

【사건번호 2018-028】 국토교통부 건설기계 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 국토교통부
- 사건 대상 공공데이터
 - 건설기계 등록데이터
- 데이터 신청 목적
 - 건설기계 통계서비스

2. 신청취지

- 신청인은 자동차 통계 서비스를 제공하고 있는 기업으로, 건설기계 분야로의 사업확장을 위해 건설기계 등록 데이터*를 제공 신청
 - * 건설기계명, 형식승인번호, 차종중별코드, 차종유형코드, 형식명, 승차정원수, 최대적재량 등 80개 항목
- 피신청인이 해당 신청에 대해 일부 통계데이터를 제공하고 그 외 데이터에 대해서는 부존재를 이유로 제공거부하자, 이에 불복하여 공공데이터 제공 분쟁조정 신청

3. 사실조사

가. 이 사건 데이터의 수집 및 관리 체계

- 국토교통부는 건설기계관리법에 따른 건설기계의 등록·변경·말소·제작자 지정·검사·면허 등과 관련된 업무*를 소관하며, 각 등록관청(각 시·도)이 업무처리과정에서 수집한 정보를 전자화하여 관리
 - * 제원(제작자·형식승인 등), 등록(신규·변경·교체·저당권 등), 말소, 검사, 의무보험, 사업자(등록·변경·휴지/재개/폐지 등), 면허(조종사교육 등)
- 건설기계의 효율적인 관리를 위하여 업무 처리 시 전산정보처리조직(건설기계관리정보시스템)을 이용하며, 해당 시스템의 설치·운영에 관한 업무를 교통안전공단에 위탁(건설기계관리법 시행령 제18조의3제1항)

- 피신청인 제출자료에 따르면, 신청인이 제공 신청한 데이터 중 일부는 전산 정보처리조직(건설기계관리정보시스템)에 전산화되어 관리되고 있으나, 일부 항목은 보유하고 있지 않음

참고 **건설기계**

□ 건설공사에 사용할 수 있는 기계로서 대통령령이 정하는 것

- 불도저, 굴삭기, 로더, 지게차, 스크레이퍼, 덤프트럭, 기중기, 모터그레이더, 롤러, 노상안정기 등 27종(건설기계관리법 시행령 별표1 참조)

나. 이 사건 데이터의 제공 현황

○ 통계자료 제공

- 국토교통부는 분기별로 작성한 통계자료인 '건설기계 현황 통계'를 국토교통부 통계누리 웹사이트에서 제공
- 연도별 건설기계 등록현황, 건설기계 말소현황, 건설기계 사업자 현황, 건설기계 조종사 면허 현황, 건설기계 형식승인(신고) 현황 등의 통계 포함

○ 전산자료 이용신청 절차에 따른 제공(건설기계관리법)

- 전산정보처리조직에 의하여 처리된 자료(이하 '전산자료')를 이용하려는 자는 건설기계관리법 제39조의2제2항 및 같은 법 시행령 제18조에 따라 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받은 경우 이용 가능
- (신청) 전산자료를 이용하고자 하는 자는 1. 전산자료이용의 목적 및 근거, 2. 전산자료의 범위, 3. 전산자료의 제공방식, 보관기관 및 안전관리대책 등을 적은 신청서를 관계중앙행정기관의 장에게 제출(건설기계관리법 시행령 제18조제1항)
- (심사) 관계중앙행정기관의 장은 1. 전산자료 이용 목적의 타당성, 전산자료 이용내용의 적합성 및 공익성, 2. 사생활 침해여부, 3. 전산자료의 목적외 사용방지 및 안전관리 대책 등을 심사하여 신청인에게 통보(건설기계관리법 시행령 제18조제2항)

- (승인)

- 전산자료를 이용하고자 하는 자는 심사결과를 첨부하여 국토교통부장관에게 전산자료 이용 승인신청(건설기계관리법 시행령 제18조제2항)
- 국토부장관은 위의 심사 사항(시행령 제18조제2항 각호의 사항) 및 4. 신청한 사항이 전산정보처리조직으로 그 처리가 가능한지 여부, 5. 신청한 사항의 처리가 자동차관리업무의 효율적 수행에 지장이 있는지 여부를 고려하여 승인 여부를 결정(건설기계관리법 시행령 제18조제3항)
- 국토부장관은 그 용도를 제한하여 승인할 수 있음(건설기계관리법 제39조의2 제3항)

다. 이 사건 데이터의 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”임(공공데이터법 제2조제2호)
- 이 사건 데이터는 국토교통부가 건설기계관리법 및 관련 법령에 근거한 업무수행을 위해 취득하여 관리하고 있는 정보로서 전자적 방식으로 처리되고 있는 데이터이므로 공공데이터에 해당한다고 볼 수 있음

