

## 중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 대응성 분석\*

최 정 민\*\*

1. 머리말
2. 공공대응성에 관한 고찰
  - 1) 공공대응성
  - 2) 선행연구 및 본 연구의 접근법
3. 연구문제 및 연구방법
  - 1) 연구문제
  - 2) 연구방법
4. 정보공개청구에 대한 대응성 분석
  - 1) 결과적 대응성
  - 2) 실질적 대응성
  - 3) 기관 특성에 따른 결과적, 실질적 대응성
  - 4) 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이
5. 맺음말

\* 본 논문은 2011년 12월 한국행정학회 동계학술발표 내용을 수정·보완한 것입니다. 유의한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들과 배관표 군에게 감사드립니다.

\*\* 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(mingg11@gmail.com). 주요 논저 : 최정민, 김유승, 「국내 정보공개 연구 동향 분석」, 『한국기록관리학회지』 13(3), 2013, 173-197쪽; 최정민, 「중앙기관과 지방기관의 정보공개심의회 운영과 정보공개 비교연구」, 『한국기록관리학회지』 14(3), 2014, 83-103쪽.

▪투고일 : 2015년 6월 24일 ▪최초심사일 : 2015년 7월 3일 ▪게재확정일 : 2015년 7월 8일.

## [국문초록]

본 연구의 목적은 정보공개제도 시행 이후 높은 정보 공개율에도 불구하고 국민의 만족도는 이에 상응하지 않는다는 점에 착안하여 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이가 있는지를 보고자 하였다. 기존 연구에서는 공개결정과 걸린 시간 등의 결과적 대응성 측면의 분석에 초점을 두었다면, 본 연구는 실질적 측면에서 청구한 정보와 공개된 정보가 얼마나 일치하는지를 확인하고자 하였으며 이는 앞으로 국민의 정보공개청구의 만족도를 높이는 데 있어 가장 중요한 문제일 것이다. 본 연구는 28개 중앙행정기관의 동일한 정보공개청구에 대한 대응성을 분석하였다. 그 결과 실질적 대응성 면에서 청구한 정보와 공개형태가 아닌 다른 정보와 다른 형태의 자료를 공개하여 정확성이 떨어졌고 청구한 정보의 일부 내용이 없거나 내용을 파악할 수 없게 공개하여 공개된 정보의 완전성이 떨어졌다. 기관 특성 가운데 기관 기능 면에서는 국가관리기능이 공개율은 낮았지만, 실질적 대응성 면에서 공개내용은 경제산업기능, 사회문화기능보다 청구내용에 더 가까운 정보를 공개하였다. 결과적 대응성과 실질적 대응성 간에는 차이가 있었는데, 공개결정임에도 불구하고 실제 공개된 내용은 청구한 정보가 아닌 경우도 상당하였고 공개에 여러 날이 소요되었음에도 즉시공개로 판정되어 즉시공개 본래의 취지를 무색하게 하였다. 한편 실질적 대응성을 떨어뜨리는 주된 이유는 문서보존기간의 경과와 자료의 부존재 등이었다. 따라서 기관의 정보공개에 대한 의지와 함께 공공기관의 기록 생성과 보존의 의무화가 선행되어야 할 것이다. 본 연구는 한정된 사례를 연구대상으로 하였지만 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이를 밝혔다는 데 의의가 있을 것이다.

**주제어 : 정보공개, 결과적 대응성, 실질적 대응성, 공공대응성**

## 1. 머리말

최근 정부는 메르스 발병 지역과 접촉 병원에 대한 정보의 공개 여부를 두고 비공개를 일관하여 국민들을 엄청난 불안 가운데 두고 이후에야 뒤늦게 정보를 공개하였다. 그 사이에 국민들을 스스로 정보를 수집하여 메르스 발병 지역 지도를 만들었다. 근래 세월호 사고를 포함한 국가의 중요 사건, 사고에서 정보공개 관련 이슈는 빠지지 않고 등장하고 있다. 이러한 시점에서 정보공개청구에 대한 정부의 대응성에 대해 한번 점검해보아야 할 것이다. 우리나라는 1996년 12월 3일 세계에서 12번째로 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)을 제정하였다. 행정정보공개란 시민의 정보청구를 전제로 하는 소극적 의미의 ‘정보공개(청구공개)’와 공개청구를 전제로 하지 않고 정보보유기관이 자발적 또는 의무적으로 보유정보를 공개하는 ‘정보공표’를 포함하는 넓은 의미로 해석된다.<sup>1)</sup> 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하고자 하는 것이다.<sup>2)</sup>

과거 비밀주의의 경향이 지배하던 시대에는 국가가 내부에서 작성, 취득, 보유하고 있는 문서나 정보는 국가의 소유물이었고, 이를 국민들에게 공개할지 여부는 전적으로 국가의 재량이었으므로 국민은 정보공개를 청구할 권리를 가진다고 생각하지 못했다. 그러나 점차 국민은 자신들의 권력을 신탁한 기관이 제대로 그 권한을 행사하고 있는지를 알아야 할 당연한 권리를 가지고 있다는 알 권리의 사상이 싹트게 되어 국

1) 이승중, 「행정정보공개조례의 효과에 대한 공무원의 평가분석 : 청주시 사례연구」, 『한국행정정보』 29(4), 1995, 1227쪽.

2) 김승태, 『미니포럼: 행정정보공개제도의 운영실태 평가 및 개선방안』, 한국행정연구원, 2005.

민이 국가가 보유한 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다는 관념이 생겼다.<sup>3)</sup> 따라서 정보공개제의 제도화는 정보공개의 원칙에 의해서 방대한 정보를 행정기관이 독점하는 것을 방지하고, 공공적 주민의 공유재산으로 최대한 활용을 가능하게 하기 위한 것이다.<sup>4)</sup>

지금까지의 행정정보공개에 관한 연구는 정보공개제도에 대한 인식과 만족도 연구, 기관 입장에서 기관 요인과 공개율, 그리고 정보공개에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 주를 이루었다. 그러나 청구인 입장에서 정보공개청구를 통해 원하는 정보는 제대로 공개 받았는지 실질적인 측면에서의 연구는 거의 없다. 시민들은 필요하고 궁금한 일 등에 대해 정부가 신속하고 정확한 서비스를 제공하는지, 공정하게 처리를 해주는지 등 여러 가지 의문을 가질 수 있다.<sup>5)</sup> 이러한 의문은 그대로 정보공개 관련 사항에도 적용될 수 있을 것이다. 그러나 청구인이 공공기관에 정보공개를 청구했을 때, 이에 대한 기관의 공개 혹은 비공개 과정과 실제 공개된 정보가 정확한지 등의 실질적 대응성에 대해서는 거의 연구된 바가 없다.

관료의 대응성은 시민이 행정가 또는 행정조직으로부터 자신들의 욕구, 선호, 가치 등과 관련하여 실제로 어느 정도 혜택을 받았으며, 그 혜택은 주민의 욕구를 어느 정도 만족시켜 주었는가를 의미한다. 그러나 개별적이고 구체적인 정부 활동 과정에서 야기되는 대응성에 대한 개념정의를 일률적으로 규명하여 적용하는 데는 어려움이 있다.<sup>6)</sup> 따라서 본 연구는 기존 연구의 대응성 측정요소를 정보공개청구에 대한 기

---

3) 성낙인, 박진우, 『우리나라의 정보공개제도와 언론』, 한국언론재단, 2008, 38쪽.

4) 장지원, 문신용, 「행정정보공개 관련요인에 관한 실증분석」, 『한국행정연구』, 2004, 174쪽.

5) 이지연, 『민주행정의 대응성 제공방안 연구: 경남교육청을 중심으로』, 창원대학교 박사논문, 2009, 31쪽.

6) 정우열, 「인터넷참여와 공공대응성 분석」, 『한국사회와 행정연구』 12(3), 2001, 179쪽.

관의 대응성으로 적용하되, 첫째, 결과적 대응성으로 공개결정과 공개에 걸린 시간을 분석하고자 한다. 둘째, 실질적 대응성으로 공개내용이 청구인이 요청한 내용과 얼마나 일치하는지 등을 보고자 한다. 이로서 기존 연구에서 기관의 정보공개 평가가 공개결정과 걸린 시간 등의 결과적 대응성 측면에만 초점을 두었다면, 본 연구는 실질적 측면에서 공개된 내용이 얼마나 타당한지를 확인할 수 있을 것이다. 이를 통해 기관의 입장인 아닌 청구인 입장에서의 대응성에 대한 만족도를 가늠할 수 있을 것이다. 셋째, 기관 특성이 결과적, 실질적 대응성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보고자 한다. 마지막으로 결과적 대응성이 실제 공개된 내용과 관계된 실질적 대응성과 얼마나 일치하는지 볼 것이다. 즉, 정보공개연차보고서에서 매년 공개하는 높은 공개율과 같은 양적 측면이 공개된 내용의 질과 어느 정도 일치하는지를 실증적으로 밝히고자 한다.

