

설명책임정보 선별 및 관리기준 수립의 절차와 방법

The Procedures and Methods for Selecting and Establishing Control Criteria for Accountability Information

임진희(Jin-Hee Yim)*

전용호(Yong-Ho Jun)**

초 록

공공설명책임성(Public Accountability) 관계를 유지하는 기본은 국민대중이 공공기관의 정보에 접근할 수 있도록 하는 공적 권리이다. 우리나라의 공공기관은 다양한 공공설명책임성 관계 속에 견제를 받고 있으며, 설명책임을 묻기 위해 공공기관에 정보 제공을 요청하는 이해당사자들의 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 기관이 공공설명책임성을 효과적이고 효율적으로 완수하기 위해서는 정보관리 체계를 설명책임 지향의 설정(Accountability-oriented setting)으로 정비하는 것이 요구된다. 이 연구에서는 (1) 기관이 설명책임을 완수하기 위해 이해당사자들에게 제공할 '설명책임정보'를 기관의 중요 관리대상 정보로 선별하는 절차와 방법을 제시하고, (2) 선별된 설명책임정보를 설명책임 관계에 적합하도록 관리하기 위한 기준을 수립하는 절차와 방법을 제시하고 있다. 또한, (3) 제시한 각 절차와 방법을 대학의 정보공시 맥락에 적용하여 예시를 보여주고 있다. 이 연구에서 제시된 절차와 방법은 설명책임정보의 관리체계 수립을 위한 컨설팅의 관점에서 기술되었다.

ABSTRACT

The basic rights of the public for sustaining public accountability relations between public sector organizations and the citizens is the accessibility to information of public sector organizations. Public organizations in Korea get checked under multiple public accountability relations, which increases steadily the information provision requests from stakeholders. To respond these requirements effectively and efficiently, public sector organizations are required to transform their information management regime to comply with accountability-oriented settings. This study (1) suggests procedures and methods to select 'information for accountability' from the organization's whole information as an important object to be managed, (2) suggests procedures and methods to establish control criteria for the organization to manage its information for accountability in appropriate ways, and (3) gives an example of applying the procedures and methods to the specific context of universities' information disclosure. The procedures and methods suggested are described from a viewpoint of the consulting for the accountability information management regime.

키워드: 설명책임정보, 정보 선별, 정보관리기준, 대학정보공시, 절차와 방법
information for accountability, information selection, information control criteria,
information disclosure of university, procedures and methods

* 한국국가기록연구원 학술연구처장(yimjhkr@empal.com) (제1저자)

** 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학 전공(smalyong@hanmail.net) (공동저자)

■ 논문접수일자: 2009년 8월 10일 ■ 최초심사일자: 2009년 8월 13일 ■ 게재확정일자: 2009년 8월 20일
■ 정보관리학회지, 26(3): 145-168, 2009. [DOI:10.3743/KOSIM.2009.26.3.145]

1. 서론

1.1 연구 배경

공공기관이 ‘좋은 거버넌스(Good Governance)’를 통해 공적 신뢰(public trust)를 제고하는 것은 기관의 사명과 연관된 절대적인 목표이며, 이 때 공적 신뢰의 중요한 한 측면을 구성하는 것이 바로 기관의 공공설명책임성(Public Accountability)이다(Fard 2007). 설명책임성(Accountability)이란 두 주체 간의 관계에서 한쪽이 다른 한쪽에게 주어진 기간 동안 이룬 자신의 성과에 대해 설명하고 정당화할 의무가 있음을 의미하는 것으로(Coy 2001), 공공설명책임성은 설명책임성 관계의 두 주체를 기본적으로 정부와 국민으로 보는 것이다. 공공설명책임성의 ‘공공(public)’이 의미하는 바는 다음의 두 가지로 정리할 수 있다(Bovens 2005). 첫째, ‘개방성(openness)’의 의미로 설명책임성 관계에서 이루어지는 설명은 원칙적으로 일반 대중들에게 공개되어야 한다는 것이다. 둘째, 설명의 대상이 공공영역에 관련된 것으로 예를 들면, 공적 기금이 투입된 사안 등 공공이익에 관련된 대상으로 한정되는 것을 함의한다. 설명책임성과 공공정보에 대한 접근 권한은 정부나 공무원의 권력 남용을 제어하기 위한 중요한 수단으로 간주되고 있으며(Coy 2001), 공공기관이 설명책임성과 정보접근을

효과적으로 구현하고 있느냐 여부는 대국민 서비스 차원에서 다뤄질 문제가 아니라 기관의 존속 가능성과 관련된 문제로 받아들여지는 시대가 되었다.¹⁾

우리나라 공공기관은 기관의 종류에 따라 차이는 있으나 일반적으로 감사원 감사, 자체 감사, 국회와 지방의회를 통한 감사 등의 공식적인 설명책임 메커니즘을 통해 견제를 받고 있으며, 한편으로는 언론과 시민사회단체를 통해 지속적인 행정감시를 받고 있다. 또한 일반 국민들도 “공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)”²⁾을 통해 개인적으로 공공기관을 상대로 필요한 정보를 청구할 수 있다. 학교의 경우 “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(이하 특례법)” 제정을 통해 기본 교육정보의 공시가 의무화되었으며, 국민들은 이들 정보를 손쉽게 열람할 수 있고 정보공개법을 통해 추가정보를 청구할 수 있다. 국민들은 이러한 여러 설명책임 메커니즘을 통해 공권력에 대한 견제의 필요성과 방법을 자각하고 민주주의에 대한 경험을 축적하고 있다. 해마다 정보공개 청구가 대폭 증가하는 최근의 추세를 볼 때 국민 대중이 공공설명책임성 구현에 직접적으로 참여하고자 하는 양상을 확인할 수 있다.³⁾ 공공기관에 정보 제공을 요청하는 이해당사자들의 요구가 증가해감에 따라 공공기관은 이에 효과적, 효율적으로 대응하는 것이 요구되고 있다.

1) 2008년 새로운 정부의 출범이후 공공기관의 통합과정에서 기관이 국민 대중에게 공공설명책임성을 보이고 업무가치를 인정받을 수 있느냐에 따라 존속 여부가 결정되기도 했던 사례를 통해 교훈을 얻을 수 있다(한국경제, 2008년 4월 24일자).
 2) 1996년 제정되어 1998년 1월부터 시행되기 시작하였으며 2008년 2월까지 6차에 걸쳐 개정되었다.
 3) 2007년의 경우 235,230건이 청구되어 2006년 150,582건에 비해 56%가 증가하였고, 2008년 상반기 기준으로도 130,984건이 청구되었다(행정안전부 2009).

이 연구는 공공설명책임성 관계에서 공공기관이 국민 대중을 포함한 이해당사자들에게 제공하는 정보(이하 '설명책임정보')에 초점을 두고 있다. 기관이 설명책임성을 제대로 구현하기 위해서는 설명책임정보를 잘 관리하여 적시에 제공할 수 있는 정보관리 체계를 갖추는 것이 필수적이기 때문이다. 공공설명책임성에 제대로 대응하기 위해 기관은 그동안 내부 업무의 효율성만 고려하던 정보관리 방식을 설명책임성 지향의 설정(Accountability-oriented setting)으로 조정하는 것이 필요하다.

1.2 연구 목적

모든 기관은 여러 설명책임성 관계에 놓여있고 설명책임의 의무를 갖고 있으므로(Boven 2005) 그에 따른 설명책임정보의 관리체계를 구축해야 한다. 공공기관이 정보관리 체계를 설명책임성 지향의 설정으로 조정하기 위해서는 이를 위한 접근 절차와 방법이 필요하다. 기관의 다양한 정보 중에서 설명책임정보를 가려 내어 설명책임의 목적에 맞게 관리하기 위해서는 정보관리에 대한 새로운 접근법이 필요한데, 아직 설명책임 지향의 설정에 맞춰 정보관리 체계를 수립하기 위한 정리된 방법론이 없기 때문이다. 이에 이 연구에서는 그간 유사한 목적의 프로젝트를 통해 검증된 내용을 바탕으로 설명책임 의무를 지닌 어느 기관에나 유용하게 적용할 수 있는 설명책임정보의 선별 절차와 방법, 그리고 정보의 관리기준 수립 절차와 방법을 제안하고자 한다. 즉, 이 연구의 목적은 공공기관이 업무상 다루는 정보들 중에서 설명책임정보를 선별하고 적절하게 관리하는 기준을

수립해 나가는 절차와 방법을 제시하는 것이다. 여기서 제시하는 절차와 방법은 기관의 설명책임정보 관리를 위한 컨설팅의 관점에서 기술하였다. 이 절차와 방법을 활용하여 기관 스스로 설명책임정보 관리체계를 만들거나 정기적으로 설명책임정보 관리 상태를 점검할 수 있을 것이다.

공공기관은 각자 사명이 다르고 그에 따라 수행하는 업무의 특성이 달라지며 생산하여 보관하는 정보의 내용과 형태도 달라진다. 또한, 주요 이해당사자 집단이 다르므로 그들이 요구하는 설명책임정보의 내용 또한 달라진다. 결국, 모든 기관이 설명책임성 관계에 따라 설명책임정보를 선별하여 관리해야 한다는 점에서 큰 틀의 절차와 방법은 동일하겠지만 기관의 설명책임성 맥락에 따라 세부적인 절차와 방법, 그리고 고려사항은 달라지게 된다.

