
碩士學位論文

住民參與 促進을 위한 行政情報公開制度
改善에 관한 研究

(A Study on the Improvement of the Administration Information
Disclosure for Promoting the Citizen Participation)



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 斗 昊

碩士學位論文

住民參與 促進을 위한 行政情報公開制度
改善에 관한 研究

指導教授 梁 永 哲



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 斗 昊

1995年 12月 日

住民參與 促進을 위한 行政情報公開制度
改善에 관한 研究

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1995年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



金斗昊의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1995年 12月 日

委員長 趙 文 富 (印)
委 員 李 暎 遠 (印)
委 員 梁 永 哲 (印)

目 次

第1章 序論	1
第1節 研究의 目的과 意義	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 의의	3
第2節 研究의 範圍 및 方法	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
第2章 情報公開과 住民參與에 對한 理論的 考察	11
第1節 情報化社會와 行政	11
1. 정보화사회 개념	11
2. 정보화사회의 성격에 대한 논의	12
3. 정보화사회의 도래로 인한 행정의 변화	15
第2節 住民參與의 機能과 必要性	17
1. 주민참여의 개념	17
2. 주민참여의 기능	19
3. 주민참여의 필요성	21
4. 지방자치제하의 참여의 중요성	24
第3節 住民參與의 必要條件으로서 情報公開	26
1. 정보공개 의미	27
2. 주민참여에서 정보공개의 필요성	28

第4節 分析의 틀	32
1. 사례분석의 틀	32
2. 설문조사를 통한 실태분석의 틀	33
第3章 行政情報公開의 實態와 問題點	36
第1節 事例分析과 含意	36
1. 외국의 사례	36
2. 국내의 사례	41
3. 사례분석을 통한 함의	48
第2節 情報公開制度에 對한 認知程度의 實態와 問題點	50
1. 행정정보공개제도에 대한 인지도	50
2. 개인별 정보화의 인지정도	53
3. 행정정보인지의 접근통로	56
4. 행정정보공개제도의 문제와 원인분석	59
5. 행정정보공개제도의 변화예측과 문제의 원인	62
6. 함의 : 정보공개에 따른 주민과 공무원의 인식의 특징	66
第4章 住民參與를 위한 情報公開制度確立方案	70
第1節 情報化社會의 住民參與의 方向模索	70
第2節 住民參與를 위한 情報公開制度의 方向模索	71
1. 행정정보공개정책의 방향	71
2. 행정정보공개방법의 방향	75
3. 함의 : 정보공개정책의 방향	77
第3節 住民參與活性化를 위한 行政情報公開制度의 改善方案	78
1. 정보공개제도의 재정비	78
2. 정보공개범위확대와 정보공개환경의 조성	84

3. 공무원과주민의의식전환및 정보이용의 생활화 -----	93
4. 정보통신망의 확대와 재정지원강화	94
第5章 結論	96
■ 참고문헌	100
ABSTRACT	106
부록 1. 정보공개와 관련된 논문(1990년도 이후)	109
부록 2. 설문조사지	111
부록 3. 설문분석표	116



表 目 次

<표 3-1> 주민의 행정정보공개제도인지도	51
<표3-2> 공무원의 행정정보공개제도인지도	52
<표 3-3> 주민의 정보시설이용여부	54
<표 3-4> 주민의 컴퓨터통신의 이용여부	54
<표 3-5> 컴퓨터 통신의 주 이용서비스	55
<표 3-6> 공무원의 컴퓨터 통신이용여부	56
<표 3-7> 주민의 행정정보인지통로	57
<표 3-8> 우리나라 주민의 행정정보와 법률정보 구독방법	58
<표 3-9> 공무원의 행정정보인지통로	59
<표 3-10> 주민의 행정정보 및 법률정보에 대한 만족도	60
<표 3-11> 주민이 보는 행정정보미공개의원인	61
<표 3-12> 공무원이 보는 행정정보미공개의원인	62
<표 3-13> 주민의 행정정보공개제도의 변화예측	62
<표 3-14> 공무원의 행정정보공개제도의 변화예측	63
<표 3-15> 앞으로 정보공개가 저해될 이유에 대한 주민의 견해	64
<표 3-16> 앞으로 정보공개가 저해될 이유에 대한 공무원의 견해	65
<표 4-1> 주민이 대답한 행정정보공개여부	73
<표 4-2> 공무원이 대답하는 행정정보공개여부	74
<표 4-3> 정보공개필요성	75
<표 4-4> 행정정보공개경로의 앞으로의 방향에 대한 주민의견	76
<표 4-5> 행정정보공개경로의 앞으로의 방향에 대한 공무원의견	77
<표 4-6> 주요 국가의 정보공개거부에 대한 구제절차	81
<표 4-7> 공개의 정도에 대한 주민의견	85
<표 4-8> 공개의 정도에 대한 공무원의 의견	86
<표 4-9> 공개제도의 개선방안에 대한 주민의 의견	91
<표 4-10> 공개제도의 개선방안 - 공무원	92

그림 目 次

<그림 1-1> 연구의 흐름도	10
<그림 2-1> 사례분석의 틀	33
<그림 2-2> 설문조사분석틀	35
<그림 4-1> 정보화사회의 주민참여의 방향	72



第 1 章 序 論

第1節 研究의 目的과 意義

1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 주민참여의 확대를 위해서는 행정정보공개제도는 어떻게 구축되어야 하는지, 구체적으로 말하면, 정보공개에 대한 제도들이 어떠한 변화가 있어야 하는지를 제시해보고자 하는 것이다.

최근의 행정환경은 세계화, 정보화, 민주화, 지방화, 인간화 등을 추구하는 쪽으로 변화하고 있다. 특히 최근의 지방자치이후의 행정환경은 지방이 주축이 되어 문제를 해결하고, 주민과 더불어 이루어지는 행정을 펴는 방향으로 가고 있다. 이러한 맥락은 정보화사회라는 틀 속에서 새로운 형태의 행정문화를 유발하고 있다.

정보화사회란 베니저(James R. Beniger)가 말하고 있듯이 정보와 지식이 중요한 역할을 하는 사회를 의미한다.¹⁾ 행정에서도 이러한 정보와 지식의 생성과 관리, 그리고 전달 등이 중요한 문제로 대두된다. 특히 지방정부나 도시정부의 서비스의 핵심도 정보처리활동에서 찾게 된다. 이 정부들의 활동은 정보시스템의 구축으로 가능해지며, 상호간에 연결됨으로써 서비스의 부가가치를 높일 뿐만 아니라 정보와 정보기술에 대한 수요도 급격히 증가시키게 된다.²⁾ 따라서 정보

1) 베니저(James R. Beniger)는 정보사회의 기반을 이루는 요소들을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 증대하는 정보기술의 중요성, 둘째, 이와 병행한 정보경제의 성장, 기업 및 국가에 의한 정보경제의 통제, 세째, 정보처리와 전달의 집중성, 네째, 다니엘 벨(Bell)이 말한 후기산업사회의 정보화기반, 다섯째, 현대문화전반에 걸친 점증하는 정보와 지식의 중요성 등을 들고 있다.

James R. Beniger, *The Control Revolution-Technological and Economic Origins of the Informaton Society* (Havard University Press, 1986) p.436.

2) Manuel Castells, *The Informational City-Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*(Cambridge:Basil Blackwell, 1989)

화의 추진과 더불어 정보화사회는 행정전반에 걸쳐서 많은 영향을 미치게 된다.

우리나라에서는 정보화사업의 추진과 행정정보공개제도를 확립해감으로써 정보관리와 접근통로를 확대해 나가려고 하고 있다. 반면 중앙과 지방의 국가체제가 권위주의국가에서 민주적 국가로 이행하고 있는 환경에서 주민과 커뮤니티의 욕구는 여러가지 방법으로 표출되고 있으며 그 만큼 정보의 공개요구도 늘어나고 있다. 이에 따라 정부의 여러가지 사업에 대한 정보가 다양한 방법으로 공개되어지고 있지만, 그 정보의 공유가 부분적으로만 이루어진다는, 시기적으로 차이가 있어서 접근하지 못하는 사례가 늘고있는 실정이다. 또한 정부의 의도에 의하여 공개를 꺼리는 경우도 있다.

반면에 정보의 수혜대상이라 할 수 있는 주민들이 접근로를 잘 모른다는, 수동적인 자세로 임하는 것때문에 정보가 공유되지 않는 면도 있다. 특히 정보화가 진전되는 상황에서 미디어의 이용에만 의존하는 주민들의 소극적인 자세가 정보공개를 지연하는 환경으로서 작용하기도 한다. 예를 들면 컴퓨터단말기를 이용하여 정보에 접근할 수도 있지만 아직 홍보의 미흡과 컴퓨터이용이 40대 후반인 층에게는 일반화되어 있지 않아서 정보공개에 한계를 가져오는 경우도 있는 것이다.

그리고 행정에서의 민주화경향과 인간화경향은 인간을 중시하는 행정문화를 추구하도록 함으로써 행정의 고객인 주민을 '대상'으로써가 아니라 '주체'로서 간주할 수 있도록 하고 있다. 이러한 맥락에서 나타나는 것이 주민참여라고 하면, 주민참여는 정책의 지지를 확보하고, 정보의 근원지인 주민들로 하여금 정보도 습득하는 경우가 되어³⁾ 많은 효율성을 추구하는 데에 도움을 준다. 제반정책들이 주민들의 의견을 들어 수립하는 쪽으로 갈것이므로 만족도도 높아질 것이다. 따라서 지역주민의 삶의 질을 높이려는 지방의 제반행정과 정책, 그리고 개발사업들은 이 주민참여를 통해서 수립되고 집행되어야 할 것이다.

p.144.

3) Edmund M. Burke, *A Participatory Approach to Urban Planning* (Boston College, Human Sciences Press, 1979) pp.65-88.

이와 같이 정보화와 지방화, 민주화 그리고 인간화 등의 맥락에서 주요한 변수로 작용하고 있는 두 개념인 정보화사회에서 주민참여를 논하기 위해서는 그 두 개념을 연결시키는 정보접근통로와 행정정보와 지식을 가지고 있는 지방정부의 정보공개등에 대한 연구가 필요한 것이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 정보화사회의 주민참여를 위한 여러가지 전략 중에서 정보공개와 관련된 이론적인 내용들을 살펴보고, 사례분석과 설문을 통해서 문제점과 실태를 파악하고, 그리고나서 지방자치단체에서 우선적으로 고려해야 할 여러가지 행정정보공개제도에 대한 방안들을 찾아보는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 연구의 의의

최근에 지방정부에서의 정보공개에 대한 조례가 논의되는가⁴⁾ 하면 1995년 7월 20일에는 정보공개법제정안이 입법예고된 상태이다. 그렇지만 이 정보공개법은 법제처의 심의를 거쳐 차관회의에 상정했으나 관련부처에서 합의가 이루어지지 않아 유보된 상태에 있는 실정이다.⁵⁾

이러한 상황에서 정보공개에 대한 제도와 실태를 파악하고 정보공개의 활성화를 위해서는 어떠한 방향으로 가야할 것인지 혹은 어떠한 내용이 확보되어야 하는지를 파악하는 것은 지방정부의 입장에서 볼 때 매우 필요한 것이라 여겨진다. 특히 이러한 정보공개가 단지 행정정보를 알권리의 측면에서 접근하려는 것

4) 1991년에 기초 및 광역 지방의회가 구성되면서 행정민주화와 국민의 기본권에 대한 관심이 높아졌다. 이러한 배경하에서 청주시 의회가 1991년 '행정정보공개 조례'를 제정하였다. 그러나 청주시는 이것을 불법이라며 대법원에 그 판결을 청구하였다. 이로 인해 다른 지방의회에서 일어나고 있던 조례제정 움직임도 중단되었다. 그러다가 1992년 6월 대법원이 오랜 기간의 심리를 거쳐 청주시의 취소청구를 기각하는 판결을 내림으로써 '행정정보공개 조례'가 합법적으로 발효하게 되었다. 이를 계기로 전국의 지방의회들이 조례의 제정을 논의하고 있다.

김석준 외, 「열린사회 열린정보」, 비봉출판사, 1993, pp.31-33.

5) 총무처 능률국에 직접 문의한 내용.

이 아니라 주민참여활성화 혹은 주민의 행정서비스에 대한 만족도를 제고하는 측면에서, 그리고 주민과의 갈등을 최소화하고자 하는 의도하에서 행정정보공개 제도를 논의하는 것은 큰 의미가 있다고 본다.

본 연구자는 연구과정에서 지방정부에서의 주민참여와 정보공개에 관한 학위논문을 광범위하게 수집하였다. 그러나 1990년도 이후에 정보공개와 관련된 논문을 찾아보았는데 총 26편을 접할수 있었지만(부록1 참조) 그 중 본 연구자가 연구하고자 하는 주민참여의 조건으로서 정보공개라든가, 지역개발의 활성화를 위한 정보공개등에 대해 논의하는 학위논문은 거의 없었다.⁶⁾

따라서 본 연구에서 처럼 지방자치단체의 정보공개실태를 파악하고, 주민참여의 필요조건으로 정보공개를 논의하는 것은 지방자치실시가 본격화되고 있는 자금의 현실에서 볼 때 의의가 크다고 하겠다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 연구의 범위

주민들은 사회가 민주화, 다양화 되어감에 따라 행정에 대한 정보를 좀 더 넓고 다양하게 알고 싶어한다. 주민들은 행정에 대한 정보가 숙지되면 숙지될 수록 행정과정에 참여욕구가 증대되어질 것이다. 다시말하면 행정에 대한 정보가 공개되면 될 수록 주민들은 행정에 대한 참여가 촉진될 것이라는 전제를 본 연구에서 설정하였다.

따라서 본 연구에서는 행정정보공개제도와 주민의 행정참여활성화의 관계가 正의 관계(positive relations)가 있다는 내용을 설정하여 사례연구를 통해 알아

6) 특히 관련된 학위논문을 골라보면 다음과 같다.

안광복, “효과적인 행정정보공개집행의 요인분석,” 동국대, 박사학위논문, 1994.8

구인호, “알 권리와 행정정보공개제도,” 경북대, 석사학위논문, 1994.8.

장세룡, “국방행정의 정보공개에 관한 연구,” 동국대 행정대학원, 석사학위논문, 1994.8.

보는 과정이 본 연구의 주요 내용이라 하겠다.

다음은 본 연구의 내용을 개괄적으로 설명한 것이다.

연구의 범위는 크게 네가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 이론적으로는 정보화시대, 주민참여에 대한 이론을 고찰한다. 그리고 주민참여의 필요조건에 대한 논의를 하게 된다. 이러한 논의에서 정보는 어떠한 위치를 차지하고 있으며 어떻게 주민참여에 기여하게 되는지를 파악할 수 있을 것이다.

둘째, 사례분석은 정보공개를 통하여 개발사업 혹은 정책집행이 잘 되었던 사례를 찾아보고, 정보공개가 잘 이루어지지 않아서 오히려 더욱 문제가 되었던 사례를 찾아서 정리해봄으로써 행정정보공개와 주민참여 확대와의 인과관계를 간접적으로나마 증명하기 위한 것이다. 사례는 국내의 사례와 외국의 사례 중 가능한 것을 분석하게 된다.

셋째, 실태분석은 설문을 통해서 했다. 설문조사대상은 행정정보를 생산, 소유, 분배의 주체인 공무원과 정보이용자인 주민을 대상으로함으로써 수요자와 공급자의 욕구수준을 비교하였다. 설문에서는 정보공개제도에 대한 인지도, 개인별 정보화의 정도, 행정정보인지통로, 앞으로의 방향, 공개제도문제의 원인, 공개제도변화의 예측, 지역개발과 주민참여 그리고 공개의 관계, 공개의 정도, 공개제도의 구축방안 등을 질문하게 된다.

마지막으로 이를 토대로 하여 공개제도를 위한 방안을 모색하게 된다. 제도와 주민과 공무원의 행태, 앞으로의 방향, 공개정도의 범위, 혹은 공개해야 할 사항과 비공개로 처리해야 할 사항까지를 고려해보고자 한다.

그러나 본 연구에서 주요 대상으로 하고 있는 정보공개는 여러가지 부작용도 있을 수 있다. 정보공개제도에 대한 반대 논거로 제시되기도 하는 부작용은 정보공개에 따른 국가안보 또는 국가이익의 침해 가능성, 개인의 사생활 침해, 정보공개를 위한 기반조성에 따르는 과도한 재정부담, 정보요구의 과다로 인한 정치 및 행정과정의 효율성 저하 등을 들 수 있다.⁷⁾ 이러한 부작용도 정보공개에

7) Patrick Birkinshaw, *Freedom of Information : The Law, the Practice, and the*

서 중요한 부분을 차지하지만 본 연구의 맥락은 정보공개가 갖는 긍정적인 부분에 대해서 이론적인 연구와 문제점을 정리해보고자 하는 것이다. 왜냐하면, 지방자치단체에서 많은 주민참여의 저해요소와 갈등의 요소가 정보공개와 관련되어 나타나는 것이기때문에 먼저 정보공개를 위한 내용에 대해서 고민하는 것이 바람직스러울 것이라고 생각되었기 때문이다. 그리고 지방자치단체의 행정내용은 주로 생활행정이어서 정보공개로 인한 부작용보다는 순기능이 훨씬 많다는 것은 선행연구 뿐만 아니라 행정정보공개를 일상화하고 있는 여타의 경험에서도 알 수 있기 때문이다. 이에 덧붙여서 부정적인 측면의 문제를 최소화하기 위한 방안들은 본 연구의 후반부인 정보공개제도를 활성화하기 위한 제도개선방안에서 제시해볼 것이다. 이렇게 정보공개의 순기능과 역기능, 그에 따른 제도개선 등을 논해야 하기 때문에 여기에서 논의하고자 하는 행정정보공개제도란 공고, 공람, 고시, 공포 등 개별법에서 공개를 의무화 하고 있는 구체적인 내용들은 살펴보지 못하고, 1995년 7월 20일 입법예고된 행정정보공개법과 지방조례와 같은 내용에 대해 연구하는 것으로 할 것이다.

전체적인 범위와 본 연구의 전개과정을 그림으로 나타내면 다음 <그림 1-1>과 같다.



2. 연구의 방법

연구의 방법은 기술한 바와 같이 크게 문헌조사와 사례분석, 그리고 설문조사를 이용하였다.

1) 문헌조사

문헌조사는 선행연구는 물론이거니와 행정정보와 행정에서의 주민참여에 관련

Ideal (London, Weidenfeld & Nicolson, 1988) 최신음, “정치과정의 정보화 촉진방안,” 한국도시사회정책연구소, 『도시사회』, 가을호, 1992, p.22.

된 동·서양 문헌을 통하여 이론적 틀을 구축하였다.

문헌조사에서는 정보화의 개념을 비롯하여 정보화가 행정에 미치는 영향을 일반론적인 측면에서 기술하여 본 연구의 분석을 위한 토대를 만들었다. 이러한 토대를 독립변수로 하고 주민참여를 종속변수로 하여 인과관계를 설정하였다.

2) 사례연구

사례연구(Case Study)는 어떤 현상이 지니는 특성을 집중적으로 묘사함으로써 문제해결에 도움을 주는 연구의 한 형태이다.

사례연구는 성격상 통계연구와 대칭되는 것이지만 상호 보완적이다. 개인의 생활사나 집단의 경험을 연구하는 경우에도 그 분야에서 이미 통계적으로 한 연구라도 개개인의 특성을 정확히 기술하기 위해서는 사례연구에 의한 보충이 필요하다.⁸⁾

본 연구에서는 인과관계를 설명하는 자료와 행정정보를 공개하는 과정, 그 과정에서 나타나는 현상들을 알아보기 위하여 사례연구를 이용하였다. 본 연구가 다음에 기술하는 설문지조사에 의한 방법을 중심으로 진행하였기 때문에 본 연구에서 사례연구는 현장조사에 의한 방법이 아니라 기록에 의한 방법으로 조사하였다. 행정정보와 주민의 행정참여 관계에 대한 논문이나 저서 등이 매우 부족한 관계로 외국의 사례와 국내사례 각각 2개를 설정하였다.

외국의 사례는 “Iowa 2000”과 토론토 구단위 계획수립을 선정하였다. 이 사례는 행정정보를 공개함으로써 행정에 대한 주민참여가 촉진되어 결국 주민협력에 의해 행정계획이 성공된 예다.

국내사례는 안면도 핵 폐기물처리장 입지선정과정과 제주도개발특별법제정 과정을 선정하였다. 이 사례는 외국사례와는 달리 정책과정에서 행정정보를 끝까지 공개하지 않음으로써 행정에 대한 주민들의 저항과 불신을 초래하여 결국 행정계획이 의도한대로 이루어지지 못한 예다.

8) 김광웅, 「사회과학연구 방법론」 (박영사, 1978) pp.329-330.

이 두 사례를 통하여 주민의 협조를 받을 수 밖에 없는 현재의 행정환경에서 행정정보공개가 이루어져야 행정에 주민참여를 긍정적인 방향으로 이끌 수 있다는 것을 알 수 있다. 다시 말하면, 이 사례연구를 통하여 정보공개와 주민의 행정참여는 긍정적인 함수관계임을 알 수 있는 것이다.

3) 설문지조사

(1) 의의

설문지조사(Survey research)는 조사방법 중에 매우 오래된 방법이며, 조사대상이 개별적인 사람들을 분석단위로 하되 모집단이 너무 커서 직접 관찰할 수 없는 집단에 대한 자료를 수집하려는 사회과학자에게는 가장 좋은 연구방법이다.⁹⁾

지금까지 사회과학자들의 경험을 보더라도 큰 집단내에 있는 구성원들의 태도와 성향을 조사하는데는 설문지에 의한 조사가 가장 성공적인 조사방법이라는데 동의를 하고 있기 때문에 본 조사에서는 설문지에 의한 조사를 주요 방법으로 사용하였다.

설문조사목적은 서귀포시 지역주민과 공무원에게 행정정보공개에 대한 내용을 여러부분에 걸쳐서 조사함으로써 본 연구의 중요한 객관적인 근거로서 이용하려는 것이다.

본 연구의 목적이 주민에게 참여와 서비스를 향상시키기 위한 방안으로서 행정정보공개제도를 구축하고자 할 때 개선해야 할 문제점과 개선할 방법들을 살펴보는 것이다. 따라서 연구의 성격상 행정정보공개방안구축을 찾을 때는 이론연구가 주를 이룰 수 있으나 행정정보공개의 실태와 문제점 등을 찾을 때는 설문조사나 면접을 통한 정리가 필요하다. 그리고 개선방안을 찾을 때도 지역주

9) E. Babbie, *The Practice of Social Research* (Belmont, Wadsworth Publishing Co., 1986) pp.203-204.

민과 공무원들에게 설문조사를 통해서 들은 의견을 참고하는 것이 필요했다.

(2) 조사대상(표본)의 구성과 조사방법

본 조사는 연구목적상 기술한 바와 같이 행정정보공급자인 공무원과 공공기관, 그외의 수요자인 주민을 조사대상으로 하였다. 본 연구가 집중적인 연구에 초점을 맞추었기 때문에 특정한 지역인 서귀포시를 공간적 범위로 하여 조사대상은 서귀포시민과 서귀포시내 행정기관 중 생활행정과 지역행정공급자인 서귀포 시청이 되었다.

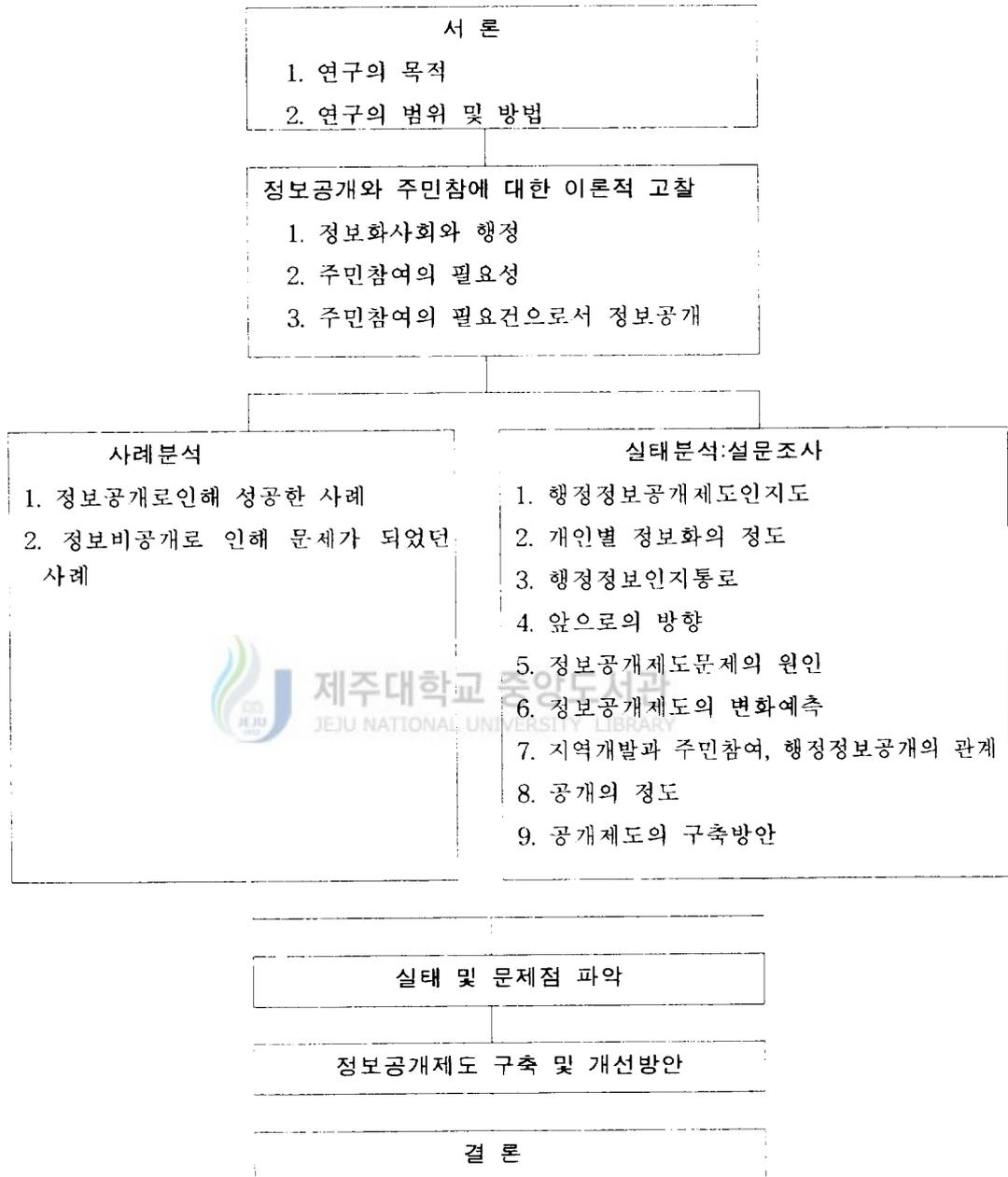
94년 말 현재 서귀포시 지역주민은 85,028명이며 서귀포시소속 공무원은 629명이다.

주민선정은 무작위로 하되 1995년 9월 1일부터 30일간 행정기관에 출입한 주민을 대상으로 하였다. 행정기관에 출입한 사람만을 대상으로 한 이유는 행정정보에 대한 이용횟수가 비교적 많거나 관심이 많은 사람일 것이라는 가정하에서이며 실제로 조사하는 과정에서 행정정보에 관심있거나 경험이 있는 사람들을 조사대상으로 하여 연구의 타당성을 높였다.

주민선정의 구체적인 방법으로는 서귀포시내 12개동사무소와 서귀포시 본청 민원실에 본 연구자가 작성한 설문지를 비치하여 응답을 원하는 사람에 한하여 작성을 의뢰하였다. 총 220부가 응답된 설문지였으나 본 연구조사목적에 비추어 유효표본수는 150부가 되었다.

공무원은 연령을 중심으로 선정하였고, 선정된 대상집단을 상대로 무작위 추출을 하였다. 조사한 표본수는 주민과 마찬가지로 150부가 최종 선정되었다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



第2章 情報公開와 住民參與에 對한 理論的 考察

第1節 情報化社會와 行政

1. 情報化社會의 개념

정보화사회 혹은 정보화시대라는 개념은 통일된 것이라기보다는 학자들의 시각에 따라서 특히 여러가지 특징 중 어느 부문을 강조하느냐에 따라서 그 해석의 차이가 있다.

정보화사회란 용어를 처음 사용했던 다니엘 벨(Daniel Bell)은 정보화사회를 “정보와 지식이 사회적, 경제적 교환수단으로서 중요한 역할을 하는 사회”라고 보면서¹⁰⁾ 정보가 사회에서 갖는 의미변화를 중요시 하였다. 한편 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 정보화사회를 “경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 다양성이 형성되고 종래의 획일적 정보수요 및 유통이 개별적, 선택적으로 형성, 유통되는 경향을 가진 사회”로 보고 있다.¹¹⁾ 미래는 정보가 모든 흐름을 장악할 것이라고 갈파한 존 네이스비트(John Naisbitt)는 오늘날 사회를 정보의 생산과 분배에 기초를 둔 사회를 정보화 사회로 보고 있다. 즉 정보의 역할이 증대되고 정보의 가치가 노동과 자본의 가치만큼 중요한 역할을 하는 사회에 살고 있다는 주장이다. 또한 네이스비트는 정보화사회의 특징으로서 경제적으로는 세계경제 지향적, 정치적으로는 분권적이며 참여민주적이고, 사회문화적으로는 다양한 선택, 그리고 기술과 정서의 균형을 들고 있다.¹²⁾

10) Daniel Bell, *The Coming of Post-industrial Society* (New York : Basic Books, Inc., 1973)

11) Alvin Toffler, *The Third Wave* , Banton Books ; 유재천 역, 「제3의 물결」, 주우, 1981.

12) John Naisbitt, *Megatrends* (New York : Werner Books, 1982)

이상의 논의를 줄여서 표현하면, 정보화사회란 “정보의 생산, 처리, 활용기술이 사회적으로 중요한 역할을 하며, 이러한 요소가 사회발전의 원동력이 되고, 참여민주적인요소와 분권화, 개인적 요소들이 강조되는 사회”를 말하는 것으로 정의할 수 있다.

