

경기도 정보공개 실태 분석 및 개선방안 연구

2020. 09.

책임연구원: 강 성 국

공동연구원: 조 민 지

 투명사회를 위한
정보공개센터

목 차

1. 공공기관에 대한 새로운 요구들	3
2. 지방자치단체로서 경기도의 정보공개가 가지는 중요성	4
3. 경기도 정보공개제도 운영현황 분석	5
(1) 경기도 홈페이지 정보공개 및 특징	5
(2) 사전정보공표 분석	8
(3) 정보공개처리현황	10
(4) 정보공개 처리기간 현황	12
(5) 이의신청 대비 정보공개심의회 개최현황 분석	13
4. 경기도 정보공개제도 운영 개선방안 제안	15
(1) 정보공개제도 전담부서 설치 및 경기도 정보공개시스템 구축	15
(2) 정보공개책임관제도 운영 강화	18
(3) 정보공개심의회 역할 확대 및 구성변화	19
(4) 도민 정보공개모니터단 운영	20
5. 결론	21
참고문헌 및 자료	23

1. 공공기관에 대한 새로운 요구들

◆ 오늘날 공공기관들은 빠른 사회 변화의 흐름 속에서 중대한 변화의 기로 위에 서 있다. 이제 시민들은 그저 국가와 지방자치단체에 세금을 내고 공공서비스들을 제공받는 단순한 납세자-수혜자에 머무르지 않는다. 시민들은 공공기관의 행위에 대해 더 많은 공공성, 신속함, 그리고 민주적이고 투명한 기관운영을 직접 눈으로 확인하고자 한다. 나아가 시민들 중 적극적인 상당수는 공공기관들의 정책 결정 과정에 직접 참여하고 기여하려는 욕구가 지속적으로 높아지고 있다. 현재 한국의 공공기관들은 이러한 변화의 요구에 부합하기 위해서는 해결해야 할 다양한 과제들이 존재한다.

◆ 이 과제들 중 가장 중요한 하나가 ‘투명한 정보공개’라는 것에 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다. 그 이유는 정보공개가 투명하고 책임 있는 행정의 필수 전제이며 시민들이 국가 또는 공공기관들의 정책결정과 운영에 직접 참여하는 거버넌스의 기초가 되기 때문이다. 오늘날 시민들은 공공기관 운영에 참여하기 위해서, 또는 자신들의 이익 또는 공익을 위해 알권리¹를 적극적으로 실천하며 공공기관과 접촉을 마다하지 않는 양상을 보인다. 매년 공공기관에 접수되는 정보공개청구 건수는 크게 증가하고 있는데, 이 증가 규모 자체가 이러한 시민과 행정의 변화양상 자체를 증명하고 있다.²

¹ 알권리는 국내에서 아직까지 다른 기본권에 비해 익숙한 권리개념은 아니다. 현행 헌법에도 직접적으로 명시되어 있지는 않은 상태다. 하지만 헌법재판소의 판례(헌법재판소 선고 88헌마22)는 국민주권을 실현하는데 필수적인 가장 중요한 기본권의 하나로 표현의 자유를 규정한 바 있다. 이는 사상 또는 의견의 자유로운 표명과 이를 전파할 자유를 의미하는데, 해당 헌법재판소의 선고 취지는 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하고, 자유로운 의사의 형성은 또한 자유롭게 정보에 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며 따라서 당연히 정보의 접근·수집·처리의 자유를 의미하는 “알권리”는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 여겨진다는 것이다.

² 공공기관의 정보공개청구접수 건수는 2016년 756,342건, 2017년 855,021건, 2018년 1,065,549건으로 매년 약 10만건씩 큰 폭으로 증가하고 있다. 행정안전부, 『2018 정보공개연차보고서』, 2019, p. 21. 참조.

2. 지방자치단체로서 경기도의 정보공개가 가지는 중요성

◆ 이처럼 중요한 사회 변화 속에서 공공기관, 특히 지방자치단체의 행정개선의 노력은 매우 중요하다. 지방자치단체는 국민들이 직접 주민들의 주거, 여가, 경제활동, 안전, 복지 등 삶 자체와 밀접하게 마주 닿아 있는 행정행위의 주체이기 때문에 더욱 그렇다. 그리고 지방자치단체들 중 특히 경기도는 현재 인구가 1,300만명³을 초과하고 무려 31개 기초지방자치단체를 포함하는 한국 최대의 광역단체이다. 또한 지리적으로도 경기도 행정구역 자체가 수도권을 고스란히 형성하며 주요 국가기간 산업·경제 인프라를 수용하고 있어 수도인 서울특별시와 함께 국가차원에서 동등한 대표성과 상징성을 점유하고 있다고 볼 수 있다.

◆ 하지만 경기도가 한국 최대의 광역단체라는 위상에 걸맞게 정보공개를 선도하고 있는지는 아직까지 의문이다. 서울특별시의 경우에는 정보공개제도 운영의 혁신과 개선을 위해 2011년故박원순 시장 취임과 함께 정보공개업무를 전담하는 정보공개정책과를 신설하고 서울시의 행정정보들 공개하는 정보소통광장⁴과 서울시의 공공데이터를 공개하는 열린데이터광장⁵을 도입해 시민들에게 서비스하고 있다. 하지만 경기도의 경우에는 특별히 눈에 띄는 정보공개제도 혁신의 흔적은 아직까지 발견되지 않는다. 뿐만 아니라 이렇다할 개선 노력도 아직까지는 딱히 관찰되지 않는 게 사실이다. 경기도는 공공데이터의 경우에는 최근에야 경기데이터드림⁶이라는 공공데이터 서비스를 제공하기 시작했지만 제공하는 공공데이터셋이 1380개 규모로 성과가 미비한 수준에 머물러 있다.

◆ 지방자치단체로서 경기도의 정보공개 의무에 대해서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법)을 통해 명시되어 있다. 이 「정보공개법」의 목적은 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민의 알권리 보장을 위해 적극적으로 공개하기 위함이다.⁷

³ 2020년 6월 기준 13,731,651 명. 경기통계 <https://stat.gg.go.kr/> 참조.

