

부산 지방자치단체의 기록물 공개관리에 관한 연구

A Study on Records Disclosure Management of Local Governments in Busan

윤연화(YeonHwa Yoon)¹, 이은주(Eun-Ju Lee)²

E-mail: dbsdusghk123@naver.com, ejulee@deu.ac.kr



¹ 제 1저자 동의대학교 일반대학원 문헌정보·사학과 기록관리학전공 석사과정
² 교신저자 동의대학교 인문사회과학대학 문헌정보학과 조교수

논문접수 2021-01-18
최초심사 2021-01-25
게재확정 2021-02-15

ORCID

YeonHwa Yoon
<https://orcid.org/0000-0001-5892-5688>
Eun-Ju Lee
<https://orcid.org/0000-0001-6818-8220>

© 한국기록관리학회

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

본 논문은 윤연화의 석사학위논문 「지방자치단체의 기록물 공개관리 업무현황과 개선방안: 공개구분과 공개재분류를 중심으로」(2021)를 요약·수정된 것임.

초 록

본 연구의 목적은 기록물 공개관리의 개념과 세부업무에 대해 이해하고, 관련 업무가 어떻게 수행되고 있는지를 업무 담당자 관점에서 살펴봄으로써 기록물 공개관리와 관련한 시야를 넓히고 효율적으로 공개관리 업무를 수행하기 위한 개선방안을 마련하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 문헌조사, 설문조사, 심층면담을 통해 필요한 데이터를 수집하였다. 데이터 수집을 위해 부산 지방자치단체 중 7개 기관의 기록관리 전문요원을 대상으로 기록관의 기록물 공개관리 현황에 대한 심층면담을 진행하였다. 또한 그 중 4개 기관의 처리과 업무담당자 총 40명을 대상으로 설문조사를 진행하여 처리과의 기록물 공개관리 현황을 조사하였다. 이러한 조사를 통하여, 처리과와 기록관에서 수행 중인 일련의 공개관리 업무의 현황과 그 속에서의 문제점을 밝혀내고, 지방자치단체 내에서의 자구적인 노력과 더불어 국가기록원의 실질적인 업무지원을 제안하였다.

ABSTRACT

This study seeks to grasp the current status of and suggest improvements on records disclosure management. Data were collected through a literature review, surveys, and in-depth interviews with 7 record managers and 40 office staff in local governments. Existing records disclosures were also used as references for the discussion. With this, self-reliance efforts within local governments and active roles in central records management institutions were proposed.

Keywords: 기록물 공개관리, 알 권리, 기록물 공개구분, 기록물 공개재분류

Records disclosure, Records disclosure management, Right to know, Open records management, Access rereview

1. 서론

알 권리(Right to know)는 국민 개개인이 정치, 사회 현실 등에 관한 정보를 자유롭게 알 수 있는 권리, 또는 이러한 정보에 대해 접근할 수 있는 권리를 통칭하는 개념이다. 정보접근에 대한 인간의 자유를 표명한 최초의 국제 문서인 「세계 인권 선언」에서는 인간의 알 권리를 강조하고 있는데, 이 선언의 제 19조에 따르면 “모든 인간은 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 가지며, 간섭받지 않고 자기 의견을 가질 수 있는 자유와 모든 매체를 통하여 정보와 사상을 추구하고 획득하여 전달할 수 있는 자유를 포함한다.”라고 설명하고 있다(세계 인권 선언, 제 19조). 이러한 알 권리는 민주주의 국가에서 가장 핵심적인 권리 중 하나이며, 따라서 각 국가의 공공기관에서는 국민의 알 권리를 보장하기 위한 다양한 서비스를 개발하고 있다.

국내에서도 국민의 알 권리 보장을 위해 공공기관의 기본적인 의무인 ‘기록물 공개’를 최대화하기 위한 법과 제도적 장치를 갖추고 있을 뿐 아니라 서비스 등을 적극적으로 개발하고 있다. 이러한 맥락을 반영한 대표적인 서비스가 정보공개청구서비스이다. 이 서비스는 2019년에 1,439,415건의 정보공개청구가 접수되어 2018년 대비 약 35% 증가하였고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법)이 최초로 시행된 1998년과 비교하면 약 55배 증가하였다(행정안전부, 2020, p. 21). 이는 공공기관이 생산하여 보유·관리하고 있는 기록물의 공개에 대한 사회적 요구가 기하급수적으로 증가하고 있음을 보여주는 단면이라 할 수 있다. 이러한 공공기관의 기록물 공개를 보장하기 위해 공공기관에서는 선행되어야 하는 업무가 바로 ‘기록물 공개관리’이다. 기록물 공개관리란 처리과에서 수행하는 기록물 생산시점의 공개구분과 정리 및 이관시점의 기록물 공개 값 확정 및 공개재분류, 정보공개 청구처리, 기록관에서의 주기적인 공개재분류에 이르기까지 광범위한 업무를 이르는 용어이다(국가기록원, 2020b, p. 5). 결국 기록물 공개관리는 기록물 공개를 최대화하기 위한 처리과와 기록관의 일련의 업무과정 전반을 통칭하며, 이를 통해 궁극적으로 국민의 알 권리를 보장받을 수 있다.

기록물 공개관리 관련 국내연구들을 살펴보면 법제적 측면이 갖추어지기 시작한 시기와 맥락을 함께 한다. 국내의 선행연구를 살펴보면 시간의 흐름에 따라 초창기 연구에서는 법과 제도적 측면에 대한 논의가 주를 이루었다. 먼저, 「정보공개법」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 공공기록물법)이 처음 시행된 2000년 초반에는 주로 기록물 공개제도와 관련된 연구가 수행되었다. 특히, 「정보공개법」과 「공공기록물법」을 비교·분석한 연구가 수행되었는데, 기록물 공개를 위한 두 개의 법의 상호연관성을 강조하며 올바른 기록물 공개관리를 위한 제도적 개선의 필요성을 강조한 연구가 대부분이었다(안지현, 2006; 이원규, 2005; 양정봉, 2006; 조영삼, 2009 등). 이후 시간이 지남에 따라 기록물 공개제도가 어떻게 운영되고 있는지 사례를 분석하여 문제점과 개선방안을 제시하는 연구가 본격적으로 진행되었다. 구체적으로 해당 연구들에서는 국가기록원, 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청과 같은 다양한 공공기관에서 기록물 공개관리가 어떻게 수행되고 있는지를 다루고 있다(신성혜, 2009; 송재혁, 2013; 안규서, 2017 등). 이 연구들은 기록관에서 5년마다 공개재분류를 수행함으로써 과중한 업무로 인해 기록물 공개의 원래 취지가 제대로 수행되지 못하고 있음을 지적하며, 제도적 개선 등이 이루어질 필요가 있음을 공통적으로 강조하고 있다. 그런데 여기서 주목할 점은 국내 운영사례 연구에서는 주로 기록관리 전문요원을 대상으로 공개재분류가 어떻게 수행되고 있는지에 집중하고 있다는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 기록물 공개관리가 기록물 생산시점의 공개구분, 정리 및 이관시점의 공개재분류, 기록관으로의 이관 후 주기적인 공개재분류에 이르기까지를 지칭하는 광범위한 개념이라는 점을 감안한다면 ‘기록관’에서 수행중인 ‘공개재분류’에 초점을 맞추어 살펴본 국내연구들은 다루는 범위에 있어 분명한 한계를 가질 수밖에 없다.

이처럼 국내연구가 기록물 공개관리의 일부만을 연구대상으로 삼고 있는 현 상황 속에서, 이 연구는 기록물 공개관리의 전체 과정에 대한 이해를 도모하고, 관련 업무가 어떻게 수행되고 있는지를 기록관과 처리과 업무담당자의 업무처리과정에 기반하여 살펴봄으로써 기록물 공개관리와 관련한 시야를 넓히고 업무처리의 문제점에 대한 개선방안을 강구해 보고자 하는 의도에서 출발하였다. 구체적으로 (1) 기록물 공개관리에 포함되는 광범위한 개념

을 기록물 공개관리 업무절차에 견주어 살펴보고, (2) 처리과와 기록관에서 수행되는 기록물 공개관리 업무현황을 순차적으로 살펴본 후, (3) 실제 업무를 수행하는 과정에서 발생하는 문제점을 도출하고, (4) 기록물 공개관리의 개선방안을 제시하였다. 이처럼 이 연구는 기록관을 중심으로 하는 기존 연구와 달리 기록물 공개관리의 개념에 따라 처리과와 기록관을 아우르는 전체적인 과정을 살펴보고, 우리 기록관계에서 공개관리를 효율적으로 수행하기 위한 방안을 모색함으로써 궁극적으로 국민의 알권리를 보장할 수 있는 기반을 마련하는데 목적을 두고 있다.

