

정보부존재 해결방안으로서 기록 생산단계 강화방안 연구*

A Study on Strengthening Records Management as a Solution to the Nonexistence of Information

권 현 진 (Hyeon Jin Gwon)**

이 영 학 (Young Hak Lee)***

목 차

- | | |
|------------------|-------------------------------------|
| 1. 서론 | 4. 정보부존재 해결방안으로서 기록
생산단계 강화방안 탐구 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 결론 |
| 3. 국내 정보부존재 현황분석 | |

<초록>

본 연구는 기록부존재 현상이 정보부존재로 이어지는 점에 주목했다. 기록의 분실·훼손·방치·무단파기·오분류·보존기간 하향 책정 등으로 인한 기록부존재 현상을 해결하기 위해선 기록 생산단계에서부터 철저한 기록관리가 이루어져야 함을 주장하였다. 이를 통해 정보부존재가 발생하지 않을 수 있고, 정보부존재가 발생하더라도 왜 정보부존재인지에 대한 설명도구로서 쓰일 수 있을 것이라 기대한다.

주제어: 정보부존재, 기록부존재, 기록 생산단계

<ABSTRACT>

As nonexisting information affects actual information release rate, the study noted that the absence of records leads to the "nonexistence of information." Therefore, in this research, it was argued that records management should be thoroughly controlled from the stage of record production to solve problems such as the loss/damage/neglect/destruction/misclassification/reduction of preservation periods and more. Through the management from the production stage, it is expected that the nonexistence of information problem will not occur and can be used as a tool for a demonstration of why the nonexistence of information exists even if such information occurs.

Keywords: Nonexistence of information, absence of records, stage of records production

* 본 논문은 권현진의 석사학위논문 『정보부존재 입증도구로서 기록 생산단계 강화방안 연구』(2018)을 요약·수정한 것임.

** 한국의국어대학교 대학원 정보·기록학과 석사(aeiou266@hanmail.net) (제1저자)

*** 한국의국어대학교 대학원 정보·기록학과 교수(youhlee@hanmail.net) (교신저자)

■ 접수일: 2018년 10월 24일 ■ 최초심사일: 2018년 11월 8일 ■ 게재확정일: 2018년 11월 20일

■ 한국기록관리학회지 18(4), 25-43, 2018. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2018.18.4.025>>

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

지난 세월호 참사 당일 박근혜 전 대통령의 당일 행적과 관련된 정보공개소송 항소심 과정에서 몇 년간 주요 국정에 관한 기록이 만들어지지 않았음을 알 수 있었다. 당시 대통령경호실은 1년 4개월 여 동안 자체 생산·접수한 정보의 목록을 작성하지 않았고 이에 대한 자료가 없어 '기록이 없다', '등록 안하는 것이 관행'이라고 답하였다. 이는 「공공기록물관리에 관한 법률」(이하 「공공기록물법」) 제16조에서 명시하고 있는 기록물의 생산의무와 「대통령기록물 관리에 대한 법률」(이하 「대통령기록물법」) 제7조와 8조에 따라 대통령의 직무수행과 관련된 기록물들을 남겨야 한다는 법조항을 정면으로 무시한 것이었다. 하지만 현행법상으로 기록을 남기지 않는 것에 대해 법적으로 처리하기는 힘들었다.

이러한 기록부존재는 정보부존재의 주요 원인이다. 정보부존재는 정부를 불신하게 만드는 조건으로 특히 권력기관이나 정부기관이 설명책임성에 대해 가볍게 생각하면 조직 내부의 통제뿐만 아니라 민주주의에도 큰 걸림돌이 된다. 정보부존재 문제는 왜 부각이 안됐던 것일까?

앞선 연구에 의하면, 2011년 10월 「정보공개법」 시행령 개정의 영향으로 '정보부존재'가 「정보공개법」 제9조에 따른 8가지의 비공개 사유에서 제외되면서 '정보부존재'가 '비공개율' 산정에서 제외되어 통계적으로 파악되지 않았기 때문이다(김유승 외, 2015). 이에 덧붙여 본 연구에서는 현재 '정보부존재'에 대한 법적인 제

재가 없고 '처리기준' 형식의 관련 지침도 모호한 표현이며 담당 공무원의 해석에 따라 입장 차이도 커서 정보부존재 통지의 남용과 일탈이 이루어지고 있다는 점에 주목했다.

게다가 '정보부존재'는 불복방법 중 비교적 간단한 이의신청이 불가능하고 행정쟁송으로 다룰 수밖에 없다. 대법원의 판례(대판 2010두18918)에 따르면, '해당 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 것이라는 개연성에 대한 입증책임'을 청구인이 해내야 하지만 그 개연성을 입증하는 거의 불가능에 가깝다.

이에 본 연구는 정보부존재에 대한 해결방안으로서 기록 생산단계에 대한 강화방안을 대상으로 제시함을 목적으로 한다. 기록 생산단계부터 체계적인 기록관리가 이루어진다면, 기록의 분실·훼손·방치·무단파기·오분류·보존기간 하향 책정 등으로 인한 기록부존재 현상을 해결하는 데 도움이 될 것이다. 또한 정보부존재를 근거로 공개 거부할 경우 공공기관은 요청된 정보를 찾기 위하여 충분히 검색을 하였고, 정보를 성실하게 관리해왔다는 설명책임성을 다할 수 있다. 청구인 입장에서는 공공기관에서 해당 정보를 보유할 것이라는 입증할 수 있는 기본적인 도구로서 쓸 수 있다.

1.2 연구범위와 방법

본 연구에서는 정보부존재 문제가 주로 기록부존재에서 발생한 것으로 파악하여 생산단계에서의 체계적인 기록관리를 통해 해결하고자 다음과 같은 연구를 진행하였다. 첫째, 정보부존재에 대한 개괄적인 내용을 문헌연구, 사례조사, 홈페이지 조사를 통해 파악했다. 국내 현

황분석의 이해를 돕기 위해 정보부존재 처리 절차와 유형, 관련판례도 정리했다.

둘째, 중앙행정기관과 지방자치단체로 구분하여 정보공개청구와 문헌연구로 2014~2017년도 국내 현황을 파악했다. 해외사례는 윤채원의 논문에서 자세하게 분석하고 있어 그 내용은 생략하였다. 현황분석을 통해 현재 우리나라 정보부존재의 문제점을 도출했다.

셋째, 도출해낸 정보부존재의 문제점들을 현실적으로 해결할 수 있는 방안을 국가기록관리 혁신T/F(이하 혁신T/F) 활동과 관련된 정보원, 실무자를 대상으로 하는 인터뷰 내용을 바탕으로 제안했다.

1.3 선행연구 검토

사실 정보부존재 문제는 기록관리의 부실에서 비롯되었지만, 그간의 연구 성과가 정보공개제도 한쪽에만 기대어 진행되어 온 측면이 있다. 지금까지 정보부존재와 관련된 연구는 주로 법학이나 행정학에서 집중하여 접근해왔으며 이마저도 상당히 미흡한 실정이다. 특히 2011년 『정보공개법』 개정으로 인해 정보부존재에 대한 처리규정이 생기면서 그동안 비공개정보로 취급되었던 정보부존재가 더 이상 비공개정보로 취급되지 않으므로 이에 대한 논의가 좀 더 필요하다.

개정 이후엔, 김유승, 최정민(2015)이 정보부존재와 관련한 실증연구가 거의 전무한 상황에서 정보부존재의 유형과 내용을 분석하고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시했다. 비공개 사유에서의 정보부존재 제외가 정보공개율과 비공개율에 큰 영향을 주었음을 밝혀냈으며, 이에 대한 개선방안을 제안했다는 점에서 의의가 있다.