⁴ 서울시 정보고통광장 <http://opengov.seoul.go.kr/>

⁵ 서울시 열린데이터광장 <http://data.seoul.go.kr/>

⁶ 경기도 경기데이터드림 <https://data.gg.go.kr/>

⁷ 「정보공개법」 제3조(정보공개의 원칙) 참조.

여기서 일컫는 공공기관이라 함은 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 적용되는 공기업과 준정부기관 및 기타 공공기관을 모두 포함한다.⁸ 이 공공기관들은 정보공개법이 명시한 의무로써 기관이 생산하는 정보 중 주요한 사업·큰 예산이 투입되는 사업·국민의 생활에 밀접하게 영향을 미치는 사업 등에 대해 별도의 청구나 요구가 없더라도 사전적으로 정보를 공개하라는 취지의 사전공표정보를 주기적으로 공개하고, 기관이 생산·보유·관리하는 정보의 목록인 정보목록⁹을 비치하고, 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보공개 시스템 등을 통하여 공개하여야 하며, 그 밖에 정보공개청구에 대해 일부 비공개 대상 정보를 제외하고 적극적으로 정보를 공개할 것을 명령하고 있다.

◆ 따라서 이 연구는 경기도가 이와 같은 기본적인 제도적 의무를 원활하게 이행하여 국민의 알권리를 적절하게 보장하고 있는지 확인하고자 한다. 경기도의 홈페이지의 사전공표정보의 공개, 청구건수 대비 비공개, 이의신청 및 정보공개심의회 운영현황 등 정보공개제도의 총괄적인 운영현황을 분석한다. 이러한 현황 분석을 통해 제도운영의 미비점들을 객관적으로 파악하고 시민들의 알권리와 거버넌스 관점에서 적절한 개선사항을 도출해 제안하고자 한다.

3. 경기도 정보공개제도 운영현황 분석

(1) 경기도 홈페이지 정보공개 및 특징


⁸ 정보공개법 제2조(정의)의 3 참조.

⁹ 정보목록은 공공기관들이 생산·보유·관리하는 모든 정보를 국민들이 쉽게 색인 검색하여 찾고 활용할 수 있도록 작성된 목록을 의미한다. 2015년 이전까지는 모든 공공기관이 스프레드시트 파일로 공개하는 것이 일반적이었으나 2015년부터는 정부 정보공개시스템의 개편으로 홈페이지에 실시간 게시판 형식으로 공개되고 있다. 하지만 이런 형식으로 개편되면서 목록에서 누락되는 정보들이 많고, 많은 양의 정보를 검색을 통해 신속하게 확인하는 것도 불가능하며 파일로 사본을 저장하는 것도 불가능해 실질적으로 국민의 알권리를 축소하고 있다.

◆ 앞에서 간략하게 살펴본 바와 같이 정보공개법에서는 행정정보의 공표와 정보목록 등의 비치, 원문공개 등을 정보통신망과 정보공개시스템을 통해 서비스함으로써 국민들의 알 권리를 보장하도록 하고 있다. 여기서 정보통신망을 통한 알 권리 보장의 가장 우선되는 통로가 대개 공공기관의 홈페이지라고 할 수 있다. 시민 개인들은 각자 필요에 따라 공공서비스를 이용하거나 정보에 접근하기 위해서 공공기관의 홈페이지에 방문한다. 따라서 공공기관의 홈페이지는 공개가 의무로 되어있는 정보들이 필수적으로 제공되어야 하며 그 정보에 접근도 용이해야 한다.

◆ 현재 경기도 홈페이지의 정보공개 메뉴는 <주요정책>, <정보공개제공>, <예산·결산>, <업무추진비 공개>, <감사>, <지방공기업>, <경기도 현황>, <경기도 자료실>로 총 8개 상위 카테고리로 나뉘어 있다. 공공기관 홈페이지의 정보공개 메뉴에는 정보공개법에서 공개를 의무화하고 있는 주요한 행정정보 및 기관의 투명한 운영에 관한 정보들 위주로 직관적으로 편성하는 것이 효율적이다. 그런데 정보공개 메뉴 중 <정보공개 제공>이란 성질이 유사한 메뉴가 별도 포함되어 있는데, 이용 시민의 입장에서는 메뉴와 아래 의미가 유사한 카테고리 명칭이 중복되어 혼란스럽고 이해도 잘 되지 않는다. 이런 혼란은 정보공개 메뉴에 지나치게 많은 카테고리의 정보들을 포함시켜 기존 정보공개법에서 공개를 의무로 두고 있는 정보들을 따로 <정보공개 제공> 카테고리에 분류하고 있어 발생한 것으로 파악된다.

◆ 또한 정보의 중요도가 매우 높아 시민들의 접근·취득에 대한 수요도 많고 정보·자료량도 방대한 <예산·결산> 카테고리의 정보들은 따로 독립적인 메뉴로 구성하는 것이 보다 효율적이다. 또 경기도의 도시통계들을 모아 놓은 <경기도 현황>, 자료실과 도서관 등을 연결한 메뉴인 <경기도 자료실>등 정보공개와는 크게 연관이 없는 정보들도 정보공개 메뉴에 포함되어 있다. 정보에 대한 접근과 활용은 정보의 노출과 관련이 없지는 않지만 정보공개 제도와 연관성이 덜한 정보들은 같은 공간에 얹혀 있는 것은 의도와는 반대로 정보의 접근과 활용의 효율성을 저해한다. 따라서 해당 메뉴들은 경기도 소개나 경기도 통계 등의 카테고리 별도로 포함해 정보공개 상위 메뉴를 보다 간소화할 필요가 있다.

