

정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구*

임진희**, 이준기***

1. 머리말
 - 1) 연구 목적과 질문
 - 2) 선행연구 분석
2. 연구 방법 설계
 - 1) 연구설계 개요
 - 2) 자료수집
 - 3) 자료분석
 - 4) 타당성과 신뢰도 확보
3. 연구결과
 - 1) 수집 자료의 특성
 - 2) 업무정보 제공 절차
 - 3) 업무정보 제공의 관련 범주
 - 4) 영향요인 모형
4. 논의
5. 맺음말

* 이 글은 줄고, 「설명책임 메커니즘을 통한 공공기관 업무정보의 추구 및 제공 과정에 관한 연구」, 연세대학교 정보대학원 정보시스템 통합·관리 박사 학위논문, 2009. 12을 축약하여 정리한 것임.

** (사)한국국가기록연구원 학술연구처장

*** 교신저자, 연세대학교 정보대학원 정교수

[국문초록]

이 연구의 목적은 정보공개에 대응하여 공공기관의 업무담당자가 업무정보를 제공하는 절차를 정의하고, 각 절차에 영향을 미치는 요인을 분석하여 공공기관의 정보제공 모형을 도출하고자 하는 것이다. 특히, 기관의 정보관리체계와 관리기준, 업무정보화와 디지털 인터페이스, 정보제공 중개자의 역할과 제공자의 특성이 미치는 영향을 살펴보고 있다. 총 21명의 공공기관 업무담당자를 심층 인터뷰하여 정보제공 과정에서의 느낌, 경험, 인식 등을 분석한 결과 1) 정보제공 절차 정의 2) 총 55개의 개념과 총 18개의 범주, 총 6개의 상위범주 도출, 3)영향요인 모형을 연구결과로 도출하고 있다. 또한, 기관 업무정보의 기록화 수준 및 형태에 따라 제공 양상이 다르게 나타남을 논의하고 있다. 이 연구는 정보공개제도의 배경에서 공무원의 정보제공 행동을 다룬 질적 연구라는 점에서 이론적 의의가 있으며, 기관의 정보공개제도 시행과 정보관리 및 정보시스템 구축에 시사점을 제공한다는 점에서 실무적 공헌을 하고 있다.

주제어: 정보공개, 정보제공, 정보관리, 근거이론, 질적 연구

1. 머리말

1) 연구 목적과 질문

‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(이하 정보공개법)은 국민

대중의 공공정보에 대한 알권리를 확대하고자 1998년 제정되었다. 정보공개법에서는 모든 국민이 공공기관을 대상으로 정보의 공개를 청구할 권리를 가지며, 공공기관은 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하고, 정보공개업무를 주관하는 부서 및 담당 인력을 적정하게 두어야 하며, 정보통신망을 활용한 정보공개시스템을 구축할 의무가 있다고 명시하고 있다.

정보공개 연차보고서에 따르면 국민들이 공공기관을 대상으로 업무정보를 청구하는 건수는 해마다 대폭 증가하고 있다¹⁾. 이는 공공기관의 업무정보를 정보원으로 하는 국민대중의 정보요구가 증가하고 있음을 보여준다. 이러한 정보요구에 얼마나 효과적·효율적으로 정보제공을 할 수 있는지가 공공기관의 중요한 업무 성과 지표의 하나가 되어야 할 것이다.

공공기관들이 정보공개에 대응한 현황은 매년 정보공개위원회에서 발간하는 연차보고서를 통해 파악되고 있다. 보고서에는 기관별 정보공개 청구 건수와 처리 건수, 처리결정에 걸린 시간, 이의신청이나 행정심판, 행정소송 등으로 발전된 건수 등의 통계와 정보공개 청구자 설문을 통한 만족도 조사 결과가 포함된다. 그러나, 보고서에는 각 공공기관들이 정보공개 청구를 처리하기 위해 들이는 노력에 대해 정성적인 조사결과는 포함되어 있지 않다. 정보공개제도를 취지에 맞게 잘 운용하기 위해서는 정량적인 분석뿐 아니라 공무원들이 정보공개 업무에 어떤 태도로 임하고 있으며 어떤 노력을 어떻게 투입하고 있는지에 대한 정성적인 분석이 필요하다. 공무원이 정보공개 청구 건을 처리하는 과정에 어떤 요인이 어떻게 영향을 미치고 있는지

1) 2006년에는 150,582건, 2007년에 235,230건, 2008년에 291,339건의 정보공개 청구가 처리되었다.

를 질적으로 이해하고 분석함으로써 제도 집행 상의 실질적인 문제점과 해결책에 동시에 접근해갈 수 있다고 보기 때문이다.

이 연구의 목적은 정보공개에 대응하여 공공기관의 업무담당자가 업무정보를 제공하는 절차를 정의하고, 각 절차에 영향을 미치는 요인을 분석하여 공공기관의 정보제공 모형을 도출하고자 하는 것이다. 연구를 위한 주요 질문은 우리나라 공공기관의 업무담당자들은 정보공개 청구로 요청된 업무정보를 주로 어떤 배경과 상황에서 어떤 절차를 통해 제공하고 있는가? 이다. 이 질문의 하위질문은 첫째, 공공기관의 정보관리체계와 정보관리기준이 업무정보를 제공하는데 어떻게 영향을 미치고 있는가? 둘째, 공공기관의 업무정보 제공 과정에서 정보공개 담당자의 역할은 무엇인가? 셋째, 공공기관의 업무 정보화와 정보제공을 위한 디지털인터페이스가 업무정보 제공에 미치는 영향은 무엇인가? 등이다.

2) 선행연구 분석

공공기관의 정보제공에 관한 연구로는 정보서비스의 품질을 높이기 위한 연구와 정보공유의 활성화를 제고하기 위한 연구가 존재한다. 먼저, 김찬호 등²⁾은 공공정보 서비스제공기관인 한국과학기술정보연구원(KISTI)이 서비스를 효율화하기 위한 전략방안을 모색하고 있으며, 김동욱³⁾과 김성태⁴⁾는 공공정보를

2) 김찬호, 박경석, 송혜은, 유영복, 「공공정보서비스기관의 정보서비스 효율화를 위한 IMC 전략 적용 방안에 관한 연구」, 『한국콘텐츠학회』, 2004

3) 김동욱, 「공공정보 공동이용에 관한 연구」, 『한국행정학회』, 1995

4) 김성태, 「공공정보공동활용 연계체제 구축을 위한 개념들 및 방법론에 관한 연구」, 『사회과학연구』, 1998

공동이용하거나 민간기업에서도 함께 활용하기 위한 체계 구축을 모색하고 있다. 이는 홍필기 등⁵⁾에 이르러 공공영역의 지식정보를 자원(resources)이라는 개념으로 재정의하면서 이에 대한 관리와 활용을 활성화하기 위해 지식정보자원관리법령의 개정을 촉구하는 것으로 발전하고 있다. 지식자원 공동활용에 관한 선행연구는 다음과 같은 점에서 이 연구와는 기본 배경을 달리한다. 먼저, 정보공개 청구의 대상은 주로 공공기관이 사명과 비전에 따라 업무를 수행하는 과정에서 취득하거나 생산한 업무정보 전체로 이는 지식정보의 범위를 넘어 증거정보까지 포함하게 된다. 즉, 공공의 이익을 위해 일시적으로 공개를 유예해야 하는 민감한 정보도 포함된다는 점이다. 둘째, 행정감시를 목적으로 한 정보공개 청구의 경우 정보제공자는 새로운 부가가치를 도모하는 적극적 서비스자의 입장을 유지하기 어려우며, 따라서 정보제공에 방어적인 입장이 되기도 한다는 점이다⁶⁾.

정보제공 방법에 관련한 연구로는 정보제공 디지털인터페이스에 대한 평가 연구와 정보제공 방법에 따른 수요자의 만족에 대한 연구를 살펴볼 수 있다. 이명희⁷⁾와 이윤주⁸⁾는 공공기관의 정보가 온라인으로 제공되는 웹사이트를 서비스관점에서 평가하는 기준을 도출하고 있으며, 이지연⁹⁾은 여러 공공기관의 지식

5) 홍필기, 방민석, 윤상오, 「공공정보자원관리에 대한 개념 재설정과 법제개편 방향」, 『한국사회와 행정연구』, 2009

6) 임진희, 이준기, 「우리나라 공공기관 행정감시자의 정보추구에 관한 질적 연구」, 『한국정보관리학회지』, 2009

7) 이명희, 「중앙 행정부처 웹사이트의 정보서비스 평가 : 정보공개와 이용자 참여를 중심으로」, 『한국비블리아학회지』, 2004

8) 이윤주, 「기록관의 온라인 서비스 향상을 위한 웹사이트 평가기준설계에 관한 연구」, 『기록학연구』, 2007

9) 이지연, 「국가지식포털 대국민서비스 개선 방안 연구」, [IITA] 정보통신연구

정보를 대국민 서비스하는 포털의 개선점을 제시하고 있다. 이러한 정보시스템의 기능과 인터페이스 측면을 다룬 연구에 비해 임정순 등¹⁰⁾은 암수술을 앞둔 환자와 가족들에게 문자메시지를 발송하는 유사실험을 통해 수술에 대한 불안을 감소시키고 간호에 대한 만족을 높이는데 유의미한 영향이 있었음을 실증적으로 밝혀, 정보제공의 방법이 정보수요자의 만족에 영향을 주고 있음을 보이고 있다. 정보제공 방법에 관한 선행연구에는 이 연구의 관심사인 공공기관 업무담당자의 정보제공 행동과 그 행동에 영향을 미치는 요인을 직접적으로 다룬 연구는 부재하며, 특히 질적 접근을 통해 정보제공 과정에 대해 심층적이고 정성적인 현상 분석을 시도한 연구가 없는 상태이다.

이 연구는 임진희 등¹¹⁾이 연구한 행정감시자의 공공기관에 대한 정보추구에 대응되는 연구로서 정보요청에 대응한 공무원의 정보제공 행동을 다루고 있다. 예를 들어, 현행 정보공개법령에서는 정보 청구자들이 정보제공에서 차별받지 않도록 청구서에 신분이나 목적을 기입하지 않도록 하고 있다. 그러나, 임진희 등¹²⁾의 연구에 의하면 실제 청구과정에서는 청구자의 신분과 정보 청구목적이 여러 방식으로 노출되고 있으며, 이는 때로는 유리한 방향으로 때로는 불리한 방향으로 청구 결과에 영향을 미치고 있다. 또한 행정감시자들은 공공기관이 정보를 공개하는 기준이 모호하며, 제공받은 정보의 품질을 신뢰하기 어려운 때가 있고, 일부러 공무원들이 활용하기 불편한 포맷으로 제공하는 경향이 있다고 믿는다. 이러한 인식은 공공기관의 공

진흥원 학술기사: 정보통신산업진흥원, 2007.

10) 임정순, 정복례, 「정보제공 방법에 따른 암수술환자 가족의 간호요구 만족도와 불안」, 『중앙간호학회지』, 2007

11) 임진희, 이준기, 전개서

12) 임진희, 이준기, 전개서

적 신뢰에 관한 중요한 문제제기가 된다. 따라서 연구자는 이러한 현상이 왜 나타나고 있는지, 과연 정보공개 청구 건들이 법령의 취지에 맞게 처리되고 있는지 등을 공공기관 업무담당자들의 진술을 통해 확인할 필요가 있다고 보았다. 정보공개제도가 굵거버너스의 중요 기제로서 제대로 작동하기 위해서는 직접 정보제공의 실무를 수행하는 공무원들이 어떤 배경과 상황에서 어떻게 처리하게 되는지를 상세히 살펴보고 문제점을 완화시켜 갈 필요가 있기 때문이다. 정보제공의 현상을 파악하는데는 구조적 질의에 의한 설문조사나 통계수치에 기반한 분석으로는 한계가 있으며 공공기관 업무담당자들을 심층 인터뷰하는 질적 접근이 필요하다.

