

# 정보공개와 행정책임성에 관한 효과 및 공개방향

## The Impact of Information Disclosure on Administrative Accountability, and Disclosing Strategies

李 勝 鍾

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

### <목 차>

- I. 문제의 제기
- II. 정보공개와 개념과 필요성
- III. 정보공개와 행정책임에 관한 효과
- IV. 사례분석
- V. 정보공개와 실천방향
- VI. 결론

### I. 문제의 제기

최근 地方自治의 실시와 때를 같이하여 주민참여의 확대<sup>1)</sup>에 대한 관심이 증대되면서 아울러 이와 연관지어 행정정보가 외부에 공개되어야 한다는 주장이 대두되고 있다(방석현, 1988, 1989; 이종익, 1989; 김흥기, 1983). 이러한 정보공개와 必要性에 대한 최근의 논의를 요약하면 행정정보의 공개를 통하여 주민의 행정과정에서의 참여가 확대되고 주민참여의 확대는 궁극적으로 행정의 恣意性을 막고 責任性(administrative accountability)을 제

고시킬 수 있을 것이므로 행정정보가 공개되어야 한다는 것이다. 즉 이같은 주장은 주민참여를 대개변수로 하는 행정정보공개와 간접적인 행정통제효과(indirect effect)에 대한 신뢰에 그 기초를 두고 있다 하겠다.

그러나 이같은 (1) 행정정보의 공개→(2) 주민참여의 확대→(3) 행정의 責任性 제고로 이어지는 연쇄과정에 대한 암묵적 가정(implicit assumption)에 대하여 문제를 제기하지 않을 수 없다. 우선 행정정보의 공개가 주민참여를 확대시키는 긍정적인 효과를 가져온다는 데 대하여는 의문을 제기하지 아니한다. 사실상 행정에 대한 유용한 정보를 가지지 아니한 주민의 참여는 명목상의 참여라 할 것이며 보다 구체적인 정보를 가지고서야 비로소 주민은 보다 더 자주, 보다 더 실질적으로 행정과정에 참여할 수 있을 것이기 때문이다(Dornan, 1977).

문제는 두번째 가정(assumption), 즉 주민참여의 확대가 과연 행정의 責任性 향상이라는 결과를 반드시(always) 가져오느냐 하는 데에 있다. 기존의 주민 참여에 관한 문헌을 살펴보면 대부분 주민참여의 확대는 주민의

1) 참여의 '확대'는 질적인 면에서의 참여의 실질화와 양적인 면에서의 참여빈도 증대를 포괄하는 개념으로 사용한다.

의사를 효과적으로 행정과정에 투입시킴으로써 당연히 행정의 責任性 제고효과를 가져올 수 있는 것으로 믿고 있는 것 같다. 예컨대 김학로교수는 “행정과정에의 주민참여는 행정체제의 정당성 확보는 물론 주민의 요구투입과 직접적인 의사교환의 길을 열음으로써 관료제의 역기능을 통제하고 행정과정을 민주화시킬 수 있을 것”이라고 주장한다(김학로, 1988). 방석현 교수(1988)도 행정정보 공개의 必要性을 역설하면서 그 이유를 정보의 공개가 “민주주의의 기본적 원리인 국민에 의한 행정의 감시·감독체제와 행정과정에의 시민참여를 가능하게 하기 때문”이라고 하고 있다.

그러나 이같은 주장들을 액면 그대로 수용하는 데는 문제가 있다. 왜냐하면 주민의 참여가 규범적으로나 실천적으로 항상 바람직한 것이냐 하는 문제는 차치하고라도<sup>2)</sup> 이같은 주장은 행정 責任性에 대한 주민참여의 효과는 행정과정의 주체인 행정관료의 주민참여에 대한 대응태도패턴에 따라 결정적인 영향을 받는다는 사실을 간과하고 있기 때문이다.

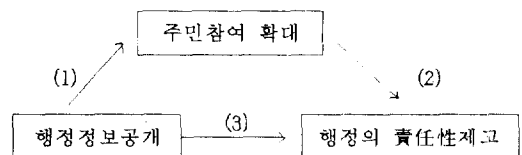
사실 임명제로 충원되어 주민에 대하여 직접적인 책임을 지지 않는 행정관료들은 원하기만 하면 그들의 확립된 규칙이나 조직내의 사결정절차 등을 이유로 능히 주민에의 요구에 대처할 수 있을 것이기 때문에(Jones, 1977), 실령 정보공개로 통하여 주민의 참여가 확대되고 제도화되는 경우라 하더라도 정작 행정을 담당하는 관료들이 이에 대응하여 소극적이거나 부정적인 태도를 취한다면 기존의 견

해와는 달리 주민참여의 행정의 責任性제고효과는 제한적일 수 밖에 없을 것이고 따라서 정보공개와 주민참여 확대를 통한 행정통제효과도 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 더구나 우리나라와 같이 행정관료의 지나친 권위주의가 문제시되는 경우에는 더욱 그러할 것이 예상된다.

그렇다면 이와같은 논의는 결국 행정정보의 공개가 행정의 責任性제고를 위한 수단으로서 별로 고려할 만한 가치가 없다는 것을 의미하는 것인가? 그렇지 않다. 오히려 적극적으로 추진해야만 할 수단이다. 첫째, 주민참여를 매개로 한 행정정보공개와 간접적인 행정통제효과도 행정관료의 대응패턴에 따라 그 효과의 크기가 문제가 되기는 하겠지만 대체로 正의 효과를 가질 것이라는 데는 의문의 여지가 없고, 그러한 한에 있어서 행정정보공개는 유용한 행정통제수단인 것이다.

그러나 더욱 중요한 것은 행정정보의 공개가 주민참여를 매개로 하지 않고서도 직접 행정의 주체인 행정관료의 행태를 바람직한 방향으로 유도하여 行政 責任性을 제고시키는 ‘직접적’인 효과(direct effect)를 가진다는 사실이다(왜 그러한가에 대하여는 제3장에서

〈그림 1〉 행정정보공개와 행정 責任性에 대한 직·간접적 제고효과



註 : 실선(→)으로 표시된 인과관계는 점선(---)으로 표시된 관계보다 상대적으로 강한 관계를 나타낸다. 즉 (1), (3)의 인과관계는 (2)의 관계보다 강함.

2) 주민의 참여가 흔히 상위계층(upper class)의 이익을 대변하는 것으로 고친다거나 또는 행정의 능률성 및 효율성을 저해한다는 등의 논의를 말한다. 김홍기(1987 : 521-526), Kweit and Kweit(1987), Reagan(1987)을 참조할 것.

자세히 설명한다). 즉 정보공개는 직·간접적으로 행정관료의 행태에 작용하여 行政責任性을 높이는 중요한 행정통제수단인 것이며 <그림 1>이 이를 간단하게 보여주고 있다.

