

## 정보공개거부처분취소

[대법원 2010. 12. 23. 2008두13101]



### 【판시사항】

- [1] 공공기관으로부터 공개거부처분을 받은 청구인이 행정소송으로 그 처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는지 여부(적극) 및 공개청구의 대상이 되는 정보가 이미 다른 사람에게 공개되어 널리 알려져 있다거나 인터넷 등을 통하여 공개되어 인터넷검색 등을 통하여 쉽게 알 수 있는 경우 소의 이익이 없다거나 비공개결정이 정당화될 수 있는지 여부(소극)
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호 등에 따라 정보를 공개할 의무가 있는 '특별법에 의하여 설립된 특수법인'에 해당하는지 여부의 판단 기준
- [3] 한국방송공사(KBS)는 정보공개 의무가 있는 공공기관에 해당한다고 판단한 원심판결을 수긍한 사례
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'의 의미 및 공개를 거부할 만한 '정당한 이익'이 있는지 여부의 판단 방법
- [5] 방송사의 취재활동을 통하여 확보한 결과물이나 그 과정에 관한 정보 또는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'에 관한 사항'에 해당하고 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부(한정 적극)
- [6] 한국방송공사(KBS)가 제작한 '추적 60분' 가제 "새튼은 특허를 노렸나"인 방송용 편집원본 테이프 1개에 대하여 정보공개청구를 하였으나 한국방송공사가 정보공개청구접수를 받은 날로부터 20일 이내에 공개 여부결정을 하지 않아 비공개결정을 한 것으로 간주된 사안에서, 위 정보가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 정한 비공개대상정보에 해당함에도 이와 달리 판단한 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례

### 【판결요지】

- [1] 국민의 정보공개청구권은 법률상 보호되는 구체적인 권리이므로, 공공기관에 대하여 정보의 공개를 청구하였다가 공개거부처분을 받은 청구인은 행정소송을 통하여 그 공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있고, 공개청구의 대상이 되는 정보가 이미 다른 사람에게 공개되어 널리 알려져 있다거나 인터넷 등을 통하여 공개되어 인터넷검색 등을 통하여 쉽게 알 수 있다는 사정만으로는 소의 이익이 없다거나 비공개결정이 정당화될 수 없다.
- [2] 어느 법인이 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호, 같은 법 시행령 제2조 제4호에 따라 정보를 공개할 의무가 있는 '특별법에 의하여 설립된 특수법인'에 해당하는지 여부는, 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하고자 하는 위 법의 입법 목적을 염두에 두고, 해당 법인에게 부여된 업무가 국가행정업무이거나 이에 해당하지 않더라도 그 업무 수행으로써 추구하는 이익이 해당 법인 내부의 이익에 그치지 않고 공동체 전체의 이익에 해당하는 공익적 성격을 갖는지 여부를 중심으로 개별적으로 판단하되, 해당 법인의 설립근거가 되는 법률이 법인의 조직구성과 활동에 대한 행정적 관리·감독 등에서 민법이나 상법 등에 의하여 설립된 일반 법인과 달리 규율한 취지, 국가나 지방자치단체의 해당 법인에 대한 재정적 지원·보조의 유무와 그 정도, 해당 법인의 공공적 업무와 관련하여 국가기관·지방자치단체 등 다른 공공기관에 대한 정보공개청구와는 별도로 해당 법인에 대하여 직접 정보공개청구를 구할 필요성이 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한

다.

