거버먼트 2.0 기반의 정보공개제도 개선방안에 대한 연구*

김 유 승**

1. 머리말
   1) 연구의 목적
   2) 선행연구 분석
2. 거버먼트 2.0과 정보공개
   1) 거버먼트 2.0의 개념
   2) 거버먼트 2.0과 정보공개제도의 의의
3. 거버먼트 2.0 기반의 정보공개 사례연구
   1) Data.gov 사례
   2) 활용 서비스 사례
   3) 국내 사례
4. 맺음말

* 본 연구는 2010학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의해 이루어졌으며, 2010년 5월 <제2회 전국기록인대회>에서 발표한 내용을 수정, 보완한 것임.
** 중앙대학교 문헌정보학과 조교수

www.kci.go.kr

[국문 초록]

2.0 패러다임과 정부 행정 서비스의 결합으로 설명되는 거버먼트 2.0의 개념이 서구 여러 나라에서 급속하게 확산되며, 일방적 '청구'를 중심으로 하여 왔던 기존 정보공개제도에 근본적인 변화를 제기하고 있다. 이에, 본 연구는 공공정보의 생산, 관리, 활용에 있어 전향적 접근방식을 제시하고 있는 거버먼트 2.0과 정보공개제도의 변화와 전망에 대한 분석을 통해, 거버먼트 2.0 기반의 정보공개제도 구현을 위한 방안들을 논의하는 데 목적을 두고 있다.

이를 위해 분산적으로 진행되어 온 정보공개제도와 거버먼트 2.0에 대한 선행연구들을 분석하며, 거버먼트 2.0의 개념과 정보공개제도와의 상관성을 논한다. 이를 통해 거버먼트 2.0에 기반한 공공정보의 전향적 공유와 개방이 가져오는 경제적, 사회적 편익을 살핀다. 이어, 공공정보의 민주화와 혁신을 이끄는 거버먼트 2.0 구현의 유력한 방안으로 인식되고 있는 미국, 영국, 호주 등의 Data.gov 사례들을 각각 분석하고, 이들 서비스들의 공통적 특성을 첫째, 공공정보의 공개와 재활용에 대한 인식, 둘째, 전담 조직을 통한 제도적 기반 마련, 셋째, 원정보(raw data)의 제공으로 파악하여 이에 대한 논의를 전개한다. 나아가, 원정보를 활용한 각국의 민간 서비스 사례들에 대한 연구와 함께 우리나라의 정보공개제도 현황과 문제점에 대해 논한다. 결론에 갈음하여, 우리 사회가 지향해야 할 미래적 패러다임으로서의 거버먼트 2.0에 기반한 정보공개제도의 구현을 위한 정책적 프레임워크를 법, 기술, 조직의 3가지 측면에서 논한다.

주제어 : 웹2.0, 거버먼트2.0, 정보공개, 원정보, 매쉬업 서비스

www.kci.go.kr

1. 머리말

1) 연구의 목적

웹 2.0으로 시작된 2.0 패러다임의 물결이 사회 전반에 급속도로 확산되고 있다. 제한 없는 쌍방향적 소통, 적극적 이용자 참여, 정보자원의 공유・개방을 지향하는 정보통신기술의 발달로 촉발된 2.0은 오늘날 하나의 문화로, 시대적 패러다임으로 진화하고 있다. 이제 2.0 패러다임을 대표하는 참여, 공유, 개방이라는 슬로건은 새삼스러울 것도 없다. 다양한 정보통신 기기들과 서비스들을 통해서, 2.0은 우리의 일상생활 속에 자리잡고 있으며, 시민들의 정보 요구와 이용행태에 대한 근본적 변화를 일으키고 있다. 2.0의 근간을 이룬다 할 수 있는 정보자원의 생산, 관리, 활용 방식에 대한 혁명적 변화는 전사회적 영역으로 확산되고 있으며, 공공정보[1]의 영역도 예외가 아니다.

2.0 패러다임과 정부 서비스의 결합으로 설명되고 있는 거버먼트 2.0의 개념은 미국, 영국 등 서구 여러 나라에서 급속한 발전을 보이고 있다. 배타, 독점, 폐쇄적으로 생산・관리되어왔던 국가기관의 공공정보가 참여, 공유, 개방의 대상이 되고 있다. 이는 행정 효율성의 제고와 새로운 경제적 가치의 창출이라는 측면뿐만 아니라, 닫힌 공공정보에 대한 '청구'를 중심으로 하여 왔던 기존 정보공개제도에 대한 근본적인 변화를 제기하고

1) 여기에서 공공정보란 정부 기능과 밀접하게 연관되어 지속적으로 생산되는 특성을 지닌 공공영역정보(Public Sector Information)를 일컫는다. 이는 정부 기능과 직접적 연관이 없으나 공공의 이익을 목적으로 하는 문화, 교육 콘텐츠와 같은 공공 콘텐츠(Public Contents)와 구분된 의미이다(지은희, 2007, 「Government 2.0, 웹 2.0 시대의 공공 서비스」, 『SW Insight 정책리포트』: 12).

www.kci.go.kr

있다는 점에 큰 주목을 받고 있다.

이에 본 연구는 공공정보의 생산, 관리, 활용에 있어 전향적 접근방식을 제시하고 있는 거버먼트 2.0과 정보공개제도의 상호적 변화와 전망에 주목한다. 이론적 연구로서 거버먼트 2.0의 개념과 정보공개 간의 관계에 대해 살펴보고, 사례 연구로서 미국, 영국, 호주 등 해외의 거버먼트 2.0 사례들과 함께 국내의 유사 사례들을 비교・분석한다. 이를 바탕으로 본 연구는 우리나라에서의 거버먼트 2.0 기반 정보공개제도 구현을 위한 방안들을 논의하는 데 목적이 있다.

2) 선행연구 분석

정보공개에 대한 연구는 1998년 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 정보공개법)의 제정과 함께 시작된 정보공개제도의 정착・확산 시기를 거쳐, 전자적 정보공개제도, 행정정보 사전공표제도 등을 도입한 2004년 정보공개법의 개정을 시점으로 본격화되었다. 정보공개에 대한 초기 연구들 대부분은 기록학의 포괄적 관점보다는 법학, 행정학 또는 언론학의 개별적 영역에서 주로 진행되었다. 미국, 캐나다, 독일 등 해외정보공개제도 분석을 통해 정보공개의 새로운 지향을 제시하고자 했던 경건의 일련의 연구들,[2] 정보공개법 상 비공개 사유에 대한 김창조의 연구[3] 역시 이의 연장선상에서 이해될 수 있다.

이를 바탕으로 한 최근 정보공개에 대한 연구들은 크게 두 흐름으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 정보공개제도에 대한 개괄적

2) 경건, 1998, 「獨逸 情報公開法制의 槪觀」, 『行政法硏究』 2: 42-59; 경건, 2002, 「정보공개제도의 새로운 지향」, 『기록학연구』 5: 111-148.
3) 김창조, 2006, 「정보공개법상 비공개사유」, 『법학논고』 25: 115-141.

www.kci.go.kr

관점 아래, 국내외 정보공개제도의 현황과 문제점 분석 및 대안 논의에 집중한 연구들과, 둘째, 이를 확장시켜 전자정부서비스와 거버넌스 실현을 위한 정보공개제도의 활용적 측면을 살핀 연구들이다. 전자의 대표적 연구 성과로는 정보공개법의 제정·시행 이후 운영상의 다양한 문제들을 검토하고 개선방안을 제시한 바 있는 조영삼의 연구를 들 수 있다.[4] 조영삼은 자신의 연구를 통해 정보 비공개에서 공개유예로의 개념 전환, 정보공개기준 및 대상의 구체화 등을 제안한다. 한편, 홍일표는 정보공개제도를 이끈 시민단체들을 중심으로 정보공개운동의 역사적 전개과정과 현재적 쟁점 등을 비교·분석하고 이를 바탕으로 공개에서 공유로 전환되는 정보공개운동의 패러다임 변화를 논의하는 연구 성과를 남겼다.[5]

후자의 예로, 좀 더 구체적인 시스템의 관점에서, 전자적 정보공개제도에 초점을 둔 연구로는 미국의 전자정보공개제도 분석을 통해 우리나라 전자정보공개제도의 현황을 살펴보고 문제점을 고찰한 정하명의 연구와,[6] 정보공개시스템의 평가를 통해 전자적 정보공개 확대를 위한 정책방향을 모색한 김승태의 연구를 들 수 있다.[7] 하지만, 두 연구 모두 구체적인 대안의 제시보다는 시스템과 제도를 비롯한 현황 파악에 무게를 두었다는 한계를 지니고 있다.

