성균관대학교 법학연구원 『성균관법학』 10.17008/skklr.2021.33.2.019
제33권 제2호 (2021. 6.)
Sungkyunkwan Law Review Vol.33. No.2 (June 2021) pp 623 - 688

공공데이터 활용 활성화를 위한 법적 개선방안*

- 데이터 기본법 제정을 통한 법적 개선방안을 중심으로 -

이 보 옥**

【목 차】

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 공공 부문 데이터 개념과 활용 의의
Ⅲ. 공공 부문 데이터 활용 국내·외 현황
Ⅳ. 공공 부문 데이터 활용 활성화 법제 개선방안
Ⅴ. 결론

【국 문 요 약】

지능정보사회로 진입하면서 인공지능 등 신기술의 핵심 기반이 되는 데이터는 기업 경쟁력뿐만 아니라 국가 전반을 혁신할 수 있는 국가 경쟁력의 주요 수단으로 작용하고 있다. 특히, 방대한 양의 데이터가 축적되고 있는 공공 부문 데이터는 활용에 있어 무한한 잠재성을 가지고 있으나 법적 한계가 존재하여 이와 관련한 개선이 필요하다. 대표적으로 현행법상 공공 부문 데이터에 대한 상이한 개념 정의로 인하여 기준 데이터 개념의 부재 문제는 공공 부문 데이터 활용 활성화의 주요한 저해 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 국내 법제상 공공 부문 데이터 활용 활성화를 저해시키는 다양한 법적 한계를 도출하고 이에 대한 법제 개선 방안을 도출하는 것이 중요할 것으로 사료된다.

본 고에서는 공공 부문 데이터의 체계적이고 범국가적인 활용 활성화를 위하여 공공 부문 데이터 개념과 관련하여 국제적 논의와 국내 법제상 개념을 살펴보고 공공 부문 데이터 활용의 근본이념과 의의를 살펴보았다. 그리고 공공 부문 데이터 활용과 관련한 현행법상 한계와 해외 입법례의 비교를 통하여 현행법상 개선방안과 데이터 기본법 제정을 통한 개선방안을 중심으로 법제 개선방안을 모색하였다.

---

* 본 연구는 2021년 5월 14일 (사)한국데이터법정책학회와 제주대학교 법과정책연구원이 공동개최하였던 「'디지털 시대, 데이터법정책의 이슈와 전망' 2021년 상반기 한국데이터법정책학회 정기학술대회」에서 발표하였던 내용을 수정, 보완한 것입니다. 또한, 본 연구는 저자의 개인적 견해로 한국지능정보사회진흥원(NIA)의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
** 한국지능정보사회진흥원(NIA), 법학박사

Ⅰ. 서론

지능정보사회로 진입하면서 인공지능 등 신기술의 핵심 기반이 되는 데이터는 기업 경쟁력뿐만 아니라 국가 전반을 혁신할 수 있는 국가 경쟁력의 주요 수단으로 작용하고 있다. 특히, 방대한 양의 데이터가 축적되고 있는 공공 부문 데이터는 활용에 있어 사회적 가치 창출 등 무한한 잠재성을 가지고 있다. 이처럼 공공 부문 데이터는 활용 가치가 큼에도 불구하고 국내 관련 법제상 한계로 인하여 공공 부문 데이터 활용 활성화가 저해되고 있다. 따라서 국내 법적 한계에 대한 개선방안이 필요하다. 먼저 공공 부문 데이터에 관한 기준 데이터 역할을 하는 정의 개념 정립이 부재한 채로 산발적으로 제정된 개별 법제상 통일되지 않은 데이터 법적 정의는 데이터 활용 단계에서 필요 데이터에 대한 정의와 이를 검색하고 수집하는 과정에서부터 큰 장애가 될 수 있다.

또한, 법 제정 당시 데이터 '활용' 중심의 법제가 아닌 '관리'와 '축적' 중심의 법제로 고려된 개별법상 공공 부문 데이터는 기준 데이터 개념의 부재로 인하여 범정부 차원의 표준화를 어렵게 하고 데이터 신뢰성과 정확성을 낮추는 등 체계적인 데이터관리체계 구축을 미흡하게 하였다. 이와 함께 데이터 가변성, 분할성 등 고유의 속성을 고려하지 못한 공공과 민간 부문이 이원화된 현재의 데이터 정책 추진체계는 공공과 민간 부문의 유기적인 데이터 연계를 막는 등 공공 부문 데이터 활용을 저해시키는 요인으로 작용하고 있다.

최근 데이터 경제 활성화를 위하여 정부가 입법을 추진한 「개인정보보호법」 개정으로 '가명정보' 개념이 도입되었다. 이에 따라 공공 부문 데이터 역시 가명정보 활용이 가능하지만, 여전히 이와 관련한 활용이 저조한 것이 사실이다. 이는 비자발적으로 수집된 국민의 개인정보를 다수 포함한 공공 부문 데이터와 데이터 보유 기관인 공공 부문 기관의 특성을 고려하지 않고 민간 데이터와 동일하게 가명정보 활용 목적 범위를 적용하고 있다는 점이 큰 문제점이 될 수 있다. 즉, 공공 가명정보 활용시 재식별 책임의 주체인 공공 부문 기관의 책임부담과 공공 부문 데이터의

특성을 고려하지 못한 현 법적 체계는 지속적으로 공공 부문 데이터 활용 활성화의 큰 저해 요인으로 작용할 것이다. 이처럼 현행법상 공공 부문 데이터의 활용 활성화에는 법적 한계가 존재하고 있다. 따라서 공공 부문 데이터의 체계적이고 범국가적인 활용 활성화를 위하여 본 고에서 공공 부문 데이터 관련 개념과 활용 의의, 현행법상 한계와 해외 입법례를 살펴보고 법제 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 공공 부문 데이터 개념과 활용 의의

1. 공공 부문 데이터 개념

(1) 국제적 논의

공공 부문 데이터 개념 논의에 앞서 먼저 데이터에 대한 국제적 논의를 살펴볼 필요가 있다. 아직까지 데이터에 대한 합의된 국제적 개념은 부재하지만 유사 개념에 대한 논의가 과학적 접근법 등 다양한 연구를 통해 지속되어 왔다. 데이터는 활용에 있어서 맥락적(context) 차원의 분석이 필요하고 데이터 활용 및 관리 주체의 체계적이고 구조화된 정의 개념의 확립을 통해 데이터 활용 활성화가 가능하다고 논의되고 있다.[1] 정보과학에 기반한 이론에서는 데이터는 데이터(data), 정보(information), 지식(knowledge)의 단계로 나아가며 '데이터'란 '정보'를 이루는 가장 기초가 되는 자료(raw material)가 되며 '정보' 역시 '지식'의 기초가 되는 자료(raw material)로 보고 있다.[2] 즉, 일반적으로 '데이터'(data)는 넓은 범위에서 가장 밑단의 기초가 되고 이로 이루어진 '정보'의 단계가 '지식'에서 나아가 최종적으로는 '지혜'(wisdom)로 도달한다고 보고 있다.[3]

---

1) 김명식, 미국에서의 국가정보 개념에 대한 논의, 미국헌법연구 제20권 제2호, 미국헌법학회, 2009, 382면; Chaim Zins, "Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge", Journal of the American society for information science and technology 58(4), 2007, pp.479-493 and p.488.

2) 정보과학(information science)은 '데이터'와 '정보'를 탐구(explore)의 대상으로 보며 '지식'의 경우 탐구(explore)의 대상이 아닌 것으로 본다. 지식은 사람이 생각과 마음속에 있는 것의 합성된 산출물로 컴퓨터 결과값과 같이 사람의 생각 등과 분리된 결과값인 '정보'와 성격이 상이하다고 보고 있다; Chaim Zins, supra note 1, 2007, pp.479-493.

3) '데이터'는 맥락(context)과 해석이 부재하여 '정보'와 달리 그 자체로서 가치가 없으며 '정

국제적인 데이터 개념 논의에서 공공 부문 데이터와 관련하여 구별될 개념인 오픈데이터(Open Data) 역시 일반적인 개념 정의는 부재하다. 하지만, 오픈(Open)이란 용어의 내재적 의미와 같이 누구나 데이터 활용 목적과 관계없이 자유로운 데이터 사용, 재사용, 공유 등을 할 수 있는 것을 의미한다.[4] 오픈데이터라는 본질적 의미에서 활용되기 위해서는 데이터의 용이한 검색이 가능하고 활용 가능한 형태이며(accessible), 활용 데이터에 대한 신뢰성 등 판단 기준이 존재한 상태로(assessable), 데이터 활용성을 위해 데이터 수집 등을 하는 이용자를 포괄할 수 있도록 이해하기 쉽고(intelligible) 사용자가 평가 가능하여야 한다. 또한, 데이터 활용 목적 외에 다른 목적으로도 충분히 재사용이 가능하여야 하므로 데이터 배경 정보 및 메타데이터가 존재하는 등 데이터 유용성(useable)을 가지는 데이터라고 볼 수 있다.[5] 즉, 오픈데이터란 앞서 설명한 모든 특성을 갖는 데이터로 누구나 접근이 가능하고 합법적 범위에서 데이터 간의 상호 유기적인 연결이 가능하며 무료로 디지털 형태의 기계판독이 가능한 데이터로서 사용, 재사용, 공유하는데 제한이 없는 데이터이다.[6] 따라서

보'는 '데이터'가 모여 특정한 주제를 구성하여 가치를 더하는 '데이터의 집합물'로 본다. '지식'은 '데이터'와 '정보'의 조합으로 특정한 의사결정 지원을 위한 전문가 의견, 경험 등이 포함된 산출물로 보고 있다. 즉, '데이터'에서 추출된 '정보'를 기반으로 하고 있다. '데이터'와 개념 혼동 여지가 제일 낮은 '지혜'(wisdom)는 '지식'(knowledge)이 축적된 것으로서 특정 상황이나 문제에 개념을 적용하는 방법을 이해할 수 있도록 하는 것으로 향후 비전을 예측하는 등 추상적인 개념이라고 볼 수 있다; Chaim Zins, supra note 1, 2007, pp.479-493; Jay H. Bernstein, "The data-information-knowledge-wisdom hierarchy and its antithesis", City University of New York Academic Works, 2009, p.69; Sasa Baskarada, Andy Koronios, "Data, information, knowledge, wisdom (DIKW) : a semiotic theoretical and empirical exploration of the hierarchy and its quality dimension", Australasian Journal of Information Systems 18(1), 2013, p.7.

4) Noor Huijboom, and Tijs Van den Broek, "Open data : an international comparison of strategies", European journal of ePractice 12(1), 2011, p.12; Beatrice Lederer, 「Open data : Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz」, Duncker & Humblot, 2015.

5) Rob Kitchin, 「The data revolution : Big data, open data, data infrastructures and their consequences」, Sage, 2014, pp.49-50; The Royal Society, "Exploiting data revolution is key to scientific and economic progress", 2012.6.21; https://royalsociety.org/news/2012/science-open-enterprise/ (최종방문 : 2021.5.31.); 정용찬·한은영, 현안연구 : 빅데이터 산업 촉진 전략 연구 - 해외 주요국 정부 사례를 중심으로 -, 현안연구 14-04, 정보통신정책연구원, 2014, 71-73면.

6) 박주석, 빅데이터, 오픈데이터, 마이데이터의 비교 연구, 한국빅데이터학회지 제3권 제1호, 한국빅데이터학회, 2018, 43면; Joel Gurin(투이컨설팅 오픈데이터팀 역), 「오픈데이터, 지금이 기회다!」, 투이컨설팅 오픈데이터팀, 2016 참조; Rob Kitchin, supra note 5, 2014, pp.50-54; UK Cabinet

공공 부문 데이터(Public Sector Information;PSI) 개념과 비교해보았을 때 공공 오픈데이터(Open Government Data;OGD)는 공공 부문에서 생산, 수집, 처리 등 데이터 생애주기 기반의 모든 데이터를 의미하는 공공 부문 데이터(PSI) 중에서도 '활용성'을 기반으로 한 오픈데이터 특성을 갖는 데이터로 공공 부문 데이터 중에서 협의의 개념으로 유추할 수 있다.

(2) 국내 법제상 공공데이터

국제적으로 논의되고 있는 데이터의 본질적 의미와 다르게 국내 관련 법제에서는 이를 정보, 데이터, 자료 등 번역을 통한 용어 정의로 인하여 데이터에 관한 일반적 개념의 부재로 혼란이 발생하게 되었다. 국제적 개념에서의 공공 부문 데이터(PSI)와 국내 법제상 개념을 비교하였을때 공공 부문 데이터(PSI)를 지칭하는 용어를 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 '공공데이터법'이라 한다)상 '공공데이터' 용어를 통해 일반적으로 사용되고 있다.[7] 그러나 아직까지 이와 유사한 용어로 행정정보, 데이터 등이 혼재되어 사용되고 있다. 즉, 공공 부문 데이터(PSI)는 공공 부문에서 데이터 생애주기 기반의 모든 데이터를 의미하지만 국내 관련 법제인 「공공데이터법」, 「지능정보화 기본법」 등에서 규정하는 '공공데이터', '정보' 등은 개별법상 목적에 따른 데이터로서 앞서 언급한 '공공 부문 데이터' 개념과 동일하다고 보기 어렵다.

즉, 국제적으로 논의되는 공공 부문 데이터(PSI)와 국내 관련 법제상 동일한 개념 정의는 부재하다. 따라서 궁극적인 공공 부문 데이터 활용 활성화를 위해서는 국내 법제상 '공공데이터' 개념에 대하여 법률간 정합성

Office, Open Data White Paper : Unleashing the Potential, UK Parliament by the Minister of State for the Cabinet Office and Paymaster General, 2012 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf (최종방문 : 2021. 5.31.); The Open Data Institute, "What is 'open data' and why should we care?", Knowledge & Opinion Blog, 2017.11.3. https://theodi.org/article/what-is-open-data-and-why-should-we-care/ (최종방문 : 2021.5.31.); European Commission, 「Creating Value through Open Data : Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources」, European Union, 2015, pp.21-23 https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf (최종방문 : 2021.5.31.).

7) 김민호·김현경, 국가기준정보 제도 도입을 위한 입법과제, 성균관법학 제30권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2018, 8-9면; 최경진, 데이터와 사법상의 권리, 그리고 데이터 소유권(Data Ownership), 정보법학 제23권 제1호, 한국정보법학회, 2019, 220-221면.

을 고려하여 기준 데이터 개념의 정립 등 정비를 통해 공공 부문 데이터(PSI)가 내재하는 의미로서 개선하여 데이터 기반의 가치 창출이 높은 공공 오픈데이터(OGD)로서 지속적으로 구축하는 노력이 필요할 것이다.[8)]

2. 공공 부문 데이터 활용 근본이념 및 의의

(1) 헌법상 권리보장

공공 부문 데이터 활용의 근본이념은 우선 헌법상 국민의 정보기본권 실현이 가능하다. 정보기본권이란 헌법상 명문화된 기본권은 아니지만 개별 기본권으로서 인정되고 있다. 정보기본권의 속성은 아직까지 다양한 논의가 있지만 본 고에서는 공공 부문 데이터 활용의 관점에서 논하고자 한다. 정보에 관하여 국민 누구나 자유롭게 접근하고 수집하면서 관리된 정보를 활용할 수 있는 자유 즉, 정보의 자유가 정보기본권의 중심이라고 볼 수 있다. 지능정보사회에서 정보는 생활 전반의 필수 요소로서 개인마다 정보 수집과 활용 가능한 수준이 상이하기 때문에 정부는 정보를 누구나 자유롭게 수집 및 활용할 수 있는 정보 접근성을 적극적으로 보장할 필요가 있다. 따라서 공공 부문 데이터 활용 활성화는 궁극적으로 헌법상 정보기본권의 실현을 증대시켜줄 것이다.[9)]

또한 공공 부문 데이터 활용시 '개인정보 유출' 등 다양한 부작용이 발

---

8) 최창수, 공공데이터 개방에 관한 유럽연합, 영국, 미국의 입법례와 국내 법제의 개선방향, 홍익법학 제19권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 475-479면; 김명식, 앞의 논문, 2009, 378면; 한희원, 「국가정보체계 혁신론」, 법률출판사, 2009, 10-11면.

9) 김상겸, 전자정부에 있어서 정보기본권 보호에 관한 연구, 전자정부 법제연구 제2권 제2호, 2017, 10-29면; 이인호, 디지털시대의 정보법질서와 정보기본권, 법학논문집 제26권 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2002, 201-204면; 김배원, 정보기본권의 독자성과 타당범위에 대한 고찰 - 헌법개정과 관련한 체계구성을 중심으로 -, 헌법학연구 제12권 제4호, 한국헌법학회, 2006, 200-206면; 김상겸, 정보기본권의 체계와 보장에 관한 연구, 세계헌법연구 제16권 제1호, 세계헌법학회, 2010, 84-85면; 김배원, 정보 관련 기본권의 독자적·통합적 보장을 위한 시론, 헌법학연구 제7권 제2호, 한국헌법학회, 2001, 202-203면; 황성기, 디지털 기본권의 의미와 내용, 헌법학연구 제24권 제3호, 한국헌법학회, 2018, 7-9면; 강경근, 정보보호의 헌법규제적 접근과 전망, 공법학연구 제6권 제2호, 한국비교공법학회, 2005, 209면; 김현철, 정보기본권에 관한 연구, 동국대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2011, 54면; 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 259면; 김상겸 외, 정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구, 법무부 연구보고서, (사)유럽헌법학회, 2017, 12면.

생할 수 있다. 이는 헌법상 자기결정권과 프라이버시 침해까지 이어질 수 있어 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.[10] 이처럼 개인정보 자기결정권과 프라이버시는 데이터 활용과 함께 반드시 보호되어야 하는 권리로 공공 부문 데이터 활용을 촉진함과 동시에 개인정보 보호가 조화롭게 균형을 모색할 수 있는 법적 개선방안의 제시는 개인정보 자기결정권과 프라이버시 보장까지 조화롭게 보장할 수 있을 것이다.[11]

또 다른 공공 부문 데이터 활용의 근본이념은 헌법상 알 권리 보장이다. 지능정보사회로 변화함에 따라 '정보' 즉, '데이터'의 가치가 커지게 되었다. '데이터'를 기반으로 한 국민의 인간다운 삶과 자유로운 인격 실현의 중요성이 커지게 되어 알 권리의 의미가 데이터 활용과 관련하여 새로운 의미를 가지게 되었다. 알 권리는 헌법상 명문화된 규정은 아니지만 기본권으로서 확립된 개념으로 알 권리는 국민 누구나 정보에 접근할 수 있고 이를 받아들이며 선택하고 자신의 의사 형성 등 필요한 정보에 대하여 적극적으로 수집할 수 있는 권리이다. 지능정보사회에서는 자신이 필요한 정보를 수집할 권리가 보장될 때 비로소 자유로운 인격 발현이 된다고 볼 수 있기 때문에 그 의의가 크다고 할 수 있다.[12] 알 권리 중 정보공개제도는 국가기관 등 공공 부문에서 보유 및 관리하는 정보를 대상으로 국민이 직접 청구하여 공개하거나 주요 정보를 사전에 제공하는 등

---

10) 김민호, 「행정법」, 박영사, 2020, 334-335면; 김민호·이규정·김현경, 지능정보사회의 규범설정 기본원칙에 대한 고찰, 성균관법학 제28권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2016, 285면; 김일환, 초연결사회에서 개인정보보호법제 정비방안에 관한 연구, 성균관법학 제29권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2017, 40면; 권건보·김일환, 지능정보시대에 대응한 개인정보자기결정권의 실효적 보장방안, 미국헌법연구 제39권 제2호, 미국헌법학회, 2019, 5면; 권건보, 개인정보자기결정권의 보호범위에 대한 분석 - 개인정보의 개념을 중심으로 -, 공법학연구 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017, 201-205면; 전상현, 개인정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호영역, 저스티스 제169호, 한국법학원, 2008, 5-10면.

11) 권건보, 정보접근의 실효적 보장에 관한 고찰, 미국헌법연구 제29권 제2호, 미국헌법학회, 2018, 35-37면; 박기주, 데이터 혁신 시대를 위한 정보기본권 연구, 미디어와 인격권 제4권 제1호, 언론중재위원회, 2018, 16-17면; 권건보·김일환, 앞의 논문, 2019, 28-29면; 김현경, '데이터 주권'과 '개인정보 국외이전' 규범 합리화 방안 연구, 성균관법학 제31권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2019, 597면.

12) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 410면-420면; 정회철, 「기본강의 헌법」, 도서출판 여산, 2008, 464-465면; 조희태, 알 권리, 고시연구 2006년 통권 제384호, 고시연구사, 2006, 205면.

국민의 알 권리 보장과 국민 참여를 높이는 투명성과 공공성 향상에도 크게 기여하고 있다. 따라서 공공 부문 데이터 전반의 데이터 활용과 이와 관련한 법제 개선은 공공 부문 데이터를 보다 넓혀 국민 이용권에서 더 나아가 알 권리를 확대하여 보장할 수 있을 것이다.[13]

(2) 공공재적 가치실현

공공 부문 데이터 활용으로 질병 예측과 범죄 발생 빈도가 높은 지역 분석 등 다양한 분야에서 데이터 기반의 공공서비스를 제공할 수 있게 되었다.[14] 공공 부문 데이터는 공공적 속성을 보유한 데이터로 일반적으로 통용되는 민간 부문 데이터와 차이가 있다. 특히 공공 부문 데이터는 활용을 통해 공공재적 가치를 실현할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 공공재적 가치의 공공재(public goods)란 경제학 용어로 사적재(private goods)와 대비되는 개념이다. 시장에서 재화의 효율적인 배분을 위하여 재화의 가치성을 판단하고자 유형화된 개념 중 하나이다. 대표적인 유형에는 공공재(public goods), 사적재(private goods), 공유재(common goods) 등이 있고 정보재(information goods)의 경우 최근에 새롭게 등장한 개념이다. 먼저 일반적인 데이터는 정보재 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 정보재란 디지털화된 정보로 이루어진 재화와 서비스를 뜻한다. 공공재적 성격과 유사한 점이 많아 공공재의 한 유형으로 보는 경우가 일반적이다.[15] 공공재(public goods)의 경우 시장에서는 효율적으로

13) 행정자치부, 「개정정보공개법 해설」, 2004, 3면; 이서열, 정보공개법제의 발전과 향후 개선과제, 외법논집 제30권, 한국외국어대학교 법학연구소, 2008, 394면; 안전행정위원회 수석위원, 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률안(의안번호 1900969, 김을동의원 대표발의안, 2012.7.31. 제안) 심사보고서, 2013, 3-9면 참조.

