

【사건번호 2022-015】 국민건강보험공단 의약품통계데이터 사건

1. 개요

- 피신청인: 국민건강보험공단
- 대상 공공데이터: 의약품통계데이터
- 신청목적: 학술연구

2. 신청취지

- 피신청인은 신청인에게 의약품 처방통계 데이터(이하 ‘이 사건 데이터’라 한다)*를 제공한다.

* 신청인이 특정한 의약품 주성분코드(앞의 4자리: 3852, 6434, 1625, 1679, 1680, 2063, 2429)별 2010년부터 2021년까지 각 해당 연도의 처방자수 및 사망자수

※ 사망자수는 해당 의약품을 처방받은 해에 사망한 자의 수를 의미하며, 다른 의약품과 중복 처방되었을 수 있음

3. 사실조사

가. 데이터 보유·관리 현황

- 피신청인은 「국민건강보험법」 제14조에 따라 가입자 및 피부양자의 자격 관리, 보험급여의 관리 등의 업무를 수행하며, 가입자의 자격, 보험료, 진료상세내역, 건강검진 등에 관한 데이터를 보유함. 이 사건과 관련하여 의약품 처방이력 및 사망일 등의 데이터를 보유·관리하고 있음
- 피신청인측 담당자 진술에 따르면 의약품 처방이력(처방전교부 상세정보 테이블)과 사망일(사망정보 테이블) 데이터는 별도의 서버에서 관리되고 있으나, ‘처방전교부 상세정보 테이블’에서 특정연도에 특정 의약품을 처방받은 이력이 있는 사람들의 개인식별 아이디를 추출한 후 ‘사망정보 테이블’에 존재하는 개인식별 아이디와 매칭되는 사망일자 정보를 추출하여 데이터셋을 생성하는 방법으로 특정 의약품을 처방받은 자의 수 및 그 중 사망한 자의 수를 알 수 있음(위원회 2020-029사건 참고)

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 데이터와 관련하여 ‘환자가 의약품을 처방받은 이력 데이터’와 ‘환자의 사망일자 데이터’는 피신청인이 「국민건강보험법」에 따른 업무 수행을 통해 취득하여 전자적으로 관리하고 있으므로 공공데이터에 해당함

다. 제공대상 공공데이터 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 경영·영업상 비밀에 해당한다고 주장하므로* 해당 주장의 타당성을 이하 검토함
- * 피신청인은 제출자료를 통해 ‘제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려’를 주장하였으나, 해당 사유는 비공개대상정보에 해당하지 않으므로 유사한 제공거부사유인 ‘경영상·영업상 비밀’로서 공공데이터제공범위에서 제외되는지 여부를 검토함
- 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
- ※ 관련 판례에 따르면 경영·영업상 비밀에 해당한다고 하더라도 공개될 경우 해당 업체가 다른 경쟁업체와의 관계에서 경쟁력이 현저하게 저하된다거나 사업활동이 곤란해진다고 단정하기 어려운 경우, 그 공개를 거부할만한 정당한 이익이 있다고 볼 수 없음(서울 행정법원 2017.12.15. 선고 2017구합2660판결)

- 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 비공개대상 정보로 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 건설실시 협약서 및 공사비 명세를 공개하도록 한 사례(대법원 2011.10.27.선고 2010두 24647판결)가 있음

- 한편, 경영상·영업상 비밀로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보라 하더라도 i) 사업활동에 의하여 발생하는 위험으로부터 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 각 목)

※ ‘위법·부당한 사업활동’이라 함은 각종 행정처분을 받은 경우 등을 들 수 있으며, 반드시 위법·부당한 사업활동이 이미 발생한 경우로 제한하여 해석할 것은 아니고 국민의 재산 또는 생활을 보호할 필요성이 있다면 그 개연성 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 위법·부당한 사업활동이 이미 행하여지지 않았더라도 이에 해당된다고 볼 수 있다고 해석한 사례가 있음¹⁾

- 본 위원회는 2017-004사건(국방부 군매점 상품데이터 사건)에서 상품의 매출액, 할인율, 판매수량 등의 데이터를 제9조제1항제7호에 따른 비공개대상정보로 판단한 바 있으나, 이 사안의 경우 의약품의 처방건수가 아니라 처방자수에 관한 것이므로 의약품의 처방횟수나 판매량을 직접적으로 알 수 없어 데이터 제공시 의약품 제조/판매사의 매출액이 노출된다고 보기 어려우며, 그 외 피신청인의 주장을 고려하더라도 제9조제1항제7호에 따른 비공개대상정보에 해당한다고 보기 어려움

