

【사건번호 2020-010】 한국철도공사 KTX 수송실적 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 한국철도공사
- 사건 대상 공공데이터
 - KTX 수송실적 데이터
- 신청목적: 데이터 분석 및 업무상 의사결정 등에 활용

2. 신청취지

- 신청인은 데이터 분석 및 업무상 의사결정, 논문작성 등에 활용할 목적으로 'KTX 수송실적(역별·일자별 승하차인원) 데이터(이하 '이 사건 데이터')를 제공신청 하였으나, 피신청인이 데이터 부존재 및 경영·영업상 비밀을 사유로 제공을 거부하자 분쟁조정을 신청함

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 및 제공 현황

- 피신청인은 한국철도공사법 제9조에 따라 철도여객사업을 수행하고 있으며, 이 과정에서 KTX 승차권 구매이력 데이터를 생성·관리하고 있음
 - 피신청인은 상기 구매이력 데이터를 기초로 KTX 역별 수송실적을 매월 산출하고 있으며, 이는 국토교통부 철도통계(kric.go.kr)에서 제공되고 있음
 - 또한 매년 철도통계연보(승인번호 제357001호)*를 통해 연도별 수송실적 데이터(승하차인원)를 제공하고 있음

* 연보 내 일반여객수송통계 파트에 연도별, 열차종별, 역별 수송실적 데이터를 제공

- 승차권 구매이력 데이터는 일반승차권, 코레일 패스, 군전세열차 및 기타 관광 상품 등이 포함되며, 일반승차권의 발권·환불 등의 정보가 자동으로 수집되는 것과 달리 그 외의 경우에는 탑승 시기, 탑승 열차 등 시스템 상 기록되지 않는 정보가 있어 매월 일정한 시점에 각 담당자가 전월의 환불, 반환 등의 정보를 반영·정산하고, 이를 토대로 월별 수송실적을 산출하여 관리하고 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”(공공데이터법 제2조제2호)를 의미함
- 이 사건 데이터는 한국철도공사법 제9조에 따른 철도여객사업 수행을 위한 승차권 예약·발매 등의 업무과정에서 생성, 취득하여 관리하고 있는 데이터로서, 전자적 방식으로 처리되고 있으므로 공공데이터에 해당함

다. 공공데이터 제공대상 해당 여부

- 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 함. 다만 정보공개법상 비공개대상정보가 포함되어 있거나, 저작권 등 법령상 보호되는 제3자의 권리가 포함되고 정당한 이용허락을 받지 않은 경우는 예외로 함(공공데이터법 제17조제1항)
- 피신청기관은 이 사건 데이터를 보유·관리하고 있지 않다는 점*, 기관 내부지침에 따르면 일자별 상세데이터는 비공개대상정보(경영·영업상 비밀)에 해당한다는 점(정보공개법 제9조제1항제7호)을 주장하고 있으므로, 해당 주장의 타당성을 중심으로 공공데이터 제공대상 해당 여부의 검토가 필요함
- * 피신청인은 데이터를 제공하기 위해서는 별도의 데이터 추출·정산 등 추가 작업이 필요한데, 공공데이터법(제26조제3항)에 따르면 이러한 가공은 공공기관의 의무가 아니라고 주장함
- 공공기관은 보유·관리하고 있는 데이터를 제공할 의무를 가질 뿐, 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌할 의무를 부담하지 않음(공공데이터법 제26조제3항)
- 이 사건에 직접적으로 적용할 수 있는 기준은 아니나, 정보공개법의 경우 공공기관이 보유·관리하는 정보의 의미 및 새로운 가공의 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 2009두6001 판결)”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 오픈API의 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 오픈API의 활용도 제고가 필요한 점을 고려하여 수정·제공토록 조정(사전조정)

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

- 데이터의 제공을 위해 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 범죄분석 데이터 사건(2018-020))