이를 위해 필요한 데이터는 문헌조사와 설문조사, 심층면담을 통해 확보하였다. 데이터 수집대상은 부산 지방자치단체로 선정하였으며 구체적인 데이터 수집방법은 다음과 같다. 첫째, 법, 표준과 선행연구 분석 등의 문헌조사방법을 활용하여 기록물 공개관리의 개념을 이해하고, 기록물 공개관리 업무프로세스 및 업무담당자를 파악하였다. 둘째, 부산 지방자치단체 총 17개 기관의 기록관리 전문요원 중 연구에 협조의사를 밝힌 7개 기관의 기록관리 전문요원을 대상으로 기록관의 기록물 공개관리 현황에 대한 심층면담을 진행하였다. 이후 심층면담을 실시한 7개 기관의 기록관리 전문요원의 도움을 받아 4개 기관의 처리과 업무담당자 각 10명씩(총 40명)을 대상으로 설문조사를 실시하여 처리과의 기록물 공개관리 현황을 살펴보았다.

2. 기록물 공개관리의 개념과 업무절차

2.1 기록물 공개관리의 개념

국내에서는 1999년에 「공공기록물법」이 제정되었으며, 2000년부터 시행되었다. 해당 법에서는 기록물 관리 및 활용을 위하여, 생산·등록·이관 및 보존하는 과정에서 공개청구와 상관없이 사전에 공개가 가능한 기록물과 그렇지 않은 기록물을 구분하여 관리하도록 규정하고 있다. 또한 해당 법에서는 공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력해야 하며(제4조제2항), 기록물의 공개구분(제19조), 기록물의 공개재분류(제35조) 등 기록물 공개관리와 관련된 세부내용을 규정하고 있다. 이처럼 기록물 공개관리는 법에서 규정되고 있는 업무로, 특히, 국가기록원에서 발행한 업무 지침인 『기록물 공개관리 업무』(공공표준)에서 개념과 범주를 정립하고 제한하고 있다.

법에서 정의하고 있는 기록물 공개는 공공기관이 업무수행 중 생산하여 보유·관리하는 기록물을 청구에 의해 공개하거나, 사전에 국민에게 제공하는 것을 의미한다(정보공개법, 공공기록물법). 이는 국민의 알 권리를 보장하기 위한 공공기관의 의무이며, 국정 운영에 대한 행정의 투명성과 효율성을 보장하는 기능을 한다. 따라서 공공기관은 생산하여 보유·관리하는 기록물의 적극적인 공개를 위하여 최대한 노력해야 한다. 이러한 노력의 일환으로, 기록물 공개 원칙(정보공개법 제3조)에 따라 기록물을 공개하고, 비공개 대상 정보를 최소화하며, 비공개 기록물을 주기적으로 재분류하는 업무를 ‘기록물 공개관리’라고 한다. 기록물 공개관리는 처리과에서 수행하는 ① 기록물 생산시점의 공개구분과 ② 정리 및 이관 시점의 기록물 공개 값 확정 및 ③ 공개재분류, ④ 정보공개 청구처리, 기록관에서의 ⑤ 주기적인 공개재분류 등의 업무를 포괄하는 광범위한 용어이다(국가기록원, 2020b, p. 5). 그런데 ④ 정보공개 청구처리는 광범위한 기록물 공개관리의 개념에 포함되기는 하지만, 타 기관 이송, 이송불가처리, 처리부서 지정, 민원이첩처리, 정보공개, 이의신청처리대장 등을 포함하는 정보공개청구와 관련한 업무담당자가 별도로 존재하기 때문에 『기록물 공개관리 업무』에서는 공개관리의 순차적 업무와는 구별되는 업무과정이라 보고 있다.

기록물 공개관리의 개념을 정확하게 이해하기 위해서는 기록물 공개관리에 포함되는 세부업무로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 「공공기록물법」과 국가기록원에서 발행한 『기록물 공개관리 업무』에 근거하여 기록물 공개관리의 세부업무를 살펴보면 먼저, 기록물 ‘공개구분’은 처리과에서 기록물 생산 시 기록물에 대한 공개여부를 전체공개·부분공개·비공개로 구분하는 것을 의미한다(국가기록원, 2020b, p. 9). 기본적으로 처리과에서 업무 수행

중 생산한 기록물은 모두 공개되어야 하며, 비공개 대상 정보는 다른 법률이나 법률이 위임한 명령에 따라 비공개 사항으로 규정된 공개예외사항 정보를 의미한다. 이후 처리과에서는 매년 기록물 정리기간 중 기록물 생산 시 책정한 공개구분이 제대로 구분되었는지 ‘검토하여 확정’하고, 기록관으로 이관시 생산 당시 비공개 사유가 소멸되었는지를 검토하여 ‘재분류’하도록 한다. 이후 기록관으로 기록물이 이관되면 기록관에서는 비공개 기록물을 대상으로 ‘주기적인 공개재분류’를 통해 비공개 사유의 소멸 여부를 간헐적으로 검토하여 기록물을 공개하여 활용할 수 있도록 한다. 주기적인 공개재분류 시 기록물을 생산한 처리과를 대상으로 공개재분류 의견조치를 수행해야 하며, 공개재분류 결과의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위하여 공개재분류심의회를 개최하여 심의과정도 거쳐야 한다. 이러한 세부업무에 관한 상세한 정의는 다음 <표 1>과 같다.1)

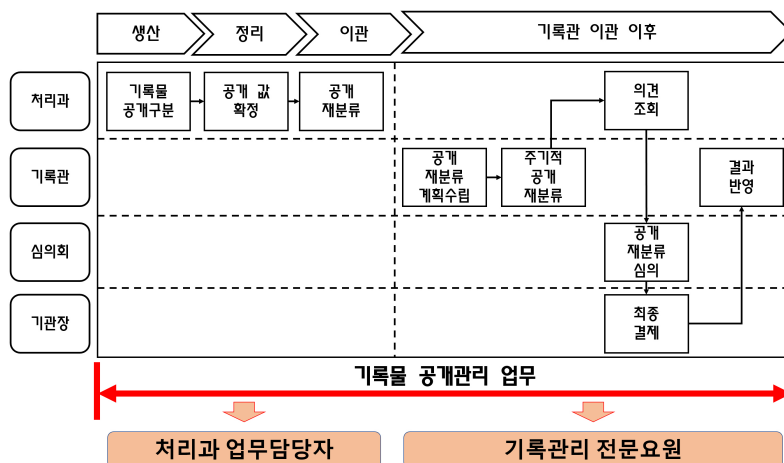
<표 1> 기록물 공개관리 업무의 정의

기록물 공개관리 업무	정의
처리과의 기록물 공개구분	공공기관의 처리과에서 기록물을 생산할 때 기록물의 공개여부를 구분하는 업무
처리과의 공개 값 확정 및 공개재분류	매년 기록물 정리 시 기록물의 공개구분을 확인하고, 기록관으로 이관 시 비공개 혹은 부분공개 기록물의 공개구분을 확정하는 업무
기록관의 주기적인 공개재분류	공공기관의 기록관이 보유·관리하고 있는 비공개기록물에 대해 5년 주기로 공개구분을 재분류하는 업무
처리과 의견조회	기록관에서 주기적인 공개재분류 시 기록물을 생산한 처리과를 대상으로 공개재분류 의견을 조회하는 업무
공개재분류 심의	공개재분류 결과의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위해 기록물공개재분류심의회에 상정하여 심의하는 업무

* 출처: 국가기록원, 2020b, pp. 2-4, 9-18 참조

2.2 기록물 공개관리의 업무절차와 업무담당자

기록물 공개관리의 개념을 포함하되, 순차적인 과정에 따라 진행되는 기록물 공개관리를 「공공기록물법」과 『기록물 공개관리 업무』에 따라 살펴보면 다음 <그림 1>과 같다. 이 과정에 직접적으로 역할을 수행하는 두 주체는 처리과 업무담당자와 기록관리 전문요원이라 할 수 있다.



<그림 1> 기록물 공개관리 업무 절차(기록물 공개관리 업무(공공표준 NAK 16-1:2020, p. 5))

1) 『기록물 공개관리 업무』에 제시된 기록물 공개관리의 개념에는 ‘정보공개 청구처리’가 포함되어 되어 있으나 실제 업무 절차를 제시한 부분에서는 별도로 처리되어 있음을 알 수 있다.

