행정투명성 강화를 위한 시민단체의 역할

- 일본 정보공개수준평가 사례를 중심으로 -

The Role of Non-Governmental Organizations for the Reinforcement of the Administrative Transparency

김보흠(Kim, Bo Heum)*

ABSTRACT

Discussions about national competitiveness that began with management strategy theory in the 1980s have been activated throughout the world since the 1990s. Anti-corruption is very important in the enhancement of national competitiveness.

Based on prior studies on national competitiveness and corruption as well as correlation between subordinate indexes for each sector and corruption perception index, this study has empirically investigated on major sectors to improve national competitiveness and eradication of corruption corresponding to stage of national development.

Result of the study suggested that countries at the stage of low development should reinforce higher education and training, and make efforts to raise technical level to improve their national competitiveness. For countries at the stage of high development, it suggested that they should pursue a strategy to improve efficiency based on reforms. Result like these implies that countries should pursue different strategies according to their different levels of national development and coordinate model for improvement of national development according to their characteristics.

Key Words : 투명성(Transparency), 신뢰받는 정부(Trustworthy government), 비정부기구(NGO; non-governmental organizations) 정보공개(disclosure)

Ⅰ. 서론

행정투명성과 정부신뢰의 확보는 최근 지속되고 있는 행정개혁의 현상속에서 매우 중요한 자리를 차지하고 있다. 또한 행정의 투명성에 대한 평가결과는 국가의 경쟁력 차원에서 경제투자나 대외신인도 문제와 직결되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 경향은 거버넌스(New Governance)차원의 문제와도 연관성을 가지고 있으며 이러한 영향으로 인해 시민사회의 상대적 역할이 강조되고 힘의 크기가 커지는 현상을 보여주고 있다. 즉 국가부문의 권위가 상대적으로 적어지고 기업부문, 시민사회부문의 역할이 중요해지고 있으며, 특히 과거 국가부문이 갖던 이니셔티스가 많이 감소했음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 국가부문의 힘의 감소가 곧 시민사회의 힘의 강화로 이어

* 행정학박사, 충청대학 겸임교수

지지는 않고 있다(권해수, 2003).

따라서 국가의 경쟁력 확보와 행정투명성의 제고, 그리고 시민의 행정신뢰를 확보하기 위한 노력은 매우 중요하다고 할 수 있으며 이를 실제적으로 실현할 수 있는 시민사회의 역할증대가 매우 필요한 시점인 것이다. 이러한 국가-시민사회간의 역할관계의 재정립과 공동협력은 우리나라의 공공부분의 문제해결뿐만 아니라 부정부패문제해결에도 예외가 아닐 것이다.

이러한 상황적 인식을 바탕으로 본 연구에서는 행정투명성의 확보를 위해 투명성의 개념과 정부신뢰, 그리고 시민역할에 대해 살펴보고 이를 통해 일본의 행정투명성 확보를 위한 시민단체 사례연구와 우리나라의 행정투명성과 정부신뢰를 위한 평가와 그 평가결과를 살펴보기로 하겠다.

Ⅱ. 행정투명성과 시민역할에 대한 논의

1. 투명성과 정부신뢰

행정투명성에 대한 논의는 최근 ICT(Information & Communication Technologies)에 대한 관심의 증가와 함께 증가하고 있다. 그러나 이러한 관심의 증가에도 불구하고 행정의 투명성 또는 행정투명성에 대한 개념적 정의는 다양하게 나타나고 있다. 따라서 이러한 행정투명성을 정의하기 위해서는 투명성 가치와 개념적 의미를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

투명성(Transparency) 가치는 세계화 시대의 각국 정부가 지향하는 개혁의 중심 가치중의 하나라고 할 수 있다. 즉, 국제기구, 각국정부의 투명성 증진에 대한 노력뿐만 아니라 연구기관, NGO, 매스미디어 등에 의한 현실적 요구과 강조도 눈에 띄게 늘고 있다(Vishwansth & Kaufmann, 1999; Finel & Lord, 1999; Florini, 1999; 박흥식, 2001).

이러한 투명성이 갖는 개념을 살펴보면 연구자들마다 여러 차원의 개념적 속성을 가지고 있다고 정의하고 있다. 투명성에 대한 개념정의는 오랫동안 자연과학 분야가 독점을 했다고 할 수 있다. 광학의 컬러 투명성(color transparency), 음향학의 음파투명성(accoustic transparency) 등이 그것을 보여준다(Ralston, 1997; Kirichenko, 1996). 90년대 이후들어 나타난 사회과학분야의 투명성에 대한 논의는 인지적(perceptual), 사실적(factual) 투명성 정도의 개념분화를 낳았다(박흥식, 2001). 또한 Vishwanath & Kaufmann은 투명성을 접근성(access), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 관련성(relevance), 질과 신뢰성(quality and reliability)의 차원으로 설명하고 있다(Vishwanath & Kaufmann, 1999). 접근성은 모든 사람들의 정보획득과 이용 가능성에 관한 것으로 관련 법률과 규칙의 마련을 통해 개선된다. 적시성은 정보가 필요 즉시 제공되는 정도이다. 관련성은 정보공개가 정보 수요자가 관심 이슈를 이해하는데 얼마나

관계가 있는가의 기준이다. 끝으로 Vishwanath & Kaufmann은 투명성 차원으로 공개정보의 질과 신뢰성을 들고 있다. 정보는 수요자가 그 질과 내용을 신뢰할 수 있도록 완전한 형태로 일관성 있게 표현 제공되어야 한다는 것이다(박홍식, 2001).

이러한 투명성에 대한 논의는 공공분야에서도 활발하게 전개되었는데 이러한 연구의 초기단계에서는 경제분야의 투명성 확보를 중심적 가치로 사용되었다(The Basle committee on Banking Supervision, 1998). 즉 돈세탁, 부패방지, 신뢰 개선 등의 효과를 통해 경제환경의 개선에 중점을 두었던 것이다. 그러나 각국의 투명성 가치에 대한 관심의 증대는 투명성에 대한 영역을 확대하여 정치, 행정의 책임과 윤리 영역뿐만 아니라 사회 거의 모든 부분을 망라하는 하나의 우산적(umbrella) 가치로 변모하였으며 투명성을 통한 개혁의 영역도 과거 군비통제, 국민의 알권리, 책임의 확보 등의 방어적 소극적이었던 것과 달리 국가발전, 투자유치 등 발전 목표적, 적극적 지향으로 변화하였다(Drabke & Payne, 1999).

