

통제비분류정보의 관리 한국미국캐나다 간의 비교

저자 (Authors)	박흥식
출처 (Source)	정책분석평가학회보 20(4) , 2010.12, 203-228(26 pages) Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation 20(4) , 2010.12, 203-228(26 pages)
발행처 (Publisher)	한국정책분석평가학회 The Korean Association For Policy Analysis And Evaluation
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07516844
APA Style	박흥식 (2010). 통제비분류정보의 관리. 정책분석평가학회보, 20(4), 203-228
이용정보 (Accessed)	중앙대학교 219.255.207.*** 2019/12/26 12:07 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

통제비분류정보의 관리: 한국·미국·캐나다 간의 비교*

박홍식(중앙대학교)

hspark@cau.ac.kr

통제비분류정보는 국가비밀 만큼은 중요하지 않으나 공개될 경우, 공공기관의 업무, 공익 및 개인의 이익을 침해할 수 있다는 점에서 일정한 수준의 보안이 요구된다. 그러나 누출 사고는 빈번하고 피해는 광범위했다. 이 연구에서는 이러한 문제 인식에 기초해 통제비분류정보의 관리에 대한 한국, 미국, 캐나다 간의 비교를 통해, 취급과 보안절차 및 방법에 관한 차이와 최근 동향을 분석하고 시사점을 추출하였다. 한국은 국가안보 관련 ‘대외비’를 제외하면, 여타 민감한 정보는 기관별 임의적 보호로 별도의 관리규정을 알지 못한다. 미국은 鄣處 자율형 마킹시스템이나 기관간의 낮은 일관성 때문에 ‘혼란’이라는 비판을 받고 있고, 반면 캐나다는 연방정부 차원의 보안 등급제를 통한 관리인 것으로 나타났다. 이 연구는 분석결과에 기초해 관리 표준화의 필요, 마크 시스템 도입, 대외비 폐지, 부처 자율형 채택의 경우 조정 단위의 고려, 전자정부 환경에 맞는 관리시스템의 개발 등을 시사점으로 제시하였다. 기존에는 국가비밀이나 국민의 알권리 차원에서 접근하였으나, 이 연구는 행정 통제정보를 독립적 주제로 한 본격적 논의의 시도라는 점에서 차별된다.

■ 주제어: 통제비분류정보, 정보공개법, 비공개 정보, 대외비, 정부비밀

I. 서론

통제비분류정보(controlled unclassified information, CUI)의 관리는 최근 새롭게 주목받는 이슈이다. Feinberg (2004: 439-440)는 ‘민감하나 비분류 정보 (sensitive but unclassified information, SBU)’의 명칭이 붙는 새로운 정보 카테고리 등장과 증대가 국민의 공공정보에 대한 접근을 가로막고 국민의 알권리에 대한 또 하나의 위험이 되고 있다고 주장한다. 행정기관의 공직자나 민간부문의 계약자들이 이러한 범주에 속하는 정보를 지속적으로

* 이 논문은 2010년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임

생산하나, 비밀과 같은 재분류 과정도 없고, 법원이나 정부기관의 소청이나 심리(appeal or review) 대상도 아니라고 말한다. ‘민감한 정보(sensitive information)’은 다른 정보에 비해 범위는 더 넓지만, 통제는 오히려 적게 받는 문제가 있음을 지적한다(Feinberg, 2004: 444).¹⁾ 냉전시대에는 국가비밀의 보호가 중요했으나, 오늘날은 민감한 정보의 증가가 국민 알권리를 제약한다는 비판이 증대되면서, 공공기관도 보안과 활용간의 균형에 관심을 보이고 있다. 이러한 가운데 미국은 통제비분류정보부처간합동대통령테스크포스(The Presidential Interagency Task Force on Controlled Unclassified Information, 이하 대통령테스크포스)를 설치, 민감한 정보의 보호에 관한 집중적 검토를 한 바 있다(PITFCUI, 2009.12.15 참조). 민감한 정보, 즉 행정 통제정보는 비록 국가 ‘비밀’ 만큼 철저한 보안의 대상은 아니나 적정보호의 실패는 공공기관의 업무, 공익 및 개인의 이익을 침해하는 문제를 야기한다. Strickland (2005: 563)는 이를 가리켜 민감한 정보 관리의 문제로 지적한다. 현재 한국에서는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(법률 제10012호, 2010.2.4. 이하 정보공개법)이 공공기관으로 하여금 민감한 정보의 공개를 합법적으로 거부할 수 있는 근거를 제공한다.²⁾ 그러나 112 신고자나 성폭력 피해자의 인적사항, 단속정보, 주민 개인정보, 관급공사 정보 등 시민의 일상생활과 밀접히 관련된 민감한 정보의 무단 유출이 빈번히 보고되고 있다.³⁾ 정부는 이런 가운데 2007년 ‘비밀의 관리 및 보호에 관한 법률’ 제정안(이하 비밀관리법안)을 국회에 제출, 대외비를 보호 대상에서 제외하였다. 그러면서 대책 마련은 없다. 이것은 선진국의 최근 민감한 정보의 관리 강화를 위한 개혁 노력과 정반대되는 방향으로, 그렇다면 국가비밀과 평문 사이의 민감한 정보 보안은 앞으로 어떻게 할 것인가?라는 의문이 제기된다. 이러한 질문에 대한 답은 먼저 ‘현재 한국의 통제비분류정보의 관리는 선진 외국과 비교해 어떤 차이가 있는가?’에 대한 체계적 검토가 될 것이다.

-
- 1) 통제비분류정보는 ‘민감한 정보,’ ‘행정 통제정보’ ‘통제정보’ 등의 다양한 이름으로 통용된다는 점에서, 이하에서는 이들을 그대로 사용한다.
 - 2) 감사원의 한국형 다목적 헬기사업 관련 감사결과, 중앙인사위원회의 출제 지침이나 국가고시 각 문항에 대한 교수별 채점 점수, 국가보훈처 독립운동 관련 미포상자 신원조회 자료, 공정거래위원회의 특정기업의 기업결합 심사 결과, 한국자산관리공사의 대우중합기계의 지분 매각 관련 심사보고서, 금융감독원의 특정인의 은행, 보험, 신용카드 거래 내역, 재정경제부의 경제자유구역 추진 관련 부처 간 이견 및 갈등 조정 관련 자료, 행정자치부의 위험물 저장시설 현황, 농림부의 쌀 협상관련 WTO 통보 문건 등은 행정적 비공개 정보, 즉 민감한 정보의 예이다.
 - 3) 국토부, 입찰정보 유출 ‘거짓 해명’ 한겨레신문, 2010.10.22.; 건보공단, 개인정보 무단유출 ‘심각.’ 메디컬투데이, 2010.10.18.; 이채선, 공공기관·지자체 등 개인정보 관리허술. 무단유출 우려. 파이낸셜뉴스, 2010.10.18.; 112 신고자 정보 누설한 경찰... “이젠 누굴 믿죠?” 아시아경제, 2010.3.10.; 검찰, 경찰 압수수색... ‘단속누설’ 정황 포착. MBC 뉴스, 2010.1.20.; 박선영, ‘성폭력피해자 신상보호법안’ 발의. 뉴시스, 2010.10.22 등.

연구의 목적은 한국과 선진국간의 민감한 정보의 취급, 활용, 보안 방법과 절차 등의 비교를 통한 벤치마킹 정보의 산출이다. 미국과 캐나다는 이 분야 개혁의 선두그룹이나 관리 방식은 서로 대조적이라는 점에서 둘 간의 차이점이나 최근의 동향에 대한 검토가 개혁을 위한 방향의 확인, 참조 정보 산출에 기여할 것이다. 따라서 이들을 비교 사례로 선정하였다. 연구의 기여는 첫째, 민감한 정보 관리의 바람직한 개혁 방향을 위한 시사점의 도출이다. 둘째, 이전의 연구들은 주로 정보공개, 국민의 알권리 확대에 초점을 두었으나(손태규, 2007; 조영삼, 2009; 임진희·이준기, 2010; Shepherd, Stevenson & Flinn, 2010, Kirtley, 2006; Feuerherd, 2004; Blanton, 2002; Cate, Fields & McBain, 1994 등), 이 연구는 반대로 연구자들의 관심이 소홀했던 공공기관의 민감한 정보의 보안에 대한 집중적 검토이다. 셋째, 국가비밀 보호를 대상으로 많은 연구가 이루어졌으나(이동훈, 2000: 140; Wells, 2004; White, 2003), 비밀과 통제비분류정보 간의 구분은 알지 못했다(임재홍, 2001; 김배원, 2004; Goldenson, 2002; Wells, 2004). 하지만 이 연구는 민감한 정보의 관리를 독립된 연구의 단위이자 주제로 한 논의라는 점에서 이전의 연구와 차별된다.

