

【사건번호 2023-024】 통계청 자살사망률 통계 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 통계청
- 대상 공공데이터: 읍면동 단위 성·연령표준화자살사망률 데이터
- 신청목적: 학술연구

2. 신청취지

- 피신청인은 ‘전국 읍면동 단위 성·연령표준화자살사망률 데이터*(이하 ‘이 사건 데이터’라 한다)를 신청인에게 제공한다.

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 현황

- 이 사건 데이터는 자살을 원인으로 한 사망률 데이터를 성·연령 표준화 한 것으로, 연령표준화 사망률은 인구 구조가 다른 집단 간의 사망 수준을 비교하기 위하여 연령 구조가 사망률에 미치는 영향을 제거한 수치를 의미함

< 연령표준화사망률(Age-standardized death rate) >

$$\text{연령표준화 사망률} = \frac{\sum(\text{연령별 사망률} \times \text{표준인구의 연령별 인구})}{\text{표준인구}}$$

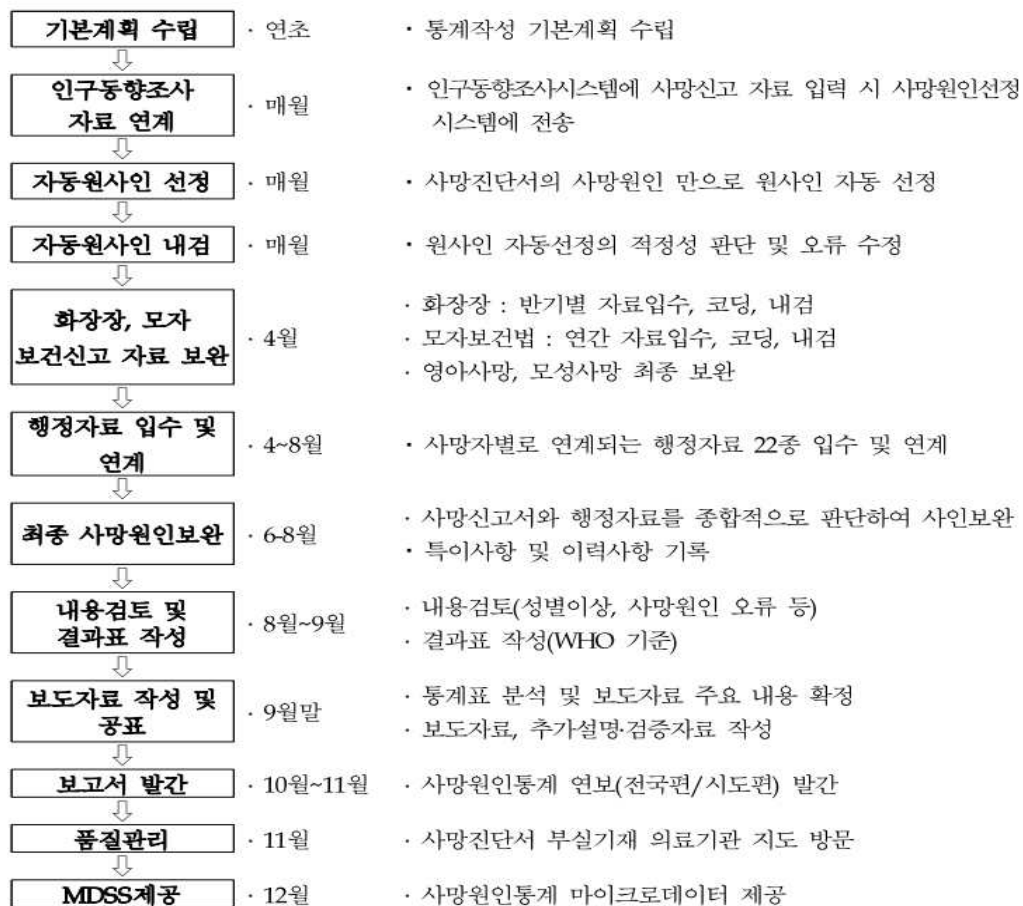
※ 표준인구는 2005년 전국인구(주민등록 연앙인구)를 사용하며, 국제질병분류(International Classification of Diseases, ICD) 질병코드 중 고의적 자해(X60-X84)를 원인으로 사망

