自治時代 行政情報體制의 公開와 統制

Freedom & Control in the Government Information System

李 在 聖

(內務部 地方行政硏修院 敎授)

<目 次>

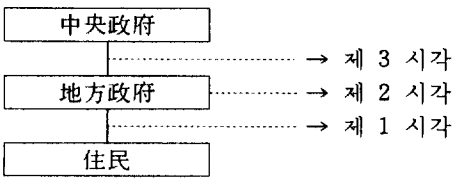
Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 本 硏究의 分析視覺
Ⅲ. 行政體制 情報흐름의 公開要求
Ⅳ. 行政體制 情報흐름의 統制要求
Ⅴ. 情報公開와 統制間의 調和問題
Ⅵ. 結 論

Ⅰ. 問題의 提起

1. 自治時代의 含蓄的 意味[1]

早晩間 地方自治가 실시됨에 따라 지방정부가 처할 여건으로서 필연적으로 변화하리라고 예상되는 현상들을 <圖 1>에서 보는 것처럼 세가지 시각으로 나누어 전망해 보면 다음과 같을 것이다.

<圖 1> 여건변화의 3가지 視覺



1) 이재성, "地方行政의 財政情報體制硏究", 「중앙행정논집」, 중앙대학교 국가정책연구소, 제3권, 1989 11, pp.45－47.

第 1 視覺은 주민과 지방정부간의 관계 측면이다. 지방의회 선거와 단체장선임방식 등과 관련해서 주민참가의 幅이 확대되면서 지방정부가 하는 행정활동에 대한 주민통제의 강화가 초래될 것이다. 주민의 복지욕구를 충족시켜야 할 책임은 지방정부가 지고 있으며 따라서 지방행정관리의 良, 下良을 판단하고 그 결과 나타나는 행정수준을 측정할 수 있는 분석도구가 중요해질 것이다. 주민들은 그들에게 유용하면서도 이해하기 용이한 지방행정정보를 더욱 크게 요구하게 될 것이고 따라서 지방정부는 이러한 정보를 만들어 지속성있게 제공해야 할 것이다.

第 2 視覺은 각 지방정부간의 상호관계 측면이다. 주민의 복지를 증진시킨다는 목표아래 각 지방정부간 즉 각 지역간의 경쟁이 촉발됨으로써 지방정부들이 경쟁적으로 사업을 추진하는 현상이 일어날 가능성이 있다. 지방정부간의 서비스시장에서는 주민의 選好에 입각한 시장경제원리가 어느정도 적용된다고 볼 수 있다.[2] 즉 많은 數의 단체의 존재는

2) 관련문헌을 소개하면 Charles M.Tiebout(A Pure Theory of Local Expenditure), W.E.Oates(The Political Economy of Fiscal Federalism), R.L.Bish and U. Ostrom(Understanding Urban Government) 등이다.

각 개인이 자기의 이익을 최대로 민족시켜주는 자치단체를 선택할 수 있는 기회를 제공한다는 것이다. 다시 말해서 어느 지역이 교육서비스가 보다 양호한가 또는 문화예술관련시설이 잘 갖춰져 있고 또 활동이 활발한가 또는 취직이 잘 되는가, 보다 안전한가, 공해가 심한가 심하지 않은가 등은 우리들이 늘 생각하면서 가능한한 居住條件의 前提로 삼고 있는 것이다. 따라서 타 지방자치단체와의 경쟁에서 이길 수 있는 힘이라는 관점에서 각 지방정부의 행정능력에 관한 정보를 상호 분석할 필요가 자치단체 스스로에게 있는 것이다.

第 3 視覺은 중앙정부와 지방정부간의 관계 측면이다. 이제까지는 오랜 중앙통제의 전통속에서 중앙정부가 지방자치단체의 事務, 人事, 財政의 움직임에 깊숙이 관여해 왔다고 볼 수 있으나 일과 사람에 대한 중앙정부의 관여폭은 지방자치의 전면실시와 더불어 상대적으로 줄어들면서 지방자치가 제대로 실시되고 있는 외국의 예에서 보는 것처럼 재정측면에서의 연계에 촛점이 모아질 것으로 예상된다. 그리고 중앙정부와 지방정부간의 관계가 주로 재정측면에 연계에 촛점이 모아진다 하더라도 그 내용에 있어서는 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 즉 이제까지는 중앙정부가 지방자치단체에 대해서 예산편성지침 등 각종 재정운용지침을 시달하고 그 운용상황을 통제해 왔다고 볼 수 있으나 지방자치의 전면실시하에 있어서는 지금까지와 같은 직접적 통제방식보다는 권유 또는 지도와 국고보조금이나 지방교부세 같은 재정조정방식에 의한 간접적 방식을 통해서 지방정부의 행정운용에 계속 관여할 것으로 예상된다. 왜냐하면 중앙정부로서는 지나친 지역간 불균형을 방치할 수 없기 때문이다. 따라서 중앙정부는 각 지방자치단체의 의존재원수준을 결정하는 근거로서 전 지방자치단체의 행정적·재정적 능력에 관한 정보를 분석할 필요가 있는 것이다.

2. 情報化社會와 地方化時代의 關係

오늘날 컴퓨터의 급격한 보급과 행정전산망사업의 확산 그리고 전화를 비롯한 통신기술의 광범한 혜택 등에 의하여 소위 정보화사회가 급진전되고 있다고 많은 사람들이 말하고 있다. 그런데 정보화사회로의 進展은 행정의 集權化나 分權化를 촉진하는 요소를 함께 포함하고 있다. 한쪽 視覺으로 볼때는 정보화사회의 도래로 중앙집권이 더욱 촉진되면서 관료제적 管理型社會가 될 위험성이 있다. 즉 대도시는 계속해서 정보의 생산 및 발신기지로서의 비중이 높아질 가능성이 있고 행정의 능률을 강조하는 나머지 지방자치행정이 종언을 고할 가능성이 있다. 행정이 독재적 정치권력의 수단으로 전락할 우려가 있다. 따라서 소수 지배엘리트에 의한 정보기술 및 정보의 독점을 방지 또는 예방하는 제도적 장치와 국민적 통제노력이 요구된다고 하겠다. 또 다른 視覺에서 본다면, 정보화사회의 진전으로 지방분권이 더욱 촉진될 가능성이 있다. 즉 수직적 및 수평적 차원에서의 意思決定負荷量이 급증되면서 의사결정권의 분산을 초래할 수밖에 없으며 이는 지방분권과 지방자치의 전면적인 실시를 유도하면서 지방화시대의 도래를 더욱 재촉할 가능성이 있는 것이다. 즉 「컴퓨터－통신기술」의 급속한