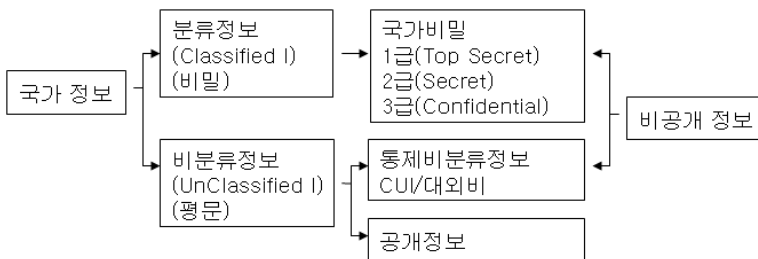
II. 통제비분류정보의 의미와 내용

1. 국가정보의 구조와 통제비분류정보의 의미

최근 미국 대통령테스크포스 보고서는 통제비분류정보를 ‘전반적으로 문서(기록)가 어느 정도의 보호가 필요한 충분히 민감한 정보이나 그렇다고 비밀 분류의 기준은 충족시키지 못하는 정보’로 정의한다(PITFCUI, 2009.12.15). Bagley (1993: 8)는 민감한 정보의 체계적 관리 필요성을 언급하면서, ‘비밀로 분류되지는 않으나 행정기관이 통제 또는 공개를 제한하는 정보’로 정의한다. Wells (2004: 1210)도 정보의 내용이 비밀로 분류할 만큼 중요하지는 않지만 국가안전이나 여타 정책 또는 시민 개인의 이익 등을 이유로 일정 기간 일반의 접근이 통제되는 정보로 풀이한다. 많은 연구자, 보고서들은 대체로 통제비분류정보를 정보의 내용이 ‘민감하여 만일 허가 없이 공개되는 경우, 국가안보나 국민의 안전(national or homeland security)에 피해를 줄 수 있는 정보’로 기술한다. 무단 공개나 이용, 분실, 조작이나 파괴가 국가 안전보장과 정부의 이익에 해를 끼칠 수 있는 정보라는 뜻이다(Strickland, 2005: 564; Taghva, 2009). 이러한 개념 정의를 정리하면 통제비분류정보란 ‘비

밀로 분류는 되지 않으나 내용이 민감하여 보안이 필요한 정보'가 될 것이다. 행정 통제정보가 무엇인지에 대한 인식은 대체로 일치하나 용어는 CUI (Controlled Unclassified Information) (Smilek, 2008), UCI (Unclassified-Controlled or -Limited Information, 비분류통제정보) (Barley, 1993) 등으로 다양하고, 어떤 합의가 아직 없다. 최근 미 대통령 George W. Bush의 메모는 이러한 통제정보를 CUI로 기술한다(Bush, 2008). 통제비분류정보 지정을 통한 보안이 필요한 정보를 흔히 SBU(sensitive but unclassified information)라고 하는데 (Feinberg, 2004; Strickland, 2005; Hogenboom, 2008),⁴⁾ 미국 대통령테스크포스 보고서는 CUI 체제(framework)를 통한 SBU 관리를 권고한다(PITFCUI, 2009.12.15). 일본의 名和小太郎 (2005: 244)은 미국의 민감한 정보의 관리 실태를 언급하면서, '機微な, しかし 秘密指定外の情報'로 번역하고 있다. 따라서 이 연구에서는 일단 일정한 수준의 보안이 필요한 공공기관의 민감한 정보를 통제비분류정보로 칭한다.⁵⁾ '통제'는 정보가 공개(public release)되는 것인가 제한되는가에 관한 표현으로, 적절한 권한을 가진 사람에 의한 허가 없이는 일반에 대한 공개가 '통제 또는 제한된다(controlled or limited)'는 뜻이다. 다음 '분류'는 보안정보 분류(security classification), 즉 I, II, III급 비밀(Top Secret, Secret, Confidential) 지정을 의미한다. 따라서 통제비분류정보는 비록 비밀로 분류할 만큼 중요한 것은 아니나 내용이 민감하여 공개가 제한된 정보이다. 국가정보의 구조에서 통제비분류정보의 위치는 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 국가 정보의 구조



주: 'I'는 Information의 이니셜이다.

4) Strickland (2005: 556)는 SBU 이슈가 처음 나타난 것을 1977년이라고 말한다. The Presidential Directive on Telecommunications Protection Policy (PD/NSC-24)가 'unclassified but sensitive communications'의 보호 실패가 적국에 유용한 정보가 될 수 있다는 점에서, 즉 국가 안전에 영향을 줄 수 있어 보호를 요구하면서부터라고 설명한다.

5) 현재 한국에는 공공기관의 '민감한 정보' 즉 비록 비밀을 아니지만 공개가 되어서는 안 되는 정보를 지칭하는 별도의 용어가 없다.

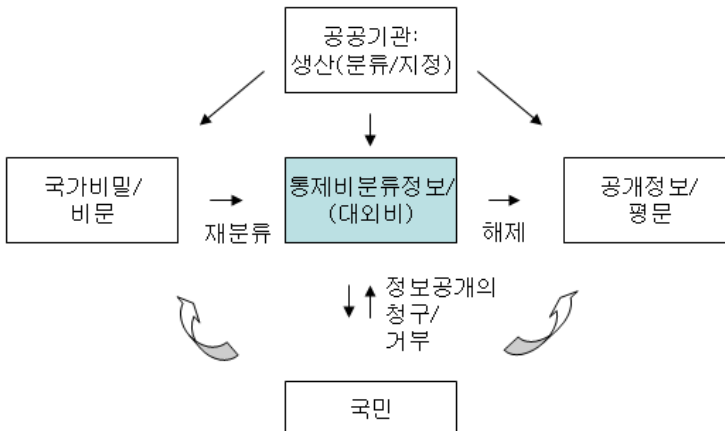
국가 정보 중 분류정보(Classified Information, CI)는 비밀로, 국가 안전보장의 이익, 즉 적국이나 경쟁 국가로부터 군사 또는 외교적 이익 등의 보호를 목적으로, 필요와 중요도에 따라 1급에서 3급까지 등급 분류한 것으로, 정부는 법령의 규정을 통해 접근을 엄격히 통제한다. 반면 비분류정보(Unclassified Information, UI)는 평문으로, 분류 조건을 충족시키지 못했거나 분류 해제된 정보이다. 비분류정보는 공공기관이 정보공개법의 규정에 따라 일정한 기준을 설정한 후 일반에 공개를 제한한 통제정보와 그러한 제한이 없는 공개정보로 다시 나뉜다. 통제비분류정보는 보안 상 비밀 다음, 그러나 공개정보 위에 속하는 것으로, 일반의 접근이나 공개가 금지된 정보이다. 통제비분류정보 가운데 대통령 기록물이 국가안전에 관한 것이라면, 도시계획, 정부 기관 간 회의 자료 등은 공공기관의 업무 관련 민감한 정보이고, 국민 개인의 건강과 의료, 범죄수사나 소송, 금융거래에 관한 정보나 기업의 영업비밀, 납세 정보 등은 국민생활 관련 행정 통제정보의 예로, 공공기관은 이들을 수집, 보관, 활용하나, 민감 정보로 외부 접근을 통제한다.

통제비분류정보의 성격은 비밀과의 차이를 비교할 때 가장 잘 드러난다. 첫째, 국가비밀은 비밀보호에 관한 법령이 보안 절차와 방법을 규정한다. 분류와 해제, 공개, 접근, 마킹, 보호, 전달, 파기에 걸쳐, 엄격한 기준과 절차의 적용을 받는다. 관리자를 지정, 보안책임을 부여하고, 안전한 장소에 보관하며, 외부로 반출, 반입 등이 통제된다. 또 위반자는 처벌한다. 그러나 행정 통제정보는 이러한 규정이 없는 경우도 적지 않고, 관리의 엄격성이나 위반에 대한 처벌의 수준이 상대적으로 낮다. 둘째, 비밀은 목적이 안전보장 이익의 보호에 있다면 통제비분류정보는 국가안전 이익을 포함, 공공기관의 다양한 업무상의 이익, 국민의 생명, 신체, 사생활 비밀 및 자유의 보호, 경영·영업상의 비밀 보호 등 목적이 폭넓고 다양하다. 셋째, 비밀에서 접근통제는 적국이나 경쟁국에 대한 것이라면 행정 통제정보에서는 일반에 대한 공개의 금지이다. 넷째, 보안에서도 비밀은 적극적 보호의 대상이나 행정 통제정보 보호는 주로 공개 요청에 대한 ‘거부’를 통해 이루어진다는 점에서 소극적이다. 기타 통제비분류정보는 공공기관의 판단에 의한 공개 금지 정보로 업무 의존적이고, 자의적인 공개 보류 여지도 크다. 이러한 이유로 업무 영역만큼이나 위험 역시 광범위하다는 것이 특징이다. Wells (2004: 1211-2)는 민감한 정보의 이러한 특징을 가리켜 가장 해결하기 어려운 ‘4급 비밀’(a fourth classification level)의 문제로 지적한다.

2. 비분류정보 통제의 목적과 관리

비분류정보 통제의 궁극적 목적은 업무 관련 공익 및 사익의 보호이다. Strickland (2005: 566-567)는 통제비분류정보의 관리는 국민의 알권리와 국가, 국민 생활의 안전, 두 가지 목표를 동시에 달성해야 하고, 방법은 보안과 활용을 위한 민감한 정보의 범위를 분명히 하는 것이라고 말한다. 미국 대통령테스크포스 보고서는 SBU의 생산, 저장, 이용, 공유 활동 평가의 기준을 자료의 목적에 맞는 적절한 보안, 정부 기관간의 공유와 활용, 국민의 알권리로 요약한다. 또 민감한 정보 관리시스템의 평가는 자료의 유형, 통제의 목적 등에 따라 다를 수 있다고 말한다(PITFCUI, 2009.12.15: 4-5). 무엇이 민감한 정보관리의 모범 시스템인가에 대한 체계적 연구는 아직 없으나 이로 미루어보면, 국민 생활 안전 등의 업무나 공·사익을 위한 보안 유지, 기관 간의 공유와 활용 보장, 국민의 알권리를 위한 투명성 개선이 될 것이다. 민감한 정보의 관리에서는 통제정보로의 지정과 활용, 보안가치가 상실된 자료의 공개가 핵심이다. George W. Bush 대통령의 통제정보 개혁도 그 목적을 통제비분류정보의 지정과 공유(designation and sharing)에 관한 표준화와 개선에 둔 것이었다(Bush, 2008). 다음 <그림 2>는 통제비분류정보의 관리 체계를 보여준다.