이와 별개로, 본 연구가 주목하는 거버먼트 2.0에 관한 연구는

4) 조영삼, 2010, 「기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안」, 『기록학연구』 22: 77-114.
5) 홍일표, 2009, 「정보공개운동의 '이중적 전환'과 시민참여」, 『기록학연구』 22: 37-76.
6) 정하명, 2009, 「전자정보공개제도의 현황과 문제점」, 『공법학연구』 10(3): 259-282.
7) 김승태, 2009, 「전자적 정보공개제도의 운영실태 평가」, 『한국지역정보화학회지』 12(3): 51-82.

www.kci.go.kr

국내에서 아직 활성화되고 있지 못하다. 대표적인 초기 연구로는 '정보사회진흥원'의 『웹2.0 기반 전자정부서비스 제공방안 연구』[8]가 있다. 이 연구는 거버먼트 2.0의 개념을 정의하고 국내외 적용 사례들을 살펴보았다. 하지만 정보공개제도의 측면보다는 일반적 전자정부서비스의 발굴 및 개선 방안에 초점을 두고 있어, 본 연구가 주목하고 있는 거버먼트 2.0과 정보공개제도의 상호성 등에 대해서는 다루지 않고 있다. 이와 같은 맥락에서, 이주량은 거버먼트 2.0의 국제적 동향을 살피고 과학기술분야에서의 영향과 대응방안을 논의하였으며,[9] 윤종수는 거버먼트 2.0의 개념과 동향에 대한 연구를 바탕으로 법제도적 측면을 살피고 거버먼트 2.0으로의 패러다임 변화를 논의한 바 있다.[10]

이상의 분산된 연구의 흐름 속에 정보공개와 거버넌스의 연관관계에 대한 본격적인 연구 성과로는 '지방행정종합정보공개시스템'을 중심으로 정보공개의 굿거버넌스 사례를 살피고 제도적 의미를 고찰한 김미경의 연구를 들 수 있다.[11] 하지만 이 역시 정보공개제도 측면에서 거버먼트 2.0의 개념과 의의에 대하여 다루고 있지 않다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 정보공개에 대한 기존의 연구 성과들을 토대로 거버먼트 2.0 패러다임 속에서 정보공개제도가 가지는 의의와 전망에 대해 논하고자 한다.

---

8) 한국정보사회진흥원, 2007, 『웹2.0 기반 전자정부서비스 제공방안 연구』

9) 이주량, 2010, 「Government 2.0 동향과 과학기술분야의 대응방안」, 『STEPI ISSUES & POLICY 2010-02』, 과학기술정책연구원.

10) 윤종수, 2010, 「Government 2.0 in Web 2.0 Era」, 『거버먼트 2.0 어떻게 추진할 것인가?』, <http://www.slideshare.net/iwillbe99/government-20-2932299> [검색일 2010.6.14].

11) 김미경, 2008, 「굿 거버너스와 정보공개」, 『한국비블리아학회지』 19(1): 203-220.

www.kci.go.kr

2. 거버먼트 2.0과 정보공개

1) 거버먼트 2.0의 개념

거버먼트 2.0은 관리주의와 관료주의에 기반한 국가중심 거버넌스와 신공공관리론에 기반한 시장적 거버넌스를 극복하는 시민사회적 거버넌스 또는 참여적 거버넌스라 불리는 뉴거버넌스 이념의 연장선상에서 이해될 수 있다. 거버넌스 개념은 시장을 중심으로 효율성과 생산성을 최고의 가치로 치부하여 갈등과 경쟁을 스스로의 작동원리로 삼고 있다. 이러한 개념 아래, 많은 공공서비스들의 민간위탁과 민영화, 사회복지의 후퇴가 당연시 되어 왔다. 반면, 뉴거버넌스는 공동체주의와 참여주의를 철학적 기반으로 삼아 네트워크를 통한 신뢰와 참여를 중시한 개념이다. 다시 말해, 결과보다는 과정을, 경쟁보다는 협력을 강조하며, 수동적 존재의 시민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인정하는 개념인 것이다. 거버먼트 2.0은 이러한 인식을 기초로 하고 있다.[12)]

이러한 다층적 거버넌스의 개념이 2.0 패러다임의 인식과 기술을 만난 바로 그 지점이 거버먼트 2.0의 출발점이다. 하지만, 웹 2.0과 마찬가지로, 거버먼트 2.0 또한 광범위한 영역에서 다양한 형태로 나타나는 현상들에 대한 집합적 인식 이상의 구체적이고 확고한 정의를 내리기 어려운 개념이다. 다만, 거버먼트

12) 이두희, 2002, 「뉴 거버넌스(New Governance)」, 『고시연구』 383: 406-414; 위계점, 2002, 「신공공관리론(NPM)과 뉴거버넌스(New Governance)」, 『고시월보』 291: 46-60; 박영주, 2000, 「뉴거버넌스와 사회계약」, 『한국행정학보』 34(4): 19-39.

www.kci.go.kr

2.0이라 불리는 현상 또는 활동들에 대한 키워드는 참여, 공유, 개방, 소통, 표준, 접근, 쌍방형, 오픈, 투명성, 효율, 민주주의 등을 들 수 있다.[13] (그림 1)은 거버먼트 2.0을 워드 클라우드(Word Clouds)로 나타낸 한 예다.[14]

(그림 1) 거버먼트 2.0 워드 클라우드

2005년 윌리엄 에거(William Egger)는 거버먼트 2.0이란 용어를 처음 사용하면서 이를 웹 2.0의 개방, 참여, 공유 정신과 정부 행정의 결합으로 설명한다.[15] 그는 거버먼트 2.0을 주창한 자신의

13) 윤종수, 2010, 앞의 글.

14) 텍스트 속의 단어들을 분석하여 워드 클라우드를 만들어주는 워들(Wordle)을 이용하여 작성된 이미지임. (West, Heather, 2010, Flagship Initiatives Shine in Open Government Plans. Govfresh. <http://govfresh.com/2010/04/flagship-initiatives-shine-in-open-government-plans/> [검색일 2010.6.28]).

15) Eggers, William, 2005, Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy. Plymouth: Rowman & Littlefield

www.kci.go.kr

저서를 통해, 민간영역에 이용 가능한 모든 공공정보를 공개하여, 정부 행정의 공익성, 효율성, 투명성을 높이는 개념으로 거버먼트 2.0을 소개하고 있다.

에거의 개념을 이어받은 팀 오라일리(Tim O'Reily)는 거버먼트 2.0을 2.0 패러다임과 공공서비스의 만남으로 규정하면서, 플랫폼(Platform)으로서의 정부의 역할을 강조하고 있다. 그는 2.0 이전의 전통적 형식의 정부를 자판기(Vending Machine) 정부로 비유하면서, 2.0 시대의 정부와 시민의 역할에 대해 이야기하고 있다. 이용자는 자판기가 제공하는 제품을 수동적으로 소비한다. 자판기에서 이용자가 할 수 있는 일이라고는 제한된 선택 단추를 누르는 일뿐이다. 시민의 세금으로 작동하는 자판기는 시민의 특정한 요청이 있을 때만, 특정한 공공 서비스를 제공한다. 자판기가 정상적으로 작동하지 않을 때 사람들은 기계를 흔들고, 차고, 불평을 늘어놓지만, 그뿐이다. 자판기는 묵묵부답이다. 이런 측면에서, 오라일리는 이제 자판기를 흔들어대는 것 이상의 행동이 필요하다고 주장하며, “우리에게 도구를 달라”, “우리가 스스로 할 수 있다”라고 말한다.[16]

그가 주장하는 플랫폼으로서의 정부란 시민들의 활동, 커뮤니케이션, 협력을 위한 개방된 장으로써의 역할을 담당하는 정부를 의미한다. 다시 말해, 기존의 일방향적 소통이 아닌 양자간의 쌍방향 소통을 기반으로 공공정보의 생산, 공유, 참여 등이 가능한 플랫폼을 제공하는 것이 정부의 역할이라는 것이다. 플랫폼은 첫째, 정보에 대한 배타적 권한 행사에서 탈피하는 장

Publishers, Inc.

