

【사건번호 2021-024】 국세청 인쇄업체 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 국세청
- 대상 공공데이터: 인쇄업체 데이터

2. 신청취지

- 신청인은 사업상 이용을 목적으로 인쇄업체 데이터*를 신청하였으나, 피신청인이 이 사건 데이터가 과세정보로서 비공개대상에 해당한다는 이유로 제공거부**하자 분쟁조정을 신청함

* 업종코드 222105 인쇄업에 해당하는 업체명, 주소, 전화번호

** 정보공개법 제9조제1항제1호 및 국세기본법 제81조의13에 따른 비공개대상정보

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 현황

- 부가가치세법에 따르면 사업자는 사업장마다 사업 개시일로부터 20일 이내에 사업장 관할 세무서장에게 사업자등록을 신청하여야 하며(제8조제1항), 사업자가 휴업 또는 폐업하거나 등록사항이 변경된 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 사업장 관할 세무서장에게 신고해야 함(제8조제5항)

- 국세청은 위의 근거에 따라 사업자등록신청·변경신고 등에 따른 데이터를 수집하고 있으며, 사업자정보 등록, 조회, 변경 등의 서비스를 전자시스템(홈텍스)에서 제공하고 있다는 점을 감안하면 사업자등록 관련 데이터는 전자적으로 관리되고 있는 것으로 보임

※ 이 사건 데이터를 구성하고 있는 “업종코드*, 업체명, 주소, 전화번호”는 사업자등록 신청서상 기재하는 데이터이며, 피신청인도 데이터 미보유를 주장하지 않으므로 피신청인이 보유·관리하고 있다는 전제에서 아래와 같이 검토함

* 업종코드 222105는 “경 인쇄 및 스크린 인쇄 이외의 각종 제판술에 의한 출판물 및 인쇄물을 인쇄하는 산업활동”을 의미함(국세청, 2019년 귀속 업종분류코드)

- 국세청은 홈텍스 홈페이지 및 공공데이터 포털을 통해 ‘사업자등록번호별 과세유형(일반/간이 등), 사업자 상태(계속/휴업/폐업) 데이터*’를 제공하고 있으나, 그 외의 사업자 관련 데이터는 공개하고 있지 않다고 함

* 이용자가 사업자등록번호를 입력하면 국세청이 입력한 사업자등록번호에 해당하는 사업자의 과세유형(예: 부가가치세 일반사업자/부가가치세 면세사업자 등) 및 상태(예: 폐업자입니다, 폐업일자: 2020-01-01) 정보를 제공

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 부가가치세법 등에 따라 사업자 등록·변경 등의 업무를 수행하는 과정에서 수집하여 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 정보공개법 제9조제1항제1호 및 국세기본법 제81조의13에 따라 비공개대상정보에 해당한다고 주장하므로 해당 주장의 타당성을 이하 검토함
- 정보공개법 제9조제1항제1호에 따르면, ‘다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보’를 비공개할 수 있음
- 국세기본법 제81조의13 제1항 본문과 제3항에 따르면, 세무공무원은 과세 정보를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니되며, 이에 위반하여 과세정보의 제공을 요구받는 경우 그 요구를 거부해야 함
- 이는 세무공무원이 조세의 부과·징수의 목적으로 납세자로부터 취득한 과세정보를 과세목적 이외에 다른 용도로 사용하는 것을 엄격히 제한함으로써 사적비밀을 최대한 보호하여 납세자들로 하여금 안심하고 성실한 납세협력의무를 이행할 수 있도록 하고, 타 공무원에 비하여 개인의 경제활동과 관련한 거래처, 경영전략, 재무구조 등 중요한 정보를 업무상 얻을 수 있는 세무공무원이 이를 제한없이 공개할 경우 발생할 납세자의 비밀침해 및 세무행정에 대한 거부를 방지하고자 예외사유에 한하여 이를 공개할 수 있도록 규정한 것임(서울행정법원 2008.26.선고 2008구합20925판결)

