



데이터청(廳) 논의에서 선결문제

이종주 | 연구원 | lj@spri.kr

4차 산업혁명 이후 데이터의 중요성은 커져 가고 있다. 국회에서 데이터청 설립 논의가 진행 중이다. 하지만 데이터의 권리에 대한 명확한 정립이 없어서 데이터를 보유한 민간기업이 시장에 데이터를 제공할 동인이 없다. 또한 데이터 산업을 육성하기 위한 국가 기본계획과 그것을 성공적으로 안착시키기 위한 법률적 근거가 없다. 데이터청 설립에 앞서 이러한 문제들을 법/제도 제정이나 정비를 통해 준비할 필요가 있다.

In the domestic industrial market, the importance of data has increased since the 4th industrial revolution. So there is a discussion of the establishment of the Korean Data Property Office at the National Assembly. However, there is no clear definition of the rights of the data, so there is no driving force for private companies with data to provide data to the market. In addition, there is no national basic plan for fostering the data industry, so there is no strategy to foster the data industry. These issues need to be addressed legislatively prior to the establishment of the Korean Data Property Office.

👁 데이터산업 육성의 중요성

스위스 다보스 포럼에서 4차 산업혁명이 의제로 다루어진지 4년이 지난 지금 사방팔방(四方八方)에서 ‘데이터, 데이터, 데이터’ 하는 소리가 빗발치고 있다. 누군가는 데이터를 미래 산업의 원유라고 칭하기도 하고, 또 다른 누군가는 미래 산업의 쌀(米)이라고 칭하기도 한다. 최근 대통령께서 한국판 디지털 뉴딜을 선언하면서 ‘데이터를 수집, 축적, 활용하는 데이터 인프라 구축을 국가적 사업으로 추진하겠다’고 밝힌 바 있다. 또한 정부는 7월 14일(화) 대통령 주재 한국판 뉴딜 국민보고대회(제7차 비상경제회의)를 개최하여 「한국판 뉴딜 종합계획」을 확정하고 발표하였는데,¹ ‘데이터댐’을 설립하기 위해 준비하고 있음을 밝혔다. 최근 이처럼 국가 차원에서 데이터 산업을 육성하고자 하는 가운데 일부 국회의원들은 ‘데이터청(廳)’ 설립을 추진하고 있다.

👁 데이터청(廳) 논의

최근 국회 여야 양쪽에서 데이터청(廳)에 대한 논의가 진행되고 있다. 이보다 앞서 KAIST 정재승 교수는 모 언론 칼럼을 통해 데이터청 설립 필요성을 주장한 바 있다.² “정부가 데이터를 전략적으로 모으고, 효율적으로 관리하고, 분쟁을 공정하게 해결하는 시스템을 구축해야 한다.”라고 데이터청의 역할까지 제시하였다. 강원도지사와 민간 연구기관인 ‘여시재’ 원장을 역임한 이광재 국회의원은 당선 전부터 데이터청 설치 필요성을 주장하였고, 당선 직후 데이터청 설립에 대한 당론을 모으고 있다. 야당에서도 데이터청 설립 목소리가 나오고 있어, 국회 차원의 논의가 확대될 것으로 예상된다.

■ [표 1] 데이터청 설립 관련 정치권의 논의내용

일자 (2020년)	소속	성명/직책	발언 내용
6월 8일	더불어민주당	이광재 국회의원	“지난주에 데이터청 설립과 관련해 (당 내부에서) 비공개 토론을 했었는데 의견을 모으고 있는 중” “데이터 관리와 관련해 컨트롤 타워가 필요하다는 점은 컨센센스(합의)를 이뤘다.” ³
6월 11일	미래통합당	김종인 비상대책위원장	“정부가 갖고 있는 데이터나 민간이 소유한 데이터를 종합 관리해서 데이터가 필요한 기업이나 개인이 효율적으로 활용할 수 있는 기구를 만드는 것이 선결 과제라고 생각해 데이터청 설립을 건의했다.” ⁴

¹ 관계부처합동(2020.7.14.), “「한국판 뉴딜」 종합계획 - 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 -”