또한 이러한 투명성에 대한 논의와 함께 정부신뢰에 대한 연구가 진행되고 있는데 일반적으로 정부신뢰란 국민이 기대에 의해서 정부에 대하여 가지는 긍정적인 평가적 태도라고 정의되거나(이시원・배병룡, 1988), 정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과 상관없이 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모름에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도로 정의된다(오경민・박홍석, 2002). 물론 이러한 정부신뢰에 대한 개념정의는 현재까지도 다차원적인 개념으로 학자마다 다른 정의를 하고 있지만 정부신뢰에 영향을 주는 요인들에 대한 선행연구를 살펴보면 정부의 전문성, 효율성, 일처리의 적절성 등의 성과능력과 청렴성, 진실성, 정직성, 투명성 등에 해당하는 투명성, 일관성, 참여성, 공정성, 친밀성 등으로 정리될 수 있다.

<표 1> 신뢰에 대한 선행연구 비교표

연구자 (연구연도)	대상특성에 기인한 영향요인						
	정부능력	참여	일관성	투명성	공정성	친밀성	기타
이강웅(2002)	-	공개성	-	투명성	-	행정PR	-
이종수(2001)	효율성	-	일관성	청렴성	공정성	교육,홍보	-
오경민·박흥식(2002)	전문지식, 절약, 능률	대응성	-	정직,청렴	-	-	도덕성, 피해감수의 의지
박통희(2000)	정부능력	개방성	일관성	정직성	공정성	호의	
이종범(1983)	정부능력	-	-	정직성	-	-	정책내용·집행
이시원(1993)	능력·능률성 일처리적절성	-	-	-	-	-	도덕적차원
이헌수(1999)	능력	-	-	-	-	호의	성실성
한영환(1999)	능력			투명성 청렴성	공정성	-	근면성
Barber(1991)	성과기대	-	-	-	-	-	신탁적 의무책임
Bulter(1991)	능력	개방성	일관성 약속이행	-	-	-	
Deutsch(1960)	능력	-	-	-	-	호의	-
Mayer, Davis & Shoorman(1995)	대상능력	-	-	정직성	-	호의	-
McAllister(1995)	능력	-	-	-	-	-	책임감
Mishra(1996)	능력	-	일관성	정직성	-	-	-

자료 : 채원호・손호중(2005).

이와 같은 정부신뢰에 대한 선행연구를 검토해 보면 정부신뢰는 정부의 능력적 기능적 측면화 윤리적 측면의 두 가지 차원으로 나누어지는 것을 알 수 있다. 기능적 차원은 정부의 성과 달성의 능력, 즉 업무수행 역할에 관한 기대의 충족이다. 정부가 능률적이고 믿을만하게 일을 수행할 능력이 있는가에 관한 문제이다. 또 다른 한축은 윤리적 차원이다. 정부에 대한 윤리적 신뢰는 정부가 얼마나 정직하고 깨끗한가의 도덕적 태도 또는 의도에 관한 것이다(오경민・박홍식, 2002). 또한 이러한 정부신뢰의 차원은 선진국에서는 전자를 개발도상국에서는 후자에 보다 많은 관심을 갖는다고 지적하고 있다.

2. 행정투명성 확보와 시민참여

행정의 투명성을 확보하기 위한 접근방법 가운데 매우 중요한 요소가 시민참여 방식이다. 특히 대부분의 국가에서 행정기능이 입법부와 사법부에 비하여 상대적으로 확대・강화되어 소위 '견제와 균형'이라는 논리가 지켜지기 어려운 행정국가화 현상을 경험하면서 과도하게 집중된 국가권력은 필연적으로 비효율성과 부패를 야기할 소지를 가지고 있다. 또한 관료적 권위주의국가(O'Donnell, 1979), 집정관적 중상주의(Gilpin, 1987), 국가발전론(Evans, 1979)으로 해석되는 국가들은 대부분 경제성장이라는 긍정적인 성과 이면에 비민주주의와 관료의 과잉대표와 같은 부정적인 영향을 보이고 있다.

뿐만아니라 많은 국가에서 폐쇄적인 관료제의 병리현상으로 규제만능주의와 무소신, 무사안일, 재량권의 남용 등의 문제를 유발하는 비대해진 관료집단을 효율적으로 통제할 수 있는 기존의 행정통제 메커니즘을 가지지 못한 상황에서는 시민이 직접 통제하는 방법이 효율적이라고 할 수 있다. 또한 시민에 의한 직접통제는 공공행정의 기본적인 이념인 능률성(efficiency)와 민주성(democracy)을 확보함으로써 행정의 투명성을 확보할 수 있는 것이다.

그러나 행정의 투명성을 확보하기 위한 시민참여는 개인에 의한 참여로서는 역량을 최대한 발휘하기 어렵다고 할 수 있다. 이러한 한계를 극복하고 개별 개인의 역량을 크게 상회하는 자원동원량과 성과를 내기 위해서 시민단체의 역할이 중요하게 대두되고 있는 것이다. 그리고 이러한 시민단체들간의 주요 이슈를 연대하여 네트워크화함으로써 개별 시민단체의 역량을 최대한 극대화할 수 있는 것이다.

뿐만아니라 정부신뢰를 향상시키는 향상시키는 방안으로서도 참여의 중요성을 강조는 주장이 많다. 즉 신뢰도가 높은 시민단체 그리고 민간부문과의 협력과 파트너십이 정부에 대한 신뢰도를 높이는데 매우 중요하다는 것이다(오경민・박홍식, 2000; 김태룡, 2003). 이러한 차원에 대한 논의는 투명성 및 정부신뢰에 악영향을 주는 요인이 정부가 권력을 독점하고 있기 때문이라고 지적하고 있는데(윤태범, 2001), 이는 시민사회의 수평적 참여를 통해 해결해야 한다는 견해를 밝히는 것이다(권해수, 2003; 김태룡, 2003).

이러한 견해는 투명성 및 정부신뢰에 영향을 미치는 부패의 상당부분은 시민사회와의 상호작용이 일어나지 않고 있어 견제가 이루어지지 못하고 이에 따라 내부교정 능력이 상실되어 부패가 일어난다는 것이다. 또한 부패방지에는 시민사회의 역량강화와 시민사회와 국가간의 권력 균형이 중요하다는 것이다. '햇빛이 가장 효과적인 살균제'(김홍회, 2005, Herzlinger, 1996)라는 표현은 투명하고 열린 체제하에서는 부패가 자리 잡기 어렵다는 사실을 간명하게 표현하는 것이며 이는 정부신뢰 및 투명성 향상에 중요한 요소라는 것을 말해주는 것이다.

