



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

공공기관의 회의공개 투명성
영향요인에 관한 탐색적 연구

- 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체를
중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 소 현

공공기관의 회의공개 투명성
영향요인에 관한 탐색적 연구

- 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체를
중심으로 -

지도교수 우 지 숙

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2021년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
김 소 현

김소현의 석사 학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 _____ 이 석 원 _____ (인)

부위원장 _____ 김 봉 환 _____ (인)

위 원 _____ 우 지 숙 _____ (인)

국문초록

본 연구는 합의제 의사결정기관인 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 이루어지는 회의공개의 투명성을 결정하는 요인이 무엇인지 밝히고자 하는데 목적이 있다. 회의공개는 회의에서 이루어지는 의사결정과정을 투명하게 공개함으로써 국민의 알 권리를 보장하고, 시민참여적 관점에서 행정의 책임성을 강화하는 절차라는 점에서 중요하다. 하지만 공공기관의 회의공개와 관련하여, 「공공기록물법」과 「행정기관소속위원회법」에 따라 행정부처에서 운영하는 일부 회의체에 대해서만 속기록 의무 생산이 이루어지고 있으며, 「정보공개법」에서 공공기관의 회의공개 기준 및 절차에 대해서 명확하게 규정하지 않고 있다. 따라서, 공공기관 지정이 되지 않고 개별법에 의해 설립되어 운영되는 공공법인이나 공직유관단체에서의 회의는 의사공개 여부가 명확하게 정해지지 않은 경우가 많고, 회의록 작성과 공개 과정도 불투명하게 이루어지고 있다.

이에 본 연구에서는 공공기관 및 공직유관단체 중 기관의 주된 역할과 기능을 회의체 내부의 합의제 의사결정을 통해 수행하는 위원회 형태 기관에 대해 회의공개 투명성 현황과 이에 영향을 주는 요인을 살펴보았다. 회의공개 투명성에 대해 회의록 공개 투명성은 회의록 공개 여부 및 공개 방식을, 회의록 작성 투명성은 속기록, 발언요지, 회의결과 등 회의록 작성 방식을 살펴보았다. 선행연구는 회의공개와 함께 정보공개 영향요인 등에 관한 연구를 함께 검토하였으며, 이를 통해 기관의 특성·기능, 회의체의 특성·기능 등 조직특성과 비난회피동기에 근거한 관료행태를 영향요인으로 살펴볼 수 있었으며, 그 밖에 기관형태, 회의공개 법적 근거 등 법·제도적 환경 요인, 조직 내부에서 이루어지는 조직침묵 등의 조직문화 요인을 회의공개 투명성에 영향을 주는 요인으로 선정하였다.

연구방법으로는 질적 연구를 선택하였고, 심층 면접을 포함한 탐색적 연구를 실시하였다. 공공기관 및 공직유관단체 중 ‘위원회’ 명칭을 지닌 기관 9개, 66개 회의체를 대상으로 기관, 회의체별 특성과 회의록 작성

및 공개 현황에 대한 1차 자료를 수집하고 독립성 검정을 통해 요인 간의 관계를 살펴보았다. 또한, 근거이론에 따라 기관별 회의담당자(8명)에 대한 심층면접을 진행하고 진술문을 분석하여 영향요인을 범주화하였다.

조직특성에 따른 회의공개 현황의 차이를 분석한 결과에서는, 선행연구에서 제시된 규제-비규제 기관 등의 기관 특성보다는 기관 및 회의체의 기능이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나, 심의, 조정 기능의 기관 및 회의체가 등급분류, 지원·선정 등의 기능을 수행하는 기관 및 회의체에 비해 회의를 공개하거나 속기록으로 작성하는 경향이 더 높은 것을 알 수 있었다. 다음으로, 회의체의 유형에서도 전체회의의 회의 공개 비율이 높은 반면, 소위원회나 독립위원회는 회의를 거의 공개하지 않는 것으로 조사되었다.

다음으로, 심층면접에서 확보한 진술문에 대해, 개방코딩을 반복하여 34개 개념과 14개의 소범주를 도출하였고, 소범주 간의 관계를 재차 분석하여 최종적으로 4가지 대범주로 정리된 영향요인 모형을 도출하였다. 세부 내용을 살펴보면, 회의록 작성 및 공개의 영향요인으로는 회의체의 특성이 비교적 명확한 요인으로 제시되었다. 조정과 지원·선정 기능의 회의내용은 비공개되었으며, 내부운영 기능의 회의내용은 공개하는 행태를 살펴볼 수 있었다. 또한, 회의체의 역할에서 자문 역할의 회의체는 비공개하거나 발언요지로 작성하고, 회의체의 유형에서 전체회의 회의록은 속기록을 작성·공개하는 경향이 나타났다. 특히, 현황 분석 결과에서도 회의체의 기능과 유형에 따라 회의록 작성 및 공개에 유의한 차이가 있는 것으로 나타나 회의체의 유형 및 기능적인 특성이 회의공개 현황에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다.

또한, 회의체의 의사결정 방법에 따라 회의참석자들의 자유로운 발언을 중시하는 회의체는 속기록 방식의 회의록을 공개하는 경향이, 합의에 의한 결정이 이루어지는 회의체는 발언요지 방식의 회의록을 비공개하는 경향이 각각 나타났다.

아울러, 기관의 특성에서 조직의 주요 업무에 따라 회의록 작성 및 공개 현황이 현저히 다르게 나타나, 회의체 전반의 회의록 작성 방식 및

공개 여부가 기관의 성격 및 주요 회의체의 운영 방식에 영향을 받는 것으로 확인되었으며, 업무상 관행이나 사무처의 소극적 역할과 함께, 담당자가 업무상의 중립성 또는 효율성을 추구하는 행태가 회의록 작성 및 공개에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

선행연구에서 제시된 비난회피동기에 근거한 관료행태가 회의공개의 투명성에 영향을 미치는지 살펴본 결과, 민감한 쟁점이나 사안에 대한 언론의 관심으로 인해 문제의 소지가 있는 발언이나 표현을 수정·삭제하는 행태가 강하게 나타났으며, 외부 지적에 따라 회의록 작성 방식 및 공개 여부가 결정되는 사례도 확인할 수 있었다.

이와 같이, 본 연구는 회의공개 관련 연구가 다소 미비한 가운데 공공기관의 회의공개 현황과 정보공개 관련 선행연구에서 도출된 조직특성과 관료행태 등의 영향요인에 대한 탐색적 연구를 진행하여, 회의공개 현황 관련 기술적 분석에서 드러난 유의한 영향요인이 회의담당자에 대한 심층면접의 범주화 과정에서 어떻게 설명되는지를 맥락적으로 검토하였다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해, 공공기관 소관 회의체 전반의 회의공개 투명성을 제고하기 위해서는 「공공기록물법」의 적용을 받는 ‘정부산하 공공기관’의 범위 확대가 필요하다는 점을 알 수 있으며, 이와 더불어 주요 회의체 운영 방식 및 조직 내부의 업무 관행, 사무처의 소극적 역할 등 다양한 이유로 회의공개가 투명하게 이루어지지 않는 것에 대해 조직 내부의 문제의식을 확보하여 회의공개의 투명성을 제고하는 방안을 모색할 수 있도록 하는 데에 시사점이 있다.

주요어 : 회의공개, 투명성, 회의록, 위원회, 공공기관, 심층면접

학 번 : 2014-23511

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구범위 및 방법	6
제 2 장 이론적 배경	7
제 1 절 회의공개	7
1. 국민의 알권리와 회의공개	7
2. 회의공개 제도적 근거	8
3. 관련 선행연구	13
제 2 절 회의공개 투명성 관련 영향 요인	16
1. 정보공개 관련 선행연구	16
2. 회의공개 투명성의 영향 요인	18
제 3 절 연구문제 및 연구방법	26
1. 연구방법	26
2. 자료수집 방법 및 대상	29
3. 연구문제 및 면접질문	33
제 3 장 연구결과	45
제 1 절 기관별 회의공개 현황	45
제 2 절 조직특성과 회의공개 현황 분석	53
제 3 절 심층면접 내용 분석	70
제 4 장 결론	113
제 1 절 연구결과 요약 및 정책적 시사점	119
제 2 절 연구의 의의 및 한계	117

참고문헌	119
Abstract	122

표 목 차

[표 1] 「공공기록물법」의 회의록 작성 대상 주요 회의	10
[표 2] 지정회의 현황	12
[표 3] 주요 기관의 회의체별 회의공개 관련 법적 근거	22
[표 4] 회의공개 투명성 영향 요인 관련 세부 내용	25
[표 5] 심층면접 질문 예시	40
[표 6] 기관·회의체별 회의록 작성 및 공개 현황	45
[표 7] 기관별 회의운영 현황	48
[표 8] 기관별 회의체 유형 현황	49
[표 9] 기관별 회의록 작성 방식 현황	50
[표 10] 기관별 회의 공개 현황	51
[표 11] 회의록 작성 방식별 회의록 공개 현황	52
[표 12-1] 기관 형태와 회의록 작성 방식	54
[표 12-2] 기관 형태와 회의록 공개 여부	54
[표 13] 기관별 조직 근거 법률상 회의공개 조항	55
[표 14-1] 법률상 회의공개 근거와 회의록 작성 방식	57
[표 14-2] 법률상 회의공개 근거와 회의록 공개 여부	57
[표 15-1] 규제기관적 특성과 회의록 작성 방식	58
[표 15-2] 규제기관적 특성과 회의록 공개 여부	58
[표 16-1] 기관별 기능과 회의록 작성 방식	60
[표 16-2] 기관별 기능과 회의록 공개 여부	61
[표 17-1] 회의체 유형과 회의록 작성 방식	62
[표 17-2] 회의체 유형과 회의록 공개 여부	63
[표 18-1] 회의체 기능과 회의록 작성 방식	64
[표 18-2] 회의체 기능과 회의록 공개 여부	64
[표 19] 조직특성에 따른 회의공개 현황의 차이 분석 결과 ...	65
[표 20] 진술문의 범주화 결과	103

그 립 목 차

[그림 1] 공공기관의 회의공개 투명성 영향요인 모형	106
-------------------------------	-----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

본 연구는 합의제 의사결정기관인 ‘위원회’ 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 이루어지는 회의 공개의 투명성을 결정하는 요인이 무엇인지 밝히고자 하는데 목적이 있다. 공공기관의 회의록 작성 및 공개 행태를 탐색하고, 조직특성과 관료행태, 조직침묵 등의 관점을 통해 어떠한 요인들이 있는지 확인함으로써 위원회 형태 조직의 의사결정 투명성을 제고하고, 이후 이루어질 공공기관의 회의공개 행태에 대한 후속 연구를 뒷받침할 수 있을 것이다.

국가의 행정기능이 확대되고 행정수요가 다양화·전문화됨에 따라 종래의 독임제 형태의 기관으로는 대응하기 어려운 사회·경제적 문제들이 나타나고 있으며, 이에 대응하기 위해 동등한 의사결정권한을 가진 다수의 동료들에 의해 의사결정이 이루어지는 합의제 행정위원회가 대안으로 제시되고 있다. 우리나라의 정부조직에서도 「정부조직법」 제5조에 따라 행정기관이 소관사무의 일부를 독립시켜 수행하도록 하는 공정거래위원회, 국민권익위원회, 방송통신위원회와 같은 합의제 행정기관이 운영되고 있으며, 그 외 중앙행정기관에도 다수의 행정기관위원회가 운영되고 있다. 행정기관위원회는 행정기관의 소관 사무에 대한 의결 등을 하기 위해 복수의 위원으로 구성된 합의제 기관으로, 행정업무의 내용이 전문적이며 그 결정에 대해 다수의 검토가 필요한 경우, 행정의 전문성과 민주적 정당성을 확보하기 위해 설치·운영되고 있다.

아울러, 공공기관 또는 공직유관단체에서도 이와 같이 다양한 형태의 ‘위원회’ 조직이 운영되고 있는데, 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회 등의 조직은 행정처분에 해당하는 다양한 행정작용을 집행하는 데 있어 위원회 형태의 합의제 의사결정을 통해서 결정하고 있다. 이러한 위원회 형태의 합의제 기관이 독임제 기관에 비해 민주적 정당성이 우월하다는

것은 참여적 관점에 의해 설명될 수 있는데, 이는 한 개인의 결정이 아니라 외부의 전문가를 포함한 다수의 참여자들 간의 숙의(deliberation)를 통하여 이루어진 결정이라는 점에서 그러하다.

회의공개는 국민의 알 권리를 보장한다는 측면에서 정보공개와 유사한 측면이 있지만, 의사결정 과정을 투명하게 공개한다는 점에서 정보공개와 구분되어 ‘의사공개’로서 규정되고 있다. 가장 대표적인 대의기구인 국회의 의사공개에 대해서는 「헌법」 제50조(의사공개의 원칙)¹⁾에서 공개할 것을 천명하고 있는데, 이에 따르면 국회 본회의는 공개가 원칙이다. 국민의 대표기관인 국회는 국민의 다양한 의사를 수렴하여 국가 정책을 결정하는 데 반영하여야 하며, 주권자인 국민의 감시와 통제를 받아야 하기 때문에, 국회의 모든 회의는 원칙적으로 공개되어야 한다는 것이다. 여기서의 공개는 국회의 안전처리과정을 외부에 공개한다는 뜻으로, 방청의 자유, 회의기록의 공표, 보도의 자유 등을 그 구체적인 내용으로 한다고 규정하고 있다.

회의공개는 책임성을 보장하는 절차라는 점에서도 중요하다. 행정에서 책임성이란 부여받은 권한에 대한 책임을 지는 것을 의미하며, 이러한 책임성은 여러 가지로 구성될 수 있는데 Romzek & Dubnick(1987)은 이러한 책임성을 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 분류하여 설명한 바 있다. 위원회의 위원들은 그 내용과 관련하여 전문가적 책임성도 중요하지만, 비록 선출직 공무원은 아니더라도 공식적인 절차를 통해 임명되고, 그 목적에 알맞도록 공적 행위를 수행하여야 한다는 측면에서 법적·정치적 책임성 역시 중요하다. 그리고 그러한 측면에서 회의의 공개는 책임성을 강화하도록 하는 장치가 된다.

직무의 독립성이 감시로부터의 독립성을 의미하는 것은 아니다. 물론 이와 같은 위원회들이 일반적인 공공기관과 달리 정부조직으로부터 독립하여 존재하는 것은 그 직무의 독립성을 보장하는 것이 중요하기 때문이지만, 그 독립성은 자칫하면 감시로부터의 배제가 될 수 있다. 공적인 기

1) 「헌법」 제50조 ①국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.
② 공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여는 법률이 정하는 바에 의한다.

능을 수행한다는 점에서 투명성이 중요함에도 불구하고 역할의 특수성 혹은 조직의 작은 규모 등으로 인해 외부의 감시에서 소홀해지는 경우가 많은 것이다. 여기서 투명성은 ‘공개되는 정도’를 의미한다. 즉, 공적인 활동을 했을 때 국민들에게 그 활동이 정확하게 공개 되는지가 핵심이다. 과정 및 결과의 투명성, 그리고 조직 자체의 투명성이 투명성을 측정하는 기준이라 할 수 있다.

이는 ‘알 권리’와도 맥을 같이한다. 우리나라에서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 「정보공개법」)제1조에서 국민이 공공기관으로 하여금 공개를 청구할 수 있고 공공기관은 이에 응할 의무가 있음을 규정하고 있으며, 이것이 “국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보”하기 위함임을 분명히 밝히고 있다. 이 점을 고려하면 회의공개는 이러한 투명성에 있어 필수적인 절차라 할 수 있다.

행정기관 또는 행정기관에 소속된 위원회가 아닌 공공기관과 공직유관단체 또는 그에 소속된 위원회의 회의공개에 대해서는 공개에 대한 명시적 근거가 부재하다. 공정거래위원회 등의 합의제 행정기관은 물론, 행정기관위원회의 회의에 대해서는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(이하 「행정기관소속위원회법」)제13조제3항2)에서 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 「공공기록물법」이라 한다)의 내용을 따라 위원회의 회의록·속기록 또는 녹음기록을 구체적으로 충실히 작성하도록 규정하고 있지만, 추천과 임명 방식에 의해 위원들이 구성되어 공적 업무를 수행하는 공공기관 등에서는 업무의 특수성과 제도적 미비 등 다양한 이유로 인해 회의가 공개되지 않는 경우가 많다. 제정된 지 20년이 넘는 「정보공개법」에서도 공공기관의 의사결정 및 정책수립 과정에 수반되는 회의의 공개 기준 및 절차에 대해서는 규정하고 있지 않다. 즉, 공공기관은 물론이고, 공공기관 지정이 되지 않고 개별법에 의해 설립되

2) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제13조(위원회의 현황 및 활동내역 통보 등) ③ 행정기관의 장은 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조제2항에서 정한 바에 따라 위원회의 회의록·속기록 또는 녹음기록을 구체적으로 충실히 작성하여야 한다.

어 운영되는 공공법인이나 공직유관단체에서의 회의는 의사공개 여부가 명확하게 정해지지 않은 경우가 많고, 그 작성과 공개 과정도 불투명하게 이루어지고 있는 것이다.

일례로 2018년 국민권익위원회의 ‘공공기관 심의위원회 의사결정의 공정성·투명성 제고’ 의결³⁾에 따르면, 공공기관은 중요한 의사결정 과정의 공정성·전문성 등을 제고하기 위해 각계 전문가, 민간인 등이 참여하는 위원회 제도를 두고 약 258개 공공기관에서 1,135개 위원회를 구성·운영하고 있으나, 회의록에 대한 작성 기준 및 확인 절차가 없어 부실하게 작성·관리되고 있으며, 회의결과 등 중요 정보에 대한 공개도 미흡하다고 지적하고 있다. 특히, 표본으로 분석한 100여개 위원회 중 회의록을 사전 공표하고 있는 위원회는 5개이며, 회의록 공개 관련 근거 규정을 마련하고 있는 위원회도 13개에 불과했다. 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서도 회의록이 일부 공개되고 있기는 하나, 회의공개 관련 근거 법령에서 회의 공개 여부는 물론 회의록 작성과 공개 범위에 대해 해석의 여지를 넓게 두고 있기 때문에 회의공개의 투명성이 보장되지 않고 있다.

이와 같이, 회의공개 여부가 관련 법령에 의해서 명확하게 보장되지 않으면서 다양한 형태의 회의록 작성 및 공개가 이루어지는 공공기관 등에 대해서는, 공공기관의 회의공개 투명성을 제도적 근거, 법령 등을 확인하는 것뿐 아니라 이에 더하여 회의공개 행태에 대해 보다 구체적으로 접근할 필요가 있다. 하지만, 기존의 회의공개 관련 연구에서도 주로 회의공개의 필요성 및 제도개선 방안에 대한 연구 또는 공공기관의 회의록 생산 및 공개 현황에 대한 연구가 주된 주제였으며, 공공기관의 회의공개 행태에 대한 분석은 아직 연구가 미흡한 실정이다.

반면, 공공기관의 정보공개 행태와 관련하여서는 다양한 연구가 이루어지고 있는데, 특히 정보공개의 결정 행태가 조직 특성 의 영향을 받는다는 연구결과가 일관되게 나타나고 있다. 따라서 공공기관의 회의공개

3) 국민권익위원회 「공공기관 심의위원회 의사결정의 공정성·투명성 제고」(제2018-505호, 2018.12.17.)

행태에서도 조직의 특성이 영향을 미칠 수 있다는 점을 예상할 수 있으며, 본 연구에서도 공공기관의 회의공개 행태에 영향을 미치는 요인으로서 조직의 규제기관으로서의 속성, 운영하고 있는 회의체의 특성과 같은 조직 특성의 변수를 살펴보고자 한다.

그러나 회의공개와 관련하여 연구자의 접근을 가장 어렵게 하는 것은 회의 자체의 투명성이다. 특히 회의 공개와 관련된 많은 사례에서 회의록 작성 과정에서의 불투명성이 지적되어 오곤 했는데, 실제 회의에서의 논의내용과 발언이 불일치하는 사례, 녹취록 형태의 회의록에 대해 회의 참석자가 회의록 검토과정에서 이를 수정하는 사례 등이 있다. 특히, 회의 참석자의 회의록 수정은 책임지기 어려운 발언을 하고 이를 사후에 수정하거나, 기록에 남기기 부적절한 표현을 사용한 후에 이를 스스로 다듬는 경우가 이에 해당한다. 이러한 행위는 회의 공개의 본질을 훼손하는 것임에도 불구하고, 실제 공표되는 회의록을 통해서도 명확하게 나타나지 않는다는 점에서 연구자의 접근을 더욱 어렵게 한다.

본 연구에서는 공공기관의 회의공개 행태와 관련한 이러한 한계를 보완하기 위해, 앞서 언급한 조직특성 변수 외에 조직 내부에서 이루어지는 영향요인으로 조직 구성원의 관료행태, 조직침묵 등의 요인을 함께 살펴보고자 한다. 이를 통해 위원회 형태의 공공기관과 공직유관단체에서 회의공개의 투명성을 확보하여 민주적 의사결정에 기여할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구에서는 중앙행정기관의 지정회의, 행정기관위원회와는 달리 공공기관 및 공직유관단체 중 위원회 형태 조직에서의 회의공개 투명성 영향요인을 살펴보기로 한다.

우리나라의 공공기관 지정 현황은 총 350개이며, 공직유관단체는 1,227개이다. 그 중 위원회 형태의 기관은 언론중재위원회, 게임물관리위원회, 방송통신심의위원회, 신용회복위원회, 영상물등급위원회, 영화진흥위원회, 유네스코한국위원회, 한국도평방지위원회, 한국문화예술위원회, 한국저작권위원회 등 10개이다. 이 중 구조가 현저하게 상이한 유네스코 한국위원회를 제외하고, 나머지 9개 기관을 연구대상으로 하였다.

본 연구에서는 해당 기관에서 운영되는 전체회의(또는 이사회), 소위원회, 자문·독립위원회 등의 회의체를 대상으로, 회의록 작성 및 공개 현황을 살펴보고자 한다. 먼저, 회의공개와 관련된 법적, 제도적 근거들을 확인하고, 회의록 공개 및 작성과 관련하여 공개 유무와 공개 방식, 작성 형태, 실명 공개 여부, 작성 시 수정 정도 등의 사항을 살펴볼 것이다. 아울러 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 주는 요인들에 대해서도 조직특성과 관료행태, 조직문화의 관점에서 살펴보기로 한다.

회의록 작성 및 공개 현황은 홈페이지 등을 통해 공표된 회의록과 정보공개 청구 등을 통해 자료를 수집한 뒤, 회의 관련 업무를 수행했던 경험이 있는 담당자와의 심층면접을 통해 자료수집 과정에서 파악되지 않는 회의공개 현황을 세부적으로 파악하고, 조직특성, 관료행태 및 조직문화 등 회의공개의 투명성 영향 요인을 살펴볼 것이다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 회의공개

1. 국민의 알 권리와 회의공개

국민의 알 권리는 「헌법」 제21조에 따른 표현의 자유 영역에 법적 근거를 두고 있다. 일반적으로 국가를 대상으로 한 국민의 알 권리는 행정기관이 보유한 정보의 공개를 요구할 수 있는 청구권이고, 이는 「정보공개법」에서 더욱 구체화되고 있는데, 「정보공개법」에서는 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정(國政)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.’라고 규정하여 그 제정 목적이 민주적 의사결정과정을 확보하는데에 있음을 명확히 하고 있다.

국회 회의에 대해서는 「헌법」에서 그 회의의 공개 의무를 천명함으로써 이에 대한 국민의 알 권리를 구현하고 있으나, 행정기관의 의사결정과정의 공개와 관련해서는 「정보공개법」에도 명확한 내용이 규정되어 있지 않다. 오히려 「정보공개법」 제9조(비공개 대상 정보)제5호에서는 ‘의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’를 비공개 대상 정보로 지정하고 있는 등, 해석의 폭을 넓게 함으로써 의사결정과정의 투명성을 명확하게 보장하지 못하고 있다. 하지만 위원회 형태의 합의제 행정기관은 공공기관으로서의 법적 성격이 명확하지 않은 경우도 많을뿐더러, 복잡한 쟁점에 대해 다양한 전문가들이 모여 회의를 통해 의사결정이 이루어지는 구조를 택하고 있다는 이유로 오히려 국민들의 직접통제의 범위에서 벗어나 있는 경우가 많다. 공적인 기능을 수행하며 국민의 세금에 의해 운영

되는 조직임에도 불구하고 그 법적 성격의 미완결성으로 인해 의사결정이 불투명하게 이루어지고 있는 것이다. 따라서, 이와 같은 기관에도 민주적 통제가 가해지기 위해서는 그 의사결정과정으로서의 회의를 공개하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

2. 회의공개와 제도적 근거

이처럼 회의공개는 시민참여적 관점에서 행정의 투명성을 보장하는 기제로 작용하고 있다. 특히 행정부가 결정의 주체가 될 경우 검열의 위험이 있는 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회와 같은 경우 내용규제 관련 심의·의결이 이루어고 있다는 점에서 의사결정의 민주성과 투명성, 국민의 알권리를 보장하기 위한 회의 공개가 필수적이다. 그럼에도 불구하고 공공기관 또는 공직유관단체의 회의공개는 제도적 근거가 다소 미비한 상황이다. 다음에서는 중앙행정기관을 비롯한 공공기관 전반의 회의공개에 대한 법적 근거를 살펴보기로 한다.

회의공개 제도의 도입 필요성은 미국의 「회의공개법(The Government in the Sunshine Act)」(1976)을 근거로 꾸준히 제기되어 왔다. 박수현(2004)은 미국의 회의공개법은 국민이 정부의 의사결정과정을 확인할 수 있도록 하여 정책결정에 대한 국민의 신뢰와 이해를 증대시킬 수 있을 것이라는 기대에서 도입되었으며, 공개 정도에 있어서 사생활 침해와 행정의 효율성 간을 형량 하여 공개에 따른 행정적 부담을 줄일 수 있도록 제정되었음을 소개하였다. 변주연(2007)은 미국의 회의공개법이 회의공개를 기본 원칙으로 함으로써 연방정부의 정책결정과정에서 국민이 충분한 정보를 제공받을 권리를 보장한 것임을 분석하며, 공익에 부합할 경우 공개를 우선하도록 하는 내용을 담아 국민의 알권리를 충족시키기 위한 민주적인 행정을 추진하고 있다는 점에 주목했다. 손태규(2015)는 ‘왜 한국에도 회의공개법이 필요한가’라는 의제를 제시하며, 미국 회의공개법의 입법 역사와 배경, 입법현황과 내용에 대한 논의를 우리나라의 「정보공개법」 제정 논의와 비교하고, 우리나라에는

회의공개 관련 근거법률의 부재로 인해 공공기관의 회의공개 의무가 부여되고 있지 않으며, 「정보공개법」에 따른 공개에 대해서도 회의에 참석한 위원의 발언 내용이 공개될 경우 위원회 심리·의결의 공정성을 해할 우려가 있다는 등의 이유로 회의록 공개를 꺼리거나, 정보공개 청구에도 비공개하는 등의 사례가 빈번하다고 지적하고 있다.

회의공개와 관련된 규정을 파악하기 위해서는 우선 「정보공개법」에 따른 정보공개제도를 먼저 살펴보아야 한다. 정보공개제도는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써, 국민의 권리와 이익을 보호하기 위한 제도를 말한다.⁴⁾ 물론 공공기관에서 개최된 회의에 대한 회의 안건, 회의록, 회의결과 등 해당 기관이 생산한 자료 역시 정보공개 청구 대상에 해당하지만, 회의공개와 관련하여 「정보공개법」의 한계는 비교적 명확하다.

첫째, 해당 기관에서 회의록 등의 자료가 생산되지 않을 경우, 정보공개 대상 자료가 부존한 이유로 회의공개가 이루어지지 않게 된다. 위원회 회의 중 안건 내용과 결과만 간략하게 작성하여 실제 회의 참석자의 발언내용과 의사결정을 실제적으로 이해할 수 있는 내용을 확인하기 어려운 경우가 상당함에도 불구하고, 이 경우 정보공개 청구를 통한 회의 공개는 사실상 이루어지기 어려울 것이다. 하지만, 「정보공개법」에서는 의사록 및 회의록 등을 포함한 모든 기록물에 대한 생산을 의무화 하고 있지 않으므로 해당 법령에 근거한 회의공개를 강제하기 어렵다.

둘째, 정보공개 청구가 발생해도 해당 기관이 자체적으로 비공개 대상 정보로 분류할 경우 회의는 공개되지 않는다. 특히, 「정보공개법」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제5호에서는 ‘의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’를

4) 법제처 홈페이지(<https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a10201010000>)

비공개 정보로 정하고 있으며, 이를 폭넓게 해석할 경우 정보공개 청구에 대해 행정기관이 소극적으로 대응할 여지가 충분하다. 이러한 이유로 「정보공개법」은 회의공개에 대한 직접적인 근거 법률이 되지 못하고 있으며, 행정기관의 회의록 작성에 대해서는 「공공기록물법」등을 추가로 살펴볼 필요가 있다.

「공공기록물법」 제17조(주요 기록물의 생산의무)에서는 공공기관이 주요 사업을 추진하는 과정에서 조사·연구·검토 결과를 기록물로 생산할 것을 정하고 있으며, 특히 주요 회의의 회의록, 속기록 또는 녹음기록을 작성하도록 하고 있는데, 기관의 재량에 의해 작성된 회의결과가 아니라 회의의 내용과 그 의사결정 과정을 구체적으로 확인할 수 있는 회의록을 생산하도록 하고 있다. 또한 동법 시행령 제18조(회의록의 작성·관리)에서는 다음 각 호 어느 하나에 해당되는 회의를 개최할 경우 회의록을 작성토록 하고 있다.

표 1. 「공공기록물법」의 회의록 작성 대상 주요 회의

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령이 참석하는 회의 2. 국무총리가 참석하는 회의 3. 주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의 4. 정당과의 업무협의를 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자가 참석하는 회의 5. 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의 6. 지방자치단체장, 교육감 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육장이 참석하는 회의 7. 제3조제1호부터 제4호까지의 기관의 장 및 같은 조 제5호 중 「고등교육법」에 따라 설립된 학교의 장이 참석하는 회의 8. 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 심의 또는 의견조정을 목적으로 관계기관의 국장급 이상 공무원 3인 이상이 참석하는 회의 9. 그 밖에 회의록의 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의 |
|--|

「공공기록물법」에서는 이러한 8가지 유형의 회의를 광범위하게 대상으로 삼고 있으나, 실제 「공공기록물법」시행령 제18조(회의록의 작성·관리)에서는 국가기록원에서 지정하는 회의(이하, 지정회의)에 대해서는 회의록과 함께 속기록 또는 녹음기록 중 어느 하나를 생산하여야 하며, 녹음기록의 경우 녹취록을 함께 생산하도록 하고 있다. 「공공기록물법」은 국가, 지방자치단체와 함께 「공공기관운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 등에 대해서도 회의록을 작성토록 하고 있지만, 실제 공공기관의 회의공개에 포괄적으로 규정하고 있다고 보기 어렵다.

먼저, 「공공기록물법」에 따른 지정회의는 국가기록원과 대통령기록관, 경상남도기록원이 지정하고 있으며, 국가기록원은 녹색성장위원회 등 26개 중앙부처 소관 84개 회의를, 대통령기록관이 28개 회의를, 경상남도기록원이 지방기록물관리기관으로서 처음으로 2018년을 시작으로 총 534개 회의를 속기록 의무생산회의로 지정하고 있다. 여기서 국가기록원이 소관 하는 지정회의 중에는 ‘개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회’ 형태로는 공정거래위원회 전체회의, 방송통신위원회 전체회의 등이 대표적이다. 그러나 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 근거하여 설치된 방송통신심의위원회, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 근거한 영상물등급위원회 등은 형태상으로는 개별법에 따라 구성된 위원회에 해당하나 지정회의에 포함되어 있지 않기 때문에, 「공공기록물법」에 따른 회의록 생산 범위가 한정되어 있는 것을 알 수 있다.

또한 「공공기록물법」의 취지는 속기록의 충실한 작성과 생산에 한정된다는 점, 비공개 사유에 대한 해석의 범위를 폭넓게 인정하고 있다는 점, 15년의 기간을 두어 비공개가 가능하도록 하는 점, 회의록 공개가 상시적으로 이루어지기보다는 별도의 정보공개 청구를 통해서만 가능한 점 등을 감안하였을 때, 해당 법령이 민주성의 확보보다는 행정기관의 효율적인 업무 수행에 보다 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 즉, 현존하는 법령만으로는 위원회 형태의 조직의 회의공개에 대한 근거법령이 충분하다고 보기 어렵다.

