

정보공개제도상의 정보부존재에 관한 고찰*

중앙행정기관을 중심으로

김 유 승** · 최 정 민***

1. 머리말
2. 선행연구 분석
3. 정보부존재의 정의와 판단기준
4. 정보부존재의 연혁적 분석
5. 중앙행정기관의 정보부존재
 - 1) 기관별 분석
 - 2) 부존재 사유의 유형별 분석
 - 3) 정보부존재 관련 운영상의 문제점
6. 정보부존재 관련 개선 방안
7. 맺음말

* 본 연구는 2015년 <투명사회를 위한 정보공개센터>의 '정보공개제도연구사업'의 일환으로 이루어진 것임.

** 중앙대학교 문헌정보학과 부교수(kimyus@cau.ac.kr) (제1저자). 주요 논저 : 최정민, 김유승, 「국내 정보공개 연구 동향 분석」, 『한국기록관리학회지』 13(3), 2013; 정진임, 김유승, 「정부3.0 시대, 정보공개시스템의 개선 과제」, 『기록학연구』 39, 2014; 김유승, 「기록으로의 공공데이터 관리를 위한 제도적 고찰 : 『공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률』 분석을 중심으로」, 『한국기록관리학회지』 14(1), 2014.

*** 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(mingg11@gmail.com) (교신저자). 주요 논저 : 최정민, 김유승, 「중앙행정기관 정보공개심의회 운영 개선방안 연구」, 『한국기록관리학회지』 15(3), 2015; 최정민, 「중앙기관과 지방기관의 정보공개심의회 운영과 정보공개 비교연구」, 『한국기록관리학회지』 14(3), 2014; 최정민, 「중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 대응성 분석」, 『기록학연구』 45, 2015.

▪투고일 : 2015년 9월 23일 ▪최초심사일 : 2015년 9월 23일 ▪게재확정일 : 2015년 10월 5일

[국문초록]

본 연구는 정보부존재 관련 실증연구가 거의 전무한 상황에서 정보부존재의 유형과 내용을 분석, 문제점을 도출하고 개선 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위한 이론 연구로서 정보부존재의 정의와 판단기준을 살피고, 정보부존재의 법적, 통계적 연혁을 분석하였다. 또한 중앙행정기관의 정보부존재 현황과 문제점을 파악하기 위하여, 비공개 사유에서 정보부존재가 제외된 2012년부터 2014년까지 41개 중앙행정기관의 정보공개처리대장에 나타난 정보부존재 통지 내용을 분석하였다. 기관별 분석 결과, 3년간의 조사대상 기관 부존재처리 현황은 총 4421건으로 해마다 지속적인 증가 추이를 보이는 것으로 나타났다. 3년 동안 집계된 정보부존재 건수가 비공개 건수와 같거나 큰 기관이 조사대상 중 약 40%에 달해 비공개 사유에서의 정보부존재 제외가 다수 기관의 정보공개율과 비공개율에 큰 영향을 주었음을 반증하고 있었다. 정보부존재 사유의 유형 분석에서는 '공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않는 경우'가 75% 이상을 차지하여 가장 많았고, 그 다음으로 '취합, 가공해야 하는 경우'와 '사유가 명시 되지 않은 경우'가 각각 7~10%를 차지하였다. 정보부존재 통지 내용을 분석하여 도출한 운영상의 문제점으로는 1) 정보부존재에 사유에 대한 구체적 설명 미비, 2) 취합 및 가공의 범주 문제, 3) 이송처리의 문제, 4) 기록관리의 문제 등이었다. 이에 대해 본 연구는 정보부존재에 대한 관점과 기술적, 절차적 측면으로 개선 방안을 제시하였다. 구체적으로는 첫째, 정보부존재를 포함한 정보공개 문제가 기록관리 문제의 연장선상에서 이해되어야 한다는 점, 둘째, 앞선 이해를 바탕으로 정보공개 서비스 전반이 개선되어야 한다는 점, 셋째, 정보부존재 처리 절차가 개선되어야 한다는 점, 넷째, 정보부존재 처리 절차에 대한 구체적 지침이 마련되어야 할 것이다.

주제어 : 비공개, 정보공개법, 정보공개제도, 정보부존재, 정보서비스

1. 시작하는 글

정보공개청구와 처리에 관한 국가적 통계가 집계된 이래, ‘정보부존재’는 가장 큰 비공개 사유 중의 하나였다. 다년간의 「정보공개연차보고서」에 나타난 정보 비공개 사유 중 ‘정보부존재’는 해마다 40%를 웃돌며 증가하는 추이를 보이고 있었다. 2011년 통계에 나타난 비공개 사유 중 ‘정보부존재’는 과반에 가까운 47.2%를 차지하였다. 두 번째 주요 사유로 집계된 ‘법령상 비밀·비공개’가 33%를 차지한 것과 큰 차이를 보였다. 이렇듯 비공개의 주된 사유였던 정보부존재는 2012년 「정보공개연차보고서」부터 사라졌다. 2011년 10월, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령』(이하 『정보공개법 시행령』)에 ‘정보부존재’에 관한 처리규정이 신설되면서, 정보부존재가 ‘일반민원’으로 처리되었기 때문이다. 이로써 정보부존재는 비공개결정 사유에서 제외되었고, 「정보공개연차보고서」도 이를 다루지 않게 되었다. 이는 정보공개청구 대상정보인 ‘공공기관이 보유, 관리하는 정보’가 아닌, ‘보유, 관리하고 있지 않은 정보’에 대한 처리규정이 없어 ‘비공개’로 처리할 수밖에 없었던 미비사항을 보완하고자 하는 취지였다. 정보에 대한 부존재 처리와 법률이 정한 특정 사유에 따른 비공개 처리를 구분하는 것은 일견 이치에 맞다 할 것이다.

하지만, 통계나 보고서에서 사라졌다 해서 정보부존재 관련하여 발생했던 문제들이 사라진 것은 아니다. 2011년 정보공개연차보고서에 집계된 마지막 통계에서 보인 정보부존재의 증가 추이가 반증하듯, 정보부존재로 인한 우려는 상존하는 그 이상이다. 대다수 정보공개청구자의 입장에서 정보부존재 통지는 막다른 골목을 마주한 것과 같다. 정보부존재가 비공개 사유에서 해당되었을 경우에는 이의신청과 같은 비교적 쉽게 접근할 수 있는 불복절차를 진행할 수 있었다. 그러나 비공개 사유에서 제외됨으로 인해 정보부존재 판정

에 대해 불복할 시에는 바로 행정소송과 행정심판과 같은 단계로 진행해야 함을 의미하고 일반 시민에서 이러한 절차는 이의신청만큼 심리적으로 가까운 절차가 아님이 분명하다. 정보부존재가 악의적 비공개 사유로 남용되었던 사례의 방지를 위한 해법의 필요성 역시 여전하다.

그럼에도 불구하고 학술적, 실천적 관점에서 모두 정보부존재에 대한 논의는 부족하고, 제반 문제들에 대한 해법 또한 제시된 바 없다. 정보부존재에 관한 기초적인 논의와 연구가 부재한 현 상황은 통계와 보고서의 사각지대에 놓인 정보부존재를 더욱 관심의 영역 밖으로 밀어내고 있다. 본 연구는 이 지점으로부터 시작된다.

본 연구는 정보부존재만을 심도 깊게 다룬 연구가 전무하다시피 한 현실에 기반을 둔 탐색적 연구로서, 정보부존재의 현황을 파악하고, 문제점을 진단하여, 대안적 해법을 모색하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구는 정보부존재에 정의와 판단기준, 관련 법령 등을 살펴보았다. 다음으로 정보부존재가 비공개 사유에서 제외된 2012년부터 2014년까지 3년간의 중앙행정부처 정보공개처리대장 중 정보부존재 처리된 4421건을 대상으로 정보부존재 유형과 내용 등을 분석한다. 또한 정보공개 업무담당자, 연구자, 활동가 등 관련 전문가들과의 심층 면담을 실시하여 분석결과를 바탕으로 정책적 개선 방안을 논하고자 한다.

2. 선행연구 분석

1980년대부터 최근까지 정보공개를 주제로 90여 편에 달하는 국내 학술논문이 발표된 것과 달리,¹⁾ 정보부존재를 다룬 선행 연구는 그 자체가 부존재라고 할 수 있을 만큼 미미하다.

정보공개 상의 부존재 결정에 대한 이슈를 전면적으로 다룬 논문은 전무하며, 그나마 가장 근접한 주제를 다룬 학술 성과로는 ‘정보공개법상 정보존부의 확인거부’를 논한 김창조의 연구와²⁾ 정보공개법상 공개대상 정보로서의 ‘공공기관이 보유, 관리하는 정보’를 다룬 김봉철의 최근 연구³⁾ 등을 들 수 있다. 그러나 정보공개법상 정보의 존부확인거부가 어떻게 처리되는지를 검토한 김창조의 연구와 공공기관의 정보생성, 복원, 가공의무를 다룬 김봉철의 연구가 법리 해석에 기반을 둔 법학 영역의 연구 성과들이었다는 점에서 정보부존재 현상 자체를 다루는 본 연구와는 궤를 달리하고 있다.

한편, 정보공개를 주제로 한 연구들 중 정보부존재를 부분적으로 다룬 성과로는 김동희의 ‘행정행위의 부존재 개념에 관한 일고’,⁴⁾ 임진희, 이준기의 ‘정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동’,⁵⁾ 최정민의 ‘중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 대응성 분석’⁶⁾ 등이 있다. 공공기관의 정보제공 모형을 도출한 임진희, 이준기는 정보공개에 대응하여 공공기관의 업무담당 자가 업무정보를 제공하는 절차를 정의하고, 각 절차에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 그 결과, 공무원의 정보부존재 결정 배경으로 첫째, 청구자가 원하는 항목이 과별로 다른 시스템에 들어있는 경우, 둘째, 청구한 정보가 기

-
- 1) 최정민, 김유승, 「국내 정보공개 연구 동향 분석」, 『한국기록관리학회지』 13(3), 2013, 173-197쪽.
 - 2) 김창조, 「정보공개법상 정보존부의 확인거부」, 『법학논고』 31, 2009, 369-396쪽.
 - 3) 김봉철, 「정보공개법상 공개대상 정보로서 ‘공공기관이 보유, 관리하는 정보’에 관한 연구: 보유, 관리되고 있는 정보의 의미와 공공기관의 정보생성, 복원, 가공의무를 중심으로」, 『법조』 63(6), 2014, 94-135쪽.
 - 4) 김동희, 「행정행위의 부존재개념에 관한 일고」, 『고시계』 89(11), 1989, 26-37쪽.
 - 5) 임진희, 이준기, 「정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구」, 『기록학연구』 23, 2010, 179-225쪽.
 - 6) 최정민, 「중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 대응성 분석」, 『기록학연구』 45, 2015, 155-188쪽.

