

행정정보 공동 활용의 현황과 성과에 관한 연구

김 영 미[†]

An Analysis of Public Agencies' Sharing Administrative Information: Current Status and Future Prospects

Young-Mi Kim[†]

ABSTRACT

The development of IT has contributed a lot to enhancing administrative efficiency. In particular, it enabled administrative agencies to be able to upgrade the effects and efficiency of public services by saving unnecessary time, labor, and equipment that might surely occur in delivering routine services in repetition. As the concept of governance and knowledge-based administration assumes a pivotal value in the 21 century administrative innovation, sharing information among agencies is a key to building effective governance system. However, current extent of sharing information in public agencies is below the level of expectation and thus the need exists for the steps to making information shared more widely and effectively among public agencies. This paper gives a snapshot on the extant status of information sharing among public agencies and seeks ways to facilitate it from the perspective of electrical government.

key word : Information sharing, e-governance, public service

1. 서론¹⁾

21세기 행정환경의 변화는 거버넌스(governance)와 디지털 혁명으로 설명될 수 있다. 거버넌스가 1990년대 이후 나타난 새로운 국정 운영의 방식이라면, 디지털 행정은 21세기 지식기반 행정의 핵심 수단이고 오늘날 정부개혁의 지향점이다²⁾. 거버넌스 행정은 권력 대신 공

동체 구성단위간 목표나 가치에 대한 사회적 합의와 의지의 실현을 바탕으로 한다. 다양한 행위자들 간의 이와 같은 참여, 협력과 조정은 국가 공동체 문제에 대한 인식, 접근 방법 등에 대한 합의, 이해를 요구하는데, 정보공유 없이 동의나 협력은 가능하지 않다. 이러한 의미에서 정보 공유는 효과적 거버넌스로 가는 첫 번째 준비 사항이라 할 수 있다³⁾[32].

거버넌스의 적용 범위는 점차 확대되어 정부중심의 통치양식을 벗어나 보다 다양한 부분의 주목을 시도하고 있다. 거버넌스는 자연스런 조정양식의 틀로서 'network' 등으로 표현되기도 하며, 보다 넓게는 정부중심의 공적조직과 사적조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호협력적인 조정양식을 의미한다. 즉 다양한 행위자들간의 새로운 협력 형태를 통한 '파트너쉽(partnership)'을 강조

[†] 상명대학교 교수

논문접수: 2008년 11월 7일, 심사완료: 2008년 12월 10일

* 본 논문은 2008년 상명대학교 교내연구비 지원으로 수행되었음.

1) 본 연구의 현황자료는 행정자치부(구 행정안전부)의 연구용역으로 수행된 김영미·문명재 (2007), "행정정보 공동이용의 성과와 이용확대를 위한 경험적 연구"를 중심으로 재구성 되어 있음.

하는 것이 특징이다[18].²⁾

전자거버넌스는 정보통신기술을 이용하여 서비스와 정보를 전달하고, 시민사회에서 새로운 파트너십 형성 및 기존 네트워크의 강화로 행정업무의 신뢰성, 투명성, 효율성을 보장한다[15]. 이러한 측면에서 행정정보 공유는 정부의 행정업무를 고도화 시킨다는 점에서 의의를 가진다. 거버넌스는 정부, 기업, 시민사회의 다양한 이해 관련자들에 의한 공동체 문제를 해결하고자 하는 시도라고 볼 때 행정정보 공유는 거버넌스 행정의 핵심 요소라고 할 수 있다. 즉 행정정보 공유는 이들 간의 합의와 조정의 전제라고 할 수 있다. 따라서 ‘바람직한 거버넌스’ 측정을 위한 척도로 정보 공유를 중요하게 평가하고 있다.

IT의 지속적인 발달은 네트워크, DB 등을 통해 정보 수집, 이용, 관리, 배분의 비용을 최소화 할 수 있게 해주고 행정기관은 동일 정보를 각 기관마다 다시 반복 입력하는 불필요한 시간, 인력, 장비 이용을 줄일 수 있게 해준다. 이에 대한 대가로 고객은 대기시간의 축소, 질 높은 서비스의 제공 등 만족수준을 높일 수 있는 지원을 제공받게 된다. 행정정보의 원활한 공유는 이에 가속도를 붙여 효과성을 높일 수 있는 방향성을 제시해 주고 있으며, 행정정보 공유를 통한 효과에 관한 논의는 조직 차원 및 기능적 측면에서도 다각적으로 접근이 시도되고 있다[1][10][24].

정보시스템으로서의 전자정부는 지속적으로 성장해 가는 것인 만큼 성과를 측정하고 평가하는 데는 한계와 제약이 뒤따른다. 그럼에도 행정정보 공동 활용의 성과에 관한 측정과 분석은 단계별로 지속성을 갖고 시도될 필요성이 있다[4].

본 연구에서는 그동안 수행되어 온 행정정보 공동 활용³⁾의 현황과 사례를 중심으로 한 성과 점검, 활성화를 위한 대안 모색을 중심으로 다뤄보고자 한다.

2. 행정정보 공동 활용의 쟁점

2.1 행정차원에서의 거버넌스 구현

2.1.1 정보공유의 개념

정보 공유는 다수의 행위자들 간의 특정 정보에 대한 공동 소유 또는 상호 이용 현상으로 볼 수 있으며 DB의

공동이용, 여러 행위자들 간 정보의 교환과 흐름으로 나타난다. 정보 공유는 사실 정보의 소유권 획득보다는 정보 공개, DB이용, 사회적 상호 작용을 통한 자료나 사건 내용의 확인, 인지 등으로 표현된다. 따라서 정보 공유는 공통 정보의 보유, 내용 파악의 상태나 조건으로 공동 활용이 이루어지는 하나의 과정이라고 설명할 수 있다.

정보 공유는 조직의 사용 목적에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 통제, 감시, 조직의 생산성 향상이나 효율, 신뢰 증대, 서비스 제공 등이 이러한 예에 해당 된다. 구체적인 목적은 정보 공유가 어떠한 맥락에서 요구되는가에 따라 다르다. 정부와 시민 간 관계라면 정보 공유의 목적은 정부의 감시, 책임 확보, 고객지향적 차원에서의 연계성 확보라고 볼 수 있다. 공유는 투명성 개선을 통해 국민의 정부에 대한 신뢰, 정부 책임성의 강화, 시민 참여 등 많은 긍정적 효과를 야기시킨다. 정부 내부의 행정기관이나 부서 간 공유의 목적은 업무의 효율성 추구, 신뢰, 안정 등에 초점을 두고 있다. 즉 정보 공유는 조직 구성원들의 신뢰와 만족감 등을 높이기 위한 측면에서도 긍정적 효과를 야기시킬 수 있다[2].

