

중앙행정기관 정보공개심의회 운영 개선방안 연구*

A Study on the Enhanced Strategies for Information Disclosure Deliberative Committees

최 정 민 (Jeong Min Choi)**

김 유 승 (You-seung Kim)***

목 차

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| 1. 시작하는 글 | 5. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영상 문제점 |
| 2. 선행연구 분석 | 5.1 심의회 기능의 한계 |
| 3. 정보공개심의회 근거 법령의 연혁 | 5.2 위원구성의 불균형 |
| 4. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영 현황 분석 | 5.3 과도한 서면심의 |
| 4.1 일반 운영 | 5.4 정보공개심의회의 정보공개 부재 |
| 4.2 위원 구성 | 6. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영 개선방안 |
| 4.3 심의 방식 | 7. 맺는 글 |
| 4.4 심의 결과 | |

〈초 록〉

본 연구는 정부3.0 정책 시행 이후 정보공개심의회의 운영방식을 살펴보고 심의회의 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다. 분석결과, 정보공개심의회의 운영은 정부3.0 정책 이전과 별다른 차이가 없거나 일부 더 악화된 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해 첫째, 정보공개심의회의 개최가 정례화 되어야 하며 이를 위해 심의회의 직권심의 기능이 추가되어야 한다. 둘째, 심의회 위원 구성에 있어 외부위원과 내부위원 비율의 제고가 요구되며, 내부 임원이 위원장을 맡는 관행도 개선되어야 한다. 셋째, 심의회의 회의형태는 대면회의를 원칙으로 하여야 한다. 다만 유사한 사안과 반복적 사안에 대해서만 서면회의를 허용하되 이때에도 일정 절차를 마련하고 이를 준수하게 한다. 넷째, 정보공개심의회를 포함한 정보공개제도를 원활히 운영할 수 있는 전담 부서와 인력 배치가 필요하다.

주제어: 거버넌스, 정보공개법, 정보공개심의회, 정보공개제도, 정부3.0

<ABSTRACT>

This study aims to provide enhanced management strategies for information disclosure deliberative committees in the Government 3.0 era. It confirms that there has been no progress on the committees' management since the implementation of the Government 3.0 policies. On the contrary, certain retrogression aspect on the committees have been discussed. The study suggests the four alternative strategies as follows: First, the committees should be held regularly and exercise their authority for referring to discussion. Second, it must be configured that outside committee members are more than internal committee members. Also, there should not be any restriction so that external members can be a chairman. Third, the committee meetings should be in the face-to-face form in principle. The documentary deliberation could only be allowed if issues are repeated and they are similar. For this type of deliberation, the procedure and schedule should be established and complied to. Fourth, for the effective operation of the information disclosure system, department and staffing in charge are required.

Keywords: governance, freedom of information act, information disclosure deliberative committees, information disclosure system, government 3.0

* 본 연구는 2015년 <투명사회를 위한 정보공개센터>의 '정보공개제도연구사업'의 일환으로 이루어진 것임.

** 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(mingg11@gmail.com) (제1저자)

*** 중앙대학교 문헌정보학과 부교수(kimyus@cau.ac.kr) (교신저자)

■ 접수일: 2015년 4월 19일 ■ 최초심사일: 2015년 6월 1일 ■ 게재확정일: 2015년 7월 29일

■ 한국기록관리학회지 15(3), 7-28, 2015. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2015.15.3.007>>

1. 시작하는 글

우리나라는 1996년 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 「정보공개법」)을 제정하여 정보공개제도를 법제화 한 세계 13번째 국가가 되었다. 지난 20년 동안, 우리의 정보공개제도는 법령과 제도의 변화, 기술의 진보를 통해 나름의 성과를 거두어왔다. 비공개대상정보의 범주가 제고되고, 행정정보사전공표제도가 도입되었으며, 온라인을 통한 정보공개청구시스템이 구축되었다. 정보공개청구의 양 역시 해마다 가파르게 증가하고, 정보공개율도 평균 90%에 육박할 정도로 상승하였다. 급기야 2013년 공공정보의 개방, 공유, 활용을 중심으로 하는 정부3.0이 박근혜 정부의 주요 정책으로 채택되면서 정보공개는 더 큰 힘을 받게 된다.

하지만 우리의 정보공개제도는 성년의 나이 가 무색하게, 공공기관에는 부담스러운 제도로, 시민들에게는 여전히 낯선 제도로 인식되며 사회적 장치로 뿌리 내리지 못하고 있다. 공공정보의 개방, 공유, 활용의 가치보다는 업무의 편의성과 효율성이 앞서는가 하면 법령의 예외규정을 핑계삼아 정보공개를 악의적으로 회피하는 사례도 드물지 않다. 박근혜정부의 정부3.0 정책에도 불구하고, 정보공개제도의 개선은 체감되고 있지 않다. 본 연구는 정보공개제도가 가지는 이러한 문제점들에 대한 인식으로부터 출발한다. 특히 정보공개청구 절차의 하나로 외부 전문가의 참여를 통한 전문성 강화, 다양한 의견 수렴을 통한 책임 공유 등 거버넌스 제고를 지향하는 정보공개심의회 제도에 주목한다.

정보공개 여부 결정의 공정성 강화를 목적으

로 2004년 전부개정된 「정보공개법」은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등에 정보공개심의회 설치를 의무화하는 조항을 신설하고, 위원장을 제외한 위원 2분의 1을 외부전문가로 위촉하도록 규정하였다. 이후, 정보공개심의회 제도는 청구인의 이의신청을 비롯한 공개여부를 판단하기 어려운 청구에 대한 의견을 조정하고 판단하는 등 정보공개청구 처리과정의 중요한 요소로 작동해왔다.

이렇듯 정보공개청구제도에 있어 정보공개심의회의 중차대한 역할에도 불구하고, 이를 다룬 연구는 찾아보기 어렵다. 정보공개심의회를 주된 주제로 다룬 연구로는 중앙행정기관과 지방행정기관 간의 정보공개심의회 운영과 심의회 결과를 비교하고, 운영방식의 차이, 심의회 결과에 미치는 영향요인의 차이 등을 분석한 최정민(2014)의 연구가 유일하다. 본 연구는 최정민(2014)의 후속 연구적 성격을 지닌다. 다만, 본 연구는 선행연구에서 더 많은 문제점을 노정했던 중앙행정기관에 초점을 두고, 정부3.0 정책 실시 이후인 2013년과 2014년 두 해 동안 개최된 정보공개심의회를 연구대상으로 한다. 또한, 양적 데이터 분석을 통한 위원회의 효과 분석에 중점을 두었던 선행연구와 달리, 심층 인터뷰를 통한 질적 분석을 더하여 정보공개심의회의 운영방식과 역할에 어떠한 변화가 있었는지 살피고, 문제점을 파악하여 이에 대한 실질적 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 분석

“국내 정보공개 연구 동향 분석”을 수행한

최정민, 김유승(2013)에 따르면, 정보공개를 주제로 한 연구는 기록학과 문헌정보학계뿐만 아니라, 법학, 신문방송학, 정치학, 행정학 등 다양한 분야에서 전개되고 있었다. 1980년부터 최근에의 연구동향을 살펴보면, 기록학과 문헌정보학 영역에서보다, 법학과 행정학 영역에서 더 많은 연구성과들이 나타나고 있다. 기록학 16편, 문헌정보학 6편인 반면, 법학과 행정학 영역의 학술지에서는 각각 36편과 26편의 논문이 발표되었다(최정민, 김유승, 2013, p. 177). 다루어진 세부 주제도 정보공개제도의 필요성, 정보공개 관련 법제도, 공개행태와 관련 요인, 전자적 정보공개제도 등 매우 다양하다.

정보공개를 주제로 한 기록학 영역의 연구들은 당시 정부기록보존소의 역사기록물 공개를 검토한 이진영(2003), 행정정보와 보존기록물 공개의 운영상 문제를 다룬 이원규(2005), 비공개 기록의 관리와 활용을 살핀 안지현(2006), 기록정보공개제도의 개선방안을 제시한 조영삼(2009) 등의 연구를 들 수 있다. 2010년 이후의 연구성과로는 거버먼트 2.0 기반의 정보공개제도 개선 방안을 다룬 김유승(2010)의 연구와 이의 후속 연구인 김유승, 전진한(2011)의 '거버먼트2.0 기반의 공공정보서비스에 관한 연구', 기록정보 서비스와 정보공개를 논한 윤은하(2012), 대통령 기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점을 분석한 김유승(2013) 등의 연구가 있다.

