

공공정보의 보편적 서비스를 위한 정책 방안 연구

A Study on the Universal Service Policy for Public Information

이재진, 한국데이터베이스진흥센터

Lee Jae-Jin, Korea Database Promotion Center

정부를 포함한 공공부문이 보유하고 있는 공공정보와 관련된 논의로서 공공정보에 대한 공공(public)의 접근성 향상을 위한 여러 가지 방안 수립이 강조되고 있다. 이 가운데 지금까지 각 국의 정보통신서비스의 정책 기반이 되어온 보편적 서비스(universal service)의 개념은 공공정보를 제공·이용하는데 필요한 논리적 정책 근거로 제안된다. 보편적 서비스란, 기본적인 서비스를 합리적인 요금으로 광범위하게 제공하는 것이라 볼 수 있으며 따라서 공공의 접근성을 보장해야 하는 공공정보의 이용과 밀접하게 관련되기 때문이다.

1. 서론

'지식정보사회'로 일컫는 21세기를 맞이하면서 세계 각국은 국가경쟁력과 국민생활의 수준 향상을 위해 국가정보기반을 정비하고 이를 근거로한 정보화에 총력을 기울이고 있다. 특히 정부를 포함한 공공부문의 정보화 노력은 단순히 정보기술을 이용한 물리적인 정보기반 마련에 그치지 않고 전자정부 구현을 통해 궁극적으로 대국민 서비스의 획기적인 향상과 정보 네트워크로 국민과 하나되는 투명한 정부를 이룩하기 위함이다.(한국, 정보통신부, 76)

공공부문의 정보화와 연계되어 공공부문이 생산·보유하고 있는 공공정보의 적극적인 공개와 활용은 기본적으로 행정의 투명성과 생산성을 높이고 동시에 국민의 알 권리를 충족시켜줄 수 있다. 특히 미래 지식정보사회에서의 정부의 역할은 효율적인 정보의 수집, 저장, 가공, 관리, 전달, 판매 등을 위한 정보기술을 효과적이고 생산적으로 활용하는 부분으로 확대된다.(천대운, 84) 즉, 정부와 국민 사이의 정보의 원활한 흐름이 강조된다.

이러한 공공정보를 이용하는데 있어서 모든 국민은 정당하게 알 권리를 행사하고 또한 공평하게 이에 접근할 수 있는 기회를 가질 수 있어야 한다. 이는 지금까지 미국을 포함한 많은 국가에서 정보통신부문의 통신서비스와 관련하여 명시적 혹은 암묵적으로 적용해온 '보편적 서비스(universal service)' 정책의 개념과 연결된다.

따라서 본 논문에서는 우선 보편적 서비스 개념을 고찰하고 공공정보의 제공 및 이용 부문의 특징을 살펴보았다. 그리고 이를 통해 공공정보의 보편적 서비스 개념을 도입한 '보편적 공공정보 서비스'를 제안하여 공공정보의 보다 적극적인 이용 및 활용을 도모하고자 하였다.

2. 보편적 서비스의 개념

2.1 보편적 서비스 개념의 탄생, 역사적 변천

보편적 서비스란 말은 1908년 당시 미국 AT&T 사장이었던 베일(Theodore Vail)이 "One System, One Policy, and Universal Service"라는 말을 사용한 것이 시초로서 통합된 하나의 통신망을 이용하여 보편적인 서비스를 제공하겠다는 의지에서 표현된 것이다.(김병근, 5) 그러나 이는 당시 전화사업의 독점적인 지위를 점유하고 있던 AT&T사가 새로운 경쟁회사가 등장하자 이를 저지하고 지속적으로 독점적 지위를 확보하기 위한 일종의 정부와의 타협책으로 제안된 것으로서 현재 사용되고 있는 보편적 서비스와는 다소 상이한 개념이다.

현재 일반적으로 사용되고 있는 보편적 서비스의 개념이 구체화된 것은 1934년에 제정된 미국의 통신법(Communication Act)에서이다. 이에 따르면 보편적 서비스를 '가능한 모든 국민이 적정한 비용으로 빠르고 효율적인 전세계 통신서비스를 이용할 수 있도록 하는 것'으로 정의하고, 통신법 제정의 취지를

보편적 서비스의 원활한 제공이라고 규정하였다. 이렇게 정의된 보편적 서비스의 개념은 세계 각국의 통신서비스 정책의 근간으로 확대·적용되고 있다.

