

# 기록으로서의 공공데이터 관리를 위한 제도적 고찰

- 『공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률』 분석을 중심으로 -

## A Study on Legal Issues of Public Data Management as Records: Focused on Analysis of the Act on Provision and Use of Public Data

김 유 승 (You-seung Kim)\*

### 목 차

- |                  |                  |
|------------------|------------------|
| 1. 서 론           | 5. 『공공데이터법』의 분석  |
| 2. 선행연구 분석       | 5.1 제정 의의 및 주요내용 |
| 3. 공공데이터 및 유사 용어 | 5.2 비판적 분석       |
| 4. 관련 법령의 연혁     | 6. 결 론           |

### <초 록>

본 연구는 『공공데이터법』을 중심으로 관련 법제도를 분석하고, 이를 바탕으로 기록으로서의 공공데이터 관리를 위한 법제도적 미비점을 비판적으로 논하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 다학제 영역의 선행연구를 분석하고, 관련 법령에서 사용되고 있는 공공데이터와 그 유사 용어를 이론적 측면에서 논하였으며, 관련 법령의 연혁을 살펴보았다. 『공공데이터법』의 제정 의의와 주요내용을 법이 규정한 관련 위원회 및 기관을 중심으로 정리하고, '제공대상 범위설정의 문제', '공공데이터제공책임관의 전문성 및 기능의 실효성', '공공데이터의 낮은 품질', '절차법적 한계와 기록관리 관점의 부재' 등 4가지 논점의 비판적 분석을 통해 법령을 고찰하였다.

주제어: 국가정보화기본법, 공공데이터, 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률, 기록, 정보공개

### <ABSTRACT>

The study aims to analyze the Public Data Act and provide alternative strategies for public data management. It conducts an extensive literature review based on a multidisciplinary approach and discusses the terms, public data and synonyms from the Public Data Act, and other related laws while also studies and traces the history of related regulations. The significance of the Public Data Act is analyzed and the major contents of the Act are examined, particularly, the contents that describe relevant committees. As a result, the article discusses five issues: relation between regulations, ambiguity of decision-making standards, 'professionalism of a public data supply officer, low quality of public data, and lack of records and archives management.

Keywords: Framework Act on National Informatization, public data, Act on Provision and Use of Public Data, records and archives, freedom of information

\* 중앙대학교 사회과학대학 문헌정보학과 부교수(kimyus@cau.ac.kr)

■ 접수일: 2014년 1월 29일 ■ 최초심사일: 2014년 2월 4일 ■ 게재확정일: 2014년 2월 14일  
■ 한국기록관리학회지 14(1), 53-73, 2014. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.1.053>>

## 1. 서론

정보는 디지털로 흐른다. 디지털 정보자원의 폭발적 증가와 확산은 전통적 매체와 기술에 기반 한 정보자원을 뛰어넘고 있다. 기록정보도 예외가 아니다. 디지털기록 중심으로 변화된 기록관리 패러다임은 우리나라 기록관리 제도적 근간인 『공공기록물 관리에 관한 법률』(이하 『공공기록물관리법』)에도 반영되고 있다. 『공공기록물관리법』은 기록을 전자적으로 생산·관리하기 위한 필요 조치를 마련하고, 전자적 형태로 생산되지 않은 기록도 전자적으로 관리할 방안을 모색하도록 규정함으로써(제6조), 기록의 전자적 생산·관리와 비전자기록의 전자적 관리 원칙을 제시하고 있다. 또한 동법 제20조는 중앙기록물관리기관의 장에게 전자기록의 안전하고 체계적인 관리 및 활용 등을 위한 관리체계를 구축·운영할 의무를 부과하고 있다. 이러한 법률상의 관리 대상에는 단순한 전자문서뿐만 아니라, 웹기록, 행정정보 데이터세트 등 다양한 유형의 기록정보가 포함된다(시행령 제2조 제2호).

하지만 법률상 관리 대상의 규정과 달리, 2014년 현재, 공공영역의 대다수 기록관리기관들은 웹기록, 데이터세트 등을 아직도 체계적 관리의 영역에 두고 있지 못하다. 공적 업무활동의 결과물로서 공공기관이 생산, 취득, 관리, 보유하고 있는 공공데이터가 지니는 기록으로서의 가치를 지켜야 한다는 당위성과 기록관리 업무의 현실 사이에는 상당한 간극이 존재한다.

공공데이터 활용의 사회적 요구에 대한 대응은 기록관리 영역 밖에서 더 활발하다. 박근혜 정부의 정부3.0 정책과 함께 클라우드 기반의

공공데이터 활용 방안이 모색되고 있으며, 빅데이터를 활용한 다양한 서비스가 개발되고 있다. 2013년 7월에는 공공데이터의 이용권 보장과 민간 활용 증진을 목적으로 하는 『공공데이터 제공 및 이용 활성화에 관한 법률』(법률 제11956호, 이하 『공공데이터법』)이 제정되었다.

그러나 이와 같은 정책과 법령은 공공데이터의 제공과 활용 측면만을 강조하고 있을 뿐이다. 그 공공데이터들이 어디에서 어떻게 생산, 관리되는지에 대해서는 언급하고 있지 않다. 공공데이터가 생산, 취득, 관리, 보존되는 일련의 과정과 공공데이터가 가지는 기록으로서의 중요한 가치를 고려하지 않고 있는 것이다. 이는 미래 위에 성을 쌓는 것에 다름 아니다. 공공데이터의 올바른 생산 및 관리 절차와 방법에 대한 논의 없이는 공공데이터의 올바른 제공과 활용이 불가능하기 때문이다. 기록으로서의 공공데이터가 지니는 특성에 합당한 생산, 관리, 보존 업무에 대한 기술적, 법제도적 장치의 정비 없이는 장기적 관점에서 지속가능한 공공데이터의 제공을 보장할 수 없기 때문이다. 본 연구의 문제의식은 이 지점으로부터 시작한다. 다만 본 연구는 공공데이터와 관련된 현행 법제도적 측면을 살피는 데 중점을 두고자 한다. 이에 본 연구는 『공공데이터법』을 중심으로 관련 법제도를 분석하고, 이를 바탕으로 기록으로서의 공공데이터 관리를 위한 법제도적 미비점을 비판적으로 논하는 데 목적을 둔다.

## 2. 선행연구 분석

본 연구와 연관된 선행연구는 기록학, 문헌

정보학, 정보과학 등 다수의 학문 영역에서 찾을 수 있다. 이는 기록으로의 데이터세트 관리 방안을 모색한 연구, 문헌정보학의 관점에서 링크드 데이터를 다룬 연구, 그리고 정보과학 측면에서 공공데이터 분석과 활용을 논의한 연구로 크게 나누어볼 수 있다. 기록학 영역의 선행연구에 비해, 나머지 두 영역에서의 연구는 2012년과 2013년에 집중적으로 전개되는 양상을 보이고 있다.

먼저 기록학 영역의 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 데이터세트를 언급한 초기연구로는 전자기록 아카이빙의 한 유형으로 데이터세트 아카이빙의 필요성을 주장하며, 사례를 제시한 이소연(2004)의 '디지털 유산의 장기 보존'을 들 수 있다. 뒤이어 현문수(2005)는 '데이터세트 기록의 관리 방안' 연구를 통해 기록으로서의 데이터세트 관리 필요성을 지적하고 해외 사례 분석을 수행함으로써 기록학 영역에서의 데이터세트에 대한 논의의 물꼬를 튼다. 하지만 이후로 데이터세트에 대한 연구는 활발히 전개되지 못하였다. '데이터세트 기록물의 기술요소에 관한 연구'를 통해 ISAD(G)를 기준으로 국내 데이터세트 기술에 필요한 각 기술영역과 영역별 주요 기술요소를 제안한 김포옥, 윤수영(2007)의 연구가 그나마의 공백을 채워주었다. 기록으로의 데이터세트를 조망한 연구는 2009년경부터 활기를 띤다. 조은희, 임진희(2009)는 행정정보 데이터세트 기록 식별 체계의 수립과 기록관리기준 설정 전략을 제안하는 연구성과를 남긴다. 임진희, 조은희는 2010년 후속 연구를 통해, 행정정보시스템에서 데이터세트 기록을 추출하여 이관하는 과정을 지원하는 도구가 갖춰야 할 기능요건을 제시하는 연구(2010a)와

이관하는 행정정보 데이터세트 기록의 보정 및 품질 개선 방법을 제시하는 연구(2010b)를 수행하였다. 최근 연구성과로는 오픈 데이터 플랫폼의 기능을 분석하고, 서울시의 데이터세트 서비스 현황을 검토한 안대진, 이해영(2013)의 연구를 들 수 있다.