이와 같이 정보화사회의 개념은 다양하게 전개되고 있지만 대체로 다음과 같은 요소들이 공통적으로 강조되고 있다.¹³⁾ 첫째, 정보의 사회적 중요성이 증대된다. 이는 정보가 재물이나 에너지 이상으로 유력한 자원이 되고 정보의 가치창출, 가치생산을 중심으로 움직이는 사회임을 의미한다. 둘째, 정보처리와 통신의 결합인 정보통신 또는 뉴테크놀러지의 발전이 강조된다. 즉 반도체집적회로에 의한 컴퓨터의 발달과 광섬유통신, 위성통신 등 통신기술발달이 정보화사회를 특징지우는 중요한 기술적 혁신으로 등장하게 된다. 셋째, 정보의 중요성 증대 및 정보통신의 발전에 따라 사회경제체제가 변화한다. 이는 정보가 재물이나 에너지 이상으로 유력한 자원이 되고 정보의 가치창출, 가치생산을 중심으로 움직이는 사회임을 의미한다. 결국 정보화사회는 급격히 발달하는 정보기술이 사회의 여러 측면에 미치는 효과, 그리고 정보가 사회에 대량으로 유출되고, 또 중요해지는 현상을 강조하는 개념이라고 볼 수 있다.

2. 정보화사회의 성격에 대한 논의

정보화사회에 대한 논의는 자유주의적 접근과 맑스주의적 접근으로 나뉘나, 이들의 성격에 따라 낙관론, 비관론 및 중립론으로 분류할 수 있고, 그 입장에 따라 정보화사회의 성격을 달리 규정하고 할 수 있다.¹⁴⁾

13) 김왕수, “정보화사회의 특성과 사회변화,” 한국도시사회정책연구소, 「도시사회」, 1992. 가을호, pp.109-110.

14) 김석준, “정보공개와 민주행정,” 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5.

첫째, 낙관론은 정보화사회를 구성하는 기술적 과정이 인간을 유토피아로 이끌 것이라는 미래학자들의 주장이다. 대표적으로 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 그의 책 「제3의 물결」과 「권력이동」에서 정보화사회는 컴퓨터, 전자공학, 정보혁명, 생명공학 등에 기반을 둔 새로운 산업이 경제를 지배하면서 나타난다고 한다. 이러한 변화는 기업의 생산전략, 세분화시장, 파트타임제, 미디어의 탈대중화, 출근하지 않는 샐러리맨을 낳고(在宅근무), 그리고 정치와 근대국가제도까지도 전반적으로 변모시킨다고 주장한다. 정부나 정치권력도 전체주의적, 권위주의적인 것에서 민주주의가 더욱 충실히 실현되는 직접민주주의시대로 될 것이라고 진단한다. 이때 전자우편함이나 비디오텍스는 전화, 텔레비전 및 컴퓨터와 연결되어 정보사회의 중추로 자리잡게 된다는 것이다. 미국 플로리다주 코랄 게이블레스지역의 200여 가정과 로스엔젤레스, 오스틴, 벨리지, 런던의 많은 가정에서 시험적 또는 상업적인 비디오 텍스시스템을 이용하여 예금, 쇼핑, 신문구독, 비디오게임을 할 수 있어서 공상작가의 상상이 현실화하고 있다고 이들은 주장한다.¹⁵⁾

둘째, 비관론은 조지 오웰(George Orwell)의 책 「1984년」에서 묘사하듯이 낙관론자들이 강조하는 쇼핑과 예금을 하는 데 도움을 주고 가정을 도둑의 침입과 화재발생으로부터 지키는 데 도움을 주는 비디오텍스의 이용이 오히려 사생활과 개인적·사회적 자율성의 종말을 초래할 것이라고 두려워하는 사람들의 주장이다. 이들은 세계적인 컴퓨터 체계와 통신 및 원거리 조종을 위한 위성, 그리고 정교한 통신장치들을 작동하는 미국의 정보기관인 국가안전기획부(NSA)가 국내에 대한 새로운 감시 체제를 구축하였다고 비판한다.¹⁶⁾

셋째, 중립론은 정보사회에서 비디오 텍스와 같은 정보테크놀로지가 국민들에게 좋을 수도 있고 나쁠 수도 있다고 보아 비관론과 낙관론의 일률적인 적용을 배격한다. 미국 미래연구소의 존 티디맨과 로렌스 줌퍼(John Tydeman and

15) Harry M. Shooshan and Charles L. Jackson, "The Battle to Control What You Will Get from Your Computer," Washington Post, August 1980, p.4.

16) Loring Wirbel, "Somebody is Listening : There's Computer on the Line," The Progressive, November 12, 1980, p.17.

Laurence Zwimpfer)에 따르면¹⁷⁾ 1) 사회구조 : 새로운 농업사회 또는 전자적 밀폐현상, 2) 사회적 의사결정 : 실제적인 참여 또는 스트랭겔러브(Strangelove)박사의 민주주의,¹⁸⁾ 3) 소비자 선택 : 무한정의 선택 또는 전자적 바벨(Babel) 현상,¹⁹⁾ 4) 평등과 접근 : 정보에 대한 평등 또는 빈익빈 현상, 5) 사회경제적 조직 : 경쟁시장에서 소규모의 다양한 개별조직 또는 거대한 독점조직 및 6) 재정구조 : 현금없는 사회 또는 거대 금융사회(big brother)등으로 각 부문별로 서로 상반된 현상이 발생할 가능성이 높다는 것이다.

이처럼 상반된 가능성을 제시하는 것은 새로운 정보 테크놀로지(위성, 컴퓨터, 비디오)의 발전이 그 이전보다 사람들을 더욱 밀접히 연결시키는 상호의존성을 증대시켜 긍정적인 사회적 상호작용이나 부정적인 상호파괴가능성을 동시에 내포하기 때문이다. 예컨대, 위성은 전략무기제한협정(SALT : Strategic Arms Limitation Talks)의 준수를 위한 정찰에 전용될 수도 있고, 세계적 파멸을 가져오는 무기로도 이용될 수 있는 상호의존성을 지닌다고 보는 것이다.²⁰⁾

이상의 낙관론, 비판론 및 중립론은 기본적으로 자유주의적 사회유기체이론의 관점에 따라 사회는 커뮤니케이션 테크놀로지의 발달에 의해 낙관적으로 또는 비판적으로 영향을 받는 총체적 실체로 규정한다. 다원주의, 대중사회, 후기산업주의 및 근대화론 등이 이를 자유주의적 관점에서 정치, 사회, 경제등의 측면을 논의해왔다.

그러나 이러한 자유주의적 접근은 맑스주의적 관점에 입각한 비판이론 등에

17) John Tydeman and Laurence Zwimpfer, "Videotex in the United States : Toward Information Diversity," Videotex '81, Middlesex, U.K, Online Conference Ltd., 1981, pp.348-350.

18) 스트랭겔러브(Strangelove)박사는 영화 "Dr. Strangelove"(1964)에 나오는 미친 전면 핵전쟁 추진론자로서, 그 의미는 사회전체의 무질서와 그에 따른 혼란과 파멸을 뜻한다.

19) 성경 창세기에 나오는 하늘끝까지 닿는 바벨탑을 쌓으려다 실패했듯이 이는 소비자 선택에서 정보의 과잉공급으로 인한 혼란현상을 의미한다.

20) Anthony Ottinger, "Information Resources : Knowledge and Power in the 21st Century," Science, July 4, 1980, pp.191-198.

의해서 도전받고 있다. 비판적 접근은 커뮤니케이션 테크놀로지의 발달을 그것의 분배와 이용을 실현하는 기업과 국가체계의 맥락속에서 분석하는 데서 시작한다. 특히 이 관점은 커뮤니케이션을 포함한 테크놀로지의 생산, 분배 및 이용이 평등한 세력간의 의사결정력에 의해서 이루어진다는 다원주의적 시장경제라는 오랫동안 지배해온 미국적 관점을 도구적 관점과 구조적 관점에서 재평가한다.²¹⁾ 그 방법론을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 도구적 관점은 정부가 미국내 수많은 이익집단들에 대한 중립적 대표로서의 공정한 중재자라는 다원주의적 시각을 배제하고, 지배계급의 일부인 다국적 기업이 커뮤니케이션과 같은 중요한 자원을 그들 자신만의 이익을 위하여 어떻게 국가를 통제, 이용하는지를 밝힌다. 둘째, 구조적 관점은 커뮤니케이션 영역이 국가와 자본간에 축적·정당화·억압을 위해서 어떻게 기능적 연계를 맺고 있는지를 밝힌다. 특히 국가와 매체간의 복합적 관계에서 나타나는 구조적 모순을 이용하여 비디오텍스의 이용을 장악하고 있는 정치적 조건들을 밝혀 비디오 텍스와 정보테크놀로지의 민주적 이용에 대해 논의한다.

3. 정보화사회의 도래로 인한 행정의 변화

정보화사회의 도래가 국가행정에 미치는 영향은 행정기능, 행정이념, 행정구조 및 부처간의 권력관계, 중앙과 지방행정기구간의 권력관계, 행정전산화와 관리기술 등 다양한 측면에 영향을 주게 된다.²²⁾

첫째, 행정의 기능을 치안질서유지의 야경국가기능이나 경제발전을 위한 경제개입기능외에 정보통신을 통한 복지기능이나 외국 자본이나 정부와의 기능이 국제화에 따라 증대한다. 따라서 행정의 역할도 산업사회에서의 개별국가주권이나 단절성을 극복하는 국제사회의 행위자로서, 그리고 외국과의 교섭자, 중개자로서의 역할이 강화된다.

둘째, 행정이념은 효율성과 민주성, 생산성, 형평성 가운데 효율성의 측면을

21) 김승현 편, 「정보사회 정치경제학」 (나남, 1990) pp.68-75.

22) 김석준, “정보공개와 민주행정,” 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5, pp.229-230.

강조하게 된다. 왜냐하면 행정의 범위확대와 기능강화는 신속한 행정을 요구하고 방대한 정보의 합리적 운영을 중시하기 때문에 형평성이나 민주성보다 효율성이 강조되게 된다. 그러나 정보공개를 통한 정보자원의 배분향상은 형평성과 민주성을 증대하게 될 것이다.

세째, 행정구조 및 부처간의 권력관계도 초기에는 내·외무부, 국방부 등이 중핵에 있다가, 산업화의 추진은 자본과의 관계를 취급하는 재정경제원 등의 권력을 증대시키고, 정보사회의 도래는 새로운 자원인 정보·통신을 다루는 체신·전신 등의 부서가 더욱 중요한 지위를 차지하게 된다. 이는 주로 국가기능의 변화에 따른 행정부처간의 권력변화를 반영하기 때문이다. 한국에서도 이러한 추세가 나타나, 제1공화국에서는 내무부, 외무부, 국방부, 재무부 등의 국가안보관련부처가 중요하다가, 제3공화국 이후는 경제기획원, 상공부, 재무부, 국세청 등의 경제관련부처 등의 지위가 월등히 향상되고, 제6공화국 이후 정보사회적 성격이 증가하면서 재무부와 경제기획원의 기구축소와는 반대로 체신부와 과학기술처 등의 역할과 지위가 크게 향상하고 있다. 현 정부에서도 재무부와 경제기획원의 기능을 합한 재정경제원이 만들어지는가 하면 체신부를 정보통신부라는 이름하에 그 기능과 조직을 확대하였다.

네째, 중앙과 지방행정기구간의 권력관계는 정보체제의 운영방식에 따라 중앙집권이나 지방분권의 방향으로 나타날 수 있다. 정보사회에 대한 비관론에서와 같이 중앙집권적 정보통제의 강화는 정치권력의 중앙통제를 가져온다. 반대로 소형컴퓨터의 확산과 정보처리망의 분권적인 설계는 지방자치단체로 하여금 지금까지 자금 및 인력의 제약으로 인해 처리하기 힘들었던 업무를 처리할 수 있게 하여 중앙행정업무의 지방이관을 가져오게 한다. 또한 지역내에서 전산망의 발전은 정보통신 수단을 집중시키고 그 이용을 확산시킴으로써 새로운 지역공동체의 형성을 촉진하게 된다는 것이다.²³⁾

다섯째, 행정전산화와 행정자동체제의 확대를 가져와 이는 행정관리기술의 고

23) 시몽노라와 알랭마크 저, 이민웅 역, 「현대자본주의와 정보사회 : 텔리마티크의 국가정책」 (나남, 1989) pp.83-84.

도화와 행정가의 전문성을 증대시킨다. 직위분류제를 채택해온 미국 등에서도 큰 영향을 주었으나, 계급제가 중심인 한국 등에는 행정인의 자질과 선발 및 훈련 등의 인사행정 및 인력정책내용을 크게 변화시키게 한다. 새로운 행정전산화 등의 기술도입은 행정부에 기존인력 외에 이를 담당할 새로운 인력의 수요를 단 기간에는 급격히 증대시키나, 장기적으로는 행정인력의 전문화에 따라 사무능률 향상으로 나타나 인력수요의 감소를 가져온다.

종합적으로 볼 때 정보사회에 의한 행정전산화와 정보체제의 구축은 지나치게 중앙집중적이고 지나치게 조직화된 그리고 지나치게 위계적인 성격을 강화시켜 권위주의체제심화와 중앙집권을 강화시킬 위험을 내포하고 있긴 하지만,²⁴⁾ 행정조직내에서 전산화의 추진은 조직구조, 고용, 업무활동, 의사결정, 조직간 정치 및 컴퓨터관리 등 다양한 부분에 중요한 영향을 주게된다.

第2節 住民參與의 機能과 必要性

1. 주민참여의 개념



주민참여는 매우 다의적인 개념으로서 여러사람에 의하여 여러 입장에서 여러 상황에서 사용되고 있다.

1) 주민(citizen)

주민(citizen)은 어원적으로 볼때 단순히 체재자(滯在者)만이 아니고 법적인 시민권을 인정받은 시민 (to be legal inhabitant or vesident of apolitical unit) 을 지칭한다. 로마법에서 citizenship의 개념을 나타내는말은 cives인데 이것은 사회적 정치적으로 가장 높은 지위를 나타 내는 말이다. cives지위가 주어진 자

24) 시몽노라와 알랭밍크 저, 이민용 역, 앞의 책 (나남, 1989) p.90.

에게도 공직 취임권, 배심의무 및 재산 보유가 인정 되었다. 그 후 로마 제국내의 모든 주민에게 시민권이 주어지자 그것은 국가에 의하여 권리를 부여 받는 동시에 국가에 대하여 의무를 부담하는 것을 의미했다. 루소는 국가의 구성원에 대하여 집합적으로 인민(people)이라 하고 주권에 참여하는 것으로 개별적으로 시민(citoyens)이라 칭하고 있다.²⁵⁾

이와같이 주민이란 시민으로서의 권리와의무를 전제로 하고 있는 말이다.

2) 주민참여

주민 참여란 말은 본래 가치 문제에 관계된 것이었으며 그 개념은 현실의 요청에 응하여 경험적으로 발전 되어 온 것이어서 그 정의를 내리기가 쉽지 않다. 더구나 주민 참여에는 여러가지 참여 형태가 있고 주민참여의 역점이 시대에 따라 달라지고 있으며 그것이 반드시 정치 과정이나 정책형성에 관계되는 것만은 아니다. 주민참여의 개념에는 다음과 같은 몇가지 의미가 포함되어 있다. 첫째, 주민 참여에는 정치과정에서의 참여와 행정과정에서의 참여를 포괄하고 있다. 둘째, 참여의 주체는 지역사회에서 공식적 권한을 갖지 않는 일반주민이며 셋째, 참여는 정책이나 계획의 결정과정에서 이루어 진다. 넷째, 참여는 공적으로 권한을 가진 자체단체의 공무원을 비롯하여 공공단체의 임직원, 예외적으로 국가나 자치단체로 부터 공권을 부여 받은 개인에게 하는 행위이다. 다섯째, 참여는 권력이나 영향력을 행사하는 개인 또는 집단 활동이며 참여는 영향을 미칠 의도를 갖고 이루어 진다.

이러한 관점에서 볼 때 주민참여란 “주민이 정부에 관련하여 참여하는 의도적 활동”이라 할 수 있다. 이에 의하면 정부 이외의 다른 사회제도와 관련하여 이루어지는 참여활동은 주민 참여에서 제외되며, 또한 여기서 참여란 “어떤 행동을 함에 있어서 그 역할을 분담하고 타인과 공동의 지분을 갖는 활동”이라 할

25) 박용치, “지방자치시대에 있어서 주민참여 - 사례분석을 중심으로,” 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 통권 30호, 1994.2, pp.87-88.

수 있다. 따라서 참여주체는 자발적인 협력, 역할의 분담, 공통이해의 향유, 결정에 대한 공동책임의 자각 등을 전제조건으로 하고 있는 이외에 지방자치단체의 의사결정 과정에 어떤 방식으로든지 주민이 그의 의사를 반영 시키는 활동을 의미한다.²⁶⁾

그러나 본 논문에서는 그 개념을 더욱 확장하여 보려고 한다. 왜냐하면 주민 참여를 환경이라는 변수로 고려하기 위한 관점에서이다. 개방체제 (open system)에서의 환경적 요인으로 주민을 보고자 함이며 다음절 주민참여의 필요성 중에서 주민참여는 기본적으로 정부에 대한 주민의사(여론)의 투입 및 감시활동의 강화를 의미하기 때문이며 개방체제(open system)의 속성상 체제와 환경간 주고받는 즉, 정보를매개로 하여 투입(in-put) - 산출(out-put) - 환류(feed-back)를 계속 반복 할 것이기 때문에 주민 참여를 환경적 차원으로 확장된 개념에서 적용 하고자 함이다.

2. 주민참여의 기능

현대행정에 있어서의 주민참여는 그형태와 목적이 다양하다. 참여의 형태가 달라지면 목적도 달라진다. 주민참여는 사회적으로 소외된 주민들에게 참여의 기회를 제공하고 그들의능력을 계발함으로써 더 좋은 주민과 더 좋은 자치단체를 만들기 위한것으로 보아야한다. 특히 지방자치 실시되고 있는 현행 자치단체에서는 주민의 욕구와 필요에 더 잘 반응하기도 하지만, 자의적이며 변덕스럽고 무감각하거나 일방적 권력행사를 삼가하도록 자치행정의 행태를 변화시키는 기능도 있다. 개방체제의 속성상 행정주체와 객체(환경)간에 행정정보를 매개로 한 참여는 주민의사의 투입으로 행정주체의 자의적, 일방적 권한행사가 변환이 되고 이를 행정객체에 보냄으로써 주민의 만족도를 제고시키고 다시 환류됨으로써 좋은 정부 좋은 주민을 만드는 기능을 다할것이다. 주민참여의 기능은 다양

26) 박용치, 앞의 논문, 1994.2, pp.87-88

하지만 본 논문에서는 순기능과 역기능으로 나누어 살펴보기로 하겠다.²⁷⁾

1) 순기능

① 주민참여는 행정의 민주적통제와 응답성의 확보와 행정개혁의 추진기능이 있다. 첫째, 현행제도상 주민을 대표하여 의회의 통제를 받고있지만 권한의 위임, 위임전결에 의하여 관료제의 기구가 행정을 맡고 있으므로 대표기관도 행정 전반에 대한 통제는 어려워졌다. 따라서 주민참여에 의한 행정의 민주적통제는 불가피 하게 되었으며, 둘째, 파킨슨의 법칙에 의하면 행정은 주민의사나 욕구에 민감하지 못하고 주민의 의사가 아니고 관리들의 소리를 반영하며, 주민에 대한 책임보다는 조직의 논리에 의하여 움직인다. 행정조직은 주민의 복지실현 보다 는 조직자체의 존속 발전이나 조직구성원의 이해에 더치중하게 된다. 그러나 주민의사의 투입은 행정의 전문적 이기적 동기로부터 결정을 내리지 않고 행정기관에 주민의 관심을 반영하는 것이다. 셋째, 주민참여는 주권자로부터 외부의 힘을이용 행정내부로부터 개혁을 제안하고 행정조직 내부의 저항을 억제하며 오래동안 방치하여온 행정개혁을 단행하도록 조장하고 유도하는 기능이 있다.

② 행정욕구에의 대응과 이해협력의 확보를 조장하고

③ 소수자의 반대의사를 투입(참여)시킴으로써 다수자의 횡포를 막게되는 이해갈등의 해결을 위한유도기능의 있으며,

④ 민주주의를 교육시키는 기능과 일반주민을 행정에 참여시킴으로써 지방자치의 우위성을 확보할 수 있도록 하는 조장기능과 건전한 시민의식을 육성시킬수있는 유도 기능이 있다. 다음장 실태분석에서 자세히 살펴 보겠지만 제주도 개발 특별법 제정과정과 안면도 핵 폐기물 처리장 입지선정 과정에서 주민참여에 의한 주민통제(의사투입)기능이 정책형성을 변환시키는 결과를 낳게하였으며 이와 같은 결과는 주민의 찬성 반대의사를 투입시키므로서 이해갈등의 조정과

27) 박용치, 앞의 논문, 1994.2, pp.87-88.

민주주의를 교육시키는 조장기능이 발휘 되었으며 외부의 힘에 의하여, 측정할 수는 없지만 적어도 행정행태 개선에 상당한 영향을 주게 되었다고 볼수있다. 주민참여의 순기능적 효과는 정치적, 행정적, 사회적 제측면에서 여러가지로 설명될 수 있지만 위에서 언급한 4가지 측면에서 조장기능과 유도기능을 동시에 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 이와같은 긍정적 효과의 참여기능은 또 다른 관점에서 다소의 역기능적 효과도 내포 되고 있다.

2) 역기능

주민참여로 인한 과도한 정보의 요구와 과잉참여는 행정의 능률성을 저하시키고 참여에 따르는 시간적 절차적 경제적 비용의 문제, 그리고 참여의 대표성 문제와 이에 따르는 참여자간의 이해조정능력의 한계등 제반문제를 지적하지 않을 수 없다.. 또한 공공 결정에 있어서 주민의 이기주의적 사익(私益) 또는 님비(NIMBY : not in my back yard) 현상을 정치에 반영하려는 참여는 공공선(公共善)에 대하여 유해한 결과를 초래한다. 주민참여는 행정과정을 주민이 지배하는것이 아니고 주민의 의사를 행정과정에 충분히 반영할 기회를 보장해 주는 것이라는 점을 간과해서는 안된다. 본 논문에서 주민참여는 이와같은 순기능과 역기능이 조화되면서 활성화 될 수 있도록 하기위하여는 정보공개가 왜 필요한가를 살펴보고 그 실태는 어떠한가를 진단하면서 그 처방은 어떠한 것이 있는가를 다음 장들에서 살펴보고자 한다.

3. 주민참여의 필요성

정보화사회가 도래하면서 민주성이 강조되고 정보의 공유가 향상됨에 따라 주민참여의필요성이 증가하고 있다. 즉 정보가 공유된 상태에서 주민참여를 억제하는 것은 갈등으로 향하게 하고, 주민참여를 억제키 위해서 정보를 공개하지

않는 것도 또한 시대에 역행하는 일이어서 주민들로 하여금 권리로서 접근하게 하고 있다. 따라서 정보화시대에 접어들면서 주민참여는 어떠한 형태로든 확대 될 것인 바 본 절에서는 왜 주민참여가 필요한 것인가에 대해서 살펴보고, 지방 자치라는 상황에서 주민참여는 어떠한 의미를 지니는가에 대해서 살펴보도록 하겠다.

주민참여의 필요성은 여러가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 기능적측면에서는 정보전파기능과 정보수집기능, 그리고 대민접촉기능, 주민이 정치결정과정에서 개입할 수 있도록 할 수 있는 개입기능, 행정책임을 향상시키기 위한 장치로서의 기능도 찾아볼수 있다.²⁸⁾ 효과측면에서는 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 크게 대별하여 살펴볼 수 있다. 이러한 것을 필요성이라는 틀속에서 요약하여 정리하면 다음과 같다.²⁹⁾

첫째, 주민참여는 민주정치의 3가지 가치요소 중 핵심적 사항이라 할 수 있는 '시민에 의한'에 부합하는 주권적 시민의 당연한 권리 및 의무의 행사로서 그 필요성이 인정되어야 한다. 즉, 참여는 국민주권의 실현수단으로서 필요한 것이라는 점이다. 나아가서 시민은 정부의 정책결정과정에서 직접 자신들의 의사를 전달함으로써 공공의사결정에 영향을 미치는 동시에 참여를 통하여 만족감을 얻을 수 있으므로 필요하다.

둘째, 주민참여는 적정히 이루어지는 경우 민주정치의 목적으로서의 '시민을 위한'이라는 목적가치에 기여할 수 있을 것이므로 그 필요성이 인정된다. 물론 참여가 적정히 이루어지지 않을 경우 즉, 과잉 또는 과소참여는 사회의 불안초래 또는 독재권력의 발아를 조장함으로써 오히려 시민에게 위해요소로 작용할

28) Department of Housing and Urban Development, *Citizen Participation for Urban Management Module 13* (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, Aug. 1977) pp.27-28.

29) 이승중, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993, pp.30-34 ; 안해균, 「현대행정학」 (다산출판사, 1987) pp.522-529 ; 이규환, 「도시행정론」 (비봉출판사, 1990) pp.248-254 등을 참고하여 정리함.

우려가 없지 않다. 그러나 적정히 이루어지는 경우 주민참여는 주민들의 의사가 정책과정에의 투입 및 감시라는 두가지 기능을 통하여 주민복지증진에 기여할 수 있을 것이므로 그러한 점에서 필요성이 있다 할 것이다. 참여가 필요한 것과 참여의 부정적 효과는 반드시 같은 문제가 아니다. 다만, 적정한 참여가 어느 정도의 또는 어떤 형태의 참여를 나타내는지에 대하여 견해를 찾기 어려운 실정이다.

세째, 주민참여의 필요성은 역설적으로 주민참여가 결여되었을 경우의 정치상황을 생각하면 쉽게 인식될 수 있다. 주민참여는 기본적으로 정부에 대한 주민의사(여론)의 투입 및 감시활동의 강화를 의미한다. 이와 같이 주민으로 부터의 의사투입과 감시·통제가 견지되는 한 정책결정자는 함부로 자의적인 결정을 내리기 어렵게 되고 보다 책임있는 정책수행을 하게 될 것으로 기대된다. 그러나 주민으로부터의 의견투입이나 감시가 미흡할 경우, 정책결정자는 자신의 이익에 따라 자의적인 정책결정을 하게 될 우려가 크다. 이러한 경우, 시민은 권력의 주체가 아닌 객체로 전락되고, 정책결정자는 자신의 이익에 따라 자의적인 정책결정을 하게 될 우려가 크다. 이러한 경우, 주민은 권력의 주체가 아닌 객체로 전락되고, 정책결정자는 주민의 공복이 아닌 주권자로서 권력을 남용하게 됨으로써 民客政治의 구조화가 우려된다. 즉 주민참여는 권력의 독재화를 방지하는 한편 대의제의 약점을 보완함으로써 주민의 복지증진에 기여할 수 있다는 데서 그 필요성이 인정된다.

이러한 필요성에도 불구하고 주민참여가 무한정 확대되어야 할 것은 아니다. 물론 연혁적으로 보더라도 일반적으로 과잉참여보다는 과소참여가 문제시되어 오고 있는 형편이므로 기본적으로 참여의 확대는 필요하다. 그러나 과잉참여는 과소참여만큼이나 부작용의 우려가 크다는 사실이 함께 고려되어야만 한다. 예컨대 과도한 참여는 사회의 안정을 해쳐 결국은 시민의 이익을 저해하게 될 것이라는 소위 민주주의의 전통적 곤경(dilemma)에 관한 많은 논의들은 참여에 대한 일정한 제한 또는 한계가 적정한 수준에서 이루어져야할 것임을 가르쳐 준다.³⁰⁾ 예컨대, 알포드(Alford)와 프리드랜드(Friedland)는 민주주의가 유지되기

위하여는 질서와 제한적인 참여가 필요하다고 지적한 바있다.³¹⁾ 따라서 시민참여가 아무리 권리행사의 일환으로서 이루어지더라도 그러한 활동이 시민자신들의 공통의 이익 즉, 공익에 배치되는 경우에는 그에 대한 제약은 불가피하며 바람직 하기까지 한 것이다. 즉, 시민참여가 진정 시민을 위한 것이 되기 위하여는 “적정한” 수준에서 이루어져야만 하는 것이다.

4. 지방자치제하의 참여의 중요성

지방자치제에 있어 주민참여가 왜 중요한가에 대하여는 그동안 여러 학자가 다양하게 의견을 제시하여 왔다. 일찌기 루소는 지방자치는 주민참여의 기회를 확대시키고 다시 확대된 참여는 참여에 내재된 교육기능을 통해 주민의 정치의식수준을 제고시킴으로써 궁극적으로는 민주주의를 촉진하게 된다고 하였다.³²⁾

밀(Mill)은 지역주민이 자신스스로를 다스리는 방법(how to govern himself)을 배우는 장소는 바로 지방자치 무대이기 때문에 지방정부에서의 참여가 이룩되지 않는 중앙정치에의 참여는 무의미하다고 함으로써 지방자치에서의 참여를 중시하고 있다.

콜(Cole)은 현대 산업사회에 있어 참여의 중요성을 강조하면서 모든 사회조직의 목표는 단순한 물질적 효율추구가 아닌 모든 구성원들의 완전한 자기표현(self-expression)에 있으며, 이같은 자기표현은 자가지배(self-government)를 포

30) Pool, Ithiel de Sola, “The public and the polity,” Ithiel de Sola Pool(ed.) 『Contemporary political science』, 1967, pp.22-52.

Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry & Jeny Goldman, *The Challenge of Democracy : Government in America* (Boston, Houghton Mifflin Co, 1986) pp.19-29.

31) Robert R. Alford & Roger Friedland, *Power of theory : Capitalism, the state, and democracy* (New York, Cambridge University Press, 1985) p.50.

32) 루소는 주민참여에 내포된 3가지 기능으로서 교육기능, 수용기능및 통합기능의 3가지를 들고, 이 가운데서도 교육기능이 참여의 가장 중요한 역할이라고 보았다.

Carole Pateman, *Participation and democratic theory* (Cambridge, Cambridge University Press, 1970) pp.22-27.

