

정보공개거부처분취소

[서울행법 2008. 11. 13. 2008구합31987]



【판시사항】

‘사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력’이 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호에 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않는다고 한 사례

【판결요지】

사면심사위원회 위원들이 누구인지가 일반에게 공개됨으로써 발생할 수 있는 사면심사위원회 위원들의 생명·신체 및 재산에 관한 위험이 너무 막연하고 추상적이어서 이러한 위험을 이유로 정보의 비공개를 정당화할 수 없는 등의 사정에 비추어, ‘사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력’이 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호에 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않는다고 한 사례.

【참조조문】

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호

【전문】

【원 고】

【피 고】 법무부장관

【변론종결】 2008. 10. 16.

【주문】

1. 피고가 2008. 8. 1. 원고에 대하여 한 “사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력”에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

【청구취지】 주문과 같다.

【이유】

】 1. 처분 경위

원고가 2008. 7. 23. 피고에게 주문 기재 정보(이하 ‘이 사건 정보’라 한다)의 공개를 청구한 데 대하여 피고는 2008. 8. 1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’이라 한다) 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호에서 정한 비공개정보에 해당한다는 이유로 공개를 거부하는 처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 관련 법령

별지 기재와 같다.

나. 판 단

(1) 정보공개법 제9조 제1항 제3호 해당 여부

피고는 이 사건 정보가 공개될 경우 위원들이 사전적으로 집단적·조직적인 압력을 받을 수 있고 사후적으로는 대대적이고 집중적인 비난여론의 표적이 될 수 있으며, 전화나 인터넷에 의한 폭언·협박 등 위해의 가능성이 있다고 주장한다.

살피건대, 국민의 알권리를 보장하여 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보한다는 정보공개법의 목적에 비추어 정보공개법 제9조 제1항 제3호의 비공개대상정보에 해당하기 위해서는 이 사건 정보가 공개됨으로써 사면심사위원회 위원들의 생명·신체 및 재산에 구체적인 위험이 발생할 우려가 상당한 정도로 확실함을 요한다고 보아야 한다.

관련 법령에 의하면, 사면심사위원회는 사면심사 대상자의 선정이나 최종적인 사면 여부에 관한 결정 권한은 없고, 단지 법무부장관의 요청에 따라 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권(이하 '특별사면 등'이라 한다) 상신의 적정성 여부를 심사하여 의견을 제출하는 데 그친다.

따라서 특별사면 등의 상신 여부와 최종적인 특별사면 등 여부의 결정은 사면심사위원회의 의견과 반드시 일치하지는 않는다.

사면심사위원회의 심사과정 및 심사내용을 알 수 있는 심의서와 회의록은 특별사면 등의 상신이 적정하다고 심사한 사안에 한하여 공개되고 사면심사에서 부적정으로 결정한 사안에 관한 정보는 공개되지 않는다.

심의서에는 개별 위원의 의견을 표시하는 것이 아니라 위원회에서 결정한 적정 또는 부적정 의견만을 기재한다.

이러한 제반 사정에 비추어 보면, 사면심사위원의 생명·신체 및 재산에 관한 위험은 대통령이 특별사면 등의 대상자를 확정·공표하고 난 후 특정인이 특별사면 등의 대상에 포함되었거나 포함되지 못한 것에 불만을 품은 사람이 그 특정인에 대한 특별사면 등을 상신하는 심사과정에서 9인의 위원 중 누가 어떤 의견을 제시하였는지를 알지도 못한 상태에서 아무 위원에게나 폭언·협박 등의 위해를 가하리라는 가정하에 발생할 수 있는 것으로서 너무나 막연하고 추상적이어서 이러한 위험을 이유로 이 사건 정보의 비공개를 정당화할 수 없다.

또한 국정 수행에 대한 국민의 건전한 비판은 장려되어야 하며 자유로운 의견 교환을 통하여 형성된 여론에 의한 민주적 통제가 오히려 자의적으로 남용될 가능성이 높은 사면권의 적정한 행사에 기여할 수 있다는 측면에서 보면, 사면 결과에 관한 대대적·집중적인 비난여론의 표적이 될 수 있다는 점은 이 사건 정보의 공개를 거부할 상당한 사유가 되지 못한다.

