

【사건번호 2018-020】 대검찰청 범죄분석 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 대검찰청
- 사건 대상 공공데이터
 - 범죄분석데이터*
 - * 41~45세, 46~50세, 51~55세, 56~60세별 총 범죄건수/살인범죄 건수(범행 시 연령 기준)
 - ※ 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010년 기준
- 데이터 신청 목적
 - 연구 및 논문 작성

2. 신청취지

- 신청인은 연구목적으로 범죄분석데이터(이하 '이 사건 데이터'라 함)를 제공 신청
- 피신청인이 이 사건 데이터는 기 공표된 통계 외에는 별도로 작성, 관리하지 않으며, 현 시점 기준으로 자료 산출 시 공표된 통계와 불일치가 발생된다는 이유로 제공거부하자 분쟁조정을 신청

3. 사실조사

가. 데이터의 생성 및 관리 현황¹⁾

- 범죄분석통계는 국가승인 보고통계(승인번호 제135001호)로서 각종 범죄 현상에 대한 형사정책의 수립 및 정보제공의 목적으로 개발
 - 동 통계는 1963년 「범죄분석」이라는 명칭으로 처음 발간되었고, 1976년 국가승인통계로 승인되었으며, 1993년까지는 분기별로 책자를 발간해 오다가 1994년부터는 연 단위로 책자를 발간

1) 통계청, 『『범죄분석통계』 통계정보보고서』, 2017.12. 참조

- 대검찰청 기획조정부 정책기획과는 「검찰청 사무기구에 관한 규정」 제5조제2항의 8호, 9호 및 「대검찰청 사무분장 규정」 제13조제10항에 따라 범죄통계원표를 수집·관리하고 범죄통계 종합분석, 범죄분석 발간·배포의 사무를 관장
- 범죄분석통계의 자료는 발생통계원표, 검거통계원표, 피의자통계원표에 입력된 범죄발생 사건, 검거, 피의자 관련 정보를 집계하여 구성되며, 검찰청 내의 통계시스템에서 입력된 데이터를 추출, 통계패키지를 활용하여 집계
 - ※ 범죄통계원표 작성, 전산입력, 제출 및 보존과 관련하여, 대검예규 제772호 「범죄통계 개선」을 따름
- 대상은 특정 기간 동안 각급 기관(검찰, 경찰(해경포함), 특별사법경찰)에서 고소, 고발, 인지 등으로 접수(승인)된 전체 사건을 의미하며, 균형법 등 검찰의 처분대상이 아닌 경우는 제외
- 범죄자들에 대한 통계정보는 피의자통계원표를 통해 작성하며, 피신청인 제출자료에 따르면 범죄자 정보는 1세별로 집계 가능
 - 다만, 통계자료는 1세, 5세 또는 10세 단위로 가공하여 공표
 - ※ (예) **범죄자 범행 시 연령(1999년)**:14세미만, 14세, 15세, 16세, 17세, 18세, 19세, 20세, 21세, 22세, 23세, 24세, 25세, 26~30세, 31~35세, 36~40세, 41~50세, 51~60세, 61~70세, 71세 이상
 - ※ (예) **범죄자 연령(2014년)**:14세미만, 14세, 15세, 16세, 17세, 18세, 19세, 20세, 21세, 22세, 23세, 24세, 25세, 26~30세, 31~35세, 36~40세, 41~45세, 46~50세, 51~55세, 56~60세, 61~70세, 71세 이상
- 전산입력 완료된 각 범죄통계원표(전산자료 포함)는 사건처분연도의 다음해 말까지 보존 후 폐기(대검예규 제772호 「범죄통계개선」, Ⅲ. 범죄통계원표의 전산입력, 제출 및 보존요령 참조)
 - 다만, 2000년도부터의 통계원표는 데이터베이스에 보유

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),
 - 범죄분석데이터는 피신청인이 관련 법령상 업무의 수행을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있으며, 전자적 방식으로 처리하고 있으므로, 공공데이터에 해당한다고 볼 수 있음
 - ※ 다만, 피신청인 제출자료에 따르면 신청인이 요청한 41~45세, 46~50세, 51~55세, 56~60세별 범죄건수(총범죄/살인) 데이터*는 피신청인이 현재 관리하고 있다고 보기 어려우며, 별도의 산출과정 필요
 - * 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010년 기준