이승중, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993, pp.292-294.

함하는 바, 이를 위해서는 지역사회문제해결에 있어 지역주민의 완전한 참여가 요청된다고 하였다.³³⁾

허슨(Herson)과 볼랜드(Bolland)는 참여의 의의를 중앙정치와 지방정치로 구분하여 설명하고 있다. 즉, 중앙정치에의 참여는 주로 철학적이거나 도덕적인 쟁점들(예컨대, 무기소지나 환경문제, 국방비나 핵무기 감축 등)에 대한 의견표출적 성격(expressive nature)을 지니고 있는데 반해, 지방정치에의 참여는 일상생활과 관련된 보다 실제적인 쟁점들(예컨대, 도시계획변경이나 교차로개선, 도로나 도시공원설치 등)에 대한 개인적 관심(personal concerns)을 반영하고 있다는 것이다. 즉, 주민들은 자신들의 가치관을 표명하는 진술을 통해 중앙정치에 참여하지만, 지방정치에 있어서는 문제해결을 직접 요청하거나 자신들의 불만을 공개함으로써 참여를 행동에 옮기게 된다.³⁴⁾

한편, 지포드(Gyford)는 지방자치제의 중요한 주제 가운데 하나로서 보다 대응적인 지방정부의 형성이라는 관점에서 주민참여의 의의를 찾고 있다. 즉, 지방정부가 보다 대응적이기 위해서는 지방의회나 집행기관에 의한 정책결정시에 외부적 이해(external interests)가 반드시 고려되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 집행부공무원들의 전문식견이나 지방의원들의 선거에 의한 신임 모두는 정책결정에 필요한 모든 관련정보를 제공해주지 못하며, 관료제와 대의민주제도에 의한 공식경로를 보완해주는 보충장치로서 주민참여가 반드시 필요하다고 보고 있다.³⁵⁾

이와 같이 지방정부수준에서의 참여는 논자에 따라 다양한 이유로 그 중요성이 인식되고 있으나 여기에서의 관심은 지방자치의 발전을 위하여 참여가 얼마나 중요한 의의를 갖고 있는가 하는 것이며 위에서 제시한 허슨과 볼랜드 그리고 지포드의 의견은 이와 관련이 깊다 하겠다. 생각컨대, 참여의 중요성은 중앙

33) Carole Pateman, 앞의 책, 1970, p.36.

34) Lawrence J. R. Herson & J. M. Bolland, *Urban web : Politics, policy and theory* (Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1990) p.138.

35) John Gyford, *Citizens, consumers and councils* (London, Macmillan, 1991) p.54.

정부의 경우에도 마찬가지이겠지만 특히 일정한 지역을 기초로 하여 지역주민과 가까운 위치에서 밀접한 관련을 가지고 수행되는 지방정부수준에 있어서의 참여의 중요성은 더욱 클 것으로 생각된다.³⁶⁾ 이는 지역주민이 자신의 거주지역에서 수행되는 지역의 문제에 대하여 지대한 관심을 가지고 있으며 또한 보다 용이하게 지방정부에 대하여 영향력을 행사할 수 있다는 점을 고려하면 쉽게 이해된다.

그리고 지방화와 더불어 세계화의 시대가 도래했다. 지역주민들의 관심이 지방에만 있거나 국내에만 있는 것이 아니라 세계적으로 관심을 돌리고 있는 것이다. 이렇게 세계화와 더불어 주민들이 관심이 높아지고 있고 이러한 욕구를 충족시키기 위하여, 또한 공공의 측면에서 국제시장에서 지방자치단체가 경쟁력을 가지려면 주민들의 의견을 수렴하고, 주민들의 의견 중 창의적인 내용들을 파악하여 지역개발사업 등에서 사용하여야 할 것이다.

지방정부수준에서의 참여의 의의는 특히 최근 사회전반에 걸친 민주화 추세와 더불어 부활된 지방자치의 실시에 따른 지역주민의 의식구조상의 변화를 고려할 때 더욱 강조되어야 한다. 즉, 오늘날의 주민은 과거와는 달리 수동적이고 복종적이지 않으며 보다 능동적으로 자신들의 주장을 표출하려는 경향을 보이고 있는 바, 이같이 변화된 행정여건하에서 지역주민의 참여가 없을 경우에 지방정부는 주민의 의사를 제대로 파악하지 못하고 적절히 대응하지 못함으로 인하여 주민복지를 증진시키지 못하고 주민으로부터의 거리감이 확대되어 그 존립의 기반을 상실할 우려가 있기 때문이다.

第3節 住民參與의 必要條件으로서 情報公開

주민참여가 활성화되기 위해서는 참여를 위한 정치, 경제, 사회, 문화, 시민의식 등 제반 여건이 갖추어져야 한다.³⁷⁾ 그 중에서 정보공개는 정치·사회적 조

36) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The organization of local economics* (Washington D.C., 1977) p.221.

건의 대표적인 예로서 그 중요성이 계속 증가하고 있다. 본 절에서는 정보공개
의 의미와 주민참여에 있어서의 정보공개 필요성 등에 대해서 논의해 보겠다.

1. 정보공개 의미

정보공개 개념은 국가등 정보보유기관이 국정운영에 관한 정보 및 기타 보
유정보를 국민에 공개하는 것을 말한다.³⁸⁾

정보공개에 대해서는 크게 情報提供과 情報公開로 구분되어진다. 본 연구에서
는 광의의 정보공개로써 정보제공과 협의의 정보공개를 포함하는 개념을 취하도
록 하겠다. 즉 공공기관의 공개의무화의 유무를 기준으로 하여 공공기관이 보유
하는 정보를 의무적으로 일반국민에게 제공하는 행위(情報公開)와 공공기관이
자발적으로 재량에 의하여 일반국민에게 정보를 제공하는 행위(情報提供)를 포
함하는 것으로 보는 것이다. 정보공개를 국가와 국민과의 관계에서 볼 때 여러

37) 이승종은 참여가 활성화되기 위한 조건으로서 정치적 조건으로는 지방자치의 내
실화, 경제적 조건으로 경제정의의 실현, 정치·사회적 조건으로 정보공개를 들고 있
다.

이승종, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993, pp. 225-262.

38) 이 개념은 한국행정연구원, 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 1992.12, p.14의 보고서
의 내용을 따른 것이다. 반면 이승종은 정보공개(information disclosure)를 주민의 공
개청구를 전제로 하는 소극적 의미의 정보공개 또는 청구공개(access)와 공개청구를
전제로 하지 않고 정보보유기관이 자발적 또는 의무적으로 보유정보를 공개하는 정보
공표(dissemination)를 포함하는 것으로 보고있다. 김홍기는 청구공개를 정보공개라 하
고 청구를 전제로 하지 않는 정보공개를 정보공표라고 하고 있다. 또한 Caponio and
Geffner는 정보공개를 법적으로 공개가 의무화된 경우 주민의 청구를 전제로 한 정부
의 공개라고 하고 그 외의 경우를 정보공표로 정의를 내리고 있다.

김홍기, 「행정국가와 시민참여」, 대왕사, 1987.

Joseph F. Caponio and Janet Geffner, "Does Privatization Affect Access to
Government Information," Government Information Quarterly, 5, 1988, pp.147-154.

가지 형태로 나타날 수 있다.³⁹⁾

첫째, 최광의 : 국가 및 지방자치단체 등의 공공기관이 그가 보유하는 정보를 일반공중에게 제공하는 일체의 행위를 말한다.

둘째, 공공기관의 공개의무화의 유무를 기준으로 하여 공공기관이 보유하는 정보를 의무적으로 일반국민에게 제공하는 행위를 광위의 「정보공개」라하고 공공기관이 자발적으로 재량에 의하여 일반국민에게 정보를 제공하는 것을 「정보제공」이라 한다.

셋째, 공공기관이 법령에 의하여 의무적으로 정보를 제공하는 경우에 있어서 국민의 청구를 전제로 하여 정보공개가 이루어졌는지 여부에 따라 「청구공개」와 「정보공표」로 구분된다.

즉 정보공개청구권의 주체인 국민의 공개청구에 의하여 공공기관이 의무적으로 당해 정보를 공개하는 것을 (협의)의 「정보공개」 또는 「청구공개」라하고 공공기관이 법령에 의하여 필요한 정보를 공시, 공표하도록 의무화되어 있어 공개하는 경우, 이를 청구에 의한 「정보공개」와 구별하여 「정보공표」라 한다.

여기에서 「情報提供」과 「情報公開」의 커다란 차이점은 전자가 제공하여야 할 정보의 선택이 행정의 재량에 위임되어 있기 때문에 정부 또는 공공기관이 발표하고 싶지 않는 정보는 제공되지 않는데 반하여 후자는 법령에 의하여 공개가 의무화되어 있기 때문에 공공기관이 내놓고 싶지 않는 정보도 제공하지 않을 수 없다는 점에 있다.

2. 주민참여에서 정보공개와 필요성

정보공개는 국민의 알권리를 보장하는 측면, 지식과 학문의 발전, 민주주의의 전제, 국민의 권리와 이익의 보호, 사회통합의 기초, 부정과 부패의 방지 등의 측면에서 필요한 것이다.⁴⁰⁾

39) 한국행정연구원, 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 1992.12, p.14.

40) 그 필요성에 대해서는 학자마다 강조점을 달리하고 있다. 김석준은 “정보공개와 민

본 연구에서는 정보공개를 주민참여의 전제조건으로서 살펴보도록 하겠다.⁴¹⁾

어느 나라에서든 중앙이나 지방을 막론하고 정부는 시민의 정보에의 접근을 제한해 왔다. 그것은 정보란 정부의 통치를 위해서 생산된 것일뿐 시민의 사용을 위하여 생산된 것은 아니라는 그릇된 암묵적 가정에 기초하는 것이었다.⁴²⁾ 그리하여 예외적으로 정부가 시민에게 정보를 공개하는 경우에도 그것은 시민의 권리의 보장을 위한 정부의 대응으로서가 아니라 정부가 시민에게 베푸는 은전(privilege)으로서 허락되었다. 뿐만 아니라 직접적인 이해당사자에 대하여 정보를 공개하는 경우에 있어서도 어떤 시민이 직접적인 이해당사자인지에 대한 판단을 시민 개개인이 아닌 정부가 행함으로써 시민은 사실상 필요한 정보로부터 차단되어왔던 것이다.

그러나 분명한 것은 주권재민사상을 기본으로 하는 민주국가에서 시민은 하나의 기본권으로서의 '알' 권리를 가지고 있으므로 공공정보는 당연히 공개되어야 한다는 것이다.⁴³⁾ 이와 같은 시민의 알권리 또는 정부의 알릴 의무는 민주국가

주행정"이란 글을 통해서 "정보공개를 광의로 볼 때 사회 각 부문간에 균등한 정보자원의 배분과 접근을 보장하여 이를 통해 실질적인 정보자원 분배의 형평성을 실현함으로써 민주행정의 본질적 실천에 기여한다"고 보면서 민주행정의 단초로서 필요성을 논하고 있다. Cleveland는 정보공개는 민주정치를 강화하는데 필요하다고 강조하고 있다. 정보공개는 특히 국민에 의한 정치를 구현하기 위하여 필수적으로 요구된다. 다시 말하면, 주권자로서 국민이 국정에 관한 올바른 판단을 내려서 합리적인 조정, 통제를 하는데는 국정전반에 관해 정통해야 하고 그러기 위해서는 국정활동에 관한 제 정보에 자유롭게 접근이용이 가능해야 한다고 주장한다.

김석준, "정보공개와 민주행정," 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5, p.232.

Harlan Cleveland, "Government is Information : But not vice versa," *Public Administration Review*, 46(6), 1986.11.12., pp.605-607.

41) 주민참여의 전제조건으로서 정보공개의 필요성은 이승종이 앞의 책에서 특히 강조하고 있다.

이승종, 앞의 책, 1993, pp. 227-230.

42) James E. O'Neil, "Access to Government Documents : Process, Problem, and Prospects," in Sunflower University Press, 1972.

43) Andrew C. Gordon & John P. Heinz (eds.), *Public access to information* (New

에서 공공정보는 본질적으로 시민의 재산에 속하는 것인 데서 비롯된 것이다. 정부는 정보의 주인이 아니라 관리인으로서 당연히 시민에게 정보를 공개해야 하는 것이며 시민에게 정보를 제공하지 않는 정부는 민주정부라 할 수 없는 것이다.⁴⁴⁾ 한편, 정보공개는 당위성은 비밀주의(secretcy)의 폐해를 직시함을 통하여서도 알 수 있다. 비밀주의의 폐해에 대하여 행정학자 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson)은 “비밀은 부정을 의미한다. 그러나 공개는 정부를 정화시키는 요소이다”라고 단언한 바 있다.⁴⁵⁾ 생각컨대, 정보의 폐쇄로 외부로부터 차단되어 있는 정부는 필연코 부패와 비리의 온상이 되기 쉽상이다.

뿐만 아니라 정보의 비밀주의는 사회불평등구조를 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 상위계층 집단의 특권적 정보독점이라는 요소를 배제하고는 설명하기 어렵다는 것이 좋은 예이다. 일반시민에게는 공개되지 아니하는 정보를 상위계층집단이 독점하여 부와 권력의 축적에 이용함으로써 과거 20-30년전만 하더라도 현저히 악화된데 기여하여왔던 것이다. 오늘날 사회적 불평등도는 줄어드는 현상을 보이고 있다.⁴⁶⁾

Brunswick, N. J., Transaction Books, x iii, 1979) ; 이종익, 「한국지방자치론」, 박영사, 1989, p.312에서 재인용.

44) John Shatturk, “The right to know : Public access to federal information in the 1980s,” Government Information Quarterly 5, 1988, pp.369-375.

45) Francis E. Rourke , “Administration secrecy : A comparative perspective,” Public Administration Review 35, 1975, pp.1-2.

46) 사회적 불평등도와 지역간 불평등도를 나타내는 지표로서 지니계수가 많이 이용된다. 우리나라의 지니계수는 1970년에는 0.332였으나 1975년에는 0.391, 1980년에는 0.389로 나타나고 있다. 1985년 이후는 점차 줄어드는 것으로 보여지고 있다. 1985년에는 0.3116, 1991년 0.2869, 1992년 0.2836, 1993년에는 0.2817로 나타나고 있다. 여기에서 지니계수는 0에서 1까지 나타나는데 값이 클수록 불평등도는 더욱 큰것을 의미한다. 통계청, 「도시경제년보」, 1994.5.

H. Koo, “The political economy of income distribution in South Korea,” World Development 12, 1984, pp.1029-2037.

Edwin S. Mills, and Bruce W. Hamilton, *Urban Economics* (Scott, Foresman

이와 같이 정보공개는 시민참여의 활성화를 위하여는 필수적인 요건으로서 필요한 것이다. 시민이 정치과정에 참여하는데 있어 가장 큰 제약요인 중의 하나로 흔히 지적되는 것이 바로 시민이 정책의 결정 및 집행에 대한 충분한 정보를 가지지 못하고 있다는 것이다.⁴⁷⁾ 정보를 가지지 못한 시민은 정치에 대해 무감각하게 되고 결국은 정책과정에 적극적으로 참여하지 않거나 못하게 될 것이기 때문이다. 그러나 만일 시민이 보다 많고 유용한 정보를 보유하게 된다면 시민은 그 정보를 통하여 정책과정에 대한 보다 많은 이해와 관심을 갖게 되고, 아울러 보다 구체적인 목표의식을 가지고 공직자들과 접촉하여 그들의 요구를 정책과정에 투입시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 정보공개와 시민참여 확대효과는 특히 지방자치제의 정착이라는 관점에서 볼 때 중요하다. 시민의 적극적 참여없는 지방자치란 생각할 수 없는 것이기 때문이다.

그리고 정보의 공유를 통해서 주민참여가 갈등으로 가는 것이 아니라 협조체제로 가게 된다. 그리고 정보가 공유된 주민참여는 정보의 비공개로 인한 개발의 피해, 부익부 빈익빈의 조장, 투기의 조장, 건전한 시장의 왜곡 등을 방지하게 된다.

위에서 살펴본 내용을 정리하면 주민참여에서 정보공개가 필요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 정보가 공개되지 않은 상태에서 주민참여는 왜곡되고 갈등으로 가게 될 것이다. 따라서 갈등을 방지하고 최소한의 주민참여를 보장하기 위해서 정보공개는 필요하다.

2) 비밀주의를 해결하고 주민을 파트너로서 정책결정에 참여시키기 위해서도 정보는 공유되어야 하는 바 정보공개가 필요한 것이다.

3) 정보가 공개되면 그 자체가 공공기관의 민주성, 형평성, 합법성 등이 담보됨으로써 정부에서는 주민참여의 통로를 더욱 확대할 수 있을 것이다. 따라서

and Company, 1989) p.414.

47) P. B. Doman, "Whither Urban Policy Analysis? : A review essay," Polity 9, 1977, pp.503-527.

주민참여의 범위를 넓히고 민주성을 확보하기 위해서 정보공개는 필요하다.

4) 지역개발의 주체가 공공부문에서 민간부문으로 이양되고 있다. 지역개발에 민간참여가 여러가지 형태로 활성화되고 있는 것이다. 이는 주민참여가 지역개발에 투영된 한 형태로서 정보가 바람직하게 공개될 때, 그리고 정부의 안정성과 민주성이 담보될 때만이 이루어질 수 있는 것이다. 따라서 지역개발과 관련된 주민참여를 유도하기 위해서도 정보공개는 필요하다. 위와같은 필요성은 사례분석을 통해서 간접적으로 살펴보게 될 것이다.

第4節 分析의 틀

1. 사례분석의 틀

정보공개에 대한 경험을 분석하는 방법에는 여러가지가 있을 수 있다. 본 연구에서는 과거의 경험을 전체적인 사례로 하여 연구분석하는 방법과 설문조사를 통하여 분석하는 방법을 택하기로 하였다. 본 절에서는 사례분석에 대한 틀과 설문조사의 분석틀을 제시해 보도록 하겠다.

정보공개와 관련하여 계획이 입안되거나 입안되지 않은 사례, 혹은 입안되더라도 난항을 겪었던 사례 등이 많다. 외국의 경우는 계획안을 수립할 때 정보공개와 주민참여를 능동적으로 유도하여 계획안을 주민들의 적극적인 호응을 얻으면서 입안한 사례가 많은가 하면 우리나라는 역으로 정보를 비공개하고, 비밀주의에 입각하여 혐오시설의 입지를 선정한다든가 계획안을 만듦으로써 주민의 반감을 불러일으킨 사례가 많다.

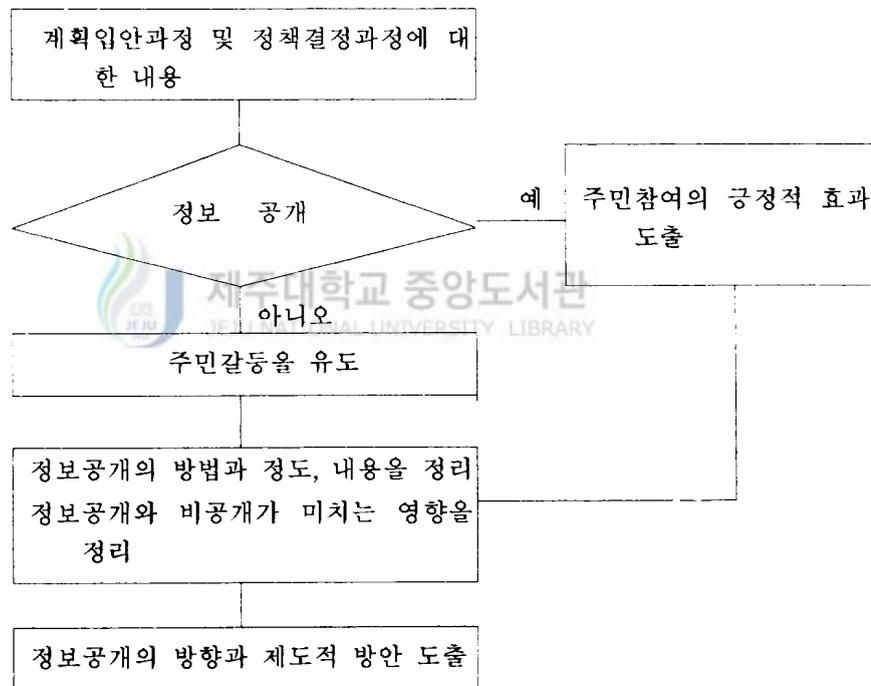
이를 유형화하여 분류해보면 크게 정보공개를 통하여 정부의 정책결정과정의 효과적이었던 경우와 정보비공개로 인하여 주민갈등을 야기한 경우로 나눌 수 있다. 이 두가지 유형에 해당하는 사례를 제시하고 그 사례로 부터 전개과정과 비공개가 미쳤던 파급효과들을 정리하는 방법을 택하게 된다.

그 내용을 그림으로 나타내면 <그림 2-1>과 같다

2. 설문조사를 통한 실태분석의 틀

설문조사를 통하여서는 정보화시대에 공무원과 지역주민들이 정보공개에 대한 인지도 및 문제점, 개선방안 등을 파악할 수 있도록 했다. 설문조사항목은 총 11개로 정했고, 지역주민과 공무원에게 공통으로 조사할 내용과 지역주민에게만 조사할 내용으로 분리해서 조사했다. 설문조사와 관련된 방법과 대상, 내용 등에 대해서는 본 연구의 제3장에서 구체적으로 살펴보게 된다.

<그림2-1> 사례분석의 틀



공통설문내용으로는 다음 문항 10개를 만들어 조사하였다.

- 문항 1. 행정정보공개제도 인지도
- 문항 2. 개인별 정보화의 정도
- 문항 3. 행정정보 인지통로
- 문항 4. 행정정보공개제도의 앞으로의 방향
- 문항 5. 문제의 원인
- 문항 6. 행정정보공개제도의 변화예측
- 문항 7. 앞으로 정보공개가 저해될 이유
- 문항 8. 지역개발과 주민참여, 행정정보공개와의 관계
- 문항 9. 공개의 정도
- 문항 10. 공개제도의 구축방안

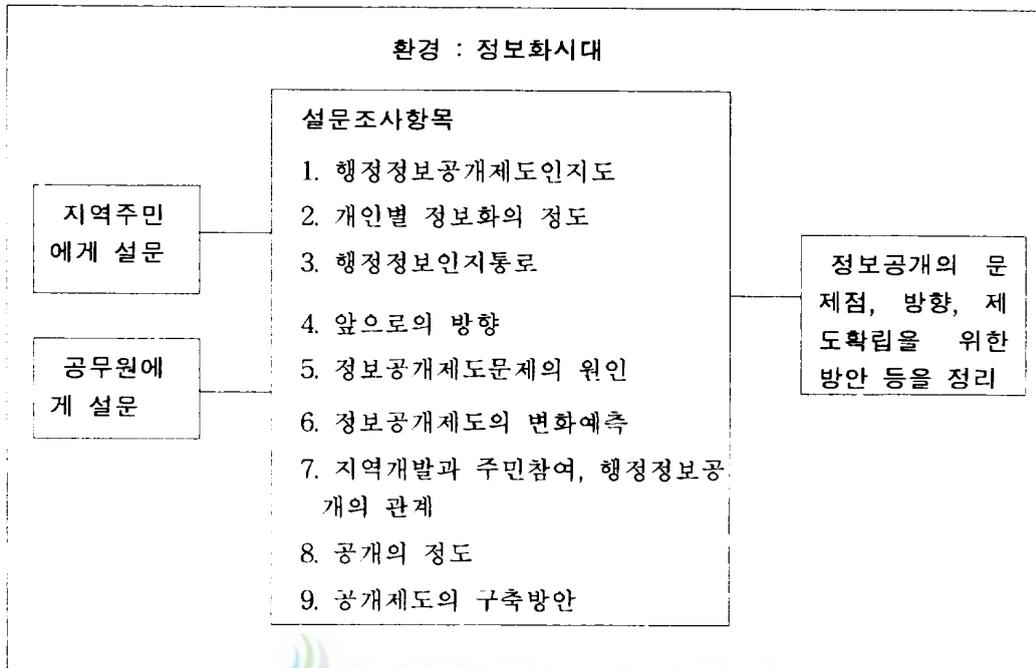
그리고 지역주민만을 대상으로 하여 정보화의 정도를 조사하였다.

- 문항 1. 정보화의 정도

이 설문조사의 분석틀을 그려보면 <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 설문조사분석틀



第3章 行政情報公開의 實態와 問題點

第1節 事例分析과 含意

1. 外國의 事例

정보공개를 통한 긍정적 주민참여유도사례나 정보비공개로 인해 갈등을 겪었던 사례를 살펴보는 것은 주민참여의 요구가 있었던 사례 중 정보가 어떠한 경로를 통해서 전달되었는가를 보는 것과 정보공개가 안되어서 문제가 되었던 점을 분석하는 것이다. 따라서 본 연구의 사례는 제2장의 사례분석의 틀에서도 살펴보았지만 계획안이나 지역의 내용을 중심으로 보고자 하는 것이 아니고, 계획안을 만들 때 그 내용들이 어떻게 전달되었으며, 어떠한 과정으로 주민을 참여시켰는가가 중요한 분석대상이 되는 것이다.

다음의 토론토나 아이오와주, 안면도, 제주도 등의 지역개념이 분석의 초점이 기보다는 각 지역에서 계획안을 만들때 정보공개가 어떻게 이루어졌는가, 혹은 이루어지지 않았는가가 초점이 될 것이다. 정보공개를 공공기관에서 유도하여 계획안이 성공한 사례를 정리한 것이 국내의 문헌에는 없었다. 그래서 외국을 사례를 선정하였다. 물론 많은 시간이 경과한 내용이라 할 수 있지만 이러한 내용들은 지금도 외국서적에서는 인용되고 있는 것들이다. 국내의 경우 사례는 최근에 있었던 사례 중 갈등의 내용과 범위가 컸던 것을 골랐다.

1) 토론토의 구단위 계획수립

(1) 토론토 구단위계획수립과정

토론토는 캐나다 남동부 온타리오 주의 가장 중심적인 도시이다. 캐나다에서

가장 인구가 많은 도시이며, 가장 발전된 주 가운데에서도 중요한 도시로서 역할을 하고 있다. 캐나다의 금융 및 상업중심지이며, 미국과의 경계를 이루는 온타리오호의 북쪽 끝에 접해 있는 입지조건 덕분에 세인트로렌스 수로를 통해 대서양과 연결되고 오대호를 통해 미국의 여러 주요 공업중심지와 연결되어 주요 국제 교역 중심지가 될 수 있었다.⁴⁸⁾

캐나다의 가장 중요한 도시 중의 하나로써 역할을 하고 있는 도시인 만큼 일찍이 도시의 광역화현상이 나타났다. 이러한 광역화에 대처하기 위해서 토론토(Toronto)는 매트ropolis정부개혁에 과감했고, 시민을 계획과정에 참여시키는 것에도 과감했다. 1963년 토론토도시계획위원회(the City of Toronto Planning Board)의 위원들이 25개의 계획구 중의 하나의 구단위 계획안을 만들었을 때 모든 區 家口와 사업체들에게 구 계획안이 요약본의 형태로 배포되었다. 즉 계획안을 수립할 때 그와 관련된 내용 즉 정보를 공공기관이 능동적으로 공개한 것이다. 이러한 제안이 공식적인 도시계획의 한 부분으로 자리잡기 전에 그 내용들은 작은 그룹단위로 토론되었다. 주민참여가 활성화되기 시작한 것이다. 이렇게 그룹단위에서 토론된 내용은 공공기관에 보내어지고, 공공기관에서는 시민이 지적한 내용에 따라 구 계획안을 수정하기도 하고, 시민의 제안을 받아들인 선출된 공무원에 의해서 검토되기도 하였다. 정치가, 계획가 그리고 공무원들이 구단위의 욕구와 바람을 알게되듯이, 같은 시기에 주민들도 실행가능한 프로그램을 통해서 구단위계획에 참여하게 된 것이다.⁴⁹⁾

(2) 토론토 구단위계획수립과정의 의의와 정보공개

48) 브리태니커, 『브리태니커 세계대백과사전』, 1994, p.491.

49) W. Harlod Clark, "Public Consultation in the Planning Process Panel," American Society of Planing Officials and Community Planning Association of Canada Joint Planning Conference, Toronto, Canada, 1965 ; David R. Godschalk, "The Circle of Urban Participation," H.Wentworth Eldredge(eds.), *Taming Megalopolis*, Volum II, Anchor Books, 1967, pp.972-973.

이 토론토의 사례는 주민참여가 전제되는 공동계획(collaborative planning)의 훌륭한 예를 보여주고 있다.⁵⁰⁾ 이 토론토의 사례가 가지고 있는 공동계획의 요소 중 중요한 요소들을 보면 다음과 같다.

첫째, 접근방법이 전체의 소단위 커뮤니티를 포함시키는 쪽으로 맞추어져 있다는 것이다. 고객은 특별한 이익이나 권력구조 보다는 공공의 이익을 많은 부분 생각한다는 것을 받아들이고 있다는 것이다. 둘째, 그 정신이 구단위 주민들을 위한 계획이기보다는 구단위의 주민들과 더불어 이루어지는 계획에 두고 있다는 것이다. 위원회의 생각들도 대중에게 팔리는 청사진적 계획(마스터플랜)이기보다는 주민들과 토론을 통한 제안에 초점이 맞추어져 있다. 셋째, 고용된 커뮤니케이션 기법이 토론과 대화라는 것이다. 기록되고 보고되어진 주민의 제안이나 대응내용은 주민과 계획가들사이의 진정한 교감을 위한 관심을 의미한다. 이것은 전형적인 절차인 “공청회”(public hearing)의 범위를 초월한 것이다. 넷째, 구상한 계획요약본을 구단위 주민과 사업자에게 배포함으로써 정보공개절차를 이행했고, 주민들로 하여금 참여를 유도하는가 하면, 그 내용들을 적극 수용하였다는 것이 특징이다.

