

범정부 행정정보공유 정책에 관한 고찰: 주요 쟁점 및 정책시사점

박정훈*·오정미**

.....<目 次>.....
I. 서론
II. 행정정보공유의 개념
III. 행정정보공유 추진현황
IV. 선행연구를 통해 본 행정정보공유의 쟁점들
V. 정책 제언 및 결론

〈요약〉

우리나라는 2002년 행정정보공동시스템의 구축과, 2008년 범정부적 행정정보공동이용시스템의 확대 구축 및 운영으로 전 세계적으로 유사 사례를 찾기 힘들 정도로 고도화된 IT 기반의 행정서비스를 제공하고 있다. 범정부 차원의 행정정보공유는 이전에는 경험하지 못했던 정보사회的新的 현상이며 행정환경의 혁신적 변화를 의미한다. 하지만 지속가능성 관점에서 여전히 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있다. 또한 행정정보공유라는 혁신적 정책수단이 가져올 사회적, 행정적 변화와 영향력의 크기에 비해 학계에서의 논의는 매우 제한적이며 관련 정책연구도 미미한 수준이다. 본 연구는 행정정보공유라는 새로운 행정현상에 대한 본격적 연구에 앞서 탐색적 수준에서 지금까지 국내에서 추진된 행정정보 공유와 관련된 정책을 전체적인 국가 정보화 흐름 속에서 조망하고 기존연구를 중심으로 주요 쟁점을 기술적, 법제도적, 정보보안과 정보프라이버시, 그리고 조직 측면에서 살펴본다. 또한 이러한 분석을 바탕으로 향후 행정정보공유의 활성화를 위한 정책적 시사점을 모색한다. 정책 제언으로 양질의 DB 구축과 시스템 표준화, 부처간 협조 및 의견조정 기능의 강화, 정보보안과 정보프라이버시 보호, 시민 관점의 행정서비스 재설계 및 정책 혜택 극대화, 정책홍보 및 평가체계 구축, 그리고 행정정보공유라는 혁신적 정책수단을 활용한 참신한 정책모형 개발 등을 제안한다.

【주제어: 행정정보공유, 정책수단, 정보프라이버시】

* 서울대학교 행정대학원 교수(dearpark@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 석사 과정(jm5710@naver.com)

논문접수일(2009.7.21), 수정일(2009.9.2), 게재확정일(2009.9.14)

I. 서론

정보사회에서 가장 가치 있는 자원은 지식을 창출하기 위한 정보이며, 조직의 경쟁력은 체계적인 정보관리 및 활용여부에 큰 영향을 받는다(Grant, 1996). 새로운 지식과 정보의 창출 및 정보공유는 행정업무를 생산적, 효율적으로 수행하는데 있어 필수적인 요소라고 할 수 있다. 특히 행정정보공유는 전자정부의 최종목표인 정부와民間간의 막힘없는 교류를 통한 행정의 효율성과 민주성을 달성하는 강력한 정책수단으로 간주된다.

행정정보공유의 목적은 업무처리의 효율성과 정책의 합리성을 제고하는데 있다. 기관 상호간에 보유 정보를 공유함으로써 정보의 가치를 극대화할 수 있으며, 정보제공에 참여한 행정기관은 정보공동이용에 따르는 혜택을 누릴 수 있다. 행정정보공유를 통해 정부의 다양한 프로그램이 연계되며 이것은 시너지 효과를 일으켜 본래 의도했던 공공의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있게 되는 것이다(전영한, 2007: 13). 따라서 행정정보공유는 행정이 추구하는 편의성, 경제성, 효과성, 책임성 등을 가능하게 하는 정책수단일 뿐만 아니라 성공적인 국가경영을 위한 중요한 전략적 수단으로 인식되고 있다(한국전산원, 2000).

국내에서 행정정보를 공유하려는 노력은 1987년에 발표한 제 1차 행정전산망 기본계획에서부터 시작한다. 행정정보공유를 위한 범정부적 노력은 2005년 행정정보공유추진위원회와 실무를 담당하는 행정정보공유추진단이 설치되면서 더욱 가속화 되었다. 이러한 노력의 결과로 정부는 2008년 10월 23일 「행정정보공동이용 확대 구축사업 완료보고회 및 서비스 개통식」을 개최하고 행정정보공동이용의 브랜드 명칭인 ‘e하나로민원서비스’를 확대 실시하였다. 현재 행정정보공유 대상정보는 범정부 차원의 71종 데이터베이스이며, 서비스 대상기관도 기존의 행정기관 및 지자체 중심에서 공단, 공사 등의 50개 공공기관과 16개 은행, 조합 등의 금융기관까지 확대 시행되고 있다. 이러한 일련의 노력은 정부 서비스에 대한 국민의 고객만족도 향상과 국가경쟁력 향상을 위한 기반 인프라 구축으로 연결된다. 실제로 우리나라 전자정부는 UN이 발표한 전자정부준비지수에서 191개국 중 2004년, 2005년에 연속 5위, 2008년에는 6위로 평가받았으며, 온라인 참여수준은 2008년에 세계2위로 평가받는 등 전자정부 선도 국가로 평가받고 있다(한국정보사회진흥원, 2008).

전 세계적으로 행정정보를 공유하여 국가운영의 효율성을 높이려는 시도는 오래 전부터 진행되어 왔지만(Dawes, 1996; Caffrey, 1998), 외국 사례의 경우 정보 공유의 범위가 특정 조직 내부나 몇몇 관련 기관으로 한정되어 있으며 범정부 차원의 광범위한 행정정보 공유는 보고된 사례를 찾기가 어렵다. 이제 우리나라는 행정정보공동이용시스템 구축 및 운영으로 전 세계적으로 유사 사례를

찾기 힘들 정도로 고도화된 수준의 IT 기반의 범정부 행정서비스를 제공하고 있지만 지속가능성 관점에서 여전히 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있다. 하지만 행정정보공유가 가져올 사회적, 행정적 변화와 영향력의 크기에 비해 학계에서의 논의는 매우 제한적이며 관련 정책연구도 미미한 수준이다. 국내에서는 1996년 공공정보공동활용 정책이 발표된 시점을 전후하여 학계에서 어느 정도 활발한 논의가 진행되었지만, 2005년 행정정보공유추진위원회가 발족되어 본격적으로 행정정보공유를 위한 범정부적 노력이 가동된 시점과 2008년 현재 행정 정보공동이용시스템이 구축되어 운영되고 있는 최근까지 관련 정책 연구를 거의 찾아볼 수 없다. 본 연구는 행정정보공유라는 새로운 행정현상에 대한 본격적 연구에 앞서 탐색적 수준에서 지금까지 국내에서 추진된 행정정보 공유와 관련된 정책을 조망하고 기존의 연구들을 바탕으로 주요 쟁점 사안을 살펴본다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 향후 행정정보공유의 활성화를 위한 정책적 시사점을 모색한다.

II. 행정정보공유의 개념

1. 행정정보공유의 정의

행정정보공유¹⁾의 정의는 공공정보를 공유하는 범위나 정보의 이용자 및 제공자 등의 범위에 따라 협의적 관점과 광의적 관점으로 나누어 볼 수 있다. 행정정보공유는 협의적 개념으로 정부조직간 정보공유를 의미하며, 광의적 개념으로 정부·정부, 정부·민간, 민간·민간 간의 범정부 차원의 행정정보공유를 의미 한다²⁾(한국전산원, 1998; 행정정보공유추진위원회, 2007). <표 1>은 기존 문헌에 나타난 행정정보공유 및 정보공동활용과 관련된 정의를 협의적 관점과 광의적 관점에서 정리한 것이다.

-
- 1) 행정정보공유의 개념은 정보공개(전자정부법 제9조), 정보공동이용(정보통신기반보호법), 정보공동활용(정보화촉진기본법 제5조) 등으로 용어가 혼용되어 사용되고 있고, 그에 대한 명시적 개념정의는 없는 상태이다. 그러나 각각의 용어가 의미하는 바는 큰 차이가 있다고 보기는 어렵다(김은정, 2004: 127).
 - 2) 한국전산원(1998)은 정보공개와 정보공동활용의 개념 구분을 위해 정보공개는 공공정보의 이용자가 일반인에게까지 확대되는 광의의 정보공동활용으로 규정하였고, 정보공동활용은 공공정보의 이용자를 공공부분으로 국한시키는 협의의 개념으로 분류하였다. 본 논문에서는 광의의 개념 관점에서 행정정보공유가 최종적으로 목표하는 범정부 차원의 행정정보공유를 연구 대상으로 한다.

〈표 1〉 행정정보공유의 정의

행정정보공유의 협의적 정의	출처
다른 행정기관에 정보를 제공하거나 교환하는 것	Dawes(1996)
통합된 행정서비스 제공을 위한 정부 내 및 정부 간의 정보이용을 의미하는 것	Caffrey(1998)
공공부문내의 특정조직이 업무를 수행할 때 필요한 공공정보 중 해당 조직이 보유하고 있지 않고, 타 조직이 보유하고 있는 공공정보를 타 조직으로부터 제공받아 이용하는 것	한국전산원(1998)
공공기관들이 업무상 보유하고 있는 정보를 법률이 허용하는 범위 내에서 수직적, 수평적으로 통합 또는 연계하여 공유 및 제공하고 공동으로 이용하는 행위	김은정(2004)
행정기관이 보유하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하여 제공 받아 이용하는 것	'행정정보공동이용에관한규정' 제2조 4항
행정정보공유의 광의적 정의	출처
법국가적 행정정보 공유 축을 구축하고, 이를 통해 전자정부 발전모델의 최종단계인 통합처리 수준을 달성	한국전산원(1998)
정보화 확산의 최종목표로 행정정보의 공유와 공개를 거쳐 민간과 정부와의 자유로운 정보교환 및 환류시스템을 구축하는 것	이상진(1998)
정부 또는 공공기관이 업무수행을 목적으로 보유하고 있는 정보를 부서와 부서, 기관과 기관, 공공부문과 민간부문, 그리고 기관·기업·개인 사이에 공동으로 활용하는 것	한국전산원(2000)
정부 및 공공기관이 업무수행을 목적으로 보유하고 있는 행정정보를 타 기관이나 민간부문에서 제공받아 이를 행정업무에 유용하게 사용하는 것	김현성(2002)
공동이용체계 구축을 통해 행정정보를 행정부 내부의 정보로 한정하기보다는 공공 및 금융기관을 포함한 행정, 공공, 금융기관 간의 막힘없는 업무처리를 구현하는 것	행정정보공유추진위원회(2007)

최근의 국내 경향을 살펴보면 행정정보공유는 공공정보를 공유하는 범위와 정보의 이용자 및 제공자의 범위를 확대하는 방향으로 진행되고 있다. 행정정보공유는 부처 간, 기관 간의 경계 없는 온라인 서비스 제공과 정부와 민간 간의 연계 서비스 제공을 가능하게 하는 정보공동이용 확대 측면에서 살펴볼 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 행정정보공동이용 추진과 관련한 정부의 기본목표는, 첫째 행정기관뿐만 아니라 공공·금융기관 간 구비서류 정보를 공동이용하고, 둘째 행정정보공동이용을 통한 민원 및 업무 프로세스를 혁신하고³⁾, 셋

3) 공공·금융기관까지 행정정보 연계를 확대하여, 구비서류 청구 및 민원처리와 관계된 업무 프로세스를 개선하고 일선기관에서의 증명서 발급 업무를 감축함으로써 업무형태를 증명서 발급 등 단순 업무에서 벗어나 현장지원 중심으로 전환하여 내실 있는 민원서비스를 제공한다.

