



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2015-11-24

서 울 행 정 법 원

제 3 부

판 결

사 건	2005구합17430	정보공개거부처분취소
원 고	참여연대	
피 고	국가정보원장	
변 론 종 결	2006. 1. 20.	
판 결 선 고	2006. 2. 10.	

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2005. 3. 16. 원고에 대하여 한 별지 제1목록 기재 정보에 대한 정보공개거부처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위



가. 원고는 2005. 3. 3. 국가정보원(이하 '국정원'이라 한다) 등의 비밀지정 현황을 파악하기 위하여 피고에게 별지 제1목록 기재 정보(이하 '이 사건 정보'라 한다)에 대한 공개를 청구하였다.

나. 피고는 2005. 3. 16. 원고에 대하여 ① 이 사건 정보는 '국가기밀에 속하는 문서' 등에 대한 피고의 보안업무와 관련된 것으로서 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'(이하 '정보공개법'이라 한다) 제4조 제3항 본문 소정의 적용제외 대상에 해당한다는 점, ② 정보기관을 비롯한 각 공공기관과 국가 전체의 비밀보유현황에 대한 공개는 국가안보상 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있어 정보공개법 제9조 제1항 제2호 소정의 비공개대상정보에 해당한다는 점을 처분사유를 하여 이 사건 정보의 공개를 거부하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

다. 이에 원고가 이 사건 처분에 불복하여 2005. 3. 24. 이의신청을 제기하였으나, 피고는 종전과 같은 사유로 이를 기각하고 2005. 4. 4. 원고에게 통보하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증의 각 1, 2의 각 기재

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

원고는 아래와 같은 사유로 이 사건 정보가 정보공개법 소정의 적용제외 대상 또는 비공개대상정보에 해당하지 않음에도 이에 대한 정보공개를 거부한 피고의 이 사건 처분이 위법하다고 주장한다.

첫째, 이 사건 정보는 구체적인 비밀정보내용을 파악하기 어려운 단순한 통계자료에 불과한 점, 각급 기관이 지정·보유하고 있는 비밀정보의 내용 전부가 국가안전보장과 관련된 정보로 볼 수는 없을 뿐만 아니라 피고가 이 사건 정보를 국가안전보장을 위한



목적으로 수집한 것도 아닌 점, 정보공개법 제4조 제3항 본문은 국민의 정보공개청구권에 대한 예외규정이므로 이에 대하여는 제한적으로 해석할 필요가 있는 점 등에 비추어 이 사건 정보는 정보공개법 제4조 제3항 본문에 따른 적용제외 대상에 해당하지 않는다.

둘째, 위와 같이 통계자료에 불과한 이 사건 정보의 형식과 내용을 감안하면 이를 공개하더라도 정보역량의 노출 등으로 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 없는 데 이를 공개하지 않을 경우에는 비밀로서 가치가 없는 정보까지 과도하게 비밀로 분류됨으로써 헌법에 보장된 국민의 알권리를 침해할 소지도 있는 점, 국가안보 등에 관한 비밀기록을 취급하는 국방부의 경우 2004년 국정감사 당시 비밀문서의 통계현황을 공개한 바 있는 점 등에 비추어 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호 소정의 비공개대상정보에 해당되지도 아니한다.

나. 관계법령

별지 제2목록 관계법령 기재와 같다.

다. 인정사실

(1) 국정원은 국가정보원법 제3조 제1항 제2호에 따라 국가기밀에 속하는 문서에 대한 보안업무를 수행하고 있고, 이에 필요한 사항을 정하기 위하여 제정된 보안업무규정 제29조에 의하여 각급 기관으로부터 연 2회 “비밀소유현황”을 통보받아 이를 관리하고 있다.

(2) 위 비밀소유현황을 토대로 국정원은 이 사건 정보를 포함한 월별, 등급별 비밀보유량 및 비밀접수, 작성, 이첩, 파기, 재분류 등 비밀현황 증감내역에 관한 상세한 정보가 수록된 정보를 작성하고 있는데, 국정원은 이를 분석하여 보안정책 수립과 보안



활동 우선순위 판단 등의 중요자료로 활용하고 있다.

(3) 한편 비밀지정현황에 관련된 주요 국가들의 입법례 또는 운영실태를 보면 아래에서 보는 바와 같이 거의 대부분의 국가들이 비밀보유현황을 공개하지 않고 있다.

○ 독일 : 정보공개법(Informationsfreiheitsgesetz)에 정보기관에 대한 정보공개청구는 원칙적으로 허용되지 않는다는 규정을 두고 있고, 연방 각 기관도 비밀정보의 목록 및 건수를 공개하지 않고 있다.

