

정보공개거부처분취소등

[대법원, 2010. 2. 25., 2007두9877]



【판시사항】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'의 의미
- [2] 학교교육에서의 시험에 관한 정보로서 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래하는지 여부'의 판단 기준
- [3] '2002년도 및 2003년도 국가 수준 학업성취도평가 자료'는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개대상정보에 해당하는 부분이 있으나, '2002학년도부터 2005학년도까지의 대학수학능력시험 원데이터'는 연구목적으로 그 정보의 공개를 청구하는 경우 위 조항의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 한 사례
- [4] 기관이 아닌 개인이 타인에 관한 정보의 공개를 청구하는 경우에는 '구 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'이 아닌 '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제9조 제1항 제6호에 따라 개인에 관한 정보의 공개 여부를 판단하여야 한다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호는 시험에 관한 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보는 공개하지 아니한다고 규정하고 있는바, 여기에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'란 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다.
- [2] 알 권리와 학생의 학습권, 부모의 자녀교육권의 성격 등에 비추어 볼 때, 학교교육에서의 시험에 관한 정보로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래하는지 여부는 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 목적 및 시험정보를 공개하지 아니할 수 있도록 하고 있는 입법 취지, 당해 시험 및 그에 대한 평가행위의 성격과 내용, 공개의 내용과 공개로 인한 업무의 증가, 공개로 인한 파급효과 등을 종합하여, 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리와 학생의 학습권 및 부모의 자녀교육권의 보장, 학교교육에 대한 국민의 참여 및 교육행정의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단하여야 한다.
- [3] '2002년도 및 2003년도 국가 수준 학업성취도평가 자료'는 표본조사 방식으로 이루어졌을 뿐만 아니라 학교식별정보 등도 포함되어 있어서 그 원자료 전부가 그대로 공개될 경우 학업성취도평가 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 볼 여지가 있어 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개대상정보에 해당하는 부분이 있으나, '2002학년도부터 2005학년도까지의 대학수학능력시험 원데이터'는 연구 목적으로 그 정보의 공개를 청구하는 경우, 공개로 인하여 초래될 부작용이 공개로 얻을 수 있는 이익보다 더 클 것이라고 단정하기 어려우므로 그 공개로 대학수학능력시험 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 볼 수 없어 위 조항의 비공개대

상정보에 해당하지 않는다고 한 사례.

- [4] 기관이 아닌 개인이 타인에 관한 정보의 공개를 청구하는 경우에는 구 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(2007. 5. 17. 법률 제8448호로 개정되기 전의 것)에 의할 것이 아니라, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제6호에 따라 개인에 관한 정보의 공개 여부를 판단하여야 한다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호
[2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호
[3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호
[4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제4조 제1항, 제9조 제1항 제6호, 구 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(2007. 5. 17. 법률 제8448호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항, 제10조, 제12조, 제13조

【참조판례】

- [1]
[2] 대법원 2007. 7. 13. 선고 2005두8733 판결 /
[4] 대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결

【전문】

【원고, 피상고인】 원고 1외 2인 (소송대리인 법무법인 정외 1인)

【피고, 상고인】 교육과학기술부장관 (소송대리인 법무법인 지평지성외 1인)

【원심판결】 서울고법 2007. 4. 27. 선고 2006누23588 판결

【주문】

】

원심판결 중 2002년도 및 2003년도 각 국가 수준 학업성취도평가 자료에 관한 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다. 나머지 상고를 기각한다.

【이유】

】 상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후에 제출된 각 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도로써 공개를 구하는 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점에 대하여는 원칙적으로 공개청구자에게 입증책임이 있지만, 공개를 구하는 정보를 공공기관이 한때 보유·관리하였으나 후에 그 정보가 담긴 문서 등이 폐기되어 존재하지 않게 된 것이라면 그 정보를 더 이상 보유·관리하고 있지 아니하다는 점에 대한 입증책임은 공공기관에게 있다(대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결 참조).