## 2. 공공대응성에 관한 고찰

### 1) 공공대응성

대응성은 정책 또는 행정과 관련된 고객의 선호와 요구에 대한 관료의 반응 상태를 의미, 또는 주민의 요구 및 선호에 대한 관료의 반응 간의 일치도를 말한다.<sup>7)</sup> 즉 관료의 대응성은 시민이 행정가 또는 행정조직으로부터 자신들의 욕구, 선호, 가치 등과 관련하여 실제로 어느 정도 혜택을 받았으며, 그 혜택은 주민의 욕구를 어느 정도 만족시켜 주

---

7) Starling, Grove., *Managing Public Sector*. Belmont, California: A Division of Wadsworth, Inc, 1993.; Wood and Waterman., *Bureaucratic Dynamics*. San Francisco: Westview Press, 1994, p.158; 정우열, 앞의 글, 2001, 179쪽.

있는가를 의미한다. 관료적 대응성에는 소비자 모델, 전문가 모델, 정치적 통합 모델이 있으며 대응성은 고객의 요구에 대한 관료의 대응이 보다 근본적으로 무엇에 근거하느냐에 따라 소비자 모델, 전문가 모델, 통합 모델로 구분된다.<sup>8)</sup>

소비자 모델(consumer model)에서 시민은 정책 산출물의 고객으로 간주되고, 공무원은 자신의 산출물에 대한 시민의 평가에 기초하여 행동할 것으로 기대된다.<sup>9)</sup> 이는 시민의 욕구나 선호 및 가치가 핵심으로 소비자인 시민의 만족과 관련되며 관료는 시민의 요구나 기대 및 우선순위에 관련하여 행위할 것으로 요구된다. 전문가 모델(professional responsibility model)은 소비자 모형과 대비되는 것으로 관료들이 문제를 정의하고 문제해결을 주도하며, 주민 전체의 요구나 공익에 대한 판단이 전문가인 관료들에 의하여 이루어지는 것이다.<sup>10)</sup> 공공정책이나 서비스의 배분이 소비자의 선호와 요구에 의존하기보다는 사회 전체를 위한 대응성 개념이 중요하다는 것이다. 따라서 관료의 대응은 원칙적으로 공익에 입각한 것이며, 고객에 대한 대응은 고객의 요구나 선호가 관료의 전문가적 판단에 따라 제한적일 수밖에 없다.<sup>11)</sup>

시민의 선호와 공무원의 전문가적 판단을 모두 고려한 통합모델(synthesis model)은 시민과 정부기관 간의 상호조정을 대응성으로 보며, 시민의 선호를 근거로 한 활동과 전문가적 판단에 근거한 활동 간에 긴장을 해소해 보이려는 것이다.<sup>12)</sup> 이는 시민이나 공무원 어느 한 측면만을 강조하는 것이 아니라 양자가 서로 균형을 이루면서 공공정책에 대

8) 윤주명, 「시민참여와 행정의 대응성 : 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 13(2), 2001, 145쪽.

9) Sharp, Elaine B., *Responsiveness in Urban Service Delivery: The Case of Policing, Administration and Society* Vol.13(1), p.35, 1981.

10) Starling, Grove., *Managing Public Sector*. Belmont, California: A Division of Wadsworth, Inc, 1993.

11) 정우열, 앞의 글, 2001, 179쪽.

12) 김종후, 「지방행정의 대응성에 관한 서설적 연구」, 『논문집』 제14권, 1987, 148쪽.

한 문제를 함께 인식하고 그 결정에 있어서 공통의 이해를 도출, 각자의 활동과 기대를 상호작용적 수용을 통해서 조정한다. 따라서 모든 공공서비스의 공급과 산출이 공무원만이 일방적으로 책임지는 것이 아니라 고객인 시민들도 함께 참여하여 창출하는 것으로 시민과 관료의 전문적인 판단의 균형을 통하여 의사결정 및 서비스 공급을 결정하도록 노력하는 것을 의미한다.

다른 행정서비스 대응성에 비해 정보공개청구에서 공개, 부분공개, 비공개 등의 공개결과 판정은 정보공개 담당자인 관료의 비공개기준과 공익적 판단에 따라 선택적으로 이루어진다. 그러므로 시민의 청구에 대해 공무원의 전문적 판단이 어느 정도 영향을 미친다고 할 수 있으며 대응성 관련 3가지 모델 가운데 정보공개청구에 대한 대응은 전문가적 모델에 가깝다 할 수 있다.

## 2) 선행연구 및 본 연구의 접근법

대응성 관련 요소는 여러 가지가 있는데 반응성, 전문성, 대민성, 다양성, 통합성, 신속성, 편의성, 정확성, 신뢰성, 공정성, 친절성, 쾌적성, 고객만족도 등 보는 관점에 따라 다양한 요소들이 고려될 수 있다.<sup>13)</sup> 학자들이 공통으로 꼽는 주된 측정요소는 반응속도, 정확성, 친절성, 고객만족도, 공정성 등이 있다. 기존 연구는 행정정보공개의 결과적 측면에서의 대응성에 관한 연구, 일반 공공분야에서의 대응성 관련 연구, 그리고 정보공개의 대응성 요소 중 한 가지 요소만을 집중적으로 분석한 연구 등이 있으며 정보공개에서의 전반적인 실질적 대응성에 대한 연구는 거의 없다.

행정정보공개에 관한 초기 연구는 공무원과 시민을 대상으로 한 정보공개 운영과 효과에 대한 인식 연구가 주를 이루었다. 이들 연구는

13) 차경은, 『지방공공기관의 대응성 제고방안에 관한 연구 : 경찰공무원의 책임성을 중심으로』, 영남대학교 대학원 박사논문, 2005, 22쪽.

제도의 홍보, 공무원 교육, 제도의 보완, 평가를 통한 업무 태도 증진과 봉사정신 등 제도나 개별 공무원의 행태에서 정보공개에의 대응성을 높이고자 하였다. 이후 정부기관이 같은 법제도 하에 있고, 대부분 직업 공무원제도를 통하여 임용된 구성원으로 이루어졌음을 고려하여 정보공개 결과에서 나타나는 기관별 차이는 제도나 개별 공무원의 행태보다 기관의 기능과 특성의 영향을 받을 수 있다<sup>14)</sup>는 인식하에 기관 요인과 정보공개율과의 관계를 분석한 연구들<sup>15)</sup>이 있다. 기관 특성을 결과적 대응성인 공개율과 연결 지어 연구한 논문들은 국가관리기능, 사회문화기능과 공개율이 유의미함을 밝혔다. 장지원·문신용의 연구<sup>16)</sup>는 고객만족도는 유의미하게 영향을 미쳤으나 공개청구건수, 기관별 청렴도, 민원청구건수는 그렇지 못하였다. 이명진·문명재의 연구<sup>17)</sup>와 안병철의 연구<sup>18)</sup>는 기관별 특성에 기획기관이 집행기관보다 공개율이 낮았고, 후자의 연구에서는 권력부서가 비권력부서보다 소극적인 공개행태를 보였다. 이렇듯 기존 연구에서는 연구자별로 유의미한 변수들 간에 차이가 존재하였다.

공공기관의 대응성 관련 연구로 윤주명,<sup>19)</sup> 정우열<sup>20)</sup>은 시민의 참여가

- 
- 14) 이명진, 문명재, 공공기관의 정보공개행태에 관한 연구, 한국행정학회, 한국행정학회 학술대회 발표논문집 한국행정학회 2009년도 공동학술대회, 168쪽.
  - 15) 이용정, 『행정기관의정보공개형태 결정요인에 관한 연구』, 고려대학교 석사논문, 1999.; 장지원, 문신용, 「행정정보공개에 관한 실증분석, 『한국행정연구』, 2004, 174쪽.; 이명진, 문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 『한국행정정보』 44(1), 2010, 121-146쪽; 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 『한국거버넌스학회보』 16(3), 2009.
  - 16) 장지원, 문신용, 「행정정보공개에 관한 실증분석, 앞의 글, 2004.
  - 17) 이명진, 문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 앞의 글, 2010.
  - 18) 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 앞의 글, 2009.
  - 19) 윤주명, 「시민참여와 행정의 대응성 : 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 13(2), 2001.
  - 20) 정우열, 「인터넷참여와 공공대응성 분석」, 『한국사회와 행정연구』 12(3), 2001.

