

【사건번호 2021-030】 국세청 자동차 부품판매·정비업체 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 국세청
- 대상 공공데이터: 자동차부품판매·정비업체 데이터

2. 신청취지

- 신청인은 금융상품 개발을 목적으로 지역별 자동차부품업체, 정비업체 데이터(이하 '이 사건 데이터'라 함)*를 신청하였으나, 피신청인이 이 사건 데이터를 생산하여 관리하고 있지 않으며 신청인의 요청대로 데이터를 가공하여 제공할 의무가 없다는 이유로 제공거부**하자 분쟁조정을 신청함

* 지역별(시/군/구 단위) 부품판매업체, 정비업체의 수(다음의 업종코드에 따름)

- 부품판매업체: 업종코드 503005, 503006, 503007, 503008, 503009, 503010, 503013
- 정비업체: 업종코드 922201, 922202

** 피신청인은 분쟁조정과정에서 국세기본법 제85조의6이 공공데이터의 관리, 제공, 이용에 관한 특별 규정에 해당하므로 공공데이터법이 아닌 국세기본법에 따라 제공여부를 판단하여야 하며(공공데이터법 제4조), 신청인의 요청은 해당 규정의 취지에 부합하지 않아 제공이 어렵다는 점을 추가로 주장함

※ 신청인은 최초 2021년 각 분기를 기준으로 추출한 데이터를 제공신청하였으나, 조정 과정에서 2020년 기준으로 변경함

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 현황

- 사업자는 부가가치세법 제8조에 따라 사업자등록 및 변경등록 등을 관할 세무서에 신청하여야 하며, 피신청인은 사업자등록 등의 업무를 처리하는 과정에서, 이 사건 데이터의 기초가 되는 사업자의 업종 및 지역정보(주소) 등 사업자 정보를 취득하여 관리하고 있음

※ 이 사건 데이터를 추출하기 위한 기초자료에 해당하는 "업종코드*, 주소"는 사업자 등록신청서상 기재하는 데이터이며, 피신청인도 해당 데이터의 미보유를 주장하지는 않으므로 피신청인이 기초자료를 보유·관리하고 있다는 전제에서 아래와 같이 검토함

* 신청인이 특정한 업종코드의 정의는 아래와 같음

자동차 부품업체		자동차 정비업체	
503005	자동차 신상품부품 및 내장품 판매업	922201	자동차 종합수리업
503006	자동차용 전용 신상품부품 판매업	922202	자동차 전문수리업
503007	자동차 내장용 신상품전기전자 정밀기기 판매업		
503008	기타 자동차 신상품 부품 및 내장품 판매업		
503009	자동차용 전용 신상품부품 판매업		
503010	자동차 내장용 신상품 전기전자 정밀기기 판매업		
503013	기타 자동차 신상품 부품 및 내장품 판매업		

○ 피신청인은 사업자 관련 데이터를 공개하고 있지 않으나*, 사업자 현황을 통계로 생산하여 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr>)에서 매월 제공하고 있음

* '사업자등록번호별 과세유형(일반/간이 등), 사업자 상태(계속/휴업/폐업) 데이터'만을 예외적으로 홈텍스 홈페이지 및 공공데이터 포털에서 제공하고 있음

- 해당 통계는 14개 업태에 대한 지역별(시·군·구), 사업자 유형별(개인·법인), 성별, 연령별, 존속연수별 전체 사업자의 숫자를 제공하며, 신청인이 요청하는 업종(코드)에 따른 사업자의 숫자는 알 수 없음

- 단, 100대 생활밀접업종의 경우에는 지역별(시·군·구) 사업자의 숫자를 제공하고 있으며, 이 중 자동차 정비수리점*이 포함되어 있음

* 업종코드 922201, 922202, 922203을 모두 포함한 숫자이며, 신청인은 922201, 922202만을 요구함

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

- 피신청인은 부가가치세법에 따라 사업자 등록·변경 등의 업무를 수행하는 과정에서 사업자 정보를 취득하여 관리하고 있으며, 전자적 방식으로 처리하고 있으므로 피신청인이 보유하고 있는 사업자 정보는 공공데이터에 해당함