16) Tim O'Reilly, 2009, "Do It Ourselves." Gov 2.0 summit 2009 <http://www.youtube.com/watch?v=27IQu37oYks&feature=channel> [검색일 2010.6.14].

www.kci.go.kr

이다. 둘째, 통제가 아닌 협력을 위한 장이다. 셋째, 정보가 참여적, 개방적으로 생산, 관리되고, 공유되는 장이다. 넷째, 혁신과 창조의 장으로 기능한다. 이러한 맥락에서 그는 오픈 소스와 웹 2.0 기반의 정부 개념이 우리에게 주는 진정한 교훈은 공공정보에 대한 배타적 정부 권한의 종말과 민간영역으로까지 확대되는 공공정보의 공개・공유라고 말한다.[17]

한편, 캐나다 국립정보사회청(The National Information Society Agency)은 거버먼트 2.0을 웹 2.0과 공공-민간 협력에 기반 한 이용자 주도의 쌍방향 서비스를 제시하는 개념으로 규정한다. 시공간의 제약으로부터 자유롭지 못한 정부 주도의 일방향적이고 일률적인 서비스에 기반한 기존의 전자정부를 거버먼트 1.0라 지칭하며, 거버먼트 2.0과 구분 짓는 한편, 거버먼트 2.0의 발전적 지향을 리얼 월드 웹(Real World Web)[18]에 기반하여 맞춤형 지능 서비스, 유비쿼터스 서비스를 구현하는 u-거버먼트로 규정하고 있다(표 1 참조).

17) Tim O'Reilly, 2009, Gov 2.0: It's All About The Platform. *TechCrunch*. <http://techcrunch.com/2009/09/04/gov-20-its-all-about-the-platform/> [검색일 2010.6.15]

18) 리얼월드웹(Real-World Web)은 현실의 물리적 실체와 무선 네트워크의 연결을 기반으로 웹 공간에서 현실 세계의 정보자원이 상호작용하는 것을 의미한다. GPS 등 위치인식기술, 물류 분야의 응용프로그램 등이 대표적 기술이다.

www.kci.go.kr

〈표 1〉 거버먼트 2.0과 3.0의 개념과 특징[19]

월드와이드웹	웹 2.0	리얼 월드 웹
거버먼트 1.0 (e-거버먼트)	거버먼트 2.0	거버먼트 3.0 (u-거버먼트)
정부 주도 First-stop-shop	이용자 주도 One-stop-shop	개별 시민을 위한 정부 서비스 포털
일방향 서비스	쌍방향 상호작용	맞춤형 지능 서비스
시공간 제약을 받는 서비스	모바일 서비스	유비쿼터스 서비스
공급 기반의 일률적 서비스	공공-민간 협력에 기반한 서비스	지능형 서비스

궁극적으로 거버먼트 2.0은 정부가 시민들의 목소리에 귀기울이고, 정부의 개방·투명성 문화를 창조하는 공공정책을 지향한다. 이로써 방대한 국가적 공공영역 정보자원을 활용가능하게 만들며, 시민들과 정부의 직접 협력을 가능하게 한다.[20] 거버먼트 2.0의 개념은 활용가능한 모든 공공정보의 공개와, 이를 통한 공익성, 효율성, 투명성의 제고에 기반을 둔다. 물론 이러한 지향의 실천을 가능케 하는 토대는 웹 2.0기반의 기술과 어플리케이션들이다. 하지만, 거버먼트 2.0은 기술에 관한 것만이 아니다. 공공영역 정보에 대한 유비쿼터스 접근, 사용 또는 제공은 일부분일 뿐이다. 거버먼트 2.0은 좀 더 거시적인 관점에서 기존 정부 업무의 다른 접근 방식을 이야기한다. 개방, 참여, 협력을

19) The National Information Society Agency, 2008, Concepts and Features of Government 2.0 and 3.0 <http://www.mikekujawski.ca/ftp/Government2.0and3.0.pdf> [검색일 2010.5.2].

20) Government 2.0 Taskforce, 2009, Engage: Getting on with Government 2.0.: 1.

www.kci.go.kr

향한 정부와 시민의 관계와 역할에 대한 근본적인 변화를 대변한다.

이러한 논의를 바탕으로 거버먼트 2.0의 특징은 다음 2가지로 정리될 수 있다. 첫째, 플랫폼으로의 정부다. 정부 서비스는 사용자 중심으로 변화하고 있다. 사용자 편의주의의 관점에서 접근 채널의 일원화를 위해 사용자 중심의 원스톱서비스(one-stop-service)를 제공하는 포털을 구축한다. 한편, 다양한 정보통신기기를 활용한 접근 용이성을 제고한다. 둘째, 공공 정보의 프로슈머(Prosumer)로 거듭나는 시민의 탄생이다. 시민들은 플랫폼으로의 정부 서비스를 활용하여 공공정보의 단순 소비자에서 공공정보를 새로운 가치의 정보로 재생산, 재활용하는 주체로 등장하고 있다. 다시 말해, 정부서비스의 단순한 소비자에서 적극적인 참여자이자 제안자로 시민들을 변화시키며, 시민들의 수요와 요구를 적극적으로 수용하는 기술적, 제도적 장치를 마련하는 것이 플랫폼으로의 정부가 가지는 역할인 것이다.

2) 거버먼트 2.0과 정보공개제도의 의의

공공정보는 국가적 자원에 기반하여 생산되는 디지털 정보자산으로 양적, 질적 측면에서 그 중요성은 지대하다. 공공정보는 행정정보뿐만 아니라, 지리정보, 기상 및 환경정보, 경제 및 기업정보, 인구통계정보, 교통운송정보, 관광 레저정보, 법률정보 등 생활 전반에 걸쳐 구축되어 있다. 2009년 현재 『국가정보화기본법』[21]에 따른 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관을 포함

21) 2009년 5월 『정보화촉진기본법』의 전면개정을 통해 법명이 『국가정보화기본법』으로 변경되었다. 현행 『국가정보화기본법』은 2010년 2월 4일 타법개정된 법률 제10012호이다.

www.kci.go.kr

한 794개 국가기관이 보유한 공공정보는 그 종수만도 약 1461종에 이르는 것으로 추산된 바 있다.[22] 또한, 국내 공공정보시장 규모는 2008년 기준 GDP의 0.25%인 2.6조 원으로 집계되었으며,[23] 공공정보 활용에 따른 총제적인 경제적 가치는 연간 약 10조 원으로[24] 추정되었다. 이러한 빠른 성장세에 따라, 민간영역에서의 공공정보에 대한 활용 수요 또한 크게 증대하고 있다.[25] 하지만 이제껏 이러한 정보들의 저작권과 소유권은 정부 혹은 소수 사업자들의 배타적인 영역 밖으로 나오지 못했던 것이 현실이었다. 거버먼트 2.0은 이에 대한 문제제기이자, 패러다임의 전환이다.

웹2.0으로 대표되는 정보통신기술의 끊임없는 진보는 디지털 형태의 공공 기록정보에 대한 접근, 검색 및 활용을 더욱 더 손쉽게 만들고 있다. 전통적 매체를 통한 오프라인적 접근만이 가능했던 과거에 비해, 디지털 정보자원으로의 온라인 접근이 보편화된 오늘날의 공공정보 활용 환경은 공공정보 자원 자체의 가치와 특성조차 변화시키고 있다. 공공기록의 이용 목적도 예외가 아니다. "연구나 증빙 등 최종 이용을 위해" 공공기록을 청구하던 경향이 "재활용 또는 재배포"를 위한 청구로 전환되고 있다.[26]

---

22) 행정안전부 · 문화체육관광부 · 방송통신위원회, 2010,『공공정보의 새로운 가치 창출을 위한 공공정보 민간활용 촉진 종합계획(안)』.

23) 이주랑, 2010, 「Government 2.0 동향과 과학기술분야의 대응방안」, 『STEPI Issues & Policy 2010-02』: 3.

24) 행정안전부 · 문화체육관광부 · 방송통신위원회, 2010, 앞의 글.

