

행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제*

이 원 규**

1. 머 리 말
2. 행정정보공개제도의 재검토
3. 기록관리제도에서의 공개와 이용
4. 맺 음 말

주제어 : 정보공개제도, 기록관리제도, 정보목록, 정보공개심의회, 기록생산의 무 기록의 등록, 기록물관리기관, 자료관, 전문관리기관, 생산현황보고, 공개재분류 평가분류, 비밀기록, 기록의 폐기, 이용제도

* 본고는 지난 2004년 10월 국가기록원이 주최한 "기록물평가 발전방안을 위한 제2회 기록물평가 워크숍"에서 발표한 글을 부분적으로 수정하여 제출되었음을 밝혀둔다. 본래의 발표문은, 줄고, 「기록물관리기관의 보존기록물 공개의 운영과제」, 『제2회 기록물 평가 워크숍 (자료집)』, 행정자치부 국가기록원, 2004.10.

** 현 연세대학교 기록보존소 아키비스트이자 한국국가기록연구원 연구위원. 주요 논저 : 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002.

1. 머리말

공공조직의 정책결정 및 업무활동 사실을 담은 기록을 관리하고 보존하는 궁극적인 목적은 바로 기록의 공개와 이용에 있다고 설명되어 왔다. 사회의 다원화와 그에 따른 이해관계의 상충이 분명해질수록 기록의 "증거적" 의미는 보다 명확해지기 마련이다. 그에 따라 기록은 기록대로 "진본성"·"완전성"·"유용성"·"신뢰성"을 갖추어야 하며, 기록관리와 기록보존은 또한 생성 맥락과의 상호 연관성을 유지하는 동시에 손쉬운 접근성을 보장해야 한다는 점 역시 명확하다.

우리 사회의 경우 행정정보의 공개는 국민의 "알권리"와 "국정감시", "투명행정"과 "거버넌스"의 구현 등 민주적 이념의 성숙과 궤를 같이 하며 엄중한 시대적 과제로 자리잡아왔지만, 구체적인 사안에서는 이를 둘러싼 공직사회와 민간사회의 이견과 갈등도 여전히 드러나고 있다. 당위론적인 관념만으로는 해결하기 어려운 관행과 제도, 권한과 책임의 문제와 맞닿아 있는 과제들이 산적해 있다.

굳이 따지자면, 시대와 사회의 민주적 변화를 촉진시켜온 정보공개 제도와는 달리, 이를 구현해야 할 기록과 정보의 관리분야에서는 실천 의지와 제도, 전문기법 등이 그 기대수준을 만족시키지 못하고 있기 때문일 것이다. 어쩌면 기록관리와 기록보존이 상대적으로 당대의 이념과 일정한 거리를 요하기도 하는데다가, 사회의 근원적인 변화를 유발하고 촉진하며 시대를 앞서 이끌어가는 역할을 담당하기란 더더욱 어려운 특성을 지니기 때문이기도 할 것이다. 그러나 분명한 것은 기록관리와 기록보존 역시 부단히 발전하고 변모해가는 역사적 산물이

며, 따라서 오늘날 민주적 사회로의 발전을 열어가고 있는 정보공개제의 문제와 별개의 영역에서 운영될 수 없으며, 오히려 보다 능동적으로 개발과 혁신의 노력을 배가해야 할 것이다.

공개와 이용 중심의 정보화를 지향하는 혁신의 성과물이 바로 “공공기관의 기록물관리법”(이하 기록관리법) 및 하위 법령의 제정이라고 할 수 있다. 다만, 지난 4년여의 기간동안 기록관리법령의 전면적 시행이 곤란하였기에, 오히려 보존기록의 공개와 이용제도를 보다 완벽하게 가다듬을 수 있도록 스스로 진화해갈 기회를 상실했던 것은 아닌가 하는 우려를 갖게 된다. 본고는 정보공개제도와 기록관리제도의 상관성에 대한 이해로부터 출발하여, 제도적 보완점과 수행업무의 운영과제를 살펴봄으로써, 상실했던 기회와 만회를 위한 기록학계의 본격적 논의의 계기가 되길 기대하며 작성되었다.

2. 정보공개제도의 재검토

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법) 및 하위 법령을 법리적 관점에서 분석할 능력은 갖고 있지 못하지만, 기록관리의 관점에서 관련 사항을 개략적으로 검토해볼 수는 있을 것이다. 우선 기왕에 발표된 정보공개현황에 관한 조사보고 중에서 추려낸 다음의 세 가지 표를 살펴볼 필요가 있다.

표1. 연도별 공개처리 유형 현황¹⁾

구 분	청구건수	처 리 현 황				미결정 (계류중)	기 타 (취하등)
		소 계	전부공개	부분공개	비공개		
2004년	104,024	96,187	78,089	8,412	9,686	43	7,794
		(100%)	(92%)	(4%)	(4%)		
2003년	192,295	186,087	170,828	7,443	7,816	96	6,112
		(100%)	(92%)	(4%)	(4%)		

※ 행정자치부, 『2004년도 정보공개 연차보고서』, 2005, p.36, 부분인용.

표2. 연도별 정보 사용목적별 현황²⁾

구 분	청구 건수	학술 관련	사업 관련	행정 감시	쟁송 관련	재산 관련	기 타
2003년	192,295	13,999	12,986	8,166	17,738	102,774	36,632
	(100%)	(7%)	(7%)	(4%)	(9%)	(54%)	(19%)
2002년	108,147	10,566	13,395	6,607	15,068	24,085	38,426
	(100%)	(10%)	(12%)	(6%)	(14%)	(22%)	(36%)

※ 행정자치부, 『2003년도 정보공개 연차보고서』, 2004, p.18, 부분인용.

- 1) 2004년도의 조사보고에는 2003년과 달리 국가기록원에서 수행된 열람통계를 의식적으로 제외하였다고 한다. 이는 국가기록원의 경우 일반 행정기관에서의 정보공개와 다르다는 관점이 적용된 것으로 확인된다. 행정자치부, 『2004년도 정보공개 연차보고서』, pp.26~27.
- 2) 2004년 1월 29일자로 개정된 정보공개법률에 의해 정보공개 청구시 사용목적에 대하여 기재하지 않는 것으로 규정하여, 2004년도의 연차보고서에서는 현황 통계를 집계하지 않게 되었다. 행정자치부, 위의 책, p.33.

표3. 연도별 정보 비공개 사유별 현황

구분	비공개 건수	법령 상 비밀	국방 등 국익 침해	국민 생명 등 공익 침해	재판 관련 정보 등	공정 한 업무 수행 지장 등	개인 사생활 침해	법인 등 영업 상 비밀 침해	특정 인의 이익 불이익	기타 부존 재등
2004년	9,686	1,052	62	121	747	1,153	1,790	675	425	3,661
	(100%)	(11%)	(1%)	(1%)	(8%)	(12%)	(18%)	(7%)	(4%)	(38%)
2003년	7,816	952	65	130	591	527	1,427	444	370	3,310
	(100%)	(12%)	(1%)	(2%)	(7%)	(7%)	(18%)	(6%)	(5%)	(42%)

※ 행정자치부, 『2004년도 정보공개 연차보고서』, 2005, p.41, 부분인용.

(1) 정보공개법의 취지와 대상정보의 성격

정보공개법은 제1조에서 공공기관의 정보에 대한 "국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무"에 관하여 규정함으로써 "국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다"고 천명하고 있다. 곧 정보공개제도는 국민과 공공기관간의 정보 공유의 문제를 해결하기 위한 것이다.³⁾ 더군다나 양자간의 쟁점은 다름 아니라 현재 진행되고 있는 업무활동의 정보가 주된 대상이 될 것임을 쉽게 알 수 있다. 물론 그간 "비공개" 취급을 해왔거나 알려지지 않았던 과거의 업무활동에 대해서 정보공개를 통하여 새로이 그 사실을 규명하고 국가와 공공기관의 책임을 물을 수도 있을 것이다.

3) 이와 관련하여 기록정보에 대한 접근권의 문제와 정보공개제도의 관심이 서로 다를 수 있다는 점을 유의해야 한다. 공공조직 내부에서의 정보공유 문제나 접근권의 구분 등에 대한 논의는 본고에서 생략하기로 한다.

그러나 국정참여와 책임행정의 실현을 위해서라면 현재의 업무활동에 대한 정보를 “비공개”로 취급하는 것은 최소화해야 하며, 오히려 되돌릴 수 없는 “과거”의 일이 되기 전에 “현재”의 정보를 국민과 공유하려는 것이 정보공개법의 궁극적인 취지라고 할 것이다.

한편, 기록관리법에서는 제1조에서 “기록유산의 안전한 보존”과 “기록정보의 효율적 활용”을 목적으로 천명하고 있다. 국민과 공공기관의 관계를 규정하고 있다거나, 특정 성격의 기록들에 대해서만 규정하는 것이 아니다. 모든 업무활동을 대상으로 공공기관 스스로의 체계적 기록관리를 강조하고 있다. 자료관과 전문관리기관 등 기록물관리기관에서의 공개 및 이용제공 역시 대체로 정보공개법의 규정을 받아들이고 있으며, 특히 정보공개를 실현하기 위해서 필수적인 도구적 요소들을 규정하고 있다. 다만, 기록물관리기관에서 주로 다루게 되는 기록은 곧 이미 업무처리가 종결된 기록으로서, 정보공개법의 주된 대상이 업무진행 중의 정보인 것과는 일정한 차이가 있다는 점을 유의해야 한다.

(2) 정보의 개념과 기록의 생성

정보공개법 제2조에서는 “정보”의 개념을 “기록된 사항”이라고 규정하고 있는데, 이는 사실상 업무활동을 통해 생성된 “기록”을 의미하는 것이니, 생성되지 않은 기록에 대해서는 그 적용의 대상으로부터 제외하고 있는 것이다. 역설적으로 해석하자면, 모든 업무활동에 대한 충분하고 책임 있는 기록 생성을 의무화하고 있지 않기 때문에, 소위 업무활동의 사실에 대한 “설명책임”을 실질적으로 보장할 수 없는 근원적인 맹점을 지니고 있는 것이다. 표3에서 보듯이 실제로 2003년도 비공

개 처리된 사유의 42%, 2004년도에는 38%가 바로 “정보의 부존재”, 즉 “기록의 미생성”과 같은 문제 때문이었다는 것은 그 심각성을 여실히 보여준다.

한편, 기록관리법 제11조에서는 “역사자료의 보존과 책임 있는 업무 수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 그 과정과 결과가 모두 기록물로 남을 수 있도록” 해야 한다는 기록물의 생산의무를 규정하고 있어 바로 이러한 맹점을 결정적으로 보완해준다. 이에 따르면 기록된 정보가 존재하지 않기 때문에 업무활동의 사실과 그 내용을 알 수 없게 되는 상황은 발생하지 않을 것이다. 업무활동에 해당하는 정보가 없다는 것은 곧 기록관리법에서 규정하고 있는 기록생산의 의무를 충실히 이행하지 않았다는 것을 의미하기 때문이다.

물론 기록으로 남길 필요조차 없을 정도로 업무수행에 불필요한 정보도 있을 수 있겠으나, 이 경우에도 기록된 정보의 존재여부가 논란거리로 남지 않도록 하기 위한 노력을 기울여야 함은 물론이고, 설령 청구된 기록 자체는 아니더라도 관련된 다른 기록을 통해 신청자가 알고자 하는 바를 충족시킬 수도 있을 것이다. 따라서 기록의 충실한 생성을 촉진하고, 기록의 생성 사실을 이용자들이 충분히 파악할 수 있도록 제공해야 하며, 또한 청구된 정보의 존재 유무와 더불어 유관 정보의 존재 여부가 함께 제공되어야 정보공개 의무를 다했다고 할 수 있다.⁴⁾

4) 당국도 이러한 취지에서 존재하지 않는 정보의 청구에 대해 무조건적으로 비공개처리할 것이 아니라, 정보가 존재하지 않는다는 사실에 대한 입증의 책임이 공공기관에 있음을 인식하여, 청구인의 의도에 부합되는 정보가 있는지 적극적으로 확인하여야 한다는 점을 지적하고 있다. 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, 2005.6, pp.31~32.

(3) 정보공개 운영조직과 인력

정보공개법 제6조에서는 공공기관의 의무로서 정보의 보존과 검색을 위한 정보관리체계를 정비하고 정보공개를 주관할 부서 및 담당 인력을 두어야 한다고 명시하고 있다. 정보공개법 시행규칙 제9조 정보공개운영실태의 제출자료 서식에는 정보공개창구의 설치현황에 대한 보고를 위한 구분표기란을 두고 있는데, “문서과, 민원실, 자료실, 기타”로 표현되어 있을 뿐, 기록관리법상 정보공개접수창구로서의 역할을 하게 되어 있는 자료관이나 특수자료관은 언급되어 있지 않다. 물론 자료관이 모든 공공의 단위기관마다 의무적으로 설치되는 것은 아닌 반면⁵⁾, 정보공개는 법령이 정한 모든 단위기관에서 수행해야만 하기 때문에, 자료관의 설치와 정보공개 주관부서를 완전 일치시켜 상정할 수는 없다.⁶⁾

그러나 정보공개 부서가 별도로 설치될 경우 자칫 자료관의 주요기능 하나가 구현되지 못할 우려가 있으므로 명확한 정책적 대응이 필요하다. 오히려 당해 기관의 기록정보의 관리를 총괄 운용하고 정보공개 청구를 접수, 처리하는 주무부서로서 기능과 공간, 시설, 인력 등의 모든 면에서 자료관이 적합하다는 것을 적극 설명하고 반영시킴으로써,

5) 출처, 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002, p.49.

