

【사건번호 2021-001】 축산물품질평가원 소 이력번호(개체식별번호) 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 축산물품질평가원
- 대상 공공데이터: 소 이력번호(개체식별번호) 데이터
- 신청목적: 목장관리앱 서비스

2. 신청취지

- 신청인은 축산농가를 대상으로 한 목장관리앱(키우소) 서비스를 위하여 농가별 소 이력번호(개체식별번호) 데이터*를 제공신청하였으나, 피신청인이 이 사건 데이터가 축산물이력법에 따른 공개대상이 아니라는 이유로 데이터의 제공을 거부하자 분쟁조정을 신청함
- * 신청인이 제공한 농장식별번호에 대응하는 소의 이력번호(개체식별번호) 리스트(이하 '이 사건 데이터'라 함)

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 및 제공 현황

- 축산물품질평가원은 축산법 제36조에 따라 설립된 공공기관으로서, 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률(이하 '축산물이력법'이라 함)」에 따른 가축 및 축산물 이력제에 관한 업무를 수행하고 있음(축산법 제36조제4항)
- 가축 및 축산물 이력관리는 가축의 출생·수입 등 사육과 축산물의 생산·수입부터 판매에 이르기까지 각 단계별로 정보를 기록·관리함으로써 가축과 축산물의 이동경로를 관리하는 것을 의미하며(축산물이력법 제2조 제1항제3호), 이 사건 데이터와 관련하여 피신청인은 이력관리대상인 소와 소를 사육하는 가축사육시설, 농장경영자 등에 관한 데이터를 수집하여 관리하고 있음
- 축산물이력법에 따르면 가축사육시설을 경영하는 자는 농장식별번호의 발급을 신청하고(동법 제4조제1항), 소의 출생·폐사·출하 등의 경우 농림축산식품부장관에게 신고하여야 함(동법 제5조제1항)

- 농림축산식품부장관은 가축사육시설을 식별할 수 있는 '농장식별번호' (동법 제4조제2항)와 소를 식별할 수 있는 '개체식별번호'*를 부여하고(동법 제6조제1항), 농장식별번호, 개체식별번호, 가축사육시설의 소재지, 농장경영자의 성명, 주민등록번호, 주소 등의 사항을 기록한 가축 및 축산물식별대장을 작성·관리함(동법 제19조)
- * 신청인은 소의 '이력번호'를 신청하였지만, 축산물이력법상 이력번호는 '축산물(가축에서 생산되는 고기, 뼈 등 가축의 부산물, 축산법 제2조제3호)에 부여되는 것이므로 이하에서는 소의 '개체식별번호'를 신청한 것으로 보고 조사내용을 서술함(실무상 소의 개체식별번호를 이력번호로도 사용하며 양자를 혼용하고 있음)

<소의 개체식별번호 체계(축산물이력법 시행규칙)>

국가코드(KOR)	확장코드	일련번호
3자리	3자리	9자리
410	002	151188468

- * 신청인은 위 개체식별번호 15자리 중 국가코드(앞의 3자리)를 제외한 나머지 12자리 (확장코드 및 일련번호)를 제공신청함

- 농림축산식품부장관은 이력관리대상가축의 이력정보를 공개*하여야 하며, 공개되는 정보의 항목**은 농장식별번호와 소의 개체식별번호를 포함함 (동법 제25조제1항 및 시행령 제8조)
- * 소가 가축 및 축산물 식별대장에 등재된 날부터 도축·폐사 또는 수출된 후 3년 후까지 인터넷 등을 통하여 공개하여야 함(시행령 제8조제2항)
- ** 농장식별번호, 소·종돈의 개체식별번호, 이력번호, 가축사육시설의 소재지, 농장경영자의 이름 또는 명칭, 도축장의 명칭 및 소재지 등(시행령 제8조제1항 각호)
- 피신청인은 축산물이력제 웹페이지에서 소의 개체식별번호(이력번호)를 입력하면 해당 소의 사육지, 농장경영자, 농장식별정보, 백신접종 등의 정보를 공개하고 있으며,
- 공공데이터 포털에서 소의 개체식별번호(이력번호)를 입력하면 그에 해당하는 소의 정보(출생년월일, 소의 종류, 백신접종 정보 등), 농장정보(농장식별번호, 농장명, 농장주소 등), 도축정보(도축장 코드, 도축장명, 도축장 주소 등) 등의 데이터를 OPEN API로 제공하고 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 피신청인이 축산법 제36조제4항에 따라 가축 및 축산물 이력제 업무를 수행하는 과정에서 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 데이터가 경영·영업상 비밀 및 개인정보에 해당한다고 주장하므로 해당 주장의 타당성을 이하 검토함
- 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)

- 또한 경영상·영업상 비밀로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보라 하더라도 i) 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보이거나 ii) 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보에 해당하는 경우에는 비공개대상으로 볼 수 없음(제9조제1항제7호 각 목)
 - 이 사건 데이터의 경우, 축산물이력법상 공개대상인 정보로 구성되어 있어 비밀정보로 보기 어려우나, 신청인이 요청한 특정 농장에 속하는 소의 리스트를 추출한 정보는 알려지지 않은 것으로서 비공개대상여부에 대한 별도의 판단이 필요함
 - 단, 비공개정보로 취급할 소지가 있더라도 신청인이 정보주체의 동의를 받은 후 데이터를 제공받고자 한다는 점을 참작할 필요가 있음
- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “개인정보로서 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)
 - 다만, 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보는 제외되고(정보공개법 제9조제1항제6호가목), 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 공개될 수 있으며(정보공개법 제9조제1항제6호다목), 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)

