

【사건번호 2020-020】 한국철도공사 승차권 유효성 검증 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인 : 한국철도공사
- 사건 대상 공공데이터
 - 승차권 유효성 검증 데이터

2. 신청취지

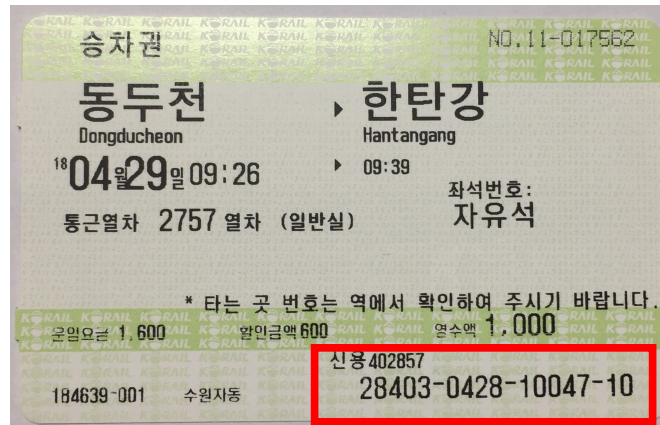
- 신청인은 업무상 활용*을 목적으로 승차권 유효성 검증 데이터**를 제공 신청하였으나 피신청기관이 데이터 가공의무 부존재 및 관련 부처 협의중 등의 사유로 제공을 거부***하자 분쟁조정을 신청함
 - * 신청인의 소속기관(공공기관)의 임직원이 출장증빙용도로 제출한 승차권의 유효성(이용 또는 반환 여부) 검증
 - ** 신청인이 입력한 승차권 번호(16자리)에 해당하는 승차권이 정상적으로 이용되었는지 또는 반환되었는지 여부를 확인할 수 있는 데이터
 - *** 피신청인은 분쟁조정과정에서 데이터 제공거부사유로 개인정보 및 경영상·영업상 비밀을 최종적으로 주장하였으며, 가공의무 부존재는 주장하지 않음

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 및 제공 현황

- 피신청인은 한국철도공사법 제9조에 따라 철도여객사업을 수행하고 있으며, 철도승차권 번호, 승차일자, 출·도착역, 좌석번호 등 철도승차권 예·발매 데이터를 생성·관리하고 있음
 - 철도승차권 번호는 특정 승차권에 대한 고유번호로 16자리 숫자로 구성되어 있으며(예: 82107-0812-16029-50), 앞에서부터 1~5자리는 발매창구 번호, 6~9자리는 발매월일, 10~14자리는 일련번호, 15~16자리는 비밀번호(랜덤)를 의미함

<참고: 승차권 이미지>



- 피신청인은 이 사건 데이터를 대외 공개하고 있지는 않으나, 내부감사, 세무조사 등의 사유로 관계기관(관계자)으로부터 정보 제공을 요청받은 경우, 해당 기관에서 제출한 승차권번호에 대한 이용/반환 여부를 제공하고 있음

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 한국철도공사법 제9조제1항제1호*에 따른 철도여객사업의 수행과정에서 생성, 취득하여 관리하고 있는 데이터로서 전자적 방식으로 처리되고 있으므로 공공데이터에 해당함
- * 한국철도공사법 제9조(사업) ①공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 철도여객사업, 화물운송사업, 철도와 다른 교통수단의 연계운송사업

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 개인정보 및 경영·영업상 비밀에 해당한다고 주장하므로 해당 주장의 타당성을 이하 검토함

- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 비공개할 수 있음
 - 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 정보는 제외되고(정보공개법 제9조제1항제6호가목), 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)
 - 이 사건 데이터의 경우 개인에 관한 정보로 볼 여지가 있으나, 신청인의 데이터 신청목적이 신청인 소속기관 임직원의 출장증빙자료로 제출된 승차권의 유효성을 확인함에 있다는 점, 신청인 소속기관에서는 내부감사 등을 통해 출장증빙서류로 제출된 승차권의 유효성을 전수조사하고 있으며, 해당 감사결과 및 후속조치를 사내 온라인게시판에 게시하여 소속기관 임직원이 승차권을 출장증빙자료로 제출할 때에는 이에 대한 유효성 검증이 이루어질 것이라는 것을 예상할 수 있다는 점, 피신청인은 현재 신청인과 유사한 목적으로 이 사건 데이터의 제공을 공문으로 협조요청하는 경우에는 해당 데이터를 제공하고 있다는 점 등을 고려하면 이 사건 데이터를 신청인에게 제공하더라도 정보주체의 사생활 침해 우려를 인정하기는 어렵다고 판단됨
- 정보공개법 제9조제1항제7호에서는 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다.)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보는 비공개할 수 있다고 규정하고 있음