발전으로 시간적, 공간적 장애를 극복할 수 있게 됨에 따라 정보의 實時間(real time)분산처리 즉 時分割시스템(TSS:Time Sharing System)의 활용이 가능해지고 그에 따라 행정의 분권화가 가능하게 되는 것이다. 필자의 의견으로서는 행정의 집권화 또는 분권화 요인은 정보기술보다도 관리철학이나 조직문화에 기인한다고 보고 싶다. 전통적으로 집권화된 조직은 집권화를 강화하는 경향이 있고, 또 전통적으로 분권화된 조직은 분권화를 촉진하는 경향이 있는것이다. 그러나 본 연구는 지방분권적 차원에서 논의를 전개하고자 한다. 정보화사회의 진전에 따라 지방자치의 기반인 지역공동체의 형성이 촉진될 것이다. 지역에의 일체감, 참여폭의 확대, 전통문화의 보호 및 창조 등이 강조될 것이다. 또한 지역사회의 효율성, 편리성이 촉진될 것이다. 즉 시간 및 거리개념의 극복은 도시생활과 지방생활의 차이를 해소시킬 것이다. 그리고 쌍방향 communication이 가능한 CATV에 의해 주민의 직접적인 참여를 유도하는 직접민주주의가 自治의 지역단위로 실현될 것이다.

3. 問題의 認知

자치선진국의 예에서 보는 것처럼 우리나라의 경우도 행전전산화 등 정보화사회가 급진전되는 것과 함께 지방자치가 전면적으로 실시될 때 지방정부차원에서의 행정정보 공개수준이 크게 높아지면서 더욱 개방되어 갈 것으로 예상할 수 있다. 이 경우에 행정정보는 국민의 것이라는 인식아래 국민의 행정정보에의 接近移用權이 보장되어야 할 것이다. 그런데 문제는 이상과 같은 당위적인 주장속에서도 일반주민의 경우 과연 원하는 정보를 원하는 때에 원하는 장소에서 용이하게 얻을 수 있느냐 하는 것이다. 특히 정부의 행정활동에 관한 정보를 필요로 할 때에 행정기관에 직접 정보를 요구하여 사용하기가 사실상 어렵기 때문에 흔히 대중매체나 기타 홍보물을 통하여 필요한 정보를 얻게 되는데 이 경우 해당 개인은 정부활동에 관하여 정확한 판단을 내리기 어려울 뿐만 아니라 주권자로서의 감시, 감독도 제대로 할 수 없게 되고 정보관리주체인 권력의 介入下에서 국민일반은 被治者로서 操縱만 당하게 되고 국민은 자유로운 주권자로서 자율적인 판단에 따른 생활을 영위하기가 어렵게 되는 것이다. 그렇다면 국민통제의 입장에서 行政體制에 대한 公的 次元에서의 정보원에 대한 접근 및 공개 요구와 행정체제에 의한 私的 차원의 人權保護와 관련된 주민 私生活 침해우려간의 대립관계를 어떻게 조화있게 처리할 것인가가 문제시된다고 할 것이다.

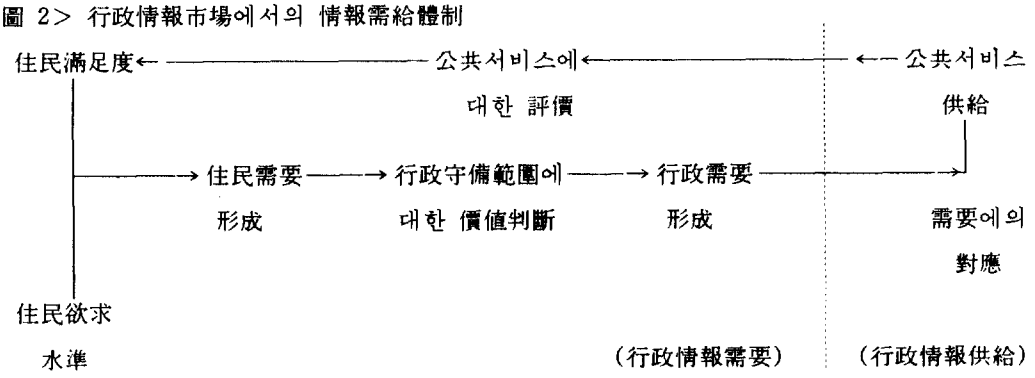
Ⅱ. 本 硏究의 分析視覺

행정정보체제는 행정의 목적을 수행하기 위한 수단이지 그 자체가 목적은 아니다. 또한 행정정보체제는 公共部門에서 활용된다는 점에서 私的部門에서 활용되는 경영정보체제와는 다르다.[3] 우선 본 연구에서 사용하고 있는 용어들의 의미를 분명히 한다면, 정보란

3) B.Bozeman and S.Bretschneider, "Public Management Information System:Theory and Prescription", *Public Administration Review*, Vol.46, Special Issue(November 1986), pp.475－476.

