

영구기록물관리기관의 공개제도 운영방안 연구

A Study on Operating Method of Public Information System of Archival Institutions

윤 여 진(Yeo-Jin Yoon)*

김 순 희(Soon-Hui Kim)**

목 차

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| 1. 서론 | 4. 영구기록물관리기관의 공개제도 개선방안 |
| 2. 기록물 활용단계별 공개제도 구분 필요성 | 4.1 공개제도 운영의 범위 조정 |
| 3. 국내외 영구기록물관리기관의 공개제도 분석 | 4.2 공개심의 권한 확대와 독립적인 심의기구의 설립 |
| 3.1 국외 | 4.3 공개서비스체제 구축 |
| 3.2 국내 | 5. 결론 |

<초 록>

공공기관에서 생산된 기록물이 제대로 활용하기 위해서는 기록물 공개가 우선되어야 한다. 어떤 기록물이 어떤 시점에 공개되어야 하는지를 판단하는 것은 매우 까다롭고, 무엇보다 이러한 판단에는 다양한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 관련 규정과 운영현황을 재검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 기록물 활용단계별 공개제도의 특성을 토대로 현재 운영하고 있는 공개제도의 문제점을 살펴보고, 국내외 공개제도 분석을 통해 보다 전문적으로 효율적인 서비스 제공을 위한 우리나라 공개제도 운영 개선방안을 제안하였다. 특히 통합형 공개제도 운용과 분리형 공개제도 운영의 장단점 분석을 통해 우리나라에 적합한 공개제도 운영모형을 구상하는데 초점을 두었다.

주제어: 정보공개법, 공공기록물관리법, 비공개 기록물 재분류, 30년 원칙

<ABSTRACT>

In this study, the improvement plan for the appropriate archives opening system in this country was proposed, by searching for the optimal operating method of opening system of archival institutions through the foreign instances related to the integrated type operation and the separate type operation. The opening system in the archival institutions shall be operated in consideration of the characteristics of the preserved archives and the various values and contexts rather than riding on the administrative logics. The opening system in the archival institutions shall be operated in consideration of the characteristics of the preserved archives and the various values and contexts rather than riding on the administrative logics.

Keywords: public information act, public record act, the release system of classified record, 30years rules

* 충남대학교 대학원 기록보존학협동과정 기록관리학과 졸업(yjj4248@naver.com) (제1저자)

** 충남대학교 문헌정보학과 부교수(siva@cnu.ac.kr) (교신저자)

■ 접수일자 2009년 5월 15일 ■ 수정일자 2009년 6월 16일 ■ 게재확정일자 2009년 6월 18일

1. 서론

이 논문은 국내외 영구기록물관리기관의 공개제도 운영현황을 분석하고 개선방안을 제시하기 위한 논문으로, 현용·준현용단계와 비현용단계 공개제도의 특징과 현재 운영되고 있는 공개제도의 문제점을 살펴보고 국내외 기록물관리기관의 공개제도 운영현황을 분석하여 우리나라에 적합한 공개제도 운영방안을 제안하고자 하였다.

종래의 공개제도 운영은 제도의 정비나 공개에 대한 담당자들의 인식이 모두 부족하여 기록물 제공이 원활하게 이루어지지 못했다. 무엇보다도 관행적으로 기록물을 비공개하거나 은폐하려는 풍조는 업무담당자들로 하여금 공개에 대한 거부감을 갖게 하기도 하였다. 그러나 공공정보에 대한 국민의 알권리 증대와 민주사회로의 진전, 알권리에 대한 시민들의 권리의식 향상은 기록물관리기관이 이용자에게 원하는 기록물을 제공하기 위한 역량을 키워나가야 함을 일깨워주었다.

현재 영구기록물관리기관의 공개제도는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하, 정보공개법)과 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하, 공공기록물관리법)을 토대로 운영되고 있다. 특히 개정된 공공기록물관리법에서는 수집·관리해야 할 기록물의 범위가 확대됨에 따라 기록물의 유형과 주제가 다양해졌으며 30년 원칙, 공개재분류, 비공개기록물의 제한적 열람, 기록물공개심의회 제정 등과 같은 공개관련 법령이 추가·개정됨에 따라 공개 확대를 위한 규정들이 이전보다 강화된 상태이다.

하지만 이러한 강화된 규정에도 불구하고 실

제 공개제도를 운영함에 있어 가장 큰 문제로 지적받아왔던 영구기록물관리기관의 공개제도 운영방식은 여전히 개선되지 않고 있다. 영구기록물관리기관은 그 성격상, 정보공개법 체계가 아닌 별도 체계로 공개서비스를 제공해야 할 필요가 있음에도 불구하고 일선 행정기관과 같이 정보공개제도의 틀 내에서 공개제도를 운영하고 있다. 영구기록물관리기관에서 관리하고 있는 기록물 유형을 직접 생산한 기록물, 11년이 되는 해에 이관받아 아직 30년이 경과하지 않은 기록물, 30년이 경과한 기록물로 구분해 볼 때 각 시점에 놓여있는 기록물의 특성과 성격을 고려하지 않은채 일률적으로 정보공개제도를 적용하고 있는 것이 현실이다. 이런 상황을 고려해 볼 때, “주로 비현용단계의 기록물을 보존하여 기록물 열람 및 다양한 정보서비스 제공을 핵심과제로 삼고 있는 영구기록물관리기관에 일선 행정기관과 동일하게 정보공개법이 정한 공개범주와 처리방식을 적용하는 것이 과연 적절한가?”하는 의문이 들게 한다.

이러한 문제들은 기록학 분야에서 꾸준히 제기되어 왔다. 주로 현용·준현용기록물 공개에 초점이 맞추어져 있는 정보공개제도와는 별도로 기록물관리기관에서의 역사기록물 공개제도의 문제점과 개선안을 제시한 논의도 있으며(이진영 2003), 보존기록물의 특성에 기인하여 생산기관, 기록관, 보존기록관의 공개제도 운영을 재정립해야 한다는 논의도 이루어졌다(이원규 2005). 이와 마찬가지로 기록물관리기관의 공개제도 운영에 대한 특수성에 초점을 맞추어 제도적 개선방안을 제시하기도 하였다(김이숙 2008). 물론 이러한 선행연구들 역시 정보공개와 기록관리의 차별화를 통해 제도적 방안을

모색하는데 초점이 맞추어져 있긴 하지만 당위적인 주장에 머무르거나 개괄적인 사례분석에 그치고 있어 전반적인 기록물관리기관에서의 공개제도 운영모형을 보다 구체적으로 제시하지는 못했다.

따라서 본 논문에서는 기존 논의의 흐름에서 한 발 더 나아가 기록물관리기관 공개제도의 구조적 틀을 분석하고, 해외사례를 검토하여 국가별 공개제도 운영의 특징을 도출해보고자 한다. 특히 공개제도의 운영모형을 통합형과 분리형으로 구분하여 각 운영모형에 대한 장단점 분석결과를 토대로 우리나라 공개제도 운영에 대한 제도적 개선방안을 모색하는데 논문의 목적이 있다.

2. 기록물 활용단계별 공개제도 구분 필요성

정보공개제도와 기록관리제도는 국민의 알 권리를 보장하는 대표적인 제도이며, 정보공개법과 공공기록물관리법 제정을 계기로 지속적인 관계를 맺어왔다. 비록 실무적으로 정보공개법과 공공기록물관리법의 적용대상과 범위는 다르다 할지라도 법령에 명시된 정보와 기록물은 '공적활동의 결과물'이라는 측면에서 동등한

의미로도 해석할 수 있다. 또한 정보공개제도와 기록관리제도는 과거 중요기록물의 은폐, 기록물의 미등록과 부문별한 폐기라는 잘못된 관행으로부터 벗어나 업무행위의 설명책임성 확보와 투명한 기록문화정착을 위한 선진적인 제도라는 점에서도 상당한 연관성을 가지고 있다.

누구나 동등하게 기록된 정보에 접근하고, 기록된 정보를 제공받을 권리가 있다는 원칙에도 불구하고 영구기록물관리기관이 보유하고 있는 기록물의 공개는 기존의 현용·준현용단계에서의 공개와는 다른 특징을 가지고 있다. 다음 <표 1>은 기록물 활용단계별 정보공개특성을 나타낸 것이다.

우선 공개대상을 살펴보면, 30년 원칙을 기점으로 현용·준현용 단계에서는 생산된 모든 정보를 공개대상으로 하지만 비현용 단계에서는 영구보존을 위해 선별된 정보가 주를 이룬다. 정보공개법 제2조에서는 정보의 개념을 기록된 사항이라고 규정하고 있는데, 이는 사실상 업무활동을 통해 생성된 모든 기록물을 의미한다고 볼 수 있다(이원규 2005). 하지만 영구기록물관리기관에서 보유하고 있는 기록물은 주로 영구보존을 위해 선별된 정보들로 30년이 경과한 보존기록물이 대부분이며, 이 중 비공개기록물에 한 해 주기적인 재분류를 통해서 매년 공개목록을 제공하고 있다.

<표 1> 기록물 활용단계별 공개특징

구분	현용·준현용 단계	비현용 단계
공개대상	생산된 모든 정보	영구보존을 위해 선별된 정보
청구 주목적	행정감시, 민원제기 등	학술연구, 과거사 규명 등
비공개 사유	의사결정과정, 진행중인 사안 등 다양한 비공개사유 존재	개인정보 외 비공개사유 상당부분 소멸
서비스 요건	정부활동 투명성 제고 및 국민 알권리 침해 방지	충분한 열람활용 및 연구지원

출처: 행정자치부 국가기록원, 2006, 『기록관리혁신 세부추진계획(안)』, 81.

둘째, 공개목적 역시 현용·준현용 단계에서는 행정감시 및 민원제기가 주요 목적이 되지만 비현용 단계에서는 학술연구 및 과거사 규명이 주요한 연구목적이 된다. 정보공개제도의 핵심취지는 모든 사람들이 모든 기록물에 접근할 수 있도록 하고, 개인의 권리구제를 비롯하여 국정운영을 감시하는데 있다. 정보공개법 제1조에 의하면 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영 투명성을 확보하는데 목적이 있다고 규정하고 있다. 기록물관리 영역에서도 행정행위의 정당성을 확보하기 위해 투명하고 책임있는 행정의 구현은 필수적이다(박지태 2008). 그러나 기록물관리기관은 기록물의 안전한 보존 및 다양한 활용이라는 기록관리 본연의 임무를 수행해야 할 의무도 함께 가지고 있다. 따라서 영구기록물관리기관은 학술연구나 미래의 잠재적인 활용을 위해 다양한 이용자들이 원하는 기록물을 적시에 제공할 수 있도록 차별화된 전략을 가질 필요가 있다.

