

대법원 2014두5477 정보공개거부처분 취소청구 사건 보도자료

대법원 공보관실(02-3480-1451)

대법원(주심 대법관 박상옥)은 2018. 4. 12. ‘이동통신요금 원가 관련 자료 등에 대한 정보공개거부처분 취소청구’ 사건에서, ① 이 사건 각 정보는 사회일반인의 관점에서 그 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었고(정보의 특정 여부), ② 피고¹⁾가 원고의 정보공개청구에 대하여 별다른 이유를 제시하지 않은 채 이동통신요금과 관련한 총괄원가액수만을 공개한 것은 이 사건 원가 관련 정보에 대하여 비공개결정을 하면서 비공개이유를 명시하지 않은 경우에 해당하여 위법하며, 소송 중에 이 사건 원가 관련 정보가 법인의 영업상 비밀에 해당한다는 비공개사유를 주장하는 것은 허용되지 않고(절차적 하자 유무), ③ 이 사건 약관 및 요금 관련 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 정한 비공개대상정보에 해당하지 않는다고(비공개정보 해당 여부) 본 원심의 판단을 수긍하고 [피고 보조참가인들^{2\)}의 상고를 기각](#)하였음(대법원 2018. 4. 12. 선고 2014두5477 판결)

1. 사안의 내용 및 소송 경과

가. 사안의 내용

■ 참여연대 소속인 원고³⁾는 2011. 5. 6. 피고에게 이동통신요금 원가 등에 관한 자료를 공개할 것을 청구하였음

1) 소 제기 당시의 피고는 방송통신위원회였으나, 소송 계속 중 전파관리업무가 미래창조과학부로 이관되어 현재는 미래창조과학부 장관이 이 사건 정보공개 관련 업무를 담당하고 있음(이하 방송통신위원회와 미래창조과학부 장관 모두를 ‘피고’라고 칭함)

2) 통신3사(에스케이텔레콤, 케이티, 엘지유플러스)가 피고 보조참가인들임

3) 원고가 현재도 참여연대 소속인지는 알 수 없음

■ 그 중 이 사건 상고심에서 쟁점이 되는 정보는 아래와 같음(보다 상세한 사항은 아래 나.항 참조)

1. 나. 방통위가 보유 및 파악하고 있는 이동통신요금 원가 산정을 위하여 필요한 사업 비용 및 투자보수의 산정을 위한 자료 일체(2005년부터 2011. 5. 5.까지)
- 5-1. 전기통신사업법 제28조 이용약관에 대한 신고 및 인가와 관련하여 이동통신 3사의 신고 및 인가에 대한 적정성 심의 평가 관련 자료 일체(2005년~최근)
- 5-2. 방통위가 전기통신사업법 제28조 제2항의 규정에 따른 기간통신사업자(이동통신)의 이용약관을 인가하기 위하여, 위 법 제28조 제3항 1호 내지 5호 관련 규정과 관련한 평가 및 심의 관련 자료 일체(2005년~최근)
6. 전기통신사업법 제28조에 따라 이동통신 3사가 제출한 전기통신서비스 요금 산정 근거자료 일체(2005년~최근)

■ 피고는 2011. 5. 30. 원고의 청구에 따라 일부 정보를 공개하였으나, 위 1. 나.항 기재 정보에 관해서는 특별한 거부사유를 설명하지 않았고, 위 5-1, 5-2, 6항 기재 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호 사유(영업비밀)에 해당한다는 이유로 정보를 공개하지 않았음

나. 소송 경과

■ 제1심 및 원심의 판단

- 제1심은 원고 전부 승소 판결을 선고하였음
- 피고가 제1심 판결 선고 후 일부 정보를 추가로 공개하였고(☛ 원심에서 소 각하), 원심 심리 결과 일부 정보는 제3자의 영업상 비밀에 관한 사항임이 인정되었음(☛ 원심에서 청구 기각)
- 원심은 위 각하 및 기각 부분을 제외한 나머지 정보에 대한 정보공개 의무를 인정하여 해당 부분에 대한 원고 승소 판결을 선고하였음