2. 연구 방법 설계

1) 연구설계 개요

이 연구의 목적은 공공기관의 업무담당자들이 외부 이해당사자들에게 정보를 제공하는 경험에 관한 개념과 범주를 도출하고 범주가 제공절차에 미치는 영향을 밝히는 것이다. 또한, 향후 공무원의 업무정보 제공행동에 관한 실제이론을 구축하기 위한 근거자료를 제공하는 것이다. 연구자는 이 주제에 관련하여 기존 연구가 미비하고 이론이 정립되어 있지 않으므로 연구 질문에 대해 가설없이 출발하는 탐험적인 연구가 필요하다고 판단하였다. 특히, 정보제공 과정에 참여하는 공무원들의 경험과 인식을 끌어내어 과정을 상세히 이해하기 위해 질적 접근이

적합하다고 보았다.

연구자는 근거이론¹³⁾ 방법을 적용하여 다음과 같이 연구를 진행하였다. 첫째, 연구의 주요 질문을 작성한 후 핵심적인 연구 범위를 설정하기 위해 관련 문헌 연구와 파일럿 자료 수집을 수행하였다. 그 결과로 하위질문을 작성하였다. 둘째, 본격 자료 수집에서 공공기관 업무담당자를 제공자, 중개자 집단으로 나누어 범주들이 포화될(saturated) 때까지 자료를 수집하였다. 셋째, 개방 코딩(Open Coding)을 통해 연구참여자들의 정보제공 절차를 정의하고, 정보제공에 관련된 개념들을 구분해냄으로써 연구하고자 하는 현상에 대한 초기 정보를 구성하였다. 연관되는 개념들을 묶어 범주화하고 다시 연관되는 범주들을 다시 상위범주화하여 개념-범주-상위범주의 계층구조를 구축하였다. 넷째, 축 코딩(Axial Coding)을 통해 각 범주들이 제공절차에 영향을 미치는 범위를 분석하여 배경요인, 상황요인, 절차 상의 요인으로 구분하였으며, 이를 업무정보 제공과정의 영향요인 모형으로 정리하였다.

연구자는 질적 심층 인터뷰를 통해 유용한 자료를 수집하기 위해 참여자와 ‘공감하기’와 ‘거리두기’¹⁴⁾를 동시에 수행하기 위해 노력했으며, 수집자료의 코딩과 해석과정에서 많은 시간과 노력을 기울여 연구 결과가 참여자들에게 도움이 될 수 있는 유용한 정보가 되도록 노력하였다.

13) Strauss, A. L. and Corbin, J., 「The process of asking question」, 『Journal of the american society for information science』 Vol. 13, 1962, pp. 391-396.

14) Creswell, J.W., Qualitative Inquiry and Research design: Choosing among five traditions, 2 ed., CA: Sage, 2006.

2) 자료수집

연구자는 연구 질문을 명확히 하고 하위질문을 도출하기 위해 먼저 4명의 공무원을 심층 인터뷰하고 정보공개에 관한 문헌조사를 실시하는 방법으로 파일럿 자료수집을 실시하였다. 파일럿 자료수집 및 분석결과, 첫째, 업무담당자들이 정보제공을 수행하는 절차는 정보공개법령에서 제시하는 틀 내에서 이루어지고 있으나 기관별로 처리 방식에 편차가 있고, 개인별로도 제도에 대한 인식의 차이와 대응 방식에 편차가 존재한다는 것을 확인하여 이를 하위질문으로 구성할 수 있었다. 둘째, 심층 인터뷰를 통해 풍부한 자료가 수집됨에 따라 본격 자료수집 방법으로 심층 인터뷰의 타당성을 확인할 수 있었다. 셋째, 정보제공을 직접 수행하는 업무담당자의 경험도 중요하지만, 요청자와 제공자 간의 중개역할을 수행하는 정보공개 담당자가 기관의 정보공개에 관련한 경험의 집합적 경험자로서 다양하고 충실한 자료 출처임을 확인할 수 있었다.

이상의 파일럿 자료수집 및 분석 결과를 토대로 연구자는 파일럿 자료수집을 포함하여 총 21명의 공공기관 업무담당자를 심층 인터뷰하였다¹⁵⁾. 연구참여자는 <표 1>에서 보는 바와 같이 직접 정보제공을 수행하는 제공자집단 7인, 기관의 정보공개 담당자를 맡고 있는 중개자집단 10인, 그 밖에 기관의 정보관리 업무를 처리하는 기타집단 4인으로 구성된다.

15) Maxwell, J.A., *Qualitative research design: An interactive approach*, London: Sage Publications, 1996. 이 책에서 저자는 질적 연구에서 충분한 자료 수집을 위해 최소한 20명 이상의 참여자를 1시간 이상씩 심층 인터뷰할 것을 권고하고 있다.

〈표 1〉 인터뷰 참여자 목록

코드	역할	성별	직책 및 직무	경력 (년)	인터뷰 날짜	인터뷰 시간
참여자1	제공자	남	지청장	28	2009.2.17	60분
참여자2	제공자	남	과장	4	2009.2.18	50분
참여자3	제공자	남	주사	4.5	2009.2.26	80분
참여자4	제공자	남	과장	22	2009.3.11	100분
참여자5	제공자	여	사무관	5	2009.3.30	70분
참여자6	제공자	남	심사위원	35	2009.4.21	70분
참여자7	제공자	남	부장	18	2009.4.27	50분
참여자8	중개자	여	운영지원과 정보공개담당자	3.5	2009.2.24	100분
참여자9	중개자	여	운영지원과 정보공개담당자	3	2009.3.18	110분
참여자10	중개자	여	운영지원과 정보공개담당자	3.5	2009.4.15	90분
참여자11	중개자	여	운영지원과 정보공개담당자	3.5	2009.4.15	70분
참여자12	중개자	여	헌신행정과 정보공개담당자	3.5	2009.4.20	70분
참여자13	중개자	남	총무과 정보공개담당자	0.1	2009.4.21	70분
참여자14	중개자	여	총무과 정보공개담당자	3.5	2009.4.24	60분
참여자15	중개자	여	총무과 정보공개담당자	3.5	2009.4.24	80분
참여자16	중개자	여	민원지적과 정보공개담당자	1	2009.5.16	40분
참여자17	중개자	여	시민봉사과 정보공개담당자	1	2009.5.16	40분
참여자18	기타	여	정부업무역량평 가팀장	?	2009.3.3	30분
참여자19	기타	남	정보화지원팀 EA담당	16	2009.3.18	60분
참여자20	기타	여	총무과 자료관담당	2	2009.4.21	30분
참여자21	기타	여	총무과 기록관리담당자	3.5	2009.4.21	70분
총						1,400분

연구자는 제공자집단을 두 개의 소집단으로 나누어 인터뷰를 진행했는데 하나는 6급 이하의 업무담당자로 정보공개 청구에 대응하여 자료를 가공하고 제출하는 참여자들이며, 다른 하나는 5급이상의 공무원으로 정보공개 처리결정 승인자로서 정보제공의 기준과 원칙에 대해 책임을 지는 참여자들이다. 중개자집단은 정보공개법령에 따라 사전 정보 공개를 수행하고, 기관의 정보공개 원칙을 수립하며, 정보공개 청구를 접수하고, 접수된 청구 건을 관련 처리과로 배부하는 등의 임무를 수행하는 업무담당자들이다. 정보요청과 제공을 연계해주는 중개자로서 기관의 정보제공 처리 과정에 대해 다양한 경험과 현상을 집합적으로 체험하고 있으므로 이 연구에서 핵심적인 정보원 역할을 하고 있다.

인터뷰를 통해 자료를 수집할 때 인터뷰 참여자에게 접근 허가를 받는 것 자체가 어려운 일이다¹⁶⁾. 한국에서는 개인 간 신뢰의 반경이 일차 집단으로 제한되는 경향이 있어 사전 허가없이 연구자가 면담자를 만나는 것은 더욱 어려운 일이다. 연구자는 이러한 상황을 고려하여 참여자가 믿을 수 있는 개인적인 네트워크를 통해 최초의 연구참여자에게 접근하였으며, 인터뷰가 성사된 후 참여자의 기관 내 위치나 역할 등을 고려하여 새로운 참여자를 소개받는 스노우볼링 접근으로 성공적인 자료 수집을 할 수 있었다.

연구자는 인터뷰참여자들이 연구내용을 자각하면서 자료를 제공할 수 있도록 전원에게 연구참여동의서에 서명을 받았으며, 인터뷰참여자의 익명성 보장을 위해 자료에 참여자1-참여자21의 코드를 붙여 참조하고 있다.

16) Rubin, H.J., *Qualitative Interviewing*: Sage Publications, 2005.

3) 자료분석

연구자는 심층 인터뷰 시 참여자가 허락하는 경우 녹취를 하여 전사(transcribe)하였으며, 이 전사자료와 인터뷰 시 작성한 메모를 여러 차례 성찰적 읽기(reflexive reading)를 하였다¹⁷⁾. 연구자는 먼저 정보공개 청구에 대응한 공무원의 정보제공 절차를 정의하였고, 참여자의 진술을 토대로 정보제공 과정에 유의미한 개념들을 도출하였다. 개념이란 사건과 사물, 행동이나 상호작용에 대한 추상적인 표현으로 ‘명명화된 현상(named phenomena)’라고 정의한다¹⁸⁾. 어떤 개념은 연구참여자의 용어를 그대로 사용하였고, 어떤 개념은 연구의 배경을 고려하여 연구자가 명명하였다. 개념-범주-상위범주의 계층구조를 구축한 결과 총 55개의 개념과 총 18개의 범주, 그리고 총 6개의 상위범주가 도출되었다.

다음으로 연구자는 도출한 범주들이 정보제공 절차의 어느 범위까지 영향을 미치는지를 분석하여 공무원의 정보제공 과정의 영향요인 모형으로 정리하였다. 정보제공은 진공상태에서 발생하는 것이 아니라 어떤 목적이나 영향력에 의해 존재하기 때문에 정보행동 연구에서 배경과 상황은 중요한 요인이다¹⁹⁾.

17) Mason, J., *Qualitative Researching*, 2 ed., London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 2002.

18) Charmaz, K. and Smith, J.A. "Qualitative Psychology: A Practical Guide to Research Methods", London: Sage Publications. 2003.

19) 임진희, 이준기, 전계서에서 정보행동에서의 배경요인과 상황요인을 구분하여 설명하고 있으며, 이 연구에서도 이 기준에 따른다. 요약하자면, 집단과 사회가 정보행동에 배경(context)으로 영향을 미치게 되며, 상황(situation)은 배경보다는 협의의 용어로 구체적인 시공간적 배경에서 사람들 간의 관계에 해당하는 것으로 정보행동에 직면하는 조건들로 구성된다. 배경과 상황에 대한 정의는 정보행동 연구의 범주 정립에 중요한 요인이 된다.

연구자는 정보제공에 영향을 미치는 범주들을 배경요인, 상황요인, 절차 상의 요인 등으로 나누어 정리하였는데 이 모든 분석 과정은 질적 접근에 따라 철저히 자료에 근거하고 있다.

4) 타당성과 신뢰도 확보

연구자는 자료를 체계적으로 수집·분석하기 위해 먼저 파일럿 자료 수집을 통해 전략적인 샘플링을 통해 본격 자료 수집을 수행하였으며, 적합한 정보원을 찾기 위해 연구 취지를 이해한 참여자로부터 다른 참여자를 소개받는 스노우볼링 기법을 활용하였다. 또한, 연구자는 연구 배경을 잘 이해하고 있는 박사과정 생 두 명과 코딩 체계에 대한 검토 과정을 거침으로써 코딩의 신뢰도를 높이고 분석결과에 대한 다각검증을 수행하였다.