째 정부기관 간 법정부 정보시스템 연계체계를 구축하고, 정부기관 간 정보시스템을 행정정보공동이용센터를 중심으로 연계함으로써 효율적인 정보공유체계를 운영한다는 것이다(행정정보공유추진위원회, 2007). 이러한 정부의 기본목표 뿐만 아니라, 행정정보공동이용 확대는 전자정부 10대 과제의 하나로 부처별 행정 정보 데이터베이스 연계와 공동이용 대상정보 확대를 통한 법정부 행정정보 공유체계를 구축하고, 행정정보 공동이용 대상을 모든 공공기관, 금융기관으로 규정하고 있다. 2007년 1월 개정된 「전자정부법」에서도 행정정보를 공동이용할 수 있는 기관을 종전의 행정기관에서 공공기관과 금융기관으로 확대하였다(노철신, 2007). 이러한 경향은 2008년 10월 행정정보공유추진단에서 발표한 사업완료보고에서 더욱 명백해진다. 추진단은 사업완료보고에서 행정정보공동이용을 ‘행정 기관이 보유하고 있는 구비서류를 행정·공공 기관 및 은행이 공동 이용함으로써 국민이 관공서를 방문해 서류를 직접 발급받는 불편 해소 및 구비서류 감축’이라고 정의하였다. 즉 행정정보공유는 공동이용체계 구축을 통해 행정정보를 행정부 내부의 정보로 한정하기보다는 공공 및 금융기관을 포함한 행정, 공공, 금융기관 간의 막힘없는 업무처리를 구현하는 것을 지향하고 있다(행정정보공유추진위원회, 2007). 이상의 내용을 바탕으로 본 논문에서도 행정정보공유를 광의적 개념 관점에서 정부·정부, 정부·민간, 민간·민간 간의 법정부 차원의 정보공유를 통해 국가경쟁력과 행정서비스를 획기적으로 혁신하는 행위로 정의한다.

2. 정책수단으로써 행정정보공유

정책수단은 특정 정책 목적을 달성하기 위하여 행위자들이 사용할 수 있는 모든 도구를 의미한다. 즉 정책수단은 공공문제를 해결하기 위해 개발된 다양한 방안들 중에서 공통적으로 발견할 수 있는 방법으로 종종 재화나 서비스의 형태, 이를 위한 공급수단, 관련기관 및 법규 등이 결합된 형태로 나타난다(전영한, 2007: 13). 사회가 복잡해지고 발생되는 공공문제들 역시 복잡한 양상을 띠므로써 정책수단의 유형도 다양해지고 있다. 또한 국외의 정책수단들이 국내의 공공문제 해결에 얼마나 효과적인가에 대한 연구가 활발해짐에 따라 국내에서 당면하고 있는 문제해결에 유용할 것이라고 판단되면 정책이전(policy transfer)의 한 형태로서 국외의 정책수단들이 국내로 이전되어 활용되면서 새로운 정책수단이나 기존의 정책수단과 결합된 수정된 정책수단들도 증가하고 있다.

정보화 시대에서는 ‘정보’가 무엇보다 중요한 정책수단으로 부상하고 있다. 특히 투명성이 정책문제를 해결하는 핵심 기제로 작용하면서 정책수단으로써 정보의 역할이 갈수록 중요해지고 있다(정광호 외, 2008). 정보공유는 일반적으로 알려진 정책수단의 유형에 명확히 포함되는 것은 아니나, 정책과정에서 정보

제공자와 정보수요자가 사이버 공간에서 투명한 상호작용을 통해 기존의 정부 서비스 패러다임을 바꾸고 있다. 이러한 측면에서 행정정보공유는 기존의 행정 수요나 정책 환경의 변화에 사후적으로 대응하기보다는 미래의 변화에 대한 예측과 함께 새로운 환경을 만들어 나가는 보다 적극적이고 사전적인 특성을 내포하고 있다고 볼 수 있다(한국전산원, 2000: 119).

정책수단으로써 정보의 역할을 이론적으로 살펴보면, Vedung(1998)은 통제의 정책수단으로 제시된 세가지 권력(강제적 권리, 보상적 권리, 규범적 권리) 중 규범적 권리으로부터 지식전수, 도덕적 설득과 같은 정보의 수단적 중요성을 강조하였다. Vedung은 규제도구, 경제도구, 정보도구를 각 독립된 수단 범주로 구분하고 각 범주의 특징을 봉동이(stick)와 당근(carrot), 그리고 설교(sermon)라는 상징적 명칭으로 표현하였다. 정보도구의 상징적 특징인 설교는 물적자원(carrot)이나 강제적 의무(stick)를 개입시키지 않고 오로지 논증과 정보 및 지식의 전달만을 통해 시민들의 행동을 변화시키는 것을 의미한다(전영한, 2007: 279).

정보공유를 주요한 정책수단으로 직접적으로 설명하는 기존 논문은 별로 눈에 띠지 않는다. 정보공유의 정책수단 관점은 정보의 공공재적 성격과 정보공유의 잠재적 가치에 대한 논의를 출발점으로 둘 수 있을 것이다. Cleveland(1985)는 미래의 정보사회에서는 정보가 공공기관의 필수적인 자원으로 등장할 것이라고 진단했다. 그가 밝히는 정보의 속성⁴⁾ 중에서 가장 관심을 두고 있는 점은 바로 정보의 확산성(diffusive)과 공유가능성(shareable)이다. 정보는 완벽하게 동일한 형태로 저비용의 복제가 가능하기 때문에 빠른 속도로 정보의 확산 및 공유가 가능하여 다른 물적, 인적 자원과 달리 다수에 의한 소유와 사용이 가능하다. 미시경제이론으로 보면, 소유에 있어서의 배제성(exclusiveness)과 사용에 있어서의 경합성(rivalry)이 존재하지 않는 정보 자원은 전형적인 공공재(public good)로서의 성격을 가진다. 그러므로 정보 자원은 공공부문에서 그 효용과 가치를 높게 평할 수 있는 근거가 된다(김현성, 2002). 특히 정보공유는 현대정부의 정책도구 선택에 있어서 가장 중요한 흐름인 신국정관리(new governance)의

4) 첫째, 확장성(expandable): 정보는 다른 자원과 달리 함축된 내용을 담고 있어 얼마든지 확장이 가능하다. 둘째, 자원의 비고갈성(not resource-hungry): 정보란 어느 곳이나 충분히 존재할 뿐만 아니라 소비했다고 하여도 다시 생산해 낼 수 있는 여지가 풍부하다. 아무리 사용해도 없어지지 않기 때문에 낮은 가격의 대량생산이 가능하다는 장점을 갖는다. 셋째, 대체가능성(substitutable): 정보는 스스로 가치를 지니고 있어 다른 자원과 교환이나 대체가 가능하다. 넷째, 이동성(transportable): 정보는 얼마든지 휴대할 수 있으며 장소의 이동이 용이한 자원이다. 다섯째, 확산성(diffusive): 정보는 한번의 사용으로 소멸되지 않기 때문에 다수에게 배포할 수 있다. 여섯째, 공유가능성(shareable): 정보에 대한 소유권의 완전한 이전이란 있을 수 없기 때문에 타인에게 정보를 양도해도 이전의 소유자도 동일한 정보를 계속해서 보유할 수 있다(김현성, 2002: 54).

실현에 적합한 정책수단이라고 볼 수 있다. 현대정부는 공공부문과 민간부문의 다수 행위자 간의 네트워크를 중심으로 공공목표를 달성하고 있으며 이는 정부가 이용 가능한 정책도구에 있어서 가장 중요한 변화로 흔히 간주된다. 또한 대부분 행정서비스의 내용과 제공절차가 ‘개별 부서 중심’에서 ‘다부처 중심’으로 변하고 있으며 정책대상 집단도 지리적으로 광역화되고 행정서비스에 대한 기대수준도 다양화·고급화되어 기존의 행정업무절차로는 이러한 변화를 수용하는 데 심각한 한계가 있다는 것은 주지의 사실이다(한국전산원, 2000). 이러한 행정환경의 변화 속에서 정책 네트워크의 원활한 작동과 다양화되어 가는 행정서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 정보공유가 필수불가결의 정책수단이 될 것이다.

정책수단으로써 행정정보공유의 위상은 UN, OECD, IBM 등이 제시하는 전자정부 발전단계 모형을 통해서도 살펴볼 수 있다. 세 가지 전자정부 발전단계 모형은 각각 다른 관점에서 제시되고 있지만, 최종 단계의 모습은 공통적으로 정보공유에 초점을 맞추고 있다⁵⁾. 즉 전자정부의 최종단계는 업무 프로세스를 혁신하여 생산성과 효율성 및 정부의 경쟁력을 높이고, 대민 서비스를 편리하게 제공하는데 초점이 맞추어져 있는데, 세 가지 모형은 모두 전자정부 최종단계의 핵심 수단으로 정보공유를 제시하고 있다(정국환 외, 2006). 즉 정보공유는 행정효율성 향상과 질 높은 대민행정서비스 제공이라는 정책목표를 달성하기 위한 정책수단 또는 정책과정으로 이해될 수 있다. 이런 맥락에서 정보 선진국들의 정보공동 활용의 일반적인 경향은 다수 기관이 동일한 정보를 중복해서 수집, 저장, 관리함으로써 발생하는 불필요한 중복성(redundancy)을 제거하고, 고객이 동일정보를 동일 기관이나 다른 기관에 중복해서 제출하는 번거로움과 불편함을 제거함으로써 효율적 정보관리와 고객중심의 통합정부서비스 제공을 구현함을 목표로 한다(한국전산원, 1998: 2-3). 즉 정보공유는 불필요하고 중복적인 인력 소모와 비용지출을 대폭 감소시켜줄 뿐만 아니라, 여러 부처가 복잡하게 관련되어 민원인의 많은 대기시간과 기회비용을 유발하는 복합민원을 신속하게

5) UN은 전자정부 5단계(도입, 도약, 상호작용, 거래, 네트워크) 발전 모델을 개발하였는데, 마지막 5단계는 정부 내의 모든 조직이 네트워크에 의해 상호 연결되는 것은 물론 정부와 국민, 정부와 기업도 모두 인터넷에 의해 연결되어 대민 서비스가 신청·처리·전달되는 단계이다. OECD(2003)는 단순 정보제공 단계, 정부와 국민의 상호작용하의 정보제공단계, 거래단계, 정보공동이용단계 등 4단계로 구분하였다. IBM (Ramsey, 2004)은 전자정부 발전과정을 온라인 정부, 상호작용 정부, 통합정부, 고객맞춤(on demand) 정부의 4단계로 나누었다. 세 번째 단계인 통합 정부는 정부기관 내부의 업무가 수직적으로 통합되어 처리되는 단계를 나타내고, 마지막 단계인 고객맞춤 정부는 수평적 통합 즉 프로세스 통합 대상이 내부업무뿐만 아니라, 정부 외부의 조달업체 등 민간 협력업체 그리고 일반 고객에 대한 업무까지를 포함하는 가장 포괄적인 통합 단계의 정부이다.

