방송통신정책연구 RS-2022-00197999

디지털플랫폼정부 구현을 위한 제도적 기반조성 방안 연구

A Study on the Institutional foundation for the Digital Platform Government

문광진/문정욱/양기문/성욱준/남태우/전주열/정원준

2023. 2

연구기관 : 정보통신정책연구원

과학기술정보통신부 Ministry of Science and ICT

IITP 정보통신기획평가원 Institute of Information & Communications Technology Planning & Evaluation

방송통신정책연구 | RS-2022-00197999

디지털플랫폼정부 구현을 위한 제도적 기반조성 방안 연구

A Study on the Institutional foundation for the Digital Platform Government

문광진/문정욱/양기문/성욱준/남태우/전주열/정원준

2023. 2

연구기관 : **정보통신정책연구원**

과학기술정보통신부

정보통신기획평가원

이 보고서는 2022년도 과학기술정보통신부 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 과학기술정보통신부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

과학기술정보통신부 장관 귀하

본 보고서를 『**디지털플랫폼정부 구현을 위한 제도적 기반 조성 방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 2월

연 구 기 관: 정보통신정책연구원
총괄책임자: 문광진 부연구위원
참여연구원: 문정욱 센 터 장
양기문 연 구 원
성욱준 교 수
남태우 교 수
전주열 연 구 위 원
정원준 부연구위원

목 차

요약문 ····· ix

제1장 서 론 ····· **1**

제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

제2절 연구의 추진체계와 전략 ····· 4

제2장 디지털플랫폼정부 개념 연구 ····· **5**

제1절 디지털플랫폼정부 개념 논의 ····· 5

1. 디지털플랫폼의 개념 ····· 5

2. 플랫폼으로서 정부의 정의와 유형 ····· 7

제2절 디지털플랫폼정부 유사 사례 ····· 11

1. 영국 ····· 11

2. 미국 ····· 18

3. 일본 ····· 23

4. 에스토니아 ····· 26

5. 싱가포르 ····· 30

6. 그 외 주요 국가 ····· 32

7. 유사 사례의 시사점 및 소결 ····· 36

제3절 우리나라 디지털플랫폼정부 발전 현황 ····· 38

1. 우리나라 디지털 정부의 발전 ····· 38

2. 전자정부 ····· 38

3. 지능형 정부 ····· 41

4. 윤석열 정부의 '디지털플랫폼정부' 추진 경과 ····· 45

제4절 디지털플랫폼정부 개념화를 위한 전문가 조사 ····· 48

1. 전문가 조사 개요 ····· 48

2. 전문가 조사 결과 ····· 49
제5절 소 결 : 디지털플랫폼정부의 성공적 구현 방향 ····· 69
1. 디지털플랫폼정부 개념의 한국 적용에서 고려사항 ····· 69
2. 디지털플랫폼정부의 구성과 운영 ····· 70
3. 우리나라에서 디지털플랫폼정부의 개념과 체계도 ····· 72

제3장 디지털플랫폼정부 법제도 개선방안 연구 ····· 75

제1절 쟁점 검토를 위한 세부 정책과제 유형화 ····· 75
제2절 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영 ····· 76
1. 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 구축 및 운영의 법적 근거 마련 ····· 76
2. 민간에 의한 행정서비스 확대 ····· 97
3. 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 안전한 이용환경 조성 ····· 115
제3절 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책 ····· 131
1. 공공데이터의 개방 확대 ····· 131
2. 공공데이터의 품질 개선 ····· 154
3. 기업 마이데이터의 도입 ····· 159
제4절 정부의 일하는 방식 혁신 ····· 164
1. 인공지능 활용 행정의 확대 ····· 164
2. 데이터기반행정의 강화 ····· 182
제5절 디지털플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속한 추진 ····· 196
1. 디지털플랫폼정부사업의 신속한 추진 ····· 196
2. 기타 정보화사업의 신속한 추진 ····· 208

제4장 결론 및 시사점 ····· 212

제1절 연구결과 요약 및 시사점 ····· 212
1. 개념연구 ····· 212
2. 법제도 개선연구 ····· 214
제2절 향후 연구 방향 ····· 216
1. 개념연구 ····· 216

2. 법제도 개선연구 ····· 217

제 5 장 정부정책 반영 현황 ····· 219

참고문헌 ····· 220

표 목 차

〈표 2-1〉 플랫폼의 다양한 의미 ····· 6
〈표 2-2〉 디지털 기술 발전에 따른 플랫폼의 진화 ····· 7
〈표 2-3〉 디지털플랫폼 모델의 구성 요소와 특징 ····· 7
〈표 2-4〉 플랫폼 정부 주요 구성요소에 대한 전문가들의 해석 ····· 8
〈표 2-5〉 디지털정부 프레임워크(Digital Government Framework) ····· 10
〈표 2-6〉 플랫폼으로서 정부의 4가지 유형 ····· 10
〈표 2-7〉 영국 디지털플랫폼정부 추진 체계 ····· 12
〈표 2-8〉 GDS의 주요 직책 ····· 13
〈표 2-9〉 GDS의 주요 직무 ····· 15
〈표 2-10〉 GDS의 2021-2024 추진 전략 ····· 16
〈표 2-11〉 18F의 디지털정책 추진 원칙 ····· 19
〈표 2-12〉 18F 주요 활동 사례 ····· 20
〈표 2-13〉 18F의 업무수행 방식 ····· 20
〈표 2-14〉 USDS 주요 성과 ····· 22
〈표 2-15〉 일본 디지털청의 미션, 비전, 가치 ····· 25
〈표 2-16〉 일본의 디지털청 주요 정책 ····· 26
〈표 2-17〉 에스토니아 '국가 디지털 아젠다' 주요 내용 ····· 27
〈표 2-18〉 에스토니아 디지털플랫폼정부 추진 체계 ····· 28
〈표 2-19〉 에스토니아 디지털 아젠다 2020 주요 서비스 ····· 29
〈표 2-20〉 싱가포르 스마트네이션 3대 추진 전략 ····· 30
〈표 2-21〉 싱가포르 스마트네이션 추진 체계 ····· 31
〈표 2-22〉 싱가포르 스마트네이션 주요 프로젝트 ····· 32
〈표 2-23〉 호주 디지털정부 전략 개요 ····· 33
〈표 2-24〉 스페인 디지털 2025의 전략 및 실행조치 ····· 34
〈표 2-25〉 제1차 전자정부 기본계획 ····· 39

〈표 2-26〉 제2차 전자정부 기본계획 ····· 40
〈표 2-27〉 지능형 정부 관련 해외 주요국 전략 ····· 41
〈표 2-28〉 지능형 정부 기본계획 ····· 42
〈표 2-29〉 디지털 정부혁신 추진계획 ····· 43
〈표 2-30〉 디지털 정부혁신 발전계획 ····· 44
〈표 2-31〉 대통령직인수위원회의 디지털플랫폼정부의 추진방향 ····· 46
〈표 2-32〉 120대 국정과제 중 11번 “모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼 정부 구현” 주요 내용 ····· 47
〈표 2-33〉 전문가 조사 개요 ····· 48
〈표 2-34〉 전문가 조사 참여자 ····· 49
〈표 2-35〉 디지털플랫폼정부 정의·개념 수정 방향에 대한 제안 ····· 52
〈표 2-36〉 플랫폼 구성요소에 대한 제안 ····· 56
〈표 2-37〉 디지털플랫폼정부 서비스 평가요소에 대한 전문가 의견 ····· 61
〈표 2-38〉 디지털플랫폼정부의 핵심 성공요인에 대한 전문가 의견 ····· 65
〈표 2-39〉 디지털플랫폼정부의 주요 장애요인에 대한 전문가 의견 ····· 67
〈표 3-1〉 폐쇄형 API(Closed API)와 공개형 API(Open API)의 구분 ····· 83
〈표 3-2〉 연도별 주요정보통신기반시설 지정 현황 ····· 121
〈표 3-3〉 주요 국가의 데이터 기술 수준 ····· 154

그 림 목 차

〔그림 1-1〕 연구 추진체계 ····· 4
〔그림 2-1〕 미국 18F의 조직 구조 ····· 18
〔그림 2-2〕 일본 디지털청 조직도 ····· 24
〔그림 2-3〕 에스토니아 X-Road 서비스 ····· 29
〔그림 2-4〕 디지털플랫폼정부의 체계도(안) ····· 74
〔그림 3-1〕 2010~2021년 데이터산업 시장 규모 ····· 132
〔그림 3-2〕 공공데이터 제공신청 및 처리절차 ····· 148

요 약 문

1. 제 목

디지털플랫폼정부 구현을 위한 제도적 기반조성 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

최근 들어 사회 전반의 디지털 전환이 빠르게 진행되면서 공공부문에서도 혁신적인 서비스의 창출을 요구받고 있다. 이에 새 정부는 '모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현'을 국정과제로 채택하였고, 국민에게 통합적·선제적·맞춤형 행정서비스를 제공하고, 기업에게 새로운 기회를 부여하며, 정부가 과학적으로 일할 수 있는 기반을 마련하고자 다양한 세부 정책과제를 추진하고 있다. 그런데 기존에 전자정부, 지능형정부, 디지털정부, 플랫폼정부 등 디지털플랫폼정부와 유사한 개념이 거론되고 정책적으로 시행되기도 하였으나, '디지털플랫폼정부'는 전 세계적으로 최초로 제시된 명칭으로서 그 의미가 현재까지는 명확하게 이해되고 있지 않은 측면이 있다. 또한 디지털플랫폼정부의 구현은 단순히 디지털플랫폼을 활용하여 일하는 방식을 변화시키는 수준의 정부혁신에 그치는 것이 아니라 민·관 협력을 통해 데이터 기반의 신산업을 창출하는 등 '디지털플랫폼정부 혁신 생태계'의 조성이 중요한 과제인 만큼 다양한 분야의 법제도를 개선하는 것이 선행되어야 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 새 정부가 범국가 차원에서 추진하고 있는 디지털플랫폼정부 구현을 실질적으로 달성할 수 있도록 디지털플랫폼정부의 개념을 명확하게 도출하기 위한 '개념 연구' 부분과 그 구현에 선행되어야 하는 법제도 개선방안을 제시하기 위한

‘법제도 개선방안 연구’ 부분으로 구성된다. 구체적으로는 첫째, 개념 연구에서 디지털플랫폼정부와 관련된 해외 주요국 사례를 분석하고 우리나라의 기술적·사회적·경제적 여건에 적합한 디지털플랫폼 개념 정립을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 둘째, 법제도 개선방안 연구에서는 디지털플랫폼정부 구현을 위한 세부 정책과제별로 개선이 필요한 현행 법령을 발굴하고 그 개선방안을 제시하는 한편, 새로운 입법의 필요성까지도 역시 검토해보고자 한다.

4. 연구 내용 및 결과

디지털플랫폼정부와 관련된 해외 유관사례 검토를 통한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 해외 주요국들은 자국의 정책환경과 맥락에 맞는 디지털정부를 발전시키기 위해 노력해 왔다. 영국의 경우 지난 10여 년간 디지털플랫폼정부라는 새로운 정부 모델로의 전환을 위해 GDS를 중심으로 관련 정책을 수립하고 추진해 왔다. 미국은 디지털정부 모델로의 직접적 변화보다는 정부의 디지털 전환과 공공서비스의 개선 차원에서 18F와 같은 애자일 조직을 활용하여 변화를 도모하고 있다. 일본의 경우 디지털청이라는 단일 조직이자 디지털 조정기제를 통해 정부의 디지털 전환을 추진하고 있다. 싱가포르나 에스토니아도 디지털플랫폼을 통한 정부혁신과 공공서비스의 개선에 초점을 두고 정책을 추진하고 있다. 둘째, 주요국들은 디지털플랫폼정부 구현 과정에서 민간의 적극적인 참여와 협업을 모색하고 있다. 이는 영국의 GDS, 미국의 18F, 일본의 디지털청의 정책 과정에서 확연히 드러난다. 영국이나 미국의 경우 민간의 적극적인 참여 속에서 디지털플랫폼정부 정책을 수립하여 추진해 가고 있다. 셋째, 디지털플랫폼정부 구현 과정에서 공공부문의 조직문화 변화가 선행되거나 함께 수반되어야 한다. 기존 공공부문 조직문화의 경직성을 탈피하고, 공공 및 민간부문과의 협업을 어떠한 방법을 통해 원활하게 할 것인가가 디지털플랫폼정부 구현의 핵심 성공요인이 될 것이다.

디지털플랫폼정부 개념 정립과 핵심 성공요인 도출을 위해 실시했던 전문가 심층조사 결과를 정리하면 다음과 같다. 우선 디지털플랫폼정부의 개념과 관련하여 대부분 전문가는 디지털플랫폼의 개념을 보다 구체적으로 정의해야 할 필요성을 제기했

다. 아울러, 다수의 전문가 의견이 디지털 전환기의 사회문제 해결 및 새로운 가치 창출을 디지털플랫폼정부의 역할 및 기능과 연계해야 한다는 관점에서 일치되었으며, 이러한 변화를 주도적으로 추진하는 디지털플랫폼정부는 그 구체적인 목적과 방향성을 명확히 제시해야 함을 강조하고 있다. 또한 전문가들은 디지털플랫폼 특성을 고려하여 공공과 민간의 연계, 정부는 주체가 아니라 디지털플랫폼 생태계에서 하나의 행위자로서 역할을 해야 한다는 점을 주장하였다.

디지털플랫폼정부는 정부의 관점에서 ① 데이터와 공통기술기반 등 디지털 기술을 기반으로 구현된 플랫폼 위에서, ② 정부기관・시민・기업 등 정부 관련 이해관계자들의 참여와 협업을 통해, ③ 공공서비스를 개선하고 사회문제를 해결하는 협력적 정부 모델이라 할 수 있다. 이러한 디지털플랫폼정부의 궁극적 목표는 양질의 디지털 공공서비스 개발, 공공서비스 전달의 개선, 사회 및 공공문제 해결, 지능정보사회와 디지털 생태계 구축으로, 하위 과정 목표는 궁극적 목표 달성을 위해 필요한 정부 내부의 혁신으로서 디지털 전환, 일하는 방식 개선, 데이터기반 행정 등이 포함될 수 있다. 디지털플랫폼의 형태는 ① 공공부문 통합 플랫폼으로 정부, ② 상호협력 허브로서 플랫폼의 형태로 나타날 수 있다. 무엇보다 디지털플랫폼정부 구현의 핵심은 플랫폼의 공급자 측면에서 민간과의 협업체계를 마련하고, 협업 과정에서 플랫폼 수요자인 시민, 기업, 공공기관, 정부의 의견을 반영해야 하며, 선제적 방식과 피드백 방식의 결합을 통해 밀착형 협업을 실천해야 한다는 것에 있다.

이어서, 디지털플랫폼정부의 구현을 위해 필요한 법제도 개선과 관련된 쟁점에 대하여 우리 정부가 제시하고 있는 주요 세부 정책과제별로 검토하였다. 보다 구체적으로, ① 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영, ② 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책, ③ 정부의 일하는 방식 혁신, ④ 디지털플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속한 추진의 순서대로 관련 쟁점에 대하여 살펴보았다.

첫째, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영과 관련하여서는, 우선 정부가 공공서비스와 민간서비스가 결합・연계된 디지털플랫폼정부서비스를 창출해내기 위해서 공공서비스의 표준 API를 개발하고, 이를 민간에 제공하여 활용할 수 있게 하는 법적 근거의 필요성을 확인하였다. 이를 위해서는 디지털플랫폼정부 핵심 인프라, 즉 '디지털플랫폼정부 허브'를 구축하고, 여기에 개발이 완료된 공공서비스 표준

API를 등록하도록 특별법 등에 규정할 수 있을 것이다. 둘째, 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책과 관련하여서는, 세부적으로 공공데이터 개방 확대, 공공데이터의 품질 개선, 기업 마이데이터 도입과 관련된 제도적 개선점을 검토하였다. 공공데이터 개방 확대를 위해서는 '공공데이터법'상 공공데이터 개방에 네거티브 원칙을 도입하기 어려운 구조를 지적하고, 제한된 범위 내에서 민간이 필요로 하는 공공데이터의 개방을 확대할 수 있는 제도 개선방안을 다양하게 고민하였다. 공공데이터의 품질 개선을 위해서는 '공공데이터법'상 데이터 표준화와 품질관리 관련 규정을 '데이터산업법' 등 타 법률과 비교하였고, 「개인정보 보호법」, 「전자정부법」 등의 현행법을 중심으로 기업 마이데이터의 도입에 대하여 검토해보았다. 셋째, 정부의 일하는 혁신과 관련하여서는, 세부적으로 인공지능 활용 행정 촉진과 데이터기반행정 강화 부분으로 나누어 검토하였다. 인공지능 활용 행정을 촉진하기 위해 「행정기본법」, 「전자정부법」 등 현행법상 인공지능 기술을 활용한 행정의 근거 규정에 대하여 살펴보고, 인공지능을 활용한 선제적·맞춤형 행정서비스 제공 목적의 인공지능 활용의 법적 근거 마련, 안전하고 신뢰할 수 있는 인공지능 행정을 위한 인권영향평가 및 인공지능 활용 사실 고지 등과 관련된 규정의 도입을 제시하였다. 데이터기반행정의 강화를 위해서는 데이터 기반 전문 자문·심의 절차의 도입과 데이터 분석 결과를 특정 결정의 요건으로 규정하는 방안에 대하여 검토하였다. 넷째, 디지털플랫폼정부 사업 및 정보화사업의 신속 추진과 관련하여서는, 우선 디지털플랫폼정부 허브 등의 구축 및 운영과 같은 디지털플랫폼정부사업을 신속하고 원활하게 추진하는 데 요청되는 민간투자형 디지털플랫폼정부사업의 추진, 예비타당성조사의 면제 등과 관련된 특례 도입에 대하여 살펴보았다. 또한 민간투자형 소프트웨어사업의 범위를 확대하기 위한 「소프트웨어 진흥법」 및 동법 시행령의 개선방안, 민간의 디지털서비스 직접구매를 활성화하기 위한 '클라우드컴퓨팅법' 개선방안 등에 관하여도 검토하였다.

이같이 디지털플랫폼정부 구현을 위한 세부 정책과제별 제도개선 사항을 발굴하였고, 현행 법령의 개선으로는 한계가 있는 사항에 대해서는 특별법을 제정하여 관련 근거를 마련하는 방안의 검토 필요성을 확인하였다. 특별법에는 디지털플랫폼정부의 추진체계에 관한 규정을 비롯하여, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영, 디지털플랫폼정부 사업의 원활한 추진을 위한 특례 등에 관한 규정이 포함될

수 있을 것이다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 국가 차원에서의 디지털플랫폼정부 구현을 위한 법제도 개선방안을 제시하고, 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」에 따라 설치된 디지털플랫폼정부위원회의 심의·조정 활동, 향후 디지털플랫폼정부 특별법 제정, 디지털플랫폼정부 실현계획(2023. 4. 발표 예정) 등 정부 주요정책 수립과정에서 참조할 수 있는 자료를 제공하였다는 점에서 그 의의가 있다. 구체적으로 첫째, 법제도 개선의 목적, 방향, 지향점을 설정하기 위해 디지털플랫폼정부의 개념, 체계 기능 등을 도출하였다. 둘째, 디지털플랫폼정부 추진 관련 주요 정책 과제의 실현에 필요한 현행법령 개정사항 발굴 및 개정방향을 제안하였다. 셋째, 현행법령 개정으로 달성할 수 없는 제도적 장애요인 발굴 및 특별법 제정을 통한 제도적 기반조성 방안을 제시하였다.

6. 기대효과

본 연구의 결과는 정책적 측면에서 디지털플랫폼정부의 명확한 목적, 기능, 방향성, 법적·개념적 정의를 구체적으로 제시함으로써 디지털플랫폼정부의 구현이라고 하는 범국가적 정책이 안정적이고 연속적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다. 또한 제도적 측면에서는 디지털플랫폼정부를 추진하기 위해 우선적으로 고려해야 할 개선의 대상이 되는 법제도를 검토하고, 그에 대한 개선방안을 제시함으로써 법치주의 원칙에 입각한 디지털플랫폼정부의 기반을 조성하는 데 기여할 수 있다. 끝으로 경제·사회적 측면에서는 디지털플랫폼정부가 민·관의 상호협력에 바탕을 두고 사회 문제를 해결하는 정부임을 강조함으로써 정부는 민간의 창의성을 통해 개혁과 경제성장을 이끌어가고, 기업은 정부와의 파트너십을 통해 역량의 신장과 혁신을 추구하며, 국민은 보다 편리하고 직접적인 공공서비스를 제공받을 수 있는 기반을 조성하는 데 기여할 수 있다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Institutional foundation for the Digital Platform Government

2. Objective and Importance of Research

With digital transformation rapidly progressing throughout society in recent years, the public sector is also being required to create innovative services. Thus, the new government has selected “realization of the world’s best digital platform government through which all data is connected” as a government project, and it currently carries out various detailed policy assignments. Korea was the first in the world to coin the term “digital platform government,” so, in certain aspects, its meaning is still somewhat ambiguous. Moreover, the realization of a digital platform government must go beyond the mere utilization of a digital platform for innovation of the government by simply changing the way to work but should instead be preceded by the enhancement of legal systems in various areas since it is an important task to establish an “innovative ecosystem for a digital platform government” by, for example, creating new data-based industries through collaboration between the government and the private sector.

3. Contents and Scope of the Research

This research consists of two parts: “conceptual research,” which aims at clearly defining the concept of digital platform government in order to accomplish practically the realization of a digital platform government being pursued at the

national level by the new administration; and “legal system improvement research” to propose the means of enhancing the legal system that shall precede the aforementioned realization. First of all, in conceptual research, major cases of other nations in relation to digital platform government are analyzed in detail, and implications are to be proposed for the establishment of the concept of digital platform government that suits the technological, social, and economic conditions of our country. Secondly, the legal system improvement research aims to find current laws that need to be improved for each of the detailed policy assignments and, at the same time, review the need for legislation of any new laws.

4. Research Results

Policy implications that have been deduced through a review of global cases related to digital platform government can be summarized as follows: First, major foreign nations have striven to develop digital governments in contextual accordance with their respective policy environments. Second, these major countries also seek the active participation of and collaboration with the private sector in the process of achieving a digital platform government. Third, changes in the organizational culture of the public sector shall either precede or accompany the process of realization of a digital platform government. Core factors of success in achieving a digital platform government will hinge on the ability to do away with the rigidity shown by the organizational culture of the public sector and the means of making the cooperation between the public and private sectors as smooth as possible.

The results of an in-depth survey among experts—conducted to establish the concept of digital platform government and to deduce core factors of its success—can be summarized as follows: First, regarding the concept of digital platform government, most experts raised the need to define it more in detail. Moreover,

the perspectives of many of the experts coincided in the notion that the resolution of social issues and creation of new values in the age of digital transformation shall be tied together with the roles and functions of a digital platform government, and that such government—which assumes leadership in carrying out these changes—needs to propose clearly detailed purpose and direction.

From the standpoint of the government, a digital platform government can be said to be a collaborative government model that, ① based on a platform achieved by digital technologies such as data and common technological foundation and ② through the participation of and cooperation among government and other interested parties including citizens and companies, ③ enhances public services and solves social issues. The ultimate goals of a digital platform government are to develop quality digital public services and improve their delivery, solve social and public issues, and establish an intelligent information society and a digital ecosystem. Detailed objectives related to the internal innovation of the government in order to accomplish the aforementioned ultimate goals may include digital transformation, improvement of the way of working, and data-based administration. A digital platform may be presented in the form of ① an integrated platform of the public sector, notably a government, and ② a mutual cooperation hub. Above all, the essence of realizing a digital platform government lies in the following: preparation of a cooperation structure with the private sector from the standpoint of a platform supplier; consideration of opinions of citizens, companies, public agencies, and government, all of which are users of the platform, in the process of cooperation; and execution of a close-knit collaboration through a combination of the preemptive method and the feedback method.

Then, controversial issues related to improvement of the legal system needed for the realization of a digital platform government were reviewed for each of the detailed primary policy assignments being proposed by our government.

First, with regard to the establishment and operation of core infrastructure of a

digital platform government, and in order for the government to create a digital platform government service wherein public and private services are merged and connected, a standard API of public services must be developed, and preparing a legal basis for such API to be provided to and utilized by the private sector has been confirmed to be necessary. Subsequently, a "digital platform government hub" may be constructed, and a fully developed standard API of public services can be registered under this hub, which can also be stipulated in a special act, etc. Second, regarding data policies including complete opening of quality data, institutional improvements have been reviewed such as expanded opening of public data, enhancement of quality of public data, and introduction of Mydata by companies. For the expanded opening of public data, we pointed out the structure for which it is difficult to introduce negative principles for the opening of public data pursuant to the "Public Data Act," having diversified angles of our consideration of the means to improve the current system for the expansion of opening of public data that the private sector needs within the limited scope. For the improvement of quality of public data, regulations on data standardization and quality control from the "Public Data Act" have been compared with other laws such as the "Data Industry Act," and the introduction of Mydata for companies has also been examined based on current laws. Third, the topic of innovation in the government's way of working has been reviewed in two parts: administrative promotion of utilization of artificial intelligence and reinforcement of data-based administration. We studied the applicable provisions on AI technology-utilizing administration from current laws and also proposed the introduction of regulations related to the preparation of legal grounds for the utilization of AI to provide preemptive and customized administration services, human rights effect assessment for safe and reliable AI administration, and notification of the use of AI. For the reinforcement of data-based administration, we have reviewed the introduction of a professional, data-based consultation and deliberation procedure and the means of

stipulating the results of data analyses as prerequisites of certain decisions. Fourth, we have examined the introduction of exemptions requested for the speedy and smooth promotion of the digital platform government project, including promotion of the private investment-type digital platform government project and exclusion from preliminary feasibility study. We have also reviewed the means of improving the "Software Promotion Act" and its enforcement decree in order to expand the scope of private investment-type software business as well as the means of improving the "Cloud Computing Act" for the vitalization of direct purchase of digital services by the private sector.

In conclusion, items of improvement in each detailed policy assignment have been identified for the realization of a digital platform government; for matters that are limited by the improvement of current laws, we have confirmed the need to review ways to legislate special acts to prepare the relevant grounds.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This research is significant since it proposes the means of improving the legal system for the realization of a digital platform government by the nation itself and also provides materials that can be referenced by the government in the process of establishing major policies including deliberation, arbitration activities, enactment of a special act on digital platform government in the future, and digital platform government realization plan (to be announced in April 2023) by the Presidential Committee on the Digital Platform Government, which was established pursuant to the "Regulations on the Installation and Operation of the Presidential Committee on the Digital Platform Government".

6. Expectations

The results of this research may contribute to establishing a foundation for national policies to be promoted in a stable, continuous fashion by detailing the clear purpose, functions, direction, and legal and conceptual definitions of a digital platform government from a policy standpoint. Likewise, from an institutional perspective, it can contribute to creating a basis for a digital platform government grounded on constitutional principles by reviewing legal systems that must be considered first for improvement in order to promote a digital platform government and to propose detailed ways for improvement. Finally, from the economic and social perspectives, this research emphasizes that a digital platform government is a type of government that solves social issues based on mutual cooperation between the public and private sectors; therefore, it can contribute to establishing a foundation for the government to lead reforms and economic growth through the creativity of the private sector, for companies to seek capacity building and innovation through partnerships with the government, and for citizens to be provided with more convenient and direct public services.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. A Study on the Concept of Digital Platform Government

Chapter 3. A Study on the Improvement of the Digital Platform Government Legal System

Chapter 4. Conclusions and Implications

Chapter 5. Policy Suggestions for Practical Use

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

최근 들어 전 세계적으로 산업 분야를 비롯한 사회 전반에서 디지털 전환이 빠르게 진행되고 있다. 민간에서는 이미 빅데이터와 인공지능 기술 등을 활용하여 소비자의 편리성을 충족시키고자 다양한 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 특히, 민간의 ICT 기업은 디지털 환경에서 공급자, 수요자 등 다양한 이해관계자의 참여로 거래가 이루어지는 디지털플랫폼을 기반으로 혁신적인 서비스를 창출해내고 있다. 디지털 전환은 공공의 영역에서도 거스를 수 없는 변화의 흐름이어서 정부 역시 혁신적 서비스 창출에 대한 요구를 받고 있다. 정부는 최근 20년 이상의 기간에 걸쳐 일하는 방식을 전산화, 정보화, 지능정보화 순의 단계로 혁신을 추구하였음에도, 이미 민간 기업의 편리한 서비스에 익숙해져 있는 국민을 만족시키기에는 여전히 부족한 것이 사실이다.

이에 새 정부는 제20대 대통령직인수위원회 시절부터 '디지털플랫폼정부 TF'를 운영하면서 2022년 5월 '모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현'을 국정과제로 선정하였다. 보다 구체적으로, 정부는 본 과제를 추진함으로써 "모든 데이터가 연결되는 '디지털플랫폼' 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부"를 구현하여 "국민에게는 통합적·선제적·맞춤형 행정서비스를, 기업에게는 새로운 혁신의 기회를, 정부에게는 과학적으로 일할 수 있는 기반"을 마련하고자 한다(제20대 대통령직 인수위원회, 2022. 5.). 이를 위해 정부는 2022년 9월 2일 대통령 직속 자문위원회로 디지털플랫폼정부위원회를 출범시켜 디지털플랫폼정부의 구현을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

그동안 정보화 사회가 전개되면서 전자정부, 지능형정부, 디지털정부, 플랫폼정부 등 많은 개념이 소개되거나 정책적으로 시행된 바 있으나, '디지털플랫폼정부'라는 명칭은 2022년 제20대 대통령 공약을 통해 세계 최초로 제시되었다. 현재까지는 디지털플랫폼정부의 정의 내지 개념을 국정과제에서 제시하고 있는 "모든 데이터가

연결되는 ‘디지털플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부” 또는 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」 제1조 목적 규정에서 확인할 수 있는 “인공지능 등의 기술을 활용하여 다양한 데이터를 통합·연계 및 분석하는 디지털플랫폼을 기반으로 국민·기업 및 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부” 정도로 확인할 수 있다. 이러한 개념 정의는 디지털플랫폼정부의 성격이나 지향점을 내포하고는 있으나, 그 기반이 되는 디지털플랫폼이 물리적인 단일 플랫폼을 의미하는 것인지, 혹은 디지털플랫폼이 의미하는 공급자와 수요자 간의 가치 교환 기능을 제공하는 환경을 의미하는 것인지 분명치 않은 측면이 있다. 또한 디지털플랫폼정부가 하나의 단일 개념을 지칭하는 용어가 아니라 ‘디지털 대전환’, ‘플랫폼 전략’, ‘정부 혁신’이라는 여러 개념을 조합하여 새롭게 창조해낸 용어라는 시각도 존재한다(권헌영, 2022. 6. 24.). 디지털플랫폼정부의 구현은 공공부문의 매우 광범위한 영역에 걸쳐 추진되어야 하는 정책과제이고, 이를 위해서는 여러 법령의 제·개정이 수반되어야 하는 만큼, 무엇보다도 해당 개념의 명확한 이해를 바탕으로 그 목적, 방향성, 기능 등을 제시하는 것이 중요하다.

또한 디지털플랫폼정부의 구현은 단순히 디지털플랫폼을 활용하여 일하는 방식을 변화시키는 수준의 정부혁신을 추구하는 것이 아니다. 민·관 협력을 통해 데이터 기반의 신산업을 창출하는 등 ‘디지털플랫폼정부 혁신 생태계’를 조성하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다. 새 정부의 국정과제에서는 디지털플랫폼정부 구현을 위해 ① 국민체감 선도 프로젝트 추진, ② 일하는 방식 대전환, ③ 디지털플랫폼정부 혁신 생태계 조성, ④ 데이터 안전 활용 기반 강화라고 하는 4대 주요 내용을 제시하였고(제20대 대통령직 인수위원회, 2022. 5.), 디지털플랫폼정부위원회는 디지털플랫폼정부의 구현을 추진하기 위한 4대 중점과제로서 ① 민관 협업과 통합 서비스 제공을 위한 디지털플랫폼정부 혁신 인프라 구현, ② 국민이 원하는 양질의 데이터 전면 개방 및 활용 촉진, ③ 인공지능·데이터 등 첨단기술을 활용한 정부의 일하는 방식 혁신, ④ 안전하고 신뢰할 수 있는 이용 환경 보장을 제시하였다(디지털플랫폼정부 보도참고자료, 2022. 9. 2.). 데이터, 인공지능, 일하는 방식, 혁신 생태계, 혁신 인프라, 안전 활용 기반 등 매우 다양한 키워드가 제시되었는데, 복합적이고 다차원

적인 가치를 내포하는 디지털플랫폼정부 구현의 세부 정책과제를 추진하기 위해서는 마찬가지로 다방면으로 법제도를 개선할 필요가 있다. 세부 과제별로 수많은 개별법령이 존재하기 때문이다. 그뿐만 아니라 정부는 국가 데이터와 서비스를 민·관이 자유롭게 공동 활용할 수 있는 추진체계 등 근거를 마련하고자 2023년 「민·관 협력 디지털플랫폼정부 특별법」의 제정안을 국회에 제출할 예정임을 밝히고 있다(법제처 보도자료, 2023. 1. 25.).

따라서 본 연구에서는 정부가 범국가적 차원에서 중점 정책으로 추진하고 있는 디지털플랫폼정부의 구현을 성공적으로 달성할 수 있도록 개념적·제도적 기반을 다져보고자 한다. 우선, 개념 연구 부분에서는 디지털플랫폼정부의 국내외 유사 사례 및 정책의 비교·분석을 통하여 본 개념의 구체화를 시도해볼 것이다. 이를 바탕으로 디지털플랫폼정부 구현의 목적과 방향성을 명확하게 하고자 한다. 이후 제도개선 연구 부분에서는 디지털플랫폼정부의 구현을 추진하기 위해 필수적으로 선행되어야 할 제도적 개선사항을 발굴하고, 그 개선의 방향을 제시하고자 한다. 특히, 민·관 협력의 활성화를 바탕으로 데이터의 개방·활용을 촉진하고 공공서비스의 혁신을 도모하기 위한 주요 법제도의 개선을 중심으로 살펴볼 것이며, 향후 디지털플랫폼정부 특별법 제정안에 포함될 수 있는 사항에 대해서도 검토해볼 것이다.

제 2 절 연구의 추진체계와 전략

본 연구의 주관연구기관인 정보통신정책연구원(KISDI)은 과학기술정보통신부와의 긴밀한 협력을 통해 정책적·제도적 수요에 맞는 연구를 추진하고자 하였다. 이에 KISDI는 과학기술정보통신부와의 상시적인 소통으로 연구수행 방향과 추진 상황을 논의하면서 디지털플랫폼정부의 개념을 도출하고, 디지털플랫폼정부를 구현하는 데 필요한 제도적 개선방안을 제시하였다.

또한 행정학·정책학·법학·공학 등 다양한 분야의 전문가로 구성된 자문단을 운영하면서 협동 연구를 진행하였다. 특히, KISDI의 연구 총괄 하에 디지털플랫폼정부의 개념과 관련된 이슈 및 쟁점을 도출하기 위해 산업계, 언론계, 법조계, 학계, 시민사회, 공공부문에 종사하는 전문가를 대상으로 심층 조사를 진행하였고, 법제도 분야의 전문가가 참여한 연구반 또한 구성 및 운영함으로써 디지털플랫폼정부를 구현하기 위해 개선이 필요한 법제도 사안을 발굴하였다. 이외에도 다양한 관계 전문가와의 연구 교류를 통해 연구 내용과 결과의 확산과 제도적·정책적 반영 과정에서 사회적 수용성을 제고하고자 노력하였다.

〔그림 1-1〕 연구 추진체계

출처: 연구진 작성

제 2 장 디지털플랫폼정부 개념 연구

본 장에서는 현 정부가 범국가 차원에서 추진하고 있는 디지털플랫폼정부를 효과적으로 구현할 수 있도록 디지털플랫폼정부의 목적, 방향성, 기능 등을 포함하는 실천적 차원의 개념을 제시하고자 한다. 또한 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위한 촉진요인과 장애요인을 식별하여 향후 관련 정책 및 전략 수립의 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 국내외에서 이론적 또는 정책적으로 논의되었던 유사 개념, 정책, 사례 등을 비교·검토하고, 산관학연 전문가 심층조사를 통해 디지털플랫폼정부 추진과 관련된 이슈와 쟁점을 논의하고 정책적 및 제도적 차원에서 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위한 정책 방향을 모색하고자 한다.

제 1 절 디지털플랫폼정부 개념 논의

1. 디지털플랫폼의 개념

가. 플랫폼의 개념의 다차원성

플랫폼은 어원적으로는 '구획된 땅(plat)'과 '형태(form)'의 합성어로서 '구획된 땅의 형태'를 의미한다(윤상진, 2012). 사전적 의미를 풀이하면 '목적에 따라 다양한 형태로 활용할 수 있도록 설계된 유무형의 구조물 또는 공간'(최병삼, 2010)을 뜻하며, 경영학적 관점에서 플랫폼은 '다양한 비즈니스 주체를 연결하는 인터페이스이자 거래가 이루어지는 곳'이다(서형준·주윤창, 2020). 공학적 관점에서 플랫폼은 '구성 요소들의 모듈화, 그리고 이러한 모듈 간의 상호작용 및 모듈의 적용 규칙을 설정하는 데 필요한 표준'을 의미한다(서형준·주윤창, 2020). 또한 전통적인 제조업 등에서 '플랫폼'은 '다양한 제품을 개발하기 위해 공통적이고 반복적으로 사용하는 기본 골격 또는 토대'라는 의미로 사용되었으나, 현대 산업에서 '플랫폼'은 전통적 의미에 더하여 '개발자, 이용자, 판매자, 구매자 등 다양한 이해관계자들이 모여 거래 등과 같은 상호작용을 하도록 중개하는 공간 또는 유무형적 구조물'이라 는 의미로 사용

된다(최병삼 외, 2014). 한편, '다양한 구성요소(또는 주체) 간의 상호작용을 가능하게 하여 새로운 가치를 창출하도록 하는 유무형의 것'(이경은, 2022)이라 정의를 내릴 수도 있다.

〈표 2-1〉 플랫폼의 다양한 의미

어원적 개념	'구획된 땅(plat)'과 '형태(form)'의 합성어로서 '구획된 땅의 형태' (윤상진, 2012)
사전적 의미	목적에 따라 다양한 형태로 활용할 수 있도록 설계된 유무형의 구조물 또는 공간 (최병삼, 2010)
경영학 관점	다양한 비즈니스 주체를 연결하는 인터페이스이자 거래가 이루어지는 곳 (서형준・주윤창, 2020).
공학 관점	구성요소들의 모듈화, 그리고 이러한 모듈 간의 상호작용 및 모듈의 적용 규칙을 설정하는 데 필요한 표준 (서형준・주윤창, 2020)
전통 제조업 관점	'플랫폼'은 다양한 제품을 개발하기 위해 공통적 이고 반복적으로 사용하는 기본 골격 또는 토대 (최병삼 외, 2014)
현대 산업 관점	개발자, 이용자, 판매자, 구매자 등 다양한 이해관계자들이 모여 거래 등과 같은 상호작용을 하도록 중개하는 공간 또는 유무형적 구조물 (최병삼 외, 2014).

출처: 기존 연구들을 참고하여 연구진 작성

나. 디지털플랫폼의 확산

정보시스템 기술과 플랫폼 개념이 연계 및 융합되면서 디지털플랫폼 환경이 조성되고 있다. 최근 디지털플랫폼의 개념은 소비자와 생산자가 공유하는 기술, 가치교환, 관계 형성의 정보시스템 기반 환경으로 변모하고 있으며, 디지털 기반 플랫폼은 여러 사용자 또는 조직 간의 관계 형성과 비즈니스적인 거래를 형성할 수 있는 환경을 제공한다(한국지능정보사회진흥원 2022a). 한편, 디지털 기술 환경의 측면에서는 디지털플랫폼은 하드웨어→소프트웨어→서비스 플랫폼으로 변화하고 있다.

〈표 2-2〉 디지털 기술 발전에 따른 플랫폼의 진화

구분	내용
하드웨어 플랫폼	- 소프트웨어 응용 프로그램을 실행할 수 있는 하드웨어 세트를 의미 - 제조업에서 대량생산을 위해 사용하는 자동화된 프로세스에 활용 - (예시) IBM Main Frame(서버), 개인PC, iPhone 등
소프트웨어 플랫폼 (운영체계, OS)	- PC용 소프트웨어나 스마트폰 앱이 돌아갈 수 있는 기초를 의미 - 플랫폼이 여러 기능을 제공해주는 공통 실행환경을 일컫는 말 - (예시) Windows, iOS, Android 등
서비스 플랫폼 (어플리케이션, App)	- 자체적인 생태계를 구축하여 생산과 소비가 모두 이루어지는 플랫폼 - API를 활용하여 소프트웨어를 특정 서비스 플랫폼과 호환 가능 - (예시) SNS, Google Play, App Store 등

출처 : 이승훈(2021),「플랫폼의 생각법 2.0」

최근 디지털 기술 발전과 연동하여 확산되어 가고 있는 디지털플랫폼 모델은 생산자, 수요자, 디지털플랫폼, 가치교환 활동으로 구성된다.

〈표 2-3〉 디지털플랫폼 모델의 구성 요소와 특징

요소	특징
생산자	직접적인 가치를 생산하지 않고 제공된 플랫폼에서 소비자가 원하는 가치(재화와 서비스)를 제공하는 자를 말함
수요자	제공된 플랫폼하에서 재화와 서비스를 선택하고 소비하는 자를 말함
디지털플랫폼	디지털 기술로 구현된 재화와 서비스 거래의 장을 의미 플랫폼의 제공자는 기존의 생산자와는 별도의 이해관계자나 생산자 또는 소비자가 직접 플랫폼을 구성·운영하는 경우도 존재
가치교환 활동	다양한 참여를 촉진하는 장에서 이루어지는 '거래'뿐 아니라 공급자 -수요자 -플랫폼 간의 상호작용을 모두 포함

출처 : 이승훈(2021),「플랫폼의 생각법 2.0」

2. 플랫폼으로서 정부의 정의와 유형

팀 오라일리(Tim O'Reily)는 플랫폼 정부를 '플랫폼을 통해 정부의 기획 능력 및 데이터 개방성을 높이고 시민의 참여와 협력을 통해 정부의 정책을 함께 디자인하고 국가사회 문제를 해결하는 정부'로 정의하였다. 즉 서비스 이용료로서 세금만큼의 서비스를 제공한다는 자판기 모델과 공공 및 민간 이해관계자들의 자생적인 협력에 기반하는 상호협력 모델(Kettl, D. F., 2008) 간 상호작용에 초점을 맞추었다.

〈표 2-4〉 플랫폼 정부 주요 구성요소에 대한 전문가들의 해석

구분	전문가	해석
플랫폼 기반의 정부	팀 오라일리 (Tim O'Reily) 오라일리 미디어 CEO	"플랫폼 정부는 플랫폼을 통해 정부의 기획 능력 및 데이터 개방성을 높이고 시민의 참여와 협력을 통해 정부의 정책을 함께 디자인하고 국가사회 문제를 해결하는 정부이다."
	아니시 초프라 (Aneesh Chopra) 前 미국 CTO	"모든 정부는 기업과 비영리 중개자에게 시스템과 데이터를 공개함으로써 정부를 더 똑똑하고 효과적으로 만들 수 있는 잠재적 기회를 마련해야 하며, 이러한 디지털 서비스를 팀 오라일리(Tim O'Reilly)가 '플랫폼으로서의 정부(Government as a Platform)'라 일컫는 것이다."
	사라 반스 (Sarah Barns) 도시 디지털 전략가	"'정부 2.0'으로 알려진 플랫폼으로서의 정부는 외부 사용자(일반시민, SW개발자, 민간기업 등)를 육성하여 정부 디지털 서비스를 공동으로 설계하고 구축한다. 또한, 오픈 소스 형식으로 정부 데이터에 대한 접근 권한을 부여하면 정부가 디지털 혁신을 더욱 가속화할 수 있을 것이라 확신한다."
정책 및 공공서비스 공동 개발	데이비드 바틀렛 (David Bartlett) 호주 태즈매니아주 총리	"디지털로 연결된 커뮤니티는 1,000개의 정책통(通) 보다 스마트하며, 플랫폼으로서의 정부에서 전문가가 해야하는 역할도 있지만, 인류가 직면한 문제 해결을 위한 솔루션을 공동 개발하는 데 있어 실질적으로 비전문가의 역할이 중요하다."
책임성	마크 톰프슨 (Mark Thompson) 뉴욕타임즈 CEO	"디지털 환경에서 뿌리를 내리고 있는 플랫폼으로서의 정부의 개념은 정부에 두 가지 역할을 부여한다. 첫째는 사용자인 국민의 피드백을 통해 실시간으로 정책 및 프로그램에 반영하는 참여적 접근이며, 둘째는 공공 정책 포럼, 토론, 논문 등 정책 수립의 여러 단계에서 시민사회에 참여를 촉진하는 접근방식으로 개방적 정책결정이 필요하다."
더 나은 공공서비스	마이크 브레이큰 (Mike Bracken) 前 GOV.UK CDO	"플랫폼으로서의 정부는 정부 서비스를 사용자 중심으로 쉽게 생성할 수 있는 디지털 시스템, 기술 및 프로세스의 공통 핵심 인프라가 될 수 있다."
사일로 (Silo) 제거	버락 오바마 (Barack Obama) 前 미국 대통령	"공유 플랫폼 문화로의 변화는 정부 차원의 강력한 리더십을 요구하며, 정부는 새로운 프로젝트를 구축할 때 각각의 새로운 인프라와 시스템을 확보하는 것보다 먼저 공유 솔루션과 기존 인프라를 활용해야 한다. 또한, 같은 분야에 대해 여러 웹사이트를 만드는 대신 기관 내부와 기관 간 공통 서비스 영역의 소유권을 공유할 필요가 있다."
디지털 시대 새로운 조직	프랜시스 모드 (Francis Maude) 영국 무역정책장관	"오늘날 정부를 만든다면 사일로화된 계층 대신 최종사용자 즉 국민의 요구에 즉각 응답하는 플랫폼으로 구성할 수 있으며, 플랫폼으로서의 정부를 구현하기 위해 정부 2.0 구조를 재설계할 필요가 있다."

출처: 기존 자료들을 참고하여 연구진 작성

다음으로 영국 GDS(Government Digital Service)의 창립멤버인 리처드 포프(Richard Pope)는 플랫폼으로서 정부(Government as a Platform)에 대한 실질적인 정의와 구성요소를 명확하게 하기 위해 'A Working Definition of Government as a Platform[1]'을 발표하였다. 이후 플랫폼으로서 정부 구축을 실현하기 위한 전략 실행서로서 'Government as a Platform[2](2019. 11.)'을 발간했다. 리처드 포프는 플랫폼으로서 정부의 실질적 정의를 "공유 API와 컴포넌트의 네트워크, 공개표준, 표준 데이터셋 등을 중심으로 정부의 업무를 재구성함으로써 공무원과 기업 등이 보다 안전하고 효율적으로 그리고 책임감을 가지고 근본적으로 더 나은 서비스를 제공하도록 하는 것"으로 개념화하였다. 이러한 플랫폼으로서의 정부 개념은 공유 API와 컴포넌트, 공개표준과 표준 데이터셋뿐만 아니라 그 위에 구축된 공공서비스와 더욱 방대한 시스템을 안전하고 신뢰할 수 있도록 돕는 거버넌스 프로세스로 구성된 생태계 전체를 일컬을 때 사용된다(Pope, R., 2019). 미국의 전(前) 국가 CTO인 아니시 초프라(Aneesh Chopra)는 정부는 기업과 비영리 중개자에게 시스템과 데이터를 공개함으로써 정부를 더 똑똑하고 효과적으로 만들 수 있는 잠재적 기회를 마련해야함을 강조하고 이를 오라일리의 플랫폼정부 개념과 연계하였다. 이외에도 다양한 전문가들이 플랫폼 정부 또는 플랫폼으로서의 정부 개념에 대해 언급하고 있는데 이를 표 <2-4>에 정리하였다.

국제기구 중에서는 주로 OECD가 디지털플랫폼정부와 관련된 보고서를 발표하고 있는데, 디지털정부 프레임워크 보고서(Digital Government Policy Framework Report)에서는 플랫폼정부를 '수요자 중심으로 통합·연계된 서비스 개발을 위한 표준과 데이터를 명확하고 투명하게 민간에 제공하는 정부'로 정의한다(OECD, 2019).

1) Pope, R. 2019. A working definition of Government as a Platform. Medium. https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d

2) Richard Pope. 2019. Government as a Platform

〈표 2-5〉 디지털정부 프레임워크(Digital Government Framework)

항목	내용
디지털 우선 정부 (Digital by Design)	- 정부가 공공서비스를 만들고 혁신하는 과정에서 처음부터 디지털기술을 반영, 설계하고, 절차, 소통방식을 근본적으로 변화
플랫폼 정부 (Gov as a Platform)	- 정부가 부처 간 장벽을 허물고 수요자 중심으로 통합·연계된 서비스 개발을 위한 표준과 데이터를 명확하고 투명하게 민간에 제공
데이터 기반 정부 (Data-Driven Public)	- 정책의 기획/집행/평가 등 전반에 데이터 활용으로 새로운 가치와 성과를 창조하고 신뢰성과 안전성을 보장
열린 정부 (Open by Default)	- 정부가 가진 데이터, 정보, 시스템, 프로세스 등을 공개하여 공익에 기여 하고 지식기반 행정을 실현
국민주도형 정부 (User-Driven)	- 정부가 정책, 절차, 서비스를 만들고 고쳐가는 과정에서 국민의 주도적 참여를 보장할 수 있는 체계 형성
선제적 정부 (Proactiveness)	- 국민의 수요를 사전에 예측하고 신속하게 서비스를 제공

출처 : OECD(2019), 'Digital Government Policy Framework Report'

한편, 플랫폼으로서의 정부를 범정부 플랫폼, 중계 플랫폼, 생태계 플랫폼, 크라우드소싱 플랫폼 등 4가지 유형으로 구분한 연구도 있다(Singla, P., 2020). 각 유형에 대한 설명은 <표 2-6>에 정리하였다.

〈표 2-6〉 플랫폼으로서 정부의 4가지 유형

유형	내용
범정부 플랫폼 (Whole-of-Government Platform)	- 정부가 중앙집중형 공공서비스 제공자로서, 모든 행정·공공기관의 서비스를 하나의 창구에서 접근·제공
중계 플랫폼 (Peer Platform)	- 부문·분야별로 2개 이상의 행정·공공기관을 수직적으로 통합해, 데이터 공유와 서비스 혁신을 실현
생태계 플랫폼 (Ecosystem Platform)	- 정부가 관련 기관 및 행위자들과 협력해 복잡한 정책 이슈에 대응하고 공공서비스를 제공할 수 있는 개방적이며 결과 중심적인 플랫폼
크라우드소싱 플랫폼 (Crowdsourcing Platform)	- 정부가 시민, 민간기업, 시민단체와 자유롭게 협력하여 아이디어와 전문지식을 모아 공공서비스를 혁신

출처: Singla, P.(2020. 4.), Government as a Platform(GaaP): A New Model for Public Service Delivery

제2절 디지털플랫폼정부 유사 사례

1. 영국

가. 영국 디지털플랫폼정부 개요

영국의 정부기관은 2022년 11월 기준 총595개 이며, 장관급 부처 23개, 비장관급 부처 20개, 공공기관 422개, 고위급 그룹 109개로 구성된다. 정부디지털서비스청(Government Digital Service, GDS)은 내각사무처 산하 고위급 그룹으로, 영국 모든 디지털정부 서비스에 대한 총괄 역할을 담당하기 위해 2011년 설치되었다. 2021년 영국 정부는 대규모 디지털, 데이터 및 기술혁신을 실현하기 위해 디지털 서비스에 대한 실행 전략을 수립하는 조직으로 중앙디지털데이터청(Central Digital and Data Office, CDDO)을 내각사무처 내 별도 설치하였다.

GDS는 디지털 거버넌스 체계 및 서비스를 실행, CDDO는 실행을 뒷받침하기 위한 디지털·데이터 전략 및 표준을 제정하고 성과를 관리하는 상호 보완적인 관계로 운영 중이다.

나. 영국 디지털플랫폼정부 추진 체계

영국의 디지털플랫폼정부는 내각사무처 산하 GDS가 독립된 예산과 인력을 가지고 주로 진행해 왔으며, 2021년 CDDO가 데이터 관련 전략 수립 등을 위한 별도 조직으로 분리되었다. 개별 부처의 공공서비스는 각 부처의 예산과 책임 하에 개발, 서비스된다. 한편, 영국의 문화·방송·체육 분야 정책을 수립하고 디지털 전환에 관한 정책을 추진하기 위한 총괄 부처로서 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sport)가 있으며, 정책 추진을 위해 내각사무처와 협력한다.

〈표 2-7〉 영국 디지털플랫폼정부 추진 체계

조직		역할	구성	서비스
내각 사무처	정부 디지털 서비스 (GDS)	정부 디지털서비스 실행 및 운영 책임 * 디지털 표준 관리, 디지털 제품, 서비스 개발 및 제공에 초점	약 9,000만 파운드의 예산 보유 및 약 800명의 직원이 근무하고 있으며, 해당 자원의 약 60%를 기존 플랫폼, 서비스 지원에 사용(2021년 기준)	• 서비스 중심의 구축 도구 정부 제공 - GOV.UK Design System, GOV.UK Pay, GOV.UK PaaS, GOV.UK Verify 등 * 서비스 운영에 민간기업의 주도적 참여로 안정적 서비스 제공
	중앙 디지털 데이터청 (CDDO)	디지털, 기술, 데이터 관련 전략과 표준 책임 * 전략 수립, 표준 개발, 모니터링 및 성과관리 담당	기술 고문, 정책 및 참여 책임자, 표준, 보증 및 접근성 분야의 사용자 연구원 및 디자이너 등 다양한 직책의 직원 100여 명이 GDS에서 이전	
디지털문화미디어스포츠부(DCMS)		디지털 경제 구축 관리 및 책임 * 광대역 도입 등 디지털 인프라 구축, 데이터 보호 등	약 1,600여 명의 규모로 부서 이사회, 감사・위험 위원회, 집행 위원회 등으로 구성되어있으며, 45개의 기관 및 공공기관과 협력	

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

GDS의 주요 직책은 서비스 전환국장(Director Service Transformation), 생산 및 기술 최고책임자(Chief Product & Technology Officer), 사이트 신뢰성 수석 엔지니어(Senior Site Reliability Engineer), 개발자(Developer) 등으로 구성되어 있으며, 다음 〈표 2-8〉과 같다. 주요 직무로는 콘텐츠 디자인, 상호작용・서비스・그래픽 디자인, 사용자 연구, 데이터 사이언스, 소프트웨어 엔지니어링, 기술 아키텍쳐, 딜리버리 관리, 생산 관리 등이 있으며, 주요 업무 내용은 다음 〈표 2-9〉와 같다.

〈표 2-8〉 GDS의 주요 직책

구분	주요 업무 내용
서비스 전환국장 (Director Service Transformation)	- 정부의 다른 부분과 긴밀하게 협력하여 공공서비스를 사용자에게는 더 간단하고, 납세자에게는 더 저렴하게, 디지털화를 기본화하도록 혁신하는 데 중점 - 정부 전체의 일반적인 문제를 해결하고 매일 수백만 명의 사람들이 사용하는 중요한 서비스를 지원하는 세계적인 기술 플랫폼 제품군을 망라 - 이 외에도 국제적인 통찰력을 가지고 국내외 서비스 전환을 지원하는 사내 컨설턴트인 전문 서비스 팀을 운영 - 공공 부문 전체에서 디지털 전환을 대규모로 추진하는 데 필수 조직으로, 모든 정부가 사용자의 요구를 충족시키는 효과적이고 일관된 서비스를 빠르고, 쉽고, 저렴하게 설정 - 또한 GDS의 리더십팀의 일원이 되어 GDS의 사명을 지원 - GDS의 CEO에 다음의 사항을 보고해야 함 • 브리스틀, 런던, 맨체스터에서 일하는 약 200명의 기술 전문가 및 기타 전문가팀을 총괄 • 전체 정부 부처 및 기관과의 긴밀한 파트너십을 추진하고 서비스를 디폴트로 디지털화 • GOV.UK Notify, GOV.UK Pay, GOV.UK PaaS, GOV.UK Design System 등 GDS의 세계적인 기술 플랫폼 제품군의 실행 및 개발에 대한 책임을 갖고 8개 이상의 학제간 소프트웨어 개발팀 감독 • 비전과 리더십을 보여주면서 향후 5년간 서비스 전환국의 전략적 방향을 설정하고 영국 정부에 정책 제안 • 정책을 지속적으로 개발하고 서비스 전환국의 제품 및 서비스에 대한 수요를 확대하고, GDS 전반에 걸쳐 다른 팀과 협력하여 플랫폼이 정부 전체의 디지털 서비스에 대한 더 큰 일관된 생태계와 전략의 일부를 형성 • 국제 포럼에서 영국 정부를 대표하고 전 세계 공공부문의 디지털・데이터・기술(DDaT) 분야에서 영국의 영향력과 영향력을 높이고 국제적인 모범 사례를 마련하여 GDS와 영국 정부를 최첨단으로 유지 • GDS 대사로 행동하고 정부 및 더 넓은 공공 부문 전체를 포괄

구분	주요 업무 내용
생산 및 기술 최고책임자 (Chief Product & Technology Officer)	- CEO의 직속이 되어 GDS의 새로운 제품 및 기술국을 구성 - 정부 전체의 CTO 커뮤니티와의 파트너십을 통해 고객이 사용할 수 있는 확장 가능하고 안전하며 직관적인 온라인 제품 및 서비스 개발 및 제공 - 제품 및 디자인, 엔지니어링 및 사이버 보안 전문가 그룹과 함께 탁월한 딜리버리 리더십을 제공 - 영감을 주는 리더십을 발휘해 사용자 리서치, 데이터 과학, 퍼포먼스 분석가 등 다른 디지털, 데이터, 기술(DDaT) 전문가와 분야를 넘어서는 노력을 통해 GDS 모든 부서를 아우르는 정책 실현 - 중앙 디지털 및 데이터청(CDDO)의 CTO나 정부 전체의 CTO와 긴밀하게 연계 - 생산 및 기술 최고책임자는 다음의 사항을 수행해야 함 • GDS의 명확한 아키텍처 및 엔지니어링 전략을 구축하고 기술 사례와 플랫폼을 통합하여 효율성과 신속한 딜리버리 실현 • 주요 기술 플랫폼, 호스팅 공급업체 간 관계를 관리하여 파트너십에서 완벽한 가치보장 • 주니어 실습생부터 가장 숙련된 기술 설계자에 이르기까지 기술적 역할을 개발하고 채택하기 위한 작업을 주도하고, 기술 전문가가 기술을 개발하고 새로운 기술을 습득하기 위한 활기찬 실천 커뮤니티 형성 • 사이버 보안 모범 사례를 모든 엔지니어링 사례에 통합하고, 이를 위해 사이버 탄력성의 한계를 테스트하기 위한 윤리적 해커의 새로운 “레드팀”을 구축하고 취약성에 신속하게 대처할 수 있도록 모든 제품에 정기적인 침입 테스트를 실시 • 모범 사례 클라우드 호스팅 기술을 사용하여 지속적인 통합/계속 배포에 대한 접근 방식을 표준화하고 최신화 • 사용자 중심 설계 모범 사례가 GDS 제품 및 서비스에 내장되어 있는지 확인하고 범용 인클루시브 설계를 형성 및 홍보 • GDS와 정부 전체에서 탁월한 리더가 되어 사용자 중심의 제품 개발 모범 사례를 추진
사이트 신뢰성 수석 엔지니어 (Senior Site Reliability Engineer)	- 인프라를 코드로 생성하고 생성하는 코드의 품질에 대한 책임을 가지고, 작업, 배포 및 테스트를 자동화 - 탄력적인 고가용성 시스템 설계 및 구현 - 커뮤니티 내에서 모범 사례를 공유하고 팀 내 사용을 제안 - 팀 내에서 기술적 리더십을 발휘하고 사이트 신뢰성 엔지니어 및 제품 팀에 조언하고 협력하며 최적의 솔루션을 파악 - 사이트 신뢰성 엔지니어링 커뮤니티 회원의 라인 관리 - 동료가 자신의 기술을 배우고 개발할 수 있는 안전한 공간을 조성
개발자 (Developer)	- 학제 간 애자일한 팀의 일원으로 일하고 사용자 설문 조사부터 코드 배포, 프로덕션 환경에 이르기까지 서비스 라이프 사이클의 모든 부분에 참여 - 작성하는 코드의 품질에 책임을 지고 시민 및 정부의 다양한 요구에 대응하는 웹 서비스를 구축 - 통합, 성능 최적화, 보안, 확장성 등을 위한 툴킷 및 API 구현 - 도구와 기술에 대한 지식을 개발자와 비개발자 모두의 넓은 팀과 공유 - 컨퍼런스, 미팅, 강연, 블로그 등을 통해 배운 내용 공유 - 서비스의 실시간 운영을 지원

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

〈표 2-9〉 GDS의 주요 직무

구분	주요 직무 내용
콘텐츠 디자인	- GDS에서 콘텐츠 디자인의 역할에는 다음 세 가지 전문 분야가 있음 • 콘텐츠 디자이너: 사용자의 요구를 충족시키기 위한 정보 디자인 • 콘텐츠 전략가: 사용자가 원하는 것을 찾는 데 도움이 되는 다양한 분류법을 설계 • 테크니컬 작가: 복잡한 기술 개념을 쉽게 이해할 수 있게 설명
디자인	- GDS에서 디자인의 역할에는 다음 세 가지 전문 분야가 있음 • 상호작용 디자이너: 일이 어떻게 작동하는지 설계 • 서비스 디자이너: 일이 무엇이어야 하는지 설계 • 그래픽 디자이너: 일이 무엇을 하는지 설명
사용자 연구	- 새롭고 유용한 통찰력을 창출하여 서비스 관리자와 제품 관리자를 지원하고 디자이너, 분석가, 개발자와 긴밀하게 협력하여 서비스를 반복적으로 개선
데이터 사이언스	- 데이터 과학자는 데이터의 가치를 활용하면서 복잡한 비즈니스 문제를 식별 - 데이터 설계자, 데이터 엔지니어, 분석가 등과 함께 애자일한 학제 간 팀에서 업무를 수행
소프트웨어 엔지니어링	- GDS의 소프트웨어 엔지니어링에는 다양한 전문 분야 포함 • 프런트 엔드 개발자: 액세스할 수 있는 HTML, CSS, 자바스크립트 및 관련 항목을 사용하여 웹페이지 구축 • 백엔드 개발자: Ruby, Python, Java, Node 등을 사용하여 정보를 데이터베이스에 넣은 후 다시 검색 • 사이트 신뢰성 엔지니어: 디지털 인프라 및 도구 구축 • 기술 설계자: 효율적이고 사용하기 쉬운 디지털 서비스와 플랫폼을 제공하는 방법에 대한 전략적 기술적 의사결정
기술 아키텍쳐	- 효율적이고 사용하기 쉬운 디지털 서비스와 플랫폼을 제공하는 방법에 대한 전략적 기술적 의사결정을 수행 - 지속적인 전달 기술과 DevOps 문화를 사용하여 애자일한 기술팀을 총괄 ※ DevOps는 소프트웨어의 개발(Development)과 운영(Operations)의 합성어로서, 소프트웨어 개발자와 정보기술 전문가 간의 소통, 협업 및 통합을 강조하면서 애플리케이션과 서비스를 빠른 속도로 제공할 수 있도록 조직의 역량을 향상시키는 문화, 철학, 방식 및 도구의 조합
딜리버리 관리	- 프로젝트팀의 중심에서 방향성을 제공하며 제품과 서비스를 반복적으로 제공하기 위한 적절한 환경을 확보 - 복잡한 디지털 프로젝트를 딜리버리하고 장애요인을 제거하여 필요할 경우 더 높은 수준의 세부적인 내용을 포함하는 계획을 수립
생산 관리	- 개발자, 디자이너, 분석가 및 콘텐츠 팀의 학제 간 팀을 이끌어 플랫폼과 서비스를 사용자의 요구에 맞게 조정 - GDS의 제품 또는 서비스 매니저는 생산 및 공급체계 구축

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

다. 영국 디지털플랫폼정부 정책 주요 내용

2021년 5월, GDS는 2021-2024 추진 전략[3]을 발표하고, ① 정부 서비스 및 정보에 관한 신뢰할 수 있는 단일창구로서의 GOV.UK 운영, ② 범부처 통합 문제 해결을 위한 연계 서비스 제공, ③ 누구나 사용할 수 있는 간편한 디지털 ID 솔루션 구축, ④ 공통도구 및 전문가 서비스 제공, ⑤ 부처·기관 간 데이터 연계 강화 등 5가지 주요 임무를 향후 3년간 중점적으로 수행할 것을 밝혔다(〈표 2-10〉).

〈표 2-10〉 GDS의 2021-2024 추진 전략

구분	주요 내용
GDS의 집중분야	- 모든 국민에게 간단하고 개인화된 다부처 연계 서비스를 제공하기 위해 기술·자원·인력 등 우선 투입해야 할 추진 방향을 제시 • 최종사용자에게 복잡한 구조나 절차가 없는 프론트엔드(Front-end) 서비스 제공 • 한 곳(GOV.UK)을 통해 제공되어야 하는 단일접점 서비스 구현 • 단 한 번의 구축으로 다양한 재활용이 가능한 서비스 구현 - 다음의 영역에 대해서는 GDS 활동범위에서 제외 • 정부 디지털·데이터·기술 전략 및 정책을 CDDO로 역할 이전 • 개별 거래 서비스를 위한 추가 프로그램 운영은 적합한 예산과 지원을 통해 각 부처와 공공기관에서 직접 수행 • 레거시 기술·시스템과 사이버위험에 대한 기술적 대응은 CDDO, 정부 내 기술팀과 보안팀의 지원 하에 대응 • 공무원 대상 노트북, 생산성 툴 등 기술 지원은 CDDO에서 주도
디지털플랫폼정부 관련 역할 분배	- 정부 중심 구축 방식을 통해 민간에서 하기 힘든 일은 GDS에서 처리하고 각 부처는 서비스 구축에 집중하여 효율성 제고
GDS 5대 업무 (2021-2024)	① 신뢰도 높은 공공 정보 및 서비스 제공하는 단일 창구, GOV.UK • 콘텐츠팀에 지속적으로 투자 및 개발하며, GOV.UK의 기반이 되는 기술 플랫폼들이 잘 지원되도록 높은 가용성과 보안 확보 • 내비게이션, 검색 등 주요 기능의 설계와 조작을 반복적으로 개발하여 개선 • 웹 사이트라는 틀을 넘어 정부의 정보, 지침, 서비스가 사용자에게 어떻게 도달할 수 있는지 관찰 • 개별 부처의 공무원들에게 제공하는 퍼블리싱을 간단하고 사용하기 쉽게 구현 ② 문제 자체를 해결하는 범부처 융합 서비스 • GOV.UK 계정 기능을 구축하여 모든 이들에게 제공될 수 있도록 조치하고, 온라인 사용이 어려운 이들을 위해 오프라인 대체 수단 제공 • 로그인이 필요한 모든 서비스를 위해 단일 로그인 기능 개발

3) GDS, 2021. 5., Government Digital Service: Our strategy for 2021-2024

구분	주요 내용
	• 사용자의 상황에 맞는 개인 맞춤화된 GOV.UK 콘텐츠 개발 • 개인을 중심으로 데이터를 매핑하고 연결하며 이를 관계부서와 공유 • 사용자에 대해 이미 알고 있는 정보를 활용하여 양식 자동완성 기능 제공 • 중앙 인터페이스 구축으로 정부가 보유한 정보를 관리하고 업데이트 • 사용자를 위한 일련의 서비스 개발을 통해 통합된 데이터 및 프로세스를 단순하고 명확·신속하게 만드는 방법을 시연 ③ 누구나 사용할 수 있는 간단한 디지털 ID 솔루션 • 사회경제적 상황에 상관없이 모든 사람(아직 정해진 주소지가 없는 출소자 또는 주소지는 있지만 여권이 만료된 사람 등)을 위해 단순하게 설계하며 사용자를 대상으로 끊임없이 테스트를 실행 • 새로운 서비스는 타 부처와 제휴하여 구축하며 신규 서비스 테스트를 진행하여 성능이 만족스럽다면 기존 서비스와 통합 또는 흡수한 뒤 기존 서비스는 종료 처리 • GOV.UK에서 사용된 사용자의 데이터 및 연관 데이터에 대해 모든 권한을 사용자에게 부여 ④ 공통 도구 및 전문가 서비스 • 기존 양식을 자동으로 디지털화하는 “사용자로부터의 정보 수집” 서비스(기존 “제출” 기능)를 새로 구축하며 자동완성 기능 제공 • 주소 검색기, 사업자 검색기, 국가 목록 등 컴포넌트 세트를 구축하여 모든 사용자에게 제공 • 사례 관리 및 엔드투엔드(End-to-End) 서비스 등 다른 공통적인 수요를 위해 가벼운 백오피스 제품 개발 또는 조달 • GOV.UK Pay, GOV.UK Notify, GOV.UK PaaS 서비스, GOV.UK 디자인 시스템 지원 및 개선 • GaaP(Government as a Platform) 제품을 활용하여 여러 부처의 정부 서비스 디지털화를 지원하는 전문가팀을 구성 • 세계 각국 정부와 협력하여 디지털 전환의 패턴과 대응법을 공유하고 통찰력을 길러 GDS를 최첨단으로 유지하는 데 지원 ⑤ 정부부처·공공기관 간 연계하여 데이터를 구축 • 온라인상에 정부와 어떻게 의사소통·상호작용하는지 포괄적으로 이해하고, 개인정보와 공공데이터를 활용해 사람들이 기대하는 수준에 맞는 서비스 제공 • 다른 정부부처·공공기관이 참고할만한 사용자 정보를 서로 공유하기 위한 이벤트 브로커 서비스(Event Brokerage Service) 탐색 • 서비스 제공에 핵심인 데이터 레지스터(Data Register)를 식별·활성화·표준화하고 정부 간 참조 아키텍처(Reference Architecture)를 구축 • 한 번 입력(tell us once) 원칙 실현을 위한 국민·정부 간 정보교류 메커니즘 구축 • 사람들이 온라인상에서 정부와 어떻게 의사소통·상호작용하는지 인사이트를 얻기 위한 역량을 구축. 특히 엔드투엔드(End-to-End) 서비스 혁신에 고려할 우선순위를 파악하고 정책 설립·평가를 위한 인사이트 도출

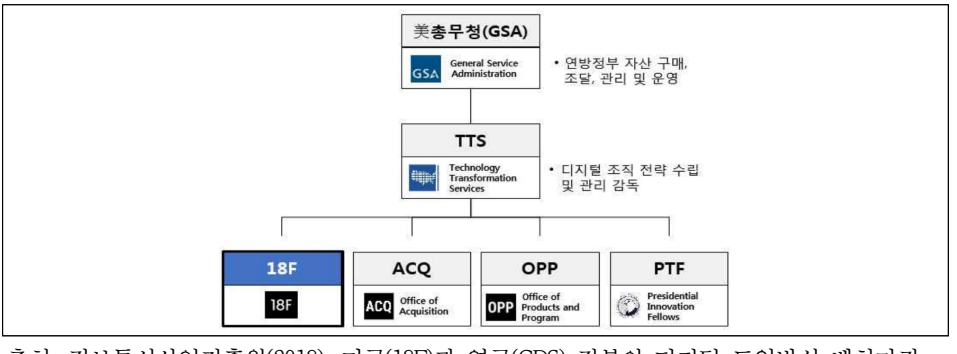
출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

2. 미국

가. 18F

18F는 미국 연방정부 산하 공공정보화를 담당하는 기관으로 디지털 기술을 공공 서비스에 적용해 정부 부처가 신속하고 합리적으로 정책 서비스를 제공하도록 돕는 역할을 한다. 2022년 11월 기준 180여 명의 디자이너, 소프트웨어 엔지니어, 전략전문가, 제품관리자 등 ICT 분야 기술 전문가 등으로 구성되어있다. 18F는 정부의 IT 서비스 개선, 기술 문제 해결을 위해 2014년 대통령 직속기관으로 설치되었으며, 이후 몇 차례의 조직 변화를 거쳐 2017년 연방총무청(General Services Administration, GSA) 연방구매서비스국(Federal Acquisition Service, FAS) 산하 기술전환국(Technology Transformation Service, TTS) 내 조직으로 공식화되었다.

〔그림 2-1〕 미국 18F의 조직 구조



출처: 정보통신산업진흥원(2018), 미국(18F)과 영국(GDS) 정부의 디지털 도입방식 벤치마킹

18F는 연방 기관과 협력하여 기술 구축 및 구매를 지원함으로써 정부 서비스의 사용자 경험을 개선하는 역할과 기능을 한다. 사용자의 요구 사항을 구현하거나, 공개 웹사이트를 업데이트하거나, 프로세스를 디지털화하려는 경우, 18F는 제품을 구축하거나 효과적인 애자일 획득 전략을 수립하고 실행하기 위해 협력 체계를 구성한다.

조직은 다양한 현장 전문가의 참여, 오피스와 원격 근무 혼합, 프로젝트 중심 근무, 공공과 민간의 협업 등의 특징을 지닌다. 구체적으로는 연방 공무원으로 180여 명의 디자이너, 소프트웨어 엔지니어, 전략전문가, 제품관리자 등 ICT 분야 기술 전문가가

참여하고 있으며, 이들은 워싱턴 DC와 샌프란시스코, 시카고, 뉴욕 등에 사무실을 두면서도 온라인을 통한 원격근무 형태도 도입했다. 또한, 미국에서 가장 최신의 기술을 가진 훌륭한 인재(구글, 페이스북, 아마존, 트위터 등 민간기업 출신)를 영입하는 한편, 훌륭한 인재들과 공무원들이 협업할 수 있도록 팀을 꾸려 삶에 영향이 큰 정부 서비스에 배치한다. 18F는 이용자 수요 기반으로 활동하며 애자일 팀의 형태로 활동하며, 다음의 원칙을 따른다.