14) Mahbubul Alam, "Data for public good : Using data for social and environmental change", Towards Data Science, 2019.12.12. https://towardsdatascience.com/data-for-public-good-1414cbc99335 (최종방문 : 2021.5.31.); Alex Howard, "Data for the public good : From healthcare to finance to emergency response, data holds immense potential to help citizens and government", O'REILLY Radar, 2012.2.22. http://radar.oreilly.com/2012/02/data-public-good.html (최종방문 : 2021.5.31.).

15) 공유재(common goods)의 경우 공공재(public goods)와 사적재(private goods)의 성격의 중간에 있는 것으로 공공재가 비경합적 성격을 가지고 있는 반면에 경합성을 가지면서 비배제성의 성격을 갖는 재화이다; 최정택/김성준, 치안서비스는 순수공공재인가? 시론적 탐색, 한국치안행정논집 제6권 제1호, 한국치안행정학회, 2009, 197-198면; 권찬호, 정보재의 특성이 집단지성의 형성에

배분되지 못하는 재화로 비경합성(non-rivalry)을 가지고 있다. 이는 타인과 별도의 경쟁이 없이 얻을 수 있고 시장에서 사적으로 공급되기 어려운 재화로서 정부에서 제공하는 국방 등 서비스가 대표적이다. 두 번째 특성은 비배제성(non-excludability)을 가지고 있다. 이는 재화를 구매 또는 이용시 소요되는 비용이 없으며 재화의 양이나 가치가 감소 되지 않는 것이 특징이다. 따라서, 데이터는 공공재적 성격을 일부 가지고 있으면서도 정보재의 고유한 속성인 분할성, 복제성 등을 통하여 다수에게 제공될 수 있고 광범위한 이용이 가능하며 다수의 사용자가 활용을 할 경우에도 데이터 양과 가치가 감소되지 않는다.[16]

그렇다면 공공 부문 데이터의 경우 민간 부문 데이터와 다르게 공공 부문에서 보유 및 관리되는 데이터로서 '공공성'이 큰 데이터이다. 즉, 공공재가 비경합성과 비배제성을 가지고 있기 때문에 '공공성'이 더 특징적인 공공 부문 데이터는 사용에 있어 제한이 없이 제공될 필요가 있다. 그러나 민간 부문에서는 경제적 가치가 높은 데이터를 중심으로 활용성이 커지는 시장의 자연스러운 흐름으로 인하여 공공적 함의가 높은 공공 부문 데이터는 민간에서 경제성이 크지 않는 한 적극적으로 데이터를 제공하기 어려운 구조이다. 또한 데이터 개방 등 제공에 있어 수익성을 기반

미치는 영향 연구 - 정보재와 공공재의 차이점을 중심으로 -, 한국공공관리학보 제33권 제2호, 한국공공관리학회, 2019, 61-63면; 사공영호, 공공재와 정부실패 - 경제학적 접근의 인식론적 한계 -, 행정논총 제55권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2017, 70면; 고태호, 「공공재의 가치 : 공공재의 가치 측정과 비용편익 분석」, ㈜한국학술정보, 2010 참조.

16) 권찬호, 앞의 논문, 2019, 61-63면; 비경합성을 갖는 재화의 경우 시장에서 사적으로 공급되기 힘들며 정부 등 공공에서 주관하여 제공하는 국방, 보안 등 공공서비스가 대표적이라고 할 수 있다. 또한, 비배제성을 갖는 재회의 경우 무료로 재화를 취득할 수 있는 구조이기 때문에 시장에서 가격을 산정하기 어려우나, 대가 지불에 있어서 일정의 수수료 개념의 비용 부담은 존재한다. 공공재에 대한 자세한 개념 정의에 대해서는 이명훈·이영환·박성훈, 외부재 및 공공재 정의의 조화, 한국재정학회 2008년 추계학술대회 논문집, 2008 참조; 배득종, 공공재와 공개재 그리고 공유재, 한국행정포럼 제95권, 한국행정학회, 2001; 정보재(information goods)는 상업적으로 활용될 경우 이에 대하여 저작권 등을 통해 저작료를 받는 등 데이터의 상업적 독점으로 사용되는 경우를 제외하고 공공재적 특성이 있으며 일부 개발비용이 높게 부과되는 일부 경우를 제외하고는 오픈소스로 개방된다는 점에서 큰 특징이 있다고 보고 있다. 공공정책 등 사회혁신 분야 교수인 멀건(Geoff Mulgan)은 정보재(information goods)가 본래 사회에서 공공재를 이용하기 위하여 탄생하였다는 주장을 할 만큼 공공재(public goods)적 특성이 강하다고 보고 있다; Geoff Mulgan, 「Big mind : How collective intelligence can change our world」, Princeton University Press, 2018, p.201.

으로 하지 않고 무료로 제공하고 있어 '공공성'이 강하기 때문에 정부의 개입이 필요하다. 따라서, '공공성'이 높은 건강, 교육 등 다양한 분야의 공공 부문 데이터를 정부가 공공재로서 가치 실현을 할 수 있도록 노력할 필요가 있다.[17] 그러므로 공공 부문 데이터는 고유의 특성상 활용 활성화가 될 경우 공공재적 가치 실현에 큰 의의가 있을 것이다.[18]

(2) 공공 부문 데이터 활용 가치 창출

공공 부문 데이터는 활용에 있어서 경제적 가치뿐만 아니라 공공적 가치가 크다는 점이 주요한 특징이다. 이와 같은 이유로 세계 주요국 또한 오픈데이터에 기반한 공공 부문 데이터를 핵심 국가 경쟁 수단으로 여기고 있다. 유럽 데이터 포털(European Data Portal)은 오픈데이터와 관련한 경제적 가치에 대한 보고서를 통해 시장 규모, 고용 등 각 분야별 잠재성, 효율성 향상과 비용 절감 등 측면을 중심으로 오픈데이터 기반의 가치를 발표하였다. 구체적으로 오픈데이터를 통한 시장의 규모는 2019년 기준 약 1,844억 5천만 유로에서 2025년 기준 약 1,995억 유로에서 3,342억 유로 규모로 크게 변화할 것으로 예측하였다. 고용 역시 2019년 기준 약 109만명에서 2025년에는 약 112만명에서 197만명 수준으로 증가할 것으로 예측하였다.[19] 특히, 오픈데이터 기반의 잠재성을 통해 영향을 받는

17) 곽구영, 공공재평가를 위한 임의가치법(CVM)의 적용, 대구대학교 일반대학원 박사 학위논문, 1995, 25-42면; 문유석, 공익이론과 실용주의적 공익이론, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집, 2018, 461-463면; 조영관, 공공재의 시장실패가 나타나는 것은?, 신용경제 제354권, 한국산업경제연구원, 2013 참조; Mahbubul Alam, "Data for public good : Using data for social and environmental change", Towards Data Science, 2019.12.12. https://towardsdatascience.com/data-for-public-good-1414cbc99335 (최종방문 : 2021.5.31.).

18) K.R. Srivats, "Govt must create data as 'public good'", Business Line Economy, 2019.7.4. https://www.thehindubusinessline.com/economy/govt-must-create-data-as-public-good/article28286098.ece (최종방문 : 2021.5.31.); National Infrastructure Commission, "Data for the public good", National Infrastructure Commission Report, 2017 https://www.nic.org.uk/wp-content/uploads/Data-for-the-Public-Good-NIC-Report.pdf (최종방문 : 2021.5.31.).; Andrew J. Zahuranec, New Report : "Leveraging Private Data for Public Good", GovLab, 2019.10.31. http://thegovlab.org/new-report-leveraging-private-data-for-public-good/ (최종방문 : 2021.5.31.).

19) 조지연, 빅데이터 가치 창출을 위한 공공 부문의 역할에 관한 연구, 연세대학교 정보대학원 박사 학위논문, 2018 참조; European Union,「The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe」, European Commission & European Data Portal, 2020. 1.26., pp.18-36; https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of

분야는 공공 영역의 행정, 과학기술, 정보통신, 이동수단이며 약 15.7% 정도의 성장세를 전망하였다.[20] 또한, 오픈데이터 기반의 인명구조를 통해 약 5만 4천명에서 20만 2천명의 인명을 구조할 것이며 대중교통 이용과 관련해서는 약 2,700만 시간을 절약하는 등 효율성을 향상시킬것으로 예측하였다. 환경 분야에서는 580만 톤의 가정용 에너지 소비를 줄여 에너지 절약 등을 통해 비용 절감 역시 이루어질 것이라고 발표하였다.[21]

이처럼 오픈데이터는 경제적 가치와 함께 사회 전반의 가치 향상을 가져올 것으로 예측되고 있다. 그러므로 오픈데이터를 기반으로 한 공공 부문 데이터는 '공공성'이라는 특성으로 인하여 사회적 가치 창출의 잠재성이 매우 크다고 할 수 있을 것이다. 이에 따라 공공 부문 데이터와 관련하여 이를 규율하는 법체계와 제도적 역할이 공공 부문 데이터 활용 활성화에 매우 중요한 영향을 미칠 것이다. 특히, 공공 부문 데이터 활용은 데이터 기반의 공공서비스 제공과 함께 투명성을 증대시켜 정부의 신뢰성 향상뿐만 아니라 민간 데이터와 결합 등 활용을 통해 가져올 수 있는 영향이 매우 크기 때문에 활용에 의의가 있다고 할 수 있다.[22]

Ⅲ. 공공 부문 데이터 활용 국내·외 현황

1. 국내 법제 현황

(1) 공공 부문 데이터 정의

1) 현황

공공 부문 데이터 활용 활성화를 위하여 선결적으로 검토되어야 하는

-open-data.pdf (최종방문 : 2021.5.31.).

20) Gabriela Viale Pereira, Marie Anne Macadar, Edimara Mezzomo Luciano, "Delivering public value through open government data initiatives in a Smart City context", Information Systems Frontiers 19(2), 2017, pp.213-217; European Union, supra note 19, 2020.1.26., pp.37-45.

21) European Union, supra note 19, 2020.1.26., p.5 and pp.46-88.

22) Thorhildur Jetzek, Michel Avital, Niels Bjorn-Andersen, "Data-driven innovation through open government data", Journal of theoretical and applied electronic commerce research 9(2), 2014, pp.102-110; European Commission, supra note 6, 2015, pp.100-102; Judie Attard, Fabrizio Orlandi, Simon Scerri, Sören Auer, "A systematic review of open government data initiatives", Government Information Quarterly 32(4), 2015, pp.2-10 https://www.researchgate.net/publication/281349915_A_Systematic_Review_of_Open_Government_Data_Initiatives (최종방문 : 2021.5.31.).

것은 기준적 역할을 하는 데이터에 대한 명확한 정의이다. 현재 공공 부문 뿐만 아니라 민간 데이터를 규율하는 법제를 살펴보면 데이터를 다양한 용어로 지칭하여 정의하고 있다. 그 중 공공 부문 데이터 관련 법제를 중심으로 살펴보면 「공공데이터법」 제2조제2호에서는 데이터를 '공공데이터'로 규정하고 데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령에서 정하는 목적을 위해 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 '자료' 또는 '정보'라고 정의하고 있다. '공공'이라는 용어를 통해 '데이터' 보유 및 관리 주체를 명확히 하였고 "데이터베이스, 전자화된 파일, 광(光) 또는 전자적 방식"이라는 법문을 통해 전자적으로 처리되는 '데이터'를 지칭하고 있다.[23] '공공데이터' 적용 범위는 동법 제2조제2호 각 목에서 「전자정부법」, 「지능정보화 기본법」, 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 '공공기록물법'이라 한다)에 따른 '데이터' 내지 '정보'를 '공공데이터'의 대상으로 규정하고 있다. 관련 법제상의 '데이터' 정의 규정을 살펴보면 먼저 「전자정부법」 제2조제6호는 데이터를 '행정정보'로 규정하고 행정기관 등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하는 자료로 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것이라고 정의하고 있다. '행정'이라는 용어를 통해 공공 부문에서 생성 및 처리되는 목적을 명시하여 '행정정보'로서 규정하고 있으며 "전자적 방식으로 처리되어"라는 법문을 통해 전자적으로 처리되는 '데이터'를 지칭하고 있다.

「지능정보화 기본법」 제2조제1호에서는 데이터를 '정보'로 규정하고 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되는 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식이라고 정의하고 있다. 타 법

23) 정진우, 「행정정보체계론」, 인제대학교 출판부, 2013, 10-45면; 박준우, 미국 데이터베이스 보호법안에 대한 법경제학적 분석 : 시장의 정의와 경쟁의 효과를 중심으로, 비교사법 제13권, 한국비교사법학회, 2000, 927-931면; 김현경·김민호, 「지능정보사회 기본법」 제정에 관한 연구, IT와 법 연구 제15권, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017, 98-99면; 김재광, 공공정보의 상업적 이용 관련 법제 연구, 경희법학 제44권 제2호, 경희대학교 법학연구소, 2009, 9-15면; 최창수, 앞의 논문, 2018, 475-478면; 김민호·이규정·김현경, 앞의 논문, 2016, 300-302면; 김민호, 전자정부에서 지식관리(KM) 및 정보자원관리(IRM) 법제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구, 토지공법연구 제40권, 한국토지공법학회, 2008, 227-236면; 손현, 빅데이터기반의 과학행정 구현을 위한 입법방안연구, 연구보고 2017-07, 한국법제연구원, 2017, 26면.

률상 규정하는 ‘공공데이터’, ‘행정정보’ 정의와 달리 법률상 목적 등 특성을 반영하지 않고 일반적인 ‘정보’라는 용어를 통해 정의하고 있다. 또한 “광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되는”이라는 법문을 통하여 전자적으로 처리되는 ‘데이터’를 지칭하고 있다. 동법 제2조제4호에서는 구체적으로 ‘지능정보기술’ 정의를 위하여 ‘나’목에 ‘데이터’를 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다고 정의하고 있다. 동법상 ‘데이터’와 관련한 개념 정의로 ‘정보’는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리됨을 전제로 하고 있지만 ‘데이터’는 이를 전제로 하고 있지 않은 ‘자료’ 또는 ‘지식’을 포함하는 개념으로 두 개념을 구분하고 있다. 이와 함께 「공공기록물법」 제3조제2호는 ‘데이터’를 ‘기록물’로 규정하고 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서, 도서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록정보 ‘자료’와 ‘행정박물’(行政博物)로 정의하고 있다. ‘기록물’이라는 단어를 통해 법 목적을 명확히 하였으며 문서, 도서와 같이 종이 문서와 함께 전자문서 등을 규정하여 전자적으로 처리되는 ‘데이터’를 지칭하고 있다.[24]

앞서 「공공데이터법」에서 준용하여 적용하는 ‘공공데이터’ 적용 범위와 관련한 법제 외에 최근 제정되어 시행되고 있는 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(이하 ‘데이터기반행정법’이라 한다) 제2조제1호에서도 ‘데이터’를 정보처리능력을 갖춘 장치를 통하여 생성 또는 처리되어 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 정형 또는 비정형의 정보로 정의하고 있다. 동법 또한 법률상 목적과 데이터 생성 및 처리 주체 등을 명시하지 않는 일반적 용어로서 ‘데이터’를 규정하여 “정보처리능력을 갖춘 장치를 통하여”라는 법문과 “기계에 의한 판독이 가능한 형태로”라는 법문을 통해 해당 ‘데이터’가 전자적으로 처리되는 ‘데이터’를 지칭하고 있다는 것을 알 수 있다.[25] 공공과 민간 부문에 모두 적용되는 「개인정보

24) 손현, 증거기반 과학행정 구현을 위한 데이터 관련 법제 정비방안 연구, 정부3.0추진위원회 연구보고서, 한국법제연구원, 2015, 21-22면; 손현진, 경제사회 활성화를 위한 디지털 공공정보 개방에 대한 법제 개선 방안 연구, 연구보고 2013-11, 한국법제연구원, 2013, 70-73면; 김민호·김현경, 앞의 각주 7, 2018, 15면.

25) 최환용, 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」 공청회 의견 진술, 국회행정안전위원회·법률안

보호법」 제2조제1호에서도 '데이터'를 '개인정보'로 규정하고 살아있는 개인에 관한 정보로서 이를 각목에서 구체적으로 규정하고 있는데, '개인정보' 역시 법률상 목적을 명시하기 위한 용어의 사용임을 알 수 있다.[26]

'데이터 범위'를 기준으로 관련 법제를 분석해보면 상이한 개념 정의로 인하여 범위가 불명확하다는 것을 알 수 있다. 관련 법제상 정의 규정에서는 크게 '전자적 처리'를 기준으로 분류해볼 수 있다. 「지능정보화 기본법」상 '지능정보기술'을 정의하기 위한 '데이터'와 「공공기록물법」상 '기록물'은 전자적으로 처리되지 않은 것 또한 '데이터'의 적용 범위로 보고 있다. 전자적 처리 기준 외에 정의 규정상 법문의 해석을 통하여 범위를 구분해본다면, 「공공데이터법」상 '공공데이터'는 전자적 방식으로 처리된 '자료' 또는 '정보'이며, 「전자정부법」상 '행정정보'는 전자적 방식으로 처리되어 '부호, 문자, 음성, 응향, 영상 등으로 표현된 것'으로 정의하며, 「지능정보화 기본법」상 '정보'는 전자적 방식으로 처리되어 '부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식'과 함께 '지능정보기술' 정의를 위한 '데이터'는 '부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식'으로 규정하고 있다. 「공공기록물법」상 '기록물'은 '문서, 도서, 대상, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)'로 「데이터기반행정법」 상 '데이터'는 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 '정형 또는 비정형의 정보'라고 표현하고 있다.[27]

「전자정부법」상의 '행정정보'와 「지능정보화 기본법」의 '정보'는 그

심사소위원회 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률안」에 관한 공청회 자료집 2019.8.26., 2019, 9-10면; 채은선, 데이터기반행정 구현을 위한 관련 법제도 개관 : "데이터기반행정 활성화에 관한 법률안"의 주요내용 및 그 영향을 중심으로, 한국인터넷윤리학회 논문지 제2권 제2호, 한국인터넷윤리학회, 2018 참조.

26) 김민호, 개인정보 의미, 성균관법학 제28권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2016, 5면; 황성기, 개인정보 보호와 다른 헌법적 가치의 조화, 경제규제와 법 제5권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2012, 16-20면; 김현경, 개인정보의 개념에 대한 논의와 법적 과제, 미국헌법연구 제25권 제2호, 미국헌법학회, 2014, 152면; 문재완, 개인정보의 개념에 관한 연구, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014, 69-74면.

27) 김민호·김현경, 앞의 각주 7, 2018, 11-12면; 손현, 빅데이터기반의 과학행정 구현을 위한 입법방안연구, 연구보고 2017-07, 한국법제연구원, 2017, 73면; 정도영·김민창·김재환, 빅데이터 정책추진 현황과 활용도 제고방안, 입법정책보고서 제2호, 국회입법조사처, 2018, 23-25면.

범위가 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 정의하고 있어 매우 유사하지만 '행정정보'는 "표현된 것"이라는 법문으로 '정보'는 "표현된 모든 종류의 자료 또는 지식"으로 구분하고 있다. '행정정보'와 '정보'의 범위를 비교하여 법 목적상 범위를 해석하고자 할 때 '정보'의 "모든 종류의 '자료' 또는 '지식'"이 법률상 개별적인 의미가 불명확할 뿐만 아니라 "부호, 문자…표현된" 법문이 '데이터' 범위에서 이를 '자료'와 '지식'으로 특정하여 범위를 좁힌 것인지 "모든 종류의 자료 또는 지식"이라는 법문으로 '행정정보'보다 '정보'의 범위가 더 상위의 범위인지에 대해 명확하게 판단하기 어렵다. 다만, '공공데이터'가 법 규정상 「전자정부법」상 '행정정보', 「지능정보화 기본법」상 '정보', 「공공기록물법」에 따른 '전자기록물'과 대통령령에서 위임하는 '자료' 또는 '정보'를 포함한다고 규정하고 있어 '행정정보', '정보', '전자기록물'를 포함하는 개념이라는 것을 추측할 수 있을 뿐이다. 그리고 「데이터기반 행정법」상 '데이터' 역시 전자적으로 처리 가능한 모든 것을 의미하는지 법 목적에 따른 '데이터'가 '공공데이터' 범위와 비교하였을 때 정확히 판단하기 어려우며 해석의 논란이 있을 수 있다.

