

[청 구 인] ○○○

[피청구인] ○○○

[주 문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2015. 1. 10. 청구인에게 한 「정보공개 거부처분」을 취소한다.

# 이 유

## 1. 사건개요

청구인이 2014. 12. 23. 피청구인에게 ‘○○ 재정건전화 연구용역결과보고서’ (이하 ‘이 사건 결과보고서’라 함)에 대한 정보공개를 청구하자, 피청구인은 2015. 1. 5. 이 사건 결과보고서의 내용이 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라 함) 제9조제1항제7호의 ‘법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’에 해당함을 이유로 이를 비공개하는 정보공개 거부처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 함)을 내렸다.

## 2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

청구인은 2014. 9.말 기준 피청구인의 부채는 8조 4,491억원, 부채비율은 341%로, 피청구인은 행정자치부의 부채중점관리 지방공기업 부채감축계획에 따라 올해 연말까지 부채비율을 320% 이하로 낮추고 2017년까지 200%로 낮춰야 하는데 각종 개발사업 중단으로 자금회수가 원활치 않아 결국 재정위기 상황인 ○○시가 현물출자방식으로 피청구인의 부채를 메우고 있다며, 피청구인의 부채문제는 ○○시 재정위기 해결의 심각한 걸림돌로서 이에 관한 내용은 시민의 알 권리 보장 차원에서 공개되어야 한다고 주장한다.

## 3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 피청구인은 청구인이 정보공개청구한 이 사건 결과보고서에는 피청구인의 중장기 재무계획, 손익추정 관련자료, 부채감축 계획, 주요사업의 사업성 분석, 자산매각 및 투자유치 전략 등이 포함되어 있는데 이러한 내용이 외부에 공개되는 경우 금융기관, 공동사업자, 정부, 투자자, 채권자 등과의 관계에서 피청구인의 협상력 저하로 정상적인 경영활동과 운영에 상당한 지장을 초래할 수 있다며 이는 정보공개법 제9조제1항제7호에서 정한 ‘법인등의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’에 해당하여 비공개 대상이라고 주장한다.

나. 또한, 피청구인은 이 사건 결과보고서가 재정현황을 분석하여 재정위기 해결책을 제시한 것으로 장기전략 및 부채감축 방안을 토대로 단기적으로 위기를 극복하고 장기적으로 사업구조와 운영모델을 확정하는데 활용되는 자료로서 피청구인의 의사결정 과정에 있는 내부검토 자료에 해당한다며, 정보공개법 제9조제1항제5호의 ‘감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’에 해당하여 비공개 대상이라고 주장한다.

다. 그리고, 피청구인은 정보공개법 제11조제3항이 ‘공공기관은 공개 청구된 공개 대상 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 제3자에게 지체 없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그의 의견을 들을 수 있다’고 하고 있는바, 이 사건 결과보고서를 작성한 용역수행자가 비공개를 요구하였다고 하며, 청구인들의 정보공개청구 목적인 피청구인의 재정실태는 이 사건 결과보고서에 포함되어 있지 않으며 기존 자료(감사보고서, 사업보고서, 재무제표 등)의 열람을 통하여 알 수 있으므로 공개할 필요가 없다고 주장한다.

## 4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

### 가. 관계법령

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제5호 및 제7호

## 나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인이 2014. 12. 23. 피청구인에게 2014년 시행한 ○○ 재정건전화 연구용역의 결과보고서를 공개할 것을 청구하자, 피청구인은 2015. 1. 5. 이 사건 결과보고서의 내용이 정보공개법 제9조제1항제7호의 비공개대상정보에 해당됨을 이유로 비공개 결정하여 정보공개 거부처분을 하였다.

2) 피청구인은 2014. 3. 13.부터 2014. 6. 20.까지 ○○와 ○○법인에 의뢰하여 ‘재정건전화 및 핵심사업 컨설팅 용역’ 을 실시하였다.

