논문

정보공개제도에서 공개 기록정보의 제도적 신뢰성에 관한 연구

이 보 람*·이 영 학**

1. 머리말
2. 신뢰성에 관한 고찰
3. 공개 기록정보의 신뢰성 훼손 양상
   1) 공문서나 기안문 이외의 형태로 제공하는 경우
   2) 위·변조 또는 발췌·가공하여 공개하는 경우
   3) 정보공개업무 담당 인력부족 혹은 관리·감독기관의 유명무실
   4) 기준 없는 공개 및 비공개 결정
   5) 청구주체에 따른 임의 결정
   6) 허위 답변이나 무응답
   7) 청구인의 모호한 청구 또는 악의적 민원형태의 청구
4. 공개 기록정보의 제도적 신뢰성 확보 방안
   1) 관련 법률 제・개정
   2) 정보공개 감독기관 신설 및 인력양성
   3) 시스템과 정보공개제도 프로세스 보완
   4) 인식 개선과 교육실시 제도화
5. 맺음말

* 주저자, 한국외국어대학교 대학원 정보·기록관리학과 박사과정
** 교신저자, 한국외국어대학교 사학과/정보·기록관리학과 교수

www.kci.go.kr

[국문초록]

1996년 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」의 제정을 통한 법률적 정비와 정부 차원에서 주도한 인프라 고도화의 노력 이후 많은 성장이 있었으나, 아직도 기록관리와 정보공개제도의 여러 측면에서 미흡한 점이 존재한다. 특히 정보공개제도를 통해 공개되는 기록정보가 신뢰할 만한가에 대한 문제의식과 그 신뢰성을 확보하기 위한 법률적·기술적 장치를 통한 제도적 기반은 전반적으로 미비한 실정이다.

법률의 제정 등 정부차원의 정보공개와 기록관리를 통한 국민의 알권리 보장, 국가 행정 참여 및 국가 기록정보자원의 활용 등을 위한 인프라 고도화 등 국가적으로 제도를 확립하려는 노력이 있었다. 그러나 제도의 확산과 더 많은 공개에만 초점이 맞추어져 내실이 부족하고 기록정보 자체의 영향력과 의미를 간과했다는 한계가 있다.

공개되는 많은 기록정보들은 공문서나 기안문 이외의 형태로 제공되거나 정보공개담당자에 의해 위조·변조 또는 발췌·가공되기도 한다. 또 정보공개 담당 인력의 부족 혹은 감독기관의 유명무실로 인해 일관성과 기준이 없는 공개 및 비공개 결정으로 혼란을 초래하기도 하며 정보공개 청구주체에 따른 임의 결정, 허위 답변이나 무응답 등 신뢰성을 훼손시키는 경우가 비일비재하다. 한편 정보공개 청구인의 모호한 청구, 또는 민원형태의 청구도 기록정보의 신뢰를 해치는 요인으로 들 수 있다.

따라서 관련 법률의 제·개정과 기관 및 인력의 정비를 통한 제도적 개선과 정보공개시스템 및 프로세스를 보완하고 정보공개에 대한 인식의 변화 등을 통해 기록정보의 신뢰성을 확보해야 할 것이다. 즉 신뢰할 수 있는 기록정보를 통해 정부와 공공기관

www.kci.go.kr

의 설명책임성(Accountability)[1]이 보장되며 참된 의미의 거버넌스(governance)[2] 행정이 가능해질 것이다.

기록정보(information)를 기록(records)과 유기적으로 인식하고 더 많은 정보의 공개와 외형적 제도 확립에만 주목했던 이전의 노력을 뛰어 넘어 향후 정보공개제도로 공개되는 기록정보의 신뢰성을 확보하기 위해 다양한 노력이 필요할 것이다.

주제어: 신뢰성, 기록정보, 정보공개법, 기록물관리법, 정보공개 청구, 정보공개시스템

1. 머리말

최근 우리나라에서 통합과 소통, 참여행정, 협치, 정책공유 등의 키워드가 사회적인 화두로 등장하고 있다. 또한 그 중심에는 정보공개제도가 자리하고 있다. 국민의 알권리[3]에 대한 의식이 신장되고 관련 법률

1) 설명책임이란 기록에 의해 제3자에게, 또는 법령에서 지정한 기관에게 업무 또는 행정 수행의 전말을 설명할 수 있어야 한다는 원칙이다. 기록은 설명책임을 충족시키기 위해 정확하고 완전하게 생산되어야 하며, 공공 기관은 투명 행정과 책임 행정의 근거를 기록에 의한 설명책임을 충족시킬 의무를 갖는다(한국기록학회 편, 『기록학용어사전』, 역사비평사, 2008, 148쪽).

2) 효율성, 자율성, 작은 정부, 민주화, 분권화 등의 키워드로 대변되는 거버넌스는 종래 정부 주도의 행정 과정에서 기업과 지역사회 조직의 상대적 역할 증대로 인해 모든 국정에서 정부뿐 아니라 기업, 시민단체 등의 형성으로 사회 내 다양한 세력들의 참여가 이루어지게 된 것을 지칭한다. 특히 기록관리에서의 거버넌스는 설명책임성 입증을 통한 국민의 신뢰를 토대로 실현되며 정부의 정책결정 및 수행 등의 증거를 제공하여 공적 신뢰성 및 국민의 국정참여 등을 가능케 한다(김석준 외, 『거버넌스의 이해』, 대영문화사, 2002).

3) 국민의 알권리를 직접적으로 명시하고 있는 법률조항은 없다. '헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ② 언론·출판

www.kci.go.kr

및 제도가 정비되면서 정보공개청구에 의한 의무적 행정정보공개는 물론, 사전정보공표나 결재문서공개와 같은 자발적 정보공개 역시 확산되고 있다. 이전에 수동적으로 정보를 제공하는 행정의 관행을 탈피해, 예외로 규정된 일부[4]를 제외한 대부분의 생산·보유한 정보를 먼저 공개하여 기록정보[5]를 공유하는 방향으로 정책기조가 변해가고 있다.

행정정보의 공개를 위해서는 공공기관의 업무수행 과정부터 정책결정 및 수행결과의 전체적 흐름, 즉 각각의 행정정보를 담고 있는 공공영역의 기록관리가 필수적으로 수반되어야 한다. 때문에 정보공개에 대한 국민의 권리와 공개되는 기록정보의 품질을 보장하기 위해서는 기록관리에 대한 법률 제정이 필수 불가결한 조건이다.

1999년「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」[법률 5709호, 1999. 1. 29, 제정](이하 기록물관리법) 제정 이후부터 한국의 기록관리는 비약적으로 발전해왔다. 기록물관리법을 통해 공공기관의 기록물관리를 철저히 수행하여 "기록유산의 안전한 보존과 공공기관 기록정보의 효율적 활용을 도모"하고자 하였다.[6] 이러한 정책집행 행위를 거버넌스라 부른다. 민주정부는 정책의 추진방법을 거버넌스로 구현한다. 이는 정책을 일

에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.'에 대한 학계와 판례 등의 법률적 해석을 통해 국민의 알권리를 보장하고 있다.

4) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」[법률 제10012호, 2010. 2. 4, 개정] 제9조(비공개대상정보)

5) 일반적으로 정보(information)는 기록화·군집화되지 않았으며 정리되지 않은 분절적인 자료의 의미로 사용하고, 기록(records)은 보존·보관·기억·저장 등의 목적으로 매체에 적절한 방식으로 쓰거나 적은 것으로서 유기적인 내용과 맥락을 가진다. 이 글에서는 행정업무상 발생한 기록의 일부로서 의미를 가지는 특정 정보라는 의미로 기록정보라 하였다.

6) 이영학,「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」,『기록학연구』21, 한국기록학회, 2009, 325쪽.

www.kci.go.kr

방적으로 집행하는 것이 아니라, 정부뿐 아니라 정책 관련 민간 전문가·시민단체·국민 등 이해 당사자 모두가 참여하여 정책을 수행하는 방식을 의미한다.[7] 나아가 기록관리는 민주적인 소통을 구체화하는 행정 영역인 정보공개제도의 근간이 된다.

정보공개의 중요성을 반영한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」[법률 제5242호, 1996. 12. 31, 제정](이하 정보공개법)은 기록물관리법보다 앞서 제정되었다. 정보공개법 제정을 바탕으로 도입된 정보공개제도를 통해 국가기관·지방자치단체 등 공공기관에서 어떻게 정책을 결정하고 예산을 집행하는지 국민들이 알 수 있게 되었고 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개할 수 있게 되었다. 즉 정보공개제도는 국민의 알권리를 보장함으로써 더 많은 정보를 바탕으로 국민이 국정운영에 참여할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 흥미로운 것은, 정보공개법보다 기록물관리법의 제정이 정보공개제도 전반에 미친 영향이 더욱 크다는 사실이다. 이는 수준 높은 정보공개를 위해서는 반드시 철저한 기록관리가 선행되어야 한다는 것을 여실히 드러낸다.

따라서 정보공개제도는 국정 참여 및 행정 감시와 국민의 알권리 실현 등을 위한 직접적 도구가 된다고 할 수 있다. 현대 기록관리에서 강조되고 있는 설명책임성을 통한 거버넌스의 구현, 개방과 공개를 통한 정부와 국민 간 소통, 그리고 국가 기록정보 자원의 적극적인 활용을 통해 국가의 행정운영에 기여하는 등 그 의미가 매우 크다.

그러나 다수의 기록정보 공개만이 거버넌스와 설명책임을 보장하는 것은 아니다. 양적으로 많은 기록정보가 국민에게 공개되어 공유된다고 하더라도 신뢰성(reliability)이 확보되지 않은 공개는 의미가 없다. 믿을 수 있는 기록정보에 의해 정부와 국민들의 관계가 상호이해 및 협력관계가 형성될 수 있으며 명확한 업무증거를 통해 국정에 참여하는 것

7) 이영학, 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 한국기록관리학회, 2009, 216-217쪽.

www.kci.go.kr

이 가능하기 때문이다. 따라서 단순히 더 많은 정보공개의 차원을 넘어 정보공개 청구자에게 적법한 절차 및 경로와 타당한 형태로 신뢰성이 확보된 기록정보의 공개가 보장되어야 한다.

지금까지 대부분의 정보공개제도에 관한 연구는 기록정보의 공개·비공개 여부 자체에 관한 문제, 비공개 범위나 기준, 공개재분류와 같은 주제가 주를 이루었다. 또 정보공개와 관련된 기록물관리법, 정보공개법의 법률조항이나 해외의 정보공개 사례를 비교하여 분석하는 연구도 많이 있어 왔다. 나아가 공공기록물이 가지는 설명책임성과 정보공개를 통한 거버넌스 실현에 관한 개괄적인 연구가 다수를 이루었다.

본 논문은 더 많은 공개를 넘어 '정보공개제도를 통해 공개된 기록정보가 과연 신뢰할 만한가'라는 문제의식으로부터 출발한다. 특히 제도적으로 공개 기록정보의 신뢰성을 얼마나 보장할 수 있는가에 대해 심도 있게 살펴보고 그에 따른 방안을 모색해보고자 한다. 공개 기록정보의 신뢰성 확보를 위해서는 적절한 기록관리가 전제되어야 할 것이며 이것이 가능하다면 행정의 설명책임 보장은 물론, 거버넌스의 참 의미 또한 실현가능할 것이다.

2. 신뢰성에 관한 고찰

정보공개제도에서 공개되는 기록정보의 신뢰성 확보를 위해서는 정보가 구성하고 있는 기록 자체의 신뢰성이 확보되어야 한다. 기록정보는 유기적인 관계의 수·발신으로 이루어진 기록 전체의 일부이기 때문이다. 곧 기록의 신뢰성은 그 속에 포함하고 있는 기록정보의 신뢰성을 담보하므로 기록학적 의미의 신뢰성을 면밀히 고찰할 필요가 있다.

또한 기록정보의 신뢰성을 위해서는 기록을 생산하고 관리하는 시스

www.kci.go.kr

템의 신뢰성도 보장되어야 한다. 특히 오늘날 공공 기록정보는 대부분 전자기록으로 생산·관리되고 있으며 정보공개 또한 대부분이 정보공개시스템(http://www.open.go.kr)을 통해 이루어지고 있기 때문이다.

따라서 전자기록관리를 위한 국제표준 ISO 15489를 한국산업규격으로 제정한 KS X ISO 15489와 전자기록의 무결성 보존에 관한 UBC Project에서 신뢰성에 관한 부분을 살펴보고 공개 기록정보가 확보해야 하는 신뢰성에 대해서 고찰해보는 것이 의미가 있을 것이다. 이를 바탕으로, 타 학문분야에서는 신뢰성이 어떠한 개념으로 정립되어 어떻게 적용되고 있는지 살펴보고 공개 기록정보가 가지는 신뢰성의 의미를 도출해 보고자 한다.

