

# 우리나라 공공기관 행정감시자의 정보추구에 관한 질적 연구\*

## A Qualitative Study on the Information Seeking Conducted by Surveillants Against the Public Sector Organizations in Korea

임진희(Jin-Hee Yim)\*\*

이준기(Zoonky Lee)\*\*\*

### 초 록

이 연구는 공공기관을 대상으로 한 행정감시자들이 국정감사와 정보공개 청구 등의 설명책임 메커니즘을 통해 공공정보를 추구하는 절차와 그 과정에 영향을 주는 요인들을 밝히는 것을 목적으로 한다. 공공기관에 대해 직업적으로 행정감시 활동을 수행하는 국회의원 보좌관, 시민사회단체 활동가, 언론 기획탐사보도팀의 전문리서처 등의 정보추구자들을 연구대상으로 하여 심층 인터뷰와 참여관찰을 통해 자료를 수집하였고, 근거이론에 따라 자료를 분석하여 행정감시자들의 공공정보 추구절차를 정의하였으며, 추구과정에 연관된 56개의 개념, 17개의 범주, 6개의 상위범주를 도출한 후 각 범주들이 추구과정에 미치는 영향의 범위에 따라 배경요인, 상황요인, 절차 상의 요인으로 구분하였다. 이 연구는 그동안 다루지지 않았던 행정감시자의 정보행동모형을 구성했다는 점에서 이론적 공헌이 있으며, 행정감시자의 공공정보 추구과정에서 나타나는 독특한 양상을 질적 자료를 통해 의미있는 개념을 범주화했다는 점에서 방법론적 의의가 있으며, 행정감시자 집단에게 공공정보 추구 전략에 필요한 정보를 제공하고 공공기관에게 행정감시자들의 정보요청에 대응하기 위한 전략 요건의 기초를 제시하고 있다는 점에서 실무적 공헌이 있다.

### ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the information-seeking procedure of surveillants against public sector organizations in Korea. The surveillants used accountability mechanisms such as National Assembly Inspection and information disclosure to find out information they wanted. Examples of such group include social activists, professional supervisors, aides of the National Assembly congressman and the press members. Using data collected by in-depth interviews and participative observations, we studied their information seeking behaviors and factors that affect the procedure. Based on the Grounded Theory approach, we first generated 56 concepts, 17 categories and 6 super-categories about the participants' feeling, experiences and perception related to their information seeking. Then we developed a factor model among those generated concepts. The main contributions of this study are a) the results provide a useful guidance for the public information seekers b) we draw the requirements for enhancing public sector organizations' information management systems

키워드: 정보추구행동, 설명책임 메커니즘, 공공정보, 국정감사, 정보공개, 질적 연구  
information seeking behavior, accountability mechanism, public information,  
national assembly inspection, information disclosure, qualitative research

\* 이 논문은 박사학위 논문을 요약·정리한 것임.

\*\* 한국국가기록연구원 학술연구처장(yimjhkr@empas.com) (제1저자)

\*\*\* 연세대학교 정보대학원 교수(zlee@yonsei.ac.kr) (교신저자)

■ 논문접수일자: 2009년 11월 18일 ■ 최초심사일자: 2009년 11월 20일 ■ 게재확정일자: 2009년 12월 4일  
■ 정보관리학회지, 26(4): 249-275, 2009. [DOI:10.3743/KOSIM.2009.26.4.249]

# 1. 서론

## 1.1 연구의 배경

우리나라 공공기관에 적용되는 설명책임 메커니즘(Accountability Mechanism)에는 1963년 제정된 '감사원법'에 근거한 공공감사, 1988년 제정된 '국정감사 및 조사에 관한 법률'(이하 국감법)에 근거한 국정감사, 1961년 도입되어 2006년 4월 통합된 '정부업무평가기본법'에 근거한 기관평가 등 여러 종류가 있다. 또한, 국민대중의 공공정보에 대한 알권리를 확대하기 위해 1998년 제정된 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'(이하 정보공개법)<sup>1)</sup>을 이용하여 시민사회단체의 활동가와 언론사 기자, 일반시민들이 행정감시 활동을 활발히 펼치고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 설명책임 메커니즘은 공공기관과 공무원들의 부패를 방지하고 공공정책에 대한 의사결정과정과 집행의 투명성을 향상시키는 굿거버넌스의 기반으로 작동되고 있다.

일반적인 설명책임 프로세스는 정보 단계(information phase), 논의 단계(discussion phase), 제재 단계(sanction phase)의 3단계로 구성되며(Meijer 2003), 행정감시자들은 정보단계에서 사안의 진상파악(fact-finding)을 위해 관련 정보를 수집하고 분석하게 된다. 이때 공공기관은 행정감시자들이 견제하는 대상이자 정보를 추구하는 핵심 정보원이 되며, 행정감시자들이 공공기관을 상대로 설명책임에 필요한

정보를 효율적으로 추구할 수 있도록 보장하는 것은 설명책임 메커니즘의 효과성에 필수적 요건이 된다.

현재 행정감시자들이 설명책임을 위해 공공정보를 어떻게 추구하고 있는지에 대해 거의 밝혀진 바가 없다. 정보추구자의 관점에서 행정감시를 위해 어떤 정보요구가 있으며, 어떻게 정보를 특정하고 채널과 정보원을 선택하고 있는지, 정보의 탐색과 획득 과정은 어떤 절차로 이루어지는지, 그 과정에서 공공기관과 어떤 상호작용을 하고 있는지 등에 관해 행정감시자들의 경험과 인식을 통해 살펴본 연구가 없다. 국정감사용 자료준비에 공무원들이 과도한 시간과 노력을 투여하고 있다거나 기관의 자료 제출이 불충실하다는 지적, 혹은 공공기관이 사전 공표 및 공시한 정보의 신뢰성이 의심되거나 정보공개 청구에 대해 기관이 부당한 비공개를 한다는 기사가 언론에 보도되는 정도이다. 따라서, 연구자는 행정감시자들의 시선과 목소리를 통해 공공정보를 추구하는 과정에서의 구체적인 경험과 느낌, 제도에 대한 인식, 행정감시 활동에 대한 효능감 등을 살펴봄으로써 설명책임을 위한 공공정보 추구에 관련된 핵심 개념들에 주목하는 것이 필요하다고 본다. 행정감시자들이 공공정보를 효과적·효율적으로 추구하고 활용하는 것이 우리나라 공공기관의 설명책임 향상에 긍정적인 영향을 준다고 전제했을 때 행정감시자의 정보추구 환경을 개선하기 위해 정보추구과정을 면밀히 살펴

1) 정보공개법에 따른 국민들의 공공정보 청구는 해마다 대폭 증가하는 추세에 있으며, 행정안전부가 발행한 정보공개 연차보고서에 따르면 2006년에 150,582건, 2007년에 235,230건, 2008년에 291,339건의 정보공개 청구가 처리되었다.  
 2) 정보공개센터(<http://www.opengirok.or.kr/>)와 같이 정보공개 청구 제도를 주요한 도구로 시민사회운동을 펼치는 단체도 등장하고 있다.

보는 일이 필요하기 때문이다.

## 1.2 연구의 목적과 질문

이 연구는 공공기관에 대한 행정감시자들이 설명책임 메커니즘을 통해 공공정보를 추구하는 절차와 그 과정에 영향을 주는 요인들을 밝히는 것을 목적으로 한다. 연구목적은 달성하기 위한 연구 질문은 첫째, 행정감시를 목적으로 한 공공정보의 추구 절차는 무엇으로 이루어지며 주로 어떤 배경과 상황에서 정보를 추구하게 되는가, 둘째, 행정감시자들이 추구하는 정보의 목적과 대상은 무엇이며 선호하는 정보원과 채널은 무엇인가, 셋째, 행정감시자들은 획득한 정보를 어떻게 평가하고 대응하는가 등이다.

이 연구는 국정감사와 정보공개 메커니즘으로 범위를 한정하였으며, 연구 대상 정보추구자 집단으로 첫째, 국정감사를 준비하기 위해 공공정보를 추구하는 국회의원 보좌관(이하 보좌관), 둘째, 행정감시를 목적으로 공공정보를 추구하는 시민사회단체의 활동가(이하 활동가), 셋째, 권력 견제형 기획탐사보도 제작을 위해 공공정보를 추구하는 언론사의 전문리서처(이하 리서처) 등을 선정하였다. 이들은 직업적으로 행정감시의 역할을 수행하는 집단으로 공공정보의 확보가 업무수행에 중요한 영향을 미친다는 공통점을 갖고 있다.

## 1.3 선행연구

### 1.3.1 정보추구행동 모형

정보추구(information seeking)는 정보에 대

한 요구를 인식한 추구가자가 적합한 정보를 획득하기 위해 적절한 정보원을 선정하여 정보를 취득하고, 정보의 정합성 여부를 평가한 후 이용하는 일련의 과정으로 이루어진다. 정보요구와 이용에 관한 최근의 연구 동향은 시스템 중심에서 이용자 중심으로, 정보의 출처나 채널보다는 정보추구자를 강조하는 방향으로 바뀌고 있다(Case 2007).

Vakkari(1997; Case 2007 재인용)는 집단과 사회가 정보추구에 미치는 영향에 더욱 주의를 기울일 필요가 있다고 주장하면서 이러한 영향이 추구자들의 행동과 작업(task) 및 상황 속에 배태된다고 하였다. Johnson(2003; Case 2007 재인용)은 조직 내에서의 정보추구와 일상생활에서 암 관련 정보추구라는 배경이 다른 두 가지 사례연구를 통해 분석단위, 근거, 예측가능성 등의 여러 측면에서 연구 결과가 대조됨을 보여주고 있다. 상황이란 의미가 구성되는 시공간적 배경이라고 정의할 수 있으며(Savolainen 1993; Case 2007 재인용), 상황은 배경보다 협의의 용어로 사람들 사이의 관계에 초점을 맞추었을 때 그 상황을 기술하는 요인들이 배경이 될 수 있다(Dervin 1997; Case 2007 재인용). 정보추구자의 상황이란 당면한 목표와 우선순위, 그리고 정보의 입수가능성과 같이 추구가자가 직면한 여러 조건들로 구성된다(Donohew & Tipton 1973; Case 2007 재인용). 이처럼 정보추구행동 연구에서 추구가자 속한 배경(context)과 상황(situation)은 중요한 개념으로 등장하고 있으며, 배경과 상황에 대한 정의가 연구의 범주를 정립하는데 중요한 요인이 되고 있다.

그동안 정보추구행동 연구에서 제시된 이용

자에 대한 전통적인 범주로는 나이, 성별, 인종, 민족, 수입, 교육 등이 있으며(Dervin 1989: Case 2007 재인용), 배경과 상황을 구성하는 요소로는 “사회적 역할, 직업과 신분”(Talja, et. al. 1997: Case 2007 재인용), “이용자의 업무, 조직적 사회적 설정, 이용자의 직업적 혹은 사회적 그룹에 소속여부, 인구통계학적 배경”(Choo & Auster 1993 p283; Case 2007 재인용), “정보 이용환경”(Taylor 1991: Case 2007 재인용) 등이 있다.