〈표 2-11〉 18F의 디지털정책 추진 원칙

	추진 원칙
1	이용자의 요구를 이해할 것
2	서비스 시작부터 끝까지 전체 경험에서 사용자를 고려할 것
3	단순하고 직관적으로 설계할 것
4	서비스는 애자일하고 반복 실험을 통해 개발할 것
5	서비스 전달을 위한 예산 및 계약을 구조화할 것
6	선출된 리더에게 충분한 권한을 부여할 것
7	경험이 풍부한 팀을 영입할 것
8	최신의 기술을 선택할 것
9	유연한 호스팅 환경을 효율적 사용할 것
10	테스트와 코드 입력을 자동화할 것
11	재사용 가능한 프로세스를 통해 보안 및 개인정보를 관리할 것
12	데이터를 기반으로 의사결정을 내릴 것
13	모든 내용을 공공에 공개할 것

18F는 공공발주자가 기관에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 기술적 문제 극복 지원, 기술적 문제로 불편함이 없도록 사용자가 필요하고 사용가능한 IT개발, Open Source, Open Data, Open API를 통해 많은 기관에서 재사용 가능한 코드를 제공하도록 장려하는 등의 서비스를 제공하며, 주요 활동 사례로는 미국 산림청의 토지 허가 온라인 서비스, 알래스카 보건사회복지부의 의료에 대한 접근 디지털화, 법무부의 사법접근성 강화, 미국 세무 법원 (Tax Court)의 조세분쟁 해결, 재무부의 범정부적 법률 시행, 국무부의 고객의 맞춤형 분석 등이 있다.

〈표 2-12〉 18F 주요 활동 사례

구분		세부 내용
미국 산림청	토지 허가 온라인 서비스	- 산림청이 온라인 허가 시스템을 구매하고 개발할 수 있도록 프로토타입 및 모듈식 계약 활용
알래스카 보건사회복지부	의료에 대한 접근 현대화	- 알래스카 주의 자격 시스템 디지털화 프로젝트에 최첨단 디지털 방식 도입
법무부	사법접근성 강화	- 사용자 친화적인 온라인 제출 경험을 통한 사법 접근성 향상, 민원 포털을 위한 사용자 친화적인 온라인 제출 환경 개발
미국 세무 법원 (Tax Court)	조세분쟁 해결	- 변호사가 없는 납세자를 위한 새로운 청원 및 문서 제출 환경 개발 및 조세 법원 직원을 위한 사례 관리 워크플로 개발
재무부	범정부적 법률 시행	- 지금까지 수행된 가장 큰 정부 차원의 애자일 프로젝트 중 하나로 디지털 책임 및 투명성 법제 구현
국무부	고객의 맞춤형 분석	- USKPA(US Kimberley Process Authority) 프로그램 지식과 18F 기술 전문성을 활용, 다이아몬드 원석 추적 개선

출처: https://18f.gsa.gov/what-we-deliver/

18F는 연방기관과 협력을 통해 디지털 서비스 구축 및 구매 지원을 위해 문제를 식별하고, 식별된 문제에 대한 솔루션을 개발하는 방식으로 업무를 수행한다(〈표 2-13〉).

〈표 2-13〉 18F의 업무수행 방식

과정	내용	절차
경로분석(Path Analysis)	문제 식별, 솔루션 작업을 통해 사용자에게 가치를 제공하는 최선의 방법 분석	• 2-3인 팀 • 8-10주 • 프로젝트당 1개의 경로 분석
실험 및 반복 (Experiment & Iterate)	사용자 중심의 솔루션을 실험하고 반복하여 솔루션 개발	• 4-6인 팀 • 12주 • 프로젝트 요구 사항에 따라 단계 수를 유연하게 조정
경로분석 + 실험 및 반복 (Bundle: Path Analysis + Experiment & Iterate)	프로젝트 단계 간 보다 유연하게 이동하며 평가 및 탐색	• 4-6인 팀 • 20주

출처: https://18f.gsa.gov/how-we-work/

나. 미국 디지털 서비스국(USDS)

미국 디지털 서비스국(United States Digital Services, USDS)은 예산관리처(Office of Management and Budget, OMB) 산하 전자정부 서비스 개선 조직으로, 미국의 디지털 서비스의 유용성과 신뢰성을 향상시키기 위해 최고 기술 인재와 공무원을 영입하여 2014년 백악관에 설치되었다. USDS는 복잡한 문제를 해결하고 궁극적으로 사람들에게 더 나은 정부 경험을 제공하기 위해 정부 전역의 공무원들과 협력한다. 이들은 여러 기관과 함께 작업하며, 엔지니어링, 제품, 디자인, 조달, 데이터 과학, 운영, 인재 및 커뮤니케이션 전문가를 포함한다.

USDS의 목표는 ① 중요한 공공 서비스 혁신, ② 공통 플랫폼, 서비스 및 도구의 사용 확대, ③ 정부가 디지털 서비스를 구매하는 방법 효율화, ④ 최고의 기술 인재를 시민 서비스에 투입 등 4가지이다. USDS의 실행 전략은 이러한 목표를 수행하기 위한 적합한 행태로 이루어진다. 먼저, 최고의 디자이너, 엔지니어, 제품 관리자 및 디지털 정책 전문가를 모집한다. 둘째, 디지털 전문가를 미국 최고의 공무원과 연결한다. 셋째, 이러한 팀을 배치하여 가장 중요한 정부 서비스에 투입하고, 문제를 해결한다. 이 과정에는 실제 사용자를 참여시키며, 팀은 사용자 중심 설계를 통해 사용자 요구 사항을 우선적으로 고려하고 가능한 한 빨리 작동하는 것을 경험·학습하게 한다.

2022년 기준 215명이 USDS에 근무하고 있는데, USDS는 이들에게 다음과 같은 역량을 요구한다. 첫째, 공학 분야에서는 프로그래밍, 최신 아키텍처, 사고 대응, 기술 커뮤니케이션, 프로젝트 및 팀 관리 또는 협업 엔지니어링 실습과 같은 엔지니어링 커뮤니티에 제공할 수 있는 기술이 필요하다. 둘째, 디자인 및 사용자 경험 분야에서는 디자인 프로세스, 시스템 사고, 리더십, 사용자 연구, 상호 작용 디자인, 서비스 디자인, 디자인 운영, 콘텐츠 전략, 시각 디자인, 프런트 엔드 개발 또는 아트 디렉션 역량이 필요하다. 셋째, 데이터과학 분야에서는 데이터 커뮤니티에 가져올 수 있는 기술로 통계 분석, 기계 학습 및 AI, 데이터 엔지니어링, 데이터 시각화 및 커뮤니케이션, 데이터 윤리 또는 공공 정책 분석 능력이 필요하다. 마지막으로 제품, 전략 및 운영 분야에서는 조달 커뮤니티에 가져올 수 있는 기술로 디지털 시장 지식,

연방 조달 프로세스, 전략적 조언 또는 기술 통찰력이 필요하다.

USDS는 디지털 서비스 프로젝트를 위한 주요 지침을 담고 있는 Digital Services Playbook(디지털 정부 개선을 위한 가이드라인), 업무 상호작용 과정에서 과제의 원인 식별에 도움이 되는 Discovery Sprint Guide, 공공기관의 디지털 자원의 구매 및 조달을 돕기 위한 TechFAR Hub, 연방정부를 위한 디자인 시스템인 U.S. Web Design System 등의 서비스 자원을 제공한다. 주요 모범사례는 다음과 같다.

〈표 2-14〉 USDS 주요 성과

구분	추진 원칙
건강 및 복지 서비스	중요 코드: COVID-19 백신 찾기 도구 구축
	메디케어 결제 시스템 현대화
	새로운 품질 기반 메디케어 결제 시스템 구현
재향 군인 업무	재향군인의 제대 상태 분석 시스템 업그레이드 지원
	VA.gov를 통한 재향 군인 대면 서비스 간소화
국토안보 업무	이민 시스템 현대화
기관 간	정부가 기술을 구매하는 방법 개선

3. 일본

가. 디지털청 설립배경

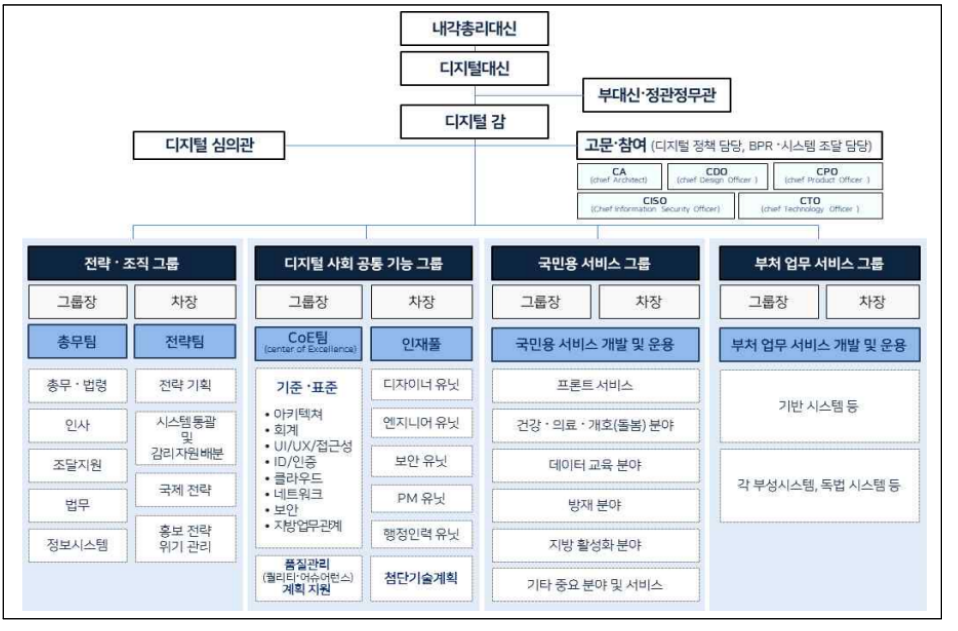
일본은 인공지능 기술을 비롯한 디지털 기술의 발전으로 인한 글로벌 환경 및 사회 변화에 대응하고 일본식 관료주의 문화에서 벗어나 디지털 혁신을 위한 정책 노력을 지속해 왔다. 이러한 최근 일본 정부의 정책 시도를 잘 보여주는 것이 2021년 5월 추진한 디지털사회형성기본법, 디지털청설치법 등 디지털 관련 6개 법안 제・개정이다.

백신 패스, 재난 지원금 도입 등 코로나 대응 과정에서 팩스, 도장, 종이로 대표되는 일본의 아날로그 중심 문화의 한계와 디지털 경쟁력 저하 문제가 제기되었으며, 이에 일본은 디지털 전환 적극 추진을 위해 예산과 권한을 집중시킨 디지털청을 2021년 9월 설립하였고, 2021년 12월 디지털청이 수행할 「디지털사회 실현을 위한 중점 계획」을 확정하였다.

나. 디지털청 추진 체계

일본의 디지털청은 내각총리대신을 수장으로 전략・그룹조직, 디지털 사회 공통기능 그룹, 국민 서비스 그룹, 부처업무 서비스 그룹으로 나눌 수 있다. 특히, 디지털청은 행정기관에 자료 제출 요구, 정책 검토 등을 수행할 수 있는 강력한 조정기능을 가지고 있다. 디지털청은 상근・비상근 직원과 민간 전문가 등을 포함하여 약 600명으로 구성되어 있으며, 직원의 20% 가량을 민간에서 채용하고 있다(한국지능정보사회진흥원, 2022c). 일본의 디지털청은 디지털 전환을 정부 내부의 혁신 계기로 삼으면서도 이러한 변화가 정부의 내부 동력만으로 쉽지 않다는 것을 인식하고 있으며, 민간 채용을 통해 민간 경험을 적극적으로 활용하려 하고 있다.

〔그림 2-2〕 일본 디지털청 조직도



출처: 한국지능정보사회진흥원(2021), 일본의 디지털 사회 개혁을 위한 디지털청 설립과 시사점

디지털청은 내부적으로는 디지털 전환을 위한 강력한 조정기능을 특징으로 하면서 디지털 정책을 통해 모든 국민이 디지털의 혜택을 받을 수 있도록, '누구도 소외받지 않는 사람 친화적인 디지털화'를 기관의 미션으로 하고 있다. 이를 통해 사용자의 체험가치를 높이는 정부, 신속하게 움직이는 정부를 비전으로 정하고, 사용자 중심 서비스, 신속한 피드백, 관습 개선 등에 노력을 경주하고 있다.

〈표 2-15〉 일본 디지털청의 미션, 비전, 가치

구분	세부 내용
미션	- 누구도 소외되지 않는 사람 친화적인 디지털화 • 각자의 다양한 행복을 실현하는 디지털 사회를 목표로, 세계에 자랑할 수 있는 일본의 미래를 창조
비전	- Government as a Service • 국가, 지방공공단체, 민간사업자, 기타 모든 관계자들을 유기적으로 연계하여 사용자의 체험 가치를 극대화하는 서비스를 제공 - Government as a Startup • 높은 뜻을 품은 민관의 인재가 서로의 신뢰하에 협동하고 많은 도전을 통해 배움으로써 대담하고 신속하게 사회 전체의 디지털 개혁을 주도
가치	- 국민의 이익을 우선시하며 높은 윤리관을 가지고 사용자 중심 서비스 제공 - 업무의 목적에 끊임없이 질문하고, 관습을 개선하며 세계에 자랑할 수 있는 일본을 목표로 새로운 기술과 개념을 적극적으로 도입 - 다양성을 존중하고, 상대에 공감하며 서로 배우고 보완함으로써 팀으로 협력 - 과도한 완벽주의를 지양하고 신속한 피드백을 통해 성과에 지속적으로 도전하는 조직으로 성장

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022c), 일본 디지털청의 주요 정책과 미래, 디지털청 홈페이지

다. 주요 정책 내용

디지털청의 주요 정책은 디지털 사회의 공통 기능 기반 제공, 국민 관점의 디지털 편의성 개선을 위한 대국민 서비스, 국가 정보시스템의 전반적인 정비 등을 포함하고 있다. 해당 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 디지털 사회에 필요한 공통 기능의 정비・보급으로 주요 사업으로는 카드 한 장으로 온・오프라인에서 본인확인 가능한 마이넘버제도, 지원금 수취 절차를 간소화하는 공금 수취 계좌 등록제도, 클라우드 이용환경 및 근무환경 개선, 표준화 솔루션 서비스, 데이터 유통체계 확립 등이 있다. 둘째, 디지털 편의성 개선을 통한 대국민 서비스를 제공하며, 주요 사업으로는 대국민 행정서비스 UI・UX 접근성 개선, 일상 업무를 디지털・원스톱으로 제공하는 공공 프론트 서비스 시행, 전자문서의 표준사양 채택 및 확산 등이 있다. 셋째, 국가 정보시스템의 정비・관리로서 주요 사업은 국가 정보시스템 총괄 및 감리, 등기정보시스템 정보 연계 프로젝트 추진 등이 있다.

〈표 2-16〉 일본의 디지털청 주요 정책

1. 디지털 사회에 필요한 공통 기능의 정비・보급
(마이넘버제도) 카드 한 장으로 온・오프라인에서 본인확인 가능
(공금 수취 계좌 등록 제도) 지원금 수취 절차 간소화
(G비즈 ID 제도) 행정 절차상 법인 인증 시 서류 제출 생략
(거버먼트 네트워크 정비) 클라우드 이용환경 및 근무환경 개선
(데이터 유통체계) DFFT* 확립 * Data Free Flow with Trust : 신뢰할 수 있는 자유로운 데이터 유통체계
2. 국민 관점의 디지털 편의성 개선을 통한 대국민 서비스 제공
대국민 행정서비스 UI・UX 접근성 개선
일상 업무를 디지털・원스톱으로 제공하는 공공 프론트 서비스 시행
전자문서의 표준사양 채택 및 확산
3. 국가 정보시스템의 정비・관리
국가 정보시스템 총괄 및 감리
등기정보시스템 정보 연계 프로젝트 추진

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022c), 일본 디지털청의 주요 정책과 미래, (재정리)

일본의 경우 디지털 전환에 대응하기 위하여 집중형 구조로서 디지털청을 신설하고 이를 통해 정부 내부 및 디지털 대국민 서비스의 혁신을 시도하고 있다. 그 과정에서 일본의 관료주의적 문화 및 관습과 기득권층의 변화에 대한 저항이 디지털청의 설립으로 인한 변화를 저해하고 있다(한국지능정보사회진흥원, 2022c). 이는 디지털 전환을 위한 제도적, 구조적 변화의 노력도 사회 및 조직 내부의 인식과 문화의 변화 없이는 성공적으로 이행되기 어렵다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다.

4. 에스토니아

가. 디지털정부 개요

에스토니아는 2000년대 초반부터 디지털 공공서비스의 개선을 위해 다양한 분야에서 서비스 고도화를 진행하였다. e-Estonia 프로젝트 추진을 통해 신원인증(e-IDentity), 납세(e-Tax), 보건(e-Health), 교육(e-School), 거주(e-Residency) 등 주요 분야를 플랫폼 기반

정부 서비스로 전환하였으며, 공공·민간의 DB를 연계하여 하나의 창구에서 관리·공유하는 엑스로드(X-Road) 플랫폼을 핵심 기반으로 전국 392개 기관과 기업이 2,800여 개 정부 서비스를 제공하고 있다(한국지능정보사회진흥원, 2022b). 또한 2021년에는 정부가 2023년까지 실현하고자 하는 미래 전망을 담은 국가 디지털 아젠다(Digital Society Development Plan 2030)를 발표하였다.

〈표 2-17〉 에스토니아 '국가 디지털 아젠다' 주요 내용

• 에스토니아 경제의 경쟁력 향상, 인류의 행복 및 공공 행정의 효율성 향상 등을 목표로 추진하며, 궁극적으로 에스토니아의 미래를 위한 ICT 활용 및 스마트 솔루션 개발이 목표
• 2020년까지 차세대 광대역 네트워크를 완성하여 에스토니아 국민 대부분이 30Mbit/s 또는 그 이상의 인터넷에 접속할 수 있는 기반 마련 ※ 최소 60% 이상의 가정에서 초고속 인터넷을 사용할 수 있는 인프라 구축
• X-Road, e-IDentity, 디지털 서명 및 기본 서비스 인프라의 유럽국가간 공동 개발을 거쳐 국제 개발 인권 센터인 '북유럽국가 디지털 인프라 연구소' 창설 ※ 광범위한 데이터 사용, 대용량 데이터 구축과 관련한 기술 개발
• 전자 신원을 가진 비거주자에게 디지털 신분증 발급을 통한 가상 거주지 또는 전자 거주지 보급을 시작하고 '데이터 대사관' 개념 도입

출처 : European Union(2021. 5. 19.), Estonia - Digital Agenda for Estonia 2020 (한국지능정보사회진흥원, 2022b, 재인용)

나. 디지털정부 추진 체계

에스토니아의 디지털정부 관련 조직은 경제통신부와 교통통신부로 나누어져 있다. 교통통신부는 전통적인 IT 부처의 네트워크 및 시스템을 담당하고 있으며, 경제통신부의 e-에스토니아 위원회가 디지털 전환 및 공공서비스 개선을 맡고 있다. 구체적으로는 국가 주요 디지털 정책에 대한 의사결정을 수행하고 있으며, 에스토니아 국가 디지털 어젠다 등과 같은 주요 발전 계획의 정책 수립, 자금 조달, 성과 평가 등을 담당하고 있다. 여기에는 주요 부처의 장관들과 함께 디지털 분야의 민간 전문가 그룹들이 참여하고 정책자문위원로서 활동하고 있다. 기존 국무부 산하 국가정보시스템부(RISO)가 2013년 경제통신부 소관 최고정보책임자국(GCIOO)으로 개편되었으며, 모든 부처와 정부 기관의 개발 계획 및 지출, 정보시스템의 표준화, 조달 등을

관리하는 중요한 역할을 맡고 있다. 최고정보책임자국의 최고기술책임자(CTO)와 최고데이터책임자(CDO)를 중심으로 구성되어 있다.

한편, 교통통신부 산하의 정보시스템청은 안전한 네트워크 지원을 위한 국가 전반의 정보시스템 관리와 정보보안을 담당하고 있다.

〈표 2-18〉 에스토니아 디지털플랫폼정부 추진 체계

조직		역할
경제 통신부 (MEAC)	e-에스토니아 위원회	디지털 사회 및 디지털정부 거버넌스의 발전 계획, 국가 디지털 아젠다 수립
	정부 최고 정보책임자국(GCIOO)	국가 IT 예산, IT 입법, 프로젝트 조정 등 국가 행정 정보시스템 분야의 IT 정책 조정 및 개발 계획 수립 지원
교통 통신부 (MKM)	에스토니아 정보시스템청 (RIA)	안전한 네트워크 지원을 위한 국가 전반의 정보 시스템 및 사이버 보안 관리 * 정보시스템 간 데이터 교환(X-tee), 정부 백본 네트워크(EEbone), 국가정보시스템(RIHA) 관리, 전자신원확인(eID), 정부 포털(esti.ee) 등 국가 정보 시스템 구축 지원

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

다. 주요 정책 내용

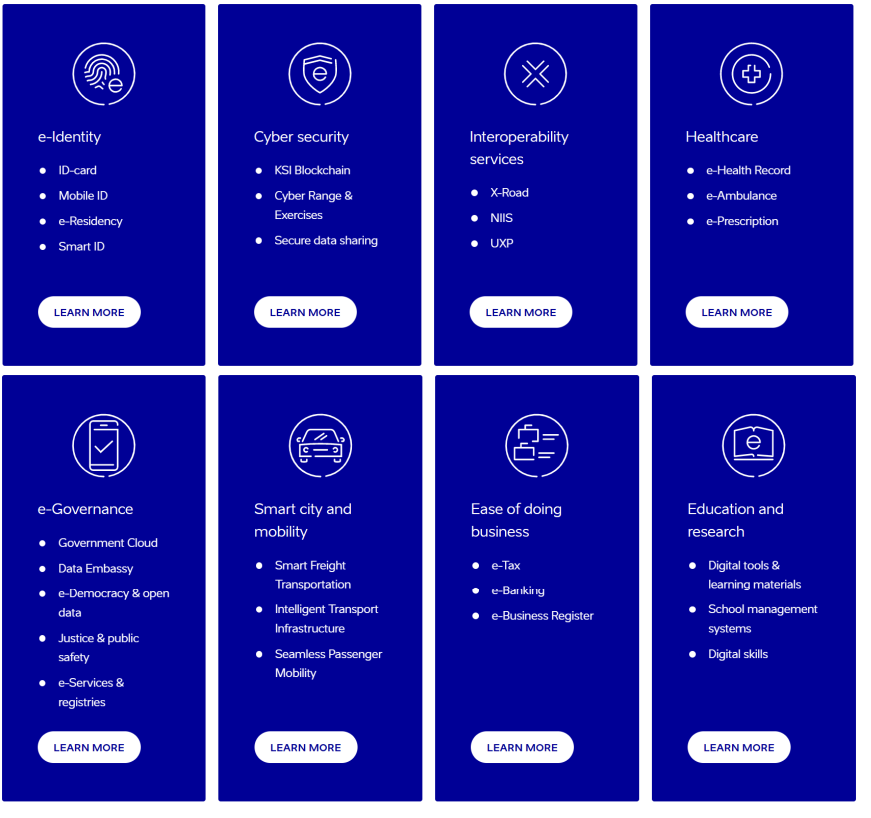
에스토니아 '디지털 아젠다 2020' 업데이트(2018)를 통해 ICT 인프라, 역량 강화, 스마트 거버넌스・공공행정, 글로벌 인식을 제고하였다. kratt AI 보고서(2020)를 통해 인공지능 가상 비서 기반 공공부문 디지털 업무 혁신, 인공지능 애플리케이션 생태계 등을 구축하였다. 이를 통해 통합된 국가 DB 플랫폼 X-Road 구축(2001), 디지털 전자신분증(e-ID) 기반 공공서비스 연계(2002), 블록체인 기반 i-voting 전자투표 솔루션 제공(2005), 원격근무 외국인을 위한 디지털 노마드 비자 발급(2021) 등으로 전개되어 왔다.

〈표 2-19〉 에스토니아 디지털 아젠다 2020 주요 서비스

주요 서비스	내용
X-road(X-tee)	- 디지털정부 업무 지원 플랫폼으로, 여러 곳에 분산된 공공·민간 DB를 연결해 데이터가 자유롭게 공유될 수 있는 인터넷 기반 데이터 교환 서비스
e-IDentity	- (e-ID) 전 세계 누구든지 발급받을 수 있는 다국적 전자시민증으로 EU 환경에서의 비즈니스와 에스토니아의 디지털 서비스를 수혜받도록 지원
e-Residency	- 전 세계 누구든지 온라인에서 발급받을 수 있는 전자영주권으로 외국인이 신속하고 간편하게 온라인을 통해 외국인등록증 발급 가능
i-voting	- 유권자의 물리적 위치나 디지털 기기와 관계없이 인터넷에 연결만 하면 투표할 수 있도록 지원하는 전자 투표 솔루션
e-Tax	- 납세자(개인·법인)에 대해 과세 및 환급을 지원하는 전자세금신고 시스템

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

〔그림 2-3〕 에스토니아 X-Road 서비스



출처: https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/

특히, X-Road 서비스는 공공 및 민간에 데이터 교환과 서비스 제공을 위한 오픈 소스 생태계 환경을 지향하는 시스템으로서 공공 및 민간의 디지털 서비스를 연결하고 조직화하는 역할을 하고 있다. 이것은 다양한 서비스를 포함한 정보 시스템을 연결하기 위한 역할을 수행하는 과정에서 디지털 서비스를 위한 플랫폼으로 확장되고 있다는 점에서 의미가 있다.

5. 싱가포르

가. 디지털정부 개요

싱가포르는 2014년 11월, 스마트네이션 이니셔티브(Smart Nation Initiative)[4]를 발표하였다. 이는, 스마트국가 건설을 목표로 민간 분야 투자 확대, 산업 전반에 신기술 도입·확산 등 국제 경쟁력 선점을 위한 것으로, 정보통신 및 미디어 혁신을 위한 3대 추진 전략을 제시하였다.

〈표 2-20〉 싱가포르 스마트네이션 3대 추진 전략

3대 부문	주요 내용
기술부문 투자 강화	데이터의 대량 수집·분석을 위해 탄력적이고 신뢰성 높은 인프라 구축, 데이터 분석 및 컴퓨팅을 바탕으로 주요 경제 분야별 혁신 촉진
생태계 구축	싱가포르 고유 콘텐츠·제품·서비스 개발 촉진을 위한 인재 양성, 스타트업 성장 지원, 테스트·상용화 기반 '리빙랩' 구축
연결성 제고	ICT로 스마트 교육, 스마트 건강지원, 자율주행 등 보다 사람 중심적인 사회 구현, 소외계층을 포용하는 ICT 이용환경 조성

나. 디지털정부 추진 체계

2017년 5월 총리실 산하 스마트네이션 및 디지털정부국(Smart Nation and Digital Government Office, SNDGO)을 신설하였으며, 실행기관으로 정부기술청(Government Technology Agency, GovTech)을 두었다.

4) https://www.smartnation.gov.sg/files/publications/smart-nation-strategy-nov2018.pdf

SNDGO와 GovTech는 공통적으로 민·관 협력을 통해 스마트네이션을 구축하는 것을 목표로 하며, 국민이 의미있고 만족스러운 삶을 살 수 있도록 더 많은 권한을 부여하고 기술을 통해 모두에게 편익을 제공하는 역할을 하고 있다. 이 중 SNDGO는 스마트네이션 주요 프로젝트 계획 및 우선순위를 지정하는 등 정부의 디지털 혁신을 주도하고 있다. 또한 공공부문을 위한 장기적인 역량 구축 및 정부의 참여를 촉진하고, 공공 및 산업분야에서 스마트네이션 구축을 조직화한다. GovTech는 공공기관과 협력하여 싱가포르 개인 및 기업에 대한 안전한 디지털서비스 및 응용 기술 개발·제공, 데이터 과학 및 응용 프로그램 개발과 같은 ICT 및 관련 엔지니어링 선도 센터로서 싱가포르 정부 역량 강화 지원 기능을 담당한다(한국지능정보사회진흥원, 2022b, 재인용).

〈표 2-21〉 싱가포르 스마트네이션 추진 체계

조직		역할
스마트 네이션 및 디지털 정부그룹(SNDGG) *국무총리실 (PMO) 산하	스마트네이션 디지털 정부국 (SNDGO)	- 스마트네이션 프로젝트의 기획, 추진을 통해 정부의 디지털 전환을 주도 - 데이터 기반 스마트네이션 전략 기획 및 데이터 기반 정부 서비스 개선 등 디지털 정부 혁신 담당
	정부기술청 (GovTech)	- SNDGO의 실행 기관 - 싱가포르가 스마트 국가로 지원하는데 필요한 핵심 플랫폼 및 솔루션 구축 - 공공기관과 협력하여 싱가포르 개인 및 기업에 대한 안전한 디지털 서비스 및 응용 기술 개발·제공

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

다. 주요 정책 내용

스마트네이션은 디지털 기술을 통한 디지털 정부, 디지털 경제, 디지털 사회를 실현하는 디지털 퍼스트 싱가포르를 비전으로 한다. 스마트네이션을 위한 '혁신과 실험 문화 활성화' 이니셔티브로서 오픈 데이터(Open Data), 리빙랩(Living Laboratory), 스타트업 생태계(Industry and Start-up Ecosystem), 사이버 보안과 프라이버시(Cybersecurity and Data Privacy), 디지털 역량(Computational Capabilities and Digital Inclusion), 국

경을 초월한 협업(Cross-border Collaboration)을 촉진하고 있다. 주요 프로젝트는 다음과 같다.

〈표 2-22〉 싱가포르 스마트네이션 주요 프로젝트

주요 서비스	내용
GoBusiness	- 기업 지원 플랫폼
CODEX	- 정부기관과 민간 부문간 공유 디지털 플랫폼
E-Payments	- 전자거래 플랫폼
LifeSG	- 전자정부 서비스의 생애주기 서비스
National Digital Identity	- 싱가포르 디지털 신분증명
Punggol Smart Town	- 푼갈 지역의 지속 가능 스마트시티를 만들기 위한 협업 도시
Smart Nation Sensor Platform	- 센서 기반으로 전국 차원의 데이터 수집을 위한 플랫폼
Smart Urban Mobility	- 대중 교통 서비스를 개선하기 위한 시스템

출처: 한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석, (재정리)

6. 그 외 주요 국가

가. 호주

2021년 12월 호주 정부는 2025년까지 호주를 세계 3대 디지털정부로 만들고 지속가능한 미래 기반을 마련하고 그 혜택을 국민과 공유하기 위한 전략으로 「2022~2025 디지털정부 전략(Digital Government Strategy)」을 발표하였다. 호주 정부는 해당 전략을 통해 국민과 기업의 수요를 최우선으로 하여 단순한 온라인 서비스 제공이나 첨단 기술 투자를 넘어 안정적이고, 안전하며, 신뢰할 수 있는 개인화된 경험을 제공하는 것을 목표하였으며, 전략은 이러한 목표 달성을 위해 국민과 기업, 정부 각각을 대상으로 추진 원칙, 성과 목표와 함께 핵심 동인을 제시한다.

〈표 2-23〉 호주 디지털정부 전략 개요

조직		역할
대상	국민 · 기업	- 추진원칙 : 단순함(Simple), 유용성(Helpful), 존중성(Respectful), 투명성(Transparent) - 성과목표 : ① 모든 정부 서비스를 디지털로 제공, ② 편리한 접근성 확보, ③ 국민·기업 중심 서비스
	정부	- 추진원칙 : 디지털화(Digitalised), 연계성(Connected), 역량강화(Skilled), 적응성(Adaptable) - 성과목표 : ④ 아키텍처 조정, ⑤ 재사용 및 투자, ⑥ 디지털 노동력
핵심동인		- (보안성 Security) 신뢰를 구축하며 호주인의 이익을 보호·확보 목적 - (사생활 보호 Privacy) 디지털 환경 전반에 걸쳐 개인의 데이터가 안전하고 윤리적으로 활용되도록 보장 - (데이터 Data) 서비스 설계 및 정책 안내를 위하여 안전하게 확보, 분석 및 활용 - (거버넌스 Governance) 책임 제공, 일관된 전략 추진, 시기적절한 구현의 보장 목적

주요 추진체계로는 장관급 디지털 위원회(Secretaries Digital Committee, SDC), 디지털 리더십 위원회(Digital Leadership Committee, DLC), CIO 포럼 등이 있다. 먼저, SOC는 디지털정부 전략의 성과 달성과 정부 전체 디지털 역량 개선을 위한 리더십과 거버넌스를 담당하고 있으며, DLC는 CIO 포럼과 협업하여 OECD 디지털정부 지표 개선 등 성과 달성을 위한 업무에 대한 감독을 수행, CIO 포럼은 전략 추진을 위한 핵심 자문 조직으로서 성공적인 전략 실행 지원을 위한 통찰을 제공하며, 전략에 관한 디지털·ICT 실무진들의 의견을 수렴하는 역할을 한다.

나. 스페인

2020년 7월 스페인 정부는 국가 디지털 전환 아젠다로서 10대 전략 및 48개 실행 조치로 구성된 「스페인 디지털 2025(Spain Digital 2025)」를 발표하였다. 「스페인 디지털 2025」는 헌법과 유럽의 가치, 인권 보호라는 대의에 입각하여 신기술에 의해 제공되는 모든 기회 향유와 함께 불평등을 해소하고, 생산성을 증가시키는 근본적인 수단 중 하나로서 국가 디지털 전환 촉진 방향을 설정하였다. 2025년까지 5년 동안 공공-민간 협력을 비롯한 모든 경제 및 사회 주체들의 참여를 통해 국가의 디지털

전환을 촉진하는 것이 목표이며, 이에 15개 이상의 부처와 공공기관, 25개 이상의 경제, 기업, 사회 주체들이 계획수립에 공동참여 하였다. 「스페인 디지털 2025」의 10대 전략과 48개 실행조치는 개인 및 집단의 권리를 보호하고 사회 전체에 도달하는 디지털 및 생태학적 전환의 시너지에 의해 추진되는 지속가능하고 포괄적인 성장 촉진을 목표로 한다.

〈표 2-24〉 스페인 디지털 2025의 전략 및 실행조치

전략		역할
디지털 연결성	도농간 정보 격차 해소를 돕고, 전 국민에 대한 적절한 디지털 접속성을 보장	- 디지털 연결 계획 - 전기통신 일반법 개정 - 국가 간 디지털 인프라 확충 계획
5G 기술 모멘텀	유럽 내 5G 인프라 구축을 지속적으로 주도하고, 산업 생산성과 사회 발전에 기여 하도록 독려	- 2차 5G 주파수 할당('20년) - 5G 우선 주파수 대역 할당('21년) - 5G 파일럿 및 5G 구축 및 채택 활성화를 위한 새로운 조치 - 5G 사이버보안 규제안 - 5G 통신로 개발 - 차세대 모바일 분야 유럽 혁신 프로젝트 리더십
디지털 역량	노동 시장 요구에 부응하고 정보격차 해소를 위한 디지털 기술 역량강화	- 디지털 기반 교육 - 디지털 역량 국가 계획 수립 - UniDigital 계획(대학 디지털화)
사이버 보안	사이버보안 전문인력 양성, 사이버 위협으로 공공 및 민간 보호	- 사이버보안 헬프라인 구축 - 시민・중소기업 사이버보안 전문인력 강화 - 사이버보안 분야 비즈니스 생태계 활성화 - 스페인을 사이버보안 분야의 국제적 노드로 육성 - 사이버보안운영센터 구축 및 운영
공공부문 디지털 혁신	기술 인프라를 업그레이드 하여 고용, 사법, 사회 정책 등의 주요 분야에서 공공 행정의 디지털화를 촉진	- 시민 맞춤형 서비스 개발을 위한 App Factory - 공공 서비스에 대한 크로스 플랫폼 접근성 - 중앙집중형 전자고지시스템 및 상호접속시스템 - 공공부문 기술 인프라 개선 - 새로운 일자리 창출 - 공공서비스 디지털화 프로젝트 추진 - 디지털 행정의 규제체계 개선 - 민간 혁신을 위한 개방형 GovTechLab 혁신 연구소 강화

전략		역할
기업 디지털 혁신과 디지털 창업	마이크로 기업, 중소기업 및 스타트업에 각별한 정책적 관심으로 기업 디지털화의 가속화를 지원	- 중소기업 디지털화 추진방안 - 중소기업 성장 가속화 지원 - ONE(국가창업국) 설치 - 스타트업 촉진법 제정 - 스페인 창업가 국가 프로그램 마련 - 창업가정신을 지원하기 위한 공공 재정 지원 구조 현대화 - 창업가정신과 연계된 센터 간 협업 프로그램 마련
산업 분야별 디지털 가속화	농식품, 모빌리티, 건강, 관광, 상업, 에너지 등 전략적 경제 부문의 디지털 전환 프로젝트를 통해 생산 모델의 디지털화를 가속화	- 농식품 분야 디지털화 - 디지털 의료: 예측, 개인화 및 효율성 지향 - 디지털 모빌리티: 지속가능하고 혁신적이며 효율적인 제품 - 스마트한 관광 산업 - 디지털 기반 상거래 현대화 - 디지털화 추진 프로젝트 착수
시청각 미디어 투자 및 인재 거점지로서의 스페인	비즈니스 및 일자리 창출을 위한 유럽 시청각 미디어 플랫폼으로서의 스페인의 매력 개선	- 시청각 통신서비스에 관한 일반법 초안 마련 - 스페인 시청각 허브 계획(Spain Audiovisual Hub Plan) 수립
데이터 경제와 AI	데이터 경제를 진척시키며, 보안과 프라이버시를 보장	- 국가 인공지능 전략 - 데이터 사무국 설치 및 최고 데이터 책임자(CDO) 지정 - 인공지능 자문위원회 설치 - 클라우드 전략: 유럽 데이터 공간 공유
디지털 권리	새로운 디지털 환경에서의 권리, 특히 노동, 소비자, 시민 및 기업의 권리를 보장	- 디지털 권리 법안 - 디지털 미래 사회(Digital Future Society): 미래 사회 기술 응용과 관련하여 기술 분야와 사회과학 분야 전문가들 간의 지식・경험을 공유하기 위한 정부 프로그램 - 유럽 디지털 권리 이니셔티브 참여 및 디지털 권리에 대한 국제 논의 참여 - 원격근무 적용을 위한 노동 법제 현대화

스페인 정부는 전략의 효과적인 추진을 위한 자문기구 및 진척 현황에 대한 보고 체계 및 감사 조직을 정비하였다. 모든 공공 및 민간을 포함하는 거버넌스 구조를 강화하기 위해, 기존 전기통신 및 정보사회 자문위원회(Consejo Asesor de Telecomunicaciones y

para la Sociedad de la Información, CATSI)를 디지털 전환 자문위원회(Advisory Board for the Digital Transformation of Spain)로 개편하였으며, 디지털 전환 자문위원회는 통신, 디지털 기반 시설, 디지털 연결 및 시청각 부문을 위한 상설위원회와 경제, 행정 및 시민권의 디지털화를 위한 상설위원회로 세분화하여 디지털 혁신에 대한 다양한 경제·사회 주체들의 대화와 참여를 촉진하는 기능을 수행한다.

7. 유사 사례의 시사점 및 소결

국가마다 다른 방식의 디지털 혁신 방식을 진행하고 있으며, 정부의 디지털 전환 사례로서 GDS와 F18 등은 성격과 구조, 수행 방법 등이 다르다.

영국은 플랫폼으로서 정부 모델의 범정부적 지원을 위해 GDS를 설립하고 기술 공통기반을 중심으로 서비스를 제공하여 정부기관들의 공공서비스의 질 제고에 기여하였다. 최근 데이터 관련 중요성이 증대하면서 데이터 관련 표준과 전략 등을 담당하는 업무를 분리하여 CDDO를 설립하였다. 또한 영국은 플랫폼으로서 정부로 전환을 목표로 하고 있으며, 이는 개별 디지털정부서비스의 개선에 머무르지 않고 정부의 역할과 기능에 관한 정부 모델 근간의 변화에 관한 것이다.

미국과 영국은 민간 전문가의 공공부문 영입과 협업을 통해 디지털 전환을 적극적으로 꾀하고 있다. 형식적인 민간 전문가의 단순 자문이 아닌 공공부문으로 영입을 통해 민관 전문가와의 협업을 꾀한다. 미국은 USDS를 설립하여 민관 전문가 협업팀과 사용자의 참여를 통해 공공서비스를 개선하고 있다. 미국 공공기관이 디지털 전환 과정에서 맞이하는 문제들을 해결하기 위해 18F를 설립하였으며, 18F는 각 공공기관과 파트너십을 통해 협업팀을 구성하고, 디지털 조달과 서비스 과정에서의 현황 진단과 문제 해결을 돕고 있다. 이를 통해 공공기관에 접근성과 민첩성, 사용자 편의성을 제고할 수 있는 서비스를 제공한다.

일본은 디지털청의 설립이라는 정부 조직 구조의 대대적 개편을 통해 정부혁신을 도모하였다. 하지만 정부의 조직문화가 아날로그에 머물러 있는 상황에서 초기의 성과는 미미하다. 한편, 호주와 스페인은 정부 차원에서의 디지털 전환을 위한 중장기 전략을 발표하고 성공적인 전략 실행 지원을 위한 거버넌스를 마련하는 등 노력 중

이며, 싱가포르와 에스토니아는 디지털 영역에서 정부 모델의 전환보다는 디지털정부서비스의 개선에 초점을 맞추고 있다.

해외 주요국의 사례들을 통해 살펴본 우리나라 디지털플랫폼정부 구현을 위한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해외 주요국들은 자국의 정책환경과 맥락에 맞는 디지털정부를 발전시키기 위해 노력해 왔다. 영국의 경우 지난 10여 년간 디지털플랫폼정부라는 새로운 정부모델로 전환을 위해 GDS를 중심으로 정책을 수행해 왔다. 미국은 정부 모델의 변화보다는 오바마 대통령 때부터 진행되어 온 정부의 디지털 전환과 공공서비스의 개선 차원에서 18F와 같은 애자일 조직을 활용하여 변화를 도모하고 있다. 일본의 경우 디지털청이라는 단일 조직이자 디지털 조정기제를 통해 디지털 전환에 대한 대응 방안을 모색하고 있다. 스페인 정부는 공공 및 민간을 포함하는 거버넌스 구조를 강화하기 위해 기존에 있던 전기통신 및 정보사회 자문위원회를 디지털 전환 자문위원회로 개편하였으며, 호주 정부는 디지털정부 전략을 발표하고 이를 지원하기 위한 거버넌스 체계를 마련하였다. 싱가포르나 에스토니아도 변화의 방향이 디지털플랫폼을 통한 정부의 변화와 서비스 개선에 초점이 맞추어져 있다. 이는 디지털플랫폼정부의 모델과 조직구조에 대한 고민으로 구체화되어야 할 것이다.

둘째, 주요국들은 디지털플랫폼정부 구현 과정에서 민간의 적극적인 참여와 협업을 모색하고 있다. 이는 영국의 GDS나 미국의 18F, 일본의 디지털청의 정책 과정에서 확연히 드러난다. 영국이나 미국의 경우 민간의 적극적인 참여 속에서 해당 정책을 수행해 가고 있다. 다만, 우수한 민간 인력의 공공부문 유입을 어떻게 할 것인지에 대한 고민은 각국들이 공통적으로 가지고 있으며, 일본의 경우와 같이 기존의 관료주의 문화가 강한 나라에서 민간과의 협업이 여의치 않을 경우 디지털플랫폼정부의 구현이 어려움으로 이어질 수 있어 각국의 상황에 맞는 고민이 필요하다.

셋째, 디지털플랫폼정부 추진 과정에서 공공부문의 조직문화 변화가 선행되거나 함께 수반되어야 한다. 일본의 디지털청 사례에서 보다 크게 부각되었지만, 디지털플랫폼정부 추진 과정에서 공공부문 조직문화의 경직성을 탈피하고, 공공 및 민간부문과의 협업을 어떠한 방식으로 원활하게 할 것인가가 디지털플랫폼정부 구현의 핵심 성공요인이 될 것이다.

제3절 우리나라 디지털플랫폼정부 발전 현황

1. 우리나라 디지털 정부의 발전

우리나라의 디지털 정부의 역사는 1970년대 컴퓨터의 확산과 행정전산화, 1980년대 전국적 기간전산망의 구축, 1990년대 전자정부 시스템과 서비스의 구현, 2000년대 이후 전자정부별위원회와 전자정부 11대 과제 등을 통한 고도화, 2010년대 이후 빅데이터, 인공지능(AI) 등 새로운 디지털 기술 발전에 따른 지능형정부로의 전환 노력으로 이어지고 있다.

디지털 정부를 지칭하는 용어도 정보기술의 발전에 따라 전자정부-유비쿼터스 정부-모바일 정부-스마트정부-지능정부와 같은 다양한 용어들로 변화해 왔다. 2010년대 이후의 정부들은 디지털정부의 공통기반 하에서 정부 3.0, 4차 산업혁명 등과 같은 특징들을 국정과제와 연계해 왔다. 디지털 정부와 관련된 정책들도 지속적으로 개선되어 왔다. 2016년 「전자정부 2020 기본계획」, 2017년 「지능형정부 기본계획」, 2019년 「디지털 정부 혁신 추진계획」과 「인공지능 국가전략」, 2020년 「한국판 뉴딜 계획」, 2022년 「대한민국 디지털 전략」 등이 꾸준하게 발표되어 왔다. 법제적으로도 2019년 〈개인정보보호법〉 개정안을 포함한 〈데이터 3법〉 개정, 2020년 〈데이터기반 행정 활성화에 관한 법률〉, 2022년 〈데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법〉 등이 제·개정되어 왔다.

다음의 내용에서는 전자정부-지능형정부-디지털플랫폼정부로 이어지는 우리나라 디지털 정부의 발전에 대해 살펴보고자 한다.

2. 전자정부

가. 개요

전자정부는 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관의 업무를 전자화하고, 행정기관 등의 상호 간 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 뜻한다(전자정부법 제2조 제1호). 우리나라는 2001년 〈전자정부법〉 제정 이래,

전자정부 구현을 국가발전의 핵심 정책으로 추진하고 국민편의와 행정 효율성 향상에 기여하고자 노력하였다. ICT를 활용한 내부행정 효율화, 대민서비스 혁신 등 공공영역 정보화의 일환으로 추진되어 오던 전자정부는 2016년 이후 인공지능, 데이터, 클라우드 등 첨단 지능정보기술과 접목하여 과학 행정 및 공공서비스 혁신 등을 핵심 목표로 관련 정책과 전략의 재정비가 이루어졌다.

나. 제1차 전자정부 기본계획(2016~2020)

2016년 3월 발표된 「전자정부 2020 기본계획」은 정부 3.0의 성공적인 추진에 이은 차세대 전자정부의 구축을 그 목적으로 하고 있으며, IoT, 클라우드, 빅데이터, 인공지능 등 지능정보기술을 뒷받침하기 위한 5가지 전략과 중점과제로 구성된다. 지능정보기술을 기반으로 인프라 구축, 디지털 산업과 인재 육성, 행정 혁신 등을 주요 내용[5]으로 포함한다.

〈표 2-25〉 제1차 전자정부 기본계획

전략	중점 과제
정부서비스 Re-디자인	- 'All Digital 제로스탑' 정부서비스 완성 - 지능정보 기반 온디맨드 공공서비스 활성화 - DIY(Do It Yourself) 공공서비스 구현
인지·예측기반 지능행정 실현	- 지능정보 기반 행정혁신 - 시공간 제약 없는 O2O 행정 실현 - 데이터 정부(Data-centric Gov't) 기반 확립
산업과 상생하는 전자정부 신생태계 조성	- 공공선도형 새로운 디지털 산업 육성 - 사회적 협업을 통한 공유경제 활성화 지원 - 미래를 대비하는 창의적 디지털 인재 양성
신뢰 기반 미래형 인프라 확충	- 초연결(Hyper-Connected) 전자정부 플랫폼 구축 - 위험인식형 자기보안 인프라 구축 - 클라우드 기반 차세대 행정정보 인프라 구축
글로벌 전자정부 질서 주도	- 親한국 생태계 조성을 통한 세계 시장 선점 - 글로벌 전자정부 Forerunner - 글로벌 전자정부 수출 강국 공고화

출처 : 행정자치부(2016. 4.), 전자정부 2020 기본계획

5) 실시간 지능정보를 활용하여 재난재해·보건·치안 등 분야별 최적의 대안과 정책을 개발하여 대응하는 지능형 의사결정체계 구현, 클라우드 서비스 고도화를 통해 부처 간 경계 없는 정보와 지식의 공유, 협업 처리가 원활한 가상통합행정 실현 등

다. 제2차 전자정부 기본계획(2021~2025)

이후 정부는 2021년 6월, 2025년까지 지속 추진하기 위한 전략으로 「제2차 전자정부 기본계획」을 발표하였다. 앞서 추진한 제1차 전자정부 기본계획의 성과를 점검한 결과, 전자정부의 서비스품질이 개선되어 국민의 만족도와 신뢰도가 상승하고, 공공데이터 전면 개방을 통해 국민 편의를 향상시키는 디지털 서비스를 창출했다는 긍정적인 측면이 찾을 수 있었다. 하지만 기관 간 경계 없는 디지털 서비스 제공 및 데이터 공유에는 제한이 있었으며, 국민이 익숙하게 사용하는 민간서비스와의 연계가 부족하다는 한계가 존재함에 따라 「제2차 전자정부 기본계획」은 주요 공공서비스의 디지털 전환율을 80% 이상 달성하고 행정 및 공공기관 클라우드 전환율을 100% 달성하겠다는 목표 아래 3가지 과제를 제시하였다.

〈표 2-26〉 제2차 전자정부 기본계획

전략	세부 과제
지능형 서비스 혁신	- 국민이 원하는 곳에서 공공서비스 이용 - 마이데이터와 전자증명서 활용 확대 - 모바일 신원증명과 간편인증 확산 - 선제적·맞춤형 서비스 혁신
데이터 행정 강화	- 데이터 기반의 과학적 행정 확산 - 현장데이터 기반으로 안전관리 강화 - 수요중심으로 공공데이터·서비스 개방 확대 - 클라우드 기반 스마트 업무환경 확립
디지털 기반 확충	- 포용적 디지털 서비스 이용환경 강화 - 디지털 서비스 개선을 위한 민관협력 - 디지털 선도국에 걸 맞는 국제협력 - 디지털 혁신을 뒷받침하는 제도혁신

출처 : 행정안전부(2021. 6.), 제2차 전자정부 기본계획

특히, 데이터 기반의 과학적 행정은 데이터를 분석하여 빠르고 편리한 업무처리와 의사결정을 지원한다는 목표하에 분야별 빅데이터 플랫폼 구축, 정부통합데이터분석센터를 통한 연계를 진행하여 데이터 분석과 신기술을 활용한 빠르고 정확한 행정서비스를 제공하는 것이 핵심 내용이다. 국민이 불편함을 느끼는 민원서비스 프로세스 전반에 대해 데이터 분석 및 진단함으로써 취약점을 개선하고, 질병이나 지진,

산사태와 같은 각종 재난, 사고와 같은 상황에서 현장의 데이터를 수집・분석・표준화・통합・제공함으로써 조기경보 및 정확한 의사결정과 현장 업무를 지원하는 것에 목적을 두고 있다.

3. 지능형 정부

가. 개요

지능형 정부는 인공지능 기술을 활용해 정형・비정형 데이터를 분석하고, 그 결과를 정책 수립, 진행, 평가 등 행정 및 정책 과정에 활용하거나 인공지능 기술 자체를 공공서비스에 접목해 제공하는 등의 형태를 갖춘 정부를 의미한다. 첨단 지능정보기술의 발전에 따라 전자정부(Electronic Government)의 개념이 지능형정부(Intelligent Government)로 진화한 것으로 볼 수 있다.

데이터를 수집・생산・축적・처리하고 관리하여 인공지능 기술에 적용해 활용하는 역량은 국가 경쟁력과 직결되며 디지털 경제시대를 선도할 수 있는 핵심 조건이 되고 있다. 이미 주요국은 정부의 디지털 전환 및 혁신을 위해 인공지능과 데이터를 중심으로 관련 전략을 수립하고 거버넌스와 제도 등을 정비하고 있다.

〈표 2-27〉 지능형 정부 관련 해외 주요국 전략

국가	주요 전략
미국	- 연방데이터 전략(2020), 연방 인공지능 활용 규제 지침(2020), 신뢰할 수 있는 인공지능 사용 촉진에 관한 행정명령(2020), 과학적 무결성과 증거기반정책을 통한 정부신뢰 회복 교서(2021) 등
영국	- 공공부문 AI 활용 지침(2020), 국가데이터 전략(2020), AI 로드맵(2021), 국가 AI 전략(2021), 자동화된 의사결정을 위한 윤리, 투명성 및 책임 프레임워크(2021) 등
일본	- 인공지능 기술전략(2017), 디지털 정부 실행계획(2018), 총무성 AI 가이드라인(2019), AI 전략(2021), 디지털 사회형성 기본법(2021), 디지털청 설치법(2021) 등

나. 지능형 정부 기본계획(2017)

2017년 3월 발표된 「지능형 정부 기본계획」은 지능정보기술을 활용하여 정부 서비스를 국민 중심으로 최적화하고 스스로 일하는 방식을 혁신하며, 국민과 함께 국정운영을 실현함으로써 안전하고 편안한 상생의 사회를 만드는 디지털 신(新)정부를

지향한다. 이에 본 전략은 인공지능·빅데이터 등 첨단 신기술 기반으로 기존의 온라인 위주의 정부 서비스 구현을 넘어 언제 어디서든 국민을 돕고 스스로 진화하는 WISE[6] 정부를 구현하기 위한 4대 목표와 중점 추진과제를 제시한다.

〈표 2-28〉 지능형 정부 기본계획

목표	중점 추진과제
마음을 보살피는 정부	- 알아서 제공하는 'Before Service' 구현 - '3-Any 개인비서' 서비스 실현 - 민의(民意) 분석 '로보틱스 플랫폼' 구축
사전에 해결하는 정부	- 자가학습기반 선제적 행정 프로세스로 재설계 - 블록체인 행정플랫폼으로 신뢰사회 구현 - 기동성 있는 현장행정(Agile Work) 고도화
가치를 공유하는 정부	- '지능형 데이터' 민관 분석·공유체계 구축 - 'DIO(Do It Ourselves)' 사이버마당 구현 - 디지털 新산업 '하이브리드형 생태계' 조성 - 사회배려자를 위한 디지털 밀착서비스 구현
안전을 지켜주는 정부	- 상황인지 기반 '지능형 안전망' 구현 - 자가진화형 사이버 안전 기반 구축 - 전국 방방곡곡, Smart Nation 조성

출처 : 행정안전부(2017. 3.), 지능형 정부 기본계획

다. 디지털 정부혁신 추진계획(2019)

2019년 10월, 정부는 디지털 전환에 따른 기존 전자정부의 한계 표출, 행정 데이터가 축적되었음에도 기관 간 연계·활용 미흡, 부처 단위로 단절된 서비스, 신기술 활용을 위한 제도·기반 부족 등의 문제 해결을 위해 효과적인 공공분야 디지털 전환을 촉진하는 「디지털 정부혁신 추진계획」을 마련하였다.

'디지털로 여는 좋은 세상'이라는 비전 아래 '① 최종 이용자의 관점에서, ② 공공서비스 수준 향상을 목표로, ③ 혁신 친화적인 방식으로, ④ 국민과 함께'라는 추진원칙과 6대 추진과제를 제시하였다.

---

6) 마음을 보살피는 정부(Wonderful Mind-Caring Gov.), 사전에 해결하는 정부(Innovative Problem- Solving Gov.), 가치를 공유하는 정부(Sustainable Value-Sharing Gov.), 안전을 지켜주는 정부(Enhanced Safety-Keeping Gov.)

〈표 2-29〉 디지털 정부혁신 추진계획

구분	중점 추진과제
우선추진 과제	- 선제적·통합적 대국민 서비스 혁신 - 공공부문 마이데이터 활성화 - 시민 참여를 위한 플랫폼 고도화 - 현장중심 협업을 지원하는 스마트 업무환경 구현 - 클라우드와 디지털서비스 이용 활성화 - 개방형 데이터·서비스 생태계 구축
중장기 범정부 디지털 전환 로드맵	- 공공서비스 全주기 혁신 - 데이터-클라우드-인공지능 선순환 전략 - 데이터중심 정보보호 체제 - 개방형 디지털정부 생태계 조성 - 디지털 전환 제도·절차 및 추진조직 정비, 핵심인재 확보, 공무원 역량강화

출처 : 관계부처 합동(2019. 10.), 디지털 정부혁신 추진계획

개인정보와 인공지능을 활용한 각종 민원 및 개인별 맞춤형 행정서비스 제공이 본 계획의 핵심이며, 이에 따라 클라우드를 활용하여 공공서비스를 쉽게 개발할 수 있는 개방형 전자정부 클라우드 플랫폼, 데이터 연계·수집·분석·활용을 지원하는 범정부 차원의 데이터플랫폼 구축 등이 우선 추진과제로 포함된 것을 알 수 있다. 한편, 중장기 범정부 디지털전환 로드맵에는 인공지능 기반 과학적 행정이 강조된다.

라. 디지털 정부혁신 발전계획(2020)

정부는 코로나19로 인해 디지털 전환 가속화가 진행되는 사회의 요구 상황에 맞추어 당초 계획보다 진전된 「디지털 정부혁신 발전계획」을 2020년 6월 수립하게 된다. 해당 계획은 앞선 계획보다 사업 범위 확대 또는 조기 시행, 코로나19로 인한 비대면 서비스 수요에 부응, 공공부문 민간 개방으로 민·관 협력 강화, 디지털 뉴딜을 통해 인프라에 선제적으로 투자한다는 전략하에 4가지 중점과제를 제시하였다. 여기에는 2019년 발표한 「디지털 정부혁신 추진계획」의 우선 추진과제들도 포함되었다.

〈표 2-30〉 디지털 정부혁신 발전계획

중점 과제	세부 과제
비대면 서비스 확대	- 모바일 신분증 도입・활용 - 공공부문 마이데이터 확산 - 전자증명서 발급과 디지털 거래 활성화 - 온・오프라인 융합교육으로 전환
맞춤형 서비스 혁신	- 국민비서・민원상담 365 도입 - 맞춤형 수혜서비스 제공 - 생애주기별 패키지 서비스 확충 - 범정부 통합콜센터 구축
데이터 활용과 민・관 협력	- 공공데이터 개방・활용 - 데이터기반 행정 활성화 - 공공서비스 민간 개방・협력 - 공공부문 클라우드 전면 전환 - 위기대응 민・관 협력체계 구축
디지털 인프라 확충	- IoT 재난안전 체계 구축 - 5G 기반 스마트 업무환경 구현 - AI 기반 사이버보안 강화 - 포용적 디지털 환경 조성 - 공무원 디지털 역량 제고

출처 : 관계부처 합동(2020. 6.), 디지털 정부혁신 발전계획

기관 간 데이터 공동활용 촉진을 위한 범정부 거버넌스를 구축하고 데이터 분석을 통해 정책을 결정하는 데 인공지능이 활용되는 등 데이터 기반 행정이 핵심이며, 이를 위해 '데이터기반행정 활성화 위원회' 설치 및 운영, 개별기관 데이터분석센터 지원, 긴급현안・다부처 연계 과제 분석 등을 위한 정부통합데이터분석센터 설치 및 운영 등이 세부과제에 포함된다. 인공지능을 활용한 재난 예측, 인공지능 기반 민원 및 안내 서비스 제공 등을 추가적으로 포함함으로써 인공지능과 기반의 과학 행정을 강조하였다.

4. 윤석열 정부의 '디지털플랫폼정부' 추진 경과

가. 개요

윤석열 정부는 스마트하고 공정하게 봉사하는 디지털플랫폼정부 구현을 위해 다음과 같이 공약을 제시하였다: "① 정부 및 지자체, 정부 산하기관 모든 사이트를 하나로 통합, 단일 사이트 접속으로 모든 정보 및 민원을 처리할 수 있는 원사이트 토탈서비스를 제공, ② 빅데이터와 인공지능 기술을 활용, 미래에 발생 가능한 사회적 문제를 선제적으로 예견하고 대처하는 정부 구축, ③ 디지털플랫폼 거버넌스 구축 청사진 설계와 관련 법 재개정 후 통합 디지털플랫폼 개발 및 구축"

2022년 3월 29일 제20대 대통령직인수위원회 내 디지털플랫폼정부TF가 구성되었으며, 2022년 5월에는 TF에서 '디지털플랫폼정부 추진방향'을 발표하였다. 2022년 6월 8일에는 디지털플랫폼정부위원회 출범준비단이 구성되었으며, 2022년 6월 15일 디지털플랫폼정부위원회 설치 및 운영에 관한 규정을 마련하였다. 그리고 2022년 7월 1일부로 디지털플랫폼정부위원회를 발족하였다.

나. 디지털플랫폼정부 추진 방향

대통령직인수위원회 디지털플랫폼정부 TF는 2022년 5월 디지털플랫폼정부 추진방향에 대해 발표하였다. 모든 데이터가 연결되는, "디지털플랫폼" 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부를 "디지털플랫폼정부"라 정의하였는데, 정부가 일방적으로 서비스를 제공하는 공급자에서, 민·관이 협업하고, 기업들이 혁신의 동반자가 되는 새로운 모델이라는 특징이 있다.

〈표 2-31〉 대통령직인수위원회의 디지털플랫폼정부의 추진방향

과정	제20대 대통령직인수위원회 “디지털플랫폼정부 추진방향” 발표
개념	디지털플랫폼정부’의 개념을 「모든 데이터가 연결되는, “디지털플랫폼” 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부」로 정의
특징	디지털플랫폼정부는 정부가 일방적으로 서비스를 제공하는 공급자에서, 민·관이 협업하고, 기업들이 혁신의 동반자가 되는 새로운 모델
기본 원칙	1. 국민과 함께 혁신하고 민관이 함께 성장하는 혁신생태계를 조성한다. 2. 공공데이터는 네거티브 원칙하에 디지털 방식으로 전면 개방한다. 3. 공공서비스는 국민의 관점에서 통합적, 선제적, 맞춤형으로 제공한다. 4. 부처간 칸막이를 철폐하고, 디지털플랫폼으로 하나의 정부를 구현한다. 5. 행정 프로세스를 재설계하고, 조직문화 및 인사제도까지 혁신한다. 6. 정부는 인공지능·데이터 기반으로 정책결정을 과학화한다. 7. 개인정보를 보호하고 안전하고 신뢰할 수 있는 이용환경을 보장한다. 8. 데이터와 서비스의 민관 공유를 위한 개방형 표준을 마련한다. 9. 세계 시장을 선도할 수 있는 디지털플랫폼정부를 만든다.
5가지 중점 추진 과제	1. 국민과 기업이 단기에 개선효과를 체감할 수 있는 혁신적인 ‘국민체감 선도 프로젝트’를 추진 2. 누구나 쉽게, 한 곳에서, 한 번에 이용할 수 있도록 ‘먼저 찾아가는 공공서비스’를 구현 3. 관행과 경험에 의존해온 공무원의 일하는 방식을 ‘인공지능·데이터 기반 과학적 국정운영’으로 개편 4. 정부가 데이터와 핵심기능을 플랫폼으로 제공하고, 민간이 창의적인 서비스를 창출하는 ‘세계를 선도하는 디지털플랫폼정부 혁신 생태계’를 조성 5. ‘안전하고 신뢰할 수 있는 이용환경’을 보장

출처 : 제20대 대통령직인수위원회(2022. 5.), “새로운 시대, 새로운 정부, 새로운 혁신을 위한 「디지털플랫폼정부」 추진방향 발표”

다. 국정과제로서의 디지털플랫폼정부 구현

2022년 7월 이번 정부의 120대 국정과제가 발표되었고, 11번 과제로 모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현이 포함되었다. 이번 정부의 디지털플랫폼정부 성과에 대한 평가는 국정과제의 이행과 달성을 중심으로 논의될 것으로 보인다. 국정과제에 포함되어 있는 디지털플랫폼정부 구현은 민·관 협업과 디지털화로 국민과 기업의 불편을 신속히 해소하고, 인공지능과 데이터를 활용하여 정부의

일하는 방식 대전환, 민·관 협업 기반의 개방형 디지털플랫폼정부 혁신 생태계 조성, 공공부문의 개인정보 안전성·신뢰성을 확보하고, 디지털 혁신을 촉진하는 개인정보의 합리적 활용체계 마련을 목표로 한다.

〈표 2-32〉 120대 국정과제 중 11번 “모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼 정부 구현” 주요 내용

구 분	주요 내용
국민체감 선도 프로젝트 추진	• 알아서 챙겨주는 맞춤형 서비스 등 국민과 기업의 불편을 해소하여 변화를 피부로 느낄 수 있는 혁신적 과제추진 • 국민이 익숙한 민간 플랫폼 등과 연계한 공공서비스 개발 및 전달 등 민간의 혁신역량 적극 활용
일하는 방식 대전환	• 인공지능·데이터를 기반으로 일 잘하는 정부 구현 • 데이터 분석을 통한 정책효과 정밀 예측 등 국정운영의 과학화 실현 • 민원 구비서류 철폐 등 행정업무 전반을 디지털 시대에 맞게 재설계하고, 공무원 디지털 역량 강화 추진
디지털플랫폼정부 혁신생태계 조성	• 정부가 서비스를 직접 제공하기보다는, 국민과 함께 혁신하고 민·관이 함께 성장하는 공통기반 마련 • 네거티브 방식의 공공데이터 전면 개방 및 마이데이터 전산업 확산 • 한 번의 인증, 한 번의 정보입력, 한 번의 결제로 각종 공공서비스 처리 등 민·관 협업 기반 범정부 데이터·서비스의 개방·연계·활용 인프라 구축 • 범정부 차원의 디지털플랫폼정부 추진을 위한 민·관 합동 위원회 운영
데이터 안전 활용 기반 강화	• 개인정보를 철저히 보호하고 데이터를 안전하고 신뢰성 있게 활용할 수 있는 체계 확립

출처: 대한민국 정부(2022. 7.), “윤석열 정부 120대 국정과제”

제 4 절 디지털플랫폼정부 개념화를 위한 전문가 조사

1. 전문가 조사 개요

본 절에서는 디지털플랫폼정부의 정의, 평가 요소, 핵심과제, 성공 및 장애요인 등에 대한 전문가 의견조사 결과를 정리하였다. 「디지털플랫폼정부의 개념화를 위한 전문가 조사」는 현 정부가 구현하고자 하는 디지털플랫폼정부의 목적, 방향성, 기능 등의 개념적 요소에 대해 다양한 분야 전문가 인식을 파악하기 위해 이루어졌다. 반구조화된 질문지를 활용한 서면 의견조사와 함께 심층 개별인터뷰를 병행하였으며, 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위한 학술적, 실무적, 정책적, 제도적 차원에서 고려해야 할 사항들에 대한 견해를 수렴하였다. 조사대상으로는 디지털정부, 지능형정부, 전자정부 등과 관련된 전문지식이 있는 학계, 연구기관, 기업, 언론, 법조계 등의 전문가를 선정하였다. 본 전문가 조사는 2022년 12월 14일(수)부터 12월 20일(화)까지 7일간 실시하였다.

〈표 2-33〉 전문가 조사 개요

구분	조사 개요
조사 대상	학계, 연구기관, 기업, 언론, 법조계 등의 디지털플랫폼정부 관련 전문가
조사 규모 및 방법	총 23명(서면 의견조사: 18명 / 심층 개별인터뷰: 5명)
조사 기간	2022년 12월 14일(수) ~ 12월 20일(화)(7일간)

출처: 연구진 작성

〈표 2-34〉 전문가 조사 참여자

No	연 구	분 야	소 속	전 공	성명	직 위
1	반구조화 질문지 의견조사 (18명)	국 회	국회입법조사처	공공정책	정OO	입법조사관
2		단 체	(사)생태지평	환경행정	강OO	연구원
3			한국능률협회컨설팅	전자정부	이OO	연구원
4		기 업	(사)인터넷기업협회	경 영	조OO	사무국장
5			(사)인터넷기업협회	전자정부	김OO	연구원
6			(사)인터넷기업협회	전자정부	노OO	연구원
7		언 론	시사저널e IT전자부	공 학	김OO	기 자
8			한국경제 TV	행정학	전OO	기 자
9			연합뉴스	언론학	차OO	기 자
10		연구원	서울산업진흥원	경영학	김OO	연구원
11			공공정책성과평가연구원	성과관리	임OO	연구원
12		법조계	성균관대 법학전문대학원	공 법	이OO	교 수
13			법무법인 세종	공 학	박OO	변호사
14		학 계	명지대 디지털미디어학과	미디어학	문OO	교 수
15			경희대 미디어학과	미디어학	박OO	교 수
16			성균관대 국정전문대학	공공경제	문OO	교 수
17			성균관대 국정전문대학	관료제	이OO	교 수
18			서울시립대	전자정부	어OO	강 사
1	온라인 개별 심층 인터뷰 (5명)	학 계	국민대 행정학과	전자정부	김OO	교 수
2			단국대 행정법무대학원	전자정부	방OO	교 수
3			성균관대 국정전문대학	관료제	이OO	교 수
4			영남대 행정학과	전자정부	황OO	교 수
5			성균관대 국정전문대학	공공경제	문OO	교 수

출처: 연구진 작성

2. 전문가 조사 결과

가. 디지털플랫폼정부 정의와 개념 요소

디지털플랫폼정부에 대한 학술적인 정의 또는 개념화가 토론되고 있지만, 현재까지 구체적으로 정립되어 있지는 않다. 전자정부 서비스의 개선이 정부혁신의 한 방향이자 수단으로 인식되고 있듯이 윤석열 정부는 디지털정부의 새로운 혁신적 버전

을 디지털플랫폼정부로 명명하고 있다고 인식된다. 디지털플랫폼정부를 통해 국민 맞춤형 정부 서비스 대응, 정부 서비스의 확장, 민관협력 생태계 구축, 지속할 수 있는 혁신과 함께, 국정운영의 새로운 모델을 구축하고자 한다. 그러나 전문가들은 이러한 디지털플랫폼정부로의 변화를 모색하기 위해서는 목적과 방향성 등을 종합적으로 고려하여 구체적인 개념화가 필요하다는 데 의견을 모았다.

앞의 절에서 언급했듯이 현 정부에서 추진하고 있는 디지털플랫폼정부는 기존 디지털 정부의 연속성을 유지하면서도 '모든 데이터가 연결되는, 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부'를 표방하였다. 이는 정부가 일방적으로 서비스를 제공하는 공급자 중심에서 탈피하여, 민·관이 협업하고, 기업들이 혁신의 동반자가 되는 새로운 모델이라는 특징을 가진다. 이러한 디지털플랫폼 정부를 구현하기 위한 국정과제는 민·관 협업과 디지털화로 국민과 기업의 불편을 신속히 해소하고, 인공지능과 데이터를 활용하여 정부의 일하는 방식을 전환하며, 민·관 협업 기반의 개방형 디지털플랫폼정부 혁신 생태계를 조성하고, 공공부문의 개인정보 안전성·신뢰성을 확보하며, 디지털 혁신을 촉진하는 개인정보의 합리적 활용체계를 마련하는 것을 목표로 제시하였다.

그러나 전문가들은 기존에 있는 국민의 편의가 완전히 개선되었다고 보기 어려운 상황에서 새로운 가치라는 것이 무엇을 의미하는 것인지 파악하기가 어렵다는 점을 피력했다. 새로운 가치가 민관협력 비즈니스 모델과 같이 정부의 경계가 사라지는 것을 의미한다면, 디지털플랫폼정부에 대한 완전히 새로운 역할 정의가 우선되어야 할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 아울러 온라인 또는 오프라인 등 모든 데이터가 상호 공유, 연결, 소통되는 것에 대한 구체적인 정의가 필요함을 강조했다. 디지털플랫폼은 온라인상에서 의미가 있기도 하지만 오프라인상에서의 디지털플랫폼 구현과 관련된 다양한 활동을 포함할 필요가 있다는 의견도 나타났다. 더불어, 디지털플랫폼정부도 주요 행위자와 액션·목적 등에 따라서 다양한 행위 주체의 직접적, 간접적 활동을 포함하는 것으로 확대해서 이해할 필요가 있다는 점 또한 강조되었다.

현재 디지털플랫폼 개념은 기존의 전자정부를 정의하는 것과 다르게 설명과 수식어가 너무 많아서 본질을 간결하게 파악하기 어렵거나 데이터의 의미가 모호하여 어떤 가치를 창출한다는 것인지에 대한 이해가 부족하다는 의견도 확인되었다. '모

든 데이터'는 상당한 모호성을 내포하고 있으며 실현 가능성, 집행 가능성의 측면에서 본다면 '모든 데이터'라는 단어 자체가 매우 왜곡되어 있고 현실적 불가능함을 인정하지 않는 표현이라는 것이다.

또한 디지털플랫폼 행위자의 주체와 객체의 구분보다는 국민과 기업 누구나 공급자가 될 수도, 소비자가 될 수도 있는 참여형 민관협력 정부의 역할이 필요하다는 의견이 많았다. 선순환을 통해 사회문제를 해결하고 새로운 가치 창출을 모색해야 하며, 예를 들어 원스톱으로 문제를 해결하는 맞춤형 서비스 또는 신청하지 않아도 알아서 원하는 정보를 제공하는 서비스 가치를 공공데이터와 민간데이터의 연계를 통해 창출하고, 새로운 가치라는 모호한 표현보다는 효율성, 효과성, 민주성, 대응성 등 기존 국정운영의 핵심 가치들로 설정해왔던 구체적인 표현으로 대체하는 방향을 제안했다.