1) 기록학적 의미의 신뢰성

(1) KS X ISO 15489-1

KS X ISO 15489-1[8]는 기록의 특성 및 기록시스템의 특성에서 각각 신뢰성의 의미를 다루고 있다. 기록관리 요건에서 "기록은 업무활동을 수행하는 중에 생산되고 접수되고 이용된다"[9]고 하면서 "조직은 업무의 지속적인 운영을 지원하기 위해, 규제환경이 요구하는 사항을 준수하기 위해, 필요한 설명책임을 완수하기 위해, 진본성·신뢰성·이용가능성을 갖춘 기록을 생산하고 유지해야"[10]한다고 밝히고 있다. 또 기록의

8) 기록관리 정책과 절차를 표준화하며 모든 기록은 적절한 주의와 보호를 받을 수 있게 되고, 표준적 이행과 절차를 이용함으로써 보다 능률적이고 효과적으로 기록에 담긴 정보 검색의 편익을 도모하기 위하여 제정된 규격으로 호주 표준 AS 4390(기록관리)을 이용하여 모범적 기록관리 실무를 국제적으로 표준화하자는 합의에 따라 개발된 ISO 15489-1:2001을 일치부합화하여 2003년에 제정, 2007년에 개정한 표준이다. KS X ISO 15489-1는 ISO 15489-1의 기술적 내용을 변경하지 않고 한국산업규격으로 제정되었다.

9) KS X ISO 15489-1

10) KS X ISO 15489-1

www.kci.go.kr

특성을 일반사항, 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성으로 구분하여 정의하고 있다. 그중 본 논문에서 다루고자 하는 것과 관련하여 신뢰성을 살펴보고 분석하여 정보공개제도에서 공개되는 기록정보의 신뢰성 확보에 어떻게 적용할 수 있을지 알아보고자 한다.

> "신뢰성 있는 기록은 그 내용이 해당 기록이 입증하고자 하는 업무나 활동, 사실 등의 완전하고 정확한 표현물(representation)로서 믿을 만하고, 그 내용을 이후의 업무 혹은 활동의 과정에서 증명하고 이에 의존할 수 있는 것이다. 기록은 사실에 대한 직접적인 지식을 가진 개인에 의해서, 혹은 업무처리를 위해 일상적으로 활용하는 도구에 의해서, 처리행위나 관련된 사건이 일어난 시점이나 혹은 바로 뒤에 생산되어야 한다."(KS X ISO 15489-1: 2007 7.2.3)

신뢰성은 믿을 만한 생산자에 의해, 적절한 생산도구나 프로세스에 의해, 관련사건이 발생한 후 정확한 시점에 생산되었는지에 대한 물음이 충족될 때 확보되는 것이다. 즉 신뢰성은 그 기록이 업무의 내용과 기록을 산출하게 한 행위 및 활동을 제대로 보여주고 있는지를 나타내는 지표이다.

이러한 신뢰성 개념은 기록의 본질적 특성과 밀접한 관계를 갖는다. 기록이 업무나 활동, 행위를 정확하게 반영해야 한다는 명제는 먼저 신뢰성이라는 요건을 충족시킴으로써 성립될 수 있기 때문이다.[11]

또한 전자기록의 모든 관리는 시스템을 통해 이루어지므로 기록관리 시스템의 신뢰성이 보장되어야 한다. KS X ISO 15489-1에서는 전자기록물을 관리하는 시스템을 기록시스템이라 하고 신뢰성을 위해 갖추어야

11) 설문원, 「기록의 품질 기준 분석 -진본성, 신뢰성, 무결성, 가용성을 중심으로-」, 『기록학연구』 11, 한국기록학회, 2005, 55쪽.

www.kci.go.kr

할 기록시스템의 요건을 별도로 제시하고 있다.

> "기록관리를 위해 마련된 모든 시스템은 책임 있는 절차에 따라 지속적이고, 정규적으로 운용될 수 있어야 한다. 기록시스템은 다음과 같은 역할을 수행해야 한다.
>
> a) 시스템이 포괄하는 업무활동 영역 내의 모든 기록을 일상적으로 획득
> b) 기록 생산자의 업무 과정이 반영될 수 있도록 기록을 조직
> c) 허가 받지 않은 변경 혹은 처분으로부터 기록을 보호
> d) 기록으로 남기는 업무행위에 대한 일차 정보원으로서의 기능과 역할을 일상적으로 수행
> e) 관련 있는 모든 기록과 관련 메타데이터에 대한 손쉬운 접근을 제공

시스템 운영에 관한 기록을 생산하고 유지함으로써 시스템의 신뢰성이 기록화되어야 한다. 이러한 기록은 위에서 열거한 기준들을 만족시키는 시스템이라는 것을 증명할 수 있어야 한다.

기록시스템은 업무요구의 변화에 부응해야 하지만, 시스템에서의 어떠한 변화도 시스템에 포함된 기록의 성격에 영향을 미쳐서는 안 된다. 마찬가지로 기록이 한 기록시스템에서 다른 기록시스템으로 이전될 때에도 기록의 품질을 저하시키지 않는 방식으로 이관되어야 한다.

따라서 업무와 관련하여 모든 기록의 획득·조직·변경·접근 등이 시스템에 의해서 이루어졌다는 것이 증거로 남게 된다. 동시에 모든 행위가 기록의 품질에 어떠한 영향도 미치지 않을 때 기록시스템의 신뢰성이 보장될 수 있다.

기록의 신뢰성은 활동의 결과 및 부산물로 생산된 기록이 그 업무의 내용을 얼마나 정확하고 충분하게 보여주는지를 나타내는 품질 요소이다. 활동의 전모를 설명할 수 있는 모든 기록을 생산하여 관리하고 각

www.kci.go.kr

각의 기록이 필요한 지적·물리적 요소들을 제대로 갖추고 있을 때에 신뢰성이 확보될 수 있을 것이다.[12]

업무나 활동, 사실에 대한 완전하고 정확한 표현물일 때, 또 그 기록으로 과거의 업무활동이나 사실을 증명할 수 있거나, 그 기록을 근거로 하여 이후의 업무활동에 관련된 의사 결정에 반영할 수 있어야 신뢰성 있는 기록이다. 기록의 신뢰성을 판정하는 구체적인 기준은 세 가지가 이다.

첫째, 그 업무활동에 대한 직접적인 지식을 가진 개인, 즉 그 기록과 관련된 업무활동의 담당자가 생산하였는가를 확인하여야 한다. 업무에 직접적 관련이 있거나 업무를 수행한 담당자가 그에 관한 사실적 지식을 바탕으로 생산한 기록이여야 한다.

둘째, 업무처리를 위하여 일상적으로 사용하는 도구에 의해서 생산되었는가를 확인하여야 한다. 예를 들어 어떤 정책의 실행을 지시하는 공문서가 그 조직이 공문서를 기안하고 결재하는 데 일상적으로 사용하는 전자문서시스템으로 생산되었다면 신뢰성 있는 기록이라고 볼 수 있다.

마지막으로, 그 기록과 관련된 업무활동이 수행된 바로 그 시점이나 직후에 생산된 기록이어야만 신뢰성을 확보한 기록이라고 판단할 수 있다. 업무를 실행한 시점과 그 사실을 입증하고자 제출된 기록의 생산일자 사이에 합리적으로 설명할 수 없는 시간의 차이가 존재한다면 그 기록의 신뢰성에 의문을 제기할 여지가 남게 된다.

따라서 신뢰할 수 있는 전자기록 확보를 위해서는 일상적 업무수행 과정의 일환으로 생산된 기록을, 일상적 업무에서 활용되는 시스템을 통해서, 그리고 업무를 수행한 바로 그 시점 또는 최대한 근접한 시점에 기록관리시스템으로 획득하는 것이 무엇보다 중요하다.[13] 신뢰성은

12) 같은 글, 24쪽
13) 한국기록관리학회 편,『기록관리론: 증거와 기억의 과학(개정판)』, 아세아문화

www.kci.go.kr

기록의 내용이 그것이 증명하고 있는 업무처리(transactions), 활동 혹은 사실을 충분히 명확하게 표현하고 있다고 믿을 수 있는지, 그리고 이후의 업무 처리나 활동을 수행하는 과정에서 근거로 할만한 것인지에 관한 것이다.[14]

즉 기록의 신뢰성이란 해당 업무와 관계가 있고 그 사실에 대한 직접적인 책임과 지식을 가진 개인에 의해서, 혹은 업무처리를 위해 일상적으로 활용하는 도구에 의해서 처리행위나 관련 사건이 일어난 시점이나 혹은 바로 뒤에 생산되어 믿을 수 있다고 판단되는 것을 말한다.

(2) UBC Project

듀란티(Luciana Duranti) 등이 UBC(University of British Columbia)에서 진행한 전자기록의 무결성 보존에 관한 프로젝트의 보고서[15]를 통해 언급한 신뢰성에 대해 살펴보겠다. 듀란티는 신뢰성에 대해 기록형식의 완전성(completeness)과 기록이 생산되는 과정에 대한 통제의 두 측면을 강조하였다. 즉 기록형식의 지적·물리적 요소들이 완벽해야 하고 기록이 일상적 업무과정과 밀접한 연계 속에서 생산될 수 있도록 통제되어야 한다는 것이다.

신뢰성이란 증거로서 기록의 내용이 명확한 사실이어야 하며 권위를 가지는 저작자에 대한 믿음을 나타낸다. 즉 기록이 말하고자 하는 사실을 증명하기 위한 전제의 가능성을 가리키는데 이는 기록 형식의 완전성 정도와 기록 발생의 과정, 즉 문서화 절차에 대한 통제 활동의 정도에 의존한다고 할 수 있다. 모든 기록이 가지고 있는 물리적·지적 형식이 적절해야 하며 기록의 결합관계나 맥락이 완전해야 한다. 기록 결

사, 2010, 222~223쪽.

14) 김익한, 「기록의 속성과 메타데이터 표준을 통해 본 한국의 기록·기록 기술」, 『기록학연구』 10, 한국기록학회, 2005, 7쪽.

15) Luciana Duranti, Terry Eastwood, Heather MacNeil, *Preservation of the Integrity of Electronic Records*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers(UBC Project), 2002.

www.kci.go.kr

합관계, 문서 맥락과 관련된 분류 코드 등이 나타나도록 식별할 수 있는 어떤 것이 있어야 한다.

기록이 생산된 날짜를 필수적으로 포함해야 한다. 날짜를 통해 기록과 관련된 문제 또는 활동의 시점정보가 획득될 수 있고 기록을 작성하여 보낸 사람과 수신인 사이의 객관적인 소통에 대한 증명이 가능하기 때문이다.

또 기록의 작성자와 수신인에게는 기록에 대한 책임감을 부여해야 한다. 이들의 기록정보 생산 활동은 물론, 수신 및 발신에 법적인 책임을 부여하고 지위를 나타낼 수 있는 서명·도장·직급·메일주소 등도 필요하다. 기록을 생성할 수 있는 저작자로서의 적합한 지위와 법적 책임은 기록의 존재에 신뢰성을 부여할 수 있고 이런 요소들이 기록의 맥락 형성에 기여한다. 이는 기록이 왜 그렇게 생산되었는지, 문서들의 결합관계가 왜 그렇게 설정되었는가에 대한 이유가 된다.

앞서 언급한 기록에 대한 책임자의 서명, 도장 등과 같은 요소는 기록에 담긴 내용대로 행정상 진행하고 본래 목적을 달성하기 위해서 반드시 필요한 것이다. 기록에 담긴 행위와 활동을 설명할 책임을 누가 갖는지에 대한 규정에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다.

또한 규칙적이고 일상적인 과정에서 생산된 일련의 기록들이 조직으로부터 인정된 생산도구나 기계장치 혹은 시스템에 의한 것이어야 한다. 조직 내부적으로 안전하고 무결한 전자적 시스템으로부터 생산되어야만 신뢰성을 인정받을 수 있다.[16]

2) 타 학문분야의 신뢰성 담론

신뢰에 대한 학문적 연구는 윤리학, 심리학, 경제학, 사회학, 정치학, 인류학, 역사학, 문헌정보학 등의 다양한 분야에서 범사회과학적으로

16) *Ibid*, pp.25-27.

www.kci.go.kr

이루어져 왔다. 신뢰의 고전적 정의들은 기대(expectation), 예측가능성(predictability), 확신(confidence), 신임(reliance), 희망(hope), 취약성(vulnerability), 위험(risk), 믿음(belife), 협력(cooperation) 등을 신뢰의 중요한 구성요소 혹은 유사개념으로 보았다. 또한 신뢰를 핵심적 구성개념으로 도입하여 거리 배용, 지배구조, 성과평가, 절차공정성, 전략적 제휴, 게임이론, 협상관리, 노사관계, 리더십, 목표관리, 자율관리, 커뮤니케이션, 지식경영 등의 다양한 연구영역에서 많은 연구자들에 의해 활발하게 연구가 진행되고 있다.

다음은 신뢰성에 관한 선행연구 중 신뢰의 중요성에 대하여 언급한 것을 요약한 것이다.