이 연구에서는 공공기관에서 설명책임정보를 선별하여 관리하기 위해 필요한 절차와 방법을 제시하면서 방법론 적용의 예시로서 대학이 특례법을 계기로 정보공개 및 공시에 대응하기 위해 설명책임정보를 선별하고 관리기준을 수립해 나가는 과정을 보여주하고자 한다. 대학의 사례를 통해 이 연구에서 제시하는 절차와 방법의 실무적 유용성을 확인할 수 있으며 특정 맥락에 방법론을 적용할 때 기관의 사명과 역할, 이해당사자 집단의 특성, 설명책임 환경, 업무의 성격과 이에 따른 정보의 특성이 어떻게 반영되는지 참조할 수 있다.

이 연구에서 제시하는 설명책임정보 관리의 절차와 방법은 두 가지 영역이다. 하나는, 기관이 업무 과정에서 생산하여 관리하는 다양한 정보 가운데 설명책임정보로써 특별히 관리되

어야 할 대상을 선별하는 과정이며, 다른 하나는 선별한 설명책임정보를 적절하게 관리하기 위한 기준을 수립하는 과정이다. 두 가지 영역 별로 절차와 방법을 먼저 정의하고 이를 대학의 맥락에 적용한 사례를 제시하고자 한다.

2. 설명책임정보의 관리에 관한 선행연구

2.1 설명책임정보의 역할과 특성에 관한 연구

설명책임 과정에서 정보의 역할이 어떤 것인지, 그리고 설명책임정보는 어떤 특성을 갖춰야 하는지에 대해 다룬 연구를 살펴보면 다음과 같다.

Cameron(2004)은 설명책임정보의 역할에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. 그에 의하면 설명책임성의 개념은 이해당사자들에게 설명하는 행위이며 이 과정에서 필요한 경우 추가적인 '정보'를 제공하게 되고, 또 체계나 실무를 검토하여 필요한 경우에는 이해당사자들의 기대사항을 충족시키는 방향으로 개정하도록 하여, 시정조치를 수용하거나 혹은 제재를 가하는 등의 요소들로 구성된다. Bovens(2005)는 설명책임성을 "개인 또는 기관이 수행한 행위를 설명하고 정당하기 위한 책무를 가지도록 하는 사회적 관계"로 정의하고, 기관은 그들이 수행한 '정보'를 포럼 또는 의회에 보고해야 하며 비공식·공식적인 제재를 통하여 심판을 받는다고 하였다. 또한, 그는 기관의 설명책임성 평가는 절차적(또는 내부적) 적합성 평가와 체

계적(또는 외부적) 적합성 평가의 두 가지 수준에서 이루어질 수 있는데, 절차적 평가는 특정 설명책임성 프로세스 자체의 품질에 대한 것으로 행위자가 적합하고 적절한 정보제공을 하고 있는가를 보는 것이 평가의 주요 질문이 된다고 보았다. 즉, 제공된 정보가 부족하여 사실을 증명하지 못하는 경우에는 설명책임성이 제대로 구현되지 못한 것으로 간주한다.

기관의 설명책임정보가 갖춰야 할 특성은 기록관리 영역에서 논의되어 온 기록정보의 품질에 관한 연구와 연관성을 갖는다. 기록이 설명책임성정보에 대부분 포함되기 때문인데, 이러한 사실은 기록학 용어사전에서 '설명책임성'을 풀이한 내용에서 확인할 수 있다. 사전에 따르면 설명책임성이란 "개인, 조직 또는 시스템에 책임이 부여된 활동의 결정에 대하여 주로 기록을 통해 답변하고 설명하고 정당화할 수 있는 능력"(한국기록학회 2008)이며, 설명책임 과정에서 기관의 기록을 이해당사자들에게 제공하는 것이 중요하다는 것을 강조하고 있다.

여러 연구자는 설명책임정보가 갖춰야 할 대표적인 특성으로 업무 행위에 대한 포괄성(comprehensiveness)과 증거로서의 가치 확보를 핵심으로 보고 있다. Nathan(2007)은 공공설명책임성에 대한 그간의 연구를 종합하면서 설명책임정보를 제공하는 기관의 입장에서 증거로서 제출가능성이 있는 가능한 모든 정보를 잘 관리하는 것이 필요하다고 주장한다. Meijer(2003)는 설명책임 과정의 첫 번째 단계는 '정보' 단계로 진상조사(Fact-finding)를 통해 설명책임 대상 영역에서 무슨 일이 발생했었는지를 재구성하기 위해 필요한 기록정보가 핵심 목표가 된다고 보았다. IRMT(1999)는

오늘날 공공기관이 설명책임을 위해 다양한 형태로 생산되는 대량의 데이터와 정보로부터 업무트랜잭션에 대한 신뢰할 만한 증거를 포착하는 일이 중요하다고 보고, 전체 업무 정보 가운데 중요한 증거정보를 선별하여 포착하는 것이 포괄성의 핵심임을 강조하고 있다. 한편, Bearman (1996)은 데이터를 단순히 처리한 정보로는 설명책임성과 증거를 보여주기에 불충분하여 기록화(recordness) 혹은 증거성(evidentiality)을 위한 메타데이터를 포함하여 관리해야 한다고 하며 맥락정보의 포괄적 포착을 강조한다. 또한, Bovens(2005)는 설명책임성 관계에서 적절한 정보제공이란, 행위자가 자신의 행위에 대해 정보를 적시에(timely), 신뢰할 만하고(reliable) 충분한(sufficient) 정보를 제공해야 한다고 주장하고 있다.

이러한 설명책임정보의 역할과 특성을 우리나라 공공기관의 맥락에 적용해 보면 다음과 같다. 기관은 감사원, 국회와 의회, 언론, 시민사회단체, 일반 국민 대중 등 다양한 이해당사자들을 대상으로 여러 측면에서 설명책임에 대응해야 한다. 이 때, 설명책임에 대한 기본질문은 기관에게 무엇이 대해서 설명책임을 지도록 할 것이냐가 되며 이는 설명책임을 묻는 이해당사자들이 해당 기관의 '정보'에 접근할 수 있을 때 성립이 가능하다. 모든 설명책임성은 연관된 정보가 적시에 가용하도록 하는 것에 달려있다. 즉, 기관의 정보는 중요한 사회적 책무 기능을 수행할 수 있으며, 그러한 기능을 수행해야만 한다. 특정 정보가 관심 대상 사안을 조정하거나 성과를 보이는데 기여하지 못한다면 가치가 거의 없게 된다(Cameron 2004). 기관이 업무과정에서 생산하는 정보의 양과 종류는

방대하다. 이 모든 정보가 설명책임정보로 유의미한 것은 아니므로 설명책임의 관점에서 가치가 있는 정보를 선별하여 관리하는 것이 필요할 것이다.

2.2 설명책임정보의 관리방법에 관한 연구

설명책임정보의 관리 방법에 관한 국내 연구는 정보의 선별방법에 대한 것과 관리기준 수립에 대한 것으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 정보의 선별 개념을 제시하고 선별 절차와 방법을 다룬 연구로 조은희 등(2009)이 있다. 조은희 등은 기록의 한 유형으로서 데이터세트의 관리가 중요하다는 것을 지적하면서, 데이터베이스 내의 다양한 데이터세트 중에서 기록으로 관리할 만한 가치가 있는 대상을 선별해낼 것을 주장한다. 이를 위해 그는 전자 아키텍처(Enterprise Architecture)를 기반으로 행정정보시스템 내의 데이터세트 중 기록으로 가치가 있는 것을 선별하는 기준과 절차를 제시하고 있는데, 첫 번째 단계로 행정정보시스템에서 기록화 대상이 될 데이터세트를 결정하고, 두 번째 단계로 데이터세트의 기록 건 단위를 식별하고, 세 번째 단계로 데이터세트 기록의 관리계층을 구성하도록 하고 있다. 이 연구에서는 기록의 선별(selection)이란 업무과정 중 생산되는 문서와 정보 중에서 기록으로 남겨야 할 것을 결정하는 것으로 정의하고 있다. 그런데, 데이터세트의 경우 문서와 달리 하나의 건(item) 구분이 명확하지 않기 때문에 먼저 건의 식별(identification)이 필요하며, 그래야 이 건들의 집합에 대해 관리나 통제 기준을 도출

하는게 가능하다고 주장하고 있다. 이 연구는 어떤 목적에 부합하는 정보의 일부를 선별해내는 것의 중요성과 절차 및 방법을 다루었다는 점에서 의미가 있다.

