

공공부문 콘텐츠 개발

양질의 콘텐츠 개발이 데이터베이스산업 발전을 좌우하면서 공공부문에 묻혀있는 정보에 대한 관심이 높아지고 있다. 정보선진국에서는 이미 공공부문의 정보가 국가적으로 콘텐츠의 큰 비중을 차지하고 있으며 그 활용도도 매우 높은 편이다. 특히 프랑스는 총리의 통지문서를 통해 정보의 배포 및 상업화를 촉구하고 있으며 각 공공기관에서도 이 원칙을 철저히 준수한다. 프랑스의 총리 통지문서의 내용을 발췌하여 프랑스의 현황을 살펴본다.

■ 이재진/한국데이터베이스진흥센터 정책연구과

1994년 2월 14일, 파리

총리가 각 부처 장관에게 보냄

행정부처는 많은 양의 데이터를 수집·저장·보관·처리하며 업무 수행을 위해 이들을 공공의 이익과 권리 원칙에 맞도록 관리해야 한다. 이러한 관점에서 행정부처나 공공기관은 일반 국민의 이익, 특히 기업의 이익과 관련된 정보 가운데 대외비로 분류되지 않은 정보를 배포할 것을 검토해야 한다. 이 통지문서는 이러한 정보 배포에 관한 명확한 규정을 밝히는 것을 목표로 한다.

행정부처가 정보를 배포하는 경로는 크게 두가지 방법이 존재한다. 즉, 데이터를 배포했을 때 경제적인 가치가 생기고, 또 그것이 기밀유지 규정에 어긋나지 않는다면 데이터 배포를 하나 이상의 민간업체에게 맡기거나 정보관련 업무를 담당하는 공공기관에 맡기는 것이다.

민간업체의 예로는 출판사를 들 수 있는데, 이들은 자료를 상업화하는데 있어서는 행정부처보다 더 나은 위치에 있다. 정보관련 업무를 담당하는 공공기관으로는 국립인쇄소(Imprimerie Nationale), 관보(Journaux Officiels), 프랑스 문서청(Documentation Française) 등을 들 수 있다. 이들 방법 중 하나를 선택할 때에는 경쟁 원칙과 전문성의 원칙을 따라야 한다.

데이터를 보유한 행정부처의 임무와 그 데이터의 성격을 고려할 때, 정보를 보유한 행정부처가 법적으로 혹은 업무상 이용자에게 정보를 직접 전달해 주게 되는 경우라면 행정부처 자체에서 정보서비스를 담당하는 것도 고려할 만 하다.

본인은 특별한 상황을 제외하고는 정보를 보유한 행정기관이 공공데이터의 배포 업무를 민간 혹은 공공전문기관에 맡기는 것이 이상적이라고 생각한다. 특히 민간전문업체는 필요한 전산장비를 갖추고 있고, 이용자

에 대해서 공동권리에 대한 상업적 책임을 지며 일반 행정부처보다는 보다 폭넓고 개인화된 서비스를 제공할 수 있다. 일반적으로 행정기관은 그 성격상 업무 방식이나 문화가 상업적 활동과는 거리가 멀기 때문에 공공서비스기관의 대리인 자격으로 제3자가 개입하는 것은 당연한 일이다.

이 통지문서가 의도하는 바는 가장 빈번하게 제기되는 질문에 답하고 여러 관행을 조화시키는 것이다. 여기에서 언급되는 규정과 방법들은 특정한 문서에 명시되지 않은 내용에 한에서만 유효하다.

이 통지문서에서는 우선 '공공데이터의 배포'라는 용어가 의미하는 내용을 분석하고, 공공데이터에의 접근과 공공데이터의 배포를 구분한 뒤 다음 사항들을 차례로 다룬다.

1. 배포의 일반적인 범위
2. 경쟁의 원칙 준수
3. 적용가능한 가격 책정
4. 여러가지 수입 수령방법

● 정의

◇ **데이터** : 좁은 의미로는 전산시스템으로 처리할 수 있는 형태로 된 정보를 말한다. 여기서의 데이터라는 단어는 넓은 의미로서 컴퓨터뿐만 아니라 다른 모든 매체를 통해서 만들어지고 수집된 정보를 뜻한다.

◇ **공공데이터** : 공공기관이 업무상 공공재원으로 만들거나 수집한 데이터를 말한다.