2) 한계

공공 부문 데이터에 관한 정의로 규정되는 용어는 「공공데이터법」상 공공 '데이터', 「전자정부법」상 행정 '정보' 등 '기록물'을 제외하고는 '데이터' 또는 '정보'로 정의하고 있으며 '데이터'와 관련한 구체적인 개념 정의에서도 '데이터', '정보', '자료', '지식' 등 용어를 혼용하여 정의하고 있음을 알 수 있다. 또한, 국가에서 생산되는 정보 즉, 공공 부문 데이터와 유사한 의미로 사용되었으나 개별 법제상 목적과 생산 및 활용 주체 등의 고려는 차치하더라도 관련 법제상 정의된 '데이터'의 의미와 범위 역시 명확하게 판단하기 어려운 것이 사실이다. 법률상 정의 규정은 적용 대상을 명확히 하여 수범자로 하여금 법 적용 대상 여부의 판단 기준을 제시하는 중요한 기능을 가지고 있다.[28] 따라서 공공 부문의 데이터를

28) 정의 규정은 법령의 해석과 적용시 모호성을 없애고 법적 분쟁을 사전에 예방함으로서 일관성

지칭하는 상이한 용어 사용과 불명확한 범위는 공공 부문 기관 간 데이터 공유와 활용이 어려운 현실을 반증하고 있으며, 민간 데이터와 활용에 있어 결합, 분석 등 일련의 과정을 저해시킬 수 있다. 즉, 기관이 보유한 공공 부문 데이터의 소관 법률상 '데이터' 개념과 범위를 파악하는 등 활용 단계에서 필요 데이터에 대한 사전 검토가 선결적으로 필요하기 때문에 '데이터' 개념의 불명확성과 모호성은 결국 공공 부문 데이터 활용에 큰 제약이 될 수 있다.[29]

(2) 데이터 정책 추진체계 및 관리체계

1) 현황

가. 정책 추진체계

국내 데이터 정책 추진체계는 공공과 민간 부문이 이원화되어 있으며 개별 법제상 목적에 따라 추진되고 있다.[30] 공공 부문 데이터 법제를 중심으로 살펴보면 「공공데이터법」 제5조는 국무총리 소속의 '공공데이터 전략위원회'를 두고 공공데이터 제공대상 목록 등 주요 사항을 심의하고 조정하는 기능을 한다. 「전자정부법」은 법률상 추진체계를 별도로 규정하지 않으며 명확한 법적 근거는 부재하다. 다만, '전자정부추진위원회 설치 및 운영에 관한 규정'인 훈령을 통해 행정안전부장관 소속으로 관련 위원회의 설치 근거를 마련하고 있다.[31] 「지능정보화 기본법」 제9조는

있게 법령을 집행하고 국민의 권익을 보호하는데 의의가 있으므로 '정의 규정'은 의미와 기능적 차원에서 매우 중요한 역할을 하고 있다; 법제처, 「법령 입안·심사기준」, 2017, 53-54면.

29) 김민호·김현경, 앞의 각주 7, 2018, 11-16면; 이일호·김기홍, 빅데이터는 누구의 소유인가? - 빅데이터의 저작권법에 의한 보호와 공공부문의 빅데이터 활용 문제 -, 한국지역정보화학회지 제19권 제4호, 한국지역정보화학회, 2016, 43-44면.

30) 추진체계는 소속 여하에 따라 정책 추진시 집행력과 영향력에서 차이가 있다. 대표적으로 정부위원회로서 추진체계는 대통령, 국무총리, 각 부처 소속 등으로 분류하여 규정하고 있다; 박영원, 「행정기관 소속 위원회의 설치운영에 관한 법률」상 중복 위원회의 설치 제한 조항의 입법영향분석, 입법영향분석 시리즈 2013-2 현안보고서 제183호, 국회입법조사처, 2013 참조; 서원석 외, 선진 각국의 정부조직 관리체계 연구, 행정안전부 연구보고서, 한국행정연구원, 2011 참조.

31) 법제처 국가법령정보센터, 전자정부추진위원회 설치 및 운영에 관한 규정(행정안전부훈령 제3호, 2017. 8. 9., 일부개정) 제정·개정이유 참조; 윤소영, 공공데이터 활용을 위한 링크드 데이터 국가연계체계 구축에 관한 연구, 정보관리학회지 제30권 제1호, 한국정보관리학회, 2013, 265-284면; 「전자정부법」상 추진체계와 관련하여 2016년부터 법 일부 개정안을 통해 주요정책 검토,

지능정보화책임관 협의회의 장으로서 현 과학기술정보통신부장관 및 행정안전부장관이 공동으로 의장을 역임하도록 규정하고 있다. 또한, 동법 제6조에서는 지능정보사회 종합계획 수립시 과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 장의 의견을 들어 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제7조에 따라 국무총리 소속의 '정보통신 전략위원회' 심의를 거쳐 수립 및 확정하도록 하고 있다. 주목할 점은 법률상 직접 규정하는 정부위원회가 아닌 공공과 민간 부문 데이터 정책의 소관 부처가 공동 의장을 겸하여 협의회 방식으로 추진하고 있다는 점이다. 「데이터기반행정법」 제5조는 데이터기반행정과 관련한 정책 및 제도 개선을 위해 행정안전부장관 소속의 '데이터기반행정 활성화 위원회'를 두어 데이터 제공거부에 대한 조정 등을 심의 기능을 하고 있다.[32]

나. 데이터관리체계

공공 부문 데이터 관련 주요 법제는 법률상 목적에 따라 데이터의 관리 및 운영을 위한 데이터베이스시스템, 데이터플랫폼 등 법적 근거를 두고 있다. 먼저 「공공데이터법」은 공공데이터의 효율적 제공을 위해 통합 제공시스템으로 공공데이터 포털을 통해 구축 및 관리하고 개방과 이를 통한 활용을 촉진하도록 하고 있다. 또한, 공공기관의 장에게 행정안전부장관이 공공데이터 포털의 구축과 운영에서 필요한 공공데이터 연계 및 제공 등 협력을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. '공공데이터'의 정의 규정에서 준용하고 있는 대상으로 「전자정부법」상 '행정정보', 「지능

조정 등 기능을 갖는 전자정부추진위원회를 동법상 근거를 마련하고자 하였으나 훈령 '전자정부추진위원회 설치 및 운영에 관한 규정'을 통해 근거가 마련되었다; 최경진, 미래 ICT 법제체계 개편방향, 정보법학 제17권 제1호, 정보법학회, 2013, 222-225면.

32) 정충식, 국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토 - 추진체계의 변화과정을 중심으로 -, 한국지역정보화학회지 제12권 제4호, 한국지역정보화학회, 2009, 59-65면; 이부하, ICT 법체계 개선방안 - 현행 ICT 관련 법제를 고찰하며 -, 과학기술법연구 제21권 제3호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2015, 276-278면; 정충식, 국가정보화의 이론 및 추진체계 정립방안, 학술발표논문집, 한국행정학회, 2008, 9-13면; 김동욱, 국가사회정보화 추진체계의 변화, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2003 참조; 정진우·김동욱·임보영, 중앙행정기관 정보화책임관제도 운영실태 및 활성화방안 연구 - 정보화책임관의 직위, 임무·자격, 정보화책임관 협의회를 중심으로 -, 한국사회와 행정연구 제14권 제4호, 서울행정학회, 2004, 85-96면; 이원태·김정언·이시직·김도승·정경오, 제4차 산업혁명 시대의 ICT 법제 주요 현안 및 대응방안, 글로벌법제전략연구 16-20-⑩, 한국법제연구원, 2016, 270-278면.

정보화 기본법」상 '정보' 중 공공기관이 생산한 정보 등은 결국 공공데이터 포털을 통해 법률상 목적에 따라 관리된 데이터가 유통되고 있다고 볼 수 있다.[33] 「전자정부법」은 동법 제20조에서 '행정정보'와 함께 개인의 경험, 기관 내에서 생산 및 유통되는 업무 지식, 기술 등 가치가 크다고 인정되는 사항을 정책 결정에 활용하기 위해 전자시스템을 구축 및 운영할 수 있도록 규정하고 동법 제30조의2에 따라 타 기관 시스템과 상호 연계 및 통합이 가능하도록 하며, 동법 제30조의3에 따라 데이터 활용 공통기반 시스템 운영과 동법 제36조에 따른 행정정보 공동이용을 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, '행정정보' 역시 법률상 목적에 따른 행정 고유 업무 목적상 정보로서 데이터가 관리되고 있음을 알 수 있다.[34]

「지능정보화 기본법」은 '정보'를 대상으로 지능정보서비스 제공을 위해 동법 제40조에 따라 초연결지능정보통신기반을 특정 공간에 집적하여 통합 운영하고 관리하는 시설인 데이터센터를 구축 및 운영하도록 규정하고 있다. 특징적인 점은 공공과 민간 부문의 데이터센터 구축 및 운영 활성화 시책을 두고 있다는 점이다. 동법상 '정보' 역시 지능정보화라는 법률상 목적에 따라 데이터가 관리되고 있음을 알 수 있다.[35] 이와 마찬가지로 「데이터기반행정법」상 '데이터'는 동법 제18조에 따른 데이터 통합관리플랫폼을 통해 공동활용이 필요한 데이터를 등록할 수 있고 동법

33) 이원태 외, 지속가능한 공공데이터 관리체계 연구, 한국정보화진흥원 연구보고서, 정보통신정책연구원, 2016 참조; 손현, 빅데이터기반의 과학행정 구현을 위한 입법방안연구, 연구보고 2017-07, 한국법제연구원, 2017, 56면; 경건, 한국의 공공데이터 개방의 법제와 쟁점, 행정법연구 제47호, 행정법이론실무학회, 2016, 4면; 최영훈 외, 데이터 관리체계 개선방안 연구, 행정자치부 연구보고서, 광운대학교 산학협력단, 2015, 20-23면; 문금주, 선도적 국가마스터데이터 관리체계 연구, 행정안전부 연구보고서, 국방대학교, 2018, 6면.

34) 임지봉, 우리 전자정부법제의 현황과 개선방안, 세계헌법연구 제14권 제1호, 세계헌법학회, 2008, 255-257면; 문금주, 앞의 보고서, 2018, 16면; 배용근·조영주·정영철, 공공의 빅데이터 활용을 위한 전자정부 역할 연구, 한국정보통신학회논문지 제21권 제11호, 한국정보통신학회, 2017, 2178-2179면; 최영훈 외, 앞의 보고서, 2015, 12-13면; 최승필, 행정정보의 공동이용에 대한 법적 쟁점의 검토, 행정법연구 제51호, 행정법이론실무학회, 2017, 111-114면; 이민영, 행정정보 공동이용 법제의 개인정보보호 정합성 연구, 법제연구 제38호, 한국법제연구원, 2010, 173-177면.

35) 손현, 앞의 각주 23, 2017, 45면; 김민호·이규정·김현경, 앞의 논문, 2016, 299-306면; 최영훈 외, 앞의 보고서, 2015, 21면; 손현, 앞의 각주 24, 2015, 21면; 안동인, 정보보호 추진체계 및 거버넌스의 현황과 개선방안 안전한 지능정보사회의 구축을 위한 검토, 행정법연구 제59권, 행정법이론실무학회, 2019, 183-186면.

제16조는 생성 또는 취득하여 관리하는 데이터에 대한 메타데이터 및 데이터관계도를 체계적으로 관리할 의무와 함께 행정안전부장관은 데이터를 체계적으로 관리하기 위하여 공공기관의 메타데이터 및 데이터관계도를 통합하고 연계하여 관리할 수 있도록 하여 데이터관리체계를 구축 및 운영하도록 하고 있다. 그러나 이 역시 범정부 차원의 공공과 민간 부문 영역을 아우르는 데이터관리체계가 아닌 법률상 목적에 따른 제한적인 데이터관리체계를 가지고 있다.

2) 한계

데이터 정책 추진체계는 범정부 차원에서 공공과 민간 부문을 아우르는 향후 데이터 정책 목표, 집행 방법, 평가 등 데이터 생애주기 관점에서 데이터 활용 활성화를 할 수 있는 중심적인 체계라고 할 수 있다. 데이터는 혼합성, 분할성 등 고유 속성을 가지고 있어 공공과 민간 부문 영역의 데이터를 명확히 이원화하여 분류할 수 없다. 따라서 공공 부문 데이터 활용은 결국 민간 부문 데이터와 유기적으로 연계되어 활용되기 때문에 궁극적으로 공공과 민간 부문을 유기적으로 연계하고 통합적으로 추진할 수 있는 강력한 데이터 정책 추진체계가 결국 범국가적인 공공 부문 데이터 활용 활성화로 이어질 수 있게 한다. 현재 데이터 정책 추진체계는 공공과 민간 부문이 이원화되고 이에 따라 소관 부처 간 이해관계 등 문제로 유기적으로 연계되어 추진될 수 없는 구조를 가지고 있다. 이는 공공 부문 데이터 활용 활성화의 저해로 이루어지며 결국 범국가적 데이터 활용 정책의 장애요인으로 작용할 수 있다.[36]

공공 부문 데이터 관리체계를 살펴보면 국내 데이터 관련 법제에서 해당 법제의 목적에 따라 '공공데이터', '행정정보', '정보', '데이터' 등으로 데이터베이스시스템, 플랫폼 등을 통해 산재되어 관리되고 있다. 일례로 「공공데이터법」은 공공데이터 제공과 이용 활성화를 위한 목적을 가지고 있지만, '활용' 중심이 아닌 '개방' 중심의 법 규정으로 구성되어 공공 부문

36) 정책 추진체계는 행정 조직을 구성하는데 있어서 법적 근거를 기반으로 하여 중장기적인 정책을 추구하기 위한 법정 추진체계와 법적 근거에 기반하지 않고 단기적 정책을 추진하기 위한 비법정 추진체계로 분류될 수 있다; 김현경·김민호, 앞의 논문, 2017, 89-90면.

데이터 활용 활성화를 위한 범국가적인 데이터관리체계의 중심 법제가 되기 어렵다. 「전자정부법」 역시 범정부 데이터 관리체계를 통해 구축 및 활용될 수 있는 데이터 목적과 다른 '행정정보'이며 「지능정보화 기본법」상 데이터센터 구축과 초연결지능정보통신망 구축 등 규정은 지능정보화를 위한 '정보'로 범정부 데이터관리체계의 중심 법제가 되기에는 법 목적이 지엽적이라 할 수 있다. 이와 마찬가지로 공공 부문 간 데이터를 중심적으로 규정하고 있는 「데이터기반행정법」상 '데이터' 또한 지엽적이다. 따라서 개별법 목적에 따라 상이하게 규정되어 있는 데이터를 통해 분산되어 구축되고 있는 현 데이터관리체계는 공공 부문 데이터 활용 활성화를 저해시킨다. 특히, 공공 부문 데이터 법제가 데이터 활용을 고려한 법제가 아닌 데이터 축적 및 관리를 지향하는 구조로서 분야별 이슈가 발생함에 따라 산발적으로 제정된 법제가 대다수이기 때문이다.

체계적인 범정부 데이터 관리체계가 부재하기 때문에 개별 법제를 통해 분산 및 관리하는 시스템 기능 간 중복과 데이터 중복을 야기시키고 동일한 데이터임에도 기관별로 다른 결과값을 제공하게 되는 등 데이터 신뢰성과 정확성을 낮추는 결과를 초래한다. 또한, 분산된 데이터 관리체계로 실시간성을 갖는 시계열 데이터 등의 데이터 제공 시점의 불일치를 발생시킬 수 있으며, 필요 데이터에 대한 검색시 데이터 소재 파악조차 어려워 상당한 시간과 비용이 소요된다.[37] 체계적인 데이터 관리체계의 부재는 결국 데이터 활용의 핵심인 데이터 연계와 상호운용성 등을 제고시키는 데이터 표준화를 추진하기 어렵게 만든다. 개별 법제에서 상이하게 구축된 데이터는 형식의 불일치 등 데이터 품질을 낮추고 활용을 저해시킨다. 즉, 체계적인 범국가적 데이터 관리체계가 부재하고 공공 부문 데이터 활용을 저해시킬 수 있기 때문에 데이터 활용 중심의 주요한 기반이 되는 범정부 데이터관리체계 구축이 선결적으로 필요하다.[38]

---

37) Greg Guest, Kathleen M. MacQueen, Emily E. Namey, 「Validity and reliability (credibility and dependability) in qualitative research and data analysis, Applied thematic analysis. London」, Sage Publications, 2012, pp.79-85; 함성일 외, 클라우드 기반 시스템 및 데이터 관리체계 개편 연구(요약본), 국토교통부 연구보고서, 한국국토정보공사·공간정보연구원, 2018, 3면; 이상기, 국가R&D 데이터 품질관리체계 향상 방안, 서울시립대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2016, 7-15면.

(3) 공공 부문 데이터 가명정보 활용

1) 현황

「개인정보 보호법」 개정 이후 새롭게 도입된 '가명정보'를 통하여 동법 제18조제2항의 사유에 해당하지 않는 이상 당초 수집 목적 범위 외에 정보를 이용할 수 없지만 동법 제28조의2제1항을 통해 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등 목적을 통하여 정보주체의 동의 없이 가명정보 처리를 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 '가명정보' 여부를 판단함에 있어서 식별 가능성의 주체와 어떠한 식별자를 제거할 경우 동법 제2조 제1호의2의 '가명처리'에 적용되는지 등 모호한 기준으로 가명정보 활용이 활성화되지 못하고 있다. 유럽연합에서 최근 개정한 오픈데이터 및 공공 부문 데이터의 재사용에 관한 지침(Open Data Directive (EU)2019/1024)(이하 'EU 오픈데이터 지침'이라 한다)상 '고 부가가치 데이터셋'과 같이 발전되는 기술을 보다 신속하게 반영하기 위하여 동 지침상 위원회에서 해당 분야를 신속히 추가할 수 있는 권한을 부여하는 등[39] 빠르게 발전하는 가명처리 기술을 법적으로 유연하게 적용할 수 있는 방안이 부재하여 이는 가명처리에 있어 수범자의 판단에 있어 혼란을 줄 수 있다. 또한, 비자발적으로 수집되어 다수의 국민 개인정보가 포함된 공공 부문 데이터를 민간 데이터와 동일하게 가명정보 활용 목적을 규정하는 것은 결국 개정 전 「개인정보 보호법」 적용시 상황과 같이 큰 변화를 가져오지 못한다. 이처럼 「개인정보 보호법」상 근본적인 문제는 데이터 활용 주체이자 법 수범자인 민간과 공공 부문 모두에게 활용 제약이 될 수 있다.[40]

---

38) Diane M. Strong, Yang W. Lee, Richard Y. Wang, "Data quality in context", Communications of the ACM 40(5), 1997, pp.104-104; Leo L. Pipino, Yang W. Lee, Richard Y. Wang, "Data quality assessment", Communications of the ACM 45(4), 2002, pp.211-212; 신태현, 국토교통 분야 데이터관리체계 개선 및 활용방안 연구, 국토교통부 연구보고서, 넥스젠엔씨지(주), 2016, 14면; 문금주, 앞의 보고서, 2018, 6면.

39) Directive (EU) 2019/1024 CHAPTER I GENERAL PROVISIONS CHAPTER V HIGH-VALUE DATASETS Article 13 Thematic categories of high-value datasets.

40) 김일환·권건보, 가명정보의 개념과 처리조건에 대한 입법론적 고찰, 토지공법연구 제87권 제1호, 한국토지공법학회, 2019, 749면; 권건보·김일환 외, 지능정보사회 대응을 위한 개인

공공 부문 데이터의 가명정보 활용에 있어서 현행 「공공데이터법」은 개정 「개인정보 보호법」으로 인해 「공공데이터 관리지침」 고시에 따라 규정된 내용이 오히려 '공공 가명정보' 활용을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 현 「공공데이터 관리지침」에는 공공데이터 제공 단계에서 비공개 대상 정보인 개인정보가 포함될 경우 기술적으로 분리가 가능할 시에 부분제공 대상으로서 일차적으로 확정하고 개인정보 등 특정 개인을 알아볼 수 없도록 조치가 가능한 경우 마찬가지로 부분제공 대상으로 확정하도록 하는 등 개인정보가 포함된 공공데이터를 대상으로 특정 개인을 식별할 수 있는 요소를 삭제하거나 비식별 처리 후 개방이 가능하도록 하고 있다. 이는 개정 「개인정보 보호법」상 '가명정보' 개념을 반영하지 않고 있어 공공데이터 제공 및 개방 범위에 대한 불명확성을 주고 있다. 또한, 최근 공공 부문 데이터의 가명정보 신청과 관련하여 공공 부문 기관에게 일반적인 절차를 안내하고자 개인정보보호위원회와 행정안전부가 공동으로 '공공분야 가명정보 제공 실무안내서'를 발간하였지만, 이 역시 공공 부문 기관에 재량을 주어 판단을 하도록 하고 있다. 이는 결국 공공 부문 기관의 책임 부담이 큰 구조로 결국 공공 가명정보 활용 활성화의 실효성이 낮다고 볼 수 있다.[41]

정보보호 법제 정비방안, 개인정보보호위원회 연구보고서, 아주대학교 산학협력단, 2017. 177면; 최경진·정준현 외, 빅데이터환경에서 개인정보보호 강화를 위한 법제도적 대책 방안 연구, 개인정보보호위원회 연구보고서, 가천대학교 산학협력단, 2012 참조; 김진영, 빅데이터 분야 규제와 개선방안 검토 - 신정부의 정책방향과 입법과제 중심으로 -, IT와 법 연구 제15호, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017, 157-190면; 손형섭, 개인정보의 보호와 그 이용에 관한 법적 연구, 법학연구 제54집, 한국법학회, 2014, 25-32면; Bar Van der Sloot, "International and comparative legal study on Big Data", The Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR) Working Paper 20, 2016, pp.28-34; 윤혜선, 빅데이터 규제의 새로운 패러다임 모색을 위한 연구, 경제규제와 법, 제11권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2018, 80-81면; 김경열·권헌영, 공공데이터 활용을 위한 개인정보보호 제도의 개선 과제, 경제규제와 법 제7권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2014, 34면.

41) 법제처 국가법령정보센터, 공공데이터 관리지침(행정안전부 고시 제2019-71호, 2019. 9. 3. 개정), 2019, 13면; 김일환·권건보, 앞의 논문, 2019, 751-752면; 이순환·박종수, 개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법적 문제와 개인정보보호법제 개선방향, 공법연구 제45권 제2호, 한국공법학회, 2016, 280면; 권건보, 앞의 각주 10, 2017, 215-216면.

2) 한계

「개인정보 보호법」상 '가명정보'의 도입으로 공공 부문 데이터의 '가명정보' 활용이 법적으로 가능하지만 공공 부문 데이터는 민간 데이터와 차별성이 있음에도 별도로 '공공 가명정보' 활용에 대한 명학한 법적 근거가 「개인정보 보호법」과 공공 부문 데이터의 개방 및 활용에 관한 법제인 「공공데이터법」에서도 부재하여 '공공 가명정보' 활용에 제약이 되고 있다. 공공 부문 데이터가 가지는 '공공성', '공익적' 특성상 활용될 수 있는 분야가 특정될 수 있음에도 불구하고 비자발적으로 수집되는 국민의 개인정보가 다수 포함된 공공 부문 데이터를 보유한 공공 부문 기관의 경우 '공공 가명정보' 활용의 재식별 위험성 등 책임에 있어서 민간 부문 데이터와 달리 큰 부담으로 작용하여 공공 가명정보 활용에 대한 의지가 낮을 수 밖에 없다. 즉, 「개인정보 보호법」은 민간과 공공 부문에 적용되는 법제로 데이터의 성격과 특성이 다름에도 불구하고 민간과 공공 부문 데이터의 '가명정보' 활용에 있어서 동일하게 규정하고 있다.

