2019년 제3차 기록관리 정책포럼 자료집

기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호

| 일 시 | 2019. 9. 18.(수) 14:00~17:00

| 장 소 | 국가기록원 행정기록관 2층 세미나실

| 주 최 | 행정안전부 국가기록원

행정안전부
국가기록원

진행 일정

일 정		주 요 내 용	비 고
14:00~14:05	5′	개 회	사 회 자
14:05~14:10	5′	인사 말씀	국가기록원장
14:10~14:35	25′	주제발표 1 비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점	김창조 교수(경북대학교)
14:35~15:00	25′	주제발표 2 기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안	문현숙 사무관(국가기록원)
15:00~15:10	10′	휴 식	-
15:10~17:00	110′	종합 토론	사회 : 김형국 과장(국가기록원) 박지환 변호사(투명사회를 위한 정보공개센터) 장 신 상임연구위원(역사문제연구소) 정하명 교수(경북대학교)
17:00	-	폐 회	사 회 자

Contents

‖ 주제발표

▸ 1. 비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점 01

김창조 교수(경북대학교)

▸ 2. 기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안 23

문현숙 사무관(국가기록원)

‖ 토론요지문

▸ 1. '기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호' 에 대한 토론 47

박지환 변호사(투명사회를 위한 정보공개센터)

▸ 2. '기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호' 에 대한 토론 53

장 신 상임연구위원(역사문제연구소)

▸ 3. '기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호' 에 대한 토론 59

정하명 교수(경북대학교)

주제발표 1

비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점

김창조 교수(경북대학교)

비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점

김 창 조(경북대학교)

차 례

Ⅰ. 머리글
Ⅱ. 비공개 상한제도와 「정보공개법」 상 비공개 사유
Ⅲ. 「정보공개법」 상 비공개 사유와 공무원의 직무상 비밀
Ⅳ. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보공개제도와 「개인정보 보호법」에 의한 자기정보의 공개청구제도의 상호관계
Ⅴ. 「개인정보 보호법」 상 정보공개제도(개인정보열람청구권)와 개인정보 자기결정권
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 머리글

「공공기록물 관리에 관한 법률」 제35조 제3항은 "비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다"라고 규정하고, 동법 제36조는 "중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다"라고 규정하고 있다. 원칙적으로 기록물의 비공개 상한을 30년으로 규정하여 30년이 경과하면 모든 문서는 원칙적으로 공개하여야 하는데, 기록물의 성격에 따라서는 30년이 경과한 후에도 여전히 비공개하여야 할 필요성이 있는 정보가 있을 수 있다. 이를 위하여 현행 「공공기록물 관리에 관한 법률」은 기록물의 성격별로 비공개 상한제도를 달리 둘 수 있도록 규정하고 있다.

「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른 비공개 상한제도는 기록물의 공개 내지 정보공개를 전제한 제도이다. 만약 기록물의 공개 내지 정보공개를 전제하지 않는다면 기록물관리는 기록물의 적절한 보전에만 중점이 두어지기 때문에 비공개 상한제도 자체의 제도적 존재근거를 찾기 어려울 것이다. 국민의 알 권리 실현과 국민주권에 기초한 민주주의 실현이라는 측면에서 인정되는 기록물의 공개 내지 정보공개는 공공기관이 생산, 보유하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하거나 사전에 공표하는 형태로 국민에게 제공하는 것을 의미한다. 공개는 정보나 기록물을 열람하게 하거나 그 사본 혹은 복제물을 교부하는 것, 정보통신망을 통하여 제공하는 것 모두 포함한다.

기록물 이용의 법적 관계에서 사인의 법적 지위는 공공용물의 사용에 관한 공물관리자와 사용자 간의 법적 규제와 관련된다. 이에 관하여는 주로 「공공기록물 관리에 관한 법률」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등 관련 제 규정에 의하여 규정된다.

이하에서는 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 의한 비공개 상한제도의 시행에 수반한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 상 법적 쟁점을 검토하려 한다.

Ⅱ. 비공개 상한제도와 「정보공개법」 상 비공개 사유

1. 정보공개와 기록물공개

공공기관이 보유한 정보를 공개해 줄 것을 요청하는 국민의 지위가 어떤 헌법조문에 근거하여 정당화될 수 있는지에 대해서 학자들은 표현의 자유를 규정한 「헌법」 제21조에서 도출되는 것으로 보는 이도 있고, 국민주권을 규정한 「헌법」 제1조 제2항에서 도출하는 이도 있다.[1] 판례는 이에 대해 「헌법」 제21조 상의 표현의 자유 내지는 표현의 자유의 일환으로서의 국민의 알 권리에 기초하여 정보공개청구권이 성립된다고 이해하고 있다.[2] 이러한 「헌법」 상의 권리를 구체화한 법이 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 공공기관의 정보에 대하여 원칙적 공개원칙을 규정하면서 예외적으로 동법 제9조 제1항 각호에 예외적 비공개 사유를 규정하여 비공개 사유에 해당할 경우, 공개청구된 정보에 대하여 비공개 내지 부분공개하도록 규정하고 있다.

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 상 정보 개념과 「공공기록물 관리에 관한 법률」 상 기록물 개념은 그 개념적 범주가 일치하지 않지만, 기록물의 공개에 대하여는 「공공기관의

1) 성낙인, 『헌법학』 (17판)(서울: 법문사), p. 1246.
2) 대법원 1999. 9. 21., 선고, 97누5114, 판결.

정보공개에 관한 법률」에 따라서 그 공개 여부를 결정하고 있다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조 제1호는 "『정보』라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다.)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다"라고 규정하고 있다. 정보는 매체에 기재된 내용을 의미하며 무체물인 정보가 매체·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체에 기록되어 가독적(可讀的) 또는 가시적(可視的)인 형태를 취하고 있는 것을 의미한다.

「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조 제1호는 "『기록물』이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 말한다"라고 규정한다. 기록물관리법에서의 '기록물'은 모든 형태의 정보자료로서 물리적 실체를 의미한다. 공개할 대상으로서의 정보는 특정한 매체 단위로 구분하지 않으나 기록물은 매체 단위로 관리한다.

기록물과 정보의 성격적 차이와 개념 범주적 차이를 전제로 기록물에 대한 이용과 공개 청구를 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 공개제도와 별도로 규정하는 것도 법·정책적으로는 고려할 필요가 있다.

2. 비공개 상한제도와 비공개 사유

생산연도 종료 후 30년이 경과하여 비공개 상한제도의 적용대상이 되는 기록물로 분류하여 규정하는 제도적 의미는 시간적 경과를 고려하여 그동안 「정보공개법」 상 비공개 사유에 해당함을 전제로 비공개성을 유지한 정보에 대하여 이를 해제하여 더 이상 비공개 정보로 취급하지 않는다는 것을 시스템화하는 것이다. 그러나 비공개 상한제도의 적용대상인 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대하여도 예외적으로 비공개 사유로서 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 각호의 사유가 기능할 수 있다. 현실적으로 쟁점이 되는 사유는 주로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호, 제2호와 제5호 및 제6호를 들 수 있다. 이하에서는 이들 사유에 대하여 검토한다.

1) 법령상 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호)[3)]

3) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보

이 규정의 입법 취지는 대법원 판례에 따르면, 비밀 또는 비공개 사항을 규정한 각 개별 법령을 우선 적용하여 「정보공개법」 과의 상호충돌을 회피, 즉 비밀 또는 비공개 사항으로 다른 법률 등에 규정되어 있는 경우에는 이를 존중함으로써 법률 간의 마찰을 피하기 위한 것이라고 한다.[4)]

여기서 “비밀”이라 함은 단순히 형식적으로 「보안업무규정」에 따라 Ⅰ·Ⅱ·Ⅲ급 비밀 및 대외비로 분류되어 있다는 사실만으로 비밀해당성이 인정되는 것이 아니고(형식비), 해당 내용이 지금까지 일반에 공개되어 있지 않았고(미공지성), 계속 비공개를 유지하여야 할 필요성과, 상당성이 인정되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 제도 운영상, 법령상 형식비로 분류되어 있으면 이 규정의 비공개 사유에 해당한다고 하여 비공개 처리를 하는 것이 일반적이다.

비밀엄수의무를 규정하고 있는 「국가공무원법」 제60조가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호 소정의 비밀이나 비공개 사항을 정한 다른 법률에 해당하는지가 문제되는데 다수의 견해는 이에 포함되지 않는다는 입장이다.[5)]

2) 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 정보[6)](「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제2호)

이러한 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 정보가 제2호에 의해 비공개되려면 해당 정보가 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되어야 한다. 이는 국정에 대한 국민의 참여, 국정의 투명성, 국가적 의혹 해소, 그리고 개별 국민의 권익 보장과 같은 공개로 인한 이익과 공개되었을 때 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 미칠 영향을 전체적으로 검토하여 어느 이익이 더 우선하는지를 고려하여 판단해야 한다. 이 규정은 공개 시 국가나 사회 전체의 이익에 중대한 영향을 미치는 경우. 즉 정보공개로 발생할 수 있는 국가안전보장 등 국가의 중대한 이익침해를 방지하고자 함에 그 목적이 있다.[7)]

국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 사항으로서 법령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보에 해당할 경우에는 제1호 정보에 따라 공개 여부를 판단할 것이나, 이러한 규정이 없을 경우 당해 정보가 공개될 경우 관련 이익의 중대한 침해가 예상되는 경우

4) 대법원 2013. 1. 24., 선고, 2010두18918, 판결.
5) 박균성, 『행정법강의』 (16판)(서울: 박영사), 2019, p. 1118.
6) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제2호. 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보
7) 대법원 2006.1.13. 2004두 12629, 판결.

에는 이 규정에 따라서 실질비 해당 여부를 고려하여 그 공개 여부를 판단할 수 있다.

3) 행정운영정보와 의사형성과정정보(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제5호)[8)]

(1) 행정운영정보

행정기관이 행하는 업무 중 공개하는 것에 의하여 그 업무의 적정한 수행에 지장을 초래할 우려가 있는 정보는 비공개하는 것이 합리적이다. 이것을 입법화한 것이 「정보공개법」 제9조 제1항 제5호이다. 동 규정에 나열된 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리' 업무는 행정기관이 행하는 업무로서, 공개하면 그 적정한 수행에 지장을 미칠 우려가 있는 정보를 의미하는 '예시'로 이해하여야 한다. 법문을 규정함에 있어서 '감사 …… 등'이라고 함으로써 그 밖에 이에 준하는 모든 개별적 업무가 포섭이 가능하도록 되어 있다. 이들 영역에서 비공개로 되는 것은 행정운영정보 중에서 "업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는" 것이다. 이것도 다른 비공개 사유에서와 마찬가지로 「비교형량원칙」을 조문화한 것으로 공개로 인한 이익과 비공개로 인한 이익을 이익형량하여 비공개로 인한 이익이 현저히 클 때에만 비공개를 하라는 의미이다.

(2) 의사형성과정정보

행정기관의 의사결정이 적정하게 행하여지는 것이 필요하다는 관점에서 행정기관으로서 최종적인 의사결정전의 사항에 관한 정보를 공개하는 것에는 신중할 필요가 있다. 의사결정과정 또는 내부검토 과정 정보란 좁은 의미로는 현재 회의·검토가 진행되고 있고 집행이 개시되지 않은 정보를 의미하지만, 「정보공개법」 제9조 제1항 제5호가 "…… 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서"라고 하고 있으므로 회의·검토가 종료되어 해당 사항이 집행된 경우도 이 규정이 적용되는 경우가 있을 수 있다. 행정운영정보와 마찬가지로 의사형성과정정보도 정보공개가 행정기관의 적정한 의사결정에 지장을 미칠 염려의 유무 및 정도를 개별·구체적으로 고려하여 정보공개로 인한 이익과 비공개로 인한 이익을 비교형량하여 공개 여부를

8) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제5호. 감사 · 감독 · 검사 · 시험 · 규제 · 입찰계약 · 기술개발 · 인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구 · 개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

결정하여야 한다. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

4) 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제6호)[9]

'이름과 주민등록번호'는 '개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보'의 예시이다. 제6호에서의 개인은 제3호의 '국민'과 달리 사자(死者)가 유족 등 관계자의 권리이익을 침해하거나 감정을 상하게 할 수 있으므로 그 범위에서 원칙적으로 포함이 되는 것으로 이해할 것이다.

이에 관한 대법원 판례에 따르면, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '「정보공개법」'이라고 한다) 제9조 제1항 제6호 본문은 "해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개 대상정보의 하나로 규정하고 있다. 여기에서 말하는 비공개 대상정보에는 성명·주민등록번호 등 "개인식별정보"뿐만 아니라 그 외에 정보의 내용에 따라 "개인에 관한 사항의 공개로 인하여 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보"도 포함된다. 따라서 불기소처분 기록이나 내사기록 중 피의자신문조서 등 조서에 기재된 피의자 등의 인적사항 이외의 진술내용 역시 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 인정되는 경우에는 위 비공개 대상정보에 해당한다. 한편 「정보공개법」 제9조 제1항 제6호 단서 (다)목은 "공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보"를 비공개 대상정보에서 제외하고 있다. 여기에서 '공개하는 것이 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보'에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 개인의 사생활의 비밀 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 개인의 권리구제 등의 이익을 비교·교량하여 구체적 사안에 따라 신중히 판단하

9) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제6호. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.
가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

여야 한다.」[10]

사생활의 비밀과 자유는 「헌법」 제17조에도 규정이 되어 있다. 「헌법」에서 말하는 사생활의 비밀이라 함은 '외부의 자가 자신의 사적인 생활영역을 들여다보거나 공개하는 것에 대한 방어 및 보호'[11]를 의미하는 것으로 이해되고, 사생활의 자유는 '개개인이 자신만의 삶을 구상하고 이를 자유로이 형성해 나감에 있어 누구로부터도 간섭이나 방해를 받지 않을 자유'[12]를 의미하는 것으로 이해된다. 헌법재판소는 사생활의 비밀과 자유가 보호하는 것에는 개인의 내밀한 내용의 비밀을 유지할 권리, 개인이 자신의 사생활의 불가침을 보장받을 수 있는 권리, 개인의 양심영역이나 성적영역과 같은 내밀한 영역에 대한 보호, 인격적인 감정세계의 존중의 권리와 정신적인 내면생활이 침해받지 아니할 권리 등이 포함된 것으로 이해하고 있다[13]

사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보에 대하여는 「개인정보 보호법」에 의한 개인정보 보호와 중복되는 측면이 있기 때문에 「개인정보 보호법」 상 정보공개제도(개인정보 열람청구권)와 개인정보자기결정권의 항목에서 보다 구체적으로 검토하기로 한다.

3. 소결

이상에서 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대한 공개 여부를 판단할 때, 비공개 사유가 될 수 있는 이유에 대하여 살펴보았다. 전술한 사유를 종합하면, 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대한 비공개 사유로는 법령의 규정한 형식비, 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 실질비, 법령 등의 집행에 필요한 행정운용정보와 의사형성정보, 개인정보 등으로 나눌 수 있다. 생산연도 종료 후 30년이 경과한 기록물 중에서 법령 등의 집행에 필요한 행정운용정보와 의사형성정보를 이유로 비공개하는 것은 극히 예외적인 경우라고 할 수 있다. 따라서 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대한 핵심적 비공개 사유는 법령이 규정한 형식비, 국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 실질비와 개인정보라고 할 수 있다. 먼저 형식비와 실질비 및 비공개 사유 상호관계를 어떻게 볼 것인가를 명확히 함으로써 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대한 공개 여부의 판단기준을 추출할 필요가 있다.

10) 대법원 2017. 9. 7., 선고, 2017두44558, 판결.
11) 김철수, 『헌법학개론』 (서울: 박영사), 2006, p. 618.
12) 김철수, 전게서, p. 618.
13) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌마518.

Ⅲ. 「정보공개법」상 비공개 사유와 공무원의 직무상 비밀

정보공개제도에 있어서 일정한 합리적 이유에 근거하여 비공개할 것이 필요한 정보를 비공개 가능정보로서 동법 제9조에 규정하고 있다.[14] 이러한 정보공개제도상 원칙공개와 예외적 비공개의 취지는 법령비로서 보호되는 이익, 국가안전보장·국방·통일·외교 등의 이익, 재판 및 범죄예방·수사정보이익, 개인정보관련이익, 또는 법인 등의 정당한 이익, 업무의 적정수행 혹은 의사형성의 적정성을 확보하기 위한 이익 등이 정보공개제도의 운영과정에서 손상되지 않도록 함에 있다. 이와 같이 공개되는 이익과 공개되지 않는 이익은 모두 국민의 이익으로서 이 모두가 적절히 보호되도록 양자가 적절히 조정되어야 한다.[15]

한편「국가공무원법」과「지방공무원법」은 공무원에게 비밀엄수의무를 과하고 있고 이를 위반할 경우에 형벌과 징계처분의 대상이 된다고 한다.「정보공개법」상 비공개 사유와 공무원의 직무상 비밀의 상호관계를 규명할 필요가 있다.

1.「공무원법」상 비밀엄수의무규정의 취지

「공무원법」등이 비밀엄수의무규정으로 본래 보호하려는 것은 행정 측에서 요구하는 '직무상 비밀=행정상 비밀'이라고 볼 수 있다. 그러나 「헌법」상에도 명시되어 있듯이 공무원의 비밀엄수의무는 '정부의 이익을 위해서가 아닌 국민전체의 이익을 위하여' 공무원에게 과하여진 의무로서 이해되어야 하고 행정부 내의 질서유지를 위한 규정에 지나지 않는다고 하는 것은 너무 좁은 해석일 수 있다. 그러한 의미에서 '정부·행정당국의 이익'과 '국가 이익' 내지 '국민의 이익'과는 명확히 구별하여 생각할 필요가 있다. 현실적으로 비밀로서 취급되고 있는 사항 중에는 정부의 정치적 이익만을 위한 유사비밀(false secret)도 존재한다. 그러나 이것과 국가 이익이 관련된 진정한 비밀(true secret)을 엄격하게 구별하는 것은 그다지 쉬운 작업은 아닐 것이다.

