

## 정부신뢰도 향상을 위한 정보공개제도 개선방안

A Study on the improvement of public information disclosure system for increasing trust in government

정 혜 진(Jung, Hye Jin)\* · 길 부 종(Gil, Boo Jong)\*\*

### ABSTRACT

It is desirable that the function of information disclosure depends on the process of this system and the category of non-disclosure. The access to government information not only enhances people's understanding, trust and supervision of public affairs, but also promotes their participation in democracy. Although the number of request for disclosure information has soared and there was remarkable success, there are some problems related to this institution. In this paper the authors tried to point out the drawbacks of information disclosure system within the framework of government trust such as description for non-disclosure decision, poor administration of official announcement, the difficulties of information retrieval, and the leaking of private information. According to those problems, the authors are also looking for the alternatives and policy implications with comparison with the system of Unites states.

Key Words : 정보공개제도(Information disclosure system), 정부신뢰(government trust), 행정정보 사전공표제도(official announcement)

\* 성균관대학교 국정관리대학원 행정학 석사, 한국행정연구원 위촉연구원

\*\* 한국과학기술기획평가원 연구위원

## 1. 서론

최근 높아지고 있는 행정투명성과 정부신뢰에 대한 관심은 행정개혁을 통해 정부와 행정활동에 대한 국민의 불신이나 불만을 해결하고 보다 신뢰할 수 있도록 하려는 정부의 대응을 가져왔다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 정보공개제도는 현대 민주국가에서 필수적인 제도로 자리 잡았는데, 이는 정보공개제도가 밀실행정과 부정부패를 없애고 행정에 대한 국민의 신뢰를 높이는 효과를 가져 오기 때문이다(이서열, 2005: 239-240). 또한 정보민주주의 확립을 통해 국민에 의한 행정 감시, 감독체제의 강화 및 행정과정에 대한 시민참여의 확대를 도모하여 민주정치의 준립을 가능케 하며, 경제적 측면에서의 금융실명제와 비견될 수 있는 권력실명제로서의 의의를 지닌다(김승태b, 2009: 120). 이러한 의미에서 정보공개 또는 공개행정은 국민의 알권리를 충족시키고 정부의 비밀주의를 배격하기 위한 현대사회의 '민주정치의 사활문제'(변재옥, 1982: 79)라고도 표현된다.

이러한 정보공개에 대한 요구는 한 국가의 내부적인 요인에서만 비롯된 것이 아니라 투명한 정부를 가진 국가와 외교관계를 맺고 교역하려는 국제사회로부터의 요구이기도 하다. 일본에서는 행정의 투명성을 확보하기 위해서 정보공개수준평가를 시민단체에서 독립적으로 시행하고 있으며, 평가결과의 제시를 통해 시민들이 인정하는 행정투명성 확보가 이루어지게 되었다. 또한 미국은 오바마 대통령 취임 이후, 대통령의 업무 지시에 따라 미국의 공공기관들은 '정보의 투명성, 시민참여, 협업체계 제고'를 목표로 열린 정부 구현전략을 수립하고 이를 진행해왔다. 그 일환으로 2009년 3월 미국 연방정부는 정부기관 전체 차원의 연방 데이터 저장소를 구축하겠다고 계획안을 발표한 이후 2009년 5월 미국 연방정부의 "Data.gov" 사이트 구축을 완료하여 일반 시민에게 공개한 바 있다.

우리나라의 경우 선진국에 비하여 정보공개제도의 도입 자체가 뒤졌다고 할 수 있지만, 정보공개제도 시행 초기부터 인터넷 등 온라인을 이용한 전자적 정보공개제도의 도입에 많은 비중을 두어왔다. 1998년 정보공개법이 시행된 이래 정보공개청구 건수가 매년 큰 폭으로 증가하여, 처음 실시되었을 때에는 26,338건에 불과하던 것이 2009년 현재 398,163건으로 급증하고 있는 실정이다. 특히 통합정보공개시스템이 구축되면서 정보통신의 급격한 발전에 대응하는 입법적 대응이라는 의미에서 의의가 있으며, 향후 정보공개는 주요한 흐름이 되었다는 것은 주지의 사실이다.

이렇듯 정보공개제도가 단기간에 괄목할 만한 발전을 이룩했음에도 불구하고, 여전히 현행 정보공개제도에 대해서는 법제정비 필요성이나 시스템간 연계와 실효성 제고 등 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 그 중에서도 정보공개제도가 단순히 알권리의 증진이나 참여보장에서만 머무르는 것이 아니라 다양한 행정이념을 실현하는데 기반으로 작용할 수 있다는 점에 대한 조망이 부족했었다는 것을 들 수 있다. 이에 본 연구에서는 정부에 대한 신뢰성을 제고하기 위한 정보공개제도의 문제점과 개선방안을 모색

하고자 하였다. 이를 위하여 정부신뢰의 관점에서 주요한 문제점들을 선행연구와 실증 분석들을 통하여 도출해 내고, 미국의 정보공개제도와 비교하여 정책적 시사점을 결론으로 제시하였다.

## II. 정부신뢰와 정보공개의 이론적 검토

### 1. 정부신뢰의 개념

신뢰는 사회 자본을 구성하는 가장 기본적인 요소로서, 개인의 행태와 성향 등을 이루는 개념이기 때문에 시대적 상황과 지역의 문화, 개인의 주관적인 느낌이 반영되어 객관적인 지표로 나타내기가 매우 어렵다(박희봉·이희창·조연상, 2003: 46). 정부신뢰는 ‘국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도의 일종’이라는 점에서는 대체로 동의하지만, 정부신뢰의 구체적인 개념에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다(이시원, 1993). Hetherington (1998)은 정부신뢰를 정부성과 연계하여 ‘정부가 산출하는 각종의 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 정상적인 기대에 부응하여 잘 운용되고 있는지에 대한 기본적인 평가 정향’이라고 제시하였다. 또한 정부신뢰는 ‘정부의 운영이 국민의 규범적 기대에 부응하는 정도(Milerm 1974)’나, ‘정부가 역할기대의 내용에 따라서 행동할 확률(이종범, 1986)로도 정의할 수 있다. 한편, 박순애(2003: 77)는 ‘특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가 통치체제로서 갖는 기관의 신뢰, 그리고 정부 기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 개념’으로 정부신뢰를 정의한 바 있다.<sup>1)</sup>

또한 정부신뢰는 정치 체계와 현 정부에 대한 구분의 중요성이 강조되면서 정치체제에 대한 지지의 개념적 정의와 측정수단을 별도로 개발하고, 정부신뢰에 대한 측정 항목은 현 정부에 대한 신뢰를 반영하는 것이 주된 관심의 대상이 되었다(이시원, 1993). 이와 더불어 정부신뢰에 영향을 미치는 인과적 요인들의 다양성에 대한 연구가 진행되어 왔는데, 이러한 요인들은 전형적으로 경제적, 사회문화적, 그리고 정치적인 요인 등으로 구분될 수 있다(박정훈, 2008: 96). 예를 들어 국가의 경제적 성과와 경제에 대한 시민들의 평가에 의해 정부신뢰가 영향을 받을 수 있고, 경제에 대한 시민들의 부정적인 인식이 더 큰 정부 불신을 촉진할 수 있다는 것이다. 또한 정부 신뢰는 범죄의 증가와 같은 사회문화적인 요인에 의해서도 영향을 받는 등 정부신뢰는 다차원적인 요인에

1) 정부신뢰에 대한 학자들마다의 견해와 정의가 상이함에도 불구하고, 개인이 생각하는 정부신뢰가 중요한 이유는 국가를 구성하는 시민들이 정부를 신뢰하여야 민주정부라고 할 수 있고, 시민들이 정부를 신뢰하지 못한다면 정권교체 등 가시적인 결과가 나타나 정부제도의 개혁 등 구조 변화가 일어나기 때문이다. 그러나 최근 발생하고 있는 정부에 대한 신뢰 위기의 원인으로는 일반적으로 정부와 관료의 부정부패이며(남궁근, 2000; 박홍식, 2000), 정부의 무능과 재정낭비 또는 성과부족도 중요한 원인이 되고 있다.

의한 복합적인 현상으로 축약할 수 있다(Hetherington & Globetti, 2002).

정부신뢰에 대한 평가는 김현구 외(2009)의 주장에 따르면 크게 두 가지 중요한 특징을 지닌다고 할 수 있다. 첫째, 모든 평가는 객관성 확보가 관건이지만 정부신뢰의 평가를 위해서는 개념상 시민 또는 공직자의 '주관적' 인지를 측정하는 것이 필수적이라는 점이다. 이는 국민이 정부를 평가할 때 반드시 객관적 논리가 적용되지는 않는다는 점에서 이해가 가능하다. 즉, 일부 국민은 공정성 및 객관성에 입각하여 정부를 평가하기도 하지만, 다른 일부 국민은 자신의 주관적 경험이나 단편적 사례에 기초하여 정부에 대한 평가를 한다는 것이다. 정부신뢰의 또 다른 특징은 일반국민은 대체로 정부에 대한 평가에 인색한 반응을 보인다는 것이다. 그에 반해 정부에서 일하고 있는 공직자들은 자신들의 일에 관대하게 평가하는 경향이 존재한다. 대부분의 공직자들은 정부의 목표 성취를 위해서 자신들이 최선을 다하고 있다고 생각하며, 단지 일부 소수의 조직이나 공직자의 잘못이 정부 전체의 모습으로 잘못 비춰지고 있다고 생각한다.

