

행정기관의 행정정보공표 현황 및 기준 분석

An Analysis of Publication Information Dissemination Guidance of Central Government Organizations in Korea

임진수(Jin-Su Lim)*

목차

- | | |
|----------------------|--------------------------|
| 1. 서론 | 3.1 행정부의 행정정보공표 현황 |
| 2. 정보공개와 행정정보공표제도 | 3.2 행정부의 행정정보공표 기준 및 문제점 |
| 2.1 정보공개 구조 | 4. 행정기관의 행정정보공표제도의 발전방향 |
| 2.2 행정정보공표제도 | 4.1 공개분류체계의 확립 |
| 2.3 외국의 행정정보공표제도 | 4.2 행정정보공표 기준의 구체화 |
| 3. 행정기관의 행정정보공표제도 분석 | 5. 결론 |

<초록>

행정정보공표제도를 통하여 공공기관의 정보에 대한 접근성과 이용성을 보장받을 수 있고, 정부와 국민간의 원활한 소통의 장을 마련할 수 있으며, 궁극적으로 국민에 대한 국정 참여를 유도하여 굿 거버넌스를 실현시킬 수 있다. 하지만 행정정보공표제도의 시행에 있어 대국민적 홍보 부족으로 이러한 제도가 있는지조차 인식하지 못한 국민이 많고, 제도에 시행에 있어 다각적인 부분에서 미흡한 점이 많다. 그리고 행정정보공표제도의 시행에 있어서 행정기관들의 행정정보공표 기준은 수립하였으나 기준에 포함되는 항목에 있어서 표준화가 이루어지지 않아 매우 혼잡한 모습을 보이고 있다. 본 논문은 이러한 문제의식에 근거하여 행정정보공표 기준을 분석하고 행정정보공표제도의 개선방향을 제안하였다.

주제어: 행정정보공표, 사전정보공표, 정보공표, 공표계획, 행정정보공개

<ABSTRACT>

Publication Information Dissemination Guidance(P.I.D.G.), in which a public organization opens its information to the public in advance of requests, could be an appropriate medium to support the good governance. In other words, good governance could be established by adopting P.I.D.G. to guarantee the accessibility and usability of information to a public organization, to arrange an opportunity for conversation with the people, and eventually promote the participation of people in administration. However, the P.I.D.G. is not well-known among people due to lack of nation-wide advertisement, and a number of multi-laterally found flaws in the system operation, suggesting an urgent need of improvement. Disorders are found in the operation of P.I.D.G. due to un-standardized categories among the standards of Publication Information Dissemination, set by administrative organizations. The purpose of this paper is to analyze the P.I.D.G. and suggest the ways to improve it based on the criteria indicated above.

Keywords: Public administration information dissemination, publication information dissemination guidance, Dissemination guidance, Publication scheme

* 민주화운동기념사업회 사료관 기록관리전문요원 (love_zzin@hanmail.net)

1. 서론

정보화 사회의 행정의 가장 기본적인 변화의 모습은 행정체제가 폐쇄적인 체제에서 개방적인 체제로 서서히 전환되고 있다는 것이다. 이러한 환경 변화는 우리 정부에도 패러다임의 전환을 요구하게 되었고, 전자 환경의 발달과 함께 환경변화에 따른 행정에서의 민주성과 효율성 및 투명성을 함께 제고시키는 방법을 강구하도록 하였다.

이에 정부는 행정정보화에 의한 행정개혁을 주요 목표로 설정하고 단순한 행정업무의 전자적 처리에서 벗어나 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 전자정부를 이룩하고자 하였다. 이와 더불어 행정의 투명성을 실현하기 위해 기록 및 정보공개 행정 전반의 혁신 필요성을 인식하고, 기록 전산화 및 전자기록관리 체계의 확립에 관한 국가차원의 기록관리 혁신을 전개하였다.

점차 전자정부로의 행정 체제전환 및 국가차원의 기록관리 혁신이 전개 되어감에 따라 정부가 보유하고 있는 기록 정보의 공개에 대한 국민적 요구가 점차 증가하게 되었다. 이와 더불어 정책결정 과정에 대한 국민의 여론 수렴 및 참여 요구가 높아져 가면서 전자정부는 행정정보공개 전반에 걸친 혁신을 도모하여 행정정보의 능동적·개방적 제공으로 정책참여를 활성화 하고자 하였다. 또한 개인정보에 대한 자기 통제권을 강화하여 행정의 민주성을 제고시키고자 하였다.

하지만 현재의 전자정부의 모습은 행정의 효율성을 높여 국민의 정보접근성을 확대시키는

기제가 되기보다는 행정 효율화 단계에서 멈춘 상태의 모습을 보이고 있다. 특히 정보공개 분야에 있어서는 정부의 일방적인 정보공개 정책의 추진에 따라 정책결정 과정이 업무관계자와 조직의 범위 내에서 이루어지고, 정보공개는 결정된 내용을 국민에게 단순히 알려주는 구조로 진행되는 등의 문제들로 인하여 전자정부의 구현을 통해 정보공개의 혁신을 이루고자 했던 궁극적인 목적을 실현시키지 못하였다. 이에 2005년 10월 정부혁신지방분권위원회에서 국가기록관리 혁신 로드맵을 발표하고 정보공개 분야에 있어서 적극적인 정보공개를 통한 국민의 참여를 확대시키고 나아가 알권리 증진 및 지식정보기반을 확대시키고자 하였다. 즉, 국민 참여적 정보공개 제도를 수립함으로써 정보공개 확대를 위한 제도적인 기반을 확충하고자 하였다.

특히 2004년 정보공개법의 개정에 의하여 마련되었던 '행정정보의 사전공표제도에 대한 확립과 활성화를 통해 정보공개를 확대 하고자 하였는데 여기서 말하는 행정정보의 사전공표제도는 정부가 소장하고 있는 기록 정보들을 국민의 알권리 충족을 위하여 정보공개 청구 없이 사전에 기록정보를 공개하도록 한 것이다. 요컨대 기존의 행정체제가 갖고 있던 정보공개 청구라는 수단을 통해서만이 정부가 소장하고 있는 기록 정보에 접근할 수 있던 것들을 정보공개 확대와 국민 참여적 정보공개의 실현을 위하여 정부가 보유하고 있는 주요 정보를 공표하여 공개하도록 한 것이다. 이는 헌법상 추상적으로 구현되고 있는 국민의 알권리의 보장에 대하여 보다 구체적이고, 실질적으로 제도화한 것이라고도 말할 수 있다.

이러한 행정정보의 사전공표제도의 확립 및 활성화는 국민을 향한 정부의 정보 서비스 확립과 주요 정보의 공개에 따른 투명하고 민주적인 행정업무의 효율화를 위한 참여정부의 굿 거버넌스(Good Governance)¹⁾의 구현에 바탕이 되는 제도적 기반을 확충할 수 있는 것이라고 판단된다. 즉, 정보에 대한 접근과 이용의 확대를 통하여 궁극적으로 국민으로 하여금 국정 운영으로의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 세계적으로 이슈가 되고 있는 굿 거버넌스의 구현에 대한 실 예는 영국의 공표 계획(Publication scheme)의 의무화와 컨설팅 컨설팅(Consultation)²⁾ 제도의 시행에서 찾아볼 수 있다. 영국 정부의 경우 모든 공공기관이 의무적으로 공표계획을 수립하고 이를 국민에게 공급함으로써, 정보화에 따른 국민의 정보 이용의 활용성을 높이기 위해 공개할 수 있는 정보라고 판단되는 기록을 사전에 공표하고 국민들로 하여금 정보공개에 있어서의 최대한의 편의를 제공하고 알권리를 충족시켜줌으로써 정보에 대한 접근과 이용 확대에 대한 제도적 기반을 마련하였다. 이 뿐만 아니라 정보공개를 촉진시키고 국가의 이익을 확대시키기 위한 방안으로써, 컨설팅 컨설팅 제도를 시행하여 실효를 거두고 있다. 컨설팅 컨설팅은 전자적 방식에 의한 정보공개에 따른 참여형 정보공개제도로 국가의 경쟁력을 향상시킴으로써 '국민의 참여'를

이끌어 낸 사례의 적극적인 정보공개제도³⁾라고 말할 수 있다.

요컨대 정책입안의 과정에 민간영역이 참여하는 것은 굿 거버넌스를 구현하는 핵심적인 내용으로 영국의 경우 해당 제도의 시행을 통하여 정책결정 과정에서 국민의 직접적인 참여를 통한 다수의 의견을 수렴하여 이를 업무의 과정에 반영 한다는 것이다.⁴⁾

이처럼 영국 정부의 경우는 공표계획을 통하여 정보에 대한 접근성과 이용성을 확대함으로써 정부와 국민간의 원활한 소통의 장을 마련하고 이를 바탕으로 컨설팅 컨설팅 제도를 시행함으로써 국민의 참여를 유도하여 굿 거버넌스를 실현시키고자 하는 정보공개 확대에 따른 국민 참여유도와 같은 정보공개 운용 정책은 우리에게 시사해 주는 바가 크다고 할 수 있다. 즉, 우리 정부에서도 굿 거버넌스의 실현을 위한 컨설팅 컨설팅 제도와 같은 국민 참여적 정보공개제도의 활성화를 위한 제도의 마련도 좋지만 근본적 바탕이 되는 행정정보공표제도의 확립과 활성화를 통하여 해당 제도를 우선 안정적으로 정착시켜 효율적인 정보공개 운용에 관한 관리가 이루어져야 할 필요성이 있다는 것이다

현재까지 행정정보공표제도의 시행에 있어서는 일부 기관의 운영상 미흡 사례가 발생하고, 법령의 미 준수 및 법령에서 규정되어 있는 항목들에 대한 기준의 판단 곤란의 이유로 업

1) 쌍방향적 의사소통을 중심으로 한 굿 거버넌스의 구현은 주체간의 원활한 소통에 있으며, 이는 궁극적으로 행정의 투명성과 그 과정에서 발생하는 다양한 행정정보의 활용성을 토대로 유지·지속될 수 있다. - 정부혁신지방분권위원회, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」 3쪽
 2) 컨설팅 컨설팅은 참여형 정보공개제도의 좋은 예로써 기록관리의 업무과정에서 국민의 의견을 적극적으로 반영하는 제도이다. <http://www.consultations.gov.uk>
 3) 정책추진 이전부터 전체에 대한 내용을 미리 공표하여 국민의 의견을 이끌어 내고 이를 적극 수용함으로써, 공공기관의 정책결정과 입안의 완료까지 국민의 참여가 이루어진다.
 4) 조운선, 「거버넌스 기록관리의 연구」 명지대학교 기록과학대학원 석사학위논문, 2004, 56쪽.

무 수행의 어려움을 느끼는 등의 시행상의 한계 및 문제점들을 보여주고 있으며, 행정정보공표제도를 통한 공개 운영상에 있어서도 실질적으로 국민이 체감하는 공개 운영 수준이 저조한 것으로 나타났다.

이러한 맥락에서 본 논문은 굿 거버넌스의 실현을 위한 공공기관의 기록공개 관리에 대한 연구로 수행 목적은 다음과 같다. 첫째 굿 거버넌스의 구현의 근본적 바탕이 되는 행정정보공표제도에 대하여 분석하고, 공표제도 시행상의 문제점들을 살펴봄으로서 행정정보공표제도의 개선방향에 대한 대안을 제시하고자 한다. 둘째, 행정정보공표제도를 바탕으로 하여 기록공개 관리체계의 확립을 위한 방안에 대하여 모색해 보고자 한다.