그 외 영역의 최근 연구성과로는 EU 행정법상의 정보공개제도를 분석한 장경원(2008), 전자적 정보공개제도의 운영실태를 평가한 김승태(2009), 지방재정정보공개의 적정성을 고찰한 배인명(2009), 정보공개제도와 국가비밀보호의 문제를 다룬 김성배(2010), 행정정보공개

대상 정보의 적정 범위를 논한 정하명(2010), 정보공개청구 수용에 관한 연구를 수행한 이재완, 정광호(2011), 한국과 일본의 정보공개 제도를 비교 분석한 송희준 외(2012) 등 다수의 연구가 있다.

그러나, 이와 같은 폭넓은 연구성과에도 불구하고, 정보공개심의회를 중심 주제로 다룬 연구는 앞서 언급한 최정민(2014)의 연구가 유일하다. 이는 정부위원회의 운영, 관리, 대표성, 시민 참여, 효과 등의 다양한 주제를 다룬 다수의 위원회 연구(조선일, 2004; 김주환, 성지은, 2005; 전영평, 장임숙, 2005; 최무현, 조창현, 2008)를 고려하여도 마찬가지다.

3. 정보공개심의회 근거 법령의 연혁

정보공개심의회의 설치 및 운영에 대한 최초의 법적 근거는 1996년 제정된 「정보공개법」(법률 제5242호, 1996.12.31. 제정)에 나타난다. 이 제정법 제10조와 이듬해 1997년 제정된 동법 시행령(대통령령 제15498호, 1997.10.21. 제정)은 공공기관으로 하여금 정보공개여부 심의를 위한 정보공개심의회의 설치, 운영을 의무화하며, 심의회의 기능과 구성을 규정하였다. 이후 「정보공개법」 상의 정보공개심의회 관련 규정은 2004년 전부개정과 2013년 일부개정을 통해, 동법 시행령 상의 관련 규정은 2004년과 2011년 크게 변화된다. 법령 개정에 따른 정보공개심의회의 주요 변화는 첫째, 설치 및 운영 대상기관의 변화, 둘째, 심의회 구성의 변화, 셋째, 심의 사항의 변화 등으로 살펴볼 수 있다. 이 3가지

측면에서 나타난 정보공개심의회의 구체적 변화는 다음과 같다.

첫째, 정보공개심의회의 설치 및 운영 대상기관 범주의 변화다. 1996년 제정 당시 정보공개심의회의 설치 및 운영대상 기관을 단순히 “공공기관”이라고 규정하였던 것이, 2004년 전부개정을 통해 “국가기관, 지방자치단체 및 「정부투자기관관리기본법」 제2조의 규정에 의한 정부투자기관”으로 구체화 된다. 이후 2013년 일부 개정된 법률에서는 “국가기관, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조¹⁾에 따른 공기업”으로 명시되어 현행법에 이르고 있다. 이는 「정보공개법」이 수 차례의 개정을 통해 적용 대상 기관이 확대되어온 것과 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 다만, 현행 「정보공개법」의 적용을 받는 모든 공공기관에 정보공개심의회의 설치가 의무화된 것은 아니다. 예를 들어, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」에 따른 각급 학교 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 학교, 「사회복지사업법」 제42조제1항에 따라 국가나 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인 등은 「정보공개법」의 적용을 받고 있으나, 정보공개심의회의 설치 및 운영 대상에서는 제외되어 있다.

둘째, 심의회의 구성에 관한 사항의 변화다. 1996년 제정법은 심의회를 위원장 1인을 포함한 7인 이내로 구성할 것을 규정하고, 외부 전문가의 비율에 대해 언급하지 않았다. 다만 제정법의 시행령은 공공기관의 소속 공무원 또는 임직원을 심의회 위원으로 지명하되, 필요한 경우 외부위원을 위촉할 수 있도록 규정하였다. 그러던 것이 2004년 전부개정을 통해 위원장 1인을 포함한 5인 내지 7인의 구성과 위원장을 제외한 위원 2분의 1의 외부전문가 위촉이 의무화되었다. 또한, 「정보공개법」 제9조제1항제2호 및 제4호에 언급된 국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계, 재판, 범죄 예방, 수사, 공소유지, 형집행, 교정, 보안처분 등의 업무를 주로 하는 국가기관의 정보공개심의회의에도 외부전문가를 위촉도록 하였다. 다만, 이 경우, 외부전문가의 위촉비용은 기관의 장이 최소 1인 이상의 조건에서 별도로 정하도록 명시하였다. 2013년 일부개정 법률은 2004년 전부개정된 내용과 동일하게 심의회의 구성을 규정하고 있지만, 법률 제9조제1항제2호 및 제4호에 언급된 업무를 주로 하는 국가기관에서의 정보공개심의회의를 위한 외부위원 위촉비용을 3분 1 이상의 조건에서 별도로 정하는 것으로 개정하였다. 결과적으로 법령의 개정에 따라 외부위원의 비율은 점차 커지게 되었

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 의거, 기획재정부장관은 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하여 지정하고 있다. 단, 공기업과 준정부기관은 직원 정원 50인 이상인 곳 중에서 지정한다. 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상 기관 중에 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. 법률이 규정한 공기업과 준 정부기관의 세부 구분은 다음 표와 같다.

구분	세분	정의
공기업	시장형 공기업	자산규모가 2조 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업
	준시장형 공기업	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	기금관리형 준정부기관	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
	위탁집행형 준정부기관	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

다. 현행법은 2013년 일부개정 법률과 동일한 조건을 제시하고 있다.

셋째, 심의회의 심의 사항에 관한 것이다. 1996년 제정법은 공개된 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 사항, 정보공개법에 의한 이의신청, 그 밖에 정보공개제도 운영에 관한 사항을 정보공개심의회의 심의 사항으로 규정하였다. 이 규정은 2004년 전부개정된 법률에서도 그대로 유지되었다. 그런데 2011년 일부개정된 시행령에서 심의사항 중 하나였던 “『정보공개법』에 의한 이의신청”에 4가지 단서조항이 신설된다. 단서는 다음과 같다. ‘공공기관의 비공개 또는 부분공개 결정에 대하여 같은 내용으로 2회 이

상 반복하여 제기된 이의신청’, ‘청구인이 법 제18조제1항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청’, ‘제3자가 법 제21조제2항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청’, ‘이미 심의회를 거친 사항에 대한 이의신청’ 등 4가지 사항은 정보공개심의회의 심의사항에서 제외되었다. 정보공개심의회 미개최 요건을 규정하는 이와 같은 조항에 대한 다양한 비판에도 불구하고²⁾ 2013년 일부개정법과 이를 준용한 현행 「정보공개법」은 ‘이미 심의회를 거친 사항에 대한 이의신청’이라는 단서를 삭제하고, ‘청구인의 요구대로 공개 결정할 경우’를 신설하였을 뿐, 2011년에 만들어진 단서 조항의 큰 틀을 유지하고 있다.

〈표 1〉 「정보공개법」 상 정보공개심의회 관련 조항의 연혁

1996 제정	[시행 1998.1.1.] [법률 제5242호, 1996.12.31., 제정] 제10조 (정보공개심의회) ① 공공기관은 제9조의 규정에 의한 정보공개여부를 심의하기 위하여 정보공개 심의회를 설치·운영한다. ② 정보공개심의회의 구성·운영 및 기능 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소 규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.
2004 전부 개정	[시행 2004.7.30.] [법률 제7127호, 2004.1.29., 전부개정] 제12조 (정보공개심의회) ① 국가기관, 지방자치단체 및 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관(이하 “국가기관등”이라 한다)은 제11조의 규정에 의한 정보공개여부 등을 심의하기 위하여 정보공개심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치·운영한다. ② 심의회는 위원장 1인을 포함하여 5인 내지 7인의 위원으로 구성한다. ③ 심의회의 위원장을 제외한 위원은 소속공무원, 임·직원 또는 외부전문가로 지명 또는 위촉하되, 그 중 2분의 1은 당해 국가기관등의 업무 또는 정보공개의 업무에 관한 지식을 가진 외부전문가로 위촉하여야 한다. 다만, 제9조제1항제2호 및 제4호에 해당하는 업무를 주로 하는 국가기관은 당해 국가기관의 장이 외부전문가의 위촉비율을 별도로 정하되, 최소한 1인 이상은 위촉하여야 한다. ④ 심의회의 위원장은 제3항에 규정된 위원과 같은 자격을 가진 자 중에서 국가기관등의 장이 지명 또는 위촉한다. ⑤ 제23조제4항 및 제5항의 규정은 심의회의 위원에 대하여 이를 준용한다. ⑥ 심의회의 운영 및 기능 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

2) 2011년 참여연대는 동일한 내용의 정보공개청구라는 요건은 지나치게 추상적이고 개괄적이라는 점과 동일한 청구이거나 심의회를 거친 경우에도 시간의 경과에 따라 청구정보의 공개 가능성 및 필요성에 대한 판단이 변경될 수 있다는 점을 들어 비판의견을 제기한 바 있다(참여연대, 2011, p. 8).