그런데 여기서 강조할 것은 정보공개와 행정통제효과가 간접적인 행정통제효과 보다 상대적으로 더 크고 안정적이라는 것이다. 그 이유는 간접적 효과가 행정관료의 주민참여에 대한 대응태도에 결정적인 영향을 받아 예측하기 어렵고 제한적인 반면에, 직접적 효과는 그같은 주민참여의 매개없이 행정관료의 행태에 직접 작용하여 자발적인 통제를 유도하는데서 생기는 것이기 때문이다. <그림 1>이 이를 나타내고 있다. 즉 (1), (2)로 표시된 간접적 통제효과가 (2)의 인과관계(causality)가 불확실한데 기인하여 제한적인 반면, (3)으로 표시된 직접적 효과는 보다 크고 안정적이라는 것이다.

이상의 논의는 주민참여를 매개로 한 정보공개와 행정통제효과를 들어 정보공개와 必要性을 주장하는 견해의 문제점을 드러내 준다. 첫째, 그와같은 견해는 주민의 역할에만 논의의 초점을 맞추므로써 주민의 요구투입에 대응하는 행정관료의 행태적 패턴(behavioral pattern)을 진지하게 고려하지 않고 있다. 둘째, 동 견해는 위에서 설명한 바와 같이 그 효과가 제한적일 수 밖에 없는 주민참여의 확대를 통한 간접적 통제효과만을 강조함으로써 더욱 효과가 크고 안정적인 직접적 효과를 소홀히 취급하게 되었고 결과적으로는 정보공개와 행정의 責任性에 대한 총체적인 제고효과(aggregate effect)를 과소평가하게 하였다. 그 결과, 정보공개와 必要性을 주장하는데 있어 그 설득력이 반감되었다는 문제점이 있다.

이와같은 인식을 바탕으로 본 논문은 행정정보공개와 行政責任性제고에 대한 효과들을 논함에 있어 정보공개와 간접적인 행정통제효과 뿐만 아니라 범위를 넓혀 직접적인 통제효과까지 포함하여 고찰하고자 한다. 이와같은 접근방식은 기존의 정보공개와 행정통제효과에 대한 연구가 부분적 접근방식(partial approach)을 취했던데 비하여, 직접적인 통제효과를 포함하는 총체적 접근방식(comprehensive approach)을 취하는데서 대비된다. 그렇지만 직접적 효과의 간접적 효과에 대한 상대적 중요도를 감안하여 실제 논의에 있어서는 전자에 보다 비중을 두고자 한다.

본 논문의 목적은 첫째, 행정정보공개가 行政責任性에 대하여 주민참여 확대를 통한 간접적 효과뿐 아니라 보다 중요한 직접적 효과를 가진다는 것을 논증함으로써 정보공개에 대한 기존논의의 취약점을 보완하는데 있다. 둘째, 적정한 행정정보의 공개가 行政責任性제고를 위한 중요하고도 신뢰할만한 수단이라는 것을 논증함으로써 정보공개와 必要性을 인식시키는데 있다.

논의의 전개는 먼저 다음장에서 간단하게 정보공개와 概念 및 必要性을 살펴본다. 그런 다음 제3장에서 지금까지 행정정보의 공개가 여하히 行政責任性제고에 기여하는가에 대한 구체적인 이론적 설명이 결여된 사실을 감안하여 그 연쇄관계(mechanism)에 대한 설명을 시도한다. 제4장은 New York시를 사례로 행정정보공개와 行政責任性 제고효과를 실증적으로 검증한다. 끝으로 제5장에서 정보공개실천시 고려할 몇가지 논점에 대하여 언급한다.

## II. 정보공개의 概念과 必要性

### 1. 概念

정보의 공개(information disclosure)는 주민의 공개청구를 전제로 하는 소극적 의미의 정보공개 또는 청구공개(access)와 공개청구를 전제로 하지 않고 정보보유기관이 자발적 또는 의무적으로 보유정보를 공개하는 정보공표(dissemination)를 포함하는 넓은 의미로 해석되어야 한다.<sup>3)</sup>

이같이 정보공개의 概念을 공개청구의 여부를 기준으로 구분하는 실익은 (1) 정보수혜대상이 청구공개의 경우는 청구자 개인 또는 집단, 정보공표의 경우는 불특정다수로 그 수혜대상의 범위에서 차이가 나고 (2) 청구공개는 행정관료에게 성가신 일(nuisance)로 간주되어 그들의 거부반응(resistance)이 우려되는 반면 정보공표는 행정관료 자신들이 자발적으로 하는 것이므로 그런 우려가 적으

므로 이에 따라 행정의 責任性에 미치는 각각의 영향력의 크기에서 차이가 날 것이라는데 있다.

한편 정보는 행정기관만이 전유하는 것은 아니기 때문에 정보공개를 최광의로 볼 때 행정기관뿐 아니라 입법, 사법부 나아가서는 민간기간의 보유정보를 의부인에게 제공하는 일체의 행위를 가리키는 것으로 볼 수도 있겠으나 여기서는 논의의 범위를 최대의 정보보유기관인 행정기관의 정보공개에 한한다.

### 2. 정보공개의 必要性

행정정보의 공개는 다음과 같은 이유에서 반드시 필요하다 하겠다.

(1) 규범적 이유 : 주권재민사상을 기본으로 하는 민주국가에서 주민은 하나의 기본권으로서의 '알' 권리를 가지고 있고, 정부는 주민의 알 권리에 대하여 '알릴' 의무를 지니고 있으므로 행정정보는 당연히 공개되어야 하는 것이다(이종익, 1989 : 312 ; Gordon and Heinz, 1979 : xiii). 이와 같은 주민의 알권리 또는 정부의 알릴의무는 민주국가에서 행정정보는 본질적으로 주민의 재산에 속하는 것인데서 비롯된 것이다. 정부는 정보의 주인이 아니라 관리인으로서 당연히 주민에게 행정정보를 공개해야 하는 것이며 주민에게 정보를 제공하지 않는 정부는 민주정부라 할 수 없는 것이다(Madison, 1822).

더욱이 정보는 오늘날 중요한 경제적, 사회적 가치를 지니는 재화의 성격을 가지고 있으므로 공평한 부의 배분이라는 차원에서 보더라도 정보의 공개는 당위성을 갖는다 하겠다.

한편 정보공개의 당위성은 비밀주의(secretcy)의 폐해를 직시하는 데서도 비롯된다. 비밀

3) 김홍기 교수(1987)는 공개청구여부를 기준으로 하여 請求公開를 정보공개라 하고 청구를 전제로 하지 않는 정보공개를 정보공표라 구분하고 있으며, 방석현 교수(1989)는 정보공개의 의무화를 기준으로 의무적 정보공개를 정보공개라 하고 재량적 정보공개를 정보제공이라 부르고 있다. 그러나 이같은 의견은 포괄적 의미의 정보공개(disclosure)와 좁은 의미의 정보공개간의 혼동이 우려되므로 여기서는 이를 따르지 아니하고 구분하여 사용한다. 한편 Caponio 와 Geffner(1988)는 정보공개(access)를 법적으로 공개가 의무화된 경우 주민의 청구를 전제로 한 정보의 공개라고 하고 그 외의 경우를 정보공표(dissemination)라고 하고 있으나 주민의 정보보유기관에 대한 정보공개의 청구가 반드시 법적으로 의무화되어 있어야만 하는 것은 아니므로 여기서는 이를 수용하지 아니한다.

