

행정각부 비공개 대상정보 세부기준 개선방안 연구

A Study on Detailed Nondisclosure Criteria for the Administrative Departments

김유승(Youseung Kim)

E-mail: kimyus@cau.ac.kr

중앙대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수



논문접수 2023-07-20
최초심사 2023-07-25
게재확정 2023-07-31

ORCID

Youseung Kim
https://orcid.org/0000-0002-3087-3553

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

초 록

본 연구는 「정부조직법」 제26조에 따른 19개 행정각부의 비공개 대상정보 세부기준에 대한 비판적 분석을 바탕으로 문제점을 정리하고 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 19개 행정각부의 정보공개 관련 규정, 지침, 훈령의 제·개정 현황을 분석하고, 비공개 대상정보 6,094건에 대한 전수조사 및 분석을 수행하였다. 또한, 정보공개심의회와 정보공개 행정소송 경험을 가진 정보공개 전문가 5인과 정보공개 업무를 담당한 바 있는 기록연구사 2인을 포함한 전문가 7인과의 면담을 통해, 본 연구의 조사 및 분석 내용을 공유, 검토하고, 비공개 대상정보 세부기준의 실효성, 문제점, 제도개선 영역의 의견을 수렴하였다. 결론에 같음하여, 첫째, '비공개 대상정보 세부기준 수립 주체와 절차의 법제화', 둘째, '비공개 대상정보 세부기준의 정기적 실질적 점검 수행을 위한 제도 수립', 셋째, '비공개 대상정보 세부기준 서비스 개선' 등 3가지 개선방안을 제안하였다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to discuss problems and seek improvement plans based on a critical analysis of the detailed standards for nondisclosure of 19 administrative departments in accordance with Article 26 of the Government Organization Act. To this end, the status of information disclosure-related regulations in 19 administrative departments was analyzed, and 6,094 cases of nondisclosed information were investigated and analyzed. In addition, through interviews with seven information disclosure experts, the analysis contents of this study were shared and reviewed. Furthermore, opinions on the effectiveness, problems, and system improvement areas of the detailed standards for nondisclosed information were collected. As a conclusion, three improvement measures were proposed: first, the legislation on the establishment of detailed standards for nondisclosure; second, the establishment of a system for regular substantive inspection of detailed standards for nondisclosure; and third, the improvement in the service of detailed standards for nondisclosure.

Keywords: 비공개 대상정보 세부기준, 정보공개법, 정보공개심의회, 정보공개 종합평가, 행정각부

Detailed Nondisclosure Criteria, Official Information Disclosure Act, Information Disclosure Council, Comprehensive Evaluation of Information Disclosure, Administrative Departments

1. 시작하는 글

2019년 최초의 ‘정보공개 종합평가’가 실시된 지 다섯 해가 되었다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(법률 제17690호, 이하 「정보공개법」) 제24조에 따라, 헌법기관을 제외한 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등을 대상으로 매년 시행되는 ‘정보공개 종합평가’는 2022년에 이르러 총 591개 기관을 대상으로 실시되었다(행정안전부, 2022b). ‘사전 정보공개’, ‘원문정보 공개’, ‘정보공개 청구처리’, ‘고객관리’ 등 4개 분야 10개 지표로 실시되는 평가는 각 분야별로 ‘최우수’, ‘우수’, ‘보통’, ‘미흡’의 4개 등급을 부여하고 있다.

전체 기관의 평균 점수는 2019년 79.2점, 2020년 80.3점, 2021년 85.1점, 2022년 89.5점으로, 모든 기관의 정보공개가 지속적인 개선 추세에 있다. 2022년 평가에서 47개 중앙행정기관 중 ‘미흡’ 평가를 받은 기관은 단 한 곳도 없다(행정안전부, 2021a; 2021b; 2022b). 하지만, 정보공개 종합평가 점수의 개선 추이와는 달리, 중앙행정기관 소속 일부 기관들의 정보공개 행태가 오히려 후퇴하고, 국민의 알권리가 침해받고 있다는 비판이 제기되고 있다(김조은, 2023; 정진임, 2023). 2023년 6월 검찰청은 업무추진비 자료를 공개하면서, 대법원이 “공개하지 아니할 정당한 이익”이 없다고 판시한 정보를 식별 불가능하게 만들어 제공하는 자의적 비공개 관행을 고수한 바 있다(박중석, 2023, 15).

정보공개 종합평가에 나타난 지표와 정보공개 현장과의 괴리는 정보공개 종합평가의 실효성과 신뢰성에 의문을 가지게 한다. 이에 본 연구는 정보공개 종합평가 지표의 하나인 ‘비공개 세부기준 적합성’에 주목한다. 비공개 대상 정보 세부기준 제도는 “각 기관의 업무 성격을 고려”한 “세부 기준을 수립, 공개”하도록 하여 “정보공개 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 사례”를 방지하고, “정보공개 서비스 수요를 충족”시키는 것을 목적으로 2006년 「정보공개법」 일부개정(법률 제8026호)을 통해, 신설되었다(법제처 국가법령정보센터, 2006).

현행 「정보공개법」 상 비공개 대상정보를 규정한 제9조를 뒷받침하는 시행령과 시행규칙 규정이 없는 상황에서, 각 기관이 규정, 지침, 훈령 등으로 수립하는 비공개 대상정보 세부기준은 개별 기관의 정보공개 판단기준을 나타내고 있다는 점에서 중요성을 더하고 있다. 이를 반영하듯, 2022년 정보공개 종합평가의 전체기관 ‘비공개 세부기준 적합성’은 10점 만점에 9.3점으로 매우 높다. 하지만, 평가 상의 높은 점수가 무색하게 기관들이 자의적으로 비공개 기준을 적용하는 관행은 여전하고, 세부기준의 실효성에 대해 의문을 제기하는 현장 실무자들의 목소리마저 높아지고 있다. 이러한 맥락에서, 김유승(2022)은 「국회정보공개규정」을 중심으로 국회의 비공개 대상정보 세부기준을 논하면서, 작성방식의 오류, 현행화 지체 등 형식과 내용 측면의 다양한 문제점을 비판적으로 분석한 바 있다.

이에 본 연구는, 김유승(2022)의 앞선 연구를 확장한 후속 연구로서, 「정부조직법」(법률 제19270호) 제26조에 따른 19개 행정각부의 비공개 대상정보 세부기준에 대한 비판적 분석을 바탕으로 문제점을 정리하고 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 19개 행정각부의 정보공개 관련 규정, 지침, 훈령의 제·개정 현황을 분석하고, 비공개 대상정보 6,094건에 대한 전수조사 및 분석을 수행한다. 또한, 정보공개심의회와 정보공개 행정소송 참여 경험을 가진 정보공개 전문가 5인과 각급 기관에서 정보공개 업무를 담당한 바 있는 기록연구사 2인을 포함한 전문가 7인과의 면담을 통해, 본 연구의 조사 및 분석 내용을 공유, 검토하고, 의견수렴을 수행한다.

2. 선행연구 분석

비공개 대상정보를 다룬 연구는 주로 법학의 영역에서 이루어졌다. 판례 분석을 중심으로 한 학술연구로는 “업무추진비에 대한 정보공개 방법” 연구를 통해, 대법원의 2003년 행정정보비공개결정처분취소 판결(2001두6425)을 분석한 이철환(2008), “행정정보공개대상 정보의 적정 범위” 연구를 통해, 대법원의 2008년 정보공개거부처분취소 판결(2005두15694)을 논한 정하명(2010), “정보공개법상 비공개사유인 개인정보의 의미와 범위”를 다룬 대법원의 2011년 전원합의체 판결(2011두2361)을 논한 경건(2013)의 연구가 있다. 비공개 대상정보를 중심으로 “행정정보

의 공개에 대한 판례의 최근 동향”을 연구한 강현호(2015)의 연구와 공개, 비공개 사유를 중심으로 “공공기관의 정보공개에 관한 판례”를 다룬 이일세(2015)의 연구 역시 판례 분석 연구다. 그 외 이민영(2011)의 “이른바 재판정보의 비공개 대상적격”, 박경신(2015)의 “정보공개청구법의 ‘타 법령 지정’에 따른 비공개에 대한 헌법적 검토”, 이순옥(2020)의 “불기소처분 사건기록 중 ‘비공개대상 개인정보’의 범위에 관한 연구”, 이제희(2020)의 “공공기관의 정보공개 확대를 위한 법적 고찰” 연구 등이 있다.

반면, 기록학 영역에서 비공개 세부기준을 다룬 논문은 매우 소략하다. 최초의 연구는 황진현 외(2021)의 “공공기관 ‘비공개 세부 기준’ 개발 전략” 연구로, A기관 사례를 바탕으로 비공개 세부기준 개발을 위한 발주기관과 연구수행팀 간의 전략을 소개하였다. 이어, 김유승(2022)은 「국회정보공개규정」을 중심으로 한 “국회 비공개 대상 정보 세부 기준 연구”를 통해, 「국회정보공개규정」의 연혁을 정리하고, 비공개 세부기준의 법적 개념을 논하였으며, 국회 비공개 세부기준을 구성, 운영, 내용의 3가지 측면으로 분석하였다. 본 연구는 앞선 김유승의 연구를 잇는 확장적 후속 연구이나, 헌법기관인 국회와 다른 성격을 가진 중앙행정기관인 19개 행정각부의 정보공개 규칙, 지침, 훈령을 분석하고, 19개 행정각부의 6,094개 비공개 대상정보를 전수조사하였다는 점에서 논의의 차별점을 가진다.

