

정보비공개결정처분취소

[서울행정법원 2003. 2. 19. 2002구합12236]



【전문】

【원 고】 참여연대(소송대리인 법무법인 산하 담당변호사 장유식)

【피 고】 정부공직자윤리위원회

【변론종결】2002. 12. 11.

【주문】

】

1. 피고가 2002. 4. 4. 원고에 대하여 한 별지 제2목록 기재 정보에 대한 비공개처분을 취소한다.

2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

【청구취지】주문에 적은 것과 같다.

【이유】

】1. 처분의 경위

[아래 가. 나.에서 인정하는 사실에 관한 증거] 다툼 없는 사실, 갑1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

가. 원고는 2002. 3. 4. 피고에게 공개를 청구하는 정보의 내용으로 다음 각 사항을 적은 정보공개청구서를 제출하여 정보공개를 청구하였다.

① 피고의 2002. 연차보고서

② 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 직계존비속을 갖고 있는 1급 이상 공직자 명단

③ 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속 명단

④ 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속이 피고에게 제출한 재산등록서류상의 고지거부사유

나. 이에 대하여 피고는 아무런 결정을 하지 아니하였고, 피고의 지원기관장인 행정자치부장관이 2002. 3. 15. 위 가.의

① 기재 정보에 대하여는 '정보 없음'을 이유로, 위 가.의 ② 기재 정보에 대하여는 '이미 공개되었음'을 이유로 각 비공개결정을 하고, 위 가.의 ③, ④ 기재 각 정보에 대하여는 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '정보공개법'이라고 한다) 제7조 제1항 제1호, 제6호에 의하여 비공개한다는 결정을 하여 이를 원고에게 통보하였다.

다.

그런데 피고는 행정자치부장관과는 독립된 위원회이므로 행정자치부장관이 한 위 비공개결정은 원고의 피고에 대한 위 정보공개청구에 대한 피고의 결정이라고 볼 수 없다.

한편 피고는 원고가 정보공개를 청구한 날로부터 30일 이내에 공개 여부를 결정하지 아니하였으므로, 정보공개법 제9조 제4항이 정하는 바에 따라 원고가 정보공개를 청구한 때로부터 30일이 경과한 2002. 4. 4. 비공개의 결정이 있었던 것으로 간주된다.

(원고는 이 사건에서 최종적으로 별지 제1목록 기재 각 정보에 대한 비공개처분의 취소를 구하고 있는바, 이 법원은 앞서 본 피고의 2002. 4. 4.자 비공개결정 중 별지 제1목록 기재 각 정보에 관한 부분을 편의상 '이 사건 처분'이라고 한다.

)

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 당사자의 주장

(1) 피고

(가) 별지 제1목록 기재 각 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제1호가 정하는 비공개정보이다.

공직자윤리법에서 말하는 '재산등록사항'에는 '등록의무자의 재산 내역을 기재한 사항' 뿐만 아니라 '등록대상 친족의 인적 사항과 고지거부사실 등을 기재한 사항', 이와 관련된 소명자료 등 재산등록과 관련하여 신고된 모든 사항이 포함된다.

따라서 별지 제1목록 기재 각 정보는 공직자윤리법에서 말하는 '재산등록사항'에 해당한다.

그리고, 공직자윤리법 제10조 제3항에 의하면 관보를 통하여 공개된 사항 이외의 재산등록사항은 공직자윤리위원회 또는 등록기관장의 허가 없이는 열람·복사가 금지되어 있고, 같은 조 제4항은 '등록의무자에 대한 범죄수사 또는 비위조사나 이에 관련된 재판상 필요가 있는 경우, 국회의원이 국정감사·조사 등의 자료를 요구하거나 특정 공직자의 구체적 비위사건 관련 여부를 규명하기 위하여 필요한 경우, 기관장이 소속공직자의 비위사건 관련 여부를 판단할 필요가 있는 경우, 등록의무자가 요구하는 경우' 등에 한하여 열람·복사를 허용할 수 있도록 규정하고 있는데, 원고는 '학술연구와 행정감시'를 사용목적으로 하여 위 정보에 대한 공개청구를 하였으므로 그 목적상 열람·복사 허가요건을 충족시키지 못하고 있다.

한편 공직자윤리법 제13조, 제14조는 재산등록사항의 목적 외 이용금지, 비밀누설의 금지 등을 규정하고 있다.

결국 위와 같은 공직자윤리법의 규정을 종합하여 볼 때 위 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제1호가 정하는 '다른 법률에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보'에 해당하여 비공개대상정보이다.

(나) 별지 제1목록 기재 각 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제6호가 정하는 비공개정보이다.

별지 제1목록 기재 각 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제6호가 정하는 '특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'에 해당하여 비공개대상정보이다.

(2) 원고

(가) 별지 제1목록 기재 각 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제1호가 정하는 비공개정보가 아니다.

공직자윤리법 제12조 제4항의 '고지거부사유'는 공직자윤리법 제10조 제3항에서 공개를 제한하는 '재산에 관한 등록사항'과는 별개의 것으로서 '재산에 관한 등록사항'에 포함된다고 볼 수 없다.

따라서 별지 제1목록 기재 각 정보는 법 제10조 제3항에 의한 비공개정보가 될 수 없다.

그러므로 위 정보가 법령에 의한 비공개정보임을 이유로 한 피고의 이 사건 처분은 위법하다.

(나) 별지 제1목록 기재 각 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제6호에 해당하지만, 나아가 같은 호 다.

목에 해당하므로 결국 비공개정보가 아니다.

원고가 청구한 별지 제1목록 기재 각 정보에 재산공개 대상 공직자의 직계존비속의 명단이 들어 있어 '특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'가 포함되어 있지만, 위 정보는 국민의 알권리의 실현, 부정부패 예방 및 감시라는 공익을 위하여 필요하다.

따라서 위 정보는 개인식별정보이지만, 나아가 정보공개법 제7조 제1항 제6호 다.

목이 정하는 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보'로서 공개 대상이다.

결국 위 정보가 개인식별정보임을 이유로 한 피고의 이 사건 처분은 위법하다.

나. 다툼의 대상인 정보(문서)의 특정 - 공직자윤리법 시행규칙 제12조 관련 별지 제14호 서식에 의한 재산등록사항고지거부사유서

(1) 그런데 앞서 본 바와 같이 이 사건에서 원고는 최종적으로 별지 제1목록 기재 각 정보에 대한 비공개처분의 취소를 구하고 있는바, 그 기재 형식상 현재 원고가 취소를 구하는 비공개처분의 대상 정보가 무엇인가 하는 점에서 다소 애매한 면이 있다.

그러므로 여기서 이를 명확하게 특정하여 두고자 한다.

