

정보공개거부처분취소

[대법원 2003. 12. 11. 2003두8395]



【판시사항】

- [1] 정보공개거부처분을 받은 청구인이 그 거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는지 여부(적극)
- [2] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제1호 소정의 '법률에 의한 명령'의 의미{=법규명령(위임명령)}
- [3] 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서 처분사유의 추가·변경이 허용되는 범위의 한계인 기본적 사실관계의 동일성 유무의 판단 기준 및 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것인지 여부(소극)
- [4] 당초의 정보공개거부처분사유인 검찰보존사무규칙 제20조 소정의 신청권자에 해당하지 아니한다는 사유는 새로이 추가된 거부처분사유인 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호의 사유와 그 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률의 목적, 규정 내용 및 취지 등에 비추어 보면, 국민의 정보공개청구권은 법률상 보호되는 구체적인 권리라 할 것이므로, 공공기관에 대하여 정보의 공개를 청구하였다가 공개거부처분을 받은 청구인은 행정소송을 통하여 그 공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있다.
- [2] 공공기관의정보공개에관한법률 제1조, 제3조, 헌법 제37조의 각 취지와 행정입법으로는 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 범위 안에서만 국민의 자유와 권리에 관련된 규율을 정할 수 있는 점 등을 고려할 때, 공공기관의 정보공개에관한법률 제7조 제1항 제1호 소정의 '법률에 의한 명령'은 법률의 위임규정에 의하여 제정된 대통령령, 총리령, 부령 전부를 의미한다기보다는 정보의 공개에 관하여 법률의 구체적인 위임 아래 제정된 법규명령(위임명령)을 의미한다.
- [3] 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, 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.
- [4] 당초의 정보공개거부처분사유인 검찰보존사무규칙 제20조 소정의 신청권자에 해당하지 아니한다는 사유는 새로이 추가된 거부처분사유인 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제6호의 사유와 그 기본적 사실관계의 동일성이 있다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의정보공개에관한법률 제1조, 제3조, 제5조, 제6조, 제18조, 행정소송법 제12조

[2] 공공기관의정보공개에관한법률 제1조, 제3조, 제7조 제1항 제1호, 헌법 제37조

[3] 행정소송법 제1조

[행정처분일반], 제19조, 제26조, 제27조

[행정소송재판일반]

[4] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제1호, 제6호, 검찰보존사무규칙 제20조

【참조판례】

[1] 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결(공2003상, 997), 대법원 2003. 3. 11. 선고 2002두2918 판결, 대법원 2003. 3. 14. 선고 2001두4610 판결, 대법원 2003. 3. 14. 선고 2002두6439 판결, 대법원 2003. 5. 30. 선고 2002두8381 판결, 대법원 2003. 12. 12. 선고 2003두8050 판결 /

[3] 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 2001두8827 판결

【전문】

【원고,피상고인】 언론개혁시민연대 (소송대리인 변호사 안상운)

【피고,상고인】 법무부장관 외 1인

【원심판결】 서울고법 2003. 6. 5. 선고 2002누266 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

1. 소의 이익과 당사자적격

공공기관의정보공개에관한법률(이하 '정보공개법'이라 한다)의 목적, 규정 내용 및 취지 등에 비추어 보면, 국민의 정보공개청구권은 법률상 보호되는 구체적인 권리라 할 것이므로, 공공기관에 대하여 정보의 공개를 청구하였다가 공개거부처분을 받은 청구인은 행정소송을 통하여 그 공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는 것이다(대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결 등 참조).