공무원의 직무상의 비밀엄수의무는 국민에 대한 행정의 공개원칙의 중대한 예외를 구성한다. 그리고 직무상 비밀의 존재는 공무원 개인의 정보제공행위를 금지·제한하고 동시에 행정상 정보를 획득하려는 매스미디어의 취재·보도활동을 사실상·법률상 제약한다. 그 결과 국민의 알 권리와 표현의 자유 등의 권리와 사이에 긴장관계를 발생시키게 된다.[16]

---

14)「정보공개법」제9조는 공개청구에 대하여 행정기관의 공개의무를 명백히 하고 정보공개제도에 있어서 원칙공개의 기본적 틀을 명시하고 있다. 공공기관은 공개청구에 관련된 정보에 비공개 정보가 수록되어 있는 경우를 제외하고 당해 정보를 공개할 의무를 진다.

15) 정하중,『행정법개론』(13판)(서울: 법문사), 2019, p. 390.

16) 김창조,「정보공개법상 비공개 사유와 공무원의 비밀엄수의무」,『공법연구』제35집 제2호, 2006, p. 339.

2. 직무상 비밀의 성립요건

대법원 판례에 따르면 "「국가공무원법」 상 직무상 비밀이라 함은 국가 공무의 민주적, 능률적 운영을 확보하여야 한다는 이념에 비추어 볼 때 당해 사실이 일반에 알려질 경우 그러한 행정의 목적을 해할 우려가 있는지 여부를 기준으로 판단하여야 하며, 구체적으로는 행정기관이 비밀이라고 형식적으로 정한 것에 따를 것이 아니라 실질적으로 비밀로서 보호할 가치가 있는지, 즉 그것이 통상의 지식과 경험을 가진 다수인에게 알려지지 아니한 비밀성을 가졌는지, 또한 정부나 국민의 이익 또는 행정목적 달성을 위하여 비밀로서 보호할 필요성이 있는지 등이 객관적으로 검토되어야 한다"고 한다.[17] 즉, 판례에 따를 경우, 비밀엄수의무의 객체가 되는 비밀은 실질적으로 보호할 가치가 있어야 한다. 일반적으로 실질적으로 보호할 가치가 있다는 것이라 함은 당해 비밀이 ① 미공지의 사실이고, ② 비밀로서 보호할 필요성이 있고, ③ 비밀로서 보호할 상당성이 있을 것 등의 3요건을 충족하는 것을 의미한다고 생각된다.

제1요건인 비공지성은 당해 정보가 널리 알려져 있지 않다는 것을 의미한다. 당해 정보가 이미 널리 알려진 경우에는 이미 그 정보를 비밀로 할 이유가 없기 때문이다.[18]

제2의 요건인 비밀보호의 필요성이라 함은 그 비밀을 보호하여야 할 이익이 정당한가 여부 그리고 어느 정도 중요한가 여부의 문제이다. 비밀엄수의무의 보호법익은 형벌 또는 징계벌로서 제재하면서까지 보호하여야 하는 것이기 때문에 당연히 그것에 상응하는 보호의 필요성이 존재하여야 한다.

제3의 비밀보호의 상당성은 두 번째 요건인 비밀의 필요성의 일부라고 보는 것도 가능하다.[19] 이것은 비밀의 내용이 헌법이나 법률에 위반하여 위법인 경우에는 비밀의 보호는 인정되지 않는다는 요건이다. 소위 「위법비밀」을 배제한다는 취지이다.[20] 아무리 효율적 행정을 확보하기 위한 것이라고 하더라도 헌법이나 법률에 위반하는 비밀을 보호할 수는 없을 것이다.[21]

17) 대법원 1996. 10. 11., 선고, 94누7171, 판결.

18) 단지 정보가 단편적으로 알려져 있지만 그 정보 자체가 아직 널리 알려져 있지 않는 경우에는 여전히 비밀로서 보호할 이유가 있을 수 있다. 또한 비공식적으로 공표되더라도, 공식적으로 공표되어 있지 않는 경우에도 비밀로서 보호되어야 할 경우도 있을 수 있다.

19) 제2와 제3의 요건을 합하여 비밀보호의 필요성으로 포착하는 것도 가능하다. 두 가지 요건을 합하여 「필요성」이라는 요건으로 기술하는 경우가 많다.

20) 이것과 동시에 공무원에게는 내부고발의 권리가 있는 것을 의미한다. 행정기관이 위법하게 정보를 은닉할 때에는 공무원은 그것을 내부고발하여 공표할 권리가 있다. 이것에 대하여 비밀엄수의무 위반을 이유로 형벌이나 징계처분을 가하는 것은 적절하지 않을 것이다.

21) 김창조, 전게논문, p. 344.

3. 「정보공개법」 상 비공개 사유와 공무원의 직무상 비밀 상호관계

공무원의 직무상 비밀을 둘러싼 논의에 있어서 논의의 핵심은 법률상 보호가치가 있는 직무상 비밀은 무엇인가 또는 무엇을 가지고 비밀성을 인정할 것인가의 문제이다.[22] 이 점에 관하여 형식비설과 실질비설의 대립이 있다.[23] 형식비설은 행정청에 의하여 비밀로서 지정되고 취급되는 사항·문서는 모두 직무상 비밀에 해당한다고 한다. 이것에 대하여 실질비설은 비밀로 보호되기 위해서는 비밀로 지정·취급을 받는 것만으로 충분하지 않고, 전술한 바와 같이 보호할 가치가 있는 실체(실질적 비밀성)를 갖추어야 한다고 한다.[24] 다수의 학설과 판례는 실질비설을 취하고 있다.

「정보공개법」은 공개청구된 정보가 비공개 사유에 해당하는 경우에는 공개하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 그러나 공개하여서는 안 된다는 취지는 「공무원법」 상의 비밀엄수의무를 과하고 있는 규정에 있어서 비밀을 지칭하는 것은 아니다. 대법원 판례에 따르면 「국가공무원법」 등에서 규정하는 행정기관의 직원에게 비밀엄수의무를 과하고 있는 규정에 있어서 비밀은 실질비에 한정된다.[25] 이와 같은 실질비를 누설하면 당해 행위는 「국가공무원법」 등의 위반이 되고 징계처분 또는 형사처벌의 대상이 된다.[26] 정보취급에 관하여 「정보공개법」과 「국가공무원법」 혹은 「지방공무원법」을 모두 고려할 때, 공무원은 「정보공개법」에 의한 비공개 정보 이외의 정보를 공개하여야 할 의무, 비공개 정보를 공개하여서는 안 된다는 의무, 그리고 「국가공무원법」 등에 의한 실질비를 누설하여서는 안 된다는 의무를 동시에 부담하고 있다.

직무상 비밀범위와 정보공개행정상의 비공개 정보범위 획정은 양자 간에 모순·저촉이 발생하지 않도록 적절한 법해석과 제도운용이 필요하다. 이들 양자의 관계를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 형식비의 지정을 받지 않고 비공개 정보에 해당하지 않는 정보(공개청구에 의거하여 공개된다)

22) 박균성, 「전게서」, p. 1116.
23) 어떠한 비밀을 보호하려는가에 대하여 다음의 4가지 견해가 있을 수 있다. 즉, ① 명시적으로 비밀로서 지정된 것만을 보호하려는 것으로 보는 견해(단순 형식비설), ② 명시적으로 비밀로 지정된 것에 부가하여 실질적으로 비밀로 되어야 될 것을 보호하려는 것으로 보는 견해(가중적 형식비설), ③ 실질적으로 비밀로 되어야 될 것만을 보호하려는 것으로 보는 견해(단순 실질비설), ④ 명시적으로 비밀로서 지정된 것 가운데 실질적으로 비밀로 되어야 되는 것을 보호하려는 견해(한정적 실질비설) 등이 있을 수 있다. 이러한 견해 중에서 ② 가중적 형식비설이 비밀을 인정하는 범위가 가장 넓고 ④ 한정적 실질비설이 가장 좁다고 할 수 있다.
24) 김철용, 『행정법』 (서울: 고시계사), 2018, p. 833.
25) 대법원 1996. 10. 11., 선고, 94누7171, 판결.
26) 대법원 1996. 10. 11., 선고, 94누7171, 판결.

둘째, 형식비의 지정을 받았지만 비공개 정보에 해당하지 않는 정보(이 정보는 공개청구에 의거하여 공개될 수 있고, 동시에 형식비 지정도 해제되어야 할 것이다.)

셋째, 형식비의 지정을 받았고 형식상 비공개 조항에도 해당하지만 실질비라고 할 수 없는 정보(이 정보는 형식상 비공개 정보에 해당하지만 구체적 사정을 비교형량하여 공개하여야 할 경우가 있다. 그리고 행정이 지향하여야 할 목표로서 실질비의 범위와 일치시키도록 형식비 및 비공개 정보 범위를 재검토하여야 한다. 공익상 이유에 의한 재량적 공개는 이러한 경우에 적용된다)

넷째, 형식비의 지정을 받고 비공개 정보에도 해당하고 실질비에도 해당하는 정보(이 정보만이 궁극적으로는 비밀엄수의무범위에 들어가는 정보로서 공개청구에 의해서도 공개되지 않는다) 등으로 분류할 수 있다. [27]

생산연도 종료 후 30년 경과 비공개 기록물 중 비공개의 필요성 존부 판단은 가능한 한 당해 기록물이 형식과 실질 양면에 있어서 비밀성을 갖추고 있는가 여부를 기준으로 행하는 것이 타당할 것이다. 이들 유형 중 넷째 유형이 비교적 이 기준에 적합한 것이라고 생각된다.

4. 소결

공공기관이 보유하는 비밀정보 · 자료가 시간의 경과와 더불어 비밀정보로서 가치를 상실하고 비밀엄수의무규정에 의하여 보호하려는 이익을 상실하는 케이스도 많다고 생각된다. 또한 국민의 이익을 보호하고 정부 · 행정에 대한 국민의 신뢰를 확실히 하기 위해서도 일정한 기간의 경과 후에는 비밀자료의 원칙적 공개화를 제도화하여 국민에게 당해 정보를 비밀로 할 만한 가치가 있는가 여부를 검증할 기회를 부여하는 것이 바람직할 것이다. 생산연도 종료 후 30년 경과 비공개 기록물에 대하여는 전형적으로 이러한 필요성이 제기되는 정보라고 생각된다. 이러한 측면에서 제시할 수 있는 합리적이라고 생각되는 한 가지 기준은 상기 4유형 중 마지막 유형 즉, '형식비의 지정을 받고 비공개 정보에도 해당하고 실질비에도 해당하는 정보' 이외에는 원칙적으로 모두 공개하는 것이 타당할 것이다. 이러한 요건을 갖춘 정보는 그 형식면이나 실질에 있어서 가장 이론이 없이 인정될 수 있는 예외라고 생각된다. 다만 형식비에 지정되어 있지는 않지만 생산연도 종료 후 30년 경과 후에도 여전히 실질비의 요건을 갖추고 있는 정보에 대하여도 비공개로 처리함이 타당하지만 이 경우 그 인정에는 상기 유형보다 엄격한 인정절차를 취할 필요가 있을 것이다. 생산연도 종료 후 30년 경과

27) 김창조, 전게논문, p. 342.

후의 기록물에 법률상 보호가치가 있는 비밀성을 갖추고 있는가에 대한 요건충족 여부의 심사주체와 절차에 대하여는 제도적 보완이 필요하다고 생각된다.

Ⅳ. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보공개제도와 「개인정보 보호법」에 의한 자기정보의 공개청구제도의 상호관계

국가 내지 지방자치단체의 정보관리행정은 정보수집, 소극적 정보관리, 적극적 정보관리(정보공개), 정보의 보존 등의 국면으로 나눌 수 있다. 적극적 정보관리로서 정보공개제도는 법적으로는 국민의 알 권리를 구체화하고, 정책적으로는 행정과정에의 국민참여 확대와 투명성을 제고하는 제도로서 입법화되었다. 현대 행정의 정책 형성·결정과정 및 집행과정 등의 총체적 행정과정에 있어서 정보공개와 국민참여 요청은 민주국가에 있어서 행정의 존재이유로서의 공공성을 실현하기 위한 불가결의 기술적 전제조건이다. 달리 표현하면, 정보공개는 행정의 민주적 기초 확보와 과학적 합리적 근거 제시를 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 정보공개제도는 국민주권·민주주의 실현을 위한 제도로서의 위치설정이 가능하지만 이 제도는 재판과 같이 이해관계를 가진 자의 권리보호제도가 아니고 개개 국민의 전체적 이익을 확보하기 위한 공익적 내지 객관법적 제도로 파악된다.

정보공개제도는 정보관리법 전체 중에서 보면 주관법적 권리보호제도인 「개인정보 보호법」 상의 개인정보 열람청구나 「행정절차법」 상 문서열람제도[28]와 구별된다. 「개인정보 보호법」 이나 「행정절차법」에 있어서 열람제도는 권리보호의 필요성에서 만들어진 제도로써 권리보호 필요성의 요건을 충족시킨 경우에 열람청구권이 인정되게 된다. 따라서 「행정절차법」 상 열람청구권제도는 제도의 형성에 있어서도 그 운용과정에 있어서도 알 권리 자체가 원용되지 않고 있다. 국민의 알 권리는 국민이 이해관계를 가지는 것을 요건으로 하지 않고 인정되는 것으로 객관법적 제도를 근거지우는 것이 가능하다는 점에서 의미가 있는데 이것을 근거하여 제도화한 것이 「정보공개법」 이다. 정보공개의 철학적 배경은 '공공기관의 정보는 국민의 공유재산' 이라는 관념이다.[29] 이러한 철학으로부터 궁극적으로 도출되는 정보공개제도는 첫째, 누구도 청구권자가 될 수 있고(청구권 주체의 무한정성), 둘째, 모든 공공기관의 정보가 공개청구의 대상이 되며(대상정보의 무한정성), 셋째, 공개방식의 제한이 없는(공개방식의 무한정성) 등의 3개의 무한정성이다. 그러나 현실적 제도에서는 '둘째' 원칙의 경우 대립되는 우월적 이익 예컨대, 공익 또는 법인 또는 개인의 이익보호요청에 따라 이익형량을

28) 「행정절차법」 제37조
29) 芝池義一, 「現代國家の公共性分析」, 『情報管理行政論』 (東京: 日本評論社), 1990, p. 134 以下.

통한 공개대상의 예외를 규정하고 있으며, '셋째' 원칙의 경우에도 정보공개행정의 효율성과 신청에 관한 처분제도를 운영하는 법·기술적 한계로 인하여 일정한 형식과 정보의 특정을 요구하고 있다.

이상의 것을 요약하면 개인정보에 대한 공개청구방식으로 2가지 방식이 예정되어 있다. 첫째「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개청구이다. 객관법적 권리를 전제한「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개청구는 동법 제5조에 따라 국민이면 누구나 제한 없이 청구할 수 있다.[30] 이에 비하여「개인정보 보호법」에 따른 개인정보공개청구(개인정보열람)는 개인정보에 대한 정보주체[31]만이 자신의 개인정보에 대한 열람을 해당 개인정보처리자에게 요구할 수 있다고「개인정보 보호법」상 규정하고 있다.[32] 우리나라의 경우「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 개인정보에 대한 본인의 공개청구의 경우에는 보호이익이 침해되지 않는다는 것을 이유로 당해 정보의 공개를 인정되고 있으나 양 제도의 차이를 고려한 거시적 측면에서 보면 개인정보에 대한 본인 청구의 경우에는「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개를 청구할 것이 아니라,「개인정보 보호법」에 따른 개인정보공개청구(개인정보열람)를 이용함이 타당할 것이다. 왜냐하면 전자는 모든 사람에게 균질하게 보호되는 객관법적 권리이고, 후자는 법률상 이익이 있는 당사자에게만 인정되는 주관법적인 권리이기 때문이다.

Ⅴ.「개인정보 보호법」상 정보공개제도(개인정보열람청구권)와 개인정보자기결정권

1. 개인정보자기결정권의 내용

「개인정보 보호법」제2조 제1호는"개인정보란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말한다"라고 규정하여 개인식별형 정보를 개인정보로서 정의하고 있다. 개인식별 가능 여부는 당해 정보를 취급하는 자마다 다를 수 있는 상대적인 것이다. 메일 주소의 정보만으로 일반적으로 개인식별을 할 수는 없다고 해석되지만, 당해 메일 주소를 이용하는 자가 소속단체, 당해 메일 주소를 조합하여 당해

30)「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제5조(정보공개 청구권자) ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다. ② 외국인의 정보공개 청구에 관하여는 대통령령으로 정한다.

31)「개인정보 보호법」제35조 제3호. "정보주체"란 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다.

