

정보공개거부처분취소

[서울고등법원 2012. 5. 2. 2011누24943]



【전문】

【원고, 항소인】 경제개혁연대 (소송대리인 변호사 김영희 외 1인)

【피고, 피항소인】 금융감독원장

【피고보조참가인】 삼성생명보험 주식회사 (소송대리인 법무법인 지평지성 담당변호사 박성철)

【제1심판결】 서울행정법원 2011. 6. 16. 선고 2010구합36183 판결

【변론종결】 2012. 3. 28.

【주문】

】

1. 제1심 판결 중 아래에서 소 각하를 명하는 부분과 취소하는 부분에 해당하는 원고 패소부분을 취소한다.
가. 피고가 2010. 7. 8. 원고에게 한 별지3 목록 기재 각 정보에 대한 정보공개 거부처분 중 별지3 목록 기재 제1항 가. 나. 제2항 정보에 대한 공개거부처분 취소를 구하는 부분 소를 각하한다.
나. 위 정보공개 거부처분 중 별지3 목록 기재 제1항 라. 마. 바. 아. 자. 기재 각 정보(마. 아. 정보에 기재된 각 개인 이름과 라. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 및 납부절차, 아. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 부분 각 제외)에 대한 부분을 취소한다.
2. 원고 나머지 항소를 기각한다.
3. 소송총비용 중 원고와 피고 사이에서 생긴 부분은 원고가 50%를, 피고가 나머지를 각 부담하고 보조참가로 인한 부분은 원고가 50%를, 피고보조참가인이 나머지를 각 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】 제1심 판결을 취소한다. 피고가 2010. 7. 8. 원고에게 한 별지3 목록 기재 각 정보에 대한 정보공개 거부처분을 취소한다(원고는 당초 별지1 목록 기재 각 정보에 대한 정보공개 거부처분 취소를 구하였는데 당심에 이르러 청구대상정보를 별지3 목록 기재 각 정보로 정리하여 정보 내용과 범위를 특정하였다).

【이유】

】1. 제1심 판결 인용 부분

이 법원이 이 사건에 관하여 적을 이유 중 '1. 기초사실 2. 당사자들 주장 및 판단 가. 당사자들 주장, 나. 관계 법령, 다. 판단 (1) 이 사건 공개청구정보 범위(제2쪽 9째 줄부터 제6쪽 아래에서 2째 줄)'까지는, 아래와 같이 고치는 외에는 제1심 판결 이유와 같다.

행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 따라 해당 부분을 인용한다.

〈고치는 부분〉○ 제5쪽 아래에서 8째 줄 다음에 아래와 같은 내용을 추가한다.

(다) 피고가 보유하고 있는 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제5호, 제6호, 제7호에 규정된 비공개대상정보에 해당한다.

(라) 피고가 검사업무 대상 금융회사들로부터 임의로 제출받은 정보를 공개할 경우 금융회사들로부터 협조를 받을 수 없는 상황이 되어 원활한 검사업무 수행을 할 수 없게 되므로 공개할 수 없다.

○ 제5쪽 아래에서 2째 줄 '별지1 목록 제5항'을 '별지1 목록 제5항(원고가 당심에서 공개를 구하는 정보를 명확하게 특정하면서 정리한 별지3 목록에는 제3항에 해당한다)'으로 고친다.

○ 제13쪽 별지2 관계 법령에 이 판결 말미 '별지2 추가되는 관계 법령'을 추가한다.

2. 다시 쓰는 부분

(2) 별지3 목록 기재 제1항 중 가. 나. 제2항 정보에 관한 부분

(가) 별지3 목록 기재 제1항 중 가. 나. 정보

정보공개법에 의한 정보공개 제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도라는 점 등에 비추어 보면, 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있다는 점에 관하여 정보공개를 구하는 자에게 증명책임이 있다. 증명 정도는 그러한 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 증명하면 충분하다(대법원 2007. 6. 1. 선고 2006두20587 판결 참조).

피고가 별지3 목록 기재 제1항 중 가. 나. 정보를 보유·관리하고 있다는 사실을 인정할 증거가 없다(별지3 목록 기재 제1항 중 가. 나. 정보 각 제목으로 볼 때, 용역계약서는 같은 항 라. 연구용역제공계약서, 연구계획서는 같은 항 다.

연구제안서 형태로 있을 뿐 별도로 용역계약서와 연구계획서가 있는 것으로 보이지 않는다).

이 사건 소 중 별지3 목록 기재 제1항 중 가. 나. 정보에 대한 공개거부처분 취소를 구하는 부분은 부적법하다.