■ 피고 보조참가인들의 상고

- 원심 판단에 대하여 피고는 상고하지 않았으나 통신사들인 피고 보조참가인들이 상고하였음

■ 각 정보에 대한 원심의 최종 판단과 상고 여부에 관한 내용을 정리하면
아래 표와 같음⁴⁾

구분	정보내용	원심 판단		상고 여부 및 쟁점
제1정보	1.나.항(원가 산정을 위한 사업비용 및 투자보수 산정 관련 자료)	각하	영업보고서 중 서식1/2/6 중 2G,3G 항목 ➡ 1심 판결 선고 후 공개	상고 X
		인용	나머지 정보 (서식3~5/7~17/6 중 2G,3G 항목 제외 부분) ➡ 이유제시의무 위반	상고 O 1. 이유제시의무 위반 여부 - 공개 대상 정보 특정 여부 - 비공개결정 존부 - 위법성 판단 기준시 - 처분사유 추가 가능성
			부가적 판단 (서식3/17의 각 2G,3G 항목 부분은 7호 비공개대상정보에 해당하지 않음)	2. 비공개사유 인정 여부 (부가적 판단 관련) - 7호 사유 해당 여부
제2정보	5.1./5.2.항(이용약관 신고·인가 관련 심의평가 자료)	각하	5.1. 중 피고 작성의 적정성 심의평가서류 ➡ 정보부존재	상고 X
		기각	참가인들이 제3자와 체결한 계약서, 제3자가 작성한 문서, 보험회사의 경과손해율 총괄표	상고 X
		인용	나머지 정보	상고 O 1. 공개 대상 정보 특정 여부 2. 비공개사유 인정 여부 - 7호 사유 해당 여부
제3정보	6.항(전기통신서비스요금 산정 근거 자료)	기각	참가인들이 제3자와 체결한 계약서, 제3자가 작성한 문서, 보험회사의 경과손해율 총괄표	상고 X
		인용	나머지 정보	상고 O 1. 공개 대상 정보 특정 여부 2. 비공개사유 인정 여부 - 7호 사유 해당 여부

2. 대법원의 판단

가. 사건의 쟁점

- ▣ 원심에서 정보공개의무를 인정한 이 사건 각 정보가 충분히 특정되었는지
- ▣ 이 사건 원가 관련 정보에 대한 비공개결정의 절차적 하자 유무
- ▣ 이 사건 각 정보가 비공개대상 정보에 해당하는지

나. 판결의 결과 : 아래와 같이 원심의 판단을 수긍하여 피고 보조참가인들의 상고 기각

- ▣ 정보 특정 여부 ⇒ **적극**

- 청구인이 정보공개청구를 할 때에는 사회일반인의 관점에서 청구대상 정보의 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정하여야 함. 정보비공개결정의 취소를 구하는 사건에서, 원고가 공개를 청구한 정보의 내용 중 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 볼 수 없는 부분이 포함되어 있다면, 법원에서 이를 비공개로 열람·심사하는 등으로 청구대상정보의 내용과 범위를 특정시켜야 함(대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결 참조)
- 원고는 최초 정보공개청구 당시 아래 [최초 정보공개청구]와 같은 내용으로 정보공개청구를 하였다가 제1심 진행 중 청구취지를 변경하였음

[최초 정보공개청구]

1. 방통위가 보유 및 파악하고 있는 이동통신요금 원가 및 이동통신요금 원가 관련 자료 일체
- 5-1. 전기통신사업법 제28조 이용약관에 대한 신고 및 인가와 관련하여 이동통신 3사의 신고 및 인가에 대한 적정성 심의 평가 관련 자료 일체(2005년~최근)

- 4) 원심 판시 별지1 목록 제1의 나항 기재 정보 중 제1심 판결 후 공개된 원심 판시 별지2 목록 제1항 기재 정보를 제외한 부분을 '이 사건 원가 관련 정보'라 하고, 원심 판시 별지1 목록 제5의 1, 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 함(원심 판시 별지1, 2는 보도자료의 별지로 첨부함)