32)「개인정보 보호법」제35조 제1항

본인을 식별하기 쉽게 되면 이러한 메일 주소도 개인정보에 해당하게 된다. 오늘날 개인정보 주체는 자신에 관한 정보의 생성과 유통, 소멸 등에 대해 주도적으로 관여할 권리인 개인정보자기결정권을 갖는 것으로 이해되고 있다. 이러한 개인정보자기결정권의 헌법적 근거에 대하여 헌법재판소는 다음과 같이 설시하고 있다. 즉, '인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 「헌법」 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다.'[33]

개인정보자기결정권은 개인정보의 수집·이용·제공에 관한 동의권을 토대로 자기정보에 대한 열람청구권, 정정·삭제·차단청구권, 처리정지·파기청구권으로 구체화될 수 있다. 동의권[34]은 개인정보자기결정권의 핵심을 구성하는 것으로서 자신에 관한 정보의 수집·이용·제공 등은 원칙적으로 정보주체의 의사에 따라야 한다는 것이다. 정보주체의 동의를 얻지 않고서 개인정보를 처리하는 공권력 작용은 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당함으로 그 경우에는 반드시 법률에 근거가 있어야 한다. 열람청구권[35]은 개인정보처리자를 상대로 개인정보열람을 청구할 수 있는 권리인데, 정보주체로 하여금 자신에 관한 정보가 어떤 내용으로 기록·보유되어 있는지, 어떠한 목적을 위해 이용되고 있는지, 그 관리상의 안전상태는 어떠한지 등에 대해 확인할 수 있게 한다. 정정청구권 및 삭제·차단청구권[36]은 자신의 개인정보에 내용상 부정확하거나 불완전한 부분이 있음을 인식하게 된 때에는 정보주체는 언제든지 그 정보의 보유자에게 오류사항에 대해 지적하고 정정할 것을 요구할 수 있는 권리를 의미한다. 이러한 정정요구가 있는 경우 정보보유자는 법률이 허용하는 특별한 사정이 없는 한 그 부분을 정정하여야 하며, 그 정정사실을 정보주체에게 통지하여야 한다. 정보주체는 정보보유자에게 자신에 관한 정보를 삭제할 것을 청구할 수 있다. 정보주체의 삭제청구가 있는 경우, 개인정보처리자는 그에 따라 삭제를 하여야 하나, 법적으로 혹은 현실적으로 삭제가

33) 2005. 7. 21. 2003헌마282·425(병합) 전원재판부.
34) 「개인정보 보호법」 제22조
35) 「개인정보 보호법」 제35조
36) 「개인정보 보호법」 제36조

불가능하거나 곤란한 사정이 있는 경우에는 정보주체의 삭제청구에도 불구하고 개인정보처리자는 그 정보의 이용을 차단하는 조치를 취하는 것으로 삭제에 갈음할 수 있다. 개인정보가 수집 당시 예정되었던 기간을 경과하여 이용되고 있거나 지속적인 처리가 업무상 불필요하게 된 경우 혹은 원래의 목적 외의 용도로 처리되고 있는 경우 정보주체는 언제든지 개인정보처리자에게 해당 개인정보처리의 정지를 청구할 수 있는 권리를 가진다.[37] 또한 개인정보의 처리가 자신이나 타인에게 부당하고 실질적인 손해나 고통을 초래하고 있거나 초래할 가능성이 있는 경우에도 정보주체는 개인정보처리자에게 즉시 혹은 상당한 시간의 경과 후에 그 처리의 정지를 청구할 수 있다.[38]

2. 개인정보의 유형별 보호밀도의 차별화

1) 개인정보의 범위

「개인정보 보호법」은 개인정보에 대하여 "『개인정보』란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다"라고 규정하고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 비공개 사유로서 개인정보에 관하여 "해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보"라고 규정하고 있다. 즉, 「개인정보 보호법」은 개인정보를 개인식별형 정보로 규정하고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 사생활 비밀침해형 정보라고 규정하여 문리적 해석에 따를 경우, 그 적용대상이 「개인정보 보호법」에 비하여 좁게 해석될 수도 있으나 실무상 개인식별정보=사생활의 비밀침해정보로 해석·운용하여 개인정보의 보호범위를 넓게 보고 있다.

개인정보의 개념요소를 보면 다음과 같다. 첫째, 생존하는 개인에 관한 정보라는 것을 들 수 있다. 사망자에 대한 정보는 적용대상이 아니다. 사망자의 정보는 그것이 사망자의 정보인 동시에 관련되는 유족의 정보이기도 하여 생존하는 유족의 정보가 되는 경우에 한하여 「개인정보 보호법」의 적용이 있을 뿐이다. 현대사회에서 인간의 일상적 삶이란 사실 개인정보의 지속적 생산 및 이용 그리고 교환의 과정이라고 할 수 있다. 대개 사람들은 사회인으로서 100~200개 정도의 개인정보를 소유하고 있다고 한다. [39]

37) 「개인정보 보호법」 제37조
38) 권건보, 「정보주체의 개인정보자기결정권」, 『개인정보 보호의 법과 정책』(고학수 편)(서울: 박영사), 2016, pp. 62~86.
39) 김주영·손형섭 공저, 『개인정보 보호법의 이해』」(서울: 법문사), 2012, pp. 160~161.

둘째, 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보 즉, 개인의 식별가능성을 가진 개인정보이어야 한다. 개인을 알아볼 수 있는 정보란 예명, 펜네임 그리고 방범 카메라에 기록되는 영상도 이에 해당한다. 그리고 종업원의 정보도 개인이 식별할 수 있는 정보라면 당연히 개인정보에 해당한다. 법인의 대표자의 성명도 본인을 식별할 수 있는 이상 개인정보에 해당하게 된다.

전술한 바와 같이 개인식별 가능 여부는 당해 정보를 취급하는 자마다 다를 수 있는 상대적인 것이다. 메일 주소의 정보만으로 일반적으로 개인식별을 할 수는 없다고 해석되지만, 당해 메일 주소를 이용하는 자가 소속단체, 당해 메일 주소를 조합하여 당해 본인을 식별하기 쉽게 되면 이러한 메일 주소도 개인정보에 해당하게 된다.

개인사업자의 사업에 관한 정보는 순수한 개인정보로 구분하기 곤란하지만, 그 내용에 개인의 학력, 기능, 신체, 재산 및 각종 사회·경제적 활동에 관한 정보를 통하여 '개인을 알아볼 수 있는 정보'에 해당하는 경우는 「개인정보 보호법」의 적용을 받게 된다.[40]

개인정보를 암호화한 정보에 대하여도 통상, 당해 암호의 발신자 및 수신자에 있어서는 용이하게 당해 정보를 개인을 식별하는 정보로 복원할 수 있다면 개인정보에 해당하지만, 일반적으로 그 암호에 접근한 제3자에 의하여 당해 정보로부터 특정 개인을 식별할 수 없기 때문에 개인정보에 해당하는 것은 아니다.

주관법적 권리를 보호하는 「개인정보 보호법」에 따를 경우, 사자에 대하여는 권리보호 주체가 존재하지 않기 때문에 기술적으로 그 보호필요성이 거의 사라지는데 반하여, 객관법적 권리를 보호하는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따를 경우 사자에 대하여도 사후에 당사자가 아닌 제3자가 공개 등을 청구하는 경우가 있을 수 있다. 어떤 개인이 사망한 경우에는 이제 더 이상 「헌법」 제17조에 의해 보호대상이 되지는 않지만 인간의 존엄성을 보장하고 있는 「헌법」 제10조에 의하여 그 개인에 대한 사회의 기억이 남아 있는 동안은 여전히 개인정보가 비공개될 것을 요구하는 것으로 이해할 필요가 있다. 구체적으로 사후 몇 년이 지나면 개인에 대한 사회의 기억이 사라진다고 볼 것인지 여부는 시대 상황에 따라 가변적이기 때문에 법적 소여에 따른 사회적 합의가 필요할 것이다.

2) 민감정보와 고유식별정보

「개인정보 보호법」은 민감정보 및 고유식별 정보의 전부 또는 일부에 대한 수집·이용을 특별히 더 제한하고 있는 바, 이는 특별한 경우를 제외하고는 민감정보 및 고유식별 정보를

40) 김주영·손형섭 공저, 전게서, p. 161.

수집 및 이용할 필요성이 적고 수집 및 이용에 따른 개인정보의 침해가능성이 크기 때문이다. 동법은 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활, 유전정보, 범죄경력자료에 해당하는 정보를 민감정보로 규정하고 있으며, 이의 수집·이용을 위해서는 통상적인 개인정보의 수집·이용에 대한 동의와는 별도의 동의를 얻거나 다른 법령이 민감정보의 수집·이용을 요구·허용하여야 한다고 규정하고 있다. 「개인정보 보호법」은 그 규정 형식상 민감정보에 해당하는 정보를 한정적으로 열거하는 형식을 취하고 있는데, 그와 같은 한정적 열거방식은 개인정보처리자에 대해 개인정보처리자에게 대해 예측가능성을 높인다는 장점이 있으나, 민감정보를 지나치게 한정하는 것이 타당하지 않다는 지적도 있다.[41)]

또한 「개인정보 보호법」은 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 및 외국인등록번호를 고유식별정보로 규정하고 개인정보처리자가 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우나 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 수집·이용을 요구하거나 허용하는 경우 이외에는 고유식별정보를 수집·이용할 수 없도록 규정하고 있다.

「개인정보 보호법」이 민감정보 및 고유식별정보의 수집·이용제한에 관하여 별도로 규정하는 취지는 일반적 개인정보에 비교하여 높은 권리보호밀도를 요구하는 이들 정보를 수집·이용과정에 강화된 형태의 보호시스템을 통하여 보호하는 데 있다고 생각된다.

개인정보와 관련하여 비공개 상한제도 도입에 있어서 이들 제도가 시사하는 바는 개인정보를 성격별로 유형화하여 각각의 권리보호밀도 내지 개인정보의 민감정도를 고려한 비공개 상한제도를 수립하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

3. 소결

「개인정보 보호법」은 개인정보 주체가 자신에 관한 정보의 생성과 유통, 소멸 등에 대해 주도적으로 관여할 권리인 개인정보자기결정권을 갖는 것을 전제로 자기정보에 대한 열람청구권, 정정·삭제·차단청구권, 처리정지·파기청구권 등을 구체적으로 규정하고 있다. 이러한 권리는 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에도 그대로 적용된다고 해석된다. 그러나 이러한 권리는 개인정보 주체가 생존하는 것을 전제로 인정되는 권리이기 때문에 개인정보 주체가 사망한 이후에는 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보공개청구는 불가능하다고 생각된다.

본인 사망 후 「개인정보 보호법」 혹은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 공개청구권이 상속되는가 여부가 문제되는데, 판례는 "본건 조례에 의거한 공문서 등의 공개

41) 장주봉, 「개인정보의 수집 및 이용에 관한 규제방식」, 『개인정보 보호의 법과 정책』(고학수 편)(서울: 박영사), 2016, pp. 235~236.

청구권은 청구권자의 일신에 전속하는 권리로 상속의 대상이 되지 않기 때문에 본건 소송 중 동 피고인에 관한 부분은 그 사망에 의하여 당연히 종료한다"고 판시하여 공개청구권의 상속을 부정하고 있다.[42] 이 점에 관하여 학설은 「개인정보 보호법」 혹은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보공개청구권이 일신전속적이라고 보기 때문에 별다른 이론이 없는 것 같다.[43]

다만 본인 사망 후 본인이 아닌 제3자가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보공개청구권이 행사될 경우가 있는데, 이 경우에도 그 개인에 대한 사회의 기억이 남아 있는 동안은 인간존엄의 보장이라는 측면에서 공개가 제한 될 수 있다.

한편 「개인정보 보호법」은 민감정보 및 고유식별정보의 수집·이용제한에 관하여 강화된 형태의 규제를 가하고 있다. 이러한 규정이 비공개 상한제도의 제도설계에 시사하는 바는 정보주체의 사후, 개인정보의 취급에 있어서도 정보의 민감도에 따라서 차별적으로 상한을 설정할 필요가 있다는 것이다. 이렇게 함으로써 당해 정보의 공개에 따른 공익보호와 개인정보의 보호이익을 적절히 조화시킬 수 있을 것이다.

Ⅵ. 맺음말

이상에서 비공개 상한제도 도입에 수반하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과 「개인정보 보호법」 상 제기되는 법적 쟁점에 대하여 검토하였다. 이상의 논의를 요약하여 비공개 상한제도 도입에 필요한 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 대하여도 계속하여 예외적으로 비공개 사유로서 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제1호, 제2호와 제5호가 적용될 수 있다. 이 경우에는 비공개 사유를 한정적으로 해석하여 '형식비의 지정을 받고 비공개 정보에도 해당하고 실질비에도 해당하는 정보' 이외에는 원칙적으로 모두 공개하는 것이 타당할 것이다. 기록물이 생산연도 종료 후 30년이 경과한 후에는 비공개 필요성이 상실되었다고 볼 수 있는 경우가 많기 때문에, 상기 비공개 사유가 존재하더라도 당해 사유가 실질비로서 내용(비공지성, 비밀로서 보호할 필요성, 상당성)을 갖고 있는 경우에 한하여 예외적으로 비공개로 처리하는 것이 타당할 것이다. 특히 동 규정 제5호 사유, 즉 행정운용정보와 의사형성정보에 대하여는 보다 엄격한 취급을 할 필요가 있다.

42) 最判 平成 16·2·24, 判時 1854号41頁.
43) 宇賀克也 ,『情報公開と公文書管理』(東京: 有斐閣), 2010, p. 53.

둘째, 국제적으로 개인정보 보호가 강화되고 있는 추세에 비추어, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제6호 정보와 「개인정보 보호법」의 적용대상인 개인정보에 대하여는 개인정보 주체가 생존하는 동안은 본의의 동의나 법령상 규정하는 경우를 제외하고는 비공개로 처리함이 바람직하다고 생각된다. 사후의 개인정보 취급에 있어서는 개인정보의 민감도 혹은 권리보호밀도를 고려하여 차별적으로 비공개 상한을 설정할 필요가 있다. 이러한 방향에서 비공개 상한제 제도설계를 하는 것이 「개인정보 보호법」 과의 제도적 정합성의 확보에도 의미가 있을 것이다.

셋째, 현행 「민사소송법」 제344조 제2항에 따라서 공문서에 대하여는 문서제출명령제도가 기능하지 못하기 때문에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 기록물공개 또는 정보공개제도가 증거수집 및 제출방법으로 이용된다. 재판제도에서 문제되는 권리는 주로 주관법적 권리이다. 따라서 이에 합당한 별도의 제도를 정비하는 것이 필요하다. 공문서 제출명령제도를 법령상 규정하지 않고 이에 대신하여 객관법적 권리를 규정하는 정보공개제도를 이용하게 하는 것은 입법적 결함이라고 보여 진다. 이에 대한 제도적 개선이 필요하다고 생각된다. 「행정소송법」에는 행정심판기록에 대하여는 제출명령제도를 규정하고 있지만[44], 그 밖의 공문서의 경우에는 동법 제8조 제2항에 따라서 「민사소송법」의 적용을 받기 때문에 문서제출명령제도를 활용할 수 없다. 공문서에 관한 문서제출제도상 행정심판기록과 다른 공문서의 취급의 차이가 보여지는데, 이는 법적 측면에서 볼 때, 합리적 차별이라고 해석하기 어렵다. 이에 대한 적절한 제도개선이 요구된다.

44) 「행정소송법」 제25조

주제발표 2

기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안

문현숙 사무관(국가기록원)

기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안

문 현 숙(국가기록원)

차 례

1. 머리글
2. 해외 사례
3. 소관 법령 및 국가기록원 소장기록물 분석
4. 비공개 상한기간 지정 방안
5. 맺음말

1. 머리글

1.1. 배경 및 목적

우리나라 기록물 공개제도는 참여정부 기록관리 혁신에 따라 전면 개정된 「공공기록물 관리에 관한 법률」(2007년 개정)(이하 '「공공기록물법」'이라 한다)에 따라 본격 시행되었다. 이는 기록물관리기관이 보유한 기록물에 대한 공개제도로서, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 '「정보공개법」'이라 한다)에 따른 공공기관이 생산·보유한 정보에 대한 공개제도와는 구분된다. 기록물 공개제도는 생산 후 30년이 지난 기록물의 공개를 원칙[1]으로 비공개 기록물을 주기적으로 재분류[2]하여 공개하는 것이 주된 내용이다. 그럼에도 불구하고 공개를 유예[3]

1) 「공공기록물법」 제35조(기록물의 공개 여부 분류) 제3항 비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 지나면 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다.
2) 「공공기록물법」 제35조(기록물의 공개 여부 분류) 제2항 기록물관리기관은 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류된 연도부터 5년마다 공개 여부를 재분류하여야 한다.

할 필요가 있는 기록물에 대해서는 일정기간까지 보호하는 장치도 마련되어 있다.

그간 국가기록원은 「공공기록물법」 공개제도에 따라 30년 공개원칙을 적용하고 5년 주기 재분류를 추진해 왔다[4]. 지난 10여 년간 공개재분류 현황은 전체 8천1백만여 건을 대상으로 공개(부분공개 포함)가 67%(5천4백만여 건), 비공개가 33%(2천7백만여 건)이다. 공개로 재분류된 소장기록물은 열람, 학술연구, 전시 등에 적극 제공 · 활용되고 있다. 비공개로 재분류된 기록물에는 생산 후 30년이 경과된 기록물도 포함되어 있다. 이는 기록물에 있는 정보의 민감한 내용을 적절하게 보호하기 위한 상한기간이 마련되지 않아 지속적으로 비공개로 분류되고 있기 때문이다.

국가기록원은 비공개 상한제도 도입을 위해 법률 도입 시기부터 노력해 왔다.[5] 기록물 비공개 상한제도 도입 방안에 대한 연구 사업을 추진하였고[6] 원내·외 전문가 의견수렴과 관계기관 협의 등을 통해 노력해왔으나 개인정보 보호에 대한 사회제도와 인식변화, 남북분단에 따른 국가안보정보의 적정보호기간 책정 문제 등의 사유로 지금껏 시행하지 못하고 있다. 비공개 상한제도는 비공개 기록물에 대해 일정기간 동안의 철저한 보호와 적극적 공개를 위한 유예기간 지정이라는 양면을 가지고 있다. 보호와 공개에 따라 사회적으로 미치는 영향을 고려할 때 해당기록물의 대상과 보호기간의 지정은 신중한 접근이 필요하다는 것이 그간 전문가들의 중론이었다.

