

정보비공개결정처분취소

[서울행법 2005. 10. 12. 2005구합10484]



【판시사항】

지방자치단체가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제5조 제1항에서 정한 정보공개청구권자인 '국민'에 포함되는지 여부(소극)

【판결요지】

알권리는 기본적으로 정신적 자유 영역인 표현의 자유 내지는 인간의 존엄성, 행복추구권 등에서 도출된 권리인 점, 정보공개청구제도는 국민이 국가·지방자치단체 등이 보유한 정보에 접근하여 그 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리로서 이로 인하여 국정에 대한 국민의 참여를 보장하기 위한 제도인 점, 지방자치단체에게 이러한 정보공개청구권이 인정되지 아니한다고 하더라도 헌법상 보장되는 행정자치권 등이 침해된다고 보기는 어려운 점, 오히려 지방자치단체는 공권력기관으로서 이러한 국민의 알권리를 보호할 위치에 있다고 보아야 하는 점 등에 비추어 보면, 지방자치단체에게는 알권리로서의 정보공개청구권이 인정된다고 보기는 어렵고, 나아가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제4조, 제5조, 제6조의 각 규정의 취지를 종합하면, 공공기관의 정보공개에 관한 법률은 국민을 정보공개청구권자로, 지방자치단체를 국민에 대응하는 정보공개 의무자로 상정하고 있다고 할 것이므로, 지방자치단체는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제5조에서 정한 정보공개청구권자인 '국민'에 해당되지 아니한다.

【참조조문】

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제5조 제1항

【전문】

【원고】 서울특별시 송파구 (소송대리인 변호사 이진영)

【피고】 서울특별시선거관리위원회

【변론종결】 2005. 9. 7.

【주문】

1. 이 사건 소를 각하한다.
2. 소송비용은 원고의 부담으로 한다.

【청구취지】 피고가 2005. 2. 4. 원고에 대하여 한 별지목록 기재 각 정보에 대한 정보비공개처분을 취소한다.

【이유】

1. 원고의 확정

가. 원고 소송대리인은 이 사건 소장에 원고를 '송파구청장'으로 표시하였다가, 2005. 7. 19. '서울특별시 송파구청'으로 당사자표시정정을 신청한 후 2005. 9. 6. 재차 '서울특별시 송파구'로 당사자표시를 정정한 사실은 기록상 명백하다.

한편, 소송당사자가 누구인가는 소장에 기재된 표시 및 청구의 내용과 원인 사실 등 소장의 전취지 등을 합리적으로 해석하여 확정하여야 할 것인바(대법원 2003. 3. 11. 선고 2002두8459 판결 등 참조), 아래에서는 과연 이 사건 원고가 누구인지를 살펴본다.

나. 이 사건 소장에는, 원고가 지방자치단체 본연의 업무로서 실시한 행위에 대하여 피고가 공직선거 및 선거부정방지법(이하 '공선법'이라 한다) 위반의 소지가 있다며 조사한 자료 중 일부가 이 사건 각 정보라는 취지로 주장하고 있는 점, 정보공개청구서(갑 제1호증)의 청구인란에 주민등록번호가 아닌 사업자(법인·단체)등록번호가 기재되어 있어 이 사건 정보공개청구인은 송파구라고 보아야 하는 점 등에 비추어 보면, 이 사건의 원고는 행정기관으로서의 구청장이나 실체법상 내지 소송법상 어떠한 능력도 인정되지 아니하는 구청이 아니라 피고에게 정보공개를 청구한 지방자치단체인 '송파구'로 보아야 할 것이고, 다만 원고는 당초 법률적 평가를 그르쳐 자신의 표시를 '송파구청장'으로 하였다가 '송파구청'으로 정정한 후 동일한 당사자를 표상하는 '송파구'로 적법하게 그 표시를 정정하였다고 할 것이다.

다.

따라서 이 사건 소의 원고는 지방자치단체인 원고 구라고 할 것이다.

2. 처분의 경위

가. 원고는 2005. 1. 28. 피고에게 별지목록 기재 각 정보(이하 '이 사건 각 정보'라 한다)에 대하여 각 사본교부청구를 하였다.

나. 이에 피고는 2005. 2. 4. 공선법 제262조의2의 규정에 의하면 '선거범죄 등을 신고한 사람의 인적 사항 또는 그 신고자 등임을 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

'라고 규정하고 있는데, 이 사건 각 정보는 위 조항 소정의 정보로서 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제1호 소정의 비공개대상 정보에 해당한다는 이유로 그 공개를 거부하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

3. 원고의 청구

가. 당사자 적격에 대하여

정보공개법 제5조 제1항은 '모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

'라고, 지방자치법 제3조 제1항은 '지방자치단체는 법인으로 한다.