주의의 폐해에 대하여 Woodrow Wilson은 “비밀은 부정을 의미한다. 그러나 공개는 정부를 정화시키는 요소이다”라고 단언한 바 있다.<sup>4)</sup> 정보의 폐쇄로 외부로부터 차단되어 있는 정부는 필연코 부패·비리의 온상이 된다. 우리는 5공화국 시절을 지내면서 이와같은 사실을 몸소 체험한 바도 있다.

뿐만아니라 정보의 비밀주의는 사회계층간 거리(gap)를 확대 내지는 영속화시키는 폐해를 낳는다. 그것은 정보가 폐쇄 또는 독점화된 사회에서는 상위계층이 하위계층에 비하여 정보에의 접근이 훨씬 용이한데서 기인한다. 지금껏 사회문제가 되고 있는 우리나라에서의 부동산 투기현상을 대기업을 포함한 일부 상위계층집단의 특권적 정보독점이라는 요소를 배제하고는 설명하기 어렵다는 것이 그 좋은 예이다. 일반주민에게는 공개되지 아니하는 정보를 상위계층집단이 독점하여 부와 권력의 축적에 이용함으로써 오늘날 사회적 불평등도가 과거 20-30년전에 비하여 현저히 악화되는데 기여하였던 것이다.

정보공개는 이와같은 당위적인 이유에서뿐 아니라 아래에서 살펴보는 바와 같이 주민참여확대와 행정의 責任性확립과 같은 실천적 이유에서도 필요하다.

(2) 주민참여의 확대: 주민이 행정과정에 참여하는데 있어 가장 큰 제약요인중의 하나로 흔히 지적되는 것이 바로 주민이 행정에 대한 충분한 정보를 가지지 못하고 있다는 것이다(Dornan, 1977). 정보를 가지지 못한 주민은 행정에 대해 무감각하게 되고 결국은 행정과정에 적극적으로 참여하지 않게 될 것이

다. 그러나 만일 주민이 보다 많고 유용한 행정정보를 접할 수 있게 된다면 그 정보를 통하여 행정에 대한 관심이 증대되고 또 보다 구체적인 목표의식을 가지고 행정관료들과 접촉하여 그들의 요구를 행정과정에 투입시킬 수 있을 것이다. 이와같은 정보공개의 주민참여 확대효과는 특히 地方自治制 실시의 정착이라는 관점에서 볼 때 중요하다. 주민의 적극적 참여없는 지방자치란 허구이기 때문이다.

(3) 행정의 責任性 제고: 前章에서도 지적했던 바와 같이 행정정보공개는 직접·간접으로 행정의 책임성에 긍정적인 영향을 미친다. 먼저 정보공개는 행정관료의 행동양식에 직접작용하여 행정의 責任性을 제고시킬 수 있는 유효한 수단이다. 아울러 그 효과가 간접적이고 제한적이기는 해도 정보공개는 주민참여의 확대를 통해 행정과정에 대한 감시·투입기능을 강화함으로써 行政責任性을 제고시키는 역할을 한다.

더욱이 정보공개는 행정의 責任性 확립을 위하여 제시되고 있는 여러가지 행정통제수단<sup>5)</sup>중 가장 쉽고 빠르게 그리고 적은 비용으로 적용할 수 있는 수단이라는 점(Peters, 1989: 255)에서도 정보공개는 필요하다. 이와같은 정보공개의 행정의 責任性 提高效果는 본 논문의 주제인 바 다음 장에서 보다 구체적으로 거론한다.

### III. 정보공개의 행정책임에 관한 효과

<그림 2>가 행정정보의 공개가 여하히 행정

4) Francis E. Rourke(1975)에서 재인용.

5) 예컨대 외적 통제수단으로서 입법통제, 사법통제, 민중통제 내적 통제수단으로서 조직내의 내부규율, 감독 등을 들 수 있다(박동서, 1985).



서(administrative agencies)의 존치목적을 달성하기 어려울 뿐만 아니라 극단적인 경우에는 부서조직 자체의 존립마저도 위태롭게 될 수 있기 때문이다(Rourke, 1984 : 48).

그런데 이와 같이 외부의 평가에 민감한 행정관료들이 정책을 결정 및 집행하는데 작용하는 동기는 크게 나누어 탁월한 업적을 통하여 좋은평가(credit)를 받고자 하는 좋은평가에의 동기(credit-claiming motivation)와 환영받지 못하는(unpopular) 업무수행에 대한 비난을 회피하고자 하는 동기(blame-avoiding motivation)로 나누어 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

문제는 정보공개시 어떤 동기가 행정관료의 행정행태에 더 큰 영향을 미치는가 하는 것이다. 결론부터 얘기하면 비난회피동기가 좋은평가에의 동기보다 더 큰 비중을 차지하게 된다. 그것은 주민의 “부정적 평가경향(negativity bias)”에 기인한다. 즉 주민은 일반적으로 만족스런 측면을 감지하는 것 보다는 불만족스런 측면을 더욱 쉽게 감지하고, 만족스런 측면에 대해 칭찬하기 보다는 불만족스런 측면에 대해 보다 적극적으로 불만을 표명하게 되는 경향이 있는 것이다(Weaver, 1988 : 21). 그러므로 정보가 공개되어 행정관료의 행정수행과정을 주민이 자세히 알 수 있게 되는 경우에 행정관료들은 당연히 주민이 보다 적극적으로 의사표명을 하게 될 불만족스런 행정행위를 삼가하고자 노력하게 되는 것이며 이는 바로

비난회피동기의 동작화를 의미하는 것이다.<sup>7)</sup> 물론 좋은 평가에의 동기도 촉발되기는 하겠으나 그 동작화의 크기가 비난회피동기의 그것보다는 현저히 작을 것이다.

한편 행정관료들이 그들의 행정행위에 대한 주민으로부터의 부정적 평가를 모면하는 방법은 비난의 대상이 되는 불법 또는 부당한 행정행위를 은폐하여 비난을 회피하거나 또는 불법·부당한 행위자체를 하지 않도록 노력하는 경우 두 가지가 있다고 하겠다. 그러나 정보가 공개된 행정환경 아래에서는 행정관료가 주민으로부터의 비난을 모면하는 유일한 방법은 비난의 대상이 될만한 불법·부당한 행위를 배제하고 합법·정당한 행정을 하는 길 뿐이다. 정보가 폐쇄되지 않은 상황하에서는, 정보공개와 概念자체가 의미하듯 은폐란 가능한 수단이 아니기 때문이다.

이와 같이 주민으로부터 부정적 평가를 받지 않기 위하여 부정적 평가의 대상이 될 만한恣意的인 행위자체를 자제하려는 행정관료의 행태패턴을 “防禦的行態”라 부르기로 하자.

정보공개 아래에서는 행정관료의 방어적인 행태가 주민참여의 확대에 따른 주민의 행정감시기능의 확대에 인하여 더욱 강화될 것이다. 또한 방어적이 된 행정관료들은 외부의 간섭이나 압력(external influence) 여부에 관계없이 합법성·정당성을 기준으로 하여 행정을 수행하려 하게 될 것인 바 이는 결과적으로 행정관료의 자주성(autonomy) 내지는 정책의 결정 및 집행의 자주성 증대로 나타나게 될 것이다.