원심이 같은 취지에서, 원고가 국민으로서 피고들을 상대로 소외 1, 소외 2에 관한 사면·복권 정보들의 공개를 청구하였다가 피고들로부터 각 그 공개를 거부하는 처분을 받게 된 이상, 원고에게 이들 처분의 취소를 소로써 구할 당사자적격이 있다고 판단하고, 이에 반하는 피고들의 본안전 항변, 즉 원고는 소외 1, 소외 2에 대한 사면·복권에 관한

직접적인 이해관계가 없으므로 그 사면·복권에 관한 정보의 공개를 거부한 처분에 대하여 취소 소송을 제기할 당사자적격 또한 없다는 주장을 배척한 조치는 정당하며, 거기에 정보공개청구거부처분 취소소송을 제기할 법률상 이익이나 당사자적격 등에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

피고 서울지방검찰청 검사장이 상고이유에서 내세우고 있는 대법원판결들이나 헌법재판소 결정 역시 어느 것이나 사안과 취지를 달리하는 것으로서 이 사건에 원용하기에 적절한 것이 아니다.

피고들의 이 부분 상고이유 주장은 받아들이지 아니한다.

2. 피고 법무부장관의 상고이유

가. 정보공개거부처분의 존부에 관한 사실오인

피고 법무부장관(이하 이항에 한하여 '피고'라고 한다)은 사면·복권 건의문, 국무회의 안건 및 그 별책인 사면대상자 명단(이하 '이 사건 제1 정보'라 한다)이 당초 원고가 피고에게 공개를 청구하였던 정보에 포함되어 있지 아니하고, 따라서 그에 관하여는 무슨 정보공개거부처분이 있었던 것도 아니므로, 원심이 있지도 아니한 정보공개거부처분을 취소한 제1심판결을 유지한 것은 채증법칙을 위반하여 항고소송의 대상인 처분의 존부에 관한 사실을 오인한 위법을 저지른 것이라는 취지의 상고이유 주장을 하고 있으나, 위와 같은 주장은 피고가 상고심에 이르러 비로소 내어놓은 것으로, 사실심에서 이러한 주장을 한 바 없었음이 기록상 명백하므로, 이는 원심판결에 대한 적법한 상고이유가 될 수 없다(대법원 2001. 4. 27. 선고 99다17319 판결 등 참조).

나. 당초 처분사유가 무엇이었는지에 관한 사실오인

(1) 원고는 당초 피고에게 대통령이 국무회의 의결을 거쳐 2002. 8. 14. 단행한 '광복 55주년 경축사면'의 사면 및 복권 대상자 중 소외 1, 소외 2에 관한 사면 대상 판결의 죄명 및 선고형량, 범죄사실, 판결 확정일, 형집행기간, 사면·복권하는 이유(사유 및 요건) 등 사면·복권에 관한 구체적인 정보(사면법 제11조 내지 제14조, 제16조 내지 제19조 등에 따른 상신신청서, 보고서, 조사서, 제청서 등 문서와 형의 집행 후 또는 면제 후의 본인의 행상과 현재와 장래의 생계 기타 참고될 사항에 관한 조사서류, 사건본인이 제출한 출원서, 검사의 조사서나 의견서 등 포함)의 공개를 청구하였고, 이를 피고가 거부하였는바, 원심은, 피고가 위 공개청구사항 중 사면 대상 판결의 죄명 및 선고형량, 범죄사실, 판결 확정일, 형집행기간은 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보가 공개되는 결과가 초래되므로 정보공개법 제7조 제1항 제6호에 의하여 공개를 거부하였고, 사면·복권하는 이유(사유 및 요건), 사면상신 신청서, 보고서 등 사면관련서류는 위 사면 당시 사면의 요건, 기준 등이 언론을 통하여 발표되어 이미 널리 알려진 데다가(정보공개법 제8조 제2항) 사면은 대통령이 헌법과 사면법에 근거하여 행하는 것으로서 그 내용이 따로 법정되어 있거나 법무부가 보유·관리하고 있는 정보내용이 아니라는 점을 처분사유로 내세워 정보 공개를 거부하였다고 사실관계를 정리한 다음, 원고가 당초 공개를 청구한 위 정보들 중 사면 대상 판결의 죄명 및 선고형량, 범죄사실, 판결 확정일, 형집행기간에 대하여는 정보공개법 제7조 제1항 제6호만이 당초의 처분사유요, 사면·복권하는 이유(사유 및 요건), 사면상신 신청서, 보고서 등 사면관련서류는 위 사면 당시 사면의 요건, 기준 등에 관하여는, 그것이 이미 공개되었다는 점이나 피고가 이를 보유·관리하지 아니하고 있다는 점만이 당초의 처분사유인 것으로 각각 파악하여, 사면·복권의 관련서류 중 일부인 위의 이 사건 제1 정보에 관하여도 정보공개법 제7조 제1항 제6호는 당초 공개거부 처분사유가 아니었음을 전제로, 그 보유·관리 여부나 이미 공개되었는지 여부에 관해서만 판단하고 있다.

