

정보제공의 정책수단적 특성과 향후 연구 방향*

문명재**

< 목 차 >

- I. 들어가는 말
- II. 정보제공의 이론적 고찰: 특징과 유형
- III. 정책수단의 유형에 따른 정보제공 관련 연구주제
- IV. 결론 및 향후 연구주제

< 요 약 >

정보제공은 매우 중요한 정책수단 중의 하나이다. 정보제공은 유인수단이나 규제수단과 달리 가장 연성적이면서도 다른 수단과 쉽게 조화를 이루는 수단이다. 정부는 사생활과 밀접한 관련성이 있거나 개인의 판단이 중요하기 때문에 다른 정책수단을 선택하기 어려운 경우 또는 다른 정책수단의 효과를 촉진할 목적으로 정보제공을 정책수단으로 활용한다. 정보제공의 범위를 보면 협의적 의미의 공익관련 정보제공이나 정책홍보뿐만 아니라 기술지원, 상담 또는 교육과 훈련프로그램 나아가 사회적 규제와 관련된 레이블링(labeling)을 포함한다. 이 논문은 정보제공의 특징과 범위 그리고 이론적 기초를 살펴본 후 정보제공의 기본 유형과 이에 따른 실제 사례와 연구주제 그리고 향후 연구방향을 점검해 본다.

【주제어: 정보제공, 정책수단, 정보제공 유형】

I. 들어가는 말

정부가 정책이나 공익 관련 정보를 직접적으로 제공하거나 공공의 목적을 위하여 비정부 행위자에게 정보를 제공하도록 유도하는 행위는 중요한 정책적 수단이 된다. 정부는 규제나 재정적인 유인을 통하여 의도한 정책효과를 내고자

* 본 논문은 2007년도 정부의 재원으로 학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (KRF-2007-321-B00185).

** 연세대학교 행정학과 교수(mjmoon@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2009.8.13), 수정일(2009.12.15), 게재확정일(2009.12.30)

하는 것과 마찬가지로 정보제공을 통하여 개인과 조직의 행태를 변화시키려는 경우가 많다. 규제나 재정적인 유인이 직접적으로 개인과 조직의 행태에 영향을 미친다면 정보제공은 정보를 접한 개인과 조직의 판단에 따라 정책효과가 나타나기 때문에 간접적 성격을 띤다. Vedung과 Doelen (2005)은 정보제공이란 “정책수단 중 가장 연성적이며 다른 수단과의 조화성이 뛰어난 가장 포용적인 수단(the softest and most lenient instruments)”이라고 주장한 것도 이와 맥을 같이 한다 (p. 104). 정보제공은 모든 행정 분야에서 폭넓게 활용되고 있으며 때로는 단순한 정보나 지식을 제공하는 것뿐만 아니라 정보수신자가 옳고 그름 또는 좋고 나쁨을 판단할 수 있는 준거를 형성하는데도 영향을 미친다(Vedung and Doelen, 2005).

넓은 의미에서 대부분의 정책은 정보적 성격을 포함하고 있다고 해도 과언이 아니다. 정보제공은 그 자체가 독립된 정책수단이 되기도 하며 때로는 정보제공을 통해서 특정한 정책에 대한 국민의 수용성을 제고하는 등 보조적 또는 촉진적 정책수단이 되기도 한다. 실제로 정책수단이 조합(mixing)된 경우를 살펴보면 정보제공이 다른 정책수단과 조합되는 경우가 많이 나타난다. 또한 정보제공적 정책수단은 협의의 단순한 정보제공뿐만 아니라 정부가 제공하는 상담이나 훈련프로그램 등을 포함 한다 (Vedung, 2005). Hood(1986)는 정부가 활용하는 다양한 자원(resource)의 특징을 중심으로 정책수단을 유형화하여 매개성(nodality), 권위(authority), 재원(treasure), 조직(organization) 등 4개의 정책수단 유형을 제시한다.¹⁾ 그 중에서 정보제공은 매개성(nodality)과 관련된다. 매개성이란 사회네트워크의 중간에서 연결할 수 있는 속성을 일컫는 것으로 정부가 정보를 구축하거나 사회행위자를 상호 연결하여 정보를 직접 또는 간접적으로 제공함으로써 의도한 정책효과를 달성하고자 하는 것이다. 매개성은 주로 설득, 정보, 훈련 등을 통하여 정책목표를 달성하고자 하는 측면에서 정부가 활용하는 권위(authority), 경제적 재원(treasure), 그리고 조직(organization)과 같은 다른 정책수단적 자원과 본질적으로 다른 성격을 띠고 있으며 그 형태도 매우 다르다.

정책수단으로서의 정보제공은 다양한 형태를 띤다. 가장 단순한 형태는 정부가 국민의 알권리 충족시키거나 정책을 홍보하기 위하여 정책과 관련된 정보를 국민에게 제공하는 것이다. 최근 국민의 알권리와 정책홍보에 대한 인식이 높아짐에 따라 정부는 적극적으로 정보를 제공하는 노력을 기울이고 있다. 또한 공공서비스 품질에 대한 국민의 관심과 국민생활과 관련한 다양한 정보제공의 필요성이 높아짐에 따라서 정부가 제공해야 할 정보의 종류도 다양해졌다. 예를 들면, 정부는 식품에 들어가는 첨가물에 대해 생산자로 하여금 정보를 표시하도록

1) Howlett(2005)는 Hood 교수의 유형화를 토대로 실제적 정책수단(substantive policy instruments)와 절차적 정책수단(procedural policy instruments)로 나누어 설명한다.

록 하는 법률적 근거를 마련하기도 하고 정부 스스로도 투명한 행정을 위하여 정부와 정책에 관련한 다양한 정보를 적극적으로 공개하기도 한다. 최근 휘발유 가격이 가파르게 상승하자 정부는 전국의 주유소의 휘발유 가격을 인터넷으로 실시간으로 검색할 수 있는 시스템을 구축하기도 하며 사교육비 지출 억제를 위해 학원비를 공개하도록 하는데 이러한 경우도 특정한 정책목적을 달성하기 위하여 정부가 정보제공을 간접적으로 활용한 예라고 볼 수 있다. 또한 출산율을 높이기 위해 정부는 홍보나 공명선거 또는 부패방지를 위한 공익광고도 정보제공을 통해 정책적 목적을 이루고자 하는 것으로 볼 수 있다.

이 연구는 정책수단적 측면에서 정보제공의 특징과 범위를 살펴보고 정보제공과 관련된 주요 연구쟁점과 향후 연구방향을 제시하고자 한다.

II. 정보제공의 이론적 고찰: 특징과 유형

정보제공은 정보의 내용, 정보제공의 주체와 대상을 중심으로 이해할 수 있다는 점에서 소통이론 (communication theory)과 밀접한 이론적 연계성을 지닌다. 소통이론이 발신자(sender)와 수신자(receiver) 그리고 메시지(message)를 중심으로 소통의 상호작용을 이론화한 것이라면 정보제공도 마찬가지로 정보 제공자(정보제공의 주체)와 정보 수신자(국민) 그리고 정보 자체를 중심으로 살펴볼 수 있다.