3. 행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령

3.1. 제·개정 현황 분석

19개 행정각부의 정보공개 규정, 지침, 훈령의 제·개정 현황은 <표 1>과 같다. 국가법령정보센터 제공 정보에서 제정 연도가 확인되지 않는 행정안전부를 제외한 18개 부처 중, 정보공개 규정 및 지침을 가장 빨리 마련한 곳은 국토교통부다. 국토교통부의 전신인 건설교통부는 1997년 「건설교통부 정보공개규정」(건설교통부훈령 제192호)을 제정하였다. 1998년에는 노동부(현 고용노동부)가 「노동부 정보공개에 관한 규정」(노동부훈령 제465호)을 수립하였다. 2003년에는 농림축산식품부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 환경부 등 4개 부, 2004년에는 통일부, 법무부, 국가보훈부 등 3개 부가 정보공개 규정, 지침, 훈령을 도입하였다. 2007년 여성가족부, 외교부, 2008년 교육부, 기획재정부, 보건복지부, 2009년 문화체육관광부, 2010년 국방부가 각각 규정, 지침 및 훈령을 마련하였다. 규정 및 지침 제정이 가장 늦은 부는 과학기술정보통신부와 해양수산부다. 두 기관 모두 2013년에서야 규정 및 지침을 수립한 것으로 파악된다. 다만, 제·개정 연혁 분석에 있어, 일부 행정각부들은 정부 교체에 따라 큰 조직적 변화를 겪고 있다는 점을 고려해야 한다. 예를 들어, 현 과학기술정보통신부의 경우, 1998년 과학기술처에서 과학기술부로 변경되고, 2008년 교육인적자원부와 통합하여 교육과학기술부로, 2013년 다시 교육부와 분리되어 미래창조과학부로 개편되는 등의 변화를 겪은 바 있다.

<표 1> 19개 행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령 제·개정 현황 및 비공개 대상정보 세부기준 조항

부처명	정보공개 규정, 지침, 훈령 (번호, 최신 개정일, 개정유형)	제정 연도	비공개 세부기준 조항
기획재정부	기획재정부 정보공개 운영규정 훈령 제563호 (2021.8.30, 일부개정)	2008	제9조
교육부	교육부 정보공개 운영규정 훈령 제385호 (2021.8.25, 일부개정)	2008	제6조
과학기술정보통신부	과학기술정보통신부 행정정보 공개지침 훈령 제228호 (2023.2.7, 일부개정)	2013	제6조
외교부	외교부 정보공개 운영지침 예규 제220호 (2022.12.16, 일부개정)	2007	제9조
통일부	통일부 정보공개의 확대를 위한 지침 훈령 제551호 (2017.8.31, 타법개정)	2004	제7조
법무부	법무부 행정정보공개지침 예규 제1278호 (2021.2.15, 일부개정)	2004	제12조
국방부	국방 정보공개운영 훈령 훈령 제2563호 (2021.6.17, 일부개정)	2010	제10조
행정안전부	행정안전부 정보공개운영규정 훈령 제274호 (2023.1.18, 일부개정)	*	제14조
국가보훈부	국가보훈부 정보공개 운영지침 훈령 제2호 (2023.6.5, 타법개정)	2004	제5조
문화체육관광부	문화체육관광부 정보공개운영규정 훈령 제456호 (2021.12.2, 일부개정)	2009	제8조
농림축산식품부	농림축산식품부 정보공개 운영지침 훈령 제465호 (2023.2.10, 일부개정)	2003	제11조
산업통상자원부	산업통상자원부 행정정보공개지침 훈령 제223호 (2021.12.31, 일부개정)	2003	제10조
보건복지부	보건복지부 정보공개 운영규정 훈령 제188호 (2022.1.10, 일부개정)	2008	제14조
환경부	환경부 행정정보 공개에 관한 규정 훈령 제1430호 (2019.11.20, 일부개정)	2003	제5조, 제6조
고용노동부	고용노동부 정보공개에 관한 규정 훈령 제408호 (2022.5.10, 일부개정)	1998	제9조
여성가족부	여성가족부 정보공개지침 훈령 제169호 (2022.1.18, 일부개정)	2007	제9조
국토교통부	국토교통부 정보공개규정 훈령 제1388호 (2021.5.11, 일부개정)	1997	제9조
해양수산부	해양수산부 정보공개운영규정 훈령 제619호 (2021.10.25, 일부개정)	2013	제11조
중소벤처기업부	중소벤처기업부 행정정보공개지침 훈령 제54호 (2019.12.10, 일부개정)	2003	제10조

* 법제처 국가법령정보센터에서 제정연도가 확인되지 않음

19개 중앙행정부처 중 16개 부처가 2021년부터 2023년까지 최근 3년 이내에 개정한 규정, 지침 및 훈령을 가지고 있었다. 환경부와 중소벤처기업부는 2019년 각각의 규정과 지침을 일부개정한 바 있다. 통일부의 「통일부 정보공개의 확대를 위한 지침」은 2017년 타법개정이 마지막 개정이었다. 정보공개 관련 규정 및 지침이 비공개 대상정보 세부기준을 담고 있다는 점에서 최종 개정일자 3년을 초과한 경우, “비공개 세부기준이 제1항 각 호의 비공개 요건에 부합하는지 3년마다 점검”하도록 한 「정보공개법」 제9조 제4항을 위반하여, 세부기준 현행화의 문제가 발생할 가능성이 높다. 이러한 우려는 이후 분석에서 사실로 드러나고 있다.

3.2. 관련 조항 분석

2023년 7월 현재, 19개 행정각부는 각각의 정보공개 규정, 지침, 훈령에 비공개 대상정보 세부기준 조항을 두고 있으며, 대부분의 조항은 「정보공개법」 제9조 제3항과 제4항에 명시된 세부기준 운영의 핵심 요소인 수립, 공개, 점검 및 개선에 대한 내용을 담고 있다. 다만, 그 주체와 점검 시기는 행정각부별로 상이하다. <표 2>는 19개 행정각부의 정보공개 규정, 지침, 훈령들에 나타난 수립, 공개, 점검 및 개선의 담당 주체, 그리고 점검 및 개선 주기에 관한 정보를 요약한 것이다.

<표 2> 19개 행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령의 비공개 세부기준 수립, 공개, 점검 및 개선의 담당주체와 주기

행정각부명	수립 담당	공개 담당	점검 및 개선 담당	점검 및 개선 주기
기획재정부	정보공개처리부서 과장(실,국 담당과장)	-	기획재정부 장관	지속적으로 수정, 보완
교육부	-	-	-	-
과학기술정보통신부	정보공개담당관(운영지원과장)	정보공개담당관(운영지원과장)	정보공개담당관(운영지원과장)	-
외교부	-	-	정보공개담당관	지속적으로 수정, 보완
통일부	-	-	통일부 장관	연 1회 이상
법무부	공공기관	-	-	-
국방부	정보공개책임관	정보공개책임관	-	-
행정안전부	정보공개 책임관, 관리관	-	정보공개 책임관, 관리관	3년 이내 주기적 점검
국가보훈부	-	-	정보공개 책임관	지속적으로 보완
문화체육관광부	각 부서 및 기관	정보공개 처리부서의 장	각 부서 및 기관	3년 이내 주기적 점검
농림축산식품부	정보공개 처리부서의 장	-	농림축산식품부 장관	지속적으로 수정, 보완
산업통상자원부	-	-	-	-
보건복지부	-	-	-	-
환경부	각 기관장	정보공개 주관부서	-	-
고용노동부	본부 각 부서의 장	운영지원과장	장관	지속적으로 수정, 보완
여성가족부	-	-	-	-
국토교통부	처리부서의 장	처리부서의 장	처리부서의 장	3년 주기
해양수산부	해양수산부장관(연 1회 이상 수립)	해양수산부장관	해양수산부장관	지속적으로 수정, 보완
중소벤처기업부	정보공개책임관	-	정보공개책임관	주기적으로 점검

「정보공개법」 제9조 제3항은 공공기관에 세부기준의 수립, 공개 의무를 부여하고 있다. 하지만, 규정, 지침, 훈령에 담당 주체를 구체적으로 명시하지 않은 행정각부가 많다. 교육부, 외교부, 통일부, 국가보훈부, 산업통상자원부, 보건복지부, 여성가족부가 세부기준 수립 및 공개의 주체를 명시적으로 규정하지 않았다. 주체를 명시한 경우에도, 행정각부별로 담당과장, 정보공개담당관부터 장관까지 큰 차이를 보인다. 한편, 「해양수산부 정보공개운영규정」은 해양수산부장관으로 하여금 비공개 세부기준을 “연 1회 이상 수립하고 이를 홈페이지 등에 공개”하도록 규정하고 있다.

「정보공개법」 제9조 제4항은 비공개 세부기준이 법이 정한 “비공개 요건에 부합하는지 3년마다 점검하고 필요한 경우 비공개 세부 기준을 개선하여 그 점검 및 개선 결과를 행정안전부장관에게 제출”하도록 규정하고 있는데 반해, 행정각부 규정, 지침, 훈령에 나타난 점검 주기는 “연 1회 이상”부터 “3년 이내의 주기적”까지 다양하다. 주기를 특정하지 않고, “지속적” 또는 “주기적”으로 세부기준을 점검 및 개선해야 한다고 명시한 부들도 다수 있다. 교육부, 과학기술정보통신부, 법무부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부 등 8곳은 점검 및 개선 주기를 아예 언급하지 않고 있다(<표 2> 참조).

또한, 점검 및 개선 주체 역시 행정각부별로 다양하다. 기획재정부, 통일부, 농림축산식품부, 해양수산부의 경우 장관이 점검 및 개선을 담당하고 있는 반면, 과학기술정보통신부, 외교부 등은 정보공개담당관이 이를 담당하고 있다. 그 외 다수 부의 규정, 지침, 훈령이 비공개 세부기준 조항 안에 공통적으로 두고 있는 내용을 「정보공개법」 상의 근거 규정과 함께 정리하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 19개 행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령의 비공개 세부기준 조항 내 공통 내용

	행정각부명	근거 규정
“의사결정과정 및 내부검토과정을 이유로 비공개할 경우에는 [...] 의사결정과정 또는 내부검토과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내하여야 하며, 의사결정과정 및 내부검토과정이 종료되면 청구인에게 이를 통지하여야 한다.”	과학기술정보통신부, 법무부, 국가보훈부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부,	「정보공개법」 제9조 제1항 제5호 단서 조항
“비공개의 필요성이 없어진 경우에는 [법에 따라 해당] 정보를 공개 대상으로 하여야 한다.”	행정안전부, 국가보훈부, 국토교통부, 해양수산부	「정보공개법」 제9조 제2항
“공개 청구된 정보가 [법이 정한] 비공개 대상정보 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개 대상정보만 공개하여야 한다.”	농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 여성가족부	「정보공개법」 제14조
“정보를 공개함으로써 얻게 되는 국민의 알권리 보장과 비공개함으로써 보호되는 다른 법익과의 조화가 이루어질 수 있도록 공정하게 공개여부를 판단하여야 한다.”	기획재정부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 고용노동부, 국토교통부, 해양수산부	

의사결정과정 또는 내부검토과정 관련 정보를 비공개할 수 있도록 한 「정보공개법」 제9조 제1항 제5호는 가장 높은 비율을 차지하는 비공개 사유이면서도, 의사결정과정과 내부검토과정의 단계와 기간, 향후 업무 관련성 등을 사유로 한 자의적 비공개를 양산한다는 비판을 받아오고 있다. 이에 2013년 「정보공개법」 일부개정(법률 제11991호)에서 “의사결정 또는 내부검토과정을 이유로 비공개 할 경우 의사결정과정 및 내부검토과정이 종료되면 청구인에게 이를 통지하도록” 하는 단서가 신설되었다. 행정각부의 세부기준 조항도 이를 반영하고 있는 것이다.