윤채원(2015)은 우리나라 광역자치단체를 중심으로 2012~2014년도 정보부존재의 실태현황을 정보공개청구로 검토한 결과, 정보부존재의 처리건수가 해마다 높아지는 양상을 파악했다. 그리고 정보부존재 사유로 ‘청구된 정보를 공공기관이 생산·접수하지 않는 경우’가 절대적으로 많음을 알아내었다.

기록부존재와 공공기관의 설명책임성에 대해 강조한 연구로 설문원(2018)은 ‘공공업무의 철저한 기록화’를 통해 기록부존재 문제를 해결할 수 있음을 강조하면서 그 방법으로 기록평가제도의 재설계를 주장하였다.

정보부존재 관련 개념 정립에 대한 연구로 김봉철(2014)은 정보공개법에서 ‘공개대상 정보’의 개념을 해당 기관이 보유·관리하는 정보라고 명명한 것에 대해 문제를 제기했다. 정보공개법과 공공기록물법의 입법목적을 고려한다면, 공개대상이 되는 정보의 범위를 좀 더 확대할 필요가 있다는 주장을 제기했다.

정보부존재 운영상의 문제를 다룬 연구로 윤광석, 김현성(2010)은 정보부존재 문제에 대해 문헌분석, 사례분석, 인터뷰 조사, 설문조사를 실시한 결과, 정보부존재 문제가 정보공개제도의 발전을 저해하고 있음을 지적하였다. 이를 개선할 수 있는 방안으로 정보부존재 여부에 대한 점검항목을 행정안전부에서 매년 실시하는 정기점검에 추가할 것을 주장했다.

공무원의 정보부존재 결정 배경에 대한 연구로 임진희, 이준기(2010)는 첫째, 추출하기 어려운 데이터세트인 경우, 둘째, 제공하기 꺼려지는 경우, 셋째, 업무정보관리체계와 청구자가 요청한 정보체계의 불일치로 인한 가공의 노력이 필요한 경우, 넷째, 청구 건과 기록정보가 매

칭되지 않은 경우 등이 있음을 알아냈다.

정보부존재 구체절차에 대한 문제를 다룬 연구로 조성규(2015)는 정보부존재를 협의의 소익 관점에서 각하사유로 보고 있는 판례 입장에 대한 재검토 필요성을 제기했다.

2. 이론적 배경

2.1 정보부존재 정의 및 변천

‘정보부존재’는 어원 그대로 정보가 존재하지 않는 상태를 말한다. 보통 정보부존재 통지는 공공기관으로 정보공개청구가 있었으나 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보인 경우에 내린다. 여기서, 「정보공개법」상 ‘정보’는 일반적인 의미의 ‘정보’와 다르다. 정보공개청구 대상으로서 ‘정보’의 의미는 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보’로 한정한다. 따라서 공공기관이 민감한 정보를 고의 또는 과실로 미생성·폐기·멸실한 경우라도 정보공개 의무로부터 면책될 수 있는 여지가 있다. 또한 원칙적으로 공공기관은 정보를 생성·복원·가공하여 공개할 의무가 없다. 청구된 내용과 관련된 정보가 있다하더라도 그 정보를 바탕으로 새로운 정보를 생성하거나 폐기된 정보를 복원하는 것 등을 요구할 수 없다.

하지만 실제 공공기관의 정보공개청구 처리절차에 따른 ‘정보부존재’는 법제처에서 정의하고 있는 ‘정보부존재’의 의미보다 넓다. 2017년 서울시 정보공개업무 매뉴얼에 따르면, 정보부존재의 유형을 공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우, 정보를 취합·가공해

야 하는 경우, 「공공기록물법」 등의 보존연한 경과로 폐기된 경우, 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우 등으로 구분하고 있다. ‘공공기관이 보유·관리하는 정보’이더라도 청구인이 내용을 특정하게 청구하지 않는 이상 부존재로 처리할 수 있는 것이다.

여기서 ‘내용을 특정하게 청구한다’라는 개념이 모호할 수 있다. 판례에 따르면, 국민 개개인이 공공기관 내 정보의 구체적인 표목이나 작성 매체를 자세히 알 수 없음을 비추어 일반인 관점에서 공개 대상 정보의 대략적인 내용을 알 수 있는 경우라면 ‘정보가 특정되었다’고 보았다(서울행법 2006구합20716). 하지만 이 기준이 매우 애매하여 기관의 업무 담당자마다 제각기 다른 점이 한계이다.

‘정보부존재’라는 용어는 현재 「정보공개법」에 명시되어 있지 않고 「정보공개법 시행령」에 정보가 부존재하는 상황에 대한 처리 규정만을 명시하고 있다. 2011년 10월 이전까지 정보부존재는 비공개 사유에 포함되어 ‘비공개’로 처리되었으나, 「정보공개법 시행령」에 정보부존재에 관한 처리규정이 신설되면서 정보부존재는 비공개사유에서 빠지고 ‘일반민원’으로 처리되었다. 이에 대해 법제처는 ‘보유·관리하고 있지 않은 정보’에 대한 처리규정 부재(不在)를 지적하며, <표 1>과 같은 상황에 대응하기 위해 신설했다고 밝혔다.

이와 같은 배경에서 생겨난 정보부존재 신설규정은 각 이해당사자의 측면에서 불필요가 있다. 긍정적으로 해석하면 다음과 같다. 공공기관의 입장에서는 청구인이 공익적 정보취득의 목적이 아닌 사적인 이해관계의 해소를 목적으로 정보공개청구를 남용하는 경우, 정보부

〈표 1〉 정보부존재 처리규정 신설이유

<p>A. 공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구 또는 반복하여 같은 정보의 공개를 요구하는 공개청구 등의 경우 처리절차 부재</p> <p>B. 정보공개 청구로 보기 어려운 청구를 받은 경우로 「민원사무처리에 관한 법률」에 따라 처리할 수 있는 경우 민원이첩 방법 부재</p> <p>C. 정보공개 결정의 통지를 받은 자가 정당한 사유 없이 다시 같은 정보공개 청구를 하거나 공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구를 반복하여 하는 경우 등에는 이를 종결 처리 방법 부재</p>

존재 처리를 통해 보다 업무 진행을 수월하게 진행할 수 있을 것이다. 청구인의 입장에서도 진정·질의·건의 등의 정보공개 청구는 민원의 성격이 짝으므로 정보공개 처리절차보다 민원으로 이첩하여 처리하면 좀 더 신속하고 정확한 답변을 얻을 수 있을 것이다.

반면, 부정적으로 해석하면 다음과 같다. 공공기관이 ‘정보부존재’ 처분을 통해 정보공개에 비협조적으로 나올 경우 혹은 불순한 의도의 무단폐기가 행해지는 경우 등을 막기 어렵다. 이런 상황이 발생한다면 청구인은 다른 방식으로 해당 정보를 얻고자 노력해야 하는 불필요한 비용과 노력을 수반해야 할 것이다.

2.2 정보부존재 유형구분

“~에 대한 기관의 입장을 알고 싶습니다.”

위와 같은 취지의 정보공개청구 내용에 대한 처리방법이 문제가 된다. 현재 많은 공공기관은 ‘민원사무’로 처리하기도 하고 ‘정보부존재’로 판단하기도 한다. 이렇듯 ‘정보부존재’에 대한 개념이 혼잡하여 그 유형구분도 명확하지 않는 실정이다.

「정보공개법 시행령」 제6조제3항, 4항에 따르면, 위와 같이 민원성격이 짝은 청구내용은

정보부존재가 아닌 진정·질의·제안 등 ‘민원사무’로 분류하도록 되어있다. 그 외의 것이 ‘정보부존재’다. 2012년 행정안전부에서 배포한 「정보부존재 처리 기준 및 절차」에 따르면, 우리나라 정보부존재의 유형은 처리기준에 따라 크게 네 가지로 구분한다.