<그림 2> 통제비분류정보의 관리



통제비분류정보 관리의 구체적 내용은 정보의 생산(지정), 활용, 보안, 공개거부와 같은 외부 접근의 통제, 지정 해제, 파기 등으로 이루어진다. 국민은 이러한 과정에서 공개의 청

구로 행정 통제정보의 운영에 참여한다. 통제정보의 생산은 공공기관의 직접 생산, 외부로부터의 접수, 보관 비밀의 재분류 후 통제 지정을 포함한다. 정보가 재분류를 통해 생산된다면 지정해제는 통제정보를 평문으로 전환시키는 행위이다. 행정 통제정보의 활용과 보안은 목적에 따른 사용, 공유, 통제 가치의 유지, 무단유출 방지, 재난으로 인한 소실로부터 안전한 보관 등의 행위이다. 국민들과의 상호작용은 정보열람 청구에 대한 비공개 결정과 지정 해제를 통한 공개, 자율적 공표 등이 포함된다. 비공개 결정은 공개 유예의 판단으로(조영삼, 2009: 89), 공공기관은 과제 종결 후 또는 유예기간 등의 설정을 통해, 행정 업무 정보에 대한 접근을 통제하고, 이 기간 동안 정보공개 요청에 대한 거부뿐만 아니라 접근 통제 등을 통해 체계적 보호를 하게 된다. 공공기관의 모든 정보는 공개가 원칙이나 비공개 정보는 정보공개 청구의 대상이다. 행정 통제정보의 관리는 생산, 활용, 보안, 해제와 공개의 지속적 의사결정으로, 화살표(→)가 이것을 표시한다.

3. 선행 연구

통제비분류정보에 대한 본격적 논의는 많지 않다. Bagley (1993)는 민감한 정보를 가리켜 한 편에서는 최대한 공개해야 하고, 또 다른 한 편에서는 공개 유보를 통한 보안이 필요하다는 점에서 공공기관의 오랜 이슈라고 말한다. 그러나 현실은 ‘오히려 완전한 혼란(pure chaos)’라고 비판하면서, 체계적 연구의 필요를 제기한다. Strickland (2005: 563-564)도 민감한 정보 관리상의 혼란을 들어 비공개 정보로의 지정, 이용 및 보호를 위한 정책의 개발 필요성을 지적한다. 어디까지가 민감 정보인지, 그 범위에 대한 구체적 정의, 표준적 관리 방법 등에 대한 논의가 필요하다는 것이다. 이들은 통제비분류정보의 제도적 관리의 중요성을 언급하고, 개념 정의 시도, 운영 실태와 개선할 점 등을 검토하였다. Feinberg (2004), Strickland (2005), Hogenboom (2008) 등은 정보 자유, 국민의 알권리 관련 정부 정보에 대한 접근과 정보정책을 논의하면서 민감한 정보 관리상의 문제와 이에 따른 위험을 지적한 경우이다. 반면 미국 대통령테스크포스 보고서는 민감한 정보 관리상의 문제점과 개혁을 위한 실무적 차원의 체계적 검토에 해당된다(PITFCUI, 2009.12.15).

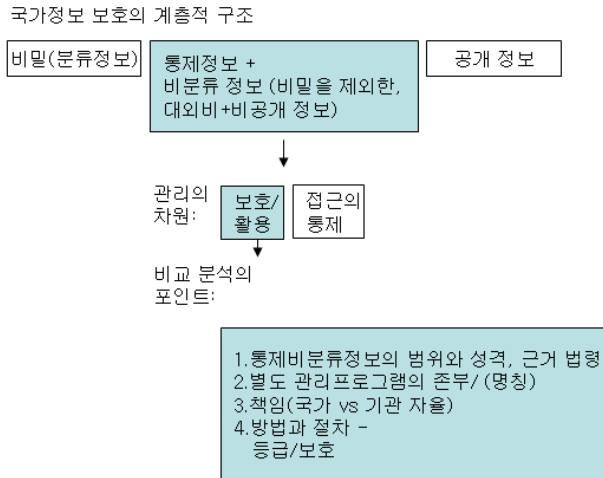
그 동안 연구는 국민의 알권리, 정보공개에 집중되었고, 민감한 정보 관리에 대한 직접적 논의가 드물었다. 주로 비공개정보에 대한 것으로, 몇 가지 특징을 보여준다. 첫째, 비밀과 통제비분류정보의 구분을 하지 않았다. 정보공개법 상 ‘비공개 정보’(이순자, 2009; 김창조, 2006), ‘비공개 대상 정보’(이용우, 2004; 김용찬, 2003: 240), ‘정보공개법 예외조

항’(김배원, 2004), ‘적용 제외조항’(김배원, 1995), ‘공개거부 사유’(최인호, 2008)란 용어를 사용한다. 비록 통제정보를 다루기는 하였으나 비밀과 구분을 알지 못했다. 정보공개법 제4조 제3항의 ‘법적용 예외 정보,’ 제9조의 ‘비공개 대상 정보’에 관한 것이었다. 외국도 이 점은 크게 다르지 않다. 미국 ‘정보자유법상 예외조항(FOIA Exemptions) 연구가 그것이다(Goldenson, 2002; Salzman, 1994). 둘째, 주로 법학 분야 연구자들에 의한 것이었고, 정보 통제에 의한 국민의 알권리 제한, 정보공개법상 비공개 정보의 범위에 초점을 맞추었다. 예를 들어, Wells (2004)는 국가안전, 비밀과 정보자유법 예외조항(FOIA Exemption) 1, (b)(1) 간의 관계를 검토하면서, 정부가 예외 조항의 적용을 확대해 지나치게 정보공개를 유보할 경우, 이를 어떻게 통제할 것인가를 논의하였다. 전일주 (2000)는 미국 정보공개법상 비공개 9가지 유형 중, 6가지 유형, (b)(7)의 (A)-(F)에 관한 이론과 판례를 검토한 경우이다. Cate et al. (1994)은 정보자유법(FOIA) 공개 예외(Exemption) 6, 7(C)을 중심으로, 국민의 알권리와 프라이버시 권리간의 긴장 관계를 분석했고, Salzman (1994)은 정보자유법 공개예외 조항(FOIA Exemption) 7(D)을 중심으로 한 보호와 정보공개 간의 갈등적 이해를 검토했다. 법학자 임재홍 (2001)도 특정 사건을 중심으로 정보공개법 제7조 제1항 4호를 분석하였다. 기타 김배원 (2004)은 영업비밀, Goldenson (2002)은 내부분서, Salzman (1994)은 정보제공자의 신원 정보를 검토했다. 이들이 모두 통제비분류정보의 개별 항목들을 다루었다면, Lee (2003), Morrissey (1997), Doyle (1999), Relyea (2004)은 비밀과 알권리간의 갈등적 이익의 균형점을 검토한 경우이다. 셋째, 행정학, 정보정책 분야의 비공개 정보 연구도 있다. 행정학 분야 연구의 관심은 정보공개제도 운영상의 성과나 문제점 검토로, 통제정보는 비공개 사유와 관련하여 언급되었다. 예를 들어, 장지원·문신용 (2004)은 정보공개 청구 및 처리 현황, 방법, 목적, 기관 특성별 현황을 검토하고 있다. 통제비분류정보를 다룬 경우라고 하나 보호나 관리보다는 정보공개의 청구와 정부 반응에 대한 것이다. 대부분은 정보공개제도에 대한 규범, 기술적 논의로 예외 조항이 국민의 알권리를 제한하기 때문에 범위를 제한해야 한다는 주장이다(김승태, 2005). 정보정책 분야의 연구도 크게 다르지 않다(Doyle, 1999; Swartz, 2004). 기타 최근에는 기록관리 분야의 비공개 정보 논의가 있다(안지현, 2006). ‘공공기록물 관리에 관한 법률’(법률 제10010호, 2010.2.4)의 ‘비공개 기록물’에 관한 것으로, 통제정보에 관한 것이나 비밀과 구분하지는 않는다.

4. 비교 분석의 틀

이 연구의 목적은 ‘공공기관 통제비분류정보의 관리’에 관한 비교 정보의 산출이다. 다음 <그림 3>은 비교 분석의 포인트를 보여준다.

<그림 3> 비교 분석의 포인트



분석 대상은 국가정보 중에서 통제비분류정보이고, 관리적 차원에서 이들의 보호, 활용에 대한 것이다. 미 대통령테스크포스 보고서는 통제정보의 보호와 공유를 강조한다(PITFCUI, 2009.12.15 참조). 보호가 통제정보의 취급과 관련 자연 및 인위적 재난에 의한 훼손, 무단 절취, 불법 누출 등에 의한 정보가치의 손실을 막는 것이라면, 활용은 업무에 이용, 부처 간 공유, 유통에 대한 것이다. 통제정보 관리의 또 다른 한 축은 국민의 정보공개 청구에 따른 공개나 정당한 정보열람권을 갖지 못한 사람들에 대한 접근의 통제이다. 그러나 접근 통제는 그동안 국민의 알권리 및 정보공개 연구 등에서 이미 많이 논의되었다는 점에서 이 연구에서는 분석 대상에서 제외하고, 보호와 활용에 초점을 두었다. 이에 따른 비교 분석의 포인트는 첫째, 통제비분류정보의 범위와 성격, 근거 법령, 둘째, 별도 보호프로그램/규정 하에 관리되는가와 만일 그렇다면 명칭은 어떻게 다른가? 셋째, 관리의 책임은 어떤 방식인가? 정부 전체적 통일인가 개별 공공기관의 자율인가? 넷째, 관리가 보안등급 부여를 포함하는가? 관리의 구체적 방법과 절차는 어떤 내용인가? 행정 통제정보의 관리는 미국이 부처 자율, 캐나다는 공공기관 전체 대상의 보안등급 지정을 통한 보

호이다. 다양한 사례의 동시 비교에서는 상반된 사례 채택이 벤치마킹 정보 산출에 효과적이다. 따라서 이들 두 국가를 비교하였다. 자료는 선행연구, 정부 보고서를 주로 이용하였고, 한국의 행정 통제정보 관리방식, 문제점, 관련 이슈 파악은 중앙부처 국과장급 11명(3명 직접 대면, 8명 전화)의 인터뷰를 통해 이루어졌다.⁶⁾

Ⅲ. 한국의 현황

1. 통제비분류정보의 관리

행정 통제정보의 범위와 종류는 정보공개법 제9조 1항이 ‘비공개대상정보’라는 이름하에 규정한다. 제1항 1호는 “다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보,” 2호는 “국가 안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”라고 기술한다. 즉 ‘비공개대상정보’ = ‘비밀 + 통제비분류정보’이다. 비밀은 ‘보안업무규정’(대통령령 제21214호, 2008.12.31) 제4조가 “그 중요성과 가치의 정도에 따라 그 종류를” I 급 비밀 · II 급 비밀 및 III 급 비밀”로 규정한다. ‘보안업무규정 시행규칙’(대통령훈령 제149호, 2005.6.25) 제7조 3항은 “직무수행 상 특별히 보호를 요하는 사항은 이를 ‘대외비’로 하며, 비밀에 준하여 보관한다.”고 규정한다. 이에 따르면 대외비는 비밀이 아닌 평문이나 비밀에 준하는 보호를 받는 정보이다. 결국 통제비분류정보는 대외비를 포함한 통제정보이다. 위 규칙의 제49조는 국가안전정보의 계층구조를 비밀 > 준비밀 > ‘비밀이 아니라도 누설될 경우 국가 이익을 해할 우려가 있는 내용’ > 공개 정보로 설명한다. 한국에서 통제비분류정보는 ‘준비밀’과 ‘비밀이 아니라도 누설될 경우 국가 이익을 해할 우려가 있는 내용’이라는 뜻이다. 통제정보는 정보공개법이 보안의 등급 없이 종류만 규정한다. 그것도 공개의 예외에 의한 것이다.