- 피신청인에 따르면, “읍면동 단위 자살 사망자수” 데이터*를 보유하고 있으나, 읍면동 단위 성·연령표준화자살사망률 데이터는 **별도로 관리하지 않는 통계 지표**로서 보유하고 있지 않음

* 통계법상 지정통계인 ‘사망원인통계’를 작성 및 관리하는 과정에서 취득하여 관리하고 있는 것으로 파악됨

- ‘사망원인통계’는 통계법 제17조에 따른 통계청장이 지정·고시하는 지정 통계로 인구동향조사규칙(기획재정부령 제629호)에 근거하며, 사망신고서를 기초로 인구동태시스템에 전산화된 자료(시·구 또는 읍·면·동 공무원이 입력)와 피신청인이 보유하고 있는 인구동향조사 자료를 연계하여 사망원인선정시스템을 통해 처리한 후 사망자별 행정자료를 추가 연계 및 보완하여 집계하고 있음

< ‘사망원인통계’ 작성 관련 주요 절차 >



※ 피신청인 제공자료(통계청, 사망원인통계 통계정보보고서, '22.3.14, 2면, 13면) 참조

나. 공공데이터 해당 여부

- “공공데이터”란 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”를 의미함(공공데이터법 제2조제2호)
- 이 사건 데이터는 피신청기관인 통계청이 통계법 및 관련 법령에 근거하여 업무수행을 목적으로 취득하여 관리하고 있는 정보로서 전자적 방식으로

처리되고 있는 데이터므로 공공데이터법상 규정하는 “공공데이터”에 해당한다고 볼 수 있음

다. 제공대상 공공데이터 해당 여부

- 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 공공데이터법 제17조제1항 각호의 예외사유가 없는 한 국민에게 제공하여야 할 의무가 있음(공공데이터법 제17조제1항),
 - 다만 피신청인은 이 사건 데이터를 보유·관리하지 않으며, 신청인의 요청에 따라 데이터를 가공하여 제공할 의무도 없다는 점을 주장하므로 이에 대한 타당성을 검토함
 - 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”고 판시한 바 있음(대법원 2010.2.11.선고 2009두6001 판결)
 - 본 위원회 또한 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 사안의 경우, 피신청인이 ‘사망원인통계’를 작성 및 관리하기 위하여 전국 시·구 및 읍·면·동에 접수된 사망신고서 데이터를 기초로 인구동향 조사시스템에 연계하여 사망원인선정시스템에 전송한 후 사망자와 관계된 행정자료 검토 등 데이터 보정 작업을 거치고 있다는 점 등을 고려하면, 신청데이터를 제공하기 위하여 필요한 작업은 단순히 기초자료를 검색하여 편집하는 것에 그치는 것이 아니라 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당한다고 볼 여지가 있다고 판단됨

