

미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신

오바마 행정부의 정부개방정책을 중심으로

이 상 민*

1. 정보자유와 정부 거버넌스
2. 미국 정보자유제도의 성립과 개혁
3. 오바마 행정부의 정부혁신전략과 정보자유화 진화
 - 1) 정보자유화 혁신
 - 2) 정부혁신: 개방정부의 계획과 실행
4. 오바마 행정부 정부기록관리 혁신의 추진과 전망

* 한국국가기록연구원.

주요 논저 : Sangmin Lee, "Design & Implementation of ERMS in the Public Sector in Korea," *Archives Quarterly*, Vol. 10, No. 4, Taiwan National Archives, 2011 ; Sangmin Lee, "Recordskeeping Innovations and Presidential Records Issues in Korea," *COMMA*, International Journal on Archives, No. 2008-2, 2010 ; Sangmin Lee, "Presidential Records Issues and Records Innovation Reversed," *Records Management Journal*, Vol.19, No.3, 2009 ; 이상민, 「위기에 처한 대통령기록물관리: 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식」, 『기록학연구』 제18호, 한국기록학회, 2008 ; 이상민, 『대통령 기록의 효율적인 관리 연구』, 대통령비서실, 2006.

[국문초록]

현대 민주정부에서 왜 공공정보에 대한 정보자유의 보장과 확대가 민주주의 정부의 근본 토대임을 인식할 필요가 있다. 민주정부의 제도와 정책의 수립에 가장 중요한 것이 접근한 혹은 제공받은 정보에 기초한 국민의 결정과 동의이다. 민주정부의 설명책임성과 국민의 인지된 결정과 동의를 실현하는 가장 효과적인 수단이 공공정보의 공개이다. 효과적인 공공정보의 공개를 위해서는 좋은 공공기록관리가 필수적이다. 본고에서는 오바마 행정부에서의 정보자유의 확대와 정부기록관리 혁신 과정의 주요 쟁점과 내용을 고찰하여, 민주정부에서의 국민-정부 간의 소통과 신뢰를 증진시키는 정보자유제도를 구상하고, 민주적 거버넌스의 정보자유를 가능하게 하는 곳 거버넌스 정부기록관리를 실현하는 방안을 모색하고자 한다. 오바마 행정부의 정보자유제도와 정부기록관리혁신이 노무현 정부 시기 정부기록관리혁신과 어떤 유사점과 차이점이 있고 우리에게 무슨 시사점을 주는지 그 배경, 목적, 구체적 제도 내용, 제도를 실행하는 행정 구조와 정책 추진 방식을 검토해본다.

오바마 행정부의 정보자유 정책의 핵심적 원칙은 ‘공개 추정주의’(presumption of disclosure)와 ‘사전적·능동적 정보공개’이다. 정보자유에 소극적이었던 부시 행정부와는 달리, 오바마 행정부에서 정보자유법은 정부의 투명성과 설명책임성을 보장하는 최선의 도구로 인식되었다. 오바마 대통령은 정부의 개방성이 민주주의를 강화시키고 정부의 효율성과 효과성을 증진한다고 말했다. 개방정부는 그 목적을 달성하기 위한 수단이다. 오바마 대통령은 개방정부로 나아가는 투명성, 국민 참여, 협력이라는 세 가지 개방정부 혁신 원칙, 방법론을 제시했다. 개방정부 주요활동

에는 정보자유제도의 강화, ‘개방정부 지침’과 행정기관 ‘개방정부 계획’, Data.gov와 데이터에 의해 주도되는 혁신, 정부지출의 투명성 강화 활동, 정부기록관리혁신 활동이 있다. 디지털 시대의 전자적 업무환경에서 생산관리되는 전자기록을 잘 관리해야 하고 그것을 위한 기록관리 정책과 실무를 개혁해야 한다는 점이 강조되었다. 노무현 정부의 정부기록관리혁신과 오바마 행정부의 기록관리혁신의 차이점은 가치 지향의 차이가 아니라 그 민주적 가치가 뿌리내릴 정치행정 환경이나 민주주의 토양의 차이와 사회적 역량의 차이에 있다고 보인다. 미국에 존재하는 독립적인 정보자유감독기구와 공공기록관리기구의 설립은 우리에게 가장 우선적인 개혁과제이다. 우리는 위로부터 주어진 정보자유제도와 공공기록관리제도를 아래로부터 국민의 요구와 전문가 조직의 단결된 힘으로 바로잡고 개혁해야 하는 과제를 가지고 있다.

주제어: 정보자유, 정보자유법, 정보공개, 정부기록관리, 오바마 행정부, 개방정부, 정부기록관리혁신

1. 정보자유와 정부 거버넌스

현대 민주정부에서 공공정보에 대한 정보자유 보장과 확대는 민주주의 정부의 근본 토대이다. 현대 민주정부에서 왜 정보자유 보장이 민주주의 정부의 근본 토대인가? 정보의 자유는 정보를 획득하고 표현하고 전달할 자유를 말한다. 정보의 자유는 표현의 자유 및 언론의 자유의 핵심이다. 민주정부는 공공정보에 대한 국민의 알 권리와 정보접근의 자유를 정보자유권리법(Right to Information Laws, RTI)으로 구현한다. 정보에 대한 권리는 한 사회의 개방성, 투명성, 설명책임성을 증진

시키는 근본적인 장치이다. 표현의 자유에 대한 권리와 정보접근의 권리는 민주사회에서 국민의 의견 개진과 참여를 보장하는 전제조건이다.¹⁾ 모든 민주주의 국가에서 주권자인 국민에게 정부의 공공정보에 대한 접근권을 부여하고 있다. 정보자유법 혹은 정보공개법에 의한 공공정보 공개제도는 20세기 후반 이후 최근의 현상이며 전세계적으로 보편화되고 있는 추세이다. 정보자유법은 전세계 93개국에 존재하지만 민주주의 국가에서 제도적 효과가 있다는 것을 주목할 필요가 있다.²⁾

민주국가에서 국민이 ‘정보를 추구하고 얻을 권리’는³⁾ 민주국가가 ‘정부정보에 대한 접근을 국민에게 허용하는 것’과 정부 운영을 ‘공개적 방식으로 운영할 것’을 요구한다. 개리 피터슨이 주장했듯이 민주주의 국가에서 정부정보공개 제공 및 정부 개방성을 실현하려면, 정부공개회의법(Open Meeting Law), 정보자유법(FOIA), 사생활정보보호법이라는 세 가지 제도가 필요하다. 중국과 같은 비서구 민주주의 국가에서는 정부의 부정부패를 감소시키기 위해 정보공개법이 도입되었지만, 민주정부에서 공공기록정보 공개는 정부의 투명성과 개방성을 요구하는 국민의 권리에서 비롯된다. 민주정부는 주권자인 국민에 대해 설명책임성(accountability)을 제공할 책무를 가진다. 민주정부는 국민이 국가의 주요 정책 결정과 집행의 과정에 참여하고 감시하는 국민참여형 정부이다. 이러한 민주정부의 제도와 정책의 수립에 가장 중요한 것이 접근한 혹은 제공받은 정보에 기초한 국민의 결정과 동의(informed decision &

1) UNDP, *Access to Information: Practice Notes*, 2011, p.iii.

2) Open Society Justice Initiative (Right2INFO.org), “Access to Information Laws: Overview and Statutory Goal,” <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

3) 1948년 12월 10일에 공포된 세계인권선언의 제19조는 “모든 사람은 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 가지며 이러한 권리는 간섭 없이 의견을 가질 자유와 국경에 관계없이 어떠한 매체를 통해서도 정보와 사상을 추구하고, 얻으며, 전달하는 자유를 포함한다”라고 천명했다. 대부분의 국제 인권협정에서 ‘정보의 자유’는 ‘표현의 자유’의 내재적 부분으로 인정되고 있다. *Opening Government, Transparency & Accountability Initiative*, 2011, p.69.

consent)이다. 민주정부의 설명책임성과 국민의 인지된 결정과 동의를 실현하는 가장 효과적인 수단이 공공정보의 공개이다.

정보공개제도가 잘 수립되고 제대로 실행되어야;

- 정부가 투명해지고 정부의 설명책임성이 보장된다.
- 정부가 정책을 수립하고 수행할 때, 국민이 참여할 수 있고 감시할 수 있다.
- 국민이 원하는 정책이 수립될 수 있다.
- 국민이 원하는 방식으로 그 정책을 실행할 수 있다.
- 정부 정책의 정당성이 강화되고 국민의 지지가 높아진다.

국내에서의 정보자유에 관한 연구는 외국에서의 정보자유 원칙과 정보자유법의 내용을 개괄적으로 소개한 이상민의 연구와⁴⁾ 전자정보 공개를 중심으로 정보자유를 확대 방안을 논의한 경건의 선행 연구가 있다.⁵⁾ 이원규, 전진한, 홍일표, 조영삼의 연구는 우리나라의 정보공개 제도의 미비한 현상을 적절히 지적하고, 정보자유 원칙에 따른 공공정보공개와 시민참여적 정보공개제도의 지향점을 제시했다.⁶⁾ 한편 거버넌스 기록관리에 관한 초기의 연구들은 노무현 정부 초기 정부기록관리혁신의 이론적 기초와 제도적 대안을 제공한 바 있다.⁷⁾ 전

4) 이상민, 「외국의 공공기록정보 공개제도」, 『기록보존』 17, 국가기록원, 2004.

5) 경건, 「정보공개제도의 새로운 지향」, 『기록학연구』 5, 한국기록학회, 2002.

6) 이원규, 「행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제」, 『기록학연구』 12, 한국기록학회, 2005 ; 홍일표, 「정보공개운동의 ‘이중적 전환’과 시민참여」, 『기록학연구』 22, 한국기록학회, 2009 ; 조영삼, 「기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안」, 『기록학연구』 22, 한국기록학회, 2009 ; 전진한, 「참여정부 정보공개정책에 관한 연구 -기록관리학적 측면에서」, 명지대학교 대학원 석사학위논문, 2008. 필자는 공공기록관리와 정보공개와의 밀접한 연관성에 대해 대중적 매체를 통해 그 사회적 중요성과 의미를 강조한 바 있다. 이상민, 「기록의 관리와 공개에 주목하자」, 『인물과 사상』 4호, 인물과 사상사, 2001.