〈표 2-35〉 디지털플랫폼정부 정의・개념 수정 방향에 대한 제안

단계	개념 요소	세부 내용(전문가 의견 요약)
디지털 플랫폼 정부 정의・개념	디지털 플랫폼의 정의: 모든 데이터가 연결	공공데이터와 민간데이터의 연계
		적극 참여를 통한 가치 창출
		모든 데이터가 안전하게 연결
		플랫폼을 이용하는 행위자가 연결되어, 제공・수집・교환
	주요 행위자: 국민, 기업, 정부	정부는 생태계의 행위자 중 하나임을 강조
		디지털 기본 교육은 받은 국민, 기업인과 정부 관료
		기업과 시장, 정부와 지방정부, 준공공부문 등의 역할 요구
		참여자가 사회문제를 해결할 대상이 협소한 한계
	액션/목적: 사회문제해결, 새로운 가치 창출	효율성, 효과성, 민주성, 대응성 등 가치의 구체화
		연결, 소통, 참여를 통한 효과적 사회문제 해결
		데이터 기반 사회 문제해결, 새로운 가치 창출
		개인의 인권과 권익과 같은 민주적 가치 수호
	주체 및 객체	“~하는 정부”라는 모호한 표현 수정
		능동적인 정부, 참여하는 국민, 혁신하는 기업
		정부는 서비스 개방 및 제공, 국민・기업 데이터 상호교환・제공
		주체와 객체 구분 없이 모두가 공급자이면서 수요자 역할
	기타	원활한 정보 생태계 조성과 작동
		정부의 서비스 제공 수준에 맞는 디지털플랫폼 환경 구축
		원스톱으로 문제를 해결하는 맞춤형 정보 제공 서비스
		개념 범위가 다소 포괄적이어서 구체화가 요구

출처: 연구진 작성

[정책적 시사점]

디지털플랫폼정부의 구성요소와 관련하여 대부분 전문가들은 디지털플랫폼을 구체적으로 정의해야 하며, 주요 행위자의 역할이나 목적을 보다 명확히 한다면 디지털플랫폼정부의 효용을 더 잘 드러낼 수 있을 것으로 보고 있다. 반면, ‘디지털플랫폼정부’라는 개념이 과거 ‘전자정부’ 개념보다 불명확하고 모호한 측면이 있어서 정책을 제대로 홍보하고 추진 동력을 얻기 위해서는 개념부터 직관적이고 일반 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 정비해야 함을 주장하였다. 아울러, 다수의 전문가 의견이 사회문제 해결 및 새로운 가치 창출 방식을 정부의 역할과 기능에 맞추어 전환해야 한다는 관점에서 일치되었으며, 이러한 변화를 추진할 정부가 구체적인 목적과 방향성을 제시하는 것을 강조하고 있다. 즉, 개념적 요소에 대한 비판은 위와 같이 모든 데이터, 정부 역할과 기능에 대한 강조, 새로운 가치의 모호성에서 두드러진다. 많은 전문가 의견은 디지털플랫폼정부 구체적 개념화를 위해서는 데이터플랫폼 성격을 강조하는 의미로 공공과 민간의 연계, 정부는 주체가 아니라 플랫폼 생태계에서 하나의 행위자로서의 역할 등을 고려할 필요가 있다는 것으로 요약된다.

나. 플랫폼 구성요소

1) 플랫폼 제공자

플랫폼의 구성요소를 플랫폼 제공자, 플랫폼 공급자, 소비자 또는 이용자, 생태계(환경)로 구분할 수 있다면 이 각각의 개념이 디지털플랫폼정부의 맥락에서 어떻게 이해될 수 있는지, 혹은 어떻게 이해되어야 하는지에 대해 전문가들의 의견이 많았다. 전문가는 정부는 플랫폼을 구축하여 정부, 공공, 민간이 참여하는 생태계를 마련하고, 많은 이해관계자의 참여를 촉진하여 공공서비스를 제공할 수 있는 가치 창출 체계 구축 필요성을 강조하였다. 생태계가 원활하게 작동될 경우, 시민, 기업, 정부 상호 간 선호와 평판으로 플랫폼 내에서의 최선의 의사결정을 할 수 있도록 제약이 없고 왜곡 없는 정보흐름을 가능하게 하는 디지털플랫폼 규약을 제공해야 한다는 의견이 많았다. 게다가 모두가 참여할 수 있는 디지털 환경을 조성하고, 데이터, 네트워크, 인프라, 디지털 도구(tool) 등을 기반으로 디지털플랫폼을 활용할 수 있는 서비스 발굴, 디지털플랫폼 내에 서비스가 원활히 거래되는 데 필요한 원칙적인 규율 수립자의 역할이 마련되어야 함을 피력하였다. 한편, 플랫폼을 제공하는 자와 공급하는 자, 그리고 이용자의 차이를 구분하는 것이 어렵다는 의견도 확인되었다. 이는 디지털플랫폼정부에서 공급자, 소비자의 개념을 구분하는 것은 의미가 없으며, 따라서 플랫폼에서의 거래 및 서비스 이용으로 발생하는 결과 역시 플랫폼에 데이터를 공급(서비스 이용=새로운 행태 데이터 축적)하는 순환 구조로 이해하고 있으므로 새롭게 역할 이해와 정의가 필요하다는 것으로 이해할 수 있다. 플랫폼 제공자로서 디지털플랫폼정부의 역할로는 디지털・클라우드 인프라, 데이터・알고리즘 서비스, 거래・인증 서비스 등을 제공하는 측면과 함께 정부로서 디지털플랫폼에서 발생하는 갈등과 이해관계 등을 조정하는 것 등이 제시되었다.

2) 플랫폼 공급자

플랫폼 구성요소에서 플랫폼 공급자는 플랫폼 제품과 서비스의 공급역할을 하며, 디지털플랫폼정부의 경우 기업, 국민 개인(개발자), 정부, 공공기관 등 정부 및 공공서비스를 개발할 수 있는 다양한 공급자를 의미하며, 디지털플랫폼정부 맥락에서 공

급자가 제공하는 플랫폼 제품과 서비스 관점에서 어떠한 역할이 필요한지 다수의 전문가 의견이 제시되었다. 공급자는 정부, 공공기관, 기업, 국민 개인(개발자) 등 데이터를 생산하는 모두가 해당하며 공급자는 보유한 데이터를 등록하고 개방할 수 있어야 한다. 또한, 플랫폼 공급에 필요한 공공데이터의 신뢰 향상, 안정적 서버 구축과 운영, 개인정보 보안관리, 데이터의 과점/독점 방지, 공공성 증진을 위한 활용, 데이터 접근성 증진이 충분히 마련되어야 한다고 보고 있다.

플랫폼 제공자도 때에 따라(특히, 플랫폼 활성화 측면에서) 공급자가 되는 예도 있고, 정부가 추진하는 디지털플랫폼이 데이터를 강조하는 것이라면 공공데이터의 개방이 특히 중요할 것이므로 정부의 공급자로서 해야 할 역할이 요구된다. 아울러 기업, 개인 등의 참여가 활성화되면 좋은데, 다만 이에 대해서는 이들의 참여를 이끌만한 유인이 필요하다고 생각된다.

디지털플랫폼정부 맥락에서 공급자의 유형 혹은 참여자 유형에 대한 의견도 확인되었다. 디지털플랫폼정부에는 다양한 방식의 플랫폼이 존재할 수 있어서 참여자에 대한 유형화가 필요하다는 것이다. 제공자는 플랫폼 제품과 서비스, 데이터 및 정보 등의 공급역할을 하게 되는데 디지털플랫폼정부의 경우 기업과 시장, 관련 업종에 종사하는 자영업 또는 개인(개발자) 등 정부 및 공공서비스를 개발할 수 있는 다양한 유형의 공급자가 요구된다. 예를 들어 행정 편의성과 접근성을 높이기 위한 인프라와 신기술, 보안 체계를 구축해 공공서비스를 개발할 수 있는 공급자가 필요함이 제시되었다.

3) 소비자 또는 이용자

소비자 또는 이용자는 플랫폼에서 거래되는 제품과 서비스를 이용하며 디지털플랫폼의 표준화된 서비스를 제공받고 구매 및 평가하는 모든 과정에서 데이터를 생산하며 플랫폼 사용과 관련된 다양한 가치를 제공한다. 또한 플랫폼 서비스의 피드백(평가)을 통해서 데이터 이용의 공공성 증진 및 데이터 연결과 활용 확산, 더 나아가 전반적인 서비스 혁신에 기여한다. 단, 서비스 이용 시 제공하는 소비자 데이터의 활용 범위, 결과 등을 공유받을 수 있어야 한다. 즉 플랫폼 이용자로서 검색·구매·평가 등의 활동을 통해 데이터 생산과 축적 그리고 활용을 촉진하는 역할자

로 보고 있다. 그러나, 전문가들은 디지털플랫폼정부 관점에서 전체적으로 공급자와 소비자가 뚜렷하게 나눠지기는 어렵다고 본다. 또한 디지털플랫폼정부에서는 서비스 이용자임과 동시에 개인정보, 프라이버시 침해 등에 대한 제도적·윤리적·공익적 문제를 제기할 수 있는 이해관계자로서의 역할이 요구된다 점도 강조했다. 따라서 정부의 정책 의사결정 과정에 대한 의견 개진, 참여권의 실질적 보장 등이 중요하게 고려되어야 한다는 점을 지적했다.

한편, 전문가들은 디지털플랫폼정부 맥락에서 이용자들이 공급자와 잘 매칭될 수 있도록 적절한 연결 수단을 제공할 필요가 있고, 이용자들 사이의 연결도 활성화될 필요가 있다고 강조했다. 게다가, 디지털플랫폼에서 제공되는 다양한 맞춤형 공공서비스의 이용자와 디지털플랫폼을 이용하는 모든 과정에서 데이터를 생산하는 생산자를 사회문제 발굴자이자 해결 요청자로 볼 수 있기 때문에 디지털플랫폼정부 소비자 또는 이용자가 디지털플랫폼의 혜택을 누릴 수 있도록 디지털 기본 교육을 받게 하는 등 디지털플랫폼 교육의 필요성을 제안했다.

4) 플랫폼생태계 전반

플랫폼상에서 거래되는 제품, 서비스, 콘텐츠 등의 경제적인 가치와 플랫폼 이용 시 발생하는 모든 데이터는 혁신과 이용자 편익을 위한 자산으로 활용 가능하다는 점에서 디지털플랫폼정부 맥락에서 사회혁신과 이용자 편익 제고에 대한 전문가 의견이 많았다.

플랫폼상에서 거래되는 제품, 서비스, 콘텐츠 등 경제적인 가치의 교환과 플랫폼 이용 시 발생하는 모든 데이터의 안전한 활용은 사회 혁신과 이용자 편익을 위한 자산으로 활용될 수 있다. 따라서 디지털플랫폼 운영에 따른 행정비용 감소 및 거래비용 절감 등을 시민, 기업에 보상하는 방안이 마련되어야 하며, 오남용에 따른 부작용에 대한 보완 마련도 요구된다. 플랫폼상에서 유·무형 가치가 창출 및 교환되는 생태계에서 디지털플랫폼정부에서는 공공, 행정, 사회문제 등이 중요하게 다루어져야 한다. 구체적인 예로 공공서비스의 효율성 제고, 공공과 민간의 상호작용을 통한 혁신과 가치 창출, 공공기록물법 및 공공데이터법, 불평등 문제 등 관련 법제도 개선이 필요한 것으로 전문가들은 의견을 모았다.

이는 디지털플랫폼정부에서 거래되는 공공재화와 공공서비스는 경제적 가치뿐만 아니라 다양한 사회적 가치를 창출하기 때문에 시장에서 자연적으로 공급되기 어려운 공공재화와 공공서비스의 공급 체계 및 이용체계가 마련되어야 한다는 것으로 구체화 된다. 유기적으로 움직이는 디지털플랫폼정부 시스템 전체와 그 참여자들을 아우르는 방식으로 디지털플랫폼에서 생성되는 모든 데이터를 DB화하여 클라우드 상에서 국민 누구에게나 개방해야 하며, 정부가 이용자의 정보를 불필요한 수준으로 과도하게 수집·활용해서는 안된다고 전문가들은 말한다.

〈표 2-36〉 플랫폼 구성요소에 대한 제안

단계	역할	세부내용(전문가 의견 요약)
플랫폼 구성 요소의 역할	플랫폼 제공자	플랫폼 생태계의 안정적 구축 및 다양한 행위자 참여 유도
		범국가적 디지털 인프라 서비스 제공 및 데이터 및 AI 활용
		왜곡 없는 정보흐름이 가능한 디지털플랫폼 규약 제공
		플랫폼에서 발생하는 갈등과 이해관계를 조절하는 역할 필요
		네트워크 운영체제 레벨의 인프라를 제공 운영하는 주체 선정
	플랫폼 공급자	공공데이터의 신뢰 향상, 안정적 서버 구축과 운영
		역할을 구분하지 않는 방식의 새로운 역할 이해와 정의가 필요함
		플랫폼 서비스 공급 및 활용에 대한 기능 강화 요구
		사회문제 해결방안을 제공하는 다양한 참여와 서비스
		행정 편의성과 접근성을 포섭하여 개발할 수 있는 공급자 탐색
	소비자 또는 이용자	플랫폼 서비스 평가를 통한 가치 부여
		모든 과정에서 데이터를 생산하며 플랫폼 가치 제공
		고품질 데이터 생산을 위한 지속적인 소비와 이용자 환경 모색
		정보보안과 관련된 제도적·윤리적·공익석 문제 개선
		정부의 정책 의사결정 과정에 대한 의견 개진과 참여권 확보
	플랫폼 생태계 전반	공공서비스의 효율성 제고 및 혁신적 가치 창출
		거래되는 제품, 서비스, 콘텐츠의 경제적 가치 활성화
		운영에 따른 행정비용 감소 및 거래 비용 절감을 위한 R&D
		공급자와 이용자의 이용행태를 데이터화하여 서비스 개선
		시장에서 자연적으로 공급되기 어려운 공공재의 공급과 이용

출처: 연구진 작성

[정책적 시사점]

유기적으로 움직이는 디지털플랫폼정부 시스템 전체와 그 참여자들을 아우르는 방식으로 디지털플랫폼에서 생성된 모든 데이터를 데이터베이스화하여 클라우드 상에서 국민 누구에게나 개방해야 하나, 정부가 이용자의 정보(플랫폼 가입을 위한 정보, 플랫폼 이용 또는 플랫폼 내 활동 정보)를 불필요한 수준으로 또는 과도하게 수집해서는 안 된다. 따라서, 정부는 플랫폼생태계의 도구(tool)와 규칙(rule)을 제공하여 지속가능한 플랫폼생태계를 구성해야 한다. 이를 통해, 공급자와 이용자의 이용행태 등을 모두 데이터화 하고, 이를 다시 분석하여 새로운 가치를 창출하는 작업이 가능해질 것으로 보여진다. 또한 디지털플랫폼정부에서 거래되는 공공재화와 공공서비스는 경제적 가치뿐만 아니라 다양한 사회적 가치를 창출하기 때문에 시장에서 자연적으로 공급되기 어려운 공공재화 및 공공서비스의 원활한 공급 및 이용체계가 마련될 것으로 판단된다.

다. 디지털플랫폼정부 서비스 평가요소

1) 신속성

서비스 평가요소인 신속성(일을 빠르게 처리)에 대해서 구체적으로 서비스가 개선되는 데 필요한 정부의 조치 혹은 노력에 대한 전문가 의견은 업무의 효율성과 사용자 관점에 따른 의견이 제시되었다. 일부 업무의 자동화, 대민 업무 중 서류 중복이나 과정이 많은 업무의 처리, 인증 절차, 타 기관에서의 중복 확인 등 행정 처리 과정의 단순화 및 효율화가 요구되며, 정부 간 협업을 위한 플랫폼 기반 데이터 공유(내부 개방형 데이터 활용)가 부서나 부처 간 협업 속도 향상에 필요하다.

일을 빠르게 처리하기 위해서는 디지털플랫폼정부 서비스 관련 정부 정책의 의사결정이 신속 및 정확하게 이루어져야 하며, 관련 DB가 인공지능화되어 운영될 필요가 있다. 디지털 기술을 활용한 빠른 일 처리가 가장 중요하기 때문에 신기술 개발 및 확산과 공무원 디지털 역량 제고가 필요하다. 반면, 온라인 이용 시 갑작스런 접속 폭주 등 특별한 상황이 발생하는 경우에 이에 대한 접속 장애에 선제적으로 대응할 수 있는 매뉴얼 등 비상시 대응방안이 마련되어야 한다. 아울러, 자동으로 시스템이 작동하는 경우가 아니라 사람이 개입해야 하는 경우에 단계별로 언제까지 처리해야 하는지 기한을 두고 이용자에게도 그 사실을 알릴 필요가 있다는 점을 강조했다.

2) 유용성

서비스 평가요소인 유용성(필요한 정보나 서비스를 제공)을 제고하기 위한 정부의 조치 혹은 노력에 대한 전문가 의견은 정보의 활용성과 관리적 관점에서 방향성을 제시한 의견이 확인되었다. 이용자의 활용성을 고려하여 민간 플랫폼 기반의 필요한 정보나 서비스를 제공해야 한다고 전문가들은 말한다.

이를 위해서는 내부 부서나 부처 간 정보공유 등 협업 기능을 강화하여 데이터 이용의 진입장벽 제거되어야 하며, 맞춤형 공공서비스를 포함한 디지털플랫폼정부 전반에 대한 정보 및 안내를 더 쉽게 설명하거나 카테고리, 예시 등을 홍보할 수 있는 관리적 기능이 요구된다.

3) 접근성 및 편의성

서비스 평가요소인 접근성(원하는 시간과 장소에서 이용 가능) 및 편의성(화면 디자인 및 메뉴 구성)에 대해서 구체적으로 서비스가 개선되는 데 필요한 정부의 조치 혹은 노력에 대한 전문가 의견을 정리하면 다음과 같다. 우선 공공서비스와 관련하여 정부가 초기 플랫폼 구축의 토대는 제공할 수 있으나, 이것이 이해당사자들에게 받아들여지고 플랫폼이 자리잡는 것은 디지털플랫폼정부 구현 과정에 참여하는 국민과 기업의 선호와 평판이라고 볼 수 있다. 따라서 정부는 초기 디지털플랫폼정부 구현 기획부터 국민, 기업과 같은 참여대상자의 선호 등을 고려해서 접근성을 높이는 방안을 검토해야 한다.

다수의 전문가는 디지털 소외계층의 정보 격차 해소 방안을 고려해야 함을 강조하였다. 예를 들어 고령층을 포함하여 디지털 리터러시가 낮은 국민의 접근성을 보장하기 위해 모바일을 활용한 인공지능 기반 음성 인식 서비스를 제공하고 언제든 접근과 피드백이 제공되는 환경을 마련해야 함을 피력했다. 반면, 모바일 접근성 확대에 따라 이용이 익숙하지 않은 대상을 상대로 디지털 기본 교육도 함께 이루어져야 한다는 의견도 있었다.

4) 경제성

서비스 평가요소인 경제성(자원, 노력이 들어가는 정도)에 대해서 구체적으로 서

비스가 개선되는 데 필요한 정부의 조치 혹은 노력은 규모의 경제 관점에서 다양한 전문가 의견이 제시되었다. 초기 디지털플랫폼정부는 국민, 기업이 쉽게 접근하고 그들에게 참여 유인을 제공할 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 기존 정부서비스가 정부가 가진 정보의 일방적인 전달에 중점을 두는 것과는 달리 국민과 기업이 정보를 제공할 수 있다는 관점에서 경제성이 고려되어야 한다. 다만, 정부의 디지털 기반 공공서비스가 대부분 저렴하거나 낮은 가격으로 제공되고 있는 까닭에 국민과 기업이 가져가게 되는 경제적 이익이 부족한 문제 즉 참여 유인이 낮을 수밖에 없는 문제는 다른 방식으로 개선되어야 할 부분이라고 지적하였다.

행정서비스를 이용하기 위한 전(前) 과정의 간소화 서비스가 있지만, 개인 인증만으로도 간편하게 활용할 수 있어야 한다. 예를 들어 연말정산 같은 경우, 연말정산 간소화 서비스가 있지만, 클릭만으로 모든 정보가 전송되는 등 (민간기업 서비스 예시: 토스-한 번의 인증으로 모든 금융 정보를 한 사이트에서 확인, 타 금융기관이어도 내 계좌 간 버튼 하나로 송금 가능, 간편결제 가능, 페이 기능 가능 등) 경제적 효율성이 뒷받침되어야 한다.

5) 신뢰성

서비스 평가요소인 신뢰성(일 처리 내용이나 결과에 대한 신뢰)에 대해서 구체적으로 서비스가 개선되는 데 필요한 정부의 조치 혹은 노력은 정부 차원의 책임성을 갖춰야 한다는 전문가 의견이 제시되었다. 즉 근본적으로 정부 책임성을 높일 필요가 있다는 것이다. 담당자가 업무를 다른 부서에 이관하도록 하는 행위나 제대로 이루어지지 않는 행정 처리 과정 또는 개인정보 처리 과정에서의 신뢰 등 정부 차원에서 책임성을 갖추는 방안이 고려되어야 한다. 예를 들어 업무처리 내용과 결과에 대한 신뢰도 체크와 함께 개인정보가 얼마나 안전하게 관리되는지를 모니터링 하거나, 업무와 관련된 정보를 신속·정확하게 처리하고 그 결과를 투명하게 공개할 수 있는 창구가 마련될 필요가 있다고 전문가는 말한다.

디지털플랫폼의 네트워크가 커진다는 것은 플랫폼의 가치가 커지는 것을 의미하기 때문에 이를 위해서는 정부가 제공하는 기존 유사한 서비스를 통합하여 디지털플랫폼의 네트워크 효과를 극대화해야 한다는 의견도 있다. 또한 방대한 정보 활용

에 따른 신뢰성을 강화하기 위해서는 공공과 민간데이터를 결합하되 결합된 데이터에 정부 공식 라이센스를 부여하여 신뢰성을 높임과 동시에 체계적인 정보보안시스템을 구축하여 기술적으로도 플랫폼에 대한 신뢰를 제고할 수 있는 방안을 모색해야 함을 강조하였다.

6) 보안성

서비스 평가요소인 보안성(개인정보 유출 가능성)에 대해서 구체적으로 서비스가 개선되는 데 필요한 정부의 조치 혹은 노력은 시스템적인 보안성을 높이는 방안과 관리 감독에 대한 전문가 의견이 많았다. 디지털플랫폼이 더 고도화되면 될수록 시스템의 복잡성으로 인해 보안성이 취약해질 가능성이 있다. 보안성은 사고가 일어나기 전까지는 고려되지 않는 경향이 있는데 만일 사고가 발생하는 경우에는 경제적 및 사회적 피해는 물론 디지털플랫폼에서 제공되는 공공재화나 공공서비스에 대한 신뢰에 큰 타격을 입게 된다. 보안성은 이러한 신뢰성과도 직접적으로 연결되는 요소로 비용대비 효과의 체감이 잘되지 않기 때문에 보안성에 대해서 대부분 정책결정자가 간과하기 쉽다. 따라서 디지털플랫폼정부의 지속가능성 측면에서 이러한 보안성이 최우선으로 고려될 필요가 있다. 이에 대한 대책으로 개인 책임성을 강화하는 교육 방식이나, 보안시스템 개발에 직접 투자 혹은 민간기업과의 협업을 통해 시스템적으로 보안성을 높이는 방안이 마련되어야 한다.

전문가들은 개인정보 유출 가능성을 향후 디지털플랫폼정부 서비스 제공에 있어서 가장 중요한 이슈로 판단한다. 아직까지 개인정보 유출 문제는 대부분 어떠한 시스템의 문제에서 기인하는 경우보다는 관련 담당자나 의사결정자 등 인재에 기인하는 경우가 대다수였다. 따라서, 이러한 개인정보 유출을 방지하기 위한 상호 모니터링 체계 등을 강화할 필요가 있으며, 디지털플랫폼 기반 공공서비스 등을 설계할 때 보안성을 다른 요소보다 우선순위로 다루어야 한다고 피력한다. 또한 전문가들은 과도한 개인정보를 입력하지 않고도 행정 처리가 가능하여지도록 하는 방식을 채택하기 위해 최신 암호화 기술 등을 충분히 적용해야 함을 지적하였다.

〈표 2-37〉 디지털플랫폼정부 서비스 평가요소에 대한 전문가 의견

단계	구분	세부내용(전문가 의견 요약)
서비스 평가요소	신속성: 일을 빠르게 처리	처리 과정의 단순화 및 효율화 개선
		부처 간 협업을 위한 플랫폼 기반 데이터 공유
		접속 장애에 선제적 대응이 가능하도록 메뉴얼화
	유용성: 필요한 정보나 서비스를 제공	마이데이터 제공, 표준화 구축
		부처 간 정보공유 등 협업 기능 강화
		민간 플랫폼 적극 활용
		직관적인 정보나 서비스의 인공지능화
	접근성 및 편의성 이용 가능성 및 디자인, 구성	디지털 소외계층의 정보 격차 해소 방안
		디지털 기술을 활용한 접근 용이성 확보
		민관협력을 통한 서비스 접근 최적화
	경제성: 자원, 노력이 들어가는 정도	디지털플랫폼정부 서비스의 확대에 따른 예산 확보
		공익성을 위한 개발 투자와 행정서비스 간소화
		통합 서비스 제공
		초기 디지털플랫폼에 진입 가능한 설계
	신뢰성: 일 처리 내용이나 결과에 대한 신뢰	공공-민간 연계데이터에 공식 라이센스 부여
		정보 분석 및 분류 기능 강화
		시스템상의 행정 오류 최소화 및 검증단계 필요
		행정절차 등에 대한 공개 및 모니터링 기능 강화
	보안성: 개인정보 유출 가능성	안전한 정보 활용
		개인 인증 절차 및 보안 강화
		최신 암호화 기술 등 전자 식별 및 인증 기능 개발
		인공지능화 등 관련된 시스템 강화

출처: 연구진 작성

[정책적 시사점]

특정한 상황에 필요한 정보나 서비스를 제공하기 위해서는 플랫폼에 축적된 방대한 데이터를 얼마나 효율적으로 활용하여 정보나 서비스를 제공하는가가 관건이다. 따라서 민관 협력을 통해 이러한 정보나 서비스 제공방식을 최적화할 필요가 있으며, 데이터를 활용한 업무 과정과 결과에 대한 신뢰성을 담보하기 위해서는 행정 절차 등에 대한 공개와 모니터링 기능이 뒷받침되어야 한다. 아울러 플랫폼 환경에서 발생할 수 있는 개인정보 유출은 경제적 및 사회적 측면에서 그 피해가 매우 클 것으로 예측되므로 보다 엄격한 관리체계가 마련되어야 한다. 예를 들어 서비스 제공자의 면책을 위한 이용자 사용환경에서 각종 플러그인을 설치하는 방식의 개발 등은 지양되어야 한다. 또한, 디지털플랫폼의 데이터에 접근하는 행위자에 대한 철저한 관리 감독이 요구된다.

라. 디지털플랫폼정부 핵심과제

1) 일하는 방식 대전환

일하는 방식 대전환은 인공지능, 데이터를 기반으로 일 잘하는 정부 구현, 데이터 분석을 통한 정책효과 정밀 예측, 국정운영의 과학화 실현, 민원 구비서류 철폐 등 행정업무 전반을 디지털 시대에 맞게 재설계하고, 공무원의 디지털 역량을 강화하겠다는 것이 주요 핵심 내용인데 이와 관련하여 전문가들의 의견이 다양하게 확인되었다.

일하는 방식의 대전환을 위해서는 외부적 업무처리 방식 변화와 함께 내부적인 업무수행 방식의 변화에도 초점이 맞춰질 필요가 있다. 예를 들어 새로 발령을 받아 새로운 업무를 맡게 되더라도 기존 업무를 선임자에게 인수·인계받거나 할 필요 없고, 다른 주변 직원들에게 묻거나 하지 않더라도 혼자서 충분히 업무를 처리할 수 있도록 하는 시스템 구축이 필요하다는 의견이 있다. 또한 특정 업무는 내외부적으로 공유되어 내외부에 협조를 구하고 공문을 보내는 등의 과정 없이도 타 부처, 타 부서, 다른 지역과의 업무를 혼자서(불필요한 협업의 과정 없이) 할 수 있도록 하는 등의 변화가 필요하다는 의견이 있다. 반면, 행정업무 전반을 재설계한다고 하더라도 공무원의 윤리적 및 도덕적인 문제가 중요하게 다뤄질 것으로 본다. 조직문화나 성과 측면에서 윤리성을 고려하지 않은 정책 추진은 효과적이지 못한 결과를 가져오기 때문에 이러한 점을 고려할 수 있는 조직관리와 역량이 뒷받침되어야 한다는 의견이다.

2) 데이터 안전 활용 기반 강화

데이터 안전 활용 기반 강화는 개인정보를 철저히 보호하고 데이터를 안전하고 신뢰성 있게 활용할 수 있는 체계를 확립하는 것이 주요 핵심 내용인데, 이의 효과적인 추진과 관련하여 전문가들의 의견이 다양하게 나타났다. 우선 전문가들은 개인정보보호와 활용의 조화는 디지털플랫폼정부의 성공적 구현의 선결 조건이자 전제조건임을 강조했다. 현재의 데이터 표준화 및 보안정책을 점검하여 향후 디지털플랫폼정부 구현의 장애요인을 식별하여 대응책을 마련하고, 기술적 문제를 넘어 윤리 보안에 대한 이해를 높이기 위한 충분한 관리 역량을 갖출 필요가 있음을 지적했다.

또한, 데이터를 안전하고 신뢰성 있게 활용할 수 있는 체계 확립이 중요하다고 지적한다. 다수의 전문가들은 데이터 안전 활용 기반 강화는 정부, 개인, 기업 등 이해관계자 모두가 참여하여 최적의 해법을 찾아야 하는 과제이기 때문에 구체적이고 심층적으로 논의 되어야 한다는 점에 의견을 모았다. 또한 전문가들은 개인정보활용의 책임성 차원에서 민간의 책임성이 공공의 책임성보다 더 크게 부과되고 있다고 판단하는데, 민간의 책임성 수준에 걸맞도록 국가 자체의 책임성 강화 방안이 포함될 필요가 있다고 의견을 나타냈다. 예를 들어 정부의 개인정보 오남용에 따른 문제 발생 시 보상방안과 피해구제 방안 등이 구체화 될 필요가 있다고 다수의 전문가들이 지적했다.

3) 국민 체감 선도 프로젝트 추진

다음으로 국민 체감 선도 프로젝트 추진은 알아서 챙겨주는 맞춤형 서비스 등 국민과 기업의 불편을 해소하는 혁신적 과제 추진, 익숙한 민간 플랫폼 등과 연계한 공공서비스 개발 및 전달 등 민간의 혁신역량을 적극적으로 활용하는 것이 주요 내용이며, 이와 관련하여 다양한 전문가 의견이 제시되었다.

우선 범국민 수요 맞춤형 서비스 등 국민과 기업의 불편을 실질적으로 해소하는 혁신적 과제 추진이 필요하다는 점을 강조했다. 이를 위해서는 주요 민간 플랫폼 등과 연계한 공공서비스 개발 및 전달 등 민간의 혁신역량이 적극적으로 활용되어야 한다. 예를 들어 마이데이터를 활용할 수 있는 시스템을 구축하고 개방형 소통 채널을 마련하여 정부의 수용 및 대응 능력을 제고할 필요가 있다. 구체적으로 능동성 확보를 위한 유인 인센티브 마련과 양질의 데이터를 투명하게 공개하여 정책 과정의 투명성 제고 및 갈등관리의 메커니즘을 제공해야 한다는 의견이 있다.

공공서비스에 대한 국민의 긍정적 수용성은 기본적으로 인지와 경험을 바탕으로 형성된다는 점에서 다양한 미디어 및 인적 네트워크 등을 통한 교육과 홍보가 필요하고 민간단체와 시민들의 자발적 참여를 유도할 수 있는 유인체계가 마련되어야 한다고 전문가는 설명하고 있다.

4) 혁신 생태계 조성

마지막으로 혁신 생태계 조성은 국민과 함께 혁신하고 민·관이 함께 성장하는 공통 기반을 마련하고, 네거티브 방식의 공공데이터 전면 개방 및 마이데이터 전산업 확산, 민·관 협업 기반 범정부 데이터 서비스의 개방·연계·활용 인프라 구축, 범정부 차원의 디지털플랫폼정부 추진을 위한 민·관 합동 위원회 운영을 주요 내용으로 구성하고 있으며 이와 관련하여 다양한 전문가 의견이 제시되었다.

플랫폼에서 가장 중요한 가치는 사용자(시민)의 경험이다. 다수의 전문가들은 시민은 공공서비스의 요청자 또는 민원자가 아니라 공공서비스의 기획자가 될 수 있어야 하고 이를 위해서는 시민참여를 보장하고 시민 의견에 반응을 할 수 있는 시스템으로 전환돼야 함을 강조하였다. 더 나아가 시민이 디지털플랫폼을 통해 정부에 대한 신뢰를 제고할 수 있는 생태계가 조성되어야 한다. 따라서, 정책 관련 생산자 및 제공자(정부), 소비자(국민, 기업)의 역할이 기존 생산자, 제공자, 소비자로 고정된 것이 아닌 모두가 각각의 주체가 될 수 있는 구조를 만들어 네트워크 효과를 극대화하는 방향을 모색해야 한다는 의견이 있었다.

전문가들은 성공적인 디지털플랫폼정부 구현을 위해서는 무엇보다도 혁신 생태계 조성이 필수적이라고 본다. 정부는 국민과 기업이 자발적으로 참여할 수 있는 환경을 기술적, 정책적, 제도적 차원에서 마련해야 하며, 민간의 공공데이터 활용을 막고 있는 규제를 개선하고 민간이 원하는 데이터부터 신속하게 공개하는 방안 마련이 긴요하다는 의견이 제시되었다.

[정책적 시사점]

디지털플랫폼정부 자체가 혁신생태계를 뜻한다. 민간 혁신역량을 활용하기 이전에 민간의 역량을 저해하는 요인을 찾아 우선적으로 개선하는 것이 필요하다. 공공서비스에 민간 혁신 서비스를 연계하고 개발하기에는 민간 영역의 성장과 혁신을 저해하는 규제가 너무 많은 것이 현실이다. 선순환 가치를 창출할 수 있는 혁신생태계를 조성하기 위해서는 혁신을 추진하는 정책과 법률에 대한 개선 및 보완이 우선시 되어야 한다. 또한 국민과 기업의 불편을 해소하는 혁신적 과제의 적극적 추진이 필요하다. 그리고 민간 플랫폼 등과 연계한 공공서비스 개발 및 전달 등 민간의 혁신역량을 적극 활용할 수 있는 제도적 및 기술적 환경 조성이 중요하다.

마. 디지털플랫폼정부 핵심 성공요인

전문가 의견조사를 통해 파악한 디지털플랫폼정부의 핵심 성공요인은 다음과 같이 정리된다. 전문가 18명이 제안한 요인을 유형화하였으며, 6가지 범주(생태계 조성, 민관 협력, 운영관리, 인사/역량, 데이터 개방, 특화된 서비스)로 구분하였다. 이와 관련한 세부 응답 내용은 다음과 같다.

〈표 2-38〉 디지털플랫폼정부의 핵심 성공요인에 대한 전문가 의견

단계	요인	세부내용(전문가 의견 요약)
핵심 성공요인	생태계 조성	공공과 민간이 함께 성장·발전하는 자생적 혁신생태계 조성
		국민, 기업의 자발적인 참여와 유기적인 협업
		민·관·학·연 등 다양한 주체가 협력하는 거버넌스 구축
	민관 협력 (정부, 기업, 국민)	참여 유인과 상호작용
		디지털플랫폼정부 추진 과정에서 정부와 민간의 공동 노력
		플랫폼에서 축적·관리·이동 등 효율적인 시스템 및 거버넌스
	운영관리	접근성 개선과 정보 격차 개선
		네트워크 효과의 지속적 제고
		정책 결정의 과학화와 합리적 정책 운용 강화
	인사/역량	지능화 시대 공무원의 행정철학 제고와 인식 개선
		공무원의 디지털 전문화 재교육과 역량 강화
		디지털 시스템 도입에 따른 행정서비스 효율성과 객관적인 성과 측정
	데이터 개방	디지털 서비스의 지속적인 확대 운영 및 성과 홍보
		공공데이터의 전면적인 실시간 개방
		누구나 활용할 수 있는 디지털플랫폼 인프라 구축 및 제공
	특화된 서비스	진정한 원스톱 행정을 위한 차세대 시스템 구축
		공공데이터 축적, 활용, 관리의 지능화
		다양한 형태의 모든 데이터를 공유, 연계하는 표준화

출처: 연구진 작성

전문가 의견을 종합해보면, 접근성이 낮거나 사용의 어려움이 있다면 그 실효성이 떨어지기 때문에 디지털 사각지대를 최소화할 수 있는 정책 수립과 추진을 통해 활용도 높은 디지털플랫폼정부 구현이 필요하며, 디지털플랫폼정부 구현의 핵심요소인 공공데이터를 효율적으로 활용하기 위해서는 통합적 인프라 및 거버넌스, 제도, 시스템이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 또한 전문가들은 이러한 이용환경은 국민과 기업의 수용성을 향상시키고 이는 곧 지속가능한 혁신 생태계 조성으로 이어지게 된

다는 점을 강조하였다.

포털에서 플랫폼으로의 전환은 참여자들의 상호작용과 다수의 참여가 성공의 관건으로 볼 수 있다. 플랫폼은 사용자가 많을수록 이익과 가치가 증대되는 특징이 있으므로 플랫폼에 정보가 쌓일수록 새로운 가치가 발생한다는 기대와는 별도로, 어떻게 참여를 유인할 것이며, 어떻게 양질의 데이터를 제공하고 능동적인 공공서비스 제공을 가능하게 할 것인지에 대한 명확하고 구체적인 전략을 사전에 수립해야 할 필요가 있다는 의견이다.

한편, 전문가들은 공공데이터가 개방되는 것도 중요하지만, 변동되는 데이터를 실시간으로 처리하고 제공하는 역할도 필요함을 주장하였다. 예컨대 자율주행차량의 핵심은 개별 차량의 센서를 통해 수집된 데이터들이 실시간으로 연결되고 처리되는 것에 있는 것처럼 공공데이터 또한 개별 기관들의 데이터가 연결되고 함께 처리되는 디지털플랫폼 안에서 네트워크 효과를 지속적으로 높여야 한다고 말한다.

[정책적 시사점]

정부의 의사결정은 정책으로 나타나며, 이는 사회적 및 국가적으로 파급효과가 상당히 크다. 정부 정책은 직·간접적으로 시민과 기업에 영향을 주기 때문에 정책을 결정하는데 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있는 방안으로 다수의 전문가는 데이터기반 행정을 위시로 과학적 정책 의사결정을 주장하고 있다. 이러한 과학적 정책 의사결정을 위해서는 공공데이터의 활용이 전제되어야 하며 공공데이터를 효율적으로 활용하기 위한 통합 인프라, 거버넌스, 제도, 시스템이 마련되어야 할 필요가 있다. 더 나아가 공공데이터 활용의 한계를 보완하고 정책의 효과성, 시민의 편의성 등을 제고하기 위해서는 디지털플랫폼에서의 공공 및 민간데이터의 연계 및 공동활용 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 곧 디지털플랫폼 정부가 지향하는 공공민간 협업은 물론 지속가능한 혁신생태계 기반 조성의 틀이 될 것으로 보이며 디지털플랫폼정부의 핵심 성공요인이 될 것으로 예측된다.

바. 디지털플랫폼정부 주요 장애요인

디지털플랫폼정부의 주요 장애요인은 다음과 같이 정리된다. 아래에서 전문가 18명이 이슈로 제기하고 있는 요인들을 유형화하였으며, 6가지 범주인 조직문화, 데이터 개방 및 품질, 보안 및 신뢰성, 플랫폼 환경, 교육 및 역량, 제도 및 경제성으로 구분되었다.

코로나19와 같은 팬더믹 상황에서 공중보건 위험, 재난 상황, 혹은 사회문제의 갈등 양상에 따른 격차의 증대는 민주적 의사결정이나 공공성을 감소시킬 우려가 있

다. 따라서 디지털 격차를 줄이기 위해 물리적 접근을 넘어 이용과 환경 측면에서의 정책적 접근도 요구된다는 다수 전문가의 의견이 있다. 다른 한편에서는 국민에게 더 편리한 개인 맞춤형 서비스를 제공하고 각종 정책의 타당성 및 신뢰성을 높이기 위해 데이터를 활용한다는 구상은 좋지만, 이 과정에서 개인정보 유출 문제가 불거질 경우, 그 파급력은 민간기업에서의 개인정보 유출 사고와는 비교할 수 없을 정도로 커질 수 있다는 지적이다. 전문가들은 혹시라도 미연의 사고가 발생하는 경우 민감한 개인정보를 다수 관리하는 정부에 대한 신뢰가 낮아져 디지털플랫폼정부 뿐만 아니라 다른 정책 전반에 대해서도 부정적 인식이 커질 수 있으므로 디지털플랫폼정부에 대한 보안과 신뢰성을 확보하기 위한 체계 및 책임성이 강화될 필요가 있다고 강조하였다.

〈표 2-39〉 디지털플랫폼정부의 주요 장애요인에 대한 전문가 의견

단계	요인	세부내용(전문가 의견 요약)
주요 장애요인	조직문화	부처 이기주의 및 부족한 소통 기능
		전통적 조직문화, 복잡한 행정 프로세스
		플랫폼, 디지털플랫폼정부에 대한 낮은 인식과 관심
	데이터 개방 및 품질	데이터 확보, 품질, 유형화 및 공유화 등에 대한 시스템 미흡
		데이터화가 제대로 이루어지지 않거나 정보의 비개방성
		칸막이 규제체계로 인한 융합 서비스 제한
	보안 및 신뢰성	플랫폼 사용자 간 데이터 제공 및 활용에 대한 신뢰성 확보
		데이터 사용과정에서 인권 및 사적 정보 보호 등에 관념 부족
		개인정보 유출과 관련된 관리체계 한계
	플랫폼 환경	국민, 기업 등 이해관계자들 간 의견 수렴 절차 미흡
		기업의 디지털플랫폼정부 참여 유인 체계 부재
		효율적 사용과 효과 측정의 문제
	교육 및 역량	공공성 확보(공공문제 해결 및 격차 해소)
		공무원 디지털 역량 부족
		이용자의 물리적 접근 한계에 따른 디지털 격차
	제도 및 경제성	공공 대 민간의 경합성, 무한경쟁시 공공부문의 낮은 경쟁력
		법제도적 지원의 필요와 표준 미흡
		사회적으로 합의되지 않은 디지털 윤리

출처: 연구진 작성

디지털플랫폼정부 구현의 장애요인으로 중앙 및 지방정부의 위계적인 조직문화와 수직적인 구조를 지적하는 의견도 있었다. 이러한 조직문화와 구조가 다양한 갈등을

유발한다는 것이다. 또한 기존 공무원이 가지고 있는 역량에는 한계가 있으므로 새로운 디지털 환경변화에 대한 이해나 급격한 혁신을 따라가는 데 어려움을 보일 수 있으며, 이는 곧 행정 프로세스의 경직화로 이루어질 가능성이 크다는 지적이다. 특정 전문가는 이러한 문제는 공공조직 본연의 관료제 특성상 현실적으로 해결하기 어려우며 각 행정조직 내에서의 위계적, 권위주의적, 계층적 의사결정 방식 또한 쉽게 바꾸기 어려움을 지적하였다. 한편 정권마다 정부 조직을 개편하고 부처 및 기능 간 칸막이를 없애려는 시도가 있었으나, 각 정부 조직의 목적과 역할 충돌이 현실적으로 존재할 수밖에 없으므로 이러한 조직 문제를 근본적으로 해결해야 현 정부가 추진하는 디지털플랫폼정부가 성공적으로 구현될 수 있음을 언급하였다.

한편, 저성장 국면의 극복, 신산업의 육성을 위해서는 활용도 높은 공공데이터 개방이 이루어져야 민관이 협력할 수 있는 기반을 마련하고 민간의 혁신역량도 키울 수 있다는 전문가 의견이 다수였다. 그러나 현재 정부의 정보공개시스템이 지나치게 제약이 많고 복잡해 유용한 정보가 민간에서 제대로 활용되지 못하는 문제가 발생하기 때문에 불필요한 절차를 간소화하고 신속하게 처리하는 업무의 효율성이 보장되지 못하는 디지털플랫폼정부 환경은 오히려 저해 요인으로 다가올 수 있음을 지적하였다. 다수의 전문가는 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관에 개인이나 기업이 필요로 하는 정보와 서비스가 산재해 있음을 지적하였으며, 이에 따라 디지털플랫폼정부에서의 통합적인 관리를 통해서 이용자에게 맞는 복지 혜택이나 각종 세금과 관련된 민원을 원스톱으로 해결할 수 있는 시스템이 필요하다는 점을 강조하였다.

[정책적 시사점]

정보통신기술 발전과 함께 행정시스템의 디지털 전환도 요구된다. AI, 클라우드, 빅데이터 등 첨단기술을 행정시스템에 반영할 수 있는 체계 마련이 필요하며, 디지털플랫폼정부에서는 단순한 공공데이터를 공유하는 수준을 넘어서 디지털플랫폼에서 원하는 모든 행정서비스와 공공서비스가 신속하게 이뤄지는 체계가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 전통적인 조직문화나 행정조직의 위계적, 권위주의적, 계층적 의사결정에 대한 근본적인 해결이 필요하다. 또한 데이터 개방 및 품질 관리, 교육 및 역량 제고 등 디지털플랫폼정부 기반을 조성하기 위해서는 현재 상황에 대한 평가와 진단, 그리고 이에 대한 처방으로서의 구체적 실행방안 마련이 필요하다.

제5절 소 결 : 디지털플랫폼정부의 성공적 구현 방향

1. 디지털플랫폼정부 개념의 한국 적용에서 고려사항

정부모델 측면에서 디지털플랫폼정부 개념은 시장에서 사용되는 거래 중개소의 의미와 동시에 양 방향성을 가지는 허브의 의미를 가지고 사용될 수 있다. 즉 시장에서의 디지털플랫폼 유형을 그대로 공공에 적용할 경우 정부는 디지털서비스 플랫폼이 된다는 것은 다수의 민간기업이 플랫폼에서 공공서비스를 제공하고, 시민들이 이를 선택하는 것으로만 이해할 수 있다. 하지만 디지털플랫폼으로서 정부 모델의 측면에서 해외 사례들을 검토하면, 기존 시장에서처럼 다수의 공급자와 소비자가 플랫폼에서 물품이나 서비스를 거래하거나 혹은 가치를 교환하는 단일 차원으로 이루어지지 않는다. 디지털플랫폼으로서 정부 모델의 경우, 기존 공공서비스의 제공자 및 공급자로서의 정부, 공공서비스 이용 및 활용자로서의 기업과 개인의 역할로 한정된 것이 아닌 기업과 개인도 공공서비스의 제공자 및 공급자가 될 수 있고 정부 역시 공공서비스의 이용자 및 활용자가 될 수 있는 구조로 변환되어 행위자로서의 다양한 역할과 기능이 재정립된다.

영국에서 플랫폼 정부로 언급되는 GDS는 공공기관에서 디지털정부서비스를 전달하기 위한 공통기반(공유 API, 플랫폼, 레지스터, 고유 컴포넌트, 신뢰 및 신원확인 시스템)을 제공한다. 각 공공기관에서는 이러한 공통기반 하에서 공공서비스를 제공한다. 이 과정에서 민간기업들이 해당 공공기관의 공공서비스 제공에 참여할 수 있다. 미국의 공공부문 디지털 전환에 대한 시도는 민관협력 기반의 USDS와 18F로 이어졌다. 영국의 GDS에 영향을 받은 USDS는 디지털 전문가들과 디지털정부서비스 사용자 간 협업을 통해 디지털 공공서비스를 개선하고 혁신하는 허브(플랫폼)라 할 수 있다. 18F는 디지털서비스 개선 과정에서 어려움을 겪는 공공기관을 기술적으로 지원하기 위해 전문가들로 구성된 팀을 만들어 공공기관 수요에 근거해 관련 문제를 해결하는 플랫폼이라 할 수 있다. 이들이 공공서비스 지원 플랫폼을 구축하는 과정에서 공공서비스의 질을 향상하기 위한 민관협력의 기술 지원 플랫폼을 구상하게

된 것인지, 기술 지원 플랫폼이 제공하는 서비스의 한 형태가 공공서비스 플랫폼인지는 확실하지 않으나 분명한 것은 양자가 긴밀하게 연결되어 있다는 것이다. 영국 GDS가 제공하는 대표적인 서비스는 GOV.UK이며, 미국 USDS는 웹기반 플랫폼으로 U.S. Web Design System(USWDS)을 제공한다.

앞서 유관 사례 검토에서 알 수 있듯이 공공영역의 디지털 전환과 디지털플래폼 정부를 추진함에 있어 국가마다 다른 방식을 진행하고 있다. 디지털플랫폼정부 구현의 유관 사례로서 각국의 사례는 특징과 구조, 수행 방법 등이 다르다. 이는 각국이 가지고 있는 법제도, 정책과정, 협업 문화 등이 상이하기 때문에 기인된 결과일 수도 있다. 앞서 검토한 디지털플랫폼정부 유관 사례는 때로는 플랫폼으로 정부라기보다는 디지털 전환을 위한 혁신이라고 부르는 것이 더 적합할 수 있다. 일본 사례에서 알 수 있듯이 모델의 형식적 도입이 성공을 담보하지 않는다는 사실을 확인할 수 있다.

우리나라의 성공적인 디지털플랫폼정부 구현을 위해서는 우리나라의 상황과 특징을 고려하여 추진해야 할 필요가 있는데, 기존 전자정부, 디지털정부, 지능형정부 추진 과정에서 쌓아놓은 경험과 노하우를 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 그간 지속적 노력을 통해 구축한 높은 수준의 정보통신 인프라를 기반으로 디지털플랫폼정부에서 추구하는 정부-민간-시민이 참여하는 혁신 생태계를 조성할 필요가 있다.

2. 디지털플랫폼정부의 구성과 운영

디지털플랫폼정부 유관 사례로부터 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위한 다음 두 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 민간 전문가의 참여와 협업이다. 민간 전문가와 협업은 단순 자문 등이 아닌 민간 전문가의 공공부문으로 유입을 통해 적극적 협업과 참여를 도모한다. 이때 기존의 정부 조직이 아닌 새로운 조직을 구성하여 새로운 조직문화에서 구성원들이 모여 함께 일하게 된다.

둘째, 디지털플랫폼정부 체계 내에 민관이 공동으로 참여하는 애자일 조직을 구성하여 그에 별도의 플랫폼 기능을 부여하는 것이다. 민관협력 기반의 애자일 조직과 수요자 그룹 간 상호작용 형식은 다양하게 구조화될 수 있다. 정부는 공공·민간 전문가가 참여하는 협업팀을 구성하고 각 협업팀은 공공기관, 공공서비스 사용자(기업, 시민) 그룹과 상호협력을 통해 공공서비스와 기술 기반을 개선하고 보완한다. 즉 문제 해결형의 프로젝트 중심 방식으로 운영된다. 이를 위해서는 디지털플랫폼정부 조직 차원에서 전문 영역과 기능을 고려한 민관협력을 위한 전문가 채용이 필요하다. 이러한 민관협력 플랫폼 기능을 하는 애자일 조직으로 영국 GDS는 800명 이상을 채용하였고, 미국 USDS는 200명 이상, 18F는 180여 명을 채용하였다. 이들 조직은 물리적인 공간의 사무실이 존재하긴 하지만 현안과 프로젝트를 중심으로 온·오프라인 하리브리드 방식으로 협업하고 있다. 법적 근거 없이 공무원 조직과 인원을 늘리기에는 일정 부문 한계가 존재하지만, 이는 미국 사례를 참고하여 디지털플랫폼정부내 애자일 조직의 채용 문제를 기존 공무원의 조직과 정원 범위 내에서 해결하지 않고 공공부문의 새로운 고용 창출로서 접근하는 방안을 고려할 수 있다. 미국 USDS의 경우 최대 4년을 근무하도록 하고 1년이나 2년 단위의 계약, 혹은 그보다 더 짧은 단기의 계약 등을 가능하게 하여 공공부문에 유연하게 근무하도록 한다. 또한 채용 분야와 그에 필요한 역량을 명확하고 구체적으로 규정하고 있다.[7)]

유관 사례에서 디지털플랫폼정부는 주로 개별 공공기관 차원에서 해결하기 힘든 디지털 기술적 난제를 다루고 있다. 이는 국가마다 다른 형태로 나타나는데, 영국은 디지털플랫폼 공통 기반과 데이터로 구분하여 접근하고 있으며, 미국은 공공 디지털 서비스 개발과 공공조직을 위한 디지털 기술 지원으로 접근하고 있다. 우리나라의 경우 디지털플랫폼정부 내 애자일 조직이 가능한 분야의 예시는 다음과 같다: ① 스마트워크 등 디지털 일하는 방식의 개선을 위한 지원(스마트워크), ② 데이터 분석 결과를 업무에 활용하기 위한 데이터 기반 행정 지원(데이터), ③ 디지털플랫폼 기술 공통기반 제공(공통 플랫폼), ④ 개별 기관의 디지털기술 기반 시스템 도입과 활

7) 미국 USDS의 경우 Engineering, Design and User Experience, Data Science, Product, Strategy, and Operations 분야에서 필요한 역량을 갖춘 인재를 상시 채용 방식으로 채용하고 있다.

용을 위한 기술 지원(기술 지원), ⑤ 디지털 공공서비스 발굴과 개선을 위한 수요기반형 공공서비스 개선(서비스 개선), ⑥ 디지털플랫폼 서비스 제공 기업 지원(기업 지원) 등의 분야가 가능할 것이다.

3. 우리나라에서 디지털플랫폼정부의 개념과 체계도

정부의 관점에서 디지털플랫폼정부는 정부 정책 관련 이해관계자들의 상호작용을 통해 공공문제를 해결하도록 지원하는 유무형의 공간 혹은 구조물에 해당한다. 실천적 개념으로서의 디지털플랫폼정부는 '① 데이터와 공통기술 기반 등 디지털 기술을 기반으로 구현된 플랫폼 위에서 ② 정부·시민·기업 등 정부 정책 관련 이해관계자들의 참여와 협력을 통해 ③ 공공서비스를 개선하고 사회문제를 해결하는 협력적 정부 모델'이라 개념화 할 수 있다.

디지털플랫폼정부의 개념을 구성 모델로 체계화하기 위해 다음과 같은 사항의 검토가 필요하다; ① 플랫폼 참여자 즉 공급자와 수요자는 누구인가, ② 플랫폼은 어떠한 모습이며, 어떠한 기능을 하는가, ③ 플랫폼을 지속적으로 작동하게 하는 메카니즘은 무엇인가?

첫째, 플랫폼 참여자는 공급자-수요자의 유형에 따라 정부-정부, 정부-민간(시민), 정부-민간(기업), 민간(기업)/정부-민간(시민) 사이에서 다양한 형태로 나타날 수 있다. 둘째, 디지털플랫폼정부는 개념적으로는 단일의 플랫폼이 될 수 있으나 실제 작동하는 기능면에서는 거래되는 재화나 공공서비스의 유형에 따라 다양한 모습을 가질 수 있다. 플랫폼의 기능은 기술적 수준에서 공통시스템과 기반 제공(표준화, 데이터, 인증, 보안 등), 민간에 공공서비스 제공(공공서비스 제공: 서비스 제공, 정보 제공, 상호작용, 거래 및 교환, 참여 서비스 등), 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 등 공공영역의 디지털 전환 지원(기술·서비스·제도 등 관련 컨설팅과 협업 등)과 같이 다양한 형태로 일어날 수 있을 것이다. 셋째, 디지털플랫폼정부 모델이 지속성을 가지기 위해서는 다수의 공급자와 수요자가 참여할 수 있는 유인 기제가 작동하여야 한다. 시장에서의 플랫폼과 달리 공공부문 서비스는 독점성을 갖는 경우가 많다. 따라서 정부 독점적 서비스(예컨대 디지털정부 서비스, 홈택스, 전자증명서 등)를 제

공하는 경우 ‘서비스’ 자체가 유인을 제공하게 될 것이다.[8] 즉 정부가 공공서비스의 디지털 전달을 민간에게 허용하여 기존 정부 독점의 서비스를 정부와 민간 공급자가 경쟁적으로 제공한다면 ‘서비스 전달의 경쟁력과 수익’이 유인을 제공하게 될 것이다. 한편, 서비스 내용의 강제력이나 전달 과정에서 수익이 발생하지 않는 영역, 즉 공공데이터의 제공, 민원처리, 시민참여와 같은 강제력이 없는 공공서비스의 경우 민간부문의 참여 독려를 위한 유인 제도를 고려할 수도 있을 것이다. 마지막으로 디지털플랫폼정부는 고정된 구현물이 아닌 목표하는 바에 따라서 기능과 수준별로 다양한 형태로 구성되고 또 구현될 수 있다. 디지털플랫폼정부의 목표는 디지털플랫폼정부의 기능과 수준을 결정할 것이다. 예를 들면, 디지털플랫폼정부의 목표가 디지털정부 서비스 개발을 위한 표준화된 데이터 및 공통시스템 기반을 제공하는 것에 있다면 이에 맞는 기능을 하게 될 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 정부 내외부적 관점에서 구현 가능한 디지털플랫폼정부의 개념을 예시적으로 구상하면 다음과 같다. 디지털플랫폼정부의 궁극적 목표는 양질의 디지털 공공서비스 생산, 공공서비스 전달의 개선, 공공 및 사회문제 해결, 디지털 지능정보사회와 디지털 혁신 생태계 구축으로, 궁극적 목표 달성을 위한 하위과정 목표로는 정부 내부의 혁신으로서 공공영역의 디지털 전환, 일하는 방식 개선, 데이터기반 행정(의사결정, 정책결정, 공공서비스 개선) 등이다.

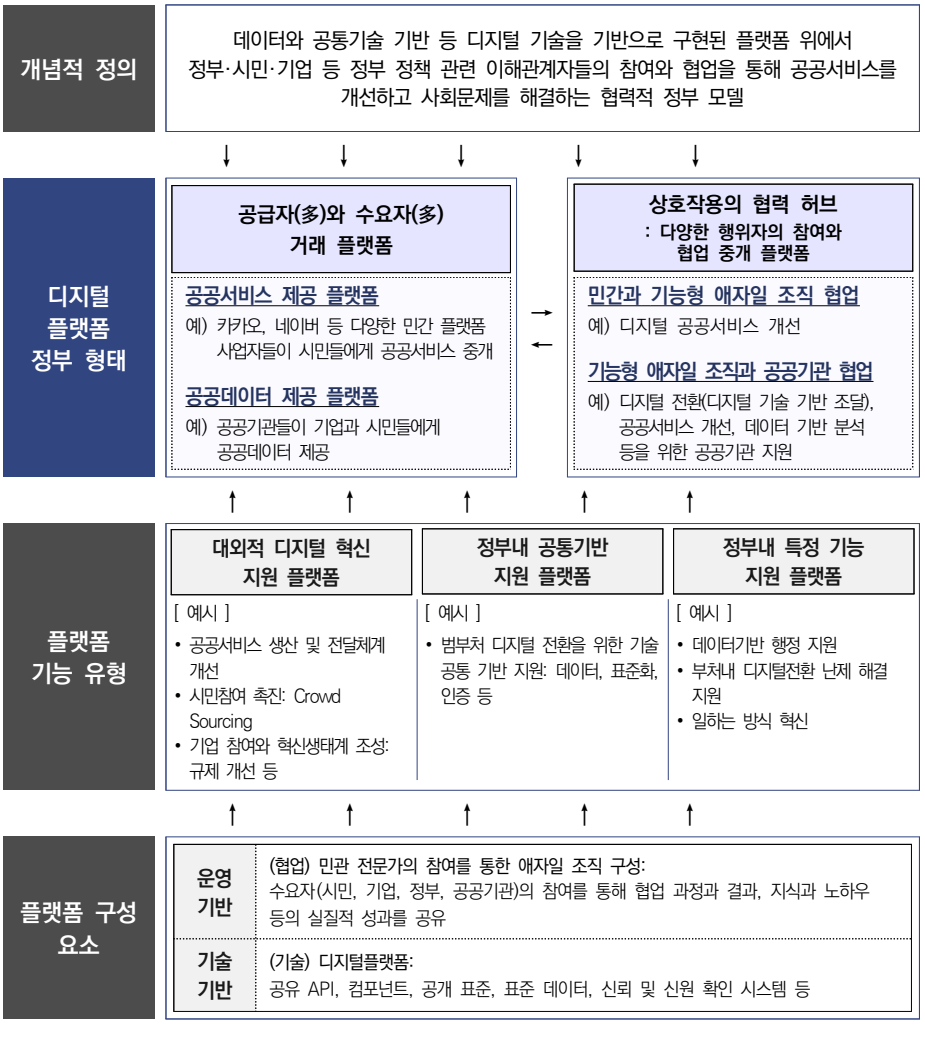
디지털플랫폼정부의 형태는 ① 공공부문 통합 플랫폼으로서의 정부, ② 민관 상호협력의 허브로서 플랫폼의 형태로 나타날 수 있다. 디지털플랫폼정부의 기능별 유형은 공공서비스와 사회문제 해결에 필요한 플랫폼과 정부 내부의 디지털 전환을 촉진 지원하는 개별 기능 플랫폼 등의 다양한 기능별 유형으로 나타날 수 있다. 기능형 디지털플랫폼 유형으로는 공공데이터 수집과 제공, 데이터 기반 행정 개선(공공데이터의 분석을 통한 공공서비스 제공, 의사결정, 참여의 개선), 일하는 방식 개선, 디지털 서비스 공통 기반 기술 지원, 디지털 기반 공공서비스의 개선 등이 있다.

디지털플랫폼정부 구현의 핵심 요소는 플랫폼의 공급자(민관협력을 통한 애자일

8) 만약, 정부가 민간에 제공하는 디지털 규제 정책에도 민간 참여를 통한 혁신을 도모한다면 디지털 규제 혁신 플랫폼으로서의 기능을 할 수도 있다.

조직), 민간 전문가와 시민의 참여 그리고 참여자 간 협업이다. 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위해서는 주요한 과정마다 수요자(시민, 기업, 정부, 공공기관 등)의 의견을 반영해야 하며, 선제적 대응 방식과 피드백 방식의 결합을 통해 참여자 간 밀착형 협업을 실천해야 한다.

〔그림 2-4〕 디지털플랫폼정부의 체계도(안)



출처: 연구진 작성

제3장 디지털플랫폼정부 법제도 개선방안 연구

제1절 쟁점 검토를 위한 세부 정책과제 유형화

새 정부가 국정과제로서 추진하고자 하는 디지털플랫폼정부의 구현은 제20대 대통령직인수위원회 시절부터 “모든 데이터가 연결되는 ‘디지털 플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부”의 구현으로 설명해왔다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 본 인수위원회는 ① 국민체감 선도 프로젝트 추진, ② 일하는 방식 대전환, ③ 디지털플랫폼정부 혁신 생태계 조성, ④ 데이터 안전 활용 기반 강화라고 하는 4대 주요 내용을 제시한 바 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022. 5). 첫 번째의 국민체감 선도 프로젝트 추진은 민간의 혁신역량을 적극적으로 활용하여 맞춤형 서비스의 제공 등 국민과 기업에 불편을 해소하고 변화를 체감할 수 있도록 하는 것이고, 두 번째의 일하는 방식 대전환은 인공지능과 데이터를 기반으로 국정운영과 행정업무의 과학화와 관계되는 것이고, 세 번째의 디지털플랫폼정부 혁신 생태계 조성은 민·관 협력을 통한 공공서비스 제공 등 혁신성장의 기반 마련을 추구하는 것이며, 네 번째의 데이터 안전 활용 기반 강화는 개인정보의 보호를 강화하고 데이터의 안전하고 신뢰성 있는 활용체계를 확립하는 것이다.

또한 새 정부의 출범 이후, 디지털플랫폼정부의 구현이라는 국정과제의 본격적인 추진을 위해 2022년 7월 1일 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」이 대통령령의 형식으로 제정되었다. 이어서 같은 해 9월 2일 본 규정에 근거하여 대통령 소속으로 설치된 디지털플랫폼정부위원회가 출범하였고, 당일 본 위원회는 디지털플랫폼정부의 구현을 추진하기 위한 4대 중점과제를 ① 민관 협업과 통합 서비스 제공을 위한 디지털플랫폼정부 혁신 인프라 구현, ② 국민이 원하는 양질의 데이터 전면 개방 및 활용 촉진, ③ 인공지능·데이터 등 첨단기술을 활용한 정부의 일하는 방식 혁신, ④ 안전하고 신뢰할 수 있는 이용 환경 보장으로 제시하였다(디지털플랫폼정부 보도참고자료, 2022. 9. 2.). 이는 큰 틀에서는 위에서 언급한 국정과

제상의 4대 주요 내용과 유사하다고 할 수 있다.

그러나 본 연구에서는 법제도 개선의 쟁점을 더욱 종합적이고 효과적으로 논의하기 위해서 세부 정책과제를 ① 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영, ② 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책, ③ 정부의 일하는 방식 혁신, ④ 디지털 플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속한 추진으로 유형화하고, 이러한 정책과제 순으로 관련 제도개선의 쟁점을 살펴보도록 한다. 이는 첫 번째로, 디지털플랫폼정부를 구현하기 위해 디지털플랫폼정부서비스를 국민에게 제공하는 데 필요한 관련 인프라의 구축과 운영에 필요한 법제도 개선 사안에 관하여 검토해보고, 두 번째로, 국민의 데이터 접근권의 실질적 보장 확대를 위한 법제도 개선 사안에 관하여 살펴보고, 세 번째로, 행정 내부 개혁을 위한 법제도 개선 사안에 관하여 검토해보며, 네 번째로, 디지털플랫폼정부를 구현하는 데 필요한 물리적인 절차의 진행과 관련된 법제도 개선 사안을 살펴보기 위함이다. 국정과제에 따른 4대 주요 내용과 디지털플랫폼정부위원회의 4대 중점과제에 데이터 등의 안전한 활용과 관련된 사안을 포함하고 있으나, 안전하고 신뢰할 수 있는 이용 환경과 관련하여서는 디지털플랫폼정부의 구현이 아니더라도 오늘날 디지털 전환 또는 디지털 심화의 시대에서는 필수적이고 공통적으로 검토해야 하는 쟁점에 해당한다. 따라서 이와 관련된 법제도 개선 사안을 직접 다루기보다는 '디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영'과 연계하여 검토하고자 한다.

제 2 절 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영

1. 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 구축 및 운영의 법적 근거 마련

가. 관련 법적 근거의 필요성

1) 디지털플랫폼정부와 핵심 인프라

디지털플랫폼정부는 기존의 정부가 공급자의 지위에서 일방적으로 데이터와 서비스 등을 제공하던 것과는 달리, 디지털 플랫폼을 기반으로 데이터를 개방하고 활용하기

위한 환경을 마련하고, 이를 민관 협업의 형태로 양방향 서비스를 제공함으로써 새로운 가치를 창출하겠다는 목표를 가진다. 디지털플랫폼정부의 구현을 위한 핵심적인 정책 추진 방향은 과학적 국정 운영, 선제적 맞춤형 서비스, 혁신 생태계 조성이 전략의 주요 골자가 된다.

첫째, 과학적 국정 운영은 인공지능과 데이터 분석을 통해 일 잘하는 정부의 실현을 목표로 한다. 이를 위해 전 부처의 데이터를 공유·연계·분석하기 위한 공통기반 마련이 필요하며, 방대하게 구축된 데이터를 분석함으로써 정책효과 정밀예측 등을 통해 국정운영의 과학화 실현에 기여할 수 있다.

둘째, 선제적 맞춤형 서비스는 개별 사이트의 정보나 서비스를 연계·통합하여 국민이 하나의 사이트에서 모든 서비스를 신청하거나 이용할 수 있도록 편안한 서비스를 제공할 수 있다. 자격을 갖추고 있음에도 관련 정보를 접하지 못함으로써 놓치는 일이 없도록 맞춤형의 서비스를 추천하고, 이에 대한 신청이 없더라도 선제적으로 제공받는 것이 가능해진다.

셋째, 민관의 협업을 통해 기업이 다양한 혁신서비스를 창출할 수 있게 된다. 정부 입장에서는 기존의 공공서비스와 공공데이터뿐만 아니라, 민간에서 제공하는 서비스 또는 데이터를 함께 개방하여 더욱 고도화된 서비스·데이터를 제공하고, 기업의 입장에서는 공공과 민간부문의 서비스·데이터를 융합·결합하여 다양한 혁신서비스를 창출할 수 있게 된다. 이를 통해 국민들은 민간 어플리케이션(application)을 활용하여 행정서비스 또는 공공서비스를 보다 통합적이고 편리하게 이용할 수 있다.

이러한 기능을 기본 방향으로 하고 있는 디지털플랫폼정부의 법률상 근거가 현재까지는 마련되지 않은 상황이나, 위원회 설치 및 운영에 관한 조직 규범으로서 대통령령으로 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」을 두고 있다. 해당 규정에서는 디지털플랫폼정부에 대하여 별도의 정의 규정을 두고 있지는 않다. 다만, 규정 제1조에 따르면, “인공지능 등의 기술을 활용하여 다양한 데이터를 통합·연계 및 분석하는 디지털플랫폼을 기반으로 국민·기업 및 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부를 구현하기 위하여 디지털플랫폼정부위원회를 설치하고, 그 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 한다는 취지

를 밝히고 있다. 이를 통해 디지털플랫폼정부에 관한 법적 개념 정의를 제안해보면, 가령 '디지털플랫폼정부'를 "다양한 데이터와 서비스를 연결하는 디지털플랫폼을 기반으로 국민·기업 및 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부"로 정도로 정의해볼 수 있을 것이다.

2) 디지털플랫폼정부서비스의 주요 특징과 입법의 필요성

위와 같은 디지털플랫폼정부의 추진 내용을 토대로 입법의 필요성과 관련하여 주요한 개념적 특징을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 디지털플랫폼정부를 구축하는 주체와 해당 서비스를 제공받는 수요자 모두 민간과 정부 영역으로 확대된다는 점이다. 정부가 서비스 제공의 유일한 주체인 전통적인 정부서비스와 달리 디지털플랫폼 위에서 정부, 기업, 국민 모두가 주체가 되어 다양한 서비스를 제공하고 이용할 수 있는 구조라는 데 특징이 있다. 전통적인 정부서비스는 정부가 직접 서비스를 설계·기획하고 이를 위한 시스템 개발 업무를 위탁 등의 계약을 통해 구축해왔다. 그동안은 민간사업자가 참여하지만 정부의 요구사항을 그대로 반영하는 서비스와 시스템을 개발함으로써 위탁사무를 수행하는 것에 그치는 경우가 대부분이었다. 그러나 디지털플랫폼정부에서는 공급의 주체를 공공부문에서 민간부문에까지 확대하여 포괄하도록 하는 입법 마련이 필요하다. 나아가 구체적으로 살펴보면, 디지털플랫폼정부의 구현을 위해 일정한 공적 주체에게 법적 의무(수범자로서 표준 API(Application Programming Interface) 제공의무 혹은 정보제공의무 대상기관 등)를 부여함과 동시에 민간의 접근도 허용할 필요가 있으며, 이러한 서비스와 혜택을 누릴 수 있는 수혜자 역시 기존 개별 법률에서 국민, 정부기관 등으로 각각 한정하고 있는 것에서 다양한 주체(기업, 국민 등)로 확대하는 것이 필요하다.[9]

9) 예를 들어 현행법에서 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 "공공데이터법" 이라 함)은 공공기관이 이용자로 하여금 기계 판독이 가능한 형태의 공공데이터에 접근할 수 있게 하거나 이를 다양한 방식으로 전달하는 것을 모델로 삼고 있고, 「전자정부법」은 행정기관 및 공공기관(이하 "행정기관등"이라 한다)의 업무를 전자화하여 행정기관등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으

둘째, 디지털플랫폼정부는 플랫폼 생태계의 특징을 가짐으로 인하여 플랫폼 제공자, 공급자, 이용자로 구성된다는 점이다. 먼저 플랫폼 제공자의 역할은 정부가 하게 되며, 이에 따라 정부는 직접 혹은 민간 클라우드컴퓨팅서비스 등을 활용하여 디지털 인프라를 구축하여야 한다.[10] 디지털플랫폼정부서비스를 제공하기 위해서는 표준 API·SDK(Software Development Kit)·클라우드컴퓨팅서비스 등을 활용하여 각 기관이나 법인 등의 단체에 분산되어 있는 정보와 서비스를 연계하여야 하며, 안전하고 편리한 거래·인증 서비스, 검색·필터링 등의 디지털 인프라 구축이 필요하다. 따라서 입법 추진 시 이러한 인프라 구축에 관한 지원 근거를 둘 필요가 있다. 다음으로 공급자의 경우 물론 국가·공공기관에서 제공하는 기존 공공데이터와 공공서비스가 가장 중요한 원천이 될 것이나, 디지털플랫폼정부에서는 그밖에 민간기업이나 개인(개발자) 등 정부서비스를 개발할 수 있는 다양한 주체가 공급자가 될 수 있다. 끝으로 이용자는 디지털 플랫폼을 통해 공공데이터와 공공서비스를 제공받아 이를 활용하여 새로운 맞춤형 서비스를 개발할 뿐만 아니라, 동시에 이 과정에서 생성되는 데이터를 통해 플랫폼에 새로운 가치를 부여할 수 있다. 이에 따라 디지털플랫폼정부의 인프라 구축 및 지원에 관한 법적 근거, 디지털플랫폼정부서비스의 이용을 위한 인증·승인 조건 등의 법적 절차, 제공받은 데이터 및 서비스를 활용하는데 있어서의 적법 요건 등에 대한 입법을 강구할 필요가 있을 것이다.

셋째, 플랫폼 생태계 참여자의 역할 변화이다. 먼저 디지털 플랫폼 공급자의 입장

로 수행하는 정부서비스를 모델로 한다. 또한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 역시 공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 함)을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 목적으로 하며, 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(이하 "데이터기반행정법"이라 함)은 공공기관이 생성하거나 다른 공공기관 및 법인·단체 등으로부터 취득하여 관리하고 있는 데이터를 수집·저장·가공·분석·표현하는 등(이하 "분석등"이라 한다)의 방법으로 정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하는 행정을 입법 취지로 삼고 있다는 점에서 이들 법률은 공공과 민간의 공동협력을 전제로 삼고 있지 않음을 파악할 수 있다.

10) 플랫폼 시스템에서는 재화 및 서비스의 거래를 위한 인프라를 직접 투자를 통해 구축하는 것이 가능하지만, 비용과 보안 부담을 분담하기 위해 다른 플랫폼의 서비스를 연계하여 거래 인프라를 제공하는 경우도 종종 있다.