우리나라의 정보추구행동 연구는 모형에 대한 메타연구(서은경 1995: 사공복회 2003: 김갑선 2005)와 정보추구자의 직업 및 사회적 역할에 따른 정보추구 특성에 대한 연구가 있으며(정진식 2000(교수, 연구직, 교사, 대학생): 윤정옥 2004(대학생): 이제환, 장덕현, 이연옥 2004(재일한인): 장선화 2005(기자): 김갑선 2006(임신부): 이제환 2008(재미한인): Lee 2008(과학기술자): 김나원, 박지홍 2009(의사) 등), 기타 환경적 특성에 대한 연구가 있으나(이란주, 최경화 1996(정보원 선택 요소): 홍기철 1997(연구자의 시간압박감): Kim 2006(웹 탐색 용어 선정과정에서 불확실성) 등), 설명책임 메커니즘을 배경으로 하거나 행정감시자라는 직업군을 다룬 연구는 없었다. 이러한 연구 추세를 반영하여 이 연구에서는 행정감시자라는 정보이용자를 중심 연구 대상으로 하여 행정감시자가 정보를 추구하는 배경과 상황의 특성에 대해 살펴보고자 한다. 기본 배경으로서 공공기관의 설명책임 구조의 특성이나 행정감시자의 직업과 사회적 역할의 특성이 정보추

구과정 전반에 미치는 영향과, 행정감시자가 특정 정보를 추구하는 상황에서 해당 정보를 제공하는 기관의 특성과 추구하는 정보의 특성이 정보추구과정에 미치는 영향에 초점을 두고자 한다.

### 1.3.2 공공정보의 제공 현황

이 연구에서는 정보공개법에서 정의한 공공기관의 정보를 공공정보라 부르고 있으며<sup>3)</sup>, 공공기관들은 공공정보 중 기록으로 정의된 대상을 ‘공공기록물관리에 관한 법률’(이하 기록관리법)에 따라 보존기간을 책정하고 공개여부, 접근권한을 설정하여 관리하고 있다. 우리나라 대부분의 공공기관들은 전자정부 추진 과정에서 전자문서시스템이나 온나라 업무관리시스템을 도입하여 전자결재를 수행하고 있으며, 각종 행정정보시스템을 구축하여 업무와 정보를 디지털화하였고, 행정정보DB구축사업을 통해 종이문서나 사진과 같은 기존의 공공정보들을 상당부분 디지털화 하고 있다.

공공기관이 업무를 수행하는 과정에서 취득하고 생산하여 관리하는 모든 공공정보는 설명책임의 대상이 될 수 있으며, 따라서 행정감시자의 입장에서는 모든 공공정보가 추구대상이 될 수 있다. 우리나라 공공기관들은 정보공개법에 따라 정해진 시점에 특정 정보를 사전에 공표 및 공시해야 하며, 국민에게 비공개하는 정보의 세부기준을 작성하여 공표할 의무를 갖고 있다. 공공기관의 업무정보 중 공익을 위해 공개를 유예하는 정보를 제외한 나머지 공공정보는 국민대중에게 여러 채널을 통해 공개되고

3) 아직 우리나라 공공정보에 대한 범주가 명확하게 정의되어 있지 않은 상태이며, 한편에서는 국민의 생활과 직간접적으로 관련있는 공공정보의 잠재적 가치에 관심을 두어 상업적 이용의 활성화 논의가 진행중이다.

있다. 공공기관의 전반적인 정보화 추세에 따라 홈페이지를 비롯하여 통합정보공개시스템(www.open.go.kr), 프리즘(www.prism.go.kr), 알리오(www.alio.go.kr), 내고장살림(www.laiis.go.kr), 클린아이(www.cleaneye.go.kr), 대학알리미(www.academyinfo.go.kr), 학교알리미(www.schoolinfo.go.kr) 등 디지털 채널들이 정보 제공에 사용되고 있다.

## 2. 연구 방법 및 절차

### 2.1 연구설계

이 연구의 일차적 목적은 행정감사자들의 공공정보 추구 경험에 관한 개념과 범주를 도출하고 범주가 추구절차에 미치는 영향을 밝힘으로써 향후 설명책임 메커니즘의 배경에서 공공정보 추구자들의 추구행동에 관한 실체이론을 구축하는 근거자료를 제공하는 것이다. 연구자는 이 주제에 관련된 기존 연구가 미비하고 이론이 정립되어 있지 않으므로 연구 질문에 대해 가설없이 출발하는 탐험적 연구가 필요하며 참여자들의 경험과 인식을 끌어내어 이해하기 위해 질적 접근이 적합하다고 보았다.

연구자는 Strauss&Corbin(1998)가 제시한 근거이론 방법을 적용하여 다음과 같이 자료를 수집하고 분석하였다. 첫째, 범주들이 포화될(saturated) 때까지 질적 심층 인터뷰와 참여관찰을 통해 자료를 수집하였다. 둘째, 개방 코딩(Open Coding)을 통해 연구참여자들의 정보추구 절차를 정의하고, 수집 자료에서 개념을 구분함으로써 연구하고자 하는 현상에 대한 초

기 정보를 구성한 후, 관련 개념들을 묶어 범주화하고 다시 상위범주화하여 계층구조로 연결하였다. 셋째, 축 코딩(Axial Coding)을 통해 각 범주들이 추구절차에 영향을 미치는 범위를 분석하여 배경요인, 상황요인, 절차상의 요인으로 구분하였으며 이를 공공정보 추구과정의 영향요인 모형으로 정리하였다.

### 2.2 연구자의 준비

질적 심층 인터뷰에서는 연구자와 참여자 간의 상호 이해(Mutual Understanding)와 공감하기가 필요한데(Creswell 2006) 연구자는 연구참여자와 지향성의 공통, 친밀감, 관계의 비계층성 등을 통해 이상적인 상황에서 인터뷰를 진행할 수 있었다. 질적 연구에서는 연구과정 전체를 통해 연구자의 성찰적 자세를 보여줄 필요가 있는데 연구자가 연구과정에서 노력한 부분은 다음과 같다. 첫째, 수집한 질적 자료를 수차례 숙독하면서 자료 코딩과 해석, 개념과 범주 간의 관계, 범주와 절차 간의 관계를 분석하는데 많은 노력을 기울였다. 둘째, 연구의 결과가 참여자들에게 도움이 되기 위해 공공정보를 추구하는 방법과 절차에 대한 유용한 정보를 담고자 노력하였다. 셋째, 연구참여자들에게 지나치게 깊이 동조하게 되면 참여자들이 속해있는 구조와 환경을 보지 못한다는 한계점을 경계하기 위해 인터뷰 시에 참여자들과 일정한 거리두기를 시도하였다(Creswell 2006). 넷째, 자료의 해석과 결과의 도출 과정에서 근거버넌스와 민주주의를 위해 설명책임 메커니즘의 향상을 지지한다는 연구전제를 지키고자 노력하였다.

## 2.3 자료수집

### 2.3.1 파일럿 자료 수집

연구자는 먼저 3인의 인터뷰와 5건의 정보공개 청구 사례 등의 파일럿 자료 수집을 통해서 행정감시자들의 공공정보 추구 과정에 대한 전반적인 현상을 점검하고 연구의 기본 배경을 확인할 수 있었다. 파일럿 자료의 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 공공기관의 기본적인 설명책임 메커니즘으로 국정감사, 감사원 감사, 내부감사, 정부 기본역량평가, 정보공개 등의 제도를 확인하였고, 각 메커니즘에서 공통적으로 수행하는 첫 단계의 활동이 공공기관 또는 공무원에 대한 정보수집을 통한 진상파악이라는 사실을 확인하였다. 그러나, 감사원이나 국회사무처 모두 피감기관의 정보제공에 대한 실태나 태도 및 협조 정도에 대해 자료를 보유하지 않고 있으며, 조사 및 평가 체계도 갖추고 있지 않음을 확인할 수 있었다. 둘째, 감사원 감사와 내부감사는 주로 부패와 비리에 대한 조사로 그동안의 경험을 통해 정보의 요청과 제공 과정이 루틴화되어 있고, 정부 기본역량평가는 기관이 스스로를 평가하는 방식이므로 연구자의 관심 영역에서 벗어나 있음을 알 수 있었다. 따라서, 연구자는 감사 메커니즘과 정부업무평가 메커니즘을 제외하고 루틴화되지 않은 정보요청과 제공이 수반되는 설명책임 메커니즘인 국정감사와 정보공개를 연구의 범위로 선택하게 되었다. 셋째, 파일럿 자료수집에서 대면 심층 인터뷰를 진행해본 결과 연구자가 참여자들

과 짧은 시간 내에 태포를 형성하고 반구조적 질의를 통해 대화를 이끌어 가는데 큰 어려움이 없었으며, 인터뷰를 통해 연구 질문에 관련한 정보를 얻는데 자신감을 갖게 되었다. 또한, 파일럿 자료수집에서 정보공개 청구를 진행해본 결과 기관의 업무담당자와 상호작용을 통해 다양한 상황이 설정되고 풍부한 질적 자료들이 얻어질 뿐만 아니라 인터뷰 자료를 검증하고 보완해준다는 것을 확인하게 되었다. 이에 본격 자료수집의 방법으로 대면 심층 인터뷰와 정보공개 청구를 통한 참여관찰을 채택하였으며, 연구자가 만드는 모형에 대한 설명이 포화될 때까지 지속적으로 인터뷰와 정보공개 청구를 진행하기로 결정하였다(Creswell 2006).

### 2.3.2 본격 자료 수집

연구자는 국정감사와 정보공개 메커니즘을 사용하는 행정감시자 집단으로 보좌관, 활동가, 리서처 직업을 가진 총 7인을 약 450분 가량 인터뷰하였으며 샘플링 근거는 다음과 같다. 첫째, 국회의원들은 국감법에 따라 특정 상임위원회에 소속되어 활동하며, 국정감사를 위해 관련 주무 기관에 자료를 요청하고 분석하는 일은 주로 보좌관의 도움을 받게 된다. 구체적인 정보제공 요청과 획득과정의 경험을 살펴보기 위해 이 연구에서는 국회의원 보좌관들을 참여대상자로 선정하였다. 둘째, 우리나라에는 전국적으로 약 2만개 이상의 시민사회단체가 존재하며 국가권력에 대한 견제기능, 복지기능, 대변기능, 조정기능, 교육기능 등 다양한 전문 활동을 수행하고 있다(박상필 2005).<sup>4)</sup> 이중 견

4) 한국의 크고 작은 시민사회단체(NGO)가 2006년 기준 2만여 개에 이르렀으며, 최근 인터넷에서 조직되어 사이버 공간에서만 활동하는 사이버 시민사회단체가 많이 늘었다. 2006년 9월 행정자치부에는 6,441개가 등록되어 있는

제기능을 수행하는 시민사회단체들은 국가권력 및 경제 권력에 대한 비판과 감시를 통하여 공공의 문제를 부각시키고, 정부의 정책결정과 집행과정에 적극 참여하고자 하며, 행정정보공개나 의회, 행정부 모니터링과 위원회에 적극 참여하고 있다(윤태범 2001). 이러한 시민사회단체의 활동가들은 공무원들과의 관계 형성을 통해 비공식적인 채널을 이용하거나 정보공개 청구를 활용하여 정보를 수집하고 있다. 이 연구에서는 주로 정보공개 제도를 이용하여 기관을 상대로 정보를 제공받는 과정을 상세히 살펴보기 위해 활동가들을 참여대상자로 선정하였다. 셋째, 언론의 기획탐사 프로그램에서는 특정 사안에 대한 고발 및 모니터링 기능을 수행하고 있는데 이 과정에서 핵심 정보를 획득하기 위해 여러 가지 노력을 하고 있다. 기관의 내부고발자 정보, 갈등관계를 이용한 정보 획득 등 고전적인 정보 획득 방법에서부터 최근에는 전문리서처를 채용하여 정보공개 청구를 포함하여 광범위한 정보 수집과 분석 작업을 수행하기도 한다. 이 연구에서는 기관을 상대로 정보를 제공받는 과정을 살펴보기 위해 언론의 기획탐사보도팀 전문리서처들을 참여대상자로 선정하였다.