특히, 동법 제28조의2에서 규정하는 활용 목적이 법 개정 전 '통계작성 및 학술연구 등'에서 산업적 목적의 연구를 포함하는 의미에서 넓혀진 것으로 '공익적 기록보존' 역시 공공의 이익을 위해 지속적으로 열람할 가치가 있는 기록물 기반의 자료 보존을 목적으로 하고 있기 때문에 이를 공공 부문 데이터가 적극 활용될 수 있는 '공공성', '공익성' 목적의 활용에 부합된다고 보기 어렵다. 따라서 공공 부문 데이터의 특성을 고려하지 못한 현행 법제상 '가명정보' 활용 목적의 범위는 결국 공공 가명정보가 활용 활성화가 될 수 없는 실효성이 없는 규정이 될 수 있다. 따라서 공공 부문 기관이 보유한 공공 부문 데이터에 대한 활용 목적을 '공공성'과 '공익성'을 중점적으로 보아 민간 부문 데이터와 다르게 취급하여 공공 가명정보 활용의 명확한 법적 규정이 존재하지 않는 한 데이터를 보유한 공공 부문 기관은 지속적으로 공공 가명정보 활용에 소극적일 수 밖에 없으며 이는 공공 부문 데이터 활용의 주요 저해 요인으로 작용될 수 있다.[42]

42) 개인정보보호위원회, 「개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설서」, 2020, 221-223면; 김일환/권건보, 앞의 논문, 2019, 758-759면; 김현경, 기술혁신환경에서 프라이버시와 공권력의 충

2. 국외 법제 현황

(1) 국제적 논의

1) 유럽연합 오픈데이터 및 공공 부문 데이터 재사용에 관한 지침

유럽연합은 최근 기존 지침 개정을 통해 오픈데이터 및 공공 부문 데이터 재사용에 관한 지침(Open Data Directive (EU)2019/1024))(이하 '오픈데이터 지침'이라 한다)을 마련하여 유럽연합 회원국의 공공 부문 데이터의 상업적 활용을 포함한 이용자의 자유로운 접근을 목적으로 법적 기반을 마련하고 있다.[43] 기존에 제정된 2003년 공공 부문 데이터 재사용에 관한 지침(Public Sector Information Directive 2003/98/EC)의 두 차례 개정을 통해 2019년 7월 16일에 본 지침을 발효하였다. 지침 제명에 오픈데이터(Open Data)라는 용어가 새롭게 추가되면서 완전히 무료로(fully free) 개방적인 재사용(open re-use)을 추구하고자 하는 유럽연합의 공공 부문 데이터 활용 활성화의 의지를 담은 지침이라고 할 수 있다.[44] 본 지침의

돌과 조화, 가천법학 제9권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2016, 85면; 조상명, 개인정보 보호법 적용 배제사유에 관한 연구 - 통계목적 개인정보처리의 적용제외 관련규정(58조 제1항 제1호) 정비방안을 중심으로 -, 법과 정책연구 제18권 제4호, 한국법정책학회, 2018, 126면.

43) European Commission, "European legislation on open data and the re-use of public sector information", European Commission Policy, 2020.3.8. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information (최종방문 : 2021.5.31.); 김민호·이보옥, 공공 오픈데이터 EU Directive 개정 동향과 시사점, 성균관 법학 제32권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2020, 5면.

44) 유럽연합은 1989년 '정보시장에서 공공 및 사적 부문 분야의 시너지를 위한 가이드라인'(Guideline for improving the synergy between the public and private sectors in the information market)을 기반으로 1996년에 '공공 부문의 데이터베이스에 대한 상업적인 접근권을 목적으로 하는 지침의 초안'(A Draft Directive for a Commercial Right of Access to Public Sector Database)을 통하여 상업적인 접근에 대해 그 범위를 확대하였다. 1998년에는 '공공 부문 데이터 : 유럽의 핵심 자원'이라는 녹서를 발표하면서 공공 부문 데이터의 개념, 접근, 제공 등에 관한 내용을 담는 등 지속적인 노력을 추진해왔다; 최진원, 공공정보 이용활성화를 위한 법제도적 과제에 대한 연구, 정보법학 제16권 제1호, 한국정보법학회, 2012, 242면; 김민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 4-16면; 2003년 PSI 지침 원문은 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0098 (최종방문 : 2021.5.31.); 본 지침에서는 공공데이터에 있어서 재사용(Re-use)의 용어상 개념을 정부가 보유하는 공공데이터를 공공 간 교환하는 것이 아닌 상업 및 비상업적으로 해당 정보가 생산된 목적 외로 활용되는 것을 의미한다고 명시하고 있다; 이시직, 공공데이터 제공 및 이용 활성화를 위한 법·제도적 개선방안, 정보통신방송정책 제26권 제3호, 정보통신정책연구원, 2014 참조; 이상윤, 빅데이터법제에 관한 비교법적 연구 - 종합보고서 -, 지역법제 연구 14-16-⑦-1, 한국법제연구원, 2014, 72면, 83-85면.

주요 개정사항은 먼저 데이터 활용 가치가 높은 공공사업자(public undertakings)(이하 '공공사업자'라 한다)와 운송 분야(transport sector)의 데이터를 확대하여 규정하였다.(제1조제1항)[45] 특히, 재사용 데이터셋 적용범위를 공공사업자가 보유한 데이터와 연구데이터(research data)까지 포함하여 적용되도록 개정하였다.(제1조제1항(b),(c))[46] 이는 지침의 발효에 따라 유럽연합 회원국 개별법상 관련 규정 등에 따라 데이터 이용 여부가 결정될 수 있으나 적용 대상을 넓혔다는 점에서 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.[47]

두 번째로 지리공간(Geospatial), 지구관측 및 환경(Earth observation and environment), 이동수단(Mobility) 등 국민 생활 전반에 삶의 질을 높이는 '고 부가가치 데이터셋' 요건과[48] 주요 카테고리를 선정하여 오픈데이터 및 공공 부문 데이터를 재사용을 할 수 있도록 하고 지침 내의 위

---

45) Directive (EU) 2019/1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information; Daniele Rizzi, "From PSI to Open Data Directive : Main changes and next steps", European Commission Workshop "Public sector data: still a missed opportunity?" Material PPT, 2019.6.4., p.4 https://www.data.gv.at/wp-content/uploads/2019/06/presentation_2_1_DGConnect_Rizzi-Daniele.pdf (최종방문 : 2021.5.31.); Directive (EU) 2019/1024 Article 1 Subject matter and scope 1.

46) '공공사업자'란 공공서비스에 대한 운영자의 역할과 공공서비스에 대한 의무를 이행하는 지역 활동 등을 하는 사업자로 '공공사업자'를 지침의 적용대상으로 범위를 확대하였다. 다만, 모든 공공사업자의 보유 데이터가 적용대상이 아니라 예외적으로 적용대상의 예외로 '공공사업자' 보유 문서를 규정하고 있다; Directive (EU) 2019/1024 CHAPTER I GENERAL PROVISIONS Article 2 Definitions (3)에서 '공공사업자'의 개념 정의를 규정하고 있다; 연구데이터(research data)의 경우 본 지침 제10조(Article 10)에서 별도로 규정하고 있으며 2019년 PSI 지침 적용시 연구데이터 간 관계와 관련해서는 Charlotte Borgerud, Erik Borglund, 「Open research data, an archival challenge?」, Archival Science, 2020; SPARC Europe, "The Directive on Open Data and the Re-Use of Public Sector Information – Briefing for national legislative implementation in the interest of supporting Open Access to research data and its re-use", Report, 2019, p.1 https://sparceurope.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/10/Open-DataDirectiveSummary_102019.pdf (최종방문 : 2021.5.31.).

47) Heiko Richter, "Reconsidering the Exemption for Educational and Research Establishments Under the Directive on Re-Use of Public Sector Information (2003/98/EC; 2013/37/EU)–Possible Ways and Legal Consequences", JIPITEC 9(1), 2018, p.2; 김민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 9-10면.

48) Directive (EU) 2019/1024 Article 14; 동 지침 제14조제1항에서는 고 부가가치 데이터셋 요건을 데이터셋의 a)무료 제공과 b)기계 판독 가능한 형식, c)응용프로그램 인터페이스(Application Programming Interfaces) 기반으로한 제공, d)관련성이 있는 묶음의 다운로드(bulk download)를 요건으로 두고 있으며 동조 제2항에서 고 부가가치 데이터 셋의 식별을 위한 영향평가 부분을 규정하고 있다.

원회(The Commission)를 통해 신기술 등 발전으로 새롭게 추가되는 '고 부가가치 데이터셋'을 반영할 수 있는 권한을 부여하였다.[49](제13조 및 제14조) 주목할 점은 '고 부가가치 데이터셋'의 판단을 위하여 위원회(The Commission)에서 데이터 잠재성을 평가할 권한이 있으며 a)상당한 정도로 데이터가 사회, 경제, 환경에 이익과 혁신적 서비스 창출 기여 가능성이 있는지 b)다수의 이용자가 활용할 수요가 있고 중소기업에 혜택이 존재하는지 c)수익성이 있고 d)다른 데이터와 높은 결합 가능성 등이 있는지 등 판단 기준을 규정하여 데이터 활용의 범주화와 고가치 데이터의 활용성을 높이고 있다.[50] 또한 수수료 부과방식을 기존의 수수료 부과 방식에서 '재사용의 무료 제공 원칙'(free of charge)으로 개정하여(제6조)[51] 스타트업 및 중소기업에게 공공 부문 데이터 활용에 있어서 새로운 시장의 진입 장벽을 낮춰주었다는 점에서 큰 의의가 있다.[52] 이외에 '개방성을

---

49) Daniele Rizzi, supra note 45, 2019, p.6; Directive (EU) 2019/1024 Article 13; SPARC Europe, supra note 46, 2019, p.8; '고 부가가치 데이터셋'의 경우 동 지침 제2조제10항에서 별도로 규정하고 있으며 '부속서I'(Directive (EU) 2019/1024 CHAPTER I GENERAL PROVISIONS ANNEX I)에서 명시하고 있는 지리공간(Geospatial), 지구관측 및 환경(Earth observation and environ ment), 기상(Meteorological), 통계(Statistics), 회사 및 회사 소유권(Companies and company ownership), 이동수단(Mobility)으로서 총 6가지로 규정하고 있다; 김민호/이보옥, 앞의 논문, 2020, 10면.

50) 최창수, 공공데이터 개방에 관한 유럽연합, 영국, 미국의 입법례와 국내 법제의 개선방향, 홍익법학 제19권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 481-482면; 김민호/이보옥, 앞의 논문, 2020, 11-12면; Directive (EU) 2019/1024 Article 14; 고 부가가치 데이터셋을 대상으로 하는 영향 평가는 비용에 대한 편익 분석과 공공 업무 수행시 관련한 비용의 상당한 부분을 충당하기 위하여 공공기관이 수수료 없이 고품질의 데이터셋을 제공하는지 등 이와 관련한 다양한 분석이 함께 포함되어야 하며 해당 영향평가는 동 지침 제18조 위원회 평가 부분과 동조 제2항에서는 사회 및 경제적 영향성을 평가하도록 규정하고 있다; 김성록, 정보화 정책 : 공공정보 제공 지침, 지역정보화 제64권, 한국지역정보개발원, 2010, 41면.

51) Directive (EU) 2019/1024 Article 6 Principles governing charging 1. The re-use of documents shall be free of charge; EU 회원국이 본 지침을 반영할 경우 대표적으로 수수료 비용 청구를 하는 공공 부문 기관의 목록을 공개하는 등 강제적 규정을 두게 하는 등 '재사용의 무료 원칙'의 실효성을 확보할 수 있도록 하고 있다; 김희연, 공공정보 재활용에 관한 유럽연합 및 주요국 정책 동향, 정보통신방송정책 제26권 제18호, 정보통신정책연구원, 2014, 33-34면; 김민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 12면; 동조 제2항에서는 개인정보 익명화 및 상업적인 기밀 정보를 보호하기 위한 조치 뿐 아니라 문서의 재생산 등 활용에 있어 발생하는 한계 비용의 복구시에는 무료 원칙의 적용 예외가 될 수 있다고 명시하고 있다; SPARC Europe, supra note 46, 2019, p.6.

52) SPARC Europe, Annual report, 2019, p.3; European Commission, "European Open Data Policies and Re-use of Public Sector Information", Material PPT, 2019.9.6., pp.9-11 https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/wipo_cr_nbo_2_19/wipo_cr_nbo_2_19_topic_1c.pdf (최종방문 : 2021.5.31.); 김

고려한 설계 및 기본 원칙'(open by design and by default)을 새롭게 설정하여 지침 적용대상인 공공 부문 기관 및 공공사업자를 대상으로 높은 데이터 활용성을 위해 기존에 존재하는 형식이나 언어로 메타데이터를 가지고 개방이 가능하고 기계가 판독할 수 있고 접근 가능하며 쉽게 검색할 수 있어 재사용이 가능하도록 하는 전자적 방법을 통하여야 한다. 특히 데이터 형식에 있어서 메타데이터 역시 가능하면 공식적인 공개 표준 형식(formal open standards)을 준수하도록 규정하고 응용프로그램 인터페이스(Application Programming Interface; API)(이하 'API'라 한다)의 활용을 통해 공공 부문 기관이 묶음 다운로드(bulk download)를 통해 수집한 후 동적 데이터(dynamic data)를 재사용할 수 있도록 추가하였다. 이처럼 동적 데이터(dynamic data)의 재사용을 활성화하여 보다 다양한 데이터의 재사용을 높이도록 개정한 것이라 볼 수 있다.(제5조)[53] 이는 공공사업자의 적용대상 확대와 함께 API를 통해 제공되는 수많은 실시간 데이터의 활용성을 높였다는 점에서 큰 의의가 있다. 마지막으로 재사용 활용 촉진을 위하여 회원국 차원에서 메타데이터가 있는 주요목록과 온라인으로 기계판독 가능한 형태의 메타데이터가 결합할 수 있도록 하고 데이터셋 접근에 있어서도 데이터 포털(portal)과 같이 정보의 검색 및 접근의 용이성을 위한 의무 규정을 두었다.(제9조) 이는 회원국 차원에서 '개방성을 고려한 설계 및 기본 원칙'(open by design and by default)을 기반으로 문서 가용성 향상과 유럽연합 차원의 메타데이터 결합 환경을 조성하고 있어 회원국 간 데이터 결합의 장벽을 극복하여 고품질의 데이터 양을 증대시키고 데이터 활용을 도모하는데 큰 의의가 있다.[54]

민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 13면.

53) Daniele Rizzi, supra note 45, 2019.6.4., p.5; SPARC Europe, Annual report, 2019, p.3; European Commission, supra note 52, 2019.9.6., p.14; 김민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 13-14면; 동적 데이터(dynamic data)란 동 지침 제2조제8항에서 개념에 대한 정의를 규정하고 있는데 변화의 폭이 크고 변화의 주기 역시 빠르며 이에 따라 자주 또는 실시간으로 업데이트가 되어야 하는 디지털 형태 정보를 말한다.

54) Daniele Rizzi, supra note 45, 2019.6.4., p.5; SPARC Europe, Annual report, 2019, pp.3-7; European Commission, supra note 52, 2019.9.6., p.15; 김민호·이보옥, 앞의 논문, 2020, 14-15면.

2) 유럽 데이터 거버넌스 법률안

최근 2020년 유럽 데이터 전략(2020 European Strategy for Data)의 구체적인 실행 방향 중 하나로 유럽 집행위원회(European Commission)는 유럽 데이터 거버넌스 규정(Data Governance Act)의 초안을 발표하였다.[55] 앞서 논의된 '오픈데이터 지침'에서 유럽연합의 공공 부문 데이터에 대한 법적 기반을 마련하고 있지만, 보다 방대한 양의 공공 부문 데이터를 활성화 시킬 수 있도록 지침의 적용대상이 되지 않는 데이터의 재사용에 관한 사항을 규정하고 있다.[56]

구체적으로 살펴보면 법안에서는 공공 부문 기관이 보유한 특정 범위의 데이터와 관련하여 유럽연합에서 재사용을 위한 요건을 규정하고 있다. 특정 범위의 데이터란 '오픈데이터 지침'에서 타인의 권리와 관련된 상업적 기밀(commercial confidentiality)(a), 통계적 기밀(statistical confidentiality)(b), 제3자와 관련한 지식재산권 보호(protection of intellectual property rights of third parties)(c), 개인정보 보호(protection of personal data)(d)의 사유로 공공 부문 데이터 재사용의 적용 예외로 규정하고 있는 데이터를 재사용 대상으로 규정하고 있다. (제3조)

다만, 재사용의 허용 요건을 별도로 규정하고 있는데 먼저 공공 부문 기관이 재사용 요건을 수립하고 이를 공개하도록 하고 있다. (제5조(1)) 그리고 공공 부문 기관이 상업적 기밀 등 민감한 정보를 삭제시키거나 개인정보를 익명처리(anonymize)와 가명처리(pseudonymise) 등 전처리(pre-processing)를 통한 데이터에 한하여 재사용할 수 있도록 의무를

55) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance (Data Governance Act); 2020년 유럽 데이터 전략이 채택된 이후 온라인을 통한 공개 의견수렴을 통해 기업, 협회, 유럽연합 시민, 학계, 공공기관 등 다양한 이해관계자의 의견을 통해 유럽연합의 디지털 단일 시장을 위한 데이터 전략의 구체적 추진 방향으로 본 법률안의 논의가 시작되었으며, 앞서 논의한 '오픈데이터 지침'에서 규정하는 '고 부가가치 데이터 셋'의 데이터 활용성에 대한 기대를 동 법률안에서 반영하고 있다; European Data Portal, "The Data Governance Act & The Open Data Directive", 2021.3.2. (https://data.europa.eu/en/highlights/data-governance-act-open-data-directive)(최종방문 : 2021.5.31.).

56) European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance(Data Governance Act), pp.1-5.

부여할 수 있다고 규정하고 있다.(제5조(3)) 특히, 재사용의 주체인 공공 부문 기관이 공공 부문에서 제공과 통제할 수 있는 안전한 데이터 처리 환경에서 데이터 접근과 재사용이 가능하도록 하는 의무와(a)[57] 원격 접근이 제3자의 권리와 이익을 침해하는 경우 안전한 데이터 처리 환경을 구비한 물리적 장소에서 데이터에 접근과 재사용을 할 수 있도록 하는 의무(b)를 부과할 수 있도록 하였다.(제5조(4))[58] 또한, 공공 부문 기관은 데이터 이용자를 대상으로 안전한 데이터 처리 환경에서 기능적 부분의 무결성을 위한 필요 요건을 두어야 하고 재사용자 즉, 이용자의 데이터 처리 결과를 검증할 수 있어야 하며 제3자 권리와 이익을 침해하는 데이터에 대한 사용을 제한하도록 하고 있다.(제5조(5)) 다만, 이러한 재사용의 요건은 지식재산권을 준수한 경우에만 허용되도록 하고 있다.(제5조(7))

앞서 특정 범위의 데이터 재사용 허용과 함께 주목할 부분은 데이터 이타주의(data altruism)와 관련하여 데이터를 수집 처리할 수 있는 기관의 등록을 위한 체계를 마련하고 있다는 점이다.(제1조(c)) 먼저 새롭게 도입된 데이터 이타주의(data altruism)란 공공서비스를 개선하거나 과학적 연구목적과 같이 공익(general interest)의 목적으로 별도의 보상 없이 다른 데이터 보유자가 비개인 정보 이용을 허락하거나 정보주체가 자발적으로 자신의 개인정보 처리에 동의하도록 하는 것을 의미한다고 규정하고 있다.(제2조(10)) 또한, 이를 실행시키기 위한 수단으로 유럽연합의 승인을 통해 데이터 이타주의 기관을 구성하여 등록할 수 있도록 규정하고 있다.(제15조(3)) 해당 기관의 등록 요건은 공익적 목적의 비영리 법인으로 독립성을 가지며 법적으로 데이터 이타주의 활동이 독립적으로 수행될 수 있어야 한다고 규정하고 있다.(제16조) 해당 기관은 투명성 요건으로서 데이터 이타주의 기관 등록부에 기재된 기관에 대한 사항 등을 규정하고 있다.(제18조) 특히, 앞서 언급된 특정 범위의 데이터 재사용과 관련하여 재사

57) 여기서 '안전한 처리 환경'이란 동 법안 제2조(14)에서 데이터 재사용에서 데이터를 게시하거나 저장, 다운로드, 추출, 알고리즘을 기반으로 한 데이터 계산 등 모든 처리행위를 감독하고 결정할 수 있는 물리적 또는 가상의 관리적 수단을 의미한다고 규정하고 있다.

58) 김경훈·이준배·윤성욱, EU 데이터거버넌스 법안(Data Governance Act) 주요내용 및 시사점, Premium Report 21-01, 정보통신정책연구원, 2021, 8-9면.