에서 보면 디지털플랫폼정부는 근본적으로 완전히 새로운 데이터와 새로운 서비스를 개발·구축하는 것이 아니라는 특징이 있다. 기존에는 개별 법률을 통해 정부가 이미 구축·제공하고 있는 공공데이터와 공공서비스를 활용해왔다면, 디지털플랫폼정부에서는 디지털 인프라의 구축을 통해 상호운용성을 확보함으로써 차별화된 융합·연계서비스를 개발하는 것이 핵심 가치에 해당한다. 다만, 민간의 자유로운 플랫폼 참여를 보장해주는 것이 무엇보다도 중요하며, 이를 위해서는 민간에서 익숙한 개발 환경을 마련해주고, 민간 서비스와의 호환 가능성을 적극적으로 고려해야 한다. 다음으로 공급자의 입장에서는 정부의 제안을 통해 시스템을 수동적으로 개발하여 제공하는 방식에서 벗어나서, 디지털 플랫폼의 구축에 참여하는 기업이 자사의 혁신적인 시스템과 서비스를 직접 제공할 수 있다는 점에서 큰 차별점이 있다. 이에 따라 입법의 추진 시 민간 주체의 참여를 독려하고, 활발한 수익 창출의 기회를 저해하지 않도록 하는 선언적 규정을 마련할 필요가 있다. 끝으로 이용자의 입장에서는 디지털플랫폼정부서비스를 통해 민간에서 제공하는 혁신적 맞춤형 공공서비스를 이용할 수 있게 될 것이다. 디지털플랫폼정부서비스를 이용하는 과정에서 이용자는 개인정보, 검색이력, 구매이력 등의 데이터를 플랫폼에 제공하게 되므로, 플랫폼 기업은 다양한 데이터를 수집하고 통합하여 새로운 분석·예측 데이터를 생산할 수 있고, 여기에 인공지능 등의 기술을 접목하여 혁신적인 정부서비스를 구축할 수 있다. 따라서 디지털 플랫폼을 통해 생성되는 각종 데이터를 수집·관리하는 '데이터레이크(data lake)'에 관한 법적 근거와 맞춤형 서비스를 개발·제공하는 과정에서 문제될 수 있는 개인정보 침해 이슈 혹은 영업상 비밀의 보호 등에 관한 법적 리스크를 미연에 방지하는 규정을 확보하는 것도 고려해야 할 사항이다.

3) 디지털플랫폼정부서비스의 제공 주체와 정의 규정(안)의 제안

위에서 디지털플랫폼정부의 개념을 설명하면서 밝힌 바와 같이 디지털플랫폼정부서비스는 기존의 정부서비스와 달리 행정기관등에 국한되지 않고, 민간사업자의 참여도 가능하다. 다만, 디지털플랫폼정부서비스는 정부서비스의 일환으로서 서비스 제공의 주체는 정부로 봄이 타당하다. 이에 따라 제안해보자면, '디지털플랫폼정부서비스'는 "다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 서비스를 말한다. 1. 민간의 첨단

기술이 접목된 공공서비스, 2. 민간플랫폼을 통하여 제공되는 공공서비스, 3. 민간서비스와 융합되어 제공되는 공공서비스, 4. 그 밖에 민관 협력에 따라 제공되는 공공서비스" 정도로 정의할 수 있을 것이다. 즉, 단방향의 공공서비스 정책이 아닌 민간 협력을 기반으로 하는 서비스의 특수성을 개념 정의에 반영할 필요가 있다. 또한 서비스를 제공받는 자는 디지털플랫폼정부 서비스를 공공부문의 행정서비스에 활용하기 위한 다른 행정기관등뿐만 아니라, 민간에서의 활용을 위한 국민과 기업이 포함된다는 점도 분명히 하여야 할 것이다.

그런데 이러한 디지털플랫폼정부서비스의 개념은 정부서비스, 행정서비스, 공공서비스 등의 개념에서 파생 또는 진화한 것으로 해석되는데, 그 중에서 가장 넓은 개념인 공공서비스를 법률 규정으로 정의하는 것을 고려해볼 수 있다. 사실 학문적으로는 공공서비스를 정의하는 것에 대해서 논란이 많이 있을 수밖에 없다. 공공서비스(service public) 개념은 20세기 초반 프랑스에서 등장하였고, 당시에는 "국가에 의해 수행되는 사회 공동체의 연대와 유지에 필요한 서비스" 정도로 이해되고 있었다(Duguit, L., 1913). 그러나 오늘날 학계에서는 공공서비스를 '공익활동'이나 '공행정작용' 정도로 매우 포괄적으로 이해하고 있는 경우가 많고, 그에 대한 연구도 공공서비스가 가지는 법적 특수성을 밝히는 데에 집중되어 있다. 따라서 공공서비스를 개념적으로 정의하고 어떠한 범주의 서비스에 의해 구성되는지를 정하는 것에 대해 합의를 구하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 그러나 실무적으로는 서비스를 제공하는 주체가 누구인지에 따라 서비스의 유형을 구분하기도 하는데, 즉 정부가 제공하는 서비스를 정부서비스로, 행정기관이 제공하는 서비스를 행정서비스로, 행정기관을 포함한 공공기관이 제공하는 서비스를 공공서비스로 이해하는 것이다. 즉, 공공서비스가 가장 넓은 개념으로 파악되는데, 이러한 관점에서 '공공서비스'를 정의하자면 "행정기관등이 다른 행정기관등 및 국민, 기업 등에 제공하는 서비스로서 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 서비스를 말한다. 1. 「행정기본법」 및 「행정절차법」상 처분, 2. '민원처리법'상 민원에 대한 처리, 「전자정부법」상 전자정부서비스, '공공데이터법'상 공공데이터의 제공, '데이터기반행정법'상 데이터기반행정을 통해 제공하는 서비스, 조회·예약 등 그 밖에 서비스" 정도로 제안할 수 있겠다.

4) 소결

이상에서 살펴본 내용을 종합적으로 정리해보면, 디지털플랫폼정부에 관한 입법을 마련하는 시에는 표준 API 등 인프라의 구축 및 관리·운영에 관한 법적 근거, 공공-민간주체의 효율적인 협력을 위한 법적 의무 부과, 데이터수신자와 서비스수요자의 접근 허용을 위한 인증·승인 절차, 민간 시스템과의 상호호환·연계성 확보와 민간 주체의 참여 독려 규정, 데이터레이크에 관한 법적 근거, 개인정보 및 영업비밀 보호 등 현행법 위반 여부의 검토 등의 사항을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 표준 API 연계·활용을 위한 법적 문제

1) 표준 API의 법적 개념 정의

① API의 개념 및 유형

API(Application Programming Interface)는 "데이터제공자와 데이터수신자 간 데이터를 송수신하기 위한 미리 정의된 표준화된 전송규격 및 절차", 즉 특정 프로그램의 기능이나 데이터를 다른 프로그램이 접근할 수 있도록 미리 정한 통신규칙을 의미한다(금융위원회 보도자료, 2019. 2. 21.). 따라서 API를 통해 네트워크상으로 서로 다른 프로그램 간의 기능이나 데이터를 연결함으로써 어플리케이션의 개발 및 관리·사용을 간소화하고, 데이터의 전송을 용이하게 할 수 있다.

한편, 통상적으로 프로그램이 API를 통해 정해진 기능을 실행하기 위해서는 API를 구동시키는 SDK(Software Development Kit)가 해당 컴퓨터에 미리 설치되어 있어야 한다. 개발자는 공개되어 있는 SDK를 다운로드 받거나 유상으로 구입하여 API를 통해 정해진 기능을 호출하면 SDK에 구현된 코드가 실행된다. 이와 같이 API와 SDK를 활용하여 프로그래머는 실시간 데이터를 가져오거나, 기존의 프로그램을 조합하여 새로운 프로그램을 어렵지 않게 개발할 수 있다.

API는 사용 목적에 따라 서비스 기능이 실행되도록 하는 실행형 API(기능형 API, feature API)와 데이터가 전송되는 조회형 API(콘텐츠 중심 API, content-focused API)로 분류된다. 또한 '폐쇄형 API(Closed API)'와 '공개형 API(Open API)'가 있는데, 기술적으로 보면 이 둘은 차이가 존재하지 않는다. 기본적으로 이 둘의 구분은 기술적 차이가 아닌 제3자의 접근을 허용할 것인지에 대한 정책적 판단에 달려 있기 때문이다.

〈표 3-1〉 폐쇄형 API(Closed API)와 공개형 API(Open API)의 구분

구분	내용
하드웨어 플랫폼	- 소프트웨어 응용 프로그램을 실행할 수 있는 하드웨어 세트를 의미 - 제조업에서 대량생산을 위해 사용하는 자동화된 프로세스에 활용 - (예시) IBM main frame(서버), 개인PC, iPhone 등
소프트웨어 플랫폼 (운영체계, OS)	- PC용 소프트웨어나 스마트폰 앱이 돌아갈 수 있는 기초를 의미 - 플랫폼이 여러 기능을 제공해주는 공통 실행환경을 일컫는 말 - (예시) Windows, iOS, Android 등
서비스 플랫폼 (어플리케이션, App)	- 자체적인 생태계를 구축하여 생산과 소비가 모두 이루어지는 플랫폼 - API를 활용하여 소프트웨어를 특정 서비스 플랫폼과 호환 가능 - (예시) SNS, Google Play, App Store 등

출처: 금융위원회 보도자료(2019. 2. 21.), “[알기쉬운 핀테크] 금융권 Open API”

② 디지털플랫폼정부서비스에서의 API 유형

디지털플랫폼정부서비스에서 적용될 수 있는 API 방식은 기본적으로 서비스의 제공을 위한 실행형 API(이하 “서비스 API”라 함)를 Open API 형태로 제공하는 것이라 할 수 있다.[11] 여기에는 부수적으로 데이터를 전송하는 조회형 API(이하 “데이터 API”라 함)를 포함하게 된다.

이와 같은 서비스 API와 데이터 API가 디지털플랫폼정부서비스를 제공하기 위하여 데이터제공자가 데이터수신자의 서비스 및 데이터 전송 요구에 응하는 ‘정보제공 API’라고 한다면, 또 한 축에서는 데이터수신자가 데이터제공자로부터 서비스와 데이터를 제공받기 위해 본인인증(자격증명)을 수행하는 ‘인증 API’가 있다.

따라서 API에 관한 법적 근거의 마련에 있어서는 정보제공 API와 인증 API를 구분하여 정의하여야 할 것이다. 더불어 데이터제공자로부터 제공되는 서비스와 데이터를 등록・관리하거나, 이러한 전송・제공 현황을 일괄 조회하는 등 디지털플랫폼정부서비스를 지원하는 웹기반 서비스(종합포털)를 제공하는 경우, 해당 종합포털이 제공하는 API(데이터제공자가 종합포털에 호출)와 데이터제공자가 제공하는 API(종

11) 이와 같은 표준 API 방식의 장점에 대하여 금융위원회는 기존의 스크래핑 방식에 대비하여 평균 5배 이상 많은 정보제공자와 연결되고, 금융권 외에 통신・전자상거래 정보도 제공하게 되었다고 밝히고 있다(금융위원회 보도자료, 2022. 10. 19.).

합포털이 호출)로서 ‘지원 API’ 개념을 추가할 필요가 있다.

다만, 표준 API의 구축 의무를 부과해야 하는 ‘정보제공 API’와 접근인증 및 승인에 관한 제도를 운영하기 위한 ‘인증 API’에 대해서는 법적 효력을 확보하고자 법률상 명문화하여 정의할 실익이 존재하지만, ‘지원 API’의 경우에는 가이드라인을 통해 구체화하여도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

③ 표준 API 제공자(공급자)와 API 이용자(수요자)

기존에 공공부문이 공개·개방하는 개별 서비스와 데이터를 디지털플랫폼정부를 통해 연계·분석할 수 있도록 하기 위해서는 표준 API를 구축·마련해야 한다. 다만, 구체적으로 어느 주체에게 이러한 API 구축 의무를 부과할 것인지는 법률로써 정하여야 한다. 가령 ‘정보공개법’상 공개의 의무를 갖는 공공기관은 “국가기관으로서 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회와 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관”, “「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회”, “지방자치단체”, “「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관”, “「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단”, “그 밖에 대통령령으로 정하는 기관”이 대상이 된다. 그리고 ‘공공데이터법’은 “국가기관, 지방자치단체 및 「지능정보화 기본법」 제2조제16호에 따른 공공기관”을 대상으로 하며, 「전자정부법」은 “행정기관으로서 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다. 이하 같다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체”와 공공기관으로서 “「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 법인·단체 또는 기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단, 특별법에 따라 설립된 특수법인, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인·단체 또는 기관”, 그리고 중앙사무관장기관도 포함하도록 정하는 등 각각의 법률에 따라 공공서비스 내지 공공데이터를 제공해야 하는 의무 주체가 다르다.

기본적으로 디지털플랫폼정부에서 행정기관과 공공기관(행정기관등)은 API 구축 의무 대상자에 해당한다. 다만, 여기서 모든 행정기관등이 API를 구축하도록 의무화

할 것인지, 혹은 필요한 경우에 한하여 특정하는 기관만을 대상으로 할 것인지를 결정하여야 할 것이다. 후자의 경우에는 디지털플랫폼정부위원회의 심의·의결을 통해 대상 사업자를 선정하도록 하거나 이러한 구체적인 의사결정에 관한 법적 절차를 하위 법령에서 정하도록 하는 방법이 있다. 살펴보건대 디지털플랫폼정부의 구현과 관련하여서는 의무 대상자를 모든 기관으로 정하되, 이를 단계적으로 고도화하기 위하여 '전송표준검토위원회(가칭)' 등 디지털플랫폼정부서비스의 전송표준 및 데이터 표준화를 위한 지속적인 실무 협의체를 신설하는 방안 등 제도적인 보완 장치를 함께 마련하는 것이 합리적이라 판단된다.

그러나 디지털플랫폼정부의 구축 주체에서 민간의 참여를 배제하는 것은 아니므로 자발적으로 참여하는 민간사업자가 포함됨을 명시하여야 할 것이다. 여기에 참여할 수 있는 민간사업자의 예시로는 통신사, 포털사, 카드사, 금융마이데이터사업자나 공공마이데이터사업자 등이 있으며, 지도 서비스나 위치정보 서비스 등의 특화된 서비스를 제공하는 사업자도 자사의 API를 등록할 수 있다. 다만, 문제가 되는 것은 사업자 외에 개인까지도 API 등록이 가능하도록 할 것인지의 여부인데, 서비스의 안정성 확보를 위해서는 일정한 요건을 갖춘 민간기업만이 참여할 수 있도록 제한을 두는 것이 바람직해 보인다.

또 다른 쟁점으로 부적절한 API 이용자에 대한 접근제한 조치를 둘 것인지도 관건이다. 우선, 디지털플랫폼정부는 기본적으로 민관 협력을 기반으로 하는 대국민 서비스이므로 접근할 수 있는 자격 자체에는 제한을 두지 않는 것이 바람직해 보인다. 다만, 디지털플랫폼서비스와 연계하기 위한 일정한 API 규격을 갖출 것을 요구할 수는 있다. 또한 시스템의 과부하 등을 초래하는 과도한 접근에 대해서는 시정조치를 명령하고, 이러한 명령이 있는데도 불구하고 원활한 시정이 이루어지지 않는 경우 접근제한조치를 내릴 수 있도록 하는 제재 규정을 둘 필요가 있다.

④ 서비스 API 관련 국내 입법례 검토

현재 국내법상 API에 대한 직접적인 근거를 두고 있는 입법례로는 '신용정보법'상 본인신용정보관리업을 위하여 신용정보제공·이용자등이 구축해야 하는 의무를 부과하는 제22조의9가 있다. 동 규정은 정보주체인 고객이 정보제공자(신용정보제공·이

용자등)에게 본인에 관한 개인신용정보를 마이데이터사업자(본인신용정보관리회사)에 전송하도록 요구하는 경우 직접 전송하여야 하는 의무를 규정하고 있다. 이때 본인 신용정보는 반드시 정보제공의 안전성과 신뢰성이 보장될 수 있는 방식으로서 대통령령으로 정하는 방식에 해당하는 표준 API 방식을 통해 전송되어야 한다(신용정보법 제22조의9 제4항). 이에 대하여 동법 시행령 제18조의6에서는 "1. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자 사이에 미리 정한 방식일 것", "2. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 식별·인증할 수 있는 방식일 것", "3. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 확인할 수 있는 방식일 것", "4. 정보 전송 시 상용 암호화 소프트웨어 또는 안전한 알고리즘을 사용하여 암호화하는 방식일 것", "5. 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 요건을 갖출 것"을 규정하고 있다.

다만,「신용정보업감독규정」 제3조의3 제1항에서는 "신용정보제공·이용자 또는「개인정보 보호법」에 따른 공공기관의 시스템을 거치지 않고 수집된 정보를 신용정보주체가 조회·열람할 수 있도록 하는 인터페이스(Interface)만을 제공하는 경우로서 사업자가 해당 신용정보에 대한 접근·조회·관리 권한이 없는 경우"와 "신용정보주체 보호 및 건전한 신용질서를 저해할 우려가 없는 경우로서 다른 법령에 따라 허용된 경우"에는 예외적으로 API 방식을 채택하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있다.

신용정보법 제22조의9(본인신용정보관리회사의 행위규칙) ④ 신용정보제공·이용자등은 개인인 신용정보주체가 본인신용정보관리회사에 본인에 관한 개인신용정보의 전송을 요구하는 경우에는 정보제공의 안전성과 신뢰성이 보장될 수 있는 방식으로서 대통령령으로 정하는 방식으로 해당 개인인신용정보주체의 개인신용정보를 그 본인신용정보관리회사에 직접 전송하여야 한다.

신용정보법 시행령 제18조의6(본인신용정보관리회사의 행위규칙 등) ⑦ 법 제22조의9제4항에서 "대통령령으로 정하는 방식"이란 제3항에 따른 방식 외의 방식으로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 방식을 말한다.

1. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자 사이에 미리 정한 방식일 것
2. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 식별·인증할 수 있는 방식일 것
3. 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 확인할 수 있는 방식일 것
4. 정보 전송 시 상용 암호화 소프트웨어 또는 안전한 알고리즘을 사용하여 암호화하는 방식일 것
5. 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 요건을 갖출 것

신용정보법 시행령 제2조(정의) ㉑ 법 제2조제9호의2 각 목 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 방식"이란 신용정보제공·이용자 또는 「개인정보 보호법」에 따른 공공기관이 보유한 개인신용정보 등을 수집하고 수집된 정보의 전부 또는 일부를 신용정보주체가 조회·열람할 수 있게 하는 방식을 말한다. 다만, 금융위원회가 정하여 고시하는 방식은 제외한다.

신용정보업감독규정 제3조의3(본인신용정보관리업) ① 영 제2조제21항 단서에서 "금융위원회가 정하여 고시하는 방식"이란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 신용정보제공·이용자 또는 「개인정보 보호법」에 따른 공공기관의 시스템을 거치지 않고 수집된 정보를 신용정보주체가 조회·열람할 수 있도록 하는 인터페이스(Interface)만을 제공하는 경우로서 사업자가 해당 신용정보에 대한 접근·조회·관리 권한이 없는 경우
2. 신용정보주체 보호 및 건전한 신용질서를 저해할 우려가 없는 경우로서 다른 법령에 따라 허용된 경우

② 영 제2조제23항제2호에서 "그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 정보"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다. <신설 2021. 12. 24.>

1. 법 제2조제9호의2가목에 따른 신용정보로서 거래유형, 거래 상대방명(법인인 경우에는 법인의 상호 또는 명칭을 말한다) 등 신용정보주체의 계좌 거래내역
2. 제1호와 유사한 정보로서 신용정보주체 및 거래상대방이 금융거래시 신용정보주체의 계좌 거래내역으로 기록한 정보

신용정보법 시행령 제28조의3(개인신용정보의 전송요구) ④ 제3항에 따라 개인신용정보의 전송요구를 받은 신용정보제공·이용자등은 전송요구를 받은 개인신용정보를 컴퓨터 처리가 가능한 방식으로 즉시 전송해야 한다. 다만, 최근 5년 내의 개인신용정보가 아닌 경우에는 신용정보제공·이용자등이 정하는 방식으로 제공할 수 있다.

따라서 디지털플랫폼정부서비스를 제공하기 위한 실행형 API 방식의 경우에도 API 이외의 다른 접근 방식 일체를 법령상 불허할 것인지에 대한 검토가 필요하다.[12] 디지털플랫폼정부는 이러한 실행형 API를 통해 민관 협력의 혁신적인 서비스를 창출하는 것이 핵심 목표에 해당하기 때문에 실행형 API를 법률상으로 정의하고, 관련 체계의 구축 및 통합을 위한 연계 규정 등을 신설할 필요가 있으나, 반드시 실행형 API를 통해서만 제공하도록 할 것인지는 유보적이다. 일부 서비스나 데이터의 경우 개별기관의 조회형 API를 통해 단독으로 제공하는 것도 가능하기 때문이다. 따

12) '신용정보법'의 경우 마이데이터사업자는 고객의 접근수단을 직접보관하거나, 접근권한을 확보하거나, 접근수단에 대한 지배권 등을 확보하는 방법으로 사용 및 보관함으로써 고객에게 교부할 신용정보를 수집해서는 아니 된다고 규정하고 있다(신용정보법 제22조의9, 동법 시행령 제18조의6).

라서 특별히 API 이외의 접근 방식을 금지하는 명시적 근거를 마련할 필요는 없다고 보인다.

한편, 유사 입법례라 할 수 있는 「전자정부법」에서는 정보통신망에 연결된 정보시스템을 통해 정보의 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신이 가능한 것으로 규정하고 있다(제2조 제13호). 즉, 전송과 송·수신의 인프라로서 정보시스템을 구축함으로써 행정기관등이 전자정부서비스를 신청 등을 하거나 그 제공 결과에 대해 통지 등을 전자문서로 할 수 있는 기반이 된다(법 제7조). 또한 「공공데이터 관리지침」에서는 '오픈API'를 "불특정 다수의 사용자가 이용할 수 있도록 외부에 개방된 API(Application Programming Interface)로서, 갱신되는 공공데이터를 실시간으로 이용자가 받을 수 있도록 하는 표준화된 방식을 말한다."라고 규정하여 비록 행정규칙이지만, 오픈API를 직접 정의한 사례가 있어 참고할만하다.

공공데이터 관리지침 제2조(정의) 7. "오픈API"란 불특정 다수의 사용자가 이용할 수 있도록 외부에 개방된 API(Application Programming Interface)로서, 갱신되는 공공데이터를 실시간으로 이용자가 받을 수 있도록 하는 표준화된 방식을 말한다.

⑤ 전송요구 API(사용자인증/자격증명) 관련 법적 문제

디지털플랫폼정부의 API를 통해 정보를 제공받고자 하는 자는 본인인증을 통해 정보제공 API 등이 등록·저장되어 있는 '디지털플랫폼정부 허브(가칭)'[13]에 접근하여 서비스를 연계할 수 있다. 이때 사용자는 요청한 정보를 제공받기 위하여 상호간 자격을 인증하고 식별하는 자격증명으로서 소위 '전송요구 API'를 통해 사용자 인증을 받아야 한다. 전송을 요청한 자는 디지털플랫폼정부 허브에 접근할 수 있는 자격이 있는지를 확인하기 위하여 접근토큰의 발급을 요청하여야 한다. 이때 전송요구를 위한 API 규격과 플랫폼 서비스 제공을 위한 정보제공 API 규격이 동일하여야 하므로, API 요청자가 헤더 값을 설정하면 정보제공자는 해당 헤더 값이 동일한지를 검증하는 과정이 수행된다. 이 과정이 통합인증[14] 과정이라 할 수 있다. 이를 통해 민

13) 여기서 디지털플랫폼정부 허브(가칭)는 디지털플랫폼정부서비스의 등록 및 관리, 수요정보의 제공 요구 및 정보 현황 조회 등 디지털플랫폼정부서비스를 지원하는 웹 기반의 서비스를 말한다.

간과 공공의 혁신기술과 데이터·서비스 등의 연결·활용이 가능해진다. 이러한 통합인증을 통해 고객 편의성을 높임으로써 API 방식을 통한 안정적인 데이터 제공 체계를 구축할 수 있고, 기존의 스크래핑 방식 대비 조회 속도를 증가시키는 장점이 있다.

그러나 전송요구 API의 요구 절차와 과정에 관한 구체적 내용에 대하여는 가이드라인이나 실무 안내서 등을 통해 정하면 되므로 이에 관한 법률상 근거를 반드시 두어야 하는 것은 아니다.[15] 다만, 일정한 요건을 갖춘 자에 한하여 통합인증 서비스를 제공할 수 있도록 진입규제를 두고자 하는 경우에는 통합인증사업자의 인허가 혹은 신고제도 등에 관하여 규율할 필요가 있다.

또한 접근자격의 증명이 불승인되거나 거부되지 않는 한 디지털플랫폼정부서비스를 이용하고자 하는 자는 누구든지 플랫폼데이터에 접근할 수 있도록 보장하는 규정을 고려해볼 수 있다. 이 경우 디지털플랫폼정부의 운영에 관한 기본원칙 조항에서 이를 명시하는 것이 적절해 보인다.

⑥ 표준 API에 관한 정의 규정(안)의 제안

위의 내용을 종합하여 디지털플랫폼정부서비스의 통합·연계를 위한 표준 API(표준 전송규격)에 관하여 정의해보면, “디지털플랫폼정부서비스를 제공하려는 자와 이를 이용하려는 자 사이의 데이터 송수신과 기능적 연계를 안정적으로 실시간 제공하기 위하여 미리 정의한 표준화된 전송규격으로서 대통령령으로 정하는 방식” 정도를 제안해 볼 수 있겠다. 이는 서비스 API와 데이터 API를 포괄하는 정보제공 API

14) 참고로 금융 분야의 마이데이터의 경우 개별인증 API와 통합인증 API 두 가지 방식으로 구분하여 제공하고 있다. 개별인증 API는 각각의 정보제공자가 일반적으로 제공되는 인증수단을 이용하여 개별적으로 고객이 본인임을 인증하는 방식의 본인인증을 말하며, 마이데이터사업자를 통하여 고객이 정보를 전송 요구할 때마다 정보제공자의 수만큼 인증이 이루어진다. 한편, 통합인증 API는 다수의 정보제공자가 공통의 인증수단을 이용하여 고객을 동시에 인증하는 방식을 말한다.

15) 금융분야 개인신용정보 전송요구 표준 API 규격에 관하여도 법률상 근거를 두지 않고, 금융위원회와 금융보안원이 발간한 「금융분야 개인신용정보 전송요구 표준API 규격」 안내서를 통해 구체적으로 정하고 있다.

에 대한 법적 정의이다. 즉, 정보제공 API의 경우 정부 차원에서 관련 인프라 구축을 위한 사업화 지원 근거 규정 등을 마련할 필요가 있으므로 별도 개념을 정의하는 실익이 인정된다고 할 것이다.

다만, 해당 정의 규정안에는 인증 API에 대한 개념은 특별히 포함되어 있지 않다. 따라서 인증 API 개념은 신용정보법 시행령 제18조의6에서 "개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 식별·인증할 수 있는 방식일 것, 개인신용정보를 전송하는 자와 전송받는 자가 상호 확인할 수 있는 방식일 것"으로 규정한 것과 같이 실질적인 내용을 기술하지 않고, 법적 근거를 확보하는 방식이 적절해 보인다.

2) 표준 규격을 정하기 위한 절차와 법적 근거의 확보

표준 규격의 디지털플랫폼서비스를 개발하기 위한 필수적인 사항으로서 정부, API 제공자, API 이용자 등의 이해관계자로 구성된 '표준API규격검토위원회(가칭)'의 설치와 운영에 관한 법률상 근거를 마련할 필요가 있다. 이러한 위원회의 지위, 구성, 권한 등에 관한 구체적인 내용은 상시적이고 지속적인 운영을 위하여 법률로써 규정하는 것이 바람직하다. 특히, 표준전송규격은 관계 법령의 개정이나 기술의 발전, 서비스 요구사항 등 필요시 수시로 수정·변경이 요구되므로, 이와 관련된 구체적인 절차를 법률에 둘 실익이 존재한다고 할 것이다.

3) 추가 API 개발 및 개선 요청에 관한 문제

이용자가 추가 API의 개발·등록이나 개선 등을 요구하였으나 행정기관등이 이를 거부하거나 수정 또는 개선 요청이 받아들여지지 않는 경우, 이용자가 거부 결정에 관하여 다툴 수 있는 절차와 그 요청을 받은 기관에서 추가 개발 및 개선여부 등에 대하여 판단할 수 있는 절차적 규정을 마련할 필요가 있다.

가령 '공공데이터법' 제27조는 공표 제공대상에서 제외되는 공공데이터의 제공을 신청하는 경우, 제공요청을 받은 공공기관의 장은 제공 여부를 10일 이내에 결정하여야 하는데, 제공 거부 사유 중 상당수가 API 개발에 소요되는 비용의 문제로 인하여 API를 통한 제공이 어렵다는 이유를 들고 있다. 이에 불복하는 경우 이용자는 공공데이터분쟁조정위원회에 해당 사안의 조정을 신청할 수 있다.

디지털플랫폼정부 서비스에서도 이러한 API 추가 등록 및 개선 요청이 빈번하게 발생할 것이기 때문에, 분쟁조정에 관한 조직을 마련하는 것까지는 아니더라도 최소한 이러한 수요를 반영하여 차년도 사업에 반영할 수 있도록 하는 절차와 추진체계는 반드시 갖추어야 할 것이다. 이러한 수요를 반영하는 방안에는 여러 가지가 있을 수 있는데, 연 2회 수요조사를 실시하여 이를 차년도 사업 내용에 반영하고 실행하도록 권고하거나, 이러한 수요를 지속적으로 수렴할 수 있는 상시 조직(예를 들면 디지털플랫폼정부지원센터)을 운영하거나, 특별한 사유가 없는 한 각 행정기관등이 수요 요청을 받아들이도록 협조의무를 부여하는 방법 등이 있다.

이와 관련하여 각 개별법에서 공공부문의 수요를 예보하는 제도가 운영되고 있어 참고할만하다. 즉, 디지털플랫폼정부와 관련하여 요청된 API 개발 및 개선 수요를 사전에 공개·예보함으로써 차년도 사업에 이를 반드시 반영하여 시행할 수 있도록 하자는 취지이다. 참고가 가능한 입법례로는 국가기관등의 장에게 "연 2회 이상 소관 기관의 상용소프트웨어 구매수요 정보와 소프트웨어추진계획"을 제출하도록 한 「소프트웨어 진흥법」 제41조가 있다. 또한 '정보통신융합법' 제29조는 "중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 제28조제1항에 따른 정보통신장비 구축사업을 효율적으로 수행하기 위한 추진계획을 수립"하도록 하고 있고(제29조 제1항), 또한 "중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 제1항에 따른 추진계획과 정보통신장비의 구매수요 정보를 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관에게 제출"하도록 의무화하고 있다(제29조 제2항).

소프트웨어 진흥법 제41조(소프트웨어사업의 수요 예보) ① 국가기관등의 장은 연 2회 이상 소관 기관의 상용소프트웨어 구매수요 정보와 소프트웨어사업의 추진계획을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 제출된 상용소프트웨어 구매수요 정보 및 소프트웨어사업 추진계획을 연 2회 이상 소프트웨어사업자에게 공개하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 제출 및 공개의 구체적인 횟수·시기·방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

정보통신융합법 제29조(정보통신장비 수요예보) ① 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 제28조제1항에 따른 정보통신장비 구축사업을 효율적으로 수행하기 위한 추진계획을 수립하여야 한다.
② 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 제1항에 따른 추진계획과 정보통신장비의

구매수요 정보를 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.
③ 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관은 제2항에 따라 제출된 추진계획과 구매수요 정보를 공표하여야 한다.
④ 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관은 제2항 및 제3항에 따른 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관을 지정할 수 있으며, 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
⑤ 제2항에 따른 제출과 제3항에 따른 공표의 구체적인 횟수·시기·방법·절차, 제4항에 따른 전문기관의 지정 및 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(클라우드컴퓨팅 사업의 수요예보) ① 국가기관등의 장은 연 1회 이상 소관 기관의 클라우드컴퓨팅 사업의 수요정보를 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 접수된 클라우드컴퓨팅 수요정보를 연 1회 이상 클라우드컴퓨팅서비스 제공자에게 공개하여야 한다. 〈개정 2017. 7. 26.〉
③ 제1항에 따른 제출 및 제2항에 따른 공개의 구체적인 횟수·시기·방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

또 다른 쟁점으로는 디지털플랫폼정부서비스의 운영을 위하여 소요되는 비용 부담을 어떻게 할 것인지도 문제이다. 그리고 추가 API 개발과 수정·변경 등의 과정에서 발생하는 비용에 대하여 어느 주체가 부담할 것인지 등에 대하여도 법률상 명확히 할 필요가 있다. '공공데이터법' 제35조에 의하면 공공데이터의 제공에 드는 필요 최소한의 비용을 이용자에게 부담시킬 수 있도록 하고 있는데, API 개발의 경우 공공데이터 제공과는 달리 상당한 비용을 초래할 것이므로 디지털플랫폼정부서비스에 관한 운영 관리 비용으로 충당하도록 함이 타당해 보인다.

공공데이터법 제35조(비용부담) ① 공공기관의 장 및 활용지원센터는 공공데이터의 제공에 드는 필요 최소한의 비용을 이용자에게 부담시킬 수 있다.
② 제1항에 따른 비용의 범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 무분별한 API 호출에 대한 대응 규정

디지털플랫폼정부서비스의 운영과 관련하여 무분별한 API 호출은 서비스 제공의 안정성을 해칠 우려가 있기 때문에 이러한 시스템 불안정성에 대한 대응방안을 강구할 필요가 있다. 지나친 API 호출은 데이터 정합성, API 지연오류, 네트워크 순단 현상 등의 문제가 발생할 우려가 있다. 따라서 원활한 서비스 제공을 위하여 API 호출을 통해 정보를 제공받는 주체들로 하여금 과도한 접근이나 부하를 일으키는 행위 등의 남용행위를 제한할 수 있는 행위규칙 마련에 대한 검토가 필요하다.

참고로 금융마이데이터의 경우에도 「신용정보업 감독규정」 제23조의3에서 “신용정보제공·이용자등의 전산 설비에 과도하게 접근하여 부하를 일으키는 행위”를 금지하고 있고, 이에 대하여 벌칙 규정을 두지 않고 과태료를 부과하고 있다.

신용정보업 감독규정 제23조의3(행위규칙) ① 5. 개인인 신용정보주체의 전송요구를 이유로 신용정보제공·이용자등의 전산 설비에 과도하게 접근하여 부하를 일으키는 행위

5) 위법한 망 침입 및 접근행위 등 법 위반행위에 대한 제재 규정

디지털플랫폼정부서비스의 운영 과정에서 잦은 실시간 API 호출을 통한 망 접근 행위가 빈번하게 발생할 것으로 예상된다. 이때 앞서 검토한 무분별한 호출행위를 넘어서는 위법한 망 침입 및 접근행위에 대한 처벌 규정을 둘 것인지를 검토해 볼 필요가 있다.

물론 이러한 접근행위가 민간의 사익을 침해하는 경우 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(이하 “부정경쟁방지법”이라 함)상의 타인의 성과모용행위로 규율되거나 저작권법상 데이터베이스 제작자에 관한 보호가 가능하며, 정보통신망에의 침입행위에 불법성이 있거나 통신망 장애를 일으키는 경우에는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”이라 함) 제48조 제1항과 제3항에 의해 금지되는 행위로서 형사처벌의 대상이 된다.[16] 이처럼 개별법률이 위법한 망 침입 또는 접근행위에 대하여 벌칙규정을 두어 이를 금지하고는 있으나, 디지털플랫폼정부의 원활한 운영 및 관리를 위해서는 이와 유사한 행위에 대한 별도의 처벌규정을 두는 것이 바람직하다고 보인다. 예를 들어 “허용된 접근권한을 넘어 정보통신망에 침입한 자 또는 그러한 행위를 통해 장애를 발생하게 한 자”에 대한 벌칙 규정을 두는 것을 고려해 볼 여지가 있다.

또한 그밖에 디지털플랫폼정부서비스를 이용하는 과정에서 행정서비스와 관련한

16) ‘정보통신망법’ 제48조 제1항에서는 정당한 접근권한 없이 또는 허용된 접근권한을 넘어 정보통신망에 침입하는 행위를 금지하며, 제3항에서는 정보통신망의 안정적 운영을 방해할 목적으로 대량의 신호 또는 데이터를 보내거나 부정한 명령을 처리하도록 하는 등의 방법으로 정보통신망에 장애가 발생하게 하는 행위를 금지하고 있다.

불법행위와 민간서비스와 관련한 불법행위를 모두 규율할 필요가 있다. 예를 들어 “행정정보를 위조·변경·훼손하거나 말소하는 행위를 한 자”, “행정정보 공동이용을 위한 정보시스템을 정당한 이유 없이 위조·변경·훼손하거나 이용한 자”, “행정정보를 변경하거나 말소하는 방법 및 프로그램을 공개·유포하는 행위를 한 자”, “행정정보를 누설하는 행위를 한 자”, “행정정보를 권한 없이 처리하거나 권한 범위를 넘어서 처리하는 행위를 한 자”, “행정정보를 권한 없이 다른 사람으로 하여금 이용하게 하는 행위를 한 자,” “행정정보를 공동이용하거나 승인받지 아니한 정보시스템 또는 저장장치에 저장한 자”, “직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 자”, “부정한 방법으로 행정기관등으로부터 행정정보를 제공받거나 열람하는 행위를 한 자” 등이 행정서비스와 관련된 위반행위라면, 민간서비스와 관련해서는 개인정보에 해당하거나 영업비밀 등 제3자의 권리를 침해하는 행위를 금지할 필요가 있다.

다. 전송대상 데이터의 결정 및 활용에 관한 문제

1) 데이터의 표준 규격

표준 API를 통해 제공되는 데이터와 관련하여서도 원활한 데이터 연계 및 분석을 위하여 서비스 관련 전송표준 외에도 데이터를 표현하는 규격을 통일하여야 한다. 일반적으로 데이터를 교환하기 위한 API의 메시지 형식으로 JSON(JavaScript Object Notation) 형식[17]을 사용하고, 메시지 전송을 위한 인코딩 방식으로 UTF-8 방식[18]을 사용한다. 이처럼 API를 통한 데이터 교환 시 API의 표준화 외에도 데이터 표준화를 추진하기 위한 근거 규정을 마련하는 것도 별도로 고려되어야 할 사항이다.

2) API를 통한 제공데이터 요청에 관한 문제

앞서 API 규격에 대한 추가 개발과 개선 요청 등을 할 수 있는 방안 마련이 필요하다고 한 취지와 유사하게 전송대상이 되는 데이터를 어떻게 정할 것인지를 논하

17) 용량이 적은 메시지를 송수신하기 위해 데이터 객체를 속성·값(Key-Value) 형식으로 표현하는 개방형 표준 메시지 형식을 말한다.

18) ASCII 코드를 확장하여 전 세계의 모든 문자코드를 표현할 수 있는 표준 인코딩 방식으로서, 범용성이 높아 호환성이 우수하다.

는 절차도 필요하다. 즉, API 방식을 통한 데이터 제공은 전송대상으로 하는 정보를 변경·추가하거나 제공 데이터에 대한 민간의 수요를 반영해야 한다는 것이다. 이는 기능형 API를 제공하게 되면 해당 API를 통해 제공할 데이터를 특정할 필요가 있는 것이고, API를 구축·제공하는 기관에서 이에 대한 협조 없이는 적절한 데이터의 전송이 이루어질 수 없기 때문이다.

따라서 앞서 제시한 "연 2회 수요조사를 실시하여 이를 차년도 사업 내용에 반영하고 실행하도록 권고하거나, 이러한 수요를 지속적으로 수렴할 수 있는 상시 조직(예를 들면 디지털플랫폼정부지원센터)을 운영하거나, 특별한 사유가 없는 한 각 행정기관등이 수요 요청을 받아들이도록 협조의무를 부여하는 방법" 등을 강구할 필요가 있다.

3) 제공받은 데이터의 사용 범주

원칙적으로 공공부문에서 공개·개방하는 데이터베이스나 데이터포털 등을 통해 제공하는 공공데이터는 공공재로서의 성격을 가지므로 목적 외 이용이나 제3자 제공이 금지되지 않는다. 다만, 일부 입법례에서 목적 외 용도로 데이터를 이용하거나 제3자에 대한 제공을 금지하는 경우가 있는데, 이러한 경우는 대부분 다른 기관이나 사람으로부터 자료의 요청을 통해 수집·보관하는 정보의 불법적 처리를 제한하는 성격의 규정이라 할 수 있다. 예를 들어 「약사법」 제68조의7 제4항, 「식품위생법」 제49조의3 제4항, 「첨단재생의료 및 첨단바이오의약품 안전 및 지원에 관한 법률」 제22조 제5항 등에서는 자료제공을 요청하여 받은 정보의 목적 외 용도의 사용을 제한하고 있다.

따라서 디지털플랫폼정부서비스에서도 각 행정기관등 간에 데이터를 공유·연계하는 경우에는 이러한 데이터가 제공받은 목적 외의 용도로 이용하거나, 제3자에 대해서 제공하는 것을 금지하는 규정을 두어야 할 것이다. 다만, 대국민을 상대로 공개·개방되는 데이터에 대하여는 이러한 사용 범주의 제한을 두지 않는 것이 바람직하다.

라. 데이터레이크 구축 및 운영·관리를 위한 법적 근거 확보 방안

디지털플랫폼정부서비스를 제공하는 과정에서 발생하는 데이터를 수집·집적시켜 놓은 데이터레이크에 관하여 법률상 근거를 두는 것이 정책 추진에 있어서 유리한 측면이 있다. 데이터레이크의 법적 근거 확보를 통해 데이터레이크의 구축·관리에 관한 예산 확보 및 전문기관 지정 등이 가능하고, 데이터레이크에 최대한 많은 정보가 집적되고 이러한 정보를 연계·분석함으로써 효과적으로 활용될 수 있도록 하기 위한 협조의무와 표준화 추진 등에 대하여도 규율할 수 있기 때문이다.

예를 들어 '데이터기반행정법' 제18조는 데이터통합관리 플랫폼에 관한 법적 근거를 두어 플랫폼의 운영을 위한 법적 근거를 확보하고 구체적인 기능을 열거함으로써 사업 추진의 정당성을 확보하고 있다. 또한 이 법 제21조에서는 전문기관을 지정하여 관련 업무를 지원하도록 규율하고 있으며, 제16조에서는 메타데이터 및 데이터 관계도(데이터 간의 관계를 나타낸 그림을 의미) 등을 통해 체계적인 데이터관리체계 구축을 장려하고 있다. 또한 법 제17조에서는 플랫폼 내의 원활한 연계·분석을 위하여 데이터 간의 표준화 추진에 관한 규정을 두고 있고, 법 제23조에서는 플랫폼 내에 축적된 빅데이터를 활용한 우수 사례 발굴 및 포상제도를 마련함으로써 데이터플랫폼의 활성화를 도모하고 있다. 데이터레이크는 애초에 분석을 목표로 하여 그러한 분석에 적합한 데이터만을 수집하는 것이 아니라, 데이터의 수집·이용에 따라 가공·분석되거나 추후 2차적인 활용을 염두에 두고, 디지털 플랫폼의 운영과정에서 생성·처리되는 데이터 일반을 일단 저장시켜놓겠다는 개념이다. 따라서 일단 근거 규정을 두게 되면, 데이터레이크에 축적된 방대한 데이터를 지속적으로 활용하는 데 있어서 법적 근거 확보를 통해 지속적으로 관리·운영함에 있어서 유리한 측면이 있을 수 있다. 따라서 디지털플랫폼정부서비스를 통해 축적한 데이터레이크의 활성화를 위하여 별도의 근거 규정의 마련을 검토할 필요가 있을 것이다.

2. 민간에 의한 행정서비스 확대

가. 의의 및 필요성

디지털플랫폼정부가 디지털 플랫폼 위에 다양한 데이터가 연결되는 것을 기반으로 정부뿐만 아니라 국민 및 민간 기업도 함께 사회 문제를 해결해나가는 정부이기 때문에, 사회 문제를 해결하기 위해 기존에는 정부가 제공하던 서비스를 향후에는 정부만이 아니라 민간도 제공할 수 있게 되는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 사회 문제 해결을 위한 서비스를 민간이 디지털 플랫폼을 활용하여 제공한다고 할 때, 이러한 민간 서비스의 법적 성격은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 기존 정부가 제공하던 행정서비스의 성격을 가질 수도 있고, 기존 행정서비스와 같은 목적을 갖고 있지만 민간의 자율적인 서비스라는 성격을 가질 수도 있다. 법적 성격을 어떻게 설정하느냐에 따라 이를 규율하거나 이에 적용되는 법령 체계가 크게 달라질 수 있다. 전자, 즉 행정서비스를 민간이 제공하는 것이라면 행정서비스의 민간위탁과 유사한 법적 성격을 가질 것이고, 후자, 즉 행정서비스가 목적하는 사회 문제 해결을 위해 제공되는 서비스이지만 민간 서비스로서 제공되는 것이라면 민간의 경제 활동을 규율하는 법령 체계가 적용될 것이다. 현재의 정책 구상에 따르면 디지털 플랫폼을 매개로 한 민간의 새로운 서비스는 두 가지 형태 모두 가능하다. 각 경우에 대해 적용되는 현행 법제와 디지털 플랫폼을 매개로 한다는 특징으로 인해 새롭게 제기되는 법제도 개선 필요사항을 검토함으로써 디지털플랫폼정부의 일환으로 추진되는 민간에 의한 행정서비스 확대를 적절히 뒷받침할 수 있을 것이다.

디지털플랫폼정부를 구현하고자 하는 정책에서 민간에 의한 행정서비스를 확대하고자 하는 것은 기존의 정부 주도의 행정서비스가 가지는 일정한 한계를 극복하기 위한 것이다. 기존에는 정부가 행정서비스를 적극적으로 추진하더라도 국민이 이러한 서비스를 활용할 방법에 대해 충분히 파악하지 못해 혜택을 받을 기회를 놓치거나, 행정서비스를 받기 위한 방법이 너무 번거롭고 복잡해서 서비스가 제도로 활용되지 못하는 것이 행정서비스의 문제점으로 지적되었다. 이러한 문제의 배경에는 정부 내부의 행정업무방식에 고유한 한계도 있었던 것으로 지적된다. 이러한 문제를 극복하고 정부의 행정서비스가 국민에게 맞춤형으로 제공될 수 있도록 하거나, 한

곳에서 모두 처리할 수 있도록 하거나, 또는 반복적으로 서류를 제출해야 하는 번거로움을 해소함으로써 국민 생활에 편의를 제고하는 것이 디지털플랫폼정부의 목적 중 하나이다. 정부의 행정서비스 방식의 한계를 극복하고 행정서비스가 국민에게 쉽고 편리하게 제공될 수 있도록 하기 위해서 민간의 창의적인 참여가 적극적으로 요청된다고 할 수 있다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 개설

정부서비스에 민간이 참여하는 방식을 직접 규율하는 법률로서 현행「전자정부법」제21조가 있다. 이 규정에 따르면 행정기관 등의 장이 민간 등의 서비스를 활용하여 전자정부서비스를 제공할 수 있다. 즉, 이 규정은 행정주체가 민간의 서비스를 활용하여 행정서비스를 제공하는 것의 근거 규정이다. 이는 민간이 제공하는 행정서비스에 대한 근거가 되기는 어렵고, 행정주체가 제공하는 행정서비스에 민간 서비스를 활용하는 방식의 근거이다. 민간에 의한 서비스가 아니라 민간을 활용한 서비스 또는 민간을 통한 행정의 행정서비스 근거 규정이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에「전자정부법」제21조는 행정기관 등이 민간의 서비스를 구매하는 방식을 본 제도의 대표적인 법률관계로 규정하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 제2항이 규정한 바, 민간 등이 새로운 서비스를 개발·제공할 수 있도록 한다는 사항은 전자정부서비스에 서비스를 제공하는 민간 등이 전자정부서비스에 참여하는 과정에서 얻을 수 있는 혜택을 규정한 것으로 해석되어야 할 것이므로, 이렇게 개발·제공되는 서비스는 전자정부서비스의 목적이나 행정적 목적에 종사하는 행정서비스에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당하다. 디지털플랫폼정부가 구현되면 정부가 공공성이 큰 행정정보를 플랫폼에 등록하여 제공할 수 있으므로「전자정부법」제21조 제2항의 지원을 더 폭넓게 민간에게 제공할 수 있을 것이다.

디지털플랫폼정부에서 구현될 민간에 의한 행정서비스는 법적 성격에 따라 행정서비스를 민간이 제공하는 경우와 행정이 제공하는 데이터로 민간서비스를 제공하는 경우로 구분될 수 있다. 전자의 경우에는 행정의 일정한 업무나 사무를 민간으로 하여금 수행하도록 하는 관계와 유사하므로 이러한 법적 관계에 적용되는 일반법과

개별법의 현황을 검토해야 한다. 후자의 경우는 서비스의 법적 성격 자체는 민간의 서비스가 되지만 이 서비스에 내용 또는 주요한 소재로 사용되는 것이 정부가 제공하는 데이터이라는 점이 중요한 법적 규율 대상이 될 것이다. 이에 관해서는 민간이 다른 주체로부터 핵심적인 서비스 소재를 확보하여 매개하는 방식으로 새로운 서비스를 제공하는 사업의 법적 관계와 유사하므로 이 관계에 적용되는 법제도 현황을 검토해야 한다.

2) 행정권한 민간위탁 법제도

현행 「행정위임위탁규정」은 "법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정함"(제1조)을 목적으로 하는 대통령령이다. 이 규정이 행정 소관 사무의 민간위탁을 규정하는 취지는 제1조에서 밝히는 바, "행정 간여(干與)의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하기" 위한 것이다. 디지털플랫폼정부를 구현하기 위한 정책에서 민간의 자율적인 행정 참여를 확대한다는 취지와 맥을 같이 하는 목적이라고 할 수 있다.

본 규정은 행정정기관의 소관 사무 중 일부를 민간에 위탁하는 관계를 규율하는 규정이다. 규정 제2조는 '민간위탁'을 정의하기를 "법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것"이라고 규정하였다. 행정기관의 사무를 수탁한 민간 주체는 자신의 명의로 행정기관 사무의 법적 주체로서 대외적인 법률관계를 형성하게 되며, 해당 사무 수행 결과에 대해서 직접 책임을 지게 된다. 본 규정은 위탁의 목적물, 즉 위탁을 통해 위탁자로부터 수탁자로 이전되는 대상을 "행정기관의 소관 사무 중 일부"라고 표현하는 동시에 "행정기관의 권한"이라고 표현하기도 한다. 양자는 법 개념으로서 다른 뜻으로 사용될 수 있지만, 본 규정은 양자를 혼용하고 있기 때문에 본 규정의 해석상으로는 소관 사무와 권한이 구분되지 않는 것으로 보게 된다.

다만, 본 규정은 행정기관의 장 사이의 위탁의 경우에는 단순히 '위탁'으로 표현하면서 권한 중 일부를 이전하는 것으로 정의한 반면, '민간위탁'은 수탁기관이 민

간인 경우로 한정하고 이전되는 것은 권한이 아니라 “행정기관의 사무 중 일부”라고 규정하고 있다. 이로써 본 규정은 행정권한은 민간에게 위탁될 수 있는 것이 아니고 행정기관 사무 중 일부가 민간에 위탁될 수 있다는 개념을 내포하고 있다. 이러한 구분에 따라 본 규정은 제4장에서 “행정기관 간 위임·위탁사항”을 규정하고 이와 별개로 제3장에서 ‘민간위탁’을 규율하고 있다. 디지털플랫폼정부 구현의 정책 추진 결과로 민간이 행정기관으로부터 어떤 사무를 수탁하여 수행하는 관계가 된다면 이 규정 제3장에서 규율하는 바에 따라 행정기관과 민간 주체 간의 법률관계가 형성될 것이다.

「행정위임위탁규정」 제3장은 위탁 행정기관과 수탁기관 간의 ‘계약’이 체결되어야 함을 규정하고 있다. 따라서 중앙행정기관 등 국가 기관이 사무를 위탁한다면 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 함)에 따라 위탁계약이 체결되어야 하므로 계약 법령이 정하는 경쟁 입찰의 원칙, 예외적 수의계약 허용 등의 절차에 따라 계약 상대방이 결정되어야 한다. 이와 별개로 「행정위임위탁규정」은 민간위탁 대상기관의 선정기준을 별도로 규정하고 있다. 행정기관은 수탁자의 인적, 물적 능력, 지역 간 균형 등을 종합적으로 검토하여야 한다고 규정하고 있다. 결과적으로 행정기관의 사무가 민간위탁이 되려면 이러한 검토 요소와 계약 법령의 절차상 규범이 함께 적용되어야 한다.

한편, 본 규정은 민간위탁의 일반 규범으로서 행정기관 사무가 민간에 위탁되었을 때 위탁기관이 민간기관에 대하여 갖는 지휘·감독권한을 규정하고 있다. 규정 제14조에 따라 “위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 민간수탁기관을 지휘·감독하며 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있”(제1항)으며 “민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있”(제2항)을 뿐 아니라, 민간수탁자의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 판단되면 일방적으로 위탁을 취소할 수도 있다.(제3항) 이러한 지휘·감독권은 민간위탁이 ‘계약’의 형식으로 민간수탁자와 대등한 관계에서 합의를 통해 이루어지는 것과는 조화되기 어려운 공법적 특성을 나타내는 제도이다.

디지털플랫폼정부가 구현됨에 따라 민간이 행정서비스를 제공하게 될 때, 이러한 서비스가 기존의 민간위탁과 같은 방식이라면 위에서 본 「행정위임위탁규정」이 적

용되어야 할 것이다. 즉, 민간이 디지털플랫폼을 활용하여 제공하게 될 서비스가 행정기관의 사무의 일부이면서 이 사무가 민간에 의해 수행되는 관계에 해당하게 되면 민간위탁의 법리가 적용되어야 하고, 이에 관한 일반법적 규범이 본 규정이기 때문이다. 그러나 본 규정에서 예정하는 바와 같이 계약법령에 의해 서비스 수행자가 민간수탁자로 선정되고, 본래 사무의 주체인 행정기관이 공법상의 감독권을 유보하는 관계는 디지털플랫폼을 매개로 하는 자유롭고 창의적인 서비스 개발에 일정한 한계로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있다. 이러한 한계가 적용되지 않도록 하려면, 디지털플랫폼정부에서 민간이 제공하는 서비스의 법적 지위가 본 규정에서 말하는 민간위탁 사무에 해당하지 않는 것이어야 한다. 또는 만약 본 규정의 개념상 행정기관의 일정한 사무가 민간에 의해 수행되는 관계에 해당할 수밖에 없다면, 이러한 특수한 관계에 적합한 위탁 대상기관의 선정기준 및 절차나 감독권의 범위 등이 구체적으로 고안될 필요가 있다.

3) 행정데이터 활용 민간서비스

① 의의

앞에서 전제한 것과는 반대로 디지털플랫폼정부에서 민간이 제공하는 서비스가 행정기관의 공익적 사무의 목적과 맞닿아 있으되 서비스 자체는 법적 성격을 기준으로 민간의 서비스에 해당하는 것으로 정책을 추진할 수 있다. 이러한 경우에는 디지털플랫폼정부에서 민간이 활용할 수 있는 데이터 등을 제공하는 행정기관의 민간 활동에 사용되는 사업의 소재를 제공하는 지위에 있게 되고, 사업자는 이러한 공적 성격의 재료를 활용하여 사경제적 작용으로서 서비스 사업을 운영하는 지위를 갖게 될 것이다.

② 데이터 제공 주체의 법적 지위

공공데이터 제공 확대 방안과는 별개로, 민간에 의한 행정서비스 확대를 위한 중요한 요소로서 공공기관의 공공데이터 제공 행위의 법적 성격과 이를 규율하는 법제도를 살펴볼 필요가 있다. 디지털플랫폼정부에서는 정부가 보유한 데이터를 민간에서 자유롭게 활용할 수 있도록 공공데이터를 공개 또는 제공하는 것이 중요한 세

부과제가 될 것이고, 이렇게 제공된 데이터의 활용 가능성이 곧 민간 참여의 가능성을 좌우할 것이기 때문이다. 따라서 공공데이터 제공을 규율하는 법제도 현황을 분석하고 개선 방안을 모색해야 한다. 한편, 현행 법률들 가운데 '데이터기반행정법'을 분석할 필요가 있다. 디지털플랫폼정부를 통해 공공이 제공하는 데이터를 민간이 활용하여 어떤 서비스를 창출하는 관계에 이 법률이 적용될 수 있기 때문이다. 이 법률은 행정의 사무 수행 방식을 정하는 법률로서 원칙적으로 민간은 법률상 규율의 적용 대상이 아니지만, 행정입법에 의해 민간이 공공기관에 포함될 수 있기 때문에 경우에 따라서는 디지털플랫폼정부를 매개로 서비스를 제공하는 민간 서비스 주체가 '데이터기반행정법'상 공공기관에 포함될 수 있다.

현행 법체계에서 국가기관을 비롯한 공공기관이 스스로 보유하고 있는 데이터를 민간을 비롯한 이용자에게 제공하는 것을 규율하는 일반법은 '공공데이터법'이라고 할 수 있다. 이 법률에 따르면 국가기관, 지방자치단체 및 「지능정보화 기본법」상 공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 의무자가 된다. 법률은 이들 공공기관이 행정정보, 자체 생산 정보, 전자기록물 등 데이터를 일정한 절차에 따라 이용자에게 제공하여야 한다. 제공 의무자인 공공기관이 제공대상 공공데이터의 범위에 따라 목록을 공표하고 이용을 원하는 자는 제공 신청 등을 통해 공공데이터를 이용할 수 있는 관계이다. 이때 공공데이터는 일정한 기준에 맞게 제공되어야 한다. 이를 '공공데이터법'은 "공공데이터의 품질관리"(제22조)의 일환으로 규율하고 있다. 이 규율에서 일반 원칙으로 천명된 것은 "안정적 품질관리 및 적정한 품질수준의 확보"이며, 그 구체적인 내용은 정부 내 소관 부처인 과학기술정보통신부장관 및 행정안전부장관이 정하는 시책에 의해 정해진다.

한편, 본 법률은 데이터의 표준화에 관하여 정부도 산업 표준에 관한 일반법인 「산업표준화법」에서 정한 바를 먼저 준수하고, 이 법령에서 정한 바가 없는 사항에 대해서는 행정안전부장관이 과학기술정보통신부장관과 협의하여 데이터의 '제공형태 및 제공기술', '제공을 위한 분류체계'와 '제공 및 이용 활성화를 위하여 필요한 사항'을 표준의 일환으로 제정하여 시행하여야 한다. 이에 따라 행정안전부고시로 제정, 운영되고 있는 것이 「공공기관의 데이터베이스 표준화 지침」이다. 이 지침에 따라, 산업표준으로 정해지는 사항 외에는 행안부장관이 제정하는 표준화 기준을 공공

기관이 따라야 한다. 행정안전부장관은 “공공데이터베이스 표준화를 위한 관련 지침의 제·개정 및 보급” 및 “공통표준용어의 제·개정 관리”를 총괄하며(제4조 제1항 제2호 및 제4호), 각 공공기관의 장은 표준 및 용어 등 행정안전부장관이 정하는 사항을 관리하는 업무를 수행하여야 한다(제5조). 이처럼 ‘공공데이터법’ 체계 하에서 공공기관은 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 데이터를 표준화하여 관리하고 그 목록을 공표하고, 데이터 자체를 신청 등에 의해 제공하는 의무를 지는 지위에 있다.

다만, 행정안전부장관이 총괄하고 각 공공기관이 표준화하여 데이터를 제공하는 구조 외에 ‘공공데이터활용지원센터’가 표준화 지원 업무를 담당한다. 이 센터는 ‘공공데이터법’ 제13조가 직접 한국지능정보사회진흥원에 설치한 조직으로서 별도의 법인격은 없지만 법률상 업무를 규정 받고, 별도의 예산 지원 대상으로 분류된다. 이 센터는 공공데이터 정책, 제도의 조사·연구를 비롯하여 공공데이터 제공과 이용에 관하여 정부, 공공기관과 이용자 사이에 매개 역할을 할 수 있도록 업무를 부여받고 있다. 공공데이터 제공에 필요한 데이터 가공 등 각 공공기관의 관리 업무를 지원하는 업무, 공공데이터 표준화 지원 업무 등이 센터의 업무에 포함되기 때문이다. 따라서 본 센터의 업무 수행 결과에 따라서는 행정안전부장관의 표준화 등 총괄 기능에 민간 등 이용자의 수요가 반영될 수 있다. 즉, 행전안전부장관의 총괄과 각 공공기관의 실행이라는 구조에 더하여 공공데이터 제공 및 이용을 매개하는 센터가 이용자 수요를 정책에 반영시킬 수 있는 역할을 부여받고 있다고 할 수 있다. 다만, 이러한 매개 역할은 센터에 법률이 부여한 업무를 센터가 어떻게 수행하는지에 종속되는 것으로서 이용자가 공공데이터 표준화 등 관련 정책 및 총괄적 사항에 대해 적극적으로 수요를 제시할 수 있는 제도까지는 마련되어 있지 않다고 할 수 있다.

한편, 디지털플랫폼정부를 통해 공공이 제공하는 데이터를 민간이 활용하여 특정 서비스를 창출하는 관계에 현행 ‘데이터기반행정법’이 적용될 수 있다. 이 법률은 공공기관이 행정사무를 수행할 때 데이터를 기반으로 삼을 수 있도록 공공기관들 간 데이터를 활발히 상호 제공하고 활용하게 하려는 법률이다. 따라서 민간이 디지털플랫폼정부에 제공된 공공의 데이터를 활용하는 경우에는 원칙적으로 해당 민간 주체가 이 법률의 적용을 받지는 않는다. 하지만 ‘데이터기반행정법’은 ‘공공기관’을

정의하면서 조직상 공공 주체 외에도 대통령령으로 정하는 법인·기관 및 단체가 포함될 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 디지털플랫폼정부를 활용한 민간 서비스 주체가 '데이터기반행정법'상 공공기관에 포함이 된다면, 이 법률에 따라 다른 공공기관과 데이터를 상호 제공·이용할 수 있게 되어 이 법률상 공공기관, 즉 데이터에 기반하여 행정을 수행하는 주체의 지위에 놓이게 된다. 현재 '데이터기반행정법 시행령'은 이에 해당하는 주체로서 초중등학교, 고등교육기관 및 특별법으로 설립된 특수법인만을 규정하고 있어서 민간 사업자가 여기에 포함되지는 않는다.

오히려 '데이터기반행정법'은 민간과의 관계에서 공공기관이 행정사무수행을 데이터에 기반하기 위해 민간에게 데이터를 제공해 달라고 요청하는 권한을 설정하고 있다. 본 법률 제14조에 따르면 공공기관의 장은 데이터기반행정을 위해 필요한 경우에, 법인·단체 또는 개인 등에게 데이터를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다. 다만, 이때 제공은 "계약에 의한 구매 및 업무협약 등을 통하여" 이루어지는 것을 예정하고 있어서, 제공 요청은 단순히 구매 계약의 청약과 같은 의미로 해석될 수 있다. 그러나 법률은 이에 머무르지 않고 행정안전부장관이 공공기관을 대표하여 민간법인등과 업무협약을 체결하여 민간법인등으로 하여금 데이터기반행정에 참여시키는 것을 예정하고 있다. 이 업무협약에 관하여 시행령은 '데이터의 이용 목적', '제공 대상 데이터의 항목'과 '데이터의 이용기간' 등을 내용으로 하여 업무협약을 체결하도록 규정하고 이에 따른 데이터의 확보는 제14조 제1항에서 정한 '구매'와 다른 방식의 확보임을 예정하고 있다. 따라서 '데이터기반행정법'은 행정주체가 민간과의 관계에서 구매 계약 외의 '협약'의 방식으로 데이터를 확보하는 방법을 제도화하고 있다고 볼 수 있다.

만약 현재 각 급 학교와 법률상 특수법인에 한정하여 공공기관으로 포섭하고 있는 '데이터기반행정법'이 향후, 시행령을 개정함으로써 디지털플랫폼정부에서 서비스를 창출하여 제공하는 민간 주체까지 이 법률상 공공기관의 범주에 포함하게 된다면 디지털플랫폼정부의 민간 주체는 '데이터기반행정법'상 행정주체로서의 공공기관이 될 수 있다. 이렇게 되는 경우에는 민간 서비스 주체가 해당 서비스를 수행하는 데 필요한 민간 데이터를 구매 계약이나 업무협약을 통해 확보할 수 있는 지위를 갖게 된다.

③ 데이터 활용·서비스 제공 주체의 법적 지위

디지털플랫폼정부에서 제공되는 공공데이터를 민간이 활용하여 서비스를 창출할 때, 이 서비스의 법적 성격을 민간 서비스로 본다면 서비스 제공 주체는 공공이 제공한 소재를 활용하여 서비스 제공이라는 사법상의 활동을 하는 지위를 가지는 것으로 보아야 할 것이다. 이때 민간 서비스 주체는 국가 등 공공이 제공한 데이터라는 공공재를 활용하는 지위에 있을 수 있다.

공공이 데이터를 제공하고 민간이 이를 활용하여 민간 스스로의 서비스 활동을 한다면, 민간은 공공이 제공한 데이터를 자신의 활동에 사용하는 지위에 있게 된다. 현행 법체계에서 국가나 지방자치단체가 소유한 물건을 국가 등 공공기관 외부와의 관계에서 법률관계의 목적물로 제공하는 관계에 적용되는 일반법은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 "공유재산법"이라 함)이다. 「국유재산법」에서 규율하는 국유재산이란 국가가 소유한 재산을 말하는데 부동산과 지식재산에 대해서는 포괄적으로 이 법률에서 규율하지만 동산에 대해서는 선박, 기계 등 특정 범주의 재산만 「국유재산법」이 직접 규율한다. '공유재산법'도 '공유재산', 즉 지방자치단체의 재산에 대해서는 국유재산과 유사하게 범주를 설정하고 있고, 지방자치단체 소유의 동산 일반에 대해서는 공유(지방자치단체 소유)의 '물품'이라고 용어를 따로 사용하고 있다. 이러한 용어에 따를 때, 국가 소유의 '물품'에 관해서는 「물품관리법」이 따로 제정되어 있다. 즉 국가 소유의 동산 일반에 대해서는 「국유재산법」과 별개로 「물품관리법」을 적용하여 관리, 처분 관계를 규율한다.

이렇게 현행 법체계는 국가 등 공공기관 소유의 법상 '물건'에 대해서 재산이나 물품으로 범주를 구분하고 있고, 특허권, 저작권 등의 지식재산권도 '재산'의 범주로 포섭하여 규율하고 있다. 이를 전제로 놓고 보면, 디지털플랫폼정부 관련 정책에서 상정하는 바, 공공이 민간에 데이터를 제공하였을 때, 데이터는 '소유'의 목적물로서 어떤 법적 지위를 갖느냐에 따라 국가 등 공공기관 소유물의 처분에 관한 일반법상 규율이 다르게 적용될 것이다. 만약 데이터가 국가 소유 지식재산의 일종이라면 「국유재산법」상 국유재산으로 분류되어 공용·공공용으로 사용되고 있다면 국유 행정재산으로, 그렇지 않다면 국유 일반재산으로 분류될 것이며 이에 따라 관리와 처분의 규율이 적용된다. 반면, 국가 소유권의 목적물이기는 하지만 지식재산에 포함되

지 않는다면 원칙적으로는 「물품관리법」상 처분 방법에 따라야 할 것이다.

법적 거래나 법률관계의 목적물로서 데이터의 법적 지위에 관해서는 법리가 형성되는 과정에 있다고 할 수 있다. 다만, 실정 제정법률 중에서는 「데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법」(이하 "데이터산업법"이라 함)이 데이터 거래가 이루어질 때 데이터에 적용되는 규범을 정함으로써 데이터의 법적 지위를 일부 규정하고 있다. 이 법률은 제4장에서 데이터를 유통과 거래의 목적물로 상정하고 있다. 법률상 규율의 주된 내용은 정부가 데이터 거래를 진흥하는 데 필요한 사무를 규정하고 있다. 이와 별개로 본 법률 제14조는 데이터의 "객관적인 가치"를 정부, 과학기술정보통신부장관이 평가하는 것을 예정하고 있다. 데이터를 목적물로 하는 민간 산업생태계가 건강하게 형성되는 데 정부의 가치 평가가 얼마나 효과적일 것인가에 대한 논의와는 별개로, 법률은 정부가 데이터를 가격이 매겨지는 거래의 목적물로 규율하고 있다.

디지털플랫폼정부에서 정부가 플랫폼에 제공하는 데이터가 '데이터산업법'에서 관념하는 바와 같이 가치가 평가될 수 있는 거래 목적물로서의 본질을 갖는다면, 이 데이터를 민간에 제공하는 것은 국유재산이나 국유의 물품을 민간에 제공하는 것과 같은 법률관계를 야기한다고 보아야 할 것이다. 다만, 데이터는 '정보'와 같이 비배타적 지배와 소유가 가능한 특징 등이 관리·처분의 기준 및 방법으로 반영되어야 할 것이다. 무체재산의 관리·처분에 관하여 「국유재산법」은 제4장의2에서 "지식재산 관리·처분의 특례"를 정하고 있다. 국유 지식재산은 허가를 받아 사용할 수 있고, 원칙적으로 사용료·대부료를 징수하여야 한다. 해당 재산의 관리청이 개별적으로 공익 목적성을 판단하여 요금을 감액 또는 면제할 수 있다. 이상의 「국유재산법」과 「물품관리법」을 중심으로 한 규율의 논리는 이른바 공물법상 원리로서 공공의 자산은 공평하게 사용·수익되어야 한다는 관념에 따른 것이다. 이러한 논리는 '공공데이터법'에서 목적으로 삼고 있는 제공, 이용의 일반적 활성화 및 이용권 보장의 목적보다 훨씬 민간의 데이터 활용을 제한할 가능성이 있다.

이러한 고려에서 볼 때 '공공데이터법' 제3조의 기본원칙은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이에 따르면 공공데이터는 편리한 이용, 보편적 이용권의 대상이며 - 이용대가의 지불과는 별개로 - 평등하게 접근, 이용할 수 있는 대상이어야 한다. 또한

공공기관은 공공데이터가 영리적으로 이용되는 경우에도 금지하거나 제한할 수 없다. 예외적으로 그 이용이 행정의 업무, 제3자의 권리나 공공의 안전 등 공익을 해치는 등 위법한 이용에 대해서는 제공을 중단할 수 있을 뿐이다. 이러한 원칙에 따라 '공공데이터법'은 "공공데이터의 제공에 드는 필요최소한의 비용을 이용자에게 부담"시킬 수 있도록 규정함(제35조 제1항)으로써, 공공데이터 자체에 대해서는 이용에 관한 경제적 대가를 징수하지 않는 것을 전제하고 있다. 즉, 공공데이터는 제공에 드는 행정비용을 행정서비스의 수수료로서 부과할 수 있을 뿐이므로, 데이터 자체는 무상으로 제공하는 것을 원칙으로 하고 있는 것으로 해석된다.

공물법의 전통적인 법리에 비추어 볼 때, '공공데이터법'에서 정한 기본원칙 가운데 이용자의 의무는 중요한 의미를 갖는다. 동법 제3조 제5항은 "이용자는 공공데이터를 이용하는 경우 국가안전보장 등 공익이나 타인의 권리를 침해하지 아니하도록 법령이나 이용조건 등에 따른 의무를 준수하여야 하며, 신의에 따라 성실하게 이용하여야 한다"고 규정하고 있다. 본 법률은 기본원칙으로 공공기관의 의무와 금지 사항에 대해서는 자세히 정한 반면, 이용자에 대하여는 공익 및 타인 권리 침해 금지와 법령 및 이용조건, 신의성실을 포함하여, 준수 의무만을 규정하고 있다. 위 사항들은 일반적인 권리 행사에도 유사하게 적용되는 것이므로 이용자에 대해서 공공데이터 이용이라는 특성으로 인한 별도의 의무를 부과한 것이라고 해석하기는 어렵다. 제35조에서 정한 공공기관의 비용징수 권한에 따른 결과로 이용자에게 부과되는 의무는, 상술한 바와 같이, 공공데이터를 제공하는 데 드는 최소 행정비용을 수수료로 납부하는 것이므로 이 역시 일반 행정법리 내의 의무라고 할 수 있다. 종합하면 디지털플랫폼정부를 통해 공공기관이 제공하는 데이터를 자신의 사업이나 영리활동에 활용하는 민간 서비스 주체가 있다면 현행 법체계 하에서는 민간 이용자는 특별한 의무를 부담하지 않고, 적법하고 신의성실에 맞는 이용이라면 자유롭게 공공데이터를 이용할 수 있다.

다. 현행 법제도의 문제점

1) 의의

이상에서 분석한 현행 법체계의 현황을 디지털플랫폼정부에서 지향하는 민간에 의한 행정서비스 확대라는 목표에 비추어보면, 민간이 창의적으로 행정서비스에 제공하기 어렵다는 문제점과 공공데이터가 공급자 중심으로 제공될 수밖에 없다는 문제점을 지적할 수 있다.

2) 행정사무 민간위탁 법제의 경직성

디지털플랫폼정부 정책에서는 플랫폼에 제공된 데이터를 활용하여 민간에서 자유롭고 창의적으로 새로운 서비스를 창출할 수 있게 하는 것을 지향하고 있다. 행정서비스를 민간 서비스 주체가 제3자, 즉 일반 수요자에게 중개하는 경우에 해당 서비스는 종국적으로 이용자와 행정서비스를 매개하게 되기 때문에 행정서비스와 완전히 분리되기 어렵다. 즉, 민간에 의한 서비스일지라도 공공의 행정서비스와 연계될 가능성이 높다. 이러한 관계에서 만약 어떤 서비스가 공공기관이 민간에게 위탁하여 지속적으로 추진해야 하는 서비스가 된다면, 현행 법체계상 이러한 서비스는 행정사무의 민간위탁 관계로 포섭될 것이다. '행정위임위탁규정'을 중심으로 한 현행 법체계에서 민간위탁은 엄격한 절차적 통제를 받게 된다.

