

## 기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안\*

조 영 삼\*\*

1. 머리말
2. 기록정보공개 제도 개선 추진 현황
3. 기록정보공개 제도 개선 방안
  - 1) 비공개와 공개유예로의 개념 전환
  - 2) 정보공개 기준의 구체화
  - 3) 정보목록의 누락없는 제공
  - 4) 비공개 대상정보의 구체화
  - 5) 법령비정보의 엄격한 적용
  - 6) 속기록의 비공개 조항 삭제
  - 7) 비공개 상한기간 설정의 재고
4. 맺음말

\* 이 논문은 2009년 10월 9일 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’ 창립 1주년 기념 토론회(‘우리시대 알권리를 진단한다’)에서 발표한 글을 수정·보완하여 논문으로 작성한 것이다.

\*\* 한신대학교 초빙교수

주요 논저 : 「대통령기록관리의 현황과 전망」 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009; 「대통령기록관리체계의 형성과 쟁점」 『지배문화와 민중의식』, 한신대학교 출판부, 2008.

## [국문초록]

알권리(right to know)는 법·제도를 만들거나 개선하는 것만으로는 충족될 수 없다. 알권리는 제도보다 문화의 문제이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지속적인 제도개선 요구가 필요하다.

알권리와 관련해서는 여러 법령이 있을 것이다. 특히 정보공개법, 공공기록관리법, 대통령기록관리법 등이 핵심이라고 할 수 있다. 공공기록관리와 대통령기록관리와 관련한 제도가 알권리가 깊은 관련이 있다는 것은 2004년 이후 기록관리혁신을 추진하면서 공유되었고, 그 결과 ‘국가기록관리혁신로드맵’이 채택되었다. 또, 2007년 ‘참여정부’의 ‘취재지원시스템선진화방안’ 발표 이후 정부와 언론단체 등이 참여하여 구성한 ‘정보공개제도개선T/F’의 다수 의견이 반영된 정보공개법 개정안에는 그동안 제기된 문제들에 대한 제도 개선안을 마련하였다. 이런 개선방안이 제도를 개선하는 데에는 이르지 못하였다.

이 글에서는 그동안 제기되었으나 논의에 반영되지 않은 것들을 중심으로 몇 가지 제도 개선 사항을 제안하였다. 정보 비공개 개념을 공개유예 개념으로 전환, 정보공개기준을 구체적으로 비치하고 공개, 비공개대상 개인정보의 구체화, 내부검토를 이유로 비공개하는 정보의 구체화와 엄밀한 적용, 사유없는 속기록의 비공개 조항 삭제, 비공개 상한 기한 설정 등이 그것이다.

그동안의 제도 개선 추진의 가장 큰 성과는 알권리가 정보공개제도에 한정하는 것이 아니고 기록관리라는 ‘원인’이 체계적·과학적이어야 한다는 것을 인식하게 된 것이다. 이것은 알권리가 내부고발과 같은 우연적 요소가 아

닌 기록의 생산, 유통, 보존, 활용의 체계화라는 필연적 요소로 확보됨을 공유하게 되었다는 것이다.

기록정보의 공개와 관련해서는 더 많은 연구가 필요하다. 특히 국가기록원 등 영구기록관리기관에서의 기록 열람 문제, 그 과정에서 발생하는 저작권 문제 등 여전히 해결해야 할 난제들에 대해 학계와 해당 기관의 지속적인 연구가 필요하다.

**주제어 : 알권리, 정보공개, 정보공개법, 공공기록관리법, 대통령기록관리법**

## 1. 머리말

청주시의 「행정정보공개조례」(1992년 1월) 제정 이래 기록 정보 공개와 관련한 법·제도는 꾸준히 개선되어 왔다. 그동안 기록정보 공개 관련 제도는 정보공개, 대통령기록관리를 비롯한 기록관리 그리고 비밀관리 등으로 법제화되었거나 국회에 계류 중이다.<sup>1)</sup>

비록 꾸준한 개선이 있어 왔고, 그만큼 알권리의 폭과 깊이가 넓고 깊어졌지만 만족스러운 상황은 아니다. 또 법·제도가 있음에도 불구하고 이마저 지켜지지 않는 상황은 지금도 지속

---

1) 기록정보의 공개와 관련해서는 여러 법·제도에 그 내용이 산재해있다. 이 글에서는 주로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”), 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 “공공기록관리법”), 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 “대통령기록법”)을 검토 대상으로 한다. 또, 이 글에서는 구체적으로 검토하지는 못하지만 현재 국회에 계류 중인 「비밀의 보호와 관리에 관한 법률(안)」(이하 “비밀보호법(안)”)도 대상이 되는 중요한 법률안이다.

되고 있다. 특히 이명박정부 들어서 알권리의 현실적 후퇴를 우려하는 목소리가 높다.<sup>2)</sup>

기록정보의 공개와 관련한 제도 개선에 대한 최근 연구는 비공개대상정보 각각에 대한 검토와 개선 방안 제안,<sup>3)</sup> 취재의 자유와 알권리와의 관계,<sup>4)</sup> 정보공개 범위의 확대,<sup>5)</sup> 영구기록관리기관에서의 기록의 공개·활용과 저작권 문제,<sup>6)</sup> 그리고 굿거버넌스와 정보공개 문제<sup>7)</sup> 등에 대한 것들이 있다. 이 연구

---

2) 정보공개실태에 관한 최근의 언론보도는 국민일보, 「정보공개청구제도 11년 됐는데, 공무원들 서비스 먹통」, 2009.10.13일자 ; 한겨레신문, 「정보공개법 11년, 행정기관은 되레 입 닫혔다」, 2009.10.8일자 ; 경향신문, 「공공기관, 비밀주의 여전하다」, 2009.10.7일자 ; pd저널, 「국민상대로 명예훼손, 저작권 주장하는 나라」 2009.9.24일자 ; 한겨레신문, 「김경 MB정부들어 정보공개율 ‘뚝’」, 2009.6.15일자 ; 파이낸셜뉴스, 「행안부 비공개정보 지나치게 늘었다」, 2009.4.8일자 등이다.

정보공개 실태에 대한 전반적인 현황은 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’(<http://www.opengirok.or.kr>)와 『세계일보』가 공동 기획하여 탐사 보도한 「뒤로 가는 정보공개」(2009.2.5~2.8) 참조.

- 3) 박진우, 「정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰」 『동아법학』 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009.  
배정근, 「정보공개법을 통한 알권리 실현의 한계」 『한국언론학회』 제53권 제1호, 한국언론학회, 2009  
김창조, 「정보공개법상 비공개사유」 『법학논고』 제25집, 경북대학교 법학연구소, 2006
- 4) 고민수, 「취재의 자유와 알권리의 관계에 관한 고찰」 『미국헌법연구』 제18권 제2호, 미국헌법학회, 2007.  
손태규, 「군사정보의 공개 및 보도 제한의 적법성 연구」 『한국언론학회』 제51권 제2호, 한국언론학회, 2007
- 5) 김배원, 「판결문을 공개 확대 방안에 관한 헌법적 검토」 『법학연구』 제47권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2006.
- 6) 윤여진·김순희, 「영구기록물관리기관의 공개제도 운영방안 연구」 『한국기록관리학회지』 제9권 제1호, 한국기록관리학회, 2009.  
정경희, 「기록정보서비스 활성화를 위한 저작권 문제 연구」 『정보관리학회지』 제24권 제1호, 한국정보관리학회, 2007.
- 7) 김미경, 「굿 거버넌스와 정보공개」 『한국비블리아학회지』 제19권 제1호, 한국비블리아학회, 2008.

들은 정보공개법이 제정·시행된 이후 10여년 동안의 제도 운영상의 여러 문제들을 검토하고 개선방안을 제시한 것들이다.

이 글에서는 이런 연구를 통해 그동안 문제제기 되었던 제도개선 사항에 몇 가지를 덧붙여 논의를 진전시키고자 한다. 비록 새로운 문제제기는 없으나 기존의 논의를 정리하고 지속적인 제도 개선 추진을 위한 단초를 마련하는데 일조하게 될 것을 기대한다.

먼저, 기록정보공개 관련 제도 개선 추진 현황을 2004년 하반기 이후 추진된 국가기록관리 혁신 추진과 그에 따른 「국가기록관리혁신 로드맵」(이하 “로드맵”)의 발표와 이의 실행과정에서 추진된 관련 법률의 제·개정 내용을 정리할 것이다. 또, 참여정부의 ‘취재지원시스템 선진화 방안’ 발표 이후 정부와 시민단체 및 언론단체가 참여하여 구성한 ‘정보공개제도개선 TF’에서 수차례 논의하여 마련한 다수 의견에 따른 정보공개법 개정안의 내용도 검토할 것이다.

다음으로는 그동안 논의는 되었으나 법제화에 반영되지 못했거나 더 논의가 필요한 제도 개선 사항을 비공개와 공개유예로의 개념 전환, 정보공개기준의 구체화, 정보목록의 누락없는 제공, 비공개대상정보의 구체화, 법령비정보(法令秘情報)의 엄격한 적용과 접근제한기록과의 관계, 속기록의 비공개 문제, 비공개 상한 기한의 설정 등 각각의 주제별로 간단히 살펴보고자 한다.

