

# 행정정보의 효율적인 활용을 위한 법·규제 분석

## Analysis of Regulations and Legal Systems for Making Better Use of Administrative Information

김예진(Taisiya Kim)<sup>\*</sup>, 김보라미(Borami Kim)<sup>\*\*</sup>, 이봉규(Bong Gyou Lee)<sup>\*\*\*</sup>

### 초 록

스마트 디바이스와 클라우드 컴퓨팅 서비스 이용이 활성화됨에 따라 행정정보가 사회·경제적 가치가 높은 유용한 정보로 부각되고 있다. 행정정보는 수집기관과 분야가 다양하고 개인정보를 포함하고 있기 때문에 이를 효율적으로 활용하기 위해서는 정보의 공유와 법적 근거가 필수적이다. 본 연구는 행정정보 활용 시 저촉되는 법·규제를 분석하고 개선방안을 도출하기 위해 행정정보 공유 프로세스를 유형화하고, 그 과정에서 적용될 수 있는 법·규제들을 분석하였다. 연구 결과 행정정보의 상업적 활용에 대한 명백한 입법 기반의 마련이 시급하며 행정정보를 수집·가공할 수 있는 기관이 필요한 것으로 분석되었다. 개인정보를 보호하고 시민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 본 연구는 정책적 자료 및 가이드라인으로서 뿐만 아니라 산업적으로도 시대한 공헌을 할 것으로 기대된다.

### ABSTRACT

Since appearance of smart devices and cloud computing services, the social and economical values of administrative information have been magnified as valuable information. In order to make better use of various administrative information generated by diverse government organizations efficiently and effectively, information sharing based on legal systems is essential because of several obstacles including privacy. To suggest practical ways for using administrative information, this study categorized the administrative information sharing process, and analyzed the regulations and legal systems that are contradictory to the regulations. The result of analysis appears that there is a need of legislative base for well defined business use of information, and a need of the organizations, that available to collect and manufacture the information. The results of this study can be expected to make legislation contributions not only for industries, but also by suggesting the policy making and guidelines to protect privacy and improve the quality of citizens' life.

**키워드** : 행정정보 활용, 프라이버시, 법·규제, 정보공유

Administrative Information Usages, Privacy, Regulations and Legal Systems, Information Sharing

---

본 연구는 방송통신위원회의 방송통신정책연구센터(우정지원사업의 연구결과)로 수행되었음 (KCA 2011-0002-1).

\* 연세대학교 정보대학원 석사과정

\*\* 법무법인 동서파트너스 변호사

\*\*\* 교정서사, 연세대학교 정보대학원 교수

2011년 07월 29일 접수, 2011년 08월 12일 심사완료, 2011년 08월 19일 게재확정.

## 1. 서론

정보화 사회가 도래하면서 사회·문화 선반에 걸쳐 정보의 중요성이 더욱 강조되고 있다. IT의 발전과 Web 2.0의 등장 등을 통해서 시민들은 정보의 개방과 공유, 그리고 협업이라는 중요한 가치들을 스스로 체험하고 있으며, 나아가 공공기관이 보유하고 있는 정보까지 그 요구를 확대하고 있다[21]. 우리나라는 다른 나라와 견주어 볼 때 매우 고도화된 IT 기반의 행정서비스를 제공하고 있어 이러한 시민들의 요구에 더욱 다양하면서도 좋은 품질의 서비스를 제공할 수 있는 여건이 조성되어 있으며, 현재에도 다양한 공공서비스를 제공하고 있다[10, 14]. 특히 클라우드 컴퓨팅 서비스의 상용화가 임박함에 따라 정부와 민간 기업들이 개인정보 보호에 대해서 우려하고 있는 것이 사실이다[13]. 이에 최근 공공기관에서는 보유하고 있는 공공정보를 민간에서 자유롭게 활용할 수 있는 맞춤형 서비스를 제공하는 방안이 모색되고 있다. 그러나 공공기관이 보유하고 있는 정보들 중에는 개인정보가 포함된 정보들이 있기 때문에 이 정보들의 공개에 대한 논의가 지속되고 있다. 즉, 정보공유의 여러 가지 장점을 강화하면서도 개인정보 보호와 행정정보공유의 활성화 사이의 균형점을 어떻게 찾을 것인지에 대한 문제가 매우 중요한 이슈로 떠오르고 있다[10]. 1985년 영화 브라질(Terz Gilliam)은 개개인들의 통제력이 미치지 않는 정보들이 공공영역에서 마음껏 사용될 경우 악용될 가능성이 있음을 이미 예상한 바 있다. 행정정보공유 영역에서 프라이버시의 문제가 중요한 이유는, 바로 참여 민주주의와 시민 자

치라는 가치가 시민들이 갖는 자신의 개인정보에 대한 보다 더 큰 통제력을 통해서 구현될 수 있다는 것이다[22]. 즉, 시민들의 정보 프라이버시에 대한 통제력은 행정정보공유의 활성화가 지향하는 민주주의 발전에서 가장 중요한 요소들 중의 하나로 평가되어야 한다.

기술 발전으로 인해 Web 2.0시대가 Web<sup>2</sup> 시대<sup>1)</sup>, 클라우드 컴퓨팅 시대로 전환되는 시점에서 행정정보를 상용화하기 위해서는 개인정보 보호와 같은 법적 문제에 대한 검토 및 개선이 반드시 필요하다.