록정보와 매칭되지 않는 경우, 셋째, 추출하기 어려운 데이터세트나 제공하기 꺼려지는 PC 전자파일을 공개해야 하는 경우 등을 들었다. 최정민은 정보공개 청구에 대한 관료의 결과적 대응성과 실질적 대응성을 분석하였는데, 실질적 대응성을 저해하는 주요 원인으로 문서보존기간의 경과와 자료의 부존재 등을 들며, 정보부존재를 언급하였다.

3. 정보부존재의 정의와 판단 기준

정보부존재라 함은 정보공개 청구인이 요구한 정보가 공공기관에 존재하지 않을 경우를 말한다. 다시 말해, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 『정보공개법』) 제2조가 규정한 “정보”인 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 전자문서를 포함한 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항이 공공기관에 존재하지 않는다는 의미다.

하지만 현행 법률에서 정보부존재라는 용어는 동법 시행규칙 별지 제4호의2 서식 명칭인 ‘정보 부존재 등 통지서’에서 확인할 수 있을 뿐, 그 법적 정의가 명시적으로 규정되어 있지 않다. 다만, 정보가 부존재하는 상황에 대한 처리 방법을 동법 시행령을 통해 규정하고 있을 뿐이다. 관련 규정이 처음 등장한 것은 2011년 10월 일부개정된 『정보공개법 시행령』(대통령령 제23226호)의 신설조항들을 통해서다. 2011년 일부개정 시행령에서 신설된 제6조 제3항은 “공개청구된 정보가 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보이거나 진정, 질의 등 공개청구의 내용이 법 및 이 영에 따른 정보공개 청구로 볼 수 없는 경우”, 이를 “『민원사무처리에 관한 법률』에 따른 민원사무”로 규정하고, 제6조 제4항은

제3항의 경우 “청구에 따를 수 없는 사유를 구체적으로 적어 청구인에게 통지”하도록 명시하였다.

법제처는 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구의 처리 절차에 관한 조항 신설의 이유로 “공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구 또는 반복하여 같은 정보의 공개를 요구하는 공개청구 등의 처리 절차” 부재를 지적하며, 명확한 관련 규정의 필요성을 들고 있다. 또한, 공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구를 받거나 정보공개 청구로 보기 어려운 청구를 받은 경우, 해당 청구를 민원사무로 보아 처리할 수 있도록 하고, 정보공개 결정의 통지를 받은 자가 정당한 사유 없이 동일한 정보공개청구를 하거나 공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구를 반복하여 하는 경우 등에 이를 종결 처리할 수 있도록 하기 위해 조항을 신설한다고 밝히고 있다.

2011년의 개정되었던 조항은 2014년 4월 일부개정된 동법 시행령에서 <표 1>의 내용과 같이 전문개정되었으나, 일부 문구의 변화 외에 내용적 차이는 없다.

<표 1> 정보공개법 상 정보부존재 관련 규정의 연혁

대통령령 제23226호 / 2011.10.17., 일부개정	대통령령 제25751호 / 2014.11.19., 타법개정
제6조 (정보공개의 청구방법 등) ③ 제2항에도 불구하고 공개청구된 정보가 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보이거나 진정·질의 등 공개청구의 내용이 법 및 이 영에 따른 정보공개 청구로 볼 수 없는 경우로서 해당 공공기관이 「민원사무처리에 관한 법률」에 따른 민원사무로 처리할 수 있는 경우에는 이를 같은 법에 따른 민원사무로 보아 처리할 수 있다.	제6조 (정보공개의 청구방법 등) ③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「민원사무처리에 관한 법률」에 따른 민원사무로 처리할 수 있는 경우에는 민원사무로 처리할 수 있다. 1. 공개 청구된 정보가 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보인 경우 2. 진정(陳情)·질의 등 공개 청구의 내용이 법 및 이 영에 따른 정보공개 청구로 볼 수 없는 경우

<p>④ 공공기관은 제3항에 따른 청구를 받은 경우에 해당 정보를 보유관리하지 아니한다는 사실 등 청구에 따를 수 없는 사유를 구체적으로 적어 청구인에게 통지하여야 한다.</p>	<p>④ (현행과 같음)</p>
<p>⑤ 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청구에 대해서는 <u>종결처리</u>할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1항에 따라 정보공개를 청구하여 정보공개 결정의 통지를 받은 자가 정당한 사유 없이 해당 정보의 공개 청구를 다시 한 경우 2. 제3항에 따른 청구를 한 자가 제4항에 따른 통지를 받은 후에 다시 같은 청구를 한 경우 	<p>⑤ _____ _____ 종결 처리 _____.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. _____ 정보공개 여부에 대한 결정의 _____ 2. (현행과 같음)

그러나, 실제 공공기관의 정보공개청구 처리 절차에서 이해되고 있는 정보부존재의 정의는 법령에서처럼 단순히 공공기관이 청구된 해당 정보를 보유하고 있지 않다는 의미보다 포괄적이다. 2012년 당시 행정안전부 행정제도과가 발행한 「정보부존재 처리 기준 및 절차」에 따르면,⁷⁾ 정보부존재 대상은 첫째, 공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우, 둘째, 정보를 취합, 가공해야 하는 경우, 셋째, 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』 등의 보존연한 경과로 폐기된 경우, 넷째, 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우 등이다. 행정안전부 행정제도과의 지침, 서울시의 「2014 정보공개업무 매뉴얼」과⁸⁾, 「2015 정보공개 사례집」⁹⁾ 등을 바탕으로 재구성한, 정보부존재의 구체적 판단 기준은 다음 <표 2>와 같다.

7) 행정안전부 행정제도과, 「정보부존재 처리 기준 및 절차」, 2012.

8) 서울특별시, 『2014 정보공개업무 매뉴얼』, 2014, 35-49쪽.

9) 서울특별시, 『2015 정보공개 사례집』, 2015, 73-74쪽.

〈표 2〉 정보부존재 판단 기준

부존재 판단기준	공개	부존재 처리	비고(판례)
생산, 접수	-	·기관의 정보목록 및 관련 시스템에서 청구받은 정보의 검색이 불가능한 경우 ·관련 법령, 업무분장 및 지침, 훈령, 예규에 따른 해당 기관의 업무가 아닌 경우 ·정보의 생산, 접수 시기가 도래하지 않은 경우 ·추가적 행정절차 등이 요구되는 경우	·대법원 2003두12707
취합	·기관 내 부서별 관리 정보인 경우는 취합으로 보지 않고 정보공개	·타 기관까지의 정보까지 취합, 제공해야 할 경우	·대법원 2013두4309
형태 변환	·스캐너를 이용해 비전자 정보를 전자정보로 단순 형태변환하는 경우	·비전자 정보를 엑셀 또는 워드프로세서 파일 등으로 변환해야 하는 경우	·대법원 2011두9942
가 비전자정보 공 추출, 조합	-	·정보를 기관의 기존 관리기준과 다른 기준으로 추출 및 조합해야 하는 경우	·대법원 2009두6001 ·서울행정법원 2006구합20716
전자정보 추출, 조합	·별도 통계 및 분석 프로그램으로 손쉽게 변환 가능한 경우	·별도 통계 및 분석 프로그램 없는 전자정보를 조합해야 하는 경우	
보존연한경과	·보존연한이 경과하여도 실제 보유, 관리하고 있는 경우	·관련법이 정한 보존연한이 경과한 경우	·이관된 경우 이송처리(법 제11조 제4항)
포괄적 청구	-	·청구기간과 내용 등 청구정보가 특정되지 않은 경우	

정보부존재의 첫 번째 판단기준은 공공기관이 해당 정보를 생산, 접수하여 이를 청구 시점에서 보유, 관리하고 있는지에 대한 여부다. 다만, 해당 정보를 공공기관이 보유, 관리하고 있을 것이라는 개연성에 대한 입증 책임은 원칙적으로 정보공개를 청구한 쪽에 있다.¹⁰⁾ 그러나 실제,

생산, 접수 및 보유, 관리 여부와 상관없이, 기관의 정보목록 또는 시스템에서 검색이 불가능한 경우, 관련 법제도에 따라 해당 기관의 업무가 아닌 경우, 정보공개를 위해 추가적 행정절차 등이 요구되는 경우는 정보부존재로 판단될 수 있다. 또한, 기관이 생산, 접수하는 정보라 하더라도, 생산, 접수 시기가 도래하지 않았을 경우 정보부존재로 판단된다. 각 기관들이 정기적으로 피내는 각종 연간 보고서 등이 이에 해당된다.

