

정보공개거부처분취소청구의소

[대법원 2018. 4. 12. 2014두5477]



【판시사항】

- [1] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따라 청구인이 청구대상정보를 기재할 때 청구대상정보 특정의 정도 / 정보 비공개결정의 취소를 구하는 사건에서 공개를 청구한 정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 볼 수 없는 부분이 포함되어 있는 경우 법원이 취해야 할 조치
- [2] 정보공개를 요구받은 공공기관이 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 중 몇 호에서 정한 비공개사유에 해당하는지를 주장·증명하지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부할 수 있는지 여부(소극)
- [3] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'의 의미 및 그 공개 여부를 판단하는 기준과 방법

【판결요지】

- [1] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '정보공개법'이라 한다) 제10조 제1항 제2호는 정보의 공개를 청구하는 자는 정보공개청구서에 '공개할 정보의 내용' 등을 기재하도록 규정하고 있다. 청구인이 이에 따라 청구대상정보를 기재할 때에는 사회일반인의 관점에서 청구대상정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정하여야 한다. 또한 정보비공개결정의 취소를 구하는 사건에서, 청구인이 공개를 청구한 정보의 내용 중 너무 포괄적이거나 막연하여 사회일반인의 관점에서 그 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 볼 수 없는 부분이 포함되어 있다면, 이를 심리하는 법원으로서서는 마땅히 정보공개법 제20조 제2항의 규정에 따라 공공기관에 그가 보유·관리하고 있는 청구대상정보를 제출하도록 하여, 이를 비공개로 열람·심사하는 등의 방법으로 청구대상정보의 내용과 범위를 특정시켜야 한다.
- [2] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '정보공개법'이라 한다) 제13조 제4항은 공공기관이 정보를 비공개하는 결정을 한 때에는 비공개이유를 구체적으로 명시하여 청구인에게 그 사실을 통지하여야 한다고 규정하고 있다. 정보공개법 제1조, 제3조, 제6조는 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 모든 국민에게 원칙적으로 공개하도록 하고 있다. 그러므로 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서, 정보공개법 제9조 제1항 각호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 한다. 이를 거부하는 경우라 할지라도, 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여, 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 정보공개법 제9조 제1항 몇 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·증명하여야만 하고, 그에 이르지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부하는 것은 허용되지 아니한다.
- [3] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '정보공개법'이라 한다)은 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 한다. 이에 따라 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보를 원칙적 공개대상으로 하면서, 다만 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, 정보공개법 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 있는지에 따라 결정되어야 한다. 이러한 정당한 이익이 있는지는 정보공개법의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 한다.

【참조조문】

- [1] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 제2호, 제20조 제2항
- [2] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것) 제1조, 제3조, 제6조, 제9조 제1항, 제13조 제4항
- [3] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항 제7호

【참조판례】

- [1] 대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결(공2007하, 995) /
- [2] 대법원 2007. 2. 8. 선고 2006두4899 판결 /
- [3] 대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결(공2012상, 49)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피 고】 미래창조과학부장관

【피고 보조참가인, 상고인】 에스케이텔레콤 주식회사 외 2인 (소송대리인 법무법인 광장 외 2인)

【원심판결】 서울고법 2014. 2. 6. 선고 2012누31313 판결

【주문】

】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 피고 보조참가인들이 부담한다.

【이유】

】 상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 각 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 청구대상정보의 특징에 관하여

구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘정보공개법’이라 한다) 제10조 제1항 제2호는 정보의 공개를 청구하는 자는 정보공개청구서에 ‘공개할 청구하는 정보의 내용’ 등을 기재하도록 규정하고 있다.

청구인이 이에 따라 청구대상정보를 기재할 때에는 사회일반인의 관점에서 청구대상정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정하여야 한다.

또한 정보비공개결정의 취소를 구하는 사건에서, 원고가 공개를 청구한 정보의 내용 중 너무 포괄적이거나 막연하여 사회일반인의 관점에서 그 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 볼 수 없는 부분이 포함되어 있다면, 이를 심리하는 법원으로서 마땅히 정보공개법 제20조 제2항의 규정에 따라 피고에게 그가 보유·관리하고 있는 청구대상정보를 제출하도록 하여, 이를 비공개로 열람·심사하는 등의 방법으로 청구대상정보의 내용과 범위를 특정시켜야 할 것이다(대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결 참조).

원심은, 피고가 보유·관리하고 있는 청구대상정보를 제1심이 비공개로 열람·심사한 후 청구취지변경으로 특정된 원심 판시 각 정보는 사회일반인의 관점에서 그 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 판단하였다(이하 원심 판시 별지1 목록 제1의 나항 기재 정보 중 제1심판결 후 공개된 원심 판시 별지2 목록 제1항 기재 정보를 제외한 부분을 '이 사건 원가 관련 정보'라 하고, 원심 판시 별지1 목록 제5-1항, 제5-2항 및 제6항 기재 정보 중 부존재하거나 제3자가 관련된 원심 판시 별지2 목록 제2, 3항 기재 정보를 제외한 부분을 '이 사건 약관 및 요금 관련 정보'라 한다).

앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같은 청구대상정보 특정에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

2. 이 사건 원가 관련 정보에 대한 비공개결정의 절차적 하자에 관하여

정보공개법 제13조 제4항은 공공기관이 정보를 비공개하는 결정을 한 때에는 비공개이유를 구체적으로 명시하여 청구인에게 그 사실을 통지하여야 한다고 규정하고 있다.

정보공개법 제1조, 제3조, 제6조는 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 모든 국민에게 원칙적으로 공개하도록 하고 있다.

그러므로 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서, 정보공개법 제9조 제1항 각호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 한다.

이를 거부하는 경우라 할지라도, 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여, 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 정보공개법 제9조 제1항 몇 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하여야만 하고, 그에 이르지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부하는 것은 허용되지 아니한다(대법원 2007. 2. 8. 선고 2006두4899 판결 등 참조).

또한 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가 또는 변경할 수 있다.

이러한 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적 사실에 착안하여, 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지에 따라 결정되므로, 추가 또는 변경된 사유가 처분 당시에 이미 존재하고 있었다거나 당사자가 그 사실을 알고 있었다고 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있다고 할 수 없다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등 참조).

원심은, 피고가 원고의 정보공개청구에 대하여 별다른 이유를 제시하지 않은 채 이동통신요금과 관련한 총괄원가 액수만을 공개한 것은, 이 사건 원가 관련 정보에 대하여 비공개결정을 하면서 비공개이유를 명시하지 않은 경우에 해당하여 위법하다고 판단하면서, 피고가 이 사건 소송에서 비로소 이 사건 원가 관련 정보가 법인의 영업상 비밀에

해당한다는 비공개사유를 주장하는 것은, 그 기본적 사실관계가 동일하다고 볼 수 없는 사유를 추가하는 것이어서 허용될 수 없다고 판단하였다.

앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같은 비공개결정의 존부 및 위법성 판단의 기준시점과 처분사유의 추가·변경에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

3. 비공개대상정보 해당 여부에 관하여

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 한다.

이에 따라 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보를 원칙적 공개대상으로 하면서, 다만 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, 정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'은 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보' 또는 '사업활동에 관한 일체의 비밀 사항'을 의미하는 것이고, 그 공개 여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 한다. 이러한 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 한다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등 참조).

나. 원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 약관 및 요금 관련 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않는다고 판단하면서, 부가적으로 이 사건 원가 관련 정보의 영업보고서 중 영업통계(서식 3), 영업통계명세서(서식 17, 서식 17의1, 서식 17의2)의 이동통신서비스(셀룰러 또는 PCS)(2G) 항목과 이동통신서비스(IMT2000)(3G) 항목 부분도 같은 호에서 정한 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 판단하였다.

1) 이동통신서비스는 전파 및 주파수라는 공적 자원을 이용하여 제공되고, 국민 전체의 삶과 사회에 중요한 의미를 가진다.

그러므로 양질의 서비스가 공정하고 합리적인 가격에 제공되어야 할 필요 내지 공익이 인정되고, 이를 위한 국가의 감독 및 규제 권한이 적절하게 행사되고 있는지가 투명하게 공개되어야 할 필요성이 크다.

전기통신사업법 및 전기통신사업 회계분리기준의 관련 규정들은 전파와 주파수의 공공재적 성격을 감안하여, 전기통신사업에 관하여는 다른 사업 등과의 회계분리를 통해 총괄원가를 산정하여 그 원가의 적정성에 대한 일정한 규제를 하고 있다고 보인다.

2) 이 사건 약관 및 요금 관련 정보의 기본적인 내용은 참가인들이 피고에게 제출한 이용약관에 관한 정보로서 이를 영업상의 비밀이라고 보기 어렵다.

변경된 이용약관의 요금제, 부가서비스의 내용 및 취지 등을 설명하는 부분은 일반적인 설명만 기재하고 있으므로, 공개되더라도 참가인들의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 없다.

이동통신시장의 특성에 비추어 볼 때, 정보 작성 시점으로부터 이미 상당 기간이 경과한 이 사건 약관 및 요금 관련 정보가 공개되더라도 참가인들의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 볼 수 없다.

- 3) 영업보고서에 기재된 각 항목들은 개별적인 항목들의 합계금액으로 이루어진 것이어서, 공개되더라도 기간통신사업자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되지 않는다.

영업통계명세서(서식17)에 기재된 분기별 가입자 수, 회선 수, 통화량 및 고용인원 수 등의 정보는, ① 서비스 상품별 요금이 적정하게 산정되었는지 여부를 평가하기 위해서 필요한 기본적 항목들로 보이고, ② 해당 정보가 포괄적인 항목 및 수치로 구성되어 있어, 그 항목들의 공개로 인해 해당 사업자의 자산, 수익 및 비용의 구체적인 현황 및 구조를 확인할 수 있다고 보기는 어려우며, ③ 피고는 이미 자신의 홈페이지에 서비스별 가입자 수를 공개하고 있고, 정보통신정책연구원이 작성한 2010년도 통신시장 경쟁상황평가서에는 참가인들의 연도별 발신통화량 및 망내통화량 비중이 기재되어 있는 점 등에 비추어, 중요한 영업상 비밀에 해당한다고 보기는 어렵다.

다.

원심의 이러한 판단은 앞서 본 법리에 따른 것으로서 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 비공개대상정보의 범위에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들이 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이기택(재판장) 김신 박상옥(주심)