용을 위한 안전한 처리환경 제공과 가명처리, 익명처리, 범주화 기법 등 재사용 가능한 데이터를 대상으로 신뢰성 있는 기술적 지원을 하도록 하고 데이터 이타주의와 관련하여 재사용자 동의 또는 허락 등과 관련하여 지원할 수 있는 별도의 기관을 지정하여 이를 수행하도록 하고 있다.(제7조)[59]

(2) 주요국 법제 현황

1) 미국

미국은 공공 부문 데이터 재사용과 관련하여 일반법이 아닌 관련 개별 법제를 통하여 규율하고 있다. 대표적으로 「정보자유법」(Freedom of Information Act)을 통해 공공 부문 기관이 보유하는 데이터를 대상으로 자유로운 민간 활용과 행정 투명성을 보장하고 있다. 동법은 1996년 전자적 형태의 데이터와 관련한 국민의 접근권을 보장하기 위하여 「전자적 정보자유법」(Electronic Freedom of Information Act)으로 개정되었다.[60] 동법에서는 국민이 요청한 형식으로 정보를 제공할 의무와 공공 부문 기관이 합리적인 노력을 통하여 전자적 형태의 신청자 데이터 활용성을 높이기 위하여 데이터 검색의 용이성 등 의무를 규정하여 국민의 '접근권'을 보장하고 있다. 다만, 데이터 제공 및 활용에 있어 상업적 활용 목적의 경우 공공성 목적의 활용과 달리 합리적인 직접 비용 범위 내로 수수료를 부과하고 있다.[61] 앞서 살펴본 법제 외에 1980년에 제정된 「문서감축법」(Paperwork Reproduction Act)은 문서와 관련한 업무 부담을 덜어 궁극적으로는 정부의 효율적 업무 처리와 데이터 유통을 활성화 시키고자 하였다. 1995년 동법 개정을 통하여 공공 부문 데이터의 형식과 관계없이 공공 부문 기관에서 데이터를 제공 및 배포가 가능하도록 하고 국민이 이용

59) 김경훈·이준배·윤성욱, 앞의 각주 58, 2021, 16-18면.

60) 정회성, 공공정보 상업적 활용의 공법적 체계에 관한 연구, 성균관대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2009, 67면, 84-85면; 김규빈, 과학데이터관리에 관한 해외 법제의 비교법적 고찰, 과학기술과 법 제6권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 2015, 13면; 해당 법률 원문은 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552 (최종방문 : 2021.5.31.); 동법은 우리 「정보공개법」과 일부 유사하나 데이터의 활용적 측면에서 차이가 있고 정보의 '공개'에서 '활용'의 범위까지 규정하고 있다; 최진원, 앞의 논문, 2012, 244면; 황주성·권성미 외, 공공정보 유통 및 이용 활성화 방안 연구 - 상업적 재활용을 중심으로 -, 정보통신정책연구원 연구보고서, 2008, 76-77면; 이창환·안계성 외, 공공정보 활용촉진을 위한 정책방안 연구, 한국데이터베이스진흥센터 연구보고서, 1998, 17-19면.

61) 김규빈, 앞의 논문, 2015, 15-16면; 정회성, 앞의 학위논문, 2009, 70-71면.

가능한 모든 데이터를 대상으로 재사용 제한을 금지하는 등 재사용에 대한 규제적인 조치 등을 금지하고 있다.[62]

최근 과학적 행정기반의 정책 수립을 목적으로 이전에 개방되었던 공공 부문 데이터의 활용을 기반으로 국민의 데이터 접근성을 향상시키고 민간 데이터 활성화를 목적으로 증거기반 정책 결정 위원회(The Commission on Evidence-Based Policymaking)의 권고안을 바탕으로 「증거기반 정책 결정 기반법」(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act)이 2019년에 제정되었다.[63] 동법 제정시 '증거기반 정책 결정'에 대하여 단순한 통계적 데이터 활용이 아닌 공공 부문 데이터의 재사용으로 데이터 생성 자체를 '증거'로 보아 공공 부문의 데이터 생성과 재사용을 향상시키고자 하였다. 특히 제2편에서 공공 부문 데이터 법(Open Government Data Act)을 별도로 규정하고 있다. 특징은 공공 부문 데이터와 관련하여 기준이 되는 '데이터' 정의를 통해 유사 개념인 '데이터 자산', '공공 부문 데이터 자산', '공개 데이터 자산' 등을 구별하여 규정하고 있다.[64] 구체적으로 살펴보면 개방성, 공공성, 전자적으로 필요한 공공 부문 데이터 법(Open, Public, Electronic, and Necessary Government Data Act)의 제202조(a)에서는 미국 법전 제44편제3502조[65]를 개정하도록 하고 있다.

62) 최진원, 앞의 논문, 2012, 245면; 김규빈, 앞의 논문, 2015, 19면; 법률은 아니나, 미국 관리예산처(The Office of Management and Budget)의 회람인 A-130에서도 공공 부문 데이터의 재사용에 대한 사항을 언급하고 있다; 이와 유사한 법제로 볼 수 있는 「정부문서제거법」(Government Paperwork Elimination Act)은 「문서감축법」과 다르게 근본적으로 공공 부문 데이터를 대상으로 국민에게 제공하는 혜택 등을 보장하기 위한 목적으로 제정되었다는 점에서 차이가 있다.

63) 동 위원회는 2016년에 「증거기반 정책 결정 위원회법」(Evidence-Based Policy making Commission Act) 제정을 통하여 설립되었다; Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016 (Public Law. 114-140); 손현, 앞의 각주 24, 2015, 32-33면; Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 (Public Law. 115-435); 동 법률의 원문은 https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ435/pdf/PLAW-115publ435.pdf (최종방문 : 2021.5.31.).

64) U.S. Congress, Foundations for Evidence-Based Policy Making Act of 2017, 15th Congress 1st Session, Report 115-411, 2017, pp.2-3 https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-115hrpt411/pdf/CRPT-115hrpt411.pdf (최종방문 : 2021.5.31.); 이 규정은 기존 오픈 거버먼트(Open Government) 정책 이니셔티브를 확장 및 체계화하여 데이터 포털(data.gov)에서 제공되는 데이터 자산에 대한 공개적인 접근을 제공하도록 하고 있다; U.S. OMB, Next steps in the evidence and innovation agenda, 2013, pp.3-11.

65) 44 United States Code §3502.

먼저, '데이터'는 기록된 데이터 매체 또는 형태와 관계없이 기록된 정보로 규정하도록 신설하고 있으며((16)항)[66], 데이터 자산(data asset)을 별도로 그룹화가 가능한 데이터셋이거나 데이터의 집합체를 의미한다고 별도로 규정하고 있다.((17)항) 또한, 공공 부문 데이터 자산(open government data asset)은 기계 판독 가능성이 있고 오픈포맷 형식의 사용가능성이 있어야 하며 지식재산권 등 제약 없이 표준화 기구를 통한 개방표준을 기반으로 하는 데이터로 규정하고 있다.((20)항) 이와 구별되는 개념으로 공개 데이터 자산(public data asset)을 규정하고 있다.((22)항) 이와 함께 동법 제202조(c)에서는 미국 법전 제44편제3506조의(2)(iii)에서 공공 부문 기관의 데이터 개방에 대한 책임과 의무를 규정하고 있다. 그 중에서도 공공 부문 데이터 자산(open government data asset)을 대상으로 6가지 분야로서 시의성(timeliness), 완전성(completeness), 일관성(consistency), 정확성(accurancy), 사용가능성(usefulness), 가용성(availability)을 개선하고 평가받을 수 있도록 하여 공공 부문 기관의 의무 규정을 두고 있다.[67]

두 번째 주목할 부분은 공공 부문 기관의 데이터 자산 공개에 있어서 '공익'(the public interest)을 기준으로 우선순위를 매겨 공공 부문 데이터 개방에 대한 연방기관 책임 규정을 동법 제202조(c)(2)(B)의 (v)규정에서 두고 있다.[68] 또한, 공공 부문 데이터가 정책 의사 결정 과정 등에서 활용성이 커지고 있기 때문에 법적 실효성을 확보하기 위한 강력한 데이터 정책 추진체계로서 증거기반 정책 결정 위원회는 예산, 조직관리, 기관 간 조정, 입법 등이 가능하고 공공 부문 기관을 총괄 검토와 조정 및 관리할 수 있는 대통령 직속 참모기관으로서 공공 부문 예산을 관리하는 예산관

---

66) Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 SEC. 202. OPEN GOVERNMENT DATA. (a) (16) the term 'data' means recorded information, regardless of form or the media on which the data is recorded; (17) the term 'data asset' means a collection of data elements or data sets that may be grouped together.

67) 44 United States Code §3506에서는 각 연방정부 기관의 장은 생산성과 효율성 등을 도모하기 위하여 정부 기관의 정보자원과 관련한 관리 활동의 책임에 대한 의무 규정을 두었다.

68) 44 United States Code §3511에 따라 민간 및 공공의 데이터 활용을 촉진하고 대중의 정보 접근성을 높이기 위하여 정부가 데이터 관련 서비스를 제공하도록 규정하고 있다.

리처(The Office of Management and Budget)(이하 'OMB'라 한다)를 추진체계 중심으로 권고하였다.[69] 따라서 동법 제202조(c)에서는 OMB 실장이 지침에 따른 정보자원 관리계획을 수립 및 관리하고 동법 제202조(f)에 따라 미국 법전 제44편 제3520A조에[70] OMB 내에 최고 데이터 책임자 위원회(Chief Data Officer Council)를 구성하고 해당 위원회가 범정부적인 데이터 활용을 주도하도록 규정하고 있다.

2) 프랑스

공공 부문 데이터 정책에 적극적인 프랑스는 유럽연합 오픈데이터 지침의 개정 전인 2013년 지침을 통해 법적 프레임워크를 반영하는 방법으로 지침의 내용을 반영하였다.[71] 공공 부문 데이터와 관련하여 「국민과 행정부의 관계에 대한 법」 등에서 이를 반영하고 있으며 또한, 2016년 10월에 새롭게 제정한 데이터 활용 활성화를 위한 「디지털 공화국을 위한 법」에서도 이를 규정하고 있다.[72] 먼저, 프랑스 행정법 체계상 일반적 원칙을 규율하는 국민과 정부 간의 관계를 규정한 법령으로 이루어져 있는 「국민과 행정부의 관계에 대한 법」은 2005년 오르도낭스를 통해 유럽

---

69) OMB는 미국 대통령 소속기관으로 연방정부의 예산과 공공 부문 기관 관리를 담당하며 주요 기능으로 예산집행 및 정책준수를 관리, 감독하고 법제 및 행정부 조직 관리 관련 부처별 의견 조정 등을 다양한 업무를 수행하고 있는 조직이다; U.S. OMB, Overview of Federal Evidence-Building Efforts, 2016, p.11; https://www.whitehouse.gov/omb/ (최종방문 : 2021.5.31.); 손현, 앞의 각주 24, 2015, 104-105면; U.S. Congress, supra note 59, 2017, pp.9-10; Ron Haskins, "The Obama Evidence-Based Revolution : Will it last?", Brookings Institution, Cornell University, 2015; http://events.cornell.edu/event/the_obama_evidence-based_revolution_will_it_last (최종방문 : 2021.5.31.).

70) 44 United States Code §3520A.

71) 박균성, 프랑스의 전자정부법제, 현안분석 01-17, 한국법제연구원, 2001, 21면; European Commission, "Implementation of the Public Sector Information Directive", Policy, 2018.6.12., https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/implementation-public-sector-information-directive-member-states (최종방문 : 2021.5.31.).

72) European Commission, "Implementation of the PSI Directive in France", News Article, 2017.1.23. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/implementation-psi-directive-france (최종방문 : 2021.5.31.); Code des relations entre le public et l'administration(Version consolidée au 1 mars 2019); 본 법률상 프랑스 공공서비스는 공익의 실현을 목적으로 하여 공법인 또는 공법인의 감독을 받는 사인에 의하여 서비스가 수행이 될 수 있으며 특정한 공법적 규율을 적용받는 서비스로 설명하고 있다. 프랑스 행정법 이론 및 공공서비스에 관하여 자세한 사항은 김철우, 프랑스 행정법 이론에 관한 개론적 고찰, 유럽헌법연구 제28호, 유럽헌법학회, 2018, 213-221면.

연합의 오픈데이터 지침 개정 전 지침을 반영하여[73] 공공 부문 데이터 사항을 별도의 장(제3권)으로 규정하였다.[74] 공공 부문 데이터의 재사용 적용대상을 행정문서로 표현하여 국가, 지방자치단체, 공공서비스를 수임한 공법인과 공법에 의하여 관리되는 사인이 생산 및 접수하는 공공서비스 범위 내의 문서로 규정하고 이러한 문서는 파일, 보고서, 연구, 소스코드, 결정 등이 포함되도록 규정하고 있다.(L321-1조)[75] 예외적으로 공공 부문 주체 간 데이터 교환의 경우 공공 부문 데이터의 재사용에 해당되지 않는 것으로 보고 있다.(L321-2조) 또한, 공공 부문 데이터 재사용 권리의 범위와 관련하여 공공 부문 기관의 본래 데이터 생산 목적 외 이용을 가능하도록 규정하고(L321-1조)[76] 주목할 부분은 공공 부문 기관의 의무로서

---

73) Code des relations entre le public et l'administration(Version consolidée au 1 mars 2019); 본 법률 원문은 https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350 (최종방문 : 2021.5.31.); 본 법률은 행정과 국민 간의 관계의 개선을 위한 조치 및 행정적 질서에 관한 법(Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, so cial et fiscal)이며, 당시 행정문서에 관한 접근 자유 및 공공 분야 정보의 재사용에 관한 사항을 포함하여 제1절 행정문서에 대한 접근의 자유, 제2절 공공 분야 정보의 재사용, 제3절 행정문서접근 위원회, 제4절 공통 사항 등으로 구성하고 있다. 해당 법 제정을 통하여 공공정보 범국가 통합 센터(etalab)도 설립되었다; Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005; 오르도낭스는 정부 주도하에 의회 입법절차를 생략하고 입법할 수 있는 정부의 입법 수단으로 해당 법률의 공포 및 시행 이후 의회의 승인이 없을 경우에는 효력을 잃게 된다. 이러한 오르도낭스를 통하여 앞서 언급한 1978년 행정과 국민 관계에 관한 법률의 제1절 제2장(행정문서에 대한 접근의 자유)에 관하여 행정 전 분야의 행정문서 접근 자유 제도화 등 내용을 반영하였다; 전주열, 프랑스 공공데이터 관련 법제도의 최근 동향, 외법논집 제40권 제4호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2016, 67면.

74) '공공 부문 데이터'와 관련한 사항이 새롭게 제정된 것은 아니며, 1978년 행정과 국민 관계에 관한 법과 2005년 오르도낭스(Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005)로 개정된 내용이 반영된 내용이다; 전주열, 앞의 논문, 2016, 68면; 정관선, 프랑스 공익데이터에 관한 고찰, 경희법학 제52권 제2호, 경희대학교 경희법학 연구소, 2017 참조.

75) 정재황, 정보공개법제에 관한 비교법적 연구 - 프랑스 -, 현안분석 15-16-4-5, 한국법제연구원, 2015, 21-48면 및 60-64면; 전주열, 앞의 논문, 2016, 68면; 구체적으로 '행정문서'에 대한 사항은 L300-2조에서 위임하여 규정하고 있다; Code des relations entre le public et l'administration (Version consolidée au 1 mars 2019) Article L300-2.

76) 정재황·권채리, 프랑스의 정보공개법제 - 정보공개위원회(CADA)의 재결례(裁決例)를 중심으로 -, 세계헌법연구 제23권 제1호, 세계헌법학회, 2017, 128-130면; Code des relations entre le public et l'administration(Version consolidée au 1 mars 2019) Article L321-1; David Clark, "Citizens, charters and public service reform in France and Britain", Government and Opposition 35(2), 2000, pp.152-160.

공공 부문 데이터의 재사용 활성화를 위한 국가 권한으로서 공공서비스를 구성하도록 하고 모든 관련 기관이 재사용의 활성화를 위하여 기여하도록 선언적 규정을 두었다.(L321-4조) 그리고 공공 부문 데이터와 관련하여 신뢰성, 가용성 등을 온라인으로 게시하도록 규정하고 있다.(R321-7조)[77] 앞서 공공 부문 기관의 의무뿐만 아니라 공공 부문 사용자를 위하여 공공 부문 데이터 포털 운영 서비스가 공공 부문 데이터 재사용을 통한 공공서비스 구현을 하도록 데이터 신뢰성, 가용성, 상호운용성 등 활성화를 위한 모든 조치를 이행하고 공공 부문 기관에 데이터 품질 향상을 위한 오류 보고, 솔루션 제공 등과 공공 부문 데이터 재사용을 통한 혁신적인 서비스 출현을 기여하도록 하고 새로운 데이터를 포함시키기 위한 책임을 부과하고 있다.(R321-8조)[78] 그리고 데이터 신뢰성 등을 위해 공공 부문 데이터가 보유한 의미가 왜곡되지 않고 데이터의 출처와 최종 업데이트일이 명시될 수 있도록 조건을 부과하도록 하고 있다.(L322-1조)[79] 개인정보를 포함한 공공 부문 데이터의 재사용의 경우 프랑스 「개인정보 보호법」을 준수하고[80] 개인정보의 익명처리 후 공공 부문 데이터의 재사용이 가능할 경우 보유 기관에게 개인정보 익명처리 의무를 부과하였다.(L322-2조 및 L322-3조)[81] 개인정보가 포함되었을 경우 재식별 되지 않도록 처리한 후 제공하도록 하고 있다.(L312-1-2조) 이외에 공공 부문 데이터 독점을 원칙적으로 금지하고 공공서비스를 수행하기 위해 필요할 경우에 한하여

77) 정재황, 앞의 보고서, 2015, 21-48면; Code des relations entre le public et l'administration (Version consolidée au 1 mars 2019) Article R321-5 & R321-6 & R321-7; David Clark, supra note 71, 2000, pp.152-160.

78) Code des relations entre le public et l'administration(Version consolidée au 1 mars 2019) Article R321-8; 전주열, 앞의 논문, 2016, 67-69면; 박진우, 프랑스 정보공개제도의 현 단계, 세계의 언론법제 제23호, 한국언론재단, 2008, 7-10면.

79) Code des relations entre le public et l'administration(Version consolidée au 1 mars 2019) Article L322-1; 경건, 앞의 각주 33, 72-73면.

80) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (Version consolidée au 13 janvier 2020); 김영천, 현행 행정정보공개제도의 문제점과 개선방향, 법률행정논집 제14권, 서울시립대학교 법률행정연구소, 2007, 3면; 성낙인, 알 권리와 프랑스 정보공개법, 월간고시 236호, 법지사, 1993 참조.

81) 박균성, 프랑스 전자행정법제, 인터넷법률 제17호, 법무부, 2003, 23-28면; 성낙인, 앞의 논문, 1999, 2면.

예외적으로 가능하도록 하고 있다.(L325-1조) 다만, 독점권의 기간을 10년을 초과하지 못하도록 하고 배타적 권리이더라도 적어도 3년마다 주기적으로 검토될 수 있도록 규정하고 있다.(L325-2)

2016년 제정된 「디지털 공화국을 위한 법」(LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique)은 공공 및 민간 부문의 데이터 개방 범위를 확대하는데 큰 의의가 있는 법이다.[82] 동법 제정을 통해 앞서 살펴본 「국민과 행정부의 관계에 대한 법」의 행정문서 접근 및 공공 부문 데이터 재사용 부분도 함께 개정되었다.[83] 그중 공공 부문 데이터 개방과 관련하여 행정문서 개방 원칙으로 문서를 전자적인 형식으로 이용이 가능할 경우 기관 소속 직원 수가 명령이 정한 기준 미만의 법인을 제외하고 행정기관은 송부하는 문서 및 문서 최신본(제1호)과 행정주체가 공공 부문 데이터를 생성 및 보유할 경우 주요 문서 목록(제2호), 공공 부문 기관에서 생산하거나 수신되었으나 공개적으로 발표되지 않은 정기적 업데이트를 수행하는 데이터베이스(제3호), 공개할 만한 경제적, 사회적, 보건적 또는 환경적 가치가 있는 정기적 업데이트를 수행하는 데이터베이스로 규정하고 다만, 3,500명 이하 지방자치단체의 경우 적용을 제외하였다.(제6조Ⅱ)[84] 또한, 개인정보로 제공이 힘든 행정문서의 경우

82) LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique 본 법률 원문은 https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id (최종방문 : 2021.5.31.); 우리나라가 각 법률을 통해 법의 목적에 따라 법률 내용을 개정하는 것과 달리 프랑스는 우리나라와 상이한 실정법 체계로 일정한 목적의 입법을 위하여 기존에 관련 있는 법률과 법률 시행을 위한 행정입법까지 모두 포함하여 개념 체계를 새로이 구성하여 각 법률 및 행정입법 개정 사항을 한 곳에 담아 발전시키고 있다. 즉, 프랑스 「디지털 공화국을 위한 법」은 법 내용안에 디지털 공화국을 위하여 프랑스 개별법에 규정된 사항에 대해 개정하는 내용으로 구성되어 있다; 전주열, 앞의 논문, 2016, 74면; 이진랑·박성우, 프랑스 디지털공화국법 입법 과정에 나타난 정책 소통(2012-2018) : 디지털 민주주의 제도화의 전초역, 국제지역연구 제23권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2019, 7-11면; 이보옥, 심층분석 - 프랑스 디지털공화국법 소개 -, Global Open Data Now 제1호, 한국정보화진흥원, 2017, 17-21면.

83) 전주열, 앞의 논문, 2016, 64면; 유재흥, 프랑스의 디지털 공화국 법의 추진 동향, SW중심사회 2017.1, 소프트웨어정책연구소, 2017, 1-7면.

84) O. Proust, G. Goossens, 「France adopts Digital Republic Law」, Retrieved December 14, 2016 참조; 정관선, 공공데이터 개방 관련 외국 입법례 - 프랑스 -, 최신 외국입법정보 제73-74호, 국회도서관, 2018, 11-22면; LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique Article 6; 박현정, '디지털 공화국을 위한 법률' 프랑스의 정보통신 관련 법제

익명처리에 대해 개인이 재식별되지 못하도록 처리 과정 후 제공하도록 하여 기존과 동일한 익명처리 의무를 부여하고 있으나, 익명처리 대상을 '개인적인 성격'을 보유한 데이터로서 해석의 여지가 높여 범위의 한계를 넓히고자 하였다.(제6조Ⅱ)[85]

가장 특징적인 부분은 '공익데이터'(Données d'intérêt général)라는 새로운 개념을 규정하였다는 점이다.(제1장제2절)[86] '공익데이터' 관련 정의 규정은 동법상 부재하다. 하지만 해당 법률상 내용 기반으로 추측해보았을 때 공공과 민간 부문 데이터 중 공공재적 가치가 있는 데이터로 추측할 수 있다. 즉, 공공 부문의 데이터에 한정하는 것이 아닌 민간 부문에서 생산된 데이터 중에서도 공익적 가치가 있는 데이터까지 적용 범위를 넓혔다. 기존에 개별 법률을 통해 규율하고자 하였던 민간 부문의 데이터에 대한 시장지배적 지위 남용을 방지하고 공공 부문의 공익적 가치를 수행하기 위한 목적을 동법 제정을 통해 실현하고자 하였음을 알 수 있다.[87] 이와 관련하여 독점공급계약 관련하여 공공서비스에 대한 관리를 위임받은 독점공급업자가 정부와 계약 이행시 공공서비스 목적으로 계약하여 이용 및 제작하거나 수집한 자료 및 데이터베이스를 자동처리시스템으로 자유롭게 재사용할 수 있는 오픈형태의 전자문서 형식으로 제출하도록 하고 있으며(제17조)[88] 동법에서 규정된 산업 및 상업 부문의 공공서비스 관

개혁, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016, 233면.