2) 아이오와의 <Iowa 2000> 계획수립

(1) <Iowa 2000> 계획의 전개과정

아이오(Iowa)와는 미국 중북부의 주이다. 중서부 지방에 속해 있으며, 북쪽으로 미네소타주가 있고, 동쪽으로 위스콘신·일리노이주, 서쪽으로 네브래스카·

50) 계획을 계속적인 협력사업으로써 계획가와 주민이 머리를 맞대고 문제를 풀어나가도록 할 수 있는 절차(a modus operandi)로서 파악하는 것이 공동계획(collaborative planning)이라 할 수 있다. 즉 이 공동계획은 주민참여를 전제로 하고 있으며 이렇게 될 때 주민이 참여할 수 있는 사업(a venture)은 주민을 교육시킬뿐만 아니라 역으로 계획가들을 교육시키기도 한다.

David R. Godschalk, “The Circle of Urban Participation,” H.Wentworth Eldredge(eds.), *Taming Megalopolis*, Volum II, Anchor Books, 1967, pp.971-979.

사우스다코타 주에 접해있다. 이 주는 바로 동쪽에 있는 주들에서 온 사람들과 북서 유럽에서 온 이주민들을 주축으로 정착이 이루어졌고, 초창기 부터 현재에 이르기까지 개신교도가 주민의 다수를 차지하고 있다. 아이오와 주의 문화는 대규모 주립대학교들과 소규모 사립대학들에 의해 주도되고 있다.⁵¹⁾

<Iowa 2000>이라는 계획이 1972년 당시 주지사였던 로버트 레이(Robert D. Ray)가 <Iowa 2000>주위원회를 구성하면서 시작되었다. 이 계획의 계기를 마련한 것은 상원의원인 존 컬버(John Culver)이다. 에너지, 경제개발, 천연자원, 주민생활 향상 등과 같은 미래의 아이오와를 위한 지역별 주제 토론에 5만명 이상의 주민들이 참여했다. 이같은 토론과정을 거쳐 보고서 두개가 출간되었다.⁵²⁾

<Iowa 2000>계획의 첫단계는 그들 주가 당면한 난제들에 대해 주민들이 의견을 제시하도록 널리 권장하는 것으로 시작되었다. 즉 주민의 의견을 듣고 수렴하기 위한 통로를 먼저 열어놓고 시작한 것이다. 이같은 의견을 선택가능한 정책차원으로 전환시키기 위해 로버트 레이 주지사는 <Iowa 2000 : Time of Our Lives>이라는 상설기구를 설치하고 여기에 참여하는 시민들에게 <Iowa 2000>의 초기결과를 구체화시키는 임무를 부여했다. 참여시민들에게는 장차 가능하다고 생각되는 아이오와의 환경변화를 개괄한 안내책자가 제공되었다. 즉 주민들을 계획의 대상으로서가 아니라 공공기관의 파트너와 같은 입장에서 논의를 같이 한 것이다. 이러한 과정에서 정보는 자연스럽게 공개되었다. 수많은 지역단위의 화합이 이루어졌고 지역매체에서 광범위하게 이 문제를 다룬 다음, 1977년 6월 2일 두번째로 <공공복지회의>를 개최했다. 주정부 단체 및 민간단체에서 제안한 시행정책들이 <Iowa 2000 : Time of Our Lives>에 취합되었다. 이 보고서에는 <노동과 여가 및 자원봉사제>에 관한 주제가 집중적으로 논의되었다.

51) 브리태니커, 「브리태니커 세계대백과사전」, 1994, p.354.

52) 출간된 보고서는 *Governor's Conference on Iowa in the Year 2000*, Ames, Cooperative Extension Service, Iowa State Univ. January, 1974와 *We the People : A Report of the 1975 Iowa Commonwealth Conference*, Iowa City, Institute of Public Affairs, Univ. of Iowa, 1976이다.

세번째 단계는 1978년 부터 시작되었는데 실질적인 문제인 아이오와의 인구 및 경제성장에 관한 사항들을 다루었다. “토지, 수자원 및 에너지”가 핵심 주제였으며 1978년 5월 24일 아이오와 주립대학에서 <Iowa 2000>계획과 관련된 주대회를 개최하였다. 여기서 얻은 결과를 토대로 1978년 작성한 보고서가 *Iowa 2000 : Land, Water and Energy-An Examination of Policies and Issues*와 *Iowa 2000 : Final Report*이다.

<Iowa 2000>계획사업은 계획에 참여했던 사람들이 계속 사업으로 추천했으며 앞으로의 전망도 밝은 편이다. 정보정책과 관련하여 특기할 만한 점으로는 Iowa 주정부가 시민주도정책입안을 실질적으로 뒷받침해주는 근거 즉, 정보를 시민에게 먼저 제공했다는 것이다.

보고서의 목적부분에 보면 “미래 지향적인 본 계획의 목적은 과거보다 합리적으로 여론을 이끌어 나감으로써 앞으로의 위기상황을 예견하고 그에 대한 적절한 대책을 마련하는 데 있다”라고 피력하고 있다.

(2) <Iowa 2000>계획에서의 정보공개

<Iowa 2000>계획이 성공을 거둘 수 있었던 것은 정책형성단계에서의 주민을 참여시킨 것과, 더불어 정보공개를 위한 안내책자를 참여하는 시민들에게 배포한 것이다. 즉 장차 가능하다고 생각되는 아이오와의 환경변화를 공개적으로 논의할 수 있도록 배포한 것이다. 그리고 지역매체에서 이 문제에 대해서 광범위하게 다룰 수 있도록 정부기관에서 의도적으로 노력했다는 것이다.

여기에서 현안문제만이 아니라 장래의 지역계획도 반드시 계획전문가에 의해서 이루어지는 것만이 아니라 정보공개와 더불어 주민참여에 의해서 이루어질 수 있다는 것을 알 수 있다.⁵³⁾

53) 이러한 경우에 덧붙여 외국의 사례를 내용별로 찾아본다면 세인트 루이스시와 피닉

2. 국내의 사례

1) 제주도개발특별법제정과정

(1) 제주도개발특별법제정과정

제주도개발특별법은 그동안에 제주도에 적용되었던 개발계획이나 기법이 야기한 문제를 해결하고, 제주지역이 제주도민이 주체가 되는 개발을 할 수 있도록 하기 위하여 제안하고 만들어진 것이다. 그러나 그 과정에 있어서 정보의 비공개가 전체적인 흐름에 많은 부정적영향을 미치게 되고 많은 갈등과 내부적 불신만을 쌓아놓게된 결과를 야기했다.

제주도개발특별법은 중앙집중식개발의 논리가 제주도에 문제를 야기하였으므로 이러한 문제를 풀기 위하여서는 제주도에만 적용될 수 있는 개발특별법을 제정해야 한다는 한국개발연구원의 제주도종합개발계획의 재검토라는 연구보고서

스시의 경우를 들어 정보공개 중요성을 엿볼 수 있다.

세인트 루이스시의 경우는 171명의 임시특별팀(communit task force)을 만들어서 세인트루이스시의 장래비전을 세웠다. 특히 중요한 것은 “주민의 안건(the public agenda)”이라고 하는 프로그램을 운영하여 수백명의 주민들이 시당국에서 제공하는 여러가지 자료를 검토하고 토론하여 건의서를 만들고 비전을 설계해냈다. 즉 주민의 참여에 의해서 시전체의 미래가 결정되고 이끌어지는 효과를 가져오게 된 경우이다.

그리고 피닉스시의 아리조나 주의 경우는 주의 지방채권정책에 대해서 주민들이 결정·승인하는 절차를 가지고 있다. 1988년도에는 11억불(한화로 약 8,800억원)의 지방채를 주민이 승인하였다. 가장 보수적인 주로 알려져 있는 아리조나주가 이러한 효과를 거둘 수 있었던 것은 ① 정보관리에 대한 준비성과 보급, ② 주민참여, ③ 경쟁에 의한 지속적인 개선을 하려는 정신에 기초한 것이다.

이와 같이 정보공개는 여러가지 측면에서 나타날 수 있고, 이용될 수 있으며, 효과도 다양하게 나타날 수 있다.

Fran S. Berry, “미국 도시행정부의 행정서비스-주민만족제고방안을 중심으로,” 남제주군 의회 의원 연찬자료, 1995.11.18, pp.14-22.

에서 부터 제안되었다. 즉 한국개발연구원의 보고서에서의 제안 --> 제주도와 한국개발연구원의 국무총리에게로의 건의 ---> 국무총리가 대통령에게로의 설명과 보고 --> 대통령의 지시로 특별법을 만드는 작업이 시작되었다.

이러한 과정 끝에 1990년 7월 25일에는 제주출신의원, 제주도지사, 민자당청책위원장, 건설부소속국회의원, 내무·건설·교통부장관등이 참석한 당정협의회에서 특별법의 내용을 검토하고 9월 정기국회에 상정키로 결정했다. 이렇게 하여 제주도개발특별법은 비공식적으로 법안을 만드는 준비단계에 들어갔다. 그러나 법안이 비공식적이고 비공개적으로 서울의 한 연구원에서 만들어짐으로써 주민들은 기대감과 더불어 부정적인 견해를 가지게 되었다.

1990년 8월 27일에는 세민일보기자가 서울에서 논의되고 있는 법안 즉 「특별법시안」을 구해 세민일보에 기재하고, 여러가지 부정적 측면을 드러내었다. 이 논의를 시작으로 제주도내의 학자들과 운동단체, 종교인 등 식자들이 분석과 논의후 반대하고 폐지론을 주장했다. 이러한 움직임은 계속되어 1991년 12월 19일 국회본회의에서 날치기 통과할 때까지 무려 9개의 법안이 논의되고 변경되면서 진행되었다. 분신자살 1명과 공식적으로 파악할 수 있었던 집단요구 표출활동만도 탄원서 제출 2회, 정책지지 및 철회와 자료제공 한 경우가 3회, 방문 및 면담을 청한 경우가 3회, 위원회의 등에 참석해서 의견을 표출한 경우가 1회, 성명서를 발표한 경우가 37회, 공청회등에서의 주장한 경우가 120회, 매스컴을 이용해서 요구한 경우가 130회, 폭력을 수반한 시위나 쫓겨대회가 39회가량되었다.⁵⁴⁾

(2) 제주도개발특별법제정과정에서의 문제점으로서 정보비공개

54) 제주도개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 내용은 황경수, “제주도개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구,” 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문, 1993.2와 부만근, “정책결정과정에서 대상집단의 대응요인에 관한 연구-제주도개발특별법제정반대운동을 중심으로-,” 건국대학교 행정학과, 박사학위논문, 1995.6과 부만근, 「제주도개발특별법의 제정과정연구-제주도민의 제정반대운동을 중심으로-」, 온누리, 1995에서 참고. 특히 부만근은 그의 책과 논문에서 제주도개발특별법제정과정에서 갈등이 일어난 여러가지 요인 중 정보공개와 관련된 문제를 강조하고 있다.

제주도개발특별법은 다른 법률의 제정과정과는 달리 법률제정과정상 특이한 점이 많았다.

첫째, 국가의 정책형성과정을 의제설정과 합법화과정으로 크게 나누어 살펴볼 경우, 의제설정과정에서 대통령이 통치적 관심과 강력한 의지가 있었다는 것이다. 그로 인해 제주도개발특별법제정과정은 정책형성과정의 유형 중 동원형(Mobilization Model)을 띠게 되었다.⁵⁵⁾ 즉 대통령에 의해 의제가 설정되면서 그것이 바로 정책의제로 개발되었기 때문에 제주도개발특별법제정의 필요성에 대해 제주도민에게 홍보하고 공감을 얻는 과정에서 주민들의 적극적이고 긍정적인 참여를 유도하지 못하고 심지어는 법안시안을 비공개로 비밀리에 만듦으로써 오히려 반감을 사게 하는 결과를 초래했다.

둘째, 합법화과정에서는 다른 입법절차와는 달리 공청회를 통한 여러번의 입법참여의 기회가 있었다. 그러나 이것은 대통령으로 부터의 법률제정을 전제로 한 여러번의 제정촉구로 인해 의견수렴과정으로서의 공청회가 왜곡되는 결과를 초래하게 되었다.

즉 중앙정부의 배려와 관심이 많았고, 장기간의 논의와 지원을 했지만 제주도 개발특별법은 국회본회의에서 통과하게 되었고, 제주도민들은 환영보다는 폐해에 대해서 두려움을 가지게 되었다. 이는 정책형성과정에서의 정보비공개와 주민참여에 대한 배려를 하지 않은 결과라고 할 수 있다.

2) 안면도 핵폐기물 처리장 입지선정과정

55) 정책의제 형성에서 동원형(Mobilization Model)이란, 외부주도형과는 반대되는 개념으로써, 정부내의 정책결정자들에 의해 정책의제가 형성되는 경우를 말하는 것이다. 주로 정치지도자들의 지시에 의하여 사회문제가 바로 정부의제로 채택되고, 일반대중의 지지를 얻어 정책의 집행을 성공적으로 이끌기 위해서 정부의 PR활동을 통해 공공의제가 된다.

정정길, 「정책학원론」, 대명출판사, 1993.1, pp.223-224.

(1) 안면도 핵폐기물 처리장 입지결정과정

안면도는 서해안 태안반도의 끝에 자리한 섬이지만 태안읍에서 35km정도 떨어져 있으며, 육지와 다리로 연결되어 있어 섬이라고 보기 어렵다. 주민들은 3천 2백여가구에 1만 6천여명이 거주하고 있으며, 대개 농업, 어업에 종사하고 있어 보수·안정적인 성향을 지니고 있다. 그렇지만 안면도주민에게는 선행사건으로서 해미 공군기지 건설과 현대 AB간척사업은 중요한 경험이었으며, 이로 인한 어민피해보상이 광양만보다 낮게 책정되어 회사측에 1천 2백억원의 추가보상금을 요구했으나, 실현되지 않는 등으로 인해 정부에 대한 불만과 불신이 이미 가득차 있었다. 그래서 안면도지역내에는 서산·태안지구 어민 피해대책위, 서산·태안 농어민 생존권대책위 등 주민운동조직이 있을 뿐만 아니라 다른 지역에서 이미 유사한 형태의 핵폐기장건설 반대운동이 있었고, 안면도에 핵폐기장 건설을 결정했을 때 외부 운동단체들이 지원했기 때문에 안면도 지역의 반대운동가능성은 존재하고 있었다.⁵⁶⁾

1978년 고려 원전 1호기가 가동되면서 사실상 우리나라도 방사선 폐기물 관리에 관한 연구가 시작되었다. 그 후 80년대에 들어오면서 점차 본격적인 연구사업과 논의가 시작되었는데 안면도 사례와 관련된 최초의 정부차원의 결정은 1984년 말 제211차 원자력 위원회의 회의에서 였다. ⁵⁷⁾

그 후 1988년 12월 29일 제221차 원자력 위원회에서는 방사선폐기물관리 기금의 일부 수정을 거쳤고, 1990년 9월 6일 제226차 원자력 위원회에서는 「1991년 방사선 폐기물 관리기금 운용계획」을 심의 의결하였다.

이 「방사선 폐기물 운용계획」은 국무회의심의를 거쳐 최종 확정되었고,⁵⁸⁾ 이

56) 권해수, “사회운동과 공공정책의 역동적 관계연구,” 서울대학교 행정학과 박사학위논문, 1992, pp.91-92.

57) 제211차 원자력 위원회 회의록, 1984.9.3 ; 박용치, “지방자치시대에 있어서 주민참여-사례분석을 중심으로,” 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 통권 30호, 1990.2, pp.92-98에서 재인용.

58) 제226차 원자력 위원회 회의결과 보고, 1990.9.6.

어 동년 11월 9일 제227차 원자력위원회에서는 안면도를 방사선 폐기물 처리장으로 최종 결정을 하고자 하였다.⁵⁹⁾

안면도 핵폐기물 처리장 입지의 결정과정에서 나타나는 주민참여의 전개과정을 분석하는 시기는 지역주민이 핵폐기물 처리장 결정사실을 언론을 통해 인지한 1990년 11월 3일 부터 동년 11월 10일까지이다.

① 제1기 : 소극적 대응기(1990.11.3-11.5)

안면도 사태에 있어서의 주민운동의 촉발은 11월 3일 「안면도 핵폐기물 영구 처리장」이라는 제목의 신문기사가 보도된 이후부터이다.⁶⁰⁾ 「과학기술처는 1995년 12월말까지 짓기로 한 저준위 핵폐기물 영구처리장의 건설장소를 안면도로 결정하고 충청남도와의 협의를 거쳐 부지매입을 끝낸 것으로 밝혀졌다」고 하면서 「9일 제227차 원자력위원회에서 최종 확정하는 행정절차만 남겨두고 있다」고 밝혔다.

이러한 사실이 알려지자 대전과 충청남도 도민들은 크게 반발하였고, 이에 유호근 충청남도 기획관리실장과 유용상 태안군수는 「핵폐기물 처리장 언급은 없었다」고 해명하였다.⁶¹⁾ 곧이어 5일 정부의 「핵폐기장 건설결사반대 투쟁위」가 결성되었고, 안면읍과 태안읍 이장 42명이 집단사퇴하였다.

이와 같이 제1기의 주민참여의 행태는 정부의 정책결정에 대한 반응적 시기로써 주민조직이 형성되었고 이들의 활동을 통해 정부의 정책결정에 대한 주민요구의 쟁점을 재인식하고, 이를 제도권역의 범위내에서 해결하고자 하였던 단계로 볼 수 있다.

② 제2기 : 적극적 활동기(1990.11.6-1990.11.8)

59) 한겨레신문, 1990.11.3.

60) 한겨레신문, 1990.11.3.

61) 한겨레신문, 1990.11.4.

1990년 11월 6일 부터는 제1기에 이어 주민운동이 좀더 적극적이면서 극한적인 대응으로 이행했던 시기이다. 중고생의 등교거부, 버스터미널에서의 5천명의 시위, 단식농성, 주민과 중고등학생이 연대시위 등을 통해서 의견을 표출했다.⁶²⁾

효과가 없자 집행부를 교체하고 강경한 인사들로 대책위를 개편하여 조직을 강화했으며, 8일에는 읍사무소점거, 면지서장 폭행과 승용차를 전소시키는 상황에 까지 이르렀다. 경찰은 시위를 주민운동의 차원이 아닌 치안차원에서 다루기 시작하여 연행하고 강제해산시켰다. 이 과정에서 점점 극도의 폭력사태를 유도하게 되었다.

8일밤 내무부, 과학기술처 등 5개부처 관계장관회의를 열어 서해 연구단지계획을 완전백지화하였다.⁶³⁾

이와 같이 제2기의 주민운동의 특징은 기존의 주민조직을 개편하여 비제도적인 방법에 의한 수단이 동원되었으며, 이와 더불어 주민의 집단요구의 쟁점이 외부로 확대되어 극한적이고 전면적인 운동양상이 전개되었던 시기로 볼 수 있다.

③ 제3기 : 축소 및 안정기(1990.11.9-1990.11.10)

정부의 완전백지화 발표와 11월 9일 과기처장관과 충청남도 도경국장의 직위 해제로 주민운동은 일단 소강국면으로 접어들었다. 그러나 안면도 주민들은 이러한 발표를 믿지않고 책임있는 인사와의 직접 대담과 문서화를 요구하였다.

또한 주민대표 등 연행자 석방을 주장하며 계속 간헐적 집회를 개최하였으나 11월 10일 정부의 잇따른 백지화 발표와 더불어 주민운동은 더 이상 운동의 정당성을 지속하지 못하고 거의 와해되고 말았다.

제3기는 정부의 계획백지화 발표와 더불어 전체주민운동조직에서 재야 등 각계의 외부단체들이 물러남으로써 운동력의 약화를 초래한 체 나머지 주민조직은 더 이상의 운동목표를 연계, 가속화시키지 못하고 개별적으로 분산되어 전반적

62) 한겨레신문, 1990.11.7.

63) 한겨레신문, 1990.11.9.

인 운동이 일단락되었다.

(2) 입지선정과정에서 정보비공개

안면도 핵폐기물 처리장 입지선정과정에서 문제는 크게 두가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 입지선정과정에서 행정정보의 비공개로 인한 문제이다. 본 사례에서 정부는 정책계획입안 형성과정에서 기존의 부지선정과정에서 나타났던 주민저항과 반대가 심각했음을 인지했음에도 불구하고 이에 대한 정보의 공개와 핵폐기물 시설에 대한 국가적 차원의 필요성과 안전성 및 향후 지원대책 등으로 주민의 행정참여를 적극 유도하기는 커녕 오히려 극도의 비밀주의 행정으로 일관한 것이다.

따라서 국제관광도시계획이라는 환상에 젖어 있던 지역주민에게 핵폐기장 건설이라는 언론의 발표는 큰 충격으로 받아들여졌고, 그 충격이 정책에 대한 불응과 갈등으로 가게 된 것이라 할 수 있다.

둘째, 입지선정과정에서 지역주민의 참여를 배제시킨 문제이다. 정부는 안면도 사건이전에 동해안 지역에 대한 부지확보조사에서 주민의 저항으로 좌절된 경험을 갖고 있어 이번에는 극도의 보안속에서 정책결정을 시도하였다. 여기에는 물론 지역주민에 대한 의견수렴이나 참여자체는 철저히 배제되었다.

따라서 정부는 집행단계에서 발생할지도 모르는 제반장애요인들을 정부 스스로 더 키워나가는 근시안적 비밀행정을 그대로 노정시켰으며, 이와 더불어 정부 전체에 대한 주민의 불신감만 증폭 시키고 말았다.

그리하여 정부에 대한 극도의 불신감은 지역주민에 대한 극한적 투쟁이라는 격렬한 운동으로 급격히 확대되었으며, 이것은 차후 정부의 부지선정 백지화 발표 이후에도 그것에 대한 「문서화」까지 요구하는 단계로 까지 연결되어 주민의

정부불신감만 팽배하게 되는 결과가 되었다.

3. 사례분석을 통한 함의

주민참여와 관련되어 정보를 분석할 때 정보공개를 통해 성공했던 사례와 정보공개를 하지 않아서 갈등을 겪었던 사례를 살펴보았다.

외국사례 두가지 아이오와의 <Iowa 2000>계획과 토론토의 구계획을 통해서 정보공개는 정책결정에 대한 주민의 의식과 관심을 향상시키는 효과가 있었다는 것을 알 수 있었다. 정보공개는 정책이 주민과 더불어 이루어짐으로써 주민들의 만족감을 증가시키고, 정부측면에서도 많은 비용을 줄이면서 성공적으로 정책을 이끌기 위한 전제조건으로 정보가 공개되었다. 그 방법에 대해서 살펴보면 사례에서는 공공기관이 계획안을 만들어서 주민들에게 배포하는 가장 기본적인 방법을 사용했다. 그리고 계속적으로 정보를 주고받으면서 계획안을 수정하고 결정하는 과정을 거쳐서 주민참여를 성공적으로 이끈 것이다. 최근에는 정보공개시에 이용할 수 있는 방법들이 많이 늘어났다.

과거와 달리 많은 미디어, 심지어는 컴퓨터를 이용해서 홍보를 할 수 있고, 정보도 공개할 수 있다. 물론 과거처럼 책자나 홍보물을 통해서도 정보를 공개할 수도 있다. 즉 정보공개채널이 과거보다 더 쉽고, 또 많아진 것이다. 따라서 정보공개방법이 모자라서 정보공개가 어렵지는 않다는 것을 알 수 있다.

가장 큰 문제는 정부의 입장이다. 정책결정과정의 효율성을 높이려고 주민참여를 배제하는 것이 과거의 관행이었지만 앞으로는 오히려 주민을 참여시키는 것이 정책결정과정의 효율성을 높이는 것임을 인지해야 할 필요성이 있다는 것이다.

따라서, 위 두가지 사례에서 알수있듯이 정책입안단계에서 사전 정보가 공개됨으로서 주민이 파트너로 참가하게 되고 모든 주민이 행정에 관심을 가지면서

공정적으로 참여가 확대 되었다는 것을 알 수 있었다.

우리나라의 사례 두가지를 통해서 알 수 있었던 것은 정보가 공개되지 않음으로써 갈등을 야기하게 되었다는 내용이다. 우리나라에서 정보공개와 관련하여 특이한 것이 그 지역에 시혜적인 것이든, 아니면 혐오시설로써 문제를 야기시킬 수 있는 것이든 적시에 적량의 정보를 공개하지 않으므로써 문제를 야기하고 있다는 것이다. 제주도개발특별법의 경우는 제주도를 위한 큰 배려이었음에도 불구하고 저의를 의심케 하는 결정과정의 문제가 의도와 목표를 더 흐리게 하는 결과를 낳았다. 그 결과 특별법안이 비밀리에 만들어지고, 그 안이 진행되는 과정도 비공개적으로 진행된 것이다. 이러한 비공개적인 것이 특별법안이 제정될 때까지 지속된 것이 아니라 정책형성단계인 案이 만들어져서 주민에게 의견을 물어보는 절차에 이르기도 전에 타의에 의해서 공개됨으로써 더욱 큰 문제를 야기하게 되었다. 정보가 비공개로 진행되었다는 이유가 훗날 갈등과 많은 문제를 야기하게 되었다.

안면도핵폐기장 시설반대에서는 정책이 비밀리에 결정되어 집행전에 타의에 의하여 공개되었는데, 정책결정내용에 대한 비공개가 큰 문제를 야기하게 되었다. 단순한 정책에 대한 불응의 문제가 아니라 지역주민들과 공공기관간에 신뢰를 잃게 되고, 갈등을 겪게 되는 영향을 미치게 되었다.

여기에서 우리는 정보공개가 반드시 필요한 것임을 알 수 있었다. 공공기관이 주체가 되어 정보공개에 임해야 할 것이다. 따라서 정보공개는 주민참여를 위하여 적어도 정책이 왜곡되거나 갈등으로 가지않기 위해서 필요한 것이다. 또한 참여 그자체가 민주성을 확보하는 측면에서 작용하였으며 그러므로 해서 만족스럽지는 못하지만 다양한 의견이 수렴됨으로서 형평성이 확보 되었다고 볼수있다. 그리고 또한 주민의 의사투입은 앞장에서도 살펴보았듯이 공공정책이 자의적 결정을 방지함으로 해서 합법성이 확보됨은 물론 공직자의 재량행위마저 원천적으로 봉쇄되고 모든 정보를 알게 되었으므로 행정의 투명성이 확보되었다.

그러나 주민참여의 확대를 위하여는 위와 같은 필요성에 대한 논의만으로는 부족하다. 때문에 구체적으로 어느정도 공개되어야 할지, 혹은 왜 정보공개가 바람직하게 이루어지지 않았는지, 주민들에게는 무슨 문제가 있는지에 대한 분석에는 한계가 있었다. 이러한 문제에 대해서는 다음장에서 설문조사를 통해 살펴 보도록 하겠다. 또한 사례분석내용과 설문조사분석 내용을 기초로하여 주민참여를 위한 정보공개제도 구축방안은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

第2節 情報公開制度에 對한 認知程度의 實態와 問題點

1. 행정정보공개제도에 대한 인지도

지역주민들은 알권리에 대해서 “알권리가 있음을 알고 있어도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐”이라는 의견이 지배적이었다. 전체적으로 보면 지역주민의 54.7%가 이와 같은 의견을 내놓았다.

우리나라의 경우 행정정보에 대한 접근권이 헌법과 그외의 법률에 널리 퍼져 있다. 따라서 여기에서 행정정보공개제도라 함은 구체적인 공고나, 공포, 고시 등 구체적인 제도이기 보다는 공개법과 공개조례 등에 대한 내용이라 하겠다. 그리고 정보공개법이 정보공개법효력을 발하고 있지는 못하지만 조만간에 법률로서 자리잡게 되어서 정보공개권이 확보는 어느정도 이루어질 것으로 보인다.

1995년 7월 20일 입법예고된 정보공개법제정안에 따르면 제3조에서 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보는 이를 공개하여야 한다. 다만, 정당한 사유가있는 때에는 최소한의 범위내에서 공개하지 아니할 수 있다’라고 언급하고 있다.

그러나 주민들은 제도의 구축과는 별개로 실태에 대해서 문제점을 제기하고 있는 형편이다. 제대로 이루어지지 않는다는 것이다. <표 3-1>에서는 특히 젊은 층이라고 할 수 있는 40대 미만에서는 57.7%씩이나 제대로 이루어지지 않고 있다고 지적하고 있다. 30세 미만에서는 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없는 층도 25%나 될 뿐아니라 정보공개에 대해서 모르고 있는 층도 17.3%나 되었다. 연령이 많은 층에서 모르고 있는 층과 관심이 없는 층이 많지만 이는 절대적인 수치로 보면 다른 연령층에 비해서 큰 의미가 없을 것으로 보여 비교에서는 제외시켰다.

<표 3-1> 주민의 행정정보공개제도인지도

(단위 ; 명, %)

문 항	“지역주민에게는 행정 제반에 대해 알권리가 있다”는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 어떠한 생각이 들었습니까?				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 모르고 있었다.	9(17.3)	9(17.3)	5(20.0)	9(42.9)	32(21.3)
2) 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없다.	13(25.0)	9(17.3)	5(20.0)	3(14.2)	30(20.0)
3) 알권리가 있음에도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이다.	30(57.7)	30(57.7)	13(52.0)	9(42.9)	82(54.7)
4) 알고 있었으며, 제대로 이루어지고 있다고 생각된다.	-	4(7.7)	2(8.0)	-	6(4.0)
계	52	52	25	21	150(100)

공무원들은 지역주민에게 행정제반에 대한 알권리에 대해서 알고 있었지만 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이라고 대답한 경우가 지역주민에게 물어본 결과 보다 훨씬 높게 나타나고 있다. <표 3-2>에서 공무원들은 72.7%가 이렇게 대답했다. 지역주민과는 달리 특이하게 나타나는 것은 정보공개제도와 알권리에 대해서 알고 있었으며 제대로 이루어지고 있다고 대답한 경우도 11.3%로 나타나고 있다는 것이다. 이러한 현상은 본 설문에서 알권리가 어디까지, 어떠한 경로를 통해서 이루어지는 것이라는 범위를 지정해주지 않은 것때문에 이루어진 대답이라고 할 수도 있지만 공무원들은 그래도 알권리가 어느정도 지켜지고 있다고 긍정적으로 보고 있는 것을 알 수 있다.

그리고 공무원층에서 모르고 있다거나 무관심한 층은 상대적으로 작게 나타나고 있다.