2017년 새 정부의 출범 이후 국가기록관리 혁신을 위해 운영된 TF에서는 공개제도 운영에 따른 문제점을 분석·검토하였다. 특히 영구기록물관리기관이 소장하고 있는 기록물 공개 확대를 위한 비공개 상한제도 도입을 혁신과제로 제안하였다. 지난해 국가기록원은 공개제도 개선을 위해 원내·외 전문가 의견을 수렴한 바 있고, 비공개 상한제도 도입에 대한 전문가들 의견은 원칙적으로는 찬성이었다. 다만 개인정보 보호가 강화되는 추세와 남북분단의 현실 등을 고려할 때 신중한 접근과 사회적 합의 도출이 필요하다는 의견이 중심을 이루었다. 본고에서는 기록관리기관의 비공개 상한제도 운용 방향과 비공개 상한기간 지정 방안을 마련하기 위해 해외 사례와 관련 법령 및 국가기록원 소장기록물을 검토·분석하였다. 이를 통해 우리나라 기록관리 현실에 적합한 비공개 상한제도와 상한기간을 제안해 보고자 한다.

---

3) 「공공기록물법」 제36조(영구기록물관리기관 보존기록물의 비공개 상한기간 지정) 중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다.

4) 2007~2018년 국가기록원 공개재분류 추진 현황은 비공개·미분류 기록물 전체 약 277만권(8,125만 건)으로 공개 66.8%(부분공개 포함), 비공개 33.2%로 재분류하였으며, 내용에는 5년 주기 재분류에 따른 중복대상기록물이 일부 포함되어 있으나 전체 소장량(약 1억4백만 건) 대비 시 상당량(77.9%)을 추진하였음.

5) 2006년의 시행령 개정령(안)에 포함되어 있었던 비공개 상한기간은 1. 국가안보 관련 정보 60년, 2. 국제관계, 국가질서유지, 국가이익 등을 해할 우려가 있는 정보 40년, 3. 개인이나 단체의 재산 및 세무 관련 정보 70년, 4. 개인신상정보 100년, 5. 의료 관련 정보 150년 등이었다.

6) 경북대학교 산학협력단(책임연구원 김창조 교수), 「기록물 비공개 상한제도 도입방안에 대한 연구」, 2007.

1.2. 분석 범위 및 방법

본고에서는 비공개 상한제도의 운영 방향과 기록물 성격별 상한대상 선정 및 보호기간 지정 방안을 위해 우선으로 해외 사례를 살펴보았다. 비공개 상한제도를 운영하는 국가를 중심으로 법체계, 제도의 운영방법, 공개 유예 대상 및 보호기간 등을 검토하였다. 아울러 국가안보, 개인정보 등 비공개 상한대상 정보와 관련된 법령과 국가기록원의 소장기록물을 분석하였다. 법령 분석으로는 관련된 법률, 「정보공개법」 과 「공공기록물법」 으로 정보에 대한 관리규정을 검토하였다. 국가기록원 소장기록물 분석은 대상정보와 관련된 기록물 성격별 세부 유형을 분류하고 유형에 포함되어 있는 기록물의 내용과 비공개 사유를 분석하였다.

비공개 상한기간 지정 방안에 대한 검토는 「공공기록물법」 에 따라 영구기록물관리기관이 보유하고 있는 비공개 기록물의 성격별 상한기간을 지정하기 위함이다. 이를 위해 중앙기록물관리기관이며 영구기록물관리기관인 국가기록원 소장기록물을 중심으로 제도를 마련하였다.

「공공기록물법」 에서는 기록물 공개를 기록물관리기관의 업무로 분류하고 있지만 공개기준을 규정하고 있지 않다. 「공공기록물법」 에서 규정되어야 할 사항이지만, 지금까지는 기록물관리기관도 「정보공개법」 의 공개기준에 따라 운영하고 있다. 〈표 1〉은 공개제도 도입 이후 국가기록원이 소장하고 있는 30년 경과 비공개(부분공개 포함) 기록물의 재분류 현황이다. 재분류 후 비공개는 개인정보가 포함된 기록물(94.2%)이 대부분을 차지하고 있으며 국민의 생명 및 재산 정보, 국가안보에 관한 정보, 개별 법령에 따른 비공개 정보 등의 순으로 구성되어 있다. 해당 기록물은 주기적인 재분류를 하거나, 생산 후 30년이 경과한 후에도 비공개 사유가 남아 있는 경우라고 할 수 있다.

〈표 1〉 30년 경과 비공개기록물 소장 현황(2019. 6월 현재)

(기준 : 「정보공개법」 비공개 기준(제9조 제1항 제1호), 단위 : 건)

합 계	1호 (개별 법령)	2호 (국가안보)	3호 (생명 · 재산)	6호 (개인정보)	기타
46,463,753	32,296	135,484	1,404,757	43,754,434	1,169,078
100%	0.1%	0.3%	3.0%	94.2%	2.4%

「정보공개법」 의 비공개 세부 기준에 따라 소장 비공개 기록물을 재분류한 사례로 볼 때 비공개 상한제도 분석대상 정보로는 다른 법률에 따른 비밀 또는 비공개 유지 정보(1호), 국가안전보장 · 외교 · 국방에 관한 정보(2호), 국민의 생명 · 신체 및 재산에 관한 정보(3호), 개인정보에 관한 정보(제6호) 정도가 해당된다. 다만, 제3호 국민의 생명 · 신체 및 재산에

관한 정보는 항공·항만 등 공공시설의 도면, 개인의 재산 정보 등으로 제1호, 제2호에 중복 적용되거나 일정기간 내 민감 사안이 소멸됨에 따라 주기적 재분류로 공개할 수 있는 정보에 해당된다. 따라서 비공개 상한기간 분석대상 범위는 세 가지로 국가안보, 개인정보, 개별 법령에 따른 비공개 정보로 정리할 수 있다.[7)]

2. 해외 사례

1968년 ICA[8)]총회는 생산 후 30년이 경과한 기록물을 역사기록물로 정의하고 공개원칙을 선언했다. 이후 영국, 프랑스 등 서구 국가들은「기록물관리법」또는「정보공개법」으로 역사기록물의 30년 공개원칙과, 공개원칙에도 불구하고 일정기간 동안 민감한 기록물을 보호하기 위한 기록물 비공개 상한제도를 운영하고 있다. 다음은 비공개 상한제도를 운영하고 있는 프랑스, 독일, 영국, 일본의 사례에 대해 살펴보았다.

2.1. 프랑스

프랑스는 1979년「기록물관리법」(Code du patrimoine-Livre Ⅱ: Archives) 제정으로 30년 공개원칙과 비공개 상한제도를 시행하였다. 2008년에는 30년 공개원칙 폐지, 생산 즉시 공개원칙, 비공개 상한기간 단축에 대한 개정을 실시하였다. 법 제정 당시 상한 대상 및 기간은 의료기록물은 150년, 호적기록은 100년 등으로 공개 유예 기간을 책정하였으나, 개정법에서는 의료기록 125년, 호적기록 75년, 개인 사생활 정보를 포함한 기록은 60년에서 50년으로 단축하였다. 또한 정부 심의 기밀, 대외 관계 정책, 통상 및 산업기밀 등에 대한 상한기간을 25년으로 책정하였다. 개인정보가 있는 기록물의 비공개 기간이 60년에서 50년으로 단축된 것은 개인의 수명이 연장되고 있는 현실을 감안할 때 모순이라고 생각할 수도 있다. 그러나 프랑스는 국민의 공개요구가 증가하고 있는 사회적 요청에 따라 거시적인 민주주의 원칙으로 상한기간을 단축 운영하고 있다.[9)]

7) 경북대학교 산학협력단,「기록물 비공개 상한제도 도입방안에 대한 연구」, 2007, pp. 88~93.
8) International Council on Archives(국제기록관리협의회)로 1948년 6월 UNESCO 후원으로 프랑스 파리에서 창립, 4년마다 열리는 총회와 연례회의를 운영하고 있음. 1969는 스페인 마드리드에서 개최함.
9) 프랑스·영국기록물 공개제도 동향(2008, 국가기록원 이아현 학예연구사)

〈표 2〉 프랑스 30년 공개 기록물 예외 범주

비공개 대상 유형	상한기간
국방기밀, 외교관계의 중요한 국가이익, 국가안보, 공공안전을 침해하는 기록	50년
의료기밀을 훼손할 우려가 있는 기록	125년
사적인 사실 및 행동에 관한 설문지에 의해 수집된 데이터인 통계자료에 대한 비밀을 침해할 수 있는 기록	75년
사법 경찰부의 조사기록	
재판 및 판결 집행 관련 법원에 제소된 사건기록	
호적원부의 출생 및 결혼 등록부	
개인사생활 보호 침해기록	50년
자연인에 대한 평가나 가치판단을 담은 기록 또는 누설될 경우 당사자에게 손실을 끼치게 될 특정인의 행위에 관한 기록	

※「기록물관리법」(Code du patrimoine-Livre Ⅱ: Archives) N.79-18(1979년 제정, 2008년 수정 보완)

2.2. 독일

독일은 연방기록원 보유기록물에 대한 보호기간을 다른 법령 규정이 없는 한「연방기록원법」(Bundesarchivgesetz)에서 30년으로 지정하고 있다. 다만, 개인정보, 독일연방의 안녕을 위협할 수 있다고 인정할 만한 사유가 있는 경우 등에는 보호기간까지 공개를 유예하거나 접근에 대한 제한을 두고 있다. 독일연방의 안녕을 위협할 수 있다고 인정할 만한 사유가 있는 경우, 이해당사자 또는 그 관련인의 보호이익을 침해하는 것으로 인정할 만한 사유가 있는 경우, 비밀유지에 대한 연방법령을 위반할 소지가 있는 경우, 영구보존기록물의 보존 상태에 위험성이 있을 경우에 해당하면 연방기록원이 기록물 이용을 제한 또는 거부할 수 있다고 규정하고 있다. 개인정보 관련기록물은 개인의 사망 후 최소 10년이 경과한 이후에 이용할 수 있다. 사망연도를 확인하기 어려울 경우에는 개인의 출생연도에서 100년, 출생일을 확인할 수 없는 경우에는 생산된 지 60년이 경과하면 보호기간이 종료된다. 사생활 관련 기록물이 아닌 공무수행 중인 공직자와 현대사 인물이 포함된 기록물에 대해서는 보호기간을 적용하지 않는다. 또한 개인정보와 관련해서 공개 예외 범주에 있더라도 이해당사자의 동의, 학술 연구, 다른 사람이나 기관의 중요한 이해관계가 있고 정당한 이익을 인정하는데 합당한 경우에는 보호기간이 단축 가능하다. 또한 개별 법령에 따른 비밀유지 의무 적용을 받는 기록물은 생산한 지 60년 이후에 공개할 수 있다[10].

10)「연방기록원법」(Bundesarchivgesetz) 제11조(보호기간) 제1항, 제2항, 제3항, 제4항, 제13조(이용) 제한 및 거부 이유

〈표 3〉 독일 30년 공개 기록물 예외 범주

비공개 대상 유형	상한기간(이용제한)
독일연방의 안녕을 위협할 수 있다고 인정할 만한 사유가 있는 경우	이용 제한 또는 거부
이해당사자 또는 그 관련인의 보호이익을 침해하는 것으로 인정할 만한 사유가 있는 경우	
비밀유지에 대한 연방법령을 위반할 소지가 있는 경우	
영구보존기록물의 보존상태에 위험성이 있을 경우	
지나친 행정비용이 발생할 경우	
자연인 관련 기록	사후 10년 또는 생후 100년, 기록물 생산 후 60년
법률상 비밀로 지정된 정보	기록물 생산 후 60년

2.3. 영국

영국의 기록관리 공개제도는 「공공기록물법」(Public Records Act)[11]과 영국 「정보자유법」(Freedom of Information Act)[12]에 근거하여 추진된다. 국립기록청 보유기록물의 공개는 다른 일반 행정기관과 같이 「정보자유법」의 적용을 받는다. 공공기관은 「공공기록물법」에 따라 영구보존을 위한 역사적 가치가 있는 기록물을 지역 아카이브로 이관하고 있다. 2013년 「정보자유법」과 「헌법 개정 및 통치 법령」(Constitutional Reform and Governance Act)은 역사적 가치가 있는 기록으로 자격이 부여되는 시점을 30년에서 20년으로 축소하였다[13]. 이에 따라 2015년부터 법원, 공공의료기관(NHS), 교도소 등 일부 조직의 해당 기록물은 30년에서 20년으로 이관시기와 공개시기를 단축·운영하고 있다[14]. 「정보자유법」은 20년 공개 원칙을 기반으로 보안문제를 다루는 기관의 정보, 국가안보, 외교관계, 영국 내의 관계, 경제, 법 집행, 개인정보 등에 대해 비공개 규정을 두고 있으며 비공개 사안에 대한 공익성 검토제도(the public interest test)를 함께 운영한다[15]. 또한 「정보자유법」은 법무장관(대법관)이 공공

11) 「공공기록물법」(Public Records Act) 1958 제정, 1967 개정으로 50년 공개원칙을 30년으로 단축
12) 「정보자유법」(Freedom of Information Act 2000) 2000년 입법, 2005년 시행
13) ① 「정보자유법」(Freedom of Information Act 2000) 제6장(Part VI) (1) For the purposes of this Part, a record becomes a "historical record" at the end of the period of [F1 twenty years]beginning with the year following that in which it was created. 및 ② 「헌법 개정 및 통치 법령」(Constitutional Reform and Governance Act of 2010) 제46조(정보의 자유) (2) The Secretary of State may by order make transitional, transitory or saving provision in connection with the coming into force of paragraph 4 of Schedule 7 (which reduces from 30 years to 20 years the period at the end of which a record becomes a historical record for the purposes of Part 6 of the Freedom of Information Act 2000).
14) ① Magistrates's court, ② Coroners' courts, ③ NHS organisations, ④ Prisons, including young offender institutes
15) 「정보자유법」(Freedom of Information Act 2000) Part II(Exempt information) 제21조-제44조

기관 정보공개 및 기록관리 업무를 모범으로 수행할 수 있는 지침을 제공하도록 규정하고 있다. 지침「Freedom of Information exemptions」[16]에 따르면 공공기관은 비공개 대상에 적용되지 않은 경우는 기록의 생산연도와 관계없이 공개할 수 있다.

역사기록물의 비공개 정보의 보호기간은 법원기록, 회계기능, 국가정책수립, 장관 의사소통, 법률사무소의 조언, 장관 집무실 운영, 공무에 효과적인 수행, 법적특권의 경우 20년, 영국 국내 행정기관 간 및 상업이익 30년, 영전수여에 관한 정보에 대해서는 60년, 법의 집행에 관한 정보는 100년으로 지정하고 있다.[17] 개인정보가 포함되어 있는 의료정보, 재정정보, 자녀입양 등은 개인의 사생활과 밀접하게 연관된 민감한 사안으로 비공개이며「데이터보호법」(Data Protection Act)의 적용을 받은 개인정보도 비공개로 운영한다. 개인정보의 보호기준은 일반적으로 '개인의 생존기간'으로 결정하며 100년으로 가정하고 있다. 성인의 나이를 알 수 없는 경우는 16세, 아동의 연령을 알 수 없는 경우는 1세 미만으로 가정한다. 기록물 전체가 신청인의 관련 정보인 경우, 개인정보가 포함된 건강 및 안전 등 기록물 특성과 개인연령 등을 고려하여 보호기간이 하향 지정될 수 있도록 상세 지침을 마련하여 운영하고 있다.[18]

〈표 4〉 영국의 기록물 유형별 비공개 기간

비공개 대상 유형	상한기간
국가안보, 국방, 외교, 경제, 건강 및 안전, 환경에 관한 정보	비공개(자문위원회 심사)
영국 국내 행정기관 간 정보, 상업이익 정보	30년
영전수여에 관한 정보	60년
법집행에 관한 정보	100년
제3자의 개인정보 기록	사망 시점 또는 ~100년

2.4. 일본

일본의「공문서 등 관리에 관한 법률」[19](이하 '「공문서관리법」'이라 한다.)은 국립공문서관을 포함하여 국가행정기관, 독립행정법인, 지자체 등에서 보유하고 있는 기록물 모두를 관리대상으로 한다.「공문서관리법」에 따르면 역사자료로 중요한 공문서를 '역사공문서'라고 정의하고 그 중 국립공문서관으로 이관하는 역사자료는 '특정 역사공문서 등'으로 분류하고

16) 가이드「Freedom of Information exemptions」2016년 제정, 2019년 개정
17)「정보자유법」(Freedom of Information Act 2000) Part VI 제62조-제64조
18)「Closure Periods」Lifetime of individuals」부분에서 관련 내용 발췌
19)「公文書等の管理に關する法律」(공문서 등 관리에 관한 법률) 2009년 제정으로 2011년 시행, 2016년 최종 개정함.

있다. 국립공문서관이 보유하고 있는 '특정 역사공문서 등'의 이용제한은 「공문서관리법」과 「독립행정법인국립공문서관이용등규칙」[20]에 근거하여 원칙적으로 30년을 넘지 않도록 운영하고 있다.[21] 동법과 규칙은 「행정기관이 보유하고 있는 정보의 공개에 관한 법률」 공개 조항에 따라 공개 예외 범주를 열거하고 있으나[22] 보호기간을 지정하고 있지는 않다. 비공개 대상으로는 개인에 관한 정보, 법인 및 단체에 관한 정보, 국가안전에 관한 정보, 타국 또는 국제기관과의 신뢰관계에 관한 정보, 공공의 안전과 질서유지에 관한 정보 등[23]이 해당한다.