 <p>정보공개</p> <p>경기도의 모든 것을 알려드립니다.</p>	주요정책	· 달라지는 제도와 정책 · 업무계획 · 성과계획서 및 성과보고서 · 경기도 소속인력
	정보공개 제공	· 정보공개제도 안내 · 사전정보공표 > 재정정보 · 원문정보 ☞ · 정보(문서)목록(2013년 이전) · 정보공개청구 ☞ · 비공개 대상정보 세부기준 · 정책설명제 · 국외출장연수정보시스템 ☞ > 공공데이터 개방 ☞
	예산·결산	· 예산이란 · 세입세출예산서 · 결산정보 · 기금운영계획 · 지방재정공시 · 성인지예산서 · 예산점검 및 낭비사례집 · 중기지방재정계획 · 투자출자출연기관 예산·결산 · 경기도 예산개요 · 지방재정 투자심사
	업무추진비 공개	> 월별 > 분기별
	감사	· 감사행정 · 사전 컨설팅감사 ☞ · 계약심사제도 · 반부패 청렴시책 · 부패공직자 제재현황 공개 > 시민감사관
	지방공기업	· 지방공기업이란 · 지방공공기관통합공시 ☞
	경기도 현황	· 월별 주민등록인구 · 자동차 등록현황 · 도시계획현황 · 경제·고용동향 · 미분양정보
	경기도 자료실	· 도정자료실 · 건축통계자료실 · 정책연구도서관 ☞ · 행정도서관 ☞ · 전자북 ☞ · 멀티미디어자료실 ☞

<그림 1> 경기도 홈페이지 정보공개메뉴

(2) 사전정보공표 분석

◆ 사전정보공표는 시민들로부터 별도의 정보공개청구가 없더라도 공공기관들이 사전적으로 공개해야 하는 각 기관의 주요 정보를 공개하는 것을 말한다. 현재 국가 차원에서 정보공개제도를 총괄하고 있는 행정안전부는 정보통신 및 처리·저장기술들을 이용해 시민들이 정보공개를 청구 없이 원하는 정보를 취득할 수 있도록 사전정보공표를 지속적으로 확대·세밀화 하는 방향으로 제도의 운영 방향을 상정하고 있다.¹⁰ 이에 따라 행정안전부는 각 공공기관의 분류에 따라 사전공표정보 표준모델을 제공하고 있다. 이 표준모델 중 시·도 사전정보공표 표준모델의 경우에는 2020년 현재 총 601개 항목을 사전공표정보로 공개할 것을 제안하고 있다. 경기도의 경우에는 총 9개 분야 712개 항목을 공개하고 있으므로 단순히 공표항목 수에 있어서는 행정안전부의 표준모델에 비해 사전적으로 공개하고 있는 정보들이 상대적으로 다양하다고 평가할 수 있을 것이다.

분류	공표정보항목 수
조세/법무/행정	146
가족/보건/복지	115
교통/건설/환경	127
농림/축산/해양	109
산업/경제	38
도시/주택	63
관광/문화/체육	43
소방/재난/안전	42
교육/취업	29
계	712

<표 1: 경기도 사전공표정보 항목 수>

¹⁰ 행정안전부, 「사전정보공표 운영 가이드」, 2020, 2p.

◆ 현재 경기도 사전정보공표 적절하게 이뤄지고 있는지 알아보기 위해 경기도의 현행 712개 공표정보목록을 2014년부터 2020년까지 공표현황을 전수조사¹¹를 진행했다. 그런데 조사 결과 사전정보공표의 지연이 발생한 경우는 전체분야 712개 공표 목록 중 390개 목록에 달했다. 이는 무려 전체 공표목록의 절반 이상인 54.8%에 해당한다.

◆ 또한 아예 공표가 누락되었거나 공표정보취득이 불가능한 경우도 712개 공표목록 중 77건에 달했다. 이는 전체 공표목록 중 약 10%에 해당해 사전정보공표가 최소한 10개 중 하나는 원활하게 공개되지 않고 있는 것으로 드러났다.

분야	공표목록 수(%)	공표시기 일부 또는 전체 지연(%)	공표 누락 및 공표정보취득 불가(%)
조세/법무/행정	146(100)	57(39)	6(4.1)
가족/보건/복지	115(100)	81(70.4)	7(6.1)
교통/건설/환경	127(100)	77(60.6)	7(5.5)
농림/축산/해양	109(100)	77(70.6)	6(5.5)
산업/경제	38(100)	9(23.7)	15(39.5)
도시/주택	63(100)	23(36.5)	17(27)
관광/문화/체육	43(100)	21(43.8)	9(20.9)
소방/재난/안전	42(100)	25(59.5)	8(19)
교육/취업	29(100)	20(69)	2(6.9)
계	712(100)	390(54.8)	77(10.8)

¹¹ 경기도 사전정보공표에 해당하는 712개 공표항목이 홈페이지에 정해진 주기와 시기에 적절하게 공개되고 있는지 모든 공표목록을 확인했으며 외부 링크를 통해 공개하는 경우 외부링크가 원활하게 접속이 가능한지 여부, 해당 공표정보에 부합하는 내용인지 여부, 추가적으로 복잡한 검색을 필요로 하는지 여부를 기준으로 조사가 진행되었다. 세부적인 내용은 본 연구의 첨부파일 [경기도정보공개제도운영현황.xlsx]의 '사전정보공표전수조사'시트를 참조 할 것.

