

소 장

원고 장여경
서울 서대문구 충정로3가 227-1 우리타워 3층
소송대리인 변호사 신훈민
서울 서대문구 충정로3가 227-1 우리타워 3층
전화번호

피고 개인정보보호위원회
서울 서대문구 미근동 81 개인정보보호위원회

정보공개거부처분취소 청구의 소

청구취지

1. 피고가 2013. 02. 13. 원고에게 한 정보공개거부처분 중 2012년 제13차부터 2013년 제2차까지 개인정보보호위원회 전체회의의 공개안건에 관한 발언록(속기록) 정보에 대한 부분을 취소한다.

2. 소송비용은 피고가 부담한다.

라는 판결을 구합니다.

청구원인

1. 당사자의 지위

원고는 진보네트워크센터 소속 활동가입니다. 진보네트워크센터는 정보사회의 개인정보 보호 문제에 대응해 온 비영리 민간단체로서 1998년 설립 이후로 현재까지 개인정보 보호와 관련한 공공 정책에 대하여 행정감시를 수행해 왔습니다.

피고는 2011년 개인정보보호법의 시행과 함께 대통령 소속의 독립기구로 출범하여 개인정보보호와 관련된 정책과 제도 및 법령의 개선 등을 심의·의결하고 개인정보처리에 관한 공공기관 간의 의견을 조정하며 정부부처, 지자체, 헌법기관 등의 개인정보 침해행위의 시정·권고하는 합의제기관입니다.

2. 정보공개거부처분의 경위

오늘날 엄청난 양의 정보가 상시 유통·처리되는 환경 속에서 개인정보의 대규모 수집·처리로 오남용·유출 위험확산(해킹기술의 발전으로 개인정보 유출 지속 증가)되고 있습니다. 이러한 환경 속에서 정부, 공공기관 등 대규모 개인정보 처리자 감시·견제를 위한 독립적 전담기구인 피고가 국민의 개인정보보호에 큰 영향력을 미치고 있습니다.

원고는 피고의 활동 경과를 지금까지 지켜보아 왔으며, 2013. 1. 31. 피고에게 행정감시를 위하여 필요한 ‘①2012년 제13차부터 2013년 제2차까지 기간 동안의 전체회의의 회의자료(안건지 등)·②발언록(속기록)·③회의록 및 ④ 2012년도 소위원회의 개최일사·⑤회의자료(안건지 등)·⑥발언록(속기록)·⑦회의록’의 공개를 청구하였습니다.

이에 대해 피고는 2013. 2. 13. 전체회의의 회의자료, 회의록은 공개하였으나,

그 외 정보는 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2010. 2. 4. 법률 제 10012호로 개정된 것, 이하 ‘구 정보공개법’이라 합니다) 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상 정보에 해당하여 공개할 수 없다고 통지하였습니다(이하 “이 사건 처분”이라 합니다. 강제1호증 참조).

원고는 2013. 3. 9. 피고에게 이의신청을 하였으나 피고는 2013. 3. 15. 이의 신청기각결정을 통지하였습니다(강제2호증 참조). 이후 원고는 2013. 5. 9. 중앙행정심판위원회에 행정심판을 청구하였으나 중앙행정심판위원회는 2013. 9. 24. 원고의 정보공개청구를 기각하였습니다(강제3호증 참조). 중앙행정심판위원회 재결서는 2013. 10. 8. 원고에게 송달되었습니다.

이에 원고는 피고의 정보공개거부처분 중 “2012년 제13차부터 2013년 제2차 까지 개인정보보호위원회 전체회의의 공개안건에 관한 발언록(속기록)” 정보에 대한 부분을 취소하는 판결을 구합니다.

3. 이 사건 처분의 위법성

가. 공공기관의 정보공개 원칙

국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 목적으로 하는 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 취지에 비추어 볼 때, 공공기관이 보유하는 정보는 이를 공개하는 것이 원칙이고 다만 법에서 정한 사유가 있는 경우에 한하여 이를 비공개할 수 있다고 할 것이고, 나아가 법에서 정하는 비공개사유의 해석도 법이 특정 정보를 비공개사유로 규정하는 취지에 따라 제한적으로 해석하여야 할 것입니다. (서울행정법원 1999. 2. 25. 선고 98구 3692 판결 참조)

정보공개법은 2013. 8. 6. 일부 개정되었습니다. 정보공개법 제3조는 “공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다”로 개정되었고, 동 법 제9조 제1항 제5호에는 단서를 신설하여 “다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.” 라고 규정하였습니다. 최근에 이루어진 정보공개법의 이러한 개정은 공공기관의 정보공개에 대해 적극적인 조치를 강조한 것으로 아직 해석의 여지가 있는 부분의 정보 공개에 대해서 이러한 법 개정 취지도 같이 고려되어야 합니다.