<표 3-2> 공무원의 행정정보공개제도인지도

(단위 :명, %)

문 항	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 모르고 있었다.	4(6.6)	-	2(11.1)	1(14.3)	7(4.7)
2) 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없다.	8(13.1)	7(10.9)	1(5.6)	1(14.3)	17(11.3)
3) 알권리가 있음에도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이다.	48(78.7)	46(71.9)	13(72.2)	2(28.6)	109(72.7)
4) 알고 있었으며, 제대로 이루어지고 있다고 생각된다.	1(1.6)	11(17.2)	2(11.1)	3(42.8)	17(11.3)
계	61	64	18	7	150(100)

2. 개인별 정보화의 인지정도

개인별 정보화의 인지정도를 알아보고자 할 때는 우선 연령층별로 상당한 차이가 있을 것으로 가정하고 연령층별로 분석하고자 하였다. 이는 개인별로 볼 때 연령층에 따라 첨단기기사용에 대한 접근이 다르며, 관공서에 대한 견해도 다르고, 젊은층은 노인층과는 시간개념도 다르기 때문이다.

주민에게 있어서 개인별 정보화의 인지정도를 두가지로 물어보았다. 첫째는 정보화의 정도로서 전화나 우체국, 통신 등을 이용해서 민원을 처리해본 적이 있는지를 묻는 것이고 둘째는 컴퓨터 통신을 하고 있는지에 대해서 물어본 것이다.

먼저 전화를 통해서 민원을 처리해본 경험이 있는 경우는 <표 3-3>에서 70.0%로써 높게 나타나고 있다. 나이가 들수록 전화에 대한 의존도가 높았다. 반면 우체국민원서비스제도를 이용하거나 컴퓨터 통신을 이용해서 처리한 적이 있는가에 대한 질문에는 아주 적은 것으로 대답하고 있다.

그런데 30세미만의 지역주민들은 관공서에 찾아가서 처리한 적이 많은 것으로 나타나고 있다.(32.7%) 그리고 지역주민 전체로 볼 때는 찾아가서 처리한 적이 25.3%로 나타나고 있는데 아직도 찾아가서 처리하는 경우가 많음을 알 수 있다.

여기에서 젊은 층일수록 전화로 처리하는 것에 못지않게 직접 찾아가서 처리하는 경우가 많은 것이 특징으로 나타나고 있다. 그러나 앞으로 전화를 통한 민원처리방법이 단연코 우위를 차지할 것이고 보면 이 전화를 이용한 정보제공과 공개의 서비스의 질을 높이고 방법을 다양화하여 이용자에게 만족도를 제고하도록 하여야 할 것이다.

<표 3-3> 주민의 정보시설이용여부

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 통신이나 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	33(63.5)	36(69.3)	16(64.0)	20(95.2)	105(70.0)
2) 우체국을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	1(1.9)	1(1.9)	2(8.0)	-	4(2.7)
3) 컴퓨터 통신을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	1(1.9)	2(3.8)	-	-	3(2.0)
4) 찾아가서 처리한 것 이외에는 없다.	17(32.7)	13(25.0)	7(28.0)	1(4.8)	38(25.3)
계	52	52	25	21	150(100)

정보화사회에 보조를 맞추고 있는 층과 잠재적으로 첨단매체를 이용하여 정보 공개에 참여할 수 있는 층을 알아 보기 위하여 컴퓨터 통신을 하고 있는지 여부에 대해서 물어보았다. <표 3-4>에서 지역주민의 경우 컴퓨터 통신을 하고 있는 층은 12%로써 작게 나타나고 있지만 그 중에서도 40대미만이 주로 나타나고 있고, 40세 이후는 거의 컴퓨터통신을 이용하고 있지 않는 것으로 파악되고있어 아직은 컴퓨터 통신이 대중화되지는 못한 것으로 나타났다.

<표 3-4> 주민의 컴퓨터통신의 이용여부

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 컴퓨터 통신을 하고 계십니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	7(13.5)	10(19.2)	1(4.0)	-	18(12.0)
2) 아니오	45(86.5)	42(80.8)	24(96.0)	21(100)	132(88.0)
계	52	52	25	21	150(100)

한국정보문화센터에서 펴낸 보고서에 따르면 현재 우리나라에서 PC통신에 가입하고 있는 가구수는 전체의 16.1%로 나타나고 있다.⁶⁴⁾

이렇게 볼 때 서귀포시지역에서 컴퓨터로 통신을 이용하는 비율이 전국 일반적인 비율에 비해 조금 낮게 나타나고는 있지만 많은 차이는 없다. 그리고 <표 3-5>에서 PC통신 서비스 중 가장 많이 이용하는 서비스내용에 대한 질문에서는 정보검색서비스가 24%로 많은 비중을 차지하고 있어서 컴퓨터 통신의 이용은 정보공개에 대체로 중요한 역할을 하고 있음을 보여주고 있다.

<표 3-6>에서 공무원의 경우, 지역주민이 컴퓨터 통신을 이용하는 비율은 12.0%보다 높게 나타나고 있다. 컴퓨터 통신을 하고 있는 공무원은 40%로써 40대 미만에 주로 분포되어 있다.

<표 3-5> 컴퓨터 통신의 주 이용서비스

서비스종류	이용율(%)
정보검색서비스	24.0
컴퓨터대화(chatting)서비스	24.0
주문/예약/홈뱅킹서비스	6.0
전자우편(E-Mail)서비스	10.0
전자게시판(BBS)서비스	14.0
프로그램다운로드서비스	2.0
기타	20.0
계	100.0

주) 한국정보문화센터, 「정보화실태 및 정보사회 수용도조사」, 1994.5, p.38.

이렇게 40대 미만에 컴퓨터이용 공무원비율이 편중되어 있는 것은 몇가지 측면에서 의미를 가지고 있다. 첫째, 고위정책결정자들은 주로 40대이상 공무원일

64) 한국정보문화센터, 「정보화실태 및 정보사회 수용도조사」, 1994.5, p.36.

것으로 보면 40대이상공무원들이 컴퓨터 통신을 이용하고 있지 않아서 컴퓨터 통신을 이용한 정보공개제도가 짧은 기일내에 정착될 것으로 보기 힘들다는 것이다. 둘째, 40대 미만 공무원들이 컴퓨터이용율이 높은 것은 장기적으로 볼 때 컴퓨터 통신을 이용한 정보공개의 필요성이 증가할 것이며 정보공개제도가 컴퓨터 통신을 이용해서 많은 부분 이루어지게 되리라는 것도 생각할 수 있을 듯 하다.

<표 3-6> 공무원의 컴퓨터 통신이용여부 (단위 : 명, %)

문항	선생님은 컴퓨터 통신을 하고 계십니까?				
	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	8(13.1)	11(17.1)	2(11.1)	-	21(14.0)
2) 아니오	53(86.9)	53(82.9)	16(88.9)	7(100)	129(86.0)
계	61	64	18	7	150(100)



3. 행정정보인지의 접근통로

본 조사에서 나타난 결과로서는 지역주민들은 행정정보를 주로 신문이나 방송을 통해서 접하게 된다는 것이다. 특히 40대 이상에서는 이와 같이 신문이나 방송을 통해서 주로 행정정보를 구득하고 있는 실정이다. 그 다음 순으로 나타나는 것이 서로 비슷한 비율이지만 관공서의 홍보물을 통해서 얻는 경우와 늦게나마 동네사람들을 통해서 얻는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 3-7>에서 컴퓨터 통신을 통해서 정보를 얻는 경우는 극히 미약한 것으로 나타나고 있고, 그 중에서도 특히 앞의 표에서 컴퓨터 통신이용율이 젊은 층에서 나타나는 것과 비교해서 볼 때 정보인지접근통로에서도 마찬가지로 컴퓨터

통신을 통하여 구독하는 경우는 젊은 40대미만층이 그래도 경험이 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-7> 주민의 행정정보인지통로 (단위 : 명, %)

문항	지역주민들은 행정정보를 어떻게 알게 된다고 생각하십니까?				계
	연령층별				
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	9(17.3)	7(13.5)	2(8.0)	2(9.5)	20(13.3)
2) 관공서를 방문해서	2(3.8)	4(7.7)	2(8.0)	1(4.8)	9(6.0)
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	2(3.8)	2(3.8)	4(16.0)	3(14.3)	11(7.3)
4) 신문이나 방송을 통해서	30(57.7)	29(55.7)	16(64.0)	13(61.9)	88(58.7)
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	8(15.4)	8(15.4)	1(4.0)	2(9.5)	19(12.7)
6) 컴퓨터 통신을 통해서	1(2.0)	2(3.9)	-	-	3(2.0)
계	52	52	25	21	150(100)

<표 3-8>의 한국정보문화센터의 조사에서도 주민들의 경우 신문과 방송을 통해서 얻는 경우가 거의 지배적인 것으로 나타나고 있다.

<표 3-8> 우리나라 주민의 행정정보와 법률정보 구독방법

행정정보와 법률정보구독방법	이용율(%)
TV	26.7
라디오	6.2
신문	22.5
잡지	3.7
전문서적	14.9
전화	4.3
정보제공서비스기관	5.7
친지, 친구 등 사람들	15.9
기타	0.0
계	100.0

주) 한국정보문화센터, 「정보화실태 및 정보사회 수용도조사」, 1994.5, p.118.

TV는 26.7%, 라디오의 경우는 6.2%, 신문의 경우는 22.5%인데 이들을 별개로 보면 비중이 작은 것 같지만 신문방송이라는 측면에서 모아서 보면 55.4%로써 본 연구조사와 아주 유사한 값을 보이고 있다.

<표 3-9>에서 공무원들이 생각하는 지역주민들이 정보접근 통로를 보면 지역 주민들이 대답한 내용과 비슷하게 신문이나 방송을 통해서 정보를 구독하는 것으로 보고 있다(주민은 58.7%, 공무원의 대답은 69.3%). 그 다음 순으로는 홍보물을 통해서 구독하는 것으로 알고 있으며, 컴퓨터 통신을 통해서 행정정보를 구독하는 경우는 없는 것으로 알고 있다.

<표 3-9> 공무원의 행정정보인지통로

(단위 : 명, %)

문항	지역주민들은 행정정보를 어떻게 알게 된다고 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	5(8.2)	12(18.8)	4(22.2)	-	21(14.0)	
2) 관공서를 방문해서	4(6.6)	5(7.8)	-	-	9(6.0)	
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	3(4.9)	6(9.4)	-	1(14.3)	10(6.7)	
4) 신문이나 방송을 통해서	47(77.0)	37(57.8)	14(77.8)	7(85.7)	104(69.3)	
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	2(3.3)	4(6.2)	-	-	6(4.0)	
6) 컴퓨터 통신을 통해서	-	-	-	-	-	
계	61	64	18	7	150(100)	

이러한 공무원들의 해석은 지역주민들에게 관공서에서 적극적으로 홍보를 하지 못한다는 것을 나타내는 것으로 볼 수 있을 듯 하다. 커뮤니티단위의 홍보나 반상회 등의 홍보는 실제로 많이 일어나고 있음에도 불구하고 접근통로로서 인지하는 비율이 작은 것은 그 자체가 공식체널이 아니기때문에 기대효과를 갖지 못하는 것으로 파악되어 대답이 적은 것으로 보여진다.

4. 행정정보공개제도의 문제와 원인분석

우선 주민들이 제공받는 행정정보 및 법률정보에 대해서 주민들의 만족도는 다음 <표 3-10>에서 보여지고 있듯이 만족보다는 부정적인 측면에 치우치고 있다. 매우 만족하는 경우와 대체로 만족하는 경우인 2.1%와 13.7%를 제외한 69.3%가 그저 그렇다는 불만족의 반응을 보이고 있다.

<표 3-10> 주민의 행정정보 및 법률정보에 대한 만족도

행정정보 및 법률정보에 대한 만족도	항목별 응답(%)
매우만족한다.	2.1
대체로 만족한다.	13.7
그저그렇다.	40.1
다소 불만이다.	22.3
매우 불만이다.	6.8
잘 모르겠다.	14.9
계	100.0

주) 한국정보문화센터, 「정보화실태 및 정보사회 수용도조사」, 1994.5, p.119.

그 원인에 대해서 본 연구의 설문조사결과는 <표 3-11>에서 처럼 공무원들이 꺼려해서라기 보다는 행정정보공개제도의 미정착으로 보고 있다(72.7%). 그리고 주민들이 요구가 부족해서라고 대답한 경우가 상대적으로 많아 14.7%로 나타나고 있고, 행정기관의 문제라면 공무원개인이 꺼려하기보다는 지방자치단체가 공개를 꺼려하기 때문인 것으로 파악하는 경우가 9.3%로써 제시되고 있다.

여기에서 행정정보공개제도가 제대로 구축되지 않는 이유를 지역주민들은 기능적인 문제라기 보다는 구조적인 문제라고 보는 것을 알 수 있다. 따라서 그 해결책의 접근도 제도와 지방자치단체기관의 문제에 관심을 가지고 풀어나가야 할 것이다. 그리고 주민과의 접근통로를 확보해줌으로써 지역주민들이 보다 손쉽게 접근하고 요구할 수 있도록 해야 할 것이다.

<표 3-12>에서 보여지고 있는 공무원들에게 질문한 결과는 특이한 것이 공무원들이 꺼려하기 때문이라고 대답한 경우는 한 건도 없다는 것이다. 그리고 또 하나의 특징은 주민들의 요구의 부족이라고 생각하는 공무원들이 특히 많아서

40대 미만 공무원들 중 20%가 이렇게 생각하고 있다.

<표 3-11> 주민이 보는 행정정보미공개 원인 (단위 : 명, %)

문항	행정정보공개가 제대로 이루어지고 있지 않다면 그 문제는 어디에 원인이 있겠습니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 행정정보공개제도의 미정착	39(75.0)	38(73.0)	19(76.0)	13(61.9)	109(72.7)	
2) 말단 공무원들이 꺼려함	1(1.9)	-	1(4.0)	3(14.3)	5(3.3)	
3) 주민들이 요구의 부족	7(13.5)	9(17.3)	4(16.0)	2(9.5)	22(14.7)	
4) 지방자치단체가 공개를 싫어함	5(9.6)	5(9.6)	1(4.0)	3(14.3)	14(9.3)	
계	52	52	25	21	150(100)	

40대 이상 공무원 중에는 주민들이 요구부족이라고 지적하는 경우가 없는 것을 보면 어느 누구의 문제가 아니라 제도의 문제로 귀착시키고 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 합법성을 이념으로 먼저 고려할 수 밖에 없는 공무원들에게 있어서는 우선적으로 제도가 구비되어야 정보공개는 폭넓게 이루어질 수 있다는 심정을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 3-12> 공무원이 보는 행정정보공개원의 원인

(단위 : 명, %)

문항	행정정보공개가 제대로 이루어지고 있지 않다면 그 문제는 어디에 원인이 있겠습니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 행정정보공개제도의 미정착	45(73.8)	44(68.8)	18(100)	5(71.4)	112(74.7)	
2) 말단 공무원들이 꺼려함	-	-	-	-	-	
3) 주민들이 요구의 부족	13(21.3)	16(25.0)	-	1(14.3)	30(20.0)	
4) 지방자치단체가 공개를 싫어함	3(4.9)	4(6.2)	-	1(14.3)	8(5.3)	
계	61	64	18	7	150(100)	

5. 행정정보공개제도의 변화예측과 문제의 원인

우리나라에서 정보공개제도가 조만간에 이루어질 것인가라는 질문에 지역주민들은 잘 이루어지지 않을 것이라고 대답하는 경우가 많았다. <표 3-13>에서 단지 36.7%만이 잘 이루어질 것이라고 생각하고 있었고, 나머지 63.3%는 잘 구비되지 않을 것이라고 생각하고 있었다.



<표 3-13> 주민의 행정정보공개제도의 변화예측

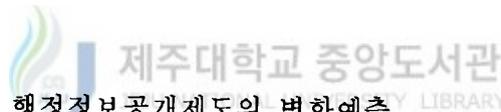
(단위 : 명, %)

문항	선생님은 행정정보공개제도가 조만간에 잘 이루어지리라 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	14(26.9)	23(44.2)	10(40.0)	8(38.1)	55(36.7)	
2) 아니오	38(73.1)	29(55.8)	15(60.0)	13(61.9)	95(63.3)	
계	52	52	25	21	150(100)	

특히 30대 미만의 지역주민의 경우가 더욱 부정적으로 생각하고 있었다. 30세 미만 지역주민 52명 중 73.1%가 행정정보공개제도는 잘 이루어지지 않을 것으로 보고 있다. 지역주민들은 우리나라의 지방정부가 제도구축에 노력을 기울이지 않으므로써 정보공개제도가 잘 이루어지지 않을 것으로 보고있다. 이는 앞의 <표 3-11>과 <표 3-12> 문제의 원인을 알아보는 장에서 지역주민들의 경우도 제도가 미흡한 것이 원인이라고 들고 있다는 데서 추론할 수 있는 것이다.

반면에 <표 3-14>에서 공무원들의 경우는 지역주민과는 달리 행정정보공개제도가 더욱 잘 이루어질 것이라고 보고있는 경우가 46.7%로써 보다 긍정적으로 생각하고 있다. 이는 공무원들이 정보공개에 필요성에 대해서 보다 깊이 느끼고 있고, 최근에 일어나고 있는 일련의 정보공개법 추진정책등에서 정보공개에 추세를 인지하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

특히 50대이상공무원들은 정보공개제도구축에 대해서 더욱 긍정적으로 생각하고 있다. 결론적으로 공무원과 지역주민들을 비교할 때 공개제도변화예측에 있어서는 지역주민들이 오히려 소극적인 의견을 가지고 있다는 것이 특징으로 파악할 수 있다.



<표 3-14> 공무원의 행정정보공개제도의 변화예측 (단위 : 명, %)

문항	선생님은 행정정보공개제도가 조만간에 잘 이루어지리라 생각하십니까?				
	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	23(37.7)	35(54.7)	8(44.4)	4(57.1)	70(46.7)
2) 아니오	38(62.3)	29(45.3)	10(55.6)	3(42.9)	80(53.3)
계	61	64	18	7	150(100)

<표 3-15>에서는 행정정보공개가 조만간에 잘 이루어지지 않는다고 보는 대답에 대한 이유를 물었다. 지역주민들은 여전히 공개제도가 구비되지 않아서라고 대답하는 경우가 54.7%로써 가장 많았다.

그리고 여전히 주민들이 필요성을 별로 못느끼고 있어서 라고 대답한 주민들이 21.1%로써 많이 나타나고 있다. 그러나 그에 못지 않게 공무원들과 지방의회나 지방자치단체가 꺼려 할 것이므로라고 대답한 경우가 24.2%로써 높게 나타나고 있다.

여기에서 알 수 있는 것은 지역주민들이 그동안 지방정부에 대한 신뢰의 부족과 정보를 공개하지 않았던 제도에 익숙해져 있다는 것이다. 뿐만 아니라 주민들에게 정보공개가 이루어지면 공무원들이 손해라고 생각하기 때문에 공무원들은 정보공개를 꺼릴 것이라고 생각하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 지역주민들에게 여러가지 통로를 거쳐서 정보공개 필요성 홍보와 교육이 필요할 것이다.

<표 3-15> 앞으로 정보공개가 저해될 이유에 대한 주민의 견해 (단위 : 명, %)

문항	아니오라고 대답하신 이유는 무엇입니까?				계
	연령층별				
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 여전히 제도가 구비되지 않을 것이므로	23(60.5)	14(48.3)	9(60.0)	6(46.1)	52(54.7)
2) 공무원들이 계속해서 싫어할 것이므로	-	3(10.3)	3(20.0)	5(38.5)	11(11.6)
3) 주민들이 필요성을 별로 못느낄 것이므로	8(21.1)	8(27.6)	3(20.0)	1(7.7)	20(21.1)
4) 지방의회나 지방자치단체가 꺼려할 것이므로	7(18.4)	4(13.8)	-	1(7.7)	12(12.6)
계	38	29	15	13	95(100)

<표 3-16>에서 공무원들에게 행정정보공개제도가 잘 이루어지지 않는 이유를 무엇이라고 생각하느냐에 대한 질문에서 공무원들도 역시 제도가 구비되지 않을 것이므로라고 대답한 비율이 75.0%로써 아주 높게 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 지역주민들의 대답한 이유와 같다고 볼 수 있지만 제도구비에 원인을 돌리는 경우가 지역주민의 경우 54.7%로 대답한 것과 비교하면 공무원들이 대답한 제도의 원인 쪽이 훨씬 높게 나타나고 있다.

그리고 공무원들의 대답에는 그 책임을 공무원이나 지방의회 혹은 지방자치단체에게 책임을 돌리는 경우는 지역주민보다 훨씬 적었다. 지역주민의 24.2%가 공무원과 지방의회 혹은 지방자치단체에 책임을 돌렸는가 하면 공무원들이 이 숫자보다는 훨씬 적은 8.7%만이 그와 같은 대답을 하고 있다.

여전히 주민들이 필요성을 느끼지 못하여서 그렇다고 대답하는 경우는 지역주민들의 대답에서 처럼 많이 나타났다.

<표 3-16> 앞으로 정보공개가 저해될 이유에 대한 공무원의 견해

(단위 : 명, %)

문항 보기	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
	1) 여전히 제도가 구비되지 않을 것이므로	26(68.4)	22(75.9)	9(90.0)	
2) 공무원들이 계속해서 싫어할 것이므로	1(2.6)	-	-	-	1(1.2)
3) 주민들이 필요성을 별로 못 느낄 것이므로	7(18.4)	5(17.2)	1(10.0)	-	13(16.3)
4) 지방의회나 지방자치단체가 꺼려할 것이므로	4(10.6)	2(6.9)	-	-	6(7.5)
계	38	29	10	3	80(100)

6. 함의 : 정보공개에 따른 주민과 공무원의 인식의 특징

지역주민들은 알권리에 대해서 “알권리가 있음을 알고 있어도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐”이라는 의견이 지배적이었다. 전체적으로 보면 지역주민의 54.7%가 이와 같은 의견을 내놓았다.

공무원들은 지역주민에게 행정제반에 대한 알권리에 대해서 알고 있었지만 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이라고 대답한 경우가 지역주민에게 물어본 결과 보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 72.7%가 이렇게 대답하고 있다. 공무원들이 지역주민보다는 정보공개제도에 대해서 필요성이나 당위성을 더 많이 느끼고 있음을 알 수 있는 수치이다.

공무원들의 대답에서 지역주민과는 달리 특이하게 나타나는 것이 정보공개제도와 알권리에 대해서 알고 있었으며 제대로 이루어지고 있다고 대답한 경우도 11.3%로 나타나고 있다는 것이다. 이러한 현상은 본 설문에서 알권리가 어디까지, 어떠한 경로를 통해서 이루어지는 것이라는 범위를 지정해주지 않은 것때문에 이루어진 대답이라고 할 수도 있지만 공무원들은 그래도 알권리가 어느 정도 지켜지고 있다고 긍정적으로 보고 있는 것을 알 수 있다.

정보화의 정도에 대한 질문에서는 젊은 층일수록 전화로 처리하는 것에 못지 않게 직접 찾아가서 처리하는 경우가 많은 것이 특징으로 나타나고 있지만, 앞으로 전화를 통한 민원처리방법이 그래도 단연코 우위를 차지할 것이고 보면 이 전화를 이용한 정보제공과 공개의 서비스의 질을 높이고 방법을 다양화하여 전화를 통한 접근에 대해서 많은 배려를 해야 할 것이다.

지역주민의 경우 컴퓨터 통신을 하고 있는 층은 12%로써 작게 나타나고 있지만 그 중에서도 40대미만이 주로 나타나고 있고, 40세 이후는 거의 컴퓨터통신을 이용하고 있지 않는 것으로 파악되고 있다.

이러한 현상이 공무원들에 있어서도 나타나 이렇게 40대 미만에 컴퓨터이용

공무원비율이 편중되어 있는 것은 몇가지 측면에서 의미를 가지고 있다. 첫째, 고위정책결정자들은 주로 40대이상 공무원일 것으로 보면 40대이상공무원들이 컴퓨터 통신을 이용하고 있지 않아서 컴퓨터 통신을 이용한 정보공개제도가 짧은 기일내에 정착될 것으로 보기 힘들다는 것이다. 둘째, 40대 미만 공무원들이 컴퓨터이용율이 높은 것은 장기적으로 볼 때 컴퓨터 통신을 이용한 정보공개의 필요성이 증가할 것이며 정보공개제도가 컴퓨터 통신을 이용해서 많은 부분 이루어지게 되리라는 것도 생각할 수 있다는 것이다.

본 조사에서 나타난 결과로서는 지역주민들은 정보접근통로로써 행정정보를 주로 신문이나 방송을 통해서 접하게 된다는 것이다. 특히 40대 이상에서는 이와 같이 신문이나 방송을 통해서 주로 행정정보를 구독하고 있는 실정이다. 그 다음 순으로 나타나는 것이 서로 비슷한 비율이지만 관공서의 홍보물을 통해서 얻는 경우와 늦게나마 동네사람들을 통해서 얻는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

컴퓨터 통신을 통해서 정보를 얻는 경우는 극히 미약한 것으로 나타나고 있고, 그 중에서도 특히 컴퓨터 통신이용율이 젊은 층에서 나타나는 것과 비교해서 볼 때 정보인지접근통로에서도 마찬가지로 컴퓨터 통신을 구독하는 경우는 젊은 40대미만층이 많은 것으로 나타나고 있다.

공무원들이 생각하는 지역주민들이 정보접근 통로를 보면 지역주민들이 대답한 내용과 비슷하게 신문이나 방송을 통해서 정보를 구독하는 것으로 보고 있다. 그 다음 순으로는 홍보물을 통해서 구독하는 것으로 알고 있으며, 컴퓨터 통신을 통해서 행정정보를 구독하는 경우는 없는 것으로 본다고 대답했다.

우선 주민들이 제공받는 행정정보 및 법률정보에 대해서 주민들의 만족도는 만족보다는 부정적인 측면에 치우치고 있다. 매우 만족하는 경우와 대체로 만족하는 경우인 2.1%와 13.7%를 제외한 69.3%가 그저 그렇다는 불만족의 반응을 보이고 있다.

여기에서 행정정보공개제도가 제대로 구축되지 않는 이유를 지역주민들은 기능적인 문제라기 보다는 구조적인 문제라고 보는 것을 알 수 있다. 따라서 그

해결책의 접근도 제도와 지방자치단체기관의 문제에 관심을 가지고 풀어나가야 할 것이다. 그리고 주민과의 접근통로를 확보해줌으로써 지역주민들이 보다 손쉽게 접근하고 요구할 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라에서 정보공개제도가 조만간에 이루어질 것인가라는 질문에 지역주민들은 잘 이루어지지 않을 것이라고 대답하는 경우가 많았다. 단지 36.7%만이 잘 이루어질 것이라고 생각하고 있었고, 나머지 63.3%는 잘 구비되지 않을 것이라고 생각하고 있었다.

공무원들의 경우는 지역주민과는 달리 행정정보제도가 더욱 잘 이루어질 것이라고 보고있는 경우가 46.7%로써 보다 긍정적으로 생각하고 있다. 이는 공무원들이 정보공개에의 필요성에 대해서 보다 깊이 느끼고 있고, 최근에 일어나고 있는 정보공개법 추진경위등을 알고 있는 데서 오는 미래 예측력 때문이라고 할 수 있다.

행정정보공개가 조만간에 잘 이루어지지 않는다고 보는 대답에 대한 이유로서는 지역주민들은 여전히 공개제도가 구비되지 않아서라고 대답하는 경우가 54.7%로써 가장 많았다. 공무원들도 역시 제도가 구비되지 않을 것이므로라고 대답한 비율이 75.0%로써 아주 높게 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 지역주민들의 대답한 이유와 같다고 볼 수 있지만 제도구비에 원인을 돌리는 경우가 지역주민의 경우 54.7%로 대답한 것과 비교하면 공무원들이 대답한 제도의 원인 쪽이 훨씬 높게 나타나고 있다.

그리고 공무원들의 대답에는 그 책임을 공무원이나 지방의회 혹은 지방자치단체에게 책임을 돌리는 경우는 지역주민보다 훨씬 적었다. 지역주민의 24.2%가 공무원과 지방의회 혹은 지방자치단체에 책임을 돌렸는가 하면 공무원들이 이 숫자보다는 훨씬 적은 8.7%만이 그와 같은 대답을 하고 있다.

여전히 주민들이 필요성을 느끼지 못하여서 그렇다고 대답하는 경우는 지역주민들의 대답에서 처럼 많이 나타났다.

결론적으로 보면, 정보화의 정도는 전화에 주로 의존하는 경우가 많았다는 것이며, 전화에 대한 의존도는 나이 고하를 막론 하고 많았다. 특히 나이가 들 수록 조금 많아지는 현상이 있었다. 행정정보접근 인지통로는 신문이나 방송이 단연코 우위를 차지했다. 컴퓨터 통신을 이용해서 하는 경우는 아주 미미했다. 정부와 민간부문 둘 다 많은 투자를 해야할 부분이라고 생각된다. 행정정보공개제도가 잘 이루어지지 않는 이유로는 제도가 구비되지 않아서 라고 대답하고 있으며, 공무원들은 공무원과 지방자치단체에는 거의 책임이 없는 것으로 보고 있는 반면, 지역주민들은 그래도 공무원과 지방자치단체에 부분적인 책임이 있다는 표현을 하고 있다. 그리고 앞으로도 행정정보공개제도는 잘 이루어지지 않을 것이라고 생각하는 경우가 많았고, 그 이유를 묻는 질문에도 공무원들은 주로 제도의 문제로 돌리고 있는가 하면, 지역주민들은 제도의 문제로 돌리고 있기도 하지만 공무원과 지방자치단체에게로 책임을 돌리고 있기도 한 것으로 나타나고 있다.



第4章 住民參與를 위한 情報公開制度確立方案

第1節 情報化社會의 住民參與의 方向模索

정보화사회가 행정에 미칠 영향은 앞에서 살펴보았듯이 행정이념과 행정의 기능 및 구조, 부처간의 권력관계, 중앙과 지방행정기구간의 권력관계 등에서 다양한 변화를 초래하게 된다.

먼저 행정이념으로서는 민주성과 형평성이 추구되고 민주주의에 충실한 행정이 실현될 것이다. 그리고 여러가지 매체를 이용한 직접민주주의시대가 더욱 활성화될 것으로 추론된다. 국가의 기능도 국제간의 교섭자나 중개인으로써 역할을 하게 된다.

