

【사건번호 2021-009】 국민연금공단 국민연금 임의계속가입 데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 국민연금공단
- 대상 공공데이터: 국민연금 임의계속가입 데이터
- 신청목적: 학술연구

2. 신청취지

- 신청인은 학술연구를 목적으로 국민연금 임의계속가입데이터(이하 '신청 데이터'라 한다)*를 신청하였으나, 피신청인이 이 사건 데이터가 정보공개 청구 대상이라는 이유로 신청반려**하자 분쟁조정을 신청함

* ①국민연금 최초가입일, ②임의계속가입신청일, ③가입기간 합계개월수, ④실가입기간 합계개월수, ⑤임의계속가입신청시 국민연금납입누계액, ⑥임의계속가입신청을 받은 지사코드, ⑦임의계속가입신청자의 지역/직장/임의가입자 구분코드, ⑧임의계속가입 신청자의 생년정보(연도, 월) 및 ⑨성별, ⑩임의계속가입신청 후 중도포기여부(포기일자)

** 신청인이 별도의 절차로 정보공개청구하자 피신청인은 원천데이터는 보유하고 있으나 신청인이 요청하는 형태로 가공하여 제공할 의무가 없다는 이유로 정보 부존재 통보함

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 현황

- 국민연금공단은 「국민연금법」 제24조에 따라 설립된 공공기관으로 국민연금 가입자에 대한 기록의 관리·유지, 연금보험료의 부과, 급여의 결정·지급 등의 업무를 수행하고 있음(국민연금법 제25조)
- 이 사건 데이터인 '국민연금 임의계속가입데이터'는 국민연금 가입자가 국민연금법 제13조에 따른 임의계속가입을 신청할 때에 수집한 데이터와 임의계속가입 신청 이전 수집하여 보유하고 있는 데이터로 구성되어 있으며, 피신청인은 이 사건 데이터 10개 항목을 모두 보유하고 있다고 회신함

참고

국민연금 임의계속가입제도

□ 국민연금

- 18세 이상 60세 미만 국내 거주 국민이 가입하며, 가입자와 사업자로부터 정률의 보험료를 받고, 이를 재원으로 노령, 장애 또는 사망 등으로 인해 소득이 중단되거나 상실될 가능성이 있는 사람(본인 또는 유족)에게 연금을 지급함으로써 국민의 생활을 안정시킬 수 있도록 한 사회보험
- 가입자 종류 : 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자
- 연금급여 종류 : 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금

□ 임의계속가입

- 60세가 되어 국민연금 가입자격을 상실하였으나 가입기간이 부족하여 연금을 받지 못하는 경우*, 또는 가입기간을 연장하여 더 많은 연금을 받고자 하는 경우 65세까지 가입할 수 있도록 하는 제도
- * 예) 노령연금의 경우 가입기간 10년 이상 필요
- ※ 국민연금에 더 이상 가입할 수 없게 되었으나 연금수급요건을 채우지 못한 경우에는 그동안 납부한 보험료에 이자를 더해 일시금으로 지급(반환일시금)

- 피신청인은 이 사건 데이터 자체를 외부에 제공하고 있지는 않으며, 연도별·지역별·소득구간별 임의계속가입자 수 또는 보험료 징수현황 등 통계정보만을 제공하고 있음
- 다만, 일시금 데이터의 경우(반환, 사망 등) 가입자별 가산금계산종료일, 가입기간합계개월수, 과세대상금액, 실가입기간합계개월수, 실지급일시금누계금액, 최초이체일자, 최초지급금액 등 소정의 항목에 대한 상세 데이터를 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 국민연금법 등에 따라 국민연금제도 운영에 관한 업무를 수행하는 과정에서 생성, 취득하여 관리하고 있는 데이터로서 전자적 방식으로 처리되고 있으므로 공공데이터에 해당함

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, 경영상·영업상 비밀에 해당한다고 주장하므로 해당 주장의 타당성을 이하 검토함

- 정보공개법 제9조제1항제6호에 따르면, “「개인정보보호법」 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(개인정보 보호법 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 정보는 제외되고(정보 공개법 제9조제1항제6호가목), 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 공개될 수 있으며(정보공개법 제9조제1항 제6호다목), 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 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 비공개 대상정보로 보기 어렵다는 취지로 조정(2020-020사건(승차권유효성검증데이터))한 바 있음
 - 이 사건 데이터의 경우, 가입자의 거주지역(가입지사 코드), 나이(생년), 성별 등을 알 수 있는 데이터가 포함되어 있어 전체로서 제공될 경우 동 규정에 따른 비공개대상정보로 볼 여지가 있으며, 정보주체의 동의를 받는 것이 현실적으로 불가능하고 데이터를 제공할 경우 정보주체의 사생활 침해 우려를 부정하기 어려우므로, 신청항목 중 일부를 제외하거나 데이터를 범주화하는 등 비식별처리 후 제공할 필요가 있음
- 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), 국민의 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)
 - 또한 경영상·영업상 비밀로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보라 하더라도 i) 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보이거나 ii) 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보에 해당하는 경우에는 비공개대상으로 볼 수 없음(제9조제1항제7호 각목)