2013 일부 개정	[시행 2013.11.7.] [법률 제1991호, 2013.8.6., 일부개정] 제12조(정보공개심의회) ① 국가기관, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업(이하 “국가기관등”이라 한다)은 제11조에 따른 정보공개 여부 등을 심의하기 위하여 정보공개심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치·운영한다. ② 심의회는 위원장 1명을 포함하여 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 심의회의 위원장을 제외한 위원은 소속 공무원, 임직원 또는 외부 전문가로 지명하거나 위촉하되, 그 중 2분의 1은 해당 국가기관등의 업무 또는 정보공개의 업무에 관한 지식을 가진 외부 전문가로 위촉하여야 한다. 다만, 제9조제1항제2호 및 제4호에 해당하는 업무를 주로 하는 국가기관은 그 국가기관의 장이 외부 전문가의 위촉 비율을 따로 정하되, 최소한 3분의 1 이상은 외부 전문가로 위촉하여야 한다. ④ - ⑥ [2004년 전부개정안과 동일]
------------------	---

〈표 2〉 「정보공개법 시행령」 상 정보공개심의회 관련 조항의 연혁

1996 제정	[시행 1998.1.1.] [대통령령 제15498호, 1997.10.21., 제정] 제12조 (정보공개심의회) ① 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관과 제2조 각호의 기관은 기관의 업무성격이나 업무량 등을 고려하여 법 제10조의 규정에 의한 정보공개심의회(이하 “심의회”라 한다)를 1개 이상 당해 기관 또는 소속기관에 설치·운영하여야 한다. 다만, 당해 기관에 심의회의 유사한 기능을 수행하는 위원회 등이 있는 경우에는 당해 위원회 등으로 하여금 심의회의 기능을 수행하게 할 수 있다. ② 심의회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 공공기관의 장이 공개청구된 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 사항 2. 법 제16조 및 법 제19조제2항의 규정에 의한 이의신청 3. 기타 정보공개제도의 운영에 관한 사항 ③ 심의회는 위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성한다. ④ 심의회의 위원장 및 위원은 공공기관의 장이 소속 공무원 또는 임·직원 중에서 지명하되, 필요한 경우에는 공무원이나 임·직원이었던 자 또는 외부전문가를 위촉할 수 있다. ⑤ 심의회의 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다. 다만, 공무원이나 임·직원이었던 자 또는 외부전문가인 위원의 임기는 2년으로 한다. ⑥ 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 기타 필요한 경비를 지급할 수 있다. ⑦ 이 영에 규정한 것 외에 심의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 심의회가 설치된 공공기관의 장이 정한다.
2004 전부 개정	[시행 2004.7.30.] [대통령령 제18493호, 2004.7.29., 전부개정] 제11조 (정보공개심의회) ① 국가기관·지방자치단체 및 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관(이하 “국가기관등”이라 한다)은 업무성격이나 업무량 등을 고려하여 법 제12조의 규정에 의한 정보공개심의회(이하 “심의회”라 한다)를 그 기관 또는 소속기관에 1개 이상 설치·운영하여야 한다. ② 심의회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 공개청구된 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 사항 2. 법 제18조 및 법 제21조제2항의 규정에 의한 이의신청 3. 그 밖에 정보공개제도의 운영에 관한 사항 ③ 심의회의 위원의 임기는 2년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다. ④ 심의회의 위원 중 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. ⑤ 이 영에 규정된 것 외에 심의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 심의회가 설치된 국가기관 등의 장이 정한다.

2011 일부 개정	[시행 2011.10.17.] [대통령령 제23226호, 2011.10.17., 일부개정] 제11조 (정보공개심의회) ① [2004년 전부개정안과 동일] ② 심의회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 1. 공개청구된 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 사항 2. 법 제18조 및 법 제21조제2항의 규정에 의한 이의신청. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 이의신청에 대해서는 그러하지 아니하다. 가. 공공기관의 비공개 또는 부분공개 결정에 대하여 같은 내용으로 2회 이상 반복하여 제기된 이의신청 나. 청구인이 법 제18조제1항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청 다. 제3자가 법 제21조제2항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청 라. 이미 심의회를 거친 사항에 대한 이의신청 3. 그 밖에 정보공개제도의 운영에 관한 사항 ③ - ⑤ [2004년 전부개정안과 동일]
2013 일부 개정	[시행 2013.11.13.] [대통령령 제24837호, 2013.11.13., 일부개정] 제11조(정보공개심의회) ① 국가기관·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업[...]은 [...] 설치·운영하여야 한다. ② 심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 공개 청구된 정보의 공개 여부를 결정하기 곤란한 사항 2. 법 제18조 및 제21조제2항에 따른 이의신청. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 이의신청에 대해서는 그러하지 아니하다. 가. 공공기관의 비공개 또는 부분공개 결정에 대하여 같은 내용으로 2회 이상 반복하여 제기된 이의신청 나. 청구인이 법 제18조제1항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청 다. 제3자가 법 제21조제2항에 따른 기간이 지난 후에 한 이의신청 라. 청구인의 요구대로 공개 결정할 경우 3. 그 밖에 정보공개제도의 운영에 관한 사항 ③ - ⑤ [2004년 전부개정안과 동일]

4. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영 현황 분석

본 연구는 박근혜정부의 중앙행정기관 정보공개심의회 운영 현황 및 구성에 관한 내용을 수집, 분석하고자 2015년 2월 8일과 2월 24일, 두 차례에 걸쳐 정보공개를 청구하였다. 구체적 청구내용은 '개최일시, 안건명, 심의결과, 심의참석 위원수, 회의형식 등을 포함한 2013-2014년도 정보공개심의회 개최현황'과 '외부위원의 인원, 성명, 직책, 위촉기간과 내부위원의 인원, 직책을 포함한 2013-2014년도 정보공개심의회 위원명단'이다.

정보공개청구는 44개 전체 중앙행정기관을 대상으로 대한민국정보공개포털(<http://www.open.go.kr/>)을 통해 이루어졌다. 44개 기관은 17부, 5처, 5개 위원회, 14청과 대통령비서실, 국무조정실, 감사원 등이다. 다만, 인사혁신처는 2014년 11월 19일 신설된 기관으로 2013-2014년도 정보공개심의회 개최현황 및 위원명단이 부존재하여 연구대상에서 제외하고, 43개 기관을 분석 대상으로 하였다. 또한 양적 분석방법의 한계를 보완하고 실제 심의회에서의 운영 사항을 면밀히 분석하고자 중앙행정기관의 정보공개심의회 심의위원으로 참여한 적이 있는 교수, 시민단체 활동가 등 5인에게 심층인터뷰를 실시하였다.³⁾ 인

3) 인터뷰는 2015년 3월 23일부터 4월 3일까지 2주에 걸쳐 서면과 대면 방식으로 진행되었다. 대면 인터뷰의 경우 면담자 당 평균 1시간 정도가 소요되었다.

터뷰에 응한 면담자 모두 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체 정보공개심의회에 참여한 경험이었다.

4.1 일반 운영

43개 중앙행정기관은 2013년 150회, 2014년 190회로, 2년 동안 총 340회의 정보공개심의회를 개최한 것으로 나타났다. 43개 기관의 평균 개최 횟수는 2013년 3.5회, 2014년 4.4회다. 2013년 가장 빈번히 심의회를 개최한 기관은 감사원으로 13회의 심의회를 가졌다. 감사원에 이어, 식

품의약품안전처가 11회, 국토교통부가 9회의 심의회를 개최하였다. 2014년의 경우, 법무부가 16회로 가장 많은 심의회를 개최하였으며, 국토교통부 15회, 교육부와 행정자치부 각 12회, 국세청 11회, 조달청과 외교부 각 10회 순으로 나타났다. 두 해를 거쳐 심의회 개최수가 가장 많은 기관은 국토교통부와 법무부로 각각 24회의 심의회를 개최하였다. 뒤를 이어, 감사원 21회, 교육부와 행정자치부 각 20회, 식품의약품안전처 18회, 조달청 17회, 외교부와 국세청 각 16회의 정보공개심의회를 가졌다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 정보공개심의회 개최수

중앙행정기관	심의회 개최수			중앙행정기관	심의회 개최수		
	2013년	2014년	합계		2013년	2014년	합계
감사원	13	8	21	미래창조과학부	2	0	2
개인정보보호위원회	1	0	1	방송통신위원회	4	4	8
경찰청	5	6	11	방위사업청	3	5	8
고용노동부	5	6	11	법무부	8	16	24
공정거래위원회	7	4	11	법제처	0	2	2
관세청	2	1	3	병무청	0	1	1
교육부	8	12	20	보건복지부	2	7	9
국가보훈처	1	1	2	산림청	2	2	4
국무조정실	1	3	4	산업통상자원부	4	9	13
국민안전처	2	1	3	식품의약품안전처	11	7	18
국방부	4	2	6	여성가족부	3	1	4
국세청	5	11	16	외교부	6	10	16
국토교통부	9	15	24	원자력안전위원회	1	1	2
금융위원회	1	2	3	조달청	7	10	17
기상청	0	0	0	중소기업청	0	2	2
기획재정부	5	9	14	통계청	0	1	1
농림축산식품부	2	3	5	통일부	2	0	2
농업진흥청	0	0	0	특허청	0	1	1
대검찰청	6	4	10	해양수산부	0	3	3
대통령비서실	5	5	10	행정자치부	8	12	20
문화재청	1	0	1	환경부	2	2	4
환경부	2	2	4	합계	150	190	340