(2) 별지 제1목록 기재 1급 이상 공직자 35인(이하 '이 사건 공직자들'이라고 한다)이 공직자윤리법 제3조 제1항의 규정에 의한 재산등록의무자임과 동시에 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 의한 '재산에 관한 등록사항'과 '변동사항 신고 내용'을 공개할 대상이 되는 공직자인 사실과 이 사건 공직자들이 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 사이에 공직자윤리법 제12조 제4항에 따라 재산등록사항의 고지를 거부한 직계존속 또는 직계비속이 있다고 뜻과 그들의 고지거부사유를 신고한 일이 있는 사실은 당사자들 사이에 사실상 다툼이 없다.

이 법원이 변론종결 후에 임의로 확인한 2002. 2. 28.자 관보 15037호(그2)(이하 편의상 위 관보를 '기록 첨부 관보'라고 부른다)의 기재에 의하면 공직자윤리법 제6조의 규정에 의한 2002년 재산변동사항신고시 이 사건 공직자들이 그들의 별지 제1목록 기재 직계존속 또는 직계비속이 공직자윤리법 제12조 제4항에 따라 재산등록사항의 고지를 거부하였다는 뜻과 그 각 고지거부사유를 신고한 사실을 확인할 수 있다.

(3) 이 사건에서 당초 원고가 피고에 대하여 공개를 청구하였던 정보는 '1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속 명단'과 '1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속이 피고에게 제출한 재산등록서류상의 고

지거부사유'이었다.

그런데 공직자윤리법과 그 시행령 및 시행규칙 등의 규정을 살펴 보아도 피고가 위 각 정보에 관하여 별도의 문서를 작성 또는 관리하도록 되어 있는 것은 아니다.

다만, 공직자윤리법 제12조 제4항은 "등록의무자의 직계존비속 중 피부양자가 아닌 자는 자신의 재산등록사항의 고지를 거부할 수 있으며, 이 경우 등록의무자는 재산등록서류에 그 사유를 명시하여야 한다.

"고 정하고 있고, 공직자윤리법 시행령 제27조 제1항은 "등록의무자는 그 직계존비속중 피부양자가 아닌 자가 법 제12조 제4항의 규정에 의하여 재산등록사항의 고지를 거부할 경우에는 재산등록서류에 고지거부사실을 기재하고 재산등록사항고지거부사유서를 제출하여야 한다.

"고 규정하고, 공직자윤리법 시행규칙 제12조는 " 영 제27조의 규정에 의한 재산등록사항고지거부사유서는 별지 제14호 서식에 의한다.

"고 규정하고 있다.

그에 따른 별지 제14호 서식은 '재산등록사항고지거부사유서'라는 제목 아래에 재산등록의무자의 소속과 직위 성명을 적도록 되어 있고, 그 아래에 "본인의 직계존비속 중 아래와 같이 재산등록사항 고지거부자가 있어 공직자윤리법 제12조 제4항 및 동법 시행령 제27조의 규정에 의하여 사유서를 제출합니다.

"라는 문구가 부동문자로 적혀 있고, 그 아래에 [고지거부 직계존비속의 등록의무자] 본인과의 관계, [고지거부 직계존비속의] 성명, 고지거부사유, [고지거부 직계존비속의] 서명 또는 날인 등의 난이 마련되어 있어 그 각 빈칸에 해당 사항을 적도록 되어 있고, 그 아래에 '붙임 : 소득세납부증명서·재직증명서 기타 소득증빙자료 부'라 하여 고지거부사유에 관한 첨부 소명자료의 수를 기재하도록 되어 있고, 그 아래에 작성 연월일을 적고, 등록의무자가 서명 날인하도록 되어 있다.

(4) 위 관련 법령의 규정에 의하면 재산등록사항의 고지를 거부하는 재산등록의무자의 직계존비속의 이름과 고지거부사유는 등록의무자가 피고에게 제출하는 재산등록사항고지거부사유서에 적도록 되어 있을 뿐이고, 그 직계존비속 자신이 피고에게 재산등록사항고지거부사유서를 제출하도록 되어 있는 것은 아니므로 엄밀히 말하자면 별지 제1목록 기재 2.의 '1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속이 피고에게 제출한 재산등록서류상의 고지거부사유'라고 하는 것은 존재하지 아니할 것이다.

그러나 이를 선해하면, 원고가 당초 공개를 청구하였던 것과 별지 제1목록 기재 2.의 '1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 고지거부권을 이용하여 재산등록을 거부한 1급 이상 공직자의 직계존비속이 피고에게 제출한 재산등록서류상의 고지거부사유'라고 하는 것은 위 관련 법령의 규정에 의하여 이 사건 공직자들이 피고에게 제출하는 재산등록사항고지거부사유서에 적은 직계존비속의 고지거부사유라고 풀이할 수 있다.

(5) 한편 이 사건 공직자들이 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 사이에 피고에게 공직자윤리법 시행규칙 제12조가 정하는 별지 제14호 서식에 따라 재산등록사항고지거부사유서를 제출한 적이 있다는 사실도 당사자들 사이에 사실상 다툼이 없다.

또한 기록 첨부 관보의 기재에 의하면 공직자윤리법 제6조의 규정에 의한 2002년 재산변동사항신고시 이 사건 공직자들이 그들의 별지 제1목록 기재 직계존속 또는 직계비속이 공직자윤리법 제12조 제4항에 따라 재산등록사항의 고지를 거부하였다는 뜻과 그 각 고지거부사유를 신고하기 위하여 피고에게 위와 같은 재산등록사항고지거부사유서를 제출한 사실을 추인할 수 있다.

(6) 결국 이상에서 살펴 본 바에 의하면 원고가 이 사건에서 최종적으로 공개를 구하는 정보는 이 사건 공직자들이 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 사이에 피고에게 각 제출한 재산등록관련 서류 중 각 별지 제14호 서식, 즉 별지 제2목록 기재 문서라고 볼 수 있고, 이는 또한 원고가 당초 공개를 청구하였던 정보 및 이 사건 처분에서 피고가 비공개결정을 한 정보와 일치한다고 볼 수 있다.

그러므로 이 사건에서는 피고가 별지 제2목록 기재 정보(문서)의 공개를 거부한 것이 적법한 것인가를 따지도록 한다 (이하 별지 제2목록 기재 각 정보를 편의상 '이 사건 각 정보'라고 한다).

다.

이 사건 각 정보가 법령비정보인지 여부에 대한 판단

(1) 정보공개법의 정보공개 원칙과 법령비정보

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

"고 규정하여 정보공개의 원칙을 선언하고 있으므로, 특별히 법이 당해 정보를 공개하지 아니할 것으로 정하고 있지 아니하는 한 정보공개법이 정하는 바에 따라 그 정보를 공개하여야 한다.

한편 정보공개법 제7조(비공개대상정보) 제1항 제1호는 '다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보'를 비공개정보로 규정하고 있다.

{이하 편의상 '다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보'를 '법령비정보(法令秘情報)'라고 한다.