그러나 아무리 행정관료가 행정을 수행함에 있어 나름대로 자주성을 지키고자 하여도 특권계층, 정당 또는 이익단체와 같은 외부에서

6) Weaver(1988)는 이에 좋은 정책에 대한 동기(good-policy motivation)를 추가하고 있으나 여기서는 생략한다.

7) 행정관료를 포함한 정책결정자의 정책결정시 영향을 미치는 동기요인에 대한 보다 자세한 논의는 Weaver(1989) 또는 이승중(1989)을 참조할 것.

의 소수이익을 위한 부당한 압력이 행정관료의 저항의 수준을 넘는 경우도 생각해 볼 수 있다. 오히려 우리나라와 같이 행정관료의 자주성이 저급하여 문제가 되는 경우에는 이와 같은 경우가 보다 일반적이라고도 하겠다. 그러나 적절한 행정정보의 공개는 행정관료들에게 행정수행에 있어 자주성을 견지할 수 있도록 도와주는 효과적인 무기를 공급해 준다.

그것은 바로 공개된 행정정보자체이다. 공개된 행정정보는 정책의 결정 및 집행에 대하여 객관적인 근거(rationale)를 제공하여주므로 행정관료는 이를 근거로 부당한 외부압력에 효과적으로 대처함으로써 행정의 자주성을 증대시킬 수 있는 것이다.

그렇지만 행정관료 또는 행정의 자주성은 행정관료 스스로의 노력에 의해서만 증대되는 것은 아니다. 즉 (1) 객관적 결정 및 집행을 위한 근거의 존재 및 (2) 외부단체의 부당한 소수 이익 요구에 대한 주민의 감시확대는 외부로부터의 부당한 요구나 압력을 근원적으로 축소시키는 힘(momentum)으로 작용하게 될 것이고 또한 (3) 행정 관료의 방어적 행태로의 변화에 따라 주민의 참여기능도 일반적인 행정과정에서의 요구투입으로부터 점차 행정관료에 대한 신뢰성 회복을 바탕으로한 행정협조로 전이되어 갈 것이므로 반사적으로 행정의 자주성이 증대되는 것이기 때문이다.<sup>8)</sup>

끝으로 행정의 責任性은 결국 이상에서 설

8) 행정(관료)의 자주성 확립은 地方自治의 효과적 실시를 위하여도 의미가 있다. 地方自治가 실시되면 지방의회의원이나 지역정당으로부터 지방행정기관에 대한 각종 청탁 및 압력이 증대될 것으로 예상된다. 이같은 폐해는 행정의 자주성 확립을 통하여서만 극복할 수 있는 것이며 이를 위한 근원적 처방의 하나로서도 정보공개는 조속히 실현되어야 하는 것이다.

명한 바와 같은 과정을 통하여 증대된다. 즉 정보공개와 行政責任性 제고효과는 주민참여를 매개로한 간접적 행정통제효과와 행정관료의 행태에 직접 작용함으로써 생기는 직접적 행정통제효과와 총화로 부터 얻어지는 것이다. 이때 그 영향력의 비중에서 본다면 직접적 통제효과가 간접적 통제효과에 비하여 우월하다는 것은 이미 지적한 바와 같다.

#### IV. 사례분석

前章에서는 행정정보의 공개가 어떻게 행정의 責任性을 提高시키는가에 대한 이론적 설명을 시도하였다. 본장에서는 사례분석을 통하여 실증적으로 그 효과를 입증하고자 한다. 다만 국내의 경우 마땅한 예가 없으므로 부득이 New York시의 경우를 사례로 선정하여 분석하고자 한다. 이 사례분석을 통하여 우리는 행정정보 공개의 行政責任性에 대한 총체적인 提高效果를 보게될 뿐만 아니라 아울러 정보공개와 직접적 통제효과가 간접적 통제효과보다 우월하다는 것을 보여줌으로써 본 논문에서 전개한 이론을 뒷받침하게 될 것이다.

New York시는 1975년에 산하 행정기관의 서어비스 배분에 있어서의 恣意性을 줄이고 責任性을 提高시키기 위하여 시조례(City Charter)를 개정한 바 있다. 구체적으로 말하자면 채택된 개정조례에 따라 New York시는 59개의 洞(community district)을 설치하는 동시에 대부분의 시 산하 서어비스 행정기관(service agencies)으로 하여금 동단위로 제정 및 서어비스에 대한 정보를 생산·공개함으로써 서어비스 배분상태의 洞間 비교가 가



능하도록 의무화 하였던 것이다.<sup>9)</sup>

우리는 앞에서 외부의 평가 특히 부정적인 평가에 대하여 민감한 행정관료들이 그들의 행정과정 또한 결과에 대한 정보가 외부로 노출되었을때 恣意的인 행정재량권을 스스로 억제할 것이라 주장하였다.

바로 New York시의 조례개정은 New York시 행정관료들에게 그와같은 상황을 조성한 것이다. 즉 New York시 관료들은 그들의 행정산출 즉 써어비스 배분에 대한 동단위의 구체적인 자료를 산출하여 주민에게 공개함으로써 그들 자신의 행정의 責任性 내지는 恣意性의 정도에 대하여 주민으로부터의 객관적인 평가를 받도록 강제된 것이다.

그러므로 지금까지의 논리전개에 따라 우리는 조례개정 후의 New York시 관할구역내의 각 동에 대한 써어비스 배분상태가 조례개정 전의 그것에 비하여 恣意性이나 비난의 소지가 감소되고 責任性이 提高되었으리라는 가설(hypothesis)을 세울 수 있다.

이같은 가설을 검증하기 위하여 입수가능한 자료를 이용하여 몇개의 써어비스 항목의 洞間 배분상태를 조례개정전(1970)과 후(1983, 1984)로 나누어 비교하였다 (표1 참조).

〈표 1〉에서 각 수치는 변동계수(표준편차/

평균)를 나타내며 이는 써어비스 배분상태의 상대적 불균등도를 알 수 있게 해준다. 예상했던 바와같이 우리는 〈표 1〉에서 (복지써어비스를 제외하고는) 써어비스배분 상태의 동간 불균등도가 모든 써어비스분야에서 현저히 감소되었음을 쉽게 알 수 있다. 이와같이 New York시의 써어비스 배분의 동간 불균등도가 적정한 정보의 공개를 의무화한 조례의 개정 이후에 현저히 감소한 것은 市행정관료들이 추가적인 정보공개에 따라 외부평가에 대한 민감성(sensitiity)이 현저히 증가된 때문으로 그에 따라 행정의 恣意性이 감소되고 責任性이 증대된 것이라 추정되는 것이다.

이상에서 간단히 분석해 본 New York시의 사례는 적정한 행정정보의 공개가 행정의 責任性에 대하여 직접적인 提高효과를 가진다는 사실을 단적으로 뒷받침해준다.