---

대통령비서실, 『국 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구』, 2005.

## 2. 기록정보공개 제도 개선 추진 현황

2004년 이후 기록정보공개 관련 제도 개선이 추진되었고, 관련 법률이 제·개정되었다.<sup>8)</sup> 특히 국가기록관리혁신이 추진되면서 그동안 논의되었던 관련 제도 전반에 대한 검토가 있었다. 정부혁신위원회 기록관리전문위원회는 2005년 10월 로드맵을 발표하였는데, 다음 <표 1>과 같은 기록정보공개 관련 법·제도 개선안을 제안하였다.

<표 1> 국가기록관리혁신 로드맵의 알권리 관련 법·제도 개선 내용<sup>9)</sup>

관련 법률	주요 내용
공공기록관리법 (개정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기록의 단계별 공개재분류 실시와 공개 확대</li> </ul>
정보공개법(개정)	<p>&lt;정보공개의 대원칙&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개정보는 온라인으로 목록과 정보내용 공개</li> <li>• 비공개 정보에 대해서만 정보공개 청구</li> </ul> <p>&lt;기록정보의 단계별 공개분류&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기록생산관리 단계별로 공개분류 수행 의무</li> <li>• 부처별 비공개 세부기준 수립 의무와 세부기준 공개 의무</li> </ul> <p>&lt;정보공개심판기구의 조직&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공개 정책결정, 감시, 이의분쟁 조정, 심판 수행</li> </ul>

- 8) 1998년부터 시행된 정보공개법은 참여정부 시기인 2004년에 많은 내용으로 한 차례 개정되었다. 전자적 정보공개의 근거 마련, 행정정보공표의 도입, 정보목록의 작성·비치, 비공개대상정보의 축소, 정보공개 절차의 개선, 정보공개위원회 신설 등 학계 및 시민단체의 제도개선 요구를 상당히 반영한 것이었다. 참여정부 기간 동안의 제도 운영과 실태에 대해서는 전진환, 「참여정부 정보공개 정책에 관한 연구」, 명지대 기록정보과학전문대학원 석사학위 논문, 2008, 참조.
- 9) 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회, 「국가기록관리혁신 로드맵」, 2005.10.4. 27~28쪽.

	<민주정부 추동력으로서의 정보공개 확대> • 공익검증제도, 침해검증제도 등의 도입
비밀설정 및 해제에 관한 법제 정비	<비밀영역의 다양화> • 비밀범주의 다양화 추세 반영  <비밀 생산 및 분류> • 비밀 생산·관리·승인권자 지정 • 구체적이고 엄밀한 등급별 세부 분류기준 작성 • 업무 진행에 따른 비밀등급 조정 및 비밀해제 • 대외비 폐지 • 비밀생산 감독 및 감사  <비밀해제와 이용> • 30년 이상된 장기 비밀기록의 비밀분류 해제 • 비밀해제 절차와 권한을 구체적으로 규정 • 비밀 유출시의 처벌 규정
대통령기록관리 법제 정비	• 대통령기록의 보호, 공개의 정치적 중립성 유지 • 비공개로 보호해야 할 기록의 범위 지정 및 비공개 기간 설정

로드맵에서는 알권리가 단지 정보공개법에 한정하는 것이 아니라 기록관리 및 비밀관리와도 밀접히 관련되어 있음을 선언하고 제도 개선 방안을 도출한 것에 의의가 있다.<sup>10)</sup>

로드맵 발표 이후 관련 법·제도 개선이 추진되어 공공기록관리법을 전부 개정하고, 대통령기록관리법을 제정하였으며, 비밀보호법(안)을 국회에 제출하였다. 다음 <표 2>는 이들 법률의 주요 제·개정 내용이다.

10) 예를 들어 기록의 생애주기(Life cycle)에 따른 단계별 공개 재분류를 제안하였다. 즉, 공개의 설정 및 재분류 시기를 ‘기록 생산 시점 → 업무종결 시점 → 기록관 이관 시점 → 영구기록물관리기관 이관 시점 → 영구기록물관리기관에서 일정 시기 경과 후’ 등으로 제시하였다. 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회, 「국가기록관리혁신 로드맵」, 2005.10.4. 22쪽.

〈표 2〉 공공기록관리법과 대통령기록관리법의 기록정보공개 관련 내용

관련 법률	개정 내용
공공기록관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비공개기록 주기적 재분류(매5년) 및 생산 30년후 자동공개 원칙</li> <li>- 기록정리 시 재분류, 이관 후 매 5년 경과 후 재분류</li> <li>• 비공개 기록을 개인 권리구제, 학술연구 등 비영리 목적으로 열람을 청구한 경우 등 공익목적으로 열람가능</li> <li>• 기록물공개심의회 구성·운영</li> <li>- 외부전문가 참여확대 및 비공개 심의절차 강화</li> </ul>
대통령 기록관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령기록물은 공개함을 원칙으로 함</li> <li>• 비공개로 분류된 대통령기록은 이관된 날부터 매 2년마다 공개여부 재분류</li> <li>• 대통령지정기록은 열람·사본제작 등을 허용하지 아니하거나 자료제출의 요구에 응하지 아니할 수 있는 보호기간을 따로 정할 수 있음</li> <li>• 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록을 열람하려는 경우에는 이에 필요한 편의 제공</li> <li>• 비밀기록에 대하여 비밀을 해제하거나 보호기간 등을 연장하려는 경우에는 대통령기록관리위원회의 심의를 거쳐 재분류</li> </ul>
비밀보호법(안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비밀의 범위를 통상·과학·기술개발 등으로 확대하고, 비밀의 범주를 전시계획, 안보정책, 통일·외교, 국방, 과학기술 등으로 명확히 정함</li> <li>• 비밀기록 원본을 정기적으로 재지정 검토</li> <li>• 특별한 사유가 없는 한 30년경과 후 비밀에서 자동해제</li> <li>• 국가안보 또는 국익 증진이 명확한 경우에는 비밀을 공개할 수 있게 함</li> <li>• 비밀의 탐지·수집·누설행위에 대한 처벌 가능</li> </ul>

로드맵 채택 이후 정보공개법의 개정도 추진하여 정부안을 마련하였으나 적극적으로 개정이 추진되지 못하여 국회에 제출하지도 못하였다. 다음 <표 3>은 당시 정부의 정보공개법 주요 개정안이다.



〈표 3〉 국가기록관리혁신 로드맵 채택 이후 정부의 정보공개법 개정안<sup>1)</sup>

사전 정보공개의 원칙 설정	• 전자적 형태의 정보로서 공개 대상으로 분류된 정보는 온라인을 통해 사전에 공개하는 것을 원칙으로 규정
공익검증제도 도입	• 비공개 대상 정보라고 하더라도 공익상 필요한 경우 적극적으로 공개하기 위해 공익 차원에서 비교형량 노력을 하도록 규정
비공개정보의 공개재분류 절차 제도화	• 기록의 생산·관리 단계에 따라 비공개정보를 공개정보로 재분류하도록 의무화 - 기록관 이관 이전단계의 재분류 절차 근거만 규정
정보공개위원회 기능 강화	• 행정심판위원회에서 불복신청 사항을 심판하기 이전에 미리 정보공개위원회의 의견 및 자문을 구하도록 함으로써 정보공개 불복신청 사건에 대한 구제기관의 역할을 일부 수행
기간 산정기준의 명확화	• 초일을 산입하고 공휴일 불산입을 법률에 규정
이의신청 결정기간 연장	• 이의신청 결정기간을 현행 신청일로부터 7일에서 10일로 조정하여 정보공개 불복수단으로서 이의신청의 실효성 강화

이 개정안 중 사전 정보공개 원칙과 관련해서, 공개된 정보를 청구 대상에서 일괄 제외하는 것은 국민의 알권리 침해 등의 소지가 있으므로 공공기관의 적극적 공개 의무만 규정하도록 하였는데, 아마도 모든 국민이 온라인에 접근할 수 없다는 측면을 고려하였을 것이다. 그런데 이 사안은 애초에 공개로 설정한 것은 모두 공개하고, 비공개로 설정한 것만 정보공개 청구 대상으로 하자는 것이었음을 상기할 필요가 있다.

또 공익검증제도 도입과 관련해서도 이를 시행하는 국가가 영국과 일본 등에 불과하고, 공익상 필요도 기관의 재량에 따른다면 개별사안에 따라 해당기관이 판단하도록 재량을 부

11) 행정자치부 정부혁신본부, 「‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 개정 계획」, 2006. 11.