이상으로 해외 사례를 정리해 보면 해당 국가의 형태, 법체계와 전통 및 사회적 배경, 국민의 인식에 따라 제도 운영방식, 공개 유예 범위와 보호기간을 달리하고 있음을 볼 수 있다. 제도 운영방식에서는 프랑스, 독일의 경우 「기록물관리법」에 직접 규정을 두고 영국은 「정보공개법」에 따라 공개 유예된 범위에 대해 지침으로 세부 내용을 규정하고 있다. 일본은 「공문서관리법」과 「국립공문서관이용등의규칙」에서 공개 제외 범주를 두고 있지만 유예기간은 별도로 지정하지 않고 있다. 영국의 경우 왕이 있는 연방국의 국가 형태로 연방내부관계관련, 왕실과 의견교환 등의 유형이 공개 유예 범위에 포함된다. 공개 유예 범위에 대한 보호기간은 국가안보 관련 비공개 정보인 경우 독일, 영국 등은 지정된 보호기간 없이 비공개로 구분하는 반면 프랑스는 구체적인 기간을 지정하고 있다. 자연인 개인정보인 경우 영국, 독일은 보호기준이 되는 시점을 출생·사망·기록물 생산시점으로 혼용 운영하나 프랑스는 기록물 생산시점을 기준으로 한다.

이런 특징을 종합해 보면, 나라별 제도 운영체계와 비공개 범위의 공통점은 다음과 같다. 제도 운영체계는 법에서 포괄적인 기준에 대해 제시하고 지침이나 규칙 등 하위 법령으로 세부 운영을 규정하는 것이다. 비공개 범위로는 국가안보, 개인정보가 주요 대상이 될 수 있다. 개인정보 보호기간의 산정시점은 해외 사례의 경우 출생·사망·기록물 생산시점으로 혼용 운영하고 있으나 제도의 실제 운영의 실효성을 높이기 위해서는 기록물 생산시점 기준이 적절하다는 시사점이 있다.

20) 「獨立行政法人國立公文書關利用等規則」은 2011년 제정, 2019년 최종 개정으로 국립공문서관이 보존하는 특정 역사공문서 등의 보존, 이용 및 폐기에 대해 필요한 사항을 정하는 규칙임.
21) 「獨立行政法人國立公文書關利用等規則」 제12조 제3항
22) 「公文書等の管理に關する法律」 제16조(특정 역사공문서 등의 이용청구 및 그 취급) 제1항
23) 「行政機關の保有する情報の公開に關する法律」(행정기관이 보유한 정보공개에 관한 법률) 제5조(행정문서의 공개의무) 제1항~제6항

3. 소관 법령 및 국가기록원 소장기록물 분석

3.1. 국가안보정보에 관한 기록물

공공기관은「보안업무규정」[24]에 근거하여 국가안전보장에 해를 끼칠 우려가 있는 국가기밀이 포함된 기록물을 비밀로 분류하고 일반기록물과 구분하여 생산하고 관리한다. 국방부는「군사기밀 보호법」[25]에 따라 국가안전보장에 명백한 위험을 초래할 우려가 있는 군사기밀을 비밀로 생산하여 관리한다. 외교부 소관「외교문서 공개에 관한 규칙」은「정보공개법」에 근거하여 30년이 지난 외교문서 공개 등에 필요사항을 명시하고 있다. 공개 여부는 '외교문서공개심의회의' 심의를 거쳐 결정하고 공개에서 제외된 정보인 경우 5년마다 재심의를 하도록 규정하고 있다.「정보공개법」에서는 '국가안전보장에 관련되는 정보' 및 '보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보의 분석을 목적으로 수집하거나 작성한 정보'에 대해서는 정보공개 적용범위에서 우선적으로 제외하고 있다[26]. 더불어 '국가안전보장·국방·통일·외교 관계 등에 관한 사항으로 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보'에 대해서는 비공개 대상정보로 규정하고 있다.「공공기록물법」에 따르면 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 생산하는 공공기관은 소관 기록물을 장기간 관리하려는 경우에는 특수기록관을 설치·운영 할 수 있고[27] 비공개로 관리하는 기록물은 30년 또는 50년까지 영구기록물관리기관으로 이관을 연장할 수 있다. 따라서 국가안보 관련 기록물은 다수가 특수기록관에서 관리되고 있고, 〈표 1〉과 같이 영구기록물관리기관이 소장하고 있는 기록물은 극히 일부이다.[28] 그러나 이관연장기간이 완료된 후 국가기록원으로 이관되어야 할 기록물이 다수임을 감안하면 해당 분야에 대한 상한기간 분석은 유의미한 작업이라 할 수 있다.

국가기록원이 소장하고 있는 국가안보 관련 비공개 기록물의 주요 분야 및 내용은 〈표 5〉와 같다. 비공개 기록물 중 다수를 차지하고 있는 기록물은 국방부에서 생산한 군시설 관리[29],

24)「보안업무규정」제4조(비밀의 구분)
1. Ⅰ급비밀 : 누설될 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 일으키며, 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위에 반드시 필요한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀
2. Ⅱ급비밀 : 누설될 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 끼칠 우려가 있는 비밀
3. Ⅲ급비밀 : 누설될 경우 국가안전보장에 해를 끼칠 우려가 있는 비밀

25)「군사기밀 보호법」제3조(군사기밀의 구분) ① 군사기밀은 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 미치는 영향의 정도에 따라 Ⅰ급비밀, Ⅱ급비밀, Ⅲ급비밀로 등급을 구분한다.

26)「정보공개법」제4조(적용범위) ③ 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안 업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보의 분석을 목적으로 수집하거나 작성한 정보에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다.

27)「공공기록물법」제14조(특수기록관) 제1항 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 생산하는 공공기관의 장은 소관 기록물을 장기간 관리하려는 경우에는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 특수기록관을 설치·운영할 수 있다.

28) 국가기록원 소장 국가안보 관련 30년 경과 비공개 기록물은 3만2천여 건으로 전체의 3%에 해당됨.

29) 군 시설 신축·이전·용도변경·허가, 물자(부대·비행장·항만·철교·함대·경비정·차량) 제작, 토지 매각·매입 등을 포함

군용지도 제작, 국군 심리 전단, 부대 역사일지 등과 통일부에서 생산한 국내·외 등에서 활동하는 통일요원 관리에 관한 것이다. 그 외에 국방정책, 통일정책, 남북회담, 통일관계장관회의, 북한·주변국 정보, 군사정전위원회 등 안보협력회의, 국제협정 외교전문 등의 내용이 포함된 기록물을 일부 소장하고 있다.

〈표 5〉 국가안보 관련 비공개 기록물 현황

분야	주요 내용
국방 정책	국방기본시책, 중기국방기본정책, 전시국방계획지침, 전시체제 전환훈련 계획, 국가동원 기본계획 및 집행계획 등 관련 기록물
국방 전력 및 전술	전력 정비·증강계획 및 연구개발, 전술 및 교육 훈련, 무기장비 사업, 군시설관리, 인사관리, 군용지도 제작, 국군 심리 전단, 부대 역사일지 등 관련 기록물
안보협력	군사정전위원회, 중립국감독위원회, SOFA 한미합동위원회, 한·미지도회의 등 협력 회의 관련 기록물
통일 정책	통일정책(통일헌법, 통일기반조성, 남북법체계정립 등), 남북회담, 통일관계장관회의, 국제기구 동향 등 통일대비 관련자료, 공동위 대표단 및 실무협의체 구성, 통일요원 관리 등 관련 기록물
남북 관계	남북교류협력(문화·역사 등), 남북경협(경수로·금강산사업·개성공단 등), 대북지원(적십자회담), 대북제재, 북한이탈주민 대책 및 북한인권 침해, 대북통지문, 북한관 설치 등
외교 관계	외교사료집(1949~1976), 한·일 어업협정 및 실무자 회의, 한·일 경제각료회담, 한·일 수산청장회의, 우루과이라운드·FTA 등 국제협정, 통상관련 기본방침 등 관련 기록물
정보 및 보안	대북 및 주변국 정보, 대공업무, 국가보안 목표시설 장비, 대테러, 간첩검거, 해안·접경지역·국가행사 경비 등 관련 기록물

3.2. 개인정보에 관한 기록물

「헌법」에서는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니 하며 행복을 추구할 권리를 가진다고 명시[30]하고 있다. 이를 근거로 헌법재판소[31]는 자신에 관한 정보를 보호받기 위하여 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정하고 관리할 수 있는 개인정보자기결정권이 기본권으로 보장되고 있다고 보고 있다. 「개인정보 보호법」은 개인정보란 '생존하는 개인에 관한 정보'로서 해당 정보에 의하여 개인을 식별할 수 있는 정보로 정의한다. 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보를 민감한 정보로 분류하고 처리에 제한을 두고 있다. 또한 주민등록번호, 운전면허번호, 외국인등록번호, 여권

한 내용임.

30) 「헌법」 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

31) 헌법재판소 판결 : 헌재 2005.5.26. 99헌마513등, 공보 105, 666, 672

번호 등 법령에 의하여 부여된 고유식별정보는 원칙적으로 공개 등 처리를 금지하고 있으며 개인정보처리자 및 개인정보를 제공받은 자는 개인정보의 목적 외 이용과 제공에 제한을 명시하고 있다[32]. 「정보공개법」은 '성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정'되는 정보를 비공개로 규정하고 있다. 단 직무를 수행한 공무원의 성명·직위, 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보 등을 제외하고 있다.[33] 이를 근거로 사생활에 관련된 정보라도 언제나 비공개되는 것은 아니고 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해하는 것은 물론 침해할 우려가 있는 정보만이 비공개 대상임을 대법원이 판결한 사례가 있다.[34] 개인정보는 「개인정보 보호법」에 따라 개인이 생존하는 동안에는 비공개함이 타당하다. 그러나 개인정보의 비공개 상한기간이 사후로 지정될지라도 공공의 이익이 우선 되거나 사생활을 침해할 우려가 없는 경우에는 상한기간 도래 전에라도 공개할 수 있는 유연성이 필요하다.

〈표 1〉에 의하면 국가기록원이 소장하고 있는 30년 경과 비공개 기록물은 대부분 개인정보가 포함된 기록물로 구성되어 있다. 〈표 6〉에 따라 개인정보 기록물의 유형과 세부 내용을 살펴보면 비공개 기록물 중 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 카드, 대장 등 서식에 기반하고 있는 인사기록카드, 주민등록표, 학적부 등이다. 기록물에는 주민등록번호, 주소, 가족관계, 학력·경력 등 개인정보가 대부분을 차지하고 있다. 그 외 비공개 기록물 유형으로는 사안이 민감하여 비공개로 분류된 가정폭력, 청소년범죄, 성범죄 사건기록과 판결문이다. 기록물에는 피해자, 사상·범죄이력 등 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보와 증인 등 제3자 정보가 포함되어 있다. 부분공개 기록물로는 기록물에 첨부된 개인증빙서류가 비공개인 유형으로 인사, 인허가 등의 기록물이다. 기록물 본문의 성명, 소속 등 간접식별정보는 공적인 업무수행과정의 정보로 보아 공개하나[35] 주민등록번호 등 직접식별정보와 호적부, 신원조사서, 인감증명서, 주민등록등본 등 개인 증빙서류는 비공개 정보로 분류하고 있다. 그 외 부분공개 기록물 유형으로는 사안은 공개하되, 개인을 식별할 수 있는 개인정보에 대해 비공개하는 유형이다. 감사·징계·소송 등의 기록물은 비위 또는 사건, 판결 내용은 공개로 분류하고

32) 「개인정보 보호법」 제2호(정의) 1. "개인정보"란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.
「개인정보 보호법」 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공의 제한)
「개인정보 보호법」 제23호(민감정보의 처리 제한)
「개인정보 보호법」 시행령 제19조(고유식별정보의 범위)

33) 「정보공개법」 제9조(비공개 대상 정보) 제1항 제6호

34) 대법원 1997.5.23. 선고 96 누2439, 판결

35) 단, 공무원 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업을 제외한 개인정보는 비공개

성명·본적·주민등록번호 등 개인의 직접식별정보는 비공개하고 있다. 자연인의 일반사건의 경우 판결문, 사건기록 등 행형기록물은 재판의 공개원칙에 따라 개인을 비실명 처리하여 공개하고 있다.

〈표 6〉 국가기록원 소장 개인정보를 포함한 기록물 유형

종류	사례	비고
개인정보가 대부분을 차지하는 카드 또는 서식류	인사기록카드, 학적부, 연금카드, 병무카드, 신원조사서	비공개
사안 비공개	성범죄, 가정보호사건, 청소년범죄 사건기록 및 판결문	비공개
개인증빙서류의 비공개	인허가 기록, 인사발령 및 임용기록 ※ 첨부서류 : 주민등록표, 호적부, 가족관계등록부, 인감증명서, 채용신체검사서, 진단서	부분공개
개인의 식별정보의 비공개	징계·감사·소송 기록, 공안·일반 사건 등의 사건기록 및 판결문 등	부분공개

개인정보 기록물의 성격별 세부 내용을 정리한 〈표 7〉에 의하면 개인정보가 대부분을 차지하는 카드류는 성명, 주민등록번호 등 식별정보 및 신체, 정신, 재산, 사회 정보 등 개인정보 전반[36]을 포괄하고 있다. 카드류나 개인증빙서류 중에는 개인의 인적사항 외에도 학력이나 경력, 병역, 재산, 개인의 평가와 관련된 개인정보가 포함된 경우와 가족정보 또는 신체, 의료정보가 포함된 경우가 있다. 또한 가족정보 또는 가족의 질병, 의료정보 등은 당사자의 개인정보에 비해 사생활의 침해범위가 넓으므로 민감도가 높은 정보로 분류될 수 있다. 판결문, 사건기록 등에는 개인정보 외에 사상·범죄이력 등 민감한 정보가 있으며 이 중 성범죄, 가정보호사건 관련 기록물이 민감도가 가장 높은 정보를 포함하고 있다. 다수의 부분공개 기록물의 개인식별정보는 성명, 주민등록번호, 주소, 본적, 나이, 성별 등으로 구성되어 있다. 이 중 주민등록번호, 여권번호 등 직접식별정보는 간접적인 개인식별정보에 비해 신중한 관리가 필요한 민감도가 높은 정보로 판단하고 있다.

36) 일반정보, 신체적(건강·의료 정보), 정신적(기호·성향 및 신념·사상 정보), 재산적(금융정보), 사회적(교육·법적·근로 정보), 기타(병역정보)

〈표 7〉 기록물 성격별 개인정보

기록물 성격	기록물 유형	개인정보 세부 내용	비고
호적·제적 관련	호적·제적부 가족관계등록부	일반정보(주민등록번호, 가족정보)	카드 등 서식류
인적 관련	주민등록표	일반정보(주민등록번호, 가족정보)	카드 등 서식류
	신원조사서	일반정보(주민등록번호)	카드 등 서식류
	인감증명서	일반정보(본적, 주민등록번호), 인감	카드 등 서식류
	인허가	일반정보(주민등록번호), 개인증빙서류(주민등록등본, 인감증명서, 재산목록)	개인증빙서류
학력	학적부	일반정보(본적, 주민등록번호), 교육정보	카드 등 서식류
경력·평가	인사기록카드	일반정보(주민등록번호, 가족정보), 신체정보, 교육정보, 근로정보, 병역정보	카드 등 서식류
	징계	일반정보(성명, 본적, 주민등록번호), 제3자 정보	개인식별정보
	소송	일반정보(성명, 본적, 주민등록번호), 제3자 정보	개인식별정보
	감사	일반정보(성명, 본적, 주민등록번호), 제3자 정보	개인식별정보
	인사발령 및 임용	일반정보(주민등록번호), 개인증빙서류(이력서, 신원조사서, 신체검사서, 인사기록카드)	개인증빙서류
병역	병적기록표	일반정보(주민등록번호, 가족정보), 신체정보(신체검사), 정신적 정보(기호·성향), 재산정보(재산정도, 재산세 등급), 병역정보(군번), 의료 정보(입원기록)	카드 등 서식류
재산·소득	연금카드	일반정보(주민등록번호),	카드 등 서식류
	재산목록	재산정보	카드 등 서식류
질병·의료	신체검사서	일반정보, 신체정보, 질병정보	카드 등 서식류
	진단서	일반정보, 신체정보, 질병·의료정보	카드 등 서식류
범죄이력	판결문·약식명령	일반정보(주민등록번호, 가족 포함), 사회적 정보(전과, 범죄이력, 재판기록), 정신적 정보(신념, 사상, 성적 기호), 금융정보, 제3자 정보	
	수사기록		
	범죄사건부		
	사건기록		

3.3. 개별 법령에 따른 비공개 정보에 관한 기록물

「정보공개법」은 비공개 대상정보 세부 기준으로 '다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 따른 비밀 또는 비공개 사항'에 대해 규정하고 있다. 개별 법령으로 제시하는 공개 처리에 대한 규정의 종류는 〈표 8〉과 같은데, '비밀로 규정' 또는 '정보공개 금지', 목적 외 사용 금지, 업무상 취득한 내용의 비밀 준수 등으로 명시 되어 있다.