한편 개정된 New York시의 조례는 동단위 써어비스정보의 공개의무화와 병행하여 각 동의 동위원회(community board)에 써어비스배분에 대한 협의권을 인정하고 있다. 그러므로 이에 근거하여 〈표 1〉에 나타난 것과 같은 결과는 행정정보 공개의 직접적인 효과 뿐만 아니라 동위원회에 의한 협의권 인정에 따른 효과 즉 간접적 통계효과에도 상당부분 기인

〈표 1〉 New York시 써어비스의 洞間 배분상태 비교

(단위 : 변동계수)

써어비스 종류	1970(A)	1983/1984(B)	증감(B) - (A)
경찰 (police)	1.20	0.55	-0.65
소방 (fire)	2.09	0.52	-1.57
위생 (sanitation)	0.37	0.19	-0.18
보건 (health)	0.71	0.69	-0.02
복지 (welfare)	0.55	0.71	0.16

자료출처 : Boyle & Jacobs(1982), 이승중(1989).

9) New York시 조례개정에 대한 보다 자세한 논의는 이승중(1989 : 125이하)참조.

하는 것이라고 하는 해석도 있을 수 있겠다. 그러나 이 협의권은 사실상 행정관료들에 의하여 무시되어도 하자가 없을 뿐 아니라 또 그러기 십상인 순수한 조언의 효력(advisory power)만을 지니는 것에 불과하기 때문에(협의수용이 행정관청의 의무사항 아님)<sup>10)</sup> 그같은 견해의 타당성은 희박하다 하겠다.

즉 <표 1>이 보여주는 행정責任性 提高의 효과는 주민참여(동위원회)를 통한 정보공개 의 간접적 통제효과에도 일부 기인하는 것이겠지만 “주요” 직접적 통제효과에 기인하는 것으로 보아 타당한 것으로서 이는 직접적 통제효과의 간접적 통제효과에 대한 상대적 우위에 대한 우리의 주장을 뒷받침하는 증거이기도하다.

## V. 정보공개실천

지금까지 행정정보공개가 행정의 責任性에 직·간접으로 미치는 긍정적 효과를 분석함으로써 행정정보공개 의 必要性을 강조하였다. 문제는 과연 어떻게 정보공개를 해야 바람직할 것이겠는가 하는 것이며 본 장에서는 몇가지 논점에 대하여 간단히 논의하고자 한다.

우선 중요한 문제는 어떠한 목적으로 정보 공개를 추진할 것이냐 하는 것이다. 만일 정보의 공개가 다만 주민의 알 권리 또는 알고자 하는 욕구의 충족에 있다면 주민이 원하는 정보를 수동적으로 제공하면 그것으로 충분할 경우도 있을 것이다. 그러나 지금까지 논의한 바와같이 정보의 공개의 목적이 주민욕구의 충족에 그치지 않고 주민참여의 확대 더 나아가

가서 행정의 責任性 확립에 있는 경우에는<sup>11)</sup> 보다 더 신중한 논의가 필요하다 하겠다.

### 1. 정보공개법의 제정

정보공개 의 추진은 우선 정보공개 관계법의 제정에서 출발되어야 할 것이다. 정보공개법의 제정은 최근 민주국가들의 세계적인 추세이며 불필요한 행정상의 비밀을 감소시키는데 일익을 담당하고 있다. 우리나라의 경우는 선진제국과는 달리 아직 정보공개법을 채택하지 않고 있을 뿐만 아니라<sup>12)</sup> 정부공문서규정 제36조 2항에서는 정부보유공문서의 열람 및 복사 청구에 대하여 특별한 사유가 없는 한 이를 “허가할 수 있다”라고 규정하여 기본적으로 정보공개 의 적극적 의지가 없음을 단적으로 보여주고 있다. 즉 이 조항은 복사청구에 대한 허가가 의무가 아니라 재량사항에 속하는 것임을 의미하고 있는 것이다. 그러므로 이 조항은 “허가 할 수 있다”에서 “허가해야 한다”로 바뀌어야 하며, 특별한 사유에 대하여도 그 사유를 명기해야 할 것이다.

여하튼 정보공개법의 제정은 정보공개 의 방향 및 절차등을 명확히 제시해 줄 뿐만 아니라 사회의 정보공개에 대한 감수성(sensitivity)을 높이고 정보공개 를 지금부터 적극적으로 추진한다는 선언적의미를 지니게 되므로 정보 공개 추진의 출발점으로 꼭 필요한 것이다.

11) 정보의 공개를 행정통제의 수단으로 인정하고 적극 실시하고 있는 대표적 나라는 Sweden이다(Peters, 1989 : 255).

12) 대표적 경우로 미국은 1970년대에 Freedom of Information Act, Sunshine laws, open meeting laws 등을 제정하였다. 영국, 캐나다도 지방에서 부터 정보공개 관계 조례를 제정하였다. 일본의 경우 법률화하지는 못했으나 지방단위에서의 조례화 노력이 계속되고 있다.

10) New York시 洞위원회에 부여된 협의권의 취약성에 대하여는 Marcuse(1987), Pecorella (1986) 참조.

아울러 정보공개법은 정보청구에 관한 사항, 정보청구거부시 재심절차, 필수공개항목, 비공개항목의 범위, 정보분류기준 등에 대한 상세한 내용을 포함해야 할 것이다.

## 2. 행정관료의 정보공개의지 함양

정보공개와 추진을 위하여 정보공개법의 제정이 필수적이기는 하나 정책전환의지를 천명하는 상징적 효과외의 법제정의 실질적 효과는 사실상 극히 제한적이다. 그것은 공개법의 실시과정에서 행정관료의 재량(discretion)이 필연적으로 개입되어 법제정만으로는 공개의 정도(publicity)와 비밀의 정도(secretcy)사이의 바람직한 조화점을 찾아가 어렵기 때문이다(Galnoor, 1975). 즉 공개법제정이 실질적인 효과를 갖게하기 위해서는 정보공개와 주체가 되어야 할 행정관료의 적극적 공개의지 함양이 선행되어야 하는 것이며, 따라서 정보공개와 추진은 행정관료의 정보공개 의지에 따라 그 성패가 좌우된다 하여도 과언이 아닌 것이다.

그런데 일반적으로 행정관료는 정보공개에 대해 회의적일 것으로 예측된다. 그것은 그들이 정보공개가 그들의 행정행위에 있어서의 오류 또는 부정을 은폐하기 어렵게 할 뿐 아니라 비밀주의하에서의 독점적 정보소유에서 비롯되는 행정재량의 범위를 축소시키는 작용을 할 것으로 우려할 것이기 때문이다(Weber, 1978 ; Rourke, 1975).

실제로 필자를 포함한 韓國地方行政研究院 팀이 대구직할시청 및 구청 공무원 268명을 상대로하여 1989년 12월 중 실시한 설문조사 결과도 이와같은 사실을 뒷받침해준다. 즉 소속관청이 행정정보의 공개에 소극적이라면 그 이유가 무엇이라는 질문에 응답자 중 19.5

%가 무관심, 9.7%가 중양의 정보통제, 11.8%가 자료미비, 16.9%가 인력 및 자원부족이라고 응답한 반면 가장 많은 38.5%는 책임회피 때문이라고 응답한 바 있다.

그러므로 우리는 행정관료들이 정보공개법을 제정한 경우라도 행정정보의 공개에 대하여 이용가능한 여러가지 저항수단 예컨대 (1) 정보자체를 축적하지 않거나 (2) 정보非공개를 정당화하거나 (3) 정보공개를 지연시키거나 (4) 정보를 공개하는 경우라도 그 효과를 상쇄시키기 위한 다른 조치를 취하는 등의 방법을 사용하여 정보공개를 방해할 경우를 염두에 두어야 한다(Gordon et al. 1979).

