

【사건번호 2018-009】 금융감독원 공매도잔고데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 금융감독원
- 사건 대상 공공데이터
 - 공매도 잔고데이터*
 - * 종목명, 종목번호, 기준일, 참가자별 공매도 잔고 수량(참가자 인적사항 제외)
- 데이터 신청 목적
 - 공매도 빅데이터 플랫폼 서비스

2. 당사자 주장

가. 신청인

- 신청인은 자본시장법에 따라 금융감독원에 보고되는 공매도 잔고 데이터를 가공하여 개인 및 기업에 더 쉽고 명확한 정보를 제공함으로써 시장의 투명성 증진에 기여하는 공매도 빅데이터 플랫폼 서비스를 제공하기 위해 “공매도 잔고 데이터”를 신청함
- 피신청인은 신청데이터 제공 시 매도자의 투자전략이 노출되어 이익을 해칠 우려가 있다고 주장하나 해당 데이터에는 인적사항이 포함되지 않으며, 기존 공시정보와 결합하여 공매도 거래자를 유추할 수 있다고 하더라도 그 대상은 고객의 주문을 처리하는 국내외 증권사가 대부분이므로 특정 매도자의 투자정보는 알 수 없음
 - 만약 매도자를 확인할 수 있다고 하더라도 매도자의 전략과 구체적인 매도, 매수 방식을 거래시점에는 알 수 없으며, 거래가 일어난 며칠 후에야 공시된 정보를 통해 매도, 매수방식을 유추해 볼 수 있을 뿐이므로 매도자의 이익을 침해하는 것이 아님

나. 피신청인

- 신청인은 매도자 관련 사항을 제외한 데이터를 신청하였으나 공시 정보 중 공매도 잔고 대량 보유자의 경우 인적사항을 공시하고 있으므로 이와 결합하여 매도자를 특정할 수 있고, 특정 매도자의 공매도 잔고 추이를 분석하여 투자전략 파악이 가능
 - 따라서 해당 정보는 정보공개법 제9조제1항제7호에서 규정하는 법인 등의 경영상·영업상 비밀에 해당할 수 있어 공공데이터로 제공 불가

- 2016년 6월 자본시장법상 공매도 잔고에 관한 보고 및 공시제도를 신설하고 금융위원회 고시 「금융투자업규정」 제6-31조의2(순보유잔고의 공시)를 통해 공시항목*을 규정하였으나 잔고수량 및 비율은 공시항목에서 제외함
 - * 해당 증권에 관한 사항, 매도자에 관한 사항(성명, 주소, 국적, 생년월일 등), 매도자의 순보유잔고에 관한 사항(공시의무 최초 발생일)
 - 이는 공시의무자의 투자전략 노출 등을 우려했기 때문으로 순보유잔고 수량 및 비율 정보는 금융감독 당국이 감독목적 등 내부적으로 활용하고 외부에 공개되는 공시항목에서는 제외한 것임
 - 그럼에도 순보유잔고 수량 및 비율 정보를 공공데이터로 제공할 경우에는 공시 규정의 취지를 훼손하므로 제공 불가

- 한국거래소가 공매도 포털 홈페이지에 공매도 잔고 대량보유자를 공시하고 신청데이터와 유사한 정보를 제공하고 있어 중복가능성이 있으므로 공공데이터법 제15조의2에 따라 제공 불가

3. 사실조사

가. 데이터의 수집 및 관리 체계

- (공매도) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법') 제180조제1항에 따르면, 누구든지 공매도를 하거나 위탁 또는 수탁을 할 수 없지만, 같은 항 제2호에 따른 차입공매도*의 경우로서 대통령령이 정하는 방법에 따르는 경우에는 가능