여하도록 노력하도록 ‘권유’하는 차원에 그치는 것이었다.<sup>12)</sup>

참여정부는 2007년 5월 22일 국무회의에서 ‘취재지원시스템 선진화 방안’을 확정하여 발표하였다. 이에 언론사 등에서 취재자유 침해 등을 주장하자 정부에서는 정보공개 확대를 대안으로 제시하였고, 행정자치부·국정홍보처와 기자협회 등 5개 언론시민단체<sup>13)</sup>와 ‘정보공개제도 개선 T/F’를 구성하였다. ‘정보공개제도 개선 T/F’는 2007년 11월 다수 의견을 토대로 한 정보공개법 개정안을 마련하였다. 당시 개정안은 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 ‘정보공개제도 개선 T/F’ 다수 의견에 따른 정보공개법 개정안

정보공개 원칙 강화	• 공공기관의 정보는 국민의 알권리 보장을 위해 적극적으로 공개해야 함
사전 공개의 강화	• 전자적으로 처리된 정보 중 공개대상으로 분류된 정보는 청구가 없더라도 사전에 공개하도록 의무화
정보목록의 빠짐없는 공개	• 공공기관이 보유·관리하는 <u>모든 정보에 대해 정보목록을 작성하여 정보공개시스템에 공개</u> - 정보목록 자체에 비공개대상정보가 포함된 경우는 제외
비공개대상 축소 및 구체화	• <u>의사결정 및 내부검토과정을 이유로 비공개할 경우에는 공개가능 시점을 통지</u> • <u>위원회 위원 및 퇴직공무원의 재직 중 성명·직위 공개</u> • <u>비공개대상정보에 해당하는 경우에도 공익상 필요한 경우에는 공개</u> • 비공개로 분류된 정보를 정기적으로 재분류

12) 일본은 공익상 필요한 경우 기관의 재량에 따라 공개하는 ‘재량공개제’를, 영국은 비공개로 인한 공익이 공개로 얻는 공익보다 우선하는지 여부 등을 검증하여 비공개 유지 또는 공개로 전환하는 ‘비공개 공익성 검증제’를 채택하고 있다. 영국의 공익검증제도의 내용과 운영에 대해서는 대통령비서실, 『굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구』, 2005, 41~66쪽 참조.

13) 민주언론시민연합, 참여연대, 한국기자협회, 한국인터넷신문협회, 한국피디언협회

기간 선정기준 명확화	• 초일을 산입하고 공휴일 불산입을 법률에 규정
정보공개심의회 활성화	• 국가기관, 지방자치단체, 공기업은 반드시 정보공개심의회를 설치하도록 함 • 국방·외교 등을 주로 하는 기관의 외부 전문가 위촉 비율을 1인 이상에서 1/2로 확대
사본·복제물 교부 의무화	• 청구인이 원할 경우 사본·복제물 교부 의무화
이의신청 공정성 제고	• 이의신청 시 정보공개심의회 개최 의무화
행정심판의 공정성·전문성·신속성 제고	• 정보공개 관련 행정심판은 정보공개위원회에서 담당 • 행정심판 결정기간을 60일에서 30일로 단축
정보공개위원회 기능 강화	• 정보공개 관련 행정심판 청구의 심라의결 기능 추가하고 위원회에 심판부를 둘 수 있도록 함 • 구성인원을 9인에서 9인 이상 15인 이내로 이중 3인은 상임으로 확대 • 위원회에 사무기구를 두도록 함
신분보장 및 벌칙	• 정당한 정보공개에 대한 신분상 불이익 금지 • 정보를 위변조하거나 허위로 공개 또는 비공개한 자, 공개대상 정보의 공개를 거부한 자는 처벌

이 개정안은 그동안 정보공개제도 및 그 운영과 관련한 대부분의 논의를 반영한 것이었다. 위 <표 4>의 밑줄로 강조한 부분은 로드맵 발표 이후 정부가 준비한 <표 3>의 개정 내용보다 발전된 것이었다. 특히 정보목록의 빠짐없는 공개, 정보공개위원회의 상설기구화 및 기능 강화, 벌칙 조항의 신설 등은 획기적인 내용이라 할 수 있는 것이었다.

하지만 이 개정안은 입법 절차를 밟지 않은 채 방치되다가 잊혀져갔다. 당시 정부는 “부처들의 반대 의견이 많아 의견을 조율한 뒤 정부안을 마련하겠다.”고 했지만, 실제로는 아무런 추가적인 논의나 조처 없이 입법을 지연시켰다.<sup>14)</sup>

한편, 현재 국회에서는 박은수 의원 등 11인과 김소남 의원 등 13인의 개정안이 소관 상임위원회인 행정안전위원회에서 심사 중이다. 박은수 의원 등의 안은 정보공개 청구 시 장애인의 이용편의를,<sup>15)</sup> 김소남 의원 등의 안은 정보공개 수수료

14) 한겨레신문, 「정보공개 강화방안 물 건너가나」, 2008.2.26일자.

를 신용카드 등으로도 납부할 수 있도록 하는 것이다.<sup>16)</sup>

### 3. 기록정보공개 제도 개선 사항

#### 1) 비공개와 공개유예로의 개념 전환

정보공개법상 공개와 관련한 개념은 공개, 비공개, 부분공개, 공표 등이다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 5〉 정보공개법상 공개 관련 정의

공개	공공기관이 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 정보통신망을 통하여 정보를 제공하는 것	정보공개법 제2조 제2호
비공개	공개하지 아니할 수 있는 정보	정보공개법 제9조 제1항
부분공개	공개청구한 정보가 비공개대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우, 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에 비공개대상정보에 해당하는 부분을 제외하고 공개하는 것	정보공개법 제14조
공표	국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보 등을 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하는 것	정보공개법 제7조

- 15) 공공기관은 정보공개시스템 등을 구축함에 있어 장애인이 정보공개를 청구하거나 정보를 제공받을 때 이용편의를 제공하도록 의무도록 함.
- 16) 정보공개 수수료를 “현금, 납입을 증명하는 증표, 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드·직불카드 또는 정보통신망을 이용한 전자화폐·전자결제 등 다양한 방법으로 납부”할 수 있도록 추가 함.

그런데 정보공개법의 취지상 맞지 않는 개념이 비공개이다. 정보공개법 제9조 제1항에 의하면 비공개는 “공개하지 아니할 수 있는 정보”이다. 그러나 엄밀히 말하면 비공개는 특별히 한정된 몇 가지 이유에 의해 공개가 일시적으로 제한되는 것이지 절대적 또는 영원히 공개가 제한되는 것이 아니다.<sup>17)</sup> 따라서 현행 정보공개법은 비공개라는 정의를 공개유예로 바꿀 필요가 있다.

물론 정보공개법 제9조 제2항에 “기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다.”는 것으로 정해져 있다. 그러나 이것만으로는 공개유예를 명확히 한 것이라고 볼 수 없다.<sup>18)</sup>

공개유예로의 개념 전환이 중요한 것은 ‘유예’라는 표현에는 반드시 유예기간을 정해야 함이 포함되어 있다는 것이다. 즉, 공공기관에서는 기록정보의 생산이나 정보공개 청구 시 비공개 또는 부분공개를 설정하거나 결정하여 통지할 경우, 해당 기록정보의 공개를 ‘유예’하는 것이므로 이를 언제 공개할 것인지를 정하거나, 그 유예기간을 통보해야 하는 것이다.

따라서 비공개는 공개유예가 당연한 것이므로 굳이 법령 개정을 고려할 필요가 없다고 하는 것은 비공개와 공개유예의 본질적 차이를 외면하는 것이라고 할 수 있다.

17) 비공개에 대한 개념상 문제를 최초로 제기한 이는 노무현대통령이다. “공개 시기가, 공개·비공개가 아니고 모든 것은 공개시기로 얘기할 수도 있지요” [「기록관리체제 고도화방안 보고」(2005.1.28)에서의 대통령 발언], “전부 다 공개인데, 공개를 당장 할 거냐, 이 과제가 끝날 때 할 거냐, 3년으로 할 거냐, 10년으로 할 거냐…… 10년 뒤에 할 거냐 딱 그런 겁니다.” [「e지원시스템 보고」(2005.3.12)에서의 대통령 발언]

18) 비밀보호법(안)의 경우 비밀의 보호기간보다 보존기간이 길어야 한다고 정한 의미는 비밀도 공개가 유예될 뿐 영원한 비밀은 없어야 한다는 것을 말하는 것이다. 비밀보호법(안) 제10조 제4항.

## 2) 정보공개기준의 구체화

정보공개여부는 기록생산 단계에서 업무담당자가 미리 지정한다. 때문에 비공개로 지정할 개연성이 있다. 주로 업무담당자의 정보공개에 대한 인식 부족, 그리고 드물지만 고의로 발생하기도 한다. 문제는 이렇게 ‘오분류 지정’된 기록이 장기적으로 비공개가 지속된다는 것이었다.

그동안 이를 극복하기 위한 여러 방안이 제시되었다. 기록관리의 각 단계마다 공개여부를 재분류하도록 한 것이나, 공개정보가 명확함에도 불구하고 비공개로 지정할 경우 벌칙을 부여하도록 하는 것이 그것들이다. 그러나 공개여부 재분류는 제도가 도입되었음에도 불구하고 제대로 운영되고 있지 않으며, 벌칙 부여는 '정보공개제도 개선 T/F'의 다수 의견에 의한 개정안에 포함되었으나 제도화되지 못하였다.

