

행정정보공개청구거부처분취소

[서울행정법원 2013. 3. 28. 2012구합32420]



【전문】

【원 고】

【피 고】 국가보훈처장

【변론종결】2013. 3. 5.

【주문】

】

1. 피고가 2012. 8. 29. 원고에 대하여 한 별지 1. "목록" 제1항 기재 정보에 관한 정보공개거부처분 중 같은 목록 제2항 기재 정보를 제외한 나머지 부분에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용의 30%는 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

【청구취지】 피고가 2012. 8. 29. 원고에 대하여 한 별지 1. "목록" 제1항 기재 정보에 관한 정보공개청구거부처분을 취소한다.

【이유】

】1. 처분의 경위

가. 원고는, 친족인 망 소외 1, 2, 3, 4, 5(다른 이름 : 소외 6, 이하 위 사람들을 합하여 '망인들'이라 한다)가 1931년 12월 경 경북 칠곡군 왜관에서 독립운동 거사(이른바 '왜관비밀결사사건')를 도모하였다고 주장하면서, 2011년 12월경 피고에게 망인들에 대한 독립유공자 포상신청을 하였다.

나. 피고는 그 소속 '독립유공자서훈 공적심사위원회'(이하 '심사위원회'라 한다)의 심사를 거쳐, 2012. 8. 9. 망인들의 활동 내용 및 적극적인 독립운동 참여사실이 불분명하여 포상에 포함되지 못하였다는 내용의 공적심사 결과를 원고에게 통지하였다.

이에 원고는 2012. 8. 23. 피고에게 독립유공자 포상기준과 망인들에 대한 심사위원회의 심사내용을 기재한 회의록인 별지 1. "목록" 제1항 기재 정보(이하 '이 사건 회의록'이라 한다) 등을 공개해 달라고 청구하였다.

라. 이에 대하여 피고는 2012. 8. 29. 포상기준 및 포상보류 사유는 공개하였으나 이 사건 회의록에 대하여는 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에 따라 공개할 수 없다는 통보(이하 '이 사건 처분'이라 한다)를 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 1부터 5, 갑 제2호증, 갑 제3호증의 1부터 3의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

이 사건 회의록은 정보공개법에 규정된 비공개대상정보에 해당하지 아니함에도 이를 공개하지 아니한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 관계 법령 등

별지 2. "관계 법령 등"의 기재와 같다.

다.

판단

- (1) 정보공개법 제9조 제1항 제5호가 비공개대상정보로 들고 있는 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등'은 예시적 규정이라고 할 것이므로 의사결정과정에 제공된 회의 관련 자료나 의사결정과정이 기록된 회의록 등은 의사가 결정되거나 의사가 집행된 경우에는 더 이상 의사결정과정에 있는 사항 그 자체라고는 할 수 없으나, 그에 준하는 사항으로서 비공개대상정보에 포함될 수 있다.

또한, 위 조항에서 말하는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'라 함은 정보공개법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 정보공개법 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 국민 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 2011. 11. 24. 선고 2009두19021 판결 등 참조).

한편 정보공개법 제14조는 공개 청구한 정보가 제9조 제1항 각 호 소정의 비공개대상정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합된 경우 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 비공개대상정보에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다고 규정하고 있으므로, 법원이 행정청의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과 공개를 거부한 정보에 비공개대상정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있고 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있음이 인정되는 때에는, 위 정보 중 공개가 가능한 부분을 특정하여 그 부분에 관한 공개거부처분을 취소하여야 한다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2004두9180 판결 등 참조).

- (2) 이러한 법리에 비추어 이 사건에 관하여 보건대, 망인들에 대한 심사위원회의 심의·의결 과정에서 그 내용을 기록한 이 사건 회의록은 이미 그 의결에 따라 포상불가 통지까지 이루어진 이상 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 '의사결정과정에 있는 사항' 그 자체라고는 할 수 없지만 이에 준하는 사항으로 비공개대상정보에 포함될 수는 있다.

그러나 위 인정 사실에 변론 전체의 취지를 보태어 알 수 있는 다음과 같은 사정 즉, ① 『상훈법』, 『독립유공자예우에 관한 법률』에 따라 그 적용 대상자로 인정된 사람은 서훈이라는 영예뿐 아니라 위 각 법률에 따른 금전 등의 실질적 혜택을 받을 수 있어, 독립유공자 관련 신청을 한 당사자에게는 어떠한 과정을 거쳐 독립운동 공적이 인정 또는 불인정 되었는지가 중대한 관심사가 되므로, 심사위원회의 회의록을 공개함으로써 이러한 국민의 알권리를 실질적으로 보장할 필요성이 있는 점, ② 『상훈법』 및 그 시행령의 위임에 근거하여 제정된 국가보훈처 훈령인 『독립유공자서훈 공적심사위원회 운영규정』(이하 '운영규정'이라 한다) 제3조, 제5조 등의 규정을 종합하면, 심사위원회는 독립운동 공적을 심의하면서 한국 근·현대사 등에 관한 전문 지식을 기초로 객관적 자료에 따라 심사대상자의 독립운동 공적, 친일 여부, 광복 후의 범죄사실 여부 등을 종합적·심층적으로 심사하는 점, ③ 이처럼 심사위원회의 심사내용이 객관적·역사적 사실관계를 확정하는 것이지 첨예한 이해관계를 조정한다거나 전문적·학술적 가치판단을 하는 것이 아닌 이상 이를 공개한다고 하여 외부의 부당한 압력이나 사회적인 반향을 불러일으킬 우려가 있다고 보기 어렵고,