특히 1993년 클린턴 정부가 국가 정보통신 기반 구조(NII) 구축을 위해 발표한 「Agenda for Action」에서는 보편적 서비스 개념의 확대를 9대 원칙에 포함하여 정보에 대한 보편적 서비스 이념 개발과 전 국민이 정보자원 및 고용기회에 접할 수 있는 제도를 추진하도록 하였다.(정충식, 45) 또한 우리나라의 경우도 [정보화촉진기본법] 제3조에서 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무(서비스) 제공을 원칙으로 제시하고 있는데 이는 모든 국민이 동등한 정보통신서비스를 제공받아야 한다는 보편적 서비스 개념을 나타낸 것이다.(한국정보통신진흥협회, 117)

이와 같은 보편적 서비스의 개념은 간단하게 정의 내리기는 어렵지만, 일반적으로 최소의 서비스, 일정한 품질을 의미하고 경쟁 환경에서 모든 이용자에게 적절한 가격으로 제공하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라 보편적 서비스의 원칙은 모든 사람의 적정 가격의 접근(보편성, universality) 지리적 위치를 불문한 접근(형평성, equity), 그리고 일정한 품질의 연속적인 제공(연속성, continuity)으로 축약할 수 있다.(Pouillet 1995) 또한 보편적 서비스가 좁게는 전화서비스에만 적용되고 있는 반면 넓은 의미로 쓰일 때는 모든 종류의 서비스와 복합된 관련 기술의 공급에 대한 상호접속성(interconnectivity)을 포함하기도 하며(김병근, 8) 음성·비디오·레이터서비스와 같은 각종 정보서비스로 확대·적용되고 있다.(Florey 1995)

2.2 보편적 서비스의 의의

국가, 정부의 개입이 필연적인 보편적 서비스 정책은 크게 경제적 효율성(efficiency)과 이용의 형평성(equity)의 입장에서 논의된다.

민주주의 사회 운영의 기본 원칙을 자유와 평등이라 한다면 효율성은 경제의 성과를 평가하는데 사용되는 중요한 기준의 하나로서 자유를 원칙으로 주어진 시장 조건에서 최소의 비용으로 수요자의 욕구를 최대화하는 상황을 의미하는 정태적인 효율성을 가리킨다.(이민호, 19) 특히 정보통신서비스의 보편적 서비스를 지지함에 있어 효율성은 각종 기반시설

의 설치·개발을 통한 외부효과를 통해 설명된다.

이에 반해 형평성은 평등의 원칙에서 모든 사람에게 평등하게 분배하는 것을 요구하고 사회 정의나 복지의 개념을 수반한다. 이는 특히 정보사회가 고도화되면서 정보를 가진 자(haves)와 가지지 못한 자(have nots)간의 불평등을 해소하려는 사회적 가치 개념과도 일치한다.

그러나 효율성과 형평성이라는 보편적 서비스의 두가지 특징은 다소 상충되는 입장을 나타내므로 보편적 서비스 실현을 위한 정책 결정이 결코 쉽게 이루어지지 않는다는

실제로 보편적 서비스는 정보통신서비스와 같이 그 자체가 목적이라기 보다는 사회를 운영하는데 필요한 중간재의 역할을 수행하는 부문에 대해 적용되어 왔고(이민호, 71) 정부의 개입이 축소되는 시장 자율화나 규제 완화가 전세계적인 시장 운영 변화의 추세라 하더라도 정부는 이들 특정 부문에 대해 정부가 개입된 정책의 시행을 포기하지 못하게 된다. 결국 보편적 서비스는 다양한 환경 변화 요인에 의해 이에 대한 새로운 정의와 새로운 정책 수단의 개발을 요구하게 된다.

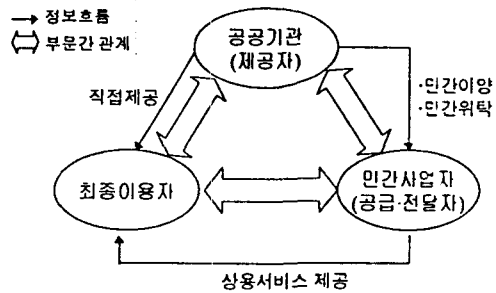
그러나 보편적 서비스 정책을 채택함으로써 야기될 사업자간의 이익 배분이나 요금부과 등의 문제와 보편적 서비스의 시행을 가능케 하는 상호보조와 같은 정책 수단의 적용은 독점이나 과점과 같은 불건전한 경쟁 행위를 조장할 우려가 있으므로 신중하게 고려해야 한다.

3. 공공정보의 제공 및 이용

3.1 공공정보의 유통 체계

공공부문 정보의 유통 체계는 일반적인 정보의 유통 체계와 유사하게 정보의 제공자, 최종이용자, 그리고 양 부문을 매개해 주는 공급·전달자의 세 부문으로 구성되며 이를 도식화하면 (그림1)과 같다.(한국데이터베이스진흥센터, 9-10)

그러나 공공정보로서 구별되는 점은 공공기관이 정보의 제공자가 되며 이들 기관은 정보를 일반 국민에게 공개하고 이용하도록 해야 한다는 것이다. 이에 따라 공공정보의 최종이용자는 공공기관의 직접적인 정보 제공에 의해 정보를 이용할 수도 있고 정보전달자인 민간사업자의 상용서비스를 통해 이용할 수도 있다. 국내의 경우, 정보공개법의 발효와 공



(그림 1) 공공정보의 흐름

공부문의 정보화 노력에 의해 인터넷이나 PC통신을 통한 직접 정보 제공이 늘어가고 있는 추세이다.