7) 김익한, 「기록관리혁신의 과제와 전망」, 『기록학연구』 11, 한국기록학회, 2005 ; 오향녕, 「한국기록관리와 ‘거버넌스’에 대한 역사적 접근」, 『기록학연구』 11, 한

진한, 하승수 등, 정보공개 시민단체의 전문가들이 정보공개와 공공기록관리의 상관성 및 필연적 연관성을 강조한 것은 공공정보공개에 장애가 되는 주요 요인이 정보공개체도의 소극적 운영뿐 아니라 공공업무의 기록화, 부적절한 기록물 보유기간의 책정과 기록물 폐기 등 정부기록관리의 제도적 취약점을 인식했기 때문이었다. 미국에서 정보자유 의 쟁점과 발전에 관한 연구는 관련 학계보다는 주로 의회의 조사연구 자들에 의해 수행되었다. 정보자유법에 관한 다수의 ‘의회조사보고서’(Congressional Research Reports)는 본 연구의 주요 소스이다. ‘의회조사보고서’는 비공개 문건이지만 ‘미국과학자협회’(Federation of American Scientists)의 웹사이트에서 찾아 이용할 수 있다.⁸⁾ 정보자유법에 관한 ‘의회조사보고서’ 연구는 정보자유법의 법제적 변천 과정과 법 개정 에 있어서 당대의 쟁점을 주로 다루고 있다. 미국에서의 정보자유법 시행 의 문제점은 ‘미국과학자협회’ ‘전국정보자유연합’ ‘전문언론인협회’ 등과 같은 단체에 의해 주로 제기되고 있다.

민주정부의 거버넌스에는 정부의 제도와 정책에 대한 국민의 참여가 필수적인 조건이다. 현대 민주정부의 거버넌스는 단순히 정부의 통치 행동, 절차과정, 통치 권한, 통치 권한의 행사 등을 의미하거나 정부의 의사결정 과정과 결정사항이 이행되는 과정을 의미할 뿐만 아니라, “정부가 선출되고 교체되는 방식, 정부가 정책을 수립하고 집행하는 역량, 시민과 국가의 경제적·사회적 상호작용을 주재하는 시민과 국가제도에 대한 존중을 포함한다.”⁹⁾ UN개발기구의 거버넌스 정의에 따르면 “거

국기록학회, 2002 ; 하승수, 「정보공개와 기록관리」, 『공공기록관리의 새로운 전망』 한국국가기록연구원 창립5주년 심포지움, 2003.

8) 미국과학자협회 정부비밀주의 프로젝트에서 정보자유법과 정부 비밀주의에 관한 의회조사보고서 목록과 원문이 제공된다. <http://www.fas.org/sgp/crs/secretcy/index.html>

9) Daniel Kaufmann, “The World Governance Indicators: Methodology and Analytical

버넌스란 한 사회가 국가, 시민사회, 사적 부분 간의 상호작용을 통해 그 정치적 경제적 사회적 사안을 운영하는 가치관, 정책, 제도 시스템을 가리킨다. 거버넌스는 한 사회가 어떠한 것을 결정하고 이행하기 위해 그 자체를 조직하는 방식인데 이를 통해 상호이해, 합의, 행동을 달성한다.” 정부 거버넌스를 평가하고 향상시키는 일은 정부의 투명성과 설명책임성을 강화하고, 거버넌스를 민주주의적으로 개선하고, 민주주의를 강화하는 메카니즘이다.¹⁰⁾ 민주사회에서 정부와 시민간의 관계와 상호작용을 강조하는 방법론으로써 거버넌스는 시민, 지도층, 공공기관이 어떻게 서로 관계하고 작용하여 변화를 만드는 것을 추구한다.

이처럼 거버넌스란 국가가 시민에게 봉사하는 방식이며 시민이 국가에 대응하는 방식이다. 이것은 사람들간의 이해관계를 명확하게 규정하고, 자원을 관리하고, 사회에서 권력을 행사하게 하는 규칙(법규) 절차, 행동방식을 가리킨다. UNDP의 ‘중남미 지방 거버넌스 프로젝트’에서는 거버넌스를 “행동 주체간의 갈등을 풀고 결정사항을 채택하게 하기 위한 정치시스템의 규칙”으로 정의한다. “거버넌스는 제도의 적절한 기능 수행과 공공대중의 승인을 표현하는 말”이며 “정부의 효율성을 촉발시키고 민주적 수단에 의한 합의를 달성하는 것”을 나타낸다.¹¹⁾ 이것은 정부의 정책 수행에 있어서의 민주적 참여와 절차적 정당성과 합법성을 의미한다. 이와 같이 민주정부의 거버넌스에서 공공정보에 대한 자유로운 접근은 필수적인 조건이다. 그리고 효과적인 공공정보의 공개를 위해서는 좋은 공공기록관리가 필수적이다. 여기서 우리는 공공부문에서의 굿 거버넌스 기록관리의 필요성과 의미를 찾을 수 있다.

Issues,” 2010, p.4. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

10) UNDP, Fast Facts, “Democratic Governance” 와 “Democratic Governance Assessments,” 2011.

11) UNDP Programme Regional Project on Local Governance for Latin America에서의 거버넌스 정의. John Applebaugh, “Governance Working Group” presentation, National Defense University and ISAF (2010)에서 인용.

효과적인 공공정보의 공개, 즉 정보자유를 위해서는 무엇보다도 있어야 할 기록정보가 존재해야 하고 접근이용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는;

- 필요한 정보가 생산되어야 한다.
- 필요한 정보를 쉽게 찾을 수 있어야 한다.
- 국민이 필요한 정보를 정부가 자발적으로 적극적으로 알려줘야 한다.

필요한 정보를 생산하게 하고, 잘 보관하게 하고, 쉽게 찾아서 이용할 수 있게 하려면, 무엇보다도 좋은 공공기록관리가 필수적이다. 효과적인 정보 공개를 통해 국민의 일상적인 국정 참여와 감시가 가능해진다. 정부가 수립할 정책에 대한 국민의 의견 수렴과 검토가 가능하고, 정부의 정책 수행에 대한 감시와 피드백이 가능해진다. 정보공개를 통해 국민의 국정 참여를 가능하게 하는 것이 굿 거버넌스 체제이며, 그것을 가능하게 하는 기록관리가 ‘굿 거버넌스 기록관리’이다.

정보공개와 정부기록관리의 밀접한 연관성과 국민참여를 위한 정보 자유의 확대에 관한 인식과 그에 따른 정부기록관리제도의 혁신 필요성은 본고의 주제인 미국 오바마 행정부의 정부기록관리혁신 정책에서 보다 구체적인 양상으로 나타나고 있다. 오바마 대통령은 행정부 출발 첫날부터 미국정부의 개방성을 확대하고 강화하는 것을 우선적인 행정부 원칙으로 제시했다. 2009년 1월 21일 오바마 대통령은 ‘투명성과 개방정부에 관한 대통령 지시각서’와 ‘정보자유에 관한 대통령 지시각서’를 공포했다. 오바마 대통령은 ‘개방정부’(Open Government)를 당면한 금융 위기의 극복, 미국 경제의 안정적·균형적 성장과 국가 안보를 위한 핵심적 국가행정 원칙으로 표방하고, 취임 이후 줄곧 연방기관 공공정보의 정보자유를 확대하는 정책과 행정부의 투명성과 설명책임성을 강화하는 정책을 일관되게 추진했다. 오바마 대통령 지시에 따라 연방기관은 정보자유를 확대하는 구체적인 업무계획을 수립하고 실천했으

며, 행정부 정책 결정에 시민의 참여를 확대하는 ‘개방정부계획’을 수립하고 이행했다. 이 개방정부 정책은 연방정부와 미국 시민 간에 보다 개방된 관계를 형성하고 시민의 일상생활에 필요한 공공정보를 더욱 풍부하게 제공하는 것을 목표로 했다. 공공정보의 효과적인 제공을 위해 여러 가지 혁신적인 기술이 채택되고 공공 데이터세트를 포함한 각종 공공정보공개 포털과 웹사이트와 앱들이 개발되었다.

오바마 행정부에서 정부의 정보자유를 확대하고 정부업무를 혁신하는 과정에서 정부기록관리의 중요성이 부각되었고, 이것은 미국에서 트루만 대통령 이후 최초로 대통령이 직접 정부기록관리에 대한 혁신을 지시하고 추진하게 된 계기가 되었다. 본고에서는 오바마 행정부에서의 정보자유 확대와 정부기록관리 혁신의 주요 쟁점과 내용을 고찰하여, 민주정부에서의 국민-정부 간의 소통과 신뢰를 증진시키는 정보자유제도를 구상하고, 민주적 거버넌스의 정보자유를 가능하게 하는 굿 거버넌스 정부기록관리를 실현하는 방안을 모색하고자 한다. 또한 오바마 행정부의 정보자유제도와 정부기록관리혁신이 노무현 정부 시기 정부기록관리혁신과 어떤 유사점과 차이점이 있고 우리에게 무슨 시사점을 주는지 그 배경, 목적, 구체적 제도 내용과 정책 추진 방식을 검토해본다.

2. 미국 정보자유제도의 성립과 개혁

미국에서의 정보자유제도는 미의회가 주도적으로 확립한 제도이다. 정보자유제도는 공공기관이 소유하거나 관리하고 있는 미출간된 식별 가능한 정보를 국민에게 공개함으로써, ① 정부행정의 설명책임성을 강화하여 정부행정에 대한 신뢰를 생성하고, ② 정부행정의 정당성을 증

진하고, ③ 정부행정의 투명성을 높여 정부 부패를 감소시키고, ④ 공공정책의 결정과정에서 개방성과 투명성을 보장하고 국민의 정책 참여를 유도하여 효과적인 정부행정을 촉진하려는 제도이다. 정보자유제도는 공공정책의 결정과정에서 개방성과 투명성을 부여함으로써 정부에게도 도움을 주고, 정부의 정책과 행동에 대한 시민의 신뢰와 참여를 증대시켜 민주적인 시민사회를 형성하는 데 기여함을 목적으로 한다. 다만 이것은 정보자유제도의 원론적 목적과 지향이다. 정보자유법이 있고 정보자유제도가 있다고 해서 이러한 정보자유제도의 편익이 실현되는 것은 아니다. 정보자유법의 본연의 목적을 실현하고 그 편익을 누리기 위해서는 정부기관에서의 구체적인 지침과 실천이 필요하며 이것을 추동하고 감독하는 강력한 정책 의지와 지원제도가 필요하다.