- * 차입한 상장증권으로 결제하고자 하는 매도로서, 결제에 사용할 주식을 미리 빌려 온 후 매도주문을 하는 거래를 의미(금융감독원, “개인투자자를 위한 공매도 잔고 공시 및 보고제도 안내”(2017.5), 1쪽)
- o (보고) 차입공매도한 자(이하 ‘매도자’라 한다)는 해당 증권에 관한 매수, 그 밖의 거래에 따라 보유하게 된 순보유잔고가 발행주식 수의 일정 비율*을 초과하는 경우 매도자의 순보유잔고에 관한 사항과 그 밖에 필요한 사항을 금융위원회와 거래소에 보고하여야 함(자본시장법 제180조의2제1항)
 - * 해당 증권의 종목별 발행총수에 대한 일별 순보유잔고의 비율이 음수로서 그 절댓값이 1만분의 1(0.01%) 이상인 경우(순보유잔고 평가액 1억원 미만 제외), 순보유잔고 비율이 음수로서 평가액 10억원 이상인 경우(자본시장법 시행령 제208조의2제4항각호)
 - 금융감독원은 자본시장법 시행령에 따라 위 법 제180조의2제1항에 따른 보고*의 접수를 위탁받아 수행하고 있으며 이 과정에서 이 사건 데이터를 수집·관리하고 있음
 - 보고사항: i) 해당 증권에 관한 사항, ii) 매도자에 관한 사항(성명, 주소, 국적, 주민등록번호/사업자등록번호/외국인투자등록번호 등, 연락처 등 인적사항), iii) 순보유잔고에 관한 사항(순보유잔고 수량 및 비율)(금융투자업규정 제6-31조)
- o (공시) 공매도 잔고를 다량 보유하는 경우* 매도자는 매도자에 관한 사항, 순보유잔고에 관한 사항 등을 공시하여야 함(자본시장법 제180조의3제1항)
 - * 일별 순보유잔고 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5(0.5%) 이상인 경우(자본시장법 시행령 제208조의3제2항)
 - 공시항목: i) 해당 증권에 관한 사항, ii) 매도자에 관한 사항(성명, 주소, 국적, 생년월일(법인의 경우 사업자등록번호/외국인투자등록번호 등의 인적사항)), iii) 순보유잔고에 관한 사항(최초의무발생일)(금융투자업규정 제6-31조의2)
 - 매도자가 제출한 공시자료는 금융감독원의 시스템에서 한국거래소로 자동 전송되고, 한국거래소가 이를 가공하여 공매도 포털 홈페이지(short.krx.co.kr)에 게시*
 - * 종목별/업종별 공매도 잔고 현황, 공매도 잔고 대량보유자 현황, 공매도 잔고 비중 상위 50 종목을 Excel파일로 게시하고 있으나, 신청인에 따르면 한국거래소는 저작권을 이유로 영리적 이용을 금하고 있음

나. 공공데이터 해당 여부

- “공공데이터”는 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”로서(공공데이터법 제2조제2호),
- 이 사건 데이터는 자본시장법에 따라 금융감독원이 위탁받은 업무를 수행하기 위해 수집·관리하며, 인터넷망을 통한 전자통신방식으로 보고서를 제출받아 데이터베이스에 보관·관리하는 등 전자적 방식으로 처리되고 있는 데이터이므로 공공데이터법 제2조제2호에서 규정하는 공공데이터에 해당한다고 볼 수 있음

다. 공공데이터 제공범위 해당 여부

- 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터에 정보공개법상 비공개대상 정보가 포함되어 있거나, 저작권 등 제3자의 권리가 포함되고 정당한 이용허락을 받지 않은 경우를 제외하면 해당 공공데이터를 국민에게 제공해야 하므로(공공데이터법 제17조제1항), 이 사건 데이터가 정보공개법상 비공개대상정보에 해당하는지 여부를 판단해야 하며, 특히 정보공개법 제9조제1항제7호의 적용여부의 검토가 필요함
 - 정보공개법 제9조제1항제7호에서는 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보는 비공개 할 수 있다고 규정하고 있음
 - 대법원 판례에 따르면, 정보공개법 “제9조 제1항 제7호 소정의 『법인등의 경영·영업상 비밀』은 『타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보』 또는 『사업활동에 관한 일체의 비밀사항』을 의미 하고(대법원 2008.10.23.선고 2007두1798판결), 그 공개여부는 공개를 거부할

만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 하며, 그 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 함(대법원 2010.12.23.선고 2008두13101판결)

- 또한 법인등의 경영상·영업상 비밀이라 하더라도 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있거나 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보는 비공개대상정보의 범위에서 제외됨(제9조제1항제7호각목)
- 신청인은 매도자를 식별할 수 없는 상태로 데이터를 제공할 것을 요구하였는바, 이 사건 데이터는 불특정 매도자가 어떤 기업의 주식을 몇 주 공매도 하였다는 사실만을 나타낼 뿐이며 그 자체로 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해한다고 보기 어려움