한편, 문헌정보학의 관점에서는 국내 공공정보의 개방과 재사용을 지원하기 위한 방안으로 링크드 데이터 구축을 제안한 이현정, 남영준(2012), 한국형 링크드 데이터 클라우드를 위한 국가기록원 전거데이터세트의 링크드 데이터화를 논의한 박옥남(2012), 공공데이터 활용을 위한 링크드 데이터 국가 연계체계를 논한 윤소영(2013) 등의 연구성과가 있었다.

정보과학 측면에서의 선행연구로는 공공데이터의 비주얼라이제이션(이만재, 2012, 2013; 이만재, 온병원, 2012)과 공공부문 빅데이터 활용을 주제로 한 일련의 연구(김강훈, 2012; 이강용 외, 2012; 이성훈, 2013)가 큰 부분을 차지하고 있다. 그 외 주목할 만한 연구성과로는 DRM 개발을 위한 정보 접근을 체계적으로 관리할 수 있는 이용 관리 정책에 초점을 둔 김진형 외(2004)의 '공공부문에서 데이터 이용 및 관리 방법' 연구, 미래예측방법으로 활용되고 있는 시나리오 플래닝 방법론을 적용하여 한국 전자정부 및 국가정보화 발전의 미래상을 도출하고자 한 이상윤, 윤홍주(2012)의 연구 등이 있다. 이 외 공공데이터 민간개방 확대를 위한 법률 제정의 필요성을 주장하며, 공공데이터 민간개방에 따른 경제효과 분석을 시도한 배성훈 외(2013)의 연구가 있다.

이상에서 살펴보았듯이, 본 연구의 관련 선행연구들은 기록학, 문헌정보학, 정보과학 영역

간의 경계를 넘어 정보 관리와 활용의 실질적 측면에 집중되어 있음을 알 수 있다. 법제도적 측면을 살펴본 연구는 배성훈 외(2013)의 연구가 거의 유일하나, 공공데이터의 기록적 특성에 대한 이해와 논의를 배제하고, 경제효과 분석에 집중하였다는 한계를 지니고 있다. 이에 본 연구는 공공데이터와 관련된 현행 법령을 분석하고, 개선점을 논한다는 점에서 선행연구와 차별되는 의의를 찾을 수 있다.

### 3. 공공데이터 및 유사 용어

공공데이터 및 그 유사 용어를 다룬 법률로는 『공공데이터법』, 『전자정부법』, 『국가정보화기본법』, 『이러닝(전자학습)산업 발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률』(이하 『이러닝법』), 『콘텐츠산업진흥법』, 『공공기록물관리법』, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 『정보공개법』) 등이 있다. 그 외 대표적 공공데이터 유형으로 인식되고 있는 기상정보, 공간정보<sup>1)</sup> 통계정보, 특허정보 등이 각각 『기상산업진흥법』, 『공간정보산업진흥법』, 『통계법』 및 『발명진흥법』 등에서 규정되고 있다(〈표 1〉 참조). 다음에서는 각각의 법령이 정의하는 용어들을 공공적 성격, 기록적 특성, 혼용성 등의 논점에서 살펴보고자 한다.

첫 번째 논점은 공공데이터 및 그 유사 용어의 공공적 성격을 무엇으로 규정하느냐이다. 홍필기 외(2009, p. 260), 최영훈(2002, p. 2) 등 다수의 연구자들은 정보자원의 공공성에 대한

이해를 협의의 제도 및 재정적 관점과 광의의 기능적 관점으로 구분하였다. 제도적 관점에서는 정보자원의 생산 및 소유 주체를 공공성을 가늠하는 기준으로 삼았고, 재정적 관점에서는 정보자원의 생산, 관리 과정에서의 공적 기금 투입 여부를 준거로 들었다. 반면, 기능적 관점은 정보의 내용적 측면을 강조한다. 공공기관에 의해 생산, 관리되는 정보가 아니라 해도, 해당 정보가 공익적 성격을 띠고 있다면, 이의 공공성을 인정할 수 있다는 입장이다. 전자의 관점으로 보면, 세금으로 운영되는 공공기관이 생산, 관리의 주체가 되는 모든 데이터는 그 공공성의 필요조건을 충족했다 할 수 있으며, 후자의 관점에서 공공성의 개념은 학술, 문화, 과학기술, 행정영역을 망라하여 보존 및 활용 가치가 있다고 인정되는 정보로 확대된다(김유승, 전진한, 2011, pp. 50-51). 따라서 〈표 1〉에 열거된 법령에서 다양한 용어로 지칭되는 정보자원의 생산 및 관리 주체가 공공행정기관이라는 점에서 그 제도적, 재정적 관점의 공공성을 인정할 수 있다. 다만, 『국가정보화기본법』에서 다루는 정보는 기능적 관점의 공공성 영역에 포함된다.

두 번째 논점은 관련 법령이 채택한 개념을 기록이라는 범주로 포함시킬 수 있는지의 여부다. 〈표 1〉의 용어가 지니는 공통점은 공공행정기관을 포함한 기관의 공적 업무와 관련되어 생산, 작성, 취득, 관리, 보유하고 있는 전자적 정보 객체를 의미한다는 것이다. 문화적, 정보적 가치를 위해 독립된 단위로 창작, 저술되는 문헌과 달리, 기관의 기능과 업무활동을 통해

1) 『공간정보산업진흥법』 제2조 제1호는 지상·지하·수상·수중 등 공간상에 존재하는 자연 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지와 의사결정에 필요한 정보를 '공간정보'로 규정하고 있다.

〈표 1〉 공공데이터 및 유사 용어를 다룬 법률

법령명/조항	주체	원인	행위	명칭	내용
공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 제2조 제2호	공공기관	공공기관이 법령 등에서 정하는 목적	생산, 취득, 관리	공공데이터	데이터베이스, 데이터 파일 등 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보
전자정부법 제2조 제6호	행정기관	직무상	작성, 취득, 관리	행정정보	광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것
국가정보화기본법 제3조 제1호	—	특정 목적	—	정보	광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식
이러닝(전자학습) 산업 발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률 제2조 제6호	공공기관	직무상	작성, 취득, 관리	공공정보	문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 컴퓨터에 의해 처리되는 매체 등에 기록된 사항
콘텐츠산업진흥법 제11조	공공기관	—	보유, 관리	공공정보	—
공공기록물 관리에 관한 법률 제3조 제2호	공공기관	업무 관련	생산, 취득, 소유, 관리	전자기록물	전자문서, 웹기록물 및 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제2조 제2호	행정기관	업무상	사용	행정정보 데이터세트	행정정보시스템에서 생산되는 문자, 숫자, 도형, 이미지, 그 밖의 데이터
공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제1호	공공기관	직무상	작성, 취득, 관리	정보	전자문서를 포함한 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항
교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제2조 제1호	교육관련 기관	학교교육 관련 직무상	작성, 취득, 관리	정보	전자문서를 포함한 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항

생산, 관리, 보존되는 정보자원을 기록이라고 할 때, 관련 법령들은 스스로 채택한 다양한 용어가 기록의 다름 아님을 확인해주고 있다. 다시 말해, 관련 법령이 다루고 있는 공공데이터 및 그 유사 개념은 주체, 원인, 행위의 모든 측면에서 기록으로서의 특성을 충족하고 있다. 이러한 맥락에서 조은희, 임진희(2009, p. 253)는 시스템에 축적되는 데이터세트는 “업무활동의 증거이자 대체할 수 없는 기록정보자원으로서 기록화 및 장기적인 기록관리가 필요하다”고 주장한다.

세 번째 논점은 관련 법령이 채택한 용어들의 혼용성이다. 이들 법령들이 공공데이터, 데이터세트, 행정정보, 공공정보, 정보 등의 상이

한 용어로 사실상 동일한 개념을 규정하고 있다는 것이다. 『공공데이터법』은 공공데이터를 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위해 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”로 규정하고 있다(제2조 제1호). 『공공데이터법』에 명시된 “광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된”이라는 표현은 『전자정부법』 제2조 제6호와 『국가정보화기본법』 제3조 제1호에서도 동일하게 사용되고 있었던 조문이다. 『전자정부법』과 『국가정보화기본법』이 행정정보와 정보라는 각각 다른 용어로 『공공데이터법』의 공공데이터와 동일한 개념을 규정하고 있는 것이다. 또한 『공

공데이터법』은 데이터베이스, 전자화된 파일을 공공데이터와 같은 개념으로 규정하는데, 이는 『공공기록물관리법 시행령』 제2조 제2호에서 전자기록물의 하나로 명시하고 있는 행정정보 데이터세트와 유사한 개념이라 할 수 있다.