}

(2) 이 사건 각 정보가 공직자윤리법 제10조 제3항의 규정에 의하여 법령비정보가 되는지 여부에 관한 판단

피고는 공직자윤리법 제10조 제3항을 근거로 이 사건 각 정보가 법령비정보라고 주장한다.

공직자윤리법 제10조 제3항은 "누구든지 제1항 및 제2항에 해당하는 경우를 제외하고 공직자윤리위원회 또는 등록기관의 장의 허가를 받지 아니하고는 등록의무자의 재산에 관한 등록사항을 열람·복사하거나 이를 하게 하여서는 아니 된다.

"고 규정하고 있다.

나아가 공직자윤리법 제27조는 공직자윤리법 제10조 제3항의 규정에 위반하여 허가없이 재산등록사항을 열람·복사하거나 이를 하게 하는 행위를 무허가 열람·복사의 죄로 정하여 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으므로 등록의무자의 '재산에 관한 등록사항'으로서 공직자윤리법 제10조 제1항 및 제2항에 해당하

지 아니하는 경우는 법령비정보에 해당한다고 보아야 할 것이다.

한편 공직자윤리법 제10조(등록재산의 공개) 제1항은 공직자윤리법 제3조의 재산등록의무자 중 위 제1항 각호에서 정하는 고위 공직자들에 관하여, 공직자윤리위원회는 그 공직자 본인과 배우자 및 직계존비속의 '재산에 관한 등록사항'과 '제6조의 규정에 의한 변동사항 신고내용'을 등록 또는 신고기간 만료 후 1월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 등록의무자가 등록 후 승진·전보 등에 의하여 제1항의 규정에 의한 공개대상자로 된 경우에는 공개대상자로 된 날부터 1월 이내에 공개대상자로 된 날 현재의 재산을 제5조 제1항 본문의 규정에 의하여 다시 등록기관에 등록하여야 하며, 공직자윤리위원회는 제1항의 규정에 의하여 이를 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

여기서 공직자윤리법 제10조 제1항이 공개의 대상으로 정하고 있는 것은 '재산에 관한 등록사항'과 '공직자윤리법 제6조에 의한 변동사항 신고내용'이다.

그런데 공직자윤리법 제6조의 규정을 살펴보면 '공직자윤리법 제6조의 변동사항신고의 내용'이라고 하는 것은 지난 해 1. 1.부터 12. 31. 사이에 발생한 '재산상의 변동사항'이므로 공직자윤리법 제5조에 의한 최초재산등록에 따른 공개시에 공개 대상이 되는 '재산에 관한 등록사항' 중 지난 해 1. 1.부터 12. 31. 사이에 발생한 변동사항을 말하는 것임이 분명하므로 '공직자윤리법 제6조에 의한 변동사항 신고내용'은 항상 공직자윤리법 제10조 제1항이 정하는 '재산에 관한 등록사항'의 범위 안에 포섭되는 것이라고 볼 수 있다.

또한 공직자윤리법의 체계상으로 볼 때에도 '공직자윤리법 제6조에 의한 변동사항 신고내용'이 공직자윤리법 제10조 제1항이 정하는 '재산에 관한 등록사항'의 범위 안에 포섭되지 아니하는 다른 내용을 가지고 있다고 한다면, 그 초과되는 부분은 공직자윤리법 제10조 제3항의 '재산에 관한 변동사항'에 포함되지 아니하여 공직자윤리법 제10조 제3항에 의한 열람·복사 금지의 대상에서 제외된다는 결론에 이를 것인데, 최초 재산등록시에 등록하는 '재산에 관한 등록사항'이나 변동사항 신고시에 등록하는 '변동사항'이나 공직자윤리법의 공개에 관한 규정이 없다면 당연히 등록의무자나 그 직계존비속의 프라이버시로서 보호되어야 할 성질의 것이라는 점을 생각하면, 그와 같은 결론이 부당함은 명백하다.

따라서 공직자윤리법 제10조 제3항과 제1항의 문언을 비교하여 보면, 같은 조 제3항에서 공직자윤리위원회 또는 등록기관의 장의 허가를 받지 아니하고는 열람·복사를 하거나 이를 하게 할 수 없도록 금지하는 대상이 되는 것이나, 같은 조 제1항이 공개대상으로 정하고 있는 것은 모두 공개대상 공직자 본인과 배우자 및 직계존비속의 '재산에 관한 등록사항'으로 완전히 같음을 알 수 있다.

그렇다면 원고가 주장하는 바와 같이 이 사건 각 정보가 위의 '재산에 관한 등록사항'에 해당한다고 보건, 반대로 피고가 주장하는 바와 같이 이 사건 각 정보가 위의 '재산에 관한 등록사항'에 해당하지 아니한다고 보건, 공직자윤리법 제10조 제3항의 규정에 의하여 이 사건 각 정보가 법령비정보가 된다고 해석할 수 없다.

왜냐하면 이 사건 각 정보가 위의 '재산에 관한 등록사항'에 해당하는 것이라면, 이 사건 공직자들에 대하여는 이 사건 각 정보는 공직자윤리법 제10조 제1항이 정하는 공개대상이 되어, 공직자윤리법 제10조 제3항이 정하는 열람·복사

금지 대상이 될 수 없고, 반대로 이 사건 각 정보가 위의 '재산에 관한 등록사항'에 해당하지 아니하는 것이라면, 이 사건 각 정보는 공직자윤리법 제10조 제1항이 정하는 공개대상이 될 수 없지만, 동시에 공직자윤리법 제10조 제3항이 정하는 열람·복사 금지 대상도 될 수 없기 때문이다.

결국 이 사건 각 정보가 공직자윤리법 제10조 제3항의 규정에 의하여 법령비정보가 된다고 할 수 없다.

(3) 이 사건 각 정보가 공직자윤리법 제13조 또는 제14조의 규정에 의한 법령비정보인지 여부에 관한 판단

(가) 공직자윤리법 제13조

공직자윤리법 제13조(재산등록사항의 목적외 이용금지등) 후단은 "누구든지 재산등록사항을 이 법에 정한 외의 목적으로 이용하여서는 아니된다.

"라고 규정하고 있으나, 위 규정은 그 문언 그대로 재산등록사항을 법이 정한 목적 이외의 다른 목적으로 이용하는 것을 금지하는 것에 불과할 뿐이고, 재산등록사항을 비밀로 하는 규정이라고 볼 수는 없다.

그러므로 이 사건 각 정보가 공직자윤리법 제13조의 규정에 의하여 법령비정보가 된다고 할 수 없다.

(나) 공직자윤리법 제14조

1) 서론

공직자윤리법 제14조(비밀엄수)는 "재산등록업무에 종사하거나 하였던 자 또는 그밖의 자로서 직무상 재산등록사항을 알게 된 자는 다른 사람에게 이를 누설하여서는 아니된다.

