



: 2018-12-05

서울고등법원

제 6 행정부

판 결

사 건 2018누51845 정보공개거부처분취소
원고, 피항소인 A
피고, 항소인 국가인권위원회 위원장
제 1 심 판 결 서울행정법원 2018. 6. 8. 선고 2018구합50994 판결
변 론 종 결 2018. 9. 19.
판 결 선 고 2018. 11. 7.

주 문

1. 피고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2018. 1. 2. 원고에게 한 인권기본법 초안에 관한 비공개결정처분을 취소한다.

2. 항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고의 청구를 기각한다.



이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2017. 12. 4. 피고에 대하여 국가인권위원회의 2013년도, 2014년도 각 업무계획에 따른 인권기본법 제정 추진과 관련하여 실무검토과정에서 작성한 문서, 실무검토결과에 관하여 작성된 보고서 등 문서, 인권기본법 초안(이하 각 정보를 합하여 '이 사건 정보'라 한다)에 대한 정보공개를 청구하였다.

나. 피고는 2018. 1. 2. 국가인권위원회의 '인권기본법 제정안 마련 계획안', '인권기본법 제정을 위한 공청회 참석 결과보고'의 각 문서는 공개하였으나, 인권기본법 초안(이하 '이 사건 법안'이라 한다)에 대하여는 의사결정과정에 제공된 내부검토과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 해당 업무의 수행에 지장을 줄 우려가 있어 공공기관의 정보에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에서 정하는 비공개 대상 정보에 해당함을 이유로 이를 비공개하는 결정(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

[인정 근거] 갑 제1호증, 을 제12, 13호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 피고는 이 사건 법안에 대한 정보의 공개를 청구받은 때로부터 정보공개법 제11조 제1항에서 정하는 10일이 경과할 때까지 정보 공개 여부 또는 연장사실 등에 관하여 아무런 통지를 하지 않다가 뒤늦게 이 사건 처분을 하였으므로, 위 처분은 정보공개법 제11조를 위반한 절차적 하자가 있어 위법하다.

2) 국가인권위원회는 인권기본법 제정의 주무부처가 아니고, 설령 인권기본법



제정이 국가인권위원회의 업무 범위에 포함된다고 하더라도 국가인권위원회는 2013년, 2014년 업무계획에 따라 인권기본법 제정을 추진하면서 이미 이 사건 법안의 작성을 완료하여 이 사건 법안은 현재 국가인권위원회의 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항에 해당하지 않으며, 이를 공개하더라도 법률안 제정 등 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래할 고도의 개연성이 있다고 볼 수 없고, 오히려 이 사건 법안을 비공개하는 것은 국민 참여권을 박탈하는 조치로서 허용될 수 없으므로, 이 사건 법안은 정보공개법 제9조제1항 제5호에서 정하는 비공개 대상 정보에 해당하지 않는다.

나. 관계 법령: 별지 기재와 같다.

다. 판 단

1) 절차적 하자의 존부

정보공개법 제11조 제1항은 '공공기관은 제10조에 따라 정보공개청구를 받으면 그 청구를 받은 날부터 10일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다'라고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 '공공기관은 부득이한 사유로 제1항에 따른 기간 이내에 공개 여부를 결정할 수 없을 때에는 그 기간이 끝나는 날의 다음 날부터 기산하여 10일의 범위에서 공개 여부 결정기간을 연장할 수 있다'고 규정하고 있다. 그런데 피고가 2017. 12. 4. 원고로부터 이 사건 정보의 공개를 청구받은 때로부터 대략 1개월 후인 2018. 1. 2. 위 정보 중 이 사건 법안을 비공개한다는 내용의 이 사건 처분을 한 사실은 앞서 본 바와 같고, 을 제1, 3호증의 각 기재에 의하면, 피고가 2017. 12. 14. 원고를 수신자로 하여 'B'이라는 이메일 주소로 '일시에 많은 정보공개가 청구되어 다소 기간이 소요되고 있다'는 이유로 이 사건 정보의 공개 여부 결정기간을 2018. 1. 2.까지



연장한다는 내용의 이메일을 발송하였으나 원고의 실제 이메일 주소는 'C')로서 결국 위 이메일이 원고에게 송달되지 않은 사실은 인정할 수 있다.