3) 지방공기업경영정보공개시스템(cleaneye.go.kr)에 공시된 2013년 기준 피청구인의 부채는 7조 8,187억 원이며 자본 대비 부채비율은 304.72%이다.

4) ○○가 2014. 10.경 수립한 지방공기업 부채감축계획은 피청구인을 포함하여 부채비율 200% 이상 또는 부채규모 1,000억 원 이상인 지방공기업을 부채중점관리 대상으로 지정하여 2017년까지 단계적으로 부채비율을 200% 이하로 낮추도록 하는 내용을 담고 있으며, 이에 따라 ○○시는 2,427억 원 상당의 자산을 피청구인에게 출자하는 계획을 발표한 바 있다.

## 다. 판 단

### 1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

정보공개법 제2조제1호에 따르면 ‘정보’ 라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말하고, 같은 법 제3조에 따르면 공공기관이 보유·관리하는 정보는 같은 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 하는데, 제9조제1항은 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다’ 고 하여 각 호에서 비공개 사유를 정하고 있다. 같은 항 제5호는 ‘감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’ 를, 같은 항 제7호는 ‘법인·단체 또는 개인(이하 “법인등” 이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’ 를 각각 비공개 대상 정보로 규정하고 있다. 한편 같은 법 제11조제3항은 공공기관은 공

개 청구된 공개대상 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 제3자에게 지체 없이 통지하여야 하며 필요한 경우에는 그의 의견을 들을 수 있다고 하고, 제14조는 공개 청구한 정보가 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분과 공개 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우에는 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다고 한다.

### 2) 다음으로 이 전 처분의 위법·부당여부를 살펴보면,

정보공개법 제1조, 제3조, 제6조는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보를 모든 국민에게 원칙적으로 공개하도록 하고 있으므로, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서 정보공개법 제9조제1항 각호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 하고 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 법 제9조제1항 및 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하여야만 하며 국민의 알권리를 보장하고 국정운영의 투명성을 확보한다는 법의 입법목적과 취지에 비추어 보면 공공기관은 자신이 보유·관리하는 정보를 공개하는 것이 원칙이고 정보공개예외로서 비공개사유에 해당하는지 여부는 엄격하게 해석할 필요가 있다(대법원 2007. 2. 8. 선고 2006두4899판결 등 참조).

가) 이 사건 처분의 사유 및 그 추가 가능 여부

피청구인은 답변서를 통해 이 사건 결과보고서가 정보공개법 제9조제1항제5호 및 제7호의 비공개대상정보에 해당함을 처분사유 및 근거법규로 들고 있으나, 청구인의 이 사건 결과보고서 공개청구에 대한 처분 당시에는 결과보고서가 중장기 재무계획, 부채감축계획, 주요 사업의 사업성분석, 자산매각 및 투자유치 전략 등이 주요 내용으로 재정위기에 처해 있는 피청구인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로 정보공개법 제9조제1항제7호에 따라 비공개대상에 해당한다는 이유로 비공개결정을 하였던바, 이후 피청구인이 이 사건 처분사유라고 주장하는 정보공개법 제9조제1항제5호 소정의 사유는 이 사건 처분 후 추가된 것으로 보아야 한다.

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 이유와 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 않으며, 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없는 것이며 이러한 법리는 행정심판 단계에서도 그대로 적용된다(대법원 2008.10.23. 선고 2007두1798 판결, 대법원 2014. 5. 16. 선고 2013두26118 판결 등 참조).