"라고 규정하고, 공직자윤리법 제28조(비밀누설의 죄) 제1항은 " 제14조(제6조의2 제4항 및 제11조 제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 위반하여 재산등록업무에 종사하거나 하였던 자 또는 그밖의 자로서 직무상 재산등록사항을 알게 된 자가 정당한 사유없이 공개된 재산등록사항 외의 재산등록사항을 누설한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원이하의 벌금에 처한다.

"고 규정하고 있다.

이에 의하면, 일응 공개된 재산등록사항 외의 재산등록사항은 법 제14조에 의한 법령비정보라 할 것이다.

그러나 앞서 본 공직자윤리법 제10조 제1항은 공개대상공직자 본인과 배우자 및 직계존비속의 '재산에 관한 등록사항'(이하 공직자윤리법 제6조의 규정에 의한 변동사항 신고내용을 포함하는 의미로 사용한다.

)을 관보 또는 공보에 게재하여 공개하도록 규정하고 있는바, 그에 비추어 보면 공직자윤리법 제14조의 해석상 공직자윤리위원회가 현실로 관보 또는 공보에 게재하여 공개한 재산등록사항 이외의 모든 재산등록사항을 공직자윤리법 제14조의 규정에 의한 법령비정보라고 보는 것은 옳지 않고, 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 의하여 공개의 대상이 되는 사항이라면 설령 공직자윤리위원회가 법의 해석을 달리하여 현실로 관보 또는 공보에 게재하여 공개하지 아니하였다 할지라도 그 사항은 공직자윤리법 제14조의 규정에 의한 법령비정보는 아니라고 하여야 옳을 것이다.

따라서 이 사건 각 정보가 공직자윤리법 제10조 제1항에 의한 공개대상이 되는가 하는 점이 이 사건의 핵심적인 쟁점이 될 것이다.

이 문제를 해결하기 위하여는 공직자윤리법 제10조 제1항의 문리해석뿐 아니라 공직자윤리법의 목적에 비추어 공직자윤리법 전체를 체계적으로 해석할 필요가 있다고 생각되는바, 아래에서 이를 검토한다.

2) 이 사건 각 정보와 관련한 공직자윤리법 제10조 제1항의 문리해석

등록의무자나 공개대상 공직자의 직계존비속과 관련하여 공직자윤리법 제10조 제1항이 사용하고 있는 '재산에 관한 등록사항'이라고 하는 문언을 우리 사회의 일반적인 용어 사용의 예에 따라 해석하여 보면, 위 직계존비속이 공직자윤리법에 의한 재산등록대상이 되는 재산을 가지고 있는가 그렇지 아니한가, 또 가지고 있다면 어떠한 종류의 재산을 얼마큼 가지고 있는가, 그 재산에 어떠한 사유로 어떠한 변동이 있었는가 하는 것들이 '재산에 관한 등록사항'에 해당하고, 위 직계존비속이 그들의 재산에 관한 고지를 거부한다는 뜻과, 그들이 어떠한 사유로 고지를 거부하는가 하는 사항들은 이에 해당하지 아니한다고 해석함이 자연스러울 것이다.

그런데 이 사건 각 정보는 이 사건 공직자들의 직계존비속이 그들의 재산에 관한 고지를 거부한다는 뜻과, 그들이 어떠한 사유로 고지를 거부하는가에 관한 것이기 때문에 문리해석상으로는 이를 공직자윤리법 제10조 제1항의 '재산에 관한 등록사항'이라고 보기 어려운 면이 있다.

3) 이 사건 각 정보와 관련한 공직자윤리법 제10조 제1항의 체계적, 목적론적 해석

공직자윤리법은 공직자의 재산등록과 등록재산공개를 제도화하고, 공직을 이용한 재산의 취득의 규제, 공직자의 선물 신고·퇴직공직자의 취업제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하여 국민에 대한 봉사자로서의 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다(공직자윤리법 제1조).

공직자윤리법에 의하면, 공직자윤리법 제3조 각호가 정하는 일정한 직위 이상의 공직자(공직자윤리법은 그 사람들을 '등록의무자'라고 부른다.

여기에는 공무원뿐만 아니라 공직자윤리법이 정하는 정부투자기관과 공직유관단체의 임원 등도 포함되는데, 이 사건 공직자들이 모두 여기에 해당됨은 앞서 본 바와 같다)는 공직자윤리법이 정하는 바에 따라 재산을 등록하여 한다(공직자윤리법 제3조). 등록의무자는 원칙적으로 본인의 재산뿐만 아니라 배우자와 본인의 직계존비속의 재산도 등록하여야 한다(공직자윤리법 제4조 제1항).

등록의무자가 '등록할 재산'은 공직자윤리법 제4조 제2항 각호, 각목에 열거되어 있다.

공직자는 등록의무자가 된 날부터 1개월 이내에 최초의 재산등록을 하여야 하고(공직자윤리법 제5조 제1항의 규정에 따른 최초의 재산등록), 또한 등록의무자는 매년 1. 1.부터 12. 31.까지 사이에 발생한 재산상의 변동사항을 다음 해 1월 중 등록기관에 신고하여야 한다(공직자윤리법 제6조 제1항의 규정에 따른 변동사항의 신고). 이 사건 공직자들의 경우는 ' 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 의하여 재산등록사항을 공개하는 공직자'에 해당하므로 행정자치부에 최초의 재산등록과 변동사항신고를 하여야 한다(공직자윤리법 제5조 제1항 제13호와 제6조 제1항).

공직자윤리법 시행규칙 제2조 제1항은 공직자윤리법 제5조 제1항의 규정에 의한 재산등록을 하고자 하는 자는 별지 제1호 서식에 의하여 등록대상재산을 등록기관의 장에게 신고하여야 한다고 규정한다.

그 별지 제1호 서식은 맨 앞장에 '최초재산등록신고서'라는 제목 아래에 등록의무자의 성명, 주소 등 인적 사항을 기재하는 난이 있고, 그 아래에 '재산등록사항'이라는 난에 공직자윤리법 제4조 제2항 각호 각목이 규정하는 재산의 종류별 기재가 있고, 그 앞에 공란이 있어서 그 중 해당 항목에는 'V' 표시를 하도록 되어 있다.

다시 그 아래에는 "본인은 공직자로서의 명예와 양심에 따라 성실하게 신고할 것을 서약하며 공직자윤리법 제5조 제1항의 규정에 의하여 등록대상재산을 별지와 같이 작성·제출합니다.

"라는 부동문자가 인쇄되어 있고, 다시 그 아래에 작성 연월일을 적고, 등록의무자가 서명 또는 기명날인을 하도록 되어 있다.

그 뒤에는 각 항목별 별지가 붙어 있다.