6) 기록관리법령에서는 자료관을 의무적으로 설치해야 하는 공공기관을 나열하고, 정부투자기관 등 공공기관에 준하는 기관에 대해서는 일정 수량 이상을 관리하는 경우만 의무사항을 규정하고 있다. 이상의 의무적인 설치대상 기관이 아닌 경우 결코 자료관을 설치할 수 없다는 의미로 해석하기 보다는, 각 단위기관의 사정과 필요에 따라 설치 여부를 판단하여 선택할 수 있다고 해석하는 것이 취지에 맞을 것이다. 이밖에도 현재 정보공개법과 기록관리법의 적용대상이 되는 공공기관의 범주가 각기 상이한데 두 법령의 연관성에 비추어 조속히 통일성을 기하기 위한 조치가 필요하다는 점을 지적해둔다.

자료관의 조속한 설치와 기능 정상화를 꾀하는 좋은 계기로 삼아야 한다. 예를 들어 지난 『2003년도 정보공개 연차보고서』에서 정보공개 업무의 바로 기록관리와 연계시켜 편성할 것을 권고하고 있고, 『2004년도 정보공개 연차보고서』에 포함되어 있는 운영실태의 평가 부분에서도 자료관 설치 등과 연계하여 운영할 것을 지적하고 있는데⁸⁾, 이러한 객관적 평가결과를 적극 이용하여 정책화 하여야 할 것이다.

한편, 정보공개 청구의 접수와 배분, 정보공개 운영개선 등의 활동은 정보공개 “총괄부서”의 소관이나, 공개여부의 결정, 공개실시, 불복에 대한 대응 등 실제 정보공개 업무수행은 해당 정보와 관련된 각 부서가 처리부서가 되므로, 따라서 모든 부서가 정보공개 담당부서이며, 모든 직원이 정보공개 담당직원이라고 할 수 있다는 설명⁹⁾도 눈여겨 볼 필요가 있다. 이에 따르자면, 모든 업무부서가 정보공개를 위한 업무체계를 갖추어야 하고, 모든 직원이 공개업무를 수행할 준비와 역량을 갖추어야 한다. 뿐만 아니라 정보공개 업무에 대한 실질적인 지휘나 통제, 결정 등의 권한과 책임은 정보공개 총괄부서나 자료관 등에 있는 것이 아니라 각 업무부서의 장에게 있는 것이다. 이렇게 보자면 정보공개 업무가 지나치게 분산적으로 이뤄지는 것은 아닌지 우려하지 않을 수 없다. 설령 정보공개 업무의 특성상 모든 업무부서와 모든 직원이 일정한 역할을 담당해야 한다고 하더라도, 통일성과 일관성, 객관성, 효율성 등을 잃지 않도록 하기 위한 업무체계를 구축하는 것이 총괄부서의 설치 못지않게 중요한 일임을 보여준다.

7) 행정자치부, 『2003년도 정보공개 연차보고서』, p.289.

8) 행정자치부, 『2004년도 정보공개 연차보고서』, p.605.

9) 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, pp.11~12.

(4) "공개" 및 "비공개"의 구분

정보공개법에서 사용하는 "공개"의 개념이 국민 모두에게 전면적으로 제공될 수 있다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점도 유의할 필요가 있다. 정보공개법 제2조에 의하면 "공개"란 그 정보의 청구인에게 "열람"하게 하거나 그 사본 및 복제본을 "교부"하는 것 또는 정보통신망을 통하여 "제공"하는 것을 의미할 뿐이다. 청구인이 누구든 상관 없이 제공하는 것은 단지 그 일부에 해당할 뿐이다. 그러다보니 "비공개"의 개념 역시 아무에게도 해당 정보를 보여주지 않는다는 뜻이 아니라, 그저 당해 청구인에게 제공하지 않는다는 것을 의미할 뿐이다. 따라서 정보공개법 제9조의 비공개 대상 정보에 대한 규정에서도, 일률적으로 "비공개해야 하는 것"으로 규정하고 있는 것이 아니라 "공개하지 않을 수 있다"고 규정하고 있을 뿐이다. 이에 따르자면 공개나 비공개 구분의 기준은 결국 청구된 사례마다 달라지는 것이며, 심지어 동일한 기록도 때론 공개되고 또 때론 비공개되는 것이다.

물론 이러한 개념은 개정 전에도 마찬가지였지만, 개정 전에는 정보공개법 제8조에 의한 「정보공개청구서」에 "사용목적"을 함께 기재하여 제공여부에 대한 판단의 한 근거로 삼았던 것과 달리, 개정 후에는 이에 대한 기재 자체가 폐지되었다는 점을 유의할 필요가 있다. 표2는 이러한 사용목적별 정보공개에 2003년도분 조사통계로서, 사업관련이나 쟁송관련, 경제적 이익 등을 위한 공개청구가 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이들 정보는 대부분 정보공개법 제9조에 의하면 비공개 대상에 해당하는 것으로, 곧 정보의 성격상 비공개 대상이기는 하지만 사용목적이나 해당 정보와 청구인의 관계상 제공하는 것이 타

당하여 “공개”된 것이다.

이처럼 개정 전에는 비록 비공개 대상 정보에 해당한다고 하더라도 사용목적 등에 따라 공개할 수도 있었으나, 개정 후에는 사용목적마저 파악하지 않기 때문에 해당 비공개 대상 정보는 마땅히 비공개 처리되었을 것으로 추론될 뿐이다. 물론 사용목적에 따라 기록의 제공여부를 결정하는 방식을 폐지한 것은, 사용목적이 자칫 비공개로 결정하는 빌미가 되는 것을 방지하고 불필요한 규제를 풀어 정보공개의 공평성과 형평성을 강화하려는 진일보한 측면도 있으며¹⁰⁾, 또한 사용목적에 대한 기재를 폐지한 것 자체가 내심 비공개를 확대하기 위한 것이라고 해석할 수도 없다. 그러나 그렇다고 진정 차별이 없는 운영을 제도화한 것이라고 볼 수 있는 근거 역시 취약하다는 데에 문제가 있는 것이다.

표1을 통해서 얻어지는 청구건수와 비공개처리의 비율을 비교해보면, 2003년에는 4.0%이던 것이 2004년에는 9.3%로 두 배 가량 늘어났다는 것을 살펴볼 수 있다. 물론 2004년의 경우 국가기록원의 경우를 포함하여 따져보면 역시 4.0%로 나타나고 있다.¹¹⁾ 국가기록원의 경우가 거의 대부분 공개가 되어 그 수치를 빼고 보고한 2004년도의 경우 비공개 비율이 높아진 것이라는 당국의 설명이 일견 타당함을 알 수 있다. 그러나 역설적으로 해석하자면 정말 사용목적과 상관없이 기록된 정보의 성격만으로 판단하였다면 실제 비공개 비율이 이보다는 높게 나와야 정상이지 않을까 하는 의구심도 없지 않다. 비록 비공개 대상이지만 정보공개심의회 등에서 심의하고 조정된 결과 공개로 결정한

10) 행정자치부, 『2003년도 정보공개 연차보고서』, p.7.

11) 행정자치부, 『2004년도 정보공개 연차보고서』, p.30.

비율이 높아진 때문이라고 추론할 수도 있겠지만, 정작 정보공개심의의 결과를 보면 2003년과 2004년의 심의회 개최 횟수가 거의 대동소이하고, 공개 및 부분공개로 결정한 비율도 대략 3%가량만 증가한 50% 정도에 불과하다는 것을 알 수 있다.¹²⁾ 그렇다면 2004년에는 비공개 대상에 속하는 기록의 공개청구가 급격히 줄었다고 볼 수밖에 없는데, 이는 그다지 적절한 추론이라고 할 수 없을 것이다. 이러한 결과를 합리적으로 해석하자면, 개정된 법령이 그다지 효과를 미치지 못하였거나 혹은 준수되지 않았다는 것을 보여준다고 해야 할 것이다.

이러한 제도상의 문제나 현상의 문제는, 일반적으로 정보나 기록의 성격뿐만 아니라 청구의 사유와 목적, 그리고 청구인과 해당 정보간의 상관관계 등이 동시에 검토되고, 이와 같은 검토를 토대로 공평성과 형평성이 작동됨으로써만이 정보와 기록의 “제공”이 나름대로의 합리성을 유지할 수 있다는 원리가 충분히 반영되지 못한 때문으로 이해된다. 따라서 현재의 “공개” 개념을 바꿀 필요가 있는가 하는 점은 차치하고라도, 현재의 “공개” 개념과 “비공개” 개념을 합리적으로 적용하기 위해서는, 비공개 대상 정보임에도 불구하고 이용할 수 있는 경우를 구체적으로 규정하여 적용하도록 하고, 비공개 대상 정보의 제공 방식을 적절히 제약하는 방안 역시 강구할 필요가 있을 것이다.

한편, 정보공개법 제14조에는 청구된 정보가 비공개 대상 정보를 포함하고 있을 경우, 해당 사항을 부분적으로 제외시키고 공개하도록 “부분공개”를 의무화하고 있으며, 실제로 표1에서도 보듯이 2003년과 2004년 모두 공개여부가 처리된 전체 중 약 4%를 차지하였다. 다만, 이렇게 정보를 부분적으로 제공할 경우에는 청구의 취지에서 벗어나지 않아야

12) 행정자치부, 위의 책, p.46.

하고, 또한 공개부분과 비공개부분의 분리가 가능한 경우에 해당함은 물론이다. 그러나 예를 들어 전자문서와 같이 전자적 형식으로 생성된 정보를 전자적 방식으로 부분공개하기 위해서는 상당한 기술적 준비가 필요하게 된다. 일단 해당 전자문서나 전자정보에서 비공개 부분을 제거하는 단계를 거쳐 제공하고, 그러면서도 원래의 전자화일이나 데이터에 손상이 발생하지 않도록 해야 한다. 설령 이러한 문제들이 기술적으로 극복될 수 있다고 하더라도, 정보를 분리해서 제공하는 방식만을 고집할 것이 아니라, 일정 제약조건 하에서 특별이용을 제공한다든지 혹은 단순히 열람만을 제공하거나 이용한 후의 사후성과를 통보하도록 하는 등의 다양한 방법 역시 강구해볼 필요가 있다고 생각된다.

(5) 비공개 대상 정보의 성격과 공개재분류

정보공개법 제9조는 공개대상에서 제외되는 총 8개 유형의 정보를 규정하고 있는데, 앞서 지적한대로 반드시 공개하지 않아야 하는 것으로 규정하고 있지는 않다. 반면에 비록 이에 해당하는 정보라도 시간의 경과 등으로 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 공개대상으로 해야 한다고 규정하고 있어 공개재분류의 필요성을 확인하고 있다.

비공개 대상 정보 중에 제1호 법정 비밀 혹은 비공개 정보, 제2호 국가안전보장 등과 관련된 정보, 제6호 개인 등의 사생활 또는 자유를 침해할 정보 등을 제외하고는, 대체로 업무가 진행 중인 상태의 정보 혹은 업무상 중대한 영향과 작용을 미치는 정보에 해당한다고 해석할 수 있다. 실제로 표3은 비공개 처리된 결과의 분석표로서, 정보의 부존재를 제외한다면 2003년의 경우 제1,2,6호에 해당하는 것은 31%, 그 나머

지에 해당하는 것이 27% 정도를 차지하였으며, 2004년의 경우 30%와 32% 정도로 나타났음을 알 수 있다. 이처럼 업무가 진행 중인 정보나 업무상의 중대한 영향을 미치는 정보의 공개에 신중을 기하고 있다고 한다면, 반대로 이러한 비공개 대상 정보를 적절한 시점에 공개대상으로 전환하는 것에 대해서도 역시 유의해야 할 것이다. 특히 업무처리가 끝난 기록을 주된 대상으로 삼는 기록물관리기관에서의 공개운영에 있어서는 비공개 대상 기록의 작용과 성격의 변화여부를 면밀히 판단하고 해당 비공개 사유의 해제를 확인할 수 있어야 한다.