(2) 그러나 사면 대상 판결의 죄명 및 선고형량, 범죄사실, 판결 확정일, 형집행기간이나 사면·복권하는 이유(사유 및 요건)나 결국은 모두 사면·복권에 관한 구체적 정보를 예시한 것에 불과하고, 원고가 당초의 정보공개청구서에서 열거한 서류들 역시 그러한 구체적 정보에 포함되는 것임이 위 정보공개청구의 취지상 명백히 드러나 있는 점, 어떤 사람을 사면·복권하는 구체적 이유나 같은 사람에 관한 사면상신 신청서, 보고서 등 사면관련서류에는 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보가 포함되어 있을 수밖에 없는 점(일정 시기에 단행된 특별사면·복권의 일반적·추상적 요건은 실제로 언론 등을 통하여 공표되는 것이 보통이다) 등에 비추어 보면, 피고가 정보공개거부처분을 함에 있어 사면 대상 판결의 죄명 및 선고형량, 범죄사실, 판결 확정일, 형집행기간에 한정하여서만 정보공개법 제7조 제1항 제6호를 정보공개거부의 처분사유로 적시한 것으로 보기는 어렵고, 오히려 원고가 공개청구한 정보 전체에 대하여 정보공개법 제7조 제1항 제6호를 처음부터 정보공개거부의 처분사유로 삼았었다고 보는 것이 상당하다.

(3) 결국, 원심은 채증법칙을 위배하여 위 정보공개거부처분의 당초 처분사유에 관한 사실을 그릇 인정한 나머지 이 사건 제1 정보가 정보공개법 제7조 제1항 제6호 본문 소정의 정보에 해당하는지 여부에 관한 심리를 하지 아니하고 판단을 유탈하는 잘못을 저질렀다 할 것이어서, 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 피고 서울지방검찰청 검사장의 상고이유

가. 당초 처분사유의 당부

- (1) 정보공개법이 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 그 입법 목적으로 하고 있고(제1조), 공공기관이 보유·관리하는 정보에 관하여 공개를 원칙으로 하고 있는 점(제3조), 국민의 자유와 권리를 제한하려면 법률에 의하여야 하고(헌법 제37조), 행정입법으로는 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 범위 안에서만 국민의 자유와 권리에 관련된 규율을 정할 수 있는 점 등을 고려할 때, 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 '법률에 의한 명령'은 법률의 위임규정에 의하여 제정된 대통령령, 총리령, 부령 전부를 의미한다기보다는 정보의 공개에 관하여 법률의 구체적인 위임 아래 제정된 법규명령(위임명령)을 의미한다고 보아야 한다.
- (2) 원심은 그 채용 증거들을 종합하여, 피고 서울지방검찰청 검사장(이하 본항에 한하여 '피고'라고만 한다)이 검찰보존사무규칙 제20조에 규정된 신청권자에 원고가 해당하지 아니한다는 이유로 공개청구대상정보의 공개를 거부하는 내용의 처분을 한 사실 등 판시 사실들을 인정한 다음, 검찰보존사무규칙의 근거가 되는 검찰청법 제11조는 검찰청의 사무 전반에 걸친 극히 포괄적인 위임규정에 불과하여 이를 정보공개에 관한 구체적인 위임규정이라고 할 수 없으므로, 검찰보존사무규칙에 제20조나 제22조와 같이 형사확정기록의 열람·등사를 제한하는 규정이 있다고 하더라도, 이러한 규정들을 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 '법률에 의한 명령'에 해당한다고는 할 수 없고, 따라서 피고가 공개를 거부한 정보가 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 "다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보"에 해당한다고는 보기 어렵다고 판단하였는바, 위와 같은 원심의 조치는 이 사건 기록이나 위 법리에 비추어 옳고, 거기에 피고가 상고이유로 주장하는 바와 같이 정보공개법 제7조 제1항 제1호의 해석을 그르치는 등의 위법이 없다.