라. 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)
- 피신청인이 개인정보 및 가공의무 부존재를 주장하며 제공거부를 결정하였고 공공데이터 제공절차가 아니라 전산자료 이용신청 절차에 따라야 한다고 주장하므로, 정보공개법 제9조제1항제6호 및 공공데이터법 제26조제1항 해당 여부, 공공데이터법 제4조에 따라 공공데이터 제공절차가 배제되어야 하는지 여부에 대해 아래와 같이 검토함

- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 비공개할 수 있음
 - 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),
 - 위원회에서는 개인정보가 포함된 데이터의 제공에 관한 분쟁조정에서 개인정보를 제외한 데이터를 제공하도록 권고한 바 있음
 - ※ 신청인과 피신청인은 자동차 등록 정보 및 제원 정보와 관련하여 분쟁조정을 3차례 진행한 바 있으며(2015-012사건, 2018-014사건, 2018-025사건), 자동차 소유자의 이름, 주민등록번호, 주소, 자동차 등록번호 및 차대번호는 제공대상에서 제외함(마스킹, 일부 데이터 삭제 등 비식별 처리 후 제공)
- 공공기관은 보유·관리하고 있는 데이터에 대해 제공의무를 부담하며(공공데이터법 제17조제1항), 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 공개청구대상정보의 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 있으며,

* 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

- 데이터의 제공을 위하여 별도의 가공(데이터 추출 및 오류 정제 등)과정이 필요하고 해당 가공을 위해 상당한 시간 및 노력이 소요될 것으로 보이는 경우에는 제공의무를 인정하기 어렵다고 본 사례가 있음(대검찰청 범죄분석데이터 사건(2018-020))
- 피신청인은 건설기계시스템 내 통계·분석 프로그램이 없으며, 필요한 경우 시스템을 운용하는 한국교통안전공단에 별도의 요청을 해야 한다는 이유로 공공데이터법 제26조제3항의 적용을 주장하나, 신청인은 특정한 형태로 가공된 데이터를 원하는 것이 아니라 로데이터를 신청하였으므로 통계·분석 프로그램 없이도 제공이 가능할 것으로 보이며, 만약 시스템에서 통상 사용되는 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어와 기술적 전문지식을 사용하여 데이터를 제공하기 어려운 등의 사정이 있다면 그에 대한 피신청인의 추가 소명이 필요할 것으로 판단됨

마. 공공데이터법 적용의 배제 여부

- 공공데이터법 제4조는 “공공데이터의 관리, 제공 및 이용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정
 - 정보공개법에도 유사한 규정이 존재하며(제4조, 23쪽 참조), 이에 대해 대법원은 ‘정보공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당하여 정보공개법의 적용을 배제하기 위한 요건으로서 “특별한 규정이 ‘법률’이어야 하고, 내용이 정보공개 대상 및 범위, 정보공개 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있는 것”이어야 한다고 판시함(대법원 2014.4.10. 선고 2012두17384판결)
 - 이는 다른 법률에서 정보공개와 관련하여 공개대상 정보, 정보공개 절차 등을 정하는 경우에는 정보공개에 관한 특별법의 지위를 인정하여 해당 법률의 규정을 적용토록 함으로써, 해당 법률의 입법취지를 최대한 존중하고 동일 사항에 대한 정보공개법과의 충돌·모순을 해소하기 위한 것이며(법제처 해석례 11-0199), 공공데이터법 제4조도 유사한 취지로 해석해야 할 것으로 보임
 - 건설기계관리법상 전산자료 이용규정은 법률의 형식을 갖추고 있지만, 그 내용은 ‘전산자료를 이용하고자 하는 자는 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받아야 하고(건설기계관리법 제39조의2 제2항), ‘국토교통부장관은 건설기계 관리업무의 효율적인 수행에 지장이 없고 건설기계 소유자 등의 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 아니한다고 인정하는 경우에만 승인할 수 있다(건설기계관리법 제39조의2제3항)’는 것으로, 공공데이터의 제공대상 및 범위, 절차, 공공데이터 제공예외 사유 등에 관하여 공공데이터법과 달리 규정하고 있다고 보기 어려움
 - 또한 공공데이터 제공 및 이용 시 건설기계 관리업무의 효율적인 수행에 지장이 있거나 건설기계 소유자 등의 사생활의 비밀과 자유를 침해하게 된다면,