이상의 논의를 통해 정부신뢰에 대한 선행연구를 검토해보면 정부신뢰는 능력적 기능적 측면과 윤리적 측면의 두 가지 차원으로 나누어지는 것을 알 수 있다. 기능적 차원은 정부의 성과달성의 능력, 즉 업무수행 역할에 관한 기대의 충족으로서, 과연 정부가 능률적이고 믿을만하게 일을 수행할 능력이 있는가에 관한 문제이다. 또 다른 한 축은 정부에 대한 윤리적 신뢰로서 정부가 얼마나 정직하고 깨끗한가의 도덕적 태도 또는 의도에 관한 것이라고 할 수 있다(오경민·박홍식, 2002; 김보흠, 2007: 22).

<표 1> 정부신뢰의 개념 정의

연구자	정의
Gamson (1968)	정치체제가 바람직한 산출물을 생산할 것이라고 국민들이 가지는 확률
Miller (1974)	국민들이 정부가 어떻게 운영되어야 하는가의 규범적 기대에 따라 운영되고 있다는 신념
이시원 (1993)	국민의 기대에 따른 정부에 대한 긍정적 또는 호의적인 평가
Hetherington (1998)	정부가 생산하는 각종의 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 정상적인 기대에 부응하여 어떻게 잘 운영되고 있는가에 기초한 정부에 대한 기본적인 평가
오경민·박홍식 (2003)	정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모름에도 불구하고 기꺼이 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도
손호중 (2005)	불확실한 상황 하에서 국민이 정부의 정책에 대하여 취하는 긍정적인 기대나 심리적 지지
박순애	특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가

(2006)	통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 것
조기숙·남지현 (2007)	정부가 국민의 기대에 부응하여 운영되고 있는가에 대한 기본적인 평가적, 감정적 정향

자료: 최승학(2010: 157)

## 2. 신뢰성과 정보공개제도의 관계

사회가 민주화 될수록 정부는 보다 투명하게 운영되기를 요구받게 되는데 이러한 요구는 정보공개라는 제도적 장치를 통하여 이루어지는 경우가 많다. 정보공개는 ‘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 참여함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도’이다(이명진·문명재, 2009). 전자정부와 신뢰와의 관계 연구에서 전자정부는 정부에 대한 시민의 신뢰를 증대시키고 정부에 대한 시민 평가를 향상시키는 방법이라고 주장한다. 즉 전자정부의 이용, 전자정부에 대한 태도, 그리고 정부의 신뢰 간의 관계에 관한 경험적 조사에서 신뢰와 정부 웹사이트 이용 간에는 유의적인 관계를 지니고 있으며, 전자정부는 시민들의 상호작용과 반응성을 향상시키는 것이 프로세스 기반 신뢰를 증대시킬 수 있다고 주장한다(Tolbert & Moissberger, 2006). 더 나아가, 정부신뢰를 향상시키기 위해서 정보기술의 안전성 확보, 프로세스 자동화, 명확한 정책과 절차, 정부가 모든 사람을 법적으로 공평하게 대우하는 사회적·문화적 관행, 법률적 보호 또한 제고되어야 할 필요성이 존재한다(Al-Omari & Al Omari, 2006).

정보공개제도의 존재의의를 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 알권리 실현을 위해 국민이 취할 수 있는 절차와 행정기관의 정보공개 거부에 따른 불복절차 등을 알게 됨으로써 국민의 기본권을 실현시킬 수 있다는 점이다. 이는 우리 헌법 제 21조에서 정하고 있는 표현의 자유에 속한다고 볼 수 있다(김승태, 2009b: 122). 둘째, 정보공개는 국민의 국정참여를 위하여 필요하다는 점이다. 민주국가에 있어서 국정은 국민의 의사형성에 바탕을 두고 있는데, 바른 국민의 의사형성은 바른 정보를 전제로 하고 있다(김철용, 2003: 342). 셋째, 정보공개제도는 국정운영의 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 기능한다. 투명하지 못한 정부는 효율적이지도 못하기 때문에 정보공개제도는 민주국가의 실천원리이자 우리 헌법에서 정한 국민의 권리실현의 내용이라고 할 수 있다(이용우, 2004: 308). 결국 정보공개제도는 알권리보장, 국민의 행정참여확대, 행정의 투명성 및 책임성 제고, 부정부패행위 방지의 효과를 가져올 수 있다.

정보공개제도가 지식정보사회에서 차지하는 부패방지기능은 그 비공개정보의 범주

내지정보공개청구의 절차가 어느 정도 명확하고 투명하게 진행되는가에 결정된다고 보는 것이 바람직하다. 정보를 청구하는 입장에서 국민의 알 권리를 실현하고 구체화하는 법이 정보공개법이므로 정보공개의 목적은 행정의 감시, 행정에의 참가, 국민의 권리, 이익의 구제, 행정정보의 실효성 있는 활용 등이라고 할 수 있다. 즉, 정보공개법의 본질적인 의미는 어쩌면 해로울 수도 있는 국가기관 보유의 정보를 공개하도록 행정기관에게 강제함으로써 정부의 권력을 제한하는 등 민주주의 실천과 관계를 맺는다는 점에 있다(강경근, 2001: 5-6).

### 3. 선행연구 검토

정보공개제도는 정책 환경의 변화에 따라 10여 년의 기간 동안 정비되어 왔으며 ICT의 발달에 따라서 전자적 정보공개가 자리 잡게 되었다. 그동안의 정보공개제도에 대한 논의는 국민의 알 권리 증진이나 민주적 참여 측면에서 조망되는 법제도적인 관점이 자연스럽게 중심을 이루었다고 할 수 있다. 기존 연구들은 크게 공개제도 현황 점검 및 평가에 관한 연구, 국민의 알 권리 구현 등 법·정책적 시각이 중심이 되는 연구, 해외 사례의 비교분석을 통한 제도적 보완에 중심을 둔 연구 등으로 구분할 수 있다.

초창기 정보공개제도가 도입되면서 제도화가 되어가는 과정에서 단순하게 운영상의 미비점에 대한 지적과 분석이 많았던 선행연구들은 정보공개법의 개정 이후 보다 구체적으로 제도로 인한 행정내부의 조직과 행태 변화(이명진·문명재, 2010; 안병철, 2009; 김승태, 2009a)나 정책적 효과에 대한 분석(정광호 외, 2007; 김보흠, 2007)을 진행하기 시작하였다. 최근에는 정보공개제도의 운영 실적이 누적되면서 각 부처나 중앙-지방간 비교를 할 수 있는 실증연구가 조금씩 나타나고 있으며, 그 동안의 행정정보공개를 둘러싼 국민의 알 권리나 투명성 제고에서 더 나아가 여타 행정이념과 접목시켜서 해석하려는 논의가 제시되고 있다(김미경, 2008; 김상미, 2008; 장경원, 2008).

정보공개제도의 주요 연구들을 간략히 살펴보면, 장경원(2008)은 EU 행정법상 정보공개제도를 EU 옴부즈맨의 역할을 중심으로 논의하면서, 옴부즈맨이 투명성 확보에 많이 기여했으며 “좋은 행정”으로 나갈 것을 계획하고 있다고 살펴보고 있다. 김미경(2008)의 경우 국민지향의 참여적 정부모형을 좋은 정부의 대안적 정부모형으로 제시하고, 지방행정종합정보공개시스템을 사례로 정보의 형평적 공급을 위한 정보공개의 활성화가 제도화되어야 할 것을 강조하였다. 김상미(2008)는 청주시 행정정보공개조례를 중심으로 정보공개를 둘러싼 지방정치 차원에서 삼권분립 원리들이 어떻게 운영되고 있는가를 분석하였다. 하지만 정보공개조례가 최종적으로 법적 효력을 얻기까지 나타난 과정에 대한 분석을 하였던 것이고 정보공개제도 자체에 초점을 맞추지 못한 한계를 가지고 있다.

이자성(2004)은 정보공개제도에서 나타나는 책무성 개념을 한일간 비교를 통하여 분석하며 제도의 운영상 결과는 양국 공무원의 대응태도와 지방자치제도의 차이에서 발

생한다고 주장하였다. 그리고 IT 기술을 시민참여의 활성화 및 정보공개를 극대화시키는 요소로 지적하며 적극 활용할 것을 제안하였다. 이어서 이자성(2005)은 일본의 정보공개제도는 행정개혁을 통한 행정통제의 정치적 의미와 행정서비스 향상이라는 행정운영적 의미가 동시에 강조된다고 이야기하며 우리나라의 경우 실질적 정보공개를 위한 정부의 자기성찰적 인식과 태도 개선, 협력적 거버넌스의 이해와 실천, 정보공개제도와 관련제도의 정비 등을 제시하였다. 김보흠(2007)도 행정의 투명성과 정부신뢰를 확보하기 위한 방안으로 정보공개가 중요하다고 지적하면서, 일본의 시민옴부즈만 활동에 대한 활동을 분석하였다. 김보흠(2007)의 경우 부분적으로 혁신평가, 청렴도평가 등을 정보공개평가와 연계하여 살펴보았지만 유의미한 결과를 찾지 못했고, 이를 평가간 일관성과 체계적인 연관성이 떨어지는 것으로 진단하고 있다.