2. 정보공개와 행정정보공표제도

2.1 정보공개와 구조

우선 정보는 기록과 다각적인 측면에서 상당수 관계되어 있음을 볼 수 있다. 기록관리법은 '공공기관의 기록물관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용'을 도모하고자 하고 있고, 정보공개법은 '공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개 청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참

여와 국정 운영의 투명성을 확보'하고자 하는데 목적을 두고 있다. 상호 법이 추구하고자 하는 목적은 다르지만 '기록물이 안전하게 보존되고 관리되어야만 공개도 가능' 하기 때문에 기록물관리는 정보공개와 전제조건이 되는 것으로 상호 연관성을 갖고 있다고 할 수 있다. 기록관리의 체계적인 구축과 더불어 각 기관이 소장하고 있는 기록을 규정된 절차와 방식에 의해 제공함으로써, 기록의 가치 실현과 사회적 작용을 촉진시키는 정보공개를 통한 기록 관리의 궁극적이고 적극적인 기능의 역할을 일구어 낼 수 있다는 점에서 기록관리와 정보공개와 상호 보완적이고, 충족적인 상관관계를 규정할 수 있는 것이다. 하지만 정보공개와 이러한 상관관계 속에 있는 기록관리의 종래의 모습은 행정사무의 효율성을 높이기 위해 진행되어지고, 그에 따라 기록 정보에 대한 보관·보존 위주의 기록관리가 이루어지게 되었다. 결과적으로 기록관리를 통하여 국민의 정보접근성을 확대시키고, 알권리를 충족시키는 기제가 되기보다는 행정 효율화 단계에서 멈춘 상태의 모습을 보이고 있는 것이다. 기록을 안전하게 보존하고 관리하고자 하는 목적이 궁극적으로 기록을 이용하는데 있는 것이고 이것은 곧 정보공개법에서 말하는 정보의 공개 및 제공을 뜻하는 것임을 재차 인식할 필요성이 있다고 판단되며, 기록관리와 정보공개와 상관관계가 충분히 고려된 개정 법률을 통하여 상호 보완적이고 충족적인 관계를 유지해 나갈 수 있어야 할 것이다.

이러한 정보공개는 크게 네 가지의 유형⁵⁾으

5) 첫째, 국가기관(행정기관뿐만 아니라 입법기관 사법기관을 포함)이 그 보유 기록 정보를 외부인에게 제공하는 일체의 행위를 가리키는 정보공개가 있다. 둘째, 정부기관에 대하여 그 보유 기록정보를 외부인에게 제공하는 것을 의무화하는 법제도를 창설하는 것을 가리키는 정보공개제도가 있다. 셋째, 정부기관에 대하여 외부인으로부터

로 살펴볼 수 있는데, 공공기관이 국민에 대하여 행하는 정보공개는 국민이 공개청구를 전제로 하는 소극적 의미의 정보공개로 공개청구(Access)와 국민의 공개 청구 없이 자발적 또는 의무적으로 정보를 공개하는 적극적 의미의 정보공개인 정보공표(Dissemination)가 있다.

청구공개에 의한 정보공개는 크게 직접방문에 의한 정보공개청구와 온라인을 통한 정보공개청구로 나뉘어 볼 수 있다. 청구공개에 의한 정보공개는 국민으로부터의 공개청구가 있는 경우, 일정한 비공개 사유에 해당치 않는 한 정보를 공개하지 않으면 안 되는 것으로써, 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 청구인의 청구에 의하여 공개하는 것으로 공문서의 열람 및 복사청구 등의 제도를 말한다.

일반적인 형태로서 청구방법인 직접 출석에 따라 해당 기관에 가서 청구서를 작성하여 이용하고자 하는 기록에 대하여 정보공개를 청구하는 형태와 온라인을 통하여 당해 정보를 보유·관리하고 있는 공공기관에 정보공개청구서를 제출, 그 외 우편·모사전송 등의 방법을 통하여 청구하는 것이 이에 해당하는 것으로서, 해당 공공기관에 직접 출석에 따른 정보공개청구를 위하여 정보공개청구서를 제출하여야

한다.⁶⁾

정보공개에의 태두리 안에서도 공개의 형태 및 대상에 따라 정보공개의 의미가 확연하게 달라질 수 있다는 것이다. 다시 말해 정부가 보유한 기록의 이용성을 고려한다면 청구공개에 의한 형태로는 기록의 이용성을 확대하는데 있어서 엄연한 한계가 존재한다는 것이다. 즉, 청구공개에 의한 공개대상은 이해당사자 혹은 관련자의 이용성을 보장하는 것으로 기록관리에서 말하는 체계적인 관리 또는 보존의 의미에 있어서 상호 이해관계가 성립한다고는 할 수 있지만, 기록관리를 통한 기록의 이용성의 확대 측면에 있어서는 공개 대상에 따라 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 우리가 말하는 기록관리를 통하여 정보공개를 확대하고자 함에는 제한적인 대상이 아닌 불특정 다수인인 국민을 대상으로 공공기관이 보유하고 있는 기록 정보를 제공한다는 것까지 포함하여 해석할 수 있으며, 이는 다음에 말하고자 하는 행정정보공표제도와 그 이해관계가 성립한다고 할 수 있다.

2.2 행정정보공표제도

앞서 살펴본 청구공개와는 달리 정보를 보유

터 공개의 청구가 있을 때 그 해당정보를 청구권자에게 공개하는 것을 의무화하는 법제도를 창설하는 것을 가리키는 정보공개청구제도가 있다. 넷째 위의 세 번째 개념에서 말하는 정보공개 중에서도 특히 청구목적을 한정하여 청구권자의 범위를 되도록 불특정 다수인에게로 확대하거나 정보의 범위를 되도록 법제화하는 것으로 일반정보공개청구제도가 있다.

6) 이러한 공개청구 시의 직접출석 혹은 온라인의 형태를 통하여 정보공개에 대한 청구가 이루어지게 되면 해당 기관은 청구를 받은 날로부터 10일 이내에 공개여부를 결정하여 통지해야할 의무를 가지고 있다. 만약 부득이한 사유가 있을 때에는 15일 한도에서 연장할 수 있는데 이 경우 연장이유를 청구인에게 지체 없이 서면으로 통지하여야 한다. 이러한 청구에 의하여 공공기관은 정보의 공개를 결정하고 공개일시·공개장소 등을 명시하여 청구인에게 통지해야 하며, 정보의 비공개 결정이 이루어진 경우 그 내용을 청구인에게 서면으로 통보하고, 비공개사유·불복방법 및 불복절차를 명시하도록 하였다.

한 공공기관이 자발적으로 또는 의무적으로 법령상 규정되어 있는 정보를 국민에게 제공하는 정보제공⁷⁾ 형태로 행정정보공표제도가 있다. 즉, 행정의 투명성 강화를 위하여 행정기관의 의무적으로 공개할 정보의 기준(공개의 구체적인 범위, 주기, 시기, 방법 등)을 미리 정하여, 정보공개청구가 없더라도 당해 공공기관의 비공개 정보대상을 제외하고는 정기적으로나, 수시로 공개하는 것을 목적으로 하는 것이 바로 행정정보공표제도⁸⁾이다.

요컨대 종래의 정부가 가지고 있던 기록정보의 공개에 대한 소극적이며 수동적인 제공으로부터 탈피하여, 정부 스스로 기록을 공개함에 있어 적극적인 제공과 정보공개 확대를 통하여 알권리를 충족시키고, 국민의 직접적인 참여를 유도하기 위해 마련된 제도라고 말할 수 있다.

이러한 맥락에서 현재 정부가 행정정보공표제도를 통해 이루고자 하는 협의의 목적은 정보공개제도의 실효성을 극대화 하는 것이라고 말할 수 있으며, 광의의 목적은 기록정보에 대한 적극적인 공개 확대를 통해 국민의 정보접근성을 고려하고, 이용자 편의에 맞는 정보공개 기반을 마련하여, 국민의 알권리 증진과 국정참여의 활성화를 이룩하여 굿 거버넌스를 실현하는데 있다고 말할 수 있다.

행정정보공표제도 정보공개법 제 7조를 통해 공공기관이 공개하여야 하는 행정정보공표의 기준이 되는 의무적 항목을 마련하고 각 항목에 해당하는 정보를 공개의 범위·주기·시기·방법 등을 미리 정하여 정기적으로 이를 공개하도록 명시하였다. 이와 더불어 공공기관은 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력해야 한다고 규정하고 있다. 행정정보공표에 해당 하는 정보는 ① 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, ② 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③ 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정 감시를 위하여 필요한 정보, ④ 그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보가 이에 해당한다. 이는 동법 제9조에서 규정하고 있는 비공개 대상 정보를 제외한 것으로서, 비공개 대상 정보에 대해 비공개 기간의 경과 등 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 행정정보공표의 공표대상에 해당하는 정보에 포함시켜 이를 공개하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 행정정보공표제도는 정보공개법에 국한되지 않고 기타 다른 법을 통해서도 구현되는 것으로 행정정보공표를 하는 사례는 전자정부법과 행정절차법 등에서 찾아 볼 수 있다.⁹⁾ 행정정

7) 정보공개법의 개정 이전의 행정정보공표제도는 불특정 다수인인 국민을 대상으로 정보제공의 의미로 해석되었다. 이는 법률적 특성상 행정규칙으로서의 성격을 가지므로 국민이 이를 근거로 행정정보의 공개를 청구할 수는 없고, 결과적으로 모든 국민에게 정보공개청구권을 부여한 것이 아니므로 청구공개가 아닌 정보제공제도의 일종에 속한다는 것이 그 견해였다.

8) 각 공공기관이 행정정보공표에 의하여 공개된 정보에 대하여 정보공개의 청구가 이루어진 경우 청구인에게 해당 정보의 열람 방법에 대하여 알려주는 것으로 충분하지만, 청구인이 이에 만족하지 않고 해당 정보의 교부를 원할 경우에는 정보공개 처리절차에 따라 정식으로 기록에 대한 정보를 공개하여야 한다.

9) 전자정부법의 제33조의 전자적 민원처리에 민원사항이나 통지 등의 종류와 처리절차를 국민에게 공표하도록 규정하고 있고, 동법 제42조와 제43조를 통하여 감축대상문서와 문서감축계획 및 감축 실적을 공표하도록 규정하고 있다. 행정절차법에서는 제19조와 제20조를 통하여 신청인의 편의를 위해 처분의 처리기간을 종류별로 미리 정하여 공표하도록 규정하고, 처리기준을 처분의 성질에 비추어 될 수 있는 한 구체적으로 정하여 공표하도록

보공표제도가 의무화되고 이에 공공기관이 제도를 시행함에 있어서 다양한 부분에 걸쳐 문제점들을 보이고 있어 대책 마련이 시급한 실정이다. 우리나라의 행정정보공표제도와 같이 미국, 영국, 호주의 사례를 살펴보아도 공개할 수 있는 정보라고 판단되는 기록은 사전에 공표하고 국민들로 하여금 정보공개에 있어서 최대한의 편의를 제공하고자 하고 있다. 이에 미국, 영국, 호주의 행정정보공표제도를 분석하여 간략히 정리 하였다.