따라서 이 부분 처분사유는 위법하다.

(2) 정보공개법 제9조 제1항 제4호 해당 여부

피고는 이 사건 처분에서 비공개사유로 정보공개법 제9조 제1항 제4호를 적시하였으나 이 사건 변론에서는 위 조항과 관련한 구체적인 주장을 하고 있지 않다.

위 조항 중 이 사건 정보와 그나마 연관성이 있다고 보이는 부분은 '형의 집행에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유' 정도인데, 사면심사위원회 위원의 명단과 약력은 형의 집행에 관한 사항도 아니고 그것이 공개된다고 하여 형의 집행기관인 검사의 직무수행을 현저히 곤란하게 할 우려도 없으므로, 이 부분 처분사유도 위법하다.

(3) 정보공개법 제9조 제1항 제5호 해당 여부

피고는 사면심사위원회 위원들이 누구인지가 일반에 공개될 경우 위원들이 광범위한 여론 및 로비에 노출되어 심사 과정에서 솔직하고 자유로운 의사 교환이 어려워져 법치주의만을 내세우며 사면 자체를 반대하거나 이와 상반되는 여론의 눈치를 보며 국민통합, 경제살리기 등 통치적 관점만을 내세우는 등 외부의 의사에 영합하는 발언을 하거나 비난여론에 대한 부담으로 아예 침묵으로 일관할 가능성이 높아 사면심사 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 것이라고 주장한다.

살피건대, 사면심사위원회의 기능은 법무부장관이 대통령에게 특별사면 등을 상신함에 있어서 그 상신이 적절하게 이루어질 수 있도록 심사·자문을 하는 데 있다.

아래에서 보는 제반 사정에 비추어 이러한 사면심사 업무의 수행이 의사결정과정의 비공개에 더하여 반드시 위원들에 관한 정보가 감추어진 가운데 비밀리에 이루어져야만 그 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 볼 수는 없으므로, 이 부분 처분사유도 위법하다.

(가) 사면법 시행령은 심사과정 및 심사내용의 공개범위를 상신이 적절하다고 심사한 사안에 한하여 심의서와 회의록만을 공개하는 것으로 제한하고, 공개시기도 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시, 회의록은 해당 특별사면 등을 행한 후 10년이 경과한 때부터 할 수 있도록 규정하고 있다(제2조, 제3조). 이러한 제한은 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 수 있어 사면심사 업무의 공정한 수행을 위하여 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 해당하는 정보의 공개를 금지하는 것으로서 그 필요성과 합리성이 인정된다.

그러나 사면법 시행령은 행정심판법 시행령 제23조의2 제2호가 명문으로 '심리중에 있는 심판청구사건의 재결에 참여할 위원의 명단'을 비공개정보로 규정하고 있는 것과는 달리 사면심사위원회 위원의 명단의 공개를 금지하고 있지 않다.

(나) 심의서에는 위원회의 심사 결과에 따라 심사대상자별로 적정 또는 부적정 의견을 기재하고, 위원장 및 출석 위원 전원이 서명 또는 기명·날인하도록 되어 있다(사면법 시행규칙 제10조). 심의서는 당해 특별사면 등을 행한 후부터 즉시 공개할 수 있도록 되어 있는데, 심의서를 공개할 때 위원들의 서명 또는 기명·날인 부분을 제외하여야 한다는 규정이 없으므로 이 부분은 심의서의 일부로서 당연히 공개되어야 한다(사면법 시행령 제2조 제2항의 '개인의 신상을 특정할 수 있는 부분'에 출석 위원의 서명 또는 기명·날인은 포함되지 않는다). 이와 같이 임기가 2년이고 1회까지 연임할 수 있도록 되어 있어 차회의 사면심사에도 관여할 수 있는 사면심사위원의 명단을 특별사면 단행 후 즉시 공개할 수 있게 한 것을 보면 사면심사위원회 위원 명단의 비공개가 공정한 사면심사에 필수적이라고 보기 어렵다.