“비공개의 필요성이 없어진 경우에는 [법에 따라 해당] 정보를 공개 대상으로” 설정하도록 한 것과 “공개 청구된 정보가 [법이 정한] 비공개 대상정보 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개 대상정보만 공개”하도록 한 내용은 각각 「정보공개법」 제9조 제2항과 제14조를 근거로 하고 있다.

“정보를 공개함으로써 얻게 되는 국민의 알권리 보장과 비공개함으로써 보호되는 다른 법익과의 조화가 이루어질 수 있도록 공정하게 공개여부를 판단하여야 한다”라는 표현은 가장 많은 행정각부가 공통적으로 명시하고 있지만, 「정보공개법」 상 이와 일치하는 규정은 없다. 다만, 2007년 「노동부 정보공개에 관한 규정」(노동부훈령 제652호), 2008년 「행정안전부 정보공개운영 규정」(행정안전부훈령 제62호) 등 2010년 이전 행정각부의 정보공개 규정들에 동일한 문구가 확인되고 있다. 이는 “비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장[...] 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단하여야 한다”라고 판결한 2003년 대법원의 판단과 동일한 취지라 할 수 있다(2002두12946).

4. 행정각부 비공개 대상정보 세부기준

4.1. 형식 분석

행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령은 별표에 비공개 대상정보 세부기준을 실는 방식을 가장 일반적으로 채택하고 있다. 다만, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부는 별표를 따로 두지 않고 누리집을 통해 세부기준을 제공하도록 규정하고 있다. 행정안전부와 중소기업부의 규정과 지침에는 세부기준의 공표 및 공개 방식이 특정되어 있지 않지만, 두 부처 모두 누리집을 통해 비공개 세부기준을 제공하고 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 중앙행정부처 비공개 대상정보 세부기준 공표, 공개 방법 및 유형

부처명	별표		누리집				유형
	내용	포맷	내용	포맷	공공누리표기	정보수정일	
기획재정부	공통기준 부서별 기준	gif, hwp	[별표]와 동일	hwp	-	2021.8.30.	A
교육부	공통기준 부서별 기준	gif, hwp	[별표]와 동일 *	pdf	-	-	A
과학기술정보통신부	공통기준	gif, hwp	부서별 기준	html	누리집에 공공누리 표기	2021.7.1.	C
외교부	공통기준 부서별 기준	gif, hwp	[별표]와 동일	pdf	-	-	A
통일부	공통기준	gif, hwp	[별표]와 동일	hwp	누리집에 공공누리 표기	-	B
법무부	공통기준 부서별 기준	gif, hwp	[별표]와 동일	hwp	누리집에 공공누리 표기	-	A
국방부	공통기준 부서별 기준	gif, hwp	[별표]와 동일	png	누리집에 공공누리 표기	-	A
행정안전부	-	-	부서별 기준	html	누리집에 공공누리 표기	2021.8.19.	E
국가보훈부	공통기준	gif, hwp, pdf	공통기준/부서별 기준	hwp	-	2021.6.23.	D
문화체육관광부	-	-	공통기준/부서별 기준	html	공공누리 1유형 적용	2021.6.23.	F
농림축산식품부	공통기준	gif, hwp	부서별 기준	html	누리집에 공공누리 표기	2022.8.22.	D
산업통상자원부	-	-	부서별 기준	html	누리집에 공공누리 표기	-	E **
보건복지부	공통기준	gif, hwp	공통기준/부서별 기준	html, xlsx	누리집에 공공누리 표기	2023.5.	D ***
환경부	공통기준	gif, hwp	공통기준/부서별 기준	html	-	2022.7.7.	D ***
고용노동부	공통기준	gif, hwp	공통기준/부서별 기준	pdf	-	-	D ***
여성가족부	-	-	공통기준/부서별 기준	html	공공누리 1유형 적용	2022.7.15.	F
국토교통부	-	-	공통기준/부서별 기준	html, xlsx	-	2022.6.30.	F *****
해양수산부	-	-	부서별 기준	html	-	2021.3.5.	E
중소벤처기업부	-	-	공통기준/부서별 기준	html	-	-	F

* 별표와 누리집에 공표된 기준의 내용은 동일하나 누리집에서 공표된 기준에는 처리과 및 업무명이 표기되어 있음
 **누리집(https://www.motie.go.kr/motie/gov_info/gov_openinfo/gov_infoopen/gov_openifosystem/gov_openifosystem.jsp)에 링크된 '우리부 비공개 항목 파일 다운로드'는 2009년 「지식경제부 행정정보 공개지침(지식경제부훈령 제44호)의 별표임
 ***별표와 누리집에서 각각 제공하는 공통업무 비공개 대상정보 세부기준이 상이함
 ****비공개 대상정보 세부기준을 주제로 검색할 수 있음. 그러나 주제어에 대한 가이드가 없음. 대신, 사전공표정보게시판에 '2022년 국토교통부 정보공개 대상 비공개 세부기준'으로 검색하여 파일을 다운로드할 수 있음

행정각부가 별표와 누리집에 비공개 세부기준 내의 기관 공통기준과 부서별 기준을 제공하는 방식은 6가지 유형으로 구분할 수 있을 정도로 다양하다. 첫째, A유형은 별표에서 공통기준과 부서별 기준을 모두 제공하고 누리집에서 별표와 동일한 내용의 파일을 제공한다. 기획재정부, 교육부, 외교부, 법무부, 국방부가 이에 해당한다. 둘째, B유형은 별표에서 공통기준만을 제공하고 누리집에서 별표와 동일한 공통기준을 담은 파일만을 제공한다. 부서별 기준을 제공하지 않는 이 유형에 통일부가 있다. 셋째, C유형은 별표에서 공통기준만을 제공한다는 점에서 B유형과 동일하나, 누리집을 통해 부서별 기준을 제공한다. 과학기술정보통신부가 C유형이다. 넷째, D유형은 별표에서 공통기준만을 제공하는 것이 B유형, C유형과 동일하나, 누리집에서 공통기준과 부서별 기준을 모두 제공한다. 국가보훈부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부가 이에 속한다. 다섯째, E유형은 별표를 제공하지 않고, 누리집을 통해 부서별 기준만을 제공한다. 이 유형에 속하는 행정안전부, 산업통상자원부, 해양수산부는 공통기준을 제공하지 않는다. 마지막 여섯째, F유형은 E유형과 같이 별표를 제공하지 않으나, 누리집을 통해 공통기준과 부서별

기준을 제공한다. 문화체육관광부, 여성가족부, 국토교통부, 중소벤처기업부가 이에 해당한다.

법제처 국가법령정보센터는 문서(hwp, pdf)와 이미지(gif) 포맷으로 비공개 대상정보 세부기준을 제공하고 있다. 이용자는 두 포맷 중 하나를 선택하여 세부기준을 열람할 수 있다. 반면, 행정각부별 누리집에서는 문서(hwp, pdf) 또는 웹(html) 포맷으로 비공개 세부기준을 제공하는 것이 일반적이다. 재활용과 분석이 용이한 스프레드시트(xlsx) 포맷으로 제공하는 곳은 보건복지부와 국토교통부 2곳뿐이다. 심지어 국방부 누리집은 이미지(png) 파일만으로 비공개 세부기준을 제공하고 있다. 또한 제공하는 세부기준에 ‘공공저작물 자유이용 허락 표시 제도(Korea Open Government License)’인 공공누리를 적용한 곳은 문화체육관광부와 여성가족부 2곳뿐이다. 2곳 모두 상업적, 비상업적 이용과 변형 등 2차적 저작물 작성이 가능한 공공누리 1유형을 적용하고 있다. 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부 등 8개 부가 누리집에 공공누리를 표기하고 있으며, 나머지 9개 부는 공공누리 표기를 사용하지 않았다.

이와 같이 제공되고 있는 비공개 세부기준들은 팀 버너스-리(Time Berners-Lee)의 ‘오픈 데이터 5단계 배포 계획(five star open data deployment scheme)’이 제안한 공공 데이터의 최소 기준인 별점 3점, 즉 구조화된 데이터를 웹상에 오픈 라이선스 기반의 비독점 오픈 포맷으로 제공하도록 한 조건을 충족하지 못하고 있다. 한편, 누리집에 업로드된 비공개 세부기준의 정보수정일은 모두 2021년 3월 이후로 최신성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 다만, 교육부를 비롯한 8개 부의 누리집은 정보수정일을 표기하지 않고 있다.

2023년 7월 현재, 19개 행정각부는 정보공개 규정, 지침, 훈령의 별표와 누리집을 통해 비공개 대상정보 총 6,094건을 제공하고 있다. 이 중 각부 공통기준이 총 837건(13.37%), 부서별 기준이 5,257건(86.27%)이다. 보건복지부가 871건으로 가장 많은 비공개 대상정보를 제공하고 있고, 기획재정부와 통일부가 각각 80건, 82건으로 가장 적은 비공개 대상정보를 제공하고 있다. 비공개 대상정보가 400건 이상인 곳은 과학기술정보통신부, 외교부, 법무부, 국가보훈부, 문화체육관광부, 보건복지부, 국토교통부 등 7개 부다(<표 5> 참조).