2.3 외국의 행정정보공표제도

미국은 정보자유법을 통하여 국민을 대상으로 정보 이용의 활용성을 높이기 위해 정보자유법에 준하는 각 행정기관으로 하여금 국민이 정보를 이용하는데 있어 지침이 되는 사항들을 항목별로 기술하여, 연방관보(The Federal Register)에 공표하도록 규정¹⁰⁾하고 있다. 각 행정기관은 공표된 규칙에 따라 다음과 같은

사항을 국민의 열람이나 복사를 제공¹¹⁾함으로써 이를 국민들에게 알려할 의무를 가지고 있다고 명시하였다. 기록이 신속하게 공표되지 않거나, 판매용 복사본으로 제공되지 않았을 시 이에 따라 공개하도록 하여야 한다. 이러한 행정정보공표에 경우 일반적으로 컴퓨터 통신(네트워크)를 이용하여 공표를 하며 컴퓨터통신 수단이 정비되지 않은 기관에 대하여는 다른 전자수단으로 공표함으로써 기록을 이용하도록 명시하고 있다.¹²⁾ 각 기관에서는 연방관보에 공표된 사항에 의하여 발행이 불필요하거나, 불가능할 것이라고 판단되지 않는 한, 기록에 대한 색인 및 그와 관련된 부록의 복사본을 신속하게 계간으로 또는 그보다 자주 발행하고 배포하도록 규정하고 있다. 이것은 국민 개개인에게 영향을 미치는 최종명령, 의견, 정책선언, 해석 또는 직원편람이나 훈령과 관련된 기록으로써 이들 기록이 색인화 되어 왔고, 열람 및 복사가 가능하고 공표되어 왔을 경우 또는 당사자가 당해 기록에 대

규정하였으며, 처리기준의 변동이 있는 경우에도 공표하도록 규정하고 있다.

- 10) (1)(A)국민이 정보를 얻거나 요청 또는 청구를 하고, 또는 결과를 알 수 있는 중앙 및 지방의 조직, 장소, 담당직원(제복 착용의 복무 경우는 그 구성원) 및 그 방법에 관한 설명 (B) 각 행정기관의 직무수행의 방향을 규정하고 결정짓는 일반적인 방침 및 방식의 설명과 직무수행 과정에서 채용되는 모든 공식적 또는 비공식적 절차에 관한 성질 및 요건 (C)절차에 관한 규칙 이용할 수 있는 서식 또는 그 서식을 얻을 수 있는 장소에 관한 설명 및 모든 서류와 보고 또는 심사의 범위, 내용에 관한 지시 (D) 법률의 위임에 의하여 권한을 이양 받아 제정된 일반적인 적용성을 갖는 실체적 규칙 및 행정기관이 수립하고 채택한 일반적인 정책성명 및 해석 (E)위에 제기한 사항의 수정, 개정 또는 폐지
- 11) (2)(A)사건의 재결시에 표시된 명령 및 다수의견과 반대의견을 포함하는 최종의견 (B)행정기관이 채택한 것으로서 연방관보에 공시되지 않은 정책성명 및 해석 (C)국민에게 이해를 미치는 행정상의 직원용 업무편람 및 직원에 대한 훈령. 다만, 그 자료가 신속하게 공개되고 복사본을 판매하는 경우에는 그러하지 아니한다. (D) 형식이나 포맷에 관계없이 모든 사람에게 공개되어 왔고 또 기관이 결정하는 주체의 성질 때문에 실질적으로 동일한 기록에 대한 차후의 청구대상이 되었거나 될 것 같은 모든 기록의 복사본
- 12) 공표에 앞서, 개인의 프라이버시 침해를 방지하도록 요구받는 경우, 기관이 의견, 정책에 대한 설명, 해석, 직원편람, 훈령 등에 대한 공표할 때에, 기관은 신원사항을 삭제 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 경우에 삭제에 대한 정당한 이유에 대한 충분하게 설명이 있어야 하고, 이 역시도 보호되는 이익에 대한 침해 우려가 없어야 한다고 명시하고 있다. 기술적으로 가능한 범위 내에서는 삭제된 기록에 대하여 어느 부분부터 어느 정도로 삭제가 되었는지 표시되어야 한다고 규정하고 있다.

하여 실질적이고 적시적인 통지를 받은 경우가 이에 해당된다. 규정에 의하여 공표되어 이용자가 이용할 수 있는 기록을 제외하고, 각 기관에서는 그 외의 방법으로 기록을 공개할 수 있는 기록들에 대하여 합리적으로 서술하고, 공표 규칙에 따라 준수해야 할 절차에 따라 작성하여, 이용자의 정보공개 신청 시 이용자에게 해당 기록을 신속하게 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 미국은 전자정보자유법 개정 이후 시민들에게 온라인을 통해 정보공개 청구를 하거나 할 것으로 예상되는 기록을 작성해서 사전에 제공하도록 했다. 공개 청구된 기록일 지라도 그 이후의 공개 청구를 통해 빈번하게 이용된다든지, 이용될 것으로 예상되는 것들은 그 사본을 국민이 열람과 복사를 이용할 수 있도록 하고 있다.¹³⁾

영국은 행정정보공표와 관련하여 정보자유법 46조에 의한 기록물관리에 관한 로드첸슬

러시행령¹⁴⁾의 정보자유법에 관한 특징(Main features of the FOIA)의 X-3에서 모든 공공기관은 정보의 공개에 관한 공표계획(publication scheme)을 수립하고 유지할 의무가 있으며, 이 공표계획은 정보위원회에 의해 인가되고, 기관은 기관의 공표계획에 따라 공개하여야 한다고 규정하고 있으며 이에 따른 공표계획에 포함되어야 하는 특정 사항들을 나열하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 영국의 정보공개 청구를 위하여 이용자들은 어떠한 정보가 공표되었는지를 확인하고 기관¹⁶⁾이 사전에 공표한 '공표계획'(publication scheme) 참고하게 되는 것이다. 즉, 이용자들로 하여금 어떤 정보가 공표되었는지를 확인을 요할 때, 기관이 사전에 공표한 공표계획을 참고함으로써, 공표된 정보의 종류 여부, 공표할 계획 여부, 해당 정보에 대한 청구 시 부과되는 요금의 여부 등을 알 수 있게 되는 것이다.¹⁷⁾ 영국의 공표계획에는 공개하고

- 13) 미국의 행정기관들은 웹 사이트를 개설하고 일반인들이 관심이 있어 하는 기록을 웹사이트의 열람실(reading room) 등에 제공하고 있다. 만약 어떠한 기록의 사본이 열람실 등으로 옮겨졌는지 알려지지 않는다면 이용에 불편을 초래할 수 있으므로 EFOIA는 이에 대한 개정규정에 기하여 열람실 등에 옮겨지는 기록의 색인을 작성하여(EFOIA §4(6)) 공중의 열람 및 복사에 제공(EFOIA §4(5))하도록 하고 있다. 이와 더불어 해당 색인을 컴퓨터 통신에 의해 이용가능하게 할 의무를 행정기관에 부과하고 있는 것이다.(EFOIA §4(6))-이하 관련된 내용은 참조. 안지현, 『비공개 기록의 관리와 활용에 관한 연구』 명지대학교 대학원 석사논문, 2005.6 재인용
- 14) (Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records Under Section 46 of the Freedom of Information Act), 공공기록물 관리청의 지휘권을 고등법원에서 로드첸슬러에게 이양하여, 로드첸슬러는 공공기록물법의 시행에 대한 전반적인 책임을 지고, 공공기록물의 관리 및 보존을 감독하게 하였다.
- 15) 영국의 정보자유법 46조에 의한 기록물관리에 관한 로드첸슬러시행령의 정보자유법에 관한 특징 (Main features of the FOIA) (1) 공공기관이 공개하거나 공개계획을 가지고 있는 정보의 종류 (2) 공개하거나 공개계획 하에 있는 정보의 각 종류별 간행 (3)정보의 수수료 부과 여부
- 16) 2002년 11월에는 중앙정부에 도입될 것을 정하고 있고 2004년 6월까지 모든 공공기관에 적용할 수 있도록 하고 있다.
- 17) 이용자는 1차적으로 웹이나 하드카피 등을 통해 '공표계획'을 확인한 후에 청구 정보를 해당기관의 정보자유법 담당자에게 신청하게 된다. 이후 정보공개 청구를 접수한 기관의 담당자는 20일내에 해당 정보의 제공여부를 신청자에게 통보하고 만일 신청자가 이 과정에서 공개를 거부 당했다면 1차적으로는 해당 기관에 이의를 제기 할 수 있고, 여기서도 비공개 처분이 내려질 경우 정보감독관에 도움을 요청할 수 있다. 그러나 정보감독관의 조정에도 불구하고 여전히 청구정보가 비공개 처분될 경우, 정보심판 위원회를 거쳐 최종적으로 고등법원에 소송할 수 있게 되는 것이다. - 이에 대한 내용은 'The Campaign for Freedom of Information A Sort Guide to the Freedom of Information Act and Other New Access Right'(Version 1.0), 2005. 1. 28 참조

자 하는 기록의 업무분류를 통하여 공개기준을 구체화 하였다. 즉, 공표계획의 공개 및 배포 등 법률의 시행 이전에 모든 기관들이 정보의 분류를 기술하고 정보감독관으로부터 승인 받은 공표계획을 수립함으로써, 공공기관간의 공표계획을 합리적으로 조율하고 일치된 체계를 이루도록 하였다는 것이다. 이러한 일치된 체계를 이루기 위해서는 우선적으로 각 공공기관에서 알리거나 알릴 의도가 있는 기록이 갖고 있는 정보에 따라 분류하기를 촉구하였으며, 공공기관에서 공표계획을 수립하고 적용하는 함에 있어서 국민의 관심을 고려한 정보 접근 방법까지도 강구하도록 하였다.¹⁸⁾

호주는 정보자유법 제8조¹⁹⁾에서는 문서에 관련된 정보를 공개함에 있어 행정정보공표를 규정하고 있는데 법령을 살펴보면 미국이나 영국보다 비교적 상세하게 그 기준이 마련되어 있다. 기준을 토대로 작성된 공표계획은 각 관청 및 공공기관의 소관장관으로 하여금 법령의

시행에 따라 12개월 이내에 해당 법률을 소관하는 장관의 승인을 받는 형식에 따라서 최초의 보고서를 공표하도록 하였으며, 이후 연 1회(해당 년도 1월 1일) 공표를 하도록 규정하고 있는 것이다. 요컨대 연 1회 공표함에 있어 전년도에 포함되는 내용의 개정 사항이 있으면 이를 포함해서 공표하도록 명시하였다. 이를 통하여 국민들은 해당 년도와 전년도의 개정사항에 대해서 손쉽게 볼 수 있게 됨으로써, 이용하고자 하는 기록에 대하여 효율적으로 접근할 수 있게 되는 것이다. 뿐만 아니라, 여기서 공표하는 정보는 보고서²⁰⁾ 내에 포함되어 함께 공표되도록 하였다. 특이한 사항²¹⁾으로 호주에서는 기록으로서 중요성이 있는 물건에 대하여도 공표하도록 기록물 관리법에서 규정하고 있다는 것이다. 이에 해당되는 물건은 연방이나 연방기관의 재산으로 연방기관이 보유하고 있는 특정 물건 또는 연방이나 연방기관의 재산으로 연방기관이 보유하고 있는 특정종류의 물건을

18) 정보감독관은 공표계획을 수립 시 고려되어야 할 중요 사항으로 공개하고자 하는 기록이 갖고 있는 정보의 분류를 어떻게 정의해야 할 것인가에 대한 사항과 공표의 범위는 무엇이 되어야 하는가에 대한 사항들에 대하여 효율적인 해결방안을 도출해 내는데 있다고 하였다. 요컨대 공공기관 각각이 갖고 있는 공표계획을 다른 기관의 정책이나 독창성에 연계할 것인지에 대한 기관간의 연계 방안 또는 보다 넓게 e-government나 정보 등록과 목록, 메타데이터 표준, 영국 정부의 시소러스, 그리고 지식 경제의 검토를 통해 나오는 여러 정책들과는 어떻게 연계할 것인지에 대한 과제를 안고 있다고 말하고 있다.

