

공공데이터의 개방·활용 촉진을 위한 법제도 개선방안 연구* - 공공데이터 제공거부 사례를 중심으로 -

김은선**

요약

정부의 적극적인 공공데이터 정책에도 일부 수요가 많은 데이터가 법률을 근거로 여전히 개방되지 못한다는 지적이 있다. 본고에서는 국민의 공공데이터 제공신청이 제공거부된 사례를 중심으로 개별분야 법률이 공공데이터 개방·활용에 제약으로 작용하는 요인을 분석하고 공공데이터법과 상호 조화되는 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 공공데이터 정책의 근간이 된 오픈데이터 현장과 함께 공공데이터의 헌법적 가치를 살펴보고, 헌법적 가치를 토대로 제도적 사유로 제공거부된 사례들을 검토한다. 개인정보가 포함된 공공데이터가 대표적인데, 제도적 사유로 제공거부된 사례의 절반 가까이 차지하고 있어 그 개선 가능성을 살펴볼 필요가 있다. 특히 개인정보 보호법이 개정되어 제한적 목적으로 정보주체의 동의 없이 가명정보 처리가 가능해졌으므로, 국민의 공공데이터에 대한 접근과 이용 확대를 위한 공공데이터법의 개정 필요성을 검토할 시점이다. 또한 선별한 개선 대상 법률들에 대하여 제약요인과 개선 필요성을 검토하여 공공데이터 개방·활용과 조화를 이루기 위한 제도적 개선방향을 제시한다.

주제어 : 공공데이터, 오픈데이터 현장, 개인정보, 가명정보, 과세정보, 통계정보

A Study on the Improvement of the Legal System for the Promotion of Opening and Utilization of Open Government Data* - Focusing on cases of refusal to provide -

Kim Eun-Seon**

Abstract

There are criticisms that, despite the proactive government policy on open government data (hereinafter “open data”), certain highly demanded data remains restricted due to legal constraints. In this study, we aim to analyze the factors that limit the opening and utilization of open data, focusing on cases wherein requests for open data provision have been denied. We will explore possible approaches that are in harmony with the Open Data Law while examining the constitutional value of open data, considering the foundational Open Data Charter that underpins the government's data policy. We will also examine cases wherein requests for data provision have been denied for institutional reasons, with nearly half of these cases involving open data that includes personal information. It is necessary to explore the potential for improvement in these cases. Furthermore, considering the recent amendment to the Personal Information Protection Act, which allows for the processing of pseudonymous information without the consent of the data subject for limited purposes, it is an opportune time to consider the need for amending the Open Data Law to facilitate broader access and utilization of open data for the nation. Lastly, we will propose institutional improvement directions aligned with the opening and utilization of open data by examining the constraints of and need for improvement in the selected target laws.

Keywords : open data, open data charter, personal information, pseudonymous data, statistical data, taxation information

Received Apr 4, 2023; Revised May 4, 2023; Accepted Jun 5, 2023

* This study was conducted as part of the task to improve the legal framework for open data by the National Information Society Agency (NIA) in Korea. The open data used for this research, including the requests for data provision, were shared with the researcher solely for internal use aimed at policy improvement. Furthermore, it should be noted that the section titled 'IV. Individual Sector Laws and Opening/Utilization of Open Data' in this report, which pertains to specific laws, was reviewed in collaboration with Professor Hyun-Kyung Kim (Seoul National University of Science and Technology), Professor Wookjoon Sung (Seoul National University of Science and Technology), Lawyer Eungjun Jeon (Law Firm Lin), and Professor Jinwon Choi (Daegu University), who are members of the Legislative and Service Committee under the Open Data Strategy Council.

** Senior Manager, National Information Society Agency(nureong@nia.or.kr)

I. 서론 (연구목적과 방법)¹⁾

전 세계가 코로나19로 대혼란에 빠진 지난 3년, 갑자기 나타난 새로운 감염병은 우리 일상뿐 아니라 사회 전반의 모습을 바꿔 놓았다. 물리적 이동이 자유롭지 않게 되자 사람들은 빠르게 비대면 생활방식에 적응했으며, 각국 정부가 코로나19 대응을 위해 관련 데이터 분석에 주목²⁾하면서 데이터의 중요성은 더욱 두드러졌다. 4차 산업혁명의 핵심으로 언급되던 데이터는 코로나19로 인해 디지털 대전환을 위한 혁신의 기반이자 위기 대응을 위한 효과적인 도구로 인정받게 된 것이다.

2020년은 많은 변화의 기점이었다. 코로나19의 전 세계 확산은 물론이요, 데이터의 보호와 활용 사이에서 장시간 줄다리기를 하던 데이터 3법이 통과되어 시행되었고 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률(약칭 “데이터기반행정법”）」이 국회 계류 3년 만에 제정·시행되었다(Yoon & Kwon, 2021). ‘데이터권리자의 보호’에서 ‘데이터의 활용’으로 사회 패러다임이 변화되고 있으며, 산업적 활용에서 나아가 행정 의사결정에서도 데이터를 활용하려는 움직임이 제도적으로 반영된 것이다. 최근 「데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법(약칭 “데이터산업법”）」, 「산업디지털 전환 촉진법(약칭 “산업디지털전환법”）」의 제정은 앞으로도 데이터의 중요성은 더욱 강조될 것이고 데이터가 디지털 대전환의 강력한 촉매제가 될 거라는 믿음을 바탕으로 한다.

공공데이터법은 「공공데이터의 제공과 이용 활성화에 관한 법률」이라는 제명에서 볼 수 있듯이 공공영역

에서 생산된 데이터를 민간 경제발전의 밑거름으로 쓸 수 있도록 널리 개방하자는 취지로 제정되었다. 행정 정보 재활용에서 시작된 움직임은 공공데이터법이라는 독립법률의 제정에 이르렀고 이제 제정 10년 차가 되었다. 공공데이터법은 2013년 제정 이후 단 한 차례 개정³⁾이 있었을 뿐이지만, 그간 데이터 관련 법제에는 많은 변화가 있었다. 공공데이터법이 제정될 당시 ‘데이터’는 정의 내리기조차 생소한 개념이었지만, 이제는 데이터 활용을 위한 사회 인식이 빠르게 변화되고 있으며 이를 위한 제도의 재편이 본격적으로 이루어지고 있다.

지난 10년간 정부는 왕성하게 공공데이터 정책을 추진했고 획기적인 성과⁴⁾를 이루었다. 일각에서는 전체 개방 데이터의 32%만이 활발히 활용될 뿐, 정책 초기부터 활용수요가 있어 온 데이터들이 개별 법률을 근거로 여전히 미개방 중이며 데이터 활용 활성화와 개방 효과 극대화를 위해서는 제도의 변화가 요구된다고 주장한다(Bang, 2022). 이번 연구에서는 국민의 공공데이터 제공신청이 제공거부된 사례를 중심으로 개별 법률이 공공데이터 개방·활용에 제약으로 작용하는 요인을 분석하고 공공데이터법과 개인정보 보호법, 그리고 개별 법률과 공공데이터법이 상호 조화되는 방안을 모색해본다. 이를 위해 먼저 공공데이터법이 실현하고자 하는 가치를 확인하고, 실현 가치에 비추어 제공거부 근거가 된 법률의 타당성을 검토한 후, 공공데이터의 개방·활용과 개별 법률의 조화를 위한 제도적 개선방안을 제시해 보고자 한다.

1) (용어사용) 공공데이터법에서는 공공데이터의 제공·이용이라고 표현하고, 정책문서 등에서는 개방, 활용을 주로 사용한다. 문언상 “제공=개방, 이용=활용”으로 볼 수 있지만, 제공·이용을 사용하는 다른 관련 법률과 용어의 구분이 필요하고, 정책자료 등을 통해 좀 더 익숙한 표현인 개방·활용을 주로 사용하고자 한다. 다만, 법문을 인용하는 경우에는 법문을 그대로 인용한다.

2) 2021년 3월, OECD(Digital Government and Data Unit)는 미국 GovLab(Open Data Policy Lab)과 협력하여 코로나19 위기 해결을 위한 각국 정부의 오픈데이터 활용 경험을 수집·분석해 보고서를 발간하였다(OECD - GovLab - Open Data in action, 2021) <https://www.oecd.org/gov/digital-government/use-of-open-government-data-to-address-covid19-outbreak.htm/> 참조(검색일 : 2023. 3. 6.)

3) 공공데이터법은 2015년, 의원입법을 통해 단 한 차례 개정되었다. 민간 활용 활성화를 위한 규정을 추가하고(제15조의2와 제15조의3(중복·유사 서비스 개발·제공의 방지), 제14조(공공데이터 이용 활성화)), 공공데이터 정의에 해당하는 정보·자료를 명시하는 방향의 개정이 있었을 뿐이다. 후자의 경우 개별분야 법률에서 다른 용어로 규정하고 있는 공공데이터를 법 적용대상으로 명확히 하는 의미가 있었다.

4) 공공데이터 중장기 개방 목표 초과 달성(14.8만 개 개방, Table 기준) 및 다운로드 건수 3천만 건 돌파(출처: 2022년 공공데이터 제공 및 이용 활성화 시행계획)

II. 공공데이터 정책과 공공데이터법의 이해

1. 공공데이터 정책의 발전

1) 우리나라 공공데이터 정책의 발전

국민의 정보공개제도가 법적으로 보장되면서 공공정보는 단순히 공공 업무처리의 수단에서 국민의 알 권리라는 권익보장을 위한 도구로 인식되기 시작했다. 정보통신기술의 발전과 정보 이용환경의 급변에 따라 정보공개에서 나아가 방대하게 축적된 공공데이터를 산업적으로 활용하고자 하는 요구가 점차 증가하게 되었다. 2010년 3월 행정안전부, 문화체육관광부, 방송통신위원회 3개 부처가 공동으로 「공공정보 민간활용 촉진 종합계획」을 수립하여 4개 분야 11개의 추진과제에 대한 부처별 세부 실행계획을 마련하였는데, 공공정보 민간제공·활용에 대해 세부적으로 수립한 최초의 범부처 정책이었다(Kwon, et al., 2019).

2010년 6월, 개별 공공기관에 산재한 공공정보의 제공·활용을 지원하는 공공정보활용지원센터가 설치되었고, 2010년 7월에는 공공데이터의 제공절차와 방법을 규정한 「공공정보 제공지침(행정안전부고시 제2010-45호)」이 제정되었다. 2011년 7월, 공공DB를 한곳에서 쉽게 이용할 수 있는 통합창구인 국가공유자원포털(data.go.kr)이 운영을 시작하였다(Kwon, et al., 2019).

공공데이터에 대한 활용수요는 증가하는 데 비해 공공데이터의 안정적 이용을 보장하기 위한 제도적 기반이 미비했던 상황에서, 체계적이고 지속적인 공공데이터의 민간제공 및 이용 활성화 정책을 추진하기 위하여 2013년, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」을 제정하였다. 공공데이터법은 총 6장 42개의 조문으로 구성되어 있는데, 이 법률에서는 공공데이터

의 개념을 정의하고(제2조), 공공데이터 관련 정책·계획을 심의·의결하는 조직을 만들었다(제5조). 공공기관에 공공데이터 목록을 만들어 데이터를 제공하도록 했으며(제18조), 민간은 데이터를 무료로 자유롭게 이용할 수 있게 되었다(제3조). 데이터 제공 관련 분쟁조정 기구를 설치하고(제29조), 공공기관에는 공공데이터의 품질관리(제22조) 및 기계 판독이 가능한 형태로 데이터를 정비하도록 하는 등 공공데이터 제공기반을 구축하기 위한 구체적인 책무를 부과하고 있다(제24조).