의사결정목적 등 어떤 의도를 갖고 처리 또는 정리된 자료의 集合이다. 의도가 개입하기 때문에 사용자나 사용조직에 따라서 자료(data)가 되기도 하고, 정보(information)가 되기도 한다. 예를 들어 증권시장에 나도는 많은 자료중에서 투자의사결정을 하려는 사람에게 필요한 증권자료가 그 사람에게는 증권정보가 된다. 어떤 행사를 추진할 것인가 아닌가에 관한 의사결정에 일기예보가 참조된다면 그 기상자료는 그 의사결정자에게 기상정보가 된다. 다음 체제(system)에 관하여 살펴 본다면, 체제모형의 가장 기본적인 형태는 (1) 환경(environment)으로부터 체제에의 投入(input) (2) 투입에 따른 체제내부에서의 처리 및 변환 과정 (3) 체제로부터 환경에 대한 産出(output) (4) 체제와 환경간의 境界認識 등이다. 정보를 낳게 하는 체제가 정보체제(information system) 또는 정보관리체제(management information system)이다. 정보체제는 政策樹立·執行時에 일어나고 있는 기획·예산·통제 또는 휘드·백기능을 통하여 이에 관련된 정보를 수집·축적하고 필요시에 제공하는 일종의 체제이다. 정보체제는 조직계층의 上層部에 올라갈수록 계획중심적이고 非定型的 의사결정과 관련되어 있으며 下層部로 내려갈수록 一線 實務的이고 定型的 의사결정과 관련되어 있다.[4] 본 연구에서는 行政情報市場에 있어서의 行政情報需給을 體制的 관점에서 살펴보고자 한다. 각종 정보의 상품화 현상과 함께 情報市場(information market), 정보의 생산(공급)·유통·소비(수요), 정보시장에서의 완전경쟁·불완전경쟁(獨占·複占·寡占)등 새로운 개념의 정립이 필요하다고 생각된다. 정보시장에서의 완전경쟁추구가 바로 公共行政의 역할이 되어야 할 것이다. 既得權옹호입장에서 발생할 수밖에 없는 불완전경쟁상태 즉 정보격차, 정보소유의 불균형현상이 두드러지면서 행정행태의 歪曲이 초래될 우려가 있는데 이를 공공부문이 책임지고 是正해서 정보시장의 경쟁영역을 넓히는 노력을 해야 할 것으로 생각된다. 우선 정보시장에 있어서 행정정보에 대한 需要·供給의 管理體制를 살펴

<圖 2> 行政情報市場에서의 情報需給體制



볼 필요가 있다.

<圖 2>에서 보는 것처럼, 행정서비스의

4) Gordon B.Davis, *Management Information Systems* (Minnesota:McGraw-Hill, 1974), p.222.

수요발생근원은 지역주민의 생활요구(needs)이다. 주민이 바라는 상태 즉 주민욕구 수준과 현재까지 달성된 상태 즉 주민이 느끼고 있는 만족수준과의 차이(gap)이 있다면 이러한 주민욕구의 未充足부분이 주민수요를 형성하는 것이다. 이러한 주민수요는 민간책임분과 공공책임분으로 나누어지고 행정의 守備範圍[5]가 되는 公共책임분은 다시 국가책임분과 지방행정책임분으로 나누어지는데 이러한 역할구분은 사회구성원의 합의에 기초한 복잡한 정치행정의 검토과정을 거쳐 사회관습적·법률제도적 측면에서 정해지는 것이다. 형성된 행정수요에 대응하여 행정공급이 이루어지면 공급된 행정서비스의 잘잘못에 대한 평가가 다시 주민수요의 형성과정에 휘드·백되는 것이다. 이 경우 정보화사회에 있어서의 행정정보의 공급관리체계는 사무자동화와 행정전산화에 의하여 뒷받침되는 것이지만, 결국 행정서비스의 개선으로 나타나야 할 것이다. 정보측면에서 볼때 행정서비스란 행정기관이 보유하고 있는 정보를 주민의 수요에 따라 공급해주는 서비스이다. 그러므로 행정기관은 정보서비스의 공급기관이라고 할 수 있는데, 예를 들어 신고서나 신청서나 간에 기록해서 보관해 두었다가 나중에 필요할 때 증명해 주시오라고 위탁해두는 일종의 정보은행(data bank)이다. 그러니까 의무적으로 정보를 入力하게 하고 이의 출력을 요구할 때는 응당 즉시 出力시켜 주어야 한다. 정보가 가치를 갖기 위해서는 필요한 때(時間性)에 즉시 필요한 사람 및 조직(便宜性)에게 필요한 장소(空間性)에서 公平(衡平性)하게 참된 내용(眞實性)으로 존재하여야 한다. 즉 시간성, 공간성, 편의성, 형평성, 진실성의 5가지 조건을 갖춰야 한다. 이 5가지 조건이 갖춰지면 정보는 불확실성을 감소시켜 문제해결에 도움을 주는 의사결정을 지원한다.[6] 이것이 바로 정보의 適實性(relevance)조건이다. 행정서비스의 개선이란 이러한 시간성, 공간성, 편의성, 형평성, 진실성의 수준을 계속해서 향상시키는 것이다. 따라서 정보처리 및 정보처리기술도 정보의 가치조건들을 보다 더 충족시키는 방향으로 발전될 것이다. 이를 관련 요소별로 서로 연결시켜 圖示해보면

<圖 3> 행정서비스와 정보처리의 발전방향

→ 入力 →	행정기관 처리	→ 出力 →	<정보처리의 발전방향>
기다림 금방 되는가?	時間性	기다림 금방 되는가?	더 빠르고 더 크고 더 성능이 좋은 정보기기의 출현
출력장소와 다른가?	空間性	입력장소와 다른가?	컴퓨터 네트워크형성 및 광역(수평적, 수직적)처리
까다로운가?	便宜性	번거로운가?	용이한 사용법, 변동자료의 隋時updating
불공평한가?	衡平性	불공평한가?	공평한 취급
진짜냐?	眞實性	진짜냐?	제도적, 인적 측면의 개선 필요

5) 守備範圍란 책임범위, 업무범위, 업무한계의 의미를 갖고 있다. 總合研究開發機構·地方自治研究資料センター共編, 「都市化時代の行政哲學」(東京：第一法規, 1980), pp.122－123.

6) 이재성, "정보화사회와 지방행정의 대응", 「지방행정연구」, 創刊號(1986.7), p.87 및 Gordon B.Davis, Ibid, pp. 32－34.

<圖 3>과 같을 것이다.