지방정부 대응성을 향상시킬 수 있는지의 논거를 보고자 하였다. 이들은 각기 지방정부 전자게시판을 통한 시민들의 인터넷 참여에 대한 행정의 반응을 분석하였다. 주로 시민 측의 누가, 무엇을, 어떻게 요구하는가에 따른 정부의 반응을 반응유무, 반응유형, 신속성 등으로 선정하였다. 한편 정보공개제도를 통해 공개된 정보내용 관련한 대응성 연구로는 공개된 정보의 신뢰성 연구와 이용자 편의성을 본 연구가 있다. 이보람, 이영학<sup>21)</sup>은 공개된 기록정보의 신뢰성은 훼손된 경우가 비일비재하다고 하였다. 신뢰성 훼손 유형으로 공문서나 기안문 이외의 형태로 제공, 정보공개담당자에 의해 위조·변조 또는 발췌·가공, 일관성 없는 공개와 비공개 결정, 정보공개 청구주체에 따른 임의 결정, 허위 답변과 무응답 등을 들었다. 정보공개시스템의 개선과제 중 한 가지로 이용자 편의성을 본 정진임, 김유승은<sup>22)</sup> 정보공개시스템을 통해 청구한 건 중 XLS파일로 변환되어 공개된 파일 중 청구인이 즉각적으로 활용할 수 있는 건은 절반도 되지 않았다고 한다. 또한 정보공개시스템의 검색방법이 너무 단편적이어서 이용자의 정보 활용이 용이하지 않다고 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 기존 연구에서 동일한 정보공개 청구사례에 대한 실질적 대응성 연구는 거의 없다. 따라서 본 연구는 동일한 정보공개 청구사례에 대한 기관의 정보공개 처리 결과를 살펴봄으로써, 각각의 기관 간 정보공개 대응성 비교가 가능할 것이며 결과적 대응성 뿐만 아니라 실질적 대응성을 더욱 면밀히 분석할 수 있을 것이다. 즉, 공개로 결정된 정보공개청구 결과를 중심으로 살펴봄으로써, 공개이지만 실제 공개라는 결정에 합당한 내용을 공개하였는지의 실질적 대응성을 분석하여 앞으로의 정보공개 대응성에 구체적인 지침을 제공하고자 한다.

21) 이보람, 이영학, 「정보공개제도에서 공개 기록정보의 제도적 신뢰성에 관한 연구」, 『기록학연구』 35호, 2013, 41-91쪽.

22) 정진임, 김유승, 「정부3.0 시대, 정보공개시스템의 개선 과제」, 『기록학연구』 31호, 2014, 45-72쪽.

### 3. 연구문제 및 연구방법

#### 1) 연구문제

본 연구는 윤주명, 정우영 연구<sup>23)</sup>의 대응성 관련 요소를 참고하여 본 사례에 적합한 요소를 추가로 구성, 4가지 차원의 연구문제를 도출하였다. 첫째, 공공기관의 정보공개청구의 결과적 혹은 양적 대응성을 정보공개 청구에 대한 공개유무와 공개결정, 공개결정의 신속성 등을 중심으로 보고자 한다. 이러한 내용을 분석하기 위해 공공기관에 정보공개처리대장, 이의신청처리대장, 정보공개심의회 개최현황, 심의위원 명단, 정보공개관련 행정심판·소송 관련 5건의 동일한 정보공개청구에 대해 판정결과(공개, 부분공개, 비공개, 종결, 즉시공개)를 살펴본다.

다음으로 신속성은 공공기관이 시민의 요구하는 서비스에 얼마만큼 신속하게 반응하는지에 대한 반응속도를 의미한다.<sup>24)</sup> 정보의 가치는 시간에 흐름에 따라 감소하는 경향이 있으며, 특히 정책 참여에 관한 또는 신문보도에 필요한 정보의 경우 정보공개 시간의 중요성은 매우 커진다. 본 연구에서 신속성은 공개일과 접수일을 뺀 날 수로 측정한다. 또한 정보공개법 제11조 2항에 따르면, 공공기관은 부득이한 사유로 제1항에 규정된 기간 이내에 공개여부를 결정할 수 없는 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 가산하여 10일 이내의 범위에서 공개여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 공공기관은 연장된 사실과 연장

23) 윤주명, 「시민참여와 행정의 대응성 : 인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응을 중심으로」, 앞의 글, 2001; 정우열, 「인터넷참여와 공공대응성 분석」, 앞의 글, 2001.

24) 이종렬, 범령평, 「한국 다문화 관련 행정서비스의 대응성에 관한 연구」, 앞의 글, 2010, 228쪽.

사유를 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다. 따라서 공개결정의 연장이 있었는지, 그리고 이에 대한 통지가 있었는지를 보고자 한다.

둘째, 정보공개청구의 실질적 대응성은 정보공개 청구한 자료를 정확히 공개하였는지(정확성), 정보공개 청구한 항목을 모두 공개하였는지(완전성), 그리고 비공개·연장 사유는 구체적으로 설명하였는지(친절성)로 보고자 한다. 공개된 내용의 정확성은 정보공개처리대장과 이의신청처리대장을 청구했는데, 대장이 아닌 더 적은 내용을 담고 있는 현황이나 목록을 주었는지를 살펴본다. 공개내용의 완전성은 청구한 항목을 모두 공개하였는지를 보았는데 정보공개·이의신청처리 대장의 경우 개인정보를 제외한 항목들, 심의회 개최 현황의 경우 심의회 안전과 결과 등, 심의위원 구성은 내·외부 심의위원 명단, 행정심판과 소송은 진행, 종료 건수와 안전을 얼마나 충실히 요청한 기간 동안의 자료를 공개하였는지를 본다. 모든 항목(연도)을 공개했는지, 여러 항목이 빠져있는지, 공개는 했으나 내용을 알 수 없게 공개하였는지 구분하여 측정한다. 친절도를 보기 위해 비공개와 연장 처리 시의 사유를 청구인이 이해하기 쉽게 자세히 설명하였는지를 본다.

셋째, 기관 특성으로 업무, 기능, 권력정도에 따라 기관을 분류하여 결과적, 실질적 대응성을 살펴보고자 한다. 업무(기획, 집행)에 따라, 기능(국가관리, 경제산업, 사회문화), 권력기관 여부에 따라 결과적, 실질적 대응성에 차이가 있는지 볼 것이다. 이명진 외<sup>25)</sup>와 안병철<sup>26)</sup>은 집행기관이 기획기관에 비하여 정보공개에 적극적<sup>27)</sup>이라고 하였으나 이용

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

26) 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 『한국거버넌스학회보』 16(3), 2009.

정<sup>28)</sup>은 이들과 반대로 집행기관이 기획(결정)기관보다 소극적 정보공개행태<sup>29)</sup>를 나타낸다고 하였다. 기관기능 관련해서는 국가관리기능에 비공개율이 가장 높고, 산업경제기능에 전부 공개율이 가장 높으며, 사회문화부분은 국민생활과 밀접한 기관들이 많아 정보공개청구 건수가 가장 높으며 전부공개율도 전체 평균과 유사하다.<sup>30)</sup> 산업경제기능이 사회문화기능보다 적극적인 정보공개행태를 보이며,<sup>31)</sup> 국가관리기능은 외교, 국방, 국내 질서 유지 관련 업무를 다루는 기관이 대부분이어서 정보공개행태가 가장 소극적이라고 하였다.<sup>32)</sup> 권력기관은 국가안보, 질서유지 등 소유하는 정보가 민감하여 정보공개에 부정적인 행태를 보인다고<sup>33)</sup> 하였다.

중앙행정기관의 결과적, 실질적 대응성을 각각 살펴본 후, 마지막으로 결과적, 실질적 대응성을 연결 지어 분석하고자 한다. 즉, 결과적 대응성(공개결정, 기간)과 실질적 대응성(정확성, 완전성) 간의 차이가 있는지를 보고자 한다. 정보 공개율에 비해 시민의 만족도가 그만큼

- 
- 27) 기획업무는 불규칙하고 우발적인 특정상황이나 정치적 판단이 필요하지만, 집행업무는 내용이 구체적이어서 양적으로, 시간적으로 적극적인 정보공개행태를 보일 수 있다고 하였다.
- 28) 이용정, 『행정기관의정보공개형태 결정요인에 관한 연구』, 고려대학교 석사논문, 103쪽, 1999.
- 29) 집행업무의 성격상 국민과의 직접적 이해관계가 많고, 그러한 상황과 관련된 구체적이고 민감한 정보를 많이 가지고 있으므로 이러한 정보가 외부로 공개될 경우 다수의 이해관계자들로 인한 갈등의 소지가 크기 때문에 정보를 회피하거나 숨기게 된다는 것이다. 반면 기획업무 기관의 경우, 추상적인 정보를 생산·소유하고 있음으로 인해 적극적 정보공개행태를 나타내게 된다고 한다.
- 30) 장지원, 문신용, 「행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석, 『한국행정연구』, 2004.
- 31) 이명진, 문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 앞의 글, 2010.
- 32) 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 앞의 글, 2009.
- 33) 이용정, 『행정기관의정보공개형태 결정요인에 관한 연구』, 앞의 글, 1999, 103쪽; 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 앞의 글, 2009.