미국의 정보자유법(FOIA; 5 U.S.C. §552)은 1966년에 제정되었다. 1955년부터 11년간 장기간에 걸쳐 의회에서 조사 검토한 후 비로소 법이 제정되었다.¹²⁾ 정보자유법은 ‘국민의 알 권리’를 실현하고 정부 활동의 투명성과 국민의 감시를 위한 기반으로 제정되었지만 행정기관에서의 시행이 매우 미비하여 법 시행을 강화하기 위해 1974년부터 2007년 사이에 여러 차례 법이 개정되었다. 미국 대법원의 판결은 정보자유법의 제정 목적을 “민주적 사회가 기능하기 위해 핵심적으로 중요한 인지된 시민에게 부패를 방지하고 통치자가 피통치자에게 설명책임성을 지게 하기 위해 필요한 것을 보장하기” 위한 것이라고 해석했다.¹³⁾ 정보자유법 제정 이전에는 ‘행정절차법’에 의해 국민이 정부기관의 정보를 요청할 수 있었는데, 정부기관이 정보 제공을 거부하는 경우가 많았다. 정부정

12) 미국에서 정보자유법 제정 당시 정보자유법이 이미 존재한 나라는 스웨덴과 핀란드뿐이었다. 1955년 미국 의회에서 정보자유법의 적용 범위에 관한 최초의 청문회가 개최되었다. 당시의 논의에서는 의회 기록과 대통령기록은 주요 관심사가 되지 못했다. 이로 인해 대통령기록은 정보자유법의 적용 대상에서 제외되었다.

13) *NLRB v. Robins Tire & Rubber Co.*, 437 U.S. 214, 242, 1978.

보 신청자는 정보신청의 필요성을 증명했어야 했다.¹⁴⁾ 법제정 당시 존슨 대통령은 법안에 마지못해 서명했으며, 정보자유법의 제정에 찬성한 정부기관은 하나도 없었다.¹⁵⁾

정보자유법은 제정되었으나 행정기관의 정보공개 기피와 공개 업무 처리 지연이 만연했다. 미의회는 행정부가 법령을 무시하고 고의적으로 정보공개 업무에 태만한 것에 대해 적극적으로 대응했다. 1972년 하원 국정감사위원회는 정보자유법을 제대로 시행하기 위한 법 개정안을 제안했다. 이 개정안은 정보공개 신청자가 자신이 찾는 기록을 합리적으로 묘사하는 정도로 완화했고, 공공의 이익에 부합하는 경우 기록 열람비용을 감면받거나 면제받을 수 있게 했다. 정보 검색 비용과 복사 비용도 직접적인 비용으로 한정했다. 또한 정보공개 신청 후 10일 이내에 답변을 통지하고, 정부기관의 비공개 결정에 대한 신청자 이의 신청 후 20일 이내에 정부기관이 답변하게 개정했다.¹⁶⁾ 1974년 닉슨 대통령의 워터게이트 스캔들을 계기로, 정부기관의 소극적인 정보공개 문제를 개선하기 위해 의회는 다시 정보자유법의 비밀정보와 수사정보 공개예외(비공개) 조항을 요건을 강화하는 방향으로 법률을 개정했다.

포드 대통령은 이 정보자유법 개정안을 비토했으나 개정안은 의회에서 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어 재통과되었다. 현직 대통령이 비토한 법안을 의회에서 재통과시키는 경우는 미국 역사에 매우 드물다. 이는 그만큼 정보자유법이 의회의 양당의 지지를 받았음을 의미했다. 1974년의 개정안은 법원 집무실에서 판사가 비공개 정보를 검토하는 것("in camera" 조항)을 허용했으며, 비공개 수사기록의 조건을 자세히 명

14) 현재는 정보자유 신청자가 정보 자유 신청의 이유를 밝힐 필요가 없으며, 오히려 정부기관이 비공개 사유를 제시해야 한다.

15) Wendy R. Ginsberg, *Freedom of Information Act (FOIA): Issues for the 111th Congress* (Congressional Research Service R40766), 2010, p.1

16) Harold Relyea, "Federal Freedom of Information Policy: Highlights of Recent Developments," *Government Information Quarterly*, vol. 26, 2009, p.438.

시했다. 공개 대상 기록을 지칭하는데 있어서도 ‘파일’(files)이라는 관습적으로 광범위한 기록물을 가리키는 용어를 ‘기록’(records)이라는 보다 구체적인 용어로 대체했다. 아울러 공개하지 않을 부분만 지우고 나머지 부분을 공개할 수 있게 하여(“redaction”의 허용) 기록물의 공개를 실질적으로 확대했다. 이 개정안은 행정부의 정보 통제를 사법부에서 중립적으로 검토할 수 있게 정보자유제도를 실효적으로 강화시켰으며, 공개 요청된 기록을 부분적으로만 공개할 때 비공개 기록의 범위를 크게 줄이고 공개 기록의 범위를 넓히는 긍정적인 효과를 가져왔다. 1974년의 개정안은 정보자유법 소송을 30일 이내에 개시하도록 했으며, 이의 신청자가 승소했을 경우, 재판 비용과 변호사 비용을 보상받을 수 있게 하여 국민이 보다 용이하게 정보자유 신청을 할 수 있게 했다.

1976년 ‘햇빛 아래 정부법’(Government in Sunshine Act)에 의해 정보자유법은 다시 진일보했다. 정보자유법 비공개 예외조항 3항의 “타 법률에 의해 비공개로 정한 정보”는 당해 법령에서 비공개 기록에 대한 정부기관의 재량적 해석을 금지하고, 관할 정부기관이 비공개 기준과 사안의 형태를 수립하게 하도록 정보자유법이 개정됐다. 이와 같은 의회의 적극적인 대응을 통해 정보자유법은 점진적으로 정부기관에서 법제도로써 정당화되고 인정받기 시작했다. 연방행정기관에서 정보자유 업무를 담당하여 처리하는 공무원들은 하나의 전문가 집단으로 성장하여 1980년에 ‘미국정보접근전문가협회’ (American Society of Access Professionals)를 설립했다. 1986년의 법개정은 법집행 기록의 보호를 강화하고, 기록의 이용 목적에 따라 열람 수수료를 차등화했다. 상업적 목적의 이용과 교육적 이용 및 언론의 이용에 수수료를 차등 부과할 수 있게 했다. 1996년에는 공공정보를 전자적 형태나 전자포맷으로 제공하게 하는 법 개정이 있었다. 다만 정보공개 신청시 행정기관에게 최초 답변 기간을 10일에서 20일로 연장했고, “긴급 필요시” 신속처리 방식과 복잡한 정보공개 신청에 대한 멀티트랙 처리방식을 허용했다. ‘2002년

의 전자정부법(e-Government Act of 2002)은 정보자유법으로 공개된 정보를 정부기관 웹사이트에 제공하도록 규정했다. 이러한 제도적 개선에 의해 각 연방정부기관의 웹사이트의 전자기록열람실(e-documents 혹은 e-reading room)에 들어가면 정보자유 신청을 통해 공개된 기록을 누구나 열람할 수 있게 되었다.¹⁷⁾

조지 W. 부시 행정부에 들어와 미국의 정보자유제도는 크게 후퇴했다. 9·11 테러 이후 2001년 10월 12일 연방기관 기관장에게 내려진 존 애쉬크로프트 검찰총장의 지시각서는 부시행정부의 정보자유 정책을 잘 나타낸다. 검찰총장 지시각서는 정보자유법에서 추정하는 공공기록에 대한 국민의 접근권을 무시하고 비공개 예외 조항을 ‘허용적’ 조항이 아니라 ‘의무적’ 조항으로 해석했다. 동 지시각서는 국가안보 보호, 법 집행 효력 강화, 기업정보와 프라이버시의 보호를 포함한 “미국의 근본적 가치를 보호해야 한다”고 강조했다. 그리고 “기관의 정보를 공개할 것인지 검토할 때 이와 같은 가치를 보호할 것을 신중하게 고려하고 반드시 법무부 정보프라이버시감독관실과 협의할 것”을 지시했다.¹⁸⁾ 즉 정보의 공개보다 정보 보호를 더 강조하는 정책을 추구한 것이다. 이에 대해 의회는 단지 합당한 법적인 근거가 있다는 것만으로 정보를 비공개해서는 안 된다는 예외 조항에 대한 허용적 해석을 의회가 자체 발행한 ‘정보자유법 이용 시민 가이드’에서 공개적으로 강조했다. 그러나 부시 행정부 8년 동안 정부기관에서의 정보자유 업무처리가 더욱 광범위하게 지연되었고, 정보자유 시행에 관한 의회의 감독도 많이 약화되었다. 2005년 말, 부시대통령의 대통령 명령(E.O) 13392호는 각 행정기관에 고위급 직위자로 정보자유담당관을 지정하고 정보자유 업무개선계획을 제출할 것을 명령했었다. 그러나 이 대통령 명령은 의회의 정보자

17) Ibid, pp.438-440.

18) U.S. Department of Justice, Attorney General John Ashcroft, *Memorandum for the Heads of all Federal Departments and Agencies: The Freedom of Information Act*, 2001년 10월 12일, Washington, D.C.

유제도 개혁을 막기 위해 선제적으로 나온 형식적인 개선이라는 비판을 받았다. 부시행정부의 정보자유제도 시행에 불만을 가진 하원과 상원은 양당의 합의에 의해 2007년 3월에 각기 정보자유제도 개혁안을 제출했고 상원과 하원의 조정과정을 거쳐 12월에 양원에서 만장일치로 통과되었다.