그러나 위와 같이 정보공개법에서 처분의 처리기간을 정하는 것은 가능한 한 조속히 청구에 대한 처분을 하도록 하기 위한 것으로서 훈시규정에 불과할 뿐 강행규정이 라고 볼 수는 없어 위 처리기간을 경과하였다 하더라도 이러한 사정만으로 곧바로 처분이 위법하게 되는 것은 아니므로(대법원 2005. 4. 16.자 2005무3 결정 참조), 피고가 정보공개법 제11조 제1, 2항에서 정한 정보공개 여부 결정기간을 경과하여 이 사건 처분을 하였다고 하더라도 이로써 이 사건 처분이 정보공개법상 절차를 위반한 하자가 있어 위법하다고 보기는 어렵다. 따라서 원고의 이 부분 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

2) 처분사유의 존부

가) 관련 법리

정보공개법 제9조 제1항 제5호는, 공공기관이 보유·관리하는 정보 중 '의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'는 공개하지 아니할 수 있다고 규정하고 있는데, 이때 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'라 함은 같은 법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 같은 법 제9조 제1항 제5호의 규정에 의한 비공개 대상 정보의 입법 취지에 비추어 볼 때, 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다고 할 것이

1) 피고는 이메일 주소상 'D'와 'E' 사이에 밑줄문자(_) 대신 하이픈(-)을 잘못 기재하였다.



고, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다(대법원 2010. 6. 10. 선고 2010두2913 판결, 대법원 2014. 7. 24. 선고 2013두20301 판결 등 참조).

나) 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상 정보에 해당하는지 여부

(1) 인정 사실

(가) 국가인권위원회법 제19조 제1호는 국가인권위원회 업무의 하나로 '인권'에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명'을 규정하고 있다.

(나) 국가인권위원회는 국제인권제도와 연계하여 국내인권문제를 보다 체계적인 절차에 따라 논의·해결할 수 있는 법적 기틀을 마련하고자 인권에 관한 기본법으로서 인권기본법(가칭)의 제정을 추진하는 내용의 2013년도, 2014년도 각 업무계획을 수립하였다.

(다) 위 각 업무계획에 따라 법령안의 조사와 연구 등 업무를 담당하는 국가인권위원회의 실무부서에서 2013. 8.경 인권기본법안 초안으로서 이 사건 법안을 마련하였다.

(라) 한편, 이 사건 법안과 별도로 F 의원이 인권기본법안 초안을 만들어 2013. 9.경과 2014. 9. 16. 공청회를 개최하였다. 당시 법무부측 토론자는 위 초안에서 인권정책 수립 주체를 국가인권위원회로 정한 점을 지적하고, 이에 대하여 시민단체측 토론자는 '법무부가 지금까지 인권 증진을 위해 한 활동이 없다'는 취지로 비판



을 하는 등 위 초안에 관한 토론이 이루어졌다.

(마) 이후 국가인권위원회 내의 인권기본법안 제정 추진 업무는 더 진행이 되지 않다가, 2017. 7.경 발표된 '100대 국정과제'에서 '국가 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화(법무부·행자부·인권위)'라는 과제의 주요내용 중 하나로 '인권기본법 제정'이 명시되면서 국가인권위원회는 기존에 마련한 이 사건 법안에 기초하여 인권기본법 제정 업무를 진행하고 있다.