처리할 수 있도록 한다(정충식, 2008). 특히 국내의 경우 행정정보공유센터를 통해서 각 행정기관이 보유하고 있는 정보를 공유함으로써, 행정정보공유는 정보의 일치성 및 무결성을 보장하고 전자정부의 신뢰성을 제고하며 업무 효율성을 획기적으로 높일 수 있는 강력한 정책수단으로 작용하고 있다(노철신, 2007).

III. 행정정보공유 추진현황

1. 정책 추진현황

행정·공공기관 및 금융기관의 오랜 관행으로 사무처리시 문서로 된 서류를 민원인에게 요구하였고, 다소 불편하더라도 구비서류를 일괄 제출하는 것이 민원을 확실히 처리한 것 아니냐는 사회적 통념이 있었다. 하지만 서류 준비기간 만으로도 많은 시간이 소요되고, 여러 번 행정기관을 방문해야하기 때문에 시간과 비용의 낭비를 초래하는 문제가 있었다. 이에 정부는 각 기관이 보유하고 있는 행정정보를 공유함으로써 좀 더 개선된 방법으로 구비서류를 준비할 수 있도록 하기 위한 일련의 정책을 추진하게 되었다.

행정정보공유 정책의 뿌리는 행정전산화 작업이 시작되었던 1970년대 및 행정정보 공동이용이 추진되었던 1980년대와 1990년대로 거슬러 올라갈 수 있다. 정부는 1977년 총무처에 행정전산과를 신설하여 행정전산화 기본계획에 따라 행정전산화 작업을 본격적으로 추진하였다. 1987년부터 1996년까지 추진된 행정전산망 기본계획에서 비로소 행정정보 공동이용을 고려한 전산화가 이루어졌다. 이 시기에 주민등록, 부동산, 자동차 등 업무 협조 및 공동이용 필요성이 높은 업무가 6대 우선 추진 사업으로 전산화 대상이 되었다. 이 사업의 결과로 전국적인 통신망 구축, 운영을 통해 6대 우선 추진 사업 업무에 대한 대국민 종합서비스가 실행되었다.

행정정보 공동활용에 대한 정책이 본격적으로 추진된 것은 정보통신기술의 급격한 발전이 이루어진 1990년대 후반에 들어서이다. 1996년 3월 세계화추진위원회는 행정정보 공동이용을 민원행정의 세계화 방안의 일환으로 대통령에게 보고하였다. 1997년 5월에는 정보화추진위원회에서 ‘공공정보 공동활용을 위한 표준화 강화방안’을 확정하였고, 6월에는 총무처에서 ‘공공기관의 행정정보공동 활용에 관한 규정(안)’을 마련하였으며, 12월에는 정보통신부에서 ‘98년도 분야별 정보공동활용을 위한 표준화 계획’을 확정하였다. 1998년도 초에 행정자치부는 ‘행정정보공동이용에 관한 규정’을 제정하였고, 1999년 7월 정보화촉진기본법 시행령에서는 공공기관이 보유하고 있는 데이터베이스 중 행정업무처리 및 국민서비스의 제공에 활용도가 높은 데이터베이스를 ‘국가기본데이터베이스’로

지정하여 공동 활용하도록 규정하였다.

전자정부가 본격적으로 구축된 2000년대에 들어서 공공정보 공동활용을 통한 온라인 민원서비스가 제공되었으나 온라인으로 발급된 서류의 위·변조 위험성이 2005년 국감에서 논의되었다. 이에 정부는 국민들이 구비서류를 쉽고 빠르게 발급 받을 수 있도록 제도를 개선한다 하여도 근본적인 해결책이 될 수 없음을 인식하고, 정책의 방향을 행정기관간 정보를 공유토록 하여 국민들이 민원처리 시 구비서류를 제출하지 않는 방향으로 설정하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 이후 정부는 행정정보 공동이용 확대를 위한 행정정보공유추진위원회와 이를 실무적으로 지원하는 행정정보공유추진단을 설치하여 사업을 본격적으로 추진하게 되었다. 2008년까지 정부별 행정전산화와 행정정보공유 정책의 추진과정은 <표 2>와 같다. 2006년에 제출된 행정정보공동이용법안은 제 17대 국회 임기가 만료된 2008년 5월 말에 자동 폐기되었고 2009년 현재는 국회 계류 중인 전자정부법의 하나의 장으로 포함되어 있다. 그리고 이명박 정부에서 정보화 촉진기본법, 지식정보자원관리법, 정보격차해소법을 통합한 국가정보화기본법이 2009년 8월 23일부터 시행되면서 국무총리실 산하의 정보화추진위원회가 대통령 소속의 국가정보화전략위원회로 격상됨으로써 임시적 조직의 성격이 강한 행정정보공유추진위원회의 위상에도 향후 변화가 예상된다.

<표 2> 정부별 행정전산화와 행정정보공유 정책 추진과정

시기	추진 내용
1공~4공화국 (1948~1981)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개별법에 근거하여 정보 보유 기관에서 정보를 요구하는 행정기관에 직접 제공 ■ 행정전산화 기본 계획 수립(1977) -총무처에 신설된 행정전산과에서 추진
전두환 정부 (1981~1988)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제1차 행정전산망 기본계획 수립(1987~1991) -공동 이용 필요성이 높은 업무를 우선 업무로 선정
노태우 정부 (1988~1993)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「행정정보 공동이용에 관한 규정」 제정(1988.3.28) -행정기관간 정보공동이용 절차 제도화 ■ 제2차 행정전산망 기본계획 수립(1992~1996) -행정종합정보시스템 구축

김영삼 정부 (1993~1998)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「정보화촉진기본법」 제정(1995.8.4) ■ 세계화추진위원회에서 민원 행정의 세계화 방안의 일환으로 정보공동 이용과 관련된 법령 조치 및 정보공동이용센터 설치를 대통령께 보고(1996) ■ 정보화추진위원회에서 '공공정보공동활용을 위한 표준화 강화 방안' 확정(1997.5) ■ 총무처에서 '공공기관의 행정정보공동활용에 관한 규정(안)' 마련(1997.6) ■ 1998년도 분야별 정보공동활용을 위한 표준화 계획 확정(1997.12)
김대중 정부 (1998~2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정자치부에서 「행정정보 공동활용에 관한 규정」 제정(1998.3) ■ 기획예산위원회에서 공공부문 정보자원을 수요자 중심으로 연계·통합하는 방안을 1차 정보화 전략회의(1998.5.21)에서 대통령께 보고하고 이후 정보자원 관리개선 전담반을 설치하고 정보 공동활용 내용을 포함하는 정보자원관리 개선방안 수립 추진 ■ 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」 제정(2001.3.28) <ul style="list-style-type: none"> -법률에 의한 행정정보공동이용 대상정보 및 절차 규정 마련 ■ 행정정보 공동이용 시스템 구축(2002.12)
노무현 정부 (2003~2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」 개정(2003.5.15) <ul style="list-style-type: none"> -행정기관 간 정보 공동 활용을 통한 구비서류 감축 ■ 「주민등록법」 개정(2004.3) <ul style="list-style-type: none"> -민원 제기시 행정기관이 공동이용하는 행정 정보에 관하여서는 첨부 서류를 생략할 수 있도록 함 ■ 민·관 합동의 행정정보공유추진위원회 발족(2005.11) ■ 민원사무처리기준표 개정(2005.12) <ul style="list-style-type: none"> -구비서류의 제출 요구 대신 공무원이 주민등록등본 등 24종의 구비서류를 행정정보 열람을 통해 직접 확인 ■ 행정정보공유 확대를 위한 종합적인 정보화전략계획 수립(2006.5) ■ 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」 개정, 「전자정부법」으로 명칭 변경(2007.1.3) <ul style="list-style-type: none"> -금융기관까지 행정정보를 공유할 수 있게 됨 ■ 행정정보공동이용법 국회에 제출(2006.11) ■ 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 개정(2007.5.17) <ul style="list-style-type: none"> -처리정보 보유기관의 안전성 확보조치 의무를 규정 -공공기관 보유 개인정보에 대한 국민의 자기 정보통제권 강화 -공공기관에 의한 개인정보의 수집·처리 등에 관한 정보를 공개하는 등 공공기관에서 처리되는 개인정보의 보호제도를 개선·보완

출처: 정부혁신지방분권위원회(2007), 『제도변화로 본 한국의 정부혁신』.

2. 행정정보공유시스템 구축현황

정부는 2001년 3월 28일에 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」(이후 2007년 1월에 「전자정부법」으로 변경)을 제정하여 행정기관이 수집하여 보유한 행정정보의 공동이용을 의무화하는 등 행정정보 공동이용을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 하지만 동 법은 행정정보의 공동이용을 행정기관으로만 한정하였다. 또한 구 행정자치부의 전자정부본부에서 행정정보 공동이용 추진기구인 행정정보 공동이용센터의 기능을 수행토록 하였으나, 주로 정보통신망 및 중계시스템의 설치·운영 등 기술적 업무를 수행하도록 하여 행정정보의 공동이용을 법정부적으로 강력하게 추진하는 데는 한계가 있었다. 이에 정부는 2005년 7월 20일 제63회 국정과제회의에서 행정정보 공동이용 확대를 정부정책으로 채택하여 추진체계를 강화하고 「법정부적 행정정보 공유체계」를 구축하기로 하였다. 그리고 2005년 10월 18일 「행정정보공유추진위원회 규정」(대통령 훈령 제160호)을 제정·공포하여 행정정보 공동이용 확대를 위한 정책 수립과 제도 개선, 공유시스템 개발 등을 전담하는 행정정보공유추진위원회⁶⁾와 이를 실무적으로 지원하는 행정정보공유추진단⁷⁾을 설치하여 시스템 구축사업을 본격적으로 추진하였다.

