

# 공공 데이터 유통 촉진을 위한 제도적 과제

이 글은 일본의 <정보관리> 1997년 1월호에 게재된 기사로 일본내 공공 데이터 유통 촉진을 위한 법적, 제도적 과제에 대해 저작권법과 국유재산권법에 대한 기본적인 사항과, 공공 정보 자원의 유효한 활용에 있어서 문제점을 법률에 의한 공표, 제공 방법 정보서비스 산업의 활용, 제 3자 제공 등에 대해 언급하는 동시에 정보공개법에 대해 소개하고 있다. 일본의 경우 데이터, 특히 데이터베이스와 관련된 법적 여건이 우리와 유사한 면이 많고, 아직 공공부분의 정보공개법이 제정된 상태는 아니지만 정보공개를 적극적으로 추진하는 법안이 공표될 예정이다. 이런 일본의 움직임은 비록 정보공개법이 제정되어 있기는 하지만 아직 정보공개가 소극적인 상태에 머물고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

이창한/한국데이터베이스진흥센터 정책연구과 과장

**공**공 데이터의 유통 촉진에 관련된 법률은 저작권법과 국유재산권법 2가지이다. 이 2개의 법률은 제정의 경위, 목적이 다르므로 공공 데이터 유통 촉진이라는 관점에서 보면 상호 모순되는 측면이 있다. 이는 행정기관내에 축적되고, 이용되고 있는 데이터의 유통, 유효 활용 추진의 걸림돌이 되고 있다는 것이 일반적인 견해이다.

그러나 저작권의 권리 보호와 공적 재산의 적정한 관리

를 수행한다는 양법의 취지는 공공 데이터의 유통 자체에 엄밀한 제약을 가하는 것은 아니고, 오히려 법의 해석이나 미정비된 절차 문제로 귀착된다고 말할 수 있다.

그렇다면 공공 데이터의 유통을 촉진한다는 입장에서부터 이러한 양법이 장애가 되지 않는다는 관점에서 방법을 찾아내는 것이 요구된다. 또한 현행 저작권법 및 국유재산권법이 멀티미디어/네트워크 사회에 있어서 충분히 대응할 수 없는 형편임을 지적할 것이다. 본고는 이러한 제문제에 대해 기본적인 사고 방법과 향후의 방향을 제시하고자 하는 목적으로 정리한 것이다.

## 저작권 및 국유재산권의 법적 프레임워크

### 저작권법

#### 공공 데이터의 저작권

저작권법은 말할 필요도 없고, "저작권 등의 권리"를 보호함에 따라 "문화 발전에 기여한다"라는 목적을 갖고 제정한 것이다. 따라서 본법은 원래 저작물의 유통을 제약하기 위한 것이 아니라 오히려 저작자의 권리를 보호하여 저작 활동을 장려하기 위한 것이라고 말할 수 있다. 이러한



전제에 입각하여 공공 데이터의 저작권에 관하여 우선 다음 두가지 사항을 확인할 필요가 있다.

**■저작물: 행정 기관이 작성하는 데이터 정보는 저작물이 될까?**

저작권법 2조에서 "저작물"은 "사상 또는 감정을 창작적으로 표현한 것으로서 문예, 학술, 미술 또는 음악의 범위에 속하는 것을 말한다"라고 정의되어 있다. 행정 기관이 작성하는 것이 여기에서 말하는 "사상 또는 감정"을 표현하는 것일지는 논의를 해야겠지만 이 범위는 넓게 해석하는 것이 일반적이다.

따라서 사상 또는 감정인지 그렇지 않은지는 "창작성"인지 아닌지의 논점이 된다. 이 경우 공공기관이 작성하는 것에 관해 2가지의 관점이 있다. 즉, 공공 기관이 작성하는 것에는 저작물이지만 저작권의 목적이 되지 않는 것으로서 저작권을 한정적으로 규정하고 것이 있는 한편, 통계와 같은 수치 데이터이지만 표중에 기재된다면 저작물이 된다고 하는 광의의 해석이 있다.