그 각 별지의 내역을 보면, 우선 1. 친족사항(등록의무자의 배우자 및 직계존비속)에는 등록의무자의 배우자와 직계존비속의 이름, 관계, 주민등록번호, 주소, 고지거부 여부, 부양 여부, 직업 등을 기재하도록 되어 있고, 그 기재요령에 의하면, 공직자윤리법 제12조 제4항의 규정에 의하여 피부양자가 아닌 직계존속 또는 비속이 재산등록사항의 고지를 거부한 경우에는 고지거부란에 'V' 표시를 하고, 공직자윤리법 시행규칙 별지 제14호 서식에 의한 재산등록사항 고지거부사유서를 제출하여야 한다고 되어 있다.

그 뒤에는 2. 부동산 가. 토지(소유권·지상권·전세권), 나. 건물(소유권·전세권), 3. 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리와 자동차·건설기계·선박 및 항공기, 4. 현금(수표포함), 5. 예금, 6. 유가증권(주식·국채·공채·회사채 등), 7. 채권, 8. 채무, 9. 금 및 백금, 10. 보석류, 11. 골동품 및 예술품, 12. 회원권, 13. 무체재산권, 14. 합명·합자·유한회사 출자지분, 15. 비영리법인에의 출연재산 등을 신고할 수 있는 서식이 붙어 있는데, 위 2. 내지 15.의 각 서식에는 신고할 재산의 성격에 따라 권리자, 소유자, 채권자, 채무자, 출자자, 출연자 등을 기재하도록 되어 있고, 그 각 권리자, 소유자, 채권자, 채무자, 출자자, 출연자 등과 등록의무자 사이의 관계 역시 적도록 되어 있다.

이와 같은 위 별지 제1호 서식의 내용을 분석하여 보면, 등록의무자의 직계존비속의 재산을 등록하는 경우나, 그들이 등록사항의 고지를 거부하였다 하여 그들의 재산을 등록하지 아니하는 경우나 그들의 인적 사항은 별지 제1호 서식의 1. 친족사항에 반드시 적도록 되어 있음을 알 수 있고, 또한 그들의 재산을 등록하는 경우에는 각 재산별로 그 재산이 누구에게 귀속하는 것인지를 반드시 밝히도록 되어 있음을 알 수 있다.

공직자윤리위원회는 '등록된 사항'을 심사하여야 한다(공직자윤리법 제8조 제1항).

등록의무자 중 공직자윤리법 제10조 제1항 각호가 열거하는 더 고위의 공직자들은 등록재산의 공개대상이 된다.

앞서 본 바와 같이 공직자윤리법 제10조 제1항은 "공직자윤리위원회는 관할등록의무자 중 다음 각호의 1에 해당하는 공직자 본인(편의상 이 판결에서 '공개대상 공직자'라고 한다)과 배우자 및 직계존비속의 재산에 관한 등록사항과 제6조의 규정에 의한 변동사항 신고내용을 등록 또는 신고기간 만료 후 1월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다.

"고 규정하고 있는바, 공직자윤리법은 무엇이 위 '재산에 관한 등록사항'인가에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하기 때문에 그것이 무엇인가에 관하여는 해석이 필요하다.

한편 공직자윤리법 시행령 제25조는 " 법 제10조 제1항, 제2항의 규정에 의한 공개대상자는 등록재산의 공개목록을 작성하여 법 제5조 및 법 제6조의 규정에 의한 재산등록 또는 변동사항 신고시에 등록기관에 제출하여야 한다.

"고 규정하고 있다.

위 시행령 규정을 받은 공직자윤리법 시행규칙 제10조 제1항은 " 영 제25조의 규정에 의한 재산등록사항의 공개목록의 작성은 별지 제10호 서식에, 재산변동사항의 공개목록의 작성은 별지 제11호 서식에 의한다.

"고 규정하고 있다.

위 제10호, 제11호 서식은 각 '재산등록사항공개목록'이라는 제목 아래 ① 소속, ② 직위, ③ 성명, ④ 본인과의 관계, ⑤ 재산의 종류, ⑥ 소재지·면적 등 권리명세, ⑦ 가액, ⑧ 비고 등의 항목으로 구성되어 있는데, 그 중 ①, ②, ③은 등록 의무자, 공개대상 공직자의 인적 사항에 관한 것이고, ④에는 공개(등록)의 대상이 되는 재산의 종류에 따라 그 권리자나 채무자인 공개대상 공직자(등록의무자) 자신, 배우자 또는 직계존비속과 공개대상 공직자(등록의무자)의 관계를 적도록 되어 있는데, 위 제10호 서식과 제11호 서식의 각 작성요령은 위 ④에 권리자나 채무자인 공개대상 공직자(등록의무자) 자신, 배우자 또는 직계존비속의 이름은 적지 않도록 정하고, 등록사항의 고지를 거부한 피부양자가 아닌 직계존비속도 본인과의 관계를 기재한 후 비고란에 고지거부 사실을 명시하도록 정하고 있으며, 아울러 기타 사항에서 '등록사항의 고지를 거부한 자가 있는 때에는 재산등록사항고지거부사유서 첨부 가능'이라고 정하여 두고 있다.

그러나 위 공개목록의 작성에 관한 위 시행령과 시행규칙의 규정은 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 의하여 공개 대상이 되는 '재산에 관한 등록사항'의 내용을 새로이 규정하거나, 혹은 변경하는 것이라고 볼 수는 없고, 공직자윤리위원회가 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 따라 '재산에 관한 등록사항'을 공개하는 사무의 처리를 위하여 내부적인 준칙을 정하여 둔 것이라고 보아야 할 것이다.

따라서 위 공개목록의 작성요령이 직계존비속의 이름을 적지 않도록 정하고 있다 하여 직계존비속의 이름은 공직자윤리법 제10조 제1항의 '재산에 관한 등록사항'에 포함되지 아니한다고 해석할 것은 아니라고 생각된다.

다음으로 공직자윤리법 제12조 제3항은 "등록의무자의 직계존비속은 등록의무자의 재산등록에 성실히 응하여야 한다.

"고 규정하고, 이어서 같은 조 제4항은 " 제3항의 규정에 불구하고 등록의무자의 직계존비속 중 피부양자가 아닌 자는 자신의 재산등록사항의 고지를 거부할 수 있으며, 이 경우 등록의무자는 재산등록서류에 그 사유를 명시하여야 한다.

"고 규정하고 있다.

이를 이어 받은 공직자윤리법 시행령 제27조 제1항은 "등록의무자는 그 직계존비속 중 피부양자가 아닌 자가 법 제12조 제4항의 규정에 의하여 재산등록사항의 고지를 거부할 경우에는 재산등록서류에 고지거부사실을 기재하고 재산등록사항고지거부사유서를 제출하여야 한다.

"고 규정하고 있고, 공직자윤리법 시행규칙 제12조는 " 영 제27조의 규정에 의한 재산등록사항고지거부사유서는 별지 제14호 서식에 의한다.