표 2. 지정회의 현황⁵⁾

구 분	대 상 회 의
<p>대통령이 참석하는 회의</p>	<p>국가과학기술자문회의, 국가인적자원위원회, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의 전체회의, 저출산고령사회위원회, 국민경제자문회의, 문화융성위원회, 통일준비위원회</p>
<p>국무총리가 참석하는 회의</p>	<p>녹색성장위원회, 유비쿼터스도시위원회, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회, 콘텐츠산업진흥위원회, 국가과학기술심의회, 원자력진흥위원회, 사회보장위원회, 아동정책조정위원회, 장애인정책조정위원회, 바이오안전성위원회, 산업기술보호위원회, 5·18민주화운동관련자보상지원위원회, 서해5도 지원위원회, 자원봉사진흥위원회, 중앙민방위협의회, 중앙안전관리위원회, 다문화가족정책위원회, 여성정책조정회의, 6·25전쟁남북피해진상규명및남북피해자명예회복위원회, 접경지역정책심의위원회</p>
<p>주요 정책심의 또는 의견조정을 목적으로 한 차관급 이상 구성원인 회의</p>	<p>고용정책심의회, 소비자정책위원회, 국가인권위원회 전원위원회의, 국가교통위원회, 경제관계장관회의, 시도경제협의회, 자유무역협정이행에 따른 농업인등 지원위원회, 자유무역협정이행에 따른 어업인등 지원위원회, 국제과학비즈니스벨트위원회, 생명공학종합정책심의회, 방위사업추진위원회, 보건의료정책심의위원회, 한센인피해사건진상규명위원회, 경제자유구역위원회, 국가에너지절약추진위원회, 외국인투자위원회, 항공우주산업개발정책심의회, 기부심사위원회, 도서개발심의위원회, 정보공개위원회, 지방자치단체중앙분쟁조정위원회, 남북관계발전위원회, 남북교류협력추진협의회, 연구개발특구위원회, 정보통신전략위원회, 인성교육진흥위원회</p>
<p>개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등 운영하는 회의</p>	<p>공정거래위원회 전원회의, 학자금대출제도심의위원회, 10·27 법난피해자명예회복심의위원회, 군무회의, 국방부 정책회의, 특수임무수행자보상심의위원회, 금융위원회, 증권선물위원회, 농축산물무역정책심의회, 중앙 농업농촌및식품산업정책심의회, 축산발전심의위원회, 방송통신위원회 전원회의, 건강보험정책심의위원회, 무역위원회, 공무원연금급여재심위원회, 공무원연금운영위원회, 국가기록관리위원회, 기록물공개심의회, 기록물평가심의회, 대통령기록관리전문위원회, 순직보상심사위원회, 승강기사고조사판정위원회, 중앙도로명주소위원회, 행정협의조정위원회, 청소년보호위원회, 원자력안전위원회, 합정 항공기등 규격 및 장비선정 심의 위원회, 수산생물질병</p>

5) 2014년 속기록 작성 대상 회의 지정 계획(안) 및 2020년 국가기록원 백서를 근거로 재구성

구 분	대 상 회 의
	방역협의회, 자격정책심의회, 국민권익위원회 전체회의, 도시재생특별위원회, 철도산업위원회, 항공정책위원회

최정민(2018)은 중앙행정기관 지정회의를 중심으로 회의공개제도 운영을 살펴본바, 지정회의의 범위를 정하는 문제, 서면회의의 회의록 작성 문제, 회의록 작성 시 발언요지 작성 선호의 문제, 「정보공개법」 제9조(비공개 대상 정보)제1항제5호 및 제6호에 따른 회의록 비공개의 문제 등을 제시하면서, 우리나라의 회의 기록의 생산과 공개에 대해 단지 「공공기록물법」의 부분으로 일부 조항에서 규정하고 있을 뿐, 회의록 생산·공개를 넘어 회의공개 전반의 실제적, 절차적 규정이 마련되어 있지 않다고 지적하고 있다.

아울러, 「행정기관소속위원회법」에서는 행정기관 소속 위원회의 회의록 작성과 관련하여, 행정기관의 장은 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관인 위원회, 심의회, 협의회 등을 운영할 경우, 위원회의 회의록·속기록 또는 녹음기록을 구체적으로 충실히 작성토록 하고 있으나, 회의공개와 관련된 구체적인 근거 규정은 마련되어 있지 않다.

3. 관련 선행연구

1996년 「정보공개법」이 제정된 이후, 공공기관의 정보공개에 대해서는 많은 연구가 이루어졌다. 공공기관의 정보공개 제도 운영, 정보공개와 비공개 결정에 대한 영향 요인 등 다양한 연구가 이루어졌으며, 정보공개 여부를 토대로 공공기관 의사결정의 투명성을 분석한 연구가 다수 제시되었다. 반면, 회의공개와 관련해서는 상술한 바와 같이 이를 포섭하는 일반법이 없다. 「공공기록물법」, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 등에서 회의록 작성·공개에 관한 사항을 일부 규정하고 있을 뿐이며, 그와 관련된 연구도 폭넓게 이루어지지 못했다.

이혜진, 정은경(2012)은 ‘공공기관의 회의록 생산 활성화 방안에 관한

연구'에서 국가기록원의 회의록 생산현황 서식과 「공공기록물법」에 근거한 '지정회의'의 2006년~2010년까지의 회의록 생산 현황을 살펴보고, 회의 담당자인 공무원을 대상으로 설문 조사를 진행하였으며, 매뉴얼 작성, 회의록 생산을 위한 운영 체계 마련 등의 제도적 측면과, 회의록의 정확성 확보, 회의록 공개 절차의 마련, 담당자 교육 등 운영 측면의 제도 개선 방안을 제시하였다.

손태규(2015)는 2012년 서울시의 회의공개 규칙 제정이 결국 이루어지지 않은 것을 계기로, 미국의 회의공개법의 입법 역사와 배경, 입법 현황과 내용에 대한 논의를 통해 우리나라에서의 회의공개법 입법의 가능성을 모색하였다. 특히, 동 연구에서는 회의록 생산에 대해서는 「공공기록물법」, 회의록 공개에 대해서는 「정보공개법」을 각각 따르고 있으나 회의공개와 관련된 명문 규정이 부재한 것으로 인해 회의공개의 불투명성이 크므로 미국식의 회의공개법 도입을 검토가 필요하다고 주장하였다.

최정민, 김유승(2018)은 회의공개 제도의 현황을 본격적으로 분석한 연구로, 중앙행정기관의 지정회의 현황과 지정회의 연도별 개최수, 지정회의별 회의록 작성 유무와 작성 형태(요지작성, 속기록, 녹음기록), 회의록 공개 여부와 비공개시 비공개 사유 등을 분석하고, 관련 법령에 따라 회의록의 작성 및 공개가 의무적으로 이루어지는 지정회의에서도 서면회의로 회의록이 존재하지 않거나, 요지작성 형태의 회의록 작성 및 공개가 많다는 점을 지적하였다.

정연선(2011)은 합의제 행정기관의 의사결정을 통제하기 위해서는 회의공개가 필수적임에도 불구하고, 이에 대한 명확한 법률적 근거가 미비함을 미국 회의공개 제도와 비교법적으로 고찰하였고, 그 결과 우리의 경우 회의공개에 대한 일반법은 존재하지 않고 개별 법률에 의해 몇 개의 기관에서 회의공개가 이루어지고 있으나 공개보다는 비공개가 우선하다는 점, 회의에 대한 기록 또한 제대로 작성되고 있지 않다는 점을 발견하였다. 「공공기록물법」에서 회의록 작성에 대한 규정을 두고는 있지만 강제력이 없어 실효성이 떨어지고 있으며, 이러한 점에서 합의제

행정기관의 회의공개에 대한 제도를 시행하기 위해서는 우선 「정보공개법」의 비공개조항에 대한 개정과 「공공기록물법」에 회의록작성을 강제할 수 있는 조항의 보완·수정이 선행되어야 할 것이라고 지적하였다.

이와 같이, 회의공개 관련 연구에서는 회의공개의 필요성 및 제도개선 방안에 대한 연구 또는 공공기관의 회의록 생산 및 공개 현황에 대한 연구로 주로 이루어져 왔으며, 공공기관의 회의공개 투명성에 미치는 여러 요인들을 분석해 보고자 하는 시도는 아직까지 구체적으로 이루어지지 않고 있는 것을 알 수 있다.

제 2 절 회의공개와 투명성 관련 영향 요인

1. 정보공개 관련 선행연구

회의공개와 관련된 기존의 선행연구에서는 주로 관련 법령에 따라 회의공개가 이루어지고 있음에도 불구하고 실제 회의공개 현황 및 행태를 살펴볼 때 공공기관의 의사결정이 투명하게 공개 되는 것으로 보기 어렵다는 점을 지적하고 있으며, 회의공개와 투명성에 영향을 미치는 요인에 대해서는 아직 본격적인 연구가 이루어지지 않고 있다. 이에 대해 국민의 알 권리라는 측면에서 회의공개와 가장 근접한 정보공개와 투명성에 대한 연구를 위주로 살펴보기로 한다.

장지원, 문신용(2004)은 행정정보공개 제도의 실증적 분석을 위해 정보공개 청구 및 처리현황을 비롯하여 청구방법, 사용목적, 비공개사유, 조직특성별 현황을 살펴본 결과, 종속변수인 행정정보 공개율에는 기관별 고객만족도, 기관별 청렴도, 정보공개 신청 건수가 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났으며, 이와 같이 행정정보 공개 활성화를 위해서는 고객 중심적인 행정이 기반이 되어야 한다고 지적하였다.

이명진, 문명재(2010)는 ‘공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구’에서 공공기관의 정보공개 행태에 영향을 미치는 요인으로 규제기관적 속성, 업무특정성, 업무폐쇄성, 기관 기능(경제/사회)으로 나누어 살펴보았다. 그 결과 정보공개와 양적, 질적 측면과 처리속도로 이루어진 정보공개 행태에 대해, 규제 사용이나 집행업무처럼 구체적인 기준이 수립된 업무의 경우 정보공개에 적극적이었으며, 사회기능 또는 업무폐쇄성이 높은 기관일수록 정보공개에 소극적인 것으로 나타났다.

이재완, 정광호(2011)는 기초자치단체의 정보공개 청구 수용에 영향을 미치는 요인으로, 단체장의 정치적 특성, 지방의회의 권력구조, 기관 자체의 속성, 행정관료의 특성을 제시하고, 자치단체의 정보공개 의지를 반영한 정보공개 조례가 정보공개 청구 수용에 유의미한 양의 영향을 주었으며, 정보공개에 비우호적인 상위직급 비율이 높을수록 정보공개 수용

에 부정적인 영향을 주는 것으로 분석하였다. 해당 연구는 정보공개 청구가 법률에 따라 이루어지지만 정보공개 청구 수용률로 나타나는 기관의 투명성에는 기관 자체의 특성도 영향을 미친다는 것을 분석한 점에서 의미가 있다.

안병철(2009)은 43개 중앙행정기관의 정보공개 행태에 대해 행정부처가 수행하는 기능, 업무특성, 권력 부서 여부 등이 미치는 영향을 연구하여, 권력부서이면서 기획업무수행 기관일수록 회피 지향적 성향으로 인해 소극적 정보공개행태를, 비권력부서이면서 집행업무수행 기관일수록 공개 지향적 성향으로 인해 적극적 공개행태 경향을 보인다고 분석하였다.

아울러, 전슬비, 강순애(2016)가 45개 중앙행정기관의 행정정보 공표제도를 분석한 결과, 사회복지 성격의 기관일수록 행정정보의 원문공개율이 높으며, 외교안보 또는 수사·조사·교정 성격의 기관일수록 원문공개율이 낮은 것으로 나타났다.

최정민(2013)은 행정기관의 정보공개와 관련하여, 비난회피동기이론에서 정보요인, 일선관료이론과 주인-대리인 이론에서 직무요인, 환경요인을 도출하여 관료의 정보공개 행태를 분석하였으며, 그 중 조직특성과 관련한 직무요인으로는 업무특성(기획/집행기능), 기능유형(국가관리/산업경제/사회문화), 정책유형(분배/재분배/규제/구성정책)을 제시하였으며, 환경요인으로는 정보공개심의회 위원 구성, 온라인시스템 도입 여부를 제시하였다. 이에 행정기관의 공개결정에 영향을 미치는 요인과 관련하여, 직무요인에서 조직 기능과 정책유형 변수는 공개행태에 유의미한 영향을 미쳤으나 업무 특성은 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 또한 환경요인에서는 정보공개심의회 위원 구성은 영향을 미치지 못하였으나, 온라인화는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음에서는 상기와 같은 연구를 바탕으로 공공기관 회의공개 투명성과 관련하여 탐색 가능한 다양한 영향요인에 대해 살펴보기로 한다.

2. 회의공개 투명성의 영향 요인

가. 조직특성

「정보공개법」에서는 공공기관이 의무적으로 정보공개를 수행하도록 하고 있으며, 「공공기록물법」 또는 개별 법령에서도 각 기관에서 생산한 회의록 등에 대해 공개할 의무를 규정하고 있는 경우가 있다. 그러나 동시에 공공기관에는 ‘비밀엄수의 의무’가 존재하며, 「공공기록물법」에서는 속기록 생산을 권장하면서 동시에 그 공개의 부담을 줄이기 위해 지정회의에서 생산한 속기록에 대해 비공개할 수 있도록 보호 장치도 마련해 두고 있다. 속기록 의무생산회의로 지정된 회의에서 생산한 속기록 또는 녹음기록은 생산 후 15년의 범위 내에서 비공개할 수 있다는 규정이 그것이다. 하지만 실제로는 「정보공개법」 상의 광범위한 비공개 규정에 근거하여 상당수의 회의록들이 비공개되고 있는 실정이다. 비공개 사유가 대부분 사생활침해(5호) 내지 의사결정과정(6호)에 근거하고 있다는 점은 회의 비공개가 실제 회의 자체의 비밀정보다는 기관에 의해 의도적으로 수행될 결과일 수도 있다는 점을 시사한다.

박돌봉(2006)의 연구에 의하면, 서울시 공무원 368명을 대상으로 한 조사에서 57.6%가 정책결정에 영향을 미치기 때문에, 17.66%가 담당자의 법적 책임을 우려하여, 10.05%가 공공기관의 권위를 실추할 우려가 있어서, 3.26%가 기관장의 선거에 불리하기 때문에 행정정보를 공개하지 않는다고 응답했다. 이와 유사하게 회의공개에 대해서도 회의공개가 의사결정과정에 미칠 사후적 영향을 우려하여 기관 차원에서 의도적으로 회의록을 속기록이나 녹취록이 아닌 발언요지 형태로 작성하거나, 회의록 공개를 사전 공개가 아닌 사후 정보공개 시 청구하는 형태로 진행할 가능성이 나타난다.

조직특성에 대한 이명진, 문명재(2010)의 연구에서는 조직의 정책수단과 관련하여 강압적인 수단, 즉 규제적 정책수단을 많이 사용하는 기관일수록 소극적인 정보공개행태를 보일 것이라고 예측하였으나, 실제로는

규제 정책수단을 많이 사용하는 기관일수록 정보공개율이 높은 것으로 나타났다. 해당 연구에서는 해당 기관들이 강압적인 정책수단인 규제정책에 따른 저항이 높을 것을 의식하여, 가급적 규제를 법적 근거를 통해 시행하며 시민의 규제 저항에 대해서도 정보 비공개를 선택하지 않는 것으로 판단된다고 설명하였다.

이와 유사하게, 기관의 회의에서 이루어지는 의사결정이 규제와 관련된 것일 경우, 상세한 회의내용의 공개는 규제에 대한 저항을 불러일으킬 것으로 예측할 수 있으므로 회의공개를 꺼리는 요인으로 볼 수 있다. 하지만 정보공개행태에 대한 실증연구에서 나타난 바와 같이, 규제적 정책수단을 많이 사용하는 기관일수록 오히려 회의공개 등의 행정절차를 준수하려는 대응이 있을 수 있으며, 이에 따라 규제기관일수록 회의록의 작성 및 공개가 투명하게 이루어질 것을 기대할 수도 있다.

나. 관료행태

기관의 특성은 기관을 구성하고 있는 개개인의 행태로도 환원될 수 있다는 점에서, 최정민(2013)의 연구는 주목할 만하다. 해당 연구에서는 정보공개 거부 행태가 나타나는 요인과 배경으로 행정기관을 구성하는 관료들의 행태에 초점을 맞추고, Kent Weaver의 비난회피동기 이론을 토대로 하여 담당 공무원들이 정보를 공개할 경우 나타날 위험부담과 이익을 감지하여 공익실현보다는 자신이나 조직의 비난위험을 회피하는 방향으로 정보공개 행태를 결정할 것이라는 관점을 강조한다. 실제 분석결과에서도 관료의 공개결정에 강한 영향력을 미치는 변수는 정보의 우호성과 처리 난이도에 따른 정보요인으로, 공무원은 시민과 관련 집단의 비난에 대해 수동적으로 대응하는 것이 아니라 비난회피동기에 따라 재량을 발휘하여 이를 적극적으로 회피한다고 설명하였다. 실제로 정보공개 담당자의 인터뷰에 따르면 이미 결정된 집행업무에 관한 청구라도 논란의 소지가 있는 구체적인 내용에 대해 청구할 경우, 공개가 망설여진다고 하였다. 따라서 관료는 업무 자체의 재량적 속성보다는 비난회피동

기에 더 영향을 받아 공개결정에 대한 판단을 내릴 수 있다.

공공기관에서의 회의공개 역시 유사한 측면이 있다. 정보공개청구에 대해 관련업무 담당자가 공개 이후에 이루어질 비난을 회피하기 위한 동지에서 관련규정을 적극적으로 해석하여 정보를 비공개할 수 있듯이, 문제되는 발언을 공개함으로써 조직이 직면하게 될 문제 상황을 회피하기 위해 발언을 수정하여 기록할 수 있기 때문이다. 물론 회의의 의사내용을 기록한 회의록은 담당공무원이 아닌 회의참석자의 발언내용이 기재된 것으로, 관료 개인이 시민의 비난과 저항에 직면할 가능성이 정보공개에 비해서는 비교적 적지만, 해당 발언을 한 회의 참석자 못지않게 공개에 따른 외부의 관심과 지적 등을 감당하게 되는 것은 관련 업무 담당자이기 때문에 발언을 수정할 의사를 가질 수 있다고 생각할 수 있다.

다. 조직침묵

현재 공공기관이 운영하는 상당수의 회의들에서 회의록 작성 및 공개가 충분하게 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 2018년 국민권익위원회의 조사결과에 따르면, 회의록을 작성하지 않거나, 위원의 발언내용을 구체적으로 적시하지 않고 심의결과만 요약·정리한 사례가 여럿 제시되었다. 더 나아가 회의록이 작성된다고 하더라도 속기록 또는 녹음기록이 아닌 경우에는 회의참석자의 부적절한 발언을 수정·삭제하는 관행을 방지하지 못할 것이며, 실제 사전 공표되는 대부분의 회의록은 속기록이나 녹음기록이 아닌 내용이 일부 수정된 형태로 제공되고 있다. 이러한 경우, 담당공무원은 국민의 저항에 대한 절차적 투명성의 요구와 회의참석자의 비난회피 동기에 따른 수정 요구라는 상반된 압력에 직면하게 된다.

Morrison & Milliken(2000)에 따르면, 조직침묵(organisational silence)은 “구성원이 조직이나 상관에 대한 의견이 있음에도 불구하고 특정 이유로 인해 의도적으로 침묵하는 태도”라고 정의된다. 해당 연구를 근간으로 Van Dyne et al.,(2003)은 조직침묵을 체념적 침묵, 방어적 침묵, 친사회적 침묵으로 구분한바 있다. 수동적인 구성원은 방관적인 동기로

체념적 침묵을, 능동적인 구성원은 자기 방어적 동기로 방어적 침묵을, 이타심에서 비롯된 동기로 친사회적 침묵을 선택한다. 조직침묵은 심리학에서 주로 연구되는 개념으로, 경영학이나 행정학에서는 조직성과와 관련하여 주로 논의되고 있다. 사숙수, 정수진(2018)은 조직구성원의 조직침묵이 조직성과 유발에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였으며, 조직침묵의 하위 요인들에서 체념적 침묵은 조직몰입과 조직시민행동에 부정적인 영향을 미치고, 직무만족에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로, 방어적 침묵은 직무만족, 조직몰입 및 조직시민행동에 모두 부정적인 영향을 미치는 것으로, 친사회적침묵은 직무만족과 조직시민행동에 긍정적인 영향을, 조직몰입에는 유의한 영향을 미치지 않은 결과를 확인하였다.

이에 따르면 회의참석자의 발언내용 수정 요구 또는 회의록 작성 수준의 완화 또는 비공개 요구에 대해 수동적인 담당자는 방관적 동기에서 체념적 침묵을, 능동적인 구성원은 자기 방어적인 동기에서 방어적 침묵을 선택하여, 발언내용을 사후적으로 수정·삭제하거나, 발언요지에서 회의참석자에게 불리한 내용 또는 회의 전반에 대외적으로 공개될 경우 비난을 받을 수 있는 내용을 수정·삭제할 유인을 가지게 된다.

라. 법·제도적 근거

위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에 대해 회의록 작성 방식 및 공개 여부를 규율하는 일반법은 마련되어 있지 않으나, 해당 기관들의 조직설치 관련 법률 및 규칙, 내부 규정에서 회의공개 관련 조항들을 마련하고 있다. 예를 들어 ‘방송통신심의위원회’의 전체회의는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조(회의 등)제2항에 따라 회의를 공개하도록 하고 있으며, 국가안전보장, 법령 상 비밀, 개인·법인의 명예훼손 및 이해관계, 공정한 업무수행 지장 등의 사유에 따라 비공개 여부를 결정하도록 하고 있다. 또한, 「방송통신심의위원회 기본규칙」에서는 전체회의의 회의공개와 관련된 사안을 부연하고 있으며, 특히 회의록 작성 방식에 대해 정하고 있다. 또한, 소위원회, 명예훼손 분쟁조정부, 선거방송심의위원회 등에 대해서

도 회의체 운영규정 내에 회의공개와 관련된 사항을 명시하고 있다. 반면, ‘언론중재위원회’는 조직 설치법인 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에서 언론중재위원회 회의공개에 대한 조항을 따로 두고 있지 않으며, 동법 제19조(조정)에서 조정부 회의는 비공개한다고 정하고 있을 따름이다. 이러한 회의공개 관련 법률상 근거의 유무 등 회의공개와 관련된 법·제도적 근거가 어떻게 마련되어 있는지에 따라 회의록 작성 및 공개에 어떠한 영향을 나타나는지 살펴볼 수 있을 것이다.

표 3. 주요 기관의 회의체별 회의공개 관련 법적 근거

기관/회의체	근거법률 및 규정
<p>□ 방송통신심의위원회</p> <p>전체회의</p>	<p>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조(회의 등) ② 심의위원회의 회의는 공개한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공개하면 국가안전보장을 해칠 우려가 있는 경우 2. 다른 법령에 따라 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 내용이 포함되어 있는 경우 3. 공개하면 개인·법인 및 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 4. 감사·인사관리 등에 관한 사항으로 공개하면 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우 <p>「방송통신심의위원회 기본규칙」 제7조(위원회 회의 등)⑤ 위원회의 회의는 공개함을 원칙으로 하되, 공개하는 것이 적절하지 않은 상당한 이유가 있는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑥ 위원회의 회의의 공개 범위, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 별도의 위원회 규칙이 정하는 바에 따른다.</p> <p>제8조(회의록) ① 위원회는 회의록을 작성하고, 다음 사항을 기재한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 회의명 2. 회의일시 및 회의장소 3. 출석위원 및 불참위원 4. 결정요지 5. 회의발언내용 6. 위원의 발언보충서 7. 그 밖에 위원회 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

기관/회의체	근거법률 및 규정
	③ 위원이 회의록의 정정을 요청하는 경우에는 위원장은 상당한 사유가 있는지를 확인한 후 위원회의 동의를 얻어 그 내용을 정정할 수 있다.
소위원회	「소위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제3조(회의 등) ③ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 공개하는 것이 적절하지 않다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 소위원회의 의결로 공개하지 않을 수 있다.
명예훼손분쟁조정부	「명예훼손 분쟁조정부 구성 및 운영에 관한 규칙」 제6조(회의 등) ② 조정부의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 필요하다고 인정될 때에는 조정부의 의결로 당사자 또는 이해관계인에게 방청하게 할 수 있다.
선거방송심의위원회	「선거방송심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제6조(회의 등) ⑤ 심의위원회의 회의는 공개를 원칙으로 하되, 심의위원회의 결정으로 비공개로 할 수 있다.
□ 영상물등급위원회	
전체회의	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제78조(회의공개) ① 영상물등급위원회의 회의는 영상물등급위원회규정이 정하는 바에 따라 공개한다. 다만, 영업비밀의 보호 등 특별한 사정이 있는 경우에는 영상물등급위원회의 의결로써 공개하지 아니할 수 있다. ② 영상물등급위원회는 영상물등급위원회규정이 정하는 바에 따라 회의록을 작성하여야 한다. 「영상물등급위원회규정」 제15조(회의공개) ① 위원회의 회의는 공개해야 한다. 다만, 회의의 공개방법, 대상, 범위 등은 영상물등급위원회 회의공개 등에 관한 규정을 적용한다. ② 위원회는 회의 개최시 회의내용을 기록 작성하여야 한다.
소위원회	「등급분류소위원회 운영규정」 제15조(회의록) ① 각소위원회는 회의록을 작성하고, 출석의원 전원의 서명(전자적 방식 포함)을 받아 보관한다. ② 소위원회의 회의록은 추천 및 등급분류의 가부와 그 사유에 관하여 열람할 수 있다. ③ 회의록 열람을 하고자 하는 경우 영상물등급위원회 회의공개 등에 관한 규정의 별지 제2호 신청서를 작성하여 사전에 위원장의 허가를 받아야 한다.
사후관리위원회	「등급분류소위원회 운영규정」 제19조(회의방식 및 회의록 작성 등) ② 사후관리위원회 회의시 회의록을 작성하고, 회의록은 다음 각 호의 사유가 없는 때 열람할 수 있다.

기관/회의체	근거법률 및 규정
	1. 개인 단체 등의 명예에 관련된 사항 2. 인사 관련 사항 3. 영업비밀의 보호 등 특별한 사정이 있는 경우 4. 다른 법령 등에서 비공개대상정보로 명시한 사항이 포함된 경우
□ 언론중재위원회	
위원총회	명확한 근거 없음
중재부	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제19조(조정) ⑧ 조정은 비공개를 원칙으로 하되, 참고인의 진술청취가 필요한 경우 등 필요하다고 인정되는 경우에는 중재위원회규칙으로 정하는 바에 따라 참석이나 방청을 허가할 수 있다.
시정권고소위원회	「시정권고소위원회 규칙」 제2조(회의 등) ② 시정권고소위원회 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 시정권고소위원회의 결정으로 공개할 수 있다.
선거기사심의위원회	「선거기사심의위원회 규칙」 제10조(회의의 비공개) 심의위원회 회의는 비공개를 원칙으로 하며, 심의위원회의 결정으로 공개로 할 수 있다.

이상에서 살펴본 회의공개 투명성과 그에 영향을 미치는 요인은 아래와 같다. 먼저 회의공개 투명성은 회의록 공개 투명성과 회의록 작성의 투명성으로 구분하여 살펴보았다. 최정민, 김유승(2018)에서는 중앙행정기관 지정회의를 중심으로 회의 형태(대면회의/서면회의), 회의록 작성 형태, 공개 여부 및 비공개 사유를 살펴보았으며, 본 연구에서는 회의록 공개 투명성에서는 회의록 공개 유무 및 공개 방식을, 회의록 작성 투명성에서는 회의록 작성 형태를 살펴볼 예정이며, 기존 회의공개 관련 연구에서 실제 회의록이 작성되는 과정에 대한 관심이 비교적 낮았던 점을 감안하여, 회의록 작성 과정에서 나타나는 참석자의 실명 공개 여부, 회의참석자의 회의록 내용 확인 과정, 담당자의 회의록 작성 시 수정 정도 등을 회의록 작성의 투명성에 영향을 줄 수 있는 요인으로 선정하였다.

다음으로 회의공개 투명성에 영향을 줄 수 있는 요인으로서는 이명진, 문명재(2010)에서 제시되었던 규제기관적 속성과 업무특성을 회의체의 특성에 맞게 일부 변형하여 적용하였고, 전체회의, 소위원회, 자문·독립위원회로 구분되는 회의체의 형태에 따라 회의공개 투명성이 달라지는

지 살펴볼 수 있을 것이다. 최정민(2013) 등 기존 연구에서는 관료의 비난회피 동기가 정보공개 투명성에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났으며, 본 연구에서도 회의록 공개 또는 회의록 작성의 투명성이 비난을 회피하고자 하는 관료의 행태에 영향을 받을 수 있을 것으로 보았다. 아울러, 회의록 작성 및 공개가 관료인 담당자 개인의 행태를 넘어, 조직문화적 측면에서도 영향을 받는다는 점을 감안하여, 조직 내의 다양한 형태의 조직침묵이 회의록 작성·공개 과정 전반에 영향을 미칠 것으로 기대하였다. 마지막으로 손태규(2015) 등 이 기존 회의공개 관련 연구에서 지적하였던 것처럼 회의공개 관련 법률 및 내부 규정 등 법·제도적 요인이 회의공개의 투명성에 미치는 영향도 살펴볼 수 있을 것이다.

표 4. 회의공개의 투명성 영향 요인 세부 내용

영향요인	세부 요인	세부 내용
회의록 공개의 투명성	회의록 공개 유무	공개 / 부분공개 / 비공개
	회의록 공개 방식	사전 공표 / 정보공개 청구
회의록 작성의 투명성	회의록 작성 형태	속기록 / 발언요지 / 회의결과
	참석자 실명 공개	실명 공개 / 실명 비공개
	참석자 확인 과정	사전 확인 / 사후 확인
	회의록 작성 시 수정 정도	회의록 수정 정도
법·제도적 환경	기관 형태	기타공공기관 / 공직유관단체
	법률상 근거	법률상 회의공개 근거 여부
조직특성	기관 특성	규제기관 / 비규제기관
	기관 기능	심의 / 조정 / 등급분류 / 지원·선정
	회의체 특성	심의 / 조정 / 등급분류 / 지원·선정 / 내부운영 / 기타
	회의체 형태	전체회의 / 소위원회 / 자문위원회 / 독립 위원회
관료행태	비난회피동기	
조직문화	조직침묵	

제 3 절 연구문제 및 연구방법

1. 연구방법

본 연구는 합의제 의사결정이 이루어지는 위원회에서 이루어지는 회의록 작성 및 공개, 수정의 영향 요인에 대한 탐색적 연구를 실시하고자 한다. 중앙행정기관 또는 행정기관 소속 위원회에 대해서는 「공공기록물법」 또는 「행정기관소속위원회법」에 근거하여, 회의록 작성 및 공개와 관련된 제도들이 비교적 상세하게 마련되어 있다. 반면, 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회 등 공공기관 및 공직유관단체 중 위원회 형태의 조직에 대해서는 회의록 공개와 관련된 법적, 제도적 근거가 명확하게 마련되어 있지 않은 실정이다. 해당 위원회들은 정부 조직이 수행하기 어려운 전문적 의사결정을 수행하거나 그 결정의 중립성과 공정성을 확보하기 위하여 설치·운영되고 있으므로, 국민의 알 권리에 근거한 행정의 투명성, 시민참여적 관점에서 행정의 민주성을 보장하기 위해 의사결정 과정을 투명하게 공개하는 것이 바람직함에도 불구하고, 공공기관 및 공직유관단체 전반의 회의공개와 관련해서는 개별법령 외에 제도적 장치가 미비함에 따라 회의공개가 투명하게 이루어지지 않고 있다.

특히, 위원회 형태의 조직은 여타 공공기관과 달리 여러 개의 회의체를 보유하고 있으며, 각각의 회의체에서 국민의 권익에 영향을 미치는 행정작용이 이루어지고 있다는 점에서 그 중요도가 상당함에도 불구하고 이와 관련된 회의공개 또는 회의록 작성·공개 및 수정 등에 대한 연구가 거의 이루어지지 않고 있다. 이 점에 착안하여, 본 연구에서는 의사결정 과정의 투명성 확보가 중요한 위원회 형태의 공공기관에 대해, ‘회의록 작성 방식을 결정하는 요인은 무엇인지?’, ‘회의록 공개 여부와 공개 방식을 결정하는 요인은 무엇인지?’, ‘회의록 작성의 투명성에 영향을 미치는 요인은 무엇인지?’에 대한 탐색적 연구설계를 진행하고자 한다.

가. 탐색적 연구설계 및 질적 연구

탐색적 연구설계(exploratory research design)는 연구내용에 대하여 자세히 알지 못하는 경우 유용하게 사용할 수 있는 연구방법으로, 연구 진행이나 연구방법에 있어 융통성이 크고 새로운 아이디어나 사실을 발견하는 것에 연구의 초점이 맞추어져 있다. 표본의 수가 적으며 모집단의 대표성 문제를 고려하지 않으므로 연구결과가 비교적 시험적인 특성을 가지게 된다. 또한, 탐색적 연구설계는 질적 연구(qualitative research)의 형태를 취하는 경우가 많으므로, 해당 연구결과는 향후 연구의 유용한 참고자료로 사용될 수 있는 반면 결과를 해석함에 있어 일반적인 상황으로 확장하여 해석하지 않도록 주의가 필요하다.(이군희, 2001)

공공기관 회의공개의 투명성과 관련된 본 연구에서는, 1) 공공기관의 회의공개와 관련된 법적, 제도적 근거가 명확하게 마련되어 있지 않아 연구대상의 회의공개 현황에 대한 파악이 필요하며, 2) 공공기관의 회의록 작성 및 공개 또는 투명성 관련 선행연구가 미비하고, 3) 향후 연구를 위한 연구방향을 제시할 필요성이 있다는 점에서 탐색적 연구설계를 시도하는 것이 적절한 것으로 보인다.

