

정보비공개처분취소

[서울행법 1999. 2. 25. 98구3692]



【판시사항】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률에 의한 처분에 대하여 취소소송을 제기하기 위하여 필요적으로 전심절차를 거쳐야 하는지 여부(소극)
- [2] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호 소정의 '진행중인 재판에 관련된 정보'의 의미
- [3] 공개를 청구한 정보의 내용이 진행중인 재판의 심리나 결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 없다는 이유로 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 본 사례
- [4] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호의 규정 취지
- [5] 공개를 청구한 정보가 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호 소정의 비공개대상정보에 해당하는 부분과 공개 가능 부분이 혼합되어 있다고 보아 그 전부의 공개를 거부한 처분이 위법하다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 행정소송법 제18조 제1항은 "취소소송은 법령의 규정에 의하여 당해 처분에 대한 행정심판을 제기할 수 있는 경우에도 이를 거치지 아니하고 제기할 수 있다. 다만 다른 법률에 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정이 있는 때에는 그러하지 아니하다."고 규정하고 있으므로, 취소소송에 대한 전심절차는 원칙적으로 임의적이고 다만 법률에 규정이 있는 경우에 한하여 필요한 것이라고 할 것인바, 공공기관의정보공개에관한법률은 제16조, 제17조에서 이의신청이나 행정심판을 제기할 수 있다고 할 뿐 위 이의신청이나 행정심판을 제기하지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정을 두고 있지 아니하므로 공공기관의정보공개에관한법률에 의한 처분에 대하여 취소소송을 제기하기 위하여 필요적으로 전심절차를 거쳐야 할 필요는 없다.
- [2] 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 목적으로 하는 공공기관의정보공개에관한법률의 취지에 비추어 볼 때, 공공기관이 보유하는 정보는 이를 공개하는 것이 원칙이고 다만 법에서 정한 사유가 있는 경우에 한하여 이를 비공개할 수 있다고 할 것이고, 나아가 법에서 정하는 비공개사유의 해석도 법이 특정 정보를 비공개사유로 규정하는 취지에 따라 제한적으로 해석하여야 할 것이므로, 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호에서 비공개대상으로 규정한 '진행중인 재판에 관련된 정보'는 당해 정보가 공개될 경우 진행중인 재판의 심리 또는 재판결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 있는 경우로 한정하여 해석하여야 하고, 이를 진행중인 재판의 내용과 관련된 모든 정보로 확대해석하여서는 아니된다.
- [3] 공개를 청구한 정보의 내용이 진행중인 재판의 심리나 결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 없다는 이유로 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 본 사례.
- [4] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호는 '당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'를 비공개 대상으로 규정하고 있고, 이와 같이 개인에 관한 정보가 포함된 정보의 공개를 금지하는 취지는 개인의 사생활을 보호하는 한편 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하고자 하는 데 있다고 할 것이다.

- [5] 공개를 청구한 정보가 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호 소정의 비공개대상정보에 해당하는 부분과 공개 가능 부분이 혼합되어 있다고 보아 그 전부의 공개를 거부한 처분이 위법하다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 행정소송법 제18조 제1항, 공공기관의정보공개에관한법률 제16조, 제17조
[2] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호
[3] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제4호
[4] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호
[5] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호, 제12조

【참조판례】

- [1] 대법원 1991. 5. 24. 선고 91누247 판결(공1991, 1794) , 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결(공1992, 228) , 대법원 1994. 11. 8. 선고 94누4653 판결(공1994하, 3292) , 대법원 1997. 4. 8. 선고 96누2200 판결(공1997상, 1477) , 대법원 1998. 6. 9. 선고 96누17998 판결(공1998하, 1907) /
[2] 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22 결정(헌집1, 176) , 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결(공1989, 1802) , 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결(공1992, 228) , 대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결(공1999하, 2235) /
[5] 대법원 1997. 5. 23. 선고 96누2439 판결(공1997하, 1888)

【전문】

【원 고】 오봉식 외 2인 (소송대리인 변호사 장기욱)

【피 고】 농림부장관

【주문】

】

1. 피고가 1998. 3. 9. 원고들에 대하여 한 별지목록 기재 정보에 대한 정보비공개처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

【청구취지】 주문과 같다.

【이유】

】 1. 본안전 항변에 대한 판단

피고는 원고들의 이 사건 소에 대하여, 첫째 이 사건 소는 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '법'이라고 한다) 제16조의 이의신청이나, 제17조의 행정심판의 전심절차를 거친 후에야 제기할 수 있음에도 위 전심절차를 거치지 아니하고 제기된 소이므로 부적법하고, 둘째 법 제1조, 제6조에서 말하는 정보공개청구권자로서의 국민은 각 개인으로서의 국민을 의미하므로 이 사건에서 원고 3인이 공동으로 정보공개를 요구하는 것은 법에서 정한 정보공개청구권자의 요건을 갖추지 못하여 부적법하므로, 이 사건 소는 각하되어야 한다고 본안전항변을 한다.