행정정보의 공동 활용은 행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 CD·테이프 기타 이와 유사한 저장매체에 의하여 제공받아 이용하는 것을 의미한다. 즉 행정정보 공유란 정보의 공동이용이란 특정한 목적을 위하여 한 기관이 보유하고 있는 정보를 동일하거나 유사한 목적 또는 여타의 목적을 위하여 타 기관과 함께 이용하는 것을 말한다. 행정정보의 공동활용은 정부 및 공공기관이 업무수행을 목적으로 보유하고 있는 행정정보를 기관과 기관, 공공부문과 민간부문, 기관·기업·개인 사이에 공동으로 활용하는 것을 의미한다. 따라서 이러한 정보공동 활용은 해당 정보의 접근, 공유, 사용을 모두 포함하고 있다[28].

행정정보 공동 활용은 행정기관의 행정효율성 향상이라는 측면에서 부각되고 있으며 고객지향성을 충족시키는데 기여할 수 있다는 점이 강조되고 있다. 나아가서 행정기관에서 이루어지는 의사결정의 지능성을 증진하는데 역할이 클 것으로 기대됨에 따라 행정정보 공동 활용의 요구는 더욱 더 증가되고 있다. 그럼에도 불구하고 행정정보 공동 활용은 실제로 민간대비 공공기관에서 원활하게 이루어지지 않고 있음이 지적되고 있다. 이는 크게 기술적 요인과 법·제도적 측면에서 그 원인을 찾고 있다. 기술적 요인은 주로 기관별로 구축된 DB들의 호환성 문제를 들 수 있으며, 비 기술적 요인으로는 행정정보 이용 관련 법·제도적인 문제, 관료들의 의식 및 행태 등이 해당된다. 특히 기관 간 정보의 공동 활용에서 타 기관의 정

2) 거버넌스에 관한 연구는 행정학분야에서 다양한 접근방법을 적용한 연구들이 개진되고 있음.

3) 본 연구에서는 행정정보 공유, 행정정보 공동이용, 행정정보 공동 활용의 개념을 같은 맥락으로 호용해서 사용하고자 한다.

보는 제공받기를 원하면서 자신의 정보 제공은 보안, 정보보호, 법제도의 제약 등을 이유로 기피하는 경향이 가장 중요한 문제점 중의 하나로 지적되고 있다[2][3].

2.1.2 거버넌스와 정보공유

거버넌스와 지식기반 행정환경에서 디지털 기술, 시민사회와 시장, 고객의 변화 등은 과거 정보 공유의 논리와 필요성, 정보 흐름의 방향과 성격등을 크게 변화시키고 있다. 이에 정부의 변화를 위한 방향성 모색이 새롭게 시도되고 있다. 정보공유에 대한 중요성과 유용성의 인식, 정보기술의 발달에 따른 낮은 비용의 정보 공유 가능성, 시민사회, 고객의 공공정보 공유에 대한 요구의 증대 등은 변화를 유도하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 정보 공유는 정부와 시민 간 관계에 관한 것이었으나 현재는 정책 공동체를 구성하는 정부, 기업, 이해 관계자, NGO 들 간의 관심 조정과 합의의 수단으로서도 그 중요도가 높아지고 있다. 즉 전반적으로 이러한 정보 공유에 대한 요구와 필요성은 지속적으로 증가추세에 있다[4].

따라서 정부의 정보 공유 방향과 노력은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정보 공유 정책은 그 목적이 정부 통제나 감시인 경우 시민 욕구 중심적이어야 한다. 둘째, 거버넌스 체제에서 정책 공동체의 사회 효율과 협력을 목적으로 한 공유의 경우, 정부의 정보 공유 정책은 정보의 양과 질의 보장에 관한 노력이 수반될 필요성이 있다. 셋째, 정보 공유의 확장은 디지털 기술에 의존적이므로 이의 확장이 필요하다. 즉 디지털 방식에 의한 정보 공유의 증대는 정보량의 증가, 채널의 다양성 개선을 뜻한다. 넷째, 정보 공유는 공개를 통해 발생되는데 정보 공유가 반드시 공동선을 의미하는 것은 아니다. 따라서 정부의 비밀, 개인 프라이버시 등 보호 되어야 하는 영역에 관한 부분도 지속적으로 고려되어야 한다[5][6].

2.2. 시스템 차원에서의 반응성

정부기관과 같은 관료제 조직의 전형적 특성은 업무 분장제도에 근간을 둔 계층 분화와 이로 인한 피라미드형의 구조적 특성을 지니고 있다는 점이다. 또한 각종 활동에 규칙과 절차를 강제함에 따라 조직의 경직성과 업무처리의 시간적 지연을 낳게 된다. 따라서 기능 중심의 분업화는 업무 간 인터페이스(interface)의 수를 기하급수적으로 증폭시켜 결국 조직 내 불확실성 및 그에 대응하는 업무량의 폭발적 증가를 초래하게 된다. 이에 정보와 같은 자원의 공유를 통해 이러한 문제점을 해소할 수 있는 방법을 찾을 수 있다[3].

행정정보 공유의 목적은 단순히 부처 간 정보공유를 통해 민원구비 서류를 줄이는 데만 있지 않다. 정보공유는 첫째, 분업에 따른 인터페이스의 폭발적 증가와 그로 인한 지연 발생을 근본적으로 해결할 수 있는 수단이며, 둘째로는 직접 상호작용의 고리를 논리적으로 끊어 관련 구성요소 간 정보처리수요를 원천적으로 줄이는 효과를 얻을 수 있다는 점에서 그 시사성이 매우 높다.

나아가 정보공유는 조직의 정보처리를 거래처리(Transaction), 자료의 추출 및 변환(Transform), 비구조적 정책 지원(Tacit) 등 3단계로 구분할 때, Transaction Level에서의 인터페이스 문제뿐만 아니라, Transform Level에서의 정책지원 문제를 근본적으로 해결하는 수단 이 됨에 주목할 필요가 있다[3].

