

## 정보공개거부처분취소

[대법원 2009. 12. 10. 2009두12785]



### 【판시사항】

- [1] 공공기관이 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 경우 취해야 할 조치
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제4호에서 비공개대상으로 규정한 '형의 집행, 교정에 관한 사항'으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하는 정보'의 의미
- [3] 법원이 행정기관의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과 공개를 거부한 정보에 비공개사유에 해당하는 부분과 그렇지 않은 부분이 혼합되어 있고, 공개청구의 취지에 어긋나지 않는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 경우, 공개가 가능한 정보에 한하여 일부취소를 명할 수 있는지 여부(적극) 및 정보의 부분 공개가 허용되는 경우의 의미
- [4] 재소자가 교도관의 가혹행위를 이유로 형사고소 및 민사소송을 제기하면서 그 증명자료 확보를 위해 '근무보고서'와 '징벌위원회 회의록' 등의 정보공개를 요청하였으나 교도소장이 이를 거부한 사안에서, 근무보고서는 비공개 대상정보에 해당한다고 볼 수 없고, 징벌위원회 회의록 중 비공개 심사·의결 부분은 비공개사유에 해당하지만 징벌절차 진행 부분은 비공개사유에 해당하지 않는다고 보아 분리 공개가 허용된다고 한 사례

### 【판결요지】

- [1] 국민의 '알권리', 즉 정보에의 접근·수집·처리의 자유는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것으로서 헌법 제21조에 의하여 직접 보장되는 권리이고, 그 구체적 실현을 위하여 제정된 공공기관의 정보공개에 관한 법률도 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보를 원칙적으로 공개하도록 하여 정보공개 원칙을 천명하고 있고, 위 법 제9조가 예외적인 비공개사유를 열거하고 있는 점에 비추어 보면, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서 위 법 제9조 제1항 각 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 하고, 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 위 각 호의 어디에 해당하는지를 주장·증명하여야만 하며, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단하여야 한다.
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제4호에서 비공개대상으로 규정한 '형의 집행, 교정에 관한 사항'으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하는 정보'란 당해 정보가 공개될 경우 재소자들의 관리 및 질서유지, 수용시설의 안전, 재소자들에 대한 적절한 처우 및 교정·교화에 관한 직무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 고도의 개연성이 있고, 그 정도가 현저한 경우를 의미한다.
- [3] 법원이 행정기관의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과 공개를 거부한 정보에 비공개사유에 해당하는 부분과 그렇지 않은 부분이 혼합되어 있고, 공개청구의 취지에 어긋나지 않는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있음을 인정할 수 있을 때에는 공개가 가능한 정보에 국한하여 일부취소를 명할 수 있다. 이러한 정보의 부분 공개가 허용되는 경우란 그 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상정보에 관련된 기술 등을 제

외 혹은 삭제하고 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우를 의미한다.

- [4] 교도소에 수용 중이던 재소자가 담당 교도관들을 상대로 가혹행위를 이유로 형사고소 및 민사소송을 제기하면서 그 증명자료 확보를 위해 '근무보고서'와 '징벌위원회 회의록' 등의 정보공개를 요청하였으나 교도소장이 이를 거부한 사안에서, 근무보고서는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제4호에 정한 비공개대상정보에 해당한다고 볼 수 없고, 징벌위원회 회의록 중 비공개 심사·의결 부분은 위 법 제9조 제1항 제5호의 비공개사유에 해당하지만 재소자의 진술, 위원장 및 위원들과 재소자 사이의 문답 등 징벌절차 진행 부분은 비공개사유에 해당하지 않는다고 보아 분리 공개가 허용된다고 한 사례.

#### 【참조조문】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률도 제3조, 제9조
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제4호
- [3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제4호
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제14조

#### 【참조판례】

- [1] 대법원 2007. 2. 8. 선고 2006두4899 판결 /
- [2] 대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결(공2003하, 1958), 대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결(공2005상, 119) /
- [3] 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결(공2003상, 997), 대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두12854 판결, 대법원 2009. 4. 23. 선고 2009두2702 판결

#### 【전문】

【원고, 상고인 겸 피상고인】 원고

【피고, 피상고인 겸 상고인】 광주교도소장

【원심판결】 부산고법 2009. 5. 29. 선고 2008누5599 판결

【주문】

】

원심판결 중 원고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 부산고등법원에 환송한다. 피고의 상고를 기각한다.