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 범죄에 관한 통계자료를 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 제9조제1항제1호에 해당하는지 여부만을 검토함
 - ※ 피신청인은 사실조사과정에서 이 사건 데이터는 「형사사법절차 전자화 촉진법」 제6조제3항에 따라 제공될 수 없으므로 정보공개법 제9조제1항제1호에서 규정하는 비공개 대상정보에 해당함을 주장함
- 정보공개법 제9조제1항제1호에 따르면, “다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령

및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보”는 비공개할 수 있음

- 관련 판례에 따르면, 동 조항의 취지는 비밀 또는 비공개사항으로 다른 법률 등에 규정되어 있을 경우 이를 존중함으로써 법률 간의 마찰을 피하기 위함으로(대법원 2004두12629), 법률에서 구체적으로 위임을 받지 못한 행정 예규 등은 근거가 될 수 없음(대법원 2003두8395)

- 또한 법제처 해석례에 따르면 업무처리자의 직무상 비밀엄수의무를 규정한 것에 불과하거나(법제처 법령해석 11-0350), ‘비밀 또는 비공개’ 정보의 범위가 구체적이지 않은 경우(법제처 법령해석 11-0014, 11-0350)*에는 적용되지 않음

* “민원사항의 내용과 민원인의 신상정보 등(민원사무처리에 관한 법률 제26조)”, “수사과정에서 취득한 정보(형사소송법 제198조제2항)”

- 피신청인 주장과 관련하여 살펴보면, 「형사사법절차 전자화 촉진법(이하 ‘형사절차전자화법’이라 한다)」은 “형사사법업무 처리기관은 형사사법업무 처리 외의 목적으로 형사사법정보를 수집·저장 또는 이용할 수 없다”고 규정하고 있으며(형사절차전자화법제6조제3항),

- 형사사법정보는 “형사사법업무 처리기관이 형사사법업무* 처리와 관련하여 형사사법정보시스템을 이용하여 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 또는 영상 등으로 표현된 것”을 의미(형사절차전자화법 제2조제3호)

* 수사, 공소, 공판, 재판의 집행 등 형사사건의 처리와 관련된 업무(형사절차전자화법 제2조제1호)

- 범죄분석데이터는 피신청인이 형사입건한 사건에 대한 통계원표를 통해 작성되므로 형사사법정보를 가공한 것으로 볼 수 있으나, 신청 데이터가 형사절차전자화법 제6조제3항에 따라 비공개대상정보로 보아야 하는지에 대해서는 추가 검토가 필요

- 형사사법정보는 형사사법업무 처리와 ‘관련’하여 형사사법정보시스템을 이용하여 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로, 형사사법업무의

범위를 해석하고 있는 자료는 찾아보기 어려우나 광의의 개념으로서 통계 정보를 포함하는 것으로 해석하는 견해가 있음²⁾

- 다만, 형사사법정보의 제공·이용제한의 범위에 대한 규정으로 인해 이 사건 데이터가 비공개대상정보에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 해당 법률의 목적 및 취지, 정보공개법과의 관계를 종합하여 판단 필요
- 형사절차전자화법은 형사사법절차의 전자화를 촉진하여 신속하고 공정하며 투명한 형사사법절차를 실현하고, 형사사법 분야의 대국민 서비스를 개선하여 국민의 권익 신장에 이바지함에 있으며(형사절차전자화법 제1조),
- 동법이 제정될 당시 국회 법제사법위원회 검토보고서를 참조하면 형사사법정보를 공동으로 활용할 수 있도록 협력의무를 규정하면서도 형사사법업무처리 외의 목적으로 수집·저장 또는 이용할 수 없도록 하고 있는 것은(제6조), 개인정보의 오·남용을 방지하기 위한 것으로 보임³⁾
- 또한 동 보고서는 동법이 형사사법정보를 부당한 목적으로 사용한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다는 규정(제15조제2항)과 관련하여, 형사사법정보가 일반 행정정보에 비하여 개인의 프라이버시 관련성이 높다는 점을 고려한 것이라고 설명하고 있음⁴⁾