두 번째 판단기준은 정보의 취합, 가공 여부에 있다. 기관 내 부서별 관리 정보인 경우는 취합에 해당하지 않아 정보공개 대상이 되지 않지만, 타 기관까지의 정보를 취합하여야 하는 경우는 이를 이유로 정보부존재 결정을 내릴 수 있다. 이는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 “공공기관에 대하여 국민의 청구에 따라 새롭게 정보를 생산하거나 가공하여 제공할 의무까지 부과하고 있는 것은 아니라”는 법적 해석에서 근거를 찾을 수 있다.¹¹⁾ 가공에는 형태변환, 추출 및 조합 등이 있다. 전자적 형태로 보유, 관리하는 정보가 정보공개 청구인이 구하는 대로 되어 있지 않은 경우를 판단한 다수의 판례가 있다.¹²⁾ 이 판례들과 앞서 언급한 행정자치부의 지침에 따르면, 형태의 변화에 있어 청구된 정보가 비전자 정보를 엑셀, 워드프로세서 파일 등으로 변환해야 하는 경우에 해당한다면 정보부존재처리가 가능하다. 반면, 스캐너 등을 이용해 비전자정보를 전자정보로 단순 형태 변환하는 경우는 공개 대상이 된다. 추출, 조합은 비전자 정보를 기관의 기존 관리 기준과 다른 기준으로 추출, 조합해야 하는 경우와 전자정보를 조합할 별도의 통계 또는 분석프로그램 없는 경우, 정보부존재로 판단할 수 있다. 하지만 청구된 정보가 별도의 통계 및 분석프로그램으로 손쉽게 변환할 수 있는 전자정보라면 공개 대상이 된다.¹³⁾ 이러한 맥락에서

10) 대법원 2003두12707.

11) 서울행정법원 2006구합20716.

12) 대법원 2013두4309.

13) 대법원 2011두9942.

대법원은 다음과 같은 판시한 바 있다.

그러한 작업이 당해 기관의 컴퓨터 시스템 운용에 별다른 지장을 초래하지 아니한다면, 그 공공기관이 공개청구대상정보를 보유, 관리하고 있는 것으로 볼 수 있고, 이러한 경우에 기초자료를 검색, 편집하는 것은 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당한다고 할 수 없다.¹⁴⁾

세 번째 판단기준은 정보공개청구된 정보가 관련법이 정한 해당 기관의 보존 연한이 경과한 정보인 경우다. 보존연한의 경과로 인한 정보부존재는 청구인 관점에서 가장 명확한 사유 중 하나다. 다만, 보존연한 경과 등을 사유로 정보를 다른 기관으로 이관한 경우, 법 제11조 제4항에 의거, “지체없이 이를 소관 기관으로 이송하여야 하며, 이송한 후에는 지체없이 소관기관 및 이송 사유 등을 분명히 밝혀 청구인에게 문서로 통지”하여야 한다. 또한, 보존 연한이 경과하였다 하더라도 해당 정보를 실질적으로 보유, 관리하고 있을 시에는 이를 공개하여야 한다.

마지막 판단기준은 청구된 정보의 기간 또는 내용이 특정되지 않고 포괄적으로 청구되었는지의 여부다. 정보가 특정되지 않아 공개해야 할 정보의 양이 지나치게 과다한 경우도 이 판단기준을 근거로 정보부존재 처리할 수 있다. 이상에서 살펴본 4가지 판단기준을 중심으로 뒤에서 이를 유형별로 실제 데이터를 통해 구체적으로 살펴보고자 한다.

4. 정보부존재의 연혁적 분석

지난 10여 년간, 전체 정보공개청구 건수의 폭발적 증가와 함께 정보

14) 대법원 2009두6001.

부존재 건수도 크게 증가해왔다. 정보공개연차보고서에 집계된 정보공개청구 중 '정보부존재 등'을 사유로 한 비공개 건수는 1998년 568건에서 2011년 14533건으로 약 25배 증가하였는데, 이는 같은 기간 전체 비공개 건수가 약 23배 증가한 것과 유사한 추이다.¹⁵⁾

〈표 3〉 정보부존재 통계 현황(2003~2014)

연도 처리유형	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전부공개	170,828 (91.8)	78,089 (81.2)	96,899 (80.2)	106,423 (80.0)	157,958 (79.9)	183,722 (80.0)
부분공개	7,443 (4.0)	8,412 (8.7)	12,568 (10.4)	13,970 (10.5)	21,479 (10.9)	25,516 (11.1)
비공개	7,816 (4.2)	9,686 (10.1)	11,412 (9.4)	12,571 (9.5)	18,180 (9.2)	20,412 (8.9)
정보부존재	2,908 (37.2)	3,661 (37.8)	4,771 (41.8)	5,332 (42.4)	7,493 (41.2)	8,655 (42.4)
연도 처리유형	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전부공개	244,604 (81.2)	259,739 (80.7)	272,779 (81.2)	285,669 (85.8)	316,367 (86.7)	326,086 (85.5)
부분공개	30,682 (10.2)	29,271 (9.1)	31,791 (9.5)	30,777 (9.2)	33,149 (9.1)	38,575 (10.1)
비공개	26,046 (8.6)	33,008 (10.2)	31,136 (9.3)	16,560 (5.0)	15,290 (4.2)	16,835 (4.4)
정보부존재	11,583 (44.5)	15,620 (47.3)	14,533 (46.7)	-	-	-

〈표 3〉은 행정자치부가 발간한 「2014 정보공개연차보고서」를 바탕으로 2003년~2014년까지의 전부공개, 부분공개, 비공개, 정보부존재를 재 정리한 것이다. 〈표 3〉에서 2011년 이후 정보부존재 통계가 집계되지 않았듯이, 정보부존재가 비공개 결정의 한 유형으로 보고된 것은 『2011년 정보공개연차보고서』가 마지막이었다. 앞서 언급한 2011년 10월 일부개정된 『정보공개법 시행령』 제6조에 정보부존재 처리 방법에 대한 규정이 신설되는 것을 계기로, 2012년부터 일반민원으로 전환되어 비공개 결정 통계에서 제외되었다. 이러한 시행령 개정 이후, 가장 두드러진 통계적 변화는 첫째, 공개율과 비공개율, 둘째 비공개사유 비율이다.

첫째, 공개율의 상승과 비공개율 하락이다. 2004년 전체 공공기관의 비공개율이 10%로 집계된 이래 2011년까지 꾸준히 최저 9%로 유지되었

15) 행정자치부, 『2014 정보공개연차보고서』, 2015, 233-234쪽.

다. 그러나, 비공개율은 2012년 5%, 2013년 4.2%, 2014년 4.4%로 크게 낮아졌다. 반면 2008년 이후 평균 약 90% 수준을 유지하던 전체 공공기관의 전부공개와 부분공개를 모두 포함한 정보공개율이 2012년 95%, 2013년 95.8%, 2014년 95.6%로 크게 상승했다. 2012년을 전후하여 정보공개제도 운영상의 큰 변화가 없었다는 점에서 이러한 통계적 변화는 정보부존재의 비공개 처리에서 민원으로의 전환이 그 주된 이유일 것으로 판단된다. 이와 같이 정보부존재가 비공개 사유에서 제외됨으로써, 정보공개제도 자체에 대한 별 다른 개선 조치 없이 수치상 공개율은 높아지고 비공개율은 하락하는 일종의 통계적 착시 효과가 발생한 것이다.

〈표 4〉 연도별 비공개 사유

연도 비공개 사유	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정보부존재	44.5	47.3	46.7	-	-	-
법령상 비밀, 비공개	25.7	33.1	16.8	30.2	28.7	27.3
국방 등 국익침해	0.5	0.4	0.5	1.4	1.2	2.5
국민의 생명 등 공익침해	0.6	0.4	0.9	1.4	1.7	2.1
재판 관련	4.1	2.5	5.3	10.3	9.8	11.8
공정한 업무수행 지장	5.2	3.3	8.0	12.1	15.4	13.0
개인의 사생활	13.0	8.3	14.5	29.7	29.0	30.8
법인 등 영업상 비밀	4.4	3.2	5.2	10.5	10.9	9.6
특정인의 이익 또는 불이익 등	2.0	1.5	2.1	4.4	3.3	2.9

둘째, 비공개 사유 비율에 큰 변화가 일어났다. 1998년 정보공개연차보고서 발간 이후 집계된 통계에 따르면 ‘정보부존재 등’은 정보비공개 사유 중 가장 큰 비중을 차지해왔다. ‘법령상 비밀과 비공개’, ‘국방 등 국익침해’, ‘국민의 생명 등 공익침해’, ‘재판 관련 정보’, ‘공정한 업무수행 지장’, ‘개인의 사생활 보호’, ‘법인 등 영업상 비밀침해’, ‘특정인의 이

익 또는 불이익 등, 『정보공개법』 제9조 제1항이 규정한 비공개 대상 정보 사유가 무색할 정도였다.

〈표 4〉에서 보여지듯이, 정보비공개 사유 중 ‘정보부존재 등’이 차지하는 비율은 2009년 44.5%, 2010년 47.3%, 2011년 46.7%를 기록하는 등 줄곧 가장 많은 정보비공개사유를 차지하였다. ‘정보부존재 등’이 비공개 사유 1위를 내어준 것은 2001년 단 한 차례였다. 2001년 단 한 해만 ‘법령상 비밀, 비공개’가 33%로 29%의 ‘정보부존재 등’을 앞섰다. 두 번째로 많았던 비공개 사유인 ‘법령상 비밀, 비공개’가 2009년 26%, 2010년 33%, 2011년 17%로 나타난 것과 큰 대조를 이루었다.

반면, 정보부존재가 비공개 사유에서 제외된 2012년부터는 ‘개인의 사생활 보호’에 관한 비공개 사유가 크게 증가하는 현상을 보여주었다. 2011년 비공개 사유 중 14.5%를 차지했던 것이 2012년 2배가 넘는 29.7%로 나타났고, 이후 2013년 29%, 2014년 30.8%를 차지하며, 증가 추이를 보이고 있다. 이는 2011년 3월 제정된 『개인정보보호법』¹⁶⁾의 영향으로 해석될 수도 있을 것이다. 그러나 “이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보”가 1996년 『정보공개법』 제정 때부터 비공개대상 정보로 규정되어 있었고,¹⁷⁾ 2011년 폐지된 『공공기관의 개인정보보호에 관한 법률』이 1994년 제정되어 이듬해 1995년부터 시행되었던 점을 감안할 때, 이러한 극적인 증가 추이의 단일한 원인으로 판단하기는 어렵다.