1) 정부법무공단 2012-440, 행정안전부 정보공개운영안내서(2021), 159쪽에서 재인용

라. 생명윤리법과의 관계

- 「생명윤리 및 안전에 관한 법률(생명윤리법)」에 따르면 ‘인간대상 연구를 하려는 자는 인간대상연구를 하기 전에 연구계획서를 작성하여 기관위원회의 심의를 받아야 하며(제15조제1항), 연구대상자 및 공공에 미치는 위험이 미미한 경우로서 국가위원회의 심의를 거쳐 보건복지부령으로 정한 기준에 맞는 연구는 기관위원회의 심의를 면제할 수 있음(제15조제2항)
- “인간대상연구”란 사람을 대상으로 물리적으로 개입하거나 의사소통, 대인 접촉 등의 상호작용을 통하여 수행하는 연구 또는 개인을 식별할 수 있는 정보를 이용하는 연구로서 보건복지부령으로 정하는 연구의 의미(제2조제1호)
- 보건의료 데이터 활용 가이드라인은 보건의료데이터 관련 가명정보를 활용하는 연구의 경우 생명윤리법상 심의 및 동의 면제대상이 될 수도 있으나 면제 여부에 대해서는 IRB(생명윤리위원회)의 확인이 필요하다고 안내하고 있으며, 보건의료데이터를 보유·관리하고 있는 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 등은 해당 기준을 근거로 의료분야 데이터 제공시 IRB의 심의결과를 요구하고 있는 것으로 보임
- 피신청기관의 국민건강정보자료 제공 운영규정(제13조)에 따르면 국민건강정보자료를 연구에 이용하려는 자는 공단에 이용승인을 신청하고 생명윤리법에 따른 기관생명윤리위원회 또는 공용기관생명윤리위원회에서 연구수행이 가능한 것으로 심의받았음을 입증하는 서류(또는 심의 면제대상임을 입증하는 서류) 및 연구계획서를 제출하도록 하고 있음
- 이 사건 데이터의 경우 개인정보에 해당하지 않으므로, 위와 같은 기준(데이터 제공 및 연구를 위해 IRB 심의 또는 심의면제여부 확인 필요)의 적용대상인지 의문이 있음
- * 국민건강정보자료 제공 운영지침은 “국민건강정보자료”를 “국민건강보험 및 장기요양보험 관련 정보를 연구에 이용할 수 있도록 전자적 방식으로 「개인정보 보호법 제2조제1호의2에 따라 가명처리한 자료로서 맞춤형연구DB, 표본연구DB를 말한다”고 규정하며, 보건의료데이터활용가이드라인은 가이드라인 적용 대상정보를 “개인정보 보호법 제23조에 따른 민감정보 중 ‘건강’에 관한 정보”로 규정함

마. 선행사건과의 관계

- 이 사건 신청인은 2020년 피신청인을 상대로 동일한 데이터에 대해 분쟁 조정을 신청함(2020-029)
 - 당시 총 17개의 성분코드(의약품 성분코드 중 앞의 4자리) 중 10개에 대해서는 각각의 코드에 대한 데이터를 제공하고, 7개에 대한 데이터는 그룹화한 후 해당 그룹에 대한 데이터를 제공하도록 함(조정성립)
 - 다만, 상기 7개 코드의 경우 그에 해당하는 데이터가 조정부 심의결과 비공개대상으로 판단된 것이 아니라 당사자의 합의에 따른 것이며(조정부 회의에서는 전부 제공하도록 결정하였으나 추후 당사자가 합의하였고 이를 반영하여 조정안을 작성함), 7개 데이터에 대해 추후 다투지 않겠다는 취지의 합의는 없었음

- 동 사건과 같이 신청데이터 중 일부를 제공하도록 조정한 후, 미제공 데이터를 다시 제공신청한 사안에 직접적으로 적용할 수 있는 공공데이터법상 규정은 없으나, 공공데이터제공분쟁조정세칙 제23조에 따르면 “신청인이 동일한 사안에 대해 정당한 사유 없이 2회 이상 반복하여 분쟁조정 신청하는 경우” 신청을 반려할 수 있음(조정세칙 제7조제1항제4호)
 - 분쟁조정사건 중에는 신청데이터 수십개의 컬럼 중 일부를 제공하기로 조정하였으나(2015-012사건(국토교통부 자동차등록데이터), 조정성립) 이후 신청인이 미제공 데이터 중 일부를 다시 신청한 사안에서 조정을 진행하여 추가 신청된 데이터를 제공하도록 권고한 사례가 있음(2018-025사건, 조정성립)
 - 이 사안의 경우 2020-029사건과 달리 새로운 연구를 위해 7개의 데이터를 신청한 것이라고 한다면 정당한 사유 없이 반복하여 분쟁조정신청하는 것으로 보기 어려우며, 신청인 아닌 다른 연구자가 동일한 데이터에 대해 분쟁조정신청할 경우 동일한 사안을 조정해야 하므로 위원회가 이 사건 조정신청을 반려할 실익도 크지 않다고 판단됨

