 기록을 제공받을 수 있게 되는 것이다. 그러나 현재는 ‘정보공개심의회’와 마찬가지로 ‘기록물폐기심의회’도 규정대로 운영되는 곳이 드물고 기록의 폐기도 불법적으로 실시되고 있는 실정이다. 또한 ‘정보공개심의회’와 마찬가지로 기록물 보존가치 평가에 적합한 5인 이내의 소속공무원 또는 직원을 중심으로 구성하고 기록물 폐기 시에 수시로 구성하여 운영할 수 있도록 규정하고 있어 심각성이 ‘정보공개심의회’에 못지않다.²⁶⁾

지금의 ‘정보공개심의회’와 ‘기록물폐기심의회’의 정상화는 시급하게 개선되어야 할 것이다. 이와 함께 ‘정보공개심의회’와 ‘기록물폐기심의회’는 기관 내에서 긴밀한 관계를 유지하고 상호 협력해야 할 필요가 있다. 또한 필요하다면 기록관리와 공개를 위한 기관의 장기적인 계획을 수립하고 추진하기 위해 통합 운영하거나 기관의 업무를 총괄하고, 기획 조정하는 부서에 소속되도록 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

4. 전문관리기관에서의 기록관리와 비공개

1) 비공개 기록의 재분류

(1) 30년 공개원칙과 일괄해제

기록관리법에 의하면 지금의 재분류는 전문관리기관으로 이관 후,

26) 세계일보 2004.6.2, 2004.6.3 보도기사 참조.

비공개로 분류·관리되는 기록들 가운데 30년이 지난 기록에 대해서만 실시하도록 되어 있다. 다만 외교관련 기록은 외교통상부 장관의 의견을 들어야 하고 일부 특수자료관의 기록은 30년이 경과하고 10년이 더 지난 후에 공개 재분류를 실시한다. 이미 정보공개제도를 실시하고 있는 많은 나라들에서 이른바 ‘30년 공개원칙’을 준수하며 비밀 기록까지도 25년 혹은 30년이 되면 지체 없이 공개하고 있는 현실과 상당한 차이를 보이는 것이다. 실례로 비밀해제의 강력한 조치를 취한 미국의 사례는 교훈이 될 만하다.

미국의 클린턴 행정부에서 실시했던 행정명령, 이른바 ‘Executive Order No. 12958호’는 재분류 및 해제에 관한 강제적이면서도 일괄적인 조치로 알려져 있다. 미국 내에서도 비밀해제에 관한 문제는 Eisenhower 대통령의 행정 명령 제10501호 이래로 주요 관심사가 되어 오고 있었지만 효과적인 비밀해제는 이루어지지 않았다. 그럼에도 불구하고 비밀해제조항에 다시 주의를 기울이게 된 것은 클린턴 대통령의 행정명령 12958호가 발효되면서부터이다.

행정명령 12958호는 “국가기밀을 지정하고 보호하고 해제하는 일련의 시스템들을 탈냉전시대의 미국 민주주의의 지향점과 일치 시킨다”는 공식적인 목표아래 단행되어 명령이 시행된 첫 해에만 이전 기록들 중 약 15%에 해당하는 기록의 기밀해제작업을 완료하였다. 더욱이 이때의 기밀해제작업은 비밀문서의 누적문제를 근본적으로 해결하기 위해 전통적인 페이지별 검토방식이 아닌 일괄적 방식으로 실시되었다.

미국의 비밀정보 해제에 대한 이러한 조치는 정보 이용의 확대를 위한 미국 정부의 의지는 물론 불필요한 비밀 및 비공개 기록 누적의 심각성을 보여주는 것이다.

우리도 30년이 넘는 기록임에도 불구하고 여전히 비공개로 남아있는 기록이 적지 않다. 그러한 점에서 최근 기록관리법 개정안에서 비공개 책정 후 30년이 되기 전에 비공개 기록에 대한 재분류를 실시하도록 한 점과, 국가안보·공공안전 등을 제외한 비밀기록은 생산연도 종료 후 30년경과 시 자동해제 하게 하는 내용을 규정화한 것은 이러한 문제를 해결하고자 하는 것이었을 것이다.²⁷⁾

(2) 다양한 공개 분류 기준(Multiple Criteria)

영국은 기록의 공개가 자칫 개인 또는 국제관계 등의 정보 보호에 위험을 빠뜨릴 수 있을 만큼 민감하다는 점, 기록 공개를 위한 평가 기준이 하나만으로 만족될 수 없다는 점을 언급하였다. 그래서 이른바 Multiple criteria 개념이라고 할 수 있는 두 개, 혹은 그 이상의 재분류 기준을 만들어 시행하고 있다. 기록의 유형에 따라 재분류 및 해제에 대한 기준을 구분하고 이에 대한 정책을 수립하고 있는 것이다.