² 중앙선데이(2019.4.20.), “[정재승 칼럼] 데이터청과 데이터거래소를 설립하자”

³ 뉴스토마토(2020.6.8.), “이광재 “데이터청 설립 피할 수 없는 대세”

⁴ MBC뉴스(2020.6.11.), “통합당, 좌담회 열고 ‘데이터청’ 논의”

일자 (2020년)	소속	성명/직책	발언 내용
6월 12일	미래통합당	원희룡 제주특별자치도지사	“제주도는 미래전략국을 통해 지방정부 차원에서의 데이터 생산과 공유, 활용을 적극 추진해 왔다.” “지방정부가 지역데이터를 국가에 제공하고, 국가와 데이터를 공유하는 데 있어 데이터 자치분권에 대한 고민이 필요하다.” “지방정부에 데이터 전문 직렬 공무원들을 두고, 데이터 기반 행정을 펼 수 있게 해야 한다.” ⁵
6월 16일	더불어민주당	김태년 원내대표	“데이터를 제공하고 거래하는 기준을 명확히 정립하고 정보 유통과 활용, 개인정보 보호 영역까지 포괄하는 제도 설계가 필요한 만큼, 정부와 함께 데이터청 설립 방안을 검토하겠다.” ⁶
6월 25일	국민의당	안철수 당대표	데이터청 설립에 다소 부정적이나, 그 필요성에 대해서는 인정하였다. “대통령 또는 국무총리 소속으로 해서 직접 모든 부처의 데이터를 공개할 수 있도록 하는 구조가 되어야 그나마 정부부처가 움직일까 말까 한다.” ⁷
7월 7일	더불어민주당	이광재 국회의원	“데이터청으로 가면 전 부처를 관할하는 거대한 일을 하기가 쉽지 않기 때문에 청보다 위상이 강한 데이터부가 (해법이) 될 수 있을 것”이라며 데이터부의 필요성을 주장함. ⁸

※ 자료 : 신문기사 인용하여 작성

데이터청 설립 논의에서 이를 반대하는 목소리도 있다.⁹ 데이터청이 설립되면 1) 데이터 산업의 혁신보다는 규제를 강화할 가능성이 높고, 2) 데이터 산업 육성은 데이터청 설치만으로 해결되는 것이 아니고 관계부처 협력을 통한 국가 전략 마련이 더 중요한 과업이므로 그 필요성에 의문을 제기하는 것이다. 더불어 정부와의 충분한 논의가 없었기에 국회의 협의만으로 정부부처가 설치되기는 어려움이 있을 것으로 보인다.

현재 정부는 기관·기업 내부에만 갇혀있던 데이터가 유통·활용될 수 있도록 하여 우리나라의 낙후된 데이터 생태계를 혁신할 목적으로 ‘빅데이터 플랫폼 및 센터 구축 사업’을 추진하고 있다. 이 사업은 공공과 민간이 협업하여 빅데이터 센터 등에서 수집된 데이터를 플랫폼에서 분석·유통하고 혁신 서비스를 발굴·확산하는 등 데이터 기반의 가치 창출 생태계 조성을 지원하고자 한다. 2019년 기준으로 10개의 플랫폼과 100여 개의 센터가 운영 중이다. 이중 플랫폼 및 센터 간 연결로 경제적 가치와 활용도가 높은 데이터를 생성하고 있다. 과기정통부는 단기적으로 2021년도까지 플랫폼의 안정화 및 고도화를 통해 데이터 기반 생태계 육성을 목표로 사업을 추진하고 있다.