이상의 저작물 이외에 데이터베이스가 저작물로서 추가된다. 즉 12조의 2에서 "정보의 선택 또는 체계적인 구성에 의해 창작성을 갖는 것은 저작물로서 보호한다"로 되어 있고, 여기에서는 일반 저작물보다 명확한 정의가 되어 있다고 말할 수 있다.

**■저작자: 저작자에 행정 기관이 포함될 수 있을까?**

저작권법 2조에서 "저작자"는 "저작물을 창작하는 자를 말한다"라고 정의되어 있고, 제 15조에서는 법인 등이 직무상 작성하는 저작물의 저작자로 될 수 있다고 명기되어 있다. 이상에 의해 행정 기관이 저작자되는 것은 막을 수 없다고 해석된다.

**재산권으로서의 저작권**

공공 기관의 저작물에서 문제가 되는 것 중 하나가 저작권이 재산이다라는 점이다. 이 재산권으로서 저작권에는 복제권, 대여권, 배포권 등이 있고 경우에 따라 저작권의 사용료를 징수하거나 대가를 받고 저작권을 양도하는 것도 가능하다. 저작권의 이익을 보호한다라는 법의 취지는 저작자가 공공 기관인 경우에 문제가 되지만 여기에 대하여 국유재산권법의 향에서 기술하는 것으로 한다.

**관측 데이터의 저작권을 예로**

이상의 저작권에 관한 일반론을 전제로하여 지구 관측 데이터는 어떻게 취급될 수 있을까를 다음 3가지 관점에서 살펴 보고자 한다.

**■관측 데이터는 저작물인가?**

법의 "저작물"의 정의를 엄밀히 해석하면 관측 데이터는 사상과 감정을 표현한 것은 아니므로 저작물이 아니라고도 말할 수 있지만 저작자의 권리를 보호하는 관점에서 넓게 해석하는 방향이다.

또한 창작성의 유무가 문제가 되지만 이에 대해서도 마찬가지로 엄밀한 해석을 요하지는 않고 예를 들면 데이터베이스의 저작물에서는 "정보의 선택 또는 체계적인 구성에 의해 창작성을 갖는 것"이라고 기술되어 있다. 보다 넓게 해석하면 새소리 자체는 저작물은 아니지만 이를 녹음하여 방송하면 저작물이 된다.

소위 "단순한 데이터"는 저작물은 아니지만 데이터를 정리 분석하고, 표 등에 정리한 시점에서는 저작물이 되는 것이다. 이런 의미에서 공공기관이 관측한 결과의 데이터는 어떠한 형태로든 정리 분석이 이루어지고 따라서 대부분은 저작물로서 생각하는 것이 일반적이다.

또 관측 데이터를 효과적으로 이용할 수 있도록 컴퓨터 시스템에 축적한다면 그것은 "정보의 선택"을 수행하고 있는 것이고, "체계적으로 구성"되어 있는 것이므로 데이터베이스로서 저작물이 되는 것이다.

**■저작권의 목적이 되는 저작물일까?**

이미 기술한대로 공공기관이 작성한 정보는 저작물이지만 저작물의 목적이 되지 않는 것이 있는데 헌법, 국가 및 지방 공공단체의 고시/훈령/통달, 재판소의 판결/결정/명령 등에 규정되어 있다.

관측 데이터가 그중 어떠한 것이라도 해당된다면 저작권으로서 재산권은 아니고, 후술할 국유재산권에 나오는 데이터 유통 추진상의 다양한 제약으로부터 면제되는 것이지만 그것도 전술한 상기의 규정에서는 기대할 수 없다는 것은 명확하다.

**■저작자는 누구인가?**

행정기관이 저작자가 될 수 있다는 것은 이미 언급한 바

와 같지만, 지구 관측 데이터와 같은 소위 연구자가 수집, 정비한 데이터의 경우 저작자는 누가될까라는 점도 데이터의 유통 추진면에서 의미가 있다.

즉, 연구자가 저작자가 된다면 그 데이터의 유통은 연구자의 판단으로 가능하지만 연구기관이 저작자인 경우에는 데이터 유통의 시비 판단이 이루어지지 않으면 안되고 유통이 되어야 한다면 당연한 절차가 필요하다.