<표 2: 사전정보공표 전수조사 결과>

- ◆ 특히 ‘가족/보건/복지’ 분야 공표항목의 경우에는 전체 115개 목록 중 81개, ‘농림/축산/해양’ 분야 공표목록의 경우에는 전체 109개 항목 중 77개 목록에 공표시기 지연이 발생했던 것으로 집계되어 지연된 공표 비율이 70% 이상 발생했던 것으로 나타났다.
- ◆ 산업/경제 분야와 도시/주택, 관광/문화/체육 분야는 공표항목 수가 각각 38개, 63개, 43개로 상대적으로 적었는데도 불구하고 산업/경제 분야의 경우 15개(39.5%), 도시 주택 17개(27%) 항목, 관광/문화/체육 9개(20.9%)나 되는 목록이 누락되었거나 취득이 불가능한 상태였다.
- ◆ 결론적으로 경기도의 사전정보공표는 행정안전부 시·도 사전정보공표모델 601개 항목보다 111 항목이 많은 712개 항목을 사전정보공표에 포함했지만, 전체 공표목록의 절반 이상인 390개 항목이 제때 공표되지 않았던 것으로 나타났고 77개 항목이 사전공표가 이뤄지지 않아 정보공개제도의 중요한 한 축이라고 할 수 있는 사전정보공표가 원활하게 운영되지 않고 있다고 평가된다.
- ◆ 사전정보공표의 원활한 운영을 위해서는 중요도나 시민들에게 공개 필요성이 떨어지는 항목들은 과감하게 사전정보공표에서 제외하는 것도 방법이다. 공표정보가 과도하게 많으면 담당 부서의 업무가 과중 되고 이는 곧 관리소홀로 이어져 공표주기나 시기가 지켜지지 않을 수 있고 공표정보의 누락도 발생할 수 있다. 불필요한 정보들이 과도하게 노출되는 것 또한 시민들에게는 불편이 될 수 있다. 또한 공표시기가 약 1달정도씩 지연되는 것이 관례화 된 경향도 발견되었다. 이와 같은 상황을 미루어 볼 때 정보의 공표시기를 실제로 공표가능한 시기로 적절하게 수정·반영해 운영할 필요가 있다.

(3) 정보공개처리현황

- ◆ 여기서는 2017년부터 2019년까지 3년간 『정보공개연차보고서』에 나타난 정보공개 처리현황, 불복신청 및 처리현황, 정보공개심의회 운영현황 등 정보공개 통계를 활용해 경기도 정보공개제도 운영의 특징과 경향성을 파악하고자 한다.

◆ 공공기관에 대한 정보공개 청구 건수는 매년 큰 폭으로 증가하고 있는데 경기도 역시 이러한 경향속에서 매년 정보공개청구 건수가 큰 폭으로 늘고 있었다. 2017년에는 70,530 건이었던 청구가 2018년에는 85,801건, 2019년에는 10만 건을 초과해 104,305 건으로 경기도의 정보공개청구 건수는 매년 1만 5천 이상씩 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2019년 기준으로 매일 약 285건의 정보공개청구가 접수되고 있는 상황이다. 이 수치는 17개 광역단체 중 가장 많은 청구 건수이며, 78,359 건의 청구가 접수된 서울특별시보다도 무려 약 2만 4천 건 가량 많은 수치이다.

년도	청구건수(%)	처리현황		
		전부공개(%)	부분공개(%)	비공개(%)
2017	70,530(100)	59,456(84.3)	8,629(12.2)	2,445(3.5)
2018	85,801(100)	71,624(83.5)	10,806(12.6)	3,371(3.9)
2019	104,305(100)	85,823(82.3)	13,438(12.9)	5,044(4.8)

<표 3: 2017 ~ 2019 경기도 정보공개처리현황>¹²

◆ 처리현황에 따르면 전부공개는 2017년 약 5만 9천 건에서 2019년 약 8만 6천 건까지 청구건수에 비해 전부공개처리 역시 증가했지만 실질적인 공개율은 2017년 84.3% 2018년 83.5%, 2019년 82.3%로 점진적으로 전부공개 비율이 떨어졌다. 반면 비공개비율은 2017년 3.5%, 2018년 3.9%, 2019년 4.8%까지 증가했다. 이는 2019년 경기도의 비공개율은 광역단체 전체 평균 비공개율인 3.3% 보다 1% 이상 높은 비율이다.¹³

◆ 비공개 대상 정보를 청구하는 정보공개청구가 많다면 비공개율 자체가 높아질 수밖에

¹² 해당 표는 2017년부터 2019년까지 『정보공개연차보고서』(행정안전부) 중 경기도 정보공개청구 및 처리현황을 취합한 것이다.

¹³ 2019년 비공개처분비율이 4%를 초과하는 광역자치단체는 서울특별시와 경기도 밖에 없었는데 서울특별시의 비공개율은 4.1%이다.

없기 때문에 특정 공공기관의 비공개비율이 높다고 해서 해당 공공기관이 정보공개제도를 폐쇄적으로 운영하는 것이라고 단정지을 수는 없다. 그러나 동일한 성격의 행정업무를 담당하는 공공기관들 중 비공개비율이 의미 있는 수준으로 높게 나타난다면 비공개비율이 높은 정확한 원인을 찾고 적절한 개선방안을 마련해야 하는데, 경기도는 현재 이러한 노력이 필요한 상황이라고 판단된다.

(4) 정보공개 처리기간 현황

◆ 정보공개 처리기간¹⁴의 준수, 그리고 최대한 신속한 정보공개는 정보공개제도 운영에서 갈수록 중요한 평가 기준이 되고 있다. 정보가 필요할 때 신속하게 취득할 수 있는 시의성이 정보의 유용성에 대단히 중요한 기준 중 하나이기 때문이다. 청구인의 입장에서 현재 정보공개제도의 큰 단점 중 하나가 바로 이 시의성이 떨어진다는 점이다. 청구한 뒤 10일, 연장될 경우에는 최대 20일까지 소요되며 휴일인 토요일과 일요일, 공휴일까지 포함하면 실질적으로 정보공개를 청구한 청구인이 청구한 정보를 취득하는데 걸리는 시간은 약 1개월을 초과하는 경우도 심심치 않게 발생하고 있다.

◆ 경기도의 경우에는 대부분 10일 이내에 접수된 정보공개청구가 처리되고 있었다. 전체청구 접수건 중 2017년에는 90.7%, 2018년에는 90.8%, 2019년에는 91.1%에 해당하는 청구가 10일 이내에 처리되었다. 대신 즉시 공개되는 청구건은 2017년, 2018년 5.2%에서 2019년 4%로 줄어들었고 처리기한연장으로 20일 이내 처리되는 비율과 20일이 초과되는 비율도 소폭 증가했다.