◇ **공공데이터의 배포** : 넓은 의미로 매체에 관계없이 공공기관(행정부, 공공서비스기관, 단체 등)의 활동에 의해서 생겨난 공공데이터를 대중에게 전달하는 것으로 이해할 수 있다. 이 통지문서에서는 산업·상업적 성격을 가진 공공기관은 각자의 사법적 체제에 따른 성격을 고려해서 그

적용범위에서 제외시켰다.

◇ 정보에 대한 접근과 정보 배포

- **정보접근권** : 특별한 조치를 제외하고 1978년 7월 17일 78-753 법령의 조항에 명시된 내용을 따른다. 이 권리는 제한적으로 열거되고 완성된 기존의 행정문서에만 적용된다. 이 권리에는 법으로 보호되는 기밀이나 데이터의 기밀에 관한 제한사항이 포함되어 있으며 다음과 같은 다양한 방법으로 행사된다.

- ① 문서보존상의 문제로 열람이 안된다거나 사본을 만드는 것이 금지된 경우를 제외하고는 무료로 열람을 할 수 있다.
- ② 만약 문서의 상태가 양호하면 요청자 부담으로 문서를 한 부 제공받거나 사본을 제공받을 수 있다. 이 경우 요청자가 부담하는 비용이 이 작업을 하는데 든 비용을 초과해서는 안된다. 사본은 무료로 제공될 수 있다. 그러나 권리 소유자 또는 제3자가 대출한 문서를 복제 또는 배포하거나 상업적 목적으로 사용하는 것은 문서대출에 관한 권리에서 제외된다. 정보처리, 파일, 자유에 관한 1978년 1월 6일 78-17 법령은 개인에게 자동처리된 문서나 수동으로 만든 파일에 담긴 기밀정보에 무료로 접근할 수 있는 권리를 부여한다.

- **공공데이터의 배포** : 행정부처가 일반 국민 뿐만 아니라 기업이나 기타 여러 기관, 프랑스나 외국의 개인 또는 법인 등의 가능한 많은 사람들에게 자체적으로 만들거나 수집한 데이터를 전달하고자 하는 의지를 가질 때 이루어진다. 공공서비스 업무에 관련되거나 그 업무의 연장선상에 있는 경우 이러한 공공데이터 배포는 의무사항이 될 수도 있다. 반대로 법이나 규정에 반하는 경우 해당 정보의 배포는 불가능하다.

1. 배포의 일반적인 범위

처리되지 않은 데이터와 처리를 거친 데이터를 구별한다. 즉, 편집이나 작성과정을 거치지 않은 기본적인 데이터는 원칙적으로 그 누구의 소유도 아닌 반면, 행정부가 이 데이터에 부가적 가치를 첨가했다면 지적 소유의 대상이 될 수 있다. 따라서 행정부는 지적 재산에 관한 법률에 정해진 조건에 따라서 그 데이터의 사용을 타인에게 양도할 수 있다. 이 권리는 정보의 내용 자체에 적용되는 것이 아니라 처리 후 변형된 정보의 형태에 적용된다.

따라서 처리를 거친 정보의 배포는 완전히 개인적인 사용에 속하는 문제이며 행정부가 처리되지 않은 정보만을 배포할 수 있다는 논리에 따르면 원칙적으로 공공기관은 스스로 덧붙이고 보강한 데이터는 직접 배포

하거나 제3자를 통해서 배포시킬 수 없다. 그러나 공공기관이 데이터의 배포를 목적으로 내용을 보강했다 하더라도 이러한 데이터 배포는 공공기관에 맡겨진 공공서비스 업무의 연장이라고 볼 수 있고, 따라서 공공서비스의 전문성의 원칙에 위배되지 않는 것으로 판단할 수 있다.

행정관례에 비추어 볼 때 공공기관이 부가가치를 덧붙인 정보서비스를 제공하는 것은 다음 조건이 동시에 충족될 때에만 정당화될 수 있다.

- ① 이 서비스의 관리가 법에 정해진 업무와 관계가 있다.
- ② 이 서비스의 제공이 공동의 필요를 충족시킨다.
- ③ 개인적으로는 공동의 필요를 충족시킬 수 없거나, 전체의 이익의 관점에서 볼 때 만족스러울 만큼 공동의 필요를 충족시킬 수 없다.