본 연구는 민간 기업에서 행정정보를 활용하여 맞춤형 서비스를 제공하고자 할 때 제약 사항으로 작용할 수 있는 법·규제를 분석하되 개인정보의 관리통제권을 보장할 수 있는 개선방안 및 시사점을 제공하는 것을 그 목적으로 하여 대중교통 서비스를 사례로 들어 분석하고자 한다. 본 연구를 통해 민간 기업이 행정정보를 활용한 맞춤형 서비스를 제공하고자 할 때 저촉되는 법률의 존재여부를 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 앞으로 공공영역에서 보유하고 있는 개인정보에 대하여 시민들에게 보다 큰 통제력을 부여하고자 하는 시도들과 이와 관련된 정책 결정 시 본 연구를 활용할 수 있을 것이다.

본 논문은 제2장에서 관련 연구 및 개념들에 대한 법적 근거를 살펴보고, 제3장에서는 행정정보를 활용할 시 적용되는 법·규제를 검토한다. 제4장에서는 행정정보와 더불어 위치를 식별할 수 있는 대중교통정보의 공유

1) Web<sup>2</sup> : Web과 World의 만남, 즉 사이버 세상과 실제 세상의 만남을 뜻하며, Web 2.0은 3.0으로의 선순적 증가가 아닌 지수로의 확장을 이룸으로써 세상과 자체가 되어가고 있는 것이다[20].

및 활용사례를 통해서 민간 기업이 맞춤형 서비스를 제공하고자 할 때 적용되는 법·규제를 검토하고, 이와 관련된 현재 위치정보의 규제의 이슈에 대해서 제5장에서 소개한다.

## 2. 관련 연구 및 법적 근거

### 2.1 관련 연구

지금까지 행정정보 및 위치정보의 활용은 정부 차원에서 이루어졌기 때문에 이에 대한 연구는 많이 진행되어왔다. 기존에는 민간인이 자신의 정보를 효과적으로 사용할 수 있도록 데이터베이스를 구축하여 정부 기관간의 공유가 가능해져야한다는 연구가 많았으며[3, 17] 주소정보를 활용하여 위치정보를 분석하는 연구[12] 등이 이루어졌다. 또한, 전자정부의 활성화를 위한 법·규제적인 연구들이 이루어졌는데 신규 IT서비스의 법적 쟁점들과 비롯하여 별정부 차원의 행정정보 공유의 정책[6] 및 정보보호 거버넌스 체제를 분석하는 연구들이[7] 있었다. 그러나 이러한 연구들은 전자정부, 즉 정부 차원에서의 행정정보 및 위치정보의 공유에 대한 분석에 국한되어 민간 기업 차원에서 활용할 때 적용되는 법·규제에 대한 연구는 아직 미흡한 실정이다.

### 2.2 공공기관에 대한 동의의 의미

공공분야에서는 개인정보를 수집·활용·공개할 때 당사자의 동의를 받는 것이 반드시 필요하다는 의미보다는 정당화(Justifica-

tion)로서의 의미를 가지고 있지만, 민간분야에서는 개인정보를 수집·활용·공개하는 것에 대한 동의는 그 요건(Requirement)으로서 협상이 가능한 역할을 하고 있다[18]. 따라서 공공분야에서 개인정보를 수집·활용·공개하기 위해서는 프라이버시권과 관련된 동의 이외에도 1) 개개인에게 개인정보를 수집한다는 사실 고지, 2) 자신의 개인정보에 접근할 수 있도록 하고, 독립적인 평가기구에 민원을 제기할 수 있는 권리, 3) 내용을 정정할 수 있는 권리와 의견이 다르다는 진술내용을 첨부할 수 있는 권리, 4) 자신의 개인정보가 이미 공개된 사람들에게 지속적으로 자신이 정정한 내용을 공개하도록 하는 권리, 5) 정보의 자유 위원회가 요구하는 사항을 공지해야 할 권리와 이에 대하여 반대, 민원을 제기할 수 있는 권리 등 개개인의 정보에 대한 통제권이 함께 보장되어야 개인정보 프라이버시의 측면에서 헌법적 요구에 부합할 수 있게 된다[19].

물론 공공분야의 개인정보처리 수집·활용·공유함에 있어 세무행정과 같은 상황처럼 부적절한 경우도 있으나, 근본적으로 시민들이 갖는 개인정보에 대하여 더 큰 통제력을 인정해 줄 것인가 하는 문제가 있다. 즉, 정부가 보유하고 있는 개인정보들에 대해서는 실질적으로 시민들에게 더 큰 통제력을 부여하고 있는 법적 조치들을 검토하여, 1) 개개인의 실질적 동의를 통한 민간에서의 활용가능성에 대하여는 법적으로 가능할 수 있도록 하고, 2) 집합화 혹은 익명화되거나 개인을 식별할 수 없는 프라이버시를 침해하지 않는 정보들은 다양하게 활용될 수 있는 방법을 정책적으로 구체화 할 필요가 있다.

현재 사용되고 있는 정보공유 시스템 가운데 법·규제 개선이 필요한 부분에 대한 정책적 제안은 다음과 같다.