법정책적 측면에서 정하명(2009)은 한국과 미국의 전자정보공개제도를 비교하며, 국민의 알 권리를 보다 적극적으로 충족시키기 위해 사전공표제도를 통해서 적극적으로 국민과 행정정보를 공유하여 민주적인 책임행정을 실현할 것을 주장하였다. 권형준(2006)은 알 권리 차원에서 정보공개제도에 대하여 논의하면서 비공개대상정보에 대한 광범위한 규정이나 불완전한 불복 구제절차 등 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’의 미비점을 지적하였다. 이러한 많은 법제적 접근은 제도 초기의 정착과 위상정립에 기여하였지만 제도가 안착되고 지속적으로 운영하며 나타나는 성과에 대한 평가나 행정이념의 실현이 어떻게 달성되고 연계될 수 있는지를 살펴보지 못했던 한계가 있다.

최근 실증연구를 통해서 제도의 효과성이나 실태를 평가하는 연구중에 이명진·문명재(2010)는 정보공개제도 운영현황을 정보공개결과와 과정으로 나누어 살펴보고 공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관하여 분석하고 있다. 김승태(2009a)는 중앙정부와 지방정부에서 운영되고 있는 연도별·청구방법별로 나타난 정보공개시스템 실적을 바탕으로 전자정보공개제도의 운영실태를 평가하고, 주요국과의 비교를 병행하여 제도적 접근성과 정보격차를 해결해야 한다고 주장하는 등 시스템적인 개선 보완을 시사점으로 제시하였다. 또한 정광호 외(2007)는 정보공개제도가 실제로 어떻게 효과를 가져왔는지에 대한 실증분석을 하였다. 그 결과, 정부의 항생제 처방률 공개 사례를 바탕으로 공공정보(public information)의 공개로 인하여 정보 비대칭성(information asymmetry)이 감소하고 있다고 분석하였지만, 정보공개와 이후 정책효과 간에 나타나는 인과관계를 명확하게 규명하지 못했던 한계를 보이고 있다. 그리고 장지원·문신용(2004)은 처리현황, 청구방법, 사용목적, 기능부문별로 나누어 실태를 본 뒤에 행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석을 하였고, 기관별 청렴도와 고객만족도 등 관련 변수들의 상관관계와 영향력을 분석하였다. 한편 안병철(2009)은 43개 중앙행정기관을 중심으로 정부기능 및 행정부처별 특성에 따른 정보공개행태를 통계적으로 분석하였다. 하지만 정보공개 자료상 나타난 행정부처의 정보공개행태에 대한 경향을 탐색적으로 살펴본 것으로서 정보공개제도가 가지는 행정 이념적 차원의 연관성에 대하여는 규명하지 못했다는 한계가 있다. 박종관·윤주명(2004)은 지방자치단체의 정보공개제도에 대

한 시민들의 의식과 행태를 조사하면서 지역언론의 중점 활용, 적극적인 홍보 및 시민 단체의 감시활동 등을 제안하고 있다. 이때 시민과 행정기관이 가지는 제도에 대한 인식차를 메우기 위하여 자치단체의 적극적인 대응이 필요하다고 제안하고 있다.

이상의 선행연구를 살펴볼 때, 그동안의 논의들은 제도의 안정화와 부분적 개선에 초점을 맞춰서 분석된 경우가 많은 비중을 차지하고 있으며, 해외사례 검토에서도 심층적으로 비교분석하지 않고 주요국의 현황을 소개하는데 주력했었다는 한계가 있다. 또한 정보공개제의 적정성이나 범위를 이야기하면서도 이것이 얼마나 효과가 있을 것인지 또는 정부의 대응성과 행정신뢰 등의 다른 주요행정이념과 어떻게 유기적 연관관계를 가지게 될 것인지에 대한 고찰을 하는 것이 미진했다고 여겨진다. 이러한 측면에서 본 연구는 정보공개제도가 투명성 제고나 참여의 확대라는 기능 외에 정부신뢰라는 이념적 측면에서 어떻게 연계될 수 있을지를 미국과 비교 분석을 하여 체계적이고 일정한 시사점을 도출해 낸다는 점에 의의가 있다고 할 것이다.

### III. 우리나라 정보공개제도의 현황 및 문제점

#### 1. 정보공개제도의 운영 현황

우리나라에서 정보공개법은 1996년 12월에 제정된 이후 1997년 1년간의 유예기간을 거쳐, 1998년 1월부터 시행되기 시작하였다. 그 후 정보공개제도의 운영상 문제점을 보완, 개선하고 제도를 발전시키기 위해 정부는 2004년에 법 개정을 통해 전자적 정보공개의 근거 마련 등 제도개선과 함께 국민이 보다 편리하고 신속하게 공공기관의 정보에 접근할 수 있도록 시스템을 선진화하였다. 그러나 당시의 인터넷 전자정보공개시스템의 가장 큰 문제점은 온라인서비스가 부분적으로만 제공되었다는 것이다. 정보공개청구서 작성 및 제출, 결정통지서 확인, 이의신청 등은 인터넷을 통해 할 수 있었지만 본인확인 및 수수료 납부가 전자적으로 이루어지지 않는 불편함으로 인하여 전자정보공개제의 장점이라고 할 수 있는 장소적 한계를 극복하지 못한 문제가 존재하였다(김승태, 2009a: 56-57). 이러한 문제점을 해결하기 위해 2006년 4월에는 통합정보공개시스템(www.open.go.kr)을 개통하여 온라인을 통한 서비스를 본격적으로 시작하였다. 시스템 구축이후 2차에 걸친 고도화 사업을 통해 2009년 현재 1,288개 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 및 소속기관 등 정보공개 대상기관의 정보목록 검색, 정보공개 청구, 수수료 납부, 공개자료 열람까지 원스톱 서비스를 제공하고 있다.

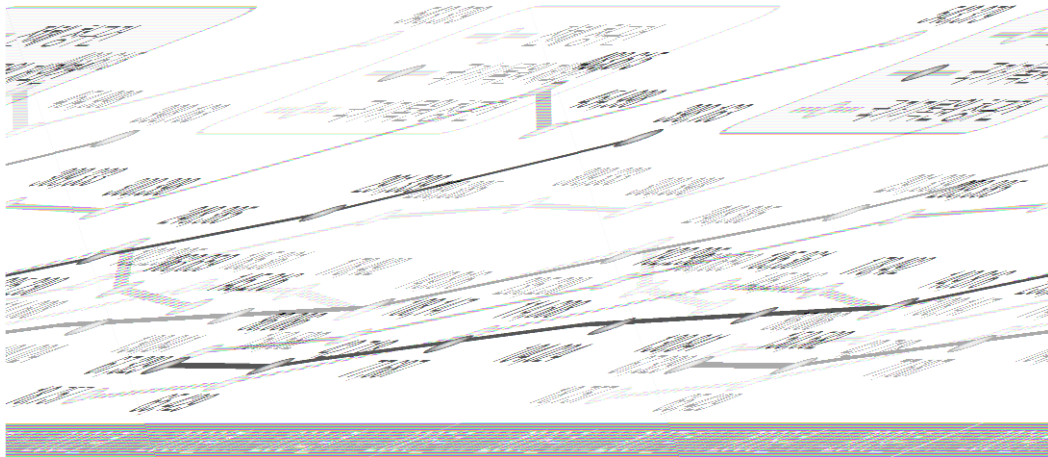
이러한 통합행정정보시스템의 효과는 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국민의 알권리 보장 및 국정참여 기반의 확충과 더불어 능동적, 적극적 정보공개서비스를 통한 국민의 알권리 충족 및 정확한 정보를 바탕으로 한 활발한 국정참여 기회를 제공했다는 점이다. 둘째, 다양한 온라인 서비스 제공을 통한 대국민 서비스를 개선함으로



써 통합목록의 검색으로 원하는 정보의 소재 및 존재여부 파악이 용이해지고, 정보공개 청구인이 정보공개를 청구한 때로부터 최종적으로 정보를 취득하기까지 온라인을 통한 일괄처리구현으로 신속하고 편리한 서비스의 제공이 가능해졌다. 셋째, 업무의 전자화 확대를 통한 행정의 효율성 및 생산성 향상으로 관련 시스템 연계를 통한 이중 작업 최소화 및 다양한 시스템 지원 기능의 제공을 통한 업무처리 시간이 단축되었다는 점이다. 넷째, 국민의 시간 및 비용절감을 통한 대국민 만족도가 제고되었다는 점이다. 통합목록 검색을 통한 청구대상 정보 검색 비용으로 상당한 금액이 절감되었을 뿐만 아니라 행정기관의 직접 방문이 필요하지 않아 온라인 정보공개를 통한 기관 직접방문 비용절감효과가 발생하였다. 마지막으로 정보공개업무 전 과정 전자화를 통한 청구처리 시간비용으로 연간 백억 이상의 비용이 절감되었고 통합서비스 제공으로 인하여 기관별 정보공개시스템 구축비용이 절감되었다.

행정안전부에서 2009년에 발간된 정보공개연차보고서에 의하면 정보공개법이 실시된 이후 2009년도의 정보공개 청구건수는 모두 398,163건으로, 2008년도 291,339건의 청구건수와 비교하면 37%가 증가하였다. 2007년과 비교한 2008년도의 증가율 56%에 비해 증가율이 높지 않으나, 106,824건이 증가하여 청구건수가 지속적으로 증가하고 있다(그림 1).