【이유】

】 상고이유를 본다.

1. 원고의 상고이유에 대하여

국민의 '알권리', 즉 정보에의 접근·수집·처리의 자유는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것으로서 헌법 제21조에 의하여 직접 보장되는 권리이고, 그 구체적 실현을 위하여 제정된 공공기관의 정보공개에 관한 법률 (이하

‘법’이라고 한다)도 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보를 원칙적으로 공개하도록 하여 정보공개의 원칙을 천명하고 있고, 법 제9조가 예외적인 비공개사유를 열거하고 있는 점에 비추어 보면, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서 법 제9조 제1항 각호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 하고, 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 위 각호의 어디에 해당하는지를 주장·증명하여야만 하며, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단되어야 하고, 한편 법 제9조 제1항 제4호에서 비공개대상으로 규정한 ‘형의 집행, 교정에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하는 정보’라 함은 당해 정보가 공개될 경우 재소자들의 관리 및 질서유지, 수용시설의 안전, 재소자들에 대한 적정한 처우 및 교정·교화에 관한 직무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 고도의 개연성이 있고, 그 정도가 현저한 경우를 의미한다 ( 대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결, 대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결, 대법원 2007. 2. 8. 선고 2006두4899 판결 등 참조).

제1심판결을 일부 인용한 원심판결의 이유와 기록에 의하면, 원고가 그 판시 죄로 징역 10년을 선고받고 광주교도소에 수용 중이던 2007. 1. 19.경 독방을 요구하면서 입실을 거부하며 소란을 피우다가 교도관들로부터 제압을 당하고 같은 해 1. 23.자 및 2. 2.자 각 징별위원회에 회부되어 해명을 하였으나 각 경고 및 금지 15일의 처분을 받자 그 무렵 담당 교도관들을 상대로 가혹행위를 이유로 형사소송 및 민사소송을 제기하는 한편, 그 증명자료 확보를 위해 피고를 상대로 위 1. 19.자 근무보고서와 1. 23.자 및 2. 2.자 각 징별위원회 회의록 등의 정보공개를 요청하였으나 피고가 이를 거부하자 그 거부처분의 취소를 구하는 이 사건 소를 제기한 사실을 알 수 있다.

이 사건 정보공개청구 중 위 근무보고서 부분에 관하여, 원심은, 행형법 제7조 및 구 교도관직무규칙 (2008. 12. 19. 법무령 제654호로 개정되기 전의 것) 제59조에 근거하여 교도관이 직무 중 발생한 사유에 관하여 작성하는 근무보고서에는 그 사유 발생의 상황 및 이를 알게 된 경위, 그 처리와 대처방안 등이 기재됨으로써 이를 통해 교도관들의 근무방법 및 근무형태, 대응수단 등을 유추할 수 있게 된다는 점, 이 사건 근무보고서 역시 원고의 위 1. 19.자 소란행위에 대해 근무자들이 당시 상황 및 대응방법 등을 보고하는 내용으로 되어 있는 점, 교도관들의 열악한 근무환경 및 수용자들에 의한 보복이 우려되는 현실 등의 사정에 비추어 위 근무보고서를 공개하면 교도관들이 수용자들의 위반행위를 제지하고 적절한 대응책을 마련하기가 현실적으로 어렵게 되어 교정 업무 수행 등을 현저히 곤란하게 할 가능성이 충분하므로 공개대상이 되지 않는다고 판단하여, 이와 달리 이 부분 원고의 청구를 인용한 제1심판결을 취소하고 원고의 청구를 기각하였다.