정보공개법 제9조(비공개대상정보) 제1항이 규정하는 통제비분류정보의 항목은 다음 <표 1>과 같다.

6) 서울지방병무청, 행정안전부, 교정심사위원회, 조달청, 특허청, 국토해양부, 보건복지부, 교육과학기술부, 국가기록관리원, 한국해양연구원, 보훈처, 11개 기관의 국·과장급 공직자 각각 1명씩을 대상으로, 2010년 11월 1회 인터뷰 실시. 12월 일부를 대상으로 사실 확인과 보충 목적의 2차 인터뷰(전화).

〈표 1〉 한국 통제비분류정보의 항목

-
- (1) 법률 또는 법률 위임 명령에 의한 비밀 또는 비공개 사항
 - (2) 국가안전, 국방, 통일, 외교 등에 관한 사항
 - (3) 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호에 관한 사항
 - (4) 재판, 범죄 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분 사항
 - (5) 감사, 감독, 검사, 시험, 규제, 입찰계약, 기술개발, 인사관리, 의사결정 또는 내부검토 과정에 있는 사항
 - (6) 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항
 - (7) 법인 등의 경영, 영업상 비밀
 - (8) 부동산 투기, 매점매석 등에 의한 특정인 이익 또는 불이익 사항
-

자료: 한국 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(법률 제10012호, 2010.2.4)
제9조(비공개대상정보) 제1항 1-8호.

정보공개법 제9조 제1항 1호의 “다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보”는 법령이 정한 정보, 즉 법령비정보(法令秘情報)로 당연 통제정보이다. 대통령지정기록물(대통령기록물 관리에 관한 법률 제17조), 소송서류(형사소송법 제47조), 공직자 재산등록 사항(공직자윤리법 제10조 제3항), 민원사항의 내용과 민원인의 신상정보(민원사무처리에 관한 법률 제26조), 납세자 제출 자료 및 과세 정보(지방세법 제69조 제1항), 통신제한조치에 관한 사항(통신비밀보호법 제11조), 직무상 알게 된 비밀(국가공무원법 제60조), 징계위원회 회의의 내용(공무원징계령 제20조) 등은 이러한 법령의 예로 공공기관의 해당 정보에 대한 비공개를 규정한다(안지현, 2006: 168-169 참조). ‘대통령기록물 관리에 관한 법률’ 제17조의 경우, 국사·외교·통일에 관한 비밀기록, 대내외 경제정책·무역거래 및 재정에 관한 기록, 정무직 공무원 등의 인사기록, 개인 사생활 기록, 대통령·보좌기관·자문기관 사이의 의사소통 기록, 대통령의 정치적 의사표현 기록 등의 보호를 규정한다. 5호 ‘의사결정 또는 내부검토 과정에 있는 사항’의 경우는 공개로 인해 이해관계자간에 과도한 갈등을 촉발하여 정상적인 정책 결정에 지장을 줄 우려가 있는 사항(예, 입찰계약 예정 사항, 진정민원 조사처리 관련 서류, 공무원 승진심사계획 등), 특정인에게 이익 또는 불이익을 주는 심의·회의의 내용(예, 공모대전에 제출된 연구실적 심사결과서, 징계위원회 회의록, 승진심사위원회 회의록 등), 공공기관 상호간 심의·검토·협약에 관한 정보로서 솔직한 의견 교환에 지장을 줄 우려가 있는 사항, 별도의 참여시스템(공청회, 입법예고 등)이 있음에도 불구하고, 공개로 인해 정책결정에 혼선을 줄 영향이 있는 사항(예, ○○시스템 구축 관련 입법계획안, ○○법 개정안 검토 등), 정보공개로 인해 솔직하고 자유로운 토론 및 의견개진을 위축할 우려가 있는 사항(예, 정책자문위원

회 회의결과 보고서, 승진심사위원회 회의록 등) 등이다(조영삼, 2009: 101-103). 정보공개법 제9조 제1항은 공공기관은 자신이 보유, 관리하는 정보 가운데 위의 1-8호에 해당되는 경우 ‘공개하지 않을 수 있다.’고 규정한다. 제3항은 다시 “제1항 각 호의 범위 안에서 당해 공공기관이 업무 성격을 고려하여 비공개대상정보의 범위에 관한 세부기준을 수립”한다고 규정한다. 즉 공공기관이 비공개 대상 정보에 관한 세부기준을 수립하고, 위 8가지 항목에 해당되는 경우 공개하지 않을 수 있다는 것이다.

행정 통제정보의 생산은 정부업무관리시스템 ‘온-나라(On-nara),’ 전통적인 문서결재 등 여러 가지로 이루어진다. 전자의 경우, 업무 담당자가 시스템에서 ‘대국민 공개, 부분 공개, 비공개’ 중 비공개를 선택하고, 왜 그런 것인지를 정보공개법 제9조 제1항 비공개대상 정보 조건 1-8호 중 어느 하나를 선택함으로써 완성된다. 기타 국민들이 정보공개청구를 했을 때, 해당 정보에 대한 공개와 비공개 판단을 통해서도 만들어진다. 민감한 정보인지의 여부는 정보생산자, 즉 해당 업무 담당자가 전문지식, 구체적 내용에 대한 이해에 기초해 판단한다(임진희·이준기, 2010: 211). 이들 정보의 통제에 관한 표준적 프로그램은 없다. 예를 들어, 사생활 정보는 금융, 신용, 신상 등 다양한 분야 개별법들이 보호와 위반자 처벌에 대해 규정하나, 일반적으로 민감한 정보의 체계적 관리를 위한 별도의 프로그램은 알지 못한다. 이러한 행정 통제정보의 관리는 업무 담당자가 어떤 자료를 비공개 정보라고 지정을 하게 되면, 곧 업무 종류나 성격에 따라 어떤, 어느 정도의 보안이 필요한가를 결정하고, 해당되는 관행, 지침, 구두 지시 등을 찾아 적용하는 식이다.

사례 1. 고위공무원단 후보자 역량평가 자료. ‘고위공무원단 인사규정 제10조가 보안에 대하여 규정.7) 보안의 핵심적 내용은 서약서이다. 평가자는 평가에 앞서 ‘평가과정에서 지득한 사항은 타인에게 절대 누설하지 않을 것이며, 철저히하게 보안을 유지하겠습니다.’라는 서약서에 서명을 해야 한다. 다음 평가 자료 표지에 ‘대외주의’ 마크 표기와 함께 ‘본 책자를 받으신 평가위원께서는 책자의 내용이 대외로 유출되지 않도록 각별히 유의하여 주시길 바랍니다.’라는 문구를 적어, 보안 대상임을 경고하고 취급상 주의를 상기시킨다. 기타 업무 담당자는 구두나 주의 사항 문건을 통해 평가 자료의 보안 요구와 위반 시 처벌, 불이익에 대하여 말한다.

7) 고위공무원단 인사규정(대통령령 제20894호, 2008.7.3.) 제10조(역량평가위원) 제2항. 역량평가위원으로 임명 또는 위촉된 자는 행정안전부 장관이 정하는 역량평가에 관한 준수사항을 성실히 이행하여야 한다.

사례 2. 국가고시 출제 문제의 보안. ‘문제은행 및 출제관리 지침’이 시험 문제의 보안에 대하여 규정한다. 중앙인사위원회는 2006년 ‘문제은행 DB 및 출제관리시스템’을 구축, 문제은행, 출제, 심사, 선정, 시험위원 위촉, 이력서 관리 등을 전자화하였다. 현재는 관련 업무는 이것을 통해 이루어진다. 보안조치는 출제자 합숙시설 입소, 비밀 유지 서명, 보안 USB(아래아 한글로 읽히지 않는) 사용, 시스템 이용 출제자에게 고유 비밀 번호 부여, 시건 장치로 이루어진다.