높지 않은<sup>34)</sup> 점은 정보공개 판정과 실제 공개되는 내용이 일치하지 않은 데에서 기인할 가능성이 크다. 따라서 공개판정과 실제 공개 내용이 얼마나 일치하는지 살펴보는 것은 앞으로 정보공개청구의 대응성을 높이는데 있어 가장 중요한 문제일 것이다. 기존 연구의 결과는 주로 결과적 대응성에 관한 것이며, 이러한 결과적 대응성에 관한 내용이 본 연구에서도 일치하는지, 그리고 실질적 대응성은 어떠한지 살펴볼 것이다.

## 2) 연구방법

본 연구는 2010년 9월 30일 - 20011년 9월 30일까지 15부 2처 4개 위원회, 감사원, 대통령실, 국무총리실, 4개청(경찰청, 국세청, 대검찰청, 산림청)의 28개 기관에 정보공개를 청구하였다. 청구 내용은 정보공개 처리대장, 이의신청처리대장, 정보공개심의회 개최현황, 정보공개심의회 위원구성, 그리고 정보공개 관련 행정심판과 소송 현황 등이다. 28개 중앙행정기관에 이상의 5가지 정보를 중심으로 5건 혹은 재청구를 포함하여 많게는 한 기관에 9건을 정보공개 청구하였고 최종적으로 167건의 청구와 이에 대한 공개내용을 연구대상으로 하였다. 이상의 청구는 개인정보에 관한 사항을 제외하고 공개 받을 수 있는 청구 내용들이며 청구한 내용들은 각 기관의 정보공개 청구와 관련 된 내용을 파악할 수 있는 자료들이다.

공개 내용이 부실하거나 정확하지 않을 경우 내용을 구체화하여 다시 청구하였는데, 주로 정보공개처리대장과 이의신청처리대장을 대장

---

34) 강종훈, 「정보공개제도 시행 10년, 문제점은 무엇인가」 2008.02.15, 『연합뉴스』. KBS 탐사보도팀이 2008년 1년간 직접 정부와 공공기관을 상대로 정보공개를 청구하고 비공개 결정에 대해 행정심판과 행정소송, 형사고발 등을 통해 법적 투쟁을 벌여온 과정을 소개하면서, 제작진은 “정부가 정보공개 백서에서 밝힌 지난해 정보공개율은 91%이지만 국민의 만족도는 62%에 그치고 있다”라고 하였다.

이 아닌 현황을 주는 경우였다. 정보공개처리대장을 청구할 시 처음에는 전화를 통해 현황이 아닌 대장으로 다시 보내달라고 부탁하였다. 그러나 한두 기관도 아니고 유선 상으로 현황이 아닌 대장을 공개해 달라고 할 때 담당 공무원 중 불편감을 드러내는 경우도 종종 있어 이후에는 내용을 구체화하여 다시 청구하는 방식으로 하였다. 정보공개처리대장의 경우 1차 청구에서 현황을 공개하여 유선 상으로 대장을 받은 기관 이외에 12기관에 재청구하였다.

청구한 정보에 대해 살펴보면, 정보공개처리대장과 이의신청처리대장은 공개는 가능하나 내용 안에 개인정보를 삭제하고 공개해야하므로 담당 공무원에게 부담이 되는 청구일 수 있다. 정보공개처리대장은 정보공개시스템사이트(<https://www.open.go.kr>)에 청구인이 정보공개청구를 한 건에 대해 정보공개 내용과 처리결과 등 정보공개 내역을 정리해 둔 목록이다. 접수번호, 접수일자, 청구인, 정보내용을 포함한 청구사항, 결정내용, 처리사항 등을 포함한다.<sup>35)</sup> 이의신청대장은 청구인들이 정보공개를 청구한 이후 공공기관의 비공개, 부분공개 결정에 대하여 불복이 있을 경우, 이의를 신청하며 이를 정리한 목록이다. 정보공개처리대장과 거의 유사한 내용을 포함하는데, 정보공개처리대장에서 ‘청구사항’이었던 부분이 이의신청처리대장에서는 ‘이의신청사항’으로 기재된다.

공공기관은 공개여부를 결정하기 곤란한 사항과 이의신청 중 판단하기 어려운 청구를 심의하기 위하여 정보공개심의회를 설치·운영한다. 2004년 정보공개법 개정 이후, 심의회는 위원장 1인을 포함하여 5인 내지 7인의 위원으로 구성한다. 심의회 위원장을 제외한 위원은 소속공무원, 임·직원 또는 외부전문가로 지명 또는 위촉하되, 그 중 2분의 1

35) 청구인이 온라인 청구 즉, 정보공개시스템사이트(<https://www.open.go.kr>)에 정보공개청구를 한 건에 대해서는 정보공개업무 담당자는 정보공개시스템사이트에서 정보공개처리대장을 다운받아 엑셀파일로 만들 수 있지만, 오프라인으로 청구 받은 건에 대해서는 따로 정리를 해야 한다

은 당해 국가기관 등의 업무 또는 정보공개 업무에 관한 지식을 가진 외부전문가로 위촉하도록 하고 있다.<sup>36)</sup> 이와 관련하여 정보공개심의회의 회의방법이나 안건과 같은 심의회 개최 현황과 심의회 내, 외부 위원 명단 등을 청구하였다. 마지막으로 이의신청과 함께 불복절차인 정보공개 관련한 행정심판과 소송 건수를 청구하였다. 이러한 일련의 청구에 대한 공개과정을 결과적 측면의 대응성과 실질적 측면의 대응성으로 나눠 살펴보고자 한다.

〈표 1〉은 앞서 선행연구에서의 대응성 요인과 본 연구를 위해 추가한 요인들로 구성된 사례분석 틀이자 코딩표이다.

〈표 1〉 정보공개청구 관련 대응성 사례 분석의 틀

항목	세부 내용	코딩	
청구 내용	(개인정보 삭제 후 공개요청)	1. 정보공개처리대장 2. 이의신청처리대장 3. 정보공개심의회의 개최현황 4. 정보공개심의회의 의원구성 5. 정보공개 관련 행정심판, 소송	
결과적 대응성	공개결정	1. 공개 2. 부분공개 3. 비공개/종결 4. 즉시	
	걸린 시간	1. 1-5일 2. 6-10일, 3. 11-19일 4. 20일 이상	
	연장 여부	1. 연장안함 2. 연장	
실질적 대응성	정확성	1. 대장 2. 대장 이외의 현황 등	
	완전성	공개 범위	1. 거의 모든 항목 공개 2. 여러 항목 빠짐 3. 내용을 알 수 없게 공개
		공개 연도	1. 모든 연도 2. 청구한 연도의 2/3이상 3. 2/3 미만의 연도만 공개
	친절성	1. 비공개, 연장 등 사유 자세한 설명 2. 설명 없음	

36) 다만, 국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계, 재판과 수사 관련된 업무 기관은 당해 국가기관의 장이 외부전문가의 위촉비율을 별도로 정하되, 최소한 1인 이상은 위촉하여야 한다. 심의회의 위원장 역시 위원과 같이 소속공무원, 임·직원 또는 외부전문가 중에서 될 수 있으나 국가기관 등의 장이 지명 또는 위촉한다.

37) 김기환, 「정보화사업의 효과적인 평가를 위한 정부부처 유형분류 연구」, 『정책분석평가학회보』 15(1), 2005.

38) 한국행정연구원, 『주요정책과제에 대한 국민만족도 조사, 분석』, 2005.

39) 오재록, 『관료제 권력지수 개발에 관한 연구』, 연세대학교 대학원 박사논문, 2006.

40) 위의 글.

기관 업무	기획기관	기획재정부, 법제처, 행정안전부, 국방부, 외교통상부, 교육과학기술부, 여성가족부, 지식경제부, 경찰청, 산림청, 보건복지부, 법무부, 고용노동부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 국토해양부, 금융감독위원회, 방송통신위원회
	집행기관	검찰청, 공정거래위원회, 국가보훈처, 국세청, 환경부, 통일부, 국토해양부, 국무총리실, 국민권익위원회, 대통령실
기관 기능	국가관리	검찰청, 국방부, 행정안전부, 경찰청, 감사원, 외교통상부, 법무부, 통일부, 법제처, 대통령실, 국무총리실
	경제산업	기획재정부, 국토해양부, 금융위원회, 국세청, 공정거래위원회, 농림부, 지식경제부, 산림청
	사회문화	교육인적자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 문화관광부, 국가보훈처, 여성가족부, 국민권익위, 방송통신위원회
기관 권력	권력기관	기획재정부, 검찰청, 국방부, 교육인적자원부, 행정안전부, 경찰청, 보건복지부, 감사원, 지식경제부, 외교통상부

\* 기관업무로 기획기관, 집행기관 분류는 김기환,<sup>37)</sup> 기관기능 관련해서는 한국행정연구원,<sup>38)</sup> 오재록,<sup>39)</sup> 기관권력은 오재록 연구<sup>40)</sup>를 참고하여 재구성하였으며, 청구당시 기관 명칭으로 기재하였다.