'라고 각 규정하고 있는바, 국민에는 자연인은 물론 법인도 포함되며 위 법인에는 특별한 제한이 없으므로, 지방자치단체인 원고도 다른 지방자치단체 기타 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 권리가 있다고 할 것이어서 원고에게는 그 당사자 적격이 인정된다.

나. 이 사건 처분의 위법 사유

(1) 피고는 원고가 주관한 경로행사 등 단위행사에 대하여 공선법위반의 소지가 있으며, 그 위반행위에 대한 신고·제보가 있었다는 이유로 원고에 대하여 위 행사와 관련된 자료제출을 요구하였다.

이에 원고는 위 경로행사 등이 원고의 자치업무 일환으로서 실시된 것이므로 어떠한 근거로 공선법위반 혐의가 있다는 것인지 알기 위하여 피고에게 이 사건 각 정보의 공개를 청구하였다.

- (2) 이에 피고는 이 사건 각 정보는 공선법 제262조의2 소정의 '선거범죄신고자 등의 인적 사항 또는 그 신고자 등임을 알 수 있는 사실'에 해당하는 정보로서 정보공개법 제9조 제1항 제1호 규정의 비공개정보라는 이유로 그 공개를 거부하는 이 사건 처분을 하였는바, 이 사건 각 정보는 공선법 제262조의2 소정의 공개되어서는 아니 될 정보에 해당하지 아니한다.

가사 이 사건 각 정보 중 일부 사항이 이에 해당한다고 하더라도, 피고는 정보공개법 제14조의 규정에 따라 그 부분을 제외한 나머지 부분에 대하여는 공개를 하여야 함에도 막연히 이 사건 각 정보 전부에 대하여 그 공개를 거부하였으므로 이는 위법하다.

4. 관계 법령

정보공개법

제1조 (목적) 이 법은 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 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '정보'라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.
3. '공공기관'이라 함은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리 기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 대통령령이 정하는 기관을 말한다.

제3조 (정보공개의 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제4조 (적용 범위)

- ② 지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다.

제5조 (정보공개청구권자)

- ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제6조 (공공기관의 의무)

- ① 공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다.

제9조 (비공개대상정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다.

다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률이 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례에 한한다)에 의하여 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보
공선법

제262조의2 (선거범죄신고자 등의 보호)

- ① 선거범죄[제16장 벌칙에 규정된 죄(과태료에 해당하는 죄를 포함한다)와 {국민투표법} 위반의 죄를 말한다.

이하 같다]에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 기타 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 선거범죄에 관한 형사절차 및 선거관리위원회의 조사과정에서는 {특정범죄신고자 등 보호법} 제5조(불이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재 생략)·제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의 등) 및 제16조(범죄신고자 등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다.

- ② 누구든지 제1항의 규정에 의하여 보호되고 있는 선거범죄신고자 등이라는 정을 알면서 그 인적 사항 또는 선거범죄신고자 등임을 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

5. 판 단

가. 행정소송의 대상이 되는 거부행위

국민의 적극적인 행위신청에 대하여 행정청이 그 신청에 따른 행위를 하지 않겠다고 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되기 위하여는 신청인에게 그 신청에 따른 행정행위를 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상 권리가 있어야 하며, 신청인에게 그러한 권리가 인정되지 아니하는 경우에는 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 할 수 없다.

아래에서는 지방자치단체인 원고에게 정보공개법 제5조 소정의 국민으로서 정보공개를 청구할 권리가 있는지에 관하여 본다.

나. 정보공개청구권의 헌법적 근거

- (1) 정보공개제도는 국민이 국가·지방자치단체 기타 공공기관이 보유한 정보에 접근하여 그것을 이용할 수 있게 하기 위하여 국민에게 정보에 대한 공개를 청구할 수 있는 권리를 보장하고, 국가·지방자치단체 기타 공공기관에 대하여 정보공개 의무를 지게 하는 제도라 할 것이다.

이러한 국민의 정보공개청구권은 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 '알권리'의 본질적인 구성요소로 이해된다.

이에 따라 정보공개법 제1조는 그 법의 목적에 관하여 '... 국민의 알권리를 보장하고 ...'라고 규정하고 있다.