### 2.3 공공기관 간 정보공유 시스템

행정정보 공동이용 시스템이란 국민들이 서류를 직접 발급받는 불편을 해소하고 민원 서류를 감축하기 위해 각 기관에서 민원사무 처리 시에 구비서류를 제출받는 대신 구비서류에 해당되는 주민등록과 같은 행정정보를 직접 조회·확인하는 시스템을 말한다. 현재 행정정보공동이용 시스템을 통하여 행정기관 등에서 열람할 수 있는 구비서류는 71종이다. 그런데 이 시스템 내부에서조차도 개인정보를 포함하고 있는 정보에 대해서 파악하지 못하고 있거나 파악하지 않고 있는 것으로 나타나 행정기관 간의 정보공유의 문제에서 개인정보 관리 통제권을 주장하기 어려운 상황이다. 2009년 현재 행정정보 공동이용 시스템을 통해 행정정보를 공동이용하고 있는 기관은 379개로서, 52개 중앙 행정기관, 262개 지방자치단체, 49개 공공기관, 16개 금융기관이 포함된다. 행정정보 공동이용 시스템을 통한 이용 실적은 2003년 306만 건에서 2007년 2,786만 건으로 크게 증가한 것으로 나타나고 있으나, 프라이버시 문제와 관련한 시민들의 통제권에 대한 제도적인 문제는 여전히 것으로 조사되고 있다[2].

정보프라이버시는 프라이버시권 정의에 따라 '어느 누구도 자신의 사생활, 가정 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 간섭과 공격에

대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다'고 정의할 수 있다[4]. 그리고 자기정보관리통제권이란 개인이 자신에 관한 정보의 흐름을 파악하여 관리 및 통제할 수 있는 권리라고 정의할 수 있다[11]. 따라서 행정정보를 민간에 개방 및 활용하기에 앞서 우선 행정정보 중 개인정보에 대하여 시민들이 통제권을 행사할 수 있는 시스템 구축이 선행되어야 한다. 이에 대하여는 이미 감사원과 2008년도 국정감사에서 지적된 바 있으며, 근본적인 공공정보의 민간개방을 앞두고 시민들의 정보관리통제권을 강화하는 시스템적인 변화는 헌법적인 프라이버시 보호의 측면에서도 중요한 요소로 고려되어야 할 것이다.

### 2.4 행정정보 공유에 대한 법적 근거

「전자정부법」 제2조 제6호에서 규정하는 행정정보는 행정기관이 업무 및 직무상 작성하거나 수집하여 관리하고 있는 자료로서 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등의 전자적 방식으로 처리 및 표현된 것을 의미한다. 이를 토대로 본 연구에서는 공공 서비스를 통해 정부기관이 수집한 정보를 행정정보로 규정한다. 공공 서비스는 시민들의 편익을 위해 정부가 제공하는 서비스이므로 이를 통해 수집되는 행정정보에는 시민들의 개인정보가 다수 포함되어 있다.

김현정은 개인정보 공동이용에 따른 개인정보 보호법에 관한 연구에서 개인정보를 크게 '사적' 개념과 '개인에 관한' 개념으로 구분하고 있다[5]. 또한, 채승완은 개인정보 보호체제와 개인정보의 경제적 가치에 대한 연구에서 개인정보를 생존하는 개인에 대한 정

보, 보유개인정보, 개인정보 데이터베이스 3가지로 분류하고 있다[18]. 이러한 연구를 바탕으로 본 연구에서는 행정정보가 포함하고 있는 개인정보를 '개인을 식별할 수 있는' 정보로서 다른 정보와 용이하게 조합할 수 있고 특정 개인을 식별할 수 있는 정보로 해석한다. 공공 서비스를 통해 수집된 정보에 포함된 행정정보의 경우에는 이를 수집하는 정부기관과 가공 및 배포하는 기관이 상이할 만큼 이를 활용하기 위해서는 정보공유가 필수적이다.

행정정보공유를 크게 협의와 광의적 정의로 나눌 수 있다. 협의적 정의의 기본 개념은 정부 내 기관끼리의 행정정보공유를 의미하며, 광의적 정의의 기본 개념은 정부 기관 내 정보공유 뿐 아니라, 정부와 민간 혹은 민간과 민간 간의 범정부 차원의 행정정보공유를 의미한다[1]. 박정훈 외는 행정정보 공유 정책에 관한 연구에서 행정정보공유를 범정부 차원에서 정부와 정부, 정부와 민간, 민간과 민간 간의 정보 공유를 통해 국가경쟁력과 행정 서비스를 획기적으로 혁신하는 행위로 정의하고 있다[6].

본 연구에서는 행정정보 공유를 정부 및 공공기관 등이 공공 서비스를 통해 수집한 행정정보를 공공부문과 민간부문 사이에서 공동으로 활용하는 것으로 정의한다.

## 2.5 신용정보 공유에 대한 법적 근거

공공 서비스를 통해 수집된 행정정보는 다수의 개인정보를 포함하고 있다. 이에 본 논문은 대표적인 개인정보로 통용되는 신용정보공유를 분석하였다.

신용정보는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(신용정보법)」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률(정보통신망법)」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률(금융실명거래법)」등을 적용 받고 있다. 현재 우리나라에서는 개인의 신용정보 공유와 관련하여 기초정보 수집을 의무화하고 있는 신용정보 집중기관과 계약을 통해 정보를 수집하는 민간 CB(Credit Bureau)가 공존한다[8]. 신용정보 집중기관은 다시 종합집중기관과 개별 신용정보집중기관으로 구분될 수 있다. 반면 계약을 기초로 신용정보를 수집·가공하는 민간 CB는 정부로부터 신용조취업을 허가받은 민간기업으로서 우리나라에는 한국신용평가정보(KIS), 한국신용정보(NICE) 및 한국개인신용(KCB)등이 존재한다.

본 연구에서는 개인정보를 포함한 행정정보 수집·가공을 의무적으로 수행하는 특정 정부기관이 없음을 이해하였으며 계약을 통해 이러한 기능을 수행하는 기관의 필요성을 제안하였다. 또한 이를 바탕으로 행정정보공유를 통한 민간기업의 행정정보 활용 단계를 수집·공유, 가공·배포의 4단계로 구성하여 관련 법·규제를 분석하였다.