‘한국기록학회’가 펴낸 『기록학용어사전』과 ‘미국아키비스트협회(The Society of American Archivists)’의 『A Glossary of Archival & Records Technology』(2005)는 공히 데이터세트를 “컴퓨터가 처리하거나 분석할 수 있는 형태로 존재하는 관련 정보의 집합체”로 정의하면서 “데이터 파일이나 데이터베이스와 동의어로 사용되기도 한다”라고 설명하고 있다. 반면 ‘국제기록관리트러스트(International Records Management Trust)’의 용어사전(2009)은 데이터, 데이터세트, 데이터베이스, 데이터세트기록을 구분하여 정의하고 있다(〈표 2〉 참조). 같은 맥락에서 Shepherd & Smith(2000), 현문수(2005, p. 105)는 데이터세트를 데이터베이스, 데이터와 구분하여 “데이터베이스에서 그 데이터만을 추출해 보관하는 원래의 데이터 묶음” 또는 “데이터베이스에 축적된 가공되지 않은 데이터의 집합”으로 설명하고 있다.

용어에 대한 이러한 해석의 차이는 용어 활

용의 모호함에 기인한다. 조은희, 임진희(2009, p. 259)는 데이터세트를 “컴퓨터가 처리할 수 있도록 구조화된 데이터의 집합”이라고 규정하면서도, 용어의 중의성과 혼용성을 지적하였다. 데이터세트라는 용어가 다양한 영역에서 서로 상이한 정의로 사용된다는 것으로, 데이터파일, 데이터베이스, 데이터집합 등을 유사용어 사례로 들었다. 같은 맥락에서 McDonald(2010, p. 54)는 기록과 데이터 간의 문제를 기록관리자와 시스템 관리자 간의 인식차를 통해 논하였다. 기록관리자가 전자기록을 포함한 기관 내 모든 기록의 책임을 지며, 자동화된 정보시스템 안의 기록을 위한 모든 권한을 가져야 한다고 인식하는 반면, 시스템 관리자는 기록관리자의 영역이 오직 종이기록에 국한된다고 인식하며, 데이터 보존에 관련된 모든 것은 이용자의 몫이라고 생각한다는 것이다. 하지만 이러한 인식 차에도 불구하고, 사무자동화시스템의 진화라는 측면에서 기록관리자와 데이터관리자 간의 간격은 빠르게 좁혀져 왔으며, 오늘날 두 전문가 간의 역할은 사실상 동일하다고 주장한다.

우리나라의 공공데이터 관련 법령들이 유사한 개념을 각기 상이한 용어로 규정하고 있는

〈표 2〉 IRMT의 용어 구분

용어	정의
데이터	컴퓨터 시스템에 의해 소통, 해석, 가공처리되기에 적합한 정보의 전자적 표현물. 단 ‘로우 데이터(raw data)’는 처리되지 않은 정보를 의미한다.
데이터세트	컴퓨터 환경에서, 하나의 유닛으로 조직되고 관리된 관련 전자기록의 집합. 이 용어는 데이터 파일과 혼용되고 있다.
데이터베이스	다양한 소프트웨어 어플리케이션에서 사용되도록 만들어진, 논리적으로 관련성을 지닌 데이터의 구조화된 집합
데이터베이스 기록	데이터베이스 내의 정보의 완성된 세트. 기록은 하나의 정보 아이템을 담고 있는 각각의 필드들로 구성된다.

것 또한 이와 같은 패러다임의 급속한 변화에 따라 발생하는 혼용성의 측면에서 이해할 수 있다. 다시 말해, 기록은 데이터를 기반으로 한 다양한 유형과 집합으로 표현되며, 그렇게 표현된 데이터의 집합들은 기록으로서의 특성을 지닌다. 디지털정보사회에서 기록은 데이터로 흐르고, 데이터는 기록을 구성한다. 하지만, 대부분의 관련 법령들은 이를 기록으로 인식하고 있지 않은 것으로 보인다. 기록적 특성을 유지하기 위한 생산 및 관리 원칙에 대한 언급이 미비하고, 디지털 기록정보가 태생적으로 지니는 장기보존의 문제에 대한 해법을 찾기 어렵다. 다음에서는 『공공데이터법』을 중심으로 관련 법령의 문제점을 살펴보고자 한다.

#### 4. 관련 법령의 연혁

앞서 살펴본 공공데이터 및 그 유사 용어를 다룬 법률 중, 각각 특정 영역의 정보자원만을 다루고 있어 그 적용 범위가 제한적인 『이러닝법』, 『콘텐츠산업진흥법』, 『기상산업진흥법』, 『공간정보산업진흥법』, 『통계법』 등을 제외하고, 포괄적인 공공데이터를 다루고 있는 나머지 다섯 법령을 제정 연도순으로 정리하면 <표 3>과 같다.

『국가정보화기본법』은 1995년 『정보화촉진기본법』으로 제정되었다가, 2009년 5월 전부개정(법률 제9705호)을 통해 현행 법령명으로 개정된 바 있으며, 국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정한 최초의 법률이었다는 점에 의의가 있다. 그러

<표 3> 관련 법령 제개정 연도와 목적

법령명	연혁	목적
국가정보화기본법	1995.8.4. 제정 / 2009.5.22. 전부개정* 현행) 법률 제11849호, 2013.6.4., 타법개정	• 국가정보화 기본 방향 및 관련 정책 수립·추진에 필요한 사항 규정
공공기관의 정보공개에 관한 법률	1996.12.31. 제정 현행) 법률 제11991호, 2013.8.6., 일부개정	• 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항 규정 • 국민의 알권리 보장 • 국정 국민 참여와 국정 운영의 투명성 확보함
공공기록물 관리에 관한 법률	1999.1.29. 제정 / 2006.10.4. 전부개정 현행) 법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정	• 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현 • 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위한 공공기록물 관리에 필요한 사항 규정
전자정부법	2001.3.28. 제정 / 2007.1.3. 일부개정** 현행) 법률 제11735호, 2013.4.5. 일부개정	• 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙, 절차 및 추진방법 등 규정 • 전자정부의 효율적 구현 • 행정의 생산성, 투명성 및 민주성 제고
공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률	2013.7.30. 제정 (법률 제11956호)	• 공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항 규정 • 국민의 공공데이터 이용권 보장 • 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상 및 국민경제 발전

\* 『정보화촉진 기본법』으로 제정되었다가 2009년 5월 전부개정(법률 제9705호)으로 법령명 변경.  
\*\* 『전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률』으로 제정되었다가 2007년 1월 일부개정(법률 제8171호)으로 법령명 변경.

나 『국가정보화기본법』은 국가정보화를 위한 구체적인 절차와 방법 등에 대한 언급 없이 선언적 내용을 제시하는 한계를 보였다. 2001년 최초 제정되었다가, 2007년 현행 법령명으로 개정된 바 있는 『전자정부법』 역시 행정정보의 민간영역 제공을 단순히 언급할 뿐, 구체적인 절차 및 방법에 대한 규정을 명시하지 않았다는 점에서 공공데이터를 포함한 공공정보의 제공 및 활용을 위한 법적 근거가 되지 못하였다는 평가를 받았다(배성훈 외, 2013, p. 77).

한편, 1996년 제정된 『정보공개법』은 “공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적”(제1조)으로 하여, 공공기관의 정보공개 관행에 큰 변화를 일으키는 계기가 되었다. 『정보공개법』은 2004년 개정을 통해, 전자적 정보공개제도, 행정정보 사전공표제도 등을 도입하였으나, 여전히 법령의 주된 내용은 정보공개청구의 대상, 범위, 절차 등 밝힌 절차법적 성격을 띠고 있다(김유승, 2010, p. 200). 2006년 전부 개정된 『공공기록물관리법』은 기록관리의 기본 원칙에 입각하여 행정정보 데이터세트를 포함한 전자기록정보의 생산으로부터 보존에 이르는 전 생애과정 관리에 대한 법적 근거를 제시한 유일한 법률이라는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다(국가기록원, 2007; 김유승, 2008, p. 7).

기존 법령이 이상과 같은 한계와 미비점을 노정하고 있는 상황에서 2013년 7월 『공공데이터법』의 제정은 다수 법령에 분산되어 있던 공공데이터 관련 규정을 통합하여 공공데이터의

민간개방과 활용 증진을 목적으로 하였다는 데 큰 의의가 있다. 다음에서는 『공공데이터법』의 제정 의의와 주요 내용을 살피고, 기록관리적 관점에서 비판적으로 분석해보고자 한다.

## 5. 『공공데이터법』의 분석

### 5.1 제정 의의 및 주요내용

『공공데이터법』은 “공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고, 공공데이터의 민간 활용”을 제고하는 데 목적을 두고 있다(제1조). 2012년 7월 김을동 의원의 대표발의로 제출된 법률안(의안번호 1900969)은 공공데이터가 민간의 창의성과 결합하여 창출되는 스마트 신산업 동력이자 미래 국가발전의 첨병 역할을 담당할 것이라고 전망하며, 공공기관에 공공데이터 제공의무를 부여하고, 민간제공과 이용 활성화를 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하는 데 제안 이유가 있음을 밝힌 바 있다.