"고 규정하고 있음은 앞서 나.에서 본 바와 같다.

공직자윤리법 시행령 제27조 제1항의 규정을 살펴보면, 형식적으로는 별지 제14호 서식은 '재산등록서류'와는 별도의 서류로 규정되어 있음을 알 수 있고, 또한 앞서 본 공직자윤리법 시행규칙의 재산등록서류에 관한 규정과 종합하여 보더라도, 별지 제14호 서식은 재산등록서류인 별지 제1호, 제2호 서식의 일부로 규정되어 있는 것은 아니고, 다만 공개목록의 일부로 첨부할 수 있는 것으로 규정되어 있음을 알 수 있다.

한편 기록 첨부 관보는 법 제6조에 의한 변동사항신고서의 등록사항을 공개한 것인데, 이를 보면, 피고는 공개대상 공직자들의 '재산에 관한 등록사항'을 관보에 게재하여 공개하고 있는데, 각 대상자별로 모두에 ① 소속, ② 직위, ③ 성명을 표시하고, 그 아래에 ④ 본인과의 관계, ⑤ 재산의 종류, ⑥ 소재지·면적 등 권리명세, ⑦ 가액(천 원), ⑧ 변동사유 등으로 난을 만들어 ④ 본인과의 관계란에는 본인, 배우자, 장남, 차녀 등으로 재산 보유자의 공개대상 공직자에 대한 관계를 표시하고, ⑤ 재산의 종류란에는 보유하고 있는 재산이 공직자윤리법 제4조 제2항 각호의 어느 항목에 해당하는가를 표시하고, ⑥ 소재지·면적 등 권리명세란에는 부동산의 소재지, 예금을 한 은행 등 권리명세와 각 권리별 증가 또는 감소 가액을 표시하고, ⑦ 가액(천 원)란에는 각 재산의 종류별로 증감액의 합계액을 표시하고, ⑧ 변동사유란에는 재산의 증감 원인이 된 사항을 간략하게 표시하고 있으며, 직계존비속의 고지거부가 있을 때에는 ④ 본인과의 관계란에 장남, 차녀 등으로 고지거부 직계존비속의 공개대상 공직자에 대한 관계를 표시하고(그 이름은 표시하지 아니한다), ⑧ 변동사유란에 '고지거부'라는 표시를 하고, 경우에 따라서는 그에 덧붙여 'OO회사 재직' 등으로 간략하게 그 직계존비속이 공개대상 공직자의 피부양자가 아닌 사정을 표시하기도 한다.

이에 의하면, 피고는 공개대상 공직자의 직계존비속이 고지를 거부한 경우나, 고지를 거부하지 아니하여 그의 재산을 등록한 경우나 모두 직계존비속의 이름은 기재하지 아니하고, 그의 공개대상 공직자에 대한 관계만을 표시하고 있고, 고지를 거부한 경우에 고지거부의 사유는 표시하는 경우도 있고, 표시하지 아니하는 경우도 있음을 알 수 있다.

이는 앞서 본 공개목록에 직계존비속의 이름을 적지 아니하는 것과 연관되어 있는 것으로 생각된다.

한편 '재산에 관한 등록사항'과 비슷한 표현으로서 그와 같은 것인가 다른 것인가가 문제될 수 있는 표현들이 공직자윤리법에 산재되어 있는데, 이를 살펴보면, 공직자윤리법은 '등록사항'이라는 표현을 제8조 제1항, 제11항, 제8조의2 제1항, 제12조 제2항, 제22조 제3호, 제22조 제5호에서 쓰고 있고, '재산등록사항'이라는 표현을 제5조 제1항 제13호, 제8조 제6항, 제9조 제1항 제1호, 제10조 제4항 제4호, 제12조 제4항, 제13조, 제14조, 제22조 제6호, 제7호, 제27조, 제28조 제1항에서 쓰고 있다.

문언상으로는 '재산에 관한 등록사항'은 앞에서 살핀 바와 같이 재산 그 자체, 재산의 취득과 상실 등을 말하는 것으로 볼 수 있고, '등록사항'이나 '재산등록사항'은 '재산에 관한 등록사항' 뿐 아니라 등록의무자 본인과 배우자 및 등록의무자의 직계존비속의 인적사항과 직계존비속의 고지거부 여부, 고지거부사유 등까지 포함하는 더 폭넓은 개념이라고 볼 수 있을 것이다.

또한 공직선거후보자등의 재산공개에 관하여 규정하고 있는 공직자윤리법 제10조의2 제1항과 제2항은 "대통령·국회의원·지방자치단체의 장·지방의회의원 선거의 후보자가 되고자 하는 자가 후보자등록을 하는 때에는 전년도 12월 31일 현재의 등록대상재산에 관한 제4조의 규정에 의한 신고서를 관할선거관리위원회에 제출하고, 관할선거관리위원회는 후보자등록공고시에 후보자의 재산신고사항을 공개하여야 한다.

다만, 후보자가 되고자 하는 자가 전년도 12월 31일 현재 또는 그 이후의 등록대상재산에 관하여 당해 선거의 후보자등록신청전까지 제10조 제1항의 규정에 의하여 등록대상재산을 공개한 때에는 그러하지 아니하되 ...”라고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 “... 등 그 임명에 국회의 동의를 요하는 공직자의 임명동의안 또는 ...등 국회에서 선출하는 공직자의 선출안을 제출하는 때에는 당해 공직후보자에 대하여 제4조의 규정에 의한 등록대상재산에 관한 신고서를 국회에 제출하고, 국회의장은 지체없이 그 공직후보자의 재산신고사항을 공개하여야 한다.

다만, 당해 공직후보자가 전년도 12월 31일 현재 또는 그 이후의 등록대상재산에 관하여 당해 임명동의안 또는 선출안 제출전까지 제10조 제1항의 규정에 의하여 등록대상재산을 공개한 때에는 그러하지 아니하되...”라고 규정하고 있고, 재산공개대상자에 관하여 규정하고 있는 공직자윤리법 시행령 제24조 제2항, 제3항은 “ 법 제10조 제1항 ...호의 규정에 의하여 등록재산이 공개되는 ...”라고 규정하고 있는바, 이들 각 조문을 보면 공직자윤리법 제10조 제1항의 규정에 의한 공개 대상이 되는 ‘재산에 관한 등록사항’은 ‘등록대상재산’ 또는 ‘등록재산’만을 가리키는 것처럼 보이기도 한다.