85) Maher Dahmani, Sophie Vermeille, 「Open Data for Case Law : A Digital Republic for Predictable and Attractive Legal Rules」, 2017, pp.2-14; 전주열, 앞의 논문, 2016, 75면.

86) 프랑스에서는 일반적 이익과 공익을 별도로 구분하지 않고 동일한 개념으로서 크게 공공서비스 개념을 이해할 수 있는 주요 개념이라고 볼 수 있다. 프랑스에서는 '공익'에 대하여 'intéret public'라는 용어보다는 일반적 이익으로 지칭되는 'intéret général' 개념을 주로 사용하고 있다. 동 법에서는 후자의 개념으로 사용되고 있다; 이순우, 프랑스의 공공서비스에 대한 연구, 제43권 제3호, 한국토지공법학회 토지공법연구, 2009, 488면; 박균성, 프랑스 행정법상 공익개념, 법학 제47권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2006, 28-29면; 전훈, 공익서비스(le service public)의 법적성질에 관한 고찰, 공법학연구 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005, 470면.

87) European Commission, Presentation slides : The French Digital Republic Bill, 2016.11.22. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/presentation-slides-french-digital-republic-bill (최종방문 : 2021.5.31.); 정관선·최창수, 공공데이터 관련 최신 입법례, 최신외국입법정보, 제73-74호, 국회도서관, 2018, 11-18면; 박현정, 앞의 논문, 2016, 235-236면.

88) Maher Dahmani, Sophie Vermeille, supra note 80, 2017, pp.2-10; LOI n° 2016-1321 du 7

리를 담당하는 공공 부문 기관 또는 단체가 법률상 최고액을 초과하여 보조금을 지급시 보조금 결정과 관련한 주요 자료를 앞서 독점공급계약과 같이 공개하도록 하고 있다.(제18조제2항) 그리고 통계 관련 의무사항 및 기밀에 관한 법률에서 의무적인 통계조사를 위해 사법상 법인이 보유하고 있는 데이터베이스 정보를 조사할 경우 통계기관만을 위해 보안 처리된 전자적 방식으로 데이터를 전달하고(제19조) 행정재판소법에 따른 판결 또한 공공 부문 데이터 재사용에 적용하고(제20조) 법원조직법에 따른 민사 및 형사상 판결 또한 관련한 당사자의 사생활을 침해하지 않는 범위에서 공공 부문 데이터 재사용 적용을 받도록 하도록 하고 있다.(제21조)[89] 마지막으로 도로관리법에 따라 공공 도로 관리자에게 제한최고속도에 대한 정보를 국가에 의해 무상 제공되는 전자적 전송 방식으로 이송할 수 있고(제22조) 에너지법에 따른 공공 송전망 관리자는 에너지 측정시스템을 통해 생산된 에너지 소비 등 상세한 데이터를 에너지 공급, 사용 및 에너지 관련 서비스 발전을 장려하기 위한 목적으로 재사용이 가능하고 공공 천연가스 공급망 관리자 또한 관련 서비스 발전을 장려할 목적으로 재사용할 수 있도록 하였다.(제23조)[90] 그리고 조세절차법에 따른 세무행정기관이 보유하는 최근 5년간 소유권 변동에 따라 신고된 부동산 시가에 관한 데이터를 부동산 정책, 도시계획 등 시장의 투명성을 위한 권한 행사시 필요할 경우 직접 또는 중개인을 통해 연구자, 국가기관 등 각목에 규정된 주체에게 전달하여 모든 정보를 개방하도록 하고 있다.(제24조)[91]

3. 소결

세계 주요 국가는 공공 부문 데이터 개방 및 활용에 있어서 법제도 및

---

octobre 2016 pour une République numérique Article 17; 정관선, 공공데이터 개방 관련 외국입법례 - 프랑스 -, 최신 외국입법정보 제73-74호, 국회도서관, 2018, 11-22면.

89) 정관선, 프랑스 공익데이터에 관한 고찰, 경희법학 제52권 제2호, 경희대학교 경희법학연구소, 2017 576-588면.

90) Maher Dahmani, Sophie Vermeille, supra note 80, 2017, pp.2-14; 정관선, 앞의 논문, 2017, 589-590면.

91) 정관선, 앞의 각주 88, 2018, 11-22면.

다양한 정책 추진을 통해 노력하고 있다. 앞서 살펴본 각국의 입법례를 분석해본 결과 공공 부문 데이터 개방과 활용 전 영역에 있어서 법제도적 기반이 완벽하게 구축되어 있다고 보기는 어렵지만, 국내 공공 부문 데이터 활용 활성화를 목적으로 시사하는 바가 큰 부분은 국내 법체계에 맞추어 차용하거나 개선할 필요가 있다. 이들 국가의 공공 부문 데이터 개방 및 활용에 대한 법제도적 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기준 데이터에 대한 개념 설정이다. '미국'은 공공 부문 기관이 보유하는 데이터의 '정보생성'을 '증거'로 보아 증거기반의 정책 결정을 목적으로 개방과 활용을 중점으로 하는 규제체계인 「증거기반 정책 결정 기반법」을 통해 규정한다. 특징적인 점은 기준이 되는 데이터 개념과 이와 혼동할 수 있는 유사 개념을 구분하여 정의 규정을 자세히 규율하고 있다. 이는 법 적용 대상인 공공 부문 기관이 보유한 데이터의 기준과 범위를 보다 명확히 하고 이를 통해 공공 부문 데이터 개방과 함께 활용 활성화를 도모하고 있다. 그러나 국내 공공 부문 데이터 법제 현황을 비교해보면 공공뿐만 아니라 민간 부문 데이터 법제 모두 기준이 되는 데이터 개념 정의가 부재한 채로 다양한 용어로 정의되고 있다. 기준 데이터 개념 설정의 부재는 결국 공공 부문 데이터 활용과 민간 데이터 활용까지 연계되어 제약이 될 수 있다. 따라서 국내 관련 법제에서도 기준 데이터 개념 정의를 통해 범위를 명확히 하여 공공 부문 데이터 활용을 제고시킬 필요가 있다.

둘째, 강력한 데이터 정책 추진체계가 필요하다. 이는 공공 부문 데이터의 관리체계 구축과도 연계될 수 있는데, '미국'의 「증거기반 정책 결정 기반법」상 위원회는 법적 실효성을 확보하기 위하여 강력한 데이터 정책 추진체계가 필요함을 권고하였다. 해당 추진체계는 공공 부문 기관을 모두 아우르며 조정할 수 있는 기능과 법제도 개선 측면에서도 이를 관할하고 주목할 점은 행정부 조직 관리와 예산 등을 모두 주관할 수 있는 강력한 조직을 통해 실효성이 확보될 수 있다고 보았다. 따라서, 미국의 대통령 직속 참모기관이자 행정 조직 및 예산과 부처 이해관계 조정 등 다양한 기능을 하는 예산관리처(OMB)를 강력한 공공 부문 데이터 정책 추진체

계로 두어 공공 부문 데이터의 활용을 주도하도록 법에서 규정하고 있다. 국내 공공 부문 데이터 정책 추진체계 현황을 비교해보면 우선 공공과 민간 부문으로 데이터 소관 부처가 이원화되어 있고 공공 부문 데이터의 이용 및 활성화를 규정하는 「공공데이터법」상 정책 추진체계 역시 해당 법 목적에 한하여 활용 가능한 국무총리 산하의 위원회이다. 즉, 국내 데이터 정책추진체계와 관리체계 현황은 공공과 민간 부문을 모두 아우르지 못하고 공공 부문 데이터를 보유하는 전 공공 부문 기관을 조정하거나 예산, 조직 등을 총괄적으로 추진할 수 없는 데이터 정책 추진체계를 가지고 있다. 이는 결국 산재하여 보유 및 관리되고 있는 공공 부문 데이터의 관리체계 부재와도 긴밀하게 연계되어 있다. 따라서 국내 관련 법제에서 체계적인 공공 부문 데이터 관리체계 구축과 함께 강력한 데이터 정책 추진체계가 개선되어야 공공 부문 데이터 활용의 실효성을 도모할 수 있을 것이다.

셋째, '공공성' 및 '공익성'을 기반으로 한 공공 가명정보 활용이 필요하다. 앞서 살펴본 입법례에서 공통적으로 규정하고 있는 사항은 공공 부문 데이터에 대한 '공공성', '공익성'이라는 별도의 판단기준을 두고 있다. '유럽연합'의 오픈데이터 지침은 공공 부문 데이터 활용성이 높은 주요 분야를 특정하여 이를 '고 부가가치 데이터셋'으로 지정하였다. 해당 데이터를 지정하기 위해 판단기준으로서 데이터가 상당한 정도로 사회, 경제, 환경 분야에 있어서 공익을 기반으로 혁신적인 서비스 생성에 기여가 가능한지 등 '공공성' 및 '공익성'에 부합하도록 관련 분야를 특정하는 등 데이터 잠재성에 대한 영향평가를 하도록 규정하고 있다. 또한, 최근 제안된 데이터 거버넌스 법률안에서도 새롭게 '데이터 이타주의'(data altruism) 개념을 도입하여 공공서비스의 개선이나 과학적 연구목적과 같이 공익(general interest)의 목적으로 별도의 보상 없이 다른 데이터 보유자가 비개인 정보 이용을 허락하거나 정보주체가 자발적으로 자신의 개인정보 처리에 동의하도록 하고 있다.

'프랑스'도 「디지털 공화국을 위한 법」 제정을 통해 새롭게 '공익데이터'(Données d'intérêt général) 개념을 설정하고 공공과 민간 부문 데이터간의 공익에 기여할 수 있는 공공재적 가치가 있는 데이터로 정의하여

공공 부문 데이터 개방 범위를 확대하여 활용을 도모하였다. ‘미국’의 「증거기반 정책 결정 기반법」에서도 연방 정부의 증거기반 활동을 목적으로 공공 부문 기관의 장이 체계적인 전략계획을 수립하도록 하는데, 공공 부문 기관이 보유하고 있는 ‘데이터 자산’ 즉, 공공 부문 데이터 공개에 있어서 효율성을 향상시키고자 ‘공익’(the public interest)을 기준으로 우선순위를 두어 공개하고 있다. 이는 대량의 데이터가 축적되는 공공 부문 데이터 특성상 모든 데이터를 오픈데이터화하여 공개하는 것은 상당한 시간과 비용이 소요되기 때문이다. 따라서 공공 부문 데이터의 ‘공익적’ 특성을 기반으로 판단하여 데이터 우선순위를 두어 분류하고 오픈데이터화하여 개방하는 것은 결국, 공공 부문 데이터의 효율적인 개방이 될 뿐만 아니라 활용의 측면에서도 ‘공익성’을 높여 공공재적 가치가 큰 데이터의 활용성을 높일 수 있다. 국내 공공 부문 데이터와 관련한 ‘공공성’ 및 ‘공익성’ 기반으로 판단하는 기준은 부재하다. 특히, 최근 「개인정보 보호법」 개정을 통해 가명정보 개념이 도입되었으나 공공과 민간 부문 데이터를 동일한 판단기준 하에 가명정보 활용 목적을 규정하고 있다. 이는 공공 부문 데이터가 가지는 ‘공공성’, ‘공익성’을 기준으로한 활용성이 높음에도 불구하고 민간 부문 데이터와 동일한 기준의 가명정보 활용을 법적 기반으로 두고 있어 공공 부문 데이터의 가명정보 즉, 공공 가명정보 활용을 제약하는 요인이 되고 있다. 따라서 앞서 살펴본 해외 입법례의 공공 부문 데이터에 대한 ‘공익적’ 판단 기준을 차용하여 보유하고 있는 공공 부문 기관의 특성과 비자발적으로 수집된 다수의 국민 개인정보가 포함된 공공 부문 데이터를 고려하여 명확한 법적 기준을 별도로 규정하는 등 공익적 가치가 높은 데이터를 중심으로 공공 가명정보가 활용될 수 있도록 기준을 보다 구체화하고 이에 관한 활용에 대한 책임 부담을 완화시킬 필요가 있다. 따라서 공공 가명정보를 활용은 공공 부문 데이터 활용 활성화와 함께 민간 부문 데이터 활성화까지 이어져 이에 대한 법적 개선이 필요하다. 결론적으로 앞서 살펴본 공공 부문 데이터 활용에 있어 해외 주요국의 입법례를 통해 국내 공공 부문 데이터 관련 법제 현황을 비교 및 분석한 결과 공공 부문 데이터 활용 활성화를 위한 법적 개선방안이 필요하다.

Ⅳ. 공공 부문 데이터 활용 활성화 법제 개선방안

1. 기준 데이터 개념 정립 필요

국제적으로는 데이터 프레임워크 하에 내부적인 데이터 공유와 활용을 위해 기준적 역할을 하는 데이터에 대한 일관된 개념 정의를 통해 데이터 활성화를 추진하고 있다. 국제적 논의상 데이터 개념을 비교하였을 때 국내 공공 부문 데이터 법제는 '자료', '정보', '지식', '부호, 문자 … 표현된 정보', '정형 또는 비정형의 정보' 등 다양한 용어와 정의가 혼재되어 있음을 알 수 있다. 따라서 국가적 차원에서 공공 부문 데이터를 유기적으로 연계 및 활용하기 위해서는 데이터에 대한 기준적 역할을 하는 개념을 별도로 정립하여 공공 부문 데이터 개념을 정립할 필요가 있다.

(1) 현행 법제상 법제 개선

지능정보사회의 핵심 수단인 데이터는 데이터 관련 법제상 지칭하는 용어의 통일과 정의 규정에서의 명확한 범위가 규정되어야 공공 부문 데이터 관리와 연계 등을 체계적으로 추진할 수 있다. 특히, 데이터는 그 속성상 데이터 생애주기에 따른 법적 기반이 필요하지만 이를 범정부적으로 총괄하고 통합하는 기능의 법제는 현재 부재한 실정이다. 특히, 기준이 되는 데이터에 대한 정의와 통일된 명칭은 공공 부문 데이터 활용에 있어서 일원화된 데이터 정책 추진체계와 함께 효율적인 데이터 관리체계의 전제가 되기 때문에 매우 중요하다. 그러나, 현행 법제는 법 목적상 정의된 공공 부문 데이터이기 때문에 법에서 규정하는 데이터 범위 자체도 매우 지엽적이라 할 수 있다.

따라서, 데이터 정의 및 범위를 개선하기 위해서는 범정부 차원의 기준 데이터 개념 도입과 이를 통해 공공 부문 데이터의 통일적 정의를 위하여 관련 법제상 기능 조정 등이 필요하다. 이에 따라 현행 법제상 '공공데이터', '행정정보', '데이터' 등 용어를 통일하여 정리하고 기준 데이터 개념을 기반으로 각 법의 목적에 맞게 개정할 필요가 있다. 특히, 기준 데이터 개

념은 공공과 민간 부문을 함께 아우를 수 있는 일반적인 데이터 개념이기 때문에 공공과 민간 부문이 이원화되어 있는 현행 법제 구조상으로는 특정 법률의 목적 등 전부 개정이 필요하다.

(2) 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통한 법제 개선

범정부 차원의 기준 데이터 개념을 정립하기 위한 법 정책적 측면에서는 국가에서 데이터 개념을 일원화할 수 있는 강력한 추진체계를 통한 데이터에 관한 통합적인 규율이 함께 필요하다. 이에 대한 방안이 바로 범정부 「데이터 기본법(가칭)」의 제정이다. 공공과 민간 부문 데이터를 모두 적용할 수 있는 별도의 기본법 제정을 통해 개별 법령에서 상이하게 규정되어 있는 데이터 개념을 법 목적에 맞게 기준 데이터를 통해 정의와 범위를 명확히 하여 개정할 필요가 있다.[92] 앞서 살펴본 국제적 논의에서 데이터의 개념이 가장 기초적이고 범위가 넓은 개념으로 데이터(data) 의미상 용어를 기준 데이터 개념으로 설정하는 것이 필요하다. 법문상 용어는 외래어보다는 한글로 번역하여 사용하는 것이 일반적이지만 과학기술과 관련한 데이터는 국제적 용어로서 통용되어 사용된다. 따라서 번역 용어로서 정보(information), 지식(knowledge) 등 혼란을 야기하는 용어를 통한 개념 정의 보다는 통용되는 용어로서 가장 기초적 개념인 데이터(data)라는 용어로 통일하여 기준 데이터의 법적 개념을 정립하는 것이 필요할 것이다. 따라서 공공 및 민간 부문 데이터를 규율할 수 있는 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통해 기준 데이터 개념을 별도로 규정하여야 한다. 기본법 제정 없이 신기술 발전에 따라 산발적으로 제정된 개별 법제의 목적에 따라 기준 데이터 개념을 정립하고 개정하는 것은 매우 어렵기 때문이다.

따라서 기본법 제정이 없이 기준 데이터 개념이 부재한 채로 추진되는 현행 법적 체계로는 공공 부문에서 활용성 낮은 데이터가 다수 축적되어 궁극적으로는 공공 부문 데이터 활용 활성화의 저해 뿐만 아니라 민간 데이터 활용 활성화 저해까지 초래할 것이다. 그러므로 「데이터 기본법(가칭)」

92) 김현경·김민호,앞의 논문, 2017, 100면; 김명식, 앞의 논문, 2009, 378면; 김민호·김현경, 앞의 각주 7, 2018, 14-16면.

제정을 통하여 공공 부문과 민간까지 범국가적 데이터의 일반적 정의를 규정할 필요가 있다. 특히, 데이터는 활용에 있어 기본적 속성이 달라지기 때문에 현행 법제상 정의된 개념으로는 한계가 존재한다. 따라서 주체성을 가지고 자율적으로 데이터를 생산하는 인공지능 관련 데이터 등을 모두 포함할 수 있는 새로운 기준 데이터 개념이 필요하다. 앞서 살펴본 국제적 연구를 통한 일반적인 데이터 개념과 국내 데이터 관련 법제상 개념 등을 종합하여 검토하였을 때, 다음과 같이 제안하고자 한다.

「데이터 기본법(가칭)」 제2조 정의 1. "데이터"란 정형 또는 비정형 등 형태와 관계없이 수집, 생성, 처리, 분석, 결합 등 데이터 생애주기 과정상에서 기계판독이 가능하거나 전자적 및 비전자적으로 처리되는 모든 것을 말한다.

기준 데이터 개념은 앞서 언급한 '정보', '자료', '지식' 등 개념을 모두 포함하며, 특히 데이터 생애주기라는 단어를 통해 데이터의 고유 속성을 반영하여 데이터가 생애주기 전 과정 속의 모든 것을 의미하도록 가장 기초적인 개념으로 정의하였다.[93] 범정부 차원의 「데이터 기본법(가칭)」을 통해 기존 데이터 관련 법제의 '데이터' 개념에 대한 통일적인 기준을 제시하고 이후 개별법 목적이나 산업 분야의 특성에 맞게 해당 개념을 수정하여 반영하는 것이 필요하다.

2. 일원화된 데이터 정책 추진체계와 데이터관리체계 구축

공공 부문 데이터는 수많은 양의 정보가 생산 및 축적되어 활용의 잠재적 가치가 높음에도 불구하고 국내 법제상 데이터의 이원화된 정책 추진체계를 기반으로 하여 체계적인 범정부 데이터 관리체계가 부재한 실정이다. 이는 향후 지속적으로 생산되어 축적될 공공 부문의 고가치 데이터 활용

93) 법령상 '생애주기'라는 용어는 주로 「건강가정기본법」 제24조, 「국민건강보험법」 제52조 등 사람의 생애주기와 관련하여 빈번하게 사용하는 것을 확인하였다. 예외적으로 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제27조에 따라 철도시설의 생애주기라는 용어를 통해 설치, 점검, 유지보수 등 철도시설의 전 생애주기 표현을 통해 해당 정보를 체계적으로 관리하고자 규정이 있었다. 따라서 유체물과 상관없이 데이터를 대상으로도 모든 과정에서 산출되는 모든 것으로 범위를 보다 폭넓게 규정하기 위하여 데이터 생애주기라는 표현을 사용할 필요가 있다.

을 저해시킨다. 따라서 일원화된 데이터 정책 추진체계를 기반으로 범정부 데이터 관리체계 구축을 통해 공공 부문 데이터간 유기적인 연계와 활용이 필요하다.[94]

(1) 현행 법제상 법제 개선

범정부 데이터를 총괄하는 기본법이 부재하기 때문에 일원화된 데이터 정책 추진체계와 데이터 관리체계 구축은 현행 법제 개선만으로는 사실상 실효성을 거두기 어렵다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 공공 부문 데이터 활용을 높일 수 있는 법적 개선이 필요하다. 먼저 「공공데이터법」, 「전자정부법」 등 공공 부문 데이터 관련 법제 간 중복 기능을 조정하고 범정부 데이터 관리체계를 구축하기 위한 기준 데이터 정의 개념, 범정부 데이터 표준화 등 강력한 데이터 정책 추진체계를 기반으로 하는 데이터 관련 기본법 기능을 할 수 있는 법제의 전부 개정이 필요하다. 그러나, 공공과 민간 부문이 이원화된 현 추진체계상 부처 간 이해관계 등으로 조정이 어려우므로 범정부 데이터 정책 추진체계 및 관리체계 구축까지는 장기간이 소요될 가능성이 크다.[95] 정리하자면 기존 관련 법제 개정은 개별법 목적에서 규정하는 범위 내에 한정하는 공공 부문 데이터 활용의 개선이기 때문에 일원화된 범정부 정책 추진체계를 통한 범정부 데이터 관리체계 구축의 실효성을 높이기 어렵지만 지속적인 관련 법제의 개선은 공공 부문 데이터 활용을 일부 개선시킬 수 있을 것이다.