한편 설명책임정보의 관리기준 수립에 관한 국내 연구 성과는 기록관리 영역에서 진행되어 온 기록관리 속성값 설정 작업과 현행 “공공기록물관리에 관한법률(이하 기록관리법)”에 정의된 기록관리기준표 개발을 위한 컨설팅 프로젝트 수행 결과들이 다수 축적되어 있다. 2004년과 2005년에 걸쳐 대통령비서실에서 처리과의 생산기록을 전수조사하여 각 기록건 단위의 보존기간, 비밀여부, 공개여부, 개인정보 포함여부 등을 조사하여 그 결과로 보존기간 책정 기준, 비공개세부기준 등을 개발한 사례가 있다.⁴⁾ 이 결과는 대통령비서실 기록관리시스템에 탑재되어 업무담당자들이 업무관리시스템인 이지원에서 과제를 만들거나 문서관리카드를 만들 때 기록의 관리속성값을 설정하기 위한 템플릿으로 사용하였다. 업무 변화로 인해 새로운 기록의 유형이 발생하게 되면 템플릿을 추가 혹은 변경하는 방식으로 운영하고, 기록의 가치평가가 변화되면 보존기간 책정 기준에 반영하는 등 소위 ‘다이내믹 가이드라인’을 운영하였다. 이는 기록에 대한 지적 통제의 새로운 실무 모형을 시스템으로 구현한 사례로써

중요한 의미가 있다. 2006년에는 대통령의 퇴임시점에 대통령직속 자문위원회들의 기록을 대통령기록관으로 이관하기 위해 준비하면서 이관기록의 보존기간, 비밀여부, 공개여부, 개인정보 포함 여부 등의 기록관리속성 템플릿을 조사하여 적용하는 프로젝트가 실시되었다.⁵⁾ 2005년에는 친일반민족진상규명위원회에서 전체 위원회의 업무를 분석하여 기록물 분류체계를 만들고 단위업무별 보존기간과 기록 건별 공개여부 등의 기록관리속성값 개발 작업이 진행되었으며⁶⁾ 이 결과는 후속 사업으로 도입한 기록관리시스템에 적용되었다. 2006년에는 과학기술부가 새로운 기록관리시스템 도입을 준비하면서 기관의 전체 업무에 대한 기록물 조사를 통해 보존기간, 공개여부, 개인정보 포함여부 등을 조사하여 기록관리기준표를 개발한 바 있다. 이 프로젝트에서 과학기술부는 신전자문서시스템에서 기록물분류기준표에 의해 분류·보관 중인 전자기록물을 BRM(정부기능분류시스템) 분류에 맞추도록 매핑을 실시하였다.⁷⁾ 2008년에는 철도공사를 대상으로 기록관리기준표를 개발하는 프로젝트가 진행되었으며, 그 결과물로 기록관리기준표 개발 절차와 방법을 매뉴얼로 만들어 기록관리시스템이 도입되는 공공기관에서 스스로 기록관리기준표를 개발할 수 있도록 하였다.⁸⁾⁹⁾

4) “대통령비서실 업무 및 기록관리혁신을 위한 기록관리기준 수립 컨설팅”은 2004년 11월부터 2004년 12월 24일까지 1차 컨설팅을 완료하고 2005년 2월 1일부터 2005년 4월 8일까지 두 차례에 걸쳐 진행되었다.

5) “대통령 자문위원회 기록관리 재설계 방안 연구” 프로젝트는 2006년 8월에서 11월까지 한국국가기록연구원에 의해 수행되었다.

6) “자료관리시스템 구축을 위한 개발방향과 전략” 프로젝트는 2005년 9월에서 11월까지 진행되었다. 최관식(2006)은 이 프로젝트의 경험을 기반으로 업무분석에 기반한 분류체계와 기록관리기준 속성 도출 과정을 정리하고 있다.

7) “과학기술부 기록의 분류 및 관리기준 설정을 통한 기록관리시스템의 기반 구축 연구”는 2006년 6월부터 11월까지 진행되었다. 이미영(2007)과 이주연(2006)은 이 프로젝트의 경험을 기반으로 기록관리기준표 개발 방법, 분류체계의 매핑 방법들을 정리하고 있다.

2.3 시사점과 연구 방향

설명책임정보는 기관의 공식 기록과 밀접한 연관이 있다. 공문서 위주의 기록관리를 하고 있는 기관이라면 대부분의 기록은 설명책임정보에 해당한다. 하지만 공문서 기록만으로 설명책임을 보여주는 것은 불충분하다. 공공기관은 업무 처리를 위해 다양한 정보시스템을 도입하였고, 그 내부에 다양한 정보의 유형이 생산·관리되고 있으며, 이러한 정보들이 설명책임에 사용되어야 하기 때문이다. 또한, 업무담당자 각자의 PC에 개별적으로 관리되고 있는 문서 파일들 또한 설명책임에 필요할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 기존의 관리 체계에 포함되어 있는 정보만을 대상으로 하지 않으며 구조화된 정보와 비구조화된 정보, 종이문서와 전자문서 등 모든 유형을 대상으로 하는 것을 전제로 한다.

설명책임정보의 관리기준 항목은 기록관리 법령에 제시된 기록관리기준표를 근간으로 하되 설명책임 메커니즘의 특성과 기관의 업무 및 정보화 특성을 감안하여 유용한 항목의 배

치가 요구된다. 또한, 관리기준 수립을 위한 절차와 방법은 그동안 축적된 기록관리기준표 개발 컨설팅의 경험을 반영하여 일반화하되, 각 기관의 특수한 맥락과 필요에 따라 절차와 방법을 활용할 수 있도록 사례를 통해 구체성과 유용성을 확보하고자 한다.

3장에서는 설명책임정보의 선별 절차와 방법을 제시하고, 4장에서는 설명책임정보의 관리기준 수립 절차와 방법을 제시하고자 한다. 각 장별로 절차와 방법을 대학에 적용하는 과정을 사례로 보여줄 것이다. 이 때 대학의 설명책임성 맥락은 임진희 등(2009)이 대학의 정보 공개 및 공시 대응을 위한 업무 재설계 과정으로 제시한 <그림 1>의 절차와 연관된다.

대학은 정보공개법에 따라 불특정 개인으로부터 대학 행정정보에 대해 정보공개 청구를 받았을 때 이에 대응하여 정보를 제공해야 함은 물론, 나아가 2008년부터 시행하게 된 특례법에 따라 정해진 기본 정보 항목을 정해진 일시에 맞춰 공시할 의무를 갖고 있다. 대학이 강화된 설명책임 법규 환경을 이해하고 이에 대비하기 위해서는 업무 전반이 적절하게 재설계



<그림 1> 정보공개 및 공시 대응을 위한 대학의 업무재설계 절차

- 8) “공공기관 기록관리기준표 및 전자적 이관체계 마련” 연구용역은 2008년 7월부터 11월까지 진행되었다.
- 9) 저자는 정보컨설팅 실무 경험과 다수의 기록관리기준표 개발 프로젝트 경험을 토대로 이 연구의 결과를 제시하게 되었다.

되는 것이 우선되어야 할 것이다(임진희, 우수영 2009). 사례는 대학이 정보공개와 공시에 대응하기 위해 <그림 1>과 같이 업무 재설계를 선행한 후 3장, 4장에서 제시하는 절차와 방법에 따라 설명책임정보를 선별하고 관리기준을 수립하는 것을 보여준다.¹⁰⁾

3. 설명책임정보의 선별 절차

3.1 절차 방법론

3장과 4장에서 제시하는 설명책임정보의 선별 및 정보관리기준 수립 절차는 경영 컨설팅에서 사용되는 수행기법을 응용하였다. 경영 컨설팅은 고객의 관점에서 조직의 목적을 달성하기 위하여 또는 경영상 발생한 문제점을 해결하기 위하여 경영자를 비롯한 다양한 의사결정권자들의 참여하에 수행된다. 이들은 자신이 직면하고 있는 문제의 해결책을 찾는 것뿐만 아니라 이를 해결하는 과정을 학습함으로써 새로운 기회를 발견하고 활용하게 된다(Kubr 1999). 일반적으로 컨설팅은 방법론과 수행기법으로 나뉘어서 살펴볼 수 있다. 컨설팅 방법론은 문제의 파악과 정의를 위해 논리적 사고와 해결 대

안을 도출하는 과정으로 '무엇을 할 것인가?'에 초점이 맞춰지며 컨설팅 수행기법은 '어떻게 할 것인가?'에 초점이 맞춰진다. 프로젝트의 관점을 정립하거나 계획을 수립하는 단계에서는 컨설팅 방법론을 활용하게 되며, 구체적인 작업 단위별 컨설팅 수행과정에서는 컨설팅 수행기법을 통해 현상의 분석 및 대안 도출을 시도하게 된다. 즉, 컨설팅 방법론은 문제해결을 위한 사고의 틀을 제공하며, 컨설팅 수행기법은 사고를 위한 도구를 제공해 준다(조민호, 설중웅 2006b).

컨설팅의 수행절차에 대한 대표적인 모형에는 르윈·샤인 모형¹¹⁾, 밀란 모형¹²⁾, 한국능률협회컨설팅 모형¹³⁾ 등 다수가 존재한다(조민호, 설중웅 2006a). 이들 컨설팅 방법론은 경영분야의 조직변화이론에 근간을 두고 있기 때문에 기본적인 접근방법이나 단계에서 유사점을 갖는다. 일반적인 컨설팅 단계는 계획을 세우고 이를 일정에 맞게 수행하며 평가하는 'Plan-Do-See'의 3가지 과정을 거치게 되며 이 연구에서는 이 3가지의 과정을 응용하여 설명책임정보의 선별 절차와 정보관리기준 수립 절차를 정리하여 제시하고 있다.

10) 대학사례는 필자들이 연구자로 참여했던 "대학정보공시제 시행에 따른 대학의 업무 및 정보관리 컨설팅 자료 개발"(2008.10 네모소프트(주)발주, 한국국가기록연구원 수행) 결과의 일부를 발췌·응용하였다.
 11) 1947년 르윈(Lewin)은 조직에서의 모든 수준의 변화, 즉 개인, 집단 및 조직의 태도 변화는 '해빙→이동→재동결'의 세 단계를 거치면서 이루어진다고 보았다. 이 개념은 후에 1961년 샤인(Schein)에 의해서 더욱 발전되어 경영이론으로 흡수되었기 때문에 흔히 '르윈·샤인 모형'이라고 부른다.
 12) 밀란(Milan) 모형은 국제노동기구(ILO) 주관으로 컨설팅 수행절차에 대한 제반 이론들을 포괄적으로 정리한 것을 말한다. 밀란 모형은 '착수→진단→실행계획수립→구현→종료'의 다섯 단계를 거쳐 이루어진다.
 13) 한국능률협회컨설팅에서 수행하는 컨설팅 수행절차는 특별히 정형화된 것은 없으나 대체로 '프로젝트 구축 및 작업계획→현상분석→가설설정 및 검증→해결방안 강구 및 구조화→실행계획 수립→실행'의 여섯 단계로 이루어진다.