3. 연구결과

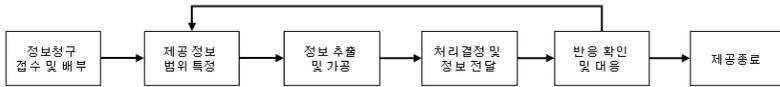
1) 수집 자료의 특성

인터뷰는 정보공개 청구가 집중적으로 이루어지는 중앙행정기관과 주요 지방기관과 기타 공공기관의 공무원들을 대상으로 참여자당 대부분 한 시간 이상 진행하였으며, 자료가 포화상태로 진입함에 따라 인터뷰를 종료하였다. 제공자 집단 중 과장급 이상의 고위 공무원들은 이 연구의 배경요인에 해당하는 기관의 설명책임 지향성과 정보공개에 대한 태도에 대해 주로 의견

을 제시하였다. 하위 공무원들은 특정 상황에서 정보공개 청구에 대응했던 경험을 주로 진술하였으며, 중개자 집단의 참여자들은 정보공개 청구 건을 중개하면서 관찰한 사례들과 기관의 정보공개 담당자로서의 다양한 견해를 제공하였다. 일부 기록관리 업무와 정보공개 업무를 겸직하는 중개자들은 현재 기관의 기록정보관리와 정보공개 업무 연관성에 대해 의견을 제시하기도 하였다.

2) 업무정보 제공 절차

연구자가 정보공개 법령과 연구참여자들의 진술에 근거하여 정보공개 청구에 대응하는 절차를 도해하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 공무원의 업무정보 제공 절차

정보의 공개 청구가 기관에 접수되면 정보공개 담당자가 이를 처리과로 배부한다. 처리과 업무담당자는 정보제공을 위해 먼저 청구된 정보의 범위를 특정한 후, 해당 정보의 존재 양상에 따라 정보를 추출하여 제공하기 위한 정보로 가공한다. 요청자가 지정한 채널이나 매체를 이용하여 정보를 전달하되, 만약 청구된 정보가 비공개 대상일 경우에는 사유와 함께 비공개 결정 처분을 통지한다. 비공개 결정 통보에 대해 요청자가 이의신청을 하면 정보공개심의회를 개최하여 공개여부를 심의하게 되며, 그 결과 비공개한 정보에 대해 요청자가 행정심판과 행정소

송을 청구하면 심판 및 소송 절차를 거쳐 공개여부를 판단하게 된다. 정보제공 후, 또는 비공개 결정 통보 후 요청자의 반응에 따라서 정보를 재특정하여 제공하기도 하는데 이 때 공식적 채널이 아닌 비공식적 채널을 이용하여 정보를 제공하기도 한다. 추가 정보에 대한 요청이 없으면 청구 건에 대한 정보제공을 종료하게 된다.

Taylor는 정보제공의 과정을 정보요구의 발생단계, 질문의 명료화 단계, 탐색 수행단계, 탐색결과의 평가 단계로 구분하고 있다²⁰⁾. 연구 결과 도출한 정보제공 절차에서 정보요구의 발생 단계는 정보청구의 접수 절차, 질문의 명료화 단계는 청구정보의 배부 절차와 제공범위를 특정하는 절차, 탐색 수행단계는 정보의 추출 및 가공 절차와 정보 전달의 절차, 탐색결과의 평가 단계는 반응 확인 및 대응의 절차와 각각 관련되는 것으로 분석된다.

3) 업무 정보제공의 관련 범주

자료의 코딩을 통해 업무정보 제공과정에 관련된 개념-범주-상위범주의 계층구조를 정리한 결과는 <표 2>와 같다.

20) 한상완, 이숙희, 정보조사제공학: 연세대학교 출판부, 2007.에서 재인용

<표 2> 공무원의 업무정보 제공 관련 개념 및 범주

상의범주	범주	개념
기관의 설명책임 이행성	설명 책임에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 다중적인 설명책임 메커니즘에 대응해야 한다는 것을 인식하고 있음 - 설명책임 도전과 기대수준에 부응하고자 함 - 선제적 대응을 통해 적극적으로 설명책임을 하고자 함
	이해당사자 중심의 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 다양한 이해당사자를 고려한 업무를 추진하고자 함 - 이해당사자 집단과의 신뢰 관계 구축을 위해 노력함
	증거 기반의 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 업무가 대외적인 신뢰기반을 구축하고자 함 - 증거를 기반으로 업무의 신뢰성을 제고하고자 함
	정보제공에 대한 인식과 태도	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 고위 관리자가 정보공개를 지향함 - 기관이 대 국민 정보제공의 가치를 인식하고 있음 - 기관이 일관된 정보공개를 하고자 노력하고 있음
정보원의 특성	정보 디지털화 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 정보의 디지털화 목적을 명확히 정의하여야 함 - 정보의 디지털화 대상을 기준에 의해 선별하여야 함 - 디지털화한 문서정보의 품질을 유지하여야 함
	대국민 정보 접근점 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 기관 정보를 통합하여 제공하는 사이트를 운영하여야 함 - 다중 이해당사자들의 관점을 반영하여 정보를 제공하여야 함 - 돌출적인 대표 접근점 사이트를 제시하여야 함
	디지털 서비스의 충분성	<p>공공기관의 정보제공을 위한 정보시스템에 다음의 기능들이 보강되어야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 검색 기능 - 기록관리 기능 - 목록 공개 기능 - 시스템 연계 및 통합 기능 - 온라인 접수 기능 - 배부 및 취합 기능 - 포맷 변환 기능 - 결제 기능 - 이력 추적 기능 - 기록관리기준표 탑재 기능 - 정보 보안 통제 기능 - 편의성

	비정형 정보 의와 가공 가능 이력	<ul style="list-style-type: none"> - 다중 이해당사자들의 관점을 고려하여 정보 처리가 용이해야 함 - 기관의 정보시스템들이 비정형 질의 기능을 제공하여야 함 - 업무담당자들이 보유한 정보를 용이하게 가공할 수 있어야 함
정보관리체계의특성	정보관리기 준의 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 정보의 생애주기를 관리해야 함 - 정보의 비공개 세부기준을 마련하여야 함 - 부분공개 정보를 효과적·효율적으로 관리하기 위한 방법을 마련해야 함
	사전 공표 및 공시	<ul style="list-style-type: none"> - 사전 공표 및 공시 대상 정보가 적절하게 정의되어야 함 - 정보의 사전 제공 시에 적합한 분류 및 범주화를 해주어야 함 - 사전 공표 및 공시 확대를 통해 정보공개 청구에 긍정적인 효과를 가져올 수 있음
	기록정보의 품질	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 업무정보를 포괄적으로 기록화하여야 함 - 기관의 업무정보가 신뢰성있게 기록화되어야 함
정보제공운영개 자의역할	정보제공에 조성 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 청구자와 정보상담을 하여 정보를 신속 정확하게 특정한 것이 필요함 - 처리과에 청구건을 배부하고 취합하면서 기일 업무와 정보제공 품질 유지에 노력하여야 함 - 처리과 배부 전에 가능하면 직접 정보제공을 처리하는 것이 도움이 될 것임
	업무담당자 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 업무와 정보 전반에 대한 지식과 경험이 풍부해야 함 - 기관의 정보제공 원칙을 수립하고 일관성을 유지해야 함 - 정보제공 중개자로서의 전문성을 가지고 업무담당자에게 정보공개에 대한 교육 훈련을 하여야 함
제 공 자 의 정 보 소 통 특 성	제 공 가 능 한 정 보 특 정	<ul style="list-style-type: none"> - 기관의 기록정보 중에 청구자에게 제공할 수 있는 정보가 있는지를 특정함 - 존재하는 정보 중 청구자에게 제공이 가능한 정보의 범위를 확인함
	정 보 의 공 개 여 부 판 단	<ul style="list-style-type: none"> - 정보의 공개여부를 판단하는 객관적 기준을 마련하여 적용하는 것이 필요함 - 정보의 공개여부 판단에 일관성이 필요함
	청 구 자 의 추 진 과 구 목 적 에 따 른 대 응	<ul style="list-style-type: none"> - 청구자가 정당한 목적으로 정보를 청구하였음을 신뢰하여야 함 - 청구자가 목적에 부합한 정보를 추구할 수 있도록 도와주어야 함

정보의 제출 처리 요건	가공의 요성 필	- 청구자가 원하는 정보가 기관의 기록정보로 존재하지 않아 가공이 필요함 - 청구자가 원하는 관점을 반영하여 정보를 가공처리해 야 함
	전달 포맷 과 매체	- 청구자가 최대한의 사용편의성을 느낄 수 있는 전달 포맷과 매체를 선정해야 함 - 정보의 진본유지가 필요한 경우 진본성 유지에 유리 한 포맷과 매체를 선정해야 함

기관의 설명책임 지향성

연구참여자들은 기관의 업무정보를 제공할 때 소속기관의 설명책임 지향성 정도가 중요한 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다. 기관의 설명책임 지향성 정도를 보여주는 범주로 ‘설명책임에 대한 적극성’, ‘이해당사자 중심의 업무’, ‘증거기반의 업무’, ‘정보제공에 대한 인식과 태도’ 등이 도출되었다. 이는 Cameron²¹⁾이 제시한 설명책임 개념의 구성요소인 이해당사자의 기대충족, 정보제공, 업무체계의 변화 등과 유사하며, 특히 공공설명책임성에서 사용하는 이해당사자중심 접근의 인식과 일치하고 있다²²⁾.

연구참여자들은 업무정보가 국민들에게 많이 제공됨으로써 설명책임이 강화되는 추세를 일종의 ‘도전’으로 보고 있으며, 국민들이 공공기관에게 거는 기대는 지속적으로 높아지고 있는 반면 공공기관은 적절한 대응 체계를 갖추지 못하고 있다고 본다. 따라서 납세자들의 권리로서 공공기관의 행정이 정의, 진실, 공평성을 기본 원칙²³⁾으로 잘 되고 있음을 공개적으로 보여달라고 하는²⁴⁾ 설명책임 과정을 부담스

21) Cameron, W., "Public accountability: Effectiveness, equity, ethics", Australian Journal of Public Administration: Blackwell Publishing Limited, 2004, pp. 59-67.

22) Coy, D., Fischer, M., and Gordon, T., "Public accountability: a new paradigm for college and university annual reports", Critical Perspectives on Accounting Vol. 12, No. 1, 2001, pp. 1-31.

23) Coy, Ibid.

24) Normanton, E., "Public accountability and audit: a reconnaissance", The Dilemma of

러워 한다. 또한, 아직은 공공기관 내부의 업무 조정이 설명책임 지향의 설정으로 전환되지 못했음을 지적하고 있다. 이는 업무과제와 설명책임 체계가 서로 맞도록 조정되는 것이 필요함을 제기한 Romzek의 주장과 연관된다²⁵⁾. 연구참여자들은 대국민 해명이 필요한 사안이 발생했을 때 여론에 밀려 수세적으로 대응하는 방식이 국민적 불신을 증폭시킨다고 보고 국민들이 관심을 두는 사안에 대해 공공기관에서 선제적으로 대응하는 것이 효과적이라고 본다(참여자1,2,3,4,6,7).