- [3] 방송법이라는 특별법에 의하여 설립 운영되는 한국방송공사(KBS)는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제 2조 제4호의 '특별법에 의하여 설립된 특수법인'으로서 정보공개 의무가 있는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호의 '공공기관'에 해당한다고 판단한 원심판결을 수긍한 사례.
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의 무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보를 원칙적 공개대상으로 하면서, 사업체인 법인 등의 사업활동에 관한 비밀의 유출을 방지하여 정당한 이익을 보호하고자 하는 취지에서, 위 법 제9조 제1항 제7호로 "법인·단체 또는 개인의 경영·영업상 비밀로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개대상정보로 규정하고 있다. 이와 같은 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 입법 목적 등을 고려하여 보면, 제9조 제1항 제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'은 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보' 또는 '사업활동에 관한 일체의 비밀사항'을 의미하는 것이고, 그 공개 여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 하는바, 그 정당한 이익이 있는지 여부는 앞서 본 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 할 뿐만 아니라, 국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에 대하여는 보다 소극적으로 판단하여야 한다.
- [5] 방송사의 취재활동을 통하여 확보한 결과물이나 그 과정에 관한 정보 또는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보는 경쟁관계에 있는 다른 방송사와의 관계나 시청자와의 관계, 방송프로그램의 객관성·형평성·중립성이 보호되어야 한다는 당위성 측면에서 볼 때 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보'에 해당한다고 볼 수 있는바, 개인 또는 집단의 가치관이나 이해관계에 따라 방송프로그램에 대한 평가가 크게 다를 수밖에 없는 상황에서, 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 의한 정보공개청구의 방법으로 방송사가 가지고 있는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보 등을 제한 없이 모두 공개하도록 강제하는 것은 방송사로 하여금 정보공개 결과로서 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. 따라서 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보로서 방송사가 공개하지 아니한 것은, 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보나 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보를 제외하고는, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항'에 해당할 뿐만 아니라 그 공개를 거부할 만한 정당한 이익도 있다고 보아야 한다.
- [6] 한국방송공사(KBS)가 황우석 교수의 논문조작 사건에 관한 사실관계의 진실 여부를 밝히기 위하여 제작한 '추적 60분' 가제 "새튼은 특허를 노렸나"인 방송용 60분 분량의 편집원본 테이프 1개에 대하여 정보공개청구를 하였으나, 한국방송공사가 정보공개청구접수를 받은 날로부터 20일 이내에 공개 여부결정을 하지 않아 비공개결정한 것으로 간주된 사안에서, 위 정보는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보로서, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 비공개대상정보로 규정하고 있는 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항'으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보에 해당함에도 이와 달리

판단한 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례.

**【참조조문】**

- [1] 행정소송법 제12조, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제5조 제1항, 제9조 제1항
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제2조 제4호
- [3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제2조 제4호
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [5] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [6] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호, 제11조 제5항

**【참조판례】**

- [1] 대법원 2007. 7. 13. 선고 2005두8733 판결, 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결 /
- [2] 대법원 2010. 4. 29. 선고 2008두5643 판결(공2010상, 1022) /
- [4] 대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두1798 판결

**【전문】**

**【원고, 피상고인】**

**【피고, 상고인】** 한국방송공사 (소송대리인 법무법인 삼흥종합법률사무소 담당변호사 김오수)

**【원심판결】** 서울고법 2008. 7. 2. 선고 2007누27013 판결

**【주문】**

】

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

**【이유】**

】 상고이유를 판단한다.

1. 소의 이익 유무

국민의 정보공개청구권은 법률상 보호되는 구체적인 권리이므로, 공공기관에 대하여 정보의 공개를 청구하였다가 공개 거부처분을 받은 청구인은 행정소송을 통하여 그 공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있고, 공개청구의 대상이 되는 정보가 이미 다른 사람에게 공개되어 널리 알려져 있다거나 인터넷 등을 통하여 공개되어 인터넷검색 등을 통하여 쉽게 알 수 있다는 사정만으로는 소의 이익이 없다거나 비공개결정이 정당화될 수 없다( 대법원 2007. 7. 13. 선고 2005두8733 판결, 대법원 2008. 11. 27. 선고 2005두15694 판결 참조).

원심판결 이유에 의하면, 원심은 피고 소속 프로듀서가 이 사건 프로그램의 방송용 가편집본 테이프에 더빙 및 자막 처리를 하여 작성한 이 사건 정보에 대한 피고의 정보공개거부처분의 취소를 구하는 이 사건 소가 소의 이익이 없어 부적법하다는 피고의 항변을 배척하였는바, 이에 관한 원심의 설시는 다소 미흡한 점이 없지 아니하나, 원고에게 이 사건 정보공개거부처분의 취소를 구할 소의 이익이 있다고 본 결론은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하

는 바와 같은 정보공개청구권의 본질 내지 정보공개청구의 요건에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

## 2. 정보공개청구권 남용 여부

공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라고 한다)의 목적, 규정 내용 및 취지에 비추어 보면, 정보공개청구의 목적에 특별한 제한이 있다고 할 수 없으므로, 오로지 피고를 괴롭힐 목적으로 정보공개를 구하고 있다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 정보공개청구가 권리남용에 해당한다고 볼 수 없다( 대법원 2004. 9. 23. 선고 2003두 1370 판결, 대법원 2006. 8. 24. 선고 2004두2783 판결 등 참조).