『공공데이터법』은 부칙을 제외하고 6장, 총 40개 조문으로 구성되어 있다. 제1장 ‘총칙’은 법의 목적, 법에서 사용하는 용어의 정의, 기본 원칙, 그리고 다른 법률과의 관계 등을 명시하고 있다. 제2장 ‘공공데이터 정책의 수립 등’은 국무총리 소속 공공데이터전략위원회 설립에 관한 사항과 그 기능, 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 기본계획 및 시행계획에 관한 사항을 규정하고 있다. 특히, 각급 공공기관의 공공데이터제공책임관 임명과 한국정보화

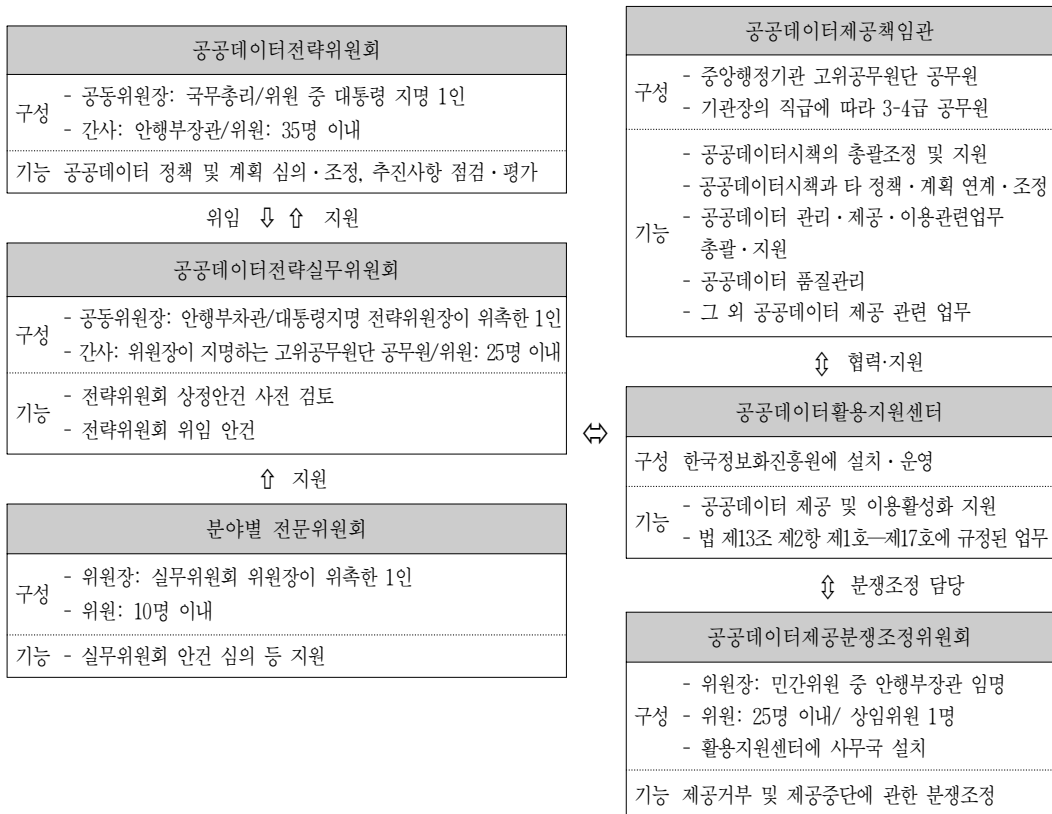


진흥원 산하 공공데이터활용지원센터의 설치·운영에 대한 법적 근거를 제시하고 있다. 제3장 '공공데이터 등록 등 제공기반 조성'은 제공대상 공공데이터의 범위, 목록, 품질관리, 표준화 등을, 제4장 '공공데이터의 제공절차 등'은 안전행정부장관 산하 공공데이터제공분쟁조정위원회의 설치·구성·운영에 관한 내용을 포함하고 있다. 제5장 '보칙'에는 공공데이터 제공으로 인하여 발생한 이용자 또는 제3자에게 발생한 손해에 관한 해당 공공기관과 담당자의 형사상 면책 사항 등을 규정하고 있으며, 제6장 '벌칙'은 공공데이터활용지원센터의 유사명칭 사용 시

의 과태료 부과를 명시하고 있다.

이와 같이 『공공데이터법』은 공공데이터의 이용에 관한 기본원칙을 제시하고, 그 절차와 방법을 규정하는 한편, 공공데이터를 다루는 조직들의 설치·운영과 각각의 기능을 규정하는 데 법률의 많은 부분을 할애하고 있다. 『공공데이터법』이 정하고 있는 관련 조직은 <그림 1>과 같다.

『공공데이터법』은 공공데이터에 관한 정부의 주요 정책과 계획을 심의·조정하고 그 추진사항을 점검·평가하기 위하여 국무총리 소속으로 공공데이터전략위원회를 두고 있다. 전략위원회는 위원장을 포함한 35명 이내로 구성



<그림 1> 『공공데이터법』이 규정한 관련 위원회 및 기관

되며, 국무총리와 대통령이 지명하는 1명이 공동위원장을 맡는다. 안전행정부장관은 당연직 간사로 임명된다(제5조). 법이 정한 전략위원회의 주요 심의사항은 '공공데이터 제공 및 이용활성화에 관한 기본계획 및 시행계획의 수립·변경에 관한 사항', '제공대상 공공데이터 목록의 심의·의결 및 목록 공표에 관한 사항', '공공데이터 목록의 제외에 관한 사항', '공공데이터의 제공 및 이용과 관련된 정책 및 제도 개선에 관한 사항', '주요 시책에 대한 집행실적의 평가 및 점검에 관한 사항' 등이다(제6조). 2013년 12월 출범한 제1기 전략위원회는 국무총리와 민간위원장의 공동위원장 2명, 관련부처장관과 공공기관장 등 공공분야 위원 16명, 시민단체와 관련 기관 등 위촉직 위원 16명, 총 34명으로 구성되었다(안전행정부, 2013, p. 2).

공공데이터전략실사무위원회는 전략위원회에 상정할 안건을 미리 검토하고 전략위원회가 위임한 안건을 심의하기 위하여 전략위원회 산하에 설치된다(제5조, 제6조). 실무위원회는 안전행정부차관과 위원 중 대통령이 지명한 전략위원회 위원장이 위촉한 1인이 공동으로 위원장을 맡으며, 25명 이내의 실무위원으로 구성된다. 간사는 공위공무원단에 속하는 공무원 중 실무위원회 위원장이 지명하는 이가 맡는다(시행령 제4조).

실무위원회 소속으로 안건 심의 등을 지원하는 분야별 전문위원회는 각각 위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성되며, 실무위원회 위원장이 각각의 위원장을 임명 또는 위촉한다(시행령 제5조).

국무총리 소속의 공공데이터전략위원회와 전략위원회를 지원하는 실무위원회 및 전문위원회

가 국가 차원의 공공데이터 정책을 주관하고 있다면, 중앙행정기관으로부터 각급 공공기관에는 공공데이터제공책임관이 임명되어 개별 기관의 공공데이터 관련 업무를 책임지게 된다. 공공데이터제공책임관은 중앙행정기관의 경우, 고위공무원단에 속하는 공무원으로, 그 외 각급 국가기관, 광역시·도, 시·군 및 자치구, 학급학교에 이르는 공공기관은 각기 기관장의 직급에 따라 3급 내지 4급 이상의 공무원으로 임명된다(시행령 제13조). 공공데이터제공책임관은 '공공데이터 정책의 총괄조정 및 지원', '공공데이터 정책과 기관 내 타 정책·계획 등과의 연계·조정', '공공데이터 관리·제공·이용 관련 업무총괄 및 지원', '공공데이터의 품질관리' 등의 사항을 담당하게 된다(제12조).

한편 공공데이터제공책임관과의 긴밀한 협조 아래 공공데이터의 제공 및 이용활성화를 지원할 것을 목적으로 하는 공공데이터활용지원센터가 한국정보화진흥원에 설치·운영되며, 『공공데이터법』 제13조 제2항 제1호부터 제17호까지의 공공데이터 관련 업무를 수행한다. 한국정보화진흥원은 안전행정부장관의 위탁을 받아 공공데이터 등록관리, 제공업무 지원 등을 위한 시스템 구축과 운영의 책임을 맡고 있다(시행령 제29조).

