

【사건번호 2019-010】 한국한의학연구원 발간물 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 한국한의학연구원
- 사건 대상 공공데이터
 - 발간물 데이터
- 데이터 신청 목적
 - 도서 및 전자책 제작, 판매

2. 신청취지

- 신청인은 2018년 10월 피신청인으로부터 이 사건 데이터*를 제공받은 후 출판해 왔으나, 2019년 4월 피신청인으로부터 저작권 침해를 이유로 출판 행위를 중단할 것을 요구하는 내용증명을 받고 분쟁조정을 신청함

* 발간물 4건의 PDF파일(이하 A, B, C, D로 표시함)

3. 사실조사

가. 데이터 수집·관리 및 제공 현황

- 이 사건 데이터는 총 4종의 발간물로서, 피신청인 제출자료에 따르면 각 발간물의 저자 및 권리자 현황은 아래와 같음

발간물명	저작권자	출판권자	비고
A	한국한의학연구원, 가, 나, 다	없음	공동저작물
B, C, D	한국한의학연구원		

※ 피신청인 제출자료 및 담당자 진술에 따르면 위 권리자 외에는 이 사건 데이터에 대해 권리를 주장하는 자가 없음

나. 공공데이터제공처분의 취소(또는 철회) 거부

- 관련 판례에 따르면, 행정청이 일단 행정처분을 한 경우에는 행정처분을 한 행정청이라도 법령에 규정이 있는 때, 행정처분에 하자가 있는 때, 행정처분의 존속이 공익에 위반되는 때, 또는 상대방의 동의가 있는 때 등의 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 행정처분을 자의로 취소(철회의 의미를 포함한다)할 수 없으며(대법원 2000.2.25.선고 99두10520판결), 착오에 의한 처분이었다 할지라도 착오자체를 이유로 하여 취소할 수 없음(대법원 1974.5.28.선고 74누234판결)
- 특히 처분으로 국민이 일정한 이익과 권리를 취득하였을 경우에 종전 행정처분을 취소하는 행정처분은 이미 취득한 국민의 기존 이익과 권리를 박탈하는 별개의 행정처분으로 취소될 행정처분에 하자 또는 취소해야 할 공공의 필요가 있어야 하고, 나아가 행정처분에 하자 등이 있다고 하더라도 취소해야 할 공익적 필요와 취소로 당사자가 입게 될 기대권과 신뢰보호 및 법률생활안정의침해 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있는 것이며, 하자나 취소해야 할 필요성에 관한 증명책임은 기존 이익과 권리를 침해하는 처분을 한 행정청에 있음(대법원 2012.3.29.선고 2011두23375판결)
- 피신청인은 이 사건 공공데이터 제공결정이 피신청인 내부규정을 위반한 것으로 하자가 있어 취소되어야 한다고 주장하나, 피신청인은 공공데이터법에 따른 제공결정이라는 처분을 이미 하였으며, 공공데이터 제공에 관한 의사 결정과정에서 착오가 있었다 하더라도 이를 이유로 취소할 수 있다고 보기 어려움
- 또한 이 사건 제공처분이 수익적 처분에 해당한다는 점을 고려하면 피신청인 처분에 다소 하자가 있다고 하더라도 취소해야 할 공익적 필요와 취소로 당사자가 입게 될 기대권과 신뢰보호 및 법률생활안정의침해 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있을 것이며 피신청인 제출자료만으로는 이를 입증했다고 보기 어려움

- 다만 이 사건 데이터 중 “A”의 경우에는 신청인이 단독으로 이용허락할 지위에 있지 않다는 점에서, 이에 대한 제공결정은 유효하지 않거나 중대한 하자가 있는 처분으로 볼 여지가 있음

