

정보공개청구거부처분취소

[대법원 2003. 12. 11. 2001두8827]



【판시사항】

- [1] 정보공개를 요구받은 공공기관이 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 몇 호 소정의 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 그 공개를 거부할 수 있는지 여부(소극)
- [2] 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서 당초의 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 없는 별개의 사실을 처분사유로 주장하는 것을 허용하지 아니하는 입법취지 및 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것인지 여부(소극)
- [3] 당초의 정보공개거부처분사유인 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호 및 제6호의 사유는 새로이 추가된 같은 항 제5호의 사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정되지 않는다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률 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 같은 법 제7조 제1항 각 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 할 것이고, 만일 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 같은 법 제7조 제1항 몇 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하여야만 할 것이며, 그에 이르지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부하는 것은 허용되지 아니한다.
- [2] 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 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 않는다고 해석하는 이유는 행정처분의 상대방의 방어권을 보장함으로써 실질적 법치주의를 구현하고 행정처분의 상대방에 대한 신뢰를 보호하고자 함에 그 취지가 있고, 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다.
- [3] 당초의 정보공개거부처분사유인 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호 및 제6호의 사유는 새로이 추가된 같은 항 제5호의 사유와 기본적 사실관계의 동일성이 없다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률 제1조, 제3조, 제6조, 제7조 제1항
- [2] 행정소송법 제1조

[행정처분일반], 제19조, 제26조, 제27조

[행정소송재판일반]

[3] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호, 제5호, 제6호

【참조판례】

[2] 대법원 1987. 7. 21. 선고 85누694 판결(공1987, 1404), 대법원 1988. 1. 19. 선고 87누603 판결(공1988, 460), 대법원 1991. 11. 8. 선고 91누70 판결(공1992, 126), 대법원 1992. 2. 14. 선고 91누3895 판결(공1992, 1046), 대법원 1992. 8. 18. 선고 91누3659 판결(공1992, 2772), 대법원 1994. 9. 23. 선고 94누9368 판결(공1994하, 2877), 대법원 1995. 10. 12. 선고 95누4704 판결(공1995하, 3798), 대법원 1995. 12. 12. 선고 95누9051 판결(공1996상, 414), 대법원 1996. 9. 6. 선고 96누7427 판결(공1996하, 3032), 대법원 1999. 3. 9. 선고 98두18565 판결(공1999상, 680), 대법원 1999. 11. 26. 선고 97누13474 판결(공2000상, 70), 대법원 2001. 3. 23. 선고 99두6392 판결(공2001상, 1015), 대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결(공2001하, 2371), 대법원 2003. 12. 11. 선고 2003두8395 판결

【전문】

【원고,상고인】 민주사회를위한변호사모임 (소송대리인 변호사 안상운)

【피고,피상고인】 법무부장관

【원심판결】 서울고법 2001. 9. 13. 선고 2000누15783 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원으로 환송한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 원심은 채용 증거들을 종합하여, 원고가 피고에게 원심판결 제1목록 및 제2목록 기재 정보 중 "사면실시건의서 및 사면심의에 관한 국무회의 안건자료"(이하 '이 사건 정보'라 한다)의 공개를 청구함에 대하여, 피고는 1999. 8. 18. 이 사건 정보에는 사면대상 또는 제외자의 이름 및 그 사유 등이 포함되어 있어 이를 공개할 경우 당사자의 명예를 훼손하는 등의 우려가 있고 이는 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '법'이라 한다) 제7조 제1항 제6호의 "당해 정보에 포함되어 있는 이름 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보"로서 공개하기 곤란하고, 또한 특정인에 대한 사면관련 검토내용이 공개될 경우 향후 범죄의 예방, 수사, 형의 집행, 업무 수행에 곤란을 초래할 우려가 있어 법 제7조 제1항 제4호의 "진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무의 수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"로서 공개하기 곤란하다는 이유로 공개를 거부하는 이 사건 처분을 한 사실을 인정한 다음, 피고가 제1심 변론에서 이 사건 정보는 법 제7조 제1항 제5호의 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보에도 해당한다는 이유로 비공개처분사유를 추가하면서 이 사건 처분은 적법하