아울러 앞선 청구의 결과가 비공개로 처리되었다가 특정 시점에 이르러 다시 공개로 전환될 경우에도, 그 사이 해당 정보를 제공받지 못해 발생한 손실도 있을 수 있으려니와, 타인에 의한 공개청구에서 마침내 공개되었다는 사실을 인지하지 못함으로써 손실을 지속적으로 감당해야 하는 문제도 발생될 수 있다. 이처럼 공개 혹은 비공개로 인하여 청구인에게 발생할 수 있는 손실에 대해서도 충분히 감안하는 것이 바람직할 것이며, 손실의 유무를 떠나서라도 공개의 형평성 원칙에 위배되는 사항인 만큼, 동일한 정보에 대한 새로운 청구에 의해 공개로 처리되는 경우, 이전과 달리 처리된 근거를 명확히 해야 하며, 혹시 과거의 비공개 처리된 청구인에게도 공개로의 전환 사실을 통보해야 하는 제도가 필요할지 검토될 필요가 있다고 생각된다. 이렇게 하기 위해서는 역시 정보의 공개청구와 검토과정 및 처리결과에 대한 이력의 관리가 한층 강화될 필요가 있을 것으로 생각된다. 그러므로 정보공개법 시행령 제16조에 근거해 정보공개 처리상황을 기록으로 유지하면서, 청구된 대상 정보별 이력관리를 통해 공개제도 운영의 합리화를 도모하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

(6) 공개에 관한 사전공표

정보공개법 제7조에서는 국민생활에 영향을 미치는 주요 정책에 관한 정보라든가 대규모 예산이 투입되는 사업, 예산집행의 내용과 사업 평가 결과 등 행정감시 정보 등은 해당 정보의 공개 범위와 주기, 시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고 그 일정에 따르도록 하되, 다만 제9조 비공개 대상에 속하는 정보일 경우는 이같은 의무로부터 제외시키는 것으로 규정하고 있다.

이점은 국민이 관심을 가질 중요 정보를 궁극적으로 국민 모두에게 공표하겠다는 취지에서 나온 것으로 정보공개법의 취지를 살리려는 진전된 제도라고 할 수 있다. 그러나 역시 공개의 개념이 모호하다보니 지정된 범위나 시기, 방법이 아니면 해당 정보를 비공개로 처리한다는 것인지, 그러한 판단의 타당성은 어떻게 확보할지 등등 논란의 여지가 남아 있다. 더욱이 부분공개라는 개념이 있음에도 불구하고 비공개 대상 정보가 포함될 경우는 사전공표의 대상에서조차 제외시키고 있어 그 법리적 모순점도 없지 않다고 보인다.

이와 관련하여 정보 공개의 서비스를 능동적으로 강화하려는 제도 개선의 취지를 보다 효과적으로 실행하려고 한다면, 우선 본 조항에서 사용하는 공개와 비공개 개념을 명확히 하고, 법령에서 제시하는 기준에 속한 사안은 적용범위를 제한하지 않고 국민 모두를 대상으로 공표하는 것이 바람직하겠다. 또한 생성되는 모든 기록에 대하여 이러한 사항을 사전공표하거나, 혹은 모든 비공개 정보에 대해서만큼은 공개로 전환할 시기를 사전에 공표하는 제도의 도입도 충분히 검토될 수 있을 것으로 생각된다.

(7) 공개대상 정보목록의 비치

정보공개법 제8조에서는 과거 “주요문서목록”이라고 규정되었던 것을 “정보목록”으로 바꾸어 규정하면서, 정보통신망을 활용한 정보공개 시스템에 의해 이 목록 자체를 공개하는 것으로 하였다. 다만 비공개 정보가 포함되어 있는 정보는 목록에 포함시켜 비치 및 공개하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있는데, 이는 정보공개법의 가장 모순적인 규정에 해당한다.

우선 해당 기록의 내용에 비공개 대상 정보가 포함되어 있다고 하여 “문서제목이나 생산연도, 업무담당자, 보존기간 등”의 목록 표기 자체를 완전히 제외시켜도 된다는 것은 터무니없는 일이다. 이것은 정보의 내용에 대한 비공개가 아니라 기록의 생성사실, 나아가서는 특정의 업무활동이 수행되었다는 사실 자체가 숨겨지는 결과를 초래하기 때문이다. 더욱이 등록대장 등 목록으로 “기록”된 이상 그 목록의 공개여부는 역시 제9조에 따라 판단되어야 하며, 심지어는 정보공개심의회 심의를 받아야 할 사항이다. 다시 말해서 목록 자체에 비공개 대상의 정보가 포함되어 있는지 아닌지를 판단하고, 청구가 있을 때마다 개별적으로 처리해야 함에도 불구하고, 일괄적으로 비공개 처리할 수 있도록 한 것은 그 자체가 정보공개법을 위반하는 자기모순에 빠져버리는 것이다.¹³⁾

13) 다행히 최근 발표된 정보공개 운영지침에서는 이러한 문제점에 대한 지적이 받아들여져 목록에 드러나는 사항에 비공개 대상의 정보가 포함되는 경우에만 정보목록에서 제외할 것을 주문하고 있다. 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, pp.7~10. 그러나 이 역시 전면적인 비공개를 전제로 한다는 점에서 정보공개법의 취지와 부합되지 않는다.

더군다나 정보목록이 있음에도 불구하고 원하는 기록이 목록에 나타나 있지 않은 경우에는, 불가피하게 전체 목록에 대한 공개를 먼저 청구해야 하고, 경우에 따라서는 다시금 제공되는 목록조차 정보공개법 제14조에 의해 비공개 대상을 제외한 채 부분공개 방식으로 제공되는 우스꽝스러운 일이 발생하게 될 것이다. 또한 제9조에 해당하는 비공개 대상 정보를 미리 판단하여 목록에서 제외한다면, 제공된 정보 목록에 포함되어 있는 정보는 공개할 수 있다는 것을 의미해야 함에도 불구하고, 이러한 목록을 통해 정보공개를 청구해도 다시 공개 여부를 판단하는 절차를 둔다면 이 역시 논리적 모순이다. 게다가 부분공개라도 하려면 비치·제공되어야 하는 정보목록에 포함되어 있어야 청구자가 비로소 이를 확인하여 신청할 수 있을 것이다.

한편 기록관리법 시행령 제26조에서도 기록물관리기관은 기본목록과 세부목록을 작성, 비치하되, 비밀기록 및 기타 관계 법령에 의해서 공개가 제한되는 기록은 제외하는 것으로 규정하고 있다. 이는 물론 정보공개법의 규정을 승계하고 있는 것이라고 하겠지만, 역시 위에서 지적한 바와 마찬가지로 목록의 항목 자체가 비공개 대상에 해당하는지를 판단하지 않고도 제공하지 않는 근본적인 문제점을 지니고 있는 것이다. 또한 정보공개법에서 제시하고 있는 정보목록과는 그 표기항목이 일치하지 않는다는 점도 유의해야 하는데, 정보공개법 시행령 제5조에 의하면 기본목록과 세부목록의 원형이 되는 기록물등록대상과 기록물철등록부로 정보목록을 갈음할 수 있게 하고 있다. 이처럼 정보목록과 기록물관리기관의 검색목록, 그리고 기록의 등록원부 등 통일되지 않은 채 운영될 여지가 높다는 점도 개선의 대상이 될 수밖에 없을 것이다.

(8) 공개여부 판단의 주체

과연 누가 기록과 정보의 “공개여부”를 판단하고 결정하도록 되어 있는지도 정보공개법의 핵심사항이다. 하지만 정보공개법령을 살펴봐도 관련된 권한과 책임의 주체는 모호한 인상을 지울 수 없다. 이는 공공기관의 정보공개 의무만이 천명되어 있을 뿐, 이를 충실히 이행하지 않거나 혹은 그로 인해 청구인 측에 일정한 손실이 발생하였을 때의 책임소재 및 보상책임 등이 명확하지 않은 것과는 무관하지 않다고 이해된다.

물론 정보공개업무를 주관하는 부서와 인력이 지정되므로 관련 업무의 실무적 책임은 그나마 명확하다고 할 수 있다. 비록 정보공개법 시행령 제10조에 의해 해당 부서에 공개청구에 대한 협조를 의뢰하게 되겠지만, 그렇다고 해당부서의 의견을 반드시 따르도록 규정되어 있지는 않다. 일반적으로는 해당 업무부서의 의견을 최대한 반영하겠지만, 이 경우도 업무부서의 장이 그에 대한 책임을 질 것인지 그저 업무 당사자에게 책임이 있는 것인지 역시 불명확한 것은 마찬가지다. 더욱이 정보공개법 제11조와 시행령 제8조에 의해 제3자의 의견을 청취하도록 되어 있지만, 그 역시 공개여부의 최종 결정을 위한 검토대상에 불과하다. 또한 정보공개법 시행령 제9조에 의하자면 청구된 정보가 외부의 다른 공공기관이 생산한 기록인 경우에는 해당 기관의 의견을 들어 공개여부를 결정하도록 되어 있을 뿐이다.

이와 관련하여 정보공개법 제12조에 의하면 행정정보공개제도의 적용을 받는 기관 중에서도 국가기관과 지방자치단체, 정부투자기관에는 의무적으로 민간 전문가를 포함한 정보공개심의회를 구성하도록 되어

있다. 그러나 이 정보공개심의회가 모든 공개청구에 대한 심의를 수행하는 것이 아니라, 청구된 정보의 공개여부 결정이 곤란한 경우, 1차 청구시 비공개 결정이 있어 이에 대해 청구자가 이의신청을 하는 경우, 혹은 제3자가 비공개 요청을 하였음에도 공개하기로 결정하여 다시 제3자가 이의신청한 경우 등에 대한 심의를 진행시키는 것이다. 또한 정보공개법이 적용되는 모든 공공기관이 이러한 심의회를 설치해야 하는 것도 아니며, 더군다나 심의일 뿐이지 의결의 권한을 가진 것도 아니다.

한편, 정보공개법 제22조에 의해 정보공개정책의 수립 및 제도개선, 정보공개 기준 수립, 운영실태의 평가와 조치 등을 담당하는 대통령 직속의 정보공개위원회가 신설되었는데, 실질적인 정책 수립 및 제도개선 등에 관한 사항의 기획 및 총괄업무는 정보공개법 제24조에 의해 여전히 행정자치부가 관장할 뿐 아니라, 시행령 제24조에 의해 행정자치부 행정혁신국장이 그 행정사무의 처리를 수행하도록 되어 있다.¹⁴⁾ 이같은 새로운 위원회의 설치가 제도적 개선의 효과를 발휘할 수 있기를 기대하지만, 역시 심의·조정 기능에 국한되어 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 특히, 행정자치부 장관은 국회 등을 제외한 각 기관의 정보공개제도의 운영실태를 평가하고 이를 국무위원회에 보고하며, 정보공개위원회의 권고가 있는 경우 그에 따라 각 기관에 시정요구 등의 조치를 취해야 하지만, 정보공개에 관한 징계와 처벌, 보상 등에 대한 엄격한 규정이 함께 마련될 필요가 있는 것은 아닌지 검토해볼 일이라고 생각된다.

결국, 이처럼 청구된 기록과 관련된 여러 주체들의 공개여부에 대한

14) 2005년 행정자치부의 탑재 개편에 의해 현재 정부혁신본부의 제도혁신팀이 정보공개업무를 담당하고 있다.

의견을 청취하도록 한 것은 당연한 일이겠지만, 정보공개 여부가 분쟁으로 발전될 경우 최종적으로는 재판정에 가서야 그 결말과 그에 대한 책임이 판명되게 된다. 설령 이처럼 분쟁으로 발전되지 않는 대부분의 경우나, 또는 소송이 진행되기에 이른 사안의 경우라도 그 처리과정에 참여한 주체들의 의사와 책임을 명확히 하지 않는다면, 저마다 그저 자신의 입장에서만 공개 여부를 판단할 소지가 있게 될 것이다. 외부 민간 전문가의 참여가 바람직한 측면도 있지만, 실질적으로 결정에 별다른 영향을 미칠 수 없게 운영된다면, 차라리 이의신청, 행정심판, 행정소송 등 여러 단계의 절차를 단축시켜 조기에 최종 심판이 내려질 수 있도록 하는 것만 못할 수도 있다고 생각된다.

이처럼 이해관계자 얽혀 있거나 혹은 처리과정에 참여했던 사람들이 많을 경우, 재판정에서 내려진 최종 결과에 따라 어느 편에라도 불가피하게 손실이 발생할 여지가 없지 않으며, 또한 그 중간의 처리와 판단에 참여했던 사람들 역시 행정적 혹은 도의적 충격과 책임을 면하기 어려울 것이다. 현재의 정보공개제도가 놓치고 있는 부분의 하나가 바로 이러한 갈등과 손실 및 책임과 보상 등에 대한 중재의 역할이 아닐까 생각된다. 민간 전문가들이 참여하는 정보공개심의회에 의결권을 부여하는 방안과 더불어 이같은 중재와 조정의 역할을 부여하는 방안 역시 함께 검토될 수 있을 것이다.