정보부존재의 유형은 첫째, 공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우, 둘째, 정보를 취합·가공해야 하는 경우, 셋째, 「공공기록물법」 등의 보존연한 경과로 폐기된 경우, 넷째, 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우로 구분한다.

2.3 정보부존재 통지에 대한 공공기관과 청구인의 ‘입증책임’

‘입증책임’의 핵심은 권리를 주장하는 자가 권리의 존재 사실을 증명해야 한다는 것이다. 따라서 정보부존재의 경우, 청구인은 “정보가 존재한다”라고, 공공기관은 “정보가 부존재한다”라고 주장할 것이다. 이럴 경우, 입증책임은 정보를 제공받을 권리를 주장하는 청구인이 증명해야 한다.

판례에 따르면 여기서 입증의 정도는 그러한 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 증명할 정도이다(대

판 2006두20587). 청구인과 행정청의 관계가 동등관계가 아닌 권력관계임을 미뤄봤을 때, 청구인이 이 개연성을 입증하기란 상당히 힘들다. 사실 정보부존재 통지를 내릴 때 공공기관은 정보부존재의 근본적 원인에 대해 구체적인 설명을 제공할 의무가 있다. 그러나 실제로 그렇지 않은 경우가 많아 이런 경우에 청구인은 쟁송 취하를 하거나 여러 부서에 정보공개를 청구하며 자료의 보관 여부를 확인하여 증명하는 방법을 택할 수밖에 없다. 정보목록의 작성과 비치, 메타데이터 개발이나 검색 도구 등의 여러 기록정보서비스 제반시설이 부족한 환경 아래, 청구인이 공공기관에서 해당 정보를 보유할 것이라는 개연성을 입증해내긴 거의 불가능에 가깝다.

만약 청구인이 해당 공공기관이 정보를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성을 증명했음에도 행정청이 정보가 부존재하다고 주장할 경우, '정보공개를 거부할 권리'를 주장하는 행정청이 정보부존재의 사유에 대해 입증책임을 가진다. 예를 들어, 만약 공개를 구하는 정보가 한 때 보유·관리했으나 그 문서 등이 폐기되어 더 이상 존재하지 않게 된 것이라면 그 정보를 더 이상 보유·관리하고 있지 아니하다는 점에 대한 입증책임을 폐기 당시 찍은 사진과 같은 증거로 공공기관에서 저야 하는 것이다(대판 2003두12707).

결과적으로 정보부존재에 대한 입증책임은 공공기관에서의 기록관리가 체계적으로 이루어져서 정보에 관한 기록이 잘 보유·관리되어 검색이 가능해야 한다. 『정보공개법』의 취지상,

공공기관의 정보공개업무에는 적극적인 정보공개뿐만 아니라 정보의 보존·관리 및 검색을 충실히 할 의무, 정보가 존재하지 않는다는 사실에 대한 입증책임까지도 포함된다고 할 수 있다는 점에 미루어보았을 때 이에 대한 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 국내 정보부존재 현황분석

지난 20년간 정보공개 수요는 지속적으로 증가했다. 국민들의 정보공개 요구가 점점 많아진 만큼 행정기관에서도 그에 상응하는 응대를 해주었는지 파악하는 게 정보공개제도 만족도의 중요한 척도가 될 것이다. 이를 위해선 우선 정보공개율을 파악해야 하지만 2011년 이후 정보공개연차보고서에 정보부존재 통계가 집계되지 않았으므로, 정보공개청구를 통해 정보부존재 통계를 알아볼 필요가 있었다. 그동안 정보부존재 문제가 지속적으로 제기되어 온 만큼 실제 현실에서도 문제해결을 위한 노력이 지속되고 있는지 중앙행정기관과 지방자치단체를 중심으로 확인해보고자 한다.

3.1 중앙행정기관의 정보부존재 현황분석

정보공개청구 결과, 2014~2017년까지 4년간 53개 중앙행정기관¹⁾ 부존재처리 현황은 총 11,973건으로 연도별로는 2014년 1,879건, 2015년 2,587건, 2016년 3,180건, 2017년 4,327건으로 매년 지속적으로 증가했음을 알 수 있었다. 해마

1) 감사원, 개인정보보호위원회, 경찰청, 고용노동부, 공정거래위원회, 과학기술정보통신부, 관세청, 교육부, 국가보

다 증가하는 정보공개청구 건수를 고려하여, 정보공개청구 총 건수 대비 부존재 건수를 백분율로 파악해도 2014년 7.41%, 2015년 7.26%, 2016년 7.45%, 2017년 8.48%로 대체적으로 정보부존재 건수가 증가하는 추세를 확인할 수 있었다. 심지어 비공개건수와 비교했을 때도 계속해서 전체 비공개 건수보다 부존재 건수가 많이 발생하고 있음을 알 수 있었다.

이렇게 점차 증가하는 정보부존재를 줄이기 위해선, 정보부존재가 어떤 사유로 인해 결정되는 것인지 살펴볼 필요가 있다. 분석해 본 결과, 정보부존재의 통지 사유로 압도적인 비중을 차지한 것은 2014년 1,094건(58.2%), 2015년 1,654건(63.9%), 2016년 1,971건(62.0%), 2017년 2,256건(52.13%)로 '공공기관이 청구

된 정보를 생산·접수하지 않은 경우'였다. 사실, '생산·접수되지 않음'이라는 건 굉장히 많은 내용을 내포하고 있다. 실제로 '정보부존재' 통지가 내려지는 경우는 대부분 진정·질의·제안과 같은 민원성격의 청구인 경우가 많으며, 아직 대다수 기관에선 이를 '생산·접수되지 않았음'으로 '틀에 박힌 문구'처럼 쓰는 경우가 많음을 고려해야 한다. 또한 관료조직은 문서주의 성격이 강하므로 정보가 생산되지 않았다기보다는 생산했으나 등록을 하지 않은 경우가 많을 것이다. 그밖에 생산단계에서부터 관리가 체계적으로 이루어지지 않아 분실·훼손·방치·무단파기 등의 사유도 '공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우'에 해당된다.

〈표 2〉 연도별 중앙행정기관 정보부존재 증가추세

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017
정보부존재 건수	1,879	2,587	3,180	4,327
정보공개청구 총 건수	25,356	35,626	42,666	51,055
부존재 건수/총 건수(%)	7.41	7.26	7.45	8.48

〈표 3〉 연도별 중앙행정기관 정보부존재·비공개 건수 비율 비교

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017
부존재 건수/총 건수(%)	7.41	7.26	7.45	8.48
비공개 건수/총 건수(%)	6.83	5.54	6.25	5.24
차이(%)	0.58	1.72	1.2	3.24

훈처, 국가안보실, 국무조정실, 국무총리비서실, 국민권익위원회, 국방부, 국세청, 국토교통부, 금융위원회, 기상청, 기획재정부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 대검찰청, 대통령경호처, 대통령비서실, 문화재청, 문화체육관광부, 민주평화통일자문회의사무처, 방송통신위원회, 방위사업청, 법무부, 법제처, 병무청, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 새만금개발청, 세월호선체조사위원회, 소방청, 식품의약품안전처, 여성가족부, 외교부, 원자력안전위원회, 인사혁신처, 조달청, 중소기업부, 통계청, 통일부, 특허청, 해양경찰청, 해양수산부, 행정안전부, 행정중심복합도시건설청, 환경부.

다음으로 '정보를 취합·가공하는 경우'이다. 정보공개관련 활동가에 의하면, 이 유형은 건수가 많지 않지만 청구인이 정보부존재 통지를 받았을 때 제일 불쾌감을 느끼는 유형이라고 한다. 정보부존재라 함은 '정보가 없음'인데, 원자료가 있다는 것이기 때문이다. 역으로 업무담당자 입장에서는 업무에 지장을 줄만큼이라면 취합·가공의 사유를 들어 부존재 처리하는 것이 원활한 업무진행에 도움이 될 것이다. 업무담당자의 책임감과 도덕성이 더욱 강조되는 유형이라고 볼 수 있다.