〈표 8〉 개별법의 공개에 대한 규정 현황

구분	해당 법률
비밀로 규정 또는 정보 공개 금지	▸ 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가기록으로서 비밀로 분류된 정보(「보안업무규정」 제4조) ▸ 국가정보원의 조직·소재지 및 정원, 예산내역(「국가정보원법」 제6조, 제12조) ▸ 공판 개시 전 소송 관련 기록(「형사소송법」 제47조) ▸ 중앙 및 지방환경위원회의 조정절차(「환경분쟁 조정법」 제25조) ▸ 공직자의 재산등록사항 및 금융거래자료. 다만, 법률에 의하여 공개하도록 규정한 사항은 제외(「공직자윤리법」 제10조) ▸ 민원사무 처리와 관련하여 알게 된 민원 내용, 민원인 및 민원의 내용에 포함되어 있는 특정인의 개인 정보(「민원 처리에 관한 법률」 제7조) ▸ 컴퓨터 화일에 기록된 전자문서 및 데이터베이스에 입력된 무역정보 중 대통령령이 정하는 경우에 해당하는 것을 제외한 것(「무역업무 자동화 촉진에 관한 법률」 제19조 제1항) ▸ 납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료(「국세기본법」 제81조의 13)(「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」 제11조) ▸ 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산·생활실태 등에 관한 사항(「국민기초생활보장법」 제22조 제6항) ▸ 통계작성을 위하여 수집된 비밀에 관한 자료의 통계작성 목적 이외의 사항(「통계법」 제33조) ▸ 징계위원회의 회의(「공무원징계령」 제20조) ▸ 조사신청자나 이해관계인이 정당한 사유를 제시하여 비밀로 취급하여 줄 것을 요청한 자료(「관세법시행령」 제64조 제2항) ▸ 사면심사위원회회의 의원명단과 경력사항, 심의서, 회의록 관련 정보(「사면법」 제10조의 2)
목적 외 사용 금지	▸ 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료(「통계법」 제33조) ▸ 민원사무 처리와 관련하여 알게 된 민원 내용, 민원인 및 민원의 내용에 포함되어 있는 특정인의 개인 정보(「민원 처리에 관한 법률」 제7조) ▸ 납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료(「국세기본법」 제81조의 13)
업무상 취득한 정보의 비밀 준수	▸ 전략물자의 수출입통제업무와 관련된 공무원 등 전략물자 수출입통제업무의 수행과정에서의 알게 된 영업상 비밀을 업체의 동의 없이 외부에 누설 금지(「대외무역법」 제27조) ▸ 무역위원회 심리와 의결은 공개, 다만 이해관계인의 영업상 비밀을 보호하거나, 공익상 필요한다고 인정하는 경우는 그러지 아니하며 무역위원회 의결을 위한 합의는 비공개함(「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」 제33조) ▸ 통신제한조치의 허가 과정·여부·내용 등의 비밀유지(「통신비밀 보호법」 제11조) ▸ 직무상 알게 된 비밀누설금지(「국가공무원법」 제60조, 「변호사법」 제26조, 「산업안전보건법」 제52조의 6, 「공인회계사법」 제20조, 「의료법」 제19조, 「공직자윤리법」 제14조의 3, 「사면법」 제10조의 2, 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」 제58조 등)

구분	해당 법률
	▸ 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조) ▸ 외국환거래와 관련하여 알게 된 정보(「외국환거래법」 제22조) ▸ 직무발명의 내용에 관한 비밀(「발명진흥법」 제19조) ▸ 공무원 징계위원회의 회의에 참여로 알게된 정보(「공무원 징계령」 제21조) ▸ 감사에 종사한 공무원은 정당한 사유 없이 감사로 인하여 알게 된 행정상의 기밀 또는 타인의 비밀누설 금지(「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제17조) ▸ 위원회의 위원, 자문위원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자는 업무상 지득한 비밀을 누설(「의문사진상규명에관한특별법」 제15조)

개별법에 따른 비공개 대상정보는 주기적 공개재분류로 사안의 민감 여부를 판단하여 30년 이전에 공개되거나 비공개로 유지될 수 있다. 개별법에 공개시기를 규정하고 있는 경우는 그 내용에 따라 공개할 수 있으나 대부분은 공개 유예기간을 두지 않고 있다. 또한 개별 법령에서 비공개 대상정보로 규정하는 기록물 유형은 다수가 국가안보, 개인 사생활에 영향을 미치는 정보에 해당된다.

국가안보와 개인정보를 제외하고 개별 법령에 따라 국가기록원에서 소장하고 있는 비공개 기록물은 〈표 1〉에 따르면 전체 0.1%(3만2천여 건)에 해당한다. 그 중에서 94%로 다수를 차지하는 기록물 유형은 「국세기본법」 비공개 규정에 따라 국세청에서 생산한 납세 및 국세 부과 정보가 포함된 기록물이다.[37] 나머지 비공개 유형은 「의문사진상규명에관한특별법」에 따라 의문사진상규명위원회에서 생산한 수사기록, 「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」에 의한 산업자원부 생산 무역위원회 회의기록, 「보안업무규정」에 따른 비밀관리 기록부 등이다.[38]

4. 비공개 상한기간 지정 방안

4.1. 운영 방향

비공개 상한제도 도입에 대한 기본방향은 다음과 같다.

37) 「국세기본법」 제81조의13(비밀 유지) ① 세무공무원은 납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등(이하 "과세정보"라 한다)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용해서는 아니 된다.

38) 「의문사진상규명에관한특별법」 제15조(비밀누설의 금지) 위원회의 위원·자문위원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자는 업무상 지득한 비밀을 누설하여서는 아니 된다.
「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」 제33조(의결의 공개) ① 무역위원회의 심리와 의결은 공개한다. 다만, 이해관계인의 영업상 비밀을 보호하거나 공익상 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 무역위원회 의결을 위한 합의는 공개하지 아니 한다.

첫째, 공개제도의 보완장치로 비공개 상한기간 대상 및 운영절차를 마련하는 것이다. 이는 30년 공개원칙, 주기적 재분류 등 공개제도와 상호 위배되지 않도록 절차 등을 규정하는 것이다. 30년 공개원칙의 예외대상을 제한된 범위 내로 하고 보호기간 내에 공개 가능한 정보는 재분류하여 보호기간 도래 전에 이용할 수 있도록 함에 있다.

둘째, 법체계에 부합하는 운영 방식으로 정하는 것이다. 이는 「공공기록물법」의 근거에 따라 시행령에 포괄적 기준을 제시하고 구체적인 비공개 상한대상 및 보호기간, 운영사항은 고시로 위임하는 체계이다. 해외 사례 경우도 일반적으로 「정보공개법」 또는 「기록물관리법」에서 포괄적으로 규정하고, 규칙 · 지침 · 가이드 등을 통해 공개 유예 대상 및 보호기간 기준을 상세히 제시하고 있어 이를 참고할 수 있다.

셋째, 관련 법령과 상호 조화하는 비공개 상한대상 설정이다. 「보안업무규정」에 따라 행정기관에서 생산하는 비밀기록물은 「공공기록물법」 관리 범위에 있는 대상이다. 그러나 비밀이 해제되지 않은 정보는 「공공기록물법」에 따른 공개대상 기록물에 속하지 않기 때문에 비공개 상한기간 지정 대상기록물과는 구분이 필요하다. 개인정보는 「개인정보 보호법」이 제시하고 있는 개인정보 유형을 토대로 소장기록물과 비교하여 비공개 상한대상 유형으로 설정하고 '살아 있는 개인정보'를 최소 보호기준으로 한다.

마지막으로 우리나라의 실정과 여건에 적합한 비공개 상한제도 도입이다. 외국 사례에서 알 수 있듯이 각국의 전통 및 사회적 상황에 따라 보호대상과 보호기간이 상이하게 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 문화와 관습, 사회적 인식, 남북분단 등의 상황이 반영된 대상 선정과 보호기준을 지정할 필요가 있다.

4.2. 기록물 비공개 상한대상 및 보호기간

비공개 상한제도의 도입을 위해 지속적인 검토에도 불구하고 시행하지 못한 이유 중 하나는 국가기록원 소장기록물과도 관련이 있다. 비공개 상한제도 도입을 위해 검토해야 할 주요 대상인 국가안보 관련 기록물의 소장량 한계로 제도 도입에 대한 실효성 논란이 제기되어 왔기 때문이다. 본고에서 제시한 방안에는 비공개 상한기간 도입의 취지와 향후에 잠재적 이관 대상인 특수기록관 기록물을 반영하여 국가안보 관련정보 유형을 상한대상으로 선정하고자 한다. 해외 사례와 우리나라 행정기관의 기능에 따라 유형을 정리해 보면 포괄적으로 국가안보, 국방·통일, 외교 등에 영향을 미치는 정보로 분류할 수 있다. 국가안보와 관련하여 세부 내용은 〈표 9〉와 같다. 제도 운영 방향에 따라 대통령령에 규정할 기록물 성격별 상한대상은 포괄적으로 유형화하고 세부 내용은 향후 관련 행정기관과 협의를 통해 지정할 필요가 있다.

〈표 9〉 국가안보 관련 유형 분류 및 세부 내용

구분		내용	비 고
국가안보에 영향을 미치는 정보		국가 정보 및 보안, 국가질서유지	국가안보
국방·통일에 관한 정보	국방 정책	국방정책, 전시대비계획, 한반도 위기사항 대응, 국방 조직관리 등	국방
	군사 전력	국방전력발전 연구, 전력지원(전투지원 장비·물자·물품·시설·정보시스템 등), 전시 훈련 등	국방
	안보 협력	북한핵문제 · 한반도평화체계 등 관련 주요국 및 근교국과의 안보·군사 협력 등	국방
	통일 정책	통일방안, 한반도정책, 남북법 체계정립, 통일대비 등	통일
	남북 관계	남북회담, 남북경협, 남북교류협력, 대북지원, 대북제재, 북한이탈주민 대책, 북한인권침해 등	통일
외교관계에 영향을 미치는 정보	외교 활동	주요국과의 정상회담, 경제·문화·자원 등 협력 및 국제 행사	외교
	국제(무역) 협력	주요국 및 국제기구와의 조약, 협정, 협약, 협상, 회의	외교

국가안보, 국방·통일, 외교에 관한 기록물은 「공공기록물법」의 이관연장 규정에 의거하여 이관되므로 세 유형에 비공개 상한기간을 동일하게 적용하는 것으로 검토하였다. 국가안보 기록물의 공개 유예기간은 해외 사례의 경우 프랑스는 50년으로 구체적인 숫자로 제시하고 있으나 영국, 독일의 경우는 지정된 보호기간 없이 비공개 사유로 규정하고 있다. 또한 영국은 기관의 국가안전보장에 관한 정보는 공익성 판단 후 해당기관의 요청으로 대법관이 공개 연장을 결정할 수 있도록 하고 있다. 우리나라는 「공공기록물법」에 따라 특수기록관의 비공개 기록물은 30년 또는 50년까지 영구기록물관리기관으로 이관 연장이 가능하며 이후에도 업무수행에 필요한 경우 연장 요청할 수 있다. 따라서 국가안보 관련 기록물의 최소 보호기간 지정은 60년으로 설정하는 것이 합리적이다. 국가안보정보에 대한 보호는 상황에 따라 위험 여부에 대한 판단이 달라질 수 있다. 최근 남북관계 화해분위기 등 변화에 따른 국면을 반영하기 위한 지정된 보호기간 이전에도 주기적 재분류로 공개할 수 있는 운영이 필요하다.

개인정보 유형은 개인식별정보와 개인정보가 포함되어 있는 기록물(이하 '개인정보 기록물'이라 한다)로 구분하여 검토하였다. 개인정보는 「개인정보 보호법」에 근거하여 개인의 신분관계, 내면의 비밀, 심신의 상태, 사회경력, 경제관계, 기타 새로운 유형으로 〈표 10〉에 따라 분류할 수 있다.

〈표 10〉「개인정보 보호법」에 근거한 유형 분류

구분		내용
신분관계	일반정보	이름, 주민등록번호, 운전면허번호, 주소, 전화번호, 생년월일, 출생지, 본적지, 성별, 국적
	가족정보	가족구성원들의 이름, 출생지, 생년월일, 주민등록번호, 직업, 전화번호
	병역정보	군번 및 계급, 제대유형, 주특기, 근무부대
내면의 비밀	조직정보	노조가입, 종교단체가입, 정당가입, 클럽회원
	습관 및 취미정보	흡연, 음주량, 선호하는 스포츠 및 오락, 여가활동, 비디오 대여기록, 도박성향
심신의 상태	의료정보	가족병력기록, 과거의 의료기록, 정신질환기록, 신체장애, 혈액형, IQ, 약물테스트 등 각종 신체테스트 정보
사회경력	교육 및 훈련정보	학교출석사항, 최종학력, 학교성적, 기술 자격증 및 전문 면허증, 이수한 훈련 프로그램, 동아리활동, 상벌사항
	법적정보	전과기록, 자동차 교통 위반기록, 파산 및 담보기록, 구속기록, 이혼기록, 납세기록
	고용정보	현재의 고용주, 회사주소, 상급자의 이름, 직무수행평가기록, 훈련기록, 출석기록, 상벌기 록, 성격 테스트결과 직무태도
경제관계	부동산정보	소유주택, 토지, 자동차, 기타소유차량, 상점 및 건물 등
	소득정보	현재 봉급액, 봉급경력, 보너스 및 수수료, 기타소득의 원천, 이자소득, 사업소득
	기타 수익정보	보험 (건강, 생명 등) 가입현황, 회사의 판공비, 투자프로그램, 퇴직프로그램, 휴가, 병가
	신용정보	대부잔액 및 지불상황, 저당, 신용카드, 지불연기 및 미납의 수, 임금압류 통보에 대한 기록
기타 새로운 유형	통신정보	전자우편(E-mail), 전화통화내용, 로그파일(Log file), 쿠키(Cookies)
	위치정보	GPS나 휴대폰에 의한 개인의 위치정보
	신체정보	지문, 홍채, DNA, 신장, 가슴둘레 등

개인식별정보는 개인정보 중 일반정보에 해당하는 이름, 주민등록번호, 운전면허번호, 여권번호 등으로 보호기간은 「개인정보 보호법」에 따른 '생존하는 개인에 관한 정보'와 '사후 인간의 존엄성 보장 차원으로 일정기간을 포함'하여 우리나라 기대수명에 따라 100년으로 검토할 수 있다.[39] 그러나 자연인인 제3자의 정보를 공개하는 것이 공익을 위한 필요 사항으로 볼 수 없으므로 비공개 상한대상 범위에서 제외하는 것으로 검토하였다.

39) 경북대학교 산학협력단, 「기록물 비공개 상한제도 도입방안에 대한 연구」, 2007, p. 127에서는 「헌법」 제10조(모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.), 독일 사례와 「개인정보 보호법」 제정을 위한 법안에서 검토된 내용을 근로하여 개인정보 보호기준을 사후 10년으로 제시한 바 있음.

〈표 10〉에 있는 개인정보 유형을 토대로 국가기록원 소장 개인정보 기록물의 유형을 살펴보면 형집행 및 수사, 가족관계, 의료, 신분, 재산 등으로 분류된다. 해당 기록물은 〈표 11〉과 같이 사안의 민감 여부에 따라 30년 공개원칙을 기준으로 공개, 비공개로 분류할 수 있다. 〈표 11〉에 따르면 비공개로 보호하는 사안은 성범죄·가정보호사건·청소년사건의 범죄이력, 호적부(가족관계등록부), 의료 기록물, 개인 신분 기록물 등이 해당된다.

〈표 11〉 30년 공개원칙에 따른 개인정보 기록물 유형의 사안별 공개 현황

개인정보 관련 기록물	기록물 내용	공개구분
형집행 및 수사 기록물	성범죄, 가정보호사건, 청소년사건 범죄이력	비공개
	일반 범죄사건	공개
의료 기록물	가족유전성 질병정보, 일반 질병정보	비공개
가족관계 기록물	호적·제적·가족관계등록부	비공개
개인 신분 기록물	인사기록카드, 병적기록표, 학적부 등	비공개
	인사·징계·소송·소청 관련 기록물 내용	공개
재산 관련 기록물	재산 내역	공개

개인정보 기록물의 보호기간은 기록물 유형에 따라 〈표 12〉와 같이 개인 사생활 침해 정도에 따라 최장 보호기간을 100년을 기준으로 한 세대(30년)를 등급을 나누어 설정하는 방안을 검토하였다. 〈표 13〉과 같이 개인정보 기록물 내용에 따라 보호기간은 다음과 같다. '형집행 및 수사기록물' 중 성범죄, 가정보호사건, 청소년사건 관련은 개인 사생활에 미치는 민감도가 높은 기록물로 당사자 전과, 범죄이력정보는 기록물 생산 후 100년까지 비공개로 보호한다. '의료기록물은' 개인의 건강상태, 진료기록, 질병 등 민감도가 높은 개인정보를 포함하고 있으며 기재된 정보만으로도 개인 식별이 가능하므로 기록물 생산 후 70년까지 비공개로 보호하며 이 중 가족질환 및 유전성 질병정보는 후손에까지 영향을 줄 수 있는 정보이므로 기록물 생산 후 100년까지 보호한다. '가족관계 기록물'인 호적부는 「호적법」에 근거한 가족에 속하는 자에 관한 사항을 기재한 기록부로 당사자의 기준이 없어 평균수명을 고려하여 기록생산 후 100년까지 비공개로 보호한다. '개인 신분 기록물'은 군인, 학생, 공무원, 일반인의 신분을 증빙하는 기록물로 인사기록카드, 학적부, 병적기록표 등이 해당하며 기재된 정보로 개인식별이 가능하므로 기록물 생산 후 70년까지 비공개로 보호한다.