2007년 12월 31일에 서명된 정보자유법 개정안은 미국 정보자유제도의 혁신을 가져왔다. 부시 대통령은 한마디 말도 없이 이 개정안에 서명했다. ‘2007년의 FOIA’ 개정법은 ‘개방정부법’(OPEN Government Act of 2007, “개방성이 우리나라 정부의 효과성을 증진한다”라는 말의 약자로서의 OPEN)에 따른 정보자유법 개정이다. 무엇보다도 ‘2007년의 FOIA’ 법은 독립적인 정보감독기구의 설립을 규정했다. 이 독립적인 정보감독기구는 정부기관에서의 정보자유법 시행을 감독하고, 정부기관의 비공개 결정으로 인한 분쟁의 조정을 전담한다. 의회는 이 독립적인 정보자유 옴부즈만 기구 ‘정부정보서비스(OGIS)’를 독립적인 국가기록관리 기구인 국가기록관리처(NARA) 안에 설립하기로 결정했다. ‘2007년의 FOIA’ 개정법은 다음과 같은 제도적 혁신을 가져온다.¹⁹⁾

- “뉴스 매체의 대표자”를 정의하여 모든 종류의 언론에 종사하는 프리랜서 언론인을 포함시키고 수수료 감면 대상으로 인정
- 기관이 기존의 정보 비공개 입장을 바꿔 법원 판결 전에 요청된 정보를 공개 제공해도 공개 판결을 받은 것과 마찬가지로 그간의 변호사 비용과 재판 비용을 보상
- 기관이 변호사 및 재판 비용을 보상할 때 기존처럼 연방정부의 ‘심판기금’(연방행정기관이 소송에 졌을 때 기관이 내야하는 배상금이 지급되는 재무부 특별 기금)에서 보상금을 지불하는 것이 아니라 이미 할당된 기관 예산에서 지불(정부기관으로 하여금 신중하게

19) OPEN Government Act of 2007, P.L. 110-175.

비공개로 결정하거나 소송 여부를 결정하게 하는 효과)

- 임의적이고 비일관적인 정부기관 기록 공개거부 관행에 대해서 검찰총장이 민사특별검찰에 의한 민사소송을 제기하도록 하고, 의회에 이 민사소송에 관한 보고서를 제출해야 하는 의무를 부과
- 기관은 공개를 요청한 지 20일 이내에 공개여부를 결정하되, 기관 내 정보공개 요청을 받도록 지정된 부서에 요청이 접수된 지 10일 이내에 공개여부를 결정
- 비통상적이거나 예외적인 경우가 없는데도 정해진 기간 내에 정보 공개 처리를 하지 못하면 검색, 복사비용을 청구하는 것을 금지
- 정부기관과 계약을 한 계약자(민간 업자를 포함)가 관리하고 있는 정보도 정보자유법이 적용되는 “기록”으로 재정의
- 국가기록관리처(NARA) 안에 독립적 옴부즈만 기관으로서 ‘정부정보서비스’(OGIS)를 설립. 이 기관은 정부기관의 정보자유법 준수 감독, 의회와 대통령에게 정부자유정책 개선 권고, 정보자유 신청자와 기관 간에 중재 서비스를 제공하는 기능을 수행
- 각 정부기관에 정보자유책임관을 지정하여, 정보자유법 준수 책임을 부여. 정보자유책임관은 정보자유법 이행을 모니터링하고, 정보자유법 시행을 개선하기 위해 기관장에게 정보자유 관행, 정책, 인사, 자원을 조정할 것을 권고. 또한 산하에 정보자유 국민연락담당관을 지명하여 정보공개 신청자의 고충을 처리하고, 공개처리업무 지연 감소와 기관 투명성을 증가시킬 지원 활동을 책임짐
- 인사관리처는 의회에 정보자유법과 관련된 인사 정책에 대해 보고
- 공개 제공된 기록에 있는 부분삭제 정보에 대해 적용된 정보자유법 비공개 예외조항을 식별할 것을 요구

부시 행정부의 관리예산처(OMB)는 2009회계년도 예산안을 제출할 때 국가기록관리처(NARA) 안에 설치될 ‘정부정보서비스’ 기구의 운영 예산을 행정기관인 법무부에 배정하려고 했다. 이것은 행정부에서 정보

자유 소송의 대표 당사자 역할을 해온 법무부가 그 예산을 쓰게 함으로써 독립적인 ‘정부정보서비스’ 기구를 “안락사”시키려는 부시 행정부의 의도로 해석되었다. 결국 ‘정부정보서비스’ 기구는 오바마 행정부에 들어와서야 운영 예산을 배정받아 2009년 9월에 설립되어 2010년부터 실제적인 활동을 개시했다.

3. 오바마 행정부의 정부혁신전략과 정보자유 의 진화

1) 정보자유 의 혁신

2009년 1월 21일 대통령 취임 후 집무 첫 날 오바마 대통령은 연방행정기관의 기관장에게 ‘정보자유법에 관한 지시 각서’를 공포했다. 대통령 지시각서에서 오바마 대통령은 “정보자유법은 공개를 전제로 시행되어야 한다. 의심날 때는 공개가 우선이다”라고 강조했다. 이 대통령의 말에서 압축적으로 표현된 오바마 행정부의 정보자유 정책의 핵심적 원칙은 ‘공개 추정주의’(presumption of disclosure)와 ‘사전적·능동적 정보공개’이다. 오바마 대통령은 지시각서에서 정부기관이 공개를 지향하는 전제를 가져야 할 것과, 국민의 정보공개 청구를 기다리지 말고 능동적으로 정부가 알고 있고 있고 있는 것에 대한 정보를 첨단 기술을 사용하여 공개하는 긍정적인 태도를 가져야 할 것을 지시한다.²⁰⁾

‘정보자유법에 관한 지시각서’ 발표 연설에서 오바마 대통령은 “민주주의는 설명책임성을 요구하고, 설명책임성은 투명성을 요구한다”라고 말했다. “(미국의) 민주주의에서 투명성을 통해 설명책임성을 조장하는

20) Barack Obama, U.S. President, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: The Freedom of Information Act*, 2009년 1월 21일.

정보자유법은 개방정부를 보장하는 심오한 국가적 책무의 탁월한 표현이다”라는 대통령의 말은 정보자유법이 정부의 투명성과 설명책임성을 보장하는 최선의 도구라는 오바마 대통령의 정보자유법에 대한 인식을 나타낸다. 정보자유법의 준수라는 “국가적 책무”의 핵심에는 설명책임성이 정부와 국민에게 모두 이익이 된다는 사상이 자리 잡고 있다.²¹⁾

오바마 대통령의 지시에 따라 홀더 검찰총장은 2009년 3월 19일 ‘정보자유법에 관한 지시각서’를 전 행정부 정부기관 기관장에게 송부했다. 검찰총장의 ‘정보자유법에 관한 지시각서’는 정보자유법의 실행이 모든 공무원의 책임이라는 것을 강조하면서 대통령이 제시한 ‘공개 추정주의’와 ‘즉각적 능동적 공개 원칙’을 실제 정보공개 업무에서 실행할 지침을 연방행정기관에게 제공했다.²²⁾ 홀더 검찰총장의 정보자유법 지시각서는 다음과 같은 전향적인 공개 지침을 제공한다;

- 공개 신청된 정보가 단지 정보자유법의 공개예외조항에 해당한다는 기술적이고 법적인 이유로 인해 정보를 공개하지 않는 일이 없어야 한다.
- 전체 기록을 공개할 수 없을 때 부분 공개를 할 수 있는지 고려해야 한다.
- 정보자유법의 비공개 예외 조항에 해당되는 정보를 절대적으로 비공개해야 하는 것은 아니다. 당해 정보의 공개가 법으로 금지되어 있거나 그 정보를 공개하면 비공개 예외 조항에 의해 보호되는 (공공의) 이익을 침해할 것이라고 합리적으로 예측되는 경우에 정보를 공개하지 않을 수 있다.

이러한 지침에 따라 오바마 행정부에서는 정보자유 요청에 대한 행

21) Ibid.

22) U.S. Department of Justice, Attorney General Eric Holder, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: The Freedom of Information Act (FOIA)*, 2009년 3월 19일. 이 지시각서는 2001년 10월 12일자 존 애쉬크로프트 검찰총장의 정보자유법에 관한 지시각서를 폐기했다.

정부의 대응이 신속해지고, 정보 공개 비율이 증가하고, 비공개 예외조항의 적용이 감소했다(10%). 정보의 전면 공개 비율이 전체 공개 요청의 반 이상을 차지했고, 기관에 따라서는 12%에서(국방부) 200%(국무부)까지 증가했다. 부분 공개까지 합치면 전체 정보공개 요청에 대해 90% 이상의 정보가 공개되었다.²³⁾ 정보자유법 (b)조의 9개 비공개 예외조항 중에 (b)조 (2)항과 (5)항, 즉 기관 내부 업무 관행과 인사행정에 관한 정보의 비공개 조항과 기관간 업무 메모의 비공개 조항의 적용이 각각 20% 정도 감소했다. 부시 행정부 기간에 심각하게 만연했었던 정보자유 요청 처리 지연 문제도 크게 완화되었다. 연방행정기관은 정보자유 요청 처리를 10%(국방부)에서 50%(USDA)까지 증가시켰다. 오바마 행정부 출범 1년 후 정보자유 요청 처리 지연 건수는 2008년 13만 건에서 2009년 7만5천 건으로 무려 42%나 감소했다. 2009년 12월에 공포된 '개방 정부 명령'은 정보자유 신청 처리 지연분을 매년 10%씩 감소시킬 것을 지시했으나 2009년에 지연분이 크게 한번 42% 감소한 뒤로는 다시 소폭으로 조금씩 증가하는 추세를 보였다. 정보자유 업무처리 책무가 있는 97개의 연방행정기관에서 정보자유 처리 지연분이 매년 10% 이상 감소했다.(국방부 30%, 교통부 40% 감소)²⁴⁾ 연방행정기관에서 정보자료를 처리하는 인프라도 크게 개선되었다. 2011년 3월 법무부 정보정책실은 연방행정기관의 정보자유 시행을 감독하고, 기관 FOIA 홈페이지를 연결하고, 정보자유 주요 경향과 성과를 보여주는 웹사이트 FOIA.Gov를 개설했다. USDA나 환경부 등 많은 기관들은 사전적 능동적

23) White House, *The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report*, 2011, p.9.