2) 오픈데이터 현장의 주요 원칙

2015년 OGP⁵⁾ 정상회의에서 “오픈데이터 현장(International Open Data Charter)”이 공식 발표되었다. 2013년 G8 국가 정상회의에서 만들어진 5대 핵심 원칙을 기초로 구성된 본 현장은 채택국가가 오픈데이터 정책을 추진하는 경우 준수해야 하는 원칙들을 담고 있다(Seo, 2017). 한국은 2015년 10월 OGP 정상회의에서 오픈데이터 현장을 채택하였으며⁶⁾, 이에 따라 한국이 공공데이터 개방 정책을 수립하고 실행하는 데에 있어 오픈데이터 현장의 주요 원칙을 준수하여야 한다.

오픈데이터 현장에서는 “오픈데이터”를 “누구나, 언제든지, 어디에서나 무료로 사용하고, 재사용할 수 있으며, 배포가 가능하게 하는 기술적·법적 특성을 포함한 방식으로 개방된 디지털 데이터”로 정의하고 있으며, 한국을 포함한 채택국들이 준수해야 하는 주요 원칙은 다음과 같다(Kim, 2019).

(1) 원칙적 개방(Open By Default)

원칙적 개방(Open By Default)에서 정부는 모든 공공데이터를 원칙적으로 개방하여야 하고(a), 비개방 사

5) 2011년 출범한 열린정부파트너십(Open Government Partnership)을 말하는 것으로, 2022년 기준 77개국 정부, 76개의 지방정부와 수 천개의 시민단체가 동참하고 있다. <https://www.innovation.go.kr/ucms/main/contents.do?menuNo=300165> (검색일 : 2023. 06. 21.)

6) <https://opendatacharter.net/government-adopters/> (검색일 : 2023. 03. 06.)

2023년 현재, 26개의 국가와 69개의 도시·지방정부가 채택하고 있으며, 정부가 아닌 NGO, 기업, 단체도 지지할 수 있고 관련 모임에 참여도 가능하다. 78개의 NGO 등 단체가 오픈데이터 현장을 지지하고 있다.

유는 법률에 명확하게 규정하여야 함(b)을 제시한다. 또한, 정부는 공공데이터 개방 문화를 구축하여야 하고(c), 이를 위한 정책을 개발하여야 한다(d)고 설명한다. 국내법과 국제기준의 준수도 강조(e)되는데, 특히 국가 안보나 개인정보 보호, 기밀유지 및 지식재산권 보호를 위한 내용을 국내 법령에 반영하여야 한다(f).

(2) 적시성과 포괄성(Timely and Comprehensive)

적시성과 포괄성(Timely and Comprehensive) 원칙에서는 정부가 공공데이터의 목록을 작성하여야 하고(a), 국민에게 적시에 고품질의 데이터를 제공하여야 함을 규정한다(b). 개방되는 데이터는 가공을 거치지 않은 원래의 형태로 개방하여야 하며, 개방과 함께 관련 지침이나 문서, 시각화나 분석 등 자료를 제공하여야 한다(c). 또한 데이터는 가능한 한 성별, 연령, 소득 기타 낮은 단계로 분류된 세분화된 형태로 개방하도록 하고(d), 이용자의 피드백 허용(f) 및 데이터 변경에 대한 이용자와의 협의(g)와 함께 데이터 개방 절차를 문서화할 것과 온라인에 공개하여야 함(h)을 규정한다.

(3) 접근성과 활용성(Accessible and Usable)

세 번째 원칙에서는 국민의 접근성을 보장하기 위하여 공공데이터를 중앙의 포털을 통하여 개방하고(a), 이용자의 활용성을 확보하기 위하여 오픈포맷⁷⁾의 형태로(b) 컴퓨터로 처리할 수 있는 표준화 형식을 준수하여 개방하여야 하며(c), 이용자는 별도의 가입이나 등록 없이도 데이터를 이용할 수 있어야 하는 등(e) 이용자의 접근성과 활용성을 보장하기 위한 원칙들이 제시되고 있다.

(4) 비교가능성과 상호운용성(Comparable and Interoperable)

비교가능성과 상호운용성(Comparable and Interoperable)을 위한 세부 원칙은 다음과 같다. 공공데이터는 일관된 개방표준을 준수하여(a) 기계 판독

이 가능한 형태로 핵심 메타데이터를 포함하여 개방되어야 한다(b). 국제표준기구와 지속적으로 협력하고(d), 국내표준과 국제 표준을 상호 대응시키고 그 결과를 공유하여야 한다(e).

(5) 거버넌스와 시민참여의 개선(For Improved Governance & Citizen Engagement)

거버넌스와 시민참여를 개선하기 위하여 공공데이터 정책의 현황과 효과를 정기적으로 점검하여 공개하고(a) 정부의 투명성을 확보하기 위하여 정보공개 내용을 공공데이터로 제공하여야 한다(b). 공무원은 정책을 개발하는 데에 공공데이터를 효과적으로 사용하여야 하고(c), 공공데이터에 관한 정책은 정보의 자유나 정보에 대한 접근권 등 정보에 관한 권리와 연계하여 추진하여야 한다(d). 정부의 책임성을 강화하기 위한 데이터를 적극적으로 발굴하고(e). 부패 신고나 정부 비판을 위하여 공공데이터를 활용하는 사람들을 보호하여야 한다(f). 마지막으로, 사회 구성원 모두에게 이로운 증거 기반의 정책 개발을 위하여 공공데이터의 활용을 장려하고 사회적으로 소외된 지역사회에 힘을 실어주어야 한다(g).

(6) 개발과 혁신(For Inclusive Development and Innovation)

정부는 풍부한 데이터 생태계를 위하여 민간이 생성·취득하는 데이터를 개방하도록 장려하고(a), 민간과의 협력관계를 구축하여야 한다(b). 또한, 공공데이터 기반의 시각화, 기타 도구의 개발이나 제작을 지원하는 정책을 수립하고(c), 교육기관과 협력하여 공공데이터 연구를 지원하며 데이터 리터러시 확립을 위한 교육 과정을 개발하여야 한다(d). 더불어, 공공데이터의 사회적·경제적 영향에 관한 연구를 수행·지원하고(e), 정부 및 국제기구와 공공데이터에 관한 기술과 경험을 공유하여야 하며(f), 공공데이터의 가치를 실현하기 위한 역량을 구축하여 미래 세대에게 힘을 실어주어야 한다(g).

7) 공공데이터 관리지침(행정안전부고시 제2021-70호, 2021. 10. 26.) 제2조제4호에서는 “‘오픈포맷’이란 기계 판독이 가능한 형태로서 비용 또는 그 밖의 사용에 제약 없이 최소 하나 이상의 소프트웨어로 처리할 수 있는 파일 포맷을 말한다.”고 정의하고 있는데, 이는 OKFN(Open Knowledge Foundation)의 용어집을 참조한 것이다.

2. 공공데이터법상 공공데이터의 제공

1) 공공데이터 이용권의 성격

공공데이터법은 국민에게 공공데이터 이용권이 있음을 명시하고, 공공데이터에 대한 민간 활용 보장을 입법 목적으로 한다. 또한 공공데이터법 제3조(기본원칙)에서는 누구든지 공공데이터를 편리하게 이용할 수 있도록 이용권의 보편적 확대를 위한 조치를 취하여야 하고, 공공데이터에 관한 국민의 접근과 이용에 있어 평등의 원칙을 보장하여야 함을 규정하고 있다.

정보공개를 통해 공개된 행정정보를 재이용할 수 있게 하면서, 이를 산업적으로 활용하게 하고 체계적으로 관리하기 위한 요구사항들을 법제화한 것이 공공데이터법이다. 공공데이터법은 그 기본이 되는 권리를 “국민의 공공데이터 이용권”이라고 하였는데 이에 대해서는 정보권의 하나인 알권리에서 활용할 수 있는 권리로 변화, 발전된 것으로 보고 있다(Kwon, 2013). 데이터를 활용한 서비스의 등장과 함께 데이터가 가지는 경제적·산업적 가치를 확인하게 되면서 공공기관이 보유·관리하는 데이터 역시 데이터 경제(Data Economy)의 핵심 자원의 하나로 인정하고, 공공데이터에 대한 국민의 적극적인 이용권을 법률에 규정하게 된 것이다.

정보권의 구체적인 내용에 대해서는 국내에 다양한 견해가 존재하는데, 공통적으로 알권리(정보접근권), 개인 정보권, 정보평등권(정보격차 해소와 정보문화 향유)이 주장되고 있다. 공공데이터 이용권의 출발점이자 정보권의 하나인 알권리는 정보원에게 접근하여 필요한 정보를 수집할 수 있는 자유로써 국가가 가진 정보를 공개해 달라고 청구할 수 있는 권리를 포함한다. 과거에는 알권리

를 헌법 제21조 표현의 자유로부터 도출된 것으로 보았으나, 현재는 독자적 권리로서 실정법 이전에 자연적 권으로서 성격을 가진 자유권이자 의사형성에 필요한 정보를 적극적으로 청구할 수 있는 청구권적 성질을 공유한다고 보고 있다. 나아가 헌법재판소는 현대 사회가 고도의 정보화 사회로 이행해감에 따라 알권리가 생활권적 성질까지 획득해 나가고 있다⁸⁾고 본다(Jung, 2018). 현대인에게 정보는 자본과 같으므로 알권리(정보의 자유)의 보장을 통해 현대인의 생활권이 보호된다는 것이다. 공공데이터 이용권은 이러한 정보의 자유(알권리)에서 더 나아가 국민에게 적극적으로 정보(데이터)를 활용할 권리가 있다는 것으로 알권리의 생활권적 성질이 확장되어 적극적인 이용권이 인정된 것으로 볼 수 있다.

공공데이터법에서 인정하는 이용권은 그 대상이 데이터라는 점에서 독특한 특성이 있다. 공공데이터는 흔히 공공재(Public Goods)의 특성으로 알려진 비경합성과 비배제성을 가지고 있다. 즉, 공공데이터는 특정 이용자의 데이터 이용이 있다고 해서 다른 이용자의 이용 기회가 줄어들지 않으며(비경합성), 공공기관이 국가 예산을 가지고 생성·수집한 데이터로서 국민 누구에게나 이용권을 부여한다는 점에서 비용을 지불하는 특정인을 전제로 하지 않는다(비배제성). 공공데이터의 이러한 공공재적 특성과 생산요소로서 산업적 가치를 인정함에 따라 공공데이터법은 공공기관에 적극적인 데이터 개방의무를 부여하고, 국민에게는 접근과 이용에 평등을 보장해야 함을 규정한다.

공공데이터 이용권은 그 출발점으로서 알권리의 일부 성격(정보에 대한 접근 보장 및 공개 청구에 관한 권리)을 공유하는 동시에, 데이터 자원에 대한 국민의 접근과 이용에 있어 평등을 보장하는 자원 재분배에 관한

8) 헌법재판소 1991. 5., 13., 90헌마133.헌법 제21조는 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데 이 자유는 전통적으로 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 한다. 자유로운 의사의 형성은 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 “알 권리”는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것이다. 자유권적 성질은 일반적으로 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해를 받지 아니한다는 것을 말하며, 청구권적 성질을 의사형성이나 여론 형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 바 이는 정보수집권 또는 정보공개청구권으로 나타난다. 나아가 현대 사회가 고도의 정보화사회로 이행해감에 따라 “알 권리”는 한편으로 생활권적 성질까지도 획득해 나가고 있다.

국가의 역할이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이러한 국가의 역할은 균형 있는 국민경제의 성장과 적정한 소득 분배 유지를 위한 국가의 규제와 조정을 규정한 헌법 제 119조제2항에 근거한 것으로 볼 수 있는데⁹⁾, 이를 반영하여 공공데이터법에서는 국민의 공공데이터 이용은 별도의 비용지불 없이도 누구에게나 평등하게 보편적으로 이루어져야 함을 명시하고 있다.

