

【사건번호 2017-003】 국토교통부 공동주택 공시가격 정보 사건

1. 개요

- 피신청인 : 국토교통부
- 사건 대상 공공데이터
 - 공동주택 공시가격 정보(동, 호수 포함)
- 데이터 신청 목적
 - 부동산 가격제공 사이트 및 부동산 시세 분석 서비스 제공
- 제공 거부 사유
 - 개인정보보호 및 재산권 침해 등의 문제로 DB형태의 전면 공개가 어려움

2. 당사자 주장

가. 신청인

- 이 사건 데이터는 공시를 위해 산정된 가격정보이므로 개인정보보호와 관련이 없음
- 각 시·군·구가 개별주택가격정보를 세부지번까지 포함된 채로 개방하고 있는 것을 고려하면 공동주택만 달리 취급하는 이유를 납득할 수 없음

나. 피신청인

- 국토교통부는 국민의 알권리를 보장하면서 정보공개에 따른 부작용을 최소화하기 위해 공동주택가격정보 중 동·호수를 제외한 나머지 공시 항목만 제공하고 있음
- 동·호수 정보는 정보공개법 제9조제1항제3호 소정의 “국민의 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보”에 해당한다고 판단하여 제공을 거부한 것이며, 판단 근거는 다음과 같음
 - 동·호수 정보는 집합건물의 특성상 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 식별할 수 있는 개인정보로, 개인의 신원, 금융, 보험정보 등 다른 정보와 쉽게 가공될 수 있으며 사회적 손실이 매우 큰 대규모 개인정보 침해사고의 기초자료가 될 수 있음

- 공동주택 거래, 담보대출 등에 대한 무차별적인 광고성 정보 전송, 불법적인 채권 추심, 사이버범죄 등의 불법행위에 악용될 우려가 높음
- o 국세기본법에서는 “과세정보”에 대한 타인 제공 또는 목적 외의 사용을 금지하고 있으며, 과세자료를 분석·가공한 통계자료 작성 시에도 개인의 과세정보를 직·간접적으로 확인할 수 없도록 하게 되어 있으나, 동·호수 정보를 개방하면 개인의 과세정보를 직접적으로 식별할 수 있다는 점도 문제임
 - 해외에서도 과세정보를 개방한 사례가 없는 바, 개방에 따른 부작용에 대한 검토 없이 우리나라만 개방하기는 어려움
- o 아울러 데이터 사용자의 활용성 제고를 위해 공시항목에는 포함되어 있지 않은 층 정보를 추가로 제공하고 있는데, 수직적 위치에 따라 가격차이가 발생하는 공동주택의 특성상 층 정보는 동·호수 정보를 대체할 수 있는 정보로 볼 수 있으므로 동·호수 정보의 개방필요성이 크지 않은바, 개방에 따른 이익과 불이익을 비교형량하면 제공거부가 타당함

3. 사실조사

가. 이 사건 데이터의 수집 및 관리 체계

- o 국토교통부는 부동산 가격공시에 관한 법률(이하 ‘부동산공시법’) 제18조에 따라 공동주택*에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격**을 조사산정하고, 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 이를 공시하고 있음
 - * 주택법 제2조제3호에 따른 공동주택으로써 아파트, 연립주택, 다세대주택을 의미
 - ** 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격(부동산공시법 제2조제5호)
- 공시 대상 공동주택은 2016년 기준 약 1,200만호이며, 국토교통부 감독 하에 한국감정원이 공동주택가격 조사·산정업무 수행 (국토교통부, 2016년도 부동산 가격 공시에 관한 연차보고서)
- 공시 정보의 범위는 i) 공동주택의 소재지·명칭·동·호수, ii) 공동주택 가격, iii) 공동주택의 면적, iv) 그 밖에 공동주택가격 공시에 필요한 사항임 (부동산공시법 시행령 제43조)
- 공시가격은 토지, 주택 등 부동산의 적정가격을 공시하여 부동산 가격을 평가하고 산정하는데 기준이 되게 하여 국토의 효율적인 이용을 도모하기 위한 것으로,

종합부동산세, 상속세, 증여세, 재산세 등 과세의 표준이 될 뿐 아니라 기초연금 대상자 선정, 지역건강보험료 부과기준, 근로장려금 신청자격, 도로점용료 산정 등 다양한 판단 기준으로 활용됨