(9) 공개여부의 처리

정보공개법 제11조에서는 공개청구 접수 후 10일 혹은 10일을 더 연장한 기간 내에 공개여부를 결정하여 청구인에게 통보하도록 하고 있지

만, 앞서 지적한대로 비공개 대상을 미리 판단하여 목록에서 제외시킬 수 있다면 목록을 통해 청구한 정보는 곧 공개하기로 판단하고 있는 정보에 해당할 것이므로, 제3자 의견 청취과정에서 비공개 요청이 있지 않는 한 공개여부의 결정에 있어서 장시간이 소요되지는 않을 것이다.

제3자와 관련된 정보일 경우 그에게 해당 정보의 공개가 청구되었음을 즉각 통지하고 필요시 의견을 듣도록 되어 있는데, 정보공개법 시행령 제9조에 의하면 해당 기록을 생산한 공공기관에 대해서도 제3자와 마찬가지로 적용된다. 이 규정을 충실히 따르자면 기록물전문관리 기관이나 혹은 소속기관의 기록을 함께 관리하는 본부 기관의 자료관 등은 자신들이 소장하는 거의 모든 기록이 사실상 다른 기관의 기록일 터이므로, 공개청구를 접수할 때마다 본래의 생산기관, 즉 기록을 이관해준 기관에 대해 매년 조회해야 하는 번거로움을 갖게 될 것이다.

생산기관을 포함해 해당 기록과 관련된 제3자의 공개여부에 관한 의견은 무조건 따라야 하는 것은 아니지만, 이후 통보되는 공개여부의 결정에 대해 이의가 있을 경우 제3자나 청구인 모두가 이의신청을 할 수 있고, 이를 다시 검토하여 처리방안을 결정하여 집행하게 된다. 물론 여기에 불복하는 경우는 행정심판과 행정소송의 단계로 넘어가게 된다. 하지만 정보공개법 제11조 제5항에 의하면, 여러 가지 이유로 20일간 공개여부를 결정하지 못하는 경우는 자동으로 비공개 결정으로 간주하게 되는데, 물론 이 경우 대체로 이의신청 등의 후속절차로 넘어가게 되겠지만, 결국 정보공개에 문제가 분쟁으로 확대되거나 혹은 청구인이나 공공기관 모두에게 일의 처리가 지연되는 결과를 초래하게 될 것이다. 만일 고의적인 지연이라면 이에 대한 책임 추궁이 불가피할 것이며, 이러한 부당한 지연 등으로 인해 발생하는 손실에 대해서

는 역시 해당 공공기관에 보상 등의 책임을 부과하는 방안 역시 검토될 필요가 있을 것이다.

한 가지 덧붙이자면, 특정 기록의 공개 및 이용에 대한 다양한 관점에서 견해나 그 처리 결과가 기록관리의 영역에서 축적되는 장치가 마련되어야 한다. 정보공개법 시행규칙 별지 제4호의 “정보공개처리대장”에서 표기하도록 되어있는 사항만으로 충분하다고 보기는 어렵다. 기록정보의 공개의 이용에 관하여 축적되어야 할 정보는 크게 두 방향에서 모두 갖추어져야 바람직할 텐데, 하나는 이용자의 요구에 대한 분석을 위한 축적이고, 다른 하나는 기록의 비공개 사유에 대한 관리를 위한 축적이다. 이용자의 요구는 그 자체로서도 중요한 일이지만 나아가서는 기록의 생성에도 의미 있는 영향을 준다. 특히 기록화하지 않은 사실에 대한 공개요구나 혹은 기록정보의 편집과 가공을 거쳐야 가능한 요청은 그 자체로서는 정보공개 대상이 되지 않는다 하더라도, 이후 해당 업무의 기록화 방식을 변경하거나 혹은 기록의 정보화 방식을 구축하는 데에 있어서 충분히 고려될 사항이라고 판단된다.

또한 기록의 공개여부에 대한 여러 견해와 처리결과에 대한 정보의 축적은 그 자체가 공공업무로서 기록화의 대상일 뿐더러, 향후 해당 기록 및 관련 업무에서 생성되는 동일한 성격의 또 다른 기록의 공개 업무에 대한 합리적 운영과 일관된 적용의 잣대로 사용될 수 있다. 이른바 각 기관이 갖추어야 하는 공개와 비공개 세부 기준을 확보하고, 비공개 기록의 공개재분류의 여지를 확인하며, 해당 기록 및 동일 성격의 기록에 대한 관리정보를 획득할 수 있는 것이다. 물론, 예를 들어서 동일한 성격의 기록이라고 하더라도 관련된 제3자의 입장이 서로 다를 수도 있고, 청구자의 신분 및 청구한 기록과의 관계가 저마다 다

를 수 있다. 따라서 아무리 동일한 업무기능에서 생성된 동일한 성격의 기록이라고 하더라도 공개여부의 판단이 다를 수 있으며, 심지어 동일한 기록에 대해서도 공개여부의 처리가 상반되는 결과를 나올 수도 있다. 이런 점에서 보자면 공개업무의 처리가 반드시 일관되게 운영될 수 없다는 점은 명확하다. 그러나 그렇기 때문에라도 이러한 상이한 결과가 발생하게 되는 근거에 대한 기록화와 유지, 재검토가 아울러 기록관리 차원에서 보장되어야 한다고 이해된다.

3. 기록관리제도에서의 공개와 이용

(1) 기록물관리기관의 설치

주지하듯이 기록관리법에서는 자료관 및 전문관리기관 등 기록의 관리를 전담할 전문기구의 설립을 규정하고 있다. 그중에서도 정보공개와 관련해서는 자료관이 당해 공공기관에 대한 정보공개청구의 접수 업무를 담당하도록 규정되어 있다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 또한 앞서 살펴본대로 정보공개현황에 대한 보고에서도 권고하고 있듯이 기록관리를 담당하는 부서 및 인원이 정보공개를 운영하는 것이 업무상의 일관성을 위해서도 바람직하다는 것은 명확하다. 그러나 정작 자료관의 설치나 기록물관리 전문요원의 배치가 순조롭지 못한 현실에서는 정보공개 담당부서 및 인력의 지정·운영이 곧 자료관과 전문요원을 염두에 두고 있는 것이라고는 장담하기 곤란하다. 이러한 시점에

서 국가기록원이 추진해야 할 중요 정책사안 중의 하나가 바로 자료관의 조속한 설치를 통해 정보공개업무를 기록관리의 영역에서 다룰 수 있도록 하는 것임은 두말할 나위도 없다고 할 것이다.

자료관에서 정보공개업무를 담당하기 위해서는 정보공개를 위해 필요한 공간과 시설, 장비, 인력은 물론이고 당해 공공기관의 정보목록 역시 제작, 비치, 제공해야 할 것이며, 정보공개심의회를 운영하고 정보공개처리에 대한 기록을 유지하며 관련 자료를 제출하고 평가받을 수 있도록 해야 할 것이다. 그러자면 결국 기록관리업무와 정보공개업무를 보다 유기적으로 연계시킬 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이 역시 자료관의 설치를 주관해야 할 국가기록원이 적극적으로 표준화할 필요가 있으며, 이미 개발된 자료관시스템 역시 이러한 관점에서 서둘러 재검토해야 할 사항이라고 하겠다.

한편, 기록관리법 제10조 및 시행령 제6조, 제27조 등에 의해 통일부, 외교통상부, 국방부, 검찰청, 경찰청 등의 경우에는 일반 자료관이 아닌 특수자료관을 설치하여 전문관리기관으로의 기록 이관을 30년 이상 연기할 수 있도록 되어 있는데, 그 대상이 되는 기록은 해당 공공기관의 고유업무와 관련한 비공개 대상 기록으로 한정된다. 공개제도와 관련해서 보자면, 이들 특수자료관이 관리하는 비공개 기록의 공개업무를 사회적으로 주목될 소지가 높다는 것도 유의해야 할 것이다.

물론 자료관만이 아니라 전문관리기관의 설치 역시 역점을 두어야 할 사항이다. 다만, 전문관리기관에서 수행하게 될 보존기록의 공개와 이용은 일선 공공기관에서 이뤄지는 정보공개업무와는 상이한 측면을 지닐 것으로 보인다. 무엇보다 전문관리기관은 대체로 독립된 형태이든 아니면 소속된 형태이든, 자료관처럼 내부 업무부서의 하나로 운영

되지 않는 것이기 때문이다. 아울러 전문관리기관이 소장하게 될 기록의 성격 때문에도 그러하다. 이미 업무상의 영향과 작용이 상당히 감소 혹은 완료된 기록일 터이며, 또한 자신의 업무활동 기록이라기보다는 관할 하의 기관들로부터 이관된 기록일 것이며, 특정의 어느 한 기관이 아니라 다양한 복수의 기관으로부터 이관된 기록일 것이다.

이처럼 업무부서에서 업무를 추진하고 있는 시점과 자료관이나 전문관리기관에서 보유하고 있는 시점의 기록과 정보는 그 성격이 이미 변화되었다고 보는 것이 합리적일 것이다. 따라서 기록물관리기관에서의 정보공개업무는 이와 관련한 세밀한 관찰과 그에 적합한 적용기준 및 업무수행방식이 반드시 개발되어야 한다. 물론 이것은 국민의 알권리를 보장하고 국민의 참여와 투명행정을 위한 정보공개법과 대립되는 가치지향을 의미하는 것은 아니며, 오히려 그 대상이 되는 기록과 정보의 과학적 이해를 기반으로, 보다 확장된 전문적 업무수행을 가능하게 하기 위한 것이다.

(2) 기록의 생성과 등록

정보공개법에서 규정하고 있는 "정보"의 개념에서 살펴본 바와 같이, 업무활동이 "기록"으로 형성되지 않는다면 "공개"의 대상이 되지 않을뿐더러, 관리할 실체는 물론 보존하여 전승할 역사적 사실에 대한 증거 또한 남지 않게 된다. 그러한 의미에서 기록관리법에서 가장 주목되어야 할 것 중의 하나가 기록관리법 제11조에 천명하고 있는 기록의 생산의무이다. 기록관리법 시행령 제7조 "조사·연구·검토서", 제8조 "주요 회의록", 제9조 "시청각 기록물" 등의 생산에 대한 규정은 단

지 역사사실의 규명을 위한 기록의 의미에서만이 아니라, 정보공개법이 취지로 삼는 국민의 알권리의 보장 등을 위해서는 필수적인 대상이다. 기록관리법 시행령 제11조에서 규정하고 있는 주요 직위자의 업무 관련 메모와 일정표, 방문객 명단 및 대화록, 그리고 중요 내용이 수정된 공문서 등은 또한 정보공개제도의 취지와 깊은 관련을 갖고 있다.

이처럼 기록관리법에 의한 기록의 생성이 전제가 되어야만 정보공개법도 실효성을 갖게 된다는 것은 너무도 자명한 일이다. 따라서 기록의 정상적인 생성여부를 세심히 관찰하고 독려하는 역할을 우선적으로 수행해야 한다는 것을 유념해야 한다. 다만, 앞서서도 언급했던 바와 같이 이용자들이 청구한 기록이 존재하지 않아 부득이 비공개처리가 되는 경우는 비단 업무활동을 기록하지 않아서만이 아니라 기록하는 방식이 업무추진과정의 요구와 기록정보의 공개 및 이용 요구자간의 차이에 의해서도 마찬가지로의 결과를 초래할 수 있다는 점 역시 주의해야 한다. 더군다나 정보공개의 차원에서만이 아니라 업무의 지속성이나 재난 등의 위험을 극복하기 위해서도 “필수기록”에 대한 파악과 확인이 이뤄져야 한다.¹⁵⁾ 불필요한 기록의 생성을 억제하고 정보화와 보존관리의 품질을 제고시키는 일에도 필수기록의 운영원리가 기여할 수 있을 것이다.

한편 이렇게 생성된 기록이 기록관리체계에 “포착”되어, 임의대로 관리되거나 처분되지 않도록 통제되어야만 그 생성 및 보유 여부를 확인할 수 있고, 또한 정보공개의 대상으로 삼을 수 있다. 기록관리법에서는 생성 기록의 포착과 확인을 기록물 등록의 방식으로 제도화하고

15) 필수기록에 대한 일반적인 개념과 논의는 ISO-15489 및 Elizabeth Shepherd & Geoffrey Yeo, *Managing Records*, Facet Publishing, London, 2003, pp.210~213.를 참조하라.

있다. 기록이 생성되고 나면 곧장 전자적 프로그램에 의한 등록을 해야만 그 기록이 공식적으로 신뢰할만한 기록임을 입증하는 고유번호를 부여받게 되며, 이를 해당 기록에 표기하여 관리해야 한다. 그리고 그 이후에는 함부로 등록데이터를 수정하거나 삭제할 수 없으며, 언제라도 전자적인 방식으로 추적되기 때문에 생성되었던 기록을 고의적으로 은폐할 수도 폐기할 수도 없게 되는 것이다. 혹여 관행적으로 “공개용” 기록과 “비공개용” 기록을 이중적으로 작성해온 사례가 있다고 하더라도, 이제는 공식적인 등록번호를 확인할 수 있는 한 모두가 관리대상이 될 것이며 또한 공개의 대상이 될 것이다. 다만, 전자적 등록이 제도화되더라도 고의적으로 혹은 부주의로 등록을 누락시킨 채 문서번호의 표기도 없이 기록을 처리하고 유통하는 사례가 있을 수 있는데, 이것은 명백하게 불법적인 행위로서 관련된 담당자들은 처벌되는 것이 마땅할 것이다.

