

정보비공개결정처분취소

[대법원 2007. 12. 13. 2005두13117]



【판시사항】

- [1] 공직자윤리법상의 등록의무자가 구 공직자윤리법 시행규칙 제12조 관련 [별지 14호 서식]에 따라 제출한, '자신의 재산등록사항의 고지를 거부한 직계존비속의 본인과의 관계, 성명, 고지거부 사유, 서명(날인)'이 기재되어 있는 문서가 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조 제1항 제1호에 정한 법령비정보(法令秘情報)에 해당하는지 여부(소극)
- [2] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조 제1항 제6호 단서 (다)목에 정한 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보'에 해당하는지 여부의 판단 방법
- [3] 공직자윤리법상의 등록의무자가 구 공직자윤리법 시행규칙 제12조 관련 [별지 14호 서식]에 따라 정부공직자윤리위원회에 제출한 문서에 포함되어 있는 고지거부자의 인적사항이, 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조 제1항 제6호 단서 (다)목에 정한 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보'에 해당하는지 여부(소극)

【판결요지】

- [1] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것)과 구 공직자윤리법(2003. 3. 12. 법률 제6816호로 개정되기 전의 것)의 관련 규정들을 종합하여 보면, 구 공직자윤리법에 의한 '등록사항' 중 같은 법 제10조 제1항 및 제2항에 의하여 공개하여야 할 등록사항을 제외한 나머지 등록사항은 같은 법 제10조 제3항 또는 제14조의 규정에 의한 법령비정보(法令秘情報)에 해당한다. 그런데 위 규정들의 내용 및 공직자윤리법의 목적, 입법 취지 등을 종합하여 보면, 등록의무자 본인 및 그 배우자와 직계존비속이 소유하는 재산의 종류와 가액 및 고지거부사실(직계존비속이 자신의 재산등록사항의 고지를 거부하는 경우 그 고지거부사실 자체는 등록할 재산에 대응하는 것이므로 등록사항으로 보아야 한다)은 구 공직자윤리법에 의한 등록사항에 해당하나, 그 밖에 등록의무자의 배우자 및 직계존비속의 존부와 그 인적사항 및 고지거부자의 고지거부사유는 그 등록사항에 해당하지 않는다. 따라서 공직자윤리법상의 등록의무자가 제출한 '자신의 재산등록사항의 고지를 거부한 직계존비속의 본인과의 관계, 성명, 고지거부사유, 서명(날인)'이 기재되어 있는 구 공직자윤리법 시행규칙(2005. 11. 16. 행정자치부령 제303호로 개정되기 전의 것) 제12조 관련 [별지 14호 서식]의 문서는 구 공직자윤리법에 의한 등록사항이 아니므로, 같은 법 제10조 제3항 및 제14조의 각 규정에 의하여 열람복사가 금지되거나 누설이 금지된 정보가 아니고, 나아가 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조 제1항 제1호에 정한 법령비정보에도 해당하지 않는다.
- [2] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것) 제7조 제1항 제6호는 비공개대상정보의 하나로 '당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'를 규정하면서, 같은 호 단서 (다)목으로 '공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보'는 제외된다고 규정하고 있는데, 여기에서 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보'에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 개인의

사생활 보호 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국정운영의 투명성 확보 등의 공익을 비교·교량하여 구체적 사안에 따라 신중히 판단하여야 한다.

[3] 공직자윤리법상의 등록의무자가 정부공직자윤리위원회에 제출한 구 공직자윤리법 시행규칙(2005. 11. 16. 행정자치부령 제303호로 개정되기 전의 것) 제12조 관련

[별지 14호 서식]의 문서에 포함되어 있는 고지거부자의 인적사항{고지거부자의 성명, 서명(날인)}은 개인식별정보에 해당하는데, 위 문서의 정보는 구 공직자윤리법(2003. 3. 12. 법률 제6816호로 개정되기 전의 것)에 의한 등록사항이 아니고 공직자윤리위원회가 고지거부자에게 같은 법 제12조 제4항에서 정한 고지거부사유가 존재하는지를 심사하기 위하여 취득한 정보에 불과한 점, 고지거부자의 인적사항의 공개와 공직자윤리법의 입법목적인 공직자의 청렴성과 직무수행의 공정성 확보는 서로 관련성이 없거나 있다 하더라도 간접적인 것에 불과한 반면, 고지거부자의 인적사항을 공개할 경우 그 고지거부자의 인격권 내지 사생활 등이 심각하게 침해될 우려가 있는 점 및 고지거부자의 지위, 고지거부제도의 취지 등에 비추어, 고지거부자의 인적사항의 비공개에 의하여 보호되는 이익보다 공개에 의하여 보호되는 이익이 우월하다고 단정할 수 없으므로, 결국 고지거부자의 인적사항은 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보에 해당하지 않는다.