(2) 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통한 법제 개선

현행 법제만의 개선으로는 일원화된 범정부 데이터 정책 추진체계와 관

94) 방동희, 데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고, 법학연구 제59권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2018, 91-93면; 윤소영, 앞의 논문, 2013, 266-284면.

95) 오미애·최현수, 해외의 데이터 관리체계 사례 및 시사점, 보건복지포럼 통권 제230호, 한국보건사회연구원, 2015, 76-77면; 김진영, 빅데이터 분야 규제와 개선방안 검토 - 신정부의 정책방향과 입법과제 중심으로 -, IT와 법 연구 제15호, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017, 181-183면; 김현경, 데이터 속성과 국지화 규범의 법적 쟁점에 대한 고찰, 토지공법연구 제78권, 한국토지공법학회, 2017 참조.

리체계를 구축하기 어렵다. 따라서 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통해 실효성을 높일 필요가 있다. 먼저 동법 제정에는 공공과 민간 부문의 정책 추진체계를 통합하는 강력한 데이터 정책의 법정 추진체계 정립이 필요하다.[96] 즉, 공공과 민간 부문을 총괄하는 대통령 산하 조직의 강력한 범정부 데이터 컨트롤타워를 통해 다부처가 협력하여 추진할 수 있는 규정이 필요하다. 또한, 분야별로 산재하여 축적된 공공 부문 데이터를 범정부 차원에서 통합적이고 체계적으로 관리할 수 있도록 데이터 '축적' 중심이 아닌 '활용' 중심의 규정으로 범정부 데이터 표준화 등 데이터 관리체계 구축과 관련한 규정이 필요하다.[97]

다만, 모든 공공 부문 데이터를 대상으로 범정부 데이터 표준화를 통한 데이터 재정제와 상호운용성이 높은 고품질 데이터로 관리하는 것은 비효율적일 수 있다.[98] 따라서 유럽연합 '오픈데이터 지침'의 '고 부가가치 데이터'와 같이 사회적 가치가 높은 데이터 선정을 영향평가 등을 통해 별도로 '고 가치 활용 데이터(가칭)'로 선정하여 의료, 교통, 재난안전 등 공공성이 높은 활용 데이터를 중심으로 관리할 필요가 있다. 즉, 공공 부문 데이터 중 '고 가치 활용 데이터(가칭)' 규정과 이를 선정하기 위한 '공공성', '공익성' 등 고 가치 활용 데이터(가칭) 감정평가 제도 등을 신설할 필요가 있다.

이러한 공공 부문 데이터는 통합적인 범정부 데이터 플랫폼 등을 통해 관리되고 새롭게 축적되는 데이터에 대해서는 종합적으로 구축될 수 있는 범정부 데이터 플랫폼 구축 및 운영에 관한 규정을 통해 구축이 필요할 것이다. 또한 현재 「데이터기반행정법」이 제정 및 시행되고 있다. 하지만

---

96) 범정부 데이터 관련 기본법을 제정의 필요성을 주장하는 다수 연구가 있다; 김현경·김민호, 앞의 논문, 2017 참조; 방동희, 앞의 논문, 2018, 19면.

97) 최영훈 외, 앞의 보고서, 2015, 120-121면; 법제처 국가법령정보센터, 공공데이터 개방 표준(행정안전부 고시 제2020-5호) 및 공공기관의 데이터베이스 표준화 지침(행정안전부 고시 제2019-20호) 참조; 방동희, 앞의 논문, 2018, 97-96면; 윤종민 외, 국가과학데이터의 효율적 관리 및 활용을 위한 법제도 기본연구, 한국과학기술정보연구원 연구보고서, 충북대학교 산학협력단, 2012, 249면; 김현경, 공공저작물의 활용을 위한 입법론적 고찰, 성균관법학 제25권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2013, 216-218면.

98) 김민호·김현경, 앞의 각주 7, 2018, 22-25면; 윤혜선, 앞의 논문, 2018, 84면; 행정안전부 국가기록원, 행정정보시스템 전자기록의 체계적 관리체계 마련, 기록인(IN) 제13호, 국가기록원, 2010, 58-61면.

데이터 기반의 과학적 행정으로서 정책수립 및 의사결정에 활용하기 위한 목적으로 데이터 등록 분야와 공동활용 데이터를 한정적으로 규정하고 있어 자유로운 공공 부문 기관 간 데이터 공유와 분석 등 활용 활성화가 되지 않고 있다. 따라서 공공 부문 기관 간 데이터 공유 및 활용에 있어서 개인정보 보호 등을 고려하여 '공공성' 및 '공익성' 목적의 엄격한 심사를 통하여 공유 및 분석 등 이전의 활용 목적보다 보다 넓게 활용 가능한 법적 근거가 별도로 규정될 필요가 있다.[99]

모든 공공 부문 데이터를 총괄할 수 있는 범정부 데이터관리체계 기반이 되는 범정부 데이터 플랫폼 구축이 어려울 경우, 별도로 '공공성', '공익성' 목적의 공공 부문 기관 간 데이터 공유, 활용 등의 법적 규정이 필요할 것이며 범정부 데이터 플랫폼 구축이 가능하다면 별도의 공공 부문 기관 간 데이터 신청, 공유 등과 관련한 규정이 없이 '공공 부문 데이터 활용 위원회(가칭)' 등을 통해 공공 부문 데이터 공유 및 활용 신청 등으로 '공공성', '공익성' 활용 심사제도를 통해 플랫폼 내 데이터를 받아 분석할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다.[100] 따라서 공공 부문 데이터 활용의 주요 핵심인 빅데이터 분석을 기반으로 이를 지원할 수 있는 범정부 공공 부문 데이터 분석센터 등이 「데이터 기본법(가칭)」상 규정되어야 할 것이다.[101]

---

99) 김현경·김민호, 앞의 논문, 2017, 90-91면; 윤종민 외, 앞의 연구보고서, 2012, 251-262면; 윤종민, 과학데이터의 공유 및 활용 촉진을 위한 법적 과제, 법학연구 제27권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 2016, 255-262면; 양승우 과학데이터의 공유·활용 촉진을 위한 정책방안, 과학기술과 법 제6권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 2015, 45-61면.

100) 영국은 데이터 기반의 과학적 행정 구현을 위하여 공공 부문 데이터를 연계하고자 '행정데이터 연구네트워크'(Administrative Data Research Network; ADRN)를 별도로 구축하여 비식별화된 행정데이터에 대하여 제한된 환경에서 '비영리적'이며 명확한 과학적 기반의 결과로서 가치 창출과 '잠재적 공익성'을 입증할 경우 이를 분석 및 연구할 수 있도록 환경을 조성해주고 있다; 이은우, 데이터 연계·결합 지원제도 도입방안 연구, 개인정보보호위원회 연구보고서, 정보인권연구소, 2017, 16면; 영국에서는 데이터 과학의 빠른 발전에 따라 공공 부문 기관 등에서 데이터를 기반 관련 정책 실무자 등을 위해 '데이터 윤리 프레임워크'를 2018년에 발표하였다; UK, Data Science Ethical Framework, Cabinet Office, 19 May 2016; 본 프레임워크에서는 7대 원칙을 통해 공공 부문 담당자가 데이터 프로젝트를 추진하기를 권고하였는데, 3원칙에서 사용자의 요구에 비례하여 데이터를 사용할 것으로 해당 정책의 수요자를 기준으로 데이터 활용시 수집, 저장, 분석 등 방법이 비례성으로서 공익의 명확성, 데이터 유형에 대한 고려, 개인정보의 비식별 조치 가능 여부, 데이터의 출처, 데이터 검색 등을 검토하도록 하고 있다.

101) 장완규, 초연결사회의 도래와 빅데이터 - 법제도적 개선방안을 중심으로 -, 과학기술법연구 제24권 제2호, 한남대학교 과학기술법연구소, 2018, 115면; 이성엽, 한국의 데이터

3. 공공 부문 특성을 고려한 공공 가명정보 활용 법적 근거

공공 부문 데이터의 가명정보 활용은 결국 공공 부문 데이터 활용 활성화로 이어진다. 그러나 현행 법제인 「개인정보 보호법」상 가명정보 활용 목적은 공공과 민간 부문의 특성을 고려하지 못한 실효성이 낮은 규정이며 공공 부문 데이터 개방과 활용을 규율하는 「공공데이터법」 역시 공공 가명정보 활용에 한계가 있다. 따라서 공공 가명정보 활용을 활성화하기 위하여 공공 부문 데이터와 보유 주체인 공공 부문 기관의 활용 가능성을 고려한 공공 가명정보 활용에 대한 법제 개선방안이 필요하다.

(1) 현행 법제상 법제 개선

비자발적으로 수집된 국민 개인정보가 다수 포함된 공공 부문 기관이 보유한 공공 부문 데이터의 특성을 고려하여 별도의 공공 가명정보 활용에 대한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 현행 법제 개선방안으로는 공공 부문의 가명정보를 규율하는 「개인정보 보호법」상 가명정보 활용 목적 범위에서 별도로 '공공성' 및 '공익성' 목적의 서비스 제공 등 별도의 심사제도를 통해 공공 가명정보가 활용될 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다. 만약, 「개인정보 보호법」상 공공 가명정보 활용에 대한 법적 근거 마련이 어렵다면 공공 부문 데이터의 개방과 활용을 직접적으로 규정하는 「공공데이터법」 개정을 통해 이를 고려할 수 있다.

공공 부문 데이터의 가명정보 활용이 가능하므로 「공공데이터법」 제11조에서 고시하는 「공공데이터 관리지침」에 「개인정보 보호법」 개정에 따라 '개방'과 '제공신청' 관점에서 나누어 명확히 규정할 필요가 있다. 공공 부문 데이터는 가명정보 활용이 가능하지만 다수의 이용자가 자유롭게 이용 가능한 공공데이터 포털상 공공 가명정보 개방은 추가정보를 통해 재식별될 수 있는 가능성이 크기 때문에 익명정보를 전제로 개방이 가능하도록 명확히 규정하여야 한다. 그리고 공공 가명정보는 「개인정보 보

주도 혁신에 대한 법의 대응과 진화, 경제규제와 법, 제11권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2018, 163면; 이상호, 국가 과학데이터센터 구축을 위한 과학데이터 관리 및 활용체계 연구, 교육과학기술부 연구보고서, 한국과학기술정보연구원, 2011 참조.

호법」상 목적 범위의 활용을 위해 별도의 신청을 받아 제공이 가능하도록 하고 개인정보보호위원회가 발간한 '가명정보 처리 가이드라인'을 준용하도록 개정될 필요가 있다.

또한, 비자발적으로 수집된 정보로 이루어진 공공 부문 데이터 특성상 민간 데이터와 다르게 공공 가명정보 활용과 관련하여 「공공데이터법」상 별도의 '공공 가명정보 활용을 위한 공공성 심사제도' 마련을 통하여 명확한 법적 근거를 마련하는 방안도 있다. 즉, 익명정보에 한해 전면 개방이 가능하고 공공 가명정보 활용의 경우 별도의 공공성 심사제도를 통하여 가명정보를 활용 할 수 있도록 한다. 민간에서 활용 수요가 있는 공공 부문 데이터를 대상으로 「개인정보 보호법」상 활용 목적 범위를 사전에 '보유기관' 또는 '개인정보보호위원회' 등 목적 범위를 승인 받은 이후 공공 가명정보 활용 심사제도를 통해 '공공성' 및 '공익성'을 승인받은 공공 부문 데이터에 한해 공공 가명정보로서 제한적으로 활용하게 하고 책임 부담 또한 완화할 수 있도록 하는 제도를 「공공데이터법」상 규정하여야 공공 가명정보의 활용 활성화가 가능해질 것이다.[102] 즉, 공공 가명정보 활용의 경우 공공 부문 데이터 특성상 보다 명확한 공공성 활용 목적에 기반하여 규정되어야 공공 부문 기관의 공공 가명정보 활용에 대한 책임 부담이 줄어들 것이다. 그러나, 개별 목적상 공공 부문 데이터를 규정하는 현행 법제상 개선만으로는 전반적인 공공 부문 데이터 활용 활성화에 한계가 있다. 따라서, 공공 부문 데이터를 대상으로 하는 관련 법제 간 기능 조정을 통하여 범정부 기준 데이터와 공공 가명정보 활용에 대한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

---

102) 김일환·권건보, 앞의 논문, 2019, 752-753면; 백승엽·김일환, 개인신용정보 비식별 조치의 내용과 한계에 관한 연구, 성균관법학 제29권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2017, 68면; 오길영, 데이터 상업화 과정으로서의 개인정보 비식별화, 민주법학 제58호, 민주주의 법학연구회, 2015, 196면; 오길영, 데이터 비식별 논의의 쟁점과 맹점, 공법연구 제45권 제2호, 한국공법학회, 2012, 293면; 김현경, 개인정보 분쟁조정의 공익성 제고방안에 대한 검토, 법학논집 제22권 제3호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018, 202-206면; 홍범석, 개인정보보호 관련 규제체계와 주요이슈, 정보통신방송정책 제25권 제22호, 정보통신정책연구원, 2013, 79-80면; 박미정, 보건의료 학술연구를 위한 공공데이터의 이차 활용 법제 개선에 관한 연구, 한국의료법학회지 제24권 제2호, 한국의료법학회, 2016, 87-88면; 손현, 앞의 각주 23, 2017, 180-182면.

(2) 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통한 법제 개선

1) 공공 부문 간 공공 가명정보 활용

현행 관련 법제상 개선은 모든 공공 부문 데이터를 포함하는 기준 데이터 개념이 부재한 채로 개별법 목적상 구축된 데이터 개념이기 때문에 공공 가명정보 활용의 한계가 있다. 따라서 기준 데이터 개념을 통해 모든 공공 부문 데이터를 적용할 수 있는 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통해 규정될 필요가 있다. 「개인정보 보호법」상 공공 가명정보 활용의 법적 기반이 마련되었다고 볼 수 있으나 이는 「개인정보 보호법」 제28조의2에서 정하는 목적상 활용이다.[103] 즉, 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등 목적은 민간 데이터와 달리 정보주체의 비자발적 수집을 통해 구축된 공공 부문 데이터의 특성상 활용 범위를 '공공성' 및 '공익성' 등 구체적으로 규정하지 못하고 있기 때문에 공공 가명정보 활용의 실효성이 있는 판단 기준이 되기 어렵다. 따라서 「개인정보 보호법」을 준수하는 범위에서 민간 데이터 외에 「데이터 기본법(가칭)」상 공공 부문 데이터를 대상으로 '공공성' 및 '공익적' 목적의 공공 가명정보 활용 규정을 마련하여야 한다.

기본법 제정에 있어서 범정부 데이터 플랫폼 구축이 가능할 경우 공공 부문 기관이 보유하는 모든 데이터를 플랫폼에 연계하여 신청 기관이 데이터 활용을 승인받은 경우 요청된 데이터를 관리하도록 한다. 즉, 범정부 데이터 플랫폼은 공공 부문 데이터를 모두 구축하여 보유하는 것이 아닌 활용 요청이 있을 경우 연계를 통해 제공 받은 데이터를 관리하는 '플랫폼'으로서 역할을 하게 된다. 또한, 사회적 가치가 높은 '고 가치 활용 데이터(가칭)'를 플랫폼 내에 구축하여 데이터 활용을 위한 고품질 데이터로서 관리할 수 있는 규정을 두어야 한다. 이러한 과정을 위해서는 앞서 범정부 기준 데이터, 통합적 정책 추진 및 관리체계, 플랫폼 연계와 고 가치 활용 데이터(가칭) 선정 등 관련 규정이 전제되어야 할 것이다. 플랫

103) 손현, 앞의 각주 23, 2017, 90-91면; 채효근 외, 데이터센터 구축 및 운영 활성화를 위한 제도 연구, 미래창조과학부 연구보고서, 한국IT서비스산업협회, 2016, 74-98면; 장행진 외, 대용량데이터센터 구축 및 운영, 미래창조과학부 연구보고서, 한국과학기술정보연구원, 2016, 47-56면.

폼상 공공 부문 데이터 활용을 위해서는 공공 부문 기관이 보유한 데이터 중 데이터 활용을 위해 용이한 데이터 검색을 지원하는 범정부 데이터 맵 규정을 두어야 한다.

또한, 데이터 위원회(가칭)를 통해 공공 부문 데이터 활용과 관련하여 '공공성' 및 '공익성' 목적을 별도로 심사하도록 규정할 필요가 있다. 위원회의 사전 심의를 받아 승인 시에는 필요한 데이터를 보유한 해당 기관에 요청하여 범정부 데이터 플랫폼을 통해 '공공성' 등 해당 목적 하에 분석 등 활용이 가능하도록 하여야 한다.[104] 승인을 받은 플랫폼 내 요청 받은 데이터는 공공 부문 데이터만을 대상으로 가명처리 할 수 있는 전문인력으로 구성된 '공공 부문 가명처리 전문센터(가칭)'를 별도로 구축하는 규정을 두어 타 기관의 '고 가치 활용 데이터(가칭)' 또는 보유 데이터를 신청기관의 데이터와 함께 가명처리 할 수 있도록 하여야 한다. 이후 「개인정보 보호법」 제28조의3제1항에 따라 공공 부문 데이터만을 전문적으로 전담하는 결합 전문기관을 새롭게 신설하여 공공 가명정보를 활용할 수 있도록 하는 등 비자발적으로 수집된 공공 부문 데이터 특성상 국민의 개인정보 보호를 위하여 별도로 공공 부문 데이터만 분석할 수 있는 전담기관 구축 규정을 통해 데이터 결합 등이 이루어질 수 있도록 규정이 필요하다. 따라서 공공 가명정보 활성화를 위해서는 「데이터 기본법(가칭)」상 공공 부문 기관이 기관 간 데이터 신청 및 공유 규정 없이 기관의 공공 부문 데이터 분석 신청, 심사, 승인 등 위원회 기능과 공공 부문 가명처리 전문센터, 공공 부문 데이터 결합 전문기관 등에 관한 사항이 규정될 필요가 있다.

범정부 데이터 플랫폼 구축이 불가능할 경우 「데이터 기본법(가칭)」상 공공 부문 기관이 '공공성' 및 '공익성' 목적 하에 공공 부문 데이터를 활용할 수 있는 특정 시스템이 구축되어야 하며, 해당 시스템에 활용하기 위한 데이터를 등록할 수 있는 별도의 규정이 필요할 것이다. 또한, 분석

104) 김현경, 앞의 각주 42, 2016, 113면; 양천수, 공익과 사익의 혼융현상을 통해 본 공익 개념, 공익인권법센터 공익과 인권 제5권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2008 참조; 제철웅, 법에 있어서의 공익 - 사적 자치와 공익의 상호관계사적자치와 공익의 상호관계 -, 제47권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2006 참조.

하고자 하는 데이터 보유 기관 간 신청할 수 있는 규정이 필요하며 공유와 분석이 가능하도록 관련 목적을 심사하는 별도의 위원회 등 규정이 필요할 것이다. 따라서 모든 공공 부문 데이터를 총괄하는 규정할 수 있는 「데이터 기본법(가칭)」 제정이 필요하다.

2) 공공과 민간 부문 간 공공 가명정보 활용

공공과 민간 부문 데이터 결합 등은 새로운 가치를 창출하는 데이터가 될 수 있다. 따라서 공공과 민간데이터 간 활용시 「데이터 기본법(가칭)」상 범정부 데이터 플랫폼 구축이 가능하다는 전제로 민간 부문 데이터와 공공 부문 데이터간 가명정보 활용을 원하는 이용자는 범정부 데이터 플랫폼상 공공 부문 '고 가치 활용 데이터(가칭)'에 한하여 범정부 데이터 맵을 통해 활용 가치가 높은 데이터를 검색할 수 있다. 이후 필요 데이터를 선택 후 「개인정보 보호법」 제28조의2에서 규정하는 목적에 부합하는지 검토한 후 「데이터 기본법(가칭)」상 데이터 위원회(가칭)에 심사 신청을 통하여 활용의 최종 목적이 '공공성', '공익성' 목적이 있는지 심사를 통해 승인받은 경우에만 활용할 수 있도록 한다. 이후 공공 부문 가명처리 전담센터를 통해 가명처리 후 '공공 부문 결합전문기관'을 통해 한정된 공간에서 공공과 민간 부문 데이터를 분석하도록 한다. 다만, 실시간성이 있는 데이터의 경우 별도로 위원회(가칭) 심사를 통하여 예외적으로 실시간 데이터 분석 결과를 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그러나 데이터 보안 등 문제의 소지가 있을 수 있으므로 개인정보 보호 인증을 받은 인증 기관에 한하여 제한적으로 심사 신청이 가능하도록 하는 등 기존 제도를 활용하거나 관련 처벌 규정을 「데이터 기본법(가칭)」상 강화하는 등 엄격한 심사를 통해 데이터 활용과 동시에 개인정보 보호를 조화롭게 할 필요가 있다.[105] 즉, 「데이터 기본법(가칭)」상 '고 가치 활용데이터(가칭)'의 경우 데이터 활용의 책임 부담을 완화할 수 있도록 하여 이를 위원회에서 심사할 수 있도록 하고 민간 부문 데이터 결합시 데이터 프리존과 실시간성 데이터

105) 김현경, 정보사회에 있어서 '안전국가' 법규의 정립방향에 관한 소고, 한국IT서비스학회지 제12권 제3호, 한국IT서비스학회, 2013, 154-155면.

활용에 대한 예외 등이 규정되어야 한다.