업무 수행 주체인 처리과 업무담당자와 기록관리 전문요원의 역할에 집중해서 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 기록물 공개관리 업무담당자별 역할

업무담당자	역할
처리과 업무담당자	<ul style="list-style-type: none"> • 기록물 생산 시 공개구분 책정 • 기록물 정리 시 공개구분 재검토 • 기록물 이관 시 공개구분 확정 • 기록관의 기록물 재분류 시 의견제시
기록관리 전문요원	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 공개재분류 기준서 작성 • 기관에서 보유·관리하고 있는 비공개기록물의 주기적 재분류 • 기관에서 보유·관리하고 있는 모든 기록물의 공개구분 관리

* 출처: 국가기록원, 2020b, pp. 7-9 참조

기록물 공개관리 업무담당자별 주요 역할을 요약하면 처리과 업무담당자는 ‘기록물 생산시 공개구분 책정’, 기록물 정리·이관시 ‘공개 값 확정 및 공개재분류’, 기록관의 기록물 재분류시 의견조회에 따른 ‘의견제시’ 등을 담당하고, 기록관리 전문요원은 공개재분류 계획수립은 물론 ‘기관의 공개재분류 기준서 작성’과 ‘기관에서 보유·관리하고 있는 비공개 기록물의 주기적 재분류’ 등의 업무를 담당하고 있다.

3. 기록물 공개관리 업무 현황

3.1 조사 설계

본 연구에서는 기록물 공개관리를 담당하는 두 주체인 처리과 업무담당자와 기록관리 전문요원을 대상으로 기록물 공개관리 업무의 전체 과정을 광범위하게 그리고 순차적으로 훑어보고자 한다. 이를 위해 부산 지방자치단체를 사례로 하여 조사를 수행하였는데, 먼저, 부산 지방자치단체 시·구·군청 총 17개 기관의 기록관리 전문요원을 파악하여 심층면담 가능여부를 확인 후, 조사에 동의한 7개 기관의 기록관리 전문요원을 대상으로 9월 21일부터 10월 5일까지 심층면담을 실시하였다. 심층면담에 참여한 기록관리 전문요원은 6개월에서 10년에 이르기까지 다양한 근무경력을 가진 사람들이었으며²⁾, 조사내용은 기록관에서 수행되는 업무절차에 근거하여 (1) 주기적인 공개재분류, (2) 처리과 의견조회, (3) 공개재분류 심의, (4) 공개관리 관련 교육 및 기록관리 전문요원의 역할에 대해 조사하였다. 다음으로, 7개 기관 기록관리 전문요원의 협조를 얻어 4개 기관의 처리과 업무담당자 각 10명(총 40명)을 대상으로 9월 21일부터 10월 12일까지 총 22일간 설문조사를 실시하였다. 조사내용은 처리과에서 수행되는 업무절차에 근거하여 (1) 기록물 생산 시 공개구분, (2) 정리·이관 시 공개 값 확정 및 공개재분류와 더불어 (3) 기록관리 전문요원의 업무협력과 관련하여 조사하였다.

2) 면담에 응한 7명의 기록관리 전문요원의 업무담당 기간은 다음과 같다(G기관은 무응답처리).

소속기관	전체 경력	공개관리 담당기간	소속기관	전체 경력	공개관리 담당기간
A	10년	10년	D	10년	7년
B	6개월	6개월	E	5년	5년
C	13년	7년	F	4년	4년

3.2 처리과 업무 담당자의 업무 현황

3.2.1 기록물 생산 시 공개구분

처리과에서 수행되는 기록물 공개관리의 첫 번째 업무는 기록물 생산 시 공개여부를 판단하는 ‘공개구분’ 업무이다. 이 업무는 「공공기록물법」에 따라 기록물 생산·접수 시 전체공개·부분공개·비공개 중 하나를 선택하여 공개여부를 구분한다. 이때, 「정보공개법」 제9조제1항에 명시된 비공개 대상 정보를 기준으로 비공개 혹은 부분공개를 판단해야 한다. 이와 더불어 각 기관에서는 해당 기관의 업무성격을 고려하여 처리과별·업무유형별로 비공개 대상 정보에 관한 「비공개 세부기준」을 수립하고, 이를 공개하는 업무를 수행해야 한다. 이러한 절차에 따라 4개 기관의 처리과에서 ① 기록물 공개구분 수행여부, ② 기록물 공개구분 비율, ③ 「정보공개법」의 ‘비공개 대상 정보’³⁾의 업무적용 용이성, ④ 비공개 대상 정보의 업무적용 적합성, ⑤ 「비공개 세부기준」의 인지여부, ⑥ 「비공개 세부기준」에 대한 교육 이수여부 등 6가지 문항으로 나누어 조사하였다.

먼저 4개 기관 처리과 업무담당자를 대상으로 ① ‘기록물 공개구분 수행여부’를 알아보았다. 그 결과, 4개 기관의 처리과 업무담당자 40명 모두 기록물 생산 시 기록물 공개구분 업무를 수행하는 것으로 조사되었다. 그리고 공개구분시 전체공개·부분공개·비공개가 어느 정도의 비율인지를 확인하기 위해 ② ‘기록물 공개구분 비율’을 알아본 결과, 기관별로 미약한 차이가 존재하지만 4개 기관에서 평균 약 50.8%의 기록물이 전체공개 되고 있었으며, 부분공개가 27.4%, 비공개가 21.8% 정도의 비율이었다. 이 때 부분공개 및 비공개의 주요 사유를 확인해 본 결과, 「정보공개법」의 비공개 대상 정보 중 ‘개인에 관한 정보’(24.5%), ‘감사·감독·검사·시험·규제 등 내부 검토과정에 있는 정보’(13.9%), ‘경영·영업 비밀 정보’(13.0%), ‘법률·명령에 의해 규정된 정보’(12.7%) 등의 순서로 나타났다.

이에 더해 부분공개, 비공개라는 판단의 근거가 되는 ③ ‘「정보공개법」의 비공개 대상 정보의 업무적용 용이성’에 대해서 살펴보았다. 그 결과, 무응답자를 제외한 36명의 응답자 중 ‘보통’이라고 답한 응답자가 가장 많아 대체로 용이하다고 생각하는 것으로 나타났다. 이에 더해 적용하기가 용이하지 않다고 생각하는 처리과 업무담당자 4명을 대상으로 이유를 확인한 결과, 4명 모두 ‘실제 업무에 바로 적용하기 어려워’라는 응답을 함으로써 일부 처리과 업무담당자는 이러한 판단시 어려움을 겪는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 비공개 대상 정보의 업무적용 용이성

(단위: 명)

항목	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
매우 용이함	2	0	0	2	4	10.0
조금 용이함	0	2	5	4	11	27.5
보통	6	4	5	2	17	42.5
별로 용이하지 않음	0	2	0	0	2	5.0
전혀 용이하지 않음	0	1	0	1	2	5.0
무응답	2	1	0	1	1	2.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

3) 「정보공개법」 제9조제1항(비공개 대상 정보)에서는 ‘비공개 대상 정보’를 1호에서 8호까지 제시함으로써 비공개 기록물을 판단할 근거를 제시하고 있다. 구체적인 비공개 대상 정보는 다음과 같다. ① 1호: 법률·명령에 의해 규정된 정보, ② 2호: 국가의 이익에 지장을 줄 우려가 있는 정보, ③ 3호: 국민의 생명·신체·재산보호에 지장을 줄 우려가 있는 정보, ④ 4호: 진행 중인 재판·수사 등에 관한 정보, ⑤ 5호: 감사·감독·검사·시험·규제 등 내부 검토과정에 있는 정보, ⑥ 6호: 개인에 관한 정보, ⑦ 7호: 경영·영업 비밀 정보, ⑧ 8호: 특정인에게 이익·불이익을 줄 우려가 있는 정보.

그리고 ④ ‘비공개 대상 정보의 업무적용 적합성’에 대해서 처리과 업무담당자의 의견을 조사한 결과, ‘보통’이 48.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘조금 적합함’이 29.7%로 나타나 처리과 업무담당자가 ‘비공개 대상 정보를 업무에 적용하는 것은 적합하다’고 여기고 있는 것을 알 수 있었다. 이에 더해, 적용하기에 적합하지 않다고 생각하는 처리과 업무담당자 2명을 대상으로 그 이유를 추가적으로 알아보았다. 그 결과, 그들은 법령에서 제시하는 비공개 대상 정보의 각 호의 구분이 명료하지 않고, 실제 적용하고자 할 때 예시가 구체적이지 않다고 응답하여, 비공개 대상 정보를 근거로 업무를 수행하고자 할 때 겪는 어려움을 피력하고 있었다.