## 4. 정보공개청구에 대한 대응성 분석

### 1) 결과적 대응성

#### (1) 공개여부와 공개결정

공공기관의 정보공개청구의 결과적 대응성을 보고자 청구한 정보공개에 대한 공개유무, 공개결정과 공개결정의 신속성 등을 분석하였다. <표 2>에서 167건에 대한 공개판정을 보면, 공개 가능한 정보를 청구하였으므로 비공개는 단 1건 뿐이다. 공개 81건(51%), 부분공개 49건(29%), 즉시공개 25건(15%), 그리고 종결처리가 7건(4%)이다.

공공기관이 청구 받은 정보공개를 공개하지 않고 내부 종결할 수 있

는 사안은 두 가지 경우이다. 첫째, 정보공개법시행령 제12조 제3항의 규정에 의거하여 공공기관이 수수료 및 우편요금 등을 명시하여 정보 공개 결정 통지한 공개일 후 10일이 경과할 때까지 정당한 사유 없이 그 정보의 공개에 응하지 아니한 때에는 내부적으로 이를 종결할 수 있다. 둘째, 정당한 사유 없는 반복 청구의 경우 민원사무 처리에 관한 법률시행령 제21조 제1항의 규정을 준용하여 종결처리 할 수 있으나 정보 공개 청구는 일반 민원사무와는 다른 성격이 존재하므로 신중히 판단하여 종결처리해야 한다.<sup>41)</sup> 종결처리라는 것은 청구인이 정보공개 청구한 사안에 대해 공공기관이 이상의 2가지 이유로 답변을 하지 않고 끝낸다는 것을 말한다. <표 2>를 보면, 대검찰청의 경우 6건의 청구 중 5건의 청구에 대해 종결처리를 하였고 이 중 4건은 아무런 이유제시도 하지 않았다. 5건 중 1건만 처리기한 지연으로 종결처리 사유를 보내왔다. 한편 지식경제부는 2건의 종결처리에 ‘정당한 사유 없는 반복적인 청구’라고 종결사유를 보냈다. 그러나 이는 지난 청구에 대한 공개내용이 부적합하여 청구내용을 구체화해서 다시 청구하였는데 반복청구라 하여 종결처리를 한 것이다.

대검찰청과 지식경제부를 제외하고 정보공개를 청구했던 정보공개처리대장과 이의신청처리대장 등은 특별히 비공개 사유에 해당하지 않음으로 대체로 공개, 즉시공개, 개인정보와 부존재로 인한 부분공개로 결정되었다. 다만 외교통상부는 “행정심판 및 소송 관련 내용에는 제3자(심판 및 소송 제기자) 관련 사항이 있으므로 이를 누설할 수 없습니다.”라는 사유로 행정심판, 소송 관련 청구에 대해서는 비공개를 결정하였다. 그러나 외교통상부와 같은 사유로 행정심판, 소송에 관한 내용은 공개하지 않았지만, 건수만을 공개하여 부분공개로 처리한 기관도 있다.

41) ‘투명한 사회를 위한 정보공개센터’의 정보공개청구상담 중 ‘공공기관에서 정보 공개청구에 대해 종결처리를 한다면 어떠한 경우에 종결처리 할 수 있는지요?’ 질문에 행정안전부의 답변이다. <http://www.opengirok.or.kr/81>

## (2) 신속성

중앙행정기관에 정보공개청구한 건들의 공개판정에 걸린 시간의 평균을 정리한 <표 2>를 보면, 산림청은 3일, 국토해양부는 5.3일, 외교통상부는 5.5일, 법제처는 6.8일, 방통위는 7일, 통일부는 7.2일로 대부분 평균 10일 정도 걸렸다. 그러나 지식경제부 16.7일, 감사원 14.6일, 국민권익위 13일, 국세청 12.7일, 보건복지부 12.4일, 행정안전부는 11.7일로 10일 이상 걸렸다. 대검찰청은 1건을 공개하였는데 연장처리도 하지 않은 채 36일이 걸렸다. 연장처리를 2건 이상 한 기관은 감사원, 국가보훈처, 국민권익위, 국세청, 지식경제부 등이다.

<표 2> 중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 결과적 대응성

기관	공개형태					청구 건수	걸린 기간 평균(일)	연장 건수
	공개	부분	비공개	즉시	종결			
감사원	4	1	-	-	-	5	14.6	2
경찰청	4	1	-	-	-	5	10.6	-
고용노동부	3	3	-	-	-	6	10.7	-
공정거래위	3	-	-	2	-	5	10.0	-
교육과학기술	1	2	-	4	-	7	10.0	-
국가보훈처	4	3	-	-	-	7	8.1	2
국무총리실	1	3	-	1	-	5	8.8	-
국민권익위	2	4	-	-	-	6	13.0	2
국방부	5	-	-	-	-	5	9.6	1
국세청	1	6	-	-	-	7	12.7	3
국토해양부	2	4	-	-	-	6	5.3	-
금융위원회	3	2	-	-	-	5	9.0	-
기획재정부	5	1	-	-	-	6	10.0	-
농림수산식품	6	1	-	-	-	7	8.9	-
대검찰청	-	1	-	-	5	6	36.0	-
대통령실	-	5	-	-	-	5	10.6	-
문화체육관광	5	-	-	1	-	6	8.0	-
방송통신위	5	-	-	-	-	5	7.0	-

법무부	2	4	-	-	-	6	8.8	1
법제처	4	1	-	-	-	5	6.8	-
보건복지부	3	2	-	2	-	7	12.4	1
산림청	1	-	-	5	-	6	3.0	-
여성가족부	4	-	-	2	-	6	10.5	-
외교통상부	5	-	1	-	-	6	5.5	1
지식경제부	-	1	-	6	2	9	16.7	3
통일부	5	-	-	1	-	6	7.2	-
행정안전부	3	4	-	-	-	7	11.7	1
환경부	4	-	-	1	-	5	9.4	-
합계	85 51%	49 29%	1 1%	25 15%	7 4%	167 100%	9.9	17

공공기관은 부득이한 사유로 정해진 기간 내에 공개여부를 결정할 수 없는 때에는 연장된 사실과 연장사유를 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다. 그러나 <표 3>을 보면 11일 이상 걸린 39%, 20일 이상 걸린 2%는 연장에 관한 아무런 통지 없이 진행하였다. 따라서 실제 연장처리 한 것보다 더 많은 청구 건의 공개가 지체되고 있었다. 정보는 시간에 따라 그 가치가 달라지는데 이러한 대응은 시민 만족에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

<표 3> 연장여부와 걸린 시간

			걸린 시간				전체
			1-5일	6-10일	11-19일	20일 이상	
연장	연장안함	빈도	32	49	54	3	138
		%	23%	36%	39%	2%	100%
	연장	빈도	0	1	6	6	13
		%	0%	8%	46%	46%	100%
전체		빈도	32	50	60	9	151
		%	21%	33%	40%	6%	100%

## 2) 실질적 대응성

### (1) 정확성

정보공개청구에 대한 실질적 대응성은 공개한 자료의 정확성, 정보 공개 청구한 항목을 모두 공개하였는지의 완전성, 그리고 비공개·연장 사유는 구체적으로 설명하였는지의 친절성으로 나눠 살펴보았다. 각 기관에서 정보공개처리대장, 이의신청대장에 대해 공개한 자료의 정확성을 보면, 많은 기관이 처음에는 ‘처리대장’이 아닌 ‘현황’을 공개하였다. 따라서 유선 상 대장을 보내달라고 해서 보내준 기관도 있지만, 다음 <2차 청구 내용>과 같이 ‘현황이나 목록이 아닌 대장을 달라고 재청구를 하기도 하였다. 이렇듯 ‘대장’을 달라고 정확히 지칭하여 다시 청구했음에도 불구하고 <표 4>에서 보듯이 여전히 국세청, 보건복지부는 정보공개처리대장, 이의신청대장 모두 대장이 아닌 현황을 공개하였다. 특히 보건복지부는 내용을 알 수 없게 간단히 제목 정도만 공개하였다. 정보공개처리대장의 경우 교육과학기술부, 국민권익위, 국세청, 방통위, 보건복지부, 행정안전부는 현황을 공개하였고, 이의신청처리대장의 경우 국세청, 보건복지부만 대장이 아닌 현황 자료를 공개하였다.