25) 700개 기업을 대상으로 한 '정보통신정책연구원'의 공공정보 현황조사에 따르면, 공공정보 활용 기업의 비율은 2006년 21%에서 2008년 41.7%로 2배 가까이 증가한 것으로 나타났다(황성주 외, 2008, 「공공정보 유통 및 이용 활성화 방안 연구: 상업적 재활용을 중심으로」, 『경제·인문사회연구회 협동연구총서』 08-06-04: 88).

26) 설문원, 2010, 공개를 넘어서: 공공기록정보의 활용 및 재활용 촉진. 2010

www.kci.go.kr

이러한 맥락에서, 정부가 모든 공공정보의 배타적 권한을 주장하던 시대는 이미 과거가 되어가고 있으며, 이제는 공공정보에까지 'All Rights Reserved'라는 기존의 저작권 개념 대신 'Some Rights Reserved'를 모토로 하는 Creative Common License의 개념을 적극 활용해야 한다는 주장이 대두되고 있다.[27] 이는 모든 공공정보의 저작권 및 소유권이 보호 대상이었던 시대에서 최소한의 보호와 함께 자유로운 이용을 장려하는 시대로의 전환을 이야기하고 있다. 공공정보에 대한 정부의 배타적 권한 행사와 선별적 공개 관행으로부터 모든 공공정보는 원칙적으로 공개의 대상이라는 개념으로의 변화를 의미한다. 비공개는 공개유예의 개념으로 대체되어야 하며, 이 또한 예외적인 것으로 간주되어야 한다는 것이다.[28]

따라서 거버먼트 2.0에 기반한 공공정보의 전향적 개방은 공공정보의 활용 및 재활용을 통한 새로운 가치 창출이라는 경제적 편익뿐만 아니라, 정부의 투명성과 효율성을 개선하며, 시민으로부터의 신뢰를 회복하는 사회정치적 편익을 가져온다.

ESTICA 연례세미나.

27) 윤종수, 2010, 앞의 글.

28) Government 2.0 Taskforce. 2009. Engage: Getting on with Government 2.0. http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html [검색일 2010.4.30]

www.kci.go.kr

3. 거버먼트 2.0 기반의 정보공개 사례연구

1) Data.gov 사례

2009년 5월 미국 오바마(Obama) 정부를 선두로 시작된 Data.gov는 불과 1년여 사이 5개국의 유사한 서비스로 확대되며, 공공정보의 민주화와 혁신을 이끄는 거버먼트 2.0 구현의 유력한 방안으로 인식되고 있다. 2010년 6월 현재, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 등 5개국이 중앙정부 차원에서 거버먼트 2.0 기반의 공공정보 제공 사이트를 운영하고 있으며, 캐나다는 개별 지방정부 차원에서 동일한 서비스를 제공하고 있다. "시민으로의 권한 위임"(미국), "공공영역정보와 함께 하는 열린 혁신"(영국), "정부와 당신의 연계"(호주) 등의 슬로건을 전면에 내세우고 있는 각국 서비스의 타이틀과 사이트 주소는 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 6개국의 공공영역정보 제공 서비스

국가	타이틀	사이트 주소*
미국	Data.gov	http://www.data.gov/
영국	Data.gov.uk	http://data.gov.uk
호주	Data.australia.gov.au	http://data.australia.gov.au/
캐나다	Openparliament.ca	http://openparliament.ca/
	Edmonton Open Data Catalogue	http://data.edmonton.ca/
	Mississauga Data	http://www.mississauga.ca/portal/residents/mississaugadata

www.kci.go.kr

	Nanaimo Data Catalog	http://www.nanaimo.ca/datafeeds
	Ottawa Open Data	http://www.ottawa.ca/online_services/opendata
	Toronto.ca/open	http://www.toronto.ca/open
	Vancouver Open Data Catalogue	http://data.vancouver.ca/
뉴질랜드	Data.govt.nz	http://data.govt.nz/
노르웨이	data.norge.no	http://data.norge.no/

* 검색일 2010.6.29.

다음에서는 이 중 중앙정부 차원의 선도적 모범을 보이고 있는 미국의 Data.gov, 영국의 Data.gov.uk, 호주의 Data.australia.gov.au 사례에 대해 살펴보고자 한다.

① Data.gov

2009년 5월 미국 오바마 행정부는 연방정보관(Federal Chief Information Officer), 비벡 쿤드라(Vivek Kundra)의 주도하에 공공정보 통합 사이트 Data.gov를 개설한다. Data.gov는 스스로의 최우선 목표가 연방정부 산하 행정기관들이 생산하는 데이터에 대한 시민의 접근을 향상시키고 정부의 장벽을 너머서 공공정보의 창조적 이용을 확장하는 데 있다고 밝히고 있다. 나아가, 정부 수집물에 대한 모든 정보를 위한 보존소의 역할을 자임하며, 국가안보적 이유로 제약되는 것이나 개인의 사적 권리에 관한 것이 아니라면 어떠한 정보든 출판할 방침임을 천명하고 있다. 이러한 맥락에서, Data.gov는 "정부가 좀 더 투명해지고 전례 없는 개방의 수준을 달성할 수 있도록 촉진할 것이며, Data.gov로부터 얻어진 개방성(openness)은 국가의 민주주의를 강화시키고 정부의

www.kci.go.kr

효율성을 증진시킬 것이다"라고 선언하고 있다.[29]

Data.gov는 자신의 성공 열쇠가 시민의 참여와 협력에 있다고 강조한다. Data.gov는 연방정부 데이터의 제공을 통해 시민들이 정부에 참여할 수 있도록 만들어 주며, 시민으로부터의 피드백, 조언, 권고들에 기초한 지속적 개선을 밝히고 있다.[30] 이에 시민들 개개인이 자신들이 필요로 하는 데이터를 제안하고, 기존의 데이터에 대해 조언하며, 개선방안에 대한 의견을 개진할 수 있는 별도의 사이트[31]를 운영하고 있다.

Data.gov는 3가지 방식으로 데이터를 제공하고 있다. 원정보목록(Raw data catalog)은 컴퓨터 처리가 가능한 플랫폼 독립형의 데이터셋의 검색 및 즉석 다운로드 서비스를 제공한다—이 목록에서 제공하는 원정보의 형식은 xml, text/csv, kml/kmz,[32] xls, Shapefile[33] 등 다양하다. 또한, 지리정보목록(Geodata Catalog)은 지진, 오존 등의 지리 및 자연정보에 관한 데이터 파일이나 데이터 페이지로의 링크를 제공한다. 한편 툴 카탈로그(Tool Catalog)는 이용자들을 위젯이나 데이터 마이닝 도구(data mining tool)에 연결시켜 준다. 3가지 방식 모두에서 주제어 검색뿐만 아니라 카테고리나 기관을 지정하여 상세검색을 수행할 수 있도록 제공한다. 원정보목록의 경우 파일 형식별로도 검색이 가능하다. 각각의 검색 결과 제목은 해당 정보자원의 생산기관, 카테고리, 생산일자, 기술(description), 등의 상세한 메타정보를 담은 페이지

29) <http://www.data.gov/about> [검색일 2010.5.3].
30) Office of E-Government and IT, 2009, Data.gov Concept of Operations Draft. [검색일 2010.6.27].
31) http://datagov.ideascale.com/ [검색일 2010.6.28].
32) 2차원 또는 3차원 지도 위에 지오그래픽(geographic)적 주석과 시각화를 표현하기 위한 XML 기반의 언어 스키마.
33) 지오그래픽 정보시스템 소프트웨어를 위한 지리 공간 벡터 데이터 포맷.

www.kci.go.kr

로 링크되어 있다. 이용자들은 해당 데이터셋의 유용성, 편익, 접근용이성 등을 평가할 수 있다.[34]

② Data.gov.uk

거버먼트 2.0의 부문에서 영국은 미국과 어깨를 나란히 하는 선도적 모범을 보여주고 있다. 2000년 <정보자유법(Freedom of Information Act)>을 도입한 영국은 민간사업자가 공공기관의 정보를 재활용하여 상업적으로 활용할 수 있는 근거를 마련한 2003년 유럽연합의 <공공부분 정보의 재활용에 관한 지침(European Directive on the Re-use of Public Sector Information)>[35]에 따라, 2005년 <공공정보 재활용규칙(The Re-use of Public Sector Information Regulations)>[36]을 재정한다. 이어, 2008년 영국 국립아카이브(TNA)는 공공기록의 재활용을 강조한 온라인 전략보고서, <제공하고 권한을 주다(Provide and Enable)>[37]를 발표하고, 2010년 1월부터 공공정보 통합 포털인, Data.gov.uk의 공식 서비스를 시작하였다.[38]

영국의 Data.gov.uk는 미국의 Data.gov와 유사한 개념의 서비스로서, '파워 오브 인포메이션 태스크포스(Power of Information Taskforce)'[39]가 강조하였듯이, 정부 데이터를 찾고, 허가받고, 재

34) 장한나래. 2010. 정보에 대한 접근성을 높여라! 미국의 공공기관 정보목록 사이트 Data.gov!. 투명사회를 위한 정보공개센터. <http://opengirok.or.kr/1449> [검색일 2010.5.1].