아울러, 임진희(2009)에 의하면, 질적 연구를 하는 이유는 첫째, 해당 연구 주제에 관해 양적 접근이 타당하다는 근거가 부족하고, 둘째, 해당 연구의 대상에 대해 내부자적 관점의 관찰과 해석이 필요하며, 셋째, 주변의 이슈를 중심문제화 하기 위하여 현장의 목소리를 담아낼 필요가 있기 때문이다.

그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 회의공개에 대해서는 기술적 현황에 대한 연구가 주로 이루어졌으며, 그 대상도 중앙행정기관의 회의에 집중되었다. 관련 연구결과들과 현장에서의 상황 등을 검토해 보았을 때, 단순히 결과만을 취합하여 수량화하는 양적 접근만으로는 회의록 작성 및 공개를 담당하는 담당자(관료)들의 인식과 배경을 명확히 파악하는데 어렵다고 판단되었다. 또한 유사한 연구영역인 정보공개 관련 연구에서 여러 영향 요인이 도출되어 제시된 바, 본 연구에서는 회의록 작성 및 공

개의 투명성에 영향을 미치는 요인을 기존의 법적, 제도적 접근 방식보다 담당자 또는 그를 통해 파악된 조직 내부의 의사결정을 들여다보는 방식을 통해 알아보고자 하므로, 연구주제와 관심사 등과 관련하여 질적 연구방법이 가장 적합하다고 판단하였다.

나. 근거이론

근거이론(Grounded Theory)은 실증적이고 귀납적인 자료 조사를 바탕으로 이론을 도출해내는 것으로서, 기술 수준을 넘어서 과정(또는 행동이나 상호작용)에 대한 추상적·분석적 구조인 이론을 생성하거나 발견하고자 하는 연구방법이다(Strauss & Corbin, 1998; W.Creswell, 2013 재인용). 따라서 사회현상에 대해 알려진 사실이 부족하거나 기존 이론의 수정 또는 새로운 이론을 정립하고자 할 때 적합하다(한승주, 2010). 근거이론의 연구자들은 이론이란 현장, 특히 사람들의 행동, 상호작용, 사회적 과정 등으로부터 수집된 자료에 ‘근거해야’ 한다고 주장하였다. 따라서 근거이론은 개인들로부터 수집한 자료에 근거한 상호 관련된 정보 범주들을 통해 행동, 상호작용, 과정에 대한 이론을 창출하여 제시한다.

근거이론의 대표적인 접근방법으로는 Strauss & Corbin(1998)의 체계적 절차와 Charmaz(2005)의 구성주의 접근이 있다. Strauss & Corbin(1998)의 체계적 절차 접근방법에서 연구자는 특정 주제에 대한 과정, 행동, 상호작용을 설명하는 이론을 체계적으로 개발하고자 하며, 현장에서 자료를 수집하여 범주를 포화하기 위한 작업을 진행한다. 이렇게 자료수집에 의한 정보들을 가지고 비교하여 범주화 시키는 과정을 자료분석의 지속적 비교(constant comparative) 방법이라고 한다.

근거이론의 범주화 방법으로는 개방코딩, 축코딩, 선택코딩을 제시하는데, 개방코딩(open coding)은 자료를 주요한 정보의 범주로 코딩하는 것이며, 개방코딩으로부터 축코딩(axis coding)이 나타나게 되는데 연구자는 초점을 둘 하나의 개방코딩 범주를 확인하고 나서 이 중심현상 주위의 범주들을 만들게 된다. 중심현상을 둘러싼 범주들의 유형들로는 중

심현상의 원인이 되는 요인인 인과적 조건, 중심현상에 대한 반응으로 취하는 행동인 전략, 광범위하고 구체적인 상황적 요인인 맥락적 조건, 전략을 활용한 결과로 구성된다. 그리고 마지막 단계에서 연구자는 선택 코딩(selective coding)을 진행하여 모형에 있는 범주들을 상호 관련시키거나 범주들 간의 상호관계를 기술하는 이야기를 결합하는 모형 또는 명제를 제시하게 된다. 체계적 절차에서는 수집된 자료를 키워드나 어절, 어구, 문장 단위로 묶인 의미 단위들로 개념을 만드는 개방코딩을 진행하고, 개방코딩으로 도출된 개념을 다시 같은 현상에 속하는 것끼리 범주화하는 축코딩을 실시한 뒤, 축코딩으로 도출된 범주들 사이의 관계를 이론으로 통합시키고 정교화 하는 과정인 선택코딩을 진행하게 된다. (심형인, 유민봉, 2012)

2. 자료수집 방법 및 대상

가. 연구대상

본 연구에서는 위원회 형태의 공공기관 회의공개의 투명성 영향 요인에 대해 살펴보고자 하며, 2020년 하반기 기준 공공기관(340개) 및 공직유관단체(1,227개) 중 ‘위원회’의 명칭을 지닌 기관 10개(방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 언론중재위원회, 게임물관리위원회, 한국저작권위원회, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 신용회복위원회, 한국도핑방지위원회, 유네스코한국위원회) 중 유네스코한국위원회를 제외한 9개를 최초 연구대상으로 하였다. 독립체로 운영되는 다른 기관과 달리, 위원회 형태의 기관은 여러 위원들이 회의체에서 의견을 나누고 다수결 또는 전원합의로 의사를 결정하는 차이가 있는 만큼 회의공개의 투명성에 영향을 미치는 요인을 연구하기에 적합하다고 볼 수 있다. 또한, 공공기관 및 공직유관단체의 경우, 정부부처 또는 행정기관 소속 위원회와 달리 회의공개에 대한 법적, 제도적 근거가 일원화 되어 있지 않으며, 회의록 작성 및 공개 방식도 각각 상이한 바, 탐색적 연구를 통해 다양한

영향요인을 알아보는데 적합하다. 아울러, 개별 기관 내에 여러 회의체가 존재하고 있으며, 회의체별 운영 목적 및 내용, 회의록 작성 및 공개 방식이 상이한 점을 감안하여 실제 연구에서는 각 회의체별 특성을 감안한 회의공개 현황조사를 실시하고 영향요인을 탐색하였다.

나. 1차 자료 수집 : 현황조사

(1) 기관 및 회의체별 특성

먼저 기관별 회의록 작성 및 공개와 관련된 현황을 파악하고, 정보공개 관련 선행연구에서 제시된 조직 특성에 관한 요인들을 조사하고자 한다. 「행정기관소속위원회법」, 「공공기록물법」의 적용을 받은 행정기관 소속 위원회와 달리, 공공기관 또는 공직유관단체의 성격을 갖춘 기관은 기관의 설립·운영이 각각의 법률에 근거하고 있는바, 회의공개에 대해서도 개별 법령 또는 법률의 위임을 받은 위원회 규칙으로 정하고 있는 경우가 대부분이다. 예를 들어 ‘방송통신심의위원회’는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 위원회 규칙인 「소위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제3조(회의 등)제3항에서 각각 전체회의와 소위원회 회의 공개에 관한 근거규정을 두고 있다. 반면 ‘영상물등급위원회’는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」과 위원회 규칙인 「영상물등급위원회 운영규정」, 「등급분류 소위원회 운영규정」에 각각 전체회의 및 소위원회 회의 공개에 관한 근거규정을 두고 있다. 이에 기관별 회의공개 현황 조사를 위해 각 기관의 근거 법률과 규칙의 세부내용을 확인할 필요가 있다.

다음으로, 회의공개와 유사한 영역의 연구인 공공기관의 정보공개 관련 연구에서는 정보공개 결정에 영향을 미치는 요인으로 규제기관적 특성을 제시하고 있다(이명진·문명재, 2010). 본 연구에서도 기관별 회의공개와 관련하여 해당 기관의 특성이 영향을 미칠 수 있다고 보아, 기관의 성격, 주요 직무, 규제기관 여부와 함께, 하나의 기관 내에 여러 개의 회의체가 운영되며 회의체별 회의록 작성·공개 방식이 상이할 수 있음을

감안하여 기관 특성의 일부로 회의체의 형태(전체회의 / 소위원회 / 독립위원회) 및 업무특성(심의·제재 / 등급결정 / 지원·선정 등) 등을 조사하였다.

(2) 회의록 작성 및 공개 현황

본 연구의 목적은 회의록 작성 및 공개 현황과 관련된 것으로, 1차 자료 수집 과정에서는 각 기관 및 회의체별 회의록 작성 및 공개 현황도 함께 살펴보았다. 회의록 작성 형태(속기록, 녹음기록, 발언요지 등), 회의록 공개 여부(공개 / 비공개 / 부분공개) 및 공개 방식(홈페이지 공개 / 알리오 공개 / 정보공개 청구(별도 열람신청) 시 공개)로 구분하여 조사하였으며, 대부분의 기관에서 회의를 공개하도록 하는 근거 규정을 두고 있으나, 실제 회의록의 작성 및 공개 방식은 기관 및 회의체별로 상이하게 나타나고 있으므로 자료수집 과정에서도, 1) 기관 홈페이지, 알리오 등에 공개된 회의록을 확인하거나, 2) 공개되지 않으나 정보공개 청구 또는 기관별 열람신청을 통해 회의록 관련 자료를 확보하였으며, 3) 회의록 자체가 비공개된 경우에 한해서는 회의록 작성 및 공개 방식 관련 정보공개 청구 또는 담당자 개별 문의 등을 통해 확인하였다.

(3) 심층면접

심층면접은 구조화된 면접과 달리 질문의 순서나 내용을 미리 정하지 않고 면접자의 재량에 따라 적당히 변경해 가면서 답변을 듣는 방식이다. 고정된 질문을 묻기보다는 자유응답식인 경우가 많고 응답자에게는 답변방법이나 범위에 관한 최소한의 가이드라인만 제시한다. 면접자는 주제에 대한 전반적인 윤곽만 가지고 있으며, 질문의 구성이나 순서는 응답자의 응답 결과에 따라 결정되는 것이 일반적이다. 심층면접에서 깊이 있는 질문을 하는 것은 응답자의 숨겨진 의도를 파악하기 위하여 매우 중요하다.(이군희, 2001)

공공기관의 회의록 작성 및 공개에서도 회의에 참석하여 회의록을 직접 작성하는 담당자에게 정보를 얻어내는 것이 중요한데 이때 적합한 방

법이 심층면접이다. 회의 담당자들은 해당 기관의 회의공개와 관련된 법적, 제도적 근거를 이해하고 이를 직접 실무에 적용하며, 회의록 작성 및 공개에 직접 관여하게 된다. 나아가, 회의록의 작성·수정 및 공개에 대해서도 조직 내부의 의사결정 과정을 투영하는 실무자인 동시에, 담당자 개인의 의사와 재량이 반영될 수 있으므로 담당자에 대한 심층면접은 1차 자료수집 과정에서 파악되지 않는 회의공개 현황을 세부적으로 파악하는 것과 함께, 조직특성, 관료행태 및 조직문화 등 회의공개의 투명성 영향 요인을 파악할 수 있는데 효과적인 방법이 될 것이다.

3. 연구문제 및 면접질문

가. 연구문제

본 연구에서는 위원회 형태 공공기관의 회의공개 투명성에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해, 해당 기관의 회의록 작성 및 공개 현황에 대한 1차 자료 수집을 실시하고, 선행연구와 자료수집 과정에서 제시된 요인들을 근거로 면접질문을 작성하여 심층면접을 진행하고자 한다.

행정기관의 회의록 작성 및 공개현황에 대해 최정민(2018)은 2017년 4월 중앙행정기관을 대상으로 2008년부터 2016년까지 ‘영구기록물관리기관의 장이 지정하는 회의’에 관한 정보공개를 청구하여, 기관명 및 회의명을 포함한 지정현황 목록, 개별 지정회의의 연도별 회의 개최 횟수, 회의록 작성 유무, 회의록 작성 형태, 공개 여부, 비공개 사유 등을 살펴보았다. 이 때 회의록 작성 형태는 속기록, 녹음기록, 요지작성으로 분류하였으며, 회의공개는 공개와 비공개, 부분공개를 살펴본 뒤, 비공개에 대해서는 해당 사유도 함께 확인한바 있다.

본 연구에서도 공공기관 및 공직유관단체 중 위원회 형태의 조직에서 회의공개의 투명성을 회의록 공개의 투명성과 회의록 작성의 투명성 유형으로 나누고, 회의록 공개의 투명성에서는 회의록 공개 여부 및 방식(사전공표, 정보공개 청구)을, 회의록 작성의 투명성에서는 속기록, 녹취록·녹음기록, 발언요지 등 회의록 작성 형태, 참석자의 실명 공개 여부, 회의참석자의 회의록 확인 과정, 회의록 작성 시 수정 정도 등의 현황을 살펴볼 예정이다.

특히, 회의록의 확인 과정이나 회의록 수정 정도를 포함한 회의록 작성 및 공개 업무 전반에 대한 내용은 홈페이지 또는 정보공개 청구를 통해 수집된 자료만으로는 실제 내용을 확인하기 어려울 수 있다. 그러므로 담당자와의 심층 인터뷰를 통해 기관별 회의록 작성 및 공개 현황을 회의록 작성 유무 및 작성방식, 공개 유무 및 공개 방식 등을 보완하여 살펴봄으로써 회의록 작성·수정 및 공개와 관련된 조직 내부의 업무 및

의사결정, 담당자의 재량 및 인식을 파악하고자 한다.

연구문제1. 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서의 회의록 작성 및 공개 현황은 어떠한가?

다음으로는 회의록 작성 및 공개에 투명성에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보기로 한다. 투명성에 영향을 주는 요인으로는 앞서의 이론적 논의에서 나타난 법·제도적 근거, 조직특성, 관료행태, 조직문화 등을 살펴볼 수 있을 것이다.

연구문제2. 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

첫 번째로는, 기관별 회의공개와 관련한 법적·제도적 요인이 있다. 공공기관과 공직유관단체 또는 그에 소속된 위원회의 회의공개에 대해서는 법적, 제도적 근거가 명확하게 마련되어 있지 않으며, 해당 기관의 설치·운영에 근거가 되는 법률 또는 위원회 규칙으로 제정된 내부 규정에 근거하여 회의공개가 이루어지고 있다. 이와 같은 법·제도적 요인들에서는 먼저 기관의 형태가 공공기관인지 아닌지를 살펴볼 수 있을 것이다. 「공공기록물법」에서는 공공기관에서 운영하는 회의체 전체에 대해 속기록 작성 및 공개를 의무로 정하지 않고 있지만, 이러한 기록물 작성·보존에 대한 법률을 포함한 다양한 법률에 따른 규제를 받고 있는 공공기관은 그렇지 않은 공직유관단체에 비해 회의공개에 적극적인 행태를 나타낼 것을 기대할 수 있을 것이다.

다음으로, 해당 기관의 운영 근거가 되는 조직 설치법 등에서 회의공개 근거를 명확히 정하고 있는지가 회의록 작성 및 공개에 영향을 주는 지 ‘법률상 회의공개 근거 여부’를 살펴볼 수 있을 것이다. 공공기관의 특성상 법률에서 공개하도록 한 사항을 위원회 규칙 등 내부 규정으로 공개하지 않도록 하는 것은 상위 법률에 저촉될 우려가 있기 때문이다.

또한, 각각의 회의운영 규정상에 회의공개와 관련된 조항을 두는 것 외에, 회의공개에 대한 일반 규칙을 마련하고 있는지 여부를 살펴볼 수 있을 것이다. 각각의 기관이 시행령 또는 기본규칙에서 명시하고 있는 회의공개 조항에는 회의공개와 관련된 세부 방법 및 절차를 별도의 규칙에 따라 정하고 있는 경우가 있다. 이러한 ‘회의공개 관련 일반 규정의 여부’는 해당 기관이 회의록 작성 및 공개에 관한 구체적인 절차를 마련하고 있다는 점에서 회의공개에 영향을 미치는 요인으로 살펴볼 수 있을 것이다.⁶⁾

아울러, 1차 자료 수집 과정에서 나타난 바에 따르면, 관련 근거 법률 또는 규정에 따라 회의공개 여부가 일률적으로 결정되는 것은 아니며, 회의공개 관련 법률 및 규정 여부와 관계없이 회의록 작성 및 공개 방식은 상이할 수 있다. 뿐만 아니라, 유사한 성격의 회의체라 하더라도 소속 기관에 따라 회의공개 여부가 달라질 수 있는 것으로 확인되었다. 예를 들어, ‘방송통신심의위원회’와 ‘영상물등급위원회’는 설치법에서 회의를 공개한다고 명시하고 있음에도 불구하고, ‘방송통신심의위원회’의 각종 ‘소위원회’는 속기록으로 작성된 회의록을 홈페이지에서 공개하고 있으며, ‘영상물등급위원회’의 ‘소위원회’는 ‘회의결과’로 작성된 회의록을 ‘열람신청’에 따라 열람할 수 있도록 하고 있으나, 실제로는 「정보공개법」을 근거로 비공개하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한, ‘방송통신심의위원회’의 ‘선거방송심의위원회’와 ‘언론중재위원회’의 ‘선거기사심의위원회’는 「공직선거법」에 따라 각각 선거방송과 선거기사를 심의하도록 설치된 기구임에도 불구하고, 소속 기관의 개별적 성격에 따라 회의공개 여부를 상이하게 정하고 있다.

따라서 관련 규정을 해석하고 집행하는 기관의 내부적 인식과 담당자의 재량을 함께 파악할 필요가 있으며, 이러한 규정이 실제 회의록 작성 및

6) 다만, 실제 연구대상에 해당되는 9개 기관에 대해 ‘법률상 회의공개 근거 여부’와 ‘회의공개 관련 일반 규정의 여부’를 파악한 결과, 조직설치법 상 회의공개를 정하고 있는 기관은 회의공개 관련 일반 규정을 마련하고 있었으며, 그렇지 않은 기관은 별도의 회의공개 관련 일반 규정을 마련하고 있지 않은 것으로 나타나, 두 요인은 동일한 요인으로 판단되었다.

공개 업무를 진행하는데 불충분한 경우, 내부 지침이나 기준을 어떻게 정하고 있는지, 해당 지침이나 기준의 미비가 회의록 작성 및 공개에 영향을 미치는지 살펴볼 수 있으며, 각 기관별 담당자에 대한 심층면접을 통해서 이러한 사항을 확인할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

연구문제2-1. 해당 기관에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 법·제도적 요인은 어떤 것들이 있는가?

국민의 알 권리라는 측면에서 회의공개와 유사한 정보공개 관련 선행 연구를 참고하여 조직특성 측면에 대해 접근하고자 한다. 조직특성과 관련해서, 선행연구는 업무특성(기획/집행 기관), 기능유형(국가관리/산업경제/사회문화), 정책유형(분배/재분배/규제/구성정책), 규제기관적 속성 등을 대표적으로 제시하고 있다(이명진, 문명재, 2010). 해당 연구에서는 규제적 정책 수단을 많이 사용하는 기관일수록 규제저항에 대응하기 위해서 소극적 정보공개 행태를 보일 것으로 예상하였으나, 실제로는 규제정책을 사용하는 기관일수록 정보공개가 더 잘 이루어지는 것으로 나타났다. 본 연구의 연구대상은 공공기관 및 공직유관단체 중 위원회 형태의 기관으로, 대부분 기획이 아닌 집행기관의 성격을 띠고 있으므로 업무특성보다는 규제/비규제 기관에 해당하는지 여부에 대한 ‘기관 특성’이 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다.

또한, 선행연구에서는 기관이 담당하는 기능에 따라 정보공개에 판단에 영향을 미칠 것으로 보았는데, 가치판단의 영역이 더 큰 사회적인 기능을 수행하는 기관일수록 가치적 정보가 많은 경제적인 기능을 수행하는 기관에 비해 소극적인 정보공개행태를 보일 것으로 예측하였으며, 실제로도 사회적인 기능을 수행하는 기관의 정보공개에 다소 소극적인 것으로 나타났다. 이와 같이 기관의 기능은 해당 기관의 가치관과 문화 전반에 영향을 미치며, 나아가 업무상의 행태에 미치는 영향이 적지 않을 것이기 때문에 ‘기관 기능’이 회의공개에 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 다만, 본 연구에서 연구대상으로 삼고 있는 9개 기관은 대부분 사

회적인 기능의 기관으로, 선행연구와 같은 기준을 적용하기 어려울 것으로 판단되며, 해당 기관의 주된 업무를 크게 4가지 유형으로 나누어 사회적 법익 등의 침해 여부를 다루는 ‘심의 기능’, 당사자 간의 분쟁을 조정·중재하는 ‘조정 기능’, 콘텐츠의 등급을 정하는 ‘등급분류 기능’, 특정 분야의 사업 및 단체 활동을 지원하고 이에 대한 계획을 수립하는 ‘지원·선정 기능’으로 나누어 살펴보았다.

또한, 기관의 특성 및 기능이 회의공개 행태에 영향을 미칠 수 있는 것처럼 실제 회의가 운영되는 회의체의 논의내용과 의사결정 등이 회의공개에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 회의체의 기능이나 유형에 따라 회의공개 행태가 달라지는지 살펴볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 2018년 국민권익위원회의 ‘공공기관 심의위원회 의사결정의 공정성·투명성 제고’ 의결에 제시된 회의체 유형에 대해 실제 공공기관에서 운영하는 회의체 특성을 감안하여 일부 수정한 회의체 기능(심의 / 조정 / 등급결정 / 지원·선정 / 내부운영 / 기타)과 형태(전체회의 / 소위원회 / 자문위원회 / 독립위원회) 요인 등으로 분류하여 살펴보려고 한다.

연구문제2-2. 해당 기관에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 조직특성 요인은 어떤 것들이 있는가?

Weaver의 비난회피동기 이론에 따르면, 행정관료는 외부의 여론과 관계집단의 평가에 민감하며, 행정조직의 일원으로 조직 내부의 평가에 대해서도 민감하게 반응한다. 선행연구에서는 정보공개 청구의 우호성과 청구의 난이도가 개별적인 정보공개 결정에 영향을 미친다는 내용이 제시된 바 있는데, 회의공개와 관련해서도 외부의 여론으로부터 비난받을 가능성이 높은 사안을 다루는 회의일수록 회의록 작성의 수준이 낮고, 회의록 공개 정도가 덜할 것이라고 기대할 수 있다.

다만, 일부 비공개 안건을 제외하고는 회의록의 작성 및 공개가 대부분 회의체별로 일관된 형태로 나타나므로, 개별 회의 안건 및 사안에 따라 변화하지 않는다는 점에서 비난회피 동기의 영향을 구체적으로 확인

하기 어려울 수 있다. 반면, 회의록의 수정 정도에 대해서는 외부의 관심이 높고, 여론의 평가가 부정적인 회의 또는 사안일수록 수정의 정도가 높을 것이라고 예측할 수 있다.

연구문제2-3. 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 관료행태 요인은 어떤 것들이 있는가?

아울러, 정보공개 제도의 개선방안과 관련한 기존의 연구에서는 공공기관의 정보공개 제도 운영이 미흡한 원인에 대해 정보공개 서비스에 대한 기관 내의 부정적 조직문화(정민영, 2015), 폐쇄적인 유형의 조직문화(윤광석, 김현성, 2010년) 등을 제시한바 있다. 회의공개와 관련하여서도 회의공개에 대한 조직 내부의 부정적인 인식 또는 문화로 인해 회의공개의 투명성이 저해될 수 있다는 점을 예상해 볼 수 있다. 다만, 조직문화와 관련하여 회의의 의사결정에 참여하는 회의참석자와 회의록을 작성하는 담당자가 구분되기 때문에 담당자의 회의록 수정이나 운문 등에 있어서 비난회피 동기 이론이 일차원적으로 적용되지는 않는다고 볼 수 있기에, 조직문화 중에서도 조직침묵 이론에 근거하여 회의공개의 투명성에 영향을 주는 요인을 살펴볼 것이다.

조직침묵은 ‘조직 구성원이 조직에서 발생하는 현상과 상관의 결정에 대한 문제점이나 개선사항을 인지하더라도 상황에 체념 혹은 순응하거나 상관 혹은 동료와의 관계 악화를 우려하여 의견이나 이의제기를 회피하는 현상’으로, Morrison & Milliken(2000)에 따르면 조직이나 업무를 개선할 수 있는 의견이 있더라도 말을 하는 것이 무의미하고 조직의 변화를 기대할 수 없다고 믿을 때 자신의 의견을 유보하는 것을 의미하는 체념적 침묵과, 자신을 보호하기 위한 의도적이고 능동적인 행동으로, 자신의 발언으로 발생할 수 있는 상황에 대한 두려움에 근거하여 의견을 유보하는 방어적 침묵으로 구분된다. 회의록 수정 정도와 관련하여, 담당자는 회의록의 수정 여부에 대해 자신의 의사를 표현하는 것이 무의미하다

는 체념적 침묵, 또는 회의록 작성에 적극적으로 개입하는 것으로 인해 발생할 수 있는 책임성 논란으로부터 벗어나기 위해 의견을 유보하는 방어적 침묵에 의해 회의록 수정에 참여하거나 이를 방관할 수 있을 것이다.

이와 같은 조직특성, 관료행태(비난회피 동기), 조직침묵에 따른 각각의 영향요인들이 조직 내부의 회의록 작성 및 공개 업무 과정에서 어떻게 작용하여 투명성에 영향을 미치는지를 회의록 담당자와의 심층인터뷰를 통해 살펴보고자 한다.

연구문제2-4. 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 조직문화 요인은 어떤 것들이 있는가?

나. 면접질문

상기의 연구문제를 토대로 담당자에 대한 심층면접 질문을 다음과 같이 작성하였다. 담당자에게 회의록의 작성 및 공개, 수정과 관련된 구체적인 업무절차 등을 질의하여, 1차 자료 조사에서 파악한 기관별 회의 공개 현황을 보완하는 한편, 회의록 작성 및 공개에 대한 담당자의 인식과 태도, 행태 등을 전반적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

아울러, 회의공개 투명성의 영향요인으로 제시하였던, 법·제도적 요인, 조직특성, 관료행태, 조직문화 등에 관한 사항을 질의하여 답변된 진술문을 바탕으로 근거이론에 따라 분석하였다. 다만, 연구대상에 해당하는 기관의 특성이나 업무가 조금씩 다르다는 점을 고려하여, 구체적인 질문은 기관에 따라 수정하여 진행하였다.

표 5. 심층면접 질문 예시

<심층면접 질문>

1. 인적사항 및 담당 업무 관련

- 1) 위원회에서 어떤 업무를 담당하고 있습니까?
- 2) 위원회에서 근무한 기간은 얼마입니까?
- 3) 회의 관련 업무를 수행한 기간은 얼마입니까?

2. 회의록 작성 및 공개 현황 관련

가. 회의록 작성 및 공개 관련

- 1) 위원회 회의에서 회의록 작성 방식(속기록, 녹취록, 발언요지 등)은 어떤 것인지?
 - 1-1) 해당 회의록의 작성 과정은 어떻게 이루어지는지?
 - 회의록 작성, 확인 및 수정 업무 절차
 - 1-2) 회의록 작성 과정에 관여하는 직원(위원)은 누구인지?
 - 1-3) (녹취록의 경우) 회의록의 수정은 어디까지 이루어지는지?
 - 회의록의 단어, 어휘, 조사 등 형식 수정
 - 회의록의 문장을 추가하거나 삭제하지 않는 범위 내 내용 수정
 - 회의록의 특정 단락 또는 전반적 맥락 등 주요 내용 수정
 - 1-4) (발언 요지의 경우) 회의록의 작성 및 수정은 어떻게 이루어지는지?
- 2) 해당 회의록의 공개 여부는 어떠한지?
 - 2-1) (공개한다면) 회의록의 공개 방식(공개 일시, 공개 장소 등)은 어떻게 되는지?
 - 2-2) 회의록 공개에 관여하는 직원은 누구인지?
 - 2-3) 회의록 공개 이후에 외부 열람은 어느 정도 이루어지는지?
 - 2-4) (비공개 한다면) 회의록을 비공개하는 이유는 무엇인지?
 - 2-5) (부분공개 한다면) 회의록을 부분공개 하는 이유는 무엇인지?
- 3) 회의록 작성 시 참석자(위원, 출석자, 직원 등)의 실명을 공개하는지?
 - 3-1) 실명을 공개하지 않는다면 그 사유는 무엇인지?

- 4) 회의참석자의 회의록 확인은 언제, 어떻게 이루어지는지?
- 5) 회의록 작성 및 공개의 업무를 진행하는 원칙은 어떤 것인지? (우선 순위)
 - 회의 내용을 정확히 기록할 수 있도록
 - 심의·의결 등 업무를 원활히 수행할 수 있도록
 - 회의참석자들의 의사를 정확히 반영할 수 있도록
 - 외부 공개 시 문제될만한 내용이 없도록

나. 회의록 수정 관련

- 1) 회의록의 작성 및 수정에 대해 조직 내부에서는 관여하는 주체는 누구인지?
 - 1-1) 회의록을 최초 수정하는 주체는 누구인지? 해당 직원은 회의록의 내용을 어디까지 작성, 수정하는지?
 - 1-2) 이후 조직 내부(사무처)에서 회의록 수정은 어떻게 이루어지는지?
- 2) 회의참석자가 회의록 검토 과정에서 내용 수정을 요청한 적이 있는지?
 - 2-1) 해당 요청에 대해서 수용 또는 거부하였는지? 수용하였다면 그 이유는?
 - 2-2) 해당 요청을 수용 또는 거부하는 과정에서 업무상의 어려움은 없었는지?
 - 2-3) 해당 요청을 거부한 이후에 직원에게 어떤 일이 발생하였는지?
- 3) 회의참석자의 부적절한 발언에 대해 회의록 검토 이전 단계에서 담당자가 수정한 적이 있는지? 수정하였다면 그 이유는?
 - 3-1) 해당 내용을 수정하는 것에 있어 업무상의 어려움은 없었는지?
 - 3-2) 해당 내용을 직원이 사전에 수정하지 않은 것에 대해 업무상의 어려움은 없었는지? 수정하지 않은 이후에 직원에게 어떤 일이 발생하였는지?
- 4) 회의록 수정에 있어 조직 내부(사무처)와 회의참석자 중 더 많은 영향을 미치는 주체는 누구인지? 그 이유는 무엇인지?
- 5) 회의 내용 또는 회의록의 작성 및 공개와 관련하여 조직 내부(사

무치)와 회의참석자 중 외부의 평가에 대해 책임을 져야하는 주체는 누구인지? 그 이유는 무엇인지?

2. 법·제도적 근거 관련

- 1) 회의록 작성 및 공개에 대한 법적, 제도적 근거는 마련되어 있는지?
- 2) 해당 법률 및 규정을 실제 회의록 작성 및 공개 업무에 어떻게 적용하고 있는지? 회의록 작성 방식 및 공개 방식에 대한 세부적인 지침이 마련되어 있는지?
- 3) 법적, 제도적 근거의 미비로 인한 회의록 작성 및 공개 업무에 어려움을 겪은 경험은 없는지?
- 4) 회의록 작성 및 공개와 관련해서 관련 규정에서 명시하고 있지 않은 사항은 어떻게 판단하고 있는지?

3. 관료행태 관련

- 1) 회의록에 대한 정보공개 청구가 제기된 적이 있는지?
 - 1-1) (정보공개 청구가 있었다면) 해당 청구는 어떤 사례였는지? 정보공개 여부에 대한 의사결정은 어떻게 이루어졌는지?
 - 1-2) 정보공개 청구를 대응하는 업무에 어려움은 없었는지? 있다면 어떤 것이었는지?
- 2) 회의록에 대해 타 기관(국회, 감사 등)의 공개(제공) 요청이 있었는지?
 - 2-1) 해당 요청은 어떤 사례였는지? 회의록 공개에 대한 의사결정은 어떻게 이루어졌는지?
 - 2-2) 해당 요청에 대응하는 업무에 어려움은 없었는지? 있다면 어떤 것이었는지?
- 3) 회의록에 대해 외부(언론, 일반인)의 공개(제공) 요청이 있었는지?
 - 3-1) 해당 요청은 어떤 사례였는지? 회의록 공개에 대한 의사결정은 어떻게 이루어졌는지?
 - 3-2) 해당 요청에 대응하는 업무에 어려움은 없었는지? 있다면 어떤 것이었는지?
- 4) 회의내용에 대한 외부(언론, 일반인)의 부정적인 평가가 이루어진

적이 있는지?

4-1) 부정적인 평가가 있었다면 어떤 사례 였는지?

4-2) 해당 사례 이후(또는 이를 예견하여) 조직 내에서 회의록 작성 및 공개 업무의 공식/비공식적인 변화가 있었는지? 또는 담당자 개인 차원에서 회의록 작성 및 공개 업무에 대한 태도 변화가 있었는지?

4-3) 해당 사례 이후(또는 이를 예견하여) 회의록의 작성 및 수정이 이루어진 적이 있는지?

4-4) 외부의 평가로 인해 회의록의 작성 및 공개 업무에 어려움을 겪은 적은 없는지?

4. 조직침묵 관련

1) 귀하의 조직에서 직원의 견해를 반영하는 것은 어떠한지? 어렵다면 그 이유는 무엇인지?