최초의 인터뷰는 공공기관에 대한 행정감시 활동을 목적으로 만들어진 시민사회단체의 사무국장을 대상으로 시작하였으며, 이후는 인터뷰 참여자에게 연구 배경에 적합한 다른 참여자를 소개받는 스노우볼링 기법으로 인터뷰를 이어나갈 수 있었다.

연구자는 인터뷰와 함께 동시에 총 17건의 정

보공개 청구를 통해 직접 경험한 자료를 확보하여 인터뷰 결과를 다각검증하는 효과와 더불어 생생하고 독특한 사례를 추가함으로써 질적 접근의 장점을 극대화 할 수 있었다. 연구자는 주로 통합정보공개시스템(www.open.go.kr)의 정보공개 청구 기능을 이용하여 공공정보를 요청하고 이에 대응하는 공공기관 업무담당자들을 관찰하였다. 참여관찰은 자연스런 설정에서 이루어지는 것이 효과적이며(Mason 2002), 연구자가 채택한 설정은 통합정보공개시스템, 이메일, 홈페이지 등 주로 디지털 인터페이스를 이용한 정보공개 청구였으므로 행정감시를 위한 정보추구자로서의 역할을 수행하기 용이하고 효과적이었다. 사이버 공간이라는 특징이 자연스러운 설정을 가능하게 하여 참여관찰 자료의 타당성과 신뢰도를 높여주었기 때문이다. 연구자는 참여관찰 경험을 자의적으로 해석하지 않기 위해 인터뷰 자료와 경험자료의 일치성을 확인하였고, 정보공개 청구 건에 대응했던 업무담당자들과 의견을 교환하여 상황을 함께 이해하기도 하였다.

### 2.3.3 윤리적 문제의 검토

연구자는 인터뷰참여자들이 연구내용을 자각하면서 자료를 제공할 수 있도록 전원에게 연구참여동의서에 서명을 받았다. 한편, 정보공개 청구를 받았던 공무원들은 자신의 대응과정이 연구 자료로 활용될 것임을 알지 못한 상태였기 때문에 참여관찰 자료를 연구에 활용하는 것의 윤리성에 대해 심사숙고하였다. 연구자는 정보공개 청구의 내용이 단지 실험의 목적만이

데 이 중 중앙행정기관에 등록된 단체가 717개(11%)이고, 광역자치단체에 등록된 단체가 5,724(89%)개이다.

아니라 연구 과정에 필요한 정보를 얻기 위한 목적이었고, 이를 통해 정보추구 과정에 대해 생생하고 직접적인 자료를 확보할 수 있었으며, 인터뷰 자료를 참여관찰 경험과 비교하여 검증함으로써 전체적인 자료의 품질이 향상되었다는 점을 고려하여 자료로 활용할 필요가 있다고 판단하였다. 연구자는 기관 업무담당자들을 포함한 모든 연구참여자들이 향후 공공정보를 추구하는 과정에서 도움이 되는 연구 결과를 내려고 노력하는 것으로 윤리적 문제에 최선의 대응을 하고자 하였다. 연구자는 인터뷰참여자의 익명성 보장을 위해 자료에 참여자1-참여자7, <사례1>-<사례17>의 코드를 붙여 참조하고 있다.

#### 2.4 자료 분석 방법

연구자는 수집한 자료를 코딩하기 위해 인터뷰 자료와 참여관찰 사례에 대해 여러 차례 해석적 읽기(interpretive reading)를 하면서 자료를 개념화하였다(Mason 2002). 개념이란 사건과 사물, 행동이나 상호작용에 대한 추상적인 표현으로 '명명화된 현상(named phenomena)'라고 정의한다(Charmaz & Smith 2003). 어떤 개념은 연구참여자의 용어를 그대로 사용하였고, 어떤 개념은 연구의 배경을 고려하여 연구자가 명명하였다. 개념을 묶어 범주화하고, 범주들 간의 관계를 파악하여 더 추상화된 상위범주 찾아 연결짓는 방식으로 범주의 계층구조를 도출하였다. 개방 코딩의 결과 공공정보 추구하고정과 관련하여 총 56개의 개념과 총 17개의 범주, 그리고 총 6개의 상위범주를 도출하였다.

다음으로 연구자는 범주들이 정보추구 절차의 어느 범위까지 영향을 미치는지를 분석하여

행정감시자의 공공정보 추구 절차별 영향요인 모형으로 정리하였다. 정보요구는 진공상태에서 발생하는 것이 아니라 어떤 목적이나 영향력에 의해 존재하기 때문에 정보행태 연구에서 배경과 상황은 중요한 요인이다. 연구자는 앞에서 살펴본 행정감시자의 정보추구 절차에 영향을 미치는 범주들을 배경요인, 상황요인, 절차상의 요인 등으로 나누어 정리하였다. 연구자는 이 모든 분석 과정을 질적 접근에 따라 철저히 자료에 근거하여 진행하였다.

#### 2.5 타당성과 신뢰도 확보

질적 연구에서 연구의 타당성과 신뢰도의 확보는 중요한 문제이다(Maxwell 1996). 양적 연구가 연구 모집단의 대표성을 중시하는 것에 비해 질적 연구에서는 연구 결과의 타당성 확보에 중점을 둔다(Mason 2002). 질적 연구에는 자료 분석의 엄격함이 요구되므로 연구자는 자료를 체계적으로 수집하고 분석하도록 노력하였다. 전략적이고 이론적인 샘플링을 통해 파일럿 자료 수집과 본격 자료수집을 수행했고, 인터뷰와 참여관찰이라는 두 가지 방법의 자료 수집을 통해 다각검증을 수행했으며, 자료에 대한 해석적 읽기를 통해 자료를 분석하면서 포화상태가 될 때 수집을 진행하였다. 또한 연구자는 연구의 타당성과 신뢰도를 보증하기 위해 연구의 배경을 잘 이해할 수 있는 박사과정생 두 명과 검토 세션을 통해 코딩 체계를 보완하였다. 한편, 연구자가 20년 간 정보관리 및 공공기록관리 분야에서 활동한 실무경험이 자료 해석의 타당성과 신뢰도 확보에 도움이 되었을 것으로 믿는다.

### 3. 연구결과

#### 3.1 수집 자료의 특성

인터뷰참여자의 기본정보는 <표 1>과 같다. 참여자 모두 직업적으로 행정감시와 연관된 일을 수행하고 있으며 적극적으로 지속적으로 공공정보를 추구한다는 공통점을 갖고 있다. 인터뷰는 대부분 한 시간 이상 시행하였고 자료가 포화상태로 진입함에 따라 인터뷰를 종료하였다.

참여관찰 사례의 기본정보는 <표 2>와 같다. 정보공개 청구는 건 단위로 공개, 부분공개, 비공개 중 하나로 결정 처리되며, 청구자가 결정에 불복할 경우에는 이의신청을 제기할 수 있다. 공공기관은 이의신청 건을 모아 정보공개심의회에서 다시 한 번 공개여부를 결정하게 되며, 그 결과에 대해 청구자가 다시 불복하는 경우 행정심판과 행정소송 절차를 거칠 수 있다.

#### 3.2 공공정보의 추구절차와 관련 범주 도출

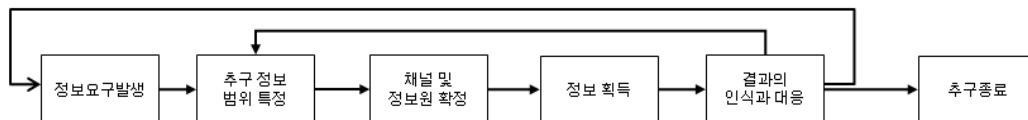
##### 3.2.1 결과의 개요

연구참여자들의 진술에 의거하여 행정감시를 위해 공공정보를 추구하는 절차를 도해하면 <그림 1>과 같다.

연구참여자들이 정보를 요구하는 때는 직업적 과제로서 공공기관에 대해 설명책임을 요구할 사안을 포착해야 하거나, 이미 포착된 사안에 대해 사실확인을 위한 증거정보를 획득하고자 할 때인 것으로 분석되었다. 연구참여자들은 정보요구에 따라 추구할 정보의 내용과 범위를 결정하게 되며, 정보의 민감성이나 접근가능성 등을 고려하여 경험상 적합한 채널과 정보원을 선택하게 된다. 정보를 획득한 후 결과를 판단하여 충분한 정보를 취득했거나 혹은 더 이상 유용한 정보를 획득하기 어렵다고 판단할 때까지 지속적인 정보 추구과정을 반복하게 된다.

<표 1> 인터뷰 연구참여자 목록

코드	성별	직책 및 직무	업무경력(년수)	인터뷰일시	인터뷰시간(분)
참여자1	남	시민사회단체 사무국장	10	2009.2.24	70
참여자2	남	시민사회단체 팀장	6.5	2009.2.25	70
참여자3	남	국회의원보좌관	14	2009.3.02	70
참여자4	남	방송국전문리서처	2	2009.4.06	80
참여자5	남	국회의원보좌관	10	2009.4.15	70
참여자6	남	시민사회단체 간부	20	2009.4.16	10
참여자7	여	시민사회단체 연구원	1	2009.4.27	80



<그림 1> 행정감시자의 공공정보의 추구절차

〈표 2〉 참여관찰을 위한 정보공개 청구 목록

코드	청구채널	청구제목	처리결과
사례1	통합정보공개시스템	감사에 입하는 공공기관의 대응태도의 적극성, 진실성 등의 평가결과	정보부존재로 비공개
사례2	통합정보공개시스템	중앙행정기관의 기관역량 평가결과와 정보화 수준 평가 결과	부분열람공개
사례3	통합정보공개시스템	통합정보공개시스템 개발이력	공개
사례4	통합정보공개시스템	주요 행정정보시스템에 대한 IT 감사실적과 결과보고서	공개
사례5	이메일	중앙행정기관의 DSS와 ESS시스템 개발과정 문서	청구취하
사례6	통합정보공개시스템	중앙행정기관의 EA 프로젝트 현황	정보부존재로 비공개
사례7	통합정보공개시스템	ITA/EA 구축관련 문서	공개
사례8	통합정보공개시스템	식약청 행정정보자원 현황	비공개 → 이의신청 → 부분공개
사례9	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 보고서	공개
사례10	통합정보공개시스템	IT도입에 따른 정부조직변화 및 인력절감효과 진단 보고서	비공개 → 이의신청 → 취하
사례11	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	부분공개 → 이의신청 → 취하
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	공개
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	공개
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	부분공개(업체명삭제)
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	3번 반복 청구 → 공개
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	부분공개
	통합정보공개시스템	EA 프로젝트 추진 현황과 정보 현행화 상태	부분공개
사례12	홈페이지	국감 피감기관들의 자료요청에 대한 대응 태도와 협조정도	정보부존재로 비공개
사례13	통합정보공개시스템	IT 감사매뉴얼에 의거한 행정정보시스템 감사결과보고서	공개
사례14	통합정보공개시스템	“**** 정보기술아키텍처 구축” 프로젝트 착수 및 완료보고서	공개
사례15	통합정보공개시스템	“정보기술아키텍처(ITA) 고도화” 프로젝트 착수 및 완료보고서	공개
사례16	통합정보공개시스템	“***** 정보기술아키텍처 및 산하기관 확산방안 수립 사업” 프로젝트 착수 및 완료보고서	공개
사례17	통합정보공개시스템	“2007년도 ***** 정보기술아키텍처ITA 및 지식행정시스템 확대 구축 사업” 프로젝트 착수 및 완료보고서	공개