(다) 사면심사위원회는 법무부장관에게 소속되어 위원장인 법무부장관을 포함한 9인의 위원으로 구성되고, 위원은 법무부장관이 임명 또는 위촉하되 공무원이 아닌 위원을 4인 이상 위촉하여야 한다(사면법 제10조의2 제2항, 제3항). 사면심사위원회의 위원은 법무부차관, 법무부 기획조정실장·법무실장·검찰국장·범죄예방정책국장·교정본부장·감찰관, 대검찰청 기획조정부장·공판송무부장, 판사, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명하거나 위촉한다(사면법 시행규칙 제3조). 이러한 인적 구성에 비추어 보면 특히, 공무원이 아닌 4인 이상의 위원들이 광범위한 외부의 여론 및 로비에 노출될 수도 있고 이로 인하여 심사과정에 어느 정도 책임과 부담을 느낄 가능성도 있는 것으로 보인다.

그러나 근본적으로 그러한 우려는 학식과 경험이 풍부한 외에도 부당한 외부 여론이나 로비에 영향을 받지 않을 수 있는 객관적이고 공정하면서도 중립적인 위원들로 사면심사위원회를 구성하는 방법으로 해결할 문제일 뿐, 위원들에 관한 신상정보를 일체 공개하지 않아 국민적 관심이 큰 특별사면 등에 대한 심사과정이 밀실에서 은밀하게 이루어짐에 따라 위원들로 하여금 심의 결과에 대하여 아무런 책임과 부담을 느끼지 않게 함으로써 해결할 문제는 아니다.

오히려 그 경우에는 대통령의 자의적인 사면권 행사를 견제할 제도적 장치가 필요하다는 국민들의 여망으로 탄생한 사면심사위원회가 대통령의 특별사면권 행사에 대하여 절차적이고 형식적인 합법성을 부여하는 들러리 역할을 하게 될 위험성이 더 크다고 할 것이다.

(라) 대통령의 사면권은 정치적으로 남용되는 경우, 법치주의의 근간을 파괴하고 사법질서에 대하여 뿌리깊은 불신을 초래한다는 점에서 아주 제한적이고 신중하게 행사되어야 한다.

특히, 국회의 동의를 거쳐 명할 수 있는 일반사면과는 달리 대통령이 특별사면권을 행사함에는 아무런 법적 제약이 없어 그동안 그 남용에 대한 문제가 끊임없이 제기되어 왔다.

개정 사면법은 이러한 점을 고려하여 법무부장관 소속으로 사면심사위원회를 두고 법무부장관이 대통령에게 특별사면 등을 상신할 때에는 반드시 사면심사위원회의 적정성 심사를 거치도록 하는 규정을 신설하였다.

이러한 입법 취지에 비추어 보면 사면심사위원회는 그 의사결정에 아무런 법적 구속력도 없는 자문기구에 불과하다고 하더라도 그 인적 구성의 적정성 및 객관성과 심사과정의 절차적 투명성이 어느 정도는 보장되어 국민에 의한 기본적인 감시와 통제가 가능하도록 위원의 명단과 약력 등 최소한의 신상정보는 공개하는 것이 바람직하다.

(4) 정보공개법 제9조 제1항 제6호 해당 여부

사면심사위원회 위원과 같은 공직자의 신분을 사생활의 비밀이라고 할 수 없고, 공직자의 신분이나 담당 업무가 일반에 알려진다고 하여 사생활의 자유가 침해될 것도 없으므로, 이 부분 처분사유도 위법하다.

3. 결 론

그렇다면 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호의 비공개대상정보에 해당하지 않음에도 불구하고 공개를 거부한 이 사건 처분은 위법하고, 그 취소를 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별 지] 관계법령 : (생략)

판사 성지용(재판장) 조정웅 강문희