<표 5> 행정각부 비공개 대상정보 세부기준

행정각부명	비공개 대상정보 (단위: 건)			행정각부명	비공개 대상정보 (단위: 건)		
	공통기준	부서별 기준	합계		공통기준	부서별 기준	합계
기획재정부	23	57	80	농림축산식품부	42	77	119
교육부	59	165	224	산업통상자원부	0	116	116
과학기술정보통신부	98	378	476	보건복지부	137	734	871
외교부	31	448	479	환경부	61	262	323
통일부	82	0	82	고용노동부	136	156	292
법무부	29	460	489	여성가족부	8	83	91
국방부	19	173	192	국토교통부	28	522	550
행정안전부	0	181	181	해양수산부	0	228	228
국가보훈부	51	541	592	중소벤처기업부	0	86	86
문화체육관광부	33	590	623		837	5,257	6,094

<표 6>은 19개 행정각부 비공개 대상정보에 적용된 「정보공개법」 제9조 제1항 각호의 비공개 사유를 나타낸 것이다. 하나의 비공개 대상정보에 2개 이상의 비공개 사유가 적용된 경우가 많아, 6,094건의 비공개 대상정보에 적용된 비공개 사유는 총 7,250건이다. ‘2022 정보공개 연차보고서’(행정안전부, 2022a)에서 ‘개인정보보호(6호)’가 가장 주된 비공개 사유로 나타난 것과 달리(31%), 행정각부 비공개 대상정보의 주된 비공개 사유는 전체의 44.92%를 차지한 ‘공정한 업무에 지장을 주는 정보(5호)’다. ‘2022 정보공개 연차보고서’에서 나타난 중앙행정기관

의 비공개 사유에서 ‘공정한 업무에 지장을 주는 정보(5호)’가 불과 11%를 차지하는 것과 대조적이다. ‘개인정보보호(6호)’는 행정각부 비공개 대상정보의 두 번째 주된 비공개 사유로 나타났다. ‘국민의 생명 등 공익 침해(3호)’ 정보와 ‘특정인의 이익 또는 불이익(8호)’ 정보가 가장 적게 적용된 비공개 사유로 각각 1.93%와 1.53%를 차지하였다(<표 6> 참조).

<표 6> 행정각부 비공개 대상정보 세부기준의 법적 근거 (「정보공개법」 제9조 제1항 각호)

비공개 대상정보의 근거	건	백분율(%)	비공개 대상정보의 근거	건	백분율(%)
법률상 비밀, 비공개 (1호)	251	3.46	공정한 업무수행 지장 등 (5호)	3,258	44.92
국방 등 국익침해 (2호)	1,058	14.59	개인정보보호 (6호)	1,587	21.89
국민의 생명 등 공익 침해 (3호)	140	1.93	법인 등 영업상 비밀침해 (7호)	648	8.94
재판관련 정보 등 (4호)	198	2.73	특정인의 이익 또는 불이익 (8호)	111	1.53
합계				7,250	100.00

4.2. 내용 분석

4.2.1 현행화의 지체

앞서 제개정 현황 분석에서 논하였듯이, 「정보공개법」 제9조 제4항은 “비공개 세부 기준이 제1항 각 호의 비공개 요건에 부합하는지 3년마다 점검하고 필요한 경우 비공개 세부 기준을 개선”하도록 명시하고 있다. 하지만, 19개 행정각부 중 7개 부의 세부기준에서 현행화 지체 문제가 나타나고 있다. 7개 부는 기획재정부, 통일부, 국가보훈부, 농축산부, 산업통상자원부, 환경부, 고용노동부다. 매년 정보공개 종합평가를 통해, ‘비공개 세부기준 적합성’이 점검되며, 누리집에 최신 정보수정일이 표기되고 있음에도 불구하고, 다수 부의 세부기준에서 현행화 지체 문제가 해소되고 있지 못하다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 비공개 세부기준의 기본적 신뢰에 부정적 영향을 주는 것은 물론, 「정보공개법」 제9조 제4항과 정보공개 종합평가를 형해화시키는 후과를 가져올 수 있기 때문이다. 7개 부의 세부기준에 나타난 현행화 지체 사례는 <표 7>과 같다.

<표 7> 행정각부 비공개 대상정보 세부기준 현행화 지체 사례

사례	해당 행정각부
「민원사무처리에 관한 법률」을 인용하였으나, 2015년 「민원처리에 관한 법률」로 전부개정됨	기획재정부, 통일부, 국가보훈부, 농림축산식품부, 환경부
「제안규정」을 인용하였으나, 2006년 「공무원 제안규정」으로 전부개정됨	기획재정부, 농림축산식품부, 보건복지부
「공무원평정규칙」 인용하였으나, 2005년 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」으로 전부개정됨	기획재정부, 농림축산식품부
「행정감사규정」 인용하였으나, 2010년 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정」으로 전부개정됨	기획재정부, 농림축산식품부
「통계법」의 2007년 4월 전부개정 사항을 반영하지 않음	기획재정부, 통일부
「공공기관의 개인정보보호에 관한 법령」 인용하였으나, 2011년 3월 타법 폐지됨	기획재정부
「지방세법」 제69조를 인용하고 있으나, 2010년 12월 일부개정 사항을 반영하지 않음	농림축산식품부
「산업안전보건법」의 2019년 전부개정 사항을 반영하지 않음	고용노동부

기획재정부, 통일부, 국가보훈부, 농림축산식품부, 환경부 등 5개 부는 “민원사무 처리와 관련된 정보에 대하여 민원인의 이익을 침해하는 정보”의 비공개 근거로 「민원사무처리에 관한 법률」을 인용하였으나, 이 법은 이미 2015

년에 「민원처리에 관한 법률」로 전부개정되어 있다. 또한, 기획재정부, 농림축산식품부, 보건복지부는 “제안규정 제46조의 규정에 의한 공무원 제안의 내용”을 비공개 대상정보로 두었으나, 「제안규정」은 2006년 「공무원 제안규정」으로 전부개정되었고, 같은 해 「국민 제안규정」도 제정되었다.

기획재정부와 농림축산식품부는 “5급 이하 공무원 등의 근무성적 평정결과”를 비공개 대상정보로 설정하면서 「공무원평정규칙」을 인용하였으나, 이 규칙은 2005년 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」으로 전부개정되어 있다. 또한, 두 기관은 “감사로 인하여 알게 된 행정상의 기밀 또는 타인의 비밀누설 금지”의 근거로 「행정감사규정」 제28조를 인용하고 있으나, 이 법은 2010년 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」으로 전부개정되었다. 현행 법령에서 감사업무에 대한 비밀유지 의무는 제17조에 명시되어 있다. 기획재정부와 통일부는 “통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료”의 비공개 근거로 「통계법」 제13조를 제시했으나, 현행 「통계법」에서 비밀의 보호는 제33조에 명시되어 있다. 2007년 4월 전부개정된 「통계법」의 개정사항을 반영하지 않은 것이다.

기획재정부는 2011년 3월 타법 폐지된 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법령」을 개인정보보호 규정으로 인용하고 있다. 농림축산식품부는 “납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 지방세법의 부과 또는 징수를 목적으로 직무상 취득한 자료”의 비공개 근거로 「지방세법」 제69조를 인용하고 있으나, 이 조항은 2010년 12월 일부개정을 통해 “과세표준 및 세액”에 관한 내용으로 바뀌었다. 고용노동부는 “개별근로자의 건강진단결과” 비공개의 근거로 「산업안전보건법」 제43조를 인용하고 있으나, 현행 제43조는 “유해위험방지계획서 이행확인”에 관한 조항이다. 현행 법령에서 노동자의 건강진단 등 건강관리에 관한 사항은 제129조부터 제132조에 명시되어 있다.

이와 같은 사례에서, 다수의 행정각부들이 십여 년 전 법령 개정사항조차도 비공개 대상정보 세부기준에 반영하지 못하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

4.2.2 위원회 관련 정보의 비공개

다수의 행정각부 비공개 대상정보 세부기준이 각종 위원회 관련 정보를 구체적, 세부적 설명 없이 비공개 대상정보에 포함시키고 있다. 또한, “회의 내용이 공개로 인하여 외부의 부당한 압력 등 업무의 공정성을 저해할 우려가 있는 정보”, “참석자의 심리적 부담으로 인하여 솔직하고 자유로운 의사교환이 이루어질 수 없다고 인정되는 정보”를 비공개 대상정보로 설정하고 있다. 이러한 세부기준이 인용된다면, 위원회의 회의 내용 대부분은 자의적 비공개가 가능해진다. 하지만, 과학기술정보통신부는 미래인재특별위원회, 공공우주전문위원회, 에너지환경전문위원회, ICT·융합전문위원회 등에 동일한 비공개 세부기준을 적용하고 있다. 국가보훈부는 이 세부기준을 기관 공통기준으로 명시하고 있다. 각 위원회의 기능 및 역할 특성에 대한 설명 없이 위원회 관련 정보에 포괄적 비공개 근거를 제공하는 것은 비공개 대상정보의 범주를 특정한 「정보공개법」 제9조는 물론 비공개 대상정보 세부기준 제도의 취지와도 맞지 않는 것이다.

위원회 명단의 비공개는 법령과 판례에 정면으로 배치되는 비공개 대상정보 세부기준의 사례다. 교육부 운영지원과는 “정보공개심의회 심의위원 명단”을 비공개 대상정보로 설정하고 있으며, 국토교통부 자동차운영보험과는 재활시설운영심의회 관련 정보를 비공개 대상정보로 규정하면서 “운영위원 명단”을 포함시켰다. 이는 “법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업”을 “사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 개인정보에서 제외”시킨 「정보공개법」 제9조 제1항 제6호 마목과 정면으로 배치된다. 국토교통부 건설안전과는 「지하안전관리에 관한 특별법」에 따라 실시하는 지하안전관리에 관한 자문단의 위원회 명단을 비공개 대상정보로 하고 있다. 하지만, 「지하안전관리에 관한 특별법」에는 위원회 명단 비공개에 관한 규정이 없다. 교육부 학교혁신지원실 교과서정책과 동북아교육대체팀은 “역사교과서 검정심의회 명단”을 비공개 대상정보로 두고 있는데, 이는 역사교과서 집필진의 비공개를 취소하라고 결정한 2017년 서울고등법원의 정보공개거부처분취소 판결(2016누65987)의 취지를 무시한 비공개 설정이다.

