

정보비공개결정처분취소

[대법원 2008. 10. 23. 2007두1798]



【판시사항】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에 정한 '법인 등의 경영·영업상 비밀'의 의미
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에 정한 공개를 거부할 만한 '정당한 이익'이 있는지 여부의 판단 방법
- [3] 한국방송공사의 '수시집행 접대성 경비의 건별 집행서류 일체'는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 한 사례
- [4] 정보비공개결정 취소소송에서 처분청이 당초의 처분사유인 대상 정보가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에 해당한다는 것보다 같은 항 제1호에 해당한다는 사유를 추가할 수 없다고 한 사례

【참조조문】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제1호, 제7호

【참조판례】

- [4] 대법원 2006. 1. 13. 선고 2004두12629 판결

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 한국방송공사(소송대리인 변호사 김영태)

【원심판결】 서울고법 2006. 12. 21. 선고 2006누14188 판결

【주문】

】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고가 부담한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 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).

같은 취지에서, 원고가 피고의 전 직원이었던 소외인의 소송대리인으로서 소송상 유리한 자료를 획득하기 위하여 이 사건 정보공개청구를 하였다 하더라도 그러한 사정만으로 원고의 이 사건 정보공개청구가 권리의 남용에 해당한다고 볼 수 없다고 한 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 권리남용에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

2. 상고이유 제2, 3점에 대하여

부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률(이하 '부정경쟁방지법'이라 한다)은 타인의 상표·상호 등을 부정하게 사용하게 하는 등의 부정경쟁행위와 타인의 영업비밀을 침해하는 행위를 방지하여 건전한 거래질서를 유지함을 목적으로 제정된 것으로서, 영업비밀 침해행위에 대하여 민사적 구제수단으로서 침해행위 금지·예방청구권, 손해배상청구권 및 신용회복조치청구권 등에 관한 규정을 둔과 아울러 형사처벌에 관한 규정도 두고 있는데, 부정경쟁방지법 제2조 제2호는 그 규율대상인 '영업비밀'에 관하여 "공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보를 말한다"고 정의하고 있다.

한편, 정보공개법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 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 양 법의 입법 목적과 규율대상 등 여러 사정을 고려하여 보면, 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 '법인 등의 경영·영업상 비밀'은 부정경쟁방지법 제2조 제2호 소정의 '영업비밀'에 한하지 않고, '타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보' 또는 '사업활동에 관한 일체의 비밀사항'으로 해석함이 상당하다.

그러나 한편, 정보공개법 제9조 제1항 제7호는 '법인 등의 경영·영업상의 비밀에 관한 사항'이라도 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지의 여부에 따라 그 공개 여부가 결정되어야 한다고 해석되는바, 그 정당한 이익이 있는지의 여부는 앞서 본 정보공개법의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 해석하여야 할 뿐만 아니라 국민에 의한 감시의 필요성이 크고 이를 감수하여야 하는 면이 강한 공익법인에 대하여는 다른 법인 등에 대하여 보다 소극적으로 해석할 수밖에 없다고 할 것이다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 비공개대상정보에 해당한다는 취지의 피고의 주장에 대해 제1심판결을 인용하여, 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 비공개대상정보인 '법인 등의 경영·영업상 비밀'이란 '일반적으로 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지며, 상당한 노력에 의하여

비밀로 유지·관리된 생산방법, 판매방법 기타 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보'를 말한다고 전제한 후, 이 사건 정보에 피고 주장과 같이 거래 일시 및 거래 장소 등의 정보가 기재되어 있다 하더라도 그 정보가 피고의 영업상 유·무형의 비밀에 해당한다거나 이를 공개할 경우 피고의 정당한 이익이 현저히 침해받는다고 인정할 만한 아무런 근거가 없는 반면, 오히려 피고가 텔레비전 수상기를 소지한 국민들이 납부하는 수신료 등으로 운영되는 공영방송사로서 이 사건 업무추진비 등에 대하여 자의적이고 방만한 예산집행의 여지를 미리 차단하고 시민들의 감시를 보장함으로써 그 집행의 합법성과 효율성을 확보하기 위하여서라도 그 집행증빙을 공개할 필요성이 크다고 할 것인바, 이러한 사정을 종합하여 보면, 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보에 해당한다고 볼 수 없다고 하여 피고의 주장을 배척하였다.