나. 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 해석

대법원은 국민의 ‘알권리’, 즉 정보에의 접근·수집·처리의 자유는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것으로서 헌법 제21조 에 의하여 직접 보장 되는 권리이고, 그 구체적 실현을 위하여 제정된 공공기관의 정보공개에 관한 법률도 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보를 원칙적으로 공개하도록 하여 정보공개의 원칙을 천명하고 있고, 위 법 제9조 가 예외적인 비공개사유를 열거하고 있는 점에 비추어 보면, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서 위 법 제9조 제1항 각 호에서 정하고 있는 비공개사유에 해당하지 않는 한 이를 공개하여야 하고, 이를 거부하는 경우라 할지라도 대상이 된 정보의 내용을 구체적으로 확인·검토하여 어느 부분이 어떠한 법익 또는 기본권과 충돌되어 위 각 호의 어디에 해당하는지를 주장·증명하여야만 하며, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단하여야 한다고 판시 하고 있습니다(대법원 2009.12.10. 선고 2009두12785 판결 참조).

대법원은 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호 소정의 '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 의미한다고 하였습니다(대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결 참조).

이러한 관점에서 대법원은 학교환경위생구역 내 금지행위(숙박시설) 해제결정에 관한 학교환경위생정화위원회의 회의록에 기재된 발언내용에 대한 해당 발언자의 인적사항 부분에 관한 정보에 한하여 비공개대상정보에 해당한다고 하고(대법원 2002두12946 판결 참조), '공정거래위원회 제143회 심사조정회의에 상정된 서류 등'은 비공개대상정보나 공정거래법 제62조 소정의 '사업자의 비밀'로서 보호할 가치가 있는 것에 해당하지 않는다고 하며(대법원 2000두9212 판결 참조), 사법시험 제2차 시험의 답안지 열람은 시험문항에 대한 채점위원별 채점 결과의 열람과 달리 사법시험업무의 수행에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수 없어 공개하여야 한다고 하였습니다(대법원 2003. 3. 14. 선고 2000두6114 판결 참조).

또한 서울고등법원은 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제3조에 규정된 정보 공개의 원칙에 비추어 볼 때 합의제기관 관련 정보는 언제나 공개되어서는 안 된다는 논리는 물론 성립할 수 없으며, 이 사건 회의록과 같이 이른바 합의제기관 관련 정보를 비공개로 한다는 명문 규정이 없는 경우에는 결국 일반적인 행정 운영정보에 관한 규정(법 제7조 제1항 제5호)을 유추해석하여 적용할 수밖에 없는 것이고, 여기서 합의제기관 관련 정보가 '의사결정과정 정보'로서 법 제7조 제1항 제5호의 비공개사유에 해당한다고 볼 수 있는가 하는 것은, 결국 법 제7조 제1항 각 호의 입법 취지, 당해 합의제기관의 성격, 합의제기관이 작성한 정보 예컨대 회의록의 내용과 성격, 다른 유사 합의제기관이나 사법절차와의

균형 등 여러 가지 사정을 종합하여 그 공개로 인하여 침해되는 이익과 공개로 인하여 얻는 이익을 비교형량하여 구체적으로 판단하여야 할 것이라고 하였습니다(서울고법 1999. 9. 29. 선고 99누1481 판결 참조).

다. 개인정보보호위원회 운영규칙(개정 2012. 9. 10. 개인정보보호위원회 훈령 제13호, 이하에서 ‘운영규칙’이라 합니다) 제13조의 해석

개인정보보호위원회 운영규칙 제13조는 아래와 같이 규정하고 있습니다.

제13조(회의의 공개와 방청) ① 보호위원회의 회의는 공개를 원칙으로 한다. 다만, 상정 안건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 공개하는 경우 국가안전보장을 해할 우려가 있는 경우
 2. 법령에 의하여 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 사항
 3. 개인·법인 및 그 밖의 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 사항
 4. 감사·감독·검사·규제·입찰계약·인사관리·의사결정 과정 또는 내부 검토과정에 있는 사항 등으로 공개될 경우 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 사항
 5. 그 밖에 공익상 필요가 있는 등 위원회에서 공개하는 것이 적절하지 않은 상당한 이유가 있는 경우
- ② 위원장은 회의의 의사일정을 미리 공개하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 보호위원회의 공개되는 회의는 방청할 수 있으며 방청을 희망하는 자는 회의 개최 1일 전까지 별지 제3호 서식의 신청서를 제출하여 위원장의 허가를 받아야 한다.
- ④ 위원장은 회의장 사정과 회의의 질서유지 등을 위하여 필요한 때에는 방청인

수 및 방청의 방법을 제한할 수 있다.