- (2) 일반적으로 알권리는 그 근거를 국민주권의 원리, 인간의 존엄·행복추구권 및 인간다운 생활을 할 권리 등에서 비롯되었다거나 헌법상 표현의 자유에서 도출되었다고 해석된다.

헌법 제21조는 기본권의 하나로서 언론출판의 자유 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 그 자유는 전통적으로 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고, 행복을 추구하며, 국민주권을 실현하는 데 필수불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있다.

그런데 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하고, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 다른 한편으로 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다.

그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 '알권리'는 헌법상 보장된 기본권의 하나인 표현의 자유에 포함되는 것으로 보아야 한다(헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마 22 결정 참조).

(3) 그런데 이러한 헌법상 보장된 기본권의 주체와 관련하여 법인에게도 기본권의 주체성이 인정된다고 할 것이나, 공법인인 지방자치단체에게도 헌법상 보장된 기본권의 주체성이 인정되는지 여부는 사법인이나 기타 공법인과는 달리 보아야 한다.

왜냐하면 기본권은 원칙적으로 개인 내지 사법인의 권리로서 역사적으로 국가 등 권력기관에 대한 권리인데, 지방자치단체는 기본적으로 공권력의 주체로서 자치행정의 보장이라는 측면에서 그 헌법상 보장을 받는 것이지 기본권을 보호받는다라는 측면에서 그 헌법상 보장을 받는 것은 아니기 때문이다.

뿐만 아니라 지방자치단체는 위와 같이 헌법이 보장하고 있는 독자성과 행정자치권을 가지면서 오히려 개인이나 사법인의 기본권을 보호할 의무를 지니고 있다고 보아야 하며, 국가 등 다른 공공기관과의 문제는 기본권의 문제가 아니라 권한질서의 문제로 봄이 상당하다 할 것이다.

따라서 가사 지방자치단체에게 기본권이 인정된다고 하더라도 '자연적인 인격'을 전제로 하지 아니하는 모든 기본권이 인정된다고 볼 수는 없으며 지방자치단체의 고유한 자치행정과 관련된 범위 내에서의 기본권만이 인정된다고 보아야 한다.

(4) 그러므로 과연 지방자치단체에게 국민의 기본권인 알권리의 본질적 구성요소를 이루는 정보공개청구권이 인정되는지에 관하여 보면, 알권리는 기본적으로 정신적 자유 영역인 표현의 자유 내지는 인간의 존엄성, 행복추구권 등에서도 출원된 권리인 점, 정보공개청구제도는 국민이 국가·지방자치단체 등이 보유한 정보에 접근하여 그 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리로서 이로 인하여 국정에 대한 국민의 참여를 보장하기 위한 제도인 점, 지방자치단체에게 이러한 정보공개청구권이 인정되지 아니한다고 하더라도 헌법상 보장되는 행정자치권 등이 침해된다고 보기는 어려운 점, 오히려 지방자치단체는 공권력기관으로서 이러한 국민의 알권리를 보호할 위치에 있다고 보아야 하는 점 등에 비추어 보면, 지방자치단체에게는 알권리로서의 정보공개청구권이 인정된다고 보기는 어렵고, 더욱이 아래에서 보는 바와 같이 적어도 정보공개법이 예정하고 있는 정보공개청구권자인 국민의 범위에 지방자치단체가 포함된다고 볼 수는 없다.

(5) 정보공개법 제5조는 '모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

'라고, 제2조 제1호는 '정보라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서 등을 말한다.

'라는 취지로, 같은 조 제3호는 '공공기관이라 함은 국가기관, 지방자치단체 등을 말한다.

'라는 취지로, 제4조 제2항은 '지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다.

'라고, 제6조는 '공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다.

'라고 각 규정하고 있는바, 위 각 규정의 취지를 종합하면, 정보공개법은 국민을 정보공개청구권자로, 지방자치단체를 국민에 대응하는 정보공개의무자로 상정하고 있다고 할 것이다.

따라서 지방자치단체는 정보공개법 제5조 소정의 정보공개청구권자인 국민에 해당되지 아니한다.

다.

소결론

그렇다면 지방자치단체인 원고는 피고에 대하여 이 사건 각 정보의 공개를 청구할 권리가 없으므로, 이 사건 처분은 행정소송의 대상이 되는 거부처분에 해당하지 아니한다.

6. 결 론

따라서 이 사건 소는 부적법하여 이를 각하하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 이인재(재판장) 박정수 홍용건