(나) 별지3 목록 기재 제2항 정보

금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제6조 제1항, 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 시행세칙 제24조에 의하면 피고 소속 감사원은 검사결과 증명을 위하여 필요한 경우에 문서 및 장표 사본을 금융기관으로부터 제출받을 수 있다.

이때 원본과 상위 없다는 것을 관계인이 증명하도록 하고, 원본 수량이 과다한 경우 필요한 부분을 발췌하거나 일정한 서식으로 정리할 수 있으며 출처를 명시하고 작성자가 날인하도록 하고 있다.

금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 시행세칙 제24조에 의하면 피고 소속 감사원은 검사종료 후 검사자료를 금융기관 별 또는 검사업무별로 정리하여 검사자료표지, 검사실시상황, 금융기관 제출자료, 검사결과 증명자료, 기타 감사원 참고자료 순서에 따라 편철·보관하여야 한다.

피고가 이 사건 종합검사를 하면서 참가인으로부터 삼성경제연구소가 작성한 연구용역보고서 등을 증명자료로 제출받았던 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

그러나 앞서 인정된 사실을 기초로 하여 인정되는 다음과 같은 사정을 종합하여 보면 위와 같은 사정만으로는 피고가 별지3 목록 기재 제2항 정보를 보유·관리하고 있을 개연성을 인정하기에 부족하다.

피고가 금융기관에 대하여 금융사고 예방, 금융질서 확립, 기타 금융감독정책상 필요에 의하여 금융기관 특정부문에 대하여 실시하는 부문검사와 달리 종합검사는 금융기관 업무 전반 및 재산상황에 대하여 종합 실시하는 검사를 말한다(금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제3조 제3호, 제4호). '참가인이 2006년부터 3년간 삼성경제연구소에 80억 원대 용역비를 부담지원하였다'는 내용이 보도된 시기는 2010. 3.경이고, 이 사건 종합검사는 그 이전인 2009. 10.경부터 2009. 12.경 사이에 이루어졌다.

피고는 이 사건 종합검사 당시에는 참가인이 삼성경제연구소로부터 제출받은 연구용역보고서에 대한 평가 등에 관하여 적정한 내부통제기준을 마련, 운영하지 아니한 사항을 비위행위로 적발하였을 뿐이고 언론보도와 같이 삼성경제연구소에 용역비를 부담지원한 사실을 적발한 것이 아니었다.

삼성경제연구소가 작성한 연구용역보고서는 피고가 참가인에 대하여 적발한 비위행위를 직접 증명하는 자료에 해당하지 아니한다.

피고는 일관되게 연구용역보고서를 제출받아 검토한 사실을 인정하면서 검사원이 연구용역보고서를 열람한 뒤 참가인에 대하여 적발한 비위행위 증빙자료로 별지3 목록 기재 제1항 정보자료만으로 충분하고 연구용역보고서 등 별지3 목록 기재 정보는 증빙자료로 필요하지 않을 뿐만 아니라 건수나 분량이 방대하여 참가인에게 반환하였다고 주장한다.

피고 소속 검사원은 검사를 하면서 모든 자료를 편철·보관하여야 하는 것이 아닌 점, 연구용역보고서는 검사원이 적발한 비위행위에 대한 직접 증거자료가 아닌 점 등에 비추어 보면 피고 주장은 설득력이 있다.

별지3 목록 기재 제2항 정보에 대한 공개거부처분 취소를 구하는 부분은 부적법하다.

(3) 별지3 목록 기재 제1항 중 다.

내지 자. 정보에 관한 이 사건 처분 적법 여부

(가) 피고가 이 사건 종합검사기간 중 참가인으로부터 별지3 목록 기재 제1항 중 다.

연구제안서, 라. 연구용역제공계약서, 마. 연구용역의뢰서, 바. 연구용역의뢰과제, 사. 삼성경제연구소 연구용역 활용내역, 아. 결재서(품의서), 자. 에스에이피(SAP)전표 및 세금계산서(이하 '이 사건 용역제안서 등'이라 한다)를 제출받아 보유·관리하고 있는 사실은 당사자들 사이에 다툼이 없다.

공공기관이 보유·관리하는 모든 정보는 공개하는 것이 원칙이고 다만 정보공개법 제9조 제1항 각 호에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

아래에서 이 사건 용역제안서 등이 피고 및 참가인 주장과 같이 정보공개법 제9조 제1항 제5호, 제6호, 제7호에 해당하는지 여부를 살펴본다.