1-1) 조직에서 부당한 지시와 명령에 대해 거부하는 것이 가능한지? 가능하지 않다면 그 이유는 무엇인지?

1-2) 조직에서 부당한 업무 지시(또는 행위)가 이루어졌다면 그에 대한 직원들의 반응은 어떠한지? 해당 반응의 이유는 무엇이라고 생각하는지?

2) 회의 업무를 진행하는데 어려움은 없는지? 있다면 그 이유는 무엇인지?

3) 회의참석자(위원)이 직원에게 업무 지시(또는 요청)을 할 수 있는지? 그렇다면 그 사례는 어떠한지?

3-1) 위원의 부당한 지시를 수용하거나 거부한 사례는 있는지? 거부하였다면 그 이후에 영향은 없었는지?

4) (체념적 침묵) 조직 내부에서 의사소통에서 감정적인 어려움이나 스트레스는 없는지? 의사소통의 어려움이 있어 침묵한 경험이 있는지? 회의록 업무와 관련하여 그러한 경험을 한 적이 있는지?

5) (체념적 침묵) 조직 내부에서 직원의 의견이나 아이디어가 잘 반영된다고 느끼는지? 의견이나 아이디어가 잘 반영되지 않아서 포기한 경험이 있는지? 회의록 업무와 관련하여 그러한 경험을 한

적이 있는지?

- 6) (방어적 침묵) 조직에서 직원의 의견이나 아이디어를 주장하다는 것으로 인해 조직 구성원 또는 부서장에게 부정적 평가를 받을 수 있는지? 그러한 이유로 의견이나 아이디어를 주장하는 것은 포기한 경험이 있는지? 회의록 업무와 관련하여 그러한 경험을 한 적이 있는지?
- 7) (친사회적 침묵) 조직에서 동료나 부서장 또는 조직에 이익이 되거나 잘못을 감추기 위해 침묵한 경험이 있는지? 회의록 업무와 관련하여 그러한 경험을 한 적이 있는지?

제 3 장 연구결과

제 1 절 기관별 회의공개 현황

본 연구에서는 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체의 회의록 작성 및 공개 투명성에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보고자 하였다. 이를 위해 연구대상에 공공기관에서 기관별 고유 직무인 심의·의결, 등급 분류, 사업 지원·선정 등의 업무를 수행하거나, 이를 보조하기 위한 자문·조사 등의 업무를 수행하기 위해서 구성·운영된 회의체를 대상으로, 회의체별 회의록 작성 및 공개 현황을 정보공개 청구, 홈페이지 및 알리오, 전화 문의 등을 통해 살펴보았다.⁷⁾

표 6. 기관·회의체별 회의록 작성 및 공개 현황

기관	회의체	회의유형	작성방식	공개방식
방송통신 심의위원 회	전체회의	전체회의	속기록	공개
	상임위원회	소위원회	발언요지	공개
	방송심의소위원회	소위원회	속기록	공개
	광고심의소위원회	소위원회	속기록	공개
	통신심의소위원회	소위원회	속기록	공개
	디지털성범죄심의소위원회	소위원회	속기록	비공개
	명예훼손분쟁조정부	독립위원회	발언요지	비공개
	선거방송심의위원회	독립위원회	속기록	공개
	방송자문특별위원회	자문위원회	발언요지	부분공개
	광고자문특별위원회	자문위원회	발언요지	부분공개
	방송언어특별위원회	자문위원회	발언요지	부분공개

7) 정보공개청구심의회, 규제개혁심사위원회 등 타 법률에 따라 운영되거나, 인사위원회, 징계위원회 등 조직 내부의 인사·운영과 관련된 회의체는 제외함.

기관	회의체	회의유형	작성방식	공개방식
	통신자문특별위원회	자문위원회	발언요지	부분공개
	권익보호특별위원회	자문위원회	발언요지	부분공개
영상물등 등급위원회	전체회의	전체회의	발언요지	공개
	영화등급분류소위원회	소위원회	회의결과	비공개
	국내비디오물등급분류소위원회	소위원회	회의결과	비공개
	국외비디오물등급분류소위원회	소위원회	회의결과	비공개
	광고물소위원회	소위원회	회의결과	비공개
	공연추천소위원회	소위원회	회의결과	비공개
	사후관리위원회	소위원회	회의결과	비공개
언론중재 위원회	위원총회	전체회의	발언요지	부분공개
	운영위원회	소위원회	발언요지	비공개
	중재부(18)	소위원회	발언요지	비공개
	시정권고소위원회	소위원회	발언요지	비공개
	선거기사심의위원회	독립위원회	발언요지	비공개
게임물관 리위원회	등급위원회	전체회의	발언요지	비공개
	이사회	전체회의	회의결과	공개
	시정권고회의	소위원회	회의결과	비공개
	등급재분류자문회의	자문위원회	회의결과	비공개
	등급분류기준정비위원회	자문위원회	회의결과	비공개
	기술심의특별위원회	자문위원회	회의결과	비공개
	불법게임물신고포상심사위원회	독립위원회	발언요지	비공개
한국저작권 위원회	전체위원회	전체회의	발언요지	공개
	제1분과위원회	소위원회	발언요지	비공개
	제2분과위원회	소위원회	발언요지	비공개
	제3분과위원회	소위원회	발언요지	비공개
	제4분과위원회	소위원회	발언요지	비공개

기관	회의체	회의유형	작성방식	공개방식
	제5분과위원회	소위원회	발언요지	비공개
	조정부	소위원회	회의결과	비공개
영화진흥위원회	전체위원회	전체회의	속기록	공개
	공정환경조성특별위원회	소위원회	발언요지	부분공개
	한국영화성평등	소위원회	발언요지	부분공개
	독립예술영화지원	소위원회	속기록	비공개
	독립예술영화인정	소위원회	속기록	비공개
	지역영화문화진흥	소위원회	속기록	비공개
	사회적가치경영	소위원회	회의결과	공개
	비디오산업진흥위원회	소위원회	발언요지	부분공개
	영화인권리증진	소위원회	발언요지	부분공개
	애니메이션	소위원회	회의결과	공개
	남북영화교류특별위원회	자문위원회	속기록	비공개
	과거사 진상규명 및 쇄신을 위한 특별위원회	자문위원회	속기록	비공개
	한국문화예술위원회	전체회의	전체회의	속기록
현장소통소위원회		소위원회	발언요지	공개
정책혁신소위원회		소위원회	발언요지	비공개
성평등예술지원소위원회		소위원회	발언요지	비공개
심의위원회		독립위원회	발언요지	비공개
신용회복위원회	전체회의	전체회의	회의결과	비공개
	심의위원회	소위원회	회의결과	비공개
	재창업지원위원회	소위원회	회의결과	비공개
	용자위원회	소위원회	회의결과	비공개
한국도평방지위원회	이사회	전체회의	발언요지	부분공개
	제재위원회	독립위원회	속기록	비공개
	치료목적사용면책위원회	독립위원회	발언요지	비공개

기관	회의체	회의유형	작성방식	공개방식
	선수위원회	자문위원회	속기록	부분공개
	조사위원회	자문위원회	발언요지	비공개
	국제위원회	자문위원회	발언요지	부분공개

표 7. 기관별 회의운영 현황

기관 \ 회의체	전체회의	소위원회	독립위원회	자문위원회	계
방송통신심의위원회	1	5	2	5	13
영상물등급위원회	1	6	-	-	7
언론중재위원회	1	3	1	-	5
게임물관리위원회	2	1	1	3	7
한국저작권위원회	1	6	-	-	7
영화진흥위원회	1	9	-	2	12
한국문화예술위원회	1	3	1	-	5
신용회복위원회	1	3	-	-	4
한국도핑방지위원회	1	-	2	3	6
계	10	36	7	13	66

기관별 회의체 운영 현황을 살펴보면, 전체 9개 기관 66개의 회의체에서 전체회의 1개, 소위원회 36개, 독립위원회 7개, 자문위원회 기관 당 약 7.3개의 회의체를 구성·운영하고 있었으며, 통상적으로 1개 내외의 전체회의, 독립위원회, 자문위원회와 4개의 소위원회가 운영되고 있었다. 방송통신심의위원회가 방송, 광고, 통신, 디지털성범죄 등 분야의 5개 소위원회와 분야별 5개 자문위원회, 1개의 독립위원회 등 가장 많은 13개의 회의체를 구성·운영하고 있었으며, 그 뒤로 영화진흥위원회가 1개의 전체회의와 독립예술영화 인정·지원, 영화인 권리증진, 비디오산업 진흥 등 분야의 9개 소위원회 등 총 12개의 회의체를 구성·운영하고 있었다. 가장 적은 회의체를 운영하는 기관은 신용회복위원회로 업무계획 및 예·결산에 관한 사항과 규정·협약의 개정·폐지 등의 조직 운영 기능

을 담당하는 전체회의와 신용회복사업 지원 심의, 재창업자금 지원 선정, 소액금융지원 업무 등을 수행하는 3개 소위원회 등 총 4개의 회의체를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

표 8. 기관별 회의체 유형 현황

기관 \ 기능	심의	등급 분류	조정	지원· 선정	내부 운영	기타	계
방송통신심의위원회	11		1		1		13
영상물등급위원회		4		1	1	1	7
언론중재위원회	2		1		2		5
게임물관리위원회	1	4		1	1		7
한국저작권위원회			6		1		7
영화진흥위원회				10		2	12
한국문화예술위원회				5			5
신용회복위원회				3	1		4
한국도평방지위원회	2			3	1		6
계	16	8	8	23	8	3	66

전체 회의체의 유형별 기능을 살펴보면, 방송통신심의위원회의 방송·통신 내용심의와 언론중재위원회의 법익침해 언론보도, 선거기사 등을 심의하는 심의 기능의 회의체가 16개, 영상물, 게임물 등급분류 등 등급분류 기능을 담당하는 회의체가 8개, 명예훼손 분쟁조정, 언론보도 중재 등 조정 기능을 담당하는 회의체가 8개, 진흥사업의 계획 수립과 연구, 지원 대상의 선정, 심사 업무 등을 담당하는 지원·선정 기능의 회의체가 가장 많은 23개로 나타났다. 조직의 업무계획 수립 및 예·결산, 규정의 개폐 등을 총괄하는 내부운영 관련 회의체가 8개였으며, 업무 관련 사안에 대한 실태조사 등의 업무 등을 수행하는 회의체 3개는 기타 기능으로 분류되었다.

기관별 회의록 작성 및 공개 현황을 살펴보면, 회의참석자의 주요 발언을 개조식으로 요약, 정리한 발언요지 방식의 회의록을 작성하는 회의체가 39개로 전체의 절반을 차지했으며, 회의내용을 별도로 요약, 정리하지 않고 녹취록과 같이 모든 내용을 다 기록하는 속기록으로 작성하는 회의체

가 15개, 회의참석자의 발언을 남기지 않고 회의의 결과만을 개조식으로 작성하는 회의결과 방식의 회의록을 작성하는 회의체가 18개로 확인되었다. 방송통신심의위원회와 영화진흥위원회의 경우 기관 내 운영하는 회의체에 절반에 가까운 6개 회의체의 회의록을 속기록으로 작성하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 게임물관리위원회는 7개의 회의체 중 5개가 회의결과 방식, 나머지 2개는 발언요지 방식으로 작성하는 것으로 나타났으며, 신용회복위원회는 기관에서 운영하는 회의체 4개의 회의내용을 모두 회의결과 방식으로 작성하는 것으로 확인되는 등 기관별로 회의록 작성 방식의 차이가 있는 것으로 나타났다.

표 9. 기관별 회의록 작성 방식 현황

기관 \ 작성방식	속기록	발언요지	회의결과	계
방송통신심의위원회	6	7	-	13
영상물등급위원회	-	1	6	7
언론중재위원회	-	5	-	5
게임물관리위원회	-	2	5	7
한국저작권위원회	-	6	1	7
영화진흥위원회	6	4	2	12
한국문화예술위원회	1	4	-	5
신용회복위원회	-	-	4	4
한국도핑방지위원회	2	4	-	6
계	15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)

기관별 회의 공개 현황을 살펴보면, 전체 66개의 회의체 중 절반 이상인 38개의 회의체가 회의록을 비공개 하고 있는 것으로 나타나, 연구대상인 기관들의 회의공개 투명성이 비교적 낮은 것으로 확인되었다. 기관별로 살펴보면 회의내용이 공개 또는 부분공개 되는 회의체가 비공개 되는 회의체보다 많은 기관이 방송통신심의위원회와 영화진흥위원회로 9개 기관 중 2개에 불과하였다. 특히, 방송통신심의위원회는 비공개 되는 회

의체는 2개로 디지털성범죄 피해자의 사진, 동영상을 삭제, 접속차단 등의 시정요구를 심의·의결하는 ‘디지털성범죄심의소위원회’는 회의내용이 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 판단하여 비공개하고 있었으며, 인터넷 게시물의 명예훼손과 관련된 분쟁을 조정하는 ‘명예훼손분쟁조정부’는 「명예훼손 분쟁조정부 구성 및 운영에 관한 규칙」에서 ‘조정부의 회의는 공개하지 아니한다.’고 정하는 등 관련 규정에 따라 회의내용을 비공개하고 있었지만, 나머지 방송, 통신분야의 소위원회 및 자문위원회 등 회의체 전반의 회의가 속기록 또는 발언요지 형태로 공개되는 것으로 나타났다. 반면, 영상물등급위원회는 영화, 비디오물, 광고물의 등급분류 및 사후관리와 관련된 6개 소위원회의 회의내용을 모두 비공개하고 있었으며, 기관 운영을 담당하는 전체회의의 회의록만을 공개하고 있는 것으로 나타났다. 나아가, 신용회복위원회는 조직 운영을 담당하는 전체회의를 포함한 심의위원회, 재창업지원위원회, 용자위원회 등 모든 회의체의 회의내용을 비공개하고 있는 것으로 나타났다. 회의록 공개 방식에서도 홈페이지 또는 알리오에서 회의록을 사전에 공표하는 회의체는 11개였으며, 그중 대부분은 영상물등급위원회, 게임물관리위원회 등 기타공공기관으로 지정된 기관에서 조직 운영과 관련된 전체회의 또는 이사회 회의록을 공개하는 것이었으며, 회의록 전반을 홈페이지에서 공개하는 방송통신심의위원회를 제외한 기관 중, 소위원회, 독립위원회 및 자문위원회의 회의록을 공개한 사례는 한국문화예술위원회의 현장소통위원회 1개에 불과한 것으로 나타나, 연구대상 전반의 회의공개 투명성이 비교적 낮은 것으로 나타났다.

표 10. 기관별 회의 공개 현황

기관	공개 여부			계
	공개	부분공개	비공개	
방송통신심의위원회	6	5	2	13
영상물등급위원회	1	-	6	7
언론중재위원회	-	1	4	5
게임물관리위원회	1	-	6	7

기관	공개 여부	공개	부분공개	비공개	계
한국저작권위원회		1	-	6	7
영화진흥위원회		3	4	5	12
한국문화예술위원회		2	-	3	5
신용회복위원회		-	-	4	4
한국도핑방지위원회		-	3	3	6
계		14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

표 11. 회의록 작성 방식별 공개 현황 (N=66)

기관		회의공개	회의록 공개 여부			전체
			공개	부분공개	비공개	
회의록 작성 방식	속기록		7 (46.7)	1 (6.7)	7 (46.7)	15 (100.0)
	발언요지		4 (12.1)	12 (36.4)	17 (51.5)	33 (100.0)
	회의결과		3 (16.7)	- (0.0)	15 (83.3)	18 (100.0)
계			14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

$\chi^2=18.038^{***} / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

연구대상 기관 및 회의체에서 나타난 회의록 작성 방식과 회의록 공개 여부 간의 관계가 독립적인지 여부를 검증한 결과, 속기록 방식의 회의록이 공개 되는 비율이 가장 높았으며, 회의결과 방식으로 작성되는 회의록이 공개 되는 비율이 가장 낮은 것으로 나타나 유의한 차이를 보였으나, 기관별, 회의체별 특성을 감안한 세부적인 분석이 필요한 것으로 판단되었다.

제 2 절 조직특성과 회의공개 현황 분석

1. 법·제도적 근거와 회의공개 현황

공공기관 중에서도 기타공공기관은 공기업이나 준정부기관에 비해 다소 완화된 기준을 적용받고 있으나, 「공공기록물법」에 따라 기록물 생산·보존의 의무가 있으며, 기획재정부의 「공공기관 운영에 관한 법률」과 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 이사회 회의록 등을 공개하고 있다는 점에서 공직유관단체와 차이가 있다. 또한 「정보공개법」에 따른 사전정보공표에 대해서도 대부분의 기타공공기관이 사전정보공표가 이루어지고 있는 반면, 공직유관단체에서는 방송통신심의위원회 등 일부 기관에서만 시행하고 있는 것으로 나타났다는 점에서 공공기관과 공직유관단체 간에 회의공개의 투명성에도 차이가 있을 것으로 기대할 수 있다. 연구대상 중 기타공공기관은 영상물등급위원회, 게임물관리위원회, 저작권위원회, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회 등 5개 기관이며, 공직유관단체는 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 신용회복위원회, 한국도평방지위원회 등 4개 기관으로, 기관 형태에 따른 회의공개의 투명성을 분석한 결과, 회의록 작성 방식에서는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 기타공공기관의 회의는 「공공기록물법」 제17조제2항(주요 기록물의 생산의무)과 동법 시행령 제18조(회의록의 작성·관리)에 따른 속기록을 의무 생산하는 지정회의에 해당하지 않는바, 공공기관 통합공시 대상이 되는 이사회(전체회의)를 제외한 나머지 소위원회, 자문위원회 등 회의체의 회의공개 투명성은 기타공공기관이 공직유관단체에 비해 회의공개의 투명성이 더 높다고 보기 어려웠으며, 오히려 회의록 비공개 비율은 기타공공기관(68.4%)이 공직유관단체(46.4%)에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 회의록 공개 방식에 있어서도 홈페이지에서 사전 공표된 회의록은 공직유관단체인 방송통신심의위원회의 전체회의, 방송·통신·광고 소위원회, 선거방송심의위원회 등 5개와 기타공공기관인 한국문화예술위원회의 전체회의와 현장소통위원회 등 2개 회의체의 회의록으로 기타공

공기관과 공직유관단체 간의 유의한 차이를 확인할 수 없었다.

표 12-1. 기관 형태와 회의록 작성 방식 (N=66)

작성방식		회의록 작성 방식			전체
		속기록	발언요지	회의결과	
기관 형태	기타공공기관	7 (18.4)	17 (44.7)	14 (36.8)	38 (100.0)
	공직유관단체	8 (28.6)	16 (57.1)	4 (14.3)	28 (100.0)
계		15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)

$\chi^2=4.235 / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

표 12-2. 기관 형태와 회의록 공개 여부 (N=66)

작성방식		회의록 공개 여부			전체
		공개	부분공개	비공개	
기관 형태	기타공공기관	8 (21.1)	4 (10.5)	26 (68.4)	38 (100.0)
	공직유관단체	6 (21.4)	9 (32.1)	13 (46.4)	28 (100.0)
계		14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

$\chi^2=5.145^* / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체는 기관의 설치·운영에 대한 법률상 근거를 가지고 있으며, 합의제 의사결정이 이루어지는 점에 대해 법률에서 회의의 운영 및 공개에 대한 사항을 명시하고 있다. 법률에 따라 회의를 공개하고 있는 경우, 해당 회의체는 물론, 기관에서 운영하는 회의체 전반의 회의록 공개 여부에 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 기관의 설치·운영 관련 법률에 회의공개를 명시하고 있는 기관은 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 게임물관리위원회, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회 등 5곳으로 회의공개를 정한 세부적인 법률 조항은 아래와 같으며, 나머지 언론중재위원회(「언론중재 및 피해구제 등

에 관한 법률」), 한국저작권위원회(「저작권법」), 신용회복위원회(「서민의 금융생활지원에 관한 법률」), 한국도핑방지위원회(「국민체육진흥법」)에 따라 설치·운영되고 있으나, 해당 법률에서 별도의 회의공개 관련 조항을 두고 있지 않거나, 일부 회의에 대해서는 원칙적으로 비공개할 것을 정하고 있다.⁸⁾

표 13. 기관별 조직 근거 법률상 회의공개 조항

기관	조직 근거 법률
방송통신심위원회	<p>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제22조(회의 등) ②<u>심의위원회의 회의는 공개한다.</u> 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공개하면 국가안전보장을 해칠 우려가 있는 경우 2. 다른 법령에 따라 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 내용이 포함되어 있는 경우 3. 공개하면 개인·법인 및 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 4. 감사·인사관리 등에 관한 사항으로 공개하면 공정한 업무 수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우
영상물등급위원회	<p>「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제78조(회의공개) ①<u>영상물등급위원회의 회의는 영상물등급위원회규정이 정하는 바에 따라 공개한다.</u> 다만, 영업비밀의 보호 등 특별한 사정이 있는 경우에는 영상물등급위원회의 의결로써 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>②영상물등급위원회는 영상물등급위원회규정이 정하는 바에 따라 회의록을 작성하여야 한다.</p>
게임물관리위원회	<p>「게임산업진흥에 관한 법률」 제17조의3(회의록) ①위원회는 위원회규정이 정하는 바에 따라 회의록을 작성하여야 한다.</p> <p>②<u>제1항의 회의록은 위원회규정이 정하는 바에 따라 공개한다.</u> 다만, 영업비밀의 보호 등 특별한 사정이 있는 경우에는 위원회의 의결로써 공개하지 아니할 수 있다.</p>

8) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제19조(조정) ⑧ 조정은 비공개를 원칙으로 하되, 참고인의 진술청취가 필요한 경우 등 필요하다고 인정되는 경우에는 중재위원회규칙으로 정하는 바에 따라 참석이나 방청을 허가할 수 있다.

기관	조직 근거 법률
	③제1항 및 제2항의 규정에 따른 공개의 범위·방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규정으로 정한다.
영화진흥위원회	<p>「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제16조(회의공개 등) ①영화진흥위원회의 회의는 영화진흥위원회규정이 정하는 바에 따라 공개한다. 다만, 영화진흥위원회가 업무의 공정한 수행 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하여 비공개를 의결한 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>②영화진흥위원회는 영화진흥위원회규정이 정하는 바에 따라 회의록을 작성하여야 한다.</p>
한국문화예술위원회	<p>「문화예술진흥법」 제31조(위원회의 회의 등) ③위원회(제32조에 따른 소위원회)를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 회의는 공개한다. 다만, 위원회가 필요하다고 인정하여 의결한 경우(문화예술진흥기금 지원을 위한 회의는 공개하면 제3자의 명예를 손상시킬 우려가 있다고 의결한 경우만을 말한다)에는 공개하지 아니한다.</p> <p>④위원회는 위원회의 규정에 따라 회의록을 작성하여야 한다.</p>

조직 근거 법률상의 회의공개 조항에서는 원칙적으로 회의공개를 적시하고, ‘영업비밀의 보호’, ‘명예훼손’, ‘업무의 공정한 수행’ 등의 비공개 근거를 별도로 두고 있다. 이에 법률에 따른 회의공개 의무가 명시적으로 부여될 경우, 회의록 작성 방식 및 공개 여부에 미치는 살펴보았을 때, 법률상 회의공개 근거 여부는 회의공개의 투명성에 다소 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 회의록 작성 방식에 있어 법률상 회의공개 근거가 있는 기관의 회의체에서 속기록을 작성하는 비율이 다소 높게 나타났으나, 회의참석자의 발언 없이 논의의 결과만을 기재하는 회의결과 방식의 회의록도 더 높은 것으로 나타나 유의한 차이가 있다고 보기 어려웠다. 반면, 회의록 공개 여부에 대해서도 법률상 회의공개 근거가 있는 기관의 회의체에서 회의록을 공개하는 비율(29.5%)이 더 높은 것으로 나타나 다소 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이처럼, 조직 근거 법률에서 회의공개를 명시하고 있는 경우, 회의록 작성 방식에서 속기록 비율이, 회의록 공개에서는 공개 비율이 높은 것으로 나타났다.

표 14-1. 법률상 회의공개 근거와 회의록 작성 방식 (N=66)

기관		작성방식	회의록 작성 방식			전체
			속기록	발언요지	회의결과	
법률상 회의공개 근거 여부	유		13 (29.5)	18 (40.9)	13 (29.5)	44 (100.0)
	무		2 (9.1)	15 (68.2)	5 (22.7)	22 (100.0)
계			15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)

$\chi^2=5.312^* / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

표 14-2. 법률상 회의공개 근거와 회의록 공개 여부 (N=66)

기관		작성방식	회의록 공개 여부			전체
			공개	부분공개	비공개	
법률상 회의공개 근거 여부	유		13 (29.5)	9 (20.5)	22 (50.0)	44 (100.0)
	무		1 (4.5)	4 (18.2)	17 (77.3)	22 (100.0)
계			14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

$\chi^2=6.206^{**} / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

2. 기관 특성과 회의공개 현황

공공기관의 정보공개에 대한 선행연구에서는 조직의 규제기관적 속성이나 조직 기능이 정보공개에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 규제는 국민의 행동결정권, 자유권을 침해할 소지가 있는 수단으로 정보공개에 있어서 저항이 있을 것으로 기대하였으나, 실제로는 규제의 침익적 성격으로 인해 법적 근거를 토대로 정책집행이 이루어지므로 상대적으로 규제가 많은 기관일수록 적극적인 정보공개행태를 보이는 것으로 나타났다. 이에 근거하여, 합의제 의사결정이 이루어지는 위원회 형태

의 기관에서도 심의, 조정, 등급분류 등 사회적 법익을 위해 개인적 법익에 대한 제한이 이루어지는 규제기관 일수록 사회, 경제적 정책 수립 및 진흥을 주된 업무로 하는 비규제기관에 비해 회의공개의 투명성이 높을 것으로 기대하였다.

표 15-1. 규제기관적 특성과 회의록 작성 방식 (N=66)

작성방식 기관		회의록 작성 방식			전체
		속기록	발언요지	회의결과	
규제기관 적 특성	규제	8 (17.8)	25 (55.6)	12 (26.7)	45 (100.0)
	비규제	7 (33.3)	8 (38.1)	6 (28.6)	21 (100.0)
계		15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)

$\chi^2=2.417 / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

표 15-2. 규제기관적 특성과 회의록 공개 여부 (N=66)

공개 기관		회의록 공개 여부			전체
		공개	부분공개	비공개	
규제기관 적 특성	규제	9 (20.0)	9 (20.0)	27 (60.0)	45 (100.0)
	비규제	5 (23.8)	4 (19.0)	12 (57.1)	21 (100.0)
계		14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

$\chi^2=.124 / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

9개 기관 중 방송통신심의위원회나 영상물등급위원회처럼 심의·제재 또는 등급분류 등을 담당하는 6개 기관을 규제기관, 영화진흥위원회, 신용회복위원회와 같이 지원·선정 및 진흥 업무를 담당하는 3개 기관을 비규제기관으로 구분하여 규제기관적 특성에 따른 회의공개 현황을 살펴본 결과, 규제 기능을 수행하는 기관의 회의체가 발언요지 방식의 회의

록을 더 많이 작성하는 것으로 나타났으나 유의한 차이라고 보기 어려웠으며, 회의록 공개 여부와 관련해서는 규제기관과 비규제기관 간의 차이가 전혀 없는 것으로 나타났다. 이에 대해, 규제기관에서도 기관별로 심의(방송통신심의위원회, 한국도핑방지위원회), 등급분류(영상물등급위원회, 게임물관리위원회), 조정(언론중재위원회, 저작권위원회) 등 다양한 기능을 수행한다는 점을 고려하여 기관의 기능별 특성을 감안한 회의공개 현황을 살펴본 결과, 등급분류, 조정 기능을 가진 4개 기관에서는 회의록을 속기록으로 작성하는 회의가 전혀 없는 것으로 나타났고, 특히 등급분류의 기능을 가진 2개 기관에서는 회의결과 방식의 회의록을 작성하는 회의체가 11개(78.6%)로 확인된 반면, 심의 기능을 가진 기관에서는 8개(42.1%)의 회의체가 속기록 방식의 회의록을 작성하였으며, 회의결과를 단순 요약하는 방식의 회의록을 전혀 채택하지 않는 것으로 나타나 기관의 기능에 따른 회의록 작성 방식에서는 매우 유의미한 차이를 확인할 수 있었다. 또한, 회의록 공개 여부에서도 등급분류, 조정 기능의 기관에서는 각각 11개(85.7%)와 10개(83.3%) 회의체의 회의록을 비공개하고 있는 반면, 심의 기능을 가진 기관에서는 14개(73.7%) 회의체의 회의록을 공개 또는 부분공개 하고 있는 것으로 나타나, 등급분류, 조정 기능을 가진 기관과 심의 기능을 가진 기관 간에 회의록 작성 방식 및 공개 여부에 두드러진 차이가 있는 것으로 확인되었다. 저작권위원회는 저작권의 수수료율이나 법정허락 등을 조정, 승인하는 분과위원회와 저작권의 분쟁을 조정하는 조정부를 두고 있으며, 재산권과 관련된 영업의 비밀을 보호하기 위해 회의록을 공개하지 않는 것으로 나타났다.⁹⁾ 언론중재위원회는 언론사와 개인 간 분쟁의 중재·조정 업무를 수행하면서 개인 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 않기 위해 「언론중재 및 피해구제에 관한 법률」과 위원회 규칙에 따라 ‘조정’, ‘시정권고’, ‘선거기사 심의’ 업무와 관련된 회의내용을 전혀 공개하지 않고 있었다. 또한, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등 콘텐츠의 등급분류를 업무로 하는 기

9) 한국저작권위원회는 소관 회의체의 회의록 정보공개 청구에 대한 비공개 결정 통지서에서 분과위원회는 「정보공개법」 제9조제1항제5호 및 제7호에 따라 비공개하였으며, 조정부는 「저작권법」 제115조에 따라 조정절차는 비공개를 원칙하고 있다고 밝힘.

관에서는 조직 근거 법률 및 회의공개 규정 등에서 회의를 원칙적으로 공개하도록 하고 있음에도 불구하고, 등급분류와 관련된 회의내용을 대부분 공개하지 않고 있었다. 특히, 게임물관리위원회는 이전 등급분류결정 회의록 비공개 결정에서 ‘회의록은 등급분류와 관련한 의사결정 과정이 상세히 기록돼 있어 공개가 될 경우, 제3자 및 불특정 다수에게 배포될 가능성이 있고, 공정한 업무수행의 위축 및 지장을 초래한다고 판단’한다고 밝히는 등 등급분류의 의사결정 전반을 공개하지 않는 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 반면, 방송·통신 내용 심의를 담당하는 방송통신심의위원회, 도핑 약물 복용 여부를 심의하고 선수를 제재하는 한국도핑방지위원회 등 심의 기능의 기관에서는 상당수의 회의체를 공개하거나 부분공개하는 것으로 나타났다. 규제기관의 특성을 가진 기관에서도 기관의 세부적인 기능에 따라서 규제 저항에 대응하기 위해 정보를 비공개하는 방식과 법적 근거를 통해 시행하고 이를 공개하는 방식이 혼재되어 나타났다.

표 16-1. 기관별 기능과 회의록 작성 방식 (N=66)

기관		작성방식	회의록 작성 방식			전체
			속기록	발언요지	회의결과	
규제기관 적 특성	심의	8 (42.1)	11 (57.9)	- (0.0)	19 (100.0)	
	등급분류	- (0.0)	3 (21.4)	11 (78.6)	14 (100.0)	
	조정	- (0.0)	11 (91.7)	1 (8.3)	12 (100.0)	
	지원·선정	7 (33.3)	8 (38.1)	6 (28.6)	21 (100.0)	
계		15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)	

$\chi^2=37.654*** / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

10) 신진섭 “게임위 밀실회의… ‘요리차원’·‘유나의 옷장’ ”회의록 못 보여준다”, 틈테일리, 2018년 6월 21일자

표 16-2. 기관별 기능과 회의록 공개 여부 (N=66)

기관		공개	회의록 공개 여부			전체
			공개	부분공개	비공개	
규제기관 적 특성	심의	6 (31.6)	8 (42.1)	5 (26.3)	19 (100.0)	
	등급분류	2 (14.3)	- (0.0)	12 (85.7)	14 (100.0)	
	조정	1 (8.3)	1 (8.3)	10 (83.3)	12 (100.0)	
	지원·선정	5 (23.8)	4 (19.0)	12 (57.1)	21 (100.0)	
계		14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)	
$\chi^2=17.017^{***}$ / $p^*<.1$, $p^{**}<.05$, $p^{***}<.01$						

3. 회의체 특성과 회의공개 현황

위원회 형태 공공기관 및 공직유관단체의 회의체는 전체위원회 또는 이사회 등의 명칭으로, 해당 기관 업무의 중극적인 의결을 담당하거나, 업무계획 및 예·결산에 관한 사항과 규정·협약의 개정·폐지 등을 의결하는 전체회의, 전체회의의 의결 권한을 일부 위임받아 결정하는 내·외부 위원들로 구성된 소위원회¹¹⁾, 기관의 업무 또는 전체회의에서 권한을 위임받지 않고 별도의 법률 또는 규정에 따라 구성·운영되는 독립위원회, 외부 전문가를 위촉하여 심의, 등급분류, 진흥 등의 업무에 대한 자문 기능을 수행하는 자문위원회(특별위원회)로 분류할 수 있다. 회의체 유형에 따른 회의공개 현황을 살펴본 결과, 회의체 유형별로 회의록 작성 방식의 차이는 없는 것으로 나타났고, 회의록 공개 여부와 관련하여 소위원회는 25개(69.4%), 독립위원회는 6개(85.7%) 회의체의 회의록을 비공개하는 것으로 나타났으나, 전체회의에 대해서는 8개(80.0%) 회의체의 회의

11) 영화진흥위원회의 ‘공정환경조성특별위원회’는 특별위원회의 명칭을 가지고 있으나, 해당 기관에서 ‘소위원회’로 분류하고 있음.