공공기록관리법에는 공공기관은 소관 기록관리기관(기록관 또는 특수기록관)으로 기록을 이관하고자 하는 때에는 당해 기록의 공개 여부를 재분류하여 이관해야 하고, 기록관리기관으로 이관된 다음 매 5년마다 비공개대상기록에 대해 공개여부를 재분류해야 한다고 정해 놓았다.<sup>19)</sup> 즉, 기록 생산단계의 지정 → 기록관 재분류 → 영구기록관리기관 재분류의 과정을 거치도록 하고 있는 것이다.

그러나 실제로 기록관이나 영구기록관기관에서의 재분류는 제대로 이루어지지 않고 있다. 각급 기관의 기록관에서는 생산부서의 의견 조회를 거쳐 공개여부를 재분류하는데 기준이 명확치 않아 여전히 주관성을 배제할 수 없는 의견을 그대로

---

19) 공공기록관리법 제35조 제1항 및 제2항.

따르게 되는 경우가 대부분이다. 더욱 심각한 문제는 업무부서나 기록관에서 제대로 재분류를 하지 않고 있다는 것이다.

영구기록관리기관에서의 재분류도 마찬가지이다. 국가기록원 공개서비스과에서 지난 해 재분류한 비공개·비밀기록은 182,041권이다. 비공개·비밀기록을 재분류 담당 인력은 5명 정도인데, 이들이 지난 해 재분류한 매일 약 500여권을 재분류했다는 것이다. 현실적으로 불가능한 이 업무는 사실 외부 용역에 의해서 이루어진다. 수량이 많다는 문제보다도 더 심각한 것은 내용을 ‘장악’하지 못하는 외부 인력이 재분류를 수행한다는 것이다.

이렇듯 기록관과 영구기록관리기관의 재분류는 기준이 없고, 보수적이며,<sup>20)</sup> 대량의 재분류작업으로 기계적·자의적 판단에 의하고, 재분류를 계량적인 성과로만 접근하고, 재분류 담당자가 절대 부족하다는 문제점을 갖고 있다.

그러나 안타깝게도 당장 이를 극복할 수는 없으므로 최선의 대안은 기록생산단계에서 비공개로 설정되는 것을 최소화하는 것이며, 정보공개기준 구체화가 현실적인 답이다.

정보공개법에는 공공기관은 비공개대상정보의 범위에 관한 세부기준을 수립하고 이를 정보통신망을 통해 공개하도록 하고 정하고 있으며,<sup>21)</sup> 공공기록관리법에서는 공개여부가 포함된 기록관리기준표를 작성·운영해야 하며, 기록관리기준표는 단위과제별로 작성하지만 공개여부는 각급기관별로 정하도록 하고 있다.<sup>22)</sup> 이에 따라 대부분의 기관에서는 비공개대상정보와 비공개사유를 표시한 비공개대상정보 세부기준을 공개하고

---

20) 공개와 비공개 판단이 애매한 경우 적극적으로 공개하기 보다는 비공개를 선택하는 경우가 많다는 차원에서 보수적이다.

21) 정보공개법 제9조 제3항.

22) 공공기록관리법 제25조 제1항 및 제2항.

있다. 그러나 이것들은 매우 추상적이다. 비공개대상정보가 단  
위업무별로 제시되지도 않았고, 비공개사유도 구체적이지 않  
으며 자의적이다.

공개여부는 기록건별로 설정되는 것이기 때문에 기준을 만  
들고 적용하는 것이 힘든 것이 사실이다. 자칫 그 기준이 오  
히려 세부적인 기록건의 공개를 막을 우려도 있다. 당연히 공  
개해야 할 정보임에도 불구하고 비공개의 기준 범위에 들어갈  
가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 그러므로 아주 구체적인  
세부기준을 만들고 운영해야 한다.

가장 구체적인 정보공개기준은 단위과제 하위에 기록건 유  
형을 만들어서 그에 따라 기준을 작성하고 운영하는 것이  
다.<sup>23)</sup>

예를 들어 단위과제, 기록건 유형, 기록건 유형 설명, 공개  
시점, 공개여부 및 공개시점 설정 사유 등이 표시된 기준이다.  
이를 표로 정리하여 예시하면 다음과 같다.

---

23) 기록건 유형은 분류체계상 최하위레벨인 단위과제와 그에 속하는 각각의 기  
록건의 사이에 존재하는 것으로서 기록관리 기준의 일관된 적용을 위해 동일  
한 성격의 기록을 가급적 기록건 수준으로 유형화한 것이다. 기록건 유형은  
참여정부 대통령비서실에서 정보공개와 비밀관리의 분류기준으로 사용하였  
다. 기록건 유형을 설정하기 위해서는 유사한 기록의 반복 빈도, 업무적 편의  
성, 표제의 대표성 등을 고려하여 일반화된 표제를 제목으로 선정하고, 해당  
기록이 담고 있는 내용적 가치 또는 평가 요소를 반영하여 구분한다. 기록건 유형의  
작성과 적용에 대해서는 이미영, 「기록관리기준 조사 및 작성에 관한 연구」 『기록학  
연구』 제15호, 한국기록학회, 193~194쪽 참조



〈표 6〉 정보공개기준(예시)

단위 과계	기록건 유형	기록건 유형 설명	공개 시점	공개여부 및 공개시점 설정사유
서무 행정	복무관리에 관련 기록	당직근무 명령, 근무 관련 보고 등 기타 공직 복무 관련 기록	즉시 공개	물품, 예산, 업무협조 등에 관한 서 무 행정정보는 특별히 공개를 제한 해야 할 사유가 없으므로 즉시 공개 복무관련 정보는 개인정보가 아니므 로 공개청구 시 개인정보에 대한 내 용을 일부 비공개할 수도 있음
	인사관리기록	호봉승급, 기타 징계 등 인사와 관련된 사항을 정리한 기록	30년 경과 후 재분류	사생활 침해 우려의 정보이므로 공 개 제한 개인정보는 30년 경과 후 재분류 필 요

기록건 유형화를 통한 정보공개세분기준 작성은 기록생산 시 업무담당자의 자의적 비공개를 최소화할 수 있다. 또 이를 정보통신망 등에 공개함으로써 국민의 정보접근권을 더욱 보장할 수 있다. 해당 기관의 업무기능과 이에 따른 구체적인 생산기록의 유형을 미리 알 수 있기 때문이다. 그렇다고 완전히 해결되었다고 할 수는 없다. 공개여부는 기록건 각각에 부여하는 것이므로 기록건 유형을 비공개로 했을 경우 이를 기계적으로 적용할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 이를 위한 대안도 마련해야 하는데 그것은 각 기록건 유형별로 비공개대상 기록의 사례를 적시하는 것으로 해결할 수 있다.

한편, 기록건 유형화는 공개여부 뿐만 아니라 비밀의 지정과 분류에도 동일한 방법으로 적용할 수 있다. 이때 정보공개와는 달리 비밀의 등급, 비밀의 보호기간 등을 고려하여 유형화할 필요가 있다.

### 3) 정보목록의 누락없는 제공

‘정보공개제도 개선 T/F’의 다수 의견에 의한 정보공개법 개정안에는 공공기관이 보유·관리하는 정보 중 목록 자체에 비공개대상정보가 포함된 경우를 제외하고는 모든 정보의 목록을 작성·비치하고 이를 정보공개시스템 등에 공개하도록 하였다. 이것은 기존의 “당해 기관이 보유·관리하는”이라는 표현으로 인해 모든 정보의 목록이 비치·공개되지 않은 관행을 탈피하고자 하는 것으로서 매우 의미 있는 개정안이다.

정보공개 청구인은 공공기관이 무슨 정보를 보유·관리하는지 정확히 알 수 없으므로 이를 체계적으로 미리 알리는 목록의 비치·공개는 매우 중요한 문제이다. 명확하지 않은 정보공개 청구를 사유로 정보부존재로 인한 비공개 결정이 많기 때문이다. 아래 <표 7>에 의하면 2004년~2008년의 최근 5년간 정보부존재로 인한 비공개 결정은 32%~37%이다.

<표 7> 최근 5년간 정보비공개 사유별 현황(비율;%)<sup>24)</sup>

비공개 사유 연도	법령 상비 밀· 비공 개 (1호)	국방 등 국익 침해 (2호)	국민생 명 등 공익침해 (3호)	재관 관련 정보 등 (4호)	공정한 업무수행 지장 (5호)	개인 사생활 침해 (6호)	경영· 영업상 정보 (7호)	특정인 의 이익 불이익 (8호)	자료 부존재	기타
2004	11	1	1	8	12	18	7	4	32	6
2005	10	1	1	7	8	19	8	4	35	7
2006	15	1	1	7	6	19	6	3	37	5
2007	23	1	1	4	6	16	5	3	36	5
2008	26	1▽	1	5	6	12	4	3	36	7

24) 행정안전부, 『정보공개 연차보고서』 2004~2008.