- Arrow(1974): 신뢰는 그 자체로서 훌륭한 통제장치로 작용할 수 있으며, 경제적 비용을 줄여주는 매우 효율적인 것이다.
- Blau(1964)[17]: 신뢰는 안정적인 사회관계의 필수조건
- Carol Heimer[18]: 사회적 행위자들은 신뢰를 모든 사회관계에 불가피하게 존재하는 불확실성과 피해가능성에 대처하기 위한 하나의 방법으로 보고 있다(Barber, 1983, 재인용).
- C. Offe(1996)[19]: 피신뢰자가 신뢰자의 기대대로 행위하리라는 일종의 행위에 관한 신념
- Deutsch(1958)[20]: 어떤 행위자가 자신이 통제할 수 없는 다른

17) Blau, P., *Exchange and Power in social Life*, New York: Wiley, 1964.
18) Barber, B Barber, *The Logic and Limits of Trust*, *Brunswick*, New Rutgers University Press, 1983.
19) Offe, C., *How Can We Trust Our Fellow Citizen?*, Paper Presented at XVIIth IPSA World Congress, Seoul: Korea, 1997.
20) Deutsch, Morton, *Trust and Suspicion*, 「The Journal of Conflict Resolution」, vol.2,

www.kci.go.kr

행위자가 특정한 행위를 수행할 것이라는 기대

- Diego Gambetta(1988)[21]: 행위자가 자신의 행위에 영향을 미치는 여타 행위자를 감시하거나 통제할 수 없는 상황에서 다른 행위자나 행위집단이 특정한 행동을 할 것이라 판단하는 주관적 가능성
- Fred Hirsch[22]: 신뢰는 많은 경제적 거래의 성공에 필요한 공공선(public good)이다(Barber, 1983, 재인용).
- Golembiewski & McConkie(1975)[23]: 신뢰만큼 대인행동과 집단행동에 강력한 영향력을 가진 변수는 없다.
- James S. Coleman(1990)[24]: 신뢰를 행위자가 택하는 위험이 다른 행위자의 행위에 따라 결정되는 상황
- Kegan & Rubenstein(1972)[25]: 신뢰는 건강한 인간의 성장과 확실한 행동에 있어서 주요한 열쇠이다.
- Laure Tone Hosmer(1995)[26]: 사건의 결과에 대한 개인의 낙관적인 기대
- Nikals Luhmann(1979)[27]: 한 행위자가 어떤 행위가 일어날 것

---

pp.265-279, 1958.

21) Gambetta, Diego, *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Cambridge, Basic Blackwell, 1988.

22) Barber, B Barber, *The Logic and Limits of Trust, Brunswick*, New Rutgers University Press, 1983.

23) Golembiewski, R. T., & McConkie, M., *The Centrality of Interpersonal Trust in Group Processes*, In C. L. Cooper(EDs), Seires of Group Processes, New York: Wiely, 1975, pp.131-185.

24) Coleman, J. S., *Foundation of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

25) Kegan, D. & Rubenstein, A., *Measures of Trust and Openess*, Comparative Group Studies, vol.3, 1972, pp.179-201

26) Hosmer, Laure Tone, *Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics*, Academy of Management Review. vol.20, no.2, 1995, pp.379-403.

27) Luhmann, N., *Familiarity, Confidence, Trust: Problmes and Alternatives*, In D. G.

www.kci.go.kr

이라는 기대에 대한 자신감

- Ouchi(1981)[28]: 신뢰에 의한 방식을 통하면 별도의 감시자나 통제메커니즘이 없이 조직에서의 협력을 이끌어 내게 되는데 이는 위계적 통제에 대응하는 집단 통제(clan control)이다.
- R. C. Mayer & F. D. Schoorman & J. Davis(1995)[29]: 한 당사자가 다른 당사자를 감시하거나 통제할 수 있는 능력과 무관하게, 그 당사자가 신뢰자에게 중요한 특정 행위를 수행할 것이라는 기대를 바탕으로 하여 그 당사자의 행위에 의해 상처받을 수 있는 가능성을 기꺼이 내맡기는 것, 즉 모험을 하고자 하는 의지
- Sissela Bok[30]: 신뢰는 그것이 없으면 사회 자체가 존립할 수 없는 사회적 미덕이다[Barber(1983)에서 재인용].[31]

위에서 살펴본 바와 같이 신뢰라는 개념은 광범위한 학문분야에서 사용되고 있어 명확하게 그 의미를 정의하거나 신뢰의 정도를 측정하기는 매우 어렵다. 뿐만 아니라 신뢰의 구성요소나 유사개념으로서의 키워드들이 혼용되어 사용되고 있다. 신뢰에 대한 연구는 인간과 인간

Gambetta (Ed.), Trust, New York: Basil Blackwell, 1988, pp.94-107.

28) Ouchi, W. G., Theory Z: *How American Business Can Meet the Japanese Challenge, Reading*, MA: Addison-Wesley, 1981.

29) Mayer, R. C. & F. D. Schoorman & J. Davis, *An integrative model of organizational trust*. Academy of Management Review. vol.20, no.3, 1995, pp.709-734.

30) Barber, B Barber, *The Logic and Limits of Trust*, *Brunswick*, New Rutgers University Press, 1983.

31) 박찬훈,「디지털 정보평가에서의 신뢰성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2008 ; 신광철,「인적특성, 신뢰 및 조직구성원 태도의 관계에 관한 연구: 중국 연변지역 조직구성원을 대상으로」, 충남대학교 대학원 석사학위논문, 2003 ; 박통희,「신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성」,『한국행정학보』제33권 제2호, 한국행정학회, 1999.

www.kci.go.kr

을 둘러싼 환경을 연구하는 많은 학문 분야와 관계를 맺고 있다고 할 수 있다.

그중에서도 학문적 관점에서 다수의 논의를 통해 신뢰성에 관하여 규명하고자 한 윤리학·심리학·경제학·사회학·문헌정보학에서의 신뢰를 살펴보면, 윤리학에서는 신뢰가 인간관계의 근간이자 진실과 허위를 판명하는 역할을 한다고 논한다. 또 심리학에서는 신뢰의 주체인 인간 본연의 의지와 태도 측면, 그리고 신뢰대상의 속성, 즉 신뢰성을 신뢰의 중요한 요소로서 인식하며 경제학에서는 신뢰 이행의 여부에 따른 손실과 이익을 구체적으로 규명한다고 말한다. 사회학에서는 신뢰 형성의 기제가 개인적 차원에서 사회의 제도적 메커니즘으로 전환되는 점에서 조사되어야 한다고 보고 있으며 문헌정보학에서는 주요한 개념인 정보의 신뢰성과 정보추구과정에 대한 신뢰, 그리고 정보를 보유·제공하는 도서관에 대한 기대를 통해 신뢰를 상정한다.[32]

다음의 표는 이상에서 살펴본 사회과학 분야의 각 학문적 측면에서 신뢰의 개념을 요약한 것이다.

32) 박찬훈, 「디지털 정보평가에서의 신뢰성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2008, 18~29쪽.

www.kci.go.kr

[표 1] 학문적 관점에 따른 신뢰의 개념차이

	윤리학	심리학	경제학	사회학	문헌정보학
연구관점	• 인간관계, 진실과 허위	• 신뢰자의 심리상황	• 신뢰자의 확률적 계산	• 사회적 기대	• 이용자의 기대
신뢰주체	• 개인	• 개인, 집단, 사회	• 개인, 집단, 사회	• 개인, 집단, 사회	• 정보 및 도서관 이용자
신뢰대상	• 개인	• 개인, 집단, 사회	• 개인, 집단, 사회	• 개인, 집단, 사회	• 정보, 도서관
신뢰의 근거	• 신뢰자의 무의식적 신뢰 성향	• 신뢰대상의 속성	• 이익과 손실의 계산	• 제도, 규범	• 정보 및 서비스 품질
신뢰의 실체	• 인간관계의 원인규명	• 취약성의 감수	• 이익의 극대화	• 사회적 보상	• 도서관 및 정보이용
신뢰의 척도	• 인간관계 형성	• 신뢰관계 형성	• 거래관계 형성	• 사회적 관계 형성	• 이용자만족도
의의	• 신뢰를 인간관계 의 근거로 간주 • 신뢰자의 무의식적 신뢰 경향도 포함 • 진실과 허위의 판단기준으로 신뢰인식	• 신뢰를 고정된 윤리적 관점에서 유동적인 심리적 관점으로 확대 • 신뢰대상의 속성을 신뢰판단의 근거로 함	• 신뢰의 효용적 실체 인정 • 신뢰형성의 주체를 신뢰대상으로 확대 • 제재의존적 신뢰	• 신뢰를 개인적 차원에서 사회적 관계성을 기반으로 하는 제도적 메커니즘으로 인식 • 제도의존적 신뢰	• 신뢰성에 대한 구체적 규명미약 • 이용자의 기대에 대한 서비스의 이행으로 간접적인 신뢰규명

*출처: 박찬훈, 「디지털 정보평가에서의 신뢰성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2008, 30쪽.

3) 공개 기록정보의 신뢰성

앞서 검토한 기록학 및 타 학문 분야에서의 신뢰성에 관한 논의를 통해 정보공개제도에서 공개되는 기록정보의 신뢰성을 어떻게 바라보아

www.kci.go.kr

야 할 것인지에 대해서 살펴보겠다. 우선 정보공개제도의 공개 기록정보 신뢰성 문제는 전자기록(electronic records)이라는 디지털 환경에서 기인한다.

기록정보를 구성하고 있는 각 요소들은 현실 공간에서 논리적인 과정을 통해 적법하게 발생한 행정적 사건을 나타내는 것이지만, 기록정보 자체는 물리적인 실체가 없다. 즉 기록정보의 공개는 전자적인 매체와 과정으로 진행되기 때문에 태생적으로 위험성을 내포하고 의존적이며 취약성을 가지는 것이다. 실제 기록물 중에 속한 기록정보를 직접적으로 보여주는 것이 아니기 때문에 청구자의 입장에서는 신뢰성이 결여될 수밖에 없는 한계가 있다.

따라서 정보공개제도에 직간접적으로 참여하는 각 요소에 대한 신뢰가 있어야 한다. 즉 현실공간에서의 물리적 요소와 실체인 기록정보 생산자와 관리자는 물론, 전 프로세스에 걸쳐 지적통제 및 접근통제가 보장된 시스템, 기록정보에 수록된 내용적 데이터의 적절성, 정보공개와 기록관리를 지원하는 법률과 이로 인해 형성된 제도에의 믿음 등 기술적 디지털 환경과 물리적·논리적·인적 환경이 그것이다. 이러한 것들이 확보되지 못하면 청구자는 공개된 기록정보에 대해 불확실성과 불완전성이 강화되어 신뢰할 수 없게 되는 것이다.

다음의 [표 2]는 전통적 관점과 디지털 정보환경에서의 신뢰를 비교한 것이다.

www.kci.go.kr

[표 2] 전통적 관점과 디지털 정보환경에서의 신뢰

	현실 공간	사이버 공간
신뢰대상	• 인간, 조직, 국가, 사회	• 디지털 주체, 디지털 객체, 전자적 프로세스, 인프라(H/W, S/W, N/W)
구성요소	• 기대(expectation) • 의지(willingness)	• 기대(expectation) • 의지(willingness) • 신빙성(credibility)
전제조건	• 불확실성(uncertainly) • 위험(risk) • 취약성(vulnerability)	• 불확실성(uncertainly) • 위험(risk) • 취약성(vulnerability)
정의	• 신뢰대상이 기대대로 행위 하지 않을 위험에도 불구하고 신뢰대상과 상호작용하고자 하는 신뢰자의 의지와 확신	• 디지털 정보환경의 디지털 객체, 혹은 전자적 프로세스에 대한 신뢰자의 믿음 정도와 그에 따른 지속적 이용 및 접촉 의지
차이	• 신뢰대상과 일체감, 신뢰대상의 특성에 따른 신뢰형성 가능 • 인간 개인 혹은 인간 집단에 대한 신뢰 • 신뢰자의 기대와 의지 중요	• 신뢰대상과 일체감, 신뢰대상의 특성에 따른 신뢰형성 불가 • 사이버공간에 참여하는 개인, 조직은 물론 디지털 객체, 프로세스 등에 대한 신뢰 • 정량적으로 측정 가능한 신뢰대상의 신빙성(credibility), 신뢰도(reliability)도 중요 • 신뢰대상에 대한 지속적인 관계, 특히 몰입, 만족, 충성도 등과 관계

*출처: 박찬훈,「디지털 정보평가에서의 신뢰성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2008, 17쪽

위의 [표 2]에서 보듯이, 현실 공간과 사이버 공간에서의 신뢰 개념은 현격한 차이를 보인다. 먼저, 신뢰대상이 개인과 개인의 집합 개념을 기반으로 하고 있는 전통과 달리 사이버 공간에서의 신뢰는 디지털 주체가 그 대상이다. 이를 전통적 종이 기반의 기록정보와 전자 기반의

www.kci.go.kr

기록정보의 신뢰대상에 대입해서 생각해볼 수 있다.