⑤ 위원장은 방청인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 퇴장을 명할 수 있다.

1. 사전 허가 없이 녹음·녹화·촬영 등을 하는 자
2. 회의 내용에 대해 의견을 표시하거나 신호로써 영향을 주는 행위를 하는 자
3. 그 밖에 회의 진행에 지장을 준다고 위원장이 판단한 자

피고가 제정한 운영규칙 제13조 제1항에서는 개인정보보호위원회 회의는 공개를 원칙으로 한다고 밝혔습니다. 다만, 동 규칙 제13조 제1항 각 호에 해당할 경우 공개하지 아니할 수 있다고 규정하고 있습니다. 그러므로 외부인의 방청이 가능한 공개된 회의에서 논의된 공개안건은 동 규칙 제 13조 제1항 각 호에 해당하지 않을 가능성이 매우 크다고 할 것입니다.

라. 이 사건의 경우

피고는 2012년 제13차부터 2013년 제2차까지 개인정보보호위원회 전체회의 공개안건 발언록(속기록)의 비공개함으로써 보호되는 업무의 공정한 수행에 대하여 구체적으로 설명하지 않은 채 이 사건 처분을 하였습니다. 아래에서 살펴보는 바와 같이 이 사건 처분은 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 만한 상당성이 없는 경우에 해당합니다. 비공개 결정에 의해 보호되는 공익이 국민의 알권리보다 적은 경우에 해당하여 위법하다 할 것입니다.

첫째, 피고는 개인정보보호위원회 전체회의의 공개안건에 관해 외부인들의 방청을 허용하고 있으므로 당시 만들어진 발언록(녹취록)을 공개하지 않을 이유가 없습니다.

피고가 외부인에게 전체회의 공개안건의 방청을 허용하는 것은, 피고도 공개

안건에 관한 위원들의 발언과 논의를 외부인의 방청을 제한할 수 있는 운영규칙 제13조 제1항 각 호, 특히 제4호의 “감사·감독·검사·규제·입찰계약·인사관리·의사결정 과정 또는 내부 검토과정에 있는 사항 등으로 공개될 경우 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 사항”에 해당하지 않는다고 판단하였기 때문입니다.

위 운영규칙 제13조 제1항 제4호는 피고가 이 사건 처분을 하면서 근거로 제시하였던 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호와 동일한 내용을 담고 있습니다.

그러나 피고는 원고의 정보공개청구에 관해서는 전체회의의 공개안건 발언록(속기록)조차 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보”에 해당한다는 이유로 비공개처분을 하였습니다.

이는 피고가 행정청으로서 갖추어야 할 최소한 일관성조차 포기한 자기모순적인 처분입니다. 공개안건의 발언록(녹취록)은 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상 정보에 해당한다고 볼 수 없습니다.

둘째, 공개안건의 발언록(녹취록) 공개로 위원회 업무의 공정한 수행에 현저한 지장이 있을 것이라는 고도의 개연성을 인정하기 어렵습니다.

피고는 발언록(녹취록)이 공개될 경우, 업무의 공정한 수행에 지장을 초래한다고 주장하고 있습니다. 그러나 원고와 원고가 소속된 진보네트워킹센터 활동가들이 전체회의를 방청하며 공개안건에 대한 위원들의 논의를 직접 듣고 간략한 메모를 하고 있습니다. 전체회의의 공개안건에 관한 위원들의 발언과 논의는

이미 외부인들에게 공개되어 얼마든지 외부로 전파될 수 있습니다. 이런 상황에서 공개안건의 발언록(녹취록)이 공개된다 하여 위원회 업무의 공정한 수행에 현저한 지장이 있을 것이라는 고도의 개연성을 발견하기는 어렵습니다.

따라서 전체회의 공개안건의 발언록(녹취록)은 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상 정보에 해당한다고 보기 어렵습니다.

셋째, 발언록(녹취록)을 공개함으로써 얻어지는 국민의 알권리 등의 이익이 비공개결정으로 보호되는 공익보다 큰 경우입니다.