셋째, 비공개 사유에 관한 것이다. 현재 정보공개 여부를 판단할 수 있는 기준은 정보공개법에서 제시한 8가지 비공개 대상정보이다. 비공개대상정보에는 국가의 이익을 해할 수 있는 정보, 의사결정과정에 있는 정보, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보 등 8가지가 있다. 이를 토대로 정보공개제도는 공개여부를

판단하고 비공개처분에 대한 행정적 구제를 통해 국민의 알권리를 충족시키는 것이 핵심사항이다. 그러나 기록관리제도에서 비현용단계에서의 비공개사유는 주로 개인정보에 관한 것으로 나머지 비공개대상정보는 큰 의미를 갖지 않는다. 왜냐하면 현용·준현용 단계에서 부여된 비공개 사유는 비현용단계에서 성질이 변화되거나 상당부분 소멸되고 극히 일부분에 한해 예외적으로 남을 수 있기 때문이다. 기록물은 일반적으로 업무수행과 관련하여 기밀유지의 필요를 지니고 생성되지만, 모든 기록물이 기밀성을 지니는 것은 아니기 때문에(이원규 2002) 이러한 사실을 충분히 고려하여 기록물 활용의 단계별 구분을 통해 공개제도 개선 및 운영방안을 강구해야 한다. 또한 30년이 경과함에도 불구하고 보호해야 할 정보들에 한해 상한기간을 적용할 수 있도록 공공기록물관리법 시행령에 규정하고 있는 것이 특징이다.

이에 따라 구체적인 서비스 요건 역시 달라질 수 밖에 없다. 일단 현용 및 준현용단계에서는 정부활동의 투명성을 제고하고 국민의 알권리를 보장하기 위해 공개가능한 정보에 한해 열람이나 사본의 교부가 이루어지는데 중점을 둔다. 공개여부의 기준이 엄격하게 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 비현용단계에서는 충분한 열람활용 및 연구지원을 위해 공공기록물관리법 제37조¹⁾에 따라 비공개기록물이라 하더라도 제한적으로 열람을 허용하고 있다.

이처럼 현용·준현용단계와 비현용단계에서

1) 개인에 관한 정보로서 본인(상속인을 포함한다) 또는 본인의 위임을 받은 대리인이 열람을 청구한 경우, 개인 또는 단체가 권리구제 등을 위하여 열람을 청구한 경우로서 당해 기록물 외에는 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우, 공공기관에서 직무수행상 필요에 따라 열람을 청구한 경우로서 당해 기록물 외에는 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우, 개인 또는 단체가 학술연구 등 비영리 목적으로 열람을 청구한 경우로서 당해 기록물 외에는 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우.

의 공개특성이 매우 상이함에도 불구하고 비현용단계에 도달한 기록물도 현용 및 준현용기록물의 공개에 초점이 맞추어져 있는 정보공개제도에 준용하도록 한것은 가장 큰 문제라고 볼 수 있다. 영구기록물관리기관으로 이관되어 일반적인 이용의 가능성이 최소화되었거나 일반적인 이용의 필요성이 사라진 기록물에 대해서 정보공개제도를 적용한다는 것은 불합리한 측면이 있다(박지태 2008). 따라서 영구기록물관리기관에서의 공개제도 운영은 시간의 경과에 따른 기록물 가치변화의 특성을 토대로 기존 현용·준현용단계에서의 공개제도와 구별하여 이루어질 필요가 있다.

3. 국내외 영구기록물관리기관의 공개제도 분석

3.1 국외

기록물 공개와 열람에 대한 제도운영은 나라마다 각기 다른 특징을 가지고 있다. 대부분의 국가에서는 기록물 공개와 관련된 사항을 주로 정보공개법과 기록물관리법에서 명시하고 있는데, 나라마다 운영하는 방식은 각기 다르다. 크게 공개제도를 운영하는 방식은 통합형 방식과 분리형 방식으로 나눌 수 있다. 이 두 가지 방식은 기록물관리기관에서 법적·운영적 측면을 통해 기록물 공개 및 열람에 대한 정책을 수립하는데 중요한 좌표가 된다. 영국과 미국은 정보공개법과 기록물관리법을 혼용하여 운영하는 통합형 방식을 취하는 반면, 호주와 뉴질랜드는 현용기록물 공개는 정보공개법의 적용

을 받게 하고, 30년이 경과한 비현용 단계의 기록물은 기록물관리법의 적용을 받게 하는 분리형 방식을 수용하고 있다.

우리나라의 공개제도 운영은 비교적 통합형 운영방식 취하고 있지만 세부적인 운영방식에 있어서는 다른 국가와 일정 부분 차이를 보인다. 이 장에서는 통합형 운영방식의 대표적인 사례로 미국과 영국을, 분리형 운영사례로 호주와 뉴질랜드를 들어 공개제도 운영방식을 조사하였다. 아래 <표 2>는 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 공개제도 운영현황을 비교·분석한 것이다.

첫째, 이관규정을 살펴보면 30년 원칙에는 두 가지 의미가 포함되어 있다. 하나는 공공기록물관리법에 따라 기록물이 30년이 경과함에 따라 각 기관의 기록물을 영구기록물관리기관으로 이관해야 한다는 것이고, 다른 하나는 정보자유법에 따라 기록물이 30년이 경과하면 대중들에게 공개되어야 한다는 것이다. 이처럼 30년 원칙은 각 기관에서 생산된 기록물이 영구기록물관리기관으로 이관될 시점을 기술하는데 공통적으로 사용되는 기준이 된다. 그리고 이렇게 이관된 대부분의 기록물은 공개예외대상에 포함되지 않는 한 일반국민들에게 제공된다.

둘째, 공개여부 기준 및 재분류에 관한 조항을 분석해보면 미국·영국의 경우 기록물의 공개·비공개 세부기준에 대해서는 정보공개법에서 규정을 하고 있고, 공공기록물관리법은 그러한 정보공개법상의 공개·비공개세부기준을 그대로 준용하고 있다. 단, 미국은 기록물관리법에 개인정보에 한해 100년 동안 비공개 될 수 있다고 예외규정을 두고 있다. 영국은 정보공개법에 30년이 경과하여도 공개가 예외되는 사항과 적용기간을 명시하고 있다. 반면 호주

〈표 2〉 통합형 운영과 분리형 운영의 주요 현황 비교·분석

구분	형태	통합형		분리형	
		미국	영국	호주	뉴질랜드
이관규정	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 후 30년이 경과한 기록물을 대상으로 30년 경과 후 이관 • 이관규정에 대한 예외 인정 (정보기관, 업무수행의 필요성에 한해) 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 후 30년 이내 이관 • 이관규정에 대한 예외인정 (행정적 필요에 한함) • 국립기록청과 합의시 30년 이전에도 이관가능 • 30년 원칙 재검토중²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 후 25년 경과 후 이관 • 이관과 관계없이 30년 경과 기록물은 일반공개기로 분류 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 후 25년 경과 후 이관 • 이관규정에 대한 예외인정(업무적 용도에 한해) 	
공개여부 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 정보자유법의 9가지 공개예외대상 정보 • 법무부에서 출간한 FOIA 지침 및 판례 • 대통령령정명령 E.O.12985에 의해 25년 경과기록물 일괄 해제 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보자유법의 23가지 공개예외의 대상정보(완전면제, 조건부면제, 제한면제) • 공익성 검토를 통해 공개여부를 결정함 • 역사기록물의 상한 기간 별도 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개법과 기록물관리법에 공개예외대상 정보별도 규정 • 30년경과 기록물은 기록물관리법의 적용을 받고, 30년이 경과하지 않은 기록물은 정보공개법의 대상이 됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴질랜드 국가기록원으로 이관시 공개여부 분류 접근 제한 9가지 표준지표 	
심의절차 및 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 법무부의 정보프라이버시국 • 의의신청-행정심판-연방법원 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보감독관(IC) 설치운영 • 자문위원회 - 비공개 연장 검토 이관보류 심사 - 역사기록물 열람요청 심의 	<ul style="list-style-type: none"> • 자문위원회 • 내부심사-행정재판소-연방법원 • 옴부즈만을 통해 행정정보공개에 관한 권리구제 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 자문위원회 • 옴부즈만을 통해 행정정보공개에 관한 권리 구제 가능 	
열람규정	<ul style="list-style-type: none"> • 이용자가 요청하는 대체형식으로 제공 • 복사제공(단, 원본 문서제한), 위탁기록물의 복사시 저작권 등의 권리 침해는 책임지지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 열람, 복사 가능 • 지정보존시설 소장 기록물도 동일 조건 열람 • 기초통계, 학술열람의 목적으로 비공개기록물의 제한적 열람 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 3가지 접근권한 부여(행정적 접근, 공격적접근, 특별접근) • 비공개 기록물의 경우라도 열람할 수 있도록 규정하고 있으며, 사본제공도 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 열람표준 제정 • 공개 가능한 기록물에 한해 출판, 복사 인정 • 중요기록물 보존이 필요한 경우 분류·교정이 이루어질때 까지 사본금지 	
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개청구를 중심으로 법령과 판례에 따른 것이 특징 • 공개여부를 판단하는 전담기관이 별도로 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보자유법에 비공개대상정보를 유형별로 제시 • 기록물관리법에는 30년이 경과함에도 보호되어야 할 기록물 유형과 상한기간을 별도로 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개법의 적용과 공공기록물법의 적용의 별도로 이루어짐 • 정보를 활용하고자 하는 목적별 접근경로 맵 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개법의 적용과 공공기록물법의 적용의 별도로 이루어짐 • 9가지 표준열람지표를 제정하여 공개여부의 기준으로 활용 	

2) 영국 국립기록청은 2009년 1월에 30년 원칙 재검토(Review of the 30years rules)에 관한 결과보고서를 발표하였다. 30년 원칙 재검토는 30년이라는 기간이 전반적으로 비공개되었던 국가기록물을 공개하기 위해 정당한 기간인가 하는 것에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있다는 연유에서 시작되었다. 결과보고서는 총 8개의 챕터로 구성되어 있으며, 17가지 권고사항을 정하고 있다.