【참조조문】

- [1] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것) 제7조 제1항 제1호(현행 제9조 제1항 제1호 참조), 구 공직자윤리법(2003. 3. 12. 법률 제6816호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항, 제4조, 제10조, 제12조 제4항, 제14조, 구 공직자윤리법 시행령 제27조(2007. 6. 21. 대통령령 제20099호로 개정되기 전의 것), 구 공직자윤리법 시행규칙(2005. 11. 16. 행정자치부령 제303호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항, 제12조
- [2] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것) 제7조 제1항 제6호(현행 제9조 제1항 제6호 (다)목 참조)
- [3] 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것) 제7조 제1항 제6호(현행 제9조 제1항 제6호 (다)목 참조), 구 공직자윤리법 시행규칙(2005. 11. 16. 행정자치부령 제303호로 개정되기 전의 것) 제12조

【참조판례】

- [2] 대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결(공2003상, 997), 대법원 2006. 12. 7. 선고 2005두241 판결(공2007상, 146)

【전문】

【원고, 피상고인】 참여연대 (소송대리인 법무법인 동서남북 담당변호사 장유식외 1인)

【피고, 상고인】 정부공직자윤리위원회

【원심판결】 서울고법 2005. 9. 14. 선고 2003누4951 판결

【주문】

】

원심판결 중 원심판결 별지 목록 기재 정보 중 고지거부 직계존비속의 성명, 서명(날인)에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다. 피고의 나머지 상고를 기각한다.

【이유】

】상고이유를 본다.

1. 이 사건 정보의 법령비정보(法令秘情報) 해당 여부에 대하여

가. 원심은, 원고가 공개를 구하는 원심판결 별지 목록 기재 1급 이상 공직자 35인이 1998. 재산공개 시점부터 2002. 2.까지 사이에 구 공직자윤리법(2003. 3. 12. 법률 제6816호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제12조 제4항, 공직자윤리법 시행령 제27조, 공직자윤리법 시행규칙 제12조에 의하여 피고에게 제출한 '자신의 재산등록사항의 고지를 거부한 직계존비속(이하 '고지거부자'라 한다)의 본인과 관계, 성명, 고지거부사유, 서명(날인)'이 기재되어 있는 공직자윤리법 시행규칙 제12조 관련 [별지 14호 서식]의 각 문서(이하 '이 사건 정보'라 한다)가, 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2004. 1. 29. 법률 제7127호로 전문 개정되기 전의 것, 이하 '정보공개법'이라 한다) 제7조 제1항 제1호 소정의 '다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보' {이하 '법령비정보(法令秘情報)'라 한다}에 해당하는지에 관하여, 판시와 같은 이유로 이 사건 정보는 공직자윤리법 제10조 제3항의 규정에 의한 법령비정보에 해당하지 않고, 한편 이 사건 정보는 공직자윤리법에 의한 '등록사항' 내지 '재산등록사항'으로서 공직자윤리법 제10조 제1항, 제2항에서 공개대상으로 삼고 있는 '재산에 관한 등록사항'에 포함 된다는 등의 이유로 공직자윤리법 제14조의 규정에 의한 법령비정보에도 해당하지 않는다고 판단하였다.