- 피신청인 제출자료 및 담당자 진술에 따르면 피신청인이 판매중인 모든 승차권의 정보가 반영된 일자별 수송실적은 존재하지 않지만, 가장 높은 비율(90%이상)을 차지하는 일반승차권 정보를 기준으로 한 역별·일자별 수송 실적(승하차 인원수)*은 어렵지 않게 확인할 수 있을 것으로 보이므로, 이 같은 데이터가 비공개대상에 해당하는지 여부는 별론으로 하더라도 피신청인이 데이터를 보유하고 있지 않다고 보기는 어려울 것으로 판단됨

* 사실조정과정에서 신청인이 해당 데이터만이라도 제공받고자 하며 신청범위를 조정함

- o 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 비공개할 수 있다고 규정하고 있음

- 대법원 판례에 따르면, 정보공개법 “제9조제1항제7호 소정의 『법인등의 경영·영업상 비밀』은 『타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보』 또는 『사업활동에 관한 일체의 비밀사항』으로서 (대법원 2008.10.23.선고 2007두1798판결), 그 공개여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 함

- 또한 그 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 하며(대법원 2010.12.23.선고 2008두13101판결), 국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에게 정보공개를 거부할 정당한 이익이 있는지 여부는 보다 소극적으로 판단하여야 함(대법원 2011.10.27.선고 2010두24647판결)

※ 공공기관의 영업상 비밀과 관련하여, “공개결과로서 야기될 수 있는 각종 비난이나 공격에 노출되게 하여 결과적으로 방송프로그램 기획 등 방송활동을 위축시킴으로써 방송사의 경영·영업상의 이익을 해하고 나아가 방송의 자유와 독립을 훼손할 우려가 있다”는 이유로 방송사의 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보를 비공개 대상정보로 본 사안(대법원 2010.12.23.선고 2008두13101판결)과 ‘정보를 공개한다고 하여 참가인의 경쟁력이 현저히 저하된다거나 업무를 추진하는 것이 곤란해진다고 볼 수 없다’는 이유로 공공기관에 준하거나 그와 유사한 지위를 가지는 참가인의 건설실시협약서 및 공사비 명세를 공개하도록 한 사례(대법원 2011.10.27.선고 2010두24647판결)가 있음

- 피신청기관은 일자별 수송실적이 제공되면 월별·요일별·일자별·계절별·지역별 수송량 패턴이 드러나고 수익에 대한 유추가 가능할 뿐만 아니라, 경쟁기관(SRT, 고속버스, 시외버스, 항공)과의 경쟁에서 불리해지고 악의적인 언론보도에 악용될 여지를 우려하나, 일방적인 우려의 제기만으로는 피신청인의 정당한 이익이 현저하게 침해될 가능성을 인정하기 어려우며, 데이터 제공으로 인해 피신청인의 업무활동이 위축되거나 경쟁력이 현저히 저하되는 등의 문제가 발생할 가능성에 대한 보다 구체적인 소명이 필요할 것으로 보임

4. 조정내용

가. 조정결정사항

- 피신청인은 이 사건 데이터를 '20년 2월부터 1년치를 소급하여 '20.7.31일까지 신청인에게 제공한다.
- 다만, 해당 데이터는 일반승차권에 한정된 데이터이므로, 신청인은 데이터 활용 시, 데이터 출처와 일반승차권에 한정된 데이터임을 밝혀야 한다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 데이터가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항각호의 비공개대상정보에 해당하는 등의 사유가 없는 한, 국민의 공공데이터 제공신청에 응해 신청 데이터를 제공할 의무가 있음(법 제17조제1항)
- 피신청인 제출자료 및 담당자 진술, 위원회의 사실조사결과를 종합하면 데이터 제공에 따른 영업수익 노출 등의 우려만으로 이 사건 데이터가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항제7호의 경영·영업상의 비밀에 해당한다는 주장은 타당하지 않음
- 이에, 피신청인은 '20년 2월부터 소급하여 1년 동안의 해당 데이터를 '20.7.31일까지 신청인에게 제공함
- 다만, 해당 데이터는 일반승차권에 한정된 데이터이므로, 신청인은 데이터 활용 시, 데이터 출처와 일반승차권에 한정된 데이터임을 밝혀야 함
- 양 당사자가 위와 같은 내용에 합의하였으므로 이와 같이 조정함

5. 조정결과

- 조정성립