

政府情報의 전자적 배포를 둘러싼 정책적 문제점

The Electronic Dissemination of Government Information

설 문 원 (국토개발연구원)

Seol, Moon-won (Korea Research Institute for Human Settlements)

정부정보가 전자적으로 배포되기 시작하면서 드러날 수 있는 여러가지 정책상의 문제점들, 즉 전자정부정보의 개발보급에 있어서 민간과 공공의 역할분담, 저작권 및 가격정책상의 문제, 이용자 접근상의 문제점들을 미국 및 캐나다의 경우를 중심으로 살펴보고, 이것이 최종이용자 및 도서관에 미치는 영향 등을 정리하였다.

1. 들어가는 말

정부정보(government information)는 정부가 생산하였거나 보유하고 있는 정보 전체를 의미한다. 나라마다 차이는 있지만 정부는 대개 그 나라의 가장 큰 정보생산자 중의 하나이며, 정부정보정책(government information policy)은 국가정보정책의 중요한 부분을 형성한다.

컴퓨터기술의 출현, 전자출판, 전자형태 정보축적은 정부정보 정책을 형성하고 실현하는데 중요한 영향을 미치고 있다. 정보기술의 출현은 과거 정보정책의 완전한 개혁을 필요로 한다.

전자적 수집/배포 시스템의 활용은 효율성과 경제성, 적시에 정보를 접근할 수 있는 능력을 증진시키는 반면 적절한 계획과

예측이 부재할 경우, 정보접근성을 저하시키고 예산의 낭비를 가져올 수 있다. 게다가 전자적 수집/배포로의 전환은 수많은 공공정책상의 문제를 제기한다. 예를 들어 정보의 소유권, 공공부문과 민간부문의 역할, 정부가 생산·유지·배포한 정보를 일반인들이 이용하는데에 미치는 영향 등이다.

이 글에서는 정부정보가 전자적으로 배포되기 시작하면서 드러난 여러가지 정책상의 문제점들을 미국과 캐나다 등을 사례로 살펴보고, 이를 통해 정보정책, 도서관, 최종이용자에게 미치는 영향에 관한 몇가지 시사점을 제시하고자 한다.

2. 전자정부정보의 개발·보급에 있어서 민간부문의 역할

과연 정부가 정부의 모든 전자데이터를 개발하고 보급해야 하는가? 정부정보서비스에 있어서 민간부문의 역할은 무엇인가? 등의 문제가 여러나라에서 널리 논의되고 있다.

최근 정보의 경제적 가치가 중요하게 인식되고 특히 정부정보의 축적 및 배포가 전자적으로 이루어지게 됨에 따라 미국 등 선진정보사회국가들에서 政府情報는 정보산업계의 새로운 상품으로 등장하였다.

정보산업계에서는 정부정보를 민간부문이 배포할 수 있도록 정부가 허용하여 정보산업을 지원해야 한다고 주장한다. 그러나 정부측에서는 전자정보에 대한 국민들의 접근을 보장할 수 있도록 하기 위한 정부의 강력한 역할을 강조한다.

즉 정보부문의 성장에 필요한 경제적 인센티브를 주장하는 요구와, 개방되고 제한받지 않는 정보의 흐름을 요구하는 사회의 요구간에는 갈등이 존재한다.

지금까지 각국의 정부는 모든 시민이 직접 비용을 지불하지 않고도 정보에 접근할 수 있는 공공도서관시스템을 지원해왔다. 그러나 전자데이터베이스 서비스의 출현은 정부정보가 민영화되고 이용자가 직접 비용을 부담해야 하는 경향을 일반화시키고 있으며, 이는 이러한 기존의 사회정책들을 위협하고 있다.

캐나다에서는 정보산업계를 대변하기 위하여 결성된 캐나다정보기술협회(ITAC)가, 미국에서는 수천의 정보통신 서비스제공회사들로 형성된 미국정보산업협회(IIA)가 정부를 대상으로 로비활동을 벌이고 있고, 이들은 최근 들어 정부정보에 대한 관심을 각별히 높이고 있다.

각각의 기업들은 정부정보를 재생산하여 일차적으로 도서관에 판다. 이들 기업은 정보생산에 크게 투자할 필요가 없고 저작권사용료를 지불할 필요도 없기 때문에 완벽한 색인을 만들고 문서형태로 데이터를 재생산하며 생산물을 집중적으로 판매하는데 자본을 투자한다.

미국 정보산업계에서는, 정부는 순전히

수집자의 역할에 국한되어야 하며 정보의 배포 및 출판은 민간산업에 의해 수행되어야만 하며, 기탁도서관들은 GPO배포체계에 의존케하기 보다는 경쟁기업중에 선택할 수 있도록 정부가 재정지원을 해야 한다고 주장한다. 만약 정부정책이 민간부문의 경쟁을 미리 배제하거나 위축시킨다면 이는 불가피하게 대중들에게 더 적은 정보를 제공하게 되는 결과를 초래할 것이라고 경고한다.