예를 들면 ‘UK에서 의사소통침해에 관한 공공기록의 해제 정책’, ‘UK 정부 파일에 관한 국제기구 문서의 재분류 정책’, ‘UK 정부 파일에 관한 왕실국제문제연구소(Chatham House)와 Ditchley Foundation 문서의 재분류 정책’, ‘왕실기록에 대한 해제 지침서’ 등을 마련하고 있으며 각각의 정책과 지침서의 목표, 해당 기록에 대한 정의와 공개 원칙 등을 구분하여 제시하고 있는 것이다.²⁸⁾ 이들 정책을 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 이 가운데 ‘UK 정부 파일에 관한 국제기구 문서의 재분류 정책’을 보면 다음과 같다. 이 정책은 UK 정부 파일에 관한 국

27) 기록관리법개정안 제33조 제3항, 5항

28) 이에 대한 자세한 내용은 “Access to Public Records, Third Edition September” 참조.

제기구 문서의 재분류에 대한 것이므로 국제기구별로 구분하여 재분류 기준을 제시하고 있다. 즉, 정부와 각 기관들, 영국국립기록관이 접촉하는 많은 국제기구별로 각각 재분류와 해제의 원칙을 달리 하는 것이다. 어떤 기구의 기록은 30년 공개라는 원칙에 제외됨이 없이 바로 해제하는 것이 있고 또 어떤 기구는 UK 정부의 일반적인 기록물 재분류와 해제 절차를 적용하도록 하고 있다. 반면에 생산기관에 문서 해제에 대한 자문을 구하고 처리해야 하는 기구도 있어 기구별로 재분류 원칙을 달리 제시하고 있다.

기록의 공개에 관한 판단이 하나의 기준으로만 이루어진다는 것은 위험한 일이다. 생산당시의 공개 판단이 재분류를 위한 판단 기준과 다를 수 있다. 그러한 점에서 다양한 관점으로 접근하고 있는 영국의 재분류 및 해제에 관한 정책은 주목할 만하다. 우리의 경우에도 어떤 특정 기관 및 단체, 혹은 규칙적인 회의 및 회담, 정책, 행사 등과 관련하여 생산되는 특정 기록의 유형에 맞추어 자료관 혹은 전문관리기관 단계에서의 재분류를 위한 세부 지침을 수립할 수도 있을 것이다.

2) 기록관리법과 정보공개법의 조정

(1) 개념 및 역할의 조정

정보공개법이 제정시점부터 기록관리법을 고려할 수 없는 구조적인 한계를 안고 출발했지만²⁹⁾ 두 개의 제도가 긴밀하게 연동될 수 있도록

29) 정보공개법은 1996년에 제정되어 1998년 시행된 데에 반해 기록관리법은 이보다 늦은 1999년에 제정되어 2000년에 비로소 시행되었으므로 정보공개법 제정 당시부터 자료관리법을 감안한다는 것이 구조적으로 불가능한 측면이 있었다.

하기 위해서는 두 법률이 충돌되는 부분부터 조정해야 한다.

이에 대해서는 우선 기록관리와 정보공개 의무가 부과되는 ‘공공기관’에 대한 정의를 바로 잡거나 기록관리법과 정보공개법상에서 제시하는 정보공개에 관한 기록관리기관의 역할을 분명히 하는 조정이 필요할 것이다. 예컨대, 기록관리법에서는 자료관을 ‘당해공공기관의 기록물에 대한 정보공개청구의 접수’를 담당하는 것으로 규정하고 있으나 정보공개법에서는 ‘정보공개청구를 담당하는 부서’라고만 표현하고 있어 문제가 된다.³⁰⁾ 또한 정보공개법은 기록의 라이프사이클 흐름을 반영하지 못하고 있고 기록관리법에서도 정보공개를 위한 배려가 미약하여 앞서 살펴본 자료관 단계에서 기록의 공개를 위한 재분류와 공개 과정을 현 제도가 반영하고 있지 못하고 있는 것 등은 그 예가 될 수 있겠다.

(2) 법령비(法令秘)³¹⁾ 기록의 관리

-
- 30) 실제로 많은 공공기관에서는 정보공개청구담당 창구를 기관의 민원실에 두고 운영하고 있으며, 배치 담당자도 순환보직으로 운영하고 있어 담당자는 담당자대로 업무처리의 어려움을 호소하게 되고, 이용자는 이용자대로 정보공개청구를 위한 전문적이고 실질적인 상담과 지원을 받을 수 없어 문제가 된다. 이런 문제는 아직 현실적으로 자료관조차도 설치되지 않은 공공기관이 많아서 그런 이유이기도 하겠지만, 정보공개청구와 자료관을 개별적으로 인식하기 때 문이기도 하다.
- 31) 정보공개법에서는 ‘정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다’(정보공개법 제4조 제1항). 그리고 “국가안전보장에 관련된 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.”라고 규정하고 있다.(정보공개법 제4조 제3항) 이는 국가정보원이나 정보의 공개에 관해 규정한 관련 법률상의 비공개 정보에 대해 정보공개법 적용에 예외를 인정하여 실제로는 공개의무에 면제권을 주는 것이라 할 수 있다. 마찬가지로 정보공개법 9조 1항 1호에서도 ‘다른 법률 또는 법률이 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위

제도적으로 문제가 되는 것은 중요한 기록 일수록 제도의 영향권 내에서 벗어나 관리와 공개의무를 면제 받고 있다는 점이다. 정보공개법 제4조 제3항의 조항은 국가정보원의 정보공개의무를 자유롭게 하는 것으로 해석할 수 있다³²⁾ 또한 정보공개법 제4조 제1항 등을 통해 법령비로 다루어지는 기록을 광범위하게 인정하고 있다. 더욱이 이런 각종 법령비 정보들은 법률적으로도 충돌되는 부분이 적지 않아 비공개 사유의 근거가 되고 있다.