<그림 1> 연도별 정보공개청구 건수



자료: 행정안전부(2009: 10)

## 2. 정부신뢰의 관점과 정보공개제도의 문제점

그 동안 정보공개제도 자체에 대한 국민들의 참여와 인지도가 높아지고, 정보공개청구건수가 과거 행정정보공개운영지침이 시행되던 때에 비하여 증가하고 있어서 정보공개법이 어느 정도의 기대효과를 달성하고 있는 것으로 보인다. 그러나 연도별 정보공개

청구건수의 증가에도 불구하고 여전히 전체 국민들의 정보공개제도에 대한 만족도가 낮을 뿐만 아니라 정보공고개관의 소극적인 정보공개 행태가 남아 있어서 제도 운영상의 문제점이 제기되고 있다. 이하에서는 선행연구를 통하여 정부신뢰에 있어서 정보공개제도의 운영상 문제점을 지적하고자 한다.

### 1) 비공개결정 비율의 증가에 따른 알권리 침해

정보공개제도가 시민단체의 예산감시도구로 활용되거나, 시민들의 알권리를 위한 제도로 기능하며, 언론의 자유를 수호하는 역할을 담당하고 있다는 긍정적인 평가와 달리, 제도운영의 내실을 살펴보면 알권리 실현이라는 목표는 실질적으로 달성했는지에 대한 비판 역시 제기되고 있다. 정보공개법에 대한 비판은 주로 정보공개 거부를 허용하는 비공개조항<sup>2)</sup>에 집중된다. 특히 중앙행정기관의 낮은 정보공개율 역시 논란의 대상으로 지적되고 있는데, 시민들의 정보공개청구에 대한 중앙행정기관의 정보공개율은 (전부공개)은 67%로, 기타 공공기관(93%), 지방자치단체(84%), 시·도 교육청(70%)보다 낮았다<sup>3)</sup>. 특히 아래 <표 2>의 연도별 비공개 사유를 살펴보면 일정한 패턴을 유지하고 있는 것으로 나타난다. 즉, 정보자료의 부존재로 인한 비공개 건수가 여전히 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 법령상 보호되고 있는 정보, 개인의 사생활 보호에 대한 비공개 사유가 주종을 이루고 있다.

2) 비공개정보는 정보공개법 제9조 제1항에 열거되어 있다. 구체적으로 다른 법률이 비밀 또는 비공개로 규정한 법령상비공개 정보(제1호), 국가안보·국방·통일·외교에 관련한 국익정보(제2호), 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위한 공익보호 정보(제3호), 진행 중인 재판이 범죄의 예방, 수사, 형집행 등에 관련된 재판·범죄 정보(제4호), 공정한 업무수행에 지장을 초래할 수 있는 행정운영 정보(제5호), 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 수 있는 개인정보(제6호), 법인·단체 또는 개인의 경영·영업비밀 정보(제7호), 부동산 투기·매점매석 등에 이용될 수 있는 특정이익 정보(제8호) 등이다.

3) 이러한 낮은 정보공개율에 대해 행안부는 "취하율 상승 및 자료 부존재의 원인은 정보공개시스템 이용기관 확산에 따라 온라인을 통해 쉽게 청구하고 취하할 수 있는 환경이 마련되었기 때문"이라는 공식 해명을 한 바 있다(행정안전부 지식제도와 설명자료, 2010년 10월 6일).

&lt;표 2&gt; 연도별 정보 비공개 사유별 현황

단위:건, ( ):%

구 분	비공개 건 수	법령상 비밀·비공개	국방 등 국익 침해	국민의 생명 등 공익침해	재판 관련 정보 등	공정한 업무수행 지장 등	개인의 사생활 보호	법인 등 영업상 비밀침해	특정인의 이익 불이익	기타 부존재 등
2009년	26,046	6,685	123	173	1,077	1,358	3,376	1,140	531	11,583
	(100)	(26)	-	(1)	(4)	(5)	(13)	(4)	(2)	(45)
2008년	20,412	5,253	98	242	964	1,186	2,439	942	633	8,655
	(100)	(26)	-	(1)	(5)	(6)	(12)	(4)	(3)	(43)
2007년	18,180	4,149	103	186	851	1,111	2,888	913	486	7,493
	(100)	(23)	(1)	(1)	(4)	(6)	(16)	(5)	(3)	(41)

자료: 행정안전부(2009: 22)

정보공개제도는 제도의 도입단계에서부터 자발적인 적응이나 이해관계의 구조 변화 없이 수동적으로 의무를 부여 받아 시행하였고 의무이행에 따른 명시적 처벌·책임 규정이 존재하지 않기 때문에 정보공개제도에 대하여 전략적으로 접근할 가능성이 높다. 따라서 각 기관은 기본적으로 정보를 공개하게 되었을 때에 발생 가능한 위험부담과 정보를 공개하였을 때에 얻을 수 있는 이득 혹은 정보를 공개하지 않았을 때에 발생할 수 있는 위험을 감지하여 정보공개행태를 결정할 수 있는 것이다(이명진·문명재, 2010: 122). 이러한 논의는 정부 조직의 비대화와 관료주의화, 기밀주의 성향으로 인해 정보의 독점현상이 벌어졌다는 점에서 투명한 정부를 위한 정보공개제도의 실효성을 높이기 위해 반드시 검토해야 할 문제점이라고 할 수 있다. 또한 국민의 알권리에 대한 정당성의 근거로 많은 중요한 정보들이 정부 공무원과 기관들 수중에 있으며, 이들이 관련된 정보들을 비밀로 함으로써 민주적 절차를 위협할 수 있기 때문에(Haiman, 1981: 368) 정부의 비공개결정에 대한 이유와 근거가 명확히 제시되어야 하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 현재 정보공개를 청구한 일반 국민들 중 상당수가 합리적인 이유를 제시받지 못하거나 한 두 문장의 짧은 서술로 충분한 납득이 가지 않는다는 것을 불만사항으로 지적하고 있는 상황이다.

보다 심각한 문제는 공공기관이 비공개조항이 보호하는 기본권 및 법익을 자의적으로 확대해석하여 비공개를 남발하고 있다는 비판을 들 수 있다. 즉, 정보공개법상 비공개사유가 추상적이고 불명확하게 규정되어 있다는 점을 악용하여 정보공개처분을 남발할 수 있다는 점이다(이서열, 2005: 241). 배정근(2009)의 실증적 연구에 따르면 지난 10년간 대법원의 정보공개소송은 대부분 공공기관의 정보공개처분에 대한 취소소송이었고, 소송의 쟁점은 10건 가운데 8건 정도가 비공개조항 적용의 타당성 여부였다. 정보

공개제도를 통한 알권리 구현의 실효성과 정부에 대한 신뢰가 결국 비공개조항 운용에 달려있음을 감안할 경우 공공기관의 자의적 해석은 정보공개제도의 심각한 부작용을 가져올 수 있는 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

## 2) 행정정보 사전공표제도의 부실운영

정부는 2004년 정보공개법을 개정하면서 행정정보의 사전공표를 의무화한 바 있다. 행정정보공표제도는 기존의 행정체제에서 정보공개청구라는 수단을 통해서 정부가 보유하고 있던 정보에 제한적으로 접근하던 방식에서 벗어나 정보공개에의 청구 없이 사전에 정보를 공개하도록 한 것이다. 정보공개법 제 7조에 따르면 정부는 ①국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, ②국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정 감시를 위하여 필요한 정보, ④그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보 등에 대해서는 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 사전공표제도는 국민의 정보공개청구를 전제로 하지 않고 공공기관 등에서 먼저 정보를 제공한다는 측면에서 정보공개제도와 다른 적극적인 제도라고 할 수 있다(정하명, 2010: 58).

일반적으로 행정정보공표제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 정부가 국민생활에 중요한 영향을 주는 정책정보 즉, 국민이 알고자 하는 정보를 공개해야 한다. 특히 국민 혹은 외부기관, 관련단체 등과의 업무처리 과정에서 생산되는 행정정보는 업무의 공정하고 투명한 운영이라는 측면에서 더욱더 그 필요성이 중요하다고 할 수 있다(전별·전광호, 2007: 79). 이와 같이 어떠한 정보를 공개하느냐가 행정정보공표제도의 가장 핵심적인 요소임에도 불구하고 담당공무원들의 무관심과 인식부족으로 제대로 운영되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 게다가 공개의 개념이 모호하다보니 지정된 범위나 시기, 방법이 아니면 해당정보를 비공개로 처리한다는 것인지, 그러한 판단의 타당성은 어떻게 확보할지 등 논란의 여지가 남아있다. 더욱이 부분공개라는 개념이 존재함에도 불구하고 비공개 대상 정보가 포함될 경우는 사전공표의 대상에서조차 제외시키고 있으나 그 법리적 모순점도 없지 않다고 보인다(이원규, 2005: 95).

또한 현재까지 행정정보공표제도의 시행에 있어서는 일부기관의 운영상 미흡사례가 발생하고 법령의 미준수 및 법령에서 규정되어 있는 항목들에 대한 기준의 판단 곤란의 이유로 업무수행의 어려움을 느끼는 등의 시행상의 한계 및 문제점들을 보여주고 있으며, 행정정보공표제도를 통한 공개운영상에 있어서도 실질적으로 국민이 체감하는 공개운영 수준이 저조한 것으로 나타났다(임진수, 2006: 90). 실제로 한겨레의 보도에 따르면 15개 정부부처와 청와대를 비롯한 20여개 기관의 행정정보 사전공표제도 운영현황을 조사해본 결과 대부분의 부처와 기관이 정보의 제목만 적어 놓아 구체적인 내용을 알기 위해서는 직접 정보공개를 청구해야 하거나, 구체적인 공개범위, 주기, 시기

등은 밝히지 않음으로써 제도의 취지를 무색하게 만들고 있는 것으로 나타났다(한겨레, 2010. 2. 1자 보도).