(나) 이 사건 용역제안서 등이 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 해당하는지 여부

정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 규정하는 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'는 정보공개법 제1조 정보공개제도 목적 및 정보공개법 제9조 제1항 제5호 규정에 의한 비공개대상정보 입법취지에 비추어 공개될 경우 업무를 공정하게 수행하는 것이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 높은 개연성이 존재하는 경우를 의미한다.

이는 공공기관이 수행하고 있는 다양한 업무 집행과정에서 작성 또는 취득한 정보가 공개되면 그 업무수행에 상당한 영향을 미치거나 업무를 공정하고 효율 있게 운영하는 것이 현저하게 곤란하게 될 염려가 있는 경우 그 정보를 보호하려는데 취지가 있다.

여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행 공정성 등 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민이 알권리 보장과 국정에 대한 국민 참여 및 국정운영 투명성 확보 등 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다(대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결 등 참조).

이 사건 처분 당시 피고는 참가인에 대한 종합검사 업무를 이미 완료한 상태이었다.

이 법원이 한 이 사건 용역제안서 등 정보에 관한 비공개 열람·심사결과에 의하면 이 사건 용역제안서 등 내용은 참가인이 개괄적인 연구주제를 선정하여 삼성경제연구소에 의뢰하고, 삼성경제연구소가 제안한 용역료에 대하여 참가인이 협의한 용역료를 지급한 것과 연구용역결과를 활용한 내역 등인 사실이 인정된다.

이 사건 용역제안서 내용 등에 비추어 이 사건 용역제안서가 공개될 경우에 피고가 업무를 공정하게 수행하는 데 현저한 지장이 초래될 것으로는 보기 어렵다.

피고는 검사업무대상 기관으로부터 제출받은 정보를 공개해 버린다면 향후 피고가 금융감독업무 수행을 원활하게 할 수 없게 된다는 취지로 주장한다.

구 금융위 등 설치법 제40 내지 43조에 의하면 피고는 검사업무대상 기관에 대하여 업무 또는 재산에 관한 보고, 자료 제출, 관계자 출석 및 진술을 요구할 수 있고, 이를 거부하는 경우 시정명령 또는 검사업무대상 기관장에게 해당 직원에 대한 징계요구, 임원 임면권자에게 해임권고나 금융위원회에게 임원 업무집행정지 명령과 해당 기관에 대한 업무정지 명령을 건의할 수 있다.

이러한 권한을 가지는 피고가 제출받은 정보를 공개하였다고 하여 향후 금융감독업무를 원활하게 수행할 수 없다고 판단되지 않는다.

(다) 이 사건 용역제안서 등이 정보공개법 제9조 제1항 제6호에 해당하는지 여부

정보에 포함된 이름·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인 사생활 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보는 공개하지 아니할 수 있다(정보공개법 제9조 제1항 제6호). 이 법원이 한 별지3 목록 기재 제1항 중 다.

연구제안서, 마. 연구용역의뢰서, 아. 결재서(품의서)에 대한 비공개 열람·심사결과에 의하면, 위 정보에 기재된 각 개인 이름이 공개될 경우 직장 및 부서까지 알 수 있게 되어 개인 사생활 비밀 또는 자유가 침해될 우려가 있다.

이 부분 정보공개거부 처분은 적법하다.

다만 정보공개법 제14조에 의하면 공개청구한 정보가 같은 법 제9조 제1항 각 호 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개청구 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제9조 제1항 각 호 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 하므로, 위 정보에 기재된 각 이름을 제외한 부분은 같은 법 제9조 제1항에 규정된 다른 비공개사유에 해당하지 아니한다면 이를 공개하여야 한다.

원고는 이름 부분이 공익 또는 개인 권리구제를 위하여 공개하는 것이 필요하다고 인정되는 정보(정보공개법 제9조 제1항 제6호 단서 다.

목)에 해당한다고 주장하나, 정보에 기재된 연구원 개인 이름까지 공개되어야 공익에 부합한다고 보기 어렵고, 권리구제를 위하여 필요하다고 볼 증거도 없다.

(라) 이 사건 용역제안서 등이 정보공개법 제9조 제1항 제7호에 해당하는지 여부

정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 '법인 등 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등에게 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'라고 규정한 것은, 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보를 공개대상으로 하는 것을 원칙으로 삼으면서 법인 등 사업활동에 관한 비밀 유출을 방지하여 정당한 이익을 보호하고자 하는 취지로 보인다.