따라서 면제가 허용되는 기록들을 최대한 제도권내에 편입될 수 있도록 하고, 상호 충돌의 우려가 있는 법률은 조정할 필요가 있다. 일부의 경우 정보공개법과 관련 법률에서 규정하는 정보의 이용 및 공개에

원회규칙·대통령령 및 조례에 한한다)에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보'에 관해서는 비공개할 수 있다고 규정하면서 정보공개 면제권을 주고 있다. 결국, 이상의 규정에 의하면 공개 대상이 되는 정보는 1차적으로 공공기관이 보유하는 정보 가운데서 정보공개법상의 비공개기준에 해당되거나 위의 법령비 정보를 제외한 것이 되는 것이다. 요컨대 정보공개법에서 명시하는 비공개 기준 8가지에 해당하는 정보만이 비공개 정보가 아니고 그보다 훨씬 많은 수의 정보가 비공개 되고 있다는 것을 알아야 한다. 이들 법령비 정보의 비공개여부는 법률적 해석에 이견이 있기도 하고(이에 대한 예로 검찰보 존사무규칙 제24조(기록의 열람·등사의 제한)와 형사소송법 제47조(소송서류의 비공개) 등은 정보공개법에서 허용하는 법령비 정보에 해당하는 근거 규정으로 볼 수 없다는 취지의 관례가 있어 이것이 정보공개청구권 행사를 제한하는 규정이라는 해석에 이견이 있다.) 정보공개법과 충돌되어 공공기관의 정보 공개청구 거부사유로 빈번하게 이용되므로 문제가 된다. 따라서 법령비 정보에 대해서는 정보공개법과의 관계를 명확하게 정리하고 최소화 하려는 노력이 요구된다.

- 32) 물론 제8조제1항(제8조 ①공공기관은 당해기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. 다만, 정보목록중 제9조제1항의 규정에 의하여 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우에는 당해 부분을 비치 및 공개하지 아니할 수 있다.)의 규정에 의해 '정보목록의 작성·비치 및 공개에 대하여는 그러하지 아니한다.'라고 규정하여 목록은 공개하도록 하고 있다.

관한 규정의 충돌을 피하고 조정하기 위해 ‘행정기관이보유하는정보의 공개에관한법률의시행에동반한관계법령의정비등에관한법률(이하 정비법)’을 제정하고 있다.³³⁾ ‘정비법’에 의하면 형사소송법, 민사소송법, 저작권법 등 정보공개에 문제가 될 수 있는 법률과의 관계를 조율하여 공개에 민감한 정보에 대해 공개여부를 명확하게 규정하고 있다.³⁴⁾

예컨대, 형사기록의 경우 공개로 인해 발생하는 현실적인 문제를 해결하기 위해서 검찰보존사무규칙을 일본의 형사확정소송기록법³⁵⁾과 같은 법률로 제정하는 방법, 정보공개법에서 열람·등사의 허용범위에 관한 구체적인 규정을 두는 방법, 정보공개법의 시행과 관련하여 정비법 등을 제정하는 방법, 형사소송법을 개정하는 방법³⁶⁾ 등을 고려해 볼 수 있는 것이다. 그러나 우리나라는 정보공개법 제6조 제1항, 공공기관의 의무에 관한 사항에서 ‘공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국

-
- 33) 일본의 ‘정비법’의 주요사항으로는 ① 회계검사원장의 자문에 응한 불복신청에 관한 조사심을 위하여 회계검사원에 회계검사원정보공개심의회를 두고, 그 조직, 위원 등에 관하여 필요한 규정을 정비하는 것 ② 정보공개법 또는 정보공개조례에 기하여 저작물 등의 게시와 저작자의 권리와 조정에 관한 규정을 정비하는 것 ③ 등기부, 특허원부, 소송에 관한 서류 및 압수물, 등본 혹은 초본의 교부와 같이 열람에 관한 독자적인 절차가 정하여져 있는 것 등이라고 할 수 있다. 여기서는 정보공개법의 적용 제외사항으로 규정하고 있으나 이와 같이 수사기록이나 형사소송에 관한 문서 공개 등 문제가 될 만한 정보의 공개여부를 사전에 구체적으로 조율하는 것은 필요하다고 보여진다. 최창호, 「정보공개법상 非公開정보에 관한 일고찰」, 147쪽
- 34) 변현철, 「정보공개법의 실무적 연구」, 679~680쪽을 참조.
- 35) 일본은 형사소송법 제53조1항에서 ‘누구라도 피고사건의 종결 후 소송기록을 열람할 수 있다’라고 규정하여 사건이 종결된 후에는 소송기록의 공개가 원칙이라고 할 수 있겠으나, 실무상 형사확정소송기록법 제4조 제2항의 열람금지 원칙에 따라 운용하고 있다. 한위수, 「정보공개법 : 현행법에 따른 운영실태 및 평가」, 147쪽
- 36) 일본에서는 형사소송법 제53조의 2에 ‘소송기록에 관한 서류 및 압수물에 관하여는 행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률의 규정이 적용되지 아니한다.’라는 내용을 신설하였다. 한위수, 같은 글 148쪽

민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련법령을 정비하여야한다' 라고만 규정하고 있고, 이에 대한 구체적인 사항은 정하고 있지 않다.