민감한 정보 보호를 위한 전형적 방법은 비밀 준수 서약, 문서에 일련의 번호 부여와 열람 후 회수 등이다. 그러나 회의 후 즉시 회수, 특히 보안의 강도가 낮은 경우 간단하게 구두로 비밀 준수 협조 요청을 한다. 컴퓨터 문서 작업과 송수신 때에는 수신, 접속자에게만 고유 비밀 번호를 부여하는 등의 방법이 사용된다. 아예 문건 생산 없이 구두 회의를 하기도 한다. 민감한 정보 관리상의 공통점은 첫째, 개별 업무지침 또는 규정에 따라 보안 조치가 이루어진다는 점이다. 둘째, 각 공공기관 및 업무 일반에 적용되는 표준적 관리 규정이 없다. 셋째, 보안 방법은 주로 업무 담당자에 위임되고 있다는 점이다. 자료에 보안 취급 요구 표기나 보안 등급을 나타내는 방법도 단순히 관행을 따르거나 업무 담당자의 임의 판단에 맡겨진다. 현재 관리방법상의 문제는 민감한 정보 취급의 관행에 있어 부처, 업무 간 차이가 심하고, 공공기관들로 하여금 공유나 활용보다는 기피하게 만드는 부작용을 낳고 있다. 또 누출 통제 관련 가이드라인, 감독, 교육 없이 방치되고 있다는 점이다. 정보생산자는 자주 보안 자료가 다른 부처에서도 동급의 보안 조치를 해 줄지 알기 어렵고, 대신 누출 시 피해는 자신이 볼 것을 우려해 공유와 활용을 꺼린다. 하지만 현재는 무엇보다도 표기상의 혼란이 문제이다. ‘대외주의,’ ‘대외보안,’ ‘주의’ 표시나 ‘본 문건은 회의 종료 후 반납하여 주시기 바랍니다.’ 등의 다양한 경고나 주의 문구가 사용된다.⁸⁾ 업무 담당자는 ‘필요한 경우,’ ‘각각 알아서,’ ‘임의로,’ ‘그때그때 필요한 보안조치를 한다. 마크가 사용되거나 기준과 절차가 없고, 사용도 임의적이다. L과장은 이것을 가리켜, ‘꼭 어떤 (정해진) 것은 없고,’ ‘폐쇄적,’ ‘늘 하던 방식’이라고 표현한다. 결국 기관, 업무마다 표현, 위치나 방법 등이 모두 가지각색으로 보안주의나 경고의 효과보다는 오히려 형식적 보안 관리태도를 부추기고 무질서라는 이미지를 강화한다. 해당 기관도 자료의 보안취급 및 관리가 체계적으로 정상 작동되는지 제도 평가나 분석을 하지 않는 가운데, 사고 시 개인 위반자 처

8) K 국장은 “정식으로 문서를 생산한 경우, ‘대외유출 주의,’ ‘취급주의,’ ‘내부용 문서’ 등 여러 가지가 있다. 또 ‘이 문서는 절대 외부 유출을 금합니다.’라고도 한다.”고 말한다.

별이 반복되는 경향이 있다.

2. 제도의 개선

‘비공개대상정보’가 국민의 알권리를 방해한다는 점에서, 정보공개법 상의 정보 공개를 위한 다양한 개혁 노력이 있었으나 여전히 불충분한 정보공개가 문제로 지적되고 있다(행정자치부, 2005). 반면 행정 통제정보의 보안과 활용 목적의 관리에 대한 본격적 논의는 아직 찾아보기 힘들다. 민감 정보의 빈번한 누출에 대한 정부의 대응은 제도 개선보다는 주로 공직자 기강 확립, 위반자 처벌 차원에서 이루어지고 있다. 정부 개혁 노력 가운데 가장 연관된 것은 대외비 폐지를 담은 비밀관리법안의 17대 국회 제출이나⁹⁾ 상정되지 못한 채 폐기되고, 18대 국회에 다시 제출되어 있다.

IV. 각국 사례와의 비교

1. 미국

정보자유법(Freedom of Information Act, 1966, FOIA)이 통제비분류정보의 범위, 내용을 규정한다. FOIA는 공공기관의 모든 정보 공개를 원칙으로 하지만, 민감한 정보를 공개의 예외 조항으로 규정한다. 정보자유법은 9가지 사항을 비공개 정보로 규정한다. 공개청구 정보가 이중 어느 하나에 해당되는 경우, 공공기관은 공개를 거부할 수 있다. 다음 <표 2>가 이것이다.

9) 국회 ‘비밀관리 및 보호에 관한 법률안’ 참조(안병우, 2005; 이광수, 2005; 이광철, 2005). 참여정부 대통령 자문 정부혁신지방분권위원회 국가기록관리혁신 로드맵 과제 ‘비밀관리의 체계화,’ ‘기록관리법과 정보공개법의 개정: 전문적 기록관리와 국민 참여적 정보공개제도 수립,’ ‘비밀분류 및 해제에 관한 법률과 대통령기록관리법 제정’의 산물이다(안병우, 2005: 104-107).

〈표 2〉 미국 통제비분류정보의 항목

-
- (1) 대통령 행정명령에 따라 보호되어야 하는 국가안전, 외교 정보
 - (2) 내부인사 규칙 및 업무
 - “High”(b)(2): 내부적 문제이나 상당히 중요한 것으로 공개 시 법률 우회 위험
 - “Low”(b)(2): 내부문제이나 덜 중요한 것
 - (3) 법률에 의한 정보공개예외
 - (4) 기업영업 비밀
 - (5) 기관 내 및 기관 간 통신
 - (6) 개인 프라이버시
 - (7) 6가지 중 어느 하나에 관련된 법집행 기록
 - (8) 금융기관 정보
 - (9) 지질정보
-

자료: 미국 정보자유법(Freedom of Information Act, 1996년 개정) 예외 조항(Exemptions), 5 U.S.C. §552 (b)(1)-(9).

정보자유법 상의 비공개 정보는 금융기관 정보, 지질정보를 포함한다. 한국은 FOIA에 없는 ‘부동산 투기, 매점매석 등에 의한 특정한 이익 또는 불이익 사항’을 규정한다는 점에서 다르다. 첫째 항목은 국가안전, 외교에 관한 비밀(Top Secret, Secret, Confidential)이고, 나머지 8가지 항목은 통제정보, 즉 FOUO(For Official Use Only)이다.¹⁰⁾ 한국과 마찬가지로 비공개 정보는 비밀과 통제비분류정보를 함께 규정하는 2중 구조이다. 비밀은 미국 대통령 행정명령(executive order) 제13292호(2003.3.25)가 분류를, Classified Information Procedures Act가 보호를 규정한다. 원자력에너지법(Atomic Energy Act of 1954)은 ‘restricted data’라는 별도 정보에 대한 접근을 통제한다. 이것은 비밀에 준하는 보호라는 점에서 한국의 대외비와 유사하다.¹¹⁾ 비밀을 분류 해제한 경우에도 8가지 조건 중 어느 하나에 해당되면 FOUO로 지정하고, 보호한다. 통제정보로 지정되면 공공기관은 이를 관리하는 일정한 배포, 공개기준과 절차 규정에 따라 권한 없는 인사의 접근과 보안 위험을 최소화하기 위한 구체적 조치들을 취해야 한다. 예를 들어, 근무시간 후에는 안전한 곳에 보관해야 한다. 단 보안이 제공되는 연방 건물인 경우는 시건 장치 없는 책상이나 캐비닛에 보관될 수 있다 등의 규정 준수가 요구된다.¹²⁾ 그러나 FOUO로 표기되었다고 자동적으로

10) FOUO(For Official Use Only)는 Restricted보다 보호수준이 낮다.

11) 미국은 과거 국가비밀 4등급제로, RESTRICTED가 최하위 등급이었으나, 1953년 대통령 행정명령(EO 10501, 1953, Nov. 5)에 의해 폐지되었다. 영국이나 호주는 여전히 RESTRICTED를 최하위 등급으로 한 4 등급제이다.

12) *U.S. Army Regulation 380-5*, 2000, Sept. 29, 5-2. Description 참조.

정보공개 청구의 대상에서 면제되는 것은 아니고, 일단 심사 대상이 된다.¹³⁾

미국의 민감한 정보의 보호는 부처 자율형으로, 부처별로 보호이익이 있는 정보를 자율적 규정 운영을 통해 관리한다. 비밀은 정보보안감독국(Information Security Oversight Office, ISOO)이 연방차원에서 관할하지만, 행정 통제정보는 각 기관별로 자체 보안 규정(regulations)에 의해 보호한다. 연방정부 기관들은 업무의 성격을 고려 자체적으로 통제정보의 지정, 보호절차, 방법을 규정한다. 예를 들어, 군사 분야 통제정보 보호는 국방성 규칙(DOD Directives)이 규정한다. 미 육군성의 경우, U//FOUO(For Official Use Only) 뿐만 아니라 LOU(Limited Official Use), EYES ONLY(메모, 복사 금지) 등 다양한 마킹(marking)을 사용한다. 정부 계약자에게는 U//LES(Unclassified - Law Enforcement Sensitive), U//D(Approved Department of Defense) 등이 쓰인다. FOUO 외에 각 부처로부터 접수된 다양한 마킹 정보도 FOUO와 똑 같이 보호한다. 상무성은 보안정책 매뉴얼(U.S. Department of Commerce Manual of Security Policies and Procedures)로 취급, 보호를 규정한다. 하지만 공공기관들은 계속해서 다양한 비공개 정보를 새로이 만들어 낸다. ‘중대 기반정보’(Critical Infrastructure Information) 등이 그러한 예이다. 이밖에 NOFORN(No Foreign Nationals)는 ‘외국에게 공개 금지’이고, SSI(Sensitive Security Information)은 비행기 승객 안전관련 정보 표기로 1993년에 비공개 정보 카테고리 새로이 등장하였다. 이들의 비공개 법적 근거는 Homeland Security Act, Aviation and Transportation Security Act 등이다. 공공기관으로부터 업무를 위탁받아 처리하는 민간부문 사업자들도 이러한 정보를 만든다.

미국 연방정부 기관들의 민감한 정보 취급상 하나의 특징은 주의, 경고 인식을 위한 마킹 표기 사용이다. 그러나 표기는 기관마다 다양하다. 연방정부 전체로 볼 때, 현재 사용 중인 마킹과 취급 절차는 그 수만도 100개가 넘는다(PITFCUI, 2009 참조)¹⁴⁾ 이로 인해 정부기관 간 혼란과 통제정보 공유에서 마킹의 ‘취급주의’ 인식 기능이 제대로 작동되지 않고 있다. 더 큰 문제는 보안 수준이 같아도 기관 간 보안조치에는 일관성이 없다는 점이다. Bagley(1993)는 기관별로 통제정보 지정 기준, 마킹 등 서로 다른 관리 절차의 혼재를 가리

13) *U.S. Army Regulation 380-5*, 2000, Sep. 29 참조.