행정정보 사전공표제도는 일종의 정보제공이라는 점에서 그 제도의 의의를 살펴본다면, 국민이나 조직의 행태변화를 유도하기 위하여 활용되는 가장 유연하면서도 간접적인 정책 수단임과 동시에 정책효과를 담보하기 위한 가장 기본적인 정책수단이 될 수 있다( Vedung and Doelen, 2005). 즉, 정부가 국민의 알권리를 충족시키거나 정책을 홍보하기 위하여 정책과 관련된 정보를 국민에게 제공하는 등의 행정정보 사전공표제도의 기능적 측면에서 정부의 정책효과를 높임과 동시에 정책목적을 달성하기 위한 간접적 수단이 될 수 있으므로(문명재, 520-53), 현재의 사전공표제도에 대한 문제점들을 해결해야 할 필요성이 존재한다고 볼 수 있다.

### 3) 미흡한 홈페이지 검색 기능과 정보소외계층 문제

정보기술의 발전으로 인해 정보제공의 매개와 방식 그리고 변화가 중요하게 됨에 따라 과거 불특정다수에게 막연하게 정보를 제공하던 방법에서 점차 정책고객의 관심과 수준에 따라 맞춤형 정보를 제공하는 것이 필요한 시점이다. 이는 다양한 정보통신기술의 발전과 변화는 정부 수여자의 규모(size of population), 합의성(consensus), 그리고 관심의 정도(degree of attention)에 변화를 가져오게 되었고 이는 결국 방법과 효과성에 영향을 미치게 되기 때문이다(Hood and Margetts, 2007).

현재 정보공개법은 국민이 손쉽게 정보공개청구를 할 수 있도록 직접출석·우편·모사전송·정보통신망 등 다양한 청구방법을 보장하고 있으나, 2006년도부터 정보공개 온라인 서비스를 제공한 결과 직접 출석에 의한 청구는 감소하고 온라인을 통한 청구가 지속적으로 증가하고 있다. 청구방법별 현황을 구체적으로 살펴보면 정보통신망을 이용한 청구는 2008년에 60%에서 2009년도에는 66%로 증가한 반면, 직접출석에 의한 청구는 32%에서 26%로 감소하였다. 이에 비해 2009년도에 우편·모사전송에 의한 청구는 각각 4%로 낮은 비율을 보이고 있다(행정안전부, 2009: 34).

&lt;표 3&gt; 연도별 정보공개 청구방법 현황

단위: 건, ( ):%

구 분	청구건수	직접출석	우 편	모사전송	정보통신망
2009년	398,163	104,782	15,879	16,734	260,768
	(100)	(26)	(4)	(4)	(66)
2008년	291,339	93,877	13,238	10,591	173,633
	(100)	(32)	(5)	(3)	(60)
2007년	235,230	91,551	15,046	7,185	121,448
	(100)	(39)	(6)	(3)	(52)
2006년	150,582	75,127	10,539	4,597	60,319
	(100)	(50)	(7)	(3)	(40)

자료: 행정안전부(2009: 36).

그러나 정보통신망을 활용한 정보공개청구와 교부방법이 해마다 증가하고 있다는 점이 오히려 정보공개제도의 실효성을 약화시키는 원인이 될 수도 있다는 점을 고려해야 할 필요가 있다. 2008년 행정안전부의 ‘정보격차 지수 및 실태조사’에 따르면 정보격차 지수가 약 34.1점으로 우리나라의 장애인, 장노년, 농어민 등을 포함한 정보소외계층이 여전히 존재한다는 것이다. 우리나라의 전자적 정보공개제도시스템이 발달했다고 하더라도 정보소외계층에게는 여전히 시스템 활용이 어려운 실정이라고 할 수 있다. 인터넷 접근 자체가 힘든 경우에는 아무리 정부가 정보공개시스템을 완벽하게 구축한다고 하더라도 정보에 취약한 계층에게는 무의미할 수밖에 없다(김승태, 2009a: 78).

#### 4) 개인정보에 대한 중요성 경시

정보 기술을 적극 도입·활용하여, 기존의 정부가 갖고 있는 무능과 부패와 권위주의적인 민원서비스 등으로 인한 정부 불신을 개선하기도 하였지만, 이 과정에서 광범위한 개인정보가 수집·축적·공유·활용됨으로써 국민들의 사생활 침해 가능성이 높아지고 있다는 것이다(윤상오, 2009: 2). 특히 정보공개제도가 널리 국민들에게 인식되고 일반화되면서 무조건적이고 무방비적인 개인정보의 유출 내지 공개는 정부신뢰를 약화시키는 주요한 원인이 되고 있다(박종관·윤주명, 2004: 451).

이른바 ‘정보프라이버시권’은 컴퓨터와 인터넷을 통한 디지털정보사회로 진입하면서 인터넷상의 중요한 권리로 등장하게 되었다. 현실세계에서 보다 가상공간에서 정보소통에 대한 통제가 기술적으로 어려움이 많기 때문에 개인 식별정보가 오·남용되면서 침해될 가능성이 많아 개인정보보호는 더 중요한 문제로 부각되었다(김상겸·김성준, 2008: 98). 전자정부가 정보기술을 활용하여 정부를 근본적으로 혁신함으로써 정부생산성과

민주성을 비롯한 정부신뢰를 회복하는 효과를 거두고 있는 반면 새로운 요인 즉, 정보 기술을 매개로 한 개인정보보호문제로 인해 정부신뢰를 감소시키고 있다는 주장에 대해 검토해 볼 필요가 존재한다.

국가정보원 국가사이버안전센터(NCSC)의 발표에 따르면, 2007년 공공기관 사이버 침해사고 건수는 총 7,588건으로 2006년의 4,286건에 비해 크게 증가하였고, 2008년에도 7,599건으로 약 5% 증가한 것으로 나타나 공공기관의 정보보호에 대한 심각성이 대두되고 있다는 것을 확인 할 수 있다. 심지어 최근에는 분산서비스거부(DDoS) 공격으로 청와대와 국방부를 비롯한 주요 공공기관을 포함한 다양한 일반 사용자들이 보유한 주요 포털 사이트들이 특별한 대책을 강구하지 못하는 상황에 이르렀다는 것과 개인정보의 보호에 대한 중요성을 인식하고 있는 국민들에 입장에서는 정부신뢰도의 저하를 가져올 수 있는 것이다(이미정·이선중, 2010: 454).

최근 들어 공공기관이 보유하고 있는 국민들의 개인정보보호를 위해 지속적인 제도적 보완들이 이루어지고는 있지만, 아직까지는 이에 대한 심각성과 문제를 인식하지 못해 많은 시행착오를 겪고 있는 것으로 보인다. 일부 기관에서 법적 근거 없이 개인정보를 수집하거나 파기하는 등 적절한 정보보호 절차 준수가 이루어지고 않고 있으며 보안 사고에 대한 인식부족으로 인한 적절한 대처방안이 미흡하다는 점(신영진, 2009)은 정보공개제도의 확산과 함께 정부신뢰도를 높이기 위한 대안을 모색할 상황이라 보인다.

## IV. 미국 정보공개제도 운영의 비교 검토

### 1. 정보공개제도의 제도 운영현황

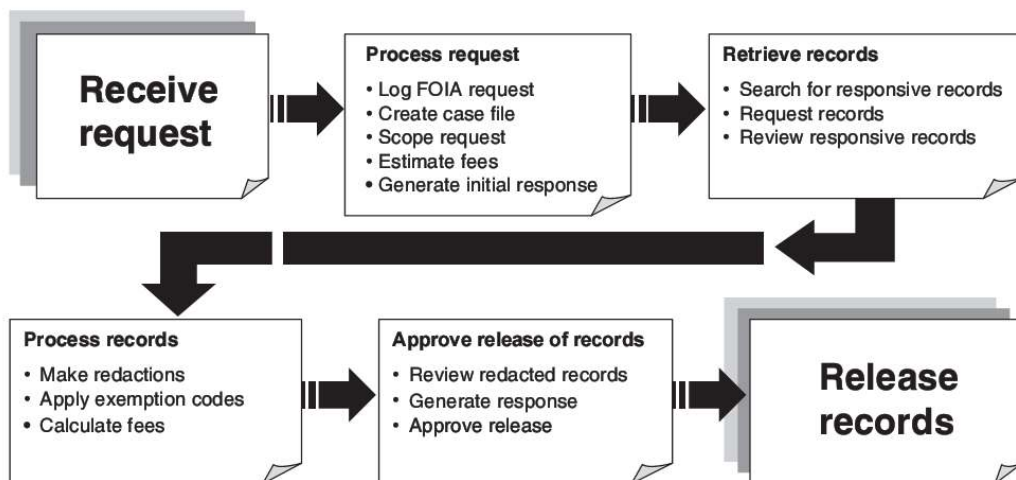
미국의 전자적 정보공개법을 도입의 기초가 된 미국연방정보공개법(Freedom of Information Act: FOIA, 이하 'FOIA')은 1966년 제정되어, 행정기관의 기록에 대해 국민의 알 권리를 보장해 왔다. FOIA은 1946년에 제정된 연방행정절차법 제 3조를 개정한 것으로 기존의 정보공개청구권자의 제한, 모호하고 광범위한 예외조항, 정보의 비공개결정에 대한 사법적 구제수단의 결여 등의 문제점을 해소하기 위해 입법된 것이라고 할 수 있다(정하명, 2009: 262). 이러한 FOIA에서는 정보공개청구에 대해 9개의 예외 비공개대상정보를 규정하였으며, 비공개결정에 대한 사법구제절차 등을 명확히 규정한 의의가 있다. 이후 미국 정부는 FOIA의 1991년부터 전자공개의 입법화가 시도되어 1996년 미국연방전자정보공개법(Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996: EFOIA, 이하 'EFOIA')로 입법화되었다.