3.2 관리대상 정보의 선별 절차

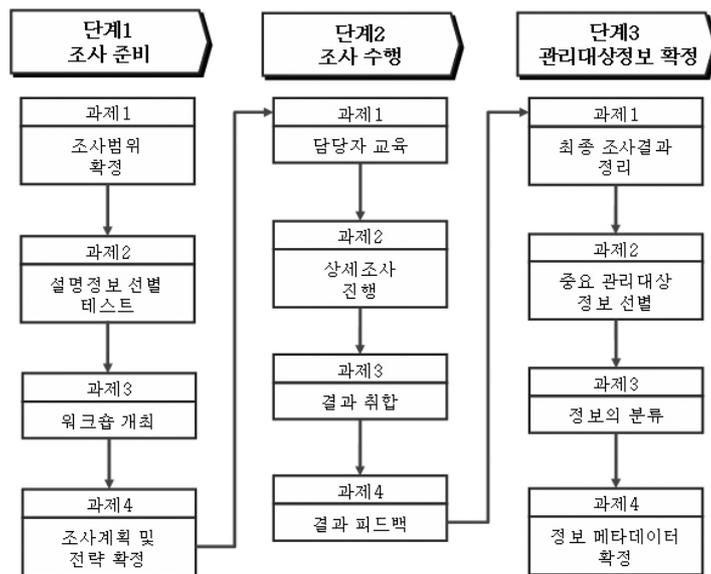
기관이 설명책임 준수를 위해 관리해야 하는 정보를 찾아내는 절차는 준비-수행-확정의 세 단계를 거치게 된다.

먼저 조사준비 단계에서 조사 범위 확정, 설명정보 선별 테스트, 워크숍 개최, 조사계획 및 전략 확정 등의 과제를 수행한다. 이 단계에서는 기관의 설명책임 구조의 특성을 기반으로 기관의 핵심 업무담당자들과의 협의를 거쳐 기관 업무의 어느 범위까지를 대상으로 하여 정보 조사를 할 것인지 정하고 본격 조사를 수행하기 전에 소수의 단위업무를 선정하여 설명정보를 선별하는 파일럿 테스트를 시행해 본다. 또한, 기관의 주요 이해관계자와 업무담당자를 모아 워크숍을 개최하면서 설명책임정보의 선별작업이 갖는 의미와 향후의 절차에 대해 설명하고 이해하는 시간을 갖는다. 선별 테스트와 워크숍

과정에서 확인하고 수렴한 사실을 토대로 현실적인 조사 일정 계획을 만들고, 선별 기준을 작성하며, 조사양식과 매뉴얼을 작성하고, 향후 원활한 상세 조사를 위한 전략을 수립한다.

다음으로 조사 수행 단계에서는 담당자 교육, 상세 조사 진행, 결과 취합, 결과 피드백 등의 과제를 수행한다. 먼저 상세조사를 수행할 업무담당자들에게 매뉴얼을 배포하면서 절차와 방법을 숙지시키는 교육을 실시한다. 상세 정보 조사를 수행하는 동안에는 상담창구(Help Desk)를 운영하면서 조사 과정에서 발생하는 문제에 대처하도록 하며, 조사가 완료되면 결과를 취합하여 정리하고 이를 피드백하여 보완한다. 조사 수행 과정에서 제기된 여러 쟁점사항은 정리하여 향후 지속적인 선별과정에서 고려하도록 한다.

관리대상 정보의 확정 단계에서는 최종 조사 결과 정리, 중요 관리대상 정보 선별, 정보의 분



<그림 2> 중점 관리대상 정보 선별 절차

류, 정보 메타데이터 확정 등의 과제를 수행한다. 이 단계에서는 전 단계에서 피드백을 거친 조사 결과를 최종적으로 취합·정리하고 이를 토대로 기관에서 주요하게 관리해야 할 정보를 선별한다. 앞 단계에서 마련한 선별 기준을 적용하면서 정보가 무분별하고 지나치게 광범위하게 선별되지 않도록 주의한다. 이 과정에서 선별기준을 정련하여 정교화하는 것이 중요하다. 이때, 선별기준이 명확하게 작성되는 것이 핵심인데 이는 기관의 설명책임 구조에 대한 정확한 이해, 관련 법령에 대한 이해, 이해당사자들에 대한 이해, 업무와 정보에 대한 이해를 기반으로 가능해진다. 또한, 선별 기준 작성 과정에 조직의 내외부 주요 이해당사자들이 참여하도록 하여 선별 기준의 품질을 향상시키는 것이 관건이다. 주요 관리대상정보가 선별되면 기본 분류체계를 적용하고, 각 정보 유형별 메타데이터를 확정한다. 이때 정보 메타데이터에 해당 정보의 맥락정보를 포함시켜 무결성과 신뢰성을 보장하고 증거성을 확보하여 효과적인 설명책임성을 구현할 수 있도록 해야 한다.

이상의 세 가지 단계별 수행과제는 기관별로 설명책임 맥락에 따라 다음의 사례에서 보여주는 것처럼 맞춤화(customizing)하여 적용되어야 한다.

3.3 선별 절차의 대학 적용 사례

설명책임성에 기반한 정보의 관리는 업무의 책임성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 하는 한편, 투명경영과 책임경영을 통해 이해당사자들 간의 의사소통이 확대되는 계기가 된다. 이러한 점에서 대학도 예외는 아니다. 대학정보공시제의 시

행으로 대학에 대한 설명책임성의 압력이 강화되고 있으며, 이로 인한 이해당사자들의 기대사항은 대학정보공시에 의해 보장되는 요구에서부터 사회적 책임(Social Responsibility)에 이르기까지 다양한 스펙트럼에 놓여 있다(임진희, 우수영 2009). 대학은 특히 최근 특례법의 시행으로 새로운 설명책임의 압박에 직면해 있으며 이러한 도전에 적극적으로 대응하는 대학이 그렇지 못한 대학에 비해 우위에 설 수 있는 기회를 맞이하고 있다. 따라서 대학도 설명책임에 기반한 중요 관리대상 정보를 선별하여 이를 효과적으로 생산·관리될 수 있는 환경을 갖추어야 한다. 이 연구에서는 이러한 대학의 맥락에 맞춰 앞서 제시한 절차와 방법을 컨설팅 수행자의 관점에서 구체화하여 적용해 보고자 한다.

3.3.1 조사 준비 단계

조사준비 단계에서 수행하는 첫 번째 과제는 핵심 업무 담당자들과 협의하여 정보의 조사범위를 확정하는 것이다. 대학이 특례법에 대비하기 위해서는 정보공시 항목에 대한 정보를 일차적으로 중요하게 관리해야 할 뿐만 아니라 나아가 공시항목 정보에 의해 촉발될 추가적인 정보공개 청구에 대비하여 연관 정보 또한 관리해야 한다. 그러므로, 공시항목과 그에 연관되는 정보를 생산하는 업무들이 기본 조사범위가 될 것이다. 범위 확정을 위해 조직, 업무, 정보 등 학교현황 정보를 수집하도록 한다. 학교현황 정보는 대학 내·외부의 문서자료와 인터뷰를 통한 방법으로 수집할 수 있다. 문서 및 정보의 생산 절차와 시스템에 대한 현황, 정보공시 및 공개 현황 등에 대한 자료를 수집하고, 무엇보다도 공시 항목과 관련하여 언론을 통해

이슈화된 적이 있는지의 여부를 파악하기 위하여 관련기사들도 함께 수집한다. 이는 대학의 이해당사자의 관심사항은 무엇인지, 현재 대학이 지니고 있는 문제점은 무엇인지를 파악하는데 도움이 된다. 업무담당자 인터뷰를 통해 문서 등 수집한 자료의 신뢰성을 확인하고 또한 문서로 수집할 수 없는 정보를 보완 수집한다. 향후 대학 내의 이해당사자들을 대상으로 워크숍을 진행하기 위하여 대학 내의 서열구조 정보나 설명책임의 지향성 수준 등의 정보를 수집하는 것도 필요하다. 수집한 정보를 토대로 공시정보 및 연관 정보를 생산하는 조직과 업무의 범위를 특정하도록 한다.

다음으로 일부 단위업무를 대상으로 설명책임정보를 선별하는 테스트를 수행하기 위해 고유업무를 수행하는 처리과 2-3개와 공통업무를 수행하는 처리과 1개를 선정하여 업무 프로세스를 검토하면서 관리대상 설명책임정보를 찾아낸다. 이 과정에서는 해당 정보를 왜 관리해야 하는지, 어떤 설명책임성 관계에 따라 관리가 필요한지 그 사유를 명확히 기술하는 것이 핵심이다. 이를 통해 전체적인 설명책임정보 선별 기준이 체계화되어 갈 것이기 때문이다. 이러한 선별테스트는 전체 업무를 대상으로 상세 조사를 진행함에 앞서 선별 절차와 기준의 적절성과 문제점을 사전에 진단해 보는 중요한 과정이다.