〈표 4〉 정보공개심의회 개최 횟수별 중앙행정기관

개최 횟수	기관수	기관
0	2	기상청, 농업진흥청
1	5	개인정보보호위원회, 문화재청, 병무청, 통계청, 특허청
2	6	국가보훈처, 미래창조과학부, 법제처, 원자력안전위원회, 중소기업청, 통일부
3-5	10	농림축산식품부, 국무조정실, 산림청, 여성가족부, 환경부, 관세청, 국민안전처, 금융위원회, 문화체육관광부, 해양수산부
6-10	6	대검찰청, 대통령비서실, 보건복지부, 방송통신위원회, 방위사업청, 국방부
11-15	5	기획재정부, 산업통상자원부, 경찰청, 고용노동부, 공정거래위원회
16-20	6	교육부, 행정자치부, 식품의약품안전처, 조달청, 국세청, 외교부
21-24	3	국토교통부, 법무부, 교육부

반면, 기상청과 농업진흥청은 2년 동안 단 한 차례의 심의회도 개최하지 않았다. 병무청, 통계청, 특허청, 개인정보보호위원회, 문화재청 등 5개 기관은 2년간 단 한 차례 심의회를 열었다. 2회 개최한 기관은 국가보훈처, 미래창조과학부, 법제처, 원자력안전위원회, 중소기업청, 통일부 등 6개 기관이다. 2년 동안 심의회를 개최한 회수를 구간별로 나누어보면, 3-5회 심의회를 개최한 기관이 10개 기관으로 가장 많았다. 그 외 6-10회 6개, 11-15회 5개, 16-20회 6개, 21-24회 3개 기관으로 나타났다. 이와 같은 정보공개심의회 개최 횟수를 정리하면 〈표 4〉와 같다.

4.2 위원 구성

각 중앙행정기관의 정보공개심의회는 위원을 포함하여 평균 6.6명의 위원으로 구성되어 있었다. 금융위원회가 가장 적은 4명을 위원으로 두고 있었고, 국세청이 가장 많은 11명의 위원으로 심의회를 운영하고 있었다. 7명의 위원으로 심의회를 구성한 기관이 28곳으로 가장 많았고, 그 다음으로 5명인 기관이 7개, 6명인 4곳이었다. 국방부 정보공개심의회 위원은 8명이었다(〈표 5〉 참조).

위원 구성을 기관 내부 임직원으로 위촉되는

〈표 5〉 정보공개심의회 위원총수

기관명	위원수(명)	기관수
금융위원회	4	1
개인정보보호위원회, 국무조정실, 기상청, 여성가족부, 외교부, 원자력안전위원회, 중소기업청	5	7
경찰청, 방위사업청, 법무부, 병무청	6	4
감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 관세, 교육부, 국가보훈처, 국민안전처, 국토교통부, 기획재정부, 농림축산식품부, 농업진흥청, 대검찰청, 대통령비서실, 문화재청, 문화체육관광부, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 법제처, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 조달청, 통계청, 통일부, 특허청, 해양수산부, 행정자치부, 환경부	7	28
국방부	8	1
국세청	11	1

당연직 내부위원과 외부 전문가 집단으로 구성되는 외부위원로 구분하여 살펴보면 <표 6>과 같다. 먼저, 내부위원과 외부위원의 비율을 살펴보면, 43개 기관 중 37개 기관에서 내부위원이 외부위원보다 많을 것으로 나타났다. 43개 기관 중 6개 기관만이 내부위원보다 외부위원이 많거나 동수였다. 외부위원이 내부위원보다 많은 곳은 공정거래위원회, 국가보훈처, 국세청, 문화체육관광부 4개 기관에 불과했다. 금융위원회와 병무청, 두 기관은 외부위원과 내부위원이 동수다. 한편, 외부위원이 정보공개심의회 위원

장을 맡은 중앙행정기관은 단 한 곳도 없었다. 대부분 해당 기관의 담당 실장 또는 과장급의 당연직 내부위원이 위원장을 맡고 있었다.

최정민(2014)에 따르면, 정부3.0 정책 실시 이전에도 중앙행정기관 중 7인으로 심의위원을 구성한 기관수가 가장 많았다. 또한 내부위원이 외부위원보다 많이 구성된 기관이 대부분이었다. 본 연구에서 국가보훈처가 추가된 것을 제외하고 동일하게 공정거래위원회, 국세청, 문화체육관광부 3기관만이 외부위원의 수가 내부위원의 수보다 더 많았다.

〈표 6〉 정보공개심의회 위원구성

중앙행정기관	심의회 위원구성			중앙행정기관	심의회 위원구성		
	내부	외부	총수		내부	외부	총수
감사원	4	3	7	미래창조과학부	4	3	7
개인정보보호위원회	3	2	5	방송통신위원회	4	3	7
경찰청	4	2	6	방위사업청	4	2	6
고용노동부	4	3	7	법무부	4	2	6
공정거래위원회	3	4	7	법제처	4	3	7
관세청	4	3	7	병무청	3	3	6
교육부	4	3	7	보건복지부	4	3	7
국가보훈처	3	4	7	산림청	4	3	7
국무조정실	3	2	5	산업통상자원부	4	3	7
국민안전처	4	3	7	식품의약품안전처	4	3	7
국방부	5	3	8	여성가족부	3	2	5
국세청	5	6	11	외교부	3	2	5
국토교통부	4	3	7	원자력안전위원회	3	2	5
금융위원회	2	2	4	조달청	4	3	7
기상청	3	2	5	중소기업청	3	2	5
기획재정부	4	3	7	통계청	4	3	7
농림축산식품부	4	3	7	통일부	5	2	7
농업진흥청	4	3	7	특허청	4	3	7
대검찰청	5	2	7	해양수산부	4	3	7
대통령비서실	4	3	7	행정자치부	4	3	7
문화재청	4	3	7	환경부	4	3	7
문화체육관광부	3	4	7	합계	163	122	285

2013-2014년 동안 중앙행정기관 정보공개심의회에 위촉된 외부위원은 연인원 129명이다.⁴⁾ 이들 중 62명이 교수, 39명이 변호사, 기타 직업군에 속하는 사람이 28명이었다. 교수가 과반에 가까운 48%, 변호사가 30%의 비율을 차지하여 심의회를 과점하고 있는 직군으로 나타났다. 기타 직업군으로는 국책연구기관의 연구위원, 비정부민간기구 임직원이 가장 많았고, 회계사, 세무사, 변리사 등이 심의위원으로 활동하고 있었다.

한편 개인정보보호위원회, 경찰청, 관세청, 국가보훈처, 국무조정실, 국세청, 대통령비서실, 방위사업청, 통일부 등 9개 기관은 외부위원의 실명과 소속을 공개하지 않아, 실명과 소속을 모두 공개한 타 기관과 대조를 이루었다.

이들 9개 기관 대부분은 외부위원을 공개하지 않은 비공개사유로 「정보공개법」 제9조제1항 제6호를 들었다. 다시 말해, 외부위원의 실명과 소속이 “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”에 해당된다고 판단한 것이다.

4.3 심의 방식

정보공개심의회 회의운영방식을 서면회의와 대면회의로 구분하여 살펴보면 <표 7>과 같다. 다만, 이 분석은 회의운영방식을 비공개한 대통령비서실을 제외한 42개 기관의 데이터만을 대상으로 하였다.

<표 7> 정보공개심의회 회의운영방식

중앙행정기관	심의회 회의형태			중앙행정기관	심의회 회의형태		
	서면	대면	총수		서면	대면	총수
감사원	21	0	21	미래창조과학부	1	1	2
개인정보보호위원회	1	0	1	방송통신위원회	7	1	8
경찰청	0	11	11	방위사업청	4	4	8
고용노동부	10	1	11	법무부	24	0	24
공정거래위원회	11	0	11	법제처	0	2	2
관세청	3	0	3	병무청	1	0	1
교육부	20	0	20	보건복지부	9	0	9
국가보훈처	2	0	2	산림청	1	3	4
국무조정실	2	2	4	산업통상자원부	13	0	13
국민안전처	3	0	3	식품의약품안전처	10	8	18
국방부	3	3	6	여성가족부	4	0	4
국세청	10	6	16	외교부	16	0	16
국토교통부	22	2	24	원자력안전위원회	1	1	2
금융위원회	3	0	3	조달청	17	0	17
기상청	0	0	0	중소기업청	1	1	2

4) 집계된 외부위원 수는 2013-2104년도 위촉된 모든 외부위원을 포함한 것으로, 해당 기간 동안의 위원 교체시 전임과 후임 위원 모두를 합산하였다.