(3) 등록대장에 의한 공개여부의 확인

기록의 생산 혹은 접수는 일반적으로 건단위로 이뤄지는데, 일부는 철단위로 취급되는 형태로 생성될 수 있을 것이다. 그렇더라도 1개 기록철에 단 1개의 기록건만을 편성하는 방식으로라도 철단위 아래의 건단위 기록물 등록은 필수적으로 이뤄져야 한다. 기록물의 등록에 관한 규정은 기록관리법 시행규칙 제4조에 의한 별지 제1호 “기록물등록대장”의 서식으로 구체화되어 있다. 기록물등록대장은 등록구분과 등록일자, 견제목 등을 위주로 하는 “기본등록사항”과 발송 및 접수의 구분, 귀속될 기록철의 분류번호, 특수목록 등을 포함하는 “추가등록사

항"으로 구분된다. 이 "추가등록사항"의 주요 항목 중에 바로 "공개구분" 및 "공개제한 쪽표시" 항목이 함께 포함되어 있다. 즉, 기록의 등록을 통해 업무담당자가 해당 기록의 공개여부를 표기하고, 비공개인 경우에는 그 사유 및 비공개 영역을 표기하도록 되어 있는 것이다. 이는 기록관리법 제17조 "기록물관리기관은 공개청구에 신속한 대응을 위해 보존기록물의 공개여부를 미리 구분하여 관리해야 하며", "공공기관은 기록물을 이관하는 때에는 당해 기록물의 공개여부에 대한 의견을 함께 제출해야 한다."는 규정을 실현하기 위한 방안으로 개발된 것이다. 이처럼 기록관리법에서는 기록의 기본적인 공개 단위를 건단위로 하되, 비공개의 경우에도 공개를 제한하는 이유와 해당 쪽단위까지 확인함으로써 부분공개에 대비하고 있는 것이다.

그러나, 이러한 추가등록사항 중에서도 "공개구분" 등의 항목과 "특수목록" 항목은 기록을 최초로 등록할 때 반드시 함께 등록해야 하는 항목은 아니며, 관련 사안의 업무처리가 종료되고 나서 해당 기록을 "정리"하는 동안까지만 완료하면 된다고 이해된다. 그것은 등록을 통해 기록의 생성을 확인하고 고유번호를 부여함으로써 기록관리체계 안에 포착하려는 일차적인 목적에 주목하기 때문이다.

하지만, 정보공개와 관련하여 생각해보자면 이들 역시 기록의 최초 등록 시에 함께 등록하는 것이 바람직하다. "공개구분"이 있어야 정보공개법에서 요구하는 대로 비공개 대상을 제외시킨 채 등록대장을 "정보목록"으로서 사용할 수 있을 것이며, "특수목록" 항목이 있어야 손쉬운 검색이 가능하기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는 업무가 한창 진행 중인 상태에서 기록을 생성하자마자 해당 정보의 공개구분을 실시한다면, 상대적으로 업무에 미칠 영향을 먼저 우려하게 되는 심리적

상태에서 등록하게 되어, 결과적으로는 비공개로의 구분이 많을 것이다. 신속한 업무처리가 필요한 시점에서 공개와 관련된 여러 가지 고려사항을 객관적으로 검토한다거나, 다소 시간이 요구되는 “특수목록” 항목을 채우기에는 적절하지 못한 측면이 없지 않은 것이다. 그렇기는 하지만, 만일 자료관으로 기록이 이관된 이후에 “공개구분”을 등록한다면 기록의 생성자인 업무담당자의 의견을 반영시키기 곤란하며, 또한 자료관에서 “특수목록” 항목을 작성하기까지는 열람 검색용 목록을 완성시킬 수 없을 것이다.

결국 진행 중인 업무에 대한 정보공개 요청에 적절하면서도 신속한 대응을 위해서는 “공개구분”에 대한 등록을 최대한 이른 시기에 완료되되, 보다 냉정하고 객관적인 관점을 유지하도록 기록물관리책임자나 업무부서의 장이 모니터링 하는 방식을 강화하는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 적어도 해당 사안의 업무처리가 종료된 후 등록된 각종 정보를 이용한 “생산현황보고”가 이뤄지기 전까지의 기간동안에는, 업무상의 영향 이외의 관점에서도 판단하여, 향후 해당 기록이 보존되는 동안의 공개여부에 대한 업무부서 및 업무담당자의 최종적인 의견을 제시해야만, 이후 자료관이나 전문관리기관에서 해당 기록을 보존관리하며 공개청구가 발생했을 경우 업무부서 및 담당자의 의견을 일일이 다시 문의하지 않고서도 공개여부를 처리할 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 정보공개법에서 규정하고 있는 제3자의 의견청취 등이 반영되지 못하였을 가능성을 배제할 수 없으며, 따라서 결국 정보공개의 청구인에게 관련 사실을 통보한 후 제3자의 의견 청취 등을 실시하여 법적 절차를 완수할 수 있을 것이다.¹⁶⁾

16) 이와 관련하여 정보공개 운영지침에서는 정보목록에 기재된 공개구분에 따라

한편, “특수목록”항목은 그 제도적 취지가 검색의 효율을 높이기 위한 것인 만큼, 가장 빈번한 검색과 활용이 이뤄질 업무부서에서 완료시키는 것이 필요할 터이므로, 적어도 해당 사안이 종결될 때까지는 이를 등록하도록 했던 법령 개선 전의 방식이 유지될 필요가 있다고 생각된다. 기록이 자료관으로 이관된 후 자료관에서 열람용 목록을 완성시키는 가운데 “특수목록” 항목을 작성할 수 있도록 개정된 것은 이러한 점에서 아쉬움을 남기고 있지만, 만일 이를 받아들인다고 하더라도 일부 제도적 보완 조치는 불가피할 것으로 보인다. 예를 들어, 각 처리과에서 “생산현황보고”한 등록정보를 자료관과 관할 전문관리기관이 전산시스템에 의해 열람용 목록으로 자동 전환시킴으로써 목록작성과 관련된 중복 작업을 생략하고 각 기관이 생성한 기록의 전체상을 파악하려는 것이 기록관리법의 기본 취지이므로, 자료관에서 추가로 완성시킨 “특수목록” 사항 중 최소한 해당 기록이 전문관리기관으로의 이관대상이라면 이를 포함한 목록데이터를 다시금 전문관리기관으로 이전시키는 제도적 장치가 보완되어야 할 것이다.

(4) 자료관에서의 정보공개

자료관은 당해 공공기관의 기록정보의 관리를 총괄하며 정보공개청

실제로 공개여부를 결정할 수 없으며, 더군다나 청구가 있자마자 즉시 공개처리를 하는 것도 아니라는 입장을 취하고 있다. 이는 정보목록에서의 공개구분은 일반적인 경우의 처리 기준일 뿐이며, 특정시점에서 특정인에 의해 청구되는 정보공개의 처리를 미리부터 결정지을 수는 없다는 관점에서 비롯된다. 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, p.10, p.34. 기록관리법에서는 검색목록의 작성과 비치의 사유를 정보공개 청구에 대한 신속한 대응을 위한 것으로 보는 반면, 정보공개법에서는 그와 같은 원칙이 반영되어 있지 않다는 것도 비교될 법하다.

구에 대한 처리를 수행하는 한편, 업무처리가 종결된 기록을 직접 보존관리하는 업무도 수행해야 한다. 이렇게 본다면 자료관에서의 정보 공개업무는 조금 복잡하게 구분될 것이다.

우선은 이미 해당 사안의 업무가 종결되어 기록 역시 자료관으로 이관된 상태에서 이뤄지는 공개청구의 경우이다. 이 경우는 기록의 공개 여부에 대한 업무부서의 의견이 포함된 등록대장이 생산현황보고에 의해 자료관으로 넘겨와 있고, 또한 해당 기록도 이관되었을 뿐만 아니라 소장 기록의 열람검색용 목록도 완성되어 있을 것이다. 다만, 해당 정보의 공개가 업무상으로 미칠 영향도 상대적으로 감소되었을 것이며, 따라서 생성 당시에 판단하여 부여한 공개구분에 대한 재검토가 불가피할 것이다. 또한 제3자 의견의 청취 과정이 자료관 단독으로 혹은 업무부서를 통해서 진행되어야 할 것이며, 물론 최종 공개결정이 내려지는 경우에는 서고에 소장하고 있는 기록을 제공할 수 있을 것이다.

다음은 이미 업무는 종결되었으나 아직 자료관으로 기록이 이관되지 않은 경우이다. 비록 생산현황보고를 통해 업무부서의 공개여부에 대한 의견을 알 수는 있으나, 아직 기록이 이관되지 않았으므로 자료관의 소장목록에는 빠져있을 것이며, 단지 업무부서의 공개구분에 의한 "정보목록"이 제공될 수 있을 것이다. 공개청구를 접수한 때에는 불가피하게 업무부서에 해당 사항을 통보하여 해당 기록의 제공을 의뢰하지 않을 수 없을 것이다.

마지막으로 현재 진행 중인 업무의 기록에 대한 공개청구 역시 가능하겠는데, 이 경우 정보공개가 업무상 미칠 영향은 가장 높아 공개여부의 결정적인 이유가 될 수 있을 것이다. 이러한 정보는 등록되기는 시작하였으나 아직 완료되지 않았을 가능성도 있으며, 아직 생산현황

으로 보고되지도 않았을 것이다. 따라서 생성 기록에 대한 전산등록데이터가 자료관에서 관리되거나 별도로 제공되지 않는 한, 자료관에서 등록대장을 이용한 "정보목록"을 제공할 다른 방법은 있을 수 없을 것이다. 따라서 자료관이 정보공개의 창구 역할을 순조롭게 하기 위해서는 바로 이러한 등록데이터를 늘상적으로 제공받을 수 있도록 업무체계가 이뤄져야만 할 것이다.¹⁷⁾ 공개청구를 접수한 때에는 역시 업무부서에 해당사항을 통보하여 처리해야 하며, 이 경우 자료관 나름대로의 의견을 반영할 소지는 가장 적다고 하겠다.

이상의 그 어떤 경우라고 하더라도, 현재의 정보공개법이나 기록관리법에 의하면 자료관이 단독의 의견으로 공개업무를 처리할 수는 없으며, 기록을 생성한 업무부서 및 관련된 제3자의 의견을 청취해야만 한다. 다만, 등록대장의 공개구분에 담긴 업무부서의 의견을 토대로 해당 절차를 생략하거나 간단한 확인만으로 간소하게 처리할 수 있을 것이며, 정보공개법에서 요구하는 공개대상 정보를 중심으로 한 "정보목록"의 제공도 실질적으로 가능할 것이다. 그러나 물론 관련자들의 의견이 서로 엇갈려 판단이 곤란한 정보나 청구인 혹은 제3자 등의 이의신청이 제기된 정보에 대해서는, 정보공개심의회를 거쳐 최종적으로 자료관의 정리된 입장을 당해 공공기관의 장의 재가를 거쳐 확정짓는 절차를 운용해야 한다. 더욱이 앞서 지적한대로, "제공" 여부를 결정하기 위해서는 정보공개법이나 기록관리법에서 미처 세밀히 규정하지 못한 청구인의 특수한 사정이나 청구사유 등이 함께 고려될 수 있도록 내부 기준을 마련하여 운영할 필요가 있으며, 정보공개처리의 모든 과

17) 이와 관련하여 정보공개 운영지침에서는 정보목록 전산파일은 월 1회 이상, 그리고 출력된 정보목록의 경우는 분기별 1회 이상 업데이트 하도록 요구하고 있다. 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, p.10.

정은 기록으로 유지되어야 할 것이다. 특히, 특수자료관 소관의 기록은 그 업무의 성격상 비공개 대상의 기록이 집중적으로 생성되리라 판단되어 특별 취급을 허용하고 있는 만큼, 정보공개와 운영과 중요 기록의 안전한 보존을 함께 달성할 수 있도록 최대한 노력을 경주하여야 한다. 자칫 정보공개와 사각지대가 될 수 있는 만큼, 특수자료관의 아키비스트의 노력이 매우 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

이들 자료관과 특수자료관에서 대부분의 기록정보는 자신의 수명이 다하도록 보존된다. 전문관리기관으로 이관될 기록 역시 일반적으로는 8~9년, 길게는 30년 이상 자료관 또는 특수자료관에서 보존된다. 비록 정보공개법이나 기록관리법에서는 자료관 및 특수자료관에 보존되는 동안의 공개구분 변경에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않지만, 자료관에서 보존되는 동안 기록의 성격과 가치는 변화해가게 된다. 따라서 자료관 단계에서부터 본격적으로 비공개 대상 기록의 성격변화를 관찰하여 공개구분을 재분류할 수 있도록 제도개선이 반드시 이뤄져야 할 것이다.