또 구성요소로는 전통적 관점의 기대(expectation)와 의지(willingness) 외에 신빙성(credibility)의 개념이 추가되었는데 신빙성이란, 의미적으로 믿음을 포괄하는 개념으로 위험과 취약성을 내재하고 있는 것이다. 즉 정보공개청구 활동 행위주체인 청구자의 기대나 의지 이외에 공개 기록정보에 대한 신빙성 여부가 신뢰를 구성하는 요소로 작용한다고 볼 수 있다.

종합해보면, 전통적 관점에서는 예측가능성에 의지하여 기대되는 비율이 높았다. 반면, 전자적 환경에서 생산되는 기록정보의 신뢰 정도에 대해 청구자의 의지, 즉 불확실하지만 믿고자 하는 노력 자체가 상대적으로 더 높다고 볼 수 있다.

따라서 기록정보는 다수 정보의 집합체, 즉 전체 기록의 신뢰성, 기록을 생산·관리하는 시스템에 대한 신뢰성, 그 업무의 내용과 담당자, 업무환경에 대한 신뢰성, 기록의 생산을 적절하게 보장할 것이라는 기대 등 기록정보에 직간접적으로 영향을 미치는 모든 요인에 대한 신뢰성이 총체적으로 확보되어야만 한다. 이러한 현상은 전자기록 환경의 도래와 시스템으로 이루어지는 정보공개 등 환경의 변화로 인해 발생한 것인데, 전자적 환경이라고 하더라도 전통적 환경 관련 요소들이 신뢰성 확보에 매우 중요하게 작용한다고 할 수 있다.

3. 공개 기록정보의 신뢰성 훼손 유형

1) 공문서나 기안문 이외의 형태로 제공하는 경우

청구자가 정보공개청구를 했을 때 공개처분을 통해 제공되는 기록정

www.kci.go.kr

보가 정부나 공공기관에서 사용하도록 지정된 프로그램을 이용하여 생산된 공문서나 기안문의 형태가 아닌, 문서편집 소프트웨어로 작성된 문서를 첨부하여 공개하는 경우가 있다. 예를 들어 한글 프로그램으로 작성된 hwp문서나 마이크로소프트오피스(Microsoft Office) 프로그램의 엑셀(Excel)이나 워드(Word) 프로그램으로 작성된 문서로 공개하는 것이다. 수정 또는 변경이 가능한 파일 형태로 제공된다면 생산·등록 당시의 기록에 관한 정보들은 포함되어 있지 않다.

정보공개청구인의 청구 대상은 대부분, 정부 및 공공기관의 정책결정에 관한 내용이나 예산 집행내역에 관한 것이다. 행정기관과 공무원은 기록물관리법의 제16조(기록물 생산의 원칙)[33]와 제17조(기록물의 생산의무)[34] 및 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」[대통령령 16609호, 1999. 12. 7, 제정]의 제20조(기록물의 등록)[35], 「사무관리규정」[대통

33) 제16조(기록물 생산의 원칙) ① 공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 기록물관리를 위하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

34) 제17조(기록물의 생산의무) ① 공공기관은 주요 정책 또는 사업 등을 추진하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 그 조사·연구서 또는 검토서 등을 생산하여야 한다. ② 공공기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 회의의 회의록·속기록 또는 녹음기록을 작성하여야 한다. 이 경우 속기록 또는 녹음기록에 대하여는 당해 기록물의 원활한 생산 및 보호를 위하여 대통령령이 정하는 기간 동안 공개하지 아니할 수 있다. ③공공기관은 주요 업무수행과 관련된 시청각 기록물 등을 대통령령이 정하는 바에 따라 생산하여야 한다. ④ 영구기록물관리기관의 장은 주요 기록물의 보존을 위하여 관련 기록물을 직접 생산할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 관련 공공기관의 장과 협의하여 그 공공기관 또는 행사 등에 소속 공무원을 파견하여 기록하게 할 수 있다.

35) 제20조(기록물의 등록) ① 공공기관이 기록물을 생산 또는 접수한 때에는 그 기관의 전자기록생산시스템으로 생산 또는 접수 등록번호를 부여하고 이를 그 기록물에 표기하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 등록정보를 전자적으로 생산·관리하여야 한다. 다만, 「사무관리규정」 제3조 제13호 및 제14호에 따른 행정정보시스템 또는 업무관리시스템으로 생산된 행정정보 중 기록물

www.kci.go.kr

령령 제13390호, 1991. 6. 19, 제정]의 제5조(사무의 분장),[36] 제24조(문서의 등록)[37] 등에 명시된 바와 같이 업무행위의 증거와 과제 담당자·내용 및 추진실적 등의 기록관리 목적으로 반드시 기록정보를 생산하도록 되어 있다. 즉 법률에 명시된 기준에 따라 공신력을 갖는 기록을 생산해야 할 의무가 있다.

또한 단편적인 정보만 정보공개시스템 상에서 통지하는 경우도 이에 해당한다. 정보공개청구한 내용에 대해 어떠한 근거나 기록정보도 제공하지 않고 결과만을 공개하는 경우도 있다. 정보공개청구를 했을 때, 증거적 효력[38]을 갖는 공문서나 기안문의 형태가 아닌 기록정보가 제공되거나 근거 없이 간단한 정보만 공개된다면, 청구인의 공공 기록정보에 대한 신뢰성은 보장될 수 없다. 따라서 공개 기록정보는 공공기관에서 일상적으로 업무수행에 사용하는 전자문서시스템에 의해 생산되

의 특성상 등록번호를 부여할 수 없는 경우에는 전자기록생산시스템으로 해당 기록물의 고유한 식별번호를 부여하여 등록번호로 대체할 수 있다. ② 공공기관은 제1항에 따른 등록정보를 임의로 수정 또는 삭제되지 아니하도록 관리하여야 한다. ③ 제1항에 따른 등록번호는 각각 시스템 구분, 처리과 기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성한다. 다만, 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관이 생산·접수하는 기록물의 등록번호 표기방식과 구성은 그 기관의 장이 정한다. ④ 공공기관은 기록물의 본문과 첨부물의 규격 차이가 심하거나 상호 다른 기록매체로 구성되어 있는 등, 첨부물을 본문과 분리하여 각각 관리할 필요가 있는 경우에는 첨부물을 별도로 등록하여야 한다. 이 경우 첨부물의 등록번호는 본문의 생산등록번호 또는 접수등록번호에 첨부일련번호를 추가한 번호로 구성한다.

36) 제5조(사무의 분장) 각 처리과의 장은 사무의 능률적 처리와 책임소재의 명확을 기하기 위하여 소관사무를 단위업무별로 분장하되, 소속공무원간의 업무량이 균형되게 하여야 한다.

37) 제24조(문서의 등록) 문서는 생산한 즉시 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제20조에 따라 등록하여야 한다.

38) Schellenburg의 기록가치론에서 증거가치(evidential values)나 정보가치(informational values)에 따른 2차적 가치(Secondary Values) 구분에 의한 상대적 범주화로서의 표현이다. 이는 생산자 외 타자에게 적용되는 가치관점인데, 국민의 시각에서 정보공개제도의 공개를 통해 얻게 되는 가치는 증거나 정보적 가치가 1차적 가치(Primary Values)보다 큰 비중을 차지한다고 볼 수 있다.

www.kci.go.kr

고 그에 따른 문서번호, 생산자, 결재권자, 담당부서와 업무관리시스템과의 연계 등 업무의 책임소재를 드러내는 정보를 포함하고 있는 형태로 공개되어야 한다.

2) 위·변조 또는 발췌·가공하여 공개하는 경우

정보공개청구 접수 후, 공공기관 해당부서의 정보공개 업무담당자는 hwp파일을 위・변조하거나, 관련 기록물 중 일부만 발췌해서 제공할 수 있는 여지가 크기 때문에 청구자의 공공 기록정보에 대한 신뢰성이 확보되기에는 어려움이 있다. 실질적으로 청구자는 공개처분된 기록정보가 위·변조되었는지, 발췌나 가공이 이루어진 것인지 확인할 수 있는 방법 또한 전혀 없다. 즉 청구자가 공개된 기록정보의 신뢰성을 검증할 수 있는 장치가 없다.

첨부파일이 공신력을 갖지 못하는 형태로 제공된다는 점과 더불어 더욱 부당한 것은, 위의 [그림 1]과 같이 CSD파일의 문서로 제공된다는 것이다. 정보공개시스템, 즉 정보통신망을 통해 전자파일로 교부되는 정보공개청구 건에 대한 공개 기록정보는 CSD(Compact Shared Document) 문서, 즉 위변조 방지를 위한 읽기전용문서로 교부된다. 이는 공공기관에서는 얼마든지 기록정보를 가공해서 제공할 수 있지만, 청구자의 입장에서는 신뢰성에 대한 확실한 근거도 없는 기록정보를 일방적인 열람만 가능하도록 설정하여 불평등한 공개 형태라고 할 수 있다. 청구자의 활용에만 제한을 두는 것이다. 또한 CSD파일로 공개되는 기록정보는 정보공개시스템에서 제공하는 도구로만 열람할 수 있어 연구에의 활용에 비효율적이며 기록정보가 강제 변환 장치로 인해 변환되면서 파일이 손상되는 경우가 비일비재하다.[39]

39) 하승수 외, 『정보사냥』, 도요새, 2009, 145쪽.

www.kci.go.kr

[그림 1] 정보공개청구 예시

따라서 전자파일로 교부되어지는 공개 기록정보는 모든 공공기관에서 합법적인 프로세스 하에 생산된 기록정보로서 표준화된 형태의 문서파일만 첨부할 수 있도록 시스템 상에서 보장해주어야 한다. 정보통신망의 교부방법을 전자문서시스템에서 생산된 기록정보만을 정보공개시스템에 첨부할 수 있게 재설계한다면 문서번호나 책임자 등 상기에서 논하였던 공문서 또는 기안문의 핵심 요소들의 연결정보(matching)를 통해 보여줄 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

3) 정보공개업무 담당 인력부족 혹은 관리·감독기관의 유명무실

기록물관리법에서는 공공기관에 기록물관리 전문요원을 배치하도록 하고 있다. 기록물관리 전문요원은 기록물관리기관의 각 분야에서 전문적 업무를 수행하는 동시에, 전 과정을 효율적이고 균형 있게 운영하는 전문적인 통합·중개·조정하는 역할을 하는 자를 말한다. 기록물생성기관의 업무기능과 기록물의 특성 및 가치를 파악하여 기록물관리

www.kci.go.kr

에 반영하고 기록물의 이용에 적절하게 제공하는 업무를 중심으로 수행한다.[40]

기록물관리 업무는 기록물관리기관에서 다양한 분야의 전문직능이 참여한다. 즉 그 업무는 일반 행정, 정책개발 및 지도·감독 등 전문행정, 이용정보개발, 정보처리, 시설장비 운영관리, 교육 및 홍보, 이용 제공 및 자문 등의 일이 필요하며 그를 위해 기록연구직은 물론 문헌정보전공 사서직, 역사전공 학예연구직, 전산관리 분야 전산직, 보존환경 및 기록매체전공 공업연구직, 기술 분야 기능직 등도 참여한다.[41]

2007년 전면 개정된 기록물관리법에서는 기록물관리 전문요원에 대한 규정을 명문화하였다. 기록물관리법 제41조(기록물관리 전문요원)에서 "① 기록물의 체계적·전문적인 관리를 위하여 기록물관리기관에는 기록물관리 전문요원을 배치하여야 한다. ② 기록물관리 전문요원의 자격 및 배치인원 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다. ③ 중앙기록물관리기관의 장은 기록물관리 전문요원을 포함한 전문 인력의 수요파악 및 양성 등에 관한 계획을 수립하여야 한다"고 명시하고 있다.

한편, 정보공개법 제22조(정보공개위원회 설치)에서 "다음 각호의 사항을 심의·조정하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 정보공개위원회를 둔다"고 명시하고 있다. 그러나 법률 조항이 무색하게 정보공개위원회가 실질적으로 설치된 기관은 매우 드물다. 기록연구사는 기록물관리법 개정 이후 상당수의 기관에 배치된 데 반해, 정보공개위원회는 거의 설치되지 않았다.

또한 기록물관리법 제9조(중앙기록물관리기관)에서 "① 기록물관리를 총괄·조정하고 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 행정안전부장

40) 이원규, 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002, 58쪽.
41) 이영학, 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 2009, 326쪽.

www.kci.go.kr

관은 그 소속하에 영구기록물관리기관을 설치·운영하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 행정안전부장관 소속하에 설치·운영하는 영구기록물관리기관(이하 중앙기록물관리기관이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다. ③ 중앙기록물관리기관의 장은 공공기관으로부터 이관 받은 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 경우에는 중간 관리시설을 설치·운영할 수 있다"고 중앙기록물관리기관, 즉 국가기록원의 설치 및 운영에 대해 명시하고 있다. 그러나 정보공개법에서 정보공개를 담당하는 중앙기관이나 감독기관에 대한 부분은 전혀 언급하고 있지 않다.