정책 설계적 관점에서 보면 효과적인 정책수단이 되기 위해서는 선택된 정책수단이 정책문제와 정합해야 한다. 식품안전이라는 문제를 해결하기 위하여 불량식품을 생산하는 기업의 문제로 보는 구조적인 시각으로 풀 것인지 아니면 불량식품을 사서 먹는 개인의 선택의 문제로 풀 것인지를 문제이다. 정부는 많은 경우에는 사회문제의 원인을 정치적으로 부담스런 조직이나 기관에서 찾기보다는 개인에서 찾는 경우가 많다. 이로 인해 사회문제를 구조적 문제로 인식하기보다는 개인의 선택문제로 인식하는 경우가 많아지게 된다. 또한 다양한 여건으로 인하여 정부가 간접적인 방법보다는 직접적인 방법으로 정책수단을 책임져야 할 경우에 정보제공은 좋은 정책수단의 대안이 된다. 가령 다른 정책수단이 효과적이지 못하다든지 정책문제 해결이 궁극적인 목적이라기보다는 사회적인 관심을 고무시키고 정책의 가시성을 제고하는 것이 목적인 경우에는 정보제공이 매우 효과적인 대안이 될 수 있다. 정부가 산불과 같은 대형 사고가 없는 안전한 사회를 구현하기 위하여 먼저 이를 위한 인력이나 예산을 늘리거나 필요한 장비를 구입할 수 있지만 이러한 직접적인 방법 이외에도 산불을 줄이기 위하여 간접적으로 불특정 다수에게 산불의 원인과 개인의 행동의 결과 등

에 대한 대대적인 캠페인을 벌이는 것도 매우 중요한 대안이 된다(Weiss and Tschirhart, 1994).

Vedung and Doelen(2005)는 정보제공이 국민이나 조직의 행태변화를 유도하기 위하여 활용되는 가장 유연하면서도 간접적인 정책수단임과 동시에 정책효과를 담보하기 위한 가장 기본적인 정책수단이라고 강조한다. 특정대상을 명시하는 규제나 유인적 정책수단과 달리 정보제공의 대상이나 범위는 매우 유연하게 정해지거나 불특정 다수를 대상에 포함하는 경우가 많다. 한편 강제적인 수단을 통해서 특정한 행위를 유도하기보다는 정보를 제공받은 개인의 인지와 판단을 통해 반응하도록 한다는 점에서 기본적으로 매우 비강제적이다. 정보제공은 특정한 정책수단의 효과를 제고하기 위하여 그 정책에 대한 구체적인 배경이나 설명을 제공하는 보완적 수단으로 활용되기도 하는가 하면 기술정보제공이나 자문 등과 같이 정보제공 자체가 독립적인 정책수단이 되기도 한다.

정보제공의 정책수단적 특성과 관련 이론을 연계하여 정리하면 아래와 같다(Vedung and Deolen, 2005; Weiss, 2002).

첫째, 정책문제가 정보비대칭(information asymmetry)이 존재하거나 정보비용이 높을 경우에 매우 효과적이다. 이는 간섭주의적 입장(paternalism)과 관련된 사항으로(Vedung and Deolen, 2005) 정보공개(disclosure)나 경고정책(warning policy)의 경우와 같이 정보부재로 인해 발생할 수 있는 여러 가지 비합리적인 선택을 정부가 직접 또는 제3자를 통해서 국민에게 관련 정보를 제공함으로써 해결할 수 있게 된다. 유사한 사례로서 공중장소에서의 애정행위에 대한 권고, 안전요원이 없는 수영장에서의 수영금지 등이 있다. 권고로부터 시작한 정부의 정보제공이 이후 강화되어 규제가 되는 경우도 많다. 모터사이클을 탈 경우에 헬멧을 쓰는 것이 초기에는 권고 사항이었지만 이후 규제사항으로 전환된 것이 이런 사례에 속한다.

둘째, 정책의 대상 집단이 너무 넓게 분포되어 있기 때문에 특정한 대상에게 구체적인 정책수단을 적용하기가 힘든 경우에도 정보제공이 매우 효과적인 대안이 된다. 이는 감독불가이론(Theory of Difficult Oversight)적 입장으로서(Vedung and Deolen, 2005) 권고와 같은 조치는 규제나 경제적인 유인에 대한 감독이나 모니터링이 매우 어려운 경우에 정보제공이 아주 효과적이라는 점을 강조한다. 예를 들어 산불 예방의 경우, 산행하는 사람이 대규모일 뿐만 아니라 지리적으로도 광범위하게 분포되어 있기 때문에 다른 대안보다는 정보제공의 한 유형인 캠페인이 보다 현실적인 대안이 된다.

셋째, 정책결정자와 대상 집단의 이익이 일치할 경우와 의도한 정책효과를 쉽게 기대할 수 있을 경우에 정보제공은 보다 효율적이며 효과적인 정책수단이 된다. 이는 공사의익일치이론(Theory of Coinciding Interests)에 근거한 것으로, 예를

들면 자동차 운전 시에 안전벨트 착용에 대한 캠페인이나 음주운전 금지에 대한 캠페인은 개인의 안전과 관련된 것으로 캠페인을 통해 어느 정도 정책효과를 제고할 수 있다(Vedung and Deolen, 2005).

넷째, 정책에 대한 적절한 사회적 합의가 있지만 법으로 규정할 성격이 아닌 경우에는 정보제공은 매우 효과적인 정책수단이 된다. 공중보건이나 금연과 같은 캠페인이 좋은 예라고 볼 수 있다. 이처럼 정보제공은 소망성이 큼에도 불구하고 법적인 조치나 경제적 유인책이 가용하지 않을 경우에 적용할 수 있는 정책수단이기도 하다.

다섯째, 정당화이론(Legitimizing Theory)적 시각으로서 정보제공이 규제나 경제적 유인정책과 같은 다른 정책수단을 정당화하기 위하여 자주 사용된다(Vedung and Deolen, 2005). 예를 들면 환경규제를 본격적으로 적용하기에 앞서 이에 대한 대시민 홍보를 하게 되거나 노인도우미 제도와 같이 시행초기에 인지도가 부족 때문에 제대로 활용되지 않는 것을 방지하기 위하여 특정한 정책에 대하여 적극적으로 홍보하는 경우이다.

