

행정정보공개청구거부처분취소

[대법원 2014. 7. 24. 2013두20301]



【판시사항】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'의 의미 및 그에 해당하는 정보인지 판단하는 방법
- [2] 甲이 친족인 망 乙 등에 대한 독립유공자 포상신청을 하였다가 독립유공자서훈 공적심사위원회의 심사를 거쳐 포상에 포함되지 못하였다는 내용의 공적심사 결과를 통지받자 국가보훈처장에게 '망인들에 대한 독립유공자서훈 공적심사위원회의 심의·의결 과정 및 그 내용을 기재한 회의록' 등의 공개를 청구하였는데, 국가보훈처장이 공개할 수 없다는 통보를 한 사안에서, 위 회의록은 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당한다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'란 같은 법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 같은 법 제9조 제1항 제5호의 규정에 의한 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다. 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다.
- [2] 甲이 친족인 망 乙 등에 대한 독립유공자 포상신청을 하였다가 독립유공자서훈 공적심사위원회(이하 '공적심사위원회'라 한다)의 심사를 거쳐 포상에 포함되지 못하였다는 내용의 공적심사 결과를 통지받자 국가보훈처장에게 '망인들에 대한 공적심사위원회의 심의·의결 과정 및 그 내용을 기재한 회의록' 등의 공개를 청구하였는데, 국가보훈처장이 위 회의록은 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에 따라 공개할 수 없다는 통보를 한 사안에서, 독립유공자 등록에 관한 신청당사자의 알권리 보장에는 불가피한 제한이 따를 수밖에 없고 관계 법령에서 제한을 다소나마 해소하기 위해 조치를 마련하고 있는 점, 공적심사위원회의 심사에는 심사위원들의 전문적·주관적 판단이 상당 부분 개입될 수밖에 없는 심사의 본질에 비추어 공개를 염두에 두지 않은 상태에서의 심사가 그렇지 않은 경우보다 더 자유롭고 활발한 토의를 거쳐 객관적이고 공정한 심사 결과에 이를 개연성이 큰 점 등 위 회의록 공개에 의하여 보호되는 알권리의 보장과 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익 등을 비교·교량해 볼 때, 위 회의록은 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당함에도 이와 달리 본 원심판결에 비공개대상정보에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제1조, 제9조 제1항 제5호
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제1조, 제9조 제1항 제5호

【참조판례】

- [1] 대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결(2003하, 1958), 대법원 2010. 6. 10. 선고 2010두2913 판결(공2010하, 1378), 대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결(공2012상, 49)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 국가보훈처장

【원심판결】 서울고법 2013. 9. 4. 선고 2013누11286 판결

【주문】

】

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

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'라 함은 같은 법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 같은 법 제9조 제1항 제5호의 규정에 의한 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다고 할 것이고, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다(대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결, 대법원 2010. 6. 10. 선고 2010두2913 판결 등 참조).
2. 원심판결 및 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 원고가 독립유공자 등록을 신청한 망인들에 대한 독립유공자서훈 공적심사위원회(이하 '공적심사위원회'라고만 한다)의 심의·의결 과정 및 그 내용이 기재된 이 사건 회의록에 관하여, ① 이 사건 회의록을 공개함으로써 독립운동의 공적 인정 과정에 중대한 관심을 가지는 신청당사자의 알권리를 실효적으로 보장할 필요가 있는 점, ② 공적심사위원회의 심사내용은 객관적·역사적 사실관계를 확정하는 것일 뿐 첨예한 이해관계를 조정한다거나 전문적·학술적 가치판단을 하는 것이 아니므로 공개로 인하여 외부의 부당한 압력이나 사회적인 반향을 불러일으킬 우려가 있다고 보기 어렵고, 오히려 독립운동 공적 인정에 관한 구체적 기준을 공개하여 공론화함으로써 그 객관성을 담보할 필요성이 크다고 보이는 점, ③ 심사위원들의 사회적 신분이나 학식, 경력 등에 비추어 이 사건 회의록의 공개로 인하여 그들 업무의 공정성에 영향을 받을 우려가 크다고 보기 어려운 점, ④ 이 사건 회의록에 기재된 참석자의 명단, 발언내용에 대한 해당 발언자의 이름 등 개인에 관한 사항이

공개되지 않는다면, 특정 발언자에 대한 식별이 용이하지 아니하여 공적심사위원회 내부의 원만하고 자유로운 의견 교환을 방해할 염려가 거의 없는 점 등을 들어, 이 사건 회의록은 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'라고 보기 어렵다고 판단하였다.