19) (1) 기관의 조직 및 권한의 세부사항을 기술하고 그 권한에 포함되는 결정권 기타 권한과 관련되고 국민에게 영향을 주는 권한을 가능한 한 명확히 하는 보고서 (2) 연방행정정부 이외의 단체 또는 개인을 자문절차, 건의 기타의 방법에 의해 계획 또는 법령에 관한 기관의 정책결정 또는 기관의 행정에 참가시키는 제도의 세부사항을 기술하는 보고서 (3) 제6항에 따른 기관 소유 문서의 범주에 대한 보고서 (4) 기관이 국민에게 기관의 문서를 열람·이용시키기 위한 시설을 설치하고 있는 경우에는 그 시설의 세부 보고서 (5) 제3장에 관한 기관의 절차 및 문서에의 접근에 관하여 조화를 하는 경우에 국민이 이용할 수 있는 직원 및 장소의 세부사항에 관한 사항의 보고서 - 이하참조 Freedom of Information Act : Part Publication of certain documents and information : 8. Publication of information concerning functions and documents of agencies.

20) (a) 기관의 활동이나 시행, 사업 또는 사무와 관련하여 기관의 소관장관에게 보내어지는 기관의 연보(年報) (b) 그런 보고서가 없는 경우 기관의 활동이나 시행, 사업 또는 사무와 관련하여 소관장관에 의해서 관할되는 특정 기관이나 기관의 연보.

21) 이와 관련 이하참조 - Archives Act-PartVI Objects of archival significance, 61. Declaration of objects of archival significance.

연방의 기록자산의 일부로 인정하는 경우에는 관보에 고시함으로써 당해 물건을 기록으로써 중요성이 있는 물건으로 공표할 수 있는 것이다. 이는 기록으로써 중요성이 인정되는 물건에 대하여 물건의 폐기 및 기타 처리행위를 미연에 방지하고, 해당 물건에 손상이 가해지는 것을 막기 위한 것으로, 이러한 사항은 기록의 이용에 보다는 기록의 보존의 측면에서 사전공표를 통하여 국민들에게 인식시켜줌으로써, 중요 기록으로서의 가치실현을 일구어 낼 수 있도록 하기 위한 방법이라고 할 수 있겠다.

3. 행정기관의 행정정보공표 제도 분석

사정정보공표제도에 대상이 되는 기관은 정보공개법에서 규정하고 있는 대상과 동일한 범주에 속하는 것으로 본 논문에서 다루고자 하는 행정부는 정보공개법 제7조에 의해서 행정정보공표의 의무를 갖고 있다. 그리고 전자정부법에서 규정하고 있는 행정기관에 속하는 기관으로 전자정부의 전자적 처리의 원칙에 따라 주요 업무는 전자화해야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 전자적으로 처리해야 한다. 특히 전자정부의 행정정보공개에 대한 원칙에 의해 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 정보통신망²²⁾을 통한 행정정보를 공개하여야 한다. 따라서 행정부는 행정정보공표제도에 따라 행정정보공표의 기준을 수립하고, 공개하고자 하는 정보를 인터넷을 통해 공개해야 한다. 행정

부는 행정정보공개제도의 운영함에 있어, 행정정보 공개를 촉진하기 위하여 국무총리훈령 제 442호 『행정 정보공개 확대를 위한 지침』(이하 '정보공개지침') 제정하여 소속기관으로 하여금 이 지침을 참고하여 국민의 알권리 증진과 국민 참여 촉진을 위한 정보공개 확대에 적극적인 노력 및 추진이 이루어지도록 하였다. 즉, 행정정보공개 지침에 따라 행정부에 속하는 기관은 각 행정기관의 장으로 하여금 행정정보공표에 대한 기준을 수립하고, 지침에서 규정하고 있는 항목들에 해당하는 정보의 구체적인 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하도록 하였다. 지침에서 규정하고 있는 세부적인 기준으로 ① 국민에 생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보, ② 국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③ 국정과제·지체 중점과제 등 주요 정책의 추진 과정에서 생산되는 연구 보고서·회의록 또는 시청각 자료 등의 정보, ④ 업무추진비 집행내역(다만, 개인을 식별할 수 있는 정보를 제외한다.) ⑤ 국민의 행정감시를 위해 필요한 각종 평가 결과·통계자료 등의 정보 ⑥ 그 밖에 행정기관의 장이 공개하기로 결정한 정보가 해당하는 것으로 이는 정보공개법에서 규정하고 있는 항목 외에 업무추진비를 포함 하였다. 행정정보공표의 대상 정보를 선정 시 기록에 비공개 대상정보가 포함되어 있다고 하여 전면적으로 배제하는 것이 아닌 부분공개를 할 수 있는 여지가 없는지 까지 고려하여 선정을 하도록 하였다. 또한 공표 대상기록에 대하여 불가피

22) 전기통신기본법 제2조제2호의 규정에 의한 전기통신설비를 활용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용 기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제.

한 경우²³⁾를 제외하고는 기록의 원본을 공개하는 것을 원칙으로 삼고 있으며, 국민이 실질적으로 관심을 가질 사항을 위주로 기록을 선정하고 기관 내부의 참고사항이나 경미한 사항에 대하여는 제외하도록 하였다. 이러한 행정부의 행정정보공표 기준을 근거로 하여 행정부의 행정정보공표제도에 대해 크게 운영상의 측면과 제도의 기준상의 두 가지 측면으로 나누어서 분석해 보고자 한다.

3.1 행정부의 행정정보공표 현황

다음부터 전개되는 내용은 행정부의 행정정보공표 기준 분석된 내용을 토대로 간략히 정리한 것이다.

3.1.1 행정정보공표 운영 현황

행정부의 행정정보공표 운영 현황 조사 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

〈표 1〉 행정정보공표에 관한 기관별 운용 현황

기관	구분	사전공표 지침마련	공개범위 기재	공개주기 기재	공개시기 기재	공개방법 기재	의무적·자발적 명시
건설교통부		○	○	○	○	○	×
경찰청		○	○	○	○	○	×
과학기술부		○	○	통합	통합	×	△
관세청		○	○	○	○	×	×
교육인적자원부		○	○	○	○	○	×
국가보훈처		○	○	○	○	○	×
국방부		○	○	통합	통합	○	○
국세청		○	○	○	○	×	×
국정홍보처		○	○	○	○	○	×
기상청		○	○	통합	통합	○	○
기획예산처		○	○	○	○	○	○
노동부		○	○	○	○	○	×
농림부		○	×	○	○	○	×
농촌진흥청		○	○	○	○	○	×
대검찰청		○	○	○	○	○	○
문화관광부		○	×	×	×	×	○
문화재청		○	○	○	○	○	×
법무부		○	○	○	○	○	×
법제처		○	○	○	○	○	×
병무청		○	○	통합	통합	×	×
보건복지부		○	○	○	×	×	○
산림청		○	○	○	○	○	×
산업자원부		○	○	○	○	○	×
소방방재청		○	○	○	○	○	×
식품의약품안전청		○	○	○	×	×	○
여성가족부		○	○	○	○	○	×
외교통상부		○	○	○	○	○	×
재정경제부		○	○	○	○	○	×

23) 지출증빙서류와 같이 기록의 양이 많고 대상 정보가 방대하거나 산재되어 있는 경우 등을 말한다.

정보통신부	○	○	○	○	○	×
조달청	○	○	○	×	×	△
중소기업청	○	○	통합	통합	○	○
통일부	○	○	○	○	○	×
특허청	○	○	○	○	○	○
해양경찰청	○	○	○	○	○	△
해양수산부	○	○	○	○	○	○
행정자치부	○	○	○	○	○	×
환경부	○	○	통합	통합	×	○

(○: 시행, ×: 미시행, △: 기관입의 통합 두 가지 사항을 하나로 기재)

〈표 1〉을 통해 알 수 있듯이 현재 시행되고 있는 행정정보공표에 관한 기준에 대하여 구체적인 범위나 주기, 시기 및 방법에 있어서 누락사항들이 있으나 대체적으로 각 행정기관이 정보공개법과 행정정보지침에 따라 행정정보공표제도를 시행하고 있는 것을 볼 수가 있다. 하지만 행정정보공표의 기준의 수립에 있어서 조사대상 기관인 36개의 기관 중 25 개의 기관에서 행정정보지침에서 말하고 있는 ①~⑤에 해당하는 의무적 공표정보와 ⑥에 해당하는 자발적 공표정보에 대한 구분이 명확하게 이루어 지지 않고 있음을 알 수 있으며, 근본적으로 행정정보공표의 기준에 대한 표준화가 이루어 지지 않고 있음을 알 수 있다. 또한 이를 구분한 11개 기관들 사이에서도 행정정보공표 기준에 대한 일치된 체계가 이루어 지지 않고 있음을 보여 주었다.

3.1.2 기준 대비 행정정보공표 현황

우선적으로 행정기관은 행정정보공표 기준을 수립하고 전자정부법 제9조, 제37 조와 정보공개법시행령 제4조에 의해 이를 공개할 때에는 1차적으로 정보통신망(인터넷)에 의해 공개함을 원칙으로 하고 있고, 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 공개하도록 규정하고 있다.

하지만 36개 기관을 대상으로 조사한 결과 전반적으로 행정정보공표에 따른 공개현황은 저조한 결과를 얻을 수 있었고, 또한 공개의 효율적인 운영방식에 있어서도 미비한 것으로 나타났다. 이러한 결과가 초래된 근본적 원인에 있어서는 기관의 행정업무의 전산화를 통한 전자결재시스템과 홈페이지 행정정보공표와의 연계시스템의 구축이 보편화 되지 않고 있고, 전자기록을 제외한 종이기록에 대한 DB 구축실정 역시 미비로 전자적으로 공개되어야 할 기록의 부존재라는 문제가 있는 것이다. 이에 행정정보공표제도가 실효성을 얻는 제도가 되고 국민의 이용성 및 접근성을 보장하여 기록의 공개 확대를 위해서는 앞서 살펴본 행정업무의 전산화를 통한 전자결재시스템과 홈페이지 행정정보공표와의 연계시스템의 구축과 더불어 기록의 DB 구축 및 전자기록의 진본성과 신뢰성까지도 보장되어 기록 공개관리의 체계적인 확립이 이루어 져야 하는 것이다.