3. 행정투명성 확보 및 정보공개

행정투명성과 정부신뢰에 대한 관심은 현재 정부와 행정활동에 대한 국민의 불신이나 불만을 해결하고 행정개혁을 통해 정부와 행정활동을 국민들이 신뢰할 수 있도록 하는가에 대한 정부의 대응으로 연구분야가 발전하고 있다. 정부불신과 정부의 불투명성은 행정개혁에 큰 영향을 미치고 있는데 미국에서 행한 여론조사에 따르면, 정부를 신뢰하지 못하는 이유로 '비효율적이다', '세금을 낭비한다', '적절치 못한 곳에 세금을 낭비한다'라는 응답이 가장 많았고, 이와 같은 응답은 미국뿐만 아니라 캐나다, 영국, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 아일랜드 등에서도 유사하게 나타나고 있다. 특히 일본에서는 정부불신이 관료조직에까지 확대되고 있다((ジョセフ・ナイ外, 2002; 이자성, 2003에서 재인용).

이러한 정부불신을 해결하고자 OECD를 비롯한 많은 국가들에서 정부운영에 대한 방식을 개선하고 성과중심적, 고객지향적, 경쟁과 시장원리의 도입, 규제완화, 분권화 등을 추진하고 있으나 이러한 행정개혁의 중심에는 투명한 행정절차, 책임소재의 명확화 등 투명성 개선정책이 중요한 자리를 잡고 있다. 즉, 정부의 투명성 제고는 정부신뢰를 높이는 기반이 되면 이러한 높은 정부신뢰는 정책의 수용성을 제고시키며 거래비용을 절감시키는 긍정적 효과를 가져오기 때문이다(오경민 · 박홍식, 2000).

III. 행정투명성 확보를 위한 시민단체활동에 대한 사례연구

행정투명성의 확보와 정부신뢰를 높이기 위해서는 시민참여의 확대와 정보공개가 밀접한 관계가 있다. 정부가 의회나 시민에 대해서 효과적인 정책집행 및 책임성을 다하기 위해서는 행정운영에 대한 공개성의 확보가 중요한 것이다. 행정운영의 정보가 공개되면 행정행위에 대한 잘못이나 문제가 있는 경우에 시민이 정부에 대해서 책임추궁이 가능하게 되며 이는 정부정책에 대한 판단과 토론을 가능하게 하여 국민이 원하는 정책을 결정하고 집행하게 하는 중요한 열쇠가 되는 것이다.

본 장에서는 일본이 정부의 투명성과 신뢰성을 제고하기 위하여 1990년대 이후 행정

개혁을 추진하는 과정에서 도입된 정보공개법을 통해 시민단체가 행정운영에 대한 정보공개청구를 한 내용을 살펴보고 전국정보공개수준평가를 통해 행정의 투명성을 확보하고 있는 사례를 살펴보도록 할 것이다. 또한 이와 함께 우리나라의 정보공개평가제도와 공공기관 주요 대민업무에 대한 청렴지수를 비교해 볼 것이다.

1. 일본(민간 측의 시민옴부즈만(ombudsman)의 활동)

일본에서 시민옴부즈만은 1995년부터 행정의 투명성과 공개성을 추구하며, 자치단체를 비롯한 중앙기관이 사용한 예산의 지출내역에 공개를 요구하는 청구운동을 전국적으로 시작하였다. 이후 시민옴부즈만의 활동은 전국시민옴부즈만 연락회의라는 단체를 조직하였고 활동의 기본적인 방침을 제공하는 기관역할을 담당하게 되었다. 전국시민옴부즈만 연락회의는 정부, 지방자치단체 등에 관한 부정・부당한 행위를 감시하며 이를 시정하는 것을 목적으로 활동하는 조직으로 일본의 전국시민옴부즈맨연락회의는 전국에 84개 있는 시민옴부즈만단체가 모여 성립되고 있는 단체이며, 시민에게서의 재정지원으로 지탱되고 있다. 활동내용을 정리하면 아래와 같다[2].

(1) 각종 랭킹・포괄외부감사
  ① 전국정보공개수준 랭킹
  ② 전국낙찰률 조사
  ③ 의회조사
    가. 정무조사비 영수서・사용내용 기준작성상황조사
    나. 정무조사비 투명수준 채점에 관해서
    다. 의원으로부터의 알선기록제도에 대해서
    라. '의회투명수준 랭킹 조사결과'
    마. '정무조사비의 투명수준 조사와 그 결과'
    바. '98년도 의회정보 폐쇄수준 랭킹'
    사. 포괄외부감사의 성적표
(2) 시민옴부즈만 전국대회
(3) 각종운동
  ① 경찰 뇌물수수・부정지출문제
  ② 담합문제
  ③ 얀바(八ッ場)댐을 중지시키는 시민연락회
  ④ 경제산업성 뇌물수수문제

2) 전국시민옴부즈만연락회의 홈페이지 www.ombudsman.jp (2007년1월17일)참조

일본 지방자치단체의 업무는 많은 부분이 외곽단체 등에 위탁되고 있다. 그러나 지방자치단체와 외곽단체와의 관계, 외곽단체의 인적・물적인 구성, 위탁을 받은 업무를 제3자에게 다시 위탁하는 등, 그 실태는 꼭 명백하지 않다. 전국시민옴부즈만연락회의는 정보공개와 주민소송을 통해 이러한 실태를 밝히면서 행정의 부정과 낭비가 심각함으로 밝히고 있다.