그러나 위에서 언급한 행정관료들의 정보공개에 대한 저항동기 및 그에 따른 저항방법의 사용 등은 정당하지 못한 것으로 합리화되기 어렵고 오히려 이의 시정이 촉구되어야 마땅한 것이다.<sup>13)</sup> 그러므로 행정관료가 정보공개에 기인한 부정적인 영향에만 민감치 않도록 하는 적극적 노력이 요청된다.

물론 정보공개가 행정관료의 기득이익을 위축시키는 효과를 갖는 이상 정보공개에 대한 그들의 인식을 전환시킨다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그렇지만 실제로 정보공개가 반드시 그들의 이익을 침해하는 것만은 아니라는 사실을 인식시킴으로써 행정관료의 정보공개의지를 함양시키는 것이 가능하다고 본다.

우선 정보를 공개하게 되면 행정관료가 그들의 행정상의 오류나 부정에 대한 책임을 회피하기 어렵게 된다는 사실은 부인하기 어렵

13) 물론 비합리적인 저항동기외에도 합리적인 정보공개 반대이유로서 행정능률저하, 행정전문성위협, 보안유지곤란 등이 제시되기도 한다. 그러나 이는 극단적인 정보공개를 가정한데서 나오는 지나친 우려로 생각되며 적정한 행정정보공개시에는 크게 문제가 되지 않겠다.

다. 그러나 정보가 공개된다고 하여도 그들의 행정재량권이 실질적으로 현저히 위축되는 것은 아니다. 물론 재량권은 행정관료 자신들에 의해 행사되는 것이지만 대개의 경우 恣意的인 재량권행사는 행정관료 자신들 보다는 정치가나 일부 고위관료를 포함한 상위계층집단의 의도에 따라 이루어지는 것이 보통이기 때문이다. 뿐만 아니라 행정정보의 공개는 행정관료에게 여러가지 직접적인 이익을 제공한다.

첫째 행정의 자주성이 提高되어 외부로부터의 부당한 압력이나 간섭을 배제하고 독자적인 행정을 할 수 있게 된다(부당한 외부압력 자체가 감소된다). 둘째, 주민의 행정에 대한 신뢰가 깊어지고 따라서 행정협조가 용이해진다. 셋째, 책임행정을 통하여 자부심을 갖고 근무하게 된다. 단기적으로는 과거의 무사안일의 타성으로 인하여 사기저하도 있을 수 있겠으나 장기적으로는 자주적 행정을 통하여 사기가 진작되고 근무만족도도 높아질 것이다.

이같은 논리 아래 행정관료의 인식을 전환시키기 위한 보다 구체적인 방법으로는 강연회등을 포함한 교육훈련, 선진국시찰 및 부서별 정보담당공무원(records access officer)의 임명 등의 방법이 강구될 수 있겠으나 이와 동시에 정보공개의무 이행상황을 점검하여 유인(incentive) 또는 불이익처분(disincentive)을 해당자에게 부과함으로써 정보공개 의무를 이행토록 촉구하는 조치가 필요하다고 본다(Gordon et al., 1979 : 304).

### 3. 請求公開와 情報公表의 상대적 중요성

앞에서 이미 지적했듯이 정보공개는 請求公開와 정보공표를 포괄하는 概念이다. 한가지 의문은 어느 것이 행정의 責任性を 提高시키는

데 있어서 더 큰 효과를 발휘하겠느냐는 것이다. 기존의 문헌들은 이에 대해 명확한 언급을 하고 있지 않으나 생각컨대 정보공표가 請求公開보다 더 큰 行政責任性 提高효과를 가질 것으로 사료된다.

그 이유는 請求公開의 경우 정보를 접하게 되는 대상이 대개 청구자에 한정되나 정보공표의 경우는 불특정다수로 그 범위가 넓은데서(pervasive) 기인한다. 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 보다 많은 주민이 행정정보를 갖게 되면 (1) 행정관료의 비난회피동기가 더욱 자극되어 그들의 방어적 행태가 강화된다. 뿐만 아니라 (2) 주민참여가 더욱 확대되고, 그리고 (3) 외부압력단체의 부당한 압력도 더욱 위축된다. 그 결과로 이 경우의 행정책임성 제고효과는 일부의 소수주민이 정보를 가진 경우의 그것보다 크게 되는 것이다(그림2 참조).

반대로 청구공개의 行政責任性 提高효과는 상대적으로 제한적일 것으로 생각된다. 그 이유로는 첫째, 주민의 정보청구에 대한 행정관료의 거부반응작용 가능성이 있다(Relyea, 1986). 둘째, 주민들은 어떠한 행정정보가 존재하는지조차 잘 모르는 경우가 많으므로 청구행위 자체가 제약받기 쉽다. 셋째, 주민이 요구하는 행정정보가 없거나, 있더라도 주민이 원하는 형태로 존재하지 않는 경우가 많다. 넷째, 정보청구에 대한 응답이 늦어 정보가 필요없게 되는 경우 등을 들 수 있겠다. 요컨대 주민의 정보청구행위는 일종의 주민참여라 하겠는 바 주민참여의 행정통제효과는 행정관료의 대응태도가 제약요인으로 작용하여 한계가 있다는 것은 이미 지적 하였다. 그러므로 請求公開의 행정통제 효과에 대한 과신을 경계해야 할 것이다.

이상의 청구공개와 정보공표의 행정책임에 대한 상대적 효과에 대한 논의는 정책결정자로 하여금 정보공개추진함에 있어 정보공표측면에 보다 세심한 배려를 해야 할 것을 가르쳐 준다(그러나 請求公開가 정보공개추진하는데 있어 필요없다는 것은 아니며 오히려 請求公開와 정보공표는 적당한 수준에서 균형을 이룰 것이 요망된다). 그럼에도 불구하고 대부분의 나라들이 정보공표보다는 請求公開를 보다 중요시 하는 정보공개전략을 추진해 온 것을 지적해 둔다.

정보의 공표는 당연히 홍보(P.R.)를 포함하는 概念이다. 그러나 홍보는 가공된 정보의 일방적인 전달인 경우가 보통이기 때문에(김홍기, 1987) 行政責任性 提高의 수단이라는 측면에서 볼 때는 가공되지 않은 그대로의 정보(raw information)의 공표가 보다 가치있는 것이라 하겠으므로 홍보에 대한 논의는 연구목적상 제외한다.

정보공표의 구체적인 수단으로는 신문, 방송 등 mass media를 이용하는 방법과 발간문서에 의하는 방법이 있겠으나 전자는 그 효과가 후자에 비하여 상대적으로 일시적인 단점이 있다. 발간문서를 통하여 공표할 행정정보는 의사록, 고시, 공고, 주요공문서, 통계자료 등을 포함 할 수 있을 것이지만 행정통계효과의 측면에서 볼 때 이중 특히 중요한 것이 통계자료이다. 통계자료는 행정결과에 대하여 전문가집단을 포함한 외부인의 객관적, 종합적 평가를 가능하게 하여 행정관료로 하여금 부당한 행정결과에 대한 광범위한 비난을 예상케 함으로써 이에 대해 민감할 수 밖에 없는 그들을 효과적으로 통제하여 行政責任性을 提高시키는 중요한 역할을 할 것이다. 예컨대 우리나라의 경우 소득분포자료를 공표하지 않고있는 사실이 반증적으로 이를 입증해 준다.