위의 사항 외에도 행정관례에 따르면 공공기관이 상업적 활동을 할 때 그것이 그 기관의 일반적인 활동에 필요한 보충적 활동인 경우는 인정된다. 이런 조건을 모두 모으면 데이터의 배포 가능 성격을 명확히 할 수 있다. 데이터가 법안과 같은 공공부문에 속한 내용이거나 정보소유권이 개인의 권리와 관련된 제한사항이 해제가 되는 경우에도 마찬가지이다.

제공되는 정보서비스가 그 특성과 신뢰성, 중립성과 관련하여 비판의 대상이 되는 것은 아닌지 주의해서 살펴보아야 한다.

배포를 고려하고 있는 데이터를 단독 혹은 공동으로 만든 행정기관이나 공공기관과, 그 데이터의 배포를 담당하거나 관련기관의 허가를 받는 업무를 담당하는 기관이 다른 경우도 주의해야 한다.

정보를 배포하기 위해 사용하는 방법이, 데이터의 배포로 생겨나는 이익을 고려할 때, 적당한 수준인지를 확인하는 것도 중요하다. 그리고 공공기관은 데이터를 배포할 때는 항상 경쟁의 원칙을 준수해야 한다.

2. 경쟁의 원칙 준수

공공데이터를 직접 배포하거나 제3자가 배포하도록 하는 결정은 공공서비스기관의 조직 권한에 속하는 일이다. 반면 1993년 1월 29일 93-122 법령 제38항에 의하면 모든 공공서비스를 위임할 때는 1993년 3월 24일 93-471 법령에 명시된 방법에 따라서 여러 경쟁자들이 신청을 할 수 있도록 하는 공고절차를 따르게 되어 있다.

따라서 데이터를 직접 배포하거나 제3자에게 배포시키고자 하는 공공기관은 미리 중·단기 배포정책을 세워놓고 우선 순위를 정해놓아야 한다. 해당 기관은 제공하는 서비스와 제공하지 않는 서비스를 명시해야 한다.

배포의 조건이 바뀔 경우, 해당기관은 제공받는 상대방에게 사전 통보를 해야 한다. 예를 들어 계약기간 만료나 계약 불이행 또는 어쩔 수 없는 상황 등의 경우 이외에는 서비스 제공을 중단하거나 제3의 데이터 배포자가 데이터를 사용하지 못하도록 해서는 안된다.

정보를 배포할 때는 어떤 경우라도 경쟁의 원칙을 준수해야 한다. 일반적으로 공공단체는 시장에 직접적으로 개입할 수 없으며 실제로 공공단체의 개입은 상업과 산업의 자유원칙에 위배된다. 단, 공공기관의 개입이 적법한 경우는 공공데이터의 배포가 공공서비스의 일부분일 때이다. 따라서 경쟁의 원칙을 적용할 때는 공공권리의 요구사항과 조화시켜야 한다. 제3의 배포자에게 데이터를 제공하면 서비스의 피취임자에게 경제적 문제를 야기시켜 서비스의 존재가 위협을 당하거나 하는 경우에는 데이터의 제공이 정당하게 거부될 수도 있다.

데이터의 배포가 공공서비스기관의 업무에 속하지 않는 경우, 경쟁의 권리는 공동권리의 조건하에서 존중되어야 한다. 이와 같은 행정기관의 공공데이터 생산·관리가 도를 넘어서 부당한 관행으로 이어지고, 이로 인해 민간경쟁업체가 이 시장에 진출하는데 방해가 되는 일이 있어서는 안된다.

이 분야에서의 규정을 명확히 하는 것은 아직까지는 요원하다. 각 행정부처는 세심한 주의를 기울여 각자의 개입 분야에서 스스로가 차별적인 관행을 행할 위험이 없는지 살펴야 한다.

3. 적용가능한 가격 책정

정보를 사용하는 방법은 크게 두가지로 직접적인 이용과 의무 규정집에 명시된 특수 규정을 준수하는 공공서비스 기관의 위임을 매개로 제3자의 도움을 받는 것이다. 여기에서는 가격 책정과 관련되는 직접 이용만을 다루도록 한다.