마지막으로 『공공데이터법』 제29조는 공공데이터제공분쟁조정위원회를 규정한다. 공공데이터 제공거부 및 제공중단에 관한 분쟁조정을 목적으로 안전행정부장관 소속으로 설치된 분쟁조정위원회는 안전행정부장관이 위촉한 25명 이내의 위원을 두며, 그 중 1명을 상임위원으로 하고 있다. 분쟁조정위원회는 분쟁조정 신청사건에 대한 사실 확인과 그 밖의 분쟁조정에 관한

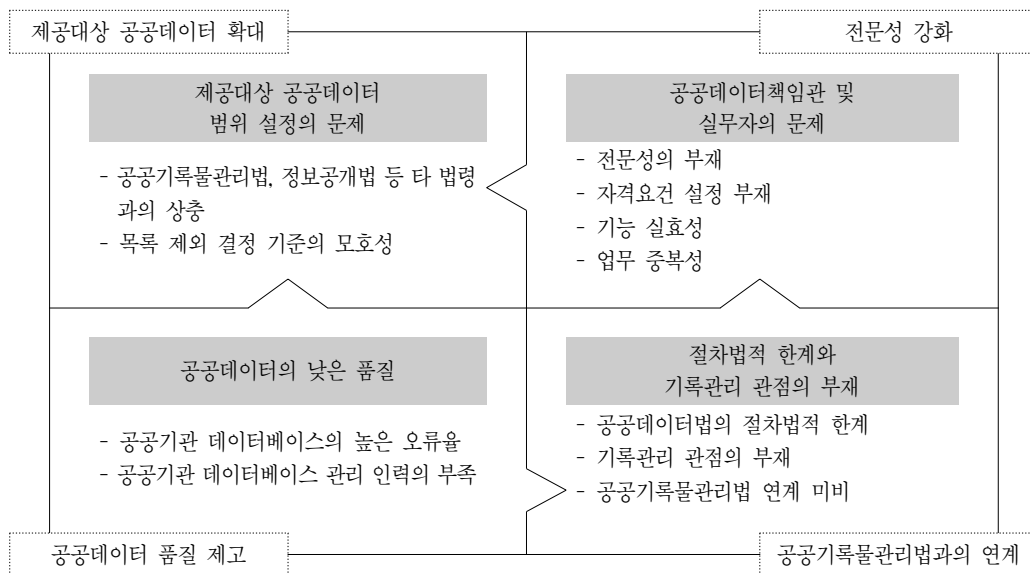
업무를 담당하는 사무국을 공공데이터활용지원 센터에 둔다(제29조 제8항, 시행령 제25조).

이상에서 살펴본 바와 같이, 『공공데이터법』은 공공데이터전략위원회를 중심으로 공공데이터 정책을 수립하고, 각급 공공기관에 공공데이터제공책임관을 두어 정책의 실질적 수행을 담보하며, 이를 한국정보화진흥원의 공공데이터 활용지원센터와 공공데이터분쟁조정위원회가 지원하는 체계를 규정하고 있다. 이는 2013년 3월 『국가정보화 기본법』 일부 개정을 통해 폐지된 국가정보화전략위원회<sup>2)</sup> 산하에 실무위원회와 분야별 전문위원회를 두고, 각급 공공기관에 정보화책임관을 두었던 것과 동일한 것으로, 공공데이터전략위원회가 국가정보화전략위

원회의 기능의 일부분을 이어가고자 하는 의도를 확인할 수 있다.

### 5.2 비판적 분석

『공공데이터법』은 공공데이터의 제공 및 이용의 범위, 절차, 방법 및 실행 기관 등에 관한 법적 근거를 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있음에도 불구하고, 그 출발에서부터 여러 문제들을 안고 있다. 다음에서는 ‘제공대상 공공데이터의 범위 설정 문제’, ‘공공데이터책임관 및 실무자의 전문성 문제’, ‘공공데이터의 낮은 품질’, ‘『공공데이터법』의 절차법적 한계’ 등 4가지 주요 논점을 살펴보고자 한다(〈그림 2〉 참조).



〈그림 2〉 비판적 분석의 4가지 논점

2) 2013년 1월 대통령인수위원회는 정보통신기술 정책의 조정을 담당하던 대통령 소속 국가정보화전략위원회를 폐지하고 이의 기능을 미래창조과학부로 이전할 것을 결정한 바 있다. 2013년 8월 제정된 『정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법』은 정보통신 진흥 및 융합 활성화 정책 심의·의결을 담당하는 ‘정보통신 전략위원회’를 국무총리 소속으로 두고 있다.

첫 번째 논점은 제공대상 공공데이터 범위 설정에 있어 타 법령과의 문제다. 정부도 『공공데이터법』의 취지와 내용에 상충되는 규제들의 단계적 개선을 모색하고 있으며, 이의 일환으로 『공간산업진흥법』, 『기상법』, 『발명진흥법』, 『저작권법』, 『통계법』 등 6개 법률 및 하위 법령의 개정을 추진하고 있다(안전행정부, 2013). 하지만 문제는 여기서 그치지 않는다. 『공공데이터법』 제17조 제1항은 『정보공개법』 제9조에 따른 비공개대상정보와 『저작권법』 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받지 않은 정보를 제외한 공공기관 보유·관리 공공데이터를 국민에게 제공하도록 규정하고 있다. 문제는 『공공기록물관리법』 제32조 내지 제34조, 제37조 등이 규정하고 있는 비밀기록물과 비공개기록물, 『대통령기록물 관리에 관한 법률』 제16조 내지 제20조 상의 비공개, 비밀 및 지정기록에 관한 사항을 언급하고 있지 않다는 것이다. 두 법령의 행위 당사자는 법을 수행하는 국가기관으로서 ‘제3자’로 보기 어렵다는 점에서 『공공데이터법』이 규정한 ‘제3자의 권리가 포함된’ 정보에 해당한다고 보기도 어렵다. 앞서 논하였듯이, 많은 기록정보가 데이터셋트를 포함한 다양한 디지털정보객체의 유형으로 생산, 관리, 보존되고 있는 상황에서, 공개되지 말아야 할 주요 국가정보의 제공 제한이 언급되지 않고 있는 것이다.

제공이 제한되어야 할 정보에 대한 법률상 미비점의 정반대편에는, 법의 취지에 따른 적극적 정보 제공의 입장에서 고민해보아야 할 문제가 있다. 『공공데이터법』이 비공개대상정

보의 준거로 삼고 있는 『정보공개법』 제9조에 대한 비판이 그것이다. 『정보공개법』 제9조 제1항은 ‘다른 법률 또는 법률에 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보’, ‘법인 등의 경영상, 영업상 비밀 사항’ 등 공개하지 않을 수 있는 8가지 유형의 정보를 제시하고 있다. 하지만 이 규정의 적용에 있어 모호성과 자의적 해석의 문제는 다수 연구에서 비판의 대상이 되어 왔다(박진우, 2009; 조영삼, 2009). 『공공데이터법』 제정의 취지가 정부2.0 시대의 공공데이터 제공 의무화와 국민이용권 최우선 보장이라는 점에서 『정보공개법』을 그대로 따르기보다는 『정보공개법』의 개선을 환기하는 혁신의 기제가 되어야 할 것이다.

제공 대상 공공데이터 범위 설정과 관련된 또 다른 문제는 공공데이터 목록 제외 시 결정 기준이 모호하다는 점이다. 『공공데이터법』 제20조 제1항은 공공기관의 장이 안전행정부 장관에게 공공데이터를 목록에서 제외하여 줄 것을 요청할 수 있는 조건을 제시하고 있는데, 이 중 하나가 ‘그 밖에 공공기관의 장이 목록에서 제외하는 것이 필요하다고 판단하는 경우’다. 이는 공공기관의 장에게 자의적인 임의 처분의 권한을 부여하는 것으로 법의 취지에 부합하지 않는다. ‘그 밖’이란 표현으로 법률 운영의 유통성을 부여하는 것이 불가피하다 하더라도, 대통령령 등을 통해 명확한 법적 근거를 제시해야 할 것이다.

이러한 공공기관 장의 임의적 판단 가능성은 두 번째 논점인 공공데이터제공책임관 및 실무자의 전문성과 기능의 실효성 문제와 직결된다. 『공공데이터법』과 시행령은 공공데이터제공책임관의 담당 업무와 직급만을 정하고 있을 뿐,

업무 수행에 필요한 자격요건 등에 대해서는 언급하고 있지 않다. 더구나 법이 정한 공공데이터제공책임관의 직급은 기관에 따라 차이는 있지만, 대부분 실질적 업무 수행보다는 업무 전반의 관리·감독 기능을 담당하는 고위공무원단 소속 공무원 또는 3급 내지 4급 공무원이라는 점에서 실무자의 전문성 확보가 필수적이라 할 수 있으나, 법은 이에 대한 규정을 두고 있지 않다. 이는 공공데이터전략위원 구성에 ‘한국정보화진흥원장’ 및 『공공데이터법』 운용과 밀접한 관련이 있는 공공기관의 장을 포함시킨 것(시행령 제2조), 그리고 공공데이터전략실무위원의 임명 또는 위촉 대상으로 ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 업무를 관장하는 공무원’과 ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람’을 둔 것과 대조된다. 공공데이터에 관한 국가적 정책 수립과 심의를 위해 필요한 전문성을 인정하면서, 정작 각급 공공기관에서의 정책 수행에 필요한 전문성을 언급하지 않은 셈이다.