구체적인 시스템 개발 현황은 다음과 같다. 행정정보공동이용 활성화를 위한 기초 작업으로 2000년 1월 행정기관의 시스템을 서로 연계하여 필요한 정보를 다양으로 주고받을 수 있도록 지원하는 행정정보 중계시스템을 개발·운영하고, 2002년 11월에는 민원서비스혁신(G4C)시스템을 구축하여 민원담당 공무원이 민원처리를 위하여 주민등록정보 등 20종의 행정정보를 기관 간 공동이용을 통하여 실시간으로 열람할 수 있도록 하였다(감사원, 2008). 행정정보공동이용 시스템의 본격적인 개발은 2003년 8월 노무현 정부의 전자정부 로드맵 4대 분야 31대 과제중의 하나인 「행정정보공동이용 확대」의 추진에서 비롯한다. 이 과제는 대국민 서비스 및 정부업무 혁신의 기반이 되는 행정DB의 통합 및 연계가 미흡하다는 감사원의 지적에 따라 행정기관 및 공공기관의 정보공유 혁신을 통해 전자정부 인프라 및 서비스를 한 단계 강화시키고자 하는 취지에서 출발하였다(감사원, 2008). 이후 정부는 2005년 7월 대통령주재 국정과제회의에서 행정정보 공동이용을 위한 문제점 등을 인식하고 행정정보공유를 주요 정부정책으로 채택하였으며, 2005년 11월 행정정보공유추진위원회와 행정정보공유추진단을 설치

-
- 6) 국무총리와 위촉직인 민간위원을 공동위원장으로 하며 위원은 위원장 포함 20명으로 구성되었다.
 - 7) 관계기관에서 파견된 공무원 등으로 구성되어 행정정보공유추진위원회 업무를 지원하며 문서감축 관련 법·제도 정비와 행정정보공유체계 구축, 행정정보공유 확대계획 수립·추진 등의 업무를 수행한다.

하여 본격적으로 사업을 추진하게 되었다(행정정보공유추진위원회, 2007). 2006년 8월에는 행정정보 공동이용 확대를 안정적으로 지원하기 위해 G4C시스템에서 행정정보 공동이용 기능을 분리하여 행정정보 공동이용시스템을 별도로 구축하고 기존에 구축한 행정정보 중계시스템도 기능을 고도화하는 작업을 수행하였다(감사원, 2008). 이후 정부는 2008년 10월 23일 「행정정보공동이용 확대 구축사업 완료보고회 및 서비스 개통식」을 개최하고 행정정보공동이용의 브랜드 명칭인 ‘e하나로민원서비스’를 확대 실시하였다⁸⁾.

현재 행정정보 공동이용은 행정정보공유센터(www.share.go.kr)를 통해서 이루어진다. <표 3>은 시기별로 행정정보공유시스템 구축 과정을 요약한 것이다. 2009년 현재 공동이용 대상정보는 정부 17개 기관에서 보유한 71종 구비서류 행정정보이며, 공동이용 기관은 50개 중앙행정기관, 262개 자치단체, 50개 공공기관, 16개 금융기관 등을 포함한 총 378개 기관이다. 행정정보공유센터는 일반 국민들이 전자서명(NPKI)인 개인인증서를 이용하는 것처럼 행정전자서명(GPKI)인 행정전자인증서를 이용해서 행정정보공유센터에 로그인을 하여 사용한다.

<표 3> 시기별 행정정보공유시스템 구축 현황

행정정보 공유기반 구축			
2005년 12월 ~2006년 8월	이용 기관	-전 행정기관 -국민연금관리공단, 한국전력 등 5개 공공기관	공유 정보
2005년 2월		중앙행정기관 및 지방자치단체의 행정DB 공유현황을 조사	34종
2005년 3월		행정정보공동이용을 위한 개선방안을 수립	
2005년 4월		전자정부전문위원회 및 관계 전문가 합동 워크샵(4월9일), 행정DB보유부처 및 정보수요기관의 합동회의(4월15일)	
2005년 7월		제63회 국정과제회의에서 정부의 정책으로 채택	
2005년 10월		행정정보공유추진위원회 설립하고, 행정정보공유추진단을 각 부처 합동 으로 설립.	
2005년 12월		행정정보공유추진단을 통해 행정정보공동이용 종합추진계획 수립	
2006년 5월		「행정정보공유 확대를 위한 정보화전략계획」 수립	

8) 기존에 공동이용되던 42종의 구비서류 이외에 수출입신고필증, 지적도 등 29종의 구비서류가 추가되어 총 71종으로 공동이용 구비서류 정보가 늘어나게 되었으며, ‘e하나로 민원’ 서비스를 이용할 수 있는 기관도 7개 공공기관과 14개 금융기관을 추가하여 모든 행정기관 및 50개 중앙행정기관과 16개 시중은행으로 확대되었다.

법정부 행정정보공유시스템 구축사업				
2006년 9월 ~2007년 3월	이용 기관	-전 행정기관 -43개 공공기관 -우리은행, 기업은행 등 2개 금융기관	공유 정보	42종
2006년 9월	「법정부 행정정보공유시스템 구축사업」 추진			
사업내용	행정정보공동이용시스템 및 서비스를 확대 및 개선, 각 정보보유기관 및 정보이용기관별로 다른 형태로 구축되어 있던 연계체계를 표준연계체계로 적용하는 행정정보공동이용센터 통합연계체계 구축, 유통정보의 전 구간 암호화, 증적(證迹)관리를 포함한 행정정보공동이용센터 정보보안체계 구축, 행정정보공동이용 인증시스템 구축과 행정정보공동이용 범위 확대를 대비한 인프라 구축 등을 추진하였다.			
2007년 4월	행정정보공동이용시스템 확대 (행정정보공동이용 통합연계체계 + 공유센터 정보보안체계)			
사업내용	행정기관 외에도 43개 공공기관 및 2개 시범은행을 통해서 행정정보공동 이용 서비스를 이용할 수 있게 되어, 금융기관 확대 기반을 마련하였다.			
2007년~ 2008년	행정정보공동이용시스템 확대 구축사업 추진			
이용 기관	-전 행정기관 -50개 공공기관 -16개 금융기관	공유 정보	71종	
2008년	행정정보공동이용 확대 구축사업			
사업내용	행정정보공동이용 대상이 행정, 공공, 금융기관까지 확대되고 공동이용 대상 정보가 주요 행정정보까지 확대하였다. 한정된 부처나 기관과 관련된 시스템이 아닌 대다수 국민들에게 서비스를 제공하는 법정부 차원의 시스템을 구축하였다.			

출처: 행정정보공유추진위원회(2007), 『행정정보공동이용백서』.

IV. 선행연구를 통해 본 행정정보공유의 쟁점들

행정정보공유는 법정부적인 서비스인 만큼 여러 가지 요인들이 효율적으로 결합될 때 효과가 극대화 될 수 있을 것이다(오강탁 외, 1999). 지금까지의 연구 논문을 살펴보면 다양한 관점에서 행정정보공유를 논하고 있다. 초기 논문으로 최종원(1996)은 행정정보 공동활용을 위한 시스템의 용량, 시스템 구축비용, 회선 사용료, 운영비용 부담, 자료의 이용범위 및 보안대책 등이 고려되어야 한다고 주장하였으며, 안문석(1997)은 행정정보 공동활용을 위한 기술적, 경제적, 정치적, 제도적 조건을 제시하였다⁹⁾. 충남대 사회과학연구소(1997)는 행정정보 공

9) 정보의 공동활용을 가능하게 하는 기술진보가 있어야 한다. 정보의 공동활용으로 생기는 이익이 공동활용에 소요되는 경비보다 커야 한다. 또한 정보의 공동활용이 국가의

동활용을 저해하는 요인으로 정책목표의 명확성 부족, 정책의 종합성 부족, 보안문제, 표준화 문제, 집행조직상의 문제, 조직문화 또는 행태상의 문제, 정보의 권력수단화 문제 등을 지적하였다. 오강탁 외(1999)는 기관과 개인 등 다양한 이해관계자, 정보, 정보의 용이한 공유와 접근 및 원활한 유통을 가능하게 하는 정보기술 기반, 정보공동활용을 지원하고 촉진시키는 법, 제도적 환경 등 5개 요소를 주요 고려 요인으로 제시하였다. 김현성(2002)은 정보기술적 측면, 행정 절차적 측면, 정보보안적 측면, 그리고 행정행태적 측면으로 영향요인을 나누어 살펴보았다. 김은정(2004)은 선행연구에서 도출된 정보공동이용의 영향요인을 법제도요인, 기술요인, 재정요인, 조직요인, 보안요인, 행태요인으로 정리한 바 있다. 행정정보공유추진위원회(2007)는 국민인식조사에서 국민의 개인정보가 공유되는 것에 대한 불안감 해소 및 사회적 공감대 형성이 중요함을 강조하였다. 전문가 인터뷰에서는 행정정보공동이용 확대에 대하여 전반적으로 긍정적인 찬성 의견을 표시하였으며, 확대 시 법 제도 정비, 개인정보 침해에 대한 보안 조치, 제공정보의 범위, 업무담당자의 보안의식, 금융기관 확대 범위 등의 정비가 필요하다는 의견을 제시하였다. 시민단체들도 국민의 편의성 증대라는 취지에는 동의를 하였으나, 개인정보유출에 대한 보완이 필요함을 언급하였다. 본 연구는 기존 연구결과를 바탕으로 기술적 측면, 법·제도적 측면, 정보보안과 정보프라이버시 측면, 조직 측면에서 선행연구에서 논의된 행정정보공유의 쟁점을 살펴본다.

1. 기술적 측면

행정정보공유 사업의 초기부터 지금까지 지속적으로 제기되고 있는 쟁점은 시스템의 표준화와 호환성 문제이다. 초기연구로 이용효 외(1994)는 각 기관들이 서로 다른 기종의 시스템을 서로 다른 방식으로 운영하고 있기 때문에 향후 타 기관의 추가 접속 등 혁신을 용이하도록 하기 위하여 국제적으로 표준화된 전산통신망 구축이 필요하다고 주장하였다. 최종원(1996)도 행정정보화와 관련된 정책과 사업은 통신망이나 DB를 공동활용하는 것을 염두에 두고 설계·구축되어야 하며, 지속적인 시스템 및 정보의 고도화가 가능해야 함을 강조하였다. 이 문제는 2단계 정보공동활용 지원사업 확대 단계인 2000년대 이후에도 꾸준히 지적되고 있다. 박정훈 외(2001)는 소관 부처별로 상이한 업무 및 정보기술 환경 하에서 구축되어 있는 관련 시스템간의 상호연계 및 연동을 위한 표준화의 중요성을 언급하면서 업무절차 및 정보표준, 정보센터 및 정보수요 기관 간 상호접속을 위한 통신방식, 인터페이스, 데이터교환, 정보보호 등을 위한 표준화

경쟁력을 제고할 수 있다는 정치적 합의가 있어야 한다. 마지막으로 정보의 공동활용을 가능하게 하는 제도적 개혁, 즉 행정개혁이 있어야 한다고 주장하였다.

의 기준을 마련해야 한다고 지적하였다. 김현성(2002)도 정보를 공유하는데 필요한 기본요건으로 정보기술기반, 표준화, 최소한의 정보리터러시 등을 제시하였다.