<공시가격 활용 현황>

구 분	항 목
복지 (8개)	기초노령연금대상자 판단기준, 기초생활보장 대상자 판단기준, 취업후 학자금장기상환 대상자 판단기준, 장애인연금 대상자 판단기준, 지역 건강보험료 부과기준, 생계유지곤란 병역감면 판단기준, 근로장려금 신청자격 판단기준, 신혼부부 전세임대주택 입주대상자 선정
부담금 (3개)	개발부담금 부과액 산정, 재건축부담금 부과액 산정, 농지보전 부담금 부과액 산정
행정목적 (19개)	국공유재산 대부 및 사용료 산정, 도로점용료 산정기준, 초지조성시 국공유지 대부로 산정, 공직자 재산공개시 기준, 불법전용 농지 매수가액 산정기준, 민사소송 소가 및 인지대 산정, 지적확정에 따른 조정금 산정 기준, 실거래신고가격 검증, 국부추계, 공시 사항 전산자료 관리, 중개대상물 정보, 국민주택채권 매입기준, 농업기반시설 목적외 사용 경비, 공공시행자 택지 활용시 비용정산 기준, 농지전용심사 기준, 과태료, 벌금 부과 기준
조세 (6개)	지방세(재산세, 취득세, 종합부동산세, 양도소득세), 국세(상속세, 증여세)
부동산평가 (20개) * 표준지공시지가 활용	보상평가*, 경매평가*, 담보평가*, 국공유지 매각평가*, 개발제한구역 토지매수가 산정*, 중요자산취득 및 처분 판단기준*, 매수대상 토지의 판정기준*, 선매 및 불허처분 토지매수가격 산정*, 장기미집행 도시계획시설부지 매수청구금 산정*, 농지의 처분명령 및 매수청구, 도로 매수청구시 매수예상가격*, 하천구역토지의 매수청구가격*, 일반거래지표*, 사회복지·공익 법인등의 기본 재산의 처분*, 사학기관·기술대학 학교설립에 따른 수익용 기본재산 산정, 자산재평가, 현물출자 자본금 산정기준*, 공동주택 분양가격 산정, 지식경제 기술혁신사업비 산정기준

※ 국토교통부, 2016년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, 60쪽

나. 이 사건 데이터의 제공 현황

o 이 사건 데이터는 국토교통부와 한국감정원이 제공하는 “부동산 공시가격 알리미”에서 조회·열람의 방식으로 공개되고 있음

- 시/도, 시/군/구, 도로명(또는 지번), 단지명, 동, 호를 선택하면 해당 주택의 공시기준(년, 월), 단지명, 동, 호, 전용면적, 공동주택가격*을 열람할 수 있음

* 2006~2016년 동안의 공시가격

- 한편 2016년 10월 이후 이 사건 데이터는 국토교통부가 운영하는 국가공간정보 포털 오픈마켓에서 DB형식으로 개방되고 있으며, 조화열람 시 제공되는 정보 대비 동호수 정보가 제외되고 층 정보가 추가됨
 - 해당 DB는 1.조사산정기준 연·월, 2.법정동 코드, 3.도로명주소, 4.시도명, 5.시군구명, 6.읍면동명, 7.리명, 8.특수지코드, 9.본번, 10.부번, 11.특수지명, 12.단지명, 13.전용면적, 14.층, 15.공시가격 항목을 제공하고 있음
 - ※ 현재 2015, 2016년 2개년도 정보 제공 중

다. 이 사건 데이터의 공공데이터 제공범위 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”로(공공데이터법 제2조제2호, 10쪽),
 - 이 사건 데이터 국토교통부의 공동주택 공시가격 정보는 부동산공시법 제18조에 따른 피신청인의 업무수행과정에서 수집·관리하며 전자화되어 있으므로 공공데이터에 해당함
- 다만, 정보공개법상 비공개정보 및 제3자 권리정보는 제공범위에서 제외되므로 (공공데이터법 제17조제1항, 10쪽), 공동주택 공시정보항목 중 동·호수 정보가 정보공개법 정하는 비공개대상정보에 해당하는지 여부에 대한 검토가 필요함