“정보 공유가 확대되면서 공공기관의 탈권위가 진행 중이고 우리에게 ‘도전’이 많아졌다고 봅니다. 즉, 우리에게 설명책임을 요구하는 영역이 굉장히 넓어졌다는 거지요.. 예전같으면 우리가 판단하고 결정해서 외부로 통보하면서 충분히 설득할 수 있던 업무들이 이제는 건건이 요소마다 단계마다 왜 그랬는지를 설명해야 되는 경우가 많아졌고... 어쨌든 설명책임성에 관한 업무 영역이 넓어져서 거기에 따르는 인원이나 역량이 필요한데 상대적으로 그런 인원은 생각만큼 늘어나지 않지요. 공조직이라는 것이 빨리 움직여주지 않다보니까 업무가 가중되고 있지요.”(참여자4)

연구참여자들은 공공기관의 주요 이해당사자 집단으로 국민대중, 관련 업계나 개인, 관련 영역의 전문가와 연구자, 시민사회단체 등을 꼽고 있으며 이들을 중심에 둔 업무를 수행할 필요성을 강조하고 있다(참여자3,4,6,9). 한편, 설명책임 과정에서 언론이나 시민사회단체에 대해 일종의 불신과 피해의식을 갖고 있음을 토로하기도 하는데, 이는

Accountability in Modern Government, 1971.

25) Romzek, B.S., and Dubnick, M.J., "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", Public Administration Review Vol. 47, No. 3, 1987, pp. 227-238.

공공 설명책임성이 기관의 공적 신뢰를 형성하는데 핵심역할을 하게 된다는 Fard & Rostamy²⁶⁾의 연구와 관련된다.

신뢰관계에 따라 설명책임의 효과성이 달라지므로 평소에 신뢰관계 쌓기가 중요하며(참여자1), 이는 이해당사자 기반의 업무 추진과 더불어 증거기반(evidence-base)의 업무 방식을 통해 가능해진다고 본다(참여자1,2,15). 여기서 증거기반의 업무란 Lipchak²⁷⁾이 풀이한 바와 같이 의사결정이 미리 형성된 판단에 따라 이루어지는 것이 아니라 증거에 의해 이루어지는 것을 의미한다. 증거데이터를 잘 축적하면 문제 발생 시 역추적이 가능하고, 이를 공개하여 전문가들이 상시적으로 확인하도록 함으로써 신뢰성을 높일 수 있기 때문이다(참여자6). 이는 IRMT와 월드뱅크와 같은 국제기구에서 공공기관의 거버넌스 제고를 위한 기반으로 업무과정 중 수집하거나 생성하게 되는 기록의 증거적 가치를 강조한 것과 연관된다²⁸⁾.

"기존에 우리 기관이 부정적인 이미지가 굉장히 많았습니다. 하지만, 증거기반(evidence-base)으로 대안들을 만들어 가게 되면 그 때는 얘기가 달라지겠지요. 전문가들은 전문적인 지식이 있기 때문에 우리가 제공하는 자료를 충분히 이해를 할 겁니다."
(참여자2)

연구참여자들은 기관이 대국민 설명책임을 보이기 위한 핵심은 기관의 업무정보를 제공하는 것인데, 업무담당자들이 외부 이해당사자

26) Fard, H.D., and Rostamy, A..A.A., "Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability", Public Organization Review Vol. 7, 2007, pp. 331-344.

27) Lipchak, A., "Evidence-Based Governance in the Electronic Age: A Summary of Key Policy Issues": The International Records Management Trust, 2002.

28) IRMT, "Evidence-Based Governance in the Electronic Age": The World Bank Development Grant Facility, 2004.

의 정보 요청에 대해 적극적으로 대응하느냐 여부는 고위 관리자들의 정보공개 지향 태도가 중요한 영향을 미친다고 본다(참여자3,8,9,14,15). 세부적이고 명확한 지침 하에 일관되게 정보제공을 하는 것이 중요한 데(참여자4,5,6,8,9,12), 기관의 문화에 따라 공개 지향여부가 달라진다고 본다(참여자4). 또한, 기관의 업무정보를 국민에게 제공하는 것의 가치를 인식하여 향후 늘어나는 업무정보 제공 업무를 공식적인 중요 업무로 취급하고 업무 성과에도 반영하는 등 설명책임 지향의 설정으로 변화하는 것이 필요하다고 본다(참여자3,8,9,10,18). 참여자들에 의하면 일부 업무담당자들은 정보 공개 청구가 들어오면 자기가 하는 업무에 관심을 가져주는 것에 호감을 표하면서 적극적으로 청구자와 소통하기도 하지만 부정적으로 생각하는 업무담당자들도 있다.

"정보공개 요청이 들어오면 대응해야 하는데 법적으로 보장된 제도이지만 정말 귀찮다는 분위기가 중심적이고, 특히 아주 옛날 것을 요청하는 경우는 돌아버리죠. 먼지 풀풀 나는 서류 찾아가지고 원하는 정보를 정리해서 주려면 여러 날이 걸릴 수도 있는데, 그걸 개인에게 제공하기 위해 자기 시간을 써야 하니 그렇게 일했다고 해서 잘했다 칭찬받을 일도 아니고 하니가 스트레스 받을 일이지요."(참여자7)

정보원의 특성

연구참여자들이 기관 업무정보를 제공하는 과정 전체에 중요한 영향을 미치는 정보원의 특성으로 '정보 디지털화 추진'양상과 정보원에 대한 '대국민 정보 접근점 제공'여부, '디지털 인터페이스의 기능 충분성', '비정형 질의와 정보가공 능력' 등이 범주로 도출되었다. 각 범주별 주요 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

연구참여자들은 기관의 핵심 업무 정보가 대부분 디지털화됨에 따

라 정보에 대한 접근이 용이해져 정보제공에 드는 시간을 단축하여 효율성을 확보할 수 있다고 본다(참여자4). 이는 정보환경의 디지털화로 정보 접근과 이용의 즉시성(immediacy)이 강화되고 이용자와 정보사서 간의 실시간 상호작용이 가능해짐으로 해서 정보제공의 유행과 기본 요소의 특성이 변화했다고 하는 Rettig의 연구 결과와 연관된다²⁹⁾.

공공기관들은 행정DB 구축사업을 통해 종이문서의 디지털화 작업을 대대적으로 수행해 왔다. 연구참여자들은 스캐닝이 필요한지 사전 평가되지 않는 종이문서들이 대량으로 디지털화되고 있어 문제라고 지적하고 있다(참여자5,8). 이는 기관이 엄정한 가치평가를 통해 업무의 증거정보를 선별하여 남김으로써 실질적인 포괄성을 담보해야 한다는 Meijer³⁰⁾의 주장과 일치한다.

한편 연구참여자들은 스캐닝 문서가 향후 원본과 같은 법적 효력을 가질 수 있는 지에 대해 명확한 전망이 필요하다고 본다(참여자5). 이는 디지털 시대가 도래함에 따라 공공기관의 설명책임에 관련된 증거정보를 정보기술과의 연관성 하에 재검토해야 하며³¹⁾, 디지털 정보에 대해 새롭게 정의하고³²⁾, 디지털정보의 증거력 확보와³³⁾ 디지털화 과정의 설명책임성과 증거력 확보³⁴⁾가 필요하다는 주장과 관련된다.

정보공개법에 의거하여 공공기관들은 공표 및 공시 대상 정보를 기

29) 한상완, 이숙희, 전계서에서 재인용

30) Meijer, A.J., "Electronic Records Management and Public Accountability: Beyond an Instrumental Approach", *The Information Society* Vol. 17, No. 4, 2001, pp. 259-270.

31) IRMT, and World Bank, "Electronic Discussions Summary of Discussion One: Information Technology, Electronic Records, and Record Keeping": Evidence-based Governance in the Electronic Age Global Forum, 2003.

32) Cox, R.J., "Re-defining electronic records management", *Records Management Quarterly* Vol. 30, No. 4, 1996, pp. 8.

33) Meijer, A.J., "Trust This Document! ICTs, Authentic Records and Accountability", *Archival Science* Vol. 3, 2003, pp. 275-290.

34) Bearman, D., "Virtual Archives", ICA Meeting Sep. 1996, Beijing, 1996.

관 홈페이지를 포함한 여러 매체를 통해 국민들에게 주기적으로 제공하도록 되어 있다. 연구참여자들은 설명책임의 관점에서 볼 때 기관 외부의 이해당사자들이 기관의 업무정보에 통합적으로 접근할 수 있는 돌출적인 접근점을 제공하는 것이 중요하다고 본다(참여자 3,8,9,14,15,16). 기관 업무정보의 주요한 접근점이라고 보는 디지털 인터페이스는 홈페이지, 통합정보공개시스템(www.open.go.kr), 정책연구프리즘시스템(www.prism.go.kr), 통계 포털 사이트 등이다(참여자12,14,16). 디지털 인터페이스를 통해 제공되는 업무정보는 업무기능에 따라 안정적으로 분류되어 기관의 조직개편이나 시스템 업그레이드 등의 변화와 관계없이 동일한 체계로 탐색이 가능해야 한다(참여자9,12,14,15). 정보공개 청구 건 중에서는 기관의 디지털 인터페이스를 통해 이미 공개된 정보를 요청하는 경우도 있는데 이런 일을 줄이기 위해서는 공공기관의 업무정보를 통합하여 포괄적으로 제공해주는 하나의 돌출적 접근점을 국민대중에게 제시하는 것이 필요하며(참여자14), 기관 홈페이지가 그런 역할을 수행할 수 있다고 본다(참여자14,15).

기관의 업무정보는 내부 업무담당자들이 업무를 효과적, 효율적으로 수행하기 위한 관점에서 구조화되고 저장된다. 행정감시 등을 목적으로 하는 외부의 이해당사자들이 보고자 하는 업무정보는 이와는 다른 관점에서 구조화된 정보이다. 즉, 단순한 사실(fact) 하나에서부터 사안의 배경(context)에 이르기까지 다양한 수준의 정보를 필요로 한다. 그러므로, 외부 이해당사자들에게 업무정보를 효과적인 제공을 위해서는 이해당사자들의 다양한 관심사를 반영한 정보 분류체계가 필요하며(참여자15), 대대적인 관심 사안이 발생했을 때는 홈페이지에 별도 메뉴를 구성하여 관련 정보를 제공하는 대응이 필요하다(참여자18). 기관 간의 협업에 의해 진행되는 사안의 업무정보인 경우 관련 기관의 정보가 통합되어 국민들에게 단일한 접근점으로 제공될 수 있어야 한다(참여자19).

업무정보를 요청하는 이해당사자의 관점이 기관 내부의 업무정보 관리체계와 상이하기 때문에 정보제공을 위해 가공의 노력이 많이 요구된다(참여자3,8,12,14,15,16). 요청된 정보는 가공의 정도와 형태에 따라 원자료(raw data), 취합자료(aggreated data), 분석자료(analytic data), 발췌자료(extracted data) 등으로 분류된다(참여자14).

“우리가 업무에 필요해서 모아놓은 정보와 청구자가 요청한 정보의 체계가 다른거 같아요. 통계의 경우 과별로 시스템에 필요한 정보를 가지고 있어요. 청구자가 원하는 항목이 다른 시스템에 들어있는 경우 '그런 항목은 관리하지 않습니다' 라고 정보 부존재로 비공개처분을 하기도 하는데, 사실 정보가 없는 건 아니고 다른 시스템에 분산되어 관리되고 있는 거지요.”(참여자9)

요청된 정보 중 개인정보와 같이 보호해야 할 정보가 포함된 경우에는 자료에서 해당 자료만을 가리거나 삭제하고 제공하도록 해야 한다. 전자문서나 디지털 정보에서 보호할 정보를 가려주는 기능이 갖춰져 있지 않아 문서 전체를 비공개 처분하는 경우가 많다(참여자3,14). 다양한 외부 이해당사자들의 정보요청에 대응하기 위해 기관의 업무 담당자들은 비정형 질의를 처리하고 정보를 가공할 수 있는 능력이 요구된다(참여자8,9,12).