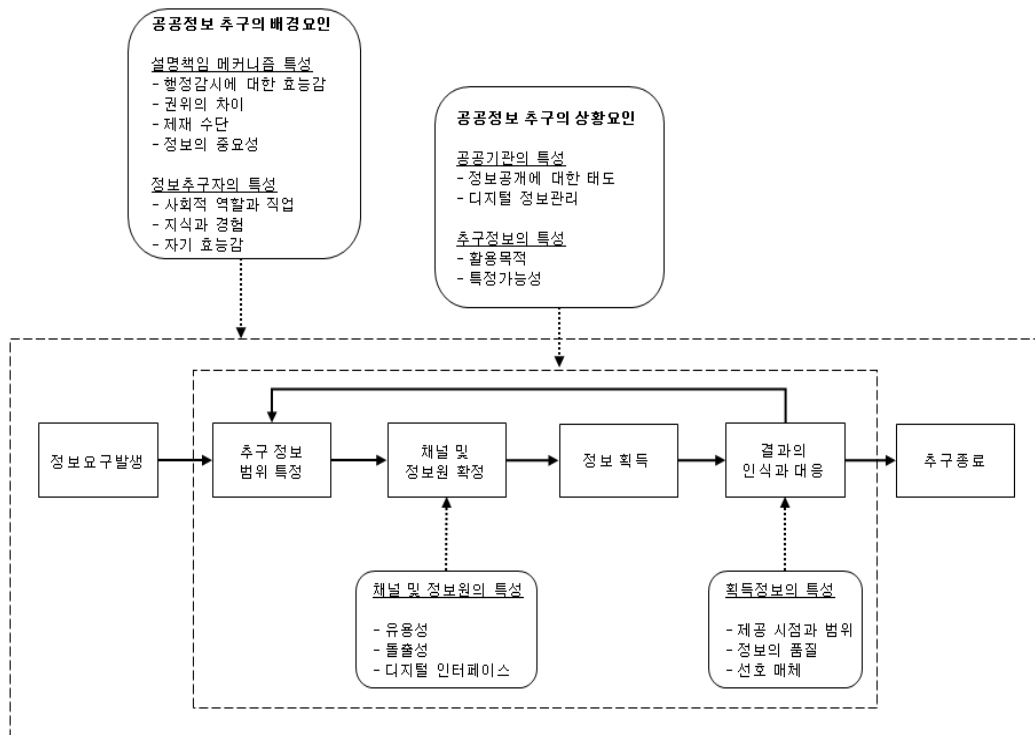
자료의 코딩을 통해 공공정보 추구과정에 관련된 개념-범주-상위범주의 계층구조를 정리한 결과는 〈표 3〉과 같으며, 각 범주가 추구절

차에 미치는 영향의 범위를 분석한 결과는 〈그림 2〉와 같다.

〈표 3〉 행정감시자의 공공정보 추구과정에 관한 개념 및 범주

상위범주	범주	개념
설명책임 메커니즘의 특성	행정감시에 대한 효능감	국정감사
		- 국정감사의 목적이 변질되어 충분한 역할을 하지 못함 - 언론보도경쟁, 순위경쟁으로 의원 간 협업이 불가능 - 촉박한 일정에 다수 기관 감사로 내용이 불충분함 - 국정감사 질의를 위한 분야 전문성이 부족함 - 기관의 국정감사 대응이 미흡함
		정보공개
	권위의 차이	- 일반 국민의 알권리 추구가 가능함 - 일반 국민의 제도에 대한 인지도가 낮음 - 일반 국민과 기관 간의 힘의 균형이 필요함
		- 국회를 통한 자료 요청이 정보공개 청구 보다 강력함 - 취득할 수 있는 정보의 양과 질은 정보원과의 계입에 의해 결정됨 - 더 권위있는 주체와 협력하기도 함
	제재 수단	- 의도적 비공개, 일관성 없는 대응에 처벌 필요 - 설명책임 제도의 작동을 위해 제재 필요
정보의 중요성	- 행정감시에서 공공정보의 취득과 분석이 핵심활동임 - 공적 신뢰를 위해 공공 업무기록을 공개하는 것이 중요함	
정보추구자의 특성	사회적 역할과 직업	- 국민의 알 권리를 진작하기 위해 활동함 - 공공 행정감시와 시민 계몽을 위해 활동함 - 사회의 발전적 변화를 추동해감 - 신분에 따라 정보제공에 차별을 받음
	지식과 경험	- 공공정보 추구 경험과 노하우가 필요함 - 관련분야 학문을 수학하여 전문성을 키움 - 정보추구자와 공무원 간의 정보 비대칭해소가 필요함 - 핵심정보를 포착하는 순발력이 요구됨 - 디지털 정보관리에 대한 이해와 활용능력이 요구됨
	자기 효능감	- 제도 개선에 기여하고 있음 - 비리 적발에 보람을 느낌
공공기관의 특성	정보공개에 대한 태도	- 기관 유형에 따라 차이가 있음 - 기관 고위층의 태도가 영향을 줌 - 관련 법규를 준수하지 않고 있음
	디지털 정보관리 수준	- 업무정보를 기록화하는 것이 필요함 - 온라인 정보 접근성이 향상되어야 함 - 정보시스템 설명책임 요건을 준수해야 함 - 기술과 정책이 조화되어야 함
추구정보의 특성	활용목적	- 기관 간 비교 분석을 위한 정보가 필요함 - 사안의 추적과 증빙을 위해 정보가 필요함
	특정가능성	- 요청 항목과 범위의 명시하기 어려움 - 기록목록과 목적하는 정보를 일치시키기 어려움 - 기관 업무담당자와 상담을 통해 특정해가기도 함

상위범주	범주	개념
채널 및 정보원의 특성	유용성	- 가치있는 정보를 제공함 - 기관업무에 관한 기본 정보를 공시하고 있음 - 현행화된 정보를 제공함
	돌출성	- 관련 정보에 효과적인 접근점을 제공함 - 관심 사안의 발굴 가능성이 높음 - 사안 파악에 필요한 지식정보를 제공함
	인터페이스	- 절차의 공식화 기능을 해줌 - 효과적인 통합검색 기능이 필요함 - 사용자중심 여러 편의 기능이 보장되어야 함
획득 정보의 특성	정보의 제공 시점과 범위	- 시의성 있는 공개가 되어야 함 - 비공개 결정이 일관되어야 함 - 비공개 사유가 정당하고 타당해야 함
	정보의 품질	- 원하는 정보를 모두 포괄해야 함 - 진본 정보를 제공받아야 함 - 필요한 시점에 사용이 가능해야 함
	포맷과 매체	- 요구되는 증거력에 따라 포맷을 달리해야 함 - 관행적 편이에 따라 제공해서는 안됨 - 정보 제공 비용에 타당한 근거가 필요함



<그림 2> 행정감시자의 공공정보 추구 절차별 영향요인 모형

### 3.2.2 공공정보 추구의 배경요인

#### 〈설명책임 메커니즘의 특성〉

연구참여자들이 설명책임 메커니즘에 대해 느끼는 중요한 특성으로는 해당 메커니즘이 발휘하는 ‘행정감시에 대한 효능감’, 다른 메커니즘과 비교한 ‘권위의 차이’, 해당 메커니즘이 보유한 ‘제재 수단’, 해당 메커니즘의 효과적인 작동에 차지하는 ‘정보의 중요성’ 등의 범주가 도출되었다. 보좌관 참여자는 국정감사가 삼권분립 체계에서 행정부가 지난 일 년 간 해온 사업, 정책, 예산 집행의 내역을 감사하는 설명책임 메커니즘으로 정의되어 있으나 현실에서는 국회의원 간의 언론경쟁이자 순위경쟁으로 변질되어 충분한 역할을 하지 못한다고 인식하고 있다.<sup>5)</sup> 국정감사는 의원 간에 각자 좋은 ‘꺼리’를 찾아 ‘히트’를 치기 위해 기관에 자료 요청을 따로 하는 등 독립적인 행보를 보임으로써 의원 간 협업이 불가능하여 국정감사 시 기관에 대해 반복질의를 하는 문제까지 발생하고 있다고 본다.

“국정감사를 10년이 넘도록 해오고 있는데 국정감사가 행정부의 투명성을 높이고 국민의 알권리를 증진하는데 도움이 되어 보람을 느끼면서도 한편으로는 행정기관들이 감사 지적 사항을 피해 지능적으로 변해가기 때문에 감사가 부정을 저지르는 현실을 다 따라잡지는 못한다는 근본적인 한계를 느낍니다.”(참여자3)

연구참여자들은 국정감사 메커니즘이 일부 변질되어 작동한다 해도 정보공개 메커니즘보

다는 권위가 높기 때문에 의원실에서 자료 요청을 했을 때 정보공개 청구보다는 공공기관으로부터 더 많은 자료를 더 빨리 받을 수 있다고 인식하고 있다(참여자5). 시민사회 활동가, 정당정책연구소 연구원, 의원 보좌관, 언론 기자 간에는 인적 네트워크가 형성되어 있어 서로의 권위가 필요할 때 사안별로 협력하는 것으로 나타났다.

“시민사회와 국회의원 간에 정보 취득에 관한 협력관계가 있기도 하고, 시민사회단체 활동가는 언론 기자들과의 사적 네트워크를 활용하여 정부에 정보 접근이 막히게 되면 언론, 기자들을 통해 얻기도 합니다.”(참여자2)

행정감시 활동의 핵심이 공공정보를 취득하여 분석하는 것이므로 참여자들은 공공기관이 업무 기록을 잘 관리하고 공개하는 것이 기본적인 신뢰 확보에 필수적이라고 보고 있다. 그러므로, 정당한 설명책임 메커니즘에 따른 정보 요청에 불성실하게 대응하는 공공기관에 대해 효과적인 제재가 필요하며, 특히 정보획득의 적시성(timeliness)이 결정적인 사안의 정보 제공에 의도적으로 불성실한 대응을 한 경우 적극적 제재가 필요하다고 인식하고 있다(참여자1,2,3,4,5,7).

“여러 기관에 동일한 정보를 청구해서 어느 한 기관만 비공개 결정을 하길래 이의신청을 했더니 끝까지 비공개 하면서 필요하면 재판하라는 식으로 대응하기도 합니다. 최종적으로 공개

5) 이러한 실상은 KBS 시사기획 째 ‘국정감사 20년-스타의 조건’(2008년 10월 28일 방송분) 등의 언론 심층보도를 통해 파헤쳐지기도 했다.

결정을 받아낼 수도 있지만 행정심판까지 전체 절차를 밟는데 시간이 약 8개월 정도가 걸리니 그게 문제이지요. 정보는 시간에 반비례해서 가치가 떨어지니까요.”(참여자1)

“일단 비공개가 되면 행정심판을 거쳐 판결 받기까지 너무 시간이 걸려서 무용지물이 되는 것을 알고 기관들이 법적 근거도 없이 민감한 정보보다 싶으면 모두 비공개를 해버리는 거 같아요.”(참여자2).

〈사례10〉과 〈사례11〉에서 연구자는 기관의 정보 비공개 결정에 불복하여 이의신청을 제기했고, 이에 업무담당자가 연구자에게 전화로 연락을 취해와 청구했던 정보를 이메일로 제공하더니 이의신청을 취하해 달라고 하여 그렇게 처리한 바 있다. 이러한 사례를 통해 기관의 정보 비공개 기준이 불명확하다는 것과 업무담당자들이 청구자의 이의신청을 부담스럽게 여긴다는 점을 확인할 수 있었다.

#### 〈정보추구자의 특성〉

연구참여자들이 정보를 추구하는 과정은 추구자의 직업, 경험, 지식, 효능감 등의 특성이 복합적으로 작동하고 있으며, 연구참여자들은 자신의 ‘사회적 역할과 직업’, 해당 전문분야에서의 ‘지식과 경험’, 행정감시에 대해 느끼는 ‘자기 효능감’ 등의 범주가 정보추구에 중요한 영향을 미치는 것으로 인식하고 있었다. 보좌관의 경우 국정감사 시기에 집중적으로 자료 요청을 하고 이를 제출받아 짧은 시간 내에 분석하여 대응해야 하므로 보좌관에게 요구되는 자질은 전문성이나 학력보다는 순발력이라고 스스로 평가한다(서인석 2008).