『공공기록물법』 등에 의거한 보존연한 경과로 폐기된 경우는 비교적 굉장히 낮은 비율로 나타났다. 보통 보존기간의 하향 책정이나 기록의 오분류 등으로 발생하며 단위과제 정비사업이나 분류체계 정비, 직원대상 교육 등의 방안을 생각해 볼 수 있다.

청구인이 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구하여 정보부존재 처리가 된 사례는 그 비율이 점차 늘어나고 있었다. 이 유형은 책임관계가 청구인에게 있을 확률이 높은 사유다. 해당 정보공개 업무 담당자가 포괄적인 청구에 대해 그 범위를 좁히기 위해 청구인과 유선상 협의와 같은 노력을 했는지 등을 살펴보아야 할 필요가 있다.

3.2 지방자치단체의 정보부존재 현황분석

정보공개청구 결과, 2014~2017년까지 4년간 17개 지방자치단체²⁾ 부존재처리 현황은 총 9,202건으로 연도별로는 2014년 1,537건(4.90%), 2015년 2,348건(4.99%), 2016년 2,405건(4.37%), 2017년 2,912건(4.29%)이다. 지속적으로 줄이 고자 노력하고 있음을 알 수 있는 수치이다. 정보공개청구를 하면서 느낀 바로는 지방자치단체가 중앙행정기관보다 정보목록이나 사전정보공표제도가 잘 되어있다는 점이다. 정보공개청구에 대한 답변 또한 중앙행정기관에 비해 빨랐다.

정보부존재 건수와 비공개 건수의 차이가 점차 줄고 있는 추세임을 확인할 수 있었지만 전체 부존재 건수가 비공개 건수보다 매년 많았음을 <표 5>를 통해 확인할 수 있었다.

정보부존재가 발생하는 사유별 현황에 대해서도 알아보았다. 지방자치단체 또한 '공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우'가 압도적으로 많은 비중을 차지했다. 2014년 975건(63.4%), 2015년 1,598건(68.1%), 2016년 1,569건(65.2%), 2017년 1,899건(65.2%)로 중앙행정기관과 마찬가지로 꼭 생산·접수가 안됐 다기보다는 습관적으로 유형구분을 하고 있었다. 유형별 구분에 따른 다양한 사례들에 대해선 앞

<표 4> 연도별 지방자치단체 정보부존재 현황

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017
정보부존재 건수	1,537	2,348	2,405	2,912
정보공개청구 총 건수	31,399	47,032	55,061	67,916
부존재 건수/총 건수(%)	4.90	4.99	4.37	4.29

2) 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도

〈표 5〉 연도별 지방자치단체 정보부존재·비공개 비율

구분 \ 연도	2014	2015	2016	2017
부존재 건수/총 건수(%)	4.90	4.99	4.37	4.29
비공개 건수/총 건수(%)	1.91	1.82	2.38	2.22
차이(%)	2.99	3.17	1.99	2.07

서 살펴본 바와 비슷하므로 생략하도록 하겠다.

각합니다.” (연구참여자 C)

“이런 게 있는지도 몰랐어요.” (연구참여자 E)

4. 정보부존재 해결방안으로서 기록 생산단계 강화방안 탐구

인터뷰는 2018년 4월 9일~18일에 이루어졌다. 인터뷰 대상자는 익명성 보장을 위해 이니셜로 표기하였으며 인터뷰 대상자 7인의 기본적인 인적사항은 〈표 6〉과 같다.

4.1 정보부존재 운용 상 문제 해결

4.1.1 「정보부존재 처리 기준 및 절차」의 개정

① ‘정보공개 담당부서의 협조’ 절차 수정

“이건 사문화된 절차예요. 큰 의미가 없다고 생

「정보부존재 처리 기준 및 절차」에 있는 ‘정보공개 담당부서의 협조’ 절차는 통일성 있게 정보부존재로 처리하기 위해 만든 것이다. 하지만 실제로 정보공개청구 결과, 중앙행정기관은 53곳 중 17곳, 지방자치단체는 17곳 중 8곳만이 형식적으로나마 지키고 있을 뿐이었다.

현재 이 절차가 의미가 없는 이유는 우선, 기관의 정보공개담당자가 기관의 모든 업무를 완벽하게 파악하고 있는 것이 아니기 때문이다. 또한 기관별로 상이한 특성을 제대로 반영하지 못한 절차다. 기준에 따르면 정보공개처리 담당부서의 장(長)인 계장급 결재를 받아야 한다. 하지만 특별행정기관과 같이 소속된 기관이 많아 1계에 20~30명의 직원이 근무하는 경우 협조 결재권자의 직급이 너무 높게 책정되

〈표 6〉 연구참여자의 기본적인 인적사항

연구참여자	성별	연령	근무 경력	근무 기관 성격	
연구참여자 1	A	남	30대	9년	지방자치단체
연구참여자 2	B	남	30대	2년	특별행정기관
연구참여자 3	C	남	40대	10년	군(특수기록관)
연구참여자 4	D	남	40대	4년	국립대학교
연구참여자 5	E	여	30대	3년	특별행정기관
연구참여자 6	F	여	20대	2년	중앙행정기관
연구참여자 7	G	남	30대	1년	중앙행정기관

어 있는 문제가 있다. 따라서 '정보공개 담당부서의 협조'는 정보부존재에 대한 자세하고 명확한 기준이 정립되었을 때 기관의 특성에 맞게 수정해야 한다.

② 정보부존재 유형의 구체화

정보공개청구 결과, 몇몇 기관에서는 자발적으로 '진정·질의·제안 등에 대하여 민원사무로 분류하여 처리한 경우'라는 새로운 정보부존재 유형을 만들어 적용하고 있었고, 어떤 기관에서는 민원성 청구를 '공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우'로 분류하여 구분하고 있었다. 정보부존재가 워낙 민원성 청구를 처리하는데 많이 적용되다 보니 시행령이 개정된 것을 업무담당자가 각자 이해한대로 적용하고 있었던 것이다. 하지만 진정·질의·제안 등의 민원사무는 정보부존재 유형이 아니라 따로 민원 이첩하는 것으로 이에 대한 설명이 부족하여 나타난 현상이다.

이뿐만이 아니라 정보부존재의 사유유형 구분이 현장을 반영하지 못하고 구체적이지 않아 정보부존재의 명확한 원인 파악이 불가능하다. 4가지 유형에 대한 세세한 사례가 제시되어 있지 않다보니 같은 유형의 정보부존재 통지라 하더라도 유형구분이 달라지는 일이 굉장히 많았다. 예를 들어 기관 내 도서관 MARC를 전부 달라는 다중기관 청구에 대해 시스템 상 추출이 어려워 부존재로 통지하는 경우가 있다면, 어떤 기관에선 '정보를 취합·가공해야 하는 경우'로 구분하지만 다른 기관에선 '정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우'로 구분하는 경우도 있었다.

“‘생산·접수되지 않은 경우’라는 건 공무원들이 흔히 쓰는 틀에 박힌 문구입니다.” (연구참여자 C)

그 중에서 특히 '생산·접수되지 않은 경우'는 유형구분이 애매하거나 번거로운 경우 무차별적으로 많이 쓰였다. 좀 더 유용한 기준이 되기 위해선 다양한 사례조사를 바탕으로 유형이 새롭게 수정될 필요가 있다.

