

서울고등법원

제 4 - 3 행정부

판 결

사 건 2021누64551 정보공개거부처분취소
원고, 피항소인 난민인권센터
서울 은평구 통일로 684, 1동 401A호(녹번동, 서울혁신파크)
대표자 김규환
소송대리인 변호사 이상현, 최초록, 이한재
소송대리인 법무법인(유한) 광장
담당변호사 이문원
소송대리인 법무법인(유한) 지평
담당변호사 박성철, 채수평
피고, 항소인 법무부장관
소송수행자 여현도
제 1 심 판 결 서울행정법원 2021. 10. 5. 선고 2020구합82406 판결
변 론 종 결 2022. 2. 9.
판 결 선 고 2022. 3. 30.

주 문

1. 제1심판결을 다음과 같이 변경한다.

가. 피고가 2020. 7. 28. 원고에 대하여 한 난민인정 심사·처우·체류 지침 중 'IV. 난민 신청자 등 체류관리 및 사범심사 등' 정보에 관한 공개거부처분 중 별지 1 목록 기재 정보를 제외한 나머지 부분을 취소한다.

나. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

2. 소송총비용 중 1/10은 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2020. 7. 28. 원고에 대하여 한 난민인정 심사·처우·체류 지침 중 'IV. 난민 신청자 등 체류관리 및 사범심사 등' 정보에 관한 공개거부처분을 취소한다¹⁾.

2. 항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고의 청구를 기각한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 난민들을 보호하고 난민들이 한국에서 스스로 자립할 수 있는 역량을 강화하는 것을 목적으로 하여 설립된 비영리민간단체이다.

1) 소장의 청구취지에는 난민신청자(G-1-5), 인도적체류자(G-1-6), 난민인정자(F-2) 관련 체류관리 지침으로만 기재되어 있으나, 그 문언이나 의미 등에 비추어 이는 주문 기재 정보를 의미하는 것으로 볼 수 있고, 난민인정 심사·처우·체류 지침의 나머지 부분에도 '체류관리 지침'과 실질적으로 관련된 다른 내용을 찾기 어려우므로, 위와 같이 특정하여 판단한다(피고는 이 법원의 비공개 열람·심사절차에서 난민인정 심사·처우·체류 지침 중 주문 기재 정보 부분만 특정하여 제출하기도 하였고, 원고는 2021. 8. 20.자 준비서면에서 대략적으로나마 위 정보를 공개청구하는 것으로 특정하였다).

나. 원고는 2020. 7. 14. 피고에게 '난민신청자(G-1-5), 인도적체류자(G-1-6), 난민인정자(F-2)와 관련된 체류관리 지침'을 공개하라는 내용의 정보공개 청구를 하였다.

다. 피고 소속 난민정책과는 2013. 6. 28.경 난민 신청과 그 심사, 난민신청자 등의 체류관리 등 업무에 참조하도록 하기 위하여 '난민인정 심사·처우·체류 지침'이라는 내부지침(이하 '이 사건 지침'이라 한다)을 제정하였고, 위 지침은 2020. 4. 17.까지 여러 차례 개정되었다. 원고가 정보공개를 구하는 '난민신청자(G-1-5), 인도적체류자(G-1-6), 난민인정자(F-2)와 관련된 체류관리 지침'은 위 이 사건 지침 중 'IV. 난민신청자 등 체류관리 및 사범심사' 부분이다(이하 '이 사건 정보'라 한다).

라. 피고는 2020. 7. 28. 원고에게 '이 사건 정보는 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2020. 12. 22. 법률 제17690호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상정보에 해당한다.'는 사유를 들어 비공개 결정을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

마. 원고는 이에 불복하여 2020. 8. 6. 구 정보공개법 제18조에 따른 이의신청을 하였으나, 피고는 2020. 8. 26. 이를 기각하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3호증, 을 제3호증(가지번호 있는 경우에는 가지번호를 포함, 이하 같다)의 각 기재 및 변론 전체의 취지

2. 처분의 적법 여부

가. 당사자의 주장

1) 원고

이 사건 정보는 피고가 난민신청자 및 난민인정자 등에 대한 체류자격 부여·변경 등에 관한 재량권의 행사기준으로 마련한 사무처리준칙으로서, 난민신청자들의 권

리의무와 실제 생활에 상당한 영향을 미치고 있다. 피고가 이 사건 정보를 공개하더라도 국가안전보장 등에 악영향을 미치거나 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수 없다.