다수의 행정각부의 비공개 세부기준은 위원회 관련 정보를 포괄적으로 비공개하는 관행을 그대로 보여주고 있다. 외교부는 “위원회, 회의 등의 목적, 업무를 고려하여 심의회, 위원회 등의 [...] 결의에 의해 비공개로 정한 정보”를 공통 비공개 대상정보로 설정하고 있다. 위원회가 관련 정보의 공개여부를 스스로 통제하는 것을 허용한 것이다. 문화체육관광부는 행정기관 소속 위원회 회의록 모두를 비공개 대상정보에 올려놓았다. 보건복지부 국제협력담당관의 WTO 협상 업무와 관련된 “각종 위원회 등 회의 관련 사항”은 구체적, 세부적 설명 없이 비공개 대상정보로 설정되어 있다. 고용노동부는 “각종 위원회 명단 등에 관한 사항으로서 공개를 원칙으로 하되, [...] 업무수행에 현저한 지장을 초래할 만한 상당한 이유가 있는 경우” 비공개할 수 있음을 규정하고 있다. 위원회 명단 공개가 원칙이라고 밝히고 있지만, 어떠한 구체적 상황 또는 경우가 있는지는 명시하지 않고, 법령과 동일한 수준의 포괄적 설명으로 위원회 명단 비공개의 명분을 제공하고 있다.

4.2.3 진행 종료 정보의 향후 업무 관련성

다수의 행정각부가 “진행이 종료된 정보라 하더라도 그 공개로 인하여 향후 당해 업무의 공정한 수행에 명백한 지장을 줄 수 있는 정보”를 비공개 대상정보로 설정하고 있다. 진행이 종료되었더라도 향후 업무 관련성이 있는 정보가 존재할 수 있다. 행정안전부, 국가보훈부 등은 “평가위원별 평가점수” 등의 예시를 제시하고 있다. 문화체육관광부는 재정사업 자율평가라는 단위과제에서 “평가지표 및 배점”을 비공개 대상정보로 설정하면서, “평가종료 후 공개”라는 단서를 첨부하였다. 하지만, 대부분의 경우, 구체적 예시가 명시되어 있지 않아, 포괄적으로 해석될 가능성이 높다. 오히려 예시와 단서를 부가한 경우가 예외적인 상황이다.

국가보훈부는 대부분의 부서가 이 기준을 구체적인 설명 없이 반복적으로 적용하고 있다. 보건복지부는 이 세부기준을 106건의 비공개 대상정보에 반복적으로 적용하고 있다. 이 중 “평가점수 등”이라는 세부 설명을 부가한 것은 단 한 건이다. 환경부는 이를 공통기준의 적용사례로 제시하고 있다. 반면, 국토교통부 복합도시정책과는 “향후 공정한 업무 수행에 지장을 줄 수 있는 정보”에 대해 <표 8>과 같이 상세한 세부기준을 제시하고 있다. 다만, 국토교통부의 모든 부서가 이와 같은 수준의 세부기준을 제공하고 있는 것은 아니다.

<표 8> 국토교통부 복합도시정책과 세부기준 사례

<ul style="list-style-type: none"> • 향후에 공정한 업무 수행에 지장을 줄 수 있는 정보 가. 예정가격, 예정가격을 추측할 수 있는 계산단가 등 공개로 인해 계약사무의 적정한 수행에 지장을 미칠 우려가 있는 정보 나. 개별 사업장소 또는 보상내용이 명확한 정보, 용지취득 계획, 교섭 방침 등 용지 취득경비의 불합리한 증대와 교섭의 지연을 초래하는 등 공개로 인해 해당 또는 장래에 동종사업 교섭사무의 적정한 수행에 지장을 미칠 우려가 있는 정보 다. 조사연구의 결과 또는 다른 행정기관, 지자체 등의 관계자와의 협의·조사에 관한 정보로서 공개로 인해 해당 또는 장래의 동종 행정계획의 수립사무의 적정한 수행에 현저한 지장을 미칠 우려가 있는 정보 또는 해당 행정계획의 적정한 실시에 지장을 미칠 우려가 있는 정보 라. 관계자의 의견 조사서 등 공개로 인해 조사에의 협력을 얻는 것이 현저하게 곤란하게 될 우려가 있는 정보

4.2.4 비공개 대상정보의 포괄성

비공개 대상정보 세부기준은 개별 기관의 업무성격에 최적화된 세부적 기준이어야 한다. 포괄적 기준과 정반대의 성격을 부여받은 것이다. 하지만, 행정각부의 일부 세부기준은 포괄 기준이라 해도 과언이 아닐 정도다. 과학기술정보통신부 주파수 정책과는 주파수 할당이라는 단위업무에서 비사업용 및 사업용 주파수 할당 관련 자료를 비공개 대상정보로 설정하고 있다. 단위업무가 주파수 할당인데, 관련자료가 모두 비공개라면 업무 자체가 비공개인 것이다.

국방부 국제정책과는 “외교마찰을 빚을 수 있는 내용은 비공개”라는 사유로 “군사 교류, 협력 유지 및 자료제공”을 비공개 대상정보로 명시하고 있다. 구체적인 추가 설명은 없다. 유사하게 국방부 동북아정책과는 “문서의 성격에

따라 외교마찰을 빚을 수 있는 내용은 비공개함”이라는 사유를 제시하고 있다. 문서의 성격에 대한 포괄적 해석으로 자의적 비공개의 여지를 남기고 있다. 포괄적 비공개 대상정보 설정에는 비공개 대상정보에 대한 부실한 설명이 동반된다. 교육부 학교혁신지원실 교원정책과는 교원인사 관리 업무 14가지를 「정보공개법」 제9조 제1항 제5호를 근거로 비공개하고 있다. 여기에는 “교원의 교육전념 여건, 스승 존경 풍토 조성 사업 정보”, “스승의 날 행사 기획 및 지원정보”가 포함되어 있지만, 세부기준으로 제시된 정보명만으로는 구체적으로 어떠한 업무 진행 과정의 정보인지 알 수가 없다.

문화체육관광부 여론과, 분석과, 디지털소통제작과 등의 부서들은 다수의 비공개 대상정보를 두세 개의 단어로 설명하고 있다. 예를 들어, “개인정보 포함” “계약사항”, “인력관련 사항” 등이 비공개 대상정보로 나열되어 있다. 보건복지부의 다수 부서들도 “각종 정책결정 및 내부 검토과정에 있는 정보”, “진행 중이거나 검토과정에 있는 평가자료” 등 전혀 세부적이지 않은 세부기준을 제시하고 있다.

법령 규정을 문자 그대로 준용하는 문제도 있다. 행정각부의 정보공개 관련 규정, 지침, 훈령은 「정보공개법」을 상위법으로 한다. 하지만, 상위법의 규정을 그대로 반복하는 것은 또 다른 문제를 야기한다. 특히, 비공개 대상정보 세부기준이 세부적 특성을 명시하지 못하고, 상위법의 규정을 그대로 복제하는 것은 세부기준 수립의 이유를 무색하게 만든다. 예를 들어, 국가보훈부 다수 소관사항의 비공개 대상정보와 「정보공개법」 제9조 제1항 각호 문구가 동일하다. 보건복지부 의료지원정책과, 의료기관정책과의 단위과제 대부분에 대한 비공개 대상정보 설명 또한 제9조 제1항 제7호와 동일하다.

5. 면담 연구

행정각부 비공개 대상정보 세부기준에 대한 이상의 분석을 바탕으로 전문가 면담을 진행하였다. 면담 참여자는 정보공개심의회와 정보공개 행정소송 참여 경험을 가진 정보공개 전문가 5인과 각급 기관에서 정보공개 업무를 담당하는 바 있는 기록연구사 2인을 포함한 전문가 7인이다. 정보공개 전문가 5인의 경력은 5년부터 15년이었고, 기록연구사 2인은 모두 10년 이상의 현장 경력을 가지고 있었다. 면담은 7월 10일부터 14일까지 진행되었다. 정보공개 전문가 면담은 대면 면담으로, 기록연구사 면담은 전화 면담으로 이루어졌으며, 1인당 평균 면담 시간은 45분이었다. 면담은 본 연구의 행정각부 비공개 대상정보 세부기준 분석에 대한 의견을 수렴하고, 반구조화된 질문을 중심으로 자유롭게 토의하는 방식으로 진행되었다. 주된 면담 질문은 비공개 대상정보 세부기준의 실효성, 문제점, 개선방안에 관한 것이었다.

5.1. 실효성

면담 참여자 모두는 비공개 대상정보 실효성에 대해 부정적 의견을 제시하였다. 면담 참여자 대다수가 비공개 세부기준에 대한 효능감을 인지하지 못하고 있었다.

정보공개 여부를 판단하는 공무원들한테 도움이 돼야 되는 거잖아요. 그런데 이게 얼마나 도움이 되는지 굉장히 의문스럽더라고요. (면담 참여자 F)

저는 비공개 세부기준을 활용은 하는데 그게 효과가 있는 편은 아니에요. [...] 세부기준에 문제가 많아보니, 판례나 사례를 가지고 보완해야 하는 일이 많고요. 그래서, 세부기준을 활용은 하는데, 효과는 없다고 생각해요. (면담 참여자 A)

비공개 세부기준의 필요성은 인정하면서도 실무적 효용성에 대해서는 의문을 제기했다.

필요성이 있다는 것에 동의해요. 잘 만들어서 비공개 공개여부를 정확하게 구별해야 한다는 것엔 동의하지만 실무에서 적용할 수 있다는 것에는 부정적이에요. (면담 참여자 G)

[세부기준은] 해당업무들이 왜 비공개에 해당되는지 구체적으로 설명하게끔 해서 비공개 판단 업무를 도와주는 역할을 해야 되는데, 그런 역할을 전혀 못하고 있죠. (면담 참여자 C)

면담 참여자들은 정보공개 심의회에서도 세부기준이 큰 역할을 하지 못한다고 인식하고 있었다. 정보공개심의회에서 정보의 공개 여부 판단에 도움을 주지 못하고, 기관 자체도 이를 준거로 삼고 있지 않는 것으로 보인다고 이야기하였다.

[정보공개심의회에서 심의 자료를 만들거나 설명할 때, 세부기준을 크게 언급하지 않아요. 9조 1항 몇 호에 저촉되는지에만 집중하지요. (면담 참여자 D)

[정보공개심의회에서] 세부기준을 활용해 본 적이 없어요. [...] 청구마다 내용이 조금씩 다르기 때문에, 개별적으로 판단할 수밖에 없어요. (면담 참여자 E)

“정보공개 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 사례”를 방지하기 위한 비공개 세부기준 제도의 취지가 무색하게, 오히려 비공개의 정당성을 주장하는 논리로 활용되고 있다는 비판도 다수의 면담참여들로부터 제기되었다.