그리고 행정체제는 그 목표를 달성하기 위하여 구조적 측면과 관리적 측면이라고 하는 부분요소 또는 하위체제(subsystem)들이 유기적인 관련을 맺으면서 환경과 끊임없이 상호작용하는 실체이다.[7] 구조는 조작·운용·유지보수의 대상인 下位體制이고, 관리는 조작·운용·유지보수의 행위 그 자체와 관련된 下位體制 즉 행정인이 행정구조를 다루는 행위측면을 가리킨다. 예를 든다면, 구조는 하드웨어측면으로서 각종기기, 각종조직, 법률, 제도 등을 의미하고 관리는 소프트웨어측면으로서 機器조작, 조직관리, 법률운용, 제도운영 등을 의미한다. 또한 情報權의 존재에 대한 인식을 분명히 할 필요가 있다. 이를 행정정보에 대한 정보시장에서의 情報需給에 촛점을 맞춰보면, 정보수요측면에서의 정보권은 주로 주민의 "알 권리"라는 입장에서 보는 정보에 대한 公開요구이고, 정보공급측면에서의 정보권은 주로 행정측면에서 보는 정보에 대한 통제요구이다. 이른바 자치시대의 행정체제에 있어서 나타나는 정보흐름에 대한 공개요구와 통제요구의 論據를 본석하기 위해서 <圖 4>와 같은 分析視覺을 갖는다. 행정정보에 대한 公開要求와 統制要求 나아가 공공행정의 효율성과 개인차원의 프라이버시보호는 서로 兩立되는 觀念이라고 할 수 있겠다.[8]

<圖 4>에서 보는 것처럼, 兩極端論이 있지만 현실적으로 전개되는 양상을 보면 나라에 따라 또 발전단계에 따라 여러가지 모습을 보여주고 있는데 즉 수많은 점들의 어딘가에 속해 있고 계속해서 辯證法的으로 변화하고 있다.

Ⅲ. 行政體制 情報흐름의 公開要求

"국민의 알 권리"는 국민이 주인이라는 민주주의 원리에 필수적이다. 주인인 국민이 公共부문의 일인 행정의 모든 과정과 결과를 감시, 감독하는 것은 당연하며 따라서 국민은 당연히 행정의 모든 내용을 알아야 하는 것

<圖 4> 分析視覺의 兩極端

<수요측면> <공급측면>

情報의 完全公開 (정보시장의 완전경쟁) <連續(continuum)的 葛藤槪念> 情報의 完全統制 (정보시장의 완전독점)

7) 조직모형과 구성요소에 대한 개념은 신유근「조직론」을 참조해서 筆者 나름대로 정의하였다. 신유근,「組職論」(서울 : 茶山出版社), 1984.3), pp.81－87.

8) 地方自治經營學會,「高度情報化社會と自治體」, 地方自治經營シリーズ 6(東京:中央法規, 1985.11), pp.283－287.

이다. 행정의 비밀주의는 민주주의와는 양립할 수 없는 것이다.[9]

1. 情報公開는 왜 必要한가?

行政體制 情報흐름의 公開 要求는 정부가 갖고 있는 정보는 전부가 주민 소유이며 따라서 주민은 그것을 "알 권리"가 있을 뿐만 아니라 마땅히 통제할 권리도 있음을 인식한 데서 비롯된 것이다. 대부분의 행정정보가 공문서의 형태로 처리, 분류, 보존되기 때문에 公的 記錄은 公共財産이라는 인식아래 완전히 공개되어 행정활동에 대한 이해와 감독을 할 수 있는 주체적인 생활이 주민에게 보장되어야 하는 것이다.[10] 결국 민주주의가 제대로 이루어지려면 주민과 정부간의 정보소통이 자유롭게 되어 주민은 주권자로서 정부활동을 감시, 감독하기 위한 충분한 정보를 얻을 수 있어야 하는 것이다. 만약 국민사이에 공평하게 배분되어야 할 정보가 獨寡占현상 즉 未得權層의 情報貧困과 旣得權層의 情報獨占의 양극화현상을 보인다면 참여적 민주주의의 발전은 기대하기 어려울 것이다.[11] 정부로서도 행정활동의 내용을 선명하게 밝혀 어떤 의문이 가지 않도록 활동함으로써 주민의 지지와 신뢰를 얻도록 하는데에 정보공개의 의의가 있는 것이다. 앞에서 논의했던 정보가 가치를 갖기 위해 필요한 5가지 조건중 특히 衡平性조건이 정보흐름의 공개를 요구한다. 公共부문은 정보를 원하는 사람이라면 누구나 쉽게 필요한 정보를 얻을 수 있도록 情報源을 공개할 책임이 있다. 그렇게 되지 않고 情報源에 대한 비공식적인 접근에만 노력이 집중될 때는 엄청난 사회적 비용이 발생할 것이다. 그러므로 행정의 민주화를 튼튼하게 담보하는 것은 행정정보흐름의 공개와 행정정보의 모든 흐름에 대한 국민의 전면적 통제 그리고 행정내부에서 일어날 수 밖에 없는 오류를 스스로 그리고 자동적으로 시정할 수 있는 장치 이른바 자기오류시정의 휘드·백장치를 제도화하는 것이다. 그리고 국민 각자는 自己實現의 욕구를 충족하는 방법으로서 주로 표현의 도구가 필요한데 바로 정보가 표현의 대상인 것이다.

2. 自治時代 情報公開의 原則設定

행정정보의 공개는 주민의 적극적인 참여를 유도하고 정부와 주민간의 일치, 통합을 이루기 위한 전제조건이다. 그러므로 自治行政의 경우 행정정보의 공개성이 결여되면 그 과정과 결과가 무엇이던 正義不在, 不公正으로 看做하고 나아가 모든 주민은 행정정보의 공개를 청구할 권리를 갖는다는 원칙을 설정할 수 있을 것이다. 지역 나아가 국가의 安全을 손상하지 않는 범위내에서 모든 정보를 주민들이 나누어 가질 때 민주주의 및 지방자치가 가장 잘 機能한다고 하는 인식을 共有하는 것이다. 물론 주민에게 공개되는 행정

9) Donald C.Rowat, "The Problem of Administrative Secrecy", *International Review of Administrative Science*, Vol.32(1966.2), p.101.

10) W.Gelhorn and Byse, Administrative Law,1974, p. 566:李允植,「行政情報體制論(下)」(서울:法英社, 1990), pp.458－459에서 재인용함.

11) 金炳梓, "情報化와 多元化社會",「정보화사회와 민주발전」, 통신개발연구원(1988.6), p.57.