정보공개법 제9조제1항제5호는 입찰계약과정, 의사결정과정 또는 내부검토회과정 등에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를, 제7호는 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 각 비공개대상정보로 규정하고 있어 그 비공개사유의 요건이 되는 사실을 달리하고 있고, 제5호는 감사·감독·시험·입찰계약 등의 과정에서의 원활하고 공정한 업무수행을 보장하고자 함에 그 입법 취지가, 제7호는 법인등의 경영상·영업상 정당한 이익을 보호하고자 하는데 있으므로 정보공개법 제9조제1항제5호와 제7호를 비공개대상정보로 한 근거와 입법취지가 다를 뿐 아니라 그 내용과 범위 및 요건이 다른 점 등 여러 사정을 고려하면, 피청구인이 처분사유로 추가한 정보공개법 제9조제1항제5호에서 주장하는 사유는 당초 처분사유인 정보공개법 제9조제1항제7호에서 주장하는 사유와는 기본적인 사실관계가 동일하다고 할 수 없고 그 사유가 처분 당시에 이미 존재한 사실에 기초한 것이라 하여 달리 볼 것은 아니다. 따라서 이 사건 결과보고서가 정보공개법 제9조제1항제5호 소정의 비공개대상정보에 해당한다는 것은 이 사건 처분의 사유가 될 수 없다.

설령, 정보공개법 제9조제1항제5호를 이 사건 처분의 처분사유로 추가하는 것이 허용된다고 하더라도 ‘공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’를 비공개대상으로 하고 있는 점, 제9조제1항제5호 단서에서 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 청구인에게 통지할 것을 정하고 있는 점 등을 고려하면 피청구인이 이미 이 사건 결과보고서 등에 대한 검토를 통해 중장기재무관리계획을 수립하여 의회에 보고한 사실, 재정건전화 방안을 발표하고 회사 운영을 전면개편하기 위한 사업구조조정 리포트를 진행하기 위해 최근 태스크포팀을 구성한 사실 등에 비추어 피청구인이 이 사건 결과보고서와 관련한 핵심적인 의사결정과정 또는 내부검토회과정 중에 있다고 보기 어렵고 관련 정보가 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다

고 인정하기 어려워 이 사건 결과보고서가 제9조제1항제5호 소정의 비공개대상정보에 해당한다고 볼 수도 없다.

나) 정보공개법 제9조제1항제7호의 비공개대상정보에 해당하는지 여부

정보공개법 제9조제1항제7호 소정의 ‘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 하는데, 그러한 정당한 이익이 있는지 여부는 정보공개법의 입법취지에 비추어 이를 엄격하게 판단하여야 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(대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두1798 판결, 대법원 2010. 12. 23. 선고 2008두13392 판결 등 참조).

피청구인이 우리 위원회에 심의 참고자료로 제출한 이 사건 결과보고서의 주요 내용 요약본을 참고하면 이 사건 결과보고서는 크게 ① 문제 원인 및 해결방향, ② 단기 재정건전화 방안, ③ 중장기 사업구조 및 운영모델 재정립 방향, ④ 실행계획 및 중장기 재정전망 등으로 구성되어 있고 구체적으로 피청구인의 재정현황, 연도별 유동성(부도위기), 부채비율, 영업손익 및 당기손익 추정, 유동성 위기 극복 과제 및 재무구조 건전화 방안, 집단·영종 사업조정방안 및 실행시 재정전망, 중장기 사업구조 재정립 및 운영모델 방향 등이 담겨있는 것으로 보인다. 위와 같은 내용은 피청구인의 사업추진 및 경영과 관련한 경영정보로서 ‘법인 등의 경영상·영업상 비밀’에 해당한다고 판단되며, 다만 이러한 정보가 공개될 경우 피청구인의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는지 여부는 정보공개법의 취지를 고려하여 엄격하게 판단하여야 할 것이다.