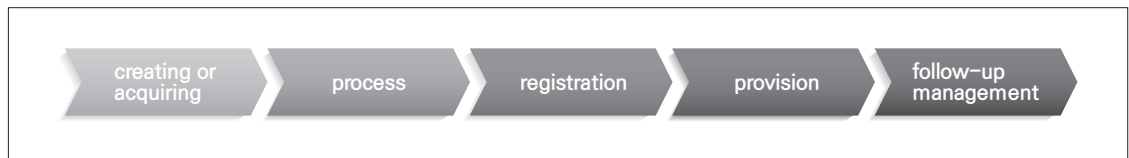
2) 공공데이터의 제공·관리 단계

공공기관이 보유·관리하는 공공데이터는 원칙적으로 모두 개방대상이 되지만¹⁰⁾, 공공데이터에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(약칭 “정보공개법”)」 제9조제1항에 해당하는 정보가 포함되어 있거나, 저작권 등 제3자의 권리가 포함된 경우에는 제공대상에서 제외된다. 이는 오픈데이터 현장의 첫 번째 주요원칙과 상통하는데, “원칙적으로 모두 개방하되, 법률에 명확하게 명시된 사유(국가안보, 개인정보, 영업상 비밀,

저작권)에 해당하면 개방대상에서 제외”하도록 규정하고 있다.

공공기관이 효율적으로 공공데이터를 제공하고 관리하기 위한 주요한 준수기준과 원칙은 공공데이터의 흐름에 따라 다섯 가지 단계로 나눌 수 있다. 공공기관이 공공데이터를 생성하거나 취득하는 단계(생성·수집 단계), 생성·취득한 데이터를 공공데이터법상 제공대상이 되는지 확인하고 제공제의 대상이 포함된 경우 분리 가능성 등을 판단하여 처리하는 단계(제공을 위한 처리 단계), 제공대상 공공데이터를 공공데이터목록등록관리시스템에 등록하고(등록 단계), 등록이 완료된 공공데이터를 공공데이터 포털을 통해 국민·기업 등에 제공하는 단계(제공단계), 공공데이터를 제공한 후 갱신주기나 변경사항을 현행화하고 제공중단이나 이용불편사항을 처리하는 등의 사후관리 단계가 그것이다.

각 관리단계는 오픈데이터 현장의 주요원칙을 반영하고 있는데, 공공기관이 생성·취득한 모든 데이터가 원



* source* MOIS & NIA, 2021, 10쪽

〈그림 1〉 공공기관의 공공데이터 관리 5단계
(Fig. 1) Public Data Management Stages in Public Institutions

9) 헌법재판소 1989. 12. 22., 88헌가13.

헌법은 제119조 제2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 명시하고 있는데 이는 헌법이 이미 많은 문제점과 모순을 노정한 자유방임적 시장경제를 지향(指向)하지 않고 아울러 전체주의 국가의 계획통제경제도 지양(止揚)하면서 국민 모두가 호혜공영(互惠共榮)하는 실질적인 사회정의가 보장되는 국가, 환언하면 자본주의적 생산양식이라든가 시장메카니즘의 자동조절기능이라는 골격은 유지하면서 근로대중의 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 소득의 재분배, 투자의 유도·조정, 실업자 구제 내지 완전고용, 광범한 사회보장을 책임있게 시행하는 국가 즉 민주복지국가(民主福祉國家)의 이상을 추구하고 있음을 의미하는 것이다.

10) 공공데이터법 제17조(제공대상 공공데이터의 범위) ① 공공기관의 장은 해당 공공기관이 보유·관리하는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 포함하고 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상정보
2. 「저작권법」 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받지 아니한 정보
- ② 공공기관의 장은 제1항에도 불구하고 제1항 각 호에 해당하는 내용을 기술적으로 분리할 수 있는 때에는 제1항 각 호에 해당하는 부분을 제외한 공공데이터를 제공하여야 한다.
- ③ 행정안전부장관은 제1항제2호의 제3자의 권리를 포함하는 것으로 분류되어 제공대상에서 제외된 공공데이터에 대한 정당한 이용허락 확보를 위한 방안을 제시할 수 있으며, 공공기관의 장은 그 방안에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.

칙적으로 제공대상이 되며(원칙적 개방), 제공대상인 공공데이터는 공공데이터 포털을 통해 제공되어 국민의 접근이 용이하여야 한다(접근성). 특히, “제공을 위한 처리 단계”에서는 공공데이터에 제공에서 제외해야 하는 정보가 포함되어 있더라도 공공기관에 기술적 분리를 통한 제공의무를 부과하고 국민에게 개방 가능한 형태로 가공을 고려하도록 하는 점에서 오픈데이터 현장의 원칙적 개방의무(1)와 접근성·활용성 보장원칙(3)을 충실하게 반영하고자 하였다.

3. 공공데이터법의 실현 가치

공공데이터법의 핵심은 “공공데이터 이용권의 보장”이다. 앞서 살펴본 공공데이터 이용권의 성격과 공공데이터법상 기본원칙 규정에서 알 수 있듯이, 국민의 공공데이터 접근과 이용에 평등을 실현하고 보편적 이용권 확대를 보장하는 것이 공공데이터법이 구체적으로 실현하고자 하는 가치이다.

오픈데이터 현장의 주요 원칙과 공공데이터 이용권의 성격을 고려할 때 특히 강조되는 요구사항은 다음과 같다.

먼저, 공공데이터는 원칙적으로 모두 개방 대상이다. 공공데이터법 제17조제1항에서는 “공공기관의 장은 해당 공공기관이 보유·관리하는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, 이는 오픈데이터 현장의 제1원칙인 ‘원칙적 개방(Open By Default)’을 강조하기 위한 것으로 공공데이터 정책의 핵심 원칙이다.

다음으로, 공공데이터는 접근과 이용에 있어 이용자 누구나 쉽게 찾아 쓸 수 있도록 공공데이터 포털을 통하여 등록하고 개방하여야 한다. 오픈데이터 현장의 주요 원칙 중 ‘중앙 포털을 통한 개방(3a)’과 일치되는 것

으로, 공공데이터법에서는 공공데이터의 효율적인 제공을 위한 통합제공시스템으로써 공공데이터 포털을 명시하고 있다(제21조).

이와 함께, 개방되는 공공데이터는 기계 판독이 가능하고 오픈포맷의 형태여야 한다. 공공데이터법 제2조제3호와 공공데이터 관리지침 제2조제4호에서는 기계판독성과 오픈포맷을 구체적으로 정의하고 있으며, 오픈데이터 현장의 접근성에 관한 원칙 중에서 이용자의 활용성을 확보하기 위한 ‘오픈포맷 형식의 준수(3b)’, ‘컴퓨터로 처리 가능한 형태로의 개방(3c)’과 일치한다.

마지막으로, 데이터는 최대한 세분화된 형태로 제공하여야 한다. 오픈데이터 현장의 포괄성(Comprehensive)에 관한 원칙(2d)과 일치하는 것으로, 공공데이터 관리지침에서는 공공데이터를 통계 처리하여 제공하는 때에도 최대한 상세한 형태로 제공하여야 함을 규정하여 해당 원칙을 명시하고 있다(제3조제2항).

Ⅲ. 제공거부 사례를 통한 개방·활용 제약요인 분석

1. 공공데이터 제공거부 사례의 분석

특정 데이터에 대한 활용수요가 있음에도 제도적인 사유로 개방되지 않는 사례를 찾기 위해 공공데이터 제공신청 건을 분석하였다.¹¹⁾ 이용자가 미개방 중인 데이터를 활용하기 위해 제공신청을 하고, 소관 공공기관의 장이 개별분야 법률 등과 같은 제도적 사유를 들어 제공을 거부한 사례들을 추출하여 거부 근거로 제시된 개별분야 법제도의 타당성을 검토하였다.

범위를 최근 3년으로 제한하고 제공거부된 사례들의 사유를 분석하였다.¹²⁾

11) 제공신청을 활용수요의 척도로 볼 수 있다고 가정하였는데, 동일한 분야에 대한 제공신청 건수가 누적된 경우 활용수요도 상대적으로 높은 것으로 보았다. 다만, 분석과정에서 신청자의 활용목적이나 복수의 신청에 대한 동일 신청자 여부를 고려하지 않았기 때문에 제공신청 건수를 활용수요와 정비례하는 것으로 볼 수는 없다. 신청자가 알권리 차원에서 단순히 정보를 요청한 경우에도 정보공개 청구가 아닌 공공데이터 제공신청을 하였거나, 신청자 1인이 유사·중복된 데이터를 다수의 기관에 동시에 청구하는 등의 사례가 있었다.

12) 활용수요가 있음에도 제도적 사유로 미개방인 데이터를 찾기 위한 것으로, 개별분야 법률 등과 같은 제도적인 사유로 제공거부된 건은 해당 제도의 개정 전까지는 제공신청-제공거부가 반복될 것이므로 최근의 자료를 분석하면 충분하다고 판단하였다.

〈표 1〉 공공데이터 제공거부 사례 분석 개요

〈Table 1〉 Overview of Provision-denied Open Data Case Analysis

Period of Application for Provision	2018. 1. 1. ~ 2021. 12. 31.
Number of Refused Provisions	3,305
Number of Reasons for Refusal Including Personal Information	163
Number of Refusals on Grounds of Individual Legal System	194
Number of Individual Legal Systems	39

공공데이터의 대표적인 제공거부 사유는 공공데이터법 제17조제1항 각 호의 사유이다. 정보공개법 제9조의 비공개 대상 정보 또는 저작권 등 제3자 권리가 포함된 공공데이터는 제공대상이 아니므로 공공기관은 제공을 거부할 수 있다. 그 외 거부 사유로는 피신청기관이 데이터를 보유하지 않았거나 제공권한이 없는 경우, 공공데이터법상 추가적인 가공 의무가 없어 원하는 형태로 제공이 불가능한 경우 등이 있다.

본 연구에서는 다른 법제가 공공데이터 개방·활용을 제약하는 요인으로 작용하는 경우를 식별하고, 제약요인으로서 개별분야 법률과 공공데이터법의 조화를 위한 개선방안을 도출하고자 하므로 제공거부 사유 중에서도 개인정보 보호법 및 개별 법률을 근거로 한 경우를 살펴보고자 한다.

2. 개별분야 법령에 따른 공공데이터 개방·활용 제약 사례의 선별¹³⁾

공공데이터 제공신청 건 중에서 개별 법제도를 근거

로 제공거부한 194개의 사례들을 검토하였다. 제공거부 근거가 된 39개의 법제도를 규정형식별로 분류하고, 구체적으로 공공데이터 개방·활용을 제약하는 대표유형에 따라 분류하였다. 규정형식 중에서 행정규칙과 기관의 내부규정을 근거로 제공거부한 경우는 하위제도로서 공공데이터법의 원칙에 우선 할 수 없으므로 법체계적 관점에서 법률을 잘못 적용한 것으로 보아 검토대상에서 제외하였다(①).¹⁴⁾

공공데이터법과 오픈데이터 현상이 실현하고자 하는 궁극적인 가치를 국민의 공공데이터 이용권 보장으로 보고, 다음 네 가지의 질문을 공공데이터 이용권 보장을 위해 개선이 필요한 법령 선별을 위한 기준으로 삼았다.

- A. 개별 법제도에서 보호하는 구체적 법익이 있는가? (제도 개선 가능성)
- B. 제도적 요인과 무관하게, 해당 분야의 데이터가 다른 경로에 의해 공개되어 있는가? (제도 개선 필요성)¹⁵⁾
- C. 개별분야 데이터를 개방했을 때 이를 활용하고자 하는 구체적인 수요가 확인되는가?¹⁶⁾(데이터 개방 필요성)

13) 참고로, 선별기준(A~D)을 산술적으로 구분해 보았는데, 개방을 제한하거나 제공거부의 타당성을 강화하는 요인은 마이너스(-)로, 개방 가능성·필요성을 강화하는 요인은 플러스(+)로 구분하였다. 보호법익(A)이 있으면 개방 제한요인이 되므로 마이너스(-), 다른 경로로 이미 공개된 경우(B)와 활용수요가 높은 경우(C)는 개방 강화요인으로 플러스(+), 데이터 관리방식이 개방에 적합하지 않은 경우는 개방을 제한하는 요인이 되므로 마이너스(-)로 분류하였다. 이러한 산술적 분류를 적용한 결과와 최종 대상을 비교하여 보면, 제한요인만 있는 경우(③, ⑥)는 검토대상에서 제외되었고, 제한요인과 강화요인이 함께 있는 경우는 검토 대상으로 선별되었다.