“정보의 취합이나 편집을 요구하는 정보 요청 건에 대해 업무담당자들이 굉장히 귀찮아하죠. 국감이나 감사는 패턴이 있으니까 자료를 미리 축적해서 준비하는 것이 가능해요. 정보시스템 설계시에 국감 자료를 출력하는 메뉴를 만들기도 해요. 그러나, 정보공개 청구는 패턴이 없이 여기저기 흩어져 있는 정보를 취합해서 줘야 하는 경우가 대부분이다 보니 대응이 어려워

요.“(참여자9)

정보관리체계의 특성

공공기관은 국민이 원할 때 원하는 형태로 제공할 수 있도록 업무 정보를 관리하고 있어야 한다. 공공기록물 관리에 관한 법령에서는 기관마다 기록화된 업무정보에 대해 보존기간, 공개여부, 접근권한 등을 포함하는 기록관리기준표를 작성하도록 규정하고 있다. 연구참여자들은 기관의 정보관리체계 하에서 업무정보를 제공하게 되는데 업무정보 제공 방식을 제약하는 정보관리의 특성으로 ‘정보관리기준의 설정’, ‘사전 공표 및 공시’, ‘기록정보의 품질’ 등의 범주가 도출되었다. 각 범주별 주요 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

연구참여자들은 설명책임에 사용되는 모든 업무정보에 적절한 보존기간을 정해 관리할 필요가 있다고 본다(참여자2,4,9,14,15). 그렇지 않다면, 요청된 문서가 이미 폐기되어 제공할 수 없게 되는 일이 발생하며(참여자4), 특히 법적 다툼이 발생했을 때 증빙으로 제출하기 위해 원본 공문서는 필요한 기간만큼 반드시 보존되어야 한다(참여자5). 이는 공공기관의 투명성과 설명책임성 제고를 위해 증거정보의 가용성을 보장하기 위해 보유기간을 보장하도록 한 IRMT&World Bank³⁵⁾의 권고사항과 일치한다.

또한, 기관별로 비공개 세부기준을 상세히 작성하여 내부 지침으로 사용하고(참여자2,3,7) 이를 공시하여 정보관리를 투명하게 해야 한다. 연구참여자들에 따르면 업무담당자들은 의사결정 과정의 정보, 개인 정보, 제 3자 영업 비밀에 관한 정보를 주로 비공개 결정하고 있으며(참여자15), 공개를 했을 때 문제가 발생할 가능성이 있거나 공개했던 전례가 없는 정보, 그리고 개인이 청구한 정보에 대해 공개를 꺼리는 것으로 나타났다(참여자9). 예를들어, 기관의 주요 회의록의 경우 행정

35) IRMT, and World Bank, Ibid.

감시자들이 선호하는 정보인데 대부분 비공개로 설정되어 있다. 회의록에는 예민한 정보가 많이 포함되어 있어 정책 환경이나 사회적 신뢰구조가 성숙되었을 때에야 공개가 가능하다고 보고 있다(참여자4).

“기관의 업무 상 관련 법령에 의해 비공개해야 하는 내용이 존재하는데 그런 내용을 다 잘 알고 문서기록에서 그 부분만을 가려내어 비공개하기가 어렵습니다. 보호대상 정보의 기준이 모호하여 해석상의 어려움이 있어요. 자문위원들도 공익과 사익을 구분하기 어렵다고 합니다. 그럴 때는 법원까지 가서 공개여부에 대한 판결을 받기도 합니다.”(참여자8)

공공기관이 사전 공표 및 공시하는 정보에는 기관의 핵심 업무 처리과정과 결과에 관한 정보가 포함되어야 하며, 정보 제공시 외부 이해당사자와 국민 일반이 이해하기 용이한 분류와 범주로 재구성하여 제공되어야 하고, 기관에 대한 정보공개 청구 건 수를 줄일 수 있을 만큼 충분해야 한다(참여자3,4,6,7,8,9,12,14,15). 이는 공공기관이 설명책임 을 위해 보고하는 정보가 품질이 좋게 되면 조직의 전문적 역량을 보여주게 되고, 이를 통해 조직의 이미지가 제고되며, 조직의 통제 권력자들에게 좋은 영향을 주게 되고, 보고서를 통해 이해당사자들을 교육시키고, 그들의 의견을 들을 수 있는 선순환 고리를 형성할 수 있다는 Coy³⁶⁾의 주장과 연관된다.

“물론 기관의 모든 정보를 미리 공개하는 것은 가능하지도 않고 효과적이지 않다고 봅니다. 개인 업무와 관련한 통계 정보만 다 공개한다 해도 홈페이지가 남아나지 않을 거예요. 사람들이 관심을 갖는 것이 무엇인가 생각해야 합니다. 그런데, 시민

36) Coy, Ibid.

사회나 개인들이 바라보는 관점이나 관심사가 시시때때로 변하므로 대응하기 어렵습니다. 사전공표대상 정보를 정할 때 핵심적으로 공개할 대상을 정확히 분석해서 정책적으로 만들어 가고 예측하는 체계가 필요하다고 봅니다.”(참여자9)

“일단 기관에서 생산한 기록의 목록이 공개된다는 것 자체가 굉장히 중요하죠. 우리 기관이 어떤 기록을 생산하는지 알아야 외부의 이해당사자들이 정보청구를 할 수 있으니까요. 그런데 좀 안타까운건 막상 목록을 검색해보고 정보공개 청구를 하는 사람은 1%도 안되는 거 같다는 겁니다. 청구인의 자세랄까? 아, 이 청구인은 정보공개 제도를 이용해서 크게 효과를 볼 수 있는 사람이구나, 하는 신뢰가 가는 사람은 100에 한 명도 안됩니다. 물론 정보목록이 존재한다는 걸 널리 알리지 못한 것에도 이유가 있겠지만요.”(참여자12)

국민일반에게 업무정보를 효과적이고 효율적으로 전달하기 위한 방법은 공공기관이 중요 핵심 업무와 주요 의사결정 과정, 기안의 채택 과정 등을 최대한 기록화하여 남기는 것이다(참여자4,6,12). Coy³⁷⁾에 따르면, 설명책임이란 설명을 하기 위해 필요한 정보를 갖추는 것이 조건이 되는데 이해당사자들이 무슨 정보를 원하는지 결정하기가 어렵고 구체적인 증거가 없으므로 어떤 이해당사자에게 어떤 정보가 필요한지는 설명책임자 스스로가 판단해야 한다.

연구참여자들이 보기에 기관의 중요 정보는 대부분 기록정보로 관리되고 있으나 “진짜 중요하고 영향을 미칠만한 것은 남기지 않으려”(참여자6,8) 하는 경향도 있다. 연구참여자는 기관이 어느 정보까지를 기록화해야 할 지 범위를 정하기가 어렵기는 하나 PC에 개별적으로 보관 중인 파일 중 중요한 내용은 기록화해야 한다고 본다(참여자

37) Coy, Ibid.

12,15,16). 한편, 데이터세트는 처리 논리나 판단기준 값도 함께 기록화 하여 향후 데이터세트를 검증할 수 있도록 해야 하는데(참여자2), 이는 소프트웨어 내부에 명시지를 포함하고 있는 정보시스템의 경우 입출력 데이터만이 아니라 논리를 함께 포착하는게 필요하다는 Meijer³⁸⁾의 지적과 일치한다.

공공기관이 제공하는 업무정보는 진본성, 무결성, 신뢰성이 확보된 정보라고 인식하고 있다(참여자12). 즉, 기관이 제공하는 정보는 기관 내부적으로 검증된 무결한 데이터이며(참여자2), 디지털화된 정보의 경우 종이문서와 내용적 동일성을 확보할 것을 전제로 제공되고 있다(참여자5). 만약, 제공정보에 허위 정보가 포함되는 경우 업무담당자는 정치적, 행정적 책임을 져야만 하므로(참여자5), 업무담당자는 신중하게 제대로 된 정보를 제공하기 위해 노력한다(참여자14). 이는 공공설 명책임성을 제고하기 위해 이해당사자들에게 제공하는 정보는 정밀해야 하고 조직의 성과정보를 포함해야 하며 접근가능성과 배포가능성이 필요하다는 Coy³⁹⁾의 주장과 연관되며, GASB와 FASB⁴⁰⁾에서 제시한 공공설명책임을 위한 정보의 품질 특성인 이해가능성, 신뢰성, 연관성, 적시성, 일관성, 비교가능성 등과도 연관된다.

정보제공 중개자의 역할

연구참여자들은 기관의 중개자 역할에 따라 정보제공의 품질이 달라진다고 인식하고 있으며 이들의 중요한 역할로 ‘정보제공에 대한 조정 역할’과 ‘업무담당자 컨설팅’의 범주가 도출되었다. 각 범주별 주요 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

공공기관에서는 국정감사 담당자, 정보공개 담당자, 언론브리핑 및

38) Meijer, 2001. Ibid

39) Coy, Ibid.

40) Coy, Ibid에서 재인용

홍보 담당자, 법무 담당자, 감사 담당자 등 주요한 설명책임 메커니즘에 대해 일차적으로 대응하는 직무담당자를 지정하고 있다. 이 중에서 정보공개 담당자들은 정보제공에 대한 조정 역할을 수행하여 청구자와 정보상담을 해주고, 정보 청구 건을 처리과에 배부해주고 필요시 처리과로부터 정보를 취합하여 청구자에게 전달하며, 가능한 경우 처리과를 거치지 않고 직접 정보제공을 처리하는 등 정보제공 중개자의 역할을 수행한다. 정보제공 중개자는 처리과의 정보제공자들에게 원칙을 지키도록 지도하여 기관의 정보제공이 일관성을 유지하도록 하며, 처리과 업무담당자들에게 정보제공에 관한 교육훈련을 제공하는 등 정보제공자 측에게 적극적인 컨설팅을 수행한다.

정보제공 중개자가 역할을 잘 수행하기 위해서는 기관의 업무정보에 정통하는 것이 필요하다. 공공기관의 업무와 조직이 자주 바뀌는데 여러 해에 거쳐 그 변화과정을 지켜보면서 지식과 경험이 쌓이게 되고 이를 바탕으로 정보 청구에 내용적으로 잘 대응할 수 있게 된다(참여자8,14,16). 중개자가 기관 업무정보의 위치와 보관 형태를 확인하기 위해서는 기관의 업무정보시스템 설계와 업그레이드 시에 참여하는 것이 필요하다(참여자9). 정보공개 청구를 받아 처리하는 업무담당자들은 관련 정보를 공개해도 좋을 지에 대해 판단이 어려울 때 기관의 정보공개 담당자에게 도움을 요청하는 경우가 많다(참여자7). 중개자는 그간 처리과의 비공개 결정 건이 심의회나 행정심판을 거치는 동안 공개로 번복 결정되는 사례를 전체적으로 지켜보고 또한 타 기관의 사례를 알게 되면서, 잘못된 비공개 결정을 처리과 업무담당자가 공개로 전환하도록 권고, 설득, 유도할 수 있다(참여자14). 이처럼 정보제공 중개자의 권한과 역할이 전문성을 가질수록 업무정보의 제공과정이 효과적, 효율적이며 그 결과로 기관의 설명책임성이 높아질 수 있다고 본다(참여자7,9,10,12,13,14,15,16). 이는 설명책임 담당자(accountant)들이 기록과 보고서라는 도구를 사용하여 역할을 수행한다

고 하는 Ijiri⁴¹⁾의 설명책임 프레임워크의 설명과 일치한다. 또한, 설명 책임자가 공정성을 지키는 것이 필수적이나 이를 실무적으로 정의하는 것과 공정성 여부를 판정하는 일의 어려움을 지적한 Williams⁴²⁾와 Pallot⁴³⁾의 논의와 연관된다.