나. 정보공개법은 제3조에서 "공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다"라고 규정하여 정보공개 원칙을 선언하면서, 제7조 제1항 제1호에서 예외적으로 공개하지 아니할 수 있는 정보의 하나로 '다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보'를 규정하고 있고, 한편 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 아니된다"고 규정하고 있고, 제27조에서 위 제10조 제3항을 위반한 자에 대한 처벌규정을 두고 있으며, 제14조에서 "재산등록업무에 종사하거나 하였던 자 또는 그 밖의 자로서 직무상 재산등록사항을 알게 된 자는 다른 사람에게 이를 누설하여서는 아니된다"라고 규정하고 있고, 제28조 제1항에서 재산등록업무에 종사하거나 하였던 자 또는 그 밖의 자로서 직무상 재산등록사항을 알게 된 자가 정당한 사유 없이 공개된 재산등록사항 외의 재산등록사항을 누설한 행위에 대한 처벌규정을 두고 있는바, 위 규정들을 종합하여 보면, 공직자윤리법에 의한 '등록사항'(공직자윤리법은 '등록사항', '재산등록사항', '재산에 관한 등록사항'이라는 용어들을 혼용하고 있으나 모두 같은 의미로 해석되는바, 이하 '등록사항'으로 표현한다) 중 공직자윤리법 제10조 제1항 및 제2항에 의하여 공개하여야 할 등록사항을 제외한 나머지 등록사항은 공직자윤리법 제10조 제3항 또는 제14조의 규정에 의한 법령비정보에 해당한다.

다.

그런데 공직자윤리법은 제3조 제1항에서 "이 법이 정하는 바에 따라서 재산을 등록하여야 한다"고 규정하고, 제4조 제1항에서 등록의무자가 등록할 재산을 등록의무자 본인, 그 배우자, 직계존비속의 재산으로 규정하면서, 제4조 제2항 및 제3항에서 등록할 재산의 종류 및 그 가액의 산정방법 또는 표시방법에 관하여 규정하고, 제12조 제4항에서 등록의무자의 직계존비속 중 피부양자가 아닌 자는 자신의 재산등록사항의 고지를 거부할 수 있다고 규정함으로써, 그 등록의 대상이 재산임을 밝히고, 그 범위는 등록의무자 본인의 재산뿐만 아니라 그 배우자와 직계존비속의 재산까지 포함하되, 등록의무자의 피부양자가 아닌 직계존비속 소유의 재산에 대하여는 그 직계존비속의 의사에 따라 이를 등록하지 않을 수 있도록 정하고 있는 점, 또한 공직자윤리법은 공직자윤리위원회를 두어(제9조) 공직자윤리위원회로 하여금 그 등록사항을 심사하도록 하고(제8조), 등록사항 심사결과 등록대상재산을 허위로 기재하거나 중대한 과실로 누락 또는 오기하거나 직무상 지득한 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 사실이 인정되는 때에는 일정한 제재조치를 취할 수 있도록 정하고 있는데(제8조의2), 등록의무자가 그 배우자 및 직계존비속의 존부와 그 인적사항에 대하여 허위를 기재하거나 누락, 오기하는 경우에 관하여는 아무런 제재규정을 두지 않고 있는바, 이에 비추어 등록의무자의 배우자 및 직계존비속의 존부와 그 인적사항은 공직자윤리위원회의 심사대상인 등록사항에 해당하지 않는다고 보이는 점, 한편 공직자윤리법 시행규칙은 제2조 제1항에서 " 법 제5조 제1항에 의하여 재산등록을 하고자 하는 자는 [별지 제1호 서식]에 의하여 등록대상재산을 등록기관의 장에게 신고하여야 한다"고 규정하고, [별지 제1호 서식]에 친족사항란을 두어 배우자 및 직계존비속의 이름, 주민등록번호, 주소, 고지거부 여부, 부양 여부, 직업 등을 기재하도록 하고 있으며, 제12조에서 " 영 제27조의 규정에 의한 재산등록사항고지거부사유서는 [별지 제14호 서식]에 의한다"고 규정하고, [별지 제14호 서식]에 고지거부 직계존비속의 등록의무자 본인과의 관계, 성명, 고지거부사유, 서명(날인)을 기재하도록 하고 있으나, 이는 공직자윤리위원회가 등록의무자가 등록한 재산에 허위, 누락, 오기 등이 없는지, 고지거부의 경우 고지거부의 요건이 구비되었는지 등을 심사하기 위하여는 등록의무자의 배우자 및 직계존비속의 존부와 그 인적사항 등을 알아야 할 필요가 있기 때문으로 보이는 점 및 공직자윤리법의 목적, 입법 취지 등을 종합하여 보면, 등록의무자 본인 및 그 배우자와 직계존비속이 소유하는 재산의 종류와 가액 및 고지거부사실(직계존비속이 자신의 재산등록사항의 고지를 거부하는 경우 그 고지거부사실 자체는 등록할 재산에 대응하는 것이므로 이는 등록사항으로 보아야 할 것이다)은 공직자윤리법에 의한 등록사항에 해당하나, 그 밖에 등록의무자의 배우자 및 직계존비속의 존부와 그 인적사항 및 고지거부자의 고지거부사유는 그 등록사항에 해당하지 않는다고 봄이 상당하다.