## 3. 행정정보의 단계별 활용을 위한 법·규제 검토

정부부처(행정안전부, 국토해양부 등)에서 정보를 지자체에 제공하고, 지자체가 허가받은 기관으로 정보를 제공하는 과정에 적용되는 행정정보의 수집·공유, 가공·배포에 관련된 법·규제를 파악하여 고려해야 한다. 이

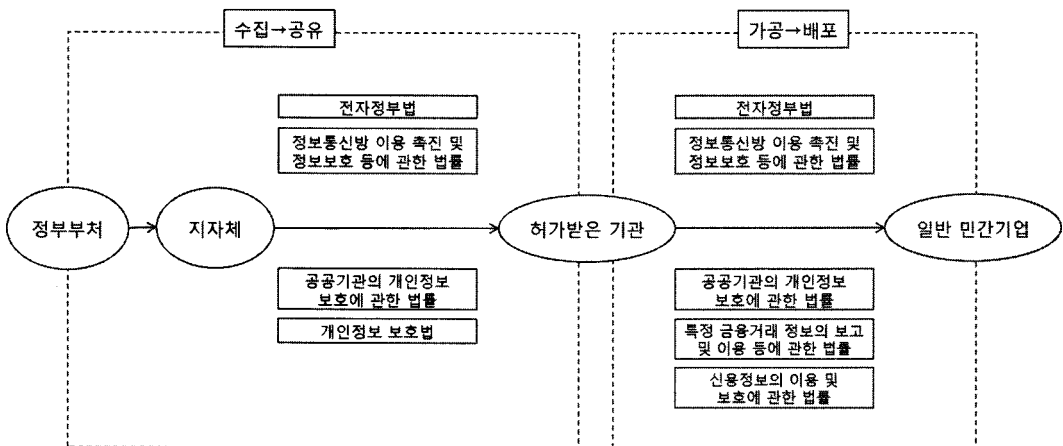
러한 과정은 <그림 1>에 명시된 바와 같다. 즉, 지자체가 정부부처의 정보를 수집하면 허가받은 기관과의 공유 과정에서 「전자정부법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」, 및 「개인정보 보호법」이 적용될 것이다. 또한 허가받은 기관이 정보를 가공하여 민간기업에 배포하는 과정에서는 「전자정부법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」 외에도 「특정 금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 및 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 적용될 것이다.

### 3.1 전자정부법

국내의 행정정보 활용 관련 법·규제는 「전자정부법」에 기반하고 있으며 행정정보의 효율적 관리 및 이용에 관한 항목들을 규정하고 있다. 구체적으로는 정보이용의 절차 및

개인보호 강화 등에 대해서 명시하고 있으며 행정정보를 필요로 하는 행정기관은 정보를 수집 및 보유하기 위해서 정보를 공유하도록 규정하고 있다. 그러나 개별법에 의거하여 운용되고 있는 부처별 특정 행정정보에 대해 공동이용을 금지하고 있기 때문에 모든 정보를 수집·공유 과정에서 어려움이 있다.

「전자정부법」에 수집과 관련한 조항들이 많이 존재하는 반면, 가공·배포와 관련된 구체적인 조항은 미비한 실정이다. 그러나 정부 서비스 활성화를 위해 중앙사무관장이 행정정보의 생성, 가공, 이용, 제공, 보존, 폐기 등을 관리하고 있기 때문에 최근 시도되는 다양한 관·민 서비스들에 적용될 수 있을 것이다. 행정정보의 활용을 관·민이 추진하는 방법에 대해서는 법령이 미비한 상태이지만 새로운 서비스에 따라 법의 개선이 가능하며, 따라서 정부부처의 특정 분야에 대한 정보를 가공·배포하는 과정에서 위만한 결합이 가능할 것으로 검토된다.



(그림 1) 행정정보 활용 시 적용 법·규제

### 3.2 정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」은 개인정보를 성명, 주민등록번호 등에 의하여 개인을 알아볼 수 있는 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등의 정보로 정의하고 있으며 본 정보 수집 시 이용자의 동의를 얻어야하는 것을 명시하고 있다.

행정정보는 다수의 개인정보를 내포하고 있기 때문에 정보를 이용하는 과정에서 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 적용되며, 이는 정보통신망의 이용을 촉진하고 정보통신 서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호함으로써 정보통신망을 건전하고 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하여 국민생활의 향상과 공공복리의 증진을 목적으로 하고 있다.

본 법은 특정한 서비스를 제공하고자 할 때 행정정보 관련 법 뿐만 아니라 정부부처에서 제공하는 정보의 분야에 대한 법 또한 종합적으로 고려해야 함을 명시하고 있다. 이들의 연계를 통해서 개인정보에 성명이나 주민등록번호 등과 같이 개인을 식별할 수 있는 정보가 포함되었을 때 이에 대한 제약 규정으로 적용할 수 있다.

「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」은 「정보통신 서비스 제공자는 수집한 개인정보를 이용자로부터 동의 받은 목적이외의 다른 목적으로 이용하여서는 아니 된다」고 규정하고 있다. 이것은 수집된 개인정보의 이용방안을 명시하고 있으며 개인정보 수집과 같은 목적으로 활용되는 것을 알 수 있다.