14) ① ~ ⑥ 까지 순번이 부여된 여섯 가지 유형의 합은 제공거부 근거 법제도 수인 39개이다.

15) 개별 법제도에서 보호하려는 법익과 공공데이터 개방이익을 형량하기 위함이다. 개별 법제도가 개방·공유를 금지하고 있는데도 이미 다른 경로로 공개되어 있다면(B) 개별 법제도가 보장하는 법익의 보호 필요성이 낮아 제도 개선 필요성이 높다고 보았다.

16) 제약요인을 분석하고 개선방안을 도출하는 궁극적인 목적은 데이터 개방이다.

〈표 2〉 제공거부 근거 법제도의 분류 (단위:개)

〈Table 2〉 Classification of Legal Systems for Refusal to Provide Open Data (Unit: Number of Cases)

Form of regulation	Number	Constraint Type	Number
Laws	27	Restriction on user or use procedures	17
Enforcement Decrees	2	Confidential or Private	15
Enforcement Rules	2	Misapplication of the Law	6
Administrative Rules	6	etc.	1
Internal Regulations	2		

D. 개별분야 데이터를 관리하는 방식이 공공데이터 개방에 적합한가?¹⁷⁾ (데이터 개방 가능성)

하위규정을 제외한 31개의 개별분야 법령 중에서 법령을 지나치게 소극적·제한적으로 해석하여 제공을 거부한 4개의 사례를 제외하였고(②),¹⁸⁾ 개별분야 법령(이하 ‘개별 법령’)에서 보호하려는 구체적인 법익(A)이 있는 경우에는 추가적인 요인(B, C, D)의 존재 여부에 따라 판단을 달리하였다.

개별 법령에서 보호하려는 구체적인 법익이 있으면 서도(A), 신청데이터 관리방식을 고려하여(D) 공공기관이 제공신청에 따라 데이터를 개방하려면 가명처리와 같은 추가적인 가공이 필요한 경우에는 개선 검토 대상

에서 제외하였다(③). 공공데이터법 제26조제3항에 따르면 공공기관의 장은 이용자의 요청에 따라 추가적으로 데이터를 생성, 변형, 가공 등을 하여 제공할 의무를 부담하지 않는다. 따라서 해당 유형(A+D)은 공공기관에서 별도의 시간과 비용을 들여 데이터를 가공하지 않는 한 개방이 불가하므로, 이 경우에는 제공거부가 타당하다고 보았다. 총 19개의 법령이 이에 해당하여 이를 제외한 나머지 8개의 법령을 가지고 선별 여부를 상세하게 검토하였다.

8개의 법령 중에서 법령에서 보호하고자 하는 법익이 있지만(A) 제공거부된 데이터가 다른 경로로 이미 공개되고 있는 경우에는(B) 해당 법령에 따른 보호법익의 보호 필요성이 낮아진 것으로 보아 검토 대상으로 선정하

〈표 3〉 선별기준에 따른 법제도 구분 (단위:개)

〈Table 3〉 Classification of Legal Systems Based on Selection Criteria (Unit: Number of Cases)

Classification	Number
Legal system error: subregulation (①)	8
Error in legal interpretation: restrictive interpretation (②)	4
No additional processing obligation (③: A(-)+D(-))	19
Subject to review for improvement	8
Total	39

17) 활용수요가 많더라도 기관에는 추가가공 의무가 없으므로 제도를 개선한다 해도 추가가공이 필요한 경우에는 데이터 개방을 강제할 수 없다.

18) 해석적 관점에서 법령을 잘못 적용한 것으로서, 공개·제공의 방법이나 정보 활용에 관한 규정을 지나치게 제한적으로 해석한 경우이다.

였으며(④)¹⁹⁾, 개별 법령에서 보호하고자 하는 법익이 있지만(A), 반복적·지속적 개방요구가 있는 경우(C)²⁰⁾도 활용수요를 고려하여 검토 대상으로 선정하여(⑤)²¹⁾ 제도의 개선 가능성을 검토하였다.

8개의 법령 중에서 지방세기본법은 국세기본법과 조문의 내용과 구조가 거의 일치하므로, 국세기본법을 검토하는 경우 해당 결과를 지방세기본법에도 동일하게 적용할 수 있어 국세기본법만을 검토대상으로 하였다. 건설기술진흥법 시행령(⑥)²²⁾의 경우 건설기준에 관한 도서의 유상 판매자격을 제한하는 규정의 취지와 건설기준과 관련된 건설 분야의 특수성을 고려하여 검토대상에서 제외하였다. 즉, 건설기술진흥법 시행령에서 건설기준의 제·개정에 참여한 기여도가 있는 자에게만 그 노력의 대가로서 제한적으로 판매자격을 주고 있는데, 건설 관련 전문기술 보유자의 적극적 참여를 통한 건설공사의 기술환경 및 품질의 적정성을 보장하고자 하는 규정의 취지를 고려하였다.

최종적으로 선별된 6개의 개선 대상 법률에 대해서는 다음 장에서 구체적인 제약요인이 되는 법률 조문과 개선 필요성을 논하면서 각 개선방안과 함께 설명하기로 한다.

3. 제약요인으로서 개인정보

제공거부 분석을 통해 다양한 사례에서 공공데이터에 개인정보가 포함되어 있음을 사유로 제공을 거부하고 있는 것을 확인할 수 있었다.²³⁾ 개인정보 보호법을 직접 근거로 제시하거나 정보공개법 제9조제1항제6호

의 “개인정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보”임을 들어 제공거부를 하는 것인데, 개별분야 법률을 살펴보기 이전에 개방·활용을 제약하는 주요한 제도적 제약요인으로서 「개인정보 보호법」을 검토하고자 한다.

1) 정보공개법 제9조제1항제6호의 사유

개인정보가 포함된 공공데이터는 대표적인 제공제외 사유이다. 공공데이터법 제4조(다른 법률과의 관계)에 따라 개인정보가 포함된 공공데이터는 「개인정보 보호법」의 규정이 우선 적용되므로 데이터 제공으로 개인정보 침해의 위험이 있다면 기관은 당연히 제공을 거부해야 할 것이다. 공공데이터법은 이와 같은 일반원칙 외에도 정보공개법 제9조의 비공개 대상 정보가 포함된 데이터를 제공대상에서 제외하고 있는데, 이에 따르면 “정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보(정보공개법 제9조제1항제6호)”는 제공대상에서 제외된다.

정보공개법 제9조제1항제6호에서 말하는 ‘사생활의 자유 또는 비밀 침해 우려가 있는 정보’의 범위에 대해서 과거 대법원 판례의 다수의견에서 ‘개인식별정보’ 외에도 정보 내용에 따라 ‘개인에 관한 사항의 공개로 사생활 비밀 침해 우려가 있는 정보’도 포함된다고 해서 넓게 해석²⁴⁾한 바 있었다. 그러나 2020년 정보공개법 개정으로 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 중에서도 사생활의 자유 또는 비밀 침해 우려가 있는 정보만이 비

19) ④ A(-)+B(+): 해양조사정보법, 대중교통법, 택시발전법, 해사안전법. 총 4개의 법률.

20) ‘국세기본법’, ‘통계법’, 이 두 법률을 근거로 한 경우가 전체 건수의 절반 이상(약 55%; 총 194건 중 107건)을 차지하고 있어 활용수요가 많고 개방 필요성이 높은 사례로서 선정하였다. 제공신청 및 제공 건수의 빈도는 활용수요의 척도로 볼 수 있으나 제공거부 건수가 활용수요와 정비례하지는 않음을 유의하여야 한다.

21) ⑤ A(-)+C(+): 국세기본법, 지방세기본법, 통계법, 총 3개의 법률.

22) ⑥ A(-): 건설기술진흥법 시행령 제65조(건설기준) ⑤ 국토교통부장관은 제1항 각 호의 자가 요청하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설기준에 관한 도서(圖書) 등을 작성하여 유상(有償)으로 보급하게 할 수 있다.

23) 전체 제공거부 건수(3,305건) 중, 「개인정보 보호법」을 근거로 한 경우(163건)가 약 4.93%에 해당하는데, 법령이 근거가 된 제공거부 사례(194건) 중에서는 약 45.7%를 차지하고 있어 단일 법률로는 가장 높은 빈도로 제공거부 근거 법률로 인용되고 있다.

24) 대법원 2012. 6. 18. 선고 2011두2361 판결(전원합의제)

공개 대상이 됨을 법률에 명시하였다. 2004년 비공개 정보의 범위를 축소하기 위하여 비공개 요건을 강화하는 방향으로 정보공개법을 개정한 취지(KLIC, 2004)를 고려하면, 비공개되는 개인정보의 범위는 엄격하게 해석하여야 한다. 즉, 정보에 성명 등 개인정보가 포함되었다는 사유만으로 바로 비공개할 것이 아니라, 사생활 비밀과 자유 침해 우려가 없다면 국민의 알권리와 국정 운영 투명성 확보라는 정보공개법의 입법 목적을 고려하여 공개할 수 있다.

공공데이터법상 제공에서 제외되는 대상은 정보공개법 규정을 준용하지만, 정보공개법의 해석론을 그대로 적용하기는 곤란하다. 정보공개법은 국민의 알권리라는 헌법상 권리(Kim, 2016)에 근거하며, 권리자의 요구로 정보가 공개되면 공개 자체로 입법목적이 달성된다. 반면 공공데이터법은 국민의 공공데이터 이용권이라는 법률상 권리를 근거로 제공 요청을 받은 공공데이터가 제공되면, 요청한 국민 외에도 불특정한 제삼자의 이용도 널리 허용되는 결과가 된다. 따라서 개인정보가 포함된 공공데이터는 정보공개법상 비공개 대상을 엄격하게 보아 좁게 해석하는 것보다는 완화된 기준을 적용해야 하고, 공공데이터법상 제공에서 제외되는 데이터의 범위는 정보공개법상 비공개 대상 정보보다 넓게 인정하여야 할 것이다.

2) 개인정보 보호법과 공공데이터법

개인정보가 포함된 공공데이터는 공공기관의 '추가가공 의무'와도 관련된다. 공공데이터법 제26조제3항은 "공공기관의 장은 이용자의 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 지지 아니한다."라고 규정하고 있다. 이용자가 기관이 파일형태로 관리하고 있는 데이터를 오픈API로 줄 것을 요청하여도 기관에게는 이용자가 원하는 방식으로 가공처리 하여 제공할 의무가 없으므로

제공거부를 할 수 있다. 다만 '가공'과 '기술적 분리'는 구분하여야 하는데, '기술적 분리'는 물리적으로 제공대상이 아닌 정보를 쉽게 분리할 수 있는 것으로(MOIS & NIA, 2021), 기술적 분리가 가능한 경우에는 공공기관은 제공대상이 아닌 정보를 분리한 나머지를 이용자에게 제공(부분제공)할 의무가 있다(공공데이터법 제17조 제2항). 즉, 공공기관의 장은 개인정보가 포함된 공공데이터²⁵⁾가 개인정보만이 별도의 테이블로 관리되고 있다면 해당 테이블의 분리·삭제가 용이하므로 개인정보 테이블을 제외한 나머지 부분을 제공하여야 한다. 기술적 분리가 불가능한 경우에는 추가가공을 거치지 않으면 제공을 할 수 없는데, 기관에는 가공 의무가 없어 기관 재량으로 데이터를 가공하지 않으면 이용자는 해당 데이터를 이용할 수 없게 된다. 개인정보가 포함된 공공데이터는 개인정보 주체의 동의를 받더라도 제공 이후 이용목적 등을 정기적으로 모니터링 하는 등 사후관리가 필요하므로, 현실적으로 변동관리를 할 수 없어 제공이 불가능하다(MOIS & NIA, 2021).

