

사본공개거부처분취소

[울산지법 2001. 5. 23. 2000구2108]



【판시사항】

- [1]정보공개거부처분 취소소송의 원고적격과 관련하여 공공기관의정보공개에관한법률 제18조 제1항의 규정에 의하여 정보공개청구권 외에 별도의 법률상 이익의 침해를 추가로 제소요건으로 요구하는지 여부(소극)
- [2]정보공개청구권자가 사본 또는 복제물의 교부의 방법으로 정보공개청구를 한 경우, 공공기관은 그 정보공개 방법대로 정보를 공개할 의무가 있는지 여부(한정 적극)
- [3]정보공개청구권자가 공공기관을 상대로 그 기관운영업무추진비의 지출결의서 등에 대하여 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개를 청구하였으나 공공기관이 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개를 거부하고 열람 또는 사본열람의 방법으로만 정보공개결정을 한 경우, 그 정보공개결정은 위법하다고 한 사례

【판결요지】

- [1]국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 자신의 권익보호와 직접 관련이 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 개별적 정보공개청구권뿐 아니라 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적 정보공개청구권이 포함되고, 일반적 정보공개청구권은 바로 공공기관의정보공개에관한법률에 의하여 구체화되어 있다 할 것인데, 같은 법 제6조 제1항은 모든 국민에게 정보공개청구권이 있음을 명시하고 있고, 또 공공기관에게 같은 법 제7조 제1항 소정의 비공개정보를 제외한 정보를 공개할 법률상 의무를 지우고 있는바, 같은 법에 의하여 보장되고 있는 정보공개청구권이 침해받고 있다면서 정보공개거부처분의 취소청구를 하고 있는 이상 원고적격은 있는 것이고 같은 법 제18조 제1항의 규정이 위와 같은 정보공개청구권 외에 별도의 법률상 이익의 침해를 추가로 제소요건으로 요구하는 규정이라고 할 수는 없다.
- [2]공공기관의정보공개에관한법률의 위임을 받은 같은법시행령 제14조 제1항은 정보공개에 관하여 문서는 열람 또는 사본의 교부의 방법에 의하여 이를 공개하도록 규정되어 있고, 또 같은 법 제5조는 공공기관에 '정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영'할 의무를 과하고 있으며, 같은 법 제8조 제2항은 "정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다."고 규정되어 있는바, 위 규정들을 종합하여 보면 정보공개청구를 받은 공공기관은 청구권자로부터 정보공개방법에 관하여 사본 또는 복제물의 교부의 방법으로 청구를 받은 경우에는 같은 법 제8조 제2항 소정의 특별한 사정이 없는 한 청구권자가 청구한 방법대로 정보를 공개할 의무가 있다.
- [3]정보공개청구권자가 공공기관을 상대로 그 기관운영업무추진비의 지출결의서 등에 대하여 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개를 청구하였으나 공공기관이 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개를 거부하고 열람 또는 사본열람의 방법으로만 정보공개결정을 한 경우, 그 정보공개결정은 위법하다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률 제6조 제1항, 제7조 제1항, 제18조 제1항행정소송법 제12조
- [2] 공공기관의정보공개에관한법률 제5조, 제6조 제1항, 제7조 제1항, 제8조 제2항, 제9조, 공공기관의정보공개에관한법률시행령 제14조 제1항
- [3] 공공기관의정보공개에관한법률 제5조, 제6조 제1항, 제7조 제1항, 제8조 제2항, 제9조공공기관의정보공개에관한법률시행령 제14조 제1항

【참조판례】

- [1] 대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결(공1999하, 2235)

【전문】

【원고】 이수원

【피고】 울산광역시청 외 4인 (소송대리인 변호사 조익래 외 5인)

【주문】

- 1. 피고들이 원고에 대하여 한 별지목록 기재 피고별 각 해당 처분을 모두 취소한다.
- 2. 소송비용은 피고들의 부담으로 한다.

【청구취지】주문과 같다.

【이유】

1. 처분의 경위

아래의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제1, 2호증의 각 1 내지 5, 을가 제1, 2호증의 각 1, 2, 을다 제1호증의 1, 2의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면 이를 인정할 수 있다.