나. 처분사유 추가의 가부

- (1) 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(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 없다(대법원 1992. 2. 14. 선고 91누3895 판결 참조).
- (2) 원심은 피고가 이 사건 소송 계속중에, 원고가 피고에게 공개를 청구한 정보는 각각 정보공개법 제7조 제1항 제6호 본문에 규정된 '개인에 관한 정보'나 같은 항 제2호에 규정된 '공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보', 같은 항 제3호에 규정된 '공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보', 같은 항 제4호에 규정된 '범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보' 또는 같은 항 제7호 본문에 규정된 '법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보' 등에 해당하여 이를 공개하지 아니할 수 있다고 처분사유를 추가한 데 대하여, 위와 같이 추가된 처분사유들은 당초의 처분사유, 즉 원고가 검찰보존사무규칙 제20조 소정의 신청권자가 아니라는 사유와는 그 내용과 취지가 크게 다르고, 그 기초가 되는 사회적 사실관계를 놓고 보더라도 동일성이 전혀 없다고 할 것이므로, 위와 같은 처분사유의 추가는 허용되지 아니한다 하여 추가된 처분사유의 당부에 관한 판단 없이 원고의 청구를 인용한 제1심판결을 유지하였다.
- (3) 위와 같은 원심의 판단 중 추가한 처분사유 중 정보공개법 제7조 제1항 제2, 3, 4, 7호에 관한 부분은 이 사건 기록과 앞서 본 법리에 비추어 모두 정당하고, 거기에 피고가 상고이유로 주장하는 바와 같은 위법이 없다.
- (4) 그러나 피고가 그 정보공개거부처분의 당초 처분사유 근거로 내세운 검찰보존사무규칙 제20조는 재판확정기록의 열람·등사를 피고인이었던 자 또는 그와 같이 볼 수 있는 자(피고인이었던 법인의 대표자, 형사소송법 제28조의 규정에 의한 특별대리인 또는 그 변호인·법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·호주)에게만 일반적으로 허용하고, 나머지 사건 관계자들(고소인·고발인·피해자 및 참고인 또는 증인으로 진술한 자)에 대하여는 본인의 진술이 기재되거나 본인이 제출한 서류 등에 대하여만 열람·등사를 허용하는 내용으로서, 전체적으로 보아 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보를 본인 이외의 자에게 공개하지 아니하겠다는 취지이므로, 결국 원고가 위 규칙 제20조에 해당하는 자가 아니라는 당초의 처분사유는 정보공개법 제7조 제1항 제6호의 사유와 그 기초적 사실관계를 같이 한다고 봄이 상당하다.
- (5) 그렇다면 피고의 당초 거부처분사유인 "원고가 검찰보존사무규칙 제20조에 규정된 신청권자에 해당하지 아니한다.

"는 점과 새로이 추가된 거부처분사유인 "정보공개법 제7조 제1항 제6호 본문에 해당한다.

"는 점 사이에 그 기초가 된 사회적 사실관계상 동일성이 없음을 전제로 위와 같은 처분사유의 추가가 허용되지 아니한다고 보아 추가된 위 처분사유의 당부에 관한 판단 없이 원고의 청구를 인용한 제1심판결을 유지한 조치에는 취소소송의 대상이 된 행정행위의 처분사유 추가에 관한 법리를 오해한 나머지 추가된 처분사유의 당부에 관한 심리를 다하지 아니하고 판단을 유탈한 위법이 있다 할 것이므로, 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결 론

그러므로 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

대법관 이용우(재판장) 조무제 이규홍 박재윤(주심)