이는 정말 정보가 없어서 비공개하는 것이 있을 수도 있지만 대부분 관련 정보는 있으나 이를 특정한 문서 등의 형태로 존재하지 않기 때문이다. 물론 청구사항에 대한 정보 모두에 대해 공개여부를 판단해야 하지만 그러는 경우는 거의 없다. 공공기관에서는 정보 청구의 추상성 때문에 정보부존재의 이유로 비공개하는 것이다. 따라서 구체적인 정보목록의 제공은 공개청구를 위한 접근성 확보에 매우 중요한 전제가 되는 문제이다.

그러나 현재의 정보목록은 신뢰할 수 없다.<sup>25)</sup> 정보공개법에 의하면 정보목록에는 문서제목·생산연도·업무담당자·보존기간 등이 포함된 것이 있어야 한다.<sup>26)</sup> 이 정도로는 충분한 정보목록이 되지 못한다.<sup>27)</sup> 물론 기록 등록정보를 목록으로 제공하는 경우 이를 정보목록으로 갈음할 수 있다고 정하기는 했다. 그러나 기록 등록정보를 정보목록으로 제공하는 기관은 없다.

‘정보공개제도 개선 T/F’ 다수 의견에 의한 개정안의 “당해 공공기관이 보유한 모든 정보의 목록”을 작성·비치·공개하기 위해서는 누락 없는 기록 등록정보나 기록물등록대장이 정보목록이 되어야 한다.<sup>28)</sup>

기록 등록정보는 기록의 형태에 따라 다르다.<sup>29)</sup> 일반문서의

25) 서울신문, 「부처 정보목록 공개 엉터리」, 2009.2.24일자.

26) 정보공개법 시행령 제5조 제1항.

27) 정보목록의 문제점에 대해서는 조영삼, 「어떤 정보를 어떻게 청구할 것인가」 『정보사냥-시민의 힘으로 공공기관의 정보 캐내기』, 도요새, 2009, 81~88쪽 참조.

28) 현재 통합 온나라시스템(정부업무관리시스템)을 사용하지 않는 공공기관은 기록 등록정보가 아닌 기록물등록대장을 정보목록으로 해야 한다. 통합 온나라 시스템을 사용하지 않는 기관은 여전히 기존의 전자결재문서시스템을 사용하기 때문이다.

29) 이하 <표 8>을 포함한 기록등록정보에 대한 내용은 조영삼, 「어떤 정보를 어떻게 청구할 것인가」 『정보사냥-시민의 힘으로 공공기관의 정보 캐내기』

경우는 문서관리카드를 작성할 때 등록되는 모든 정보이다.<sup>30)</sup> 즉, 문서관리카드의 문서정보, 경로정보, 시행정보, 관리정보 등 모든 정보를 말한다. 그리고 사진·필름류 및 녹음·동영상류의 시청각기록, 행정박물, 간행물 등의 등록정보가 각각 다르다. 공공기관은 매년 5월말까지 전년도의 생산현황을 국가기록원으로 통보해야 하는데, 그에 따르면 기록의 각 형태별roy 이를 수행하도록 했다. 그에 따르면 형태별 기록등록정보는 다음 <표 8>와 같다.<sup>31)</sup>

<표 8> 생산현황통보 서식에 반영된 각 기록 형태별 등록정보

기록형태	등록정보
문서	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문서정보 : 제목, 과제카드명, 관련정보, 문서요지, 본문, 붙임</li> <li>• 경로정보 : 기안자, 검토자, 협조자, 결재자</li> <li>• 시행정보 : 발신기관명, 발신명의, 생산등록번호, 공개여부(비공개·부분공개 시 관련법령 및 비공개사유), 수신자, 경유</li> <li>• 관리정보<sup>32)</sup> : 열람범위, 열람제한, 기관내부지식, 온나라지식 나라</li> </ul>
시청각기록	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일련번호, 생산부서, 생산일자, 제목, 내용, 기록 형태,<sup>33)</sup> 원본 매체, 관련 문서번호, 전자/비전자, 보존기간</li> </ul>
행정박물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유형<sup>34)</sup>, 형태<sup>35)</sup>, 생산부서, 생산년도, 제목 및 내용, 재질, 크기</li> </ul>
간행물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일련번호, 생산기관, 생산부서, 제목, 발간등록번호, 발행일자</li> </ul>

기』, 도요새, 2009의 85~86쪽의 내용을 정리한 것이다.

- 30) 문서관리카드에 대해서는 조영삼, 「어떤 정보를 어떻게 청구할 것인가」 『정보사냥-시민의 힘으로 공공기관의 정보 캐내기』, 도요새, 2009, 66~74쪽 참조.
- 31) 공공기록관리법령에는 행정정보시스템의 등록에 대한 것은 따로 정해 놓지 않았다. 사실 행정정보시스템의 등록정보를 관리하고 이를 정보목록으로 하는 것은 기술적인 검토가 필요한 사항이다.
- 32) 관리정보는 대국민 정보공개와는 직접 관련이 없는 정보들이다.
- 33) 사진·필름류 혹은 녹음·동영상류
- 34) 관인류, 견본류, 선물류, 상징류, 기념류, 상·훈장류, 사무집기류 등
- 35) 관인, 현판, 기, 휘호, 트로피 등

#### 4) 비공개대상정보의 구체화

위의 <표 7> 최근 5년간 정보비공개 사유별 현황을 보면 자료부존재를 제외하고는 개인사생활 침해, 법령상 비밀·비공개, 내부검토 등 공정한 업무수행 지장, 재판 관련 정보, 경영·영업상의 정보 등의 순으로 비공개 사유가 많은 것으로 나타났다. 그런데 법령상 비밀·비공개, 재판 관련 정보, 경영·영업상의 정보는 나름의 사유가 명쾌한 측면이 있으나 개인사생활 침해나 내부검토 등 공정한 업무 수행의 지장 등의 사유는 모호한 측면이 있어 공공기관과 청구인 사이에 충돌의 여지가 많다. 따라서 개인사생활 침해에 대해서는 비공개대상 개인정보를 구체화하고, 내부검토 등 공정한 업무수행과 관련한 부분은 그 기준을 법령에 구체적으로 제시하는 것이 필요하다.

##### (1) 비공개대상 개인정보의 구체화

현행 정보공개법은 개인정보의 범위가 구체적이지 않다. 물론 △법령이 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보, △공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 개인의 사생활의 비밀과 자유를 부당하게 침해하지 않는 정보, △공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보, △직무를 수행한 공무원의 성명·직위, △공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업 등의 개인정보는 비공개대상정보에 제외하도록 했으며, ‘정보공개제도개선T/F’의 다수 의견에 의한 개정안에는 여기에 퇴직 공

무원의 성명·직위와 공공기관이 설치·운영하는 위원회 위원의 성명·직위까지 이를 확대하여 제시하고 있다.

그러나 구체성이 부족한 것은 여전하다. 따라서 정보공개법령에 개인정보 중 사생활침해가 명확하여 반드시 비공개해야 할 정보와 공개할 경우 공익에 더 부합하다고 판단되어 개인 사생활 비밀 또는 자유를 침해할 우려에서 제외되는 정보를 명시하는 것이 필요하다. 이때 중요한 것은 비공개대상 개인정보를 유형화하여 관리한다고 해서 그것이 반드시 모두 비공개가 되어서는 안된다는 것이다. 비록 비공개대상의 개인정보 일지라도 반드시 공익우선의 관점에서 공개여부를 판단한다는 것이 전제되는 한에서 유형화가 필요하다. 다음 사례가 참고가 된다.<sup>36)</sup>

---

36) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 의하면 개인정보는 “생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 및 화상 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것 포함)”를 말한다. 즉, 법적 보호대상으로 고려되는 개인정보는 “개인관련성”과 “식별가능성”이라는 두 가지 기준에 의해 제한된 개념으로서 구체적으로는 △지방세부과대상자 성명, 주소, 전화번호 등, △공개강좌나 시설예약시스템 등으로 수집된 주민리스트나 웹 회원정보, △메일, 메거진에 등록 시 또는 의견모집 시 얻은 주민 개인의 메일주소, △환자의 성명, 주소, 연령, 병명 등이 기록된 의료정보, △학생성적, 학생회활동기록 등이다.

개인정보보호에 관한 법률은 공공기관의 컴퓨터 등의 장치에 의해 처리되는 개인정보의 보호를 위한 법률로서 기록정보공개와는 다른 범주이다. 그러나 개인정보의 보호라는 차원에서 개념과 그 적용에 대한 정합성을 고려할 필요가 있다. 이와 관련한 연구는 양석진, 「정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰」 『법학연구』 제33집, 한국법학회, 2009 참조.