기관마다 정보제공 중개자가 갖는 권한과 역할에 편차가 존재하는데 정보제공 과정에서는 정보제공 중개자가 정보요청자를 먼저 접하게 되므로 초반의 정보면담 능력이 정보제공의 효율성을 향상시키는 필수적인 요소가 된다⁴⁴⁾. 이러한 정보면담의 강조는 정보업무에 관한 연구가 정보자료의 분류체계와 같은 정적인 영역에서 의사소통 활동에 역점을 두는 동적인 영역으로 전환되어야 한다는 Taylor⁴⁵⁾의 주장과 일치한다. 정보제공학의 여러 학자들은 Shannon & Weaver⁴⁶⁾의 커뮤니케이션 모델을 기반으로 정보제공 과정 모형을 개발하고 있다.

한편 정보공개 과정에서의 정보면담 성격은 도서관 배경의 정보면담과는 질적으로 차이를 보인다. 정보제공학에서는 정보이용자와 정보사서 간의 의사소통으로서의 정보면담을 강조하고⁴⁷⁾, 특히 이용자의 진정한 정보요구를 파악하는데 필요한 정보사서의 면담기술과 의사소통 기법 활용 능력을 중요시한다. 도서관 배경에서의 정보면담은 이용자의 정보요구를 해결하도록 도와주는데 목적이 있으며, 질문과 답변을 주고받는 동안에 이용자의 문제를 명확히 파악하게 되고 결과

41) Ijiri, Y., "On the accountability-based conceptual framework of accounting", *Journal of Accounting and Public Policy* Vol. 2, No. 2, 1983, pp. 75-81.

42) Williams, P.F., "The Legitimate Concern with Fairness", *Accounting, Organizations and Society* Vol. 12, No. 2, 1987, pp. 169-189.

43) Pallot, J., *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic* Auckland: Oxford University Press, 1991.

44) 한상완&이숙희, 전계서

45) 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

46) Shannon, C. and Weaver, W., *The mathematical theory of communication*, Urbana, Illinois: University of Illinois Press, 1949.

47) Hutchins, 1944; 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

적으로 이용자에게 필요한 유형과 수준의 정보를 제공하게 되는⁴⁸⁾ 전문적인 도움관계이다⁴⁹⁾. 그러나, 이 연구에서는 공공기관의 정보제공 중개자에게 명시적인 정보면담의 역할과 책임이 주어지지 않을 뿐 아니라, 정보추구자를 돕는 일이 기관의 업무정보를 최대한 공개하는 것을 의미하므로 서로의 이해가 충돌하는 관계를 내포하고 있기 때문이다. 이는 정보면담의 성공이 정보이용자와 정보사서, 정보원과 질문 간의 적절한 관계를 유지하는 것에 달려있다고 본 Hutchins⁵⁰⁾의 지적을 이 연구의 배경에 맞춰 재해석 할 필요가 있음을 보여준다.

"처리과에서 이거 공개해 줘도 돼요? 하고 물어봐요. 무조건 비공개가 나쁜 게 아니라 정확하게 하는 게 맞기 때문에 비공개 세부기준을 참고하라고 하고 이해당사자가 관련되어 있으면 제 3자 의견 청취를 해야 하고 나중에 재판까지 갈 수도 있다고 알려주고 굳이 개입을 하지 않는 쪽으로 선택해요.“(참여자16)

제공자의 정보소통 특성

연구참여자들은 업무정보 청구 건이 진행되는 과정에는 해당 건의 정보제공을 수행하는 업무담당자 개인의 정보 소통 방식이 중요한 영향을 미치고 있다고 인식하고 있다. 정보제공의 품질에 영향을 미치는 중요한 제공자의 정보소통 특성으로 ‘제공가능한 정보 특정’, ‘정보의 공개여부 판단’, ‘청구자의 신분과 추구목적에 따른 대응’ 등의 범주가 도출되었다. 각 범주별 주요 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

업무담당자 입장에서는 정보제공 중개자로부터 배부받은 정보 청구 건별로 요청된 정보가 무엇인지, 그 중에 제공가능한 기록정보가 존재

48) Kantz, 1992; 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

49) 한상완, 「정보조사제공에 있어서 비언어적 커뮤니케이션의 응용모형개발을 위한 실증적 연구」, 『한국문헌정보학회지』 vol. 25, 1993, pp. 83-150.

50) Hutchins, 1944; 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

하는 지를 확인하는 과정이 핵심절차가 된다. 이는 정보이용자가 무엇을 요구하는지를 정확하게 파악할 수 있다면 정보제공의 절반은 이미 성공한 것이며⁵¹⁾, 정보사서가 이용자의 질문을 해결해 주지 못하는 사유가 능력부족에 있기 보다는 질문의 내용을 정확하게 파악하지 못한 데 있다⁵²⁾는 것과 연관된다. 다음으로 제공자는 요청된 정보가 공개 가능한 것인지를 분명하고 일관되게 판단하는 것이 중요하다. 이 때, 업무담당자는 정보제공 중개자의 조언을 구하기도 한다. 이 연구의 배경에서는 제공 정보가 민감한 정보의 경우 제공자는 청구자의 신분과 정보추구의 목적을 알아내어 대응하고자 노력하는 것으로 분석된다. 정보공개 청구 취지문이나 이메일주소를 통해 유추하거나 전화를 걸어 직접 파악하기도 한다.

제공자는 청구된 정보가 관리하고 있는 문서기록과 일치하는 지를 먼저 확인하게 된다. 그러나, 업무정보 요청의 경우 원하는 정보가 문서 단위라기 보다는 관련 정보에 대한 요청이 많아 문서기록과 매칭되는 경우가 적다(참여자3,12,16). 정보공개법 상의 ‘정보’에 대한 정의가 현재 기록관리법 상의 ‘기록’ 보다 더 넓은 범주로 작동하고 있기 때문이다(참여자9). 정보공개 청구 건의 경우에는 기록정보와 매칭되지 않으면 ‘정보 부존재’로 비공개 결정하는 경우도 있다(참여자13). 제공자는 자료 요청이 추상적일 경우 대응하기가 쉽지 않은데 이 경우 청구자들과 의사소통을 통해 원하는 정보를 정확하게 특정하는 능력이 요구된다(참여자3).

“기자 한 명이 15개의 항목에 대해 정보공개 청구를 했는데, 각 항목에 관련된 정보가 CD 2장 분량에 해당하는 범위더라고요.”(참여자8)

51) Collison, 1965; 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

52) Kats, 1969; 한상완&이숙희, 전계서에서 재인용

기관들은 정보공개법에 따라 업무정보의 비공개세부기준을 마련하도록 되어 있어 정보제공자는 이 기준에 따라 정보의 공개여부를 판단한다. 그러나, 비공개세부기준이 상세하지 못해 공개여부 판단에 시간이 소요되는 경우가 있다(참여자12).

“비공개 사유는 법에 정해진 바가 있으니 그것에 따라 정하면 되나, 그 법을 적용하는게 늘 명확하지는 않습니다. 그래도, 비공개 사유 자체가 불명확하다기 보다는 처리과 부서에서 비공개 대상을 넓게 잡으려고 하는 경향이 있지요. 업무상 곤란한 경우나 업무에 영향이 있으면 비공개를 하려는 경향이 있습니다.”(참여자5)

처리과에서 업무담당자가 먼저 공개여부를 판단하여 과장에게 결재를 받게 되는데 서로 견해를 달리할 때가 있으며 정보제공 중개자의 입장에서 볼 때 업무담당자가 좀 더 정확하게 판단하는 경향이 있다고 한다.

“처리과에서 공개, 비공개 결정을 업무담당자가 과장과 협의할 때 보면 업무담당자들이 훨씬 더 정확하게 판단을 해요. 업무 내용에 대해 더 잘 알고 있기도 하고, 과장들은 관행대로 하려는 경향이 있기 때문에 비공개하려는 경향이 있지요. 고유업무를 하다가 행정업무로 오신 분들의 경우에는 시스템적인 이해가 없기 때문에 변화된 환경을 모르고 있고, 아랫사람들은 그 변화를 알고 있기 때문에 아랫선에서 더 잘 판단할 수 있다고 봐요.”(참여자9)

"공개여부는 원칙에 따라야 하고 업무담당자들은 설득이 가능하고 원칙에 수긍을 하는데 상급자들은 그게 자기의 승진 등에 문제가 될 수 있으니까 업무담당자들 보다 훨씬 몸을 사리

고, 그게 가장 걸림돌이 됩니다.”(참여자12)

제공자가 청구자에게 유용하고 적절한 정보를 제공하고자 하는 경우 청구자의 신분이나 정보의 추구목적은 아는 것이 도움이 된다. 정보공개 청구의 경우, 미리 전화를 해서 공개할 수 있는 자료를 알려주고 비공개할 수 밖에 없는 자료에 대해 설명하여 설득이 가능하다는 것이다(참여자13). 연구참여자들은 청구자의 정보추구 목적의 정당성이나 공정한 활용에 대해 신뢰하지 못할 경우 정보제공을 꺼리게 된다.

"기관이 자기 정당성을 입증한다는 관점에서 일차적인 파트너로 소위 전문성은 떨어지지만 언론 쪽을 선호하는 경향이 있어요. 국회나 NGO의 경우에는 과연 정보 자체가 왜곡되지 않고 흘러갈 수 있는 구조인가, 하는 측면에서 상호신뢰가 별로 없어요. 국회의원은 자기 존재가치를 높이기 위해서 문제가 안 될 것도 문제를 삼는다든지, NGO도 존재성을 위해서 저희가 보기에 상당히 왜곡시키거나 침소봉대하는 경우를 겪는데, 언론에서는 정보를 주면 체크포인트는 점검을 하니까 왜곡의 소지가 적다고 보고 있지요.”(참여자4)

“청구자의 배경이나 직업, 의도나 목적 등이 불명하기 때문에 예민하거나 핵심정보를 요청받은 경우에는 이 정보가 어떻게 활용될지 몰라 윗분들과 상의하여 처리하게 됩니다. 기자분의 요청의 경우, 청구 건들에 대해 주의를 해야겠다고 생각하게 되고, 자료를 공개한 후에도 신경이 쓰입니다.”(참여자3).

제출정보의 처리 요건

연구참여자들은 제출정보의 처리 요건에 따라 정보전달 절차를 진행하게 되는데, 이 절차 수행에 영향을 미치는 요건으로 ‘가공의 필요

성’, ‘전달 포맷과 매체’ 등의 범주가 도출되었다. 각 범주별 주요 개념들을 살펴보면 다음과 같다.

연구참여자들은 정보공개에 대응하는 정보전달은 있는 문서자료를 그대로 주는 게 원칙임에도 불구하고 기존의 공문서나 자료를 가공해서 제공해야 하는 경우가 많다고 한다(참여자8).

"정보공개는 자료를 있는 그대로 주는 게 원칙이나, 가공을 필요로 하는 청구가 대부분이라서 청구자와 협의하면서 제공해요. 가공을 하는 이유는 있는 그대로의 자료를 주고자 하면 제공해야 하는 관련 파일이 너무 많게 되기 때문이지요. 예를 들어 지출내역을 청구받으면, 온나라의 결재문서와 d-Brain 시스템의 각 과별로 지출결의 내용을 모두 모아서 제공해야 하는데 노력이 많이 들게 된다. 정보공개청구자도 그 모든 자료를 다 원하는 것은 아닌 경우가 많고, 사실 그렇게 많은 정보가 생산되는지를 모르는 경우가 많아요.“(참여자8)

현황자료, 통계자료, 실적자료 등은 업무담당자들이 엑셀 형태로 가지고 있는 정보라 그대로 제공해주면 되지만(참여자3), 성과나 법적 근거 등을 요구할 때는 새로이 자료를 만들어 설명하거나 여러 자료를 취합하여 주게 된다(참여자7). 일반적으로 업무담당자들은 PC에 개인적으로 작성하여 활용하는 엑셀파일을 공식적인 기록은 아니지만 관련 자료라 생각하고 정보공개 청구 시 PC 보관 중인 자료를 이용하여 대응하기도 한다. 기관의 업무정보 생산자와 외부의 업무정보 청구자의 관점이 다른데서 정보의 가공 필요성이 생겨나기도 한다.