기술적 호환성의 경우 각 부처들이 개별적으로 전산화를 추진한 결과 부처간 정보의 호환성이 최근까지도 극히 제한되어 있었다. 따라서 정부의 모든 부처가 다른 부처와 호환성을 갖도록 공통의 플랫폼을 개발하여 보급하고 표준화를 추진하여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 미국의 경우에는 지난 60년 대부터 정보기술의 표준화를 강조하여 왔으며 국가표준기술원(NIST)을 중심으로 모든 공공 정보의 호환성을 위한 표준화 작업을 진행해 왔다(Moen, 1994). 김현성(2002)은 기 구축된 데이터베이스의 호환성 문제를 제기하며 사후적 표준화 노력보다 공통된 포맷의 데이터베이스를 새로이 구축하는 것이 더 적은 비용이 들어갈 수 있다고 주장하였다. 오강탁 외(1999)는 데이터 공유를 확대하기 위하여 데이터 수집방법과 공통의 분류방법, 그리고 메타 데이터에 관한 기법을 추가적으로 개발할 필요가 있다고 주장하였다. 2000년대 이후의 연구에서 눈에 띄는 점은 기관 내 정보공유시스템의 문제보다는 외부기관과의 정보공유를 위한 시스템 통합이 강조되고 있는 점이다. 여러 연구에서 유관기관과의 정보공유를 위한 데이터베이스의 표준화 방안과 기존에 구축된 정보체계의 상이한 부분을 단계적으로 통합하는 방안 등을 제시하였다(박정훈 외, 2001; 이광노, 2004). 특히 본격적으로 행정정보공유기반이 구축된 2005년 이후부터는 기술적 측면의 논의들이 기관 내 시스템 정비보다는 기관 간 행정DB 공유 방식을 중심으로 논의가 제기되고 있다(한상연 외, 2007). 행정정보공유를 위한 기술적 문제는 최근까지도 꾸준하게 진행된 국내의 전자정부 구축 및 고도화 사업으로 해결의 실마리는 확보한 상황이다. 특히 법정부 차원의 행정정보공동이용시스템 구축으로 개별 기관이 보유하고 있는 행정DB를 어느 정도 안정적으로 공유할 수 있는 인프라는 확보한 것으로 판단된다.

2. 법·제도적 측면

대부분의 기존 연구들은 행정정보공유가 성공적으로 정착되기 위한 전제조건으로 법·제도의 개선을 언급하고 있다. 법·제도의 개선은 대개의 경우 많은 시간이 소요되며, 특히 행정정보공유는 여러 기관이 관련되기 때문에 상황은 더욱 복잡해질 수 있다. 행정정보공유 추진이 지연되고 실패하는 대부분의 이유는 기술적인 문제보다는 행정업무를 통합하고 재배열하는 작업이 동시에 전개되지 못하고(김동욱 1997; 박통희 1997), 관련 법과 제도가 미흡하거나 추진기구가 제대로 정비되지 않은 상태에서 진행되었기 때문이다(김성태 1998; 이기식 1998; 김현성, 2002). 따라서 사업착수 단계에서부터 면밀한 검토를 통하여 개선노력

을 강구하여야 하며, 시스템의 구축완료시에는 최종 사용자에 바로 적용될 수 있는 수준으로 모든 개선사항이 마무리되어야만 비로소 개발된 시스템의 활용이 가능하게 된다.

관련기관간의 업무협력 및 제도개선과 관련하여 이용효 외(1994)는 정보공동 활용의 성립여부와 직접적으로 관련될 수 있으므로 사업의 초기단계에서 개선 사항이 미리 도출되어야 하고, 이에 대한 관련기관 간의 이해와 합의가 선행되어야 한다고 주장하였다. 김동옥(1995, 1996)과 최종원(1996)도 행정정보공유의 어려움은 법, 제도의 미비에서 기인하며, 정보제공을 받은 수혜기관의 잘못된 활용에 따른 책임은 그 기관이 지도록 하는 제도 개선을 주장하였다. 최기조(1997)는 이용규정을 마련하여 정보제공 기관은 어디까지 제공해야 하는지, 정보이용 기관은 어디까지 요청할 수 있는지에 대한 권리와 의무 관계를 보다 명확하게 설정하고, 다기관 관련 정보화 사업 추진시에는 전산개발에 있어 관련 기관 간 협력의무를 명시해야 하고, 개인정보의 공개원칙과 보호기준 정립이 필요하다고 주장하였다.

관련 법령과 제도의 정비는 행정정보공유 및 활용 정책의 초기단계부터 꾸준히 제기되어왔다(김현곤, 1997; 정충식, 1997; 김성태, 1998; Caffrey, 1998; 박정훈 외, 2001; 김재광, 2002). 김현곤(1997)은 정보유출, 오정보, 비용 등을 포함한 정보공동이용을 전반적으로 포괄하고 있는 법제도 미비와 책임소재를 명확히 해 줄 수 있는 규정이 마련되어 있지 않음으로 인하여 정보공동이용이 부진하였다고 지적하였다. 당시의 정보공개법만을 가지고는 전자적인 정보공유를 실현하기 곤란하고, 그 적용범위가 행정부 내에만 국한된다는 한계를 지니고 있었다. 행정자치부는 1998년 ‘행정정보공동이용에관한규정’과 ‘행정정보공동이용에관한시행세칙’을 제정하여 행정기관 간 공동활용을 촉진하는 법적 기반을 마련하였다. 그러나 이 규정과 시행세칙의 제정으로 전체 공공기관간의 정보공동활용을 촉진하는 법적 기반이 완비된 것은 아니었다. ‘행정정보공동이용에관한규정’에서 규정하는 정보공동활용의 범위는 입법부와 사법부를 제외한 행정기관만으로 한정되어 있었다. 이런 이유로 당시의 ‘행정정보공동이용에관한규정’과 ‘행정정보공동이용에관한시행세칙’의 제정으로 공공부문의 정보공동활용을 위한 법적 기반이 마련되었다고 주장할 수는 없다(오강탁 외, 1999). 정충식(1997)은 미국의 문서감축법이나 전자적인 정보공개법 등의 형태로 법률이 제정되어 전자문서나 전자적인 정보공개가 법정부적인 차원에서 활용되어야 한다고 주장하였다. 박정훈 외(2001)도 전자화일, 전자문서 등 전자자료의 법적 효력을 인정하고 전자적 자료열람, 전자적 자료제출 등 서류를 대체할 수 있는 개선이 필요하다고 지적하였다. 또한 주민등록법, 지적법, 부동산등기법, 자동차 관리법, 자동차 등록령 및 규칙 등의 국가기본정보에 대한 민원서류의 제출요구를 폐지하고

전산망을 통한 전자적 정보제공으로 대체할 수 있도록 규정개선이 이루어져야 한다고 주장하였다. 예를 들어 기술적으로는 G4C로 민원행정서비스를 제공할 수 있는 기반이 마련되어 있으나 현실적으로 관련 법규에서 출생신고와 사망신고는 종이문서에 부모 또는 친척이 기입하여 신고하도록 되어 있기 때문에 주민등록법이 개정되지 않는다면 정보의 공동활용을 이용할 수 없다. 행정정보공유를 법적인 측면에서 다룬 김재광(2002)의 연구에서는 법적인 개선사항을 구체적으로 제시하였다¹⁰⁾.

행정정보공유를 위한 법제도적 측면의 보다 구체적인 논의는 본 연구의 범위를 벗어난다. 다만 원론적인 입장에서 성공적인 행정정보공유 및 공동 활용을 위해서는 정보의 공동이용을 가능하게 하는 법제도적 개혁이 있어야 한다는 여러 선행연구의 공통된 의견에는 별로 이견이 없을 것이다. 행정정보의 공유는 최종 사용자들의 적극적인 호응을 바탕으로 정책이 추진되어야 한다. 그러기 위해서는 행정정보공동이용시스템이 보다 쉽고 편리하게 활용될 수 있는 법제도적 기반이 마련되어야 한다. 구체적으로 새로 구축된 행정정보공유시스템이 기존의 불필요한 업무 처리 절차를 대폭적으로 감축시켜 사용자의 부담을 줄여주는 방향으로 추진되어야 한다. 하지만 현 전자정부법에서는 업무처리 절차의 혁신을 조문화하였으나 선언적인 의미에 그치고 있는 실정이다. 최근 개정이 추진되고 있는 전자정부법은 전자문서의 법적효력 및 적용범위 명확화, 행정정보 온

-
- 10) 먼저, 전자정부법시행령은 행정자치부장관으로 하여금 공동이용센터(정부전산관리소에 설치)를 설치하도록 하여 행정정보공동이용을 위한 추진체계를 정비하였으나 조정능력의 문제가 제기되는 만큼 전문적인 지식과 기술 및 조정능력을 갖춘 제3의 조정기관을 설치해야한다. 두 번째로 전자정부법 제21조 제2항은 공동이용의 대상이 되는 정보에서 제외할 수 있는 행정정보로 “국가의 인권보장과 관련된 행정정보와 비밀 또는 이에 준하는 행정정보”를 규정하고 있다. 여기서 “이에 준하는 행정정보”라는 문언은 지나치게 포괄적이며 누가 그 판단을 할 것인지에 대해 규정하고 있지 않아 혼란을 초래하거나 시비의 대상이 될 수 있다. 보다 명확한 기준을 명시하거나 판단권을 위임하는 규정을 두어야 할 것이다. 세 번째는 제공기관과 이용기관간의 책임문제로서, 전자정부법 제21조 제4항은 “행정기관간 공동이용되는 행정정보의 제공기관은 당해 행정정보의 정확성을 유지하여야한다”고 규정하고 있다. 이는 제공기관으로 하여금 행정정보를 정확히 유지해야 함을 책임지우는 규정으로 볼 수 있다. 그런데 행정정보의 정확성을 유지하지 못한 경우, 이를테면 정확하지 못한 정보로 인한 제공기관의 책임에 대해서는 침묵하고 있다. 따라서 법률에 행정정보의 제공기관과 이용기관간의 책임의 소재를 분명히 하여야 할 것이고, 행정기관이 정확성을 유지하지 못하여 생긴 문제에 대하여는 일정한 제재를 가하는 등의 개선이 필요하다. 네 번째로 전자정부법상 민원인의 첨부서류감축의무를 직접적으로 규정하고 있는 규정은 없다. 단지 전자정부법은 민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보는 공동으로 이용하도록 규정함으로써(제21조 제1항 제1호), 행정기관 내부에서 민원사무 처리시에 준수하도록 하고 있을 뿐이다. 그러므로 행정정보공동이용으로 대체할 수 있는 첨부서류를 요구하지 않도록 명시할 필요가 있다.

라인 이용 활성화, 전자서명의 법적효력 및 적용범위 확대, 전자공증 등 각종 확인서비스 전자화, 전자문서보관소 설치근거 마련, 전자서류 전자화·표준화 등을 주요 개정내용으로 설정하고 있다(국가경쟁력강화위원회, 2009).