정보가 지방정부의 일방적인 홍보용, 선전용 정보로 되어서는 안될 것이다. 왜냐하면 정부 관청에 의한 행정정보의 誤導·隱蔽는 옛날부터 독재권력행사의 중요한 수단이었기 때문이다. 그리고 의회운영활동을 공개한다는 것은 의회에 대한 주민통제를 강화함과 동시에 自治 意味를 주민에게 敎化하는 의미도 있는 것이다.

3. 情報公開의 擔保

法的 裝置의 事例를 보면 美國의 경우 1966년의 「정보공개법(一名 정보자유법, The Freedom of Information Act)」, 1976년의 「회의공개법(Government in the Sunshine Act)」, 1978년의 「정부윤리법(Ethics in Government Act)」 등이 있다. 1974년에 개정된 정보공개법의 특징은 (1) 공개는 예외가 아니라 원칙이라는 것 (2) 개인은 누구나 평등하게 情報源에 접근하여 공평한 조건으로 이를 利用(閱覽, 複寫등)할 수 있다는 것 등이다.[12] 회의공개법은 행정기관의 회의를 공개시킴으로써 정책심의 및 결정과정을 국민이 직접 접근할 수 있도록 하고 있다.[13] 정부윤리법은 입법부, 행정부, 사법부 고급공무원들의 상세한 財産收入內譯을 매년 공개하도록 의무화하고 있다.[14] 스웨덴의 경우는 개별적인 정보공개법은 없고 「출판의 自由法」이 있어 언론·출판의 자유와 더불어 공문서공개의 원칙을 확립하고 있다.[15] 독일의 경우는 모든 국민에게 일반적인 정보공개 청구권을 인정하는 독립된 법률이나 제도가 아닌 개별법 또는 행정기관의 裁量에 위임되어 행해지고 있는 실정인데, 判例로는 어느정도 인정되고 있다.[16] 우리나라에서는 정보공개법이란 일반법은 제정되어 있지 않고, 헌법에서의 원칙선언 그리고 언론기본법등 개별법에 부분적으로 규정되어 있을 뿐이다.

한편 정보공개를 담보하는 조직설계를 살펴 본다면, 기존의 수직적 관료조직에서 의사소통의 폭이 넓어진 수평적 조직으로의 변화 즉 정보가 정체없이 유통되고 의사결정이 신속히 이뤄질 수 있도록 부서간의 코뮤니케이션장벽 철폐와 계층을 줄이는 노력이 필요할 것이다. 또한 기관간의 수평적인 정보흐름을 저해하는 행태적 원인이 무엇인가를 찾아서 이를 제거해야 할 것이다. 각 기관의 중간간부 수준에서 조정이 이뤄질 수 있는 일들이 업무의 중앙집중적 현상 때문에 기관장에게까지 미뤄지지는 않는지 확인할 필요가 있다. 즉 업무처리권한의 적절한 위임이 필요할 것이다. 필자는 우리나라의 행정행태가 보여주는 행정조직간의 수평적 업무협력의 어려움 때문에 정보의 원활한 소통 나아가 이를 담보로 하는 事務自動化(OA)가 제대로 추진이 되겠는가 우려하고 있다.

4. 情報公開의 限界

"주민의 알 권리"에 따라 무엇을 어느만큼

12) 丘秉朔, "국민의 알 권리와 정보공개", 「司法行政」, 1981.7, p.34.

13) 丘秉朔, "국민의 알 권리와 國政의 정보공개", 「법률행정논집」, 고려대, 19輯(1981.12),p.39.

14) 丘秉朔, "국정과 정보공개", 「月刊朝鮮」(1981.8),p. 72.

15) 李允植, 前揭書, p.476.

16) 上揭書, p.480.

공개해야 하느냐 하는 한계설정의 문제이다. 다음 節에서 다룬다.

Ⅳ. 行政體制 情報흐름의 統制要求

정보공개의 요구가 아무리 강하다고 해도 정보가 공개되면 개인의 프라이버시 侵害 등 人權侵害의 우려가 있는 것, 사고발생의 위험이 큰것, 허위정보임이 명백한 것까지 무한정으로 許容되어서는 안될 것이다. 이는 국가차원에서 국방, 외교상의 비밀이 유지되는 것과 비슷한 논리이다.

1. 情報의 價値性확보

정보가 가치를 갖기 위해 필요한 5가지 조건중 특히 眞實性에 관련된 것이다. 진실성이 결여되거나, 고의로 왜곡시킨 정보는 전혀 가치를 갖지 못한다. 예컨대 虛僞廣告에 의한 詐欺販賣 등 소비자 보호문제와 虛僞宣傳에 의한 詐欺挾雜選擧 등 유권자 보호문제 그리고 공해 및 환경문제 등을 생각해볼 때 우리는 어떻게 해서 참된 실태에 접근할 수 있는가? 정보의 眞僞판단은 누가 어떻게 할 수 있을 것인가? 公共情報의 가치성을 확보하는 것은 행정의 책임이다.

정보관리에는 "쓰레기를 넣으면 쓰레기가 나온다(GIGO:Garbage In, Garbage Out)"라는 말이 있다. 이말은 아무리 좋은 컴퓨터라 해도 정확하지 않은 자료가 입력되면 별볼일 없는 쓰레기같은 것이 출력된다는 것이다. 이것은 결국 전체 정보체계를 無價値한 것으로 만든다. 따라서 계속 발생하는 書類나 계속 변동하는 帳簿의 내용이 정확하게 입력되었는가를 확인하는 일이 가장 중요하다. 구체적인 방법으로는 상급자 등 제3자가 입력내용의 정확성여부를 對査한다던가 또는 手作業과 전산작업을 병행시켜 그 작업결과를 서로 대조한다던가 아니면 2인이상이 각각 입력작업을 하고 그 동일성여부를 컴퓨터가 確認한다던가 하는 方案을 강구한다.