4.1.2 정보부존재 결정 시 구체적인 설명 제공

정보부존재 통지에 대한 불복구제절차로 이의신청을 거칠 수 없어 적시성확보에 어려움이 있다. 청구인 입장에서 이의신청은 불복구제절차로 가장 쉽게 신청할 수 있으며, 행정쟁송과 달리 그 처리 소요기간도 짧아 가장 많이 쓰이는 구제방법이다. 하지만 2011년 「정보공개법」 시행령 개정으로 인해 정보부존재가 비공개정보로 취급되지 않으면서 이의신청이 불가능해졌다.

“정보부존재라는 건 정보가 없다는 건데 다룰 수 있는 게 없지 않습니까. 이의신청 요건조차 안 되는 거죠. 그래도 논의가 필요해 보이네요.” (연구참여자 C, D, E)

“업무상 번거로움이 예상되긴 하지만 이의신청을 막는 건 검토가 필요해 보이네요.” (연구참여자 A, B, G)

“부존재에 대한 의심을 풀기 위한 절차가 너무 까다롭다는 생각 저도 했어요.” (연구참여자 F)

인터뷰를 진행하고 나니 이의신청이 현실적으로 불가능한 이유를 알 수 있었다. 첫 번째는

정보부존재 건수가 전체 비공개 건수보다 평균적으로 많다보니 이에 대해 들어오는 이의신청을 진행하기에는 공공기관의 업무부담이 상당히 높기 때문이다. 두 번째는 정보부존재는 다들 소재가 없기 때문이다.

그럼에도 청구인은 ‘기관에서 정말 정보가 없어서 부존재로 처리한 것인지’에 대한 의구심이 있을 수 있다. 이를 다루기 위해선 행정심판 및 행정소송에서 청구인이 ‘청구한 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 것이라는 상당한 개연성을 입증’ 해야 하는데 이를 알 수 있는 정보목록의 작성·비치나 메타데이터 개발 등의 도구들이 부족한 실정이다. 그리고 이를 입증하여 공개가 인정됐다고 하더라도 행정심판이나 행정소송은 처리 소요기간이 길어 그 시점에서 청구인은 그 정보에 대한 실효성을 잃을 수 있다.

‘정보부존재’ 문제는 결국 신뢰의 문제다. 청구하는 사람도 청구를 처리하는 담당자도 서로 하자있는 경우가 있어 방안을 도출해내기 어렵다. 청구인의 경우 악의적인 청구나 목적이 불분명한 청구 등으로 기관의 업무담당자를 괴롭히는 경우가 있고, 기관담당자도 귀찮아서 혹은 잘 몰라서 정보부존재 통지를 남용하는 경우도 있다.

따라서 정보부존재 통지 시 사유로 그 방법과 절차에 대해 좀 더 구체적으로 쓰도록 지침을 마련해 놓는 것을 대안으로 제시하고자 한다. ‘○○시스템에 어떠한 키워드로 검색해본 결과 해당 정보가 없는 것으로 판단됩니다.’라는 식으로 탐색 경로에 대해서 만이라도 명시하여 제시한다면 청구인 또한 납득할 수 있을 것이다 (연구참여자 B). 청구인에게 그 사유에 대해 구

체적으로 설명하는 것은 정보공개제도 만족도 제고에 있어서도 결정적이며, 그 과정에서 불필요한 행정력의 낭비가 줄어들 수 있다.

4.1.3 정보부존재 실태에 대한 정기점검 실시

한국행정연구원에서 2010년에 실시한 연구에 따르면 정보부존재에 대한 정기점검이 필요한지에 관하여 실무자들의 입장과 일반 시민들의 입장이 상이했다. 실무자들은 정보부존재로 인한 문제의 원인이 기관 고유 업무나 정보의 존재유무를 사전에 묻지 않고 정보공개 청구하는 청구인에게 있다고 보아 추가적인 개선은 필요하지 않다는 입장이었다. 반면, 시민들은 정보부존재 문제를 해결하기 위해 정기적인 기관 방문 및 현황점검이 어느 정도 효과가 있을 것이라 기대했다.

이에 대해 연구자는 매년 1회 수행하는 행정안전부의 정기점검에 반드시 정보부존재 문제를 점검항목에 추가하여 각 공공기관이 정보부존재로 인한 실질적 비공개 결정 문제를 스스로 노력하여 해결할 수 있도록 해야 한다고 본다.

“처리하기 어려운 것들은 관습적으로 부존재 처리하는 경우도 꽤 있었거든요.” (연구참여자 A)

단, 청구인이 기관의 고유 업무를 오해하여 혹은 악의적인 청구로 인하여 발생한 정보부존재의 경우도 있으므로 국민 또한 정보공개를 청구하기 전에 기관의 웹사이트를 참고하거나 정보의 존재 유무를 묻는 최소한의 노력을 해야 할 것이다.

4.2 기록 생산단계 강화방안 마련

4.2.1 기록관리 기본개념에 대한 재검토 필요

① 기록물 정의 및 기록화 범위 재정립

기록물관리법에서 정하고 있는 바와 달리 현실에서 정하고 있는 ‘기록물’의 범위는 굉장히 좁다. 게다가 공공기록물의 성립 여부를 판단할 수 있는 명확한 기준이 없어 문제가 불거진 경우가 빈번했다. 판례에 따르면 ‘기록물’은 ‘① 결재권자의 결재가 완료되어야 할 것 ② 원본일 것’의 조건이 충족되어야 한다. 이 때문에 제대로 생산하거나 등록하지 않고, 필요한 만큼 보존하지 않았으며, 기록을 방치·분실하는 일이 발생했을 경우 대처하기 어려웠다.

“시청각기록물은 보통 민감한 경우가 많아 홍보 부서에서 나온 공식적인 것들이 아니라면 일선 부서에선 잘 등록하지 않아요. 그게 기록물이라고 생각하지 못하는 경우가 많기도 하고요.” (연구참여자 A)

“전 결재여부에 따라 기록물인지 아닌지를 판단해요.” (연구참여자 E)

공적인 과정에서 일어나는 모든 행위에 대해 증거를 기록으로 반드시 남겨야 한다는 ‘원칙’은 존재하지만, 어떠한 기록이 남겨져야 하는지에 대한 규범의 구체성이 매우 낮음을 확인할 수 있었다. 하지만 기록이 생산되는 환경은 SNS나 이메일처럼 점점 더 다양해질 것이다. 결재를 받지 않은 것이라 해서, 공문서의 형태가 아니라서 혹은 원본이 아니라서 등의 이유로 기록으로 획득하지 않는다면 ‘무의미한 기

록관리’가 될 뿐이다.

기록화의 범위와 대상을 어떻게 구체화할 것인지 중요하다. 대략적인 큰 틀을 법령 개정으로 마련했다 해도 구체적으로 명시되지 않으면 실효성이 없어지기 때문이다. 또한 자칫하면 규정되지 않은 기록은 생산하지 않아도 된다는 오해를 불러일으킬 수 있고, 등록되지 않으면 생산되지 않은 것으로 판단하는 사회적 인식으로 인해 의도적으로 미등록하는 양상이 발생할 수 있다.

이에 혁신T/F에서는 「공공기록물법」 제16조에 결재, 업무보고 외에도 기관 간 협의, 정보 공유, 의견수렴 등 다양한 과정상의 기록도 업무 수행의 증거로 필요시 생산대상에 포함될 수 있도록 하고자 한다. 또한 제17조에서 실효성 없는 조사·연구 또는 검토서는 삭제하고 회의록 및 시청각기록물을 주요 사안에 포함시키거나 별도 조항으로 개정하는 방안을 검토하고 있다.

국가기록원은 업무관련성과 설명책임성을 기준으로 생산·획득해야 할 대상을 선별하는 절차와 방법을 마련해야 하며, 이를 표준·지침에는 기록관리 대상을 구체적으로 풀어 제시해야 할 것이다. 이를 바탕으로 각급 기록관에서 업무분석, 법규분석, 기록조사를 토대로 “기록화 및 기록관리 대상에 관한 기준 수립”을 마련하여 지속적으로 관리대상이 될 기록을 갱신해줘야 한다.