심의회에서 세부기준을 가지고 보는 건 외부 심의위원이라기보다는 [공공기관 내부에서] 비공개가 타당하다고 주장하는 근거로 활용되는 거죠. (면담 참여자 B)

[...] 오히려 기관에서 이 세부기준을 근거로 비공개가 정당하다는 논리를 펼치는데 이용되는 것 같아요. 하지만 [정보공개심의회에서] 세부기준 자체가 비공개 사유가 될 수는 없기 때문에 [외부 심의위원들이] 판례나 다른 기관 케이스를 가지고 계속 논쟁을 하게 됩니다. (면담 참여자 C)

정보공개를 바라는 사람이 쓰는 게 아니라, 정보를 비공개하고자 하는 사람들의 근거로 쓰이고 있다는 것이고, 오히려 판례나 행안부 매뉴얼이 더 나은 측면이 있어요. 행안부 매뉴얼도 못 쫓아오는 세부기준도 많아요. (면담 참여자 G)

하지만, 이러한 부정적 시각 속에서도 세부기준을 지속적으로 개선하고 활용해야 한다는 의견이 많았다. 현재의 문제점들을 부정하는 것은 아니지만, 제대로 된 준거로 활용될 수 있도록 개선되길 바라는 목소리였다.

그래도 비공개 세부기준을 어쨌든 활용해야 한다고 생각해요. 공무원들이 정보공개 판단을 할 때, 최소한의 지침이 될 수 있잖아요. 문제가 있다면, 고쳐 써야죠. (면담 참여자 E)

세부기준의 근거가 정보공개법 9조 3항하고 4항인데, 9조는 시행령이 없잖아요. 시행령이 없는 상태에서 부처마다 규정을 두고 있고요. 당장은 그렇다 해도 [...] 그나마 기준인데 기델 수밖에 없잖아요. (면담 참여자 G)

사전공표정보도 처음에는 굉장히 형식적이었죠. 그것에 대해 계속 제안이 들어오면서 발전하는 게 보였어요. 세부 기준도 그런 식으로 발전하면 좋겠어요. (면담 참여자 F)

5.2. 문제점

5.2.1 비공개 세부기준 수립절차

면담 참여자들은 비공개 세부기준의 문제점에 대해 수립절차에서부터 활용에 이르는 전 과정의 문제들을 지적하며 날선 비판을 제기하였다. 먼저 비공개 세부기준의 수립에서부터 문제가 있다는 의견이 제시되었다. 세부기준을 수립하고 검토해야 할 정보공개담당관과 정보공개심의회 역할이 제대로 작동하고 있지 않다고 했다.

각 부서에서 의견을 내고 그것을 정보공개담당관이 수합해 정보공개심의회 심의를 받아 [세부기준을] 만드는 과정이 잘 안 되는 것 같아요. [...] 부서에서 낸 의견이 걸러지지 않고, 심의회에서조차 걸러지지 않는 느낌이에요. (면담 참여자 B)

한 면담 참여자는 “심의회에서 한 번도 세부기준 검토를 요청받은 적이 없다”라고 이야기하며(면담 참여자 C), 연구용역으로 세부기준을 수립하는 방식에 대한 문제를 제기하였다.

외부연구용역으로 비공개 세부기준을 만드는 경우가 많은데, 그게 맞나 싶어요. 부서에서 올린 것을 정보공개담당자가 검토하고 자체 심의위원들이 정리하는 게 맞지, 외부에서 용역 방식으로 들어오는 것이 얼마나 실효성이 있을지 의문이에요. (면담 참여자 C)

같은 맥락에서 다른 면담 참여자는 “공공기관들이 5년마다 진행하는 공개재분류 용역에 비공개 세부기준을 같이 붙여서 진행하는 경우가 많다”라는 점을 지적하며, 성격이 다른 공개재분류와 비공개 대상정보 세부기준 수립이 하나의 용역으로 수행되는 것은 부적절하다고 이야기하였다(면담 참여자 A). 하지만, 또 다른 면담 참여자는 세부기준 수립에서 연구용역보다 나은 대안이 없다는 의견을 제시하였다. 그나마 외부로부터의 이야기가 내부 혁신의 동력이 된다고 이야기하였다.

외부 연구용역의 한계는 알겠지만, 만약 내부 직원들이 세부기준을 만든다면 훨씬 더 공개정보를 줄일 것 같은데요. 그나마 외부 전문가가 강하게 주장해주어야, 조금이나마 나아지죠. (면담 참여자 F)

5.2.2 현행화의 지체

본 연구가 제기한 현행화 지체의 문제에 대해서는 상대적으로 개선이 쉬운 이와 같은 문제가 걸러지지 않은 시스템이 더 문제라는 반응이 대부분이었다. 정보공개 종합평가 지표의 하나임에도 불구하고, 점검의 대상이 되지 않는다는 것이었다.

종합평가할 때도 이제 세부기준의 단순 수립여부, 공개여부만을 판단하는 게 아니라, 질적 분석을 해야 할 것 같아요. 그러니까, 이렇게 눈에 잘 띄는 문제가 개선되지 않는 거죠. (면담 참여자 G)

한 면담 참여자는 정보공개 업무 중 비공개 세부기준의 중요성이 낮기 때문에, 상세한 것들을 놓치는 것이라고 이야기하였다.

세부기준은 정보공개 전체 업무 중에서 중요한 포션이 아니기 때문에 그럴 수밖에 없죠. 세부기준에 대해 큰 신경을 쓰지 않아요. (면담 참여자 F)

같은 맥락에서 한 면담 참여자는 검찰 특수활동비 정보공개 사례를 들며, “소위 권력기관이라고 말하는 데는 평가를 전혀 중요하게 생각하지 않는다”라는 점을 지적했다. “종합평가 100점에서 세부기준 적정성이 10점 배점되어 있는데, 배점이 더 크다고 해도” 마찬가지로 일 것이라는 입장이었다(면담 참여자 G). 실제로 검찰청은 중앙행정기관 중 유일하게 2019년과 2021년 두 해에 걸쳐 정보공개 종합평가에서 총점 60점 미만의 ‘미흡’ 기관으로 분류된 바 있다.

5.2.3 위원회 관련 정보의 비공개

면담 참여자들은 본 연구가 제기한 위원회 관련 정보의 비공개 문제에 대해 이와 관련된 자신들의 경험을 공유하며 회의공개법의 필요성으로까지 논의를 전개하기도 했다.

[행정각부] 비공개 세부기준을 보면 불수록, 위원회 관련 정보는 묻고 따지지 않고 비공개하고 싶어 하는구나 생각을 하게 되네요. 회의공개법이 정말 필요한 것 같습니다. 별도의 법 없이는 이 관행이 개선될까 싶어요. (면담 참여자 G)

한편, 면담 참여자들은 위원회 명단의 비공개는 다른 법이 정한 경우를 제외하고는 인정되어서는 안 된다고 이야기하며, 「정보공개법」의 다른 비공개 사유로 비공개하는 것은 부적절하다는 데 의견을 모았다.

위원회 위원 명단 비공개는 타법에서 비공개하라고 한 것 외에는 다 공개되어야 합니다. 사면심사위원회는 심사에 대한 것들의 공개범위와 시기를 사면법으로 규정해놓았어요. 위원 명단은 위촉 즉시 공개하고, 회의록은 5년 동안 비공개하도록 하고 있어요. 5호를 위원회 명단 비공개 사유로 내세우는 건 말이 안 되죠. (면담 참여자 A)

위원회 명단은 공개를 원칙으로 하고, 1호로만 비공개할 수 있게 하는 게 맞는 거 같아요. 심지어는 [관련] 법에 공개하라고 돼 있어도 비공개하는 경우도 있어요. (면담 참여자 B)

하지만, 다른 법에 의한 비공개 사유로 위원회 명단을 공개하는 방식조차 문제라는 의견도 있었다.

위원회 명단은 무조건 공개해야 하죠. 위원회 명단을 비공개하는 것은 있을 수 없어요. 한데, 1호로 비공개하는 것도 문제가 있어요. 너무 많은 개별법들이 어떻게 설정되는지 따라갈 수가 없어요. 만약 개별법에 꼼수 규정이 들어온다면, 정보공개법이 무력화되는 거잖아요. (면담 참여자 E)

5.2.4 진행 종료 정보의 향후 업무 연계성

면담 참여자들은 진행 종료 정보의 향후 업무 연계성을 사유로 한 비공개 관행이 행정각부 비공개 세부기준 전반에 광범위하게 나타나는 상황에 대해 큰 우려를 표하면서, 부득이한 경우라면, 비공개 대상정보를 특정하여 범주를 좁히고, 상세한 사유를 제공해야 한다는 의견을 제시하였다.

진행이 종료된 정보인데도 왜 마이너리티 리포트 찍듯이 미리 예단하고 안 보여주고 싶어 하는지 이해가 되지 않아요. 그런 사례가 어마어마하게 많네요. (면담 참여자 G)

업무가 끝났더라도 반복되는 평가 점수, 협의 과정처럼 비공개해야 하는 것들이 있죠. 판례들도 있고요. 단, 이렇게 비공개할 수 있는 정보를 한정하고, 구체적으로 이유를 설명해줘야 해요. (면담 참여자 E)

이에, 진행이 종료된 정보라도 향후 업무 관련성이 있을 것으로 이해되는 심사, 선정, 평가 관련 정보에 통일된 최대 비공개 제한 기한을 두자는 의견(면담 참여자 A)도 제시되었지만, 최대 비공개 기한을 정하면, 최대치까지 계속 미루는 것이 관행이 될 것이라는 우려도 제기되었다(면담 참여자 B).

어떤 경우에는 사업 종료라는 개념 자체가 모호하다보니, 개념을 너무 폭넓게 잡아요. 그래서 공개 예정일도 엄청 늦게 잡아요. (면담 참여자 E)

이와 같은 향후 업무 관련성을 사유로 진행이 종료된 정보를 폭넓게 비공개하는 관행은 “의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 [...] 청구인에게 이를 통지”하도록 한 「정보공개법」 제9조 제1항 제5호의 단서조항과 배치되는 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 8개 행정각부는 자신들의 정보공개 규칙, 지침, 훈령의 비공개 대상정보 세부기준 조항에 이 단서조항을 인용하고 있다.