○ 일본 : 각 기관은 비공개대상정보를 근거로 비밀보유현황을 공개하지 않고 있다.

○ 영국 : 정보공개법(Freedom of Information Act 2000)에 따라 정보기관에 대하여 관련 정보의 공개를 요청할 수 없다는 면제조항을 두고 있으며, 정보기관을 포함한 각급 기관의 비밀보유현황을 공개한 사례도 없다.

○ 미국 : 매년 정보보안감독국에서 작성하는 대통령 연례보고서를 통해 “정보기관의 비밀분류, 해제건수”에 대해 부분적으로 공개하고 있고, 정부기관 전체의 당해 연도 신규 비밀분류 건수와 비밀해제 현황, 주요기관의 비밀점유율과 전년대비 증감률도 공개하고 있다. 그러나 국가안보에 미치는 영향을 고려하여 정부기관에서 보유하고 있는 전체 비밀보유현황과 각 기관별 보유현황을 공개하지 않고 있으며, 특히 CIA 등 정보기관의 경우 당해 연도 신규비밀 분류건수뿐만 아니라 전년대비 증감비율을 공개하지 않고 있다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 을 제1호증의 1, 2, 을 제2호증, 을 제6호증, 을 제8호증의 1, 2의 각 기재, 변론 전체의 취지

라. 판단

(1) 정보공개 원칙



현대사회에서 알 권리의 한 내용으로서 일반국민이 공공기관에 대하여 그 관리·보유 중인 정보를 공개해 달라고 요청할 수 있는 적극적 정보공개청구권은 국민주권주의를 취하는 우리 헌법 아래에서 국민의 선거에 의해 구성된 정부가 취득·보유하는 모든 정보는 국민의 것이고 그 모두가 국민에게 원칙적으로 공개되어야 한다는 국민주권주의를 이념으로 하는 헌법의 기본적 요청으로서 헌법에 직접 근거를 갖는 청구권적 기본권이라 할 것이다. 이와 같은 취지에서 제정된 정보공개법 제1조는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하는 것을 목적으로 한다고 규정하고, 정보공개법 제3조는 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다고 규정하고 있으므로, 원고가 공개를 요구한 정보를 피고가 보유·관리하고 있고 그 정보가 정보공개법 제4조 제3항 본문의 적용제외 대상 또는 제9조 제1항 각 호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 않는 한, 피고는 원고에게 그 정보를 공개하여야 할 의무를 진다고 할 것이다.

(2) 이 사건 정보가 정보공개법 제4조 제3항 본문에 해당하는지 여부

(가) 정보공개법 제4조 제3항 본문에서는 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다고 규정하고 있다.

(나) 우선 국정원의 업무내용과, 비밀소유현황에 관련된 관계법령의 규정내용을 보면 아래와 같다.

국정원의 조직 및 직무범위와 국가안전보장의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는 국가정보원법 제3조 제1항에 의하면, 국정원은 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포, 국가



기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무 등을 수행하고 있다. 그리고 국가정보원법 제3조 제2항의 규정에 의하여 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정하는 대통령령인 보안업무규정에 의하면, “비밀”이라 함은 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가 기밀로서 이 영에 의하여 비밀로 분류된 것을 말하고(제2조 1호), 비밀은 그 중요성과 가치의 정도에 따라 I급 비밀(누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀)·II급 비밀(누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀) 및 III급 비밀(누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀)로 구분하며(제4조), 비밀취급인가를 받은 자가 인가받은 비밀 및 그 이하등급 비밀의 분류권을 가지는데(제9조), 비밀취급의 인가 및 해제와 인가등급의 변경을 문서로써 하여야 하며(제8조 제4항), 비밀분류에 관하여는 비밀을 적절히 보호할 수 있는 최저등급으로 분류하되 과도 또는 과소하게 분류하여서는 아니 되고(제10조), 나아가 각급기관의 장으로 하여금 비밀분류의 통일성과 적절한 분류를 위하여 세부분류지침을 작성 시행하게 하고(제11조), 비밀을 효율적으로 보호하기 위하여 등급의 변경 또는 파기 등의 재분류를 실시하게 하는(제13조) 등의 규정을 두고 있고, 또한 구체적인 비밀분류기준에 관하여 보안업무규정시행규칙에서 정한 기본분류지침표에 의하도록 함과 아울러 비밀세부분류지침과 보안업무관리규정을 통하여 국가안보를 위해 보호가치가 없는 정보의 공개를 제한하거나 늦추게 하는 경우 등을 비밀분류금지사항으로 규정함으로써 비밀분류에 대한 제한규정을 엄격하게 규정하고 있다.