2) 형사사법정보의 범위와 관련하여, “협의로 보면 개별적인 형사사건 처리를 의미하고, 광의로 보면 형사사건의 처리와 “관련된” 업무라는 점을 고려할 때 수사정책 수립, 통계작성·관리, 범죄정보 분석, 국정감사 자료제공 등 수사행정까지 포함되는 것으로 볼 수 있다. 형사절차전자화법은 서류에서 형사사법절차를 전자화하는데 입법취지가 있기 때문에 “관련된 업무”라 하더라도 형사사건 처리절차에 수반된 업무만을 허용해야 한다고 주장할 수도 있겠지만, 법률에 “관련된 업무”라고 명시적으로 규정되어 있고, 형사사법업무 처리기관의 업무가 이미 형사사법정보시스템을 기반으로 이루어지고 있다는 현실을 고려할 때 광의의 개념으로 해석하는 것이 타당하다.” 김기범 “형사사법정보의 이용·제공 실태 및 입법적 개선방안”, 「법학연구」제16권제1호(통권 제61호), 한국법학회, 2016, 125쪽.

3) “형사사법절차의 전자화 촉진을 위하여 형사사법업무 처리기관에 대하여 ①형사사법절차의 전자화에 필요한 제도 개선과 이를 반영할 수 있는 시스템 개발을 위하여 노력할 의무를 안 제3조제1항에서 ②시스템의 유통표준을 준수하고 시스템이 안정적으로 운영될 수 있도록 협력할 의무를 같은 조 제2항에서 ③시스템의 안정적 운영을 위한 협력의무를 안 제4조에서 ④정보의 공동활용을 위한 협력의무를 안 제5조에서 각각 부과하고 있음. 이들 의무는 형사사법업무 처리기관의 지속적인 제도개선과 시스템 개발을 유도하고 각 계층별 형사사법정보시스템의 원활한 호환성 및 연계성을 보장하며 개인정보의 오·남용을 방지하기 위한 것으로 타당함.” 국회 법제사법위원회 “형사사법절차 전자화 촉진법안 검토보고” 2009.9. 17-18쪽

4) “직무상 알게 된 형사사법정보를 누설하거나 권한 없이 처리하거나 타인이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이나 「전자정부법」의 경우보다 벌칙을 가중한 것은 형사사법정보가 일반 행정정보에 비하여 개인의 프라이버시 관련성이 높다는 점을 고려한 것으로 타당하다고 생각됨.” 국회 법제사법위원회 “형사사법절차 전자화 촉진법안 검토보고” 2009.9. 22쪽

- 이러한 점을 종합적으로 고려하면 형사절차전자화법 제6조제3항은 개인 정보의 오·남용을 방지하고자 형사사범업무 처리기관의 목적 외 정보 수집을 금지하기 위한 조항으로, 이 사건 데이터와 같이 개인의 프라이버시와 관련 없는 정보의 공개 자체를 금지하려는 조항이라고 보기는 어려우므로 이 사건 데이터가 정보공개법 제9조제1항제1호에 따른 비공개정보라고 보기는 어렵다고 판단됨

※ 형사사법정보의 비공개대상정보 해당여부에 관한 사례로 중앙행심2013-10747 참조

- o 한편, 공공기관은 보유·관리하고 있는 데이터를 제공하여야 하나, 이용자의 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 부담하지 않음(공공데이터법 제26조제3항)

- 정보공개법에서도 공공기관이 보유·관리하는 정보를 공개하도록 하고 있으며, ‘보유·관리’의 의미와 관련하여 대법원은 “그 정보가 청구인이 구하는 대로는 되어 있지 않다고 하더라도 공개청구를 받은 공공기관이 공개 청구대상정보의 기초자료를 전자적 형태로 보유·관리하고 있고, 당해 기관에서 통상 사용되는 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어와 기술적 전문지식을 사용하여 그 기초자료를 검색하여 청구인이 구하는 대로 편집할 수 있으며, 그러한 작업이 당해 기관의 컴퓨터 시스템 운용에 별다른 지장을 초래하지 아니한다면, 그 공공기관이 공개청구대상정보를 보유·관리하고 있는 것으로 볼 수 있고, 이러한 경우에 기초자료를 검색·편집하는 것은 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당한다고 할 수 없다(대법원 2010.2.11. 선고 2009두6001판결)”고 판시한 바 있음