부가가치 데이터베이스를 창출하는 데 있어서 민간부문의 역할은 데이터베이스를 소유하고 있는 정부와 이용자들에게 긍정적인 영향을 미친다. 그러나 공공 접근의 형평성이 줄어드는 결과와 함께 정보가격 상승의 위험이 함께 지적되고 있다

캐나다에서는 1988년 △정부정보 관리의 효율성을 제고하고, △그러한 관리에 있어서 민간·공공부문의 동반자적 관계를 증진시키기 위하여 정부내에 데이터베이스산업지원에 관한 부처간 실무그룹(IWGDIS)을 형성하였는데, 이 기구에서는 프라이버시, 정보접근, 저작권 등과 관련된 현행 규제를 반영하는 지침을 개발하고 있다. 이는 민간부문과 공공부문의 역할을 조정하는 바람직한 조직사례이다.

결국 공공/민간부문 영역의 배치는 정부정보서비스의 비용/효과를 증대시키고, 정보산업을 육성한다는 2가지 고려에 기반해야 한다.

3. 저작권 및 가격정책

정부정보를 넓게 정의하면 매체에 관계없이 정부가 생산, 가공, 유지하는 모든 정보를 의미한다. 그러나 경제적 측면에서 정부정보개념의 핵심은 '정부가 세금으로 생산·수집한 정보'라는 데에 있다. 따라서 정부정보는 어떤 한 개인이 소유할 수 없다는 특성을 갖는다. 만약 정부가 국민의 정부라면 모든 국민들은 자신들의 세금으로 생산된 것을 소유하게 되므로 이러한 전제에 따

라 정부간행물에는 저작권이 거의 없고 누구나 복제가 가능하다. 그러나 정보산업부문이 정부데이터 서비스를 제공할 경우, 정보소유의 문제를 재정립할 것을 요구한다.

캐나다에서는 1984년, 1985년 예산삭감시, 많은 삭감방안 중에서 전자정보에 큰 영향을 미치는 일반비용회수정책 (general cost recovery policy)이 명시되었다.

즉 비용회수원칙을 정부정보에 적용함에 있어서 전반적인 목표는 △ 수익자가 그들이 받는 서비스에 대해 지불함으로써 수익자 부담원칙에 의한 평등을 보장하고, △ 정부간행물을 위한 수요/공급 역동성과 관련있는 시장의 활력을 도입하며, △ 서비스의 질과 효율성에 책임을 지는 서비스 제공자를 고무시키고, △ 적자감소에 기여한다는 것이다. 이러한 목표들은 1) 수익자 지불부담이 과연 평등을 촉진시키는가? 2) 정부간행물이 시장논리에 종속되어야만 하는가? 등의 문제를 제기한다.

미국에서는 Office of Management and Budget(OMB)가 예산집행감독임무를 통해 정보생산과 배포에 대한 통제권을 행사하고 있다. 이 기구가 마련하여 1959년 공표된 OMB Circular A-25는 정부생산 재화와 서비스의 완전비용회수에 관한 기본철학을 담고 있다. "서비스가 일반에게 제공되는 것이상으로 특정인에게 제공되었다면 연방정부는 이 서비스에 부여된 전체비용을 회수할 수 있는 정도의 요금을 부과해야 한다."

이 Circular는 기탁도서관 체제가 아닌 구조를 통해 이용되는 정보는 기타 법이나 프로그램 목적이 요구하지 않는 한 그 정보의 배포와 관련한 모든 비용을 정부에 회수해 줄 수 있는 가격으로 이용되어야만 함을 명시하고 있다.

정부의 비용회수정책에 대하여 미국도서관협회는 Circular A-25의 '전체비용회수'에 정보생산비가 포함되어서는 안된다고 주장한다. 정부정보는 시민이 지불하고 사고 팔수 있는 상품이 아니며 이미 시민은 知的 생산비용에 대해서는 이미 세금으로

지불한 것이기 때문이다.

4. 전자형태 정부정보에 대한 공공의 접근

점점 더 많은 데이터가 전자적으로 축적됨에 따라, 이에 대한 공공접근은 점점 제한되는 경향이 있다. 이전에는 인쇄형태로 이용가능한 많은 정부데이터들이 있었는데 현재는 정부전자데이터뱅크로부터만이 이용이 가능하다.

만약 전자형태 정부정보가 오로지 혹은 우선적으로 민간부문을 통해서만 이용할 수 있게 된다면 대중이 이용할 수 있는 정보의 범위는 더욱 좁아질 것이다. 접근에 대한 경제적 장벽은 제공되는 정보의 양과 성격에도 역시 적용된다. 만약 정보가 판매를 통해 이윤을 남기지 않는다면, 매매자체가 이루어질 수 없기 때문이다.