특히 중앙과 지방의 관계에서는 중앙집중식 보다는 지방분권식이 자리잡게 될 것이다. 인력도 충원되는 바 이러한 정보화사회에 적응할 수 있는 기술과 능력을 갖추고 유연성이 확보되는 인력을 필요로 하게 된다.

따라서 정보화사회에서의 주민참여도 이러한 맥락에서 방향이 설정되어야 할 것이다. 주민참여의 방향을 보면 우선 지방이 행정의 주도권을 잡으면서 여러가지 통로를 거쳐 주민참여는 활성화 될 것이다. 그러므로 지방정부는 이러한 주민참여의 확대를 적극 수렴할 수 있도록 준비를 해야 할 것이다. 단 선별적 수렴이든 적극적 수렴이든 그 정보는 지역주민들이 타당하게 알 수 있도록 해야 한다.

둘째, 정부의 사업에 대해서는 적극적으로 공보, 혹은 홍보를 하여 주민참여가 갈등으로 가는 것이 아니라 정부와 협조관계를 가질 수 있도록 유도해야 한다. 중요한 것은 지방정부의 적극적인 홍보와 정보의 공개에 달려 있다는 것이며, 주민참여를 부정적인 것으로 파악할 것이 아니라 지방정부의 어려운 문제를 같이 풀어갈 수 있는 체제로써 이용해야 한다는 것이다.

세째, 참여의 통로를 개방하고 개발하여 주민참여가 활성화되도록 해야 한다. 정보화사회에서는 전화나 컴퓨터통신, 심지어는 위성까지도 이용되어서 전세계적으로 주민참여의 의견이 모아질 수 있는가하면, 시간적으로 제한 없이 참여의견이 제시될 수도 있다. 따라서 지방정부는 컴퓨터통신에 의견수렴의 장을 열어 놓는다는가, 민원전화서비스의 질을 높이는 방식이 채택되어야 한다.

네째, 주민참여 없이는 어떠한 계획이나 사업도 갈등으로 갈 것이기 때문에 주민참여는 모든 행정의 전제조건이 될 것이다. 따라서 지방자치단체는 주민참여를 행정전반에 걸쳐서 제도화하는 장치를 만들어야 할 것이다.

다섯째, 정보사회의 주민참여의 성공적 요건 중의 하나는 유연성이 확보된 전문인력이 충원이다. 정보화사회의 특성의 하나가 시간과 공간을 초월하는 것이 있다. 위에서 살피보았지만 위성의 사용이라든가, 컴퓨터 통신의 시간을 초월하는 경우, 그리고 국가기능의 관리와 계획의 입장에서 교섭과 중개의 기능으로 바뀐다든가, 지역성(locality)이 강조되어 국가의 개념은 지역의 하위개념으로 들어온다든가 하여 행정의 역할과 방향이 크게 달라질 것이므로 이러한 시대에 주민들의 의견을 수렴할 수 있으려면 유연성이 담보된 전문인력이 공무원으로 채용되어야 하는 것이다.



이상의 내용을 그림으로 나타내어 보면 정보화시대의 행정의 변화와 그에 따른 주민참여의 방향이 <그림 4-1>과 같이 나타내어질 것이다.

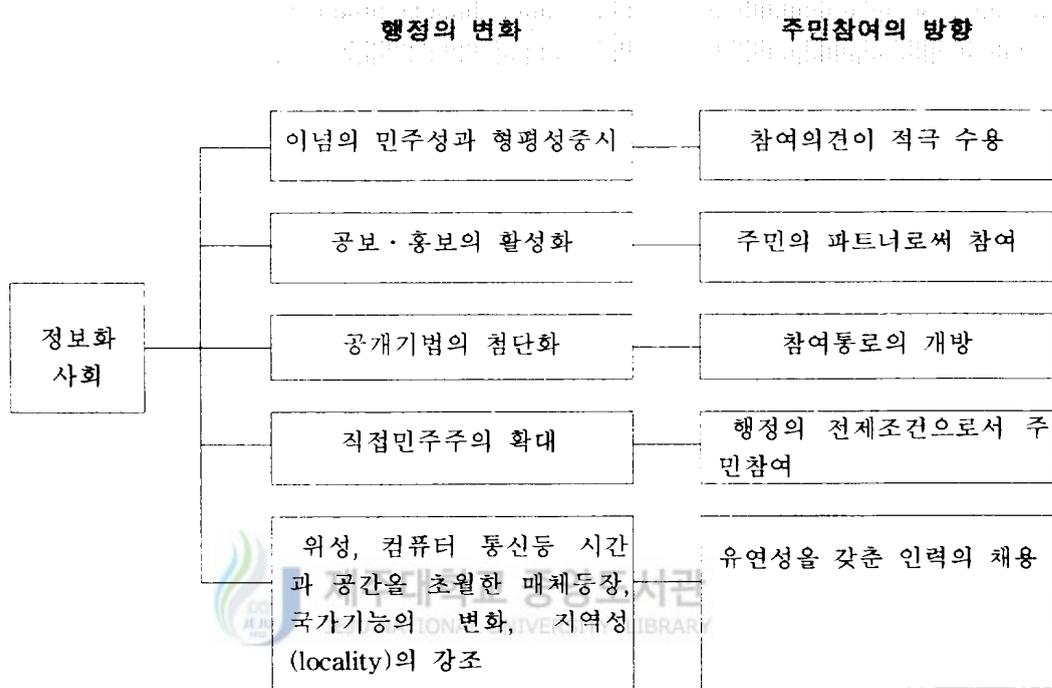
第2節 住民參與를 위한 情報公開制度의 方向模索

1. 행정정보공개정책의 방향

주민참여를 유도하기 위한 행정정보공개정책의 방향과 역으로 정보공개화시대의 주민참여의 방향은 서로 같은 문제를 보는 다른 표현인 것 같지만, 정보화시대 --->주민참여의 방향설정 ---> 행정정보공개정책의 방향 순으로 인과관계

가 나타날 것이다.

<그림 4-1> 정보화사회의 주민참여의 방향



<표 4-1>에서 조사에 응했던 지역주민들 중 72.0%가 참여의 활성화를 위해서 반드시 정보는 공개되어야 한다고 밝히고 있다. 특히 공개되지 않아야 한다고 생각하는 사람 3.3%를 제외하고는 모두 공개되어야 한다고 제시하고 있다.

이는 정보화시대에 지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 반드시 공개되어야 할 필요성이 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4-1> 주민이 대답한 행정정보공개여부

(단위 : 명, %)

문항	지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 공개되어야 한다고 생각하십니까?				계
	연령층별				
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 지역개발과 주민참여를 위해서 반드시 공개되어야 한다.	39(75.0)	36(69.3)	17(68.0)	16(76.2)	108(72.0)
2) 주민참여는 정보의 공유를 전제로 함으로 공개되는 것이 바람직하다.	13(25.0)	14(26.9)	8(32.0)	2(9.5)	37(24.7)
3) 지역개발을 효율적으로 하기 위해서는 행정정보는 공개되지 않아야 한다.	-	1(1.9)	-	3(14.3)	4(2.7)
4) 기타	-	1(1.9)	-	-	1(0.6)
계	52	52	25	21	150(100)

공무원의 경우는 <표 4-2>에서 지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보가 공개되어야 한다고 제시한 경우가 98.6%로 당연 압도적으로 나타나고 있다. 이념적으로는 거의 모든 공무원의 찬성한다고 보아야 할 것이다.

그러나 부작용을 고려할 때는 어떠한가라는 질문에서는 조금 다른 내용이 나타나고 있다. <표 4-3>의 한국행정연구원이 조사한 내용에 따르면 부작용에도 불구하고 행정의 민주화를 위해서는 꼭 필요하다고 보는 비율이 44.3%였고, 이념적으로는 찬성이나 부작용이 너무 크다고 보는 경우가 23.7%였다. 꼭 필요하다고 생각하지 않는다가 6.2%, 그리고 신중하게 검토할 사항이어서 곧 답변할 수 있는 문제가 아니더라고 대답한 경우가 23.5%이며 모르겠다가 2.4%로 나타났다.

<표 4-2> 공무원이 대답하는 행정정보공개여부

(단위 : 명, %)

문항	지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 공개되어야 한다고 생각하십니까?				계
	연령층별				
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 지역개발과 주민참여를 위해서 반드시 공개되어야 한다.	38(62.3)	41(64.0)	13(72.2)	5(71.4)	97(64.6)
2) 주민참여는 정보의 공유를 전제로 함으로 공개되는 것이 바람직하다.	23(37.7)	22(34.4)	5(27.8)	1(14.3)	51(34.0)
3) 지역개발을 효율적으로 하기 위해서는 행정정보는 공개되지 않아야 한다.	-	-	-	1(14.3)	1(0.7)
4) 기타	-	1(1.6)	-	-	1(0.7)
계	61	64	18	7	150(100)

즉 원칙에 대해서는 찬성하지만 부작용을 생각하면 고려해볼 필요가 있다는 것으로 해석할 수 있다.



<표 4-3> 정보공개의 필요성

보 기	반도(명)	비율(%)
1) 부작용에도 불구하고 행정의 민주화를 위해서는 꼭 필요하다.	1,280	44.3
2) 이념적으로는 찬성이나 부작용이 너무 큼	685	23.7
3) 특별히 필요하다고 생각하지 않는다.	178	6.2
4) 신중하게 검토할 사항, 곧 답변할 수 있는 문제는 아니다.	679	23.5
5) 모르겠다.	68	2.4
* 무응답	54	
계	2,890	100.0

주) 한국행정연구원, 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 1992.12, p.99.

따라서 지방자치단체의 정보공개 방향은 부작용의 문제를 최소화할 수 있도록 하면서 정보공개 범위는 최대한으로 넓혀야 할 것이다.

2. 행정정보공개방법의 방향



행정정보공개방법은 신문이나 방송을 통하는 것과 컴퓨터 통신을 이용하는 것에 의존할 것 같다. 지역주민과 공무원의 경우에 그 내용이 조금은 다르게 나타나고 있다. 먼저 지역주민을 살펴보면 <표 4-4>에서 지역주민의 경우는 신문이나 방송을 통해서 정보가 공개되고 접근이 가능하기를 원하고 있다(45.3%). 그리고 지역주민의 경우 특이한 것은 관공서의 홍보물을 통해서라고 대답한 비율과 컴퓨터 통신을 통해서라고 대답한 비율이 22.7%로 같게 나타나고 있다. 컴퓨터 통신에 의해서 정보공개가 이루어지기를 바라지만 정부의 적극적인 홍보에 기인한 홍보물에도 의존하게 될 것임을 나타내고 있는 것이다.

공무원의 경우에도 <표 4-5>에서 정보공개방법으로 신문이나 방송을 통하는 방법이 우선시되고 있지만(37.3) 가장 우선시하는 것은 컴퓨터통신을 통해서 접근하도록 하는 것이다(38.0%). 이는 지역주민과는 많이 다른 양상이다. 그리고 관공서의 홍보물을 통해서 접근하는 경우는 20.0%로써 작게 나타나고 있다. 지역주민과 비슷한 것은 늦게나마 동네사람들을 통해서 알게되거나 정보를 구득하게 되는 소극적인 방법은 정보공개가 나아가야 할 방향이 아니라는 것이다.

공무원들의 입장에 따르면 앞으로 정보공개는 컴퓨터 통신과 신문이나 방송을 통해서 주로 이루어져야 한다고 보는 것이다.

<표 4-4> 행정정보공개경로의 앞으로의 방향에 대한 주민의견 (단위 : 명, %)

문항	앞으로 행정정보는 어떠한 경로를 통해서 공개되어야 할까요?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	16(30.8)	13(25.0)	4(16.0)	1(4.8)	34(22.7)
2) 관공서를 방문해서	-	1(1.9)	-	-	1(0.7)
3) 반상회나 반장, 풍장 등의 얘기를 통해서	5(9.6)	3(5.8)	2(8.0)	3(14.3)	13(8.7)
4) 신문이나 방송을 통해서	16(30.8)	22(42.3)	15(60.0)	15(71.4)	68(45.3)
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	-	-	-	-	-
6) 컴퓨터 통신을 통해서	15(28.8)	13(25.0)	4(16.0)	2(9.5)	34(22.7)
계	52	52	25	21	150(100)

<표 4-5> 행정정보공개경로의 앞으로의 방향에 대한 공무원의견(단위 : 명, %)

문항	앞으로 행정정보는 어떠한 경로를 통해서 공개되어야 할까요?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30~40	41~50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	12(19.7)	13(20.3)	4(22.2)	1(14.3)	30(20.0)	
2) 관공서를 방문해서	4(6.6)	-	-	-	4(2.7)	
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	-	3(4.7)	-	-	3(2.0)	
4) 신문이나 방송을 통해서	22(36.1)	27(42.2)	2(33.3)	5(71.4)	56(37.3)	
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	-	-	-	-	-	
6) 컴퓨터 통신을 통해서	23(37.7)	21(32.8)	12(66.7)	1(28.6)	57(38.0)	
계	61	64	18	7	150(100)	

따라서 정보공개的方法是 지역주민이든 공무원의 입장이든 컴퓨터 통신을 통한 방법과 신문이나 방송을 통해서 구독할 수 있도록 하는 쪽을 원하고 있는 것으로 파악된다. 앞으로 공개방법을 논의할 때의 우선순위는 과거의 신문이나 방송에 대해서는 많은 기법을 알고 있기 때문에 오히려 컴퓨터 통신에 많은 비중을 두어야 할 것이라는 시사점을 찾을 수 있다.

3. 함의 : 정보공개정책의 방향

정보화시대에 지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 반드시 공개되어야 할 필요성이 있다. 공무원들의 경우는 원칙에 대해서는 찬성하지만 부작용을 생각하면 고려해볼 필요가 있다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 공무원들도 부작용을 최소화하면서 정보공개를 충분히 해야 한다는 주장을 하고 있다. 앞으로

정보공개는 무조건적으로 실시하는 것은 아니지만 최대한 많은 범위내에서 부작용을 최소화하면서 공개에 임해야 할 것이다.

정보공개的方法是 지역주민이든 공무원의 입장이든 컴퓨터 통신을 통하는 방법과 신문이나 방송을 통해서 구독할 수 있도록 하는 쪽을 원하고 있다. 앞으로 공개방법 신문이나 방송과 컴퓨터 통신에 주로 의존할 것인 바, 지방자치단체에서는 컴퓨터 통신에 창구를 개설하고 정보를 공개하기도 하지만 의견수렴창구로써 이용될 수 있도록 해야 할 것이다.

第3節 住民參與活性化를 위한 行政情報公開制度의 改善方案

1. 정보공개제도의 재정비

1) 정보공개실시기관

정보공개의 실시기관은 모든 행정기관으로 하고, 공개여부의 결정은 정보공개담당자의 직속 상급자로 정하는 것이 바람직할 것이다.⁶⁵⁾ 또한 정보공개의 기준으로는 앞에서도 살펴보았지만 국가안보의 위협여부와 개인의 프라이버시 침해 여부를 최우선적으로 고려하여 정하면 될 것이다.

정보공개의 실시기관을 모든 행정기관으로 하는 것은 대부분의 나라들이 비슷하다. 지방자치단체내의 각종 위원회들의 내용도 포함되느냐에 대해서는 여러가지 의견이 있을 수 있으나 지방자치단체의 경우 이러한 위원회의 결정도 지역주민의 권익에 직접적으로 관련을 가지게 될 것이므로 지방자치단체의 부속기관으로 취급하여 실시기관의 범위에 포함시키는 것이 필요할 것이다.

한편 공개여부의 결정자는 다른 나라에서는 구체적으로 명문화되어 있지 않는 것으로서 실시기관내의 상급자로 규정하는 것은 공개담당자의 지나친 재량권의 남용을 1차적으로 견제하는 데 기여할 것으로 보여서 지방자치단체의 정보공개

65) 이윤식, 앞의 글, 1991, p.267.

제도구축시에는 고려할 필요가 있다. 다만 청구공개의 신속성을 저해하지 않도록 정보공개 담당공무원의 직속상급자에게 공개여부 결정권을 부여하는 것이 바람직 할 것이다.

2) 문서등에 관한 조사와 관리제도의 개선

정부가 정보공개청구에 원활하게 대응하기 위해서는 정보의 관리, 검색시스템이 정비되어야 한다.

실제로 같은 부처에서도 A국에서 보유하고 있는 정보를 B국에서 알지 못하고 있으며, 같은 국에서도 A과에서 관리하고 있는 정보를 B과에서 파악하지 못하고 있는 실정이다.

매일같이 행정기관에서 발생하는 정보가 어떻게 처리되고 보관되는가를 한눈으로 알아볼 수 있도록 각 기관단위로 정보(문서)목록이 전산화되어야 한다.

이렇게 행정기관내에서 자료를 공유하고, 주민들에게도 정보를 제대로 공개할 수 있으려면 정보목록이 전산화되는 것과 더불어 자료의 구분과 데이터베이스의 구축이 먼저 되어야 한다. 토지이용과 관련된 내용이면 GIS(Geographical Information System: 지리정보체계)를 구축한다든가, 민원관련내용은 항목별로 처리하여 공개할 수 있도록 하는 등 데이터베이스 구축작업이 선행되어야 할 것이다.

이러한 자료를 구축하는 경우에는 행정관청의 공적 전산정보에 대하여 기술적으로 정보의 내용을 변조시켜 이용자로 하여금 부정확한 정보, 그릇된 정보를 접하게 하여 크게 손해를 끼치는 경우도 있으므로 이를 방지할 수 있는 체계도 구축해야 한다.⁶⁶⁾ 예컨대, 전산지적정보를 변조시켜 전답표시를 택지로 용도를 바꾸거나 통계정보 또는 도시계획관련정보를 변조시켰을 경우 이해관계가 있는 이용자에게 막대한 손해를 끼치게 할 수가 있다. 이와 같은 경우에는 비밀코드

66) 우리나라의 경우 73년부터 94년 말까지 총 1백 69건의 컴퓨터범죄가 적발되었으며 이 중 70%인 1백 18건이 최근 3년 사이에 집중 적으로 발생, 확산되는 추세를 보이고 있다. 민근식, "정보사회와 정보시민의 자세," 『정보문화』, 1995.5·6, p.41.

를 부여한다든가 해당자료에 접근하려는 이용자를 대상으로 하여서는 이용자 감시장치를 계속작동할 수 있도록 한다든가 하여 파괴·변조·악용등의 행위를 최 대한 방지해야 할 것이다.

3) 비공개불복구제제도

(1) 주요 외국의 정보공개 제도에 있어서 불복구제절차

주요 외국의 정보공개제도에서 채택되고 있는 정보공개의 거부에 대한 구제절차는 다음의 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 그 유형에 따라 대체로 다음과 같은 내용으로 분류될 수 있다.⁶⁷⁾



67) 김석준 외, 「열린사회 열린정보」, 비봉출판사, 1993, pp.210-212.

<표4-6> 주요국가의 정보공개 거부에 대한 구제절차

국명	구제제도
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 이의신청 - 사법적 구제(이의신청 거친 후) - 공개거부에 대한 책임을 질 자의 성명을 연보에 공표
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 이의신청(정부기관에 대한 경우에는 정부에 제소, 정부 이외의 기관에 의한 공개거부의 경우에는 법원에 제소) - 옴브즈만에게 고충신청
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 행정문서 액세스위원회에 이의신청 - 행정법원에 제소
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> - 행정상의 불복심사기관에 해당하는 옴브즈만에 이의 신청
호주	<ul style="list-style-type: none"> - 당해기관의 내부심사 결정 - 행정불복심사 - 옴브즈만에 의한 심사
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> - 정보커미셔너에 이의신청 - 연방법원에 제소
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> - 당해기관의 내부심사 - 옴브즈만에 의한 심사 - 사법법원에 제소

주) 한국법제연구원, 「정보화 사회의 전개와 입법적 대응」, 1992, pp.48-49 내용 발췌.
 김석준 외, 「열린사회 열린정보」, 비봉출판사, 1993, pp.210-212에서 재인용
 위의 표에서 제시되고 있는 내용들을 정리하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

① 처분청에 대한 이의신청

이것은 가장 기본적인 구제절차로서 정보공개를 거부한 행정기관 자신에게 이의를 신청할 기회를 부여함으로써 제1차적인 구제와 시정을 가능케 하는 제도이다.

② 통상의 행정심판 또는 독립된 합의제기관에 의한 불복심사제도

이것은 일반적인 행정불복심사절차에 의하거나 정보관계분쟁 해결기능을 갖는 별도의 합의제 심판기관에 의해 공개거부 결정을 다룰 수 있도록 하는 절차로서, 이를 통한 裁決에 대해 다시 불복할 경우 다음의 사법심사에 연결되는 것이 일반적이다.

③ 행정소송(이행소송·취소소송)

이것은 주로 대륙법계 국가에서 일반적으로 채용되고 있는 통상적인 행정상 권리구제절차이다.

④ 사법법원에 의한 민사소송

이것은 행정 역시 일반국민과 동등한 지위에서 일반법원에 의해 재판받을 수 있게 되어 있는 영미법계 국가에서 주로 이용되는 권리구제절차이다.

⑤ 옴부즈만(Ombudsmann) 또는 정보커미셔너(Commissioner)제도(정보공개위원회)

옴부즈만이란, 이를 채택하고 있는 나라에 따라 그 제도적 내용이 다양하지만, 대체로 의회의 위임을 받아 민원이나 행정상의 비리 등을 조사·보고함으로써 국민의 권익을 보호하기 위한 제도라고 할 수 있다. 오늘날 그 제도적 가치는 고전적 옴부즈만 제도로부터 행정형 옴부즈만으로 옮겨가고 있는데, 정보공개에

관한 음부즈만은 이러한 특별음부즈만으로의 비중이동을 보여주는 일례라 할 수 있다.

(2) 비공개구제의 담당기관과 절차 및 법적 효력

위에서 제시된 외국의 구제유형을 다시 정리하면 행정심판법과 행정소송법에 의거하는 구제제도, 제3자적 심사기관에 의한 구제제도, 음부즈만 유사제도에 의한 구제제도 및 합의제 구제기관에 의한 구제제도로 유형화할 수 있다.⁶⁸⁾

입법례상으로 보면, 이의신청과 사법구제 두단계로 구분할 수 있는데, 당해 기관 내지 상급기관에 대한 이의 신청만 사법구제와 함께 인정하는 경우와 이외에 음부즈만제도 내지 정보공개위원회에 의한 고정신청(불복심사청구)을 병행하는 경우로 대별할 수 있다. 사법구제의 경우는 각각 국가에 따라 행정재판소나 사법법원(재판소) 또는 연방재판소에 제소하게 하고 있다. 이는 각 국가의 행정소송법이 동일하지 않기 때문에 차이가 있는 것이며, 또한 일률적으로 어느 것이 타당하다고 할 수 없는 법현실적 문제이기도 하다. 문제는 정보의 신선도를 유지하기 위해서는 최대한 구제절차가 신속해야 하고 공정해야 한다는 점이다. 이는 심사 내지 결정에 소요되는 기간이 최단기로 규정되어야 한다는 것을 의미하고, 필요한 전심절차가 가능한 한 생략되어야 한다는 것을 요한다.

정보공개법 시안(제20조-22조)의 내용에서 행정기관은 7일이내에 의의신청에 대한 공개여부를 결정하여야하며 심사청구에 대한 결정은 심사청구를 접수한 날로부터 60일 이내에 심사하여야 하고 부득이한 경우 1차에 한하여 30일을 넘지 않는 범위에서 연장할수 있도록 하고 있으나⁶⁹⁾ 자치단체의 조례 제정시 그기간을 최대한 단축하여야 위에서 언급한 정보의 신선도를 유지할수 있으며 신선도가 유지되어야 정보로서 활용가치가 있다.

68) 한국법제연구원, 「정보공개법의 제정방향」, 1994, pp.53-55.

69) 총무처장관, 정보공개법제정(안) 입법예고 총무처공고 제1995 - 29호 관보 제13067호 1995, 7, 20. p 14

특히 지방자치 단체는 국가에 비하여 상대적으로 국가안보나 국익차원의 정보가 적을 것이므로 그 기간단축이 가능함을 뒷바침 해주고 있다.

위와같은 점을 감안한다면, 신속한 결정과 고도의 이익형량요구, 심판기관의 독립성보장 강화라는 요청을 충족하기 위해서는 새로운 불복구제절차가 강구되어야 할 것이다. “행정상 이행소송의 부인”이라는 현행 행정소송제도의 불비점을 감안한다면, 현행 행정 소송제도를 이용하더라도 정보공개법 차원에서 정보공개특수성을 고려한 특별한 규정을 두고 그 밖의 사항에 관하여 행정쟁송법의 보충적 적용을 인정해야 할 것이다.

4) 역정보소송과 정보보전소송제도마련

이 역정보소송과 정보보전소송제도는 정보공개제도가 일으킬 개인정보의 침해에 대한 보호장치이다. 앞으로 정보공개심판과 정보공개소송 두 단계에 있어서 ‘역정보소송’(Reverse FOIA Suit)내지 ‘정보보전소송’과 같은 정보공개방지를 위한 이해관계있는 제3자의 방어권 보장에 관한 규정이 고려되어야 할 것이다. 즉 개인의 정보를 공공기관에서 공개함으로써 피해를 주었거나, 의도적으로 역정보를 제공함으로써 공개를 이행치 않을 경우 그 보호를 받기 위한 소송제도가 필요한 것이다. 그 정보공개법이나 조례는 정보보호법과 분리되어 생각할 수 없는 양면의 성격을 가지고 있는 것이라고도 할 수 있기 때문이다. 따라서 정보보호측면에서도 정보공개못지 않게 구체적인 제도들이 빠른 시일내에 자리잡혀야 할 것이다.

2. 정보공개범위확대와 정보공개환경의 조성

1) 공개의 정도

대부분의 나라에서 공개대상정보는 정부가 보유하고 있는 공문서로 정하고 있

다. 특히 청구정보에 대하여 공개하고 그 형태는 전산자료를 포함한 공문서로 해야 한다는 입장이 우리나라에서도 지배적이다.⁷⁰⁾ 또한 대상정보의 공개시점은 결재가 종료된 시점으로 하고, 과거문서의 경우에는 5년이 지난 것과 특정항목의 문서는 공개대상에 포함시키는 것이 일반적이다.

그 범위에 대해서는 설문에서 서귀포시 지역의 특성에 맞게 정해보았다.

<표 4-7> 공개의 정도에 대한 주민의견 (단위 : 명, %)

문항	행정정보를 어디까지 공개해야 할까요?				
	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 주민과 직접 관련된 실무 내용만 공개	7(13.5)	14(26.9)	6(24.0)	4(19.0)	31(20.7)
2) 감사받은 내용까지 공개	5(9.6)	5(9.6)	2(8.6)	-	12(8.0)
3) 결정된 문제가 집행되는 과정과 내용까지만 공개	9(17.3)	9(17.3)	4(16.0)	8(38.1)	30(20.0)
4) 여러가지 문제 중 어떠한 문제가 정책으로 결정되는지 그 결정과정만 공개	9(17.3)	2(3.8)	1(4.0)	-	12(8.0)
5) 정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지까지 공개	22(42.3)	22(42.4)	12(48.0)	9(42.9)	65(43.3)
계	52	52	25	21	150(100)

서귀포시의 지역주민과 공무원에게 공히 질문하였다. <표 4-7>에서 지역주민의 경우는 '정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지'까지 공개하기를 원했다(43.3%). 이는 정책형성단계에서 어떠한 유형으로 결정되는가를 살피는 것이며, 그 주체가 누가되는가에 따라서 여러가지 파급효과나 운영방식이 다르기 때문에 그 결정과정을 알고자 하는 것이다. 반면 <표 4-8>에서 공무원들은

70) 이윤식, "정보공개제도의 한국적 모형정립을 위한 시론-정치·행정학적 시각에서," 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5, pp.267.

'주민과 직접 관련된 실무내용만을 공개'하기를 가장 많이 바라고 있다(36.6%). 그 다음으로 정책형성단계의 내용을 공개해야 할 것이라고 제시하고 있다.

<표 4-8> 공개의 정도에 대한 공무원의 의견 (단위 : 명, %)

문항	행정정보를 어디까지 공개해야 할까요?				계
	연령층별				
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 주민과 직접 관련된 실무 내용만 공개	22(36.1)	21(32.8)	8(44.4)	4(57.1)	55(36.6)
2) 감사받은 내용까지 공개	4(6.5)	4(6.3)	-	-	8(5.3)
3) 결정된 문제가 집행되는 과정과 내용까지만 공개	10(16.4)	12(18.7)	4(22.2)	2(28.6)	28(18.7)
4) 여러가지 문제 중 어떠한 문제가 정책으로 결정되는지 그 결정과정만 공개	5(8.2)	5(7.8)	2(11.2)	1(14.3)	13(8.7)
5) 정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지까지 공개	20(32.8)	22(34.4)	4(22.2)	-	46(30.7)
계	61	64	18	7	150(100)

본 설문은 실무내용만을 공개할 것인지(보기 1)), 정책형성단계만을 공개할 것인지(보기 5)), 정책결정단계까지 공개할 것인지(보기 4)), 정책집행단계까지 공개할 것인지(보기 3)), 평가의 단계까지 공개할 것인지(보기 2))를 물어본 것이다. 대답은 실무내용에서 부터 정책형성과 정책결정, 그리고 집행단계에 대한 내용까지 공개해야 한다는 비율을 누적하여 볼 때 지역주민은 92%가 되고, 공무원은 94.7%가 된다.

제주도의 경우 제주도개발특별법제정과정에서 정책형성단계에서 비공개처리로 인한 문제야기가 지금도 지역주민들에게는 많은 부분 자리하고 있어서 정책형성

단계에서 '누가 결정을 하고 누구의 이익을 대변해줄 것인가'라는 문제에 민감한 반응을 보이는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 제주지역 특히 서귀포지역에서 주민참여를 바람직하게 유도하기 위하여 공개해야 할 정보는 실무내용과 정책형성단계내용이 포함되어야 할 것이다. 부분적으로는 논란이 있거나, 청구에 의한 공개일 경우는 집행단계의 내용까지도 공개할 수 있도록 해야 할 것이다.