3. 정보보안과 정보프라이버시 측면

행정정보를 공유하고 공동 활용할 경우 기밀정보 및 개인정보가 누출될 가능성도 커지게 된다. 여러 선행 연구에서 동일데이터를 다수 기관이나 사용자가 연계 사용할 때 연계통합 대상 정보·시스템의 불법적 변형, 유출, 파괴 등의 문제가 발생할 가능성이 있으며, 정보보안을 행정정보공유의 주요 저해요인으로 지적하였다(신기태, 1996; Caffrey, 1998; 최완일, 1999; 문정욱, 2007). 특히 개인정보 및 프라이버시 침해 방지는 행정정보공유의 성공적 추진을 위해 반드시 선결해야 할 문제이다(김현곤, 1997; 최기조, 1997; Caffrey, 1998; 김현성, 2002; 김재광, 2002; 김은정, 2004; 노철신, 2007). 김현곤(1997)은 정보공동활용의 추진 과정에서 나타날 수 있는 프라이버시 보호문제에 대해 여러 가지 정책적 대안을 제시하였다. 최기조(1997)는 국가에 의한 침해 뿐만 아니라 민간부문에 의한 개인정보 침해에 대한 보호 조치가 필요함을 주장하였다. 김현성(2002)은 자신의 정보에 대한 처리가 정확하게 되었는지 확인할 수 있는 장치의 필요성을 강조하면서 개인정보 공동활용시에는 프라이버시 침해가능성을 항상 염두에 두어야 한다고 주장하였다. 김재광(2002)은 개인정보의 유출이 문제될 수 있는 데이터전송방식보다는 가급적 전자조회방식에 의하여 개인정보를 공동이용하도록 제안하였다. 노철신(2007)도 개인정보의 오남용을 막기 위한 제도적 장치뿐만 아니라 보안시스템 구축이 필요하며, 적절한 권한을 가진 자가 이용할 수 있도록 하는 권한관리를 주장하였다. 또한 이에 대한 대안으로 개인정보를 조회할 경우 개인정보 열람기관과 열람정보에 대한 SMS 문자 서비스를 제안하였다.

행정정보공유에 있어 정보보안과 정보프라이버시의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 개인이 자신에 대한 개인정보를 보호할 수 있는 권리인 프라이버시는 민주주의 사회에서는 반드시 존중되고 침해를 받아서는 안 되는 헌법이 보장하는 기본적인 가치이다. 하지만 개인정보는 행정정보공유와 같은 일상적 생활의 참여를 위한 기본적인 열쇠로 작용하고 있다. 결국 프라이버시는 개인의 사회참여 여부의 문제가 아니라 어떻게 사회에 참여할 것인가의 문제인 개인정보 자기결정권의 문제로 귀결된다. 행정정보공유의 경우에도 개인정보 자기결정권 관점에서 개인정보가 어떻게 행정DB에 수집되고 행정정보공유시스템을 통해 2차 활용이 되는지에 대해 사용자가 적극적으로 관여할 수 있는 제도적 장치가 절대적으로 필요하다. 정보보안과 정보프라이버시와 관련해서 현재의 행정정보공동이용시스템에서는 자기정보통제권으로 시스템에서 구현되

어 활용되고는 있지만, 지속가능성 관점에서 이 문제는 끊임없는 개선 논의가 요구된다.

4. 조직 측면

조직측면의 첫 번째 쟁점은 총괄조정기관의 필요성 및 역할에 대한 논의이다. 행정정보공유를 효율적이고 강력하게 추진하기 위한 총괄조정기관의 역할은 정보공동활용의 가치를 각 관련기관에 인식시키고 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 사업추진 환경을 조성하고 유도해 가는 것이다. 최종원(1996)은 정보공동활용은 다수의 기관이 관여하는 복잡한 업무이며 정보제공기관과 정보이용기관간의 각기 상이한 입장과 유인체계로 인해 자발적인 업무협조가 극히 어려운 일이므로 권위있는 기관의 조정, 통제, 지원이 필요하다고 주장하였다. 김현곤(1997)은 정보기술을 활용한 다양한 정부서비스를 별도로 추진하는 것보다는 통합정부정보서비스 기반이라는 통합된 틀 속에서 상호 연계되어 추진되어야만 중복투자와 비효율적인 투자를 방지하고 효과를 극대화할 수 있다고 주장하였다. 정충식(1997)도 정보공동활용을 위해서는 범정부적인 지원이 필수적임을 주장하면서 범부처적인 관점에서 종합적으로 총괄, 관리하는 독립적인 기구 설치를 제안하였다. 또한 이 조직은 단순히 기술적인 차원이 아니라 정부의 업무처리 절차나 방식까지도 개혁시킬 수 있는 정책의지와 또한 그러한 권한을 가지고 있어야 한다고 주장하였다. 이상진(1998)과 김성태(1998)는 좀 더 구체적으로 추진 조직에 대한 문제를 다루었다. 총괄조직의 역할은 행정정보화의 전반을 책임지고 정보의 수집, 생산, 사용, 보존, 보급과 관련된 기획, 예산 및 조정기능을 수행하는 것이다. 당시의 정보화추진위원회는 단순한 심의단체로서 조정기능이 미약하여 행정정보의 공동활용과 정보공개의 추진이 지연된 측면이 있었다. 즉 각 부처가 분산되어 행정정보화를 추진하더라도 전반적인 방향성을 제시하고 정보화사업의 일관성을 유지시키는 기능을 담당하는 조직이 필요하다. 이러한 문제는 최근 한상연 외(2007)의 연구에서도 여전히 제기되고 있다. 정보공유는 정보의 권력적 속성, 즉 부서간의 권력과 기능을 재편성하는 성격을 지니고 있기 때문에 강력한 추진기구를 도입하는 것도 생각해 볼 수 있다. 현재 행정정보공유를 위한 추진위원회와 추진단이 존재하기는 하지만 앞에서 논의한 바와 같은 그려한 강력하고 실질적인 조정능력과 권위를 갖춘 추진기구는 존재하지 않고, 그 때문에 데이터베이스의 개발단계에서부터 공유 및 공동활용단계에 이르기까지 부서간의 이견을 조정하는 역할이 제대로 이루어지지 않고 있다(한상연 외, 2007).

두 번째는 정부업무의 효율성을 높이기 위한 업무 재설계(Public Process Reengineering)의 필요성이다. 정보는 공유될 수 있도록 데이터베이스화되어야

하고 정보공유를 통하여 불필요해지거나 비효율적이 된 업무처리과정을 재설계하여야 한다(신기태, 1996). 전자적인 정보공개를 활성화하기 위해서는 정보자원의 관리를 효율적으로 할 수 있도록 미국의 문서업무감축법과 같은 제도적인 장치를 마련하여야 한다. 이러한 방식은 부처간 할거주의에서 벗어나 업무의 흐름이라는 맥락하에서 정보를 공유하여 새로운 업무의 연계를 이를 수 있게 한다(정보통신정책연구원, 1997). 행정을 전산화하는 것으로 전자정부가 구현되는 것은 아닌 것처럼, 업무와 조직기능에 대한 리엔지니어링을 한 후 정보공유를 적용하여야만 행정정보공동이용의 효과를 극대화 할 수 있을 것이다(이상진, 1998). 김성태(1998)도 정보공동활용의 활성화가 바탕이 되는 전자정부 구현은 첨단 기술을 바탕으로 한 인프라 확보와 함께 정부개혁이 뒷받침됨으로써 가능할 것이라고 주장하였다. 또한 정부개혁은 단기적으로는 위로부터의 제도 개혁과 함께, 장기적이며 점진적으로 아래로부터의 내부 조직문화의 변화를 일으킬 수 있는 입체적인 방향으로 추진되어야 할 필요성을 강변하였다. 정충식(2008)은 정부업무에 많은 정보시스템들을 도입하였으나 정부행정의 효율성이 크게 향상되지 못한 원인으로 행정조직 혁신과 연계되어 추진되지 못하였기 때문이라고 지적하였다. 같은 맥락에서 새로운 행정정보공동이용시스템의 도입은 기존의 업무 처리 절차에 변화를 초래하게 된다. 새로운 시스템의 도입에 따라 기존의 불필요한 업무 처리 방식을 개선하고 가능하면 혁신적인 관점에서 업무 처리 방식이 재구성되어야 한다. 또한 이러한 변화는 조직개혁과 함께 동반되어야 가능할 것이다.

세 번째는 부처 이기주의의 극복이다. 정보공유 또는 공동활용을 관료정치적인 맥락에서 이해할 때, 정보제공은 일종의 권력 재분배과정으로 볼 수 있다. 이때 정보를 제공하는 입장의 편익과 선호를 고려하지 않고 정보제공을 무리하게 강요하면 강한 조직적 저항에 부딪히게 될 것이다(McDermott & O'Dell, 2001). 최종원(1996)은 이러한 저항을 최소화하기 위해서는 비록 정보공유가 이루어지더라도 정보제공기관의 현재의 조직, 인사 등에 불이익이 없다는 믿음과 신뢰를 주어야 한다고 주장하였다. 김현성(2002)은 정보 공유에 대한 부처이기주의가 나타나는 원인은 정보제공 기관이 보유하고 있는 정보에 권력개념이 덧붙여지게 되면 정보의 제공행위가 권력의 감소 및 상실로 이어질 것이라는 우려 때문이라고 주장하였다. 특히 핵심정보를 보유한 기관은 이를 통해 부처의 우월적 지위를 지속시키려고 하는 경향이 있다. 또한 정보공유로 인해 기존의 정보수집업무에 배정된 예산이나 인력의 수요가 감소되어 결국 조직규모의 축소로 이어질 수 있다는 불안감도 정보공유를 저해하는 요인으로 지적된다. 이광노(2004)는 비슷한 맥락에서 정보공유 문화의 부재를 들었다. 또한 자신이 직접 구하지 않은 정보를 불신하는 문화를 지적하였다. 문정욱(2007)의 연구에서도

중앙정부 및 지방정부 공무원을 대상으로 한 설문조사에서 부처 간 및 부서 간 이기주의의 문제가 공통적으로 지적되었다. 부처이기주의를 극복하고, 행정정보 공유를 활성화시키기 위해서는 인센티브 등 보상구조가 필요하다. 이광노(2004)는 정보공유 문화의 한계를 극복하기 위해 자주 언급되는 것이 인센티브 제도의 도입이지만 대폭적으로 도입하는 데는 어려움이 있다고 주장하였다. 한상연 외(2007)의 실증 연구결과에서도 자신의 정보를 자발적으로 제공하겠다고 밝힌 설문 응답자는 거의 없었다. 자발적 정보제공 의사가 없다는 것은 평가 및 보상 제도와도 연관시켜 생각해 볼 수 있다. 즉 조사대상 공무원들은 정보공유의 중요성과 필요성에 대해서 잘 인지하고 있었으나, 정보 제공시 자신에 대한 평가 및 보상체계가 마련되어 있지 않기 때문에 자발적으로 정보를 제공할 의사가 없다는 해석이 가능하다. 따라서 부서 간 정보공유를 활성화시키기 위한 조직문화의 개선을 위해서는 조직구성원들의 의식변화도 중요하지만 그러한 의식변화를 유도할 수 있는 평가 및 보상제도 등과 같은 제도의 보완도 함께 마련되어야 할 것이다.