35) Directive 2003/98/EC.

36) Statutory Instrument 2005 No. 1515. <http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20051515> [검색일 2010.6.29].

37) The National Archive, 2008, Provide and Enable: The National Archive's Online Strategy. <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/provide-enable.pdf> [검색일 2010.6.29].

38) 베타서비스는 2009년 9월부터 개시되었다.

www.kci.go.kr

활용하기 용이하도록 만드는 데 목적이 있다. 웹의 창시자 팀 버너스-리 (Tim Berners-Lee) 경과 나이젤 샤볼트(Nigel Shadbolt) 교수가 Data.gov.uk의 구축에 주도적으로 참여하고 있다.

한편, 영국 정부는 정부와 개발자 커뮤니티가 상호적으로 새로운 기술과 아이디어를 나누고 선보일 수 있는 혁신적, 협력적, 개방 환경을 제공하기 위해 플랫폼으로서 'Directgov | innovate'[40]를 구축한다. 영국 정부의 공공정보 디지털 서비스인 'Directgov'에 의해 만들어진 'Directgov | innovate'는 불특정 다수의 일반 시민을 위한 사이트가 아니다—일반 시민의 참여와 이용에 특정한 제약을 두는 것은 아니지만, 대상 이용자층이 개발자 집단임을 명확히 하고 있다. 따라서 'Directgov | innovate'는 스스로의 성공여부가 개방된 참여와 정부 데이터의 모범적 이용에 대한 논의, 어플리케이션의 개발, 그리고 혁신적 신기술의 이용에 달려있다고 밝히고 있다. 다시 말해, 'Directgov | innovate'는 개발자들이 정부 데이터와 신기술을 활용한 혁신적인 시민 중심 어플리케이션 혹은 아이디어를 제출하여 나눌 수 있도록 만들어진 열린 공간이다.

③ Data.australia.gov.au

호주 연방정부는 거버먼트 2.0을 위한 정책 생산과 실천 활동을 위해 '거버먼트 2.0 태스크포스(Government 2.0 Taskforce)'를 구성하고, 2009년 12월, 19개 개별 프로젝트의 결과와 13개 항의 권고안을 담은 최종 보고서를 발표한다. 이의 연장선상에서 2009년 9월부터 'Data.australia.gov.au'를 통해 연방정부, 주정부, 지방정

39) 영국 고든 브라운(Gordon Brown) 내각의 각료 톰 왓슨(Tom Watson)의 주도로 2008년 3월 구성되었다.

40) <http://innovate.direct.gov.uk/> [검색일 2010.6.29].

www.kci.go.kr

부의 공공정보를 제공하고 있다. 미국의 Data.gov, 영국의 Data.gov.uk와 동일한 개념의 서비스를 제공하고 있으며, 현재 베타 서비스 단계이다. Data.australia.gov.au는 다양한 정부 기관들에 의해 생성된 정보자원을 제공함에 있어, 모든 정보자원의 완전한 품질 혹은 적시성을 보장하지 못한다고 밝히며, 조심스러운 태도를 취하고 있다. 이를 보완하기 위한 방안의 하나로 시민들에게 제공되는 정보자원의 문제점에 대한 적극적인 피드백을 요청하고 있다.[41]

이상의 미국, 영국, 호주 정부의 서비스는 3가지 특징적 공통점을 가지고 있다. 첫째, 거버먼트 2.0 구현을 위한 법적, 정책적 측면의 연구 및 실천 활동이 이들 서비스에 앞서 준비되어 왔다. 각국은 거버먼트 2.0 정책 연구 및 실행을 위한 전담 조직을 설치하여 제도적 기반을 마련하였다. 미국은 1996년 <전자정보자유법(Electronic Freedom of Information Act)>[42]으로의 개정을 통해, 시민들의 정보 접근에 대한 권한을 전자적 정보자원으로까지 확대하였고, 2009년 12월 투명한 오픈 거버먼트 구현을 위한 지침을 밝힌 <오픈 거버먼트 다이렉티브(Open Government Directive)>를 발표한다. 영국은 2008년 '파워 오브 인포메이션 태스크포스'를 구성하여, 2009년 공공정보의 공유와 개방에 대한 6개 부문 25개 권고안을 담은 최종 보고서를 발간한다. Data.gov.uk는 이 보고서를 근간으로 하고 있다. 호주 또한 '거버먼트 2.0 태스크포스'가 정책 연구와 수립의 중심적 역할을 한 바 있다. 둘째, 이들 서비스들이 제공하고 있는 핵심적 정보자원이 원정보(raw data)라는 것이다. 이미 가공되고 문서화된 정보가 아닌 미

41) <http://data.australia.gov.au/> [검색일 2010.5.5].
42) The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552

www.kci.go.kr

가공 상태의 원정보를 제공함으로써, 시민들로 하여금 새로운 서비스와 새로운 정보가치를 창출케 하고 있다. Data.gov.uk 구축의 중심적 역할을 맡아온 웹의 창시자 팀 버너스-리는 원정보의 중요성과 잠재적 가치를 거듭 강조하고 있으며,[43] 이는 Data.gov 서비스의 핵심으로 자리잡고 있다. 셋째, 앞서 2가지 특성의 맥락에서, 미국, 영국, 호주 정부들은 공공정보의 사회적, 경제적 가치를 높이 평가하며, 민간영역에서의 공공정보 재활용을 적극적으로 장려하고 있다. 거버먼트 2.0 시대의 공공정보 공개와 재활용에 대한 새로운 인식과 정책적 지향점을 추구하고 있다는 것이다. 다음에서는 원정보를 활용하여 새로운 서비스와 정보적 가치를 창출해낸 사례들을 살펴보고자 한다.

2) 활용 서비스 사례

Data.gov 서비스를 통해 제공되고 있는 공공영역의 원정보는 민간영역에서 매쉬업(mashup), 어플리케이션(application), 시각화(visualization) 서비스 등을 통해 새롭게 활용되고 있다. 앞서 사례연구에서 언급하였듯이 미국, 영국 정부 등은 이러한 활용 서비스의 개발을 적극 장려하기 위하여, 개발자를 위한 사이트 운영, 경진대회 개최 등 다양한 노력을 하고 있다. 이를 통해, 범죄통계, 취업현황, 환경오염 등 다양한 분야의 정보들을 활용하여 시민들이 일상생활에서 손쉽게 이용할 수 있도록 서비스를 제공한다. 다음은 이러한 활용 서비스의 대표적인 사례들이다.

---

43) Tim Berners-Lee, 2009, Tim Berners-Lee on the next Web, *TED-Talk* <http://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_on_the_next_web.html> [검색일 2010.6.29].

www.kci.go.kr

① EveryBlock

미국의 지역 정보 종합 사이트 EveryBlock[44]의 출발은 우리가 오래 동안 겪어왔던 흔한 문제에 대한 고민에서 시작된다. 매일처럼 엄청난 양의 지역 정보가 생산되고 있다. 지방 정부의 업무 활동, 지역 음식점들에 대한 조사, 지역의 크고 작은 사건사고에 대한 기사들, 지역 시민들이 웹으로 포스트하는 사진과 글들, 실로 엄청난 양이다. 하지만, 누가 이 모든 것들을 정리할 시간과 능력을 가지고 있을까? EveryBlock은 이러한 문제들의 해답을 제시하고 있다.