또한, 이러한 법령비로 인정되는 정보 및 기록들은 기록관리제도내에서도 특별한 예외를 인정하고 있어 공개해야 할 기록의 관리가 불완전하게 이루어지고 있는 실정이다. 중앙기록물관리기관은 공공기관의 자료관과 특수자료관으로부터 기록을 수집 이관하고 이를 평가, 보존하여 이용할 수 있도록 하고 있지만 일부 특수기관의 기록은 이로부터 별도의 규정에 따라 취급하고 있다. 예를 들면, 통일·외교·안보·수사 분야의 비공개기록은 기록관리법에 의해 특수자료관을 설치했을 경우, 비공개기록을 30년경과 후에도 이관을 연장할 수 있다.³⁷⁾ 이 뿐 아니라 재분류를 할 때에도 30년이 지난 기록을 생산기관의 장에게 재분류를 위한 의견을 청취하여 보존기간 등의 분류기준을 다르게 정할 수 있다. 결과적으로 이들 기관은 기록의 관리와 공개에 관해서 제도적으로 절대적인 면제권을 부여받고 있는 셈이다. 결국 이들 기관에서 생산되는 비공개 및 비밀 기록은 관리와 점검은 어려워 사실상 통제가 힘든 형편인 것이다. 특히나 국가정보원의 경우는 국정원법을 앞세워 생산되는 모든 기록은 물론 기록 관리의 일반현황 조차 모두 비밀로 가려져 있다.³⁸⁾ 그러나 해외에서는 이러한 특수정보기관의 기록일지라도 이러한 특권을 인정하지 않는다. 예컨대, 미국의 CIA와 FBI의 기록은 원칙적으로 여타 미국정부기관의 기록과 동일한 방식으로 취급된다. 국립기록관리청은 양 기관과 협력하여 정보기관에서 생산된 기록

37) 기록관리법 개정안 제13조 및 제17조 제4항

38) 참여연대 2005년 3월 17일 보도기사 참조.

이 기술되어 있는지, 영구보존으로 지정된 기록들은 언제 국립기록관 리칭의 법적 소유로 이관될 것인지를 명시한 기록물처리일정표(Records Schedule)를 승인하고 있다. 즉, 영구보존기록물 뿐 아니라 정보기관에서 생산되고 있는 모든 한시보존기록의 기록물 처리일정을 국립기록관 리칭에서 승인함을 의미한다.³⁹⁾ 또한, 중앙정보국(CIA)의 기록은 국립기록관(NARA)에서 통합관리하고 있고 특별한 조치가 없으면 25년 후에 자동공개 한다.⁴⁰⁾ 이 때에는 비공개나 비밀기록의 재분류 및 해제를 위한 기록물평가에 NARA 아키비스트들의 절대적인 권한을 인정하고 있는 것이다.⁴¹⁾

결국, 기록관리와 정보공개 의무로부터 특별한 혜택을 받고 있는 특수기관들, 특수기록물관리기관들을 제도권내로 편입하여 가능한 한 다른 공공기관들과 마찬가지로 의무와 책임을 부과할 수 있어야 한다. 특히 이 기관들은 기록관리나 정보공개 실태를 감시·감독할 기구조차 없는 형편이라 제도적인 더 큰 문제라고 할 수 있다. 또한 위의 기관들에서 두드러지게 나타나는 비밀주의나 수비의무에 의한 정보공개기피 현상을 줄이기 위해서 의무조항이나 처벌조항도 함께 고려할 수 있을 것이다.

39) 이상민, 「미국의 정보공개제도와 秘密 기록물 관리제도」, 『기록보존』 12호, 1999, 101~102쪽

40) 우리의 경우 준영구 이상 기록은 전문관리기관으로 이관하도록 규정되어 있다. 그러나 이관된 30년경과 기록은 30년이 지난 이후에도 공개를 연장할 수 있으며 재분류나 해제하지 않고 방치하는 경우도 있어 문제가 되고 있다.

41) 미국의 Executive Order. 12958에서는 아키비스트에게 재분류 등 비밀정보의 판단에 대한 권한을 부여하고 있다. 아키비스트(기록관리전문요원)에 의해서 정보의 등급조정 등의 재분류가 이루어지고 아키비스트의 연구를 통한 재분류 지침을 따를 것을 규정하고 있으며, 재분류 검토에 타 기관은 아키비스트와 긴밀한 협조관계를 유지할 것을 명령하고 있다.

법령비 정보가 많을수록 정보공개제도의 본래 취지를 살리고 내실을 기하기 어렵다. 정보공개절차를 간소화하고 반쪽짜리 정보공개제도가 되지 않기 위해서는 법령비 정보를 최소화하고 조율하는 작업이 반드시 필요한 것이다.