정부의 정보제공은 민주성과 관련하여 사회 내에서 민주적인 가치를 억제하기도 하며 한편으로 제고하기도 하는 양면성을 지닌다(Weiss and Tschirhart, 1994). 예를 들면 금연에 대한 정보제공을 통하여 인체에 해로운 점을 부각시켜 담배회사의 입장과 다른 측면을 국민들에게 알린다는 점에서 아이디어의 자유로운 경쟁을 제고한다고 볼 수 있지만 흡연의 책임 소재를 사회구조적 측면 또는 생산자적 측면에서 해결하기 보다는 개인의 선택과 책임문제로 돌린다는 측면에서는 매우 제한적이라고 볼 수 있다. 또한 개인의 선택과 자율성이라는 측면에서도 이중적이다. 가족계획과 관련된 정보제공은 가족계획과 자녀출산을 개인적인 선택으로 보는 측면이 있지만 다른 한편으로는 가족규모에 대한 사회적 기대나 인식을 형성하기 때문에 오히려 개인의 선택과 자율성을 제한하기도 한다. 따라서 정보제공의 부정적인 측면을 보완할 안전장치를 마련하는 한편 그 약점을 지속적으로 개선해나가야 한다. 특히 삼권분립 그리고 다양한 부처의 입장이 서로를 견제하고 균형을 형성하면서 정보제공의 부정적인 효과를 제한하고 국민의 의사표현의 자유의 정신을 살려 민주적인 가치를 지속적으로 제고해나가야 한다.

정보제공은 그 범위가 매우 포괄적이다. 정보의 내용과 형식에 따라 캠페인, 기술지원 (technical assistance), 훈련이나 교육프로그램, 연구결과에 대한 정보제공, 통계시스템, 상담(counseling), 선전 또는 세뇌(propaganda 또는 brainwashing), 레이블링(labeling), 그리고 조직평가나 성과(organizational reporting) 등이 있다(Vedung, 2005; Weiss, 2002). 이와 같이 정보제공은 그 목적과 형태에 따라서 매우 다양하게 나타나는데 이것을 대별하면, 개별적 정책수단으로서 실행되는

독립적 형태와 다른 정책수단과 연계되어 실행되는 보완적 형태로 나뉜다. 또한 정보제공의 내용에 따라 캠페인, 레이블링(labeling), 조직성과나 통계결과와 같이 불특정 다수에게 투명성이나 민주성을 제고하기 위하여 단순한 정보를 제공하는 경우와 기술지원, 훈련, 그리고 상담과 같이 특정한 대상에게 정보나 관련된 기술을 제공하는 경우가 있다. 정보제공의 구체적인 종류를 정리하면 아래 표와 같다.²⁾

<표 1> 정보제공의 분류기준과 종류

분류 기준	종류
매체 (medium)	대중 매체를 통한 정보제공 (mass-mediated), 대인관계를 통한 정보제공 (interpersonal)
시간제한 (time limit)	한시적 정보제공, 지속적 정보제공
대상(target)	불특정 다수를 위한 정보제공 (general), 특정한 집단을 위한 정보제공 (group-targeted), 개별적인 정보제공 (custom-made)
소통방식 (communication)	일방향 소통방식에 의한 정보제공 (one-way communication), 다방향 소통방식에 의한 정보제공 (multi-way communication)
정보주체(initiator)	정부주도의 정보제공 (government-initiated), 민간주도의 정보제공, 자발적 정보제공 (field-initiated)
시점(timing)	선제적 정보제공, 사후적 정보제공

Vedung과 Doelen (2005)와 Weiss (2002)를 참조해 작성

첫째, 정보는 매체에 따라 분류된다. 매체에 따른 분류는 정보 전달기체에 따른 분류로서 대중매체를 통한 정보제공과 대인관계를 통한 정보제공이 있다. 대중매체를 통한 정보제공은 텔레비전이나 라디오와 같은 공중매체와 신문이나 책 그리고 소책자와 같은 인쇄매체를 통한 정보제공을 포함한다. 정부가 범국민적인 정책홍보나 캠페인을 실시 할 때 주로 활용하는 유형이다. 대인관계를 통한 정보제공은 자문, 교육, 그리고 상담 등 직접적인 대면관계를 형성하면서 정보를 제공하는 것이다.

둘째, 정보제공을 시간제한에 따라 분류하면 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데 지속적인 정보제공과 한시적인 정보제공이 있다. 예를 들면 에너지 절약이나 국민건강과 관련된 정보제공은 지속적인 유형에 속하지만 현금영수증 사용 또는 산불조심 캠페인 등과 같이 한시적 또는 계절적 유형에 속한다고 볼 수 있다. 셋째로 정보제공의 대상에 따라 정보제공을 분류할 수 있다. 예를 들면, 정보제공 대상에 따라 불특정 다수에 대한 정보제공, 특정한 집단에 대한 정보제

2) 정보제공의 유형과 관련된 논의는 Vedung과 Doelen(2005)와 Weiss(2002)의 논의를 중심으로 정리하였다.

공 그리고 개별적인 정보제공이 있다. 예를 들면 에너지 절약과 같은 캠페인이 전국적인 에너지 캠페인, 특정한 산업분야에 대한 에너지 캠페인 그리고 특정한 시설에 대한 에너지 감사와 상담 등은 정보제공 대상의 범위에 따라 달라진다.

넷째, 소통방식에 따라 정보제공을 분류할 수 있다. 소통의 방식에 따라 일방향 소통(one-way communication)과 다방향 소통(multi-communication)방식으로 분류된다. 이 경우는 정보제공을 소통의 관점에서 살펴보는 것으로 주로 정보제공자와 정보수신자 간의 상호작용 정도를 중심으로 정보제공의 유형을 나누는 것이다. 다섯째, 정보제공의 주체에 따라서 정보제공의 유형도 달라진다. 즉, 누가 정보를 제공하는가의 문제이다. 정부가 정보제공의 주체가 되거나(government-initiated) 정부가 아닌 민간이나 비영리조직과 같이 정보생산자 그 자신이(field-initiated) 정보제공의 주체가 되기도 한다. 마지막으로 정보전달의 시점(timing)에 따라 정보제공의 유형이 달라진다. 즉, 예방이 필요한 사안의 경우 경고(alert)나 계몽(enlightenment), 이미 진행되고 있는 사안에 대해서는 지식전달(knowledge), 홍보(advertisement), 정책 마케팅(policy marketing), 공지(notice)가 주로 사용된다(Weiss, 2002)

III. 정책수단의 유형에 따른 정보제공 관련 연구주제

전영환(2007)은 정책도구의 유형을 분류하면서 공공정책이 개인 선택의(individual choice) 자유에 미치는 정도에 따른 강제성(coerciveness)과 정책도구를 운용하는 집단이 누구냐에 따른 직접성(directness)의 정도에 따라서 <표 2>와 같이 9가지로 구분하였다. 이 중 정보와 관련된 부분을 규제와 유인에 비해 가장 강제성이 낮은 정책수단으로 분류하고 직접성의 정도에 따라서 직접정보, 준직접정보 그리고 간접정보로 나누어 구분하였다. 예를 들어 직접정보는 강제성과 직접성이 모두 높은 경우로서 정부가 정보제공의 당사자가 되는 경우인데 반해 준직접정보는 강제성은 높지만 직접성이 중간인 경우로 주로 준공공기관이 규제의 당사자가 되는 경우가 이에 해당된다. 한편, 간접규제의 직접성이 가장 낮은 경우로서 집단이나 개인의 선택을 제약하지만 정부나 공무원에 의해서 직접 집행되기보다는 민간 영역에서 자율적으로 시행되는 경우이다.