위와 같은 법리에 비추어 보면, 원고를 포함한 다수인이 동일한 내용의 정보공개를 청구하였다 하더라도 그러한 사정만으로는 원고가 오로지 피고를 괴롭힐 목적으로 이 사건 정보공개를 청구하고 있다고 보기 어렵고 달리 원고의 정보공개청구가 권리의 남용에 해당한다고 볼 수 없다고 한 원심의 판단을 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 권리남용에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

## 3. 정보공개청구 대상기관 해당 여부

어느 법인이 정보공개법 제2조 제3호, 같은 법 시행령 제2조 제4호에 따라 정보를 공개할 의무가 있는 '특별법에 의하여 설립된 특수법인'에 해당하는지 여부는, 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하고자 하는 위 법의 입법 목적을 염두에 두고, 해당 법인에게 부여된 업무가 국가행정업무이거나 이에 해당하지 않더라도 그 업무 수행으로써 추구하는 이익이 해당 법인 내부의 이익에 그치지 않고 공동체 전체의 이익에 해당하는 공익적 성격을 갖는지 여부를 중심으로 개별적으로 판단하되, 해당 법인의 설립근거가 되는 법률이 법인의 조직구성과 활동에 대한 행정적 관리·감독 등에서 민법이나 상법 등에 의하여 설립된 일반 법인과 달리 규율한 취지, 국가나 지방자치단체의 해당 법인에 대한 재정적 지원·보조의 유무와 그 정도, 해당 법인의 공공적 업무와 관련하여 국가기관·지방자치단체 등 다른 공공기관에 대한 정보공개청구와는 별도로 해당 법인에 대하여 직접 정보공개청구를 구할 필요성이 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다 ( 대법원 2010. 4. 29. 선고 2008두5643 판결 참조).

위와 같은 법리에 비추어 볼 때, 원심이 방송법이라는 특별법에 의하여 설립·운영되는 특수법인인 피고는 정보공개법 시행령 제2조 제4호의 '특별법에 의하여 설립된 특수법인'으로서 정보공개 의무가 있는 공공기관에 해당한다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 정보공개법 제2조 제3호의 '공공기관'에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

## 4. 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보 해당 여부

가. 정보공개법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보를 원칙적 공개대상으로 하면서, 사업체인 법인 등의 사업활동에 관한 비밀의 유출을 방지하여 정당한 이익을 보호하고자 하는 취지에서, 정보공개법 제9조 제1항 제7호로 "법인·단체 또는 개인의 경영·영업상 비밀로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개대상정보로 규정하고 있다.

이와 같은 정보공개법의 입법 목적 등을 고려하여 보면, 제9조 제1항 제7호 소정의 '법인 등의 경영·영업상 비밀'은 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보' 또는 '사업활동에 관한 일체의 비밀사항'을 의미하

는 것이고, 그 공개 여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 하는바, 그 정당한 이익이 있는지 여부는 앞서 본 정보공개법의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 할 뿐만 아니라, 국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에 대하여는 보다 소극적으로 판단하여야 한다 ( 대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두1798 판결 참조).

한편 오늘날 방송은 민주적 여론형성, 생활정보의 제공, 국민문화의 향상 등 공공적 역할을 수행하면서 국민의 생활에 직접적인 영향을 미치고 있고, 방송의 이러한 공공성을 고려하여 공익향상과 문화발전을 위한 공영방송제도를 두고 있는 대부분의 국가와 마찬가지로 우리나라도 피고를 설립하여 공영방송사업을 맡기고 있다.

또한 헌법 제21조 제1항에 의하여 보장되는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함되고, 방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐만 아니라, 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 가지고 있으며, 공영방송사인 피고에게도 방송의 자유가 보장되는 것이다.