시민옴부즈만연락회의의 다양한 활동 중에서, 행정의 획일적인 의식을 이용함으로써 효과를 나타내고 있는 것이 전국정보공개수준 랭킹이다. 이 랭킹조사는 1996년부터 매년 행하고 있으며, 그 성과로서 지방자치단체의 정보공개수준은 착실하게 높아지고 있다고 한다. 그 예로서, 2006년 조사를 받은 사가현(佐賀縣) 정보공개담당자가 말하기를 '결과를 보면 아쉽게도 우리 사가현은 작년은 5위였지만, 올해는 순위가 꼬 떨어질 듯합니다. 이번 결과를 참고로 삼아서, 앞으로 계속해서 더욱 좋은 제도설계와 운영에 노력하고 싶습니다' 라는 연락이 왔다는 사례가 있다(전국시민옴부즈만 연락회의, 2006). 2006년(제10회) 전국정보공개수준 랭킹(도도부현・정령(政令)지정도시)의 채점사항과 기준은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 제10회 전국정보공개수준랭킹 채점기준

교제비	15포인트	교제상대정보	기관장·부(국)장 판공비 *1 중, 공개 수준이 낮은 것	12포인트	상대방 개인성명까지 전면공개	병 문안 개인성명까지 원칙 개시
				10포인트	일보 개인성명만 비공개	병 문안은 일부 비공개
				7포인트	비고인 공개 + 개인성명 대부분 공개	병 문안 이외 개인성명은 전부 개시
				2포인트	비고인 공개 + 개인성명 일부 공개	개인은 상대에 따라 개시, 일부비공개
				2포인트	비고인 공개 + 개인성명 비공개	법인·단체명만 개시
				0포인트	비고인 일부 공개(개인일부공개 포함)	법인·단체명도 일부 비개시
				0포인트	전면 비공개	
			인터넷(기관장 정보)	3포인트	인터넷 상에서도 서류정보와 같은 내용이 개시됨	
				1포인트	개인성명은 개시되지 않지만 기타는 전부 서류정보와 같은 내용이 개시됨	
				0포인트	합계금액만, 혹은 없음	
예정가격정보	10포인트	기광장부국	설계업무 위탁	10포인트	예정가격을 입찰 전에 공표하는 제도 있음	정보공개청구 없이도 공표
				8포인트	예정가격을 입찰 후에 공표하는 제도 있음	정보공개청구 없이도 공표
				6포인트	입찰 후에 정보공개청구가 있으면 예정가격을 공표함	
				0포인트	공표하지 않음	
지방경찰청 *2	15포인트	수사보상비 *3	적요란	5포인트	적요를 알 수 있음	
				0포인트	적요를 알 수 없음	
			영수증	4포인트	영수증이 개시됨	
				0포인트	영수증이 개시되지 않음	
			지불금액	6포인트	날마다 각 지출액을 알 수 있음	
				2포인트	월마다 각 지출액을 알 수 있음	
				1포인트	연마다 각 지출액을 알 수 있음	
				0포인트	한 해 지출액을 알 수 없음	

지정관리자	35포인트	신청서	재무	5포인트	재무제표 완비 여부에 상관없이 개시문서로 재무상황을 파악할 수 있음
				2포인트	부분개시, 재무상황을 충분이 파악하지 못함
				0포인트	비개시, 재무상황을 전혀 파악하지 못함
			인건비 적산	3포인트	담당직원 개인성명 이외 전부 개시
				2포인트	개인성명과 연락처 이외 비개시부분이 있음, 혹은 내역기술이 너무 간략함
				1포인트	종업원이 적은 시설이며, 내역은 없지만 총액과 종업원 수를 알 수 있음
				0포인트	비개시
			인건비 이외 적산	3포인트	전부개시
				2포인트	부분개시 혹은 내역기술이 간략함
				0포인트	비개시
			인원	3포인트	담당직원 개인성명 이외 전부개시
				1포인트	개인성명과 연락처 이외 비개시부분이 있음, 혹은 내역기술이 너무 간략함
				0포인트	비개시
		전형결과	전형 위원회	2포인트	전형위원성명과, 각 위원이 각 신청자를 매긴 평점(합계점)을 알 수 있음
				1포인트	전형위원성명과, 각 위원이 1위 후보에게 매긴 평점(합계점)을 알 수 있음
				0포인트	평점기재부분에 있어 전형원원성명이 익명 혹은 기재 없음
			낙선 업체명	5포인트	채점표 일람에서 낙선업체 및 그 평점이 함께 개시
				0포인트	채점표 일람에서 낙선업체 및 그 평점이 함께 바개시
			항목마다 평점	4포인트	각 신청자에 있어, 체크항목마다 점수를 알 수 있음
				1포인트	1위 후보에 있어서만, 체크항목마다 점수를 알 수 있음
				0포인트	점수 기재 없음
			의사록·면접기록	3포인트	의사록·면접기록에 위원 개별의 발언이 기재되어 있음
				2포인트	개별발언의 개요가 있음, 혹은 비공개 부분이 많음
				0포인트	의사록·면접기록이 있다고 말할 수 없음
			전형이유	2포인트	전형이유가 정확히 기재되어 있음
				1포인트	전형이유가 간략함
				0포인트	전형이유가 없음, 혹은 지나치게 간략함(예: 최고점을 땄기 때문)
		인터넷 정보		1포인트	부(국)을 횡단한 종합적인 홈페이지가 있음
				1포인트	도입완료·도입예정시설일람이 게재(부(국)마다 게재되어 있어도 인정)
				1포인트	전형 진척상황이 게재되어 있음(부(국)마다 게재되어 있어도 인정)
				1포인트	모집요강이 게재되어 있음(부(국)마다 게재되어 있어도 인정)
				1포인트	전형이유를 포함한 시설마다 전형결과가 게재(부(국)마다 게재 인정)

경찰위원회*4	15포인트	의사록		10포인트	내용이 구체적·상세하면서 발언자 위원성명을 알 수 있음
				7포인트	내용이 구체적·상세하지만 발언자 위원성명을 알 수 없음
				5포인트	질의는 있으나, 내용이 부족함(여기서 위원성명 유무는 불문)
				3포인트	결론만 알 수 있음(여기서 위원성명 유무는 불문)
				0포인트	내용이 부족함, 기재없음, 혹은 비공개
		자료	자료공개	5포인트	공개, 일부공개
				0포인트	전면 비공개, 존재하지 않음