<표 2> 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 유형

		강제성(coerciveness)		
		높음	중간	낮음
직접성 (directness)	높음	직접규제 (direct regulation)	직접유인 (direct incentives)	직접정보 (direct information)
	중간	준직접규제 (quasi-direct regulation)	준직접유인 (quasi-direct incentives)	준직접정보 (quasi-direct information)
	낮음	간접규제 (indirect regulation)	간접유인 (indirect incentive)	간접정보 (indirect information)

출처: 전영한(2007: 30)

전영한(2007)의 유형구분은 대법주적 측면에서 정책수단의 유형을 규제, 유인 그리고 정보로 대별한다는 점에서 매우 유용하지만 개별 정책수단을 미시적으로 나누어 구별하여 그 특성을 설명하기 어려운 측면이 있다. 특히 정보제공이 강제성이 낮은 정책수단으로 구분된 이유는 정책의 최종 대상(target)인 국민의 입장에서 강제성이 높은 규제와 달리 강제성이 상대적으로 약하기 때문이다. 그러나 정보의 대상자가 아닌 정보를 제공하는 주체의 입장에서 강제성의 정도를 달리 구분해 볼 수 있다. 예를 들어 정부가 직접 제공하는 정부라 하더라도 설득이나 정보제공을 일차적 목표로 하는 정책홍보의 경우 강제성이 매우 낮은 반면 정보공개법에 근거해서 국민의 알권리를 충족시켜야 하는 정부의 정보공개는 제공자의 입장에서는 강제성이 매우 높은 정보제공에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 정보제공과 관련된 구체적인 연구주체를 살펴보기 위하여 본고에서는 정보제공의 주체와 정보제공자의 측면에서 살펴볼 수 있는 강제성의 정도에 따라 <표 3>과 같이 네 가지로 유형화하여 살펴보고자 한다.

<표 3> 정보제공의 주체와 정보제공의 강제성에 따른 정보제공 유형

		정보제공 주체	
		정부	정부 이외 기관/민간
강제성	높음	<p>예시: 정보공개법과 같은 법률에 근거하여 정부가 정보를 공개하는 경우; 예를 들면 교육관련기관이 보유 및 관리하는 정보를 공개하여 국민의 알권리를 충족하게 하는 “교육관련기관의 정보에 관한 특례법”에 의한 정보공개가 이에 속함 (대학알리미: http://www.academyinfo.go.kr)</p> <p>활용성: 정보제공을 통하여 국민의 알권리를 충족하면서 정부의 투명성과 민주성을</p>	<p>예시: 법률 제정을 통해 기업과 같은 비정부단체가 국민의 건강과 복지에 관련된 정보를 제공하는 경우나 기업의 재무사항 고지나 투자관련 정보공개 의무사항</p> <p>활용성: 사회적 또는 경제적 규제와 관련된 분야로 기업이나 사회기관이 공익과 관련된 정보를 공개함으로써 국민과의 정보비대칭을 해결하고 국</p>
	낮음		

낮 미 역	제고함	민이 올바른 선택을 할 수 있도록 함.
	<p>예시: 각종 정책에 대한 정책홍보, 공익관련 캠페인 또는 테러 발생 가능성을 토대로 제공하는 여행제한 국 정보를 제공하는 경우 또는 다양한 기술지원이나 상담프로그램을 제공하는 경우</p> <p>활용성: 다양한 정책에 대한 수용성을 제고하고 특정한 대상에게 필요한 정보나 상담 또는 교육서비스를 통하여 개인의 선택권을 제고함</p>	<p>예시: 병원이나 민간기업에 대한 서비스품질평가 결과나 인증 관련 정보를 제공하는 경우</p> <p>활용성: 개인에게 보다 많은 정보를 제공함으로써 정보비대칭 문제를 해결하고 선택권을 제고함</p>

먼저 정부가 직접적으로 정보제공을 하는 경우와 정부가 아닌 기업이나 다른 사회기관이 정보를 제공하는 경우이다. 정부가 직접적으로 정보를 제공하는 경우는 주로 법률에 근거하여 정부의 정책이나 예산 등에 대한 정보를 국민에게 제공하는 것이다. 사회가 보다 민주화될수록 정부는 보다 투명하게 운영되기를 요구받게 되는데 이러한 요구는 정보공개라는 제도적 장치를 통해 이루어지는 경우가 많다. 한편 정부뿐만 아니라 상품이나 재화를 공급하는 민간 기업이나 시민사회도 보다 다양한 정보를 국민에게 알려야 하는 의무를 가진다. 특히 생산자인 기업과 소비자인 국민 사이에 정보격차가 발생하여 소비자의 행위가 왜곡될 경우를 방지하기 위해서 최근 정부는 민간 기업이나 시민사회에게 더욱 많은 정보를 소비자에게 제공하도록 요구하는 경우가 많다. 예를 들면 식품생산자에게 생산지나 영양요소를 표시하도록 하고 있으며 담배나 주류의 경우에는 건강에 대한 경고문을 제시하도록 요구한다.

또한 이러한 정보제공이 강제성을 띤 것인지 아니면 자발적으로 정보제공을 하는 것인지에 따라 정보제공의 유형이 구별된다. 예를 들면 정부가 상담이나 기술지원을 제공하는 경우에는 정보나 기술 수혜자의 선호에 따라서 정보제공이 이루어지는데 반해 가격표시나 건강 경고문과 같이 사회적 규제의 일환으로 정부가 법률에 의해 강제성을 가지고 정보를 제공케 하는 경우도 있다.

이러한 네 가지 유형을 바탕으로 정보제공에 대하여 연구한다면 어떤 연구주제가 있을까? 아래에서는 네 가지 유형에 따른 실제 연구사례를 들어 정보제공과 관련된 연구주제를 살펴보고자 한다.

첫째는 정부가 정보를 제공하는 것을 정부의 정보공개적 측면에서 살펴보고자 하는 것이다. 이 경우는 정부가 정보제공자이며 강제적 정보제공의 경우가 이에 해당되는데 정보공개법과 관련된 정부의 정보제공을 예로 들 수 있다. 둘째는 정부가 정책홍보나 권고를 목적으로 정보를 제공하는 경우로 이 경우 정부가 정보제공자가 되지만 강제성은 없다. 정부가 특정한 정책을 홍보하거나 정책적 목적을 위하여 다양한 정책적 정보나 기술적 정보 또는 상담과 같은 서비

스를 제공하는 경우이다. 셋째, 정부가 민간 기업이나 정부 외의 행위자에게 정보제공을 강제하는 경우로 레이블링과 같은 경우가 이에 해당한다. 이 경우는 정보가 규제와 결합된 형태 (combination of regulation and information)를 띠게 된다 (Vedung, 2005). 그리고 마지막으로 정부가 강제하지는 않지만 공익적인 목적으로 위하여 비정부 행위자에게 정보제공을 권장하는 경우이다. 경쟁을 통해 유가를 안정시키기 위하여 휘발유 가격을 국민에게 공개하는 경우가 이에 해당한다.