위에서는 정보공개에 대한 내용을 살펴보았지만, 비공개정보를 어떻게 규정하고 어떠한 방식으로 비공개할 것인가에 대한 논의는 다양하다.

청구된 정보에 대해 비공개 여부를 판단하는 기준은⁷¹⁾ 첫째, 일정사항에 관한 정보를 비공개로 해서 청구된 정보가 비공개사항에 해당됨이 인정되면, 그 공개가 어떠한 위해를 발생시키는가를 입증할 필요없이 자동적으로 비공개하는 경우이다. 이 경우 공개로 인한 위해발생이 명백해야 한다. 예컨대, 행정기관 내부의 직원에 관한 규칙 및 관행에 관한 것이라든지, 유전에 관한 지질학상 및 지구물리학상의 정보 및 데이터, 국무회의에 관한 문서, 공안기관의 조사활동에 관한 것 등이 그것이다.

둘째, 비교형량에 의해서 공개여부를 결정하는 방식이다. 예컨대, 국방 또는 외교정책을 위해서 비밀유지를 특정적으로 허가하며, 대통령령에 따라서 적절하게 비밀로 분류된 사항등이다. 또 범을 집행하는 목적을 위하여 수집된 수사기록으로서, 그 기록의 제출이 집행절차를 방해하는 경우도 이에 해당된다.

셋째, 행정당국이 공개·비공개에 직접적인 이해관계를 가지지 않는 종류의 정보에 관해서는, 공개시의 공익과 비공개시의 사익을 비교형량하여 공개여부를 결정짓는 방식이 있다. 개인정보(프라이버시)라든가 기업정보가 그것이다. 예를 들면, 캐나다의 「액세스법」⁷²⁾의 경우에는 제3자의 통상비밀, 제3자가 제출한 재정, 상업, 과학, 기술상의 정보로서 비밀취급되는 것, 공개됨으로써 실질적·경제적 손실을 가져 오게 되거나 제3자의 경쟁상 지위를 해치는 것이 합리적으로 예측되는 정보는 비공개 대상 정보에 해당된다. 다만, 위와 같은 정보들이 국민의 건강, 공공의 안전 또는 환경의 보전에 관한 공공의

71) 김석준 외, 「열린사회 열린정보」, 비봉출판사, 1993, pp.143-144.

72) 이법은 1981년 7월 7일 제정되어서 1982년 7월부터 시행되었다.

이익을 위한 경우는 사익과 공익을 비교형량하여 판단함으로써 공개할 수 있다고 한다.

우리나라의 경우 특히 지방자치단체의 경우에는 비공개 정보에 대해서 첫번째의 기준에서 처럼 한정적 열거주의를 택하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.⁷³⁾ 예를 들면 1) 국가의 안전 및 외교관련 비밀, 2) 개인의 사생활 침해사항, 3) 기업관계비밀, 4) 법집행을 위한 조사기록, 5) 행정정보에 의한 규제 및 감독대상 정보, 6) 행정기관내부의 인사규칙 및 관행, 7) 행정기관의 내부분서의 순으로 정한다. 그 이유는 비공개내용을 정할 때 정보공개기관의 비공개재량권을 최대한으로 제한하는 데 기여할 것으로 기대되기 때문이다. 또한 구체적인 비공개사항에 우선순위를 두는 것은 중요도가 적은 정보들은 시간이 지나고 환경이 변함에 따라 비공개우선순위가 변하여 공개할 수 있는 여지를 남겨 놓는다는 데에 의의가 있다. (정보공개법 시안 제7조 제2항에서 규정)

이상의 내용을 통해서 얻을 수 있는 시사점은 지방자치단체에서는 비공개를 한정적 열거주의로 하는 방법이 있을 수 있고, 그것이 어려우면 공개할 내용을 열거하는 열거주의식 방법을 택해도 될 것이라는 점이다. 예를 들면 본 연구자가 소속해 있는 기초자치단체의 주택과장의 측면에서 살펴볼 때, 건축은 건축법 뿐만아니라 도시계획법에서 결정해주는 고도제한이라든지 지역지구제 등과 같은 규제에 영향을 받기도 하고, 국토이용관리법 등에서 결정해주는 조건을 준수하여야 하기 때문에 국토이용계획과 도시계획정책결정자체에서부터 공개하는 것이 바람직하다고 보아진다. 이러한 내용을 중심으로 비공개와 공개의 내용을 열거주의식으로 제시할 수 있다.

다만 '95.7.20자 입법 예고된 정보공개법안 제7조 제 1 항에서는 적용제외 대상 정보를 9개항으로 한정 열거하고 동조 제 2 항에서는 제 1 항 각 호의 1에 해당하는 정보가 기간의 경과 등 비공개의 필요성이 소멸되었을 경우에는 당해 정보를 공개한다.

73) 이러한 주장은 이윤식, 앞의 글, 1991, p.268에서 제시되고 있다.

비공개 대상정보(정보공개 법안 제7조 제 1 항 관련) 74)를 살펴보면

① 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보

② 공개될 경우 국가안전이나 국방 또는 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

③ 공개될 경우 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호, 기타 공공의 안전과 이익에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보

④ 범죄의 예방, 수사, 소추, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서, 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 또는 형사피고인의 공정한 재판받을 권리를 침해한다고 인정하기에 상당한 이유가 있는 정보

⑤ 공공기관 내부의 인사에 관한 사항으로서, 공개될 경우 당해 기관의 인사관리에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보

⑥ 감사, 감독, 검사, 규제, 임차계약, 첨단기술개발 등에 관한 사항으로서, 이를 공개할 경우 업무의 공정한 수행이나 연구개발에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보

⑦ 공공기관에서 의사결정 또는 정책결정과정에서 있는 사항 중에서, 공개될 경우 의사결정 등에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보

⑧ 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제 2조에서 규정한 개인정보. 다만, 다음에 열거한 개인정보는 제외한다.

가. 법령 등의 정하는 바에 의하여 누구나 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보

다. 공공기관이 작성 하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익상 필요하다고 인정되는 정보

⑨ 법인 및 그외의 단체와 사업을 영위하는 개인 (이하 “법인등” 이라 한다)

74) 총무처장관, 정보공개법 제정(안) 입법예고 총무처공고 제 1995 - 29호
관보 제13067호 1995, 7, 20 p14

에 관한 정보로서, 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 다음에 열거한 정보는 제외한다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명, 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개 할 필요가 있는 정보

나. 위법, 부당한 사업활동에 의하여 발생하는 손해, 지장으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보 등을 열거하고 있다.

2) 정보공개환경의 조성

정보공개제도의 도입과 실시는 이용자인 주민의 정보공개요구가 어느 정도로 적극적이며, 아울러 주민의 정보공개요구에 대한 공개주체인 실시기관의 담당공무원들이 어느 정도로 협조적이나에 의해 좌우될 것이다. 본 설문에서는 공무원의 기피보다는 지역주민들의 요구가 부족한 것으로 나타나고 있다. 그 원인이 어떠한 선진국과 다른 특성일 뿐만 아니라 정보공개제도를 정착시키는데 부정적인 역할을 할 것이다.



우선적으로 필요한 것은 정보공개환경을 조성하여 지역주민들로 하여금 행정 정보에 관심을 가질 수 있도록 유도해야 하며, 주민참여입장에서 정보를 공유하고 지역주민들을 끌어들이 수 있도록 해야 할 것이다.

지역주민들이 요구하지 않아서 공개를 하지 않는 것은 정보공개측면에서만 볼 때 '다행이다' 혹은 '문제가 없다'라고 볼 수도 있지만, 지역차원에서의 정보공개는 주민참여의 전제조건이 되기때문에 지방자치단체에서 정보공개환경을 조성해야 할 것이다.

3) 정보공개제도의 개선 우선순위

정보공개제도를 개선하기 위해서는 여러가지 접근이 필요하다. 즉 제도적으로 구비하는 것, 교육을 시키는 것, 정보를 이용하는 접근통로를 개발하는 것 등이다. 본 연구에서는 정보공개제도로써 중앙의 입법에 의존도가 높을지, 지방자치단체에서 정하는 조례에 의존도가 높을지를 물어보기 위해서 다음과 같은 설문을 하고 결과를 도출했다.

<표 4-9> 공개제도의 개선방안에 대한 주민의 의견 (단위 : 명, %)

문항	행정정보공개를 바람직하게 이루려면 어떻게 해야 할까요?				
	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 중앙정부가 공개법을 제정하는 것으로	9(17.3)	15(28.8)	9(36.0)	15(71.4)	48(32.0)
2) 지방의회를 통한 조례제정을 통해서	18(34.6)	25(48.2)	14(56.0)	1(4.8)	58(38.7)
3) 공무원의 교육을 통해서	1(1.9)	2(3.8)	1(4.0)	4(19.0)	8(5.3)
4) 주민들이 컴퓨터통신 등 적극적 활동을 통해서	24(46.2)	10(19.2)	1(4.0)	1(4.8)	36(24.0)
계	52	52	25	21	150(100)

<표 4-9>에서 주민들은 지방의회의 조례를 통해서 정보공개제도가 개선되는 것을 선호하고 있다(38.7%). 즉 지방의회에서 조례가 통과되면 그 조례는 효력을 발휘하여 정보공개에 큰 기여를 할 것으로 보고 있는 것이다. 반면 공무원들은 지방의회에 조례보다는 중앙정부의 공개법제정을 더 선호하고 있다(37.3%). 이는 지방의회의 조례제정이 만사가 아니라는 입장을 견지하고 있는 것으로써 지방의회에 대한 불신의 측면도 있겠지만, 조례가 설령 제정되더라도 자치단체에서 부정하면 큰 효과가 없음을 제시해주는 것이다. 1991년 청주시 조례제정사

례가 이와 같은 구도를 설명해주는 예가 될 것이다.

그리고 컴퓨터 통신등 지역주민들이 적극적 활동을 통해서 정보공개는 더 활발히 이루어질 수 있을 것이냐는 보기에 지역주민과 공무원들 모두 비슷한 대답을 하고 있지만 법과 조례보다 우선시하고 있지는 않았다. 특히 공무원교육을 통해서 개선한다는 보기에는 지역주민보다는 오히려 공무원들이 더 많은 대답을 하고 있다.

<표 4-10> 공개제도의 개선방안 - 공무원 (단위 : 명, %)

문항	행정정보공개를 바람직하게 이루려면 어떻게 해야 할까요?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 중앙정부가 공개법을 제정하는 것으로	18(29.5)	21(32.8)	12(66.7)	5(71.4)	56(37.3)	
2) 지방의회를 통한 조례제정을 통해서	28(45.9)	19(29.7)	3(16.7)	2(28.6)	52(34.7)	
3) 공무원의 교육을 통해서	3(4.9)	6(9.4)	1(5.5)	-	10(6.7)	
4) 주민들이 컴퓨터통신 등 적극적 활동을 통해서	12(19.7)	18(28.1)	2(11.1)	-	32(21.3)	
계	61	64	18	7	150(100)	

따라서 정보공개제도를 정착시키기 위해서는 공무원교육과 컴퓨터 통신도 중요하지만 제정공포된 법으로서 정보공개법이 있어서 母法으로써 그 효력을 제대로 발휘할때, 지방에도 그의 하위법적인 성격으로써 정보공개에 관한 조례가 제정되어 지역주민들이 일정한 근거하에 정보를 제공받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 공무원들도 안정적으로 정보공개에 임할수 있도록 하기위하여는 95년 7월 20일 입법예고된 정보공개법이 확정 공포되어야 할 것이며 정보공개 환경 조성에도 기여할수 있을 것이다.

3. 공무원과 주민의 의식전환 및 정보이용의 생활화

1) 공무원과 주민의 의식함양

모든 공무원들이 자기가 관리하고 있는 정보를 적극적으로 국민일반에게 제공하고 공개함으로써 행정의 공정성과 신뢰성을 회복하고 주민참여를 유도하는 한편, 봉사하겠다는 마음가짐이 있어야 한다.⁷⁵⁾

정보가 공개됨으로써 자기에게 신분상 불이익이 있을까 우려하여 웬만한 정보는 모두 '대외비정보'로 분류·지정하고 비밀관리를 한다면 아무리 이상적인 정보공개법을 제정하여 운용한다 하여도 정보공개의 실현은 기대할 수 없다.

따라서 전체공무원에 대한 설명회, 정보공개의 필요성 교육 등 홍보가 있어야 한다.⁷⁶⁾ 이에 못지 않게 중요한 것이 정보시민의 자세이다. 정보를 주고 받는 사회가 정보사회라 한다면 정보를 기억하고 가공한다는 것은 컴퓨터를 이용하는 것이 주가 되고, 정보를 전달하는 것으로는 통신을 이용하는 것이다. 그러나 아직도 대부분의 현대인들은 컴퓨터를 잘 사용하지 못하고 이에 대해 불안한 마음을 가지고 있다. 정보기술을 제대로 습득하지 못하여 필요로 하는 정보의 소재와 접근, 활용방법을 몰라 정보빈곤 현상이 나타나고 있는 것이다. 아울러 컴맹 대 비컴맹의 양극화가 심화되어 가고 컴맹이라는 이유때문에 받을 수 있는 불이익이 점점 더 많아지고 있기 때문에 지금부터라도 컴퓨터 사용법을 배우려는 노력과 의지가 필요한 것이다.⁷⁷⁾

2) 정보이용의 생활화 - 데이터베이스산업활성화와 개인의 정보이용활성화

75) 물론 비밀정보는 제외되어야 할 것이다. 그러나 이 비밀정보도 분야별로 특히 중요한 사항이 아니면 최대한 공개해야 한다.

76) 신각철, 앞의 논문, 정보화사회, 1994년 12월호, pp.57-58 ; 특히 최신용은 그의 논문 "정치과정의 정보화 촉진방안," 한국도시사회정책연구소, 「도시사회」, 1992. 가을호에서 정규교육과정이나 사회교육원을 통해서 정보사회에서 공무원들과 주민들이 적용할 수 있도록 교육을 시켜야 한다고 강조하고 있다.

77) 민근식, "정보사회와 정보시민의 자세," 「정보문화」, 1995.5·6, p.41.

정보사회에서 가장 필요로 하는 것은 다양한 정보를 체계적으로 이용할 수 있는 데이터베이스 산업의 발달이라고 할 수 있다.⁷⁸⁾

우리나라에서 미국과 일본에 비하여 데이터베이스산업이 크게 뒤떨어지는 이유를 「정보공개법」이 제정되어 있지 아니하여 공공기관에서 정보를 독점하고 있기 때문이라고 지적하고 있다.

그러나 행정정보가 공개된다 하여도 이들 정보가 얼마나 상품가치가 있는 정보로서 데이터베이스 산업에 활성화되는 매체가 될 것인지 예측하기 어려우며, 실제로는 국민일반이 정보를 이용하는 훈련이 성숙되고 일상생활화 될 때 정보 공개제도가 실효를 거둘 수 있다.

따라서 행정정보가 공개되고 그 정보가 바람직하게 이용되려면 데이터베이스 산업이 활성화되어야 할 것이며 개인의 정보이용방법이 신장되어야 할 것이다. 구체적으로 말하면 주민들이 컴퓨터통신이나 첨단매체를 활용함으로써 정부에서 공개되는 정보를 이용할 수 있는 기법을 갖추고 있어야 한다는 것이다.

4. 정보통신망의 확대와 재정지원강화

초고속정보통신망이라 불리는 인프라는 기존의 통신과 방송을 포함한 유선망과 무선망이 고속화, 대용량화되어 영상을 포함한 다양한 정보서비스를 처리할 수 있도록 발전한 형태로 다양한 통신·방송망을 포함한다. 또 영상을 포함한 다양한 서비스를 실어 나를 수 있는 광역화된 네트워크를 의미하기도 한다. 정보공개와 활성화를 위해서는 기본적으로 이러한 정보관련 인프라가 구비되어야 하는 것이다.⁷⁹⁾

인프라의 발전을 저해하는 애로요인으로는 기존의 통신서비스산업과 방송산업에 대해 정부의 규제가 지속적으로 이루어졌다는 점과 정책부서가 이원화되어

78) 신각철, “정보화사회에서 정보공개문제,” 정보화사회, 1994년 12월호, p.57.

79) 최수혁, “정보화 시대를 맞이하는 우리의 자세,” 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 1995.8, pp.73-81.

있다는 점에서 비롯된다. 특히, 통신과 방송이 기술적으로 융합되어가고 있음에도 불구하고 케이블 TV는 공보처가 관장하고 통신분야는 정보통신부가 관장하는 등 정책부서가 이원화가 되어 있어서 부처간의 협조없이 일관적인 정책수립이 힘들다. 미국과 일본에서는 이미 케이블TV 사업자에게 전화서비스를 허용하는 등 통신과 방송의 융합이 실질적으로 이루어지고 있다.

그리고 지방에서는 정보통신산업기반이 미약하고 지방산업의 정보화가 미비되어 있기 때문에 절대적으로 많은 정보화 투자를 필요로 한다. 또한 정보화를 추진할 조직과 인력기반이 취약하다는 점 등도 지적되고 있다. 이러한 정보화의 애로요인을 효율적으로 처리하고 물리적인 정보통신 인프라의 구축과 재정지원을 할 수 있도록 하려면 사회전반에 걸친 종합적인 정보화 구상과 범정부적인 강력한 추진체계가 필요하다.



第 5 章 結 論

주민참여의 확대를 위한 전제조건으로서 정보공개의 필요성은 사례분석을 통해서 살펴보았다. 그러나 그 필요성은 필요충분조건을 모두 수용하지는 못했다는 한계를 가지고 있지만 적어도 주민참여 확대의 전제조건으로서 필요하다. 개방체제의 속성상 행정 정보는 주민과 행정간 참여의 매개가 되며 공개는 반드시 필요한 것임을 알 수 있었다.

또한, 본 연구에서는 지방정부측면에서 볼 때 행정정보공개와 실태와 문제점을 분석하고 주민참여를 위한 전제조건으로서 정보공개가 어떻게하면 확대되고 제도화될 수 있을까라는 문제에 대해서 연구해보았다.

먼저 정보화시대에는 다양한 정보매체들이 등장하고, 이러한 정보매체들은 행정에 많은 변화를 주어, 행정의 기능도 많이 변화할 것이라는 것을 살펴보았다. 그 대표적인 예로서는 행정의 민주성이 강조되고, 주민과의 관계가 강조되며, 주민참여가 이루어져야 제반행정이나 계획, 혹은 여타의 정책들이 순조롭게 집행될 수 있다는 것이다.

이러한 맥락을 받아들일 때 그렇다면, 정보화시대에 주민참여가 확대되기 위해서는 정보공개가 잘 이루어져야 하는데 정보공개는 어느 정도 이루어지고 있는가라는 질문에는 회의적이었다. 개인들의 정보화정도는 아직 컴퓨터통신에는 별로 이르지 못한 실정이었고, 전화를 이용하는 경우는 많았다. 따라서 정보를 구득하는 접근로도 컴퓨터 통신은 미약하고, 신문이나 방송을 통해서 주로 구득하고 있는 실정이었다.

정보공개는 순조롭게 진행되지 않고 있으며, 앞으로도 그다지 순조롭게 진행되지 않을 것으로 보고 있는 바, 그 원인은 공무원의 문제나 지방자치단체의 문제보다는 오히려 제도의 미비가 가장 큰 문제라고 들고 있다. 물론 공무원보다는 지역주민들이 지방자치단체나 공무원에게도 원인이 있다고 소극적으로 대답하고 있는 실정이다.

그리고 사례분석에서는 외국의 사례로써 정보공개가 잘 이루어져 계획안과 사업이 성공했던 토론토의 구단위계획과 아오와의 <Iowa 2000> 계획을 살펴보았다. 두 계획의 공통점은 지방자치단체에서 정보를 공개하여 적극적으로 주민참여를 유도하고, 계획안을 성공시켰으며, 그리고 집행단계에 까지도 주민들의 순응을 유도하는 효과를 보았다는 것이다. 반면 우리나라의 사례로써 제주도개발특별법과 안면도 핵폐기물 처리장 입지선정의 경우는 정책형성단계에서 주민참여를 의도적으로 배제했던 데에서 왔던 주민갈등의 문제를 제시하는 경우로써 제시되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요할 것이다.

첫째, 정보화사회에서의 주민참여의 방향을 제대로 정리해야 한다.

그 방향으로써는 참여의견의 적극적인 수용, 주민을 파트너로써 참여시키는 것, 참여통로의 개방, 행정의 전제조건으로써 주민참여를 인식, 유연성을 갖춘 공무원을 충원하는 등의 노력이 있어야 한다.

둘째, 정보공개실시기관은 모든 행정기관으로 해야한다.

예를 들면 지방자치단체의 위원회 등도 부속기관으로 간주하여 정보공개대상으로 고려해야 할 것이다.

셋째, 문서등에 관한 조사와 관리제도가 개선되어야 한다.

행정기관의 문서는 어떻게 정리되느냐에 따라서 이용의 정도가 좌우된다. 부처간의 공유를 위해서도 문서에 관한 조사와 관리제도가 구축이 되어야 할 것이다.

넷째, 비공개불복구제제도가 갖추어져야 한다.

현행 법으로도 공무원의 직무에 관한 행위에 대해서 이의신청을 할 수 있도록 되어있지만 비공개에 대한 구제를 위해서는 정보공개불복종에 대한 구제제도를 별도로 정해서 일반적인 사법절차를 거치지 않더라도 해결될 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 역정보소송과 정보보전소송제도가 마련되어야 한다.

이는 정보공개와 관련되어 이해관계가 있는 제3자의 방어권보장에 관한 규정으로써 두어야 할 것이다.

여섯째, 공무원의 실무내용 뿐 아니라 정책형성단계까지의 내용은 일반적으로 공개되어야 하고, 다른 요소들보다는 법이나 조례가 우선적으로 제정되어야 한다.

설문조사에서 공개의 정도는 공무원들의 경우는 공무원들이 일하는 내용 중 실무부분만을 공개하기를 바라고 있고, 지역주민들은 정책형성과정과 내용까지는 공개되어야 한다고 주장하고 있다. 공개제도의 구축방안에 대해서는 중앙의 정보공개법과 더불어 지방의회의 조례가 우선시 되어야 할 것으로 지적하고 있다. 특히 공무원의 경우는 중앙의 정보공개법을 더 선호하고 있고, 지역주민들은 지방의회의 조례를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 공개를 할 때에는 정책형성단계의 과정과 내용을 공개하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 그리고 중앙의 법 못지 않게 지방의 조례제정도 중요한 역할을 할 것으로 파악되고 있다.

일곱째, 정보공개환경을 조성해야 한다.

정보공개의 저조한 이유가 주민들이 요구를 하지 않아서라고 대답하지만 그 이면에는 그러한 환경이 조성되지 않았기 때문이라 할 수 있다. 지역주민들이 정보를 요구하고 정보공개제도가 확립되기 위해서는 정보공개환경이 잘 조성되어야 할 것이다.

여덟째, 공무원의 의식함양이다.

물론 정보화의 많은 문제가 제도와 사회적 여건, 지역주민에게 있지만 공무원의 의지도 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 공무원들에게도 정보이용매체의 활용기법이나 그 중요성, 공개의 필요성 등을 교육하도록 해야 할 것이다.

아홉째, 정보이용의 생활화 - 데이터베이스산업활성화와 개인의 정보이용활성화를 유도해야 한다.

정보이용의 생활화는 사회전반적인 여건이라고 할 수 있지만 중앙정부측면에서 많은 유도와 지원등이 있다면 빠른 시일내에 이루어질 수 있는 것들이다. 정

보화사회의 국민으로써 적응하도록 하기 위해서라도 데이터베이스산업이 활성화 되어야 하고 정보이용이 활성화될 수 있어야 할 것이다.

열번째, 정보통신망의 구축과 재정지원이 되어야 한다.

정보화시대의 정보공개는 많은 부분 정보인프라에 의존할 것이다. 따라서 정보통신망의 구축과 이를 위한 재정지원과 조직체계가 갖추어져야 할 것이다.

주민참여확대를 위하여 위에서 제시한 개선방안 들이 모두 갖추어 졌다고 하더라도 특정사안을 제외 하고는 당분간 행정에 대한 주민의 무관심은 여전할것 이므로 행정주체에서 적극적 정보공개로 주민참여를 유도하고 주민참여의 순기능을 살리면서 역기능도 동시에 알려 순기능과 역기능이 조화를 이룰 수 있도록 해야한다. 그것은 주민들에게 역기능적 측면도 동시에 고려 하면서 참여가 확대될 수 있도록 하기 위함이며, 특히 지방자치란 주민 스스로, 자기책임하에 자기재정을 부담하면서 모든 결정을 스스로 해야하는 대원칙이 있기때문이다.

앞으로 주민들은 공무원이나 행정기관을 탓하기 이전에 정보의 공개, 비공개를 확실히 인식하므로써 모든 정보를 알아야 한다는 그릇된 사고를 버려야 하며 공무원들도 의식을 전환하여 정보를 공유하는 차원에서 공개에 노력해야할 시점이 되었다. 왜냐하면 정보를 공유하므로써 행정의 투명성이 확보되고 주민참여가 활성화 될 수 있음을 전제로 할 때 한걸음 앞서가는 더 좋은 정부 더 좋은 주민이 되어야 하기때문이다. 이는 비교우위적 경쟁을 취해야하는 현실에서 살고있는 우리들의 과제이다.

■ 참고문헌

□ 국내문헌

- 공보처, 「공보업무의 이론과 실제」, 1994.
- 김광웅, 「사회과학연구 방법론」, 박영사, 1978.
- 김석준 외, 「열린사회 열린정보」, 비봉출판사, 1993.
- 김세원·추광영 공편저, 「정보화사회의 도전」, 무역경영사, 1993.
- 김승현 편, 「정보사회 정치경제학」, 나남, 1990.
- 김홍기, 「행정국가와 시민참여」, 대왕사, 1987.
- 부만근, 「제주도개발특별법의 제정과정연구-제주도민의 제정반대운동을 중심으로-」, 온누리, 1995.
- 시몽노라와 알랭밍크 저, 이민웅 역, 「현대자본주의와 정보사회 :텔레마티끄의 국가정책」, 나남, 1989.
- 안해균, 「현대행정학」, 다산출판사, 1987.
- 이규환, 「도시행정론」, 비봉출판사, 1990.
- 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993.
- 이종익, 「한국지방자치론」, 박영사, 1989.
- 정정길, 「정책학원론」, 대명출판사, 1993.1.
- 한국법제연구원, 「정보공개법의 제정방향」, 1994.
- 한국법제연구원, 「정보화 사회의 전개와 입법적 대응」, 1992.
- 한국정보문화센터, 「정보화실태 및 정보사회 수용도조사」, 1994.5.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 행정정보공개에 관한 연구」, 1991.2.
- 한국통신개발연구원, 「국가사회정보화 5개년 계획」, 1991.12.
- 한국행정연구원, 「행정정보공개제도에 관한 연구」, 1992.12.

□ 국내논문

- 권혜수, “사회운동과 공공정책의 역동적 관계연구,” 서울대학교 행정학과 박사학위논문, 1992.
- 김석준, “정보공개와 민주행정,” 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5.
- 김시영, “참여계획의 새로운 접근방법,” 대한국토·도시계획학회지, 「국토계획」, 제18권 제2호(통권 39호), 1983.12.
- 김영삼, “지역간 정보화 격차분석에 관한 연구-서울·부산을 중심으로,” 서울대학교 대학원 행정학과, 박사학위논문, 1992.
- 김왕수, “정보화사회의 특성과 사회변화,” 한국도시사회정책연구소, 「도시사회」, 1992. 가을호, pp.109-110.
- 김현호, “의사소통적 국토, 지역계획의 모색,” 대한국토·도시계획학회지, 「국토계획」, 제29권 제4호(통권 74호), 1994.11.
- 민근식, “정보사회와 정보시민의 자세,” 「정보문화」, 1995.5·6.
- 박용치, “지방자치시대에 있어서 주민참여-사례분석을 중심으로,” 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 통권 30호, 1994.2.
- 부만근, “정책결정과정에서 대상집단의 대응요인에 관한 연구-제주도개발특별법 제정반대운동을 중심으로-,” 건국대학교 행정학과, 박사학위논문, 1995.6.
- 신각철, “정보화사회에서 정보공개문제,” 정보화사회, 1994년 12월호.
- 안문석, “지방정부의 정책정보체계 설계방향,” 한국행정학보, 제24권 제1호, 1990.4.
- 이달곤, “정보화시대의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계,” 한국행정학보, 제24권 제1호, 1990.4.
- 이윤식, “정보공개제도의 한국적 모형정립을 위한 시론-정치·행정학적 시각에서,” 한국행정학보 제25권 제1호, 1991.5.
- 이준병, “정보공개와 프라이버시,” 한국행정학보, 제25권 제1호, 1991.5.

- 최수혁, “정보화 시대를 맞이하는 우리의 자세,” 대한지방행정공제회, 『도시문제』, 1995.8.
- 최신용, “정치과정의 정보화 촉진방안,” 한국도시사회정책연구소, 『도시사회』, 1992..가을.
- 황경수, “제주도개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구,” 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문, 1993.2

□ 외국문헌

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 『The organization of local economics』, Washington D.C., 1977, p.221.
- Alford, Robert R. & Friedland, Roger, 『Power of theory : Capitalism, the state, and democracy』, New York, Cambridge University Press, 1985.
- Bell, Daniel, 『The Coming of Post-industrial Society』, New York Basic Books, Inc., 1973.
- Bell, Daniel, 이동만 옮김, 『정보사회의 사회적 구조』, 한울, 1990.
- Beniger, James R., 『The Control Revolution-Technological and Economic Origins of the Informaton Society』, Havard University Press, 1986.
- Birkinshaw, Patrick, 『Freedom of Information : The Law, the Practice, and the Ideal』, London: Weidenfeld & Nicolson, 1988.
- Burke, Edmund M., 『A Participatory Approach to Urban Planning』, Boston College, Human Sciences Press, 1979.
- Castells, Manuel, 『The Informational City-Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process』, Cambridge: Basil Blackwell, 1989.