더구나 공공기관이 해당 공공기관의 공공데이터 제공 및 이용 지원을 전담하는 조직과 인력의 설치를 의무조항이 아닌 임의조항으로 두고 있는 점(제12조 제4항)은 각급 공공기관에서의 공공데이터 정책 수행의 실효성을 의심케 만들고 있다.

공공데이터제공책임관의 또 다른 문제는 『국가정보화 기본법』 제11조가 규정한 정보화책임관과 그 기능이 중복된다는 점이다. <표 4>의 비교에서 나타나듯이 국가정보화 사업과 공공데이터라는 용어만 다를 뿐, ‘정책의 총괄조정 및 지원’, ‘기관 내 다른 정책·계획 등과의 연계·조정’리는 동일한 업무를 수행하고 있다. 또한 정보화책임관이 정보자원 이용 등의 조정 및 관리, 공공데이터제공책임관이 공공데이터의 이용 관련 업무를 총괄하고 지원한다는 점에서도 유사성을 찾아볼 수 있다. 2012년 9월 국회 행정안전위원회 수석전문위원의 『공공데이터 제공 및 이용 활성화에 관한 법률안 검토 보고서』는 『행정기관 소속위원회 설치·운영에

<표 4> 정보화책임관과 공공데이터제공책임관 기능 비교

국가정보화기본법 제11조 제2항 정보화책임관	공공데이터법 제12조 제2항 공공데이터제공책임관
1. 국가정보화 사업의 총괄조정, 지원 및 평가	1. 공공데이터 시책의 총괄조정 및 지원
2. 국가정보화 정책과 기관 내 다른 정책·계획 등과의 연계·조정	2. 공공데이터 시책과 기관 내 다른 정책·계획 등과의 연계·조정
3. 정보기술을 이용한 행정업무의 지원	—
4. 정보자원의 획득·배분·이용 등의 종합조정 및 체계적 관리와 정보공동활용방안의 수립	3. 공공데이터의 관리·제공·이용 관련 업무총괄 및 지원
5. 정보문화의 창달과 정보격차의 해소 5의2. 건전한 정보통신윤리의 확립	—
6. 『전자정부법』 제2조제12호에 따른 정보기술아키텍처(이하 “정보기술아키텍처”라 한다)의 도입·활용	4. 공공데이터의 품질관리
7. 정보화 교육	—
8. 그 밖에 다른 법령에서 정보화책임관의 업무로 정하는 사항	5. 그 밖에 공공데이터의 제공을 위한 관련 업무

관한 법률』 제7조의 성격 및 기능 유사·중복 위원회 설치 금지 조항을 근거로 들어 국가정보화전략위원회와 공공데이터전략위원회의 중복성을 지적한 바 있다. 앞서 언급하였듯이, 2013년 3월 국가정보화전략위원회가 폐지되어 문제가 일단락되었다고 볼 수 있으나, 책임관 수준의 중복성 문제는 상존하고 있다. 두 책임관 간의 업무 재조정 또는 통합을 적극 고려해보아야 할 것이다.

세 번째 논점은 제공되는 공공데이터의 품질 문제다. 새로운 부가가치 창출을 위한 공공데이터의 제공과 활용 앞에 전제되어야 할 것이 공공데이터의 품질관리다. 하지만 한국데이터베이스진흥원이 조사한 2004년부터 2009년까지 우리나라 공공기관 데이터베이스 오류율은 평균 6.68%로 나타나, 같은 기간 조사된 금융·통신 등 민간영역 데이터베이스 오류율 평균 2.1%에 비해 3.2배에 달하는 것으로 드러났다 (국회 행정안전위원회, 2013, p. 10)(<표 5> 참

조). 공공기관 데이터베이스 오류율은 2010년에도 크게 개선되지 않았다. 한국정보화진흥원(2010)이 데이터베이스의 완전성, 일관성, 정확성, 유효성을 지표로 조사한 16개 공공기관 데이터베이스 오류율은 5.19%였다. 이러한 높은 오류율은 신뢰성을 핵심으로 하는 공공기관 데이터베이스의 품질에 직접적 영향을 미친다. 공공데이터의 제공에 관하여 고의 또는 중대 과실이 아닌 경우, 공공데이터의 품질로 인한 이용자 또는 제3자에게 발생한 손해에 대하여 해당 공공기관과 그 소속의 공무원 및 임직원의 민사상·형사상의 책임을 지지 않도록 한 『공공데이터법』 제36조의 면책 규정도 공공데이터의 당연한 품질 문제와 무관하다 할 수 없다.

공공데이터의 품질 개선은 공공데이터의 생산, 관리, 제공에 이르는 전 과정에 걸친 제도적, 기술적 개선이 전제되어야 한다는 점에서 단기간에 달성하기 어려운 과제임에 분명하다. 더구나 2013년 7월 현재 미래창조과학부 및 산

<표 5> 공공·민간기관의 데이터베이스 오류율 현황(국회 안전행정위원회, 2013, p. 10)

연도	공공				민간			
	기관구분	조사기관수 (개)	구분별 오류율(%)	연도별 오류율(%)	기관구분	조사기관수 (개)	구분별 오류율(%)	연도별 오류율(%)
2004	공공/산하	1	2.71	2.71	—	—	—	—
2005	중앙	5	2.69	3.02	정보통신	5	0.08	0.08
	공공/산하	4	12.82					
2006	공공/산하	4	15.80	15.80	정보통신	2	2.12	2.12
2007	중앙	23	6.77	5.20	금융	2	0.50	0.50
	공공/산하	8	0.61					
	지자체	1	3.14					
2008	공공/산하	5	0.93	3.53	정보통신	1	0.08	0.08
	지자체	1	5.35					
2009	중앙	3	2.29	0.66	정보통신	2	4.64	4.63
	공공/산하	7	0.23		제조	1	3.69	
		62	6.68			13	2.08	

하기관 등 45개 기관의 공공데이터베이스 관리 인력은 총 62명으로, 기관 당 1.3명에 불과했다. 데이터베이스 관리 인력이 한 명도 없는 기관도 9개나 되었다. 공공데이터 품질의 개선을 위한 전문 인력의 확보가 시급함을 반증하고 있다(김관용, 2013).

마지막 논점은 『공공데이터법』의 절차법적 한계와 기록관리 관점의 부재다. 앞서 논하였듯이, 대다수의 기록정보가 디지털로 흐르는 정보화사회에서 데이터관리와 기록관리의 간극은 빠르게 좁혀지고 있다. 이러 맥락에서 공공데이터의 제공과 이용 활성화는 데이터관리와 기록관리 두 측면 중 어느 한쪽의 입장만으로 온전히 해결할 수 없는 과제다. 다양한 유형의 공공데이터가 기록으로의 특징을 지닌다고 할 때, 우리는 그 기록으로의 특징을 유지, 관리하기 위한 올바른 원칙을 세우고, 이에 합당한 절차와 방법을 논해야 한다. 공공데이터를 기록의 하나로 인식한다면, 생산 이전의 단계로부터, 생산, 관리를 거쳐 장기보존에 이르는 전 단계에서 기록의 가치를 지키는 것은 공공데이터의 가치를 지키는 일에 다름 아니다. 하지만 현행 『공공데이터법』은 공공데이터가 기록정보의 하나일 수 있다는 가능성조차 고려하고 있지 않은 것으로 판단된다.

본 연구는 모든 공공데이터가 바로 기록정보라고 주장하지 않는다. 앞서 언급하였듯이, 용어의 중의성과 혼용성조차 정리되지 않은 상황에서 어떠한 기준으로 기록으로의 데이터를 규정할 것인지 또는 배제할 것인지 명확하지 않기 때문이다. 공공영역정보(Public Sector Information)로의 한정 또는 공공영역콘텐츠(Public Sector Contents)까지의 포괄 여부, 공공성 개

념 인식의 상이한 관점, 기록과 데이터의 구성요소 등 기록으로의 공공데이터가 갖추어야 할 필요충분조건에 대한 논의의 결론은 향후 집합적 합의의 과제로 남겨두고자 한다. 다만, 본 연구는 상당 부분의 공공데이터가 가지는 기록적 특성이 간과되어서는 아니 된다고 주장한다. 공공데이터를 고유의 생애주기를 지니는 기록정보로 인식한다면, 그 가치의 장기적 보존은 당연한 과제가 된다.