1. 제1유형: 강제형 정부의 정보제공

(정보공개법 등에 따라 정부가 정보를 제공할 의무가 있는 경우)

민주화가 진행되면서 정부의 투명성에 대한 요구가 높아지고 있다. 정부가 블랙박스로 인식되던 시대에서 어항처럼 정부가 하는 일에 대한 정확한 정보가 국민에게 여과 없이 전달되는 시대로 변화하였다. 특히 ‘공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람, 사본, 복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로서 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도’라고 정보공개제도를 정의하고 있다(이명진·문명재, 2009). 이러한 시대적 요구에 부응하기 위하여 우리나라 정부도 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’과 ‘행정절차법’을 1996년에 법제화하여 1998년 1월부터 시행함으로써 정부가 하는 일을 보다 투명하게 공개하려는 노력을 해왔다.

정보공개 청구건수는 국민의 알권리에 대한 관심이 높아짐에 따라 지속적으로 증가하는 추세이다. 행정안전부 백서에 따르면 2007년에는 235,230건이 청구되어 2006년에 비해 56%가 증가하였다. 이러한 정부정보에 대한 국민의 관심과 기대에 부응하기 위하여 정부는 정보공개시스템(www.open.go.kr)을 개설하여 온라인으로 정보를 공개하고 있으며 이에 대한 서비스를 개선하기 위하여 지속적인 노력을 기울이고 있다. 정보공개시스템에 대한 국민의 관심도 지속적으로 높아져 일평균 방문자수도 꾸준히 증가하고 있다. 예를 들면 2008년도 상반기 일평균 방문자수는 6,000명에 달하고 있으며 온라인 청구비율도 최근에 50%이상을 상회하고 있다.³⁾ 한편 정보공개 청구에 대하여 정부의 공개건수도 점차 높아지고 있다. 2004년에는 청구건수 104,024건에 공개건수가 86,501이었는데 반해 2007년에는 청구건수 235,230건에 공개건수가 179,437이었다(행정안전백서, 2008).

정부의 공공정보공개 실시 초기엔 단순히 국민의 공개청구 요청에 따라 이를

3) 온라인 청구비율은 2005년 34%, 2006년 40% 그리고 2007년 52%로 증가하였다.

공개하는 것에 초점을 맞추었으나 2004년 정보공개법에 대한 전면 개정을 한 이후 정부가 미리 국민의 알권리를 충족시키도록 하기 위하여 사전정보공개와 정보공표의 의무를 강화하였다. 예를 들면 교육관련기관이 보유하거나 관리하는 정보를 공개하도록 하는 “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법”을 2008년에 제정하여 “국민의 알권리를 보장하고 학술 및 정책연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여” 적극적으로 정보공개를 시행하고 있다. 특히 대학알리미 웹사이트(<http://www.academyinfo.go.kr>)를 통하여 다양한 수요자인 학생과 학부모, 기업, 정부, 대학이 필요한 다양한 정보를 제공하고 있다.

이와 같이 정부의 정보공개에 대한 정부 의지와 국민의 관심이 높아짐에 따라서 최근 정보공개에 대한 연구도 다양하게 이루어지고 있다. 정보공개에 대한 규범적인 연구에서 정보공개법과 정보공개절차 등을 연구하는 법적·제도적인 차원으로 발전하였으며 최근에는 정보공개가 미치는 다양한 효과 등에 대한 연구도 이루어지고 있다. 특히 전자정부의 발전과 함께 온라인을 통해 국민에게 정보를 공개하고 정보공개청구에 대해 적극적으로 반응하는 것에 대한 연구관심이 높아지고 있다.

2. 제 2 유형: 비강제형 정부의 정보제공 (정책홍보, 기술정보, 기술상담 서비스 등)

정보공개에 대한 두 번째 유형은 정책정보 제공, 기술 또는 상담 그리고 정책홍보를 포함하는 것으로 주로 정부가 강제적이기보다는 정책효과를 제고하거나 국민이 특정한 사안에 대해 보다 정확한 정보를 갖게 하기 위하여 정보를 제공하는 것이다. 이 유형은 정부가 정보공개의 주체가 되면서도 국민에게 정보공개를 해야 할 강제성은 매우 약한 것으로 주로 국민의 자발적 의사결정 또는 행태변화를 유도하기 위하여 관련된 정보를 제공하는 것을 의미한다. 특히 정책홍보나 정부홍보와 같이 국민의 대정부 인식과 정책적 지지와 참여를 유도하기 위한 일련의 정보제공이 가장 두드러진 유형이다. 이와 관련된 연구는 주로 커뮤니케이션 이론을 응용하여 정보제공자인 정부와 정보제공의 대상인 공중 (public) 그리고 정보 자체를 포함한 세 가지 요인의 상호작용을 통해 정부의 정보제공을 이해하고자 한다.

학자들에 따라서 정책홍보나 정부홍보 등 다양한 용어를 사용한다. 예를 들면 행정홍보, 국정홍보, 행정PR, 정책홍보, 정책PR, 정부PR 등이 있다.⁴⁾ 예를

들면, 김세훈(2006)은 1997년부터 2005년까지 학술지 게재된 정책 홍보와 관련한 논문을 바탕으로 13가지⁵⁾ 정도의 관련된 기본적인 개념을 정리하여 제시하고 있다.

정부의 정책홍보나 정부홍보와 관련하여 가장 자주 논의되는 이론적 틀은 Grunig의 상황이론(situational theory)이다. Grunig의 상황이론은 PR분야에서 많이 적용되는 이론이며 정보를 제공받는 공중의 유형에 따라서 정보를 받아들이는 커뮤니케이션 정도나 선호하는 정보가 다르다는 것을 보여준다는 점에서 정부가 정책대상에게 제공하는 정보에 그대로 적용할 수 있다. 이에 대해 김공록·문명재(2008)는 가상으로 만든 지방정부의 정부시보를 통하여 정보제공의 대상자인 공중의 특성에 따라서 정보제공의 주체인 정부가 정보에 대한 태도나 관심 그리고 정보의 내용에 따라서 정보에 대한 수용성과 정보행태가 달라진다는 점을 밝혔다. 하연희와 문명재(2007)는 정부가 1960년도 이후 본격적으로 펼쳤던 산아제한이나 최근의 출산장려와 같이 개인의 사생활과 관련된 사적 영역의 경우, 정부가 강제적 수단을 동원하여 직접적으로 관여하기 어렵기 때문에 보조금과 같은 정책수단과 함께 정보제공이 매우 중요한 역할을 한다는 점을 실증적으로 보여준다. 예를 들어, 1960년대 이후 산아제한과 관련된 정부의 예산을 보면, 정보제공에 대한 예산은 꾸준히 증가하는 반면에 불임시술과 같은 직접개입에 대한 예산은 급격히 증가하다가 1980년대에 들어서면서 감소하기 시작하였다. 이는 정부가 개인사생활과 관련된 부분에 대해 직접적으로 개입하는 정책에 한계가 있다는 점과 정보제공이 상대적으로 보다 적절한 정책수단임을 시사해 준다.