(다) 위와 같은 관계법령의 규정내용을 종합하면, 국정원이 정보공개법 제4조 제3항



본문 소정의 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관임은 분명하다고 할 것인데, 나아가 이 사건 정보가 “국가안전보장에 관련된 정보분석을 목적으로 수집하거나 작성된 정보”인지 여부에 관하여 보면, 국가안전보장의 개념은 국가의 존립, 헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 결국 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능, 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등을 의미하는 점(헌법재판소 1992. 2. 25. 선고 89헌가104 결정 참조), 관계법령상 국가안전보장에 미치는 영향 등을 기준으로 비밀분류를 하면서, 그 비밀소유현황에 대하여 국가기밀에 관련한 문서 등의 보안업무를 담당하는 피고로 하여금 통일적으로 관리하도록 규정하고 있는 점, 이 사건 정보에 담긴 내용을 기초로 피고는 보안정책 수립과 보안활동 우선순위 판단 등을 위한 중요자료로 활용하고 있는 점을 고려하면 위 정보가치는 단순한 통계수치를 넘어서 국가안전보장에 직·간접적으로 관련된 것으로 볼 수 있는 점, 비밀지정현황에 관련된 주요 국가들의 입법례 또는 운영실태를 보더라도 대부분의 국가들이 비밀지정현황을 정보공개 대상에서 제외하고 있는 점 등에 비추어, 원고가 공개를 청구한 이 사건 정보는 통계자료가 아니라 국가안전보장에 관련된 정보가치를 담고 있는 것으로서 정보공개법 제4조 제3항 본문에서 말하는 “국가안전보장에 관련된 정보분석을 목적으로 수집하거나 작성된 정보”에 해당된다고 할 것이다.

(라) 이에 대하여 원고는 이 사건 정보가 공개되지 않을 경우 비밀로서 가치가 없는 기록물까지 과도하게 비밀로 분류됨에 따라 헌법에 보장된 국민의 알권리가 침해될 우려될 우려가 있다는 취지로 주장하나, 앞서 관계법령에서 본 바와 같이 과도하게 비밀로 분류되지 않도록 비밀분류의 원칙 등에 관한 제한규정이 명시되어 있을 뿐만 아니라 비밀로 분류될 가치나 필요가 없음에도 비밀로 분류되어 있는 정보에 대하여는 비



밀성이 없음을 전제로 하여 그 정보의 공개를 청구할 수 있다고 할 것이고, 공공기관이 공개를 거부하는 경우에는 그 거부처분의 취소소송을 통하여 비밀성에 관한 법원의 판단에 따라 구제받을 수 있다고 할 것이므로, 원고의 위 주장은 받아들일 수 없다.

(3) 소결론

따라서 이 사건 정보는 정보공개법 제4조 제3항 본문에 해당하므로, 더 나아가 비공개대상정보에 해당하는지 여부에 관하여 살펴볼 필요 없이 이 사건 처분은 적법하다고 할 것이다.

3. 결론

그렇다면, 이 사건 처분이 위법함을 전제로 하는 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 안철상 _____

 판사 김태호 _____

 판사 이종채 _____



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2015-11-24

1. 정보내역

1. 2005. 3. 3. 현재까지 국정원 급수별 비밀지정(1급, 2급, 3급, 대외비 포함) 기록물 건수
2. 2005. 3. 3. 현재까지 총 공공기관의 급수별 비밀지정(1급, 2급, 3급, 대외비 포함) 기록물 건수
3. 2005. 3. 3. 현재까지 각 공공기관별(연도별, 급수별) 비밀지정(1급, 2급, 3급, 대외비 포함) 기록물 건수 끝.



2. 관계법령

1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률

제1조 (목적) 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

제3조 (정보공개 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제4조 (적용범위) ③국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제8조제1항의 규정에 의한 정보목록의 작성·비치 및 공개에 대하여는 그러하지 아니한다.

제5조 (정보공개청구권자) ①모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제6조 (공공기관의 의무) ①공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련법령을 정비하여야 한다.

제8조 (정보목록의 작성·비치 등) ①공공기관은 당해기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개 시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. 다만, 정보목록중 제9조제1항의 규정에 의하여 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우에는 당해 부분을 비치 및 공개하지 아니할 수 있다.

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

2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

2. 국가정보원법

제1조 (목적) 이 법은 국가정보원(이하 "국정원"이라 한다)의 조직 및 직무범위와 국가안전보장업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.



제2조 (지위) 국정원은 대통령소속하에 두며, 대통령의 지시·감독을 받는다.

제3조 (직무) ①국정원은 다음 각호의 직무를 수행한다.