저작권법 15조에서는 직무상 작성하는 저작물의 저작자에 대하여 “법인 등의 발의에 근거하여 법인 등의 업무에 종사하는 자가 직무상 작성하는 저작물에서 그 법인 등이 자기 저작 명의 하에 공표하는 저작자는 그 작성시에 있어서 계약, 근무 규칙 기타 별도로 정하지 않는한 그 법인 등으로 한다”고 하고 있다. 그 규칙으로부터 몇 개의 조건이 만족되어 있다면 공공연구기관의 연구자 등이 저작자가 되는 것도 불가능하지 않지만 실제로는 무리한 것이 명확하다.

## 국유재산권

국유재산법은 국유재산권의 취득, 유지, 보존 및 운용 등 처분에 대하여 규정한 것이다. 이 법이 국유 재산의 관리 및 처분의 적정성을 기하는 것이므로 그 관리, 처분은 엄격하게 규정되고, 이것이 공공 데이터의 유통 추진에 지장이 될 수 있는 측면이 있다.

## 국유 재산으로서 저작권

국유 재산의 범위로서 제 2조에서 부동산, 선박, 항공기와 함께 “특허권, 저작권, 상표권, 실용신안권 기타 이에 준하는 권리” 등 소위 지적재산권이 규정되어 있다.

공공 기관의 데이터의 민간 혹은 외국 등으로 유통되는데 제약적인 규제에 되는 것은 저작권이 국유 재산으로서 자리잡고 있고, 관리되는 것으로 따르는 것이다. 원래 유형 재산을 관리하는 것을 전제로 하여 제정된 본 법이 무형 재산인 저작권을 유형 재산과 동일한 사고 방식, 절차로 관리하는 것은 무리가 될 것이다.

예를 들면 부동산은 특정인에게 대여하면 타인은 이용할 수 없게 되지만 저작물의 경우는 복제가 용이하고, 이를 제공하여도 점유하는 것이 아니다라는 특징을 갖고 있다. 이러한 특징이 국유재산법에는 명시적으로 규정되어 있지 않다.

## 저작물의 관리 처분

국유 재산은 행정 재산과 보통 재산 2 가지로 분류된다. 행정 재산은 각 성청의 장이 관리하지만 보통 재산은 대장대신이 관리한다. 지적재산권이 어느쪽에 속하는가는 명확하지는 않고, 보통 재산은 각 성청에서 관리 처분이 불가능하다.

한편 행정 재산중에 “공공 재산”이라는 항목이 있고, “국가에서 직접 공공용으로 제공하거나 제공하기로 결정한 것”이라고 정의하고 있다. 각 성청이 소유하는 저작물이 공공 재산이라면 이는 각 성청의 판단으로 관리 처분할 수 있는 것이 되지만, 실제로는 다음의 규정이 있으므로 큰 제약을 받고 있다.

제 14조는 “다음에 언급되는 경우에는 해당 국유 재산을 소관하는 각 성청의 장은 대장대신에 협조하지 않으면 안된다”라고 기술하고 있고, 동조 7항에 “국가 이외에게 행정 재산을 사용케 하거나 이익이 가게 할 때”라고 규정하고 있다.

각 성청이 소유하고 있는 저작물의 복제를 국가 이외인 지방 공공 단체와 민간 기업에게 제공하는 경우가 “공공용으로 제공한다”는 사항에 해당된다고 한다면 각 성청이 소유하는 공공 데이터의 유통 추진은 기본적으로는 대장대신과 협의하면 가능하다는 의미이다. 실제로는 이러한 절차를 거쳐 공공 데이터를 외부에 제공하고 있는 경우는 거의 없다.

이는 다음에 언급할 절차가 완전히 실시되고 있는 것이 전제로 되어 있어 각 성청에게는 매우 번거롭고 곤란한 사무라고 생각된다.