〈표 4〉 비공개 정보 대상의 업무적용 적합성

(단위: 명)

항목	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
매우 적합함	2	0	0	4	6	15.0
조금 적합함	0	3	4	4	11	27.5
보통	6	4	6	2	18	45.0
별로 적합하지 않음	0	2	0	0	2	5.0
전혀 적합하지 않음	0	0	0	0	0	0.0
무응답	2	1	0	0	3	7.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

그렇다면 각 기관에서 해당 기관의 업무성격을 고려하여 수립하는 「비공개 세부기준」을 처리과 업무담당자는 인지하고 있는지 ⑤ ‘인지여부’와 ⑥ ‘비공개 세부기준’에 대한 교육 이수여부’를 살펴보았다. 조사 결과, 52.5%의 처리과 업무담당자가 기관에서 수립한 「비공개 세부기준」의 존재를 알고 있었다. 이 결과를 4개 기관 모두에서 공개구분을 수행하고 있다는 상황에 접목시켜 본다면 자관의 「비공개 세부기준」에 대한 인지도가 얼마나 낮은지 미루어 짐작할 수 있다. 또한 「비공개 세부기준」과 관련한 교육을 받은 적이 있는지를 조사한 결과, 기관별 편차가 존재하지만 85%의 처리과 업무담당자들은 교육을 받은 바 없다고 응답하였다.

〈표 5〉 「비공개 세부기준」의 인지여부와 교육이수 여부

(단위: 명)

「비공개 세부기준」의 인지여부	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
알고 있음	5	5	5	6	21	52.5
모름	5	5	5	4	19	47.5
합계	10	10	10	10	40	100.0
「비공개 세부기준」의 교육 이수여부	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
있음	3	0	3	0	6	15.0
없음	7	10	7	10	34	85.0
합계	10	10	10	10	40	100.0

그렇다면 「비공개 세부기준」의 교육 이수여부가 실제 기준의 인지여부에 영향을 미칠까? 두 문항에 대한 교차분석(Chi-square)을 수행한 결과, 유의수준 P값이 0.016으로 나타나 $p \leq 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있었다. 이는 교육이수 여부에 따라 비공개 세부기준의 인지여부의 차이가 존재함을 의미하는 것으로, 이를 통해 교육의 필요성을 확인할 수 있었다.

3.2.2 정리·이관시 공개 값 확정 및 공개재분류

처리과에서는 「공공기록물법」에 따라 생산한 기록물을 기록관으로 이관하기 이전에 두 차례 공개재분류를 수행해야 한다. 첫 번째는 「공공기록물법」 시행령 제24조에 따라 매년 기록물 정리시점에 전년도에 생산을 완료한 기록물에 대하여 공개여부를 재분류하는 것이다. 이 때, 처리과 업무담당자는 기록관에서 제공하는 「공개재분류 기준」을 참고하여 기록물 공개재분류 업무를 수행할 수 있다. 두 번째는 처리과에서 기록관으로 기록물을 이관하는 경우 「공공기록물법」 제35조제1항에 따라 비공개 혹은 부분공개 기록물에 대한 공개재분류 업무를 수행하면서 공개여부 확정 후 이관해야 한다. 이러한 기록물 공개재분류 업무와 관련하여 ① 공개재분류 수행여부, ② 「공개재분류 기준」의 인지여부, ③ 「공개재분류 기준」에 대한 교육이수 여부라는 세 개의 문항으로 나누어 조사하였다.

먼저, 정리·이관시점의 ① ‘공개재분류 수행여부’를 조사한 결과, 정리시점과 이관시점 모두 공개재분류 업무를 ‘수행하지 않는다’는 응답이 많았다. 구체적으로 살펴보면 기관별 편차가 일부 존재하지만 정리시점에는 공개재분류를 ‘수행하지 않는다’는 응답이 92.5%로 나타나 정리시점에는 거의 수행하지 않고 있었으며, 이관시점에는 57.5%로 나타나 이관시점에 공개재분류 업무를 수행하는 경우가 상대적으로 높았다.

〈표 6〉 정리·이관시점의 공개재분류 수행여부

(단위: 명)

정리시점	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
수행함	0	2	1	0	3	7.5
수행하지 않음	10	8	9	10	37	92.5
합계	10	10	10	10	40	100.0
이관시점	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
수행함	4	2	9	2	17	42.5
수행하지 않음	6	8	1	8	23	57.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

처리과 업무담당자는 기록물의 공개재분류를 수행하는 경우 기록관에서 제공하는 「공개재분류 기준」을 참고하여 업무를 수행해야 하는데, ② ‘공개재분류 기준」 인지여부’를 조사한 결과, ‘알고 있다’는 응답이 62%로 나타났다. 이에 더해, ③ ‘공개재분류 기준」의 교육이수 여부’를 조사한 결과, ‘교육을 이수한 적이 없다’라는 응답이 92.5%로 나타나, 낮은 교육률을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 「공개재분류 기준」의 인지여부와 교육이수 여부

(단위: 명)

「공개재분류 기준」의 인지여부	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
알고 있음	8	3	9	5	25	62.5
모름	2	7	1	5	15	37.5
합계	10	10	10	10	40	100.0
「공개재분류 기준」의 교육 이수여부	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
있음	3	0	0	0	3	7.5
없음	7	10	10	10	37	92.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

그렇다면 공개재분류 기준의 교육 이수여부는 실제 기준의 인지여부에 영향을 미치는지를 확인하기 위해, 두 문항에 대한 교차분석(Chi-square)을 수행한 결과, 유의수준 P값이 0.013으로 나타나 $p \leq 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미함을 확인할 수 있었다. 이는 공개재분류 기준에 대한 교육이수 여부에 따라 공개재분류 기준의 인지여부에 차이가 존재함을 의미하는 것으로, 이를 통해 교육의 필요성을 짐작할 수 있다.

3.2.3 기록관리 전문요원과의 업무협력

처리과 업무담당자를 대상으로 기록물 공개관리 업무수행 중 기록관리 전문요원과 어떠한 업무협력이 이루어지고 있는지, 향후 어떠한 업무협력을 필요로 하는지 알아보기 위해, 기록관리 전문요원과의 ① ‘업무협력 정도’, ② ‘업무협력 내용’, ③ ‘향후 필요한 업무협력’으로 나누어 살펴보았다. 먼저, 처리과 업무 담당자들이 체감하는 ① ‘업무협력 정도’는 ‘보통’과 ‘조금 많음’이라는 응답이 가장 많은 비율을 차지하였다.

<표 8> 기록관리 전문요원의 업무협력 정도

(단위: 명)

항목	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
매우 많음	1	0	3	1	5	12.5
조금 많음	0	4	6	0	10	25.0
보통	9	4	1	3	17	42.5
별로 없음	0	2	0	5	7	17.5
전혀 없음	0	0	0	1	1	2.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

이에 더해, 현재 업무협력이 이루어지고 있다고 응답한 32명을 대상으로 구체적인 ② ‘업무협력 내용’을 확인한 결과, <표 9>와 같이 모든 기관에서 공통적으로 ‘지침 및 매뉴얼에 대한 이해’가 가장 높게 나타났다.