정무조사비	30포인트	전반적인 활동성과의 기재	5포인트	정무조사비에 의한 활동성과, 활동내용 기재가 있음
			2포인트	간단한 (항목별로 대략적인) 정부조사비에 의한 활동성과, 활동내용 기재
			0포인트	정무조사비에 의한 활동성과, 활동내용 기재가 전혀 없음
		비목마다 집계 외, 수지명세 기재여부, 기재 내용	10포인트	지출 연월일·금액·채권자성명·구체적 지출내용이 기재된 지출내역 있음
			6포인트	지출 연월일·금액·내용에 대한 지출내역 기재는 있으나, 채권자성명·구체적 지출내용 기재가 없음
			3포인트	과목내역에 대한 개요·금액 기재가 있지만, 지출 연월일 등 특정은 없음
			1포인트	과목내역개요기재가 있으나, 내역금액기재가 없음(대부분 보고서비고란기재)
			0포인트	과목별 합계밖에 내역 기재가 없음
		영수증 등 증거서류 첨부	10포인트	영수증이 징수 불가능한 것을 제외해, 대부분 지출에 채권자 영수증이 있음
			8포인트	많은 지출에 대해 영수증 첨부가 있으나, 영수증 징수가 가능한 지출에 대해 자기증명으로 대신한 것 등이 있음
			3포인트	부분적 과목 혹은 일정금액이상에 대한 영수증 등이 첨부되어 있음, 아니면 대부분 증거자료가 정당과 의원간의 지불증명 등 자기증명임
			0포인트	지출을 증명하는 것이 아무 것도 첨부되어 있지 않음
		시찰보고서 유무	5포인트	시찰연수에 대한 상세한 보고가 첨부되어 있음
			2포인트	시찰연수에 대한 간단한 보고가 첨부되어 있음
			1포인트	시찰연수에 대한 일정은 알 수 있음
			0포인트	아무 것도 알 수 없음

실격	열람 수수료	도도부현(都道府縣)	도쿄(東京)도, 카가와(香川)현
		정령(政令)지정도시	없음

합계	120 포인트	(정령지정도시 및 임의로 참여한 시(市)는 90포인트)

*1. 교제비를 판공비로 의역했음.
*2. 현경(縣警)을 한국 해당 조직인 지방경찰청으로 의역했음.
*3. 2004년도.
*4. 공안위원회를 한국 해당 조직으로 의역했음.

위 기준에 따라 채점된 결과는 다음 <표 3>과 같다.

상세한 보고내용서의 내용은 생략하였지만 조사결과보고서에서는 다음과 같이 언급되어 있다. 즉 '과거 9번 실시된 랭킹이 증명하고 있듯이, 자치단체 정보공개수준을 향상시키기 위해서는 우선 지사(단체장)가 지도력을 발휘하는 것이 필요 불가결이다. 이번 조사에서 상위권에 있는 자치단체는 정보공개에 대한 지사(기관장)의 자세가 지사(기관장)에 관한 부서 밖에서도 침투되어가고 있다고 할 수 있다. 또한 작년에는 상위권에 있었지만, 이번 조사에서 대폭적으로 순위가 떨어진 자치단체는, 기관장 담당 부서를 중심으로 노력을 하고 있지만, 담당 부서 이외는 정보공개의식이 침투되어 있지 않은 듯하다. 이러한 자치단체는 앞으로 순위가 떨어지지 않도록, 자치단체 전체가 투명행정이 되도록 더욱 노력하기 당부하고 싶다라는 내용이 서술되어 있다(전국 시민옴부즈만연락회의, 2006 정보공개평가서 내용인용).

<표 3> 제10회 전국정보공개수준랭킹 도도부현(都道府縣) 종합랭킹

종합순위		자치단체 명	판공비 (15) *1	지정 관리자 (35)	입찰 (10)	정무 조사비 (30)	수사 보상비 (15)	경찰 위원회 (15) *2	복사비 (엔)	실격 열람 수수료	합계 (120)	100점 만점 환산
올해	작년											
1	*3*	톳토리현	12	26	8	16	2	15	10		79	65.8
2	*1*	미야기현	12	28	8	14	2	12	10		76	63.3
3	*1*	이와테현	15	30	8	15	2	5	10		75	62.5
4	*14*	야마구치현	12	32	10	3	2	15	10		74	61.7
5	*3*	나가노현	11	19	8	26	2	5	10		71	59.2
5	*8*	쿄토부	12	31	10	4	2	12	10		71	59.2
5	*13*	와카야마현	12	34	10	1	2	12	10		71	59.2
5	*37*	코치현	15	22	10	10	2	12	10		71	59.2
9	*5*	카나가와현	15	30	8	3	2	12	10		70	58.3
9	*22*	후쿠이현	12	32	8	1	2	15	10		70	58.3
9	*5*	토쿠시마현	12	31	10	3	2	12	10		70	58.3
12	*17*	니가타현	10	30	8	3	2	15	10		68	56.7
13	*28*	야마가타현	13	24	8	8	2	12	10		67	55.8
14	*17*	아키타현	13	32	6	3	2	10	10		66	55
14	*35*	사아타마현	15	25	8	1	2	15	10		66	55
14	*11*	미에현	12	31	10	3	2	8	10		66	55
17	*32*	오이타현	10	30	10	1	2	12	10		65	54.2
18	*10*	오카야먀현	13	24	6	3	1	15	10		62	51.7
18	*22*	카고시마현	15	21	8	6	2	10	10		62	51.7
20	*8*	홋카이도	15	24	10	3	2	7	10		61	50.8
20	*17*	토야마현	12	30	6	1	2	10	10		61	50.8
20	*37*	기후현	13	20	10	1	2	15	10		61	50.8
20	*33*	에히메현	10	23	10	6	2	10	10		61	50.8
24	*17*	치바현	15	27	8	1	2	7	10		60	50
24	*5*	사가현	15	24	8	1	2	10	10		60	50
26	*26*	효고현	10	22	8	5	2	12	10		59	49.2
26	*40*	미야자키현	15	21	8	1	2	12	10		59	49.2
28	*14*	이시카화현	10	29	6	1	2	10	10		58	48.3
28	*46*	후쿠이현	10	22	8	1	2	15	10		58	48.3
30	*30*	이바라키현	13	24	10	3	2	5	10		57	47.5
30	*11*	토치기현	15	24	10	1	2	5	10		57	47.5
32	*45*	히로시마현	13	26	0	7	2	8	10		56	46.7
33	*21*	후쿠시마현	2	30	6	3	2	12	10		55	45.8
33	*36*	쿠마모토현	12	16	10	3	2	12	10		55	45.8
33	*16*	오키나와현	7	25	8	3	2	10	10		55	45.8
36	*37*	나가사키현	2	23	8	3	2	15	10		53	44.2
37	*29*	오사카부	10	17	8	1	2	12	10		50	41.7
38	*44*	시마네현	10	12	6	3	2	15	10		48	40
39	*22*	시가현	10	15	0	8	2	12	10		47	39.2
40	*25*	아오모리현	10	13	10	3	0	8	10		44	36.7
41	*41*	야마나시현	10	11	10	1	2	7	10		41	34.2
41	*41*	나라현	0	25	8	1	2	5	10		41	34.2
43	*30*	아이치현	10	16	8	1	2	3	10		40	33.3
44	*26*	군마현	2	17	6	1	2	7	10		35	29.2
45	*43*	시즈오카현	0	11	8	1	2	7	10		29	24.2
실격	*33*	카가화현	10	20	8	5	2	12	10	×	57	47.5
실격	*실격*	도쿄도	7	15	0	0	2	12	20	×	36	30

*1, 교제비를 판공비로 의역했음.