### 3.3 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률

「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」은 개인정보를 수집할 때 가능한 범위 및 보호 절차 등을 규정하고 있다. 공공기관의 장이 개인정보를 수집할 수 있는 권리를 가지고 있으나 그 목적을 명확히 해야 하고 목적 외에 활용할 수 없도록 명시하고 있다. 제4조에서는 개인정보 수집 시 수집할 수 없는 정보에 대해서 규정하며 필요한 범위 안에서 개인정보파일을 보유할 수 있다고 명시되어 있으나 개인정보 보유의 범위 기준이 애매한 것으로 판단되기 때문에 정부부처 정보의 분야에 따라 이를 재정립하여야 할 것으로 분석된다.

「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」은 개인정보를 활용할 때 공공기관의 장이 정보를 취급할 수 있으며 수집된 정보의 가공·배포는 수집과 동일한 목적으로만 활용할 수 있도록 되어있다. 그러나 제10조에서는 통계작성과 관련한 부분에서 알 수 있듯이 정보 처리 시 통계작성 및 학술연구 등의 목적일 때 개인을 식별할 수 없는 형태로 정보의 처리가 가능하다는 규정이 존재한다. 이에 대한 규정이 명확하지 않기 때문에 향후 개인의 정보를 이용하지 않아도 통계를 활용한 일정한 패턴을 분석하여 서비스를 제공할 수 있는 것으로 해석된다. 따라서 허가 받은 기관이 정보를 가공하여 민간 기업에 배포할 권리를 가지고 있을 것으로 판단되나 실제 데이터가 아닌 반드시 가공된 정보를 제공해야 할 것으로 분석된다.

### 3.4 개인정보 보호법

「개인정보 보호법」은 올해 2011년 3월 11일 국회 본회의를 통과하여 3월 29일 공포되었으나 2011년 9월 30일에 시행예정이기 때문에 현재까지는 이를 분석하기에는 제한이 있을 수 있다. 그러나 현재 발표된 「개인정보 보호법」을 본 논문에서 초점으로 두고 있는 서비스 제공에 대한 관점에서 분석해 보면 다음과 같다.

「개인정보 보호법」은 제71조에서 통계법에 따라 수집되는 정보를 활용 가능한 범위 및 개인정보 보호와 관련된 처벌절차 등에 대해 명시하고 있다. 이를 통해 정보주체의 권리는 보장되었으나 개인정보 활용에 대해서는 구체적인 조항을 제시해 줄 필요성이 있는 것으로 보인다.

행정정보 수집에 관한 법률은 행정안전부장관의 동의하에 이루어지며 개인을 쉽게 식별할 수 있는 정보가 존재할 때에는 개인정보에 대한 법이 적용되며 수집을 위해서는 개인의 동의가 필수적이다. 이와 같이 정보수집의 주체가 공공기관의 장일 경우 행정정보 및 개인정보 수집이 가능하기 때문에 서비스를 제공하고자 하는 정부부처의 특성 및 분야에 따라 제정될 수 있을 것으로 분석된다.

### 3.5 특정 금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률

「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」은 '외환 등의 금융거래를 이용할 시 제공받은 정보를 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 이외의 다른 용도로

사용하여서는 아니 된다'고 명시하고 있다. 본 법은 금융거래정보의 비밀보장, 자료제공의 요청 등을 규정화하며 금융정보법이 정한 범위 내에서 금융정보를 활용할 수 있는 것으로 명시하고 있으나 금융정보 분석원이 제공 받은 정보를 다른 목적으로 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 허가받은 기업이 자료를 가공하여 민간 기업에 배포할 수 있도록 서비스가 구성되면, '다른 목적'이 아닌 민간 기업에게 정보를 제공하는 목적 외에는 허가 받은 기업이 자료를 배포할 수 있을 것이다. 그 후 민간 기업이 가공된 정보를 각 기업마다의 목적에 맞게 적용할 수 있다는 조항이 추가되면 본 법이 서비스에 적용 가능한 것으로 해석된다.

### 3.6 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률

「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제23조에서는 '공공기관이 보유한 신용정보를 열람 및 제공할 경우 개인에게 신용정보의 제공 및 이용에 대한 동의를 받았는지에 대해 확인해야 함'으로 명시하고 있다. 제7항을 살펴보면 '신용정보회사 등은 공공기관의 장이 관계 법령에서 정하는 공부상 목적에 관한 것인데 이용하기 위하여 신용정보의 제공을 요청한 경우에는 그 신용정보를 제공할 수 있다'로 명시되어 있으며 향후 정보를 민간 기업에 제공할 때 이를 위한 법적 기반으로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 본 법은 신용정보업의 체계적인 관리를 위해서 신용정보의 오용, 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 적절히 보호하고 있다. 이러한 법률 기반으로 행정정보 수집·공유,



가공·배포에 대한 허가를 받은 기관이 서비스 분야에 맞게 가공하여 가공된 자료, 즉 개인, 신용정보 등의 상황을 공개하지 않는 범위 내에서 민간 기업에 자료를 제공할 수 있을 것으로 분석된다.

#### 4. 대중교통정보 공유 및 활용 사례

본 장에서는 대중교통 분야의 행정정보를 민간 기업이 활용하여 맞춤형 서비스를 제공하는 과정에서 적용받게 되는 법·규제를 조사하고, 대중교통정보의 수집·공유, 가공·배포 단계로 구분하여 분석하였다.

국내의 대중교통 이용 시스템은 2004년부터 체계화되었기 때문에 대중교통 이용자에게 대한 정보 수집이 다른 나라들에 비해 수월하고, 다른 서비스에 비해 데이터베이스의 정확성이 높다. 그러므로 민간영역에 속하는 기업들이 대중교통 서비스를 통해 수집된 행정정보를 활용하여 맞춤형 서비스를 제공할 경우 그 효과 또한 클 것으로 예상된다.