〈표 9〉 비공개대상 개인정보의 유형<sup>37)</sup>

유형 개요	세부 유형	위험 요소
개인식별 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>이름, 주민등록번호, 운전면허번호, 주소(본적 포함), 성별, 나이, 생년월일, 지문, 기타 개인을 타인으로부터 식별하고 특성을 규정하는 정보</li> <li>개인전화, 이메일, 학력(출신학교, 성적, 학교생활, 학생기록부, 기능, 자격 등), 경력(취업, 구직, 채용, 인사, 근무평정 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공개될 경우 개인의 사생활을 부당하게 침해할 우려가 있음</li> <li>공개될 경우 범죄 및 상업 목적에 부당하게 악용될 수 있음(인터넷에서 개인 명의의 무단 도용, 상업적 목적을 위한 무단 도용, 위키 노출로 인한 위해 등)</li> </ul>
개인의 사회적·경제적 관계에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>가족 관계에 관한 사항(부모의 성명 및 직업, 배우자의 성명 및 직업, 부양가족의 성명, 가족구성원의 출생지 및 생년월일, 가족 구성원의 주민등록번호 등)</li> <li>결혼 등에 관한 사항(결혼이혼 경력)</li> <li>개인 및 가족의 재산에 관한 사항</li> <li>정당·사회단체 가입 및 활동에 관한 사항</li> <li>보증인, 추천인, 기타 교우관계 등에 관한 사항</li> <li>상벌에 관한 사항</li> <li>종교 활동에 관한 사항</li> <li>재산에 관한 사항(내역, 형성과정, 수입, 임금, 투자, 지출, 채무, 보험, 연금, 보조금, 납세사실 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공개될 경우 개인 및 가족의 사회적 활동에 관한 권리 침해 및 불이익을 초래할 수 있음</li> </ul>
개인의 평가에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>학업성적, 생활평가자료</li> <li>인사 관련 시험 성적, 연수 성적</li> <li>인사평가(평정) 자료 및 결과, 인사추천, 협의 및 검증 내용, 복무평가 결과, 신원조회 결과</li> <li>신용평가자료 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공개될 경우 개인의 사회적 활동이 제한되거나 제약 당하여 권리를 침해할 우려가 있음</li> </ul>
개인의 범죄 등에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>감사 및 징계에 관한 정보</li> <li>비리철폐에 관한 정보</li> <li>경찰조사에 관한 정보</li> <li>범죄기소에 관한 정보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공개될 경우 사회활동에 상당한 위해의 우려가 있음</li> </ul>

37) 대통령비서실, 「대통령기록물 기록관리 4대기준 수립사업 결과보고서」, 2006. 6.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재판에 관한 정보</li> <li>• 수형생활 및 사회봉사활동에 관한 정보</li> </ul>	
개인의 신체에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혈액형, 키, 몸무게</li> <li>• 음식취향 등 식생활에 관한 정보</li> <li>• 성적 취향 등 성생활에 관한 정보</li> <li>• 사진, 동영상 등 개인의 모습을 담은 정보</li> <li>• 건강(미용)정보</li> <li>• 병원 진료 정보(본인 및 가족 병력, 과거의 의료기록, 신체장애 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개될 경우 개인의 신체적 자유를 침해할 수 있고, 상업목적 등에 부당하게 악용될 수 있음</li> </ul>
기타 개인에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여행, 교통수단 이용정보</li> <li>• 해외여행 및 거주 사실</li> <li>• 인종, 민족, 국적, 노조 가입, 병역사항 등</li> <li>• 사회보장 및 행정서비스(정부로부터의 급부, 급여, 면허·특허·인가, 행정계약 등)</li> <li>• 습관 및 취미정보</li> <li>• 주거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개될 경우 개인의 프라이버시를 침해할 우려가 있음</li> </ul>

## (2) 내부검토 등 공정한 업무 수행 정보의 기준 마련

내부검토나 의사결정과정 등의 사유로 공개될 경우 공정한 업무수행의 지장을 초래할 우려가 있는 정보의 판단은 모호하기도 하고 자의적이기도 하다. 정보공개법에 의하면 “공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보”일 때만 비공개할 수 있다고 정했으나,<sup>38)</sup> 현실은 공공기관에서 이를 엄격히 적용하지 않는다는 것이다.

기록생산이 종결되고 편철이 확정되어, 기록관에 이관할 대상이 되는 기록이라면 극히 일부를 제외하고는 의사결정과정 및 정책검토 중의 정보라고 할 수 없다.<sup>39)</sup>

38) 정보공개법 제9조 제1항 제5호.

39) 기안 → 검토 및 협조 → 결재의 과정을 거쳐 문서가 완결되었다면 이미 의사



아무튼 이런 모호함을 해소하기 위해서는 의사결정과정 중 정보의 구체화 및 공개시점(공개제한 시점) 표시를 의무화해야 한다. 공개시점표시 의무화에 대해서는 ‘정보공개제도 개선 T/F’ 다수 의견에 의한 개정안에 포함되어 있다.

의사결정과정 중 정보의 구체화는 2006년 문서관리카드 경로부의 공개여부를 검토하면서 논의된 바 있다. 당시 논의에서는 비공개기준을 구체적으로 세분화함으로써 비공개범위를 최소화하고, ‘의사결정 중 문서 등의 정보공개 유예 세부기준(안)’을 마련하기로 하였다. 또 최종 결재권자의 결재가 나지 않은 문서관리카드는 의사결정 중에 있는 문서로 취급, 정보공개 유예제도 적용하는 등의 내용을 정보공개법 시행령에 반영하기로 하였다.<sup>40)</sup> 그러나 특별한 이유 없이 차일피일 미루다가 법령에 반영하지 못하였다. 당시 ‘의사결정 중 문서 등의 정보공개 유예 세부기준(안)’은 다음과 같다. 향후 이를 더 논의하여 법령에 반영할 필요가 있다.

- ① 공개로 인해 이해관계자간에 과도한 갈등을 촉발하여 정상적인 정책 결정에 지장을 줄 우려가 있는 사항
  - 일자리창출 사업계획서, 중장기 구축사업 세부추진 계획안(입찰계약 예정사항), 진정민원 조사처리 관련 서류, 공무원 승진심사계획 등
  - \* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)
- ② 특정인에게 이익 또는 불이익을 주는 심의회의 내용
  - 연구과제 공모대전에 제출된 연구실적 심사결과서,

---

결정이 된 것이라고 볼 수도 있다. 즉, 이미 문서가 성립되었다면 의사결정과정 중의 정보로 볼 수 없다는 것이다.

40) 대통령비서실, 「정보공개 유예사유 보완 등 검토」, 2007. 1.

징계위원회 회의록, 승진심사위원회 회의록 등

\* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

③ 정책대안 분석 및 채택되지 않은 정책대안에 관한 사항

- ○○ 체감도 조사 분석 계획, 정부조직법 개정계획, ○○보상제도 연구개발, ○○계층에 대한 연구 및 정책기획, ○○보상금 체제 개편 회의 개최계획 등

\* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

④ 공공기관 상호간 심의·검토·협의에 관한 정보로서 솔직한 의견 교환에 지장을 줄 우려가 있는 사항

- 도전적 과제수행 활성화 방안, ○○직위 직무등급 협의 검토, ○○ 연구용역 계약 의뢰, 연두업무보고 작성지침, ○○제도개선 건의서 등

\* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

⑤ 의사결정 방식·기법 등이 노출됨으로 인해 장래에 유사·동종의 의사결정에 부당한 영향을 끼칠 우려가 있는 사항

- ○○요원 충원 서류전형 실시계획, ○○시스템 구축 사업 기술평가 계획, ○○공무원 채용 면접시험 계획, 불법행위 엄정대처 지시사항 및 지침 등

\* 유예조건 : 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

⑥ 별도의 참여 시스템(공청회, 입법예고 등)을 갖추고 있는 데도 불구하고, 공개로 인해 정책결정에 혼선을 줄 영향이 있는 사항

- ○○시스템 구축 관련 입법계획안, ○○법 개정안 검토, ○○법 개정계획 등

\* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

⑦ 정보공개로 인해 솔직하고 자유로운 토론 및 의견개

진을 위축할 우려가 있는 사항

- ○○대상 집행위원회 결과보고, ○○평가회의 개최계획, 정책자문위원회 회의결과 보고서, 승진심사위원회 회의록 등

\* 유예조건 : 참석자의 재임기간 만료, 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

⑧ 기관의 공식의사로 결정되지 않은 실무의견 또는 초안

- ○○연구용역 계획(안), 공적조사서, 신규 사업 추진계획안 등

\* 유예조건 : 과제종결, 유예기간 종료(예: 1년, 3년, 5년)

## 5) 법령비정보의 엄격한 적용

정보공개법 제9조 제1항 제1호는 “다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보”인 법령비정보(法令秘情報)를 정해 놓았다. 이를 비공개정보 내용별로 정리하면 다음과 같다.<sup>41)</sup>

---

41) 법령비정보의 목록에 대해서는 안지현, 「비공개기록의 관리와 활용에 관한 연구」 『기록학연구』 제13호, 한국기록학회, 2006, 168~169쪽 참조. 법령비정보는 대통령기록관리법에 의한 대통령지정기록을 포함하여 33개 정도는 되는 것으로 파악되고 있으나 보다 면밀히 검토하면 더 많은 법령이 있을 것으로 생각된다.