먼저 피고의 첫번째 항변에 대하여 보건대, 구 행정소송법(1994. 7. 27. 법률 제4770호로 개정되어 1998. 3. 1. 시행된 것, 이하 같다) 제18조 제1항은 "취소소송은 법령의 규정에 의하여 당해 처분에 대한 행정심판을 제기할 수 있는 경우에도 이를 거치지 아니하고 제기할 수 있다.

다만 다른 법률에 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정이 있는 때에는 그러하지 아니하다.

"고 규정하고 있으므로, 취소소송에 대한 전심절차는 원칙적으로 임의적이고 다만 법률에 규정이 있는 경우에 한하여 필요한 것이라고 할 것인바, 법은 제16조, 제17조에서 이의신청이나 행정심판을 제기할 수 있다고 할 뿐 위 이의신청이나 행정심판을 제기하지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정을 두고 있지 아니하므로 법에 의한 처분에 대하여 취소소송을 제기하기 위하여 필요적으로 전심절차를 거쳐야 한다는 피고의 본안전 항변은 이유 없다.

다음으로 피고의 두번째 항변에 대하여 보건대, 국민 개개인에게 인정되는 권리를 다수의 국민이 같은 기회에 공동으로 행사한다고 하여 그것이 적법한 권리의 행사가 아니라거나 부적법한 소송의 제기라고 할 수 없으므로, 피고의 위 본안전 항변은 더 나아가 판단할 필요 없이 이유 없다.

2. 처분의 경위

다음 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제1 내지 제4호증, 을 제1호증의 154, 을 제2호증의 각 기재에 변론의 전 취지를 종합하면 이를 인정할 수 있다.

가. 피고(당시는 농수산부장관이었다)는 1979. 8. 24. 소외 현대건설 주식회사(이하 '소외 회사'라고 한다)에게 공유수면 매립법 제4조에 의하여 충남 서산군 남면 외 7개 읍면과 충남 홍성군 서부면 외 2개면에 걸친 지선 약 15,594ha에 관하여 대규모 간척사업으로서 매립목적용 "농경지 및 축산단지 조성", 준공기한을 "착수일로부터 7년 6개월"로 하는 공유수면매립면허를 하였다가, 그 후 3회에 걸쳐 준공기한을 1995. 5. 22.까지로 연장하였다.

나. 피고는 위 매립면허 당시 면허조건 제11항으로 "매립으로 인하여 타인의 재산이나 어업권 등 이해관계인의 손실이나 손해를 끼칠 우려가 있을 경우에는 피면허자의 부담으로 전담해결하여야 한다.

"는 조건을 붙였고, 소외 회사는 위 면허조건에 따라 매립지역 내측의 어업권자(무허가, 무신고 어업을 제외한 1,182세대)와 외측의 어업피해 어민에 대하여 보상금을 지급하였다.

그런데 매립지역 내측의 어민 중 무허가, 무신고 어민들이 보상대상에서 제외되었음을 이유로, 매립지역 외측의 어민 중 보상금을 수령한 어민들이 보상금 협의 당시 예측할 수 없었던 새로운 피해가 있음을 이유로, 매립지역 외측 어민 중 어업피해가 없는 것으로 처리되어 보상대상에서 제외되었던 어민들이 공유수면매립으로 인한 현실적인 피해 발생이 있다는 이유로 각 보상을 요구하는 민원을 제기하였고, 이에 피고는 1991. 9. 20. 소외 회사에 대한 2차 준공기한 연장허가 당시 면허조건 제11항을 "타인의 재산이나 어업권 등 이해관계인의 손실이나 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 피면허자 부담으로 해결하여야 하며, 새로운 피해원인 등 합의시 예측하지 못한 사실로 인하여 발생한 피해에 대하여는 당사자 간의 협의에 의하여 해결하여야 한다.

"고 변경하고, 면허조건 제18항으로 "매립지역 내측에서 허가 또는 신고 없이 어업에 종사한 자로서 관할 시장, 군수와 읍면장이 그 어업종사 사실을 확인한 경우 피면허자는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법의 규정을 준용하여 면허조건변경일로부터 1년 이내에 피면허자의 부담으로 보상하여야 한다.

"는 내용을 신설하였다.

다.

소외 회사는, 위 변경된 면허조건에 따른 보상협의를 하였으나 어민들과 완전한 합의를 이루지 못한 상태에서, 위 준공 연장기한인 1992. 5. 22. 피고에게 준공인가신청을 하였고, 피고가 면허조건의 이행에 대한 보완을 요구하자 같은 해 6. 30. 소외 회사가 1993년 및 1995년 어민들을 상대로 제기한 채무부존재확인소송의 결과에 따라 미합의 어민들에 대한 보상을 하겠다는 내용의 각서를 공증하여 제출하였으며, 피고는 1995. 8. 14. 위 공유수면매립사업에 대한 준공인가를 하였다.