¹⁴ 「정보공개법」에서는 정보공개처리기간을 10일을 원칙으로, 부득이한 경우에 10일에 한 해 연장을 하도록 하고 있다. 하지만 이는 공개 일시를 정하여 결정통지(처분)에 해당하는 것으로 실질적으로 청구된 정보를 공개하는데 보다 많은 시일이 걸릴 경우는 공개에 걸리는 시간과 방법 등을 청구인과 협의해야 한다. 「정보공개법」 제11조, 「정보공개법 시행령」 제12조 참조.

년도	계(%)	당일-즉시(%)	10 일 이내(%)	20 일 이내(%)	20 일 초과(%)
2017	70,530(100)	3,700(5.2)	63,989(90.7)	2,616(3.7)	225(0.3)
2018	85,801(100)	4,474(5.2)	77,909(90.8)	3,127(3.7)	291(0.3)
2019	104,305(100)	4,210(4)	95,015(91.1)	4,640(4.5)	440(0.4)

<표 4: 2017~2019 경기도 정보공개 처리기간 현황>

◆ 이와 같은 경기도의 정보공개 처리기간 비율은 광역자치단체 평균 처리기간비율과 크게 차이가 나지 않았다. 광역자치단체의 평균 즉시공개 비율은 4%, 10일 이내 처리는 90.8%, 20일 이내 처리는 4.8%, 20일 초과 처리는 0.4%로 나타났다.

◆ 다만 현재 정보공개제도 운영의 무게중심이 청구된 정보를 공개하는 모델에서 사전적·선제적 정보공개 모델로 이동하고 있는 만큼, 경기도가 다른 광역단체 보다 한 발 앞서 사전정보공표와 원문공개를 보다 강화해 즉시공개의 비율을 보다 확대하기 위한 노력이 필요한 시점이라고 판단된다.

(5) 이의신청 대비 정보공개심의회 개최현황 분석

◆ 이의신청¹⁵은 정보공개청구가 비공개 또는 부분공개 처분이 되었을 때 신청인이 외부 전문가가 포함된 청구기관의 정보공개심의회¹⁶에 처분에 대한 이의를 제기해 재결을 받

¹⁵ 이의신청의 절차에 관해서는 「정보공개법」 제18조(이의신청) 참조.

¹⁶ 정보공개심의회는 정보공개에 관한 외부전문가를 포함하는 공공기관의 자문·결정기구로 이의신청의 심의와 정보공개에 대한 결정이 곤란할 때 자문을 담당하는 기구이다. 현행 「정보공개법」에서 정보공개심의회는 위원장 1명을 포함해 5명 이상 7명 이하로 운영하도록 하며 위원장을 제외한 위원은 소속 공무원과 임직원, 외부 전문가로 지명·위촉하며 이중 외부 전문가 비중이 2분의 1로 두어야 한다(일부 국방, 외교, 안보와 관련된 기관은 3분의 1 이상). 심의회 위원장은 해당 기관 장이 지명·위촉하기 때문에 주로 해당 기관 임원이 맡고 있다. 다만 위원장이 해당 기관의 임

는 불복절차이다. 또 다른 불복절차인 행정심판에 비해 서식이 간결하고 심의가 신속하게 이루어지며 행정소송의 경우에는 시간과 비용이 많이 들어 일반 시민들이 쉽게 이용할 수 없는 점을 고려한다면 시민들의 알권리와 권리구제에 있어 그 중요도가 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 공공기관은 정보공개심의회의 신속한 개최와 공정한 운영에 최선을 다해야 하는 것은 당연한 일이다.

◆ 하지만 이러한 정보공개심의회의 중요성에도 불구하고 최근 많은 공공기관에서 정보공개심의회가 제대로 운영되지 않고 있는 의혹이 발생하고 있다. 일례로 최근에는 은평구는 2017년 7월에서 2019년 8월까지 정보공개심의회를 열어야 할 이의신청 중 다수를 심의를 거치지 않고 자의적으로 비공개 처리를 한 사실이 밝혀져 서울시 옴부즈만위원회로부터 경고 처분을 받은 바 있다.¹⁷

년도	이의신청	심의회개최			
		계	이의신청	결정곤란	기타
2017년	565	245	241	3	1
2018년	731	365	362	1	2
2019년	1,170	572	568	2	2

<표 5: 2017~2019 이의신청 대비 심의회개최 현황>

◆ 현대 경기도 역시 이런 의혹에서 자유로울 수는 없어 보인다. 2017년 이의신청이 접수되어 처리된 것은 총 565 건인데 비해 심의회가 이의신청의 심의를 위해 개최된 횟수

원이 맞는 경우가 대부분이라 지속적인 형평성 문제제기가 이어져 현재 행정안전부 「정보공개법 일부개정안」에는 위원장을 외부 전문가가 맡도록 하며 외부 전문가 위원 비중을 현행 2분의 1에서 3분의 2로 확대하는 내용을 담아 입법 추진 중이다.

¹⁷ <오마이뉴스>, 2020년 5월 11일자 보도, 은평구 정보공개심의회 미개최 주민감사 '경고'처분.

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002639887&CMPT_CD=SEARCH

는 241회에 그쳤다. 이의신청 대비 심의회 개최 비율이 약 42%로 절반이 채 되지 못하는 셈이다. 2018년과 2019년 역시 상황은 별로 개선되지 않았다. 2018년에는 731 건의 이의신청 중 심의회가 개최된 횟수는 362회, 2019년에는 1,170 건의 이의신청 중 심의회가 개최된 건수는 568회에 그쳐 모두 이의신청 대비 50% 미만의 개최 비율을 보였다. 정보공개심의회 개최 시 복수의 이의신청 건을 심의할 수도 있지만 7일 이내에, 1회 연장해 14일 이내에 이의신청인에게 심의결과를 통지하여야 하는 것을 감안하면 모든 이의신청들이 적절한 심의를 거친 후 처분을 받았는지는 의문이다.