## 국유 재산의 대장, 보고서 및 계산서

국유재산법 32조에서 각 성청은 국유 재산의 대장을 준비하지 않으면 안된다고 규정하고 있고, 33조에는 각 성청의 장은 매년 재산의 증감을 대장대신에게 보고하는 것으로 되어 있다. 이들 일련의 과정은 국유 재산의 적정한 관리 처분을 기하기 위한 것임에 틀림없지만 저작물에는 보통 어려운 일이 아니다.

즉 이 절차를 실행하기 위해서는 해당 재산의 대장 기재 시 평가액을 기입하고, 처분에 다른 재산 가치가 어떻게 증감하였는가를 보고해야 한다. 이에 대하여 저작물의 국유 재산으로서 관리 처분에 대하여 다음 3 가지의 문제를

지적할 수 있다.

## ■저작물의 평가액

국유 재산 관리 대장에는 각 재산의 평가액을 기재하는 난이 있는데 예를 들면 조사표의 배포부터 집계, 데이터베이스 구축 등 일련의 작업 실시에 수백만엔을 필요한 경우의 관리 대장상의 평가액은 얼마가 되는 것일까?

재산 가치의 증감을 매년 보고하여 관리의 적정성을 도모하는 이상 이 평가액은 중요한 것임에 틀림없다. 그러나 저작물에 있어 타당성이 있는 액수를 산출하는 것은 곤란하고 불가능한 경우가 많다.

## ■재산 가치의 증감

저작물의 평가액을 결정할 수 있다고 해도 그 저작물의 복사물을 국가 이외에게 제공한 경우에 원래 재산 가치는 어떻게 증감하였을까?

## ■양도, 대여, 제공 등의 가치

저작물의 경우 부동산 등의 유형 재산과 달리 그 복제에 의해 사실상 무한 증가가 가능하다는 근본적인 특징이 있다. 이는 가정으로 저작물의 양도, 대여를 행할 경우에 그 가치액의 산정이 매우 곤란하다는 의미이다.

또한 그 저작물의 평가액 전체의 산출이 가능하여도 불특정수의 복제가 가능하기 때문에 원가 계산은 불가능하므로 개개의 요건에 대하여 복사를 제공하는 경우의 원가 설정도 사실상 불가능하다. 많은 경우 복사 실비에 약간의 수수료를 추가하여 제공하고 있지만 이 경우에는 저작물의 평가액은 고려되고 있는 것이 아니다.

## ■관리 대장의 기재, 갱신

지정 통계와 같이 연도 단위로 실행되는 수집 축적의 경우에는 대장에 기재하는 타이밍이 문제 없이 결정할 수 있는데 예를 들어 관측 데이터와 같은 경우 항상 데이터가 수집되고 갱신되는 것이 많은데 어느 시점에서 대장을 기재하고 내용을 갱신해야 할까? 실제 시험 연구 기관에서 관측 등의 데이터를 대장에 기재 관리하는 예는 거의 없다고 생각한다.

## ■물품으로서 관리

상기와 같은 이유로 각 성청에서 소유하는 데이터 등의 저작물을 국유 재산으로 대장에 기재하고 평가액을 산출하여 관리하고 있는 예는 거의 없다. 어느 곳에서도 기재하지 않고 관리하는 것은 역으로 곤란한 것이므로 예를 들면 데이터를 기재한 자기 테이프를 물품으로서 물품 관리 대장에 기재하고 있는 예도 있다. 이는 저작물의 지적재산 가치를 평가하지 않는 편법에 지나지 않는다.

## 공공 정보자원의 유효한 활용

이상의 저작권법도 국유재산권법도 공공재산으로서 적정하게 관리되지 않으면 안된다는 규제적인 측면이 강하고 번잡한 과정을 수반하고 있지만 한편으로 공공 재산을 공적으로 유효하게 사용해야 한다는 측면도 당연하다.

특히 행정기관이 많은 경비, 노력을 들여 수집, 정비하고 있는 정보 자원은 민간, 국민 입장에서 중요한 재산이며, 행정 기관내에서 독점적으로 이용되어서는 안된다. 또한 이들 공공기관이 수집하고 있는 데이터에 필적하는 질과 양의 데이터를 민간기관이 수집하는 것은 실제로 불가능하다고 생각되며, 공공기관이 수집하는 데이터를 유효한 자원으로 활용하는 것을 추진하는 것은 중요한 정책이 되어야 할 것이다.