〈TNA 『Review of the 30years rules』(2009.1)의 주요 권고사항〉

- 정부는 현재 30년 원칙을 15년으로 대체하고 이러한 변경된 사항을 실행하기 위해 공공기록물관리법과 정보자유법을 적합하게 개정해야 한다.
- 비공개되어져 왔던 적체된 기록물이 공개가능하게 될 때까지 매년마다 기록물의 가치를 평가하여 관리해야 한다.
- 15년 원칙으로의 이행에 관한 위험을 최소화하기 위해 매년마다 각 부서에서 모니터링과 리포팅을 책임지도록 해야 한다.
- 특정한 인물의 비정치적인 기록물이 공공기록물법과 정보자유법으로부터 제외되지 않도록 정부가 확인해야 한다.
- 전자기록물을 위한 정부전략을 재검토 할 것을 권고한다. 전자기록물을 10년이라는 기간 동안 저장환경에서 안전하게 보호하기 위해 전자기록시스템을 재평가해야 한다. [cited 2009.4.13].

〈<http://www.30yearreview.org.uk/default.htm>〉.

는 30년이 경과하지 않은 현용기록물에 대해서는 정보공개법에 명시한 공개여부 기준에 따르도록 규정하고 있고, 30년이 경과한 비현용단계의 기록물에 대해서는 공공기록물관리법에 명시한 공개여부 기준을 별도로 명시하여 따르도록 하고 있다. 뉴질랜드 역시 기록물의 보관장소나 위치에 관계없이 25년이 경과하면 공개함을 원칙으로 한다. 영구기록물관리기관으로의 이관시 공개 가능한 기록물과 공개가 제한된 기록물로 공개여부를 결정하며 영구기록물관리기관은 언제든지 공개여부를 재분류 할 수 있다. 또한 접근제한 표준항목과 제한기간을 설정하여 공개여부 재분류시 근거로 적용하고 있다.

셋째, 심의절차 및 기구에 대해 분석해보면 미국은 정보자유법이 비교적 강화되어 있는 체제로, 법무부의 정보 프라이버시국에서 공개여부 결정 및 이의신청에 대한 심의를 담당하고 있다. 미국 정보공개심의회는 정보공개처분이 갖는 특수성을 감안하여 간이재판형태의 신속하고 간편한 절차를 두고 있다는 점에서 특징적이다. 영국은 독립적인 정보감독관(IC)을 통해 행정기관의 정보공개 실태를 감독·지도하며 비공개 결정에 대한 이의 분쟁이 있을 때 조정안이나 중재안을 제공함으로써, 국민의 알권리를 보호하고 불필요한 법률적 갈등이나 행정적 낭비의 소지를 완화시켜준다(정부혁신지방분권위원회 2005). 영국 국립기록청의 자문위원회는 비공개 연장에 대한 검토와 이관보류 심사를 담당하며, 30년이 경과한 역사기록물에 대한 열람 요청시 심의를 수행하는 역할을 한다. 호주와 뉴질랜드도 독립적인 자문위원회를 구성하고 있으며 자문위원회에서는 기록관리에 관한 전반적인 심의사항들을 조정한다. 심

의과정은 크게 내부심사-행정심판-연방법원의 3단계를 거치도록 하며, 최종적으로 ombudsman을 통해 접근거부에 따른 이용자의 권리를 구제받을 수 있도록 하고 있다.

넷째, 열람규정에 대해 분석해보면 비교국 모두 공개 가능한 기록물에 한해 열람 및 사본제공, 출판을 허용하고 있다. 그러나 원본문서나 중요기록물의 경우에 한해 사본제공을 허용하지 않으며, 미국은 위탁된 기록물의 복사시 저작권 등의 권리침해에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 영국 및 호주와 뉴질랜드는 비공개 기록물이라 하더라도 학술열람 등 특별한 목적이 있는 경우 제한적으로 열람이 가능하도록 규정하고 있다. 지금까지 국가별 비교·분석한 내용을 바탕으로 공개제도의 통합형 운영모델과 분리형 운영모델의 장단점을 분석해보면 <표 3>과 같다.

통합형 모델의 공개제도 운영은 정보공개법에 의해 기록물의 라이프사이클 전 기간에 걸친 공개를 허용하고, 기록물관리법에 기록관 단계부터 공개업무 적용하고 있다는 점에서 정보공개와 기록관리의 연계를 한 층 더 강화할 수 있다는 점을 장점으로 꼽을 수 있다. 그러나 각 시점에 놓여있는 기록물 특성이 상이할 수 있다는 고려가 미흡하여 영구기록물관리기관의 공개제도 운영에 대한 전문성을 발휘하는데 한계가 있을 수 있다. 이에 대해 통합형 모델은 공개여부를 결정하는 국립기록청의 심사권한을 강화하거나 공개예외대상정보를 유형별로 상세하게 구분하여 공개여부 결정에 대한 폐해를 보완하는 절차를 두고 있다.

반면에 분리형 모델은 공개제도의 운영과 법률의 적용을 정보공개법과 기록물관리법에 이

〈표 3〉 통합형과 운영모델과 분리형 운영모델의 장단점

	통합형	분리형
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 통합적 정책수립 및 제도운영 방안구축이 가능함 • 기록물라이프 사이클 전 영역에 걸쳐 공개제도의 운영이 가능 • 정보공개법의 일괄적용을 통해 업무의 효율성을 도모함 	<ul style="list-style-type: none"> • 독립적인 정책 추진이 비교적 쉬움 • 30년 경과 기록물의 공개에 관해 영구 기록물관리관이 전문성과 독자성을 가지고 운영할 수 있음 • 법률의 적용을 구분함에 따라 상충되는 부분을 명확하게 함
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 현용단계의 기록물과 비현용단계의 기록물이 지닌 특성이 상이함에 따라 공개제도의 전문성을 제대로 발휘할 수 없음 • 독자적인 업무추진이 상대적으로 어려움을 겪을 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합적·중복적 업무의 경우, 최종권한의 주체는 누구에게 있는가 하는 문제가 발생할 수 있음 • 현용단계와 비현용단계의 법체계가 달라 공개제도의 운영시 이중의 부담을 안게 될 가능성이 있음

분화 하고 있기 때문에 각 영역에서의 독자적인 정책추진이 효율적이고 전문성을 강화할 수 있다는 측면에서 장점이 있다. 그러나 현용단계와 비현용단계에 놓여있는 기록물을 공개하기 위해 적용되는 법이 서로 달라 공개제도를 관리·운영하는데 국가기록원이 이중의 부담을 갖게 될 가능성이 있다. 그러나 이러한 문제점은 두 법률의 범위조정을 통해 서로 상충되는 부분을 명확하게 구별하고 각 법률에서의 역할과 기능을 분명하게 구분한다면 오히려 각 단계의 전문성을 강화할 수 있는 전략으로 승화시킬 수 있을 것이다.

3.2 국내

앞서 국외사례 분석에서 공개제도의 모델을 통합형과 분리형 모델로 나누어 각각의 장단점을 살펴보았다. 우리나라는 공공기록물관리법에 별도의 비공개규정을 두지 않고 정보공개법에 근거하여 공개제도를 운영하고 있다는 측면에서 비교적 미국, 영국과 같은 통합형 공개제도 운영모델을 취한다고 볼 수 있다. 이 장에서는 통합형 모델로서 우리나라 영구기록물관리관

의 공개제도가 어떻게 진행되고 있는지 살펴보고자 한다. 특히 전반적인 공개제도 운영을 총괄하고 있는 영구기록물관리기관이자 우리나라 중앙기록물관리기관인 국가기록원을 대상으로 해외사례에서 검토한 바와 같이 이관규정·비공개 기록물 재분류(공개기준 포함)·심의규정·열람규정을 종합적으로 분석해보고자 한다.

3.2.1 이관규정

기록물 이관은 영구기록물관리기관에서 본격적인 기록물 관리를 수행하기 위한 첫 단계에 해당한다. 공공기록물관리법 제19조에 의하면 기록물은 2년이 경과하면 기록관으로 이관되며, 기록관에서 보존기간 30년 이상 기록물이 10년 경과하면 영구기록물관리기관으로 이관하도록 규정하고 있다. 이와 함께 이관을 유예할 수 있도록 연장하는 것도 허용하고 있다. 특수기록관 소관 비공개 기록물은 이관시기를 30년까지, 국가정보원은 50년까지 연장할 수 있다. 본래 보존기간 30년 이상 기록물의 이관시기는 생산종료 후 10년으로 되어 있지만, 특수기록관이 관리하는 기록물 가운데 비공개 기록물에 대해서는 이관시기를 30년까지 연장할

수 있도록 예외를 허용하고 있다. 또한 30년이 경과한 후에도 비공개기록물이 업무적 활용성을 갖는다면 추가적인 연장이 가능하다. 이와 같은 이관연장시에는 이관연장기간, 사유 등을 중앙기록물관리기관의 장에게 통보해야 하고, 기록물공개심의회와 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

이와 같이 특정기관에 한해 이관을 연장할 수 있도록 하는 것은 앞서 살펴본 국외사례에서도 살펴볼 수 있다. 업무의 특수성으로 인해 해당 생산기관에서 일정 연장기간을 빌어 활용하도록 하는 것은 업무의 유연성을 확보하기 위해서라도 필요한 부분이다. 하지만 예외규정에 대한 합당한 원칙과 이관사유에 대한 객관적인 기준들이 마련되어 있지 않아 자의적으로 운영될 수 있다. 한 예로 실무자의 의견에 따르면 우리나라의 경우 의무적으로 의견을 수렴해야 하는 통일·외교·국방·수사·정보분야의 경우 비공개 기록물에 대한 이관연장 신청의견이 상대적으로 높아 공공기록물관리법에서의 공개취지를 제대로 살리지 못하고 있다고 지적한다.

3.2.2 비공개 기록물의 재분류와 공개

(1) 30년 원칙과 비공개상한제도

30년 공개원칙은 기록물이 생산된 지 30년이 경과하면 모두 공개하는 것을 의미한다.³⁾ 이 원칙의 적용은 미국을 비롯한 영국, 프랑스, 호주 등에서 일반적으로 적용하는 제도로 시간의 경과에 따라 비공개 사유의 대부분이 소멸

된다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 시간의 경과에도 불구하고 여전히 비공개되어야 할 정보들이 있다. 개인정보, 국가안보, 외교, 국방, 통일 관련 정보 중 공개할 경우 개인 또는 국가에 현저한 해를 줄 수 있는 정보들이 그 예가 된다. 이 경우에는 해당 기관이 대상 기록물 및 비공개 연장 사유와 기간을 소명하면 기록물공개심의회 및 국가기록관리위원회 심의를 거쳐 타당한 경우 비공개 기간이 연장될 수 있도록 하여 30년 공개원칙을 적용하되 공개로 인한 부작용도 방지할 수 있도록 보완 절차를 마련하였다(국가기록원 2008).