16) 『개인정보보호법』은 2011년 3월 29일 법률 제10465호 제정되었다. 하지만 시행일은 6개월 후인 2011년 9월 30일이었고, 계도 기간을 거쳐 실질적 법적 구속력을 가지기 시작한 것은 2012년 4월부터다.

17) 1996년 제정 당시의 『정보공개법』(법률 제5242호)은 제7조 제1항 제6호로 “이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보”를 비공개대상정보로 규정한 바 있다. 현행 『정보공개법』(법률 제12844호)은 제9조에 이와 같은 내용을 두고 있다.

5. 중앙행정기관의 정보부존재

1) 기관별 분석

2012년 정보공개연차보고서에서부터 집계되지 않고 있는 정보부존재 처리 현황을 파악하기 위해, 본 연구는 2015년 4월 29일 42개 중앙행정기관을 대상으로 2012년부터 2014년까지 3년 동안의 정보공개처리대상 중 청구내용정보 및 통지내용 등을 포함한 정보부존재에 관한 사항을 정보공개청구 하였다. 이중 정보공개청구를 전면 비공개한 대통령비서실을 제외한 41개 기관의 정보부존재 통지 현황은 <표 5>와 같다.

2012년부터 2014년까지 3년간의 41개 중앙행정기관 부존재처리 현황은 총 4421건으로, 연도별로는 2012년 1286건, 2013년 1473건, 2014년 1662건으로 해마다 지속적인 증가 추이를 보이는 것으로 나타났다.

3년간 정보부존재 건수가 가장 많았던 기관은 국토교통부였다. 2012년 140건, 2013년 177건, 2014년 201건으로 3년간 총 518건에 달해 타 중앙행정기관과 큰 차이를 보였다. 국토교통부 다음으로는 교육부 392건, 국방부 339건, 보건복지부 306건, 경찰청 261건, 행정자치부 257건, 법무부 243건으로 나타났다. 그 외 3년간의 정보부존재 총 건수가 100건이 넘는 기관은 대검찰청, 산업통산자원부, 고용노동부, 감사원, 기획재정부, 문화체육관광부 등이었다. 반면 정보부존재건수가 가장 적은 기관은 기상청이었다. 기상청의 3년간 정보부존재건수는 3건에 불과했고, 병무청이 6건, 특허청이 8건으로 뒤를 이었다.

연도별로 살펴보면, 연간 정보부존재 건수 100건 이상을 기록한 기관은 2012년 국토교통부(140건), 교육부(117건), 보건복지부(100건) 등 3개 기관, 2013년 국토부(177건), 교육부(146건), 보건복지부(111건), 법무부(108건) 등 4개 기관, 2014년 국토부(201건), 국방부(150건), 교육부(129

건), 경찰청(102건) 등 4개 기관이었다. 2012년부터 2014년까지 지속적으로 연간 정보부존재 건수 100건 이상을 기록한 기관은 조사대상 41곳 중 국토교통부와 교육부 단 두 기관뿐으로, 이는 3년간 정보부존재 총 건수의 기관 순위와 동일한 결과다.

2011년까지의 「정보공개연차보고서」에 나타난 기관별 정보공개청구 건수와 달리, <표 5>에서 보여지는 2012년부터 2014년까지의 기관별 정보공개청구 건수는 정보부존재 건수를 포함하지 않은 수치다. 본 연구가 정보공개청구를 통해 확인한 부존재 건수(4421건)는 동일 기간 비공개 건수(26206건)의 16.9%에 달하는 양이었다. 주목할 점은 <표 6>을 보면, 3년 동안 집계된 정보부존재 건수가 비공개 건수와 같거나 큰 기관이 조사대상 41개 기관 중 16개 달한다는 것이다. 다시 말해, 비공개 통계에서의 정보부존재 제외가 다수 중앙행정기관의 정보공개율과 비공개율에 큰 영향을 주었음을 반증한다.

<표 5> 중앙행정기관 정보부존재 현황(2012~2014)

연도/유형 기관명	2012			2013			2014			소계(2012-2014)			
	정보 공개 청구	비공개	정보 부존재	정보 공개 청구	비공개	정보 부존재	정보 공개 청구	비공개	정보 부존재	정보 공개 청구	비공개	정보 부존재	비공개 율(%)
감사원	205	38	32	270	43	44	248	48	35	723	129	111	17.8
개인정보보호위원회	10	0	8	21	0	8	16	0	9	47	0	25	0.0
경찰청	28730	3797	78	32713	3534	81	38293	4629	102	99736	11960	261	12.0
고용노동부	2420	270	36	2602	228	38	2966	271	47	7988	769	121	9.6
공정거래위원회	158	28	15	219	38	18	178	26	27	555	92	60	16.6
관세청	193	37	1	408	54	3	365	56	7	966	147	11	7.5
교육(과학기술)부	628	144	117	619	81	146	572	57	129	1819	282	392	15.5
국가보훈처	1853	52	16	1830	22	14	1884	22	40	5567	96	70	1.7
국무조정실 (국무총리실)	94	14	8	102	7	9	120	14	13	316	35	30	11.1
국방부	755	161	91	850	137	98	911	149	150	2516	447	339	17.8
국세청	4041	2002	38	3889	1800	23	3899	1656	31	11829	5458	92	46.1
국토교통부	2126	151	140	2148	199	177	1788	138	201	6062	488	518	8.1
금융위원회	81	10	50	150	22	26	124	13	20	355	45	96	12.7
기상청	53	0	2	79	1	0	85	2	1	217	3	3	1.4
기획재정부	274	24	26	368	59	29	358	59	53	1000	142	108	14.2

농림축산식품부	332	39	21	269	17	25	345	33	44	946	89	90	9.4
농촌진흥청	76	8	8	102	5	4	122	2	3	300	15	15	5.0
대검찰청	1644	405	36	2463	528	47	2142	452	81	6249	1385	164	22.2
대통령(비서)실	71	22	-	86	23	-	142	35	-	299	80	-	26.8
문화재청	261	13	15	248	10	2	279	9	5	788	32	22	4.1
문화체육관광부	425	13	43	583	25	26	639	29	39	1647	67	108	4.1
미래창조과학부	-	-	0	427	46	22	478	27	20	905	73	42	8.1
방송통신위원회	184	14	17	128	2	18	100	5	10	412	21	45	5.1
방위사업청	96	31	0	111	11	4	95	22	6	302	64	10	21.2
법무부	12470	1065	59	14088	795	108	14875	859	76	41433	2719	243	6.6
법제처	109	8	8	160	1	7	154	0	18	423	9	33	2.1
병무청	154	14	1	326	10	1	218	8	4	698	32	6	4.6
보건복지부	559	50	100	768	39	111	792	49	95	2119	138	306	6.5
신림청	449	32	26	777	39	28	708	37	35	1934	108	89	5.6
산업통산자원부	438	31	28	373	36	73	385	37	54	1196	104	155	8.7
식품의약품안전처	809	39	16	1192	64	22	1393	22	12	3394	125	50	3.7
여성가족부	186	7	23	218	12	23	193	10	22	597	29	68	4.9
외교(통상)부	370	42	23	273	45	22	205	41	16	848	128	61	15.1
원자력안전위원회	45	1	9	96	5	13	112	7	7	253	13	29	5.1
조달청	185	41	24	201	43	21	155	21	19	541	105	64	19.4
중소기업청	95	8	7	181	8	8	141	10	8	417	26	23	6.2
통계청	157	16	28	163	24	12	165	8	15	485	48	55	9.9
통일부	110	14	15	130	8	13	153	8	3	393	30	31	7.6
특허청	110	3	6	136	3	2	126	6	0	372	12	8	3.2
해안수산부	-	-	-	345	22	12	456	54	33	801	76	45	9.5
행정자치부	1240	110	82	1234	96	79	1422	93	96	3896	299	257	7.7
환경부	604	70	33	783	91	56	1043	125	76	2430	286	165	11.8
합계	62800	8824	1286	72129	8233	1473	78845	9149	1662	213774	26206	4421	12.3

법제처의 경우 비공개 9건, 부존재 33건으로 부존재가 비공개보다 3.66배 많았고, 개인정보보호위원회, 여성가족부, 원자력안전위원회, 보건복지부, 방송통신위원회, 금융위원회 등 6개 기관은 각각 부존재 건수가 비공개 건수보다 2배 이상인 것으로 집계되었다. 특히 개인정보보호위원회는 3년간 단 한 건의 비공개도 없었지만, 부존재 건수는 25건으로 나타났다. 그 외 문화체육관광부, 산업통산자원부, 교육부, 통계청, 국토교통부, 통일부, 농림축산식품부 등 7개 기관 역시 부존재 건수가 비공개 건수보다 많았다. 부존재 건수와 비공개 건수가 동일한 기관은 기상청과 농촌진흥청으로 비공개 및 부존재 건수가 각각 3건 15건으로 나타났다. 반면, 부존재 건수가 비공개 건수의 10분의 1에 미치지 못

하는 기관은 법무부, 관세청, 경찰청, 국세청 등 4개 기관이다. 조사 대상 기관들 중 비공개 건수가 압도적으로 많은 법무부, 경찰청, 국세청 등 3개 기관이 여기에 포함되어 있다. 네 번째로 많은 비공개 건수를 나타낸 대검찰청도 11.8%로 낮은 부존재 대 비공개 건수 비율을 나타냈다. 타 기관에 비해 많은 비공개 건수를 기록했던 기관들이 부존재 대 비공개 건수 비율에서 하위권을 차지하는 경향을 보였다. <표 6>은 조사대상 41개 중앙행정기관의 2012년부터 2014년까지의 정보부존재 건수와 비공개 건수를 비교한 것이다.