대중교통정보의 수집은 「도로법」, 「도로교통법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 개정 시행중인 「국가통합교통체계 효율화법」의 통제를 받는다.

「도로교통법」 시행령 제79조에서는 교통정보의 수집·분석을 위한 기관으로 도로교통안전공단을 지정하고 있다. 개정시행중인 「국가통합교통체계효율화법」은 국토해양부 장관이 국가교통 조사 및 개별교통조사에 관한 자료·정보 등을 체계적·종합적으로 수집·분석·제공하며 이를 기반으로 한 데이터베이스를 구축 및 운영할 수 있다.

「도로법」 시행령 제6조에서는 교통정보의 교통정보 제공과 관련된 업무를 국토해양부장관이 지정하는 기관이 위탁할 수 있는 것으로 규정하고 있으며, 「도로교통법」 제145조에서는 교통정보를 수집하여 분석하고 배포할 의무가 경찰청장에게 있다고 규정하고 있다. 제2항에서는 경찰청장이 교통정보 연계 분석 서비스 제공을 위해 교통정보 수집을 지시할 수 있는 권한을 가지고 있다고 명시되어 있다.

「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제21조는 위치정보사업자들이 개인위치정보 주체의 동의를 얻거나 위치정보를 학술연구 또는 시장조사를 위하여 알아볼 수 없도록 가공할 경우에 한해 위치정보를 제공할 수 있도록 하고 있다. 또한, 개인위치정보를 이용하여 서비스를 제공할 경우에 정보제공기관 및 목적 등을 이용약관에 명시하여야 한다.

「국가공간정보에 관한 법률」 제20조에 따르면, 국토해양부장관이 수집된 공간정보를 분석하고 가공하도록 되어있으며 이를 사용자에게 제공할 수 있다고 명시되어 있다. 이에 대한 수정 및 보완에 대해서는 국토해양부장관이 해당 기관에 요청할 수 있으며 수정사항을 국토해양부장관에게 제출하도록 되어 있다.

현재 민간영역이 행정정보를 수집하고자 할 때 「전자정부법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」 및 「개인정보 보호법」을 대중교통정보에서 적용되는 「도로법」, 「도로교통법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등과 결합하여 이를 수집·공유할 수 있도록 복합적으로 고려해야 한다.

즉, 국토해양부, 경찰청 및 도로교통안전공단 이 시민들의 대중교통 이용에 대한 정보를 제공하였을 때 「도로법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 과 「전자정부법」과 같은 행정정보 관련 법률 또한 고려되어야 할 것이다. 나아가 대중교통 뿐만 아니라 정부부처의 특성 및 분야에 따라서 적용되는 법·규제를 파악하여 행정정보와 같이 검토 되어야 할 것이다.

## 5. 위치정보의 규제와 관련된 논란들

스마트 디바이스와 함께 등장한 개인 맞춤형 서비스들은 시민들의 생활의 질을 향상시키기 위해서 다양한 형태로 개발되었으나, 아이디어와 기술만을 고려한 서비스들이 수많은 법적 이슈 및 논란을 불러일으켰다. 특히 대중교통정보 활용의 경우에는 그 특성상 위치정보와 관련된 서비스들이 많아 이를 규제하는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」의 적용과 그 논란들을 정리하는 것은 향후 대중교통정보활용과 관련하여, 프라이버시 공유 및 활용 등의 문제해결을 위한 정책 방향을 결정하는데 있어서 중요한 역할을 할 것이다.

2009년 11월에 국내에서 아이폰이 출시되면서 시민 개개인이 서울, 인천, 경기도 버스 정보 및 개인의 위치정보를 활용한 맞춤형 서비스를 제공하는 '서울버스'라는 어플리케이션을 무료로 앱스토어에 올렸다. 서비스 이용자들은 이러한 어플리케이션을 유용하게 쓰고 있었지만 경기도 당국에서 '공공정보 무단 이용'으로 서비스를 중단시켰다. 이 사건이

수많은 논란을 불러 일으켰고 결국 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」이 현실에 적합하지 않다는 점을 지적하는 중요한 사건이 되었다. 현재 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」은 그 이후 1인 개발자 등을 과도하게 규제한다는 점에서 현실성이 없다는 점이 문제시되어 개정안까지 나온 상태이다. 그러나, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」에 대한 논의는 근본적으로 식별가능하지 않은 개인정보의 경우에 개인정보관리통제권을 어떻게 보장할 것인가에서부터 익명권에 대한 논의까지 우리사회의 정보 프라이버시와 관련된 주요한 문제를 제기하고 있어 향후 이에 대한 사회적 합의를 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.

2010년에 개발된 '오빠 밋지?'라는 어플리케이션은 위치추적 어플리케이션으로 논란이 되었으며, 문자메시지를 훔쳐볼 수 있는 기능이 있는 'Secret SMS Replicator'라는 어플리케이션은 사생활 침해에 대한 논란을 일으켰었다. 이러한 서비스들이 등장하고 추후에 문제가 발생하였을 때 사용자들은 개인정보의 행방에 대해서는 인지하지 못하는 것이 대부분이라는 점에서 이용자들에게 개인정보의 실질적인 통제권을 주어야 한다는 취지에서 의미 있는 사례였다고 볼 수 있다[9].