2.3 정리

행정정보의 공유는 현실적으로 업무의 혁신 및 대민 서비스 개선 차원에서 전자정부의 성과와 직결되는 부분이기도 하다. 민원인이 여러 기관을 방문하여 구비서류를 챙기고 업무 담당자가 이를 조회, 확인하는 과정은 유관 기관 간 정보공유를 통해 상당부분 해소될 수 있기 때문이다. 특히 행정권역별로 자치단체, 교육청, 경찰서, 세무서, 등기소, 그리고 은행 등 금융기관이 상호 필요 정보를 공유하게 된다면 정부가 추구했던 원스톱 서비스의 구현이 더 빨리 가능하게 될 것이다[24].

따라서 정보공유는 업무 중복을 방지하고 업무의 효율성을 높이며, 대국민 서비스의 획기적 개선 등 공공정보화의 본원적 목표 달성에 없어서는 안 될 매우 중요한 요소라고 할 수 있다[3].

3. 행정정보 공동 활용의 현황과 성과에 관한 논의

3.1 행정정보 공동 활용의 현황

3.1.1 행정정보 공동 활용의 추진단계

행정정보 공동 활용의 시작은 지난 1987년부터 본격적으로 추진된 행정기관의 정보화사업에서부터 연유한다. 행정정보의 공동이용은 1998년 3월 대통령령으로 '행정정보 공동이용에 관한 규정'을 제정하여 행정기관간의 정보 공동이용 절차를 제도화하였으며, 2001년 6월 '전자정부법'을 제정하여 행정정보 공동이용 대상정보 및 절차를 법률로 규정하여 정보의 공동이용을 의무화 하였다.

2002년 12월 행정정보 공동이용 시스템을 구축하여 행정정보를 공동이용 할 수 있는 기반을 마련하였으며, 2005년 7월 대통령 주제로 개최된 '국정과제회의'에서 '행정정보 공동이용현황 및 개선방안'을 논의하여 행정정보 공동이용을 국정과제로 추진하게 되었다.

2005년 10월에는 인터넷을 이용하여 발급하고 있던 주민등록등본 등 전자문서의 위·변조 가능성이 제기됨에 따라 행정정보 공동이용을 통해 문제를 근본적으로 해결하기로 하고 '행정정보 공유 종합추진계획'을 수립하였다. 2005년 11월에는 국무총리를 위원장으로 하는 민·관 합동의 '행정정보공유추진위원회'를 설치하여 2006년 5월 행정정보 공유 확대를 위한 종합적인 정보화전략계획을 수립하면서 빠르게 진행되었다.

2005년 12월에는 '민원사무처리기준표'를 개정하여 주민등록등본 등 24종의 구비서류는 공무원이 행정정보 열람을 통해 확인하고 국민들로부터는 구비서류를 받지 않도록 하였으며, 2006년 6월에는 관련 개별법의 시행령을 일괄 개정하여 구비서류 첨부 규정 자체를 폐지하는 단계를 거치게 되었다. <표 1>참조. [26][27]

<표 1> 단계별 추진계획

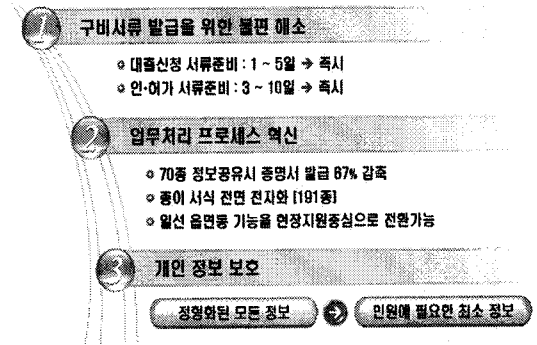
단계별	1단계 ('06.7~'07.3)	2단계 ('07.4~'07.12)	3단계 ('08.1~'12)
사업 추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스기능 개발 ○ 보안·보호 기능 개발 ○ 인프라 구축 ○ 상황관리체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 기능 확대 ○ 인프라확충 ○ DB인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스기능 고도화 ○ 인프라 확충 ○ DB 인프라 확대
이용 기관 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전 행정기관 ○ 5개 공공기관 ○ 2개 금융기관 (시범) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전행정기관 확대 ○ 32개 공공기관 ○ 23개 금융기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 확대 ○ 금융기관 확대
공유 정보 확대	40종	70종	70종

* 행정안전부(구행정자치부: 행정정보공유추진위원자로 재정리)

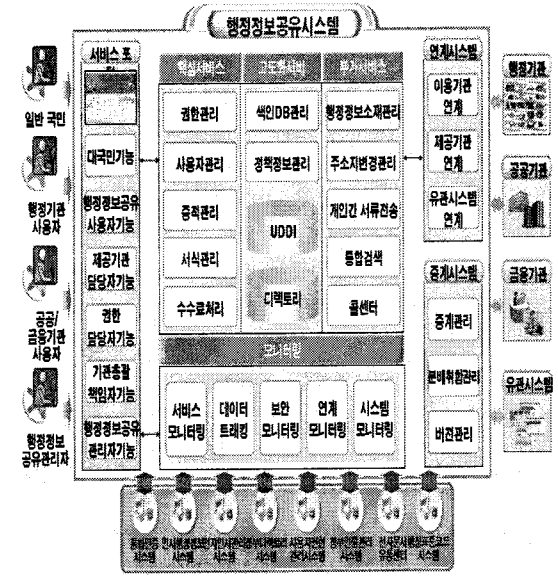
3.1.2 행정정보 공동 활용의 내용

행정정보 공동 활용이 추진되는 단계에서 적용된 '행정정보'는 행정기관에서 법령에 근거하여 수집 보관하고 있는 인적 정보(주민등록, 호적 등), 물적 정보(토지, 건축, 자동차 등), 업무용 정보(조세, 조달 등)를 의미한다. 행정정보를 공동 활용하는 목적은 국민들이 신청한 각종 민원을 처리하기 위해 필요한 구비서류의 정보를 확

인하기 위한 것과 조세, 병역 등 국가 운영 및 행정 집행을 위해 필요한 행정기관의 사무를 처리하기 위해 정보를 이용하는 경우로 분류된다. 또한 국민연금 등 국민들과 밀접한 연관 관계가 있는 공공기관의 민원처리를 위해서도 정보를 활용하고 있다. <그림 1>참조. [25]



<그림 1> 행정정보 공유 추진도(장영환, 2006)