5.2.5 비공개 대상정보 세부기준의 포괄성

면담 참여자들은 비공개 대상정보 세부기준의 포괄성이 위원회 관련 정보의 비공개, 향후 업무 연계성을 사유로 한 진행 종료 정보의 비공개 문제들과 밀접하게 연관되어 있다는 점을 확인해주었다. 또한, 이를 「정보공개법」 제9조 제1항에 지속적으로 제기되었던 추상적이고 불확정한 법개념 사용 문제(이일세, 2015)의 연장선상에 있는 문제로 인식하고 있었다.

위원회 관련 정보나 향후 업무 관련 정보를 비공개하는 것 모두 포괄성의 문제라고 봅니다. 기준이 구체적이지 못하고, 포괄적이어서 해석의 여지를 너무 많이 주는 것이 아닌가 하는 생각이 들어요. 사실 정보공개법 9조 1항 각호가 엄청 애매모호하잖아요. (면담 참여자 D)

포괄성은 비공개 대상정보 세부기준의 필요성 자체에 의문을 제기하게 만들고 있었다. 특히, 면담 참가자들은 단위과제 자체가 비공개 세부기준이 되어버리는 문제, 세부기준이 「정보공개법」 제9조 제1항의 내용을 그대로 복제해서 가져오는 문제 등에 큰 우려를 나타냈다.

세부기준인데 전혀 세부적이지가 않아요. 너무 포괄적이다 보니 실질적으로 도움을 못 주는 거라고 생각해요. [...] 소관 업무의 성격이나 특성을 모르는 상태에서 소관 업무 제목과 비공개 대상정보만 보니까 답답한 게 굉장히 많습시다. 소관업무, 단위과제에 대한 설명도 없고요. 두루뭉술한 제목만 덩그러니 [...] (면담 참여자 G)

소관업무 제목하고 비공개 대상정보가 동일한 경우도 많아요. 소관업무에 대한 설명도 없고, 제목만 보고는 알 수가 없잖아요. 그런데, 그 소관업무 자체가 비공개 대상정보로 되어 있으니까, 도대체 세부기준이 왜 있어야 되나 하는 생각이 들죠. (면담 참여자 A)

5.3. 제도 개선

면담 참여자들은 비공개 대상정보 세부기준 관련 문제의 근본적 해결을 위해서는 법제도적 개선이 필요하다고 입을 모았다. 비공개 세부기준 수립, 점검에 대한 절차를 법과 시행령에서 규정해주어야 한다는 것이다.

비공개 세부기준에 관한 법률적 근거가 되는 「정보공개법」 9조 3항과 4항의 개정이 필요해요. [...] 세부기준 수립, 점검을 누가 어떻게 진행하고 참여할 것인지 법과 시행령에서 정해줘야 해요. (면담 참여자 D)

비공개 세부기준을 포함한 정보공개 운영 전반에 대해서 책임자의 역할이 명료하게 법에 설명되어야 합니다. (면담 참여자 A)

비공개 대상정보를 규정한 「정보공개법」 제9조를 뒷받침할 수 있는 시행령 규정이 없다. 제3항은 공공기관에 비공개 세부기준의 수립, 공개 의무를 부과하고 제4항은 비공개 세부기준의 점검과 제출을 규정하고 있으나, 구체적인 방법과 절차를 명시한 규정은 두고 있지 않다. 이러한 맥락에서 「정보공개법」이 시행령과 시행규칙 차원에서 비공개 세부기준의 구체적인 공통기준을 제시하고 각 기관은 고유업무에 대해서만 비공개 세부기준을 수립, 관리하는 형식이 되어야 한다는 의견도 있었다(면담 참여자 G). 이러한 절차에서 정보공개담당관, 정보공개책임관, 그리고 정보공개심의회 역할 강화가 다수의 면담 참여자들로부터 주장되었다.

정보공개담당관이 제 역할만 다 해도 지금보다 훨씬 나아질 거예요. 담당관이 잘 확인하고 심의회에서 잘 검토된다면 크게 개선될 거예요. (면담 참여자 A)

정보공개책임관제도 무용론이 나오는 상황이지만, 결국 관련 실국의 장이 세부기준 수립을 담당해야 되는 게 아닐까 싶어요. (면담 참여자 C)

[세부기준의] 수립과 검토는 [정보공개]심의회 의결로 가야 된다고 봐요. 거기 말고는 [세부기준을] 점검할 수 있는 전문가 단위가 없어요. (면담 참여자 E)

「정보공개법」 제9조 제1항의 개정 의견도 제시되었다. 한 면담 참여자는 「정보공개법」의 개정 방향이 「정보공개법」 중심으로 정보공개를 판단할 수 있는 체계를 지향해야 한다고 주장했다.

저는 정보공개법 9조 1항이 보다 세분화되지 않으면 비공개 세부 기준은 답이 없다고 생각해요. 어쨌든 비공개 세부기준은 9조 1항을 기준으로 연결되어 있는 것이니까, 9조 1항의 세분화와 실질화가 필요하고요. [...] 궁극적으로는 개별법에서 비공개하기로 한 것은 정보공개법이 개별법을 따라가는 것이 아니라, 정보공개법이 공개와 비공개의 판단 근거를 제시하는 방식으로 가야 한다고 생각합니다. (면담 참여자 A)

6. 행정각부 비공개 대상정보 세부기준 개선방안

이상에서의 행정각부 비공개 대상정보 세부기준 분석과 면담연구를 통해, 비공개 대상정보 세부기준 제도가 다양한 문제에 직면해 있으며, 본연의 수립 취지로 돌아가기 위한 노력이 시급하다는 것을 확인하였다. 이에 본 연구는 행정각부 비공개 대상정보 세부기준의 '수립 주체 및 절차 법제화'와 '실질적 점검 수행을 위한 제도 개선' 방안을 논하고자 한다.

첫째, 비공개 대상정보 세부기준 수립의 주체와 절차를 구체적으로 법제화하여야 한다. 앞서 분석하였듯이, 「정보공개법」 제9조 제3항은 '공공기관'에 세부기준 수립 의무를 부여하였을 뿐, 구체적으로 수립 주체와 절차를 명시하고 있지 않다. 해당 조항에 대한 시행령, 시행규칙도 마련되어 있지 않으며, 행정각부의 규정, 지침, 훈령 또한 세부기준 수립 주체를 일관성 있게 명시하고 있지 못하다. 수립의 절차도 마찬가지로 명확한 규정을 확보하지 못하고 있다. 이렇게 법적으로 불비한 부분들이 시급히 보완되어야 한다.

비공개 대상정보 세부기준은 정보공개담당관을 통해 조율되고 수렴된 부서별 의견을 정보공개책임관이 정리하여 정보공개심의회에 제출하고, 정보공개심의회가 이를 심의하는 과정을 거쳐 확정되어야 하며, 이 절차와 담당 주체에 관한 사항은 「정보공개법 시행령」과 「시행규칙」 그리고 행정각부의 정보공개 규정, 지침, 훈령에 법제화되어야 한다. 구체적으로는 「정보공개법」 시행령 제11조에 명시된 정보공개심의회의 기능에 세부기준 심의에 관한 사항을 신설하고, 행정각부 정보공개 규정, 지침, 훈령에는 이를 준용한 조항을 명시해야 할 것이다. 이와 함께, 비공개 세부기준에 대한 정보공개담당관과 정보공개책임관의 책임이 명시되어야 한다.

둘째, 비공개 대상정보 세부기준에 대한 정기적이고 실질적인 점검이 수행될 수 있도록 관련 제도가 개선되어야 한다. 앞서 행정각부 비공개 대상정보 세부기준에서 전부개정되거나, 폐지된 법령을 인용하거나, 판례를 반영하지 못하는 현행화 지체 문제를 확인한 바 있다. 현행화 지체 문제는 비공개 대상정보 세부기준이라는 제도가 형해화 되었음을 반증하고 있다고 해도 과언이 아니다. 비공개 대상정보 세부기준이 본연의 취지대로 자의적 비공개 남용을 방지하고, 국민의 알권리를 확장시키는 정보공개의 준거로서의 지위를 회복하기 위해서는 정기적이고, 실질적인 점검을 수행하여야 한다. 하지만, 「정보공개법」 제9조 제4항은 '공공기관'에 비공개 대상정보 세부기준을 점검, 개선하고 결과를 행정안전부 장관에 제출하는 의무를 부과했을 뿐, 구체적인 점검 및 개선 주체를 명시하지 않았다. 이에 기관별 점검의 주체는 기관의 정보공개심의회가 되어야 한다. 정보공개심의회가 중심이 되어 비공개 대상정보 세부기준을 점검하고, 개선 결과를 확인할 수 있어야 하며, 이 또한, 「정보공개법 시행령」의 개정을 통해, 법적 권한을 확보받아야 한다.

세부기준의 점검과 개선에서 정보공개업무 주무부처인 행정안전부의 역할이 매우 중요하다. 정보공개에 관한 정책 수립 및 제도 개선에 관한 사항의 심의, 조정 기능은 「정보공개법」 제22조에 의거하여 이미 행정안전부장관 소속 정보공개위원회에 부여되어 있다. 이와 같은 법적 권한을 가진 행정안전부는 정보공개 종합평가가 세부기준의 질적 측면을 확인할 수 있도록 평가방식을 제고해야 한다. 단순히 수립하고, 규정에 담아, 누리집에 등록하였는지의 가부만으로 평가해서는 세부기준이 가지고 있는 다양한 문제를 해결할 수 없다. 내용적으로 현행화가 수행되었는지, 최신 판례가 반영되었는지 살피고, 추상적이고 불확정적 용어와 개념을 사용하여 포괄적이고 자의적인 비공개의 여지를 남겨놓았는지를 점검할 수 있도록 개선된 질적 평가 방식을 수립하여야 한다. 구체적 사유 없이 위원회 관련 정보를 관행적으로 비공개하고, 진행이 종료된 정보의 향후 업무 관련성을 포괄적으로 설정하는 관행을 바로잡

지 못한다면, ‘정보공개 종합평가’와 정보공개 현장 실상의 간극은 더욱 멀어질 것이기 때문이다.