“국정감사는 정말 시간이 없습니다. 문제가 되는 것에 초점을 맞춰서 진행해야 하므로 관련 기관에 대한 업무파악이란 불가능합니다. 게다가 국회의원 소속 상임위가 2년마다 바뀌고 1년에 두 세 개의 상임위가 바뀌는 경우도 있어 기관에 대한 업무는 커녕 관련 용어도 파악하기 어려운 경우가 많습니다. 그래서 저는 업무 파악조차 안된 상태라 하더라도 어느 기관에서나 요청할 수 있는 자료 목록 20개를 정해 자료 요청시 활용하고 있습니다.”(참여자3)

활동가나 리서처의 경우는 행정감시 사안이나 기획 아이템이 정해지면 관련된 상세 정보를 수집하고 분석하는 과업을 수행하게 된다. 이들은 워드프로세서, 웹메일, 카페, 블로그 등을 사용하고 소통하는 정보화 세대로 전문적인 행정감시를 위해 관련 학문분야의 학업을 지속하기도 하고 기관의 정보화와 정보관리체계에 대해 추적하는 등 직업적 전문성을 제고하기 위해 노력하고 있다. 이들은 정보추구자로서 기관의 업무담당자와의 사이에 존재하는 근본적인 정보비대칭을 해소하기 위한 방법에 관심을 두고 있다.

한편, 연구참여자들은 자신의 활동이 제도 개선이나 비리 적발 등이 효과를 보고 있다는 자기 효능감을 느끼면서 활동하고 있으며, 이러한 효능감이 현재의 사회적 역할을 지속하게 하는 원동력이 된다(참여자2,3).

“지난 정권 때 우리가 요구하던 것이 제도 개선으로 반영되는 경험을 했었는데, 그 때 우리의 활동이 민주주의 발전에 긍정적인 역할을 하고 있구나 하는 느낌을 가졌었지요.”(참여자2)

정보추구 과정에서 연구참여자들은 대부분 자신의 신분과 직업을 노출하게 된다. 보좌관은 국정감사를 위한 자료요청이라는 별도의 채널을 사용하며, 활동가나 리서처는 정보공개 청구를 자주 이용하기 때문에 이름과 이메일을 기관이 인지하고 있는 경우가 많다. 참여자들은 기관이 청구자의 신분과 직업을 고려하여 제공할 정보의 범위를 달리 정하고 있으며, 결국 소속 기관이나 단체의 파워나 협상력에 따라 제공받는 정보가 결정된다고 믿고 있다(참여자1,2,4,5,7).

“정보 공개 청구 시 기관에 존재하는 기록을 요청하는게 아니고 데이터를 달라고 요청하면 데이터를 새로 뽑아서 작업해야 하는데 공무원들이 그렇게까지 해서 주려고 하겠어요? 이 모든게 다 협상. 파워 게임의 결과라고 봅니다.”(참여자5)

청구자의 신분과 직업에 따라 정보제공에 차별이 있다는 것은 연구자의 참여관찰 과정에서도 확인되었다. 정보공개 청구 시 신분과 정보 활용 목적을 밝히지 않을 때는 거의 대부분 기관에서 전화를 걸어와 “왜 이런 정보가 필요합니까?”라는 질문을 하였고, 연구자라고 대답하면 업무담당자들의 목소리에서 ‘긴장감’이 해소되는 것을 느낄 수 있었다.

### 3.2.3 공공정보 추구의 상황요인

#### 〈공공기관의 특성〉

연구참여자들이 공공기관에 요청한 정보를 만족할 만한 품질로 확보하는데 중요한 영향을

미치는 범주로 해당 기관의 ‘정보공개에 대한 태도’와 ‘디지털 정보관리 수준’이 도출되었다. 참여자들은 대외비도 아닌 단순한 자료조차 공개하려 하지 않고 예전에 제공하던 자료도 이제는 제출하지 않는 등 무원칙하고 일관되지 않게 대응하는 기관들에 대해 불신감을 갖고 있다(참여자1,2,3,5,7). 〈사례11〉에서 연구자는 6개의 기관에 동시에 EA 프로젝트 결과 보고서를 청구한 결과 기관마다 공개 범위가 다를 뿐만 아니라 최종적으로 비슷한 내용과 수준의 정보를 획득하기까지 거치는 추구과정의 양상이 상당히 다르다는 것을 경험하였다. 어떤 기관은 제3자 의견조회를 거쳐 보고서에서 프로젝트 수행업체명과 로고를 삭제한 후 사본을 제공하였는데, 국가기관에서 발주한 프로젝트이므로 조달청 나라장터에서 계약사항을 조회하여 수행업체명을 알아낼 수 있으므로 왜 업체명을 삭제한 것인지 납득되지 않았다.

행정감시를 위해서는 각 기관이 업무 과정에서 생산하는 문서 목록 전체를 매년 일정한 분류체계에 따라 누적하여 외부로 공개해주고, 청구자들이 목록을 일람하면서 필요한 정보를 선별하여 내용열람을 요청할 수 있는 정보관리 체계가 요구된다. 그러나, 근본적으로 참여자들과 기관의 입장이 공격과 방어의 구도를 형성하고 있어 참여자들이 원하는 대로 정보제공이 되기는 어렵다고 느끼고 있다(참여자1,2,5,7).

“우리와 기관은 창과 방패의 관계인데 그들이 1년 간 생산한 문서들을 일목요연하게 분류하여 공개할 까닭이 없지요.”(참여자1)

연구참여자들은 공공기관의 정보공개에 대

한 태도에 조직 상층부의 지향성, 기관의 업무 영역이나 문화의 특성, 기관 권력의 크기 등이 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다. <사례 11>의 경우 일반적으로 권력이 있다고 알려진 중앙부처 기관의 업무담당자가 연구자에게 전화를 해서 “대체 EA가 뭔지나 알고 청구하신 겁니까?”라고 따지듯 질문하여 연구자가 당황했었는데 이런 반응은 다른 기관에서는 볼 수 없었던 것이다.

“각 부처별로 독특한 문화가 있어 일률적으로 판단을 하기는 어렵다고 봅니다. 예를 들어, \*\*부 같은 경우에는 자기 조직의 위상을 높이기 위해서 정보를 외부로 많이 제공하고 시민사회단체들과 관계를 맺기도 하지만, \*\*부 같은 경우는 상대적으로 외부 단체와 대립적 구조에 놓여있다 보니 정보의 공개를 꺼리고 있지요.”(참여자5)

“일반적으로 힘센 기관은 더 공개하지 않으려 하지요.... 그런 권력기관들은 아쉬운게 없으니 자료를 잘 주려하지 않아요.”(참여자2)

연구참여자들은 우리나라의 전자정부 추진이 공공기관의 투명성 제고에 기본적으로 도움이 된다고 보고 있다. 예를 들어, 온나라시스템<sup>6)</sup>에 한 번 등록된 문서는 무단으로 폐기할 수 없도록 하여 업무추진의 근거를 남겨 공공기관의 책임성 향상에 긍정적으로 영향을 준다

는 것이다. 또한, 기본 행정정보를 제공하도록 의무화한 정보공개법의 사전공표 및 공시 제도 시행에 따라 인터넷을 통해 기관의 정보에 일상적으로 접근하는 것만으로도 기본적인 행정 감시가 가능해진 시대가 되었다고 본다.<sup>7)</sup>

그러나, 연구참여자들은 공공기관의 디지털 정보관리 체계가 설명책임성의 제고와 정보 제공의 향상의 기반을 형성할 수는 있으나 정보 기술에 대한 투자 자체가 투명성을 제고해주는 것이 아니라 그 정보기술이 업무 과정에 제대로 수용되고 활용되었을 때 효과가 발생할 것으로 기대하고 있다.

“어떤 기관에서는 중요한 회의 결과를 기록화 하기 위해서 회의실에 고급카메라를 설치하여 발언하는 사람을 자동추적하여 촬영하도록 합니다. 회의록을 작성하는 대신에 첨단기술로 해결책을 찾은 셈인데, 큰 비용을 들여 장비를 설치했으나 아직 사용하지는 못한답니다. 회의 참가자들이 피해의식과 저항감을 느껴서 말이지요.”(참여자5)

### 〈추구정보의 특성〉

정보를 어떤 목적으로 어떻게 활용할 것이냐에 따라 추구하는 정보의 범위와 내용, 성격이 달라지며(참여자1,3,4,5,7), 연구참여자들이 공공기관에 요청한 정보를 만족할 만한 품질로

6) 2007년 중앙행정기관에 도입되기 시작하여 현재 지방정부에도 도입중인 정부업무관리시스템의 이름이 ‘온-나라(On-Nara)’임.

7) 정보공개법 제7조에서 공공기관은 행정정보 중 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 국가의 시책으로 시행하는 공사(공사) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보를 포함하여 공공기관의 장이 정하는 정보를 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다고 정하고 있다. 그 밖에도 공공기관은 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다고 정하고 있으며 공개예외 조항을 따로 두고 있다.

확보하는데 중요한 영향을 미치는 것으로 정보의 '활용목적'과 추구하는 정보의 '특정가능성'이 범주로 도출되었다. 연구참여자들의 진술을 토대로 분석한 행정감시자들의 정보추구 동기와 활용목적에 따른 추구정보의 유형은 세 가지로 구분된다. 첫째, 사회적·정치적으로 주목받는 이슈를 발굴하기 위해 광범위하게 여러 기관을 대상으로 정보를 추구하는 사안발굴형(issue-finding type)으로 주제별로 다년치의 정보를 대량으로 확보할 수 있는 채널과 정보원을 확보하는 것이 요구된다(참여자3,4). 둘째, 사안의 진상규명 과정에서 결정적인 단서를 찾기 위해 관련 기관을 상대로 특정정보를 추구하는 증거추구형(evidence-seeking type)으로 시의성과 신뢰성 있는 정보 확보가 관건이 된다(참여자2,5). 셋째, 기관들의 공통적인 업무 수행 결과를 상호 비교하여 선진실무로 견인하기 위해 여러 기관을 상대로 정보를 추구하는 비교추구형(comparison-seeking style)으로 공통포맷과 항목의 정보를 정기적으로 확보하는 것이 관건이 된다(참여자1,7).

“언론의 기획탐사보도의 경우 무슨 사건을 다루든지 흐름을 보게 되니까 우리나라가 그 문제에 대해 지난 10년간 어땠는지를 먼저 살펴봅니다. 지난 10년간의 관련 정책을 다 뽑아보고 정책이 어떻게 변화해 왔는지 살펴본 다음 각각에 대해 팩트(fact)를 확인해서 증빙을 하고, 사실이 확인된 것은 방송에 넣을 수 있게 준비하지요.”(참여자4)

“한 기관을 대상으로 해서 비판하는 경우 이념 분쟁으로 비화될 수 있어 기관 간 비교 방식으로 모니터링을 합니다. 객관적, 국제적인 비교가

가능해지고 그 자체가 좋은 사례를 포함하기 때문에 개선 모델을 제시할 수도 있지요. 기관 간 비교가 어려운 고유 업무보다는 일반 국민의 알권리 대상에 속하는 일상업무를 주로 대상으로 하고 있습니다.”(참여자1)

“국정감사에서는 수치나 통계 정보를 좋아합니다. 기자와 보좌관의 차이는, 기자는 팩트(fact) 하나만을 가지고 정리해서 기사를 쓰지만, 보좌관들은 시간과 공간을 확장해서 최근 5년간의 실태를 조사하여 묶어서 정리한 후 보도 자료를 내면, 기자들이 그 보도자료를 받아 기사화 하는 거죠. 기자들은 다년간의 통계 자료에 접근하기 어렵습니다. 예를 들어, 은행이 고객 돈을 횡령했다는 기사가 뜨면, 최근 5년간 모든 시중 은행의 고객돈 횡령 사태에 대한 자료는 행정부에 보관되어 있고, 우리는 그런 자료를 요청하여 분석하고 문제점을 밝힐 수 있습니다.”(참여자3)

참여자가 필요한 정보를 확보할 수 있는 여부는 기관에 정보를 요청할 때 원하는 정보를 특정할 수 있느냐가 중요한 변수가 된다(참여자3,4,5,7). 국정감사는 기관으로부터 방대한 자료를 제출받아 분석하면서 이슈가 될 만한 아이템을 발굴해 나가는 방식을 취하는데 요청한 자료의 범위가 너무 넓어 기관의 업무담당자들이 자료를 특정하지 못한 채 시간만 끌고 자료는 주지 않는 경우가 발생하기도 한다.