라. 따라서 이 사건 정보는 공직자윤리법에 의한 등록사항이 아니므로, 공직자윤리법 제10조 제3항 및 제14조의 각 규정에 의하여 열람복사가 금지되거나 누설이 금지된 정보가 아니고, 나아가 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 법령비정보에도 해당하지 않는다.

결국, 이 사건 정보가 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 법령비정보에 해당하지 않는다고 본 원심의 결론은 정당하고, 상고이유의 주장과 같이 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 법령비정보 내지 공직자윤리법 제10조 제1항, 제3항 등의 해석에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

2. 이 사건 정보의 공개 여부에 대하여

가. 이 사건 정보 중 고지거부사유에 관하여

이 사건 정보가 정보공개법 제7조 제1항 제1호 소정의 법령비정보에 해당하지 않음은 앞서 본 바와 같고, 이 사건 정보 중 고지거부사유는 정보공개법 제7조 제1항 소정의 다른 비공개대상정보에도 해당하지 아니하므로, 이 사건 정보 중 고지거부사유는 정보공개법에 의하여 공개하여야 할 정보이다.

따라서 이 사건 정보 중 고지거부사유가 정보공개법에 의하여 공개하여야 할 정보라고 본 원심결론은 정당하고, 상고이유의 주장과 같은 법리오해의 위법 등이 없다.

나. 이 사건 정보 중 고지거부자의 성명, 서명(날인)에 관하여

정보공개법 제7조 제1항 제6호는 비공개대상정보의 하나로 '당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보'(이하 '개인식별정보'라 한다)를 규정하면서, 같은 호 단서 (다)목으로 '공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보'는 제외된다고 규정하고 있는데, 여기에서 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보'에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 개인의 사생활 보호 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국정운영의 투명성 확보 등의 공익을 비교·교량하여 구체적 사안에 따라 신중히 판단하여야 한다 (대법원 2003. 3. 11. 선고 2001두6425 판결, 2006. 12. 7. 선고 2005두241 판결 등 참조).

위 법리 및 기록에 의하여 살펴보면, 이 사건 정보에 포함되어 있는 고지거부자의 성명, 서명(날인)(이하 '고지거부자의 인적사항'이라 한다)은 개인식별정보에 해당하는데, 앞서 본 바와 같이 이 사건 정보는 공직자윤리법에 의한 등록사항이 아니고 공직자윤리위원회가 고지거부자에게 공직자윤리법 제12조 제4항에서 정한 고지거부사유가 존재하는지를 심사하기 위하여 취득한 정보에 불과한 점, 고지거부자의 인적사항의 공개와 공직자윤리법의 입법목적인 공직자의 청렴성과 직무수행의 공정성 확보는 서로 관련성이 없거나 있다 하더라도 간접적인 것에 불과한 반면, 고지거부자의 인적사항을 공개할 경우 그 고지거부자의 인격권 내지 사생활 등이 심각하게 침해될 우려가 있는 점 및 고지거부자의 지위, 고지거부제도의 취지 등에 비추어, 고지거부자의 인적사항의 비공개에 의하여 보호되는 이익보다 공개에 의하여 보호되는 이익이 우월하다고 단정할 수 없으므로, 결국 고지거부자의 인적사항은 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 정보에 해당되지 않는다.

그런데도 원심은 판시와 같은 이유로 이 사건 정보 중 고지거부자의 인적사항이 공익을 위하여 공개가 필요하다고 인정되는 정보에 해당한다고 판단하였으니, 원심판결에는 정보공개법 제7조 제1항 제6호 소정의 비공개대상정보에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이를 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

3. 결 론

그러므로 원심판결 중 이 사건 정보 중 고지거부자의 인적사항에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 피고의 나머지 상고를 기각하기로 관여 대법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 이홍훈(재판장) 김영란(주심) 김황식 안대희