첫째, 위탁 대상 사무의 특정 단계에서 행정사무 수행의 주체인 정부가 사무를 구체적으로 기획, 설계하는 것을 전제로 한다. '행정위임위탁규정'을 비롯한 민간위탁 근거 규정은 특정한 행정사무를 전제로 한다. 이는 곧 기존 행정서비스 주체인 정부나 공공기관이 일정한 사무를 미리 획정하여 민간에게 위탁하는 것을 의미한다. 디지털플랫폼정부가 지향하는 바인 민간에 의한 창의적인 서비스의 개발은 서비스의 내용 자체를 민간이 주도적으로 개발할 수 있도록 하는 것이다. 현행 법체계에서 민간의 아이디어로 혁신적인 정부서비스가 개발되고, 정부가 이를 공적 사무로서 민간에게 위탁하고자 한다면, 민간의 '제안'을 정부가 채택하는 결정을 거칠 수밖에 없을 것이다. 즉, 서비스 개발 단계에서 민간은 서비스의 주체라기보다는 제안자로서 정부의 채택, 발주를 기다려야 하는 지위에 놓이게 되는 문제가 있다.

둘째, 행정사무를 수탁하여 수행할 대상자를 선정하는 절차의 목적이 재정적 고려

에 집중되어 있어서 혁신적인 기술이나 아이디어의 참여를 충분히 유입시키지 못하는 한계가 있다. 「국가재정법」을 비롯한 민간위탁의 법리는 특정된 행정사무를 경쟁의 원칙에 따라 선정된 수탁자에게 맡기도록 하고 있다. 이는 공공재정의 합리적인 사용을 위해 가장 효과적, 효율적으로 행정사무를 수행할 수 있는 수탁사업자를 선정하기 위한 절차라고 할 수 있다. 경쟁 입찰의 원칙에 대한 예외로서 제한 경쟁, 지명 경쟁 등의 방식이 있고, 수의계약 절차가 마련되어 있지만 대부분 경제적 요소를 고려한 사유이기 때문에 혁신적인 아이디어를 제안한 민간 주체가 그 사정만으로 수탁사업자로 선정될 수 있는 가능성은 원칙적으로 배제되어 있다. 이로써 디지털플랫폼정부에서 어떤 민간의 창의적인 아이디어에 의한 혁신적인 서비스가 만약 정부의 행정서비스로서 구축되어야 할 필요가 있게 된다면, 민간은 그 아이디어에 기초한 사업을 스스로 수탁할 수 있는 보장이 없기 때문에 적극적으로 서비스를 개발할 유인을 갖기 어려울 것이다.

셋째, 서비스의 결과가 사업자에게 경제적 유인으로 작용하기 어려운 구조이다. 행정사무의 민간위탁에 관한 일반법적 법령인 '행정위임위탁규정'은 위탁이 계약에 의할 수 있음을 규정하고 있으나, 사무 수행의 경비를 산정하는 방법이나 행정사무로부터 경제적, 사업적 이윤이 창출될 경우에 이를 분배하는 원칙에 대해서는 규정하지 않고 있다. 즉, 특정 행정사무가 법적 성격으로는 행정사무의 성격을 갖지만 경제적 이윤을 창출할 때, 이 이윤이 위탁자와 수탁자 사이에 어떻게 배분되는지에 대해서는 규율하지 않고 있다. 따라서 일반법상으로는 계약에 의할 수밖에 없게 된다. '국가계약법'과 같은 공적 주체의 계약 사무에 관한 법령들은 전통적인 조달, 즉 공공 주체가 구매자인 상황을 전제로 구성되어 있다. 계약 상대방의 선정 절차나 기준이 경쟁 입찰을 기본으로 하고 있는 것도 이런 이유 때문이다. 그런데 어떤 용역이나 물품의 구매 계약에서는 계약에 이어지는 과실의 배분에 관하여 별도로 규율할 필요성이 크지 않다. 일정 기간 지속되는 사업의 운영을 민간에 맡기고 그 사업으로부터 발생하는 이윤을 어떻게 배분 내지 귀속시킬 것인지를 제도적으로 정한 사례는 개발 사업 등에서 민간투자자가 수수료나 사용료를 발생시키는 공공서비스를 수탁하여 운영하는 경우에 흔히 볼 수 있다.

예컨대 '민간투자법'상 사업 추진 과정에는 사업의 계획부터 사업시행자가 갖는

수익의 배분에 관하여 미리 정하도록 하고 있다. 공공시설로 설치되어 이를 이용한 어떤 공공서비스가 제공될 때, 이러한 시설이나 서비스의 '운영권'으로부터 수익을 취할 수 있는 기간적·사무적 범위를 법령에 따라 계약으로 정하는 구조이다. '행정위임위탁규정'을 기초로 한 일반적인 행정사무의 민간위탁 법제에서는 이러한 부분이 미비한 지점이라고 지적할 수 있다. 따라서 만약 디지털플랫폼정부를 통해 행정적 성격을 갖는 서비스를 민간이 제공하면서 이로부터 일정한 수익일 발생한다면 이 수익의 배분에 관한 기준을 따로 법령으로 정하거나, 서비스 위탁 계약에서 세부적으로 획정할 필요가 있을 것이다.

3) 수요에 기반한 공공데이터 제공 법제의 부재

디지털플랫폼정부에서 구현하고자 하는 바, 공공기관이 플랫폼에 제공하는 데이터를 민간이 적극적으로 활용하여 새로운 서비스를 창출하는 목표를 '공공데이터법'의 체계에 대입에 보면, 기존 법체계에서 공공데이터는 비록 개방되지만 이용자의 수요를 적극적으로 반영할 수 있는 제도는 미흡하다고 할 수 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 '공공데이터법'은 행정안전부장관이 총괄적으로 수행하는 표준화에 따라 공공기관이 데이터를 생산, 제공하는 구조를 기본으로 하고 있다. 이용에 관한 조사, 분석을 수행하는 조직(공공데이터활용지원센터)을 법률로써 설치하고 있으나, 이러한 조직의 업무로 법률에서 규정할 뿐, 공공데이터 수요자가 공공데이터 정책이나 제도에 자신의 수요를 반영시킬 수 있는 방법이 제도화된 것은 미흡하다고 할 수 있다. '공공데이터법'이 마련하고 있는 '분쟁조정위원회'가 있지만, 이 위원회는 공공데이터 제공거부나 제공중단에 관한 분쟁을 조정하는 것을 주된 기능으로 하고 있다. 이러한 조정위원회의 기능은 오히려 본 법률이 상정하는 공공데이터 제공 주체와 이용자와의 관계가 대립적임을 반증하는 것이라고 볼 수 있는 근거가 된다. 물론 분쟁상황에서는 이를 조정하는 별도의 기구가 있는 것이 유용할 수 있지만, 공공데이터 제공의 구조가 수요자 수요에 바탕을 둔다면 이러한 분쟁의 가능성을 근본적으로 낮출 수 있을 것이다.

라. 관련 법제도 개선방안

1) 의의

이상의 내용을 종합하면 디지털플랫폼정부를 구현하기 위한 일환으로 민간에 의한 행정서비스를 확대하기 위해서는 민간이 창의적이고 혁신적인 서비스를 창출할 수 있도록 수요자 중심으로 공공데이터가 제공되어야 하고, 행정서비스의 민간위탁 법리가 기존의 법제도보다 더 유연하게 개선될 필요가 있다. 두 가지 법제도 개선방안 모두 해당 내용의 기본적인 사항은 기존 법률에서 관할하지 않고 있기 때문에 일정 부분 특별법을 제정하여 규정하는 방식도 고려해볼 수 있다.

2) 민간 수요 중심의 데이터 제공을 위한 거버넌스

현행 법체계에서 공공기관이 보유한 데이터를 민간에 제공하는 관계에 관한 일반법은 '공공데이터법'이라고 할 수 있다. 그러나 앞서 분석한 바와 같이 본 법률에서 상정하는 데이터 제공과 이용의 관계는 정부 주도로 이루어져 있다. 디지털플랫폼정부 관련 정책에서는 공공기관이 보유한 데이터가 플랫폼을 통해 민간의 활용 수요에 맞게 제공될 필요가 있다. 디지털플랫폼정부가 목표하는 바인 민간에 의한 행정서비스의 확대는 결국 공공기관이 보유한 데이터를 민간이 활용하여 기존에 해결되지 못한 행정의 과제를 혁신적으로 해결하는 결과를 지향하기 때문이다. 이를 위해서 정부를 비롯한 공공기관이 민간의 수요를 적극적으로 접수하고 반영하여 민간이 활용하는 데 적합한 방식으로 데이터를 제공하도록 하는 거버넌스가 필수적이다. 다른 한편, 이러한 거버넌스에서 결정된 데이터 공개의 내용과 방식이 일선 공공기관에서 실행되도록 하는 구체적인 규율 사항이 입법적으로 규정될 필요도 있다.

기존 '공공데이터법'은 각각의 공공기관의 제공할 수 있는 데이터의 목록을 공표하고, 수요자가 각각의 공공기관을 상대로 데이터 제공을 요청하는 관계를 기본적인 법적 관계로 설정하고 있으며 이러한 관계를 통해 이루어지는 개별 공공기관과 개별 이용자 간 관계들을 총괄하는 역할을 주무 중앙행정기관인 행정안전부에서 담당하는 구조를 취하고 있다. 그러나 디지털플랫폼정부는 플랫폼을 매개로 데이터 제공과 이용의 관계가 형성되기 때문에 플랫폼 운영 주체가 해당 플랫폼에서 유통되는 데이터를 종합적으로 관리할 필요가 있다. 플랫폼의 이른바 컨트롤타워가 효과적으

로 작동해야 데이터 제공이 수요자 이용으로 효율적으로 이어질 수 있다. 만약 디지털플랫폼정부 환경에서도 여전히 기존의 관계에서와 같이 수요자가 각 공공기관에 개별적으로 데이터 제공 요청을 해야 한다면 기존 '공공데이터법'의 제공 요청 제도를 활용하는 것과 다르지 않을 것이다. 이러한 정부 내 거버넌스 구상은 기존 법제도에서 유사한 사례를 찾기 어렵다. 정부 내에서 특정 기관이 다른 중앙행정기관들을 효율적으로 지휘하는 구조가 현행 법체계에서는 매우 드문 것이 현실이다. 중앙행정기관들을 아울러 추진되어야 하는 정책이나 사무에서 주무 또는 총괄 기관이 타 중앙행정기관과의 관계에서 협의해 주거나 외부적 관계에 대해 조정 권한을 갖는 경우는 많이 있지만, 실질적이고 직접적인 사무 조율을 할 수 있는 감독권을 갖는 법제도 사례는 없다고 할 수 있다.

실질적 조율 권한에 이른다고 볼 수는 없지만 범정부적을 데이터 제공의 관계를 조정하는 구조로서 '데이터기반행정법'상의 거버넌스를 참고할 수 있다. 이 거버넌스에서는 위원회의 '심의·조정' 권한에 기초하여 총괄 중앙행정기관인 행정안전부장관이 다른 공공기관에 대하여 데이터 제공이라는 일정한 사무 수행을 실질적으로 요구할 수 있다. 본 법률은 행정안전부장관이 위원회의 조정 결과를 데이터 제공을 거부한 공공기관의 장에게 '통보'하도록 하고, "통보를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 조정 결과를 이행하여야 한다"고 규정(제13조 제2항)함으로써 실질적인 조정 역할을 구현하고자 하였다. '데이터기반행정법'의 거버넌스에서 범정부적 사무 수행이 가능하도록 하기 위해 둔 법제도적 장치로서 특징적인 것은 위원회가 "관계기관 또는 단체 등에 대하여 자료 제출을 요구할 수 있다"(제5조 제5항)고 규정한 것과 행정안전부장관이 위원회 심의 결과를 근거로 공공기관의 장에게 필요한 조치를 '권고'할 수 있도록 한 것이다(제5조 제6항). 이 권고 권한은 '권고'라는 명칭에도 불구하고, "권고를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 권고에 따라야 한다"라는 법률상 의무가 발생하기 때문에 실질적인 요구나 요청으로 해석될 여지가 있다.

다만, '데이터기반행정법'의 이러한 거버넌스는 위원회 소속 및 구성이 실질적인 실행력을 담보하기에 다소 한계가 있다. 동법 제5조는 위원회 구성에 관하여 전문가 등을 행정안전부장관이 위촉하고, 위원장 역시 행정안전부장관이 지명하도록 하고

있다. 또한 이 위원회는 행정안전부장관 소속 위원회로 설치되어 있다. 이로써 심의나 심의 의견을 근거로 한 조정 기능이 총괄 중앙행정기관 외부의 전문가 집단의 전문성으로부터 정당성을 확보하고는 있지만 그 위원회 조직이 총괄 조직 산하에 있음으로써 범정부적 추진력을 담보하기는 어려울 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 디지털플랫폼정부 구현을 위한 거버넌스는 '데이터기반행정법'상 전문 심의 기구를 활용하여 총괄 사무의 전문성을 확보하되, 기구의 위상을 높이는 방식으로 특별법에서 제도화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

데이터기반행정법 제5조(데이터기반행정 활성화 위원회) ① 데이터기반행정에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·조정하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 데이터기반행정 활성화 위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
1.~2. <생략>
3. 제13조에 따른 데이터 제공 거부에 대한 조정
4.~5. <생략>
② 위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.
③ 위원은 다음 각 호의 사람 중 행정안전부장관이 위촉하고, 위원장은 제2호부터 제6호까지에 따라 위촉된 위원 중에서 행정안전부장관이 지명한다.
1. 대통령령으로 정하는 공공기관의 장이 추천하는 전문지식과 경험이 풍부한 소속 공무원 또는 데이터 분석등 관련 업무에 종사하는 소속 임직원
2. 대학교 부교수 이상으로 또는 5년 이상 데이터 분석등 관련 연구소에서 근무하였거나 근무하고 있는 사람
3. 데이터 분석등 관련 업계에서 임직원으로 5년 이상 근무하였거나 근무하고 있는 사람
4. 데이터 분석등 관련 단체에서 5년 이상 근무하였거나 근무하고 있는 사람
5. 판사, 검사 또는 변호사로서 5년 이상의 경력이 있는 사람
6. 그 밖에 데이터 분석등의 분야에 전문성을 가졌다고 행정안전부장관이 인정한 사람
④ <생략>
⑤ 위원회는 제1항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 관계 공공기관의 공무원과 임직원 또는 데이터기반행정에 관한 전문지식이 풍부한 사람 등으로부터 의견을 들을 수 있고, 관계 기관 또는 단체 등에 대하여 자료 제출을 요구할 수 있다.
⑥ 행정안전부장관은 제1항 각 호의 사항에 대한 위원회의 심의 결과에 따라 공공기관의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 권고에 따라야 한다.
⑦~⑧ <생략>

데이터기반행정법 제13조(데이터의 제공 거부에 대한 조정) ① 제12조제2항에 따라 데이터의 제공 거부 결정 통보를 받은 공공기관의 장은 제공 거부에 대한 조정을 위원회에 요청할 수 있다.
② 행정안전부장관은 위원회의 조정 결과에 따라 서면으로 지체 없이 관계 공공기관의 장에게 해당 결과를 통보하여야 하며, 통보를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 조정 결

과를 이행하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 데이터의 제공 거부에 대한 조정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 디지털플랫폼정부 행정서비스 민간위탁의 특례

디지털플랫폼정부에서 민간이 행정서비스를 제공하게 될 때, 이 서비스가 단순히 행정의 목적에 상응하는 민간 서비스가 아니라 법적 성격을 기준으로 행정서비스가 된다면 이는 행정사무를 민간이 수행하는 것을 의미한다. 행정사무를 민간이 수행하게 되면 현행 법체계에서는 민간위탁의 법리에 따라야 하므로, 앞서 분석한 바와 같이 '행정위임위탁규정'이나 계약 관련 법령에서 정한 절차와 기준을 준수해야 한다. 이러한 기존의 절차가 디지털플랫폼정부 정책과 가장 이질적인 부분은 서비스 내용을 위탁 주체인 공공기관이 미리 획정해야 한다는 것이다. 디지털플랫폼정부를 통해 창설되는 서비스를 공적인 성격의 서비스로 규율하되 기존의 민간위탁 법리의 경직성을 완화하기 위해서는 민간이 수행하게 되는 행정서비스를 서비스 제공 사후적으로 행정서비스로 지정하는 방식으로 해당 서비스가 민간에 의해 위탁 운영되는 법제도를 신설하여야 할 것이다.

이러한 법제도를 디지털플랫폼정부 관련 제도로 신설한다면 제도적 본질은 "지정에 의한 민간위탁"이라고 표현할 수 있을 것이다. 현행 법체계 하에서도 민간위탁 계약의 상대방을 수의계약 요건에 따라 지정할 수 있지만, 기존 법체계에서 수의계약으로 민간위탁이 이루어지려면 해당 사무가 행정사무인 것이 전제되어야 한다. 디지털플랫폼정부를 통해 민간이 구축·운영하는 어떤 서비스를 행정서비스로서 민간이 계속 운영하도록 하기 위해서는 기존의 민간의 사무를 행정사무로 변경하는 동시에 해당 사무의 운영 주체도 지정하여 위탁 계약이 체결되어야 할 것이다. 다만, 이러한 제도는 민간의 서비스 활동에 대해 행정의 일방적 결정으로 그 법적 성격을 변경하는 결과를 초래할 우려가 있으므로, 위탁 계약 체결의 방식에 관하여는 최대한 민주적 합의의 절차를 확보할 필요가 있을 것이다. 물론 이러한 특례가 신설된다면 그 대상이 되는 서비스를 선별하는 의사결정의 구조에는 기술적 전문성과 서비스의 공익적 가치를 판단하기 위한 행정적 전문성뿐 아니라 운영 경비의 타당성 등 경제적 측면을 검토할 수 있는 재정적 전문성이 반영되어야 할 것이다.

마. 소결

디지털플랫폼정부를 통해 민간이 창의적이고 혁신적인 서비스를 활발히 창출해내고, 이러한 서비스가 사회 문제를 해결하고자 하는 행정적 목적과 상응하게 되면 현재 행정법제도에서 해결하지 못하고 있는 행정의 과제가 상당 부분 해결될 수 있을 것으로 기대된다. 앞에서의 검토에 따르면 이러한 디지털플랫폼정부의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 정부는 공공데이터를 민간 수요에 맞게 제공하되, 민간이 창설하는 서비스의 법적 성격은 민간의 사법상 활동이 되도록 법제화하는 방안이 타당할 것으로 보인다. 민간에 의한 서비스가 행정적 목적에 따라 요청되거나 행정적 과제를 해결하기 위한 서비스일지라도 이러한 서비스가 민간의 창의에 따라 개발되도록 하려면 서비스 개발의 자유가 최대한 보장되어야 하기 때문이다. 다만, 예외적으로 민간이 개발한 어떤 서비스에 대하여 정부가 행정서비스로 법적 성격을 규정하고, 안정적으로 서비스가 운영되도록 하고자 한다면 해당 서비스를 행정사무의 일환으로 지정하고 그 운영을 민간에 위탁하는 방식을 법제화할 해야 할 것이다. 이러한 제도 하에서는 서비스 운영에 드는 비용이나 운영으로부터 창출되는 수익의 귀속 등이 민간위탁 법리에서와 같이 계약의 내용으로 결정되어야 할 것이다. 디지털플랫폼정부 구현과 추진을 위한 특별법에서는 이미 형성된 민간의 서비스를 행정서비스로 지정하고 운영 주체를 특정하여 위탁계약을 체결하는 절차를 별도로 마련하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

3. 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 안전한 이용환경 조성

가. 개설

디지털플랫폼정부 핵심 인프라는 디지털플랫폼정부서비스를 창출하고자 서비스 API를 등록·제공하기 위한 디지털플랫폼정부 허브와 그 과정에서 발생하는 데이터를 수집·집적시켜 놓은 데이터레이크 등으로 구성된다. 이러한 인프라는 공공과 민간의 데이터를 기반으로 다양한 서비스와 가치가 창출되는 공간이며, 국민의 입장에서는 각종 서비스를 제공받는 매개체 역할을 한다. 따라서 이에 대한 안전성이 침해되는 경우, 관련 서비스의 제공지연이나 제공중단에 따른 막대한 사회적 피해가 발

생할 수 있다. 지난 2022년 10월 15일 발생한 이른바 '카카오 먹통 사태'는 대형 플랫폼 기업의 사이버 안전성 훼손이 단순히 기업의 서비스 제공에 있어서 발생할 수 있는 문제의 수준을 넘어서 사회적·국가적 재난으로까지도 미칠 수 있다는 것을 보여주었다.[19] 이처럼 디지털 플랫폼의 사이버 안전성 확보는 플랫폼의 역할과 기능의 확대에 따라 중요도가 커지고 있으며, 디지털플랫폼정부에서는 그 핵심 인프라를 통한 서비스 제공의 다변화와 질적 수준의 제고에 상응하게 중요한 과제가 될 것이다. 그럼에도 현행 법체계 내에서 이에 관한 충분한 법제적 대응이 이루어지고 있지 않아 이에 대한 입법문제가 대두되었다. 카카오 사태 후 소위 '카카오 먹통방지법'이란 명목 아래 '정보통신망법', 「방송통신발전 기본법」 등의 개정이 진행되었다. 이러한 흐름 속에서 디지털플랫폼정부의 구현과 관련하여서도 그 핵심 인프라의 사이버 안전성 확보를 위한 법제적 대응이 필요하다.

그리고 디지털플랫폼정부의 구축·운영을 위해서는 공공영역의 데이터만이 아닌 민간영역의 데이터를 수집, 연계, 연동, 저장, 가공, 제공 등 처리해야 하는 바, 이를 위한 법적 검토가 필요하다. 현행 법체계상 데이터와 개인정보가 동일한 것은 아니지만, 데이터 중에서 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보는 개인정보가 될 수 있다. 따라서 민간영역의 데이터 처리와 민간과 공공데이터 중 개인정보에 해당하는 데이터의 처리를 위해서는 이를 위한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.[20] 또한 디지털플랫폼정부가 추구하는 새로운 가치창출을 위한 데이터 활용과 관련하여서도 이에 수반되는 프라이버시 문제에 대한 법적 대응도 필요하다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 사이버 보안 관련 법제

정보통신망의 안전성 확보는 '정보통신망법'에 의해 규율된다. 동법 제45조 제1항은 정보통신서비스 제공자가 정보통신서비스 제공에 사용되는 정보통신망의 안정성

19) 2022년 10월 15일 발생한 SK C&C 판교데이터센터 화재로 인한 카카오 서비스 이용자 피해 사례는 10만 5116건으로, 이 중 유료서비스에 대한 피해 접수 건수는 1만 4918건이었다(뉴시스, 2022. 12. 2.).

20) 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권에 따라, 정보주체의 동의가 없는 경우 개인정보의 수집·이용을 위해서는 법률상 근거가 필요하다.

및 정보의 신뢰성을 확보하기 위한 보호조치를 하도록 의무를 부과하고 있다. 여기서 정보통신서비스 제공자는 「전기통신사업법」에 따라 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 의미하며, '전기통신역무'란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다(제2조 제6호 내지 제8호). 그리고 '기간통신역무'란 "전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말하고, 기간통신역무 외의 전기통신역무를 '부가통신역무'라고 하며 이를 제공하는 사업자가 부가통신사업자가 된다(제2조 및 제5조). 따라서 디지털플랫폼정부의 구현에 있어 정부가 핵심 인프라를 구축·운영을 위탁하게 되면 해당 수탁자는 부가통신사업자가 될 것이다.

한편, '정보통신망법' 제45조 제2항은 과학기술정보통신부장관이 정보통신망의 안정성 및 정보의 신뢰성을 확보하기 위한 보호조치에 관한 지침을 정하여 고시하고 이를 제1항에 해당하는 자에게 지키도록 권고할 수 있다. 이에 따라 제정된 것이 과학기술정보통신부고시인 「정보보호조치에 관한 지침」이다. 이 지침에서는 관리적·기술적·물리적 보호조치의 구체적인 내용을 정하고 있으며 정보통신서비스 제공자는 정보보호조치의 이행여부를 자체적으로 점검하거나 외부 전문기관으로 하여금 점검하게 할 수 있다.

그리고 「전기통신사업법」 제22조의7은 이용자 수, 트래픽 양 등이 대통령령으로 정하는 기준[21] 에 해당하는 부가통신사업자는 이용자에게 편리하고 안정적인 전기통신서비스를 제공하기 위하여 서비스 안정수단의 확보, 이용자 요구사항 처리 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 취하도록 부가통신사업자의 서비스 안정성 확보의무를 부과하고 있다. 여기에는 안정적으로 전기통신서비스를 제공하기 위하여

21) '전년도 말 기준 직전 3개월간의 하루 평균 국내 이용자 수가 100만명 이상일 것', '전년도 말 기준 직전 3개월간의 하루 평균 국내 트래픽 발생량이 국내 기간통신사업자가 인터넷 서비스를 제공하는 정보통신망에서 전년도 말 기준 직전 3개월간의 하루 평균 소통되는 전체 국내 트래픽 발생량의 100분의 1 이상일 것'(전기통신사업법 시행령 제30조의8).

필요한 조치, 기술적 오류 방지를 위한 조치, 트래픽 발생량의 집중에 대비하기 위한 서버의 다중화 등의 조치가 포함된다(전기통신사업법 시행령 제30조의8).

그리고 '정보통신망법'은 집적정보통신시설 사업자의 정보통신시설의 안정적 운영에 관한 의무[22]를 부과하고 있는데, 최근인 2023년 1월 3일 '정보통신망법'상 관련 규정이 개정되었고 그 시행일인 2023년 7월 4일부터 그 보호의무가 강화될 예정이다. 우선, '타인의 정보통신서비스 제공을 위하여 집적된 정보통신시설을 운영·관리하는 자'와 '자신의 정보통신서비스 제공을 위하여 직접 집적된 정보통신시설을 운영·관리하는 자'를 합쳐서 '집적정보통신시설 사업자등'으로 정의하여 기존의 '정보통신망법시행령' 제37조에 따른 보호조치의무를 부과한다(정보통신망법 제46조 제1항). 과학기술정보통신부장관은 이러한 보호조치의 이행여부를 점검하고 보완이 필요한 사항에 관하여 집적정보통신사업자등에게 시정명령을 할 수 있고, 집적정보통신시설 사업자등에 해당하는지 여부를 확인 및 보호조치의무의 점검을 위하여 집적정보통신시설 사업자등, 관계 중앙행정기관, 지방자치단체장 및 공공기관의 장에게 자료제출을 요구할 수 있다(정보통신망법 제46조 제3항). 집적정보통신시설 사업자등은 재난이나 재해 및 그 밖의 물리적·기능적 결함 등으로 인하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 정보통신서비스 제공의 중단이 발생한 때에는 그 중단 현황, 발생 원인, 응급조치 및 복구대책을 지체 없이 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 집적된 정보통신시설의 복구 및 보호에 필요한 기술적 지원을 할 수 있다(정보통신망법 제46조 제6항). 그리고 집적정보통신시설 사업자가 제공하는 집적된 정보통신시설을 임차한 정보통신서비스 제공자는 집적정보 통신시설 사업자의 보호조치의 이행 등에 적극 협조하여야 하며, 보호조치에

22) 여기에는 '정보통신시설에 대한 접근 권한이 없는 자의 접근 통제 및 감시를 위한 기술적·관리적 조치', '정보통신시설의 지속적·안정적 운영을 확보하고 화재·지진·수해 등의 각종 재해와 테러 등의 각종 위협으로부터 정보통신시설을 보호하기 위한 물리적·기술적 조치', '정보통신시설의 안정적 관리를 위한 관리인원 선발·배치 등의 조치', '정보통신시설의 안정적 운영을 위한 내부관리계획의 수립 및 시행', '침해사고의 확산을 차단하기 위한 기술적·관리적 조치의 마련 및 시행' 등이 있고 이에 대한 구체적인 기준은 과학기술정보통신부장관이 고시하고 있다(정보통신망법 시행령 제37조 제1항 각호 및 제2항).

필요한 설비를 직접 설치·운영하거나 출입 통제를 하는 등 임차시설을 배타적으로 운영·관리하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호조치의 이행, 재난 등으로 인한 서비스 중단 시 보고 등의 조치를 하여야 한다(정보통신망법 제46조 제7항).

한편, 「방송통신발전 기본법」 제35조에 따라 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 「전기통신사업법」 제6조에 따른 기간통신사업의 등록을 한 자로서 대통령령으로 정하는 요건[23]에 해당하는 자', '「방송법」에 따른 지상파방송사업자, 방송채널사용사업자'에 대하여 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난[24]이나 「자연재해대책법」에 따른 재해[25] 및 그 밖에 물리적·기능적 결함 등의 발생을 예방하고 방송통신재난을 신속히 수습·복구하기 위한 방송통신재난관리기본계획을 수립·시행하여야 한다. 방송통신재난관리기본계획에는 '방송통신재난이 발생할 위험이 높거나 방송통신재난의 예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 방송통신설비와 그 설치 지역 등의 지정 및 관리에 관한 사항', '국민의 생명과 재산 보호를 위한 신속한 재난방송 실시에 관한 사항', '방송통신재난에 대비하기 위하여 필요한 사항'[26] 등이 포함된다. 이에 더하여 2023년 1월 3일 개정된 「방송통신발전 기본법」은 방송통신재난관리기본계획을 수립해야 하는 대상에 '「전기통신사업법」 제22조 제1항에 따른 부가통신사업의 신고를 한 자로서 이용자 수와 또는 트래픽 양 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자', '정보통신망법 제46조 제1항에 따른 집적정보통

---

23) "1. 가입자 수가 10만명 이상인 자, 2. 회선 수가 50만 이상인 자"로 규정하고 있다(방송통신발전 기본법 시행령 제23조 제1호 및 제2호).

24) 재난에는 '자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해'와 '사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산, 미세먼지 등으로 인한 피해'가 있다(재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호).

25) 재해란 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다(자연재해대책법 제2조 제1호).

26) 여기에는 '우회 방송통신 경로의 확보', '방송통신설비의 연계 운용을 위한 정보체계의 구성', '피해복구 물자의 확보'가 있다(방송통신발전 기본법 제35조 제2항 제3호 각 목).

신시설 사업자등으로서 시설 규모, 매출액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자'가 추가로 포함되었다. 그리고 방송통신재난관리기본계획에 포함되는 사항 중 방송통신재난에 대비하기 위하여 필요한 사항에 '방송통신설비의 연계 운용 및 방송통신서비스 긴급복구를 위한 정보체계의 구성', '서버, 저장장치, 네트워크, 전력공급장치 등의 분산 및 다중화 등 물리적·기술적 보호조치'를 추가하였다. 이 개정사항은 2023년 7월 4일부터 시행된다.

한편, 사이버 보안과 관련하여 일반적인 정보통신시설이 아닌 정보통신기반시설의 전자적 침해행위에 관한 보안에 관하여는 「정보통신기반 보호법」에서 규율하고 있다. 여기서 '정보통신기반시설'이란 "국가안전보장·행정·국방·치안·금융·통신·운송·에너지 등의 업무와 관련된 전자적 제어·관리시스템 및 정보통신망"을 의미한다(제2조). 중앙행정기관의 장은 소관분야의 정보통신기반시설 중 '해당 정보통신기반시설을 관리하는 기관이 수행하는 업무의 국가사회적 중요성', '이들 기관이 수행하는 업무의 정보통신기반시설에 대한 의존도', '다른 정보통신기반시설과의 상호연계성', '침해사고가 발생할 경우 국가안전보장과 경제사회에 미치는 피해규모 및 범위', '침해사고의 발생가능성 또는 그 복구의 용이성'을 고려하여 전자적 침해행위로부터의 보호가 필요하다고 인정되는 정보통신기반시설을 주요정보통신기반시설로 지정할 수 있다(제8조). 과학기술정보통신부장관과 국가정보원장 등은 필요하다고 판단되는 시설에 대하여 중앙행정기관에 주요정보통신기반시설 지정을 권고할 수 있다(제8조의2). 그리고 전자적 침해행위란 '해킹, 컴퓨터바이러스, 논리·메일폭탄, 서비스거부 또는 고출력 전자기파 등의 방법', '정상적인 보호·인증 절차를 우회하여 정보통신기반시설에 접근할 수 있도록 하는 프로그램이나 기술적 장치 등을 정보통신기반시설에 설치하는 방법'으로 정보통신기반시설을 공격하는 행위를 말한다. 정부는 「정보통신기반 보호법」에 따라 국가안보 및 경제사회에 미치는 영향 등을 고려하여 각 부처 소관의 중요시스템에 대하여 주요정보통신기반시설로 지정하여 관리하고 있는데, 2021년 12월을 기준을 424개가 지정되어 있다(국가정보원 외, 2022. 5.). 주요정보통신기반시설의 지정 대상은 국가·공공기관뿐 아니라 민간이 운영·관리하는 정보통신기반시설을 포함한다.

〈표 3-2〉 연도별 주요정보통신기반시설 지정 현황

(단위: 개)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
공공	114	135	193	227	243	252	262	265	274	277
민간	72	74	99	127	142	141	149	149	148	147
합계	186	209	292	354	385	393	411	414	422	424

출처 : 국가정보원 외(2022. 5.), “2022 국가정보보호백서”

한편, 중앙행정기관은 주요정보통신기반시설을 지정하고 관리기관이 제출한 주요정보통신기반시설 보호대책을 검토한 후 보호계획을 수립·시행한다. 관리기관은 주요정보통신기반시설에 대한 침해사고를 예방하고 대응하기 위하여 해당 시설에 대한 취약점 분석·평가를 실시하고 보호대책을 마련한다. 또한 사고가 발생할 경우 관계 중앙행정기관·수사기관 등에 사고 내용을 통지하고 신속히 복구 작업을 실시한다(국가정보원 외, 2022. 5.). 이외에도 주요정보통신기반시설은 취약점의 분석·평가, 관계 중앙행정기관의 장의 소관분야 주요정보통신기반시설의 보호지침제정 및 준수권고, 필요한 경우 보호조치 명령, 주요정보통신기반시설 침해행위의 금지, 기술지원 및 민간협력 등「정보통신기반 보호법」상의 여러 규정에 따라 강한 보호를 받고 있다.

마지막으로 행정기관의 장은 정보자원을 효율적으로 관리하기 위하여 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」(이하 “클라우드컴퓨팅법”이라 함)에 따른 클라우드컴퓨팅서비스를 이용할 수 있다(전자정부법 제54조의2). ‘클라우드컴퓨팅법’ 제23조 제2항은 과학기술정보통신부장관이 클라우드컴퓨팅서비스의 품질·성능에 관한 기준 및 정보보호에 관한 기준을 정하여 고시하고, 클라우드컴퓨팅서비스 제공자에게 그 기준을 지킬 것을 권고할 수 있다. 이에 과학기술정보통신부고시로 제정된 것이 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」이다. 이 고시에서는 관리적 보호조치, 물리적 보호조치, 기술적 보호조치 등 정보보호조치를 규정하고 있으며(제3조 내지 제5조), 클라우드컴퓨팅서비스 제공자가 「전자정부법」제2조 제3호에 따른 공공기관에게 클라우드컴퓨팅서비스를 제공하는 경우 안전성 및 신뢰성 확보를 위하여 추가적인 보호조치를 취하여야 한다(제6조). 따라서 디지털플랫폼정부 핵심 인

프라를 클라우드컴퓨팅서비스를 통해 구축하는 경우 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」을 적용시켜야 할 것이다.

그리고 클라우드컴퓨팅서비스 제공자가 제공하는 서비스에 대해 '클라우드컴퓨팅법' 제23조의2가 규정하는 바에 따라 정보보호 기준의 준수여부 확인을 인증기관이 평가·인증하여 이용자들이 안심하고 클라우드컴퓨팅서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 클라우드 보안인증제(CSAP)가 있다.[27] 이러한 인증제도가 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에 직접적으로 적용되는 것은 아니지만, 이를 클라우드컴퓨팅 기반으로 구축하는 경우 인증된 사업자 중에 선정할 수 있다는 측면에서 참고할 필요가 있다.[28]

한편, 「전자정부법」은 행안부장관이 행정기관등의 장이 클라우드컴퓨팅서비스를 안전하게 이용할 수 있도록 필요한 시책을 수립하고, 행정기관등의 장에게 행정적·재정적·기술적 지원 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 클라우드컴퓨팅서비스의 이용 기준 및 안전성 확보 등에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있고, 이 경우 보안에 관한 사항은 국가정보원장과 협의하여 정하도록 하고 있다. 이에 따라 행정안전부 고시로 「행정기관 및 공공기관의 클라우드컴퓨팅서비스 이용기준 및 안전성 확보 등에 관한 고시」(이하 "클라우드안전성고시"이라 함)가 제정·시행 중에 있다. 이 고시에서는 행정기관등의 장이 신규로 정보시스템을 구축하거나 운영·관리하는 정보시스템을 교체할 때는 보안성, 안정성, 확장성 및 비용효율성 등을 종합적으로 고려하여 클라우드컴퓨팅서비스 이용을 우선 검토하도록 규정하고 있다(제4조). 이에 디지털플랫폼정부를 구축하는 경우 클라우드컴퓨팅서비스를 활용하여 그 핵심 인프라를 운영할 수 있을 것이며, 이 경우 본 행정안전부 고시에 따른 보호조치를 준수하여야 한다.

---

27) 클라우드 보안인증제(CSAP)의 목적은 공공기관에 안전성 및 신뢰성이 검증된 민간 클라우드 서비스 공급하고, 객관적이고 공정한 클라우드 서비스 보안인증을 실시하여 이용자의 보안 우려를 해소하는 동시에 클라우드 서비스의 경쟁력을 확보하는 것이다(한국인터넷진흥원 홈페이지, 최종접속 2022. 2. 25.).

28) 당초 정부는 클라우드 보안인증 등급제를 개편할 예정이었지만 최근 디지털플랫폼정부위원회를 중심으로 충분한 논의를 거친다는 신중론의 입장을 취하고 있다 (ZDnet korea, 2022. 11. 14.).

2) 개인정보 보호 관련 법제

디지털플랫폼정부는 다양한 데이터를 처리하여 여러 공공서비스를 제공하고 새로운 가치를 창출하는 장으로서 핵심 인프라인 일종의 플랫폼을 활용하게 된다. 따라서 데이터의 수집, 저장, 이용, 제공 등에 따른 개인정보 보호문제가 제기될 수 있다. '데이터산업법'은 '데이터'를 "다양한 부가가치 창출을 위하여 관할, 실험, 조사, 수집 등으로 취득하거나 정보시스템 및 「소프트웨어 진흥법」제2조제1호에 따른 소프트웨어 등을 통하여 생성된 것으로서 광 또는 전자적 방식으로 처리될 수 있는 자료 또는 정보"로 정의하고 있다. 한편, '개인정보'는 "살아있는 개인에 관한 정보로서 개인을 알아볼 수 있는 정보, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보, 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보"를 의미한다(개인정보 보호법 제2조 제1호). 또한 '개인정보처리자'란 "업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인" 등을 말한다(동조 제5호). 따라서 논리적으로 보면 데이터가 개인정보를 포함하는 개념이며 데이터 중 개인을 식별할 수 있는 정보가 개인정보가 된다.

또한 개인정보처리자에 공공기관이 포함되므로 디지털 플랫폼 정부를 구축하고 운영하는 중앙행정기관의 장도 당연히 포함된다. 개인정보의 수집·이용을 위해서는 원칙적으로 정보주체의 동의를 받은 경우가 아니라면 법률상 근거가 필요하다(개인정보 보호법 제15조). 물론, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으나 디지털 플랫폼 정부의 구축을 위한 개인정보의 수집이 여기에 해당한다고 볼 수는 없다. 따라서 디지털플랫폼정부에서의 데이터와 개인정보의 수집, 이용 등 처리에 있어서는 「개인정보 보호법」이 적용된다.

다. 현행 법제도의 문제점

1) 사이버 보안 관련 법제

상술한 바와 같이 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축·운영과 관련된 서비스

는 부가통신서비스로서 '정보통신망법'상의 「정보호보조치에 관한 지침」의 적용대상이고, 「전기통신사업법」상 부가통신사업자로서 서비스 안정성 확보의무를 부담한다. 그리고 이러한 민간에서 이러한 인프라를 관리·운영하는 자가 자신의 정보통신서비스 제공을 위하여 직접 집적된 정보통신시설을 운영·관리하는 경우에는 개정 '정보통신망법'상 집적정보통신시설 사용자가 되어 관련한 개정 조항의 적용을 받게 된다.[29] 개정된 「방송통신발전 기본법」에서 부가통신사업자도 시행령으로 정하는 기준에 해당하는 경우 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회가 수립하는 방송통신재난관리기본계획의 대상이 되어 해당 계획에 따른 규율을 받게 된다.[30] 또한 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 대규모 데이터 연결과 활용을 통한 공공서비스 제공과 데이터 활용을 통한 새로운 경제적 비즈니스의 창출 등을 고려할 때 주요정보통신기반시설로 지정되어 「정보통신기반 보호법」이 적용될 것이다.

「정보호보조치에 관한 지침」상 보호조치의 구체적인 사항을 보면, 관리적 보호조치로서 '정보보호 조직의 구성·운영', '정보보호 계획 등의 수립 및 관리', '인적 보안', '이용자 보호', '침해사고 대응', '정보호호조치 점검', '정보자산', '정보보호 투자'가 있으며, 기술적 보호조치에는 '네트워크 보안', '정보통신 설비 보안'이 있고 정보통신 설비 보안 중 세부사항에 '접근통제 및 보안 설정관리', '백업 및 복구' 등이 있다. 그리고 물리적 보호조치에는 '출입 및 접근 보안', '부대설비 및 시설 운영, 관리'가 포함되어 있다. 이에, 관리적·기술적 보호조치의 사항을 준수할 경우 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 안정성을 일정 수준 보장될 수 있을 것이다.

추가적으로 「정보통신기반 보호법」에서는 주요정보통신기반시설 보호대책의 수립, 보호지원, 주요정보통신기반시설의 보호 및 침해사고의 대응에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 다만, 관계 중앙행정기관의 장이 소관분야의 중요정보통신기반시설에 대하여 보호지침을 제정하고 해당 분야의 관리기관의 장에게 이를 지키도록 권고할 수 있도록 규정하여 일정한 한계를 가지고 있다(정보통신기반 보호법 제10조). 하지만 주요통신기반시설보호 대책을 분석하여 별도의 보호조치가 필요하다고 인정하는

29) 다만, '정보통신망법'의 개정된 조항이 2023년 7월 4일부터 시행된다.

30) 「방송통신발전 기본법」의 개정된 조항도 2023년 7월 4일부터 시행된다.

경우에는 보호에 필요한 조치를 명령할 수 있도록 규정하고 있어, 행정명령도 발할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 「정보통신기반 보호법」상의 침해사고로부터 안전성 확보에 관한 규정 등 대부분의 규정은 주요정보통신기반시설로 지정되어야 적용된다. 중앙행정기관의 장은 소관분야의 정보통신기반시설 중 해당 정보통신기반시설을 관리하는 기관이 수행하는 업무의 국가사회적 중요성, 해당 기관이 수행하는 업무의 정보통신기반시설에 대한 의존도 등을 고려하여 정보통신기반위원회의 심의를 거쳐 지정하게 된다. 관계 중앙행정기관이 지정하지 아니하는 경우라도 과학기술정보통신부장관과 국가정보원장이 특정한 정보통신기반시설을 주요정보통신기반시설로 지정할 필요가 있는 경우 중앙행정기관의 장에게 해당 정보통신기반시설을 주요정보통신기반시설로 지정하도록 권고할 수 있다. 따라서 디지털플랫폼정부 핵심 인프라가 가지는 중요성과 침해사고 발생 시 경제사회에 미치는 피해규모와 범위 등을 고려할 때 관계 중앙행정기관이 주요정보통신기반시설로 지정하거나 과학기술정보통신부장관이나 국가정보원장의 지정권고를 통해서도 지정될 것으로 보인다. 최근 행정안전부 소관 주요정보통신기반시설 신규 지정고시를 보면, '공공아이핀시스템', '통합지방세시스템', '행정전자서명인증시스템' 등 행정업무와 관련성이 크고 대국민 서비스를 수행하면서 개인정보 유출위험도가 높은 시설의 경우 주요정보통신기반시설로 지정되고 있다.[31]

그리고 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 클라우드컴퓨팅서비스를 이용하여 구축·운영할 경우 상술한 바와 같이, 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」과 「클라우드안전성고시」 등 관련 규정이 적용된다. 「클라우드안전성고시」에 따르면 행정기관의 장이 클라우드컴퓨팅서비스를 이용하는 경우 국정원장이 수립한 「국가 정보보안 기본지침」을 준수하여야 하며, 과학기술정보통신부장관이 고시하는 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」 제7조에 따라 인증된 클라우드컴퓨팅서비스를 우선 고려하도록 규정하고 있다. 이 외에도 저장정보의 보호와 관리, 클라우드컴퓨팅서비스의 연속성 확보, 저장정보의 반환 및 파기 등 안전성확보를 위한 규정이

31) 「행정안전부 소관 주요정보통신기반시설 신규지정」 중 지정번호 제184호, 제185호, 제186호가 각각 '공공아이핀시스템', '통합지방세시스템', '행정전자서명인증시스템'이다.

있다. ‘클라우드안전성고시’의 이러한 규정에 의하면 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 클라우드컴퓨팅서비스로 구현하는 경우에도 안전성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 ‘클라우드안전성고시’가 형식적 측면에서 행정안전부의 고시로 제정되어 있어 법규성 여부에 대한 논란이 제기될 수 있으며, 안전성 관련 규정들이 권고적 성격을 가진 조항이 다수 있어 규범의 명확성과 효력에 있어서 문제가 될 수 있다. 또한 ‘클라우드안전성고시’에서 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2022년 7월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점마다 개정 폐지 등의 조치를 취하도록 하여 규범의 예견가능성, 법적 안전성 측면에서 문제가 있으며, 동 고시의 개정, 폐지절차에서 이해관계자의 의견이 충실히 반영되지 않는 문제가 있다.

2) 개인정보 보호 관련 법제

디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 통해 각종 서비스를 제공하기 위해서는 공공데이터만이 아닌 민간데이터를 수집, 저장, 이용 등 처리할 수 있어야 한다. 또한 이러한 인프라는 ‘데이터레이크’를 포함하여 공공과 민간의 여러 데이터가 수집 및 집적되게 된다. 이를 위해서 데이터의 수집, 저장, 이용 등 처리를 위한 법적 근거 마련이 필요하다. 상술한 바와 같이, 현행 법체계 아래서 데이터는 개인정보를 포함하는 광의의 개념으로서 데이터가 추가적인 정보와 결합하여 개인식별이 가능한 경우만 개인정보에 해당한다. 데이터의 수집, 저장, 이용 등에 관하여 공공데이터의 경우 ‘공공데이터법’과 ‘데이터기반행정법’에 따라 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에 행정응원의 형식으로 공공데이터를 제공받아 이를 수집, 저장 등 처리할 수도 있다. 그러나 ‘공공데이터법’은 공공데이터의 개방과 이를 활용할 수 있도록 제공하는 것에 초점을 두고 있으며, ‘데이터기반행정법’은 데이터를 기반으로 한 행정을 위한 법으로서 별도의 데이터통합관리 플랫폼을 통해 공공데이터를 활용하도록 규정하고 있는 점을 고려할 때, 이들 법만으로 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에 공공데이터를 수집, 저장, 이용 등 처리할 수 있는 법적 근거가 충족된다고 보기는 어렵다. 그리고 민간데이터의 경우에는 ‘데이터기반행정법’ 제14조에서 민간데이터의 제공 요청 등을 규정하고 있으나 이러한 규정만으로는 민간데이터 처리의 법적 근거로 활용하기 어렵다. 더불어 ‘데이터기반행정법’ 규정은 동 법상의 목적을 위해 민간데이터를 요

청하는 것으로서, 제공받은 데이터를 목적 외 용도를 제3자에 제공할 수도 없다. 따라서 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 운영에 필요한 민간데이터 처리를 위해서는 '공공데이터법'과 '데이터기반행정법'상 규정으로는 충분한 법적 근거를 갖기 어렵다.

다음으로 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에서 처리하는 데이터가 개인정보인 경우에는 상술한 바와 같이 「개인정보 보호법」에 따라 본 인프라 운영자는 개인정보처리자로서 지위를 가지며, 「개인정보 보호법」상 관련 규정의 적용을 받게 된다. 이 경우 개인정보의 수집에 대한 법적 근거는 데이터를 연계하기 위한 법적 근거로 대체될 수 있다. 즉, 공공데이터 또는 민간데이터를 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에 수집 또는 연계하기 위한 법적 근거를 마련하는 경우, 별도의 개인정보 수집 또는 연계에 관한 규정이 없더라도 데이터 수집의 근거만으로 가능하다는 것이다. 이는 데이터가 개인정보 보다 광의의 개념이기 때문에 데이터 수집, 이용 등 처리에 대한 법적 근거가 확보되면, 개인정보의 수집에 대한 법적 근거로서도 기능할 수 있기 때문이다. 다만, 민감정보나 고유식별정보의 경우 데이터 수집의 법적 근거 이외의 별도의 법적 근거가 있어야 할 것이다.[32] 수집 이후 개인정보의 저장, 이용, 제공 등에 있어서는 「개인정보 보호법」상 관련 규정의 적용대상이 된다.

라. 관련 법제도 개선방안

1) 사이버 보안 관련 법제

디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 구축·운영하는 부가통신사업자는 앞서 살펴본 바와 같이 '정보통신망법', 「전기통신사업법」 등에 따라 보호조치의무가 있다. 이에 디지털플랫폼정부 구현을 위한 특별법을 제정하는 경우 해당 핵심 인프라를 운영하는 사업자는 별도의 규정이 없이도 기존의 '정보통신망법', 「전기통신사업법」 등에 따른 보호조치의무를 부담하게 되고, 이를 통해 정보통신망의 안전성이 보장될 수 있을 것이다. 하지만 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 통해 디지털플랫폼정부서비스를 제공하여 다양한 사회 문제를 해결하는 것이 가능하다는 점을 전제하면, 보다 강화된 사이버 보안조치가 필요하다. 이에, 「정보통신기반 보호법」상 주요정보통신기반시설로 지정하도록 특별법에서 규정하는 방안을 검토할 수 있다. 다시 말해, 「정

32) 「개인정보 보호법」 제23조 및 제24조 참조.

보통신기반 보호법」상 보호조치 및 침해사고 대응 등에 관한 규정이 적용되도록 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 주요정보통신기반시설로 지정하도록 특별법에서 규정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 경우 「정보통신기반 보호법」상의 별도 지정 절차 없이 디지털플랫폼정부 핵심 인프라는 주요정보통신기반시설로서 「정보통신기반 보호법」상의 여러 보호조치 및 침해사고 대응 관련 규정이 적용되어 안전성을 갖출 수 있다.

한편, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 클라우드컴퓨팅서비스를 통하여 운영하는 경우, '클라우드안전성고시'가 적용되는데, 앞서 지적한 바와 같이 개선이 필요하다. 우선, 형식적 측면에서 '클라우드안전성고시'로 제정·시행되어 법규성에 대한 논란이 제기될 수 있다. 특히, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 중요성을 고려하여 그 안전성 확보에 관한 사항은 법규성을 가진 규범으로 규율하는 것이 바람직하다. 이에 '클라우드안전성고시'의 주요 사항을 법률이나 시행령에서 규정하여 해당 규범의 법적 구속력에 대한 논란을 없애고 법적 안전성도 확보할 수 있을 것이다. 이러한 경우 고시의 조항 중 어느 것을 법령으로 규정할지 문제될 수 있는데, 안전성 확보에 직결되는 조항인 안전성 기준, 저장정보의 보호와 관리, 클라우드컴퓨팅서비스의 연속성 확보, 저장정보의 반환 및 파기 등에 관한 규정이 될 것이다. 다음으로 내용적 측면에서, '클라우드안전성고시'에서 안전성 관련하여 권고적으로 규정되어 있는 사항을 의무적으로 개정할 필요가 있다. 예를 들어, 고시 제7조 제2항의 경우 행정기관등의 장이 클라우드컴퓨팅서비스를 이용하는 경우 과학기술정보통신부장관이 고시하는 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」 제7조에 따라 인증된 클라우드컴퓨팅서비스를 우선 고려하도록 규정하고 있다. 이러한 규정에서 "고려해야 한다"라고 하는 권고적 내용을 의무적으로 개정하여 "인증된 클라우드컴퓨팅서비스만을 이용해야 한다" 등으로 규정하여 인증되지 않은 클라우드컴퓨팅서비스는 이용할 수 없도록 하여 안전성을 강화하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 특히, 2023년 1월 12일부터 '클라우드컴퓨팅법'에서 클라우드컴퓨팅서비스 보안인증제가 시행되기 때문에, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 구축·운영할 때는 보안인증이 된 클라우드컴퓨팅서비스를 최소한의 기준으로 삼아야 할 것이다. 이에 더하여 디지털플랫폼정부 서비스를 제공하기 위한 별도의 강화된 보안인증을 특별법에서 규정하여, 이를 충족

한 클라우드컴퓨팅서비스만 이용할 수 있도록 개정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 보안인증 외에도 클라우드컴퓨팅서비스의 서비스 수준에 관하여도 「클라우드컴퓨팅서비스 품질·성능에 관한 기준」을 준용하거나 이를 초과한 기준을 설정할 수 있도록 관련 조항을 특별법에서 규정하는 방법도 있다.

마지막으로 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 운영자도 물리적 재난이나 재해가 발생하는 경우 이를 신속히 수습·복구하기 위해 방송통신재난관리기본계획을 수립·시행하는 방안도 특별법에서의 도입을 고려해볼 수 있을 것이다.

2) 개인정보 보호 관련 법제

상술한 바와 같이, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에서 데이터를 연계하기 위해서는 현재의 개별 법률상으로는 법적 근거가 불충분하고 별도의 법적 근거가 필요하다. 이에 대한 입법적 방안으로 두 가지를 생각할 수 있는데, 첫째는 '공공데이터법'과 '데이터기반행정법'을 개정하여 공공데이터를 디지털플랫폼정부 핵심 인프라에 제공할 수 있도록 하고 민간데이터는 특별법에서 별도의 수집 근거를 두는 방안이고, 둘째는 특별법에서 공공데이터와 민간데이터 모두를 수집할 수 있는 근거를 두는 방안이다.

개인정보의 경우 상술한 바와 같이 수집단계는 데이터 연계를 위한 법적 근거로 대체할 수 있으며, 수집 이후의 개인정보의 처리에 관하여는 현행 「개인정보 보호법」상 규정이 적용된다. 다만, 개인정보 중 민감정보와 개인식별정보의 수집에 관하여는 별도의 법적 근거가 필요하기 때문에 이는 특별법에서 규정할 필요가 있으며, 이러한 경우 확인적 규정으로서 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 운영자가 「개인정보 보호법」상 개인정보처리자에 해당한다는 조항을 두는 방안도 고려할 필요가 있다. 그리고 입법적 대안으로서 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 운영에 있어 사용자 등록(인프라 사용을 위한 회원 가입 등)하는 단계에서 해당 서비스 제공 등에 대한 동의와 함께 민감정보 등을 포함한 개인정보처리의 동의를 받는 방안도 고려할 수 있다.[33]

33) 「전자정부법」 제9조의2는 제1항에서 행정안전부장관이 전자정부서비스 이용자에게 중앙행정기관과 그 소속 기관, 지방자치단체 및 공공기관이 보유한 본인의 건강검진일, 예방접종일, 운전면허개신일 등 생활정보를 열람할 수 있는 전자정부서비스를

마. 소결

디지털플랫폼정부 핵심 인프라는 민관 협력을 통하여 국민에게 혁신적인 서비스가 제공되고 다양한 가치가 창출되는 사이버 공간으로서 다양한 데이터가 수집, 저장, 이용 등 처리된다. 이러한 공간이 사이버 공격으로 안전성이 침해되는 경우 국민에게 제공되는 각종 서비스의 제공지연이나 제공중단으로 이어져 막대한 사회적 피해가 발생할 수 있다. 지난 2022년 10월 발생한 카카오 먹통 사태의 수준을 넘어선 사회적·국가적 재난으로 이어질 수 있다. 따라서 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 안전한 이용환경을 구축하고, 이를 위한 법제적 대응방안의 마련이 필수적이다.

우선, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 운영이 부가통신역무란 전제 아래 부가통신사업자의 사이버 보안에 적용될 수 있는 '정보통신망법', 「전기통신사업법」, 「정보통신기반 보호법」 등을 살펴보았고, 클라우드컴퓨팅서비스를 사용하여 디지털플랫폼정부 핵심 인프라가 운영되는 경우 안전성에 관한 규범으로 「클라우드컴퓨팅서비스 정보보호에 관한 기준」과 「행정기관 및 공공기관의 클라우드컴퓨팅서비스 이용 기준 및 안전성 확보 등에 관한 고시」를 검토하였다. 또한 개인정보 보호와 관련하여서는 '데이터산업법', 「개인정보 보호법」, '공공데이터법', '데이터기반행정법' 등을 살펴보았다. 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 안전한 이용환경을 조성하기 위해서는 이러한 현행 법령이 규정하고 있는 각종 의무와 절차를 향후 특별법 제정 등 입법과정에서 구체적이고 체계적으로 고려할 필요가 있다.

제공할 수 있다고 규정하면서, 제4항에서 "행정안전부장관은 전자정부서비스 이용자가 동의한 경우에만 생활정보 열람서비스를 제공할 수 있다"고 규정하고 있다. 특별법 입법 시 이러한 입법례를 참조하여 디지털플랫폼정부 핵심 인프라 이용자의 동의요건을 법률에 규정할 수 있을 것이다.

제3절 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책

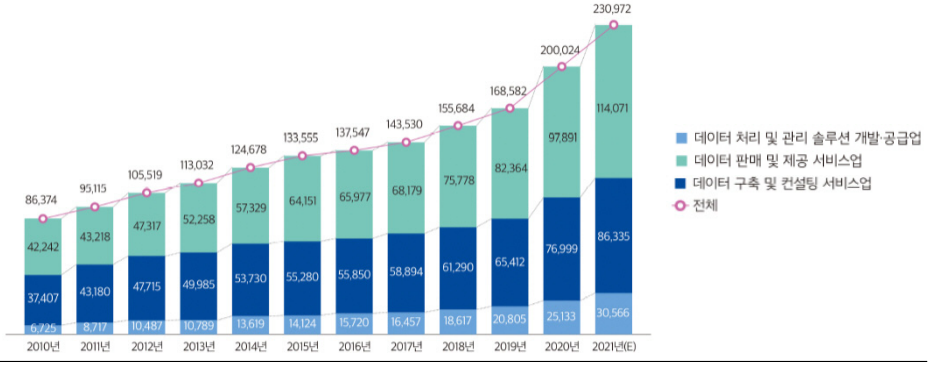
1. 공공데이터의 개방 확대

가. 개설

새 정부는 제20대 대통령직인수위원회 시절부터 디지털플랫폼정부 TF를 운영하면서 “모든 데이터가 연결되는 ‘디지털플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부”, 즉 ‘디지털플랫폼정부 구현’을 국정과제로 채택하였다. 또한 2022년 7월 1일 대통령령의 형식으로 제정된 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」은 목적 규정인 제1조에서 디지털플랫폼정부를 간접적으로나마 “인공지능 등의 기술을 활용하여 다양한 데이터를 통합·연계 및 분석하는 디지털플랫폼을 기반으로 국민·기업 및 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부”라고 정의하고 있다. 이와 같은 디지털플랫폼정부의 정의 또는 지향점을 통해 알 수 있는 것은 디지털플랫폼정부를 구성하는 가장 핵심적인 요소가 바로 ‘디지털플랫폼’에 있고, 이러한 디지털플랫폼은 무엇보다도 다양한 데이터의 연결, 통합, 연계, 분석 등이 가능한 환경을 제공하는 것을 주 기능으로 삼고 있다는 점이다.

사실 데이터가 경제적 차원에서도 사회적 차원에서도 중요한 자원으로 다루어지고 있는 흐름이 나타난 것은 비단 최근의 일이 아니다. 게다가 인공지능 기술이 발달함에 따라 데이터의 직접 활용이 과거보다 많이 증가하였고, 데이터기반 의사결정(data-driven decision making) 또는 증거기반 의사결정(evidence-based decision making)이 보편화되면서 데이터의 중요성은 이전보다 더욱 강조되고 있다. 2021년 데이터산업 현황조사에 따르면, 2020년의 국내 데이터산업 시장규모는 2019년 대비 18.7% 성장한 20조 24억 원이고, 2021년에는 23조 972억 원 규모로의 성장이 예상되며, 2019년부터 2021년 예상치까지 3개년 연평균 증감률(CAGR)이 17.1%를 기록하여 지속적인 성장세가 전망되었다(과학기술정보통신부 외, 2022).

〔그림 3-1〕 2010~2021년 데이터산업 시장 규모



출처: 과학기술정보통신부 외(2022), “2021년 데이터산업 현황조사 결과보고서”

데이터산업의 시장 규모가 지속적으로 성장하고 있는 까닭은 기업이 데이터를 확보하고 활용함으로써 다양한 경제적·사회적 가치가 창출되기 때문이다. 특히, 국가를 비롯한 공공부문이 공익을 달성하기 위해 행하는 수많은 활동의 과정과 결과물로써 축적되는 대규모의 공공데이터는 무상으로 개방될 수 있어 데이터 확보의 어려움을 겪는 중소기업이나 스타트업에게는 신산업 창출의 기회가 될 수 있다. 또한 공공데이터의 개방은 행정 내부적으로는 데이터기반의 과학적 행정을 가능하게 하고, 외부적으로는 행정 활동의 투명성과 신뢰성을 제고하는 역할을 한다. 이러한 취지에서 2013년 7월 30일 ‘공공데이터법’이 제정되어 같은 해 10월 31일 시행되었다. ‘공공데이터법’ 제1조가 본 법률의 목적을 “공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고, 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상과 국민경제 발전에 이바지”하는 것으로 정하고 있듯이, 입법자 역시 공공데이터가 창출하는 경제적·사회적 가치의 중요성을 인정하고 있다. 정부는 ‘공공데이터법’ 제정 이후 공공데이터 개방 활성화 정책을 시행하였고, 그 결과 OECD의 ‘공공데이터 지수(Open-Useful-Reusable (OURdata) Index)’[34] 평가에서 2015년, 2017년, 2019년 3회 연속 1위를 기록하였다(행

34) OECD 공공데이터 지수는 국제 공공데이터 헌장(IODC)에 기초하여 OECD 조사대상국의 공공데이터 정책 평가를 위해 개발된 지수로서, 공공데이터 관련 정부의 노력

정안전부 보도자료, 2019. 11. 18.).

그럼에도 불구하고 제20대 대통령직인수위원회는 전체 공공데이터 중 32%가 개방되어 있으나 주요 데이터의 개방률은 10%에 불과해 기업이 쓸 수 있는 데이터가 부족한 점을 지적하면서, 활용도가 높은 데이터를 개방하여 혁신적인 비즈니스를 창출하고자 공공데이터를 네거티브 원칙 하에 전면 개방하겠다고 약속하였다(안철수, 2022. 5. 2.). 이는 공공데이터의 개방을 더욱 촉진함으로써 데이터 중심의 디지털플랫폼정부 혁신 생태계를 조성하는 것은 물론이고, 정부 혼자의 힘만으로는 해결하기 어려운 사회문제를 민·관이 협력하여 해결할 수 있는 토대를 마련하는 것이다. 코로나바이러스감염증(COVID-19) 상황을 거치면서 해외 각국이 다양한 공익데이터를 민간에 개방하여 위기를 극복하자고 하였고, 우리 정부도 2020년 3월 공적 마스크 판매 데이터를 오픈 API로 개방하고 네이버, 카카오 등을 비롯한 여러 온라인플랫폼 기업이 공적 마스크 판매처의 마스크 재고 수량을 안내하는 서비스를 출시하는 등 공공데이터의 개방이 민·관 협력으로 위기를 극복하는 데 활용하였다(오지은 외, 2021).

이처럼 공공데이터의 개방 확대는 디지털플랫폼정부의 핵심 목표에 해당하는 민·관 협력을 통한 사회문제의 해결과 새로운 가치의 창출과 직결된다고 할 수 있다. 공공데이터의 개방 확대라고 하는 디지털플랫폼정부 구현의 세부 국정과제를 추진하기 위해서는 관련 정책을 구체적으로 수립하고 시행하는 것을 넘어서 실제 정책목표가 실현될 수 있게끔 하는 법제도적 기반을 구축하는 것이 선행되어야 한다. 이에, 아래에서는 '공공데이터법'을 중심으로 공공데이터의 개방을 민간에 확대하는 데 필요한 입법 개선사항을 검토하기로 한다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 공공데이터의 개념

'공공데이터법' 제2조 제2호는 '공공데이터'를 "데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는

을 '데이터 가용성(Data Availability)', '데이터 접근성(Data Accessibility)', '데이터 활용을 위한 정부 지원(Government support for data re-use)'의 3가지 분야에 대해서 매 2년 마다 평가가 진행된다.

광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보"로 정의하면서, 첫째, '「전자정부법」 제2조 제6호에 따른 행정정보', 둘째, '「지능정보화 기본법」 제2조 제1호에 따른 정보 중 공공기관이 생산한 정보' 셋째, '「공공기록물 관리에 관한 법률」 제20조 제1항에 따른 전자기록물 중 대통령령으로 정하는 전자기록물', 넷째, '그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보' 중 하나에 해당하는 것으로 보고 있다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 첫 번째 행정정보는 "행정기관등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것"을 의미하고, 두 번째 공공기관이 생산한 정보는 공공기관에 의해 생산된 "광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되는 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식"을 말하고, 세 번째 전자기록물은 중앙기록물관리기관의 장이 관리하는 전자기록물 중 "웹기록물 및 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료"를 의미한다.[35]

기본적으로 공공데이터는 공공기관이 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 데이터인데, 여기에서의 공공기관에는 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단, 특별법에 따라 설립된 특수법인, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교 등이 포함되고 있어, 공공데이터는 매우 넓은 의미의 공공기관이 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 데이터를 말한다.

한편, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 "정보공개법"이라 함)이 공개의 대상으로 삼고 있는 정보는 널리 문서와 매체 등에 기록된 사항을 의미하고, 여기에 전자문서와 전자매체에 기록된 사항이 포함된다. 반면에 '공공데이터법'상 데이터는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보에 한정된다는 점에서 차이가 있다.

35) 현재 '공공데이터법 시행령'은 공공데이터에 속하는 그 밖의 자료 또는 정보에 대한 정의 규정을 두고 있지 않다.

2) 공공데이터 기본원칙

‘공공데이터법’의 제정 목적은 국민의 공공데이터 이용권을 보장하는 동시에 민간이 공공데이터를 활용하게 하여 삶의 질을 향상하고 국민경제의 발전을 이루는 것이다. 이러한 목적 아래 동법 제3조는 공공데이터의 제공과 이용을 활성화하기 위한 기본원칙을 정하고 있다.

이는 첫째, 공공기관의 공공데이터 이용 편의성 제공 노력 및 이용권의 보편적 확대 의무, 둘째, 공공데이터 평등의 원칙, 셋째, 공공데이터 이용저해행위 금지, 넷째, 공공데이터의 영리적 이용 보장, 다섯째, 공공데이터 이용자의 의무 준수 및 신의성실원칙이다. 특히, 첫 번째 기본원칙에서 알 수 있듯이 본 법률은 국민의 공공데이터 이용의 권리를 실질적으로 보장하기 위한 차원에서 공공기관은 공공데이터의 개방을 촉진하여야 하는 의무가 있다는 것을 원칙으로 선언하고 있다.

공공데이터법 제3조(기본원칙) ① 공공기관은 누구든지 공공데이터를 편리하게 이용할 수 있도록 노력하여야 하며, 이용권의 보편적 확대를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
② 공공기관은 공공데이터에 관한 국민의 접근과 이용에 있어서 평등의 원칙을 보장하여야 한다.
③ 공공기관은 정보통신망을 통하여 일반에 공개된 공공데이터에 관하여 제28조제1항 각 호의 경우를 제외하고는 이용자의 접근제한이나 차단 등 이용저해행위를 하여서는 아니 된다.
④ 공공기관은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 또는 제28조제1항 각 호의 경우를 제외하고는 공공데이터의 영리적 이용인 경우에도 이를 금지 또는 제한하여서는 아니 된다.
⑤ 이용자는 공공데이터를 이용하는 경우 국가안전보장 등 공익이나 타인의 권리를 침해하지 아니하도록 법령이나 이용조건 등에 따른 의무를 준수하여야 하며, 신의에 따라 성실하게 이용하여야 한다.

3) 공공데이터 개방을 위한 정책 시행

‘공공데이터법’ 제2장은 ‘공공데이터 정책의 수립 등’이라는 표제 아래 공공데이터의 개방을 촉진하기 위한 정책을 수립하고 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다. 우선, 공공데이터에 관한 정부의 주요 정책과 계획을 심의·조정하고 그 추진사항을 점검·평가하기 위하여 국무총리 소속으로 공공데이터전략위원회를 설치하고(제5조), 본 전략위원회의 심의사항을 정하고 있으며(제6조), 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 기본계획(제7조)과 시행계획(제8조)을 수립하도록 하고 있다. 특히, 동법 제7조에 따라 정부가 수립하는 기본계획은 ‘제공 및 이용 가능한 공공데이터의 확대’에 관한 사항이 포함되어야 한다.

이어서 ‘공공데이터법’은 공공기관을 대상으로 공공데이터의 제공기반조성, 제공현황 등 제공 운영실태를 평가하도록 하고(제9조), 공공데이터의 이용현황조사 실시(제10조), 공공데이터 관리지침 제정(제11조) 등에 관한 규정도 두고 있다. 각 공공기관의 장은 공공데이터제공책임자와 실무담당자를 임명하여야 하고(제12조), 공공데이터의 효율적인 제공 및 이용 활성화 지원을 위하여 한국지능정보사회진흥원 소속으로 공공데이터활용지원센터가 설치 및 운영된다(제13조). 또한 정부가 공공데이터 이용 활성화를 촉진하기 위한 다양한 사업을 추진할 수 있도록 하고(제14조), 공공기관의 장이 공공데이터의 제공 및 이용 활성화를 위하여 개인 및 기업, 단체 등과 협력하여 관련 서비스를 제공할 수 있도록 하는(제15조) 등 동법은 공공데이터 개방 확대와 관련된 다양한 정책을 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

4) 공공데이터 제공 원칙

‘공공데이터법’은 공공데이터를 제공이라는 형태로 개방하고 있다. 여기에서의 ‘제공’이란 “공공기관이 이용자로 하여금 기계 판독이 가능한 형태의 공공데이터에 접근할 수 있게 하거나 이를 다양한 방식으로 전달하는 것”을 말한다(제2조 제4호). 본 정의가 포함하는 ‘기계 판독이 가능한 형태’는 “소프트웨어로 데이터의 개별내용 또는 내부구조를 확인하거나 수정, 변환, 추출 등 가공할 수 있는 상태”를 의미하기 때문에 제공되는 공공데이터는 다양한 영역·목적에서 즉시 활용할 수 있어야 하며, 따라서 공공데이터의 제공은 공공데이터를 제공받는 자의 활용에 주안점을 두고 있는 절차라고 할 수 있겠다. 이 점에서 ‘정보공개법’에 대한 ‘공공데이터법’의 차별성이 드러난다. ‘정보공개법’은 공공기관이 정보공개를 통해 “국민의 알권리를 보장하고 국정(國政)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보”하는 것을 목적으로 하고 있지만(제1조), ‘공공데이터법’은 여기에서 한 걸음 더 나아가 공공데이터를 국민에게 제공함으로써 민간의 다양한 영역에서 새로운 가치를 창출하고자 한다.

그러나 모든 공공데이터가 제공이라는 절차를 통해서 곧바로 민간에 개방되는 것이 아니라 제공대상이 되어야 개방될 수 있다. 우선, ‘공공데이터법’ 제18조 제1항에 따라 공공기관의 장은 소관 공공데이터 목록을 행정안전부장관에게 등록하여야 하고, 동법 제19조 제1항과 제2항에 따라 공공데이터전략위원회가 이렇게 등록된 공공

데이터 목록 가운데 제공대상이 되는 공공데이터 목록을 심의·의결하고 행정안전부장관은 심의·의결을 거친 공공데이터 제공목록 및 이용요건 등을 종합하여 공표하여야 한다.

공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 (약칭: 공공데이터법)
[시행 2020. 12. 10.] [법률 제17344호, 2020. 6. 9., 타법개정]

제18조(공공데이터 목록의 등록) ① 공공기관의 장은 해당 공공기관의 소관 공공데이터 목록을 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관에게 등록하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
② 행정안전부장관은 제1항에 따른 등록의 누락이 있는지를 조사하여 누락된 공공데이터 목록의 등록을 요청할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
③ 행정안전부장관은 제1항 및 제2항에 따라 등록된 공공데이터 목록에 관한 정보를 그 내용별, 형태별, 이용대상별 등 이용에 용이하게 분류하여 관리·제공하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
④ 행정안전부장관은 공공데이터의 체계적 관리와 제공 및 이용 활성화 정책의 효율적 집행을 위하여 제21조에 따른 공공데이터 포털에 공공데이터목록등록관리시스템을 구축·운영하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

제19조(공공데이터 목록정보의 공표) ① 전략위원회는 제18조에 따라 등록된 공공데이터 목록 가운데 제공대상이 되는 공공데이터 목록을 심의·의결한다.
② 행정안전부장관은 제1항에 따라 전략위원회의 심의·의결을 거친 공공데이터 제공목록 및 이용요건 등을 종합하여 공표하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
③ 공공기관의 장은 제2항에 따라 공표된 소관 제공대상 공공데이터를 이용자가 쉽게 이용할 수 있도록 제공목록 및 이용요건 등을 작성하여 해당 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공표하여야 한다.
④ 제2항에 따라 공표된 공공데이터를 보유하고 있는 공공기관의 장은 해당 공공데이터를 제21조의 공공데이터 포털에 등록하여야 한다.
⑤ 그 밖에 공공데이터 목록의 종합 및 공표를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

공공데이터 중에서 국민 일반에게 공개될 수 있는 성격인 공공데이터인 경우에만 제공대상 공공데이터로 인정될 수 있는데, 동법 제17조 제1항은 '「정보공개법」 제9조에 따른 비공개대상정보'와 '「저작권법」 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받지 아니한 정보'를 제외하고는 제공의 대상으로 하고 있다.