원고는 공공기관에 대한 예산감시 등 시민운동을 벌이고 있는 시민단체의 회원으로서 2000. 6. 29.경 안영길과 공동 명의로 피고들에 대하여 예산감시를 그 사용목적으로 하여 '1. 2000. 1.부터 2000. 6.까지 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비(각 부서나 특별회계에 배정된 것 포함)의 지출결의서, 예산집행과 지급결의서, 품의서, 현금출납부, 일상경비정리부 기타 이와 유사한 서류, 2. 위 지출과 관련된 영수증 등의 지출증빙서류, 3. 각 피고 대표의 지방자치단체의 1999. 주요문서목록 또는 보존문서기록대장'(이 중 1., 2.가 이 사건 청구와 관련된 별지목록 제2항 기재 정보인바, 이하 '이 사건 청구원인정보'라 한다)에 대하여 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개청구(이하 '이 사건 정보공개청구'라 한다)를 하였으나, 피고들은 별지목록 기재 각 피고별 해당 일자에 이 사건 청구원인정보에 대하여 각 열람 또는 사본열람의 방법으로 공개 또는 부분공개결정을 하였다.

2. 원고의 주장

원고는, 원고가 피고들에 대하여 이 사건 정보공개청구를 하면서 이 사건 청구원인정보에 대하여 사본 또는 출력물 교부의 방법에 의한 정보공개를 청구하였으므로 정보공개청구를 받은 피고들은 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제8조 제2항에 의하여 정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에 해당하지 않는 한 사본교부의 방법에 의한 정

보공개를 하여야 함에도 이 사건 청구원인정보에 대하여 열람 또는 사본열람의 방법으로만 이를 공개토록 결정하였으므로 이는 위 법조항에 위배된 위법한 처분이므로 그 취소를 구한다고 주장한다.

3. 관련 법규

가. 공공기관의정보공개에관한법률

제1조(목적)이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

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

제5조(공공기관의 의무)①공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다.

제6조(정보공개청구권자)①모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제7조(비공개대상정보)①공공기관은 다음 각 호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

6.당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보. 다만, 다음에 열거한 개인에 관한 정보를 제외한다.

가. 법령 등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보

다.

공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보

7.법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 정보를 제외한다.

가.사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나.위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

②공공기관은 제1항 각 호의 1에 해당하는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다.

제8조(정보공개의 청구방법)①정보의 공개를 청구하는 자(이하 '청구인'이라 한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 다음 각 호의 사항을 기재한 정보공개청구서를 제출하여야 한다.

1. 청구인의 이름·주소등록번호 및 주소

2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 사용목적

②정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다.

제9조(정보공개 여부의 결정)①공공기관은 제8조의 규정에 의하여 정보공개의 청구가 있는 때에는 청구를 받은 날부터 15일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다.

②공공기관은 부득이한 사유로 제1항에 규정된 기간 내에 공개 여부를 결정할 수 없는 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산하여 15일의 범위 내에서 공개 여부 결정기간을 연장할 수 있다.

이 경우 공공기관은 연장이유를 청구인에게 지체 없이 서면으로 통지하여야 한다.

③공공기관은 공개대상정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 지체 없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다.

④ 정보공개를 청구한 날부터 30일 이내에 공공기관이 공개 여부를 결정하지 아니한 때에는 비공개로 결정이 있는 것으로 본다.

제12조(부분공개) 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.

제18조(행정소송)①청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.

나. 공공기관의정보공개에관한법률시행령

제14조(정보공개방법)①정보의 공개는 다음 각 호의 1의 방법으로 한다.

1. 문서·도면·사진 등은 열람 또는 사본의 교부

2. 필름·테이프 등은 시청 또는 인화물·복제물의 교부

3. 마이크로필름·슬라이드 등은 시청·열람 또는 사본·복제물의 교부

4. 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체에 기록된 사항 등은 매체의 열람·시청 또는 사본·복제물의 교부

3. 본안전 항변에 대한 판단

피고 울산광역시(이하 '울산시장'이라 한다), 울산광역시 남구청장(이하 '남구청장'이라 한다), 울산광역시 중구청장(이하 '중구청장'이라 한다), 울산광역시 울주군수(이하 '울주군수'라 한다)는, 정보공개법 제6조 제1항은 "모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