다. 공공데이터 제공대상 해당 여부

○ 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 공공데이터법 제17조제1항 각호의 예외사유가 없는 한 국민에게 제공하여야 하나(공공데이터법 제17조제1항),

- 피신청인이 이 사건 데이터를 생산하여 관리하고 있지 않으며 신청인의 요청에 따라 가공하여 제공할 의무가 없다는 점을 주장하므로 이하와 같이 타당성을 검토함
 - ※ 피신청인은 비공개대상정보, 제3자권리정보 등 제17조제1항 각호의 제공예외사유는 주장하지 않음
- 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, 정보공개법상 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 공공데이터의 제공을 위한 데이터 추출, 정제 등이 용이한 경우*나, 제공에 소요되는 비용을 신청인이 부담하는 경우** 등 공공기관의 비용 또는 노력이 과도하게 투입되지 않을 것을 전제로 제공을 적극 검토하도록 권고한 바 있음
 - * 국민연금공단 국민연금임의가입데이터(2021-009) 사건에서 신청인이 요청하는 형태로 데이터를 관리하고 있지 않더라도 신청 데이터의 기초가 되는 자료를 DB로 관리하고 있고, 피신청인의 인적·물적 자원을 이용하여 신청 데이터를 무리없이 추출할 수 있는 경우 신청 데이터를 제공하도록 조정
 - ** 국토교통부 자동차등록정보(2015-012, 2017-028), 소방청 화재발생지 상세주소데이터(2018-012)의 경우 데이터의 가공 및 치환비용을 신청인이 부담하는 것을 조건으로 데이터를 제공토록 조정
 - 이 사건의 경우, 피신청인은 이 사건 데이터 추출을 위한 기초자료를 DB로 관리하고 있으며, 매월 100대 업종*에 대한 지역별(시군구 단위) 사업자 숫자를 추출하여 제공하고 있다는 점을 고려하면, 신청인이 요청한 업종코드에 해당하는 지역별 사업자 숫자를 제공하는 것이 피신청인의 인적·물적 자원에 비추어 어려운 작업이라거나 시스템 운용에 지장을 줄 우려가

있다고 하기 어려우므로, 피신청인은 이 사건 데이터를 보유·관리하고 있고 해당 데이터는 제공대상이라 할 수 있음

* 각 업종은 하나 이상의 업종코드를 이용하여 특정됨(예: 자동차수리점은 업종코드 922201, 922202, 922203으로 등록된 사업자의 총합임)

라. 다른 법률과의 관계

- 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), 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 것임(법제처 해석례 11-0199)
- 공공데이터법의 경우에도 공공데이터의 관리, 제공 및 이용과 관련하여 다른 법률에 특별히 규정하는 바가 있다면 공공데이터의 관리, 제공 및 이용에 관한 특별법의 지위를 인정하여 해당 법률과의 충돌·모순을 해소할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 서울행정법원은 국토교통부가 자동차에 관한 공공데이터 제공을 거부한 사안에서, “자동차관리법 제69조 제2항, 제3항에 의하면, 전산정보처리조직에 의해 처리된 자료를 이용하려는 자는 중앙행정기관의 장의 심의를 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받아야 하고, 승인 요청을 받은 국토교통부장관은 자동차관리업무를 효율적으로 수행하는데 지장이 없고 자동차소유자 등의 사생활의 비밀과 자유를 침해하지 않는다고 인정되는 경우에만 이를 승인할 수 있으며, 같은 조 제4항의 위임에 따라 자동차관리법 시행령 제14조는 승인요청과 심의 및 승인 기준 등에 관하여 구체적으로 정하고 있다는 점” 등을 들어 자동차관리법 및 그 시행령의 구체적인 내용과 입법취지 등을 고려하면 해당 규정은 자동차 관련 정보의

제공여부나 제공범위, 절차 등에 대하여 공공데이터법과 달리 규정하고 있으므로 '공공데이터의 관리, 제공 및 이용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당한다고 판시한 바 있음(서울행정법원 2019.8.29. 선고 2018구합85143판결)