중앙행정기관	심의회 회의형태			중앙행정기관	심의회 회의형태		
	서면	대면	총수		서면	대면	총수
기획재정부	14	0	14	통계청	1	0	1
농림축산식품부	5	0	5	통일부	2	0	2
농업진흥청	0	0	0	특허청	1	0	1
대검찰청	10	0	10	해양수산부	3	0	3
대통령비서실	비공개	-	-	행정자치부	17	3	20
문화재청	1	0	1	환경부	2	2	4
문화체육관광부	1	2	3	합계	277	53	330

전체 심의회 330건 중 서면회의 방식으로 운영된 경우가 총 227건(84%), 직접 만나서 이루어진 대면회의는 총 53건(16%)이었다. 서면회의가 대면회의보다 4배 이상 많았던 것이다. 참여정부와 이명박정부에서 서면회의 76.5%, 대면회의 23.5%이었던 것과 비교하면(최정민, 2014, p. 91), 정부3.0 정책 실시 이후 오히려 서면회의가 늘고 대면회의가 줄어든 것이다. 2013- 2014년 동안 단 한 번도 대면회의를 개최하지 않고 서면회의만으로 심의회를 운영한 기관은 42개 기관 중 23개 기관으로 절반 이상의 기관이 서면회의 방식으로 심의회를 진행하였다. 한편 대면회의를 서면회의보다 많이 개최한 기관은 경찰청, 문화체육관광부, 법제처, 산림청 등 4곳에 불과하였다. 이 중 경찰청을 제외한 3개 기관은 심의회 개최수가 타 기관에 비해 상대적으로 많지 않은 기관들이었다. 경찰청의 경우, 11건의 심의회를 모두 대면으로 진행하였다.

4.4 심의 결과

2013-2014년도 43개 중앙행정기관 정보공개심의회 심의결과를 정리하면 <표 8>과 같다. 2년 동안 심의회 개최실적이 없는 기상청과

농업진흥청을 제외한 41개 기관의 정보공개심의회가 처리한 총 심의 건수는 361건이다. 심의회 개최 횟수보다 심의 건수가 많은 것은 한 번의 심의회에서 복수의 심의 건을 처리하는 경우가 있기 때문이다. 361건의 심의결과는 비공개가 269건(76%)으로 압도적인 비중을 차지하였다. 부분공개와 공개는 각각 44건(13%), 36건(8%)에 그쳤다. 이는 최정민(2014)이 분석한 정부3.0 정책 실시 이전의 비공개율 68.9%, 부분공개 포함한 공개율 22.6%에 비해 비공개율이 더 증가하고 공개율이 더 떨어졌음을 알 수 있다.

기관별로 살펴보면, 심의회의 공개결정이 단 한 건도 없는 기관이 41곳 중 25곳으로 60%에 달했다. 부분공개를 포함한 공개결정이 없었던 기관도 13곳으로 32%였다. 이는 중앙행정기관 정보공개심의회 3분 1이 2년간 내린 심의 결정 모두가 비공개였음을 의미한다. 반면, 공개 결정 비율이 30%를 넘은 곳은 국세청, 미래창조과학부, 통일부, 외교부 등 4곳뿐이었다. 부분공개결정과 공개결정을 합한 비율이 30%가 넘는 곳은 고용노동부, 국세청, 금융위원회, 문화체육관광부, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 법제처, 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 여

〈표 8〉 정보공개심의회 심의결과

단위: 건(%)

중앙행정기관	심의회 심의결과				
	공개	부분공개	비공개	기타	총수
감사원	1 (4)	0 (0)	27 (96)	0 (0)	28
개인정보보호위원회	0 (0)	0 (0)	1 (100)	0 (0)	1
경찰청	0 (0)	1 (9)	10 (91)	0 (0)	11
고용노동부	0 (0)	5 (45)	6 (55)	0 (0)	11
공정거래위원회	1 (9)	1 (9)	9 (82)	0 (0)	11
관세청	0 (0)	0 (0)	3 (100)	0 (0)	3
교육부	1 (5)	1 (5)	18 (90)	0 (0)	20
국가보훈처	0 (0)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	2
국무조정실	0 (0)	0 (0)	4 (100)	0 (0)	4
국민안전처	0 (0)	0 (0)	3 (100)	0 (0)	3
국방부	0 (0)	0 (0)	6 (100)	0 (0)	6
국세청	10 (59)	0 (0)	7 (41)	0 (0)	17
국토교통부	1 (4)	0 (0)	23 (92)	1 (4)	25
금융위원회	0 (0)	1 (33)	2 (67)	0 (0)	3
기상청	—	—	—	—	—
기획재정부	0 (0)	0 (0)	14 (100)	0 (0)	14
농림축산식품부	0 (0)	0 (0)	5 (100)	0 (0)	5
농업진흥청	—	—	—	—	—
대검찰청	0 (0)	0 (0)	7 (70)	3 (30)	10
대통령비서실	0 (0)	2 (20)	8 (80)	0 (0)	10
문화재청	0 (0)	0 (0)	1 (100)	0 (0)	1
문화체육관광부	0 (0)	1 (33)	2 (67)	0 (0)	3
미래창조과학부	1 (50)	1 (50)	0 (0)	0 (0)	2
방송통신위원회	1 (13)	5 (63)	1 (13)	1 (13)	8
방위사업청	1 (13)	1 (13)	3 (38)	3 (38)	8
법무부	6 (18)	2 (6)	25 (76)	0 (0)	33
법제처	0 (0)	2 (100)	0 (0)	0 (0)	2
병무청	0 (0)	0 (0)	1 (100)	0 (0)	1
보건복지부	0 (0)	1 (11)	8 (89)	0 (0)	9
산림청	0 (0)	1 (25)	2 (50)	1 (25)	4
산업통상자원부	1 (8)	4 (31)	6 (46)	2 (15)	13
식품의약품안전처	3 (17)	3 (17)	12 (67)	0 (0)	18
여성가족부	1 (25)	2 (50)	1 (25)	0 (0)	4
외교부	5 (31)	0 (0)	11 (69)	0 (0)	16
원자력안전위원회	0 (0)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	2
조달청	1 (6)	2 (12)	14 (82)	0 (0)	17
중소기업청	0 (0)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	2
통계청	0 (0)	0 (0)	1 (100)	0 (0)	1
통일부	1 (50)	0 (0)	1 (50)	0 (0)	2
특허청	0 (0)	1 (100)	0 (0)	0 (0)	1
해양수산부	0 (0)	0 (0)	2 (67)	1 (33)	3
행정자치부	1 (4)	6 (26)	16 (70)	0 (0)	23
환경부	0 (0)	1 (25)	3 (75)	0 (0)	4
합계	36 (8)	44 (13)	269 (76)	12 (3)	361

성가족부, 외교부, 통일부, 특허청, 해양자치부 등 14개 기관이었다. 심의결과의 ‘기타’는 정보공개제도 운영과 사전공표공개 목록 선정 등과 같은 내용에 대한 심의가 있는 경우다. 기타 사항에 대한 심의를 수행한 기관은 국토교통부, 대검찰청, 방송통신위원회, 방위사업청, 산림청, 산업통상자원부, 해양수산부 등 7개 기관이었다.

5. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영상 문제점

5.1 심의회 기능의 한계

정보공개심의회 운영의 실효성에 대한 문제제기는 앞서 살펴본 심의회 개최 횟수와 그 결정 내용에 맞닿아 있다. 우선, 정보공개심의회의 개최 횟수의 문제다. 앞서 살펴보았듯이, 2013-2014년도 43개 중앙정부처 정보공개심의회 연간 평균 개최 횟수는 3.95회로 분기별 1회 꼴로 개최된 것으로 보인다. 하지만, 개최 횟수가 높은 상위 10개 기관을 제외하면, 나머지 기관들의 연간 평균 개최 횟수는 1.7회에 그치고 있다.

현행 「정보공개법」 제11조는 청구된 정보의 공개 여부를 결정하기 곤란한 사항과 법에 따른 이의신청뿐만 아니라, 정보공개제도의 운영에 관한 사항까지를 정보공개심의회의 심의사항으로 규정하고 있다. 이의신청이 없었거나 정보의 공개여부를 결정하기 곤란한 경우가 없었더라도 정보공개제도의 운영과 사전공표목록을 심의하기 위해서 최소 연간 1회 이상의 정보공개심의회가 개최되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서, 1.7회의 연간 평균 개최 횟수는 정보공개심

의회가 최소한의 기능조차 다하고 있지 못하다는 사실을 반증하고 있다.