라. 원고들은 위 매립 제방 내측 또는 외측에서 어업을 영위하던 자들로서, 피고는 종전에 소외 회사의 어민들에 대한 보상 없이는 준공인가를 하지 않겠다는 방침을 밝혔음에도 종전 방침을 변경하여 준공인가를 하였다고 주장하면서, 1998. 2. 27. 피고가 위 방침을 변경하는 근거가 된 자료인 별지목록 기재 정보(이하 '이 사건 정보'라고 한다)의 공개를 청구하였다.

마. 이에 피고는 같은 해 3. 9. 이 사건 정보에 대한 비공개처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였는데, 피고는 이 사건 처분의 근거로 법 제7조 제1항 제4, 5호를 거시하고, 사유로 ① 현재 소송중인 사건(서울고법 97나14554호, 97나59946호, 대전고법 96나943호)과 관련이 있어 소송에 영향을 미칠 우려가 있고, ② 이 사건 정보는 피고의 업무집행과정에서 작성 또는 취득한 정보로서 공개되면 업무수행에 많은 영향을 미치고 공정하고 효율적인 업무의 운영이 곤란하며, 청구인 등 특정인에게 사정에 따라 부당한 이익 또는 불이익이 초래되고 행정 내부의 자유로운 의견교환을 방해할 수 있고, ③ 이 사건 정보의 내용이 각 개인의 사고나 견해이므로 공개될 경우 당사자의 인격적, 재산적 이익이나 사회적 활동에 치명적인 손상을 줄 우려가 있다는 점을 들고 있다.

3. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 법 제7조 제1항 제3호 해당 여부

피고는 이 사건 정보가 법 제7조 제1항 제3호 소정의 "공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"에 해당한다고 주장하므로 보건대, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일한 경우에 한하여 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있다고 할 것인바, 피고가 주장하는 위 처분사유는 이 사건 처분 당시 피고가 처분의 근거로 내세우지 아니한 사유로 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없으므로, 법 제7조 제1항 제3호의 사유를 이 사건 처분사유라고 하는 피고의 위 주장은 더 나아가 판단할 필요 없이 이유 없다.

나. 법 제7조 제1항 제4호 해당 여부

(1) 피고는 이 사건 정보는 현재 진행중인 재판(서울고등법원 97나14554호, 같은 법원 97나59946호 및 대전고등법원 96나943호)에 관련된 정보이므로 법 제7조 제1항 제4호 소정의 비공개대상이라고 주장한다.

(2) 살피건대, 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 목적으로 하는 법의 취지에 비추어 볼 때, 공공기관이 보유하는 정보는 이를 공개하는 것이 원칙이고 다만 법에서 정한 사유가 있는 경우에 한하여 이를 비공개할 수 있다고 할 것이고, 나아가 법에서 정하는 비공개사유의 해석도 법이 특정 정보를 비공개사유로 규정하는 취지에 따라 제한적으로 해석하여야 할 것이다.

따라서 법 제7조 제1항 제4호에서 비공개대상으로 규정한 "진행중인 재판에 관련된 정보"는 당해 정보가 공개될 경우 진행중인 재판의 심리 또는 재판결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 있는 경우로 한정하여 해석하여야 하고, 이를 진행중인 재판의 내용과 관련된 모든 정보로 확대해석하여서는 아니된다고 할 것이다.

(3) 이 사건에 관하여 보건대, 갑 제5호증의 1, 을 제3호증, 을 제4호증의 1, 2의 각 기재 및 당원의 이 사건 정보에 대한 검증결과에 변론의 전취지를 종합하면 서울고등법원 97나59946호 사건은, 소외 회사가 원고 오봉식 외 5인을 상대로 제기한 서울지방법원 95가합45984호 채무부존재확인(본소) 및 원고 오봉식 등이 소외 회사를 상대로 제기한 같은 법원 96가합59300호 보상금(반소) 소송에서 소외 회사는 원고 오봉식 등에게 보상금을 지급할 의무가 있으나 이를 모두 지급하여 보상무기가 소멸하였다는 이유로 소외 회사가 1997. 10. 22. 승소한 제1심 판결에 대하여 원고 오봉식 등이 항소하여 항소심에 계속중인 사건(97나59946(본소), 97나59953(반소))인 사실(위 사건 외에 피고가 진행중인 재판이라고 주장하는 서울고등법원 97나14554호 사건 및 대전고등법원 96나943호 사건은 기록상 그 소송의 내용을 알 수 없다.