그러나 반면에 최초재산등록에 관한 공직자윤리법 제5조 제1항의 규정 중 공개대상 공직자가 어느 기관에 재산등록을 하여야 하는가에 관하여 정하고 있는 제13호는 “...으로서 제10조 제1항의 규정에 의하여 재산등록사항을 공개하는 공직자는 ...”이라는 표현을 사용하고 있고, 등록사항의 심사에 관한 공직자윤리법 제8조 중 그 심사기간에 관하여 정하고 있는 제10항은 “공직자윤리위원회는 제5조 제1항의 규정에 의한 등록사항 또는 제6조의 규정에 의한 변동 신고사항을 제10조 제1항의 규정에 의하여 공개한 후 3월 이내에 재산공개대상 공직자 전원에 대한 심사를 완료하여야 한다.

”고 규정하고 있고, 무허가 열람·복사의 죄에 관하여 규정하고 있는 공직자윤리법 제27조는 “ 제10조 제3항의 규정에 위반하여 허가없이 재산등록사항을 열람·복사하거나 이를 하게 한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

”고 규정하고 있고, 1993. 6. 11. 법률 제4566호 공직자윤리법 개정 법률의 부칙 제1항 단서는 “...에 대한 재산등록 및 등록사항공개에 관한 규정은 ...부터 시행한다.

”고 규정하고, 같은 부칙 제2항은 “이 법 시행 당시의 재산공개대상 공직자에 대하여는 관할 공직자윤리위원회가 제1항의 규정에 의한 등록사항을 ... 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다.

”고 규정하고 있는바, 이와 같은 규정은 공개의 대상이 되는 것이 ‘재산등록사항’이나 ‘등록사항’임을 전제로 하는 것으로 보이고, 그에 의하면, 실질적으로는 공직자윤리법 제10조 제1항의 공개대상인 ‘재산에 관한 등록사항’은 결국 그 문언에도 불구하고, 공직자윤리법의 다른 조문에서 표현하는 ‘재산등록사항’ 또는 ‘등록사항’과 같은 것을 가리키는 것으로 봄이 상당하다고 생각된다.

다음으로 공직자윤리법의 목적에 비추어 공직자윤리법의 관련 규정들을 살펴보면 다음과 같다.

등록사항의 심사에 관한 공직자윤리법 제8조 제1항은 “... 공직자윤리위원회는 등록된 사항을 심사하여야 한다.

”라고 규정하고 있고, 같은 조 제2항, 제3항, 제6항, 제7항에 의하면, 공직자윤리위원회는 등록의무자가 등록재산의 일부를 과실로 누락하거나 가액합산 등에 오기가 있다고 인정되는 때에는 등록의무자에 대하여 재산등록서류의 보완을 명할 수 있고, 위의 심사를 위하여 필요할 때에는 등록의무자에게 자료의 제출요구 또는 서면질의를 하거나 사실확

인을 위한 조사를 할 수 있고, 등록의무자와 그 배우자·직계존비속 기타 재산등록사항의 관계인에 대하여 출석을 요구하고 진술을 받을 수 있고(공직자윤리법 제26조는 이 출석요구를 받은 사람이 정당한 사유없이 출석요구에 응하지 아니한 때에는 따라 6월 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다), 위 심사결과 허위등록 또는 직무상 지득한 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 상당한 혐의가 있다고 의심되는 등록의무자에 대하여는 법무부장관에게 조사를 의뢰하여야 하고, 심사결과와 처리에 관한 공직자윤리법 제8조의2 제1항은 공직자윤리위원회는 위 등록사항의 심사결과 등록대상재산을 허위로 기재하거나 중대한 과실로 누락 또는 오기하거나 직무상 지득한 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 사실이 인정되는 때에는 경고 및 시정조치(제1호), 과태료부과(제2호), 일간신문 광고란을 통한 허위등록사실의 공표(제3호), 해임 또는 징계(파면을 포함한다) 의결요청 등의 조치를 취하여야 한다고 규정하고, 공직자윤리법 제12조 제2항은 등록의무자에 대하여 공직자윤리위원회의 등록사항에 대한 심사에 성실히 응할 의무를 부과하고, 같은 조 제3항은 등록의무자의 직계존비속에 대하여 등록의무자의 재산등록이나 공직자윤리위원회의 등록사항의 심사에 성실히 응할 의무를 부과하고 있다.

그런데 공직자윤리위원회가 위와 같은 등록사항의 심사를 함에 있어서 등록의무자의 직계존비속의 재산에 관한 등록의무자의 직계존비속의 이름을 비롯한 인적 사항이 특정되지 아니하고는 그 심사를 제대로 할 도리가 없으므로 등록의무자의 직계존비속의 인적사항은 반드시 필요한 등록사항의 일부라고 보아야 할 것이고, 따라서 등록의무자의 직계존비속의 재산에 관하여 공직자윤리법이 심사 대상으로 삼고 있는 것은 비단 등록재산 그 자체에 관한 사항 뿐 아니라, 그밖에 등록의무자의 직계존비속의 인적 사항까지 포함된다고 봄이 상당하다.

더 나아가 직계존비속이 공직자윤리법 제12조 제4항의 규정에 의거하여 재산등록사항의 고지를 거부하였다 하여 등록의무자가 재산등록서류에 그 사유를 명시한 경우에 직계존비속의 고지거부 신고는 직계존비속의 재산을 등록하는 것에 갈음하는 것이고, 공직자윤리법의 목적상 그와 같은 값어치가 있는 것이라고 보아야 할 것이므로, 공직자윤리위원회는 그와 같은 고지거부가 있었는지 여부, 실제로 그와 같은 고지거부가 있었다면 그 고지거부가 공직자윤리법 제12조 제4항이 규정하는 고지거부의 요건을 갖추고 있는 것인지를 심사하여야 할 것이고, 이 경우에도 등록의무자의 직계존비속의 성명을 비롯한 인적사항이 특정되지 아니하고는 그 심사를 제대로 할 도리가 없으므로 등록의무자의 직계존비속의 인적사항은 반드시 필요한 등록사항의 일부라고 보아야 할 것이다.

다음으로 공직자윤리법 제14조는 '재산등록사항'을 직무상 비밀로 정하여 "직무상 재산등록사항을 알게 된 자는 다른 사람에게 이를 누설하여서는 아니된다.

"라고 규정하고, 공직자윤리법 제22조 제7호는 공무원이 이에 위반한 때에는 공직자윤리위원회가 해임 또는 징계의결의 요구를 할 수 있도록 하고, 공직자윤리법 제28조 제1항은 직무상 재산등록사항을 알게 된 자가 정당한 사유없이 공개된 재산등록사항 외의 재산등록사항을 누설한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는바, 만약 등록의무자의 직계존비속의 이름과 고지거부사유를 재산등록사항에 포함되지 아니하는 것으로 본다면, 그 각 사항은 공직자윤리법 제14조, 제22조 제7호, 제28조 제1항의 보호 범위 밖에 놓이게 되고, 등록의무자가 공직자윤리법 제10조 제1항 등의 규정에 의한 공개대상 공직자가 아니고 단순히 공직자윤리법 제5조 제1항과 공직자윤리법 제6조 제1항의 등록의무만 부담하는 등록의무자인 경우에 직무상 그 등록의무자의 직계존비속의 이름과 고지거부사유를 알게 된 자가 정당한 사유없이 이를 누설하는 경우에도 징계의결요구나 형사처벌의 대상이

되지 않는다고 하게 될 것이다.