*2, 공안위원회를 한국 해당 조직인 경찰위원회로 의역했음.

<표 4> 과거 시민단체에 의한 정보공개도 평가 결과

	1회	2회	3회	4회	5회	6회	7회	8회	9회
홋카이도	14	1	3	2	2	6	22	43	8
아오모리현	26	3	5	14	13	29	13	17	25
이와테현	5	5	6	8	3	4	2	8	1
미야기현	1	4	1	1	1	1	1	6	1
아키타현	30	24	29	7	8	6	7	17	17
야마가타현	47	실격	36	실격	20	36	42	38	28
후쿠시마현	20	17	11	22	27	29	19	21	21
이바라키현	14	20	29	37	34	29	40	14	30
토치기현	39	41	43	35	20	23	20	9	11
군마현	31	34	42	28	32	16	33	28	26
사이타마현	22	26	31	21	20	6	14	12	35
치바현	6	36	7	30	27	23	8	17	17
도쿄도	33	실격	실격	실격	실격	실격	실격	실격	실격
카나가와현	18	7	14	17	13	11	17	32	5
니가타현	10	8	8	6	34	41	35	46	17
토야마현	26	33	40	44	43	43	14	25	17
이시카와현	10	19	22	14	38	18	23	29	14
후쿠이현	12	29	35	40	32	28	26	3	22
야마나시현	44	21	25	43	27	29	14	34	41
나가노현	28	18	32	41	3	4	18	35	3
기후현	41	38	34	17	13	18	23	9	37
시즈오카현	46	실격	실격	실격	38	23	44	27	43
아이치현	41	42	44	5	17	6	10	14	30
미예현	25	13	2	3	3	11	2	2	11
시가현	24	23	18	11	20	11	30	32	22
교토부	28	11	9	9	27	18	25	9	8
오사카부	16	14	11	12	10	3	5	21	29
효고현	22	22	38	25	8	29	40	45	26
나라현	8	16	20	35	38	45	45	30	41
와카야마현	16	10	15	23	20	29	2	3	13
톳토리현	6	29	19	14	11	16	5	1	3
시마네현	8	32	37	32	41	23	32	38	44
오카야마현	4	실격	실격	20	18	37	20	25	10
히로시마현	19	31	21	34	46	42	30	37	45
야마구치현	35	28	3	19	20	29	8	5	14
토쿠시마현	3	8	17	23	27	14	28	12	5
카가와현	32	14	28	33	13	18	38	41	33
에히메현	12	실격	15	10	3	1	10	16	33
코치현	20	6	9	4	3	18	34	24	37
후쿠오카현	36	26	22	38	42	37	42	44	46
사가현	45	24	25	38	43	43	37	17	5
나가사키현	37	39	33	25	20	40	46	41	37
쿠마모토현	40	37	39	25	18	23	29	40	36
오이타현	41	40	27	31	34	14	26	23	32
미야자키현	37	35	41	42	43	45	38	30	40
카고시마현	34	12	24	28	34	37	35	36	22
오키나와현	2	2	11	13	11	6	10	7	16

주 1. 제1회 랭킹 조사에서는 열람 수수료를 실격으로 하는 평가를 하고 있지 않음.
2. 야마가타현의 제2회의 실격은 조례 미시행 때문에, 제4회의 실격은 복사비 충당비, 열람 수수료도 실격으로 했기 때문임.

이렇게 되면, 언제나 하위권에 있는 단체들의 문제도 명백하다. 이들 자치단체 기관장들은, 투명행정에 대한 의욕이 부족하거나, 노력을 하지 않는다는 문제를 가지고 있다. 우선 손대기 쉬운 판공비(*원문은 지사 교제비) 정보부터 공개해야 한다.' 라고 정리되어 있다.

이 사례에서는, 행정에서 정비된 정보공개제도의 실질을, 행정이 아닌 민간의 시민단체가 평가, 개선역할을 짊어지고 있음을 확인할 수 있다.

이 조사를 실시한 전국시민움부즈맨연락회의는 2007년1월18일 현재, 일본전국 84개 시민옴부즈단체로 구성되어 있으며, 각 단체들은 각 지역의 상황에 대응하도록 독자적인 활동을 하고 있다. 또한 움부즈맨 이외에도 행정감시, 정보공개에 관한 활동을 하고 있는 시민단체는 다양하게 있다.

2. 우리나라의 행정투명성 평가

1) 행정기관 정보공개평가

우리나라에서는 행정투명성을 직접적으로 평가하기 보다는 구체적인 영역별로 평가를 진행하고 있다. 우선 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 의한 정보공개평가가 있다. 이는 행정자치부장관이 정보공개위원회의 요청이 있는 경우에 정보공개제도의 운영실태를 평가하는 것으로 2004년과 2005년에 평가가 이루어졌다.

평가대상기관으로는 중앙행정기관 49개, 광역자치단체 32개(시도 및 시도교육청), 기초자치단체 42개(시도 추천 및 행자부 선정단체), 정부투자기관 21개(청구건수가 많은 주요 공공기관)을 대상으로 하고 있으며 주요평가 내용은 다음의 표와 같다.

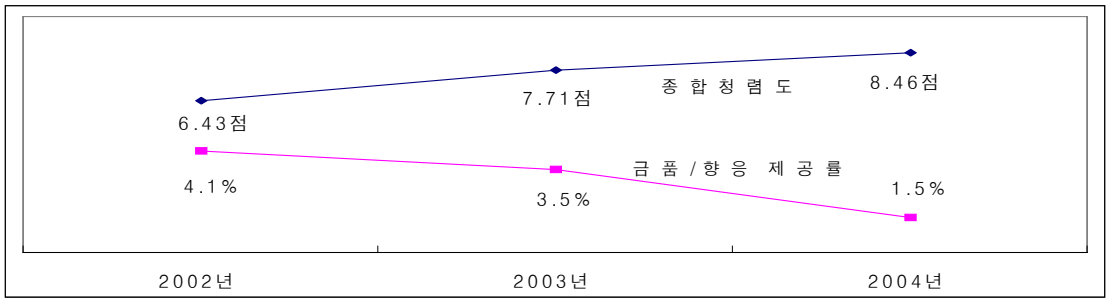
<표 5> 정보공개 주요평가내용

주요영역	분야	지표개수	비율
정보공개 제도기반	3개 분야	9개 지표	20%
제도운영의 적절성	4개 분야	11개 지표	35%
정보공개 운영혁신	7개 분야	10개 지표	30%
서비스 이용자의 만족도	9개문항		15%

2) 청렴지수 평가

부패방지위원회는 공공기관의 주요 대민업무 민원인을 대상으로 한 청렴도 측정을 2002년부터 실시하고 있다. 2005년도에는 313개 기관의 부패발생 가능성이 높은 1,324개 업무 관련 민원인 75,317명을 대상으로 부패실태 및 유발요인 등 11개 항목에 대한 전화조사를 실시하였다. 특히 2004년 일부지방자치단체를 대상으로 평가하던 청렴지수를 2005년에는 234개 기초자치단체를 대상으로 한 결과를 발표하였다.