록을 공개하거나 부분공개하고 있는 것으로 나타나, 회의록 공개 경향이 전체회의>자문위원회>소위원회>독립위원회 순으로 나타났다. 특히, 독립위원회 중 방송통신심의위원회의 ‘선거방송심의위원회’를 제외한 나머지 독립위원회의 회의록은 비공개되었으며, ‘선거방송심의위원회’와 유사하게 선거보도 기사에 대한 심의를 담당하는 언론중재위원회의 ‘선거기사심의위원회’도 위원회 규칙인 「선거기사심의위원회 규칙」에서 회의를 비공개하도록 정하고 있는 등 회의공개 투명성이 다른 회의체 유형이 비해 비교적 낮은 것으로 나타났다. 반면, 전체회의의 경우, 내부운영과 관련된 기능을 수행하는 회의체로 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 기타공공기관의 이사회 회의록을 알리오에 공시하거나, 전체회의 회의록을 홈페이지에 게시(방송통신심의위원회, 한국문화예술위원회)하는 등 회의공개 투명성이 비교적 높은 것으로 나타났다.

표 17-1. 회의체 유형과 회의록 작성 방식 (N=66)

기관		작성방식	회의록 작성 방식			전체
			속기록	발언요지	회의결과	
회의체 유형	전체회의		3 (30.0)	5 (50.0)	2 (20.0)	10 (100.0)
	소위원회		7 (19.4)	16 (44.4)	13 (36.1)	36 (100.0)
	독립위원회		2 (28.6)	5 (71.4)	- (0.0)	7 (100.0)
	자문위원회		3 (23.1)	7 (53.8)	3 (23.1)	13 (100.0)
계			15 (22.7)	39 (59.1)	12 (18.2)	66 (100.0)

$\chi^2=4.631 / p^* < .1, p^{**} < .05, p^{***} < .01$

표 17-2. 회의체 유형과 회의록 공개 여부 (N=66)

기관		공개	회의록 공개 여부			전체
			공개	부분공개	비공개	
회의체 유형	전체회의	6 (60.0)	2 (20.0)	2 (20.0)	10 (100.0)	
	소위원회	7 (19.4)	4 (11.1)	25 (69.4)	36 (100.0)	
	독립위원회	1 (14.3)	- (0.0)	6 (85.7)	7 (100.0)	
	자문위원회	- (0.0)	7 (53.8)	6 (46.2)	13 (100.0)	
계		14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)	

$\chi^2=24.932^{***}$ / $p^* < .1$, $p^{**} < .05$, $p^{***} < .01$

앞서 각 기관의 특성을 심의, 조정, 등급분류, 지원·선정 등의 기능별로 분류한 것에 이어, 개별 회의체의 기능을 심의, 조정, 등급분류, 지원·선정 등의 기능과 조직의 업무계획 수립 및 예·결산, 규정의 개폐 등을 총괄하는 내부운영 기능, 업무 관련 사안에 대한 실태조사 등의 업무를 수행하는 기타 기능 등 총 6가지 기능으로 분류하여 살펴보았다. 이에, 기관의 기능에 회의체의 기능에 따른 회의록 작성 방식에서는 등급분류 기능의 회의체에서 회의결과 작성 방식이 7개(87.5%)로 나타난 반면, 심의 기능의 회의체에서는 7개(43.8%)의 회의체가 속기록을 작성하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 조정 기능의 회의체는 발언요지 방식의 회의록이 가장 많았으며, 지원·선정 기능의 회의체는 3가지 작성 방식이 골고루 채택하는 것으로 나타나, 회의체 기능에 따른 회의록 작성 방식에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한, 회의체의 기능이 회의록 공개 여부에 미치는 영향을 세부적으로 살펴보면, 등급분류와 조정 기능의 회의체는 회의록을 대부분 비공개하는 것으로 나타난 반면, 심의 기능의 회의체는 10개(62.6%), 내부운영 기능의 회의체는 6개(75.0%)가 회의록을 공개 또는 부분공개 하는 등 다소 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

표 18-1. 회의체 기능과 회의록 작성 방식 (N=66)

기관		공개	회의록 작성 방식			전체
			속기록	발언요지	회의결과	
회의체 기능	심의		7 (43.8)	8 (50.0)	1 (6.3)	16 (100.0)
	조정		- (0.0)	7 (87.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
	등급분류		- (0.0)	1 (12.5)	7 (87.5)	8 (100.0)
	지원·선정		7 (30.4)	10 (43.5)	6 (26.1)	23 (100.0)
	내부운영		- (0.0)	6 (75.0)	2 (25.0)	8 (100.0)
	기타		1 (33.3)	1 (33.3)	1 (33.3)	3 (100.0)
계			15 (22.7)	33 (50.0)	18 (27.3)	66 (100.0)

$\chi^2=29.118^{***}$ / $p^* < .1$, $p^{**} < .05$, $p^{***} < .01$

표 18-2. 회의체 기능과 회의록 공개 여부 (N=66)

기관		공개	회의록 공개 여부			전체
			공개	부분공개	비공개	
회의체 기능	심의		5 (31.3)	5 (31.3)	6 (37.5)	16 (100.0)
	조정		- (0.0)	- (0.0)	8 (100.0)	8 (100.0)
	등급분류		- (0.0)	1 (12.5)	7 (87.5)	8 (100.0)
	지원·선정		5 (21.7)	5 (21.7)	13 (56.5)	23 (100.0)
	내부운영		4 (50.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	8 (100.0)
	기타		- (0.0)	1 (33.3)	2 (66.7)	3 (100.0)
계			14 (21.2)	13 (19.7)	39 (59.1)	66 (100.0)

$\chi^2=20.023^{**}$ / $p^* < .1$, $p^{**} < .05$, $p^{***} < .01$

이와 같이, 조직특성에 따른 회의록 작성 및 공개 현황의 차이를 분석한 결과를 종합하면 아래와 같다.

표 19. 조직특성에 따른 회의공개 현황의 차이 분석 결과

조직 특성	회의록 작성 방식	회의록 공개
기관 형태 (기타공공기관/공직유관단체)	-	○
법·제도적 근거 (법률상 회의공개 근거 여부)	○	◎
기관 특성 (규제/비규제 기관)	-	-
기관 기능 (심의/조정/등급분류/지원·선정)	☆	☆
회의체 유형 (전체회의/소위원회/자문위원회/독립위원회)	-	☆
회의체 기능 (심의/조정/등급분류/지원·선정/내부운영/기타)	☆	◎
p* < .1(○), p** < .05(◎), p*** < .01(☆)		

먼저, 기타공공기관과 공직유관단체가 기관 형태에 따른 회의공개 현황의 차이는 거의 없거나 미미한 것으로 나타났다. 기타공공기관은 「공공기록물법」에 따라 공공기관의 범위에 해당하지 않는 공직유관단체에 비해, 기록물 생산·관리의 의무를 부여받고 있다는 점에서 회의공개 투명성이 더 높을 것으로 기대할 수 있었다.¹²⁾ 그러나, 4개 공직유관단체에서 운영하는 회의체 28개 중 20개(71.4%), 5개 기타공공기관에서 운영하는 회의체 38개 중 31개(81.5%)가 발언요지 또는 회의결과 방식의 회의록을 작성하는 것으로 나타나, 기관 형태와 관계없이 대부분의 기관이 속기록보다 발언요지 또는 회의결과 방식의 회의록을 작성하고 있었

12) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제3조(공공기관의 범위)에 따라 기록물 생산·관리 대상에 해당되는 ‘공공기관’은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공사·공단, 특수법인 등 612개(2017.12. 기준)로 연구대상인 위원회 형태의 공직유관단체는 포함되지 않음.(정부산하공공기관 기록물관리 지침, 행정안전부 국가기록원, 2018년)

으며, 기타공공기관의 회의결과 작성 비율은 전체의 1/3이 넘는 것(36.8%)로 나타났다. 회의공개에 있어서도 기타공공기관의 비공개율(68.4%)이 공직유관단체의 비공개율(46.4%)에 비해 더 높은 것으로 나타나, 기타공공기관 등 정부산하 공공기관에 대해 「공공기록물법」에 따른 기록물 생산·관리 의무가 있다 하더라도, 속기록 의무 생산 지정회의에 해당되지 않는 기관 또는 회의체에 대해서는 회의공개의 투명성을 담보하기 어려운 것으로 볼 수 있었다.

다음으로, 법·제도적 근거로서 기관의 설치·운영에 대한 법률에서 회의공개 근거 여부가 회의공개의 투명성이 미치는 영향을 살펴보았다. 해당 기관의 설치·운영 근거 법률에서 회의록 작성 및 공개를 명시하고 있는 경우, 회의공개의 투명성이 더 높을 것으로 기대하였으며, 실제로도 법률에서 회의공개를 명시하고 있는 5개 기관 모두가 회의공개 관련 규정을 위원회 규칙으로 마련하고 있는 것으로 나타났다. 법률상 회의공개 근거 유무에 따른 회의공개 현황을 분석한 결과, 회의공개에 대한 법률상 근거를 두지 않은 4개 기관의 22개 회의체 중 속기록 방식의 회의록을 작성하는 회의체는 한국도평방지위원회의 ‘제재위원회’와 ‘선수위원회’, 단 2곳(9.1%)이었으며, 회의록을 공개 또는 부분공개 하는 회의체도 5곳(22.7%)에 불과한 것으로 나타났다. 반면, 회의공개 근거를 둔 5개 기관의 44개 회의체 중 22개(50.0%)가 회의록을 공개하거나 부분공개 하는 것으로 나타나, 회의를 공개하도록 하는 법률 조항이 두지 않은 기관의 회의공개 투명성이 현저히 낮은 것으로 나타나, 법률상의 회의공개 근거가 형식적 조항에 그치지 아니하고, 법률 및 시행령, 회의공개 관련 규정 등을 통해 회의록 작성 및 공개에 관한 절차를 마련하고 있는 등 회의공개 투명성에 실제적인 영향을 미치고 있는 것으로 해석할 수 있다.

그리고, 연구대상 기관 중 규제적 기능을 많이 수행하는 기관일수록 회의공개 등의 행정절차를 준수하는 방식으로 규제저항에 대응할 것이라는 기대에 대해, 실제 규제기관과 비규제기관 간의 회의록 작성 방식 및 공개 여부에 차이는 거의 없는 것으로 나타났다. 반면, 기관의 특성을 심의, 등급분류, 조정, 지원·선정으로 구분하였을 때, 심의 기능의 기관

(42.1%)과 지원·선정 기능의 기관(33.3%)이 속기록 방식의 회의록을 작성하고 있었던 반면, 등급분류와 조정 기능의 기관 중 속기록 방식의 회의록을 작성하는 회의체는 단 한 곳도 없는 것으로 나타났다. 더불어, 회의공개에 대해서도, 등급분류와 조정 기능 기관의 회의체 26개 중 회의록을 공개하거나 부분공개 하는 회의체는 4개(15.4%)인 것으로 나타났다. 특히, 등급분류 기능의 기관은 내부운영을 위한 이사회 또는 전체회의를 제외한 모든 회의체의 회의록을 공개하지 않는 것으로 나타났다. 이에 대해 두 가지 해석을 살펴볼 수 있는데, 첫째, 내용규제라는 규제적 정책수단을 사용하는 기관에서도 심의 기능과 등급분류 기능 간에 규제저항에 대응하는 방식이 각각 상이하다는 것이다. 심의 기능의 기관은 의사결정 과정을 비교적 투명하게 공개하는 것으로, 등급분류 기능의 기관은 회의에서 이루어지는 의사결정을 대외적으로 공개하지 않는 방식으로 대응하고 있는 것으로 나타나, 규제적 정책수단을 사용하는 기관이 규제저항에 대응하는 방식에 대해서는 기관의 기능적 특성을 고려하여 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있는 것으로 볼 수 있었다. 둘째, 조정, 등급분류 기능의 기관에서는 해당 기능 외에 심의, 지원·선정 등의 기능을 가진 회의체를 운영하고 있었으나 대부분 발언요지나 회의결과 방식의 회의록을 공개하지 않는 것으로 나타나, 기관의 특성이 소속된 회의체 전반의 회의공개 투명성에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다.

다음으로, 회의체 유형이 회의공개의 투명성에 미치는 영향을 살펴본 결과, 회의체의 유형에 따른 회의록 작성 방식의 차이는 두드러지게 나타나지 않았다. 소위원회의 속기록 작성 비율이 다소 낮은 것(19.4%)으로 나타났으나 유의한 차이로 보기 어려웠다. 반면, 회의록 공개 여부는 회의체 유형에 따라 큰 차이를 나타냈는데, 전체회의는 공개 또는 부분공개 비율(80.0%)이 매우 높았던 반면, 독립위원회는 대부분 비공개(85.7%)하고 있으며, 소위원회도 비공개 비율(69.4%)이 높은 것으로 나타났다. 이러한 차이에 대해서는 회의체 유형별로 상이한 해석이 제시될 수 있는데, 먼저 전체회의는 이사회 등의 명칭으로 기관의 조직·인사·예산과 관련된 내부운영 기능을 담당하는 비중이 높아 회의록을 공개하

고 있는 것으로 볼 수 있었으며, 기타공공기관의 전체회의 또는 이사회가 공공기관 통합공시 대상에 해당되는 점도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 반면, 독립위원회는 방송통신심의위원회의 ‘선거방송심의위원회’를 제외한 모든 회의체가 회의록을 비공개하는 것으로 나타났는데, 이는 1) 별도의 법률 또는 규정을 통해 설치되고, 2) 의결 권한이 기관(위원회)의 위임을 받지 않으며, 3) 외부 인사로 구성된 독립위원회는 회의체의 의사결정이 외부의 간섭을 받지 않고 독립적으로 이루어져야 한다는 특성 때문에 비공개 비율이 높은 것으로 볼 수 있다. 아울러, 소위원회의 회의록 공개 경향은 기관에 따라 상이하게 나타났는데, 방송통신심의위원회(4개, 80%)와 영화진흥위원회(6개, 66.7%)는 소위원회를 공개 또는 부분 공개하는 경향이 높게 나타났지만, 나머지 영상물등급위원회, 한국저작권위원회, 게임물관리위원회, 한국문화예술위원회(현장소통위원회 제외), 신용회복위원회 등은 소위원회 회의록을 모두 비공개하고 있는 것으로 나타났다. 소위원회는 기관(위원회)의 소관 직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위한 목적으로 기관의 내부 규정에 따라 설치·운영된다는 점을 고려할 때, 소위원회의 회의록 공개 여부에는 개별 기관의 특성이 반영되는 것으로 볼 수 있었다.

마지막으로, 회의체의 기능별 특성은 회의록 작성 방식과 공개 여부에 모두 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다. 특히, 회의록 작성 방식에서는 조정, 등급분류, 내부운영 기능의 회의체는 모두 속기록이 아닌 발언요지나 회의결과 방식의 회의록을 작성하는 것으로 나타났으며, 심의나 지원·선정 기능의 회의체는 전체 39개 중 14개(35.9%)가 속기록 방식의 회의록을 작성하고 있는 것으로 나타나 회의체 기능에 따라 회의록 작성 방식이 현저하게 달라지는 것을 알 수 있었다. 회의록 공개 여부에 대해서도 심의와 지원·선정 기능의 회의체 39개 중 20개(51.3%)가 회의록을 공개하거나 부분공개 하는 것으로 나타난 반면, 조정과 등급분류 기능의 회의체 16개 중 15개(93.8%)가 회의록을 비공개하고 있는 것으로 나타나 회의체 기능의 영향이 큰 것으로 나타났다. 이러한 차이는 앞서 기관 기능에 대한 분석에서도 동일하게 나타난 것으로 심의 기능의 회의체는 의

사결정 과정을 비교적 투명하게 공개하는 것으로, 등급분류 기능의 회의체는 의사결정 과정을 외부로 공개하지 않는 방법으로 규제저항에 각각 대응하는 것으로 해석할 수 있었다. 지원·선정 기능의 회의체에서도 의사결정을 투명하게 공개하여야 한다는 인식과, 내부의 의사결정이 대외적으로 알려질 경우, 공정하고 객관적인 정책 집행이 어려워질 수 있다는 인식이 혼재되어 있는 것으로 볼 수 있다. 아울러, 조정 기능의 회의체 8개는 모두 비공개 되는 것으로 나타났는데, 재산권 또는 인격권과 관련된 분쟁조정 과정에서 개인정보와 사생활 침해가 우려가 높은 조정 기능 회의체의 특성을 보여주는 것으로 볼 수 있었다. 다음에서는 이와 같이 나타난 각각의 영향요인들이 실제 조직 내부의 회의공개 업무 과정에서 어떻게 인식되고 있는지를 담당자와의 심층면접을 통해 살펴보도록 하겠다.

제 3 절 심층면접 내용 분석

1. 관련 개념과 범주 도출

본 연구에서는 위원회 형태의 공공기관과 공직유관단체의 회의공개에 영향을 미치는 요인을 조직특성, 관료행태, 조직문화 등의 이론을 바탕으로 살펴보려 한다. 앞선 조직특성에 따른 회의공개 현황 분석에서 미처 파악되지 않은 구체적인 내용을 파악하는 한편, 관료행태 및 조직문화 등의 이론에서 도출한 요인을 포함한 회의록 작성과 공개 과정에서 영향을 미치는 요인은 무엇인지에 주목하였다. 이에 각 기관에 회의 운영 또는 회의록 작성을 담당하는 8명의 직원을 인터뷰하여 얻은 녹취록을 기반으로 근거이론에 따른 개방코딩을 실시하였다.

먼저, 녹취록에서 질문에 따른 답변을 정리하고, 답변의 요지를 작성한 뒤 개념으로 정리하였다. 유사한 개념들은 서로 비교하여 동일한 개념으로 작성할 것인지를 검토하였다. 105개의 답변을 코딩하여 55개의 개념을 추출한 다음, 유사 개념들끼리 묶어 44개의 개념으로 추려냈다. 추려낸 개념들은 소범주로 그룹화 시키는 작업을 반복하여 최종적으로 34개의 개념과 14개의 소범주로 정리하였다. 선행연구에서 검토한 이론적 논의와 기관별 회의록 작성 및 공개 현황에서 나타난 분석 결과를 토대로 개념과 소범주를 정리하였으나, 기존 이론 또는 현황과 다소 배치되는 개념도 자료에 근거한 연구결과로 보고 최대한 반영하기 위해 노력하였다. 그 결과 1차 코딩에서 44개의 개념과 20개의 범주를 도출하였으며, 녹취록을 반복적으로 읽고 비교 분석하여 최종적으로 34개의 개념과 14개의 범주를 도출하였다.

범주1. 회의체의 역할

연구대상 기관의 회의체들은 크게 규정 등의 제개정, 예·결산의 승인 등의 내부운영 기능부터, 심의·조정·등급분류 등의 다양한 안건을 의

결하는 회의체와 기관의 업무를 보조하여 자문하는 회의체로 나뉠 수 있다. 회의를 운영하고 회의록을 작성하는 담당자들은 이러한 회의체의 의결·자문 역할이 회의록 작성 및 공개에 영향을 미친다고 보고 있었다. 특히, 자문 역할의 회의체는 회의록을 비공개하는 경향이 있었으며, 의결이 이루어지는 회의체는 공개하는 경향이 나타났다.

“의결사안은 모두 저희 전체회의에서 하고 소위원회는 그 의결을 받기 위해서 현장 전문가들의 여러 의견이나 자문을 받는 식으로 운영을 하고 있어요... 그래서 소위원회의 회의 내용이 위원회 전체에 보고되었다는 것 정도로만 알려지고 있고 소위원회 회의록 같은 경우에는 저희가 공개하고 있지 않기 때문에...”

“소위원회 같은 경우는 어떻게 하겠다 라고 하기보다는 그냥 계속 담론을, 이야기를 만들어 가는 거라서, 아직 외부에서 요청 하시거나 한 적은 없었어요. 이게 뭔가 의사결정이 나는 회의가 아니기 때문에... 의사결정이 나지도 않고 뭔가 또 이게 딱 역할 자체가 좀 자문기구가 강하기 때문에 공개에 대한 요청은 많이 없었어요.”

“소위원회는 결정사항을 다루는 게 아니기 때문에 과정상의 논의거든요. 그래서 저희가 받아들이는 경우도 있고 안 받아들이는 경우도 있거든요. 결정 과정에 있기 때문에 저희가 공개하지 않는다고 보시면 될 거 같아요... 의사결정 과정 속에서 저희 내부 회의 소위 회의까지는 그 과정에 있기 때문에 공개하기가 좀 민감하거나 최종 결정되지 않는 사항들이 많아서 공개하지 않는다고 보시면 될 거 같고, 마지막 위원회 전체회의는 중요한 사항을 결정하는 것이기 때문에 공개를 하고요, 공개와 비공개 이 유가 좀 다를 것 같아요.”

「자문 역할 회의체의 회의록은 비공개」 [인터뷰 A]

“실질적으로 의사결정이 나지 않는데 그 의사 결정을 하는 과정에서 아이디어 같은 것을 자유롭게 제시를 하시다 보니까 아무래도 뭔가 발언 자체가.. 외부 영화계나 이런 데서 보기에 좀 위험한 발언도 하시는 경우도 있고 해서 대부분은 그냥 비공개로 하고 있고요.”

「자문 역할 회의체의 회의록은 비공개」 [인터뷰 B]

이와 같이 회의체의 자문은 ‘의사결정 과정’ 또는 ‘내부 검토과정’에 있는 사안으로 인식하고 있어 비공개 하고 있었으며, 해당 회의록에 대한 공개 요청도 많지 않은 것으로 나타났다. 또한, 자문 역할의 회의체에서는 상대적으로 회의참석자의 자유로운 발언이 이루어져 회의록 공개를 꺼리는 것으로 나타났다.

“그런 자문 기능 있는 그런 회의체들은 대부분 약간 토론 방식으로 된다면 해야 하나... 각 영화계 분야마다 다양한 분야에서 저희가 위원회를 구성을 하거든요. 그래서 각자의 분야에 맞춰서 의견을 제시를 해 주시고 저희도 그 의견을 종합을 해서 정리하고 있습니다.” 「자문 역할 회의체의 회의록은 발언요지로 작성」 [인터뷰 B]

“이분들이 의견을 주시는 거는 일일이 어떤 분이 어떤 말을 했다 적지는 않고 요약은 또 하죠... 어떻게 스포츠 외교를 해야 되는지 위원님들께서 자문을 주시기 때문에 갈등의 여지가 있는 거라면 다 속기로 어떤 분이 어떤 발언을 했다고 그렇게 적을 텐데 보통 그렇지 않기 때문에 이것도 역시 요약은 하는 편이죠.” 「자문 역할 회의체의 회의록은 발언요지로 작성」 [인터뷰 G]

“특별위원회는 방송, 광고, 통신, 권익보호, 방송언어 특별위원회까지 모두 5곳이 있는데, 소위원회에 상정하기 전 자문이 필요한 안건에 대해서 논의하고 전문가 의견을 듣는 회의입니다... 일반적으로 소위원회에 안건을 상정하기 전 심의규정 위반에 대한 자문을 듣고자 하는 거죠. 회의록은 소위원회 회의 안건에 첨부하고, 회의록도 속기록이 아닌 발언요지로 작성하고 있습니다.” 「자문 역할 회의체의 회의록은 발언요지로 작

성」 [인터뷰 H]

이와 같은 경향은 회의록 작성 방식에서도 나타났는데, 자문 역할의 회의체는 다양한 분야의 위원들로 구성되어 전문가적 시각에서 의견을 제시하는 역할을 하며, 그 과정에서 제기된 의견들은 발언요지 방식의 회의록으로 작성하고 있었다.

“전체회의에서는 등급분류를 논의하는지 가끔 들어와요 가끔. 그러니까 예를 들어서 소위원회에서 우리 이거 불복한다 라고 해서 올리면 거기서 해요. 근데 그런 게 거의 없죠. 올해 하나 들어왔습니다. 그 정도. 1년에 한두 번 볼까 말까입니다.” 「회의체에서 의결사항을 미논의」 [인터뷰 D]

“분과위원회에서 결정된 사안은 전체 위원회에 그냥 단순 보고만 하고 있고 따로 추가적으로 의결하거나 하는 그런 구조는 아닌 것 같습니다. 전체위원회도 발언요지로 작성하고 있고요..” 「회의체에서 의결사항을 미논의」 [인터뷰 E]

반면, 위원회의 최종적인 의사결정이 이루어지는 전체회의 유형의 회의체라 할지라도, 심의·조정·등급분류 등과 관련한 실질적인 의결 사항이 논의되지 않는 기관이 있었으며, 해당 기관에서는 이런 경우에 의결을 속기록이 아닌 발언요지로 작성하되 공개하고 있었다. 이와 같이 전체회의는 내부운영을 담당하는 이사회와 기관의 업무와 관련한 최종적인 의결을 담당하는 전체 위원회로 구분되었는데, 최종적인 의결이 이루어지지 않은 전체회의는 발언요지 형식의 회의록을 작성하여 공개하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이, 자문이 이루어지는 회의체는 의결이 이루어지는 회의체에 비해 의사결정이나 내부 검토 ‘과정’에 있는 회의체로 분류되어 「정보공개법」에 따른 비공개 대상 정보에 부합하는 것으로 보아 다수의 기관에서 비공개 회의로 분류하고 있었으며, 전문가들이 자유롭게 제시한 의견과 발언을 종합하거나 요약 정리한 발언요지 방식의 회의록을 작성하는

것으로 나타났다. 반면, 의결 역할의 회의체는 속기록으로 작성하는 경우가 있었으나, 자문 역할이 없이 실질적인 의결이 이루어지지 않는 일부 전체회의는 발언요지 방식으로 회의록을 작성하여 공개하는 것으로 나타났다.

범주2. 회의체의 기능

회의체는 의결 또는 자문 등 의사결정과 관련한 특성이 아닌 기관의 업무와 관련된 기능으로도 나누어 볼 수 있다. 연구대상인 9개의 기관에 소속되어 있는 회의체들을 심의, 등급분류, 조정, 지원·선정, 내부운영, 기타 등 6가지 기능의 회의체로 나누어 살펴볼 수 있었는데, 재산권 또는 인격권과 관련된 분쟁을 조정하는 기능을 담당하는 회의체는 회의내용을 비공개 하고 있는 것으로 나타났다.

“사용료 징수 규정 같은 경우에는 사용료 요율을 조정하는 그런 부분에 있어서 법인이나 단체의 내부 정보까지 공개가 되어 있어서 그 부분 때문에 법인들의 정당한 이익을 해칠 우려가 있다는 조항으로 인해서 비공개하는 걸로 알고 있습니다.” 「조정 기능의 회의내용은 비공개」 [인터뷰 E]

“위원회는 심의의결 기구이다 보니까, 심의와 관련된 회의록은 대부분 공개하는 편입니다. 그런데 그중에서 명예훼손 분쟁조정부는 심의와는 조금 다르게 인터넷 게시글로 인해 발생하는 명예훼손 사안에 대한 분쟁을 조정하는 회의다 보니 개인정보가 포함되어 있고 사인 간의 분쟁을 조정하는 내용이라 회의를 규정상 비공개 하고 있어요.” 「조정 기능의 회의내용은 비공개」 [인터뷰 H]

조정 기능의 회의체는 재산권과 관련하여 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항이나 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 개인정보를 다루는 경우가 많기 때문에 비공개 하는 것으로 볼 수 있었다.

“원래는 저희가 다 비공개가 원칙이에요. 그 이유가, 저희 위원회에서 하는 게 주로 문예진흥기금으로 지원사업을 하는 게 굉장히 큰 업무 영역인데, 그 지원사업에 대한 개선 방안이나 이 지원사업에서의 사업자를 선정하는 데 심의 방향이나 저희 경영 전반의 운영 방향에 대해서도 많이 논의를 하시기 때문에... 이 부분은 외부에는 공개하면 안 되는 부분이거든요.” 「지원·선정 기능의 회의내용은 비공개」 [인터뷰 A]

반면, 기금 등을 집행하여 문화예술 단체를 지원하는 결정이 이루어지는 회의체의 경우, 사업자 선정 등의 실질적인 의결이 이루어지지 않고 향후 계획이나 방안이 논의되는 경우에도 공개하지 않고 있는 것으로 나타났다.

“이사회의 의결 안건들은 좀 다른 것들이에요. 전체적인 규정을 개정한다든가 그 개정하는 규정의 내용에 대해서 동의를 하신다던가 그런 거에 대한 것들이 있고 그게 아니면 복무 규정 이런 거의 규정에 대한 것들이었던 것 같아요.”

“거의 규정 개정, 뭔가 모두가 동의를 해야 되는 것들인데요. 직원들 복무 규정이나 아니면 여비 규정. 문체부의 협의도 필요하면서 위원회 대표들 이 의견을 내서 합의를 해야 되는 내용들이니까 전문적이기보다는 조금 더 구조나 체계 직제구조 아니면 인사이동이라든가 그런 것들이었던 것 같아요. 그런 거는 다 거의 공개가 되지 않을까요.”

「내부운영 기능의 회의내용은 공개」 [인터뷰 G]

또한, 내부 규정, 직제, 여비 등 조직·인사·예산과 관련된 안건을 의결하는 이사회는 내부운영 기능의 회의체로 회의내용을 대부분 공개하고 있었다. 특히, 공직유관단체의 경우는 공공기관과 달리 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」의 적용을 받고 있지 않음에도, 내부운영 기능의 이사회 회의록을 공개하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 조정 기능이나 비공개 대상 정보를 다루게 되는 점 때문에, 지원·선정 기능의 회의체는 특정 사업자 선정과 관련된 민감한 사안을 다룬다는 점으로 인해, 회의록을 비공개하고 있는 것으로 나타난 반면, 기관의 조직·인사·예산과 관련된 내부운영과 관련된 회의록을 전반적으로 공개되고 있는 것으로 나타났다. 이는 회의체의 기능에 따른 회의록 공개 여부에 유의한 차이가 있다는 기관별 회의공개 현황 분석 결과와 일치하는 것으로 볼 수 있다.

범주3. 회의체의 유형

본 연구에서는 회의체의 유형을 전체회의, 소위원회, 자문위원회, 독립위원회, 총 4가지 유형으로 구분하여 살펴보았다. 전체회의에서는 기관의 내부운영 또는 기관 업무의 최종적인 의사결정이 이루어졌으며, 소위원회는 전체회의의 의결을 위임받거나 특정한 직무를 수행하기 위해 운영되는 회의체였다. 자문위원회는 기관 업무와 관련된 사항에 대한 외부 전문가의 의견을 자문받기 위해 운영되었으며, 독립위원회는 상기 위원회와 달리 타 법률 및 규정 등에 따라 독립적으로 설치·운영되는 회의체로 분류하였다. 다만, 영화진흥위원회 등 일부 기관에서는 관련 법률과 내부 규정에 따라 자문 역할의 소위원회를 운영하는 사례와 전체회의에서 실질적인 의결 기능을 하지 않은 사례를 통해 회의체의 유형이 회의체의 기능과 일치하지 않은 것으로 볼 수 있었다. 따라서 심층면접을 통해 회의체의 역할이나 기능이 아닌 회의체의 유형이 회의록 공개 및 작성 현황에 미치는 영향도 살펴볼 수 있었다.

“위원회 전체회의는 속기는 무조건 필수적으로 하고 있는 걸로 알고 있고, 주요 발언요지만 뽑아서 회의결과를 별도로 만드는 걸로 알고 있거든요. 두 가지 버전으로. 그런데 저희 소위원회 같은 경우에는 그렇게 막 속기까지는 진행하고 있지 않고 주요 발언 위주로 하지만, 그 위원회 전체회의 발언요지만큼 간결하게 쓰진 않고 여러 위원님들의 의견을 그래도 모두 담아내는 방식으로 쓰고 있어요.”

“위원회 전체회의는 그렇게 중요한 사안을 논의하고 있기 때문에 속기록이나 회의 결과를 아마 외부에서 공개하라는 뭔가 지적이 있었을 거예요. 그래서 그때부터 공개를 하는 걸로 알고 있고요.”