- 대법원 판례에 따르면, 정보공개법 “제9조제1항제7호 소정의 『법인등의 경영·영업상 비밀』은 『타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보』 또는 『사업활동에 관한 일체의 비밀사항』으로서 (대법원 2008.10.23.선고 2007두1798판결), 그 공개여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 함
- 또한 그 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 하며(대법원 2010.12.23.선고 2008두13101판결), 국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에게 정보공개를 거부할 정당한 이익이 있는지 여부는 보다 소극적으로 판단하여야 함(대법원 2011.10.27.선고 2010두24647판결)
 - ※ 공공기관의 영업상 비밀과 관련하여, “공개결과로서 야기될 수 있는 각종 비난이나 공격에 노출되게 하여 결과적으로 방송프로그램 기획 등 방송활동을 위축시킴으로써 방송사의 경영·영업상의 이익을 해하고 나아가 방송의 자유와 독립을 훼손할 우려가 있다”는 이유로 방송사의 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보를 비공개대상정보로 본 사안(대법원 2010.12.23.선고 2008두13101판결)과 ‘정보를 공개한다고 하여 참가인의 경쟁력이 현저히 저하된다거나 업무를 추진하는 것이 곤란해진다고 볼 수 없다’는 이유로 공공기관에 준하거나 그와 유사한 지위를 가지는 참가인의 건설실시협약서 및 공사비 명세를 공개하도록 한 사례(대법원 2011.10.27.선고 2010두24647판결)가 있음
- 피신청인은 이 사건 데이터가 여객과 한국철도공사 간 체결한 운송계약 정보를 알 수 있는 경영·영업 정보로서 승차권 번호로 승차일자, 출·도착역, 열차종별, 열차번호, 좌석번호, 운임·요금, 결제수단, 회원정보(이름, 연락처) 등을 알 수 있다고 주장하나, 이는 피신청기관 내에서 승차권 예·발매 시스템에 접근할 수 있는 경우에 가능한 것이며 외부에서 승차권 번호만으로 위의 정보를 알 수 있는 경우에 대한 주장·입증은 하지 못하고 있음
- 또한 한국철도공사 비공개대상정보 세부기준을 제시하고 있으나, 해당 기준의 적절성은 별론으로 하더라도 해당 기준에서 경영상·영업상 비밀로 예시하는 승차권 우편배송, 전자결제, 역무자동화설비, SMS티켓, e-Ticket 등 “예약발매시스템에 관한 세부사항”에 이 사건 데이터가 포함된다고 할 수 있는지 의문임
- 아울러 피신청인은 이 사건 데이터가 공개 시 피신청인의 정당한 이익이 현저히 침해될 우려 또는 공개를 거부할 정당한 이익에 대해서도 주장·입증하지 않았고, 외부기관의 협조요청이 있거나 승차권 발매자 본인이 조회하는 경우 해당 정보를 공개하는 등 이 사건 데이터를 피신청기관의 비밀정보로서 관리하고 있다고 보기도 어려움

- 위와 같은 점을 종합적으로 고려하면 이 사건 데이터는 정보공개법 제9조 제1항제7호에서 규정하는 비공개대상정보에 해당한다고 보기 어려우며, 그 외의 제공거부사유가 인정되지 않는 한 공공데이터 제공범위에 해당한다고 볼 수 있음

라. 기타

- o 피신청인은 최초 제공거부처분에서 현재 이 사건 데이터를 제공할 수 있는 API를 보유하고 있지 않으며 피신청인이 이를 개발하여 제공할 의무가 없다는 주장을 하였으나, 분쟁조정사건 사실조사과정에서 공공데이터 정책 주무부처인 행정안전부(공공데이터정책과)와 공공데이터활용지원센터가 피신청인의 API 서비스에 필요한 예산 등의 지원이 가능함을 사무국에 알려왔고, 피신청인도 더 이상 해당 거부사유를 주장하고 있지 않으므로 그에 대한 타당성은 검토하지 않음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- o 피신청인은 이 사건 데이터를 신청인에게 제공하며, 신청인은 다음과 같은 조건으로 데이터를 이용할 수 있다.
 - 신청인은 소속기관(공공기관)의 임직원이 출장증빙용도로 제출한 승차권의 유효성을 검증하기 위한 업무 목적으로 이 사건 데이터를 이용한다.
 - 신청인은 이 사건 데이터를 상기 목적 외 용도로 이용해서는 아니되며, 이용조건을 위반함으로써 발생하는 모든 법적 책임을 부담한다.
 - 신청인은 이 사건 데이터 및 해당 데이터에 접근할 수 있는 이용계정정보 등 관련 정보의 보안을 철저히 하고 데이터가 상기 목적 외의 용도로 이용되지 않도록, 데이터 보안 및 오남용 방지 대책을 마련하여야 한다.
- o 피신청인은 신청인의 소속기관 및 담당업무, 신청인이 위와 같은 데이터 제공 및 이용조건에 동의한다는 의사를 확인한 후 이 사건 데이터를 제공할 수 있다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 함(법 제17조제1항)
 - 다만, 공공데이터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상정보 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 제17조제1항각호)

- 당사자 제출자료 및 진술, 위원회의 사실조사결과를 종합하면, 이 사건 데이터는 개인에 관한 사항을 포함하고 있으나 신청인의 공공데이터제공 신청 목적을 고려하면 이 사건 데이터를 제공하더라도 개인의 사생활 침해 우려를 인정하기 어렵다는 점, 피신청인은 현재 공공기관이 출장비 부담수령여부 내부감사 등의 목적으로 이 사건 데이터를 제공요청(공문서를 통한 협조요청)할 경우 데이터를 제공하고 있으므로 동일한 사안에서 데이터 제공방식만 Open API로 변경하는 요청을 거부하는 결정이 타당하지 않다는 점 등을 고려하여, 피신청인에게 이 사건 데이터를 제공하도록 권고함
 - 다만, 데이터 이용과정에서 공익이나 개인의 권리를 침해하지 않도록 신청인에게 공공데이터제공신청목적 외 이용금지, 데이터 보안 및 오남용 방지대책 마련 등의 이용조건을 부과할 필요가 있음

- 신청인은 이 사건 데이터를 업무상 활용하고자 하는바, 피신청인은 신청인이 위와 같은 제공 및 이용조건에 동의한다는 의사뿐만 아니라 신청인의 소속기관 및 업무범위를 함께 확인한 후 데이터를 제공할 수 있으며, 확인 절차는 서면 등을 이용하여 명확히 할 필요가 있음

5. 조정결과

- 조정성립