현재 개인정보보호위원회에서 이루어진 구체적 논의들 대부분이 공개되지 않음으로 인해, 개인정보보호에 대한 논쟁이 대단히 소모적으로 진행되고 있습니다. 개인정보보호위원회 전체회의 공개안건에 관한 발언록(녹취록)을 공개함으로써 비공개로 인한 위원들의 무책임한 발언이나 의견 개진을 방지할 수 있을 뿐 아니라, 자신의 의견 등이 공개됨을 두려워하여 자신의 소신을 개진할 능력도 없는 자가 위원이 되는 것을 사전에 예방할 수 있다는 긍정적 측면이 있습니다. 나아가 위원회가 외부의 압력으로부터 독립해 활동할 수 있는 계기가 될 수 있다 할 것입니다. 즉, 공개로 인해 얻을 수 있는 국민의 알권리 보장과 국정운영의 투명성 확보 등의 이익은 매우 큰 경우에 해당합니다. 반면 원고가 요구하는 정보들은 이미 외부인들에게 공개된 회의에서 다른 공개안건에 관한 발언록(녹취록)에 지나지 않습니다. 피고가 이 발언록(녹취록)을 비공개 한다하여 얻을 수 있는 이익은 극히 적은 경우에 해당합니다.

그러므로 이 사건 처분은 국민의 알권리를 침해하고 있으며 공개로 인하여 침해되는 이익과 공개로 인하여 얻는 이익을 비교 형량이 제대로 이루어지지 않아 위법하다 할 것입니다.

넷째, 다른 유사 합의제기관은 발언록(속기록) 공개를 원칙으로 삼고 있습니다.

피고와 동일한 대통령 산하 합의제기관인 방송통신위원회는 2013. 4. 25. 전체회의를 열어 방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙 개정안을 의결, 차기 회의부터 홈페이지에 속기록을 게재하기로 하였습니다. 방송통신위원회 회의 운영에 관한 규칙 제20조(회의록 등의 공개) 회의록과 속기록은 위원회의 확인절차가 끝난 후 위원회 홈페이지 게재 등을 통해 공개한다고 개정하였습니다. 방송통신위원회 위원장은 “이미 공개로 진행한 회의의 속기록을 공개하지 않는 것은 불합리하다”며 “이를 개선하기 위해 이번 개정안을 마련했다”고 밝혔습니다(갑제4호증 참조).

또한 국무총리 산하 합의제기관인 원자력안전위원회는 2013. 8. 16. 원자력안전위원회 회의운영에 관한 규칙을 개정하였습니다. 동 규칙 제12조를 개정하여 원자력안전위원회 회의록만 공개하던 것을 속기록도 공개하도록 속기록에 대한 비공개 조문을 삭제하였고, 동 규칙 제12조의 3 제1항과 제2항을 신설하여 회의록은 위원회 확인을 거친 후 공개하고 속기록은 오·탈자 등 자구정정 후에 빠른 시일 내에 공개하도록 규정하였습니다.

피고도 다른 유사 합의제 기관과의 균형을 고려하여, 국민의 알 권리를 보장하는 차원에서 발언록(속기록)을 공개로 원칙으로 삼아야 하며, 이 사건 처분에 포함된 공개안건 발언록(속기록)은 공개를 해야 합니다.

다섯째, 회의록에서 위원 개개인의 실명을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만 공개하는 것이 가능합니다.

구 정보공개법 제14조는 “공개청구한 정보가 제9조 제1항 각호의 1에 해당

하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제9조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다”고 규정하고 있습니다.

이 사건 처분의 공개안건 발언록(속기록)을 공개할 때 개개인의 신상에 분리할 필요가 없을 것이나, 만약 분리 필요성을 인정된다면 구 정보공개법 제14조에 따라 위원 개개인의 신상에 관한 정보를 제외하고 논의 과정을 공개하여야 합니다. 피고가 이러한 점을 고려하지 않고, 전체회의의 발언록(녹취록) 전체에 대하여 비공개처분을 한 것은 위법하다 할 것입니다.

4. 결론

위에서 살펴본 바와 같이 원고가 공개를 청구한 2012년 제13차부터 2013년 제2차까지 개인정보보호위원회 전체회의의 공개안건에 관한 발언록(속기록) 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 않는 만큼, 피고가 2013. 02. 13. 원고에게 한 정보공개거부처분 중 2012년 제13차부터 2013년 제2차까지 개인정보보호위원회 전체회의의 공개안건에 관한 발언록(속기록) 정보에 대한 부분은 취소되어야 합니다.

입증방법

- 갑제1호증. 정보[부분공개]결정통지서
- 갑제2호증. 이의신청(기각)결정통지서
- 갑제3호증. 중앙행정심판위원회 재결서
- 갑제4호증. 2013. 4. 25. 미디어뉴스 신문기사

첨부서류