◆ 이의신청은 정보공개청구인에게 부여되는 일반적 권리이다. 청구한 정보공개에 대해 전부 또는 일부라도 비공개 처분을 받았을 경우에는 누구든지 해당 기관의 정보공개심의회에 처분을 다시 심의할 것을 요청하는 알권리에 대한 일종의 구제절차이다. 때문에 이의신청에 대한 심의를 받을 권리가 온전하게 보장되지 않을 경우에 공공기관은 청구인의 기본권인 알권리를 침해하는 것과 다름없다. 따라서 어떠한 경우에도 이의신청이 제기되었을 때는 정해진 법률과 절차에 따라 심의를 진행하여야 한다. 경기도의 경우에 앞선 은평구의 사례처럼 이의신청 처리 건수에 비해 정보공개심의회 개최 횟수가 지나치게 낮아 청구인의 알권리 침해가 의심되는 상황이다. 적절한 조사 또는 감사를 통해 위법한 처분이 없었는지 살피고 잘못된 관행이 있으면 빠른 시일 안에 이를 바로잡기를 권한다.

4. 경기도 정보공개제도 운영 개선방안 제안

(1) 정보공개제도 전담부서 설치 및 경기도 정보공개시스템 구축

◆ 앞에서 사전정보공표와 정보공개처리현황 등 현황자료를 분석하며 살펴보았듯 경기도는 광역자치단체 중 가장 많은 정보를 생산·관리하며 가장 많은 정보공개청구가 접수되고 처리되는 기관이다. 현재 경기도의 정보공개 업무를 담당하고 있는 부서는 행정1부시장 산하 자치행정국 총무과이다. 총무과는 일반 도청운영업무를 총괄하고 있는 부서인데 현재 경기도의 정보공개업무는 총무과 주무관 단 4명이 업무를 나누어 담당하고 있다.¹⁸

¹⁸ 경기도 홈페이지 조직도 자치행정국 총무과 참조.

국정 및 도정 전반에서 정보공개제도의 중요성이나 경기도의 정보공개제도 운영에 수반되는 필수적인 업무량을 생각할 때 현재 경기도의 정보공개업무 전담 인력배치는 현저하게 부족한 상황으로 중장기적이고 체계적인 제도 구상과 개선된 운영이 거의 불가능한 구조이다.

◆ 2011년 故박원순 서울시장은 취임과 동시에 서울시의 정보공개업무를 전담하는 정보공개정책과를 신설했다.¹⁹ 그리고 신설된 정보공개정책과는 서울시의 정보공개체계를 정비하고 2년 뒤인 2013년에 정보소통광장을 설치·운영을 시작했다. 정보소통광장은 행정 정보를 접할 수 있는 별도의 체계적인 공간을 만들어 둠으로 시민들에게 보다 쉽게 원하는 정보를 찾을 수 있도록 메뉴와 검색, 원문공개, 정보공개에 관한 각종 통계들을 직관적으로 제공하고 있다. 광역단체 수준에서 등장한 이런 파격적인 시도들은 오히려 당시 박근혜 정부에서 2014년 경부터 추진했던 ‘정부 3.0’ 정책보다 앞서서 이루어진 것으로 이후 박근혜 정부의 ‘정부 3.0’ 정책에 크게 영향을 미친 바 있으며 현재 행정안전부에서 운영하는 정보공개포털에도 여전히 영향을 미치고 있다.

<https://www.gg.go.kr/org/orgChart.do?menuId=1808>

¹⁹ 현재 서울시 정보공개정책과는 업무혁신팀, 정보공개팀, 기록관리팀으로 구성되어 총 24명의 공무원이 전담업무를 맡고 있다.

정보공개현황

결재문서 공개현황(서울시)

결재문서 공개현황(자치구)

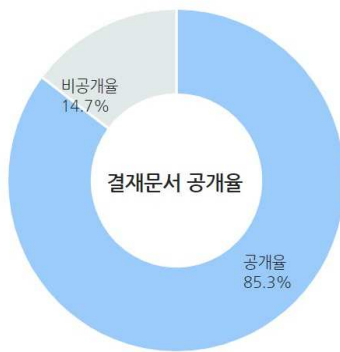
결재문서 공개현황(투표)

정보공개청구 공개현황

행정정보 공개현황

서울시의 결재문서 공개율은 서울시 본청 및 사업소의 공개 현황이 제공됩니다.

결재문서 공개율(서울시)



생산일 기준: 2013년 01월 01일 ~ 2020년 09월 13일

공개문서	7,328,790 건
부분공개문서	8,668,627 건
비공개문서	2,766,023 건
전체문서	18,763,440 건
전체문서(참부포함)	22,331,525 건

※ 결재문서 공개율

= ((공개문서 + 부분공개문서) / 전체문서) × 100

<그림 2: 서울시 정보소통광장에서 제공되는 서울시 정보공개현황>

◆ 경기도에도 서울시의 정보공개정책과와 같은 정보공개제도 운영에 관한 전담 부서가 설치된다면 앞서 지적된 문제인 사전정보공표 지연 또는 누락에 대한 체계적인 관리도 가능할 것이며 일선 공무원들의 정보공개 업무에 대해 상시적으로 소통·지원이 가능해 정보공개제도 운영 전반의 개선효과를 가질 수 있을 것으로 보인다. 또한 현황자료로 미루어 보아 장기적으로는 경기도 역시 서울시의 정보소통광장과 같은 독립된 정보공개 서비스 설치가 불가피 할 것으로 보인다. 이와 같은 서비스의 설치와 유지를 위해서도 정보공개 관련 전담 부서의 설치가 우선적으로 시급하게 필요한 상황이다.

(2) 정보공개책임관제도 운영 강화

◆ 정보공개책임관 제도는 2011년 정보공개시행령 개정을 통해 신설되었는 정보공개 의무가 있는 공공기관들은 정보공개책임관을 두어 정보공개심의회 운영, 소속기관에 대한 정보공개 사무의 지도·지원, 정보공개 담당 공무원의 사무처리능력 발전을 위한 교육·훈련, 정보공개 청구인에 대한 정보공개 청구 지원에 해당하는 정보공개 총괄 업무를 맡도록 명시하고 있다.²⁰ 경기도의 경우에는 자치행정국장이 정보공개책임관을 맡고 있다.²¹ 현대 경기도 홈페이지 정보공개 관련 메뉴에는 정보공개책임관의 직책과 성명이 공개되어 있지 않았다. 도민들 입장에서는 실제로 이와 같은 정보공개제도 운영 책임자가 있는지 인지하지 못하는 경우가 일반적일 것이다.

