

【사건번호 2021-031】 국토교통부 자동차등록데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 국토교통부
- 대상 공공데이터: 자동차등록데이터 중 '주소' 데이터
- 신청목적: 데이터 분석 및 정보서비스

2. 신청취지

- 제공대상 자동차등록데이터 300개 항목 중 '주소' 항목(13개)*을 시/군/구 단위에서 읍/면/동 단위로 확장하여 제공할 것을 요청함(신청인이 확장 신청한 데이터를 이하에서는 '이 사건 데이터'라 한다).
 - * 신규(2): 사용본거지주소명, 소유자주소명, 이전(3): 사용본거지주소명, 소유자주소명, 변경전 사용본거지주소명, 저당(3): 사용본거지주소명, 소유자주소명, 저당권자주소명, 말소(2): 사용본거지주소명, 소유자주소명, 구조변경(2): 사용본거지주소명, 소유자주소명, 운행(1): 소유자주소명

3. 사실조사

- 국토교통부는 자동차관리법 제5조 및 제69조에 따라 자동차의 신규·변경·이전·말소등록 등의 등록업무를 처리하고 이를 전자화*하여 등록원부**를 관리
 - * 국토교통부장관은 자동차를 효율적으로 관리하기 위하여 전산정보처리조직을 이용하여 업무를 처리할 수 있으며, 전산정보처리조직의 설치운영은 교통안전공단에 위탁(자동차관리법 제77조제10항)
 - ** 자동차등록령 별지 제1호서식
 - 또한 같은 법 제30조제4항 및 같은 법 시행규칙 제39조에 따라 자동차제원정보*를 전산정보처리조직에 입력하여 관리
 - * 자동차제원표(자동차관리법 시행규칙 별지 제25호) 등
 - 신청인이 제공신청한 데이터는 전산정보처리조직(자동차관리정보시스템)에 전산화되어 관리되고 있음
-
- 위원회는 2015년 자동차 등록정보에 관한 분쟁조정사건에서 당시 신청 데이터 중 개인정보에 해당하는 부분을 비식별 또는 분리조치하고, 신청인의 이용목적에 따라 필요최소한의 범위 내에서 제공하도록 권고
 - 현재 국토교통부는 자동차등록번호를 비식별처리하여 다음과 표와 같은 데이터를 제공(소정의 제공비용을 부과)

구 분	<p style="text-align: center;">데이터 항목명(샘플데이터)</p> <p style="text-align: center;">* 신규등록데이터 54개, 이전등록데이터 62개, 저당등록데이터 65개, 말소등록 데이터 53개, 구조변경등록데이터 51개, 운행등록데이터 15개</p>
신규(54)*	<p>기준날짜(20180101), 열번호(78690), 제원번호(A0710001200201211), 차종명(승용), 차종유 형명(다목적형), 차종분류명(중형), 원동기형식명(G4FK), 형식명(XD-15DL-A1), 배기량 (1495), 승차정원수(5), 최대적재량(25000), 차명(아반떼엑스디), 모델연도(2000), 사용연료 명(휘발유), 국산수입구분명(국산), 차대차체형상명(4도어 세단), 차체길이(4920), 차체너 비(1860), 차체높이(1470), 축간거리(2845), 전륜간거리(1606), 후륜간거리(1607), 변속기종 류명(수동), 제원모델년도(2015), 차량등록번호(경기xx우xxxx), 차대번호(KMHDG41DBCUC), 등록관청명(서울특별시), 용도구분명(자가용), 신청구분명(신조차 신규등록), 등록일 (201205), 등록상세명(일반소유용), 최초등록일(200501), 제작년월일(200504), 회원구분명 (개인), 회원등록번호(30대남자), 사용본거지주소명(서울시 강남구), 소유자주소명(서 울시 강남구), 취득금액(1600000), 마력(180), 연비(11.4), 중량(1300), 총중량(1625), 최초 제원번호(ADB10010000001215), RPM(6300), 타이어형식1(225/55R18), 타이어형식 2(225/55R18), 타이어형식3(225/55R18), 타이어형식4(225/55R18), 타이어형식5(225/55R18), 구동방식(전륜구동), 자동차 출고(취득)가격(59600000), 업종업태코드, 공동소유자의 성별 및 연령(30대남자), 회원구분명 상세(13)</p>
이전(62)	<p>신규등록데이터 중 공동소유자의 성별 및 연령 제외 신규등록데이터 대비 다음 데이터(9) 추가 이전등록구분명(매매업자거래이전), 매매상품구분명(상품용), 변경전등록상세명(일반소유 용), 변경전매매상품구분명(상품용), 주행거리(15000), 변경전회원구분명(개인), 변경전회 원등록번호(40대여자), 변경전사용본거지주소명(경기도 수원시 팔달구), 변경전회원구 분명상세(14)</p>
저당(65)	<p>신규등록데이터 중 업종업태코드 제외 신규등록데이터 대비 다음 데이터(12) 추가 매매상품구분명(상품용), 을부번호(27112012XXXXXX), 저당등록구분명(공동저당), 저당차 량수(3), 최초저당설정일(201205), 저당권자회원구분명(법인 및 사업자), 저당권자등록번 호(80대남자), 저당권자주소명(서울시 서초구), 총채권금액(49000000), 소유자 법인 및 사업자등록번호 구분명(86), 저당권자 법인 및 사업자등록번호 구분명(86), 저당권자 회 원구분명 상세(13)</p>
말소(53)	<p>신규등록데이터 중 취득금액, 업종업태코드, 공동소유자의 성별 및 연령 제외 신규등록데이터 대비 다음 데이터(2) 추가 주행거리(15000), 소유자 법인 및 사업자등록번호 구분명(86)</p>
구조변경(51)	<p>신규등록데이터 중 등록관청명, 신청구분명, 취득금액, 업종업태코드, 공동소유자의 성 별 및 연령 제외 신규등록데이터 대비 다음 데이터(2) 추가 구조변경명(승차장치), 소유자 법인 및 사업자등록번호 구분명(86)</p>

