

【사건번호 2018-012】 소방청 화재발생지 상세주소데이터 등 사건

1. 개요

- 피신청인 : 소방청
- 사건 대상 공공데이터
 - 화재발생지 상세주소* 및 화재개요 데이터
 - * 공동주택 동·호수 및 단독주택 지번 포함
- 데이터 신청 목적
 - 분석 및 언론보도

2. 신청취지

- 신청인은 데이터 분석 및 언론보도를 위해 소방청을 상대로 화재발생지 데이터(2007.1.~2018.3)*를 신청
 - * 화재발생지 상세주소(세부지번, 아파트 동·호수 포함) 및 화재개요(이하 '이 사건 데이터'라 함)
- 피신청인이 이 사건 데이터에 개인정보가 포함되어 있음을 이유로 제공을 거부하자 분쟁조정을 신청

3. 사실조사

가. 데이터의 수집 및 관리 현황

- 소방기본법에 따르면 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 화재 발생 시 화재의 원인* 및 피해** 등에 대한 조사를 할 의무가 있으며,
 - * 발화원인, 발견·통보 및 초기 소화상황, 연소상황, 피난상황, 소방시설 등(소방기본법 시행규칙 별표 5 참조)
 - ** 인명피해 및 재산피해(소방기본법 시행규칙 별표 5 참조)
- 조사한 내용을 「소방청 국가화재정보시스템」을 통해 전산상 입력하여 관리
 - ※ 연간 약 4만건의 화재정보 생성·관리

○ 관리되는 데이터는 해당 화재건의 원인(실화, 방화), 연소확대, 피해상황, 관계자 및 소방시설 현황 등 약 213종이며, 이 중 상세주소(건물명), 화재 개요 등*의 데이터를 제외하고 공공데이터 제공 가능

* 차량번호, 건축위험물대상, 화재조사서 작성자 등 개인정보가 포함된 항목 제외

- 현재 소방청 국가화재정보시스템에서 일일 화재현황정보*를 공개하고 있음

* 소방관서, 주소(동단위), 화재발생일시, 피해액(천원), 사망자수/부상자수

○ 화재개요는 화재조사관이 특정 화재사고에 관한 내용을 자유롭게 기술하는 것으로서, 화재일시·발화지점·최초목격자 진술, 현장조사 시 특이점 등이 포함되며 통상적으로 최소 2~3줄, 최대 A4 반페이지 분량으로 작성
- 여기에는 목격자 이름, 나이, 전화번호, 발화대상 관계자 등의 인적사항이 포함되는 경우가 다수임

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 피신청인이 소방기본법에 따른 업무의 수행을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있으며, 국가화재정보시스템에서 전자적 방식으로 처리하고 있으므로 공공데이터에 해당한다고 볼 수 있음

다. 공공데이터 제공범위 해당 여부

○ 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 하나, 정보공개법상 비공개대상정보가 포함되어 있거나, 저작권 등 제3자의 권리가 포함되고 정당한 이용허락을 받지 않은 경우는 제외(공공데이터법 제17조제1항)

- 이 사건 데이터는 피신청인이 화재 사건에 대한 사실 정보를 생성·관리하는 것으로 저작권법 기타 법령상 보호되는 권리가 발생한다고 보기 어렵고 피신청인도 이에 근거한 제공거부사유를 주장하지 않으므로, 제17조제1항제1호의 제외사유에 해당하는지 여부, 특히 피신청인의 주장과 같이 정보공개법 제9조제1항제3호 및 제6호에 해당하는지 여부만을 검토함
- o 정보공개법 제9조제1항제3호에 따르면 “공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보”의 경우 비공개할 수 있음
 - 관련 판례에 따르면 정보가 공개됨으로써 대상자의 생명·신체 및 재산의 구체적인 위협이 발생할 우려가 상당한 정도로 확실함을 요하며(서울행정법원 2008.11.13.선고 2008구합31987판결), ‘현저한 지장을 초래할 우려’에 대해서는 공공기관의 입증을 요함(대법원 2004.5.28.선고 2001두3358판결, 서울행정법원 2008.11.6.선고 2008구합26466판결)
 - 화재발생지 상세주소와 관련하여, 피신청인은 화재조사 관련 자료(화재증명원 등)는 관계인이 보험, 세금감면, 소송 등의 자료로 활용할 수 있으므로, 특정대상에 대한 화재이력이 공개될 경우 개인의 재산 보호에 지장이 있을 수 있다는 취지로 주장함
 - 예컨대 건물 매매 등 거래에 있어서 화재이력이 알려질 수 있으며 이는 매도인에게 불리하게 작용할 우려가 있다는 것이나, 반대로 매수인의 입장에서는 의사결정을 위해 반드시 알아야 할 사실에 해당할 수 있으며, 화재이력을 알리지 않고 매매계약을 체결할 이익이 보호되어야 할 정당한 이익인지에 대한 의문이 제기될 수도 있어 타당성을 인정하기 어려움
 - 또한 보험 및 소송 등에서 악용될 우려를 주장하나 일방적인 우려의 제기만으로는 부족하고, 국민의 생명·신체 및 재산의 구체적인 위협이 발생할 수 있다는 점에 대한 근거 제시 필요
 - 종합하면, 피신청인 제출자료 및 진술만으로는 이 사건 화재발생지 상세주소가 공개될 경우 국민 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정하기 어려우며, 보다 실증적인 근거의 제시가 필요할 것으로 보임

- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 비공개할 수 있음(붙임1, 8쪽)
- 관련 판례에 따르면, “이름·주민등록번호 등 정보의 형식이나 유형을 기준으로 비공개대상정보에 해당하는지 여부를 판단하는 ‘개인식별정보’ 뿐만 아니라 그 외에 정보의 내용을 구체적으로 살펴 ‘개인에 관한 사항의 공개로 인하여 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보’도 포함”(대법원 2012.6.18.선고 2011두2361),
- 다만, 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 공개될 수 있으며(정보공개법 제9조제1항제6호다목, 8쪽), 그 판단은 비공개에 의하여 보호되는 개인의 사생활 보호 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 공익을 비교·교량하여 구체적 사안에 따라 개별적으로 판단 필요(대법원 2003.12.12.선고 2003두8050판결 등)
- 화재발생지 상세주소 데이터와 관련하여, 주소 자체만으로는 개인을 식별할 수 있다고 단정하기 어려우나, 화재발생지 관련 데이터 213종 중 공공 데이터 제공 대상에 소유자 성별 및 나이, 점유자 성별 및 나이가 포함되어 있다는 점을 고려하면 주소와 결합할 경우 개인이 식별될 가능성을 부정하기 어렵다고 판단됨
- 화재개요 데이터와 관련하여, 담당자 진술에 따르면 목격자 등 관련자의 이름, 나이, 전화번호 등이 포함되어 있고 필터링이 불가능하므로 해당 데이터는 전체로서 비공개대상정보에 해당할 것으로 판단됨

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 이 사건 데이터를 다음과 같이 신청인에게 제공한다.
 - 화재발생지 상세주소 데이터와 관련하여,
 - 현재 피신청인이 제공 중인 주소데이터에 공동주택의 '건물명(예: OO 아파트) 및 동 데이터(예: 101동)'를 추가하여 제공한다.
 - 공동주택의 호수 및 단독주택의 지번 주소의 경우 일련번호로 치환하여 제공하며, 치환비용은 신청인이 부담한다.
 - 화재개요 데이터와 관련하여, 신청인이 지정하는 1,000~2,000건의 데이터를 대상으로 사람의 이름, 주민번호, 주소, 전화번호 등 개인을 식별할 수 있는 데이터를 삭제하여 제공하고, 삭제 등 가공비용은 신청인이 부담한다.
 - 신청인에게 부과하는 비용은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없다.
- 신청인은 다음과 같은 이용조건에 따라 제공받은 데이터를 이용할 수 있다.
 - 신청인은 언론보도를 위한 데이터 분석을 목적으로 하여 데이터를 이용할 수 있으나, 개인을 식별하거나 개별 화재지를 언론에 공표하는 행위를 해서는 안 된다.
 - 신청인은 제공받은 데이터를 제3자에게 유출해서는 안 된다.
 - 신청인의 의무 불이행으로 인해 발생하는 민·형사상 책임은 신청인이 부담한다.
- 피신청인은 위와 같은 제공 및 이용조건에 동의한다는 신청인의 의사를 확인한 후 데이터를 제공할 수 있다.

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(이하 ‘정보공개법’이라 한다)」 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 이 사건 데이터 제공 시 국민의 재산 및 개인정보 보호에 지장이 우려된다고 주장하나,
 - 피신청인 제출자료 및 진술만으로는 데이터 제공 시 국민의 생명·신체 및 재산의 구체적인 위험이 발생할 수 있다는 점을 인정하기 어려움
 - 다만, 이 사건 데이터는 개인에 관한 사항으로서 정보공개법 제9조제1항제6호에 따른 비공개대상정보가 포함되어 있으므로 개인정보 비식별화 등 소정의 조치 후 제공이 필요함
 - 이에 따라 화재발생 상세주소 데이터의 경우, 기 제공 데이터에 공동주택의 ‘건물명(예: OO아파트) 및 동 데이터(예: 101동)’를 추가하여 제공하고, 공동주택의 호수 및 단독주택의 지번은 일련번호로 치환하여 제공하며,
 - 화재개요 데이터의 경우, 신청인이 지정하는 1,000~2,000건의 데이터를 대상으로 사람의 이름, 주민번호, 주소, 전화번호 등 개인을 식별할 수 있는 데이터를 삭제하여 제공토록 함
 - 상기 치환 및 삭제 등 데이터 제공을 위해 필요한 가공 비용은 공공데이터법 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없으며, 비용을 부과할 때에는 비용의 총액과 산정근거를 공공데이터제공분쟁조정위원회에 통보하여야 함

- 신청인은 데이터의 이용과정에서 공익이나 타인의 권리를 침해하지 않도록 아래와 같은 이용조건에 따라 제공받은 데이터를 이용할 수 있음
 - 신청인은 언론보도를 위한 데이터 분석을 목적으로 하여 데이터를 이용할 수 있으나, 개인을 식별하거나 개별 화제지를 언론에 공표하는 행위를 해서는 안 됨
 - 신청인은 제공받은 데이터를 제3자에게 유출해서는 안 됨
 - 신청인의 의무 불이행으로 인해 발생하는 민·형사상 책임은 신청인이 부담함

- 피신청인은 신청인이 위와 같은 제공 및 이용조건에 동의한 경우 데이터를 제공할 수 있으며, 신청인의 의사는 서면 등을 이용하여 명확히 확인할 것을 권고함

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안을 양당사자가 수락하여 사건 종결함