3.2 행정부의 행정정보공표 기준 및 문제점

3.2.1 법령상 규정에 따른 기준

3.2.1.1 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보'

이 항목에 따른 각각의 행정기관에서 공개하고자 하는 기록을 살펴보기에 앞서, 이를 통하여 근본적으로 공개하고자 하는 또는 공개하여야 하는 기록의 내용이 무엇이 되어야 하는지 살펴볼 필요성이 있다고 판단된다. 일반적으로 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책'이라함은 사회전반에 광범위하고 장기적인 영향을 줌으로써 국민 개개인의 일상생활 및 개인의 생애 전반에 심대한 영향을 미치는 정책을 의미한다. 물론 각각의 정책에 관한 기록의 정보가 사회에 미치는 영향의 특성이 다를 수는 있으나 일반적으로 근본성과 광범성 및 장기성 등이 포함된 기록이어야 한다는 것이다. 이와 같은 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보'에 관련된 기록에 관하여 각 행정기관이 공개하여야 하는 기록에 있어서 중대함과 중대하지 않음에 따른 분류가 먼저 이루어져야 하겠지만, 이러한 분류의 기준 역시 상당히 모호함에 있어서 각 기관이 이를 준용하는데 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현 실정이다. 요컨대 해당 기관에서 공개하고자 하는 기록을 세부적으로 관련 업무와 그에 따른 단위 업무로 분류하여 기록을 공개하도록 분류체계를 구비한 기관이 있는가 하는 반면 이러한 기록의 분류체계를 형성하지 않고 소량의 관련 기록 정보를 기재한 기관도 있었다. 이에 기준이 되는 기록 정보에 대하여 세분화가 이루어지지

않고, 광범위한 내용을 포함하고 있는 사안들을 기준으로 삼고 있어 기록의 공개 이전에 해당 기관의 업무분류를 통한 기록의 세분화가 이루어지도록 체계를 구축하여야 할 것이다.²⁴⁾ 즉, 행정정보공표에 있어서 공개하고자 하는 기록 정보의 선정에 대하여 국민이 실질적으로 관심을 가질 사항을 위주로 선정하고, 해당 기관의 핵심업무와 관련된 양질의 기록 정보 위주 선정하여야 할 것이다. 따라서 각 기관은 제도의 시행과 운영에 급급해서는 안 되며, 기관의 업무활동으로 산출되는 기록과 정보에 대한 깊은 이해²⁵⁾와 세밀한 관찰 및 연구를 통하여 실질적으로 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보'에 해당하는 기록의 선별과정을 통하여 보다 양질의 기록 정보를 공개함이 바람직하다고 판단된다. 이러한 분류 및 선별과정에 있어서 각 행정기관의 기록연구사의 역할이 높은 비중을 차지하는 만큼 해당 기관의 체계적인 기록관리 뿐만 아니라 기록관리를 통한 기록의 공개관리를 위한 노력이 절실히 요구된다.

3.2.1.2 '국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보'

행정정보공표에서 '국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보'에 관한 기록의 공개를 의무화함은 부정적인 관행의 뿌리를 뽑

24) 기록관리 영역에서 업무분석에 따른 작업 결과로서 '기록물분류기준표'를 통용하고 있고 있지만, 기록의 공개영역에서도 이를 준하거나 또는 기록 공개를 위한 매뉴얼을 작성하여 체계적인 공개가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 업무분석과 관련하여 DIRKS가 기록관리체계를 구현하기 위해 제시하는 여덟 단계중 'Step A. 예비조사'와 'Step. B. 업무활동분석'을 통하여 '업무기능 분류표'를 도출할 수 있으므로, DIRKS를 이용하면 이러한 체계를 구축하는데 유용하게 사용될 것이라 생각된다.

25) 기록은 조직, 기능, 주제, 시기 등 다양한 요소들의 복합적인 논리 작용 속에서 구조화 되어 있으며, 이는 인위적이라기 보다는 자연적이고 객관적인 것이다. 이러한 기록의 제조소의 분석을 통해 기록의 특성과 상관성을 파악하여 분류하는 것이 기록 관리의 근본적인 목적인 것이다.

고, 정부의 업무의 투명성과 행정의 효율화를 극대화함으로써 나아가 사업예산의 절감 및 사업의 투명성을 제고하기 위한 일련의 방법으로써 국책사업에 관한 각 단계별 기록의 공개를 통하여 국민으로 하여금 해당 사업 전반에 관한 업무활동의 과정 및 결과물을 제공하고자 하는데 있다고 판단된다.

해당 사항으로 선정되어 공개되는 기록에 있어서 '국책사업'이란 이름 아래 해당 사업에 대한 구체적 설명도 없이 일괄적으로 계획 및 설계 또는 결과 등으로 세부내용을 수렴하여 공개한다고 고시한 기관과, 해당 사업 각 분야별로 상세하게 분류함으로써 보다 구체적이고 명확하게 이를 공개하고자 고시한 기관이 있었다. 하지만 국민의 알권리를 충족시키고 업무의 투명성과 행정의 효율화를 극대화하여 나아가 국책사업 예산의 절감 및 사업의 투명성을 제고하고자 하는데 있어서 실효성을 거두기에는 미흡함이 느껴진다. 특히, 업무활동 과정의 기록이 아닌 이미 해당 업무활동의 종결에 따른 결과물으로써의 기록이 공개되고 있다. 국민으로 하여금 해당사업에 대한 진행상황 및 업무활동의 과정에 대한 기록을 이용하고자 할 때 결과적으로 이를 정보의 부존재로 공개하지 못하는

문제가 발생할 수 있는 여지를 담고 있다고 판단된다. 또한 이러한 기록의 공개는 결과적으로 국책사업 추진에 따른 사업의 혼선과 국민과의 마찰을 일으키게 되며 사업의 지연이나 중단으로 인한 피해로 인하여 크게는 국가 경제 전반에 악영향을 주는 것이라고 생각된다. 따라서 '국책사업 및 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보'에 대한 기록을 공개함에 있어서 이러한 정부사업이 대체적으로 대규모 투자 및 장기간의 시간을 필요로 하기 때문에 해당 기관이 공개하고자 하는 기록에 대하여 과정보다 결과에 치중하여 기록을 공개하기 보다는 해당 사업에 대한 단계별(계획수립 → 사업진행 → 관리운영 등) 공개가 명확하게 이루어져야 할 것이다.

3.2.1.3 '국정과제· 자체중점과제 등 주요정책의 추진과정에서 생산되는 연구보고서· 회의록 또는 시청각 자료 등의 정보'

이와 관련해 주목할 것으로 정보공개법이 개정됨에 따라 전자적 정보공개를 위한 토대를 마련함으로써, '정보'²⁶⁾와 '공개'²⁷⁾의 개념을 다소 수정하여, 공개에 관한 기록의 대상²⁸⁾과

26) 개정 전 법률은 '정보'를 "공공기관이 직무상 작성 또는 취득하고 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항을 말한다"고 정의하였으나 개정 법률은 '정보'를 "공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다"고 수정하였다.

27) 개정 전 법률은 '공개'를 "공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 사본 또는 복제본을 교부하는 것을 말한다"고 정의하였으나 개정 법률은 "공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하거나 그 사본·복제본을 교부하는 것 또는 전자정부구현을 위한 행정업무등의 전자화추진에 관한 법률 제2조 제7호의 규정에 의한 정보통신망(이하 '정보통신망'이라 칭함)을 통하여 정보를 제공하는 것을 말한다"고 수정하였다.

28) 「공공기관의 기록물에 관한 법률」의 개정법률(안)에 의해 새롭게 이름이 바뀐 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 '기록물관리법'이라 칭함)에 의하면 '기록물'이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·대장·카드·도면·시청각기록물·간행물·행정박물 등 모든 형태의 기록정보자료(전자기록물)를 그 대상으로 하고 있다.

정보공개 대상을 확대하였다는 것이다. 요컨대 '국정과제·자체중점과제 등 주요정책의 추진 과정에서 생산되는 연구보고서·회의록 또는 시청각자료 등의 정보'에 관한 기록을 공개하는 것은, 기관의 해당 업무활동에 따라 생산되는 기록 이외의 관련 기록들을 이용하고자 하는 이용자 편의 및 행정의 투명성 제고와 국민의 알권리를 위한 공개 운영방식에 따른 결과라고 판단된다.

현재 각 기관별 행정정보공표에 의해 공개되고 있는 회의록 등 정책결정 과정에서 생산되는 중요한 정보들의 작성실태는 아직도 부실한 것으로 나타났다. 각 기관들이 '국정과제·자체중점과제 등 주요정책의 추진과정에서 생산되는 연구보고서·회의록 또는 시청각자료 등의 정보'에 해당하는 기록 정보를 공개하였으나, 이에 대한 기록들의 대다수가 알맹이 없는 정보를 공개하고 있다는 것이다. 요컨대 부실한 기록 작성으로 인하여 부실한 기록의 공개라는 문제의 딜레마에 빠져있는 모습을 볼 수 있다.²⁹⁾

업무활동의 소산으로 생산되는 기록은 일시적이고 단편적이게 생산되는 것이 아닌 업무활동의 지속적인 작용으로 동일 성격의 업무활동이 수행됨에 따라 반복적으로 생산되고, 이러한 업무활동의 진행에 따라 유기적으로 관련을 갖는 새로운 기록을 파생적으로 생산된다. 이때 파생적으로 생산된 기록이 모두 동일하게 취급되어서는 안 되며, 업무활동 과정에 따라 형성된 기록에 대한 이질성 또는 동질성에 대

한 파악과 분석을 통하여 이를 선별하는 과정 역시 이루어져야 함이 바람직할 것이다. 따라서 각각의 기록의 특수성과 연계성에 입각한 체계적인 분류를 통한 기록관리 체제의 구축에 따른 기록공개 관리체계의 구비가 요구된다.

3.2.1.4 '업무추진비 집행내역'

업무추진비는 흔히 판공비(辦公費)라고 하며, 공무를 처리하는데 드는 비용을 말하며, 예산서 상으로 업무추진비로 표시된다. 정부의 경우 대통령을 비롯한 모든 행정기관의 장에게 지급되고 공기업체, 곧 정부투자기관과 재투자기관 및 공공법인체의 기관장에게도 상당액의 업무추진비가 배정되어 있다. 행정정보공표제도에 의한 업무추진비의 공개는 해당 사안이 집행에 있어 재량권이 강한 예산이라는 점에서 국민에게 업무추진비와 관련한 기록 전체를 상세히 공개하여 예산집행의 적절성과 타당성을 감시의 기능으로서의 역할을 할 수 있도록 하였다는 것과 이를 통하여 예산집행의 투명성과 신뢰성을 얻고자 하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 따라서 각 행정기관은 업무추진비를 사용하기에 앞서 체계적인 집행 절차와 지침에 의하여 효율적인 운용을 하여야 한다. 또한 업무활동에 따른 세부내용 및 증빙서류를 함께 보존·관리함으로써, 해당 항목에 대한 사전정보공개 및 세부적인 내용의 정보공개 청구 시 이를 명확하게 제공하여야 할 것이며, 공개의 시기 역시 적절하게 분류되어 공개되어야 할 것이다.³⁰⁾ 요컨대 기록은 특정의 목적을 위해

29) 이는 업무활동 과정의 정보를 공개하지 못하는 것의 한 예로 정보부존재를 들은 것이며, 정보부존재가 해당 과정의 공개와 관련하여 결과적인 원인이 되는 것은 아니다.