그러므로 향후 정보공개법을 제정할 때에는 소득분포자료를 포함한 중요 통계자료의 의무적 공개화를 열거하여 명문화 할 것이 요망된다. 또한 地方自治계의 정착을 위해서는 地方自治團體內(intra-jurisdictional) 또는 地方自治團體間(inter-jurisdictional)의 비교가 가능토록 보다 하급지방단위에 대한 통계자료의 수집 및 공표가 바람직하다.

정보공표는 개념상 행정관료가 적극적으로 행정정보를 주민 일반에 알릴 것을 요구한다. 이를 위하여 첫째, 행정기관이 어떠한 행정정보를 보유하고 있는지를 일반주민이 쉽게 알 수 있도록 상세한 행정자료목록을 발간 유지해야 할 것이다. 예컨대 미국의 Index to Current Urban Documents는 미국내 각 시정부의 공문서에 대한 색인을 분기별로 발간하여 주민이 필요한 정보를 용이하게 찾는데 조력하고 있다.

둘째, 행정자료실의 확충이 필요하다. 행정자료실의 확충은 정보의 공표를 원활히 하는 첩경이다. 행정자료실은 (1) 주민의 접근을 용이하게 한다. (2) 행정정보의 종합적 저장소(archives) 역할을 한다. (3) 행정정보를 저장할 뿐만 아니라 정보공개청구 및 정보교환의 창구역할을 한다(Durrance, 1988). (4) 정보취급의 집중화 및 전문화로 규모의 경제를 얻게 한다.

이와 같은 행정자료실은 현재와 같이 기획관련부서에 소속하는 것이 바람직하지만 원활한 행정정보수집을 위하여 기획부서의 타부서에 대한 격상이 전제되어야 한다. 우리의 경우 행정자료실은 모든 필요한 공문서를 비치하고 있지도 않을 뿐 아니라 복사장비마저 제대로 갖추지 않고 있는 실정이다. 심지어 자치단체가 된 대도시의 자치구에는 아직까지 행정자

료실이 설치되지 않고 있어 이의 시정이 요청된다.

한편 請求公開의 방법은 앞에서 언급한 정보공개법 제정의 내실화로 주민의 필요한 행정정보에의 접근을 용이하게 하는 것이겠는데 이미 언급했으므로 더이상 언급하지 않겠다.

#### 4. 地方自治와 정보공개

1990년대에 들어서면서 우리나라는 地方自治의 실시에 따라 본격적인 지방화시대를 맞이하게 될 것이다. 地方自治制 실시는 지방선거실시를 의미하는 바 이를 통하여 각 지역주민은 자신의 소속지역을 단위로 한 보다 뚜렷한 正體意識(identity)을 갖게 될 것이다. 이때의 지역단위는 넓게는 도·시·군·구 등의 지방자치단체구역, 좁게는 동단위 의원선거구가 될 것이다(이를 통틀어 地方單位라 부르자) 이와같은 구역주민의 지방단위에 대한 正體意識의 증대는 구역주민으로 하여금 소속 지방단위와 동일한 계층의 다른 지방단위에 대한 행정서비스의 상대적 수혜량을 비교하는 욕구를 촉발시킬 것으로 예상된다.

예컨대 주민들은 우리洞이나 郡이 이웃동이나 군에 비하여 소방서비스를 얼마만큼 공평하게 또는 불공평하게 받고 있는가에 대한 관심을 더욱 많이 가지게 될 것이라는 것이다. 즉 地方自治의 실시는 결과적으로 주민들의 '비교' 욕구를 증대시키게 될 것인데 이때 비교는 주로 '지방단위'를 기초로 하여 이루어질 것이다.

地方自治 실시 전에는 이와같은 지방단위간 비교욕구가 상대적으로 적었다고 하겠다. 왜냐하면 지방단위에 대한 正體意識은 지방선거

(넓게는 地方自治)를 통하여 증대되는 것이기 때문이다. 실제로 지난날 우리나라는 地方自治가 결여된 상태에서 산업화를 추진하였기 때문에 중앙단위의 외연적 성장에만 지나치게 관심을 두게 되었고 지방단위 사이의 부의 배분문제는 진지한 논의의 대상에서 제외시켜 왔다. 그러나 이제 地方自治制실시로 지방화가 진전이 되면 각 지방단위들은 성장의 총화보다는 서로의 몫을 상호비교하는 노력을 배가하게 될 것인 바 우리는 지방화의 시대를 '比較의 時代'로 이해해야만 할 것이다.

비교의 시대는 지방단위에 대한 각종정보를 요구한다. 효과적인 비교를 위하여는 유용한 행정정보가 필수적이기 때문이다. 만일 비교의 결과 어떤 지방단위가 다른 지방단위에 비하여 상대적으로 불이익한 행정수혜를 받는 것이 판명이 되면 이 사실자체가 그 지방단위에 대한 행정의 責任性提高를 위한 압력으로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 만일 지방단위에 대한 구체적인 행정정보가 존재하지 않거나 존재해도 그것이 공개되어있지 않으면 행정수혜에 대한 지방단위간 비교가 불가능해지고 이는 결과적으로 각 지방자치단체 또는 행정관료의 恣意的인 행정을 통제하기 어렵게 만든다.

그러므로 地方自治行政의 責任性提高를 위해서 행정정보의 공개는 필요한 것인데, 여기서 강조하고자 하는 것은 각 지방단위에 대한 구체적인 행정정보가 생산되고 공개되어야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 특별히 소규모지방단위(예: 동)에 대한 행정정보의 확충이 미흡한 현실을 감안할 때(예, 지역별 소득분포자료) 이에 대한 적극적 배려가 요망

된다.<sup>14)</sup>

또한 지방분권화시대를 맞이하여 정보의 공개업무도 중앙집권체제 보다는 각 자치단체별로 분권화하는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우에도 중앙정부가 필수공개자료 항목등은 지정해 주는 것이 바람직하다고 본다. 나아가서 중앙정부의 각부처는 정보교환소서의 역할을 할 것도 요청된다(손재식, 1988 : 276).

## VI. 결론

본 논문은 행정정보의 공개가 주민의 참여확대를 매개로 한 간접적인 행정통제효과를 가지는데 그치지 않고 행정관료의 행동양식에 작용하여 행정책임성을提高시키는 보다 직접적이고 안정적인 행정통제효과를 가진다는 것을 논증하였고 아울러 이를 New York시의 써비스배분에 대한 실증적 분석을 통하여 입증하였다. 또한 정보공개 추진방향으로는 정보공개법의 제정의에 행정관료의 정보공개의지 함양이 중요하다는 것을 강조하였고 아울러 請求公開制度和 정보공표의 行政責任性提高에 대한 상대적 효과 및 地方自治와 정보공개와의 관계를 논하였다.