## 법률에 의한 공표

공공기관 업무의 일환으로 데이터를 작성하고, 공표하는 것이 소장 업무에 규정되어 있는 경우이다. 예를 들면 통계 업무와 측량법 등이 이에 해당된다. 이들 데이터를 민간 등, 국가 이외에 제공하는 것이 본래의 의무이기 때문에 저작권법과 국유재산권법의 법적인 규제, 절차를 배려하지 않아도 된다. 문제는 이런 명확한 근거가 없는 경우의 데이터를 외부에 제공하는 것이다.

업무 수행 과정에서 발생하고, 수집되며, 축적된 데이터는 상당히 존재하고, 그들중 어떤 부분은 외부에 제공할 수 있으며, 외부에도 이용 가치가 있을 듯하다.

데이터를 외부로 제공하게 된다면 상기의 법적 규제를 고려하고, 필요한 과정을 따르게 된다. 현행 업무로부터 발생하는 데이터를 외부에 제공하는 것을 소장 사무에 추가 명기하는 것이 바람직하다고 생각하고 기존의 소장 사무를 변경 추가하는 것은 대단한 작업이라는 것을 각오해

야 한다.

## 제공 방법과 매체

공공 데이터를 받는 입장에서는 그 데이터가 어떠한 방법, 매체로 입수 가능한가라는 것이 매우 중요하다. 제공 방법, 매체에 대하여 특히 법적인 규정이 없는 것이 현실이다.

대부분은 보고서에 의한 공표 제공이고, 통계의 공표를 자기 테이프를 수행하는 것도 바람직하다고 생각한 것도 최근의 일이다. 이러한 방법과 매체로는 관할 창구에서 종이 매체에 의한 제공이라는 가장 전통적인 방법부터 수년간 급속도로 확대하여 온 PC 통신과 인터넷을 통한 제공까지 다양한 형태가 있다.

그렇지만 네트워크를 통한 제공이라는 방법에 대하여 현행 법령상 특히 규정으로 정해지지 못하는 것이 현실이다. 이 자체가 부당한 것은 아니므로 실태가 법적인 정비에 선행하고 있는 사례라고 말할 수 있다.

## 정보 서비스 산업 등의 활용

행정 기관이 수집 정비한 데이터를 외부에 제공하는 경우, 세밀한 서비스를 기대하는 것도 무리이다. 특히 업무상 부산물로서 생성된 데이터를 제공하는 경우에는 그 체제도 절차도 정비되어 있지 못한 것이 현실이다.

이러한 업무는 행정 기관이 직접 실시하는 것보다는 민간의 비즈니스로서 수행하는 것이 일반적이라고 말할 수 있다. 현행으로는 데이터를 정비, 제공하는 부국의 관할하에 있는 공익 법인을 통하여 제공되는 것이 대부분이다. 이 경우에는 실비와 수수료를 합한 수준에서 비용이 정해지고 비즈니스까지는 성장하지 못하고 있다.

이에 비하여 이러한 종류의 사업은 영리를 목적으로하여 연구 노력을 가한 비즈니스로서 실시하지 않는다면 이용자로써 편리하게 사용할 수 없는 것이 일반적이다. 다시 말하면 정보 서비스 산업 등의 민간 기업을 활용해야 한다.

## 제 3자 제공의 용인 필요

공공 데이터의 제공에 민간 기업의 활용을 도모할 때에는 이른바 제 3자 제공의 용인이라는 절차가 필요하다. 어떤 성칭으로부터 제공 받은 기업(제 2자)이 그 데이터를 제 3자에게 제공하여도 좋은가라는 것이다.

통상 제 3자 제공에서는 부가가치가 부여되는 것이 전제가 되며, 있는 그 상태로의 복제를 제 3자에게 제공하는 것은 인정되지 않는다. 이는 민간 기업으로서 원시 데이터 수집은 재산성면에서 무리이지만 공공기관으로부터 실비 수수료로 데이터를 입수하는 것이 가능하다면 이에 가치를 부가함으로써 비즈니스로서 전개 가능성이 인정되는 것을 의미하는 것이다.