EFOIA의 주된 목적은 정부기록 전산화에 대한 대응으로서 정보공개 대상이 되는

기록에 전자적 기록도 포함됨이 명시적으로 규정되었다. 이러한 정부기록의 전자화에 대하여 우선 정보공개 대상이 되는 기록에 전자적 기록도 포함됨이 명시적으로 규정 되었으며(EFOIA § 3(2)), 공개청구된 전자적 기록의 공개형태와 관련하여, 하계 청구인이 지정한 공개형태가 청구시에 행정기관에 존재하지 않은 경우에도 청구인이 지정한 공개형태로 용이하게 변환할 수 있는 때에는, 청구인이 지정한 형태로 제공해야 함을 규정하고 있다(EFOIA § 5(4)). 이는 청구인이 이용하기 용이한 형태로 정보를 공개함으로써, 청구인의 편리성을 크게 높이는 것이다(경건, 2002: 113).

제도 운영적 측면에서 FOIA에서는 누구나("any person") 정보공개청구를 청구할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 따라서 외국인을 포함한 개인, 조합, 회사, 단체, 외국정부, 지방정부 등이 직접 혹은 변호사를 통해 간접적으로 정보공개를 청구할 수 있다. 이와 더불어 청구권자에 대한 남용적 정보공개청구 억제규정은 없으나 수수료와 연계하여 수수료를 완납하겠다는 서약을 하지 않으면 정보공개청구에 따른 행정절차를 개시하지 않는 제도를 취하고 있다. 뿐만 아니라, 수수료의 내용에 있어서도 복사비, 검색비, 심사비로 세분하여 개별적 경우에 따라 차등 적용함으로써 간접적으로 남용적인 공개신청을 억제하고 있다(김창조 외, 2008).

<그림 2> FOIA 절차상 정보공개청구 과정



자료: GAO(2009: 8)



## 2. 정부신뢰 제고를 위한 노력

### 1) 비공개결정에 대한 구체적인 조항

미국의 FOIA에서는 크게 9개의 정보공개 예외사항과 3개의 법집행 예외사항에 대하여 정보공개를 거부할 수 있도록 규정하고 있다. 구체적인 사항은 다음과 같다. 첫째, 국가기밀이나 외교정책에 관한 사항 둘째, 행정기관내부의 인사규정이나 관행들, 셋째, 다른 법률들에 의해서 공개제외대상으로 규정된 정보, 넷째, 영업비밀, 상업이나 재정정보, 다섯째, 행정기관 상호간 혹은 내부적 각서, 여섯째, 개인의 프라이버시와 관련된 정보, 일곱째, 법집행을 목적으로 수집된 정보, 여덟째, 금융기관들의 정보, 아홉째, 공공안전과 관련된 지리적 지질적 정보 등이다(김창조 외, 2008: 90). 또한 그로마거부(Glomar denials)라는 정부의 존부에 관한 규정을 활용하여 기록의 존부를 답하는 자체가 해당 비공개사항에 의해 보호하려는 법익에 대해 공개와 동일한 결과를 초래할 우려가 있는 경우에 정보의 존재자체에 관한 언급을 거부하는 것을 말한다.

또한 정보공개청구권자 정보공개청구를 할 경우에는 공개대상 기록에 대하여 합리적으로 기술할 것을 요구한다(U.S.C. § 552(a)(3)(A)). 공개대상 기록에 대해 어느 정도 기술하는 것이 상당한 기술에 해당하는가라는 문제에 대해서 연방법원은 그 분야에 익숙한 행정공무원이 상당한 노력을 들여서 해당 문서를 검색해낼 수 있을 정도라고 보고 있다. 이는 공무원이 정보공개청구자로 인해 업무가 방해받을 것을 방지하기 위해서이다.

### 2) 연방관보를 통한 공표제도 운영

미국은 정보자유법을 통하여 국민을 대상으로 정보 이용의 활용성을 높이기 위해 정보자유법에 준하는 각 행정기관으로 하여금 국민이 정보를 이용하는데 있어 지침이 되는 사항들을 항목별로 기술하여, 연방관보(The Federal Register)에 공표하도록 규정하고 있다<sup>4)</sup>. 각 행정기관은 공표된 규칙에 따라 다음과 같은 사항을 국민의 열람이나 복사를 제공함으로써 이를 국민에게 알려야할 의무를 가지고 있다고 명시하고 있다. 첫째, 기록이 신속하게 공표되지 않거나, 판매용 복사본으로 제공되지 않았을 때에 공개

4) (A)국민이 정보를 얻거나 요청 또는 청구를 하고, 또는 결과를 알 수 있는 중앙 및 지방의 조직, 장소, 담당직원 및 그 방법에 관한 설명 (B)각 행정기관의 직무수행의 방향을 규정하고 결정짓는 일방적인 방침 및 방식의 설명과 직무수행 과정에서 채용되는 모든 공식적 또는 비공식적 절차에 관한 성질 및 요건 (C)절차에 관한 규칙, 이용할 수 있는 서식 또는 그 서식을 얻을 수 있는 장소에 관한 설명 및 모든 서류와 보고 또는 심사의 범위, 내용에 관한 지사 (D)법률의 위임에 의하여 권한을 이양 받아 제정된 일반적 적용성을 갖는 실체적 규칙 및 행정기관이 수립하고 채택한 일반적인 정책성명 및 해석 (E)위에 제기한 사항의 수정, 개정 또는 폐지

하도록 하여야 한다. 이러한 행정정보공표에 경우에는 일반적으로 컴퓨터 통신을 이용하여 공표를 해야 하며, 컴퓨터 통신 수단이 정비되지 않은 기관에 대하여는 다른 전자 수단으로 공표함으로써 기록을 이용하도록 명시하고 있다(임진수, 2006: 93-94).

각 기관에서는 연방관보에 공표된 사항에 의하여 발행이 불필요하거나, 불가능할 것이라고 판단되지 않는 한 기록에 대한 색인 및 그와 관련된 부록의 복사본을 신속하게 계간으로 또는 그보다 자주 발행 또는 배포하도록 규정하고 있다. 이는 국민 개개인에게 영향을 미치는 최종명령, 의견, 정책선언, 해석 또는 직원편람이나 훈련과 관련된 기록으로써 이들 기록이 색인화 되어왔고, 열람 및 복사가 가능하고 공표되어 왔을 경우 또는 당사자가 당해 기록에 대하여 실질적이고 적시적인 통지를 받은 경우가 이에 해당한다. 규정에 의하여 공표되어 이용자가 이용할 수 있는 기록을 제외하고, 각 기관에서는 그 외의 방법으로 기록을 공개할 수 있는 기록들에 대하여 합리적으로 서술하고 공표 규칙에 따라 준수해야 할 절차에 따라 작성하여 이용자의 정보공개 신청 시 이용자에게 해당 기록을 신속하게 이용할 수 있도록 하고 있다.

이 뿐만 아니라 미국은 FOIA 개정 이후 국민들에게 온라인을 통해 정보 공개청구를 하거나 할 것으로 예상되는 기록을 작성해서 사전에 제공하도록 하는 규정을 유지하고 있다. 공개 청구된 기록일지라도 그 이후의 공개청구를 통해 빈번하게 이용된다든지, 이용될 것으로 예상되는 것들은 그 사본을 국민이 열람과 복사를 할 수 있도록 하고 있다.

### 3) "Data.gov"를 통한 정보 제공

미국 정부는 "Data.gov" 사이트를 통해서 공개 가능한 정부의 데이터에 대해 일반 시민의 접근을 가능하게 하는 한편, 관련 정보를 이해하고 재활용하기 쉽도록 플랫폼을 구축하였다. "Data.gov"의 내부를 들여다보면 총 43개의 미국연방정부 기관의 데이터가 목록별로 정리되어 있고, 일반 시민은 제목, 기관, 또는 키워드 별로 검색하여 필요한 데이터를 찾을 수 있다. 시민들은 검색을 통해 찾은 데이터 목록을 클릭함으로써 구체적인 관련 정보를 알 수 있고, 해당 데이터 목록은 관련 연방정부기관으로 곧바로 링크 되어 있어 시민들은 한 번의 클릭만으로도 해당 기관의 홈페이지로 직접 찾아 들어갈 수도 있다. 또한 더 필요한 데이터가 있으면 웹사이트를 통해 직접 담당자에게 요청하여 구할 수도 있다(문정옥, 2009: 102).