이런 맥락에서 『공공데이터법』은 전자기록의 생산, 관리, 보존에 관한 원칙과 절차를 규정한 『공공기록물관리법』의 의의와 내용을 공유해야 한다. 『공공데이터법』이 가지는 절차법적 성격의 한계는 『공공기록물관리법』과의 상호연계로 보완되어야 한다. 어디에서 어떻게 흘러왔는지 모를 물을 함부로 마셔서 안 되는 것처럼, 어떻게 생산되고 관리되었는지 모를 데이터를 공공에게 제공할 수는 없다. 생산과 관리에 대한 고민 없이 제공과 이용만을 강조하는 『공공데이터법』이 반쪽짜리일 수밖에 없는 이유다. 『공공데이터법』의 총 40개 조항 중 단 두 개의 조항이 각각 공공데이터 품질관리(제22조)와 공공데이터 표준화(제23조)를 언급하고 있을 뿐이다. 그나마도 공공데이터의 안정적인 품질관리 및 적절한 품질수준의 확보를 위한 “필요한 조치”라는 표현으로 행위의 구체성을 확보하고 있지 못하며, 생산으로부터의 품질관리보다는 기존 공공데이터의 품질을 진단하고 개선하는 데 중점을 두고 있다(시행령 제17조). 이에 대한 대안으로 『공공데이터법』이 『공공기록물관리법』의 내용을 준용하여 새로운 조항을 추가하는 방안 또는 공공데이터 생산, 관리, 보존의 원칙을 『공공기록물관리법』

이 정한대로 따르도록 위임하는 규정을 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 구체적으로는 『공공기록물관리법』이 천명한 기록관리의 원칙(제5조 시행령 제4조)과 전자기록관에 관한 사항들(제20조), 그리고 전자기록의 등록, 분류, 이관, 보존에 이르는 일련의 과정에 대한 규정들을 『공공데이터법』이 준용하거나, 『공공데이터법』의 제4조이 밝히고 있는 타법령과의 관계에서 “공공데이터의 등록, 관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 『공공기록물 관리에 관한 법률』에서 정하는 바에 따른다”라는 내용을 추가할 수 있다. 전자가 공공데이터의 제공과 이용활성화라는 현행 『공공데이터법』의 입법 취지를 포괄적 영역을 확장시키는 방안이라면, 후자는 공공데이터의 등록, 생산, 관리에 관한 사항을 『공공기록물관리법』에 두고, 제공 및 이용활성화에 관한 사항을 『공공데이터법』에 두는 이원화 전략이다. 본 연구는 전자가 신설 법률의 취지 훼손과 규정의 중복성 문제를 야기할 수 있는 반면, 후자가 기록관리 영역에서의 공공데이터 관리 강화를 모색하는 단초를 제공할 수 있다는 점에서 후자의 방안에 타당성의 상대적 우위가 있는 것으로 판단한다.

## 6. 결 론

이상에서 본 연구는 관련 법령에서 사용되고 있는 공공데이터와 그 유사 용어를 이론적 측면에서 논하고, 관련 법령의 연혁을 살펴보았다. 『공공데이터법』의 제정 의의와 주요내용을 법이 규정한 관련 위원회 및 기관을 중심으로

정리하고, ‘제공대상 공공데이터의 범위 설정’, ‘공공데이터제공책임관의 전문성 및 기능의 실효성’, ‘공공데이터의 품질’, ‘절차법적 한계’ 등 4가지 논점으로 비판적 분석을 시도하였다.

『공공데이터법』은 그 제정 취지에도 불구하고, 산적한 문제들에 직면하고 있다. 타 법령과 상충되는 내용의 발굴과 개정이 요구된다. 제공대상 공공데이터 목록 결정에 대한 더욱 투명하고 객관적인 기준이 마련되어야 한다. 각급 공공기관에서 공공데이터 제공 및 이용 활성화 서비스의 첨병이 될 책임관과 실무자의 전문성을 제고해야 하며, 업무의 중복성을 개선해야 한다. 공공데이터의 오류율을 낮추고 신뢰도를 회복하는 모든 방안을 시급히 모색해야 하며, 기록으로서의 공공데이터에 대한 관리 체계를 구축하여야 한다. 물론 본 연구에서 다루고 있는 문제들을 단번에 풀어낼 마술지팡이는 없다. 설령 해결된다고 해도 공공데이터가 기록으로서의 가치를 온전히 드러낼 수 있는 환경이 바로 완성되는 것은 결코 아니다.

혁신은 사람으로부터 시작된다. 그 혁신을 한 계절의 바람이 아닌 일상의 패러다임으로 자리 잡게 하는 것은 법과 제도다. 하지만 그 법과 제도를 실제의 것으로 만들어내는 일은 다시 사람의 몫으로 돌아온다. 본 연구는 짧은 지면을 통해 『공공데이터법』을 중심으로 기록으로서의 공공데이터를 논하고자 하였다. 이제 모든 문제는 다시 기록을 만드는 사람들, 데이터를 다루는 사람들에게 돌아온다. 고민은 제공과 이용을 넘어 공유의 문제로 새롭게 시작된다. 공공데이터는 왜 공유되어야 하는지, 어떤 방식으로 공유되어야 하는지, 공공데이터의 공유를 통해 우리는 무엇을 어떻게 바꿀 수 있는지, 그리고 우



리가 바꾸고자 하는 그 무언가를 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지, 그 논의와 실천은 우리의 몫이다. 본 연구가 공공데이터를 둘러싼 활발한 논의와 후속연구의 작은 계기가 되었으면 하는 바람이다.

## 참 고 문 헌

- 국가기록원 (2007). 공공기록물 관리에 관한 법률 교육 교재, 대전: 국가기록원.
- 국회 안전행정위원회 (2013). 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률안 심사보고서, 서울: 국회 안전행정위원회.
- 국회 행정안전위원회 수석전문위원 (2012). 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률안 검토보고서, 서울: 국회 행정안전위원회.
- 김관용 (2013. 10. 30). 공공데이터법 시행, 개인정보 지켜질까. 아이뉴스24. 검색일자: 2014. 1. 15. [http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=781549&g\\_menu=020100](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=781549&g_menu=020100).
- 김유승 (2008). 공공기록물 관리에 관한 법률의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로. 한국기록관리학회지, 8(1), 5-25.
- 김유승 (2010). 거버먼트 2.0 기반의 정보공개제도 개선방안에 대한 연구. 기록학연구, 25, 197-231.
- 김유승, 전진한 (2011). 거버먼트 2.0 기반의 공공정보서비스에 관한 연구. 한국기록관리학회지, 11(1), 47-66.
- 김진형, 김영갑, 신성욱, 변현진, 신신애, 이현중, 정동원 (2004). 공공부문에서 데이터 이용 및 관리 방법. 한국정보과학회 학술발표논문집, 31(2II), 169-171.
- 김포옥, 윤수영 (2007). 데이터세트 기록물의 기술요소에 관한 연구. 한국비블리아학회지, 18(2), 39-59.
- 박옥남 (2012). 기록물 전자통제 기반 Linked Data 구축에 대한 연구. 한국비블리아학회지, 23(2), 5-25.
- 박진우 (2009). 정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰: 공공기록물 관리에 관한 법률과의 관계를 중심으로. 동아법학, 43, 29-56.
- 배성훈, 이종용, 송석현, 장주병, 강상규, 윤진선, ... 김제완 (2013). 공공데이터 민간개방 확대를 위한 법률제정의 필요성에 관한 연구. 한국지역정보화학회지, 16(3), 67-86.
- 안대진, 이해영 (2013). 지방자치단체 데이터세트의 서비스 방안 연구: 서울 열린 데이터 광장 서비스를 중심으로. 한국기록관리학회지, 13(2), 149-178.
- 안전행정부 (2013. 12. 11). 공공 데이터 개방률 16% → 60%로!: 『공공데이터 제공 및 이용 활성화 기본계획』의결, 정부3.0 추진 가속화. 안전행정부 보도자료.
- 오삼균, 김희섭, 오상훈, 권도윤, 원선민 (2008). 전자 기록물 이관 절차 개발에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 42(4), 441-461.