이와 같은 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 원고들에 의해 공개 청구된 '2002학년도부터 2005학년도까지의 대학수학능력시험 원데이터(학교별 데이터 포함, 개인 식별 데이터는 제외)'(이하 '수능시험정보'라고 하며, '대학수학능력시험'은 '수능시험'이라고 한다)를 피고가 보유하고 있다고 봄이 상당하다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고 이유에서 주장하는 바와 같은 공개청구정보의 보유·관리 여부에 관한 법리오해나 심리미진 등의 위법이 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

원심판결 이유를 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 그 판결에서 들고 있는 증거들을 종합하여 판시 사실을 인정한 다음, 당초 원고들에 의해 공개 청구되었다가 거부된 '2002년도 및 2003년도 국가 수준 학업성취도평가 자료(연구자용 분석자료)'(이하 '학업성취도평가정보'라고 하며, 국가 수준 학업성취도평가는 '학업성취도평가'라고만 한다)와 원고들이 이 사건 소송에서 공개를 구하는 학업성취도평가에 관한 '원자료' 사이에 동일성이 있음을 전제로, 학업성취도평가에 관한 공개청구정보가 위 원자료로 특정되었다고 판단한 것은 정당하다.

원심판결에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 정보공개청구 및 정보공개거부처분의 대상을 오인한 위법이 없다.

3. 상고이유 제3점에 대하여

가. 국민의 '알 권리', 즉 정보에 대한 접근·수집·처리의 자유는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 겸유하는 것으로서 헌법 제21조에 의하여 직접 보장되는 권리이고, 정보공개청구권은 그러한 알 권리의 당연한 내용이 되는 것이며, 그 구체적 실현을 위하여 제정된 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'(이하 '정보공개법'이라고 한다) 역시 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보를 원칙적으로 공개하도록 하여 정보공개의 원칙을 천명하는 한편, 제9조에서 예외적인 공개제외사유들을 열거하고 있다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2009두12785 판결 등 참조).

또한 헌법 제31조 제1항은 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다"고 규정하여 기본권으로서의 학습권을 선언하고 있고, 부모의 자녀에 대한 교육권은 비록 헌법에 명문으로 규정되어 있지는 아니하지만, 모든 인간이 누리는 불가침의 인권으로서, 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"고 규정하는 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권이며, 이러한 부모의 자녀교육권은 학교영역에서는 부모가 자녀의 개성과 능력을 고려하여 자녀의 학교교육에 관한 전반적 계획을 세운다는 것에 기초하여, 자녀 개성의 자유로운 발현을 위하여 그에 상응한 교육과정을 선택할 권리, 즉 자녀의 교육진로에 관한 결정권 내지는 자녀가 다닐 학교를 선택하는 권리로 구체화된다(대법원 2007. 9. 20. 선고 2005다25298 판결 등 참조).

한편, 정보공개법 제9조 제1항 제5호는 시험에 관한 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보는 공개하지 아니한다고 규정하고 있는바, 여기에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'라 함은 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다(대법원 2007. 7. 13. 선고 2005두8733 판결 등 참조). 그리고 위와 같은 알 권리와 학생의 학습권, 부모의 자녀교육권의 성격 등에 비추어 볼 때, 학교교육에서의 시험에 관한 정보로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래하는지 여부는 정보공개법의 목적 및 시험정보를 공개하지 아니할 수 있도록 하고 있는 입법 취지, 당해 시험 및 그에 대한 평가행위의 성격과 내용, 공개의 내용과 공개로 인한 업무의 증가, 공개로 인한 파급효과 등을 종합하여, 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리와 학생의 학습권 및 부모의 자녀교육권의 보장, 학교교육에 대한 국민의 참여 및 교육행정의 투명성 확보 등의 이익을 비

교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단하여야 한다.

나. 먼저 학업성취도평가정보에 관하여 본다.

‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법’(2007. 5. 25. 법률 제8492호로 제정) 제5조 제1항 제12호, 제3항, 같은 법 시행령(2008. 11. 17. 대통령령 제21119호로 제정) 제3조 제1항 [별표 1] 제12호, 부칙 제3조 제2항 단서에 의하면, 초·중·고등학교의 장은 2010년도 평가 결과부터 학업성취도평가 응시 현황 및 평가 결과 3등급 비율을, 2011년도 평가 결과부터 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도를 각 공시하여야 하나, 2002년도 및 2003년도 학업성취도평가에 관한 정보의 공개가 청구된 이 사건에는 위 각 규정이 적용되지 아니한다.

그리고 원심이 적법하게 인정한 사실과 기록에 의하면, 2002년도와 2003년도에는 피고(당시 교육인적자원부장관)로부터 평가업무를 위탁받은 한국교육과정평가원이 개인별·학교별·교육청별 성적의 대외적 비공개를 전제로 각 시·도교육청의 협조를 얻어 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 1학년 학생들의 각 1%, 학교별로는 각 1개 학급을 표본으로 추출하여 학업성취도평가를 시행한 점, 학업성취도평가정보에는 학생의 소속 학교를 식별할 수 있는 학교명 등의 정보(이하 ‘학교식별정보’라고 한다) 외에도 배경변인 분석을 위하여 학생·학교장·교사를 대상으로 실시한 설문조사의 결과 등이 포함되어 있는 점, 학교식별정보가 공개될 경우 설문조사에 응한 학교장 및 교사가 누구인지도 식별할 수 있게 되는 점 등을 알 수 있다.

