

# 행정심판청구서

- 청구인 : 참여연대 (담당 : 정책기획실 고은지 간사)
- 피청구인 : 행정자치부 장관

## 청 구 취 지

피청구인이 2016. 5. 9. 청구인에게 한 정보 부분공개 결정 중 비공개 처분을 취소한다.

## 청 구 이 유

### 1. 사건개요

청구인이 2016. 4. 25. 피청구인에게 비영리민간단체 지원사업 관련 정보공개 청구를 하였으나, 공익사업 선정위원회 구성 현황 및 회의 개최 현황만 공개 결정하였고, 전·현직 공익사업 선정위원회 명단은 사업 선정의 공정성과 사생활의 비밀 또는 자유를 근거로 2016. 5. 9. 청구인에게 비공개 처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 하였다.

### 2. 사건발생 경위

청구인은 2016년 4월 25일 피청구인에게 ①비영리민간단체 지원사업을 심사하는 공익사업 선정위원회 구성 현황, ②공익사업 선정위원회 회의 개최 현황(2014~2016년), ③2016년 4월 현재 공익사업 선정위원회 명단(성명, 직업, 임기), ④2012년 이후 전직 공익사업 선정위원회 명단(성명, 직업, 임기) 등에 대한 정보공개를 청구하였습니다. 피청구인은 2016년 5월 9일 청구내용 중 ①, ②에 해당하는 ‘공익사업 선정위원회 구성 현황 및 회의 개최 현황(2014~2016년)’만 공개 결정하였고, ③, ④에 해당하는 ‘전·현직 공익사업 선정위원회 명단’ 공개 청구에 대해서 ‘공익사업 선정 등의 업무를 맡는 공익사업 선정위원회 명단에 관한 사항으로 정보가 공개될 경우 외부의 부당한 개입으로 인한 사업 선정의

공정성을 저해할 우려가 있으며, 이름 등 개인 식별형 정보로 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있어 공개할 수 없음'을 근거로 비공개 결정처분을 내렸습니다.

이에 청구인은 2016년 5월 11일 위 결정 중 비공개 결정된 '전·현직 공익사업 선정위원회 명단'을 다시 공개해 줄 것을 요구하는 이의신청을 접수하였으나, 피청구인은 2016년 5월 19일 '①현 공익사업 선정위원회의 위원 임기는 2년('15.12.~'17.11.)으로 되어 있어 위원 명단을 공개할 경우 사업 선정 등과 관련한 앞으로의 업무수행에 현저한 영향을 미칠 수 있다'며 ②「대한민국헌법」 제 17조를 근거로 '위원 명단을 공개할 경우 사업 미선정 단체 항의 등 위원의 사생활 침해 가능성이 높아질 수 있는 부작용이 있어 명단은 비공개로 관리'한다고 밝혔고, 명단이 「정보공개법」 제9조제1항5호를 언급하며 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당하는 정보인 것처럼 기각사유를 밝혔습니다. 또한 ③'임기 만료 위원의 경우 정보 주체(위원)가 개인정보를 제3자에게 제공하는 것에 동의하지 않아, 정보 공개가 어려움'이라는 이유로 이의신청을 기각하였습니다.

### 3. 이 사건 처분의 위법·부당성

가. 청구한 정보가 「정보공개법」 제9조제1항제5호에 해당하거나, 명단을 공개할 경우 사업 선정 등과 관련한 앞으로의 업무수행에 현저한 영향을 미치는가에 대한 의견

피청구인은 이의신청을 받아들이지 않으며 '현 공익사업 선정위원회의 위원 임기는 2년('15.12.~'17.11.)으로 되어 있어 위원 명단을 공개할 경우 사업 선정 등과 관련한 앞으로의 업무수행에 현저한 영향을 미칠 수 있다'고 근거를 제시했습니다. 또한 「정보공개법」 제9조제1항제5호의 일부분을 인용하며 청구된 정보가 마치 제9조제1항제5호에 해당하는 정보인 것처럼 제시하고 있습니다.

그러나 「정보공개법」 제9조제1항제5호는 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'라고 규정하고 있습니다. 즉 이

번 청구 건은 공익사업 심사위원의 명단으로 ‘감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항’에 해당하지 않습니다. 의사결정 과정 또는 내부 검토 과정에 있는 사항으로 볼 수도 없습니다. 피청구인 역시 위 정보가 「정보공개법」 제9조제1항제5호에 해당할 수 없다는 것을 알고 있었기에 정확한 근거 조항을 제시하지 못하고 두루뭉술하게 근거를 제시한 것입니다.

또한 피청구인은 위원회의 명단이 공개된다고 해서 사업 선정의 공정성을 저해한다는 근거를 제시하지 않았습니다. 공정성을 저해한다는 것은 막연한 추측에 불과하고, 사업 선정이 공정하게 이루어졌는지 확인하기 어렵게 만들 뿐입니다.

정부에 소속된 위원회의 위원이 중요한 결정을 하는 경우는 많습니다. 그렇다고 그런 결정을 한 위원의 명단을 무조건 비공개하는 경우는 없습니다. 비밀유지가 필요한 공적인 시험 출제나 대규모 예산이 투입되는 정부 시행 사업의 입찰 업체의 선정과 같은 업무를 담당하는 외부위원의 명단은 그 업무가 진행되는 중에는 비공개할 수 있으나, 비영리민간단체를 대상으로 제출된 신청서류를 검토하고 심사하여 결과를 공개하는 공익사업 선정위원회는 그런 유형에 해당한다고 볼 수 없습니다. 오히려 위원회의 구성원이 공개되어야 심사의 책임성과 투명성이 높아지며, 심사가 공정하게 이루어졌는지 확인할 수 있습니다.

관련하여 ‘사면심사위원회 위원 명단과 약력’ 정보공개거부처분취소 판례(서울 행정법원 2008구합 31987) 판례에서는 ‘반드시 위원들에 관한 정보가 감추어진 가운데 비밀리에 이루어져야만 그 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 볼 수는 없으므로’ 처분사유가 위법하다고 판결하였습니다. 나아가 업무수행과 관련하여 ‘학식과 경험이 풍부한 외에도 부당한 외부 여론이나 로비에 영향을 받지 않을 수 있는 객관적이고 공정하면서도 중립적인 위원들’로 위원회를 구성하는 것이 문제의 해결방법이며, ‘위원들에 관한 신상정보를 일체 공개하지 않아’서 ‘심사과정이 밀실에서 은밀하게 이루어짐에 따라 위원들로 하여금 심의 결과에 대하여 아무런 책임과 부담을 느끼지 않게 함으로써 해결할 문제는 아니다’고 명시하고 있습니다.

공익사업 선정위원회는 「비영리민간단체지원법」 과 시행령에 따라 구성된 위원회, 즉 법률에 근거하여 설립된 위원회로 그 구성과 명단이 공개되어야 합니다. 동시행령 6조2항은 ‘국회의장 또는 당해 시·도의회의장이 추천하는 자 3인과 등

록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자로 구성한다'고 되어 있습니다. 공익사업 선정위원회는 법률에 따라 구성된 위원회인 만큼 책임이 크고, 수행하는 업무의 공공성도 큼니다. 위원회의 구성이 어떻게 이루어졌고, 위원이 누구인지가 공개되어야 오히려 투명성이 높아지고, 공정성도 확보할 수 있으며 최소한의 감시도 가능합니다.

나. 공익사업 선정위원회 위원의 이름, 직업이 [대한민국 헌법] 17조의 사생활의 비밀과 자유에 해당하는지, 「정보공개법」 제9조제1항제6호의 '사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당하는 지에 대한 의견

「정보공개법」 제7조제1항제6호는 개인의 사생활의 비밀과 자유의 존중 및 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하기 위하여 해당 정보를 공개하지 아니할 수 있는 예외를 인정하는 한편, 단서에서 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보라도 그것이 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등에는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 다소 침해되더라도 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보라는 공익적 차원에서 정보를 공개하여야 한다고 규정하고 있습니다. 행정자치부의 위탁을 받아 '개별적인 지원사업 및 지원금액을 정하는' 공익사업 선정위원회 위원들의 명단은 공개되어야 책임성을 높일 수 있고, 선정의 공정성과 투명성을 확보할 수 있다는 점에서 '공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우'에 해당합니다.

이와 관련하여 '사면심사위원회 위원 명단과 약력' 정보공개거부처분취소 판례(서울행정법원 2008구합 31987)를 보면, '사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력'이 「정보공개법」 제9조제1항제3호, 제4호, 제5호, 제6호에 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않는다고 판결한 바 있습니다. 나아가 위원회와 관련하여 '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'고 명시하고 있습니다.

피청구인인 헌법 17조를 거론하며 공익사업 선정위원회 위원의 이름, 직업이 사생활의 비밀이나 자유에 해당한다고 주장한 것 역시 근거가 없습니다. '학교환

경위생정화위원회 위원 명단 및 각 심의회의 참석자 명단' 정보공개거부처분취소 판례(서울고등법원 2001누10846)를 보면, '위원회의 위원 명단'과 '심의회의 참석자 명단'이 '국민의 알 권리 보장과 행정의 투명성 확보라는 공익적 차원에서' 공개가 필요하며, '그 공개로 인하여 심의위원이나 회의 참석자 개인들의 사생활이 다소 침해된다 하더라도 그 정도의 침해는 심의위원 스스로 위촉 당시 이미 예상할 수 있는 것'이라고 판결한 바 있습니다.

다. '임기 만료 위원의 경우 정보 주체(위원)가 개인정보를 제3자에게 제공하는 것에 동의하지 않아, 정보 공개가 어렵다'는 이유에 대한 의견

「정보공개법」 제9조제1항을 보면 “공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있는바, 제3자와 관련이 있는 정보라고 하더라도 당해 공공기관이 이를 보유·관리하고 있는 이상 「정보공개법」 제9조제1항 단서 각 호의 비공개사유에 해당하지 아니하면 정보공개 대상이 되는 정보에 해당한다고 보아야 합니다. 「정보공개법」 제11조제3항을 보더라도 “제11조제3항의 규정에 의하여 공개청구된 사실을 통지받은 제3자는 통지받은 날부터 3일 이내에 당해 공공기관에 대하여 자신과 관련된 정보를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다”고 하여 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보가 제3자와 관련이 있는 경우 그 정보공개여부를 결정함에 있어 공공기관이 제3자와의 관계에서 거쳐야 할 절차를 규정한 것에 불과할 뿐, 제3자의 비공개요청이 있다는 사유만으로 「정보공개법」상 정보의 비공개사유에 해당한다고 볼 수는 없습니다. 이 사항은 정보공개 거부처분취소 판례(대법원 2008두8680)에서 명확히 판결한 바 있습니다.

라. 따라서 피청구인이 청구인에게 한 이 사건 처분은 위법·부당하다.

#### 4. 결론

따라서 이 사건 처분은 취소되어야 한다.

# 증거서류

갑 제1호증 ‘사면심사위원회 위원 명단과 약력’ 정보공개거부처분취소 판례(서울 행정법원 2008구합31987)

갑 제2호증 ‘학교환경위생정화위원회 위원 명단 및 각 심의회의 참석자 명단’ 정보공개거부처분취소 판례(서울고등법원 2001누10846)

갑 제3호증 <공공기관이 보유·관리하고 있는 정보가 제3자와 관련이 있는 경우, 제3자가 비공개를 요청하였다고 하여 공공기관의 정보공개에 관한 법률상 정보의 비공개사유에 해당하는지 여부> 정보공개거부처분취소 판례(대법원 2008두8680)

# 갑 제1호증

서울행정법원 2008. 11. 13. 선고 2008구합31987 판결 【정보공개거부처분취소】

## 판시사항

'사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력'이 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제3호, 제4호, 제5호, 제6호 에 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, 제6호 에 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않는다고 한 사례.

## 참조법령

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

【원 고】 원고 (소송대리인 변호사 김△회)

【피 고】 법무부장관

【변론종결】

2008. 10. 16.

## 【주 문】

1. 피고가 2008. 8. 1. 원고에 대하여 한 &ldquo;사면심사위원회 위원 9인의 명단과 약력&rdquo;에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

## 【청구취지】

주문과 같다.

## 【이 유】

### 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

제1항제3호, 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 제1항제3호 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 제3호 의 비공개대상정보에 해당하기 위해서는 이 사건 정보가 공개됨으로써 사면심사위원회 위원들의 생명·신체 및 재산에 구체적인 위협이 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 결정된 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 위협은 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 위협을 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 정당한 사유가 되지 못한다.

따라서 이 부분 처분사유는 위법하다.

#### (2) 정보공개법 제9조 제1항 제4호 해당 여부

피고는 이 사건 처분에서 비공개사유로 정보공개법 제9조 제1항 제4호 를 적시하였으나 이 사건 변론에서는 위 조항과 관련한 구체적인 주장을 하고 있지 않다. 위 조항 중 이 사건 정보와 그나

마 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 적정하게 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 적정하다고 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 제5호 에 해당하는 정보의 공개를 금지하는 것으로서 그 필요성과 합리성이 인정된다. 그러나 사면법 시행령은 행정심판법 시행령 제23조의2제2호 호가 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 제2항 의 '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·공판

송무부장, 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 독립적인 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

# 갑 제2호증

서울고등법원 2002. 11. 21. 선고 2001누10846 판결 【정보공개거부처분취소】

## 재판경과

서울행정법원 2001. 6. 12. 선고 2000구26155 판결 서울고등법원 2002. 11. 21. 선고 2001누10846 판결 대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결

## 전 문

【원고, 피항소인】 별지 원고 목록 기재와 같음 원고들의  
소송대리인(변호사 손■운)

【피고, 항소인】 경기도 고양교육청교육장

【제1심 판결】 서울행정법원 2001. 6. 12. 선고 2000구26155 판결 【변론종결】  
2002.8.16.

## 【주 문】

1. 제1심판결을 다음과 같이 변경한다.

가. 피고가 2000. 7. 19. 원고들에 대하여 한 별지 정보공개청구 문서 목록 제2항 기재의 각 문서에 대한 정보공개거부처분 중 학교환경위생정화위원회 위원 명단 및 각 심의회의 참석자 명단에 관한 부분을 취소한다.

나. 원고들의 나머지 청구를 모두 기각한다.

2. 소송비용은 제1, 2심 모두 이를 3분하여 그 중 1은 원고들의, 나머지는 피고의 각 부담으로 한다.

## 【청구취지 및 항소취지】

1. 청구취지

피고가 2000. 7. 19. 원고들에 대하여 한 별지 정보공개청구 문서 목록 제2항 기재의 각 문서에 대한 정보공개거부처분을 취소한다.

2. 항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고들의 청구를 모두 기각한다.

## 【이 유】

1. 처분의 경위

다음의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 갑제1호증, 갑제3호증, 갑제4호증의 1, 2, 갑제5호증의 1 내지 20, 갑제6호증, 갑제8호증의 1, 2, 을제1호증의 1 내지 17, 을제2호증의 1 내지 8, 을

제3호증의 1 내지 7, 을제4호증의 1 내지 14, 을제5호증의 1 내지 11, 을제6호증의 1 내지 14의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하여 이를 인정할 수 있고, 달리 반증이 없다.

가. 원고들은 고양시 ○○구 ○○동소재 장성마을, 성저마을 등 아파트단지에 살고 있는 주민들로서, 원고들의 자녀들이 다니고 ○○초등학교에서 200m 내에 별지 숙박시설허가 현황표 기재와 같은 모텔들(이하 '이 사건 모텔'이라고 한다)이 들어섬으로 인하여 원고들의 주거환경 및 교육환경이 심각한 위협을 받고 있으므로, 이 사건 모텔 건축을 가능케 한 피고 및 피고 산하 학교환경위생정화위원회(이하 '위원회'라고 한다)의 건축허가 동의를 위한 심의과정과 경위 등을 알아야겠다는 이유로, 2000. 7. 13. 피고에게 별지 정보공개청구 문서 목록 제1항 기재와 같이 위원회의 금지행위(숙박시설설치) 해제결정과 관련된 심의기록 일체의 정보공개를 청구하였다.

나. 이에 피고는 2000. 7. 19. 원고들에게, 이 사건 모텔의 인·허가와 관련된 사항은 해당 허가 부서의 건축허가 심의회에서 심의하는 사항이라는 이유를 들어 위 정보공개 청구를 모두 거부하는 처분을 하였고, 원고들은 2000. 8. 23. 피고를 상대로 위 정보공개 거부처분의 취소를 구하는 이 사건 소송을 제기하였다.

다. 그런데 피고는 이 사건 소송계속 중이던 2000. 10.경 원고들에게 ① 위원회의 위원 명단, ② 각 심의회의 참석자 명단, ③ 회의록에 기재된 발언내용에 대한 해당 발언자의 인적사항 등 별지 정보공개청구 문서 목록 제2항 기재의 각 문서(이하 '이 사건 비공개정보'라고 한다)를 제외한 위원회의 심의의결서, 회의록, 출장결과보고서, 학교장조사 의견서, 심의신청서 등 원고들이 청구한 정보의 대부분을 공개하고, 2000. 12. 28. 원고들에게 이 사건 비공개정보는 '특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보로 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'로서 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라고 한다) 제7조 제1항 제5호 및 제6호의 비공개대상정보에 해당한다는 이유를 들어 공개하지 않겠다는 취지의 통지를 하였다(피고의 2000. 7. 19.자 정보공개거부처분 중 피고가 임의로 공개한 부분을 제외한 이 사건 비공개정보에 대한 부분을 이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부에 대한 판단

### 가. 당사자의 주장

원고들은, ① 이 사건 비공개정보가 공개된다고 하여 업무의 공정한 수행에 현저하게 지장을 초래할 일이 없고, 오히려 지금까지 공정하고 철저한 심의가 이루어지지 않은 탓에 모텔 등 각종 학교유해시설이 학교 주변이 들어서도록 방치한 것을 바로잡을 수 있으며, ② 원고들이 구하는 공개 부분은 위원회 회의 참석자들의 개인신상정보가 아니라 참석여부 및 발언자와 그 발언자의 발언 내용만의 공개를 구하는 것이므로 사생활 침해의 염려도 없고, 위원회 회의 참석자들은 대개 실무에서 학교유해환경을 단속하고 감독하는 업무에 종사하는 공직자들로서 회의 참석시마다 여비와 접대비가 공금으로 지출되는 등 이들의 위원회 회의 참석과 발언내용은 그 자체로 공익에 관한 것이므로 정보공개법 제7조 제1항 제6호 (내)목 또는 (대)목에 해당한다고 할 수 있는바, 따라서 이 사건 비공개정보는 공개되어야 할 것이어서, 이 사건 처분은 위법하다고 주장한다.

이에 대하여 피고는, ① 이 사건 비공개정보가 공개될 경우 특정 발언자의 개인 식별이 가능하여 오해나 혼란을 초래할 수 있고 행정 내부의 원만하고 자유로운 의견 교환에 방해를 줄 수 있어 공정하고 효율적인 업무의 운영이 현저히 곤란하게 될 우려가 있으며, ② 이 사건 비공개정보에

포함되어 있는 이름은 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보로 공개될 경우 특정 발언자의 평온하고 정상적인 생활에 지장을 초래할 수 있고 발언자의 신변에 위협을 받을 염려가 있는바, 이는 정보공개법 제7조 제1항 제5호, 제6호 의 비공개대상정보에 해당하므로, 이 사건 처분은 적법하다고 주장한다.

#### 나. 관련 법률

[공공기관의정보공개에관한법률]

제3조 (정보공개 원칙)

공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제6조 (정보공개청구권자)

① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제7조 (비공개대상정보)

① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보

6. 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보. 다만, 다음에 열거한 개인에 관한 정보를 제외한다.

가. 법령 등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보

#### 다. 판단

(1) 정보공개법 제7조 제1항 제5호, 제6호 는 공공기관이 수행하고 있는 다양한 업무의 집행과정에서 작성 또는 취득한 정보가 공개되면 당해 업무에 많은 영향을 미치거나 당해 업무의 공정하고 효율적인 운영이 현저히 곤란하게 될 염려가 있는 정보를 보호하거나(제5호), 개인의 사생활의 비밀과 자유의 존중 및 개인의 자신에 대한 정보통제권을 보장하는 등 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하기 위하여(제6호) 해당 정보를 공개하지 아니할 수 있는 예외를 인정하는 한편, 위 제6호 단서에서는 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보라도 그것이 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등에는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 다소 침해되더라도 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보라는 공익적 차원에서 정보를 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 이 사건 비공개정보가 위 제5호, 제6호의 비공개사유에 해당하는지의 여부는 결국 위와 같은 비공개사유의 입법취지와 이 사건 비공개정보의 내용, 특히 이 사건에서 문제가 되고 있는 위원회의 구성과 성격, 권한 등 여러 가지 사정을 종합하여 그 공개로 인하여 침해되는 이익과 공개로 인하여 얻는 이익을 비교衡量하여 구체적으로 판단하여야 할 것이므로, 이러한 판단기준에

따라 이 사건 비공개정보가 정보공개법 소정의 비공개사유에 해당하는지 여부에 관하여 살펴보기로 한다.

(2) 먼저 이 사건 비공개정보 중 '위원회의 위원 명단'과 '심의회의 참석자 명단'에 관하여 보면, ① 위와 같은 명단의 공개만으로는 특정 발언자의 개인 식별이 용이하지 아니하여 개인 식별에 따른 오해나 혼란을 초래한다거나 행정 내부의 원만하고 자유로운 의견 교환을 방해할 염려는 거의 없는 것으로 보이고, ② 위 비공개정보는 그 명단에 포함될 이름과 신분, 직위 등으로 인하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보에 해당하기는 하나, 국민의 알 권리 보장과 행정의 투명성 확보라는 공익적 차원에서 위원회의 위원 명단과 심의회의에 참석한 참석자의 명단의 공개는 필요한 것으로 보이며, ③ 그 공개로 인하여 심의위원이나 회의 참석자 개인들의 사생활이 다소 침해된다 하더라도 그 정도의 침해는 심의위원 스스로 위촉 당시 이미 예상할 수 있는 것으로 보이며, ④ 학교보건법 제5조, 제6조, 같은법시행령 제3조, 제4조, 제4조의2, 제4조의3 등의 규정에 의하면 학교환경위생정화구역 안에서는 누구든지 숙박업, 단란주점 영업, 유흥주점 영업, 당구장, 사행행위장, 극장 등의 영업행위가 금지되고, 다만 그 중 상대정화구역[학교경계선으로부터 직선거리로 200m까지의 지역 중 절대정화구역(학교출입문으로부터 직선거리로 50m까지의 지역)을 제외한 지역] 안에서는 위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 인정될 경우에만 숙박업 등 일정한 행위 및 시설을 할 수 있도록 규정되어 있는바, 이에 따라 위원회는 학교환경위생정화구역 내에서 위와 같이 금지되는 영업행위를 하고자 하는 자의 신청이 있는 경우에 학교장의견서 및 공무원의 출장결과보고서를 토대로 하여 심의를 통하여 금지행위의 해제 여부를 실질적으로 결정하여 왔음에도 불구하고[을제1호증 내지 을제6호증의 각 기재] 학교보건법 등 관계 법령에는 위원회의 설치, 구성에 관한 최소한의 사항만을 규정하고 있어, 그 심의절차의 투명성, 공공성 및 정당성을 확보하기 위하여는 위원회 위원 명단과 심의회의 참석자 명단의 공개는 필요하다고 보이며, ⑤ 위 위원회와 같은 합의제기관의 경우에는 대부분 합의과정 자체는 공개되지 않는다 하더라도 합의제의 구성원과 그 구성원의 합의 참석 여부는 공개되는 것이 통례인 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 비공개정보 중 위원회 위원 명단과 심의회의 참석자 명단은 그 공개로 인하여 얻는 이익이 공개로 인하여 침해되는 이익보다 훨씬 크다고 할 것이어서 위 비공개정보는 정보공개법 제7조 제1항 제5호, 제6호의 비공개사유에 해당하지 않는다 할 것이다.

(3) 다음으로 이 사건 비공개정보 중 '회의록에 기재된 발언내용에 대한 해당 발언자의 인적사항' 부분에 관하여 보면, 위원회의 회의록은 이미 종료된 심의회의의 심의절차를 사후적으로 기록한 것으로서 비록 정보공개법 제7조 제1항 제5호 소정의 '의사형성과정 중에 있는 사항' 그 자체는 아니지만 이에 준하는 의사결정과정의 정보에 해당한다 할 것인데, 위원회의 심의회의에서는 위원회의 의사형성에 관련된 문답과 토의가 이루어지므로 자유롭고 활발한 심의가 보장되기 위하여는 위원회가 종료된 이후에도 심의과정에서 누가 어떤 발언을 하였는지에 관하여는 외부에 공개되지 않도록 이를 철저히 보장하여야 할 필요성이 있다 할 것이다. 즉 위원회의 회의록 중 발언내용 이외에 해당 발언자의 인적사항까지 공개된다면 위원이나 출석자는 회의록 공개에 대한 부담으로 인한 심리적 압박 때문에 위원회의 심의절차에서 자유로운 의사교환을 할 수 없고, 심지어 당사자나 외부의 의사에 영합하는 발언을 하거나 침묵으로 일관할 우려마저 있으므로, 이러한 사태를 막아 위원들이 심의에 집중하도록 함으로서 심의의 충실화와 내실화를 도모하기 위하여는 회의록의 발언내용 이외에 해당 발언자의 인적사항까지 외부에 공개되어서는 아니된다 할 것이다. 따라서 이 사건 비공개정보 중 '회의록에 기재된 발언내용에 대한 해당 발언자의 인적사항' 부분

은 그것이 공개될 경우 위원회의 심의업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 정보공개법 제7조 제1항 제5호 소정의 비공개대상정보에 해당한다고 보아야 할 것이다( 정보공개법 제12조 는 '공개청구한 정보가 제7조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다'라고 규정하고 있으므로, 피고가 원고들에게 위원회의 회의록을 공개하면서 발언내용 이외에 발언자가 누구인지 알 수 있는 부분을 익명처리하는 방법으로 공개한 것은 정당하다).

### 3. 결론

그렇다면 이 사건 처분 중 위원회의 위원 명단과 심의의회 참석자 명단을 공개하지 아니한 부분은 위법하고, 위원회 회의록 중 발언내용에 대한 해당 발언자의 인적사항을 공개하지 아니한 부분은 적법하다 할 것이므로, 이 사건 처분의 취소를 구하는 원고들의 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각할 것인바, 제1심판결은 이와 일부 결론을 달리하여 부당하므로 피고의 항소를 일부 받아들여 제1심판결을 위와 같이 변경하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 이흥훈(재판장) 김용상 한주한

# 갑 제3호증

대법원 2008. 9. 25. 선고 2008두8680 판결 【정보공개거부처분취소】

## 판시사항

공공기관이 보유·관리하고 있는 정보가 제3자와 관련이 있는 경우, 제3자가 비공개를 요청하였다고 하여 공공기관의 정보공개에 관한 법률상 정보의 비공개사유에 해당하는지 여부(소극) 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보가 제3자와 관련이 있는 경우, 제3자가 비공개를 요청하였다고 하여 공공기관의 정보공개에 관한 법률상 정보의 비공개사유에 해당하는지 여부(소극)

## 재판경과

서울고등법원 2008. 5. 15. 선고 2007누28146 판결 대법원 2008. 9. 25. 선고 2008두8680 판결

## 참조법령

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항, 제11조 제3항, 제21조 제1항

## 진 문

【원고, 피상고인】 원고 법무법인 (소송대리인 법무법인 인앤인 담당변호사 경□근)

【피고, 상고인】 한국방송공사 (소송대리인 변호사 정○아)

【원심판결】 서울고법 2008. 5. 15. 선고 2007누28146 판결

## 【주 문】

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

## 【이 유】

1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제5조 제1항은 "모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다"고 규정하고 있고, 한편 정보공개법의 목적, 규정 내용 및 취지에 비추어 보면, 정보공개청구의 목적에 특별한 제한이 없으므로, 오로지 상대방을 괴롭힐 목적으로 정보공개를 구하고 있다는 등의 특별한 사정이 없는 한 정보공개청구가 신의칙에 반하거나 권리남용에 해당한다고 볼 수 없다( 대법원 2004. 9. 23. 선고 2003두1370 판결, 대법원 2006. 8. 24. 선고 2004두2783 판결 등 참조).

원심이 같은 취지에서, 원고의 이 사건 정보공개청구가 오로지 피고를 괴롭힐 목적이라거나 부당한 방법으로 소송 외에서 피고를 압박하기 위한 것이라고 인정할 증거가 없다는 이유로 권리남용

에 해당하지 않는다고 본 것은 옳고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 정보공개청구에 있어서의 권리남용에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

2. 정보공개법 제9조 제1항은 "공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다"고 규정하고 있는바, 정보공개법의 입법 취지 및 위와 같은 규정 형식에 비추어 보면, 여기에서 말하는 공공기관이 보유·관리하는 정보라 함은 당해 공공기관이 작성하여 보유·관리하고 있는 정보뿐만 아니라 경위를 불문하고 당해 공공기관이 보유·관리하고 있는 모든 정보를 의미한다고 할 것이므로, 제3자와 관련이 있는 정보라고 하더라도 당해 공공기관이 이를 보유·관리하고 있는 이상 정보공개법 제9조 제1항 단서 각 호의 비공개사유에 해당하지 아니하면 정보공개 대상이 되는 정보에 해당한다고 보아야 할 것이다. 따라서 정보공개법 제11조 제3항이 "공공기관은 공개청구된 공개대상정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 그 사실을 제3자에게 지체없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그의 의견을 청취할 수 있다", 제21조 제1항이 "제11조 제3항의 규정에 의하여 공개청구된 사실을 통지받은 제3자는 통지받은 날부터 3일 이내에 당해 공공기관에 대하여 자신과 관련된 정보를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다"고 규정하고 있다고 하더라도, 이는 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보가 제3자와 관련이 있는 경우 그 정보공개여부를 결정함에 있어 공공기관이 제3자와의 관계에서 거쳐야 할 절차를 규정한 것에 불과할 뿐, 제3자의 비공개요청이 있다는 사유만으로 정보공개법상 정보의 비공개사유에 해당한다고 볼 수 없다.

원심이 같은 취지에서, 이 사건 정보 중 소외인 변호사 관련 정보가 제3자인 소외인 변호사의 비공개요청에 불구하고, 정보공개 대상이 되는 정보에 해당한다고 본 것은 옳고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 정보공개법상 제3자 관련 정보에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없으며 한편, 정보공개법이 정보공개청구의 대상기관을 공공기관으로 한정하면서, 제3자 관련 정보를 공개함에 있어서는 공공기관으로 하여금 제3자와의 관계에서 일정한 절차를 거치도록 하고 있는 점에 비추어 보면, 정보공개법이 제3자 관련 정보까지 공개하도록 하고 있다고 하여 그 제3자를 공공기관이 아닌 단체에 의하여 자신의 정보가 보유·관리되는 자와 합리적 이유 없이 차별함으로써 헌법상 평등의 원칙을 위반한 것이라고 할 수 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 전수안(재판장) 고현철(주심) 김지형 차한성