⁵ 이데일리(2020.6.12.), “원희룡 “김종인 데이터청 제안 환영, 제주 유치 희망””

⁶ YTN(2020.6.16.), “김태년 “디지털 경제 대전환...데이터청·거래소 설립 검토””

⁷ 뉴시스(2020.6.25.), “안철수 “데이터청 하나만으로는 작은 생색 그칠 수도””

⁸ 전자신문(2020.7.7.), “이광재 의원 “데이터 컨트롤타워 ‘데이터부’ 필요””

⁹ 아시아경제(2020.7.13.), “[데스크칼럼] 데이터청을 반대하는 두 가지 이유”

[그림 1] 빅데이터 플랫폼/센터 구축 사업



※ 자료 : 빅데이터 플랫폼 통합지도 홈페이지(<https://www.bigdata-map.kr>)¹⁰

다만 정부에서 추진하고 있는 사업 역시 데이터의 활용에만 치중되어 다소 아쉬운 면이 있다. 민간 기업이 보유한 데이터를 시장에 내놓을 동인이 여전히 부족한 상태이다. 또한 다양한 정부부처에 소관 산업별로 분산 보관 및 관리되고 있는 데이터에 대한 전략적 수집, 축적, 활용방안이 마련되지 않고 있다.

④ 데이터 기본법 논의

○ 데이터와 관련된 법제도 현황

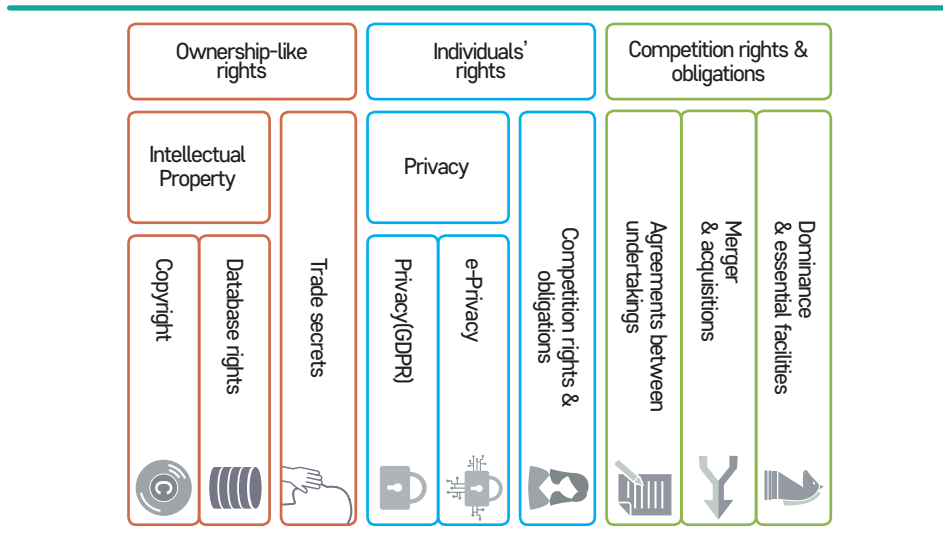
데이터 관련 법제도는 개인정보 영역과 비개인정보 영역으로 접근하고 있다.¹¹ 우선 개인정보에 대해서는 ‘데이터 3법’이라 일컫는 ‘개인정보보호법’, ‘정보통신망법’, ‘신용정보법’이 올해 8월 5일부터 시행된다. 이번 개정에 따라 ‘마이데이터’ 사업 등 정보주체의 데이터 이동권(Right to Data Portability)이

¹⁰ 10개 분야별로 센터 등에서 구축된 데이터를 한 공간으로 최대한 모아 시장에서 요구하는 데이터로 가공·분석 및 유통하는 플랫폼을 지정하였다. 분야별 플랫폼 10개소와 이와 연계된 기관별 센터 100개소를 구축하는데 3년간 총 1,516억 원을 투입할 계획이며, 올해 총 640억원 규모로 구축 사업을 추진하고 있다.

¹¹ 이종주(2018), “데이터 소유권 동향”, 소프트웨어중심사회

법적 근거를 갖게 되었다.¹² 또한 가명정보, 익명정보 등을 통해서 개인정보의 비식별정보화를 통해 데이터의 활용 가능성을 높이고 있다. 특히 개인정보보호위원회의 관리·감독 기능 및 여러 법령에서 다루고 있는 개인정보 보호에 관한 유사 규정 또는 중복 규정이 개인정보 보호법으로 일원화되었고, 이에 대한 관리·감독 기구가 개인정보보호위원회로 통합되었다. 이번 법령개정으로 개인정보와 관련된 데이터 활용에서 정보 주체의 엄격한 ‘사전 동의’와 관련된 인격권 문제가 일부나마 정비된 것이다.

