

정보공개거부처분취소

[대법원 2014. 7. 24. 2012두12303]



【판시사항】

구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 비공개대상정보로 정하고 있는 '법인 등의 경영·영업상 비밀'의 의미 및 공개 여부의 기준이 되는 공개를 거부할 만한 정당한 이익 유무를 판단하는 방법

【판결요지】

구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제7호에서 비공개대상정보로 정하고 있는 '법인 등의 경영·영업상 비밀'은 '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보' 또는 '사업활동에 관한 일체의 비밀사항'을 의미하는 것이고, 공개 여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 한다. 그리고 정당한 이익 유무를 판단할 때에는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하는 구 정보공개법의 입법 취지와 아울러 당해 법인 등의 성격, 당해 법인 등의 권리, 경쟁상 지위 등 보호받아야 할 이익의 내용·성질 및 당해 정보의 내용·성질 등에 비추어 당해 법인 등에 대한 권리보호의 필요성, 당해 법인 등과 행정과의 관계 등을 종합적으로 고려해야 한다.

【참조조문】

구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항 제7호

【참조판례】

대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결(공2012상, 49)

【전문】

【원고, 피상고인】 경제개혁연대 (소송대리인 변호사 김영희)

【피고, 상고인】 금융감독원장

【피고보조참가인, 상고인】 삼성생명보험 주식회사 (소송대리인 법무법인 지평 담당변호사 김지홍 외 1인)

【원심판결】 서울고법 2012. 5. 2. 선고 2011누24943 판결

【주문】

】

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

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 가. 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에서 비공개대상정보로 규정하고 있는 '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 정보'란, 구 정보공개법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 따른 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때, 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 말하고, 이에 해당하는지는 비공개함으로써 보호되는 업무수행의 공정성 등 이익과 공개로 보호되는 국민의 알권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단할 것이다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 참조). 그리고 그 판단을 할 때에는 공개청구의 대상이 된 당해 정보의 내용뿐 아니라 그것을 공개함으로써 장래 동종 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할지 여부도 아울러 고려하여야 한다(대법원 2012. 10. 11. 선고 2010두18758 판결 참조).

나. 원심이 적법하게 확정된 사실관계와 기록에 의하면 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

(1) 피고는 2009. 10.경부터 2009. 12.경까지 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)에 대한 종합검사(이하 '이 사건 종합검사'라 한다)를 실시하여, "참가인은 2006. 1. 1.부터 2009. 12. 2.까지의 기간 중 삼성경제연구소 주식회사(이하 '삼성경제연구소'라 한다)에 의뢰한 36건의 연구용역과 관련하여 연구주제 선정 및 연구결과 평가 등에 관한 적정한 내부통제기준을 마련·운영하지 않았고, 일상감사 및 보고서에 대한 검수업무를 소홀히 하는 등 외부 연구용역 관련 내부통제업무에 철저를 기하지 아니하였다.

"는 등의 비위행위를 적발하였다.

피고는 이 사건 종합검사결과를 토대로 2010. 5. 19. 참가인에게 과태료 1,000만 원을 부과하고, 참가인의 전·현직 임원에 대한 주의적 경고를 요구하는 등의 제재처분을 하였다.

(2) 일부 언론은 2010. 3.경 "참가인이 2006년부터 3년간 삼성경제연구소가 각종 국책연구사업을 진행하면서 생긴 적자를 대신 메워주기 위하여 80억 원대의 용역비를 부담지원하였다.

"고 보도하였다.

(3) 원고는 위와 같은 언론보도가 나오자 2010. 6. 8. 피고에게 구 정보공개법 제10조 제1항에 기하여 원심판결 별지 1목록 기재 정보에 대한 공개청구를 하였다.

(4) 피고는 2010. 7. 8. 위 공개청구정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호, 제6호, 제7호에서 규정한 비공개대상정보에 해당한다는 이유로 위 정보공개청구를 거부하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

(5) 원고는 원심에서 공개를 구하는 정보를 원심판결 별지 3목록 기재 정보와 같이 특정하였는데, 2006. 1. 1.부터 2009. 12. 2.까지 참가인이 삼성경제연구소에 의뢰한 연구용역과 관련된 원심판결 별지 3목록 제1항 기재 정보 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)는 피고가 이 사건 종합검사과정에서 제출받아 보유·관리하고 있다.