「전체회의 회의록은 속기록 작성 및 공개」 [인터뷰 A]

“소위원회는 그런 과정들은 속기나 녹취나 이런 식으로 안 합니다. 대신 아까 말씀드렸던 전체회의 있잖아요. 맨 위에 거기는 진짜 말 그대로 정상적으로 회의록도 쓰고 속기사도 있고 그런. 요즘에 속기사 쓴 지도 얼마 안 된 것 같거든요. 몇 년 안 됐고요. 그전에는 다 담당자가 귀로 듣고 그냥 다, 쳐낼 거 쳐내고 이랬죠.” **「전체회의 회의록은 속기록 작성 및 공개」 [인터뷰 D]**

심층면접을 통해 본 결과, 전체회의는 주로 속기록으로 작성하지만, 전체회의의 의결사항을 위임받아 처리하는 소위원회는 속기록이 아닌 발언요지로 작성하고 있었다. 특히, 전체회의의 회의록은 속기록으로 작성하는 것을 당연하게 인식하고 있었으며, 중요 사안을 처리하는 만큼 속기록을 작성하여 공개하는 것이 필요하다는 외부 지적에 따라 회의록 작성 및 공개 방식이 개선된 것으로 나타났다.

“그래서 회의록도 그 분과 위원회의 성격에 따라서도 다 관련이 있고 연결이 되는 것 같아요. 그거에 비해서 아까 말씀드렸던 자문위원회 3개는 좀 성격이 조금 더 가볍죠. 좋은 의견들을 내시는 거니까.” **「회의체 유형별 운영방식 상이」 [인터뷰 F]**

“제가 할 때 같은 경우에는 정말 원칙적으로 해서 위원들이 오히려 조그만 어미 수정 같은 거라도 회의석상에서 고치셨어요.” **「회의체 유형별 운영방식 상이」 [인터뷰 G]**

자문위원회나 독립위원회의 운영방식이 상이하여 회의록 작성 및 공개에 영향이 있다는 인식도 나타났다. 자문위원회의 경우, 전문가의 의견

을 자유롭게 제시하는 회의체인 만큼 성격이 조금 더 가볍고 그러한 특성이 회의록 작성에도 영향을 미친다고 인식하고 있었다. 반면, 독립위원회 회의 경우에는 원칙적인 운영이 이루어져 회의록 작성에서도 회의참석자들이 회의내용을 공개적으로 수정하는 경향이 나타났다.

범주4. 회의체의 논의내용

담당자의 심층면접에서는 회의체의 역할이나 기능, 유형과 함께, 실제 회의체의 운영 목적은 무엇인지, 회의에서 논의하는 사항은 어떤 것들인지와 같은 내용이 회의록 작성 및 공개에 영향을 미친다고 인식하고 있었다.

“현장소통소위원회는 같은 경우에는 위원들도 내부에서 뽑는 게 아니라 외부의 공개모집을 통해 외부 위원을 모셔서 하는 편이고 계속 외부랑 소통하면서 하려는 분위기가 좀 강해요. 위원님들이 열심히 보시고 혹시 논의할 만한 사항이 있으면 또 뽑아 오시고 그렇게 하거든요. 그래서 외부랑 같이 하려는 움직임이 많은 소위원회라고 보실 수 있고요.”

“정책혁신소위나 성평등소위는 정책을 설계하는 데 조금 더 전문적인 분들을 많이 모셔 가지고 연구자 분들이나, 아니면 현장 기반이긴 하지만 정책에 관심을 많이 갖고 계신 분들을 모셔서 저희 대부분의 연구를 진행하는 경우가 많고요. 그러다 보니 좀 외부랑 소통하는 분위기라기보다는 계속 전문적인 정책을 만들어 나가는 데 좀 더 열중하는 편이라 분위기는 좀 다를 수 있을 것 같아요.”

“지금 소위원회마다 성격이 다르고 역할이 다르고 또 위원회가 바뀌면 어떤 소위가 생길지 모르는데, 그런 걸 다 생각해서 규정을 만들어 놓기는 좀 어려울 거 같아요. 그냥 소위원회 별로 성격에 맞게 유연하게 대처를 하는 게 좋지 않을까 싶습니다. 간혹 소위원회에서 속기록을 원하는 경우도 예전에 있었다고 알고 있거든요. 그런 경우에는 또 속기록을 쓸 수도 있고. 이런 식으로 소위의 운영의 목적에 맞게 유연하게 대응하는 게 좋지 않을까.”

「회의체별 운영 목적 상이」 [인터뷰 A]

“제재위원회는 변호사라도 관련이 있고 변론이 굉장히 중요하기 때문에 속기록을 다 작성을 하고요. 치료목적사용면책위원회는 판단이 중요하기 때문에 어떤 사유로 판단이 되어 있는지 정도 요약하는 게 더 중요하기 때문에 속기록을 작성하지 않는 걸로 알고 있고요.” 「회의체별 운영 목적 상이」 [인터뷰 G]

동일한 유형의 소위원회라 하더라도 외부의 제안을 접수·처리하는 소위원회는 정책을 연구·개발하는 소위원회에 비해 회의록을 공개하려는 경향이 좀 더 높은 것으로 나타났으며, 회의공개 규정이 동일하게 적용된다고 하더라도, 실제 현장에서 회의록 작성 및 공개는 달라질 수 있다는 점을 시사하고 있었다. 유사하게 독립위원회에서도 회의 운영 목적에 따라 회의록 작성 방식이 달라졌는데, 회의내용상의 변론과 발언이 중요한 회의는 회의록을 속기록으로, 결정과 사유가 중요한 회의는 발언요지로 작성하는 경향이 나타났다.

“왜냐면 아주 중요한 사안에 대해 논의하는 경우가 너무 많기 때문에 이분의 잘못된 발언 하나가 엄청난 후폭풍을 불러올 수도 있어서 그때그때마다 제가 이 부분 정정 하겠다고 하면서 회의를 진행하는 걸로 알고 있어요... 이게 속기가 남으니까 말을 조심해야 한다는 것에 대해. 이미 다 알고 계신 경우에서 회의를 하기 때문에 나중에 고쳐달라고 하는 경우도 거의 없을 테고.” 「민감한 쟁점이나 사안」 [인터뷰 A]

“이게 당사자한테도 공개를 할 수가 있고 법적으로 문제가 생길 수 있는 거거든요. 제재위원회나 조사위원회 같은 경우에는 굉장히 좀 예민하고 치료목적사용면책위원회 같은 경우는 선수 개개인별로 앓고 있는 병들이 있기 때문에 이것을 공개할 수가 없어요. 유방암일 수도 있고. 선수가 원하지 않기 때문에 그래서 이걸 심사하시는 분들 선에서만 일단 공개를 해드리고 바로 회신을 하기 때문에 이거는 철저히 기밀 사항인 것 같고요.” 「민감한 쟁점이나 사안」 [인터뷰 G]

“근데 저희는 조금 법리적으로 확립된 것들 조금 이견이 제기되기 어려운 문제들 위주로만 안건을 상정해서 다루다 보니까. 그 부분에 대해서도 결정문 이외에 회의록 내용을 보신다고 해도.. 크게 민감한 쟁점이 있거나 이런 사안들이 그렇게 많지가 않아가지고, 그런 부분들도 좀 영향이 있는 것 같아요.” 「의견이 일치하는 사안」 [인터뷰 C]

“제가 보기에는 회의록으로 문제가 있다? 별로 없는 것 같습니다. 그러니까 어떤 말씀이냐면 결과에 대해 좀 회의록에 대해서는 별로 문제는 없는 것 같아요. 논의할 게 별로 없어요. 만약에 진짜 만에 하나 무슨 결과가 문제가 났다. 그러면은 이제 그때가 문제가 되어서 회의록을 보겠죠.” 「의견이 일치하는 사안」 [인터뷰 D]

“선수위원회는 그렇게 기밀 사항을 다루는 게 아니라 어떻게 도핑방지 활동을 홍보하고 더 많은 선수들한테 영향을 줄 수 있는지 그런 거에 대한 내용들이 대부분이기 때문에 기밀 사항은 없을 거예요.”

“국제협력 관련해서 뭔가 위원들끼리 부딪힐 만한 일이 거의 없었고, 뭔가 이해관계가 많이 있는 그런 종류의 안건들이 아니니까요. 조사위원회나 제재위원회 같이 이 선수한테 4년 제재를 줘야 된다, 감경을 해야 된다 이런 면에서 부딪힐 경우는 소수의견이라든가 부딪히는 의견을 적어야 할지 말아야 될지 고민이 시작이 될 텐데 국제위원회는 그런 건은 없었어요.”

「의견이 일치하는 사안」 [인터뷰 G]

회의록 작성 및 공개에 관해 다수의 담당자들이 인식하고 있는 영향 요인은 해당 회의체에서 민감한 쟁점이나 사안을 다루는지 여부였다. 회의참석자들 간의 이해관계가 대립되는 사안, 대외적으로 예민한 사안, 개인정보 등을 다루는 사안 등 회의체에서 논의하는 사안이 민감한 내용을 다루는 것일 경우, 회의록을 조심스럽게 작성·수정하고, 회의록 공개에도 신중한 것으로 나타났다. 반면, 회의내용에서 이견이 제기되기 어렵거나, 문제의 소지가 없는 경우에는 발언요지 방식의 회의록을 작성하는 것으로 나타났다.

“워낙 많다 보니까 지금 논의하고 뭐 할 시간이 없습니다, 제가 보기에는. 기준을 잡는다면 이제 논의를 할 수 있는데, 논의를 한다는 게 제가 보기에는 좀 불가능한 상황인 것 같아요.”

“그때는 이런 결과들이 굉장히 중요했었던 시기고 지금은 결과가 나오는 속도가 중요합니다. 제가 전화 받는 거 거의 대부분이 언제 나오냐는 겁니다. 왜 이게 청구되었냐 이거는 그다음이나 다다음이에요.

「회의 논의사항이 지나치게 많음」 [인터뷰 D]

회의체의 논의내용에 있어 운영 목적이나 논의사항의 민감도와 함께, 회의에서 얼마나 많은 안건을 논의하는지도 회의록 작성 및 공개에 영향을 주는 것으로 나타났다. 다수의 안건이 상정되다 보니 참석자들 간의 논의가 실질적으로 이루어지기 어려워, 회의록 작성에서도 속기록이나 발언요지가 아닌 회의결과 방식으로 정리하는 사례가 있었다. 이와 같이 회의체의 논의내용은 회의록의 공개나 작성 방식에 영향을 주었으며, 특히 대외적으로 예민하거나 이해관계가 대립되는, 중요한 사안이나 민감한 쟁점을 다루는 회의내용은 공개하지 않는 것으로 나타났다.

다만, 일부 담당자들은 회의체에서 논의하고 있는 사항이 민감하지 않고 이견이 제시되지 않는다는 점이 회의록 작성에 영향을 준다고 인식하고 있었으나, 실제 해당 기관의 회의체의 회의록은 발언요지 방식으로 작성되어 공개되지 않고 있었으며, ‘결정문’ 외에 ‘회의록’을 본다고 해도 두드러진 차이가 나타나지 않을 것으로 보는 등 민감하지 않은 사안이므로 회의내용을 구체적으로 작성하거나 대외적 공개할 필요가 낮은 것으로 인식하는 것으로 나타나, 회의의 논의내용에 대한 기관별 인식은 다소 차이가 있는 것을 볼 수 있었다.

범주5. 회의체의 의사결정 방법

회의체에서 다루는 논의내용과 함께, 회의체에서 논의하고 있는 사안에 대해 어떠한 방식의 의사결정이 이루어지는지도 담당자들이 인식하고

있는 영향요인 중 하나였다. 대부분의 회의체가 의결정족수를 회의참석자의 과반으로 정하고 있었으나, 회의체에 따라 의결 여부와 관계없이 위원들의 자유로운 발언을 중시하는 사례와 합의에 따른 의결이 이루어지도록 유도하는 사례가 각각 나타났다.

“저희가 어떤 의견을 결정을 할 때 **방심위는 훨씬 위원님들이 법적인 어떤 베이스나 이런 게 아니어도 여러 가지 자유롭게 시각에 따라서 의견을 개진을 하시더라고요. 저희 같은 경우는 물론 법조인 아닌 위원님들도 참여를 하시지만 기본적으로 이게 법리상 적합하냐 아니냐를 위주로 많이 판단을 해서...**” 「**위원들의 자유로운 발언이 중요함**」 [인터뷰 C]

“여야 추천에 따라 위원들이 위촉되다 보니, 정치적 색깔이 뚜렷한 분들이 위원으로 있습니다... 위원들의 소수의견은 속기록에서 당연히 남고요, 의결서나 행정지도문에도 명시해달라고 요청하는 경우가 적지 않습니다. 위원들이 의사를 표명할 때에도 공정성 심의에서만큼은 합의보다는 각자의 의견을 자유롭게 개진하는 편이죠.”

“위원회의 선방위는 직원들도 안건을 상정하기 힘들어하는 회의체죠... 게다가 단순히 의결이 되고 제재가 되는 것이 중요한 게 아니라 방청하고 있는 기자들을 통해 어느 위원의 어떤 발언이 있었다는 사실이 언론보도를 통해 나가는 경우도 많기 때문에 합의보다는 자신의 의견을 강하게 드러내는 것이 중요합니다. 그런 회의의 회의록을 발언요지로 작성하긴 너무 어려울 것 같고요, 그냥 속기록으로 남겨두는 게 편할 것 같다는 생각이 드네요.”

「**위원들의 자유로운 발언이 중요함**」 [인터뷰 H]

“선심위는 조금 더 다르긴 한데...저희는 회의 분위기가 좀 많이 달라지고 아무래도 그런 심의 자체도 약간 합의를 이루는 절차 방식으로 많이 진행이 되는 것 같아요. 위원님들끼리 조금 서로 설령 다른 의견이 그렇게 생각하시는 부분들을 서로 이렇게 절충하면서, 그러면 이런 부분들은 이렇게 하고 이렇게 이런 부분은 이렇게 하자 이런 식으로 그 의결 자체가 좀 맞춰가는 방식.”

“위원님들이 서로 다 다른 얘기들을 하시면 최종 의결이 안 되는 거예요. ... 가장 적정 수위를 찾아가는 방식으로 하자 이렇게 회의를 진행을 했었거든요. 그런 부분들이 이제 다른 기관이랑 많이 차이가 좀 있을 것 같아요. 방심위는 회의록 보니까 선방위 같은 경우도 의견 내시면 그냥 다 의견 내시는 대로 칼같이 딱 하시더라고요. 그래서 그 부분이 되게 많이 다르다고 생각했어요.”

「합의에 의한 의결이 이루어짐」 [인터뷰 C]

특히, 「공직선거법」에 따라 설치·운영되며 방송과 신문의 선거 공정성을 다루는 유사한 성격의 회의체 2곳은 회의록 작성 및 공개 방식이 전혀 다른 것으로 나타났는데, 해당 회의체 관련 업무 담당자들은 논의 과정에서 회의참석자들의 자유로운 의사표현을 중시하는지, 합의에 의한 의사결정을 중시하는지에 따라 영향을 받는다고 인식하고 있었다. 회의 결과에 대한 언론의 관심이 많고 회의참석자들의 자신의 견해를 뚜렷하게 드러내는 회의의 경우, 속기록으로 작성한 회의록을 대외적으로 공개하고 있었던 반면, 합의에 의한 의사결정이 이루어지는 회의체는 발언요지 방식의 회의록을 비공개하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 합의에 의한 의사결정이 이루어지는 회의내용에서 회의참석자들의 발언을 구체적으로 기재하거나 이를 공개할 필요성을 낮게 인식하는 것으로 볼 수 있다.

범주6. 조직의 주요 업무

담당자들은 회의록 작성 및 공개에 영향을 미치는 요인에 대해 회의체의 특성과 함께 조직 전반의 특성을 제시하였다. 그 중에서도 조직의 주요 업무가 가지는 특성이 회의공개에 영향을 미친다고 보고 있었는데, 먼저 대내외적으로 인식되는 기관의 성격에 따라 회의록 공개 여부가 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 같은 규제기관이라 할지라도 기관 전반에서 조정에 준한 의사결정이 이루어지는 경우에는 공개 요구가 다소 적었던 반면, 심의가 이루어지는 기관에 대해서는 대외적인 공개 요구와

함께, 내부에서도 회의록 공개를 당연하게 인식하는 경향이 나타났다. 또한, 기관의 업무가 전문성을 띄는 경우도 내부 직원들이 회의 공개의 필요성을 크게 인식하지 않고 있었고 외부에서도 회의 공개 요구가 높지 않은 것을 살펴볼 수 있었다.

“두 번째로는 아무래도 저희 위원회에 대한 인식이 외부에서 보시기에도 행정기관이라기보다는 조정에 준해서 모든 결정이 이루어진다고 생각을 하시는 것 같아요. 그래서 그게 꼭 공개를 해야 된다 이런 요구가 다른 기관에 비해서 이렇게 많지는 않았던 것 같아요.”

“저희 규정에 항상 비공개로 되어 있었어요. 그래서 저희는 그냥 당연히 비공개라고들 생각을 해 왔거든요. 다른 기관 특히 심의 기구 같은 경우는 회의록을 공개하고 있는데. 아무래도 저희 기관 성격 때문인 것 같아요. 심의를 하는 건 사실 일종의 행정 행위를 하는 건데 저희 위원회 자체가 행정기구로서의 자의식이랄까? 이런 게 좀 약한 것 같아요. 다른 기관에 비해서.”

「기관의 성격」 [인터뷰 C]

“저희가 외부에 공개를 하는 성격의 기관이 아니어서 그런 걸 깊이 고민해 보지는 않았던 것 같아요.”

“저희 위원회가 전문성이 좀 있는 기관이다 보니까 그런 특성이 회의에도 영향을 미치는 것 같고, 회의록에 대한 외부의 관심도 차이 나는 것 같습니다.”

「기관의 성격」 [인터뷰 G]

“공직선거법에 따라 선거 보도를 심의하는 기구가 3곳인데, 선거기사심의 위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 그리고 방심위의 선거방송심의위원회가 있습니다. 그런데 그중에서 회의록을 속기록으로 작성해서 공개하고 있는 곳은 선방위 밖에 없다는 걸 몰랐어요. 내용 심의에 대한 회의록이니 당연히 속기록을 작성하고, 공개하고 있는 것으로 생각해왔는데 그렇지 않다는 걸 말이죠. 위원회 직원들로서는 콘텐츠에 대한 심의의결이라면, 그것을 담당하는 기구에서 이루어지는 회의라면 공개 되는 것이 당연

하다고 생각하거든요.” 「기관의 성격」 [인터뷰 H]

조정·중재 업무를 주로 담당하는 기관에서 운영하는 별도의 독립위원회는 심의 기구임에도 불구하고 회의록을 발언요지로 작성하여 비공개하고 있었으며, 실제 회의체 운영에서도 합의에 의한 의사결정을 중시하고 관련 당사자가 제기한 안건만 처리하려 하는 등 심의가 아닌 조정·중재와 유사한 운영 방식을 드러내는 것으로 나타났다. 즉, 담당자를 비롯한 조직의 내부 구성원들이 기관의 대내외적 성격을 분명하게 인식하고 있으며, 회의록 작성 및 공개에 있어서도 회의체 자체가 가진 특성보다 기관 전반의 성격이나 조직 주요 업무의 특성을 반영하여 회의 공개 여부를 처리하는 경우를 살펴볼 수 있었다.

“사실 선심위는 언론 중재법도 아니고 선거법에 따라서 운영되니까 행정 절차로 봐야 되고 행정절차법에 사실 따르는 게 맞는데... 그냥 우리 같은 기관은 그냥 후보자 시정요구만 받아서 조정 중재 연장선으로 피해 구제에 포커스를 맞춰가지고 선거 시기에 특별 중재 부처로 운영하는 게 더 맞지 않을까 하는 고민도..”

“다른 기관에 비해서, 사실 메인 업무는 심의가 아니라 조정 중재, 법정 업무를 하는 거고, 조정 중재라는 거는 민사조정법을 준용해서 법원과 유사한 기능을 하는 거고. 법원의 조정 절차를 주로 준용해서 따르거든요. 그 법원의 조정이라는 게 결국 당사자 간에 재판 전에 화해를 이룰 수 있게 하는 그런 절차다 보니까... 조정 자체가 비공개여서.. 저희는 좀 그런 부분들이 기본 컨텐츠가 거기에 맞춰져 있어요.”

「주요 회의체의 운영 방식」 [인터뷰 H]

범주7. 조직의 업무 관행

심층면접을 진행하면서 인터뷰 대상자들은 공통적으로 회의록 작성 및

공개에 대해 조직의 업무 관행이 강하게 작용한다고 언급하였다. 가장 먼저 제시된 것은 관행적인 양식에 따라 회의록을 작성한다는 것이었다.

“(회의록을 작성하는 방식에 대해) 개별적으로 의견 제시는 하는데… 그리고 현재 문제가 없었으면 보통은 잘 안 바꾸는 게 일반적이다 보니까… 저희 회사는 좀 관습적으로 뭔가 예전에 하던 방식대로 하는 성향이 있는 조직이다 보니까.” 「관행적인 양식에 따라 회의록 작성」 [인터뷰 B]

“따로 규정이 정해져 있지는 않고요. 그냥 대부분 관례. 이전에 계속 해왔던 폼에 따라서 작성을 하고 있어요. 조정 같은 경우 심리 조서 양식이 조정 중재 규칙이 있는데 선심위나 시정권고는 회의록 작성에 대한 부분은 없네요. 결정문이나 이런 건 다른 건 다 폼이 있거든요.” 「관행적인 양식에 따라 회의록 작성」 [인터뷰 C]

“이게 좀 애매한 게 솔직히 이걸 사람 바이 사람이라 달라져요… 광고팀 일 때는 사실 거의 모든 부분을 수정을 했고요. 예를 들어서 여기 있는 거 중에는 형식 수정을 했고, 문장을 추가하거나 삭제하는 것도 했고 특정 단락 전체를 들어낸 적도 있었습니다. 그런데 이게 팀 바이 팀이라서 전편팀에서 소위 회의록 취합을 했을 때는 거의 어휘나 조사 정도만 바꾸라고 하셨습니다.”

“약간 문제가 분명히 있다고 생각이 들 때, 왜냐하면 이제 간단하게 말하자면 진짜 간단하게, 양식 같은 거라도 이제 그걸 관성적으로 써왔기 때문에 하는 게 되게 많기 때문에 반영을 해도 잘 되지 않을 거라고 생각이 돼 가지고 잘 안 하게 되는 거 같아요.”

「관행적인 양식에 따라 회의록 작성」 [인터뷰 F]

“제가 입사를 했을 때도 처음 분과위원회 회의록이나 안건을 미리 작성해야 된다고 부장님이 말씀하셨을 때 양식이 없었어요. 그래서 그냥 전체 위원회, 이사회가 열릴 때 했던 양식 주셔서 그걸 거의 복사해서 붙여서 쓰듯이 하고, 틀린 게 있는지 여기서 다듬어야 될 게 있는지 컨펌을 받은 정도였던 것 같아요.” 「관행적인 양식에 따라 회의록 작성」 [인터뷰 G]

심층면접에서 회의록 작성에 대해 정해진 양식이 없어서 타 회의체의 양식을 참고하거나, 관성적으로 사용하여 온 양식이 있거나, 부서별로 양식이 상이하다는 답변이 제시되는 등 전반적으로 관행적인 양식에 따라 회의록을 작성하는 것으로 나타났으며, 회의록 수정에 있어서는 조직뿐만 아니라 부서별 업무 관행의 영향을 받는 등 회의체 자체의 특성보다는 조직 전반에 적용되어온 업무 관행의 영향을 많이 받는 것으로 나타났다.

“9인 위원회에서는... 아무래도 외부에서 요청이 많이 들어오기 때문에 오히려 어떤 걸 공개하고 어떤 건 비공개를 하는 그런 기준이 있지 않을까 싶어요. 구체적으로 규정이 없더라도 그동안 해왔던 사례 같은 게 있으니까 그런 것도 참고로 해서 공개를 하는 것 같기도 하고.”

“일단 솔직히 말씀드리면 비공개는.. 뭔가 굳이 공개해서 좋을 게 없기 때문에? 좀 관습적으로 최대한 비공개 사유를 포괄적으로 해석을 해서 그렇게 비공개를 하는 경우가 많은 거죠... 만약에 구체적으로 특정한 비공개 사유가 많이 나열이 돼 있다면 그걸 근거로 공개 비공개 여부를 결정을 하겠지만 아직 그렇게 구체적으로 정해져 있는 건 없기 때문에.”

「기존 사례와 관행에 따라 회의록 공개 여부 결정」 [인터뷰 B]

“사실 특별위원회는 전문가 자문의 역할을 하고 있고 특위에서 자문한 내용이 소위원회나 전체회의 안건에도 반영되기 때문에 내부검토 과정에 있는 것으로 볼 수 있어서 회의록을 굳이 공개해야 하는가 하는 생각이 드는데... 일단 홈페이지에 게시하진 않지만 정보공개목록에는 공개로 되어 있고, 만약 정보공개 청구가 있다면 위원 이름만 가린 채 공개할 것 같긴 하네요. 기존에도 계속 특위 회의록을 공개정보로 분류하여 왔고, 그것에 특별히 문제가 있다고 생각해보는 적은 없어요.” 「기존 사례와 관행에 따라 회의록 공개 여부 결정」 [인터뷰 H]

담당자들은 회의 공개에 있어서도 기존 사례와 관행의 영향을 받는다고 언급하였다. 회의록을 대외적으로 공개할 경우, 공개 여부를 결정하였던 기존 사례의 영향을 받거나, 기존 관행에 따라 비공개 사유를 최대한

포괄적으로 해석하여 공개하지 않으려는 특징이 나타났다. 반면, 일부 기관에서는 회의록 공개가 관행적으로 이루어지고 있었는데, 특별위원회는 자문 역할의 회의체로 회의내용이 내부검토 과정에 있기 때문에 특별히 공개하지 않을 수 있다고 보더라도, 회의록을 공개하여 온 기존 관례에 따라 공개 정보로 분류하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 회의록 작성 및 공개에 있어서도 조직의 업무 관행에 따라 형식적인 업무처리와 절차를 중시하는 관료제적 특성이 나타나는 것으로 볼 수 있었다. 아울러, 조직의 업무 관행이 회의 공개를 포함한 회의체 운영 전반에 영향을 미치는 요소이기는 하나, 회의공개 투명성을 고려할 경우, 그 양태는 기관에 따라 상이하게 드러나는 것으로 나타나, 조직의 업무 관행은 조직 전반의 특성과 함께 고려하여야 할 요소로 볼 수 있다.

범주8. 사무처의 소극적 역할

회의록 작성 및 공개는 합의제 의사결정을 대외적으로 공개하는지 여부에 대한 사안이지만, 동시에 조직 내부에서 이루어지는 행정업무의 성격을 가지고 있으므로, 조직 전반의 특성을 반영하게 된다고 볼 수 있다. 이에 대해 조직의 업무 관행에 더해 사무처의 역할이 소극적이라는 인식이 담당자들 간 공통적으로 나타났다. 사무처는 위원회의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위해 설치·운영되는 기구이지만, 실제로는 위원과 사무처 직원 간에 수직적 지시·복종 관계가 있으며, 이러한 관계가 회의체 운영에도 영향을 미친다는 인식이다.

“그냥 위원회 그냥 진짜 이렇게 만들어 놔 가지고 사무국과 위원들 간의 균형이 견제가 될 수 있게 해놓든지 이래야 되는데 위원회가 저도 잘은 모르겠지만 많은 것 같아요... 도대체 사무국 직원으로서 뭘 하고 있는지 굉장히 한계를 많이 느끼는 경우가 되게 많았고요.”

(위원들에게) “그렇게 하시면 안 됩니다.” 이런 거라든지 “좀 더 명확하게 지시를 내려주시기 바랍니다.” 또는 “과거에는 이러지 않았습디다.” 이런 얘기하시는 분들은 별로 없는 것 같아요. 그냥 위에서 내려오는 뭐라 그

리죠. 지시를 받기 위한 보고 정도 같아요.

「**위원과 사무처의 수직적 관계**」 [인터뷰 D]

“(회의록 수정 지시를 거부하는 것에 대해) 그렇게 했을 때 개인적인 생각으로는 만약에 그런 요구를 했을 때 직원 개인한테 책임이 돌아가는 구조인 거 같아서 그렇게 하지 않게 되는 것 같습니다… 혹시나 만약에 그 위원이 이거를 왜 안 했냐고 했을 때 직원 개인이 가서 거기에 대해서 항변을 해야 된다거나 혹은 그것 때문에 외부에 문제가 생겼을 때 직원 개인한테 책임을 돌린다거나.”

“제가 곰곰이 생각을 해 봤는데 그 당시의 발언이 문제가 되었다면 회의 참석자일 수 있겠지만 어쨌든 간에 저희 위원회의 업무 특성상 회의 참석자는 임기제로 운영이 되고 있기 때문에 임기종료 이후에는 여기에 대해서 따로 책임을 질 수 없는 구조적인 문제가 있어요. 그래서 만약에 임기종료 이후에 문제가 된다면 그 당시 회의에 참석하지 않았던 담당자가 책임을 질 수도 있다고 생각을 해요.”

“회사가 다 별로라고 생각하지는 않는 거 같고 어떤 조직 문화에 대해서 회의감을 많이 갖는 것 같아요. 그냥 그런 일이 반복될수록 좀 더 직원들이 무기력하게 되지 않나. 예를 들어서 그런 식으로 해서 개인이 다 책임을 지는 구조가 되었을 때 직원들은 당연히 또다른 부당한 일이 있어도 더 이상 요구를 하지 않을 거라고 생각을 해요.”

「**사무처의 소극적 대응**」 [인터뷰 F]

특히, 회의록 수정에 있어 위원과 직원 간의 수직적 관계로 인해, 회의록 수정 지시에 대해 거부하지 않거나, 거부했을 때 책임을 지는 것에 대한 부담을 느꼈으며, 회의록 작성에서도 실제로는 위원들의 발언으로 인해 발생된 문제에 대해서도 위원들의 임기 종료 이후 직원들이 책임을 지게 될 수 있다고 인식하였다. 이러한 위원과 사무처 간의 수직적 관계는 실제 작성된 회의록으로 인해 대내외적 문제가 발생하였을 경우, 그로 인한 책임과 부담이 담당자를 비롯한 직원들에게 전가된다는 점에서

회의록의 객관적인 작성과 투명한 공개를 저해하는 요소로 작용할 수 있을 것이다.

“예전에 문화계 블랙리스트 이후로 뭔가 저희 사무국에서 특정한 의견을 내는 거를 좀 조심스럽게 생각을 하긴 해요. 저희가 뭔가 특정한 의도가 있어서 발언을 하는 것처럼 안 보이게... 최종적으로 누군가는 결정을 해야 하는데. 그 결정을 좀 아무도 안 내리려고 하는 경향이 있긴 해요. 너무 투명하게 하려고 하다 보니까.” 「사무처가 대외적으로 소극적」 [인터뷰 B]

“5년마다 정권이 교체되면 위원회의 조직이 바뀔 수 있다는 것에 두려움이 있으니까요. 그러다 보니 정치적 사안을 포함해서 회사 업무 전반에서 대외적으로 소극적인 부분이 많이 나타나는 것 같아요. 회의할 때도 사무처가 의견을 제시하는 것에 많이 조심스럽고, 회의록을 작성할 때에도 사무처의 발언을 최대한 중립적으로 정제해서 작성하려고 해요.” 「사무처가 대외적으로 소극적」 [인터뷰 H]

인터뷰에서도 대외적으로 관심이 많은 사안을 다루는 기관의 사무처는 회의운영에 있어서도 지나치게 중립적이거나 소극적인 역할을 하려는 경향이 드러났는데, 회의과정에서 사무처가 특정한 의견을 내는 것을 조심스러워 하거나, 나아가 회의록에서도 사무처의 발언을 최대한 중립적으로 정제하고자 하였다.

별주9. 업무상의 중립성 추구

심층면접 과정에서 담당자들이 회의록 작성 시 고려하는 사항에 대해 공통적으로 언급한 것은 사실과 다르거나 불필요하다고 느껴지는 발언을 정리하는 것이었다. 이는 위원과의 수직적 관계 등에서 문제를 일으키지 않거나 책임의 부담으로 인해 소극적 대응을 하는 ‘사무처의 소극적 역할’과는 달리, 업무를 수행하는 과정에서 자신이 소속한 기관의 이미지나

성격을 고려하거나, 자신의 업무에 있어서 중요하다고 판단하여 자율적으로 회의록에서 사실과 다른 내용을 정정하거나, 불필요한 발언을 정리하는 것으로 볼 수 있다.

“사실관계가 다른 것, 예를 들어서 뭐 단어가 잘못 들어갔다 던지, 혹은 실수로, 방송 같은 경우에는 방송 내용이 잘못 들어갔다 던지 이런 부분들을 가장 많이 봅니다.” 「사실과 다른 내용 수정」 [인터뷰 F]

“부서에서 안건 담당자가 회의록을 작성하면서 위원이 심의규정의 조항을 잘못 말했다거나 하는 사소한 오류에서부터, 방송사업자의 의견진술 할 때, 사실관계를 잘못알고 발언한 부분들을 담당자가 알아서 수정하는 경우가 적지 않아요. 알아서 수정하지 않으면 부서장이 수정하라고 지시하거나, 회의 운영 부서에서 이거 잘못된 발언인데 왜 정정하지 않았냐고 알려주기도 합니다.” 「사실과 다른 내용 수정」 [인터뷰 H]

이와 같이 담당자들은 회의록에 기재하는 단어나 표현의 사소한 오류에서부터 사실관계 전반에 대해 스스로 문제내용을 확인해서 수정·정정하는 것으로 나타났으며, 담당자가 수정하지 않더라도 상급자 또는 협업 부서에서 수정을 요청하는 경우도 있다고 언급하는 등 조직 내부에서 회의록을 정확하게 작성하는 것을 중요하게 생각하는 인식이 드러났다.