30) 기획예산처의 '세출예산집행지침'에 의하면 업무추진비를 집행하고자 할 경우 집행목적·일시·장소·집행대상

생산·활용되는 본원적인 가치와 함께 생산·형성된 기록을 다양한 쓰임새로 이용되는 추가적인 가치를 보유하고 있다고 할 때, 후자의 입장에서 업무추진비에 대한 기록은 예산의 집행에 따른 명확한 증빙기록들을 통하여 해당 업무의 활동에 따른 정당성을 부여해주는 역할을 해야 한다.

그리고 해당 기록들이 공개 되거나 정부의 감사에 대하여 업무활동의 증거적 역할을 수행한다고 할 수 있다. 따라서 각 행정기관에서 업무추진비를 공개함에 있어서 비공개 정보를 제외한 그 외의 업무활동에 대하여 보다 구체적이고, 상세하게 집행내역에 대한 내용 및 증빙자료를 함께 공개해야 하는 것이 바람직하며, 정보공개 확대를 통한 투명한 행정과 예산집행의 낭비를 막고 효율적인 정부예산의 운영에 대한 보다 내실 있는 기록 공개관리가 이루어져야 할 것이다.

3.2.2 기관별 자체 설정 기준

앞서 살펴본 기관들의 경우는 정보공개법상 행정정보공표의 대상 정보에 해당하는 항목에 따라 공표기준을 작성한 기관이 중심되었다면, 다음에 살펴보고자 하는 기관의 경우는 행정정보공표에 대한 공개 대상기록을 해당 기관의 처리과의 업무에 따른 분류 및 기관의 재량에 의한 분류를 중심으로 작성한 것으로써, 이와 같이 각 기관별 공표대상에 대한 기록의 분류가 상이한 까닭은 행정정보공표 대한 기준의

표준화에 대한 기본이 되는 틀이 마련되지 않은데서 나타나는 현상이라고 판단된다. 즉, 기관의 재량에 의하여 업무의 특성을 행정정보공표의 기준으로 삼고 이를 공개하는 기관이 있는가 하면, 기관의 처리과별 업무분류를 통하여 이를 행정정보공표의 기준으로 삼고 있는 기관이 있다. 이와 같은 기록공개에 관한 분류를 통해서는 이용자가 기록에 접근하는데 있어서 상당한 장애를 가져올 소지가 있다고 판단된다. 즉, 특정 기록의 검색사항을 완벽하게 알고 있는 경우 해당 기관의 분류체계를 이용한 검색이 필요하지 않지만, 기록의 검색사항을 알고 있지 못하거나 또는 관련 기록까지 폭넓게 이용하고자 할 경우 이러한 분류 체계에 의한 기록의 이용은 다소 혼란을 일으키기 쉽다는 문제를 안고 있다. 요컨대 행정정보공표에서 규정하고 있는 기록의 각 항목별 분류는 해당 업무를 기록공개 관리의 기능적 분류를 통하여 공개하고자 하는 기록의 주된 정보를 제공함으로써 검색에 있어서도 핵심적인 단서를 제공하는 할 수 있다. 반면에 위와 같이 조직적·자의적인 기록공개 관리를 통한 기록의 주된 정보를 제공하는 것은 해당 기관에서 공개하고자 하는 핵심적인 기록 정보를 이용자에게 명확하게 전달할 수 없다는 문제가 발생하는 것이다. 즉, 기록 공개에 있어서도 공개하고자 하는 기록들의 분류를 통해 기록의 연계성과 구조적 특성을 파악하고 관리하는 것은 이용자 로 하여금 해당 기록의 검색 및 활용을 비롯한

등을 증빙서류에 기재하여 사용용도를 명확히 하여야 하며, 건당 50만원 이상의 경우에는 주된 상대방의 소속 및 성명을 증빙서류에 반드시 기재하도록 명시하고 있다. 또한 각 기관은 업무추진비의 적정한 사용을 위하여 '클린카드'를 발급받아 활용하여야 하고, 기존 업무추진비의 사용 관행을 개선하고, 투명한 사용을 위해 각 기관의 실정에 맞는 자체 세부지침을 마련하여 시행하도록 권고하고 있다.

기록 공개관리 전반을 효율화 하는 핵심 영역인 것이다.

결론적으로 행정정보공표를 위한 기록공개 관리는 우선적으로 기록의 생산 의무에 따라 생산되어야 할 것이며, 기록의 생산 및 등록에 따라 공개여부가 부여되고, 기록관리를 위한 기록물분류기준표에 의해 분류함과 동시에 정부기능분류(BRM)체계와 행정정보공표에서 고시하고 있는 각 항목별 구분의 연계를 통하여 기록공개분류가 이루어져야 할 것이라 판단된다. 정부기능분류체계에 의해 기관에서 공표하고자 하는 기록의 기준이 구체화 및 세분화 되었을 경우 이를 시소러스를 통하여 정보검색 시 발생할 수 있는 이용자의 검색오류를 최소화하고 의미상 용어 간 개념구조를 제공함으로써 이용자에게 양질의 정보를 적극적으로 제공할 수 있을 것이라고 판단된다.

3.2.3 기관별 행정정보공표 기준에 포함되는 항목

행정정보공표 기준에 포함되어야 하는 항목인 공개주기, 공개시기에 따른 기관별 용어 선택에 있어 그 기준이 마련되어 있지 않아 무질서하고, 모호한 용어에 따른 기록의 이용의 혼란을 가져올 소지를 담고 있다. 그리고 각 기관마다 법령에서 고시하고 있는 행정정보공표 기준에 따른 공개목록에 관한 관련 서식이 각양각색의 형태를 나타내고 있어 이 역시 혼잡한 모습을 보이고 있다. 서식의 표준화와 함께 이에 사용되어야 하는 용어의 표준화 또는 구체화가 함께 이루어져야 함이 자명하다.

4. 행정기관의 행정정보공표제도의 발전방향

4.1 공개분류체계의 확립

행정기관의 행정정보공표에 대한 전반적인 부분에 있어서 근본적인 문제인 정보공개법과 행정정보지침에 의해 시행되고 있는 행정정보공표제도의 효율성 및 기록 공개에 관한 기관별 연계성을 감안할 때 공표대상이 되는 기록들에 대한 기준 마련이 시급하다.

즉, 각 행정기관 특성상 지침을 마련함에 있어서 기관의 재량에 의하여 각양각색으로 기준이 마련되어 시행된다는 것은 행정정보공표제도의 실질적인 실효성을 얻기란 어렵다고 판단되므로, 제도의 시행에 앞서 기본적인 기준이 되는 행정정보공표에 관한 체계의 완비가 이루어져야 한다는 것이다.

요컨대 정보공개법에서 기관별 행정정보공표의 기준을 마련함에 있어서 기본적인 지침으로 공개 대상 기록의 공개범위나 공개주기·시기 및 방법만을 명시하도록 하고 그 외의 부분에 대하여는 각 기관의 재량에 따라 각 항목에 해당하는 대상 기록을 선정하도록 한 부분에 대해서는 근본적으로 개선이 되어야 할 것이라고 판단된다. 이는 각 기관에서 생산되는 기록의 특성 및 비공개 기록에 대한 특수성과는 별개의 문제로 행정정보공표를 함에 있어서 기준 마련 시 처리과별 또는 업무기능별 분류를 통하여 기록 공개관리체계를 위한 근본적인 지침이 마련되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 행정정보공표 기준의 체계적인 정비를 이루기 위해서는 우선적으로 해당 기관의

기록에 대한 행정정보공표의 기준 수립과정 이전에 행정정보공표의 틀이 되는 공개체계에 대한 분류 방식을 처리과별 혹은 업무체계별 분류작업이 체계적으로 이루어져야 할 것이며, 각각의 방식에 따른 행정정보공표에서 다루어져야 하는 항목 역시도 구체적으로 구성되어야 한다.

따라서 행정정보공표제도를 시행함에 있어서 기록의 공개 이전 단계에서 행정기관에서 공개되는 기록의 분류에 대한 체계적이고, 표준화된 공개 체계가 형성되어야 할 것이며 이를 형성하기 위해서는 업무분류체계에 따른 공개체계 혹은 처리과분류체계에 따른 공개체계가 확립되어야 하는 것이다. 이에 각 분류체계에 따라 구성되어야 하는 내용들에 대한 구체적인 사항들을 살펴보고자 한다.

4.1.1 구체적인 공표 주체 설정

논란의 소지가 될 수 있지만 현재 행정정보공표제도를 정부가 운영함에 있어 실질적인 이용자는 국민이 그 대상이 된다는 점을 인식하고, 처리과별 분류를 통하여 기록을 공개하는 것은 이용자가 해당 기관의 분류체계를 파악하고 있어야 한다는 것이 전제가 되어야 하는 문제가 발생할 수 있다고 판단된다.

요컨대 현재의 처리과별 분류를 통한 기록 공개관리체계의 형성은 제도의 실효성을 저하시킬 수 있고, 이용자로 하여금 이용에 불편함을 초래할 수 있으며 이용하고자 하는 기록 및 관련 기록을 얻고자 함에 다소 혼란을 일으킬 수 있다고 판단된다. 즉 기관의 부서에서 담당하고 있는 업무에 대한 구체적인 부연 설명 없이 제도를 운영함으로써, 이용자로 하여금 해

당 부서에서 다루어지고 있는 업무는 무엇인지, 현재 공개되고 있는 기록에 대한 구체적인 내용은 무엇인지 등 이용자의 접근성과 이용성에 불편을 초래함에 따른 문제점들을 발생시킬 수 있다는 것이다. 이를 보완하기 위해서는 우선적으로 해당 기관 및 부서에서 다루고 있는 업무에 대한 부연 설명이 필요 할 것이며, 공개되고 있는 기록에 대한 구체적인 설명 및 해당 기록의 공개 근거 등의 사안들에 대한 설명이 필요할 것으로 판단된다.

그리고 이용자의 입장에서 해당 기관에서 공개하고 있는 기록에 관심을 갖고 기록에 접근하는 것이 아닌 이용자의 목적성에 따라 이용하고자 하는 기록에 접근하는 것이 주된 방법이라는 것을 감안할 때 위와 같이 해당 부서에서 담당하고 있는 업무에 대한 기초적인 지식 없이 기록에 접근하기는 어려움이 따르고, 이에 기록의 이용성 역시도 저하시키는 것이며 결과적으로 행정정보공표제도의 효율성에도 영향을 미친다는 것이다.

따라서 처리과별 분류를 기본으로 행정정보공표 기준을 수립함에 있어서는 기록의 공개에 앞서 우선적으로 공개되어야 하는 기준 및 목록을 통하여 기록정보에 대한 구체적 내용이 포함된 세부적인 항목들을 구성시켜야 하는 문제가 뒤따르게 되는 것이다.

이러한 측면에서 기록공개를 위해서는 처리과별 분류를 통하여 행정정보공표의 공개체계를 형성하기 보다는 '기관의 기능 및 업무 기능에 따른 분류를 통하여 이를 명시해주고, 각 기관에서 다루고 있는 기록 및 관련 기록을 각각의 주제에 포함시켜 공개하게 되면 이용자로 하여금 이용하고자 하는 기록 및 관련 기록에

대한 접근성을 높일 수 있다라는 것이다.