② 디지털 환경에 적합한 전자기록 이관 및 관리 프로세스 개선

비전자기록물을 모두 수작업으로 등록하여 관리하고 있는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 전자화된 기록의 진본성도 인정되지 않아 문제가 심

각하다. 이관하는 과정에서 기록물 유실이 발생하기도 하고 특히 별송문서의 경우 관리방안이 없는 상황이다. 또한 실질적으로 기록생산시스템에서 RMS로 이관이 가능한 기록물은 표준전자문서, 업무관리시스템 문서관리카드 등으로 매우 제한적이기 때문에 다양한 정보시스템에서 생산된 중요정보가 누락되는 문제가 있다.

“교육할 때 알려드리긴 하는데 스캔했으니까 원본을 파기하는 경우가 꽤 있어요. 그럴 때 난감하죠.” (연구참여자 A)

“비전자기록물은 RMS로 이관이 되지 않아 관리가 안 되는 문제는 여전하죠.” (연구참여자 C)

“비전자문서를 업무관리시스템에 등록하더라도 원본관리가 안돼서 힘들어요. 등록도 중요하지만 사후관리가 더 중요하다고 생각해요.” (연구참여자 F)

첫 번째 방안으로, 이관이 ‘기록물의 물리적 이동’이 아닌 ‘관계 기록물의 통제 및 관리 권한의 이전’임을 제도적으로 명시할 필요가 있다. 둘째, 처리과에서 기록관으로, 기록관에서 영구기록물관리기관으로 기록물이 이관되는 시기와 그 대상을 재검토하여 전자 환경을 반영하여 이관 절차를 간소화할 필요가 있다. 물론 시스템 개선이 함께 병행되어야 가능할 것이다. 셋째, 디지털화된 기록에 진본성을 부여하는 것과 같은 비전자기록물에 대한 현실적인 대안이 필요하다. 그리고 특정 시기 이후 관리 원칙을 적용하거나 디지털화된 별송문서를 일정부분 인정해주는 방법을 고려하여 별송문서 또한 적절하게 관리될 수 있게 해야 한다. 넷째, 생산된 전자기록이 활용될 수 있도록 보존 방안(DFR과 linked data 등)에

대한 구체적인 고민이 필요하다.

③ 정보공개 업무에 대한 입장정리

현행 법령에는 기록관의 업무에 ‘정보공개 접수’라는 단순 업무가 포함되어 있다. 이에 대해 정보공개 업무 부담으로 인해 기록관리 본연의 업무가 우선순위에 밀리므로 ‘정보공개 접수’ 기능을 법령에서 삭제하자는 의견과 인력·조직 여건을 마련하여 기록관이 정보공개업무를 적극 수행해야 한다는 의견이 대립하고 있다.

“저희 기관은 청구건수가 많지 않아 괜찮아요. 정보공개업무를 떼버리면 다른 업무를 받기 쉽상이거든요.” (연구참여자 B)

“기록관리 업무랑 정보공개 업무를 구분지어 보아야 해요. 기관의 규모가 작아 한 사람이 두 업무를 맡을 수는 있겠지만 업무자체가 다르다는 걸 우리끼리라도 공유해야 해요.” (연구참여자 C)

“업무의 양이 많고 적음을 떠나서 배부만 하는데 굳이 우리가 해야 할 필요가 있나 싶어요. 공개여부는 처리과의 몫이잖아요. 너무 부수적인 일이니까 민원실에서 하는 게 맞지 않나 싶어요.” (연구참여자 D)

인터뷰 결과 정보공개업무와 같은 유관기능을 기록관의 역할로 볼 것인지는 법령으로 명시하기보다는 각 공공기관이 결정하는 것이 바람직하다고 본다. 기관마다 사정이 너무 달라 같은 정보공개업무라고 해도 요구되는 노력과 시간의 차이가 상당했기 때문이다. 만약 이러한 인적·물적 지원이 해결된다면, 정보공개업무와 기록관리업무가 긴밀하게 연계되어 공공기관의 적극적인 정보의 생산 및 관리가 이루어

어지는 게 가능할 것이다.

4.2.2 책임과 권한에 대한 문제해결

① 기록 부존재 공익침해 감사제도 도입

기록 부존재 공익침해 감사제도의 골자는 '처리과의 업무 담당자가 생산의무 기록을 누락하는 것을 방지하기 위해 자체감사기구의 감사담당자에 의한 사후적 통제를 하여 이를 위반할 경우 법적 책임을 묻는 것'이다. 이렇게 되면 공공기관이 수행한 업무 과정을 입증하지 못하거나 국민의 권리가 침해된 경우, 기록부존재의 적법성을 감시하여 법적 조치가 가능하게 된다. 이는 1인 기록관 체제에서 소수의 노력으로 공공기관의 기록관리가 제대로 이루어질 수 없는 환경(전자기록 체계, 기록물건 단위로의 업무 등)임을 고려하여 기록을 생산하는 모든 공무원들에게도 기록관리 의무를 부여하고자 만들어진 것이다. 공공기관의 법적 의무 이행과 고유 기능 수행 과정의 기록 생산 및 등록 관리에 대한 의무를 강화하겠다는 취지로 기록생산 과정의 사후 확인·통제 강화로 기록생산 의무 이행 분위기를 조성하겠다는 의지이다.

“취지는 좋다고 봐요, 하지만 설계를 굉장히 잘해야 할 것 같네요. 우리가 제대로 해놓고 감사를 받고 그럴 수 있는 환경이면 모르겠는데 기록관리 외에 맡은 업무가 워낙 많다보니 감사를 하면, 글썽요, 연구사만 깨지지 않을까요?” (연구참여자 B)
“이건 너무 부담스럽지 않나요? 벌칙조항을 두는 거 자체가 '책임을 부여한다'는 건데 엄청 업무에 부담을 줄 것 같아요. 제도가 너무 딱세면 업무에 방해가 돼요.” (연구참여자 F)

이에 대한 연구 참여자들의 반응은 반반으로 나뉘었다. 취지에 대해서는 모두 공감했으나 공무원들에게 너무 많은 부담을 주는 것 아닌지 혹은 생산단계에서의 기록관리가 부실한 현 시점에서는 너무 선부른 것이 아닌지에 대한 우려도 있었다. 반면, 이 제도가 도입되면 이제 더 이상 '○○기록물 생산해 달라, 생산한 기록물에 대해 등록부탁 드린다, 폐기하면 안 된다' 등의 부탁을 일일이 하지 않고도 법적 근거를 통해 처리과의 업무담당자를 설득할 수 있어 기록전문직의 자율성과 전문성 향상에 도움이 될 것이라는 의견도 있었다. 이 제도가 법령으로 구체화 된다면 분명 큰 도움이 될 것이다. 하지만 많은 부작용도 예상되는 만큼 감사청구 주체나 요건, 담당 기관, 기간 등의 여러 가지 쟁점들에 대한 세심한 고려가 필요하다.

② 기록처분동결제도 도입

처분동결제도는 중대한 사회적 사건이 주목을 받을 당시 초반에 사전적으로 도입될 수 있어 기록관리 전문영역 뿐만 아니라 개인과 사회 모두에게 중요한 역할이 될 수 있다. 또한 나중에 기록이 부존재하는 상황을 사전에 방지할 수 있는 방안이기도 하다. 중요한 건 처분동결명령을 내리는 주체와 동결명령을 내릴 수 있는 조건이지만 이 부분은 생략하도록 한다. 다만 이 제도의 실효성 확보에 대한 실무자들의 의견은 다음과 같았다.