더구나, 43개 기관 중 연간 심의회 개최 실적이 없는 기관이 2013년 8곳, 2014년 6곳이고, 2년간 심의회 개최 실적이 단 1회인 기관이 5곳이나 된다는 점은 중앙행정기관 전반의 정보공개심의회 운영에 대한 낮은 관심도를 가늠할 수 있게 하며, 정보공개심의회 제도의 실효성에 대한 큰 의문을 남긴다. 다시 말해, 정보공개심의회가 법이 정한 본연의 기능을 다하고 있는가라고 묻는다면, 누구도 쉽사리 긍정하지 못하는 상황이라는 것이다.

인터뷰에 응한 심의위원들의 의견에 따르면, A, C, E 면담자는 “정보공개제도 운영에 관한 심의회가 없다”고 하였고, B 면담자는 복수의 정보공개심의회에 참고하고 있지만 사전공표, 공개목록회의 참여는 단 한 기관이었다고 답하였다. D 면담자는 4-5년 전까지는 일 년에 한번 정도 모여 제도 운영과 사전공표목록에 대한 논의가 있었으나 최근 몇 년 사이에는 이러한 심의회가 개최되지 않았다고 밝혔다. 이에 대해 정보공개제도가 정착되면서 어느 정도 정보공개 운영의 틀이 생겼고 기관마다 반복적이고 주기적인 내용에 관한 대응책이 마련되어 운영과 사전공개 목록에 대한 심의회가 열리지 않은 것 같다고 하였다. 그러나 그럼에도 불구하고 “1, 2년에 한 차례 정도의 정보공개제도 운영과 사전공표공개 목록에 대한 논의는 필요”하다고 강조하였다.

정보공개심의회 기능의 한계는 심의회 결과에서도 나타난다. 전체 361건의 심의결과 중 비공개결정이 76%에 달한다는 점은 정보공개심의회가 청구인과 공공기관 사이의 공정한 중재

기관으로의 역할을 다하고 있는지에 대한 의문을 불러일으키고 있다. 또한, 전체 심의결과 중 기타에 해당하는 정보공개제도 운영에 관한 심의결정이 단 3%라는 점에서 정보공개청구 처리 자체에 매몰되고 있는 정보공개심의회 기능의 한계를 보여주고 있다.

5.2 위원구성의 불균형

행정기관에서 민관협력에 기반 한 위원회는 관료의 임의적 행정을 미연에 방지하고, 외부 전문가로부터의 전문성을 더하며, 서로 다른 의견을 가진 이들과 책임을 공유할 수 있다는 큰 장점을 지니고 있다(최정민, 2014, p. 90 재인용). 정보공개심의회 역시 이와 같은 장점을 통해 정보공개업무의 공정성과 객관성을 제고하는 제도로 이해할 수 있다. 위원회의 거버넌스적 의의는 위원회의 구성과 운영방식에 따라 크게 좌우된다. 따라서, 관료로 구성된 내부위원의 수 또는 영향력이 시민으로 구성된 외부위원보다 현저히 크다면, 위원회의 거버넌스는 수사에 불과하게 된다. 앞서 살펴본 중앙행정기관 정보공개심의회 구성도 이러한 우려를 낳고 있다.

대다수의 중앙행정기관 정보공개심의회에서 내부위원이 위원회의 과반을 점하고 있다. 「정보공개법」 제12조 제3항은 심의회 위원 중 “2분의 1은 해당 국가기관 등 업무 또는 정보공개 업무에 관한 지식을 가진 외부 전문가로 위촉하여야 한다”라고 규정하고 있으나, 행정기관 내부 인사가 위원장을 맡고 있는 관례는 이 규정을 무색하게 만들고 있다. 내부위원과 외부위원을 동수로 하더라도 위원장으로 인하여

위원회 구성비 균형이 무너지게 되는 것이다. 즉, 다수의 기관이 위원장을 내부위원 수에서 제외하고 내부위원과 외부위원의 수가 동수인 것으로 표현하고 있지만, 위원장은 해당 기관의 고위직 인사가 맡고 있어, 사실상 내부위원의 수가 많아지는 결과가 된다. 최정민(2014)에 따르면 지방자치단체 16개 기관 중 10개 기관에서 외부위원이 내부위원보다 많았다. 중앙행정기관은 내부위원이 외부위원보다 많은 경우가 전체 기관의 10분의 1도 안 되는 것에 반해 지방자치단체의 경우 기관의 과반수 이상이 내부위원보다 외부위원이 더 많다. 또한 중앙행정기관의 위원장을 외부위원이 담당하는 경우가 전무한 데 비해 당시 지방자치단체의 경우 외부위원이 심의회 위원장을 맡은 경우도 4곳이나 있는 것으로 나타났다.

5.3 과도한 서면심의

서면회의는 일반적으로 대면회의에 비해 형식적으로 진행되기 쉬우며 결과의 객관성 담보를 어렵게 한다. 최정민(2014)은 중앙행정기관의 경우 서면회의가 대면회의에 비해 비공개율이 높다는 점을 들어, 회의운영방식이 심의결과에 영향을 미친다고 주장한 바 있다. 따라서 2년 동안 심의회를 개최한 40개 기관 중 23개 기관이 대면회의를 단 한 차례도 열지 않고 서면으로만 진행하였다는 점은 의견의 조정과 심의가 이루어져야 할 심의회의 본래의 의도가 상당부분 퇴색되고 있음을 보여준다.

인터뷰에 응한 A, B, E 면담자들은 참석한 중앙행정기관의 정보공개심의회가 모두 서면회의였다고 답했다. 서면회의의 방식은 이메일

을 통해 관련 서류를 받고, 의견을 서면으로 작성하여 이메일을 통해 제출하는 형식이었다. 서면회의에서의 아쉬운 점에 대해 A 면담자는 심의 안건의 내용을 파악이 어려울 경우 담당자와 유선 혹은 메일로 연락해야 하는데 안건이 복잡한 경우 대면이 아니고는 사안을 이해하는 데 있어 한계가 있다고 응답하였다. 그러나 이보다 더 큰 문제는 서면회의의 과정과 결과를 알 수 없다는 점이라고 하였다. 본인의 의견을 단지 메일로 제출하는 것으로 끝나고 다른 심의위원들은 어떠한 의견을 제시하였는지 그에 따른 심의결과는 어떻게 결정되었는지에 대해 해당 기관은 따로 알려주지 않았다고 하였다. 이런 경우 본인과 다른 심의위원의 의견이 달라도 협의의 과정은 생략된다. 서면회의라는 이유로 심의회 본연의 특징이라 할 수 있는 상호이해의 협의와 타협 과정이 사라지는 것이다. 일반적으로 서면회의로 진행되는 가장 큰 이유는 바쁜 심의위원들 간의 일정조정이 어렵기 때문이다. 대면회의를 위한 일정 조정이 어렵다는 기술적 문제 자체를 해결하기 위한 해법을 찾고자 하는 노력이 우선되어야 함에도 불구하고, 서면회의는 이러한 노력을 회피할 수 있는 손쉬운 비상구가 되고 있는 현실이다.

하지만 모든 중앙행정기관이 서면회의를 선호하는 것은 아니었다. 대면회의와 서면회의를 모두 참석한 경험이 있는 C 면담자는 기관마다 대면회의와 서면회의에 대한 선호가 다르다는 의견을 제시하였다. 그는 일부 중앙행정기관이 대면회의를 선호하는 이유로 “사안의 배경 설명이 필요”하거나, “민감한 정보, 데이터의 양”이 많은 경우, “사안이 큰 정책”일 경우 등을

들었다. 대면회의를 하는 또 다른 이유로 D 면담자는 외부위원들에게 정보를 제공하는 것을 꺼리거나 조직문화가 보수적인 기관의 경우를 들었다. 또한 서면회의를 할 경우 위원들의 의견이 찬, 반으로 갈리므로 내부결정에 동의를 구하기 위해 외부위원을 불러 설득하기 위해 대면회의를 개최하기도 한다고 하였다.

대면회의를 유지하던 기관도 유사한 안건이 쌓이고 내부위원들도 그동안의 대면회의를 통해 학습이 이루어지므로 서면회의로 바뀌기도 하는데 D 면담자는 이러한 점은 합리적이라고 판단하였다. 다만 처음 등장한 사안이거나 논의가 필요한 건의 경우, 대면회의가 반드시 필요하다는 점에 면담자 모두가 의견을 같이 하였다.

5.4 정보공개심의회 정보공개 부재

본 연구를 위한 자료수집 과정에서 나타난 정보공개심의회 운영의 또 다른 문제는 정보공개심의회 스스로가 정보공개를 꺼린다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이, 다수의 중앙행정기관은 외부위원의 실명과 소속기관명을 즉시 공개한 반면, 적지 않은 수의 기관이 이를 비공개하였다. 외부위원의 실명과 소속의 공개가 개인정보보호에 위배된다고 본 것이다.