다음으로 대학 내의 주요 이해당사자들을 대상으로 워크숍을 개최한다. 워크숍을 개최하는 목적은 대학의 설명책임성 관계에 따른 정보관리의 필요성과 의미를 이해당사자들과 공유함으로써 향후의 조사수행이 원활하게 진행되도록 하며, 대학의 고위층으로부터 향후의 작업

에 대한 적극적인 후원을 받아내려는 것이다 (한국국가기록관리연구원 2008b). 이를 위해 워크숍에서 브레인스토밍을 통하여 대학의 외부 이해당사자들에게 어떤 설명책임정보를 제공함으로써 설명책임성을 확보할 수 있을지 <표 1>의 예와 같이 정리하도록 한다. 이 결과는 설명책임정보 중 관리대상 목록을 확정해 나가는 동안 기본 방향을 제시해주고 최종 목록의 충분성을 검증하는 기준값이 된다.

마지막으로 조사계획 및 전략을 확정한다. 일부 단위업무에 대해 실시했던 선별테스트 작업과 워크숍을 통해서 정리한 내용을 토대로 본격적인 조사 수행에 필요한 조사서와 매뉴얼 등을 준비한다. 입시철이나 감사기간 등 대학의 업무 일정을 고려하여 조사 일정을 확정하고, 실제 조사를 어떠한 방법으로 진행하고 이때 발생하는 산출물들을 어떻게 정리할 것인지 양식을 결정한다. 조사가 원활하게 진행되지 않을 경우 고위층을 동원한 동기부여 방법을 구상해 둔다.

3.3.2 조사 수행 단계

이 단계에서는 조사 범위 전체의 처리과 담당자를 대상으로 교육을 먼저 실시한다. 교육을 통해 워크숍에서 논의된 사항을 전달하여 대학의 관리대상 정보 선별의 중요성과 필요성을 공유하고, 조사서 작성 방법 및 조사 일정에 대해 교육하여 조사 활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 한다. 사전에 보상체계를 만들어 두어 교육 참석율을 높이는 것이 필요하다.

담당자 교육이 끝나면 조사 범위 전체에 대해 상세 정보조사를 수행한다(그림 3 참조). 조사는 다음의 두 가지 내용으로 이루어지도록

〈표 1〉 대학의 이해당사자와 관계 정보

분 류		이해당사자 집단	이해관계 정보내용
공공기관		- 교육과학기술부 (대학의 특성에 따라 관련된 공공기관이 달라짐)	- 산학연 협동 연구 - 장학금 - 취업(인재유치) - 정책 홍보 등
기업		(대학마다 이해관계가 얽힌 기업이 달라짐)	- 취업(인재유치) - 기업 홍보 - 산학연 협동 연구 - 장학금 등
노 조		- 전국교직원노동조합 - 전국교원단체총연합회 - 대학직원노동조합	- 교직원 복지 - 교직원 임금 - 법인 및 학교 제정 등
NGO	사회개혁 분야	- 참여연대 - 인간성회복운동추진협의회	- 정보공개 - 등록금 - 법인 및 학교 제정 - 봉사활동 등
	사회복지 분야	- 장애우권익문제연구소	- 장애학우 및 장애 교직원 복지
	환경 분야	- 녹색연합 - 환경운동연합	- 교내 공사 관련 환경 문제 - 교지 관리 관련 환경 문제 등
	교육 분야	- 참교육을 위한 전국학부모회	- 입시, 성적 - 등록금, 장학금 - 교원 현황 및 연구 현황 - 연구시설 현황 - 외국대학교류 - 외부기관 평가·인증 결과 등
	봉사 분야	- 한국자원봉사포럼	- 봉사활동 등
교원단체		- 전국사립대학교수협의회연합회 - 전국국립대학교수협 의회 - 전국전문대학교수협의회연합회 - 전국대학교수회 - 민주화를위한전국교수협의회 - 전국교수노동조합 - 학술단체협의회	- 입시 - 교원 평가 - 외부기관의 평가·인증 결과 - 등록금 및 장학금 - 졸업생 취업 - 법인 및 학교 제정 - 교원 복지 - 산학연 협동 연구 - 연구시설 현황 - 외국대학교류 등
기 타		- 뉴라이트전국연합 - 한국대학생총연합회 - 전국사립학교연합회	- 등록금 및 장학금 - 법인 및 학교 제정 등

업무정보 조사서				처리과		과장	
				담당자			
				작성일자			
단위업무 코드	단위업무명	업무정보명	자료형태	위치(정보시스템)	접근방법(ID/PW)	정보유형	품질요건 및 상세항목

〈그림 3〉 업무정보 조사서

한다. 첫째, 각 처리과에서 생산하고 있는 정보는 무엇인지, 어떤 형태로 생산되어 관리되고 있는지 자료형태와 위치를 조사한다. 대학의 공식적인 정보시스템에서 생산·관리되는 정보인 경우에는 시스템데이터(stored data), 시스템문서(stored documents) 등으로 자료형태를 정의하고, 정보시스템에 대한 정보와 향후 해당정보 접근을 위해 필요한 아이디(ID)와 암호(password)도 함께 조사한다.¹⁴⁾ 종이문서, 전자파일, 시청각 매체, 박물 등 정보시스템에서 생산·관리되지 않는 정보는 자료유형을 정의하여 기입하고 자료의 위치정보는 대학에서 관리하는 공식 서가정보를 기입하도록 한다. 공문서나 공식적인 업무절차에 따라 정보시스템에 입력되고 보고서로 출력되는 데이터들은 업무정보로 식별하기 용이하나 업무담당자 PC에 보유하고 있는 전자파일은 공식적인 업무정보로 식별하기 어렵다. 이런 정보의 누락을 방지하기 위해서는 업무 재설계를 선행하여 정보 관리 프로세스를 조정해야 한다. 이미 정보의 생산 관리 현황을 조사하여 작성된 프로세스 맵이 있다면 이를 참조하여 업무행위의 입출력 정보 중심으로 정보조사를 실시한다.¹⁵⁾ 둘째, 정보의 품질요건 및 상세항목을 조사한다. 중요 업무정보가 비공식적인 장소에서 관리되고 있다면 보관관리의 개선사항을 품질요건에 기입한다. 전자파일이 업무담당자의 PC나 USB 등 대학 내부이지만 개인적인 공간으로 여겨지는 장소에 존재하는 경우, 해당 파일을 대학 서

버에 등록하게 하는 등 정보의 공식화 요건을 품질요건에 기입한다. 보고서, 회의록, 기획서, 학력 조회 회신 등 업무정보의 정보유형별로 요구되는 품질요건이 있는지, 이해당사자별로 동일한 정보에 대해 요구하는 정보항목이 달라지는지 조사한다. 예를 들어, 증빙가치를 위해 정보의 진본성 요건으로 필요한 것이 무엇인지, 충실한 설명책임정보가 되기 위해 회의록에 필수적으로 포함되어야 할 항목이 무엇인지 등을 정보 유형별로, 이해당사자별로 관심사를 고려하여 품질요건 및 상세 항목을 도출한다(한국국가기록연구원 2008b).

상세 정보조사는 각 업무담당자들과 정보화 지원팀의 협조가 없이는 불가능한 작업이므로 계획된 일정 내에 조사결과가 취합될 수 있도록 조사과정을 모니터링 하는 것이 중요하다. 각 업무 처리과별로 조사 기간 준수, 조사 품질 수준 등을 평가하여 적절하게 보상하도록 하여 긴장감 있게 조사를 추동하도록 하며, 조사서 작성 시 문의사항을 해결해주는 상담창구를 운영하고 필요시 각 처리과를 순회 방문하며 조사서 기입을 돕도록 조치한다.

상세 조사가 완료되면 결과를 취합하여 정리한다. 업무분류나 기록물 분류기준표가 있는 경우 단위업무의 코드와 이름을 같이 기재하고, 조사된 모든 업무 정보를 식별할 수 있도록 번호를 붙여준다. 조사 결과의 신뢰성을 평가할 기준을 마련하여 취합된 내용을 평가하고 부실한 조사 결과는 업무담당자에게 피드백하여 재

14) 공개정보에 접근하기 위한 ID는 전자 공통 사용자 계정으로 정하도록 한다. 예를 들어, 관계형 데이터베이스의 경우 각 데이터스키마에서 공개정보를 뷰(view)로 작성하여 모든 사용자가 볼 수 있도록 권한을 부여해 주고, 공개정보를 접근하기 위한 용도의 사용자 계정을 모든 데이터베이스에 같은 ID로 만들어 사용한다.
 15) 임진희, 우수영(2009)의 업무재설계 사례 참조.

작성한다. 조사 과정에서 제기된 설명책임정보 관련 쟁점사항에 대해 정리하여 향후 반복적인 재조사에 참조할 수 있도록 한다.

3.3.3 관리대상 정보의 확정

이 단계에서는 최종 조사 결과를 정리하고, 이를 이전 결과와 구분할 수 있도록 버전관리를 해준다. 기관은 설명책임 구조가 변화되거나 내부 업무가 변화될 때 정보의 선별과정을 반복 수행하게 되므로 버전관리가 중요하다. 정리된 자료를 대상으로 하여 정보공시 항목별로 연관된 정보를 찾아내고, 각 업무정보별로 다음의 질문을 통해 중요 관리대상 정보를 가려낸다.

- 정보공시를 하기 위해 반드시 필요한 정보인가.
- 정보공개와 관련하여 해당 대학이 언론에 보도되었던 이슈가 되었던 업무의 정보인가.
- 워크숍에서 외부이해당사자의 요구가 있을 것으로 예측한 정보인가.
- 현재 생산이 누락되어 있는 정보인가.

- 생산은 되고 있으나 품질요건을 충족하지 못하는 정보인가.

다음 조건을 만족한 정보들은 중요 관리대상으로 선정하여 <그림 4>와 같이 정보공시 항목별로 관련 업무정보의 목록을 작성한다.