〈표 2〉 법령비 정보 및 관련 법률

<ol style="list-style-type: none"> 1. 공직자윤리법 제14조, 제14조 3항 : 공직자의 재산등록 사항, 금융거래 자료 2. 민원사무처리에관한법률 제13조 : 민원인의 이익을 침해하는 민원사무처리 정보 3. 행정감사규정 제28조 : 감사 공무원이 직무상 취득한 기밀 4. 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률 : 과세자료에 의해 제출받은 금융거래 정보 등 5. 지방세법 제69조 : 납세자료 제출, 세금부과(징수)를 목적으로 직무상 취득한 자료 6. 제안규정 제46조 : 공무원의 제안내용 7. 공무원 평정규칙 제9조 : 5급 이하 공무원 등의 근무성적 평정 결과 8. 인감증명법 제7조, 제12조 : 인감 대장의 인감의 등록 및 증명에 관한 서류 9. 형사소송법 제47조 : 공판개정 전 소송에 관한 서류 10. 환경분쟁조정법 제25조 : 중앙 및 지방환경위원회의 조정절차 11. 통계법 제13조 : 통계작성을 위하여 수집된 비밀관련 자료의 통계작성 목적 외 사용금지 12. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 제11조, 제13조 : 통신제한조치 허가 정보 여부 내용 13. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제11조, 제13조 : 개인정보처리업무 종사자가 취득한 개인정보 14. 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제32조 : 재판심리 15. 공적자금관리특별법 제17조 : 경영정상화이행약정서 16. 국가인권위원회법 제49조, 제50조 : 인권조사와 조정에 관한 정보 17. 국가정보원법 제6조 : 국가정보원 조직, 소재지, 정원, 예산회계에 관한 정보 18. 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조 : 금융거래 19. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 : 공정거래위원회 심리 의결 공개 및 합의 사항 20. 디자인보호법 제13조 : 등록출원 디자인 21. 마약류 관리에 관한 법률 제51조 : 마약원료물질 신고에 관한 정보 22. 무역업무자동화촉진에관한법률 제19조 : 전자문서 및 db에 입력된 무역정보 23. 보호관찰 등에 관한 법률 제12조 : 보호관찰심사위원회 의결 및 결정사항 24. 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호에 관한 법률 제21조 : 성폭력범죄 피해자 신원과 사생활 25. 외국환거래법 제22조 : 외국환거래에 관한 사항 26. 유해화학물질관리법 제51조 : 유해화학에 관한 자료
--

- 27. 발명진흥법 제12조 : 직무 발명 출원 내용
- 28. 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 제2조 : 영업비밀
- 29. 인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률 제22조 : 인체정보
- 30. 인사청문회법 제14조 : 인사청문내용
- 31. 행정심판법 제26조 : 행정심판 발언내용

(3) 정책 및 세부 지침의 수립

지금의 기록관리와 정보공개제도는 제도는 법률로 규정해 놓았으며 저작 이를 운영할 세부적인 실무지침과 시스템은 미흡한 실정이다. 아직 대다수 공공기관이 정보공개세부지침을 수립하고 있지 않은 것은 물론, 계속적으로 지적받는 문제인 비공개 및 비밀기록에 관한 관리와 공개에 관한 구체적인 실무지침이나 세부기준도 제대로 마련하고 있지 못한 실정이다. 특히 비공개나 비밀기록에 관한 공개기준이 각 기관의 특성과 생산기록의 성격을 고려하여 세부적인 지침을 수립하기 위해서는 국가 기록의 관리를 전담하는 최상위 기관에서의 연구와 대안이 수반되어야 한다.

영국의 경우에는 2000년에 제정된 정보자유법의 시행을 앞두고 있는 기관들을 위해 정보자유법의 실행과 함께 이들 기관이 기본적으로 점검하고 수행해야 할 행위 단계 모델(Model Action Plan-MAP)을 제시하고 있다. 영국은 각각의 공공기관들은 서로 다른 기관의 구조와 요구를 가진다고 전제하고 있다. 따라서 제안하고 있는 MAP도 실행을 위한 상세한 계획이라기보다 각 각의 공공기관이 정보자유법을 실행하면서 장기적으로 준비하고 수행해 나아가야 할 기본적인 임무를 단계별로 제시함으로써 이를 성공적인 정보제공을 위한 기본 가이드라인으로 이용하고 있는 것이다.⁴²⁾

이 뿐 아니라 영국은 정보공개 의무가 있는 기관의 정보공개업무

42) 영국의 DCA(Department for Constitutional Affairs)는 정보자유법 추진을 위한 준비 작업을 지원하기 위한 MAP(Model Action Plan)을 고안하여 정보자유법의 영향을 받는 각각의 공공기관들이 수행해야 할 업무 단계를 수립하고 이를 제공하고 있다. 이 MAP에서 단계별로 수립한 내용의 대부분은 영국과 유사한 정보자유법을 시행했던 외국으로부터 받은 교훈을 고려하여 고안되었다. 이 MAP을 따르는 것은 강제적인 것은 아니지만 이것은 최선의 실무를 보급시키고 정보자유법의 원활한 실행을 위해 준비해야 할 체계적인 방침을 만들어 공공기관을 지원하는 도구라는 데에 의미가 있다. 각 기관들은 MAP에 포함되지 않는 것들도 준비해야 할 수도 있으며, MAP에서의 단계들이 불필요하게 제한적이고 문서에 적용될 때 폭넓다는 것을 발견할 수도 있지만 이러한 경우에는 각 기관들이 자신의 기관에 필요로 하는 단계를 결정해야 한다.