- 이 사건 데이터의 경우, 개인의 국민연금가입정보에 관한 것으로서 법인등의 경영상·영업상 정보로 보기 어려우므로 피신청인의 주장은 타당하지 않음
- o 한편, 피신청인은 이 사건 데이터의 기초자료가 업무별로 구분된 DB에 저장되어 있어, 신청인이 요청하는 형태로는 관리되어 있지 않으므로 공공데이터법 제26조제3항*에 따라 가공의무를 부담하지 않는다고 주장함
 - * 공공기관의 장은 이용자의 요청에 따라 추가적으로 공공데이터를 생성하거나 변형 또는 가공, 요약, 발췌하여 제공할 의무를 지지 아니함(공공데이터법 제26조제3항)
- 해당 규정에 관한 판례는 아니지만, 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., 선고2009두6001 판결)”고 판시한 바 있음
- 우리 위원회는 국민의 데이터 이용 편의를 위하여 공공데이터의 가공 등이 용이한 경우*나, 가공에 소요되는 비용을 신청인이 부담하는 경우** 등 공공데이터의 가공 등에 공공기관의 비용 또는 노력이 과도하게 투입되지 않을 것을 전제로 제공을 적극 검토하도록 권고한 바 있으며, 데이터의 제공을 위해 별도의 가공(데이터 추출 및 오류 정제 등)과정이 필요하고 해당 가공을 위해 상당한 시간 및 노력이 소요될 것으로 보이는 경우에는 제공의무를 인정하기 어렵다고 본 사례가 있음(대검찰청 범죄분석데이터 사건(2018-020))
 - * 행정자치부 봉사참여서비스 오픈API의 검색서비스 결과값에 주소코드가 포함되도록 수정해 줄 것을 요청한 사안(분쟁조정 2016-015사건)에서, 피신청인에게 이용자의 요청에 따라 공공데이터를 추가적으로 수정·제공할 의무가 없는 것이 원칙(공공데이터법 제26조제3항)이나, 기술적 검토 결과 신청인이 원하는 형태로의 수정이 용이한 점 및 해당 오픈API의 활용도 제고가 필요한 점을 고려하여 수정·제공토록 조정(사전조정)
 - ** 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 피신청인의 DB에 이 사건 데이터의 기초자료가 전자적 형태로 보유·관리되고 있고 업무별로 구분된 DB에 저장되어 있다는 사실만으로는 데이터의 추출이 어렵다는 사정을 인정하기에 무리가 있어 보이므로, 피신청인 측에서 사용하는 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어와 기술적 전문 지식을 사용하여 신청 데이터를 추출할 수 없거나 그러한 작업이 기관의 컴퓨터 시스템 운용에 지장을 초래한다는 사실 등에 관하여 소명하지 못한다면 데이터를 제공하도록 할 필요가 있음

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 신청데이터 중 ①국민연금 최초가입일, ②임의계속가입신청일, ③가입기간 합계개월수, ④실가입기간 합계개월수, ⑤임의계속가입신청시 국민연금납입누계액, ⑥임의계속가입신청을 받은 지사코드, ⑦임의계속가입신청자의 지역/직장/임의가입자 구분코드, ⑩임의계속가입신청 후 중도포기 여부(포기일자) 등 8개 항목(이하 ‘이 사건 데이터’ 라 함)을 ‘21.9.15.까지 신청인에게 직접 제공한다.
- 이 사건 데이터 중 ⑤임의계속가입신청시 국민연금납입누계액은 기준시점까지 가입자가 납입한 국민연금의 총액으로 추출하며, 그 외 데이터의 추출기준은 별지의 당사자 합의사항에 따른다.
- 신청인은 이 사건 데이터를 신청목적에 따라 신의성실하게 이용하여야 하며, 이 사건 데이터를 활용한 연구결과를 공표할 때에는 데이터의 출처를 표시하고 별지의 이용조건을 준수하여야 한다.

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 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 제외됨(법 제17조제1항각호)

- 이 사건 관련 법령, 피신청인 제출자료 및 진술 등을 고려하면, 신청데이터는 피신청인이 보유·관리하고 있는 공공데이터로서 별도의 가공 없이 제공할 수 있는 데이터로 보이나, 이 중 임의계속가입자의 생년 및 성별 정보의 경우 개인정보에 해당할 여지가 있으므로 해당 데이터를 제외한 나머지 8개 항목(이 사건 데이터)을 제공하도록 권고함
 - 이 사건 데이터 중 ‘국민연금납입누계액’의 추출기준과 관련하여 당사자간 이견이 있었으나, 공공데이터법은 공공기관으로 하여금 보유·관리하고 있는 데이터를 제공하도록 하고 있으므로 피신청인이 관련 업무를 통해 이미 생성하여 관리하고 있는 데이터(국민연금납입총액)를 추출기준으로 삼는 것이 타당하다고 판단됨
 - 그 외 데이터의 추출기준 및 이용조건 등에 관한 사항은 별지와 같이 당사자가 합의한 사항에 따름
- 공공데이터법에 따르면 이용자는 공공데이터 이용시 공익이나 타인의 권리를 침해하지 않도록 법령이나 이용조건 등에 따른 의무를 준수하여야 하며, 신의에 따라 성실하게 이용하여야 함(법 제3조제5항)
 - 신청인은 이 사건 데이터를 신청목적 내에서 이용하고, 연구윤리를 준수하며, 특히 이 사건 데이터를 활용한 결과를 공표할 때에는 데이터의 출처를 표시하고 별지와 같이 당사자가 합의한 이용조건을 준수하도록 권고함

5. 조정결과

- 조정성립