<그림 2> 행정정보 공동 활용 목표시스템 개념도

* 행정정보공유추진단 백서 자료 정리

행정정보 공동 활용 방법은 주민등록법 등 개별법에 근거하여 정보를 보유하고 있는 기관에서 정보를 요구하는 행정기관에 정보를 직접 제공하는 형태가 있고, 행정안전부가 운영하고 있는 '행정정보 공동이용 시스템'을 통해 정보를 보유하고 있는 기관과 정보를 이용하고자 하는 기관을 상호 연계하여 제공하는 형태로 분류된다. <그림 2>참조

3.2 행정정보 공동 활용의 사례와 성과에 관한 논의

3.2.1 행정정보 공유시스템 제도

「행정정보공유시스템」은 정부가 보유한 행정정보중 국민생활과 밀접한 관계가 있는 주민, 부동산, 자동차, 선박, 기업, 세금, 보훈, 상훈, 병무, 법무, 특허 등 12분야, 42종('07년 2월 현재)의 행정정보를 민원담당공무원이 직접 전자적으로 열람하도록 하여 업무를 처리할 수 있도록 지원하는 시스템이다.('02.11.1 시행)

이의 효과는 국민들이 행정기관에서 제 증명서를 발급 받아 다른 행정기관에 민원구비 서류로 제출하거나, 행정 업무처리를 위하여 다른 기관으로부터 관련서류를 발급 받는 불편함이 없도록 한다[11].

3.2.2 행정정보공유시스템의 제공·이용사례

1) 국세청

국세청⁴⁾의 경우 현재 제공되는 국세정보는 2002년 11월부터 2007년 5월 현재까지 6종으로 사업자등록, 휴업, 폐업, 납세, 납세사실, 소득금액증명정보등이 해당된다. 동 시스템에서의 국세정보 이용실적을 보면 '06년도 중 국세 증명정보 3,265천건이 이용되었다. '06년도중 국세청 전체 민원증명 이용건수(10,855천건)의 30.1% 를 차지하고 있다. 주 이용기관은 국가 및 지방자치단체이며 용도는 각 행정기관의 민원신청 첨부서류 징취를 생략하고 담당 공무원이 시스템 조회 확인 처리를 하는 형식이다.

정보이용 방식은 건별 조회 방식이며, 민원신청시 본인 동의의사를 표기해야 한다. 민원신청서에 있는 '본인 정보에 대하여 시스템을 통한 조회에 동의한다'는 내용의 문구에 서명 날인하도록 되어 있다. 다만, 본인이 동의하지 않는 경우에는 첨부서류를 징취하고 있다. 이의 근거는 행정정보의 공동이용 및 문서감축을 위한 국가채권관리법 시행령 등 일부개정령(대통령 제19507호, '06. 6. 12)에 의거하여 시행되고 있다.

① 민원사무 처리를 위한 국세정보 활용

국세청은 인터넷 민원발급 서류 위·변조문제가 제기됨에 따라, 불필요한 민원 구비서류의 감축과 행정정보 공

동이용을 통해 국민 불편을 해소하라는 대통령님 지시('05.10.4)에 따라 행정자치부에서는 공동이용 가능 구비서류의 제출제의 제도화를 위해 민원사무처리기준표 개정('05.12.31) 및 개별법시행령을 일괄 개정('06.7.5)하였다.⁵⁾

공공기관 등에게 공동 이용하게 할 수 있는 행정정보는 행정 정보공동이용센터에서 행정정보공동이용시스템(www.share.go.kr)으로 제공되는 행정자료로서 전체 42종 중 국세청에서 제공되는 자료는 6종이다. 행안부에서 32개 공공기관 및 2개 은행(기업·우리)의 223종류의 사무(중복사무 포함시 399개)에 관한 국세정보의 이용 승인을 요청하였다.

정보제공기관이 이용을 승인하는 경우 승인된 사무에 대하여 각 공공기관은 해당업무 종사자에게 조회권한을 부여하며 조회권한을 부여 받은 각 공공기관의 종사자들은 행정전자 서명(GPKI)을 사용하여 행정정보공동이용시스템에 접속한 후 사업자등록증명 등을 조회 활용하도록 하고 있다.

2) 대법원

대법원은 2007년 2월 기준 G4C 정보시스템 통해 133만 건의 행정정보 건수를 제공하고 있다. 전체 이용건수의 52%를 차지하고 있는데 대법원은 행정정보를 공동 이용함으로써 민원인의 편의와 업무 효율성을 높이는 측면이 있음을 충분히 공감하고 다른 어느 기관보다 행정정보공동이용에 적극 협조하고 있다. 다만 대법원은 호적 및 제적정보는 개인의 민감한 신분정보라는 특성상 공동이용의 제공에 신중을 (2007. 2. 2만 7천여 건 제공 1%)기하고 있는 양상을 보여주고 있다.⁶⁾

3) 제약점

행정정보의 주요 제공기관이면서 동시에 향후 공공기관까지 공유를 확대하여 행정서비스를 개선시키는데 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 곳은 대법원과 국세청이다. 대법원(호적정보)과 국세청(국세정보)은 정부기관 간 정보

4) 국세청의 정보공유 관련 법을 보면 크게 국세기본법 81조 10 (① 세무공무원은 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료등(이하 "과세정보"라 한다)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적외의 용도로 사용하여서는 아니된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 사용목적에 맞는 범위안에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다.:'96.12.30 신설)과 전자정부법 22조 2(공공기관 등의 행정정보 공동이용)을 적용하고 있다.

5) '담당공무원 확인사항', '민원인 제출서류'로 구분하여 표기 및 안내-국세정보는 26개 행정기관이 221개(중복 포함시 251개) 민원사무의 첨부서류로 연간 3,264천건('06년)이 이용하였다.

6) 대법원의 경우 ① 전자정부법상의 행정정보공동이용의 원칙에 의해, 전자정부법은 전자정부의 운영원칙으로 행정정보공동이용의 원칙(동법 제11조)과 개인정보보호의 원칙(제12조)을 함께 선언하고 있다. 그러나, 전자정부법은 행정정보공동이용의 원칙에 보다 초점을 맞추고 있어 개인정보의 공동이용을 통제할 수 있는 장치는 일반법인 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이므로 ② 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」의 문제점을 지적하고 있다.