이와 더불어 공공기록물관리법은 기록물 성격별로 비공개 상한기간을 두도록 하고 있다.⁴⁾ 비공개 상한기간은 30년 공개원칙에도 불구하고 여전히 보호되어야 할 정보들에 대해 최대한 비공개할 수 있도록 공개시점을 부여한 것이다. 이는 크게 두 가지로 해석할 수 있는데 하나는 공개시점을 명시하고 있다는 측면에서 공개 확대의 취지를 담고 있다는 것이며, 다른 하나는 보호되어야 할 정보에 대해서 일정기간 공개를 유예하는 정보보호의 측면도 동시에 지니고 있다는 것이다. 하지만 이러한 개정 노력에도 불구하고 현행 법·제도는 몇 가지 문제들을 가지고 있다.

첫째, 30년 공개원칙이라는 훨씬 더 상위개념의 조항이 있음에도 불구하고 비공개상한기간에 대한 조문을 제36조에 별도로 규정한 것은 입법해석에 있어서 상당한 혼란을 불러일으

3) 공공기록물관리법 제35조 3항 비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 한다. 다만, 제19조제4항 및 제5항의 규정에 따라 이관시기가 30년 이상으로 연장되는 기록물의 경우에는 그러하지 아니하다. [시행일 2009.7.1].

4) 공공기록물관리법 제36조.

킬 수 있다.⁵⁾ 이는 공공기록물관리법 제35조 3항이 30년이라는 기간과 조문의 원칙을 법조문내에서 규정하고 있는 반면에 공공기록물관리법 제36조는 기관장의 권한에 30년이라는 원칙으로부터 훨씬 더 예외적인 것을 포괄적인 형식으로 규정하고 있기 때문이다.⁶⁾ 이로 인해 30년 경과 공개원칙이 비공개 상한기간 조문으로 인해 자칫 제한적이고 예외적인 규정으로 둔갑할 수 있는 문제가 발생할 수 있다.

둘째, 비공개 상한기간에 대한 법률적 명시만 되어 있을 뿐 아직까지 구체적인 기준이 별도로 마련되어 있지 않다. 비공개 상한제도의 핵심은 30년 원칙을 적용하여 30년이 경과한 후에도 여전히 공개가 민감한 정보들에 대하여 어떻게 공개여부를 결정한 것인가에 관한 문제이다. 자칫 비공개 상한제도를 공개를 제한하기 위한 것으로 소극적으로 받아들이는 경향이 있는데, 이는 30년을 공개 원칙으로 하되 여전히 공개에 민감한 정보들을 보호하고 상한기간의 도래시 자동적으로 정보를 공개한다는 것으로 법률적 취지를 적극적으로 이해할 필요가 있다. 비공개 상한제도 역시 공개를 원칙으로 하는 것이기에 공개원칙, 비공개 예외라는 정보공개 일반원칙에서 벗어나서는 안 되며 공개와 보호에 대한 균형적인 시각을 통해 상한기간을 적용한 예외

정보를 선별하도록 해야 한다.

(2) 비공개 기록물의 재분류

비공개기록물의 재분류란 비공개 기록물의 공개여부를 다시 판단하는 행위를 말한다. 기록물관리기관이 보유하고 있는 비공개 기록물은 생산 후 일정기간이 경과되면 공개여부를 다시 판단하는 업무활동, 혹은 기관에서 비공개로 분류한 기록을 자체적으로 검토하여 공개여부를 새로 결정하는 업무활동이다(한국기록학회 역 2008). 이는 국민의 공개청구가 없이도 주기적으로 비공개 사유의 소멸 여부를 판단하여 공개하기 위한 목적으로 적극적으로 공개를 확대하고자 하는 취지를 담고 있다.

공공기록물관리법 제35조에 의하면 영구기록물관리기관은 비공개기록물을 5년마다 재분류해야 하며, 이관시기가 30년 이상으로 연장된 기록물, 비공개 기간 연장이 결정된 기록물의 경우에도 비공개로 재분류된 연도로부터 매 5년마다 공개여부를 재분류해야 한다. 현재 비공개 기록물의 재분류를 시행한 영구기록물관리기관으로는 국가기록원이 거의 유일한 실정이다.⁷⁾

공공기록물관리법에 의하면 종전에는 기록물을 처리과에서 자료관으로 이관하거나, 자료

5) 공공기록물관리법 제35조 3항 비공개기록물은 생산연도종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 한다. 공공기록물관리법 제36조 중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다.

6) 국가기록원 주관 '제1회 기록관리포럼'에서 경건교수의 토론내용을 참조하였으며, 포럼의 토론내용은 현재 한국정책방송(KTV)홈페이지에서 제공하는 동영상에서 확인할 수 있다. [cited 2009.5.13].

<http://www.ktv.go.kr/program_home.do?method=detail&cid=274690&map_idx=305&pcode=100788>.

7) 국가기록원은 2001년 박정희 전(前) 대통령 기록물 12,000여건의 공개문제를 검토하면서 처음으로 재분류를 시행했으며, 2003년에는 이승만 전(前) 대통령기록물에 대한 공개 재분류를 시행하였다. 2006년에는 재분류 대상 기록 5,148권 중 2,129권(41%)을 공개 또는 부분공개로 분류하였으며, 3,055권(59%)은 비공개기록으로 분류하였다. 비공개로 분류된 기록물의 대부분은 개인정보가 주를 이루고 있으며, 외교관련 기록물이나 수사·보안 관련 기록도 비공개로 유지하였다.

관에서 전문기록물관리기관으로 이관 할 때에만 재분류하도록 규정하고 전문기록물관리기관에서는 수시로 재분류하도록 하였다. 이런 재분류 규정은 이관시기가 연장되거나 이관을 하지 않을 경우 재분류를 시행하지 않게 되는 제도적 허점이 드러났으며, 처리과나 특수기록관이 자의적으로 비공개기록의 재분류를 수행하지 않아 30년 동안 비공개가가 계속되는 사태를 발생시키기도 했다(세계일보 2007.9.10). 또한 전문기록물관리기관에서의 수시적인 재분류도 그 기준이 명확하지 않아 실무를 운영 하는데 어려움을 겪었다. 따라서 이러한 폐단을 개선하고자 개정된 법률에서는 기록관에서 뿐만 아니라 영구기록물관리기관에서도 5년을 기준으로 하여 재분류를 시행하도록 하였다. <표 4>는 종전 재분류 규정에서 개정 재분류 규정으로의 변화를 나타낸 것이다.

다음 표에 제시된 바와 같이, 종전 보다 잦은 재분류 시행으로 비공개기록물이 공개될 수 있는 가능성이 이전보다 증대되었다. 그런데 기관에서 생산되는 기록물 특성이나 이관되는 기록물 양에 따라 기관마다 재분류를 수행할 업무량이 다를 수 있다. 문제는 바로 이러한 기록물 특성과 기록물 양을 고려하지 않은 채 일률적으로 모든 기관에 5년이라는 주기를 설정하여 재분류를 수행하도록 규정했다는 것이다. 보다 구체적으로 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영구기록물관리기관에서의 5년 주기 재분류에 대한 실효성에 관한 것이다. 특수기록관의 경우에는 다수의 비공개기록물을 보유하고 있기 때문에 5년 주기 재분류 시행으로 인해 얻을 수 있는 효과가 상대적으로 크다. 그러나 국가기록원의 경우 대부분 개인정보 때문에

<표 4> 비공개 기록물의 재분류제도 운영

종전	처리과		(특수)자료관		전문관리기관		
	생산시	2년 (이관)	10년 (이관)		(수시)		30년
	공개여부 결정	재분류	재분류		공개분류		재분류
	현용기록		준현용기록			비현용 기록	

↓

개정	처리과		(특수)기록관		영구기록물관리기관			
	생산시	2년 (이관)	7년	10년 (이관)	15년	20년	25년	30년
	공개여부 결정	재분류	1차 재분류	2차 재분류	1차 재분류	2차 재분류	3차 재분류	공개 재분류 공개원칙
	현용기록		준현용기록				비현용 기록	

출처: 국가기록원, 2008, 『제1회 기록관리 포럼 자료집』, 43 참조.

비공개되는 사례가 빈번하다 보니 5년 주기 재분류는 인력 및 재정 낭비로 이어질 수 있다. 이는 5년 동안 매년 같은 기록물을 같은 기준에 의거하여 비공개로 처리해야 함으로써 오히려 행정적 부담으로 작용할 수 있다는 역효과가 나타날 수 있다. 더욱이 개인정보의 경우에는 일반 행정정보처럼 사회적 환경변화에 따라 공개여부가 달라질 확률이 높지 않기 때문에 재분류로 인해 얻을 수 있는 공개효과가 그리 크지 않다.

둘째, 비공개 기록물의 재분류 시 그 기준에 대한 문제이다. 현재 비공개 기록물의 재분류는 정보공개법 제9조 1항의 비공개 대상정보를 그대로 적용하여 재분류를 위한 판단 근거로 삼고 있다. 또한 정보공개법 제9조 2항 근거로 하여 기관의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 공개대상으로 분류한다는 원칙과 동법 제14조를 근거로 공개 정보와 비공개 대상 정보가 혼재되어 있는 기록물의 경우에는 비공개 대상 정보를 분리하여 최대한 부분공개하기로 되어 있다.

그럼에도 불구하고 비공개대상 정보가 지나치게 자의적으로 해석될 수 있다는 비판을 받게 됨에 따라 정보공개법 제9조 3항에 공공기관별로 비공개대상정보 세부기준을 별도로 마련하도록 규정하였다. 국가기록원 역시 정보공개법에 따라 8가지 비공개대상정보 유형별로 세부기준을 마련하였다. 하지만 세부기준을 통해 비공개 대상정보 유형을 구체화하려는 노력에도 불구하고 여전히 30년이 경과한 보존기록의 공개여부 결정을 정보공개법의 공개기준에 의존하고 있는 것이 현실이다.

결국, 비공개 기준 관리가 여전히 정보공개

법 제9조의 틀에서 관리되고 있다는 것을 알 수 있다. 국가기록원이 운영 중인 비공개 대상정보의 상세기준은 정보공개법 제9조3항에서 규정한 '비공개대상정보의 범위에 관한 세부기준'에 해당되는 것으로 총 135가지의 상세기준을 제시하고 있다. 이는 단지 기존 규정이 지니고 있는 모호함과 구체적이지 못한 문제를 해결하기 위한 것이지 각 기록물 활용단계에서의 정보들이 지닌 특징들까지 고려된 것이라고는 볼 수 없다.