), 이 사건 정보는 피고가 위 공유수면매립사업과 관련하여 소외 회사의 어민들에 대한 보상금 공탁, 채무부존재확인소송 제기, 판결 내용에 따른 보상금 지급 각서제출 등을 위 면허조건의 이행으로 볼 수 있는지 여부 및 피고가 준공인가를 한 경우 어민들과의 쟁송가능성 등에 변호사들에게 법적 자문을 구하고 이에 대하여 변호사들이 회신을 한 내용인 사실을 인정할 수 있다.

위 인정 사실에 의하면 이 사건 정보의 내용은 피고가 위 공유수면매립사업에 관하여 준공인가를 하는 것이 적법한지 여부 및 준공인가 후의 쟁송에 관하여 변호사의 법적 자문을 받은 내용에 불과하여, 이 사건 정보가 공개된다고 하더라도 소외 회사가 원고 오봉식 등에 대한 보상금 지급의무가 있는지 여부 및 그 보상금의 범위가 쟁점인 위 서울고등법원 97나59946(본소), 97나59953(반소) 사건의 심리나 결과에 영향을 미칠 구체적인 위험성이 있다고 볼 수 없으므로, 피고의 위 주장은 이유 없다.

다.

법 제7조 제1항 제5호 해당 여부

(1) 피고는 위 공유수면매립사업으로 조성된 농지는 면허조건 제15항 (나)에 따라 인근 피해 농어민에게 일부를 분배하여야 하는데, 위 채무부존재확인소송에서 보는 바와 같이 피해 농어민이 결정되지 않고 분배에 대한 법률적 검토 등이 남아 있으며 또한 농지분배 문제는 국회청원으로 계류 중이어서, 이 사건 정보는 현재 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래하는 경우에 해당하여, 법 제7조 제1항 제5호의 비공개대상이라고 주장한다.

(2) 살피건대, 이 사건 정보의 내용이 위 채무부존재확인소송의 심리나 결과에 영향을 미칠 위험성이 없음은 앞에서 인정한 바와 같고, 또한 당원의 이 사건 정보에 대한 검증결과에 의하면, 이 사건 정보는 위 공유수면매립사업의 준공인가에 관련된 질의 및 회신을 그 내용으로 하는 것이어서 위 공유수면매립사업으로 조성된 농지의 분배와는 아무런 관련이 없는 사실을 인정할 수 있으므로, 농지의 분배가 종결되지 아니하였다는 이유로 이 사건 정보를 의사결정과정 또는 내부검토평가과정에 있는 정보라고 하는 피고의 위 주장 역시 이유 없다.

라. 법 제7조 제1항 제6호 해당 여부

(1) 피고는 이 사건 정보에는 피고의 질의를 받고 회신을 한 변호사들의 이름 등이 기재되어 있으므로, 이 사건 정보는 법 제7조 제1항 제6호 소정의 비공개대상이라고 주장한다(피고는 이 사건 처분의 근거로 법 제7조 제1항 제6호를 적시하지는 아니하였으나, 그 사유 ③에서 피고의 질의에 회신한 개인의 이익이 침해될 가능성을 제시하고 있으므로, 이 사건 처분사유에 법 제7조 제1항 제6호도 포함되는 것으로 본다).

(2) 법 제7조 제1항 제6호는 정보 비공개대상으로 '당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'를 비공개대상으로 규정하고 있고, 이와 같이 개인에 관한 정보가 포함된 정보의 공개를 금지하는 취지는 개인의 사생활을 보호하는 한편 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하고자 하는 데 있다고 할 것이다.

(3) 이 사건에 관하여 보건대, 당원의 이 사건 정보에 대한 검증결과에 의하면, 이 사건 정보에는 피고가 질의를 하거나 이에 대하여 회신을 한 변호사들의 이름, 사무실 주소, 전화번호 등이 기재되어 있으므로 일응 이 사건 정보는 법 제7조 제1항 제6호의 비공개대상에 해당된다고 할 수 있으나, 한편 법 제12조는 "공개청구한 정보가 제7조 제1항 각 호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조 제1항 각 호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.

"고 규정하고 있고, 이 사건 정보는 변호사들의 이름, 사무실 주소, 전화번호 등이 기재된 부분은 이를 가리고 복사를 하여 사본을 만드는 등의 방법으로 공개대상부분과 비공개대상부분을 분리하여, 공개대상부분만을 공개할 수도 있다고 할 것이므로, 피고가 이 사건 정보 중 일부가 법 제7조 제1항 제6호에 해당한다는 이유만으로 이 사건 정보 전부를 비공개대상이라고 하는 주장 역시 이유 없다.

3. 결 론

그렇다면 이 사건 정보를 비공개대상으로 결정한 피고의 이 사건 처분은 위법하다고 할 것이므로, 그 취소를 구하는 원고들의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 강완구(재판장) 권은민 이승한