공유의 총론에는 동의하고 있으나 공공기관(은행 등)으로 확대에는 다음과 같은 이유로 반대여사를 보이고 있어 향후 정보공유의 공공기관 확대까지는 이러한 제약점을 극복하기 위한 노력이 필요하다.

국세청은 국세법 제81조에 의거 타 정부기관도 실제로 온라인 정보공유는 원칙적으로 허용될 수 없는 것이긴 하나, 국가적 이익차원에서 추진되는 것인 만큼 개인의 정보 접근 동의를 전제로 어쩔 수 없이 제공하고 있는 상황이다. 그러나 공공기관까지의 확대는 불가하다는 입장을 표명하고 있다. 납세자가 과세정보를 제출하는 것은 국세청이 그 자료를 오직 조세의 부과·징수목적으로만 사용하고 다른 기관에게 제공하거나 다른 목적으로는 사용하지 않는다는 것을 전제로 하고 있기 때문에, 그런 과세정보를 공공기관 등에게 제공하는 경우 이는 납세자 개인의 사생활 침해 뿐만 아니라, 납세자와 과세당국 간 신뢰관계가 무너지게 되어 국제행정운영에 심각한 지장을 초래할 수 있다고 보고 있다. 나아가 국가재정수입 확보에도 큰 어려움이 야기될 수 있다는 입장을 견지하고 있다.

대법원 역시 호적은 혈연관계를 담고 있는 정보인 만큼 개인의 공개 동의가 있다하더라도 모든 관련 혈족의 동의가 없는 한 개인적 동의는 의미가 없다는 주장을 견지하고 있다. 특히 공공기관까지의 정보공유 확대는 개인 정보처리의 12대 기본원칙 가운데 ‘분리의 원칙’과 ‘수집 제한의 원칙’에 근본적으로 위배되는 것이라는 견해를 가지고 있다.⁷⁾

두 기관 모두 정부기관 간 정보공유를 위한 보유 정보 제공은 여러 가지 현실적 제약 상, 특히 개인정보보호 차원에서 본인의 동의를 전제로 공유를 허용하고 있으나 은행 등 공공기관까지의 확대는 소관법에 위배될 뿐만 아니라 정보의 오남용을 막을 수 있는 장치의 신뢰성 때문에 사회적 부작용에 대한 우려를 내포하고 있다^{2)[3]}.

3.2.3 행정정보 공동 활용의 성과에 관한 논의

첫째, 행정정보 공동 활용을 통해 얻은 효과는 무엇보다도 발급서류의 감축을 들 수 있다. 성과를 계획과 대비하여 보면 정보 공유를 통해 기관 간 온라인으로 조회, 참조함으로써 그 동안 국민들에게 민원 시 요구했던 구비

서류가 2006년도에는 계획 12만 건 대비 16만 6천 건 감축되었으며, 2007년도에는 6월 현재 연간 달성 목표 30만 건의 80%를 이미 달성한 점을 확인 할 수 있었다. 이렇듯 민원신청 구비서류 감축 효과를 얻게 된 데에는 무엇보다도 행정정보 공동이용 대상 기관이 지속적으로 확대되고 있음을 들 수 있다¹⁶⁾.

따라서 지속적으로 금융기관까지 행정정보가 공유될 경우 구비서류 자체가 없어지게 된다면 그에 따른 비용 감소 효과는 상당히 클 것으로 예측된다.⁸⁾ 금융기관도 대출심사 등의 업무가 신속히 처리될 뿐만 아니라 종이문서의 스캔 및 보관의 부담이 감소될 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 행정정보 공동 활용을 통해 정부기관의 일하는 방식이 개선될 수 있다. 이는 업무 프로세스 전반에 걸쳐 정보가 공유될 수 있는 여건이 마련 돼야만 가능하다. 아직까지는 법·제도와 데이터의 표준 등 근본적 제약요인이 완전히 해소되지 못한 상황이기 때문에 현재 일어나고 있는 부분적 정보공동 활용은 다소 문제점도 안고 있다. 그러나 궁극적으로는 일하는 방식의 변화를 통해 조직전체적으로 변화의 흐름을 탈 수 있다는 점이다^{19)[20]}.

3.2.4 행정정보 공동 활용의 애로사항

1) 제도적 측면

첫째, 행정정보공동이용 절차에 관한 법규의 부존재를 들고 있다. 행정정보공동 이용절차를 규정하는 법규가 존재하지 아니하며, 기관총괄책임자 및 권한부여담당자 지정, 권한부여 절차 등의 정보이용절차를 정보시스템 사용자 매뉴얼에서만 규정하고 있음에 따라 부분적인 보완요청이 있다.

둘째, 헌법은 사생활의 비밀을 보장하며 국민의 기본권은 법률로써 제한할 수 있음을 규정하고 있다. (제37조 제2항)

셋째, 행정정보 공동이용 중 개인정보는 기본권 제한 원리에 따라 그 공동이용의 절차(이용권한 부여절차)를 법률에서 명확히 규정한 후 공동이용의 활성화를 도모하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 행정정보 이용권한 부여를 각 기관에 전적으로 맡기고 이를 통제할 장치가 마련되어 있지 않아, 국민의 신분정보 보호에 매우 취약함. 실제로 대법원은 정보기관, 수사기관, 징세기관, 자치단체 등에서 매월 약 2천여 건의 호적정보를 오·남용한

7) 분리의 원칙: 특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다는 원칙/수집제한의 원칙: 개인정보의 수집은 정당한 목적 하에, 필요한 범위 내에서, 공정하고 합리적인 방식으로 정보주체의 분명한 인식 또는 동의하에 수집되어야 한다는 원칙

8) 연간 약 2,400억원 이상의 절감 효과와 관공서 증명서 발급 업무의 30%이상이 감축될 수 있다고 추정된다.

사례를 발견하여 행정정보공유추진단에 재발방지를 촉구하기도 하였다.

2) 책임원칙의 미 구현

정보시스템 사용자매뉴얼에서 정보이용기관의 기관총괄책임자와 권한부여담당자를 지정하게 하고 있으나, 책임질 수 있는 위치에 있지 아니한 전산직 직원으로 하여금 이들 직책을 맡게 하고 있는 부처가 대부분을 차지하고 있는 것으로 파악되고 있다. 기관총괄책임자와 권한부여담당자는 책임질 수 있는 지위에 있는 자로 임명하여 이들에게 정보이용자에 대한 관리·감독의 책임을 지게 하여야 할 것이다.