<표 6> 중앙행정기관의 비공개 건수와 부존재 건수 비교(2012~2014)

순위	기관명	비공개	부존재	부존재/ 비공개(%)	순위	기관명	비공개	부존재	부존재/ 비공개(%)
1	법제처	9	33	366.0	22	기획재정부	142	108	76.0
2	개인정보보호위원회	0	25	250.0	23	국방부	447	339	75.8
3	여성가족부	29	68	234.5	24	국가보훈처	96	70	72.9
4	원자력안전위원회	13	29	223.0	25	문화재청	32	22	68.8
5	보건복지부	138	306	221.7	26	특허청	12	8	66.7
6	방송통신위원회	21	45	214.3	27	공정거래위원회	92	60	65.2
7	금융위원회	45	96	213.3	28	조달청	105	64	61.0
8	문화체육관광부	67	108	161.2	29	해양수산부	76	45	59.2
9	산업통상자원부	104	155	149.0	30	환경부	286	165	57.7
10	교육(과학기술)부	282	392	139.0	31	미래창조과학부	73	42	57.5
11	통계청	48	55	114.6	32	외교(통상)부	128	61	47.7
12	국토교통부	488	518	106.1	33	식품의약품안전처	125	50	40.0
13	통일부	30	31	103.3	34	병무청	32	6	18.8
14	농림축산식품부	89	90	101.1	35	고용노동부	769	121	15.7
15	기상청	3	3	100.0	36	방위사업청	64	10	15.6
16	농촌진흥청	15	15	100.0	37	대검찰청	1385	164	11.8
17	중소기업청	26	23	88.5	38	법무부	2719	243	8.9
18	감사원	129	111	86.0	39	관세청	147	11	7.5
19	행정자치부	299	257	86.0	40	경찰청	11960	261	2.2
20	국무조정실 (국무총리실)	35	30	85.7	41	국세청	5458	92	1.7
21	산림청	108	89	82.4					

개별 기관의 정보부존재 건수의 많고 적음은 해당 기관의 기본적인 정보공개 청구 총량에 일정 부분 비례하는 경향을 보일 것으로 예상하였지만 일치하지는 않았다. 2012년부터 2014년까지 3년간의 정보공개연차보고서를 통해 파악한 정보공개 청구 건수의 기관별 순위와 본 연구가 집계한 정보부존재 건수의 기관별 순위는 크게 달랐다. <표 7>은 조사대상 41개 중앙행정기관의 정보공개청구 건수와 정보부존재 건수를 순위별로 비교한 것이다.

<표 7> 중앙행정기관의 정보공개청구 건수와 부존재 건수 비교(2012~2014)

순위	기관명	청구	기관명	부존재	순위	기관명	청구	기관명	부존재
1	경찰청	99736	국도교통부	518	22	해양수산부	801	외교(통상)부	61
2	법무부	41433	교육부	392	23	문화재청	788	공정거래위원회	60
3	국세청	11829	국방부	339	24	감사원	723	통계청	55
4	고용노동부	7988	보건복지부	306	25	병무청	698	식품의약품안전처	50
5	대검찰청	6249	경찰청	261	26	여성가족부	597	해양수산부	45
6	국도교통부	6062	행정자치부	257	27	공정거래위원회	555	방송통신위원회	45
7	국가보훈처	5567	법무부	243	28	조달청	541	미래창조과학부	42
8	행정자치부	3896	환경부	165	29	통계청	485	법제처	33
9	식품의약품안전처	3394	대검찰청	164	30	법제처	423	통일부	31
10	국방부	2516	산업통상자원부	155	31	중소기업청	417	국무조정실	30
11	환경부	2430	고용노동부	121	32	방송통신위원회	412	원자력안전위원회	29
12	보건복지부	2119	감사원	111	33	통일부	393	개인정보보호위원회	25
13	산림청	1934	문화체육관광부	108	34	특허청	372	중소기업청	23
14	교육부	1819	기획재정부	108	35	금융위원회	355	문화재청	22
15	문화체육관광부	1647	금융위원회	96	36	국무조정실	316	농촌진흥청	15
16	산업통상자원부	1196	국세청	92	37	방위사업청	302	관세청	11
17	기획재정부	1000	농림축산식품부	90	38	농촌진흥청	300	방위사업청	10
18	관세청	966	산림청	89	39	원자력안전위원회	253	특허청	8
19	농림축산식품부	946	국가보훈처	70	40	기상청	217	병무청	6
20	미래창조과학부	905	여성가족부	68	41	개인정보보호위원회	47	기상청	3
21	외교(통상)부	848	조달청	64					

정보공개청구 건수 상위 5개 기관과 정보부존재 건수 상위 5개 기관 모두에 속한 기관은 경찰청뿐이었다. 정보부존재 건수로 각각 2위와 4위를 차지한 교육부와 보건복지부는 정보공개청구 건수 상위 9개 기관

에 속하지 못했다. 그러나 권력기관으로 분류¹⁸⁾되는 교육부, 국방부, 보건복지부, 경찰청, 행정자치부가 정보부존재 건수 2위부터 6위에 포진하므로 정보부존재 건수는 정보공개청구 건수보다 권력기관 여부에 더 관계가 있음을 알 수 있었다.

2) 부존재 사유의 유형 분석

다음에서는 정보부존재 통지 4421건을 사유별로 분석하였다. 2012년 행정안전부는 「정보부존재 처리 기준 및 절차」를 통해 정보부존재 판단기준을 1) 해당 공공기관이 생산, 접수하지 않은 정보, 2) 취합, 가공해야 하는 정보, 3) 보존연한 경과로 폐기된 정보, 4) 특정되지 아니하고 포괄적으로 청구된 정보 등의 4가지로 분류하였다. 본 연구는 이상의 4가지 처리 기준에 정보공개처리대장 상에 5) 정보부존재사유가 명시되지 않은 사례를 별도로 구분하여 총 5가지 유형으로 정보부존재 현황을 분석하였다(〈표 8〉 참조).

다만, 대통령비서실, 행정자치부, 국세청 등 3개 기관은 연도별 정보부존재 유형 분석을 실시할 수 없었다. 앞서 언급하였듯이, 대통령비서실은 정보부존재 현황을 묻는 본 연구의 정보공개청구를 전부 비공개한 유일한 기관이다. 정보공개제도의 주관 기관인 행정자치부는 정보공개처리대장 중 정보부존재 사항을 공개하면서 개인 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있음을 들어 통지내용을 비공개하였고, 정보부존재 사유 또는 유형에 대한 정보는 별도로 관리하지 않는다는 사유를 들어 부존재 통지하였다. 이에 행정자치부는 연도별 정보부존재

18) 오재록, 『관료제 권력지수 개발에 관한 연구』, 연세대학교 대학원 박사논문, 2006. 이 연구에서 오재록은 권력기관에 해당하는 중앙행정기관으로 기획재정부, 검찰청, 국방부, 교육인적자원부, 행정안전부, 경찰청, 보건복지부, 감사원, 지식경제부, 외교통상부를 들었다.

건수만이 파악되었기에 유형분석에서는 제외되었다. 한편 국세청은 정보부존재 사유를 3년간의 수치로만 공개하여 부존재 유형을 파악할 수 없었다. <그림 1>은 <표 8>을 바탕으로 정보부존재 유형별 현황이 파악된 39개 기관의 전체 통계를 도식화한 것이다.

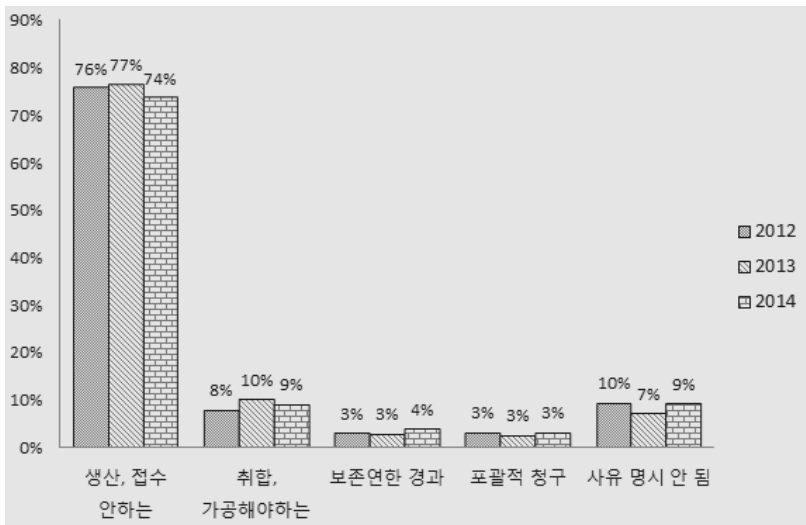
〈표 8〉 중앙행정기관 정보부존재 유형분류(2012~2014)

연도 및 유형 기관명	2012					2013					2014				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
감사원	30	0	0	0	2	43	0	0	0	1	28	1	1	3	2
개인정보보호위원회	8	0	0	0	0	8	0	0	0	0	9	0	0	0	0
경찰청	39	25	4	4	6	33	38	3	3	4	52	25	7	0	18
고용노동부	29	4	0	0	3	32	3	0	0	3	38	5	0	0	4
공정거래위원회	12	2	0	0	1	11	2	0	4	1	20	2	1	0	4
관세청	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	4	3	0	0	0
교육부	92	3	2	5	15	111	5	7	6	17	88	12	3	12	14
국가보훈처	15	1	0	0	0	12	2	0	0	0	31	9	0	0	0
국무조정실	6	0	0	0	2	8	0	0	0	1	7	0	1	0	5
국방부	68	5	16	2	0	64	10	23	1	0	116	6	25	3	0
국세청	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국도교통부	87	11	7	5	30	124	19	1	10	23	139	23	4	3	32
금융위원회	43	2	1	4	0	25	0	0	1	0	15	2	0	0	3
기상청	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
기획재정부	16	1	1	0	8	25	1	1	0	2	42	1	3	1	6
농림축산식품부	19	1	0	1	0	20	3	2	0	0	37	5	2	0	0
농업진흥청	7	1	0	0	0	4	0	0	0	0	3	0	0	0	0
대검찰청	23	12	1	0	0	27	14	0	0	6	61	12	0	3	5
대통령비서실	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
문화재청	12	0	0	2	1	1	0	0	1	0	4	0	0	0	1
문화체육관광부	33	0	1	0	9	24	0	0	0	2	32	0	2	2	3
미래창조과학부	0	0	0	0	0	19	1	0	0	2	19	0	1	0	0
방송통신위원회	17	0	0	0	0	18	0	0	0	0	10	0	0	0	0
방위사업청	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	6	0	0	0	0
법무부	49	4	0	3	3	91	9	2	1	5	45	8	1	15	7
법제처	8	0	0	0	0	7	0	0	0	0	17	0	1	0	0
병무청	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0
보건복지부	76	7	1	3	13	86	12	1	2	10	65	7	3	1	19
산림청	25	0	0	0	1	25	0	0	1	2	25	1	1	0	8
산업통상자원부	15	1	0	0	12	56	2	0	2	13	41	2	0	1	10
식품의약품안전처	11	0	1	0	4	17	1	0	2	2	10	0	1	0	1
여성가족부	20	1	1	1	0	18	2	0	0	3	17	3	0	0	2
외교부	19	2	1	1	0	19	2	0	1	0	11	2	1	2	0