EveryBlock은 각 지역에서 최근 일어난 모든 뉴스와 활동을 수집하고, 특정 지역 뉴스의 추적을 손쉽게 만드는 데 목적을 두고 있다. EveryBlock은 지리학적 필터의 역할을 한다. EveryBlock은 이용자들의 이웃, 심지어 이용자들의 집 앞 골목에 대한 뉴스를 공급한다. 다시 말해, 도시나 구처럼 광범위한 지역 대신 동네, 마을, 거리 등 '내 생활영역'에 초점을 맞춘 서비스를 제공하고 있는 것이다.

EveryBlock은 2010년 6월 현재 미국 16개 도시에 대한 서비스를 제공하고 있다. 뉴스나 웹상에 흩어져 있는 지역 정보를 한 곳에 모아 원스톱서비스의 형태로 제공하고 있다. 정보의 출처는 온라인과 오프라인을 망라한다. 범죄, 건축, 부동산 등의 정보는 공공기관의 웹사이트를 통해 입수하고, 온라인으로 제공되지 않는 정보의 경우 공공기관에 직접 요청하기도 한다. 그 외 신문, 방송 등 기존 매체로부터의 정보와 지역 주민들이 직접 제공하는 정보까지도 다루고 있다. 각 분류별 정보 출처는 분류 상세 페이지에서 확인할 수 있다. 홈페이지와 함께 e-메일과 RSS

44) <http://www.everyblock.com> [검색일 2010.5.7].

www.kci.go.kr

피드(feed)로 정보를 제공하며, 스마트폰으로도 이용할 수 있다.[45]

② FixMyStreet

FixMyStreet[46]는 버려진 차량, 버스 정류장, 주차 문제에서부터 낙서, 표지판, 불법 광고, 고장 난 가로등, 거리청소, 애완견 배설물에 이르기까지 각종 지역 문제를 시민들이 논의, 제보할 수 있도록 정보를 교환하는 사이트다. 2007년 2월에 오픈했으며, 북아일랜드를 제외한 영국 전체 지역을 다루고 있다. UK Citizens Online Democracy의 인터넷 프로젝트 팀 'mySociety'와 'Young Foundation'이 함께 개발하고, 영국 사법부 이노베이션 펀드의 지원을 받고 있다.

FixMyStreet는 설립 목적이 자신의 지역, 또는 자신 주변의 불편사항에 대한 시민들의 개인적 민원청구를 공공의 경험으로 발전시키는 데 있다고 밝히고 있다. 더 나아가 FixMyStreet는 지방정부와 지역공동체 간의 커뮤니케이션 장벽을 낮추고, 시민 개개인이 공공 재산의 유지와 발전에 대한 의무감을 가지게 하는 공간으로 활용되고 있다. 이용을 위해서는 지역명이나 우편번호를 입력한 뒤 지도 위에서 문제가 있는 곳을 더블클릭하여 제보한다. 지도는 법무부에서 제공하는데, 구글 지도로 바로 변환해서 확인할 수도 있다. 제보된 문제는 e-메일을 통해 카운슬(Council)에 전달된다. 아이폰, 안드로이드폰 등의 모바일로도 이용할 수 있다.[47]

---

45) EveryBlock, About EveryBlock <http://www.everyblock.com/about> [검색일 2010.5.3]; 장한나래, 2010, 「미국의 Government 2.0」, 투명사회를 위한 정보공개센터. <http://www.opengirok.or.kr/> [검색일 2010.5.3].

46) <http://www.fixmystreet.com> [검색일 2010.5.3].

www.kci.go.kr

③ Suburban Trends

2009년 호주 정부는 공공정보 공개와 민간 활용 장려를 목적으로 공공정보 데이터셋(Dataset)을 활용한 민간 응용서비스 개발 대회인 '매쉬업 오스트레일리아 콘테스트(MashupAustralia Contest)'[48]를 개최했다. 상금 2만 달러를 내건 이 대회에는 공공정보를 활용하는 민간 어플리케이션 82개가 출품되었다. 이 대회에서 최고상을 차지한 서비스가 Suburban Trends[49]이다. 호주 전역의 사회 경제적 지수, 범죄지수, 교육지수를 시각화하여 제공하는 이 서비스는 공식적으로 이용 가능한 호주 통계국(Australia Bureau of Statistics), 호주 범죄학연구소(Australian Institute of Criminology), 뉴사우스웨일즈 범죄통계국(NSW Bureau of Crime Statistics and Research), 그리고 구글(Google)이 제공하는 정보를 통합, 이를 근거로 하고 있다.

3) 국내 사례

우리나라 현행 정보공개법은 공공기관의 의무로써 "정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하고, 정보공개업무를 주관하는 부서 및 담당하는 인력을 적정하게 두어야 하며, 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 구축하도록" 규정하고 있다(제6조 제2항). 이를 법적 근거로, 2006년 중앙정부 차원의 '정보공개시스템(www.open.go.kr)'이 개설

47) FixMyStreet. Frequently Asked Questions. <http://www.fixmystreet.com/faq>; 장한나래. 2010. 「영국의 Government 2.0」, 투명사회를 위한 정보공개센터. <http://www.opengirok.or.kr/1417> [검색일 2010.5.3].
48) <http://mashupaustralia.org/> [검색일 2010.6.29].
49) <http://www.suburbantrends.com.au/> [검색일 2010.6.29].

www.kci.go.kr

되었고, 이는 우리나라 정보공개제도 획기적 발전의 계기로 인식되고 있다. 2008년 현재 정보공개청구건수는 연간 291,339건이다. 이는 2001년도 대비 428%, 정보공개법이 처음 도입된 1998년 대비 1727% 증가한 것으로, 공공 정보에 대한 국민들의 수요가 급증하고 있음을 명확히 보여주고 있다.[50]

하지만, 정보공개에 대한 눈에 띄는 성과에도 불구하고, 여전히 정부의 정보공개에 대한 낡은 관행과 인식은 많은 비판을 받고 있다. 정보비공개사유별현황을 살펴보면, 비공개되는 가장 큰 원인이 정보 부존재로 나타났다. 이에 대해 정보공개연차보고서는 청구인의 불명확한 청구와 공공기관의 정보목록 제공, 안내 잘못으로 원인을 돌리고 있다. 하지만, 정작 공공기관의 기록정보관리의 부실 관리에 대한 책임과 대책은 전혀 언급되고 있지 않다. 더구나, 거버먼트 2.0의 급속한 확산에 직면한 오늘날, 청구에 의해서 수행되는 수동적이고 제한적인 정보공개에 중점을 두고 있다는 점에서 많은 문제점들을 안고 있다 하겠다. '정보공개시스템'은 홈페이지를 통해 스스로를 "공공기관이 보유・관리하고 있는 정보를 공개청구하는 사이트"로 규정하고 있다. 다시 엄밀히 말한다면, 우리의 현행 '정보공개시스템'은 정보공개청구시스템으로, 거버먼트 2.0에 기반하고 있는 해외의 정보공개 서비스들과는 큰 차이가 있다.

물론, 우리 정부는 공개청구가 없더라도 사전에 공공정보를 제공하는 다수의 사이트들을 구축・운영하여 왔다. 대표적인 공공정보 사전 공개 서비스들로 정책연구용역 정보를 제공하는 '프리즘(www.prism.go.kr)', 공공기관의 경영정보를 제공하는 '알리오(ww.alio.go.kr)', 지방자치단체의 행정정보를 제공하는 '내고장 살림(www.laiis.go.kr)', 지방공기업의 경영정보를 제공하는 '클린아

50) 행정안전부. 2009. 2008년도 정보공개 연차보고서. 4쪽.

www.kci.go.kr

이(www.cleaneye.go.kr)', 교육관련 기관의 정보를 제공하는 '대학알리미(www.academyinfo.go.kr)', '학교알리미(www.schoolinfo.go.kr)' 등을 들 수 있다(표 3 참조).