〈표 12〉 개인정보 기록물 사안별 현황

구분 / 유형	100년	70년
내면적 · 사회적 정보	성범죄, 가정보호사건, 청소년사건 범죄이력	
의료정보	가족유전성 질병정보	의료 기록물
일반정보	호적 · 제적 · 가족관계등록부	개인 신분 기록물

개별법에 따른 비공개 상한대상은 국가안보, 개인정보의 사유로 공개가 제한되는 경우는 앞서 제시된 유형으로 분류하여 운영한다. 이외 개별법에서 공개 유예기간을 두지 않으며 주기적 공개재분류 후에도 민감성이 유지되는 경우만을 상한대상 범위로 한다. 개별법에 따른 비공개 대상정보는 업무에 따라 사안이 다양하다. 독일의 경우 공개 제한 유형으로 '법률상 비밀로 지정된 정보'에 대해 기록물 생산 후 60년으로 보호하고 있다. 개별법에 따른 비공개 상한지정 대상 및 보호기간은 시행령에서는 포괄적 유형과 보호기간으로 지정하고 사안별 상세 유형과 보호기간은 관련 행정기관과 협의하여 고시하는 내용으로 제시하고자 한다.

분석을 통해 살펴본 비공개 상한지정 방안은 〈표 13〉과 같다.

〈표 13〉 영구기록물관리기관 비공개 기록물 상한기간 지정 방안

기록물 성격별 유형		보호기간
국가안보 관련기록물		60년
국방 · 통일 관련 기록물		
외교관계 관련 기록물		
형집행 및 수사기록물(성범죄, 가정보호사건, 청소년범죄 사건)		100년
의료기록물	유전성 질병 기록	100년
	일반 진료 기록	70년
가족관계 기록물(호적 · 제적, 가족관계등록부)		100년
개인 신분 기록물		70년
납세비밀 등 개별법에 따른 비공개 정보와 관련 기록물		60년

5. 맺음말

비공개 상한제도 도입은 30년 공개원칙, 주기적 공개재분류와 더불어 영구기록물관리기관 보유기록물 공개제도를 체계적으로 운영하기 위한 방안을 마련하기 위함이다. 30년 공개원칙에도 불구하고 비공개로 유지되고 있는 기록물을 상한기간 없이 지속적으로 재분류 하는 것은 업무 효율성을 저해할 뿐만 아니라 소장기록물의 적극 공개를 제한하는 요인이 되어 왔다. 따라서 보호기간 만료기록물의 적극적 공개는 영구기록물관리기관 보유기록물의 적극적 활용과 공개로 국민의 알 권리 증진에 기여할 것이다. 뿐만 아니라 30년 경과 기록물에 대해 비공개 범위와 보호기간을 지정하는 것은 영구기록물관리기관의 기록물 공개기준을 정하는 것으로 그간 현용기록물 공개기준인 「정보공개법」에 따라 운영하는 것의 한계를 보완할 것으로 기대해 본다.

본고에서 제안한 비공개 상한기간 지정 방안은 국가기록원이 소장하고 있는 행정부 소관 기록물을 중심으로 분석한 결과이다. 「공공기록물법」 제정 취지에 따라 영구기록물관리기관의 비공개 상한제도는 공공기관의 일관성 있는 기록물관리를 위해 국회·정부·법원 및 지방자치단체의 소관기록물에 함께 적용해야 할 것이다. 따라서 향후 제도가 마련되면 헌법기관기록물관리기관과 지방기록물관리기관이 적용할 수 있는 지침이 될 것으로 기대해 본다.

토론요지문 1

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호'에 대한 토론

박지환 변호사(투명사회를 위한 정보공개센터)

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호'에 대한 토론*

박 지 환(투명사회를 위한 정보공개센터)

1.「비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점」에 대한 토론

김창조 교수님께서는 '비공개 상한제도'의 도입과 관련하여「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 "「정보공개법」")과「개인정보 보호법」측면에서 포괄적인 법리 검토를 해주셨고, 특히「개인정보 보호법」이 민감정보와 고유식별정보를 일반 개인정보에 비해 두텁게 보호하는 것에 비추어 비공개 상한제도 수립 시 개인정보의 유형별 보호밀도의 차별화라는 매우 적확한 의견을 피력해 주셨습니다.

개인적으로 개인정보 보호 관련 실무를 주로 다루어 오면서 김창조 교수님의 검토 의견에 대부분 동의하며, 제가 추가할 의견과 질문드릴 내용은 다음과 같습니다.

우선 개인정보와 관련한 비공개 상한제도 수립 시에「개인정보 보호법」이 가장 효과적인 수단인지에 대한 검토가 필요합니다. 결론부터 말씀드리면 당연하게도 개인정보자기결정권에 한정하여 검토하기보다는 사생활의 비밀과 자유 등 관련 기본권이나 인격적 법익을 구체적으로 고려하는 것이 타당하다고 봅니다.

주지하다시피「개인정보 보호법」이 생존하는 개인에 관한 정보만을 그 대상으로 하고 있기 때문에 해당 개인이 사망한 이후에는 사자(死者)의 개인정보는 보호 대상으로 삼고 있지 않습니다. 사자의 경우 개인정보자기결정권만을 적용하여 비공개 상한제도를 구성하게

* 토론 내용은 개인적 견해로 투명사회를 위한 정보공개센터의 공식 입장이 아님을 미리 밝힙니다.

되면, 예컨대 사생활 비밀의 침해와 무관하지만 국민의 알 권리의 대상이 되는 개인정보가 지나치게 긴 기간 동안 공개되지 않거나 혹은 사자의 개인정보가 쉽게 공개되어 반대로 사자와 관계있는 생존자인 친족이나 자손 등의 기본권이나 인격적 법익을 충분히 보호하지 못하는 결과를 초래할 수도 있습니다.

문현숙 사무관님의 발표문에서 언급된 프랑스의 경우에도 “개인사생활 보호 침해기록”의 상한을 50년으로, “사적인 사실 및 행동에 관한 설문지에 의해 수집된 데이터인 통계자료에 대한 비밀을 침해할 수 있는 기록”은 75년을 그 상한으로 삼고 있는데, 이는 개인정보자기결정권에 천착하기보다 사생활의 비밀과 자유를 보다 구체적인 근거로서 고려했다고 판단됩니다.

관련해서 교수님의 발표문 결론 부문에서 「개인정보 보호법」 적용대상인 개인정보의 경우 정보 주체가 생존하는 동안 동의나 법령상 규정이 있는 경우 외에 비공개로 처리함이 바람직하다고 말씀하셨는데, 개인정보의 범위가 매우 넓다는 점을 염두에 둔다면 정보 주체가 생존하는 동안이라도 다른 법익에 대한 고려를 통해 보호밀도를 차별화할 사안이나 필요성은 없는 것인지에 대한 의견을 청해 듣고 싶습니다.

2. 「기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안」에 대한 토론

문현숙 사무관님은 실무적인 관점에서 비공개 상한제도 도입 방안에 대해 상세히 제안하시면서 해외 사례를 일별해주시고 개인정보 보호와 관련하여 각 개인정보의 유형별로 상한제의 기한을 제시해주셔서 논의를 구체화하는 데 많은 도움이 되었습니다. 특히 의료정보를 일반 의료기록물과 친족이나 자손의 사생활의 비밀과 자유에 관련성이 높은 가족유전성 질병정보를 나누어 후자를 더 두텁게 보호해야 한다는 점에 적극적으로 동의합니다.

문현숙 사무관님의 다른 제안과 의견에도 대부분 동의하며 제가 추가할 의견과 질문드릴 내용은 다음과 같습니다.

최근 「정보공개법」 외에 「개인정보 보호법」 을 근거로 정보공개청구에 대해 비공개처분을 하는 사례가 늘고 있어 개인정보 보호와 알 권리 간의 균형에 대해 개인적으로 실무적 고민을 하고 있습니다.

관련하여「개인정보 보호법」의 보호법익에 비추어 과연 "사건기록"과 "판결문"이 예외 없이 강하게 보호되어야 할 대상인가에 대해 근본적인 물음을 제기해야 할 시점이라고 생각합니다. 최근 법률신문에 서울고등법원 이숙연 판사가 〈판결문과 개인정보 보호〉[1]라는 칼럼에서 아래와 같이 판결문의 공개가 국민의 재판받을 권리를 침해하지 않으며 우리나라「헌법」은 "비실명으로 재판받을 권리"까지 보장하지 않는다는 의견을 피력한 바 있습니다.

> "공개재판에서 심리되고 공무원인 법관의 공무수행의 결과 작성된 판결문은 국가의 소유이자 공공의 재산이다. 작성자인 법관에게 저작권은 물론 공개 여부를 정할 어떠한 권리도 인정될 수 없듯이, 사건관계인도 판결문 내 개인정보에 대해 자기 결정권을 주장할 수 없다고 본다. 공적인 절차를 통해 사적인 분쟁의 결론을 얻었다면 부득이한 개인정보의 공개는 감수하여야 할 것이고, 이를 꺼린다면 조정이나 중재 등의 길을 택할 일이다. 프라이버시를 상정하기 어려운 법인까지 비실명화하는 것은 과잉보호다. 증인과 감정인은 공개된 법정에서 선서하고 증언과 감정을 하였으니, 공개될 판결문에도 실명을 걸고 책임을 지는 것이 맞다. 이로써 허위 증언과 불성실한 감정을 방지하는 효과도 있을 수 있다. 다만, 가사사건 당사자나 성폭력사건의 피해자 등은 예외를 두어야 할 것이다."

이숙연 판사의 의견에 적극 동의하며 아래와 같이 추가 의견을 드립니다. 비공개 상한제도 도입 시 성범죄, 가정보호사건, 청소년사건의 범죄이력의 경우 해당 사건기록과 판결문에 적시된 "피해자"와 "가해자"(피고인 등)를 구분하여 검토가 필요합니다. 피해자의 개인정보의 경우 제안해 주신대로 100년 또는 그 이상으로 강하게 보호할 필요가 있지만, 가해자의 개인정보의 경우 정보주체의 사후에 「개인정보 보호법」이상으로 강하게 보호해야 할 필요성이 존재하는지 면밀히 따져보아야 할 것입니다. 우리나라 「형법」이 이른바 사실적시 명예훼손죄를 도입하면서도 사자(死者)의 경우 "허위의 사실"을 공연히 적시한 경우에만 이를 처벌하고 "사실"을 공연히 적시한 경우에는 처벌하지 않는다는 점에서 논의의 단초를 찾을 수 있습니다.

한편 이를 위해 판결문에서 피해자가 전혀 식별되지 않도록 판결문 작성 시점부터 본문에 피해자의 개인정보를 포함시키지 않는 방안(이 경우 각주 처리 후 공개 시 각주만 삭제하거나 가명처리) 등을 법원 사무처리 단계에서부터 도입하는 방안을 적극적으로 고민해야 할 것으로 보입니다.

1) 2019. 6. 20.〈판결문과 개인정보보호〉, 이숙연, 법률신문 서초포럼

마지막으로 질문 두 가지만 언급하면서 토론문을 마무리하려고 합니다.

사무관님께서는 개인정보를 “개인식별정보”와 “개인정보가 포함되어 있는 기록물”로 구분하여 검토하셨고, 개인식별정보는 개인정보 중 일반정보(이름, 주민등록번호, 운전면허번호, 여권번호 등)로 정의하셨습니다. 이 중 개인식별정보는 비공개 상한대상 범위에서 제외하고 후자인 “개인정보가 포함되어 있는 기록물”만 비공개 상한대상으로 삼자는 취지이신 것으로 이해했는데, 이 경우 개인정보가 포함되어 있는 기록물에 포함되어 있는 “개인식별정보”는 다시 이를 분리하여 비공개(또는 익명처리)할 수 있다는 의견이신지 궁금합니다.

그리고「개인정보 보호법」의 정의에 따르면 주민등록번호, 운전면허번호, 여권번호는 “고유식별정보”로서 “이름”과 그 보호의 정도가 다른데 이를 “일반정보”라는 개념을 창설하여 같은 것으로 분류하신 특별한 이유가 있으신지 궁금하며, 더불어 “개인식별정보”라는 정의는 현행「개인정보 보호법」상 개인정보의 정의에 비추어 개념상 혼란을 줄 수 있는 명칭이라 다른 명칭으로 바꾸는 것을 제안 드립니다.

토론요지문 2

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호'에 대한 토론

장 신 상임연구위원(역사문제연구소)

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호' 에 대한 토론

장 신(역사문제연구소)

평소 자료 수집을 위해 국가기록원을 자주 이용했는데 납득하기 힘든 이유로 자료열람이 거부되거나 블라인드 처리를 한 자료를 받은 적이 여러 번 있습니다. 토론자뿐 아니라 다른 연구자들도 비슷한 이야기를 하지만 '개인정보 보호'의 이유만 제시할 뿐 명확한 기준이나 지침을 듣지 못했습니다. 오늘 포럼의 발표문을 보면서 앞서의 의문을 조금이나마 풀 수 있었습니다. 두 발표문의 취지에 상당히 동의하지만 국가기록원 등의 공공기록물을 사료로 이용해야만 하는 처지이므로 '보호'보다는 '공개'의 입장에서 토론을 전개하려고 합니다.

1. 「비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점」에 대한 토론

발표문을 통해서 정보공개와 「정보공개법」 상 '비공개 사유'에 대한 법적 쟁점을 잘 알 수 있었습니다. 근·현대를 연구하는 학자에게 공공기록물의 비공개는 연구 계획 자체를 무산시킬 수 있습니다. 현재도 많은 학자들이 비공개의 턱을 넘지 못하고 있습니다. 국가기록원이 소장한 공공기록물의 성격상 국방이나 외교 등의 문서보다 개인정보를 이유로 비공개되는 사유가 많습니다. 따라서 개인정보를 중심으로 토론을 진행하려고 합니다.

첫째로 「공공기관의 정보 공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제6호의 "사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보"에서 기록물의 생산 주체에 따른 규정은 없는지 궁금합니다. 현 대한민국은 그 법통을 대한민국임시정부에서 찾습니다. 대한민국을 식민지로 통치했던 일본제국주의와 그 식민지 통치기관인 조선총독부 생산문서에도 적용되는지 알려주시기 바랍니다. 같은 의미에서 관련 법률에서 보호하는 '국민' 또는 '개인'에 일본인을 비롯한 외

국인도 해당하는지요.

둘째로 「개인정보 보호법」 제2조 제1호에 따르면 개인정보는 “살아 있는 개인”에 관한 정보로서 사망자의 정보는 적용대상이 아니라고 하였습니다. 다만 발표자가 지적하듯이 “사망자의 정보는 사망자의 정보인 동시에 관련되는 유족의 정보여서 생존하는 유족의 정보가 되는 경우에 한하여 「개인정보 보호법」의 적용을 받는다”(17쪽)고 하였습니다. 이때 ‘사망자의 정보이면서 유족의 정보’는 매우 포괄적입니다. 또 “본인 사망 후 본인이 아닌 제3자가 「공공기관의 정보 공개에 관한 법률」에 의한 정보공개 청구권을 행사”할 때도 개인에 대한 “사회적 기억이 남아 있는 동안은 인간존엄의 보장”이라는 측면에서 공개가 제한될 수 있다”(20쪽)고 하였습니다. 일면 이해하지만 ‘사회의 기억’이라는 표현도 매우 모호합니다. 시행령이나 내규를 정할 때 구체적인 예시를 들지 않으면 행정 편의에 따라 비공개되기 쉽습니다.

셋째로 연구를 위해 정보공개를 청구할 때 개인도 있지만 집단(직업군, 학적부, 수형자)을 대상으로 하는 경우가 대부분입니다. 유명인을 제외하면 민원인이 정보공개 대상의 사망 여부를 알 수 없습니다. 청구인이 사망 여부를 확인할 수 없을 때 정보공개 기관이 정보공개를 거부할 수 있습니까?

2. 「기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안」에 대한 토론

국가기록원에 자료 열람을 신청하거나 정보공개를 청구할 때 ‘사망자’의 ‘민감한 정보’를 어디까지 보호할 것인가에 대해서 평소 궁금했습니다. 한편으로 기록물이 이관될 때에 공개 여부를 결정하고, 다시 주기적으로 재분류하는 시스템을 비로소 이해할 수 있었습니다. 하지만 기록물의 내용을 세세히 검토할 수 없기 때문에 파생하는 분류의 오류는 분명히 있고, 재분류 시스템이 있어도 위의 이유로 정보공개 청구를 하지 않는 한 오류를 고칠 방법도 딱히 없는 게 현실입니다. 이런 점에서 역사기록물의 ‘비공개 상한제도’ 설정은 매우 중요합니다.

발표문을 보면 2006년에 시행령 개정령(안)을 만들면서 비공개 상한을 설정한 것을 알 수 있습니다. 그런데도 시행령이 통과되지 못한 주된 이유로 1) 개인정보 보호에 대한 사회제도와 인식 변화, 2) 남북분단에 따른 국가안보정보의 적정보호기간 책정 문제 등을 들었습니다. 이 중에서 국가기록원의 비공개 기록물 보유 현황을 보면, 전자는 국가기록원의 주도로 해결

할 수 있는 반면에 후자는 국방부와 외교부, 국정원 등 관계 기관의 협의를 거쳐야 하는 사안임을 알 수 있습니다. 두 문제를 동시에 시행령에 반영할 경우 후자의 문제로 합의에 이르는 과정이 지난할 것을 예측하기 어렵지 않습니다. 시행령이 아닌 국가기록원의 '내규'와 같은 형식으로 개인정보의 비공개 상한을 정할 방법은 없는지 궁금합니다.

비공개 상한기간을 정한 외국 사례는 매우 흥미롭습니다. 각 나라의 문화와 사정에 따라서 상한이 다름을 알 수 있습니다. 비공개 상한에서 개인정보 보호기간의 산정시점이 출생, 사망, 기록물 생산시점 등 다양하게 운영되고 있는데, 발표자는 제도 운영의 실제 효용을 높이기 위해서 한국에서는 기록물 생산 시점을 기준으로 잡자고 제안했습니다. 앞서의 토론에서 언급했듯이 개인의 출생이나 사망 시점을 정확히 알 수 없기 때문에 발표자의 제안이 적절합니다. 다만 국가기록원 소장의 기록물 중에서 학적부의 경우 최하 1년에서 최대 20년 이상을 묶어 문서철의 제목으로 정한 경우도 있는데 하한을 작성 기점으로 삼을 수도 있습니다. 이 경우 애써 상한선을 정한 취지가 무색해집니다.