(1) 가격 책정의 원칙

공공서비스의 규정에 따르면 데이터는 무료로 배포된다. 그러나 이 무원칙은 다음 세가지 사항에 반한다. ① 이 원칙은 모든 경쟁을 불가능하게 한다. 즉, 민간업체는 이에 대응할 만한 지속적인 서비스를 제공하지 못하기 때문이다. ② 이 원칙을 따르면 어떤 데이터가 소수의 사람들, 특히 무료 데이터로 이득을 보게 될 제3의 배포자에게만 해당이 된다 하더라도 그 데이터를 만들고 배포하는 비용 전체는 공공단체가 부담하게 된다. ③ 예산상의 제약을 고려할 때 완전히 국가 예산에서만 나오는 재원으로 재정을 충당하는 것은 사회적으로 유용한 활동을 억제한다. 반면

사용에 따라 요금을 지불하게 하면 추가 재원을 확보할 수 있다.

유료화는 다음과 같은 상황에서는 정당하다.

① 유료화의 목적이 지출의 전체나 일부를 보충하는 차원이며 배포된 정보로는 사용 비용을 충당하는 것 이상은 추구하지 않는 경우와 ② 유료화가 무료 정보 배포의 취지를 남용하려는 일반인에게 자기부담액의 역할을 할 때이다.

그러나 유료화가 행정기관에 이득을 주기 위해서 사용되어서는 안된다. 이러한 규율은 경쟁 권리의 요구나 권리보유자의 요구가 있을 때에 만 신축적으로 적용될 수 있다.

(2) 고려해야 할 비용의 성격

일반 원칙은 데이터의 수집 비용과 생산 비용을 공공단체가 일반업무상의 필요에 의해서 이미 부담했을 때는 이 비용은 고려하지 않는다는 것이다. 반면 다음 사항에 관련된 지출은 비용에 포함될 수 있다.

- 문서의 작성, 인쇄, 배포
- 컴퓨터 파일의 구성, 갱신, 저장
- 데이터의 발췌와 매체의 사용
- 정보통신

서비스 제공으로 인해 지출된 액수만큼 일반 운영비용을 분담하면 이 액수는 가격에 포함될 수 있다.

원가분석기술의 목적은 단지 비용의 내역을 확실하게 확인하는 것이며 데이터나 상품, 서비스의 종류에 따라 가격의 조정은 가능하다. 법해석에 따라 정해진 가능한 조정 한도는 상황의 상이함으로 인해서 데이터 처리의 차이가 정당화 될 수 있는 경우와 서비스의 사용 조건과 관련하여 전체이익의 필요성이 대두되는 경우로 제한된다.

(3) 가격 수준

배포된 정보의 종류와 이용 목적에 따른 구분이 필요하다.

○ 정보의 종류

공공서비스기관이 독점적 배포권한을 가지는 정보(예, 법원의 결정, 가격지표, 법적인 인구 수치, 기업 혹은 개인의 확인자료, 정부관련 공식보고서 등)와 경쟁상황에서 배포될 수 있는 정보를 구분하는 일이 필요하다.

전자의 경우는 가격이 낮더라도 유료 배포가 바람직하다. 후자의 경우 공공기관은 어떠한 경쟁도 허용되지 않는 조건하에서 공공재원을 이 시장에 개입하는데 사용해서는 안된다. 배포 비용이 공공예산에 포함되어 있는 경우, 정보에의 접근은 이용의 한계비용을 적용시켜 민간 경쟁업

자에게 가능한 한 적게 허용되어야 한다.

○ 이용 목적(용도)의 구분

데이터의 수신인 자신의 필요를 위한 이용, 즉 최종 이용과 재배포를 위한 이용을 구분해야 한다.

최종 이용의 경우 가격에 포함될 수 있는 사항은 첫째, 배포비용을 부담하는 '데이터 접근권'이다. 비용은 데이터의 종류와 그 최신성의 정도(갱신 주기), 편집업무의 중요성에 따라 달라질 수 있다. 둘째, 행정기관이 예외적으로 수요의 분석, 업무준비와 전산처리, 이렇게 제공된 데이터의 확인으로 발생한 비용과 업무준비 비용, 문서관리 비용의 전부 혹은 일부에 해당하는 비용을 받고 데이터를 사용가능하게 해주는 일을 맡은 경우로서 첨부 데이터와 관련된 비용과 우송, 복제 비용이 포함될 수 있다.

재배포를 위한 용도일 경우, 계약 당사자는 다음과 같은 의무를 가질 수 있다.