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 이 사건 데이터를 신청인에게 제공한다.
 - 다만, 「자본시장과 투자금융업에 관한 법률」 제180조의3 및 동법 시행령 제208조의3에 따른 공시범위인 상장증권의 종목별 발행총수 대비 매도자의 해당 증권에 대한 종목별 순보유잔고의 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5이상인 경우에 대한 데이터를 우선적으로 제공하고, 그 외의 데이터는 제공에 필요한 소요기간에 대한 내부검토를 통해 제공시기를 정하도록 한다.
- 피신청인은 신청인에게 이 사건 데이터 제공에 필요한 비용을 부담토록 할 수 있다.
 - 다만, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없으며, 제공비용을 부과할 때에는 비용의 총액과 산정근거를 공공데이터제공분쟁조정위원회에 통보하여야 한다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 '공공데이터법'이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 함(제17조제1항)
 - 다만, 공공데이터가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상정보 또는 「저작권법」 및 그 밖의 다른 법령에서 보호하고 있는 제3자의 권리가 포함된 것으로 해당 법령에 따른 정당한 이용허락을 받지 않은 정보를 포함하는 경우는 제외됨(제17조제1항각호)
- 피신청인은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법'이라 한다)」 및 동법 시행령, 금융투자업규정에 따라 관련 데이터를 이미 공시하고 있으며, 이 사건 데이터는 해당 규정에 따른 공시범위를 넘어서므로 제공할 수 없다고 주장하나,
 - 자본시장법 등에 의해 공시가 의무화된 데이터의 범위와 공공데이터법상 제공될 수 있는 데이터의 범위가 동일하다고 할 수 없고, 공공데이터의 제공가능범위는 공공데이터법상 제공기준(법제17조제1항)에 따라 판단되어야 할 것이므로, 이 사건 데이터가 자본시장법 등에 따른 공시범위를 넘어선다는 점을 제공거부의 사유로 삼는 것은 타당하지 않음
 - 또한 순보유잔고의 공시를 규정하고 있는 자본시장법 제180조의3 및 동법 시행령 제208조의3은 일별 순보유잔고 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5 이상인 경우 매도자는 매도자에 관한 사항, 순보유잔고에 관한 사항, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 공시하도록 규정하고 있으므로 이 사건 데이터 중 순보유잔고의 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5 이상에 해당하는 경우에 대한 데이터는 자본시장법 및 동법 시행령에서 정하는 공시범위를 넘어선다고 단정하기 어려우며,
 - 순보유잔고의 공시에 관하여 금융위원회 고시에 위임된 것은 동 공시에 필요한 절차와 방법에 관한 것뿐임에도(자본시장법 제180조의3제2항) 금융투자업규정의 순보유잔고 공시에 관한 규정(동 고시 제6-31조의2)은 순보유잔고에 관한 사항으로 순보유잔고가 시행령제208조의3제2항의 기준에 계속 해당하는 경우 최초로 기준에 해당하게 된 날로 제한하고 있어,

동 규정은 자본시장법에서 정하는 매도자의 공시의무(자본시장법 제 180조의3제1항)를 관련 법령상 충분한 근거 없이 축소하고 있는 것으로 보이므로 재검토가 필요하다고 판단됨

○ 피신청인은 이 사건 데이터가 제공될 경우 기존 공시데이터와 결합하여 매도자의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 주장하나,

- 위에서 본 바와 같이 순보유잔고의 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5 이상에 해당하는 경우에 대한 데이터는 현행법상 공시범위에 속한다고 볼 수도 있으며, 1천분의 5이상에 해당하지 않는 경우 등 공시범위에 속하지 않는다고 하더라도 공공데이터법 제17조제1항각호에 해당하지 않는다면 공공데이터제공대상으로 볼 수 있음

- 관련 조항을 검토하면, 이 사건 데이터는 매도인에 관한 정보를 포함하지 않으므로 그 자체로 특정인의 경영상·영업상 비밀이 아니며, 피신청인 및 관련 기관의 제출자료 또는 진술만으로는 해당 데이터 제공 시 특정 매도자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려를 인정하기 어렵고, 오히려 공정한 거래질서를 위해 이 사건 데이터를 국민에게 제공하는 것이 타당한 점 등을 고려하면 이 사건 데이터는 공공데이터제공대상에 속한다고 판단됨

○ 피신청인은 이 사건 데이터의 제공이 공공데이터법 제15조의2를 위반할 소지가 있다고 주장하나,

- 해당 조항은 공공기관이 민간 기업과 중복·유사한 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있으므로, 피신청인이 이 사건 데이터를 공공데이터로서 제공하는 행위는 해당 규정에 위반되지 않음

○ 위와 같은 사정을 고려하면 이 사건 데이터는 공공데이터제공범위에 해당하므로 피신청인은 신청인에게 이 사건 데이터를 제공하여야 함

- 다만 피신청인은 이 사건 데이터 중 자본시장법 및 동법 시행령에 따라 공시대상인, 순보유잔고의 비율이 음수로서 그 절댓값이 1천분의 5이상인 경우에 대한 데이터를 우선적으로 제공하고, 그 외의 데이터는 제공에 필요한 소요기간에 대한 내부 검토를 통해 개방 시기를 정하도록 함

- 피신청인이 이 사건 데이터를 제공하기 위해 비용이 발생하는 경우 신청인에게 일정한 비용을 부과할 수 있음
 - 다만, 해당 비용은 공공데이터법 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없으며, 비용을 부과할 때에는 비용의 총액과 산정 근거를 공공데이터제공분쟁조정위원회에 통보하여야 함

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안을 신청인은 수락하였으나, 피신청인이 이 사건 데이터 제공 시 특정 투자자의 거래정보 노출, 시장참가자들에 혼란 야기, 금융감독 당국에 대한 신뢰 훼손으로 인한 감독·검사 업무 수행에 심대한 차질 발생을 주장하며 수락거부하여, 이 사건 분쟁조정은 불성립 된 것으로 사건 종결함