4. 조정내용

가. 조정결정 사항

- 피신청인은 이 사건 데이터를 이 사건 조정이 성립한 날로부터 2주 내에 신청인에게 제공한다.
- 신청인은 이 사건 데이터를 활용한 연구 결과를 공표할 때, 데이터의 출처 및 산출조건(동일 환자에게 여러 의약품이 중복처방이 되었을 수 있다는 사실을 반드시 포함하여야 한다), 피신청인은 위 연구에 관여하지 않았으며 데이터 분석 및 연구결과는 온전히 신청인의 판단에 의한 것이라는 점을 명시하여야 한다.
- 신청인이 이 사건 조정안에 명시된 조건을 준수하지 않을 경우, 그로 인해 발생하는 모든 법적 책임은 신청인이 부담하며, 피신청인은 향후 이 사건 데이터(연도가 다른 신청취지 기재 의약품 주성분 코드와 관련한 처방자수 및 사망자수 데이터 및 다른 의약품 주성분코드와 관련하여 동일한 유형의 데이터를 포함한다)의 제공을 거부할 수 있다.

나. 조정결정 이유

- 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률(이하 '공공데이터법'이라 한다)」에 따르면, 공공기관은 보유·관리하고 있는 공공데이터를 국민에게 제공하여야 한다(공공데이터법 제17조제1항).
- 다만, 공공데이터가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 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 제17조제1항 각 호).
- 피신청인은 이 사건 데이터로 특정 의약품의 처방과 사망 간 인과관계를 알 수 없음에도 신청인이 불명확한 분석 결과를 공표함으로써 오해가 발생할 소지가 크고, 이 사건 데이터에 관련된 의약품을 생산·판매하는 소수(1~4개)의 제약회사가 그러한 오해로 인한 피해를 입을 우려가 있다고 주장하나, 이러한 점만으로는 이 사건 데이터를 정보공개법 제9조제1항 제7호 등에서 정하는 비공개대상정보로 보기 어렵고 그 외 공공데이터법 제17조제1항각호의 예외사유에도 해당하지 않으므로 이 사건 데이터는 공공데이터법 제17조제1항에 따른 제공대상 데이터에 해당한다고 판단하였다.
- 또한 피신청인은 내부 심의위원회가 신청인 연구의 공익적 목적 등을 심의한 후 데이터 제공을 승인하기 전에는 이 사건 데이터를 제공할

수 없다고도 주장하였으나, 이 사건 데이터가 공공데이터법상 제공대상 데이터에 해당하는 이상 피신청인은 해당 데이터를 제공할 의무가 있으므로, 내부 절차를 거치지 않았다는 점은 공공데이터 제공거부사유로 볼 수 없다.

- 한편, 피신청인은 공공데이터제공분쟁조정위원회 2020-029사건에서 의약품 주성분코드(약의 네자리) 3852, 6434, 1625, 1679, 1680, 2063, 2429를 그룹화한 후 해당 그룹에 대한 처방자수 및 사망자수 데이터를 제공하도록 조정 되었으므로 신청인은 추가로 이 사건 데이터의 제공여부에 대해 다룰 수 없다고 주장하나, 해당 사건 조정의 효력은 피신청인이 상기 7개 코드를 그룹화한 데이터를 제공할 의무에 미칠 뿐 해당 코드 각각에 대한 처방자수 및 사망자수 데이터를 제공하도록 하는 것에 미친다고 보기 어려우므로 이 사건 조정결정이 2020-029사건 조정의 효력에 배치된다고 보기 어렵다. 나아가, 조정합의가 이루어졌다고 하더라도 그 이후에 그와 다른 내용의 조정 결정이 내려지는 것이 당사자간의 합의로 이루어지는 조정제도의 취지에 비추어 무조건 허용되지 않는다고 보기도 어렵다.
- 또한 피신청인은 신청인이 상기 2020-029사건에서 정한 데이터 이용조건을 위반하였다고 주장하나, 피신청인이 신청인에게 이용조건 위반으로 인한 법적 책임을 별도로 묻는 것은 별론으로 하더라도 이 사건 데이터의 제공을 거부할 수 있는 근거로 삼기는 어렵다.
- 다만, 이 사건 조정에서는 신청인이 데이터의 이용조건을 위반할 경우 관련 법적 책임을 진다는 사실과 향후 피신청인이 이 사건 데이터(연도가 다른 신청취지 기재 의약품 주성분 코드와 관련한 처방자수 및 사망자수 데이터 및 다른 의약품 주성분코드와 관련하여 동일한 유형의 데이터를 포함한다)의 제공을 거부할 수 있음을 명시하여, 신청인이 데이터 이용조건 준수 의무를 보다 엄중히 인식할 수 있도록 하여 상기와 같은 조정 결정을 하기로 한다.

5. 조정결과

- 위와 같은 조정안에 양당사자가 동의하여 조정성립