(6) 참가인이 삼성경제연구소의 적자를 메워주기 위하여 용역비를 부담지원하였다는 점을 인정할 만한 자료는 없다.

다.

원심은 위와 같은 사정을 기초로, (1) 이 사건 처분 당시 피고는 참가인에 대한 종합검사 업무를 이미 완료한 상태였고, 이 사건 용역제안서 등 정보에 관한 원심법원의 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 인정되므로, 이 사건 용역제안서 내용 등에 비추어 이 사건 용역제안서가 공개될 경우에 피고가 업무를 공정하게 수행하는 데 현저한 지장이 초래될 것으로는 보기 어렵다고 판단하고, (2) 나아가 검사업무대상 기관으로부터 제출받은 정보를 공개해 버린다면 향후 피고가 금융감독업무 수행을 원활하게 할 수 없게 된다는 피고의 주장에 대하여, 구 금융위원회의 설치 등에 관한 법률(2012. 3. 21. 법률 제11407호로 개정되기 전의 것) 제40 내지 43조에 의하면 피고는 검사업무대상 기관에 대하여 업무 또는 재산에 관한 보고, 자료제출, 관계자 출석 및 진술을 요구할 수 있고, 이를 거부하는 경우 시정명령 또는 검사업무대상 기관장에게 해당 직원에 대한 징계요구, 임원 임면권자에게 해임권고나 금융위원회에게 임원 업무집행정지명령과 해당 기관에 대한 업무정지명령을 건의할 수 있으므로, 이러한 권한을 가지는 피고가 제출받은 정보를 공개하였다고 하여 향후 금융감독업무를 원활하게 수행할 수 없다고 판단되지 않는다는 이유로 이를 배척하였다.

라. 그러나 위와 같은 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

이 사건 용역제안서 등은 금융기관 업무전반 및 재산상황에 대하여 종합적으로 실시하는 종합검사과정에서 제출된 자료로서 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 비공개대상정보로 규정되어 있는 '검사에 관한 사항'에 해당한다.

이와 같이 금융감독기관인 피고가 그 검사업무대상 기관인 금융기관으로부터 종합검사과정에서 제출받은 정보를 그대로 공개할 경우에는 금융기관이 그 공개에 부담을 느낀 나머지 향후 종합검사에서 적극적인 자료제출이나 협조를 꺼리게 될 것이며, 비록 원심이 실시한 것과 같이 피고가 검사업무대상 기관에 대한 업무 또는 재산에 관한 보고 등의 요구나 이를 거부하는 경우 검사업무대상 기관장에 대한 시정명령이나 징계요구 등 관계 법령에서 정하고 있는 권한을 행사하여 검사업무대상 기관의 자료제출을 어느 정도 강제할 수 있다고 하더라도 이러한 사후적인 제재수단만으로 광범위한 자료의 제출을 기대하기 어렵거나 제출되는 자료의 신뢰성 확보에 지장을 줄 수 있으므로, 이 사건 용역제안서 등이 공개될 경우 향후 동종 업무인 피고의 검사업무 수행에 현저한 지장을 초래할 개연성이 상당히 높다고 할 수 있다.

반면 이 사건 용역제안서 등은 사기업인 참가인의 개별적이고 구체적인 연구용역계약의 내용, 경영전략 및 내부관리정보를 주된 내용으로 하는 것으로서 아래에서 살펴보는 것과 같이 경영·영업상 비밀에 관한 내용도 상당히 포함되어 있어 국민의 알권리를 보장할 필요가 크다고 보기 어렵고, 참가인의 부당지원 행위에 관하여는 일부 언론의 의혹 제기 외에 이를 인정할 만한 자료가 없는 이상 이 사건 용역제안서 등의 공개청구를 받아들이는 것은 금융감독기관이 아닌 원고로 하여금 참가인에 대한 검사업무를 수행하게 하는 것과 다를 바 없으므로, 이 사건 용역제안서 등의 공개로 보호되는 국민의 알권리 보장 등 이익이 비공개함으로써 보호되는 피고의 업무수행의 공정성 등 이익보다 우월하다고 보기 어렵다.

따라서 이 사건 용역제안서 등은 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 비공개대상정보로 정한 '검사에 관한 사항'으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당한다고 볼 여지가 충분하다.