범정부 데이터 플랫폼 구축이 불가능할 경우 민간 부문 기관이 ‘공공성’ 및 ‘공익성’ 목적 하에 사전에 승인된 공공성 높은 서비스를 제공으로 제한하는 등 별도의 법적 규정이 필요할 것이다. 또한, 해당 공공 부문 기관에 직접 공공 가명정보 제공 신청을 하는 등에 대하여 현 공공데이터 포털을 통해 일괄적으로 신청을 받은 등 별도의 제도가 마련되어야 할 것이다. 이 또한 「개인정보 보호법」상 목적 범위에 부합하여야 하며 별도의 ‘공공성’ 등을 심사할 수 있는 심사제도와 공공 부문 전담 가명처리 센터와 결합 전문기관을 거쳐 활용할 수 있도록 하는 법적 규정이 필요할 것이다.

Ⅴ. 결론

지능정보사회에 진입하면서 데이터는 지능정보기술과 함께 접목되면서 핵심 원천으로서 중요한 수단이 되었다. 데이터의 무한한 가치는 민간 부문 데이터뿐만 아니라 대량의 데이터가 축적되어있는 공공 부문 데이터의 ‘공공성’, ‘공익적’이라는 측면에서 활용의 가치가 더욱 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 활용 가치에도 불구하고 현행 관련 법제는 공공 부문 데이터 활용 활성화에 대한 많은 법적 한계를 가지고 있다. 대표적으로 공공 부문 데이터는 민간 부문 데이터와 달리 비자발적으로 수집된 정보로서 개인정보가 포함된 경우가 다수이며 데이터 보유 주체가 공공 부문 기관이다. 따라서 활용 활성화를 위해서는 공공 부문 데이터는 민간 부문 데이터와 비교하였을 때 활용 목적 등을 보다 구체적으로 두는 등 다르게 취급할 필요가 있다. 이와 같은 법적 한계는 공공 부문 데이터 활용 활성화를 제약하는 큰 장애요인이 될 수 있다.

따라서 본 논문은 공공 부문 데이터의 활성화를 위한 현행 법제상 한계를 극복하고자 필요한 법적 개선방안을 제시하였다. 본 논문의 주요내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 공공 부문 데이터와 관련한 국제적인 개념상 논의와 국내 법제상 공공데이터의 개념을 비교하고 이에 따라 공공 부문 데이터 개념으로서 재정비를 논의하였다. 또한 공공 부문 데이터 활용 활성화를 통하여 궁극적으로 실현할 수 있는 가치로서 근본이념인 헌법상

권리보장과 공공재적 가치실현을 중심으로 보았으며 공공 부문 데이터 활용의 가치 창출을 통해 그 의의를 살펴보았다. 이러한 활용 의의에도 불구하고 공공 부문 데이터 활용의 제도적 기반인 현행 관련 법제는 한계가 다분하다. 따라서 관련 법제상 한계와 함께 유럽연합 오픈데이터 지침, 미국의 「증거기반 정책 결정 기반법」, 프랑스의 공익데이터 개념 등 다양한 해외 입법례를 통하여 국내 법제상 한계를 개선할 수 있는 방안을 모색하였다.

이에 따라 주요 개선방안을 중심으로 현행 법제상 개선방안과 새로운 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통한 법제 개선방안을 나누어 제시하였다. 먼저, 기준 데이터 개념 정립의 필요성을 제안하였다. 공공 부문 데이터와 관련하여 현행 법제는 '행정정보', '정보', '데이터' 등 다양한 용어와 정의가 혼재되어 규정하고 있다. 이는 기준적 역할을 하는 기준 데이터의 정의와 범위가 정립되지 않아 수범자로 하여금 불명확성을 줄 수 있다. 따라서 범국가적 차원에서 공공 부문 데이터의 활용 활성화를 위해 먼저 기준 데이터 역할을 할 수 있는 개념을 별도로 정립하여 공공 부문 데이터 개념을 정립하는 것이 필요하다. 현행 법제상 개선방안을 모색해보자면 데이터 정의와 범위를 개선하기 위하여 기준 데이터 개념 도입을 통해 관련 법제상 용어와 정의를 재정비할 필요가 있다. 그러나 기준 데이터 개념은 공공과 민간 부문이 이원화되어 있는 현행 법체계상 특정 법률이 데이터 관련 기본법으로서 기능을 할 수 있는 전부개정을 하지 않는 이상 공공 부문 데이터 활용 활성화의 실효성을 거두기 어렵다. 따라서 범정부 차원의 기준 데이터 개념 정립을 통해 공공 부문 데이터 개념을 재설정하기 위해서는 공공과 민간 부문 데이터를 모두 적용할 수 있는 「데이터 기본법(가칭)」 제정이 필요하다. 이를 통해 개별 법령상 개념을 기준 데이터 정립을 통해 정의와 범위를 개정할 필요가 있다. 기준 데이터 개념은 국제적 개념 논의와 해외 입법례 등 비교 분석을 통해 데이터 고유 속성을 반영하기 위하여 데이터 생애주기 전 과정 속의 모든 것을 의미하는 기초적인 개념으로서 제안하였다.

두 번째는 일원화된 데이터 정책 추진체계와 이를 통한 체계적인 데이터관리체계 구축의 필요성을 제안하였다. 공공 부문 데이터는 현행 법제상

공공과 민간 부문이 이원화된 정책 추진체계를 기반으로 하여 산업 분야 및 이슈에 따른 개별법 제정으로 인하여 개별법 목적에 따른 데이터로 산재되어 있다. 이는 공공 부문 데이터 활용에 있어 데이터 간 유기적인 연계가 필수적임에도 불구하고 체계적인 데이터 관리체계 구축을 저해시키고 데이터 신뢰성, 정확성을 떨어트리고 결국 활용을 위한 데이터 품질을 낮추게 된다. 따라서 공공과 민간 부문이 일원화된 통합적인 데이터 정책 추진체계를 기반으로 범정부 데이터 관리체계 구축을 위한 법적 개선이 필요하다. 현행 법제상 개선방안을 모색해보면 공공 부문 데이터 관련 법제 간 중복 기능을 조정하고 범정부 데이터 관리체계를 구축하기 위한 기준 데이터 개념 정립과 범정부 데이터 표준화 등을 추진할 수 있는 강력한 데이터 정책 추진체계가 필요하며 이를 기반으로 체계적인 관리체계를 구축하여야 한다. 그러나 공공과 민간 부문이 이원화된 현 추진체계상으로는 부처 간 이해관계 등 조정이 어려우며 장기간에 걸쳐 추진되어야 한다. 따라서 보다 강력한 데이터 정책 추진체계와 체계적인 데이터 관리체계 구축은 공공과 민간 부문이 일원화된 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통해 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

세 번째는 공공 부문 특성을 고려한 공공 가명정보 활용의 명확한 법적 근거의 필요성을 제안하였다. 공공 부문 데이터의 가명정보 활용은 결국 공공 부문 데이터 활용 활성화로 이어진다. 그러나 가명정보 활용을 규율하는 현행 법제인 「개인정보 보호법」은 공공 부문 데이터의 특성을 고려하지 못하고 민간 부문 데이터와 동일한 기준으로 가명정보 활용을 규정하고 있다. 이는 공공 부문 데이터가 가지는 비자발적으로 수집된 데이터 특성과 공공 부문 기관의 책임 부담적 측면에서 공공 부문 데이터의 가명정보 즉, 공공 가명정보 활용의 의지가 낮을 수 밖에 없는 구조이다. 따라서 공공 가명정보 활용을 활성화하기 위해서는 구체적인 목적을 특정하여 이에 대한 책임 부담을 완화해줄 수 있는 명확한 법적 근거가 필요하다. 현행 법제상 개선방안을 모색해보면 새롭게 도입된 가명정보에 따른 공공 데이터의 제공과 개방 가능여부를 보다 명확히 제시하여야 한다. 또한, 「개인정보 보호법」상 공공 가명정보를 별도로 ‘공공성’, ‘공익성’ 등 특

정 목적 범위에서 활용할 수 있도록 하고 이에 따른 법적 책임 부담을 완화할 수 있는 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또는 공공 부문 데이터의 개방과 활용을 직접적으로 규율하는 「공공데이터법」상 별도로 '공공 가명정보 활용을 위한 공공성 심사제도' 도입 등을 통해 추가적으로 심사 승인받은 공공 가명정보 활용의 경우 제한적으로 책임 부담을 완화시켜주는 법적 근거를 마련하는 방안도 있다. 그러나 가장 실효성이 큰 방안은 공공과 민간 부문을 함께 규율할 수 있는 「데이터 기본법(가칭)」 제정을 통해 명확한 법적 근거를 마련하는 것이다. '고 가치 활용 데이터(가칭)' 등 공공적 활용 가치가 큰 공공 부문 데이터를 별도로 관리할 수 있도록 범정부 데이터 플랫폼을 구축하고 공공과 민간 부문에서 데이터 위원회(가칭)의 '공공성', '공익성' 목적상 활용을 별도로 심사할 수 있도록 하는 등 명확한 법적 근거를 마련하고 공공 부문 데이터만 전문적으로 처리할 수 있는 '공공 부문 가명처리 전문센터'와 '공공 부문 결합전문기관' 등을 별도로 마련한다면 개인정보 보호와 함께 공공 가명정보 활용의 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 현행 법제상 공공 부문 데이터 활용 활성화의 한계는 매우 크다고 할 수 있다. 최근 데이터 기본법안이 발의되고 국가지식정보 연계 및 활용 촉진에 관한 법률이 국회 본회의에서 의결되는 등 공공 부문 데이터와 관련한 다양한 논의가 이루어지고 있지만 이 역시 범정부 차원의 공공과 민간 부문 데이터 전반을 규율하기 어려운 법적 구조를 가지고 있다. 따라서 본 논문에서 제안한 주요 개선방안을 중점적으로 법적 개선방안에 대한 지속적인 논의가 필요할 것이다. 특히, 공공 부문 데이터의 활용 활성화 저해는 결국 민간 부문 데이터 활용의 저해까지 이어지게 된다. 따라서 범정부 차원의 데이터 기본법이 제정되지 않는 이상 공공 부문 데이터 활용의 실효성을 거두기 어려울 것이다. 범정부 데이터 기본법을 통하여 법 제정 단계부터 기준 데이터 개념 설정을 통해 공공 부문 데이터 등 유사 개념을 명확히 하고 관련 법제상 정합성을 갖추도록 하고 정비하는 등 지속적인 노력이 필요할 것이다.

앞으로도 지능정보기술의 발전으로 데이터에 대한 국제적인 법제 동향

및 정책 추진을 모니터링을 하여 우리의 실정에 부합하는 합리적인 국내 법제 개선 방안을 지속적으로 검토하여야 할 것이다. 공공 부문 데이터 활용은 결국 국가 전반의 데이터 개방 및 활용으로 이어지게 될 것이다. 이는 궁극적으로 데이터 개방 및 활용을 통해 헌법상 국민의 정보기본권 보장과 알 권리를 실현하고 이를 기반으로 공공재적 가치를 높일 수 있을 것으로 기대한다.

(논문투고일: 2021.5.31., 심사개시일: 2021.6.22., 게재확정일: 2021.6.22.)

이보옥

공공데이터, 데이터기본법, 공공데이터 활용,
공공데이터 활성화, 데이터 법제

【참 고 문 헌】

Ⅰ. 국내문헌

1. 단행본

고태호, 「공공재의 가치 : 공공재의 가치 측정과 비용편익 분석」, ㈜한국학술정보, 2010.

김민호, 「행정법」, 박영사, 2020.

정진우, 「행정정보체계론」, 인제대학교 출판부, 2013.

개인정보보호위원회, 「개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설서」, 2020.

2. 연구논문

경건, 한국의 공공데이터 개방의 법제와 쟁점, 행정법연구 제47호, 행정법이론실무학회, 2016.

권건보, 개인정보자기결정권의 보호범위에 대한 분석 – 개인정보의 개념을 중심으로 –, 공법학연구 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017.

권건보·김일환, 지능정보시대에 대응한 개인정보자기결정권의 실효적 보장방안, 미국헌법연구 제39권 제2호, 미국헌법학회, 2019.

김규빈, 과학데이터관리에 관한 해외 법제의 비교법적 고찰, 과학기술과법 제6권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 2015.

김민호, 개인정보 의미, 성균관법학 제28권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2016.

김민호·김현경, 국가기준정보 제도 도입을 위한 입법과제, 성균관법학 제30권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2018.

김민호·이규정·김현경, 지능정보사회의 규범설정 기본원칙에 대한 고찰, 성균관법학 제28권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2016.

김민호·이보옥, 공공 오픈데이터 EU Directive 개정 동향과 시사점, 성균관법학 제32권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2020.

김배원, 정보 관련 기본권의 독자적·통합적 보장을 위한 시론, 헌법학연

구 제7권 제2호, 한국헌법학회, 2001.
김상겸, 정보기본권의 체계와 보장에 관한 연구, 세계헌법연구 제16권 제1호, 세계헌법학회, 2010..
김일환·권건보, 가명정보의 개념과 처리조건에 대한 입법론적 고찰, 토지공법연구 제87권 제1호, 한국토지공법학회, 2019.
김현경, 데이터 속성과 국지화 규범의 법적 쟁점에 대한 고찰, 토지공법연구 제78권, 한국토지공법학회, 2017.
김현경·김민호, 「지능정보사회 기본법」 제정에 관한 연구, IT와 법 연구 제15권, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017.
박균성, 프랑스 행정법상 공익개념, 법학 제47권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2006.
박진우, 프랑스 정보공개제도의 현 단계, 세계의 언론법제 제23호, 한국언론재단, 2008.
박현정, '디지털 공화국을 위한 법률' 프랑스의 정보통신 관련 법제 개혁, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016.
방동희, 데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고, 법학연구 제59권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2018.
배득종, 공공재와 공개재 그리고 공유재, 한국행정포럼 제95권, 한국행정학회, 2001.
양천수, 공익과 사익의 혼융현상을 통해 본 공익 개념, 공익인권법센터 공익과 인권 제5권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2008.
윤종민, 과학데이터의 공유 및 활용 촉진을 위한 법적 과제, 법학연구 제27권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 2016.
이성엽, 한국의 데이터주도 혁신에 대한 법의 대응과 진화, 경제규제와 법, 제11권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2018.
전훈, 공익서비스(le service public)의 법적성질에 관한 고찰, 공법학연구 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005.
정관선, 프랑스 공익데이터에 관한 고찰, 경희법학 제52권 제2호, 경희대학교 경희법학연구소, 2017.
최진원, 공공정보 이용활성화를 위한 법제도적 과제에 대한 연구, 정보법

학 제16권 제1호, 한국정보법학회, 2012.
최창수, 공공데이터 개방에 관한 유럽연합, 영국, 미국의 입법례와 국내 법제의 개선방향, 홍익법학 제19권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2018.

3. 연구보고서 및 발표문

권건보·김일환 외, 지능정보사회 대응을 위한 개인정보보호 법제 정비방안, 개인정보보호위원회 연구보고서, 아주대학교 산학협력단, 2017.
김상겸 외, 정보기본권의 헌법적 체계화에 관한 연구, 법무부 연구보고서, (사)유럽헌법학회, 2017.
손현, 빅데이터기반의 과학행정 구현을 위한 입법방안연구, 연구보고 2017-07, 한국법제연구원, 2017.
손현, 증거기반 과학행정 구현을 위한 데이터 관련 법제 정비방안 연구, 정부3.0추진위원회 연구보고서, 한국법제연구원, 2015.
이상윤, 빅데이터법제에 관한 비교법적 연구 - 종합보고서 -, 지역법제연구 14-16-⑦-1, 한국법제연구원, 2014.
이원태·김정언·이시직·김도승·정경오, 제4차 산업혁명 시대의 ICT 법제 주요 현안 및 대응방안, 글로벌법제전략연구 16-20-⑩, 한국법제연구원, 2016.
정관선, 공공데이터 개방 관련 외국 입법례 - 프랑스 -, 최신 외국입법정보 제73-74호, 국회도서관, 2018.
정관선·최창수, 공공데이터 관련 최신 입법례, 최신외국입법정보, 제73-74호, 국회도서관, 2018.

4. 학위논문

곽구영, 공공재평가를 위한 임의가치법(CVM)의 적용, 대구대학교 일반대학원 박사 학위논문, 1995.
김현철, 정보기본권에 관한 연구, 동국대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2011.

이보옥, 공공데이터 개방과 활용에 관한 공법적 연구, 성균관대학교 법학전문대학원 박사 학위논문, 2020.

이상기, 국가R&D 데이터 품질관리체계 향상 방안, 서울시립대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2016.

정회성, 공공정보 상업적 활용의 공법적 체계에 관한 연구, 성균관대학교 일반대학원 박사 학위논문, 2009.

II. 외국문헌

1. 단행본

Beatrice Lederer, 「Open data : Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz」, Duncker & Humblot, 2015.

Charlotte Borgerud, Erik Borglund, 「Open research data, an archival challenge?」, Archival Science, 2020.

European Commission, 「Creating Value through Open Data : Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources」, European Union, 2015.

European Union, 「The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe」, European Commission & European Data Portal, 2020.

Geoff Mulgan, 「Big mind : How collective intelligence can change our world」, Princeton University Press, 2018.

Greg Guest, Kathleen M. MacQueen, Emily E. Namey, 「Validity and reliability (credibility and dependability) in qualitative research and data analysis, Applied thematic analysis. London」, Sage Publications, 2012.

Maher Dahmani, Sophie Vermeille, 「Open Data for Case Law : A Digital Republic for Predictable and Attractive Legal Rules」, 2017.

O. Proust, G. Goossens, 「France adopts Digital Republic Law」, Retrieved December 14, 2016.

Rob Kitchin, 「The data revolution : Big data, open data, data infrastructures and their consequences」, Sage, 2014.

2. 연구논문 및 연구보고서

Alex Howard, “Data for the public good : From healthcare to finance to emergency response, data holds immense potential to help citizens and government”, O’REILLY Radar, 2012.

Andrew J. Zahuranec, New Report : “Leveraging Private Data for Public Good”, GovLab, 2019.

Bar Van der Sloot, “International and comparative legal study on Big Data”, The Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR) Working Paper 20, 2016.

Chaim Zins, “Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge”, Journal of the American society for information science and technology 58(4), 2007.

David Clark, “Citizens, charters and public service reform in France and Britain”, Government and Opposition 35(2), 2000.

Diane M. Strong, Yang W. Lee, Richard Y. Wang, “Data quality in context”, Communications of the ACM 40(5), 1997.

European Commission, “European legislation on open data and the re-use of public sector information”, European Commission Policy, 2020.

Gabriela Viale Pereira, Marie Anne Macadar, Edimara Mezzomo Luciano, “Delivering public value through open government data initiatives in a Smart City context”, Information Systems Frontiers 19(2), 2017.

Heiko Richter, “Reconsidering the Exemption for Educational and Research Establishments Under the Directive on Re-Use of

Public Sector Information (2003/98/EC; 2013/37/EU)-Possible Ways and Legal Consequences", JIPITEC 9(1), 2018.

Judie Attard, Fabrizio Orlandi, Simon Scerri, Sören Auer, "A systematic review of open government data initiatives", Government Information Quarterly 32(4), 2015.

Leo L. Pipino, Yang W. Lee, Richard Y. Wang, "Data quality assessment", Communications of the ACM 45(4), 2002.

National Infrastructure Commission, "Data for the public good", National Infrastructure Commission Report, 2017.

Noor Huijboom, and Tijs Van den Broek, "Open data : an international comparison of strategies", European journal of ePractice 12(1), 2011.

Sasa Baskarada, Andy Koronios, "Data, information, knowledge, wisdom (DIKW) : a semiotic theoretical and empirical exploration of the hierarchy and its quality dimension", Australasian Journal of Information Systems 18(1), 2013.

SPARC Europe, "The Directive on Open Data and the Re-Use of Public Sector Information - Briefing for national legislative implementation in the interest of supporting Open Access to research data and its re-use", Report, 2019.

Thorhildur Jetzek, Michel Avital, Niels Bjorn-Andersen, "Data-driven innovation through open government data", Journal of theoretical and applied electronic commerce research 9(2), 2014.

3. 기타자료

Daniele Rizzi, "From PSI to Open Data Directive : Main changes and next steps", European Commission Workshop "Public sector data: still a missed opportunity?" Material PPT,

2019.6.4.

Jay H. Bernstein, “The data-information-knowledge-wisdom hierarchy and its antithesis”, City University of New York Academic Works, 2009.

K.R. Srivats, “Govt must create data as ‘public good’”, Business Line Economy, 2019.

Mahbubul Alam, “Data for public good : Using data for social and environmental change” , Towards Data Science, 2019.12.12.

Ron Haskins, “The Obama Evidence-Based Revolution : Will it last?”, Brookings Institution, Cornell University, 2015.

The Open Data Institute, “What is ‘open data’ and why should we care?”, Knowledge & Opinion Blog, 2017.11.3.

The Royal Society, “Exploiting data revolution is key to scientific and economic progress”, 2012.

U.S. Congress, Foundations for Evidence-Based Policy Making Act of 2017, 15th Congress 1st Session, Report 115-411, 2017.

U.S. OMB, Next steps in the evidence and innovation agenda, 2013.

UK Cabinet Office, Open Data White Paper : Unleashing the Potential, UK Parliament by the Minister of State for the Cabinet Office and Paymaster General, 2012.

Abstract

A Study on Legal Improvement Measures to utilize the re-use of public sector information

- Focusing on legal improvement measures through the enactment of the National Data Framework Act -

Lee, Bo-oK

As we enter the intelligent information society, data, which is the core foundation of new technologies such as artificial intelligence, is acting as a major means of national competitiveness that can innovate not only corporate competitiveness but also the entire country. In particular, public sector information, in which a vast amount of data is accumulated, has infinite potential for utilization, but there are legal and institutional limitations and improvement is needed in this regard.

The absence of a standard data concept due to different definitions of public sector information under the current law is a major impediment to the vitalization of public sector information utilization. As such, it is considered important to derive various legal limitations that hinder the activation of information utilization in the public sector in the domestic legal system and to draw up measures to improve the legal system.

In this reseach, to promote the systematic and national utilization of public sector information, international discussions and domestic legal concepts related to the public sector information concept were reviewed, and the fundamental philosophy and significance of public sector information utilization were

examined. In conclusion, by comparing the limitations of the current law related to the use of information in the public sector and overseas legislative examples, the method for improving the legal system was sought.

Lee, Bo-oK

open data, public sector data, public sector information, open data utilization, Data Governance Act