이러한 공공정보의 유통 체계는 공공기관을 통해 제공되는 공공서비스(public service)의 전달 과정에서 나타나는 구성요소(박재희, 7)와 유사하다.

3.2 공공서비스와 보편적 서비스

그러나 공공서비스는 앞서 살펴본 보편적 서비스와 개념상의 차이가 나타난다.

공공서비스는 공익을 우선하는 평등한 서비스를 지향하여 정부가 직접적으로 개입하거나 국영기업을 통해 이를 통제한다. 반면 보편적 서비스는 상업적인 이해 속에서 기본적 서비스를 구현함을 목표로 하여 정부는 간접적이거나 우회적인 개입을 하게 된다. 또한 약간의 제약이 가해진 시장에서의 경쟁을 통해 최소한의 기회균등을 추구한다.(서이종, 273)

공공정보의 제공 및 이용과 관련된 일련의 서비스가 일종의 공공서비스로 간주될 수는 있지만, 유통 체계상 사업자에 의한 부가가치화 혹은 상업화가 유도될 수 있으므로 엄밀한 의미의 공공서비스와는 구별된다.

4. 보편적 공공정보 서비스

4.1 공공정보의 보편적 서비스 개념 도입

보편적 서비스 정책의 핵심은 정보 통로를 원활하게 개설함으로써 일반 대중이 충분하게 정보를 숙지하여 민주적 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 유도하는데 있다.(이민호, 71) 기존의 보편적 서비스는 전화서비스를 비롯한 통신네트워크 사업에 적용되어 정보통신 정책을 입안하는데 큰 구심점이 되어 왔다. 그러나 이제는 단순히 기술적 수단인 정보통

신기반에의 접근만이 아니라 이를 통해 이용되는 정보 그 자체에 대한 접근으로 보편적 서비스의 범위가 확대되고 있다.

정보, 특히 공공부문에서 생산·수집된 공공정보는 모든 국민이 알아야 할 권리가 있고 따라서 가용성(availability)과 경제적 이용가능성(affordability), 그리고 접근성(accessibility) 측면에서 보편적 서비스 개념을 갖는다. '가용성'이란 이용자의 지역적 조건에 관계없이 이용하는 것을, '경제적 이용가능성'이란 정보서비스를 이용하는데 있어 저렴한 비용으로 이용할 수 있는 것을, 그리고 '접근성'이란 정보 및 정보서비스에 대한 물리적인 접근 혹은 동등한 접근이 가능함을 의미한다.

기존의 정보통신기반에 대해 적용되어온 보편적 서비스의 개념이 이를 통해 이용하게 될 정보, 특히 공공정보로 확대·적용되는 배경은 보편적 서비스가 기술이나 경제적 측면의 문제를 뛰어넘어 권리의 주장이나 공익, 사회복지로 이어지는 사회·문화적인 문제에 대처하기 위함이다. 이에 본 연구에서는 공공정보의 제공과 이용에 보편적 서비스 개념을 도입하여 이를 '보편적 공공정보 서비스'라 칭하였다.

4.2 보편적 공공정보 서비스의 정립

공공정보의 보편적 서비스를 실현하기 위해서는 여러 가지 주요 쟁점을 구체화할 필요가 있다. 이는 보편적 서비스 개념이 불확정적이고 진화해가는 개념이기 때문이다.(천대운, 102-103) 이러한 주요 쟁점에는 보편적 서비스의 대상 범위, 운영 주체, 보편적 서비스 실시에 따른 비용 책정·배분 등이 포함된다.

(1) 보편적 공공정보 서비스의 대상 범위

보편적 공공정보 서비스의 최종이용 대상자는 일반 국민 모두를 포괄하며 그 대상에 제한이 없다. 특히 어떤 지역적 조건이나 신체 조건 등과는 무관하게 공평한 권리를 가진다.

(2) 보편적 공공정보 서비스의 운영 주체

보편적 공공정보 서비스의 운영 주체는 정부기관이나 공공기관 자체, 혹은 민간사업자, 때로는 이 목적을 위해 특별하게 구성된 회사가 그 운영을 담당할 수도 있다.(Pouillet 1995)

정보의 유통 체계에 따라 정보서비스는 정보를 생산·보유하여 그 운영 권리를 가지고 있는 기관이

자체적으로 서비스를 수행하기도 하지만 정보의 부가가치화와 상업화를 통해 전문적으로 이를 제공하는 정보전달자(중개자)가 존재하며 이들 정보전달자가 원정보를 보유하고 있지는 않더라도 보편적 서비스의 의무를 수행할 책임을 지니게 된다. 이 경우, 정보전달자는 공공부문에 속하지는 않지만 보편적 공공정보 서비스를 제공하는 운영 주체로서 공공 절차를 따르고 보편적 서비스의 연속성, 공평한 접근, 적절한 비용을 보장하도록 해야한다.