마. 그럼에도 이와 달리 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 용역제안서 등이 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

이를 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 가. 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 비공개대상정보로 정하고 있는 '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 한다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 참조). 그리고 그 정당한 이익 유무를 판단할 때에는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하는 구 정보공개법의 입법 취지와 아울러 당해 법인 등의 성격, 당해 법인 등의 권리, 경쟁상 지위 등 보호받아야 할 이익의 내용·성질 및 당해 정보의 내용·성질 등에 비추어 당해 법인 등에 대한 권리보호의 필요성, 당해 법인 등과 행정과의 관계 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

나. 원심은, 원심판결 별지 3목록 기재 제1항 중 라. 마. 바. 아. 자. 정보에 관한 원심법원의 비공개 열람·심사결과에 의하면, 위 정보들은 참가인이 삼성경제연구소에 의뢰한 연구주제에 관한 개괄사항이나 삼성경제연구소에 지급한 용역비와 관련한 일반사항 등을 내용으로 하는 것으로서, 위 정보들의 내용과 정보작성시점으로부터 이미 상당한 기간이 경과한 점 등에 비추어 보면, 위 정보들 중 '라. 연구용역제공계약서'에 첨부된 연구용역료 산출내역 및 납부절차와 '아. 결재서(품의서)'에 첨부된 연구용역료 산출내역을 제외한 나머지 부분은 그것이 공개될 경우에 참가인, 삼성경제연구소 등에게 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되지는 않으므로, 이는 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였다.

다.

그러나 앞서 본 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

원심이 공개대상정보로 인정한 별지 3목록 기재 제1항 라. 마. 바. 아. 자. 각 정보(그중 원심이 비공개대상정보로 인정한 마. 아. 정보에 기재된 각 개인 이름과 라. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 및 납부절차, 아. 정보에 첨부된 연구용역료 산출내역 부분 각 제외, 이하 '이 사건 정보'라 한다)에는 연구주제, 계약기간, 계약금액 등을 비롯한 개별 연구용역계약의 내용과 입안부서 등을 비롯한 의사결정과정, 그 의사결정과정에서의 의견교환내용 등이 담겨져 있을 것으로 보이는데, 이러한 정보들은 개별적·구체적인 계약의 내용과 이와 관련된 내부관리정보에 관한 사항들로서 참가인의 경영·영업상 비밀에 해당한다고 할 수 있다.

그리고 참가인은 영리를 목적으로 하는 사기업으로서 공익법인이나 정부의 감독을 받는 특수법인과는 헌법상 영업의 자유에 대한 보호의 필요성을 달리 볼 필요가 있다.

참가인이 현재 및 미래의 사업전략을 수립하기 위한 목적으로 삼성경제연구소에 의뢰하였던 연구용역과 관련된 이 사건 정보가 공개될 경우에는 경쟁 보험회사들이 참가인의 향후 사업계획과 전략, 의사결정시스템, 회계정보 등을 엿볼 수 있게 되므로 이 사건 정보가 공개되지 아니한 경우에 비하여 참가인은 경쟁상 불리한 지위에 서게 되고 경쟁 보험회사들은 유리한 지위에 있게 될 우려가 있다.

또한 이 사건 정보는 개별적·구체적인 연구용역계약과 관련된 것들로서 참가인의 영업이나 경영에 영향을 미치지 아니하는 개괄적이고 일반적인 사항이라고 단정하기 어렵고, 그 내용 중에는 의사결정시스템이나 이 사건 처분 당시 아직 도래하지 아니한 시점의 경영전략 등과 같이 정보작성시점으로부터 일정 기간이 도과하였다는 사정만으로

당연히 비공개에 의한 이익이 소멸된다고 보기 어려운 사항들도 포함되어 있다고 보인다.

결국 이러한 사정들을 종합하여 보면, 이 사건 정보의 공개에 의하여 참가인의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 할 것이다.

나아가 참가인이 삼성경제연구소를 부당지원하였다는 점을 인정할 만한 자료가 없으므로, 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호 단서 (나)목의 비공개 예외사유인 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보에 해당한다고 보기도 어렵다.

따라서 원심이 공개를 인정한 이 사건 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호 본문에서 비공개대상정보로 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당한다고 볼 수 있다.

라. 그럼에도 이와 달리 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 정보가 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개 대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 구 정보공개법 제9조 제1항 제7호에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

이를 지적하는 피고와 참가인의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 그러므로 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 신영철(재판장) 이상훈 김용덕(주심) 김소영