24) Ibid, p.10. 미국에서의 정보자유법 시행에 관한 통계는 미국 법무부 FOIA.gov에서 제공한다. 미국에서 연간 정보자유 신청 건수는 60만 건에서 65만 건 정도이다. 2011년의 경우 644,165건이 공개 요청되어, 236,474건이 완전 공개 제공되고, 17,795건이 부분 공개되었다. 비공개 거부 건수는 30,369 건이다. 2011년도 정보자유 처리 지연 건수는 83,490건으로 2009년과 2010년에 비해 소폭 증가했다. <http://www.foia.gov/>

정보공개를 실시하여 정보자유 요청이 많았던 정보를 사전에 공개했다.²⁵⁾ 정보자유법 제정 이후 연방행정기관에서 정보자유 업무를 전담하여 처리하는 5천여명의 연방공무원들은 통상 ‘문서분석가’(document analyst)로 불렸으나, 2012년 3월 ‘정부정보전문가’(government information specialist)라는 새로운 연방정부 업무 직렬이 수립됨에 따라 정보자유 업무를 전담하는 전문가 직렬로 공식적으로 인정받게 되었다.²⁶⁾

한편 의회는 의회대로 정보자유법의 개혁을 지속적으로 추진했다. 정보자유 제도와 절차를 주로 개정한 ‘2007년의 OPEN 정부법’과는 달리 의회는 ‘2009년의 OPEN FOIA Act’ 법안을 상정하여 비공개 예외 조항을 개정하기로 했다. 정보자유법 552편 (b)조의 9개 비공개 예외조항 중 (3)항(타 법률에 의한 비공개)은 정부정보 공개의 큰 장애 요인이었다. 정보자유 운동을 하는 시민단체의 조사는 공개 예외조항 제3항이 잘못 적용된 타 법령의 조항이 무려 150개나 존재한다고 주장했다.²⁷⁾ 법개정안은 ‘2009년의 OPEN FOIA Act’가 제정된 이후부터는 타 법령에 특정 유형의 공공정보를 비공개하는 조항을 제정할 때 552편 (b)조 (3)항에 의한 정보 비공개를 엄격하게 적용하게 하기 위해, 그 법에 552편 (b)조 (3)항에 의해 정보를 비공개한다는 것을 명시하게 했다.²⁸⁾

25) White House, *The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report*, pp.12-13.

26) U.S. Office of Personnel Management, *The Position Classification Flysheet for Government Information Series, 0306*, 2012년 3월. <http://www.opm.gov/fedclass/gi0306.pdf>

27) U.S. Department of Justice, Office of Information Policy, “Statutes Found to Qualify under Exemption 3 of the FOIA” (2012년 10월)에는 552편 (b)조 (3)항에 합당한 법령을 열거하고 있으나 이 조항이 적절하게 적용되지 않은 법령은 제시하지 않고 있다. 시민단체 ‘정부비밀주의연합’ (Collaboration on Government Secrecy)이 발표한 법령 목록 참조. http://www.wcl.american.edu/lawandgov/cgs/existing_exemption_3_statutes.cfm

28) U.S. Department of Justice, Office of Information Policy, *FOIA Post*, 2010년 3월 10

2) 정부혁신: 개방정부의 계획과 실행

오바마 대통령은 공식 업무를 시작한 첫날 ‘정보자유법에 관한 지시각서’와 더불어 ‘투명성과 개방정부에 관한 지시각서’를 발표했다. 지시각서에서 오바마 대통령은 정부의 개방성이 민주주의를 강화시키고 정부의 효율성과 효과성을 증진한다고 말했다. 즉, 민주주의의 강화와 정부를 더욱 효율적이고 효과적인 정부를 만드는 것이 개방정부(Open Government)의 목적이다. 개방정부는 그 목적을 달성하기 위한 수단이다. 개방정부를 천명한 이 대통령 지시각서에서 오바마 대통령은 ‘투명성’, ‘국민 참여’, ‘협력’이라는 세 가지 개방정부 혁신 원칙-방법론을 제시하고, 관리예산처로 하여금 이 세 원칙을 각급 행정기관이 실천할 ‘개방정부 지침’의 권고안을 제정하게 했다.²⁹⁾

첫째, “정부는 투명해야 한다”: 정부의 투명성을 추구하는 이유는 다음과 같다. 투명성이 설명책임성을 증진하고 시민에게 정부활동에 관한 정보를 제공한다. 연방정부가 관리하고 있는 정보는 국가의 자산이다. 새 행정부는 국민이 쉽게 찾고 이용할 수 있는 형태로 정보를 신속하게 공개할 것이다. 정부기관은 신기술을 채용하여 온라인으로 정보를 제공하고 국민대중이 손쉽게 이용할 수 있게 해야 한다. 정부기관은 국민에게 가장 많이 사용되는 정보를 식별하기 위해 국민의 의견을 피드백 받아야 한다.

둘째, “정부는 참여적이어야 한다”: 정부가 참여적이어야 하는 이유는 다음과 같다. 국민의 참여는 정부의 효과성을 증대시키고 정부 결정의 품질을 개선한다. 행정부의 관리는 사회에 광범위하게 퍼져있는 지식에 대한 접근으로부터 혜택을 받는다. 정부기관은 미국 국민에게 정책

일, <http://www.justice.gov/oip/foiapist/2010foiapist7.htm>

29) Barack Obama, U.S. President, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government*, 2009년 1월 29일.

결정에 참여할 기회를 더 많이 부여해야 하며 정부에게 (국민이 가진) 집합적 전문성과 정보를 제공해야 한다. 정부기관은 국민의 국정 참여 기회를 증가시키고 개선할 방안을 국민들로부터 구해야 한다.

셋째, “정부는 서로 협력해야 한다”: 정부가 정부 부처간이나 민간부문과 협력해야 하는 이유는 다음과 같다. 서로 상호협력을 통해 미국 국민이 정부의 일에 참여할 수 있다. 정부기관은 기관 간 협력, 민간의 비영리 단체나 기업 개인과의 협력을 가능하게 하는 혁신적 도구와 방법, 시스템을 채택해야 한다. 정부기관은 그러한 협력의 수준을 평가하고 개선하기 위해서 그리고 새로운 협력의 기회를 식별하기 위해서 국민들로부터 의견을 피드백 받아야 한다.³⁰⁾

이 ‘투명성과 개방정부에 관한 지시각서’는 정보자유법의 강화와 밀접한 관련이 있다. 개방정부의 투명성은 정보공개 확대를 통해 획득되는 것이고 국민의 정책 참여는 정부 정책 및 활동에 관한 정보를 인지하고 있는 국민들로부터 증진된다. 국정에 대한 국민의 평가와 피드백은 근본적으로 정보자유가 보장되어야만 가능하다.

2009년 5월 오바마 행정부는 개방정부를 실현하기 위해 정보자유법을 보다 효과적인 수단으로 만들기 위한 아이디어를 공모한다. 국립공공행정대학원에서는 정부 정책과 관행을 혁신하기 위해 국민의 의견을 모으는 ‘브레인스토밍’ 세션을 진행했다. 여기에서 나온 4,205건의 의견 중의 하나가 정보자유 신청을 통해 공개된 정보를 웹사이트에 올려서 중복 정보공개 요청을 방지하고 정보의 검색과 이용을 쉽게 하자는 제안이었다. 2009년 6월부터 7월에 걸쳐 과학기술보좌관실에서 진행된 3단계 ‘개방정부 선도사업’ 활동에서는 국민의 참여에 의한 정책 비판과 권고 방안이 제안되었다. 온라인 프로그램을 이용하여 이 프로젝트에 참여한 국민이 정책 권고안을 포함한 문서를 직접 작성, 비판, 승인, 평가할 수 있게 했다.³¹⁾

30) Ibid.

이와 같은 국민의 정책 참여과정을 거쳐 오바마 대통령은 2009년 12월 8일 ‘개방정부 지침’을 공표했다.³²⁾ 이 정책 지시각서는 연방정부기관이 개방정부와 투명성을 어떻게 실행할 것인가를 제시해주는 지침이었다. 이 지시각서는 연방 정부기관이 다음과 같은 사항을 수행할 것을 지시했다;

- 정부정보를 온라인으로 발간할 것: 정보를 개방 포맷으로 온라인으로 제공할 것, 정부 정보를 공개지향적으로 공개 제공할 것, 시기적절하게 정보를 출간할 것, 정보 공개 요청을 기다리지 말고 사전에 현대 기술을 활용하여 유용한 정보를 배포할 것, 45일 이내에 높은 가치를 지닌 3개 이상의 데이터세트를 Data.gov에 등록할 것, 60일 이내에 기관의 개방정부 웹사이트를 [http://www.\[기관명\]. gov/open](http://www.[기관명].gov/open)에 개설하고 적시에 업데이트 할 것, 일반국민이 개방정부 웹사이트를 통해 출간된 정보의 품질을 평가하고 피드백을 보낼 수 있게 하고, 어떤 정보가 출간 우선순위를 가져야 하는지 의견을 보낼 수 있게 하고, 기관의 개방정부계획에 대한 의견을 보낼 수 있게 할 것, 연례 기관 정보자유보고서를 개방정부 웹사이트에 올릴 것, Data.gov를 개설하고 운영할 것, ‘전자규정 제정’(eRulemaking) 같은 개방정부 선도사업 시행지침을 준수할 것.
- 정부정보의 품질을 향상시킬 것: 예산관리처의 정보품질 지침을 준수할 것, 45일 이내에 연방세출 경비 지출에 관한 정보의 품질과 객관성에 대해 책임을 질 고위 관리를 지명할 것(연방정부 정보의 품질에 관한 법 P.L. 106-554, 515항 및 지침 67 FR 8452 참조), 120일 이

31) Wendy Ginsberg, *Freedom of Information Act (FOIA): Background and Policy Options for the 112th Congress*, 2011년 7월 26일. p.6.

32) Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive*, 2009년 12월 8일.

내에 연방경비지출의 투명성을 위한 장기 종합전략을 수립할 것.

- (연방정부기관 안에) 개방정부 문화를 창출하고 그것을 기관 문화로 정착시킬 것: 기관에서 기존보다 높은 수준의 개방성과 설명책임성을 창출하고 유지하기 위해서, 고위 간부들은 기관의 업무에 투명성, 국민 참여, 협력을 통합시키도록 노력해야 하며, 120일 이내 기관 개방정부계획을 개발하여 개방정부 웹사이트에 출간할 것, 60일 이내에 연방최고정보관과 연방최고기술관은 백악관 개방정부 홈페이지에 각 연방기관의 개방정부계획과 관련 통계를 제공하는 ‘개방정부 대시보드’(Open Government Dashboard)를 설치할 것, 연방정부 안에 투명성 참여 협력에 관한 최선의 실무 경험을 공유하고 연방 지출의 투명성을 실행하는 노력을 조정하는 포럼을 구성하여 제공할 것.
- 개방정부를 위한 정책을 실현하는 기술적 수단을 창출할 것: 정보 및규제감독처(OIRA) 장관은 ‘종이작업 감축법’ 등과 같은 기존 관리예산처 정책을 검토하여 개방정부에 장애가 되거나 신기술 사용에 장애가 되는 요소를 식별하고, 필요시 지침을 명확히 보완하거나 개정할 것.³³⁾

오바마 행정부의 개방정부 주요 활동에는 정보자유제도, ‘개방정부 지침’과 연방행정기관 ‘개방정부계획’, Data.gov와 데이터에 의해 주도되는 혁신, 정부지출의 투명성 강화 활동, 비밀기록 같은 민감한 정부 정보의 공개지향적 관리활동이 있다. 오바마 행정부는 연방행정기관이 ‘개방정부지침’을 실행하도록 독려하고 그 성과를 평가했다. 연방행정기관이 수립하여 제출한 기관 ‘개방정부계획’은 투명성과 국민 참여를 제고하기 위해서 다양한 신기술을 채택했다.³⁴⁾ 2010년 8월에는 행정기관

33) Ibid.