그런데 2002년도 및 2003년도 학업성취도평가와 같은 표본조사의 경우에는 표본의 대표성에 관하여 의문이 있을 수 있는 점, 학교식별정보 등을 포함한 학업성취도평가정보 전부가 그대로 공개될 경우에는 교육청 및 학교에서 그 공개에 부담을 느낀 나머지 차후 학업성취도평가에 대한 협조를 꺼리게 되어, 그로부터 자발적이고 적극적인 협조를 이끌어 내기 어렵게 될 우려가 있는 점, 또한 교원들이 양호한 학업성취도평가 결과를 보여주기 위한 대책에만 몰두하게 되어, 학생들의 평소 학력 및 학습상황을 있는 그대로 파악하기 어렵게 될 우려도 있는 점 등에 비추어 보면, 2002년도 및 2003년도의 경우와 같은 표본조사 방식으로 학업성취도평가가 시행될 때에는 그 원자료 전부가 그대로 공개될 경우 학업성취도평가 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 볼 여지가 있으므로, 학업성취도평가정보 중에는 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개대상 정보에 해당하는 부분이 있는 것으로 보인다.

따라서 원심으로서 학업성취도평가정보의 내용을 구체적으로 심리하여 그 각 부분이 공개될 경우 학업성취도평가 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는지 여부를 판단하였어야 함에도 그 실시한 바와 같은 이유만으로 학업성취도평가정보 전부가 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 위 법조의 적용범위에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

다.

다음으로 수능시험정보에 관하여 본다.

원심이 적법하게 인정한 사실과 기록에 의하면, 수능시험은 대학 교육에 필요한 수학능력을 측정하고, 고등학교 교육의 정상화에 기여하면서, 창의적인 인재를 양성하려는 데에 그 목적이 있는 점, 수능시험정보에도 학교식별정보

가 포함되어 있는 점, 원고들은 대학 교수 등으로서 우리나라의 교육 실태를 연구할 목적으로 수능시험정보의 공개를 청구한 점 등을 알 수 있다.

그런데 학교식별정보를 포함하여 수능시험정보가 그대로 공개될 경우, 시험성적으로 학교 간 서열화가 이루어지면서, 수능시험과 관련성이 높은 교과영역 위주로 교육과정이 편중되고, 학생·학부모들의 경쟁 심리나 불안감이 자극되어 사교육에 대한 의존도가 더욱 심화되며, 성적 상위권 학교로 학생·학부모들의 선호가 집중되는 반면, 성적 하위권 학교는 입학기피대상이 되고, 부득이 성적 하위권 학교에 다녀야 하는 학생들은 좌절감을 느껴 학습의욕이 저하되는 등 부작용이 발생하여 위와 같은 수능시험의 목적을 달성하는 데에 지장이 생길지도 모른다.

그러나 한편으로 학교 간 학력격차가 엄연히 존재하고 있고, 이미 과도한 입시경쟁으로 사교육에 대한 의존도가 심화되어 있는 현실에서는 학교식별정보를 포함한 수능시험정보를 비공개하는 것보다 이를 연구자 등에게 공개하여 위와 같은 현실의 개선에 활용될 수 있도록 하는 것이 더 정보공개법의 목적에 부합한다고 볼 수 있다.

즉, 학교식별정보를 포함한 수능시험정보의 공개는 교육현실에 대한 실증적인 분석과 교육정책에 대한 생산적인 토론을 가능하게 하여 교육과정 및 교수·학습방법의 개선과 객관적 자료에 근거한 교육정책 수립을 촉진하는 계기가 될 수 있다.

그리고 각 시·도에서는 고등학교 입학전형에 관하여 선 복수지원, 후 추첨 방식을 채택함으로써 학생 및 학부모의 학교선택권을 제한적이나마 보장하고 있는바, 학교식별정보를 포함한 수능시험정보를 연구자 등에게 공개하면, 이들을 통하여 학생 및 학부모들도 학교 선택에 유용한 자료를 제공받을 수 있을 것이다.