구 분	<p style="text-align: center;">데이터 항목명(샘플데이터)</p> <p style="text-align: center;">* 신규등록데이터 54개, 이전등록데이터 62개, 저당등록데이터 65개, 말소등록 데이터 53개, 구조변경등록데이터 51개, 운행등록데이터 15개</p>
운행(15)	<p>기준날짜(20180101), 차량등록번호(경기XX우XXXX), 국산수입구분명(국산), 차대번호 (KMHDG41DBCUCU), 제원번호(A0710001200201211), 차명(아반떼엑스디), 모델연도(2000), 차 종명(1), 용도구분명(1), 최초등록일(200501), 제작년월일(200504), 회원구분명(11), 소유자 명((주)원진운송), 회원등록번호(30대남자), <u>소유자주소명(서울시 강남구)</u></p>

- 피신청인에 따르면 데이터 비식별처리를 위한 기준 검토 시 「공공데이터 관리지침(안전행정부 고시 제2014-13호(2014.3.6.))」, 「빅데이터 활용을 위한 개인정보 비식별화 기술 활용 안내서 Ver 1.0(미래창조과학부·NIA발행)」 등을 참고하였다고 함
- 예컨대 차량등록번호는 숫자 부분을 마스킹하여 “경기XX우XXXX”, 차대번호는 뒷 6자리의 고유번호를 마스킹하여 “KMHDG41DBCUCXXXXXX”의 형태로 제공하고, 소유자 등록번호는 연령을 범주화하고 성별을 구분하여 “30대 남자”의 형태로 제공하며, “소유자 주소”는 시/군/구 단위까지 제공함

나. 공공데이터 해당 여부

- o “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 의미
- 이 사건 데이터는 국토교통부가 자동차관리법 및 관련 법령에 근거한 업무수행을 위해 취득하여 관리하고 있는 정보로서 전자적 방식으로 처리되고 있는 데이터이므로 공공데이터에 해당한다고 볼 수 있음

다. 공공데이터 제공대상 해당 여부

- o 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)

- 이 사건 데이터는 자동차 등록정보에 관한 것으로 저작권법 기타 법령상 보호되는 권리가 포함되어 있다고 보기 어렵고 피신청인도 이에 근거한 제공거부사유를 주장하지 않으므로, 제17조제1항제1호의 제외사유에 해당하는지 여부, 특히 정보공개법 제9조제1항제6호에 해당하는지 여부를 검토함
- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 비공개할 수 있음
 - “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 ①성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보, ②해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보, ① 또는 ②를 가명처리한 정보 중 하나를 의미하며(개인정보보호법 제2조제1호),
 - 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 정보(정보공개법 제9조제1항제6호가목)는 비공개 대상정보에서 제외되고, 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)

- 우리 위원회에서는 개인정보를 제외한 데이터를 제공하도록 조정해 왔으나 (2015-012사건(자동차등록정보) 등), 개인정보로 볼 여지가 있는 정보라도 정보주체의 동의 의사에 따라 제공하거나(2020-012사건(자동차 차대번호), 2021-001사건(가축이력번호)), 제공으로 인해 개인의 사생활 침해우려를 인정하기 어려운 경우에는 비공개대상정보로 보기 어렵다는 취지로 조정(2020-020사건, 승차권유효성검증데이터)한 사례가 있음

라. 개인정보 보호와의 관계

- o 한편, 정보공개법에 따르면 개인정보라 하더라도 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 없다면 공개대상정보라 볼 수도 있으나, 현재까지 그러한 데이터를 공공데이터로 제공하도록 한 조정사례는 없음
- 또한 공공데이터관리지침 제32조에 따라 배포된 「공공데이터 제공·관리 매뉴얼」(행정안전부)에 따르면 '개인정보가 포함된 공공데이터는 익명처리된 경우에만 공공데이터로 개방 가능하다'고 함(행정안전부, 공공데이터법령집 제1권, 2021.11.)
 - ※ 「개인정보 보호법」 제28조의2에 따르면 학술연구 등의 제한된 목적에 한해 가명정보를 처리할 수도 있으나, 신청인의 목적이 이에 해당하지 않으므로 논외로 함

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- o 이 사건 데이터에 관한 피신청인의 제공거부 결정이 타당함을 확인한다.

나. 조정결정 이유

- o 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 '공공데이터법'이라 한다.)에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 한다(공공데이터법 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 제외된다(공공데이터법 제17조제1항각호).

- 이 사건 관련 법령, 당사자 제출자료 및 진술, 기타 사실조사결과 등을 고려하면, 이 사건 데이터는 개인정보로서 정보공개법 제9조에 따른 비공개 대상정보에 해당할 여지가 있으므로 공공데이터제공대상으로 보기 어렵다고 판단된다.
- o 비록, 신청인이 소정의 익명처리방안을 제안하였으나, 해당 방안을 적용하더라도 개인식별문제가 제거된다고 보기 어렵고, 이 사건 데이터의 분량 및 제공주기, 공공데이터법 제26조제3항의 규정(이용자 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 지지 아니함) 등을 고려하면 데이터 제공을 위한 익명처리가 피신청인의 의무라고 할 수 없으므로, 피신청인의 제공거부 처분이 타당하다고 판단하였다.

5. 조정결과

- o 조정성립