〈표 10〉 비공개정보 내용별 법령비정보

비공개정보	해당 법령
대통령지정기록	대통령기록관리법 제17조
공판개시 전 소송관련 기록	형사소송법 제47조
중앙 및 지방환경위원회의 조정 절차	환경분쟁조정법 제25조
공직자의 재산등록사항 및 금융거래자료 (법령에 의해 공개하도록 정한 사항은 제외)	공직자윤리법 제10조
민원사무 처리와 관련하여 알게 된 민원사항 내용 (민원인의 신상정보 누설 등 민원인의 이익을 침해하는 정보)	민원사무처리에 관한 법률 제26조
국가정보원의 조직, 소재지 및 정원, 예산 내역	국가정보원법 제6조, 제12조
컴퓨터 파일에 기록된 전자문서 및 데이터베이스에 입력된 무역정보	무역업무 자동화 촉진에 관한 법률 제29조 제1항
납세자가 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 지방세법의 부과 또는 징수를 목적으로 직무상 취득한 자료 (다른 법률에 의해 과세정보를 요구하는 경우, 그 사용 목적에 맞는 범위 안에서 제공)	지방세법 제69조
수급권자 및 부양의무자의 소득·재산·생활실태 등에 관한 사항	국민기초생활보장법 제22조 제6항
통계작성을 위해 수집된 비밀에 관한 자료의 통계작성 목적 이외의 사항	통계법 제33조
통신제한조치의 허가 과정·여부내용 등의 비밀유지	통신비밀보호법 제11조
직무상 알게 된 비밀누설 금지	국가공무원법 제60조 변호사법 제26조 산업안전보건법 제52조의6 공인회계사법 제20조 의료법 제19조
금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료	금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조
외국환거래와 관련하여 알게 된 정보	외국환거래법 제22조
직무발명의 내용에 관한 비밀	발명진흥법 제19조
납세자가 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수 목적으로 취득한 자료	국세징수법 제81조의8
경제위원회의 회의	공무원징계령 제20조
조사신청자나 이해관계인이 정당한 사유를 제시하여 비밀로 취급하여 줄 것을 요청한 자료	관세법시행령 제64조 제2항
감사로 인하여 알게 된 행정상의 기밀 또는 타인의 비밀	행정감사규정 제28조

정보공개법에서 법령비정보를 비공개대상정보로 정한 것은 법률상 공무원의 의무 충돌을 해결하기 위한 것과 관련이 있다. 즉, 정보공개와 공무원의 비밀엄수가 상호 충돌하는 것을 피하기 위한 측면이 있는 것이다. 따라서 단순히 다른 법령에서 비공개를 규정하고 있다고 하여 무조건 자동적으로 법령비정보에 해당한다고 할 수는 없다. 그 법령의 입법취지 등 제반사정을 고려하였을 때 법적인 의무의 충돌현상이 발생하고 이에 대한 합리적 해결을 도모하기 위한 경우에만 정보공개법상 법령에 의한 비공개대상정보조항에 해당한다고 엄격하게 해석하고 적용해야 한다.<sup>42)</sup>

한편, 대통령지정기록의 경우는 여타의 것들과 다른 점에 유의해야 한다. 대통령지정기록은 국방·외교·통일에 관한 비밀기록, 경제정책·무역거래 및 재정 관련기록, 정무직 공무원 등의 인사기록, 개인 사생활 기록, 대통령·보좌기관·자문기관 사이의 의사소통 기록, 대통령의 정치적 의사표현 기록 등의 대통령기록 중 보호가 필요한 기록의 열람·사본제작 등을 허용하지 아니하거나 자료제출의 요구에 응하지 아니할 수 있는 보호기간을 정할 수 있다.<sup>43)</sup> 즉, 이들 보호대상 대통령기록의 접근을 일정 기간 동안 제한할 수 있는 것이다.

대통령지정기록제도의 도입은 대통령기록의 생산을 독려하고 생산된 대통령기록이 멸실·누락없이 온전히 대통령기록관으로 이관되도록 하기 위해서 도입한 제도이다. 그런데 최대 15년(개인기록의 경우 30년) 동안 국회 재적의원 2/3의 의결, 관할 고등법원장의 영장의 경우가 아니면 국회에의 자료제출

42) 박진우, 「정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰」 『동아법학』 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009, 47쪽.

43) 대통령기록관리법 제17조.

과 정보공개청구에 응하지 않을 수 있는 것이 알권리의 침해가 아니냐는 지적이 있는 것도 사실이다. 그러나 알권리는 기록생산과 관리가 전제되어야 실현되는 것이다. 따라서 대통령 지정기록의 보호조치는 불가피한 측면이 있음을 주지해야 한다.

물론 제도 도입 직후임에도 불구하고 몇 가지 개선 사항이 필요하다. 예를 들어 국회에서의 의결에 의한 접근이 상징적 조치였음에도 불구하고 이루어졌으며, 기록관리 자체의 문제로 영장이 발부되는 문제, 지정기록 범위 구체화와 보다 구체적인 기준의 제시, 잠재적 지정기록의 관리 및 지정 시점의 정비 등이 그것이다.<sup>44)</sup>

## 6) 속기록의 비공개 조항 삭제

공공기록관리법 및 동법 시행령은 업무의 시작과 경과를 기록으로 남겨 관리하기 위해 공공기관이 반드시 생산해야 할 기록으로 조사·연구서·검토서, 시청각기록 그리고 회의록에 대해 따로 정했다.<sup>45)</sup> 공공기록관리법에 의하면 △대통령이 참석하는 회의, △국무총리가 참석하는 회의, △주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의, △정당과의 업무협의를 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자가 참석하는 회의, △개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회

---

44) 대통령지정기록제도의 개선방안에 대한 구체적인 사항은 조영삼, 「대통령기록관리의 현황과 전망」 『기록학연구』 제21호, 한국기록학회, 2009, 302~311쪽 참조.

45) 공공기록관리법 제17조 및 시행령 제17조 ~ 제19조.

의, △지방자치단체장, 교육감 및 지역교육청 교육장이 참석하는 회의, △조사연구·검토서 작성 사안의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 심의 또는 의견조정을 목적으로 관계기관의 국장급 이상 공무원 3인 이상이 참석하는 회의 등의 회의의 경우에는 반드시 회의록을 작성하여 관리하도록 했다.<sup>46)</sup>

또 대통령이 참석하는 회의, 국무총리가 참석하는 회의, 주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의, 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의 등 네 가지 회의 중 국가기록원장이 지정하는 회의는 회의록과 함께 속기록 또는 녹음기록 중 하나를 반드시 생산해야 한다.<sup>47)</sup>

그런데 회의록과 관련해서 몇 가지의 문제제기가 필요하다. 먼저, 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 한다는 회의록의 구성에서 ‘발언 요지’를 ‘발언 내용’으로 수정해야 한다. 이런 방식이라면 누가 어떤 발언을 했는지, 발언의 정확한 진의는 무엇인지 파악하기 어렵다.

다음으로 국가기록원장이 지정하여 반드시 속기록과 녹음기록 중 하나를 생산하도록 한 회의 대상이 46개에 불과하다는 것이다. 이 중 31개는 올 7월에야 지정된 것이다.<sup>48)</sup>

가장 심각한 문제는 “속기록 또는 녹음기록(녹취록 포함)에

---

46) 공공기록관리법 시행령 제18조 제1항.

47) 공공기록관리법 시행령 제18조 제2항.

48) 국가기록원장이 지정하여 속기록과 녹음기록 중 하나를 반드시 생산해야 하는 회의의 목록은 조영삼, 「어떤 정보를 어떻게 청구할 것인가」 『정보사냥 시민의 힘으로 공공기관의 정보 캐내기』, 도요새, 2009, 95쪽 참조.

대하여는 당해 기록물의 원활한 생산 및 보호를 위하여 10년을 초과하지 않는 범위에서 공개하지 아니할 수 있다.”고 하여 속기록과 회의 녹음기록의 공개하지 않을 수 있도록 한 것이다.<sup>49)</sup>

주요 회의의 속기록 및 녹음기록에 대해 비공개 보호기간을 법률로써 미리 정하는 것은 알권리 침해이다. 앞에서 정리했듯이 모든 법령비정보는 그 사유가 있다. 심지어 접근제한을 위한 대통령지정기록의 경우도 지정사유가 있어야 보호대상 기록으로 지정할 수 있다. 그런데 공공기록관리법은 사유 없이 속기록의 공개를 10년 동안 유예할 수 있도록 한 것이다. 이것은 정보공개법 제9조 제1항 각호에서 정한 비공개대상정보의 ‘한정적 열거’에 정면으로 배치되는 것이다. 따라서 시급히 관련 조항이 삭제되어야 한다.

## 7) 비공개 상한기한 설정의 재고

2006년 10월 개정된 공공기록관리법에는 영구기록관리기관으로 이관된 기록에 대하여는 기록의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다고 정해 놓았다.<sup>50)</sup> 이에 따라 개정 시행령의 입법예고안에는 영구기록관리기관으로 이관된 기록의 비공개 상한기간을 정한 내용의 포함되어 있었다.<sup>51)</sup> 안에 따르면 △국가안보 관련 정보 60년, △국제관계, 국가질서유지, 국가이익 등을 해할 우려가 있는 정보 40년, △개인이나 단체의 재산 및 세무 관련 정보 70년, △개인신상정보 100년, △의

---

49) 공공기록관리법 제17조 제2항 및 동법 시행령 제18조 제3항.