다고 주장하고, 이에 대하여 원고는 피고가 처분사유로 추가한 제5호의 비공개사유는 당초의 처분사유인 제4호 및 제6호의 사유와는 기본적 사실관계가 동일하다고 볼 수 없으므로 처분사유로 제5호를 추가하는 것은 허용되어서는 아니되고 나아가 이 사건 정보는 법 제7조 제1항 제4, 5, 6호에 해당하는 정보가 아니므로 공개되어야 한다고 주장함에 대하여, 피고가 당초 원고의 사면관련 정보의 공개를 거부하면서 그 거부 이유로 법 제7조 제1항 제4호 및 제6호를 적시한 것은 그 전체적인 취지가 이 사건 정보가 법 제7조 제1항에서 규정하고 있는 비공개대상정보에 해당함을 전제로 그 예시로 제4호와 제6호만을 기재한 것으로 볼 수도 있고, 피고가 주장하는 제5호에서 규정하고 있는 사유가 이 사건 처분 후에 새로 발생한 사실을 토대로 한 것이 아니라 처분 당시에 이미 존재한 사실에 기초한 것이며, 제5호에서 규정하고 있는 "업무의 공정한 수행에 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"는 그 적용범위에 차이가 있기는 하지만 제4호에서 규정하고 있는 "그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"와 그 내용상 큰 차이가 없는 점 등에 비추어 보면, 피고가 처분사유로 추가한 제5호의 사유는 당초의 처분사유인 제4호 및 제6호의 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 보아도 무방하다는 이유로 이 사건 처분사유의 추가를 허용한 다음, 그 판시와 같은 이유로 이 사건 정보는 법 제7조 제1항 제5호의 "의사결정과 정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"에 해당한다고 인정하여 원고의 청구를 배척하였다.

2. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

법 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 공공기관으로서는 법 제7조 제1항 각 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 할 것이고, 만일 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 법 제7조 제1항 몇 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하는지를 주장·입증하여야만 할 것이며, 그에 이르지 아니한 채 개괄적인 사유만을 들어 공개를 거부하는 것은 허용되지 아니하므로 피고가 이 사건 정보의 공개를 거부하면서 그 거부이유로 법 제7조 제1항 제4호 및 제6호를 적시한 전체적인 취지가 이 사건 정보는 법 제7조 제1항에서 규정하고 있는 비공개대상정보에 해당함을 전제로 그 예시로 제4호와 제6호만을 기재한 것으로 볼 수는 없다.

그리고 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 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 않는다고 해석하는 이유는 행정처분의 상대방의 방어권을 보장함으로써 실질적 법치주의를 구현하고 행정처분의 상대방에 대한 신뢰를 보호하고자 함에 그 취지가 있고(대법원 1988. 1. 19. 선고 87누603 판결, 1999. 3. 9. 선고 98두18565 판결, 2001. 3. 23. 선고 99두6392 판결, 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결 등 참조), 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다고 할 것이다(

대법원 1992. 2. 14. 선고 91누3895 판결 참조).

그런데 법 제7조 제1항 제4호는 범죄의 예방, 수사, 형의 집행, 교정 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를, 제5호는 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를, 제6호는 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보(이하 '개인식별정보'라 한다)를 각 비공개대상정보로 규정하고 있어 그 비공개사유의 요건이 되는 사실을 달리하고 있을 뿐 아니라 제4호와 제5호가 모두 직무수행이나 업무의 공정한 수행에 지장을 초래하거나 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보를 그 대상으로 규정하고 있으나 지장이 초래되거나 현저히 곤란하게 하는 구체적인 직무나 업무의 내용이 전혀 다르고, 또한 제4호의 위 정보를 비공개대상정보로 하고 있는 것은 범죄의 일반예방 및 특별예방, 원활한 수사 및 교정행정의 원활성을 보호하고자 함에, 제5호의 위 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등을 비공개대상정보로 하고 있는 것은 공개로 인하여 공공기관의 의사결정이 왜곡되거나 외부의 부당한 영향과 압력을 받을 가능성을 차단하여 독립적이고 공정한 의사결정이 이루어지도록 하고자 함에, 제6호의 개인식별정보를 비공개대상정보로 하고 있는 것은 개인의 사생활의 비밀과 자유의 존중 및 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하고자 함에 각 그 취지가 있어 그 각 정보를 비공개대상정보로 한 근거와 입법취지가 다른 점 등 여러 사정을 합목적으로 고려하여 보면, 피고가 처분사유로 추가한 법 제7조 제1항 제5호의 사유와 당초의 처분사유인 같은 항 제4호 및 제6호의 사유는 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없다고 할 것이며, 추가로 주장하는 제5호에서 규정하고 있는 사유가 이 사건 처분 후에 새로 발생한 사실을 토대로 한 것이 아니라 당초의 처분 당시에 이미 존재한 사실에 기초한 것이라 하여 달리 볼 것은 아니다.

그럼에도 불구하고, 원심이 그 판시와 같은 이유로 피고가 처분사유로 추가한 법 제7조 제1항 제5호의 사유가 당초의 처분사유인 같은 항 제4호 및 제6호의 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 판단한 데에는 처분사유의 동일성에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

3. 그러므로 원고의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원으로 환송하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 조무제(재판장) 이용우 이규홍(주심) 박재윤