한편 최근 사회복지에 대한 사회적 요구가 늘어남에 따라서 사회적 취약계층이나 특정한 대상자에 대한 서비스형 정보를 보다 적극적으로 제공하는 경우가 늘고 있다. 과거의 정책정보가 특정한 정책을 홍보하거나 공익을 목적으로 불특정 다수에게 제공된 정보라면 서비스형 정보는 특정한 자격요건을 갖춘 개인이나 집단에게 정보나 상담 그리고 교육 또는 훈련프로그램을 공공서비스의 일환으로 제공된다. 이와 같이 다양한 정책분야에서 정부가 특별한 정책적 목적을 위하여 정보를 제공하는 사례가 점차 증가하고 있다. 앞서 논의한 사항을 유형별로 정리하면 크게 사회캠페인, 특정 정책 PR 그리고 다양한 서비스형 정보 및 기술제공 등이 있다.

4) 자세한 내용을 위해 김공록·문명재(2008)을 참조

5) 각 내용은 1)쌍방향 커뮤니케이션, 2)정보의 제공, 3)국민 의견의 수용과 반영, 4)국민의 협조와 협력 획득, 5)국민의 이해 획득, 6)국민 호응 획득, 7)정책에 대한 사전적 홍보, 8)정부-국민 간의 신뢰 형성, 9)공공이익 확보를 위한 노력, 10)정책에 대한 국민의 참여 확보, 11)국민 여론조사, 12)언론을 통한 보도, 그리고 13)정부의 업적 공포를 포함한다.

〈표 4〉 정책분야의 정보사용의 영역에 따른 사례

영역	사례	비고
사회 캠페인	안전캠페인, 범죄예방 캠페인, 교통캠페인, 에너지 절약 캠페인, 쓰레기 수거 캠페인, 재래시장 살리기 캠페인	불특정 다수
정책 홍보	출산장려 정책홍보 4대강 살리기 정책홍보	불특정 다수
서비스형 정보 (기술정보, 상담 등)	실업상담 및 창업정보 제공, 기술훈련 프로그램, 가족상담, 복지상담	특정인구
기타	권고 (여행제한 권고)	불특정 다수

3. 제 3 유형: 강제형 비정부기관의 정보제공

정보제공의 세 번째 유형은 정보제공의 주체가 정부가 아닌 민간 기업이나 시민사회라는 점에서 제1유형과 다르지만 정보제공에 대한 강제성이 있다는 점에서는 유사하다. 정보제공이 선택사항이 아니라 국민의 안녕과 복지를 위하여 법률적인 구속력을 가지며 관련된 기업이나 시민사회가 국민에게 정보를 제공하도록 하는 것이다. 국민의 건강을 위해서 식품 관련된 레이블링(labeling)이나 주류나 담배에 대하여 건강을 해칠 수 있다는 경고 문구를 소비자에게 알림으로써 소비자로 하여금 올바른 선택을 할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 정보제공은 특히 국민의 안전과 건강과 관련된 사회규제가 활성화되면서 국민이 자신의 건강과 복지에 대한 충분한 정보를 인지한 후 여러 가지 소비활동이나 의사결정을 할 수 있도록 정부가 법률적인 강제조항을 두는 것이다. 이와 관련하여 정부는 국민이 알아야 할 정보의 내용과 범위를 정하게 되며 이를 다양한 기제를 통해서 정보제공이 이루어질 수 있도록 한다. 예를 들면, 항생제가 남용됨으로 인해 국민의 건강이 해쳐지는 것을 방지하기 위하여 정부는 각 병원이 내린 항생제 처방률에 대한 정보를 공개하도록 하였다. 이를 통해 적절한 항생제 처방이 이루어지도록 하자는 것이 주된 목적이었다.

정광호 외(2007)는 항생제 처방률을 공개한 이후 실제 항생제 처방의 감소효과가 있었는지를 살펴보았다. 감기에 대한 항생제 처방에 대한 공개는 2000년대 초에 접어들면서 폭넓게 제기되었다. 특히 2005년 참여연대는 환자의 자기결정권을 주장하며 항생제 처방률이 높은 기관과 낮은 기관을 공개해야 한다는 소송을 제기하였고 2006년 초에 승소하였다. 이에 따라 보건복지부는 2006년부터 항생제 처방률을 공개하게 되었다. 25개 자치구에 분포된 1차 의원의 2개년 간의 자료를 분석한 정광호 외(2007)의 연구는 항생제 처방률 공개가 항생제 처방을 줄이는 데 효과적인 것으로 나타났다. 이 논문은 정보공개로 인한 의도한 효과가 나타났다는 점을 실증적으로 보여주었다는 점에서 의의가 크다. 또한 보건

복지부의 보도 자료에 따르면 항생제를 처방하는 의사의 경우 95%가 항생제 처방에 대한 정보공개를 인지하고 있으며 설문에 응답한 약 33%의 의사는 이로 인해 실제 항생제 처방을 줄였다고 응답한 것으로 나타났다(보건복지부 보도자료, 2007년 1월 15일; 정광호 외, 재인용)

이와 같이 정부가 직접 제공하는 정보는 아니지만 정보가 공익적 목적으로 생산자나 서비스제공자에게 강제적으로 정보를 제공하도록 규정하는 경우가 점차 많아지고 있는데 이러한 의무표시제가 식품, 의료, 환경 등 국민의 보건과 안녕에 관련된 분야에서 점차 확대되고 있다. 최근 유전자변형농산물(GMO)이 저렴한 가격으로 이점이 있지만 그 안정성이 완전히 검증되지 않았기 때문에 소비자에게 이를 알리도록 하고 있다. 예를 들면 콩·콩나물·감자, 옥수수 등의 경우 유전자변형농산물이 3% 이상(유럽의 경우 1%, 일본의 경우 5%) 섞여 있을 경우에는 이에 대한 표시를 해야 한다는 규정을 두고 있다. 또한 비만을 일으키는 트랜스 지방의 경우도 의무표시제를 도입하고 있다.

한편 소비자의 알권리와 선택권을 보장하기 위하여 정부는 생산자로 하여금 의약품이나 화장품의 성분을 정확하게 표시하도록 하고 있으며 그 범위를 점차 확대하고 있다. 예를 들면 2008년 10월부터 화장품 성분에 대하여 타르색소 등 발암성이 우려되거나 피부 자극성이 심한 성분뿐만 아니라 모든 성분을 함량 순으로 글자크기 5포인트 이상으로 화장품 용기에 표시하도록 하였다. 알레르기 유발 가능 성분이 포함되어 있을 경우에는 해당 성분명을 정확하게 표시하도록 하였다(마이데일리 2008년 10월 20일).