50) 공공기록관리법 제36조.

51) 공공기록관리법 시행령 전부개정령 입법예고안 제81조.



료 관련 정보 150년 등으로 비공개상한 기간을 제시한 것이다.

이 안이 입법예고되었을 때 시민단체와 학계 일부에서 비공개상한기간 도입을 강력히 반대했다. 비공개상한기간을 정해 놓기는 하였으나 그것이 지나치게 장기적이고 사실은 그 기간까지 비공개할 개연성이 많아 오히려 공개시점을 뒤로 미루어 알권리 제한이 강화될 뿐이라는 것이다. 또 비공개기록을 매 5년마다 재분류하여 보다 많은 기록이 공개되도록 하거나, 대통령기록관리법이나 비밀보호법(안)에서도 비공개나 비밀기록은 30년이 경과하면 공개할 수 있도록 하는 원칙적 선언과도 상충된다는 것이다.<sup>52)</sup> 이러한 문제제기는 그동안 가능하면 비공개하는 관행의 만연으로 볼 때 당연한 반응이었다.

그러나 반대 측면에서 생각해 볼 필요가 있다. 이것이 알권리를 제약하는 측면이 아니라 모든 기록은 반드시 공개된다는 일종의 선언적 의미로 받아들일 필요가 있는 것이다. 물론 각각의 사안에 대한 비공개 상한시한은 관련 학계나 시민단체 등과 충분히 협의하고 검토하여 가장 적절한 시한을 정해야 할 것이다.

이와 관련하여 프랑스의 사례를 참고할 필요가 있다. 프랑스는 다음과 같은 기록의 경우에는 비공개 상한 기한을 정하여 언젠가는 관련 기록이 공개되도록 하고 있다.<sup>53)</sup>

- a) 의료와 관련된 개인 정보들을 담고 있는 문서들은 출생 후 150년
- b) 개인의 신상 자료들은 출생 후 120년
- c) 사면 결정을 포함해서 법정사건과 관련된 문서들, 공

52) 대통령기록관리법 제16조 제4항 및 비밀보호법(안) 제20조 제2항.

53) Code du patrimoine - Livre II : Archives, L213-2.

- 증인의 문서와 문서목록, 호적 및 등기 기록들은 그 문서의 작성일 또는 종결일로부터 100년
- d) 공공기관에 의한 통계조사의 일환으로 수집된 것으로서 개인이나 가족의 생활에 관한 개인적 정보들, 일반적으로는 사적인 행동과 행위에 관련된 개인적 정보들을 담고 있는 문서들은 통계조사 작성일로부터 100년
- e) 사생활에 관련되거나 국가 안보나 국방에 관련된 정보들을 포함하고 있는 문서들은 작성일로부터 60년

#### 4. 맺음말

최근 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’와 ‘법무법인 공감’은 정보공개 수수료의 과다 책정 문제에 대해 헌법소원을 제기했다.<sup>54)</sup> 이것은 알권리가 법·제도를 만드는 것만으로는 충족될 수 없다는 것을 말해주는 대표적인 사례이다. 법령을 개정한다고 어느 날 갑자기 정보공개를 대하는 공공기관의 자세가 알권리 절대적 보장으로 바뀌지 않을 것이다. 알권리는 제도보다 문화의 문제이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지속적인 제도개선 요구가 필요하다.

이 글에서는 알권리와 관련하여 정보공개법, 공공기록관리법, 대통령기록관리법 등 관련 법·제도를 검토해보았다.<sup>55)</sup> 먼

54) 연합뉴스, 「정보공개 과다수수료 알권리 침해, 憲訴」, 2009.10.18일자 ; 세계일보, 「정보공개 과다수수료 알권리 침해」, 2009.10.19일자 참조.

55) 비밀보호법(안)에 대한 문제는 검토에서 제외하였다. 현재 국회에 계류 중인 이 법안은 비밀 범주의 지나친 확대, 국정원의 권한 남용 우려, 비밀의 탐자

저, 2004년 국가기록관리혁신 로드맵과 이후 이의 실행과정에서 전면 개정된 공공기록관법, 제정된 대통령기록관법, 그리고 개정이 추진된 정보공개법의 내용 중 알권리와 관련된 내용을 살펴보았다. 다음으로는 정부의 ‘취재지원시스템 선진화 방안’ 이후 정부와 언론단체 등이 참여하여 구성한 ‘정보공개제도 개선 T/F’의 다수 의견이 반영된 정보공개법 개정안도 살펴보았다.

이들 관련 법령의 제·개정과 개정안은 꾸준히 제기된 문제를 나름대로 반영한 것들이었다. 특히 ‘정보공개제도 개선 T/F’ 다수 의견에 의한 개정안은 그대로 개정되었다면 제도 개선의 큰 성과가 될 수 있었다.

그동안의 제도 개선 추진의 가장 큰 성과는 알권리가 정보공개제도에 한정하는 것이 아니고 기록관리라는 ‘원인’이 체계적·과학적이어야 한다는 것을 인식하게 된 것이다. 이것은 알권리가 내부고발과 같은 우연적 요소가 아닌 기록의 생산, 유통, 보존, 활용의 체계화라는 필연적 요소로 확보된다는 것을 확인하는 것이다.

이 글에서는 그동안 제기되었으나 논의에 반영되지 않은 것들을 중심으로 몇 가지 제도 개선 사항을 제안하였다. 정보비공개 개념을 공개유예의 개념으로 전환, 정보공개기준을 단위과제 하위의 기록건 유형으로 작성하여 비치·공개, 비공개대상 개인정보의 구체화, 내부검토 등 공정한 업무수행 지장 우

---

수집만으로도 처벌할 수 있도록 하는 등 시민단체의 권력 감시나 언론사의 취재 제한, 비밀의 자의적 지정에 관한 안전장치 미비 등 문제점에 대해 충분히 지적되었다고 판단된다. 비밀보호법(안)에 대한 문제점은 한겨레신문, 「국정원 ‘비밀보호법’을 우려한다」, 2007.1.30일자 ; 한겨레신문, 「통상·과학·기술 분야도 비밀누설 처벌 법제화」, 2008.8.27일자 ; 한겨레신문 「‘비밀보호법’ 정보위 상정 ‘국민 알권리 침해’ 논란」, 2008.12.10일자 참조.

려의 정보의 구체화, 법령비정보와 접근제한 기록의 검토, 속 기록의 비공개에 대한 한정적 열거 사유없는 최장 10년 동안 비공개 조항 삭제, 비공개 상한 기한 설정에 대한 재고 등이 그것이다.

알권리와 관련해서는 더 많은 연구가 필요하다. 특히 국가 기록원 등 영구기록관리기관에서의 기록 열람 문제, 그 과정에서 발생하는 저작권 문제 등 여전히 해결해야 할 난제들에 대해 학계와 해당 기관의 지속적인 연구가 필요하다.

## ABSTRACT

# The Promotion State and Measures to Improve the Record Information Disclosure System

Zoh, Young-Sam

The right to know is not satisfied merely by making or improving laws or systems. The right to know is a matter of culture rather than system. Nevertheless, consistent system improvement measures are required.

There are many laws relating to the right to know. In particular, at the core are the Official Information Disclosure Act, the Record and Archives Management Act, and the Presidential Record Management Act. The fact that systems relating to official record management and presidential record management are related to the right to know is understood by the promotion of records and archives management reform after the year 2004, as a result of which the national archives management innovation road map was established. Reflecting the many opinions of the “Information Disclosure System Improvement Task Force” composed with participation of the government and the press after the participatory government's announcement of “Measures to Advance the Support System for News Coverage,” amendments to the Information Disclosure Act have come forward with system improvement measures in connection with issues that had arisen until then. Such improvement measures have not resulted in actual improvements.

This thesis proposes several system improvement measures, focusing on those that have arisen until now but have not been reflected in discussion, such as converting the concept of information non-disclosure into disclosure postponement, preparing and disclosing particular information disclosure standards, specifying personal information for non-disclosure, specifying and strictly applying any information that has not been disclosed for purposes of internal review, deleting non-disclosure items in stenographic records that do not have a reason to exist, and establishing limits and terms of non-disclosure.

Of the most remarkable system improvement measures that have been made until now is our recognition that the right to know is not limited to the information disclosure system but that the “cause” of archive management should be systematic and scientific. In other words, the right to know is understood to establish not just accidental factors, such as with a whistle-blower, but the inevitable factors of systemization of production, distribution, preservation, and use of archives.

Much more study should be pursued regarding disclosure of archives information. In particular, difficult issues to be resolved regarding reading records at permanent archives management institutions, such as the National Archives of Korea, or copyrights that arise in the process, require constant study from academia and relevant institutions.

**Key words:** Right to Know, Information Disclosure, Information Disclosure Act, Official Archives Management Act, Presidential Record Management Act