선진국의 예처럼 부처마다 독자적 권한을 가진 정보보호책임관을 두어, 1차적·내부적 정보보호 의무를 부과하는 입법이 제정되어야 할 것임. 이는 각 부처에서 행정정보 공유 및 정보공개, 개인정보보호업무에 관한 정보관리책임자를 지정하여 책임지고 관리하라는 대통령 지시 사항이기도 하다.⁹⁾ 또한 책임의 원칙상 행정정보공유추진주무부서인 행정자치부정보 공개 및 공유를 항시적으로 감독하게 하고 정보의 오·남용이 발생할 때에는 행정정보공유추진단의 담당자도 책임을 지게 하는 입법이 필요하다[7][23].

3) 개인정보 감독기구의 필요

현재 행정정보를 공동 활용함에 있어, 각 기관의 업무처리담당자에게 그 기관 소속 권한부여담당자가¹⁰⁾ 권한을 부여하는 바, 권한을 제대로 부여하는지, 또한 이용권한을 부여받을 담당공무원이 호적정보를 오남용하지 않는지를 파악하기는 사실상 불가능한 상황이다. 즉 정보보안을 업무처리담당공무원 개개인에게 맡기고 있을 뿐이고, 이를 견제하거나 감독할 장치가 없으므로 개인정보의 보호를 기대하기에는 어려움이 있다. 따라서 개인정보보호에 관한 종합적이고 체계적인 정책을 입안하고 집행할 수 있는 전문적이고 독립적인 개인정보감독기구를 설치하여 감사, 교육, 정책조언, 집행 및 사후적 민원해결의 역할을 담당하게 하여야 할 것이다[23][32].¹¹⁾

4) 대상정보 선정의 문제

진행 초기 행정정보 수요기관의 신청을 받아 「민원사무처리기준표」에 행정정보를 공동이용하게 할 민원사무로 등재하는 업무를 선정하면서 어느 업무에 행정정보를 제공할 것인가는 정보제공기관의 의사와는 관계없이 수요기관의 의사(민원사무처리기준표에 등재 신청)가 더 중요하게 반영이 되었다.¹²⁾

따라서 앞으로는 행정정보 수요기관의 신청이 있다고 하여 무분별하게 행정정보 공동이용 대상으로 하거나, 등본발급 건수를 기준으로 공동이용 대상을 선정하는 방법을 지양하여야 할 것이다. 나아가 일반 개인정보와 민감한 성격의 특수 개인정보를 구분하여 개인정보 보호의 필요성과 행정의 효율성을 비교·형량하여 공동이용 대상정보를 선정하는 것이 타당할 것이다[12].

5) 정리

국세청의 경우 개인정보 보호차원에서 정보공동이용의 제한을 두고 확산시키는 데 한계가 있음을 주장하고 있다. 대법원의 경우 개인정보의 기관들 오남용 사례를 우려하여 공동이용의 한계를 지적하고 있으며, 행정정보공유추진단에서는 이러한 문제점들을 다소 해소하여 문제점이 완화되었으며 충분히 정보공유가 가능함을 지적하고 있다.

대법원의 경우 기관의 권한부여자의 범위내에서 활용되고 있는 점을 감안한다면, 향후 적극적인 공동이용을 권고할 필요성이 있다.

행정정보공유를 통한 행정업무의 효율성과 시민에게 부여되는 편의성 및 행정서비스의 신속성을 감안한다면 지속적으로 행정정보공유는 확산될 필요성이 있다. 행정정보공유 추진에 있어 중앙정부 기관간, 중앙정부와 지방자치단체간, 지자체와 지자체간의 유기적 협조가 이루어질 수 있도록 행정정보공유센터의 역할이 유연하게 적용되도록 노력이 필요하다[2][8][9].

4. 행정정보 공동 활용의 방향과 시사점

4.1 행정정보 공동 활용의 방향

행정정보란 행정업무와 기타 공공업무의 수행과 관련하여 공공기관이 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 포

9) 「행정정보 공유현황 및 추진계획」(행정정보공유추진위원회, 2005. 12.), 41면, 행정정보 공유관련 대통령지시사항.
 10) 각 기관의 기관총괄책임자 내지는 권한부여담당자는 전산직 직원이 담당하는 것으로 파악되고 있고, 이들의 정보보안의 식도 희박한 것으로 판단됨.
 11) 유럽연합의 개인정보보호지침, 유럽평의회와 개인정보보호 협약 추가의정서, 국제연합의 개인정보보호가이드라인, 1998년 OECD자료선언 등에서도 독립된 개인정보감독기구의 설치를 요구하고 있음.

12) 호적정보의 경우는 2006. 9.부터 법원행정처장의 승인을 얻은 업무에 한해서만 제공하고 있음.

괄적 의미의 자료라고 할 수 있다. 정보의 공동이용은 특정한 목적을 위하여 한 기관이 보유하고 있는 정보를 동일하거나 유사한 목적 또는 여타의 목적을 위하여 타 기관과 함께 이용하는 것을 말한다. 행정정보의 공동이용은 정부 및 공공기관이 업무수행을 목적으로 보유하고 있는 행정정보를 기관과 기관, 공공부문과 민간부문, 기관/기업/개인 사이에 공동으로 활용하는 것을 의미하며, 정보 전달의 신속성과 정확성을 확보할 수 있고, 지리적·시간적 한계를 극복하며, 종이문서를 절감하는 등의 효과를 가진다. 이때의 정보공동이용은 해당 정보에 접근, 해당 정보의 공유, 해당 정보의 사용을 포함한다[23]. 유비쿼터스 컴퓨팅은 정부의 주요 운영정보를 통합 관리하는 '실시간 정부'(RTG. Real Time Government) 시스템이 구축되어야만 실시간 행정업무 처리와 정책결정지원 능력을 지능화함으로써 유기적으로 성과를 발휘할 수 있기 때문에 행정정보의 공동 활용은 필수적이라고 할 수 있다[3][30].¹³⁾

현재 추진되고 있는 행정정보공유사업을 중심으로 향후 유비쿼터스 정부로 진행되는 과정에서 나타날 문제점과 대처방안에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