행정기관에 대해서는 민간기업의 기업 노력에 의해 세밀한 정보 제공 서비스가 실현되는 것을 의미하는 것이기도 하다.

제 3자 제공의 경우 가격에 대한 검토를 하자면, 제 3자는 제공을 받아 그것으로 영리 목적의 비즈니스를 행하는 것을 인정받는 것이므로 제공받는 자의 범위내에서 이용에 한정하고 있는 제 2자 제공이란 저절로 가격 차이가 생기는 것이 당연하다는 의미이다.

이 가격차에 대하여 OECD에서는 일찍이 4-5배라고 하는 수치를 발표한 적이 있는데 일본에서는 다소 맞는 얘기는 아니다. 일본에서는 통계 데이터의 제 3자 제공에 대하여 통계 심의회부회의 가이드라인으로서 제 3자 제공의 경우에는 제 2자의 경우와 가격 차이를 설정하는 것이 가능하도록 하고 있다.

이는 법적인 근거를 갖는 것은 아니고 어디까지나 지침이지만 일본에 있어서 제 3자 제공을 명기한 최초의 것이다. 이론적으로는 복수 성칭의 다양한 통계를 입수하고, 편집 가공 등의 부가 가치를 부여한 데이터베이스를 구축하여 유저에게 제공하는 비즈니스 수행 가능성을 개척한 것이지만 비즈니스로서 정보 제공 서비스까지 전개한 사례는 많지 않다.

일본에 있어서 정보 서비스 비즈니스의 어려움을 나타내고 있다고 말할 수 있을까? 지구 관측 데이터의 제공 서비스도 단독으로 비즈니스라는 생각은 할 수 없고 결국 소관 법인을 통한 제공에 머무를 것일까?

## 국제협력

환경 파괴, 인구 증가, 질병 예방, 자원 개발 등 각 국의 주요 과제가 글로벌화하는 중에 공공 기관의 데이터 수집, 정비가 국제적인 연휴 협력하에 실시될 예정이다.

기상 정지 위성의 지역 분담이 그 예이고 지구 관측 정보 네트워크(GOIN)가 그 대표적인 것이 될 것이다. 이러

한 데이터 수집 정비는 원래 국제적인 유통을 전제로 하여 실시되고 있는 것이고, 상호 데이터를 활용하는 것이 연구 활동, 정책 결정에 유효하다라는 생각이다.

또한 미국이 수집하고 있는 랜셋의 리모트 센싱 데이터의 예에서도 알 수 있지만 자국의 필요에 의해 수집된 데이터가 각국에 공개되는 예도 있다. 데이터를 널리 공개하는 것은 지적 재산의 보호를 위한 국제적인 협력 문제를 지닌다. 만국 저작권 조약을 비준하지 않고 불법 복사에 의해 타국의 저작권을 부정으로 침해하고 있는 것이 현재 외교 문제로 발전하고 있다.

## 새로운 이념에 근거한 정보 공개법

최근 정보공개 제도에 관한 논의가 무르익고 있어 日 정부에서도 이에 대한 적극적인 대응이 필요한 시기가 되었다. 지난해 12월에는 정보공개법의 요강에 관한 행정개혁 위원회의 최종 보고가 총리대신에 제출되었고, 곧이어 구체적인 법안 작성 작업에 들어갈 것이 분명하다. 이 새로운 개념에 근거한 정보공개법의 제정은 공공기관이 소유하는 정보의 민간 제공에 큰 영향을 미칠 것이다.

### 새로운 정보공개법의 이념

새로운 정보공개법에서는 지금까지 운용상의 조치에 의한 정보공개와 근본적으로 다른 이념이 제시되고 있다.