(5) 전문관리기관에서의 정보공개와 이용

전문관리기관은 준영구 및 영구 보존이 필요한 중요 기록을 보존관리하며 다양한 목적의 이용요구에 부응하여야 한다. 이에 따라 일반 공공기관이나 그 내부의 자료관과는 사뭇 다른 형태의 업무기능을 수행하게 되는데, 이점 때문에 정보공개법으로는 설명하기 곤란하거나 혹은 정보공개법의 규정을 그대로 준수하기 어려운 점들이 나타날 수 밖에 없다. 그 이유는 무엇보다도 기록의 성격이 이미 크게 변화했기

때문이라고 할 수 있다.

업무가 종료된 지 10년가량의 시간이 지나서 전문관리기관으로 관련 기록이 이관되기 때문에, 해당 정보의 공개가 업무에 미칠 영향은 극히 감소되어 있거나 전연 참고 되지 않는 등 업무와의 관련성이 완전 종료되었을 가능성이 높다. 주된 이용자도 업무상의 참고를 위한 업무담당자나 이해관련자가 아닌, 연구자나 학생, 문화계 종사자 등 기록의 생성과 관련이 없는 외부의 일반인으로 변하였을 것이다. 당연히 이용하는 주된 목적 역시 업무참고나 권익보장, 알권리에 입각한 행정감시의 차원보다는, 오히려 경제적 이익이나 학술연구, 교육 및 문화활동 등이 위주가 될 것이다. 이처럼 공공활동의 기록을 영구보존한다는 것은 업무상의 참고를 위해서라기보다는, 사실 규명의 증거로서 혹은 다양한 목적의 이용을 전제로 한 것이라고 하겠다. 따라서 전문관리기관이 소장하게 되는 기록과 정보의 공개는 정보공개법의 영역에서보다는 기록관리법의 영역에서 보다 명확히 규정될 필요가 있으며, 오히려 “공개”의 차원이라기보다는 “이용”의 차원에서 업무수행에 만전을 기해야 할 것이다.

“공개”의 개념과 “이용”의 개념은 그 구분이 모호하게 여겨질 수밖에 없지만, 기본적으로 그 취지나 기록물관리기관의 역할에는 커다란 차이가 있다. “공개”의 관건사항이 제공여부에 놓여있다면, “이용”의 관건사항은 그 제공 서비스의 수준과 품질에 달려 있다. 특히 중요 역사자료의 편집·간행이나 전시회의 개최 및 학술·문화활동과의 연계 사업 등 확장된 이용제공활동은 이미 업무상의 영향이 감소될 대로 감소된 기록에 새로운 생명과 가치를 부여하는 일로서, 흔히 “아카이브즈”를 일반 행정기관과 구분하게 하는 고유한 본연의 업무활동이라고

할 수 있다. 물론 이러한 “이용”의 전제로서 해당 기록정보가 “공개”될 필요가 있으며, 따라서 전문관리기관은 본연의 “이용”업무를 활성화하기 위해서라도 소장 기록정보의 성격과 가치에 따라 “공개”를 능동적으로 추진해야만 한다.

전문관리기관은 공공기관의 자료관으로부터 제공된 생산현황보고를 통해 기록의 생성을 파악하는 동시에, 기록물분류기준표와의 비교 등을 통해 보존기간 및 보존장소 등 향후 전문관리기관으로의 이관여부를 결정하게 될 등록항목이 적절하게 책정되었는지 유심히 살펴야 한다. 실제 기록이 수집·이관된 후에는 생산현황보고된 등록정보와 이관목록 등의 정보를 이용해 소장목록으로 전환시켜야 하며, 관련주제명 등의 항목을 추가하여 열람용 목록을 완성해야 한다. 나아가 능동적인 이용제공을 위해서는 다양한 역사적 사건과 사고, 인물 등의 주제에 의한 기록의 그룹핑도 가능할 것이다.

기록관리법에는 명시되어 있지 않지만, 국가기록원의 운영규정 등을 통해 표준화된 방식의 고급 “디스크립션제도”를 개발하여 각 전문관리기관에 적용시킬 수도 있을 것이다. 대체로 중앙행정기관 혹은 광역자치단체 등의 생성단위를 중심으로 한 “기록군”으로부터, 고유의 업무기능으로 인해 매년 지속 반복적으로 생성되어 이관되는 “기록시리즈”, 그리고 실제 업무활동에 의한 기록 철과 건에 이르기까지의 중층적인 디스크립션이 이뤄진다면, 한건 한건의 공개여부에 따라 공개기록만의 목록을 제공하는 데에서 오는 문제점을 최소화 할 수도 있을 것이다.

비공개 대상으로서 이관된 기록은 생성된 이래의 공개처리 이력을 활용하여 비공개 되었던 사유를 치밀하게 관찰함으로써 공개로의 재분

류를 촉진해야 하며, 이렇게 공개로 전환된 기록에 대해서는 공개청구가 발생하기 이전에 정기적으로 그 사실을 공표할 수도 있을 것이다. 이같은 업무를 수년간 지속하며 공개로의 재분류와 관련한 업무지식을 축적해가면, 기록물분류기준표와 연계하여 기록의 유형과 특성에 따른 기록정보의 공개전환 일정을 표준화할 수도 있고, 또한 정보공개법에서 제시한 정보공개 공표제도를 한층 확대·강화시킬 수도 있을 것으로 기대된다.

다만, 소장 기록의 거의 대부분이 당해 전문관리기관의 기록이 아닌 다른 공공기관에서 생성한 기록이므로 공개재분류를 위한 협조가 필요한 것은 물론이며, 매년 여러 기관으로부터 다량의 기록이 이관되는데다가 이미 10년여의 시간이 지난 것이므로 그와 관련된 제3자를 추적하여 일일이 의견을 조회한다는 것이 사실상 곤란할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 이관되어오기 이전에 관련된 업무를 최종 종결짓도록 자료관에서의 역할을 일부 재조정할 필요가 있겠으며, 전문관리기관에서는 제3자와의 분쟁의 소지를 최소화하면서도 이용효과를 극대화할 수 있도록 기록된 정보의 특성을 충분히 분석하는 업무를 함께 수행할 필요가 있을 것이다.

특히 전문관리기관의 보존기록 이용제공과 관련해서는 원문의 "공표"에 관한 권한을 법령에 명시해둘 필요가 있겠다. 이용자가 기록 원본을 제공받아 마음대로 출판한다거나 공표하고나면 해당 기록은 굳이 다시 전문관리기관을 통해서 이용할 필요가 없게 되고, 이로 인해 이용도가 현격히 줄어들게 된 전문관리기관은 그 존립에 대한 사회적 의도 감소되게 될 것이다. 따라서 원문의 사회적 공표권은 전문관리기관이 제도적으로 확보하되, 역사자료의 간행부서를 새로 설치하여 운

영하는 등 확장된 서비스를 다양하게 모색하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그렇게 하기 위해서라도 이용추세 및 이용요구에 대한 분석과 소장기록의 이용도 및 가치에 대한 분석을 한층 강화한 업무체계를 개발해야 할 것이다.

기록관리법 제5조 내지 제8조에 의하면 전문관리기관은 또한 관할 공공기관과 자료관에서의 기록관리에 관한 행정적 권한과 책임을 아울러 수행하도록 되어 있다. 특히 기록관리법 시행령 제4조에 의해 중앙 기록물관리기관인 국가기록원은 정책과 제도 운영의 총괄적인 책임도 함께 지닌다. "이용"의 관점에서 보자면 기록관리법의 개선 내지는 보완의 여지가 여러 군데에서 찾아지는 만큼, 기록관리 영역에서의 "공개"에 대한 지원은 물론 "이용"의 확장에 대한 제도적, 실무적 모색이 국가기록원을 비롯한 전문관리기관의 노력 여하에 달려 있는 것이다.

(6) 보존기록의 공개재분류

앞서 지적했던 대로 자료관이나 전문관리기관에서 보존하게 되는 기록은 이미 업무처리가 끝난 기록으로서 적어도 업무상의 이유로 비공개 처리를 해야 하는 경우는 최소화 될 수 있다. 따라서 이전까지는 설령 비공개 처리가 되었다고 하더라도 공개구분의 새로운 검토를 필요로 하게 된다. 보존기록 공개재분류의 가장 유력한 근거가 되는 것은 물론 등록대장에 포함된 업무부서의 비공개 사유에 대한 판단이다. 현재의 업무상 부정적 영향을 미치지 않는 상태로 기록의 성격이 변하였거나, 혹은 법률적 행정적 사회적 환경의 변화에 의해 해당 정보를 비공개로 유지할 충분한 이유가 성립되지 못한다면, 결국 비공개의 사

유가 소멸된 것으로 해석하여 공개대상으로 변경하는 것이 마땅하다. 이러한 공개재분류는 자료관이 되었던 전문관리기관이 되었던 반복적으로 수행될 수 있도록 제도화되어야 할 것이며, 이점에서는 정보공개법은 물론 기록관리법에서도 개선의 여지가 있다.

다만, 정보공개법에서는 법률 제9조 제2항에 “시간의 경과 등으로 비공개성의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 해야 한다”는 규정이 있을 뿐이나, 기록관리법에는 이러한 공개재분류에 대해 보다 상세한 규정을 갖고 있다. 우선 기록관리법 제17조에 의하면, 전문관리기관은 비공개로 분류하여 관리하는 기록 중 생산년도 종료 후 30년이 경과한 기록에 대하여는 공개여부를 다시 분류하여야 하며, 계속해서 비공개할 경우에는 미리 중앙기록물관리기관과 협의하도록 규정하고 있다. 또한 기록관리법 시행령 제18조에 의하면, 특히 보존기간이 준영구 이상인 기록은 관할 전문관리기관의 장이 당해 기록을 이관받은 후 공개여부를 재분류할 수 있으며, 특수자료관 소관의 비공개 기록으로서 전문관리기관에 이관된 기록은 이관연도부터 10년이 경과한 경우에 재분류하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 보존기록의 공개재분류에 대한 규정은 대체로 전문관리기관에서 보존관리하게 되는 준영구 이상의 중요 기록에 한정되는 인상을 준다. 물론 30년 후 공개로의 재분류가 일종의 향후 공개일정을 제시해주는 듯한 느낌도 없지 않지만, 보존기간의 종류와 대비해 보건대 그 적용대상이 매우 한정될 뿐이다. 20년 이하의 유한보존으로 책정되었다가, 폐기심사 등을 통해서 보존기간이 연장되어 생산 후 30년 이상 자료관에 보존되고 있는 기록도 존재할 수는 있으나 이는 극히 소수에 해당할 것이기 때문이다. 또한 준영구 이상의 기록으로서 자료관

에서 보존할 수 있도록 허용된 기록 역시 공개재분류의 대상에 포함되는 것이 마땅함에도 모호하게 이해될 소지가 있다. 결론적으로 말하자면, 자료관에서의 공개재분류, 유한보존기록의 공개재분류에 대한 명확한 근거규정이 결여되어 있어 개선이 필요하다.

한편, 전문관리기관의 경우 공개재분류의 권한을 지니게 되었지만, 구체적으로 어떻게 실행할지는 규정되어 있지 않다. 국가기록원의 전신인 정부기록보존소의 운영세칙에 의하면 제31조에 규정한 “평가분류”를 통해 보존기록의 공개구분을 실시하되, 제34조에 따라 비밀 취급의 기록, 개인정보 등의 기록, 생산기관의 의견을 청취해야 할 기록, 전면 공개할 기록 등의 4개종으로 구분하는 것으로 되어 있다. 이러한 운영세칙의 규정은 정보공개법이나 기록관리법이 제정되기 이전부터 실시되어온 것으로, 아무런 공개구분 없이 소장해오던 기존의 기록들을 정리하는 방식의 하나로 개발된 것이었다. 4개종에 의한 공개구분이라는 것은 이제는 그 법률적 근거가 없게 된 것이다. 예를 들어 기록관리법에 의해 전문관리기관이 공개재분류의 권한을 지니게 된 이상, 생산기관의 의견청취라는 종류는 그저 공개 재분류의 절차적인 표현이 어야지 재분류의 결과일 수 없는 것이다. 따라서 이러한 운영세칙의 공개구분에 관한 규정은 반드시 개정되어야 하며, 이에 준하여 지금도 국가기록원의 업무가 수행되고 있다면 이 역시 시급히 개선되어야 마땅하다.