<표 9> 기록관리 전문요원 업무협력 내용

(단위: 명)

항목	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
지침·매뉴얼에 대한 이해	4	8	8	2	22	68.8
기록물공개 업무에 대한 이해	4	0	2	2	8	25.0
정기적인 교육 수행	2	0	0	0	2	6.2
합계	10	8	10	4	32	100.0

마지막으로 기록관리 전문요원으로부터 ③ ‘향후 필요한 업무협력’을 알아보았다(<표 10> 참조). 그 결과, 대부분의 기관에서는 ‘지침 및 매뉴얼에 대한 이해’가 필요하다고 나타났으며, B기관에서는 ‘정기적인 교육을 통한 업무 이해’가 더욱 필요하다고 나타났다. 이러한 결과를 앞서 살펴본 업무협력 내용과 비교해 보면 현재 업무협력이 주로 지침 및 매뉴얼을 이해시키기 위해 진행되고 있지만 처리과 업무담당자들은 여전히 지침과 매뉴얼에 대한 이해를 높여 주기를 바라고 있는 것으로 확인되었다. 이는 실제 업무 수행에 있어 지침 및 매뉴얼과 관련한 이해의 중요성과 더불어 이에 대한 기록관리 전문요원의 강화된 업무협력의 필요성을 함축하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 기록관리 전문요원으로부터 향후 필요한 업무협력

(단위: 명)

항목	A기관	B기관	C기관	D기관	전체	
					빈도(명)	비율(%)
지침·매뉴얼에 대한 이해	4	3	6	5	18	45.0
기록물공개 업무에 대한 이해	4	1	4	1	10	25.0
정기적인 교육 수행	2	4	0	3	9	22.5
기타	0	2	0	1	3	7.5
합계	10	10	10	10	40	100.0

3.3 기록관리 전문요원의 업무 현황

기록관리 전문요원의 공개관리와 관련된 업무 현황을 확인하기 위해, (1) 주기적인 공개재분류, (2) 처리과 의견조회, (3) 공개재분류 심의, (4) 공개관리 관련 교육에 대해서 순차적으로 살펴보았으며, 이에 더해 기록관리 전문요원의 역할에 대해서 추가적으로 살펴보았다.

3.3.1 주기적인 공개재분류

기록관은 「공공기록물법」 제35조제2항에 따라 보유하고 있는 비공개 기록물은 비공개로 재분류된 연도부터 5년마다 공개여부를 재분류해야 한다. 조사대상으로 삼은 7개 기관을 대상으로 ① ‘공개재분류 업무수행여부’를 확인해 본 결과, 모든 기관에서는 5년을 주기로 비공개 기록물에 대한 공개재분류 업무를 수행하고 있었다. 그리고 공개재분류를 수행하고 있는 7개 기관의 ② ‘업무수행방식’을 확인한 결과, 비용 문제로 인해 외부기관의 위탁 없이 기관 자체적으로 수행되고 있었다. 상황이 이렇다 보니 비공개 기록물의 많은 양으로 인해 기록관리 전문요원들은 과중한 업무 부담을 토로하였다.

“공개재분류는 보통 기관 내부에서 계획을 수립하고, 처리과 의견을 취합하면서 업무가 진행됩니다. 올해 공개재분류 대상 건수가 약 9만 건 정도 되는데, 일단 공개재분류 대상목록을 추출한 후 처리과에 전달하는데 한 달 정도 소요되고, 계획수립부터 하면 두 달 정도 소요됩니다.” (C기관)

“공개재분류는 기관 내부에서 기록관리 전문요원이 수행하고 있습니다. 올해는 2만 건 정도 되는데, 혼자서 업무를 수행하기에 공개재분류 건수가 많아서 힘듭니다.” (D기관)

그러나 업무 부담과는 상반되게 소수의 기록관리 전문요원들은 현재 수행되고 있는 비공개 혹은 부분공개 기록물에 대한 재분류뿐 아니라, 이미 공개된 기록물에 대해서도 재분류를 수행할 필요가 있음을 지적하였다. 즉, 그들은 이미 공개된 기록물에 대한 공개재분류도 필요함을 강조하며 대상의 범위 확장을 언급하였다. 그들의 이야기를 직접 들어보자.

“비공개 기록물에 대한 공개재분류도 중요하지만 공개된 기록물에 대한 공개재분류도 중요해요. 예전에는 공공기관에서 생산하는 기록물은 모두 공개하는 것이 원칙이었기 때문에 비공개에 대한 인식이 부족했어요. 요즘은 개인정보나 제3자 관련 등 조심스러운 부분이 많기 때문에 오히려 이미 공개된 기록에 대한 재분류가 필요하다고 생각해요.” (A기관)

“옛날에는 공개·비공개에 대한 개념이 부족하여 비공개해야하는 기록물이 공개되어 있는 경우가 많아요. 이 경우 공개

재분류 차원에서 생각해 볼 필요가 있으며, 공개된 기록물에 대한 공개재분류도 언젠가는 수행해야 한다고 생각해요.” (D기관)

현재 기록관리 전문요원들은 비공개 기록물을 대상으로 공개재분류 업무를 수행하면서 공개재분류 기준서⁴⁾를 작성해야 하는데, 공개재분류 기준서 작성 시 법과 더불어 상급기관에서 제공하는 지침·매뉴얼 및 기관의 「비공개 세부기준」을 참고하여 작성하고 있었다. 그 까닭은 그들이 실제 업무 수행시 타 기관의 구체적인 사례가 직접적으로 도움이 되기 된다고 여기고 있었기 때문이다.

“행정안전부에서 공개·비공개사례를 매뉴얼로 만들어 준 자료를 참고해서 기준서를 작성하고 있습니다. 사실, 저희가 업무를 수행하는데 가장 도움이 되는 자료는 법률이나 지침보다는 사례나 판례 같은 것이 직접적으로 도움이 된다고 생각합니다. 법은 두루뭉술하게 표현되어 있어 조금 더 구체적인 자료가 필요합니다.” (C기관)

“매년 기준서를 작성할 때 여러 자료를 참고하고 있습니다. 제가 생각할 때 관련 법률은 너무 러프하게 되어 있어 디테일한 부분을 참고하기 위해서는 타 기관의 사례를 많이 참고하고 있습니다. 예를 들어 정보공개포털에서 다른 기관의 사례를 참고하거나, 서울시는 보고서를 케이스별로 만들어 제공하고 있기 때문에 이런 자료들을 참고하고 있습니다.” (D기관)

3.3.2 처리과 의견조회

작성된 공개재분류 기준서는 해당 기록물을 생산한 처리과 업무담당자에게 의견조회 및 협의·조정 단계를 거쳐야 하는데, 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 처리과와의 긴밀한 업무협력이다. 그렇다면 실제 현장에서는 ‘처리과의 의견조회’가 원활하게 이루어지고 있을까?

“처리과에서는 아무 생각이 없어요. 항상 대상 기록물을 눈으로 확인하고, 비전자기록물의 경우 문서고에서 찾아보고 의견서를 제출해 달라고 말씀드리는데, 대부분 기록물의 제목만 보고 처리하는 경우가 많아요. 그래도 예전에 비해서는 신경을 써주시는 편이지만 다른 업무가 너무 많다보니 우선순위에 떨어지는 것 같아요.” (A기관)

“기존 업무 양도 많은데 공개재분류 건수도 많다보니 처리과에서 기록물을 실제 확인하고 공개여부를 변경하기가 아무래도 힘들죠. 그래서 대부분 의견 동일으로 처리해서 보내주는 경우가 많아요. 제가 생각할 때에는 공개재분류 건수가 많아서 귀찮고 굳이 본인이 나서서 공개로 전환하기에는 부담스러운 면도 있으니 그대로 유지하려고 하는 거 같아요.” (C기관)

“일단 무관심이 제일 크겠죠? 내용적으로 보면 비공개 유지 성향이 크다고 생각해요. 저는 처리과에서 의견을 제출해주면 다시 한 번 검토해서 정말 공개가 필요한 기록물의 경우 처리과에 다시 보내드립니다. 그럼에도 비공개를 하겠다는 경우가 많습시다.” (D기관)

결과적으로 기록관리 전문요원들은 처리과에서 의견조회 시 적극적으로 수행하지 않는 것으로 판단하고 있었는데, 그 이유는 첫째, 기존의 업무에 추가로 공개재분류 업무를 수행하기 때문에 업무 부담이 과중한 점, 둘째, 공개재분류 대상의 기록물 양이 많은 점, 셋째, 공개재분류 업무에 대한 무관심, 넷째, 해당 기록물에 대한 비공개 유지 성향을 꼽고 있었다.

4) 기준서는 업무단위별 또는 기록물 유형별로 공개 여부 기준을 검토하는 도구로, 기록물 유형, 생산기관, 수량, 제목, 기록물 상세내용, 재분류 결과, 검토의견 및 비공개 대상정보, 생산기관의 의견 등을 기술한다(국가기록원, 2020, p. 15).