〈표 3〉 공공정보 사전 공개 서비스

서비스 명칭	서비스 개시일	주관 운영 부처	근거 법령
프리즘	2006. 1.	행정안전부	—
알리오	2005. 12.	기획재정부	『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조, 제11조
내고장살림	2007. 1.	행정안전부	—
클린아이	2007. 12.	행정안전부	『지방공기업법』
대학알리미	2008. 12.	한국교육개발원 대학정보공시센터	『교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법』
학교알리미	2008. 12.	교육과학기술부	『교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법』

하지만, 첫째, 공개하고 있는 정보의 대부분이 원정보가 아닌 문서 등의 형식으로 가공된 정보다. 둘째, 쌍방향 소통이 제공되지 않는 일방적 정보공개시스템이다. 셋째, 가공된 정보의 일방적 제공이 주를 이루고 있는 상황에서 정보의 재활용이 매우 제한적이다. 넷째, 다양한 서비스들이 개별적으로 분산되어 있을 뿐, 중앙정부 차원의 통합적인 원스톱서비스가 부재하다는 등 해외의 사례들과 큰 차이를 보이고 있다.

오히려, 근래의 몇몇 사례들을 통해, 우리 정부기관들은 공공

www.kci.go.kr

정보의 공유와 개방의 흐름에 역행하는 행태들을 보인 바가 있다. 그 대표적인 것들로 애플 아이폰의 인기 애플리케이션인 '서울버스'와 '아이코레일(iKorail)' 사례, 그리고 정보공개 수수료를 둘러싼 정보공개센터의 사례 등을 들 수 있다. '서울버스' 사례는 한 고등학생이 공익 목적으로 수도권 지역 버스 도착시간을 알려주는 애플 아이폰용 애플리케이션 '서울버스'를 제작 및 무료 배포한 것에 대하여, 경기도가 "개발자가 협의도 없이 정보를 도용했다"면서 전격 차단했던 사건이다. 이용자들로부터 큰 인기를 얻었던 '서울버스' 서비스에 대한 일방적 차단에 네티즌들의 거센 항의가 이어졌고, 경기도 지사가 나서 사과와 함께 무조건 허용을 지시하면서 해프닝으로 끝나게 됐다.[51] 또한, 한 개발자가 철도출발 도착시간을 제공하는 '아이코레일' 애플리케이션을 제작해 무료 배포했다가, 철도공사가 정보제공을 차단해 먹통이 된 사례도 있었다. 하지만, 차단된 정보는 철도공사가 웹사이트를 통해 공개해 왔던 것으로, 이 프로그램은 2008년부터 애플 앱스토어(Appstore) 여행 분야에서 많은 인기를 누려왔다. 이에 대해 철도공사 측이 밝힌 차단 이유는 "공사 소유 정보를 협의 없이 무단 이용했고 오류발생시 책임소재가 불분명"하다는 것이었다.[52]

한편, '투명사회를 위한 정보공개센터'와 국가기록원 간의 정보공개 수수료를 둘러싼 공방은 또 다른 측면에서 정보공개제

51) 김소영, 2010, 「거버먼트 2.0시대…공공정보는 누구 것인가」. 『법률신문』 <http://www.lawtimes.co.kr/LawNews/NEwsAccs/ArticlePrint.aspx?serial=52941> [검색일 2010.6.29].

52) 조성훈, 2010, 「참여와 개방 '거버먼트2.0' 어떻게 볼 것인가」. 『디지털타임즈』, <http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2010011902010631686002> [검색일 2010.6.29].

www.kci.go.kr

도 운영상의 문제를 보여주는 사례다. 2009년 7월 투명사회를 위한 정보공개센터는 국가기록원 소장 기록물 810만 건이 공개되었다는 보도를 접하고 국가기록원 나라기록포털에 접속하였으나, 분류와 정리 미비로 원하는 정보의 검색이 거의 불가능한 상태라는 것을 발견하였다. 이에 국가기록원에 홈페이지에 공개하고 있는 목록을 엑셀 파일(Excel File) 포맷의 원정보로 공개해 줄 것을 청구하였다. 그리고 국가기록원은 해당 정보공개청구에 공개결정을 내렸다. 하지만 2가지 단서가 있었다. 첫째 단서는, 공개 수수료 54,06,700원의 지불 요청이었다. 전자파일의 분량이 총 270,335매인데 1매당 20원씩을 부과한 것이다. 정보공개법 제17조는 정보공개 및 우송 등에 소요되는 비용은 실비의 범위 안에서 청구인의 부담으로 한다고 규정하고 있다. 여기에서 실비는 사본출력물을 공개할 경우 소요되는 종이 및 인쇄비용이나, 동영상들을 CD 등의 매체에 담아 제공할 때 필요한 매체 비용 등을 의미한다. 하지만, 이 사례에서는 실제적으로 비용이 거의 발생하지 않는 전자파일의 e-메일 전송에 대하여 거액의 수수료를 부과한 것이다. 둘째 단서는 공개 기록물의 활용에 대한 제한이었다. 공개하는 기록물은 『저작권법』에 의해 보호를 받는 저작물이니, 이를 복제하거나 인터넷에 게재하는 등으로 활용하면 안 된다는 것이었다. 만약 이를 위반할 경우, 『저작권법』 제136조에 의거 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처할 수도 있다고 단서를 달았다.[53] 정보공개한 정보에 대한 과도한 수수료를 부과한 것도 모자라, 이의 이용에 대한 법적 처벌을 언급한 것은 정보공개제도 운영의 의지마저

53) 정진임. 2009. 기록 공개해달라 했더니 수수료 540만원, 징역 5년은 또 웬말?. 투명사회를위한정보공개센터. <http://www.opengirok.or.kr/986> [검색일 2010.4.29].

www.kci.go.kr

의심케 하는 대목이다.

간략히 언급한 이상의 3가지 사례들은 우리 정부가 공공정보에 대한 권리를 배타적으로 남용한 전형이라 할 수 있다. 다수의 서비스를 통해 정보를 공개하는 반면, 한편에서는 공공정보를 둘러싼 횡포가 여전하다. 이러한 반복하며 개선의지를 보이지 않는 정부에게서 과연 거버먼트 2.0의 비전을 기대할 수 있을지 큰 의문이 든다.

4. 맺음말

중앙정부를 비롯한 공공기관들의 책임설명성과 신뢰는 공공정보의 쉽고, 자유로운 접근에 근거한다. 투명성은 정부가 무엇을, 어떻게, 왜 그런 일을 하는지 시민들에게 설명할 책임성을 담보해준다. 하지만 정보의 단순 제공만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 시민들은 반드시 자신들이 원하는 정보에 쉽고, 편리하게 접근할 수 있어야 한다. 거버먼트 2.0은 시민들의 공공정보 접근, 이용, 활동에 대한 패러다임 전환을 전제로 하고 있다.

이러한 맥락에서, 미국 정부가 2009년 12월에 발표한 '오픈 거버먼트 다이렉티브(Open Government Directive)'는 우리에게 시사하는 바가 크다. '오픈 거버먼트 다이렉티브'의 핵심이 되는 4가지 주장은 다음과 같다. 첫째, 오픈 포맷 형식을 통한 정부 정보의 온라인 공개다. 설명책임성을 높이기 위하여, 정보에 근거한 시민 참여를 증진시키기 위해, 경제적 기회를 만들기 위해, 각 기관은 정보를 오픈 포맷의 형식으로 온라인에서 이용가능하게

www.kci.go.kr

만들어 정보에 대한 접근을 확장하는 조치를 취하여야 한다. 둘째, 정부 정보의 품질 향상이다. 이용 가능한 정부 정보의 품질을 향상시키기 위하여, 각 기관의 책임자들은 제공하는 정보의 품질이 각 정부 혹은 기관의 지침을 준수하도록 하여야 하며, 각 기관에서 적합한 시스템과 절차들이 이러한 규정을 증진시켜야 한다. 셋째, 열린 정부의 문화 생산과 제도화다. 모든 기관들에서 전례 없는 수준의 개방과 설명책임성을 만들어내기 위해 고위 지도자들은 투명성, 참여, 협력의 가치를 자신들 기관의 현재 임무에 통합시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 이와 함께, 정책, 법률, 조달, 재정, 기술운영 등 정부가 일하는 방식의 광범위하고 지속적인 변화가 요구된다. 넷째, 오픈 거버먼트를 위한 정책 프레임워크의 생산이다. 새롭게 등장하는 기술들이 정부와 시민들 사이에 새로운 형식의 커뮤니케이션 통로를 열었듯이, 오픈 거버먼트의 잠재력을 깨닫게 만드는 정책들은 매우 중요하다.[54]

오늘날 거버먼트 2.0은 선택의 문제가 아니다. 피할 수 없는 현실로 다가오고 있다. 이제 우리 사회는 거버먼트 2.0을 어떻게 인식하고, 어떻게 대처할 것인가라는 문제에 직면해 있다. 현란한 정보통신기술이 거버먼트 2.0의 전부가 아니다. 거버먼트 2.0은 우리가 지향해야 할 미래적 패러다임이다. 우리 사회의 민주주의를 위해 다듬어야 할 필수불가결한 도구이다. 현단계 우리에게 필요한 것은 이를 구현해나갈 법제도와 사회적 합의에 대한 논의다. 여기서는 결론에 갈음하여 거버먼트 2.0 기반 정보공개제도의 뼈대가 될 법, 기술, 조직의 3가지 측면에 대해 간략하게 논하고자 한다.