이와 같은 가공 작업이 원활하게 진행되기 위해서는 업무정보시스템에서 관련 정보를 검색하고 추출하기 위한 비정형 질의 기능이 기본적으로 갖춰져야 한다(참여자9). 또한, 여러 정보시스템에서 추출한

정보를 하나의 답변 문서파일로 제작하는 제공자의 정보화 능력이 필수적이다.

기관의 행정감시자들이 원하는 제출정보의 포맷은 활용의 목적에 따라 증거자료로서 공문서 그대로를 요구하는 경우와 기관 간 상호 비교 등 활용용이성을 위해 엑셀 파일과 같은 포맷을 요구하는 경우로 구분된다(참여자3). 제공자의 입장에서는 엑셀로 정보 제공을 요청할 경우 한 번 더 생각해 보고 제공하게 되는데 이는 활용이 편리한 만큼 해당 정보가 예민한 문제를 일으키는데 사용되지 않을까 하는 우려 때문이다. 통합정보공개시스템을 사용해서 청구 정보를 전달하는 경우에는 제공자가 엑셀 파일을 업로드 하면 시스템에서 자동으로 디폴트 파일 포맷인 CSD⁵³⁾로 변환하여 제공하게 된다. 따라서 정보요청자가 특별히 다른 파일 포맷을 특정해서 요청하는 경우에는 이메일로 따로 제공하기도 한다(참여자8).

4) 영향요인 모형

이상에서 설명한 각 범주를 배경요인, 상황요인, 절차상의 요인으로 나누어 업무정보 제공절차에 미치는 영향의 범위를 분석한 결과는 <그림 2>와 같다.

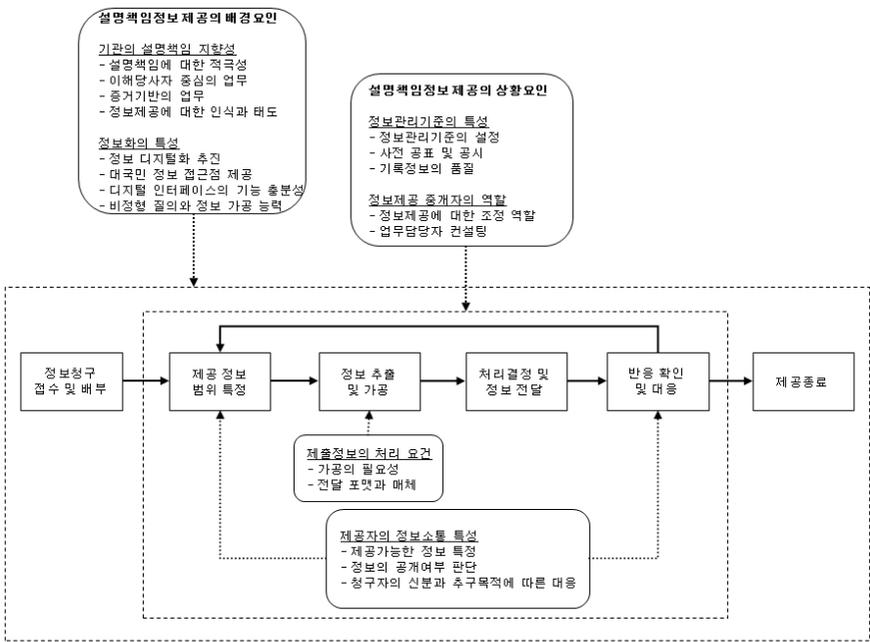
첫째, 상위범주 ‘기관의 설명책임 지향성’과 ‘정보원의 특성’에 속하는 범주들은 기본 배경요인으로 업무담당자들이 기관의 업무정보에 대한 청구를 접수하여 제공을 종료하기까지의 절차 전체에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

둘째, 상위범주 ‘정보관리체계의 특성’과 ‘정보제공 중개자의 역할’에 속하는 범주들은 상황요인으로 제공할 정보의 범위를 특정하여 정

53) 전자문서 포맷의 하나인 Compact Shared Document의 줄임말

보를 추출, 가공, 전달하고 제공 결과를 확인하여 반복 제공하는 절차에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

셋째, 상위범주 ‘제공자의 정보소통 특성’에 속하는 범주들은 업무 담당자들이 정보를 추출하고 가공하는 절차에 직접적으로 영향을 미치며, 상위범주 ‘제공자의 정보소통 특성’에 속하는 범주들은 제공할 정보의 범주를 특정하고 정보의 제공에 대한 요청자들의 반응을 확인하고 이후 추가적인 정보제공을 할 것인지를 결정하는데 직접적으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다.



<그림 2> 공무원의 업무정보 제공 영향요인 모형

4. 논의

연구자는 업무담당자들의 정보제공 방식을 분석하는 과정에서 제공하는 업무정보의 기록화 수준 및 형태에 따라 다음의 세 가지 유형으로 구분되는 것을 확인할 수 있었다. 첫째, 결재문서와 같이 공문서로 등록된 기록이다. 전자정부 추진 이후 결재문서들은 전자문서시스템과 온나라 정부업무관리시스템을 이용하여 생산하게 되어 대부분 전자적인 형태로 만들어져 보관된다. 공문서는 하나 이상의 전자문서파일과 메타데이터로 구성되며, 전자문서 단위로 복사 및 이동이 가능하여 정보제공 시 문서단위로 편집 가공하는 경우가 많다. 둘째, 업무정보시스템에 입력되는 트랜잭션 정보와 같은 디지털 데이터세트들이다. 결재과정을 거치거나 공문서 번호를 부여받지는 않지만 공식적인 업무정보로서 취급된다. 기록관리법령에 의해 공식적인 기록으로 관리하도록 되어있으나, 하나의 의미있는 정보 단위를 정의하기 어렵고 정보 간의 연관관계 때문에 생애주기를 적용하기가 난해하다. 또한, 어플리케이션의 논리정보 없이는 정보를 이해하기 어렵다는 점이 특징이다. 원하는 데이터세트를 추출하여 가공하기 위해서는 비정형질의 기능이 필요할 수 있다. 셋째, 업무담당자가 업무 상 필요로 만들어 PC에 보관하면서 활용하는 전자파일들이다. 이는 공문서로 등록되지 않고 업무상 편의를 위해 생성되는 파일로, 예를 들면, 주기적으로 보고하고 결재를 받아 공문서로 등록하고 있는 정보를 엑셀 파일에 매년 누적하여 보관하는 식이다.

업무담당자들은 외부 이해당사자들의 요청에 따라 제공해야 할 업무정보에 이 세 가지 수준과 형태의 정보가 모두 포괄되는 것으로 인식하고 있다. 그러나, 간혹 청구 건에 따라서는 추출하기 어려운 데이터세트나 제공하기 꺼려지는 PC 전자파일에 대해서는 정보부존재를

사유로 해서 비공개하려는 경향도 발견되고 있다. 연구자는 범주 간의 관계를 파악하는 과정에서 정보의 기록화 수준 및 형태에 따라 업무 담당자들이 정보를 제공할 때 나타나는 양상의 특징을 다음과 같이 도출하게 되었다.

첫째, 공문서 기록은 생산목록이 공개되는 대상이지만 업무담당자 PC 파일은 명시적으로 존재가 알려져 있지 않으므로 권위있는 집단이 청구할 경우 제공할 가능성이 높은 반면 일반 국민에게 제공할 가능성이 낮아지는 것으로 분석된다. 기관마다 정보제공이 가능한 정보의 유형에 대해 기준이 다르고 업무담당자들의 인식도 다르다. 예를 들어, 공문서 기록만을 정보공개 청구 대상으로 취급하는 기관도 있다(참여자20). 대부분 기관의 업무담당자들은 공문서 기록과 디지털 데이터세트는 명백한 제공 대상이라 보고 있으며, 업무담당자 PC의 파일에 대해서는 업무담당자 별로 인식 차가 존재한다. 그런데, 2008년도 정보공개 연차보고서에 따르면 ‘담당 직원이 단순 업무 참고용으로 작성’한 파일은 정보공개 대상이 아니라는 행정심판 판결이 나와 있기도 하다.

둘째, 청구된 정보와 일치하는 업무정보의 존재를 확인할 때 공문서 기록이나 업무담당자 PC에 존재하는지 확인하는 것은 용이하나, 정보시스템의 데이터베이스에 존재하는 지를 확인하는 것은 용이하지 않은 것으로 분석된다. 예를 들어, 특정 품목에 대한 예산 집행 내역을 알고자 하는 청구 건의 경우, 결재문서의 지출결의 정보로 충분하다면 정보 특정이 용이하다. 반면 품목별 지출 내역의 증빙까지 원한다면 디지털예산회계시스템의 트랜잭션 정보를 조회하여 보고서를 만들어야 한다(참여자8). 즉, 정보 자체가 존재한다는 것은 용이하게 파악할 수 있더라도 제공할 정보의 범위를 특정하기가 용이하지 않다. 청구 정보가 문서와 데이터세트 등 다양한 상세수준으로 여러 시스템에 걸쳐서 존재할 때 정보를 특정하기가 더욱 어려워진다(참여자12).

셋째, 행정정보DB구축 사업으로 공문서 기록정보의 디지털화가 추진되어 전자파일 형태로 용이하게 제공할 수 있으나, 데이터세트는 정보시스템에서 요청된 정보항목을 추출하여 원하는 포맷으로 작성하고 원하는 매체로 저장해야 하므로 제출정보의 가공이 필수적이며 제공이 용이하지 않은 것으로 분석된다. PC 파일은 업무담당자가 임의의 조작이 가능하므로 다양한 포맷과 매체제작이 용이하다(참여자3).

넷째, 공문서 기록은 생산된 목록을 공표하게 되어 있고, 일부 공문서 기록은 생산 즉시 원문까지 공표하도록 정하고 있다. 데이터세트 중 공표나 공시 대상은 목록과 함께 내용을 업무담당자들이 가공작업을 거쳐 파일이나 웹문서로 작성하여 공개하도록 정하고 있다. 그러나, 그 밖의 행정정보 데이터세트들은 의미있는 정보의 단위를 설정하고 선별관리하기 어려워 목록조차 작성되지 못하는 것으로 분석된다(참여자8-17). 또한, 데이터세트를 제공하기 위해서는 행정정보시스템에 기본적인 비정형 질의 수행 기능이 요구된다.

다섯째, 정보 유형별로 관리 통제 환경이 상이하며 일부 업무정보는 증거성을 확보하기 어려운 취약한 환경에서 관리되고 있는 것으로 분석된다. 공문서 기록은 각 기관의 전자문서시스템이나 기록관리시스템에 의해 공식적으로 관리되고 있고 기록관리 원칙에 따라 접근통제와 기본 검색과 활용 기능 등을 갖추고 있다(참여자20,21). 데이터세트는 일반 정보시스템의 정보관리 원칙에 따라 접근통제와 검색 활용 기능 등을 갖추고 있다(참여자21). 반면 PC 파일은 기관의 기록관리나 정보관리 범위에서 벗어나 있어 본인 이외에는 정보의 존재 자체를 알 수가 없고, PC의 운영체계에만 의존하므로 보안이 취약한 상태로 관리되고 있다. 기관의 중요 업무정보가 담당자의 PC에만 존재하는 상태라면 기록물로 공식 등록하도록 하는 것이 요구된다(참여자16,17).