또한 학생 및 학부모들의 학교 선택을 통하여 선호 대상 학교가 발견되면, 다른 학교들도 그 선호요인을 분석하여 적극 수용하거나 차별화된 전략으로 학생·학부모의 선택을 유도하는 양상이 나타나 사회 전반에 걸쳐 효율적인 학교 모형이 확산·발전되는 계기가 될 수도 있다.

그뿐만 아니라 학교식별정보를 포함한 수능시험정보의 공개에 의하여 학교의 책무성이 제고될 것으로 기대되기도 한다.

그렇다면 적어도 이 사건의 경우와 같이 연구 목적으로 수능시험정보의 공개를 청구하는 경우에는 그 공개로 인하여 초래될 부작용이 그 공개로 얻을 수 있는 이익보다 더 클 것이라고 단정하기 어려우므로, 그 공개로 인하여 수능시험 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 볼 수는 없다. 원심이 이와 같은 취지에서 수능시험정보가 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 위 법조의 적용범위에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

4. 상고이유 제4점에 대하여

가. 정보공개법 제4조 제1항은 "정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다"고 규정하고 있는바, 여기서 '정보공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당한다고 하여 정보공개법의 적용을 배제하기 위해서는, 그 특별한 규정이 '법률'이어야 하고, 나아가 그 내용이 정보공개 대상 및 범위, 정보공개 절차, 비공개대상정보 등에 관하여 정보공개법과 달리 규정하고 있는 것이어야 한다(대법원 2007. 6. 1. 선고 2007두2555 판결 참조).

그런데 구 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'(2007. 5. 17. 법률 제8448호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 개인정보보호법'이라고 한다)은 제3조 제1항에서 "공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다"고 규정하고는 있으나, 제10조에서 다른 기관에 정보를 제공하는 경우에 관하여, 제12조 및 제13조에서 정보주체가 본인에 관한 정보의 열람을 청구하는 경우에 관하여 규정할 뿐, 기관이 아닌 개인이 타인에 관한 정보의 공개를 청구하는 경우에 관하여는 특별한 규정을 두지 않고 있다.

그러므로 기관이 아닌 개인들이 타인에 관한 정보의 공개를 청구하는 이 사건에서는 구 개인정보보호법이 아니라 정보공개법 제9조 제1항 제6호에 따라 개인에 관한 정보의 공개 여부를 판단하여야 함에도, 원심은 이와 달리 구 개인정보보호법 제10조에 따라 그 공개 여부를 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 정보공개법과 구 개인정보보호법 사이의 관계에 관한 법리를 오해한 위법이 있다.

나. 나아가 위와 같은 위법이 학업성취도평가정보에 관한 판결 결과에 영향을 미쳤는지 여부를 본다.

앞서 본 바와 같이 학업성취도평가정보에는 배경변인 분석을 위하여 학교장 및 교사를 대상으로 실시한 설문조사의 결과가 포함되어 있고, 학교식별정보가 공개될 경우 설문조사에 응한 학교장 및 교사가 누구인지도 식별할 수 있게 되는바, 학교장 및 교사에 대한 설문조사 결과 중에는 그 응답자가 식별될 경우 그의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 부분도 있는 것으로 보인다.

따라서 원심으로서 학업성취도평가정보의 내용을 구체적으로 심리하여 설문조사에 응한 학교장 및 교사의 사생활의 비밀 또는 자유에 대한 침해를 피할 수 있도록 공개의 범위를 정하였어야 함에도, 앞서 본 바와 같이 구 개인정보보호법 제10조에 따라 개인에 관한 정보의 공개 여부를 판단하는 위법을 저질러 학생고유번호와 학생의 번호 및 이름만을 제외한 나머지 학업성취도평가정보 전부를 공개대상으로 판단하였으니, 위와 같은 위법이 학업성취도평가정보에 관한 판결 결과에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

다.

다음으로, 위와 같은 위법이 수능시험정보에 관한 판결 결과에도 영향을 미쳤는지 여부를 보건대, 수능시험정보는 앞서 본 바와 같이 '개인 식별 데이터'를 제외한 정보를 말하는 것인바, 그것이 공개되더라도 당해 정보가 어느 학생에 대한 정보인지 식별하기 어려울 것이어서, 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 볼 수 없으므로, 결국 수능시험정보는 정보공개법 제9조 제1항 제6호 소정의 비공개대상정보에 해당한다고 할 수 없다.

따라서 위와 같은 위법이 수능시험정보에 관한 판결 결과에까지 영향을 미쳤다고 할 수는 없다.

5. 결론

그러므로 원심판결 중 학업성취도평가정보에 관한 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 안대희(재판장) 박시환 차한성 신영철(주심)