원자력안전위원회	8	0	0	0	1	13	0	0	0	0	7	0	0	0	0
조달청	19	2	0	3	0	12	7	1	1	0	14	3	1	1	0
중소기업청	5	0	1	1	0	8	0	0	0	0	6	0	2	0	0
통계청	27	1	0	0	0	11	0	0	0	1	14	0	1	0	0
통일부	13	1	0	1	0	13	0	0	0	0	3	0	0	0	0
특허청	4	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
해양수산부	0	0	0	0	0	10	0	1	0	1	29	1	0	2	1
행정자치부	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
환경부	25	5	0	3	0	47	8	0	1	0	63	10	0	3	0
합계	884	94	38	39	111	1050	142	42	37	100	1131	143	62	52	145

※ A=공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우 / B=정보를 취합, 가공해야 하는 경우 / C=보존연한 경과로 폐기된 경우/ D=정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우/ E=정보부존재 사유가 명확히 명시되지 않은 경우

〈그림 1〉 중앙행정기관 정보부존재 유형별 현황(2012~2014)



정보부존재 사유 중 가장 큰 비중을 차지한 것은 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우’였다. 2012년 884건으로 정보부존재 사유 중 76%를 차지하였고, 연이어 2013년 1050건(77%), 2014년 1131건(74%)으로 압도적 비율을 차지하였다.

다음으로는 ‘정보를 취합, 가공해야 하는 경우’가 2012년, 2013년, 2014년, 각각 94건(8%), 142건(10%), 143건(9%)으로 나타났다. 이는 2012년, 2013년, 2014년 각각 122건(10%), 116건(7%), 149건(9%)으로 나타난 정보 공개처리 대장에 정보부존재 사유가 명시되지 않은 경우와 가장 유사한 출현 빈도를 보였다.

한편, 「공공기록물관리법」 등에 의거한 보존연한 경과로 폐기된 경우가 2012년 38건(3%), 2013년 43건(3%), 2014년 62건(4%)이었고, 청구인이 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구하여 부존재 처리된 사례가 2012년 41건(3%), 2013년 37건(3%), 2014년 52건(3%)으로, 두 경우 모두 해마다 정보부존재 사유의 약 3%씩을 차지하는 것으로 집계되었다.

3) 정보부존재 관련 운영상의 문제점

이상에서 2012년부터 2014년까지의 중앙행정기관의 정보부존재 현황을 기관별, 사유 유형별 통계로 분석해보았다. 이를 통해 정보부존재의 민원 처리 전환이 개별 기관의 정보공개율과 비공개율에 큰 영향을 주었다는 점과, 정보부존재 사유 중 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우’가 압도적 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구는 이러한 부존재 사유의 유형별 특징 이외에 정보부존재 통지 내용을 분석하여 부존재 처리를 중심으로 한 운영상에 문제점을 도출하였다. 첫째, 정보부존재 사유의 구체성에 관한 문제다. 『정보공개법 시행령』 제6조는 해당 정보를 보유·관리하지 아니한다는 사실 등 정보부존재에 해당하여 청구인의 요청에 따를 수 없을 경우, 그 “사유를 구체적으로 적어 청구인에게 통지하여야 한다”는 의무 규정을 두고 있다. 정보부존재 통지에서 구체적이고 명확한 사유를 청구인에게 전달하는 것은 최소한의 행정서비스라 할 수 있다. 하지만 현실은 이러한 규정을 쫓아가지 못한다. 다음 <표 9>는 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우’에 대

해 정보공개처리대장에 제시된 사유 설명의 실제 예다.

〈표 9〉 공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우의 정보부존재 통지 사례

기관명	내용
G	귀하께서 청구하신 자료는 우리부에서 보유, 관리하고 있지 않은 정보임을 알려드립니다.
G	정보공개청구하신 정보는 ○○○○부에서 보유하고 있는 정보가 아님을 알려드립니다.
G	귀하께서 청구한 내용은 생산되지 않아 정보부존재 결정, 통지하오니, 양지하여 주시기 바랍니다.
G	○○발생지역 데이터는 우리부가 관리하고 있는 정보가 아님
K	○○○○○법 제○조제○항과 관련하여 선생님께서 정보공개청구하신 신고 서류는 우리부에서 보유하고 있지 않음을 알려드립니다.
K	현재 귀하께서 요청하신 정보는 현재 보유하고 있지 않은 정보이므로, 자료부존재로 공개할 수 없음을 양해하여 주시기 바랍니다.
L	선생님께서 정보공개 요청한 사항에 대하여 검토한 결과, 해당 자료에 대한 생산, 접수한 문서가 없어 정보부존재를 결정하오니 양해하여 주시기 바랍니다.
P	안녕하십니까. [...] 문의하신 ○○○○ 소지로 인한 단속 건수는 ○○○ ○○○과에서 관리하고 있지 않습니다.

〈표 9〉에 나열된 “귀하께서 청구하신 자료는 우리부에서 보유, 관리하고 있지 않은 정보임을 알려드립니다” 또는 “정보공개청구하신 정보는 ○○○○부에서 보유하고 있는 정보가 아님을 알려드립니다” 등과 같은 설명으로는 해당 공공기관이 청구된 정보를 왜 생산, 접수 또는 보유, 관리하고 있지 않은지 여부를 알 길이 없다. G기관의 “우리부가 관리하고 있는 정보가 아님” 이나 P기관의 “○○○○과에서 관리하고 있지 않습니다.”라는 설명은 청구된 정보의 관리 주체가 당 기관 또는 부서가 아니라는 것만을 설명하고 있을 뿐이다. 해당 기관 또는 부서가 관리하지 않는다는 것이 정보 자체가 생산되지 않았다는 것인지, 타 기관에서 생산, 관리하고 있다는 것인지 불명확하다. 이유도 책임소재도 모호하다. 이는 없으니까 없다 식의 설명과 다르지 않다. 사실상 일방적 통보인 것이다. L기관과 같이 “검토한 결과”라는 말과 함께 “양해”를

부탁하는 문구로 에둘러 표현하는 경우 역시, 부존재의 근본적 원인에 대한 구체적 설명을 생략하고 있는 점은 마찬가지다.

더 심한 경우는 이와 같은 짧은 설명조차 생략된 경우다. 생산, 접수, 보유, 관리 등의 용어조차 생략한 채, 부존재니 부존재라는 표현을 그대로 사용하는 경우도 어렵지 않게 찾을 수 있다. 본 연구가 정보부존재 사유가 명시되지 않은 사례로 별도 구분한 유형이 이에 해당된다. <표 10>에 열거된 사례처럼, 어떠한 사유에 대한 설명도 없는 “요청하신 자료는 정보부존재”, “요청하신 문서가 존재하지 않음”, “존재하지 않는 정보”라는 통지는 앞서 언급한 『정보공개법 시행령』 규정의 취지를 정면으로 거스르는 행위에 해당된다. 이러한 통지 내용으로 청구인이 납득하기를 기대하는 것은 난망한 일이다.

<표 10> 사유 없는 정보부존재 통지 사례

기관명	내용
E	요청하신 자료는 정보부존재로 공개할 수 없음을 알려드립니다.
G	고객님이 요청하신 문서가 존재하지 않음을 알려드리니 양해하여 주시기 바랍니다.
G	귀하께서 요청하신 [...] 일체의 사업비 내역서 등에 대하여 검토한 결과 관련된 문서는 부존재함을 통보합니다.
H	귀하께서 청구하신 내용은 우리부에 존재하지 않는 자료로 정보부존재결정하오니 양해하여 주시기 바랍니다.
H	청구정보내용은 우리부에 존재하지 않는 정보입니다.
K	청구인께서 요청하신 정보가 부존재하여 요구하신 자료를 제출하지 못하는 점 양해하여 주시기 바랍니다.
P	녹취파일은 부존재

둘째, 취합, 가공 범주의 문제다. 2012년 당시 행정안전부 행정제도과가 펴낸 「정보부존재 처리 기준 및 절차」가 정보공개청구 시 취합, 가공의 범주를 판단하는 유력한 근거로 제시되고 있다. 하지만, 취합, 가공의 범주는 경계가 모호하고, 다툼의 소지가 많다. <표 10>과 같은 결정

통지를 받은 청구인의 수용성 담보는 쉽지 않은 일이다. “자료 추출이 불가함”에 대한 기관 업무상황과 정보기술의 이해가 다를 경우 청구인과 해당 기관은 수평선을 걸을 수밖에 없다. 다시 말해, 근본적 신뢰가 없는 상황에서 청구인의 수용성이 높아지길 기대할 수는 없다. K기관의 통지 내용처럼 “정보를 가공하여 제공하는 것은 정보공개제도의 취지에 부합”하지 않는 것일 수도 있다. 하지만 정보공개제도가 시민을 위한 정보서비스의 일환이라는 점에서 정보를 제공하는 측의 입장보다는 정보를 요구하는 측의 입장이 더욱 적극적으로 고려되어야 할 것이다.