"라고 규정되어 있으나 한편, 제18조 제1항에서는 "청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 '법률상 이익'의 침해 받은 때에" 한하여 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있는바, 위 규정을 종합하여 보면 제6조 제1항은 단지 일반적·추상적 정보공개청구권을 보장한 데 그치므로 공공기관의 정보공개거부처분에 대하여 행정소송을 제기하기 위하여서는 위 일반적·추상적 정보공개청구권이 침해되었다는 것만으로는 부족하고 나아가 청구인이 그 처분으로 인해 직접적이고, 구체적으로 이익의 침해를 받은 때라야 비로소 원고적격이 인정되는데, 원고는 이 사건 정보공개 거부처분으로 말미암아 법률상 직접적이고 구체적인 이익을 침해당한 바 없고, 사실상 또는 간접적인 이해관계만을 가지는 데 불과하므로 원고는 이 사건 처분의 취소를 구할 소의 이익 내지 원고적격이 없어 이 사건 소는 부적법 각하되어야 한다고 각 주장하고, 피고 울산시장은 이에 더하여 같은 피고는 이미 원고의 정보공개청구에 대하여 열람의 방식으로 정보공개를 하였으므로 원고는 여기에서 더 나아가 사본교부의 방법으로 정보공개를 구할 이익은 없다고 주장한다.

살피건대, 국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 자신의 권익보호와 직접 관련이 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 개별적 정보공개청구권뿐 아니라 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적 정보공개청구권이 포함되고, 일반적 정보공개청구권은 바로 정보공개법에 의하여 구체화되어 있다 할 것인데, 정보공개법 제6조 제1항은 모든 국민에게 정보공개청구권이 있음을 명시하고 있고, 또 공공기관에게 같은 법 제7조 제1항 소정의 비공개정보를 제외한 정보를 공개할 법률상 의무를 지우고 있는바, 정보공개법에 의하여 보장되고 있는 정보공개청구권이 침해받고 있다면서 이 사건 청구를 하고 있는 이상 원고적격은 있는 것이고 정보공개법 제18조 제1항의 규정이 위와 같은 정보공개청구권 외에 별도의 법률상 이익의 침해를 추가로 제소요건으로 요구하는 규정이라고 할 수는 없다.

따라서 위 본안전 항변 중 첫째 항변은 이유 없다.

다음으로 울산시장의 나머지 본안전 항변에 관하여 살피건대, 아래에서 보는 바와 같이 공공기관은 정보공개청구권자로부터 사본의 교부의 방법에 의한 정보공개청구를 받은 경우에는 정보공개법 제8조 제2항 소정의 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 사본의 교부의 방법에 의한 정보공개를 하여야 할 의무가 있다고 할 것이므로 정보공개청구권자가 청구하는 사본의 교부방법이 아닌 다른 공개방법에 의하여 정보가 공개되었다면 그것만으로도 정보공개청구권자의 정당한 정보공개청구권이 침해되었다고 할 것이므로 이 경우 소의 이익이 없다고 할 수 없다.

따라서 울산시장의 이 부분 본안전 항변도 이유 없다.

4. 본안에 대한 판단

(1)정보공개법의 위임을 받은 같은법시행령 제14조 제1항은 정보공개의 방법에 관하여 문서는 열람 또는 사본의 교부의 방법에 의하여 이를 공개하도록 규정되어 있고, 또 정보공개법 제5조는 공공기관에 "정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영"할 의무를 과하고 있으며, 같은 법 제8조 제2항은 "정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다.

"고 규정되어 있는바, 위 규정들을 종합하여 보면 정보공개청구를 받은 공공기관은 청구권자로부터 정보공개방법에 관하여 사본 또는 복제물의 교부의 방법으로 청구를 받은 경우에는 정보공개법 제8조 제2항 소정의 특별한 사정이 없는 한 청구권자가 청구한 방법대로 정보를 공개할 의무가 있다고 할 것이다.

그러므로 원고로부터 사본의 교부방법에 의한 정보공개청구를 받은 피고들에게 위와 같은 특별한 사정이 있었는지 여부에 관하여 보건대, 먼저 이 사건 청구원인정보가 이미 널리 알려진 사항인지 여부에 관하여는 이를 인정할 만한 아무런 증거가 없고, 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는지 여부에 관하여는 갑 제1호증의 3, 5, 을 제1, 2호증의 각 1, 2의 각 기재에 의하면 울산시장, 중구청장 및 교육감은 이 사건 청구원인정보의 공개방법으로 사본열람의 방법을 선택한 사실을 인정할 수 있으므로 위 피고들은 이미 정보공개에 관한 결정을 하기 전에 그 사본을 만들어 놓은 상태에 있다고 하지 않을 수 없고, 더 나아가 이러한 사실에 비추어 보면 다른 피고들 역시 원고가 청구하는 이 사건 청구원인정보에 대한 사본을 만드는 일 자체가 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래하지는 않을 것으로 추단되고, 달리 이 사건 청구원인정보의 사본을 작성함에 있어 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 아무런 증거가 없다.