컴퓨터의 세계에도 惡貨가 良貨를 구축한다는 소위 그레샴의 법칙이 존재한다고 한다.[17] 즉 "가치있는 정보는 개인용 화일에 저장되고 가치없는 정보만 공통화일에 저장된다"는 것이다. 이 법칙이 일반화되면 컴퓨터망은 가치없는 정보만 저장하게 되어서 정책결정에 큰 도움이 되지 않게 된다. 이 성향을 제거하기 위해서는 사람들이 자발적으로 가치있는 정보를 컴퓨터망에 내놓는 誘引장치를 만들어야 할 것이다. 예컨대 이용도가 높은 프로그램이나 자료를 제공한 사람에게는 보상을 하고 이것이 유인이 되어 價値있는 프로그램이나 자료가 컴퓨터 공통화일에 나타나도록 유인하는 제도이다.

2. 資料保安(security)과 事故豫防

어쩔 수 없는 대형 사고, 범죄가 발생할 가능성이 있으므로 이에 대비하여야 한다. 1984년 11월 16일 일본 東京의 世田谷(세타가야) 전화국 지하케이블에서 일어난 사고로 21만회선의 통신장애가 발생했다. 온라인(on-line)서비스가 완전마비되었다. 전화회선을

17) 安文錫, 「情報體系論」, 法文社, 1989,p.208.

통해 정보자료를 보내고 받던 컴퓨터 시스템이 올 스톱되어 버렸다. 당장 경찰서, 소방서, 병원, 구청, 쇼핑센터, 수출입회사, 은행, 주문판매회사 등의 기능이 죽은듯 잠들고 말았다. 은행에는 사람들이 줄을 서서 1시간이상 기다려야 돈을 찾을 수 있었고 수출회사에는 해외주문이 끊어져 버렸다. 컴퓨터 天國이 한 순간 컴퓨터 地獄으로 곤두박질한 느낌이다.[18] 이 例는 전화국 화재 등 통신장애가 발생하거나 컴퓨터가 고장났을 때 속수무책일 가능성을 보여주고 있다.

일반적으로 컴퓨터의 安全을 위협하는 유형은 다음과 같다.[19] (1) 지진, 화재, 범죄 등 자연적 또는 인위적 재난 (2) 개인에 대한 잘못된 자료의 入力으로 인한 사고 (3) 개인에 관한 정보의 공개로 인한 私生活侵害 (4) 데이타통신선로의 고장으로 인한 자료의 流出 (5) 권한없이 公共컴퓨터망에 無斷接近하여 網을 攪亂하고 보관된 자료를 破損하거나 바이러스를 침투시키는 이른바 컴퓨터 헤커(hacker) 그리고 북한과 대치하고 있는 우리의 특수상황에 따른 불순분자의 침투가능성 등으로 분류할 수 있다. 전국 온라인 통신망을 이용하여 국가의 주요 정책자료를 관리하는 행정전산화의 경우에는 철저한 보안대책을 강구하지 않으면 안된다. 예를 들어 별도통로의 예비선을 마련하면 좋겠지만 비용이 많이 들고 통신망이 복잡해지는 등의 문제가 따른다. 또한 컴퓨터 dual시스템의 설치·운용, 자료보관인 및 자료보안책임자의 指定制度 등을 들수 있다. 그리고 컴퓨터 단말기의 使用日誌를 만들고 사용하는 사람과 사용시간을 기록토록 하며 단말기 사용에 필요한 암호관리를 철저히 하고 단말기의 열쇠관리에 철저를 기해야 한다. 암호는 컴퓨터 화일의 내용을 열람만 할 수 있는 권한을 부여하는 암호와 화일의 내용을 수정할 수 있는 권한도 부여받는 암호를 구분하여 관리하여야 할 것이다. 앞으로는 컴퓨터에 입력되어 있는 자신의 자료에 대한 공정한 접근권과 내용확인 요청 및 오류에 대한 訂正요구가 활발해질 것이다.

컴퓨터범죄 문제를 특히 거론하기 위해서 우선 하나의 사례를 제시해 본다. 1990년 10월 12일 검찰은 漢城大의 入試不正事件을 발표하였다. 발표내용에 의하면, 전체 입학자의 13%인 94명이 부정입학하여 기부금명목으로 33억원을 냈는데 재단, 교수, 직원이 한 통속이 되어 점수를 조작해 컴퓨터에 입력하고 이에 의거, 성적 미달자를 합격시킨 뒤 부정입학자명단 등 관련자료를 소각해 완전범죄를 기도하였다는 것이다. 문교부 감사결과로는 부정입학자가 무려 206명으로 전체입학자의 28%나 된다는 것이다. 가히 입시를 둘러싼 범죄집단이라고 할 수 있을 것이다. 과거 고려대의 入試不正事件, 아파트 當籤 不正事件 등이 모두 컴퓨터를 惡用한 사례이다. 그렇다면 어떤 예방대책이 있을 수 있겠는가? 민주주의 구현의 기본적 장치인 牽制와 均衡(check & balance)의 원리가 도입될 필요가 있다. 예를 들면 전산프로그램 개발팀과 전산운영팀 그리고 자료입력팀간의 철저한 분업체제가 필요하다. 왜냐하면 업무의 전체 구조 및 흐름을 누군가 또는 어느 팀에서인가 완

18) 중앙일보, 1984. 11. 20,p.1 및 1984. 12. 10,p.6.

19) 박재영, 「행정전산화추진방향」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990, p.28 등을 참조함.

전히 알게 되면 非理가 발생할 확률이 급격히 높아지기 때문이다. 또한 컴퓨터범죄는 전통적인 범죄와 비교할 때 사건의 발견불능, 은폐 및 미해결현상이 두드러진 것이 특징이다. 미국의 경우 컴퓨터범죄의 1%만이 발견되고 그중 14%만이 搜査되었으며 수사된 것 중 3%만이 刑을 宣告받은 것으로 나타났다.[20]