이와 함께 MAP은 두개의 다른 문서와 연계해서 이용해야 하는데 첫 번째는 정보자유법의 섹션 45 실무 규칙이고, 두 번째는 국립기록관(The National Archives)이 만든 레코드 관리에 관한 대법관 실무 규칙(Lord Chancellor's Code of Practice)에 기반 하여 수립된 MAP이다. 영국의 국립기록관은 각각 다른 공공기관의 유형을 위해 많은 다른 레코드 관리 MAP을 만들었는데 특히, 국립기록관의 MAPS은 특별히 정보자유법 섹션46가이드를 준수하여 만들었다. 이 MAP은 레코드 관리 MAPS을 가리키는 것으로, 이것이 각각의 기관에 적절한 레코드 관리 MAPS에 대한 조언을 제공할 것이라고 기대하고 있다.

MAP은 기관이 정보자유법의 실행을 성공적으로 준비하기 위해 중심으로 잡아야 할 다섯 개 영역의 전략적 목표를 수립하고 있는데 이러한 구체적인 행위들이 각각 분리하여 존재하는 것은 아무것도 없다고 하고 있다. 특히 MAP의 목적이 정보자유법의 실행을 위한 최소 수준의 준비를 마련하는 것이라고 하고 있으며, 이것은 (많은 시간을 투자하고 개발하여 오랫동안 수행해야 할) ‘알 필요’에서 ‘알 권리’로의 문화적 변화를 인식한 것이라고 평가 하고 있다.

MAP이 제안하는 다섯 가지 목표를 살펴보면, 첫 번째가 ‘리더쉽과 정책’ 부문이고, 두 번째는 ‘훈련과 자각’이며 세 번째가 ‘정보와 레코드 관리’ 부문이다. 이 정보 및 레코드 관리 부문은 적절한 정보관리시스템과 실무를 가지기 위해 기관이 무슨 정보를 보유하는지, 그 정보가 어디에 있는지, 검색할 수 있는지, 적절하고 효과적인 절차로 정보를 제공할 수 있는지를 알아야 할 것이라고 하고 있다. 좀 더 구체적으로, ‘레코드를 재검토 하고 국립기록관 레코드 관리 MAP을 따를 것’과 ‘레코드 매니저를 임명할 것’을 명시하고 있는 것이다. 다음 네 번째로는 ‘고객과 제삼자’ 마지막으로 ‘시스템과 절차’부문에 대한내용을 제시하고 있다. 이에 관한 내용은 Department for Constitutional Affairs, “Model Action Plan for preparation for the Implementation of the Freedom of Information Act 2000”, 2003.12., <http://www.dca.gov.uk/foi/map/modactplan.htm>. [cited 2005. 5.30]

담당자가 정보자유법에서 명시하는 공개면제정보를 처리하기 위해 고려해야 할 사항들을 각 조항별로 구분하여 제시하는 지침서를 제공하는 등 효율적인 정보공개를 위한 다양한 세부 지침을 마련하는 노력을 기울이고 있다.⁴³⁾

정책과 지침에는 다양한 차원에서의 접근자세가 필요하다. 공개대상이 되는 기록 그 자체는 공개 혹은 비공개만이 아니라 부분공개를 활용하여 공개가 가능한 것은 최대한 공개할 수 있게 하는 것이 중요하다. 마찬가지로 정보공개청구를 위한 검색도구가 될 수 있는 목록 공개 문제도 다양한 시각으로 접근할 필요가 있을 것이다.

3) 기구의 독립권 부여와 통합

기록관리제도와 정보공개제도의 이상적인 운영을 위해서는 제도 및 법률 자체의 개선도 필요하지만 이를 운용하는 조직 및 기구의 정비도 함께 수반되어야 한다. 그러나 지금의 조직과 기구는 그 역할과 위상에서 상당한 개선이 필요하다. 비공개 및 비밀기록과 같이 민감한 기록의 관리와 활용에 관한 제도를 개선하고 정책을 수립하는 것, 그리고 이를 실행하고 보급하는 것은 그만한 지위와 권한이 수반되어야 실효성이 커지고 합리적으로 운영되는 것임에도 불구하고 그러한 위치에

43) 예를 들어 영국의 정보자유법 ‘면제 정보 가이드(FOI Exemption Guidance)’는 정보 공개로부터 면제되는 각 각의 조항들에 대해서 이들을 어떻게 처리해야 하는지에 대한 원칙과 기준들을 제시하고 있다. 좀 더 구체적으로 Section 24에서 명시하는 국가 안보와 관련된 정보의 경우, 1장에서는 24번 조항에서의 면제에 대한 개괄적인 내용을 설명하고 2장에서는 이 면제조항에 포함되는 정보의 유형은 무엇인지, 3장에서는 이 섹션에 관한 면제는 언제 이용하는지, 4장에서는 이를 어떻게 이용하는지, 5장에서는 다른 면제정보와의 상호관계는 어떠한지를 설명하고 있다. <http://www.dca.gov.uk/foi/guidance/exsumm/index.htm> [cited 2005. 3.18]