〈표 11〉 취합, 가공해야 하는 경우의 정보부존재 통지 실례

기관명	내용
G	귀하가 요청한 ○○ ○○○ ○○현황의 경우 우리부가 용도별 자료 구분[...]을 시행하지 않아 자료 추출이 불가함을 알려드리오니, 정보공개 청구 내용을 보완하여 재신청하시기 바랍니다.
H	청구인이 청구한 내용에 대해 각 과에서 취합한 결과 우리 부에서 관리하고 있지 않은 사항(정보를 취합, 가공해야 하는 경우)에 해당하므로 정보의 부존재로 결정하오니 양해바랍니다.
K	정보공개법 제2조 및 제3조에 따라 공공기관은 보유관리하고 있는 정보에 대하여 정보공개청구가 들어온 경우 이에 응하여야 하나, 이는 정보를 있는 그대로 열람하게 하거나 사본 등의 형태로 교부하는 것을 의미하는 것으로서 정보를 가공하여 제공하는 것은 정보공개제도의 취지에 부합하지 않습니다.

셋째, 이송 처리의 문제다. 정보공개법 제11조 제4항은 “다른 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개 청구를 받았을” 경우, 이를 소관 기관으로 지체 없이 이송한 후, “소관 기관 및 이송 사유 등을 분명히 밝혀 청구인에게 문서로 통지”하도록 규정하고 있다. 이를 준수하여 통지한 사례는 〈표 11〉의 E기관과 G기관의 통지 내용에서 볼 수 있다. 공히 청구된 정보의 관리 주체를 밝히고 해당 기관으로 이를 이송 처리하였거나 할 예정임을 명시해야 하지만 모든 기관들이 이를 지키는 것은 아니었다.

앞서 올바르게 이송 안내를 했던 G기관 내 타 부서는 청구된 정보의

관리 기관만을 안내하고 이를 이송하지 않은 채, 청구인에게 해당 기관으로 재청구할 것을 말한다. 법제처 법령해석 사례(안건번호 10-0251)는 이송 대상 기관이 다수인 경우, 이송처리 않고 기관 안내 후 정보부존재 처리할 수 있다고 판단하고 있다. 하지만 <표 11>에 열거된 사례는 이송 대상 기관이 다수인 경우도 아니다. 2012년 K기관의 사례는 소속 하위 기관의 직원 임용 현황에 대한 정보공개청구에 대해 관련 업무가 하위 기관으로 이관되었다고 안내하고 있지만, 이를 이송 처리하지 않았다. 이송 기관이 다수였다면 이송이 불가한 사유를 설명했어야 했지만 이를 지키지 않았다. 오히려 엉뚱한 법령을 근거로 제시하고 있다. 근거로 들었던 『정보공개법 시행령』 제11조의2의 제2호와 제3호는 각각 정보공개책임관 수행 업무로 “소속 기관에 대한 정보공개 사무의 지도·지원”와 “정보공개 담당 공무원의 정보공개 사무처리능력 발전을 위한 교육·훈련”을 규정하고 있을 뿐, 정보부존재나 정보공개청구 이송에 관한 사항을 다루지 않고 있다.

<표 12> 타 공공기관이 보유, 관리하는 정보의 공개청구를 받았을 경우의 통지 사례

기관명	내용
E	귀하께서 우리부에 요청한 정보공개청구[...] 내용에 대하여는 [...] 업무를 시행한 ○○○○○공사로 하여금 처리토록 이송하였음을 알려드리니 널리 이해하여 주시기 바랍니다. 붙임 : 관련 공문 사본 1부(우편송부). 끝.
G	청구정보는 ○○○○○○○위원회에서 보유, 관리하고 있는 정보이므로 ○○○○○위원회에서 처리할 예정입니다.
G	선생님께서 정보공개청구한 [...] 검사 내역 일체에 대해서는 검사기관인 ○○○○공단에 이송하였음을 양해하여 주시기 바랍니다.
G	귀하께서 청구하신 [정보]는 ○○시 ○구청에서 보유, 관리하는 자료이므로 해당 구청에 청구하여야 함을 알려드립니다.
H	○○○○공단 주관자료이므로 ○○○○공단으로 문의하여 주시기 바랍니다.
I	요청하신 정보는 ○○시 소관 업무입니다. ○○시로 요청하시기 바랍니다.
K	관련 업무가 각 ○○○○○으로 이관되었습니다. [...] 이와 같은 이유로 인해 요청하신 사항에 대해서는 정보공개법시행령 제11조의2의 2호 및 3호에 근거하여 정보부존재 결정을 알려드립니다.

넷째, 기록관리의 문제다. 기록관리와 정보공개는 동전의 양면과 같다. 올바른 기록관리는 정확한 정보공개서비스를 위한 요건이다. 정보부존재에 관련된 문제에 있어서도 마찬가지다. 기록관리의 부실은 청구된 정보의 소재 파악을 어렵게 만들고, 나아가 정보의 멸실로 이어지기 때문이다. 청구된 정보가 보존연한 경과로 인해 폐기된 정보에 해당하는 경우, 이를 청구인에게 합리적으로 설명하기 것이 요구된다. <표 12>에 나타난 E기관의 사례는 청구된 정보의 생성일(신청일)로부터 보존연한을 명시함으로써 청구인에 대한 설명책임성을 다하고 있다. 하지만 G, H, I기관 등의 사례에서는 해당 기관이 청구된 정보를 “폐기된 것으로 추정”하거나, “폐기된 것으로 판단”하는 수준에 머물고 있다. 심지어는 “해당 기록물의 폐기 여부, 폐기된 경우 폐기시점 및 폐기 담당자 등에 대해 남아있는 정보가 없어 추적 또한 불가능”함을 통지하는 지경에 이르고 있다. 이렇듯 “폐기 여부를 확인”할 수 없는 상황은 기록관리 업무의 개선 없이 지속적으로 반복될 우려가 높다.

<표 13> 보존연한 경과로 인해 폐기된 정보에 해당하는 경우의 통지 사례

기관명	내용
E	청구인께서 공개 청구하신 [...] 서류는 신청일('75.5.26)로부터 보존기한(30년)이 초과하여 우리부에서 보유·관리하고 있지 않음을 알려드립니다.
G	[...] 관련 기록물은 보존기간(3년)이 경과하여 폐기된 것으로 추정되나, 기록물 건이 아닌 기록물 철 단위로 표기되는 기록물 폐기심의서와 기록물평가심의서의 특성상 해당기록물의 폐기여부를 정확히 파악하기 어려워, 부득이 정보부존재 결정통지 하오니 양해하여 주시기 바랍니다.
H	귀하께서 우리 부에 요구한 자료를 확인 및 파악을 해본 결과, 현재 요구하는 자료는 우리 부에서 보관하고 있지 않음을 알려드립니다. 해당 문서는 보존기간이 경과하여 폐기된 것으로 판단됩니다. 청구하신 자료가 부존재하는 것에 대해 대단히 죄송하다는 말씀을 드립니다. 감사합니다.

I	1992년 당시 우리 부에서 등록한 [문서]는 현재 보유하고 있지 않으며, 기록물 폐기심의서를 확인한 결과 이에 대한 폐기여부를 확인할 수 없습니다. 해당기관에서 직접 관인대장을 등록·관리하도록 사무관리규정이 개정(2004년)되면서 소속기관에서 직접 관인대장을 등록·관리하도록 안내한 바는 있으나, 이전 관인대장을 별도로 인계·인수하지 않아 인계·인수서도 보유하고 있지 않아 부득이 정보부존재 통지하오니 양해하여 주시기 바랍니다.
K	현재 ○○부 기록관에서는 해당 기록물을 보유하고 있지 않으며, 해당 기록물의 폐기 여부, 폐기된 경우 폐기시점 및 폐기 담당자 등에 대해 남아있는 정보가 없어 추적 또한 불가능하므로 부득이하게 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제6조 제4항에 따라 정보부존재 처리하오니 양지하시기 바랍니다.

6. 정보부존재 관련 개선 방안

이상에서 정보부존재 현황, 유형 및 운영 측면을 살펴보고 이를 통해 문제점을 확인하였다. 이러한 문제들에 대한 해결책을 모색하고자 심층 면담을 실시하였다. 면담 대상자는 정보공개 업무처리의 당사자인 광역지방자치단체 공무원 2인, 일상적으로 정보공개청구제도를 활용하고 있는 시민단체 활동가 2인, 다수의 정보공개제도 관련 연구를 수행한 대학 교원 1인 등 정보공개 관련 전문가 5인으로 구성하여, 청구인과 피청구인 양측의 입장을 균형 있게 반영하고자 하였다. 면담은 2015년 6월 29일부터 5주간에 걸쳐 실시되었고, 1인당 면담 시간은 평균 약 1시간 30분 정도가 소요되었다.¹⁹⁾ 앞선 논의의 결과와 면담을 통해 모인 의견을 바탕으로 본 연구는 정보부존재로부터 기인하는 제반 문제들에 대해 다음의 4가지 지점의 개선 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 정보부존재에 대한 관점의 변화이다. 정보부존재를 포함한 정보공개 문제는 기록관리 문제의 연장선상에서 이해되어야 한다. 앞서 언급된 기록관리의 부실이 정보부존재로 이어지는 실제적 사례만을 이

19) 정보부존재의 제문제와 해법의 필요성에 대해 공감하고, 전문적 경험과 의견을 나누어주신 면담자들에게 지면을 빌려 큰 감사를 드린다.

이야기하는 것은 아니다. 면담자 A는 정보공개가 넓은 범주에서 기록정보서비스의 하나로 인식되어야 함을 강조하였다. 하지만 “현재 공공기관의 정보공개는 민원으로 인식되고 있다. 기록정보서비스의 개념이 없다.” 이는 “공공기록행정의 역사와 관련되어 있다. 문서 행정전통에서 벗어나지 못하고” 있는 것이다(면담자 A). 동일한 맥락에서 면담자 D는 정보부존재를 정보접근권의 문제로 인식하고 있었다. 이 관점에서 정보공개를 바라보았을 때, 정보부존재의 처리에 있어서 청구인의 입장이 강화될 수 있다. 앞서 논하였듯이, 대법원 판례에 의거 정보부존재의 개연성에 대한 설명책임성이 청구인 스스로에게 있는 것으로 유권 해석되고 있다. 악의적 정보공개청구를 방지하고 행정 효율을 확보한다는 측면이 고려된 것이다. 하지만 정보접근권 확대의 관점에서는 다수의 청구인에게 크게 불합리한 상황이다(면담자 C). 따라서, 정보부존재의 문제는 시민의 정보접근권, 나아가 알권리 보장의 관점에서 이해되어야 한다. 이러한 인식이 전제될 때, 정보부존재 문제에 대한 전향적 해법이 논의되고 실현될 수 있다.