(바) 국가인권위원회 사무총장은 2017. 10.경 상임위원회²⁾에 '인권기본법 제정 추진계획안'을 보고하였고, 국가인권위원회 정책교육국 인권정책과는 2018. 3. 19.경 '인권기본법 제정 추진계획안'을 만들었다. 2018년 추진계획안에 의하면 '2018. 5.경 상임위원회에 인권기본법안을 중간보고하고, 2018. 6.경 관계기관(법무부)과 실무 협의를 하며, 2018. 7.경 인권기본법안 공청회를 개최하고, 2018. 8.경 전원위원회³⁾에 인권기본법안을 보고하는 것' 등이 예정되어 있다.

(사) 국가인권위원회 전원위원회가 당심 변론종결일 현재까지 이 사건 법안을 심의·의결하지는 아니하였다.

[인정 근거] 을 제4 내지 12호증(가지번호 있는 경우 가지번호를 포함한다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

(2) 판단

위 인정 사실에다가 앞서 든 증거와 변론 전체의 취지를 더하여 인정할 수 있는 아래와 같은 사정을 종합하면, 이 사건 법안은 현재 국가인권위원회의 의

2) 상임위원회는 위원장과 상임위원 4명으로 구성되고, 인권에 관한 법령·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명 등의 사항에 대하여 심의·의결할 권한을 가진다(국가인권위원회 운영규칙 제10조).

3) 전원위원회는 인권위원 11명으로 구성되고, 위원회의 기본 정책 및 예산과 결산 등 중요 사항에 대하여 심의·의결할 권한을 가진다(국가인권위원회 운영규칙 제4조).



사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항에 해당하기는 하나, 이 사건 법안이 공개될 경우 국가인권위원회의 법률안 제정 추진 등 업무의 공정한 수행이나 법률안에 관한 연구·개발이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 있다고 보기 어렵다.

(가) 국가인권위원회법 제19조 제1호에 따르면 이 사건 법안에 관한 조사와 연구 및 권고 또는 의견의 표명은 국가인권위원회의 업무에 포함된다고 봄이 타당하고, 앞서 인정한 사실에 의하면 국가인권위원회는 이 사건 법안을 기초로 하여 인권기본법 제정을 추진하고 있다.

(나) 피고는, 이 사건 법안은 초안 형태의 문서이고, 국가인권위원회 전원위원회의 의사를 통하여 확정된 것이 아닌데, 만약 공개된다면 마치 확정된 법안인 것처럼 비추어질 가능성이 현저히 높아진다고 주장하나, 확정된 법안인지 초안에 불과한 것인지는 관보, 법제처 법령정보 검색, 국회 의안정보시스템 검색 등을 통하여 쉽게 알 수 있을 뿐만 아니라 법안에 초안임이 명시된 경우 확정된 법안으로 혼동될 가능성은 낮다 할 것이므로 피고가 주장하는 위험은 적다 할 것이다.

(다) 피고는, 아직 검토 중인 이 사건 법안이 외부에 공개되는 경우, 이 사건 법안을 둘러싼 외부의 압력에 의해 인권위원들의 자유로운 토론과 의사결정이 방해받을 우려가 있다고 주장하는바, 국가인권위원회법 제14조 본문에 따르면 위원회의 의사는 공개하는 것이 원칙이기는 하나, 제14조 단서에 따르면 위원회, 상임위원회 또는 소위원회가 필요하다고 인정하면 공개하지 아니할 수 있으므로, 자유로운 토론이 방해받을 우려가 있어 필요하다고 인정하면 비공개 토론을 할 수 있다 할 것이고, 이 사건 법안의 공개로 인하여 이 사건 법안의 각 조항에 관한 각종 찬반 논쟁이 전개된