“시험에는 시험범위가 있지만 국정감사는 범위도 없고 또한 교과서도 없습니다. 기관들의 지위와 역할, 업무, 예산구조 등을 한 눈에 파악할 수 있는 자료란 있지도 않구요. 그러니, 모두가

관심을 두는 어떤 자료를 기관에 제대로 요청한다는 것은 참으로 난감한 일이 됩니다.”(참여자3)

정보공개 청구의 경우도 기록의 목록을 보고 대상을 지정하지 않고 원하는 정보를 기술하는 방식이다 보니 업무담당자와 청구자 간에 정보의 범위에 대해 오해가 발생하기도 한다. 청구 정보가 공공기관의 기록과 매치되지 않을 경우 정보부존재를 사유로 비공개 결정이 될 확률이 높다. 참여자들은 기관이 보유한 정보가 기록으로 남겨지는 정도가 충분치 않으므로 기록의 존재여부로 정보부존재를 결정하는 것은 문제가 있다고 보고 있다.

연구자는 <사례7> 등에서 인터넷 정보원을 통해 먼저 자료의 존재를 확인한 후 자료명을 적시하여 정보를 청구하였을 때 특별한 정보상담없이 자료를 제공받을 수 있었다. 그러나, 자료의 존재가 확인되지 않아 요청 정보를 문장으로 기술하여 청구하였을 때는 기관의 업무담당자들과 한 번 이상의 전화통화를 통해 “A에서 Z까지 모두를 알려달라는 겁니까?”라는 항의를 듣기도 하고 청구한 정보의 내용을 특정하는 과정을 거치게 되었다. 정보상담의 경험을 통해 연구자는 정보청구서에 기술된 정보항목을 두고 연구자와 업무담당자 간에 인식의 격차가 크다는 것을 알게 되었고, 이는 주로 기관의 업무담당자와 외부 이해당사자 간의 기본적인 정보비대칭에서 연유하는 것으로 해석되었다.

기관에 정보 요청 시 정보를 명확히 기술하여 특정하는 것이 이후의 제공과정 효율에 미치는 영향이 크기 때문에 연구자는 청구자와

기관 간의 정보상담이 필요하다고 느꼈으며 행정감시자들이 정보상담 과정에서 기관의 정보관리체계를 잘 알고 협상력을 발휘하는 것이 중요하다고 판단하였다. 그런데, 기관의 업무담당자들은 정보추구자들에게 공공서비스의 일환으로 정보를 제공해야하는 의무를 가지면서 동시에 그 정보와 연관된 설명책임의 의무를 가지게 된다는 특수성으로 인해 이 정보상담은 도서관의 사서나 아카이브즈의 아키비스트처럼 정보추구자들을 도우려는 의도만으로 이루어지기 어렵다. 따라서, 이 연구 배경에서의 정보상담은 설명책임 메커니즘의 제도적 취지를 이해하고 공정함을 유지할 수 있는 정보제공중개자의 직무에 의해 이루어져야 할 것으로 판단되었다.

### 3.2.4 공공정보 추구 절차상의 영향요인

#### <채널 및 정보원의 특성>

연구참여자들이 필요한 정보를 효과적으로 획득하는데 채널과 정보원의 선택은 직접적인 영향을 미치게 되며, 참여자들이 고려하는 채널과 정보원의 특성으로는 ‘유용성’, ‘도출성<sup>8)</sup>’, ‘디지털 인터페이스’ 등의 범주가 도출되었다. 연구참여자들이 행정감시를 위해 유용한 정보를 얻고 있다고 언급한 채널 및 정보원은 다음과 같다.

- 각 행정기관의 홈페이지(참여자1,2,4,5,7)
- 국회-의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/>)(참여자2,3,4,5)
- 국정감사정보시스템(<http://likms.assem>

8) 정보가 요구에 적합하다고 인식되고 문제의 해결에 적용할 수 있는 정보의 특성을 돌출성(Salience)이라고 한다 (Abelson & Levi 1985; Case 2007 재인용).

- bly.go.kr/inspections/)(참여자2,3,4,5)
- 국회법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)(참여자2,4,5)
- 국가통계포털(<http://www.kosis.kr/>)(참여자4)
- 정보공개시스템(<http://www.open.go.kr/>)(참여자1,2,4,5,7)
- 공공기관창의경영시스템(<http://alio.go.kr/>)(참여자1,7)
- 정책연구정보시스템(<http://prism.go.kr/>)(참여자1,2,4,7)
- 국회의원 홈페이지나 블로그(참여자2,4,5)

“행정감시를 위한 공공정보 추구자들 입장에서 공공기관이 홈페이지에 정보목록을 올리는 것 자체가 도움이 될 때가 많아요. 정보공개청구를 잘 하는 방법이 미리 정보의 가치를 판단하고 접근하느냐, 해당 정보가 공개되느냐 아니냐를 미리 알고 접근하는 것에 달려있기 때문인데, 예를 들어, 얼마 전에는 \*\*구청에서 교회에 보내는 주일 주차 공문을 보고 문제점을 찾아내어 기사화하기도 했지요.”(참여자1)

연구참여자들의 진술과 연구자의 참여관찰에 근거하여 행정감시자들이 채널과 정보원을 선택하고 활용하는 패턴을 분석한 결과 자기충족형(self-service style), 직접요청형(direct-request style), 대리요청형(proxy-request style) 등 세 가지의 정보추구 전략이 도출되었다.

첫째, 자기충족형은 정보공개법 상의 사전 정보공개 영역과 기관 자율적인 적극적 정보 공개에 의해 제공되는 디지털 채널과 정보원을 이용하는 추구 패턴이다. 예를 들어, 기관 홈페이지,

국회사이트, 통계청 사이트 등 디지털 정보원들이 이에 속한다. 활동가와 리서처들은 정보화세대로 디지털 인터페이스에 익숙하며 이러한 추구 방식은 행정감시자의 신분과 직업, 개인적인 정체성을 드러내지 않고 정보를 탐색할 수 있다는 점에서 선호된다. 자기충족형으로 공공기관의 업무정보 추구가 만족되기 위해서는 정보의 가시성과 포괄성이 요구된다. 즉, 특정 디지털 채널과 정보원을 통해 어떤 업무 정보에 접근할 수 있는지가 용이하게 보여야 하며 그 안에 원하는 정보가 포괄적으로 제공되어야 한다. 한편, 공공기관이 정보를 제공하는 디지털 채널과 정보원에 대한 행정감시자들의 지식과 경험에 차이가 크게 존재하고 있다. 보좌관의 경우 기록물관리법이나 정보공개법에 의해 기관이 정보를 생산, 관리, 제공하고 있다는 체계를 이해하고 이에 맞춰 이미 공개되어 있는 자료를 스스로 탐색하는 경우는 많지 않았다. 활동가와 리서처들도 최근 수 년간 기관의 업무정보 관리체계의 변화나 정보공개 방법 및 절차의 변화 내용에 대해 현행화된 지식을 보유한 정도가 달라 공공기관의 디지털 채널과 정보원을 활용한 자기충족 비율에 편차가 크게 나타났다. 기관의 정보관리체계나 정보공개체계를 공식적으로 학습할 수 있는 기회가 없으므로 웹 포털 검색을 통해 우연히 공공기관의 업무정보가 제공되는 행운의 출처를 발견하는 경우 기억해두었다가 활용하는 방식의 접근을 하고 있다. 행정감시자들은 자신의 경험상 유용하고 돌출적인 것으로 인식한 채널과 정보원을 지속적으로 신뢰하여 대부분의 정보추구 사안에서 동일한 채널과 정보원에 의존하는 것으로 파악되었다.

둘째, 직접요청형은 관련 기관이 원하는 정보를 보유하고 있다는 확신이 있고 행정감시자가 관심을 두고 있는 사안에 연관성이 높은 정보를 얻기 위해서 기관에 직접 정보를 요청하는 추구 패턴이다. 예를 들어, 국정감사 일정이 정해지면 보좌관이 목록을 정해 기관에 서류제출요청을 하는 경우나 활동가와 리서처들이 특정 사안에 대해 기관에 정보공개 청구를 하는 경우가 이에 속한다. 보좌관들은 디지털 채널과 정보원을 통해 자기충족의 추구를 거치지 않고 바로 직접요청으로 정보를 추구하는 방식을 취하는 반면, 활동가와 리서처들은 최대한 자기충족형으로 정보추구를 한 이후 부족한 정보를 얻기 위해 기관에 정보공개를 청구한다. 직접 기관에 요청하는 자료 및 정보는 대부분 시의성이 중요한 정보이며, 활용에 용이한 포맷과 매체에 담아 제공받는 것이 중요하다.

셋째, 대리요청형은 스스로 정보 확보가 어렵다고 판단되어 보다 권위가 높은 설명책임 메커니즘에 의뢰하는 추구 패턴이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 행정감시자들은 자신의 직업이나 신분에서 비롯된, 혹은 사용하는 메커니즘의 권위에 따라 정보제공에서 차별을 받는다고 인식한다. 정보에 대한 접근가능성을 확장하기 위해 인적 네트워크를 통해 권위가 높은 메커니즘에 종사하는 행정감시자를 통해 정보를 대신 요청하는 것이다. 추구하는 정보의 비공개기준이 명확하지 않거나 공공기관이 정보제공에 일관성이 부족하다고 추정할 때일수록 행정감시자들은 대리요청을 선호하게 되며, 가장 권위있는 메커니즘을 이용하여 제공받는 정보일수록 신뢰성이 가장 높을 것으로 기대한다.

한편, 연구참여자들은 정보공개 디지털 인터페이스의 구축이 행정감시를 위한 정보추구에 상당히 도움이 된다고 한다(참여자1,2,4,7). 따라서, 연구참여자들은 통합정보공개시스템이 정보공개 인터페이스로서의 역할뿐 아니라 기관들의 자료에 대한 포괄적인 접근점 역할을 해주기 기대하며 정보검색 기능과 편의기능의 개선을 요구하고 있다.