3.2.3 심의규정 및 기구와 공개

영구기록물관리기관에서 공개제도의 효율적 운영과 올바른 정착을 위해서는 심의기구의 기능과 역할이 매우 중요하다. 이에 정보공개법에서는 청구된 정보의 공개여부 판단하거나 정보공개운영을 위한 정책수립 및 제도적 개선을 위한 정보공개심의회와 정보공개위원회를 설치하도록 규정하고 있으며, 공공기록물관리법에서는 비공개기록물의 재분류 심의와 기록물관리에 관한 전반적인 정책을 수립하고 기록관리 표준을 제·개정하기 위한 기록물공개심의회와 국가기록관리위원회를 설치하도록 규정하고 있다.

우선, 심의주체와 심의권한에 대한 문제를 살펴 볼 수 있다. 공공기록물관리법 제35조에 따르면 비공개기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 하지만 생산기관의 요청이 있을 경우 기록물공개심의회를 거쳐 당해 기록물을 공개하지 않을 수 있다. 또한 생산기관으로부터 기록물 비공개 기간의 연장요청이 있는 경우에는 기록물을 공개하지 않을 수 있다. 반면에 생산연도 종료 후 30년이 경

과한 이후에 생산기관의 요청에 의해 비공개하더라도 정보공개 청구시 비공개사유에 해당하지 않으면 정보공개법에 따라 공개할 수 있다. 이로 미루어 보건데 기록물공개심의회의 결정 사항이 정보공개법으로 인해 그 역할을 제대로 발휘할 수 없다는 문제가 발생할 수 있다. 생산기관의 입장과 견해를 충분히 반영하는 것도 필요하겠지만, 무엇보다 30년이 경과한 비공개 기록물의 재분류시 공개여부 검토와 관련해서 의견충돌시 기록물공개심의회의 권한에 우선권을 부여하는 것이 합당하다고 본다.

둘째, 심의기구의 성격과 운영에 관한 문제이다. 현행 정보공개위원회와 국가기록관리위원회는 단순히 관련 정책에 관한 심의·의결권만 가지고 있어 정책기구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 또한 기록관리에 관한 기본정책의 자문과 관련된 심의는 국가기록관리위원회에서, 정보공개정책 전반에 관한 심의는 행정안전부 산하 정보공개위원회에서 담당하도록 함으로써 업무상 연계가 결여되어 있다는 것도 문제이다. 『국가기록관리혁신로드맵』을 설계할 당시에도 관련 기구의 통합 운영에 대한 논의가 계속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 아직까지 개선의 여지는 보이지 않는다. 기록관리의 목적이 궁극적으로 생산·관리·보존을 통한 기록물 활용에 있고, 정보공개 또한 과학적 기록관리를 전제로 한다는 측면에서 기록관리와 정보공

개를 담당하는 두 위원회는 국가차원에서 통합 운영될 필요가 있다(양정봉 2006).

셋째, 심의회를 구성하고 있는 심의의원에 관한 문제이다. 정보공개법 제12조에 의하면 심의의원은 소속공무원, 임·직원 또는 외부전문가로 지명 또는 위촉하도록 하고, 그 중 2분의 1은 당해 국가기관 등의 업무 또는 정보공개 업무에 관한 지식을 가진 외부전문가로 위촉하여야 한다고 규정하고 있다. 정보공개법은 개인의 국가를 상대로 요청하는 것으로, 정보공개법에 따른 기록물의 공개유무는 개인의 알 권리보다 기관의 입장이 좀 더 강하게 개입될 수 밖에 없다. 이와 같이 정보공개심의회의와 기록물공개심의회의는 대부분 공공기관 내부 직원으로 구성된 기구이기 때문에 국민의 요구보다는 공공기관 내부의 요구에 따라 업무를 처리할 우려가 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 다수의 외부 전문가들을 참여시키도록 하였으나 그 범주 역시 법학·행정학·역사학 전공 교수 및 변호사로 극히 제한적인 형태를 보이고 있다. 특히 정보공개법에서는 제9조제1항 제2호 및 제4호⁸⁾에 해당하는 업무를 주로 하는 국가기관은 당해 국가기관의 장이 외부전문가의 위촉비율을 별도로 정하되, 최소한 1인 이상은 위촉하여야 한다는 예외조항을 두고 있어 외부전문가 도입에 대한 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.

8) 제9조(비공개대상정보) ①공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례에 한한다)에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보.
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보.

3.2.4 열람규정과 공개

열람은 공개된 기록물을 이용자에게 전달해 주는 행위를 뜻하며, 보다 구체적으로는 기록물을 보고 읽는 행위로 해석할 수 있다. 이용자 열람을 위해서는 물리적 장치들과 환경이 구비되어야 하며 열람정책 및 열람기준들이 마련되어야 한다.

기록관리혁신이 업무혁신의 핵심과제로 다루됨에 따라 국가기록원은 정부업무의 책임성과 투명성 제고를 위해 2007년 기록관리 혁신 및 표준화를 추진하였다. 이 중 기록물의 열람 제공과 관련해서는 보존기록 공공 서비스 표준(NAK-P-2007-13)이 제정되었다. 이 표준은 영구기록물관리기관의 영구기록물에 대한 효율적 접근 및 서비스 제공을 위한 표준 이행이며, 직·간접적으로 업무에 활용하기 위한 수단으로 제정된다. 그러나 제정된 표준구성 및 내용을 보았을 때, 이용자들에게 열람을 제공하고 각종 서비스를 제공하기에는 많은 부분에서 미흡한 측면이 있다. 가장 기본이 되는 표준은 의무적이고 측정가능하며 준수여부를 감시할 수 있는 틀이 되는 기준을 의미한다(설문원 2005). 하지만 현 공공서비스 표준은 일반적인 원칙정도만 규정하고 있을 뿐 기관차원의 전문성을 고려한 접근정책 혹은 열람규정들이 반영되어 있지 않다.

한편, 2007년 4월부터 시행되고 있는 공공기록물관리법에서는 비공개기록물의 제한적 열람을 허용하고 있지만 그 실효성에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다. 우선 비공개기록물의 제한적 열람은 국민의 알권리를 최대한 보장하기 위해 영구기록물관리기관이 비공개로 관리하는 기록물의 경우에도 권리구제, 공익실

현 등의 경우에 심사과정을 거쳐 제한적으로 열람을 허용하는 것이다. 그러나 여기서 주목해야 할 사실은 명칭에서 알 수 있듯이 방문에 의한 “열람”만 가능하다는 것이다. 열람은 보다 정확하게 표현하자면 단순히 육안이나 화면으로만 기록물을 볼 수 있는 행위라고 할 수 있다. 반면에 복사는 이용자가 복사기나 기타 출력장치를 통해 기록물의 원하는 부분을 인쇄하는 것이다. 이용자가 충분한 공익적 목적을 가지고 있고, 이용자의 열람목적이 공공기록물관리법에 규정한 제한적 열람목적에 부합하고 있음에도 불구하고 단순히 열람만 하도록 규정한 것은 공개확대 취지에 부합되지 않는다.

이와 더불어 보다 나은 기록물공개서비스를 제공하기 위해서는 공개 및 열람을 전담하는 아키비스트나 법률전문가와 같은 인적자원이 필요함에도 불구하고 아직까지 인식조차 미비하며 활성화되어 있지 않다. 게다가 영구기록물관리기관의 물리적 열람환경 역시 열악하여, 소장 기록물의 공개목록을 검색하거나 정보공개를 청구 및 접수하는 그 이상의 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

4. 영구기록물관리기관의 공개제도 개선방안

4.1 공개제도 운영의 범위 조정

4.1.1 영구기록물관리기관의 공개제도 운영 프로세스 재정립

통합형 모델과 분리형 모델의 장단점과 국내의 공개제도 운영현황을 살펴본 결과, 우리나라

라는 넓은 의미에서 통합형 공개제도 모델을 취하면서도 그에 맞는 기준이나 절차들이 보완되어 있지 않다. 비공개 재분류를 주기적으로 한다는 점에서 비교국들과 뚜렷한 차이점을 보이지만, 정보공개법에 명시된 비공개대상정보가 공개여부의 판단기준이 된다는 점, 심의를 주관하는 주체들이 한정되어 있다는 점, 비공개기록물 열람시 사본제공을 허용하고 있지 않다는 점 등은 여전히 한계로 남아있다.

반면에 우리와 같은 통합형 공개제도 모델을 취하고 있는 영국은 정보공개법에 사안별 비공개대상정보를 규정하여 그 적용을 신중하게 검토하고, 공개여부의 심의를 담당하는 위원회가 잘 정비되어 있다. 미국 역시 정보공개를 담당하는 별도의 감독관과 부서를 두고 있으며, 역사기록물에 대한 별도의 정의를 통해 30년경과 기록물 공개에 대한 전문성을 강화하고 있는 실정이다. 분리형 공개제도를 취하고 있는 호주와 뉴질랜드는 정보에 접근하기 위한 다양한 접근 및 열람절차와 비공개 대상정보에 대한 세부적인 표준지침을 마련하여 기록물관리기관의 공개제도를 운영하고 있다. 이와 같이 통합형 공개제도의 모델이 지닌 단점을 보완하기 위해서 비공개대상기준을 보완하고, 심의를 강화하는 등 일시적이고 부분적인 해결책들은 모색해 볼 수 있겠지만, 궁극적으로 국민들의 알 권리를 충족시켜주고, 기록물관리기관에서 이용자들의 이용목적에 맞는 서비스의 제공을 위해서는 분리형 모델이 지닌 강점들을 적극적으로

로 수용할 필요가 있다.

우선적으로 영구기록물관리기관이 전문적인 공개서비스를 제공하기 위해서는 생애주기에 따른 기록물 특성을 고려하여 공개제도를 운영할 수 있는 별도의 규정이 공공기록물관리법에 반영될 필요가 있다. 현재 우리나라의 상황에 비추어 보았을 때, 국가기록원으로 이관되어 온 모든 기록물은 보존기록물 볼 수 있다. 외국의 입법례나 법체계를 참고해볼 때 30년이 경과한 기록물을 보존기록물로 판단하는 것이 타당하다고 생각한다. 이에 따라 아직 30년이 경과하지 않은 현용·준현용 기록물에 대해서는 정보공개제도를 통해 공개범위와 절차를 규정하고, 30년이 경과한 보존기록물에 대해서는 별도의 입법체계를 마련하여 공개절차를 규정하고 운영하는 것이 합리적이라고 판단된다.

다음 <표 5>는 현용·준현용 단계와 비현용 단계에 놓여있는 기록물 공개제도 운영에 관한 주요 업무사안들을 구분하여 정리한 것이다.