3.3.3 공개재분류 심의

처리과 의견조회 시 기록관리 전문요원과 처리과의 의견이 다를 경우 처리과와의 충분한 협의를 통해 조정하거나, 필요시 기록물공개재분류심의회를 구성하여 심의과정을 거칠 수 있다. 또한 이러한 심의과정을 통해 공개재분류 결과의 신뢰성과 객관성을 확보할 수 있기 때문에 『기록물 관리지침』(2020a)에서는 기록물공개재분류심의회에서 심의과정을 거치기를 권고하고 있다. 하지만 ‘기록물공개재분류심의회 운영여부’를 조사한 결과, 7개의 기록관 모두 기록물공개재분류심의회를 운영하지 않고 있었다. 그 이유는 국가기록원의 『기록물 관리지침』(2020a)에 따르면 심의회의 구성·운영은 법적 의무사항 아니며 권장사항이라고 명시해 두었기 때문이었다. 또한 기록관리 전문요원은 특정 상황에 대해 심의회 개최의 필요성을 인지하면서도 심의회 개최가 또 다른 추가 업무가 될 수 있기 때문에 굳이 구성·운영하지 않고 있다고 응답하였다.

“기록물공개재분류심의회는 필수사항이 아니라 권고사항이라 운영한 적이 없어요. 그리고 이번에 공개가 되지 않아도 5년 주기로 공개재분류를 하기 때문에 운영하지 않는 부분도 있어요.” (C기관)

상황이 이렇다보니 공개재분류 시 처리과와 의견 차이가 있거나, 비공개 사유와 타당성의 검토가 필요하거나 공개여부가 애매모호한 경우 심의회의 심의를 통해 공개여부를 확정 할 필요가 있으나 현 상황에서는 이러한 검증과정이 누락된 채 진행되고 있었다.

3.3.4 공개관리 관련 교육 및 기록관리 전문요원의 역할

「공공기록물법」 제13조에 따르면 기록관에서는 기관의 처리과 업무담당자를 대상으로 기록물관리에 대한 교육을 수행해야 한다. 실제 각 기관에서 ① ‘기록물 공개구분 업무에 대한 교육’을 실시하는지 알아보았다. 그 결과, 대부분의 기록관에서는 기록물 공개구분과 관련한 별도의 교육은 실시하지 않고 있었으며, 매년 실시하는 기록물관리 교육 시 관련 내용을 일부 포함하여 언급하는 수준으로 교육을 진행하고 있었다.

“매년 기록물관리 교육 시 공개와 관련된 내용도 포함하여 교육하고 있어요. 어떤 기록물이 공개·부분공개·비공개인지는 솔직히 기록을 생산하는 업무담당자들이 더욱 잘 알기 때문에 그에 대한 가이드만 제공하고, 되도록 기록물이 공개될 수 있도록 교육하고 있어요.” (A기관)

“일 년에 두 번 처리과의 서무를 대상으로 직무교육을 수행하고 있습니다. 이 때, 처리과에서 기록물을 생산·편철·정리·이관하는 것에 대한 교육을 하면서 공개여부 부분을 짚어주는데 따로 기록물 공개만을 위한 교육은 하고 있지 않아요.” (C기관)

그렇다면 ② ‘기록물 공개재분류 업무에 대한 교육’은 실시하고 있을까? 면답에 응한 7개 기관 중 대부분의 기록관에서는 별도의 교육을 실시하지 않고 있었으며, 공개재분류 업무시기에 전화로 안내하거나 공개재분류 시 공문에 안내하는 수준으로 나타났다. 이렇듯 기록물 공개구분 업무와 공개재분류 업무에 대해 소극적인 교육을 실시하는 까닭은 처리과 업무담당자들이 기록관리 전반에 걸쳐 이해가 부족하기 때문에 기록물관리에 대한 전체적인 교육과 더불어 시스템 등에 대한 교육이 우선시될 필요가 있으며, 기록물 공개구분 업무를 따로 교육하거나 강조할 여유가 없다고 판단하고 있었다.

마지막으로 ③ ‘기록물 공개업무와 관련한 기록관리 전문요원의 역할’에 대해 조사하였다. 기록관리 전문요원 스스로가 생각하는 업무 역할과 협력방안은 무엇일까?

“우리는 법령과 제도가 바뀌면 수시로 변경사항을 안내해주고, 지침과 매뉴얼을 알기 쉽게 작성하고 설명해주는 사람이라고 생각합니다. 업무담당자들이 스스로 업무를 수행할 수 있도록 서포트 해줄 수 있지만 업무에 개입하는 것은 안된다고 생각합니다.” (B기관)

“기록물 공개업무, 재분류 업무에 대해 상세하게 안내하고, 자료를 만들어 읽어보라고 제공하고, 교육도 실시해야 합니다. 전체 업무담당자를 대상으로 하기 힘들면 각 부서의 서무들을 대상으로 교육하고 전과교육을 하면 되겠죠? 가장 실질적인 효과가 있는 것은 교육이 아닐까요?” (D기관)

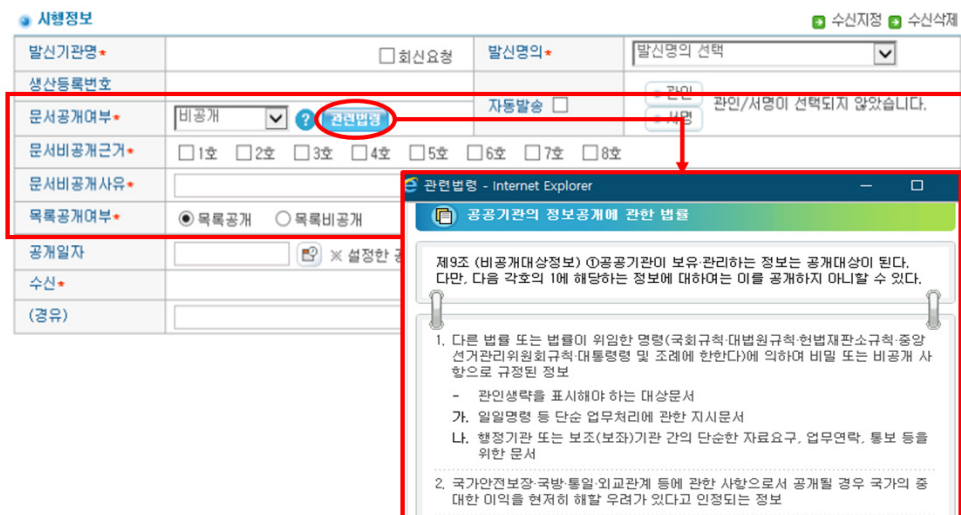
이처럼 기록물 공개업무와 관련하여 기록관리 전문요원이 스스로 여기는 가장 중요한 역할은 판단에 대한 직접적 개입보다는 업무 가이드라인 및 기준을 제시하고 변경사항을 수시로 안내해주는 간접적인 지원체계를 구축하는 것이었다. 이와 유사한 맥락으로 기록물 공개관리 업무 관련 교육을 실시하여 처리과 업무담당자들이 스스로 기록물 공개업무의 중요성을 인지하고 정확하게 판단할 수 있도록 도움을 주는 것이 중요하다고 여기고 있었다.

4. 기록물 공개관리 업무의 문제점 및 개선방안

4.1 기록물 공개관리 업무의 문제점

4.1.1 처리과 공개관리 업무의 문제점

처리과 업무담당자들의 업무행태를 통해 살펴본 기록물 공개관리의 문제점은 네 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 기록물 공개구분 시 부분공개, 비공개 등을 업무담당자가 판단하기 어렵다는 점이다. 처리과 업무담당자는 기록물 생산 시 「정보공개법」에 명시되어 있는 비공개 대상 정보를 적용하여 기록물의 공개여부를 구분하는데 이 과정에서 일부 업무담당자들은 어려움을 느끼고 있었다. 이러한 문제점은 판단할 때 도움을 줄 수 있는 도구나 근거의 부족문제로 연결되는데, 실제 업무시스템을 살펴본 결과, 처리과에서 기록물 생산 시 사용하는 문서생산시스템에서는 <그림 2>와 같이 관련 ‘법령’만이 연동되어 있다.



<그림 2> B기관의 처리과 문서생산시스템 공개여부 비공개 지정 화면

그러나 기본적으로 법령은 구체적인 내용이 다뤄지지 않기 때문에, 이러한 어려움을 해결하기 위해 각 기관에서는 기관의 업무 특성을 반영하여 「비공개 세부기준」을 제공하고 있다. 그러나 「비공개 세부기준」에 대한 인지도가 낮다보니 공개구분 판단시 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 실제 조사대상으로 삼은 7개 기관의 홈페이지를 살펴본 결과, 7개 기관 모두 「비공개 세부기준」을 수립하여 공개하고 있지만 공개관리 업무 수행 메뉴와는 별도로 게시판에 공지하는 방식으로 제공되고 있었다. 이러한 제공방식은 절반에 가까운 처리과 업무담당자가 「비공개 세부기준」의 존재를 모르는 현상의 직접적인 원인이 될 수 있으며, 이러한 「비공개 세부기준」의 몰인지는 결국 앞의 법령 적용의 어려움으로 직결될 수밖에 없다. 즉, 처리과 업무담당자들이 소속기관에서 보다 상세하게 작성한 세부기준의 존재 자체를 모르다보니 더욱 더 법령에 의존하는 행태를 보일 수밖에 없으며, 이는 판단의 어려움으로 연결되었다.