“그 사이트에 들어가보면 어떻게 사용해야 할지 무척 막막한 상태예요. 무엇을 청구해야겠다고 확실하게 인지하고 있는 사람은 괜찮지만 대중의 정보 내용만 짐작하고 청구하려는 사람에게는 너무 불편해요. ... 제 느낌으로는 이 시스템을 이용해서는 뭘 얻을 생각을 하지 말라고 만든 시스템 같아요. 사용자 중심이 아니라 공급자 중심에서, 아니 그 말도 부족할 정도예요. 더 잘 만들 수도 있는데 대중 구색만 갖춰서 만든 것처럼 보입니다.”(참여자4)

〈획득정보의 특성〉

연구참여자들의 결과인식에 영향을 미치는 획득정보의 특성으로는 ‘제공 시점과 범위’, ‘정보의 품질’, ‘신호 매체’ 등의 범주가 도출되었다. 기관에 정보가 부재하거나, 비공개 결정으로 정보를 제공받지 못하는 대부분의 경우 연구참여자들은 정보부존재에 대해 불만스러워하고, 기관의 비공개 결정에 대해서는 대부분이 객관적이고 합리적인 판단이 아니라 사회적 파장이 두려워 ‘시간끌기 작전’(참여자2)을 펴는 것이라고 보고 있다. 이에 대한 근거로 참여자들은 비공개 사유가 납득할 수 없는 경우가 많고, 동일한 정보에 대해 여러 기관에 정보공

개 청구를 했을 때 각 기관들의 공개여부 결정이 일관되지 않다는 점을 들고 있다(참여자 1,2,4,5,7). 예를 들어, 공공기관에서 정보를 비공개 하는 사유로 많이 등장하는 것이 '의사결정 과정 중'(참여자1,4,5,7)인 정보라서 공개할 수 없다는 것인데, 업무의 상태가 의사결정 중인지 여부에 대한 판단 기준이 모호하다는 문제가 있으므로 공공기관들이 정보의 비공개 기준을 명확히 세우고 그에 따라 일관되게 정보공개 정책을 펼 것을 촉구하고 있다.

“국민이 요청하는 정보를 공공기관이 그런 기록이 ‘없다’라고 대응하는 것은 국민들의 정부에 대한 기대를 충족시키지 못하는 것이라고 봅니다.”(참여자5)

연구참여자들은 행정감시를 위해 필요로 하는 핵심 기록으로 주요 회의록과 부처간 협업 관련 문서, 예산관련 문서들을 언급하고 있다(참여자5). 또한, 비공개로 만들어진 정보도 일정 시간이 지나 공개할 시점이 되면 공개로 재분류되어야 하는데 그렇게 처리되고 있지 못하다고 보고 있다(참여자2). 이는 업무 담당자들이 예민한 정보는 될 수 있으면 자기가 책임 지지 않아도 될 시점까지 공개를 미루려는 관행 때문이라고 보고 있다.

행정감시를 위한 공공정보 추구가 정책에 대한 평가와 비판을 올바르게 수행하기 위해서는 획득한 정보의 신뢰성이 충분히 담보되어야 한다. 그러나, 연구참여자들은 기관이 제공한 정보의 포괄성이나 진본성을 의심할 만한 다양한 경험을 하고 있다. 예를 들면, 요청한 정보 중 중요 항목이 누락되고 나머지 정보만 제공

되는 경우가 있다거나 데이터세트의 일부 값을 변경하여 제공하는 경우가 있다는 것이다(참여자1,2,4,7). 연구참여자들 사이에서는 이러한 결과를 ‘데이터 마사지’(참여자4)라고 부르기도 한다. 공공기관을 통해 획득한 공공정보의 진본성은 행정감시를 하고자 하는 이해당사자들에게 필수적인 정보 품질 요건이 된다(참여자1,2,4,7). 특정 사안의 진상규명을 위해 증거력이 담보되어야 하며 그러기 위해서는 공공기관에서 제공한 정보가 증거력의 기본 요건인 무결성과 신뢰성을 보장받을 수 있어야 하기 때문이다. 그러나, 연구참여자들은 공공기관들이 정보 제공 시 정보의 무결성을 지켜야 한다는 원칙을 모르고 있는 것으로 느끼고 있다. 또한, 정보를 제공받은 사람이 사용을 용이하게 할 수 있도록 편의를 제공하지 않아 행정감시 활동을 방해하고자 한다는 느낌을 받기도 한다(참여자1,2,3,4,7).

“지역별 신용정보를 제공하는 두 개의 기관에서 동일한 자료를 받아본 적이 있는데 양 쪽의 수치 정보가 같지 않은 거예요. 원자료를 소유하고 있는 기관에서 제공받은 신용정보보다 그 자료를 가공하여 해석정보를 만들고 그에 근거한 정책을 입안하는 부처에서 제공받은 신용정보가 더 좋은 쪽으로 부풀려져 있었지요. 이처럼 동일한 자료에 대해 다른 값을 제공하는 기관에 해명을 요구하면 데이터의 취합범위나 취합로직이 다르기 때문이라고 답변을 하고 맙니다.”(참여자4)

“제가 요청한 엑셀 파일의 첫 번째 열에 ‘지역’이라는 항목이 있었던 것 같은데, 제가 받은 자료

에는 '지역' 열이 없더라고요, 그래서, 제공해준 분한테 왜 지역이 없느냐고 했더니, 그 열을 숨기기를 한 다음에 CSD<sup>9)</sup>로 변환을 해서 보냈다고 하더라고요, 그래서, 그 정보는 지역별로 구분을 해야 기본적으로 의미가 있는 건데 그걸 빼면 어떻게 하나고, 그거 다시 넣어서 보내달라고 한 적도 있습니다. 그런 식으로 장난을 치기도 합니다.”(참여자4)

연구참여자들이 진술한 경험들은 연구자도 여러 차례 경험할 수 있는 내용들이었는데, 예를 들어 <사례8>에서는 정보공개 청구의 결과로 엑셀파일 34개를 받았는데 각 엑셀파일에는 하나의 시트에 제목정보만 있거나 데이터가 1열씩 들어있었으며, 엑셀파일을 열 때마다 기관 내부의 스타일파일을 읽어오려 하다가 오류가 발생하는 등 내용이 부실하고 보기 불편했다. <사례11>에서는 기관으로부터 이메일로 자료를 받았는데 자료가 이메일에 직접 첨부되지 않고 기관의 인트라넷 서버에 있는 파일의 참조 링크로 전달되어 왔고, 그 링크는 보안조치로 외부에서는 자료에 접근이 불가능했다. 연구참여자들은 기관이 제공하는 공공정보의 포맷에 대해 공통적으로 불편함을 지적하고 있다. 청구하는 정보가 주로 엑셀 형태의 통계자료인데 PDF나 CSD 형태로 주면 분석을 위해 엑셀로 재입력해야 하므로 불편하기 때문이다(참여자1,2,4,7).

정보공개 제도가 잘 정착되기 위해서는 디지털 인터페이스를 잘 가꾸어 공공정보의 유통이 원활하도록 하는 것이 중요하다. 연구자는 참

여자들을 인터뷰하면서 통합정보공개시스템의 기능 개선에 대한 요구를 여러 차례 들었으나 참여자들 중 누구도 행정안전부 통합정보공개시스템 담당자에게 기능 개선을 제안했다는 얘기를 들을 수 없었던 점이 아쉬웠다.

#### 4. 논의

연구자가 도출한 모형은 행정감시자라는 직업적 관심 하에 정보를 추구하는 집단을 대상으로 하고 있다는 측면에서 일상생활(ordinary life)의 정보추구 모형보다는 특정 직업군에 한정된 정보추구 모형의 특성을 갖는다. 보좌관, 활동가, 리서처 등의 업무 역할(work roles)이 행정감시라는 과업(tasks)을 유도하고, 과업 수행을 위해 필요한 정보요구의 특성(characteristics of information needs)을 결정하게 된다(Leckie 등 1996). 행정감시는 사안이 이슈화되었을 때 집중적으로 정보를 추구하는 경향이 있어 시의성이 중요한 작업이며 이러한 작업의 특성이 채널 및 정보원의 선택과 획득정보의 결과인식에 영향을 준다.

정보추구의 배경요인으로 도출된 설명책임 메커니즘의 특성과 추구자 자신의 특성은 지속적인 경험의 축적을 통해 인지되는 것으로 정보추구의 전 과정에 기본 배경으로 작동한다. 이는 Leckie 등(1996)이 제시한 배경(context) 요소로, 정보 요구에 영향을 미치거나 정보 요구를 형성하는 기본 변수가 된다. Leckie 등은 업무라는 측면을 강조하여 작업자의 신념(beliefs)

9) Compact Shared Document 포맷.

이나 태도(attitudes)를 중시하지 않았으나, 이 연구의 배경에서는 행정감시자들이 설명책임 메커니즘에 대해 느끼는 효능감과 자신의 효능감이 정보추구 과정에 영향을 미치는 중요요소로 도출되었다. 행정감시자들은 정보추구 행동이 제도개선이나 비리적발 등 사회의 긍정적 변화에 도움이 되고 있다는 자기효능감을 갖고 있으며, 이것이 정보추구자와 과정에 영향을 미치게 된다. 이는 개인의 생각과 정보추구에 대한 동기의 수준을 제약하는 것으로 Johnson(1997)이 정보추구의 동기로 제시한 신념(belief)의 개념에 해당한다.

행정감시자들은 의식적이고 능동적으로 연관정보를 탐색하는 적극적 탐색(active search) 유형에 속한다(Wilson 1999). 공공기관과 연관된 이슈를 탐색하다가 특정 사안에 대해 필요한 정보를 모르고 있다는 사실을 인지했을 때 정보요구가 발생하며, 부족한 정보를 기관이 제공하는 채널과 정보원을 통해 획득할 수 있으리라는 기대 하에 정보추구 절차가 진행된다. 이는 스스로 무지하다는 것을 알고 부족한 정보가 돌출적일 때 해당 정보를 추구할 동기가 부여된다고 하는 개인적 연관 요인(personal relevance factors) 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다(Jonson 1997).

한편 정보의 활용목적과 특정가능성, 추구자의 사회적 역할과 직업, 관련 지식과 경험, 자기 효능감 등이 행정감시자의 추구과정에 영향을 미치고 있다. 이는 교육, 경험, 태도, 동기부여, 분위기 등의 개인적 요인(personal factors)과 과업의 수행시간 등 상황적 요인이 추구자에게 영향을 미친다고 하는 Byström & Järvelin(1995)의 모형과 유사한 결과이다. 또한 행정감시자

가 해당 사안에 대해 갖고 있는 기존의 지식과 경험에 따라 정보추구 경로가 달라지는 것을 확인할 수 있다(Case 2007 재인용).

Johnson(1997)은 정보추구행동 모형에서 어떤 사람이 정보를 추구하도록 동기부여하는 선행요인을 인구통계학적(demographics) 변수와 직접적인 경험(direct experience) 변수 두 가지를 제시하고 있다. 이 연구의 배경에서는 행정감시자들의 인구통계학적 범주는 의미가 없으며, 경험의 개념은 개인이 해당 정보요구에 동원할 수 있는 사회적 네트워크의 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 보좌관, 활동가, 기자나 리서처 집단 간에 필요한 정보를 공유하거나 보다 권위있는 메커니즘을 이용해 정보를 추구하는 행동하는 것으로 확인되었기 때문이다. 이는 Wilson(1999)의 정보추구 모형에서 제시되었던 정보이전(information transfer)과 정보교환(information exchange) 개념을 확인해주는 것이기도 하다.

행정감시자들은 경험적으로 유용하고 돌출적인 채널과 정보원을 주로 이용하며 특정 인터페이스를 선호하는 경향이 있다. 이는 정보추구에서 개인적 요인과 정보추구 스타일을 강조한 Byström&Järvelin(1995)의 모형에 일치한다. 돌출적인 정보란 격차를 해소해 주거나, 문제를 해결해주거나, 문제가 되는 모호성을 해결해주는 것(Dervin 1992)으로 이러한 돌출성이 해당 정보를 추구하기로 하는데 핵심 동기가 된다.