다 하더라도, 법안의 내용에 관하여는 다양한 의견이 있을 수 있으므로 이러한 찬반 논쟁 자체를 인권위원들에 대한 압력으로 보기는 어려우며, 인권위원들의 토론을 거쳐 이 사건 법안의 일부를 수정하는 내용으로 의사결정을 하는 경우 그와 같은 의사결정은 비공개 정보로 유지될 사항이 아니고 당연히 공표되어야 하는 것으로서 그와 같은 의사결정은 전원위원회, 상임위원회 등이 당연히 수행하여야 하는 업무이고 국가인권위원회는 그에 관한 권한을 가짐과 함께 책임을 지는 것이므로 그와 같은 과정에서 인권위원들이 이 사건 법안에 관한 찬반 의견이 있음을 인식하고 논의를 한다고 하여 자유로운 의사결정에 방해를 받는다고 보기는 어렵다. 또한, 이 사건 법안의 내용은 주로 국제인권규범의 국내 이행에 관한 기본적 사항에 관한 것일 뿐, 첨예한 이해관계를 조정하는 사항 등을 포함하고 있는 것으로 보이지는 아니하는 점을 고려할 때 이 사건 법안의 공개 자체로 인하여 첨예한 사회적인 갈등이나 논쟁을 불러일으킬 우려도 크지 않은 것으로 보인다.

(라) 피고는, 이 사건 법안이 확정되면 비로소 '의사결정과정 또는 내부검토평정에 있는 사항'에서 벗어나게 되고, 이후에는 공청회 등을 통한 국민의 의견 수렴 절차가 마련되어 있으므로 국민의 알 권리가 충분히 보장된다고 주장하나, 앞서 본 바와 같이 '의사결정과정 또는 내부검토평정에 있는 사항' 모두가 비공개 대상 정보로 규정된 것이 아니고 '공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'만 비공개 대상 정보로 규정된 점, 국가인권위원회에서 이 사건 법안에 관한 의사결정이 된 후 공청회 등을 통한 국민의 의견 수렴 절차가 마련되어 있는 등 국민의 알 권리를 보장하는 방안이 있다 하더라도 이는 이 사건 법안에 관한 국가인권위원회의 의사결정이 확정된 이후의 당연한



절차일 뿐이고 위와 같은 사정이 이 사건 법안의 비공개를 정당화하는 근거는 될 수 없는 점 등을 종합하면, 위와 같은 사유는 이 사건 처분을 뒷받침하는 근거가 될 수 없다.

(마) 피고는, 이 사건 법안이 공개될 경우 국가인권위원회 내부적으로 확정되지 않은 정보를 제공한 것이 되어 사회의 혼란을 초래하고 국가인권위원회에 대한 국민들의 신뢰도를 하락시킬 가능성이 있다고 주장하나, 이는 막연한 추측에 불과하고 그러한 일반적인 가능성만으로 국가인권위원회의 법률안 제정 추진 등 업무의 공정한 수행이나 법률안에 관한 연구·개발이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 있다고 보기는 어렵다.

3) 소결론

따라서 이 사건 법안은 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상 정보에 해당하지 아니하므로, 이와 다른 전제에 서서 위 법안의 공개를 거부한 이 사건 처분은 위법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 인용할 것인바 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 피고의 항소는 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 박형남



.
.
: 2018-12-05

판사 김진석

판사 이숙연



관계 법령

■ 공공기관의 정보공개에 관한 법률

제9조(비공개 대상 정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정과정 또는 내부검토과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정과정 및 내부검토과정이 종료 되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

제11조(정보공개 여부의 결정)

- ① 공공기관은 제10조에 따라 정보공개에의 청구를 받으면 그 청구를 받은 날부터 10일 이내에 공개 여부를 결정하여야 한다.
- ② 공공기관은 부득이한 사유로 제1항에 따른 기간 이내에 공개 여부를 결정할 수 없을 때에는 그 기간이 끝나는 날의 다음 날부터 기산(起算)하여 10일의 범위에서 공개 여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 공공기관은 연장된 사실과 연장 사유를 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다.

■ 국가인권위원회법

제14조(의사의 공개)

위원회의 의사는 공개한다. 다만, 위원회, 상임위원회 또는 소위원회가 필요하다고 인정하면 공개하지 아니할 수 있다.

제19조(업무)

위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명

끝