이와 같이 피고가 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론 자유의 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위해서는 방송주체로서의 존립과 활동이 국가권력의 간섭으로부터 독립하여야 함은 물론 방송의 자유를 침해하는 사회의 다양한 세력들로부터도 자유로울 것이 요청되는바, 방송법도 제1조에서 "이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

"고 규정함과 아울러 제4조에서는 "방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

"( 제1항), "누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

"( 제2항)고 규정하고 있다.

한편 방송사의 취재활동을 통하여 확보한 결과물이나 그 과정에 관한 정보 또는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보는 경쟁관계에 있는 다른 방송사와의 관계나 시청자와의 관계, 방송프로그램의 객관성·형평성·중립성이 보호되어야 한다는 당위성 측면에서 볼 때 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보'에 해당한다고 볼 수 있는바, 개인 또는 집단의 가치관이나 이해관계에 따라 방송프로그램에 대한 평가가 크게 다를 수밖에 없는 상황에서, 정보공개법에 의한 정보공개청구의 방법으로 피고가 가지고 있는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보 등을 제한 없이 모두 공개하도록 강제하는 것은 피고로 하여금 정보공개의 결과로서 야기될 수 있는 각종 비난이나 공격에 노출되게 하여 결과적으로 방송프로그램 기획 등 방송활동을 위축시킴으로써 피고의 경영·영업상의 이익을 해하고 나아가 방송의 자유와 독립을 훼손할 우려가 있다.

따라서 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보로서 피고가 공개하지 아니한 것은, 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보나 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보를 제외하고는, 정보공개법 제9조 제1항 제7호에 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항'에 해당할 뿐만 아니라 그 공개를 거부할 만한 정당한 이익도 있다고 보아야 한다.

나. 원심판결 이유에 의하면, 피고 소속 프로듀서인 소외 1이 2005. 12.경 '추적 60분' 프로그램의 선임 프로듀서인 소외 2로부터 서울대학교 황우석 교수의 논문조작 사건에 관한 프로그램의 제작을 지시받은 후, 미국 피츠버그대학 제럴드 새튼(Gerald Schatten) 교수가 황우석 교수의 기술을 도용하여 특허출원을 하였다는 의혹 및 NT-1(황우석 교수팀 특허출원의 근거가 된 2004년 논문의 줄기세포)이 처녀생식에 의한 것이라는 서울대학교 조사위원회 발표 내용의 진위에 관한 프로그램(이하 '이 사건 프로그램'이라고 한다)을 제작하기 위하여 국내외 특허 또는 생명공학 전문가들을 인터뷰하는 등 취재를 진행하고, 2006. 4. 초순경 취재물을 가편집하여 60분 분량의 가제 "새튼은 특허를 노렸나"라는 방송용 가편집본 테이프를 제작한 사실, 그러나 취재 과정 및 내용의 공정성·객관성에 관하여 문제가 제기되는 등 이 사건 프로그램의 방송 여부를 둘러싼 논란이 계속되자, 피고는 TV제작본부 교양다큐팀장 회의를 거쳐 2006. 4. 4. 시사정보팀장 명의로 '추적 60분' 홈페이지를 통하여, 위 테이프에 담긴 내용으로는 방송할 수 없으며 향후 필요하다면 별도의 방송을 검토할 생각이라는 입장을 표명한 사실, 이에 소외 1은 위 테이프를 가지고 잠적하여 임의로 위 테이프에 더빙 및 자막 처리를 한 이 사건 정보를 작성한 후, 2006. 4. 18. 이를 소외 2에게 제출한 사실 등을 알 수 있다.

위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 정보는 방송프로그램의 기획·편성·제작 등에 관한 정보로서 정보공개법 제9조 제1항 제7호에 비공개대상정보로 규정되어 있는 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당한다고 볼 수 있고, 피고가 이 사건 프로그램을 방송하지 아니하기로 결정하였다거나 이 사건 정보에 소외 1이 임의로 더빙 및 자막 처리를 한 부분이 포함되어 있다고 하여 달리 볼 것이 아니다.

그럼에도 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 정보가 피고의 경영·영업상 비밀에 관한 사항이 아니고, 공개될 경우 피고의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 보기도 어렵다고 판단하였으니, 이러한 원심판단에는 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다.

이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

## 5. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 안대희(재판장) 박시환 차한성 신영철(주심)