54) Orszag, Peter. 2008. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Excutive Office of the President.

www.kci.go.kr

첫째, 법제도적 측면이다. 앞서 사례연구를 통해, 각국이 거버먼트 2.0 구현을 위한 다양한 법제도적 연구 및 개선 활동을 전개해왔음을 살펴보았다. 우리나라의 경우도 “전자정부를 효율적으로 구현하고, 행정의 생산성, 투명성 및 민주성을 높여 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적”으로 하고 있는『전자정부법』[55]을 통해 공공정보자원 공유서비스 지정 및 활용을 법으로 규정하고 있다.[56] 또한 2010년 3월에는 공공정보에 대한 접근성 확대, 공공정보 제공 및 활용을 위한 지원 강화, 공공정보 신뢰성 향상을 위한 개선, 공공정보를 활용한 민간 비즈니스 지원 강화를 주요 내용으로 하는 「공공정보 민간활용 촉진 종합계획(안)」을 발표한 바 있다.

하지만, 여전히 대안이 제시되고 있지 못한 부문은 공공정보 공유 및 공개의 범주에 관한 문제이다. 공개와 공유에 제약이 없는 정보는 사실상 없다. 공공정보의 경우, 국가안보 또는 개인적 권리와 경합하는 과정에서 특정 정보의 공개가 유예되는 것은 일반적인 현상이다. 공개정보의 폭과 양이 넓고 커질수록 다양한 문제들이 제기될 것으로 예상된다. 저작권 문제, 개인정보보호에 관한 문제 등이 대표적이다. 따라서 공공정보의 공개 및 활용 범위의 확대와 다양화는 법제도의 정비를 전제하여야 한다. 특히, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』을 비롯하여 『저작권법』, 『공공기관의 개인정보보호에 관한 법률』등 관련 법령과의 상호관계를 면밀히 살피고 고민해야 할 것이다.

둘째, 기술적 측면이다. 기술적 측면에서 가장 먼저 제기되는 것은 보안에 관한 문제이다. 대용량 정보의 신속한 처리 과정에서 발생할 수 있는 보안 문제에 관한 기술적 해법이 제시되어야

55) 『전자정부법』 제1조 (법률 제10012호, 2010. 2. 4. 전부개정).
56) 『전자정부법』 제51조 (공유서비스의 지정 및 활용).

www.kci.go.kr

한다. 또 다른 이슈는 인프라이다. 거버먼트 2.0의 대표적인 특징인 플랫폼으로서의 정부 기능을 통해 이용자들이 쉽고, 편리하게 자신만의 서비스를 만들어낼 수 있도록 최대한의 유연성과 안정성을 제공하여야 한다. 그리고 기술적 측면에서 표준화의 문제도 풀어야 할 과제로 남아 있다. 거버먼트 2.0의 기반이 되는 웹 2.0의 대표적 특성이 웹 서비스(Web services)와 서비스로서의 소프트웨어(Software as a service)다. 웹 서비스와 서비스 형태의 소프트웨어는 웹 표준에 기반을 두어야 한다.

셋째, 조직적 측면이다. 전통적인 정부 및 공공조직은 공급자 중심의 서비스를 제공하여 왔다. 거버먼트 2.0의 시대에서 조직은 이용자를 중심으로 한 활동을 계획하고 이용자 중심의 서비스를 제공하여야 한다. 이는 조직 문화의 변화를 동반하여야 한다. 이러한 조직 문화의 개선과 이를 주도할 새로운 리더십은 앞서 미국 정부의 '오픈 거버먼트 다이렉티브'에서 강조된 바 있다.

우리나라는 2010년 UN의 전자정부 조사(e-Government Survey)에서 다른 국가들과 확연한 차이를 보이며 전자정부 지수 1위를 차지하였다.[57] 하지만, 높은 행정력 발전과 경제 수준에도 불구하고, 국제투명성기구(Transparency International) 부패지수(Corruption Perception Index)에서는 2009년 조사대상 180개국 중 39위를 차지하였다.[58] 전자정부 지수 세계 1위와 부패지수 세계 39위라는

57) 하지만, 웹 수준, 정보통신 인프라, 인적 자본 등 계량화가 손쉬운 항목을 대상으로 실시한 이번 조사의 한계를 지적하며, '업무프로세스 개선', '이용자 서비스 만족도' 등 핵심적 요소에 있어서도 과연 우리나라라 1위의 위치를 인정받을 만한가에 대한 의문을 제기하는 목소리도 있다(정국환, 2010, IT 메가트랜드와 선진 정보화 추진전략. 국가정보화 심포지엄; 정명화, 2010, 「UN 평가 1위인 한국 전자정부의 명과 암」, 『아이뉴스24』 재인용. <http://web.lge.cn/won/link/?item_no=670352> [검색일 2010.6.30]).

58) Transparency International, 2009, Global Corruption Report 2009: 295; Corruption

www.kci.go.kr

이 부조화의 원인은 무엇일까 생각해본다. 제도와 기술은 사람의 문제로 귀결된다. 완벽한 법제도를 도입하더라도 실제 그것들을 운영하는 조직과 사람들의 문화가 혁신되지 못한다면, 제도는 무용지물이 된다. 첨단 기술의 적용도 그렇다. 우리는 기술을 위한 기술, 기술중심주의들이 허망하게 실패하는 경우를 숱하게 보아왔다. 새로운 기술은 그것을 올바르게 받아들일 환경과 사람이 있을 때, 빛을 낸다. 조직을 움직이는, 조직을 변화시키는 힘의 원천은 사람이다. 하지만, 그 변화의 힘을 앞에서 끌고 뒤에서 밀어주는 것은 거꾸로 제도와 기술이다. 기술중심주의를 극복하고, 제도만능주의를 너머, 조직, 제도, 기술이라는 3가지 요소들이 상호보완적으로 발전할 수 있어야 한다.

거버먼트 2.0 구현을 위한, 공공정보의 공개를 너머선 공유와 재활용을 위한, 법제도, 기술, 조직 문화 전반에 걸친 실천 프레임워크에 대한 좀 더 구체적이고 실제적인 논의가 시급히 요구된다.

Perceptions Index, 2009
<http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table> [검색일 2010.6.30].

www.kci.go.kr

ABSTRACT

A Study on freedom of information in the Government 2.0 era

Kim, You-seung

The concept of Government 2.0 is spreading rapidly in many countries and is fundamentally changing existing freedom of information system which has passively responded to information demands. This study aims at discussing possible strategies for a new freedom of information system that is based on the Government 2.0 notion which presents revolutional approaches to public sector information's creation, management, and usage.

For the purpose of the study, precedence studies and researches about both freedom of information system and Government 2.0 are analyzed. Furthermore, mutual relationships between them are discussed. Through this discussion, social and economic benefits from freedom of information systems which are based on Government 2.0 are explored. As a case study, Data.gov services in the US, the UK, and Australia which are recognised as a feasible plan to set up Government 2.0 are analyzed. Their three common characteristics — revaluating public sector information's reuse, establishing exclusive agencies, and providing raw data—are discussed. Then, various mashup services which use Data.gov services' raw data are also studied. Issues related to the freedom of information system in South Korea are examined. As a result, a policy framework for establishing Government 2.0 based

www.kci.go.kr

freedom of Information system is discussed in terms of three aspects, law, technology and organization.

Key word: Web2.0, Government2.0, Freedom of information, Raw data, Mashup service

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr