

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제3조 제2항 등 위헌확인

[2010헌마293, 2011. 12. 29., 전원재판부]



【판시사항】

- 가. 단체가 그 구성원을 위하여 또는 그 구성원을 대신하여 헌법소원심판을 청구하는 경우 자기관련성을 인정할 수 있는지 여부(소극)
- 나. 학부모들의 알 권리와 교원의 개인정보 자기결정권이라는 두 기본권이 충돌하는 경우에 대해 심판한 사례
- 다. 교원의 개인정보 공개를 금지하고 있는 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법' 제3조 제2항(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)이 과잉금지원칙에 반하여 학부모들의 알 권리를 침해하는지 여부(소극)
- 라. 공시대상정보로서 교원의 교원단체 및 노동조합 가입현황(인원 수)만을 규정할 뿐 개별 교원의 명단은 규정하고 있지 아니한 구 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령' 제3조 제1항 별표 1 제15호 아목 중 "교원" 부분(이하 '이 사건 시행령조항'이라 한다)이 과잉금지원칙에 반하여 학부모들의 알 권리를 침해하는지 여부(소극)

【결정요지】

- 가. 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회는 정관상 목적과 활동내용에 비추어 볼 때, 위 협의회는 학부모들을 위하여 이 사건 헌법소원심판을 대신 청구하는 것에 지나지 아니하므로 자기관련성이 인정되지 아니한다.
- 나. 이 사건 헌법소원심판청구는 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보의 공개를 요구하는 학부모들의 알 권리와 그 정보의 비공개를 요청하는 정보주체인 교원의 개인정보 자기결정권이 충돌하는 경우로서, 이와 같이 두 기본권이 충돌하는 경우에는 헌법의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 기본권 모두 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 조화로운 방법이 모색되어야 한다.
- 다. 이 사건 법률조항은 교원의 개인정보 공개를 일률적으로 금지하는 듯이 보이지만, 위 법에 의해 준용되는 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'은 개인정보라고 하더라도 그 공개의 여지를 두고 비공개결정에 대해서는 불복의 수단을 마련하고 있으므로, 이 사건 법률조항은 학부모들의 알 권리를 침해하지 않는다.
- 라. 이 사건 시행령조항은 공시대상정보로서 교원의 교원단체 및 노동조합 "가입현황(인원 수)"만을 규정할 뿐 개별 교원의 명단은 규정하고 있지 아니한바, 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보는 '개인정보 보호법'상의 민감정보로서 특별히 보호되어야 할 성질의 것이고, 인터넷 계

시판에 공개되는 '공시'로 말미암아 발생할 교원의 개인정보 자기결정권에 대한 중대한 침해의 가능성을 고려할 때, 이 사건 시행령조항은 학부모 등 국민의 알 권리와 교원의 개인정보 자기결정권이라는 두 기본권을 합리적으로 조화시킨 것이라 할 수 있으므로, 학부모들의 알 권리를 침해하지 않는다

【심판대상조문】

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(2007. 5. 25. 법률 제8492호로 제정된 것) 제3조 제2항
구 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(2008. 11. 17. 대통령령 제21119호로 제정되고, 2011. 4. 8. 대통령령 제22899호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 별표 1 제15호 아목 중 "교원" 부분

【참조조문】

헌법 제17조, 제31조

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제3조 제1항, 제5조 제1항, 제3항
공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항
개인정보 보호법 제23조

【참조판례】

가. 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16등, 판례집 12-1, 427, 447-448
나. 헌재 1991. 3. 15. 90헌마133, 판례집 3, 234, 245-246
헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 528-529
헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 682

【전문】

[당 사 자]

청 구 인사단법인 부산광역시청소년단체협의회 외 15인청구인들의 대리인 법무법인 로원담당변호사 신용도 외 6인

[주 문]

1. 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회외의 심판청구를 각하한다.
2. 나머지 청구인들의 심판청구를 기각한다.

[이 유]

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 청구인들은 건전한 청소년의 육성과 청소년단체 상호간의 교류와 지원을 위해 설립된 사단법인 부산광역시청소년단체협의회(청구인 1.)와 부산지역의 초·중등학교에 자녀들을 취학시키고 있는 학부모들(청구인 2.~16.)이다. 청구인들은 2010. 5. 6. 위 학부모들의 자녀가 취학 중인 학교에 근무하고 있는 교원들이 노동조합에 가입하였는지 여부 및 어떤 노동조합에 가입하였는지를 알아보기 위해 부산광역시교육청에 행정정보공개청구를 하였으나, 부산광역시교육청은 같은 달

7. 위 공개청구가 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'(이하 '교육관련기관정보공개법'이라 한다) 제3조 제2항 및 동법 시행령 제3조 제1항 등에 위반된다고 하여 정보공개를 거부하였다.

(2) 이에 청구인들은 교원의 개인정보 공개를 금지하고 있는 교육관련기관정보공개법 제3조 제2항 및 교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)만을 공시하도록 한 동법 시행령 제3조 제1항 별표 1 제15호 아목이 청구인들의 알 권리 등을 침해하여 헌법에 위반된다고 주장하며 2010. 5. 10. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 심판의 대상

이 사건 심판의 대상은 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'(2007. 5. 25. 법률 제8492호로 제정된 것) 제3조 제2항(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다) 및 구 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령'(2008. 11. 17. 대통령령 제21119호로 제정되고 2011. 4. 8. 대통령령 제22899호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 별표 1 제15호 아목 중 "교원" 부분(이하 '이 사건 시행령조항'이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하여 위헌인지 여부이다.

이 사건 심판대상 조항 및 관련 조항의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(2007. 5. 25. 법률 제8492호로 제정된 것)

제3조(정보공개 원칙) ② 이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다.

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(2008. 11. 17. 대통령령 제21119호로 제정되고 2011. 4. 8. 대통령령 제22899호로 개정되기 전의 것)

제3조(초·중등학교 공시정보의 범위·횟수 및 시기 등) ① 법 제5조 제1항 각 호의 공시정보의 범위·공시횟수 및 그 시기는 별표 1과 같다.

[별표 1] 초·중등교육기관의 공시정보 범위, 공시횟수 및 그 시기(제3조 제1항 관련)

공시정보 항목	공시정보 범위	공시 기관	공시 횟수	공시 시기
15. 그 밖에 교육 여건 및 학교 운 영 상태 등에 관 한 사항	아. 교직원의 교 원단체 및 노동 조합 가입 현황 (인원 수)	전체	연 1회	5월

[관련조항]

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(2007. 5. 25. 법률 제8492호로 제정된 것)

제3조(정보공개의 원칙) ① 교육관련기관은 그 보유·관리하는 정보를 이 법으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제5조(초·중등학교의 공시대상정보 등) ① 초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 그 학교의 장은 공시된 정보(이하 "공시정보"라 한다)를 교육감에게 제출하여야 하고, 교육과학기술부장관은 필요하다고 인정하는 경우 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.

15. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항

③ 제1항에 따른 공시정보의 구체적인 범위·공시횟수 및 그 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률(2010. 2. 4. 법률 제10012호로 개정된 것)

제9조(비공개대상정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

6. 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.

개인정보 보호법(2011. 3. 29. 법률 제10465호로 제정된 것)

제23조(민감정보의 처리 제한) 개인정보처리자는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인 정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 "민감정보"라 한다)를 처리하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 정보주체에게 제15조 제2항 각 호 또는 제17조 제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 민감정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

2. 청구인들의 주장

가. 학생에 대한 교육 방향은 교원의 정치성향이나

가치관에 따라 달라질 수 있는바, 자녀에 대한 교육권을 가지는 학부모는 자녀들이 취학하고 있는 학교의 교원들이 어떠한 성격의 교원단체 및 노동조합에 가입하고 있는지 확인할 필요가 있다. 그럼에도 이 사건 법률조항은 교원의 개인정보의 성격을 가리지 아니하고 일률적으로 그 공개를 금지함으로써 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 정보를 비공개하도록 하고 있는바, 이는 청구인들의 알 권리와 교육권을 침해한다.

나. 이 사건 시행령조항은 공시정보의 대상과 범위를 정함에 있어 "교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)"만을 공시정보로 규정할 뿐 개별 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 여부에 관한 정보는 공시정보로 규정하지 아니하고 있는바, 이 역시 청구인들의 알 권리 및 교육권을 침해한다.

3. 적법요건에 관한 판단

가. 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회의 자기관련성

이 사건 청구인들 중 학부모(청구인 2.~16.)가 아닌 사단법인 부산광역시청소년단체협의회(청구인 1.)의 경우 알 권리와 교육권이라는 기본권 침해에 대하여 자기관련성이 문제된다.

원칙적으로 단체는 단체 자신의 기본권을 직접 침해당한 경우에만 그의 이름으로 헌법소원심판을 청구할 수 있을 뿐이고, 그 구성원을 위하여 또는 구성원을 대신하여 헌법소원심판을 청구할 수는 없다(헌재 1995. 7. 21. 92헌마177, 판례집 7-2, 112, 118).

그런데, 위 부산광역시청소년단체협의회의 정관에 따르면, 위 단체는 건전한 청소년 육성과 청소년단체 상호간의 협력 및 교류와 지원을 목적으로 하며 그 목적 달성을 위한 사업을 활동내용으로 하는바, 이러한 위 협의회의 목적과 활동내용에 비추어 볼 때 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보는 위 단체의 목적과 활동을 위해 필수적으로 요청되는 것이라고 할 수 없으며, 학생들의 교육에 관련된 위 정보에 대해 직접적인 이해관계를 가지는 사람은 학생들의 학부모라고 할 것인바, 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회는 학부모들을 위하여 헌법소원심판을 청구하는 것에 지나지 아니한다고 할 것이다.

그렇다면, 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회의 이 사건 심판청구는 자기관련성이 없어 부적법하다.

나. 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항의 직접성

법률 또는 법률조항 자체가 헌법소원의 대상이 될 수 있으려면 그 법률 또는 법률조항이 직접 청구인의 기본권을 침해하여야 하는바, 기본권침해의 직접성이란 집행행위에 의하지 아니하고 법률 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우를 뜻하므로, 당해 법령에 근거한 구체적인 집행행위를 통하여 비로소 기본권 침해의 법률효과가 발생하는 경우에는 직접성의 요건이 결여된다(헌재 1998. 11. 26. 96헌마55등, 판례집 10-2, 756, 762). 그런데, 법규범이 집행행위를 예정하고 있다 하더라도 법규범의 내용이 집행행위 이전에 이미 국민의 권리관계를 직접 변동시키거나 국민의 법적 지위를 결정적으로 정하는 것이어서 국민의 권리관계가 집행행위의 유무나 내용에 의하여 좌우될 수 없을 정도로 확정된 상태라면 그 법규범의 직접성 요건은 인정된다(헌재 1997. 7. 16. 97헌마38, 판례집 9-2, 94, 104).

살피건대, 이 사건 법률조항의 경우, 위 조항은 "이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다."라고 규정하여 교원의 개인정보에 대한 공시 또는 제공(이하 '공개'라 한다)을 금지하고 있으므로, 그 자체에 의해 직접 알 권리가 제한된다고 할 수 있다.

한편, 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 정보에 대한 정보공개청구가 있을 경우 공개 혹은 비공개처분이라는 집행행위가 예정되어 있기는 하지만, 이 사건 시행령조항은 초·중등교육을 실시하는 학교의 장이 매년 1회 이상 공시하여야 할 정보의 하나로 "교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)"만을 규정하고 있어 여기에 해당하지 않는 정보인 개별 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보는 공시의 대상의 되지 아니함이 명백하고, 실제로 처분청 역시 이 사건 시행령조항을 공개거부처분의 근거로 삼고 있는바, 그렇다면, 이 사건 시행령조항 역시 기본권침해의 직접성이 인정된다 할 것이다.

다. 소결

따라서 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회 심판청구는 자기관련성이 없어 부적법하며, 나머지 청구인들의 심판청구는 직접성 등을 모두 갖추어 적법하다.

4. 본안에 관한 판단

가. 제한되는 기본권 및 심사의 방법

(1) 부모는 자녀의 교육에 관하여 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리, 즉 자녀교육권을 가진다(헌재 2000. 4. 27. 98헌가16등, 판례집 12-1, 427,

447-448 참조).

그리고 자녀교육권을 실질적으로 보장하기 위해서는 자녀의 교육에 필요한 정보가 제공되어야 하는바 학부모는 교육정보에 대한 알 권리를 가진다. 이러한 정보 속에는 자신의 자녀를 가르치는 교원이 어떠한 자격과 경력을 가진 사람인지는 물론 어떠한 정치성향과 가치관을 가지고 있는 사람인지에 대한 정보도 포함되는 것이므로, 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보도 알 권리의 한 내용이 될 수 있다.

그러므로 개별 교원이 어떤 교원단체나 노동조합에 가입해 있는지에 대한 정보 공개를 제한하고 있는 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항은 학부모인 청구인들의 알 권리를 제한하는 것이며, 학부모는 그런 알 권리를 통해 자녀교육을 행하게 되므로 위 조항들은 동시에 교육권에 대한 제약도 발생시킨다고 할 수 있다.

그런데, 하나의 규제로 인해 여러 기본권이 동시에 제약을 받는 경우에는 사안과 가장 밀접한 관계에 있고 또 침해의 정도가 큰 주된 기본권을 중심으로 해서 그 제한의 한계를 따져 보아야 하는바(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 336-337 참조), 학부모의 교육권은 위 정보에 대한 알 권리의 충족 여부에 따라 간접적으로 영향받는 것이라 할 수 있으므로, 사안과 가장 밀접한 관계에 있고 또 침해의 정도가 큰 알 권리를 중심으로 살펴보기로 한다.

(2) 한편, 여기서 알 권리를 보장한다는 것은 곧 알 권리의 대상이 되는 정보를 공개한다는 것인바, 이는 당해 정보의 정보주체에 대해 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 결과를 초래한다.

나아가 정보의 주체는 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 개인정보 자기결정권을 가지는바(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 682; 헌재 2009. 10. 29. 2008헌마257, 판례집 21-2하, 372, 401 참조), 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 정보에 대한 공개는 당해 교원의 개인정보 자기결정권에 대해서도 제한을 가하는 것이라 할 수 있다.

(3) 결국, 이 사건은 교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보의 공개를 요구하는 청구인들의 알 권리 및 그것을 통한 교육권과 그 정보의 비공개를 요청하는 정보주체인 교원의 사생활의 비밀과 자유 및 이를 구체화한 개인정보 자기결정권이 충돌하는 문제상황이다.

이와 같이 두 기본권이 충돌하는 경우에는 헌법의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 기본권 모두 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 조화로운 방법이 모색되어야 한다. 따라서 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항이 알 권리를 제한하는 목적이 정당한 것인가, 그러한 목적을 달성하기 위하여 마련된 수단이 알 권리를 제한하는 정도와 개인정보 자기결정권을 보호하는 정도 사이에 적정한 비례를 유지하고 있는가의 관점에서 이 사건을 심사하기로 한다(헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 528-529; 헌재 2011. 8. 30. 2009헌바42, 공보 179, 1250, 1253

참조).

나. 판단

(1) 제한목적의 정당성

앞서 살펴보았듯이, 학부모는 자녀에 대한 교육방향과 목적을 설정하고 그것을 달성하기 위해 적합한 교육수단을 선택하는 권리 등을 내용으로 하는 자녀교육권을 가지며, 자녀교육권의 실질적 실현을 위해 자녀의 교육과 관련한 정보에 대한 알 권리를 가진다.

알 권리란 정보원으로부터 자유롭게 정보를 수령·수집하거나 국가기관 등에 대하여 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리인바(헌재 1991. 3. 15. 90헌마133, 판례집 3, 234, 245-246 참조), 교육관련기관정보공개법은 교육관련기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 국민의 알 권리를 보장하고 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여(교육관련기관정보공개법 제1조), 교육관련기관에 대해 그 보유·관리하는 정보를 공개하도록 함으로써(교육관련기관정보공개법 제3조 제1항) 알 권리를 보장하고 있다.

그런데, 정보의 공개를 통해 일방의 알 권리를 충족한다는 것은 정보를 공개당하는 타방 정보주체의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보 자기결정권이 제한된다는 것을 의미하므로 알 권리를 무제한적으로 보장할 수는 없다.

그런 점에서 이 사건 법률조항은 "이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다."고 하여 교원의 개인정보 공개를 금지함으로써, 그리고 이 사건 시행령조항은 공시대상 정보로서 개별 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 정보가 아닌 '가입 현황(인원 수)'만을 규정함으로써, 알 권리를 일정 부분 보장함과 동시에 그 범위를 제한하고 있다. 즉, 위 조항들은 교원의 개인정보

보호를 위하여 학부모 등 국민의 알 권리를 제한하고 있으므로 그 목적의 정당성을 인정할 수 있다.

(2) 기본권 제한의 비례성

(가) 이 사건 법률조항의 경우

이 사건 법률조항은 교원의 '개인정보'에 대한 공개를 금지하고 있으나, 교육관련기관정보공개법상 '개인정보'에 대한 명시적 정의가 존재하지는 아니한다. 다만, 개인정보 보호에 관한 일반법인 '개인정보 보호법'은 '개인정보'란 "살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보"(개인정보 보호법 제2조 제1호)라고 하고, 헌법재판소는 개인정보 자기결정권의 보호대상이 되는 '개인정보'란 "개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되

지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다." (헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 682)고 판시한 바 있다.

위와 같이 개인정보의 성격과 내용은 매우 다양하고 폭넓은 것인바, 이 사건 법률조항은 그러한 개인정보의 성격과 내용을 가리지 아니하고 일률적으로 그 공개를 금지하고 있는 듯이 보이므로 알 권리를 지나치게 제한하는 것이 아닌지 문제된다.

살피건대, 교육관련기관정보공개법 제4조에 의해 준용되는 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'은 '개인정보'라 할 수 있는 "당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개대상정보로 규정하면서도, 일정한 사유가 있는 경우에는 비공개대상정보에서 제외하도록 함으로써 개인정보 보호와 정보 공개 사이의 균형을 도모하고 있으며('공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제9조 제1항 제6호 참조), 비공개결정에 대해서는 그에 불복할 수 있는 이의신청, 행정심판, 행정소송 등을 인정하여('공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제18조, 제19조, 제20조 참조) 이 사건 법률조항에 따른 비공개로 인하여 알 권리를 제한받은 사람을 위한 구제절차 역시 마련하고 있다. 그렇다면, 이 사건 법률조항은 알 권리와 개인정보 자기결정권이라는 상충되는 두 기본권 사이에 적절한 비례관계를 유지하고 있다 할 것이다.

(나) 이 사건 시행령조항의 경우

개인정보 보호의 정도는 개인정보의 성격, 정보수집의 목적, 정보의 이용형태, 정보처리방식 등을 감안하여 당해 정보처리의 위험성에 따라 구체적으로 결정되어야 한다. 예컨대, 사상이나 신조에 관한 정보, 범죄나 전과사실, 병력 등과 같이 그 자체로 개인의 내밀한 영역을 드러내는 민감한 개인정보의 경우에는 그 수집 내지 보유만으로 기본권 침해의 가능성이 크기 때문에 공개·활용에 있어서도 특별히 강화된 보호를 필요로 한다. 따라서 구 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'은 "공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적인 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니 된다."고 규정하였고(구 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률' 제4조 제1항), 위 법이 폐지되고 새로 제정된 '개인정보 보호법'은 "개인정보처리자는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 "민감정보"라 한다)를 처리하여서는 아니 된다." (개인정보 보호법 제23조)고 규정하고 있는 것이다.

살피건대, 개별 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 정보는 위 '개인정보 보호법' 제23조상의 노동조합의 가입·탈퇴에 관한 정보로서 '민감정보'에 해당하므로, 그 공개에는 최대한의 신중과 자제가 요청된다. 또한, 교육관계는 학교와 교사, 학부모 그리고 학생이라는 주체들 사이의 단순한 계약관계에 그치는 것이 아니라 고도의 신뢰를 바탕으로 하는 관계이므로, 그러한 교육관계에서 비롯되는 교육정보의 공개에는 일반 정보의 공개와는 다른 세심한 배려와 보호가 필요하다.

그렇다면, 이 사건 시행령조항이 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)은 공시대상으로 삼으면서도 개별 교원의 가입 정보는 공시대상으로 삼지 않는 것은 알 권리와 개인정보 보호 모두를 충족시키는 것이라 할 것이다.

한편, 교육관련기관정보공개법 제2조는 정보의 '공개'와 '공시'를 구분하고 있는데, '공개'란 청구인의 정보공개청구에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 정보통신망에 정보를 제공하는 것을 말하며(교육관련기관정보공개법 제2조 제2호), '공시'란 청구인의 정보공개청구와 관계없이 미리 정보통신망 등에 정보를 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 말한다(교육관련기관정보공개법 제2조 제3호).

위와 같은 차이에 따라 '공개'와 '공시'는 정보의 유

통성·확산성, 정보에의 접근성 등에서 확연한 차이가 발생하게 된다. 특히 인터넷 홈페이지를 통한 공시는 정보공개청구권자뿐만 아니라 모든 사람이 당해 정보에 접근하고 검색할 가능성을 부여하며, 그렇게 입수된 정보는 무제한으로 전송될 수 있고, 그 정보를 인터넷상의 다른 정보와 결합함으로써 또 다른 정보를 산출할 수 있게 되는바, 이는 공시대상 정보주체의 사생활에 대해 광범위하고 회복불가능한 피해를 끼칠 가능성이 농후하다.

이러한 '공개'와 '공시'의 성격을 고려할 때 일반적인 정보 공개에 비해 정보 공시의 내용과 범위는 보다 제한적일 필요가 있는바, 이 사건 시행령조항이 교원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)에 대해서만 공시의무를 부여한 것은 알 권리와 개인정보 자기결정권을 모두 배려한 것이라고 할 수 있다.

(3) 소결

교원의 교원단체 및 노동조합 가입에 관한 정보는 '개인정보 보호법'상의 민감정보로서 특별히 보호되어야 하며 그것이 공개됨으로써 발생할 교원의 개인정보 자기결정권에 대한 중대한 침해가능성을 고려할 때, 이 사건 법률조항이 교원의 개인정보 공개를 금지하는 한편 이 사건 시행령조항이 가입 현황(인원 수)만을 공시의 대상으로 규정한 것은 학부모 등 국민의 알 권리와 교원의 개인정보 자기결정권이라는 두 기본권을 합리적으로 조화시킨 것이며 양 기본권의 제한에 있어 적절한 비례관계를 유지한 것이라고 할 수 있다.

따라서 이 사건 법률조항과 이 사건 시행령조항은 청구인들의 알 권리를 침해하여 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

5. 결 론

그렇다면 청구인 사단법인 부산광역시청소년단체협의회 등의 심판청구는 부적법하여 이를 각하하고, 나머지 청구인들의 심판청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.