다음으로는 <그림 5>와 같이 선별된 정보를 관리하기 위한 분류체계를 적용한다. 대학의 기록물분류기준표가 있고 활성화되어 있다면 이를 설명책임정보 분류로 함께 사용할 것을 권고한다. 현재 국공립대학 분류기준표에서는 처리과명, 단위업무명, 단위업무설명, 보존기간, 보존기간 책정사유, 보존방법, 보존장소, 비치여부, 비치문서 이관시기, 열람예상빈도, 주요 열람용도, 특수목록위치 등을 작성하도록 하고 있다. 여기에 공시 및 공개에 대비한 정보의 분류체계로서 역할을 할 수 있도록 기록관리기준값인 공개여부, 비밀여부, 접근권한, 개인정보보호 등의 항목을 추가하여 활용할 수 있다. 만약 대학에 기록 분류표가 존재하지 않는다면 대학의 전체 업무기능을 대기능-중기능

정보공시		중요 관리대상 정보						
항목	내용	처리과	담당자	단위업무(코드/명)	업무정보번호	업무정보명	이해당사자	비고

<그림 4> 공시항목별 중요 관리대상 정보 목록

기능분류							중요 관리대상 정보	
대기능명	중기능명	소기능명	단위업무 코드	단위업무명	업무 구분	단위업무설명	업무정보번호	업무정보명

<그림 5> 중요 관리대상 정보의 분류

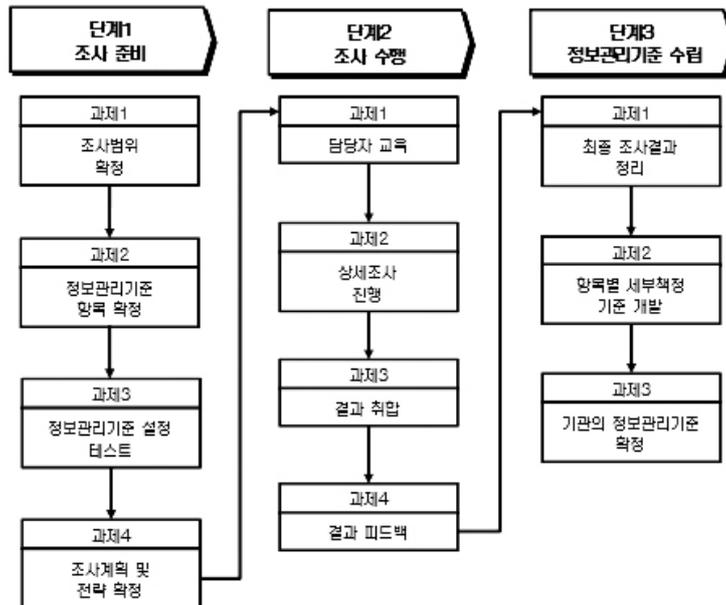
-소기능-단위업무로 분해하여 분류체계를 만들어 활용한다. 단위업무별로 유일한 코드값을 부여하고 단위업무명과 설명을 기입하며, 대학의 고유업무인지 공통업무인지를 구분해준다. 하나의 업무정보는 하나의 분류에 속하게 되며, 하나의 단위업무에서 여러 업무정보가 생산·관리될 수 있다. 중요 관리대상정보만을 포괄하는 기능분류체계를 만들지 기관의 전사 업무를 포괄하는 분류체계를 만들지 결정해야 한다.

절차는 준비-수행-수립의 세 단계로 진행된다. 첫째, 조사 준비 단계에서는 조사대상 및 범위 확정, 정보관리기준 항목 확정, 정보관리기준 설정 테스트, 조사 전략 확정 등의 과제를 수행한다. 이 단계에서는 먼저 3장의 과정에서 선별한 중요 관리대상 설명책임정보 목록을 기관의 설명책임업무 담당자와 같이 확인하고, 관리기준조사를 정보 전체를 대상으로 할지 일부를 대상으로 할지 범위를 확정한다. 다음으로는 기관의 전반적인 정보관리 방식을 고려하여 어느 항목의 관리기준값을 조사할 것인지 협의하여 정한다. 관리기준이란 기준값을 도출하여 끝나는 것이 아니라 해당 기준값이 정보를 다루는 업무 절차와 정보시스템에 유효하게 적용되어야 의미가 있는 것이다. 그러므로, 업무편람이나 정보시스템의 기능에 적용가능성이 있는 항목을 중심으로 조사가 이루어지도록 해야 한다. 정보

4. 설명책임정보관리기준 수립 절차

4.1 정보관리기준 수립 절차

설명책임정보의 관리기준을 수립하기 위한



〈그림 6〉 정보관리기준 수립 절차

관리기준 항목이 확정되면 이를 일부 정보에 대해 관리기준 설정을 해보는 테스트를 수행하여 정보관리기준 항목의 적절성과 문제점을 파악한다. 조사에 참여할 업무담당자의 일정과 업무의 특성을 고려하여 세부적인 조사 일정 계획을 수립하고, 조사서와 매뉴얼을 작성하는 등 조사가 원활하게 이루어지기 위한 구체적인 전략을 확정한다.

다음으로 조사 수행 단계에서는 교육 진행, 상세 조사 진행, 결과 취합 및 피드백, 담당자 의견 반영 등의 과제를 수행한다. 이 단계에서의 절차와 방법은 앞서 언급했던 관리대상 정보의 선별 절차와 거의 동일하며 다만 조사하는 내용만 달라지게 된다.

마지막 단계는 정보관리기준 수립 단계로서, 조사결과 최종 정리, 항목별 세부 측정기준 개발, 정보관리기준 확정 등의 과제를 수행한다. 담당자들의 의견이 반영된 결과를 최종적으로 정리하고 이를 정리하여 각 항목별 세부 측정기준을 개발한다. 이렇게 개발된 정보관리기준을 외부로 공개한다면 그 자체로도 기관의 기본적인 설명책임성을 보여주는 효과적인 방법이 된다. 또한, 정보관리기준은 기관이 반드시 보호해야할 정보를 가려내어 근거를 가지고 보호할 수 있게 해주는 좋은 도구가 될 수 있다. 세부 측정기준이 개발되면 이를 종합하여 기관의 전체적인 정보관리기준을 확정한다.

정보관리기준 수립 절차는 관리대상 정보 선별을 위한 절차와 거의 유사하지만 각기 별개로 수행되어야 한다. 두 가지 작업이 각기 조사 내용이 다르고, 작업에 많은 시간과 노력을 필요로 하므로 한꺼번에 수행하기에는 일의 복잡도가 크며, 정보에 대한 선별작업이 명확히 완료

된 후 관리기준을 도출하는 것이 용이하기 때문이다(한국국가기연구원 2008b).

4.2 정보관리기준 수립 절차의 대학 적용 사례

4.2.1 조사 준비 단계

대학이 공시 및 공개에 대비하여 중점 관리해야할 대상으로 선별한 정보에 대해 관리기준을 수립하기 위해 수행해야 할 첫 번째 단계는 조사 준비 단계이다. 관리기준을 조사할 대상 정보의 범위를 정하게 되는데, 중점 관리대상으로 선별한 정보로 국한하지 않고 기관의 전체 정보로 확대하여 조사하는 것이 기관의 일관된 정보관리에 도움이 된다.

다음으로 정보관리기준 조사항목을 선정하기 위해 먼저 대학이 준수해야 할 법규요건을 살펴보도록 한다. 대학도 공공기관이므로 기록관리법을 준수해야 한다. 기록관리법에서는 보존기간, 비치 여부, 공개여부, 접근권한 등의 항목을 기록관리기준표로 개발하여 기관의 기록관리시스템에 탑재하여 기록관리에 적용하도록 하고 있다. 그러므로 대학이 설명책임정보로서 중요 관리대상인 정보를 적합하게 관리하기 위해서는 보유기간, 공개여부, 접근권한 등의 기록관리기준 항목은 최소한 정보관리기준에도 포함되어야 한다. 대학정보를 최대한 공개할 수 있으며 동시에 대학 입장에서 비공개해야 할 정보를 합리적으로 보호할 수 있게 된다. 각 항목의 의미와 특징을 살펴보면 첫째, 보유기간은 기관에서 정보를 유지·관리해야 하는 기간을 의미한다. 정보공시 및 이와 관련한 정보공개청구에 대비하여 해당 정보를 기관에

서 반드시 보유하며 관리해야 하는 전략적인 기간을 말한다.¹⁶⁾ 둘째, 공개여부는 국민일반을 대상으로 정보를 공개 또는 비공개 할 것인지를 구분하는 것이며, 이는 크게 공개, 부분공개, 비공개의 세 가지로 구분된다. 공개정보의 범위는 국민의 학교교육에 대한 참여는 물론 교육행정의 투명성과 효율성을 높이고 국민의 알 권리를 보장하는 차원에서 적극적으로 확대하도록 고려해야 한다. 정보를 공개하는 유형을 세분화하여 관리할 수 있는데 공시, 공표, 청구시 공개, 부분공개, 비공개 등으로 구분할 수 있다(한국국가기록연구원 2008b). 셋째, 접근권한은 정보를 검색, 활용할 수 있는 권리, 기회, 수단을 제공하는 것을 의미한다. 비공개정보의 경우에는 권한을 부여받은 정당한 이해당사자만이 해당 정보에 접근하도록 하여 대학의 이익을 보호하도록 해야 한다. 이를 위해 정보단위별로 접근하는 방식과 접근가능한 사람의 범위를 세분화하여 적용하고, 강력한 보호가 필요한 정보에 대해서는 접근이력을 관리하여 무결성을 보장하고, 개인 신상 정보 등의 유출이나 악용을 방지해야 한다.