“일단 회의에 참석하시는 분들이 다 영화 쪽 관계자분들이시고, 상대적으로는 발언 자체가 정돈되어 있다기보다는 좀 만연체로 얘기를 하시긴 하거든요. 그래서 회의록에 담아서 안 되는 말을 하는 건 아닌데 회의록에 그대로 남기기에는 너무 두서없이 보이는 느낌? 그런 거는 제가 정돈하는 편이고요... 회의를 하다 보면 약간 감정적으로 얘기를 하시는 경우도 있긴 해요... 그게 위험하다거나 그렇지는 않은데 발언할 때 약간 좀 감정적으로 좀 정리가 안 된 상태로 얘기를 하다 보니까 그런 경우는 있죠.”

(속기록을 작성하지 않는 이유에 대해) 그래서 그렇게 얘기를 하시는 분도 있긴 한데. 저는 저희 기관의 이미지 차원에서 너무 정돈되지 않은 게

공개가 되면 좀 그럴 것 같아요. 공적인 기관이고, 공적인 기관에서 나오는 회의니까. 각자가 말을 주고받고 하는 식으로 진행이 되는 게 맞는데 가끔 얘기하다 보면 정말 그 난장 토론 방식이 되기도 하니까 그런 게 공개가 된다고 하면 제 개인적인 입장에서 좀 별로인 것 같습니다.

「불필요한 발언 정리」 [인터뷰 B]

“재관부에서 그거에 대해서 그걸 읽고 선입견 같은 걸 가질 수 있기 때문에 최대한 드라이 하게, 최대한 축약해서 최대한 다른 갈등의 소지를 안 남기게 써야 된다고 그렇게 해서 최근에 진짜 간단하게 쓰는 방식으로 바뀌었거든요. 그런 부분들도 좀 영향을 미치는 것 같아요.” 「불필요한 발언 정리」 [인터뷰 C]

“논의할 때 왜냐하면 여러 계층들이 모였기 때문에 발언들을 자기도 모르게 세계 할 수도 있잖아요... 근데 만약에 사무국에서 봤을 때 문구상의 문제들이 있을 것 같으면 말씀드려서 바꿔주십시오 라고 하는 정도죠.”

「불필요한 발언 정리」 [인터뷰 D]

“간략하게 축약해서 위원이 발언한 부분이나 짚고 넘어가야 된다고 가끔씩 회의록에 남겨달라고 하시는 분들도 있어서 그런 내용도 기재하고 최대한 중립적인 내용만 담아서 정리를 하는 편인 것 같습니다... 말하는 원문 그대로 받아쓰면 아무래도 내용이 앞뒤가 안 맞는 경우도 있을 수 있으니까 그런 부분들은 생각을 하면서 하는 것 같습니다.” 「불필요한 발언 정리」 [인터뷰 E]

“방송소위에서도, ‘저릴 만하니까 저랬지!’ 이런 느낌의 발언들을 위원들이 하실 때가 있는데, 그런 거는 이제 심의에 논의가 됐다기보다는 본인들이 본인의 심정을 첨언으로 한 것들을 이런 식으로 많이 삭제했던 것 같아요. 내용과는 무관하지만 개인의 가치관을 드러낼 수 있고 또 추후에 사회적으로 뭐 문제가 될 수 있는 그런 내용들이었어요.” 「불필요한 발언 정리」 [인터뷰 F]

담당자들은 회의참석자들의 불필요한 발언을 정리하는 것이 중요하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 이는 발언요지로 작성되는 회의록뿐만 아니라 속기록으로 작성되는 회의록에 대해서도 동일하게 나타났다. 담당자들은 기관의 대외적 이미지를 고려하거나 회의록으로 인한 갈등의 소지를 줄이기 위해서 회의참석자들의 불필요한 발언을 줄이려 하였으나, 일부는 회의록 자체가 요약·정리되지 않거나 중립적으로 작성되지 않는 것이 바람직하지 않다는 인식을 개인적으로 드러내기도 하였다. 이렇게 사실과 다른 내용을 수정하거나, 회의참석자의 불필요한 발언을 정리하려는 담당자들의 중립성 추구 인식으로 인해 속기록보다 발언요지 방식을 선호하거나, 속기록 작성 과정에서 자율적인 수정·정정이 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

범주10. 업무상의 효율성 추구

담당자에게는 업무상의 중립성 추구하고 함께, 회의록을 작성하는 과정에서 논의사항이 명확하게 드러나거나, 회의 주제에 부합하도록 작성하며, 회의내용을 외부 또는 내부에서 공유하기 때문에 간결하게 작성하는 업무상의 효율성 추구 인식도 있는 것으로 나타났다.

"제가 생각해도 논의가 계속 쳇바퀴 돌듯이 돌고 도는 경우가 있어요. 그런 경우에는 가독성이 중요하기 때문에 (논의가) 돌고 도는 걸 안 보여드리기 위해서 좀 명확한 논의가 있었다는 식으로 수정하는 경우가 있고 그렇긴 한데, 뭐 이게 민감해서 이 내용을 완전히 수정한다거나 이러진 않고요. 어조나 단어를 바꾼다거나 좀 단정적인 게 안 드러나게 한다거나 이 정도 수정만 하는 거 같아요."

「논의사항을 명확하게 드러냄」 [인터뷰 A]

"일단 주제에 어긋나는, 주제와 별개의 발언들은 대부분 제외를 하고 있고요. 주제와 관련해서 그냥 이제 좀 뭔가 예시를 든다거나, 어느 발언을 위에 덧붙여서 하는 거는 좀 가급적 기재를 하고 있고. 대화 흐름상에서 뭔가 핵심적으로 어떠한 부분에 대해서 얘기를 하고 있다가 또 다른 분도 이 부분에 대해 얘기를 하면 그런 흐름이 좀 자연스럽게 이어지도록 교체

도 하고 있어요.” 「논의사항을 명확하게 드러냄」 [인터뷰 B]

“그래서 어떤 분이 이제 어떻게 생각을 하시냐에 따라서 발언을 조금 더 구체적으로 적는 경우도 조금 더 간단하게 정리하는 경우도 있고 약간 차이는 있는데 그래도 원칙적으로 고수하고 있는 것은 핵심 발언들은 남긴다는 거. 형식적으로 이 회의록을 쓰는 게 아니라. 왜 이 안건이 어떤 논의의 흐름을 가지고 왜 이런 결정을 했는지 정도는 알 수 있게 기재하는 게 그래도 이어져온 원칙이었던 것 같아요” 「논의사항을 명확하게 드러냄」 [인터뷰 C]

“소위원회와 달리 특위에서는 회의록을 발언요지 방식으로 작성합니다. 보통 9분에서 11분 정도의 위원님들이 모여서 회의를 하시는데, 순서대로 의견을 내신 뒤 자문의견서를 작성해 주시면, 그걸 직원들이 받아서 발언요지를 작성하죠. 그러다 보니 회의에서 제시된 발언보다는 논의의 큰 흐름이 명확하게 드러나도록 작성하는 편이에요.” 「논의사항을 명확하게 드러냄」 [인터뷰 H]

담당자들은 위원들의 발언이 회의 주제에 부합하도록 정리하거나 논의의 흐름이 드러나도록 작성하는 등 회의내용에 대한 가독성이 중요하다고 인식하고 있었다. 즉, 발언요지로 작성된 회의록을 읽고서 어떤 내용에 대한 논의가 이루어졌고 왜 이런 결정을 했는지 알 수 있도록 작성하는 것이 중요하다고 판단한 것이다. 이러한 행태가 업무상의 중립성 추구와 상이하게, 단순히 문제나 갈등의 소지가 있는 불필요한 발언을 제외·삭제하는 것이 아니라, 위원들이 간략하게 발언했을 때에는 좀 더 구체적으로 작성하거나, 논의 흐름에 맞도록 발언의 순서를 조정하는 등 회의내용이 효율적으로 전달되도록 회의록을 작성·수정하는 것으로 볼 수 있다.

“저희 회의 자체가 현장에서 제기해주신 문제를 다루다 보니까, 그리고 저희가 답변만 하기보다는 어떤 논의 과정이 있었는지를 같이 보여주는 게 훨씬 중요하다고 생각을 했어서 그 안건을 이렇게 회의로 올려서 논의

했다, 그리고 회의록 논의한 걸로 이렇게 답변을 드리겠다 이렇게 과정이 매끄럽게 가려고 공개하게 된 것 같아요.”

“속기록을 했을 경우에는 거의 모두가 보지 않는 그런 회의록이 되기 때문에 저희는 가독성 문제도 생각하지 않을 수 없기 때문에... 그래서 소위원회 뉴스레터라는 걸 만들었거든요. 그래서 저희 내부 직원분들 대상으로 소위원회 회의 안건이 어떤 게 다뤄졌고 어떻게 논의됐다 정말 제가 이렇게 그냥 말씀드리는 형식으로, 되게 친숙한 말투로, 뉴스레터 플랫폼을 가져와서 매달 쓰고 있어요. 그리고 관련된 주요 기사나 정보들을 드리면서 조금이라도 같이 저랑 발판을, 단계를 같이 가야 한다는 생각으로 회의록도 최대한 이해하기 쉽도록 가는 거 같아요.”

「회의내용을 공유함」 [인터뷰 A]

“특위에서 자문한 안건이 소위원회에 상정될 경우에는 특위 회의록을 첨부하기 때문에 아무래도 문장이나 내용을 많이 다듬는 편입니다. 그리고 방송언어 특위 회의록 같은 경우에는 심의부서에 전달해서 참고하도록 하기 때문에 회의내용을 작성하는데 많이 고민하게 되죠.” 「회의내용을 공유함」 [인터뷰 A]

실제로 담당자들은 논의사항을 대외적으로 공표하거나, 조직 내부에서 타 부서에 공유하는 과정에서 효율성을 추구하는 것으로 나타났다. 이는 직원들이 회의록을 단순히 회의내용에 대한 기록물만이 아니라, 회의에서 이루어진 논의사항을 전달하는 수단으로 인식하고, 그 과정에서 논의사항을 좀 더 명확하게 작성하게 위해 노력하는 것을 볼 수 있다. 아울러, 자문위원회에서 제시된 전문가들의 의견이 대부분 발언요지나 회의 결과로 작성된 것도 자문 의견을 타 회의체의 논의과정에서 활용하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

별주11. 외부의 관심

회의록 작성 및 공개와 관련해서 중요한 요소 중 하나는 대외적 관심의 정도로, 담당자들은 언론과 일반인의 관심, 시민단체 등 외부의 지적들에 민감하게 반응하며, 이를 고려하여 회의록을 작성하는 것으로 나타났다. 일부 기관에서는 회의체에 대한 언론의 관심이 적기 때문에 회의록 작성에 대한 부담이 적으며, 회의록의 작성 시 이러한 점을 반영하여 회의참석자의 발언을 수정하거나 논의내용을 정리하는 정도가 비교적 적은 것으로 나타났던 반면, 기자들이 회의를 방청하거나 회의내용이 언론에 보도되는 등 언론의 관심이 비교적 높다고 응답한 담당자는 속기록으로 작성된 회의록을 검토하는데 상당한 시간을 할애하여 민감한 발언이 없도록 수정한다고 언급하였다. 또한, 회의내용에 대한 일반 대중의 관심이 적고 대외적으로 이슈가 되지 않는 점에 대해, 관계자나 당사자가 제기한 이의신청 등에 대해서는 회의록을 공개하는 반면, 이해관계가 없는 일반인에게는 회의록을 공개하지 않는 경향이 나타났다.

“소위원회는 저희가 중심으로 하긴 하지만 솔직히 말씀드리면 그렇게 언론에 탈 정도로 민감한 내용까지는 다루지 않거든요. 하지만 좀 더 조심하는 차원에서 최대한 정돈하고 있고, 그 정돈하는 과정에서 없던 얘기가 들어가거나 있던 얘기가 없어지거나 그러지는 않습니다.

“기본적으로 회의에 참석하시는 위원분들에게 이게 다 공개가 되는 사항이라고 얘기를 드리면 그분들도 조금 더 조심하실 것 같기는 한데, 솔직히 말하면 소위원회에는 상대적으로 언론의 관심이 좀 덜하기도 하고 그래서...”

「언론의 관심」 [인터뷰 B]

“회의록을 보시면 어느 언론의 누가 방청하고 있다는 사실이 기재되어 있을 정도로 위원회 심의의결에 대한 언론의 관심이 높습니다. 언론사에 대한 심의이기 때문에 다른 언론사의 관심이 적지 않을 것 같네요... 그러다 보니 회의록을 검토하는데 상당한 시간을 할애하고 있고요. 예민하거나 민

감한 발언들이 없는지, 잘못된 발언은 없는지 꼼꼼히 보는 편입니다.”

“방청하고 있는 기자들을 통해 어느 위원의 어떤 발언이 있었다는 사실이 언론보도를 통해 나가는 경우도 많기 때문에…”

「**언론의 관심**」 [인터뷰 H]

“어느 정도 관련이 되어 있는 선수라든가 불이익을 받았다고 아니면 저희랑 같이 일을 하는 프리랜서식의 도핑 검사관 분들이 약간 이의 제기를 했다. 이런 경우는 이게 정보공개 건이 되는데 일반 대중들이 크게 관심을 갖는 분야는 아닌 것 같아요.” 「**일반인의 관심**」 [인터뷰 G]

담당자와의 인터뷰에서는 회의내용에 대한 언론과 일반인의 관심과 함께, 회의내용에 대한 외부 지적으로 인해 회의록 작성 및 공개 방식이 바뀐 사례도 확인할 수 있었다. 특히, 민감하고 중요한 사안을 다루는 회의내용이 아닌, 회의록에서 확인된 부적절한 발언들에 대해 언론 등의 외부 지적이 이루어진 이후 사무처의 회의록 수정이 더 많이 이루어진 것으로 나타나, 비난회피동기 이론에 따라 분쟁이 이루어질만한 발언이나 표현을 적극적으로 삭제하는 행태가 나타난 것으로 볼 수 있다. 반면, 시민단체 등의 지적으로 인해 회의록의 작성 방식을 발언요지에서 속기록으로 변경하고, 회의록을 공개하는 등 외부 지적에 적극적으로 대응하는 과정에서 회의공개 투명성이 향상된 것으로 볼 수 있다.

“근데 이게 저희가 한번 화제가 된 걸로 알고 있는데 회의록에서 특정 발언들을 모아서 예를 들어 시대착오적인 발언들을 모아서 뉴스기사가 다수 제작된 바 있습니다… 제가 이 업무를 받기 전에 이런 일이 있어서 더 열심히 고치게 됐다라고 알고 있습니다.” 「**회의내용에 대한 외부 지적**」 [인터뷰 F]

“통신심의위원회도 2011년 이전에는 회의록을 비공개하였고, 회의 방청도 허용되지 않았어요. 그런데 당시 삭제나 차단으로 문제된 건들이 있어서 시민단체에서 정보공개 청구 등을 통해 회의록 공개를 지속적으로 요구하

여 왔었습니다. 결국, 회의공개에 관한 규칙을 개정해서 소위원회 방청이 허용되면서 발언요지로 작성되었던 회의록을 속기록으로 작성해서 공개하는 것으로 바뀐 것으로 기억해요.” 「회의내용에 대한 외부 지적」 [인터뷰 H]

범주12. 결정의 대외적 효력

심층면접에서는 회의내용에 대한 언론과 일반인 등의 관심이 회의공개 행태에 영향을 미치게 된다는 점, 회의에서 이루어지는 의결 자체의 효력에 대해서도 회의공개와 관련이 있다는 점이 드러났다. 해당 기관에서 결정하는 의결이 외부의 평가 등의 대외적 효력을 가지게 될 경우 외부의 관심으로 이어져 회의록 작성 및 공개에 영향을 줄 수 있는 반면, 단순한 권고적 효력에 그치는 등 행정상의 유의미한 제재로 이어지지 않는 경우에는 대외적 관심이 제기되지 않아 속기록 작성이나 회의록 공개 등에 대한 압력이 상대적으로 낮아진다는 것이다.

“한 가지 이유는, 시정권고라는 건 권고적 효력밖에 없어서요. 행정적 측면에서 굉장히 큰 차이가 있기 때문에 그런 부분에 있어서 내부적 뿐만이 아니라 외부에서도 그 부분을 민감하게 생각하시거나 요구를 하신다거나 그런 일이 거의 없고, 예를 들면 요구가 있으려면 재심 청구 같은 게 많고 이래야 하는데 재심도 거의 없거든요 저희 40년 역사상 한 지금 몇 건 밖에 안될 정도로, 시정권고의 효력 문제 때문인 것도 같고요.” 「권고적 성격의 의결」 [인터뷰 C]

“근데 앞으로는 저희도 조금 달라질 수도 있겠다 싶은 게 최근에 저희 시정요구에 대한 관심이 많아지셔서 가지고 그것 때문에 조금 요구가 있을 수도 있겠다? 그리고 지금 시정권고 건수를, 언론사별 제재 건수를 언론사 평가나 이런 데에도 반영하겠다고, 그래서 그런 말씀들을 하시다 보니까 그러다 보면 언론사 쪽에서도 요구하실 수도 있겠다. 뭐 그런 생각은, 요즘에 저도 개인적으로는 하고는 있어요. 고민을 좀 해봐야. 아무리 저희가 당연하다고 생각하는 것들도 필요할 수도 있을 것 같아서 그런 부분들이

앞으로 좀 얘기가 될 수도 있을 것 같아요.” 「의결을 외부기관 평가에 반영」 [인터뷰 C]

“위원회의 법정제재는 방송사의 평가에 반영되기 때문에 언론에서 관심이 높은 편입니다. 위원회에서 보도자료를 작성할 때에도 주의, 경고나 관계자 징계 등에 대해 방송사 평가에 반영된다는 점을 기재하고 있고요.”

「의결을 외부기관 평가에 반영」 [인터뷰 H]

특히, 내용심의를 담당하는 기관의 제재 결정이 언론사에 대한 평가 등으로 이어지는 경우에는 회의체의 의사결정 과정에 대해 외부에서 좀 더 면밀히 검토하게 되며, 그 과정에서 발언요지가 아닌 속기록을 작성하거나, 회의를 공개하거나 하는 요구가 나타날 수 있을 것으로 인식하였으며, 실제 일부 기관에서는 그러한 행태가 회의 방청으로 이어지는 사례도 나타났다. 이와 같이, 회의체에서 나타나는 ‘의결의 대외적 효력’과 같은 내재적 특성이 대외적 관심으로 이어져 담당자가 업무에 대해 가지는 재량적 권한이 감소하고 회의록의 공개 경향이 증대되지만, 외부의 관심이 높아진 만큼 대외적 비난을 감소시키기 위해 회의록에서 문제 있는 발언과 표현을 수정·삭제하는 등의 관료 행태가 함께 나타날 수 있는 것으로 판단된다.

별주13. 회의록 공개 여부

담당자들은 회의록 작성에서 고려하는 요인으로 회의록 공개 여부를 지적하였다. 외부로 공개하는 회의록에 대해서는 외부 공개 시 문제될만한 내용이 없는지 내부적인 검토가 좀 더 면밀하게 이루어진다는 것이다. 회의록 작성 과정에서 문제 표현을 순화하거나 삭제하고, 내부적으로 여러 차례의 검토를 거쳐 문제되는 내용이 없도록 만드는 행태가 나타났다. 일부 담당자들은 공개 되는 회의록에서 수정하지 않는 것이 의사결

정의 투명성을 제고할 수 있을 것으로 인식하였으나, 실제 조직 내부에서는 속기록 공개에 따른 외부의 관심을 부담스러워 하여 업무 과정에서 회의록 수정이 많아진다고 지적하였다.

“현장소통소위원회의 경우 외부에 공개 되는 것이다 보니까 저희 내부에서도 굉장히 신경을 많이 쓰거든요. 위원님들이 보시기에 괜찮은지, 외부에 공개되어도 오해의 소지가 없는지 부분을. 제가 쓰고 부장님께 한번 검토 받으니까 거기서 좀 많이 걸러지는 거 같고요.”

“이제 그런 부분을 조금 행정용어로 가다듬는다거나 아니면 순화시켜서 적는 정도라고 보시면 될 것 같고 그렇다고 딱 논의가 있었던 내용을 간소화한다거나 이리지는 않고 감정이 상하지 않게끔 오해의 소지가 없게끔? 그렇게 바꾸는 거라고 보시면 될 것 같아요.”

「회의록 공개로 인한 내용 수정」 [인터뷰 A]

“일단 내부적으로 볼 때는 외부 공개 시 문제될 만한 내용이 없도록 하는 게 가장 중요하다고 생각이 되어요. 왜냐면 특히 저희 위원회 같은 경우에는 전문이 다 게시되는 방식이기 때문에 더 그런 것 같고요.”

“사실 안 고치는 게 맞는 거 같긴 해요 왜냐하면 어쨌든 회의석상에서 그 발언을 한 사람이 있었고 또 그 발언을 함으로써 그 사람의 가치관이 드러날 수 있는 거고 일반 국민들한테 중요한 정보가 될 수 있잖아요. 그래서 다시 생각해 보면 안 고치는 게 더 나을 것 같다고 생각이 들긴 하지만, 이게 아무래도 전문이 공개가 되기 때문에 대부분은 다 고치라고 해서...”

「회의록 공개로 인한 내용 수정」 [인터뷰 F]

또한, 회의록 공개 여부 자체가 회의체의 의사결정 과정에 영향을 주는 사례도 나타났다. 해당 담당자는 회의록을 공개하지 않기 때문 회의 참석자들의 다양한 의견을 취합하기보다 통일된 의견 위주로 발언요지의 회의록을 작성하게 되지만, 만약 회의록을 공개하게 될 경우 회의참석자들이 자신의 발언이 공개될 가능성을 인식하고 발언을 정제하는 노력을

더 기울일 것이므로 회의록 수정의 정도가 감소할 것으로 기대하였다. 이와 같이, 회의록 공개 여부는 회의록 자체의 수정과 함께, 회의체의 의사결정 과정을 변화시켜 회의록 작성에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다.

“회의록을 외부에 공개하고 있지 않기 때문에 당연히 안전별로 의견을 다 취합을 하고 통일된 의견을 적죠.”

“개인적으로 회의록을 외부에 공개한다면 회의가 좀 더 건전하게 가지 않을까. 좀 투명하게 가고 발언도 조금 더 조심하실 것 같고 더 좋은 방향으로 가지 않을까 싶고요. 그렇게 되면 저도 작성하는 데 있어서 조금 어렵지는 않을 것 같아요.”

「회의록 공개에 따른 의사결정 차이」 [인터뷰 G]

별주14. 회의공개 근거 규정 및 지침

마지막으로, 회의록 작성 및 공개에 영향을 주는 요인으로 회의체와 조직의 특성과 함께, 법·제도적 환경을 고려할 수 있다. 심층면접에 임한 담당자들은 이러한 법·제도적 환경으로 회의록 작성 및 공개에 대한 세부 지침 등을 지적하였다.

“비공개 같은 경우에는, 회사 차원에서 소위원회 운영 규정인가 그게 있어요. 의사결정에 관련된 사항일 경우에는 일단 비공개라서 저희는 그것을 근거로 비공개 설정을 하고 있고.” 「회의공개 규정에 근거하여 공개 여부 결정」 [인터뷰 B]

“저도 그래서 이전에 혹시 요청이 있었는지 생각해 봤는데, 가끔 국회에서 요구가 오는 경우는 있는데 그때도 저희가 비공개 규정 근거로 해서 제출 잘 안 하거든요. 그런 부분이 생소하다고 생각하실 수 있을 것 같아요.” 「회의공개 규정에 근거하여 공개 여부 결정」 [인터뷰 B]

담당자들은 소위원회 운영 규정 등의 회의공개 규정에 근거해서 공개 대상 정보에 해당되지 않을 경우, 원칙적으로 회의록을 공개하지 않는 것으로 나타났다. 일부 기관에서는 국회에서 공개를 요청하는 경우에도, 조직 내부의 회의록 비공개 규정에 근거하여 제출하지 않는 것으로 나타나, 담당자의 회의록 공개 의사결정에서 회의공개 근거 규정이 미치는 영향은 적지 않은 것으로 판단된다. 다만, 대부분의 담당자가 세부적인 회의록의 작성 및 공개 방식을 정하는 지침이 미비하여, 비공개 대상 정보에 해당하는지 여부를 결정에 대한 어려움이 있거나, 회의체별로 회의록의 작성 및 수정 정도가 상이해진다고 지적하였다.

“비공개에 해당되는 그런 구체적 사유가 있으면 편할 것 같긴 한데, 아직 저도 많이 해본 경험이 없다 보니까 확실하게 뭐가 이게 낫다 이렇게 말씀을 드리기는 어렵네요.” 「회의공개 관련 세부 지침 미비」 [인터뷰 B]

“아까 말씀드렸던 거 조금 소위랑 선방위랑 다른데 소위는 참석자가 월등하게 많은 양을 고쳤었고요. 선방위 같은 경우에는 이제 내부에서 훨씬 더 많이 고쳤습니다.… 차라리 기준이 마련이 되어 있어서 모두가 이렇게 다 똑같이 하면 상관없는데 그게 아니라 누가 어떤 회의가 어떻게 열리는가에 따라서 전부다 제각각이라면.” 「회의공개 관련 세부 지침 미비」 [인터뷰 F]

“지침이 있으면 당연히 좋죠. 신입이든 아니든 누구나 처음 이 업무를 맡게 되는 경우는 어려울 것 같아요.” 「회의공개 관련 세부 지침 미비」 [인터뷰 G]

“그리고 정보 공개 청구가 왔을 때는 그 유형에 따라서 결정을 합니다. 국정감사 같은 경우에는 저희가 비공개로 한 사항이더라도 공개를 대부분 하고 있고요. 그냥 일반적으로 정보공개 청구가 들어왔을 때는 그 정보 공개 청구의 성향에 따라서(결정합니다). 공익적인 효과가 있다고 판단이 되면 공개를 하기도 하고, 대부분은 개인이 필요로 해서 뭔가 확인을 하기 위해서 하는 거다 보니까 그런 경우에는 특별한 사유가 없으면 비공개

를 하고 있습니다.” 「정보공개 청구 성향에 따라 결정」 [인터뷰 B]

아울러, 일부 기관에서는 회의록의 공개 여부를 회의체의 특성과 회의 내용에 따라 결정하는 것이 아닌, 정보공개 청구의 성향에 따라 결정하는 것으로 확인되었다. 정보공개 청구의 공익성이 인정될 경우에는 공개하지만, 일반인의 청구 등 공익성이 인정되지 않는 경우에는 비공개하는 것으로 나타나는 등 회의공개와 관련된 세부적인 지침의 미비로 인해 회의록 공개의 의사결정이 정보공개자에 따라 달라지는 사례를 확인할 수 있었다. 지금까지 도출된 개념과 범주, 상위범주를 정리하면 아래와 같다.

표 20. 진술문의 범주화 결과

상위범주	하위범주	개념
회의체 특성	회의체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 자문 역할 회의체의 회의록은 비공개 · 자문 역할 회의체의 회의록은 발언요지로 작성 · 회의체에서 의결사항을 미논의
	회의체의 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 조정 기능의 회의내용은 비공개 · 지원·선정 기능의 회의내용은 비공개 · 내부운영 기능의 회의내용은 공개
	회의체의 유형	<ul style="list-style-type: none"> · 전체회의 회의록은 속기록 작성 및 공개 · 회의체 유형별 운영방식 상이
	회의체의 논의내용	<ul style="list-style-type: none"> · 회의체별 운영 목적 상이 · 민감한 쟁점이나 사안 · 의견이 일치하는 사안 · 회의 논의사항이 지나치게 많음
	회의체의 의사결정 방법	<ul style="list-style-type: none"> · 위원들의 자유로운 발언이 중요함 · 합의에 의한 의결이 이루어짐
기관 특성	조직의 주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 기관의 성격 · 주요 회의체의 운영 방식
	조직의 업무 관행	<ul style="list-style-type: none"> · 관행적인 양식에 따라 회의록 작성 · 기존 사례와 관행에 따라 회의록 공개 여부 결정

상위범주	하위범주	개념
	사무처의 소극적 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 위원과 사무처의 수직적 관계 · 사무처가 대외적으로 소극적
	업무상의 중립성 추구	<ul style="list-style-type: none"> · 사실과 다른 내용 수정 · 불필요한 발언 정리
	업무상의 효율성 추구	<ul style="list-style-type: none"> · 논의사항을 명확하게 드러냄 · 회의내용을 공유함
대외적 요인	외부의 관심	<ul style="list-style-type: none"> · 언론의 관심 · 일반인의 관심 · 회의내용에 대한 외부 지적
	결정의 대외적 효력	<ul style="list-style-type: none"> · 권고적 성격의 의결 · 의결을 외부기관 평가에 반영
	회의록 공개 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 회의록 공개로 인한 내용 수정 · 회의록 공개에 따른 의사결정 차이
법·제도적 환경	회의공개 근거 규정 및 지침	<ul style="list-style-type: none"> · 회의공개 규정에 근거하여 공개 여부 결정 · 회의공개 관련 세부 지침 미비 · 정보공개 청구 성향에 따라 결정

2. 영향요인 모형 도출

지금까지의 분석 결과를 토대로 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 요인을 모형으로 정리하였다. 영향요인 모형은 8명의 담당자들을 심층면접한 진술문에서 추출한 범주화 결과를 토대로, 회의록 작성 및 공개 현황에서 유의미한 차이가 확인된 조직특성들을 함께 나타냈다.

먼저, 회의체 특성에서는 ‘회의체의 기능’과 ‘회의체의 유형’ 외에도 회의체가 ‘자문 또는 의결의 역할’을 수행하는지, ‘회의체의 논의내용’과 ‘의사결정 방법’은 어떠한지에 따라 회의공개 투명성이 영향을 받는 것으로 나타났다. 특히, 회의체의 기능과 유형이 회의공개 현황에 영향을 미

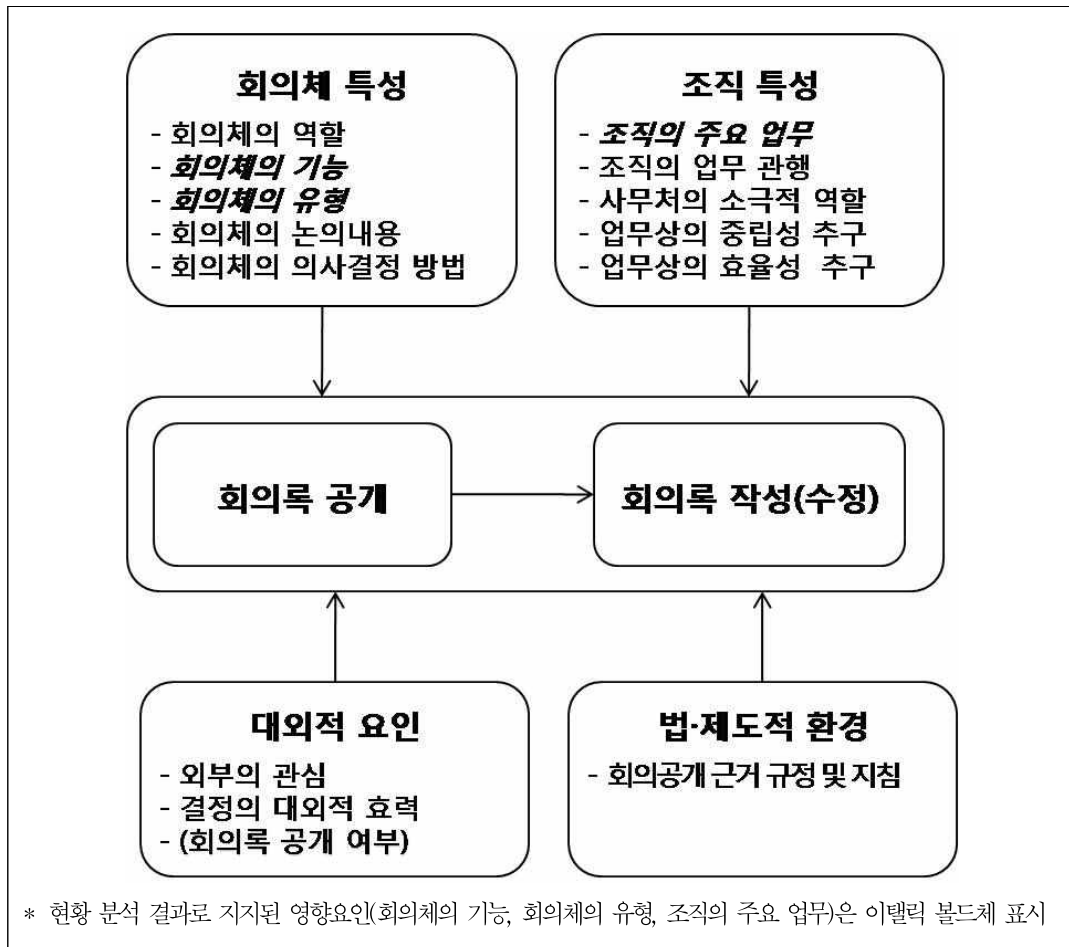
친다는 심층면접 결과는 실제 조직 특성에 따른 현황 분석 결과에서도 매우 유의미한 차이가 드러난다는 점을 통해 지지를 받았다.