14) 예를 들어, ‘통제행정정보’(Controlled Administrative Information), ‘접근제한 정보’(Restricted Information), ‘민감한 정보’(Sensitive Information), ‘민감하나 비분류 정보’(Sensitive but Unclassified Information), ‘직무상 비밀’(Official Use Only Information), ‘비분류 직무상 비밀’(Unclassified Official Information), ‘비분류통제정보’(Unclassified Controlled Information), ‘비분류 국가안전 관련 정보’(Unclassified National Security Related Information), ‘비분류통제원자력 정보’(Unclassified Controlled Nuclear Information), ‘공개유보 비분류 기술데이터’(Withholding of Unclassified Technical Data from Public Disclosure), ‘제한적 직무상 이용 정보’(Limited Official Use Information)’ 등이다. Bagley(1993); DOD 15210.74, 20 CFR 1017.1 참조.

켜 ‘완전 혼돈의 상태’(a state of pure chaos)라고 비판한다.¹⁵⁾ Feinberg (2004: 444)도 연방정부 차원에서 무엇이 통제정보인가에 대한 분명한 정의가 없고, 개별 기관이 자신의 재량으로 지정하는 문제가 있음을 지적한다. 현재는 의회와 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)가 심각하게 문제로 인식하면서, 민감한 정보의 표준적 정의, 식별, 보호, 관련 규정 개발 등에 나서고 있다(Hogenboom, 2008: 96-97). 대통령테스크포스는 2009년 12월 연방정부 기관 간에 통제정보의 효율적 공유를 위한 마킹, 보호 및 배포에 관한 단일 표준체제의 채택을 권고하는 보고서를 발표했다(PITFCUI, 2009.12.15). 현재의 민감한 정보 관리시스템이 보안, 공유, 공개(protecting, sharing, and disclosing sensitive information)의 관점에서 기관 간에 분절적이고, 불일치가 심하고 각기 다르게 운영되어 예측하기 어렵다(disjointed, inconsistent, and unpredictable system)는 평가에 따른 것으로, “공개 지향적 표준화 접근의 필요(a need for a more open, standardized approach)”를 대안으로 제시한다.¹⁶⁾ 정보공유와 투명성을 동시에 추구하되, 미국 시민의 자유와 프라이버시, 알 권리와 법의 효과적 집행, 그리고 국토 안전과 보호를 확보한다는 것이다. 또 행정 통제정보 관리 정책의 불일치를 완화하기 위해 모든 통제비분류정보의 지정, 마킹, 보호 및 배포에 관한 기존의 절차와 방법을 하나의 관리체제(CUI Framework)로 단순화하고 표준화한다는 것이다. 골자는 SBU 정보에 대한 다양한 관리 절차의 ‘CUI’ 체제로의 통일이다.

2. 캐나다

연방정부 정보접근법(Access to Information Act)이 행정 통제정보에 대하여 규정한다. 이 법은 1983년 발효되었고, Information Commissioner of Canada가 집행의 책임을 맡고 있다. 정보접근법은 비공개 정보를 나열 방식으로 규정한다. 자세한 비공개 정보의 항목은 다음 <표 3>과 같다.

15) 예를 들어, DOD는 Unclassified Controlled Nuclear Information을 DOD UCNI로 지정하고, DOD UNCLASSIFIED CONTROLLED NUCLEAR INFORMATION으로 마킹한다. 그러나 sensitive information(Computer Security Act, 1987)은 ‘Sensitive Information’으로 지정하면서도 특정 마킹은 사용 않는 식이다.

16) http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1260887995817.shtm (2010년 11월 6일), pp. v - vi 참조.

<표 3> 캐나다 통제비분류정보의 항목

-
- (1) (다른 나라, 국제기구, 지방자치단체로부터 획득된) 비밀 정보
 - (2) 연방과 지방간의 사무(federal-provincial affairs)에 피해를 줄 수 있는 정보
 - (3) 국제 업무(international affairs), 캐나다와 동맹국의 방어, 국가전복 또는 적대활동의 탐지 활동에 해를 끼칠 수 있는 정보
 - (4) 법집행과 범죄 수사, 예방, 억제, 수사기법 등
 - (5) 개인의 안전을 위협할 수 있는 정보
 - (6) 캐나다의 경제적 이익
 - (7) 개인 정보
 - (8) 제3자 정보(third party information)
 - (9) 권고, 자문정보
 - (10) 테스트 절차, 시험과 회계 감사의 절차나 기법
 - (11) 변호사와 의뢰인 사이의 특권(solicitor-client privilege)
 - (12) 법령상의 공개금지 정보
-

자료: 캐나다 정보접근법(Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1) 예외 조항(Exemptions), sections 13-24.

캐나다 정보접근법도 한국, 미국과 같이 비밀과 통제비분류정보, 즉 의무적 및 재량적 예외(mandatory and discretionary exemptions)를 함께 규정한다. 비록 비공개 정보 항목의 나열 순서는 다르나 내용은 대체로 유사하다. ‘캐나다의 경제적 이익’을 별도의 항목으로 규정한다는 점은 미국의 FOIA나 한국의 정보공개법 상의 비공개정보 항목과 차이이다. 캐나다 연방정부는 비공개 민감 정보(sensitive information)를 분류(Classified)와 지정(Designated), 두 가지 형태로 나누어 보호한다.¹⁷⁾ 먼저 비밀은 Security of Information Act (December 24, 2001)가 두 가지 형태의 비밀에 대한 접근 차단과 보호를 규정한다.¹⁸⁾ 하나는 Special operational information(SOI)으로 군사작전, 첩보원 신분, 정보수집 도구나 대상, 암호체계 등에 관한 정보로 분류 없이 그 자체가 곧 비밀로 보호된다. 또 다른 하나는 분류 정보(Classified information)로, Top Secret, Secret, Confidential이다. 다른 나라, 국제기구 등으로부터 획득된 비밀도 공개에서 의무적 예외 사항이다. 통제비분류정보는 지정정보(Designated information)로 법령 또는 공공기관의 재량적 판단에 의해 접근이 거부되는 ‘민감한 정보’이다. 지정정보는 공공 또는 사익(particular public or private interests)에 피해를 줄 수 있기 때문에 다양한 법령이 공개를 금지한다. 캐나다는 지정정보를 ‘Protected’와 ‘Protected-Sensitive’로 구분해 오다가 2000년 Protected A,B,C로 등급을 보다 세분화하였다.¹⁹⁾ 이것은 기존의 방식이 지나친 보안 조사, 접근차단, 불필요한 프라이버시 침해 방지

17) TP 1440 No 196 참조.

18) 기존 Official Secrets Act of 1981의 대체 입법이다.

등으로 과도한 행정력의 낭비를 유발한다는 판단에 근거한 변경이었다. 첫째, Protected C는 극도로 민감한 지정정보(Extremely Sensitive designated information)이다. 비록 국가 이익 관련 정보는 아니나 공개되는 경우 기업을 파산에 이르게 하거나, 범죄 수사에서 정보제공자를 치명적인 위협에 몰아넣을 수 있는 등 중대한 피해를 야기할 것이 합리적으로 기대되는 정보로 정의된다. 둘째, Protected B는 특별히 민감한 정도의 지정정보(Particularly Sensitive designated information)로, 개인의 의료기록이나 성과평가 정보처럼 공개되는 경우 관련인이나 집단, 조직에 심각한 피해를 줄 수 있는 정보이다. 셋째, Protected A는 Protected B보다 상대적으로 민감도가 더 낮은 지정 정보(Low-Sensitive designated information)이다. 개인의 은행 예금 정보처럼 무단으로 공개되는 경우, 개인이나 집단, 조직을 난처하게 하거나 어느 정도 피해를 줄 것으로 기대되는 정보이다. 캐나다는 통제정보의 보안 등급화에 따른 보호와 더불어, Protected A,B,C로 등급화한 후 모든 연방기관에 적용한다는 점에서 부처 ‘통일형’이다. 한국이나 미국의 공공기관 자율형과 구분된다.

캐나다 연방정부 보안정책(Policy on Government Security)은 국가안전, 국민건강, 안전, 복지 서비스 제공을 위하여 관련 정보, 자산과 서비스(information, assets and services)의 위협으로부터의 보호를 원칙으로 한다.²⁰⁾ Department of Public Works and Government Services(이하 PWGS)가 행정 통제정보 관리 업무를 관장한다.²¹⁾ PWGS는 보안경고(security warning), 분류 및 지정정보의 마킹(Marking Protected and Classified Information), 기록관리(Records Management), 정보와 자산의 보호, 비밀 또는 통제정보 생산 및 저장 컴퓨터의 관리, 패키징(packaging)과 운송, 외부 유출 절차, 재생산, 재분류 및 분류해제, 보존, 파괴, 위반 등을 규정한다. 예를 들어, 산업분야 관련 PROTECTED와 CLASSIFIED 정보의 경우, 소관 법령 5장(chapter 5)에서 방법과 절차를 규정한다. PROTECTED A, B, C가 운반될 때, 동일 건물 내인가 캐나다 내인가, 해외로 보내는 것인가에 따라 각각 어떤 용기를 사용하는가? 시건 장치가 된 케이스를 사용해 손으로 운반하는가, 봉인 봉투, 보안 테이프(security tape)를 사용하는가? 우편으로 보낼 때는 각각의 등급에 따라 어떤 메일로 보내야 하는가? 등을 규정한다.²²⁾ PROTECTED 정보를 포함하고 있는 정보 생산의 경우, 표지

19) *Departmental Security Policy*, TP 1440 No.196; Transport Canada Classification and Designation Guide 참조.

20) <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16578§ion=text> (2010년 11월 5일) 참조.