정부와 국민 간 소통 및 국정참여의 매개체가 되는 기록에 법제적 의미가 부여된 것은 1999년 기록물관리법 제정 이후이고 국민의 알권리가 법제적으로 보장된 것은 그보다 이른 1996년 정보공개법 제정 이후부터이다. 또한 기록은 생산과 작성으로, 정보는 접수와 취득으로 다르게 표현[42]하고 있다. 표현이나 목적을 다르게 천명하고 있지만 두 법률은 무관하지 아니하다. 따라서 기록물의 관리를 전문적으로 하는 인력과 기관에 대한 법률만 제정하고 정보공개를 담당하는 전문 인력에 대한 배치가 이루어지지 않고 관리·감독기관에 대한 조항이 없는 것은 기형적이라고 볼 수 있다.

정보공개업무는 기록물관리를 담당하는 전문요원이 그 업무를 겸하고 있거나, 또는 각 기관 및 부처의 민원의 성격으로 처리하거나 타 업무 담당직원이 겸직하고 있는 경우가 많다. 학문적이고 전문적인 지식이 없는 인력이 담당하거나 중앙기관의 총괄적인 통제나 기준이 없이 자의적으로 처리하는 정보공개는 신뢰성을 보장할 수 없다. 정보공개 자체를, 수많은 행정 업무의 갈래 중 하나로 보거나, 기록관리 업무와 협력하는 민원업무라고 가벼이 여겨서는 안 될 것이다. 행정과 기록관리와 정보공개에 관한 전문성은 분명히 다르기 때문에 반드시 정보공

42) 하승수, 「정보공개과 기록관리」, 『공공기록관리의 새로운 전망』, 한국국가기록연구원 창립5주년 심포지엄, 2003, 45쪽.

www.kci.go.kr

개에 관한 관리·감독기관이 필요하다.

4) 기준 없는 공개 및 비공개 결정

정보공개법 제8조(정보목록의 작성·비치 등)에서는 "① 공공기관은 당해기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개 시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. 다만, 정보목록중 제9조 제1항의 규정에 의하여 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우에는 당해 부분을 비치 및 공개하지 아니할 수 있다"고 규정하고 있다.

각 기관에서 작성하여 정보통신망을 통해 공개한 정보목록들을 살펴보면 해당 기관에서 어떤 업무를 수행하고 기록정보를 생산했는지 알 수 있다. 또한 각 기록정보들의 공개여부도 알 수 있기 때문에 정보공개청구에 있어서 매우 유용하다. 정보목록상 공개대상 정보로 구분되어 있다면 정보공개청구를 통해 공개되는 정보라고 할 수 있다.

[그림 2] 서울 영등포경찰서의 정보비공개 결정통지서

비공개(전부 또는 일부)내용 및 사유	1. 청구정보 : '2.26~MBC 사수, 여의도 MBC 앞 촛불문화제 등 경비대책' 2. 근거법률 : [공공기관의 정보공개에 관한 법률] 제9조 1항 3호 3. 비공개사유 : 귀하께서 공개요청하신 [여의도 MBC 앞 경비대책 서류]는 同 행사시 경찰의 기본 사명인 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 작성된 문서로써, 공개될 경우 향후 유사한 행사 또는 집회시에 경찰의 대비 작전이 유출되어 [국민의 생명,신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려]가 있어 위 근거 법률에 의거 공개할 수 없음을 알려드리오니 양지하시기 바랍니다.
귀하의 정보공개 청구에 대한 결정내용을 공공기관의 정보공개에관한법률 제13조 제1항 및 제4항의 규정에 의거하여 위와 같이 통지합니다. 2010 년 05 월 12 일 영등포경찰서장	

www.kci.go.kr

[그림 3] 서울 중부경찰서의 정보비공개 결정통지서

비공개(전부 또는 일부)내용 및 사유	귀하께서 청구하신 학생운동권 기습시위 등 관련 경비강화 대책보고에 대한 정보는 현재 시행되고 있는 주요시설 경비에 대한 경찰관의 근무시간 및 경력현황 등의 내용을 포함하고 있어 위 청구되 내용에 대하여 정보공개시 경찰업무에 막대한 지장을 초래할 뿐만 아니라 국민 재산의 보호에 현저히 해할 우려 있으므로 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제3호에 의거 '비공개' 함을 양지하여 주시기 바랍니다.
귀하의 정보공개 청구에 대한 결정내용을 공공기관의 정보공개에관한법률 제13조 제1항 및 제4항의 규정에 의거하여 위와 같이 통지합니다. 2010 년 05 월 13 일 서울중부경찰서장	

『투명사회를 위한 정보공개센터』(이하 정보공개센터)에서는 정보목록을 통해 공개대상 정보임을 확인한 후 정보공개청구했음에도 불구하고 비공개 처분을 받은 사례가 있다. 경찰청에 '2010. 2. 26 MBC사수 관련 여의도 MBC 앞 촛불문화제 등 경비대책', '서울강서교회 행사 관련 교통관리 계획 수립 보고', '학생운동권 기습시위 등 관련 경비강화 대책보고' 등 세 건을 정보공개청구 하여 해당 경찰서로 이송 받은 뒤, 공개일자에 확인했으나 모두 비공개 결정을 받았다. 그 사유가 모두 정보공개법 제9조(비공개대상정보) 제1항 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다는 조항의 3호 '공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보'라는 이유로 비공개 처분이 내려진 것이다. 경비와 교통 관련 대책에 관한 정보를 공개청구하였는데 공개될 경우 국민의 생명・신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 정보라는 법률조항을 근거로 하여 비공개한 것은 공개처분의 기준을 자의적으로 적용한 것이라고 볼 수 있다.

정보공개법에서는 비공개대상정보를 열거함으로써 법률에서 정하지 않은 사항에 대해서는 모두 공개하도록 하는 한정적 열거주의를 채택

www.kci.go.kr

하고 있다. 비공개대상 정보의 범주에 대해서는 정보공개법 제정 당시부터, 비공개대상이 폭넓고 주관적이기 때문에 공공기관의 자의적 적용에 따른 비공개관행을 보장한다는 우려가 있었다. 비공개로 보호해야 할 정보의 범위는 정보내용의 유형에 관한 사항적 요소(개인정보, 법인정보, 행정집행정보 등), 공개에 의해 그 침해 내지 훼손이 우려되는 이익에 관한 법익적 요소(사생활의 자유와 비밀, 영업상 비밀, 업무의 공정한 수행 등), 비공개정보의 보호정도와 관련된 형량적 요소(우려, 현저성, 상당성 등), 예외적 공개사유 등의 조합으로 결정된다고 할 수 있다.[43]

한편, 행정정보 공개의 확대를 위한 지침에 따르면 위 정보공개법상의 비공개대상정보 기준에 따라 비공개대상정보의 세부기준을 수립 및 공개하도록 규정하고 있다.[44] 비공개대상정보의 세부기준은 당해기관이 보유한 정보의 공개여부에 대한 구체적 내부지침으로서 공개여부의

[그림 4] 교육과학기술부 정보목록 중 등록금으로 검색된 목록

43) 경건, 「정보공개법제의 개선을 위한 제언」, 정보공개법제 개선에 관한 워크숍, 2003.

44) 국무총리훈령 제442호, 행정정보공개의 확대를 위한 지침 제6조(비공개대상정보의 세부기준의 수립 및 공개).

www.kci.go.kr

공정한 판단기준으로 적용될 수 있을 것이다. 그러나 위의 사례에서 나타난 것처럼 세부적인 기준 대신 추상적으로 법조문을 나열하고 있음을 볼 수 있다.[45]

또 다른 사례로는 이슈화되는 사안에 대한 기관 및 부처의 회피 목적의 비공개가 있다. 대학의 2011년도 등록금심의위원회 현황자료 제출과 전문대학의 2011학년도 대학등록금 현황 및 인상률 산정을 위한 자료 제출을 정보공개청구 하였으나, 정보공개법 제9조 제1항 5호 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'라는 조항에 의거하여 비공개 처분을 받았다. 정보목록 상 대국민공개로 분류된 기록정보임에도 불구하고 당시 반값등록금이라는 주제가 사회적 이슈로 불거지자 관심이 집중되는 것을 피하기 위한 악의적 비공개 결정이라고 볼 수 있다.

살펴본 바와 같이 이러한 공공기관의 전반적인 비공개 관행과 조직문화는 기록정보에 대한 신뢰성을 현저하게 해친다. 그러므로 비공개에 관한 결정을 할 때는 일반적이고 상식적으로 명확한 기준을 적용해야 할 것이다.

5) 청구주체에 따른 임의 결정

정보공개법 제5조(정보공개청구권자)에 해당하는 모든 국민과 대통령령으로 정한 외국인이라면 정보공개청구가 가능하다. 그러나 청구주체에 따라 임의로 공개여부를 결정하는 경우가 많다. 대표적으로 국정감사 요구 자료로 제출된 기록정보가 국민이 청구했을 때에는 비공개

45) 청와대연구용역보고서, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」, 2005, 12-19쪽.

www.kci.go.kr

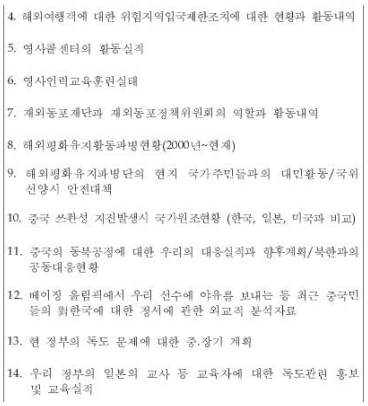
처분을 받는다던가, 다른 기관에서 이미 공개된 자료임에도 불구하고 국민이 청구했을 때 비공개하는 경우가 그것이다.

대표적인 예가 국정감사 요구 자료이다. 외교 정책과 관련된 각국에 대한 외교계획 및 외교 강화 방안, 그에 따른 조치와 보안, 사업진행 및 예산 내역, 중대 범죄 상호 인정 관련

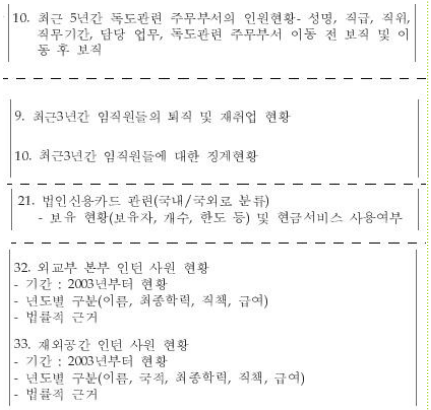
협의 현황 등 각종 사안에 대하여 구체적인 기록정보를 요구하는 경우가 있을 수 있다. 그보다 더 예민한 사항이 포함되어 최근 5년간 독도관련 주무부서의 인원현황으로 성명, 직급, 직위, 직무기간, 담당업무, 독도관련 주무부서의 이동 전 보직 및 이동 후 보직 현황과 같은 정보와 임직원들의 퇴직 및 재취업 현황, 그리고 외교부 본부의 인턴사원의 이름, 최종학력, 직책, 급여 등 개인정보도 포함될 수 있으며 법인 신용카드 관련 자료도 있을 수 있다.

이렇게 국정감사 요구 자료로 제출된 기록정보는 언론과 국정감사정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/) 등을 통해 상당부분 국민들에게

[그림 5] 2008년 외교통상부 국정감사제출자료 일부


4. 해외여행객에 대한 위험지역입국제한조치에 대한 현황과 활동내역
5. 영사콜 센터의 활동실적
6. 영사인력교육훈련실태
7. 재외동포재단과 재외동포정책위원회의 역할과 활동내역
8. 해외평화유지활동파병현황(2000년~현재)
9. 해외평화유지파병단의 현지 국가주민들과의 대민활동/국위선양시 안전대책
10. 중국 쓰촨성 지진발생시 국가원조현황 (한국, 일본, 미국과 비교)
11. 중국의 동북공정에 대한 우리의 대응실적과 향후계획/북한과의 공동대응현황
12. 베이징 올림픽에서 우리 선수에 야유를 보내는 등 최근 중국민들의 對한국에 대한 정서에 관한 외교적 분석자료
13. 현 정부의 독도 문제에 대한 중.장기 계획
14. 우리 정부의 일본의 교사 등 교육자에 대한 독도관련 홍보 및 교육실적

[그림 5] 2008년 외교통상부 국정감사제출자료 일부


10. 최근 5년간 독도관련 주무부서의 인원현황- 성명, 직급, 직위, 직무기간, 담당 업무, 독도관련 주무부서 이동 전 보직 및 이동 후 보직

9. 최근3년간 임직원들의 퇴직 및 재취업 현황

10. 최근3년간 임직원들에 대한 징계현황

21. 법인신용카드 관련(국내/국외로 분류)
- 보유 현황(보유자, 개수, 한도 등) 및 현금서비스 사용여부

32. 외교부 본부 인턴 사원 현황
- 기간 : 2003년부터 현황
- 년도별 구분(이름, 최종학력, 직책, 급여)
- 법률적 근거

33. 재외공간 인턴 사원 현황
- 기간 : 2003년부터 현황
- 년도별 구분(이름, 국적, 최종학력, 직책, 급여)
- 법률적 근거

출전: 투명사회를 위한 정보공개센터 블로그 (http://www.opengirok.or.kr)

www.kci.go.kr

공개되는 것을 전제로 한다. 그러나 이러한 내용으로 개인이 정보공개 청구를 했을 때, 개인정보 포함, 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려, 직무수행을 현저히 곤란하게 할 우려 등의 이유로 청구자에게는 공개되지 않는 사례가 있었다. 이렇게 청구주체에 따라 달라지는 공개 및 비공개 처분은 공개 기록정보에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 어려울 수밖에 없다.