- 대법원 판례에 따르면 국세기본법 제81조의13에서 규정한 과세정보는 정보공개법 제9조제1항제1호에 따른 비공개대상정보에 해당함(대법원 2004.3.12.선고 2003두11544판결*)
 - * 국세청이 각 신문사에 대한 세무조사 과정에서 취득한 정보들 중 각 신문사에 재직중인 임직원 및 종사자의 금융자산 및 금융거래에 관하여 금융기관에 조회, 질문, 조사한 사실과 그 조회 등에 대한 회신의 내용, 또 그 회신내용의 진실 여부 등을 공개 청구
- 국세기본법은 과세정보를 “납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등”으로 정의하며(제81조의13 제1항 본문),
 - 관련 판례에 따르면 ‘납세자로부터 제출받은 자료나 세무공무원이 세무 관련 업무를 수행하면서 취득한 개별 납세자에 관한 자료 일체’(서울행정법원 2008.8.26.선고 2008구합20925판결)로서, 국세청이 스스로 작성·생산한 서류까지 포함하는(서울행정법원 2016.9.30.선고 2016구합55810) 넓은 개념으로 볼 수 있음
 - 다만, 국세기본법상 비밀유지대상, 정보공개법상 비공개대상으로 취급되어야 하는 과세정보의 범위를 판단하기 위해서는 해당 법률의 취지를 고려한 조화로운 해석이 필요함¹⁾
- 국세기본법 제81조의13에서 과세정보의 비밀유지를 규정한 취지는 납세자 보호를 위한 것으로서,²⁾ 세무공무원이 조세의 부과·징수의 목적으로 납세자로부터 취득한 과세정보를 과세목적 이외에 다른 용도로 사용하는 것을 엄격히 제한함으로써 사적비밀을 최대한 보호하여 납세자들로 하여금 안심하고 성실한 납세협력의무를 이행할 수 있도록 하고, 타 공무원에 비하여 개인의 경제활동과 관련한 거래처, 경영전략, 재무구조 등 중요한 정보를 업무상 얻을 수 있는 세무공무원이 이를 제한없이 공개할 경우 발생할 납세자의 비밀침해 및 세무행정에 대한 거부를 방지하고자 예외사유에 한하여 이를 공개할 수 있도록 규정한 것임(서울행정법원 2008.8.26.선고 2008구합20925판결)

1) 동일한 사업자정보라도 세무공무원(국세청)에게 국세징수의 목적으로 제출되면 과세정보가 되고, 국가 사업에 지원하는 등의 목적으로 행정공무원(행정청, 지자체 등)에게 제출되면 행정정보가 되어 경우에 따라 공개대상이 되는 상황이 초래될 수 있음(유사한 취지로 이동식, “과세정보에 대한 비밀유지의무”, 경북대학교 법학연구원, 법학논고 제39집, 2012, 298쪽에서는 행정정보가 세무공무원에게 국세징수의 목적으로 제출되면 과세자료가 되고, 비밀유지의무의 대상으로 변모하게 된다고 지적함)

2) 국회 재정경제위원회 수석전문위원, 국세기본법개정법률안 검토보고서(1996.7.), 2쪽.

- 서울행정법원은 '정보공개법이 원칙적으로 보장하는 국민의 알권리를 최대한 보장하는 방향에서 상충하는 가치 사이의 조화로운 해석을 통하여 정보공개범위를 결정할 필요가 있으며, 납세자의 프라이버시 및 사적비밀 침해의 우려가 없고 납세자의 성실한 납세협력의무에 지장도 발생하지 않는 이상 그러한 과세정보가 공개된다고 하더라도 과세정보를 타인에게 임의로 제공·누설하거나 목적 외의 용도로 사용하지 못하도록 하는 위 규정의 취지에 위반된다고 볼 수 없다는 판단기준을 제시함(서울행정법원 2012.8.16.선고 2011구합36838판결)
- 법제처는 과세정보를 '납세자의 개인정보에 해당하는 것'으로 보고(법제처 2012.4.10.회신 12-0006해석례 참조), 개인정보를 포함되지 않게 분석·가공한 정보는 과세정보에 해당하지 않는다고 하였으며(법제처 2016.3.29.회신 15-0726해석례)*,
 - * 도시정비법 제3조제1항에 따라 수립된 도시·주거환경정비기본계획에 따른 세입자 손실 보상 이행 실적을 확인하기 위하여 필요한 자료로서, 개인정보를 포함하지 않은 "정비구역 내에서 「부가가치세법」 제8조제1항에 따라 등록된 사업자의 총수 및 보상대상 기준일 이전에 등록된 사업자의 총수"와 같은 정보는 과세정보에 해당하지 않는다고 판단함
- 대법원은 '(○○○법인들이 낸) 국제중재 사건에서 중재신청인들이 주장·청구하는 손해액 중 국세청이 중재신청인들에게 부과한 과세·원천징수세액의 총 합계액과 신청인들의 명단'은 비공개대상정보가 아니라고 판시하는 등(대법원 2020.5.15.선고 2017두49652판결)³⁾,
- 국세청이 보유하는 데이터가 과세에 관한 자료라 하더라도 납세자의 프라이버시 및 사적비밀보호와 관련 있는 정보가 아니라면 비공개대상정보가 아니라고 볼 여지가 있음
 - ※ 위원회에서는 '국세청이 고시한 기준가격'의 경우 기재부 해석에 따라 제공여부를 결정하고(결과: 비밀유지대상 과세정보 아님, 2015-021), '법인의 매출액'의 경우 비밀유지대상 과세정보로 공공데이터 제공범위에 속하지 않는다는 취지(2017-031)로 조정할 바 있음