다만, 기록관리법 시행령 제21조에서도 전문관리기관이 “평가분류”를 통해 소장하게 될 준영구 이상의 기록에 대해 상세한 내용분석을 수행하도록 규정하고 있다. 이는 물론 앞서 살펴본 정부기록보존소의 운영규정을 계승한 것인데, 보존기록의 공개재분류 역시 이처럼 상세

한 분석을 통해서나 가능하므로 평가분류단계에서 이를 수행하도록 하는 것이 합당하다고 생각된다. 그러나 물론 공개재분류의 경우는 비공개 대상 기록에 대해 반복적으로 이뤄져야 하며, 이관 후의 절차 속에서 한번으로 끝낼 수 있는 성질의 것은 아니다. 따라서, 평가분류를 담당하게 될 부서와 인력에 의해 공개재분류를 실시하더라도, 업무수행 방식은 나름대로의 독자적 성격을 지니지 않을 수 없을 것이다.

이처럼 기록물관리기관에서의 공개재분류에 대한 절차적 제도개선이 이뤄진다고 하더라도, 구체적으로 재분류의 근거기준을 마련해야 하는 과제는 여전히 남게 된다. 가장 명확한 방법은 기록의 등록과 함께 작성되어 유지되는 공개구분과 비공개 사유 등에 대한 정보와 공개청구 및 처리결과에 대한 정보를 지속적이고 누적적으로 관찰하는 것이라고 이해된다. 물론 비공개의 사유가 한 가지만이 아니라 복수인 경우도 상정되어야 할 것이며, 정보공개법 제9조의 비공개 대상의 구분을 기호화하여 표기하는 것으로는 그 사유를 정확히 이해하기 어려운 점도 있을 것이다. 따라서 기록물관리기관에서는 한편으로는 비공개 대상 기록의 사유를 명확히 파악하는 노력을 기울여야 하며, 다른 한편으로는 정기적으로 그 사유의 소멸 혹은 변화를 파악하여 관련 데이터를 갱신해가며 관리해야 할 것이다. 이를 위해서는 자료관 및 기록보존소의 전자적 기록관리시스템의 정비는 물론 상호간의 협조적인 정보교류 체계가 필수적으로 운영되어야 할 것이다.

향후 자료관 단계에서도 재분류가 가능하도록 개선해야 하는 것은 물론이다. 또한 이를 위해서 기록물관리기관에서는 공개 및 비공개의 사유별 관리와 기록정보별 공개처리의 이력관리를 실행하고, 공개일정의 사전공표를 확대 적용시켜야 할 것이다. 아울러 청구인 및 청구목

적에 따라 비공개 기록정보의 제한적 제공을 허용할 수 있도록 해야 하며, 비공개 기록이라 하더라도 열람만을 가능하게 한다든가 특별히 가제를 도입하는 등 제공방식을 보완하는 것이 필요하다.

(7) 기록의 폐기와 정보공개

공공기관의 사명에 의한 업무기능이 지속되는 한 업무활동은 반복적으로 수행되고 매년 유사한 성격의 기록이 지속적으로 생성되기 마련이다. 이러한 기록의 대부분은 20년 이하의 유한보존대상으로 책정되며, 보존기간이 종료되면 적법한 절차에 의해 폐기되어야 한다. 기록관리법 시행령 제37조에 의하면 기록의 폐기는 자료관의 중점업무로서 수행되며, 일부 기록이 전문관리기관에 이관되어 확인 후 폐기된다. 특히 기록물관리기관의 전문요원이 폐기심사관이 되어 기록의 폐기여부를 판단하여 최종적으로 폐기심의회를 거쳐 집행하게 된다.

기록의 폐기는 공개 및 이용의 대상 자체가 소멸됨을 의미하는 것이므로 매우 신중을 기해야 한다. 특히 비공개 대상이었던 정보가 곧장 폐기된다는 것은 자칫 불합리한 결과를 초래할 수도 있음을 유의해야 한다. 비록 정보공개법에 의하자면 “기록”되지 않은 정보의 공개에 대한 의무는 면책된다 하더라도, 기록되었던 정보가 공개도 활용도 되지 않은 채 공공기관만의 판단으로 폐기된다면, 광의의 해석에 따라서는 정보공개법의 취지를 손상한 것이라고 이해될 여지도 있다. 물론 기록물분류기준표 및 기록철 등록제도를 통해 업무상의 참고활용에 필요한 보존기간을 충분히 반영하고, 아울러 폐기심사와 심의를 통해 최종 폐기를 결정하도록 폐기에 신중을 기하고 있어, 이상의 적법한 절차를

통해 시행된다면 폐기의 책임이 다시 법률적인 논란을 일으킬 여지는 없다고 하겠으나, 단순히 보존만이 아니라 공개 및 이용의 기회라는 측면에서 생각해보자면 역시 제도적 보완이 필요하다고 생각된다.

굳이 대안을 생각해보자면, 보존기간이 만료되어 폐기심사에 들어가기에 앞서 일정기간 동안 생산기관은 물론 기타 관련 공공기관이나 제3자, 그리고 일반 대중에게 해당 기록이 곧 폐기절차에 들어가게 된다는 사실을 공표하는 방식이 사용될 수 있을 것이다. 혹 특정 정보가 과거 비공개 처리되었던 경우가 있다면, 당시의 청구인에게도 통보하여 최종적으로 이용할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직할 것이다. 물론 폐기를 앞둔 기록이라고 해서 무조건적으로 모든 공개청구에 제공되어야 하는 것은 아닐 수 있으나, 적어도 업무상의 참고활용은 더 이상 없다고 하더라도 외부의 다양한 이용 가능성마저 없다고 속단할 수는 없는 만큼, 비공개 상태로의 폐기는 제도적으로 더욱 신중을 기할 수 있도록 개선해야 할 것이다.

또한 폐기와 관련한 심사 및 심의, 그리고 집행사실 등에 대한 기록이 유지되어야 함은 물론이고, 폐기가 집행된 경우 소장목록에서 삭제한다고 하더라도 공개청구를 위한 정보 유무의 검색을 위해서 핵심사항을 축약한 형식으로 남기거나 혹은 기왕의 목록정보를 폐기목록으로 남겨두도록 하는 것이 바람직할 것이다.¹⁸⁾

(8) 비밀 기록의 관리

국민의 알권리를 보장하고 투명행정을 실현하기 위한 정보공개법의

18) 졸저, 앞의 책, p.283.

적용대상에 포함되면서도 사실상 공개 가능성이 가장 낮은 것이 바로 비밀 취급되는 정보일 것이다. 정보공개법 제9조에서는 각종 법률 및 법률에 의해 위임된 제한된 명령에 구체적으로 명시된 경우에만 한정하도록 규정하고 있으나, 비밀이 해제된다고 하여도 국가안전보장 등 국가적 이익을 해칠 우려가 있다는 이유 등으로 비공개 대상 정보로 유지될 가능성은 여전히 높다고 생각된다.

기록관리법 시행령 제29조에서는 비밀 기록의 경우 원본과 사본을 구분하여 관리하도록 규정하고 있는데, 접수된 기록에 해당하는 비밀 사본은 비밀보호기간이 종료되면 예고문에 따라 파기하거나 일반문서로 재분류하여 취급하며, 생산된 기록에 해당하는 비밀 원본은 비밀보호기간 이외에 보존기간을 추가로 부여하고 비밀 보호기간이 끝나거나 30년이 넘으면 관할 전문관리기관으로 이관하여 관리하도록 규정하고 있다. 또한 등록대장에 공개구분을 포함하여 등록할 뿐 아니라 특수기록물란에도 비밀임을 표기하도록 되어 있는데, 기록물 제목 등은 분류기준표와 마찬가지로 방식을 응용한다면 가명을 사용할 수도 있을 것이다. 물론 비밀 기록과 관련된 일체의 관리정보는 온라인이 아닌 오프라인에서 처리해야 한다.

그러나 앞서도 설명했지만, 비밀이 해제된다고 하더라도 공개구분은 별도로 다시 진행되어야 한다. 더군다나 비밀은 통상 건단위로 특별관리되므로, 비밀이 해제되면 본래의 동일한 업무활동의 기록철에 다시 합철하는 것이 바람직할 것이다. 일반 자료관에서는 취급할 수 없는 비밀 기록은 비밀이 해제되면 원본은 전문관리기관으로, 사본은 해당 자료관으로 이관되어 본래의 기록철에 합철될 수 있어야 할 것이다. 특히 비밀 원본의 경우 해당하는 기록도 전문관리기관으로 이관되지

않는다면 비밀이었던 원본 기록만이 남게 되어 관련된 업무활동의 전체상을 이해할 수 없게 된다. 비밀이 해제된 후에는 정식의 기록물 제목을 사용하여 등록대장과 소장목록, 열람목록, 정보목록 등을 갱신해야 할 것이다.

전체적으로 보자면 기록관리법이 비밀 기록의 보존과 관리에 대해서까지 규정하게 된 것은 획기적인 진전임에 틀림없다. 그러나 정보공개법은 물론이고 기록관리법의 비밀 기록에 대한 관리규정은 개선 및 보완의 여지가 참으로 많이 남아있다. 특히 비밀 기록의 취급을 규정하고 있는 보안업무규정을 엄격히 적용하더라도, 한번 비밀로 분류가 되고나면 공개와 이용이 사실상 매우 힘들어지므로, 비밀로의 분류 자체가 적정한지에 대한 검토가 충실히 이뤄지도록 정비해야 한다. 기록관리법에 있어서도 개별 문건단위로 관리되는 비밀 원본기록의 경우, 등록대장 등에 그 보존기간을 표기하거나 재분류 여부를 표기할 방법이 없으며, 비밀인 채로 보관되는 원본의 비밀등급 및 비밀보호기간의 조정 등에 대한 전문관리기관의 권한과 책임 등에 대해서도 명확한 규정이 없는 형편이다.¹⁹⁾ 정보공개가 사회에 일반화되어 갈수록 비밀로 취급되어온 정보에 대한 관심과 공개청구 역시 필연적으로 확대될 것이므로 이에 대한 제도적 준비를 서둘러야 할 것이다.

(9) 이용제도의 개발

앞에서도 이미 여러 차례 지적한 바 있지만, 기록은 생성되었을 때

19) 이상 비밀기록의 관리에 대한 제도적 개선에 대해서는 줄저를 참고하라. 앞의 책, pp.393~398.

의 성격과 가치를 그대로 유지하는 것이 아니라, 생성의 목적에 따른 작용을 완수하고 나면 점차로 변화해가기 마련이다. 특히 업무상의 가치나 영향은 급격히 감소하게 되는 반면, 사회상의 다양한 목적으로 이용될 여지는 확대된다. 바로 이러한 기록의 성격과 가치의 변화에 결정적인 영향을 미치는 것이 기록물관리기관의 이용개발의 노력과 역할이라고 할 수 있다.

기록의 이용은 그저 열람실에서 이뤄질 뿐 아니라 기록관리의 전 과정을 거쳐 준비되는 것이라고 이해된다. 특히 사회적 이용의 가치가 높다고 판단되어 영구 혹은 준영구의 장기 보존대상으로 선별된 기록은 그 특성과 가치를 적절하게 분석하여 보다 원활하고 광범위하게 이용될 수 있도록 개발하는 것이 필요하다. 기록의 생성과 관련이 없는 일반 이용자의 이용을 위해서, 소장한 기록정보를 재차 분석하고 선별하여 능동적으로 제공할 수 있는 체제를 갖추는 것이 전문관리기관의 본연의 업무라고 할 수 있다. 자료관의 경우에도 업무상의 참고나 업무활동의 홍보를 위하여, 소장 기록을 가공 혹은 편집하여 제공하거나 간행 및 전시 등의 활동 또한 개발할 필요가 있다.

그 우선은 소장 기록을 정확하고도 종합적으로 파악하기 위한 검색 도구를 개발하는 것이다. 기록의 생성과정부터 보존, 폐기 혹은 이용까지의 모든 기록관리과정을 전자적으로 제어하고 관련 정보를 구축해가는 기록관리시스템을 운영하게 될 우리의 경우에는, 각각의 기록의 관리과정에서 생성되는 다양한 관련 데이터야말로 수준 높은 입체적 검색도구를 개발하는 데에 사용될 수 있을 것으로 기대된다.

다음은 이러한 검색도구에 담을 소장 기록에 대한 폭넓은 이해와 분석의 업무단계가 필요할 것이다. 이미 기록의 전체적인 분류체계에 대

해서는 가닥을 잡은 형편이라고 이해되지만, 전문관리기관으로 선별되어 모여질 기록들의 구조와 상호 관련성에 대한 분석은 앞으로도 지속적으로 수행되고 심화되어야 할 것으로 생각된다. 국가기록원은 지난 1997년부터 평가분류 업무를 수행하며 소장 기록 하나 하나의 내용을 분석할 기회를 가져왔으며, 바로 이 단계에서 공개구분의 재분류도 수행하고 있다. 기록관리법에서 규정하고 있는 “(역사적) 주제어”의 부여나 혹은 상세한 기술(디스크립션) 역시 이러한 내용의 분석과정을 통해서 가능할 것이다. 전문관리기관에서 어차피 영구 혹은 준영구의 장기 보존을 하더라도 그 보존가치와 보존상태 등을 종합적으로 고려하여 보존처리와 보존방식을 차별화하는 전략을 실천에 옮기게 되면, 그 과정에서 전시대상이나 자료집 간행대상을 선별한다거나, 혹은 특정의 역사적 사건과 사고, 인물 등과 직접 관련된 기록을 그룹핑해낼 수도 있고, 비공개 처리되어온 기록의 공개 재분류는 물론, 심지어는 전문관리기관의 비상계획마저도 적절하게 수립할 수 있을 것이다. 바로 소장하는 기록정보의 이용을 위한 각종 개발업무가 평가분류 과정에서 집중적으로 수행될 수 있는 것이다.