6) 허위 답변이나 무응답

공공기관에서는 불리한 정보공개청구 건에 대해 고의로 허위 답변을 하거나 10일 이상 공개여부를 지체하여 초과종결처분으로 무응답하는 경우도 있다. 이는 공공기관에서 의도적으로 청구자의 정보공개청구에 대해 잘못된 기록정보를 공개하거나, 마땅히 공개의 의무가 있음에도 불구하고 이를 이행하지 않는 것이다.

정보공개센터는, 2009년 8월 4일, 전국 16개 지방경찰청을 대상으로 '1999년 1월 1일부터 2009년 8월 4일 현재까지 집회 및 시위에 따른 최루액 사용현황'에 대해 정보공개청구하였다. 정보공개 결정통지에 따르면 경기경찰청은 최루액사용에 대한 별도의 종합자료가 없기 때문에 공개할 수 없다고 하였으며, 서울경찰청은 2009년 1월 20일 용산 남일당에서 전국철거민연합 농성으로 25L를 단 한 번, 사용했다고 공개했다. 나머지 다른 지방경찰청은 10년간 최루액을 사용한 적이 없다고 밝혔다.

최루액과 관련된 내용은 당시, 이미 수차례 각종 매체를 통해 언론보도된 내용임에도 불구하고 정보(자료)부존재라는 사유로 비공개하거나, 혹은 현저하게 그 내용을 축소한 것이다. 이는 국민의 세금으로 책정된 각 지방경찰청의 예산으로 구입한 최루액에 대한 업무의 증거 및 설명책임성을 기록의 생산으로 보장하지 못한 것이다. 또한 명확한 수

www.kci.go.kr

치로 드러났을 때의 불이익을 염려하여 실제와 다르게 축소하여 공개하였다. 이후 최루액 구입에 대한 정보공개청구에 대해 경찰청은 2005년부터 2009년 8월 26일까지 최루액 구입사실이 한 번도 없다고 공개처분 하였는데, 이는 2004년 이전에 구입한 최루액을 사용하고 있다는 것을 의미한다.

[그림 6] 경기지방경찰청 정보공개 결정통지서

접 수 일 자	2009.08.04	접 수 번 호	842719
청구정보내용	투명사회를 위한 정보공개센터입니다. www.opengirok.or.kr ---------- 1. 1999년 1월 1일~2009년 8월 4일 현재까지 집회 및 시위에 따른 최루액 사용현황 - 일시, 집회 및 시위내용, 사용량 포함		
공 개 내 용	우선, 문의해 주셔서 감사합니다 저는 경기지방경찰청 경비과 경비계에서 근무하고 있는 경위 입니다 귀하께서 경찰활동에 대해 지대한 관심을 가져다 주신것에 대해 감사하게 생각합니다 귀하께서 문의하신 99. 1. 1 ~ 09. 8. 4까지 최루액 사용에 답변드리겠습니다 저희 청에서는 99. 1. 1이후 지난 10년간 최루액 사용에 대한 별도 종합한 관련자료가 없어 요청하신 자료를 제공해 드릴 수가 없음을 양지해 주시기 바랍니다 참고로 문의하실 내용이 있다면 경기지방경찰청 경비과 경비계(031-888-2156)로 문의하시면 친절히 상담하여 드리겠습니다		

[그림 7] 서울지방경찰청 정보공개 내용전문

최루액 사용현황

일 시	장 소	집회명	사용량	비고
09. 1. 20	용산 남일당 앞	전철연 남일당 빌딩 농성 상황 관련	25ℓ	물포

www.kci.go.kr

이 사례를 통해 살펴본 바와 같이 언론을 통해 이미 보도되어 알고 있는 내용에 대해서 기록을 생산하지 않았다는 이유로 공개하지 않거나, 기관에서 임의로 기록정보를 편집하여 허위답변을 한다면 공공기관의 업무와 기록정보에 대한 신뢰성이 떨어질 수밖에 없다. 더욱 큰 문제는, 이렇게 공공기관의 허위 정보공개 행태에 직면하게 되더라도 법률 상 처벌이나 벌칙의 조항이 없다는 것이다. 공공기관에서는 국민에게 허위 기록정보를 공개하더라도, 청구자의 입장에서는 그것을 증명할 방법이나 경로가 전혀 없다. 또 허위답변이라는 사실이 적발된다 하더라도 징계를 받는 법적 근거가 없으므로 신뢰성이 확보된 기록정보의 공개를 기대하기란 어렵다. 따라서 공공기관으로부터 신뢰할만한 기록정보의 공개를 위해 허위답변이나 악의적 무응답에 대한 처벌 조항을 법률에 명시하여 제도적으로 대책이 마련되어야 할 것이다.

[그림 8] 경찰청 정보공개 결정통지서

<table>
<tr><td>접 수 일 자</td><td colspan="2">2009.08.26</td><td>접 수 번 호</td><td colspan="2">857531</td></tr>
<tr><td>청구정보내용</td><td colspan="5">투명사회를 위한 정보공개센터입니다.
www.opengirok.or.kr

2005년 1월 1일~2009년 8월 26일 현재까지의 연도별 최루액/최루분말 구입현황
- 구입처, 구입일, 종류(ex:최루탄의 경우 kp1, kp2, km25등으로 종류를 구분하고 있음), 구입수량, 구입용도, 구입금액 등 포함</td></tr>
<tr><td>공 개 내 용</td><td colspan="5">- 정보공개 청구한 최루액, 최루탄 구입시실 없음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">공 개 방 법</td><td>공개형태</td><td colspan="4">전자파일</td></tr>
<tr><td>교부방법</td><td colspan="4">전자우편</td></tr>
<tr><td>공개일시 (기간)</td><td colspan="2">2009.09.02 15 시</td><td>공 개 장 소</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>수 수 료 (A)</td><td colspan="2">우 송 료 (B)</td><td colspan="2">수수료감면액 (C)</td><td>계 (A+B-C)</td></tr>
<tr><td>0원</td><td colspan="2">0원</td><td colspan="2">0원</td><td>0원</td></tr>
<tr><td>수수료산정내역</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">수수료 납입계좌(입금시)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="6">귀하의 정보공개 청구에 대한 결정내용을 공공기관의 정보공개에관한법률 제13조 제1항 및 제4항의 규정에 의거하여 위와 같이 통지합니다.

2009 년 09 월 02 일

경찰청장</td></tr>
</table>

www.kci.go.kr

7) 청구인의 모호한 청구 또는 악의적 민원형태의 청구

정보공개제도에서 공개 기록정보의 신뢰성을 해치는 원인으로는 청구인의 무지 혹은 모호한 청구태도나 민원형태의 정보공개청구도 포함될 수 있다. 정보공개업무 담당자의 업무를 방해하고자 하는 악의적 청구도 이에 해당한다. 또 어떠한 기록정보를 공개해야 하는지 범위나 내용이 명확하지 못하면 이 또한 신뢰성을 저해한다.

예를 들어 정보공개청구를 할 때, 예산 일체, 통계 전부, 모든 자료 등 방대한 분량의 공개를 요구하면 사실상 비공개 처분을 받을 수밖에 없다. 공무수행에 지장을 초래하고 업무를 방해하기 때문이다. 이렇게 되면 분명히 존재하는 기록정보임에도 불구하고 비공개 처분으로 공개받을 수 없게 되므로 기록정보에 대한 신뢰성을 해치게 된다.

또 청구자가 민원을 처리하거나 행정에의 불만을 나타내는 성격을 띠는 악의적 청구는 본래 정보공개제도가 갖는 취지에도 어긋날 뿐 아니라, 기록정보가 담고 있는 내용의 목적대로 사용되지 못하는 것이므로 신뢰성을 저해하는 요인으로 볼 수 있다.

4. 공개 기록정보의 제도적 신뢰성 확보 방안

1) 관련 법률 제·개정

공개 기록정보의 신뢰성을 확보하기 위해서는 정보공개제도를 보장하는 관련 법률의 제·개정이 필요하다. 우리나라의 기록관리는 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정되면서 관련 법률의 패러다임이 크게 변화하였다. 1999년에 제정, 2000년에 시행되면서 비로소 기록

www.kci.go.kr

물을 핵심으로 한 법률이 제정되고 공공기관의 기록물 관리에 관한 필요한 사항을 두는 것을 목적으로 하여 기록물관리를 중점적으로 다루게 된다. 이후 「공공기록물관리에 관한 법률」로 명칭을 변경, 2006년에 제정하고 2007년에 시행되었는데 이는 투명하고 책임 있는 행정의 구현을 위해서 공공기록물의 안전한 보존 및 활용의 규정을 명시하고 있다.

2000년대 들어서 종이기록물 중심에서 전자기록물 중심으로 변화하는 전자정부가 도래함에 따라 기록정보를 지식으로서 활용하도록 하는 지식정부의 양상이 두드러졌다. 그리고 참여정부에 들어서는 기록물의 비공개관행에서 벗어나 적극적인 공개를 통해 접근과 열람이 가능해졌다. 참여정부는 공공기록물에 대한 철저한 기록화의 미흡과 관리의 부족함을 인식하고 현황을 분석하였다.[46] 전자기록물관리를 본격적으로 도입하였으며 비공개 관행 및 공급자 중심적 공개를 탈피하여 기록정보의 활용체계를 위한 공개기준 등 발전적 기틀을 마련하여 기록정보서비스를 하고자 하였다. 또 기록관리 표준 미비, 기록관리 전담부서 설치 저조 및 인력, 시설, 장비 등의 취약성을 보완하여 효율적 기록물관리의 인프라고도화를 위해 노력하였다.

정보공개법은 1996년 제정 이후 별다른 성과나 진전이 없었으나, 기록물관리법이 재정비되면서 정보공개제도 또한 전면적인 변화를 맞이했다. 기록물관리법에서 정보공개 업무를 담당하는 기록관 설치의 의무화를 규정하고 기록관리혁신의 방향으로 설정한 업무기반의 전자기록관리시스템 구축으로 기록물관리 전 과정의 전자화를 활용한 기록정보의 공개를 통해 온라인 정보공개에 큰 힘을 실어주었다. 비록 국가기록관리혁신로드맵에 정보공개와 직접적으로 관련된 아젠다가 포함된 것은 아니었지만, 정보공개제도에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.[47]

---

46) 이영학, 「참여정부 기록관리정책의 특징」, 『기록학연구』 33, 117~120쪽.
47) 전진한, 「참여정부 정보공개정책에 관한 연구」, 명지대학교 기록과학대학원 석사학위논문, 2008, 21~25쪽.

www.kci.go.kr

한편, 정보공개법은 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 정보공개청구와 공공기관의 공개의무를 규정한다. 이는 정보공개청구권자의 정보공개 요청에 의한 정보공개, 공공기관에 의해 공개가 의무화된 행정정보의 공표,[48] 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 공공기관의 재량에 맡겨진 정보목록 등의 방법을 통해 이루어지는데 공공기관의 자발적인 공개비율이 높아지고 있으나 아직까지 청구를 통한 정보공개 비율이 높다.

앞서 언급했던 거버넌스는, 오늘날 더욱 새로운 개념으로 진화하여 단순한 협치를 넘어선 뉴 거버넌스(New governance)와 굿 거버넌스(Good governance)로 논의되고 있다. 이를 통해 뉴 거버넌스의 의미와 함께 일방향적 조종과 통제(one-way steering and control)로 부터 쌍방향적 혹은 다중적 설계(two or multilateral designs)로 전환하여 보다 더 구체적이고 직접적인 소통을 요구하고 있음을 알 수 있다. 즉 쌍방향적 의사소통을 중심으로 한 굿 거버넌스의 구현은 주체간의 원활한 소통에 있으며, 이는 궁극적으로 행정의 투명성과 그 과정에서 발생하는 다양한 행정정보의 활용성을 토대로 하여 유지·지속될 수 있다는 것을 알 수 있다.[49]

거버넌스 기록관리의 주요 목적은 국민과의 기록을 통한 소통에 있으며 그 소통은 기록의 공개를 통해 구체화될 수 있다. 정보공개제도의 운영은 정부의 민주화를 가늠하는 척도요, 정보화를 평가하는 지표가

48) 공공기관은 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정 감시를 위하여 필요한 정보, 그밖에 공공기관의 장이 정하는 정보 등에 대해 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다(정보공개법 제7조 제1항).