정보관리기준의 항목이 확정되면 일부 정보를 대상으로 관리기준값을 조사하여 정보관리기준의 항목 설정이 적절한지, 조사 절차와 양식이 효과적인지, 조사과정에서 어떤 문제가 발생할 수 있는지를 테스트한다. 테스트 결과를 종합하고 정리하여 전체 정보를 대상으로

한 기준값 조사 세부 일정 계획을 마련하고, 조사서 및 매뉴얼 등을 작성하여, 원활한 조사를 위한 전략을 확정하도록 한다. 선별과정과 마찬가지로 조사 일정은 대학의 행사일정을 고려하여 담당자의 업무에 지장을 주지 않고 부담이 적은 시기로 잡도록 한다.

정보관리기준은 <그림 7>과 같은 조사 양식을 배포하여 조사하는데, 조사서 설계 시 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 정보관리기준의 보유기간은 해당 정보에 대한 가치평가 혹은 위험분석¹⁷⁾ 등의 방법을 통해 정하도록 한다. 가치평가는 내부와 외부 이해당사자들이 정보를 요구하는 이유와 상황을 고려하여 해당 정보의 업무활용가치, 증빙가치, 연구/학술가치 등 다면가치를 평가하는 것이다. 증빙가치의 경우는 대학이 준수해야 할 여러 법규를 검토하여 해당 정보에 대해 강제된 보유기간이 있는지 확인하여 기간을 기입하고 책정사유에는 관련 법규명과 조항을 기입한다. 위험분석은 위험도가 높은 것을 더 중요한 정보로 간주하는 것이다. 가치평가와 위험분석 결과 각각을 보유기간으로 산정한 후 이 중에서 가장 최장의 기간을 최종 보유기간으로 설정한다. 대학도 공공기관이므로 현행 기록관리법령에서 정의한 보존기간에 맞춰 보유기간을 설정하는 것이 유리하다.

둘째, 공개여부 조사서 설계 시 공개유형을 구분해서 작성해야 한다. 공개여부는 공개, 부

16) 여기서는 대학의 기록물이 아닌 설명책임정보를 대상으로 하므로 기록관리기준표의 '보존기간'과 구분하여 '보유기간'이라 부르고자 한다(한국국가기록연구원 2008b 참조).

17) '위험'이란 어떤 대상에 강한 영향을 주는 잠재적이거나 바람직하지 않은 위험이 발생할 가능성을 말하는 것으로, 가능성과 영향력이란 용어로 측정된다. 위험분석은 '만약 해당 정보가 충분한 기간 동안 보유되지 않을 경우 발생할 수 있는 불이익에 대한 상황을 분석하는 것'이다.

〈표 2〉 비공개 세부기준 사례

구 분	국책공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보		
○○부	대규모예산(100억원 이상)이 투입되는 주요사업 진행 현황)		
↓ ↓ ↓			
구 분	범 주	비공개 업무정보	비공개사유
OO부	무역 및 투자유치	무역 및 투자유치에 관한 주요 사업의 계획 및 진행현황, 결과 · ·	정보공개법 제9조 1항 ~
	산업진흥 · 고도화	지역산업 균형발전에 관한 주요 사업의 계획 및 진행현황, 결과 산업기술, 자본재산업, 생활산업 진흥에 관한 주요 사업의 계획 및 진행현황, 결과 · ·	정보공개법 제9조 1항 ~
	에너지 및 자원개발	국내외 자원개발에 관한 주요 사업의 계획 및 진행현황, 결과 원전사업 및 발전소 주변지역 지원에 관한 사업의 계획 및 진행 현황, 결과 · ·	정보공개법 제9조 1항 ~

둘째, 비공개 세부기준을 개발한다. 이는 대학이 공개할 업무정보는 적시에 공개하는 한편 비공개할 정보는 명확한 근거하에 확실하게 보호하기 위해 필수적인 기준이다. 정보공개법에 제시된 비공개 대상 정보는 다소 추상적이어서 업무담당자가 자의적으로 공개여부를 판단하게 된다. 비공개 세부기준은 동일한 업무의 동일한 정보에 대해 공개여부를 일관되게 판단할 수 있도록 하는 도구로서 의미가 있다. 비공개 세부 기준을 만들기 위해 먼저 비공개로 분류된 업무 정보 목록을 내용이 유사한 것끼리 정렬한 후 업무정보를 〈표 2〉처럼 범주화하여 정리한다. 그리고 각 범주에 포괄되는 비공개 업무정보를 취합하여 정리하고, 정보공개법 제 9조 1항의 8 개 중 비공개 사유에 해당하는 항목을 표시해준다. 이렇게 정리된 비공개 세부기준은 내부 업무담당자들의 정보공개 여부에 일관된 기준을

제시함과 더불어 기관 홈페이지에 공표함으로써 이해당사자들에게 기관의 비공개 기준을 인지시키는데 활용할 수 있다(한국국가기록연구원 2008b).

기관의 정보관리기준은 한번 도출하고 끝나는 것이 아니라 설명책임성 관계가 변화하고 중요 관리대상정보의 목록이 변화할 때마다 현행화되어야 한다.

5. 결론

5.1 연구의 활용

정보컨설팅 영역에서는 정보관리를 위한 여러 절차와 방법론이 개발되어 왔다. 업무 재설계(BPR, Business Process Reengineering)이

나 업무혁신(PI, Process Innovation) 등 주요 경영컨설팅에서는 조직 내 정보의 흐름을 파악하고 이를 효과적·효율적으로 관리하기 위한 방안을 제시하는 것이 핵심 과제의 하나이다. 또한, 정보전략수립(ISP, Information Strategy Planning)과 같은 컨설팅은 그 자체가 정보에 대한 현황 파악과 관리 전반에 대한 계획을 다루는 프로젝트 종류이다. 이 연구에서 제시하고 있는 설명책임정보의 선별 절차나 관리기준 수립의 절차 역시 조직의 업무와 정보에 대해 분석하고 그 정보의 활용 방안을 제시한다는 점에서 큰 틀에서는 이러한 경영정보 컨설팅과 맥락을 같이한다. 그러나 그간의 컨설팅이 대부분 조직의 업무 효율성 제고, 생산성 제고를 목적으로 진행되어 왔다는 점에서 이 연구가 맥락으로 삼고 있는 설명책임성 지향의 설정과는 내용상 일정한 거리가 있다. 기관이 설명책임을 하는 행위나 설명책임정보를 관리하는 행위는 고비용 비생산적인 업무로 인식되는 경향이 있으며 그동안 기관이 설명책임성에 초점을 두고 경영 정보 컨설팅을 받은 사례는 거의 전무하기 때문이다.

그러나 조직들의 환경적 조건은 급변해가고 있다. 공공기관뿐 아니라 민간기업들까지도 점

차 다수의 대중과 연관된 기업활동에 대해 공공설명책임성을 보여야 하는 의무가 표준이나 법규를 통해 강화되고 있다.¹⁸⁾ 또한 국민 대중 혹은 소비자 집단은 특정 조직의 부당하고 무책임한 처사에 대해 인터넷을 통해 급속히 정보를 교환함으로써 즉각적인 불신임운동 혹은 불매운동을 벌이는 일이 빈번해지고 있다.¹⁹⁾ 때로는 단순한 비난으로 그치기도 하지만 익명의 네티즌들이 힘을 모아 소송을 제기하여 법적 제재를 가하려는 경우도 늘어나고 있는 추세이다.²⁰⁾ 설명책임성관계가 성립하기 위해서는 보상과 제재를 가할 수 있느냐가 전제되는 것으로, 결국 기관이 설명책임에 대비하는 것은 소극적으로는 불리한 제재를 받지 않기 위해, 적극적으로는 좋은 이미지를 통해 조직의 지속가능성을 보장받는 보상을 받기 위해 필요한 일이다. 단기적 관점으로는 비용소모적인 업무에 불과해 보이는 설명책임 업무는 장기적 관점으로 보았을 때는 소송을 포함한 각종 제재와 손해로부터 벗어날 뿐만 아니라 나아가 기관에 대한 공적 신뢰의 제고와 고객 만족이라는 보상을 바라볼 수 있다는 점에서 ROI(비용대비효과: Return On Investment)가 분명한 투자라고 볼 수 있다. 그러므로, 향후 기관의

18) 기업의 경우 ISO 26000으로 대표되는 사회적 책임(Social Responsibility) 준수 등 광범위한 설명책임성의 압력이 주어지고 있다.

19) 불신, 불매운동의 사례를 공공기관, 대학, 민간기업으로 나눠서 살펴볼 수 있다. 우선 공공기관을 대상으로 한 불신운동으로 국방부 누리집에 공개된 국내 방위산업체 명단을 통한 불매운동이 있으며, 대학에 대한 불신운동으로서 정계 받은 교수가 대학을 상대로 신청한 정보공개소송(매일신문, 2009년 5월 9일자)이 있다. 민간기업을 대상으로는 제3세계 여성과 아동노동 착취, 노동권·환경권 침해 등의 이유를 들어 소비자들이 해당 기업의 제품에 대한 불매운동을 벌이고 있다(오마이뉴스, 2008년 1월 28일자)(인터넷한겨레, 2006년 12월 10일자).

20) 공공기관을 대상으로 한 소송으로는 항공운수권 배분을 두고 대한항공이 국토해양부를 상대로 제기한 '운수권 배분처분 취소청구' 소송이 있으며(프라인경제, 2009 4월 14일자), 대학을 상대로는 최근에 불거진 고려대의 입시 부정 의혹과 관련하여 학생과 학부모들이 대학을 상대로 낸 '집단손해배상청구소송'이 있다(오마이뉴스, 2009년 3월 17일자). 민간기업을 대상으로는 투자한 기업들의 실적 부진으로 인하여 손실을 본 소액주주들의 소송이 있다(매일경제, 2009년 5월 8일자).