라. 다른 법률과의 관계

- 피신청기관은 통계법에 공공데이터의 제공 및 이용에 관해 달리 정하는 특별한 규정이 있다고 주장하는 바, 해당 주장의 타당성에 대해 검토함
 - 관련 판단 기준으로 대법원에서는 “동일한 형식의 성문 법규인 법률이 상호 모순·저촉되는 경우에 적용되는 것으로, 양 법률의 입법목적, 규정 사항 및 적용범위 등을 종합적으로 검토”하도록 하고, 적용 대상, 범위, 관련 절차 등에 관하여 일반법과 달리 규정할 경우를 특별한 규정에 있는 경우로 판시한 바 있음(대법원 1989. 9. 12. 선고 88누6856 판결 등)
- 정보공개법에도 유사한 규정이 존재하며(제4조), 이에 대해 대법원은 ‘정보 공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당하여 정보 공개법의 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 2012두17384 판결)
 - 또한, 법제처에서는 “통계법 및 동법 시행령에서는 일반인의 통계자료 제공신청 및 통계작성기관의 자료 제공절차, 제공 방법 등에 관하여 규정하고 있는 것에 대해 통계자료라는 정보에 대하여 공공기관의 정보 공개에 관한 일반법인 정보공개법과 별개로 정보공개에 관한 규정을 둔 것으로, 통계자료에 관한 정보공개법의 특례 규정에 해당한다고 보아 통계법의 특별법상 지위가 있다”라고 해석한바 있음(법제처 해석례 08-024)
- 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

- 통계법은 제5조에서 “통계의 작성·보급 및 이용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다”라고 규정하고 있고, 제31조에서 통계자료를 이용하고자 하는 자는 대통령령에 위임한 바에 따라 통계작성기관의 장에게 통계자료의 제공을 신청하도록 하고(제1항), 통계작성기관의 장은 제공신청을 받은 경우 통계자료의 사용 목적·내용 및 범위의 타당성을 심사하여 제공하도록 하고 있음(제2항). 또한, 동법 시행령 제47조 및 제49조에서는 통계이용자의 통계자료 신청과 제공과 통계자료제공심의회에 관하여 규정하고 국가통계 자료제공 및 이용에 관한 규정(통계청예규 제260호) 등을 통해 구체적인 절차를 별도로 규정하고 있음
- 위와 같이 통계법은 법률의 형식을 갖추고 있으며, 통계자료의 적용 대상, 범위, 관련 절차 등에 관하여 구체적으로 규정하고 있어 특별법상 지위를 인정할 수 있다고 해석될 수 있으므로 피신청기관의 주장이 타당성이 있다고 판단됨

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 이 사건 데이터에 대한 피신청인의 공공데이터 제공 거부 결정이 타당함을 확인한다. 다만, 통계법상 연구 목적으로 자료 제공을 신청하는 경우 피신청인이 보다 적극적으로 자료를 제공할 수 있도록 관련 제도를 개선하도록 노력할 것을 권고한다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 ‘공공데이터법’이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 한다(공공데이터법 제17조제1항).
- 그러나, 다른 법률에 공공데이터의 관리, 제공 및 이용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 이 법이 적용되지 않는다고 할 수 있으나,(공공데이터법 제4조),
- 통계법상 통계자료 제공신청의 거부 결정이 있을 경우 공공데이터법 제29조에 상응하는 권리구제에 관한 특별한 규정이 통계법상 존재하지 않

는다고 보아, 일반 국민의 공공데이터 이용권을 보장하고자 다양한 권리구제 수단을 제공하는 것이 공공데이터법의 취지인바, 이 사건 데이터는 공공 데이터제공분쟁조정 대상에 해당된다고 판단하였다.

- 다만, 통계법 제31조에서는 일반 국민이 통계자료를 대상으로 통계작성 기관의 장에게 통계자료 제공신청과 제공에 관한 절차를 별도로 규정하고 있으므로, 이 사건 데이터의 통계자료로서 특성과 관련 법령, 당사자 제출 자료 및 진술, 기타 사실조사결과 등을 종합적으로 고려해볼 때, 통계자료에 대한 절차에 대한 특별한 규정이 있는 것으로 보아 피신청인의 제공 거부 처분이 타당하다고 판단하였다.
- 신청인의 공공데이터제공신청 목적이 학술 연구 목적이며, 이 사건 데이터가 ‘자살 예방’이라는 공공성 및 공익성이 있는 데이터이므로 이와 관련한 다양한 정책 개발과 연구가 활성화될 수 있도록 피신청인에게 데이터 제공과 관련한 제도 개선 등 지속적인 노력을 권고한다.

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안을 신청인이 불수락하여 조정불성립