다음 표의 내용을 분석해 보면 첫째, 정보공개법에 의하면 행정정보의 공표의무를 부여하고 있는데,⁹⁾ 보존기록물도 이에 착안하여 공개제도의 구체적인 작업현황을 기록한 공개스케줄링을 공표하는 방안이 도입되어야 한다. 현행 정보공개법의 공표제도는 공표할 정보의 범주를 중심으로 규정하고 있는데, 영구기록물관리기관에서는 한 발 더 나아가 구체적인 공개주기와 방법, 공개수준과 정리·기술사항까지

9) 정보공개법 제7조에 의하면 1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 2. 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 3. 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보, 4. 그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보들을 공개의 구체적인 범위 및 공개주기, 시기, 방법들을 미리 정하여 공표하고 정기적으로 공개하도록 규정하고 있다. 이 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력해야 한다고 명시하고 있다.

〈표 5〉 현용·준현용 단계와 비현용 단계에서의 공개제도 운영의 구분

구분	현용·준현용단계(30년 이전)	비현용단계(30년 이후)
공개대상	<ul style="list-style-type: none"> • 30년이 경과하지 않은 기록물 - 기록물 생산시점부터 10년까지 - 10년 경과부터 29년까지 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산된 지 30년이 경과한 기록물
공개방식	<ul style="list-style-type: none"> • 행정정보(4가지)공표의무 - 구체적인 공개범위, 공개주기, 공개시기, 공개방법을 포함 • 정보공개청구제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 보존기록물의 공개스케줄링 공표 - 공개범위, 공개주기, 공개시기, 공개방법, 공개수준, 정리기술 포함 • 기록물서비스제도 운영
비공개대상정보	<ul style="list-style-type: none"> • 비공개 대상정보와 세부기준 - 정보공개법 9가지 비공개 사유 적용 - 정보공개법에 따른 비공개세부기준 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 비공개대상 항목과 상한기간의 적용 - 개인의 사생활에 관한 정보를 중심으로 의료기록, 보호관찰기록, 공공의 안전 및 개인의 보호를 유지하기위한 기록 등
행정심판	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 아님 - 국가기록관리위원회 심의로 종결
30년 공개 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 30년 공개 절차 세분화 - 현재 공공기록물관리법·대통령기록물관리법 규정 세분화
중점사항	<ul style="list-style-type: none"> • 공익성 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사성

공포함이 바람직하다. 공개스케줄링은 단순히 공개목록과 비공개목록을 구분하여 공포하는 방식이 아닌, 연관기록물 내역을 포함하도록 하고 비공개의 경우에는 비공개 분류기준 및 처리현황을 기재하는 등 구체적인 공개시점과, 공개방법, 공개수준, 정리기술 사항을 포함하여 제공하는 것을 말한다. 또한 영구기록물관리기관에서는 30년이 경과한 기록물과 관련하여 정보공개 청구방식이 아닌 ‘기록서비스제도’라는 별도의 절차를 두어 이용자들이 편리하게 이용할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 현용단계에서는 정보공개법의 비공개 대상정보를 적용하고, 비현용단계에서는 비공개대상 항목과 상한기간을 별도로 명시하도록 한다. 30년 경과 기록물은 공개하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 30년이 경과함에도 불구하고 여전히 공개에 민감한 정보들이 있기 때문에 이를 보호하면서도 상한시점을 명시하도록

하여 향후 이용자들이 기록물을 열람하거나 활용할 때에 참조할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 현용단계의 기록물은 행정심판의 대상이 되지만, 30년이 경과한 비현용단계의 보존기록물은 행정심판의 적용없이 국가기록관리위원회의 심의로 최종 종결하는 방안이 도입되어야 한다. 지금까지는 비현용 기록물의 경우에도 현행 정보공개법의 8가지 비공개 사유에 근거하여 비공개 될 수 있다. 그리고 이 경우 이용자들이 행정적 구체절차를 밟을 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 이러한 구체절차는 말그대로 행정행위와 연관된 것이다. 이미 오랜시간이 지나 업무적 활용성이 종결된 보존기록물의 공개여부도 행정행위로 볼 수 있는지에 대해서는 앞으로 심도있게 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

넷째, 30년 공개 절차에 관한 규정을 보완하기 위해 공개 재분류를 위한 세분화 된 기준 및 지표를 마련하여 공개여부의 결정시 기록물이

지닌 공익성과 역사성을 최대한 고려할 수 있도록 해야 한다. 정보공개제도에서는 주로 공익성을 바탕으로 누구에게나 공평하게 공개원칙을 적용하고 국정운영에 관한 행정감시가 주된 목적을 이루었다. 영구기록물관리기관은 비공개 기록물의 재분류를 통해 공개를 확대 및 강화하면서도 30년이 경과한 기록물에 대한 역사성을 고려하여 공개제도를 운영할 필요가 있다.

4.1.2 이관규정 보완

이관은 처리과에서 업무수행이 종료된 후 보관하던 기록물을 기록관으로 옮겨 집중관리하는 절차이며, 영구히 보존할 가치가 있는 중요기록물을 선별하여 전문적인 관리를 위해 영구기록물관리기관으로 옮기는 물리적 이동 뿐만 아니라 법적·행정적·지적통제를 획득하는 과정이다. 특히 기록물을 이관할 때에는 공개재분류를 수행해야 한다는 점에서 이관규정과 공개는 밀접한 관계를 가지고 있다. 또한 업무활용성을 고려한 이관시기의 연장검토, 승인여부 등은 영구기록물관리기관이 기록물 공개와 관련하여 점검해야 할 중요한 사안에 해당되기 때문에 이관규정에 대한 확실한 기준들이 필요하다.

이에 따라 영구기록물관리기관에서는 이관연기의 판단기준을 상세하게 마련할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 판단기준의 적용은 특수기록관에도 동일하게 적용되어야 할 필요가 있다. 생산기관의 이관연기 요청과 비공개기간 연장은 최대한 객관적인 심사를 통해 엄밀하게 진행해야 하며, 공개시점의 도래시 관행적으로 비공개하려는 움직임을 최소화하기 위해 세부적인 연장기준이 마련될 필요가 있다. 대부분의 비교국들이 업무수행에 필요한 경우에 한해

이관연기를 허용하고 있는데, 이를 위해서 특수기록관에서 이관이 연기된 기록물들이 실제 업무에 얼마나 활용되고 있는지, 어떤 용도로 사용되고 있는지에 대한 기준이 마련되어 의무적이고 자동적으로 수행할 수 있는 이관규정이 제도화 되어야 할 것이다. 또한 통일·외교·국방·수사·정보분야로 지정하여 비공개기록물의 이관연장을 법적으로 허용할 것이 아니라, 실제 업무에 있어서 비공개기록물이 생산되는 정도와 비공개의 필요성 등을 기준으로 하여 최소한으로 적용되어질 필요가 있다.

4.1.3 30년 원칙과 비공개상한기간의

입법규정 보완

30년 원칙과 비공개상한기간의 입법규정에 대한 제도적 정비가 이루어져야 한다. 정보공개법은 정보의 공개와 비공개를 이분화 함에 따라 무엇보다도 정보의 공개여부를 결정하는 것이 가장 핵심적인 취지이다. 공공기록물관리법에서도 30년 원칙을 선언하고 있지만, 관련 예외조항으로 인해 그 근거가 미약한 상태이다. 또한 비공개상한기간 조문과도 연계되어 있지 않아 법률적 효력을 제대로 발휘하기 힘들다. 이와 같은 입법규정이 지니고 있는 문제를 해결하기 위해서는 30년 원칙과 비공개상한기간에 대한 조문을 하나의 세트로 구성하여 규정함으로써 보다 명확한 해석이 가능해야 한다.

이를 바탕으로 국외 선진 사례를 참조하여 법률상의 근거를 토대로 비공개대상 정보에 대한 유형과 상한기간을 시행령에 별도로 마련해야 할 것이다. 비공개대상 정보와 그 상한기간은 절대적 기준이 아닌 상대적인 관점에 따라 늘 변화하기 때문에 이를 법령에 반영하는 것

은 적합하지 않다. 뉴질랜드와 호주의 경우처럼 기록의 공개지침이나 표준을 통해 영구기록물에 대한 비공개범주를 다시 정하고, 비공개 기록물이 언제 공개될 것인가에 대한 예상시점을 의무적으로 다시 부여해야 한다(표 6 참조).

이와 관련하여 국가기록원은 지난 해 비공개상한기간의 제도화를 위해 용역사업을 추진하였다. 용역 보고서에 따르면 국가안보관련 기록, 외교관련 기록, 국방·통일에 관한 기록, 개인에 관한 정보, 비밀에 관한 정보 5가지 유형으로 구분하고 있다(경북대학교 산학협력단 2007). 하지만 이와 같은 대상항목은 여전히 정보의 공개 및 비공개를 구분하려는 속성에 근거하고 있으며 정보공개법 틀에서 관련 규정을 정비하고 있다는 측면에서 한계가 있다. 이러한 맥락에서

운영되는 비공개상한제도는 극히 제한적인 기능만 수행할 뿐이며, 그 효력이 제대로 발휘될 수 있을지 의문이다. 따라서 비공개 상한기간 제도화는 구체적으로 공개가능 시점 및 공개가능 조건을 엄격하게 적용할 수 있도록 대상 정보들을 제한해야 하며, 이를 반영한 구체적인 적용지침을 마련해야 할 것이다.

이런 점에서 뉴질랜드의 접근표준 지침을 참고할 만하다. 뉴질랜드 접근표준 지침 역시 비공개상한제도의 의미가 반영되어 있긴 하지만 상한기간의 적용대상 정보를 보다 상세하게 구분하고 있으며, 권고·재검토·공개 등으로 그 유형이 다양하다는 측면에서 다른 국가와 비교하여 차이점이 있다. 이는 상한시점이라는 것이 모든 기록물에 획일적으로 적용될 수 없다

〈표 6〉 외국의 비공개상한제도 입법현황

국가명	비공개상한제도	
	원칙	예외항목
영국	30년	영전수여(60년), 법집행(100년) 해당기관의 요청에 의하여 대법관(Lord of Chancellor)이 연장 결정하는 경우 절대적 비공개 정보: 국가안전보장에 관한 정보(제23조), 개인에 관한 정보(제40조), 법에 의해 정보공개가 금지된 정보(제44조)
		프랑스
독일	30년	사망한 자연인과 관계된 기록물(사후30년, 또는 생후 110년), 납세비밀 등 법률에 의해 비밀로 지정된 정보(60년), 공익상 필요성이 인정되는 경우(최대30년까지 연장가능), 개인관련정보(제3자의 보호할 가치가 있는 이익이 침해되지 않은 경우에만 공개가능) 절대적 비공개 정보: 국가안보에 위협성이 있는 경우
		일본

출처: 경북대학교 산학협력단 연구팀, 2007, 『기록물 비공개상한제도 도입방안에 대한 연구』, 113.