3. 私生活(privacy)保護

정보화사회에 있어서 모든 정보는 결국 노출될 수 밖에 없으며 따라서 정보흐름을 통제하는 중앙기관에 의해서 個人의 私生活(privacy)이 침해될 가능성이 높다. 정보와 관련해서 프라이버시의 개념을 규정한다면, "개인에 관계되는 정보는 개인이 관리(control)하는 권리" 즉 "個人의 自己에 관한 情報 統制權"이라고 할 수 있다[21]. 특히 개인의 배우자관계·자녀 등 가족사항과 轉出入·移徙 등이 수록되는 주민등록전산화와 부동산소유·매매 등이 수록되는 부동산관리전산화 등이 人的事項과 財產事項에 대한 것으로서 프라이버시와 큰 관련이 있다. on-line 금융망은 全國을 하나의 컴퓨터 네트워크로 연결, 은행간 상호거래를 하고 개인의 예금구좌와 신용카드 발급을 위한 信用關係調査등 편리한 점은 있으나 本人의 동의없이 자료가 이용될 수 있다는 短點이 있다. 앞으로 자신의 허락없이 자신에 대한 정보가 타인에게 유출되는 것에 대한 항의가 빈번해질 것이다. 이미 완성단계에 들어선 국가 행정전산망, 91년부터 가동될 주민등록관리, 부동산관리, 자동차관리전산화등 국민들의 모든 행위에 관한 자료가 컴퓨터에 수록되도록 되어 있다. 뿐만 아니라 일반회사의 사원관리에서 은행의 신용관리와 크레딧 카드관리, 서비스업계의 고객관리 등등 국민 누구나가 전산화된 데이타 뱅크에서 헤어날 길이 없게된 것이다. 이경우 중요한 것은 入力된 자료들이 엄격한 통제아래 明示된 목적에만 이용된다는 전제가 지켜져야 한다는 것이다. 고도로 발달된 정보화사회에서 개인의 세부적인 신상명세가 컴퓨터에 수록되어 있을 때 단말장치로 아무나 이를 뽑아 보면 안된다는 것이 프라이버시보호의 주안점이다. 예컨대 1991년초 시행을 목표로 추진중인 주민등록전산화는 전국 어느곳에서나 주민등록관련 諸證明의 발급이 가능해지는데 프라이버시보호 차원에서 주민등록등초본의 무단교부행위를 금지하도록 입법화할 것을 검토하고 있다. 여하튼 우리나라의 경우 프라이버시 보호법의 제정 필요성이 있었는데, 假稱「私生活保護法」또는「個人情報保護法」이라는 이름으로 91년경에는 개인정보보호제도가 도입될 계획이다.[22] 上記 政府立法案에서는 (1) 필수적 행정목적 이외의 개인정보수집제한 (2) 개인의 열람, 정정청구권보장을 통한 자료정확성 유지 (3) 목적외 사용금지 및 불리한 정보의 공개금지권 (4) 정보관리자의 책임명확화 등을 규정하고 있다. 외국의 경우는 프라이버시 보호법을 별도로 제정하여 개인의 비밀사항을 철저히 보호해 주고 있다. 스웨덴이 1973년, 미국이

20) T.Becker, Investization of Computer Crime, U.S.Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, Washington, D.C.(Aprill 1980),p.43.

21) Charles Fried, "Privacy", *The Yale Law Journal*, Vol. 77(1968), pp.475-483.

22) 沈晃燮,「행정전산화추진방향」, 내무부 지방행정연수원 교재」, 1990.6, p.22

1974년 그리고 노르웨이, 덴마크, 독일, 프랑스등이 역시 70년대 중반에 프라이버시 보호법을 재정했다.[23]

4. 知的所有權 保護

정보의 비중이 높아지면서 종래의 國家主權이나 私有財產權에 버금하는 基本權으로서 情報權의 존재가 自覺되고 주장될 것이다. 정보권이란 정보처리의 불가침보장에 관한 권리, 새로운 정보의 생성자에 대한 우선권보장의 권리 등을 말한다. 따라서 著作權保護와 無斷複寫禁止가 문제시될 것이다. 知識, 情報가 과거 어느때보다 존중되는 사회가 정보화사회의 특징일 것이다. 참고로 국제차원의 컴퓨터 소프트웨어 보호활동으로서 1978년 國際知的所有權機構(WIPO, World Intellectual Property Organization)의 '컴퓨터 소프트웨어의 보호에 관한 조항'을 찾아볼 수 있다.[24]

V. 情報公開와 統制間의 調和問題

행정정보체제에 대한 공개요구와 통제요구간의 衝突解消는 국민의 알 권리에 따른 정보공개 요구라는 公益(公共目的)과 주민개인의 人權보호라는 私益(私的目的)간의 調和·均衡관계 속에서 접근되어야 할 것이다. 이는 국가차원에서 거론되는 국가비밀과 정보공개요구간의 충돌문제와 비슷하다고 볼 수 있다. 정도의 차이는 있지만, 어느 나라나 국가안전이나 존립에 관계되는 국가비밀이 있는데, 문제는 국가비밀을 강조하다 보면 국민에게 필요한 정보의 공개가 불가능해지거나 유명무실해질 우려가 있다는 것이다. 따라서 이러한 국가기밀의 증대에 따라 일어나는 문제를 최소화하기 위해서는 국가비밀의 범위를 事案에 따라 한계짓는 것이 중요해지는데, 이것이 바로 공개요구와 통제요구간의 조화와 균형점을 摸索해 나가는 과정인 것이다. 공개요구와 통제요구간의 합리적이고 분명한 구분이 설정되지 않는 한 정보 공개에는 한계가 있게 될 것이다.

1. 컴퓨터와 結付된 정보의 공개와 통제에 관한 民願을 함께 해결할 장치가 필요하다고 생각된다. 즉 국민의 컴퓨터 관련행정에 대한 불만을 들어줄 창구 예컨대 데이타民願處理官제도 등이 만들어질 필요가 있다. 이 民願담당자는 일반행정절차와 함께 컴퓨터처리절차에 관한 지식이 있는 사람이어야 할 것이다. 이 담당자에게는 컴퓨터 관련 民願의 원인을 규명하는 특수 권한 즉 일종의 監査權이 부여되어야 하며, 만약 관청에 잘못이 있는 경우에는 시정조치를 취하고 민원인에게도 이 사실을 통보토록 하는 것이다. 이런 제도는 '議會의 옴브즈만(Ombudsman)'이라 해서 북유럽의 여러나라에서 이미 오래전부터 시행하고 있다.

2. 자치시대에는 자치단체간 정보처리를 둘러싼 부담문제가 제기된다. 특히 자치단체의 관할영역을 넘어서 정보가 유통되는 경우에는 타지역의 기관에서 사용하는 정보에 대한 부담문제가 등장한다. 그런데 비용부담문

23) 平松毅.「情報公開」(東京 : 有斐閣, 1984), pp.58-74 및 通信政策研究所,「세계의 프라이버시法」, 통신정책총서, 1987.11, pp.40-51.