◆ 또한 공무원 입장에서는 정보공개책임관 직책 자체가 부차적인 겸직 직책이고 업무에 대한 성과 및 결과 보고가 의무화 되어있지 않아 사실상 형식적으로만 존재하는 직책과 업무에 가깝다. 미국의 경우 공공기관마다 정보공개책임관과 유사한 정보공개최고담당관 (chief FOIA officer)를 두도록 하는데 공공기관의 정보공개최고담당관은 국가기관의 차관급 혹은 그와 동일한 위치의 직책(부 기관장)이 맡도록 하고 있다.²² 또 정보공개최고담당관은 매년 법무장관의 지시를 받아 정보공개제도의 이행 상황에 대해 『정보공개최고담당관 보고서』 (Chief FOIA Officer's Report)를 작성해 법무장관에게 제출해야 한다.²³ 기관의 고위 임원이 자신이 근무하는 기관의 투명성을 스스로 인지하고 파악하라는 의미

²⁰ 「정보공개법시행령」 제11조의2 참조.

²¹ 현행 「경기도 정보공개 조례」 제15조(정보공개책임관 지정)를 보면 정보공개 책임관의 업무는 정보공개심의회 개최에 관한 업무와 “정보공개업무의 종합적·체계적 관리”로만 명시되어 있어 실제로 아무런 구체적 업무와 책임이 없는 상태이다.

²² THE FREEDOM OF INFORMATION ACT, 5 U.S.C. § 552 (j) (1) Each agency shall designate a Chief FOIA Officer who shall be a senior official of such agency (at the Assistant Secretary or equivalent level).

²³ THE FREEDOM OF INFORMATION ACT, 5 U.S.C. § 552 (j) (2) (D) review and report to the Attorney General, through the head of the agency, at such times and in such formats as the Attorney General may direct, on the agency's performance in implementing this section;

가 크다. 한국의 정보공개책임관 주어지지 않은 상대적으로 무거운 책임이라고 할 수 있다.

◆ 따라서 경기도의 경우 조례 개정을 통해 현재 자치행정국장에서 행정1부지사로 변경하고, 정보공개책임관의 업무와 책임을 보다 상세하게 마련하는 것을 제안한다. 또 매년 도의회에 정보공개제도 운영 현황을 직접 보고하도록 책임을 강화하는 방향의 개선도 의미 있는 효과가 예상된다.

(3) 정보공개심의회 역할 확대 및 구성변화

◆ 법률상 정보공개심의회의 주된 기능은 정보공개 여부의 판단과 이의신청시에 이의신청에 대한 심의이다. 하지만 일선 공공기관들에 구성되어 있는 정보공개심의회의 역할은 거의 대부분 이의신청의 심의에 국한되어 있다. 경기도 역시 2019년 기준으로 이의신청의 심의를 위한 심의회 개최는 568 회였으나, 결정곤란 및 그 밖의 사유로 심의회에 개최된 것은 단 4회에 그쳤다.²⁴

◆ 그러나 지금과 같이 정보공개제도 관련 외부 전문가인 심의회 위원을 이의신청 심의에 역할을 국한시키는 것보다는 기관 정보공개정책과 모니터링 전반에 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 예를 들면 주기적으로 심의위원에게 사전정보공표 공표목록 및 항목, 비공개세부기준²⁵의 적정성 평가 등을 위탁하거나 협의에 심의회 위원을 참여시켜 정보공개제도 운영에 보다 객관적인 시각이나 시민의 눈높이를 고려하여 반영하는 것이 뜻밖의 혁신적인 결과를 가져오는 계기로 작용할 수 있다.

²⁴ 앞의 <표 5> 참조.

²⁵ 공공기관은 정보공개법 제9조(비공개 대상 정보)제3항에 따라 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준을 수립하고 이를 공개하도록 명시하고 있다.

구분	성명	성별	직위(소속. 직업)	비 고
당연직(내부위원)	김기세	남	자치행정국장	위원장
당연직(내부위원)	엄진섭	남	환경국장	
당연직(내부위원)	이연희	여	여성가족국장	
당연직(내부위원)	박태환	남	교통국장	
위촉직(외부위원)	장미애	여	변호사(경기중앙지방변호회)	
위촉직(외부위원)	이은숙	여	변호사(경기중앙지방변호사회)	
위촉직(외부위원)	김서용	남	교수(아주대학교)	

<표 6: 2020년 현재 정보공개심의회 위원장 및 위원 명단>

◆ 현재 경기도 정보공개심의회 위원장 및 위원 구성의 비율은 현행 법률에 따라 적절하게 구성되어 있는데 외부위원 3인의 경우에는 2인의 변호사와 행정학 교수로 구성되어 있다. 하지만 구성원 중 변호사가 중복되기 때문에 최소 1인에 대해서는 정보공개에 관련해 전문적인 지식이 있는 시민사회 내지는 경기도에 정보공개청구가 경험이 많은 도민을 위촉하는 것이 보다 바람직하다. 정보공개제도 운영과 그 개선에 있어서는 청구인의 청구 경험이 매우 중요한 원동력과 자원이 될 수 있으므로 주요한 청구 경험자를 심의회 위원으로 위촉한다면 공공기관과 정보공개제도를 이용하는 도민들의 이해 간극을 좁혀주는 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

(4) 도민 정보공개모니터단 운영

◆ 모든 제도와 행정이 그럴지만 그 중에도 정보공개는 공공기관과 시민들의 밀접한 상호작용이다. 따라서 제도의 모범적인 운영과 발전은 원칙 범주 안에서 공공의 요구를 얻

마나 과감하게 수용하느냐에 따라 공익의 증진 여부도 달라진다. 이런 측면에서 보면 시민들의 정보공개에 대한 요구가 곧 공공과 공익의 정보공개에 대한 요구이기도 하다. 이런 요구들을 측량해 도정에 반영하기 위해서는 결국 도민들의 직접적인 정보공개에 대한 평가와 의견청취가 가장 효율적인 방법일 수 있다.