(2)피고들은 이에 대하여 이 사건 청구원인정보에는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보가 포함되어 있으므로 위 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제6호 소정의 비공개대상정보에 해당하므로 원고의 이 사건 정보공개청구에 응할 수 없다고 주장하나, 위 인정 사실에 의하면 피고들은 이미 이 사건 청구원인정보에 관하여도 정보공개거부가 아닌 정보공개결정을 하고 다만, 그 방법에 있어서 열람 또는 사본열람의 방법을 선택한 것에 불과하므로 위와 같은 사유로 사본교부의 방법에 의한 정보공개를 거부하고 열람 또는 사본열람의 방법에 의한 정보공개가 적법하다고 주장하는 것은 타당하지 않을 뿐 아니라(정보공개법 제7조 제1항 제6호에서 개인정보를 비공개대상정보로 규정한 것은 정보공개로 인하여 침해될 개인의 사생활의 비밀과 자유 등을 보호하고자 한 것이므로 피고들이 어떤 방법을 선택하든 일단 당해 정보를 공개하기로 한 이상 피고들은 위 법조항에 의하여 보호하고자 하는 개인의 사생활의 비밀과 자유 등에 관한 이익에 앞서 정보공개로 인한 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성을 확보하고자 하는 공익을 우선시킨 것임에도 정보공개의 방법에 관하여 개인의 사생활의 비밀과 자유를 앞세우는 것은 논리적 일관성이 결여되어 있다), 또한 이 사건 청구원인정보는 다음과 같은 점에서 비공개대상정보라고 보기는 어렵다.

즉, 정보공개법 제7조 제1항 제6호는 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개한다는 대원칙을 전제로, 당해 정보에 포함되어 있는 이름이나 주민등록번호에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보는 그 개인의 사생활의 비밀과 자유를 존중하여 이를 공개하지 아니할 수 있는 예외를 인정하는 한편, 그것이 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 다소 침해되더라도 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보라는 공익적 차원에서 이를 공개하도록 하고 있는데, 기관운영업무추진비, 시책운영업무추진비 등은 그 집행이 적법한 이상 모두 공적인 용도로만 사용되도록 되어 있으므로 거기에는 보호할 만한 사생활의 비밀이 기껏해야 "당해 공무 집행과정에 참석하였거나 예산집행에 따른 금품 수령자가 누구인가" 하는 정도 이상의 것은 아니어서 고도의 사적인 정보라고 보기 어렵고, 오히려 후원금 등의 수령자나 참석자의 성명이 기재된 부분은 실제 지출 여부를 담보하는 핵심적인 부분일 뿐 아니라 행정절차의 투명성과 책임성을 제고하려는 정보공개제도의 목적과 취지에 비추어 볼 때 미공개된다면 정보

공개제도의 본질을 현저히 훼손할 정도로 본질적인 사항으로 보이므로 이러한 점 등을 고려하여 보면 이 사건 청구 원인정보 내용에 비용지출 대상자 또는 참석자의 성명 등이 포함되어 있다고 하더라도 이는 정보공개법 제7조 제1항 제6호 단서 (다)목 소정의 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보에 해당한다고 할 것이다(다만, 주민등록번호는 개인의 성명과 결합되어 전자거래 등에 있어 동일인 판단 등에 관한 기본자료로 사용되는 사정 등을 고려할 때 아무런 제한 없이 공개될 경우 그 부정사용으로 인한 당해 개인의 사생활이나 사회생활에 있어서의 재산·신용에 대한 심각한 위해가 발생할 우려가 있다고 할 것이므로 주민등록번호가 기재된 부분이 있다면 그 부분은 삭제하거나 가리는 방식으로 사본하면 될 것이다).

따라서 피고들의 주장은 이유 없다.

5. 결 론

그렇다면 피고들이 원고에 대하여 한 별지목록 기재 각 처분은 모두 위법하므로 그 취소를 구하는 원고의 피고들에 대한 이 사건 청구는 모두 이유 있어 이를 모두 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 류수열(재판장) 윤기수 최한돈