둘째, 앞서 논한 관점을 바탕으로 정보공개 서비스 전반이 개선되어야 한다. 특히, 개별 기관에서 정확한 정보목록서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 면담자 A는 현행 법제도 안에서 정보부존재 현상을 개선하기 위하여 정보목록의 작성, 비치, 서비스 등이 시급히 개선되어야 한다고 주장했다. 또한 서비스 개선을 위한 메타데이터 개발과 검색도구의 보완도 제기되었다. 면담자 E는 “보유, 관리하고 있는 정보라 해도 조직되지 않은 정보, 검색도구가 없는 정보는 사실상 정보가 아니다, 2004년 전면적 전자문서 도입으로 인해, 행정정보시스템에서 추출 가능한 것만이 정보로 간주되고 있다”는 점을 지적하였다. 다시 말해, 검색되지 않는 정보는 혹은 검색이 용이하지 않는 경우는 존재하더라도 공개할 수 없다는 것을 의미한다. 특히 현 시스템에서 건 제목 이외에 유효한 메타데이터가 없다. 제목 이외의 메타데이터의 개발과 검색 시스

템 보완이 시급한 이유다.

셋째, 정보부존재 처리 절차가 개선되어야 한다. 정보부존재를 포함한 정보공개절차가 제대로 운영되어야 한다. 법령이 정한 대로 개연성이 담보된 가능한 자세한 부존재 사유가 청구인에게 충분히 설명되어야 하며, 이송과 통지 등 처리 절차가 법에 정한 대로 진행되어야 한다. 본 연구는 이송과 통지가 법에 정한 대로 이루어지지 않은 실례를 정보공개처리대장의 내용을 통해 확인하였다. 제도 운영이 개선되지 않는다면 제도 자체의 개선은 무용지물이다. 한편, 정보부존재 처리 절차상 가장 문제가 되는 점은 정보부존재 판정에 대해 일반시민이 비교적 쉽게 접근할 수 있는 불복절차인 이의신청 절차가 없는 것이다. 정보부존재를 통지받은 청구인이 불복절차로 선택할 수 있는 것은 행정심판과 행정소송이다. 하지만, 정보공개청구도 버거워하는 일반 시민에게 행정심판은 낯설기만 하다. 행정소송은 엄두조차 내기 어렵다. 이에 대한 대안으로 면답자 B는 정보공개심의회에서 정보부존재를 확인할 수 있는 기능을 부여하여 이의신청을 갈음하여야 한다고 주장하였다. 면답자 C 역시 동일한 의견을 제시하였다. “정보부존재에 대한 이의신청 절차를 뚝으로써 해당 기관에서, 구체적으로는 해당 기관의 정보공개심의회에서 한 번 더 부존재 여부를 심사하고 확인할 수 있을 것이다.”(면답자 C)

넷째, 정보부존재의 처리와 통지에 대한 구체적 지침이 마련되어야 한다. 본 연구는 정보공개처리대장을 통해, 기관에 따라 심지어는 기관 내의 부서에 따라 정보부존재의 판단과 처리 방식이 상이함을 확인하였다. 청구인과 기관 사이의 불신은 정보공개제도의 근간을 흔들 수 있는 위험 요인이다. 하지만, 2012년 발간된 당시 행정안전부의 지침은 구체적이지 않으며 자의적 해석이 가능한 상황이다. 특히, 취합, 가공의 경계가 어디인지를 판단하는 문제에 있어서는 기관과 개인에 따라 큰 인식의 차이를 보이고 있다. “관련 판례가 정리되고 축적되지 않은 상

황에서 기관마다 다른 게 아니라 담당자마다 기준이” 다른 게 현실이다 (면담자 B). 정보공개를 담당하는 행정공무원의 잦은 변동은 이러한 문제를 증폭시키고 있다. 따라서 청구인과 공공기관 모두를 위해 확실하고 명확한 정보부존재 처리 기준이 시급히 필요하다. 예를 들어, 기록물 폐기를 정보부존재 사유로 제시할 경우, 반드시 폐기 사유와 일시를 명시하도록 하고, 특정한 사유의 구체적 제시 없이는 정보부존재로 처리할 수 없게 하는 등의 구체적 지침 마련을 논의해야 한다. 동일한 청구에 대해 일관된 처리가 가능하게 만드는 지침의 마련은 정보부존재처리 결과에 대한 청구인의 수용성을 높이는 첫걸음이 될 것이다.

7. 맺음말

「정보공개연차보고서」 발간 이래, 비공개 사유의 가장 큰 비중을 차지하였던 것은 정보부존재였다. 그러나 부존재라는 어휘 자체에서도 알 수 있듯이, 청구한 정보가 없다는 이유로 비공개 처리된 부분에 대한 접근은 매우 제한적이고, 이에 따른 기록학적 연구 성과 역시 미비하다. 더욱이 2011년 『정보공개법 시행령』 개정에 따라, 정보부존재가 비공개 사유에서 제외되어 일반민원으로 처리되고, 「정보공개연차보고서」 통계 자료에서조차 사라지게 됨에 따라, 접근과 분석의 어려움은 가중되었다. 정보부존재로 인한 현실적 문제가 상존함에도 불구하고, 그 해법에 대한 실천적 논의는 부재한 상황이다.

이에 본 연구는 정보부존재 현상에 대하여 탐색적 연구로 그 논의의 물꼬를 열고자 하였다. 2012년부터 2014년까지의 중앙행정기관 정보공개처리대장에 나타난 정보부존재 통지를 바탕으로 정보부존재의 유형과 내용들을 분석하였고, 통계적 변화와 운영상의 문제점을 파악하였다.

주목할 만한 통계적 변화는 정보비공개 사유에서 정보부존재가 제외되면서, 제도적 개선 없이 공개율이 상승하고 비공개율이 하락했다는 점이다. 정보부존재 현상은 지속적으로 확대되어, 3년 동안의 정보부존재 건수가 비공개 건수보다 많거나 같은 기관이 41개 중 16곳이나 되었다. 정보부존재 사유의 유형으로 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않은 경우’가 75% 이상으로 가장 큰 비중을 차지하였으며, ‘취합, 가공해야 하는 경우’와 ‘사유가 명시 안 된 경우’가 큰 차이를 보이면서 뒤를 따랐다.

정보부존재 통지 내용을 통해 살펴본 운영상의 문제점으로는 정보부존재에 사유에 대해 청구인이 납득할 만한 구체적인 사유의 제시가 미비하다는 점, 정보의 취합 및 가공의 범주가 모호하다는 점, 정보공개법 상 다른 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개를 청구 받았을 시 이를 소관 기관으로 이송하여야 하나 이를 잘 지키지 않는다는 점, 그리고 기록관리의 문제로 보존연한의 경과 등으로 인한 폐기 정보가 충분히 제시되는 않는다는 점 등이 있었다. 이에 대해 본 연구는 정보부존재에 대한 관점의 변화, 정보공개 서비스 전반의 개선 노력, 정보부존재 처리 절차의 개선과 지침 마련 등을 개선 방안으로 제안하였다.

본 연구는 잊혀질 위기에 처한 정보부존재 문제를 소환하여 정보부존재 문제만을 집중분석한 연구로 한 발을 내딛었다는 데 의의를 찾을 수 있다. 다만, 정보부존재의 유형과 내용사례를 탐색적으로 살피고 거시적 관점에서의 개선방안을 제시하는 데 머물러, 정보공개제도 개선을 위한 규정 및 지침의 구체적 내용까지를 논하지 못하였다는 한계를 지니고 있다. 정보부존재에 관한 학술적, 실천적 논의의 확산이 시급하다. 정보부존재에 영향을 미치는 요인으로부터 이해관계자들의 인식 등에 관한 다각적이고 심도 깊은 후속연구를 통해 구체적이고, 실천적인 해법이 논의되길 기대한다.

ABSTRACT

A study on non-existence information of the information disclosure system : focused on the central administrative agencies

Kim, You-seung · Choi, Jeong Min

This study aims to discuss issues about non-existent information of the information disclosure system and to provide alternative strategies for the issues. For the theoretical discussion it reviews the definitions and standards of non-existent information and analyzes legal aspects and statistical changes of non-existent information. Furthermore, in order to discuss a current status and problems of non-existent information at the central administrative agencies, it analyzes the cases of the non-existent information notification. According to analysis results, non-existent information status of the surveyed institutions is a total of 4,421 cases for three years and it shows the continuous increasing trend year after year. The number of institutions that have the number of non-existent information equal to the number of nondisclosures or over it reached about 40%. It means excluding non-existent information from the reasons of nondisclosure influenced disclose rates and nondisclosure rates of many agencies. In the type analysis of the non-existent information reasons, the most main reason, the case of not producing or receiving the requested information by public institutions takes over 75% among the whole reasons. The next reason is the case of collecting or processing information

takes over 7-10%. This study found the operational issues, as analyzing notifications of non-existent information. The operational issues are 1) the incomplete explanation of non-existent information, 2) the unclear scope of the collection and processing, 3) the problem of the transfer processing, and 4) the problem of recording management. Therefore, this study suggested some improvements of the perspective and the technical and procedural aspects. First, information disclosure issues including non-existent information are to be understood as an extension of records management. Second, disclosure service should improve overall based on advanced understanding. Third, the management procedures of non-existent information should be improved. Fourth, specific guidelines for handling non-existent information should be developed.

Key words : Nondisclosure, Freedom of Information Act, Information Disclosure System, Non-existence Information, Information Services