오히려 독립운동 공적인정에 관한 구체적 기준을 공개하여 이를 공론화함으로써 그 객관성을 담보할 필요성이 크다고 보이는 점, ④ 위 운영규정 제3조에 따르면, 심사위원회의 위원은 독립운동 관련 분야를 다년간 연구했거나 대학과 연구기관 등에서 한국 근·현대사를 연구한 사람과 정치·사회·법률분야 등의 전문가 중에서 처장이 매년 위촉하는 사람들로 구성되는데, 심사위원회 위원들의 사회적 신분이나 학식, 경력 및 앞서 본 심의의 내용에 비추어 그 심의·의결 과정이나 내용이 공개된다고 하더라도 그 때문에 위원들이 업무의 공정성에 영향을 받을 우려가 크다고 보기도 어려운 점, ⑤ 피고는 심사위원회의 회의록 등 내부 자료를 일절 공개하지 않고 있다고 하나 관계 법령에 그 공개를 금지하는 규정은 없고, 오히려 운영규정 제10조 제2항은 심사위원회 등의 회의록은 공개 여부 및 공개범위에 대하여 심사위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있도록 규정하고 있으며, 국가보훈처 스스로 작성하여 운용 중인 행정정보공개 공개지침 제5조는 "국가보훈처에서 관리하고 있는 정보는 공개를 원칙으로 하되, 별표 2의 기준에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다(제1항), 정보공개담당관은 별표 2의 기준을 적용함에 있어 당해 정보를 공개함으로써 얻게 되는 국민의 알권리 보장과 비공개함으로써 보호되는 다른 법익과의 조화가 이루어질 수 있도록 공정하게 공개 여부를 판단하여야 한다(제2항)."고 규정하고 있는 점, ⑥ 나아가 아래에서 보는 바와 같이, 이 사건 회의록에 기재된 참석자(의결에 참여한 위원)의 명단, 발언내용에 대한 해당 발언자의 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항이 공개되지 않는다면, 특정 발언자의 개인 식별이 용이하지 아니하여 개인 식별에 따른 오해나 혼란을 초래한다거나 심사위원회 내부의 원만하고 자유로운 의견교환을 방해할 염려는 거의 없는 점 등을 종합하면, 이 사건 회의록의 경우 비공개로 인하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익보다 국민의 알권리 보장과 국정운영의 투명성 확보 등 공개로 인하여 얻는 이익이 크다고 할 것이어서 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는' 정보라고 보기 어렵다.

다만 심사위원회에서는 심의·의결과정에서 의사결정에 관련된 문답과 토의가 이루어지므로 자유롭고 활발한 심의가 보장되기 위해서는 심의회의가 종료된 이후에도 심의과정에서 누가 어떤 발언을 하였는지에 관하여는 외부에 공개되지 않도록 이를 보장하여야 할 필요성이 있고, 이 사건 회의록 중 발언 내용 이외에 참석자(의결에 참여한 위원)의 명단, 발언내용에 대한 해당 발언자의 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항까지 공개된다면 참석자들이 자신의 발언 내용 공개에 관한 부담으로 말미암은 심리적 압박 때문에 심의절차에서 솔직하고 자유로운 의사교환을 할 수 없으며, 심지어 당사자나 외부의 의사에 영합하는 발언을 하거나 침묵으로 일관할 우려마저 있으므로, 이러한 상황을 방지하고 참석자들이 심의에 집중하도록 함으로써 심의의 충실화와 내실화를 도모하기 위해서는 회의록의 발언 내용 이외에 참석자(의결에 참여한 위원)의 명단, 발언내용에 대한 해당 발언자의 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항은 외부에 공개되어서는 안 된다고 할 것이다.

따라서 '이 사건 회의록에 기재된 참석자(의결에 참여한 위원)의 명단, 발언내용에 대한 해당 발언자의 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항'에 관한 정보는 '공개될 경우 심사위원회의 심의업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'로서 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개사유에 해당한다고 보는 것이 타당하다.

(3) 따라서 이 사건 처분 중 별지 1. "목록" 제2항 기재 정보에 관한 정보공개거부처분은 적법하나, 나머지 부분은 위법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 윤인성(재판장) 윤정인 이승훈