앞서 살펴본 바와 같이 국내에서는 단발적으로 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 대한 논의들이 이루어지고 있던 중에 2011년 4월 미국 샌프란시스코의 소프트웨어 개발자 두 명이 애플사에서 1년 넘게 아이폰과 아이패드의 위치정보를 암호화하지 않은 형태로 추적·저장하여 활용해 온 사건이 발생했다. 애플사는 '개인정보 취급방침'을

통해서 위치정보의 수집·활용 가능성에 대해서 명시하였으나, 이렇게 오랜기간 동안 저장되어 있었던 것은 버그의 오류 때문이며 이를 해결하겠다고 밝혔다. 애플사는 '개인정보 외의 정보 수집 및 이용'이라는 항목을 통해서 기기의 고유 식별자, 위치 등의 정보를 통해서 이용자들의 행태정보 또한 수집할 수 있게 되어있으며 위치에 대한 정보를 익명, 즉 개인을 식별하지 못하는 형식이면 이를 애플의 파트너사 및 공공부문 등 제3자가 활용할 수 있도록 명시하고 있다. 이러한 방침으로 인해 애플사는 이용자가 동의한 사항이라고 밝히고 있지만 이용자들이 개인의 위치 정보 수집 사실에 대해서는 인지하지 못했을 것으로 분석되었다.

그 사건이 발생한 후 미국의 상원위원은 'Location Privacy Protection Act of 2011 (S.1223)'을 발의하였는데, 이것은 모든 업체 및 개발자들이 위치정보를 수집하거나 공유하고자 할 때 '명확한 표현'을 통해서 사용자에게 그 목적을 알려주고 사용자가 이를 승인하였을 때에만 정보수집이 가능하도록 되어있다[21]. 애플사는 스마트 디바이스 이용자들의 위치추적을 할 계획이 없었다며 의혹을 부인했지만 버그와 같은 예상치 못한 문제들로 인해 개인정보가 암호화되지 않은 채 1년 이상 추적·수집·활용 될 수 있다는 가능성이 존재하기 때문에 이용자들이 불편함을 느낄 수 있다.

이처럼 애플의 위치정보 수집 논란이 전세계적으로 불거지면서 유럽에서도 위치정보 규제에 대한 관심이 재고조 되었다. 유럽은 기업이 저장하는 정보에 대해 보다 엄격한 보안 기준을 적용할 것을 명시한 개인정보

보호지침을 발표하였으며 휴대폰으로부터 수집되는 위치정보 및 행정정보와 같은 주요정보들이 수집 또는 저장되기 전에 사용자의 동의를 얻는 것은 물론, 서비스 제공이 종료된 후에 일정 시간 경과 후 이를 삭제할 것을 규정하고 있다. 그러나 많은 전문가들은 위치정보 규제를 강화하는 것은 유럽 내 LBS (Location Based System, 위치기반시스템) 산업의 발전을 저해할 수도 있다는 의견을 내놓고 있으며 이에 대해 많은 논의가 이루어지고 있다[16].

## 6. 정책적 제언 및 결론

정보통신 기술의 발전으로 정보의 중요성이 점점 증가함에 따라 민간 기업에서는 정부가 제공하는 공공 서비스를 통해 수집되는 행정정보를 사회·경제적 가치가 높은 정보로 인식하고 있다.

본 연구에서는 민간 기업이 행정정보를 활용한 서비스를 출시할 경우 나수의 개인정보를 포함하고 있는 행정정보의 특성을 고려하여, 법·규제적 분석을 우선적으로 실시하였으며 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 행정정보의 상업적 활용에 대한 명백한 입법적 기반 마련의 필요성이다. 행정정보 공유와 관련된 법·규제 분석결과 정부가 수집한 행정정보를 민간에서 활용하기 위해서는 현재 정부와 민간의 정보 공유가 절실히 필요한 실정이다. 그러나 현재 법·규제상에는 이를 별도로 규제한 개별법이 존재하지 않는다. 따라서 현재의 법·규제에 따라 행정정보를 활용하여 서비스를 제공할 시 많은

혼란이 예상되며 이로 인한 법·규제와의 마찰은 불가피하다. 즉, 행정정보를 상업적으로 활용하고자 할 때 시민들의 개인정보 관리통제권을 실질화 시키면서도 익명화 기술을 통한 활용을 입법적으로 보장할 수 있도록 명확한 법·규제적 기반 확립이 시급한 상황이다.

둘째, 행정정보를 수집하고 가공하는 허가 받은 기관의 필요성이다. 현재 우리나라에는 행정정보를 전문적으로 수집하고 이를 가공하는 역할을 하는 정부기관이 존재하지 않는다. 따라서 효과적인 행정정보 수집·공유, 가공·배포를 위해 이를 전문적으로 실시하는 신뢰할 수 있는 기관의 지정과, 이를 지정하기 위한 법·규제적인 절차 확립이 필요하다. 이 과정에서 하향식 방법을 통한 제도 확립 보다는, 민간과의 협력을 통한 의사결정의 거버넌스 구축 역시 필요한 일이다.

최근, 전 세계적으로 스마트 디바이스 서비스의 위치정보 및 행정정보 수집·활용에 대한 논의가 끊임없이 진행되고 있으며 법·규제적 문제들이 불거지고 있는 실정이다. 추후에 클라우드 컴퓨팅 서비스가 상용화되면서 개인정보를 포함하는 행정정보 및 위치정보가 여러 가지 형태로 공유 및 배포될 것으로 예상되는 가운데 관련된 법·규제의 분석 검토가 중요해질 것으로 예상된다. 이에 따라 법·규제적 논의들이 더욱 심각하게 발생할 것으로 판단되며 이를 최소화 및 예방하기 위해서는 충분한 법·규제적 분석이 필요한 것으로 보인다.