여섯째, 기관이 중요한 업무행위와 의사결정 사항을 공문서 기록으로 남김으로써 증거기반의 업무, 이해당사자 중심의 업무를 할 수 있

게 되고, 기록정보의 품질도 높일 수 있는 것으로 분석되었다. 기록으로 등록된 문서들은 진본성과 신뢰성을 보장하는 기록관리 원칙과 프로세스에 따라 관리되기 때문이다. 기관이 공적 신뢰를 얻기 위해서는 이해당사자들이 필요로 하는 정보를 최대한 기록화하여 목록공개를 통해 존재 자체를 알려주고, 그 목록을 이용하여 정보공개를 청구하도록 하는 정보 투명성이 필요하다(참여자-17).

5. 맺음말

이 연구에서는 공무원들이 청구된 정보를 제공하기 위해 거치는 절차와 각 절차에 미치는 영향 요인을 모형으로 제시하고 있다. 연구 질문에 대한 결론을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기관의 정보관리체계와 비공개 세부 기준 등 정보관리기준의 마련 정도에 따라 우리나라 공무원들의 정보제공 대응 양상이 달라지는 것으로 나타났다. 논의에서 살펴본 바와 같이 기관 업무정보의 기록화 정도와 관리 정도에 따라 정보제공 양상은 상이해진다. 공무원들은 기관의 비공개 세부기준이 명확하지 않을 때 주관적으로 비공개를 결정하게 되는데, 주로 비공개로 결정하게 되는 정보들은 다음과 같은 종류인 것으로 밝혀졌다.

- 정책결정 과정 중의 정보(참여자3)
- 국민에게 큰 영향을 줄만한 정보일 때(참여자3)
- 예민해질 수 있는 상황이 예측되는 정보(참여자6)
- 정보공개 시 기대이상의 악영향이 있다고 판단되는 정보(참여자6)
- 언론의 반응이 민감한 사안일 때(참여자3)

- 개인정보가 포함되어 있을 때(참여자5)
- 제 3자 영업비밀, 경쟁사 정보가 포함되어 있을 때(참여자 4,6)
- 정보가 오용될 가능성이 있을 때(참여자5)
- 정보의 내용을 오해할 가능성이 있을 때(참여자5)

향후 주관적인 판단을 없애기 위해 이러한 정보들을 중심으로 기관의 비공개 세부기준을 보완해 가야할 것이다. 임진희 등⁵⁴⁾의 연구에서 보듯이 행정감시자와 같은 정보수요자들에게는 정보의 시의성이 중요하므로 기준에 따라 신속하고 정확하게 공개여부를 결정해주는 것이 필요하다. 비공개 세부기준의 마련이 불충분한 데는 고의적 비공개 결정처리에 조차 기관에 대한 특별한 제재가 없다는 점이 한 몫하는 것으로 보인다.

"청구된 정보를 공개하자고 논의하는데 과장님 말씀이 '왜 우리 기관이 앞서가느냐'는 거예요. 그러면 결국 비공개 결정을 하게 되고, 이의신청이 들어오면 결국 공개 결정으로 번복이 돼요. 정보가 이 시점에 공개가 되느냐 저 시점에 공개가 되느냐가 관건인데, 과장님 말씀은 '비공개하다가 나중에 가서 공개하면 되는 거지' 라고 말씀하세요.“(참여자12)

기관이 업무정보의 관리와 제공에 일관성과 원칙을 고수하는 것은 공적 신뢰 제고에 중요하다. 따라서, 정보요청자를 임의로 차별하거나 활용 목적에 따라 공개여부를 달리하는 것은 정보공개법제도의 취지에 어긋나게 된다. 예를 들어, 공무원들이 구분하는 정보청구자 집단에는 기관 업무에 대한 직접적 이해당

54) 임진희, 이준기, 전계서

사자, 국회의원 보좌관, 기자, 학생, 연구자, 민간업체, 재소자 등으로 다양하며(참여자7,8), 이들의 정보청구 목적은 진상조사, 행정감시, 연구 목적, 개인적인 영업 혹은 사업 상 이득을 위한 목적, 협박 등(참여자3,7,16) 다양한 상황이다. 임진희 등⁵⁵⁾의 연구에 따르면 행정감시자들의 경우 정보추구의 목적이 기관과 잠재적 갈등을 내포하기 때문에 신분과 목적을 감추고자 하는 경향이 있다는 점을 고려했을 때, 정보의 평등한 제공에 초점을 두고 정보관리 기준을 마련하여 시행하는 것이 필요하다고 본다.

둘째, 공공기관의 업무정보 제공 과정에서 정보공개 담당자의 역할은 기관마다, 청구 건마다 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 업무담당자들이 정보의 공개여부를 판단하는 것을 돕기 위해 기관의 정보공개 청구 사례를 모아 제공하겠다는 계획을 밝히는 등 기관의 정보공개 컨설턴트로서 적극적인 태도를 보이는 정보공개 담당자가 있는 반면, 접수된 청구 건을 처리과로 배부하는 단순 행정처리만 하고자 하는 정보공개 담당자까지 직무 수행의 범위가 다양했다. 정보공개 담당자의 기본적인 입장이 기관과 정보요청자의 중간자로서 공정하고 객관적인 입장에서 공개를 추진해야 한다는 소신을 밝힌 정보공개 담당자도 다수 있었다. 정보제공 중개자가 기관의 사명과 비전, 조직과 업무정보에 대해 해박한 지식과 함께 설명책임성에 대한 소신과 지향이 갖춘다면 기관 내의 업무정보 관리에 관한 전반적인 컨설팅이 가능해지고, 정보제공 시 요청자와 업무담당자 양측에 대한 지원이 가능해질 것이다.

예를 들어, 업무정보 제공 시 청구된 정보가 기록정보와 매칭되는 확률이 낮다는 점이 정보제공에 시간과 노력을 많이 투여하게 만드는

55) 임진희, 이준기, 전계서

요인되고 있다. 공무원들은 요청 정보가 다음과 같은 특성을 갖기 때
문이라고 진술하고 있다.

- 개념적 답변 혹은 구체적 수치 제시, 각종 현황정보를 실시
간으로 요청(참여자3)
- 법 제개정 문서, 인허가 서류, 심의의결서 등 기관의 핵심기
록을 요청(참여자12,15)
- 연구자 집단의 경우 연구에 필요한 데이터세트 전체(참여자
15)
- 한 번에 요구하는 자료량이 많고, 범위가 광범위하며, 요청
양상이 다양함(참여자6,7)

이러한 정보요청을 중개자가 정보상담을 통해 기록과 매치시키거나
요청을 명료화하고 상세화하여 처리과로 배부한다면 정보제공의 효율
성이 높아질 것으로 기대된다. 기록관리와 정보공개를 겸직하는 담당
자들에 의하면 현재로서는 기록관리 대상이 정보공개 대상과 일치하
지 않으므로 두 가지 업무가 별도의 업무처럼 진행되고 있다고 한다.
그러나, 향후 기록관리 업무가 기록정보 전반에 대한 관리로 확대된다
면 정보공개 대상과 일치하게 되어 두 업무를 함께 관장함으로써 기
관의 일관된 정보관리가 가능해질 것으로 기대된다.

셋째, 기관의 업무정보화와 정보제공에 사용하는 디지털 인
터페이스의 기능이 정보제공 양상에 직접적인 영향을 미치는
것으로 분석되었다. 먼저, 통합정보공개시스템을 통해 업무정보를
제공하는 공무원들은 원활한 업무정보의 제공을 위해 다음과 같은 기
능들이 보완될 필요가 있다고 제언하고 있다.

- 검색 기능(참여자8,9,12)

- 기록관리 기능(참여자15)
- 목록공개 기능(참여자14)
- 시스템 연계 및 통합 기능(참여자12)
- 온라인 접수 기능(참여자13)
- 배부 및 취합 기능(참여자9)
- 포맷변환 기능(참여자12)
- 결제 기능(참여자16)
- 이력 추적 기능(참여자9)
- 기록관리기준표 탑재 기능(참여자14)
- 정보 보안 통제 기능(참여자3,8)
- 편의성(참여자16)

이중에서 공무원들이 가장 강조하는 기능은 검색하는 기능이다. 검색기능을 통해 정보요청자들이 가능한 자기충족형(self-service style)⁵⁶⁾으로 정보를 획득함으로써 정보공개 청구 건수를 줄일 수 있다고 보기 때문이다. 이는 임진희 등⁵⁷⁾의 연구에서 공공기관의 정보를 추구하는 행정감사자들의 정보추구 전략과 일치하는 결과이다.

공무원들이 청구자에게 정보를 제공하기 위해 업무정보를 가공하는 유형은 다음과 같으며(참여자3,9), 업무정보의 출처는 논의에서 살펴본 바와 같이 기록화의 정도에 따라 소재하는 양상이 다르다.

- 문서에서 발췌하여 사본 제작
- 여러 문서기록의 취합
- 다중 기관의 자료 취합
- 분석자료 작성
- 다년간 누적자료 취합

56) 임진희, 이준기, 전계서

57) 임진희, 이준기, 전계서

이 연구의 이론적 의의는 다음과 같다. 첫째, 정보공개 청구에 의해 업무정보를 제공하게 되는 공무원 집단에 관심을 두고 그들의 정보제공 행위에 관해 분석한 연구라는 점이다. 업무정보 제공 과정과 연관된 개념과 범주를 도출하여 공무원들의 경험과 느낌, 상황에 따른 행동의 양상을 밝힘으로써 그동안 다룬 적이 없던 공공기관의 업무정보 제공에 관해 이해를 증진할 수 있었다. 둘째, 이 연구는 정보제공자 집단을 심층 인터뷰한 자료를 토대로 근거이론에 따라 분석한 질적 연구라는 점이다. 양적 연구에서 도출하기 어려운 정보제공의 배경요인, 상황요인, 절차 상의 영향요인 등을 분석하였으며 그 결과로 영향요인모형을 제시할 수 있었다.

이 연구의 실무적 공헌은 다음과 같다. 첫째, 정보공개제도와 실무의 주무부처와 관계자들이 정보공개 청구에 의한 업무정보 제공의 양상을 파악함으로써 제도적·실무적 보완이 필요한 도출하는데 도움을 줄 수 있다. 둘째, 기관에서 정보공개 담당자들이 해야 할 역할에 대해 구체적인 사례를 통해 논의할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 셋째, 업무담당자들의 정보제공 업무의 고충을 구체적으로 이해하고 이의 해결책을 모색하는 기본 정보를 제공하고 있다. 넷째, 업무정보의 기록화 수준에 따른 업무정보 제공의 양상이 달라짐을 이해함으로써 기관 정보관리의 체계를 검토하는 또 다른 시각을 제공하고 있다. 다섯째, 정보시스템 구축 시 외부의 다양한 이해당사자들로부터 정보 요청을 받았을 때 용이하게 추출·가공하여 제공할 수 있도록 하기 위한 기능요건을 고려할 것을 제시하고 있다.

ABSTRACT

A study on the information providing behavior of public servants responding to the Information Disclosures

Yim, Jin-Hee · Lee, Zoon-Ky

The purpose of this study is to investigate the information-providing procedure of public servants responding to the request for the business information through the Information Disclosure mechanism in Korea. Using data collected by in-depth interviews we studied their information providing behaviors and factors that affect the procedure. Based on Grounded Theory approach, we first generated 55 concepts, 18 categories and 6 super-categories about the participants' feeling, experiences and perception related to their information providing. Then we developed a factor model among those generated concepts. And, we discussed various information providing modality of 3 difference type of information according to the formal record keeping level. The main contributions of this study are the results provide practical implications for the enhancing the Information Disclosure institution in Korea.

Key words: Information Disclosure, Information Providing, Information Management, Grounded Theory, Qualitative approach