49) 청와대연구용역보고서, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」, 2005.

www.kci.go.kr

되며 국민의 정책 참여의지는 정보공개청구를 통하여 나타나게 된다.

기록관리와 정보공개가 밀접한 관련이 있지만, 현행 기록물관리법에서 명시하고 있는 정보공개에 관한 부분은 매우 한정적이고 충분하지 못하다. 공개여부에 대한 자의적인 판단과 악의적인 비공개를 해결하기 위한 구체적인 기준과 목록제공에 관한 강제적 조치를 마련해야 한다. 사생활 침해의 우려로 인해 개인정보가 포함된 기록정보를 모두 비공개하는 경우가 많은데 특정 개인을 식별할 수 있는 부분을 제외하고 최대한 공개하도록 하는 부분공개가 더욱 활성화될 필요가 있다.

또한 법제정 당시 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의해 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보를 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례에 한한다)에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보로 개정하였다. 이는 법률·대통령령·조례에 의해서만 비밀 또는 비공개 사항을 정하도록 함으로써 부령·자치규칙과 같은 위임명령에 의해서는 비공개사항을 정할 수 없도록 규정한 것이다. 이 조항은 법령에 의한 비공개 가능성을 열어둔 일반조항의 성격을 갖는 것으로 법령의 형식을 빌어 공공기관의 비공개로의 도피를 제도적으로 보장해준 것이라는 비판도 있다.

국가안전보장 등에 관한 정보는 제정 당시 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보로 설정하였다. 이는 국가안전보장·국방·통일·외교관계에 관한 정보 자체를 국가의 중대한 이익으로 해석할 소지가 있었으나 국가안전보장 등에 관한 정보의 보호법익과 국민의 알권리 간 상호조화를 이룰 수 있도록 개정 이후 조정되었다. 이 조항은 우리나라의 남북분단이라는 특수상황으로 국가기밀사항을 지나치게 넓게 설정한 측면이 있다. 정보공개법이 권위주의체제 하에서 제정된 기존 국가기밀 관련 법체계의 정당성을 부여하는 결과를 초래할 우려가 있음을 지

www.kci.go.kr

적하였다.[50]

앞서 사례 분석을 통해 드러난 문제를 해결하기 위한 법률과 조례의 제·개정이 필요하다고 사료된다. 허위 답변이나 무응답, 혹은 공개여부를 기관이 자의적으로 판단하는 것이나 청구주체에 따른 임의결정과 같은 문제와 관련하여 정보공개 담당공무원을 대상으로 한 상벌제도가 필요하다. 일종의 정보공개를 통한 청구자와 담당공무원 간의 보상을 도입하는 것이다. 해당 정보공개청구 건에 대해 기록정보의 신뢰성을 보장할 수 있는 요소를 평가하여 잘 되었을 경우에는 상점을 주고 신뢰성에 문제가 발생했을 때에는 경고를 주는 방식으로 관련 문제의 빈도나 누적 정도에 따라 정보공개 업무 담당자의 인사고과에 반영하는 등 공개 기록정보의 신뢰성과 만족도를 평가할 수 있는 법적인 장치가 필요하다.

2) 정보공개 감독기관 신설 및 인력양성

앞서 살펴본 관련 법률 제·개정 심화의 선상에서 정보공개를 전담하는 독립된 기구 신설과 전문 인력 양성을 위한 법률도 마련되어야 할 것이다. 기록정보의 신뢰성을 저해하는 요소로 작용했던 것 중 하나는 통일된 기준의 부재와 관리·감독을 전담하는 곳이 없다는 데에서 발생한다. 정보공개에 대한 명확하고 표준화된 기준을 세워 각 부처에 정보공개 전문부서 및 기구를 설치하고 비순환 전문 인력을 배치한다면 기관 내부의 임의적 판단을 막을 수 있다.

이때, 정보공개 감독기구는 공무원이 아닌 민간 전문가의 주도로 운영되어야 하며 독립적 위치에 있으면서 입법·행정·사법 등 모든 기관에 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 또한 행정심판 위원회의 정보공개

50) 성낙인, 「정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰」, 『서울대학교 법학』 제42권 제3호, 2001, 57쪽.

www.kci.go.kr

행정심판 기능을 정보공개 위원회에서 수행하는 방안도 고려해야 한다.

정보자유법실태 세계조사보고서에 따르면 정보공개의 감독, 심판, 조정을 위한 독립적인 위원회(Commission)의 설치가 일반화되고 있다. 정보공개위원회는 대개 의회에 의해 임명되는 옴부즈맨(Ombudsman)[51] 형태가 가장 많다. 이 옴부즈맨 기구의 결정은 대개 구속력이 없지만 큰 영향력을 가지며 대부분의 권고사항이 수용된다. 현재 십여 개 국가에서 독립적인 정보공개위원회가 설립되어 있으며 의회에 속하거나 총리실에 소속되어 있는 것이 보통이고 이 정보공개위원회는 이의신청의 처리 이외에 정보공개의 감독 교육훈련 기능을 수행하기도 한다.[52]

정보위원회를 관장하는 정보커미셔너는 정보접근법에 규정된 권리를 거부당했다고 믿는 국민들의 불만을 조사한다. 정보공개를 요구한 신청자가 정부로부터 만족스러운 답변을 받지 못했을 경우 신청자와 해당 정부기관 사이에서 중재역할을 수행하는 것이다.

캐나다의 경우 정보커미셔너는 정부로부터 독립된 의회에서 선출되며 강제력은 없으나 정부에 정보공개를 설득하고 중재가 불가능하다고 판단되는 경우에 연방법원에 재심을 요청할 수 있는 권한이 있다. 의회로부터 임명된 독립적 옴부즈맨인 정보커미셔너는 강한 조사 권한을 갖지만 옴부즈맨이기 때문에 불만사항을 해결하기 위한 명령권은 없다. 따라서 갈등을 해결하기 위한 수단은 주로 설득과 권고이며 개인이 부당하게 정보접근을 거부당했다고 판단될 경우나 합의된 해결책이 불가능한 것으로 판명될 때에만 연방법원으로 넘긴다. 정보커미셔너는 이처럼 중재자인 동시에 일 년에 한 번씩 의회에 정보공개법 운영에 대한 보고서를 제출하는 역할도 한다.[53]

국가적인 차원에서 기록관리를 담당하는 중앙기관인 국가기록원과

51) 정부의 독주를 막기 위한 일종의 행정감찰관 제도.
52) 이상민, 「외국의 공공기록정보 공개제도」, 『기록보존』 17, 국가기록원, 2004.
53) 청와대연구용역보고서, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」, 2005, 73쪽.

www.kci.go.kr

같은 위상으로 정보공개를 담당하는 중앙기구의 신설이 필요하다. 기록을 관리하는 것과 정보를 공개하는 것에 관한 전문성은 분명히 다르기 때문에 각각의 전문적 중앙기관이 반드시 필요하다.

또한 거버넌스 행정 및 공유와 개방의 현실에서 정보공개는 더 이상 행정의 부수적인 업무가 아니라 참여하는 행정의 본질적인 부분이라고 볼 수 있다. 따라서 중앙기구에서 표준적인 기준을 제시하고 정보공개 담당 인력을 위한 교육을 실시하는 등의 역할을 수행해야 한다. 이때, 정보공개 담당 중앙기구의 독립적인 위상이 보장될 수 있어야 하는데, 모든 공공기관의 권력으로부터 자유롭게 정보공개를 실시하고 개인정보나 국익 등 분쟁이 발생했을 때 중립적 가치를 가져야하기 때문이다.

이들 정보공개 전담기구와 전문 인력은 공공기관의 행정 과정에서 발생한 모든 기록에 대한 국민들의 접근을 최대한으로 보장하는 한편, 개인정보의 보호로 사생활 침해를 받지 않도록 보호하는 임무를 수행해야 한다. 또한 공공기관에서 주먹구구식으로 진행되던 실적위주의 양적 평가에서 벗어나 매년 정보공개 업무의 객관적인 실태를 파악하고 통계 및 현황, 평가 등을 통해 공개 기록정보의 신뢰성에 대한 다각적인 분석을 하여 청구인들의 실질적인 정보공개청구 만족도를 높이는 질적인 평가를 해야 할 것이다.

또한 정보공개 심판기구의 조직과 기능을 강화하는 것인데 정보공개 정책을 결정·감시하고 이의분쟁 조정, 심판을 담당할 독립적 전문적 국가기구를 두어 정보공개로 인해 발생한 분쟁에 대한 이의 제기와 불복구제를 돕고 빈번하게 부당한 비공개 처분을 받은 국민에게 정신적 손해배상[54]을 하는 제도를 활성화해야 한다.

그 밖에도 정보공개 담당자들의 독립성을 보장하지 아니하고 공개 기록정보의 신뢰성을 침해하는 공공기관이나 단체의 장의 전횡을 예방

54) 『내일신문』, 2011년 2월 18일자, "정보공개 거부 서울시, 위자료 지급" 서울중앙지법 판결.

www.kci.go.kr

하기 위한 장에 대한 처벌 규정을 마련하도록 하고 정보공개시스템의 미비점 보완·개선에 참여하는 등 이와 같이 정보공개 업무 전담 기구와 전문 인력이 개입하여 대책을 마련해야 할 점이 상당부분 있다.

3) 시스템과 정보공개제도 프로세스 보완

오늘날 대부분의 공공기록이 전자기록으로 생산 및 관리되고 있고 정보공개 또한 거의 정보공개시스템으로 이루어진다는 점에 비추어 봤을 때, 기록정보의 생산부터 관리, 정보공개되는 모든 프로세스를 거치는 동안 모든 과정의 신뢰성이 시스템 상에서부터 보장되어야만 한다. 즉 청구인에게 생산 및 관리과정으로부터 정보공개의 전 과정과 기록정보의 이력이 공개되어야 한다. 단, 기록정보에 대한 새로운 메타데이터를 청구자가 더 많이 얻게 되는 과정에서 정보공개 담당공무원이 업무를 가중하게 여기지 않도록 정보공개시스템의 설계 단계에서부터 그 기능이 포함되도록 해야 할 것이다.

사례 분석을 통해 지적한 공문서나 기안문의 형태가 아닌 기록정보는 시스템 상에서 정보공개할 수 없도록 해야 한다. 공공기관의 전자문서시스템에서 생산된 기록정보가 아니면 첨부 자체가 불가능하도록 하고 공문서나 기안문의 전체, 즉 발췌나 가공이 이루어지지 않은 원문만이 시스템 상에 업로드될 수 있도록 설계해야 한다. 정보공개업무 담당자의 불가피한 변경이 발생할 시에는 청구자에게 그것을 반드시 알리고 그 이유도 부가적으로 설명하도록 한다.

나아가 기록정보의 위·변조 가능성을 최소화하기 위해서 정보공개시스템 상에는 시스템에서 해당 기록정보에 대한 문서번호나 책임자, 생산날짜 등과 같은 객관적이고 논리적으로 부여된 기록정보 식별자가 모두 공개되어야 한다. 또 기록정보가 담고 있는 내용이나 사업에 관한 전체적인 흐름과 진행과정을 알 수 있게 수·발신 이력정보를 함께 불

www.kci.go.kr

러들일 수 있도록 구현되어야 한다. 그래야만 기록의 일부인 기록정보의 전체 맥락을 파악할 수 있기 때문이다.

앞서 논한 것과 같이 전자정부의 디지털 환경 기반으로 대부분의 기록정보가 전자기록으로 생산되기 때문에 시스템의 개선과 보완은 정보공개업무 상 많은 편의를 낳을 수 있다. 사전에 위·변조 및 발췌나 가공의 가능성을 차단하는 것이 시스템의 설계단계에서부터 이루어진다면 별도의 노력을 하지 않고도 기록정보 자체의 본질적인 공개가 가능하다. 관련 기록이나 연관정보도 알 수 있기 때문에 명확하고 구체적으로 정보공개의 목적을 달성할 수 있다. 이러한 시스템 상의 구현을 통해 기록정보의 신뢰성을 확보할 수 있다면 청구인뿐만 아니라 정보공개 담당공무원에게도 많은 실익이 있으리라 여겨진다.

4) 인식 개선과 교육실시 제도화

오늘날까지 정보공개청구가 제대로 이루어지지 않은 것은 우리나라의 역사적 상황의 특징을 반영한다. 공개의 의미가 공공기관과 담당공무원에게 불리하게 작용할 수 있다는 과거의 파행적 정치 경험으로 인해 공공기관에서 업무 및 기타 목적으로 생산한 기록정보가 공개되는 것에 대해서 폐쇄적인 인식이 자리 잡았기 때문이다. 이러한 공직사회의 조직문화는 정보공개 청구자에게 절대적으로 불리한 관행이 아닐 수 없다. 따라서 정보공개에 대한 인식을 쇄신할 필요성이 있다. 정보공개의 수준 정도는 그 사회의 민주주의 수준을 결정한다.