이에 비추어 보면 위 조항이 정한 '법인 등 경영·영업상 비밀'은 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 제2조 제2호가 정한 '영업비밀'에 한하지 않고, '타인에게 알려지지 아니하는 것이 유리한 사업활동에 관한 정보 일체' 또는 '사업활동에 관한 비밀사항 일체'로 해석하는 것이 옳다.

한편 위 조항은 '법인 등 경영·영업상 비밀에 관한 사항'이라도 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 그 공개 여부가 결정되어야 한다고 해석된다.

정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법 입법취지에 비추어 이를 엄격하게 해석하여야 한다(대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두1798 판결 참조).

1) 별지3 목록 기재 제1항 중 다.

정보

이 법원이 한 별지3 목록 기재 제1항 중 다.

정보에 관한 비공개 열람·심사결과에 의하면, 위 정보에는 참가인과 삼성경제연구소 사이에 이루어진 구체적인 연구용역료 제안 및 결정 내용이 포함되어 있다.

이를 공개할 경우 삼성경제연구소가 가지는 연구용역료 산출 기준과 참가인 및 삼성경제연구소가 가지는 협상 결과 등 경영·영업상 비밀이 침해되어 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되므로 정보공개법 제9조 제1항 제7호 비공개대상정보에 해당한다.

2) 별지3 목록 기재 제1항 중 사. 정보

이 법원이 한 별지3 목록 기재 제1항 중 사. 정보에 관한 비공개 열람·심사결과에 의하면, 위 정보에는 참가인이 영업전략을 세우는 과정, 어떠한 영업전략을 세웠는지, 영업전략이 세워진 시기가 언제인지 등을 알 수 있는 내용이 포함되어 있어 공개될 경우에 참가인에 대하여 경영·영업상 비밀이 침해되어 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되므로 정보공개법 제9조 제1항 제7호 비공개대상정보에 해당한다.

3) 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 필요한 정보인지 여부

원고는 참가인이 2006년부터 3년간 삼성경제연구소가 각종 국책연구사업을 진행하면서 생긴 적자를 대신 메워주기 위하여 삼성경제연구소에 용역비를 부담지원하였으므로 위 정보들은 참가인이 위법하게 한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보(정보공개법 제9조 제1항 제7호 단서 나.목)에 해당한다고 주장한다.

참가인이 용역비를 부담지원하였다고 볼 증거가 없을 뿐 아니라 이 정보들을 공개하는 것으로 국민 재산 또는 생활을 보호하는 효과가 생긴다고 보기도 어렵다.

4) 별지3 목록 기재 제1항 중 라. 마. 바. 아. 자. 정보

이 법원이 한 별지3 목록 기재 제1항 중 라. 마. 바. 아. 자. 정보에 관한 비공개 열람·심사결과에 의하면, 위 정보들에는 참가인이 삼성경제연구소에 의뢰한 연구주제에 관한 개괄사항이나 삼성경제연구소에 지급한 용역비와 관련한 일반사항 등을 내용으로 하는 것이다.

위 정보들 내용, 정보 작성시점으로부터 이미 상당한 기간이 경과한 점 등에 비추어 보면, 그것이 공개될 경우에 참가인, 삼성경제연구소 등에게 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되지는 않으므로, 이는 정보공개법 제9조 제1항 제7호 비공개대상정보에 해당하지 아니한다.

다만 위 정보 중 같은 항 라. 연구용역제공계약서에 첨부된 연구용역료 산출내역 및 납부절차와 같은 항 아. 결재서(품의서)에 첨부된 연구용역료 산출내역은 앞서 본 바와 같이 참가인과 삼성경제연구소가 연구용역료 산출과정에 대하여 가지는 경영·영업상 비밀로서 정보공개법 제9조 제1항 제7호 비공개대상정보에 해당하므로 제외한다.

3. 결론

제1심 판결 중 아래에서 소 각하를 명하는 부분과 취소하는 부분에 해당하는 원고 패소부분을 취소한다.

이 사건 소 중 별지3 목록 기재 제1항 가. 나. 제2항 정보에 대한 공개거부처분 취소를 구하는 부분을 각하한다.

이 사건 거부처분 중 별지3 목록 기재 제1항 라. 마. 바. 아. 자. 기재 각 정보(마. 아. 정보에 기재된 각 개인 이름과 라. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 및 납부절차, 아. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 부분 각 제외)에 관한 부분을 취소한다.

원고 나머지 항소를 기각한다.

[별지 생략]

판사 김문석(재판장) 황순교 이정권