34) 상무부의 2010census.gov, 에너지부의 OpenEI.org, 보건및인력서비스부의 공동체보건데이터 선도사업, 교통안전청의 My TSA 등 기관의 투명성과 정책 참여를 제고하는 웹사이트와 프로젝트가 계속 선보였다.

의 ‘개방정부 계획’을 지침에서 제시된 범주별로 ‘개방정부 계획’을 평가하여 11개의 기관에게 ‘지도적 실천상’을 수여하고 인센티브를 부여했다.

Data.gov를 통한 행정기관의 데이터세트 공개는 기관의 설명책임성과 대응성을 높이고 국민의 공공정보 활용을 촉진시킨 것으로 평가받았다. 2009년 5월에 출범한 Data.gov는 연방 행정기관의 유용한 데이터세트를 국민에게 제공하는 정부 데이터세트 포털이다. 국민은 원하는 데이터세트를 찾아서 필요한 정보를 이용할 수 있는 포맷으로 다운로드받을 수 있다. Data.gov 웹사이트는 2012년 12월 현재 378,529개의 정부 데이터세트와 1,264개의 정부 앱 어플리케이션, 236개의 시민이 개발한 앱을 이용할 수 있다. Data.gov는 Data.gov의 오픈 소스 코드를 전세계에 제공한다. ‘개방정부 파트너십’ 협약을 맺은 인도 정부가 최초로 Data.gov의 오픈 소스를 공여받았다.³⁵⁾ Data.gov 웹사이트 안의 공동체(Communities) 주제 섹션 웹사이트에는 기업, 도시(시정부), 개발자 그룹, 교육, 에너지, 윤리, 보건, 법, 제조업, 해양, 안전, 지속가능 공급체인 공동체 포털 등이 제공된다. 이 중 시정부 포털에만 13,148개의 시정부 데이터세트가 제공된다.³⁶⁾ Data.gov 웹사이트를 통해 정부기관과 국민들이 정부 데이터를 이용하여 정부기관 간의 협력, 정부-민간 간의 협력을 추진하고 있고, 유용한 어플리케이션을 개발하고 있다.

‘정부감독 프로젝트(POGO)’ 같은 시민단체는 2010년 2월, 13개 연방 정부기관의 개방정부 웹페이지를 최선의 실무 사례로 선정했다. 2010년 4월에 관리예산처는 온라인 ‘개방정부 대시보드’에 각 정부기관의 개방정부 계획과 그 평가 등급을 공개했다. 관리예산처는 또 평가 기준을

35) <http://www.data.gov> 홈페이지.

36) <http://www.data.gov/communities/node/42391/data> 현재 볼티모어, 시카고, 뉴욕, 호놀룰루, 시애틀, 샌프란시스코, 소모빌 시정부, 콜로라도주, 미주리주, 하와이 주정부가 참가하고 있다. 시정부나 주정부의 지역정보데이터, 예산지출 데이터나 주류허가업체 이메일 리스트 등 다양한 데이터세트가 제공되고 있다.

공개하여 각 정부기관이 자체 평가를 수행할 수 있게 했다. 관리예산처와 총무처는 2010년 12월 ‘엑스퍼트네트’(ExpertNet)라는 국민 의견 피드백 수집 소프트웨어를 공동 개발했다. 이 소프트웨어에 대한 국민의 의견과 평가를 듣기 위해 위키 웹사이트가 활용되었다.³⁷⁾

오바마 행정부는 2010년 9월 14일 ‘설명책임 정부선도사업에 관한 지시각서’를 공포하여 정부 업무성과 관리를 통해 ‘보다 효과적인 정부 업무의 수행’이라는 행정부의 목적을 달성하고자 했다. 이 성과관리 접근 방식의 전략 중에는 ‘개방정부를 통한 설명책임성 증진과 혁신’ 전략이 포함되어 있다. 업무성과와 사업의 효과성을 평가하기 위해서는 평가 소스로서의 기록관리가 필수적이다. 이 혁신전략은 국민의 정책 및 예산 지출 감시를 강화하는 것과 정부업무 혁신에 대한 참여를 증진시켜 혁신 아이디어를 수집하는 것을 핵심 방안으로 채택하고 있다.³⁸⁾

2011년 이후 오바마 행정부는 미국의 개방정부 혁신을 국제적으로 확산하기 위해 외국 정부를 설득하여 ‘개방정부 파트너십’을 구축하기 시작했다.³⁹⁾ ‘미국 국가행동계획’(US National Action Plan)은 ‘개방정부 지침’을 기반으로 수립된 것인데 미국에서 개방정부를 더욱 발전시키기 위한 계획을 담고 있다. 미국 ‘국가행동계획’은 ‘개방정부 파트너십’에

37) Wendy Ginsberg, *The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress*, 2011년 1월 28일. 이 의회 조사보고서는 ‘개방정부 지침’과 그 실행 과정을 소개하고, 평가와 분석을 제공한다.

38) 이 전략을 수행하는 도구가 IT Dashboard, PaymentAccuracy.gov, Recovery.gov, USAspending.gov, SAVE Award 등이다. Data.gov는 국민이 이용할 수 있는 39만 개의 고가치 공공정보 데이터셋을 제공한다.

39) 인도 영국 호주 캐나다 뉴질랜드 에스토니아 노르웨이 등이 가입했다. 우리나라도 외교통상부에서 주도하여 ‘개방정부 파트너십’에 가입했다. 그러나 우리나라의 가입 과정과 활동 상황은 대단히 불투명하다. ‘개방정부 파트너십’은 연례 국제회의시 각국의 대표적인 정보자유 시민단체가 정부와 공동으로 참여하게 되어 있는데, 우리나라의 대표적인 정보자유 시민단체인 ‘참여연대’와 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’가 ‘개방정부 파트너십’에 정부와 함께 참여하고 있지는 않다.

참여하는 다른 국가에게 국가행동계획의 모범사례를 제시하기 위해만
들어지기도 했지만, 오바마 행정부의 향후 진행될 개방정부 계획을 잘
보여주고 있다. 미국의 ‘국가행동계획’은 첫째, 국민과의 통합을 증진시
키는 개방정부 전략, 둘째, 공공 자원을 더욱 효과적으로 관리하는 개
방정부 전략, 셋째, 공공서비스를 개선하기 위한 개방정부 전략으로 구
성되어 있다.⁴⁰⁾

첫째, 국민과의 통합을 증진시키는 향후의 개방정부 전략은 다음과
같은 실천 방안을 포함한다;

- 정부에 대한 국민의 참여를 증진하는 방안
- 정부기록관리를 현대화하는 방안: 전 연방행정기관에 걸쳐 기록관
리 정책과 실무를 개혁하고 디지털 기록 시대에 부응하는 현대적
기록관리를 구축하여 정부 결정과 행동을 기록화하여 정부의 투명
성과 설명책임성을 지탱하게 함
- 정보자유제도 행정의 지속적인 개선
- 국가안보정보의 비밀해제
- 정부기관의 ‘개방정부계획’ 실행의 지원과 개선
- 공익 고발 공무원 보호
- 규제준수 정보의 공개를 통한 규제 집행 강화
- 미국에서 설립된 법인체의 투명성 제고

둘째, 공공 자원을 더욱 효과적으로 관리하는 개방정부 전략은 다음
과 같은 실천 방안을 포함한다;

- 석유 개스 광업 등 천연자원산업의 투명성 선도사업을 실행
- 경제회복법으로 얻은 교훈을 바탕으로 모든 연방기관의 지출의 투
명성을 제고

40) U.S. Government, *The Open Government Partnership; National Action Plan for the United States of America*, 2011년 9월 20일

- 해외 원조의 투명성을 제고
- 성과 평가를 통해 더욱 효과적이고 대응적인 정부를 창출
셋째, 공공서비스를 개선하기 위한 개방정부 전략은 다음과 같은 실천 방안을 포함한다;
- 정부규제를 개발할 때 국민의 참여를 확대(Regulations.gov)
- 혁신을 촉진시키는 발판으로서 Data.gov를 사용
- Data.gov 웹상에서 공동체 주제 그룹을 형성하도록 촉진함
- 정부관리와 시민 전문가 간의 의사소통을 장려(ExpertNet 출범)
- 정부 웹사이트를 개혁
- 소비자나 과학자를 도와주기 위한 데이터를 출간(스마트 공개 촉진)
- 국제협력을 통한 혁신 증진

4. 오바마 행정부 정부기록관리 혁신의 추진과 전망

오바마 행정부의 초기 정보자유 개선 정책과 정부혁신 전략에서는 정부기록관리가 주요 중점 정책으로 거론되지 않았었다. 다만 정보자유와 정부업무의 혁신에 정부의 정보, 즉 정부기록과 데이터가 중요한 토대인 것은 분명히 인식했다. 이러한 인식에 기초하여 2011년 11월 오바마 대통령은 ‘정부기록관리에 관한 지시각서’를 공포했다. 이 대통령 지시각서의 핵심 요지는 좋은 기록관리가 개방정부의 지주이며, 정부기관의 활동과 결정을 기록화하는 기록관리 정책과 실무를 개혁해야 하며, 이를 위해 ‘기록관리 지침’을 제정하라는 것이다.