- Department of Housing and Urban Development, 「Citizen Participation for Urban Management Module 13」, Washington D.C. : U.S. Governemnt Printing Office, Aug. 1977.
- Gyford, John, 「Citizens, consumers and councils」, London, Macmillan, 1991.
- Herson, Lawrence J. R. & Bolland, J. M., 「Urban web : Politics, policy and theory」, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1990.
- McClure, Charles R., and Herson, Peter, and Relyea, Harold C., 「United States Government Information Policies : Views and Perspectives」, Ablex Publishing Corporation, 1989.
- Naisbitt, John, 「Megatrends」, New York, Werner Books, 1982.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry & Goldman, Jeny, 「The Challenge of Democracy : Government in America」, Boston, Houghton Mifflin Co, 1986.
- Pateman, Carole, 「Participation and democratic theory」, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Toffler, Alvin, 「The Third Wave」, Banton Books ; 유재천 역, 「제3의 물결」, 주우, 1981.
- 秋山幹男・三宅弘・奥津茂樹 著, 최호준 역, 「情報公開」, 교보문고, 1994.
- 本田弘 著, 韓圭寅 譯, 「情報公開行政論」, 大永文化社, 1991.

외국논문

- Caponio, Joseph F. and Geffner, Janet, “Does Privatization Affect Access to Government Information,” Government Information Quarterly, 5, 1988.
- Clark, W. Harlod, “Public Consultation in the Planning Process Panel,” American Society of Planing Officals and Community Planning Association of Canada Joint Planning Conference, Toronto, Canada,

1965.

- Cleveland, Harlan, "Government is Information(But not vice versa," Public Administration Review, 46(6), 1986.11.12.
- Doman, P. B., "Whither urban policy analysis? : A review essay," Polity 9, 1977.
- E. Babbie, 「The Practice of Social Research」, Belmont : Wadsworth Publishing Co., 1986.
- Fran S. Berry, "미국 도시행정부의 행정서비스-주민만족제고방안을 중심으로," 남제주군 의회 의원 연찬자료, 1995.11.18.
- Godschalk, David R., "The Circle of Urban Participation," H.Wentworth Eldredge(eds.), 「Taming Megalopolis」, Volum II, Anchor Books, 1967.
- Gordon, Andrew C. & John P. Heinz (eds.), 「Public access to information」, New Brunswick, N. J., Transaction Books, x iii, 1979.
- Koo, H., "The political economy of income distribution in South Korea," World Development 12, 1984.
- Kraemer, Kenneth L. and John L. King, "Computers and the Constitution : A Helpful, Harmful of Harmless Relationship?" Public Administration Review, Vol.46, Special Issue, November, 1986.
- Mills, Edwin S. and Hamilton, Bruce W., 「Urban Economics」, Scott, Foresman and Company, 1989.
- Mosco, Vincent, "Electronic Futures : The Good, The Bad, The Indifferent," Pushbutton Fantasies 'Norwood. N. J., Ablex Publishing Co, chap.1.
- O'Neil, James E., "Access to government documents : Process, problem, and prospects," in Sunflower University Press Access the government documents, 1972.
- Ottinger, Anthony, "Information Resources : Knowledge and Power in the 21st Century," Science, July 4, 1980.
- Pool, Ithiel de Sola, "The public and the polity," Ithiel de Sola Pool(ed.)

- 「Contemporary political science」, 1967.
- Rourke, Francis E., “Administration secrecy : A comparative perspective,”
Public Administration Review 35, 1975.
- Shatturk, John, “The right to know : Public access to federal information in
the 1980s,” Government Information Quarterly 5, 1988.
- Shooshan, Harry M. and Charles L. Jackson, “The Battle to Control What
You Will Get from Your Computer,” Washington Post, August 1980.
- Tydeman, John, and Zwimpfer, Laurence, “Videotex in the United States :
Toward Information Diversity,” Videotex '81, Middlesex, U.K, Online
Conference Ltd., 1981.
- Wirbel, Loring, “Somebody is Listening : There's Computer on the Line,”
The Progressive, November 12, 19

□ 기타 참고자료  제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

- 브리태니커, 「브리태니커 세계대백과사전」, 1994.
- 제211차 원자력 위원회 회의록, 1984.9.3.
- 제226차 원자력 위원회 회의결과 보고, 1990.9.6.
- 한겨레신문, 1990.11.3.
- 한겨레신문, 1990.11.4.
- 한겨레신문, 1990.11.7.
- 한겨레신문, 1990.11.9.
- 관보 제 13067호 게재 총무처 공고 제 1995 - 29호 95, 7, 2

ABSTRACT

A Study on the Improvement of the Administration Information Disclosure for Promoting the Citizen Participation.

Kim, Doo-Ho

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

(Supervised by Professor Yang, Young-Cheal)

The purpose of this study is to analysis the actual conditions and the problems of the administration information disclosure, is to research how to improve the citizen participation when we review a side view of the local government.

In this study we analysed with case study method about the need of the information disclosure as the preliminary conditions for promoting citizen participation. Though the information disclosure had a limit, we need the information disclosure in order to promote the citizen participation. We find out that the administration information is a connection link between the citizen and the administration and that the information has to disclosure in accordance with the open society system.

In addition to, we found out as follows.

The first, we studied the theory about the information society and the administration. In the information society, a lot of the information

mechanisms appear, exert an effect on the administration. And the functions of the administration is influenced by the information society. For example, many policy implement well under a lot of the citizen participation, under the democratic administration, and under the good relation between the citizen and the local government.

The second, the opinion of the citizen and the civil servants are negative on the information disclosure. Only a few of the citizen use the personnel computer communication. The citizen use chiefly the telephone, and the newspaper and broadcasting in order to obtain the administration information.

The third, the satisfactory levels of the information disclosure is negative, will be negatively. The reason that the satisfactory levels is negative is the deficiency of the system rather than the problem of the civil servants and the local government. But a few of the citizen point out the problem of the civil servants and the local government.

The fourth, through the two examples of the foreign, we find out that the policy makes well, that the citizen participates, and that the policy has justification when the information discloses. The two examples are <Iowa 2000> and <The district plan of Toront>. But through the two examples of the domestic, we find out that the information closure results in the conflict between the citizen and the local and central government. The two examples are <the special law enacting process of Cheju Island Development> and <the plan of Anmyeon Island nuclear waste products>.

We research how to improve information system. The contents are as fellows.

- ① We must construct the orientation of the citizen participation on the information society.
- ② The department of information disclosure has to all department.

③ We have to prepare the survey system and the management system of the information.

④ We have to have the law that prohibits the information closure.

⑤ We have to prepare the system on the protect of the third man's information, which he is related to the issue.

⑥ The scope of the information disclosure has to be the stage of determination the main problem and the content of policy implementation.

⑦ We have to make the environment of the information disclosure.

⑧ The positive mind of the civil servants on the information disclosure is indispensable.

⑨ The industry of the data base and the use of individual information have to be promoted.

⑩ We construct the information networks.

The indifference of the citizen, however, will be continue. Therefore we have to incorporate the negative function and the positive function of the information disclosure.



부록 1. 정보공개와 관련된 논문(1990년도 이후)

- 1 장세룡, “국방행정의 정보공개에 관한 연구,” 동국대 행정대학원, 석사학위 논문, 1994.8
- 2 안광복, “효과적인 행정정보공개집행의 요인분석,” 동국대, 박사학위논문, 1994.8
- 3 구인호, “알 권리와 행정정보공개제도,” 경북대, 석사학위논문, 1994.8.
- 4 박정기, “국가기간전산망의 확충에 따른 프라이버시 침해 및 보호에 관한 연구,” 건국대, 석사학위논문, 1994.2
- 5 지성우, “헌법상 국회의 행정부통제권에 관한 연구,” 성균관대, 석사학위논문, 1994.2
- 6 강숙희, “정보공개와 프라이버시와의 관계에 관한 연구,” 조선대, 석사학위논문, 1994.2
- 7 최창석, “韓國的 情報公開制度에 관한 연구,” 한양대 행정대학원, 석사학위논문, 1994.2
- 8 도석구, “정보화사회에서의 정보공개제도에 관한 연구,” 경원대, 석사학위논문, 1994.2.
- 9 황창연, “지방자치단체의 행정정보공개에 관한 연구 : 청주시 행정정보공개 사례분석을 중심으로,” 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1994.2.
- 10 김미옥, “行政情報公開制度化의 方案에 관한 연구 : 一般市民의 意識 調査를 중심으로,” 중앙대 행정대학원, 석사학위논문, 1993.8
- 11 이관기, “알 권리와 프라이버시 권의 관계에 관한 연구: 情報公開와 個人情報 保護制度를 중심으로,” 한양대, 박사학위논문, 1993.2.
- 12 이정용, “정보공개제도의 발전방향에 관한 연구,” 경기대, 석사, 1993.2
- 13 양진철, “行政情報公開의 制度化에 관한 연구,” 건국대, 석사학위논문, 1993.2.
- 14 이한복, “韓國的 情報公開制度의 模型定立에 관한 연구 : 프라이버시 권을

- 중심으로,” 단국대, 석사학위논문, 1993.2.
15. 엄남이, “정보공개제도 실시에 따른 공공도서관 활성화 방안에 관한 연구,” 연세대, 석사학위논문, 1993.2
 16. 이영진, “情報公開과 프라이버시 保護에 관한 연구 : 情報社會를 대비한 法·制度側面,” 연세대 행정대학원, 석사학위논문, 1992.8.
 17. 김국현, “行政情報의 公開에 관한 연구,” 서울대, 석사학위논문, 1992.2
 18. 양영희, “情報化 社會에 있어서 프라이버시 保護와 情報公開,” 이화여대, 석사학위논문, 1991.2.
 19. 정영주, “情報 民主主義에 관한 연구 : 情報公開制度和 프라이버시權을 중심으로,” 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1990.8
 20. 이정환, “韓國行政의 情報公開制度에 관한 연구 : 그 制度의 導入方向을 중심으로,” 원광대, 석사학위논문, 1990.8
 21. 이태일, “韓國에서의 情報公開制度에 관한 연구,” 중앙대, 석사학위논문, 1990.8
 22. 임 표, “알 權利와 情報公開,” 중앙대, 석사학위논문, 1990.2
 23. 조복원, “行政情報公開의 制度化에 관한 연구,” 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1990.2
 24. 강영균, “알 權利에 관한 연구 : 情報公開請求權과 自己情報統制權을 중심으로,” 서울대, 석사학위논문, 1990.2.
 25. 주덕규, “地方自治團體의 情報公開制度에 관한 연구,” 숭실대, 석사학위논문, 1990.2
 26. 박내신, “情報公開制度의 比較法的 考察,” 원광대, 석사학위논문, 1990.2

부록 2. 설문조사지

주민참여와 행정정보공개제도연구를 위한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문은 행정정보공개제도를 구축함으로써 지역개발과 주민참여의 효과를 높이려는 연구를 위한 것입니다.

설문의 내용은 선생님께서 관공서를 이용하면서 느꼈거나, 행정정보를 알고자 했을 때 경험했던 것을 생각하시면서 응 해주시면 됩니다.

보시면 아시겠지만 선생님의 개인신상에 대해서 묻지않고 있으며, 그 내용들은 통계처리됨으로써 선생님에게 개인적으로 전혀 영향을 주지 않는 내용으로 구성되었습니다.

선생님의 대답이 앞으로 행정정보공개제도를 구축하는데 큰 도움이 됩니다. 이 사회와 후손들에게 큰 기여를 하신다는 마음으로 대답해주시면 감사하겠습니다.

1995. 8.

제주대학교 행정대학원 석사과정 김두호 올림

선생님은 지역주민()
공무원()
선생님의 나이는 ()세

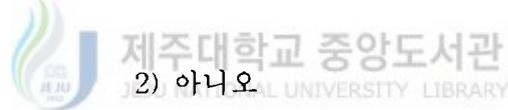
공통질문내용

문항 1. “지역주민에게는 행정 제반에 대해 알권리가 있다”는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 어떠한 생각이 들었습니까?

- 1) 모르고 있었다. 2) 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없다.
- 3) 알권리가 있음에도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이다.
- 4) 알고 있었으며, 제대로 이루어지고 있다고 생각된다.

문항 2. 선생님은 컴퓨터 통신을 하고 계십니까?

1) 예



2) 아니요

문항 3. 지역주민들은 행정정보를 어떻게 알게 된다고 생각하십니까?

- 1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서 2) 관공서를 방문해서
- 3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 듣고서 4) 신문이나 방송을 통해서
- 5) 늦게나마 동네사람들을 통해서 6) 컴퓨터 통신을 통해서

문항 4. 앞으로 행정정보는 어떠한 경로를 통해서 공개되어야 할까요?

- 1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서
- 2) 관공서를 방문해서
- 3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서
- 4) 신문이나 방송을 통해서
- 5) 늦게나마 동네사람들을 통해서
- 6) 컴퓨터 통신을 통해서

문항 5. 행정정보공개가 제대로 이루어지고 있지 않다면 그 문제는 어디에 원인이 있겠습니까?

- 1) 행정정보공개제도의 미정착
- 2) 말단 공무원들이 꺼려함
- 3) 주민들이 요구의 부족
- 4) 지방자치단체가 공개를 싫어함

문항 6. 선생님은 행정정보공개제도가 조만간에 잘 이루어지리라 생각하십니까?

- 1) 예
- 2) 아니오

문항 7. 아니오라고 대답하신 이유는 무엇입니까?

- 1) 여전히 제도가 구비되지 않을 것이므로
- 2) 공무원들이 계속해서 싫어할 것이므로
- 3) 주민들이 필요성을 별로 못느낄 것이므로
- 4) 지방의회나 지방자치단체가 꺼려할 것이므로

문항 8. 지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 공개되어야 한다고 생각하십니까?

- 1) 지역개발과 주민참여를 위해서 반드시 공개되어야 한다.
- 2) 주민참여는 정보의 공유를 전제로 함으로 공개되는 것이 바람직하다.
- 3) 지역개발을 효율적으로 하기 위해서는 행정정보는 공개되지 않아야 한다.
- 4) 기타 ()

문항 9. 행정정보를 어디까지 공개해야 할까요?

- 1) 주민과 직접 관련된 실무내용만 공개
- 2) 감사받은 내용까지 공개
- 3) 결정된 문제가 집행되는 과정과 내용까지만 공개
- 4) 여러가지 문제 중 어떠한 문제가 정책으로 결정되는지 그 결정과정만 공개
- 5) 정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지까지 공개



문항 10. 행정정보공개를 바람직하게 이루려면 어떻게 해야 할까요?

- 1) 중앙정부가 공개법을 제정하는 것으로
- 2) 지방의회를 통한 조례제정을 통해서
- 3) 공무원의 교육을 통해서
- 4) 주민들이 컴퓨터통신 등 적극적 활동을 통해서

지역주민대상

문항 1. 선생님은 통신이나 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있습니까?

- 1) 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있다.
- 2) 우체국을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.
- 3) 컴퓨터 통신을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.
- 4) 찾아가서 처리한 것 이외에는 없다.



부록 3. 설문분석표

○ 행정정보공개제도인지도 - 주민

(단위 ; 명, %)

문항	“지역주민에게는 행정 제반에 대해 알권리가 있다”는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 어떠한 생각이 들었습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 모르고 있었다.	9(17.3)	9(17.3)	5(20.0)	9(42.9)	32(21.3)
2) 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없다.	13(25.0)	9(17.3)	5(20.0)	3(14.2)	30(20.0)
3) 알권리가 있음에도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이다.	30(57.7)	30(57.7)	13(52.0)	9(42.9)	82(54.7)
4) 알고 있었으며, 제대로 이루어지고 있다고 생각된다.	-	4(7.7)	2(8.0)	-	6(4.0)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 행정정보공개제도인지도 - 공무원

(단위 ; 명, %)

문항	“지역주민에게는 행정 제반에 대해 알권리가 있다”는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 어떠한 생각이 들었습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 모르고 있었다.	4(6.6)	-	2(11.1)	1(14.3)	7(4.7)
2) 알고 있어도 실제 무용지물이라고 생각되어 관심이 없다.	8(13.1)	7(10.9)	1(5.6)	1(14.3)	17(11.3)
3) 알권리가 있음에도 제대로 이루어지지 않아 안타까울 뿐이다.	48(78.7)	46(71.9)	13(72.2)	2(28.6)	109(72.7)
4) 알고 있었으며, 제대로 이루어지고 있다고 생각된다.	1(1.6)	11(17.2)	2(11.1)	3(42.8)	17(11.3)
계	61	64	18	7	150(100)



○ 개인별 정보화의 정도 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 컴퓨터 통신을 하고 계십니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	7(13.5)	10(19.2)	1(4.0)	-	18(12.0)
2) 아니오	45(86.5)	42(80.8)	24(96.0)	21(100)	132(88.0)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 개인별 정보화의 정도 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 컴퓨터 통신을 하고 계십니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	8(13.1)	11(17.1)	2(11.1)	-	21(14.0)
2) 아니오	53(86.9)	53(82.9)	16(88.9)	7(100)	129(86.0)
계	61	64	18	7	150(100)

○ 행정정보인지통로 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	지역주민들은 행정정보를 어떻게 알게 된다고 생각하십니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	9(17.3)	7(13.5)	2(8.0)	2(9.5)	20(13.3)
2) 관공서를 방문해서	2(3.8)	4(7.7)	2(8.0)	1(4.8)	9(6.0)
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	2(3.8)	2(3.8)	4(16.0)	3(14.3)	11(7.3)
4) 신문이나 방송을 통해서	30(57.7)	29(55.7)	16(64.0)	13(61.9)	88(58.7)
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	8(15.4)	8(15.4)	1(4.0)	2(9.5)	19(12.7)
6) 컴퓨터 통신을 통해서	1(2.0)	2(3.9)	-	-	3(2.0)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 행정정보인지통로 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	지역주민들은 행정정보를 어떻게 알게 된다고 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	5(8.2)	12(18.8)	4(22.2)	-	21(14.0)	
2) 관공서를 방문해서	4(6.6)	5(7.8)	-	-	9(6.0)	
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	3(4.9)	6(9.4)	-	1(14.3)	10(6.7)	
4) 신문이나 방송을 통해서	47(77.0)	37(57.8)	14(77.8)	7(85.7)	104(69.3)	
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	2(3.3)	4(6.2)	-	-	6(4.0)	
6) 컴퓨터 통신을 통해서	-	-	-	-	-	
계	61	64	18	7	150(100)	



○ 앞으로의 방향 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	앞으로 행정정보는 어떠한 경로를 통해서 공개되어야 할까요?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	16(30.8)	13(25.0)	4(16.0)	1(4.8)	34(22.7)
2) 관공서를 방문해서	-	1(1.9)	-	-	1(0.7)
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	5(9.6)	3(5.8)	2(8.0)	3(14.3)	13(8.7)
4) 신문이나 방송을 통해서	16(30.8)	22(42.3)	15(60.0)	15(71.4)	68(45.3)
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	-	-	-	-	-
6) 컴퓨터 통신을 통해서	15(28.8)	13(25.0)	4(16.0)	2(9.5)	34(22.7)
계	52	52	25	21	150(100)



○ 앞으로의 방향 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	앞으로 행정정보는 어떠한 경로를 통해서 공개되어야 할까요?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 관공서를 방문하지는 않지만 관공서의 홍보물을 통해서	12(19.7)	13(20.3)	4(22.2)	1(14.3)	30(20.0)
2) 관공서를 방문해서	4(6.6)	-	-	-	4(2.7)
3) 반상회나 반장, 통장 등의 얘기를 통해서	-	3(4.7)	-	-	3(2.0)
4) 신문이나 방송을 통해서	22(36.1)	27(42.2)	2(33.3)	5(71.4)	56(37.3)
5) 늦게나마 동네사람들을 통해서	-	-	-	-	-
6) 컴퓨터 통신을 통해서	23(37.7)	21(32.8)	12(66.7)	1(28.6)	57(38.0)
계	61	64	18	7	150(100)

○ 문제의 원인 - 주민

제주대학교 중앙도서관

(단위 : 명, %)

문항	행정정보공개가 제대로 이루어지고 있지 않다면 그 문제는 어디에 원인이 있겠습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 행정정보공개제도의 미정착	39(75.0)	38(73.0)	19(76.0)	13(61.9)	109(72.7)
2) 팔단 공무원들이 꺼려함	1(1.9)	-	1(4.0)	3(14.3)	5(3.3)
3) 주민들이 요구의 부족	7(13.5)	9(17.3)	4(16.0)	2(12.5)	22(14.7)
4) 지방자치단체가 공개를 싫어함	5(9.6)	5(9.6)	1(4.0)	3(14.3)	14(9.3)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 문제의 원인 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	행정정보공개가 제대로 이루어지고 있지 않다면 그 문제는 어디에 원인이 있겠습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 행정정보공개제도의 미정착	45(73.8)	44(68.8)	18(100)	5(71.4)	112(74.7)
2) 말단 공무원들이 꺼려함	-	-	-	-	-
3) 주민들이 요구의 부족	13(21.3)	16(25.0)	-	1(14.3)	30(20.0)
4) 지방자치단체가 공개를 싫어함	3(4.9)	4(6.2)	-	1(14.3)	8(5.3)
계	61	64	18	7	150(100)

○ 행정정보공개제도의 변화예측 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 행정정보공개제도가 조만간에 잘 이루어지리라 생각하십니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	14(26.9)	23(44.2)	10(40.0)	8(38.1)	55(36.7)
2) 아니오	38(73.1)	29(55.8)	15(60.0)	13(61.9)	95(63.3)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 행정정보공개제도의 변화예측 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 행정정보공개제도가 조만간에 잘 이루어지리라 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 예	23(37.7)	35(54.7)	8(44.4)	4(57.1)	70(46.7)	
2) 아니오	38(62.3)	29(45.3)	10(55.6)	3(42.9)	80(53.3)	
계	61	64	18	7	150(100)	

○ 앞으로 정보공개가 저해될 이유 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	아니오라고 대답하신 이유는 무엇입니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 여전히 제도가 구비되지 않을 것이므로	23(60.5)	14(48.3)	9(60.0)	6(46.1)	52(54.7)	
2) 공무원들이 계속해서 싫어할 것이므로	-	3(10.3)	3(20.0)	5(38.5)	11(11.6)	
3) 주민들이 필요성을 별로 못 느낄 것이므로	8(21.1)	8(27.6)	3(20.0)	1(7.7)	20(21.1)	
4) 지방의회나 지방자치단체가 꺼려할 것이므로	7(18.4)	4(13.8)	-	1(7.7)	12(12.6)	
계	38	29	15	13	95(100)	

○ 앞으로 정보공개가 저해될 이유 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	아니오라고 대답하신 이유는 무엇입니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 여전히 제도가 구비되지 않을 것이므로	26(68.4)	22(75.9)	9(90.0)	3(100)	60(75.0)	
2) 공무원들이 계속해서 싫어할 것이므로	1(2.6)	-	-	-	1(1.2)	
3) 주민들이 필요성을 별로 못 느낄 것이므로	7(18.4)	5(17.2)	1(10.0)	-	13(16.3)	
4) 지방의회나 지방자치단체가 꺼려할 것이므로	4(10.6)	2(6.9)	-	-	6(7.5)	
계	38	29	10	3	80(100)	

○ 지역개발과 주민참여, 행정정보공개와의 관계 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 공개되어야 한다고 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 지역개발과 주민참여를 위해서 반드시 공개되어야 한다.	39(75.0)	36(69.3)	17(68.0)	16(76.2)	108(72.0)	
2) 주민참여는 정보의 공유를 전제로 함으로 공개되는 것이 바람직하다.	13(25.0)	14(26.9)	8(32.0)	2(9.5)	37(24.7)	
3) 지역개발을 효율적으로 하기 위해서는 행정정보는 공개되지 않아야 한다.	-	1(1.9)	-	3(14.3)	4(2.7)	
4) 기타	-	1(1.9)	-	-	1(0.6)	
계	52	52	25	21	150(100)	

○ 지역개발과 주민참여, 행정정보공개와의 관계 - 공무원 (단위 : 명, %)

문항	지역개발과 주민참여를 위해서 행정정보는 공개되어야 한다고 생각하십니까?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 지역개발과 주민참여를 위해서 반드시 공개되어야 한다.	38(62.3)	41(64.0)	13(72.2)	5(71.4)	97(64.6)	
2) 주민참여는 정보의 공유를 전제로 함으로 공개되는 것이 바람직하다.	23(37.7)	22(34.4)	5(27.8)	1(14.3)	51(34.0)	
3) 지역개발을 효율적으로 하기 위해서는 행정정보는 공개되지 않아야 한다.	-	-	-	1(14.3)	1(0.7)	
4) 기타	-	1(1.6)	-	-	1(0.7)	
계	61	64	18	7	150(100)	



○ 공개의 정도 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	행정정보를 어디까지 공개해야 할까요?				
	연령층별				계
	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 주민과 직접 관련된 실무 내용만 공개	7(13.5)	14(26.9)	6(24.0)	4(19.0)	31(20.7)
2) 감사받은 내용까지 공개	5(9.6)	5(9.6)	2(8.6)	-	12(8.0)
3) 결정된 문제가 집행되는 과정과 내용까지만 공개	9(17.3)	9(17.3)	4(16.0)	8(38.1)	30(20.0)
4) 여러가지 문제 중 어떠한 문제가 정책으로 결정되는지 그 결정과정만 공개	9(17.3)	2(3.8)	1(4.0)	-	12(8.0)
5) 정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지까지 공개	22(42.3)	22(42.4)	12(48.0)	9(42.9)	65(43.3)
계	52	52	25	21	150(100)

○ 공개의 정도 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	행정정보를 어디까지 공개해야 할까요?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 주민과 직접 관련된 실무 내용만 공개	22(36.1)	21(32.8)	8(44.4)	4(57.1)	55(36.6)	
2) 감사받은 내용까지 공개	4(6.5)	4(6.3)	-	-	8(5.3)	
3) 결정된 문제가 집행되는 과정과 내용까지만 공개	10(16.4)	12(18.7)	4(22.2)	2(28.6)	28(18.7)	
4) 여러가지 문제 중 어떠한 문제가 정책으로 결정되는지 그 결정과정만 공개	5(8.2)	5(7.8)	2(11.2)	1(14.3)	13(8.7)	
5) 정책은 누가 제안하며 어떠한 문제가 현안문제인지까지 공개	20(32.8)	22(34.4)	4(22.2)	-	46(30.7)	
계	61	64	18	7	150(100)	

○ 공개제도의 구축방안 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	행정정보공개를 바람직하게 이루려면 어떻게 해야 할까요?					
	보기	연령층별				계
		30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 중앙정부가 공개범을 제정하는 것으로	9(17.3)	15(28.8)	9(36.0)	15(71.4)	48(32.0)	
2) 지방의회를 통한 조례제정을 통해서	18(34.6)	25(48.2)	14(56.0)	1(4.8)	58(38.7)	
3) 공무원의 교육을 통해서	1(1.9)	2(3.8)	1(4.0)	4(19.0)	8(5.3)	
4) 주민들이 컴퓨터통신 등 적극적 활동을 통해서	24(46.2)	10(19.2)	1(4.0)	1(4.8)	36(24.0)	
계	52	52	25	21	150(100)	

○ 공개제도의 구축방안 - 공무원

(단위 : 명, %)

문항	행정정보공개를 바람직하게 이루려면 어떻게 해야 할까요?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 중앙정부가 공개법을 제정하는 것으로	18(29.5)	21(32.8)	12(66.7)	5(71.4)	56(37.3)
2) 지방의회를 통한 조례제정을 통해서	28(45.9)	19(29.7)	3(16.7)	2(28.6)	52(34.7)
3) 공무원의 교육을 통해서	3(4.9)	6(9.4)	1(5.5)	-	10(6.7)
4) 주민들이 컴퓨터통신 등 적극적 활동을 통해서	12(19.7)	18(28.1)	2(11.1)	-	32(21.3)
계	61	64	18	7	150(100)

○ 정보화의 정도 - 주민

(단위 : 명, %)

문항	선생님은 통신이나 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있습니까?				계
	연령층별				
보기	30세미만	30-40	41-50	51이상	
1) 전화를 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	33(63.5)	36(69.3)	16(64.0)	20(95.2)	105(70.0)
2) 우체국을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	1(1.9)	1(1.9)	2(8.0)	-	4(2.7)
3) 컴퓨터 통신을 통해서 민원을 처리한 적이 있다.	1(1.9)	2(3.8)	-	-	3(2.0)
4) 찾아가서 처리한 것 이외에는 없다.	17(32.7)	13(25.0)	7(28.0)	1(4.8)	38(25.3)
계	52	52	25	21	150(100)

感謝의 글

한알의 영롱한 眞珠가 되기까지는 刻苦의 忍苦를 堪耐해야 하듯 작으나마 하나의 塔을 쌓는다는 것이 얼마나 힘든 것인지 이제야 조금은 알것 같습니다. 남들이 하나까 나도 할수 있다는 단순한 생각은 그들이 치뤘낸 수고와 흘린 땀을 看過한 저의 驕慢 이었습니다.

大學院 入學당시 가졌던 野心作에 대한 꿈은 오로지 希望事項 일뿐 이제와서 돌이켜 보면 하나의 理想에 불과 했다는 것을 깨닫게 됩니다.

그나마 조그마한 塔이라도 쌓아 올릴수 있었던 것은 부만근 行政大學院長님을 비롯한 모든 敎授님들께서 따뜻한 배려와 양영철 敎授님의 자상하신 指導와 激勵 덕분입니다.

조문부 敎授님, 고충석 敎授님, 그리고 이경원 敎授님께 眞心으로 感謝 드립니다

또한 지금까지 바쁜 업무 가운데 서도 저의 大學院 過程을 이해 하여주시고 적극 激勵하여 주신 吳光協 서귀포 시장님을 비롯한 元禎常 의회의장님,의원님, 직장상사, 동료, 선, 후배님들께 고개숙여 感謝를 드리며 저를 아끼고 도와 주시는 모든 분들께도 감사드립니다.

그리고 여러가지 어려운 여건 속에서도 정진할수 있도록 웃음을 잃지 않고 내조하여준 아내에게도 고마움의 뜻을 전하고자 합니다. 또한 언제나 나를 믿고 잘 따라주는 아이들 에게도 이기회를 빌어서 고마움을 전하며 희망과 용기를 잃지 않고 최선을 다하는 사회인이 되어주리라 믿어 의심치 않는다.

오늘의 제가 있기까지 바르게 키워주신 어머니와 돌아가신 아버님의 靈前에 이논문을 바칩니다

1995.

12.

金 斗 昊