피청구인은 주택 및 일반건축물의 취득, 건설, 개발, 분양, 설계, 감리, 임대 및 관리사업 및 토지의 취득, 개발, 분양, 임대 및 관리사업 등을 수행하기 위하여 지방공기업법 및 인천도시공사 설립 및 운영에 관한 조례에 의하여 설립된 법인으로서, 그와 같은 사업을 수행하기 위하여 일반 사기업과는 다른 특수한 지위와 권한을 가지고 있는 점, 사업의 목적이 지방자치와 주민복리의 증진에 이바지하는데 있는 점, 인천광역시가 전액 현물출자하여 설립한 점 등을 고려하면 피청구인의 사업수행 및 경영과 관련한 일반적인 정보는 이를 비공개하여 얻는 이익보다 공개함으로써 얻는 시민들의 알권리 충족, 공공기관의 운영에 대한 투명성 확보 등의 이익이 더 크다고 할 것이어서 정보공개법 제9조제1항제7호의 비공개대상에 해당한다고 보기 어려울 것이다. 그런데 청구인이 정보공개 청구한 이 사건 결과보고서는 피청구인의 사업수행 및 경영과 관련한 일반적인 정보에 해당하는 재정현황, 사업추진실적 등의 정보뿐만 아니라, 연도별 유동성, 부채비율, 영업손익 등의 추정치와 추진 사업의 부도발

생 가능성, 현재 진행 중인 사업의 조정대안 및 효과, 추진 일정계획 등이 포함되어 있는데, 이는 피청구인 추진 사업이나 경영상의 핵심적인 정보로서 이러한 정보가 외부에 공개될 경우 채권시장에서의 이미지와 신뢰도에 영향을 끼쳐 채권 가격 하락으로 이어질 수 있고 이로 인해 자금조달에 어려움을 가중시킬 우려가 있는 점, 계약 상대방과의 관계에 있어서 정보비대칭으로 인한 협상력 저하로 추진 사업의 재정립에 문제가 발생할 소지가 있는 점 등을 고려해 보면 이러한 정보는 공개할 경우 피청구인의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 보이므로 비공개대상에 해당한다고 할 것이다.

그렇다면 이 사건 결과보고서는 공개 가능한 부분과 비공개대상에 해당하는 부분이 혼합되어 있다고 볼 수 있는데, 정보공개법 제14조는 공개 청구한 정보가 제9조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분과 공개 가능한 부분이 혼합되는 있는 경우로서 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우에는 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다고 하고 있는바, 공개가능한 부분과 비공개대상에 해당하는 부분을 분리할 수 있는 경우에는 부분 공개하는 것이 원칙이라 할 것이다. 그러나 이 사건 결과보고서는 공개가 가능한 일반적인 경영정보와 비공개대상 정보가 혼재되어 분리가 불가능한 것으로 보이고, 분리하여 공개한다 하더라도 공개되는 부분은 판단의 전제사실이나 맥락 등이 제외된 것으로 이것만으로는 정보의 온전한 이해가 어려워 공개청구의 취지에 어긋난다고 할 것인바, 제14조에 의해 이 사건 결과보고서를 부분 공개하는 것은 그 성격상 어려울 것으로 판단된다.

청구인은 ○○시의 경우 ○○에 대한 컨설팅 용역 결과보고서를 공개하고 있는 사실을 들어 이 사건 결과보고서가 비공개대상이 되지 않는다고 주장하고 있으나, 공개된 ○○의 컨설팅 용역보고서는 내부 이용뿐 아니라 시민에 대한 공개를 목적으로 하여 작성된 것으로 조직의 역량개선 및 경영혁신 방안을 담고 있어 이 사건 결과보고서와는 그 목적, 취지, 주요 내용에서 차이가 있으므로 이 사건 결과보고서의 공개 여부를 판단함에 있어 참고사항이 되지 않는다고 할 것이다.

#### 다) 소결

이 사건 결과보고서는 피청구인의 경영·영업상 비밀에 관한 사항을 담고 있고 원칙적으로 공개가 가능한 정보와 공개할 경우 피청구인의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 비공개대상 정보가 혼재되어 있는바, 두 부분은 분리가 가능하지 않거나 분리하여 공개한다 하더라도 공개청구의 취지에 어긋날 우려가 있으므로 제14조에 따라 부분 공개할 수 있는 성질의 것이 아니라고 판단된다. 따라서 이 사건 결과보고서 전체에 대하여 비공개하기로 하여 청구인의 정보공개 청구를 거부한 이 사건 처분은 적법·타당한 것으로 보인다.

## 5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.