다. 공공데이터제공 중단사유 해당 여부

- 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 공공데이터의 제공을 중단할 수 있음(제28조제1항)
 - 이용자가 제19조에 따라 공표된 공공데이터의 이용요건을 위반하여 공공기관 본래의 업무수행에 상당한 지장을 초래할 우려가 있는 경우(제1호)
 - 공공데이터의 이용이 제3자의 권리를 현저하게 침해하는 경우(제2호)
 - 공공데이터를 범죄 등의 불법행위에 악용하는 경우(제3호)
 - 그 밖에 공공데이터의 관리 및 이용에 적합하지 아니한 경우로서 분쟁조정위원회가 정하는 경우(제4호)
- 이 사건 데이터 중 “A”의 경우 제3자의 권리를 포함하고 있으며 해당 권리자로부터 신청인의 이용에 대한 이용허락을 받은 바 없으므로, 신청인의 이용행위는 공공데이터법 제28조제1항제2호에 해당하여 제공중단이 가능하다고 볼 수 있음
 - 다만, 그 외 데이터 3건의 경우 공공데이터법 제28조제1항제4호에 해당하지 않는 한 공공데이터의 제공을 중단할 수 없으며, 이 사건 데이터의 제공 및 이용이 공공데이터의 관리 및 이용에 적합하지 않다는 사실에 대한 피신청인의 소명이 필요함

라. 피신청인의 손해배상의무

- 국가배상법에 따르면 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁 받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 경우 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 함(국가배상법 제2조제1항)
 - 국가나 지방자치단체의 손해배상 책임에 관하여 국가배상법에 규정된 사항 외에는 민법에 따르며, 민법 외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 따름(국가배상법 제8조)

- 공공데이터법은 공공데이터의 제공에 관하여 해당 공공기관과 그 소속의 공무원 및 임직원은 공공데이터의 품질(고의 또는 중대한 과실이 있는 경우 제외), 제20조에 따른 공공데이터 목록의 제외, 제28조에 따른 공공데이터 제공중단 및 업무상 사유의 공공데이터 일시적 제공중단 등으로 인하여 이용자 또는 제3자에게 발생한 손해에 대하여 민사상·형사상 책임을 지지 아니한다(공공데이터법 제36조제1항)고 규정하고 있음
- 해당 문언을 그대로 적용하면 공공데이터 제공중단 조치를 하더라도 피신청인이 손해배상 책임을 진다고 보기는 어려우나, 이 사건과 같이 피신청인의 과실로 인한 처분으로 제공중단된 경우까지 손해가 면책된다고 해석할 수 있는지 여부 등을 고려하여 판단할 필요가 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 이 사건 데이터 중 “A”의 경우 공공데이터제공중단 대상이며, 나머지 데이터 3건의 경우 공공데이터제공중단 대상에 해당하지 않음을 확인한다.
- 신청인이 이 사건 데이터 중 “A”를 제외한 나머지 3건(B, C, D)의 데이터를 이용할 때에는 해당 데이터의 출처와 함께 피신청인 홈페이지(URL포함)에서 해당 데이터를 전자파일의 형태로 무료 이용가능하다는 사실을 표시하여야 한다.

나. 조정결정 이유

- 당사자 제출자료 및 진술, 위원회 사실조사를 토대로 검토한 결과, 피신청인은 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 ‘공공데이터법’이라 한다)」에 따라 신청인의 공공데이터 제공신청에 응하여 제공결정처분을 하였으므로, 그 과정에서 착오가 있었다 하더라도 이를 이유로 취소할 수 있다고 보기는 어려우며, 공공데이터법에서 규정하는 공공데이터 제공중단 사유에 해당할 경우에 한해 해당 데이터의 제공을 중단할 수 있음

- 공공데이터법은 공공데이터 제공중단 사유로서 이용자가 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 등을 규정하고 있음 (제28조제1항각호)
 - 피신청인 제출자료 및 당사자 진술에 따르면, 이 사건 데이터 중 “A”의 경우 제3자의 저작권이 포함되어 있고 이 사건 데이터 제공 및 이용에 대한 허락을 받지 못하였으므로 공공데이터법 제28조제1항제2호에 따라 제공중단 할 수 있으나,
 - 그 외 데이터 3건의 경우 피신청인이 저작권을 모두 보유하고 있으며 제28조제1항 각호에 해당하지 않으므로 제공중단 대상으로 보기 어려움

- 한편 신청인이 이 사건 데이터 중 “A”을 제외한 나머지 데이터 3건을 계속하여 이용할 경우, 해당 데이터의 출처와 함께 피신청인 홈페이지(URL포함)에서 해당 데이터를 전자파일 형태로 무료이용가능하다는 사실을 표시함으로써 소비자가 합리적 의사결정을 할 수 있는 정보를 제공할 것을 권고함

5. 조정결과

- 조정불성립으로 사건 종결