그러나 그와 같은 단순 등록의무자의 재산등록사항은 모두가 위 각 규정에 의하여 법적으로 보호받는 비밀이고, 또한 그 성격상 등록의무자나 그 직계존비속의 프라이버시에 속하는 사항이라 할 수 있으므로, 공직자윤리법이 그 각 사항을 비밀로 보호하는 범위 밖에 내놓았다고 볼 수는 없을 것이고, 이와 같은 해석은 공개대상 공직자들의 재산등록사항을 단순한 등록의무자의 재산등록사항과 구별할 아무런 근거가 없다는 점에서 공개대상공직자들의 재산등록사항에 관하여도 마찬가지라 할 것이다.

따라서 등록의무자의 직계존비속의 이름과 고지거부사유는 공직자윤리법 전체의 체계상 '재산등록사항'에 포함되는 것으로 해석함이 상당하다.

이와 같은 해석은 공직자윤리법 제22조 제3호의 ' 제10조 제3항의 규정에 위반하여 허가없이 등록사항을 열람·복사하거나 이를 하게 한 때'에는 공직자윤리위원회가 해임 또는 징계결정을 요구할 수 있다는 규정과 공직자윤리법 제27조의 ' 제10조 제3항의 규정에 위반하여 허가없이 재산등록사항을 열람·복사하거나 이를 하게 한 때'에는 1년 이하의 징역이나 1천만 원 이하의 벌금에 처한다는 규정과 관련하여서도 타당할 것이다.

4) 소결

결국 공직자윤리법 제10조 제1항, 제2항에서 공개의 대상으로 삼고 있는 '재산에 관한 등록사항'은 공직자윤리법의 다른 규정에서 사용하는 '재산등록사항' 또는 '등록사항'과 같은 의미이고, 여기에는 등록의무자의 직계존비속의 이름과 공직자윤리법 제14조 제4항의 규정에 의한 고지거부사유가 포함된다고 할 것이다.

공직자윤리법은 공직자 본인뿐만 아니라 그 직계존비속의 재산까지 등록의 대상으로 삼고 있는바, 이는 건국 이후 우리 공직사에 비추어 볼 때에 공직자들이 그들의 재산을 직계존비속 명의로 은닉하거나, 공직자들의 직계존비속이 그 직계존비속인 공직자들의 공직을 이용하여 재산을 증식시키는 것을 방지할 필요성이 있다는 인식에 기초한 것이고, 공직자윤리법 제4조의 등록의무자 중 더 고위의 공직자들인 공직자윤리법 제10조 제1항의 공개대상 공직자들에 대하여는 그들의 공직수행에 관한 엄결성이 가지는 국가적 중요성에 비추어 그들의 재산등록사항에 대하여는 공직자윤리위원회의 심사에만 맡기지 아니하고, 더 나아가 이를 공개함으로써 국민 일반의 감시와 검증を 통하여 더 높은 수준의 엄결성을 확보하겠다는 뜻일 것이다.

이와 같은 법의 목표가 실효를 거두기 위하여는 공개대상 공직자의 직계존비속이 공직자윤리법 제12조 제4항에 따라 재산등록사항의 고지를 거부한 경우에도 그 고지거부가 정당한 것인지를 국민 일반이 감시하고 검증할 수 있어야 할 것이고, 이를 위하여는 고지를 거부한 직계존비속의 이름과 고지거부사유를 공개하도록 함이 타당할 것이다.

이와 같은 해석은 공직자윤리법 시행규칙 제10조가 정하는 재산등록사항의 공개목록과 관련된 별지 제10호 서식의 앞서 본 내용 및 피고가 실제로 재산공개를 함에 있어서 위 공개목록의 기재 사항에 따라 공개대상공직자의 직계존비속의 이름은 공개하지 아니하고, 그들의 공개대상공직자에 대한 가족관계만을 공개하고, 직계존비속의 고지거부사유는 대체로 공개하지 아니하는 실무와 관련하여 문제가 될 수 있다.

그러나 공직자윤리법 제10조 제1항이 공개의 대상으로 삼는 것은 '재산에 관한 등록사항'이지 공직자윤리법 시행규칙이 정하는 '공개목록'의 기재 사항은 아니고, 위 '재산에 관한 등록사항'은 결국 '재산등록사항' 또는 '등록사항'과 같은 의미이고, 직계존비속의 이름과 고지거부사유가 모두 그와 같은 '재산등록사항' 또는 '등록사항'에 포함된다고 보는 이상 위와 같은 결론을 달리할 사유가 될 수 없다고 할 것이다.

라. 이 사건 각 정보가 개인식별정보로서 비공개정보인지 여부에 관한 판단

정보공개법 제7조 제1항 제6호는 본문에서 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보(이하 '개인식별정보'라고 한다)에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다고 규정하면서, 그 단서 다.

목에서 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보를 개인식별정보에서 제외한다고 규정하고 있다.

앞서 본 바에 의하면, 이 사건 각 정보에 공개대상자의 직계존비속의 이름이 들어 있으므로 이는 정보공개법 제7조 제1항 제6호 본문에 해당함에 틀림없다.

그러나 한편 앞서 본 바에 의하면 이 사건 각 정보는 같은 호 단서 다.

목의 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보에 해당한다 할 것이다.

이 사건 각 정보는 개인식별정보로서 비공개정보라고 할 수 없다.

마. 소결론

결국 피고의 이 사건 처분은 위법하다 할 것이다.

4. 공개의 방법과 범위

한편 이 사건 각 정보에 적힌 고지거부사유에는 경우에 따라 공개대상 공직자의 직계존비속 이외의 다른 사람의 이름이 포함되어 있을 수 있다.

그와 같은 공개대상 공직자의 직계존비속 이외의 다른 사람의 이름은 앞서 본 개인식별정보에 해당하는 반면, 그들의 공개대상 공직자의 청렴성과 직무수행의 공정과의 관련성은 간접적인 것에 불과하다고 생각되어 공직자윤리법의 목적에 비추어 보더라도 그 공개가 공익을 위하여 반드시 필요하다고 생각되지는 아니한다.

그러므로 피고는 이 사건 각 정보 중 공개대상 공직자의 직계존비속 이외의 다른 사람의 이름을 알릴 수 있는 해당 부분을 가리는 등의 방법으로 제외하고, 이 사건 각 정보를 정보공개법령이 정하는 바에 따라 열람이나 사본의 교부 등의 방법으로 공개하면 될 것이다.

5. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 목록 각 생략]

판사 한기택(재판장) 박평균 고흥석