있지 못한 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

다음은 두 제도에서 설치하고 있는 기구 운영의 문제이다. 기록관리법에서는 중앙기록물관리기관에 ‘국가기록물관리위원회’를 두고 있고 정보공개법에서는 ‘정보공개위원회’를 두고 있다.⁴⁴⁾ 각 각의 위원회는 기록물관리와 정보공개에 관한 기본정책 사항을 심의하는 역할을 담당하고 있다. 그 외에 ‘국가기록물관리위원회’는 전문관리기관간의 협력 사항이나 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 정하는 사항 등을 심의하고 ‘정보공개위원회’는 정보공개에 대한 기준수립, 공공기관의 정보공개운영실태평가와 그 결과 처리에 관한 사항 등을 심의·조정한다. 즉, 두 기구는 기록관리와 정보공개에 관한 중요한 기본 정책 사항을 심의하고 감시할 역할을 담당함으로써 각각의 제도를 합리적으로 운영하는 핵심적 임무를 맡고 있는 것이다. 그러나 역시 정보공개위원회나 국가기록물관리위원회도 각각 대통령소속하에 있거나 중앙기록물관리기관하에 소속되어 있어 정책을 결정하고 추진하기에 한계를 갖는다. 기록관리와 정보공개는 소위 성과보다는 과실이 더 부각되는 면이 있어 대개의 공공기관 담당자들이 이를 기피하는 경향이 있다. 이러한 현실적인 문제를 고려하더라도 기록관리제도와 정보공개제도의 실효성을 확보하기 위해서는 이상의 구조로는 여전히 한계가 있다. ⁴⁵⁾

44) 이에 대해 기록관리법 개정안에서는 국가기록물관리위원회의 기능을 실질화하기 위해 전문관리기관과의 협력과 이행준수 사항 등에 대한 심의를 추가하고 ‘영구기록물관리기관’에 ‘기록물공개심의회’를 설치하여 기록물 공개 재분류 및 비공개 기간연장 요청에 대한 심의 등을 수행하게 하는 방식을 취하고 있다.(기록관리법 개정안 제37조, 제46조) 따라서 기록의 공개에 관한 그 동안 문제점을 보완하고 개선할 수 있을 것으로 기대가 되며, 다만 이러한 기구의 구성이나 운영방식에 대한 구체적인 대안이 구체적으로 제시되어야 할 것으로 생각된다.

45) 따라서 이러한 문제의 해결을 위한 구체적인 대안과 주장도 이미 여러 차례 제

미국의 경우에는 국립기록관리청이 독립적 권한을 행사하면서, 국립 기록관리청에 정보보안감독국(Information Security Oversight Office)을 두고 있다.⁴⁶⁾ 정보보안감독국은 연방정부의 비밀기록을 관리·감독하는 대통령직속의 국가안전보장회의(National Security Council)의 정책과 프로그램을 따른다. 그러나 ISOO는 대통령행정명령 등의 적절한 시행을 위해 행정기관의 활동에 대한 감시, 국민 및 공무원으로부터의 비밀지정해제청구에 대한 심사, 결정 및 해제요구 등의 권한을 가지고, 특히 업무수행 상 필요한 보고, 정보, 기타 협력을 각 행정기관에 요구할 수 있다. 또한 미국의 국립기록관리청은 독립적 권한을 바탕으로 대통령 기록 관리, CIA등의 기록물 평가, 비밀기록의 해제 업무를 수행한다.

영국의 경우에도 정보공개 청구인의 어려움을 해결하고 정보공개에 관한 분쟁을 조정하며 감독·교육하기 위해 정보위원회(IC-Information Commissioner)를 독립적으로 운영하고 있으며 효율적인 정보공개를 위해 각 공공기관에서 운영하도록 채택하고 있는 ‘공표계획(Publication Schemes)’을 승인·감시하는 등 원활한 정보공개제도의 추진을 위한 영향력을 행사하고 있다.

따라서 이를 기록관리제도와 정보공개제도의 합리적인 운영을 위해서

시된 바 있다. 여기에 대한 대략의 논의는 대통령에 직속하는 상설위원회로 ‘국가기록물관리위원회’를 설치하는 것이 주된 내용이 되고 있다. 이에 따르면 위원회는 정책·제도 통괄기능, 관리 방법론 표준화 기능, 지도감독 기능 등을 수행하는 것으로 정보공개·전자문서 영역의 업무까지 통합하는 구조를 취하고 있다. 더불어 국가기록물관리위원회의 하위에는 중앙부처청 자료관을 포괄하는 행정부기록물관리기관, 국회기록물관리기관, 법원기록물관리기관등을 배치하고, 지방자치단체의 기록물관리기관 역시 국가기록물관리위원회에 예속시키는 형태를 취하고 있다. 그러나 무엇보다 중요하게 강조하는 것은 독립권 부여의 문제이다.

46) Information Security Oversight Office, “REPORT TO THE PRESIDENT 2003”, 2003

는 먼저, 이상의 조직과 기구가 독립성을 확보할 수 있어야 하며 두 번째, 기록관리와 정보공개 프로세스가 분리해서 다루어 질 수 없는 만큼 기구의 운영을 통합하거나 두 기구가 긴밀한 협력을 취할 수 있는 구조로 개선되어야 할 것이다. 예컨대, 두 기구를 통합하여 상설 운영할 경우에는 기록관리와 정보공개를 실천하고 이용할 때에 담당자 및 이용자에게 행정부 및 입법부로부터 독립하여 중립적 지위를 갖는 일종의 옴부즈만(Ombudsman)⁴⁷⁾으로서의 역할도 담당하게 할 수 있을 것이라고 생각된다. 더불어 비밀이나 비공개기록의 정보공개청구 시 불합리한 처리에 관한 국민의 의견을 수시로 반영하여 처리할 수도 있을 것이다.