이와같은 논의를 바탕으로 본 논문은 다음 세가지의 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 행정정보공개가 일반적으로 인식하는 수준이상으로 유효한 行政責任性提高를 위한

수단이라는 사실을 인식하여 조속히 행정정보의 공개를 적극 추진해야 한다. 적정한 행정정보의 공개가 어떻게 직접 또는 간접으로 行政責任性提高에 기여하는가는 제3, 4장에서 논증한 바와 같다.

둘째, 행정정보공개 실천을 위한 방안수립에 있어 정보공표의 行政責任性提高 효과가 請求公開의 그것보다 상대적으로 우수하다는 사실을 감안해야 한다. 즉 주민의 정보청구권을 인정하는 방안만을 모색하는데 그칠 것이 아니라 정보공표를 위한 보다 적극적 대책수립이 필요하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정보공개제도를 이미 실시 또는 추진하고 있는 대부분의 나라들이 정보공표보다는 請求公開우선의 정보공개전략을 추진해오고 있다는 사실은 앞에서 지적한 바와 같다. 우리나라는 앞으로 정보공개를 추진해 나가는데 있어 이같은 외국의 선례를 무비판적으로 수용하는 실수가 없어야 할 것이다. 특히 정보공개법을 제정하는데 있어서 정보청구에 대한 사항만을 상세히 규정할 것이 아니라 어떠한 행정정보를 어떻게 공표해야 할지도 명문화하여 법체계 내에 수용할 것이 요망된다.

셋째, 행정정보공개추진의 성패는 행정관료의 정보공개의지에 좌우될 것이므로 행정관료의 인식전환을 위한 노력이 배가되어야 할 것이다. 행정관료의 행정정보공개에 대한 거부감만 극복된다면 정보청구권의 인정만으로도 상당한 行政責任性提高효과를 기대할 수 있을 것이다.

끝으로 지적할 것은 행정정보공개가 行政責任性提高를 위한 유일한 수단은 아니라는 것이다. 오히려 지금까지 여러가지의 다른수단들 - 예컨대 입법통제, 사법통제, 행정수반에 의한 통제, 민중통제, 내부규율 또는 규범에

14) 이계식(1987 : 79-81)도 재정운영과 관련하여 기초자치단체에 대한 통제의 공개 필요성을 주장하고 있다. 또한 이와같이 중앙단위에 대한 자료는 있으나 하위지방단위에 대한 자료는 미흡한 현상을 가리켜 국내정보 격차(domestic intelligence gap)라고 부른다.

대한 통제 등 - 이 행정통제의 수단으로 보다 흔히 제시되어왔다. 그러나 분명한 것은 행정정보공개가 지금껏 논의되어 온 여타의 행정통제수단들에 비하여 보다 탁월한 행정통제수단이라는 것이다. 그러므로 우리는 지금까지 행정통제를 위한 전통적 방법들이 각각 그 실효성에 있어 극복키 어려운 한계점들을 노정해왔다는 사실을 직시하고<sup>15)</sup> 탁월한 행정통제효과를 발휘하리라 기대되는 행정정보공개라는 새로운 처방을 도입할 때가 되었다는 사실을 인식해야 할 것이다.

### 參 考 文 獻

- 김학로(1988) 도시화시대의 지방행정론, 박영사.
- 김흥기(1987) 행정국가와 시민참여, 대왕사.
- 박동서(1985) 한국행정의 미래상, 법문사.
- 방석현(1989) 행정정보체계론, 법문사.
- 방석현(1988) "정보공개가 행정개혁의 열쇠", 월간조선 5월호.
- 손재식(1988) 현대지방행정론, 박영사.
- 이계식(1987) 지방재정조정제도와 재원배분, 한국개발연구원.
- 이승중(1989) "Policy type, bureaucracy, and urban policies : the determinants of urban service distribution", unpublished ph. D. dissertation, Northwestern University.
- 이종익(1989) 한국지방자치론, 박영사.

- Boyle, J. & D. Jacob(1982) "The intracity distribution of service : a multivariate analysis", *American Political Science Review* 76 : 371-379.
- Caponio, Joseph F. and Janet Geffner (1988) "Does privatization affect access to government information?" *Government Information Quarterly* vol. 5 : 147-154.
- Dornan(1977) "Whither urban policy analysis? : a review essay", *Polity* 9 : 503-527.
- Durrance, Joan C. (1988) "Providing access to local government information : the nature of public library activity", *Government Information Quarterly* vol. 5 : 155-167.
- Galnoor, Itzhak(1975) "Government secrecy : exchanges, intermediaries, and middlemen", *PAR* 35 : 32-43.
- Gordon, Andrew C. et al.(1979) "Public information and public access : a sociological interpretation", in A. C. Gordon & John P. Heinz et al., eds. *Public Access to Information*, N. J. : Transaction, 280-308.
- Gordon, Andrew C. and John P. Heinz eds. (1979) *Public Access to Information*, New Brunswick, N. J. : Transaction Books.
- Jones, B. D.(1977) "Distributional considerations in models of government service provision", *Urban Affairs Quarterly* 12 : 291-312.
- Kweit, Mary G. & Robert W. Kweit(1987)

15) 여타 전통적 행정통제수단들의 한계점에 대하여는 Peters(1989 : 250-288) 또는 Rosenbloom(1986 : 455-484)등을 참조할 것.



“The politics of policy analysis : the role of citizen participation in analytic decision making”, in Jack De Sario & Stuart Langton, *Citizen Participation in Public Decision Making*, : 19-37.

- Levy, F., A. J. Meltsner and A. Wildavsky (1974) *Urban Outcomes*, Berkeley : U. of Calif. Press.
- Madison, James(1982) “Letter to W.T. Barry Aug 4. 1822”, in Gaillard Hunt ed. (1910) *The Writings of James Madison*, New York : Putnam, Recited from John Shattuck(1988) “The right to know : public access to federal information in the 1980s”, *Government Information Quarterly*, vol.5 : 369-375.
- Marcuse, P.(1987) “Neighborhood policy and the distribution of power : New York City’s community boards”, *Policy Studies Journal* 16 ; 277-289.
- Pecorella, R. F.(1986) “Community input and the city budget : geographically based budgeting in New York City”, *J. of Urban Affairs* 8 : 57-70.

- Peters, Guy(1989) *The Politics of Bureaucracy*, 3rd ed. New York : Longman.
- Reagan, Michael D. and Victoria L. Fedor-Thurman, (1987) “Public participation : reflections on the California Energy Policy experience”, in Jack De Sario and Stuart Langton, *ibid*, 89-113.
- Relyea, Harold C.(1986) “Access to government information”, *PAR*, 46 : 635-639.
- Rosenbloom, David H.(1986) *Public Administration*, New York : Random House.
- Rourke, Francis(1984) *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd ed, Boston : Little, Brown.
- Francis E. Rourke(1975) “Administrative secrecy : a comparative perspective”, *Public Administration Review* 35 : 1-2.
- Weaver, R. Kant(1988) *Automatic Government : the Politics of Information*, Washington D. C. : Brookings.
- Weber, Max(1978) *Economy and Society*, Berkely : U. of Calif.