- '발체'의 허가
- 전체의 이익에 부합하는 이용조건(예를 들면 지나친 단순화나 왜곡 금지)
- 부과금 지불

부과금액은 여러 가지 방법으로 정할 수 있다. 즉, 1년단위 도급액이나 다년 도급액, 최종이용자에게 요구되는 접근권리의 비율, 공공데이터를 포함한 상품이나 서비스로 재배포자가 기록하거나 수령한 전체매출액의 비율 등의 방법이 있다. 앞서 언급한 바에 따라 사용료는 일반적으로 서비스 제공으로 생긴 지출의 전체 액수를 초과해서는 안된다.

행정기관이 조정된 최종 이용자 가격을 적용하는 경우, 제3의 배포자에게 적용되는 가격은 민간업체의 '수요 추출' 위험성을 막거나 이를 보상하기 위해서 조정될 수 있다.

객관적인 기준과 서비스의 궁극적인 목표에 따라 더욱 유리한 특별 조치에 의해 일부 이용자는 혜택을 받을 수 있다. 또한 구입량의 증가에 따라 가격을 점점 낮게 책정하는 방법도 가능하다. 그러나 행정기관들 사이에서는 관련부서간 서비스 교환협정을 맺은 경우를 제외하고는 유료가 원칙이다.

(4) 가격 책정 절차

행정기관이 정한 가격은 부과금의 성격을 갖는다. 이런 이유로 가격은 재무법에 관한 조직법 중 1959년 1월 2일 59-2 법령에 명시된 조건에 따라 관할 기관의 재량으로 정해진다.

4. 수입의 수령방법

행정부처가 데이터를 사용할 수 있게 하거나 배포함으로써 나오는 수입은 매우 다양하다. 따라서 수령방법을 다양한 상황에 맞추는 작업이 필요하다.

재정과 예산의 자율권을 가진 공공기관 외의 정부 행정부처는 일반적으로 총예산에 그 기관의 수입을 이월시켜야 한다. 따라서 공공데이터의 배포로 생기는 추가지출을 감당할 수 있으면서 동시에 공공기관에게 이익이 되는 수령방법을 찾는 것이 합리적이다. 각 부처는 관할 기관에서 공공서비스업무에 피해를 주면서 상업적 활동을 늘리는 것을 억제시켜야 하지만, 문서자료의 가치를 높이고 전체의 이익을 위한 필요를 충족시키면서 추가수입을 얻을 수도 있다. 공공기관의 경우, 이것은 예산의 전체 액수에서 순수한 수입과 지원금간의 균형을 맞추는 것과도 관련된다.

재무법에 관한 조직법에는 수입 불할당 원칙이 명시되어 사실상 법인 성격을 띤 행정기관이 공공데이터 배포로 받은 부과금으로 인한 수입을 관리할 수 있게 하는 내용과 상충된다. 단, 수입 불할당 원칙의 예외는 첨부예산, 상업회계, 신용구축, 협력기금 등의 형태로 나타나며 공공데이터 배포에 따른 수입 수령방법은 이 예외 원칙에서 찾아볼 수 있다. 대개의 경우 첨부예산과 상업회계는 서비스 기관이나 행정부처 또는 이 통지문서를 받는 기관들이 부딪히는 문제에 대한 적절한 해결책은 되지 못한다.

신용구축은 행정부사이에서만 가능하다. 협력기금은 의미 그대로의 협력기금과 동화(同化)협력기금의 2가지로 나눌 수 있다. 후자는 협력기금의 수입을 국가가 제3자에게 제공하는 서비스의 요금과 행정부처로 돌아오는 저작권 상품과 동일시하는 것으로 공공데이터의 배포와 관련하여 발생하는 수입을 처리할 수 있는 가장 합리적인 방법으로 판단된다.

현재 650개의 협력기금 중 55개가 공공데이터의 배포와 관련되어 있다. 협력기금을 만드는 과정은 평균 1년으로 긴 편이다. 실제로 이 과정에는 부과금을 정하기 위한 최고행정법원의 법령과 수입을 할당하고 기금통합방법을 정하기 위한 부처간 법령, 명령이 차례로 개입하게 된다. 또한 이러한 형식은 사실상 기금의 이윤이 관리비용보다 높을 때에만 생각해 볼만한 것이다. 이윤의 차이를 고려할 때, 이것은 일반적인 경우와는 상당히 다르다.

총리 에두아르 발라뒤르

(Edouard Balladur)