1. 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포
2. 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무. 다만, 각급기관에 대한 보안감사는 제외한다.
3. 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사
4. 국정원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사
5. 정보 및 보안업무의 기획·조정

3. 보안업무규정

제1조 (목적) 이 영은 국가안전기획부법 제2조제2항의 규정에 의하여 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 영에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비밀”이라 함은 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로운 결과를 초래할 우려가 있는 국가 기밀로서 이 영에 의하여 비밀로 분류된 것을 말한다.
2. “각급기관”이라 함은 헌법·정부조직법 기타 법령에 의하여 설치된 국가기관(군기관 및 교육기관을 포함한다)과 지방자치단체 및 공공단체를 말한다.

제4조 (비밀의 구분) 비밀은 그 중요성과 가치의 정도에 따라 다음 각호에 의하여 이를 I급비밀·II급비밀 및 III급비밀로 구분한다.

1. 누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀은 이를 I급비밀로 한다.
2. 누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀은 이를 II급비밀로 한다.
3. 누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀은 이를 III급비밀로 한다.

제8조 (비밀취급인가 및 해제) ①비밀취급 인가권자는 비밀을 취급 또는 비밀에 접근할 직원에 대하여 해당등급의 비밀취급을 인가한다.



②비밀취급의 인가는 대상자의 직책에 따라 필요한 최소한의 인원으로 제한하여야 한다.

③비밀취급의 인가를 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 취급의 인가를 해제하여야 한다.

1. 고의 또는 중대한 과실로 보안사고를 범하였거나 이 영에 위반하여 보안업무에 지장을 초래한 때.

2. 비밀취급이 불필요하게 된 때.

④비밀취급의 인가 및 해제와 인가등급의 변경은 문서로써 하여야 하며, 직원의 인사기록사항에 이를 기록하여야 한다.

제9조 (비밀의 분류) ①비밀취급인가를 받은 자는 인가받은 비밀 및 그 이하등급비밀의 분류권을 가진다.

②동등이상의 비밀취급인가를 받은 자로서 직속 상급직위에 있는 자는 그 하위직위에 있는 자가 분류한 비밀등급을 조정할 수 있다.

③비밀을 생산 또는 관리하는 자는 그 비밀을 분류 또는 재분류할 책임이 있다.

제10조 (분류원칙) ①비밀은 적절히 보호할 수 있는 최저등급으로 분류하되, 과도 또는 과소하게 분류하여서는 아니된다. 다만, 암호자재는 제4조의 규정에 불구하고 II급이상으로 분류하여야 한다.

②비밀은 그 자체의 내용과 가치의 정도에 따라 분류하여야 하며, 다른 비밀과 관련하여 분류하여서는 아니된다.

③외국정부 또는 국제기구로부터 접수한 비밀은 그 발행기관이 필요로 하는 정도로 보호할 수 있도록 분류하여야 한다.

제11조 (분류지침) 각급 기관의 장은 비밀분류의 통일성과 적절한 분류를 위하여 세부분류지침을 작성 시행하여야 한다.

제13조 (재분류) ①비밀은 그 효율적인 보호를 위하여 등급의 변경 또는 파기등의 재분류를 실시한다.

제29조 (비밀소유현황통보) 각급 기관의 장은 연2회 비밀소유현황을 조사하여 안전기획부장에게 통보하여야 한다.

4. 보안업무규정 시행규칙

제8조 (비밀세부분류지침) ①국가정보원장(이하 "국정원장"이라 한다)은 별표 1의 기본분류지



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.

영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2015-11-24

침에 따라 각 중앙국가기관의 장이 제출하는 자료에 의하여 비밀세부분류지침을 작성하여 국가기관 기타 관계기관에 배부한다. 다만, 군사비밀 세부분류지침은 별표 1의 기본분류지침에 따라 국방부장관이 따로 작성하여 배부한다.

②각 중앙국가기관의 장은 비밀세부분류지침을 새로이 작성하거나 변경할 필요가 있다고 인정할 때에는 그 자료를 국정원장에게 제출하여야 한다

제41조 (비밀소유현황 및 비밀취급인가자 현황조사의 절차 및 통보) ①각급기관의 장은 비밀의 재분류검토를 실시한 후 별지 제14호서식에 의하여 매년 6월과12월 말일을 기준하여 비밀의 소유현황 및 비밀취급인가자 현황을 조사하여야 한다.

②중앙행정관서의 장은 소속기관의 비밀소유현황 및 비밀취급인가자 현황을 종합하여 조사기준 익월 25일까지 국정원장에게 통보하여야 한다. 끝.