3) 원심(서울고등법원 2017.5.18.선고 2016누76086판결)은 과세·원천징수세액 총액을 공개하더라도 납세자인 신청인들에 대한 개별 과세·원천징수세액은 알 수 없으므로 쟁점 정보가 과세정보에 해당하지 않는다고 판단하였고, 대법원은 원심의 이유 설시에 다소 부적절한 부분이 있으나 정보공개법 제9조제1항제1호의 적용을 부정할 결론은 정당하다고 판시함

- 이 사건 데이터와 같은 사업자등록정보는 부가가치세법에 따른 납세의무 이행에 기초가 되는 자료*로서, 국세기본법 규정 및 관련 판례가 과세정보의 범위를 폭넓게 파악하고 있다는 점 등을 고려하면 이 사건 데이터는 국세기본법상 과세정보에 해당한다고 볼 수 있다고 판단됨

* 부가가치세법이 사업자등록 및 휴·폐업 신고 등에 대하여 자세하게 규정하는 이유는 부가가치세란 같은 법 제2조제1호에 따른 사업자 등에게 납부의무가 발생하는 것으로서, 사업자 등록 및 휴·폐업 관련 내용은 납세의무자 여부, 납세 의무 발생 및 종료 시점, 면세대상 등의 판단에 필수적이기 때문임(법제처 2012.4.18.회신 12-0254해석례)

- 그러나 인쇄업이라는 특정 업종을 영위하는 사업자의 상호명, 주소, 전화번호를 개인정보*나 영업상 비밀** 등과 같이 외부에 알려짐으로써 정보주체의 권익을 해할 수 있는 정보로 볼 수 있는지 여부, 사업체의 상호·주소·전화번호는 포털사이트, 전화번호DB 등에서 흔히 볼 수 있는 정보임에도 비공개정보로 관리할 이익이 있는지 여부 등에 대해서는 의문이 제기될 수 있음

* [참고1] 개인사업자라 하더라도 '상호명, 사업장 주소, 전화번호, 사업자등록번호, 매출액, 납세액' 등은 사업체의 운영과 관련된 정보로서 원칙적으로 개인정보에 해당하지 않음 (개인정보보호위원회, 2020년 개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설, 10쪽)

** [참고2] 중학교의 지출결의서에 기재된 공급자의 법인명, 주소, 사업자등록번호 등은 정보공개법 제9조제1항제7호의 '영업상 비밀'에 해당하지 않으므로 공개대상(대구 고법 2009누684판결)

- 한편 이 사건 데이터 중 자택주소, 핸드폰번호 등 개인정보가 포함되어 있을 가능성도 고려하여 제공여부를 신중하게 판단할 필요가 있음

※ 개인정보가 포함된 공공데이터는 공공데이터법 제17조제1항 및 정보공개법 제9조제1항제6호에 따라 제공범위에서 제외될 수 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 이 사건 데이터는 공공데이터법 제17조제1항에 따른 제공대상 공공데이터에 해당하지 않음을 확인한다.

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(이하 ‘정보공개법’이라 함)」 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 각호)

- 정보공개법 제9조제1항 제1호에 따르면 “다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보”는 비공개할 수 있으며, 국세기본법 제81조의13 제1항은 과세정보를 비밀유지대상으로 규정하고 있음
 - 이 사건 데이터가 국세기본법상 비밀유지대상이 되는 과세정보에 해당하는지 여부와 관련하여 논의의 여지가 있으나, 국세기본법상 과세정보는 ‘납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등’으로 광범위하게 정의되며(제81조의13 제1항), 관련 판례 등이 그 범위를 폭넓게 파악하고 있다는 점을 고려하면, 이 사건 데이터는 부가가치세법에 따른 납세의무 이행의 기초가 되는 자료로서 과세정보에 해당한다고 볼 수 있음

- 일반적으로 사업자의 업체명, 주소, 전화번호는 비공개대상정보로 보기 어려운 경우가 많다는 점을 고려하더라도(개인정보에 해당하는 경우 제외), 국세기본법상 과세정보는 행정정보와 성격을 달리하고 그 사용목적에 있어서도 엄격한 제한을 받는다는 특수성이 있으므로 다른 행정기관이 보유한 데이터와 동일한 기준으로 비공개대상여부를 판단하는 것은 타당하지 않음
 - 또한 이 사건 데이터에는 사업자의 자택 주소나 전화번호 등 개인정보가 포함되어 있을 가능성이 크다는 점도 고려하여, 이 사건 데이터를 법 제17조 제1항에 따른 제공대상 공공데이터에 해당하지 않는다고 판단함

5. 조정결과

- 조정성립