21) PWGS는 연방정부 내부행정(internal servicing and administration) 담당 부처로, 소관 법령 제5장, 7장(Chapter 5, 7)이 산업 및 계약 관련 통제정보 취급과 보안 방법, 절차 등에 관하여 규정한다. <http://ssi-iss.tpsgc-pwgsc.gc.ca/msi-ism/ch5/mnpltn-hndlng-eng.html>; <http://ssi-iss.tpsgc-pwgsc.gc.ca/msi-ism/ch7/cntrts-cntrcts-eng.html> (2010년 11월 5일) 참조.

나 제목에 지정된 문구를 표기해야 한다. 예를 들어, 규정은 ‘민감한 정보가 포함되어 있어 Canada's Government Security Policy 조항에 따라 보호되어야 한다’는 등의 문구를 표시하고, 보호정보의 어디에 마킹을 해야 하는가 등에 대한 절차를 설명한다. 즉 마킹은 PROTECTED라고 문서의 우측상단에 지정 표시를 한다는 것 등이다. 정보의 형태(그림, 차트, 지도, 사진 등)와 관계없이 그렇게 하고, 글자 크기, 표기되어야 할 등급의 수준, 표기 위치와 방법, 예를 들어 여러 장일 경우 매 장 마다 표시를 해야 한다는 등을 규정한다. PROTECTED C는 비밀과 마찬가지로 생산과 접수와 반출, 열람일지 등을 작성하도록 규정한다. 용기는 PROTECTED 민감한 정보가 들어있음을 가리키는 파일 재킷(file jackets)에 넣어 배포, 유통되어야 하고, 보관(storage)은 PROTECTED 정보는 최소한 잠금장치가 되어있는 용기(locked container)에 해야 한다. 파기는 조직의 승인을 얻어 할 수 있다는 것 등이다. 통제 정보를 다루는 기관은 이것에 기초해 자신에 맞는 보안절차를 수립 시행해야 한다. 통제정보 마킹이 있는 정보를 접수했을 때, 보호에는 마찬가지로의 취급 절차, 방법이 적용된다.

3. 분석 결과의 요약

캐나다의 민감한 정보 관리시스템의 장점은 공공기관에 공통적으로 적용되는 표준 절차와 방법, 자료의 보안 등급에 따른 관리이다. 자료의 보안 등급화는 개별 정보의 민감도에 따른 적합한 보안취급 뿐만 아니라 기관간의 공유 및 활용을 촉진한다. 또 공공기관의 불필요한 비공개 결정의 억제를 통한 국민의 알권리 개선, 민감한 정보관리의 투명성 제고 효과 등을 기대할 수 있다. 반면 미국의 부처형은 비록 기관별로 자신의 고유 업무에 맞는 보안 취급의 가이드라인을 세밀하게 발전시킬 수 있다는 장점은 있으나, 기관간의 공유와 활용을 어렵게 하고, 혼란을 부추길 수 있다. 미국의 최근 개혁 방향도 상당 부분은 이러한 문제점의 개선에 초점을 둔 것이다. 한국의 경우, 미국, 캐나다와 가장 중요한 차이는 제도화의 수준이다. 한국은 통제비분류정보 중 국가 안전 관련 ‘대외비’에만 비밀에 준한 엄격한 보호의 표준적 관리 프로그램이 적용될 뿐, 나머지 민감한 통제정보는 공공기관의 업무 지침, 관행에 의한 임의적 보호이다. 미국의 공공기관의 자율적 규제(agency regulations)와 방식은 같되 FOUO와 같은 관리 프로그램이 없고, 캐나다의 PROTECTED A,

22) Annex 5-C. Standard for the Transmittal of CLASSIFIED and PROTECTED Information and Assets. <http://ssi-iss.tpsgc-pwgsc.gc.ca/msi-ism/ch5/annx-5c-eng.html> (2010년 11월 5일) 참조.

B, C와 같은 보안등급, 마킹, 취급 프로그램의 운영을 알지 못한다. 다음 <표 4>는 비교 포인트별 분석 결과의 요약이다.

<표 4> 분석 결과의 요약

구분	한국	미국	캐나다
범위/성격, 근거 법령	‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 제9조(비공개대상정보) 제1항 1-8호	Freedom of Information Act, Exemptions, 5 U.S.C. §552 (b)(1)-(9)	Access to Information Act, Exemptions, sections 13-24
관리 프로그램	공공기관 자체 업무지침이나 관행에 의한 관리 대외유출 주의 표시의 임의적 사용	관리프로그램이 있는 업무와 없는 경우의 혼재 FOUO 등 통제정보 마킹이 있으나 기관별로 불일치	Protected Information system 운영 통제비분류정보라는 표준적 표기 있음
관리의 방식	공공기관별 업무 관행, 임의적 관리 기관별 일관성 확보에 낮은 관심	부처 자율적 관리 프로그램이 있으나 서로 다름 표준화 프로그램이나 조정 없음	통일형 연방정부 전체 차원의 관리, 보안 규정 있음
절차와 방법	대외비에만 마킹 시스템, 보호 절차와 방법이 있음 업무지침, 관행, 구두 지시 등에 의한 관리 및 보호 마킹이 임의적이고, 표현 다양	민감한 정보의 관리에 관한 규정(취급 절차, 보호 방법 등)을 두고 있으나, 부처나 업무별로 다양 마킹시스템을 통한 관리이나 사용에 불일치 심함	연방정부 전체 차원에서 보안 등급, 취급절차, 보호 방법에 관한 규정 있음 마킹시스템을 통한 취급 및 보호

세 나라 모두 행정 통제정보의 범위는 정보공개법이 나열형으로 규정하고, 내용에도 큰 차이가 없다. ‘공개외 예외’이고, 비밀과 행정적 통제정보의 2중 구조이다. 그러나 한국과 달리 미국은 부처별 업무 성격에 따른 다양한 관리프로그램을 운영한다. 하지만 부처 자율적 운영에 따른 일관성 부족으로 비판받고 있다(Bagley, 1993). 캐나다는 연방정부 전체에 통일된 통제정보 관리시스템을 두고 있다. 한국은 이런 점에서 미국의 공공기관 자율형에 가깝다고 할 수 있으나 제도적 관리의 수준은 그보다 크게 떨어진다. 별도의 관리프로그램 없이 업무 지침이나 주의 표기, 구두 메시지 전달 등에 의한 취급, 보안 조치이다. 관리 프로그램이 없을 뿐만 아니라 공공기관별 취급, 보호의 차이나 불일치와 관련한 문제 인식도 아직 미흡한 것으로 해석된다.

분석 결과는 몇 가지 시사점을 제시한다. 첫째, 제도화의 필요이다. 제도를 통한 표준화는 공공기관간의 임의적 보호에 따른 혼란, 활용의 제한, 누출 위험, 불필요한 국민의 알권

리 제한 등의 우려를 줄일 것이다. 둘째, 마킹 시스템 도입을 통한 보안 문건의 표기와 처리 주의 요구이다. 마킹은 1차적 식별 표기로, 통제정보 보호를 위한 복잡한 등록 과정을 생략할 수 있다는 점에서 상대적으로 번거로움이 적고, 다양한 표기, 문구로 인한 혼란이나 관습적 보호에 의한 편법도 줄이는 효과가 있다. 셋째, 현재 대외비는 국가안전보장이익 관점에서 민감한 정보 통제의 과도한 확장으로, 보호의 부담은 크나 이익은 그렇지 못하다. 대외비는 폐지하되, 민감한 정보 통제의 프로그램 개발을 통해 취급과 보호를 보다 충실히 하는 것이 권고된다. 넷째, 체계적 보호, 관리 시스템의 개발이다. 관리 체계는 미국, 캐나다간의 어느 점의 선택이 될 것이다. 현재의 미국식은 민감한 정보 관리에 관한 부처 자체 맞춤형 설계를 할 수 있는 이점이 있다. 그러나 공유와 활용을 제한한다. 반면 캐나다 방식은 민감한 정보의 보안 등급 지정, 취급 방법, 절차 등에 대한 표준형으로, 공유와 활용의 이점이 있다. 미국식의 부처 자율형을 택한다면, 공공기관 전체적 조정, 통일을 위한 노력이 고려되어야 한다. 기타 현재 정부 문서의 대부분은 생산, 유통, 활용이 인터넷을 통해 이루어지고, 시스템이 외부와 연계되면서 보안상의 취약성이 크게 늘고 있다는 점에서, 새로운 업무 조건을 반영한 행정 통제정보의 관리시스템 개발이 필요하다. 외교통상부의 비밀문서, 외부통제 문서의 전자적 관리시스템 개발은 이러한 방향으로의 노력이 될 것이다(윤준희 등, 2010).