국민이 공공데이터를 이용하기 위해서는 두 가지 방법이 있는데, 첫째는 이미 제

공대상인 공공데이터를 제공받는 방법이고, 둘째는 제공대상이 아닌 공공데이터에 대하여 별도의 제공신청을 하는 것이다. 자세한 내용은 아래에서 살펴보기로 한다.

5) 공공데이터 제공 절차 및 분쟁조정제도

‘공공데이터법’ 제26조 제1항은 공공데이터를 이용하려는 자가 공표된 제공대상 공공데이터를 소관 공공기관이나 공공데이터 포털[36] 등에서 제공받을 수 있도록 규정하였다. 그러나 동항 단서는 공표된 제공대상 공공데이터 목록에 포함되지 않는 공공데이터에 대해서 별도의 제공신청을 하도록 규정하고 있다. 동법 제27조에 따라 이러한 공공데이터를 제공받고자 하는 이용자가 소관 공공기관의 장 또는 공공데이터활용지원센터[37]에 공공데이터의 제공을 신청할 수 있고(제1항), 공공기관의 장은 해당 공공데이터가 제공이 제한되는 정보를 포함하고 있는지를 검토하여 신청일로부터 10일 이내[38]에 제공 여부를 결정하여야 한다(제3항). 공공기관의 장이 공공데이터의 제공을 결정한 때에는 지체 없이 제공 방법·절차 등을 신청인에게 통지하고 행정안전부장관에게 공공데이터 목록을 등록하여야 하고(제5항), 반대로 제공거부결정을 한 때에는 지체 없이 거부결정의 내용과 사유를 신청인과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 (약칭: 공공데이터법)
[시행 2020. 12. 10.] [법률 제17344호, 2020. 6. 9., 타법개정]

제27조(공표 제공대상 외의 공공데이터 제공신청 등) ① 제공대상 공공데이터 목록에 포함되지 아니하는 공공데이터를 제공받고자 하는 이용자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 공공기관의 장 또는 활용지원센터에 공공데이터 제공을 신청하여야 한다.
② 활용지원센터는 제1항에 따라 공공데이터 제공신청이 있는 경우 이를 즉시 소관 공공기관에 이첩하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 제공요청을 받은 공공기관의 장은 해당 공공데이터가 제17조제1항 각 호의 정보를 포함하고 있는지를 검토하여 요청을 받은 날부터 10일 이내에 제공 여부를 결

36) ‘공공데이터 포털’은 ‘공공데이터법’ 제21조 제1항 규정에 따라 행정안전부장관이 공공데이터의 효율적 제공을 위해 구축·관리하는 통합제공시스템이다.
37) 동법 제27조 제2항의 규정에 따라 본 활용지원센터는 공공데이터 제공신청이 있는 경우 이를 즉시 소관 공공기관에 이첩하여야 한다.
38) 이러한 기간은 동조 제4항 규정에 따라 10일 이내의 범위에서 연장될 수 있다.

정하여야 한다.
④ 공공기관의 장은 부득이한 사유로 제3항에 규정된 기간 이내에 제공 여부를 결정할 수 없는 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산하여 10일 이내의 범위에서 제공 여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 공공기관의 장은 연장된 사실과 연장사유를 신청인에게 지체 없이 통보하여야 한다.
⑤ 공공기관의 장은 제3항에 따라 공공데이터의 제공을 결정한 때에는 지체 없이 제공 방법·절차 등을 신청인에게 통지하고, 제18조에 따른 공공데이터 목록을 등록하여야 한다.
⑥ 공공기관의 장은 제3항에 따라 공공데이터의 제공거부결정을 한 때에는 지체 없이 거부결정의 내용과 사유를 신청인과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

이러한 별도의 제공신청 절차는 행정법상 사인의 공법행위로서, 사인이 행정청에 작위나 급부 등의 일정한 행위를 청구하는 의사표시인 신청에 해당한다(김동희, 2019). 사인의 신청에 대해 행정청은 일정한 기간 내에 처분을 해야 하고, 거부처분이나 부작위처분에 대해서는 「행정심판법」과 「행정소송법」에 따라 신청인이 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다. 공공데이터의 제공과 관련하여 특이한 점은 '공공데이터법' 제29조는 행정안전부장관 소속을 공공데이터제공분쟁조정위원회를 설치하여 공공기관의 공공데이터 제공거부 및 제공중단[39]에 관한 분쟁조정을 하도록 규정하고 있다는 것이다. 분쟁조정이라는 제도는 중립적인 제3자가 조정인으로서 분쟁당사자 사이에 개입하여 당사자 간 쌍방의 합의를 이끌어냄으로써 분쟁을 해결하는 절차인데, 민간의 조정인에 의해 자율적인 방식으로 시간과 비용을 절약하면서 상황에 적합한 유연하게 분쟁을 해결할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다(황해봉, 2005). 그런데 「소비자기본법」상 소비자분쟁조정위원회, 「환경분쟁 조정법」상 환경분쟁조정위원회, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」상 금융분쟁조정위원회, 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」상 의료분정조정위원회 등의 대표적인 분쟁조정위원회는 사인과 사인 간의 법률행위에서 발생한 분쟁을 조정이라는 절차를

39) '공공데이터법' 제28조 제1항은 "이용자가 제19조에 따라 공표된 공공데이터의 이용요건을 위반하여 공공기관 본래의 업무수행에 상당한 지장을 초래할 우려가 있는 경우", "공공데이터의 이용이 제3자의 권리를 현저하게 침해하는 경우", "공공데이터를 범죄 등의 불법행위에 악용하는 경우", "그 밖에 공공데이터의 관리 및 이용에 적합하지 아니한 경우로서 제29조에 따른 공공데이터제공분쟁조정위원회가 정하는 경우"에는 공공기관장이 공공데이터의 제공을 중단할 수 있도록 규정하고 있다.

통해 해결하기 위해 개별 법률에 근거를 두고 설치된 분쟁해결기구인 반면에, 공공데이터제공분쟁조정위원회는 공공데이터의 제공거부 또는 제공중단이라고 하는 행정법상 '처분'을 대상으로 행정주체와 행정객체 간의 법률관계인 행정법관계에서의 분쟁조정을 목적으로 한다는 점에 특징이 있다. 행정법상 법률관계에서 행정객체가 불복을 하는 경우 해당 행정청에 이의신청을 하거나, 행정심판 또는 행정소송을 제기하는 것이 일반적이지만, 공공데이터 제공 관련 분쟁에 있어서는 민간분쟁조정위원을 참여시켜 공공데이터에 대한 국민의 접근권을 폭넓게 인정하고자 하는 '공공데이터법'의 취지를 반영한 입법자의 결단으로 볼 수 있다.

다. 현행 법제도의 문제점

가) 형식적 네거티브 원칙의 한계

제20대 대통령직인수위원회는 공공데이터를 네거티브 원칙 하에 전면 개방하겠다고 선언하였고, 이어서 행정안전부도 '「제4차 공공데이터 제공 및 이용 활성화 기본계획」 추진방향(안)'을 통해 네거티브 방식의 공공데이터 전면 개방을 추진하겠다고 밝혔다(행정안전부, 2022. 7. 18.). 여기에서의 네거티브 방식이란 법령이 경제주체에 대한 규제를 어떠한 방식으로 부과할 것인지에 대하여 포지티브 방식과 대립하는 방식이다. 네거티브 방식으로 규제를 하게 되면 규제로 인하여 권리가 제한되거나 의무가 부과되는 경우를 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하게 되는 것이다(이원우 외, 2021). 반면에 포지티브 방식을 취하게 되면 법령이 허용하는 사항 외에는 모든 행위가 금지되거나 인·허가와 같은 절차를 거쳐야 하는 부담이 있어, 규제개선의 측면에서 포지티브 규제에서 네거티브 규제로의 전환의 필요성이 자주 논의되고 있다.

공공데이터의 개방에 있어서 네거티브 방식을 적용하게 되면 법령에서 개방을 금지하는 공공데이터를 제외하고는 모두 개방의 대상이 되는 것이고, 반대로 포지티브 방식을 적용하게 되면 법령에서 개방하도록 열거하는 공공데이터만이 개방의 대상이 되는 것이다. '공공데이터법'은 앞서 살펴본 바와 같이 제17조 제1항에서 '정보공개법 제9조에 따른 비공개대상정보'와 '「저작권법」 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받

지 아니한 정보'를 제외하고는 공공기관의 장으로 하여금 해당 공공기관이 보유·관리하는 공공데이터를 국민에게 제공하도록 규정하고 있다. 즉, 이와 같은 공공데이터 개방의 방식은 제공이 금지되는 공공데이터의 유형을 열거하고 그 외의 공공데이터를 개방하도록 하는 네거티브 방식에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 (약칭: 공공데이터법)
[시행 2020. 12. 10.] [법률 제17344호, 2020. 6. 9., 타법개정]

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. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

그럼에도 불구하고 동법 제18조 이하에서는 공공기관의 장에게 해당 공공기관의 소관 공공데이터 목록을 등록하게 하고, 이러한 목록 중에서 공공데이터전략위원회의 심의·의결을 거쳐 제공대상이 되는 목록을 선별하여 공표하도록 규정하고 있다. 이를 해석해보면 공공데이터가 목록에 등록되고, 또한 제공대상으로 선별되어 공표되지 않는다면 개방의 대상이 되지 못하는 것이다. 즉, 제공대상 공공데이터만이 개방될 수 있기 때문에 이는 포지티브 방식의 공공데이터 개방이라고 할 수 있을 것이다. 사실 공공데이터 개방의 방식에 대하여 포지티브 방식을 적용할 것인지 아니면 네거티브 방식을 적용할 것인지를 정하는 것은 경제규제의 방식을 정하는 것과는 일정한 차이를 보일 수밖에 없다. 경제규제에 있어서 포지티브 또는 네거티브 방식 결정은 공익을 보호하는 차원에서 행정주체로서의 국민의 권리를 제한하는 경우에 어떠한 원칙에 입각하여 제한할 것이냐를 정하는 것인 데에 반하여 공공데이터의 개방 문제는 법률이 행정주체의 공공데이터 개방 의무를 어떠한 원칙에 따라 부과할 것인지를 정하는 것이기 때문에 양자의 법률관계 자체가 다르다는 점에서도 그 차이가

분명하게 드러난다고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 데이터의 성격이 가지는 특수성에 의해 공공데이터의 공개에 네거티브 원칙을 전면적으로 적용할 수 없는 한계점이 존재한다. 공공데이터는 법률상 정의와 같이 특정 자료나 정보가 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 경우이어야 하며, 이러한 공공데이터를 제공할 때에는 기계 판독이 가능한 형태로 공공데이터를 제공해야 하는 등 공공데이터는 생성이나 수집 등을 통하여 물리적으로 제공이 될 수 있는 형태를 갖추어야 한다. 즉, 공공기관이 보유하고 있는 특정 자료나 정보가 곧바로 공공데이터가 될 수는 없고, 공공기관이 이를 활용 가능한 형태의 데이터로 가공 등의 과정을 거쳐야 한다. 따라서 일정한 요건에 의해 금지되는 경우를 제외한 모든 공공데이터를 개방해야 한다는 네거티브 방식의 전면 개방은 형식적인 원칙에 불과한 것이고, 현실에 있어서는 데이터라는 실체를 갖추어서 제공이라는 행위를 매개로 하지 않는다면 개방의 원칙은 의미가 없는 것이다. 다시 말해 네거티브 원칙에 모든 공공데이터가 개방될 수 있다고 하여도 이를 활용하고자 하는 해당 공공데이터의 존재 여부를 알고 있어야 한다. 행정안전부고시 형태의 「공공데이터법 관리지침」이 공공기관의 장에게 공공데이터의 체계적인 관리와 편리한 검색 및 활용을 위해 공공데이터와 해당 공공데이터의 메타데이터[40]를 함께 제공하도록 한 까닭도 이와 같은 데이터가 가지는 성격에서 연유하는 것으로 볼 수 있다.

물론 '공공데이터법' 제27조 제1항은 공표된 제공대상 공공데이터 목록에 포함되지 아니하는 공공데이터를 별도로 제공신청할 수 있도록 규정하고 있다. 공공데이터 제공신청을 법률상 제도로 마련한 것은 공공기관이 제공목록에 포함되어 있지 않은 공공데이터에 대한 수요를 파악하여 이를 제공할 수 있게 하는 취지로서, 공공데이터 개방이 실질적으로 포지티브 방식으로 운영될 수밖에 없는 현실상의 구조를 완화하기 위한 목적 역시 있는 것으로 보인다. 그러나 공공데이터의 제공신청이 있는 경우에도 동법 제3항 규정에 따라 공공기관의 장이 "이용자의 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 지지

40) 「공공데이터 관리지침」 제2조 제10호는 '메타데이터'를 "공공데이터베이스 내 데이터의 체계적인 관리와 편리한 검색 및 활용을 위해 데이터의 구조, 속성, 특성, 이력 등이 표현된 자료"라고 정의하고 있다.

아니"하는 만큼 제공가능한 공공데이터의 실체를 갖추고 있지 않은 공공데이터는 여전히 물리적으로 개방되기 어렵다. 이 역시 공공데이터 개방의 네거티브 원칙은 형식적인 원칙이 될 수밖에 없다는 사실을 뒷받침한다.

나) 포괄적 제공제한에 따른 문제점

'공공데이터법' 제17조 제1항은 제공대상에서 제외되는 공공데이터에 대하여, "정보공개법 제9조에 따른 비공개대상정보"와 "「저작권법」 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받지 아니한 정보"라고 하는 두 가지 사유를 들고 있다. 그런데 첫 번째 제공제한 사유와 관련하여 '정보공개법' 제9조 제1항은 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보 중 공개의 대상에서 제외할 수 있는 정보를 제1호 내지 제8호에서 매우 포괄적으로 열거하고 있다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률 (약칭: 정보공개법)
[시행 2020. 12. 22.] [법률 제17690호, 2020. 12. 22., 일부개정]

제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다. <개정 2020.12.22>

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 제13조제5항에 따라 통지를 할 때 의사결정 과정 또는 내부검토 과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내하여야 하며, 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.
6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보

다만, 다음 각 목에 열거한 사항은 제외한다.
가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업
7. 법인·단체 또는 개인(이하 "법인등"이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 정보는 제외한다.
가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보
나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보
8. 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보
② 공공기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 그 정보를 공개 대상으로 하여야 한다.
③ 공공기관은 제1항 각 호의 범위에서 해당 공공기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준(이하 "비공개 세부 기준"이라 한다)을 수립하고 이를 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. <개정 2020.12.22>
④ 공공기관(국회·법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회는 제외한다)은 제3항에 따라 수립된 비공개 세부 기준이 제1항 각 호의 비공개 요건에 부합하는지 3년마다 점검하고 필요한 경우 비공개 세부 기준을 개선하여 그 점검 및 개선 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. <신설 2020.12.22>
[전문개정 2013.8.6]

'정보공개법' 제9조 제1항 규정을 문리적으로 해석해보면 정보의 공개는 공공기관의 재량에 속하기 때문에 비공개 대상 정보에 해당하더라도 공개될 수는 있다. 이와 관련하여 대법원 판례는 공공기관이 정보공개를 "거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 위 각 호의 어디에 해당하는지를 주장·증명하여야만 하며, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단"

하여야 한다고 판시하고 있는 만큼,[41] 공공기관은 공공데이터가 비공개 대상 정보에 해당한다는 사유만으로 제공대상에 제외할 수는 없게 된다.

그런데 본 법률 규정은 비공개 대상 정보를 열거하고는 있지만, 이는 공개에서 제외되는 특정 정보를 지칭하기보다는 공개됨으로써 공익 보호에 영향을 주거나 제3자의 권리가 침해될 수 있는 정보의 유형을 나열한 것이다. 특히, 제1호가 규정하는 정보를 제외하고는 제2호 내지 제8호의 정보에 해당하는지의 여부는 모두 공공기관의 판단여지가 개입될 수밖에 없기 때문에 매우 포괄적인 제외 사유로 작용하게 된다. 따라서 '공공데이터법'이 제공대상에서 제외되는 공공데이터의 범위에 대해서 「정보공개법」상의 비공개 대상 정보 규정을 준용하기 때문에 매우 포괄적인 비공개 사유를 가지게 되며, 공공기관은 법령상 비공개 정보, 국익 관련 정보, 국민의 생명보호 등 공익 관련 정보, 재판·범죄수사 등 관련 정보, 행정업무 수행정보, 개인정보, 법인의 경영·영업상 비밀정보, 특정인의 이익·불이익 관련 정보 등의 폭넓은 이유로 공공데이터의 제공을 거부할 수 있게 된다.

다) 공공데이터제공분쟁조정제도의 한계

'공공데이터법'은 제29조 이하에서 공공데이터제공분쟁조정위원회의 설치 및 운영을 통해 공공데이터의 제공과 관련하여 발생하는 분쟁을 행정쟁송의 전 단계에서 조정의 형식으로 해결하고자 한다. 앞서 언급하였던 바와 같이 행정법 관계에서의 분쟁은 행정심판이나 행정소송과 같은 행정쟁송제도를 통해 해결할 수 있고, 행정쟁송을 제기하기에 앞서 행정객체는 행정주체에게 이의신청을 하는 것이 일반적이다. 이와 관련하여 「민원처리에 관한 법률」(이하 "민원처리법"이라 함)은 제35조에서 법정민원에 대한 거부처분의 불복절차로서의 이의신청에 관한 절차를 규정하고 있다. 또한 지난 2021년 3월 23일 제정된 「행정기본법」은 제36조에서 처분에 대한 이의신청에 관한 일반규정을 도입하였고, 본 규정은 2023년 3월 24일 시행을 앞두고 있다. 개별법률에서 이의신청 절차를 두는 경우도 있는데, '공공데이터법'과 계속 비교가 되는 '정보공개법'은 제18조에서 정보공개와 관련한 공공기관의 비공개 결정 또는

41) 대법원 2009. 12. 10., 선고, 2009두12785, 판결(정보공개거부처분취소).

부분 공개 결정에 대한 불복절차로서 이의신청을 규정하고 있다.

물론 공공데이터 제공신청에 대한 거부처분이나 제공중단처분에 대해서도 일반규정을 근거로 이러한 처분을 한 행정청인 공공기관의 장을 대상으로 이의신청을 할 수 있을 것이다. 이의신청의 경우 공공데이터의 제공신청을 거부하거나 제공중단을 처분한 공공기관의 장이 곧 이의신청에 대한 결정권자이기 때문에 인용 결정이 있게 되면 이는 곧 분쟁의 종결을 의미하게 된다. 그런데 공공데이터의 제공거부처분이나 제공중단처분에 대한 불복을 위해 '공공데이터법'상 분쟁조정절차를 따르는 경우, 공공데이터제공분쟁조정위원회가 신청인의 주장을 인용하는 조정안을 제출하더라도 행정기관의 장은 이를 거부할 수 있다. '공공데이터법' 제32조 제9항이 조정이 성립되는 경우 조정의 내용이 재판상 화해와 동일한 효력을 갖도록 규정하고는 있지만, 반대로 양 당사자 중 일방이라도 위원회의 조정안을 거부하게 되면 조정이 성립되지 않고 분쟁이 지속되는 만큼 분쟁해결의 실효성이 확보되지 않는다는 명백한 단점이 존재한다.

공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 (약칭: 공공데이터법)
[시행 2020. 12. 10.] [법률 제17344호, 2020. 6. 9., 타법개정]

제32조(분쟁의 조정) ① 행정안전부장관은 소속 공무원으로 하여금 제31조제1항에 따라 신청된 사건의 사실조사를 하게 할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
② 제1항에 따라 행정안전부장관의 명을 받은 공무원은 사실조사를 위하여 공공기관에 자료의 제출을 요청할 수 있으며 필요한 경우 현장조사를 위하여 해당 공공기관에 협조를 요청할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
③ 제2항에 따른 자료의 제출 및 협조 요청은 해당 분쟁조정을 위한 사건에 필요한 범위에 한정하여야 하며 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
④ 분쟁조정위원회는 필요한 경우 신청인 및 공공기관의 업무담당자를 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다.
⑤ 분쟁조정위원회는 필요한 경우 신청인 및 공공기관으로 하여금 협의를 통한 제공 및 이용 합의를 권고할 수 있다.
⑥ 분쟁조정위원회는 제1항부터 제4항까지의 사실조사 및 의견을 고려하여 조정안을 작성하면 지체 없이 각 당사자에게 제공하여야 하며, 조정안을 제공받은 당사자가 제공받은 날부터 15일 이내에 수락 여부를 알리지 아니하면 조정을 거부한 것으로 본다.
⑦ 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 분쟁조정위원회의 조정안을 따라야 하고 이로 인하여 징계처분 또는 불이익한 처분을 받지 아니하며 손해배상의 책임을 지지 아니한다.
⑧ 당사자가 조정안을 수락한 경우 분쟁조정위원회는 조정서를 작성하고, 분쟁조정위원회의 위원장과 각 당사자가 서명하여야 한다.
⑨ 제8항에 따른 조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.

다만, 동조 제7항이 행정주체에 해당하는 공공기관의 장에게는 특별한 사유가 없으면 조정안을 따르게 하고, 해당 조정안을 따르는 경우에 있어서의 면책규정을 두고 있는데, 이는 분쟁조정의 실효성을 높이기 위한 취지일 것이다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 장이 원처분의 이유를 들어 다시금 조정안을 거부하게 되면 여전히 분쟁은 해결되지 않게 되는 한계가 존재한다. 실제로 공공데이터제공분쟁위원회의 조정사례 중 공공데이터의 제공을 결정한 조정안에 대해 피신청인인 공공기관의 장이 처분 당시와 동일하거나 유사한 사유를 들어 조정을 거부한 사례가 존재한다.[42]

또한 '공공데이터법' 제29조가 공공데이터제공분쟁조정위원회를 행정안전부장관 소속으로 설치하고, 분쟁조정절차에서도 사실조사의 권한을 행정안전부장관에게 부여하고 있는 점에서도 분쟁조정의 실효성 측면에서 한계가 있다. 물론 제32조 제3항이 행정안전부장관의 명을 받은 공무원이 사실조사를 위하여 공공기관에 자료의 제출 및 현장조사를 위한 협조 요청에 대해 해당 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이를 따르도록 하고는 있지만, 행정안전부장관이 국가기관이나 지방자치단체를 포함한 공공기관의 상급기관이 아닌 이상 그 실효성은 떨어질 수밖에 없다.

라. 관련 법제도 개선방안

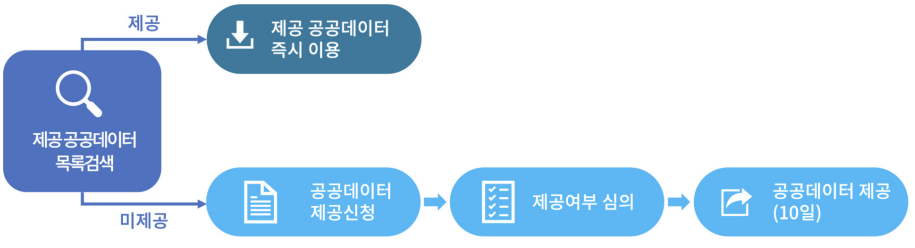
1) 공공데이터 이용요건 부과를 통한 제공 활성화

'공공데이터법' 제19조는 행정안전부장관이 공공데이터 제공목록 및 이용요건 등을 종합하여 공표하도록 하고 있고(제2항), 공공기관의 장이 이렇게 공표된 소관 제공대상 공공데이터를 이용자가 쉽게 이용할 수 있도록 제공목록 및 이용요건 등을 작성하여 해당 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공표하도록 규정하고 있다(제3항). 즉, 공공데이터를 제공하면서도 해당 공공데이터의 이용요건을 부과할 수 있을 것이고, 이를 통해 공공데이터를 이용하려고 하는 자에게 해당 공공데이터의 이용목적을 제한할 수도 있을 것이다.

42) 공공데이터제공분쟁조정위원회, 사건번호 2018-009, 금융감독원 공매도잔고데이터 사건; 공공데이터제공분쟁조정위원회, 사건번호 2018-030, 건강보험심사평가원 요양기관 데이터 사건; 공공데이터제공분쟁조정위원회, 사건번호 2019-010, 한국한의학연구원 발간물 데이터 사건 등.

그럼에도 불구하고 동조 제4항은 공표된 공공데이터를 보유하고 있는 공공기관의 장은 해당 공공데이터를 공공데이터 포털에 등록하도록 규정하고 있다(제4항). 이는 공공데이터를 공공데이터 포털에 등록한다는 의미는 제공대상 공공데이터인 경우에는 누구든지 이를 활용할 수 있다는 것을 의미한다. '공공데이터법' 제3조가 본 법률의 기본원칙으로서 공공기관이 누구든지 공공데이터를 편리하게 이용할 수 있도록 노력하도록 하고 있고, 공공데이터에 관한 국민의 접근과 이용에 있어서 평등의 원칙을 보장하도록 하기 때문이다. 실제 공공데이터 포털은 공공데이터 포털에서 원하는 공공데이터의 제공여부를 확인하도록 하고, 공공데이터 포털에서 제공하는 공공데이터의 경우에는 즉시 이용 가능하게 되어 있으며, 제공하지 않는 경우에 한하여 공공데이터 제공신청서를 작성하여 제출하도록 안내하고 있다.

〔그림 3-2〕 공공데이터 제공신청 및 처리절차



출처: 공공데이터 포털 홈페이지
(https://www.data.go.kr/tcs/dor/insertDataOfferReqstProcssView.do)

또한 동법 제27조 제2항이 공표 제공대상이 아닌 공공데이터의 제공신청에 대하여 공공기관의 장이 제공결정을 한 경우 공공데이터 목록에 등록을 하도록 규정하고 있다. 이 역시 신청인만이 해당 공공데이터를 배타적으로 이용할 수 있게 하는 것은 아닌 만큼 이용요건을 부과하여 특정 목적만을 위한 이용을 강제하는 것은 어려운 것으로 보인다. 공공데이터의 제공중단에 관하여 규정하는 제28조 제1항은 제1호에서 "이용자가 제19조에 따라 공표된 공공데이터의 이용요건을 위반하여 공공기관 본래의 업무수행에 상당한 지장을 초래할 우려가 있는 경우"를 상정하고 있다. 그러

나 공공데이터의 제공중단이란 공공데이터가 일단 제공이 되고 나서 발생한 사유로 인하여 공공데이터의 제공을 중단하는 것을 의미하는 것이지 공공데이터 제공 당시의 이용자의 자격이나 이용목적, 이용계획 등을 종합적으로 고려하여 개별 이용자별로 이용요건을 부과함으로써 이용방법과 이용범위를 제한하는 것은 아니다(전응준, 2019). 결국 공공데이터의 제공은 불특정 다수를 상대로 이루어지게 되는 것이다. 공공데이터의 제공방식이 공공데이터 포털을 통해 파일데이터나 오픈 API 형태로 일괄 제공되고 있기 때문에 공공기관이 이용자의 자격이나 이용목적 등을 고려한 탄력적인 데이터 이용정책을 제공할 수 없을 것이고, 그 결과 공공데이터의 제공은 누구나가 이용하더라도 민원이 발생하지 않을만한 일부 데이터에 한정될 것이다(전응준, 2019).

공공데이터의 개방을 확대하여 그 활용도를 높이기 위해서는 특정 공공데이터가 일정한 목적 하에서만 이용이 가능한 경우, 이러한 목적으로 해당 공공데이터를 이용하려고 하는 신청인의 자격심사를 거쳐 이를 제공할 필요가 있다. 예를 들어, 「개인정보 보호법」 제28조의2는 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있게 하고 있는 만큼, 이러한 목적으로 가명처리된 공공데이터를 이용하고자 하는 신청인이 일정한 자격을 갖춘 경우에 해당 목적의 범위 내에서 공공데이터를 이용할 수 있도록 이를 제공할 수 있게 하여야 한다. 실제로 공공데이터제공분쟁조정위원회는 개인식별가능성 및 정보주체의 사생활 침해의 우려가 있는 공공데이터를 신청인이 연구목적으로만 활용하게 하고, 목적 달성 시 지체 없이 파기하도록 하며, 제공받은 데이터에 대한 기술적·관리적 보호조치를 수행하여야 하고, 관련 의무를 위반하여 발생하는 모든 법적 책임을 신청인이 부담하도록 하는 이용요건을 부과하는 조건과 함께 해당 공공데이터를 제공하도록 하는 조정결정을 하였고, 피신청인인 소방청은 이를 수용한 바 있다.[43] '공공데이터법' 제17조 제2항은 제공대상이 아닌 공공데이터라고 하더라도 제공 제한사유의 내용을 기술적으로 분리할 수 있는 경우에는 해당 부분을 제외한 공공데이터를 제공하도록 규정하고 있는 만큼 공공데이터의 가명처리 등을 통해 특정 목적 하에서 이용하게 하는 등 적극적인 공공데이터 제공을 위한 법제 개선이 필요하다.

43) 공공데이터제공분쟁조정위원회, 사건번호 2021-028, 소방청 구급활동현황 데이터 사건.

2) 비공개 대상 공공데이터의 제한적 열람 제공

앞서 살펴본 바와 같이 '공공데이터법' 제17조 제1항은 제공대상에서 제외되는 공공데이터의 사유로 '정보공개법 제9조에 따른 비공개대상정보'를 들고 있기 때문에 많은 공공데이터가 제공의 대상에서 제외되고 있다. 비공개 대상 공공데이터라고 하더라도 특정 자격을 갖춘 이용자가 일정한 목적 하에서 이를 분석하는 데 안전하게 이용할 수 있도록 한다면, 이는 실제 공공데이터를 개방하는 효과를 거두는 것과 유사할 것이다.

지난 2021년 10월 19일 제정되고 2022년 4월 20일 시행된 '데이터산업법' 제11조 제1항은 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장이 데이터를 안전하게 분석·활용할 수 있는 구역, 즉 데이터안심구역을 지정하여 운영할 수 있도록 하였다. 본 데이터안심구역에서는 미개방데이터의 분석이 가능하고(동조 제2항), 이를 위해서 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 정부 및 지방자치단체, 공공기관, 민간법인 등에 데이터 제공을 요청할 수 있다(동조 제3항).

데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법 (약칭: 데이터산업법)
[시행 2022. 4. 20.] [법률 제18475호, 2021. 10. 19., 제정]

제11조(데이터안심구역 지정) ① 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 누구든지 데이터를 안전하게 분석·활용할 수 있는 구역(이하 "데이터안심구역"이라 한다)을 지정하여 운영할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관과 중앙행정기관의 장은 데이터안심구역 이용을 지원하기 위하여 미개방데이터, 분석 시스템 및 도구 등을 지원할 수 있다.
③ 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따른 미개방데이터 지원을 위하여 필요한 경우에는 정부 및 지방자치단체, 공공기관, 민간법인 등에 데이터 제공을 요청할 수 있다.
④ 과학기술정보통신부장관과 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 데이터 제공에 필요한 기술적·재정적 지원을 할 수 있다.
⑤ 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 데이터안심구역에 대한 제3자의 불법적인 접근, 데이터의 변경·훼손·유출 및 파괴, 그 밖의 위험에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기술적·물리적·관리적 보안대책을 수립·시행하여야 한다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 데이터안심구역의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이러한 방식은 위에서 살펴본 바와 같이 특정 이용요건을 부과함으로써 공공데이터의 제공을 활성화하기 위한 방안과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 다만, 비공개 대

상 공공데이터에 대해서 일정한 조건 하에서 제공은 될 수 있으나, 해당 데이터가 반출이 되거나 목적 외로 활용됨으로써 공익의 달성이 어렵거나 사익에 대한 침해가 우려되는 경우에는 제한된 환경 속에서 이를 열람할 수 있게 하면, 이용자는 해당 데이터를 분석하여 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 한국데이터산업진흥원이 운영하는 데이터안심구역에서 미개방데이터 제공하는 공공기관에는 통계청, 건강보험심사평가원, 한국교통안전공단, 한국전력공사, 대한무역투자진흥공사 등이 있다.[44] '공공데이터법' 제27조가 규정하는 공표 제공대상 외의 공공데이터 제공신청에 있어서 신청을 받은 공공기관이 신청 공공데이터가 비공개 대상 공공데이터라고 하더라도 특정한 자격을 갖춘 자가 제한된 환경에서 제한적 열람을 하는 것이 가능하다고 판단되는 경우, '데이터산업법' 제11조에 따른 데이터안심구역에서의 해당 데이터 분석을 허용하도록 강제할 필요가 있다.

3) 공공데이터제공분쟁조정제도의 개선

분쟁조정의 실효성을 강화하는 방안으로 조정과 함께 대표적인 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, ADR)로 언급되는 중재제도의 활용을 검토해볼 수도 있을 것인데, 재판상의 화해와 같은 효력이 발생하는 조정과 달리 중재판정에는 구속력이 인정되기 때문이다. 중재제도의 경우에는 양 당사자 간의 명시적인 합의의 의해 선정된 중재인의 판정에 따라 분쟁을 종결시키는 대체적 분쟁해결제도이지만, 「중재법」 제1조가 "이 법은 중재(仲裁)에 의하여 사법(私法)상의 분쟁을 적정·공평·신속하게 해결함을 목적으로 한다"라고 규정하고 있는 것과 같이 사법상의 분쟁을 해결하기 위한 수단이지 행정법 관계에서의 분쟁을 해결하는 수단은 아니다. 따라서 공공데이터의 제공과 관련된 분쟁에서는 중재제도를 도입하는 것이 불가능할 것이다.

한편, 직권조정결정제도를 도입한 입법례가 있는데, 「저작권법」 제117조는 한국저작권위원회 소속의 조정부에게 직권조정결정권을 부여하고 있다. 직권조정결정제도

44) 데이터안심구역 홈페이지(https://dsz.kdata.or.kr/svc/page/intro/safezone.do, 2022. 12. 9. 최종접속).

는 “저작권과 관련한 분쟁을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있도록 직권조정결정 제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완”하고자 지난 2020년 2월「저작권법」일부개정을 통해 새롭게 도입되었다.

저작권법

[시행 2022. 12. 8.] [법률 제18547호, 2021. 12. 7., 타법개정]

제117조(조정의 성립) ①조정은 당사자 간에 합의된 사항을 조서에 기재함으로써 성립된다.
② 3명 이상의 위원으로 구성된 조정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 당사자들의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 조정부의 장은 제112조의2제2항제2호에 해당하는 사람이어야 한다. <신설 2020. 2. 4.>
1. 조정부가 제시한 조정안을 어느 한쪽 당사자가 합리적인 이유 없이 거부한 경우
2. 분쟁조정 예정가액이 1천만원 미만인 경우
③ 조정부는 직권조정결정을 한 때에는 직권조정결정서에 주문(主文)과 결정 이유를 적고 이에 관여한 조정위원 모두가 기명날인하여야 하며, 그 결정서 정본을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다. <신설 2020. 2. 4.>
④ 직권조정결정에 불복하는 자는 결정서 정본을 송달받은 날부터 2주일 이내에 불복사유를 구체적으로 밝혀 서면으로 조정부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다. <신설 2020. 2. 4.>
⑤다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다. <개정 2020. 2. 4.>
1. 조정 결과 당사자 간에 합의가 성립한 경우
2. 직권조정결정에 대하여 이의 신청이 없는 경우

이러한 직권조정결정제도를 ‘공공데이터법’에 도입하게 되면 이전보다는 신속한 분쟁의 해결을 기대해볼 수 있을 것이나, 이 경우에도 공공기관의 장이 직권조정결정에 대한 불복의 의사표시를 하게 되면 조정이 성립되지 않는 것은 마찬가지이다. 오히려 ‘공공데이터법’ 제32조 제7항 규정에서 공공기관의 장이 공공데이터제공분쟁조정위원회의 조정안을 거부하는 경우의 특별한 사유를 구체적으로 적시하도록 하고, 특정 이용요건 하에서의 제공이 가능한지를 검토하게 하는 것이 실제 공공데이터의 개방을 확대하는 효과는 더 클 것이다.

한편, 현재 행정안전부 장관 소속으로 되어 있는 공공데이터제공분쟁조정위원회를 국무총리 소속으로 하고,「행정조사기본법」이 국무조정실장에게 행정조사와 관련된

총괄적인 권한을 부여하고 있는 것과 같은 방식을 취하게 되면 보다 공공데이터제공분쟁제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

마. 소결

이상에서는 공공데이터의 개방 필요성을 살펴보고, 공공데이터 개방에 관한 법제도의 현황과 문제점을 검토함으로써 이에 대한 개선 방안을 제시하였다. 특히, 공공데이터의 개방을 확대하고자 공공데이터 이용요건을 부과함으로써 제공을 활성화하고, 비공개 대상 공공데이터를 제한된 환경에서 열람할 수 있게 하고, 공공데이터분쟁조정제도의 실효성을 확보하기 위한 제도개선 방안을 제시한 바 있다. 이러한 개선 방안을 입법화 하게 되면 분명 공공데이터의 개방이 확대되고, 그 활용도가 제고됨으로써 공공데이터 활용을 통한 혁신 생태계 조성에 한 걸음 더 다가갈 것이다.

그럼에도 불구하고 이미 우리나라의 공공데이터 개방을 비롯한 공공데이터 정책은 수차례 OECD 회원국 중 1위를 차지했던 만큼 전 세계적으로 앞서 나가고 있는 것은 사실이다. 그러나 전반적으로 공공데이터의 개방을 확대하는 것 이상으로 민간에서 혁신적인 비즈니스를 창출해낼 수 있는 활용도가 높고 그 활용의 파급력이 강하게 작용할 수 있는 공공데이터를 개방하는 것이 중요하다. '공공데이터법' 제10조는 "정부는 공공데이터의 제공 및 이용 활성화 정책을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 국민, 민간기업 및 단체를 대상으로 공공데이터 이용수요, 이용현황, 애로사항 등을 조사할 수 있다"고 규정하고 있다. '공공데이터법'에 따른 '공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 기본계획'(제7조)과 '공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 시행계획'(제8조)을 수립하는 단계에서부터, 실제로 공공데이터의 이용을 원하는 국민에게 공공데이터를 제공하는 단계에까지 실제 민간에서 필요로 하는 공공데이터를 파악하기 위해서 이용수요를 정확하게 파악하기 위해 정부는 지속적으로 노력을 해야 할 것이다. 또한 그러한 수요를 반영하여 즉시 활용가능한 공공데이터를 생성, 수집, 가공 등을 하여 제공하는 역할 역시 중요할 것이다.

2. 공공데이터의 품질 개선

가. 개설

데이터 수명주기별로 국가별 경쟁력을 비교해 보면 국내 데이터 기술은 주요 국가 대비 한계를 보이고 있다.

〈표 3-3〉 주요 국가의 데이터 기술 수준

구분	상대기술수준(100%)				
	한국	미국	일본	중국	유럽
기술수준	82	100	80	85	88

출처: 한국정보통신기술협회(2022), ICT 표준화 전략 Ver. 2023

데이터 수집・저장 기술은 해외의 고도화된 데이터 수집 기술을 벤치마킹하여 국내에 적용하고 있고, 데이터 가공・처리에 필요한 원천 기술은 대부분 미국에서 압도적 우위를 보이고 있는 것이 현실이다. 데이터 활용 기술도 마찬가지로 높지 않은 기술력을 보이고 있다. 데이터 관련 법・제도가 정비되고 있으나, 여전한 데이터의 공유 및 활용에 대한 제약으로 인해 데이터 기술 적용 한계 발생하고 있다.

데이터 품질관리는 데이터가 구성되어 있는 상태를 관리하는 것을 말하고 있으며, 양적인 상태 혹은 질적인 상태 모두를 대상으로 하고 있다. 데이터의 품질관리를 위해서 측정하고 관리해야 하는 사항은 어떠한 데이터라고 하더라도 기본적인 사항은 거의 동일하다고 볼 수 있다. 특히, 최근에는 데이터의 유통거래 및 인공지능 활용 등에 따라 수집·생산된 데이터의 활용을 목적으로 데이터의 품질과 표준개발이 중요한 의미를 가지게 되었다. 특히, 디지털플랫폼정부는 모든 데이터가 연결되는 디지털플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부의 구현을 목표로 하기 때문에, 과학적 국정운영, 선제적·맞춤형 서비스 및 혁신 생태계 조성을 위해서는 데이터의 표준 및 품질관리에 대한 이슈가 선제적으로 해결될 필요가 있다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 데이터 표준화

‘데이터산업법’ 제28조는 과학기술정보통신부장관이 행정안전부장관과 협의하여 데이터의 호환성일 확보함으로서 각종 상품과 서비스에서의 데이터의 결합, 거래 및 활용을 촉진하기 위하여 ① 데이터의 저장 형태 및 이전방식, ② 데이터의 분류 체계, ③ 그 밖에 데이터의 결합, 거래 및 활용을 위하여 필요한 사항에 대하여 표준화 기준을 마련하여 고시할 수 있도록 되어 있다.

데이터산업법 제28조(표준화의 추진) ① 과학기술정보통신부장관은 행정안전부장관과 협의하여 데이터의 호환성을 확보함으로써 각종 상품과 서비스에서의 데이터의 결합, 거래 및 활용을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 표준화 기준을 마련하여 고시할 수 있다. 다만, 「산업표준화법」에 따른 한국산업표준이 제정되어 있는 사항에 대하여는 그 표준에 따르며, 한국산업표준의 제정·개정 등을 추진할 경우에는 같은 법에서 정하는 바에 따른다.
1. 데이터의 저장 형태 및 이전 방식
2. 데이터의 분류 체계
3. 그 밖에 데이터의 결합, 거래 및 활용을 위하여 필요한 사항
② 과학기술정보통신부장관은 데이터의 표준화를 위한 조사·연구·개발, 국제표준화기구와의 협력체계 구축 등 데이터 표준화에 필요한 사업을 추진할 수 있다.

‘공공데이터법’ 제23조는 행정안전부장관이 과학기술정보통신부장관과 협의하여 공공데이터의 제공 및 이용을 활성화하고 효율적인 관리를 위하여 ① 공공데이터의 제공형태 및 제공기술, ② 공공데이터 제공을 위한 분류체계, ③ 그 밖에 공공데이터의 제공 및 이용 활성화를 위하여 필요한 사항에 대한 표준을 제정·시행하여야 한다고 되어 있다.

공공데이터법 제23조(공공데이터의 표준화) ① 행정안전부장관은 과학기술정보통신부장관과 협의하여 공공데이터의 제공 및 이용을 활성화하고 효율적인 관리를 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 표준을 제정·시행하여야 한다. 다만, 공공데이터 표준과 관련된 사항이 「산업표준화법」에 따른 한국산업표준으로 제정되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 공공데이터의 제공형태 및 제공기술
2. 공공데이터 제공을 위한 분류체계
3. 그 밖에 공공데이터의 제공 및 이용 활성화를 위하여 필요한 사항
② 공공기관의 장은 제1항에 따른 표준을 준수하여야 하고, 행정안전부장관은 그 준수 여부를 조사하여 시정을 요구할 수 있다. 시정요구를 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

「산업 디지털 전환 촉진법」 제12조에 따르면 산업통상자원부장관은 산업데이터 상호 호환성 및 활용 효과성 제고, 기업 간 협력 가능성 증대 등을 위하여 ① 산업데이터의 생성, 수집, 보존 및 전송, ② 산업데이터의 공유, 공동 활용, 거래, ③ 산업데이터간

연계, ④ 산업데이터 관련 국제표준과의 연계, ⑤ 그 밖에 산업데이터의 생성·활용 및 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항에 대하여 표준화를 추진하도록 되어 있다.

산업디지털전환법 제12조(산업데이터의 표준화) ① 산업통상자원부장관은 산업데이터 상호 호환성 및 활용 효과성 제고, 기업 간 협력 가능성 증대 등을 위하여 다음 각 호의 사항과 관련된 표준화를 추진하여야 한다. 다만, 「산업표준화법」, 「데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법」 등 다른 법률에 관련 표준이 있는 경우에는 그에 따른다.
1. 산업데이터의 생성, 수집, 보존 및 전송
2. 산업데이터의 공유, 공동 활용, 거래
3. 산업데이터 간 연계
4. 산업데이터 관련 국제표준과의 연계
5. 그 밖에 산업데이터의 생성·활용 및 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 표준화 추진 과정에서 산업데이터 플랫폼 등의 공동 활용 기반을 구축하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.
③ 국가기관등은 제1항에 따라 제정된 표준을 준수하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 표준의 준수 여부를 조사할 수 있으며 조사 결과에 따라 시정을 요구할 수 있다.
④ 제26조에 따른 전담기관 또는 제27조에 따른 협회 등 산업데이터의 표준화에 관하여 이해관계가 있는 자는 제1항 각 호의 사항과 관련된 표준안을 제시하고 산업통상자원부장관에게 그 내용을 표준에 반영하여 줄 것을 요청할 수 있다.

2) 데이터 품질관리

'데이터산업법' 제20조는 과학기술정보통신부장관이 데이터의 품질향상을 위하여 행정안전부장관과 협의하여 품질인증 등 품질관리에 필요한 사업을 추진할 수 있으며, 품질관리에 필요한 사업을 실시하는 자에게 소요되는 자금 지원, 품질인증을 실시하기 위하여 인증기관 지정, 품질인증, 품질인증 대상, 인증기관의 지정 요건, 품질기준 및 품질관리에 대한 사항을 규정하고 있다.

데이터산업법 제20조(데이터 품질관리 등) ① 과학기술정보통신부장관은 데이터의 품질향상을 위하여 행정안전부장관과 협의하여 품질인증 등 품질관리에 필요한 사업을 추진할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 품질관리에 필요한 사업을 실시하는 자에게 소요되는 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 데이터 품질인증을 실시하기 위하여 인증기관을 지정할 수 있다.
④ 제3항에 따라 지정받은 인증기관은 데이터 품질인증 신청을 받은 경우 대통령령으로 정하는 품질기준 등에 따라 품질인증을 하여야 한다.
⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 품질인증의 대상, 인증기관의 지정 요건, 품질기준 및 품질관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

'공공데이터법' 제22조는 공공기관의 장이 해당 기관이 생성 또는 취득하여 관리하는 공공데이터의 안정적 품질관리 및 적정한 품질수준의 확보를 위하여 필요한 조치를 취하여야 하고, 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관이 공공데이터의 적정한 품질수준의 확보와 제공 촉진을 위하여 품진 진단·평가·개선지원 등 필요한 시책을 수립·추진하고 정기적으로 사회적·경제적 파급효과가 큰 제공대상 공공데이터에 대한 품질 진단·평가를 실시하고 결과를 공표하는 등의 사항을 규정하고 있다.

공공데이터법 제22조(공공데이터의 품질관리) ① 공공기관의 장은 해당 기관이 생성 또는 취득하여 관리하는 공공데이터의 안정적 품질관리 및 적정한 품질수준의 확보를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
② 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관은 공공데이터의 적정한 품질수준의 확보와 제공 촉진을 위하여 품질 진단·평가, 개선지원 등 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다.
③ 행정안전부장관은 과학기술정보통신부장관과 협의하여 제2항에 따라 정기적으로 사회적·경제적 파급효과가 큰 제공대상 공공데이터에 대한 품질 진단·평가를 실시하고 그 결과를 공표할 수 있다.
④ 그 밖에 공공데이터 품질 진단·평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「산업 디지털 전환 촉진법」 제13조는 산업데이터의 적절한 품질관리 및 거래 등을 촉진하기 위하여 ① 산업데이터 품질 진단 기준, ② 산업데이터 품질 평가 방법 및 체계, ③ 산업데이터 품질 인증 및 개선, ④ 산업 데이터 품질관리 지원을 위하여 필요한 사항을 정하고 있다.

산업디지털전환법 제13조(산업데이터 품질관리 지원) 산업통상자원부장관은 산업데이터의 적절한 품질관리 및 거래 등을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관하여 필요한 시책을 마련할 수 있다.
1. 산업데이터 품질 진단 기준
2. 산업데이터 품질 평가 방법 및 체계
3. 산업데이터 품질 인증 및 개선
4. 그 밖에 산업데이터 품질관리 지원을 위하여 필요한 사항

다. 현행 법제도의 문제점 및 개선방안

위의 3가지 법률에서 데이터 표준화 및 품질관리에 대한 내용을 검토해보면, 공공데이터인지, 민간데이터인지 아니면 산업데이터인지 등 대상만 다를 뿐 그 주요 내용은 유사하게 구성되어 있다. 데이터의 생산과 활용주체는 다르다고 하더라도 데이

터의 품질관리는 데이터의 값(Data Value), 데이터 서비스(Data Service), 데이터 구조(Data Hierarchy), 데이터관리 프로세스(Data Management Process) 등으로 동일한 요소를 고려해야 하고, 이러한 요소들은 서로 연계되어 조직의 데이터 품질에 영향을 주고 있으며, 통합적이고 체계적인 품질관리가 필요하다(김찬수 외, 2003). 그러나 현재 법제도의 구조를 보면, 디지털플랫폼정부의 구현을 위해 필요한 데이터는 공공데이터, 민간데이터, 산업데이터 등 다양한 영역의 데이터의 표준화 및 품질관리는 개별법에 따라서 진행하여야 한다. 이는 데이터의 보유 주체가 다르기 때문에 표준화와 품질관리에 적용되는 법률이 상이한 것이지, 데이터의 속성은 동일하므로 통합된 데이터 표준화 및 품질관리 방안을 강구하여야 할 것으로 보인다.

데이터는 생산(수집, 구축), 유통, 활용 등 전 주기에 걸친 품질관리를 해야 한다. 생산주체나 유통목적, 활용 방안 등이 다르다고 하더라도 기본적으로 동일한 절차와 방법에 의해서 진행이 되어야 한다. 데이터를 생산·수집·관리하는 정부조직, 공공기관, 기업 등에서 데이터 표준화 및 데이터 품질관리를 위해 투입되는 비용과 시간은 데이터의 구조와 내용 등에 따라 다르지만, 통상적으로 많은 비용과 시간이 소요된다. 미국은 연방정부의 데이터 품질 확보를 위해 20여 년 전에 이미 '데이터 품질법(Data quality act)'을 제정해 정부부처의 산하기관들에게 데이터 품질 가이드라인 수립과 이행을 권고하였다(FindLaw Attorney Writers, 2008). '데이터 품질 법'은 제공되는 데이터를 이용하는 사람이 쉽게 구할 수 있으며 이용 만족도가 높아야 한다고 정의하는 이용 편의성, 두 번째는 데이터에 대한 기술적, 관리적, 물리적인 사용자의 접근 권한 관리를 통하여 비 권한자로부터 데이터를 보호해야 하는 안전성과 신뢰성, 그리고 데이터의 근거와 출처는 분명해야 하며 편향되지 않아야 한다는 공익성 등 세 가지 요소를 기반으로 데이터의 품질을 관리하고 있다. '데이터 품질법'은 데이터 품질관리 활동을 수행하며 발견되는 다양한 개선사항을 탄력적으로 반영하며 지침을 유지하고 있다(김명언 외, 2021).

데이터 표준화 및 데이터 품질관리는 데이터의 유통·거래 및 활용이 증대되면서 그 중요성은 점점 커질 것이다. 또한 디지털플랫폼정부의 구현을 추진하면서 공공데이터의 품질개선에 소비되는 시간과 비용에 대한 직·간접적인 지원이 필요할 것이다. 디지털플랫폼정부서비스를 제공하기 위해 활용되는 민간데이터의 품질 개선을

위해서는 데이터 품질인증제도를 마련하여 인증을 부여하고 이에 따른 인센티브를 제공하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

라. 소결

디지털플랫폼정부는 공공데이터와 민간데이터를 함께 활용하여 최적의 서비스를 창출해내는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 그러나 현재 법제도에 따르면, 데이터에 대한 품질관리와 표준화에 대한 주체가 상이하므로 관리에 대한 어려움이 있을 수 있다. 공공데이터와 민간데이터에 대한 관리 방법, 표준화 절차 등은 거의 동일하기 때문에 법제도적으로 이에 대하여 동일한 기준에서 접근할 필요가 있다.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 '공공데이터법'은 공공데이터를 활용하고자 하는 수요자가 원하는 공공데이터를 제공하기에는 한계가 있는 법률이다. 즉, '공공데이터법'상 공공데이터의 표준화와 품질관리와 같은 형식적인 품질개선만으로는 여전히 디지털플랫폼정부의 구현에 필요한 데이터 정책을 충족시킬 수는 없을 것이다. 오히려 민간에서 혁신적인 디지털플랫폼정부서비스를 개발하는 데 필수적으로 필요한 공공데이터에 대한 수요를 조사하고, 필요한 경우 정부기관이나 공공기관이 관련 공공데이터를 적극적으로 생성 또는 생산하여 민간에 제공하기 위한 절차를 마련하는 방안도 고려해보아야 할 것이다.

3. 기업 마이데이터의 도입

가. 개설

'마이데이터'는 개인데이터 활용 체계의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. 이는 개인데이터, 즉 개인정보의 관리와 활용 권한이 정보주체인 개인에게 있음을 강조하는 차원에서 개인정보의 활용처와 활용범위 등에 대한 정보주체의 능동적인 의사결정을 지원하여 궁극적으로는 헌법상의 기본권인 개인정보자기결정권을 보장하기 위함이다. 개인은 마이데이터를 통해 각자의 개인정보의 활용 방식과 수익분배 등의 과정에 적극적으로 참여할 수 있게 된다. 최근 들어 「개인정보 보호법」이 개정되면서 마이데이터에 관한 일반 규정이 도입되었고, 곧 시행을 앞두고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 지난 2023년 2월 27일 '제35조의2(개인정보의 전송 요구)'를 신설

하는「개인정보 보호법」일부개정법률안이 국회 본회의를 통과하였고, 본 법률안 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행될 예정이다.

제35조의2(개인정보의 전송 요구) ① 정보주체는 개인정보 처리 능력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보처리자에 대하여 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 개인정보를 자신에게로 전송할 것을 요구할 수 있다.

1. 정보주체가 전송을 요구하는 개인정보가 정보주체 본인에 관한 개인정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보일 것

가. 제15조제1항제1호, 제23조제1항제1호 또는 제24조제1항제1호에 따른 동의를 받아 처리되는 개인정보

나. 제15조제1항제4호에 따라 체결한 계약을 이행하거나 계약을 체결하는 과정에서 정보주체의 요청에 따른 조치를 이행하기 위하여 처리되는 개인정보

다. 제15조제1항제2호·제3호, 제23조제1항제2호 또는 제24조제1항제2호에 따라 처리되는 개인정보 중 정보주체의 이익이나 공익적 목적을 위하여 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 보호위원회가 심의·의결하여 전송 요구의 대상으로 지정한 개인정보

2. 전송을 요구하는 개인정보가 개인정보처리자가 수집한 개인정보를 기초로 분석·가공하여 별도로 생성한 정보가 아닐 것

3. 전송을 요구하는 개인정보가 컴퓨터 등 정보처리장치로 처리되는 개인정보일 것

② 정보주체는 매출액, 개인정보의 보유 규모, 개인정보 처리 능력, 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보처리자에 대하여 제1항에 따른 전송 요구 대상인 개인정보를 기술적으로 허용되는 합리적인 범위에서 다음 각 호의 자에게 전송할 것을 요구할 수 있다.

1. 제35조의3제1항에 따른 개인정보관리 전문기관

2. 제29조에 따른 안전조치의무를 이행하고 대통령령으로 정하는 시설 및 기술 기준을 충족하는 자

③ 개인정보처리자는 제1항 및 제2항에 따른 전송 요구를 받은 경우에는 시간, 비용, 기술적으로 허용되는 합리적인 범위에서 해당 정보를 컴퓨터 등 정보처리장치로 처리 가능한 형태로 전송하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 전송 요구를 받은 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률의 관련 규정에도 불구하고 정보주체에 관한 개인정보를 전송하여야 한다.

1.「국세기본법」제81조의13

2.「지방세기본법」제86조

3. 그 밖에 제1호 및 제2호와 유사한 규정으로서 대통령령으로 정하는 법률의 규정

⑤ 정보주체는 제1항 및 제2항에 따른 전송 요구를 철회할 수 있다.

⑥ 개인정보처리자는 정보주체의 본인 여부가 확인되지 아니하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 전송 요구를 거절하거나 전송을 중단할 수 있다.

⑦ 정보주체는 제1항 및 제2항에 따른 전송 요구로 인하여 타인의 권리나 정당한 이익을 침해하여서는 아니 된다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 전송 요구의 대상이 되는 정보의 범위, 전송 요구의 방법, 전송의 기한 및 방법, 전송 요구 철회의 방법, 전송 요구의 거절 및 전송 중단의 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「개인정보 보호법」의 개정으로 정보주체는 개인정보처리자에 대하여 개인정보를 자신이나 제3자에게 전송할 것을 요구할 수 있으나, 이는 어디까지나 정보주체인 개인, 즉 자연인에게 부여되는 권리이지 기업과 같은 법인에게도 인정되는 권리인 것은 아니다. 「개인정보 보호법」의 제정 목적이 "개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현함"에 있고, 결국 그 목적이 개인의 권리 보호 차원에서 다루어지고 있다는 점에서, 본 법률의 규정에 따른 마이데이터 제도는 기업에 대해서 적용되기 어려운 지점이 있다. 그러나 기업 데이터의 방대한 양과 활용가치 등을 고려할 때 기업 마이데이터 제도의 도입에 관하여 검토할 필요가 있다.

나. 현행 법제도의 문제점 및 기업 마이데이터 도입방안 검토

사실 마이데이터 제도가 도입된 것은 「개인정보 보호법」상 일반 규정이 마련되기 이전인 2020년 이른바 '데이터 3법' 개정을 통해 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 "신용정보법"이라 함)상 본인신용정보전송요구권에 관한 규정이 신설되면서부터이다. 또한 2021년 「전자정부법」의 개정으로 '정보주체 본인에 관한 행정정보의 제공요구권'에 관한 제43조의2가 신설되면서 공공마이데이터 제도 역시 도입되었다. 그러나 이러한 개별 마이데이터 제도 역시 정보주체의 권리 대상인 '개인정보'에 국한되어 논의되어 왔다. 뿐만 아니라, 앞서 살펴본 「개인정보 보호법」상 일반 마이데이터 제도가 도입되더라도, 이는 '개인'의 권리이기 때문에 기업을 포함한 법인 등 단체의 본인정보 전송요구 및 활용은 여전히 사각지대에 놓이게 된다. 따라서 기업정보를 활용한 데이터 산업 활성화와 법인 등 단체의 행정 편의 제고를 위해 전 분야를 아우르는 법인 정보도 전송요구를 할 수 있도록 개선이 요구된다. 이른바 '기업 마이데이터'의 도입이 필요한 것이다.

2022년 12월 금융위원회는 제5차 금융규제혁신회의를 개최하였는데, 중소기업, 소상공인 등 데이터 사각지대에 있던 기업금융 분야의 데이터 공유를 활성화 하겠다는 방침을 세우고, 금융 데이터 인프라 개선방안으로서 개인사업자 데이터를 수집·관리해 맞춤형 서비스 등을 제공하는 개인사업자 마이데이터(이른바 '내 손안의 경리') 도입을 검토하겠다고 밝혔다(금융위원회 보도자료, 2022. 12. 20.). 그리고 2023

년 2월 금융위원회는 '개인사업자 마이데이터' 도입방안을 논의하기 위해 유관기관 및 업계 관계자·전문가 등으로 구성된 워킹그룹을 발족하고 2023년 6월까지 개인사업자 단체, 마이데이터 사업자, 정보제공기관, 유관기관 등 실무 관계자·전문가 의견을 종합적으로 수렴하여 수요자·현장 중심의 개인사업자 마이데이터 도입방안을 마련할 계획이라고 밝혔다. 금융위원회가 추진 중인 개인사업자 마이데이터는 개인사업자 명의로 개설·관리되는 금융정보·상거래정보·공공정보 등을 통합 조회할 수 있는 서비스로, 데이터 사각지대인 개인사업자 분야 빅데이터 생태계 구축을 통해 소상공인들에게 맞춤형 자산관리, 경영 컨설팅 등 혁신적인 서비스를 제공하는 한편, 신용평가모형 고도화를 통해 금융권의 원활한 자금공급과 리스크 관리 기능 제고에 기여할 것으로 기대하고 있다(금융위원회 보도자료, 2023. 2. 1.). 금융위원회의 이와 같은 정책 추진으로 그동안 사각지대에 있던 소상공인 등 개인사업자에게 본인 정보의 효율적인 활용의 길이 마련되었다는 점에서는 환영할만하지만, '법인'의 경우 금융정보 등 본인의 민간데이터를 활용할 길은 여전히 요원하다 할 것인바, 기업 마이데이터의 도입 방안을 본격적으로 논의할 필요가 있다.

기업 마이데이터 도입 시 입법방식에 관하여 살펴보면, 「개인정보 보호법」과 같이 일반 규정을 둘 것인지 아니면 분야별 개별법에서 규정할 것인지 문제가 될 수 있다. 기업 마이데이터 도입과 관련한 학계의 기존 논의는 거의 전무하다시피 하나, 개인정보 이동권 도입에 관한 논의를 살펴보면, 공공부문에서의 이동성 확보를 위해 '정보공개법'이나 '공공데이터법'에 규정하는 방안,[45] 신용정보법상의 개인정보 이동권을 금융 분야에 이어서 의료법, 전자상거래법 등 다른 영역으로 점차 확대하는 방안,[46] '데이터 거래 및 유통 활성화 법률(가칭)'을 제정하여 규정하는 방안[47] 일반법

45) 공공데이터는 민간부문을 아우를 수 없다는 한계가 있고, 지금도 공개와 동시에 다운로드 등을 통한 제공이 가능하다는 점에서 실익이 작다고 비판된다(손경호 외, 2019).

46) 특정 영역에서만 데이터 이동을 제고시키는 것은 혁신적 서비스의 창출과 산업적 확산에 한계가 있다(박훤일, 2017).

47) 「콘텐츠산업 진흥법」에서 관련 산업 활성화의 수단으로 콘텐츠 제작자의 권리를 보호하고 있는 것과 같이 '데이터 거래 및 유통 활성화 법률(가칭)'에 데이터 이동권을 규정하여 데이터 산업을 활성화하자는 것이다(정원준, 2020).

인 개인정보 보호법에서 규율해야 한다는 방안[48] 등으로 나뉘고 있다.

생각건대, 특정 개인정보의 유형에 국한하지 않고 기업 정보 전체를 대상으로 규정하는 것이 바람직하다 할 것이므로 기업 정보전송(기업 마이데이터)과 관련하여서는 데이터 활용에 관한 기본법의 성격을 가지는 '데이터산업법'에서의 규율로 접근하는 것이 타당할 것이다. 그럼에도 불구하고 기업 마이데이터의 경우 개인 마이데이터와 달리 기업의 '개인정보자기결정권' 등 정보주체의 권리보장 차원에서 접근할 수 없어, 해당 기업의 정보를 보유하고 있는 자에게 정보전송의 의무를 부여하기 어려운 점이 있다. 또한 기업 마이데이터가 어떠한 정보에 대하여 인정될 수 있는지를 논하여야 하는데, 실질적으로 사실상 행정정보와 신용정보 이외의 다른 어느 유형의 기업데이터를 전송요구의 대상으로 삼을 수 있을지도 의문이다. 오히려 기업 신용정보와 관련하여, 기업 소비자 보호의 차원에서 '신용정보법'을 개정하여 신용정보제공·이용자등에게 그가 보유하고 있는 기업에 관한 신용정보의 전송을 요구하는 근거를 마련하는 것이 합리적일 수도 있다. '데이터산업법'의 개정과 관련하여서는, "정부는 데이터의 생산, 거래 및 활용 촉진을 위하여 데이터를 컴퓨터 등 정보처리장치가 처리할 수 있는 형태로 본인 또는 제3자에게 원활하게 이동시킬 수 있는 제도적 기반을 구축하도록 노력하여야 한다"라고 규정하는 제15조를 개정하거나 제15조의2를 신설하여, 정부가 기업 간 데이터의 이동을 활성화하기 위한 지원사업 실시의 근거를 마련하는 수준의 개정이 가능한 것으로 판단된다.

48) '신용정보법'상 전송요구권이 도입되기 전에, 데이터 이동권이 산업 전반에 적용될 수 있도록 일반법인 개인정보 보호법에 도입되어야 한다는 것이 학계의 다수의 견해였다(권건보·김일환, 2019; 한국데이터진흥원, 2017).

제4절 정부의 일하는 방식 혁신

1. 인공지능 활용 행정의 확대

가. 개설

디지털플랫폼정부의 구현을 추진하고자 과학기술정보통신부는 2023년도 4대 중점 투자분야 중 하나로 인공지능, 데이터를 기반으로 하여 정부가 일하는 방식의 대전환을 모색하는 '디지털 혁신 전면화'를 들고 있다(과학기술정보통신부 보도자료, 2022. 8. 31.). 또한 국가 디지털 혁신 전면화의 2023년 예산을 작년 대비 9.5% 증액하여 1조 8,939억 원으로 배정하였으며, 그 중 단순·반복적인 공공업무를 자동화·지능화하고, 민간·공공 간 데이터와 서비스를 융합하는 초거대 인공지능 기반(인프라)을 구축하는 디지털플랫폼정부 추진 예산은 285억 원으로 신규 책정되었는데, 그 중 행정분야에 인공지능을 활용하는 것과 관련되는 '공공업무 프로세스 자동화·지능화 프로젝트'에는 2023년 신규로 35억 원의 예산이 책정되었다.

구체적으로 공공업무 프로세스 자동화, 지능화는 사람에 의해 반복 처리되는 검색, 수집, 취합, 분류 등 단순 공공업무를 자동화 도구 및 인공지능 등을 활용하여 자동화, 지능화하여 공공업무 효율화 및 행정서비스 질을 향상할 것을 목적으로 하고 있으며, 데이터 분석을 통한 정책효과 정밀예측 등 국정운영의 과학화 실현과 민원 구비서류 철폐 등 행정업무 전반을 디지털 시대에 맞게 재설계하고, 공무원의 디지털 역량을 강화하는 것을 그 예로 들 수 있다. 이에 민간 기업뿐만 아니라 정부기관에서도 인공지능 기술의 도입을 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다. 특히, 행정업무는 국민의 삶에 영향을 미치는 행위이며 특정 작위와 부작위에는 이해당사자가 폭넓게 존재하기 때문에 인공지능이 적용된 행정행위에 대하여서 국민의 수용 가능성이 매우 중요하다고 할 것이다. 그러므로 인공지능을 행정업무에 도입하면 업무의 효율성과 효과성이 증대될 것이라는 막연한 기대가 아닌 객관적인 분석과 검토를 통한 타당성 검증이 공공업무 프로세스 자동화·지능화[49] 과정에서 반드시 요구된다

49) 2021. 6. 10. 시행된 「지능정보화 기본법」 제2조 제5호에서는 "지능정보화란 정보의

고 할 것이다.

이에 인공지능 기술을 행정 분야에 활용할 수 있는 근거를 마련하기 위한 일환으로 2021년 3월 23일 시행된 「행정기본법」 제20조에서는 “행정청은 법률로 정하는 바에 따라 완전히 자동화된 시스템(인공지능 기술을 적용한 시스템을 포함한다)으로 처분을 할 수 있다. 다만, 처분에 재량이 있는 경우는 그러하지 아니하다”는 규정을 통해 자동적 행정처분의 근거를 두고 있다. 또한 「전자정부법」은 2021년 6월 8일 신설된 제18조의2 제1항 “행정기관등의 장은 인공지능 등의 기술을 활용하여 전자정부서비스를 제공할 수 있다”는 규정을 통해 인공지능 기술을 행정에 적용할 수 있는 근거를 마련하였다. 비록 인공지능에 의한 행정상 자동결정이라고 할지라도 인간이 만든 알고리즘이 바탕이 되어 있지만, 기계학습 알고리즘의 특징은 스스로 인식한다는 점에서 차이가 있고 프로그래머조차 인공지능의 결정을 예측하기 어렵다는 이른바 블랙박스(blackbox)의 문제가 있다. 특히, 최종 사용자와의 상호작용이 필요한 공공서비스의 경우 이러한 문제를 해결할 필요가 있어 윤리영향평가 등의 조치가 이뤄져야 하기 때문에 「지능정보화 기본법」 제56조[50]에서 인공지능 서비스의 사회적 영향평가(impact assessment)를 도입하고 있으며, 인공지능 활용에 있어 기본적

생산·유통 또는 활용을 기반으로 지능정보기술이나 그 밖의 다른 기술을 적용·융합하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동을 효율화·고도화하는 것을 말한다”고 정의하고 있다.

50) 「지능정보화 기본법」 제56조(지능정보서비스 등의 사회적 영향평가) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 생활에 파급력이 큰 지능정보서비스 등의 활용과 확산이 사회·경제·문화 및 국민의 일상생활 등에 미치는 영향에 대하여 다음 각 호의 사항을 조사·평가(이하 “사회적 영향평가”라 한다) 할 수 있다. 다만, 지능정보기술의 경우에는 「과학기술기본법」 제14조제1항의 기술영향평가로 대신한다.

1. 지능정보서비스 등의 안전성 및 신뢰성
2. 정보격차 해소, 사생활 보호, 지능정보사회윤리 등 정보문화에 미치는 영향
3. 고용·노동, 공정거래, 산업 구조, 이용자 권익 등 사회·경제에 미치는 영향
4. 정보보호에 미치는 영향
5. 그 밖에 지능정보서비스 등이 사회·경제·문화 및 국민의 일상생활에 미치는 영향

② 과학기술정보통신부장관은 사회적 영향평가의 결과를 공개하고, 해당 지능정보서비스 등의 안전성·신뢰성 향상 등 필요한 조치를 국가기관등 및 사업자 등에 권고할 수 있다.

인권 및 권리 침해를 방지하고 사회적 공익에 기여할 수 있게끔 2022년 5월 11일 국가인권위원회에서는 '인공지능 개발과 활용에 관한 인권 가이드라인'을 발표하기도 하였다.

이에 인공지능을 행정 분야에 적용 및 도입하고자 할 때 필요한 다양한 검토 요소와 법적 쟁점이 무엇인지를 「행정기본법」 제20조와 「전자정부법」 제18조의2 제1항 등을 중심으로 고찰하고자 한다. 구체적으로 이와 같은 현행 규정을 인공지능에 의한 행정서비스를 허용하는 근거 규정으로 삼는 데 충분할 것인지, 아니면 특별법의 제정이 요구되는 것인지를 검토할 필요성이 있다. 나아가 현행 규정을 근거로 디지털플랫폼정부 구현을 위한 인공지능 활용 행정이 가능하다고 할지라도 인공지능 활용 행정서비스 제공에 따른 역기능, 부작용 등을 방지하기 위한 입법적으로 흠결, 미비점 또는 법률 간 충돌 존재 여부를 고찰해보아야 할 것이다.[51]

나. 현행 법제도의 현황

1) 의의

인공지능을 활용한 행정상 자동결정의 법적 성질에 관하여 사람이 아닌 인공지능에 의한 행정상 자동결정임에도 이를 행정행위로 볼 수 있는지에 관하여 의문이 제기될 수 있는데, 자동적 행정행위(즉, 행정행위가 자동장치에 의하여 자동적으로 결정되는 경우)를 넘어서는 인공지능에 의한 완전한 자동적 행정행위도 "행정청이 행하는 개별적, 구체적 사실에 관한 법집행 작용으로서 외부적 법적 효력을 갖는 권력적, 단독적 공법행위"라는 행정의 개념요소를 구비하고 있으므로 행정행위로 볼 수

51) 참여연대 공익법센터 보도자료(2022. 3. 10.)는 "자동성, 모호성, 복잡성을 특징으로 하는 인공지능 기술은 인간이 사전 예측하고 사후 통제하기가 쉽지 않다는 점에서, 행정영역에 도입하였을 경우 행정의 투명성, 공공성, 투명성을 보장하기가 어려울 수 있다. 이에 「행정기본법」 제20조에도 인공지능에 의한 행정처분을 도입하면서 재량처분이 아닌 기속행위로 제한한 바 있다. 그러나 「전자정부법」 제18조의2는 어떤 조건의 어떤 처분에 인공지능 기술을 사용해야 하는지에 대한 규정 없이 인공지능 전자정부 서비스를 허용하고 있어 「행정기본법」의 조문조차 형해화하고 있는 셈이다. 국민의 생활에 영향을 미치는 공공 행정에 인공지능 기술을 도입한다면, 인공지능 기술을 활용하여 제공하는 행정서비스의 종류와 범위를 법률로 명확하게 규정하는 것이 필요하다"고 지적하였다.

있다. 그렇다면 인공지능에 의한 행정상 완전한 자동결정의 경우, 종래에 이루어지던 방식인 인간 공무원에 의한 행정행위가 아닌 인공지능 기계에 의한 것이기 때문에 이와 같은 행정행위가 종래의 법률을 근거로 가능하다고 하기에는 한계가 있다. 이러한 이유에서 인공지능에 의한 완전한 자동적 행정행위가 가능할 수 있는 법적 근거가 필요하게 되는데, 이러한 근거로서 현행 법률 규정인 「행정기본법」 제20조와 「전자정부법」 제18조의2 제1항으로 충분할 것인지를 살펴볼 필요가 있다. 나아가 인공지능을 활용한 행정상 완전한 자동결정이 행정행위에 해당하는 경우, 인공지능 기술을 활용할 수 있는 행정처분 대상이 기속행위 외에 재량행위까지도 포함해야할 것인지에 대한 논의가 있어 이에 대하여 현행 법률을 중심으로 검토할 필요가 있다.

2) 「행정기본법」 제20조

「행정기본법」 제20조에서는 인공지능 기술을 적용하여 자동적으로 이루어지는 행정작용 즉, 인공지능에 의한 완전한 자동처분을 규율하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이 규정은 인공지능 시대를 맞아 미래 행정 수요에 대비하기 위하여 행정의 첨단화를 촉진하려는 취지, 그리고 정보통신기술(Information and Communication Technology, ICT) 발전에 따라 행정영역에서도 완전히 자동화된 시스템(즉, 인공지능)을 통한 처분의 허용 및 자동적 처분이 적용될 수 있는 영역을 명시적으로 규율할 필요성으로 2021년 3월 23일부터 시행되었으며, 이는 독일의 연방행정 절차법 제35a조[52]를 참조하여 제정되었다.