그 중 한 기관인 대통령비서실은 정보공개심의회 외부위원의 실명과 소속기관의 비공개뿐만 아니라, 정보공개심의회 안전명도 비공개하였다. 비공개 결정근거로 「정보공개법」 제9조 제1항제1호, 제5호, 제6호를 들며, “공개될 경우 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있고, 또한 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있어 공개할 수 없음”을

통지하였다.

그러나, 결정통지문에는 제1호에 의거, 어떠한 법령이 저촉되는지 안내하지 않았다. 제5호 역시 의사결정과정에서 있는 정보만을 비공개 대상정보로 규정하고 있다. 오히려 단서로 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 법에 따라 청구인에게 이를 통지하도록 규정하고 있다. 이미 의사결정과정에서 종료된 심의회 안건의 비공개는 이 규정의 취지에 배치되는 결정이다. 제6조가 비공개 대상정보로 규정한 개인 정보 역시, 제6호 마목에서 “공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업”은 비공개대상정보가 아님을 규정하고 있는 바 이 또한 비공개 사유로 타당하지 못하다. 이는 외교부가 외부위원의 실명과 소속기관을 포함한 정보공개심의회 운영 전반에 관한 정보를 사전공표하고 있는 점과 크게 대조된다. 본 연구의 면담자 모두가 해당 기관의 정보공개심의회 심의위원으로 이름과 소속이 사전공표되는 것에 대해 아무런 이의가 없었다.

6. 중앙행정기관 정보공개심의회 운영 개선방안

본 연구는 앞서 논의한 중앙행정기관 정보공개심의회 운영현황 분석과 문제점을 바탕으로 다음과 같은 4가지 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 정보공개심의회가 개최가 정례화되어야 한다. 개최의 정례화는 정보공개심의회제도의

활성화를 위한 첫걸음이다. 심의 대상이 확대되고, 심의 기능이 강화된다면 심의회는 정례화될 수밖에 없다. 정보공개심의회 개최의 정례화를 위해서는 무엇보다 법령이 정한 “정보공개제도의 운영에 관한 사항”의 정기적 심의가 이루어져야 하며, 이는 정보공개제도의 개선과 직결된다. 정보공개 관련한 새로운 이슈와 개선방안을 논의하고 사전공표목록을 재점검, 수정하는 심의회는 매년 정기적으로 개최되어야 할 것이다.

정보공개심의회는 직권심의 기능 추가는 심의회 개최 정례화를 위한 또 하나의 방안이다. 현재 정보공개심의회는 청구인의 이의신청에 따라 대응적으로 개최되는 것이 일반적이다. 다시 말해, 중앙행정기관 정보공개심의회는 부득이한 경우에 개최하는 것으로 인식되고 있다. 이로 인해, 담당부서의 자의적 해석으로 비공개 결정을 내리더라도, 이를 재고할 방법이 없다. 이를 미연에 방지할 수 있는 제도가 직권 심의 제도다. 즉, 청구인의 이의신청이 없다 하더라도 담당부서에서 비공개 또는 부분공개로 결정한 청구를 직권 심의하도록 하는 것이다. 서울시의 경우, 직권심의 건의 경우에는 정보공개심의회가 담당부서의 결정을 그대로 수용하는 비율이 상당 수준으로 높아지는 등 정보공개에 대한 단위 부서의 인식의 확산과 제고에 상당한 효과를 거두고 있다.

둘째, 정보공개심의회는 거버넌스 구조 개선을 위한 동등한 내부위원과 외부위원 구성이 확보되어야 한다. 대부분의 중앙행정기관의 심의회 위원은 외부위원보다 내부위원의 수가 많았으며, 내부위원이 당연직으로 위원장을 맡았다. 「정보공개법」상 내부위원만이 위원장을

할 수 있다는 규정은 없다. 외부위원이 위원장이라도 법적 문제는 없다. 따라서 「정보공개법」 제9조제1항제2호에 언급된 국방, 외교, 통일 등에 관련한 기관을 제외한 나머지 기관들의 경우라면 외부인사의 위원장 위촉과 외부위원이 과점하는 위원회 구성의 가능성을 열어야 한다. 특히 중앙행정기관의 경우 외부의 참여와 소통에 대한 유인이 지방자치단체에 비해 상대적으로 적으므로 이에 대한 어느 정도의 강제성을 부과해야 할 것이다.

이에 대해 B 면담자는 외부위원이 많아지고 외부인사가 위원장이 된다면 심의회가 더 객관적으로 이루어질 것이라고 기대하였다. 반면, D 면담자는 외부위원이 숫자가 충분히 많은 것은 심의회에 영향을 미칠 것이지만 외부위원이 많더라도 내용을 모르거나 분위기에 적응을 해야 하므로 발언하기 쉽지 않으므로 반드시 주도적, 적극적으로 발언을 하거나 분위기를 이끌 것이라고 장담할 수는 없다고 하였다. 또한 언론을 포함한 외부에서의 중앙행정기관에 대한 관심은 많지만, 정작 신분이 보장된 관료들은 외부의 참여와 소통에 대한 관심이 선거를 통해 대표성을 획득하는 지방자치단체보다 덜할 것이라는 점을 지적하였다.

외부위원이 내부위원보다 더 많았던 지방자치단체의 심의회에 참석한 경험이 있는 A 면담자는 외부위원 수가 많은 경우에 심의가 열린 분위기에서 더 심도 깊게 진행된다고 하였다. 해당 기관으로부터 위촉을 받아 수행하는 업무이기 때문에, 외부위원의 수가 많다고 해서 기관의 입장을 완전히 무시할 수는 없는 입장이라고 하였다. 물론 위원의 구성과 수로만 거버넌스가 완성되는 것은 아니다. 하지만, 그

출발점은 동등한 의견 개진의 기회와 참여로부터 시작되며, 이를 위해 정보공개심의회는 동등한 구성이 보장되어야 한다.

셋째, 정보공개심의회는 대면회의를 원칙으로 하여야 한다. 다만, 유사한 사안과 반복적 사안 등의 경우, 일정한 절차를 준수하여 서면회의 개최를 허용해야 한다. 중앙행정기관은 대면회의와 서면회의의 안전을 구분하여 진행되, 주무기관인 행정자치부가 서면회의 개최시의 일정한 절차에 대한 매뉴얼을 제공하여야 한다.

유사한 안전에 대해서까지 비용과 시간을 낭비하며 굳이 대면회의를 개최할 필요가 있는지는 문제제기도 있다. 그러나 유사한 안전이라 해도 청구의 시기 또는 전후 맥락에 따라 결정은 달라질 수 있다. 무엇보다도, 서면회의를 압도적으로 선호하는 중앙행정기관의 관행을 개선하기 위해서라도 대면회의를 원칙으로 하여야 한다. 특히 새로 등장한 안건, 내용이 복잡하거나 큰 정책 사안에 대해서는 대면회의를 의무화하여야 한다. 예외적으로 서면회의로 진행될 경우, 심의 위원들에게 안전 관련 정보를 제공하고 의견을 수렴한 후에는 반드시 위원들 각각의 의견과 심의결과도 알려주는 절차가 마련되어야 한다. 외부위원 간 일정 조정의 어려움 대면회의를 개최하는 것이 용이하지 않다면 외부위원의 안정적인 심의회 참여를 보장하기 위해서 복수의 심의회 운영하는 것도 한 방안이 될 것이다. 서울시의 경우, 제1심의회, 제2심의회로 형식으로 복수의 심의회를 운영하여 모든 정보공개심의회를 대면회의로 운영하고 있다.

넷째, 정보공개심의회 등의 정보공개 관련 제반 사항이 잘 운영되기 위해서는 전담 부서

와 전담 인력이 필요하다. 「정보공개법」 제6조 제2항은 공공기관으로 하여금 정보공개업무를 주관하는 부서 및 담당 인력을 두도록 명시하고 있지만, 전담부서와 전담 인력의 형식으로 되어 있는 곳은 찾기 어렵다. 전담부서와 전담 인력에 대한 요구는 「정보공개법 시행령」 제11조2가 규정하고 있는 정보공개책임관 제도를 근거로 그 법적 타당성을 이미 확보하고 있다. 서울시는 2013년 정보정책과를 신설하여 정보공개 업무를 제고, 정보공개 매뉴얼 발간 등 기관 내 정보공개업무의 전문성을 높이고 있다. 이러한 전담 부서가 확보된다면, 정보공개심의회 스스로의 정보 비공개 관행도 진일보할 것으로 기대된다.