라. 이 사건 데이터의 비공개대상정보 해당 여부

- 과세정보
 - 정보공개법 제9조 제1항 제1호에 의하면 “다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보”의 경우 비공개할 수 있으며, 세무공무원에게 과세정보에 대한 비밀유지의무를 규정한 국세기본법 제81조의13 제1항도 포함될 수 있음(참고법령, 10-12쪽)
 - 동 조항에서 규정하는 과세정보는 “납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등” 을 의미
 - 이와 관련하여 기획재정부는 2016년 “소득세법 및 상속세 및 증여세법에 따라 국세청장이 고시한 오피스텔, 상업용건물, 공동주택 등의 기준시가 가액은 국세기본법 제81조의13 제1항에 따라 타인에게 제공 또는 누설해서는 아니되는 과세정보에 해당하

지 않는다” 고 유권해석 한 바 있음 (기획재정부 조세법령운용과-540, 32쪽)

※ 국세청을 상대로 제기된 공동주택 공시가격정보 분쟁조정(2015-021)사건*에서, 국세청은 소관부처인 기획재정부에 공동주택 등의 기준시가 가액이 국세기준법에 따라 비밀유지의 무가 있는 과세정보인지 여부에 대해 유권해석을 의뢰하였고, 위와 같은 기재부의 해석에 따라 공동주택 공시가격정보(동호수 정보 포함)를 제공함

* 공동주택의 가격 공시는 2005년까지 국세청의 소관업무였고, 2006년부터 국토교통부로 이관됨

- 또한 이 사건 데이터는 이미 열람의 방식으로 공개되고 있으므로 비밀 또는 비공개대상정보라는 주장은 타당하지 않음

○ 공개 시 국민의 재산권 침해 우려 정보

- 정보공개법 제9조제1항제3호에 따르면 “공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보”의 경우 비공개할 수 있음
- 피신청인은 이 사건 데이터가 공동주택 거래담보 대출 등에 대한 무차별적인 광고성 정보 전송, 불법적인 채권 추심, 사이버 범죄 등의 불법행위에 악용될 우려가 있으므로 국민의 재산 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 주장하나,
- 이 사건 데이터 개방과 위와 같은 불법행위 사이에 직접적인 인과관계가 있다고 볼 수 없고, 위와 같은 불법행위에 이용될 우려가 있다 하더라도 그로 인해 국민의 재산권이 침해된다고 보기 어려움

○ 개인정보

- 정보공개법 제9조제1항제6호는 “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 비공개할 수 있으나, 단서 조항으로 일정한 예외를 두고 있음
- 피신청인은 이 사건 데이터 중 “동·호수 정보”가 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있는 정보이므로 개인정보로써 보호의 대상이라고 주장하나, 동법 제9조제1항제6호 가목에 따르면 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보는 공개 가능함
- 동·호수 정보를 포함한 공동주택 공시가격정보는 부동산공시법에 따라 국민 누구나 열람할 수 있게 해야 하므로(부동산공시법 제6조), 이 사건 데이터는 동 규정에 따른 비공개 대상정보라 보기 어려움

4. 조정 내용

가. 조정 결정 사항

- 피신청인은 신청인에게 이 사건 데이터를 제공하는 것이 바람직하나, 우선적으로 현재 피신청인이 개방 중인 공동주택 공시가격 정보(층 정보 포함)에 '동 정보'를 추가하여 제공하고, 상세주소에 해당하는 '호수 정보'는 추후 피신청인의 내부 검토를 통해 개방 시기를 결정하도록 권고함

나. 조정 결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제17조제1항에 따르면, 이 사건 데이터는 공시를 위해 작성된 것으로 이미 조회·열람의 방식으로 제공되고 있어 비공개대상정보가 아니며, 공개 시 국민 재산 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 정보라 보기 어려워 해당 데이터를 제공해야 함
- 다만, 피신청인이 이 사건 데이터의 전면 개방에 따른 부작용을 우려하여 우선적으로 '동 정보'의 추가 제공을 제안하였고, 신청인이 이에 동의하였다는 점을 고려함

5. 분쟁조정결과

- 위와 같은 조정 내용에 양 당사자가 동의하여 조정성립으로 사건 종료