■ [그림 2] 데이터 권리



※ 자료 : EU White Paper(2017)

비개인정보 영역의 데이터 이슈와 관련해서는 아직 명확하게 정리되지 않은 상태이다. 올해 12월 10일부터 시행되는 「지능정보화 기본법」 제2조에는 데이터에 대한 정의가 명확하게 정리되었고, 제42조 및 제43조에는 데이터의 생산·관리·유통·활용의 활성화를 위해 조문이 제정되었다. 기본적으로 「지능정보화 기본법」은 데이터에 관한 정부의 정책 수립 계획과 지원방향을 위주로 제정되었다. 하지만 새로운 기술 발전과 함께 형성된 개념인 데이터에 대한 소유권 내지 재산권에 대한 논의가 없어 다소 아쉬움이 있다. 데이터 시장이 활성화되려면 데이터에 대한 권리가 명확해야 한다. 데이터에 대한 권리가 명확하지 않으면 민간기업이 보유한 데이터가 시장에 공급되는데 한계가 있기 때문이다. 또한 위 법에 비정형 데이터의 수집, 축적, 활용에 대한 법제도적 접근이 전무한 부분도 아쉽다. 최근 데이터는 구조화된 데이터뿐만 아니라 반정형 또는 비정형 데이터도 디지털 데이터로 활용되고 있고, 실제로

¹² 한국데이터산업진흥원(2019), “데이터 이동권 도입 방안 연구”

후자가 훨씬 많은 양을 차지하고 있다.¹³ 비정형 데이터는 정형 데이터에 비해 높은 차원의 코딩(가공)이 필수적이어서 지식재산권의 보호와 유사한 접근이 요구된다.

데이터에 대한 권리는 경쟁법적 관점도 있다(그림 2 참조). EU White Paper(2017)는 영업비밀을 소유권 유사권리로 규정하고 있다. 이는 부당한 방법으로 영업비밀을 침해하는 경우 발생하는 채권적 지위를 의미하여¹⁴ 민간기업이 데이터를 시장으로 내놓을 동인을 제공하는 것은 아니다.

지능정보화 기본법

[시행 2021.6.10.] [법률 제17344호, 2020.6.9. 전부개정]

제42조(데이터 관련 시책의 마련) ① 정부는 지능정보화의 효율적 추진과 지능정보서비스의 제공·이용 활성화에 필요한 데이터의 생산·수집 및 유통·활용 등을 촉진하기 위하여 필요한 정책을 추진하여야 한다.

② 과학기술정보통신부장관은 다음 각호의 사항이 포함된 시책을 수립·시행하여야 한다. 다만 공공 데이터에 관한 사항은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」에 따른다.

1. 데이터 관련 시책의 기본방향
2. 데이터의 생산·수집 및 유통·활용
3. 데이터 유통 활성화 및 유통체계 구축
4. 데이터의 생산·수집 및 유통·활용에 관한 기술개발의 추진
5. 데이터의 표준화 및 품질제고
6. 데이터 전문인력 양성 및 데이터 전문기업 육성
7. 제2호부터 제6호까지와 관련한 재원의 확보
8. 그 밖에 데이터의 생산·수집 및 유통·활용을 위하여 필요한 사항

③ 과학기술정보통신부장관은 데이터의 효율적인 생산·수집 및 유통·활용을 위하여 표준화를 추진하여야 한다. 다만 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」, 「산업표준화법」 등 다른 법률에 관련 표준이 있는 경우에는 그 표준을 따라야 한다.

제43조(데이터의 유통·활용) ① 정부는 데이터의 효율적인 생산·수집·관리와 원활한 유통·활용을 위하여 국가기관 등, 법인, 기관 및 단체와의 협력체계를 구축하고, 이를 위한 지원을 할 수 있다.

② 정부는 지능정보사회 구현을 위하여 원활한 유통과 활용이 필요한 다음 각호의 데이터를 생산·수집 또는 보유하고 있는 국가기관 등, 법인, 기관 및 단체를 지원할 수 있다. 다만 공공데이터에 관한 사항은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」에 따른다.