7. 맺는 글

본 연구는 정부3.0 정책 실시 이후 정보공개심의회 운영방식을 살펴보고 이를 통하여 정보공개심의회 문제점과 개선방안을 도출하고자 하였다. 박근혜정부가 내세운 정부3.0 정책은 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부라는 3대 전략을 두고 있으며, 투명한 정부 전략 하에는 공공정보의 적극 공개를 통한 국민 알 권리 충족, 공공데이터의 민간 활용 활성화, 민관 협치 강화와 같은 추진 과제를 두고 있다. 이러한 정부3.0 정책이 원활히 진행되고 있다면 민관 협치의 과정이면서 정보공개시스템을

보완하는 정보공개심의회 역시 정책 이전에 비해 운영상의 긍정적인 변화를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 분석 결과에 따르면 정부3.0 정책 이전의 정보공개심의회 운영과 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 오히려 이전보다 정보공개심의회 회의운영, 위원구성과 심의결과는 더 회의적이다. 정부3.0 정책 시행 이후 서면회의가 대면회의보다 더 늘었고, 위원구성은 거의 변함없이 내부위원의 수가 외부위원의 수보다 더 많았다. 비공개 심의결과가 늘었고 정보공개제도 운영에 관한 심회의도 점차 사라졌다. 정부3.0 정책 실시 이후 정보공개심의회 전반적 운영 상황은 더 악화되었다. 이에 본 연구는 기능 및 역할의 확대와 강화를 통한 정보공개심의회 정례화, 위원 구성상의 거버넌스 구조의 개선, 대면회의 원칙의 준수, 전담부서 및 전담 인원의 배치 등 4가지 측면의 개선방안을 제시하였다.

구호만으로는 정부3.0의 투명성이 만들어지는 것은 아니다. 투명해지고자 하는 노력, 이를 뒷받침해줄 수 있는 적합한 제도, 그리고 이를 수행할 수 있는 조직적 지원을 통해 이는 가능케 될 것이다. 거창한 추진 전략도 구두선에 그친다면 이전보다 한걸음도 나아갈 수 없다. 개방, 공유, 소통을 지향하는 정부3.0의 발걸음이 정보공개심의회 실질적 개선과 함께 나갈 수 있게 되길 기대한다.

참 고 문 헌

- 김성배 (2010). 정보공개제도와 국가비밀보호의 문제. 법학논고, 34, 87-114.
- 김승태 (2009). 전자적 정보공개제도의 운영실태 평가: 정보공개시스템의 평가를 중심으로. 한국지역정보학회지, 12(3), 51-82.
- 김유승 (2010). 거버먼트 2.0 기반의 정보공개제도 개선방안에 대한 연구. 기록학연구, 25, 197-231.
- 김유승 (2013). 대통령기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점과 제도적 과제. 한국기록관리학회지, 13(2), 7-30.
- 김유승, 진진한 (2011). 거버먼트 2.0 기반의 공공정보서비스에 관한 연구. 한국기록관리학회지, 11(1), 47-66.
- 김주환, 성지은 (2005). 정책결정에 있어서 위원회의 활용 분석: 청계천 복원사업을 중심으로. 한국정책학회보, 14(3), 1-30.
- 배인명 (2009). 우리나라 지방재정정보공개에의 적정성에 대한 연구. 한국지역정보학회지, 12(3), 83-103.
- 송희준, 김은정, 권호진, 유효정 (2012). 한국과 일본의 정보공개 제도와 운영실적의 비교 연구: 중앙정부 중심. 한국행정학보, 46(1), 289-313.
- 안지현 (2006). 비공개 기록의 관리와 활용에 관한 연구. 기록학연구, 13, 135-178.
- 윤은하 (2012). 기록정보 서비스와 정보공개. 한국기록관리학회지, 12(2), 163-179.
- 이원규 (2005). 행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제. 기록학연구, 12, 81-135.
- 이재완, 정광호 (2011). 정보공개청구 수용에 관한 연구: 기초자치단체를 중심으로. 한국행정논집, 23(4), 1077-1105.
- 이진영 (2003). 한국 정부기록보존소의 역사기록물 공개에 관한 검토. 한국기록관리학회지, 3(1), 129-140.
- 장경원 (2008). EU 행정법상 정보공개제도. 행정법연구, 21, 75-96.
- 전영평, 장임숙 (2005). 지방정부위원회 운영의 비판적 고찰: 대구지역을 중심으로. 한국행정논집, 17(1), 1-34.
- 정하명 (2010). 행정정보공개대상 정보의 적정 범위. 법학연구, 51(1), 49-70.
- 조선일 (2004). 기초자치단체 인사위원회제도 운영에 관한 실증적 연구: 전남지역을 중심으로. 한국행정학보, 38(3), 139-160.
- 조영삼 (2009). 기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안. 기록학연구, 22, 77-114.
- 참여연대 행정감시센터 (2011). 정보공개법 시행령 입법예고안에 대한 입법의견. 정보공개 시행령 입법예고에 대한 의견서.
- 최무현, 조창현 (2008). 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로. 행정논총, 46(2), 25-51.

- 최정민 (2014). 중앙기관과 지방기관의 정보공개심의회 운영과 정보공개 비교연구. 한국기록관리학회지, 14(3), 83-103.
- 최정민, 김유승 (2013). 우리나라 정보공개 연구의 동향. 한국기록관리학회지, 13(3), 173-197.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Ahn, Ji-Hyun (2006). A Study on Management and Utilization of Non-disclosure Records. The Korean Journal of Archival Studies, 13, 135-178.
- Chang, Kyung-Won (2008). The Information Disclosure System of EU Administrative Law. Administrative Law Journal, 21, 75-96.
- Cho, Seon Il (2004). An empirical study on the lower level local government civil service commission. Korean Review of Public Administration, 38(3), 139-160.
- Choi, Jeong Min (2014). A Comparative Study on the Management and Information Disclosure of the Information Disclosure Deliberative Committees between the Central Agency and the Local Agency. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 14(3), 83-103.
- Choi, Jeong Min & Kim, You-Seung (2014). A Study on the Research Trends of Information Freedom in Korea. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 13(3), 173-197.
- Choi, Moo Hyun & Jo, Chang Hyun (2008). The influence of personal traits on the policy effectiveness of government committees: The perception of public officials of representativeness and professionalism. Korean Journal of Public Administration, 46(2), 25-51.
- Jeon, Yeong-Pyong & Jang, Im-Suk (2005). The critics about the local governmental committee in Daegu city. Journal of Korean Public Administration, 17(1), 1-34.
- Jeong, Ha-Myoung (2010). The Proper Subject Information of Disclosure Request in Freedom of Information Act in Korea. The Legal Studies, 51(1), 49-70.
- Kim, Juhwan & Seong, Jieun (2005). The study of committees use in policy: Making of the Cheonggye stream restoration project. Korean Policy Studies Review, 14(3), 1-30.
- Kim, Seung-Tae (2009). Evaluation of the Operation of an Electronic Information Discloser System: Focusing on the Evaluation of Information Discloser Systems. Journal of the Korean Association for Regional Information, 12(3), 51-82.
- Kim, Sung Bae (2010). A Study on Relation between Protection of National Secret and Information

- Disclosure System. Kyungpook Natl. Univ. Law Journal, 34, 87-114.
- Kim, You-Seung (2010). A Study on Freedom of Information in the Government 2.0 era. The Korean Journal of Archival Studies, 25, 197-231.
- Kim, You-Seung (2013). A Study on Protection and Disclosure of Presidential Records. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 13(2), 7-30.
- Kim, You-Seung & Jeon, Jin-Han (2011). A Study on Public Sector Information Services in the Government 2.0 Era. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 11(1), 47-66.
- Lee, Jae-Wan & Jung, Kwang-Ho (2011). A Study on Granting Requests for Government Information: Focused on Korea Local Governments. Korean Public Administration Quarterly, 23(4), 1077-1105.
- Lee, Jin-Young (2003). A Study on the Access in the Government Archives & Records Service of Korea. Journal of Records Management & Archives Society of Korea, 3(1), 129-140.
- Lee, Won-Kyu (2005). Operative Challenges in Releasing Administrative Information and Records. The Korean Journal of Archival Studies, 12, 81-135.
- Pai, Inmyung (2009). A Study on the Adequacy of Local Finance Information Disclosure in Korea. Journal of the Korean Association for Regional Information, 12(3), 83-103.
- People's Solidarity for Participatory Democracy (2011). The opinion of pre-announcement of the Enforcement Ordinance of the Freedom of Information Act.
- Song, H. J., Kim, E. J., Kwon, H. J., & Yu, H. J. (2012). A Comparative Study on Korea and Japan's information disclosure system and the operating performance. Journal of KAPA, 46(1), 289-313.
- Youn, Eunha (2012). Archival Reference Service and Freedom of Information in Korea. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 12(2), 163-179.
- Zoh, Young-Sam (2009). The Promotion State and Measures to Improve the Record Information Disclosure System. The Korean Journal of Archival Studies, 22, 77-114.