정보중개자로서 사서는 행정정보의 자유로운 접근을 옹호하는 집단이다. 미국도서관협회, 사서, 정보전문가들은 최근 연방정부의 정보정책에 대해 세가지 점을 지적하고 있다.

첫째, 최근 전자정보의 민영화경향은 경제적 격차를 증가시킬 것이다. 즉 재정지원이 잘되는 도서관을 갖춘 지역사회 주민들이나 개인적으로 정보를 구입할 수 있는 사람들만이 정보에 접근할 수 있게 된다. 이러한 우려는 이미 민간부문이 연방정보를 배포하고 있는 몇몇 경우에 이미 가시화되고 있다.

둘째, 사서들은 민간부문이 기술적으로 앞선 배포/축적방법을 개발할 것임은 충분히 인정할 수 있으나, 도서관이나 일반시민들이 그러한 데이터에 접근할 장비 지불능력이 있을지에 의구심을 갖는다. 도서관 예산은 대개 소규모이며 재정위기가 있을때는 흔히 도서관같은 사회서비스예산부터 삭감된다는 사실이 이러한 우려를 증폭시킨다. 이러한 우려는 단지 도서관이 정보중개자로서의 위치를 상실할 것이라는 것때문만은 아니다. 사서들은 얼마나 많은 시민들

이 기계가독테이프에서 정보를 추출할 장비나 광디스크 판독기를 충분히 구입할 수 있을지 의문이다. 즉 정보에 있어서 빈익빈 부익부의 문제를 지적하고 있다.

세제, 이용자집단은 민간부문이 모든 연방정보를 제공해줄 수 있을지 혹은 이윤이 확실한 정보생산물만을 제공할 것인지에 대해서도 의문이다. 기업의 일차적인 목적은 이윤추구이기 때문이다.

한편에서는 전자정부정보를 민간부문이 배포할 경우, 이윤이 정보생산과 배포의 가장 중요한 결정요소가 되며, 결국 새로운 정보독점을 형성케할 뿐임을 지적하기도 한다.

대부분의 정부정보는 공공정책결정자나 정책수행자가 사용하기 위하여 수집되지만 이러한 정보는 정부외의 이용자에게도 가치를 갖는다. 이러한 정보는 정부에게뿐만 아니라 다른이들에게도 가치있는 자원이므로 정부가 생산한 정보에 대해 쉽고 개방된 접근이 이루어져야 한다.

또한, 도서관과 민간조직은(영리, 비영리를 막론하고)정부가 생산한 정보를 이용할 수 있도록 하는 일차적인 제공처가 되어야 한다. 특히 지불능력때문에 잠재적 이용자들의 정보접근을 허용하지 않는 장벽을 만들어서는 안된다. 다만 다양한 정보서비스의 개발과 판매는 민간부문의 지원을 받아야 할 것이다.

5. 맺음말

우리나라에서도 컴퓨터 및 정보통신시설의 대중적 보급과 함께 정부가 수집, 가공, 축적한 기계가독형 정보에 대한 관심은 상당히 높아지고 있고, 실제로 하이텔 등 부가 가치통신망 등을 통해 많은 정부정보가 일반들에게 전달되고 있다

이러한 시점에서 1)정부활동에 있어서 경제성을 확보 2)민간부문의 이윤을 극대화하며 3) 공공의 이익을 위해 최대한의 정보접근성을 보장해줄 수 있는 방안들이 모색되

어야 할 것이다.

정부정보정책(government information policy)은 공공정책과 정보학을 결합한 분야이다. 국가정보정책, 국가정보에 대한 공공의 접근, 정보경제학, 비용/편익과 비용/효과, 정보자원관리, 정보배포 및 전달 메카니즘의 평가 등의 다양한 문제들을 포함하고 있는 분야이다. 정부정보를 공공정책과 정보학의 맥락속에서 살펴보는 것은 많은 정책결정자나, 연구자들, 관련인들에게 유용하며 문헌정보학 영역에서의 연구가 필요한 부문이다.

참 고 문 헌

주복원, 「행정정보공개의 제도화에 관한 연구」, 서울대 행정대학원, 1989

Andes, Nancy, "The Commodification of Government Information: An Summary and Analysis of the Reagan Administration's Restrictions on Federal Information" *Government Publications Review* Vol. 15(1988) : 451-461

Hubbertz, Andrew, "Crown Copyrights and Privatization of Government Information in Canada, with Comparisons to the United States Experience" *Government Publications Review* Vol. 17(1990) : 159-165

Kent, Calvin A., "The Privatizing of Government Information: Economic Considerations" *Government Publications Review* Vol. 16(1989) : 113-132

McClure, Charles, Peter Hernon & Harold Relyea, *United Government Information Policies : Views and Perspectives*. Norwood : Alex Publishing Corp, 1989

Nilsen, Kirsti. "Canadian Government Economic Information Policy," *Government Information Quarterly* vol. 10 no.2 (1993) : 203-220