1. 국가적으로 보존 및 이용 가치가 있는 자료로서 학술, 문화, 과학기술, 행정 등에 관한 디지털화된 자료나 디지털화의 필요성이 인정되는 데이터
2. 국민 생활의 질적 향상과 복리 증진 및 안전을 위하여 필요한 데이터
3. 국가 경제·산업의 발전을 도모하고 국가경쟁력 확보 등을 위하여 필요한 데이터
4. 그 밖에 지능정보화 및 지능정보서비스의 발전을 위하여 필요한 데이터

③ 제2항 각호의 데이터의 생산·수집·유통·활용 등을 지원하기 위하여 지능정보사회원에 데이터통합 지원센터를 설치할 수 있다. 다만 공공데이터에 관한 사항은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」에 따른다.

④ 제2항에 따른 지원의 내용 및 방법 등에 관하여 필요한 사항과 제3항에 따른 데이터통합지원센터의 기능·운영 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

¹³ 정보통신정책연구원(2019), “데이터소유권에 관한 법·제도 및 정책 연구”

¹⁴ 황의창·황광연(2009), “부정경쟁방지 및 영업비밀보호법”, 세창출판사

「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제1조에 의하면 ‘공공기관이 보유·관리하는 데이터(즉, 공공데이터)의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정’하였는데, 이 역시 데이터 산업 육성이나 데이터의 기초적인 권리 창출과 보호 측면보다는 데이터 활용에 중점을 두고 있다. 정보통신정책연구원(2019)은 데이터의 소유권을 인정하기는 어려우나, 배타적 재산권의 인정 가능성을 시사하였다. 데이터를 가장 많이 수집하여 축적하고, 가공하여 활용하는 민간기업 데이터를 시장에 내놓게 하려면 데이터의 배타적 재산권 인정이 필요할 것으로 보인다. 이를 기반으로 데이터 산업과 관련 시장이 형성될 수 있을 것으로 기대한다. 현재 상황은 인공지능, AR/VR 기술로 달려가기 위해서 데이터의 중요성을 인지하여 고속도로를 건설하고 있으나, 그 위를 질주할 데이터 자체가 부족하거나, 고속도로 이용에 따른 한계비용을 감당할 기업이 없는 상태라고 할 수 있다.

○ 데이터와 관련된 타 분야 입법례

데이터와 관련해서 생겨나는 입법적 문제의 양상은 과거 1991년에 시행된 「환경정책기본법」의 논의와 비슷하다. 해당 법령은 다양하고 복잡해져가는 환경문제를 효과적으로 대응하고, 환경과 관련한 주요한 사안별로 개별법령을 제정하기 위해, 프레임을 갖추기 위해 제정되었다. 당시에 환경 문제와 관련된 다수의 부처에서 각기 해결방안을 논의하고, 개별법 제정으로 이를 대응하였기에 환경정책에 대한 교통정리가 요구된 상황이었다. 그래서 「환경정책기본법」은 환경과 관련된 법령의 지도 역할로 제정된 것이다. 위 법령은 기본법으로써 단순히 기본원칙 또는 이념에 대한 선언적 수준에 멈추어 있는 것이 아니라, 환경과 관련한 기본법으로 지위 확인, 관련 규정 정비, 현안 문제 해결 등 변화하는 환경(또는 환경산업)에 발맞추어 개정이 있었다.¹⁵ 현재는 환경과 환경산업에 관한 가장 기본적인 법령으로써 자리매김하고 있다. 환경과 데이터는 그 간격이 적지 않으나, 비경합성과 비배제성으로 인한 공공재적 성격에 유사점이 있다. 또한 시대와 기술발전에 따라 환경문제가 변화를 겪듯이, 데이터 또한 시대와 기술발전에 따라 변화를 겪고 있으므로 기준을 세우고 변화를 대응해야 하는 공통점이 존재한다. 데이터에 관한 입법적 정비가 되어 있지 않은 현시점에 환경 분야의 사례를 참조한다면 보다 충실한 논의가 진행될 것이다.