#### <2차 청구 내용>

제목: 정보공개처리대장을 청구합니다.

안녕하세요.

\*\*년, \*\*년, \*\*년 정보공개처리 대장(정보공개처리 현황이나 목록이 아닌)을 청구합니다. 첨부한 항목을 포함한 것입니다. 엑셀 파일로 메일로 보내주시기를 부탁드립니다. 개인정보(청구인명)만 빼고 보내주세요. 감사합니다.

정보공개사이트인 '정보공개시스템'은 기본적으로 해당 홈페이지에 공개파일을 첨부할 경우, 복사 등 편집이 불가능한 CSD 파일로 전환된다. 따라서 학술목적으로 통계처리의 편의를 위해 엑셀파일로 공개해 주기를 요청하였으나 이를 꺼려하며 PDF 파일이나 사본으로 공개한 기관들이 있었다. 이는 정보의 변경이나 오용을 막기 위한 것이라고 한다. 그러나 정보공개시스템에서 공개하는 모든 파일을 CSD로 변환하여 정보 활용을 할 수 없는 형태로 공개하는 것은 공공정보의 공유를 넘어 활용으로 가는 거버먼트 2.0 시대에 역행하는 것이라 할 수 있다. 또한 대법원 판례는 청구인이 원하는 형태로 공개해줄 것을 판결한 바 있다. 따라서 모든 파일이 CSD 파일로 전환되는 것보다는 정보 내용에 따라 선택적으로 변환 되는 등의 대안을 간구하는 것이 바람직할 것이다.<sup>42)</sup>

## (2) 완전성

공개된 자료에는 공개 요청한 항목과 연도 중 일부의 정보가 빠진 채 공개된 경우가 있었다. 우선, 대장이 아닌 현황이나 목록을 보낼 경우는 몇몇 항목이 빠져있다. <표 4>를 보면, 5건의 정보공개청구에서 요청하는 공개항목을 모두 공개한 기관은 국가보훈처, 기획재정부, 문화체육관광부 3기관 뿐이다. 또한 정보공개처리대장의 경우 3개 년도를, 이의신청처리대장의 경우는 2004-2009년까지 6년의 자료를 요청하였다.

---

42) 이에 대해 대법원 판례는 청구인이 원하는 형태로 공개해야한다고 판결한 바 있다. 대법원 2004년 8월 20일 선고 2003두8302판결에서 정보공개를 청구하는 자가 공공기관에 대해 정보의 사본 또는 출력물의 교부의 방법으로 공개방법을 선택하여 정보공개청구를 한 경우 공개청구를 받은 공공기관으로서 법 제8조 제2항에서 규정한 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있는 사유에 해당하지 않는 한 정보공개청구자가 선택한 공개 방법에 따라 정보를 공개하여야 하므로 그 공개 방법을 선택할 재량권이 없다고 해석함이 상당하다 라고 판결을 내린 바 있다. 하승수 외, 『정보사냥』, 환경재단 도요새, 2009, 177쪽.

그런데 해당 연도의 자료를 모두 공개한 기관은 감사원, 공정거래위원회, 문화체육관광부 뿐이었다. 따라서 완전성 측면에서 청구 요청한 항목과 연도를 모두 공개한 기관은 28개 중앙행정기관 중 문화체육관광부 1기관 밖에 없는 것이다. 다른 기관은 2006년 이후 시스템화 되어 자료가 부존재하거나, 문서보존기관의 경과, 대통령실의 경우 '전임 정부 대통령기록물로 대통령기록물관리에 관한 법률에 따라 국가기록원 대통령기록관으로 이관되어 대통령실에 존재하지 않으므로 공개할 수 없다' 고 하였다.

### (3) 친절도

각 기관은 연장사유 혹은 비공개 사유에 대해 해당 법령과 이유를 더 하여 비교적 친절하게 사유를 제시하였다. 연장에 대한 사유는 대체로 시간이 더 필요하여 혹은 기간 내 결정이 어려워 기간을 연장하였다. 다만 위에서 언급하였지만, 대검찰청의 경우는 5건의 종결처리에 대해 단 1건만 사유를 보냈을 뿐 다른 4건에 대해서는 아무런 사유 없이 종결 처리하였다. 한편 어떤 기관은 해당 기관의 감사 일정 때문에 바빠기한 내 정보공개처리가 어려우니, 이번 정보공개청구를 취소하고 다시 청구해달라고 하였다. 취소하고 다시 신청했더니 공개한 내용은 정보공개연차보고서에서 있다는 소재지 안내 내용으로 공개를 끝낸 황당한 경우도 있었다.

〈표 4〉 중앙행정기관의 정보공개청구에 대한 실질적 대응성

기관	정보공개처리대상			이의신청처리대상		심의회	심의위원	행정심판
	자료	공개항목	공개연도	자료	공개항목	공개항목	범위	공개항목
감사원	대장	○	3년	대장	○	X	내/외부	△
경찰청	대장	○	2년	대장	○	○	내부	○
고용노동부	대장	○	2년	대장	○	○	외부	○

공정거래위	대장	○	3년	대장	○	○	외부	△
교육과학기술	현황	△	3년	대장	○	○	내/외부	○
국가보훈처	대장	○	3년	대장	○	○	내/외부	○
국무총리실	대장	○	2년	대장	○	○	직업	△
국민권익위	현황	△	1년	대장	X	X	직업	△
국방부	대장	○	3년	대장	○	○	직업	○
국세청	현황	○	2년	현황	△	X	외부	△
국토해양부	대장	○	2년	대장	○	○	외부	△
금융위원회	대장	○	2년	대장	○	X	외부	○
기획재정부	대장	○	3년	대장	○	○	내/외부	○
농림수산식품	대장	○	3년	대장	○	○	내/외부	△
대검찰청	-	-	-	-	-	-	-	△
대통령실	대장	○	2년	대장	△	○	직업	○
문화체육관광	대장	○	3년	대장	○	○	내/외부	○
방송통신위	현황	△	2년	대장	○	○	외부	○
법무부	대장	○	3년	대장	○	○	내부	△
법제처	대장	○	2년	대장	△	○	외부	△
보건복지부	현황	X	3년	현황	△	○	외부	△
산림청	대장	△	2년	대장	○	○	내/외부	△
여성가족부	대장	○	3년	대장	○	○	외부	○
외교통상부	대장	○	2년	대장	○	○	내/외부	△
지식경제부	현황	○	3년	대장	○	○	외부	△
통일부	대장	○	3년	대장	○	○	외부	△
행정안전부	현황	○	2년	대장	△	○	직함	△
환경부	대장	○	3년	대장	○	△	내/외부	△

○ : 청구 내용 대비 공개내용이 일치했을 때

△ : 청구 내용 대비 공개내용이 2/3 정도를 만족했을 때

X : 공개 내용이 구체적이지 않아 내용을 알 수 없을 때

### 3) 기관 특성에 따른 결과적, 실질적 대응성

기관 특성으로 업무, 기능, 권력정도에 따라 기관을 분류하여 결과적, 실질적 대응성에 차이가 있는지 보고자 한다. 즉, 기획업무, 집행업무 등의 업무에 따라, 국가관리기능, 경제산업기능, 사회문화기능의 기능

에 따라, 권력기관 여부에 따라 결과적, 실질적 대응성에 차이가 있는지 볼 것이다.

첫째, 기획, 집행업무에 따른 대응성은 공개결정에만 차이가 있었다. <표 5>의 종결 등은 비공개를 포함한 항목인데 본 사례에서는 비공개보다 종결처리가 많아 '종결 등'으로 정하였다. 집행기관이 기획기관보다 종결 등이 많으며, 공개율은 낮으나 부분 공개율은 높았다. 기존 연구에서 이명진 외<sup>43)</sup>와 안병철<sup>44)</sup>은 기획기관이 집행기관보다 더 소극적인 정보공개 행태를 보인다고 하였고, 이용정<sup>45)</sup>은 집행기관이 기획기관보다 더 소극적인 정보공개행태를 보인다고 하였는데 본 연구의 결과는 이용정의 연구에 더 일치하였다. 이는 집행기관에 대검찰청, 국가보훈처, 국세청 등의 일반 시민들과 밀접한 관계를 가지며 민감한 정보를 가진 기관을 포함하고 있어 집행기관의 공개결정이 더 부정적으로 나온 것으로 보인다.