그러나 원심이 실시한 바와 같이 이 사건 근무보고서는 관계 법령에 근거하여 정식으로 작성·보관하는 공문서인 이상 원칙적으로 법 제3조에 따른 공개의 대상이라고 보아야 할 뿐만 아니라 근무 중 수용자에게 발생한 사유 혹은 그 대처방안에 따르는 책임 여부나 소재 등이 문제될 경우 수용자의 권리구제 내지 교정 업무의 적법성 확보 차원에서 관련 사실관계에 관한 확인 내지 보고적 성격의 위 근무보고서 기재내용의 이해관계인에 대한 공개 및 검토의 필요성은 일반적으로 인정된다는 점, 제1심이 비공개 열람을 통해 확인한 이 사건 근무보고서(기록 202면 이하)의 실제 내용을 보더라도 원고의 1. 19.자 소란의 경위 및 상황을 담당 교도관 입장에서 객관적으로 서술한 것에 불과하여

그 공개가 교정 업무의 수행에 어떠한 현실적인 장애를 초래하는 것이라고 보기도 어려운 점, 이 사건 근무보고의 대상인 원고가 당시 교도관들의 대처방안에 문제가 있다는 이유로 소송까지 제기한 이상 법률상 직접 이해당사자인 원고에게 이를 공개한다 하여 일반적 교정 업무 수행에 지장을 초래할 우려가 있다고 보기 어렵고, 오히려 원고의 권리구제를 위해서는 그 공개가 객관적으로 필요한 것으로 보이며, 피고로서도 교정 업무의 투명성 측면에서 이를 제시·공개할 공익적 필요가 있다는 점 등의 사정과 앞서 본 관련 법리를 종합하면, 위 근무보고서의 기재내용을 통해 교도관들의 근무방법 등이 파악될 소지가 있다거나 교도관들의 근무 여건이 열악하고 수용자들로부터의 위협에 항시 노출되어 있다는 일반적 혹은 부수적 사정만으로 이 사건에서 이를 공개함으로써 교정 업무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적·구체적이고 현저한 장애를 초래할 고도의 개연성이 있다고 보기는 어렵다 할 것이다.

그럼에도 원심이 위 일반적·추상적인 위험성만을 강조하여 그 정보공개를 거부한 피고의 처분이 정당하다고 판단한 것은 법 제3조 및 제9조 제1항 제4호 등에서 규정한 교정 업무의 정보 공개에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

이 점을 지적하는 취지의 원고의 상고이유의 주장은 이유 있다.

## 2. 피고의 상고이유에 대하여

법원이 행정기관의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과 공개를 거부한 정보에 비공개사유에 해당하는 부분과 그렇지 아니한 부분이 혼합되어 있고, 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있음을 인정할 수 있을 때에는 공개가 가능한 정보에 국한하여 일부취소를 명할 수 있다 할 것인데, 이러한 정보의 부분 공개가 허용되는 경우란 그 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상정보에 관련된 기술 등을 제외 혹은 삭제하고 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우를 의미한다( 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결, 대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두12854 판결 및 법 제14조 참조).

원심은, 이 사건 청구 중 위 각 징벌위원회 회의록의 공개를 구하는 부분에 대해서는, 징벌위원회 위원장과 위원들이 원고를 참석시켜 징벌절차를 진행한 다음 비공개로 심사·의결한 내용이 기재된 위 각 회의록 중 비공개 심사·의결 부분은 그 심사·결정절차 과정에서 위원들이 한 발언내용이 공개된다면 자유로운 심사분위기를 해치고 심사의 공정성 확보에 지장을 초래할 수 있어 법 제9조 제1항 제5호의 비공개사유에 해당하는 반면, 그에 앞서 원고 참석하에 이루어진 원고의 진술, 위원장 및 위원들과 원고 사이의 문답 등 징벌절차 진행 부분은 이를 공개한다 해서 개인의 인격이나 사생활을 침해하거나 교정 업무 수행에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수 없어 비공개사유에 해당하지 않는다는 이유로 위 분리 공개를 구하는 범위 내에서 원고의 청구를 인용하고 나머지 부분에 대한 원고의 청구를 기각하였다.

앞서 본 법리와 위 각 징벌위원회 회의록의 내용 및 원고의 이 부분 청구취지 등에 의하면, 위와 같은 원심의 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있다.

이 부분 원심판결에는 피고의 상고이유에서 주장하는 바와 같이 법 제9조 제1항의 비공개대상정보 및 법 제14조의 부분 공개 등에 관한 법리오해와 이유모순 등의 위법이 없고, 한편 피고가 들고 있는 대법원 판결은 해당 정보의 분리

공개 여부가 쟁점이 되지 아니한 사안이어서 이 부분 원심판결과 모순되지 않는다.

### 3. 결론

그러므로 원심판결 중 원고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 피고의 상고는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 양창수(재판장) 양승태 김지형(주심) 전수안