「개인정보 보호법」 개정 전에는 관리지침에서 개인정보가 포함된 공공데이터는 개인정보를 기술적으로 분리할 수 없는 경우 비식별 조치를 하면 공공데이터로 개방할 수 있다고 설명하였다. 당시 관리지침에서는 비식별 처리를 거친 데이터가 재식별 가능성이 있는 경우(가명정보를 말한다) 공공데이터로 개방하는 데 필요한 사전적·사후적 조치에 대해 구체적으로 설명하지 못하였다. 그런데도 건강보험심사평가원(이하 '심평원')과 같이 자체적으로 보유데이터를 비식별 처리하는 등 「개인정보 보호법」을 준수하여 데이터를 제공하는 기관이 있었으며, 심평원은 「개인정보 보호법」 위반 우려에 대하여 공공데이터법에 따라 비식별 처리를 거쳐 공공데이터로 제공한다는 논리로 대응하기도 하였다(HIRA, 2021).

「개인정보 보호법」의 개정으로 가명처리와 익명처리

25) 여기서의 데이터는 정형데이터(Structured Data)에 한정한다. 의료영상자료, 인공학습용 음성자료 등 비정형데이터가 개인·민감정보의 문제가 더 크지만, 데이터의 종류(영상, 음성, 지리 등)에 따라 기술적 분리의 가능 여부, 가공처리 기술 등이 모두 다르게 적용되어야 하기 때문이다.

를 구분하고, 재식별 위험이 있는 가명정보는 개인정보에 해당함이 법률에 명시되었다.²⁶⁾ 「개인정보 보호법」 개정 전에는 비식별 처리의 정도에 따라 익명화·가명화를 구분했을 뿐 어느 수준까지가 보호대상인 개인정보에 해당하는지 명확하지 못하였다면, 개정 「개인정보 보호법」에 따르면 가명처리된 데이터는 개인정보에 해당하므로 보호대상에 해당한다(Lee, 2021).

공공데이터법에서는 공공데이터에 사생활의 비밀 또는 자유 침해 우려가 있는 정보가 포함된 경우 해당 정보를 기술적으로 분리·제외하여 제공해야 한다고 규정하고 있는데, 가명처리는 단순한 기술적 분리와는 구분되는 추가가공에 해당하므로 공공기관에게 가명처리 의무는 없다. 또한 공공데이터법에서는 이용권의 보편적 확대 원칙²⁷⁾에 따라 공공데이터 포털을 통한 제공만을 규정하고 있어 공공기관이 가명처리 등 추가가공을 하더라도 공공데이터법에 규정된 절차와 방법에 따른 제공은 불가하다. 따라서 개정 「개인정보 보호법」에 따라 가명처리된 데이터, 즉 가명정보는 공공데이터법에 따른 제공 의무가 있는 데이터가 아님이 명확해지게 되었다(Kim, 2022).

행정안전부에 따르면, 개정 「개인정보 보호법」에 따라 개인정보가 포함된 공공데이터는 익명처리된 경우만 공공데이터로 개방할 수 있다(MOIS & NIA, 2021). 행정안전부는 공공기관이 개인정보가 포함된 공공데이터를 가명처리 후 제공하고자 할 때의 지침으로 「공공분야 가명정보 제공 실무안내서」를 발간하였다. 해당 안내서에 따르면 가명처리를 거친 공공데이터는 공공데이터법에

명시된 방법으로 제공할 수 있는 대상이 아니며, 「개인정보 보호법령」 및 개인정보보호위원회의 「가명정보 처리 가이드라인」에 규정된 절차와 조치를 준수해야 한다.

「개인정보 보호법」 개정 전에도 비식별 처리²⁸⁾한 데이터가 재식별 가능성이 있는 경우, 관련 규정들의 해석상 누구나 자유롭게 활용이 가능한 공공데이터로 제공할 수는 없었지만, 개정 이후에는 가명정보는 개인정보이므로 공공데이터법에 따른 일반적인 제공대상이 아님이 명확해졌다. 가명처리 데이터의 공공데이터법 적용 및 공공데이터 포털을 통한 개방을 위해서는 공공데이터법 제17조 제공대상 규정에 가명정보 특례를 규정하는 등의 제도적인 개선이 요구된다.

3) 개인정보 보호법과 조화를 위한 공공데이터법 개선방안

공공데이터법상 개인정보가 포함된 공공데이터는 공공데이터 포털을 통한 일반적 제공이 불가하다. 더는 개인을 식별할 수 없는 익명정보는 별다른 제약 없이 공공데이터로 개방하고 활용할 수 있지만, 재식별이 불가능할 정도로 처리된 데이터는 그 활용가치도 반비례해 낮아지게 된다. 공공데이터 개방·활용을 활성화하고 「개인정보 보호법」과 조화를 이루기 위해서는 가명처리 및 가명처리된 데이터의 제공을 공공데이터법 제17조 제공에 관한 예외로서 규정할 필요가 있다.

「개인정보 보호법」상 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등의 목적으로만 가명정보의 처리가 가능하므로, 공공데이터법 제17조 규정에 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등 목적을 위하여 공공데이터에

26) 개인정보 보호법 제28조의2(가명정보의 처리 등) ① 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.

② 개인정보처리자는 제1항에 따라 가명정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 특정 개인을 알아보기 위하여 사용될 수 있는 정보를 포함해서는 아니 된다. [본조신설 2020. 2. 4.]

27) 공공데이터법 제3조(기본원칙) ① 공공기관은 누구든지 공공데이터를 편리하게 이용할 수 있도록 노력하여야 하며, 이용권의 보편적 확대를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

28) '비식별 조치'란, 정보집합물(데이터셋)에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하는 등의 방법을 활용, 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치를 말한다(개인정보 비식별 조치 가이드라인, 2016, 3쪽).

개정 「개인정보 보호법」에서는 '가명처리'를 개인정보 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것이라 정의하고 있으므로(개인정보 보호법 제2조 제1의2호), '익명처리'는 추가 정보 있더라도 특정 개인을 알아볼 수 없게 처리하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따르면, '비식별 처리'가 보다 넓은 개념으로 '가명처리'와 '익명처리'를 비식별 처리 방법의 하나로 볼 수 있다.

포함된 개인정보의 가명처리 및 가명정보를 포함한 공공데이터의 제공에 관하여 특례를 규정할 필요가 있다.

공공데이터는 공공기관이 관련 법령에 따라 국민으로부터 수집하여 보유하고 있는 정보가 큰 비중을 차지할 것이므로, 공공기관에 직접 안심구역을 설치하여 가명처리하고 가명정보의 제공에 관리적·기술적·물리적 보호조치를 확보하여야 한다. 최근 제정된 데이터산업법에 데이터안심구역의 지정·운영에 관한 규정(데이터산업법 제11조, 동법 시행령 제12조)이 있지만, 기관 내부에 직접 안심구역을 설치·운영하도록 하면 공공기관이 보유한 개인정보를 별도 외부 이동 없이 직접 가명처리하여 제공할 수 있게 된다.

공공데이터의 가명처리 및 가명처리된 데이터 제공 규정 마련은 개방 가능한 데이터의 영역을 확장하고 개별분야에서 이미 설치·운영 중이던 공공데이터 안심구역의 법적 근거가 마련되는 의미가 있다.

IV. 개별분야 법률과 공공데이터법

개선 대상 법률에 대하여 제도적 개선안을 검토하기 위해서는 해당 규정이 제약요인으로 작용하는 구체적인 유형에 따라 그 개선 필요성과 개선방향이 나누게 될 것이다. 따라서 본 장에서는 개별분야 법률을 제약유형별로 구분하여 서술하기로 한다.

1. 이용자를 한정하거나 이용 절차·목적에 제한하는 법률

법률에서 특정인에게만 데이터를 이용할 수 있다고 규정하거나 이용 절차·목적에 직접 제한하는 것은 ‘국민의 공공데이터 보편적 이용권의 보장’에 정면으로 배치된다. 앞서 살펴본바, 공공데이터법은 공공데이터가 가지는 공공재적 특성(비경합성·비배제성)에 따라 국민의

평등한 접근·이용을 보장하여 자원의 재분배라는 국가의 역할을 충실하게 수행하기 위하여 독립된 법률로 제정되었다. 따라서 개별 법률에서 이용자나 이용절차·목적에 제한하는 규정을 두는 것이 허용되려면 해당 법률이 보호하고자 하는 별도의 법익이 있고, 그 보호법익을 특별히 보장해야 할 필요성이 인정되어야 할 것이다.

1) 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」(약칭 ‘대중교통법’) : 교통카드데이터

대중교통법 제10조의9(교통카드데이터의 제공)

- ① 교통카드데이터를 이용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 제10조의8에 따라 수집된 교통카드데이터의 제공을 요청할 수 있다.
- ② 국토교통부장관은 제1항의 요청에 따라 교통카드데이터를 제공하는 경우 집계자료 형태(제10조의8에 따라 제출받은 자료를 분류·합계·변형하는 등 통계처리하여 가공한 형태를 말한다)로 제공하여야 한다. (이하 생략)

자체 시스템(stcis.go.kr, 교통카드빅데이터 통합정보시스템)을 통해²⁹⁾ 별도의 요청 없이도 지역별, 요일별, 시간 단위별 상세화된 데이터를 제공하면서도 대중교통 법령에서는 이용목적에 기재한 요청서를 제출하도록 하고 있다. 교통카드데이터가 이미 웹사이트에 제공되고 있는 점을 고려하면 교통카드 이용 정보주체의 권리를 특별히 보호해야 하는 법익으로 인정하기 곤란하다.³⁰⁾

또한 공공데이터 포털에서는 교통카드데이터의 1년 단위의 기본통계만을 제공하고, 통계자료에 대한 상세한 데이터를 제공신청한 경우 대중교통법 제10조의9 규정을 들어 제공을 거부하고 있어 국민의 공공데이터 이용권을 저해하는 요인이 되고 있다.

교통카드데이터의 요청이 있는 때에만 집계자료로 제공하도록 하여 이용절차를 제한하고 있으나, 공공데이터의 원칙적 개방(Open By Default)에 따라 별도의

29) 공공데이터법 제21조 및 오픈데이터현장(원칙3.a)에 따라 공공데이터는 이용자의 접근이 용이하도록 공공데이터 포털로 제공해야 한다. 공공데이터 포털에는 집계화·통계화된 자료일부만 제공 중이므로, 포털에도 자체 시스템과 같은 수준의 상세화된 데이터를 제공할 수 있어야 한다.

30) 정보주체의 권리를 부정하는 것이 아니라, 적어도 웹사이트 등을 통하여 쉽게 접근·이용이 가능한 정보를 제한하는 규정을 개선해야 하는 필요성이 인정된다는 것이다.

요청 없이도 개방하도록 규정을 개선하여야 할 것이다.

2) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」(약칭 ‘택시발전법’) : 택시운행정보

택시발전법 제13조(택시 운행정보의 관리) ① ~ ② (생략)

- ③ 택시 운행정보 관리시스템으로 처리된 자료(이하 이 조에서 “전산자료”라 한다)는 교통사고 예방 등 공공의 목적을 위하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동 이용할 수 있다.
- ④ 택시 운행정보 관리시스템의 구축·운영, 전산자료의 공동 이용 대상 및 범위 등에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령으로 정한다.

택시발전법 시행규칙에 따르면 해당 규정에 열거된 자만이 택시 운행정보를 이용할 수 있다(이용자 제한). 택시발전법은 교통사고 예방 등 공공 목적 차원에서 공동 이용을 허용하고 있는데, 같은 법 시행규칙³¹⁾에서 공동 이용이 가능한 이용자를 열거하여 특정한 자들만 이용할 수 있도록 규정하고 있다.