3. 그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 앞서 본 법리와 독립유공자 등록 결정의 취지 및 절차에 관한 관계 법령 등을 종합하면, 아래와 같은 사정이 인정된다.

(1) 공적심사위원회의 심사는 피고가 영전 수여 추천 여부를 결정하기 위한 절차의 하나일 뿐이어서(대법원 2001. 10. 23. 선고 2001두4764 판결 등 참조) 신청당사자의 알권리는 일정 부분 제한될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.

한편 독립유공자 등록신청을 받은 피고는 독립유공자에 해당하는지 여부를 심사한 후 그 심사 결과의 구체적 사유를 밝혀 신청당사자에게 통보하여야 하므로(독립유공자예우에 관한 법률 시행령 제4조 제2항 참조), 이로써 신청당사자의 알권리가 어느 정도 보장된다고 볼 수 있다.

이와 같이 독립유공자 등록에 관한 신청당사자의 알권리 보장에는 불가피한 제한이 따를 수밖에 없고 관계 법령에서 그 제한을 다소나마 해소하기 위한 조치를 마련하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 독립유공자 등록의 요건인 일제의 국권침탈 전후로부터 1945년 8월 14일까지 국내외에서 국권침탈을 반대하거나 독립운동을 위하여 일제에 항거한 사실은 오래된 과거의 사실로서 그 객관적인 사실 확인도 어려울 뿐더러 일제의 국권침탈이 오랜 기간 전면적으로 이루어졌으므로 위 기간 동안의 객관적 행위사실을 어떻게 평가할 것인가의 가치판단의 문제가 불가피하게 남게 된다(헌법재판소 2010. 6. 24. 선고 2009헌바111 전원재판부 결정 참조). 이와 아울러 등록신청 대상자의 독립운동 이후 사망 시까지 행적 또한 평가의 대상이 되는 점까지 감안하면, 공적심사위원회의 심사에는 심사위원들의 전문적·주관적 판단이 상당 부분 개입될 수밖에 없다.

이러한 심사의 본질에 비추어 공개를 염두에 두지 아니한 상태에서의 심사가 그렇지 아니한 경우보다 더욱 자유롭고 활발한 문답과 토의를 거쳐 객관적이고 공정한 심사 결과에 이를 개연성이 크다고 할 것이다.

(3) 반면 위와 같은 공적심사위원회의 광범위한 심사내용 및 심사의 본질 등을 고려하면, 이 사건 회의록에 심사위원들의 대립된 의견이나 최종 심사 결과와 세부적인 면에서 차이가 나는 내용이 포함되어 있을 경우 그 공개로 인하여 신청당사자에게는 물론 사회적으로도 불필요한 논란을 불러일으키거나 외부의 부당한 압력 내지 새로운 분쟁에 휘말리는 상황이 초래될 우려가 높고, 심사위원들로서도 공개될 경우에 대한 심리적 부담으로 인하여 솔직하고 자유로운 의사교환에 제한을 받을 수밖에 없을 것으로 보인다.

또한 이는 이 사건 회의록을 익명으로 처리하는 방법으로 해소될 문제는 아니라 할 것이다.

나. 위에서 본 바와 같이 이 사건 회의록의 공개에 의하여 보호되는 알권리의 보장과 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익 등을 비교·교량하여 볼 때, 이 사건 회의록은 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당한다고 보아야 할 것이다.

다.

그런데도 원심은 그 판시와 같은 사정만으로 이 사건 회의록이 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보에

관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 그러므로 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 양창수(재판장) 고영한 김창석(주심) 조희대