대통령 지시각서 서두에서 “기록관리의 개선이 기관의 활동과 결정을 보다 더 잘 기록화함으로써 개방성과 설명책임성을 증진시킨다”라고 오바마 대통령은 강조했다. 놀랍게도 이 대통령 지시각서의 목적에는

우리가 익히 잘 알고 있는 기록관리의 편익을 대통령이 풍부하게 나열하고 있다. “국가기록관리처에 이관된 영구기록은 미래 세대가 현재의 [행정부의] 결정과 활동을 이해하게 하고 그것으로부터 배울 수 있게 하는 프리즘을 제공하고 [보존기록관리의 중요성], 현대화된 기록관리는 기관이 비용을 최소화하고 업무를 효율적으로 수행할 수 있게 지원한다 [현용기록관리의 편익].” “개선된 기록관리는 행정기관의 비용지출을 감소시켜 핵심 사명에 집중할 수 있게 한다,” “잘 관리된 기록은 사업의 성과를 평가할 수 있게 해주고, 중복되는 노력을 감소시키며, 비용을 절약시키고, 조직 안팎으로 지식을 공유할 수 있게 해준다” 등은 현대 기록정보관리자가 제공하는 편익이다. 여기에서 핵심적으로 중요한 것은 오바마 대통령이 이 지시각서에서 “올바른 기록관리는 개방정부의 지주이다”라고 천명하고 있다는 점이다.⁴¹⁾

특히, ‘정부기록관리에 관한 지시각서’에서는 정부기록관리를 개혁하기 위해서는 디지털 시대의 전자적 업무환경에서 생산관리되는 전자기록을 잘 관리해야 하고 그것을 위한 기록관리 정책과 실무를 개혁해야 한다는 점이 강조되었다. 이에 따라 대통령은 연방정부의 행정기관이 기록관리 개혁을 다음과 같이 수행하도록 지시했다;

- 연방행정기관 기관장은 법과 이 대통령 지시에 따른 기록관리 요건을 성공적으로 이행하는 것이 기관 고위 경영의 우선순위를 확실히 보장할 것
- 이 기록관리 요건을 효과적으로 이행하기 위해 적절한 자원을 확실히 할당할 것
- 30일 이내에 기관 기록관리자, 정보관리관, 법무관과 조정하여 이 기록관리 요건 이행을 검토할 기관의 고위 간부를 지명하여 국가 기록관리처장에게 통보할 것

41) Barack Obama, U.S. President, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Managing Government Records*, 2011년 11월 28일.

- 120일 내에 국가기록관리처장과 관리예산처장에게 이메일 소셜 미디어 등의 전자기록관리와 관련된 기관의 기록관리 개선 계획을 설명할 것
- 기관이 적절한 비용절감적인 기록관리 정책과 실무를 수행하는데 장애가 되는 법규나 국가기록관리처의 지침 혹은 필요한 법규나 지침을 식별할 것
- 기관의 기록관리를 개선하려는 노력을 지원하는 (기록관리 지침이나 국가기록관리처(NARA)에서 시행하는 지침 등에서) 정책이나 프로그램을 식별할 것

이 정부기록관리 지시각서는 국가기록관리처장과 관리예산처장이 연방정부기관의 ‘기록관리 계획’ 제출 최종일 후 120일 이내에 각 정부기관이 기록관리 개혁을 개혁하거나 개선할 구체적인 단계를 제시해주는 ‘기록관리 지침’(Records Management Directive)을 제정할 것을 지시했다. ‘기록관리 지침’은 다음과 같은 실천 항목에 중점을 두도록 했다;

- 효과적이고 비용효율적인 전 정부차원의 기록관리 정책들을 만들 것
- 기관의 기록관리 능력을 강화할 기록관리 정책과 실무를 촉진할 것
- 기관 활동의 기록화를 통해 설명책임성을 유지하게 할 것
- 개방정부를 증진하고 정부기록에 대한 국민의 적절한 접근을 증진시킬 것
- 소송과 연관된 정보의 보존과 관련되는 법적인 요건을 기관이 준수할 수 있게 지원할 것
- 종이기반의 기록관리에서 전자기록관리로 이전시킬 것

국가기록관리처장은 특별히 이 기록관리 지침을 개발할 때 전정부차원의 기록관리 개혁을 촉진시킬 수 있는 개혁 기회를 기존 관련 법령과 지침에서 식별 검토하여 대통령에게 보고하게 했다. 이 정부기록관리 개혁 계획의 식별과 검토에는 특히 전자기록관리가 주요 대상이 되었다.

정부기록관리 대통령 지시각서에 따라 2012년 8월 24일 예산관리처장과 국가기록관리처장은 공동으로 ‘기록관리 지침’(Records Management Directive)을 제정 공포했다. ‘기록관리 지침’은 두 개의 핵심 목표를 제시했다: 목표 1. 전자기록관리가 투명성 효율성 설명책임성을 보장하게 한다, 목표 2. [연방정부기관이] 연방기록관리 법규를 준수한다는 것을 확연히 드러나게 한다. 이 목표는 다음과 같은 구체적인 세부 목표를 제시한다;

- 2019년까지 연방정부기관은 모든 영구전자기록을 전자 포맷으로 관리할 것이다.
- 2016년까지 연방정부기관은 모든 영구 및 한시 이메일기록을 접근성 있는 전자 포맷으로 관리할 것이다.
- 연방정부기관은 기록관리업무를 감독할 차관보급 고위직(SAO)을 2012년 11월 15일까지 지정해야 한다. 정부기관은 고위직 지정을 매년 재확인하거나 새로 지정해야 한다.
- 고위직책임자(SAO)는 영구기록이 국가기록관리처에 이관되고 보고될 수 있게 식별되도록 보장해야 한다.
- 기관 기록관리자(ARO)는 2014년 12월 31일까지 국가기록관리처의 연방기록관리 교육훈련을 이수했다는 인증을 받아야 한다.
- 정부기관은 기록관리 교육훈련 프로그램을 설립해야 한다.
- SAO는 2016년 12월 31일까지 기관 기록의 보유기간/처분일정이 책정되도록 보장해야 한다.

‘전자기록관리가 투명성 효율성 설명책임성을 보장하게 한다’라는 첫 번째 목표를 지원하기 위해 예산관리처장과 국가기록관리처장은 다음 사항을 조치한다;

- 영구전자기록 이관을 위해 2013년 12월 31일까지 국가기록관리처는 기록이관 지침을 개정하여 이용할 수 있게 해야 한다. 여기에는 메타데이터 요건과 기관의 업무 필요를 충족하는 데 통상 사용되

는 지속가능한 포맷을 포함한다.

- 2013년 12월 31일까지 국가기록관리처는 이메일을 관리, 처분, 보관하는 방법을 기술한 새로운 지침을 발행한다.
- 기록관리 책임 부담을 감소시키는 (민간 부문에서의) 자동화 기술에 대한 응용 조사연구를 조사하고 촉진한다. 이메일, 소셜 미디어 등의 자동화 관리에 관한 적절한 접근방식을 설명하기 위한 종합 계획을 이해관계자와 협력하여 수립한다. 기록관리 솔루션을 오픈 소스로 개발하기 위해 2014년 12월 31일까지 정부 외부의 참여와 개입을 획득할 것이다.
- 정부기록관리 요건을 클라우드 아키텍처와 연방기관 IT시스템 및 상업적(기록 보관) 제품에 통합하는 방안에 관한 지침을 개발하고 연례 보고의무에 포함시킨다.
- 2013년 12월 31일까지 국가기록관리처는 비밀이 아닌 전자기록을 연방정부기관을 대신해서 관리하고 보관하기 위해 안전한 클라우드 베이스 서비스를 수립할 수 있는 가능성에 대해서 결정해야 한다.

‘연방정부기관이 기록관리 법규를 준수한다는 것을 확연히 드러나게 한다’라는 두 번째 목표를 위해 국가기록관리처는 연방정부기관의 기록관리 고위직책임자(SRO) 정례 회합을 조직하고, 기관 기록관리 보고 요건에 관한 검토를 완료하여 기관 연례보고서 템플릿을 2012년 12월 3일까지 개발한다. 정부기관의 기록관리 연례보고는 2013년 10월 1일에 개시된다.

국가기록관리처는 2013년 12월 31일까지 기록관리 문제를 해결하기 위한 ‘이해 집단공동체’(COI)를 연방기록위원회, 연방정보관협의회 등 각종 관련 정부위원회/협의체로 구성할 계획이다. COI는 전자기록관리를 지원하는 정보를 공유하고 지침을 제안하고 교육훈련을 조직하고 수단을 식별하는 과제를 수행하는 조직이다. 또한 2013년 12월 31일까지 연방정부기관의 현행기록관리 담당자(records manager)가 정규 직렬

로 설치된다.⁴²⁾ 이것은 기록관리의 역할, 책임, 전문역량을 고도화하기 위한 조치이다. 국가기록관리처는 향후 2013년 12월 31일까지 까지 분석 도구를 발굴 채택하고 감독을 강화하여 지속적으로 연방기록관리 프로그램의 효과성을 평가해야 한다.

국가기록관리처 역시 정부기관의 필요에 부응하기 위해 자체 업무과정을 개선해야 한다. 여기에는 연방정부기관의 기록처분 승인 요청에 대한 국가기록관리처의 전반적인 업무 개선과 ‘일반기록처분스케줄’(GRS)의 대폭적인 개선이 포함되어 있다. ‘일반기록처분스케줄’은 정부기록관리의 중요한 도구이다. 현재의 ‘일반기록처분스케줄’은 1960년 이래 오랜 기간에 걸쳐 제정되었으나 기록시리즈의 기술이 모호하거나 불충분하고, 그 형식과 구성 요소가 일정하지 않으며, 매체 중립적인 일정표로 재구성될 필요가 있었다. 현재 국가기록관리처에서는 ‘일반기록처분스케줄’을 새롭게 혁신하기 위해 GRS혁신팀을 구성하여 운영하고 있으며 ‘정보관리’ ‘기술관리’ ‘재정관리’ 분야에 ‘일반기록처분스케줄’이 새로 개발되었다.⁴³⁾

연방정부 기록관리혁신 프로그램은 재선에 성공한 오바마 대통령의 강력한 지지와 관심을 받고 있는 정부혁신 프로그램이다. 미국에서는 정보자유 제도의 강화로 정부기관의 정보 독점과 폐쇄성은 점차 약화되고 있는 것처럼 보인다. 정보자유제도의 확산, 행정부 업무혁신, 기록관리의 혁신 모두 민주적 정부가 국민에게 효과적으로 봉사하기 위한 수단이다. 아무리 혁신적인 수단이라 하더라도 그것이 목표하는 민주적 가치가 강고하게 혁신을 이끌어 가지 않는다면 그것은 일과성에 그치거나 형식적인 혁신으로 그치기 쉽다. 우리는 이미 그러한 형식적,

42) 새로 신설되는 기록직렬은 현행기록관리자 직렬이다. 미국 연방정부에서 아키비스트 직렬(archivist series, GS-1420)과 기록기술직 직렬은 1965년에 설치되었다.