"Data.gov"의 또 다른 특징은 페이스북, 트위터, 마이스페이스 등 소셜미디어를 적극 활용하여 일반 시민에게 정보와 데이터를 더 쉽게 제공한다는 점이다. 또한 "Data.gov"는 각계 각층의 피드백을 통해 현재 데이터의 문제점과 개선점, 사이트 자체의 보완 의견을 취합하여 향후 사이트 운영 및 각 기관별 데이터 수집에 반영하고 있다. 즉 미국의 이러한 "Data.gov"를 활용한 정보공개는 참여, 공유, 개방 플랫폼의 'Web 2.0'과 같은 새로운 기술을 사이트에 접목시킴으로써 과거의 일방적인 공공서비스의 한계를 극

복하였다는 점이다. 이에 시민들은 관심 있는 정보에 쉽게 접근하여 필요에 따른 분석을 할 수 있을 뿐만 아니라, 정부 정책에 관련하여 새로운 아이디어까지 제안할 수 있는 쌍방향적 공공서비스를 제공받게 되었다.

#### 4) 개인정보의 보호

미국 정부의 데이터 수집과 사용에 대한 프라이버시 규제는 민간부문에 비해 훨씬 광범위하게 이루어진다. 예를 들어, 연방 프라이버시법(Federal Privacy Act)은 정부기관들이 ①관련한 필수적인 개인정보만을 저장하고, ②데이터 목적을 위하여 가능한 범위까지만 정보를 수집하며, ③정확하고 완전한 기록을 유지하고, ④기록의 보완성을 유지하기 위한 행정적·기술적 안전장치를 마련하도록 의무를 지우고 있다. 또한 FOIA에 따라 공개가 요구되는 일정한 자료에 대한 공개를 금지하는 법 규정을 제한하고 있다.

제도적으로도 2002년 제정된 전자정부법에서 수집되는 개인정보에 대한 보호를 최우선으로 두고 있으며, 이를 위해 정부가 공공업무를 수행할 때에는 정부에서 진행하는 어떠한 사업이라도 개인의 프라이버시를 침해할 소지가 있는지 없는지에 대해 프로젝트 진행 이전에 평가를 받는 프라이버시 영향평가(PIA: Privacy Impact Assessment)를 무조건으로 실시해야 함을 법제화시킨 바 있다. 정보공개제도와 관련하여서 개인의 프라이버시는 6번째 예외 조항으로서 해당 정보는 개인적, 의료적, 유사파일의 유형에 속하는 것이다. 여기에서 '유사파일'이라 함은 특별히 확정할 수 있는 개인에 관한 정보에 해당하는 파일이나 문서 또는 특정인을 지목할 수 있는 정보를 담고 있는 파일이나 문서에 적용된다. 이상의 검토에서 알 수 있듯이, 미국은 전자정부와 정보공개제도의 운영과 관련하여 개인의 정보에 대해서 매우 엄격한 수집과 제공을 하고 있다는 점을 알 수 있다.

&lt;표 4&gt; 정부신뢰 관점에서 바라본 한국과 미국 정보공개제도의 비교

구분	한국	미국
비공개정보 예외규정 및 정보의 존부규정	-정보공개법 제9조 제1항	-정보자유법 예외(Exemptions) 9개 조항
	-정보부존재에 대한 관련규정 부재	-기록부존재 통지를 받은 청구자는 행정기관이 검색을 충분히 행하였는가의 여부에 대하여 심사를 요구하기 위해 행정심판이나 소송제기 청구할 수 있다는 것을 고지해야 함 -정보공개처분시에는 비공개사유와 더불어 비공개결정을 한 공무원의 직위와 성명 명시(U.S.C §552(a)(6)(C)(i))
사전공표제도	-중요정보에 대한 공공기관의 정기적 공표의무 규정 -정보공개법 제 8조 1항 및 2항	-일정정보에 대한 연방관보를 통한 공표의무규정 -U.S.C §552(1)(A)-(D)
정보의 게시 및 검색	-열람, 복사물교부, 모사전송, 전자적 공개	-공개방법선택에 있어서 행정권의 재량권 인정 -제한된 경우에 있어서 청구자의 공개형태 지정권 인정
개인정보 보호	-공공기관의 개인정보보호에 관한 법률의 일반적용 및 각각의 산업별 법률 적용 -허위의 개인정보인 경우 법제 미비	-개인정보에 대한 수집과 적용에 대한 엄격한 규제 -FOIA 예외조항(제 9조 ①제6호 개인정보)

## V. 결론-정책적 시사점

정보공개제도는 이른바 ‘햇빛이 가장 효과적인 살균제’(김홍희, 2005, Herzlinger, 1996)라는 표현에 적절한 제도로서 정부의 투명성과 정부신뢰 확보에 기여하고 있다. 또한 정보공개제도의 도입은 정보의 소유자인 정부로 하여금 정보공개에 대한 의무를 지움으로써 정부의 비밀주의 경향을 완화하고 정보가 보다 원활히 시민에게 제공되도록 하는 효과를 가져올 수 있다.

공개여부를 결정하는 공공기관 입장에서는 국민의 알권리와 개인의 사생활보호 등 대립되는 권리 사이에서 항상 고민하지 않을 수 없는데, 비공개결정을 하는 경우 그 근거와 사유를 알기 쉽게 설명하여 비공개결정에 대한 수용률을 높여 나갈 필요가 있다. 비공개 근거를 포괄적·추상적으로 결정하는 경향이 있으나, 비공개 결정의 근거 및 사유를 구체적으로 적시하는 것은 공개여부 결정 못지않게 제도의 정착을 위해서 중요한 요소로서, 비공개 결정의 적정성을 높이는 노력이 필요하다.

첫째, 정보의 비공개 규정에 대해서는 우리나라와 미국의 경우 거의 비슷한 수준으로 규정하고 있지만, 정보 존부에 관한 규정에 대해서는 우리나라는 아직 법적 미비 상태이다. 이는 앞서 우리나라의 정보공개제도의 운영현황과 문제점에서 지적한 바와 같이, 비공개 사유가 정보의 부존재였다는 점을 감안할 경우 이에 대한 입법이 필요하다고 여겨진다. 미국의 경우, 법령상 명문의 규정은 없지만 법원은 국가기밀 및 개인의 프라이버시에 관한 사례에서 정보존부의 응답거부를 허용해 왔다. 그 후 정보자유법의 개정(1986년)에 의하여 국가기밀 및 법집행에 관한 정보에 대해서는 FOIA의 적용제외가 규정되었다. 우리나라는 현재 정보공개법상 이에 대한 별도의 규정이 없으며, 판례상 문제된 경우도 발생하지 않았다. 그러나 미국의 예에서 볼 수 있듯이 이와 관련된 문제가 발생될 경우 대처하기 위한 제도적 보완이 적극적으로 필요하다고 할 수 있다.

또한 우리나라의 경우 정보공개법 제 9조 제 1항 각 호에서 정하고 있는 비공개 사유에 해당되지 않는 한 이를 공개하고, 이를 거부하는 경우에도 비공개 사유에 해당하는 법익과 기본권에 대해서 구체적으로 설명되어야 함에도 불구하고 짧은 문장으로 이를 청구인에게 설명하는 경우가 많다. 따라서 비공개 또는 부분공개 결정일 경우에는 개별 법령의 조항 및 조문을 구체적으로 제시하고, 정보가 어떤 사유로 인해 비공개 대상정보에 해당하는지를 상세하게 청구인에게 제시하는 것이 바람직하다.

둘째, 사전공표제와 관련하여 현재 우리나라는 정보공개 담당자가 타 업무를 병행함으로써 업무과중으로 인해 공표제도가 제대로 운영되지 않거나, 공표해야 될 정보에 대하여 법적으로 규정하고는 있으나, 사전적 의미가 모호하여 명확한 기준이 존재한다고 힘들다. 이러한 점에서 공개청구를 통해 빈번하게 이용된다던지, 이용될 것으로 예상되는 것들은 그 사본을 국민이 열람과 복사를 가능하게 하고, 사전공표와 관련된 규칙들이 명시되어 있는 미국의 경우에서 시사점을 도출해 낼 수 있을 것이다. 사전 공표제도의 취지를 살리기 위해서 예를 들어 정보공개 담당자들만이 공표업무를 담당하는 것이

아니라, 각 업무 담당자들이 해당항목에 대하여 공표업무를 담당하거나, 공표될 기안에 대하여 공개여부가 자동으로 연계되어 기관 홈페이지나 정보공개시스템에 공개됨으로써 사전공표제의 목적과 운영활성화를 도모할 수 있을 것이다.

셋째, 현재 한국의 통합정보공개시스템(www.open.go.kr)은 정보 목록이 지나치게 양이 방대하고, 정작 찾고 싶은 자료를 검색하기 위해 드는 시간과 비용이 상당할뿐더러, 정보공개청구로 받은 정보마저도 청구자가 원한 정보라는 확신이 들지 않아 정보공개제도에 대한 국민들의 만족도가 저하되는 원인을 초래하고 있다. 정보 목록을 공개하는 것은 일반 국민이 이를 참조하여 정보공개를 쉽게 하도록 하기 위한 것이라는 점에서 이러한 현실은 정보목록공개제도에 상당한 의구심을 가지게 될 수 있다. 그간의 정부 정책 결정과정이나 정부와 민간의 의사소통 과정에서 변화가 일어나고 있다는 점을 감안할 경우 미국이 전자정보공개시스템에 각종 소셜미디어를 적극 활용하여 일반 시민에게 정보와 데이터를 쉽게 제공할 수 있도록 한 점은 고려할 만하다고 평가된다.