지금까지는 공개할 수 있는 정보의 기준이 정해져 있었으나 새로운 정보공개법에서는 공공기관이 보유하는 정보는 모두 공개되어야 한다는 대원칙하에 논의되고 있다. 여기서 예외로 인정되는 부분은 국민에 대하여 불이익이 가거나 국가 사회의 안전성에 좋지 못한 영향을 미칠 우려가 있는 것 등으로 이에 대한 명확한 기준이 마련될 것이다.

기준에 합치하고 있는 것만을 공개한다는 것과 모두 공개하되 제외 기준에 해당되는 것을 공개하지 않는다는 것은 사고 방식을 180도로 전환한 것으로 볼 수 있다.

### 공개로부터 제공으로

종래의 정보공개의 방법은 열람부로부터 요구하는 문서 정보를 찾아 창구에 열람, 필요에 따라 복사 의뢰라고 하는 범위이지만 새로운 법의 요강에서는 "편리한 제공"과 "종합적인 정보공개의 추진"이라는 2개의 새로운 방향을

제시하고 있다.

### ■편리한 제공

요강에서는 "정보공개법의 원활한 운용을 확보하기 위해 종합적인 안내 창구의 정비, 자료 제공, 기타 개시 청구하고자 하는 자의 편리를 고려한 적절한 조치를 강구한다"라고 되어 있다. 이 편의성에는 소재 정보 안내 시스템의 구축이 예시되어 있고, 새로운 미디어와 네트워크를 활용한 정보 공개의 가능성을 보인 것도 있으며 이들을 강력하게 희망하는 의지를 나타내고 있다.

### ■종합적인 정보공개 추진

요강의 단계에서는 "공표, 그의 정보 공개에 관한 시책의 충실을 도하고 국민에 대한 종합적인 정보 공개 추진에 노력한다"라고 기술하고 있다. 이 종합적인 정보 공개의 핵심은 불명확하지만 상기의 편리성에 맞추어 문서에 의한 열람, 복사라는 전통적인 방법으로부터 탈피하기를 기대한다.

### 개시 제공의 방법

상기 새로운 정보 공개의 방법으로서 기대의 하나로 개시의 형태, 매체가 있다. 요강에서는 "자기 테이프"도 정보 공개의 대상이 되는 "행정 문서"로서 정의하고 있다(자기 테이프는 구식이지만 자기 매체의 대표로서 해석된다).

또한 "개시의 실시"에서는 "개시의 방법은 정령으로 정한다"라고하여 구체적인 방법은 기술되어 있지 않지만 코멘트로서 "자기적 기록물의 개시는 인자물의 교부에 의한 것이 가능한 것, 기타 매체에 따른 열람, 복사 교부 방법을 구체적으로 정한다"라고 되어 있고 자기 매체로 정보 입수의 기대가 기술되어 있다.

### 관측 데이터의 공개를 예로

이상 새로운 정보 공개법에 있어서 국가의 시험연구소의 관측 데이터 등이 어떠한 위치에 있는가 또는 그 데이터를 국가 기관 이외의 외부에 제공할 때의 새로운 제도를 구축하게 될까 등은 중요한 관심사가 될 것이다. 이에 대해 다음 5가지 점에 대해 살펴보고자 한다.

### ■대상 기관

정보 공개법의 대상이 되는 기관으로서 요강에서는 “국가행정조직법” 제 8조의 2가 포함되어 있다. 이 조항은 이른바 “시설 등 기관”의 설치를 정하는 것이고, 다음과 같은 기술로부터 시험연구기관이 대상이 되는 것은 명확하다. “제 8조의 2, 제 3조의 각 행정기관에는 법률이 정하는 소정 업무의 범위내에, ..... 시험연구기관, ...을 설치할 수 있다”

## ■개시 대상 정보

시험연구기관이 새로운 정보공개법의 대상 기관이 되는 것은 틀림없지만 거기에 축적되는 실험 관측 데이터 등이 개시의 대상이 될 수 있을지가 하나의 중요한 관점이다.

구체적으로는 그 데이터가 상기의 새로운 법의 이념인 개시하지 않는 기준에 해당되는지의 여부에 관한 문제이다. 개시할 수 없는 정보로는 1. 개인정보, 2. 기업정보, 3. 국가의 안전에 관한 정보, 4. 범죄 수사 정보, 5. 심의 협의 중인 정보 6. 감사, 검사, 쟁송, 교섭, 계약, 시험, 검사, 연구 등이 있다.