셋째, 비공개 대상정보 세부기준 서비스 방식이 개선되어야 한다. 비공개 대상정보 세부기준은 이용자가 편리하게 접근하고 손쉽게 활용할 수 있는 방식으로 제공되어야 한다. 하지만, 앞서 살펴보았듯이, 행정각부는 6가지 서로 다른 유형으로 비공개 대상정보 세부기준의 공통기준과 부서별 기준을 제공하고 있다. 또한, 정보공유시대에 걸맞지 않은 정보 포맷과 저작권 정책을 채택하고 있다. 행정각부의 비공개 대상정보 세부기준은 각 기관의 누리집을 통해 오픈 포맷과 오픈 라이선스에 기반을 둔 공통 유형으로 제공되어야 한다.

7. 마치는 글

2006년 “각 기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부기준을 수립, 공개하도록 하여 공공기관이 정보공개 범위를 자의적으로 해석하거나 축소하는 사례가 발생되지 아니하도록 하고, 국민의 정보공개 서비스 수요를 충족”시키고자 하는 목적으로 비공개 대상정보 세부기준이 도입되었다. 하지만 2023년 비공개 대상정보 세부기준은 비공개 정당화의 논리로 이용된다는 시선을 받고 있다. 제도의 실효성 자체에 대한 의문도 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고, 비공개 세부기준의 도입 취지가 사라진 것은 아니다. 오히려 더 절실히 필요한 시대를 마주하고 있다. 한 면담 참여자의 말대로, 비공개 대상정보에 관한 시행령이 없는 상황에서 그나마 기댈 수 있는 기준이다. 장기적인 관점에서의 개선을 바랄 수도 있다. 하지만, 빠르게 후퇴하는 정보공개 관행 앞에 장기적 개선만을 기다릴 수도 없는 노릇이다.

이에 본 연구는 19개 행정각부의 비공개 대상정보 세부기준을 분석하고, 개선방안을 논하였다. 개선방안의 출발점은 비공개 대상정보 세부기준의 법적 불비점을 보완하는 것으로부터 시작되어야 한다. 비공개 대상정보 세부기준의 수립, 공개, 점검 및 개선의 주체와 절차를 법령으로 명시화하고, 이를 바탕으로 비공개 대상정보 세부기준의 실효성 있는 질적 평가가 이루어질 수 있도록 제도를 마련하여야 한다.

공공정보는 공개를 원칙으로 한다. 비공개는 법률이 정한 경우 예외적으로 인정된다. 모든 국민이 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 누릴 때 민주주의는 비로소 작동한다. 비공개 대상정보 세부기준은 국민의 알권리 보장과 비공개함으로써 보호되는 다른 법익과의 조화 속에 민주주의를 작동시키기 위한 동력이 되어야 한다. 본 연구가 정보공개의 진전을 위해 고민하는 이들을 위한 작지만 유용한 안내가 되길 바란다.

참고문헌

- 강현호 (2015). 행정정보의 공개에 대한 판례의 최근 동향에 대한 연구 - 비공개대상정보를 중심으로. *성균관법학*, 27(1), 91-133.
<https://doi.org/10.17008/skklr.2015.27.1.004>
- 경건 (2013). 정보공개법상 비공개사유인 개인정보의 의미와 범위. *행정판례연구*, 18(2), 41-85.
- 김유승 (2022). 국회 비공개 대상 정보 세부 기준 연구: 「국회정보공개규정」을 중심으로. *한국기록관리학회지*, 22(3), 37-53.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.3.037>
- 김조은 (2023. 5. 23.). 중대재해 기업 이름 풍뎡 숨기는 고용노동부, 누구를 위해 일하나. 투명사회를 위한 정보공개센터. 출처:
<https://www.opengirok.or.kr/5123>
- 박경신 (2015). 정보공개청구법의 “타 법령 지정”에 따른 비공개에 대한 헌법적 검토. *법제연구*, 49, 7-38.

- 박중석 (2023. 7. 14.). 행정소송 과정에서의 검찰의 대응과 지금까지 밝혀낸 검찰 특활비의 문제점. 긴급토론회 자료집: 검찰특수 활비 오남용 및 불법폐기 의혹 진상규명 어떻게 할 것인가?.
- 법제처 국가법령정보센터 (2006). 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제정·개정 이유. 출처:
<https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001357&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>
- 이민영 (2011). 이른바 재판정보의 비공개 대상적격. 사법, 1(17), 3-31. <https://doi.org/10.22825/juris.2011.1.17.001>
- 이순옥 (2020). 불기소처분 사건기록 중 '비공개대상 개인정보'의 범위에 관한 연구. 법학논문집, 44(3), 131-173.
<https://doi.org/10.22853/caujls.2020.44.3.131>
- 이일세 (2015). 공공기관의 정보공개에 관한 판례분석 - 공개·비공개사유를 중심으로. 강원법학, 45, 145-210.
<https://doi.org/10.18215/kwlr.2015.45..145>
- 이제희 (2020). 공공기관의 정보공개 확대를 위한 법적 고찰. 법조, 69(4), 7-33.
<https://doi.org/10.17007/klaj.2020.69.4.001>
- 이철환 (2008). 업무추진비에 대한 정보공개 방법- 대상판결 : 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결【행정정보비공개결정처분취소】. 법학논총, 28(2), 363-383.
- 정진임 (2023. 5. 24.). 9개월 만에 사라진 이름 4개... 황당한 대통령 비서실. 투명사회를 위한 정보공개센터. 출처:
<https://www.opengirok.or.kr/5124>
- 정하명 (2010). 행정정보공개대상 정보의 적정 범위: 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694판결을 중심으로. 법학연구, 51(1), 49-70.
- 행정안전부 (2019). '2019 정보공개 종합평가' 결과 공개. 출처:
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=72707
- 행정안전부 (2021a). 행안부, 2019년 2020년 정보공개 종합평가 결과 공개. 출처:
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=82328
- 행정안전부 (2021b). 올해 정보공개 종합평가 최우수 기관은?. 출처:
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=89576
- 행정안전부 (2022a). 2022 정보공개 연차보고서. 출처: <https://www.open.go.kr/infOthbc/dta/dtaDta.do>
- 행정안전부 (2022b). 행안부, 2022년 정보공개 종합평가 결과 공개. 출처:
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=97261
- 황진현, 임지민, 변우영, 임진희 (2021). 공공기관 '비공개 세부 기준' 개발 전략. 한국기록관리학회지, 21(1), 117-139.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.117>

● 국문 참고자료의 영어 표기
(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Hwang, Jin-hyun, Lim, Jimin, Byeon, Wooyeon & Yim, Jin-hee (2021). Strategies for the Development of "Detailed Nondisclosure Standards" for Public Institutions. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 21(1), 117-139.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.117>
- Jeong, Ha Myoung (2010). The proper subject information of disclosure request in Freedom of Information Act in Korea. Law Review, 51(1), 49-70.
- Jung, Zin-Im (2023, May 24). 4 names that disappeared in 9 months... The absurd presidential

- secretary's office. Available: <https://www.opengirok.or.kr/5124>
- Kang, Hyun Ho (2015). Current trends of the supreme court decisions regarding disclosure of administrative informations of public institutions. *SungKyunKwan Law Review*, 27(1), 91-133. <https://doi.org/10.17008/skklr.2015.27.1.004>
- Kim, Jo-eun (2023 May 23). The Ministry of Employment and Labor, who hides the name of the company in the middle of the major disaster, who does it work for?. Available: <https://www.opengirok.or.kr/5123>
- Kim, Youseung (2022). A Study on Detailed Nondisclosure Criteria for the National Assembly: Focused on National Assembly Information Disclosure Regulations. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 22(3), 37-53. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.3.037>
- Korean Law Information Center (2006). Reasons for enactment and amendment of the Information Disclosure Act of public institutions. Available: <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001357&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>
- Kyoung, Keon (2013). Information of Non-Disclosure on the Official Information Disclosure Act: the Meaning and Scope of Personal Information. *Studies on Public Administration Cases*, 18(2), 41-85.
- Lee, Cheolwhan (2008). Methods of Disclosure of Information on Expense Accounts: A Case Review on 2001Du6425 (Sup. Ct., March 11, 2003). *Chonnam Law Review*, 28(2), 363-383.
- Lee, Ilse (2015). A Case Study on the Official Information Disclosure - focused on the reasons of non-disclosure. *Kangwon Law Review*, 45, 145-210. <https://doi.org/10.18215/kwlr.2015.45..145>
- Lee, Je-Hee (2020). Legal discussion for the expansion of information disclosure by public institutions. *Korean Lawyers Association Journal*, 69(4), 7-33. <https://doi.org/10.17007/klaj.2020.69.4.001>
- Lee, Min-Yeong (2011). Object-Conformity to Non-Disclosure of So-Called 'Trial Information'. *Juris*, 1(17), 3-31. <https://doi.org/10.22825/juris.2011.1.17.001>
- Lee, Soon-Ok (2020). A Study on the Scope of 'Personal Information to Non-Disclosure' of Case Records of Non-prosecution. *Chung-Ang Journal of Legal Studies*, 44(3), 131-173. <https://doi.org/10.22853/caujls.2020.44.3.131>
- Ministry of Public Administration and Security (2019). Disclosure of the results of the '2019 Comprehensive Information Disclosure Evaluation'. Available: https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=72707
- Ministry of Public Administration and Security (2021a). Ministry of Public Administration and Security, 2019, 2020 Information Disclosure Comprehensive Evaluation Results Disclosure. Available: https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=82328
- Ministry of Public Administration and Security (2021b). Who is the best institution in the comprehensive evaluation of information disclosure this year?. Available: https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=89576
- Ministry of Public Administration and Security (2022a). 2022 Information Disclosure Annual Report. Available: <https://www.open.go.kr/infOthbc/dta/dtaDta.do>

- Ministry of Public Administration and Security (2022b). Ministry of Public Administration and Security, Disclosure of 2022 Information Disclosure Comprehensive Evaluation Results. Available: https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMS-TR_000000000008&nttId=97261
- Park, Jung-Seok (2023, July 14). The prosecution's response in the process of administrative litigation and the problems of the prosecution's special activity expenses that have been revealed so far. Emergency Debate Report: What should be done to find out the truth about the misuse and illegal disposal of the prosecution's special activity funds?.
- Park, Kyung Sin (2015). Constitutional review of "Other Laws and Regulations" Exception to FOIA Obligations. *Journal of Legislation Research*, 49, 7-38.