학술 연구에서 집단을 대상으로 한 연구의 중요성은 갈수록 커지고 있습니다. 또 연구의 관심도 민족이나 국가 중심에서 개인을 비롯한 소수자 문제, 환경 문제 등 다양해짐에 따라서 이전에 보지 않았던 자료 발굴을 위한 노력도 계속되고 있습니다. 특히 최근에는 빅데이터나 통계 활용을 통한 연구가 활발한데 이를 위해서는 기존의 통계서 외에 새로 자료군 전체를 통계로 만드는 작업이 필요합니다. 개인의 민감한 정보에 해당하는 의료기록이나 수형기록이 역사나 사회학, 경제학 연구의 대상으로 떠오르고 있습니다. 학적부의 '신체검사표'는 '식민지 근대화론'의 타당성 여부를 확인할 수 있는 정보입니다.

현재 이러한 자료들은 대부분 개인의 사망 여부에 관계없이 민감한 정보에 해당합니다. 그래서 외국뿐 아니라 한국에서도 비공개 상한을 높이 설정하려고 합니다. 발표자는 〈표 12〉에서 개인정보 기록물의 사안별 상한기한을 설정했습니다. 기본적으로 동의합니다만 학술연구 등 특별한 목적을 위한 예외적 장치를 두기를 권합니다. 신문조서나 판결문, 수형기록 등 민감하지만 '서훈'을 목적으로 공개하는 독립운동가의 예를 참조할 필요가 있습니다.

마지막으로 비공개 상한기간 설정을 위한 시행령 개정 때나 재분류 심사 때에 관련 전문가들의 폭넓은 참여가 필요합니다. 국가기록원에는 역사를 비롯한 다양한 학문을 전공한 기록학 전문가도 적지 않지만 시시각각 변하는 학계의 흐름을 적절하게 따라가지 못하는 것도 현실

입니다. 처음에 비공개로 분류되면 관련 연구자는 기록물 공개 자체를 청구할 수 없는 현실입니다. 문서철만 봐서는 내용을 짐작할 수 없을 뿐 아니라 필요한 개인이 그 문서철에 있는지조차 알 수 없습니다. 학술 연구가 공공의 이익에 부합한다는 점을 강조하고 싶습니다.

토론요지문 3

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호'에 대한 토론

정하명 교수(경북대학교)

'기록관리 관점에서 본 정보공개와 개인정보 보호' 에 대한 토론

정 하 명(경북대학교)

1. 「비공개 상한제도 도입에 수반한 법적 쟁점」에 대한 토론

「기록물관리법」 제35조 제3항에서 “비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 지나면 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 제19조 제4항 및 제5항에 따라 이관시기가 30년 이상으로 연장되는 기록물의 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고, 동법 제36조는 “중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다.”라고 규정하고 있습니다. 발표자는 이에 대한 해석으로 기록물의 비공개 상한을 30년으로 규정하여 30년이 경과하면 모든 문서는 원칙적으로 공개하여야 하는데 기록물의 성격에 따라서 30년이 경과한 후에도 여전히 비공개로 하여야 할 정보가 있을 수 있고, 현행 「기록물관리법」 은 기록물의 성격별로 비공개 상한제도를 달리 둘 수 있도록 규정하고 있다는 점을 전제로 하여 비공개 상한제도와 「정보공개법」 상 비공개사유와 공무원의 직무상 비밀, 정보공개제도와 자기정보의 공개청구제도의 상호관계, 개인정보열람청구권과 개인정보가기결정권 등에 대한 상세한 설명을 하고 있습니다. 여러 논제에 대한 깊은 이해와 설명에 우선 감사를 드리며 생각해볼 것을 말씀드리면 다음과 같습니다.

첫 번째는, 발표자께서는 기록물의 공개와 정보공개가 서로 다른 제도라는 것을 설명하면서도 기록물의 공개와 정보공개는 공공기관이 생산, 보유하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하거나 사전에 공표하는 형태로 국민에게 제공하는 것을 의미하고 이는 국민의 알 권리 실현과 국민주권에 기초한 민주주의 실현이라는 측면에서 인정되는 제도라고 설명하고 있습

니다. 정보공개에 대해서는 전적으로 발표자의 의견과 같습니다만, 기록물의 공개는 이미 생산한 후 30년이 지나 현용 문서로서 역할을 다한 역사적 기록물에 대해 공개하는 제도로 통상 공개제도와는 다른 특징이 있습니다. 발제자께서 두 제도를 동일 선상으로 파악하시는 특별한 이유가 있는지 여쭙고 싶습니다.

두 번째는, 발제자께서는 공무원의 직무상 비밀범위와 정보공개행정상 비공개정보에 대한 비공개정보 범위 확정과 관련하여 형식비와 실질비의 개념을 설명하시고 첫째, 형식비의 지정을 받지 않고 비공개정보에 해당하지 않은 정보, 둘째, 형식비의 지정을 받았지만 비공개정보에 해당하지 않는 정보, 셋째, 형식비의 지정을 받았고 형식상 비공개조항에도 해당하지만 실질비라고 할 수 없는 정보, 넷째, 형식비의 지정을 받고 비공개정보에도 해당하고 실질비에도 해당하는 정보 등으로 구분하고 넷째의 경우에 해당하는 경우만을 제외하고는 원칙적으로 모두 공개하는 것이 타당할 것이라고 설명하고 있습니다. 하지만 어떤 기록물의 실질비에 해당하는지 여부는 해당 기록물을 생산한 행정기관이 가장 잘 판단할 수 있고 해당 기록물을 이관받아 관리하고 있는 기관으로서는 기록물의 실질비 여부의 판단에 한계가 있을 것으로 보입니다. 따라서 어쩔 수 없이 형식비에 해당하는지 여부를 기준으로 판단할 수밖에 없는 한계가 있을 것으로 파악됩니다. 이에 대한 발제자의 의견을 여쭙고자 합니다.

세 번째는, 발제자께서는 「개인정보 보호법」 상 개인정보 주체가 자신에 대한 정보의 생성과 유통, 소멸 등에 대한 주도적으로 관여할 권리인 개인정보자기결정권을 갖는 것으로 전제로 자기정보에 대한 열람청구권, 정정·삭제·차단청구권, 처리정지·파기청구권 등을 규정하고 있고 이러한 「개인정보 보호법」 상 권리는 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에도 그대로 적용된다고 해석되지만 그 권리는 개인정보 주체가 생존하는 것으로 전제로 인정되는 권리이기 때문에 개인정보 주체가 사망한 경우에는 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보공개청구는 불가능하다고 설명하시고 일신전속적 권리로서 상속의 대상이 아니라고 설명하고 계십니다. 그렇다면 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개 기록물에 기재된 개인식별형정보의 정보주체가 사망한 경우에는 비공개 상한제에 대한 논의의 필요 없이 그대로 공개대상이 되도록 해도 법적인 문제가 없는 것으로 볼 수 있을는지요? 개인이 사망한 이후에도 사자명예훼손죄 등이 규정되어 있는 우리 법제를 고려하면 프라이버시 보호이익이 존재하는 경우에는 여전히 비공개 대상이 되는 것으로 보는 것이 좀 더 합리적인 방안이 아닐까 하는 우려도 가능하다고 봅니다. 공무원의 적극적 정보공개 책무를 부과하고 이에 따라 재량으로 공무원이 해당정보를 공개하더라도 그것이 공익을 위해서 한 경우라는 면책된다는

공무원 면책에 관한 법리가 법률 등에서 확립되어 있다고 할 수 있는 우리 법제에서 개인정보 주체가 사망하였다고 하여 적극적으로 해당 정보를 공개 등 처리하는 경우에 그에 대한 법적 책임은 그 업무를 수행한 공무원이 질 수밖에 없는 현실을 고려한다면 보다 신중한 접근이 요구된다고 보여집니다. 이에 대한 발제자의 고견을 여쭙고자 합니다.[1)]

2. 「기록물의 적극적 공개를 위한 비공개 상한제도 도입 방안」에 대한 토론

발제자께서는 「공공기록물법」에서 기록물 공개를 기록물관리기관의 업무로 분류하고 있지만 공개기준을 규정하고 있지 않고 기록물관리기관도 「정보공개법」의 공개기준에 따라 운영하고 있다고 설명하면서 정보공개제도 도입 이후 국가기록원이 소장하고 있는 30년 경과 비공개(부분공개 포함) 기록물 재분류 현황을 소개하고 있습니다. 재분류 후 비공개는 개인정보가 포함된 기록물(94.2%)이 대부분을 차지하고 있으며 국민의 생명 및 재산 정보, 국가안보에 관한 정보, 개별 법령에 따란 비공개 정보 등의 순으로 구성된다고 설명하고 있습니다. 「정보공개법」의 비공개 세부 기준에 따라 소장 비공개 기록물을 재분류한 사례로 볼 때 비공개 상한제도 분석 대상정보로는 다른 법률에 따른 비밀, 비공개 유지 정보(1호), 국가안전보장·외교·국방에 관한 정보(2호), 국민의 생명·신체 및 재산에 관한 정보(3호), 개인정보에 해당하는 정보(6호) 정도가 해당도고 다만, 제3호 국민의 생명·신체 및 재산에 관한 정보는 항공·항만 등 공공시설의 도면, 개인의 재산 정보 등으로 제1호, 제2호에 중복 적용되거나 일정기간 내 민감사안이 소멸됨에 따라 주기적 재분류로 공개할 수 있는 정보에 해당합니다. 따라서 비공개 상한기간 분석대상 범위는 세 가지로 국가안보, 개인정보, 개별 법령에 따른 비공개 정보로 정리할 수 있다고 설명하고 있습니다.

1) 대법원 2013. 1. 16. 선고 2011두30687 판결 [직권면직처분취소] [1] 구 「행정절차법」(2012. 10. 22. 법률 제11498호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항, 제4항, 제22조에 의하면, 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지해야 하고, 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 실시하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하되, '당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우' 등에는 처분의 사전통지나 의견청취를 아니 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 않았다면, 사전통지를 하지 않거나 의견제출의 기회를 주지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당하지 않는 한, 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다.
[2] 구 「행정절차법」(2012. 10. 22. 법률 제11498호로 개정되기 전의 것) 제3조 제2항 제9호, 구 「행정절차법」 시행령(2011. 12. 21. 대통령령 제23383호로 개정되기 전의 것) 제2조 제3호의 내용을 행정의 공정성, 투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하는 「행정절차법」의 입법 목적에 비추어 보면, 공무원 인사관계 법령에 의한 처분에 관한 사항이라 하더라도 전부에 대하여 「행정절차법」의 적용이 배제되는 것이 아니라, 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 처분이나 행정절차에 준하는 절차를 거치도록 하고 있는 처분의 경우에만 「행정절차법」의 적용이 배제되는 것으로 보아야 하고, 이러한 법리는 '공무원 인사관계 법령에 의한 처분'에 해당하는 별정직 공무원에 대한 직권면직 처분의 경우에도 마찬가지로 적용된다.

발제자께서는 이러한 전제 아래서 「공공기록물법」에 따르면 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 생산하는 공공기관은 소관 기록물을 장기간 관리하려는 경우에는 특수기록관을 설치·운영할 수 있고, 비공개로 관리하는 기록물은 30년 또는 50년까지 영구기록물관리기관으로 이관을 연장할 수 있습니다. 따라서 영구기록물관리기관이 소장하고 있는 관련 기록물의 극히 일부라고 설명하면 이관연장기간이 완료된 후 국가기록원으로 이관되어야 할 기록물이 다수임을 감안하면 해당 분야에 대한 상한기간 분석은 유의미하다고 주장하고 있습니다. 특수기록관을 설치하여 운영하고 있는 공공기관이 해당 정보에 대한 생산기관인 경우가 많은데 특수기록물이 영구기록물관리기관으로 이관되었다고 하더라도 생산기관으로 독자적인 비밀보호 필요성을 가질 수 있고 이러한 상황에서 영구기록물관리기관이 자체적으로 상한기간의 분석하는 것이 과연 타당한지 반론을 제기하고 싶습니다. 법의 규정에 의하여 기록물이 영구기록물관리기관으로 이관되는 경우에는 그 기록물에 대한 공개 상한기간의 설정 여부에 관한 권한도 영구기록물관리기관으로 이전한다는 명확한 규정이 설정하든지 아니면 특수기록관과의 협의 속에서 공개 상한기간의 설정 여부를 논의해야 한다는 견해에 대한 발제자의 의견을 여쭙고 싶습니다.

발제자께서는 국가안보 관련 기록물의 최소 보호기간 지정은 60년으로 설정하는 것이 합리적이며, 국가안보 정보에 대한 보호는 상황에 따라 위험 여부가 판단이 달라질 수 있다라고 기술하고 있습니다. 국가안보의 중요성에 대해서는 발제자의 견해에 전적으로 동의하지만 발제자의 견해와 같이 국가안보에 정보에 대한 보호는 상황에 따라 달라질 수 있으므로 원칙과 예외를 정하여 원칙적으로 30년 공개의 원칙을 적용하고 그 보호의 필요성이 특별히 인정되는 경우에는 일정기간을 연장하는 방안으로 제도를 설계하는 것이 국가안보 관련 정보에 관한 기록물의 가치를 훼손하지 않으면서도 정보를 보호하는 방안이라고 사료됩니다.[2)]

2) Executive Order 13526 of December 29, 2009 EO 13526 Classified National Security Information
Sec. 3.3 Automatic Declassification.
(a) Subject to paragraphs (b)–(d) and (g)–(j) of this section, all classified records that (1) are more than 25 years old and (2) have been determined to have permanent historical value under title 44, United States Code, shall be automatically declassified whether or not the records have been reviewed. All classified records shall be automatically declassified on December 31 of the year that is 25 years from the date of origin, except as provided in paragraphs (b)–(d) and (g)–(j) of this section. If the date of origin of an individual record cannot be readily determined, the date of original classification shall be used instead.
(b) An agency head may exempt from automatic declassification under paragraph (a) of this section specific information, the release of which should clearly and demonstrably be expected to:
(1) reveal the identity of a confidential human source, a human intelligence source, a relationship with an intelligence or security service of a foreign government or international organization, or a nonhuman intelligence source; or impair the effectiveness of an intelligence method currently in use, available for use, or under development;
(2) reveal information that ... .

개인정보 기록물의 보호기간은 기록물 유형에 따라 개인사생활 침해 정도에 따라 최장 보호기간을 100년을 기준으로 한 한 세대(30년)을 등급을 나누어 설정하는 방안을 검토하였다고 설명하고, “형집행 및 수사기록물 중 성범죄, 가정보호사건, 청소년사건 관련은 개인 사생활에 미치는 민감도가 높은 기록물로 당사자의 전과, 범죄이력정보는 기록물 생산 후 100년까지 비공개로 보호한다. ‘의료기록물’은 개인의 건강상태, 진료기록, 질병 등 민감도가 높은 개인정보를 포함하고 있으며 기재된 정보만으로도 개인 식별이 가능하므로 기록물 생산 후 70년까지 비공개로 보호하며 이 중 가족질환 및 유전병 질병정보는 후손에까지 영향을 줄 수 있는 정보이므로 기록물 생한 후 100년까지 보호한다. ‘가족관계 기록물’인 호적부는 「호적법」에 근거한 가족에 속하는 자에 관한 사항을 기재한 기록부로 당사자의 기준이 없어 평균수명을 고려하여 기록생산 후 100년까지 비공개로 보호한다. ‘개인 신분 기록물’은 군인, 학생, 공무원, 일반인의 신분을 증명하는 기록물로 인사기록카드, 학적부, 병적기록표 등 해당하며 기재된 정보로 개인식별이 가능하므로 기록물 생산 후 70년까지 비공개로 보호한다.” 등으로 개인정보 관련 비공개 상한제를 소개하고 있습니다.

「개인정보 보호법」의 정보 주체가 생존하는 경우에 원칙적으로 적용되는 것이므로 정보주체의 생존 여부를 묻지 않고 개인정보 수록 기록물의 생산연도를 기준으로 일정기간 비공개 기간을 설정하는 근거로는「정보공개법」 제9조 1항 제6호의 비공개 사유가 그 근거가 될 것이라고 하겠습니다.[3] 이 조항의 법적 성격에 대한 서로 다른 견해가 있으나 ‘프라이버시 보호형’ 개인정보가 비공개 사유 개인정보라고 일반적으로 파악하고 있습니다. 따라서 모든 개인정보가 비공개정보에 해당하는 것이 아니고 그 개인정보의 공개로 “개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”만이 비공개정보에 해당한다고 할 것입니다. 따라서 개인정보 수록 기록물의 비공개 보호기간을 지나치게 장기적으로 설정하는 경우에는 기록물의 가치를 훼손하는 부작용이 있다는 것을 충분히 고려해야할 것이라고 사료됩니다. 미국 연방국가기록원 홈페이지[4]를 접속해보면 개인에 관한 여러 정보를 제공하고

3)「정보공개법」제9조 제1항
6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.
가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

4) https://www.archives.gov/

있고 요즘 미국에서는 자신이 가진 희귀유전병을 예방, 치료하기 위해서 자신의 가계도를 직접 알아보는 등 적극적 활용방안으로 제공하고 있다는 점을 충분히 고려해야 할 것으로 사료됩니다. 이에 대한 발제자의 견해를 듣고 싶습니다.

MEMO

MEMO

MEMO



행정안전부
국가기록원