앞서 본 법리와 기록에 의하여 살펴보면, 원심이 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 '법인 등의 경영·영업상 비밀'을 부정경쟁방지법 제2조 제2호 소정의 '영업비밀'과 같은 의미로 해석한 것은 옳다고 할 수 없고, 이 사건 정보는 피고의 경영·영업상 비밀에 관한 사항에 해당한다고 볼 여지가 있으나, 한편 이 사건 정보가 공개될 경우 피고의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정하기는 어렵다고 보이므로, 피고의 주장을 배척한 원심의 조치는 결과적으로 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 법리오해로 인하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 수 없다.

3. 상고이유 제4점에 대하여

정보공개법 제20조 제2항은 "재판장은 필요하다고 인정되는 때에는 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개청구정보를 비공개로 열람·심사할 수 있다"고 규정하고 있는바, 사실심 법원은 해당 정보의 성질, 당해 사건의 증거관계 등에 비추어 필요하다고 판단한 경우 위 규정에 따라 공개청구정보를 제출받아 비공개로 열람·심사할 권한이 있다고 할 것이나, 특별한 사정이 없는 한, 사실심 법원에 그와 같은 의무가 있다고 할 수는 없다.

이와 다른 전제에 선 상고이유의 주장은 받아들일 수 없다.

4. 상고이유 제5점에 대하여

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있고, 여기서 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정되며, 이와 같이 기본적 사실관계와 동일성이 인정되지 않는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장하는 것이 허용되지 않는다고 해석하는 이유는 행정처분의 상대방의 방어권을 보장함으로써 실질적 법치주의를 구현하고 행정처분의 상대방에 대한 신뢰를 보호하고자 함에 그 취지가 있고, 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다고 할 것이다(대법원 2006. 1. 13. 선고 2004두12629 판결 등 참조).

정보공개법 제9조 제1항 제1호는 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보를, 제7호는 법인·단체 또는 개인의 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현

저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보를 각 비공개대상정보로 규정하고 있어 그 비공개사유의 요건이 되는 사실을 달리하고 있고, 정보공개법 제9조 제1항 제1호의 입법 취지는 비밀 또는 비공개사항으로 다른 법률 등에 규정되어 있는 경우는 이를 존중함으로써 법률 간의 마찰을 피하기 위한 것이고, 제7호의 입법 취지는 사업체인 법인 등의 사업활동에 관한 비밀의 유출을 방지하여 정당한 이익을 보호하고자 함에 있으므로, 정보공개법 제9조 제1항 제1호와 제7호를 비공개대상정보로 한 근거와 입법 취지가 다를 뿐 아니라 그 내용과 범위 및 요건이 다른 점 등 여러 사정을 합목적으로 고려하여 보면, 피고가 처분사유로 추가한 정보공개법 제9조 제1항 제1호에서 주장하는 사유는 당초의 처분사유인 제7호에서 주장하는 사유와는 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없다고 할 것이고, 추가로 주장하는 위 제1호에서 규정하고 있는 사유가 이 사건 처분 후에 새로 발생한 사실을 토대로 한 것이 아니라 당초의 처분 당시에 이미 존재한 사실에 기초한 것이라 하여 달리 볼 것은 아니라 할 것이다.

같은 취지에서 원심이, 이 사건의 당초 처분사유인 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상정보에 해당한다는 것과 추가 처분사유인 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제1호의 비공개대상정보에 해당한다는 것은 그 기초가 되는 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일하다고 할 수 없으므로, 위와 같은 처분사유의 추가는 허용되지 아니한다고 본 것은 정당하고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 위법이 없다.

5. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김영란(재판장) 이홍훈 안대희(주심) 양창수