연구참여자들은 디지털 채널과 정보원을 이용하면서 필요시 기관과의 직접적인 인터페이스를 통해 정보를 추구하기도 한다. 하나의 정보추구 이벤트에서 추구자는 정보시스템의 디

지털 인터페이스, 이메일, 전화, 팩스 등 다양한 혼합(hybrid) 채널을 사용하고 있으며, 채널에 대한 특성과 그에 대한 경험이 유용성에 대한 판단에 영향을 준다. 참여자들은 유용한 정보를 얻은 경험이 있는 채널을 자주 사용하려는 경향이 있으며, 특정 사이트나 채널에서 무익함을 경험한 경우 다시 찾지 않는 경향이 있다. 실제 채널과 정보원의 유용성에 대해 객관적으로 평가하기 보다는 충족될 가능성에 대한 기대를 가지고 자신의 요구에 맞춰서 채널을 선택하고 있기 때문이다(Johnson 1997). 채널과 정보원을 선택하는 횟수나 점검한 심도가 달라짐에 따라 판단과 선호가 달라질 수 있어 정보 추구 행동 자체는 일반화가 어려운 독특한 사례연구가 된다.

정보를 획득하면 결과를 인식하여 추가적인 정보가 필요하다고 판단했을 때는 정보의 범위를 조정하여 추구절차가 반복되며, 적절하고 충분한 정보가 확보되었거나 더 이상의 유용한 정보를 확보하기 어렵다는 판단이 되었을 때는 추구를 종료하게 된다. 이러한 과정은 한 번 추구행위의 절차가 선택되고 수행되고 나면 그 결과의 충분성(sufficiency), 적절성(pertinency)을 평가한 후 탐색종료, 탐색 불가능, 탐색 지속 등 이후의 행동을 결정하게 된다는 Byström & Järvelin(1995)의 모형과 같다. 행정감시자의 정보추구 결과는 만족 또는 불만족으로 나타나며 추가적인 정보 특징으로 다시 피드백되는 구조를 갖는다(Wilson 1999). 즉, 정보요구는 이전의 정보 획득에서 만족 수준이 어떠했는지에 따라 영향을 받게 된다(Case 2005).

## 5. 결론

이 연구의 목적은 공공기관을 대상으로 한 행정감시자들이 국정감사와 정보공개 청구 등의 설명책임 메커니즘을 통해 공공정보를 추구하는 절차와 그 과정에 영향을 주는 요인들을 밝히는 것이었다. 이 연구는 공공기관에 대해 직업적으로 행정감시 활동을 수행하는 집단으로 범위를 한정하여 진행하였으며, 연구대상으로는 첫째, 국정감사를 준비하기 위해 정보를 추구하는 국회의원 보좌관, 둘째, 행정감시를 주요 목적으로 하는 시민사회단체의 활동가, 셋째, 기획탐사보도의 제작을 위해 자료를 수집하는 언론사의 리서처 등의 정보추구자 집단을 선정하여, 국감법에서 보장하는 자료요청 권한과 정보공개법에서 보장하는 정보공개 청구 권한을 통해 정보를 추구하는 과정에 초점을 두었다. 이 주제에 관해 탐험적 연구가 필요하다고 판단하여 총 7인의 연구참여자를 심층 인터뷰하고 총 17 사례의 참여관찰 정보공개 청구 자료를 수집하였으며, 현상에 대한 상세한 점검을 통해 정보추구 절차와 이에 연관된 개념과 범주를 도출하였으며, 범주들이 절차에 미치는 영향의 범위를 분석하였다.

연구의 결과, 행정감시자들은 특정 사안에 대해 진상파악을 하기 위해 혹은 일상적인 감시활동을 위해 공공정보에 대한 요구가 발생하면 추구할 정보의 범위를 정하여 효과적인 채널과 정보원을 선택하여 정보를 탐색하고, 정보를 획득하면 결과에 대해 인식을 하고 추가 정보를 탐색할 것인지 추구를 종료할 것인지 결정하는 절차를 거쳐 정보를 추구하고 있다. 행정감시자들이 속한 설명책임 메커니즘의 '행

정감시에 대한 효능감, '권위의 차이', '제재 수단', '정보의 중요성', 그리고 행정감시자의 '사회적 역할과 직업', '지식과 경험', '자기 효능감' 등이 정보추구 요구의 발생부터 종료에 이르는 전체 배경요인으로 작용하고 있으며, 정보추구 대상 공공기관의 '정보공개에 대한 태도'와 '디지털 정보관리', 그리고 추구하는 정보의 '활용 목적'과 '특정가능성'이 특정 정보추구 건의 진행에 상황요인으로 작용하면서 추구과정의 양상에 영향을 주고 있다. 행정감시자들은 '유용성', '돌출성', '디지털 인터페이스' 등을 고려하여 채널과 정보원을 선택하게 되며, 획득정보의 '제공시점과 범위', '정보의 품질', '선호 매체' 여부에 따라 결과에 대한 만족 여부를 인식하게 되며 대응 방식을 결정하고 있다.

이 연구의 이론적 의의는 다음과 같다. 첫째, 행정감시를 위해 공공정보를 추구하는 집단에 관심을 두고 그들의 정보추구 행위에 관해 분석한 연구라는 점에서 의미가 있다. 정보추구 과정과 연관된 개념과 범주를 도출하여 정보추구자들의 경험과 느낌, 상황에 따른 행위들을 밝혀냄으로써 그동안 다룬 적이 없는 행정감시자라는 직업군의 공공정보 추구에 관해 이해를 증진했기 때문이다. 둘째, 이 연구는 정보추구자를 심층 인터뷰한 자료와 연구자의 정보공개 청구 참여관찰 자료를 토대로 근거이론에 따라 분석을 진행한 질적 연구라는 점에서 의미가 있다. 탐험적 연구를 통해 양적 연구에서 도출하기 어려운 정보추구과정의 배경요인, 상황요인, 절차 상의 영향요인 등을 제시할 수 있었다.

이 연구의 실무적 공헌은 다음과 같다. 첫째,

행정감시를 위해 공공정보를 추구하는 집단에 정보추구 행위의 기본 구조를 이해하도록 하여 보다 효과적이고 효율적인 정보추구를 도모하도록 도움을 줄 수 있다. 둘째, 전문 행정감시자들이 선택하는 유용하고 돌출적인 디지털 채널과 정보원의 종류를 제시하고 있어 일반 시민을 포함하여 행정감시를 위한 공공정보 추구자들의 정보탐색에 도움을 줄 수 있다. 셋째, 추구자들의 경험과 시선을 통해 포착된 정보공개 기준의 무원칙함과 비일관성에 대해 공공기관의 정보관리체계 개선 요건을 제시해주고 있다. 넷째, 공공정보 추구과정에서 노출된 디지털 정보의 품질, 디지털 인터페이스의 기능 미비점을 통해 공공기관의 정보화 개선 요건을 제시하고 있다. 다섯째, 정보 특정가능성이 추구절차 전체를 효율화하는데 중요하며 이를 위해 설명책임성의 가치를 인식하고 기관을 대표하여 추구자에게 공정하게 정보면담을 해줄 수 있는 전문적인 정보제공 중개자의 필요성을 제시하고 있다.

이 연구는 행정감시자들의 관점에 초점을 두어 공공정보 추구과정의 특성을 살펴보고 있다. 향후 연구에서는 설명책임 구조에서 행정감시자들의 대응 축을 형성하고 있는 공공기관 업무담당자의 관점에 초점을 두어 공공정보를 제공하는 과정에 대한 질적 분석이 필요하다고 본다. 이를 통해 행정감시자와 공공기관 간의 경험과 인식의 격차를 분석함으로써 행정감시자들의 정보추구 만족을 높이고 동시에 공공기관 업무담당자들의 정보제공 효과성을 높이기 위한 요건을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

- 김갑선. 2005. 정보추구행태 모형의 연구 경향. 『정보관리학회지』, 22(4): 235-254.
- 김갑선. 2006. 임신부의 정보추구 경험 - 정보추구의 구조와 과정. 『한국문헌정보학회지』, 40(1): 13-37.
- 김나원, 박지홍. 2009. 의사들의 의료정보추구행태에 관한 탐구. 『정보관리학회지』, 26(3): 435-449.
- 박상필. 2005. 『NGO학-자율·참여·연대의 동학』, 아르케.
- 사공복희. 2003. 정보추구행태모형의 비교 연구. 『정보관리학회지』, 20(1): 93-119.
- 서은경. 1995. 이용자 정보추구 모형에 관한 메타적 연구. 『제2회 한국정보관리학회 학술대회』, 1995년 8월, 25-28.
- 서인석. 2008. 『국정감사 실무매뉴얼』, 새로운사람들.
- 윤정옥. 2004. 맥락에 따르는 정보추구: 대학생의 과제 관련 정보탐색의 내용분석. 『한국도서관·정보학회지』, 35(2): 199-218.
- 윤태범. 2001. 부패방지를 위한 사회역량의 강화와 시민단체(NGO)의 역할. 『지방정부연구』, 5(1): 71-92.
- 이란주, 최경화. 1996. 이용자 측면의 다양한 정보원 선택 요소에 대한 고찰. 『제3회 한국정보관리학회 학술대회』, 1996년 8월, 127-130.
- 이제환, 장덕현, 이연옥. 2004. 在日韓人의 일상적 정보요구와 정보추구-關西지역 거주한인을 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 38(3): 221-248.
- 이제환. 2008. 在美韓人의 정보행태. 『한국도서관·정보학회지』, 39(2): 39-63.
- 이제환. 2009. 성격적 특성과 정보행태의 관계. 『한국도서관·정보학회지』, 40(2): 161-182.
- 장선화. 2005. 취재환경 변화에 따른 기자의 정보추구행태 연구. 『한국문헌정보학회지』, 39(3): 165-182.
- 정진식. 2000. 이용자의 정보추구행동에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 17(3): 193-212.
- 홍기철. 1997. 研究者의 時間壓迫感에 따른 情報探素行態에 관한 研究. 『한국문헌정보학회』, 63-91.
- Byström, K. and K. Järvelin. 1995. "Task complexity affects information seeking and use." *Information Processing and Management*, 31(2): 191-213.
- Charmaz, K. and J. A. Smith. 2003. *Qualitative Psychology: A Practical Guide to Research Methods*. London: Sage Publications.
- Creswell, J. W. 2006. *Qualitative Inquiry and Research design: Choosing among five traditions*, 2ed. CA: Sage.
- Dervin, B. 1992. "From the mind's eye of the user: the sense-making qualitative-quantitative methodology." *Qualitative research in information management*. CO: Libraries Unlimited, 61-84.
- Johnson, J. D. 1997. *Cancer-related Information Seeking*. NJ: Hampton Press
- Kim, Y. W. 2006. "Typology of user uncer-

- tainty in the selection of web search terms." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 23(2): 287-309.
- Leckie, Gloria J., Karen E. Pettigrew, and Christian, Sylvain. 1996. *Modeling the Information Seeking of Professionals: A General Model Derived from Research on Engineers, Health Care Professionals, and Lawyers*. The University of Chicago Press.
- Lee, J. Y., S. Han, and S. Joo. 2008. "The analysis of the information users & quot: Needs and information seeking behavior in the field of science and technology." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 25(2): 127-141.
- Mason, J. 2002. "Designing qualitative re- search." *Qualitative Researching*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications. 24-48.
- Maxwell, J. A. 1996. *Qualitative research design: An interactive approach*. London: Sage Publications.
- Meijer, A. J. 2003. "Trust this document! ICTs, authentic records and accountability." *Archival Science*, 3: 275-290.
- Robson, C. 1993. *Real world research*. England: Blackwell: Oxford.
- Strauss, A. L. and J. Corbin. 1998. *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. London: Sage.
- Wilson, T. D. 1999. "Models in information behaviour research." *Journal of Documentation*, 249-270.