“명령 내리기 전에 기록을 남기라고 했어야지. 이슈화된 다음에 폐기하지 말라고 말하는 건 의미 없습니다. (...) 예를 들어, 4대강사업이 중요한 거 알고 있지만 실제로 예산관련 단위과제

보존기간은 5년입니다. 관련 기록이 폐기될 때 기관 내에서 기록연구사 혼자 힘으로 막을 권한도 명분도 없어요.” (연구참여자 C)

“기록관리 부서에서 감사권을 가지고 있다면 가능할 지도 몰라요. 할 수는 있겠지만 실효성에 대해선 의문이네요.” (연구참여자 A)

우선 처분동결제도가 실효성 있게 이루어지려면 생산단계에서의 통제가 일정수준에 이르러야 한다는 전제가 갖춰져야 한다는 게 대다수의 의견이었다. 현재로서는 보존기간 책정에 대한 중앙기록물관리기관의 권한이 상당히 약하기 때문에 특정 사건에 대해 국가기록원이 생산·등록을 강제할 수도, 보존가치가 있는 기록을 선별할 수도 없기 때문이다.

그리고 처분동결 ‘명령’ 자체 보다는 ‘후속조치’가 어떻게 이루어질지가 더 중요하다는 의견도 많았다. 폐기 중지 이후에 어떤 조치를 하여야 하는지, 그 결과에 대해 감사 등을 청구할 수 있는 근거가 있는지 등을 고려해야 한다. 또한 기록 생산단계 통제에 대한 사전적 조치인 만큼 사후적 조치인 기록 부존재 공익침해 심사제도와의 맞물려서 완성도 있게 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

③ 기록전문직의 기록분류체계 통제권한 부여
현재 업무분류체계 관리에 기록전문직의 역할과 책임이 배제되었다. 결국 기록관리 요구를 제때 반영하지 못하였고 기록의 미생산과 미등록을 양산시키는 결과로 이어졌다. 뿐만 아니라 BRM의 딱딱한 계층적 분류체계에 기록을 귀속시키지 않는 한 등록·관리할 수 없어, 점점 다양해지는 전자기록유형을 통제하기도 어렵다.

기록전문직의 전문성을 발휘하지 못하다 보니 점점 다른 업무를 떠맡게 되고 오분류도 빈번하게 발생하였다.

“업무분류체계와 기록분류체계는 꼬갤 수 있는 결이 다른 건데, 이걸 ‘효율화’의 명목아래 매칭시키는 건 사실상 기록관에서 분류체계를 짤 수 있는 권한을 많이 깨버린 게 아닌가 싶어요.” (연구참여자 B)

“BRM권한이 없다보니까 처리과에서 신설 단위 과제 만들어도 저희한테 상의도 없는 경우가 많아요. 그럴 때마다 힘이 빠지죠.” (연구참여자 F)

실제로 대부분의 인터뷰에서도 BRM 관리 권한을 기록전문직이 가지지 못하는 점에 있어 어려움이 있다는 점에 공감하였다. 이에 혁신 T/F에서는 크게 두 가지 방안을 내놓았다. 현재 기록분류체계인 기록관리기준표를 그대로 두고 고도화시켜 해결할 것인지, 아예 새로운 기록분류체계를 개발하여 도입할 것인지 이다. 이러한 논의에 앞서 현실적으로 감당할 수 있을지에 대한 우려도 있다. 해결되어야 하는 문제임에는 틀림없지만 한정된 자원과 인력의 문제가 해결되지 않는 한 기록전문직 개개인의 업무 부담으로 이어질 가능성이 매우 높다. 국가기록원 내부에서도 분류체계 권한을 가져와도 관리할 수 있는 역량이 안 된다는 의견이 있는 만큼 더 깊이 있는 논의가 필요해 보인다.

4.2.3 지속적인 생산지원 및 생산통제

① 업무담당자에 대한 생산지원 및 생산통제
인터뷰에 참여했던 연구참여자들의 기관은

대부분 '기록관리가 필요하다는 인식은 있으나 기록문화가 정착되지 않은 상태'였다. 자신이 생산한 기록물이 관리대상이 되는 '기록물'임을 몰라 등록하지 않은 경우가 부지기수였으며, 서무업무라는 인식이 강해 해당부서의 기록물 관리 담당자에게 일을 떠넘기는 경우도 많았다. 특히 정보부존재임에도 불구하고 '공개' 혹은 '부분공개'로 처리하여 평가대상에 포함되지 않도록 하는 경우도 있어 부존재처리에 대한 통제가 시급해 보였다. 기록이 부(不)존재하지 않기 위해서는 근본적으로 생산단계에서부터 업무담당자들이 기록을 잘 남겨 관리하는 것이 중요하다는 생각을 가지게 해야 한다. 또한 업무과정에서 발생하는 기록이 나중에 자신을 공격하는 무기가 될 수 있다는 사회 편견을 깨기 위해서라도 여러 가지 법적 보호 장치나 분위기 형성 등의 노력이 필요하다.

생산통제는 주로 국가기록원의 기관평가를 통해 이루어졌다. 이 기록물이 생산되지 않았을 때 어떤 책임을 져야 하는지에 대해 자세히 안내하면서 업무담당자로 하여금 기록물을 생산하도록 했다. 따라서 앞으로 기관평가 지표 개발 시, 현장 실무자들과 적극적으로 의견 교환하여 실무환경이 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

생산지원 방식은 굉장히 다양했다. 인터뷰 결과, ① 기관 포털에 기록물관리 프로세스별로 카드뉴스를 재밌게 만들어 쉽게 이해할 수 있도록 하는 방법 ② 기관 포털에 '기록물관리 코너'를 만들어 일하는 과정을 보여주는 방법 ③ 기록물이 생산될 거라고 예상되는 시점 직전에 유선 상 업무협조를 환기시켜주는 방법 ④ 지속적으로 찾아가서 교육 ⑤ 순회컨설팅

이라는 명목으로 기록물관리상의 고충을 모아 쓸 수 있는 서식이나 매뉴얼 제공하는 방법 ⑥ 기관 내에서 '기록물 정리의 날' 지정하여 배너 표시로 상기시켜주는 방법 등 각 기관의 분위기에 맞게 다양하게 이루어졌다. 이렇게 당근과 채찍처럼 생산통제와 생산지원이 병행되어 이루어져야 기록문화가 한껏 정착된 미래가 도래할 것이라 기대한다.

② 지속적인 정보공개담당자 교육

책임감을 가지고 정보공개업무에 임하고 있는 담당자들도 있지만 아직 미흡한 경우도 많아 정보공개담당자 대상의 지속적인 교육이 이루어져야 한다. 특히 정보공개담당자의 불성실한 태도는 정보공개제도의 불만족을 불러일으키는 주요 원인이다. 예를 들어, 정보공개담당자가 공개하기 꺼려지는 정보에 대하여 "우선 비공개 혹은 부존재 결정을 내리고 불복절차가 들어오면 그때 가서 정정하겠다"는 자세, 신청인이 누구냐에 따라서 "일반 국민이 민감한 정보를 요청하면 일단 비공개 혹은 부존재 결정을 하겠다"는 자세, 관련된 법률·규정·사례에 대한 이해 부족으로 인한 정보의 비공개 혹은 부존재 등이 있다. 그 외에도 청구인에게 전화를 걸어 다그치기도 한다. 연구자도 정보공개청구를 하는 과정에서 "전화로 물어보면 될 것을 왜 정보공개청구를 했는지?", "할 수는 있는데 시간이 너무 오래 걸린다", "소속기관을 제외하고 하는 거면 해줄 수 있다" 등의 불만, 하소연, 공개수준 협상 등을 겪은 바 있다.

최근 보도를 보더라도 정보 부존재 통지로 인한 고충을 털어놓는 내용을 쉽게 찾아볼 수 있다.