4.1.2 업무기능별 분류 체계와 공표 기준 연계
 기능별 분류에 따른 행정정보공표의 기본적인 분류체계를 확립함에 있어서 최근에 발표된 정부기능분류(BRM)체계의 확정안에 따라 정부의 세부적 기능이 491개로 구분되는 것을 주목할 필요성이 느껴진다.

특히 정보공개법에서 규정하고 있는 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보', '국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보', '국정과제·자체중점과제 등 주요 정책의 추진과정에서 생산되는 정보', '국민의 행정 감시를 위하여 필요한 각종 평가결과·통

계자료 등에 대한 정보' 등의 행정정보공표 대상 기록의 기준은 그 개념에 있어서 조차 방대하고, 모호하다는 한계점이 있기 때문에 해당 법령의 개정 또는 각 기관에서 행정정보공표에 대한 기준 마련 시 이를 보다 구체화·세분화하여 작성하여야 하는 문제점들에 대한 해결방안으로 정부기능 분류체계의 활용성을 높일 필요성이 있다는 것이다.

하나의 예를 들어 <표 2>를 보면 알 수 있듯이 '정보통신부'의 사전정보공표에 관한 기준에 의한 공표대상 및 대상에 대한 세부업무 내용은 구체성의 결여로 인하여 행정공표기준에 대한 전반적인 기준을 명확히 알 수 없다.³¹⁾

<표 2> 정보통신부의 사전정보공표에 관한 기준의 일부

행정정보		공표방법			
공표대상	세부업무	공표부서 (협조부서)	공표주기	공표시기	공표형태
1. 당해연도 주요업무계획	업무계획	기획관리실	연1회	확정일로부터 1월 이내	인터넷
	주요실적	소관부서	수시	수시	인터넷
2. 장·차관 업무추진비 사용내역	장관	총무과	연 4회	1.4.7.10월	인터넷
	차관	총무과	연 4회	1.4.7.10월	인터넷
3. 중장기 종합계획 및 부문별 추진계획과 중요한 기본계획	중장기 종합계획	소관부서	수시	확정일로부터 1월 이내	인터넷
	부문별 추진계획				
	중요한 기본계획				
4. 주요사업에 대한 반기별 심사평가	심사분석 결과	기획관리실	반기	확정일로부터 1월 이내	인터넷
5. 예산 및 주요실적	예산, 결산	기획관리실	연 1회	확정일로부터 1월 이내	인터넷
6. 정부 위원회 개최내용과 결과	개최내용	기획관리실 (소관부서)	수시	개최일로부터 1월 이내	인터넷
	개최결과				

31) 정보통신부는 사전정보공표의 기준을 마련함에 있어서 기관이 가지고 있는 특성 및 수행하고 있는 기능을 파악하고, 업무활동에 의해 생산되는 기록의 정보에 대하여 비공개 기록을 제외한 정보공개법에서 규정하고 있는 각 항목에 따라 보다 구체적으로 공개를 위한 분류를 통하여 사전정보공표 기준의 마련의 재정비가 필요하다고 판단된다.

〈표 3〉 정보통신부의 사전정보공표에 관한 기준의 구체화 방안

※ 정보통신부의 사전정보공표 기준	※ 정보통신부의 사전정보공표 기준의 구체화 방안
1. (공표대상) 당해연도 주요업무계획 1.1 (세부업무) 업무계획 1.2 (세부업무) 주요실적 2. (공표대상) 주요사업에 대한 반기별 심사평가 2.1 (세부업무) 심사분석 결과	1. 국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보 1.1 당해연도 주요 업무계획 1.1.1 (공표대상) 지능 기반 사회선도 1.1.1.1 (세부업무) u-Korea 선도 과제 발굴·추진 1.1.1.1.1 (공개범위) 계획 1.1.1.1.2 (공개범위) 주요 실적 1.1.1.2 (공표대상) 유비쿼터스 인프라 고도화 방안 1.1.1.2.1 (공개범위) 주요 실적 2. 국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보 2.1 주요사업 계획 2.1.1 (공표대상) 정보화 사업 2.1.1.1 (세부업무) 정보화 사업에 대한 반기별 심사평가 2.1.1.1.1 (공개범위) 심사분석 결과

이를 기능분류 체계를 통하여 사전정보공표 기준 수립 시 보다 구체화하기 위해서는 예를 들어 〈표 3〉과 같이 ‘당해연도 주요업무계획’이라는 대상 정보에 대하여 2006년도 정보통신부에서 추진하고 있는 주요 업무인 ‘지능기반사회 선도’에 관한 세부적인 이행과제가 되는 ‘u-Korea 선도 발굴·추진’에 대한 세부계획 및 추진 실적을 공개 범위를 공개하도록 함에 따라 다음과 같이 기준을 보다 구체화 할 수 있을 것이다.

법령 기준의 모호함의 한계는 이를 준용하는 각 기관에도 영향을 미침으로써 해당 기관의 기준 역시도 모호해질 수밖에 없는 결과를 초래하므로, 정보공개법에서 행정정보공표에 관한 보다 구체적인 법령의 재정비가 요구되고 이에 따라 정부기능분류체계와 법령에서 고시하고 있는 항목별 대상 기준의 연계를 통한 법령상 규정된 공개대상 기준의 구체화가 이루어져야 할 것이다.

이를 정리하자면 행정정보공표 기준에 명시되어지는 공개대상의 구체화를 위해서는 앞서 말한 것과 같은 ① 법령의 재정비를 통한 제도의 개선을 통한 개선책 마련 방안과, ② 정부기능분류체계에 따라 주요 기능별로 생산되는 기록 정보의 분석을 통하여, 행정정보공표에서 고시하고 있는 항목별 공개대상 정보에 적합하고 부합되는 기록 정보를 선정하여 공개대상 기준을 기관의 특성을 고려하여 해당 기관에서의 행정정보공표에 관한 기준의 구체화 방안이 있다. 또는 이미 마련된 ③ 해당 기관의 행정정보공표의 기준을 보다 더 구체적으로 보완하여 공개하고자 하는 기록에 대한 세부적인 내용을 제시하는 방법을 통하여 행정정보공표 공개대상 기준의 구체화가 이루어져야 할 것이다.

4.1.3 기록공개 매뉴얼 작성 및 활용

여기서 말하는 기록공개 매뉴얼이라는 것은

앞서 살펴본 처리과별 분류체계 혹은 기능분류 체계에 따른 공개분류 체계에 따라 행정정보공표 기준 수립 시 이용자의 기록 이용에 관한 접근성 및 이용성을 높여줄 수 있는 방안 중에 하나라고 할 수 있다.

요컨대 정부기능분류(BRM) 체계에 의해 각 기관의 기능 및 역할과 정보공개법에서 사전정보 공표해야 하는 각 항목들과의 연계를 통한 범정부적인 기록 공개관리체계를 구축하여 '기록공개 매뉴얼'을 작성하여 함께 제공함으로써, 정부의 각 기능에 따라 정보공개 청구 없이도 각 기관이 소장하고 있는 기록을 적극적인 공개를 통하여 국민으로 하여금 해당 기록을 이용 할 수 있는 기록공개에 관한 근본적인 기반을 마련할 수 있다는 것이다.

그리고 처리과별 분류체계의 한계라고 할 수 있는 이용자가 해당 기관의 분류체계 및 업무내용을 파악하고 있어야 한다는 것이 전제가 되어야 하는 문제에 대안으로 유용하게 활용될 수 있는 것이며, 결과적으로 행정정보공표의 공개분류 체계의 다양성에 적절하게 대응할 수 있게 하여 이용자의 기록 이용성 및 접근성을 높일 수 있으며, 기록의 가치실현을 이룰 수 있다는 것이다.

이러한 '기록공개 매뉴얼'과 같은 사례로 법무부는 이미 행정정보공표 기준에 따른 공표대상 목록을 공개함과 동시에 정보공개제도 이용에 안내서(국민용)와 정보공개 실무 매뉴얼(업무 담당자용)을 작성하여 이를 홈페이지에 비치하여, 이용자로 하여금 향시 이용할 수 있도록 하였다.

요컨대 비치된 매뉴얼은 해당 부처에서 제정되는 행정정보공개제도의 개념 및 제도운영

일반, 인터넷 행정정보공개 코너별 소개 행정정보의 공표제도에 관한 내용, 비공개 대상 행정정보의 내용을 담아 이용자를 위한 시각으로 '법무부 정보공개 매뉴얼'과 같은 '행정정보공개제도 이용 길잡이'를 작성하여 공개하고 있다.

이러한 것은 앞서 살펴보았던 영국의 행정정보공표제도의 사례를 주목할 필요성이 있다. 즉, 모든 공공기관이 정보공개에 관한 공표계획(Publication Scheme)을 수립하고 유지할 것을 의무화 하고, 이때 '공공기관이 공개하거나 공개계획을 가지고 있는 정보의 종류와, '공개하거나 공개계획 하에 있는 정보의 각 종류별 간행' 및 '정보의 수수료 부과여부' 등의 특정 사항들을 포함시켜 이용자로 하여금 어떠한 기록 정보가 공표되었는지 확인할 수 있게 공표계획을 참고하도록 하였다. 그리고 영국의 공표계획은 수립 전에 우선적으로 기관에서 공개하고자 하는 기록의 업무분류를 통하여 공개 기준을 구체화 하고, 국민의 관심을 고려한 정보접근 방법을 강구하여 공표계획을 수립하며, 이를 시행하기에 앞서 각 기관에서 수립된 공표계획을 합리적으로 조율하여 모든 공공기관의 공표계획을 일치된 체계로 재구성하여 행정정보공표제도를 시행하고 있다는 것이다.

따라서 우리나라 역시도 범정부적인 차원에서 각 행정기관 및 정보공개 대상기관의 행정정보공표를 통해 기관이 소장하고 있는 기록에 대한 공개를 확대하기 위해서는 현재의 실정에 따라 행정정보공표에 관한 공개 체계를 각 기관의 자율에 의하는 것이 아닌 모든 기관이 상호 일치된 행정정보공표의 공개관리 체계를 구

축하기 위한 전반적인 조율이 필요한 것이다.

또한 해당 기관에서 공개하고자 하는 기록의 정보 및 공개 계획 하에 있는 기록, 비공개 기록의 재분류를 통하여 공개시기의 전환으로 공개대상이 되는 기록 등에 대한 기관별 공표 계획을 수립하여 국민에게 이를 제공함으로써, 사전정보 공표대상을 지속적으로 확대 및 이용자 위주의 편리한 정보 접근을 위한 기록공개 관리체계를 확립하기 위한 개선의 움직임이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 행정정보공표의 기준 수립 이전 단계에서 처리과별 혹은 기능별 분류체계에 따라 공개 체계를 확립하여 모든 행정기관 전반에 대한 분류체계가 상호 조율되어 일치된 체계를 이룰 수 있도록 해야 할 것이며, 이를 바탕으로 각 기관별 행정정보공표 기준 및 서식, 목록 등에 대한 표준화 및 구체화가 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 행정정보공표에 관한 기준 및 목록만을 제공하는데 그치지 않고, '기록공개 매뉴얼'을 활용하도록 하여 공개되고 있는 기록에 대한 설명이나 구체적 사항 및 기록 이용에 관한 전반적인 내용들을 이용자들에게 제공하여야 할 것이다.