택시 운행정보 관리시스템으로 수집되는 정보³²⁾에는 운행기록장치 정보(주행거리, 위치정보 등)외에도 택시 요금미터 정보(승차일시, 승차거리, 요금정보 등)가 포함되므로, 그 범위가 광범위하고, 목적이 제한되어 수집된 정보로서 개인의 이동 경로 등 민감한 내용을 포함하고 있을 수 있으므로 택시 운행정보의 원천(Raw) 데이터를 공공데이터로 제공하는 것은 곤란할 것이다.

다만, 택시발전법에 공공의 목적을 위한 택시 운행정보의 공동 이용을 규정하면서, 같은 법 시행규칙에서 이용자의 범위를 제한하는 것은 국민 교통편의 증진 차원

에서 자료의 공동 이용을 규정한 취지에 어긋난다. 특히 집계자료나 분석데이터의 경우 정보주체의 권리를 침해할 우려가 없으므로 법령에서 제한할 실익이 없다. 택시 운행정보에 대한 제공거부 이후 일부 집계자료가 공공데이터 포털에도 등록되었지만, 제공되는 데이터는 “월별 택시 영업현황 통계”로, 6개월마다 단 8개의 항목만이 업데이트될 뿐이고,³³⁾ 여전히 상세한 데이터를 제공신청하는 경우는 제공거부가 되는 상황이다.

따라서 국민의 공공데이터 이용권을 적극적으로 보장하고 택시발전법에서 공동 이용 규정을 둔 취지를 고려하여, 정보주체의 권리침해 우려가 없는 택시 운행정보의 집계자료는 국민 누구나 이용할 수 있도록 택시발전법 규정을 개정할 필요가 있다.

3) 「해사안전법」

해사안전법 제37조(선박위치정보의 공개 제한 등)

- ① 항해자료기록장치 등 해양수산부령으로 정하는 전자적 수단으로 선박의 항적(航跡) 등을 기록한 정보(이하 “선박위치정보”라 한다)를 보유한 자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 선박위치정보를 공개하여서는 아니 된다.
 1. 선박위치정보의 보유권자가 그 보유 목적에 따라 사용하려는 경우
 2. 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제16조에 따른 조사관 등이 해양사고의 원인을 조사하기 위하여 요청하는 경우
 3. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제7호에 따른 긴급구조기관이 급박한 위험에 처한 선박 또는 승선자를 구조하기 위하여 요청하는 경우
 4. 6개월 이상의 기간이 지난 선박위치정보로서 해양수산부령³⁴⁾으로 정하는 경우

31) 택시발전법 시행규칙 제11조(택시 운행정보 관리시스템으로 처리된 자료의 공동 이용) 국토교통부장관 또는 시·도지사는 법 제13조제3항에 따라 택시 운행정보 관리시스템으로 처리된 전체 자료를 택시운송사업자, 「여객자동차 운수사업법」 제53조에 따른 여객자동차 운수사업자 조합 및 같은 법 제59조에 따른 연합회와 공동 이용할 수 있다.

32) 택시발전법 시행규칙 제10조(택시 운행정보의 범위) < 생략 >

33) 공공데이터 포털, “국토교통부_택시운행정보관리시스템_택시운영현황_영업통계”, 2020-09-17 등록.

- 제공항목: 사업자 구분, 영업횟수, 운행거리(km), 운행시간(시), 실차거리, 실차시간, 공차거리, 공차시간 <https://www.data.go.kr/data/15065131/fileData.do> (검색일: 2023. 2. 24.)

34) 해사안전법 시행규칙 제30조(선박위치정보의 공개) 법 제37조제1항제4호에서 “해양수산부령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따라 조사·심판이 종료된 경우
2. 선원에 대한 교육용으로 사용하는 경우
3. 해상교통안전진단을 위하여 필요한 경우
4. 그 밖에 해사안전의 증진 및 선박의 원활한 교통 확보를 위하여 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 경우

해양사고 증거 유출·훼손을 방지하고 선박 영업활동의 비밀 보장을 위해 선박 위치정보의 공개를 제한하는 규정을 도입³⁵⁾ 하였으나, 근래에는 민간기업들이 선박 자동식별장치(AIS) 신호를 이용해 선박위치정보를 실시간으로 공개·공유하고 있어³⁶⁾ 입법목적이었던 영업비밀성이 상당히 약화 되었다.

영업비밀³⁷⁾은 공언히 알려지지 않아 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 상당한 노력으로 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법 및 영업활동에 유용한 기술상·경영상 정보를 말한다. 비밀관리성이 영업비밀 성립에 중요한 요건이 되기 때문에 영업비밀로서 관리되지 않거나 영업비밀이 불특정 다수에게 공개되면 더 이상 영업비밀이 아니다(Lee & Baek, 2020). 따라서, 선박위치정보 보유권자의 사익(영업비밀성)과 공공데이터 개방이 추구하는 제반이익을 형량하여 적절한 균형을 도모하는 방향의 제도적 개선이 요구된다.

해사안전법령에서는 6개월 이상 경과한 선박위치정보는 선원교육, 해사 안전확보 등의 목적으로만 공개할 수 있다고 규정하고 있으나(이용목적 제한), 6개월 이상 이 경과한 선박위치정보는 이용목적의 제한 없이 개방하도록 해야 할 것이다. 다만, 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따른 조사·심판이 진행 중인 때에는 조사·심판에 대한 부당한 영향을 방지하려는 규정의 취지와 정보공개법 제9조제1항제4호와의 균형을 고려하여 조사·심판이 종료될 때까지 선박위치정보를 공개하지

않도록 할 필요가 있다.

4) 「해양조사와 해양정보 활용에 법률」(약칭 ‘해양조사정보법’) : 해양정보

해양조사정보법 제42조(해양정보의 보관 및 열람 등)

- ① 해양수산부장관은 해양정보를 보관하고 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ② 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양정보를 공표하여야 한다.
- ③ 제30조제1항에 따라 해양정보서비스업의 등록을 한 자 등 해양정보의 사본을 발급받으려는 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 발급을 신청하여야 한다.

제48조(해양정보간행물의 복제 등) ① 해양수산부장관이 제작한 해양정보간행물을 복제한 제작물을 발행하거나 변형하여 그 해양정보간행물과 비슷한 제작물을 발행하려는 자는 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

해양조사정보법³⁸⁾상 바다갈라짐, 조석정보 등 일부 해양정보는 공공데이터로 이미 개방되어 있음에도, 해양조사정보법에서는 일반 국민은 ‘열람’만 가능하고, 제작물의 발행 등 해양정보 활용 사업을 하려는 자는 해양수산부장관의 사전 승인을 받도록 하고 있다(이용절차 제한).

해양조사정보법에 따르면 일반 국민이 해양정보를 이용하고자 하는 때에는 ‘열람 및 사본발급 신청’을 하여야 하고, 이를 제작물로 발행하는 등 영리적으로 활용하기

35) 해사안전법 전부개정(법률 제10801호, 2011. 6. 15.) 제정·개정이유서 참조

아. 선박위치정보의 공개제한(안 제37조)

- 1) 국제항해선박의 필수탑재장비인 항적기록장치(블랙박스)에 기록된 정보는 정부의 해양사고 조사관이 보유하도록 국제해사기구에서 결의하였으며, 어선·컨테이너선 등의 위치정보는 선박소유자의 영업비밀과 같이 취급되고 있으므로 해당 정보를 보호할 필요성이 있음.
- 2) 전자적 수단으로 선박의 항적 등을 기록한 정보를 보유한 자는 승선원 구조, 해양사고 원인조사 등의 경우를 제외하고는 공개할 수 없도록 함.
- 3) 선박위치정보의 무분별한 공개를 금지함으로써 해양사고의 증거 유출 또는 훼손이 방지되고 선박 영업활동의 비밀이 보장될 수 있을 것으로 기대됨.

36) AIS Tracking 기술로 수집된 정보를 활용한 ‘마린트래픽(해외, marinetraffic.com)’·‘트레드링스(국내, tradlinx.com)’에서 선박위치정보를 실시간으로 확인 가능하며, 선박 항해거리, 도착 예정시간, 과거데이터 등 상세정보를 포함한 이력 데이터(history data)는 유료로 서비스 되고 있다. 민간에서 개별 선박의 실시간 위치를 무료로 제공하고 있음에도 공공데이터 포털에는 해양구역별 1시간 단위 선박 수의 통계데이터만 제공 중이고 실시간 위치는 공공데이터로는 제공이 되고 있지 않다. <https://www.data.go.kr/data/15084033/openapi.do/> 참조(검색일: 2023. 3. 6).

37) 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 제2조(정의) 2. “영업비밀”이란 공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 비밀로 관리된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보를 말한다.

38) 「공간정보의 구축 및 관리에 관한 법률(이하 ‘공간정보관리법’)」 제36조가 문제된 사례였으나, 공간정보관리법에서 규정하고 있던 수로조사 관련 내용을 해당 법률에서 분리하여 별도의 독립법률(해양조사정보법)이 제정되었다.(법률 제17063호, 2020. 2. 18. 제정)

위해서는 해양수산부장관의 사전 승인을 받아야 한다. 공공데이터법에서는 제공대상 공공데이터는 별도의 신청이나 승인 없이 자유롭게 이용할 수 있도록 하고 영리적 인 이용도 널리 허용된다. 해양정보 역시 해양수산부가 보유·관리하는 데이터로서 국민의 보편적 공공데이터 이용권 보장 차원에서 제공될 수 있도록 규정을 개선할 필요가 있다. 다만, 해양정보의 전문성과 공공성 확보를 사유로 해양정보간행물 사업자를 사전 승인 방식으로 제한적으로만 허용하였던 사정을 고려하면, 공공데이터로 개방된 해양정보를 활용하여 해양정보간행물 등을 제작·판매하는 경우 공식적인 자료를 근거로 한 것인지 명확히 하도록 의무적으로 출처를 표시하도록 하여야 할 것이다.

또한, 과거 이와 유사한 사유로 법률 개정을 통해 공공데이터의 이용자 제한을 없애면서 수수료를 부과 근거를 남겼던 「기상법」 사례를 참고할 필요가 있다 (OPM, 2014).³⁹⁾ 즉, 공공데이터법 취지상 이용자에게 필요 최소한의 비용 외에는 부과할 수 없어야 하지만 「기상법」 사례와 같이 기존 사업자들에게 보장되었던 판매시장이 존재하는 경우, 시장 질서에 혼란을 주지 않기 위한 정책적 고려가 필요하다. 따라서 기존에 유료로 제공하고 있는 해양정보는 이용자에게도 부과 기준에 따라 비용을 받을 수 있도록 수수료 근거 규정을 두어야 할 것이다.

2. 개별법에서 보호법익을 위해 정보를 비밀·비공개로 규정 하는 경우

개별법에서 달성하려는 입법목적을 위해 의무자(수

법자)로부터 수집·보관하는 정보를 비밀·비공개로 규정하고 있는 경우이다. 정보공개법 제9조제1항제1호의 사유에 해당하며 공공데이터법에 따라 제공에서 제외되는 데이터이나 지속적인 개방 요구에도 기관의 소극적인 태도와 제도적 사유로 개방이 어려운 사례를 선별하였다.

1) 「국세기본법」: 과세정보

국세기본법 제81조의13(비밀 유지)

① 세무공무원은 납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등(이하 "과세정보"라 한다)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용해서는 아니 된다.

사업자 등록번호, 인·허가 등록 자료 등 국세청이 보유·관리하는 각종 과세정보는 지속적인 국민의 개방 요구가 있었다. 그러나, 국세기본법에서 납세자의 사적 비밀을 보장하여 납세자가 납세협력의무를 안정적으로 이행하게 하도록 세무공무원에게 엄격한 비밀 유지 의무를 부과하고 있어 과세정보를 공공데이터로 개방하는 것이 불가한 상황이다. 국세기본법은 비밀 유지 대상이 되는 정보를 폭넓게 규정함으로써 사실상 세무공무원이 취급하는 정보 대부분을 엄격한 비밀 유지 대상으로 본다.