마지막으로, 공무원의 인식제고이다. 시스템 정비와 교육훈련을 한다고 해도 담당공무원들이 정보공유에 대한 필요성 인식이 부족하면 그 성과를 기대하기는 어렵다(최호진, 2005). 이상진(1998)은 행정정보공유가 잘 이루어지지 않은 이유로 공급자(정부) 위주의 행정서비스 업무개발의 관행으로 인해 공무원들의 행정정보공유 필요성 인식이 부족하다고 주장하였다. 이는 대국민 서비스 제공의 부실로 연결되기 때문에 행정서비스를 제공함에 있어 소비자(국민) 중심의 인식 변화가 중요함을 보여준다. 정충식(2008)은 정보기술을 이용한 행정조직 혁신에 있어서 새로운 기술의 도입이 아닌 기존 기술이나 시스템 내에서 행정 기관간의 협조 강화와 행정관료의 인식 전환만으로도 충분한 혁신 성과를 거둘 수 있다고 주장하였다. 문정욱(2007)의 공무원 인식 조사연구에서도 공공정보화의 주요 성공요인으로 사용자의 정보화 마인드와 교육훈련을 제시하였다. 이는 직접 시스템을 활용하는 사용자인 담당공무원의 마인드가 정보화의 성공에 큰 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다.

V. 정책 제언 및 결론

국내 행정정보공유 정책의 뿌리는 행정정보 공동이용이 추진되었던 1980년대의 행정전산망 기본계획에서부터 출발한다. 이후 1990년 후반에 민원행정의 세계화 방안의 일환으로 행정정보 공동활용이라는 정책이 보다 구체적인 모습을 갖추면서 본격적인 궤도에 진입하였다. 기존 연구들을 살펴보면 정보공동활용

체계의 기반이 조성되는 1995년 이후부터 2000년까지는 대체로 조직 내 정보공유의 문제와 제한된 범위에서의 정보제공자와 사용자 간의 시스템 구축 및 연계 등에 대한 연구가 진행되었다. 2000년 이후와 특히 행정정보공유기반이 본격적으로 구축되기 시작한 2005년 전후부터는 범정부적인 시각에서 행정정보공유가 학계에서 논의되기 시작하였고, 행정정보공유의 개념도 광의의 관점에서 정의되기 시작하였다. 현재 행정정보공동이용 확대 구축사업은 2008년 10월에 완료되어 행정정보공유 대상정보가 71종으로 확대되었고, 서비스 대상기관도 기존의 행정기관 및 지자체 중심에서 공단, 공사 등의 50개 공공기관과 16개 은행, 조합 등의 금융기관까지로 확대되었다. 이제 행정정보공유 사업이 새로운 단계로 접어들면서 전 세계적으로 사례를 찾기 힘들 정도로 고도화된 수준의 정보기술 기반의 범정부적 행정서비스가 제공되고 있다. 하지만 지속가능성 관점에서 여전히 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 최근 감사원(2008)의 지적에서도 나타난 바와 같이 양질의 행정DB 구축 및 시스템 표준화 등의 문제가 여전히 해결해야 할 과제로 남아있다. 공동이용 대상 선정을 위한 기관별 행정정보 보유현황 조사가 부실하고 원활한 정보공유에 필요한 표준코드의 활용 및 관리가 미흡한 등 정보 공유기반이 여전히 취약한 상태이다. 즉 일상적인 행정정보공유 현황 및 수요조사의 기능이 부재하고, 정보화사업에 대한 행정표준화 코드 사용도 형식적으로는 수용된 것으로 파악되고 있지만 실제 업무처리 과정에서는 여전히 보완할 과제가 많다. 표준화는 시스템의 상호 운용성과 상호 접속성에 영향을 주는 주요 요인으로 정보공동활용을 위한 기반 구축에 있어 우선적으로 해결해야 할 과제이다. 특히 지방행정업무는 특성상 담당업무를 수행함에 있어서 타 정부 기관과의 연계성이 높다. 하지만 감사원도 지적하였듯이 시·도 및 시·군·구 행정정보시스템의 보고통계서식이 법령상 서식과 일치하지 않는 등 지방정부의 행정정보공동활용이 저연되고 있다. 즉 지방정부의 경우 조직내부의 자체적인 정보시스템과 관련한 소프트웨어와 하드웨어는 잘 구축되어 있지만, 조직외부와의 정보교환을 위한 조직간 정보시스템 개발은 미흡한 실정이다. 이러한 문제는 어느 한 기관만의 노력으로 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 범국가적인 지원이 요구되며 이를 통해서 지방행정업무의 효율성뿐만 아니라 궁극적으로 국가 효율성 제고에도 이바지 할 수 있을 것이다.

둘째, 부처간 비협조 및 이견을 조정할 수 있는 범정부 차원의 마련이 시급하다. 정보공유 문제는 부처 할거주의 및 이기주의로부터 자유로울 수 없다. 핵심정보를 보유한 기관은 이를 통해 우월적 지위를 지속시키려는 경향이 강하며 제공정보의 오남용 우려와 책임소재 등의 사유로 업무 협조에 소극적인 태도를 보여 예산 낭비 및 비효율을 초래하고 있다. 부처간 정보공유와 관련한

법제도적인 조치로 정부는 2007년 1월 ‘전자정부법’을 개정하여 행정정보공동이용센터를 통하여 행정정보를 공동이용하게 할 수 있는 법적인 근거를 마련하였고, 행정정보의 공동이용에 따른 행정정보 오·남용에 대한 처벌규정을 신설하였으며, 행정정보를 공동이용하기 위하여 공공기관과 금융기관에서도 행정전자서명을 사용할 수 있도록 명문화하였다. 민원서비스 편의를 제고하기 위하여 1차적으로 행정정보 공동이용 및 문서감축 관련 개별 법령을 개정하여 민원구비서류를 민원담당 공무원이 온라인 시스템으로 확인하여 처리할 수 있도록 하였다 (행정정보공유백서, 2007). 또한 행정정보 공동이용을 확대하고 행정정보 공동이용에 대한 추진체계 마련과 행정정보 공동이용에 대한 처리절차 등을 명확히 하기 위하여 ‘행정정보공동이용법’(안)을 국회에 상정하였으나 제 17대 국회 임기가 만료된 2008년 5월 말에 자동 폐기되었고 현재는 국회 계류 중인 전자정부법의 하나의 장으로 포함되어 있다. 이러한 법제도 측면의 노력에도 불구하고 정보공유와 관련한 기관간의 이견조정절차의 실효성 있는 방안이 마련되지 않고 있다. 「전자정부법 시행령」 제31조 제1항 및 제3항의 규정에 따르면 각 행정기관에서는 행정정보 공동이용과 관련하여 다른 기관과 이견이 있는 경우 정보화추진위원회에 이견조정 신청을 할 수 있고, 행정안전부는 이견조정이 신청된 사항에 대하여 검토의견을 제시하거나 그 밖의 방법으로 정보화추진심의위원회의 심의를 지원할 수 있다고 규정되어 있다. 하지만 감사원 지적에 따르면 10여 개 기관에서 제기한 행정정보 공동이용 관련 이견을 장기간 해결하지 못해 사업추진에 지장이 초래되고 있는데도 위원회에는 이견조정 신청을 하지 않는 등 행정정보 공동이용과 관련한 이견조정 기능이 유명무실한 실정이다. 행정정보공유의 실효성을 높이기 위해서는 이견조정 절차와 담당부서를 법제도적으로 명확하게 규정하여야 한다. 또한 행정정보 공동이용과 관련된 각 행정기관의 이견을 종체적으로 파악하여 범정부적 차원의 이견조정이 필요하다. 2009년 현재 이 명박 정부에서는 정보화촉진기본법, 지식정보자원관리법, 정보격차해소법을 통합한 국가정보화기본법이 2009년 8월 23일부터 시행되면서 그동안 부처간 이견조정 기능을 수행하던 정보화추진위원회가 대통령 소속의 국가정보화전략위원회로 격상되었다. 따라서 향후 정보공유 추진체계와 부처간 이견조정 기능에 대한 변화가 예상된다.

셋째, 행정정보공유와 관련하여 가장 우려되는 부분으로 지적되는 것이 바로 정보보안과 개인정보보호이다. 특히 행정정보는 여러 기관들이 공동으로 사용하기 때문에 자신의 정보가 어디서 어떻게 사용되는지 확실히 알기가 어렵다. 이에 정부 차원에서 다양한 노력¹¹⁾이 강구되고 있지만 여전히 불안한 문제점을

11) 개인의 정보보호를 위하여 각종 정보열람시 본인의 사전 동의를 의무화하였고, 공동 이용 내역에 대한 본인의 열람청구권을 보장하도록 하였으며, 행정정보 오·남용 시

내포하고 있다. 현재 운영되는 행정정보공동이용시스템은 정보열람자가 열람내역을 수동으로 입력하게 하여 열람내역 조작이 가능해지는 등 정보 오·남용 방지 기능이 약한 것으로 평가되고 있다. 이는 행정정보공유 제도가 도입되기 초반부터 꾸준히 제기되어온 시스템적인 문제로 여전히 보완이 시급한 과제로 남겨져 있다. 또한 감사원에 따르면 22여개 기관에서 비밀번호 설정 등 최소한의 안전조치도 없이 다량의 개인정보를 CD 등의 매체에 수록해 인편 또는 우편으로 다른 기관에 제공하고 있는 것으로 나타났다. 이는 이전의 오래된 행정적 관행으로 정보공유 및 보안과 관련한 기술적 제약조건은 점진적으로 극복되고 있는 반면에 행태적 측면에서는 여전히 극복해야 할 문제가 많음을 시사한다. 즉 행정정보공유는 정보기술과 인력이 결합되어 하나의 시스템을 이루는 것이기 때문에 행정정보공유가 지속가능한 시스템으로 정착하기 위해서는 정보보안과 관련해서 단기적으로 기술적, 제도적 문제 해결도 중요하지만 장기적으로 행태적 관점에서 사용자의 보안 인식을 제고하려는 끊임없는 노력이 요구된다. 그리고 무엇보다도 개인정보보호를 위한 민원인의 자기정보통제권을 강화하여 개인정보가 어떻게 수집되고 행정정보공유시스템을 통해 어떻게 활용이 되는지에 대해 사용자가 적극적으로 관여할 수 있는 제도적 장치가 절대적으로 필요하다. 자기정보통제권은 현재의 행정정보공동이용시스템에서 시스템으로 구현되어 있지만, 지속가능성 관점에서 이 문제는 끊임없는 개선 논의가 필요하다.