4.1.1 유비쿼터스 패러다임의 모색

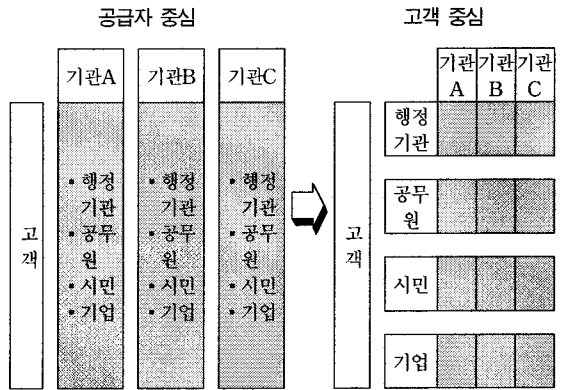
앞으로 추진되는 행정정보 공동 활용의 방향은 첫째, 유비쿼터스 패러다임 전환에 대한 분명한 인식을 바탕으로 정책이 수립되어야 한다는 점이다. 현재 각 분야에서 유비쿼터스 개념이 혼재되어 마치 만능인양 사용되는 경향이 있기 때문이다. 공공부문에서도 새로운 계획의 수립이나 시스템의 설계에 실제 반영이 이루어지지 않았음에도 이를 홍보하는 모습이 나타나고 있다. 유비쿼터스는 단순히 기술발전의 관점에서 수용하는 것이 아니라 인간과 사회 중심으로 정책이 진행되어야 비로소 구현될 수 있을 것이다. 즉 정부 현안에 대한 대중적 대처가 아니라 유비쿼터스 사회에 대한 조망적 관점에서 바라볼 필요성이 있다[8].

4.1.2 공급자·정부 중심에서 고객·국민 중심으로의 전환

한국은 그동안 IT를 기반으로 하는 기술개발과 산업

육성에 중점을 두어 왔는데, 이는 공급자·정부중심의 정보화정책이 이루어져 왔다는 다수 연구결과를 볼 수 있다[10][11][13]. 개별기관에 민원인이 일일이 방문하여 정보를 수집하는 활동에서부터 내부 사용자인 공무원들이 이용하기에도 상당한 제약요인이 자리 잡고 있었던 것이 현실이다. 따라서 <그림 3>에서와 같이 고객이 중심이 될 수 있는 시스템 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

각 기관의 시스템이 개별적으로 이루어져 고객과의 연계가 미흡했던 상태에서 대상별로 시스템화되어 고객지향적으로 변화되기 위한 노력이 반영될 필요성이 절실하다.



자료: 신상영(2004. 9)

<그림 3> 공공서비스 제공에 있어 공급자중심 체계와 고객중심 체계

4.1.3 거시적 총체적 관점에서 사업의 추진

그동안 우리나라는 정보화 사업위주, 특히 개별 부처의 시스템 구축을 중심으로 전자정부 추진이 이루어져 왔다. 대부분의 정보화사업의 진행과정을 보면 통합적이고 총체적인 차원에서 유비쿼터스 구축이 이루어지지 못하고 있음을 문제점으로 지적할 수 있다. 따라서 특정 기관에서 추진되는 정보시스템사업은 타 기관이나 다른 공공부문의 사용자들이 접근·활용하기에 상당한 어려움을 겪고 있는데, 최근 많은 개선작업이 이루어졌다고 하지만 아직까지는 기대치에 미치지 못한다고 할 것이다. 행정정보공유사업은 특히 기존의 정보시스템들의 통합과 연계를¹⁴⁾ 바탕으로 이루어져야 하는 사업이기

13) 유비쿼터스 컴퓨팅으로 정보공유를 할 경우 행정기관들이 필요한 정보를 서로 연계하여 실시간으로 처리할 수 있는 장점이 있다. 이는 서비스의 질을 높일 수 있고, 불필요한 서류 제출 부담을 반복적으로 요구하는 일이 없으며, 다양한 정보와 자료를 실시간으로 입수함으로써 행정내부 효율성을 기할 수 있으며, 부처간이기주의 등을 해소하며, 유사한 데이터베이스를 개발할 필요가 없어 중복투자의 문제도 해소할 수 있다.

14) 정보 또는 서비스의 수평적 통합이란 지역단위별 서비스 및 대국민서비스의 통합을 의미하며, 수직적 통합이란 여러 기관에서 제공되는 서비스를 하나로 제공하는 것을 의미한다. 그동안 통합을 통한 정보공동활용을 보면 대부분이 주로 애플리케이션이나 정보 또는 데이터 수준에서 이루어진 것이 주류로 파악되고 있다(오강탁·이재호, 858-859)

때문에 보다 거시적인 관점에서 사업집행이 진행되어야 한다[14][17].

4.1.4 프로세스와 협업 중심으로 정부조직의 개편

그동안 단위사업을 중심으로 관할 기관과 소관 업무를 나누었던 방식은 앞으로는 유효하지 않을 가능성이 커진다. 향후에는 산업간 경계가 불분명해지고 또한 담당 정부부처나 업무처리 범위가 명확하지 않게 된다는 전망이 있다. 따라서 서비스와 기능 중심으로 정부활동이 이루어지게 되며 이에 맞는 정부조직개편이 요구된다. 따라서 체제를 개편하기 보다는 선행해서 조직구조를 전환하는 것이 더욱 바람직하다는 것이며, BPR의 진정한 의미를 실현하는 것이라고 할 것이다. 전자정부의 구축을 소극적 접근으로서 시스템 구축과 적극적 접근으로서 정보기술을 혁신과 참여에 연계시키는 것으로 구분해서 보면 그동안 내부적인 행정혁신을 담보하지 않았던 측면이 많았기 때문에 전자정부의 성과가 미진한 수준에 머물렀다고 볼 수 있다. 또한 일반적으로 정보화사업에서의 협업은 참여기관간의 정보공유와 상호운용성 확보를 위한 표준화, 정보시스템 연계, 통합, 업무프로세스 공유, 통합 등의 형태로 나타나고 있다. 그리고 협업을 추진하기 위한 조직 형태는 추진조직이 임시적인(ad hoc) 형태인가 또는 반영구적·공식적인 형태인가에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다. 따라서 행정정보공유에서도 원활한 정보 교환 및 공유를 위해서는 개방화된 시스템의 구축과 표준화가 매우 필요하며 이를 위한 조직운영도 심도 있게 검토해야 할 것이다[21][22][29][31].