는 의미로 해석된다. 우리나라도 접근제한에 대한 원칙과 기준을 마련하고 세부적으로 접근 제외 대상 항목을 선별하여 상한기간을 설정해야 할 것이다. 특히 최근 공공기관 및 기업에서의 개인정보 유출사건과 관련하여 개인정보 보호의 필요성이 한 층 더 강화되고 있는 만큼, 개인정보의 상한기간 설정시에는 일본과 같이 개인정보에 대한 유형을 세분화하고 민감성의 정도를 면밀히 분석하여 비공개 기간을 설정하는 것이 필요하다.

4.1.4 비공개기록물의 재분류 제도 보완

비공개 기록물의 재분류는 기록물관리기관에서 생산기관의 공개여부를 지속적으로 검토하고 자의적인 비공개 결정을 막기 위한 최소한의 수단이라고 볼 수 있다. 특히 현행 5년 주기 재분류를 제도화함에 따라 한 번 비공개로 묶이면 30년까지 지속되었던 관행을 철폐시켰다는 점에서 획기적이라 할 수 있다. 이처럼 우리나라 기록물관리기관의 공개제도에서 비공개 기록물의 재분류는 다른 공개제도에 비해 상대적으로 중요한 의미를 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 중요성에 따라 비공개 기록물의 재분류는 공개확대를 위한 제도적 취지를 살려 보다 적극적으로 운영되어야 할 것이다.

5년 주기 재분류는 2006년 제정된 공공기록물관리법에서 가장 혁신적인 제도적 규정으로 일컬어져 왔다. 하지만 우리나라는 비교국들과 달리 생산시점에 최초의 공개여부를 결정하기 때문에 주기적인 재분류가 이루어지지 않으면 한 번 비공개 된 기록물은 영원한 비공개로 남게 될 가능성이 있다. 또한 현행 재분류 규정은 실제적인 운영에 있어서 행정낭비적 요소가 커

공개확대의 취지를 제대로 살리지 못한다는 문제를 지적 받아왔다.

이처럼 영구기록물관리기관은 이관된 기록물 특성을 고려하지 않은 획일적인 재분류 방식을 지양하고 영구기록물관리기관으로 이관시 명확한 재분류 기준을 적용하여 해당 기록물에 한해 재분류 시점이나, 공개가능 시점을 구체적으로 명시하여 업무를 수행할 필요가 있다. 우선, 영구기록물관리기관으로 기록물이 이관됨과 동시에 재분류를 수행한 후, 5년 경과 재분류를 수행할 때 기록물의 유형이나 출처에 따라 재분류 시점을 권고하여 1차 재분류를 수행하고, 돌아오는 재분류 시점에 2차 재분류를 수행하는 등 유기적으로 재분류 업무를 수행할 필요가 있다.

이를 위해서는 무엇보다 재분류 대상별 특성에 맞는 비공개 세부기준의 적용이 중요하다. 주기적 재분류 전 비공개 기록물은 해당 기록물 생산기관의 비공개기준을 준용하도록 하되, 주기적 재분류 후 위원회 심사를 받은 비공개 기록물이나 30년이 경과한 기록물의 경우에는 영구기록물관리기관에서 정한 별도의 비공개 세부기준을 따르도록 해야 한다. 특히 30년이 경과한 기록물은 비공개 최소원칙 방안을 마련하여 해당 기관에서 구체적이고 충분한 사유를 적시하지 않으면 자동공개 하도록 하고, 위원회 심사를 받은 기록물은 공개가능 시기나 공개방식을 정하여 적용할 수 있도록 하는 방안이 있다.

또한 30년이 경과되지 않은 기록물이라 하더라도 언론이나 방송을 통해 혹은 외국에서 이미 공개된 사례들이 확인된다면 추후 기록물관리기관에서도 즉시 재분류를 통해 공개할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 끊임없는 공

개제도의 모니터링이 필요하다. 30년 경과 기록물의 재분류 경우에 상한기간이 적용되는 경우, 관련 상한기간 법률에 따라 기록물을 일정기간 동안 비공개하되 상한기간이 적용되지 않는 기록물에 대해서는 자동공개를 원칙으로 하는 방향으로 제도가 운영되어야 할 것이다.

4.2 공개심의 권한 확대와 독립적인 심의기구의 설립

영구기록물관리기관이 독립적이고 전문적인 심의 권한을 확보할 수 있도록 심의 권한에 관한 규정을 개선해야 한다. 영구기록물관리기관은 대표적으로 해당 소속 기록관이나 일반 행정기관의 기록물관리에 관한 전체적인 관리 감독과 동시에 기본적으로 제도의 이행에 관한 심의 권한을 가진다. 특히, 공개여부를 결정함에 있어 기록물관리기관으로 이관된 기록물일 경우에 기록물 생산기관에 관한 견해를 존중하는 것이 바람직하나 그것을 의무적으로 규정할 필요는 없다.

정보공개법이나 공공기록물관리법에서는 공통적으로 기록물의 공개여부 결정시 생산기관의 의견을 청취하도록 하고 있다. 정보공개법 시행령 제9조에 의하면 공공기관은 공개청구된 정보의 전부 또는 일부가 다른 공공기관이 생산한 정보인 때에는 그 정보를 생산한 공공기관의 의견을 들어 공개여부를 결정해야 한다고 규정하고 있다. 공공기록물관리법 제38조 5호에서도 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 공개하고자 하는 경우에 미리 당해 기록물을 생산한 기관장의 의견을 들어야 한다고 명시하고 있다. 하지만 30년이 경과하여 영구기록

물관리기관으로 이관된 비공개기록물의 경우 업무에 활용될 가능성이 거의 없기 때문에 생산기관의 의견청취에 적극적으로 의존할 경우 영구기록물관리기관은 스스로 전문적인 심의권한을 가질 수 없게 된다는 문제가 있다.

또한 영구기록물관리기관으로 기록물 이관시 물리적 이동 뿐만 아니라 법적·행정적 관리권도 함께 이전되는 것이 합당하기 때문에 아무리 통일, 외교, 정보 등에 관련된 분야의 기록물이라도 하더라도 의무적으로 생산기관의 의견청취를 하는 것은 적합하지 않다. 따라서 30년 경과 기록물의 경우 생산기관의 의견청취는 현행 공공기록물관리법상에 규정된 특별한 사안이 발생한 경우와 기록관에서의 특별한 요청이 있을 경우로 제한적으로 적용될 필요가 있다. 또한 정보공개와 기록관리는 그물망처럼 연결되어 있는 업무적 특징으로 인해 상호유기적으로 지속적인 연계를 가질 필요가 있다. 이를 위해 강력한 심의권한을 바탕으로 형식상 자리매김하는 위원회가 아닌 실질적으로 자문위원회, 정책기구로써 독립된 위원회를 구성할 필요가 있다.

이와 함께 시민을 중심으로 한(가칭)시민기록공개위원회 설립을 제안하고자 한다. 영국 국립기록청의 자문위원회는 기록물기증자, 지방 역사학자, 시민단체 회원 등 다양한 주체들의 참여를 통해 위원회를 구성하고 있으며, 컨설팅을 통해 국민들의 정보공개에 관한 의견을 적극적으로 반영·수렴하고 있다. 독일의 경우에도 시민참여를 기반으로 한 시민결정체도를 운영하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 시민기록공개위원회는 기존의 전문가나 내부 직원은 배제하고 만 30세 이상의 평범한

시민들로 구성하고자 한다. 시민사회단체의 추천이나 응모, 시민모니터단의 활동성과와 민간 전문가들의 활동내역을 참조하여 시민 기록공개위원회의 위원으로 활동할 수 있는 자격을 부여하는 것도 공정성을 기하는 동시에 시민참여를 유도할 수 있는 좋은 방안이라 생각된다.

국가기록원도 이러한 시민참여 공개제도의 운영을 긍정적으로 검토하고 있다. 민간전문가 참여를 통한 기록물공개심의회 운영 및 시민모니터단 도입이 바로 그 예이다(국가기록원 2008). 시민모니터단의 운영을 통해 활발히 활동한 시민들에 대해서 민간위원 자격으로 기록물공개심의회에 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 이와 같은 운영사례를 적극적으로 활용하여 우선 시범적 운영기간을 거쳐 점차적으로 독립적인 형태로 분리하여 하나의 시민기록공개위원회로 격상시키는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

4.3 공개서비스체제 구축

영구기록물관리기관이 역사적 또는 행정적 가치가 있는 준연구 이상의 기록물을 이관·수집하여 평가, 분류하는 궁극적인 목적은 기록물을 활용하려고 하는 일반 국민과 다양한 분야의 전문적인 연구자들에게 기록물을 제공하는데 있다. 이처럼 기록관리의 궁극적 목적이 기록물의 활발한 이용에 있다는 사실은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 기록물관리기관에서 아무리 공개범주를 확대시킨다 해도 이용자가 이용하지 않으면 아무런 소용이 없기 때문이다. 큰 틀에서 정보서비스와 접근은 각각 독립된 쟁점이지만 접근정책 마련시 서로 연계되는 부분이기 때문에(설문원 역 2004), 영구기록물관리

기관은 공개확대를 위한 제도적 지침과 더불어 다양한 기록물을 이용할 수 있도록 전문적인 열람체제를 마련하는 것이 필요하다.