한편, 국세기본법 제85조⁴⁰⁾에서는 국세 부과 등에 필요한 경우 다른 국가기관 공무원이 직무상 작성·취득해서 관리하던 자료(행정자료)를 세무공무원에게 과세자료로 제출하도록 규정하고 있다. 이에 따르면, 공

39) 공공데이터법이 제정·시행되던 시점에 맞추어 개별 분야 법률 규정들에 대한 정비도 있었다. 기법의 경우, 기존의 기상사업자를 고려하여 기상산업진흥법은 개정하지 않고 기상법에 제36조의2를 신설하여 일반 국민도 기상정보를 제공받을 수 있도록 규정하여 일반 이용자에 대한 수수료 부과 근거를 마련하였다.

기상법 제36조의2(기상정보의 제공 등) ① 기상청장은 기상정보를 이용하려는 자가(「기상산업진흥법」 제2조제10호에 따른 기상사업자는 제외한다) 기상정보의 제공을 신청하는 경우 정당한 이유가 없으면 그 정보를 제공하여야 한다. 이 경우 기상청장은 수수료를 징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 기상정보의 제공방법과 수수료 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 제공받은 기상정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 그 출처를 밝혀야 한다.

40) 국세기본법 제85조(과세자료의 제출과 그 수집에 대한 협조) ① 세법에 따라 과세자료를 제출할 의무가 있는 자는 과세자료를 성실하게 작성하여 정해진 기한까지 소관 세무서장에게 제출하여야 한다. 다만, 국세정보통신망을 이용하여 제출하는 경우에는 지방국세청장이나 국세청장에게 제출할 수 있다.

공데이터로서 제공대상에 해당하는 행정자료도 세법에 따라 과세자료로 제출하게 되면 국세기본법 제81조의13과 과세자료법 제11조⁴¹⁾에 따른 엄격한 비밀 유지 대상인 과세정보가 된다. 행정자료가 과세자료로 제출되기 전에는 공공데이터법에 따른 제공대상이었다가 과세를 위해 세무공무원에게 제출하는 순간 공공데이터로 제공이 불가해지는 불합리한 상황이 발생하는 것이다. 인·허가, 등록, 사고자료를 업무 담당공무원이 관리하면 개방 대상이 되는 행정자료였다가 과세자료법에 따라 세무공무원에게 제출하는 순간 비밀로써 제공이 불가해진다. 동일한 자료의 관리주체가 누구인지라는 우연한 사정에 따라 제공 여부가 달라지는 것이다 (Lee, 2012).

이러한 불합리한 상황을 해결하기 위해서는 국세기본법의 비밀 유지 규정을 개선할 필요가 있다. 다만, 과세정보는 그 종류가 다양하고 개별 과세정보마다 특성을 고려하여 공개 여부를 판단하여야 한다는 점에서 일정 기준에 따른 과세정보를 일률적으로 제공대상으로 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 대한 해결방안을 모색하기 위하여 사업자등록번호 정보공개 요청에 대한 하급심 판례를 참고할 수 있다.

해당 판결에서는 정보공개법과 국세기본법 규정 간의 체계와 관계를 고려할 때 정보공개법이 보장하고자 하는 국민의 알권리를 최대한 보장하는 방향에서 상충하는 가치 사이의 조화로운 해석을 통하여 정보공개의 범위를 결정할 필요가 있다고 하면서, 국세기본법 제81조의13 규정의 취지가 납세자의 프라이버시와 사적 비밀을 최대한 보호하고 납세자들이 안심하고 성실한 납세협력의무를 이행할 수 있도록 하려는 목적이라면, 납세자의 프라이버시 및 사적 비밀 침해의 우려가 없고 납세자의 성실한 납세협력의무에 지장도 발생하지

않는 이상 과세정보의 공개만으로 위 규정의 취지에 위반된다고 볼 수 없다고 하였다. 또한, 납세자의 프라이버시 및 사적 비밀 침해의 우려를 없애기 위하여 과세정보로부터 납세자의 신상을 파악하거나 추정할 수 없도록 신상정보 식별 불가능 조치를 취하고, 나아가 과세정보의 공개로 납세협력의무에 지장이 발생하기보다 납세자의 성실한 납세협력의무를 독려하고 권장하며 건전하고 바람직한 조세정책 수립에 기여하는 결과가 예상되는 상황이라면 이러한 과세정보의 공개는 가능하다고 보았다.⁴²⁾

비록 해당 판결은 항소심 및 대법원에서 취소되었으나, 판결의 취소 이유는 비보유정보에 대한 판단이 법원 간 상이하었다는 사유였으므로 해당 하급심판결에서 제시된 국세기본법 제81조의13에 대한 판단은 여전히 유의미하다고 보아야 한다. 따라서, 국세기본법 제81조의13 제1항 단서 각 호에 규정된 비밀 유지 예외사유에 “납세자의 사적 비밀 침해 우려가 없고, 납세자의 성실한 납세협력의무에 지장이 없는 경우”를 추가하여 세무공무원의 비밀유지 의무에 대한 부담을 경감시켜 줄 필요가 있다.

2) 「통계법」

통계법 제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

공공기관이 직무상 취득하여 관리하는 자료(공공데이터)로서 공공데이터법상 제공대상인 데이터가 통계법 제24조에 따라 통계작성에 이용되었다는 사실을 들

41) 과세자료법 제11조(비밀유지 의무) ① 세무관서의 소속 공무원은 이 법에 따라 제출받은 과세자료(제6조에 따라 제출받은 금융거래정보 및 제8조에 따라 수집한 자료를 포함한다)를 타인에게 제공하거나 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다. 다만, 「국세기본법」 제81조의13제1항 단서 및 같은 조 제2항에 따라 제공하는 경우에는 그러하지 아니하다. <이하생략>

42) 서울행정법원 2012. 8.16.선고 2011구합36838판결. 사업자등록번호의 정보공개 요청에 대한 하급심 판례로, 추후 항소심 및 대법원에서 취소되었으나 일반론을 제시한 판례로서 과세정보인 소득세 납부정보가 비식별처리된 경우 국세기본법상 비밀유지 대상에 해당하지 않는다고 판단한 점에 의의가 있다.

어 제공을 거부하는 사례가 있었다.

통계법상 통계작성에 사용되는 자료는 통계작성기관이 통계를 작성할 목적으로 수집·관리하는 통계자료(통계법 제3조제4호)와, 공공기관이 직무상 작성·취득해서 관리하는 행정자료(통계법 제3조제7호) 두 가지로 나뉘는데, 행정자료가 통계작성에 활용되기 전에는 공공데이터법상 제공대상이었다가 통계작성에 활용 후에는 통계법 제33조를 근거로 제공을 거부하는 것이다.

공공기관이 직무상 관리하는 행정자료에 해당한다면, 이를 활용해서 통계를 작성하였는지에 상관없이 공공데이터법상 제공대상으로 보아야 한다. 하나의 데이터(자료)가 통계작성에 사용되었다는 사실만으로 그 성격이 변하는 것은 아니다. 이러한 제공거부는 공공기관의 담당자가 법률을 지나치게 제한하여 해석하는 것으로 법령을 개정해야 할 사안은 아니지만, 통계자료에 대한 국민의 활용수요가 높고 유사한 거부사례가 반복되는 현실을 고려하면 공공데이터법이 적용되는 통계자료에 대한 기준제시가 필요하다.⁴³⁾

추가적으로, 통계자료의 이용절차를 개선할 필요가 있다. 통계법 및 통계법 시행령에서는 통계자료를 이용하려는 때에는 별도의 신청을 받아 타당성 심사를 거치도록 규정하고 있으면서도, 법령에서는 구체적인 타당성 심사기준을 제시하고 있지 않다. 공공데이터의 보편적 이용권 보장 취지를 고려하여 통계법 시행령 제47조⁴⁴⁾의 통계이용자의 통계자료 신청과 제공 규정에 이용신청의 타당성 심사 대상과 기준을 구체적으로 명시하여야 한다. 장기적으로는 통계법 제31조를 개정하여 원칙적으로 통계자료는 공공데이터로서 제공대상임을 명시하고, 법률에서 구체적으로 제공에서 제

외되는 사유를 열거하여 주는 방식의 입법적 개선조치가 필요하다.

V. 결론

디지털 대변혁 시대에 데이터의 중요성이 날로 커지고 있다. 디지털 시대에 데이터의 효율적인 활용과 「개인정보 보호법」을 포함한 기존 법제와의 관계는 탁월의 문제가 아닌 상호 조화적 관점에서 균형점을 찾아가는 과정에 있다. 본 연구에서는 공공데이터의 민간 활용에 관한 대표 법제인 공공데이터법과 기존 법제 사이에서 조화점을 찾기 위해 공공데이터법의 핵심 가치와 제공구조에 대해서 알아보고, 이를 토대로 공공데이터 제공거부 사례를 분석해 보았다. 제도적 사유로 제공거부된 사례를 통해 개인정보 보호에 관한 일반법인 「개인정보 보호법」과 개별분야 법률들이 공공데이터 개방·활용과 조화를 이루기 위하여 요구되는 제도적 개선방안을 제시하였다.

개인정보가 포함된 공공데이터는 제공에서 제외되지만, 「개인정보 보호법」의 개정으로 가명처리를 거치면 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 목적으로는 제공이 가능해졌다. 공공데이터법에 가명처리 및 가명처리된 데이터의 제공에 대한 특례 규정을 마련하여 공공데이터의 개방·활용 영역을 확장할 필요가 있다. 개별 법제도를 근거로 제공거부된 사례들을 ‘국민의 보편적 공공데이터 이용권 보장’과 ‘공공데이터의 원칙적 개방’을 기준으로 살펴보았는데, 특정 이용자만 이용할 수 있거나, 이용 절차·목적 제한하는 경우는 개선의 필요성이 크다고 보고 데이터의 개방·활용을 활성화하는 방향의 개선방안을 도출하였다.

43) 국세기본법, 통계법의 해석기준이 공공데이터 제공·관리 실무 매뉴얼(p16)에 반영되었다. 다만, 현실적인 개선을 위해서는 국세분야와 통계분야에서 직접 활용하는 실무 지침에 관련 내용이 반영되어야 할 것이다.

44) 통계법 시행령 제47조(통계이용자의 통계자료 신청과 제공) ① 법 제31조에 따라 통계자료를 이용하려는 자(이하 "통계이용자"이라 한다)는 다음 각 호의 사항을 문서(전자문서를 포함한다)에 적어 신청하여야 한다. 1. ~ 6. <생략>

② 통계작성기관의 장은 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 30일 이내에 법 제31조제2항에 따른 심사의 결과에 따라 통계자료 제공 여부 등을 결정한 후 통계이용자에게 알려야 한다. 다만, 통계자료의 가공·처리 등 부득이한 사유로 30일 이내에 통계자료를 제공할 수 없으면 통계이용자와 협의하여 그 제공기간을 10일 이내의 범위에서 연장할 수 있다. ③ ~ ⑤ <생략>

개별법에서 비밀·비공개 사항으로 규정하는 경우는 법률에서 보호하려는 법익과 데이터 개방이익이 상충되고 있어 신중한 접근이 요구된다. 지속적인 개방수요가 인정되고 수요에 따른 활용 가치가 크다고 인정되는 사례를 확인하고, 제도적 개선을 통해 공공데이터 개방·활용과 조화가 가능한 방안을 모색하고자 하였다. 국제기본법의 경우 행정자료가 과세자료로 활용된 사실만으로 세무공무원의 비밀유지 대상이 되지 않도록 규정을 개선할 필요가 있다. ‘납세자의 사적 비밀 침해 우려가 없고 납세자의 납세 협력의무에 지장을 주지 않는 경우’를 세무공무원의 비밀유지 의무의 예외로서 일반에 공개 가능한 과세정보의 유형으로 규정할 수 있을 것이다. 통계법에서는 행정자료는 통계작성에 활용 여부와 무관하게 공공데이터법상 제공대상임을 확인하고, 통계법령에서 통계자료 이용신청의 타당성 심사 대상과 기준을 보다 구체적으로 규정(통계법 시행령 제47조)할 것을 제안하였다.