43) U.S. NARA, “The New GRS: A Plan for Restructuring and Updating the General Records Schedules”, released September 2012.

피동적 혁신을 경험한 바 있다. 오바마 행정부가 추구하는 민주적 가치에는 정부의 투명성, 설명책임성, 인지된 국민의 참여라는 현대 민주정부의 거버넌스 원칙이 녹아있다. 오바마 행정부와 미의회의 지난한 정보자유법 개혁의 여정은 우리가 아직 겪지 못한 것이므로 우리에게 적절한 문제의식과 과제를 던져 준다. 우리도 그러한 지난한 여정을 앞으로 겪어야 할지도 모른다.

우리나라도 오바마 행정부의 기록관리 혁신과 유사한 경험을 했지만, 미완에 그친 우리나라의 정부기록관리 혁신은 여전히 해결해야 할 과제를 가지고 있다. 그간의 한미 양 정부의 정부기록관리혁신 과정을 살펴보면, 노무현 정부의 정부기록관리혁신과 오바마 행정부의 정부기록관리개혁의 차이점은 목표나 가치 지향의 차이가 아니라 그 민주적 가치가 뿌리내릴 정치행정 환경, 민주주의 토양의 차이, 혹은 국민적 사회적 역량의 차이에 있지 않나 생각해 본다. 우리의 경우에는 “정보자유”제도와 정부기록관리제도가 위로부터 주어졌다. 그리고 정보자유제도는 국민이 체감할 만한 혁신적 개혁 없이 주어진 대로 대체로 그 수준에 머물러 있었다. 이제는 국민의 필요와 요구와 힘으로 구체적인 정보자유를 획득해야 하는 시점에 처해 있다. 최근 괄목할 만한 변화를 보여주고 있는 서울시의 정보자유제도 혁신도 시민의 폭넓고 적극적인 인식과 지지를 필요로 하고 있다.⁴⁴⁾ 미국에서 정보자유와 정부의 개방성, 투명성은 의회 양당의 전폭적인 지지와 언론의 지지를 받고 있다. 노무현 정부의 정부기록관리혁신과 오바마 행정부의 정부기록관리개혁의 유사점과 차이점을 보면 우리가 앞으로 취해야 할 정부기록관리의 혁신 방향이 보인다.

양 행정부의 정부혁신은 모두 위로부터의 정부개혁이다. 그 정치적 목적과 가치지향의 차이가 크지는 않다. 정부혁신의 목적, 즉 정부의

44) 서울특별시 정보소통광장 웹사이트에서 제공되는 행정정보 공표와 공공 데이터 및 회의정보 공개 참조, <http://gov20.seoul.go.kr/>

효율성, 설명책임성, 개방성, 투명성을 추구한 점에서는 다르지 않다. 다만 민주적 가치가 뿌리내릴 정치환경으로서의 전문적 소통의 정치, 정책 중심의 정치, 의회의 개혁성은 우리에게 많이 부족한 부분이다. 민주적 정보자유제도에 대한 국회의원의 인식 수준과 관심이 매우 낮은 편이다. 미국에서도 정보자유제도에 대한 행정부의 집요한 반대와 저항이 있었지만, 우리나라에서는 특히 행정관료에 의해 정보자유 정책과 공공기록관리 정책이 분리되어 운영되고 조직적으로도 단절되어 실행되는 행정 풍토의 문제가 더 크다. 정보자유제도나 정부기록관리제도 같은 행정부의 정부입법 활동으로 만들어진 행정제도는 국민 전체의 이익을 구현하기보다는 그 제도를 관할하는 행정기관의 이해관계에 의해 운영되기 쉽다. 자기중심적이고 활동적인 적극적인 관료주의는 정부 조직의 독립성과 전문 리더십을 심각하게 저해한다. 한 나라의 정보자유제도와 공공기록관리제도를 법제도와 조직을 분리하여 독립적으로 운영하는 관료편의주의와 해당 조직 리더십의 비전문성이 이런 민주적 공공제도의 정착과 발전을 크게 저해하고 있다.

특히 정보자유제도와 국가기록관리제도를 운영하는 국가 조직들은 집행기관의 성격을 갖는 행정기관으로부터 독립적이며 전문적인 기관이어야 한다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 이것은 기구의 행정부나 행정집행기관으로부터의 독립을 말하는 것이다. 다른 행정기관들의 법규준수를 감독해야 할 이러한 국가정보감독, 국가기록관리 기구들을 서구에서는 행정부처에 속한 하부 집행기관으로 두지 않는다. 미국에도 정보자유제도와 공공기록관리제도를 담당하는 독립적인 조직이 존재한다. 독립적인 미국 국가기록관리처에는 독립적인 정보자유감독기구(OGIS)와 비밀기록관리제도 감독기구(ISOO)가 “위치”해 있다. 영국 호주 캐나다에서도 독립적인 정보자유감독기구와 공공기록관리기구가 존재한다. 그런데 우리나라에서는 행정안전부의 소속기관이나 부내 부서에서 국가 정보자유제도와 국가 기록관리제도를 총괄감독하고 있다. 이

것은 우리나라 정보자유제도와 기록관리제도의 개혁에서 가장 우선적으로 바뀌어야 될 부분이다.

행정부의 정부개혁을 지원하고 밀어주는 힘으로서의 국민의 의식이 한 나라의 국회-의회의 전반적인 의식 수준으로 나타난다면, 정보자유와 기록관리혁신에 관한 한 우리나라의 국민의 의식 수준은 아직도 낮은 수준에 머물고 있다고 보아야 한다. 더불어 정부 정책에 대한 국민의 참여 및 정부와의 소통 또한 낮은 수준의 거버넌스에 머물고 있다. 국민의 국정 참여와 지지를 증진하기 위해 공공기록관리와 정보자유제도를 발전시키자는 것인데 현재의 낮은 수준의 국민 참여와 소통은 또다시 미비한 공공기록관리와 낮은 수준의 정보자유로 악순환되고 있다. 정부의 정보자유 기록관리 정책을 힘있게 추진하고 시행할 추진세력으로서의 정책지향적 정치인 집단과 기록전문가 집단의 영향력이 우리나라에서는 미약하다. 이것은 전반적인 사회적 의식 수준의 문제이기도 하지만 특히 전문가 역량의 문제이기도 하다. 전문가 역량은 전문지식과 전문가윤리와 조직적 연대의 결합된 힘이다. 우리는 위로부터 주어진 “정보자유”와 공공기록관리제도를 아래로부터 국민의 요구와 전문가조직의 단결된 힘으로 바로잡고 개혁해야 하는 과제를 가지고 있다.⁴⁵⁾

열린 소통 사회와 책임 있는 정부를 만들기 위한 정보자유와 개혁이나 정부기록관리혁신도 대통령이나 소수의 정치인이 선도하는 것이 아니라, 그것에 대한 사회의 일정한 기대치가 있고, 국민이 그것을 요구하고, 전문가 집단이 추동하고 지원하는 시대가 되었다. 사회의 전부분에서 정보의 적절한 생산과 이용, 그리고 기록관리혁신이 필요한 시대

45) 공공정보공개법과 공공기록물관리법 모두 정부 입법으로 제정되었다. 노무현 정부의 정부기록관리혁신은 대통령의 의지로 추진된 위로부터의 정부혁신이었다. 이 시기 정부기록관리혁신이 일정한 성과를 거둔 것은 공공부문과 민간의 기록관리 전문가 집단의 역량이 어느 정도 존재했었고 조직화될 수 있었기 때문이기도 하지만 노무현 대통령 개인의 정부기록관리혁신에 대한 인식과 비전에 크게 추동되었기 때문이라고 보여진다.

가 되었다. 국민이 지지하는 정권이 정보자유와 정부기록관리 혁신을 수행할 수 있게 공론화하는 과정이 필요하다. 노무현 정부의 실책이 정권 교체를 불러오고, 공공기록관리의 쇠퇴를 가져온 것처럼, 미국경제의 활성화를 통해 미국의 저소득층과 중산층의 경제적 안정을 꾀하려는 오바마 행정부의 개방정부 정책이 실패하면, 오바마 행정부의 정보자유 확대와 정부기록관리혁신도 빛을 잃고 소멸될 위험성이 있기는 하다. 그러나 정보자유와 정부기록관리 혁신은 효과적인 정부, 민주주의 정부를 만드는 강력한 수단이다. 어느 행정부나 어느 공적 조직에서도 이와 같은 효과적인 굿 거버넌스 수단을 체계적으로 제도화하고, 그 당위성과 편익을 널리 알리고, 조직의 구성원과 국민이 활용할 수 있게 하는 것이 기록전문가의 책무이다.

ABSTRACT

FOI and Government Records Management Reforms under Obama Administration

Lee, Sang-min

Establishment and expansion of a FOI regime is a fundamental basis for modern democracy. Informed decisions and supports by the people are critical to establishment of democratic institutions and policies. The best tool to make informed decisions and to ensure accountability is the FOI. For effective FOI, good records management is necessary requirement. This paper observes and analyses the development of the FOI in the U.S., the Open Government policy, and the government records management reforms under Obama Administration to search viable solutions for Korean FOI and public records management reforms. Major revisions and advancement of the FOIA in the United States are examined, especially the revision of the FOIA as the OPEN Government Act of 2007. The FOIA revision enhanced greatly the freedom of information in the U.S. including the establishment of an independent FOI ombudsman by the Congress.

The paper also discusses the Presidential memoranda on the Open Government and the FOI by President Obama, the following directives, Presidential memorandum on government records management and the Government Records Management Directive. Major contents of the

directives, plans, and achievement are summarized and analysed.

Finally, this paper compares the government records management reforms under former President Roh Mu Hyun with the Obama's reform drive. The comparison found that major difference in the "top-down" government records reforms are the difference in democratic institutions such as weak congressional politics, strong bureaucratic obstacles, and relatively weak social and professional supports for the reforms in Korea, while these reforms were similar in terms that they were driven by insightful political leaders. Independent FOI ombudsman and national records administration are necessary for such democratic reforms.

Key words: freedom of information, records, FOI, FOIA, records management, open government, government records management