- 5-2. 방통위가 전기통신사업법 제28조 제2항의 규정에 따른 기간통신사업자(이동통신)의 이용약관을 인가하기 위하여, 위 법 제28조 제3항 1호 내지 5호 관련 규정과 관련한 평가 및 심의 관련 자료 일체(2005년~최근)
- 6. 전기통신사업법 제28조에 따라 이동통신 3사가 제출한 전기통신서비스 요금 산정 근거자료 일체(2005년~최근)

[제1심 진행 중 변경된 청구취지]

- 1. 나. 방통위가 보유 및 파악하고 있는 이동통신요금 원가 산정을 위하여 필요한 사업비용 및 투자보수의 산정을 위한 자료 일체(2005년부터 2011. 5. 5.까지)
- 5-1. 전기통신사업법 제28조 이용약관에 대한 신고 및 인가와 관련하여 이동통신 3사의 신고 및 인가에 대한 적정성 심의 평가 관련 자료 일체(2005년~최근)
- 5-2. 방통위가 전기통신사업법 제28조 제2항의 규정에 따른 기간통신사업자(이동통신)의 이용약관을 인가하기 위하여, 위 법 제28조 제3항 1호 내지 5호 관련 규정과 관련한 평가 및 심의 관련 자료 일체(2005년~최근)
- 6. 전기통신사업법 제28조에 따라 이동통신 3사가 제출한 전기통신서비스 요금 산정 근거자료 일체(2005년~최근)

- 최초 정보공개청구 내용과 제1심 진행 중 변경된 청구취지, 제1심의 비공개 열람·심사 결과 등을 종합하여 보면, 청구취지변경으로 특정된 이 사건 각 정보는 사회일반인의 관점에서 그 내용과 범위를 확정할 수 있을 정도로 특정되었다고 볼 수 있음

▣ 이 사건 원가 관련 정보에 대한 비공개결정의 절차적 하자 유무 ⇒ **적극**

- 정보공개법 제13조 제4항은 공공기관이 정보를 비공개하는 결정을 한 때에는 비공개이유를 구체적으로 명시하여 청구인에게 그 사실을 통지하여야 한다고 규정하고 있음. 정보공개청구를 받은 공공기관은 정보 공개를 거부하는 경우 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 않음(대법원 2007. 2. 8.

선고 2006두4899 판결)

- 또한 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가 또는 변경할 수 있음 다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등 참조).
- 피고가 원고의 정보공개청구에 대하여 별다른 이유를 제시하지 않은 채 이동통신요금과 관련한 총괄원가액수만을 공개한 것은 이 사건 원가 관련 정보에 대하여 비공개결정을 하면서 비공개이유를 명시하지 않은 경우에 해당하여 위법함
- 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 없음

▣ 이 사건 각 정보가 비공개대상 정보에 해당하는지 ⇒ [소극](#)

- 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 공개여부는 공개를 거부할 만한 정당한 이익이 있는지 여부에 따라 결정되어야 함. 이러한 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법 취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 함(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등)
- 원심은 다음과 같은 이유 등으로 이 사건 약관 및 요금 관련 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호에서 정한 비공개대상정보에 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 해당

하지 않는다고 판단하였는데, 이러한 원심의 판단은 타당함⁵⁾

- 이동통신서비스는 전파 및 주파수라는 공적 자원을 이용하여 제공되고 국민 전체의 삶과 사회에 중요한 의미를 가지므로, 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 큼
- 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 보임
- 이 사건 약관 및 요금 관련 정보의 기본적인 내용은 참가인들이 피고에게 제출한 이용약관에 관한 정보로서 이를 영업상의 비밀이라고 보기 어려움
- 변경된 이용약관의 요금제, 부가서비스의 내용 및 취지 등을 설명하는 부분은 일반적인 설명만 기재하고 있으므로 공개되더라도 참가인들의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 없음
- 이동통신시장의 특성에 비추어 볼 때, 정보 작성 시점으로부터 이미 상당기간이 경과한 이 사건 약관 및 요금 관련 정보가 공개되더라도 참가인들의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 볼 수 없음
- 영업보고서에 기재된 각 항목들은 개별적인 항목들의 합계금액으로 이루어진 것이어서 공개되더라도 기간통신사업자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되지 않음
- 영업통계명세서(서식17)에 기재된 분기별 가입자수, 회선수, 통화량 및 고용인원수 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 보기