- 윤소영 (2013). 공공데이터 활용을 위한 링크드 데이터 국가 연계체계 구축에 관한 연구. 정보관리학회지, 30(1), 259-284.
- 이강용, 남궁현, 심재철, 조기성, 류원 (2012). 공공분야에서의 빅 데이터 활용을 위한 지식자산(Knowledge Base) 구축. 정보과학회지, 30(6), 40-46.
- 이만재 (2012). 빅 데이터 어널리틱스와 공공 데이터 활용. 정보과학회지, 30(6), 33-39.
- 이만재 (2013). 공공 데이터 어널리틱스와 비주얼라이제이션. 정보과학회지, 31(3), 101-107.
- 이만재, 온병원 (2012). 빅 데이터 접근방식의 공공 데이터 비주얼라이제이션 사례. 한국통신학회지(정보와통신), 29(11), 36-42.
- 이상윤, 윤홍주 (2012). 공공데이터를 활용한 국가정보화 전략연구. 한국전자통신학회 논문지, 7(6), 1259-1273.
- 이성훈 (2013). 공공서비스 지원을 위한 빅데이터. 한국정보기술학회 하계종합학술발표논문집, 121-123.
- 이소연 (2004). 디지털유산의 장기적 보존: 국가정책 수립을 위한 제안. 기록학연구, 10, 27-64.
- 이현정, 남영준 (2012). 공공데이터베이스의 Linked Open Data 구축을 위한 가이드라인 설계. 제17회 한국정보관리학회 학술대회 논문집, 63-68.
- 임진희, 조은희 (2010a). 데이터세트 기록의 이관도구 기능요건 연구. 제19회 한국정보관리학회 학술대회 논문집, 155-162.
- 임진희, 조은희 (2010b). 행정정보 데이터세트 기록 이관 시 데이터 보정 및 품질 개선 방법 연구: 데이터웨어하우스 ETT 경험을 기반으로. 기록학연구, 25, 91-129.
- 정지형, 김강훈 (2012). 한국과 미국의 공공부문 빅데이터 활용 현황 분석. 한국정보과학회 학술발표논문집, 39(2D), 243-245.
- 조영삼 (2009). 기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안. 기록학연구, 22, 77-114.
- 조은희, 임진희 (2009). 행정정보 데이터세트 기록의 선별 기준 및 절차 연구. 기록학연구, 19, 251-291.
- 채승병 (2013). 스마트 뉴딜(New Deal): 공공데이터 개방과 기업의 활용. [SERI] CEO Information.
- 최영훈 (2002). 공공정보를 활용한 사업모델개발방안: 재정경제정보분야. 한국데이터베이스진흥센터.
- 한국정보화진흥원 (2010). 2009년 행정 공공정보 현황 및 실태조사. 서울: 한국정보화진흥원.
- 현문수 (2005). 데이터세트 기록의 관리 방안. 한국기록관리학회지, 5(2), 103-124.
- 홍필기, 방민석, 윤상오 (2009). 공공정보자원관리에 대한 개념 재설정과 법제개편 방향: 국가지식정보 자원관리사업을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 20(1), 257-280.
- Hanilton, Kelly (2011). Structured data elements: Are they records? The Information Management Journal, 45(2), 27-30.
- International Records Management Trust (2009). Training in electronic records management: Glossary of Terms. London: IRMT.
- McDonald, John (2010). Records management and data management: closing the gap. Records

Management Journal, 20(1), 53-60.

McLeod, Julie (2012). Thoughts on the opportunities for records professionals of the open access, open data agenda. Records Management Journal, 22(2), 92-97.

Richard, Pearce-Moses (2005). A glossary of archival & records technology. Chicago: The Society of American Archivists.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Ah, Dae-Jin & Rieh, Hae-young (2013). A study on the services of data-sets in the local government: Based on the cases of seoul open data portal services. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 13(2), 149-178.

Bae, Sung-Hun, Lee, Jong-Yong, Song, Suk-Hyun, Jang, Ju-Byong, Kang, Sang-Kyu, Yun, Jin-Seon, Lee, Dong-Whan, & Kim, Je-Whan (2013). A study on the need for legislation of expansion of public data open to private. Journal of the Korean Association for Regional Information, 16(3), 67-86.

Chae, Seung-Byoung (2013). New Deal: Open public data and companies' use. SERI CEO Information.

Cho, Eun-Hee & Yim, Jin-Hee (2009). A study on record selection strategy and procedure in dataset for administrative information. The Korean Journal of Archival Studies, 19, 251-291.

Choi, Young-Hun (2002). Development of a business model to take advantage of public information: Finance and economy information field. Korea Database Agency.

Chung, Ji-Hyong & Kim, Gang-Hoon (2012). An analysis on public big data initiatives of South Korea and United States. Korean Institute of Information Scientists and Engineers Conference, 39(2D), 243-245.

Hong, Pil-Gi, Bang, Min-Suk, Yun & Sang-Oh (2009). Reset the concept of public information resources management and direction of legal reform. Korean Society and Administrative Studies, 20(1), 257-280.

Hyun, Moonsoo (2005). A study on the management of dataset as records. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 5(2), 103-124.

Kim, Jin-hyong, Kim, Young-gab, Shin, Sung-uk, Byun, Hyun-jin, Shin, Sin-ae, Lee, Hunjung, & Jeong, Dongwon (2004, 10). A data use and management policy in the public sector.

- The Korean Institute of Information Scientists and Engineers Conference, 31(2Ⅱ), 169-171.
- Kim, Kwan-Yong (2013). Public Data Act, personal information kept terrifyingly. iNews24. Retrieved January 15, 2014, from [http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=781549&g\\_menu=020100](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=781549&g_menu=020100)
- Kim, Po-Ok & Yun, Soo-Young (2007). A study on the description of archival datasets. *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 18(2), 39-59.
- Kim, You-seung & Jin-Han Jeon (2011). A study on public sector information services in the Government 2.0 Era. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 11(1), 47-66.
- Kim, You-seung (2008). A study of Public Records Management Act: Legal status of the National Archives of Korea and right to know. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 8(1), 5-25.
- Kim, You-seung (2010). A study on freedom of information in the Government 2.0 era. *The Korean Journal of Archival Studies*, 25, 197-231.
- Lee, Hyun-Jeong & Nam, Young-Joon (2012). A study on designing guidelines for linked open data organization of national databases. *Proceedings of the 19th Conference of Korean Society for Information Management*, 63-68.
- Lee, Kang-Yong, Namgung, Hyun, Shim, Jae-Chul, Cho, Gi-Sung, & Ryu, Won (2012). Construction of knowledge base for the utilization of big data in public domain. *Communication of the Korean Institute of Information Scientists and Engineers*, 30(6), 40-46.
- Lee, Man-Jae & On, Byong-Won (2012). A case study on public data visualization from big data approach. *Information and Communications Magazine*, 29(11), 36-42.
- Lee, Man-Jae (2012). Big data analysis and use of public data. *Communication of the Korean Institute of Information Scientists and Engineers*, 30(6), 33-39.
- Lee, Man-Jae (2013). Public data analytics and visualization. *Communication of the Korean Institute of Information Scientists and Engineers*, 31(3), 101-107.
- Lee, Sang-Yun & Yoon, Hong-Joo (2012). The study on strategy of national information for electronic government of S. Korea with public data analysed by the application of scenario planning. *The Journal of the Korea Institute of Electronic Communication Sciences*, 7(6), 1259-1273.
- Lee, Soo-Yeon (2004). Long-term preservation of digital heritage: Building a national strategy. *The Korean Journal of Archival Studies*, 10, 27-64.
- Lee, Sung-Hun (2013). A big data example to support public services. *Proceedings of the*

- 2013 KIIT Summer Conference, 121-123.
- Ministry of Security and Public Administration (2013. 12. 11). Public data open rate, 16% to 60% MSPA Press release.
- The National Archives of Korea (2007). Educational textbook of public records management. Daejeon: The National Archives of Korea.
- The Nation Assembly of the Republic of Korea: Safety Executive Committee (2013). Audit report on legislation to promote provision and use of public data. Seoul: The Nation Assembly of the Republic of Korea.
- The Nation Assembly of the Republic of Korea: Senior Research Fellow of Safety Executive Committee (2012). Review report on legislation to promote provision and use of public data. Seoul: The Nation Assembly of the Republic of Korea.
- National Information Society Agency (2010). 2009 Survey and status of administrative public information.
- Oh, Sam-Gyun, Kim, Heesop, Oh, Sang-Hoon, Kwon, Doyun, & Won, Sunmin (2008). A study on development of guidelines for transferring electronic records. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4), 441-461.
- Park, Jin-Woo (2009). On the study of a closed information by the law in the Freedom of Information Act. *Dong-a Law*, 43, 29-56.
- Park, Ok Nam (2012). The design and development of linked data from authority data in National Archives of Korea. *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 23(2), 5-25.
- Yim, Jin-Hee & Cho, Eun-Hee (2010a). A study on the functional requirements of migration. *Proceedings of the 17th Conference of Korean Society for Information Management*, 155-162.
- Yim, Jin-Hee & Cho, Eun-Hee (2010b). A study on data adjustment and quality enhancement method for public administrative dataset records in the transfer process: Based on the experiences of datawarehouses' ETT. *The Korean Journal of Archival Studies*, 25, 91-129.
- Yoon, So-Young (2013). A study on national linking system implementation based on linked data for public data. *Journal of the Korean Society for Information Management*, 30(1), 259-284.
- Zoh, Young-Sam (2009). The promotion state and measures to improve the record information disclosure system. *The Korean Journal of Archival Studies*, 22, 77-114.