둘째, 공개재분류 업무의 공감대 형성의 부족이다. 처리과에서는 「공공기록물법」 제35조제1항과 「공공기록물법 시행령」 제24조에 따라 기록물의 정리시점과 이관시점에 공개재분류를 수행해야 한다. 그러나 정리시점의 공개재분류는 대부분 수행하지 않고 있었으며, 이관시점에는 절반의 업무담당자만이 공개재분류를 수행하고 있었다. 또한 기록관리 전문요원을 대상으로 실시한 심층면담에서도 공개재분류 시 처리과 의견조화가 원활하게 이루어지지 않고 있다는 의견이 많았다. 이러한 처리과 업무담당자의 무성의한 태도는 결국, 공개재분류의 미실시로 이어지고 있었으며, 설사 실시한다고 하더라도 비공개 기록물을 그대로 유지하고자 하는 수동적 행태로 이어졌다.

셋째, 기록물 공개관리 관련 교육의 부족이다. 처리과 업무담당자를 대상으로 「비공개 세부기준」과 「공개재분류 기준」에 대한 교육의 이수여부를 살펴본 결과, 소수의 처리과 업무담당자를 제외하고는 교육을 받은 적이 없었다. 또한 기록관리 전문요원을 대상으로 한 심층면담에서도 기록물관리 전체과정을 중심으로 한 교육은 실시하고 있었으나, 「비공개 세부기준」에 대한 교육은 “잠깐 언급되는 수준에 불과하다”고 응답하였다. 상황이 이렇다보니 대부분의 기관에서는 공개재분류 시 업무담당자를 대상으로 업무알림(공문) 또는 유선상으로 개별적으로 안내하는 것이 보편적인 모습으로, 체계적인 교육은 거의 수행되지 않고 있었다.

넷째, 기록관리 전문요원의 업무협력 부족의 문제이다. 처리과 업무담당자를 대상으로 한 설문조사에 따르면 기록관리 전문요원의 업무협력은 분명 수행되고 있으며, 그중에서도 ‘지침 및 매뉴얼에 대한 이해’ 관련 업무협력이 존재한다고 응답하였다. 그럼에도 불구하고 처리과 업무담당자들은 향후 필요한 업무협력으로 ‘지침 및 매뉴얼에 대한 이해’라고 응답하고 있어 지침 및 매뉴얼의 내용에 대한 보다 체계적인 교육이 필요함을 확인할 수 있었다.

4.1.2 기록관 공개관리 업무의 문제점

기록관리 전문요원이 공개관리 업무를 수행하는 과정에서 나타나는 문제점은 다음 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 공개재분류 기준서 작성 시 참고자료가 부족하다는 점이다. 기록관리 전문요원은 공개재분류 업무 시 관련 법령, 기준, 매뉴얼을 참고하여 업무를 수행하고 있었지만, 심층면담을 실시한 결과, 실제 업무 시에는 상급기관에서 제공해주는 기준 및 매뉴얼 외에도 다른 기관의 사례나 보고서 등을 직접 조사하여 실제 업무에 적용하다 보니 또 다른 업무의 과중함으로 이어지고 있었다.

둘째, 유명무실한 기록물공개재분류심의회 운영의 문제이다. 국가기록원의 『기록물 관리지침』(2020a)과 『기록물 공개재분류 실용매뉴얼』(2009)에서 언급되어 있는 것처럼 기록물공개재분류심의회가 필수사항이 아니다보니 유명무실한 상태로 운영되고 있었다. 실제 조사대상으로 삼은 7개 기관에서도 ‘필수사항이 아니라서’라는 이유로 기록물공개재분류심의회를 운영하고 있는 기관은 단 한 곳도 없었다. 그러다보니 공개재분류 시 처리과와 의견 차이가 있거나, 공개여부가 애매모호한 경우 기록물공개재분류심의회를 통해 공개여부를 확정 할 필요가 있다고 판단하면서도 선택사항이라는 항목을 근거삼아 검증과정을 생략한 채 진행하고 있었다.

셋째, 공개재분류를 위한 인력 부족의 문제이다. 현재 기록관에서 수행 중인 공개재분류 업무의 경우 담당자에

비하여 검토대상 기록물이 너무 많고, 그렇다보니 오히려 공개재분류 업무가 형식적으로 진행되는 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 기록관리 전문요원들은 기록물 공개관리에 관한 법령 및 기준이 제대로 정립되기 이전에 공개된 기록물 중 비공개되어야 할 기록물이 있음을 지적하면서 이미 공개된 기록물에 대한 재분류 작업 역시 필요하다고 응답하였다. 이와 같은 필요성에 의해 향후 공개기록물에 대한 공개재분류 작업까지 이루어진다면 기록관리 전문요원의 업무가 보다 과중해 질 것은 자명한 일이라 할 수 있다.

4.2 기록물 공개관리 업무의 개선방안

지금까지 처리과와 기록관 단위에서 수행되고 있는 기록물 공개관리 업무의 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제들은 단기간에 해결될 수 있는 문제도 있지만 대부분은 여러 주체에서 체계적이고 지속적인 노력을 수행하였을 때 비로소 해결될 수 있다. 지금부터는 기록물 공개관리 업무가 수행되고 있는 지방자치단체의 기관 내부에서 행해져야 하는 자구적인 노력과 더불어 기관 외부에서 지원되어야 할 노력으로 구분지어 살펴보고자 한다.

기관의 내부에서 수행되어야 하는 노력 중 가장 중요하고 시급한 노력이 처리과 업무담당자를 대상으로 한 기록물 공개관리 교육의 실시이다. 기록물의 공개여부가 결정되는 최초의 단계인 기록물 공개구분에서부터 공개재분류 시 의견조회까지 기록물 공개관리 업무에서는 처리과 업무담당자의 역할이 매우 중요하다. 따라서 처리과 업무담당자가 수행하는 기록물 공개구분 시 판단의 기준이 되는 법령에 대한 교육과 더불어 개별 기관이 수립한 「비공개 세부기준」, 공개재분류에 대한 전반적인 교육이 필수적으로 실시되어야 한다. 이러한 처리과 업무담당자를 대상으로 한 교육을 통해 각 단계별 기준에 대한 이해와 더불어 기록물 공개관리에 대한 중요성을 인지하게 된다면 기록물 공개구분 뿐 아니라 기록관의 공개재분류 시에도 적극적인 의견조회가 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 앞서 살펴본 기록관리 전문요원의 면담결과에 따르면 기록관리 전반에 관한 교육이 주를 이루고 있는 현 상황에서 특정 세부 주제, 즉, 기록물 공개관리만을 테마로 한 교육을 실시하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 기록관리 전반에 대한 교육과 더불어 다양한 주제별 교육프로그램을 추가로 운영할 것을 제안하고자 한다. 기록관리 전반에 대한 교육은 기록관리 전문요원이 주관하되, 주제별 교육프로그램을 외부강사가 진행하는 특강형식으로 운영하면서 세부주제 중 하나로 기록물 공개관리를 다룬다면 기록관리 전문요원의 업무적 부담도 줄일 수 있을 것이다.

둘째, 각 기관에서는 기록물 공개관리 업무를 보다 용이하게 수행할 수 있도록 시스템의 지원이 필요하리라 판단된다. 특히, 현재 처리과에서 공개구분 업무 수행 시 활용하는 업무시스템 화면에서는 법령만 연계되어 있으며, 「비공개 세부기준」은 각 기관의 홈페이지에 별도의 메뉴로 제공하고 있어 처리과 업무담당자들이 「비공개 세부기준」에 대한 인식 자체를 가지기 어려운 구조였다. 따라서 「비공개 세부기준」을 법령과 함께 동일한 화면에서 제공함으로써 업무 수행 시 즉각적으로 참고할 수 있도록 시스템의 보완 및 개선이 시급하다. 또한 단순히 기준만을 제공하여 판단을 오롯이 처리과 업무담당자의 몫으로 넘기기 보다는 반복적인 업무가 수행되는 행정업무의 특성을 반영하여 전년도에 생산된 관련 기록물들이 어떤 공개구분 처리가 되었으며, 그 사유는 무엇인지를 함께 보여준다면 훨씬 더 업무적 부담을 줄여줄 수 있으리라 생각된다.