<표 5> 기관업무와 공개결정

			공개결정				전체
			공개	부분	종결 등	즉시	
기관 업무	기획기관	빈도	57	19	3	18	97
		%	59%	20%	3%	19%	100%
	집행기관	빈도	26	22	5	5	58
		%	45%	38%	9%	9%	100%
전체		빈도	83	41	8	23	155
		%	54%	27%	5%	15%	100%

$\chi^2=10.497, df=3, p=.015$

43) 이명진, 문명채, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 앞의 글, 2010.

44) 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석」, 앞의 글, 2009.

45) 이용정, 『행정기관의 정보공개행태 결정요인에 관한 연구』, 앞의 글, 1999.

둘째, 국가관리, 경제산업, 사회문화의 기관기능과 대응성을 <표 6>, <표 7>에서 보면, 결과적 대응성에서는 공개결정, 실질적 대응성에서는 공개자료, 공개연도에 따라 차이가 있다. 기존 연구와 같이 국가관리기능이 종결율이 가장 높고 즉시 공개율도 낮았다.

<표 6> 기관기능과 공개결정

			공개결정				전체
			공개	부분	종결 등	즉시	
기관 기능	국가관리	빈도	32	18	6	2	58
		%	55%	31%	10%	3%	100%
	경제산업	빈도	20	12	2	12	46
		%	44%	26%	4%	26%	100%
	사회문화	빈도	31	11	0	9	51
		%	61%	22%	0%	18%	100%
전체		빈도	83	41	8	23	155
		%	54%	27%	5%	15%	100%

$\chi^2=17.296$ ,  $df=6$ ,  $p=.008$

그러나 실질적 대응성을 보면, 공개자료로 대장을 요청했는데 현황을 가장 많이 공개한 기능은 사회문화기능이었고, 오히려 국가관리기능에서 대장의 공개율이 높았다. 반면, 정보공개처리대장의 경우는 3년 동안의 자료와 이의신청처리대장의 경우는 2004-2009년의 자료를 요청하였는데, 사회문화기능에서 청구 연도를 모두 공개해 준 경우가 높다. 이는 대장이 더 많은 내용을 포함하고 있어 개인정보 등 삭제 작업이 어려운데 반해 현황은 비교적 간단한 내용을 포함하고 있어 더 많은 연도를 공개해주었을 수 있다. 따라서 결과적 대응성은 국가관리기능이 가장 낮았지만, 실질적 대응성까지 고려해 볼 때에는 국가관리기능이 가장 나쁘다고 할 수는 없을 것이다.

〈표 7〉 기관기능과 실질적 대응성

			공개자료		전체	공개연도		전체
			대상	현황		일치	불일치	
기관 기능	국가관리	빈도	21	2	23	31	24	55
		%	91%	9%	100%	56%	44%	100%
	경제산업	빈도	16	5	21	24	21	45
		%	76%	24%	100%	53%	47%	100%
	사회문화	빈도	14	10	24	39	12	51
		%	58%	42%	100%	77%	24%	100%
전체	빈도	51	17	68	94	57	151	
	%	75%	25%	100%	62%	38%	100%	

공개자료  $\chi^2=6.832$ , df=2, p=.033      공개연도  $\chi^2=6.722$ , df=2, p=.035

셋째, 권력기관과 비권력기관 간 대응성은 결과적 대응성에 공개결정, 공개에 걸린 시간만 차이가 있었다. 〈표 8〉과 같이 공개결정은 기존 연구와 일맥상통하게 권력기관의 공개율이 더 낮고 종결처리가 많았다. 임진희 외<sup>46)</sup> 역시 기관 특성이 정보공개에 대한 태도에 영향을 미친다고 하였고 인터뷰 내용 가운데 권력기관은 자료를 잘 주려하지 않는다는 내용이 있었다.

〈표 8〉 권력기관 여부와 공개결정

			공개결정				전체
			공개	부분	종결 등	즉시	
권력 기관	권력기관	빈도	26	6	8	11	51
		%	51%	12%	16%	22%	100%
	비권력기관	빈도	57	35	0	12	104
		%	55%	34%	0%	12%	100%
전체	빈도	83	41	8	23	155	
	%	54%	27%	5%	15%	100%	

$\chi^2=24.926$ , df=3, p=.000

46) 임진희, 이준기, 「우리나라 공공기관 행정감시자의 정보추구에 관한 질적 연구」, 『정보관리학회지』 26(4), 2009, 263-264쪽.

공개에 걸린 시간은 <표 9>과 같이 권력기관은 평균 12.06일로 정보 공개 기한 10일보다 더 길며 비권력기관은 8.84일로 10일 보다 짧다. 따라서 권력기관의 경우 비권력기관보다 공개에 걸리는 시간이 많이 걸려 연장처리를 하는데 그 사유로는 청구 건에 대한 결정회의를 한다거나 자료가 많아 처리 기간이 길어지고 있다는 내용이었다.

<표 9> 권력기관 여부와 공개에 걸린 시간

	기관권력	빈도	평균	표준편차
걸린 시간	권력기관	47	12.06	6.764
	비권력기관	104	8.84	4.167

t=3.022, df=62.31, p=.004 (등분산 가정 안됨)

#### 4) 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이

정보공개 판정 관련한 결과적 대응성과 실제 공개된 내용에 관한 실질적 대응성은 어느 정도 일치할까? 결과적 대응성과 실질적 대응성이 일치할수록 공개된 정보에 대한 청구인의 만족도는 높아질 것이다.

공개 판정은 연구자가 청구한 대장을 공개하고 공개항목과 공개요청 연도가 모두 포함된 경우에 공개가 되고 그렇지 않은 경우는 부분공개가 될 것이다. 즉, <표 10>에서 공개자료에 ‘대장’, 공개범위가 ‘일치’, 공개연도가 ‘일치’가 되어야 공개라 할 수 있다. 그러나 공개열에 있는 ‘현황(29%)’, 공개범위의 ‘불일치(49%)’, 공개연도의 ‘불일치(35%)’는 공개가 아니라 부분공개임에도 불구하고 공개에 포함되었다. 자료 부존재의 경우에도 부분공개에 해당하며, 현황과 불일치 부분은 공개라 할 수 없을 것이다. 즉시공개인 경우에도 부분공개에 임에도 불구하고 즉시공개로 결정되어 악용되는 소지가 있다. <표 10>의 즉시공개 행을 보면 현황(35%), 공개범위 불일치(19%), 공개연도 불일치(16%)는 즉시공개가 아닌 부분공개에 해당 할 것이다. 따라서 중앙행정기관의 공개판정이

결과적 측면에서는 공개라고 할지라도 실질적 측면에서 보면 공개가 아닌 부분공개에 해당하는 경우도 상당하다 할 수 있다.

〈표 10〉 결과적 대응성과 실질적 대응성

			공개결정			전체
			공개	부분	즉시	
공개자료	대장	빈도	25	18	6	49
		%	51%	37%	12%	100%
	현황	빈도	5	6	6	17
		%	29%	35%	35%	100%
전체		빈도	30	24	12	66
		%	46%	36%	18%	100%
공개범위	일치	빈도	57	24	12	93
		%	61%	26%	13%	100%
	불일치	빈도	26	17	10	53
		%	49%	32%	19%	100%
전체		빈도	83	41	22	146
		%	57%	28%	15%	100%
공개연도	일치	빈도	64	14	13	91
		%	70%	15%	14%	100%
	불일치	빈도	19	27	9	55
		%	35%	49%	16%	100%
전체		빈도	83	41	22	146
		%	57%	28%	15%	100%

28개 중앙행정기관에 2004-2011년 정보공개심의회 내부, 외부 위원명단과 임기를 공개해주기를 요청하였다. 16개 중앙기관에서 2004년부터의 심의위원 명단을 공개해주었으나 공정거래위, 국가보훈처, 국민권익위, 행정안전부는 공개 당시의 위원만 공개하였다, 기획재정부, 대통령실, 방통위, 외통부는 2008년 이후의 위원 명단만 공개하였다.<sup>47)</sup> 따라서

47) 개인의 신상정보 보호 등을 명분으로 위원의 명단을 공개하지 않고 있어 이를 알려면 행정심판이나 행정소송을 제기해야 하는 기관이 있을 정도로 상당수의

실질적으로 2004년 이후 내부, 외부 위원 명단을 공개한 기관은 감사원, 교육과학기술부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 산림청, 환경부 6개 기관 뿐임에도 불구하고 ‘공개’ 혹은 ‘즉시공개’라고 결정한 기관은 22 곳이나 된다.

내부, 외부 위원 명단 공개에 대해 국민권익위, 대통령실, 법무부, 행정안전부는 정보공개심의위원회 명단이 공개될 경우 공정한 업무 수행이 곤란하게 되고, 개인정보보호를 위해 공개할 수 없다고 하였다. 그러나 환경부의 경우 “공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 1항 6호에 따라 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 ‘라., 마.’의 개인에 관한 정보는 제외한다.”라고 하였다.