- 위원회는 국민의 데이터 이용 편의를 위하여 공공데이터의 가공 등이 용이한 경우*나, 가공에 소요되는 비용을 신청인이 부담하는 경우** 등 공공데이터의 가공 등에 공공기관의 비용 또는 노력이 과도하게 투입되지 않을 것을 전제로 제공을 적극 검토하도록 권고한 바 있음

* 행정자치부 봉사참여서비스 Open API의 검색서비스 결과값에 주소코드가 포함되도록 수정해줄 것을 요청한 사안(분쟁조정 2016-015사건)에서, 피신청인에게 이용자의

요청에 따라 공공데이터를 추가적으로 수정·제공할 의무가 없는 것이 원칙(공공데이터법 제26조제3항)이나, 기술적 검토 결과 신청인이 원하는 형태로의 수정이 용이한 점 및 해당 Open API의 활용도 제고가 필요한 점을 고려하여 수정·제공토록 조정 (사전조정)

** 국토교통부 자동차등록정보(2015-012, 2017-028), 소방청 화재발생지 상세주소 데이터(2018-012)의 경우 데이터의 가공 및 치환비용을 신청인이 부담하는 것을 조건으로 데이터를 제공토록 조정

- 피신청인 제출자료에 따르면, 피신청인은 이 사건 데이터를 신청인이 요구하는 형태로 보유·관리하고 있지 않으며, 기관에서 통상 사용하는 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어와 기술적 전문지식을 사용한다 하더라도 1975, 1980, 1985, 1990, 1995년에 대한 데이터는 생성하기 어려울 것이므로 2000, 2005, 2010년에 관한 데이터를 대상으로 검토가 필요하며, 데이터 가공의 용이 여부 판단과 관련하여 데이터 추출의 기술적 난이도 외에도 데이터 제공을 위해 필요한 노력 및 시간 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 신청인에게 41세~60세까지 1세 단위로 집계된 범죄자수 데이터 (총 범죄 및 살인)를 제공한다.
- 단, 위 데이터는 2014년, 2015년, 2016년 데이터로 한다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 '공공데이터법'이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 함(공공데이터법 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(공공데이터법 제17조제1항각호)

- 위원회 검토 결과, 이 사건 데이터는 정보공개법 제9조제1항제1호 및 「형사사법절차 전자화 촉진법(이하 ‘형사절차전자화법’이라 한다)) 제6조제3항에 따른 비공개대상정보에 해당하지 않으므로, 피신청인이 이 사건 데이터를 보유·관리하고 있다면 제공의무가 있다고 판단됨
 - 피신청인 제출자료 및 진술에 따르면, 이 사건 데이터 중 1975, 1980, 1985, 1990, 1995년 데이터의 경우, 관련 통계자료는 물론 통계원표조차 보유·관리하고 있지 않으며,
 - 2000, 2005, 2010년 데이터의 경우, 통계원표는 보유하고 있으나 이 사건 데이터의 제공을 위해 별도의 가공(데이터 추출 및 오류 정제 등)과정이 필요한 점, 해당 가공을 위해서는 상당한 시간 및 노력이 소요될 것으로 보이는 점 등을 고려하면 제공의무를 인정하기 어려움(공공데이터법 제26조제3항)
 - 다만, 2014, 2015, 2016년 데이터(2017년12월 공표)의 경우, 피신청인의 통계업무개선으로 1세별로 집계한 데이터를 보유·관리하고 있으며, 양 당사자가 해당 데이터를 제공하는 안에 동의하여 위와 같이 조정함

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안에 양 당사자가 동의하여 조정성립으로 사건을 종결함