◆ 이 연구는 이러한 평가와 의견청취 수단으로 경기도 도정과 투명성 또는 정보공개에 관심이 높은 도민을 발굴해 해당 도민들을 대상으로, ‘정보공개모니터단’을 구성하는 것을 제안한다. 구성된 정보공개모니터단으로 하여금 주기적으로 사전정보공표가 경기도의 주요 업무 뿐만 아니라 시민들의 관심사를 적절하게 반영하고 있는지 평가하도록 하고, 원문공개와 정보공개청구 및 처리과정 등에 대해서도 특별한 장애 및 불편과 불이익이 없었는지도 평가한다. 그리고 취합된 모니터단의 평가 및 지적 사항에 대해 적절한 개선 사항을 반영해 향후 정보공개제도 운영계획 등을 보고하고 홈페이지에 공개하도록 할 것도 추가적으로 제안한다.

◆ 이러한 모니터 평가와 개선작업이 체계적으로 반복·누적되면 자연스럽게 시간을 두고 정보공개제도 운영 전반이 개선될 것으로 기대된다. 한국의 공공기관의 경우 정보소통광장을 운영하고 있는 서울시를 제외한다면 기관 스스로 정보공개제도의 운영 현황과 그에 대한 평가를 공공에 공개하는 경우는 거의 없다고 보인다. 하지만 평가결과를 정확하게 이해하고 그걸 공개함으로 부정적인 평가를 가리기 보다 적극적인 개선의 기회로 마련하는 것이 중요하다.

5. 결론

◆ 지금까지 경기도의 주요 정보공개제도 운영 현황을 분석함으로 경기도 정보공개 운영의 특징과 문제점을 살펴보았다. 분석 결과 경기도 정보공개제도 운영의 문제점은 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 광역단체 중 규모가 가장 큰 경기도의 특성상 홈페이지에 노출된 정보량이 과도

해 메뉴와 카테고리 구성의 직관성이 떨어져 오히려 정보접근성을 저해하는 측면이 있다.

- ② 사전정보공표 시기의 지연이 빈번하게 발생하며 일부 공표목록은 공표가 누락되어 개선이 시급하다. 또한 공표목록에서 중요도나 시민들에게 공개 필요성이 떨어지는 항목을 제외해 중요한 행정정보 위주로 공표가 원활하고 정확하게 이루어지도록 개선이 필요하다.
- ③ 정보공개 공개/부분공개/비공개에 해당하는 정보공개처리현황의 경우 민선6기 마지막 해였던 2017년과 민선7기에 해당하는 2018년~2019년 사이에 유의미한 공개 또는 비공개율의 변화는 없었다. 다만 정보공개 청구 건수가 매년 큰 폭으로 증가하는 가운데 비공개율이 지속적으로 소폭 상승했다.
- ④ 정보공개청구의 처리기간은 정보공개법이 명시하고 있는 대로 대부분 10일 이내로 적절하게 지켜지고 있었다.
- ⑤ 2017년부터 2019년까지 매년 이의신청 심의를 위한 심의회 개최가 이의신청 접수 건수 대비 50% 미만으로 나타나 청구인들의 기본권 침해가 발생했을 것으로 보인다. 적절한 조사 또는 감사를 통한 사실관계 확인이 필요하다.

◆ 경기도의 경우 최대 규모의 광역단체 답게 생산·보유·관리 정보 역시 방대하고 광역단체 중 정보공개청구가 가장 많은 기관임에도 불구하고 정보공개제도에 있어서는 다른 광역단체와 별다른 차별점을 가지고 있지 못한 걸로 보인다. 하지만 경기도의 특수성에도 불구하고 다른 광역자치단체들과 별다른 차이점이 없는 정보공개제도 운영이 곧 위의 ①, ②, ⑤와 같은 제도 운영상 큰 문제점으로 작용하고 있는 것으로 생각된다.

◆ 향후 현재의 문제점들이 개선되기 위해서는 경기도의 규모와 특수성에 맞추어 정보공개제도 운영에 적절한 인력과 예산 등이 투입되어야 할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 기관장의 지속적인 관심과 의지 또한 매우 중요하다. 정보공개제도 운영의 개선은 체계적인 계획과 이행을 전제로 하기 때문에 단시간에 성과를 내기 어려운 반면 짧은 시간이라도 긴장을 놓거나 등한시하면 부지불식간에 기관 운영과 행정의 불투명성이 증가하고 정보유포 사례가 만연해진다. 그리고 이것들의 부정적 효과는 도민들에게 고스란히 돌아간다.

참고문헌 및 자료

<문헌>

- 행정안전부, 『2017 정보공개연차보고서』, 2018.
『2018 정보공개연차보고서』, 2019.
『2019 정보공개연차보고서』, 2020.
『사전정보공표 운영 가이드』, 2020.

<언론보도>

오마이뉴스, <오마이뉴스>, 2020년 5월 11일자 보도, 은평구 정보공개심의회 미개최 주민감사 '경고' 처분.

<법률, 조례 등>

- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」
「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」
「공공기관의 운영에 관한 법률」
「경기도 정보공개 조례」
「THE FREEDOM OF INFORMATION ACT, 5 U.S.C. § 552」

<판례>

헌법재판소 선고 88헌마22

<홈페이지>

- 경기도청 홈페이지 <https://www.gg.go.kr/>
경기도 경기데이터드림 <https://data.gg.go.kr/>
경기 통계 <https://stat.gg.go.kr/>
서울시 정보소통광장 <http://opengov.seoul.go.kr/>
서울시 열린데이터광장 <http://data.seoul.go.kr/>