넷째, 전자정부에서는 행정과정에서 개인정보보호가 투명한 행정의 전제조건이라는 점, 행정의 신뢰는 시민의 자발적 참여와 민주주의를 신장한다는 점, 행정의 투명성과 효율성을 보장하여 정부에 대한 신뢰도를 제고할 수 있다는 점 등에서 개인정보보호가 중요한 변수가 된다(이민영, 2006: 30). 따라서 정보주체의 개인정보가 안전하게 처리된다는 신뢰를 갖게 하여 국민들로 하여금 안심을 하게 하기 위해서는 행정정보가 가운데 개인정보가 포함되어 있을 경우 행정기관이 보유하고 있는 해당정보에 대한 유통되는지를 구체화하고 정보주체가 이를 인식가능토록 하는 법제화 작업이 이루어질 필요가 있다. 이와 더불어 정부의 공공기관이 취급하는 정보주체의 정보자기결정권의 보장을 행정통제의 관점에서 행정책임의 확립이 중요시 되므로 이에 대한 관련 공무원들의 인식 제고가 필요하다. 이는 정보주체의 입장에서 볼 때 자신의 개인정보가 어디에서 취급되어지든 상관없이 단일의 통합기구에서 통일되게 보호기능이 이루어질 것이라는 믿음을 가질 수 있게 되기 때문이다.

정부와 국민 간의 정보공개는 본질적으로 양자 간에 교류를 만들며, 국가의 활동을 국민의 직접적인 감시 하에 둠으로써 그만큼 직접적으로 정부의 투명성을 향상시키고 부패를 방지할 수 있는 기능을 제공하게 된다. 본 연구에서는 정부신뢰의 관점에서 정보공개제도의 현황과 문제점을 살펴보고, 미국과의 비교를 통해 적절한 대안을 모색하고자 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 비공개결정에 대한 관련 공무원들의 자의적 결정과 구체적이지 않은 이유 설명, 사전공표제의 미흡한 운영, 정보공개제도를 이용할 때 검색의 어려움과 게시의 비효율성 문제, 정보공개와 관련된 개인정보의 유출 가능성 등이었다. 그러나 본 연구에서는 정부신뢰를 저하시키는 요인에 대하여 국민과 공무원 간에 차이점을 기술하지 않고, 선행연구를 통해 도출해 냈다는 점에서 한계점이 존재한다. 추후에 이러한 점을 보완하여 더 좋은 연구가 나오기를 기대한다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 강경근.(2001). 지식정보사회에서 정보공개제도의 부패방지기능을 위한 정보공개법 개정 문제. 「한국부패학회 학술논문집」, 1-16.
- 경건.(2002). 정보공개의 새로운 지향-전자정보공개제도. 「기록학연구」, 5: 111-148.
- 권형준.(2006). 정보공개제도에 관한 고찰. 「법학논총」, 23(2): 9-36. 한양대학교 법학연구소.
- 김미경.(2008). 굿 거버넌스와 정보공개: 지방행정종합정보공개시스템을 중심으로. 「한국비블리아학회지」, 19(1): 203-220. 한국비블리아학회.
- 김보흠.(2007). 행정투명성 강화를 위한 시민단체의 역할: 일본 정보공개수준평가 사례를 중심으로. 「한국부패학회보」, 12(1): 19-35. 한국부패학회.
- 김상겸·김성준.(2008). 정보국가에 있어서 개인정보보호에 관한연구: 공공부문을 중심으로 독일의 법제와 비교하여. 「세계헌법연구」, 14(3): 87-116.
- 김상미.(2008). 삼권분립절차에 의한 지방정치: 청주시행정정보공개조례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 22(4): 357-384. 한국공공관리학회.
- 김승태.(2009a). 전자적 정보공개제도의 운영실태 평가: 정보공개시스템의 평가를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 12(3): 51-82.
- 김승태.(2009b). 정보공개제도의 성과와 한계. 「한국공공관리학보」, 23(4): 119-147.
- 김창조·정하명·손재영.(2008). 정보공개제도 운영의 개선 방안. 「행정안전부」.
- 김철용.(2003). 「행정법 I」, 서울: 박영사.
- 김현구·이승중·최도림.(2009). 정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석. 「행정논총」, 47(3): 1-24.
- 김홍희.(2005). 협동거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성, 「한국행정논집」, 17(4):
- 문명재.(2009). 정보제공의 정책수단적 특성과 향후 연구방향. 「행정논총」, 48(1): 51-70.
- 문정욱.(2009). 미국의 IT를 활용한 열린 정부 구현 전략 소개: "Data.gov"를 중심으로. 「정보통신정책연구」, 21(16): 100-105.
- 박돌봉.(2006). 「지방자치단체 행정정보공개제도의 실효성에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로」. 박사학위 논문. 동국대학교.
- 박순애.(2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박정훈.(2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로. 「행정논총」, 46(1): 93-122.
- 박종관·윤주명.(2004). 지방정부 정보공개제도에 대한 인식과 과제. 「한국사회와 행정연구」, 15(2): 447-467.
- 박희봉·이희창·조연상.(2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 45-66.
- 배정근.(2009). 정보공개법을 통한 알권리 실현의 한계. 「한국언론학보」, 53(1): 368-390.
- 변재옥.(1982). 미국의 정보자유법 개요: 입법소개. 「사회과학연구」, 영남대 사회과학연구.
- 신영진.(2009). 우리나라 개인정보보호수준의 개선방안에 관한 연구: 중앙행정기관과 지방자

- 치단체의 개인정보관리를 중심으로, 「정보화정책」, 16(1): 41-53.
- 안병철. (2009). 정부관료제의 정보공개행태 분석: 43개 중앙행정기관을 중심으로(2002-2007). 「한국거버넌스학회보」, 16(3): 133-160. 한국거버넌스학회.
- 오경민·박홍식.(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 113-137.
- 윤상오.(2009). 전자정부 구현을 위한 개인정보보호 정책에 관한 연구: 정부신뢰 구축의 관점에서. 「한국지역정보화학회지」, 12(2): 1-29.
- 이근주. (2003). 정부투명성과 정보공개 활성화 방안. 한국행정학회 2003년 세미나 발표논문집. 한국행정학회.
- 이명진·문명재.(2010). 공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구. 「한국행정학보」, 44(1): 121-146.
- 이미정·이선중.(2010). 지방공무원의 정보보호 인식 및 행태에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 453-478.
- 이민영.(2006). 행정정보의 활용과 개인정보의 보호. 「정보통신정책」, 18(21): 23-52.
- 이서열.(2005). 개정 정보공개법의 내용과 최근 관련판례의 동향. 「연세법학연구」, 11(2): 239-257.
- 이시원.(1993). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제 6공화국 정부에 대한 태도조사를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 이용우.(2004). 행정정보공개제도의 법적문제. 「공법학연구」. 5(1): 405-429.
- 이원규.(2005). 행정정보 및 보존기록물 공개의 운영과제. 「기록학연구」. 12: 81-135.
- 이자성. (2004). 정보공개제도와 정부의 책무성에 관한 한국과 일본 비교: 시민단체의 예산지출 청구를 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 171-195. 한국행정학회.
- 이자성. (2005). 일본 지방정부의 정보공개제도를 통해 본 시민과 정부간 관계: 알 권리와 설명책임을 중심으로. 「정치·정보연구」, 8(1): 68-97. 한국정치정보학회.
- 이자성.(2006). 해외동향: 일본전자정부와 전자적 정보공개 「지역정보화」, 36: 66-69.
- 임진수.(2006). 행정기관의 행정정보공표 현황 및 기준분석. 「한국기록관리학회지」, 6(2): 87-111.
- 장경원. (2008). EU 행정법상 정보공개제도: EU 옴부즈맨의 역할을 중심으로. 「행정법연구」, 제21호. 75-96. 행정법이론실무학회.
- 장지원·문신용. (2004). 행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석. 「한국행정연구」, 13(1): 170-202. 한국행정연구원.
- 정광호·전대성·김홍석. (2007). 정보공개제도의 영향분석: 서울시 의료기관의 항생제 처방을 중심으로. 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집 (6): 63-78.
- 정하명.(2009). 전자정보공개제도의 현황과 문제점. 「공법학연구」, 10(3): 259-282.
- 정하명.(2010). 행정정보공개대상 정보의 적정범위: 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결을 중심으로. 「법학연구」, 51(1): 49-70.
- 최승학.(2010). 정부신뢰의 영향요인과 결과에 관한 연구: 중국 지방정부 주민인식을 중심으로



- 로. 「한국정책학회 학술대회」, 153-176.
- 행정안전부(2009). 「2009년도 정보공개 연차보고서」.
- Al-Omari, H. & Al-Omari, A.(2006). Building an e-Government, e-Trust Infrastructure. *American Journal of Applied Sciences*, 3(11): 2122-2130.
- GAO.(2009). Freedom of Information act: DHS has taken steps to enhance its program, but opportunities exist to improve efficiency and cost-effectiveness.
- Haiman, F.(1981). *Speech and Law in Press Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hetherington, M. J. & Globetti, S.(2002). Political Trust and Racial Policy Preferences, *American Journal of Political Science*, 46(2): 253-275.
- Hood, Christopher & Helen Margetts. (2007). *The Tools of government in the Digital Age*. Palgrave.
- Tolber, C. J. & Mossberger, M.(2006). Generating Citizen Trust in E-government Using A Trust Verification Agent: A Research Note. *European and Mediterranean Conference on Information Systems*. July 6-7.

투고일자 : 2010.10.24

게재확정 : 2010.12.21