인사관리, 현업의 사업 경영 기타 행정 기관의 사무 혹은 사업에 관한 정보에 있어서 개시함에 따라 해당 사무 혹은 사업 혹은 장래 동종의 사무 혹은 사업의 적정한 수행에 지장을 미칠수 있는 것 등으로 되어 있다.

이중 6의 밑줄친 부분이 시험연구기관의 데이터를 포함하는 것으로 하면 개시 대상이 될 수 없다. 다만 “사업의 적정한 수행에 미칠 수 있는 것”이라는 조건이 있어 이 기술만으로는 관측 등 데이터가 개시 대상에 제외되는지는 명확하지 않다.

지금까지 행정개혁위원회의 검토에서는 이 점에 대하여 상세한 논의는 없는 듯하다. 시험 연구 데이터는 매우 특수한 것으로 고려되는 경향이 있는지, 주요 관심사가 일반적인 행정 정보에 있는 것도 부정할 수 없다. 그렇지만 시험연구기관이 정보 공개의 대상이 된다는 것, 상기 기술에서는 시험 연구 데이터 전반을 개시하지 않는다고 하는 특별한 이유가 되지 않는다 것 등을 고려하면 관측 데이터 등이 정보 공개의 대상이 된다는 사고 방식이 일반적이라고 생각된다.

## 의사 형성 과정에서의 정보

개시될 수 없는 정보중 하나는 의사 형성 단계의 정보가

있는데 이 규정은 이하와 같이 한정되어 있다. “솔직한 의견의 교환 혹은 의사 형성의 중립성이 부당하게 손상되거나 부당하게 국민에게 오해를 주거나 혼란을 초래하거나 특정인에게 부당하게 이익을 주거나 불이익을 줄 수 있는 것”이라고 기술되어 있다.

위의 기술로부터 관측 사업 전체가 완료되지 않는 것을 의사 형성 단계로 보고 개시하지 않는 것은 무리라고 생각한다.

## 개시 청구자의 정의

공공 정보의 개시를 청구할 수 있는 자의 범위에 대해서는 명쾌하다. 즉 “어떤 사람이라도 이 법률에서 정하고 있는 것에 의하여 행정 기관의 장에 대하여 행정 문서의 개시를 청구할 수 있다”라고 되어 있고, “어떤 사람”에는 외국인도 포함될 수 있다고 해석하는 것이 일반적인 해석이다. 지구 관측 데이터와 같은 국제적인 연휴 협력하에 진행되고 있는 것이 아니라도 외국으로부터 일본의 시험연구기관에서 수집할 수 있는 데이터의 개시가 청구 가능하다는 것이다.

## 제공 정보의 형태

개시의 대상이 되는 행정 문서가 종이를 매체로 하는가 혹은 자기 매체로 하는가는 문제가 되지 않는다고 전술한 바와 같다. 관측 데이터 등을 데이터베이스화 하고 있는 경우에 개시 청구가 있다면 인쇄물하여 개시할지 혹은 자기 테이프 복사하여 개시할지는 특히 문제가 되지 않는다.

공공기관이 소유하는 데이터, 정보는 행정기관과 마찬가지로 민간기관, 국민 등에 대하여 중요하고 유용한 자원으로 인식되고 있는데 종래 국유재산법에 의한 규정, 절차가 번잡하고 실제로 곤란하다는 점은 이미 언급한 바와 같다.

저작권법에서 저작자의 권리를 보호하는 것도 당연하지만 저작자가 공공기관인 경우에는 유연한 사고 방식이 필요하다고 언급하였다. 더욱이 정보공개법이라는 포괄적인 법률이 제정되면 공공기관이 소유하는 데이터, 정보는 널리 제공될 것으로 기대된다. **DC**

원제: 公的データデータ流通 促進のための 法的, 制度的課題

(情報管理 1997. 1.)

저자: 大橋有弘, 明星大學 情報科學研究Center