정보공개는 행정 감시와 정책 참여의 두 측면을 갖춘 제도로 세계적인 추세이자 시대적인 흐름이다. 담당공무원들도 정보공개 과정을 하나의 거시적인 정책의 형성과정으로 인식하여 공개된 기록정보를 통해 제2, 제3의 논의가 미치게 될 영향을 염두에 두도록 해야 한다.

또한 정보공개 교육이 이루어져야 한다. 기존에 정보공개와 관련하

www.kci.go.kr

여 공공기관 내부에서 나름의 교육이 있어 왔던 것이 사실이다. 그러나 기존에 실시해왔던 정보공개 교육은 정보공개청구가 시스템 상에서 접수되었을 때 처리하는 절차에 대한 개괄적인 설명으로 정보공개 업무 방법을 숙지하는 것에 머무는 수준의 교육이다.

정보공개를 기록물관리 전문요원이 담당하지 않는 기관에서는 업무의 순환이 이루어지기 때문에 책임감도 부족하고 정보공개 담당자의 업무 파악도도 낮다. 또 기록물관리 전문요원에게 정보공개 업무의 권한과 책임이 있다고 해도 기록관리의 전반적인 업무와 겸하고 있기 때문에 민원의 성격을 가진 업무로 변질된다. 정보공개청구의 업무 특성상 시의성이 강조되기 때문에 신속한 처리만을 위한 공개는 청구인이 원하는 기록정보에 대한 파악이 원활하게 이루어지지 못하거나 적절하지 못한 기록정보가 제공되는 경우가 발생하게 되며, 담당자는 심정적으로 정보공개업무에 대한 중요도가 낮아지게 되어 전반적인 정보공개 제도의 질적 저하를 초래할 수 있다. 즉 정보공개제도의 본질적인 목적 실현을 목표로 한 정보공개 교육이 꾸준히 이루어져야 하는 것이다.

정보공개제도에 대한 잘못된 인식과 교육은 공개 기록정보의 신뢰성을 보장할 수 없다. 부적절한 인식과 교육을 통해 형성된 업무 관행이나 절차에 따라 정보공개 업무의 결과가 달라지기 때문에 기록정보의 공개가 왜곡될 수 있다. 앞서 언급한 제안과 연계하여 정보공개를 관장하는 중앙 책임 기구의 주도 아래 지속적으로 개선을 위한 노력을 하고 기록물관리 및 정보공개 담당 중앙기구에서 교육을 총괄적으로 수행하여 중앙에서 파견한 전문 인력을 통해 각 공공기관 정보공개 담당공무원에 대한 교육을 실시하는 등 꾸준한 인식의 개선이 필요하다.

www.kci.go.kr

5. 맺음말

정보공개제도를 통해 공개되는 기록정보의 신뢰를 결정하는 요인은 다양하다. 생산된 기록정보를 보장하는 법률에서부터 공적 업무를 수행한 공공기관과 담당공무원, 기록의 생산 및 관리, 수·발신과 공개가 이루어지는 시스템과 프로세스 등에 대한 신뢰에 기반한다.

우리나라는 1996년 정보공개법과 1999년 기록물관리법의 제정을 통해 정부의 행정 감시와 정책참여가 가능하게 되었고 거버넌스 행정에도 기여한 바가 크다. 특히 국가기록관리혁신을 도모한 참여정부에 의해 국가가 주도하는 기록관리의 변혁이 이루어졌고 더불어 전자정부를 표방하였다. 이에 정보공개시스템을 통해 공공 기록정보에의 접근이 쉽게 이루어질 수 있게 되었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

그러나 전반적으로 발전한 기록관리와 정보공개정책은 과거 구습의 정치유산과 행정관행, 한 정권에서 진행한 혁신에 의한 한계 등이 여실히 드러나면서 유관 법령들과 충돌을 일으키기도 하고 법률의 시행과 제도의 도입에 시기적으로 격차가 벌어지는 결과를 낳기도 하였다. 또한 이른 제도의 도입이 무색하게 내용과 인식의 측면에서는 성숙하지 못한 부분이 드러났다.

우리나라의 정보공개제도는 정책과 제도의 앞선 도입에도 불구하고 기록정보의 신뢰성이 확보되지 못하고 있는 면이 상당부분 존재하고 있어 보다 적극적으로 개선하려는 노력이 시급하다. 공개 기록정보가 정부에게는 국민들과의 소통의 매개체요, 국민들에게는 국가 정책의 참여 수단이라고 한다면 신뢰성의 보장이 더욱 필요하다고 할 수 있다.

본고에서는 지금까지 더 많은 공개에 초점이 맞추어져 있던 정보공개제도를 공개 기록정보에 대한 신뢰성으로 확장하였다. 정보공개제도

www.kci.go.kr

의 현황을 분석하고 신뢰성에 대한 이론적 배경을 검토하였다. 또 다양한 사례를 통해 공개 기록정보의 신뢰성이 저해되는 요인들을 유형별로 살펴보고 공개되는 기록정보의 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 제안을 하였다.

공개 기록정보의 신뢰성을 훼손시키는 사례로는 전자문서시스템으로 생산된 공문서나 기안문이 아닌 위·변조나 발췌, 편집이 가능한 형태로 생산된 기록정보를 공개 받은 경우, 청구 공공기관의 허위 답변이나 무응답, 정보목록 상에 있는데도 공개하지 않는 경우, 정보공개를 전담하는 중앙기구 및 담당 전문 인력의 부재, 청구주체에 따라 임의로 판단을 하는 자의적인 공개 행태, 그리고 청구인의 정보공개제도에 대한 무지에서 오는 모호한 청구와 민원형태 청구까지 그 유형도 다양하다.

이를 개선하기 위한 제안으로 크게 법제적 정비, 담당기관 신설 및 인력 양성, 시스템과 프로세스의 보완, 인식 개선의 측면에 대해 제시하였다. 첫째, 허위 답변이나 무응답, 혹은 공개여부를 기관이 자의적으로 판단하는 것이나 청구주체에 따른 임의결정 등에는 정보공개 담당 공무원을 대상으로 상벌제도와 같은 법제적 보상을 도입할 필요가 있다. 둘째, 민간 전문가의 주도로 운영되는 독립적 위치의 입법·행정·사법 등 모든 기관에 영향력을 행사할 수 있는 정보공개 감독기구의 신설과 기록물전문 관리요원에 상응하는 정보공개 담당 전문 인력을 양성해야 한다. 셋째, 정보공개시스템상에서 설계 단계부터 신뢰성을 저해하는 요인들을 차단하고 그 가능성을 낮추는 설계를 하는 것이다. 넷째, 우리나라 공공기관의 정치적 특징과 행정 관행을 탈피해 정보공개에 대한 인식을 개선하도록 하고 전문적이고 표준화된 교육을 실시해야 한다.

비약적으로 발전하고 정비된 제도 속에서 여전히 정보공개의 신뢰성이 지켜지지 못하고 있는 부분이 많이 존재한다. 따라서 법령의 개정에 문제점을 반영하여 개선하고 새로운 기구 신설과 인력의 배치, 시스템

www.kci.go.kr

및 프로세스의 보완, 인식의 변화를 도모하는 일 등이 총체적으로 이루어져야 할 것이다.

어느덧 기록관리와 정보공개가 본격화된 지 10여 년이 훌쩍 지나 새로운 국면을 향해 나아가고 있다. 정보공개 관련 법률을 제정하고 제도를 도입한 초기의 목적과 본질을 동일하게 유지하되, 기록정보의 신뢰성 확보를 위한 다각적인 노력과 변화가 요구되는 시점이다. 다시 한번 제도의 정비와 공공기관의 개선 의지, 학문적인 연구를 바탕으로 한 학계의 참여 등을 통해 기록정보의 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

[참고문헌]

<연구논문>

경 건, 「정보공개제도의 새로운 지향: 전자정보공개제도를 중심으로」, 『기록학연구』 5, 한국기록학회, 2002.

김익한, 「기록의 속성과 메타데이터 표준을 통해 본 한국의 기록·기록기술」, 『기록학연구』 10, 한국기록학회, 2005.

박찬훈, 「디지털 정보평가에서의 신뢰성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

설문원, 「기록의 품질 기준 분석 -진본성, 신뢰성, 무결성, 가용성을 중심으로-」, 『기록학연구』 11, 한국기록학회, 2005.

성낙인, 「정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰」, 『서울대학교 법학』 제42권 제3호, 2001.

이상민, 「외국의 공공기록정보 공개제도」, 『기록보존』 17, 국가기록원, 2004.

이보람, 「정보공개제도에서 공개 기록정보의 신뢰성에 관한 연구」, 한

www.kci.go.kr

국외국어대학교 대학원 석사학위논문, 2012.
이영학, 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 한국기록관리학회, 2009.
_____, 「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 국기록학회, 2009.
이원규, 「행정정보 및 보존기록물 공개와 운영과제」, 『기록학연구』 12, 한국기록학회, 2005.
전진한, 「참여정부 정보공개정책에 관한 연구 기록관리학적 측면에서」, 명지대학교 대학원 석사학위논문, 2008.
청와대연구용역보고서, 「굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구」, 2005.
하승수, 「정보공개과 기록관리」, 『공공기록관리의 새로운 전망』, 한국국가기록연구원 창립5주년 심포지엄, 2003.
Ericson, Timothy L., "At the rim of creative dissatisfaction: Archivists and Acquisition Development", Archivaria 33 Winter 1991-92.

<단행본>
김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』, 대영문화사, 2000, 『거버넌스의 이해』, 대영문화사, 2002.
이원규, 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002.
하승수 외, 『정보 사냥: 시민의 힘으로 공공기관의 정보 캐내기』, 도요새, 2009.
한국기록관리학회, 『기록관리론: 증거와 기억의 과학』, 아세아문화사, 2008.
한국기록관리학회, 『기록관리론: 증거와 기억의 과학(개정판)』, 아세아문화사, 2010.
한국기록학회 편, 『기록학용어사전』, 역사비평사, 2008.

www.kci.go.kr

Luciana Duranti, Terry Eastwood, Heather MacNeil, "*Preservation of the Integrity of Electronic Records*", Dordrecht: Kluwer Academic Publishers(UBC Project), 2002.
Schellenburg, Theodore R., 이원영 역, 『현대기록학개론』, 진리탐구, 2002.

<관련법률>
공공기관의 기록물관리에 관한 법률
공공기관의 정보공개에 관한 법률
공공기록물관리에 관한 법률
국무총리훈령 제442호
보안업무규정
사무관리규정

<관련표준>
AS 5090, Australian Standard – Work process analysis for recordkeeping, Sydney: Standards Australia, 2003.
KS X ISO 15489-1, 문헌정보-기록관리-제1부 : 일반사항, 산업자원부 기술표준원, 2007.
ISO 15489-1, Information and documentation – Records management Part 1 – General, Geneva: International Standard Organization, 2001.

<기타>
『내일신문』, 2011년 2월 18일자, "정보공개 거부 서울시, 위자료 지급" 서울중앙지법 판결.
정보공개시스템 (http://www.open.go.kr/).
투명사회를 위한 정보공개센터 블로그 (http://www.opengirok.or.kr/).

www.kci.go.kr

ABSTRACT

A Study on Institutional Reliability of Open Record Information in the Information Disclosure System

Lee, Bo-Ram·Lee, Young-Hak

There have been numerous steps of growth in policy system since the legal systemization through the enactment of Information Disclosure of public institution Act in 1996 and Records Management of public institution Act in 1999 as well as infrastructure advancement led by government bodies, but it still shows insufficiency in some aspects of information disclosure system and records management. In particular, the issue of reliability on record information disclosed through information disclosure system is raised, and institutional base through the legal and technical devices to ensure the reliability are not well prepared.

Government has attempted to enact laws and regulations to guarantee the public right to know through information disclosure and records management at government level, and establish the national system in a way that advances the infrastructure for encouraging the participation in state affairs and utilization of national record information resources. There are limitations that it lacks internal stability and overlooks the impact and significance of record information itself by focusing upon system expansion and disclosing information quantatively.

Numerous record information disclosed tends to be falsified, forged, extracted or manufactured by information disclosure staffs, or provided in a

www.kci.go.kr

form other than official document or draft. In addition, the disclosure or non-disclosure decisions without consistency and criteria due to lack of information disclosure staff or titular supervising authority, which is likely to lead to societal confusion. There are also frequent cases where the reliability is damaged due to voluntary decision, false response or non response depending upon request agents for information disclosure. In other cases, vague request by information disclosure applicant or civil complaint form request are likely to hinder the reliability of record information.

Thus it is essential to ensure the reliability of record information by establishing and amending relevant laws and regulations, systemic improvement through organizational and staff expertise advancement, supplementing the information disclosure system and process, and changing the social perception on information disclosure. That is, reliable record information is expected to contribute to genuine governance form administration as well as accountability of government bodies and public organizations.

In conclusion, there are needed numerous attempts to ensure the reliability of record information to be disclosure in the future beyond previous trials of perceiving record information as records systematically and focusing upon disclosing more information and external development of system.

Key words : reliability, record information, Information Disclosure of public institution Act, Records Management of public institution Act, the Information Disclosure System

www.kci.go.kr