〈표 7〉 정보부존재 통지를 했다가 이의제기하자 결정통지를 번복하는 사례

“버젓이 존재하는 자료를 없다고 하고 항의를 해야 내주는데 믿음이 가겠습니까?”

한 중소기업 관련 협회에서 활동 중인 김모씨와 허모씨는 지난달 공정거래위원회가 모 대기업에 수십억원의 과징금을 부과했다가 최종 무혐의 처리한 사안과 관련한 자료들을 요구했다. 처음 공정위의 대답은 ‘자료 부존재’였다. 하지만 협회 차원의 항의가 이어지자 “착오가 있었다. 정식으로 정보공개 청구를 하라”고 태도를 바꾸더니 끝내 ‘비공개’ 결정을 내렸다.

“영업상 비밀이 포함돼 있다”는 이유였지만 허씨가 해당 사건 당사자라는 점에서 수궁하기 어려웠다. 결국 이들은 항의 끝에 최근 요구한 자료 2개 중 하나를 받았다. 김씨는 “협회 차원의 대응이 없었다면 이마저도 불가능했을 것”이라며 “공개를 기본으로 하고 예외를 두는 게 정보공개 기본인데 거꾸로 된 꼴”이라고 토로했다.

출처: 이창수, “자료 있어도 ‘없는 척’ ... 국민 알 권리 ‘제자리걸음’”, 세계일보, 2018.01.16., (2018.06.26.확인) <<https://goo.gl/VDEdGa>>

자칫 자신이 공개한 자료가 조직에 피해를 끼치면 홀로 책임져야 될 수 있어 공개 가능한 자료임에도 불구하고 일단 거부부터 하는 사례는 상당하다. “일단 없다고 한다”, “따지면 준다”는 청구인들의 말이 그리 허황된 말처럼 느껴지지 않는 점에 미루어 보아 공무원의 의식 개혁과 태도변화가 필요하다. 또한 정보공개업무 담당자들이 정보공개에 대해 적극적인 자세를 가질 수 있도록 정보공개제도에 대한 지속적인 홍보와 기록물 검색·열람과 관련된 통합 교육을 주기적으로 실시해야 한다.

5. 결 론

정보부존재는 정보공개제도의 활성화를 저해하는 문제점 중 하나다. 실질적인 정보공개거부의 사유로 가장 많은 비율을 차지하고 있기 때문이다. 이러한 정보부존재를 근거로 공개를 거부할 경우 공공기관은 요청된 정보를 찾기 위하여 충분히 검색을 하였고, 정보를 성실하게 관리해 왔다는 설명책임성이 필요하다. 이러한 설명책

임성은 공공기관에 대한 신뢰와 밀접한 관련이 있는 만큼 주요업무와 정책의 과정 및 결과에 대해 기록증거를 충분히 남기는 것이 굉장히 중요하다. 궁극적으로 생산단계에서부터 체계적인 기록관리가 기본적으로 잘 갖추어져야 한다.

하지만 최근 일련의 사건들을 통해 아직도 기록의 분실·훼손·방치·무단파기·오분류·보존기간 하향 책정 등으로 인한 기록부존재 현상이 끊임없이 나타나고 있음을 확인할 수 있었고 이는 자연스럽게 정보부존재로 이어졌다. 게다가 정보부존재에 대한 지침도 단순 매뉴얼 수준으로 개괄적으로 나와 있어 업무 담당자의 개인 역량에 따라 서비스의 질이 달라지는 결과를 초래했다.

이에 본 연구는 정보부존재에 대한 해결방안으로서 기록 생산단계에 대한 강화방안을 대안으로 제시했다. 그 방안으로 첫째, 그동안 정보부존재 처리를 하면서 발견되었던 업무환경 상 문제를 해결해야 한다. 둘째, 정보부존재의 주요 원인인 기록부존재가 발생하지 않도록 기록 생산단계부터 기록관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 방안을 마련해야 한다.

이렇게 기록부존재 문제가 점점 해결되다 보면 정보부존재도 차츰 줄어들어 실질적인 정보 공개 만족도가 향상될 것이라 기대한다. 그리

고 향후에도 정보부존재에 대한 지속적인 모니터링과 함께 좀 더 구체적인 해결방안을 제시하는 연구가 이어지길 바란다.

참 고 문 헌

- 국가기록원 정책기획과 (2018). 국가기록관리 혁신 방안 보고서.
- 김봉철 (2014). 정보공개법상 공개대상 정보로서 ‘공공기관이 보유, 관리하는 정보’에 관한 연구: 보유, 관리되고 있는 정보의 의미와 공공기관의 정보생성, 복원, 가공의무를 중심으로. 법조, 63(6), 94-135.
- 김유승, 최정민 (2015). 정보공개제도상의 정보부존재에 관한 고찰. 기록학연구, 46, 153-187.
- 서울특별시 (2016). 2017 정보공개업무 매뉴얼, 49-63.
- 설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 55, 5-38.
- 윤광석, 김현성 (2010). 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 윤채원 (2015). 정보부존재 처리에 대한 개선방안 연구: 광역자치단체를 중심으로. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원, 기록관리학과.
- 임진희, 이준기 (2010). 정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구. 기록학연구, 23, 179-225.
- 조성규 (2015). 정보공개 거부처분을 둘러싼 법적 쟁점. 행정법연구, 43, 83-109.
- 중앙행정기관 기록관리협의회 (2018). 제1부 현장에서 체감하는 국가기록원 정책.
- 중앙행정기관 기록관리협의회 (2018). 제2부 국가기록원장 간담회 사전질의서.
- 중앙행정기관 기록관리협의회 (2018). 제3부 기록관리 현황평가제도 개선(안).
- 행정안전부 (2017). 2016 정보공개연차보고서.
- 행정안전부 (2012). 정보부존재 처리 기준 및 절차.

[웹사이트]

- 이창수 (2018). 자료 있어도 ‘없는 척’...국민 알 권리 ‘제자리걸음’. 세계일보, 검색일자: 2018.06.26.
<https://goo.gl/VDEdGa>

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

the field.

- Central Administration Records Management Council (2018). Part 2 National Record Presidents' Meeting Preliminary Questionnaire.
- Central Administration Records Management Council (2018). Part 3 Improvement of records management status evaluation system.
- Cho, Sung-Kyu (2015). Legal Issues related to the Refusal Disposition of Information Disclosure: Focusing on the Absence of Information. *The Korean Journal of Administrative Law*, 43, 83-109.
- Kim, Bong-Cheol (2014). A study on the information available in the public sector as a subject of publication within the meaning of the Information Publishing Act. *Journal of Lawyers Association*, 63(6), 94-135.
- Kim, You-Seung & Choi, Jeong-Min (2015). A study on non-existence information of the information disclosure system: focused on the central administrative agencies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 46, 153-187.
- Lee, Chang-Soo (2018). Even if there is data, pretend to be without data ... 'Right to Know' still lack. *World News*. doi: <https://goo.gl/VDEdGa>
- Ministry of the Interior and Safety (2017). 2016 Annual disclosure of information.
- Ministry of the Interior and Safety (2012). Criteria and procedures for non-existence of information.
- National Archives of Korea (2018). National Records Management Innovation Plan report.
- Seol, Moon-Won (2018). Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of Public Bodies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 55, 5-38.
- Seoul (2016). 2017 Information disclosure task manual, 49-63.
- Yim, Jin-Hee & Lee, Zoon-Ky (2010). A study on the information providing behavior of public servants responding to the Information Disclosures. *The Korean Journal of Archival Studies*, 23, 179-225.
- Yoon, Chae-Won (2015). A study on improvement of non-existence of records: focusing on metropolitan government. Master's thesis. The Graduate School of Archival Science Chung-Ang University.
- Yoon, Kwang-Suk & Kim, Hyun-Sung (2010). Enhancing freedom of information in the public sector: an empirical study. Seoul. The Korea Institute of Public Administration.