나아가 기관 자체적으로 해당 기관의 업무 성격을 고려하여 처리과별·업무유형별로 「비공개 세부기준」을 수립하고 있지만 이와 더불어 기관 내 사례들을 축적하여 업무특성이 반영된 사례집을 제작하여 배포하는 작업이 필요하다. 이 때, 행정안전부에서 매년 발행하는 『정보공개 연차보고서』 등을 활용하면 처리과 업무담당자와 기록관리 전문요원에게 보다 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이라 기대된다. 특히 기록관리 전문요원이 공개재분류 기준서 작성 시 참고자료가 부족하다보니 실제 업무에 적용할 수 있는 각종 사례들을 개별적으로 수집하는 행태를 떠올려 본다면 기관 내의 각종 사례의 축적작업은 매우 시급해 보인다.

한편, 기관의 외부에서 행해져야 하는 노력으로 가장 중요한 것이 매뉴얼의 강화작업이다. 업무 가이드라인의

중요성은 선행연구들에서도 매우 중요하게 강조되는 부분으로, 이는 국가기록원의 역할 강화로 자연스럽게 연결된다. 현재, 공개관리 업무와 관련하여서는 처리과와 기록관 모두 국가기록원에서 제공하는 지침 및 매뉴얼을 가장 적극적으로 활용하고 있기 때문에, 국가기록원에서는 매뉴얼에 업무수행에 필요한 내용을 구체적으로 명시해 줄뿐 아니라 해당 업무에 대한 중요성을 강조할 필요가 있다. 가령, 기록물공개재분류심의회의 운영은 의무사항 아니며 권장사항이기 때문에 모든 기관에서 현재 운영되지 않고 있는데, 이러한 문제는 지침의 개정으로 해결될 수 있다. 이러한 굳건한 지침의 마련은 관련 업무에 힘을 실어줌으로써 과중한 업무 부담에 시달리고 있는 기록관리 전문요원들을 위한 인력지원의 근거가 될 수 있을 것이다. 이처럼 지침의 강화작업을 위해 국가기록원이 보다 적극적으로 노력한다면 공개관리 업무가 보다 효율적으로 운영될 수 있을 것이다.

5. 결론

국민의 알 권리가 강조됨에 따라 공공기관에서 생산하여 보유·관리하고 있는 기록물을 최대한으로 공개하기 위한 업무절차가 체계화되고 있다. 특히, 기록물 공개관리라 불리는 공공기관의 업무절차는 기록물 공개원칙에 따라 기록물을 최대한 공개하고 비공개 대상 정보를 최소화하며, 설사 비공개 기록물로 결정되었다더라도 주기적으로 재분류하여 공개가능성을 확인하는 총체적인 과정을 의미한다. 이러한 일련의 과정에는 수많은 처리과 업무담당자와 기록관의 기록관리 전문요원이 개입되어 있으며, 결국 두 주체의 적극적인 역할수행과 협력적이고 적절한 업무분담이 담보되었을 때 비로소 공공기관의 효율적인 기록물 공개관리 업무수행이 담보될 수 있다.

그러나 관련한 국내 선행연구들을 살펴본 결과, 기록물 공개관리에 대한 논의가 기록관의 공개재분류 과정에만 집중되어 있는 상황을 직시하면서 기록물 공개관리에 대한 충분한 이해를 돕기 위해 확장된 연구범위의 논의가 이루어질 필요가 있음을 인지하였다. 이러한 배경에서 수행된 본 연구는 공개관리 개념에 포함된 전반적인 업무과정을 이해하고, 나아가 이러한 업무수행 과정에 근거한 일련의 문제점을 파악해 봄으로써 공공기관에서 공개관리를 적극적으로 수행하기 위한 발판을 마련하고자 하는 목적에서 이루어졌다. 비록 한정된 기관을 사례로 하여 정형화된 문항에 대한 데이터를 수집함으로써 전체적인 과정을 개괄적으로 그려내는데 논의가 집중되었다는 한계를 가지지만, 업무과정을 순차적으로 살펴보고 그에 따른 문제점을 짚어 보았다는 측면에서 의의를 갖는다고 할 수 있다.

본 연구의 결과가 기록물 공개관리의 일련의 업무과정을 이해하고, 업무과정을 기반으로 한 문제점을 확인함으로써 향후 처리과와 기록관의 업무 협력을 촉진하는데, 나아가 공개관리 업무를 둘러싼 기록관 현장의 문제를 해결하는데 긍정적으로 기여할 것으로 기대된다. 앞으로 처리과 업무담당자와 기록관리 전문요원을 대상으로 한 보다 심도 깊은 논의들이 후속연구에서 다뤄질 필요가 있겠지만, 본 연구에서 제시한 지방자치단체의 자체적인 노력과 더불어 국가기록원의 실질적인 업무지원을 통해 궁극적으로 국민의 알 권리가 보다 증진되기를 기대한다.

참고문헌

- 국가기록원 (2009). 기록물 공개재분류 실용매뉴얼: 기록관 편. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원 (2020a). 기록물 관리지침(공통 매뉴얼). 대전: 국가기록원.
- 국가기록원 (2020b). 기록물 공개관리 업무 - 제1부: 기록물 생산부서 및 기록관(v1.2). 대전: 국가기록원.
- 송재혁 (2013). 비공개기록물의 공개 재분류 활성화 방안에 관한 연구. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원, 기록물관리학과.
- 신성혜 (2009). 기록물의 공개 재분류 효율화 방안. 석사학위논문. 원광대학교 대학원, 사학과.

- 안규서 (2017). 교육청 기록관의 공개 재분류 제도 연구. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원, 기록물관리학과전공.
- 안지현 (2006). 비공개 기록의 관리와 활용에 관한 연구. 기록학연구, 13, 135-185.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2006.13.135>
- 양정봉 (2006). 기록물관리기관의 정보공개제도에 관한 연구. 석사학위논문. 충남대학교 대학원, 기록물관리학과전공.
- 이원규 (2005). 행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제. 기록학연구, 12, 81-135.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2005.12.081>
- 조영삼 (2009). 기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안. 기록학연구, 22, 77-114.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2009.22.077>
- 행정안전부 (2020). 2019 정보공개 연차보고서. 세종: 행정안전부.
- Article 19 (2016). The public's right to know: principles on right to information legislation. London: Article 19
- UN (1948). Universal declaration of human right. <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>

[관련 법령]

- 공공기록물 관리에 관한 법률
 공공기관의 정보공개에 관한 법률

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Ahn, Ji Hyun (2006). A study on management and utilization of non-disclosure records. The Korean Journal of Archival Studies, 13, 135-185.
- Ahn, Kyu Seo (2017). A study on access reclassification systems of education office's records center. Unpublished master's thesis, The Graduate School of ChungAng University the Department of Record & Archives Management Science, Korea.
- Lee, Won Kyu (2005). Operative challenges in releasing administrative information and records. The Korean Journal of Archival Studies, 12, 81-135.
- MOIS (2020). 2019 Information disclosure annual report. Sejong: Ministry of the Interior and Safety.
- NAK (2009). Records reclassification in practical manuals: Part of the archives. Daejeon: National Archives of Korea.
- NAK (2020a). Records management guidelines(common manual). Daejeon: National Archives of Korea.
- NAK (2020b). Disclosure of public records part 1: Records creators and records centers version 1.2. Daejeon: National Archives of Korea.
- Shin, Sung Hye (2009). An efficient method of improving access re-review of records. Unpublished master's thesis, The Graduate School of Wonkwang University the Department of Archival Science, Korea.
- Song, Jae Hyuk (2013). A study on the reclassification of non-disclosed records. Unpublished master's thesis. The Graduate School of ChungAng University the Department of Record & Archives Management Science, Korea.
- Yang, Jung Bong (2006). A study on the information opening to the public of records control institutions. Unpublished master's thesis. The Graduate School of Chungnam National University the Department of Archival Science, Daejeon, Korea.
- Zoh, Yuong Sam (2009). The promotion state and measures to improve the record information disclosure system. The Korean Journal of Archival Studies, 22, 77-115.

[Related laws]

- Public Information Disclosure Act.
 Public Records Management Act.