경영정보 컨설팅 프로젝트를 추진할 때는 먼저 기관의 설명책임 구조를 상세히 규명하고 이 연구에서 제시한 절차와 방법에 따라 설명책임 정보의 관리체계를 정비할 것을 권고한다.

5.2 설명책임정보 관리를 위한 향후 과제

이 연구에서 제시한 절차와 방법에 따르면 최종적으로 설명책임정보의 전사적 목록이 만들어진다. 선별된 설명책임정보는 기관의 기록으로 취급되고 있는 문서일 수도 있고, 기록으로 등록되지 않은 문서일 수도 있으며, 정보시스템의 데이터베이스에 존재하는 정형 데이터일 수도 있고, 때로는 업무담당자의 PC나 DVD 등에 존재하는 파일일 수도 있다. 이처럼 다양한 유형의 정보가 존재함에도 기관의 설명책임정보로 선별된 대상들은 앞에서 살펴본 바와 같이 하나의 목록으로 통합적으로 관리되어야 한다. 또한, 그 전체 목록은 전자적으로 관리되어야 하며 기관에 설명책임 요구가 접수되었을 때 기관의 설명책임 담당자는 먼저 그 목록을 이용하여 관련 정보를 찾아내어 대응할 수 있어야 한다. 즉, 설명책임 관련 업무에서 정보를 찾고 이용할 때의 통합적인 진입점이 필요한데 최종 설명책임정보 목록이 그 역할을 수행해야 하며, 이를 위해 설명책임정보 목록이 정보시스템에 탑재되어 편리하게 활용할 수 있어야 한다.²¹⁾

만약 정당한 설명책임정보 요청을 접수했으나 기관의 정보 목록에 관련 정보가 존재하지

않는다면 기관의 설명책임 담당 조직에서는 이 정보 요청 건에 대한 대응을 다음과 같이 전사적 관점에서 검토해야 한다. 먼저, 부존재하는 정보에 해당하는 업무가 존재하는가를 살펴본다. 업무는 존재하지만 관련 정보가 불충분하게 생산·관리되는 것으로 판단된다면 업무의 개선을 통해 정보관리를 강화한다. 혹시 업무 자체가 실행되지 않고 있었다면 업무 개시 여부를 논의하여 결정한다. 만약, 신규 업무의 개시나 업무의 개선 결정이 나게 된다면 설명책임 담당자는 즉각 관련 정보에 대한 메타데이터를 목록에 추가해야 한다.

전사적인 설명책임정보의 목록은 처음에 한번 만드는 것으로 끝나는 것이 아니다. 전자적 관리를 통해 관련 업무담당자들이 공유하고 활용하면서 한편으로는 지속적으로 갱신하고 추가해 나가야 한다. 각 정보의 관리기준값들은 수시로 변화할 수 있다. 정보의 생명주기에 따라 공개여부와 활용 정도가 달라지기 때문이다. 기관의 정보를 최대한 많이 남기고 유지하는 것이 정보관리의 목표는 아니다. 이는 설명책임정보 관리에서도 마찬가지다. 위험관리 기법을 통해 정확한 예측 하에 필요한 정보를 포괄적으로 남기도록 하는 것과 함께 해당 정보가 불필요해졌을 때 적시에 폐기하고 삭제함으로써 정보관리의 부담을 줄이는 것이 기관의 전체적인 ROI에 도움을 주게 된다. 이는 설명책임정보 목록의 지속적인 관리 프로세스가 반드시 필요한 이유이기도 하다.

21) 전사콘텐츠관리(Enterprise Content Management)를 주도하는 AIIM(www.aiim.org)에서는 EIT(Enterprise Information Tag)의 개념을 소개하고 있다. EIT는 어떤 매체에 담긴 정보이든 전사적인 정책과 프로세스를 통해 그 정보를 찾아내고 관리할 수 있도록 하기 위해 만든 메타데이터를 의미한다(AIIM 2003).

참 고 문 헌

- 이미영. 2007. 기록관리기준 조사 및 작성에 관한 연구. 『기록학연구』, 15: 185-218.
- 이주연. 2006. 정부기능연계모델(Business Reference Model) 분류체계와 기록분류체계의 통합 방안. 한국기록관리학회 추계학술발표논문집: 43-60.
- 임진희, 우수영. 2009. 정보공개 및 공시 대응을 위한 대학의 설명책임 메커니즘 고도화. 『정보관리학회지』, 26(1): 107-124.
- 조민호, 설중응. 2006a. 『컨설팅 입문』. 서울: 새로운 제안.
- 조민호, 설중응. 2006b. 『컨설팅 프로세스』. 서울: 새로운 제안.
- 조은희, 임진희. 2009. 행정정보 데이터세트 기록의 선별 기준 및 절차 연구. 『기록학연구』, 19: 251-291.
- 최관식. 2006. 업무기능에 기반한 기록분류체계 개발에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 6(2): 57-85.
- 한국국가기록연구원. 2005. 『자료관리시스템 구축을 위한 개발방향과 전략』. 서울: 친일반민족행위진상규명위원회.
- 한국국가기록연구원. 2006. 『과학기술부 기록의 분류 및 관리기준 설정을 통한 기록관리시스템의 기반 구축』. 과천: 교육과학기술부.
- 한국국가기록연구원. 2008a. 『공공기관 기록관리기준표 및 전자적 이관체계 마련』. 서울: 행정안전부.
- 한국국가기록연구원. 2008b. 『대학정보공시제 시행에 따른 대학의 업무 및 정보관리 컨설팅 자료 개발』. 서울: (주)네모소프트.
- 한국기록학회. 2008. 『기록학 용어사전』. 서울: 한국기록학회.
- 한국능률협회컨설팅. 2004-2005. 『대통령비서실 업무 및 기록관리혁신을 위한 기록관리기준 수립 컨설팅』. 서울: 대통령비서실.
- 행정안전부. 2009. 『2008 행정안전백서』. 서울: 행정안전부.
- 『매일경제』, 2009. “상장폐지 기업 개미들 빨났다 ... 팬텀·C&중공업 등 소송·대표 퇴진 요구도”, 5월 8일 [cited 2009.8.10]. <<http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2009&no=268542>>.
- 『매일신문』, 2009. “징계받은 교수, 진상조사 정보공개소송 일부 승소”, 5월 9일 [cited 2009.8.10]. <http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=20634&yy=2009>.
- 『오마이뉴스』, 2008. “설맞이 이랜드 불매운동 “운린 탄 데 가요!” ... 이랜드 비정규직 문제 관련 단체들, ‘집중 불매’ 돌입”, 1월 28일 [cited 2009.8.10]. <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000822052>.
- 『오마이뉴스』, 2009. “‘입시 부정 의혹’ 고려대 상대 집단소송 냈다 ... 박종훈 경남교육위원, 학생·학부모 18명 대신해 창원지법

- 에 제출”, 3월 17일 [cited 2009.8.10].
<http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001089692>.
- 『인터넷한겨레』, 2006. “‘인종차별 발언’ 스타벅스 커피 안 마셔요 ... 정치적 신념위해 특정제품 ‘불매’하는 사람들”, 12월 10일 [cited 2009.8.10].
<http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/179388.html>.
- 『프라이엄경제』, 2009. “대한항공, 국토부 상대 운수권 소송 낸 까닭” ... “중국 5자유 운수권 ‘단독’ 신청 번복 이해 못해”, 4월 14일 [cited 2009.8.10].
<<http://www.newsprime.co.kr/news/articleView.html?idxno=82737>>.
- 『한국경제』, 2008. “[한경포럼] 여성부가 할 일”, 4월 24일 [cited 2009.8.10].
<<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008042492611>>.
- AIIM, 2003. “The Enterprise Information Tag (EIT)-Information Management’s Missing Link.” [cited 2008.8.10].
<<http://www.aiim.org/documents/standards/ARP2-2003.pdf>>.
- Bearman, David. 1996. “Virtual Archives.” ICA Meeting Sep. Beijing.
- Bovens, Mark. 2005. “PUBLIC ACCOUNTABILITY” Oxford: Oxford University Press. [cited 2009.8.10].
<http://fbe-www.uwe.ac.uk/research/ESRCseminars/pdfs/mark_bovens_seminar1.pdf>.
- Cameron, Wayne. 2004. “Public accountability: Effectiveness, equity, ethics.” *Australian Journal of Public Administration*, 63: 59-67.
- Coy, David, Fischer, Mary, and Gordon, Teresa. 2001. “Public accountability: a new paradigm for college and university annual reports.” *Critical Perspectives on Accounting*, 12(1): 1-31.
- Fard, D Hassan and Rostamy, A Ali. 2007. “Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability.” *Public Organization Review*, 7: 331-344.
- Kubr, Milan. 1999. 『경영컨설팅: 전문 직업 세계로의 안내』. 한중극 역. 서울: Gure Consulting.
- IRMT. 1999. “Strategic Planning for Records and Archives Services.” MANAGING PUBLIC SECTOR RECORDS: A STUDY PROGRAMME.
- Meijer, A. J. 2003. “Trust This Document! ICTs, Authentic Records and Accountability.” *Archival Science*, 3: 275-290.
- Nathan Mnjama, J. W. 2007. “E-government and records management: an assessment tool for e-records readiness in government.” *Electronic Library*, 25: 274-284.