넷째, 행정정보공동이용시스템은 철저하게 국민의 관점에서 구축되고 운영되어야 한다. 행정정보공동이용시스템을 구축하기 위해 국가가 치르는 가장 큰 비용은, 바로 헌법이 보장하는 국민의 기본권이며 절대적으로 보호받아야 할 국민의 정보프라이버시가 침해될 가능성이 높아지고 제한된다는 점이다. 행정정보공유 정책에 따른 제한된 정보프라이버시로 직간접적으로 가장 큰 비용을 지불하는 주체는 국민이다. 따라서 반대급부로 제한된 정보프라이버시 비용을 크게 상쇄할 수 있는 정책 혜택이 국민에게 제공될 때 관련 정책은 국민의 지지를 받

처벌조항을 엄정하게 적용하였다. 또한 행정정보공동이용위원회를 통한 공동이용 승인·중단 등 심의절차를 강화할 계획이다. 행정정보공동이용시 행정기관에서 발급한 행정전자서명(인증서)만 사용하고 정보유통 전 과정의 암호화 및 전자인증체계를 도입하고 로그정보 관리·분석, 공동이용 대상정보 접근을 통제하고 데이터 레밸링을 통해 필요한 정보만 제공하고 있다. 특히, 금융기관에 제출하는 민원서류가 전체발급건수의 37%를 차지하는 것을 감안하여 금융기관에 대한 개인정보보호를 강화하고 있다. 은행이 필요로 하는 11종 내에서 업무별로 필요한 정보만 제공하고, 열람은 상위 관리자로부터 승인을 받은 후 가능하도록 하였다. 사용자 권한관리가 철저한 행정전자서명을 통해서만 시스템에 접근할 수 있도록 하였으며 사용자, 처리기간, 열람목적, 열람일시 등을 로그기록으로 남겨 사후 중적관리를 철저히 하도록 하였다. 앞으로 금융기관의 정보보호수준, 내부통제장치 여부 등 공동이용 승인 요건을 엄격하게 적용하는 등 행정정보공동이용관련 개인정보보호에 대한 대책을 강구하고 있다(행정정보공유추진위원회, 2007).

을 수 있을 것이다. 예를 들어 CCTV가 주거지역에 설치된 초기에는 정보프라이버시 우려로 국민들의 반대 여론이 비등하였지만, 이후에 범죄예방에 효과적임을 실생활에서 경험하고 나서는 CCTV의 주거지역 설치가 국민의 지지 하에 전국적으로 확대되는 추세에 있다. 행정정보공유 정책의 경우도 국민의 지지 하에 지속가능한 정책으로 정착하려면, 기존의 행정서비스 절차를 철저하게 국민의 관점과 범정부 행정정보공유의 틀 속에서 재설계하여 국민이 실생활 속에서 경험하는 정책 혜택을 극대화 할 필요가 있다.

마지막으로 행정정보공동이용 서비스는 2008년에 공식적인 출범식을 가졌지만 여전히 국민적 인식은 낮은 편이다. 정보공유의 대상과 기능을 지속적으로 확대하고 고도화함에 따라 많은 이용 기관과 민원인들이 서비스를 인지하고 활용할 수 있게 하기 위하여 보다 적극적인 홍보 및 교육이 필요하다. 그리고 조직 및 개별 공무원 차원에서 자발적으로 정보창출과 공유에 참여하는 것에 대한 보상 및 평가체계가 마련되어야 할 것이다.

범정부 차원의 행정정보공유는 이전에는 경험하지 못했던 정보사회的新의 새로운 현상이며 행정 환경의 혁신적 변화를 의미한다. 오래 동안 관행적으로 유지되었던 기존의 행정서비스 패러다임은 행정정보공유라는 새로운 행정 환경에 맞게 점진적으로, 때로는 획기적으로 변화되어야 할 것이다. 또한 전 세계적으로 유례가 없는 범정부 차원의 행정정보공유라는 새로운 정책수단을 활용하여 이전에는 경험하지 못한 참신한 정책 모형들을 적극적으로 발굴하여 개발할 필요가 있다¹²⁾.

참고문헌

- 감사원. (2008). 『감사결과 처분요구서 - 행정정보 공유 및 관리실태』. 서울: 감사원.
- 국가경쟁력강화위원회(2009), 『제11차 국가경쟁력강화 회의록』. 서울: 국가경쟁력강화 위원회.
- 김동욱. (1995). 공공기관간 정보공동이용 제고방안 연구. 『행정논총』, 33(2): 183-210.
- _____. (1996). 행정정보 공동이용의 효율적인 추진. 『국가기간전산망 저널』, 3(2): 3-13.
- _____. (1997). 정보공동이용의 활성화 전략. 『정보화저널』, 4(3): 14-30.
- 김성태. (1998). 전자정부 조기구현을 위한 행정정보공동활용 활성화 전략요인 분석: Fish-bone Analysis의 적용. 『한국행정학보』, 32(4): 99-117.
- 김은정. (2004). 구조방정식모형을 이용한 정보공동이용의 결정요인 연구. 『한국행정학

12) 이 논문은 2009년 한국정책지식센터의 연구비 지원으로 연구됨.

- 보』, 38(4): 125-145.
- 김재광. (2002). 행정정보의 제공·이용·관리에 관한 법적 과제. 『토지공법연구』, 15: 243-267.
- 김현곤. (1997). 정보 공동이용의 세계적 추세와 시사점. 『정보화저널』, 4(3): 31-46.
- 김현성. (2002). 행정정보공동활용의 한계와 활성화 방안: 대리인이론적 분석. 『한국국정관리학회』, 12(1): 49-73.
- 노철신. (2007). 행정정보 공동이용 확대방안에 대한 연구, 숭실대학교 석사학위논문.
- 문정욱. (2007). 공공부문 정보화의 주요 성과요인과 정보공유 저해요인: 공무원의 인식조사를 중심으로. 『정보통신정책』, 19(6): 1-17.
- 박정훈·이순재. (2001). 국가기본정보 공동활용시스템 구축을 위한 정보화전략계획. 『경영학 논집』, 28(1): 245-260.
- 박통희. (1997). 『민원행정과 정보기술적 공공관리혁신에 관한 연구: 조직구조의 정보기술적 합성을 중심으로』. 서울:정보통신연구진흥원.
- 신기태. (1996). 미국에서의 인터넷을 이용한 행정정보공동활용 사례. 『국가기간전산망저널』, 3(2): 104-114.
- 안문석. (1997). 행정정보 공동 활용과 국가경쟁력, 『정보화저널』, 4(3): 3-14.
- 오강탁·이재호. (1999). 정보공동활용 전략으로서 정보의 연계 및 통합에 관한 연구, 『한국행정학회 발표논문집』, 851-870.
- 이광노. (2004). 자치단체의 EA도입과 활용 ; 협의조정지원시스템의 의의와 내용 - 정보공동활용과 정보자원관리프레임워크를 중심으로, 『지역정보화』, 30: 35-42.
- 이기식. (1998). 전자정부공개촉진을 위한 제도적 측면의 연구, 『한국행정학회 추계학술대회 논문집』, 233-248.
- 이상진. (1998). 효과적인 정보공동이용 측면에서 본 전자적인 정보공개제도, 『한국행정학회 추계국제학술대회 발표논문집』, 197-214.
- 이용효·최승기. (1994). 정보공동 활용의 효율적 추진방안 연구: 여권발급 민원 전산망 구축사례를 중심으로, 『국가기간전산망저널』, 1(2): 59-72.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가, 『정부학 연구』, 13(4): 259-295.
- 정광호·전대성·김홍석. (2008). 정보공개제도가 항생제 처방에 미친 영향: 서울시 의료기관을 중심으로, 『행정논총』, 46(1): 123-150.
- 정국환·문정욱·권성미. (2006). 『미래연구를 통해 본 후기 전자정부의 모습: 정보공유가 촉매하는 공공부문의 미래』. 경기: 정보통신정책연구원.
- 정보통신정책연구원. (1997). 『정보화촉진을 위한 분야별 전략수립』. 경기: 정보통신정책연구원.
- 정부혁신지방분권위원회. (2007). 『제도변화로 본 한국의 정부혁신』. 서울: 정부혁신지

- 방분권위원회.
- _____. (2008). 『참여정부의 전자정부』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정충식. (1997). 전자적인 정보공개를 위한 정책방안: 정보기술을 활용한 행정개혁의 관점에서, 『한국행정학보』, 31(1): 163-179.
- _____. (2008). 행정정보 공동 이용을 통한 민원 창구의 업무 처리 혁신 사례분석: 업무 처리 절차의 개선을 위한 정책방안을 중심으로, 『Entrue Journal of Information Technology』, 7(1): 63-77.
- 최기조. (1997). 정보공동이용을 위한 법적·제도적 문제, 『정보화저널』, 4(3):78-87.
- 최완일. (1999). 정보공동활용의 비전과 정책수립을 위한 기본틀, 정보공동활용 심포지엄, 한국전산원.
- 최종원. (1996). 행정정보 공동활용 정책집행 사례분석: 주민등록DB를 중심으로, 『행정논총』, 34(2): 289-317.
- 최호진. (2005). 한국 공무원 지식공유 행위의 영향요인 분석, 『한국행정학보』, 39(1):171-193.
- 충남대 사회과학연구소. (1997). 정보공동활용을 위한 정보연계센터의 기능 및 구축 방안 연구, 정보통신부 연구개발사업 보고서.
- 한국전산원. (1998). 『정보공동활용의 기본틀과 추진방안』. 서울: 한국전산원.
- _____. (1999). 『전자정부 실현을 위한 정보공동이용 국제비교분석: 비전, 동향 및 이슈』. 서울: 한국전산원.
- _____. (2000). 『미국정책사례』. 서울: 한국전산원.
- _____. (2008). 『국가정보화백서』. 서울: 한국정보사회진흥원.
- 한상연·강현민. (2007). 지방정부 부서간 정보공유 활성화 방안에 관한 연구: 서울시 동대문구의 사례, 『지방행정연구』, 21(1): 97-122.
- 행정정보공유추진위원회. (2007). 『행정정보공동이용백서』. 서울: 행정정보공유추진위원회.
- Caffrey, L. (1998). *Information Sharing between and within Government*. London: Commonwealth Secretariat.
- Cleveland, H. (1985). The Twilight of Hierarchy: Speculation on the Global Information Society, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 1, 185-195.
- Dawes, S. (1996). Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, No. 3, 377-394.
- Grant, R. M. (1996). Toward a Knowledge-based Theory of the Firm, *Strategic Management Journal*, Vol. 17, 109-122.

- McDermott, R. & O'Dell C. (2001). Overcoming Cultural Barriers to Sharing Knowledge. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 5, No. 1, 76-85.
- Moen, E. W. (1994). Information Technology Standards: A Component of Federal Information Policy. *Government Information Quarterly*, Vol. 11, No. 4, 357-371.
- OECD. (2003), *The e-Government Imperative*. OECD: OECD Publishing.
- Ramsey, T. (2004). *On Demand Government*. Big Sandy, Texas: IBM Press.
- Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and their Evaluation* New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Abstract

A Review on Pan-Government Administrative Information Sharing Policy: Key Issues and Policy Implications

J. Hun Park·Jungmi Oh

With the official launch of the first administrative information sharing system in 2002, and the extended pan-government administrative information sharing system in 2008, the Korean government currently provides highly sophisticated IT-based public services to citizens that are unprecedented worldwide. However, Korea is still faced with many problems to be solved for the policy to be sustainable. This study reviews administrative information sharing policy in Korea, focusing on technical, legal and institutional, information security and information privacy, and organizational issues. Based on this analysis, policy implications are derived for further enhancing administrative information sharing policy in Korea. As policy suggestions, quality DB building, system standardization, overcoming inter-departmental sectionalism, enhancing information security and information privacy, public process reengineering to maximize policy benefits for citizens, public relations and policy evaluation, and developing all new and innovative public policy models in the context of administrative information sharing are proposed.

[Key words: administrative information sharing, policy instrument, information privacy]