4.2 행정정보공표 기준의 구체화

4.2.1 정보공개운영지침의 구체화

앞서 살펴본 바와 같이 행정부에 속하는 행정기관은 정보공개법과 국무총리 훈령에 의한 행정정보지침에 준하여 법령상 규정된 항목에 관련한 기록들에 대한 분류를 통해 자체적으로 행정정보공표의 기준을 수립하고 이에 맞게 주기적으로 기록을 공개하여야 한다.

하지만 각 행정기관이 자체적으로 수립하고 있는 행정정보공표의 기준은 보다 구체화 작업을 통하여 지침을 마련하지 않고, 정보공개법과 행정정보지침의 규정을 그대로 기관 지침으로 수용하고 있는 실정에 있기 때문에 그에 따른 항목별 구체화 작업이 시급히 이루어져야 할 것이라고 판단된다.

특히 행정기관에서 준수하고 있는 행정정보지침에 의한 각 항목인 ① 국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보와 ② 국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③ 국정과제·자체중점과제 등 주요정책의 추진과정에서 생산되는 정보, ④ 국민의 행정 감시를 위하여 필요한 각종 평가결과·통계자료 등에 대한 정보 등에 관련한 정보의 경우는 매우 포괄적인 범위를 내포하고 있기 때문에 각 기관의 특성과 기능을 고려하여 기관 자체적으로 구체적인 지침이 마련되어야 한다는 것이다.

기록에 대한 공개 근거 없이 처리과 혹은 담당자에 의해 임의적으로 해당 기록을 선정하게 한다는 것은 커다란 오류를 범할 수 있는 문제이기 때문에 이러한 점은 간과해서는 안 된다. 즉, 행정정보공표에 의해 공개하고 있는 기록 정보들에 대한 처리과 혹은 담당자의 자의성이 해당 항목에서 말하고 있는 '국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 정보'에 포함되는 기록 정보들의 선정 및 공개 여부를 결정짓는 중대한 요인으로 작용한다는 것은 역으로 기관의 임의에 의해 공개하지 않아도 된다는 것을 나타내는 것이기 때문에 결과적으로 행정정보공표제도의 목적이라 할 수 있는 국민의 행정 감시를 통하여 국정운영의 투명성과 효율성을 높일 수 있다는 것을 기대하기란 힘들다.

고 할 수 있다.

따라서 이러한 법령에서 규정하고 있는 포괄적인 개념들에 대한 항목들을 각 기관에서 활용하고 있는 기관별 '정보공개운영지침'에 행정정보공표 기준을 수립 시 포함되어야 하는 기록정보들에 대하여 보다 구체화된 규정을 명시하도록 하여 행정정보공표를 통해 공개되고 있는 기록 정보들에 대한 근거를 제시하고, 제도의 운용에 있어서도 투명성을 제고시키도록 해야 할 것이다.

4.2.2 법령상 규정된 기준의 구체화

먼저 국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 관한 기록 정보를 기관이 선정함에 있어서는 사회전반에 광범위하고 장지적인 영향을 주는 것으로 국민 개개인의 일상생활 및 생애 전반에 심대한 영향을 미치는 정책 기록이 선정되어야 한다.

물론 행정기관의 특성과 기능에 따라 해당 항목에 선정되어야 하는 기록의 성질 및 내용에 대한 다양성은 존재할 수 있지만, 이에 부합되는 기록의 특성은 일반적으로 일치된 성질을 갖고 있어야 할 것이다. 즉 해당 항목에 부합되는 기록을 선정함에 있어서 각 행정기관은 기관의 주요 업무활동 및 기능에 대한 분석을 면밀하게 수행해야 할 것이며, 그에 따른 기록정보가 적극적으로 공개되어야 할 것이다.

그리고 국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보로 이를 행정정보공표를 통해 공개하고자 하는 목적이 정부 업무의 투명성과 행정의 효율화를 극대화 하고 이를 바탕으로 국책사업예산의 절감 및 사업의 투명성 제고를 위한 것이라는 점을 특히 유념하여 기록 정보

를 선정해야 한다. 업무활동의 종결에 따른 결과물만을 행정정보공표를 통해 공개하기 보다는 사업 전반에 관한 업무활동 과정에서 나타나는 산출물에 대한 기록 정보를 함께 공개하는 것을 원칙으로 삼고 이에 해당하는 기록정보를 선정해야 할 것이다. 즉, 해당 사업이 진행되고 있는 단계별(계획수립에서 사업진행 및 그에 따른 관리 운영 등) 과정의 기록정보가 포함 되어야 한다는 것이다.

또한 국책사업과 관련하여 행정정보공표를 통하여 공개되어야 하는 기록정보의 기준이 사업에 투입이 되는 예산에 따라 선정되기 보다는 해당 기관에서 추진되고 있는 사업의 전반을 공개하도록 하여 정부 예산의 투명성을 제고시켜야 할 것이다.

국정과제, 자체중점과제 등 주요 정책의 추진과정에서 생산되는 연구보고서, 회의록 또는 시청각 자료 등의 정보에 포함되는 기록 정보는 업무활동에 따라 생산되는 기록 이외의 관련 기록에 대한 이용자의 이용 요구를 충족시켜주어야 하고, 이용자 편의 및 행정의 투명성 제고와 국민의 알권리를 충족시켜 주어야 한다. 따라서 업무활동 진행 과정에서 파생적으로 생산되는 기록에 대한 이질성 혹은 동질성에 대한 파악과 분석을 통하여 명확하게 구분되어 공개되어야 할 것이다.

주요 정책의 추진과정에서 발생할 수 있는 기록과 관련 기록을 함께 하나의 기능으로 분류하고 구체화하여 공개하도록 하는 것은 이용자도 하여금 해당 사안에 대한 추가적인 기관의 활동과 업무내용에 대한 기록 정보를 획득할 수 있게 한다. 이 뿐만 아니라 업무활동으로 인해 생산되는 주된 기록과 파생적으로 생산되

는 관련 기록을 함께 이용할 수 있게 함으로서 각각의 기록이 가지고 지니고 있는 가치 실현을 효율적으로 이룰 수 있는 것이다.

5. 결 론

현재 세계적 이슈가 되고 있는 굿 거버넌스의 구현에 우리나라의 행정정보공표제도의 역할은 중요한 위치에 있다고 할 수 있다. 즉, 행정정보공표제도는 국민을 향한 정부의 정보서비스 확립과 주요 정보의 공개에 따른 투명하고 민주적인 행정업무의 효율화를 위한 굿 거버넌스의 구현에 바탕이 되는 제도라고 할 수 있다. 이러한 우리나라의 행정정보공표제도는 행정의 투명성 강화를 위하여 행정기관이 의무적으로 공개할 정보의 기준을 정하여, 정보공개 청구가 없더라도 비공개 정보대상을 제외하고는 정기적으로 공개하도록 한 정보공개제도의 일환이다. 종래의 정부가 가지고 있던 기록정보의 공개에 대한 소극적이며 수동적인 제공으로부터 탈피하여, 정부 스스로 기록을 공개함에 있어 적극적인 제공과 정보공개 확대를 통하여 알권리를 충족시키고, 국민의 직접적인 참여를 유도하기 위해 마련된 제도라는 측면에서 공공기관의 기록공개에 대한 혁신을 가져온 제도라고 할 수 있는 것이다. 하지만 공공기관의 행정정보공표제도의 시행 상에 있어 다각적인 측면에서 문제점을 발생시켰다. 제도적인

측면에서는 법령에서 규정하고 있는 공개 대상에 대한 기준에 따라 각 기관이 수립하고 있는 행정정보공표 기준이 미흡하다는 문제를 발생시켰으며, 제도의 운영상에 있어서는 실질적으로 공개되지 않고 있고, 특히 주요 정책에 대한 일관된 정보제공이 안되고 있다는 문제점 등이 발생하였다. 이에 본 논문은 정부의 정보공개 확대를 통해 정부의 기록공개관리 체계를 확립하고, 궁극적으로 굿 거버넌스를 실현하는데 일조하고자 하는 행정정보공표제도에 대한 분석을 통하여 시행상의 문제점에 대한 개선방향 및 그에 대한 대안을 제시해 보고자 하였다. 더불어 이를 바탕으로 기록공개관리에 관한 발전 방향에 대하여 모색해 보았다. 하지만 기록공개관리체계에 따라 행정정보공표제도가 달라질 수 있다는 것을 배제할 수는 없기 때문에 우리나라의 기록공개관리체계를 파악하고 이에 대한 행정정보공표제도의 역할에 대한 연구가 이루어질 필요성이 있다. 또한 본 논문에서 중심으로 다루어진 것이 제도적 측면과 기준에 대한 측면이라는 것을 고려한다면 행정정보공표제도의 전반적인 부분에 있어서 다소 제한적일 수 있다는데 한계가 있다고 할 수 있으므로, 행정정보공표제도의 활성화를 위한 연구와 같은 연구가 진행될 필요가 있다. 이와 더불어 행정정보공표기준의 구체화 방안에 대한 연구나 행정정보공표기준의 표준화 방안에 대한 연구가 역시 활발히 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

〈국내 법률 및 지침〉

- 공공기관의기록물관리예관한법률.
- 공공기관의정보공개예관한법률.
- 행정정보공개예확대를위한지침.
- 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진예관한법률.

〈국외 법률 및 지침〉

- 미국 정보자유법 The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552 (As Amended in 2002).
- 미국 정보자유법 이용자 편람 'Committee on Government Operations, A Citizen's Guide on Using THE FREEDOM OF INFORMATION ACT of 1974 to request Government Records', U.S. Government Printing Office, 1991.
- 영국 정보자유법 'Freedom in formation Act 2000.
- 영국 국립기록관 정보자유법 Publication Scheme 편람, 'Freedom of Information Publication Scheme', Department for constitutional Affairs 2004.1.
- 영국 국립기록관 정보자유법 Publication Scheme 편람, 'Freedom of Information Act 2000-Publication schemes' 'Central Government and Non-Departmental Public Body Guidance' 2002.7.

〈정부자료〉

- 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신 전문위, 『외국의 공공기록물(정보)공개제도 사례 연구』, 행정자치부, 2005.
- 정부혁신지방분권위원회, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」, 행정자치부, 2006.
- 행정자치부, 「정보공개제도 운영지침」, 행정자치부, 2005.

〈논문〉

- 강수경. 2000. 「행정정보공개에 관한 연구」, 연세대학원 박사학위논문.
- 안지현. 2005. 『비공개 기록의 관리와 활용에 관한 연구』, 명지대학교 대학원 석사학위논문.
- 오향녕. 2005. “국민참여형 공공정보공개의 확대와 국가비밀기록관리의 체계화,” 「국가기록관리 혁신과 참여정부의 과제」, 한국국가기록연구원 창립 7주년 기념 심포지엄 자료집.
- 이원규. 2004. 「기록물관리기관의 보존기록물 공개의 운영과제」, 제2회 기록물평가 워크샵 발표문.
- 조윤선. 2004. 「거버넌스 기록관리의 연구」 명지대학교 대학원 석사학위 논문.
- 하승수. 2003. 「정보공개와 기록관리」, 한국국가기록연구원 창립 5주년 기념식 및 심포지움 자료집.
- 한국행정연구원. 1992. 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 한국행정연구원.

к с і