다음으로 기관 특성으로 기관의 성격이나 주요 회의체의 운영방식 등 ‘조직의 주요 업무’를 비롯하여, ‘조직의 업무 관행’과 ‘사무처의 소극적 역할’, 사무처 직원이 ‘업무상의 중립성과 효율성’을 추구하는 행태 등의 요인이 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 중에서 ‘조직의 주요 업무’ 요인은 현황 분석 결과에서 ‘기관 기능’이 매우 유의미한 차이를 확인할 수 있었다는 점에서 담당자를 포함한 조직구성원들이 인식하는 기관의 기능적 특성이 회의공개 현황에 두드러진 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다. 반면, 기관의 형태나 규제기관 여부는 현황 분석 결과에서도 유의미한 차이가 나타나지 않았을 뿐만 아니라 담당자의 진술에서 영향요인으로 제시되지 않은 것으로 나타났다. 또한, 조직의 업무 관행이나 소극적 역할, 중립적, 효율적 업무 행태 등은 현황 분석 결과에서 드러나지 않은 요인들로 질적 연구를 통해서만 확인되는 영향 요인으로 제시되었다.

유사하게, 대외적 요인은 조직 특성에서 고려되지 않은 요인들로, ‘외부의 관심’, ‘결정의 대외적 효력’ 등이 있었으며, ‘회의록 공개 여부’도 회의록에 대한 외부의 인지가 내부적 행태의 변화로 이어진다는 점에서 대외적 요인으로 분류할 수 있었다.

마지막으로 법·제도적 근거로 회의공개 규정에 근거하여 공개 여부를 결정한다거나, 회의공개 관련 세부 지침의 미비, 정보공개 청구 성향 등을 포함한 ‘회의공개 근거 규정 및 지침’도 영향 요인으로 제시되었다. 또한, 현황 분석 결과에서는 법률상 회의공개 근거 유무에 따른 회의공개 현황에 다소 유의미한 차이가 드러났으나, 심층면접에서는 영향요인으로 제시되지 않았다. 이렇게 범주화 결과를 토대로 현황 분석 결과를 반영한 영향요인 모형은 아래와 같다.

그림 1. 공공기관의 회의공개 투명성 영향요인 모형



3. 기존 연구결과와의 비교·분석

근거이론은 현상에 대한 관찰을 토대로 귀납적으로 발견되는 법칙을 찾아 이론을 창출하는 연구방법으로 사회현상에 대해 알려진 사실이 부족하거나 기존 이론의 수정 또는 새로운 이론을 정립하고자 할 때 적합하다.(한승주, 2010; 유민봉·심형인, 2011; Spiggle, 1994; Strauss & Corbin, 1990; 김화연, 2020에서 재인용) 현재 위원회 형태 공공기관의 회의공개 투명성, 즉 회의록의 작성 방식 및 공개 여부 등에 대해서는 반복적 연구가 이루어지지 않은 실정이고, 기존에 이루어졌던 유사 연구는 회의공개 현황에 대한 탐색적 연구나 법·제도적 근거 마련의 필요성을 제기하는 것으로 회의록 작성 및 공개에 대한 명확한 이론적 근거가 마련되었다고 보기 어려웠다. 이에 본 연구에서는 회의공개와 유사한 공공기관의 정보공개 관련 연구에서 확인된 이론적 논의를 근거로 회의공개 현황을 분석하였으며, 해당 개념을 바탕으로 담당자들에 대한 심층면접을 진행하여 회의공개의 투명성 영향요인을 도출하려 하였다. 그 과정에서 발견된 현상이 기존 이론과 연구에서 어떻게 해석될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

가. 조직특성

박돌봉(2006)의 연구에서 서울시 공무원을 대상으로 조사한 결과, 절반 이상의 응답자가 정책결정에 영향을 미치거나 담당자의 법적 책임을 우려하여 행정정보를 공개하지 않는 것으로 나타났으며, 회의록 작성 및 공개에 있어서도, 회의록을 공개하지 않거나, 공개하더라도 논의내용이 구체적으로 드러나지 않도록 발언이나 표현 등을 정제할 가능성이 있다고 예측하였다. 실제 범주화 결과에서도 ‘민감한 쟁점이나 사안’을 다루는 등 회의체의 논의내용에 따라서 회의록의 작성 방식이나 공개 여부가 달라진다고 나타났으며, 특히 언론 등 외부의 관심을 받거나, 회의록이 공개 되는 조건에서는 회의록 작성에 소극적이거나 내용 수정이 두드러

지는 것으로 나타났다. 또한, 지원·선정 기능의 회의체에 대해서는 회의를 공개할 경우 향후 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 이유에서 비공개하는 사례도 나타나는 등 정보공개 청구에 대한 비공개 결정과 관련한 기존 연구에 부합하는 것으로 나타났다.

“원래는 저희가 다 비공개가 원칙이에요. 그 이유가, 저희 위원회에서 하는 게 주로 문예진흥기금으로 지원사업을 하는 게 굉장히 큰 업무 영역인데, 그 지원사업에 대한 개선 방안이나 이 지원사업에서의 사업자를 선정하는 데 심의 방향이나 저희 경영 전반의 운영 방향에 대해서도 많이 논의를 하시기 때문에 이런 경우에는 거의 의사 결정이 되지 않는, 과정에 있는 부분이라고 생각을 해서.. 이 부분은 외부에는 공개하면 안 되는 부분이거든요. ‘올해 사업은 이런 식으로 운영했으면 좋겠다’ 라는 게 회의록을 통해서 공개되어 버리면 안 되기 때문에 좀 주요 사안이라고 생각해서 공개를 하지 않고 있지만..” [인터뷰 A]

이명진, 문명재(2010)의 연구에서는 규제적 정책 수단을 많이 사용하는 기관일수록 소극적인 정보공개 행태를 보일 것으로 예측하였으나, 실제로는 규제 정책을 사용하는 기관일수록 정보공개가 더 잘 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 이는 시민의 규제저항에 대해서 정보를 투명하게 공개하는 것으로 대응하는 것으로 해석할 수 있었다. 이와 유사하게 위원회의 의사결정을 통해 심의, 등급분류, 조정 등의 규제적 수단이 사용되는 기관은 비규제 기관에 비해 회의공개가 더 투명하게 이루어질 것을 기대하였으나, 실제 규제 기관 여부에 비해, 각각의 기관이 수행하는 업무의 기능적 특성, 더 나아가 회의체별 기능이 회의공개의 투명성에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 실제로 동일한 규제 기관이라도 조정이나 등급분류 기능의 회의내용은 비공개 되는 반면, 심의 기능의 회의내용은 비교적 투명하게 공개되었다. 반면 비규제적 기능으로 분류되는 지원·선정 기능 회의체의 회의내용은 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 사유로 비공개되고 있었다. 다만, 심의 기능의 기관에서는 기존의 규제적 수단을 사용하는 기관이 규제 저항에 정보공개로 대응하는 것과 같이 속기록으로 작성된 회의록을 공개하는 것으로 당연하게 인식하고

있는 것으로 드러났다.

“내용 심의에 대한 회의록이니 당연히 속기록을 작성하고, 공개하고 있는 것으로 생각해왔는데 그렇지 않다는 걸 말이지요. 위원회 직원들로서는 컨텐츠에 대한 심의의결이라면, 그것을 담당하는 기구에서 이루어지는 회의라면 공개 되는 것이 당연하다고 생각하거든요.”

“통신심의소위원회도 2011년 이전에는 회의록을 비공개하였고, 회의 방청도 허용되지 않았어요. 그런데 당시 삭제나 차단으로 문제된 건들이 있어서 시민단체에서 정보공개 청구 등을 통해 회의록 공개를 지속적으로 요구하여 왔었습니다. 결국, 회의공개에 관한 규칙을 개정해서 소위원회 방청이 허용되면서 발언요지로 작성되었던 회의록을 속기록으로 작성해서 공개하는 것으로 바뀐 것으로 기억해요.” [인터뷰 H]

반면, 컨텐츠의 등급분류를 업무로 하는 기관에서는 이와 관련된 회의 내용을 대부분 회의결과로 작성하거나 공개하지 않고 있었는데, 이는 앞선 내용심의 결정에 대한 회의공개 경향과는 배치되는 것으로, 심의와 등급분류 기능 간 차이 또는 개별 기관간의 차이에 대한 추가적인 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

나. 관료행태

최정민(2013)은 Kent Weaver의 비난회피동기 이론을 근거로 정보공개 담당 공무원들이 정보공개에 따른 위험부담과 이익을 감지하여 비난의 가능성을 회피하는 방향으로 정보공개 행태를 결정한다고 보았으며, 실제 분석결과에서도 정보의 우호성과 처리난이도에 따른 정보요인이 관료의 공개결정에 강한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이렇게 ‘민감한 사안에 대해 여론의 관심이 높은 경우, 외부 평가에 민감한 관료가 적극적인 회피를 시도’하는 경향은 담당자들에 대한 심층면접에서 유사하게 나타났다. 먼저, ‘회의체의 논의내용’에서 민감하거나 중요한 사안 또는 쟁점에 대해서는 회의록을 핵심 위주로 간략하게 작성하거나, 비공개하

려는 경향이 나타났으며, ‘대외적 요인’에서도 언론의 관심이 있을 경우 회의록을 검토하는데 많은 노력을 기울여 민감한 발언이나 표현이 없도록 수정한다고 하였으며, 실제 회의중 발언이나 표현에 대한 언론 지적이 있고나서 수정의 정도가 더 심해졌다는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 일부 기관에서는 자신들이 운영하는 회의체에 대한 언론의 관심이 적기 때문에 회의록 작성에 대한 부담이 적다고 언급한 사례도 나타났다.

“소위원회는 저희가 중심으로 하긴 하지만 솔직히 말씀드리면 그렇게 언론에 탈 정도로 민감한 내용까지는 다루지 않거든요. 하지만 좀 더 조심하는 차원에서 최대한 정돈하고 있고, 그 정돈하는 과정에서 없던 얘기가 들어가거나 있던 얘기가 없어지거나 그러지는 않습니다.” [인터뷰 B]

“회의록을 보시면 어느 언론의 누가 방청하고 있다는 사실이 기재되어 있을 정도로 위원회 심의의결에 대한 언론의 관심이 높습니다. 언론사에 대한 심의이기 때문에 다른 언론사의 관심이 적지 않을 것 같네요... 그러다 보니 회의록을 검토하는데 상당한 시간을 할애하고 있고요. 예민하거나 민감한 발언들이 없는지, 잘못된 발언은 없는지 꼼꼼히 보는 편입니다.” [인터뷰 H]

다만, 회의록의 수정과 관련해서는 문제 있는 표현이나 발언을 수정·삭제하는 경향이 강하게 드러났으며, 조직 내 업무상의 중립성을 추구하는 과정에서 수정이 이루어지는 경향도 나타났으나, 의견 충돌이 크지 않기 때문에 발언요지로 작성한다는 사례가 나타나는 등 외부 관심으로 인해 회의록 작성 양식이 결정되는지 여부는 명확하게 드러나지 않았다. 다만, 회의참석자들 간의 이해관계가 대립하거나, 대외적으로 예민한 사안, 개인정보 등을 다루는 등 회의체에서 논의하는 사안이 민감할수록 회의록 공개에 신중한 경향이 나타나서, 전반적으로 정보공개와 같이 비난회피동기에 따른 공무원의 소극적 업무 행태가 나타난 것으로 볼 수 있다.

다. 조직침묵

사숙수, 정수진(2018)은 조직구성원의 조직침묵이 조직성과 유발에 미치는 영향을 체념적 침묵, 방어적 침묵, 친사회적 침묵 등 조직침묵의 하위 요인들을 통해서 살펴보았다. 본 연구에서도 조직구성원이 회의록 작성과 수정, 공개 과정에서 방관적 동기나, 자기방어적 동기, 이타심에 의해 자신의 의견을 표출하지 않는 행태를 보이는 것에 대해 살펴보려 하였다. 이러한 조직침묵은 특히 회의참석자나 상급자에 의한 회의록 수정 지시 등에 대해 실제 업무를 담당하는 하급자가 자신의 의견과 달리 지시에 이행하는 과정으로 나타날 수 있는데, 본 연구의 대상 중 회의록 수정 등이 빈번하게 이루어지는 속기록 방식을 적용하는 회의체는 15개(22.7%)로, 속기록 수정 과정에서 이루어지는 회의참석자의 지시 사항에 대한 담당자의 내면적 동기를 확인할 수 있는 진술이 명확하게 드러나지는 않았다. 다만, 일부 담당자는 회의참석자의 수정 지시에 대해, 위원과 사무처 간의 수직적 관계로 인해 직원 개인에게 책임을 물을 소지가 있기 때문에 지시를 거부하기 어렵다고 언급하는 등 자기방어적 동기에서 방어적 침묵이 이루어지는 것을 살펴볼 수 있었다.

“(회의록 수정 지시를 거부하는 것에 대해) 그렇게 했을 때 개인적인 생각으로는 만약에 그런 요구를 했을 때 직원 개인한테 책임이 돌아가는 구조인 거 같아서 그렇게 하지 않게 되는 것 같습니다... 혹시나 만약에 그 위원이 이거를 왜 안 했냐고 했을 때 직원 개인이 가서 거기에 대해서 항변을 해야 된다거나 혹은 그것 때문에 외부에 문제가 생겼을 때 직원 개인한테 책임을 돌린다거나.”

“회사가 다 별로라고 생각하지는 않는 거 같고 어떤 조직 문화에 대해서 회의감을 많이 갖는 것 같아요. 그냥 그런 일이 반복될수록 좀 더 직원들이 무기력하게 되지 않나. 예를 들어서 그런 식으로 해서 개인이 다 책임을 지는 구조가 되었을 때 직원들은 당연히 또 다른 부당한 일이 있어도 더 이상 요구를 하지 않을 거라고 생각을 해요.” [인터뷰 F]

다만, 다른 담당자들은 조직침묵의 동기보다는 조직 내 업무상의 중립성을 추구하기 위해 회의록에서 사실과 다른 표현, 문제 있는 표현을 수

정·삭제하거나, 회의록의 내부 공유 등 업무효율성을 위해서 논의의 흐름을 분명하게 드러내거나 핵심 논의 위주로 정리하는 경향이 나타나, 조직침묵이 회의공개의 투명성에 명확하게 영향을 주는지 판단하기에는 다소 어려움이 있는 것으로 보였다.

제 4 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 합의제 의사결정이 이루어지는 위원회 형태의 공공기관, 공직유관단체의 회의공개 투명성에 영향을 주는 요인을 살펴보기 위한 탐색적 연구이다. 이에, 회의공개와 정보공개와 관련된 선행연구를 바탕으로 조직특성과 관료행태, 조직문화 등의 이론적 논의를 살펴보았으며, 해당 요인들을 토대로 9개 기관의 66개 회의체를 대상으로 기관·회의체별 회의록 작성 및 공개 현황을 파악하고, 해당 기관의 회의담당자 8인을 대상으로 심층면접을 진행하여 인터뷰를 정리한 녹취록을 분석하였다. 근거이론에 따른 분석방법에 따라 개방코딩, 축코딩, 선택코딩 등을 거쳐 담당자가 회의록을 작성·수정 및 공개하는 과정에서 어떠한 요인에 영향을 받는지를 분석한 것으로, 진술문에 대한 개방코딩을 반복하여 최종적으로 34개 개념과 14개의 소범주를 도출하였다. 그리고 소범주 간의 관계를 축코딩과 선택코딩을 통해 재차 분석하여 최종적으로 4가지 대범주로 정리된 영향요인 모형을 도출하고, 기존의 선행연구 및 기관별 회의공개 현황의 검증 결과와 비교분석 하였으며, 그 과정에서 회의록 작성 및 공개의 투명성에 영향을 미치는 요인들을 살펴볼 수 있었다.

첫째, 심층면접을 분석한 결과, 회의록의 작성 및 공개에 영향을 미치는 요인으로 회의체의 특성이 비교적 명확한 요인으로 제시되었다. 조정과 지원·선정 기능의 회의내용은 비공개되었으며, 내부운영 기능의 회의내용은 공개하는 행태를 살펴볼 수 있었다. 또한, 회의체의 역할에서도 자문 역할의 회의체는 비공개하거나 발언요지로 작성하는 경향이 나타났으며, 이러한 점은 회의체 유형에도 영향을 미쳐 전체회의 회의록은 속기록을 작성·공개하며, 자문위원회나 독립위원회 등 회의체 유형에 따라 운영방식이 상이하고 회의록 작성 방식 및 공개 여부도 달라지는 것으로 나타났다. 특히, 현황 분석 결과에서도 회의체의 기능과 유형에 따

라 회의록 작성 및 공개에 유의한 차이가 있는 것으로 나타나 회의체의 유형 및 기능적인 특성이 회의공개 현황에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있었다.

둘째, 회의체의 유형 및 기능적인 특성과 함께 회의체의 논의내용과 의사결정 방법도 중요한 요인으로 제시되었다. 특히, 회의체의 논의내용에서 민감한 쟁점이나 사안은 대외적 관심과 결합하여 회의록 작성 및 공개 과정 전반에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 회의체의 의사결정 방법에 따라 회의참석자들의 자유로운 발언을 중시하는 회의체는 속기록 방식의 회의록을 공개하는 경향이, 합의에 의한 결정이 이루어지는 회의체는 발언요지 방식의 회의록을 비공개하는 경향이 각각 나타났다.

셋째, 기관 특성에서는 조직의 주요 업무가 어떤지에 따라 회의록 작성 및 공개 현황이 현저히 다르게 나타났다. 해당 기관에서 설치·운영하는 회의체 전반의 회의록 작성 방식 및 공개 여부가 기관의 성격 및 주요 회의체의 운영 방식에 영향을 받는 것이다. 이를 가장 명확하게 확인할 수 있는 사례는 「공직선거법」에 따라 설치된 ‘선거방송심의위원회’(방송통신심의위원회)와 ‘선거기사심의위원회’(언론중재위원회)로, 두 회의체는 선거 관련 언론보도 등을 심의하는 기능의 유사한 성격을 가지고 있음에도 불구하고 두 회의체 간의 회의공개 양태는 상이하게 나타났다. 언론보도에 대한 조정·중재를 주된 업무로 하는 언론중재위원회에서 운영하는 ‘선거기사심의위원회’는 합의된 의사결정을 요약·정리하는 방식의 발언요지로 회의록을 작성하는 반면, 방송통신심의위원회에서 운영하는 ‘선거방송심의위원회’는 방심위의 다른 회의체와 동일하게 속기록으로 작성된 회의록을 홈페이지에서 공표하고 있는 것으로 나타났다. 담당자의 심층면접에서도 조직구성원들이 기관의 주된 업무 특성을 수용하여 다른 회의체 운영에도 적용하는 것을 당연하게 생각하는 인식이 드러났다. 또한, 기관 특성에서는 업무상 관행이나 사무처의 소극적 역할과 함께, 담당자가 업무상의 중립성 또는 효율성을 추구하는 행태가 회의록 작성 및 공개에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

넷째, 본 연구에서는 비난회피동기 이론에 근거하여 관료가 대외적으로

로 관심 있는 사안에 대한 비난을 회피하고자 회의록을 수정하거나 비공개하는 행태가 나타나는지 살펴보았다. 그 결과 민감한 쟁점이나 사안에 대한 언론의 관심으로 인해 문제의 소지가 있는 발언이나 표현을 수정·삭제하는 행태가 강하게 나타났으며, 외부 지적에 따라 회의록 작성 방식 및 공개 여부가 결정되는 사례도 확인할 수 있었다.

이상의 논의를 종합하여 보면, 회의록 작성 및 공개와 관련하여 크게 두 가지 경향이 나타났다. 외부의 관심이 많은 회의내용에 대해서는 의사결정의 자유로운 발언을 중시하여 속기록 방식의 회의록을 공개하는 경향이 나타났으며, 중요한 사안을 다루나 외부의 관심이 상대적으로 적은 회의내용에 대해서는 합의된 의사결정을 중시하여 핵심을 요약 정리하는 발언요지 또는 회의결과 방식의 회의록을 작성하는 경향이 나타났다. 이러한 경향은 비단 개별 회의의 특성에 그치지 않고 기관의 성격으로 전이되어, 기관에 소속된 회의체 전반에 영향을 주는 것으로 나타났다.

본 연구에서 위원회 형태 공공기관의 회의공개 현황을 분석하고, 심층면접 등을 통해 영향요인을 탐색한 결과, 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 공공기관에서 운영하는 회의체에 대해 현행의 「공공기록물법」과 개별 기관의 설치·운영 법률상의 회의공개 근거만으로는 회의공개의 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 「공공기록물법」에서는 주요 회의의 회의록을 속기록으로 작성하고 이를 공개토록 하고 있지만, 실제로는 중앙부처에서 운영하는 회의 등에 집중되어 있고 공공기관에서 운영하는 회의 전반에 대해 회의록 작성과 공개 의무를 부여하고 있는 것으로 보기 어렵다. 실제, 「공공기록물법」의 적용을 받는 기타공공기관과 적용을 받지 않는 공직유관단체의 회의공개 투명성은 별다른 차이가 없었다. 또한, 법률상 회의공개 근거가 마련된 기관은 그렇지 않은 기관에 비해 회의공개가 좀 더 투명하게 이루어지는 경향이 있었으나, 일부 기타공공기관은 전체회의의 회의록만을 알리오 등에서 공개하고 소위원회와 자문위원회 등 소관 회의체의 회의록을 전혀 공개하지 않는 것으로 나타났다. 따라서, 공공기관 소관 회의체 전반의 회의공개 투명성을

제고하기 위해서는 「공공기록물법」의 적용을 받는 ‘정부산하 공공기관’의 범위에 ‘공직유관단체’가 포함되도록 하고, 속기록 의무 생산 회의체의 범위를 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 경상남도기록원은 2018년에 속기록 대상 회의를 539건 지정한바 있으며, 해당 회의체의 범위를 2021년에는 경상남도 관할 공사·공단, 2022년에 경상남도 지자체 출자·출연기관으로 확대하여 지정할 계획¹³⁾인 것으로 확인된바, 이러한 시도를 전국적으로 확대해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로, 기관의 성격 및 주요 회의체의 운영 방식에 따라 소속된 회의체 전반의 회의공개 현황이 달라진다는 점에 주목해볼 필요가 있다. 회의공개 현황 및 심층면접에 대한 분석 결과, 회의체의 유형 및 기능 외에도, 기관의 기능 또는 조직의 주요 업무에 따라 소관 회의체의 회의록 작성 방식 및 공개 여부가 달라지는 것으로 나타났다. 이는 회의에서 이루어지는 의사결정을 공개할 필요성이 있는 회의일지라도, 주요 회의체 운영 방식과 함께 조직 내부의 업무 관행, 사무처의 소극적 역할 등으로 인해, 회의공개가 투명하게 이루어지지 않는다는 것으로, 언론중재위원회의 ‘선거기사심의위원회’, 영상물등급위원회의 ‘사후관리위원회’, 게임물관리위원회의 ‘시정권고회의’ 등의 공개된 언론보도에 대한 심의 또는 등급분류 위반 콘텐츠에 대한 사후규제로 특별한 비공개 사유를 확인할 수 없음에도 회의록을 공개하지 않고 있었다. 아울러, 등급분류 기능의 기관 및 회의체의 회의록도 대부분 비공개되고 있는 것에 대해서도 개선점을 모색해볼 필요가 있는 것으로 나타났다. 게임물 등급분류 관련 회의록 공개에 대한 요청은 여러 차례 있었으나, ‘공정한 업무수행의 위축 및 지장을 초래’한다는 이유로 회의록을 비공개 하고 있으며, 영상물등급위원회도 소관 등급분류 관련 의사결정 과정을 전혀 공개하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 ‘합의된 의사결정을 발언요지로 작성하여 대외적으로 공개하지 않는 경향’이 조직 내부의 소극적 업무 관행과 결합하여 회의공개의 투명성을 저해하는 것에 대해서는, 「공공기록물법」 등 외부적 요인에 따라 기관 전체의 회의공개 투명성을 제고하는 한편, 의사결정 과정의 투명한 공개가 행정책임성을 확보

13) ‘경상남도기록원 기록물관리 기본계획(2020~2022년)’, 2020년 1월, 경상남도기록원

할 수 있다는 조직 내부의 인식을 확보하여 회의체 특성에 맞는 회의공개가 이루어지도록 개선하는 것이 필요할 것으로 보인다.

제 2 절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 공공기관의 회의록 작성 및 공개에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 분석한 연구로, 기관별 조직 특성에 따른 회의공개 현황의 차이점을 양적 연구를 통해 살펴보고, 담당자의 심층면접 녹취록을 근거이론에 따라 분석하여 영향요인 모형을 도출한 질적 연구이다. 공공기관의 회의공개와 관련된 기존 연구가 많지 않은 관계로 회의공개에 영향을 미치는 요인에 대한 이론적 논의를 정보공개 관련 선행연구 등에서 참고하였고, 이에 따라 조직특성과 관료행태 등의 요인을 바탕으로 회의공개의 투명성 영향 요인에 대한 탐색적 연구를 진행하였다. 또한, 회의공개 현황 관련 기술분석에서 드러난 유의한 영향요인이 회의담당자에 대한 심층면접의 범주화 과정에서 동일하게 제시되었는지를 살펴보고, 각각의 요인들이 맥락적으로 어떻게 설명되는지 담당자들의 구체적 진술을 통해 살펴보았다. 회의공개에 대한 선행 연구가 그다지 많지 않다는 점에서, 탐색적 연구를 통해 나타난 이러한 영향요인이 앞으로도 활용될 수 있기를 기대해 본다.

그러나 본 연구에서 몇 가지 한계를 확인할 수 있었다. 먼저, 최초 연구설계 과정에서 9개 기관을 대상으로 연구를 진행하였으나 특정 기관의 담당자에 대한 인터뷰가 이루어지지 않아 전체 위원회 형태의 공공기관 및 공직유관단체 전반에 대한 대표성을 확보하는 데 다소 미흡함이 있었다는 것이다. 특히, 본 연구에서 대표적으로 드러난 기관 유형이 심의, 등급분류, 조정 기관이었다는 점에서 등급분류 기능과 관련된 진술들을 많이 확보하지 못해 균형 잡힌 연구를 진행하는 것에 어려움이 있었다.

또한, 진술문에 대한 코딩 및 영향요인 모형 도출 과정에서 근거이론에 대한 이해가 다소 부족하여, 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건을 고려한 입체적인 영향요인 모형 도출에 어려움이 있었다. 축코딩에서는 시간의 흐름에 따라 발전하는 구조와 상호작용에 대한 분석이 이루어

질 수 있는데, 연구대상인 회의록 작성 및 공개는 회의담당자의 행태에 따라 변동될 수 있지만, 해당 기관의 제도적 틀에서 고정적으로 존재하는 사안이기 때문에, 맥락적 조건이나 상호작용 등을 면밀히 살펴보는 데 어려움이 있었다. 전체적인 맥락을 재구성하는 후속 연구를 통해 이러한 점이 보완될 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

<논문>

김장환, 「국회 비공개회의록 및 불개재 부분의 공표 방안 연구」, 『기록학연구』 32(5), 2004

박수현, 「미국의 회의공개법에 관한 고찰」, 『공법연구』 32(5), 2004

변주연, 「공공기관의 회의록 생산·공개 제도화 연구 : 미국의 회의공개법에 대한 분석을 중심으로」, 『한국기록관리학회지』 17, 2008

사숙수;정수진, 「조직침묵이 조직성과에 미치는 영향 : 심리적 계약의 매개효과를 중심으로」, 『산업경제연구』 31(2), 2018

손태규, 「왜 한국에도 회의공개법이 필요한가」, 『공법학연구』 16(1), 2004

안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석 : 43개 중앙행정기관을 중심으로(2002-2007)」, 『한국거버넌스학회보』 16(3), 2009

윤대근;남태우, 「국회 회의록의 관리체계에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 11(2), 2011

이명진;문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 『한국행정학보』 44(1), 2010

이재완;정광호, 「정보공개청구 수용에 관한 연구」: 기초자치단체를 중심으로, 『한국행정논집』 23(4), 2011

이혜진;정은경, 「공공기관의 회의록 생산 활성화 방안에 관한 연구」,

『한국기록관리학회지』 12(3), 2012

정종원, 「조직 내 정치와 갈등이 조직공정성에 미치는 영향에 관한 연구: 구조방정식모형 적용을 통한 탐색적 분석을 중심으로」, 『한국공공관리학보』 31(4), 2017

정하명, 「행정정보공개대상 정보의 적정 범위: 대법원 2008.11.27.선고 2005두15694판결을 중심으로」, 『법학연구』 51(1), 2010

정해방, 「현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한 연구」, 『일감법학』 21, 2012

최정민;김유승, 「미국 50개 주 회의공개법 연구」, 『기록학연구』 57, 2018

최정민;김유승, 「회의공개제도 운영에 관한 연구 : 중앙행정기관 지정회의를 중심으로」, 『기록학연구』 55, 2018

한주원, 「조직공정성 및 조직정치지각이 구성원의 조직냉소주의, 혁신저항, 창의성에 미치는 영향」, 『비서사무경영연구』 27(3), 2018

Morrison & Milliken, 「Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World」, 『The Academy of Management Review』 25(4), 2000

Van Dyne et al., 「Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice As Multi-dimensional Constructs」, 『Journal of Management Studies』 40(6), 2003

[학위논문]

김가영, 「공공기관 근로자의 조직침묵에 관한 연구 : 대학교직원을 중심으로」, 연세대 석사논문, 2019

류제환, 「조직침묵의 영향요인에 관한 탐색적 연구」, 송실대 박사논문, 2020

윤대근, 「국회 회의록의 관리체계에 관한 연구」, 중앙대 석사논문, 2011

이정환, 「공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인 분석 : 세월호 관련 정보공개청구사건을 중심으로, 서울대 석사논문, 2017

이혜진, 「공공기관의 회의록 생산 활성화 방안에 관한 연구」, 이화여대 석사논문, 2012

장정욱, 「행정기관의 회의공개 및 회의록제공 제도화 방안 연구」, 명지대, 석사논문, 2017

정연선, 「합의제 행정기관의 회의공개에 관한 연구 : 미국 회의공개 제도의 비교법적 고찰」, 홍익대 석사논문, 2011

최정민, 「관료의 정보공개행태 영향 요인 연구」, 서울대 박사논문, 2013

<단행본>

곽건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003

신경림;조명옥;양진향 외, 『질적 연구 방법론』, 이화여자대학교출판부, 2004

이근희, 『사회과학연구방법론』, 법문사, 2001

John W. Creswell, 『질적 연구방법론 : 다섯 가지 접근』, 학지사, 2010

Abstract

An Exploratory Study on Factors Influencing the Transparency of Public Institution's Meetings

– Focusing on committee-type public institutions
and public service-related organizations –

Kim, So-Hyun

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study aims to clarify the factors that determine the transparency of public meeting held in public institutions and public service-related organizations in the form of committees, which are decision-making institutions under the consensus system. Opening the session is important because it is a procedure that guarantees the public's right to know by disclosing the decision-making process made at the meeting. Also, as a civic participatory point of view, it also matters in terms of strengthening administrative responsibility.

However, keeping stenographic records is obligatory only for some

meetings operated by administrative agencies, and open procedures and standards are not clearly defined in the 「Information Disclosure Act」. Therefore, organizations established and operated under the Individual Laws without designation as a 'public institution' are able to decide whether or not to open their decision-making process unrestrictedly, so that the process of taking and opening minutes is made opaque in numerous cases.

Many factors are considered as factors like the method of disclosure, the form of minutes, the characteristics of organizations and meetings, legal basis, or organizational culture, etc.

Qualitative research was selected as the research method, and exploratory research including in-depth interviews was conducted. The subject of the study is 66 meetings of 9 'committee' institutions, and the relationship between factors is investigated by collecting primary data on each characteristic and current status.

In the primary analysis, it was found that the characteristics of institutions and meetings are major influencing factors. The level of disclosure was higher when the committee findings are about content regulation than classification, selecting for funding as subsidy. Also, it was found that the subcommittees and independent committees rarely opened their proceedings, while the plenary committees open their records more.

Next, open coding was repeated based on the statements obtained from the in-depth interview with the person in charge of the committee meetings and 34 concepts and 14 sub-categories were derived. Finally, an influencing factor model organized into four major categories was derived and examined through these sub-categories.

Taken together, this article suggests that several factors had a significant effect on recording minutes: the contents of the meeting,

the nature of the meeting, the method of agreement, and the main tasks of the organization. Also, the habitual practice and customary bureaucratic behavior were additionally found to be important influencing factors.

As such, the results of this study indicate that it is necessary to expand the scope of 'public institutions under the government', which are subject to the 「Public Archives Act」, for the sake of transparency. Also, this study may be useful to encourage the problematic awareness about the necessity of the meeting disclosure and seeking measures to foster transparent practices.

**keywords : meeting disclosure, transparency, minutes, committee,
public institutions, in-depth interview.**

Student Number : 2014-23511