공공데이터법은 공공데이터의 민간 제공에 관한 일반법이지만 제정 10년 차에 불과하다. 국민의 공공데이터 이용권은 공공데이터법 제정과 함께 권리로서 인정받게 되었고, 공공데이터법에서 말하는 ‘기계 판독성, 오픈포맷’ 등의 개념은 생소하였으며, 공공부문에서 관리되는 데이터 전반에 바로 적용하기에는 무리가 있었다. 10년의 기간을 지나면서 데이터 활용에 대한 사회 패러다임의 변화는 가속화 되고 있다. 민사소송법이 ‘판결서에 기재된 문자열 또는 숫자열이 검색어로 기능할 수 있도록 제공되어야 한다’고 개정⁴⁵⁾되었고(Chief Legislation and Judiciary Committee, 2020) 데이터의 생성·수집 단계부터 활용을 고려하는 방향의 다양한 입법시도(Rep. Kang, et al., 2021)⁴⁶⁾도 계속되고 있다.

데이터 관련 다양한 신규 법안의 제정, 데이터 활용

관점의 기존 법제의 개정 등 데이터 법제가 빠르게 변화하고 있다. 하지만 수많은 법제의 제·개정으로 인해 정부 내에서 유사·중복되는 정책이 생겨나고 있으며, 상충되는 규정이 방치되기도 한다. 새로운 제도를 도입하는 경우 법체계적 차원에서 신규 제·개정 법안과 기존 법제들을 정리하는 작업이 필요하다. 특히 요즘과 같이 예측 불가능한 속도로 빠르게 변화하는 시대에는 제도 상호 간의 역할과 체계를 점검하고 정비해가는 작업은 더욱 중요하다. 법률 제·개정이 국회의원 개인의 실적 채우기가 되어서도 안 되며, 정부 역시 단편적 정책 추진을 위해 행정입법을 남발해서도 안 될 것이다. 제도 관리적 차원에서 새로운 제도와 기존 법제 상호 간 영향을 평가하고 체계를 정립하는 국가의 적극적 역할이 요구된다.

References

- Bang, E. (2022). “Unveiled Digital Platform Government... Special Law to be Established Within 2 Year.” *ZDNet Korea*, May 18. <https://zdnet.co.kr/view/?no=20220518160539>, (Retrieved on March 6).
- {방은주 (2022). “베일 벗은 디지털플랫폼 정부...특별법도 2년내 마련.” <지디넷코리아>. 5월18일. <https://zdnet.co.kr/view/?no=20220518160539>, (검색일: 2023.03.06.)}
- Chief Legislation and Judiciary Committee (2020). “[2105488] a partial amendment of the Civil Procedure Act.” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Z2POP1B1J1O7N2D3E0L8X4Z5R2X1J8 (Retrieved on March 6)
- {법제사법위원회 (2020). “[2105488]민사소송법 일부개정법률안.” <http://likms.assembly.go.kr/bill/>

45) 최초 발의안(조용천·이탄희 의원안)에서는 ‘판결서에 기재된 문자열 또는 숫자열이 검색어로 기능할 수 있도록 기계 판독이 가능한 형태로 제공되어야 한다’고 했으나, 의결과정에서 ‘기계 판독성’에 관한 부분이 누락되었다. 판결서 형태가 구조화된 특성을 갖지 않아도 검색어 기능만 수행되면 되므로 활용성이 크게 낮아질 수 있다(검색이 가능한 PDF 파일을 생각하면 된다).

46) 공직자 재산 공개시 기계 판독이 가능한 형태로 제공하도록 하는 개정안이 발의되었다.

- billDetail.do?billId=PRC_Z2P0P1B1J1O7N2D3E0L8X4Z5R2X1J8 (검색일: 2023.03.06.)
- HIRA(Health Insurance Review and Assessment Service) (2021). "Explanation on the Press Release of the Korean Medical Association and National Health Insurance Service's Open Data Provision." <https://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?brdBltno=10383&brdScnBltno=4&pgmid=HIRAA020041000100#none>, (Retrieved on March 6).
- {건강보험심사평가원 (2021). "대한의사협회 건강보험심사평가원 공공데이터 제공 보도 관련 설명." <https://www.hir.or.kr/bbsDummy.do?brdBltno=10383&brdScnBltno=4&pgmid=HIRAA020041000100#none>, (검색일: 2023.03.06.)
- Jeon, E. (2019). "A study on the use of open government data and data processing for statistical and scientific research purposes." *Journal of Information Law*, 23(1), 106-152.
- {전응준 (2019). 공공데이터의 이용과 통계 및 학술연구 목적의 데이터 처리에 관한 연구. <정보법학>, 23권 1호, 106-152.}
- Jeong, P. (2018). "Trends and Orientations of Establishment of Fundamental Rights on Information to Adapt to the New Media Environment." *Journal of Media and Defamation Law*, 4(1), 1-51.
- {정필운 (2018). 정보기본권 실질 동향과 지향. <미디어와 인격권>, 4권 1호, 1-51.}
- Kim, B. (2016). "The Character and Contents of the Right to Know." *Constitutional Law Review*, 27, 183-243.
- {김배원 (2016). 알권리의 성격과 내용. <헌법논총>, 27집, 183-243.}
- Kim, E. (2019). "The Open Data Charter and Korea's Open Data Policy." *Global Open Data Now*, 13, 3-17, Daegu: National Information Society Agency.
- {김은선 (2019). "오픈데이터 현장과 한국의 공공데이터 개방 정책." <Global Open Data Now>, 제13호, 3-17, 대구: 한국지능정보사회진흥원.}
- Kim, J. (2022). "Improvement of Legislation for the Proper use of health and medical data." *Korea University Law Review*, 106, 437-481.
- {김지희 (2022). 보건의료데이터 법제의 개선방안 - 가명정보의 활용, 데이터 거버넌스 및 법적 정합성 보안을 중심으로 -. <고려법학>, 106, 437-481.}
- KLIC(Korean Law Information Center) "Official Information Disclosure Act Reasons for amendment." [Enforcement Date 30. July, 2004.] [Act No.7127 29. Jan, 2004., Whole Amendment] <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=58991&ancYd=20040129&ancNo=07127&efYd=20040730&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (Retrieved on March 6).
- {법령정보센터. "정보공개법 제·개정 이유." [시행 2004. 7. 30.] [법률 제7127호, 2004. 1. 29., 전부개정] <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=58991&ancYd=20040129&ancNo=07127&efYd=20040730&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000> (검색일: 2023.03.06.)
- Kwon, H. (2013). "Expansion of Right to Information and Reuse of Public Sector Information." *Law and Legislation*, 2013(4), 24-45.
- {권현영 (2013). 정보권의 확장과 공공데이터의 활용. <법제논단>, 2013-4, 24-45.}
- Kwon, H. Kim, D. Jeong, J. Song, S. & Oh, J. (2019). *Development Process of Open Data Policy*. Ministry of the Interior and Safety & National Information Society Agency Global-Center Global-Academy.
- {권현영·김도승·정준화·송석현·오지은 (2019). <공공데이터 정책 발전과정>. 한국지능정보사회진흥원 글로벌센터

- 글로벌아카데미.)
- Lee, C. (2021), "A Study on Legal Issues of Data Portability and the Direction of Legislative Policy." *Informatization Policy*, 28(4), 54-75.
- {이창범 (2021). "개인정보 이동권의 법적 이슈와 입법 정책 영향", <정보화정책>, 28권 4호, 54-75.}
- Lee, D. (2012). "The Protection of Personal Information in Tax Matters." *Kyungpook Natl. Univ. Law Journal*, 39, 279-316.
- {이동식 (2012). 과세정보에 대한 비밀유지의무. <법학논고>, 39집, 279-316.}
- Lee, G. & Baek, S. (2020). "A Study on Requirements of Objects of Trade Secret and Maintenance of Its Secrecy." *Chung-ang Law Review*, 22(1), 7-47.
- {이규호·백승범 (2020). 영업비밀의 대상과 비밀관리성. <중앙법학>, 22집 1호, 7-47.}
- MOIS(Ministry of the Interior and Safety Agency) & NIA(National Information Society Agency) (2021). *Practical Manual for Public Data Provision and Management*, October 26.
- {행정안전부·한국지능정보사회진흥원 (2021). <공공데이터 제공·관리 실무 매뉴얼>, 10월 26일.}
- MOIS(Ministry of the Interior and Safety Agency), PIPC(Personal Information Protection Commission) & NIA(National Information Society Agency) (2021). *Guidelines for Providing Pseudonymized Information in Public Sectors*. January.
- {행정안전부·개인정보보호위원회·한국지능정보사회진흥원 (2021). <공공분야 가명정보 제공 실무안내서>. 1월.}
- Oh, J. Lim, H. Lee, H. & Shin, S. (2021). "A Study of open government data policies as risk management tools to address COVID-19 pandemic : Focusing on comparative analysis of cases in major overseas countries." *STEPI*, 4(1), 46-69.
- {오지은·임혜정·이현중·신신애 (2021). 코로나19 위기관리 도구로써 공공데이터 활용에 대한 정책적 고찰 - 해외 주요 국가 사례 비교분석을 중심으로. <과학기술정책>, 4권 1호, 43-69.}
- Open Data Charter. "Open Data Charter Government adopters." <https://opendatacharter.net/government-adopters/> (Retrieved on March 6).
- ODSC(Open Data Strategy Council) (2022). *2022 Implementation Plans for Promoting and use of Public Data*, February 10.
- {공공데이터전략위원회 (2022). <2022년 공공데이터 제공 및 이용 활성화 시행계획>. 2월 10일.}
- OPM(Office for Government Policy Coordination Prime Minister's Secretariat) press release (2014). "The government will completely revise laws that restrict the disclosure and sharing of public information." <https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=75266> (Retrieved on March 6).
- {국무조정실 보도자료 (2014). "정부, 공공정보 개방·공유를 제약하는 법령 전면 개정한다." <https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=75266> (검색일: 2023.03.06.)}
- Rep. Kang Min-jung 10 people including (2021) "[2110095] a Partial amendment of the Public Service Ethics Act." http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2Y1T0Z4T0Q7Q1U3N3Q7H1M2Y3M0D4 (Retrieved on March 6)
- {강민정 의원 등 10인 (2021). "[2110095] 공직자윤리법 일부 개정법률안." http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_C2Y1T0Z4T0Q7Q1U3N3Q7H1M2Y3M0D4 (검색일: 2023.03.06.)}
- Seo, H. (2017). "A Critical Review on Open, Useful, Reusable Government Data Index by OECD with Level of Domestic Open Government Data : Focusing on Comparison with Open Data

Barometer.” *Informatization Policy*, 24(1), 43-67.

{서형준 (2017). 국내 공공데이터 개방수준을 통해서 본 OECD의 Open, Useful, Reusable, Government Data Index에 대한 비판적 논의: Open Data Barometer와의 비교를 중심으로. <정보화정책>, 24권 1호, 43-67.}

Yoon, S. & Kwon, H. (2021). “Analysis of the Global Data Law & Policy and its Implications: Focusing on the cases of the United States, the United Kingdom, and the European Union.” *Informatization Policy*, 28(2), 98-113.

{윤상필 · 권현영 (2021). 국내외 데이터법·정책 분석 및 시사점 : 미국, 영국, EU의 사례를 중심으로. <정보화정책>, 28권 2호, 98-113.}