「행정기본법」 제20조 본문에서는 “법률로 정하는 바”에 따라 “완전히 자동화된 시스템을 통해서” 처분이 발령될 수 있다는 점을 명시하고 있으며, 완전히 자동화된 시스템에는 인공지능 기술을 적용한 시스템도 포함한다고 규정하고 있다. 그러므로 완전한 자동적 처분의 구체적인 규율 대상은 인공지능 기술 등 ‘완전히 자동화된 시

52) 독일의 과세절차 현대화법 제20조 제1호에서는 독일 연방행정 절차법 제35a에 전자동화된 행정행위의 발령에 관한 규정(§ 35a Vollständig automatisierter Erlasseines Verwaltungsaktes)을 신설할 것을 규정하고 있으며, 이 조항의 본문에서는 행정행위가 ‘전적으로 자동화 설비에 의해서(vollständig durchautomatische Einrichtungen)’ 이루어질 수 있음을 명시하고 있다.

스템'에 의한 행정행위만 포함되기 때문에 '처분과정에서 일부 자동화된 시스템'을 사용하는 등 보조 수단으로 사용한 행정행위는 포함되지 않는다. 따라서 본 규정을 근거로 공무원은 시간을 단축하고 비용을 줄이기 위해 처분(예를 들어, 세금결정 및 부과, 시험 채점 등)을 사람의 관여 없이 신청(적발)부터 처분까지 인공지능 기반 시스템 등을 통해 발령할 수 있는 법적 근거를 법률에 가지고 완전히 자동화된 처분을 보다 적극적으로 할 수 있을 것이다. 나아가, 시스템에 의해 행정처분이 발령되는 내용 형성 과정에서 공무원의 의사개입이 있는 경우는 본조가 규율하고자 하는 자동적 처분에 해당하지 않지만, 설령 공무원의 개입이 있더라도 온전히 인공지능에 의해서 이루어진 행정처분의 내용 및 결과를 단지 수용한 것에 불과하다면 본조의 적용대상이 될 수 있을 것이다. 이러한 이유에서 현재의 약한 인공지능(weak AI) 기술 수준에서는 인공지능에 의한 행정상 완전한 자동결정보다는 인공지능을 보조 수단으로 사용하여 공무원이 직접 결정을 하는 경우가 아직까지는 더 많을 것인데, 이 경우에는 본조의 자동적 처분에 해당하지 않을 것이다.

그러나 「행정기본법」 제20조에 따라 인공지능에 의한 자동결정이 허용된다고 할지라도 완전히 자동화된 시스템을 통한 행정상 자동적 처분이 무제한적으로 허용되는 것이 아니다. 제20조 본문에서는 행정처분의 성격, 유형에 대한 충분한 검토 후 자동적 처분이 허용될 수 있게 하기 위하여 반드시 개별 '법률'에 근거를 두고 허용되도록 제한하고 있으며, 또한 동조 단서에서도 행정청의 인간 공무원에 의한 재량적 판단 및 의사결정이 필요한 행정처분은 자동적 처분을 허용하지 않는다고 규정하여 제한을 두고 있다. 이는 재량행위의 행사 과정에서 요구되는 가치판단을 함에 있어 자동화 시스템을 이용하는 것을 원칙적으로 제한한다는 것을 의미한다.

3) 「전자정부법」 제18조의2

첨단기술의 발전으로 행정기관등이 전자정부서비스를 제공하기 위해서 자연어 처리, 빅데이터 분석 등 다양한 기술을 활용하고 있다. 이러한 점을 고려하여 2021년 6월 8일 「전자정부법」 일부개정을 통해서 제18조의2(지능형 전자정부서비스의 제공 등)가 신설되었는데, 이를 통해 인공지능 등의 기술을 활용한 지능형 전자정부서비스를 도입하고 활용할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 행정안전부장관이 지능형 전

자정부서비스 활성화를 위해서 행정기관등에게 행정적, 재정적, 기술적 지원을 할 수 있도록 하였다.

행정기관등의 장이 「전자정부법」 제2조 제5호 의 전자정부서비스[53]를 제공할 때 인공지능등의 기술을 도입 및 활용할 수 있다는 점을 「전자정부법」 제18조의2 제1항에서 명시하였다. 명문상 '인공지능 등의 기술'이란 인간의 학습능력과 추론 능력, 자연어 이해 능력 등을 컴퓨터 프로그램으로 실현한 기술로서 각종 정보를 습득하여 상황을 파악하고 예측할 수 있도록 지원하는 기술을 의미한다. 「전자정부법 시행령」 제15조의2 제1항에서는 자연어 처리, 음성인식, 영상인식 등을 '인공지능 등의 기술'의 종류로서 예시적으로 규정하였다. 따라서 향후 행정기관등은 인공지능 등의 기술을 도시개발 과정에서의 공공자원 배분의 최적화, 예측적 분석 기반 정책 의사결정, 여러 데이터를 통합, 분석하여 국민 개인별 맞춤화된 공공서비스 제공 등 다양한 대국민 서비스와 행정의 효율화를 위해 전자정부서비스[54]에 도입하여 활용할

53) 「전자정부법」 제2조 제5호에 따르면 '전자정부서비스'란 "행정기관등이 전자정부를 통하여 다른 행정기관등 및 국민, 기업 등에 제공하는 행정서비스"를 말한다.

54) 행정안전부가 2022년 실시한 「전자정부서비스이용실태조사」 통계정보보고서에 따르면, 전자정부서비스 이용 목적은 1. 정보 온라인 검색, 문의, 조회(날씨, 교통, 복지, 고용, 부동산, 세금, 법령 정보 등), 2. 행정/민원서류 온라인 신청(작성) 접수(주택청약, 근로소득 연말정산, 각종 시험 응시원서 작성 등), 3. 행정/민원서류 온라인 열람(발급), 교부(주민등록 등,초본, 병적증명, 건강보험가입증명 등), 4. 세금 및 공과금 등의 온라인 조회, 납부, 환급(국세, 지방세, 범칙금, 사회보험료, 수도, 전기요금 등), 5. 공공서비스 및 시설물 온라인 예약, 신청, 접수(기차표 예약, 공공도서관, 국립박물관 등 체육 문화시설 등), 6. 온라인 민원제기, 불편시고, 고충처리(국민신문고 민원신청, 안전신문고 생활불편 신고 등), 7. 온라인 국민 제안, 참여(국민신문고를 통한 정책의견 제시, 정책참여 등), 8. 기타로 구분될 수 있고, 국민이 이용하는 전자정부서비스 홈페이지는 행정, 민원(1. 정부24, 2. 안전신문고, 3. 대법원 인터넷등기소, 4. 국민신문고, 5. 성범죄자 알림e, 6. 병무청, 7.경찰민원포털), 경제활동, 취업(8. 국세청 홈택스, 9. 워크넷, 10. 4대사회보험 정보연계센터), 생활, 여가(11. 질병관리청, 12. 나이스, 13. 복지로, 14. 청약홈, 15. 임신육아종합포털 아이사랑, 16. 로드플러스, 17. 인터넷우체국, 18. 레츠코레일, SRT, 19. 대한민국 구석구석), 지식, 정보(20. Q-Net(큐넷), 21. 국가법령정보센터, 22. 국민건강보험, 23. 도로명주소 안내시스템, 24. 오피넷), 기타 등으로 구분하고 있다. 또한, "유·무선 인터넷 또는 인터넷이 가능한 기기 등을 통해 △ 해외여행 시 외교부로부터 유의사항 등 안내 문자를 받

수 있을 것이다.

행정안전부장관은 행정기관등의 장이 인공지능 등의 기술을 효율적으로 활용할 수 있도록 행정적, 재정적, 기술적 지원 등 필요한 지원을 할 수 있도록 근거를 마련하였다. 그리고 그 세부적인 사항은 「전자정부법 시행령」 제15조의2 제2항 및 행정안전부 고시인 「지능형 전자정부서비스 도입 및 관리지침」을 통해 규정하였는데, 주요 내용은 지원사업 추진의 세부사항과 행정안전부장관이 지원할 사항, 행정기관등이 지능형 전자정부서비스를 도입하여 운영할 때 준수해야 할 사항 등이다.

행정안전부장관은 행정기관등의 장이 인공지능 등의 기술을 효율적으로 활용할 수 있도록 지원하는 사업의 선정, 관리 등에 필요한 사항을 정하여 고시하도록 하였다. 이와 관련하여 행정안전부장관은 「지능형 전자정부서비스 도입 및 관리지침」을 고시하여 행정기관등이 인공지능 등의 기술을 활용한 지능형 전자정부서비스를 도

아봤다. △ 나 또는 자녀가 속한 시도교육청 홈페이지에 접속하여 자료 및 정보를 검색해봤다. △ 선거 후보, 선거 장소 등 선거 관련 정보 조회 및 확인을 위해 선거관리위원회 홈페이지 이용해 봤다. △ 워크넷, 월드잡 홈페이지에 접속하여 구인·구직 정보를 확인하거나 신청해봤다. △ 병무청이나 예비군 홈페이지에 접속하여 훈련 정보(훈련장, 소속부대 조회 등)를 검색하거나, 훈련 신청, 연기 신청 등을 해봤다. △ 보건복지부, 기초연금, 100세누리 등 사회서비스를 제공하는 홈페이지에 접속 하여 노후정보, 일자리, 연금 등에 대한 검색, 신청 및 문의를 해봤다. ○ 위택스, 주민센터(행정센터, 동사무소 등)의 무인민원발급기를 통해 지방세 신고, 납부, 조회 등을 이용해봤다. △ 봉사활동을 위해 사회복지자원봉사인증관리(VMS)와 1365 자원봉사포털에 접속하 거나 조회 등을 해봤다. △ 국가(한국산업인력공단)에서 운영하는 국가 기술자격 시험 신청, 일정 확인 등과 자격증 출력을 위해 큐넷(Q-Net)을 이용해봤다. △ 한국장학재단 홈페이지를 통해 학자금, 국가장학금 대출, 취업연계형 장학금 등을 조회, 신청 등을 해봤다. △ 기초연금 신청을 위해 보건복지부 기초연금, 국민연금 홈페이지를 통해 확인했거나 복지로를 통해 노인일자리사업 신청, 장애인복지카드, 각종 수급자 확인서 등을 조회, 신청, 확인해봤다."면 전자정부 서비스를 이용한 것에 해당된다는 예시를 언급하고 있다. 이와 같이 최근 2021년 통계조사 항목은 2020년 통계조사 때와 조금씩 달라졌다는 점에서 전자정부서비스 이용 목적, 이용 사이트 등이 고정된 불변의 개념이 아니라 시대변화에 따라 확장, 변화되는 유동적 개념임을 알 수 있다. 그러므로 현재로서는 단순한 민원처리에 불과해보이는 전자정부서비스일지라도 시간이 경과함에 따라 포괄적인 행정서비스의 제공으로 그 적용 범위가 점차 확대될 수 있을 것으로 보인다(행정안전부, 2022. 3. 3.).

입, 운영 시 준수해야 할 사항과 행정안전부장관이 지원할 수 있는 사업의 선정, 관리[55] 등에 필요한 세부사항을 정하고 있다.

다. 현행 법제도의 문제점

1) 「행정기본법」 제20조

① 자동적 처분 입법 시 개별 법률에서의 유의사항

「행정기본법」 제20조에서는 "행정청은 법률로 정하는 바에 따라 완전히 자동화된 시스템으로 처분"을 할 수 있음을 규정하고 있을 뿐, 구체적으로 이를 근거로 향후 행정청이 개별법에서 자동적 처분을 하기 위해 입법할 때 유의해야 할 사항 등에 대해서는 특별히 명시되어 있지 않다. 그러므로 이러한 흠결을 해결하기 위해 개별법에서 입법 시에 다음과 같은 사항을 고려해야 할 필요가 있다.

첫째, 자동적 처분 과정에서 개별·사안별 특수성이 충분히 검토되지 않을 수 있는 가능성을 고려하여 처분을 구하는 전자신청서에 별도 기재란을 마련하는 등의 개별적, 사안별 특수성이 반영될 수 있는 방안을 마련해야 할 필요가 있다. 이와 같은 적절한 방안을 통해 당사자에 관한 특별한 사정이 조사 및 인지된 경우에는 개별적, 사안별 특수성을 반영하여 이 법 제20조에서 규정하는 완전한 자동적 처분을 발령할 것인지, 아니면 인간 공무원에 의한 통상의 처분을 할 것인지를 판단할 수 있는 적절한 기회를 갖게 될 것이다.

---

55) 지능형 전자정부서비스 도입 및 관리지침 제7조(지능형 전자정부서비스 지원사업의 선정 및 관리) ① 행정안전부장관은 지능형 전자정부서비스 지원사업을 선정하기 위해 행정기관등으로부터 사업제안을 받거나, 수요조사 또는 공모를 실시할 수 있다.
② 행정안전부장관은 지능형 전자정부서비스 지원사업을 선정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.
1. 사업의 타당성 및 효율성
2. 인공지능 기술 도입에 따른 사업 목적 및 활용 방안의 구체성
3. 인공지능 학습용 데이터 확보의 지속성 및 품질의 적정성
4. 공공업무의 자동화, 새로운 양질의 지능형 대국민 서비스 제공 가능성
5. 그 밖에 행정안전부장관이 정하는 사항
③ 지능형 전자정부서비스 지원사업 추진과 관련한 사업 추진체계, 대상과제의 선정 방법, 관리 등 그 밖의 필요한 세부사항은 「전자정부지원사업 관리지침」을 준용한다.

둘째, 통상의 처분과 달리 신청 및 적발부터 처분까지 인간이 개입되지 않는 완전한 자동적 처분에 대하여 「행정절차법」 제27조의 의견제출 기회 부여, 제28조의 청문의 주재 등 행정절차법에 따른 절차를 거치기 어려운 경우에는 이에 대한 특례 규정을 마련하거나 이에 준하는 대체 방안을 마련해야 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 처분의 방식을 규정한 「행정절차법」 제24조 제3항의 "처분을 하는 문서에는 그 처분 행정청과 담당자의 소속·성명 및 연락처(전화번호, 팩스번호, 전자우편주소 등을 말한다)를 적어야 한다"는 등 인공지능 기술을 전제로 하지 않은 기존의 행정절차법 규정이 다수 존재한다는 문제가 있다. 이에 이 규정의 도입으로 인공지능 기술에 의한 자동적 처분을 허용하는 한, 종래 인간 공무원에 의한 처분을 전제로 제정된 행정절차법 규정들을 인공지능에 의한 자동적 처분이 가능하게 된 새로운 상황을 고려하여 입법적으로 개선할 필요가 있다.

넷째, 인간 공무원의 의사 개입 없이 완전히 자동화된 행정처분이 이루어지게 되면 인간 공무원의 편견, 부정부패 등의 문제로부터는 자유로울 수 있겠지만, 인공지능 알고리즘의 투명성, 신뢰성 등이 확보되지 못하면 알고리즘 자체의 부적절성 또는 인공지능의 편향성 문제 등으로 인해 또 다른 폐해가 발생하게 될 것이다. 그러므로 이에 대한 부작용을 타개할 수 있도록 관련 제도와 입법적 정비를 통해 인공지능의 신뢰성이나 안정성을 검증할 수 있는 제도, 수단이 있어야 인공지능에 의한 자동적 처분의 안전한 환경을 조성할 수 있을 것인데, 이에 대하여 「전자정부법」이나 「지능정보화 기본법」 등에 충분한 규정이 마련되어 있지 않아 흠결 및 미비가 존재하기 때문에 입법적 보완이 필요하다.

다섯째, 인공지능에 의한 행정처분은 알고리즘에 의한 자동화된 의사결정을 포함하고 있어 필연적으로 개인정보의 처리가 수반될 수밖에 없다. 유럽(EU)의 경우 인공지능에 의한 자동화된 의사결정에 대한 정보주체의 권리를 GDPR(General Data Protection Regulation)에 마련하고 있는데, 예컨대 정보주체는 인공지능에 의한 자동화된 의사결정을 위한 개인정보 처리에 반대하거나 이를 따르지 않을 권리, 자동화된 의사결정에 이의를 제기하고 자신의 견해를 표명할 권리, 설명을 요구할 권리 등을 가진다. 하지만 「행정기본법」 및 「개인정보 보호법」에는 이러한 내용이 포함되어 있지 않다. 그러므로 「행정기본법」 제20조의 도입으로 인공지능에 의한 자동적 처분의 법적

근거가 마련된 만큼, 적어도 「행정기본법」 제20조에 따라 완전한 자동적 처분의 도입에 따른 효과를 충분히 고려하여 정보주체의 권리를 보완하는 것이 필요해 보인다.

② 재량행위에 대한 자동적 처분 허용 가능성

「행정기본법」 제20조 단서에서는 처분과 관련하여 처분청에 재량이 있는 경우에는 자동적 처분이 허용되지 않는다는 점을 명시하고 있다. 그러나 다른 법률과의 관계를 규정하고 있는 「행정기본법」 제5조 제1항에 따르면, 이 법의 일반법적 성격으로 인해 개별 법률에서 특별히 입법하였다면, 처분청에 재량이 있어도 자동적 처분이 허용될 수 있도록 규정할 수 있다는 문제가 있다. 즉, 이를 근거로 재량행위에 대한 자동적 처분이 허용될 수 있다는 점이다. 따라서 이처럼 개별 법률에서 자동적 처분을 허용하는 규정을 도입할 때에는 「행정기본법」 제5조 제2항을 고려하여 면밀한 법리적 검토가 수반되어야 할 것이며, 이와 같은 우회적 방식에 따른 기속행위 외의 재량행위에까지 자동적 처분이 가능한 것에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

2) 「전자정부법」 제18조의2 관련 인공지능 규율법 마련의 필요성

① 인공지능 국가 감독 체계

「전자정부법」 제18조의2에 따라 행정기관이 인공지능을 활용하여 전자정부서비스를 제공할 수 있는 법적 근거가 마련되어 인공지능을 활용하여 인간에 대한 행정상 처분이나 의사결정에 이를 수 있으나, 이러한 결정에 대한 보호 방법이나 구제절차가 입법적, 제도적으로 충분히 이루어지지 못하였다는 지적이 있어 왔다. 특히, 인공지능에 의한 자동적 의사결정의 안정성이 확실하게 담보될 수 있다고 보장할 수 없는 기술적 한계가 존재하기 때문에 인공지능이 불법적이고, 차별적·편향적인 판단을 하고 개인정보를 오남용하는 등의 문제가 발생하지 않도록 국가, 행정청 및 인간 공무원이 감독할 필요성이 있을 것이다.[56] 그러므로 인공지능에 의한 행정서비스를

56) 자동으로 식별하는 인공지능을 누가 설계하고, 그러한 알고리듬을 개발할 동기와 자원을 어떤 기업이 가지고 있는지, 그리고 어떠한 목적에서 존재하게 되었는지 등을 면밀히 따져보는 것이 중요할 것인데, 누가 어떤 목적을 가지고 설계하느냐에 따라서 편향된 판단의 오류가 발생할 가능성이 달라지기 때문이다. 따라서 이러한

신뢰하고 활용하게끔 하고, 불의의 피해가 발생하지 않을 수 있도록 자동적 행정처분이 법률을 준수하는지에 대하여 국가가 감독할 수 있는 제도적, 법적 수단을 강구할 필요가 있다.

② 정보 공개 및 투명성 확보

행정처분은 국민의 삶에 영향을 미치는 행위이며 특정 행정상 판단에는 이해당사자가 폭넓게 존재하기 때문에 인공지능이 적용된 행정행위에 대하여서 국민의 수용 가능성이 매우 중요할 것이며, 따라서 인공지능을 활용한 전자정부서비스가 인권의 보장하고 법률을 준수하는 것은 매우 중요하다 할 것이다. 예를 들어, 실업 급여 및 공무원 등 직원의 해고를 결정하는 데 인공지능의 알고리즘이 활용될 수 있으며, 사회복지급여의 부정수급을 방지하기 위해 인공지능이 활용될 수 있고, 대학입시와 관련한 시험을 채점하는 데 인공지능이 활용될 수 있는 등 그 활용가능성은 매우 넓다. 그러므로 이와 같은 처분, 의사결정과 관련하여 인공지능의 투명성이 보장될 수 있어야 지속가능하게 인공지능을 기반으로 한 행정서비스가 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 이유에서 인공지능을 규율할 수 있는 구체적 법률을 통해 인공지능의 투명성과 신뢰성을 보장하여야 하며, 특히 행정기관 등 공공기관이 인공지능을 활용하는 경우에는 설령 민간에서 조달한 인공지능 알고리즘이라고 하더라도 국민 앞에 투명하게 공개해야 할 것이다. 따라서 「전자정부법」에 인공지능을 규율하는 입법 및 정책을 마련할 필요가 있으며, 특히 국민의 기본권 및 권리에 영향을 미치는 인공지능 활용 행정서비스에 대하여 정보공개 및 투명성 보장 등을 엄격하게 관리하는 내용과 관련하여 현재의 「전자정부법」은 그 미비점이 있기 때문에 법적 개선을 할 필요가 있다.

문제를 시정하기 위해서는 고의적으로 의도된 오류이든, 의도하지 않은 오류이든 이를 시정하고 감독할 수 있는 중립적인 인간 감독자가 필요하게 된다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 애초에 인공지능의 훈련 데이터에서부터 의도하거나 의도하지 않은 오류가 근본적으로 발생하지 않도록 광범위한 사전적 검토에 대해서 고려해볼 수 있으나 알고리듬의 투명성 문제 등으로 인해 이를 실현하기 위해서는 여러 기술적인 장벽이 존재한다(김도경, 2021).

③ 인공지능 평가 및 위험성 통제

현재의 기술 수준에서 나타나는 인공지능의 편향성과 위험성 문제로 국민의 인권, 권리와 안전에 영향을 미칠 수 있는 가능성으로 인해, 인공지능을 활용한 행정 서비스를 무조건 신뢰하기에 어려움이 있는 실정이다. 또한 인공지능이 인간 공무원을 대신하고 이에 준하여 행정서비스를 제공하며, 행정행위를 발령하기 때문에 모든 인공지능 시스템이 헌법과 관련 개별 법률에 따라 개인정보를 보호하고 권리 보호 및 인권 침해와 차별이 존재해서는 안 될 것이다. 따라서 블랙박스, 딥러닝 등 인공지능이 가진 특정한 기술적 한계 또는 행정청, 행정기관이 내부 지침, 윤리강령 등에 불과한 사항만이 존재할 뿐 이를 통제할 수 있는 법률 규정이 없다는 이유로 국민의 인권, 권리 및 개별 법률의 준수 의무를 회피할 수 있는 면책사유가 되어서는 안 될 것이다. 이에 인공지능의 위험성을 방지하고 사회적으로 적절히 통제하기 위해서는 지침 수준을 넘어서 인공지능을 규율할 수 있는 법률을 마련할 필요가 있다.

④ 권리구제 절차 보장

예상하지 못한 인공지능의 편향성, 위험성 등 문제를 제도적으로 통제하기 위하여 법률적 의무를 부과하는 것뿐만 아니라, 인공지능을 활용한 행정서비스로 인해 피해를 입거나 인권 및 권리 침해를 당한 자에 대하여 권리구제를 보장하는 문제 또한 중요하다고 할 것이다. 따라서 인공지능에 따른 의사결정 및 행정처분으로 인하여 피해를 입거나 인권 및 권리 침해를 당한 당사자가 인공지능 시스템에 이의를 제기하고 적절히 대응하기 위해서는 인공지능이 언제 어떻게 의사결정에 사용되었는지 사전에 고지할 필요가 있으며, 어디서 어떻게 이에 대한 이의를 제기하고, 서비스 이용을 거부하고, 설명을 요구할 수 있는지에 대하여 명확한 법률 규정이 있어야 할 필요가 있다. 특히, 인공지능에 의한 행정서비스 및 행정처분이 어떻게 이루어졌는지에 대하여 알기 어렵다는 점에서 알고리즘 설명은 반드시 전제되어야 할 것이다. 알고리즘의 편향성 등에 의하여 피해가 발생한 경우 이에 대하여 누구에게 어떻게 책임을 물을 수 있는지, 인공지능에 의한 자동적 처분, 특히 알고리즘에 대하여 불복하여 다툴 수 있는지 등 권리구제와 관련하여 현행법상 인공지능에 의한 행정상 완전한 자동적 처분이 반영되어 있지 않으므로 입법적 공백에 대한 고민을 해야 한다.

즉, 공무원의 직무상 불법행위에 대하여만 손해배상 청구가 가능한 국가배상법 규정을 정비할 필요가 있고, 행정처분에 대한 불복을 전제로 인공지능 알고리즘에 대하여 다투는 것도 가능해야 할 것이다.

라. 관련 법제도 개선방안

1) 「행정기본법」 제20조 및 제5조(다른 법률과의 관계)

「행정기본법」 제5조 제1항에서는 “행정에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있으며. 제2항에서는 “행정에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙, 기준 및 취지에 부합되도록 노력하여야 한다”고 명시되어 있다. 그러므로 「행정기본법」 제20조에서 허용하고 있는 인공지능 기술에 의한 완전한 자동적 행정처분에 있어서는 행정기본법이 일반법의 지위를 갖는다고 할 것이다. 이러한 이유에서 앞서 “현행 법제도의 문제점”에서 지적한 문제들을 해결함에 있어 일반법 지위의 현행 「행정기본법」을 개정하는 방안보다는 특별법 지위의 법률에서 현행 개별 법률의 문제점을 해결할 수 있는 사항을 규정하는 것이 인공지능에 의한 전자정부서비스를 허용하는 데 있어 공통적으로 일반법의 지위를 갖는 「전자정부법」 제18조의2의 문제까지 보다 일관되고 통일성 있게 규율할 수 있을 것이다.

2) 「전자정부법」 제18조의2 및 제6조(다른 법률과의 관계)

「전자정부법」 제6조에서는 “행정기관등의 대민서비스 및 행정관리의 전자화, 행정정보의 공동이용 등 전자정부의 구현·운영 및 발전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있기 때문에 동법 제18조의2 제1항에서 허용하고 있는 인공지능 기술을 활용하여 전자정부서비스를 제공하는 행위와 관련하여서는 「전자정부법」이 일반법의 역할을 한다고 볼 것이다. 이러한 이유에서 규제체계의 일관성 관점에서는 인공지능을 활용한 전자정부서비스의 제공을 허용하는 근거 규정으로서의 일반법 지위를 갖고 있는 「전자정부법」 제18조의2 제1항의 “현행 법제도의 문제점”을 해결하는 것과 함께 인공지능에 의한 행정처분 발령에 있어 일반법의 지위를 갖는 「행정기본법」의 문제점을 포괄적으로 해결할 수 있는 특별법을 제정하는 방안을 검토할 수 있다.

3) 「행정기본법」과 「전자정부법」 관련 특별법 제정의 필요성

앞서 인공지능을 활용한 행정행위, 행정서비스를 허용하는 근거 규정으로서 행정기본법과 전자정부법의 개별 법령이 디지털플랫폼정부를 구현함에 있어 문제 및 장애요인이 되는 사항을 살펴보았는데, 특히 「행정기본법」 제20조에서는 기속행위만을 허용하고 재량행위는 제한하는 데 반해 「전자정부법」 제18조의2 제1항에서는 기속행위와 재량처분 중 어떤 행정처분에 인공지능 기술을 사용해야 하는지에 대한 규정 없이 인공지능 전자정부서비스를 허용하고 있어 「행정기본법」과의 충돌 내지 「행정기본법」을 형해화할 수 있다는 문제가 있다(참여연대 공익법센터 보도자료, 2022. 3. 10.). 또한 「행정기본법」 제20조와 「전자정부법」 제18조의2 제1항에서는 인공지능을 활용하여 행정처분 및 행정서비스를 제공하는 것을 허용하는 일반법으로서의 공통된 특성을 가지고 있기에 디지털플랫폼정부를 구현함에 있어 장애가 되는 요소 또한 공통되는 부분이 다수 존재한다. 공통된 장애요소로는 크게 ① 인공지능의 편향성, 부적절성 등 알고리즘의 투명성, 신뢰성 확보 문제, ② 인공지능에 의한 자동화된 의사결정에 따른 개인정보의 처리 및 침해문제, ③ 인공지능에 따른 의사결정 및 행정처분으로 인하여 피해를 입거나 인권 및 권리 침해를 당한 당사자가 인공지능 시스템에 이의를 제기하고 적절히 대응하기 위한 권리구제 절차 보장 문제, ④ 인공지능의 국가 감독 및 인권영향평가 도입 문제 등을 들 수 있다. 그러므로 이러한 이유에서 행정의 영역에 인공지능을 활용할 수 있는 근거 규정으로서 일반법의 지위의 「행정기본법」 제20조와 「전자정부법」 제18조의2 제1항에 대하여 포괄적, 체계적으로 규율하기 위해서는 특별법을 제정하는 것이 필요할 것이다. 이에 디지털플랫폼정부를 구현하는 데 있어 입법적 개선이 필요한 부분을 특별법으로 규율하여 행정영역에 인공지능 기술이 안전하고 지속가능하게 활용될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

특별법에 구체적으로 제정되어야 할 사항은 첫째, 인공지능의 편향성, 부적절성, 불투명성 등의 문제를 해결하기 위해 '투명성과 설명 의무'를 부과해야 할 것이다. 즉, 인공지능 기술을 활용한 판단과정과 그 결과에 대해 적절하고 합리적인 설명이 보장되어야 하며, 특히 개인의 안전 및 기본적 인권에 중대한 영향을 미치는 경우에는 사용된 데이터와 인공지능 알고리즘의 주요요소를 공개하고 설명해야 하는 법적

의무를 규정하여야 할 것이다. 나아가 알고리즘에 의한 의사결정은 적법절차(due process) 측면에서도 문제될 수 있다. 즉, 자동화된 의사결정에 의하여 차별을 받는 주체가 의사결정 과정을 인식하지 못하고, 알고리즘을 이용하는 주체가 차별받는 대상에게 의사결정 과정에 대하여 알려주지 않으며, 이로 인하여 차별받는 주체가 의사결정에 대하여 이의를 제기할 수 없다는 것이다. 그러므로 적법절차를 준수하기 위해서도 인공지능에 의한 판단과정 및 그 결과에 대하여 설명이 반드시 요구되고, 이는 2022년 5월 11일 국가인권위원회가 발표한 '인공지능 개발과 활용에 관한 인권 가이드라인'에 따라 인공지능 관계 법령을 제·개정할 것을 권고하고 있으므로, 이와 같은 의무를 부과하는 내용을 특별법에 제정할 필요가 있다(국가인권위원회, 2022. 5. 11.).

둘째, 인공지능에 의한 자동화된 의사결정에 따른 개인정보의 처리 및 침해문제를 해결하기 위해 '개인정보자기결정권 보장'을 특별법에 명시하여 정보주체의 권리를 보호해야 할 것이다. 인공지능은 ① 데이터(개인정보) 입력, ② 알고리즘 적용(개인정보 처리), ③ 새로운 정보(지식)의 생성 순서로 활용되는데, 인공지능을 개발하고 활용함에 있어서는 개인정보와 연관될 수밖에 없다. 인공지능의 개발·활용에 있어서도 개인정보는 보호되어야 하고, 나아가 행정 분야에서의 인공지능 활용에 따른 편견·차별을 방지하여야 한다. 개인정보의 보호나 편견·차별의 방지가 이루어지지 않는다면, 국민은 인공지능에 대한 신뢰를 상실하게 되어 행정처분 및 행정서비스에서의 인공지능 활용에 따른 혜택을 향유가 어려워지고, 인공지능을 기반으로 한 행정처분의 활성화를 기대할 수 없게 된다. 그러므로 개인정보의 보호는 대체로 정보주체가 자신에 관한 정보가 어떻게 이용되는지 결정할 권리를 보호하는 것에 대한 것인데, 이를 위해서는 개인정보처리자에 의한 개인정보의 이용이 투명할 것이 요구된다. 개인정보 이용에 대한 투명성은 정보주체에게 개인정보 처리에 관한 상세한 사항을 제공하는 경우에 달성될 수 있다.

셋째, 인공지능에 따른 의사결정 및 행정처분으로 피해를 입은 당사자가 불복하고 다툴 수 있는 '권리구제 절차 보장'의 내용을 특별법에 포함할 필요가 있다. 인공지능에 따른 의사결정 및 행정처분으로 인하여 피해를 입거나 인권 및 권리 침해를 당한 당사자가 인공지능 시스템에 이의를 제기하고 적절히 대응하기 위해서는 인공지능이 언제 어떻게 의사결정에 사용되었는지 사전에 고지할 필요가 있으며, 이에

대해 이의를 제기하고,[57] 서비스 이용을 거부[58]할 수 있는지에 대하여 현재는 행정안전부고시인 「지능형 전자정부서비스 도입 및 관리지침」 제8조 제1항에 규정되어 있으나,[59] 고시에 의한 권고의 차원이 아닌 명확한 법률 규정이 특별법에 명시될 필요가 있다. 나아가 알고리즘의 편향성 등에 의하여 피해가 발생한 경우 이에 대하여 누구에게 어떻게 책임을 물을 수 있는지, 인공지능에 의한 자동적 처분, 특히 알고리즘에 대하여 불복하여 다툴 수 있는지 등 권리구제와 관련하여 현행법상 인공지능에 의한 행정상 완전한 자동적 처분이 반영되어 있지 않으므로 입법적 공백을 해소할 수 있게끔 특별법에 규정이 마련되어야 한다. 즉, 공무원의 직무상 불법행위에 대하여만 손해배상 청구가 가능한 국가배상법 규정을 정비할 필요가 있고, 행정처분에 대한 불복을 전제로 인공지능 알고리즘에 대하여 다투는 것도 특별법을 근거로 가능해야 할 것이다.

---

57) OECD는 인공지능 시스템의 전반적 인식을 증진하고, 이해관계자가 인공지능 시스템과의 관계 인식하고, 인공지능으로 영향받는 주체가 결과를 이해할 수 있고, 인공지능에 의하여 부당하게 영향받는 주체가 예측, 권고, 결정에 기초가 되는 (사실관계에 관한 이해하기 용이한) 정보 및 논리에 근거한 인공지능의 자동화된 의사결정 결과에 대하여 이의를 제기할 수 있도록 하는 투명성 및 설명가능성 기준을 제시하고 있다(OECD, 2022).

58) GDPR은 프로파일링 등 알고리즘에 기반한 자동 의사결정에 대하여 투명성을 확보하기 위한 특별히 규정하고 있다. 인공지능이라는 기술에 의하여 기계가 '지능적인(intelligent) 의사결정자'로 전환시키면서 이 세상을 변모시키는 낙관론이 커지는 반면, 기계에 의한 의사결정 시스템을 관철함으로써 발생하는 편견 가능성에 대한 두려움도 커지고 있다. 이에 이러한 문제를 해결하기 위한 일환으로 GDPR의 규정은 자동 처리에 의한 의사결정에 따르지 않을 권리에 관하여 제22조(프로파일링을 포함한, 개인에 관한 자동 의사결정) 제1항에서 "개인정보주체는 자신에 대한 법적 효력을 야기하거나 이와 유사하게 자신에게 상당한 영향을 미치는 것으로서, 프로파일링(profiling) 등 자동화된 처리(automated processing)에만 바탕으로 이루어지는 결정에 따르지 않을 권리를 가진다"고 규정하고 있다.

59) 「지능형 전자정부서비스 도입 및 관리지침」 제8조(지능형 전자정부서비스 제공 및 관리) 제1항은 "행정기관등의 장은 인공지능 기술을 적용하여 지능형 전자정부서비스로 제공할 때는 의사결정과정에 사전고지 의무를 준수하고 서비스 이용 거부 및 이의제기, 설명요구 권리를 보장하기 위해 노력해야 한다"라고 규정한다.

넷째, 특별법에 '인공지능의 국가 감독 및 인권영향평가' 도입을 통해 인공지능의 책임을 이행할 수 있는 체계적인 입법적 개선이 요구된다. 미국의 입법안이나 문헌은 대부분 제도적 방안으로써 영향평가(impact assesment)를 인공지능이 책임을 이행하는 하나의 방안으로 제시하고 있다. 이에 외국의 규율 동향을 살펴보면, 인공지능의 책임이나 투명성을 보장하기 위하여 "개별적인 권리나 적법절차에 따른 권리를 인정하거나, 인공지능 알고리즘 결정에 대한 전문가 내지 제3자의 의한 감시 내지 감사, 영향평가" 등의 많은 제안들이 이루어지고 있는 실정이다. 특히, 인공지능에 의한 자동화된 결정에 대해서는 영향평가 시행이 많이 제안되고 있고, GDPR의 데이터보호영향평가(Data Protection Impact Assessment, DPIA)도 이를 위하여 중요한 역할을 할 것으로 제안되고 있다. 구체적으로 인공지능 책임을 이행하기 위한 방안은 크게 정보주체에게 개별적으로 개인적 권리(individual rights)를 부여하는 방안과 제도적인 방안(systemic measures)로 구분될 수 있는데, 제도적 방안에는 제3자에 의한 감사(auditing), 전체 시스템의 (기술・법・윤리) 전문가 위원회 공개, (기록・보고의) 문서화 의무, 영향평가, 결정시스템의 영향을 받는 이해관계자 등에 대한 시스템 공개가 포함된다. 또한, 「전자정부법」과의 관계에서 특별법의 지위에 있는 「지능정보화 기본법」 제56조에서는 '지능정보서비스 등의 사회적 영향평가'에 대해 규정하고 있으나, 「전자정부법」뿐만 아니라 인공지능 기술을 활용하여 자동적 처분을 허용하는 「행정기본법」에도 적용될 필요성이 있어, 일반법으로서의 「전자정부법」과 「행정기본법」 모두를 포괄하는 특별법에 해당 사항을 규정해야 할 것이다.[60]

60) 비록 「전자정부법」이 전자정부에 관한 사항에 있어서는 「지능정보화 기본법」이 특별법의 지위에 있으므로 「행정기본법」 또한 「지능정보화 기본법」의 특별법 지위에 있는 것으로 개정하여 디지털플랫폼정부를 구현하고 인공지능에 의한 행정을 확대하기 위해 「전자정부법」과 「행정기본법」에 있어 공통적으로 입법적으로 개선이 요구되는 사항을 「지능정보화 기본법」에 규정할 수도 있겠으나, 「지능정보화 기본법」의 목적은 제1조에서 "이 법은 지능정보화 관련 정책의 수립・추진에 필요한 사항을 규정함으로써 지능정보사회의 구현에 이바지하고 국가경쟁력을 확보하며 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다"고 명시하고 있어 디지털플랫폼정부의 구현과는 완벽히 그 목적이 일치된다고 보기 어렵다.

마. 소결

4차 산업혁명 시대에 대응하고 인공지능의 등장이라는 시대적 상황을 반영하기 위해 행정의 영역에도 디지털화 및 첨단화를 촉진할 수 있도록 “행정청이 완전히 자동화된 시스템이나 인공지능 기술을 적용한 시스템으로 행정처분을 할 수 있도록 하는” 법적 근거 마련을 위해 2021년 3월 23일 ‘일반법’의 성격을 가지는 법률규정인 「행정기본법」 제20조가 도입되었으며, 이후 “행정기관 등의 장이 전자정부서비스를 제공할 때 인공지능 기술을 활용할 수 있는 근거를 마련하고, 전자정부서비스 제공을 위한 민간 서비스 활용 방식을 확대”하기 위해 2021년 6월 8일 ‘일반법’의 성격을 가지는 법률규정인 「전자정부법」 제18조의2가 신설되었다. 이처럼 디지털플랫폼정부의 실효성 있는 구현을 위해 전제가 되는 행정영역에 인공지능에 의한 자동적 의사결정의 법적 근거를 마련한 「행정기본법」과 「전자정부법」은 그 가치가 매우 높다고 할 것이다.

다만, 아직 양자 모두 일반법의 성격으로서 구체적인 세부사항이나 인간 공무원이 아닌 인공지능에 의한 행정행위를 전제로 한 행정행위, 행정서비스와 관련하여 여러 가지 부분에서 역기능과 장애 요인들이 지적되고 있어 이에 대한 관련 제도와 입법의 정비를 통해 국민이 신뢰할 수 있는 인공지능에 의한 자동화 행정행위 환경조성을 위한 노력이 요구된다. 인공지능에 의한 완전한 자동적 처분 및 행정서비스 제공을 위한 일반법 지위의 법적 근거인 「행정기본법」 제20조와 「전자정부법」 제18조의2 모두 인공지능 기술을 행정영역에 도입했다는 공통점이 있기 때문에, 한계점과 장애요소 또한 공통된다는 특징이 있다. 이러한 이유에서 「행정기본법」과 「전자정부법」을 개별적으로 수정하여 이와 같은 문제점을 입법적으로 해결하기 보다는 「행정기본법」과 「전자정부법」에 대하여 특별법의 지위를 갖는 특별법을 제정하여 입법적으로 문제를 해결하는 것이 보다 통일적, 체계적 측면에서 효율적일 것으로 예상된다. 따라서 앞으로 시대의 변화를 담을 수 있는 참신하고 역동적인 특별법을 새로이 제정한다면, 인공지능 시대를 대비하는 디지털플랫폼정부의 구현을 위한 초석을 마련하는 데 기여할 수 있을 것이다.

2. 데이터기반행정의 강화

가. 개설

2022년 9월 2일 출범한 디지털플랫폼정부위원회는 ‘국민은 편리하게 정부는 똑똑하게’라는 표어를 내세우며, 4대 추진 과제의 하나로 ‘정부의 일하는 방식 혁신’을 선정하였다. 일하는 방식의 혁신이란 구체적으로 인공지능이나 데이터와 같은 첨단 기술을 정부 사무 수행에 적극적으로 도입, 활용한다는 내용을 담고 있다. 행정이 고유한 사무를 수행하는 데 데이터를 비롯한 첨단기술을 사용한다는 것이 더 ‘똑똑한 정부’로 나아가는 방법임을 선언한 것으로 이해된다. 데이터에 기반하여 계획을 수립하거나 의사결정을 하는 것은 ‘데이터’를 객관적 자료라고 보면, 새로운 현상이나 사회적 요구는 아니다. 오히려 행정이 객관적 자료에 바탕을 두어야 한다는 명제는 행정이 자의적 결정으로 형평성 또는 평등권을 침해하지 않아야 한다는 오랜 행정법의 원칙에 이미 들어 있다. 오늘날 특별히 데이터에 기반한 행정이 요청되는 것은 최근 급격히 발달하고 있는 데이터의 활용 가치와 이를 활용할 수 있는 컴퓨팅 기술의 발달을 행정이 적극적으로 수용해야 함을 논리적 기초로 하고 있는 것으로 이해된다. 이는 행정이 비록 법리적으로 사법의 지배를 받지 않고, 행정서비스가 시장의 경쟁에 노출되어 있지 않지만 행정 수행의 방식은 사회, 특히 기술 변화에 맞추어 발전해야 한다는 명제를 의미한다. 공공서비스가 기술 변화에 맞추어 변해야 한다는 이른바 ‘적응의 원칙’을 정책으로 표명한 것이 ‘일하는 방식 혁신’으로 나타난 것이라고 이해할 수 있다.

이러한 과제 목표 중 데이터를 활용한 행정에 관해서는 현행 ‘데이터기반행정법’이 제정되어 시행되고 있다. 디지털플랫폼정부에서는 ‘데이터기반행정법’이 목적으로 제시하여 규율하는 바, 정부의 일하는 방식을 더욱 획기적으로 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 현행 법률은 행정이 데이터를 활용하여 어떻게 정책을 수립하고 의사결정을 내려야 하는지에 관한 구체적인 규율을 정한 법률이라고 보기는 어렵다. 오히려 각 공공기관, 즉 행정주체들이 의사결정에 활용할 데이터를 어떻게 효과적으로 확보할 것인가에 초점을 맞춘 법률이라고 할 수 있다. 따라서 디지털플랫폼정부에서 지향하는 바, 정부가 데이터나 데이터를 분석하는 컴퓨팅 기술을 적극

적으로 활용하여 일하는 '방식' 자체가 더 객관적, 과학적으로 발전하기 위해서 필요한 법제도의 개선방안을 더 깊이 모색할 필요가 있다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 의의

현행 법제도로서 데이터기반행정을 규율하는 법률은 '데이터기반행정법'이고, 이 법률은 데이터기반행정에 관하여 다른 법률에서 달리 정함이 없으면 적용되는 일반법이라고 할 수 있다. 이 법률에서 정의하는 데이터기반행정이란 공공기관이 데이터를 활용하여 행정을 객관적, 과학적으로 수행하는 것을 말한다. 법률은 데이터를 활용하는 업무 수행의 방식을 '분석등'으로 표현하면서 '수집', '저장', '가공', '분석', '표현'과 같은 다양한 활용의 형식을 예시적으로 규정하고 있다. 즉, 수집, 가공, 분석 등 여하한 방법으로 데이터를 활용하여 행정을 수행하는 것을 '데이터기반행정'이라고 정의하였다. 법률상 정의에는 "정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써"라는 요건이 있지만 행정이 업무를 수행하는 데 의사결정이 없는 상황은 상정하기 어렵기 때문에 사실상 데이터를 활용한 행정 전반이 데이터기반행정에 포함된다고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 '데이터기반행정법'이 상정하고 목표하는 바, 데이터기반행정에 관한 규율의 현황을 비판적으로 분석하고 문제점을 지목한다.

2) '데이터기반행정법'의 체계 및 규율 사항

현행 '데이터기반행정법'은 총칙을 제외하면 세 장으로 구성되어 있다. 추진 체계(제2장), 데이터의 등록 및 제공 절차 등(제3장) 및 데이터기반행정의 기반 구축(제4장)이 그 내용이다. 추진 체계란 데이터기반행정 활성화를 하나의 정책으로 상정하고 이 정책을 추진하기 위한 조직 및 총괄적 계획 권한을 규정한 것이다. 구체적으로는 행정안전부장관 소속의 심의·조정 위원회를 행정안전부장관 소속으로 설치하고, 총괄 중앙행정기관인 행정안전부장관이 데이터기반행정 활성화 기본계획을 3년마다 수립한다. 이렇게 수립된 활성화 정책 기본계획에 따라 각 중앙행정기관과 지방자치단체는 매년 시행계획을 수립하여 제출하여야 한다. 이러한 정책 추진 체계를 기본 골격으로 하여 본 법률의 핵심적인 규율 사항은 공공기관이 보유한 데이터가 상호 활발히 제공되도록 하는 것이다.

데이터기반행정법 제1조(목적) 이 법은 데이터를 기반으로 한 행정의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 객관적이고 과학적인 행정을 통하여 공공기관의 책임성, 대응성 및 신뢰성을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "데이터"란 정보처리능력을 갖춘 장치를 통하여 생성 또는 처리되어 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 정형 또는 비정형의 정보를 말한다.
2. "데이터기반행정"이란 공공기관이 생성하거나 다른 공공기관 및 법인·단체 등으로부터 취득하여 관리하고 있는 데이터를 수집·저장·가공·분석·표현하는 등(이하 "분석등"이라 한다)의 방법으로 정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하는 행정을 말한다.
3. <생략>

본 법률은 공공기관, 즉 데이터기반행정의 주체를 위해 데이터가 최대한 풍부하게 제공되도록 하는 데 필요한 규율 사항들을 담고 있다. 이를 위한 가장 기본적인 방법은 '데이터통합관리 플랫폼'에 공공기관이 데이터를 등록하도록 함으로써 여러 공공기관이 플랫폼을 통해 데이터를 확보할 수 있게 하는 것이다(제8조). 이에 따르면 공공기관의 장은 스스로 보유한 데이터를 공동활용이 필요한 데이터로 판단하면 직권으로 플랫폼에 등록할 수 있도록 하고 있고, 만약 개별 공공기관이 자체적으로 플랫폼에 데이터를 등록하는 데 부족함이 있다면 총괄 기관인 행정안전부장관이 이를 파악하여 해당 데이터를 보유한 기관에게 등록하도록 요청할 수 있다. '데이터기반행정법'은 이러한 등록 재량과 총괄적 등록 요청 권한을 통해 플랫폼에 공동활용 대상 데이터가 풍부하게 등록되도록 하고 있다. 이와 별개로 각 공공기관의 장은 다른 공공기관의 장에게 직접 데이터 제공을 요청할 수 있다. 플랫폼에 등록되지 않은 데이터를 제공받고자 직접 다른 공공기관에 요청하는 것이다. 이러한 직접 요청의 경우에는 데이터 이용 목적, 분석 방법과 이용 기간과 같은 요청, 이용에 관한 중요한 사항을 문서로 확정하여 요청해야 한다. 이때 요청 기관에서 정한 이용 목적은 제공받은 기관이 데이터를 이용하는 한계로 작용하게 된다. 법률 제15조 제1항에서 데이터를 제공받은 기관에 대하여 "제공받은 목적 외의 용도로 이용"하는 것을 금지하고 있기 때문이다.

이상과 같이 현행 '데이터기반행정법'은 각 공공기관이 데이터를 확보할 수 있게 하는 데 규율의 초점을 맞추고 있다. 즉, 개별 공공기관이 행정의 주체로서 자신의

행정사무를 수행하는 데 필요한 데이터에 효과적으로 접근할 수 있도록, 공공기관들에게 보유하고 있는 데이터를 원칙적으로 공적인 플랫폼에 등록하게 하거나 다른 기관의 요청에 응하여 제공할 의무를 규정함으로써 결과적으로 데이터를 필요로 하는 공공기관이 데이터를 확보할 수 있도록 하는 데 규율 사항이 집중되어 있다. 이러한 데이터 확보가 원활하지 않은 상황을 대비하여 법률은 총괄 기관의 '조정' 권한을 바탕으로 제공 거부 상황을 해결하기 위한 제도를 마련하고 있다. 제13조에 따르면 각 공공기관의 장은 데이터기반행정 활성화 위원회에 데이터 제공 거부에 대한 조정을 요청할 수 있고, 위원회는 조정 의견을 의결하게 된다. 이 결과를 원용하여 행정안전부장관은 데이터를 제공해야 할 공공기관에게 조정 결과를 '통보'할 수 있는데, 통보를 받은 기관은 원칙적으로 이에 따라야 한다. 즉 데이터 제공을 거부한 기관에 대해 행정안전부장관 소속의 전문 위원회가 데이터 제공을 권고하는 조정 의견을 의결하였다면, 데이터를 제공하지 않는 것이 옳다는 것을 데이터 제공 피요청 기관에서 입증하지 못하는 한 데이터를 제공하여야 하는 결과가 된다. 이로써 '데이터기반행정법'은 행정안전부장관의 총괄 하에 행정주체인 공공기관들이 필요한 데이터를 효과적으로 확보하도록 하는 제도를 갖추고 있다고 할 수 있다.

3) '데이터기반행정법'의 기반 구축

'데이터기반행정법'은 전술한 바와 같이 각 공공기관이 필요한 데이터를 확보하는 데 규율의 초점을 두는 동시에 제4장에서 '데이터기반행정의 기반 구축'이라는 제목 아래, 데이터기반행정에 필요한 인적, 물적 환경을 조성하기 위한 사항들을 규정하고 있다. 인적 기반으로서 본 법률은 각 공공기관이 데이터기반행정 책임관을 임명하여, 본 정책 추진을 담당하도록 한다는 것(제19조)과 데이터기반행정 활성화를 위한 조사, 연구 등 관련 업무를 전문적으로 수행할 전문기관을 지정하는 것(제21조) 그리고 관련 전문인력 양성을 추진한다는 것(제24조)을 규정하고 있다. 데이터기반행정에 필요한 물적 기반으로서는 각 기관별 데이터 관리를 위한 메타데이터를 생산·관리하여야 하고 행정안전부장관이 개별 기관의 메타데이터를 통합 관리한다는 것(제16조), 모든 데이터들을 집적한 데이터통합관리플랫폼을 구축·운영한다는 것(제18조)과 '데이터분석센터'를 설치·운영한다는 것(제20조)을 포함하고 있다. 이 가

운데 데이터분석센터의 설치·운영이라는 기반이 특별히 중요한 의미를 갖는다. 아래에서 현행 법제도의 문제점으로서 상술하는 바, 현행 '데이터기반행정법'은 데이터에 기반한 행정이란 무엇이며 이를 구현하기 위해 구체적으로 어떤 방식으로 행정이 이루어져야 하는지에 대해서는 규정하는 바가 미흡한데, 제20조가 데이터를 '분석'하는 것에 대해 정하고 있기 때문이다.

데이터기반행정법 제20조(데이터분석센터) ① 공공기관의 장은 데이터기반행정의 수행에 필요한 데이터의 분석등을 통하여 정책 수립 및 의사결정에 활용하기 위하여 데이터분석센터를 설치·운영할 수 있다.
② 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 데이터의 분석등을 통하여 정책 수립 및 의사결정을 지원하기 위하여 정부통합데이터분석센터(이하 "통합분석센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.
1. 여러 기관과 관련된 주요 현안의 해결 및 국정과제의 추진을 위하여 국가적 차원의 데이터 분석등이 필요하다고 위원회가 인정하는 사항
2. 공공기관 간 데이터 분석등의 협업이 필요하여 통합분석센터에 지원을 요청한 사항
3. 공공기관이 소관 분야 데이터 분석등을 위하여 통합분석센터에 지원을 요청한 사항
4. 그 밖에 정책 수립 및 의사결정에 있어서 데이터 분석등이 필요하다고 위원회가 인정하는 사항

③ 행정안전부장관은 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관련 공공기관에 소관 데이터(제11조제1항 각 호에 해당하는 데이터는 제외한다)의 제공을 요청할 수 있으며, 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
④ 제3항에 따라 소관 데이터를 행정안전부장관에게 제공한 공공기관의 장은 관계 공무원 또는 임직원의 파견 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 데이터 분석등에 공동으로 참여할 수 있다.
⑤~⑧ <생략>
1. "데이터"란 정보처리능력을 갖춘 장치를 통하여 생성 또는 처리되어 기계에 의한 판독이 가능한 형태로 존재하는 정형 또는 비정형의 정보를 말한다.
2. "데이터기반행정"이란 공공기관이 생성하거나 다른 공공기관 및 법인·단체 등으로부터 취득하여 관리하고 있는 데이터를 수집·저장·가공·분석·표현하는 등(이하 "분석등"이라 한다)의 방법으로 정책 수립 및 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하는 행정을 말한다.
3. <생략>

'데이터기반행정법'이 데이터기반행정의 기반 중 하나로 규정한 '데이터분석센터'는 각 공공기관이 설치하여 운영하는 부서로 예정되어 있다. 이 센터의 설치 목적은 "데이터기반행정의 수행에 필요한 데이터의 분석등을 통하여 정책 수립 및 의사결정에 활용"하기 위함이다(제20조 제1항). 동시에 같은 기능을 전체 정부 차원에서

하는 기관으로서 ‘정부통합데이터분석센터’(이하 ‘통합분석센터’)를 행정안전부장관이 설치하고 운영하도록 하고 있다. 그런데 본 조항의 주된 내용은 통합분석센터를 중심으로 한 개별 공공기관과 행정안전부장관의 관계에 관한 사항이다. 즉, 통합분석센터에서 국가적 차원의 데이터 분석과 같이 중요한 분석을 할 때 행정안전부장관은 관련 공공기관에 소관 데이터 제공을 요청할 수 있고, 제공된 경우에 개별 공공기관은 소속 임직원을 파견하여 공동으로 참여할 수 있다는 점, 행정안전부장관이 통합 분석한 결과는 이용된 데이터 소관 기관에 통보하여 정책에 반영하도록 한다는 것 등 통합분석센터를 매개로 한 중앙과 각 공공기관의 관계를 주로 규율하고 있는 것이다. 종합하면 데이터를 분석하는 방법에 관하여 통합분석센터에서는 각 공공기관의 소관 데이터를 제공받아 분석할 수 있다는 것을 규정하였고, 각 공공기관에서는 기관 내 센터를 통해 정책 수립 및 의사결정에 활용하기 위해 데이터를 분석함으로써 데이터기반행정을 수행한다는 것을 규정한 것이다.

다. 현행 법제도의 문제점

1) 의의

디지털플랫폼정부 정책에서 표방하는 목표처럼 정부가 데이터를 활용하여 더 객관적이고 과학적으로 행정을 수행하기 위해서는 필수적인 기본 요건으로서 데이터가 충분히 확보되어야 한다. 이를 뒷받침하는 법제도로서 현행 ‘데이터기반행정법’은 필요한 규율 사항을 적절히 규정하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 현행 법률은 행정주체가 데이터를 확보하는 데 초점을 두고 있는 반면, 행정이 데이터 분석이나 활용을 통해 객관적이고 과학적인 행정을 수행하기 위한 구체적인 규율 사항은 미비한 것으로 평가할 수 있다. 유일하게 데이터 분석에 관한 규정을 둔 것은 분석 행위 자체가 아니라 분석을 수행할 장소, 또는 기관을 의미하는 ‘센터’에 관한 규정이다. 디지털플랫폼정부가 새로운 플랫폼을 매개로 하여 정부로 하여금 데이터 분석·활용을 수행하기 위해서는 이에 필요한 일정한 절차나 기준 또는 행정주체의 의무를 규율할 필요성이 있다.

2) 데이터 분석을 위한 규정의 한계

현행 ‘데이터기반행정법’은 이 법률에서 규율하는 데이터가 행정의 ‘분석’ 행위의

대상이며 데이터 분석을 통한 행정사무의 수행이 행정의 책임성, 대응성 및 신뢰성을 제고할 수 있다고 전제하고 있다. 다만, 본 법률은 데이터를 분석하는 행정의 작용에 대해 구체적인 규율을 정하지 않고 데이터 분석을 하나의 정형화된 행위 형식 또는 작용 방식으로 규정하고 있다. 제5조에서 규정한 바, 데이터기반행정 활성화 위원회를 구성하는 위원으로 위촉될 수 있는 사람의 조건으로서 “데이터 분석등 관련 업무”가 규정되어 있다. 제8조에서는 행정이 어떤 대책을 마련하거나 맞춤형 서비스를 고안해 낼 때 수행하는 방법의 하나로 “특정 계층·지역·분야 등에 대한 비교 및 분석 등”이 규정되어 있다. 공공기관의 장은 이와 관련하여 정부가 활용할 필요가 있는 데이터를 플랫폼에 등록할 재량을 갖는다.

법률에서 데이터 분석의 방법을 구체적으로 정하는 것은 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 표준을 제정할 대상으로 상정되어 있다. 제17조에 따라 행정안전부장관이 “데이터 분석등의 절차 및 방법”을 포함한 사항에 대하여 표준을 제정하여 시행하도록 규정하고 있기 때문이다. 반면, 법률 제10조에서는 분석의 방법이 특정 데이터에 관하여 문서로 획정되고 데이터를 이용하는 공공기관은 이에 구속되는 구조를 예정하고 있다. 즉 데이터 분석의 절차와 방법은 정부가 중앙행정기관들의 협의를 통해 표준을 정하는 대상인 동시에 공공기관 간 직접 제공의 관계에서는 미리 방법을 정하여 이에 따르도록 한 사항이기도 한 것이다.

이러한 구조 속에서 데이터분석센터는 정부가 정책 수립 및 의사결정에 활용하기 위한 데이터 분석 등을 전문적으로 수행, 지원하기 위한 기관으로 설치·운영된다. 이 센터의 설치·운영에 관하여 구체적인 사항은 대통령령에 위임되었는데, 현재로서는 중앙행정기관 간 협의가 필요하다는 절차적 규율만 정해진 상태이다. 정부통합데이터분석센터의 운영을 위해 협의체를 구성·운영한다는 것(시행령 제19조 제1항), 데이터 제공 기관이 통합분석센터에서 분석에 참여할 때에 해당 기관과 행정안전부장관이 협의한다는 것(같은 조 제2항) 등이 시행령에서 정한 사항이다.

데이터기반행정법 시행령 제19조(데이터 분석 등에의 공동 참여 등) ① 행정안전부장관은 법 제20조제2항에 따른 정부통합데이터분석센터를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공공기관의 공무원 또는 임직원 등이 참여하는 협의체를 구성·운영할 수 있다.
② 법 제20조제3항에 따라 소관 데이터를 행정안전부장관에게 제공한 공공기관의 장이 같은 조 제4항에 따라 데이터의 수집·저장·가공·분석·표현 등(이하 "분석등"이라 한다)에 공동으로 참여하려는 경우 공동참여의 방식 및 기간 등은 해당 공공기관의 장과 행정안전부장관이 협의하여 정한다.
③ <생략>

3) 데이터에 기반한 정책 수립·의사결정 규율 부재

① 의의

'데이터기반행정법'은 데이터를 다루는 작용 일체를 포괄적으로 '분석등'으로 표현하고 있다. 이때 '분석등'이라는 작용은 데이터를 행정 정책 수립 및 의사결정에 활용한다는 의미이므로 '가공'이나 '분석'과 같은 구체적인 데이터 처리 작용의 특정한 방식을 지칭하는 것은 아니다. 개별 공공기관이 데이터를 가공하거나 분석하여 기관 소관의 사무를 수행하는 데 어떻게 활용해야 하는지에 대해서는 구체적인 규율이 없고 다만 활용에 대한 재량이 포괄적으로 규정되어 있을 뿐이다. 반면, 특정 공공기관에 제공 요청하여 받은 데이터에 대해서는 미리 분석 방법을 정하여야 하고, 관리 의무로써 다른 방법으로 분석되지 않도록 해야 한다.

② 플랫폼 데이터 활용의 명목상 재량

공공기관은 '데이터기반행정법' 제9조 제1항의 규정에 의해 데이터통합관리플랫폼에 등록되어 있는 데이터를 수집할 수 있고, 활용할 재량을 갖는다. 본 법률은 공공기관이 행정에 데이터를 활용하는 방법을 따로 규정하지 않았기 때문에 이 활용 재량 근거 규정은 중요한 의미를 갖는다. 이 규정은 별도로 방법을 제한하지 않은 법률 체계에서 각 공공기관으로 하여금 자유롭게 데이터를 가공, 분석할 수 있도록 허용하는 규정으로 해석될 여지가 있기 때문이다. 다만, 법률이 데이터 분석의 방법을 명시적으로 정하지는 않았지만 행정안전부장관으로 하여금 데이터 분석 등의 절차와 방법에 대해서 표준을 제정하도록 하고 있기 때문에 행정안전부장관의 행정입법권에 구속을 받는 공공기관은 현실적으로 이 표준에서 정하는 분석 방법을 준수해

야 할 것으로 예상된다. 법령 체계의 문제에 주목해 보면, 법률은 일응 공공기관에게 데이터 활용을 위한 포괄적인 재량을 부여한 것으로 볼 수 있지만, 가공, 분석과 같은 중요한 활용 방법은 '표준'의 형식으로 총괄 중앙행정기관이 정하는 바에 따라야 하는 구조를 취하고 있다. 이는 개별 공공기관의 입장에서는 행정안전부에서 정하는 표준에 의해 데이터 활용의 방법에 관한 제한이 좌우되는 것이라서 데이터를 적법하게 활용할 수 있는 안전한 테두리를 확보해 주지 못하는 결과로 이어질 우려를 낳는다고 볼 수 있다.

데이터기반행정법 제9조(등록된 데이터 등의 수집·활용) ① 공공기관의 장은 제8조에 따라 등록된 데이터를 데이터통합관리 플랫폼을 통하여 수집·활용할 수 있다.
② 제1항에 따른 데이터의 수집 방법 및 활용 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 데이터 활용과 관리 의무

만약 '데이터기반행정법' 제9조 제1항의 활용 재량을 입법자가 공공기관에 부여한 포괄적 재량이라고 본다면, 활용의 자율성을 촉진하는 데에는 큰 의미가 있겠지만 이렇게 해석하기에는 법령상 다른 규정과 충돌되는 지점이 발견된다. 법률 제9조 제2항의 위임에 따라 규정된 시행령에서는 공공기관이 데이터를 목적 내에서 이용하여야 하고, 제3자에게 제공하지 않아야 함을 규정하고 있다. 법률상 목적 내 사용의 제한과 제3자 제공 금지는 플랫폼 데이터가 아니라 직접 제공받은 데이터에 한하여 규정된 제한이다. '데이터기반행정법'은 데이터를 플랫폼을 통해 확보한 것에 대해서는 '수집'으로 표현하고, 특정 공공기관에 요청하여 받은 것은 '제공받음'으로 표현하고 있는데, 법률 제15조는 제공받은 데이터에 관한 관리 의무를 정하면서 목적 외 이용 금지, 제3자 제공 금지를 규정하고 있다.

데이터기반행정법 제10조(등록된 데이터의 수집 방법 및 활용 절차 등) ① 공공기관의 장은 법 제9조제1항에 따라 등록된 데이터를 수집·활용하려는 경우에는 데이터통합관리 플랫폼을 통하여 데이터를 등록한 공공기관의 장에게 데이터의 수집·활용 신청을 해야 한다.
② 제1항에 따라 데이터의 수집·활용 신청을 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 데이터를 수집·활용할 수 있도록 해야 한다.
③ 공공기관의 장은 법 제9조제1항에 따라 등록된 데이터를 수집·활용할 때에는 다음 각 호의 사항을 준수해야 한다.
1. 데이터를 수집·활용 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 않을 것
2. 보유기간의 경과, 데이터 이용 목적의 달성 등으로 데이터가 불필요하게 되었을 때에는 지체 없이 해당 데이터를 파기할 것
3. 데이터가 위조·변조·훼손 또는 유출되지 않도록 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적·물리적 조치를 취할 것

현행 법체계에서 정의하는 '데이터'에는 개인정보가 포함될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 개인정보가 아닌 데이터의 경우에도 목적 외 가공이나 분석을 금지한다는 것은 공공기관이 데이터를 수집하거나 제공받을 때 데이터 확보의 목적이 미리 특정되는 것을 전제한다. 직접 제공의 관계에서는 제공요청 시 문서로서 이용 목적을 특정해야 한다(법률 제10조 제2항). 그러나 플랫폼 수집 데이터의 경우, 수집 행위가 이루어지는 시점에 공공기관이 해당 수집의 목적을 특정하는 절차는 예정되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 시행령에서는 등록된 데이터를 수집, 활용할 때에도 수집·활용 목적에 의한 제한을 규정함으로써 결국 공공기관은 외부에서 확보한 데이터를 활용할 때 활용의 목적 범위 안에서 가공, 분석해야 하는 제한을 받게 된다. 이는 법령상 관리 의무이므로 이를 위반한 것으로 인정되면 해당 활용 행위는 위법한 것이 된다. 따라서 데이터 수집 목적의 범위를 해석하기에 따라서 각 공공기관의 데이터 활용 행위에 대한 적법성 판단의 범위가 달라지게 된다. 이는 결국 공공기관이 플랫폼을 통해 데이터를 수집하더라도 데이터 가공, 활용 행위가 위법한 것으로 판단될 위험을 감수해야 하는 상황을 낳을 수 있다. 이 문제는 공공기관이 행정에 데이터를 활용할 때, 분석 행위의 한계가 객관적으로 미리 정해지지 않으면 데이터 활용을 위축시킬 우려를 내포한다고 일반화할 수 있다.

라. 관련 법제도 개선방안

1) 의의

디지털플랫폼정부가 표방하는 이른바 ‘똑똑한 정부’가 구현되도록 하기 위한 현재의 법제도는 이상에서 분석한 바와 같이 데이터에 기반한 행정이 가능하도록 하는 환경과 기반을 마련한 법제도라고 정리할 수 있다. 달리 말하면, 정부가 기존 법제도를 통해 주어진 환경과 기반을 이용하여 실제로 데이터 분석을 통해 의사결정을 더욱 객관적, 과학적으로 실행하도록 하는 법적 규율이 보강되어야 할 필요가 있다. 그렇다면 어떤 규율로 법제도를 개선하여야 하는지는 디지털플랫폼정부 정책이 행정주체로 하여금 어느 정도로 데이터에 기반한 행정을 독려 또는 강제할 것인지에 달려있다. 만약 이러한 규율의 내용을 디지털플랫폼정부 구현을 위한 특별법에서 규정하고자 한다면, 행정의 권한이나 사무 수행의 방식을 포괄적으로 아울러 규율의 대상으로 두고 행정 일반에 대해 어떤 메커니즘을 통해 데이터를 활용할 것을 일정 수준의 의무로 규정하여야 할 것이다. 그러나 아직 데이터 분석에 기초한 행정의 정책 수립이나 의사결정이 행정실무에서 일반적으로 수행되는 것이 아니므로, 행정주체에게 이러한 수행 방식을 어디까지 강제할 수 있는지에 대해서는 판단하는 것 자체가 섣부른 접근이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 디지털플랫폼정부 구현의 일환으로 데이터기반행정을 강화하기 위한 행정의 의무를 규정하는 방식에 주목하여 개선방안을 제시한다.

현행 한국 법체계에서 행정이 어떤 의사결정을 할 때 전문성을 강화하고자 제도화하는 일반적인 방식으로써 자문 또는 심의 기구를 설치하고 이 기구의 검토 의견을 행정주체가 반드시 거치도록 절차상 강제하는 방식이 있다. 이러한 법제도적 구조를 데이터기반행정 의사결정의 절차로 도입하는 방식을 구상할 수 있을 것이다. 또 다른 제도화 모델로써 객관적 분석을 토대로 특정한 행정 의사결정을 하도록 하는 방식을 모색할 수 있다. 이러한 제도의 전형적인 사례는 공공재정이 투입되는 결정에 경제학적 분석을 동원하는 ‘타당성 조사’ 제도에서 찾아볼 수 있다.

2) 데이터 기반 전문 자문・심의 절차를 도입하는 방안

디지털플랫폼정부에서 행정이 데이터 분석에 기반하여 정책 수립이나 의사결정을 하도록 법제화하는 방법으로서 공공기관의 사무 수행 과정 중에 데이터 분석 결과를 고려하도록 제도화하는 방안이 있다. 절차상 데이터 분석 결과를 고려하는 것을

강제할 것인지의 여부에 따라서 강학상 심의나 자문의 절차로 구성할 수 있다. 심의나 자문은 의결과 달리 행정의 의사결정을 보조하는 절차이다. 의결은 행정이 이 결정에 구속되는 것을 의미하는데, 예컨대 공무원법상 징계위원회가 의결하는 바에 따라 인사권자가 징계처분을 내려야 하는 관계가 이에 해당한다. 반면, 심의 절차는 비록 법령에서 흔히 “심의·의결한다”라고 규정하더라도 이는 심의 의견을 의결하는 것일 뿐이고, 심의를 통해 의결한 내용에 집행기관이 구속되는 것은 아니다. 이론상 자문과 심의를 구분할 때, 자문 절차는 심의보다 완화된 절차로서 자문을 청취하는 기관이 전문적 의견을 청취해야 할 의무는 없고 다만 필요한 경우에 의견을 청해 들을 수 있도록 하는 제도를 말한다. 요약하면 디지털플랫폼정부에서 행정이 데이터에 기반하여 어떤 결정을 내리도록 하기 위해서 그 결정의 과정에 데이터 분석 결과를 반드시 또는 필요에 따라 청취하거나 반영하도록 사무 수행의 절차로서 제도화하는 것이다. 다만, 데이터 분석의 결과에 집행권을 구속하는 의결권을 부여하는 방식은 행정청이 져야 하는 책임을 데이터 분석 결과에 전가하는 결과가 될 수 있기 때문에 제도화 방안으로 바람직하다고 보기 어렵다.

데이터 분석 결과를 고려하는 것을 행정 결정 절차상의 심의 또는 자문 절차로 제도화하는 것은 데이터 분석 결과를 제시하는 별도의 보조기관을 필요로 한다. 법령상 각종 보조 기구로 설치된 위원회 조직이 이에 해당한다. 예컨대 ‘공공데이터법’상 국무총리 소속의 ‘공공데이터전략위원회’가 공공데이터 정책을 심의하는 것이 이에 해당한다. 이러한 별도의 보조기구 형태로 데이터 분석 결과를 제시하는 기관을 법령으로 제도화하면 가칭 ‘데이터 분석 위원회’가 될 수 있을 것이다. 이런 데이터 분석 보조기구를 설치하여 심의·자문 절차를 제도화하는 구체적인 방법은 본 기구 자문의 대상 안건을 어떠한 단위로 상정할 것인지에 따라 달라질 것이다. 각 공공기관의 사무 일반을 대상 안건으로 법제화한다면, 개별 공공기관 사무를 포괄적으로 규정한 법령에 해당 사무를 수행할 때 데이터 분석 결과를 참고할 수 있는 사항은 이 위원회 분석 결과를 청취하여 진행하여야 한다고 규정하는 방법이 있을 것이다. 또는 개별 공공기관 사무 중 특정 사무를 지정하여 해당 사무의 의사결정을 하는 과정별로 위원회 분석 결과를 청취, 고려하도록 제도화하는 방안이 있을 것이다. 후자의 방안을 더 구체적으로 제도화하면 특정 행정 결정의 요건으로 데이터 분석 결과를 법제화하는

방식으로 발전할 수 있을 것이다.

3) 데이터 분석 결과를 특정 결정의 요건으로 규정하는 방안

현행 「국가재정법」은 기획재정부장관이 재정사업의 타당성을 심사해야 하는 절차를 제도화하고 있다. 예비타당성 심사로 잘 알려진 이 제도는 예산계상 이전의 예비적 심사 외에도 예산 집행 중 타당성을 견지하기 위한 조사를 모두 포괄하는 제도이다. 이 가운데 재정제도적으로 중요한 의미를 갖는 것이 예비타당성조사 제도이다. 「국가재정법」 제38조에 직접적 근거를 두고 있는 본 제도는 일정 규모 이상의 예산이 투입되는 사업에 대해 기획재정부장관이 실시하여 조사 결과를 국회에 제출하도록 되어 있다. 이 조사 제도는 그 결과가 예산안편성권자(정부) 또는 예산심의·의결권자(국회)를 구속하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 예산이 투입되는 사업의 경제적 타당성 여부를 전문적으로 판단한 객관적 결과를 제시하기 때문에 예산절차상 매우 중요한 고려 요소가 된다. 각종 정책 사업의 근거 법령에서 이 예비타당성조사를 면제받기 위한 근거 규정들을 두는 것이 이 제도의 효력을 반증한다고 할 수 있다. 그만큼 중요하기 때문에 법률은 기획재정부장관으로 하여금 예비타당성조사의 지침을 마련하여 각 중앙관서에 통보하도록 하고 있으며(제38조 제6항), 실제 이 조사를 수행한 기관은 결과 관련 자료를 공개해야 할 법률상 의무를 진다(제38조의2).