또한 물가안정과 공정거래를 위해서 국내에서 생산하는 물건이나 수입물품에 대하여 가격을 표시하게 하는 가격표시제가 있다. 예를 들면 이발료, 공중목욕 이용료, 식육판매요금 등에 대한 가격을 표시하게 함으로써 소비자들의 선택권을 보장하게 하고자 하는데 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 5〉 정책분야별 표시제의 종류

분야	종류	비고
식품관련	GMO 의무표시제 (일부 농산물) 트랜스지방 의무표시제 원산지 표시제	콩의 경우 2001년 실시 감자의 경우 2002년 실시 2007년 12월 실시
건강/의료관련	의약품 전성분 표시제 화장품 전성분 표시제	2008년 10월 실시
환경관련	탄소성적표시제 에너지 효율 등급 표시제	
가격표시제	이용료, 목욕료 등	1975년 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제3조 및 동법시행령 제5조에 따라 시행

4. 제 4 유형: 비강제형 비정부기관의 정보제공

정부가 공익에 관련된 정보를 많이 생성하고 소유하는 만큼이나 민간기업과 같은 정부 외 조직에서도 많은 정보를 생성하고 소유한다. 그리고 그러한 정보는 여러 가지 재화나 서비스를 소비 및 선택하는 일반 소비자에게 매우 중요한 정보가 될 수 있다. 예를 들면 사교육비 부담이 계속 커지고 있는 상황에서 정부는 사교육비에 대한 요율을 법률로 정하는 방법을 택함과 동시에 실제 요율을 공개토록 권함으로써 사교육기관 간의 경쟁을 제고할 수 있다. 이를 통해 사교육비를 저하시키는 간접적인 효과를 기대할 수 있다. 또한 유가 인상율이 높아져 자가운전자들의 유류부담률이 커짐에 따라서 유가에 대한 인터넷 공개를 통해 가격에 간접적으로 영향을 미치고자 하는 것도 비슷한 경우이다.

또한 병원의 서비스와 관련한 인증이나 유관 기관의 평가결과도 중요한 정보 제공이다. 이 경우 정부가 직접적으로 정보를 제공하거나 강제하지 않지만 보다 많은 정보가 소비자에게 제공되도록 정부는 간접적으로 유도한다.

IV. 결론 및 향후 연구주제

본 논문은 정책수단적 측면에서 정보제공의 내용과 특징 그리고 정보제공의 유형과 관련된 연구 분야에 대하여 살펴보았다. 정보제공은 다른 수단과 비교할 때 가장 보편적으로 다른 정책수단과 연계되어 정책효과를 제고하는 보완제적 성격이 강할 뿐만 아니라 국민의 자발적인 의사결정을 위한 정보제공의 필요성이 높아진 만큼 향후 이와 관련된 연구도 활발하게 일어날 것으로 판단된다. 특히 사회가 보다 투명하고 민주화됨에 따라서 국민의 알권리에 대한 인식이 높아지고 정부도 적시에 다양한 정보를 국민에게 알릴 것을 요구받는다. 또한 정부는 규제나 인센티브와 같이 직접적인 정책수단을 적용하기 어려운 문제에 대하여 보다 현명하게 대처해야 하는데 이런 경우에 정보제공이 가장 적절한 대안이 될 수 있다. 앞서 지적하였듯이 정책대상이 광범위하게 분산되어 있거나 사적인 영역에 속한 이슈일 경우에는 정부는 정보제공을 통해 의도한 효과를 얻게 된다. 또한 정보를 가진 자와 정보를 가지지 못한 자와의 정보격차로 인하여 개인이 불이익을 당할 경우를 방지하기 위하여 정보제공은 매우 유용한 정책수단이 된다.

본 논문은 정보제공의 정책수단적 특징을 고찰하고 유형별로 연구분야를 제시하면서 관련된 예시를 보여줌으로써 향후 수행되어야 할 후속연구의 중요성과 필요성을 시사해준다. 향후 예시된 사례들이 모두 개별적인 사례나 비교사례로 보다 정밀하게 다루어져야 할 것이다. 특히 정보제공의 주제, 정보의 내용과

범위를 다루면서 같은 정보라 하더라도 사회적 규범과 맥락에 따라서 그 효과가 다르게 나타나는 정보제공과 사회적 맥락의 정합성에 대해서도 많은 연구적 관심을 가져야 한다. 한편 정보제공이 가지고 있는 다른 정책수단에 대한 보완적 기능을 체계적으로 다루는 정책혼합(mixing)의 문제도 중요한 주제이다.

정보제공의 효과성 분석도 앞으로 단일 사례연구 그리고 비교사례연구 뿐만 아니라 관련된 자료를 바탕으로 실증적 분석도 보다 적극적으로 이루어져야 한다. 그리고 정보제공의 채널에 대한 문제도 중요한 연구주제가 될 수 있다. 일반적인 정보제공보다는 비슷한 정보라도 특정한 정책대상에 따라서 가공하여 제공한다면 정보의 수용성은 높아질 것이다. 따라서 정보제공의 전략에 대한 부분도 정책홍보 등과 연계하여 보다 정치한 연구가 이루어져야 할 분야이다. 온라인 소통채널과 관련하여 전통적인 정보제공 채널의 방식과 효과성에 대한 부분도 향후 연구되어야 할 과제이다.

이러한 연구를 수행하기 위하여 앞으로 관련된 이론적 틀을 보다 적극적으로 검토하고 개발해야 한다. 기존 소통이론의 틀을 바탕으로 공공정보의 특성을 반영하는 이론적 논의와 있어야 한다. 그리고 한국적 맥락이 과연 정보제공에 어떻게 투영될 것인지에 대한 학문적인 고민과 성찰이 있어야 한다.

물론 이론적 고민과 함께 실제 정부의 정보제공의 방식과 내용이 얼마나 효과적인가에 대한 분석을 토대로 정책적 함의나 대안이 도출되어야 하는 것도 이 분야 연구가 안고 있는 학문적 의무이다. 또한 정보제공이 단순히 정책의 효과성을 제고하는 긍정적인 영향을 미치는 것뿐만 아니라 국민의 판단을 흐리게 하거나 정보를 왜곡하는 측면이 있다는 것도 유의해야 한다. 전통적으로 정부는 국민에 대하여 정보점유적 측면에서 항상 우위를 점하고 있다. 이러한 측면에서 일방적으로 제공된 정보는 국민의 인지와 판단을 왜곡할 가능성이 있다. 특히 민감한 정책이슈나 이익대립이 첨예한 사항일수록 제공되는 정보의 성향에 따라서 여론에 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 정부가 방송과 같은 정보제공 통로를 많이 가지고 있고 이를 통제할 수 있는 개연성이 있는 경우에는 그 문제가 더욱 강하게 제기될 수 있다. 또한 정보가 너무 많아 정보의 홍수라고 대변되는 오늘날 사회에서 정보를 취사·선택할 수 있는 능력이 상대적으로 약한 일반 국민의 경우는 그 영향을 더욱 심하게 받게 된다. 따라서 Weiss가 제기한 정보제공과 민주성의 문제도 향후 이론적 그리고 가치적 문제와 연계되어 지속적으로 다루어져야 한다.