본 연구는 개인정보 관리통제권의 보장 측면에서 행정정보를 활용하여 민간 기업이 서비스를 제공할 시 저촉되는 법률이 있는지 파악하고 서비스의 원활한 제공을 위해 개선

해야 할 법 조항을 분석하였다. 네 그 의의가 있으며, 행정정보를 활용한 서비스 시행 단계를 유형화하여 이에 맞게 분석하였다는 점에서도 학술적 의의가 있다.

본 연구는 행정정보와 관련된 법·규제 분석과 정부의 정책수립 및 의사결정 시 정책적 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 향후에는 대중교통기반 위치정보뿐만 아니라 행정정보를 활용하는 민원, 주택 등의 분야에서 적용되는 법·규제 방안들도 검토되어야 할 것이다.

---

## 참 고 문 헌

---

- [1] 강경훈 외, “주요국의 신용정보 공유제도 및 개인신용정보 보호규제 비교 연구”, 비교경제연구, 제16권, 제1호, pp. 47-100, 2009.
- [2] 국가인권위원회, “개인정보 수집, 유통, 실태조사”, 2009.
- [3] 김동욱, “공공정보 공동 이용에 관한 연구”, 한국행정학회, 대구경북행정학회, 1995.
- [4] 김성돈, “로스쿨의 영화들”, 효형출판, 2007.
- [5] 김현정, “전자정부의 개인정보 공동이용에 따른 개인정보 보호에 관한 법적 연구”, 법학총론, 제34권, 제2호, pp. 277-307, 2010.
- [6] 박정훈, 오정미, “법정부 행정정보 공유 정책에 관한 고찰 : 주요 쟁점 및 정책

- 시사점”, 행정논총, 제47권, 제3호, pp. 245-273, 2009.
- [7] 송정석, 전민준, 최명길, “공공기관 정보 보호 거버넌스 수준에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 한국전자거래학회지, 제16권, 제1호, pp. 133-151, 2011.
- [8] 신인석, “개인신용 위험관리의 현황 분석”, 고려법학, 제48호, pp. 513-552, 2007.
- [9] 이만영, “스마트폰 위치정보 서비스와 프라이버시 이슈”, TTA Journal No. 132, Special Theme No. 5, 스마트폰정보보호 pp. 61-66, 2010.
- [10] 이종설, “개인 맞춤형 서비스를 위한 TV Anywhere 오피레이션의 설계 및 구현”, 정보 및 제어 학술대회(CICS 05) 논문집, pp. 400-401, 2005.
- [11] 장진숙, “정자성부구축에 따른 자기 정보관리 통제권에 관한 연구”, 박사학위논문, 부경대 대학원, 2010.
- [12] 장태우, “주소정보와 위치정보의 통합 및 활용 방안 연구”, 한국전자거래학회지, 제15권, 제2호, pp. 93-105, 2010.
- [13] 정보통신산업진흥원, “클라우드 컴퓨팅 보안 동향”, IT기획 시리즈, 주간기술동향 통권1432호, 2010.
- [14] 정보통신산업진흥원, “클라우드 컴퓨팅 활성화를 위한 법·제도 개선방안”, 정책연구센터, 09-03, 2009.
- [15] 정보통신정책연구원, “애플의 개인 위치 정보 수집논란 관련 동향”, 제23권, 제12호, 통권511호, 2011.
- [16] 정보통신 해외 정보시스템, “EU, 위치 정보 보호 규제 강화 움직임”, Trend Report, 2011.
- [17] 정충식, “행정정보 공동 이용을 통한 민원 창구의 업무 처리 혁신 사례분석 : 업무 처리 절차의 개선을 위한 정책방안을 중심으로”, Entruc Journal of Information Technology, 제7권, 제1호, pp. 63-77, 2008.
- [18] 채승완, “일본의 개인정보 보호 체계와 개인정보의 경제적 가치”, 한일경상논집, 제38권, 2007.
- [19] Dr. Court, Williams Commission Report, 1980.
- [20] O'Reilly, T. and Battelle, J., “Web Squared : Web 2.0 Five Years on,” 2009.
- [21] O'Reilly, T., “What is Web 2.0,” O'Reilly Network. 2005. 09. 30 Retrieved 2006. 08. 06.
- [22] Kerr, L., “Lessons from the Identity Trail,” Oxford University Press, 2009.

## 저자 소개



김예진  
2010년  
2010년~현재  
관심분야

(E-mail : lucky8619@yonsei.ac.kr)  
중앙대학교 신문방송학과 (학사)  
연세대학교 정보대학원 (석사과정)  
정보통신·미디어 산업/정책



김보라마  
2000년  
2009년~현재  
2009년~현재  
관심분야

(E-mail : squ24n@gmail.com)  
고려대학교 법학과 (학사)  
연세대학교 정보대학원 (석사과정)  
법무법인 동서파트너스 변호사  
방송통신정책, 지적재산권, 정보보호



이봉규  
1988년  
1992년  
1994년  
1997년~2004년  
2005년~현재  
관심분야

(E-mail : bglee@yonsei.ac.kr)  
연세대학교 상경대학 (학사)  
Cornell University (석사)  
Cornell University (박사)  
한성대학교 정보전산학부 교수  
연세대학교 정보대학원 교수, 부원장  
IT정책·산업, 방송통신융합정책, 정보보안