중요 재정사업의 타당성 검토를 위해 예비타당성조사가 제도화되어 있듯이 데이터 기반 행정을 특정 행정 결정에서 거쳐야 할 별도의 전문적 제도로 법제화하는 방안이 가능할 것이다. 예컨대 재정사업에 관해 예비타당성조사가 있듯이 어떤 특정 복지 정책의 집행 과정에 반드시 데이터기반 분석 결과를 공표하거나 첨부하도록 제도화하는 방안을 고안해 볼 수 있을 것이다. 다만, 이러한 방식의 법제화는 디지털플랫폼정부 추진을 위한 근거 법률(특별법)이나 현행 '데이터기반행정법'에 담을 수 있는 내용은 아니다. 오히려 데이터 분석으로 수행하고자 하는 해당 권한이나 결정의 근거가 되는 법령에 포함되어야 할 사항이다. 물론 과도기적으로는 데이터 분석을 활용할 개별 권한이나 사무를 발굴하고 특정하기 위한 별도의 제도를 마련할 수 있을 것이다. 이러한 기능은 현행 '데이터기반행정법'상 위원회의 기능으로서 추가하는 방식으로 법률을 개정하여 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

마. 소결

디지털플랫폼정부 구현의 한 목표로서 정부가 데이터 분석과 같은 첨단기술을 행정에 더 많이 활용한다는 것은 법적 규율의 대상이라는 기준으로 보면, 행정의 의사결정 방법에 관한 것이다. 행정의 외부적 작용을 의사 포함 여부로 법률행위와 사실행위로 구분할 수 있는데, 사실행위 역시 이 행위의 실행 필요성에 대한 판단을 전제하기 때문에 행정작용의 밑바탕에는 항상 의사결정이 전제되어 있다. 행정이 어떤 의사결정을 내리는 방법을 법으로 규율한다는 것은 의사결정 과정을 일정한 제도로 구체화하는 것을 의미한다. 이러한 규율의 대표적인 사례가 자문이나 심의를 위한 행정 보조기구의 법제화이다. 행정이 데이터에 기반하여 어떤 의사결정을 내리도록 법으로 제도화한다면 데이터 분석 자문·심의 기구를 설치하고 이를 거치도록 법제화하는 방안이 가능하다. 물론 기구를 반드시 기존 보조기구와 구분하여 새로 설치할 필요는 없다. 현행 특정 행정사무의 근거가 되는 여러 법률에는 대부분 보조 위원회가 설치되어 있다. 이 위원회의 자문·심의 의견을 의결하는 방법에 관하여 데이터 분석을 활용할 것을 제도화할 수 있다. 이렇게 된다면 행정청은 데이터에 기반하여 제시된 자문·심의 의견을 절차에 따라 의무적으로 또는 필요한 경우에 청취하여 최종 의사결정에 반영할 수 있을 것이다. 행정의 의사결정 방식의 일환으로 데이터에 기반하는 방식을 법제화한다는 것은 행정 전반에 적용되는 사항이기 때문에 특별법이나 개별법에 담아 강제하기는 어려울 것으로 예상된다. 다만, 각 개별법 영역에서 데이터 분석을 법제화하도록 추진하는 기능은 데이터 기반 행정을 총괄하는 '데이터기반행정법'에 담을 수 있을 것이다. 이 법률이 행정 전반에 대하여 데이터 기반 방식의 행정을 추진하는 일반법의 역할을 하고 있기 때문에 디지털플랫폼정부 추진을 위한 별도의 법률이 만들어진다 하더라도 데이터기반행정 활성화를 위한 규율 사항을 새로운 법률에 담는 것은 법체계상 바람직하다고 보기 어렵다.

제 5 절 디지털플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속한 추진

1. 디지털플랫폼정부사업의 신속한 추진

가. 개설

디지털플랫폼정부사업은 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼을 기반으로 하여 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하고자 '디지털플랫폼정부 허브(가칭)'와 '데이터레이크' 등으로 구성되는 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 구축하고 운영하기 위한 사업이다. 이러한 목표에 따라 디지털플랫폼정부사업에서는 공공기관과 민간기업이 협력하여 사업을 추진하는 민관 협력이 강조된다.

디지털플랫폼정부사업에서의 민관 협력이 강조되는 것은 정부가 단독으로 이러한 사업을 시행하기가 어려운 측면이 있기 때문이다. 정부가 단독으로 디지털플랫폼정부사업을 시행하기 어려운 요인으로는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 정부가 단독으로 디지털플랫폼정부 핵심 인프라를 구축하고 운영하기에는 담당공무원 등 전문 인력이 부족하기 때문이다. 현대 국가에서는 복지, 정보통신 등 행정 영역이 확대되면서, 그에 따라 각 행정기관이 수행해야 할 업무도 증가하고 있다. 또한 공무원은 순환보직이 원칙이기 때문에, 해당 업무에 관한 전문성이나 노하우를 축적하기 어렵다. 둘째, 정부가 단독으로 디지털 플랫폼 정부 시스템을 구축하고 운영 및 유지관리하기 위한 재정이 부족하기 때문이다. 2023년 본예산을 기준으로 국가채무는 1,134.4조원이고, 이 채무액은 GDP 대비 49.7%에 해당하는 금액이다(기획재정부 보도자료, 2023. 12. 23.). 그리고 2026년에는 국가채무가 1,343.9조원, GDP 대비 52.2%로 예상되어 재정상황은 더욱 악화될 전망이다(기획재정부, 2022). 이와 같이 국가채무가 GDP 대비 약 50%를 차지할 정도로 재정 상황이 좋지 않은 상태에서 대형 공공사업을 국가재정으로만 실시하는 데에는 한계가 있다.

이같은 한계점들을 민간의 전문성과 노하우, 자본을 활용함으로써 보완할 수 있다. 최근에는 민간기업이 공공기관보다 디지털 플랫폼 구축이나 운영 및 유지관리에 관한 전문성이 높고, 노하우 역시 더 많이 축적하고 있다. 그리고 민간의 자본을 유치하여

디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축·운영 및 유지관리를 실시한다면, 재정 부담을 경감할 수 있다. 그러나 현행 법제에서는 매우 제한적인 형태로만 민간이 참여할 수 있다는 문제가 제기된다. 현행 법제상 디지털플랫폼정부사업에서 민간이 참여할 수 있는 방식은 공공조달 밖에 없다. 이 공공조달은 민간의 전문성을 활용할 수 있는 반면, 재정으로 민간기업의 서비스를 구매해야 하는 단점이 있다. 따라서 민간의 전문성과 노하우, 자본을 모두 활용할 수 있는 민관 협력 방식의 도입이 필요하다.

나. 현행 법제도의 현황

1) 공공조달계약 법제 개요

현행 법제도 차원에서 디지털플랫폼정부사업에 활용할 수 있는 민관 협력 방식은 공공조달이다. 공공조달은 공공기관이 민간으로부터 재화 및 서비스를 구매하는 것을 의미한다(정원, 2009). 이러한 정의의 공공조달에 관하여 규정하고 있는 법률들로는 '국가계약법', 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "지방계약법"이라 함), 「조달사업에 관한 법률」(이하 "조달사업법"이라 함) 등이 있다.

'국가계약법'은 국가와 민간이 공공조달계약을 체결할 때 적용되는 계약의 종류, 내용 및 절차 등을 규정하고 있는 법률이다. '지방계약법'은 지방자치단체와 민간이 공공조달계약을 체결할 때 적용되는 계약의 종류, 내용 및 절차 등을 규정하고 있는 법률이다. '조달사업법'은 공공조달사업의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 조달사업의 범위 등을 규정하고 있는 법률이다. 이 중에서 디지털플랫폼정부사업과 관련되는 법률은 '국가계약법'이라고 할 수 있다. 왜냐하면 디지털플랫폼정부사업은 국가가 사업 시행 주체이고, 공공조달을 활용할 경우 국가를 당사자로 하기 때문이다. 이하에서는 '국가계약법'상의 공공조달계약을 중심으로 설명하고자 한다.

2) 공공조달계약의 종류

'국가계약법'에서는 계약의 종류를 계약 방법에 따라 나누어 규정하고 있다(제7조 제1항). '국가계약법'상의 공공조달계약은 크게 계약 체결 방법에 따라 경쟁입찰계약과 수의계약으로 나뉜다. 이중에서 경쟁입찰계약은 다시 일반경쟁입찰계약, 제한경쟁입찰계약, 지명경쟁입찰계약으로 나뉜다.

일반경쟁입찰계약은 공사의 내용, 입찰자의 자격, 입찰 규정 등을 널리 관보, 신문, 게시 등으로 공고하여 일반으로부터 입찰자를 모집하여 입찰 보증금을 납부시키고 입찰을 하는 계약을 의미한다(법무법인 태평양, 2017). 제한경쟁입찰계약은 경쟁입찰 참가자의 자격을 일정한 기준에 따라 제한하여 체결하는 계약을 의미한다(법무법인 태평양, 2017). 지명경쟁입찰계약은 일정한 자격이 있는 공급자만이 입찰서를 제출하도록 조달기관으로부터 권유를 받는 계약을 의미한다(황지혜, 2019). 수의계약(隨意契約)은 매매·대차·도급 등을 계약할 때 경매·입찰 등의 방법에 의하지 않고, 적당한 상대방을 임의로 선택하여 맺는 계약을 의미한다(법무법인 태평양, 2017).

2022년 10월 사업별 계약방법 기준으로 공공조달사업의 규모는 총 455,887억원으로, 경쟁입찰계약이 357,610억원(78.4%), 수의계약이 98,277억원(21.6%)의 비중을 차지한다(조달청, 2022). 경쟁입찰계약의 세부 유형별로는 일반경쟁입찰계약이 157,053억원(34.4%), 지명경쟁입찰계약이 691억원(0.2%), 제한경쟁입찰계약이 199,866억원(43.8%)의 비중을 차지한다(조달청, 2022).

3) 공공조달계약 체결 절차

국가계약법 등에서는 공공조달계약의 체결 절차에 대하여 규정하고 있다. 이하에서는 경쟁입찰과 수의계약으로 나누어 설명한다.

경쟁입찰은 우선 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 입찰공고를 하는 것으로 시작한다(국가계약법 제8조 제1항). 입찰공고 후에는 보다 적합한 계약 상대방을 선정하기 위하여 입찰참가자격 자격심사를 거쳐 입찰참가자를 정할 수 있다(동법 제7조 제2항 및 동법 시행령 제13조). 그리고 계약의 목적, 입찰 가격과 수량 등을 고려하여 낙찰자를 결정하는데, 세입이 원인이 되는 경쟁입찰의 경우 최고가격의 입찰자를 낙찰자로 한다(동법 제10조 제1항). 마지막으로 결정된 낙찰자와 계약목적, 계약금액, 계약기간 등의 내용이 포함된 계약서를 작성하여 계약을 체결한다(동법 제11조).

수의계약의 절차는 법제처 수의계약 운용지침에서 명시되어 있다. 수의계약은 해당 공공조달에 관한 안내공고를 국가종합전자조달시스템에 하여야 하고, 국가종합전자조달시스템에 제출된 견적서를 바탕으로 계약상대방을 결정한다(법제처 수의계약 운용지침 제3조 및 제4조).

다. 현행 법제도의 문제점

1) 제한된 민관 협력 방식

현재 민간이 디지털플랫폼정부사업에 참여할 수 있는 방법은, 별도의 법률을 제정하지 않는 한, 국가계약법상의 공공조달만으로 가능하다. 이 공공조달은 별도의 법률 제정이 없더라도 민간의 전문성과 노하우를 디지털플랫폼정부사업에 활용할 수 있는 장점이 있는 반면, 민간의 자본을 활용할 수 없다는 단점이 있다. 왜냐하면 공공조달은 그 구조에서 알 수 있듯이, 재정으로 서비스 및 용역을 구입하는 것이기 때문이다. 이러한 단점에도 불구하고 오로지 공공조달을 통해서만 민간이 디지털플랫폼정부사업에 참여할 수 있는 것은 문제가 있다.

이 공공조달은 민간사업자가 장기간에 걸쳐서 안정적으로 사업을 추진하기에는 적합하지 않은 단점이 존재한다. 기본적으로 공공조달은 예산을 지출하는 것이기 때문에, 예산 단년도주의에 따라, 당해연도 세출예산에 계상되는 예산을 재원으로 체결하는 계약인 단년도 계약이 일반적이다. 이 단년도 계약은 1회계년도를 계약기간으로 하기 때문에, 계속적으로 사업을 추진하기 위해서는 1회계년도마다 입찰공고를 내어 사업자를 선정하여야 한다. 이렇게 사업자가 자주 바뀌기 때문에 사업 안정성이 떨어지는 단점이 있다. 물론 계속비를 활용하는 장기계속계약이나 계속비계약을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 장기계속계약은 전체 예산이 확보되지 않은 상황에서 계약을 체결하고, 회계년도마다 예산을 확보해야 하기 때문에 재정적인 측면에서 불안정하다는 단점이 있다(홍성진, 2019). 그리고 계속비 계약은 예산은 확보되지만, 계속비의 특성상 계약기간이 최장 5년이라는 점에서 여전히 안정성은 떨어진다고 볼 수 있다(홍성진, 2019). 따라서 민간의 자본 및 민간의 전문성과 노하우를 장기간 활용할 수 있는 민관협력 방식을 마련할 필요가 있다.

물론 경우에 따라서는 단기간 동안 민간이 사업에 참여해야 할 수도 있다. 이러한 경우를 고려하여, 새로운 민관협력 방식을 도입하여 그 방식만 활용하기 보다는, 공공조달을 함께 활용할 수 있도록 법제를 정비하는 것이 바람직하다고 생각한다.

2) 신속한 사업 추진을 위한 절차 미비

① 의의

디지털플랫폼정부사업은 그 사업의 시급성에도 불구하고 신속하게 사업을 추진할 수 있는 절차가 미비하다는 문제점이 있다. 이 문제점은 예비타당성 조사와 계약 체결 절차라는 두 가지 측면에서 드러난다. 왜냐하면 디지털플랫폼정부사업과 같은 대형 공공사업은 예비타당성 조사를 거친 후에 국가계약법상 입찰을 통해 민간사업자를 결정하여 공공조달계약을 체결하는 절차를 거치기 때문이다.

② 예비타당성 조사

「국가재정법」의 제약은 예비타당성 조사 면제와 관계가 있다. 「국가재정법」 제38조에서는 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업은 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하고 있다. 디지털플랫폼정부사업 역시 그 규모를 고려할 때 예비타당성 조사를 받아야 할 가능성이 높다.

그러나 이 예비타당성 조사는 9개월(철도의 경우 12개월)이 소요되기 때문에 신속하게 사업을 추진해야 하는 디지털플랫폼정부사업에서는 적합하지 않다. 예비타당성 조사 기간이 1년 가까이 소요되어 시급한 추진이 요구되는 사업에는 적절하지 않다는 점을 고려하여 「국가재정법」 제38조 제2항의 예비타당성 조사 면제에 관하여 규정하고 있다. 「국가재정법」 제38조 제2항 에서 규정하고 있는 사업들로는, 공공청사 및 초중등 교육시설의 신설 및 증축, 문화재 복원사업, 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업, 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 등이 있으며, 이 사업들은 디지털플랫폼정부사업과는 다소 거리가 있는 사업들이다.

가장 적용의 여지가 높은 예비타당성 조사 면제 요건은 동법 동조 동항 제8호의 '법령에 따라 추진하여야 하는 사업'이다. 이 법령에 따라 추진하여야 하는 사업은 "법령에 따라 설치 또는 추진이 의무화되어 있고, 사업내용이 구체적으로 수립된 경우에 한하여 재정사업평가 위원회를 거쳐 예비타당성 조사가 면제"되는 것을 의미

한다(예비타당성 조사 운용지침 제20조 제1항 제8호). 이에 따르면, 디지털플랫폼정부의 구현을 추진하기 위한 특별법이 마련되는 경우 일정 절차를 거쳐 예비타당성 조사 면제가 가능하다고 해석할 수 있다.

③ 계약 체결 절차

'국가계약법'에서는 계약 체결 절차에 따라 입찰을 요구하는 경쟁입찰과 입찰을 요구하지 않는 수의계약으로 나누어 규정하고 있다. 경쟁입찰은 입찰참가자가 제한되지 않는 일반경쟁입찰과 입찰자격에 따라 입찰참가자가 제한되는 제한경쟁입찰, 공공기관이 입찰참가자들을 지명하는 지명경쟁입찰로 나뉜다. 이 경쟁입찰이 원칙이고, 수의계약은 예외적인 경우에만 인정된다. 수의계약이 예외적인 경우에만 인정되는 이유는, 수의계약이 입찰을 요구하지 않아 공정하고 투명하게 계약이 체결되지 않을 우려가 있기 때문이다(김대인, 2021).

'국가계약법'에서 원칙으로 하고 있는 경쟁입찰은 계약의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 여러 가지 절차들을 두고 있다는 점은 신속한 사업 실시가 요구되는 디지털플랫폼정부사업에서는 단점으로 작용한다. 경쟁입찰은 입찰참가자를 공개 모집하고, 다수의 입찰참가자들을 평가하여 그 중에서 낙찰자를 결정하는 절차를 거친다. 그리고 경우에 따라서는, 입찰에 참가하기 위해 사전에 입찰참가자격을 심사 받아야 한다. 이에 비하여 수의계약은 이러한 입찰 절차를 거치지 않는다는 점에서 신속하게 사업자를 선정할 수 있다는 장점이 있다(정원, 2009).

그러나 현행 '국가계약법'에 의하면, 디지털플랫폼정부사업은 수의계약을 체결할 수 있는 경우에 관한 규정인 '국가계약법 시행령' 제26조에서 대상사업으로 규정되어 있지 않기 때문에, 경쟁입찰에 의해서만 민간사업자를 선정할 수 있다. 따라서 보다 신속하게 민간사업자를 선정하여 사업을 실시할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

라. 관련 법제도 개선방안

1) 민간투자형 사업의 도입

현행 법제에서는 공공조달만을 디지털플랫폼정부사업에 활용할 수 있는데, 이 공공조달은 재정을 소비하고, 기간이 상대적으로 짧다는 점에서 주요 민관 협력 방식

으로 활용하기에는 한계가 있다. 따라서 대규모의 재정과 장기간 민간사업자의 참여가 필요한 디지털플랫폼정부사업의 특성에 적합한 민관 협력 방식을 도입할 필요가 있다. 이러한 사업 특성에 적합한 민관협력 방식으로 민간투자(Private Finanace Initiative, PFI)가 있다. 이 민간투자는 전통적으로 정부부문의 범주에 속했던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)의 건설과 운영을 민간부문이 담당하여 추진하는 것을 의미한다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 2021). 민간투자는 대규모의 자본과 장기간 민간이 참여할 필요가 있는 사업에 활용되는 것이 특징이다.

그러나 현행 민간투자에 관한 근거법인 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 "민간투자법"이라 함)에서는 사회기반시설을 대상 시설로 하는 경우에만 민간투자를 활용하도록 규정하고 있다. 따라서 사회기반시설이 전제되어 있지 않는 디지털플랫폼정부사업에서는 민간투자법을 직접 적용하여 민간투자 방식을 활용할 수 없다. 그러나 민간투자법을 적용할 수 없다고 하여 디지털플랫폼정부사업에 민간투자를 활용하는 것을 포기하기에는, 민간 자본 및 기술, 노하우의 장기간 활용이라는 민간투자가 가지는 장점이 매우 크다는 점을 간과하기는 어렵다. 이러한 장점을 활용하기 위해, 다른 대규모의 공공사업에서 본래의 의미의 민간투자는 아니지만, 민간투자의 주요 구조(민간 자본 및 장기간의 사업 기간)를 채택한 유사 사업 방식을 도입하여 활용하고 있다. 대표적으로 「소프트웨어 진흥법」상의 민간투자형 사업이 있다.

「소프트웨어 진흥법」 제40조 제1항에서는 "국가기관등의 장은 …… 민간의 자본과 기술을 활용하여 공공부문과 민간부문이 협력하는 소프트웨어사업을 추진할 수 있다"고 하여 민간투자형 사업을 규정하고 있다. 그리고 구체적인 사업의 요건과 추진 방식 등의 내용은 시행령에서 규정하도록 하고 있다(제40조 제2항). 사업 요건으로는 ① 민간의 자본과 기술을 활용하는 소프트웨어사업일 것, ② 해당 사업 수행을 통해 국민생활의 편익 증진에 기여할 것, ③ 공공부문과 민간부문의 협력방식을 갖출 것이 있다(동법 시행령 제32조 제1항). 이때 "민간의 자본과 기술을 활용하는 소프트웨어사업일 것"은 다시 다음과 두 가지 유형으로 나뉜다. 첫째, '민간투자법' 제2조 제12호에 따른 민간부문이 이미 개발한 소프트웨어를 같은 조 제11호에 따른 공공부문이 서비스 형태로 이용하는 사업과, 둘째, 소프트웨어 개발을 포함하는 사업으로서 전체사업비 중 민간부문의 부담비율이 100분의 50 이상인 사업이다(시행령

제32조 제1항 제1호 가목 및 나목). 민간은 시스템 구축비를 투자한 후 계약기간 동안 운영권을 획득하고, 공공은 시스템 운영·유지관리비를 분담하고 민간의 기투자금을 임대료 형태로 분할 지원하는 방식으로 운영된다(임효정 외, 2022). 이 민간투자형 사업은 민간이 사업 추진을 제안할 수 있는, 이른바 민간제안사업도 규정하고 있다(동법 시행령 제33조).

2022년 11월 17일에 과학기술정보통신부가 「민간투자형 소프트웨어사업 추진 지침(가이드) 1.0」을 누리집에 공개하였는데, 이 지침은 민간투자형 소프트웨어사업의 유형과 절차를 내용으로 하고 있다. 지침에서 정하고 있는 유형은 크게 개발형과 구매형으로 나뉜다. 개발형은 민간이 투자하여 소프트웨어를 개발하는 것을 의미한다. 이 개발형은 투자금 회수 구조에 따라, 발주기관이 임대료(투자금분할상환)를 지급하는 임대형과, 소프트웨어를 사용하는 국민에게 이용료를 받는 수익형으로 나뉜다. 구매형은 이미 개발된 상용 소프트웨어를 구매하고, 공공기관이 소프트웨어 사용료를 지급하는 것을 의미한다(과학기술통신부 보도자료, 2022. 11. 17.).

사업절차는 사업계획 적격성 조사(전문기관) → 민간투자형 소프트웨어사업 인정(과기정통부) → 예산 심의·편성(기재부) → 공고·선정평가(발주기관)의 단계를 거친다(과학기술통신부 보도자료, 2022. 11. 17.). 사업계획 적격성 조사는 대략 6개월 정도의 기간이 소요된다. 그리고 「소프트웨어 진흥법」 시행령 제33조에 따라 민간이 사업을 제안한 경우에는 정보화전략계획(ISP)의 수립이 면제되고, 최초 제안자에게 가점을 부여한다(과학기술통신부 보도자료, 2022. 11. 17.). 이 점에서 공공조달에 비하여 절차가 간소하여 신속하게 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다. 이와 같은 장점을 바탕으로 과학기술정보통신부는 2023년 2월 3일 '제1회 민간투자형 소프트웨어사업 인정심의위원회'를 개최하고 식품의약품안전처의 '스마트 어린이 급식 관리시스템'을 제1호 민간투자형 소프트웨어사업으로 인정한 바 있다(과학기술통신부 보도자료, 2023. 2. 3.).

즉, 「소프트웨어 진흥법」의 민간투자형 사업은 개별법에 따라 민간 자본과 기술을 활용하는 방식이기 때문에 사회기반시설을 전제로 하지 않아도 사업 추진이 가능하다. 따라서 디지털플랫폼정부사업과 관련하여 특별법에 민간투자형 사업을 규정한다면, 디지털플랫폼정부사업도 사업 추진에 제약을 받지 않고 민간투자를 활용할 수

있다. 이때에는 디지털플랫폼정부사업이 소프트웨어를 활용하여 공공데이터 관리 시스템을 구축한다는 점에서 「소프트웨어 진흥법」상의 민간투자형 소프트웨어사업과 중요한 내용이 중복된다는 점을 감안하여, 「소프트웨어 진흥법」 규정을 준용하는 형식으로 입법을 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

다만, 바로 앞서 살펴본 바와 같이 「소프트웨어 진흥법」상 민간투자형 소프트웨어사업이 현재 활성화되지 못하고 있는 실정이고, 현실적으로 수익성을 고려하는 등 사업자의 참여 유인을 강화하기 위해서는 민간투자법상의 민간투자사업에 적용되는 규정을 준용하는 방안도 검토해볼 수 있을 것이다. 특히, 디지털플랫폼정부사업 중 디지털플랫폼정부 허브나 데이터레이크를 물리적으로 구축하고 운영하는 사업에 관하여는 '민간투자법'상 '민간투자사업'으로 추진하는 방식을 채택할 수 있음을 검토해볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 입법 기술적으로 특별법에서 디지털플랫폼정부사업의 대상을 '민간투자법'에 따른 사회기반시설로 간주하는 규정을 신설하는 방안을 고려해보는 것이다. 그러나 민관 협력을 통한 디지털플랫폼정부서비스의 개발·제공을 위해서 개별 공공서비스 표준전송규격의 개발·수정·개선 등을 추진하는 사업은 그 성격이 사회기반시설과는 거리가 있고, 오히려 「소프트웨어 진흥법」상 소프트웨어사업과 유사한 측면이 있어 이에 대해서는 여전히 「소프트웨어 진흥법」 제40조를 준용하도록 규정해야 할 것이다.

한편, 디지털플랫폼정부사업을 보다 신속하게 추진하기 위하여, 「소프트웨어 진흥법」상의 민간투자형 사업보다 간소한 절차를 적용이 가능한가에 대한 논의가 있을 수 있다. 예를 들어 사업계획 적격성 조사를 6개월 미만으로 단축하거나 아예 생략하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 그러나 디지털플랫폼정부사업의 규모와 파급효과를 고려할 때, 사업의 내용을 검토하는 단계인 적격성 조사를 생략하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 또한 장기적으로 디지털플랫폼정부사업이 안정적으로 실시되기 위해서는 신중한 사업계획 검토가 필요한데, 이를 위해서는 적어도 6개월 이상의 기간이 필요하다고 생각한다. 이러한 점에서 「소프트웨어 진흥법」의 민간투자형 사업이 최소한으로 필요한 절차들을 마련하였다고 볼 수 있기 때문에, 「소프트웨어 진흥법」상의 절차보다 간소화하는 것은 적절하지 않다고 생각한다.

2) 신속한 사업 추진 절차 마련

① 예비타당성 조사 면제 조항 신설

디지털플랫폼정부 구현을 위해서는 범국가적인 대형 사업의 신속한 추진이 필요한 경우가 발생할 수 있을 것이다. 이러한 경우 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성 조사를 받아야하나, 조사 기간이 9개월가량 소요되는 고려하면 예비타당성 조사의 면제를 위한 특례 신설을 검토해볼 수 있을 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 디지털플랫폼정부사업에서 가장 적용의 여지가 높은 예비타당성 조사 면제 요건은 「국가재정법」 제38조 제2항 제8호의 '법령에 따라 추진하여야 하는 사업'이다. 그러나 이 요건은 단순히 디지털플랫폼정부사업에 관한 특별법을 제정하여 사업을 추진한다고 하여 충족되는 것이 아니다. 이 "법령에 따라 추진하여야 하는 사업"은 법령에 따라 설치 또는 추진이 의무화되어야 하는 것과 동시에, 사업 내용이 구체적으로 수립될 것을 요구하고 있다(예비타당성 조사 운용지침 제20조 제1항 제8호). 따라서 특별법 내에 구체적인 사업 내용이 규정될 필요가 있다.

'법령에 따라 추진하여야 하는 사업'에 해당하여 예비타당성 조사가 면제된 사례로 가덕도신공항 건설 사업이 있다. 가덕도신공항 건설 사업은 「가덕도신공항 건설을 위한 특별법」(이하 "가덕도신공항법"이라 함)을 제정하여 사업의 근거로 하고 있다. 그리고 동법 제7조에서는 "기획재정부장관은 신공항건설사업의 신속하고 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 「국가재정법」 제38조 제1항에도 불구하고 예비타당성조사를 면제할 수 있다"고 하여 예비타당성 조사 면제에 관하여 규정하고 있다. 그리고 이어서 가덕도신공항 건설에 관한 기본계획의 수립(제8조), 신공항건설사업의 시행자(제9조), 실시계획의 수립·승인 등(제10조) 등의 구체적인 사업 내용들을 규정하고 있다.

디지털플랫폼정부사업에 관한 특별법도 '가덕도신공항법'을 참고하여 예비타당성 조사 면제 조항 및 구체적인 사업 내용에 관한 조항들을 신설한다면 예비타당성 조사 면제 대상이 될 수 있을 것이다.

② 국가계약 시범특례 활용

민간투자형 사업을 도입하더라도, 필요에 따라서는 공공조달을 활용해야 하는 경

우가 발생할 수 있다. 이를 대비하여 공공조달 계약 체결 절차도 검토할 필요가 있다. 그러나 현행 제도의 문제점에서 제기된 바와 같이, '국가계약법'에 의하면 경쟁입찰에 의해서만 공공조달을 활용할 수 있다. 경쟁입찰보다 절차가 간소한 수의계약이 있지만, 디지털플랫폼정부사업은 '국가계약법 시행령' 제26조에서 규정하는 사유에 해당하지 않아 수의계약을 활용하기는 어려운 실정이다.

물론 '국가계약법 시행령' 개정을 통해 디지털플랫폼정부사업을 수의계약으로 체결 가능한 사유로 포함하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 수의계약은 다수의 입찰참가자 중에서 낙찰자를 결정하는 것이 아닌 발주기관이 임의로 계약 상대방을 선정한다는 측면에서 계약의 투명성 문제가 발생할 우려가 있다. 이러한 수의계약의 단점으로 인해, 사업 초기에는 수의계약이 신속한 사업 추진에 도움이 될 수 있지만, 장기적으로 볼 때 입찰담합 등의 문제가 발생할 소지가 경쟁입찰보다 높다. 수의계약으로 인해 발생할 수 있는 문제들은 디지털플랫폼정부사업을 적절하게 수행하는데 지장을 줄 수 있다. 따라서 '국가계약법 시행령'을 개정하여 디지털 플랫폼 사업을 수의계약 사유에 포함하는 것은 적절하지 않는 것으로 보인다.

수의계약을 활용하는 것은 어렵지만, 그 대신 국가계약 시범특례 제도를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. '국가계약 시범특례'란, "계약의 종류, 계약의 목적물 또는 계약 대상 사업의 혁신성·특수성 등을 고려할 때 기존 계약제도로는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 인정되는 경우 '국가계약법' 및 동법 시행령·시행규칙, 기획재정부 계약예규 등 국가계약 관련 규정과 달리 한시적으로 정하는 기준·절차 등"을 의미한다(국가계약 시범특례 운영 지침 제2조 제2호). 국가계약 시범특례에 관한 내용은 '국가계약법 시행령' 제47조의2에서 규정하고 있다. 이에 의하면, 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기존의 '국가계약법' 규정에 따른 계약체결 방법으로는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 각 해당 규정에도 불구하고 기획재정부장관이 해당 계약의 체결에 관하여 한시적으로 정하는 기준·절차에 따라 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다(국가계약법 시행령 제47조의2 제1항). 이 시범특례를 해당 사업에 활용하기 위해서는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 해당 계약에 적용될 시범특례를 정해줄 것을 요청해야 한다(동조 제3항). 이때에는 계약의 목적물이나 계약을 통해 추진하려는

사업의 내용 등을 포함한 시범특례요청서를 제출하여야 한다(동조 제4항). 시범특례의 유효기간은 시범특례를 정한 날부터 2년의 범위에서 기획재정부장관이 정하는 기간이다(동조 제6항). 기획재정부장관은 시범특례에 따라 체결된 계약 및 계약 대상 사업 등에 대하여 성과평가를 실시한 후 그 결과를 바탕으로 해당 시범특례를 국가계약법령에 반영할 필요가 있는지를 검토해야 하고, 이 경우 국가계약법령에의 반영 여부에 관하여는 '조달사업법 시행령' 제7조 제1항에 따른 공공조달제도개선위원회의 심의를 거쳐야 한다(동조 제7항). 시범특례 요청을 받은 기획재정부장관은 시범특례 적용의 필요성이 있어, 해당 계약 체결의 공정성과 투명성 등을 확보하기 위해 별도의 계약 체결 기준·절차를 마련할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 공공조달제도개선위원회의 심의를 거쳐 시범특례를 정할 수 있고, 심의를 거치는 경우 해당 심의를 거치기 전에 관계 중앙관서의 장과 협의할 수 있다(동조 제5항).

이러한 국가계약 시범특례의 내용에 비추어 보면, 비록 한시적이기는 하나 신속한 디지털플랫폼정부사업 추진에 적합한 별도의 계약 절차를 마련할 수 있다. 그리고 그 성과에 따라서는 2년 후에 국가계약법 시행령에 정식으로 특례로 규정될 수 있어 장기적으로도 활용 가능한 장점이 있다. 뿐만 아니라 계약 체결의 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 절차적 장치를 마련하고 있기 때문에, 수의계약에서 제기되는 문제점들을 보완하면서도 신속하게 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다. 따라서 보다 신속한 디지털플랫폼정부사업 추진을 위해 국가계약법 시범특례를 적용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이 국가계약 시범특례를 활용할 때에는, 특별법에 규정하거나 특별법 시행령에 그 내용을 위임할 필요는 없다고 생각된다. 왜냐하면 국가계약법 시행령의 해당 규정에서 명시하는 바와 같이, 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 해당 계약에 적용될 시범특례를 정해줄 것을 요청하고, 사후에 평가 내용에 따라 '국가계약법 시행령'에 시범특례가 포함되어 별도의 특별법 규정을 요구하지 않기 때문이다.

마. 소결

디지털플랫폼정부사업에서 민간투자형 사업을 도입하고, 신속한 추진 절차(예비타당성 조사 면제, 국가계약 시범특례 활용 등)를 마련함으로써 기대되는 효과는 다음

의 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 안정적인 디지털플랫폼정부사업의 추진이다. 민간투자형 사업을 디지털플랫폼정부사업에 도입함으로써 민간의 자본을 유치하여 시스템을 구축하고, 민간의 전문성과 노하우에 기반하여 디지털플랫폼시스템의 운영 및 유지관리를 하여, 재정이나 공공인력의 부족 문제를 해결할 수 있다는 점에서 안정적으로 사업을 실시할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 또한 예비타당성 조사 면제나 국가계약 시범특례를 적용하는 등 신속한 추진 절차를 마련함으로써 절차가 지연되어 사업이 추진되지 못하는 위험을 줄일 수 있기 때문에 내용뿐만이 아니라 절차적인 측면에서도 안정성을 제고할 수 있다.

둘째, 국민의 권익 보호 및 편익 향상이다. 디지털플랫폼정부사업이 문제없이 안정적으로 실시되어야만 국민의 권익을 보호하고 편익을 향상시킬 수 있으나, 현행 법제는 안정적인 사업을 추진하기에는 재정이나 공공인력 측면에서 장애 요인이 많다. 이 문제들을 민간투자형 사업 도입과 신속한 추진 절차 정비를 통해 해결함으로써 디지털플랫폼정부사업이 국민의 권익을 보호하고 편익을 향상할 수 있는 사업으로 기능할 수 있을 것이다.

셋째, 민간의 사업 참여 기회 확대이다. 공공조달만 가능한 현행 법제를 보완하여 보다 민간이 적극적으로 디지털플랫폼정부사업에 참여하는 기회를 확대하는 효과가 있을 것이다. 이렇게 민간이 디지털플랫폼정부사업에 적극적으로 참여할 수 있게 됨으로써, 그동안 민간의 참여가 제한적이었다는 한계를 극복할 수 있다. 궁극적으로 민간 참여 기회의 확대는 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 디지털플랫폼정부 구현의 본래 목적을 달성할 수 있다. 뿐만 아니라 민간투자형 사업 등에 민간이 참여하는 경우, 민간의 기술이나 인력 등이 적극적으로 투입됨으로써 민간 경제의 활성화도 동시에 가능하다.

2. 기타 정보화사업의 신속한 추진

가. 민간투자형 소프트웨어사업의 범위 확대

민간투자형 소프트웨어사업을 활성화하기 위해서는 관련 사업의 범위를 확대할

필요가 있는데, 「소프트웨어 진흥법 시행령」 제32조 제1항 제2호 나목은 “소프트웨어 개발을 포함하는 사업으로서 전체사업비 중 민간부문의 부담비율이 100분의 50 이상인 사업”으로 규정하고 있다. 민간부문 부담비율이 100분의 50 이하인 사업에 대해서도 민간투자형 소프트웨어사업의 범위에 포함함으로써 민간투자형 소프트웨어사업의 진입장벽을 낮추어 이를 활성화할 필요가 있다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 이와 관련된 특례를 인정하는 것이 필요한데, 이를 위해서 ‘민간투자법’ 제52조 및 동법 시행령 제36조를 참조할 필요가 있다. ‘민간투자법’ 제52조는 공공부문이 민간합동법인에 출자를 하는 경우 총출자 비율을 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고 50퍼센트 미만으로 정하고 있고, 동법 시행령 제36조는 “국유·공유재산의 출자가 필요한 사업으로서 국유·공유재산의 출자로 인하여 공공부문의 총출자비율이 50퍼센트 이상이 되는 경우 또는 수익성이 낮아 민간부문이 주도적으로 추진하기 어려운 경우”가 그 예외사항으로 정하고 있다. 즉, 「소프트웨어 진흥법 시행령」 제32조를 개정하여 수익성이 낮아 민간부문이 주도적으로 추진하기 어려운 경우의 소프트웨어사업에 대하여는 민간부문의 부담비율이 100분의 50 이하라고 하더라도 이를 민간투자형 소프트웨어사업으로 추진할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 「소프트웨어 진흥법」상 민간투자형 소프트웨어사업에 관한 규정이 2020년에 도입되었음에도 현재까지 활성화되지 못한 까닭은 민간부문의 부담비율이 높아서라기보다는 민간에서 투자하였을 때 안정적인 수익이 보장될 수 있다는 확신이 없기 때문이라고 볼 수 있어 ‘국가계약법’의 특례를 치밀하게 규정하는 ‘민간투자법’과 같은 체계를 도입하거나 ‘민간투자법’을 직접 적용하는 방법 등을 논의할 필요가 있다.[61]

나. 민간의 디지털서비스 직접구매의 활성화

‘클라우드컴퓨팅법’ 제20조 제1항은 국가기관등이 업무를 위하여 클라우드컴퓨팅서비스 제공자의 클라우드 컴퓨팅서비스를 이용할 수 있도록 노력 의무를 부과하고 있다. 동조 제3항은 국가기관등의 클라우드컴퓨팅서비스 이용을 제고하고자 ‘디지털

61) 2023년 2월 3일 ‘제1회 민간투자형 소프트웨어사업 인정심의위원회’에서 식품의약품안전처의 ‘스마트 어린이 급식 관리시스템’ 구축사업이 제1호 민간투자형 소프트웨어사업으로 인정되었다(과학기술통신부 보도자료, 2023. 2. 3.).

서비스'[62]의 선정과 선정된 '디지털서비스'를 등록 및 관리하는 시스템, 즉 '이용지원시스템'을 구축 및 운영할 수 있는 근거 마련하고 있다.

정부는 2020년 '클라우드컴퓨팅법 시행령' 제8조의2(현행 제15조의2)에 '디지털서비스 전문계약제도'를 도입하고, '국가계약법 시행령' 제26조 제5호 아목은 "「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률 시행령」 제8조의2 제1항에 따라 선정된 디지털서비스에 관한 계약을 하는 경우"에 대하여 수의계약을 할 수 있도록 규정하며, '조달사업법 시행령'은 '카탈로그 계약' 제도[63]를 도입하였다. 2019년 12월 행안부 전자정부국 정보자원정책과가 발표한 '행정·공공기관 민간 클라우드 이용 가이드라인'은 민간 클라우드를 이용하여 정보시스템을 구축하는 사업을 민간 클라우드 이용과업과 그 이외의 과업으로 분리발주하는 것을 원칙으로 하되, 사업의 효율적 추진을 위하여 통합발주 가능한 것으로 안내하고 있다. 기존에는 행정기관이나 공공기관이 공개 소프트웨어를 구매할 때 이른바 턴키(Turn-Key) 방식, 즉 통합발주 방식으로 진행하는 것이 일반적이어서 사업을 관리하는 주 사업자가 가져가는 수수료나 부대 비용이 발생하였으나, 앞으로는 카탈로그 계약을 통해 제품별로 골라 발주를 내는 형태라 기업들이 기존보다 소프트웨어의 제값을 받기가 쉬워질 것으로 전망하기도 한다(이진호, 2023. 1. 9.).

이에 '클라우드컴퓨팅법' 제20조를 개정하여 국가기관등의 장이 「소프트웨어 진흥법」상 소프트웨어사업을 발주할 때, 해당 소프트웨어사업의 발주와 분리하여 디지털서비스를 발주하도록 권고하는 항을 신설할 수 있다. 또한 '클라우드컴퓨팅법' 제20조를 개정하여 국가기관등의 장이 「소프트웨어 진흥법」상 소프트웨어사업을 발주할 때, 해당 소프트웨어사업의 발주와 분리하여 디지털서비스를 발주하도록 권고하는 항을

62) '디지털서비스'는 ①클라우드컴퓨팅서비스, ②클라우드컴퓨팅서비스를 지원하는 서비스, ③지능정보기술 등 다른 기술·서비스와 클라우드컴퓨팅기술을 융합한 서비스를 말한다.

63) '조달사업법 시행령' 제16조는 '카탈로그 계약'을 표제로, 조달청장이 계약단가나 규격을 미리 확정하지 않고, 상품의 기능, 특징, 가격 등을 설명한 카탈로그를 제시하는 계약상대자와 공급계약을 체결한 후, 수요기관의 장이 조달청장과 계약을 체결한 계약상대자가 제시하는 제안서 평가와 계약상대자와의 협상을 통해 수요물자를 납품할 자를 최종적으로 결정할 수 있도록 규정하고 있다.

신설할 수 있다. 다만, 분리발주는 업역 간의 이해가 첨예하게 대립하는 문제로서, 권고규정이 도입 및 시행되는 경우 SI 업체와 클라우드컴퓨팅서비스 업체 간의 갈등이 발생할 것으로 예상된다. 오히려 법률 개정을 통해 국가기관등의 장에게 디지털서비스의 분리발주를 의무로 부과하고, 사업의 효율적 추진 등을 비롯하여 상당한 이유가 있는 경우 통합발주가 가능한 것으로 단서 규정을 둠으로써 법률에서 이른바 '교통정리'를 확실히 함이 업역 간의 갈등을 예방할 수 있을 것으로 보인다.

제4장 결론 및 시사점

제1절 연구결과 요약 및 시사점

1. 개념연구

디지털플랫폼정부 개념 연구에서는 기존 플랫폼정부, 전자정부, 디지털정부, 지능형정부 등 국내외에서 정책적 또는 이론적으로 논의되었던 유사 정책과 사례를 검토하고 산관학연 전문가 심층조사를 통해 현 정부가 구현하고자 하는 디지털플랫폼정부의 목적, 방향성, 개념적 정의 등을 제시하고자 하였다. 보다 구체적으로는 디지털플랫폼정부와 유사한 국내외 사례를 비교·분석하여 시사점을 도출하였다. 다음으로 기존 전자정부, 디지털정부 등과 관련된 학술 및 정책 연구, 정책수립 및 지원, 사업 등을 수행했거나 과정에 참여했던 산관학연 전문가를 대상으로 디지털플랫폼정부의 개념, 구성요소, 평가요소, 디지털플랫폼정부 구현의 촉진요인 및 장애요인 등에 대해 두 차례에 걸친 심층조사를 실시하여 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위한 이슈와 쟁점을 검토하였다.

유관 사례 검토를 통한 디지털플랫폼정부 구현을 위한 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 해외 주요국들은 자국의 정책환경과 맥락에 맞는 디지털정부를 발전시키기 위해 노력해 왔다. 영국의 경우 지난 10여 년간 디지털플랫폼정부라는 새로운 정부 모델로의 전환을 위해 GDS를 중심으로 관련 정책을 수립하고 추진해 왔다. 미국은 디지털정부 모델로의 직접적 변화보다는 오바마 대통령 때부터 진행되어 온 정부의 디지털 전환과 공공서비스의 개선 차원에서 18F와 같은 애자일 조직을 활용하여 변화를 도모하고 있다. 일본의 경우 디지털청이라는 단일 조직이자 디지털 조정기제를 통해 정부의 디지털플랫폼화를 보다 강력하게 추진하고 있다. 싱가포르나 에스토니아도 디지털플랫폼을 통한 정부혁신과 공공서비스의 개선에 초점을 두고 정책을 추진하고 있다. 둘째, 주요국들은 디지털플랫폼정부 구현 과정에서 민간의 적극적인 참여와 협업을 모색하고 있다. 이는 영국의 GDS, 미국의 18F, 일본의 디지털청의 정책 과정에서 확연히 드러난다. 영국이나 미국의 경우 민간의 적극적인

참여 속에서 디지털플랫폼정부 정책을 수립하여 추진해 가고 있다. 다만 우수한 민간 인력의 공공부문 유입을 어떻게 할 것인지에 대한 고민은 각국들이 공통적으로 가지고 있으며, 관료주의 문화가 강한 일본의 경우처럼 민간과의 협업이 여의치 않을 경우 디지털플랫폼정부 구현의 어려움으로 이어질 수 있기 때문에 성공적인 디지털플랫폼정부 구현을 위해서는 우리나라의 상황에 적합한 민관협력 체계를 마련해야 한다. 셋째, 디지털플랫폼정부 구현 과정에서 공공부문의 조직문화 변화가 선행되거나 함께 수반되어야 한다. 공공부문 조직문화의 경직성을 탈피하고, 공공 및 민간부문과의 협업을 어떠한 방법을 통해 원활하게 할 것인가가 디지털플랫폼정부 구현의 핵심 성공요인이 될 것이다.

전문가 심층조사 결과를 정리하면 다음과 같다. 우선 디지털플랫폼정부의 개념과 관련하여 대부분 전문가는 디지털플랫폼의 개념을 보다 구체적으로 정의해야 할 필요성을 제기했다. 즉 주요 행위자의 역할이나 기능이 명확해야 디지털플랫폼정부의 효용을 더 잘 드러낼 수 있는 것으로 보고 있다. 또한 현재 각종 정책자료에서 제시하고 있는 '디지털플랫폼정부'라는 개념이 과거 '전자정부' 개념보다 불명확하고 모호한 측면이 있어서 정책을 제대로 홍보하고 추진동력을 얻기 위해서는 개념부터 직관적이고 일반 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 정비해야 함을 주장하였다. 아울러, 다수 전문가의 의견이 디지털 전환기의 사회문제 해결 및 새로운 가치 창출을 디지털플랫폼정부의 역할 및 기능과 연계해야 한다는 관점에서 일치되었으며, 이러한 변화를 주도적으로 추진하는 디지털플랫폼정부는 그 구체적인 목적과 방향성을 명확히 제시해야함을 강조하고 있다. 또한 전문가들은 디지털플랫폼 특성을 고려하여 공공과 민간의 연계, 정부는 주체가 아니라 디지털플랫폼 혁신 생태계에서 하나의 행위자로서 역할을 해야 한다는 점을 주장하였다.

이상의 논의를 종합하면 정부의 관점에서 디지털플랫폼정부는 정부 관련 이해관계자들의 상호작용을 통해 공공문제를 해결하도록 지원하는 유무형의 공간 혹은 구조물에 해당한다. 실천적 개념으로서의 디지털플랫폼정부는 ① 데이터와 공통기술기반 등 디지털 기술을 기반으로 구현된 플랫폼 위에서 ② 정부기관・시민・기업 등 정부 관련 이해관계자들의 참여와 협업을 통해 ③ 공공서비스를 개선하고 사회문제를 해결하는 협력적 정부 모델이라 할 수 있다. 이러한 디지털플랫폼정부의 궁극적

목표는 양질의 디지털 공공서비스 개발, 공공서비스 전달의 개선, 공공문제 해결, 디지털 지능정보사회와 디지털 생태계 구축으로, 하위 과정 목표는 궁극적 목표 달성을 위해 필요한 정부 내부의 혁신으로서 디지털 전환, 일하는 방식 개선, 데이터기반 행정 등이 포함될 수 있다. 디지털플랫폼정부의 형태는 ① 공공부문 통합 플랫폼으로 정부, ② 상호협력 허브로서 플랫폼의 형태로 나타날 수 있다. 디지털플랫폼정부 기능별 유형은 공공서비스와 사회문제 해결에 필요한 플랫폼과 정부 내부의 디지털 전환을 촉진 지원하는 개별 기능형 플랫폼 등의 다양한 유형으로 나타날 수 있다. 이러한 기능형 디지털플랫폼정부의 가능 유형으로는 공공데이터 수집과 제공, 데이터기반 행정 개선, 일하는 방식 개선, 디지털 서비스 공통 기반 기술 지원, 디지털 기반 공공서비스의 개선 등이 있다. 무엇보다 디지털플랫폼정부 구현의 핵심은 플랫폼의 공급자 측면에서 민간과의 협업체계를 마련하고, 협업 과정에서 플랫폼 수요자인 시민, 기업, 공공기관, 정부의 의견을 반영해야 하며, 선제적 대응 방식과 피드백 방식의 결합을 통해 밀착형 협업을 실천해야 한다는 것에 있다.

2. 법제도 개선연구

디지털플랫폼정부 법제도 개선연구에서는 디지털플랫폼정부의 구현을 위해 필요한 법제도 개선방안을 검토하고자 ① 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영, ② 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책, ③ 정부의 일하는 방식 혁신, ④ 디지털플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속한 추진이라고 하는 디지털플랫폼정부 구현의 세부 주요 정책과제별로 관련 쟁점을 살펴보았다.

첫째, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영과 관련하여서는, 우선 정부가 공공서비스와 민간서비스가 결합·연계된 혁신적 디지털플랫폼정부서비스가 창출되는 기반을 마련하기 위해 공공서비스의 표준 API(Application Programming Interface)를 개발하고, 이를 민간에 제공하여 활용할 수 있게 하는 법적 근거의 필요성을 확인하였다. 이를 위해서는 디지털플랫폼정부 핵심 인프라, 즉 '디지털플랫폼정부 허브'를 구축하고, 여기에 개발이 완료된 공공서비스 표준 API를 등록하도록 특별법 등에 규정할 수 있을 것이다. 보다 구체적으로, 디지털플랫폼정부 허브에 정

부가 민간 수요를 기반으로 개발한 공공서비스 API뿐만 아니라, 민간에서 자발적으로 민간서비스 API도 등록될 수 있는 근거 및 유인을 도입하고, 또한 정부가 이러한 API를 결합·연계하여 혁신적인 디지털플랫폼정부서비스가 창출될 수 있도록 다양한 지원을 할 수 있도록 규정할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 양질의 데이터 전면 개방 등 데이터 정책과 관련하여서는, 세부적으로 공공데이터 개방 확대, 공공데이터의 품질 개선, 기업 마이데이터 도입과 관련된 제도적 개선점을 발굴하였다. 공공데이터 개방 확대를 위해서는 '공공데이터법'상 공공데이터 개방에 네거티브 원칙을 도입하기 어려운 구조를 지적하고, 제한된 범위 내에서 민간이 필요로 하는 공공데이터의 개방을 확대할 수 있는 제도 개선방안을 다양하게 고민하였다. 공공데이터의 품질 개선을 위해서는 '공공데이터법'상 데이터 표준화와 품질관리 관련 규정을 '데이터산업법' 등 타 법률과 비교하고, 민간의 참여를 통한 공공데이터의 품질 개선 사업 시행의 근거 규정 마련 등을 검토하였다. 기업 마이데이터의 도입을 위해서는 「개인정보 보호법」, 「전자정부법」 등에서 나타나는 기업 마이데이터 도입의 한계를 살펴보고, 기업 공공마이데이터, 기업 신용마이데이터, 기업 일반마이데이터 등이 시행될 수 있는 제도적 개선방안을 제시하였다.

셋째, 정부의 일하는 혁신과 관련하여서는, 세부적으로 인공지능 활용 행정 촉진과 데이터기반행정 강화 부분으로 나누어 제도적 개선점에 관하여 검토하였다. 인공지능 활용 행정을 촉진하기 위해 「행정기본법」, 「전자정부법」 등 현행법상 인공지능 기술을 활용한 행정의 근거 규정에 대하여 살펴보고, 인공지능을 활용한 선제적·맞춤형 행정서비스 제공 목적의 인공지능 활용의 법적 근거 마련, 안전하고 신뢰할 수 있는 인공지능 행정을 위한 인권영향평가 및 인공지능 활용 사실 고지 등과 관련된 규정의 도입 필요성을 검토하였다. 데이터기반행정의 강화와 관련하여서는 현행 '데이터기반행정법'의 제도적 한계에 대하여 지적하고 데이터 기반 전문 자문·심의 절차의 도입과 데이터 분석 결과를 특정 결정의 요건으로 규정하는 방안에 관하여 살펴보았다.

넷째, 디지털플랫폼정부사업 및 정보화사업의 신속 추진과 관련하여서는, 우선 디지털플랫폼정부 허브 등의 구축 및 운영과 같은 디지털플랫폼정부사업을 신속하고 원활하게 추진하는 데 요청되는 민간투자형 디지털플랫폼정부사업의 추진, 예비타당

성조사의 면제 등과 관련된 특례 도입에 대하여 살펴보았다. 또한 민간투자형 소프트웨어사업의 범위를 확대하기 위한 「소프트웨어 진흥법」 및 동법 시행령의 개선방안, 민간의 디지털서비스 직접구매를 활성화하기 위한 '클라우드컴퓨팅법' 개선방안 등에 관하여도 검토하였다.

이같이 디지털플랫폼정부 구현을 위한 세부 정책과제별 제도개선 사항을 발굴하였고, 현행 법령의 개선으로는 한계가 있는 사항에 대해서는 특별법을 제정하여 관련 근거를 마련하는 방안의 검토 필요성을 확인하였다. 특별법에는 디지털플랫폼정부의 추진체계에 관한 규정을 비롯하여, 디지털플랫폼정부 핵심 인프라의 구축 및 운영, 디지털플랫폼정부 사업의 원활한 추진을 위한 특례 등에 관한 규정이 포함될 수 있을 것이다.

제2절 향후 연구 방향

1. 개념연구

전 세계적인 디지털 혁신 가속화에 부응하기 위해 정부의 근본적 변화가 지속적으로 요구되고 있으나 제도적 제약, 부처별 칸막이 등으로 인한 한계가 존재한다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 국민과 기업의 관점에서 불편을 해소하고 국민 개개인 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 정부의 일하는 방식의 재설계가 필요하다. 또한 현장의 데이터를 모으고 제대로 분석하여, 경험과 직관이 아닌 명확한 데이터가 정책 결정의 기준이 되는 일 잘하는 과학적 정부 구현도 시급하다. 효율적이고 효과적인 공공서비스 제공을 위해 민간의 혁신 동력을 적극적으로 활용하고 산업 발전에 기여하는 새로운 국정운영 패러다임 정립이 요구되는 상황이다. 이에 현 정부는 데이터 개방과 공유에 기반한 '디지털플랫폼정부' 구현을 목표로 정부가 일방적으로 서비스를 제공하는 공급자에서, 민·관이 협업하고 기업이 혁신의 동반자가 되는 새로운 모델로서의 디지털플랫폼정부 추진계획 발표하고 중장기 로드맵과 구체적 세부 실행계획을 마련하고 있다. 본 연구는 국내외 유관 사례 및 정책 비교·

분석을 통해 디지털플랫폼정부의 개념을 구체화하여 범국가 차원에서 추진하고 있는 디지털플랫폼정부 구현의 목표와 방향성을 명확히 하는 데 그 목적이 있다. 그러나 새롭게 등장한 디지털플랫폼정부 개념에 대한 선행 학술적 및 이론적 논의의 부족, 비교·분석할 수 있는 기존 유관 사례의 부족 등으로 구체적이고 명확한 개념 정립에는 일정 부문 한계가 있다. 현재 디지털플랫폼정부의 추진계획 정도만 마련되었으나 향후 중장기 로드맵 및 세부 실행계획 등이 수립되고 이에 대한 학술적 및 정책적 논의가 활발해지면 그 구체적 개념과 방향성도 보다 명확히 체계화하여 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위해서는 공공과 민간의 데이터를 공유-연계-활용함으로써 디지털 경제 발전에 민·관이 함께 기여하고 성장할 수 있는 혁신 생태계 조성이 무엇보다 필요하다. 또한 공공·민간의 안전한 개인정보 활용체계 구축으로 디지털플랫폼정부에 대한 국민 신뢰를 확보할 필요가 있다. 이러한 점들을 고려하여 향후 연구에서는 디지털플랫폼정부가 성공적으로 구축되고 운영될 수 있도록 보다 구체적인 정책 및 세부 전략을 제시할 필요가 있다. 즉 민관협력의 혁신 생태계 기반 조성 방안, 국민의 디지털플랫폼정부에 대한 신뢰 제고 방안, 공공 및 민간의 디지털 역량 강화 방안 등을 포함한 디지털플랫폼정부 구현의 핵심 성공요인을 구체화하여 각각의 요인들이 제대로 작동할 수 있는 제도적 및 정책적 기반을 조성할 필요가 있다.

2. 법제도 개선연구

디지털플랫폼정부는 개념적으로 다양한 가치를 지향하고 있다. 우리나라는 오랫동안 정보화 기술을 활용한 정부 개혁을 추진해왔는데, 그동안에는 전자정부, 지능형정부, 디지털정부 등 다양한 용어를 통해 그 지향점을 밝혀왔다. 물론 새 정부에서 중요 국정과제로서 추진하고 있는 디지털플랫폼정부의 구현이 과거에 진행해 온 정부 개혁과의 단절을 선언하는 것은 아니다. 기본적으로 과거의 개혁 방향을 토대로 더욱 발전한 정부의 기능과 역할을 추구하는 것인데, 여기에 주목할만한 차이점이 있다면 그것은 바로 디지털플랫폼정부가 민·관의 협력을 통한 혁신의 생태계를 조성하겠다는 점이다. 과거에는 정부를 비롯한 공공부문이 국민에게 일방적인 행정서

비스를 제공했다면, 앞으로는 이러한 행정서비스에 민간의 창의성이 결합된 새로운 서비스가 등장할 수 있는 기반을 마련하는 것이다.

법적 측면에서 국민에 대한 행정서비스의 제공이 민간부문에 의해 이루어지기 위해서는 민영화나 행정권한의 민간위탁 등과 같은 제도적 절차가 필요하다. 행정서비스는 대부분이 공익 보호 차원의 활동에 해당하고, 따라서 일정한 수준의 서비스가 연속적으로 제공되어야 하는 당위를 가진다. 따라서 법제도는 해당 서비스의 제공 주체에게 관련 권한을 부여하는 동시에 책임까지도 명확하게 귀속시키고 있는 것이다. 현행「전자정부법」제21조는 전자정부서비스의 편의성과 효율성을 높이기 위하여 민간서비스와 결합된 전자정부서비스를 개발·제공하는 방법 또는 민간서비스 그대로 전자정부서비스로 제공하는 방법을 도입할 수 있도록 하고 있지만, 이러한 민간서비스가 결합된 전자정부서비스는 그 본질이 여전히 행정서비스에 해당할 수 밖에 없다. 또한 이마저도 행정기관등의 장이 업무협약, 서비스 구매 등을 통해서 진행할 수 있는 것이라서, 정부의 주도로 기존의 행정서비스에 민간의 창의성이나 전문성을 일부 가미하는 수준을 벗어날 수 없는 한계가 존재한다. 디지털플랫폼정부는 민간 스스로가 공공서비스와 민간서비스를 결합하여 혁신적 서비스를 개발해낼 수 있는 환경을 조성하기 위해 공공서비스 API를 민간에 제공하기 위한 인프라를 구축 및 운영하고자 한다. 향후 새로운 형태와 성격의 서비스가 등장하여 국민에게 제공되는 경우, 이러한 서비스를 둘러싸고 있는 법률관계나 책임과 관련된 새로운 분쟁이 발생할 수도 있다. 향후의 연구는 이같이 새롭게 등장하는 법적 문제를 합리적으로 해결하는 방법을 제시하기 위해 진행되어야 할 것이다. 다만, 민간부문이 혁신적인 서비스를 지속하여 창출할 동력을 잃지 않도록 하는 배려는 필요하다.

제5장 정부정책 반영 현황

본 연구는 국가 차원에서의 디지털플랫폼정부를 구현하기 위한 법제도 개선방안을 제시하고, 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」에 따라 설치된 디지털플랫폼정부위원회의 심의·조정 활동, 향후 디지털플랫폼정부 특별법 제정, 디지털플랫폼정부 실현계획(2023. 4 발표 예정) 등 정부 주요정책 수립과정에서 참조할 수 있는 자료를 제공하였다는 점에서 그 의의가 있다. 구체적으로 첫째, 법제도 개선의 목적, 방향, 지향점을 설정하기 위해 디지털플랫폼정부의 개념, 체계 기능 등을 도출하였다. 둘째, 디지털플랫폼정부 추진 관련 주요 정책과제의 실현에 필요한 현행법령 개정사항 발굴 및 개정방향을 제안하였다. 셋째, 현행법령 개정으로 달성할 수 없는 제도적 장애요인 발굴 및 특별법 제정을 통한 제도적 기반조성 방안을 제시하였다.

참 고 문 헌

국내 문헌

과학기술정보통신부 보도자료(2022. 8. 31.), “과기정통부, 기술패권경쟁 시대 초격차 전략기술 확보와 국가 디지털 혁신에 집중”.

과학기술정보통신부 보도자료(2022. 11. 17.), “민간투자형 소프트웨어사업 활성화에 힘을 더하다 -「민간투자형 소프트웨어사업 추진 지침(가이드) 1.0」 공개 -”.

과학기술정보통신부 보도자료(2023. 2. 3.), “민제1호 민간투자형 공공 소프트웨어사업 탄생 -「제1회 민간투자형 소프트웨어사업 인정심의위원회」 개최 - - 식약처「스마트 어린이 급식 관리시스템」, 제1호 사례로 선정 -”.

과학기술정보통신부・한국데이터산업진흥원(2022), 2021 데이터산업 현황조사.

관계부처 합동(2019. 10.), 디지털 정부혁신 추진계획.

관계부처 합동(2020. 6.), 디지털 정부혁신 발전계획.

국가인권위원회(2022. 5. 11.), 인공지능 개발과 활용에 관한 인권 가이드라인.

국가정보원・과학기술정보통신부・행정안전부・개인정보보호위원회・금융위원회・외교부(2022. 5.), 2022 국가정보보호백서.

권건보・김일환(2019), “지능정보시대에 대응한 개인정보자기결정권의 실효적 보장방안”, 미국헌법연구, 30(2), 미국헌법학회.

권헌영(2022. 6. 24.), “디지털플랫폼정부의 시대적 소명”, 《권헌영의 사람과 디지털》, 경향신문. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221209142600001>

금융위원회 보도자료(2019. 2. 21.), “[알기쉬운 핀테크] 금융권 Open API”.

금융위원회 보도자료(2022. 10. 19.), “「내 손안의 금융 비서」가 보다 똑똑해집니다. -금융 마이데이터 정보제공 항목 대폭 확대-”.

금융위원회 보도자료(2022. 12. 20.), “제5차 금융규제혁신회의 개최”.

금융위원회 보도자료(2023. 2. 1.), “개인사업자 마이데이터 워킹그룹(Working Group)을 구성하여 개인사업자 마이데이터의 조속한 도입을 추진하겠습니다. -「개

인사업자 마이데이터 워킹그룹」 제1차 회의 개최 -".

기획재정부(2022), 국가채무추이, e-나라지표.

기획재정부 보도자료(2023. 12. 23.), "2023년 예산, 국회 의결·확정".

김대인(2021), "코로나시대의 공공조달법제에 대한 고찰, 공법연구", 49(3), 한국공법학회.

김도경(2021), "인공지능 시대에 저작권 보호와 공정한 이용의 재고찰", 경영법률, 31(3), 한국경영법률학회.

김동희(2019), 행정법I(제25판), 박영사.

김명언·안효정(2021), "인공지능 데이터의 품질 관리 및 검증 현황", GEO DATA 3(3), .

김찬수·박주석(2003), "데이터품질관리 성숙도모델에 대한 연구", 정보관리학회지, 20(4), 한국정보관리학회.

뉴시스(2022. 12. 2.), "'카카오 먹통' 피해 10만 건...무료 서비스 금전 피해 1만 건". <https://newsis.com/view/?id=NISX20221202_0002109154&cID=10406&pID=13100>

대한민국 정부(2022. 7. 27.) 윤석열 정부 120대 국정과제.

디지털플랫폼정부위원회 보도참고자료(2022. 9. 2.), "대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회 출범".

박훤일(2017), "정보이동권의 국내 도입 방안", 경희법학, 52(3), 경희대학교 법학연구소.

법무법인 태평양(2017), 주석 국가계약법, 박영사.

법제처 보도자료(2023. 1. 25.), "정부, 「민·관 협력 디지털플랫폼정부 특별법」 등 올해 법률안 210건 국회에 제출".

서형준·주윤창(2020). "플랫폼 정부 관점에서 조명한 국내 COVID-19 대응 정보화 사례. ICT와 데이터 활용을 중심으로". 한국행정논집. 32(4); 한국정부학회.

손경호·이수안·고수윤(2019). 데이터 이동권 도입방안 연구, 한국데이터산업진흥원.

안철수(2022. 5. 2.), "디지털플랫폼정부로 달라지는 대한민국"(디지털플랫폼정부 국정과제 발표자료), 제20대 대통령직인수위원회.

오지은·임혜정·이헌중·신신애(2021), "코로나19 위기관리 도구로써 공공데이터 활용에 대한 정책적 고찰 - 해외 주요 국가 사례 비교분석을 중심으로 -",

《과학기술정책》, 4(1), 과학기술정책연구원.
윤상진(2012), 플랫폼이란 무엇인가?, 한빛비즈.
이경은(2022), 지방자치단체 플랫폼 정부(platform government)의 효과적인 운영방안 연구, 한국지방행정연구원.
이승훈(2021), 플랫폼의 생각법 2.0, 한스미디어.
이원우・김태호(2021), 디지털 경제 전환에 대응하는 경제규제체계의 전환, 정보통신정책연구원・서울대학교 공익산업법센터.
이진호(2023. 1. 9.), “새로 시행되는 공공 SW 정책... 업계는 어떻게 바라볼까”, 바이라인네트워크. <https://byline.network/2023/01/0109_01/>
임효정・이용우・윤혜정・전삼현(2022), “민간투자형 소프트웨어사업 허용이 공공SW 시장에 미치는 영향에 관한 연구”, 한국IT정책경영학회 논문지, 14(2), 한국IT정책경영학회.
전응준(2019), “「공공데이터의 이용과 통계 및 학술연구 목적의 데이터 처리」에 관한 연구 - 데이터의 안전한 이용의 관점에서 -”, 정보법학, 23(1), 한국정보법학회.
정보통신산업진흥원(2018). 미국(18F)과 영국(GDS) 정부의 디지털 도입방식 벤치마킹.
정원(2009), 국가계약법(상)(제3판), 법률문화원.
정원준(2020), “데이터 이동권 도입의 실익과 입법적 방안 모색”, 성균관법학, 32(2), 성균관대학교 법학연구원.
제20대 대통령직인수위원회(2022. 5.), “새로운 시대, 새로운 정부, 새로운 혁신을 위한 「디지털플랫폼정부」 추진방향 발표”.
조달청(2022), 조달사업통계(2022. 10. 31. 기준), 조달청.
참여연대 공익법센터 보도자료(2022. 3. 10.), “인공지능에 의한 행정서비스 허용 및 ‘마이데이터’ 신설한 「전자정부법」 헌법소원 제기”.
최병삼(2010), “성장의 화두, 플랫폼”, SERI 경영노트, 80, 삼성경제연구소.
최병삼・김창욱・조원영(2014), 플랫폼, 경영을 바꾸다, 삼성경제연구소.
한국개발연구원 공공투자관리센터(2021), 2020년 KDI 공공투자관리센터 연차보고서.
한국데이터진흥원(2017), 국내 개인데이터 이용 환경 분석 연구 보고서, 한국데이터진흥원.

한국인터넷진흥원 홈페이지, “클라우드 보안인증제 제도소개”.
<https://isms.kisa.or.kr/main/csap/intro/index.jsp>
한국정보통신기술협회(2022), “ICT 표준화 전략 Ver. 2023”, 한국정보통신기술협회.
한국지능정보사회진흥원(2021), 일본의 디지털 사회 개혁을 위한 디지털청 설립과 시사점.
한국지능정보사회진흥원(2022a), 새정부의 디지털플랫폼정부 구현을 위한 추진방향과 과제.
한국지능정보사회진흥원(2022b), 주요국 디지털플랫폼 정부 추진현황 분석.
한국지능정보사회진흥원(2022c), 일본 디지털청의 주요 정책과 미래. Hot issue report 2022-2.
행정안전부(2017. 3.), 지능형 정부 기본계획.
행정안전부(2021. 6.), 제2차 전자정부 기본계획.
행정안전부(2022. 3. 3.),「전자정부서비스이용실태조사」통계정보보고서.
행정안전부(2022. 7. 18.),「제4차 공공데이터 제공 및 이용 활성화 기본계획」추진방향(안).
행정안전부 보도자료(2019. 11. 18.), “대한민국 공공데이터 정책, 3회 연속 OECD 1위 달성”.
행정자치부(2016. 4.), 전자정부 2020 기본계획.
홍성진(2019), “장기계속공사계약제도의 공법적 쟁점과 시사점 - 대법원 2018. 10. 30 선고 2014다235189 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 토지공법연구, 87, 한국토지공법학회.
황지혜(2019), “공공안전을 위한 입찰담합 규제의 실효성 확보에 관한 비교법적 연구 - 일본법제와의 비교를 중심으로 -”, 토지공법연구, 86, 한국토지공법학회.
황해봉(2005), “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(I)”, 《법제》, 7, 법제처.
ZDnet korea(2022. 11. 14.), “과기정통부, 클라우드 보안인증 등급제 개편에 ‘신중’ 디지털플랫폼정부위원회 중심으로 진행...‘추가 논의 진행 중’.”
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20221114173851>

해외 문헌

Bracken, M.(2019), “Argentina just made driving licences digital”, Public Digital Blog.

Duguit, L.(1913), Les transformations du droit public. Libraire Armand Colin.

European Union(2021. 5. 19.), Estonia – Digital Agenda for Estonia 2020.

FindLaw Attorney Writers(2008. 3. 26.), Federal Agencies Subject to Data Quality Act. <https://corporate.findlaw.com/law-library/federal-agencies-subject-to-data-quality-act.html>

GDS(2021. 5.), Government Digital Service: Our strategy for 2021-2024.

Kettl, D. F.(2008). The next government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them. WW Norton & Company.

OECD(2019), Digital Government Policy Framework Report.

OECD(2022), Recommendation of the Council on Artificial Intelligence.

O’Reilly, T.(2011), Government as a Platform. Innovations, 6(1), 13-40.

Pope, R.(2019), A working definition of Government as a Platform. Medium. <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d>

Singla, P.(2020. 4), Government as a Platform (GaaP): A New Model for Public Service Delivery. <https://iglus.org/wp-content/uploads/2020/04/Government-as-a-Platform-GaaP_A-New-Model-for-Public-Service-Delivery_Padmini-Singla.pdf>

<영국 GDS 관련 사이트>

Government Digital Service 홈페이지
(https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service)

https://gds.blog.gov.uk/2022/08/24/an-update-on-one-login-for-government/?utm_medium=referral&utm_source=gdshomepage&utm_campaign=njaugupdate

영국 GDS 채용 홈페이지(https://gdscareers.gov.uk/)

GOV.UK(2021.3.29.), What’s next for GOV.UK in 2021 to 2022

<미국 F18 관련 사이트>

https://18f.gsa.gov/what-we-deliver/

GSA OIG의 18F IT보안규정 위반 자료

https://www.oss.kr/news/show/46cb677a-c0e5-4ae0-822f-4dd79726d135

https://www.gsaig.gov/news/gsa-oig-issues-new-report-18f%E2%80%99s-noncompliance-gsa-it-security-requirements

https://www.gsaig.gov/content/evaluation-18f%E2%80%99s-information-technology-security-compliance

<USDS 관련 사이트>

https://www.usds.gov/

https://digital.gov/

https://www.axios.com/2022/01/18/great-resignation-biden-white-house-tech-talent

https://www.wired.com/2017/01/the-final-days-of-obamas-tech-surge/

https://www.axios.com/2022/01/18/great-resignation-biden-white-house-tech-talent

<싱가포르 스마트네이션 관련 사이트>

https://www.smartnation.gov.sg/files/publications/smart-nation-strategy-nov2018.pdf

● 저 자 소 개 ●

문 광 진
- Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne 법학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

문 정 욱
- 고려대학교 행정학 박사
- 현 정보통신정책연구원 지능정보사회정책센터 센터장

양 기 문
- 연세대학교 정보시스템학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

성 욱 준
- 서울대학교 행정대학원 행정학 박사
- 현 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수

남 태 우
- University at Albany, SUNY 행정학 박사
- 현 성균관대학교 국정전문대학원 교수

전 주 열
- Université d'Aix-Marseille 법학 박사
- 현 한국법제연구원 연구위원

정 원 준
- 고려대학교 법학 박사
- 현 한국법제연구원 부연구위원

방송통신정책연구 RS-2022-00197999

디지털플랫폼정부 구현을 위한 제도적 기반조성 방안 연구

(A Study on the Institutional foundation for the Digital Platform Government)

2023년 2월 일 인쇄
2023년 2월 일 발행

발행인 과학기술정보통신부 장관
발행처 과학기술정보통신부
세종 가름로 194 세종파이낸스센터
Homepage: www.msit.go.kr

과학기술정보통신부
Ministry of Science and ICT

IITP
정보통신기획평가원
Institute of Information & Communications
Technology Planning & Evaluation