이를 바탕으로 첫째, 전문적인 기록공개를 위한 열람표준을 마련할 필요가 있다. 보다 구체적으로 설명하면 기술(description), 접근(access), 전문서비스(professional service)라는 전문적인 기록공개서비스 3대 실천요소를 토대로 전반적인 서비스 체제를 재정비 할 필요가 있음을 뜻한다. 종래 국가기록원은 방대한 기록물을 소장하고 있음에도 불구하고 정보통신망에 의한 기록물열람이나 공개로 결정된 기록물 목록의 작성비치와 같은 규정에 따라 기본적인 검색 및 활용체제를 만들어 놓은 것이 전부였다(정부혁신지방분권위원회 2005). 영구기록물관리기관이 이용자의 목적에 따른 전문적인 공개열람을 제공하기 위해서는 관련 표준지표를 제정하여 누구든지 공평하게 열람할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 공개제도 운영시 공개기술과 관련하여 검색도구 등 접근도구를 개발함에 따라 기록별 상세 정보 및 연관기록을 제공할 수 있도록 해야 한다. 특히 현재 기록물관리법에서는 기록물의 공개여부를 건(件) 단위로 책정하여 제공하고 있는데, 이는 관련 기록물의 맥락을 파악하기 어렵기 때문에 전문적인 학술연구자들에게는 효율적이지 못하다. 따라서 30년이 경과한 보존기록물의 경우 공개 재분류 시 단순한 내용요약보다는 첩(綴)단위와 건단위로 이어지는 분류체계를 바탕으로 공개기술정보를 보다 상세하게 제공하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 구체적인 공개조건(공개시한 및 공개방식 등)을 결정하여 이용자들이 한눈에 알아볼

〈표 7〉 비공개기록물의 공개방식의 다양화

유형	방식	
열람	필기(메모)불가능한 열람	직원 입회 하에서만 열람, 필기구, 메모지 지참할 수 없음
	필기(메모)가능한 열람	직원 입회 필요 없음
복사	직접복사	이용자가 기록물을 열람한 후 직접 원하는 부분만 복사(연구목적 등)
	일부만 복사	이용자가 요청할 경우 일부 또는 전체를 영구기록물관리기관에서 복사해서 제공함
	사본 청구	
제공 (자료제출)	본인에게 직접 제공	권리구제 등을 위해 이용자가 요청시 해당 국가기관에 제공함
	요청기관에 서비스	

수 있도록 소장 기록물 접근경로 맵(archives access map)을 제공해야 한다. 이와 더불어 접근편의성을 높이기 위한 정책과 매뉴얼을 마련하여 전문서비스(professional service)를 제공할 필요가 있다.

이 밖에도 영구기록물관리기관에서는 기록물의 공개방식을 세분화하여 이용자가 실질적으로 원하는 방식으로 기록물을 제공받을 수 있도록 해야 한다. 보다 구체적으로는 비공개 기록물의 제한적 열람방식으로 원본열람뿐만 아니라 사본도 제공할 수 있도록 해야 한다. 위의 〈표 7〉은 열람, 복사, 제공(자료제출)이라는 기록물 제공 유형에 따라 공개방식을 세분화 한 것이다.

사본의 제한적 열람은 비공개기록물의 열람 이용자를 제한하는 것인지 혹은 공개방식을 제한하는 것인지 그 목적을 분명히 할 필요가 있다. 비공개 기록물의 제한적 열람은 관련 이해당사자의 권익을 보호하고, 증빙기록물을 열람함으로써 국민의 알권리를 충족시켜주기 위한 것이다. 이와 같은 연유로 공개방식까지 제한적으로 적용할 필요는 없다. 또한 이용자가 요청할 경우 편의를 위해 기록물의 일부분을 복사해서 제공하거나 해당 요청기관에 서비스 할 수 있도록 하는 방안들을 충분히 이루어질 수 있다.

5. 결론

기록물을 관리하는 모든 노력은 가치있는 기록물을 보존하고 그것을 이용할 수 있게 만드는 것에 목적이 있다. 영구기록물관리기관에 아무리 많은 기록물이 보존되어 있다 하더라도 그것이 공개 및 이용되지 않으면 기록관리의 궁극적인 목표를 상실하게 되는 셈이다. 하지만 기록물 이용의 전제는 무엇보다 기록물이 공개되어야 가능한 일이라는 점에서 영구기록물관리기관은 체계적인 공개제도 운영을 위해 무엇보다 제도적 요건을 갖추는 것이 필요하다.

이처럼 영구기록물관리기관에서는 기록물이 지닌 성격과 가치의 변화에 따라 이용자의 기록물 공개에 대한 요구를 만족시켜야 한다. 하지만 영구기록물관리기관이 보유하고 있는 기록물이 대개 30년이 경과한 보존기록물이거나 이관되었지만 아직 30년이 경과하지 않은 기록물인 점을 감안해 볼 때, 영구기록물관리기관은 충분히 공개 확대를 위한 공개제도 운영절차를 수립할 수 있음에도 불구하고 지금까지는 너무나 소극적인 운영방식을 보여 왔다. 정보공개제도에 의존해있는 기록물관리기관의 공개제도 운영은 정보공개법의 취지와 목적이 부

합하지 않을뿐더러 본래 고유의 기능과도 맞지 않아 국민의 정보 기회비용을 증가시킬 수 있으며, 이는 국민의 정보편익에 한계로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 영구기록물관리기관이 보유하고 있는 기록물의 특성에 맞게 별도의 공개기준 및 절차를 두는 편이 오히려 적합하며, 이러한 별도의 공개제도 운영모델은 이용자들이 기록물 열람을 돕고 필요한 정보를 손쉽게 획득할 수 있도록 국민의 정보편익을 증대시키는데 결정적인 기여를 할 것이다.

영구기록물관리기관이 비록 행정기관으로서의 역할과 책임을 다한다 할지라도, 일반 행정기관과는 달리 공공활동의 역사를 관리하고 사회 전반의 지식 문화 수준을 제고시키는 문화적 기능을 수행하는 것이 본연의 사명이다(이원규 2002). 영구기록물관리기관은 행정편의적 발상에 기인한 기록관리체제에서 벗어나 기록물의 속성과 활용가치에 대한 이론적인 배경을 토대로 제도적인 보완을 통해 기록물의 공개범위를 확대시켜야 한다. 그러기 위해서는 이용자의 활용을 도모하기 위한 다양한 접근경로와 절차를 마련하는 것이 필수적이다. 이와 관련하여 본 논문에서는 크게 세 가지 방안을 제시하였다.

첫째, 장기적인 관점에서 영구기록물관리기관의 공개제도를 30년 원칙을 기준으로 현용단

계와 비현용단계로 구분함으로써 운영프로세스를 재정립해야 한다.

둘째, 공개심의를 전문화하고 독립적인 기구 설립을 통해 국민 참여를 기반으로 하는 시민 기록공개위원회를 구성할 것을 제안한다.

셋째, 전문적인 기록물 제공을 위한 공개서비스 체계를 구축하여야 한다.

궁극적으로 영구기록물관리기관의 공개제도 운영은 공개여부를 결정하는데 그치는 것이 아니라 전문적인 공개서비스를 제공하는데까지 도달해야 한다. 영구기록물관리기관에서 제공해야 할 공개서비스란 불특정 다수를 대상으로 하는 공개하는 방식이 아닌 특정목적, 특정이해관계에 놓여있는 사람들이 원하는 기록물을 적시에 제공해주는 것이다. 영구기록물관리기관에서 보유하고 있는 기록물의 경우 일반 행정기관에서 생산한 행정정보들과는 다른 가치와 성격을 가지고 있다는 측면에서 영구기록물관리기관의 공개제도 운영은 일반 행정기관과 구별될 필요가 있다. 이에 따라 앞으로 영구기록물관리기관은 현용·준현용과 비현용이라는 서로 다른 경로에 대한 이해를 바탕으로 공개여부의 결정에 대한 제도적 규정이 점차적으로 보완될 수 있도록 많은 관심을 가져야 할 것이다.

참 고 문 헌

국가기록원. 2008. 『기록물관리기관 공개관리매뉴얼』.
국가기록원. 2008. 『2008년도 업무계획』.

행정자치부 국가기록원. 2006. 『기록관리혁신 세부추진계획(안)』.
경북대학교 산학협력단 연구팀. 2007. 『기록물

- 비공개상한제도 도입방안에 대한 연구」, 경북대학교 산학협력단.
- 김이숙. 2008. 「공공기록물 공개제도 개선방안」, 중앙대학교대학원 석사학위논문.
- 박지태. 2008. 기록관리법령 따라읽기, 서울: 도서출판 선인.
- 설문원. 2005. 국가 기록관리 표준 정비의 방향. 『기록관리학회지』, 5(1): 137-169
- 세계일보. 2007.9.10. 「탐사보도-국방부 등 30년간 비공개 많아」.
- 양정봉. 2006. 「기록물관리기관의 정보공개제도에 관한 연구」, 충남대학교대학원 석사학위논문.
- 이상민. 1997. 서구의 국가기록보존법 원칙과 기록보존관리체제. 『기록보존』, 10: 15-36.
- _____. 2005. 국민참여형 공공정보공개 확대와 국가비밀기록 관리의 체계화. 『한국국가기록연구원 창립7주년 기념 심포지엄 자료집』, 서울: 한국국가기록연구원.
- 이원규. 2002. 「한국 기록물관리체제의 이해」, 서울: 도서출판 진리탐구.
- _____. 2005. 행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제. 『기록학연구』, 12: 81-135.
- 이진영. 2003. 정부기록보존소의 역사기록물 공개와 개선방안 방향. 『기록보존』, 16: 299-307.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 「참여정부의 기록관리혁신」, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- _____. 2005. 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민 참여적 정보공개 활성화 방안 연구」, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 한국기록학회 엮음. 2008. 「기록학 용어 사전」, 서울: 역사비평사.
- 행정자치부. 2005. 「2004년 정보공개연차보고서」, 서울: 행정자치부.
- 행정자치부 국가기록원. 2007. 「2007년도 기록대학원생 실습교재」, 국가기록원.
- _____. 2008. 「제1회 기록관리포럼 자료집」, 국가기록원.
- _____. 2005. 「주요 외국의 기록관리 현황」, 서울: 국가기록원 기록관리혁신단.
- O' Toole, James M. 1990. *Understanding Archives and Manuscripts*. 이승익 역, 2004. 「기록의 이해」, 서울: 도서출판 진리탐구.
- Pugh, Mary Jo. 1992. *Providing Reference Services for Archival and Manuscripts*. 설문원 역, 2004. 「기록정보서비스」, 서울: 도서출판 진리탐구.
- TNA. 2009. Review of the 30years Rules. [cited 2009.4.13]. <<http://www.30yearrulereview.org.uk/default.htm>>.

【참고사이트】

- 국가기록원. <<http://www.archives.go.kr/>>.
- 뉴질랜드 국가기록원. <<http://www.archives.govt.nz/>>.
- 미국 국립기록청. <<http://www.archives.gov/index.html>>.
- 영국 국립기록청. <<http://www.nationalarchives.gov.uk>>

[/?source=home](#)>.

호주 국가기록원 <<http://www.naa.gov.au/>>.

한국정책방송 <<http://www.ktv.go.kr/>>.

【관련법령】

공공기관의기록물관리에관한법률(법률 제5709호 신규제정 1999.1.29).

공공기록물 관리에 관한 법률(법률 제8852호 일

부개정 2008.2.29).

공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 20741호 일부개정 2008.2.29).

공공기관의 정보공개에 관한 법률(제8854호 일부개정 2008.2.29).

공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령(대통령령 제20707호 일부개정 2008.2.29).