해당 데이터는 공공데이터법상 제공 및 이용이 허용되는 범위에도 속하지 않을 것이므로(공공데이터법 제3조, 공공데이터법 제17조제1항, 공공데이터법 제26조제3항, 공공데이터법 제28조제1항, 정보공개법 제9조제1항제6호 등), 공공데이터법을 적용하더라도 건설기계관리법과의 충돌·모순이 발생한다고 보기 어려운 바, 이를 근거로 공공데이터법 적용을 배제한다면 신청인의 공공데이터 이용권에 대한 과도한 제한이 될 우려가 있음

※ 자동차관리법에도 전산자료 이용신청절차(자동차관리법 제69조제2항, 26쪽)가 있으나, 피신청인은 자동차 데이터를 공공데이터 제공하고 있음(2015-012사건, 2017-028사건, 2018-025사건 등)

4. 조정내용

가. 조정결정사항

- 피신청인은 신청 데이터 중 별지에 해당하는 부분(이하 '이 사건 데이터'라 함)을 신청인에게 제공한다.
 - 데이터의 제공을 위한 비용이 발생하는 경우 신청인이 부담하며, 해당 비용은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없다.
 - 신청인이 이 사건 데이터를 활용할 때에는 데이터의 출처와 통계산출 근거 등을 표시하여야 한다.

나. 조정결정이유

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

- 피신청인 제출자료 및 진술, 위원회의 사실조사결과를 종합하면 신청 데이터 중 소유자, 저당권자 등의 성명, 주소, 생년월일 등 개인에 관한 사항으로서 사생활 침해와 밀접한 관련이 있는 정보는 제공이 불가함
 - 다만, 법인 소유나 영업용으로 등록된 건설기계의 경우와 같이 특정 주체가 식별되더라도 사생활 침해와는 관련성이 적은 경우에는 제공범위에 포함하는 등 건설기계의 특성을 고려하여 데이터 제공범위를 설정한 필요가 있음
 - 이와 같은 점을 고려하여 양당사자가 별지와 같은 제공범위에 합의하였으므로 피신청인은 해당 데이터를 신청인에게 제공하되, 데이터의 제공에 비용이 수반되는 경우 신청인이 부담하도록 함(단, 공공데이터법 제35조제1항에 따른 필요최소한의 비용을 초과할 수 없음)

- 한편, 신청인은 이 사건 데이터를 통계서비스 목적으로 활용하고자 하나 이와 관련한 국가통계가 존재하므로, 신청인이 이 사건 데이터를 이용할 때에는 출처 및 통계산출기준 등을 표시하여 소비자가 신청인의 서비스를 관련 국가통계와 혼동하지 않도록 조치할 것을 권고함

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안에 양 당사자가 동의하여 조정성립으로 사건 종결

[별지]

순번	제공확정항목	샘플데이터
1	형식승인번호	10200820000
2	규격	30
3	규격단위	ton
4	형식	SOLAR30
5	건설기계명	타워크레인
6	연형(연식)	2013
7	구동방식코드(명)	자주식
8	엔진연료종류	경유
9	제작회사(제작국)	대한민국
10	외관_길이	10400
11	외관_너비	3040
12	외관_높이	3050
13	축간거리 1 ~ 7	4650
14	윤거 1 ~ 8	15200
15	건설기계등록번호	서울XX가XXXX
16	건설기계차대번호	PF35DF1362XXXXXX
17	건설기계기종코드(명)	타워크레인
18	주행전동기형식	HS-15/4
19	엔진 형식	6BB1
20	총중량	15200
21	공차중량	10000
22	주행전동기 RPM	1180
23	엔진기통수	6
24	주행방식코드(명)	자주식
25	엔진정격출력(PS)	480
26	엔진정격출력(RMP)	1800
27	변속기종류명	자동
28	제작업체번호(명)	현대
29	등록관청코드(명)	서울특별시
30	용도구분코드(명)	자가용/영업용/관용
31	등록상세코드	일반소유용/매매상품용
32	등록일	201001
33	접수일	201007
34	등록상세코드	일반소유용/매매상품용

35	최초등록일	201004
36	제작년월일	201005
37	회원(소유자) 구분코드	개인, 법인 및 사업자
38	회원(소유자)번호	30대 남자
39	사용본거지주소명(현)	경기도 이천군
40	소유자주소명(현)	경기도 이천군
41	취득금액	25000000
42	이전회원구분코드(명)	개인, 법인 및 사업자
43	이전회원등록번호	30대 남자
44	이전주소명	경기도 이천군
45	을부번호	26012001011018500
46	저당차량수	3
47	최초저당설정일	201007
48	저당권자구분코드	개인, 법인 및 사업자
49	저당권소유자번호	30대 남자
50	저당권자주소명	경기도 이천군
51	총채권금액	21000000
52	말소등록구분코드	
53	말소일	201007