- 라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
- 마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로써 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

이와 같은 이유로 환경부는 내부, 외부 위원 명단을 공개하였다. 따라서 위원 명단에 공개와 비공개에 대한 명확한 지침이 없어 기관마다 다른 기준으로 심의회위원 명단의 공개에 대한 판단을 내리고 있었다. 또한 외부위원 명단을 공개해도 되지만, 내부위원 명단을 공개하지 않거나 혹은 외부위원 명단을 공개하지 않지만 내부위원 명단을 공개하

---

위원회가 위원의 명단 공개를 꺼리는 소극적 행태를 보이고 있으나, 위원 명단 공개는 위원의 책임성을 보다 강화시켜줄 뿐 아니라 위원의 지나친 중복도 막을 수 있는 하나의 수단이 될 것이다. 전영평, 장임숙, 「지방정부위원회 운영의 비판적 고찰: 대구지역을 중심으로」, 『한국행정논집』 17(1), 2005, 19쪽.

는 등 기관마다 다른 공개행태를 보였다. 이는 비교적 간단한 청구사안 이지만 기관마다 제각기 다른 내용을 공개하고 그 판단은 대체로 ‘공개’ 혹은 ‘즉시공개’로 결정하여 다른 정보공개청구에서도 기관마다 공개내용이 다름에도 불구하고 결정은 ‘공개’로 할 수 있음을 짐작케 하는 부분이다.

즉시공개는 공개를 목적으로 작성되거나 홍보자료, 공개에 오랜 시간이 소요되지 않는 정보는 별도의 결정절차 없이 즉시 공개하게 되어 있으나 취지와는 달리 즉시공개를 하였다고 해서 공개에 걸린 시간이 짧지는 않다. <표 11>을 보면 공개기한인 10일을 넘어서 공개한 6건(26%)도 즉시공개라고 판정하기도 하였고 심지어 20일 이상이 지나 공개한 4건(17%)에 대해서도 즉시공개라고 하였다. 정보공개처리대장의 경우, 즉시공개로 판정된 청구건의 소요기간만을 살펴보면, 산림청은 3일, 교육과학기술부는 5일, 보건복지부 11일, 지식경제부는 17일로 즉시공개의 취지와 부합하는 곳은 산림청과 교육과학기술부 정도이다. 따라서 즉시공개라고는 하지만 소요시간은 10일이 넘는 경우도 있어 즉시공개가 본래의 취지와는 다르게 사용되고 있었다.

〈표 11〉 즉시공개와 걸린 시간

			걸린 시간				전체
			1-5일	6-10일	11-19일	20일 이상	
공개결정	공개	빈도	19	30	32	2	83
		%	23%	36%	39%	2%	100%
	부분	빈도	8	11	20	2	41
		%	20%	27%	49%	5%	100%
	종결 등	빈도	0	1	2	1	4
		%	0%	25%	50%	25%	100%
	즉시	빈도	5	8	6	4	23
		%	22%	35%	26%	17%	100%
전체	빈도	32	50	60	9	151	
	%	21%	33%	40%	6%	100%	

## 5. 맺음말

행정정보공개제도가 실시된 지 상당한 시간이 지났지만 여전히 공공기관의 비밀주의, 소극적인 정보공개행태가 문제점으로 제기되고 있다. 그러나 기존 연구의 공개결과와 공개에 걸린 시간 등을 중심으로 한 결과적 대응성 측면의 연구만으로는 이러한 문제를 해결하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 공개 결과와 시간적 측면 이외에 정확성, 완전성 등 실질적 측면의 대응성을 분석하였다. 이를 통해 높은 공개율에도 불구하고 시민들이 불만족스러워하는 이유가 무엇인지를 밝히고자 하였다.

위에서 살펴본 분석결과를 정리하면, 첫째, 결과적 대응성 측면에서 특별한 사유 없이 종결처리를 하여 청구인에 대한 정보공개의무를 다하지 않은 경우가 있었다. 또한 연장에 관한 통지 없이 10일보다 오래 걸린 경우도 많았다. 둘째, 실질적 대응성 측면에서는 공개 요청정보의 내용과 공개형태를 지칭하여 청구하였음에도 불구하고 이를 무시하고 다른 정보와 다른 형태의 자료를 공개하므로 공개 정보의 정확성이 떨어졌다. 또한, 청구한 정보의 일부 내용이 빠진 채 공개되거나 정보의 내용을 알 수 없게 공개하므로 공개된 정보의 완전성이 떨어졌다. 다만 연장사유, 비공개 사유에 대해서는 비교적 자세한 사유를 제시하여 해당 부분에서의 친절도는 높다고 할 수 있다.

셋째, 기관의 특성과 대응성 측면에서는 권력정도에 따른 대응성은 기존의 연구와 같이 결과적 대응성에 있어 권력기관이 공개결정에 더 많은 시간이 소요되며, 공개율도 낮았다. 기관의 업무 특성에 관해서는 집행기관의 공개결정이 더 부정적이었다. 한편 기관기능 관련해서는 결과적 대응성과 실질적 대응성이 일치하지 않았다. 즉, 국가관리기능이 공개율이 낮았지만 청구자료와 공개자료의 일치도는 높았다. 그러나 사회문화기능은 공개율은 높았지만 청구자료와 공개자료의 일치도가 낮아 결과적 대응성과 실질적 대응성이 반드시 일치하는 것은 아님

을 보여주었다.

넷째, 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이를 보았는데, 중앙행정기관의 공개판정이 공개라고 하여도 실제 공개된 내용은 공개가 아닌 부분공개에 해당하는 경우가 상당하였다. 또한 즉시공개는 공개목적으로 이미 작성된 자료와 공개에 오랜 시간이 걸리지 않을 시 하게 되는데 이러한 취지에 맞지 않게 10일이 넘어 공개되거나 부분공개임에도 즉시공개로 공개된 건도 있었다.

이상의 분석결과를 통한 정책적 함의는 우선 즉시공개와 종결처리의 기준이 더 명확하게 제시되어야 할 것이다. 부분공개이거나 10일이 걸려 공개된 경우에는 즉시공개 판정을 할 수 없게 해야 한다. 반복된 청구가 아님에도 악의적으로 종결처리를 한 경우 제재를 가해야 할 것이다. 둘째, 실질적 대응성 차원의 정확성, 완전성을 떨어뜨리는 주된 이유는 문서보존기간의 경과와 자료의 부존재 등 이었다. 그러나 기관들에게 동일한 정보를 청구했음에도 어떤 기관은 정보를 잘 보존하여 공개하는 반면, 어떤 기관은 정보가 없거나 보존기간이 경과하였다는 것은 기관의 정보공개에 대한 의지와 함께 공공기관의 기록 생성과 보존의 의무화가 선행되어야 함을 시사한다. 즉, 청구된 정보와 기록정보가 매칭되는 확률이 높아지면 정보공개에 대한 효율도 높아질 것이다.<sup>48)</sup> 마지막으로 국가관리기능이 결과적 대응성은 낮았지만 실질적 대응성이 높았듯이 기관 특성상 기관 간 결과적 대응성 측면에서 동일한 수준의 정보공개가 이루어지지 않을 수 있으나 실질적 대응성을 높이는 것은 가능할 것이다. 본 연구는 비록 한정된 사례를 대상으로 하였지만 결과적 대응성과 실질적 대응성 간의 차이를 밝혔다는 데 이론적 함의가 있으며 후속연구는 실질적 대응성에 관한 심도 깊은 연구와 이러한 대응성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 필요할 것이다.

---

48) 임진희, 이준기, 「정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구」, 『기록학연구』 23호, 2010, 219-220쪽.

## ABSTRACT

# Responsiveness of Request to Information Disclosure

Choi, Jeong Min

This study aims to find whether there is a difference between the resulting responsiveness and substantial responsiveness, as noticing citizen satisfaction of the result of information disclosure is not equivalent to a high rate of information disclosure. Previous studies focused on the analysis of the resulting responsiveness such as disclosure decision and processing time. However, this study would identify how much opened information is equal to requested information on the side of substantial responsiveness. This study found that accuracy dropped as opening not requested information but different information and completeness dropped as omitting some part of information or opening unseizable information on the side of substantial responsiveness. There are differences between the resulting responsiveness and substantial responsiveness. Some of the opened information is not requested information despite the disclosure decision. It takes over ten days despite the immediately disclose decision. The main reason for the decline in substantial responsiveness is the passing of document retention period and the absence of data. Therefore, the obligation for the creation and preservation of records for public agencies will have to be followed with the agencies' will to opening information. Although this study analyzes the limited cases, it is significant to enunciate

there are differences between the resulting responsiveness and substantial responsiveness.

**Key words : Information Disclosure, Resulting Responsiveness, Substantial Responsiveness, Public Responsiveness**