2) 피고

이 사건 정보는 출입국관리행정의 업무처리와 관련된 것으로서 국가안전보장 등과 직결되어 있고, 만약 이 사건 정보가 공개된다면 난민심사의 공정성을 확보하기 어렵게 되고 난민신청자 등에 대한 심사업무가 무력화될 우려가 있다. 따라서 이 사건 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상정보에 해당한다.

나. 관계 법령

별지 2 기재와 같다.

다. 판단

1) 관련 법리

구 정보공개법 제9조 제1항 제2호는 '국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보'는 공개하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다.

나아가 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호가 비공개대상 정보로서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'라 함은, 구 정보공개법 제1조의 정보공개제도의 목적과 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 규정에 의한 비공개대상 정보의 입법 취지에 비추어 볼 때, 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 말한다. 이러한 경우에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여

보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단하여야 한다(대법원 2018. 9. 28. 선고 2017두 69892 판결 등 참조).

2) 비공개 부분

이 법원이 이 사건 지침을 비공개로 열람·심사한 결과에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, 별지 1 목록 기재 정보는 위·변조 여권(사증·심사인 위변조 포함) 행사자 및 밀입국자에 대한 조치사항, 밀입국자에 대한 체류허가 및 사범심사 절차의 세부 내용을 기재한 것으로, 입국일로부터 체류허가 등 신청일까지 경과한 기간, 입국일로부터 자진출석일까지 경과한 기간 등에 따라 관할관청이 취하여야 하는 조치가 구체적으로 분류되어 있음을 알 수 있다. 이러한 정보가 공개될 경우 위·변조 여권 행사자나 밀입국자들이 위 기준을 자신에게 최대한 유리하게 적용하여 동일한 처분을 받는 범위 내에서 최대한 늦게 체류허가 신청 또는 자진출석을 하거나, 자신이 원하는 처분을 받도록 체류허가 신청 또는 자진출석 시기를 조정할 수 있게 된다. 위 정보는 공개될 경우 엄격히 관리될 필요가 있는 출입국관리행정에 있어 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있고, 난민인정심사 업무의 공정성을 크게 저해할 수 있다고 인정된다. 따라서 위 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 비공개대상 정보에 해당한다.

3) 공개 부분

갑 제5 내지 9, 11, 12호증의 각 기재 및 이 법원이 이 사건 지침을 비공개로 열람·심사한 결과에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 중

합하면, 이 사건 지침 중 별지 1 목록 기재 정보를 제외한 나머지 부분(이하 '이 사건 나머지 정보'라 한다)이 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다거나, 난민인정심사 업무의 공정한 수행을 저해할 만한 정보라고 보기 어렵다. 따라서 이 사건 나머지 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 비공개대상 정보에 해당하지 않는다.

가) 이 사건 나머지 정보는 '체류관리 등의 일반원칙, 난민신청자 체류관리 등, 인도적체류자 체류관리, 난민인정자 체류관리'의 순서로 구성되어 있고, 그 내용은 난민신청자 등에 대한 체류자격 부여·변경, 체류기간 연장에 관한 업무처리요령, 난민신청자에 대한 취업허가 등에 관한 재량권 행사기준 등 난민법령과 출입국관리법령에 따른 업무처리요령을 구체화한 것이며, 각 부분에는 체류관리 대상, 각종 신청절차 및 필요한 각종 첨부서류, 처우의 원칙과 예외, 위반시의 처리사항, 관련된 근거법령 등이 일목요연하게 정리되어 있는 것으로서, ① 난민법령, 출입국관리법령, 난민의 지위에 관한 협약 및 의정서 등의 규정에서 이미 명시하고 있는 내용이거나, ② 위 규정의 해석상 충분히 도출할 수 있는 일반적 판단기준으로서 공개되더라도 난민인정심사 업무에 지장을 주지 않을 만한 내용이거나, ③ 난민신청 및 심사업무에 관한 구체적인 절차를 정리한 것이거나, ④ 난민인정심사의 각 단계에서 관할관청이 수행하여야 할 행정업무 등을 정리한 것이고, ⑤ 피고가 이 사건 정보에 따라 한 처분에 불복하여 제기된 행정소송에서 여러 차례 그 처분 근거가 된 이 사건 정보의 일부 내용을 제시하면서 처분의 정당성을 주장하기도 하여 이미 일부가 공개되기도 하였다.