- 국세기본법 제85조의6은 국세청장으로 하여금 조세정책의 수립 및 평가 등에 활용하기 위하여 과세정보를 분석·가공한 통계자료를 작성·관리하여야 함(제1항), 세원의 투명성, 국민의 알권리 보장 및 국세행정의 신뢰증진을 위하여 통계자료를 국세정보위원회의 심의를 거쳐 일반국민에게 정기적으로 공개하여야 함(제2항), 국회의 의정활동, 예산안 분석 등을 위한 경우 통계자료를 제공하여야 함(제4항), 정부출연연구기관 등의 조세정책 연구를 위하여 통계자료를 제공할 수 있음(제6항), 통계자료 및 기초자료의 목적외 사용금지(제9항), 자료의 제공절차 등(제10항)을 규정하고 있음
 - 동 규정은 법률의 형식을 갖추고 있으며, 통계자료의 제공대상, 이용범위, 절차(대통령령에 위임) 등에 대해 구체적으로 규정하고 있다는 점에서 피신청인의 주장에 일부 타당성이 있는 것으로 보이나, 일반 국민의 통계 제공신청이나 절차, 제공여부 판단기준 등에 대해서는 규정하고 있지 않으므로 공공데이터 제공에 대한 특별법의 지위를 인정하여 공공데이터법을 배제할 수 있다고 보기에는 무리가 있다고 판단됨
 - 특히 이 사건 데이터는 피신청인이 대국민 제공하고 있는 100대 생활업종 사업자 통계와 거의 동일한 수준으로 민감성이 낮은 데이터에 불과하여, 이를 제공하더라도 국세기본법이 과세정보를 보호하고 이를 기초로 한 통계자료의 오남용을 방지하고자 하는 취지와 모순, 충돌이 발생한다고 보기 어려움에도, 동 조항을 근거로 이 사건 데이터의 제공을 거부하는 것은 국민의 공공데이터 이용권에 대한 과도한 제한이 될 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 이 사건 데이터*를 신청인에게 제공한다.

* 신청 데이터를 2020.3.31., 2020.6.30., 2020.9.30., 2020.12.31.자로 각각 추출하여 제공하며, 데이터 추출일자를 기준으로 폐업된 업체의 수는 제외함

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 제17조 제1항)
 - 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 제17조 제1항 각호)
 - 또한 공공기관은 보유·관리하고 있는 데이터를 제공할 의무를 질 뿐이며, 이용자의 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 지지는 아니함(법 제26조 제3항)

- 이 사건 관련 법령, 피신청인 제출자료 및 진술, 기타 사실조사결과 등을 고려하면, 이 사건 데이터는 지역별 사업체 수의 합계에 불과하여 정보공개법에 따른 비공개대상정보 등 공공데이터법 제17조 제1항 각호의 제공예외사유에 해당하지 않으므로 제공대상 공공데이터에 속한다고 판단됨
 - 또한 피신청인이 이 사건 데이터를 별도로 생성하여 관리하고 있지 않더라도 기초자료를 전자적 형태로 보유하고 있고, 피신청인의 인적·물적 자원을 이용하여 이 사건 데이터를 용이하게 추출할 수 있다고 판단되므로, 이 사건 데이터의 제공이 공공데이터법 제26조 제3항에 따른 데이터 생성이나 가공 등에 해당한다고 보기 어려우며(대법원 2010.2.11.선고 2009두6001판결 참고) 이를 근거로 한 피신청인의 제공거부결정은 타당하지 않음

- 한편, 공공데이터법 제4조에 따르면 공공데이터의 관리, 제공 및 이용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 이 법이 적용되지 않는다고 할 수 있으나,
 - 국세기본법 제85조의6이 일반 국민의 공공데이터 신청과 절차, 제공대상 등에 관하여 규정하고 있지 아니하여 공공데이터 제공에 관한 특별한 규정으로 보기 어려우므로, 피신청인은 공공데이터법에 따라 이 사건 데이터를 신청인에게 제공할 의무가 있다고 판단함

5. 조정결과

- 조정성립