(3) 비용 책정 및 배분

보편적 공공정보 서비스의 비용과 관련하여 우선적으로 보편적 공공정보 서비스의 이용 요금 문제를 명확히 정의할 필요가 있다. 보편적 공공정보 서비스는 무조건적인 '무료'에 의한 서비스가 아니라 이들 정보를 일반 국민 모두가 이용가능하도록 하는 개념이다. 따라서 저렴한 비용으로 서비스에 접근할 수 있도록 해야 하며 부가가치 서비스를 도입한 경쟁 체제를 통해 비용의 배분이 이루어지도록 해야 한다. 즉, 이를 이용하는 비용은 원칙적으로 수익자(정보를 이용함으로써 이익을 얻는 자) 부담으로 하되 수익자 부담의 능력이 없는 집단을 위한 정부차원의 대책이 수립되어야 한다.

이러한 대책에는 공공기관 자체내에서 기본적인 서비스만을 무료로 제공하거나 혹은 기존의 보편적 서비스의 정책 수단으로 널리 활용되어온 상호보조 개념의 적용이 포함될 수 있다. 보편적 공공정보 서비스에서 상호보조는 일반 국민에게 제공된 보편적 서비스와 정보전달자(중개자)에게 제공된 보편적 서비스를 구별하여 후자를 통한 수입으로 전자를 재정적으로 지원하는 형식으로 응용될 수 있다.(Poulet 1995)

5. 결론

전화서비스와 같은 전통적인 정보통신기반 분야에 한정적으로 적용되어 왔던 보편적 서비스 정책은 이제 정보통신기술의 혁신과 수요의 다양화, 그리고 고도 지식정보사회에의 적용을 위한 변화가 요구되고 있다. 특히 정보가 풍요로운 삶을 위한 핵심적인 수단이 되고 지식으로 성숙해가는 미래 지식정보사회에서는 정보에의 접근성과 가용성이 중요한 이슈가 된다. 특히, 공공부문이 보유하고 있는 정보의 이용은 국민의 알 권리를 충족하는 차원에서 뿐만 아

니라 투명 행정을 보장하고 삶의 질을 향상시키는 역할을 하게 된다.

이와 같은 배경에서 공공정보는 정보통신서비스에 국한하여 적용되어온 보편적 서비스의 개념을 도입하여 정책적으로 모든 국민에게 제공될 수 있도록 보편적 공공정보 서비스'를 실현해야 한다. 또한 이 제는 지금까지 일부 분야나 일부 국가의 독특한 문화적 배경 속에서 수행되어온 보편적 서비스 정책을 국내 환경에 맞게 재정립하고 이를 관련된 새로운 분야로 노력이 필요하다.

참고문헌

- 김병근. 1997. "주요 선진국의 보편적 서비스 정책 변화와 우리나라의 정책 방향". 『정보통신정책 ISSUE』, 9(1).
- 박재희. 1998. 『행정서비스 제공방식의 다원화 방안』. 서울 : 행정연구원.
- 서이종. 1998. 『지식·정보사회학 - 이론과 실제』. 서울 : 서울대학교 출판부.
- 이민호. 1992. 『보편적 서비스 정책 : 이론과 응용』. 박사학위 논문. 한국과학기술원, 경영과학과.
- 정충식. 1997. 『전자정부론』. 서울 : 녹두.
- 천대운. 1998. 『지혜정부론』. 서울 : 선학사.
- 한국데이터베이스진흥센터. 1998. 『공공정보 활용 촉진을 위한 정책 방안 연구』. 서울 : 한국데이터베이스진흥센터.
- 한국정보통신진흥협회. 1996. 『정보통신관련법령해설집』. 서울 : 한국정보통신진흥협회.
- 한국. 정보통신부. 1998. 『정보화에 관한 연차보고서』. 서울 : 정보통신부.
- Florey, Kevin. 1995. "Universal Service"; *MIT 6.805/STS065 : Ethics and law on the Electronic Frontier* [online]. [cited. 1999.7.8] <<http://www-swiss.ai.mit.edu/6095/student-papers/fall95-papers/florey-service.html>>.
- Poulet, Yves. 1995. "Towards a universal public information service". *Access to public sector information Workshops*, '26-27 June, in Luxembourg [online]. [cited 1999.7.9] <<http://www.echo.lu/legal/en/access/workshop/univers.html>>.