열람실은 기록의 이용이 직접 행해지는 중요한 업무활동 공간이다. 단지 이용자의 요청에 의한 제공장소라기 보다는, 기록정보의 이용을 효과적으로 지도하고 안내하는 서비스 공간이라고 해야 오히려 정확할 것이다. 정보목록과 같은 검색도구는 물론, 열람 및 이용에 적합하고 충분한 시설과 장비를 갖추어야 하며, 또한 소장기록에 대한 이해와 관련 전문지식, 투철한 서비스 정신을 갖춘 전문인력에 의해 이용자를 대상으로 한 자문도 이뤄져야 한다. 일반적으로 기록의 생성과 관련이 없는 일반 이용자로서는 자신이 원하는 기록에 대해 직접 추적하거나

열람실 직원에게 정확히 설명하기가 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 이용안내 및 자문활동이 결여된다면 궁극적으로 기록물관리기관으로서도 이용제공에 실패하고 말게 될 것이다. 특히 신청한 기록만을 제공하면 된다고 생각한다든지, 공개목록에 없는 정보는 제공할 수 없다고 단정적으로 처리한다든지, 검색도구의 이용방법에 대해 안내하지 않는다든지 하는 등의 처리태도는 기록물관리기관의 이용정책에 반하는 결과를 초래할 것이다.

이외에도 소장 기록의 이용을 위한 출판과 간행, 전시 및 각종 학술·문화행사와의 연계활동 등은, 기록의 공개와 차원을 달리하면서도 공개를 촉진하고 보존기록을 보호하며 기록의 보존에 대한 사회적 지원과 협력을 확대하는 중대한 효과를 발생시킨다. 이러한 활동의 지속적인 실천을 통해서 기록관리업무의 전반적인 수준 역시 향상되는 것은 두말할 나위도 없다.

이상의 이용제도를 활성화하기 위한 가장 바람직한 접근방법은 기록물관리기관의 정규업무체계에 이용개발 업무를 포함시키는 것이다. 특히 전문관리기관의 경우 평가분류의 구체적인 업무내용은 얼마든지 개선·확장시킬 여지가 있다. 정보공개법과 기록관리법에 의해 공개 및 이용 제공이 이뤄지는 열람실의 경우 평가분류단계와 밀접한 연관성을 지니고 있으므로 그 업무체계를 재정비 할 필요도 있을 것이다. 아울러 소장 기록의 이용개발을 위해서는 불가피하게 기록의 가치와 특성을 보다 전문적으로 이해하고 있는 외부의 전문단체 및 학계, 전문가그룹 등과의 교류와 협력이 필수적이다. 그같은 교류 및 협력의 가장 좋은 출발점은 소장기록에 대한 소개의 노력이라고 하겠다. 새로이 수집된 기록과 발굴기록에 대해 정기적으로 외부에 소개함으로써

관련 전문분야의 관심과 협조를 이끌어낼 수 있을 것이다. 특정 주제나 사안과 관련한 소장 기록을 재차 선별하여 역사자료집을 간행하는 등의 활동이 이미 때때로 수행되어 왔지만, 본격적인 정규부서를 조직하여 일상업무로 삼아도 좋을 것이다. 역사학 연구자 출신의 아키비스트들이 그 주축을 이룰 수 있을 것이며, 기록의 안전한 보존을 위해서나 사회적 공표권의 보호를 위해서도 바람직할 것이다.

4. 맺음말

앞에서 소개한 2003년도 정보공개 현황조사에는 당시 정부기록보존소에서의 이용 수치가 행정자치부의 현황에 함께 포함되어 있다고 하며, 2004년도의 현황조사에서는 국가기록원의 20만 여건의 열람 수치를 제외시켰다고 한다. 대한제국기의 기록으로부터 일본 총독부가 생성한 기록과 오늘날의 기록까지, 그리고 미국과 중국의 정부가 생성한 기록이나 심지어는 개인 가문의 토지문서까지 수집해서 보존하고 있는 국가기록원의 소장기록 이용통계가 과연 정보공개 차원에서 언급되어야 하는가 하는 관점에서 보자면 정보공개 통계에서 제외시킨 것이 합당한 처사였다고 이해된다. 그러나 향후 정보공개제도의 적용대상으로부터 국가기록원과 같은 기록보존기관을 제외시킨다는 법적 근거도 없는 형편이고, 더군다나 국가기록원이 수행한 기록관리분야의 정책개발과 기록관리 업무활동에 대한 정보는 엄연히 정보공개제도의 대상임에 틀림없다.

한편 국가기록관리의 정책기관이자 대표적인 전문관리기관인 국가

기록원의 홈페이지를 통해 확인되는 열람현황에 대한 통계는 더욱 아쉬움을 준다. 그저 열람과 복사, 상담 등의 건수를 나열할 것이 아니라, 본격적인 이용제공 서비스의 여러 측면, 예를 들자면 주요 이용기록과 이용자, 이용목적, 이용개발의 성과와 문제점을 포함한 향후 과제 등이 종합적으로 분석된 보고가 이뤄진다면 국가기록원의 활동에 대한 보다 깊은 이해를 얻을 수 있을 것이다.

이처럼 우리는 아직 정보의 공개와 보존기록의 이용에 대해 명확하게 인식하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그 분석의 수준도 낮은 것이 사실이다. 공공활동의 사실을 입증하는 기록을 관리하고 보존하는 기록물관리기관은 설령 정보공개법이 없다고 하더라도 보존기록의 “공개”와 “이용”을 활성화시키기 위해 노력해야 한다. 또한 이러한 “공개”와 “이용” 업무를 포함하여 자신들의 기록관리 업무활동 역시 기록으로 유지하며 정당하게 이루어졌음을 스스로 입증해야 한다. 이러한 기록물관리기관의 설치는 현대적인 기록관리의 이론적, 경험적 기초위에서 구상되어 기록관리법에 규정되었다. 기록물의 생애주기론에서 밝혀진 기록의 성격과 가치의 변화는 객관적 사실이며 일정한 법칙이다. 컨티뉴엄론에서 강조된 통합적 관점에서의 전자적 기록관리는 현대의 전자정보화 사회에 적합한 기록관리 방법론을 제시하고 있다. 기록관리는 끊임없이 이러한 이론적 지식의 개발과 실무적 경험의 축적을 통해서 스스로 진화해가야 하며, 기록정보의 “공개”와 “이용”에 대해서도 마찬가지이다.

본문에서도 장황하게 설명하였지만 공공활동 정보의 공개와 보존기록의 이용은 서로 밀접한 관련이 있는 한편 그 차이 또한 적지 않다. 일반 행정기관과 기록물관리기관 역시 효율적 국가운영과 국민에 대한

봉사라는 공통된 사명에도 불구하고 그 수행방식 또한 차이가 있다. 그러나 정보공개법은 분명 기록관리법이 정상적으로 운영되어야 그 취지를 충분히 실현할 수가 있다. 비록 오늘날 정보공개법은 행정자치부의 정부혁신본부 제도혁신팀, 기록관리법은 행정자치부 국가기록원으로 나뉘어 주관되고 있으나, 어느 시점에선가 반드시 통합된 업무체계 안에서 정비되어야 마땅하다.

본문에서는 국정운영과 공공활동의 사실을 담은 “현재의 정보”와 “과거의 기록”에 대해, 한편으로는 “공개”의 관점에서 보다 충실히 다뤄지길 기대하고, 그리고 다른 한편으로는 “이용”의 관점에서 보다 본격적으로 취급되길 기대하면서, 서로 같으면서도 다르고 또한 서로 구분되면서도 함께 다뤄져야 하는 두 가지를 함께 뒤섞어 살펴보았다. 운영과제라는 제목조차 무색하게도 그저 원론적인 수준에서의 개선과제를 제시하였을 뿐이었고, 대안삼아 언급하였던 것 역시 실무적으로는 별로 도움이 되지 못할 것들 뿐이었다. 그도 그럴 것이 기록관리법의 취지와 세부적으로 규정된 방법들이 정상적으로 실행되기만 한다면, 정보와 보존기록의 공개 및 이용의 수준은 물론이고, 그 개선과 발전의 전망 역시 가히 획기적으로 진전되고 명확해질 것이라고 믿고 있기 때문이다.

마지막으로 언급하고 싶은 것은 이 모든 제도적 개선과 과제의 설정, 대안의 모색은 결국 아키비스트에 의해서 실행되어야 한다는 자각에 관한 것이다. 아키비스트는 기록을 매개로 그 생산자 및 생산목적과 그 이용자 및 이용목적의 연계시켜 주는 일에 복무함으로써 자신의 직분을 실현한다. 기관의 운영에 참여하는 행정직원이나, 혹은 기술적인 영역의 종사자들을 포함한 기록물관리기관의 아키비스트 모두가 그

과정에서 기록관리에 대한 전문지식을 실현하고 심화시켜갈 기회를 얻으며, 또한 소장 기록에 포함된 관련 지식을 함께 함양하게 되고, 다양한 이용자와 이용요구에 대해서도 깊이 있는 식견과 이해를 갖게 된다. 이처럼 자신의 성숙과 더불어 타인에 대한 도움과 사회에 대한 기여를 동시에 실천해가는 직무상의 특성을 지닌 아키비스트야말로 정보공개제도와 기록관리제도를 통합된 관점에서 구현하고 개선해갈 원동력이다. 문제의 확인과 개선, 무관심과 몰이해에 주저하지 않는 용기를 기대한다.

ABSTRACT

Operative Challenges in Releasing Administrative Information and Records

Won-Kyu Lee

The release of administrative information has been the challenge of our age following the maturation of democratic ideology in our society. However, differences of opinion and conflict still exist between the government and private sectors regarding the issue, and it seems that the technical and policy-related insufficiencies of information and record management that actually operate the release of information are the main causes.

From the perspective of records management, records or information are variable in their nature, value, and influence during their life span. The most controversial issue is the records and information in the current stage of carrying out business activities. This is because the records and information pertaining to finished business are but evidence to ascertain the past, and have only a limited relationship to the ideal of the 'democratic participation' by citizens in activities of the public sector.

The current information release policies are helpless against the 'absence of information,' or incomplete records, but such weakness can be supplemented by enforcing record management policies that make obligatory the recording of all details of business activities. In addition, it is understood that the installation of 'document offices("Jaryogwan")' that can manage each organization's information and records will be an important starting point to integrate the release, management, and preservation of information and records.

Nevertheless, it seems that the concept of 'release' in information release policies refers not to free use by all citizens but is limited to the 'provision' of records according to public requests, and the concept of 'confidential' refers not to treating documents with total secrecy but varies according to the particulars of each situation, making the actual practice of information release difficult. To solve such problems, it is absolutely necessary to collect the opinions of various constituents associated with the recorded information in question, and to effectively mediate the collective opinions and the information release requests coming from applicants, to carry out the business more practically.

Especially crucial is the management of the process by which the nature and influence of recorded information changes, so that information which has to be confidential at first may become available for inquiry and use over time through appropriate procedures. Such

processes are also part of the duties that record management, which is in charge of the entire life span of documents, must perform. All created records will be captured within a record management system, and the record creation data thus collected will be used as a guide for inquiry and usage. With 'document offices(Jaryogwan)' and 'archives' controlling the entire life span of records, the release of information will become simpler and more widespread.

It is undesirable to try to control only through information release policies those records the nature of which has changed because, unlike the ones still in the early stages of their life span and can directly influence business activities, their work has finished, and they have become historical records or evidences pointing to the truth of past events. Even in the past, when there existed no formal policy regarding the release of administrative information, the access and use of archival records were permitted. A more active and expanded approach must be taken regarding the 'usage' of archival records. If the key factor regarding 'release' lies in the provision of information, the key factor regarding 'usage' lies in the quality and level of the service provided. The full-scale usage of archival records must be preceded by the release of such records, and accordingly, a thorough analysis of the nature, content, and value of the records and their changes must be implemented to guarantee the release of information before their use is requested. That must become a central task of document offices and

record archives.

“Today's information” will soon become “yesterday's records,” and the “reality” of today will become “history” of the past. The policies of information release and record management share information records as their common objective. As they have a mutual relationship that is supplementary and leads toward perfection, the two policies must both be differentiated and integrated with each another. It is hoped that the policies and business activities of record management will soon become normalized and reformed for effective and fair release of information.