■ [표 2] 환경정책기본법 목차

장	절	조	내용
제1장		제1조~제11조	총칙
2장	제1절	제12조~제13조	환경기준
	제2절	제14조~제39조	기본적 시책
	제3절	제40조~제41조	자연환경의 보전 및 환경
	제4절	제42조~제44조	분쟁 조정 및 피해 구제
	제5절	제45조~제53조	환경개선특별회계의 설치

¹⁵ 법제연구원(2009), “환경정책기본법의 체계 정비방안 연구”

장	절	조	내용
제3장		제54조~제57조	법제상 및 재정상의 조치
제4장		제58조~제59조	환경정책위원회
제5장		제60조~제61조	보칙

데이터와 유사하게 최근에 배타적 재산권에 대해 논의가 된 것은 「콘텐츠산업진흥법」이다. 이 법에서는 콘텐츠의 디지털화 및 온라인화에 투하된 비용과 노력에 대한 경제적 가치를 담보하고자 저작권법의 독점 배타적 권리의 부여와는 달리 경쟁법상의 부정경쟁방지 법리를 적용하여 콘텐츠 제작자의 영업상 이익을 보호하고 있다. 즉 콘텐츠 산업을 육성하기 위해서 저작권법상으로 보호받지 못하는 영역에 대해서 해당 법령이 콘텐츠를 보유한 기업의 권리를 보호하고 있는 것이다. 콘텐츠와 데이터 역시 비경합성과 비배제성이라는 공공재적 성격이 유사하며, 기술발전에 따라 생겨난 신기술 영역이기도 하다. 더불어 두 영역 모두 재산권적 성격을 인정할 때 시장에서 활용을 기대할 수 있기도 하다. 저작권법에 따라 '데이터베이스'와 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률에 따라 일정한 요건을 갖춘 경우 외에 데이터 보호에 대해서는 무방비 상태이다. 따라서 데이터가 산업으로써 활성화 하기 위해서는 「콘텐츠산업진흥법」 사례를 살펴볼 필요가 있다.

🔍 데이터청 설립 논의에서 선결문제

데이터청 나아가 데이터부의 설립 논의가 확대되고 있다. 전 산업에서 흩어져 있는 데이터의 활용 요구에 대한 응답인 것으로 보인다. 새로운 정부부처의 설립으로 데이터의 활발한 활용이 기대될 수도 있으나, 중요한 부분이 빠져 있어 이 부분의 해결이 선결되어야 할 것이다. 우선 데이터 산업 육성을 위해서는 '데이터의 권리'에 대해 접근할 필요가 있다. '데이터 3법의 개정'과 '빅데이터 플랫폼 및 센터 구축 사업'으로 인해 데이터의 활용 활성화의 가능성은 높아졌으나, 여전히 민간기업이 보유한 데이터를 시장에 내놓을 동인은 부족하다. 소유권 등의 배타적 권리를 부여할 것인지 경쟁법 등으로 공정한 데이터 시장 질서를 만들지에 대한 논의의 결론을 내놓아야 할 시기이다. 다음으로 데이터와 관련된 국가전략이 필요하다. 데이터 산업을 육성하고, 이를 통해 신산업을 강화시키려면 법에 근거한 국가전략 수립이 있어야 하기 때문이다. 단순히 새로운 정부부처를 설립하는 것은 법 집행을 위한 기관을 두는 것에 불과하다. 지식재산권과 관련해서 「지식재산기본법」은 정부가 국가지식재산기본계획을 수립하도록 하고 있으며, 「환경정책기본법」은 정부가 국가환경종합계획을 수립할 것을 명시하고 있다. 이와 같은 법령들은 기본(또는 종합)계획을 통해서 변화하는 시대 흐름을 반영하고, 다양한 정부부처의 기능을 조정하고 있다. 데이터와 관련해서도 국가가 법에 근거한 기본계획을 수립하여 나아간다면, 현재에 존재하는 다양한 문제들이 하나씩 해결되어 갈 것으로 전망된다.