<그림 > 연도별 종합청렴도 및 금품·향응 제공률 변동추이



자료 : 청렴위, 청렴지수 발표(2005)

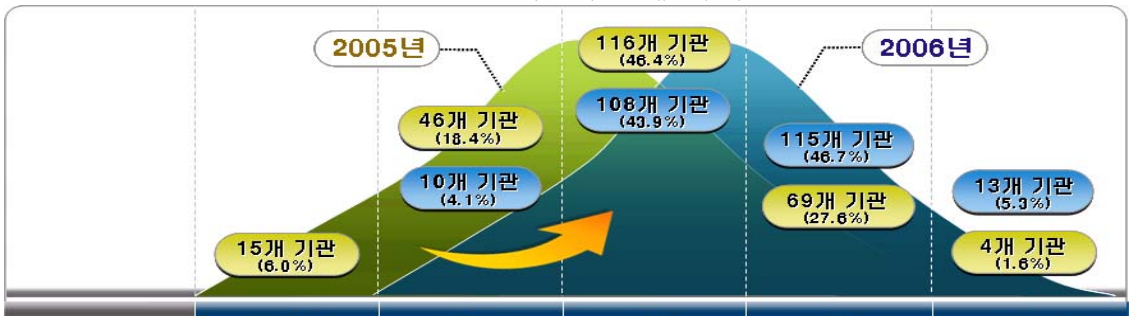
청렴도평가는 11개 평가항목으로 구성되며 주요 평가항목은 금품·향응수수기대 및 제공규모, 기준절차의 현실성, 이의제기 용이성 등을 평가하고 있다. 특히 평가항목 중 개선도가 상대적으로 많이 떨어지거나 청렴도가 낮은 업무에 대해서는 특별관리대상으로 선정 청렴위에서 지속적인 감시·감독을 통해 청렴도 개선에 노력하고 있다. 하지만 아직도 청렴도가 높은 수준인 9점(10점 만점) 정도에 이른 부분은 거의 없는 실정이며 금품·향응 정도에 있어서는 개선의 여지가 많은 것으로 평가결과에서 밝히고 있다.

3) 지방행정 혁신평가

지방행정 혁신평가는 행정자치부에서 주관하여 혁신역량과 혁신과제, 그리고 혁신체감도를 평가하는 것으로 행정에서 행정의 신뢰를 향상시키고 효율성을 높이기 위해 참여정부 이후 적극적으로 추진되고 있는 정책중의 하나이다.

지방자치단체 혁신평가는 전지방자치단체를 대상으로 실시하고 있으며 혁신역량과 혁신과제평가는 기관별 실적보고서 서면평가와 현장방문평가를 바탕으로 이루어지고 있고 혁신체감도에 대한 평가는 전화설문조사(4만명 표본)를 통해 이루어지고 있다.

<그림 1> 혁신 수준 개선추이



구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
2005년	15 (6.0%)	46 (18.4%)	116 (46.4%)	69 (27.6%)	4 (1.6%)
2006년	-	10 (4.1%)	108 (43.9%)	115 (46.7%)	13 (5.3%)

자료 : 행정자치부, 지방행정혁신평가결과 보고서 2006.

지방행정혁신 평가부문별 세부 요소를 살펴보면 모두 행정의 효율성 개선과 성과 개선, 그리고 정책의 품질을 국민들이 신뢰할 수 있게 만드는 것을 주요 목적으로 하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 행정혁신평가는 국민들의 행정에 대한 신뢰를 향상시키는 주요한 과제로 인식되고 있다고 할 수 있을 것이다.

<표 6> 지방행정혁신 평가부문별 요소

혁신역량	혁신과제	혁신체감도
■ 혁신기반역량(2) - 혁신비전과 전략 - 현신추진조직 ■ 혁신관리역량(5) - 혁신과제 발굴 및 실행 - 혁신교육활동 - 혁신공유 활동 - 혁신활동 관리 - 혁신장애 극복 및 관리	■ 공통혁신과제(10) - 일하는 방식개선 - 민원·제도 개선 - 정보공개 활성화 - 지방재정 책임성 - 서비스전달체계 개선 - 정책홍보 - 주민참여 - 조직 유연성 - 인사혁신 - 성과관리시스템 ■ 자율혁신과제(택1) - 지식관리 - 기록관리 - 정책품질관리 - 자원봉사 인프라 구축 - 갈등관리	■ 혁신활동(4) - 주민참여, 정보공개 - 정책홍보, 서비스 전달 ■ 민원행정서비스(6) - 정확성, 접근용이성 - 간편성, 신속성 - 대응성, 형평성 ■ 혁신이미지(4) - 비전공유 - 지자체 변화 - 공무원 변화 - 발전가능성

자료 : 행정자치부, 혁신평가결과보고서(2005)

4) 행정투명성 향상을 위한 평가의 상관관계 분석

행정의 투명성을 향상시키고 이를 통해 행정 신뢰를 향상시키기 위한 우리나라 행정평가별로 그 평가결과를 가지고 이의 연관성을 살펴보는 것은 평가의 목적이 제대로 실현되고 있는가에 대한 종합적인 접근 시각을 제공할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 행정평가의 결과값을 바탕으로 평가간 상관관계를 분석해 보았다.

평가결과는 2005년도를 기준으로 정보공개평가결과에서 공개된 42개 시군을 대상으로 혁신평가결과, 그리고 청렴도 평가결과 값을 가지고 분석을 시도하였다.