5. 결론

기록관리의 궁극적인 목적이 기록을 이용하는 데에 있지만 기록의 성격에 따라서는 오히려 더욱 철저한 보안이 요구되는 것이 있다. 그러나 지금까지 대부분의 공공기록은 그러한 보안과 유지를 일부 무분별하게 적용하여 또 다른 정보로의 활용에 제한을 받아왔다. 더욱이 최근의 우리는 ‘정보공개제도’라는 행정수단을 통해 ‘기록’이 갖는 가치와 힘을 그 어느 때 보다도 실감하고 있다. 그럼에도 불구하고 지금

47) 옴부즈만 제도는 이미 우리나라에서 도입하고 있기는 하지만 운영하는 나라마다 그 지위와 역할, 관할범위는 다르다. 그러나 일반적으로 입법부 및 행정부로부터 독립되어 정치적 중립성을 가지며 업무처리과정에서 공식적 절차 없이 개방적으로 민원을 처리한다. 따라서 행정소송에 비해 극히 신속하게 처리할 수 있고 접근 또한 용이하다. 이정원, 「옴부즈만 제도의 활용과 개선방안」, 『東아시아研究論叢』, Vol.10, 제주대학교 동아시아연구소, 1999

까지 공공정보의 공개와 이용의 한계에 관한 연구와 논의는 대개 법적·행정적 관점에서만 진행되고 있었고 정작 문제의 본질적 대상인 기록을 통한 연구는 부진하였다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였으며, 모든 기록을 공개하고자 함이 아닌 공개가 가능한 기록은 최대한 활용할 수 있도록 하되 그렇지 않은 기록에 대해서는 엄밀한 보안이 유지할 수 있도록 한다는 데에 그 기본 취지가 있다.

특히 공공기록 중에서도 비공개로 관리되는 기록은 ‘국가의 이익과 안전’, 그리고 ‘국민의 알권리’ 라는 서로 대립 관계에 있는 두 개의 목표를 동시에 실현할 수 있어야 한다. 그러한 점에서 공정성과 객관성을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있는데 지금까지는 그러한 인식조차 못하고 있었다.

비공개 기록의 관리는 특히, 생산시점부터 관리하지 않으면 안 된다. 여기에는 여러 가지 이유가 있지만 기본적으로는 기록이 생산되는 시점에 비공개 판단이 결정되는 우리의 제도적 특징에 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 또한 비공개 기록을 활용하기 위해서는 기록의 가치가 시간이 지나면서 변화할 수 있는 것이므로 수시로 재분류 작업이 수행될 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 이 밖에 보다 근본적으로는 기록관리제도와 정보공개제도가 갖는 한계점들도 개선되어야 할 것이다.

최근에 발표된 ‘국가기록관리혁신로드맵’이나 ‘기록관리법개정안’은 모두 기록의 공개 및 활용에 관한 사항을 주요 이슈로 다루고 있다. 즉, 공개정보는 온라인을 통해 목록과 정보 내용을 모두 사전에 공개하고 비공개 정보에 대해서만 정보공개를 신청하는 구조로 개선되는 등, 지금까지 살펴본 여러 가지 한계점을 극복하는 보다 적극적인 입장으로 개선방향이 제시되었다. 비공개기록을 합리적으로 관리하고 활

용하기 위해서는 다양한 측면에서의 노력과 실천이 요구된다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 이를 다루는 사람의 의식이 함께 바뀌어야 한다는 것이며, 그럴 때에 비로소 그 실효성도 기대할 수 있을 것이다.

Abstracts

A Study on Management and Utilization of Non-disclosure Records

Ahn, Ji-Hyun

The response of public organizations on information offerings has affirmed that the arrangement of the management of records is an important project to be implemented ahead of the enforcement of the information disclosure system. In particular, the absence or non-disclosure of information of public organizations on records containing significant information and abuse of the secret disposition of information has demonstrated that it is imperative to improve radically the management of secret or non-disclosed records as well as overall changes of awareness.

This study reviewed the reality of the current non-disclosure and management of confidential records based on the awareness on such records and proposed improvement measures. The study on non-disclosed and confidential records has been discussed from legal and administrative perspectives so that the main focus has been on the institutional aspect. Yet, there is a limitation on such discussions in that there cannot be fundamental access to issues of non-disclosed and confidential records. That is because the management of information classified as non-disclosed and confidential can be

improved fundamentally when all processes from the production of the records to their management are carried out reasonably.

Accordingly, since our record management system is divided into three phases of the disposition division, record center, and archives and takes a management record by being applied to the flow of the life cycle of records, we have reviewed overall issues from the production of non-disclosed and confidential records to the utilization of the records pursuant to these steps and offered directions for improvement.

Key words : non-disclosed records, confidential records, The Freedom of Information act, A Records & Archives Management Law, re-classification