24) International Bureau of WIPO, Mode Provisions on the Protection Computer Software, 1978.

제보다 더 심각한 것은 잘못된 정보 때문에 문제가 발생한 경우의 책임소재이다.[25]

Ⅵ. 結　論

서기 2000년을 바라보며 90년대를 시작하는 현시점에서 우리는 「自治時代의 展開」와 「情報化社會의 急進展」이라는 행정환경의 도전적 변화에 직면해 있다. 이 새로운 환경에서 행정도 새로운 대응을 해야 할 것이다. 이 두 가지 변화요소가 행정정보체제에 미치는 영향으로서는 우선 행정정보에 대한 公開要求와 統制要求간의 대립현상인데, 공공행정의 효율성과 개인차원의 프라이버시보호는 서로 兩立되는 觀念이라고 할 수 있겠다. 이경우 행정정보체제에 대한 공개요구와 통제요구간의 衝突解消에 대하여 우리는 국민의 알 권리에 따른 정보공개 요구라는 公共目的과 주민개인의 人權보호라는 私的目的간의 調和·均衡관계 속에서 접근해야 할 것이다. 또한 지방자치 실시에 있어서도 "완전한", "완벽한", "이상적인" 지방자치라는 표현을 삼가하는 것이 바람직스러운 것같다. 그런대로 "만족스러운, 노력하는"지방자치의 모습을 상상하는 것이 옳지 않을까. 수영도 물밖에서 이론을 완전 마스터한 다음에 물에 들어가 헤엄치는 것이 아니라 물속에서 물을 먹어가면서 배우는 것처럼 또 한 인간의 자립심, 자주성, 자율감각도 부모밑에서 오랜 세월 많은 시행착오를 겪어가면서 체득되는 것처럼 지방자치도 주민들의 자치의식이 함양된 다음에 또 지방재정이 강화된 다음에 실시하는 것이 아니라 지방자치의 실시를 통해서 주민자치의식이 함양되고 지방재정력이 강화되며 그리고 행정정보에 대한 통제의 不可性과 必要性간의 마찰도 어차피 갈등속에서 조화와 균형을 찾아가는 인내와 노력의 시행착오과정을 우리는 어차피 겪어야 되지 않겠는가 생각해 본다.

25) 안문석, "정보화 시대의 지방행정정보관리의 체계적 개선방안", 「道政研究」, 경기도, 1990. P.94.

<參考文獻>

김만기, "정보공개와 한국의 행정문화", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990.6.

김용락,「전자계산개론」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.

朴柄植·李太庚共著,「行政電算論」, 技術研究社, 1989.

박영기, "정보사회와 새 행정인상－정보사회의 행정이념", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990.6.

박재영,「행정전산화추진방향」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.

방석현,「행정정보체계론」, 박영사, 1989.

방석현, "정보화와 행정기능의 변화", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990.6.

신윤식, "한국정보통신정책의 방향", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990.6.

신유근,「組織論」, 서울 : 茶山出版社, 1984.3.

심황섭,「행정전산화추진방향」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.

안문석,「정보관리와 행정전산화방향」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.

안문석, "정보화 시대의 지방행정정보관리의 체계적 개선방안",「道政研究」, 경기도, 1990.

안문석,「情報體系論」, 法文社, 1989.
안문석, "사무자동화와 행정형태의 변화", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990.6.
이윤식,「행정정보체제론(상, 하)」, 법영사, 1990.
이윤식, "정보관리와 정책과정－정책과정에 있어서 정보관리의 역할과 한계", 1990년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문, 1990. 6.
이재성,「정보관리와 행정전산화」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.
이재성,「컴퓨터기초이론」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1990.
이재성, "정보화사회와 지방행정의 대응",「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 1986.7.
이재성, "지방행정의 생산성과 측정방법에 관한 고찰",「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 1987.5.
이재성,「정보관리와 EDPS」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1987.
이재성,「컴퓨터활용연습」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1987.
중앙대학교 국가정책연구소,「중앙행정논집」, 제3권, 1989.11.
通信政策研究所,「세계의 프라이버시法」, 통신정책총서, 1987.11.
통신개발연구원,「정보화사회와 민주발전」, 1988.6.
한국전자통신연구소,「정보기술동향과 연구개발 추진방향」, 1989.9.
한국행정학회,「정보화사회에 있어서의 지방정부의 정책기획」, 89전기통신 학술연구과제, 1990.1.
平松毅,「情報公開」, 東京：有斐閣, 1984.
地方自治經營學會,「高度情報化社會と自治體」, 地方自治經營シリーズ 6(東京：中央法規, 1985.11)
總合研究開發機構・地方自治研究資料センター 共編,「都市化時代の行政哲學」(東京：第一法規, 1980).
Radford, K.J., *Informations for Strategic Decisions*, Virginia : Reston Publishing Co., 1978.
* *Public Administration Review*, "Public Management Information System", Vol.46, Special Issue, November 1986.
1) Bozeman, B. and S. Bretschneider, "Public Management Information System : Theory and Prescription."
2) Davices, T.R. and W.M.Hale, "Implementing a Policy and Planning Process for Managing State Use of Information Technology Resources".
3) Gorr, W.L., "Use of Special Event Data in Government Information System".
4) Kraemer, K.L. and J.L.King, "Computing and Public Organization".
5) Rubin, B.M., "Information System for Public Management : Design and Implementation."
6) Weiss, J.A., J.E.Gruber and R.H.Carver, "Reflections on Value : Policy Makers Evaluate Federal Information Systems".
* *Public Administration Review*, "Mini－Symposium on Microcomputers in Local Government".
1) Griesemer, J.R., "Microcomputers and Local Government : New Economics and New Opportunities."
2) McMillen, S., "Office Automation : A Local Government Perspective".
3) Norris, D.F., "Computers and Small Local Governments : Uses and Users".
4) Ramsey, W.A., "Local Government Microcomputer Information Systems".
5) Voss, L.E. and D.Eikmeier, "Microcomputers in Local Government".