<표 7> 평가결과간 상관관계 분석

		청렴지수	혁신	정보공개
청렴지수	Pearson 상관계수	1	0.010	-0.004
	유의확률 (양쪽)		0.951	0.981
	N	42	42	42
혁신지수	Pearson 상관계수	0.010	1	0.159
	유의확률 (양쪽)	0.951		0.315
	N	42	42	42
정보공개지수	Pearson 상관계수	-0.004	0.159	1
	유의확률 (양쪽)	0.981	0.315	
	N	42	42	42

상관관계 분석결과 각 평가간의 유의미한 상관관계는 없는 것으로 분석되었다. 특히 청렴지수와 정보공개지수간에는 약한 역의 상관관계를 지니고 있는 것으로 나타나 상식을 벗어난 결과를 보여주고 있다.

이러한 상관관계 분석결과로 추정하면 각 평가간의 지표가 서로 일관성있는 정책목표를 실현하기 위해서 부적절하게 연관되어 있다고 할 수 있을 것으며 평가간의 신뢰성의 검증이 필요함을 지적할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 평가결과 값들이 행정신뢰를 높이고 행정의 투명성을 향상시키기 위한 평가로 거듭나기 위해서는 점더 세밀한 연구가 진행되어야 할 것이다.

Ⅳ. 시사점 및 결론

행정투명성을 향상시키고 이를 바탕으로 행정신뢰를 확립할 수 있는 방안으로서 본 연구에서는 행정투명성의 개념에 대해 살펴보았고 이의 실현방법인 정보공개에 대하여 살펴보았다. 본 연구를 통해 행정투명성의 확보를 위한 방안으로 일본의 시민에 의한 정보공개평가와 우리나라의 정부주도의 평가를 대비해 봄으로써 현재의 행정투명성을 강화하고 시민의 역할 증대를 통한 행정신뢰 확보 방법을 대략적으로 추정해 볼 수 있었다. 본 연구를 통해 향후 우리나라의 행정투명성 확보와 행정신뢰 강화를 위한 시사점을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 행정투명성을 확보를 위한 방법으로서 행정업무의 시민들의 참여를 확보해야 한다는 것이다. 우리나라의 행정투명성은 지속적으로 높아지고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 하지만 시민참여의 기반이 약한 우리나라에서는 아직도 행정이 권력의 많은 부분을 차지하고 있기 때문에 투명성과 정부신뢰에 악영향을 주고 있다고 할 수 있다. 따라서 지속적인 시민사회 역량을 키우는 노력을 정부차원에서 마련해야 할 것이다.

둘째, 행정의 투명성을 확보하기 위해서는 정부차원의 평가와 시민차원의 평가가 동시에 이루어져야 할 것이다. 일본의 경우 행정투명성을 확보하기 위한 정보공개수준평가를 시민단체에서 독립적으로 시행하고 있으며 이러한 평가결과 시민들이 인정하는 행정투명성 확보를 가능하게 하였다. 따라서 우리나라에서도 행정투명성과 행정신뢰를

향상시키기 위한 방안으로 시민사회의 독립적인 정보공개수준의 평가 및 혁신에 대한 평가, 그리고 청렴도에 대한 평가를 진행하는 방안을 적극적으로 도모해야 할 것이다.

셋째, 정부업무에 대한 평가가 종합적인 차원에서 행정의 최종목표에 맞추어 연관성을 가져야 할 것이다. 행정의 투명성을 높이고 시민들의 정부업무에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 각종 평가 결과가 일관성을 가져야 할 것이다. 상식적으로 행정정보공개수준과 행정의 투명성을 대변하는 청렴도는 높은 연관성을 가져야 할 것이다. 물론 세부적인 측정지표들이 상이할 경우 다른 결과를 가져올 수 있다는 평가를 할 수 있지만 행정의 투명성을 최종 인지하는 것은 일반 시민들이지 전문가가 아니라고 가정하면 평가결과의 연관성 결여는 심각한 문제라고 할 수 있다.

참고 문헌

권해수(2003). “효과적인 부패방지를 위한 정부와 시민단체가 역할체계 정립방안”, 한국행정학회 2003세미나 발표논문.

김거성(1999). “NGO 반부패활동의 성과와 발전방향”, 한국행정학회, 새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설(특별세미나 발표논문).

김영종(2001). 부패학: 원인과 대책. 서울: 숭실대학교 출판부.

김홍회(2005). “협동거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성”, 한국행정논집 17(4).

명승환・최영훈(2002). “디지털 사회와 행정의 투명성: 개념적 다면성과 연구과제”, 한국행정학회.

박종관・윤주명(2004). “지방정부 정보공개제도에 대한 인식과 과제”, 한국사회와 행정연구 15(2).

박홍식(2001). “투명성 가치: 개념적 구조와 의미”, 한국사회와 행정, 12(3).

오경민・박홍식(2002). “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구”, 한국행정학회.

이자성(2003). “일본정부의 신뢰성 확보를 위한 정책적 함의”, 한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집.

전국옴부즈만연락회의(2006). 제10회 전국정보공개수준평가 결과보고서. 일본.

International Management of Development(2006). IMD World competitiveness Yearbook 2006.

Jacoby, Daniel. (1995). Comments on Relations Between Ombudsmen and The Media, International Ombudsman Journal.13 : 29-40.

McIvor, Jill. (1994). The Work of the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration and Commissioner for Complaints. International Symposium on Ombudsman..Tokyo : Japan.

Oosting, Marten. (1995). The Ombudsman and His Environment : A Global View. International Ombudsman Journal. 13 : 1-13.

Pickl, Victor. (1994). The Function of Ombudsmen in Europe. International Symposium on Ombudsman. Tokyo : Japan.

Porter.M.E(2003). "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic competitiveness Index", In The Global Competitiveness Report 2001-2002, New York: Oxford University Press for the World Economic Forum.

Robertson, John. (1994). The New Zealand Ombudsman. International Symposium on Ombudsman. Tokyo : Japan : 517-518.

TI(2006). Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006.

World Economic Forum(2006). The Global competitiveness Report 2006-2007, New York: Oxford University Press for the World Economic Forum.

저자약력 : 김보흠(金普欽)은 충북대학교에서 행정학박사(Ph.D)를 취득하였으며, 현재 충청대학 겸임교수 및 충북대학교 사회과학연구소 선임연구원으로 근무하고 있다. 주요 논문으로는 인터넷을 이용한 주민참여방안, 지역경쟁력과 로컬 거버넌스 등이 있다. 주요 학문적 관심분야는 부패문제를 비롯하여, 전자정부, 지방자치, 행정계량분석 등이다.