나) 이 사건 나머지 정보 중 '결핵 고위험 19개 국가' 목록 등은 그 자체로 국가 안전보장 등에 관한 사항이라고 보기 어려울 뿐 아니라, 이 사건 나머지 정보의 상당

부분이 이미 피고에 의하여 처분상대방 등에게 여러 차례 공개된 점 등을 더하여 보면 이 사건 나머지 정보의 공개로 인하여 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 보이지 않는다.

다) 난민지원업무를 하는 원고로서는 난민에 대한 효과적인 지원, 상담 등을 위하여 이 사건 나머지 정보의 내용을 인지할 필요성이 있어 보인다. 이 사건 나머지 정보가 공개됨으로써 난민신청자 등 관련자들이 사전에 필요한 내용을 확인하고 필수서류 등을 미리 보완할 수 있어 난민법령 등이 보장하는 관련자들의 권익을 보호할 수 있으며, 이는 피고의 원활한 업무처리에도 도움이 될 것으로 보인다. 나아가 이에 관한 행정의 예측가능성을 도모할 수 있으며, 난민신청자 등 체류관리업무에 관한 구체적인 처리기준 내지 처리요령을 공개함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정운영의 투명성을 확보할 수 있고, 이를 통해 난민법령과 출입국관리법령에 따른 적법한 행정이 이루어지는지에 대하여 국민의 적절한 감시와 통제를 받도록 함으로써 달성할 수 있는 공공의 이익이 훨씬 크다고 보인다. 이러한 사정은 이 사건 나머지 정보 중 '신원불분명 난민에 대한 기록관리' 부분과 '기타 내부 전산시스템에 관한 사항을 입력하는 방법' 부분에 대해서도 다르지 않다. 이 사건 나머지 정보의 공개로 인하여 난민인정심사업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 수 있다고 인정되지 않는다.

라) 피고는, 난민신청 당시 또는 난민심사 진행 중 체류기간이 지난 경우에 대한 사범심사 관련 사항과 난민신청자 또는 인도적체류자가 불법으로 취업한 경우에 대한 사범심사 관련 사항을 공개할 경우 난민신청자 등이 그 기준을 자신에게 최대한 유리하게 적용하여 체류허가 신청을 하거나 불법 취업활동을 이어갈 수 있다고도 주장한다. 그러나 이 사건 나머지 정보 중 위와 관련한 부분은 별지 1 목록 기재 정보와는

달리 난민신청자 등의 의사에 따라 처분이 달라지는 경우에 관한 정보가 아니거나 오히려 공개될 경우 피고의 원활한 업무처리에 도움이 될 것으로 보일 뿐이다. 피고가 우려하는 사항이 공개되더라도 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다거나, 난민인정심사 업무의 공정성을 크게 저해할 수 있다고 인정되지 않는다. 피고의 위 주장은 받아들여지지 않는다.


3. 결 론

그렇다면 원고의 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각하여야 한다. 제1심판결은 이와 결론을 일부 달리 하여 부당하므로, 피고의 항소를 일부 받아들여 제1심판결을 위와 같이 변경하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장


판사

김재호

김 재 호 

판사

권기훈


권 기 훈 

판사

이경훈

전출로 인한 서명날인 불능

재판장
판사

김 재 호 

[별지 1]

난민인정 심사 · 처우 · 체류 지침 관련 비공개정보 목록

난민인정 심사 · 처우 · 체류 지침(2020. 4. 17.자로 개정된 것) 중

1. 제81쪽 제21행부터 제82쪽 제14행까지에 기재된 '위 · 변조 여권(사증 · 심사인 위변조 포함) 행사자 및 밀입국자 조치사항'의 내용
2. 제82쪽 제16행부터 제83쪽 제5항까지에 기재된 '밀입국자에 대한 체류허가 및 사법심사'의 내용

열람용

[별지 2]

관계 법령

■ 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2020. 12. 22. 법률 제17690호로 개정되기 전의 것)

제3조(정보공개 원칙)

공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알 권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

제9조(비공개 대상 정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.
 - 2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
 - 5. 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(후략)
- ③ 공공기관은 제1항 각 호의 범위에서 해당 공공기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준을 수립하고 이를 공개하여야 한다.