V. 결론

통제비분류정보 취급과 관리는 그 동안 연구자들로부터 별다른 주목을 받지 못했다. 정부는 표준적 관리 프로그램 없이 행정기관의 관행, 임의적 처리에 위임했고, 이에 따른 문제점의 체계적 검토는 잘 이루어지지 못했다. 누출사고 등에도 체계적 제도개선 노력보다는 당사자 처벌로 일관하는 경향이 있었다. 이 연구에서는 이러한 문제 인식에 기초해 한국의 민감한 정보 관리에 대한 문제점 검토 및 미국, 캐나다의 개혁 사례와의 비교 분석을 통해 표준화의 필요, 마크 시스템 도입, 부처 자율형 채택의 경우 조정 단위 고려, 전자정부 환경에 맞는 시스템의 개발 등을 시사점으로 제시하였다. 마크 시스템 도입은 보안 취급 경고와 관리 강화에, 보안등급 기준의 설정은 공공기관의 불필요한 정보 비공개 결정의 억제, 개별 업무에 맞는 세밀한 보안 전략의 수립, 공공기관 간의 공유, 활용 촉진 등에 기여할 것이다. 한국의 현실이 미국식 부처 중심 모형과 일치한다는 점에서 1차적 개혁의

방향을 미국의 개혁 노력에서 찾아보는 것이다. 즉 공공기관 및 업무별로 자신에 맞는 맞춤형 보안의 방식을 모색할 여지를 주되, 공공부문 전체에 표준화를 추구하는 것이다. 소청심사위원회의 경우, 심사 자료는 결정전 미공개, 결정 후 공개이다. 정기적 또는 사안별로 심의를 통해 공개여부를 결정한다. 문서를 정식으로 생산한 경우와 그렇지 않은 경우도 보안의 방법을 달리한다. 따라서 개별 공공기관으로 하여금 자신의 업무 성격에 따라 민감한 자료에 대한 최선의 취급 규정을 만들도록 하는 것이다. 표준화를 위해서는 예를 들어, 마크는 ‘대외주의’로 통일하고, 민감한 정보를 대외주의 1-3등급으로 구분 후, 각각에 맞는 보안관리가 이루어지도록 취급 매뉴얼을 개발, 제시할 수 있다. 국가 전체의 차원에서 자료 보안 업무는 국정원이 국가비밀을, 행정안전부는 공공기관의 민감하나 비밀 외 정보 관리 업무로 분담해, 표준형 프로그램 개발을 맡는 것이다. 미국의 개혁 시도에서 관찰되듯이 기관 및 업무간의 불일치는 거래비용, 업무의 복잡성 증가뿐만 아니라 정작 필요한 정보의 공유, 활용 촉진을 방해한다. 관리 표준화, 참여자의 교육과 학습은 이러한 문제와 철저 보안의 필요를 함께 해결하는 대안이다. 국민의 알권리, 정보공개에 관심을 집중하는 동안, 공공기관의 민감한 정보 적정 관리에 소홀했던 측면이 있다. 공개 못지않게 보안, 공유와 활용의 필요 또한 증대되고 있다는 점에서 이제 개혁 대안 탐색의 현실적 수요는 크다. 민감한 정보의 성격상 자료 획득의 한계가 있고, 이 연구도 비록 이러한 제약으로부터 자유롭지 못하나 개혁을 위한 현실적 수요가 큰 만큼 연구자들의 관심이 절실하다.

【참고문헌】

- 김배원. (1995). “정보공개제도의 적용 제외 사항,” <언론과 정보> 제1권(부산대학교 언론정보연구소), 139-167.
- 김배원. (2004). “정보공개제도와 기업비밀 - 미국의 FOIA 예외조항 4의 판례를 중심으로,” <공법학연구> 제5권 제2호, 181-213.
- 김승태. (2005). “행정정보공개제도의 운영실태 평가 및 개선 방안,” <행정포커스> 제3권 제4호, 36-44.
- 김용찬. (2003). “정보공개청구사건에서의 몇 가지 쟁점,” <법조> 제564권, 216-249.
- 김창조. (2006). “정보공개법상 비공개사유와 공무원의 비밀엄수의무,” <공법연구> 제35권 제2호, 337-360.
- 손태규. (2007). “군사정보의 공개 및 보도제한의 적법성 연구,” <한국언론학보> 제51권 제2호,

54-82.

- 안병우. (2005). “기록관리혁신전문위원회 국가기록관리혁신 활동 보고.” 「정부혁신지방분권의 성과와 발전 방향」(정부혁신지방분권위원회 세미나 자료집), pp.101-109.
- 안지현. (2006). “비공개기록의 관리와 활용에 관한 연구,” <기록학연구> 제13권, 168~169.
- 윤준희·한용호·강재규·박상룡. (2010). “비밀문서 관리시스템을 위한 전략계획,” *Samsung SDS Journal of IT Services*, 7(2): 134-146.
- 이광수. (2005). “국가기밀 생산 및 공개 등과 관련한 제도개선 필요성 - 가칭 「국가기밀의 생산 및 공개 등에 관한 법률」 제정과 관련하여.” <비밀의 생산과 보호, 그리고 공개 - 어떻게 할 것인가> (국회 이광철 의원실, 참여연대 맑은사회만들기본부, (사)참여정치연구회 세미나 자료집), pp.5-14.
- 이광철. (2005). “비밀관리 및 보호에 관한 법률(안).” <비밀의 생산과 보호, 그리고 공개 - 어떻게 할 것인가> (국회 이광철 의원실, 참여연대 맑은사회만들기본부, (사)참여정치연구회 세미나 자료집), pp.15-26.
- 이동훈. (2000). “국가비밀과 알권리,” <공법연구> 제28권 제2호, 137-158.
- 이순자. (2009). “정보공개법상 비공개정보에 대한 판례의 검토,” <토지공법연구> 제45권, 319-357.
- 이용우. (2004). “행정정보공개제도의 법적 문제,” <공법학연구> 제5권 제1호, 405-429.
- 임재홍. (2001). “정보공개법상 정보은닉과 비공개정보의 범위: 99구24276 사건에서 드러난 법무부의 헌법 일탈적 행태 비판,” <민주법학> 제19권, 175-203.
- 임진희·이준기. (2010). “정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구,” <기록학연구> 제23권, 179-225.
- 장지원·문신용. (2004). “행정정보공개 관련 요인에 관한 실증분석,” <한국행정연구> 제13권 제1호, 170-202.
- 전일주. (2000). “미국 정보공개법상 비공개 사유인 법집행 목적에 관한 연구,” <토지공법연구> 제10권, 251-268.
- 조영삼. (2009). “기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안,” <기록학연구> 제22권, 77-114.
- 최인호. (2008). “미국 정보공개법상 공개거부사유로서의 사생활보호,” <공법연구> 제36권 제4호, 541-573.
- 행정자치부. (2005). <2005년도 행정자치백서>.
- 名和小太郎. (2005). “機微な, しかし 秘密指定外の情報,” <情報管理> 제48권, 제4호, 243-244.

- Bagley, J.J. (1993). "Understanding Controls on Unclassified Government Information or 'Who's on First?'," *NCMS Viewpoints*(The National Classification Management Society), 1: 5-14.
- Blanton, T. (2002, Jul/Aug). "The World's Right to Know," *Foreign Policy*, 131: 50-58.
- Bush, G.W. (2008). "Memorandum on Designation and Sharing of Controlled Unclassified Information (CUI)," *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 44(18): 673-678.
- Cate, F.H., Fields, D.A. & McBain, J.K. (1994). The Right to Privacy and the Public's Right to Know: The "Central Purpose" of the Freedom of Information Act," *Administrative Law Review*, 46(1): 41-74.
- Doyle, K. (1999). "The End of Secrecy: U.S. National Security and the Imperative for Openness," *World Policy Journal*, 16(1): 34-51.
- Feinberg, L.E. (2004). "FOIA, Federal Information Policy, and Information Availability in a Post-9/11 World," *Government Information Quarterly*, 21(4): 439-460.
- Feuerherd, J. (2004, Jan. 9). Top Secret: Critics Say Bush Refusal to Release Records is More about Politics Than Security," *National Catholic Reporter*.
- Goldenson, D.G. (2002). "FOIA Exemption Five: Will It Protect Government Scientists from Unfair Intrusion," *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 29(2): 311-342.
- Hogenboom, K. (2008). "Lessons Learned about Access to Government Information after World War II Can Be Applied after September 11," *Government Information Quarterly*, 25(1): 90-103.
- Kirtley, J.E. (2006). "Transparency and Accountability in a Time of Terror: The Bush Administration's Assault on Freedom of Information," *Communication Law & Policy*, 11(4), 479-509.
- Lee, E. (2003). "The Public's Domain: The Evolution of Legal Restraints on the Government's Power to Control Public Access through Secrecy or Intellectual Property," *Hastings Law Journal*, 55(1): 91-210.
- Morrissey, D.H. (1997). "Disclosure and Secrecy: Security Classification Executive Orders," *Journalism & Mass Communication Monographs*, 161: 1-51.
- Relyea, H.C. (2004). *Secrecy versus openness: New proposed arrangements for balancing competing needs*. CRS Report for Congress.
- Salzman, M.J. (1994). "Exemption 7(d) of the Freedom of Information Act - The Evidentiary Showing the Government Must Make to Establish That a Source is Confidential," *Journal of Criminal Law & Criminology*, 84(4): 1041-1064.
- Shepherd, E., Stevenson, A. & Flinn, A. (2010). "Information Governance, Records Management, and Freedom of Information: A Study of Local Government Authorities in England," *Government*

Information Quarterly, 27(4): 337-345.

Smilek, J.M. (2008). "Controlled Unclassified Information 'A Review and Revision,'" *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, 30(4): 153-157.

Strickland, L.S. (2005). "The Information Gulag: Rethinking Openness in Times of National Danger," *Government Information Quarterly*, 22(4): 546-572.

Swartz, N. (2004). "The World Moves toward Freedom of Information," *Information Management Journal*, 38(6): 20-23.

Taghva, K. (2009). Identification of Sensitive Unclassified Information. *Computational Methods for Counterterrorism*. Part 2, pp.89-108.

The Presidential Interagency Task Force on Controlled Unclassified Information (PITFCUI). (2009.12.15). *Reports and Recommendations of the Presidential Task Force on Controlled Unclassified Information*.

Wells, C.E. (2004). "'National Security' Information and the Freedom of Information Act," *Administrative Law Review*, 56(4): 1195-1222.

White, L.A. (2003). "The Need for Governmental Secrecy: Why the U.S. Government Must Be Able to Withhold Information in the Interest of National Security," *Virginia Journal of International Law*, 43(4): 1071-1110.

박 홍 식: 미국 FIU에서 행정학 박사학위(Effects of Government Regulatory Policies, Research Support Programs, and Publicness on Administrative Burden in R&D Laboratories: An Exploratory Study of the Burden Model, 1991)를 취득했고, 『내부고발의 논리』(나남, 1999) 등의 저서가 있다. 연구관심 분야는 내부고발, 정부마케팅, 정보행동, 행정소비자행동 등이고, 최근 논문으로 *Journal of Business Ethics*에 “Cultural orientation and attitudes toward different forms of whistleblowing”(2008), “Whistleblowing as planned behavior”(2009)가 있다. 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수이다(hspark@cau.ac.kr).

논문투고일: 2010.11.15 / 심사일: 2010.10.4 / 게재확정일: 2010.12.20