- 한편, 우리 위원회에서는 개인에 관한 사항으로서 공공데이터 제공 시 개인의 사생활 침해로 이어질 우려가 있는 정보(자동차 등록번호/차대번호)라 하더라도 정보주체의 동의 의사에 따라 제공하는 경우 비공개대상정보로 보기 어렵다는 취지로 조정한 사례가 있음(2020-012사건)
- 이 사건 데이터 중 농장식별번호는 개인 농장주의 개인정보로 볼 여지가 있으나, 이는 축산물이력법상 공개대상 정보로서 정보공개법 제9조제1항 제6호 가목에 해당하므로 비공개대상정보에는 해당하지 않는다고 판단됨
- 다만 신청인이 요청한 바와 같이 특정 농장에 속한 소의 리스트를 추출한 정보에 대한 비공개성 판단은 보다 신중할 필요가 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 이 사건 데이터의 정보주체*로부터 ‘이 사건 데이터를 신청인에게 제공한다는 사실’에 대한 동의를 받은 경우, 해당 데이터를 신청인에게 제공한다.
 - * 이 사건 데이터 중 농장식별번호에 해당하는 가축사육시설을 경영하는자(축산물이력법 제4조에 따른 농장경영자)로서 피신청인의 시스템에 농장경영자로 등록된 자를 의미함
- 피신청인은 상기 정보주체가 ‘이 사건 데이터를 신청인에게 제공한다는 사실’에 동의하는지 여부를 휴대전화 본인인증 등 전자적 수단으로 확인하며, 신청인의 앱을서비스를 통해 정보주체의 동의 의사 확인 절차를 진행할 수 있도록 제반 환경을 ‘21.8.31.까지 구축한다.
- 피신청인은 제반 환경 구축 후 즉시 신청인이 이 사건 데이터를 이용할 수 있도록 해야 하며, 매일 갱신된 데이터를 제공한다.
- 신청인은 정보주체에게 이 사건 데이터의 수집, 이용 및 제3자 제공에 관한 사항을 명확히 알린 후 동의를 받아야 하고, 수집한 데이터를 안전하게 관리하여야 하며, 정보주체의 동의 범위를 넘어서는 이용 및 제공행위를 할 수 없다.

- 신청인은 정보주체가 신청인의 서비스에서 탈퇴하는 등 더 이상 신청인이 이 사건 데이터를 수집 및 이용하는 것에 동의하지 않는 경우, 해당 사실과 정보주체의 농장식별번호를 피신청인에게 통지하여야 한다.
 - 신청인이 이 사건 조정안에서 정한 이용조건을 준수하지 않는 경우 피신청인은 이 사건 데이터를 제공중단할 수 있으며, 그로 인해 발생하는 모든 법적 책임은 신청인이 부담한다.
- 피신청인은 위와 같은 데이터의 제공 및 이용조건에 동의한다는 신청인의 의사를 확인한 후 데이터를 제공할 수 있다.
 - 그 외 이 사건 데이터 제공에 관한 세부사항은 당사자 협의에 따른다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 '법'이라 함)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 함 (법 제17조제1항)
 - 다만, 「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 제17조제1항 각 호)
- 이 사건 데이터는 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 제25조제1항 및 시행령 제8조에 따른 공개항목으로 구성되어 있으나, 신청인이 요청하는 형태의 데이터는 공개되지 않고 있으며 정보주체의 개인정보 등에 해당할 여지가 있음
 - 다만 정보주체의 동의가 있는 경우에는 비공개대상정보로 보기 어려우므로 피신청인이 정보주체의 동의 의사를 확인한 후 이 사건 데이터를 제공하도록 권고함
 - 정보주체의 의사 확인 방식 및 절차, 데이터 제공에 관한 사항은 원칙적으로 상기 조정결정 사항에 따르되, 그 외 세부사항은 당사자가 협의하여 정하도록 함

- 이 사건 데이터의 제공 및 이용으로 인하여 정보주체의 권리가 침해되지 않도록, 신청인은 정보주체에게 데이터의 수집, 이용 및 제공에 관한 사항을 개인정보 보호법 등 관련 법령에서 정하는 절차 및 방법에 따라 명확히 알린 후 동의 의사를 확인하여야 하며, 동의 범위를 넘어서는 행위를 할 수 없음
 - 신청인은 정보주체가 신청인의 서비스에서 탈퇴하는 등 더 이상 신청인이 이 사건 데이터를 수집 및 이용하는 것을 원하지 않을 경우, 해당 사실과 정보주체의 농장식별번호를 피신청인에게 알림으로써 피신청인이 해당 정보주체에 대한 데이터를 더 이상 제공하지 않도록 할 필요가 있음
 - 신청인은 공공데이터 이용 시 법령이나 이용조건 등에 따른 의무를 준수하고, 신의에 따라 성실하게 이용할 의무가 있으므로(법 제3조제5항), 이 사건 조정안에서 정한 이용조건을 위반할 경우 피신청인은 데이터의 제공을 중단할 수 있으며 관련하여 발생하는 모든 법적 책임은 신청인이 부담하도록 함

- 피신청인은 신청인이 위와 같은 데이터 제공 및 이용조건에 동의함을 명확히 확인한 후 데이터를 제공할 수 있음
 - 이 사건 조정안에서 정하지 않은 사항은 당사자가 협의하여 정할 수 있으나 그와 같은 조건이 데이터 이용을 저해하는 등 공공데이터법에 저촉되지 않도록 유의할 필요가 있음

5. 조정결과

- 조정성립