또한 정보기술이 발전함에 따라서 정보제공의 매개와 방식 그리고 변화도 향후 보다 적극적으로 다루어져야 할 연구주제이다. 정보통신기술의 발달로 인해 과거 불특정 다수에게 막연하게 정보를 제공하는 방법도 점차 정책고객의 관심과 수준에 따라 맞춤형 정보를 제공할 수 있도록 전환되기도 한다. 때로는 정보

를 제공하는 문제만큼 정부가 특정한 정보를 제공하지 않는 문제(suppression of information) 또는 비밀(secretcy)의 문제도 중요한 정책적 대상이다(Hood and Margetts, 2007). 다양한 정보통신기술의 발전과 변화는 정보 수여자의 규모 (size of population), 합의성(consensus) 그리고 관심의 정도(degree of attention)에 변화를 가져오게 되었고 이는 결국 정보제공의 방법과 효과성에 영향을 미친다(Hood and Margetts, 2007). 한편 정부는 정보의 특성이나 목적에 따라서 특정한 개인이나 집단에게 특정하게 가공된 정보를 제공하는가 하면 한편으로는 불특정 다수에게 일반적 공공정보를 제공한다. 불특정 다수에게 제공되는 정보도 조건에 따라서 개인화된 정보 (privished message), 셀프서비스 포장정보(packaged self-serve message), 그리고 선전용 정보 (propaganda)로 나누어진다.⁶⁾ 정보통신기술의 발전과 정보의 제공주체의 다양화로 인하여 정부는 구글과 같은 다양한 정보제공주체와 매개성에 대한 지위를 두고 보다 힘겨운 경쟁을 하게 된다(Hood and Margetts, 2007).

향후 정보제공에 대한 정부의 노력이 정보격차를 줄이게 되어 정보와 관련된 형평성을 제고해 나갈 것인지 아니면 정보격차를 늘려 정보형평성을 악화시킬 것인지에 대한 문제도 중요한 연구과제이다. 정보를 가진 자와 갖지 않은 자 사이에 나타나는 형평성의 문제는 환경, 보건, 복지 등 국민의 생활과 직접 관련이 있는 정책분야에서 깊이 있게 다루어져야 한다. 또한 정보비대칭의 문제도 다양한 정보주체 간의 정보제공에 대한 경쟁체제로 인하여 점차 해결될 것인지 아니면 더욱 악화될 것인지에 대한 문제도 지속적으로 연구되어야 할 과제이다.

한편 다양한 연구방법을 적용하여 정보제공과 관련된 연구를 수행해야 한다. 과거 이론적·규범적 연구나 단순 사례연구에 그칠 것이 아니라 관련 자료를 수집하여 보다 과학적으로 실증연구가 이루어져야 한다. 예를 들면 정보제공이 비용이 많이 들지 않는 효율적인 정책수단으로 인식되고 있으나 실제로 그러하지에 대한 실증연구는 제대로 이루어지지 않고 있다. 이론적·규범적 연구와 더불어 정보수단과 관련된 비교사례연구 그리고 정보제공의 효율성, 형평성 정당성, 그리고 효과성에 대한 실증연구가 폭넓게 수행되어야 한다. 향후 정책수단으로서의 정보제공을 실증적으로 분석하고 평가하는 연구가 체계적으로 수행되어야 보다 축적이 가능 한 연구 분야로 자리매김할 수 있을 것이다.

6) 개인화된 정보(privished message)는 모든 일반에게 제공된 정보이지만 가격이나 접근성에 대한 제약으로 인해 결국은 특정한 개인에게 제공되는 정보를 말한다. 셀프서비스 포장정보(packaged self-service message)는 Frequently Asked Questions(FAQs)처럼 자주 문의되는 질문에 대한 답을 정리해서 제공하는 것을 말하는데 개인화된 정보(privished message)보다 덜 배타적이며 여러 가지 불특정 다수에게 제공되는 정보의 양을 줄일 수 있다. 선전(propaganda)는 중립적이거나 기술적 정보를 담기보다는 수신자의 행태를 바꾸거나 설득하기 위하여 제공하는 정보를 말한다.

참고문헌

- 김공록·문명재 (2008). “공중의 특성에 따른 공중의 정책PR에 대한 반응과 효과: 정보 유형과 정보선호를 중심으로” 한국행정연구. pp.33-58.
- 정광호·전대성·김홍석 (2007) 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(6), 2007. 6, pp. 63-78
- 이명진·문명재 (2009). “공공기관의 조직적 특성과 정보공개행태에 관한 연구.” 미발표 논문.
- 전영한 (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가, 정부학연구 14(4): 00-00
- 행정안전부 (2008). 「행정안전백서」.
- 하연희·문명재 (2007). “정책목표변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라의 인구정책을 중심으로. 정부학연구 13(2). 75-106.
- Baumol, WJ, Oates, W.E (1979). *Economic, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Eliadis, Pearl, Margaret Hill, and Michael Howlett (eds). (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queens's University Press.
- Howlett, Michael. What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Style. In *Designing Government: From Instruments to Governance*. edited by Eliadis, Pearl, Margaret Hill, and Michael Howlett. Montreal & Kingston: McGill-Queens's University Press.
- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Hood, Christopher and Helen Margetts. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave.
- Salamon, Lester M. (ed). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Vedung, Evert, (2005). "Policy Instruments: Typologies and Theories." In *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert and Frans van der Doelen, (2005). The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effects, and Evaluation. In *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert

Vedung, New Brunswick, N.,J.:Transaction Publishers.

Weiss, Janet (2002) Public Information. In *The Tools of Government: A Guide to The New Governance* edited by Lester M. Salamon. Oxford University Press.

Weiss, Janet and Mary Tschirhart (1994). Public Information Campaigns as Policy Instruments. *Journal of Policy Analysis and Management*. pp. 82-119.

신문자료: 마이데일리 2008년 10월 20일

Abstract

Characteristics of Public Information as a Policy Tool and Future Research Agendas

M. Jae Moon

It has been understood that public information is a very powerful policy tool. Distinguished from regulatory (stick) or incentive-based (carrot) policy tools, public information is very flexible and often mixed with other policy tools in practice. In particular, governments refer to public information when other tools are not feasible or to facilitate the effectiveness of other tools. Public information as a policy tool includes not only the provision of public information or the promotion of public policy but also technical assistance, counseling, training and educational programs, and various social regulation tools such as labeling. This study reviews the unique characteristics, scope, theoretical bases, and typology of public information. It then discusses related research agendas and future research directions.

【Key words: Public Information, Policy Tools, Typology of Public Information】