제18조(이의신청)

- ① 청구인이 정보공개와 관련한 공공기관의 비공개 결정 또는 부분 공개 결정에 대하여 불복이 있거나 정보공개 청구 후 20일이 경과하도록 정보공개 결정이 없는 때에는 공공기관으로부터 정보공개 여부의 결정 통지를 받은 날 또는 정보공개 청구 후 20일이 경과한 날부터 30일 이내에 해당 공공기관에 문서로 이의신청을 할 수 있다.
- ③ 공공기관은 이의신청을 받은 날부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 청구인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다.

■ 난민법

제2조(정의)

- 3. "인도적 체류 허가를 받은 사람"(이하 "인도적체류자"라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라

법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다.

제5조(난민인정 신청)

- ① 대한민국 안에 있는 외국인으로서 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 할 수 있다. 이 경우 외국인은 난민인정신청서를 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.
- ⑥ 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지(난민불인정결정에 대한 행정심판이나 행정소송이 진행 중인 경우에는 그 절차가 종결될 때까지) 대한민국에 체류할 수 있다.

제18조(난민의 인정 등)

- ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정 증명서를 난민신청자에게 교부한다.

제30조(난민인정자의 처우)

- ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다.
- ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

제39조(인도적체류자의 처우)

법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다.

제40조(생계비 등 지원)

- ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.
- ② 법무부장관은 난민인정 신청일부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다.

■ 난민법 시행령

제2조(인도적 체류 허가)

- ① 법무부장관은 난민인정을 신청한 사람(이하 "난민신청자"라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 「난민법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제3호에 따라 인도적 체류 허가를 할 수 있다.
 1. 법 제18조제2항에 따라 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우
 2. 법 제21조제1항에 따른 이의신청에 대하여 제11조제1항제2호에 따른 기각결정을 하는 경우
- ③ 인도적 체류 허가를 받은 사람(이하 "인도적체류자"라 한다)은 「출입국관리법」 제23조부터 제25조까지의 규정에 따라 체류자격을 받거나 체류자격에 대한 변경허가 또는 체류기간의 연장허가를 받아야 한다.

제18조(취업허가)

법 제40조제2항에 따른 취업허가는 「출입국관리법」 제20조에 따른 체류자격 외 활동에 대한 허가의 방법으로 한다.

■ 출입국관리법

제20조(체류자격 외 활동)

대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 함께 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 법무부장관의 체류자격 외 활동허가를 받아야 한다.

제23조(체류자격 부여)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인이 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 대한민국에 체류하게 되는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류자격을 받아야 한다.

1. 대한민국에서 출생한 외국인: 출생한 날부터 90일
2. 대한민국에서 체류 중 대한민국의 국적을 상실하거나 이탈하는 등 그 밖의 사유가 발생한 외국인: 그 사유가 발생한 날부터 60일

② 제1항에 따른 체류자격 부여의 심사기준은 법무부령으로 정한다.

제24조(체류자격 변경허가)

① 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격과 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 법무부장관의 체류자격 변경허가를 받아야 한다.

② 제31조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 그 신분이 변경되어 체류자격을 변경하려는 사람은 신분이 변경된 날부터 30일 이내에 법무부장관의 체류자격 변경허가를 받아야 한다.

③ 제1항에 따른 체류자격 변경허가의 심사기준은 법무부령으로 정한다.

제25조(체류기간 연장허가)

① 외국인이 체류기간을 초과하여 계속 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류기간이 끝나기 전에 법무부장관의 체류기간 연장허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 체류기간 연장허가의 심사기준은 법무부령으로 정한다. 끝.