5. 결론

향후 행정정보 공동 활용의 확대가 효과적이고 성공적으로 이루어지기 위해서는 지속적으로 관심과 투자가 이루어져 한다. 특히 현재까지 진행되어 온 행정정보 공유는 기반 구축과 시스템의 연계 부분에 주력을 하였으므로 앞으로는 장애요인중의 하나인 개인정보보호와 함께 부처간 연계활성화를 위한 접근성의 편의를 도모하는 노력이 필요하다.

현재까지는 업무담당자들의 인지도도 낮은 편인데, 기존의 GIC의 확대된 형태로 생각하기 보다는 행정정보 공유이용이 행정업무와 많은 연계가 될 수 있음을 새롭게 인식시킬 필요성이 있다. 따라서 이런 부분의 지속적인 홍보는 필요하다고 여겨진다. 나아가서 내부적으로는 공무원 교육프로그램에 적극적으로 반영을 하여 행정정보

공동 활용을 통한 행정서비스 모색과 연계될 수 있도록 유도할 필요성이 있다. 외부적으로는 국민들이 행정기관에 구비서류를 제출하지 않아도 된다는 인식의 확대가 지속적으로 강조될 수 있도록 노력이 반영되어야 할 것이다.

행정정보 공유 관련해서는 법적 보완이 지속적으로 이루어졌어도 미진한 부분들이 여전히 남아있다. 따라서 공동 이용법에 관한 적극적 개정과 기관간 정보공유가 어려운 경우 명확한 법적 해석이 뒷받침될 수 있어야 활용도도 높아질 수 있다. 지속적으로 전자정부 법은 맞춤형 서비스에 적용될 수 있도록 보완이 필요하다.

참 고 문 헌

- [1] 권해수 (2006). 행정정보공유를 보는 외부자의 시각, 디지털행정. 제103호.
- [2] 김영미·문명재 (2007), 행정정보 공동이용의 성과와 이용확대를 위한 경험적 연구, 행정자치부 연구용역.
- [3] 김상욱·김영미·오재인 (2007), 행정정보공유를 통한 행정서비스 제고 사례연구, 정부혁신지방분권위원회.
- [4] 김현성 (2002). 행정정보 공동활용의 한계와 활성화 방안, 現代社會와行政.
- [5] 김동원 (2006). 행정과 법원 간 행정가치의 충돌 및 기본권보호의 의미 -행정정보관리 판례 분석의 사례, 한국행정논집, 한국정부학회.
- [6] 김선경 (2003). 유비쿼터스 정보기술을 활용한 차세대 전자정부의 기본구도 탐색. 「도시행정학보」, 16(2): 101-124. 한국도시행정학회.
- [7] 김재광 (2002). 행정정보의 제공·이용·관리에 관한 법적 과제, 土地公法研究.
- [8] 김준한 (2004). 유비쿼터스 정부의 쟁점과 전략. 「행정논총」, 42(4): 53-75.
- [9] 김태현·권성미·곽정호·오정숙·(2006). 우리나라의 행정정보공유체계 추진 현황, 정보통신정책, 정보통신정책연구원.
- [10] 김택곤 (2007). 전자정부 시대를 여는 시도,시군구 행정정보시스템 정책포커스 No.3 자치정보화조합.
- [11] 문신용·장지원 (2004). 행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석, 한국행정연구, 한국행정연구원.
- [12] 문정욱(2006). 우리나라의 행정정보공유체계 추진 현황, 정보통신정책. 제18권 제23호 통권407호.

[13] 서진완(2005), 정보기술의 도입에 따른 행정조직의 변화와 방향 : 시도행정정보화사업을 통한 이론적 접근, 경인행정학회, 한국정책연구, 제5권 제1호.

[14] 성동경·박의상(2001), 행정정보공개제도의 효율적 추진의 영향요인 분석 -대구광역시의 사례를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 서울행정학회.

[15] 신영진(2006), IT거버넌스에 따른 행정정보체계에 관한 연구, 한국거버넌스학회 하계공 동학술대회 발표논문집.

[16] 오강탁·이재호. (1999). 정보공동활용 전략으로서 정보의 연계 및 통합에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

[17] 오수길(2005), 행정정보공개에서 지식공유로, 한국행정연구원, 행정포커스

[18] 유재원·이승모 (2008), 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석, 한국행정학회보, 42권 3호, 한국행정학회.

[19] 윤광재·차재권·최승범·정진우·박태영(2005), 행정정보화의 행정조직 구조 및 운영에 대한 효과 분석, 정보통신정책연구원, 연구보고서.

[20] 윤상오(2006), 정부부처간 정보공동활용 장애요인 분석, 정보화정책. 제13권 제4호 49호.

[21] 이강일(2006), 행정정보공유 현황과 추진계획, 디지털행정. 제103호.

[22] 이명훈(2006), 이용활성화와 효율적인 운영,관리 도모를 위한 규정안 제시: 시도,시군구행 정정보시스템 운영관리 규정안 연구, 자치정보화조합.

[23] 이민영(2006), 행정정보의 활용과 개인정보의 보호, 정보통신정책. 제18권 제21호 통권405 호. 정보통신정책연구원.

[24] 이석준(2002), 시,군,구 행정정보화사업의 예상효과와 지역정보화에 미치는 영향, LGCNS 엔트루정보기술 연구소 Entrue Journal of Information Technology

[25] 장영환 (2006), 행정정보 공동이용 현황 및 과제, 전자정부 포커스, 6월호.

[26] 정부혁신위. (2005a). 행정정보공동이용을 위한 법적 전략 연구.

[27] 정부혁신위. (2005b). 행정정보 공유현황 및 개선방안.

[28] 한국행정연구원, (1997), 행정정보의 공동활용제도에 관한 연구.

[29] Burk, Dick.(2005), "EA for Results:Nothing Less than the Transformation of the Government", Proceeding of EA Conference. Sept.2005.

[30] Ramsey, Todd(2004), On Demand Government.

TX: IBM Press.

[31] Snyder, Davis Pearce(2006), "Open Knowledge+ Groupware=Communities of Collaboration, A Formula for Sustainable Global Prosperity", Keynote Address for the 2006 Conference of the World Future Society.

[32] OECD(2003), The e-Government Imperative, Mar.2003.



김 영 미

1993 한국외국어대학교 대학원
행정학과(행정학 석사.박사)

1994~현재 상명대학교
행정학과 교수

2004~현재 행정안전부
정책자문위원

2008~2010 지방분권추진위원회 실무위원

관심분야 : 전자정부, 서비스컨텐츠, 정보통신정책

E-Mail : young@smu.ac.kr