5) 원심의 부가적 판단 부분은 판결 결론에는 영향이 없으나, 상고인들이 적극적으로 다투는 부분이므로 함께 판단하였음

는 어려우며, ③ 피고는 이미 자신의 홈페이지에 서비스별 가입자수를 공개하고 있고, 정보통신정책연구원이 작성한 2010년도 통신시장 경쟁상황평가서에는 참가인들의 연도별 발신통화량 및 망내통화량 비중이 기재되어 있는 점 등에 비추어 중요한 영업상 비밀에 해당한다고 보기는 어려움

3. 판결의 의의

- 이 판결은 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위한 정보공개법의 취지를 다시 한 번 강조하여 공공기관의 정보공개의무를 인정한 판결임
- 특히 이 판결은 ① 전파 및 주파수라는 공적 자원을 이용하여 제공되고 국민 전체의 삶과 사회에 중요한 의미를 가지는 이동통신서비스의 특징, ② 이동통신서비스가 공정하고 합리적인 가격에 제공되어야 할 필요 내지 공익, ③ 이를 위한 국가의 감독 및 규제 권한이 적절하게 행사되고 있는지가 투명하게 공개되어야 할 필요성이 크다는 점을 적극 고려하여 피고 보조참가인들의 상고를 기각하였음

별지1.

공개청구 대상정보

1. 방송통신위원회가 보유 및 파악하고 있는

가. 생략

나. 이동통신요금 원가 산정을 위하여 필요한 사업비용 및 투자보수의 산정을 위한 자료 일체(2005년부터 2011. 5. 5.까지)

2. 생략

3. 생략

4. 생략

5-1. 전기통신사업법 제28조 이용약관 중 이동통신기기를 이용하는 전기통신서비스의 이용약관에 대한 신고 및 인가와 관련하여 이동통신 3사의 신고 및 인가에 대한 적정성 심의, 평가 관련 자료 일체(2005년~2011. 5. 5.)

5-2. 방송통신위원회가 법 제28조 제2항의 규정에 따른 기간통신사업자(이동통신)의 이용약관 중 이동통신기기를 이용하는 전기통신서비스에 대한 이용약관을 인가하기 위하여, 전기통신사업법 제28조 제3항 1호 내지 5호 규정과 관련한 평가 및 심의 관련 자료 일체(2005년~2011. 5. 5.)

6. 전기통신사업법 제28조에 따라 이동통신3사가 제출한 전기통신서비스 요금 산정 근거자료 일체(2005년~2011. 5. 5.)

7. 생략 끝.

별지2.

취소대상 이외 정보

1. 별지1. 목록 기재 제1의 나항 정보의 영업보고서 가운데 대차대조표 내지 재무상태표(서식1), 손익계산서(서식2) 및 역무별 영업외 손익명세서(서식6) 중 이동통신(셀룰러 또는 PCS)서비스(2G) 항목과 이동통신(IMT2000)서비스(3G) 항목
2. 별지1. 목록 기재 제5의 1항 정보 중 이용약관의 신고에 대하여 피고가 작성한 적정성 심의·평가 서류
3. 별지1. 목록 기재 제5의 1, 2항, 제6항 정보 중 피고보조참가인 에스케이텔레콤 주식회사, 주식회사 케이티 및 주식회사 엘지유플러스가 CP 회사(Contents Provider, 콘텐츠를 공급하는 회사), 보험회사 등 제3자와 체결한 계약서, 제3자가 작성한 문서 및 보험회사의 경과손해율 총괄표 끝.