정보청구권의 요건 및 범위

Hannover 행정법원 1983. 9. 12 판결
– 6VG A37/81–사건

<참조조문>

Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 및 Niedersachsen 주 법조인양성규칙 제 27 조

<판결요지>

1. 언론의 자유가 가지는 특별한 중대성에 기하여, 전적으로 언론만을 위하여 활동하는 사람 뿐만 아니라, 가공 언론기관의 보조자로서 활동하는 사람도 역시, Niedersachsen 주의 언론법 제 4 조가 규정하는 의미에 있어서의 정보청구권에 관한 범위에 있어서는 언론기관종사자로서의 성격을 가지는 것이다.

2. 그러나 정보청구권이라는 것은 언론제도가 가지는 특별한 의미 중에서도 가장 본질적인 것이기 때문에, 원칙적으로 무제한적인 권리가 인정되는 반면에 개개의 경우에 있어서 위 권리를 주장하기 위하여는, 언론기관의 대리인이라는 것을 증명할 의무를 부담하여야 하는 것이다. 그리고 이러한 증명의무는 예를 들면 언론기관신분증의 제시에 의하여 이행될 수 있을 것이다.

3. 언론법상의 정보청구권은 원칙적으로 완전하고 진실에 부합하는 정보제공의 요청 뿐만 아니라, 기록의 열람청구도 역시 할 수 있는 것이다.

<사실개요>

1979 년에 원고는 제 1 차 사법시험의 재시험을 치루었다. 그리고 그 후 즉시 그가 불합격되었던 첫번째 시험을 치룬 후와 마찬가지로, 지방법원에 대하여 시험기록의 열람을 청구하였다. 그러나 첫번째의 경우와는 반대로 이번에는 위 기록 열람청구권이 인용되지 못하였다.

1980 년에 원고는 시험문제와 그의 답안의 원문 및 그의 형법시험에 대한 채점 및 평가부분을 복사해서 보내줄 것과 나아가서 위 시험 중 구술시험을 같이 치른 그의 동료수험생의 고향의 주소를 알려줄 것을 요청하였다.

그밖에 원고는 또한 그의 공법시험에 있어서도 앞에서 본 바와 같은 자료들을 보내줄 것을 요청하였다. 원고는 그가 시험문제의 출판에 관하여 어떤 출판사에서 종사하고 있는 것을 근거로 해서, 위와 같은 청구의 법적인 근거로써 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조를 들고 있다.

이에 대하여 피고는 위 신청을 받아들이지 아니하였고, 그 근거로서 Niedersachsen 주 법조인양성규칙(NJAO) 제 27 조에서 규정된 1 개월의 기간이 이미 경과되었음을 들었다. 그 밖에도 피고는 위 규칙 제 27 조는 시험기록을 복사해서 교부해 줄 것을 요청할 권리는 이를 인정하지 않고 있다고 주장하였다.

그리고 또한 동료수험생의 주소를 알려주는 것은 자료보호의 관점에 배치되는 것이라고 주장하였다. 이러한 결정에 대하여 원고는 이의를 제기하여 위 Niedersachsen 주의 법조인 양성규칙으로서 Niedersachsen 주 언론법의 규정의 효력을 배제할 수 없는 것이라고 주장하였다.

피고는 위 이의를 기각하였다.

이에 대하여 원고는 본 소를 제기하면서, 앞서의 절차에서와 마찬가지로, 그의 시험자료의 열람 및 이에 관련된 정보를 요청하였다. 그 밖에 원고는 1977 년의 첫번째 시험에 있어서의 그의 시험동료의 주소를 알러 줄 것을 요청하였다. 이에 덧붙여서 원고는 위 규칙 제 27 조의 규정 및 피고에 의한 위 규정의 적용은 법률의 규정에 위배된 것이라고 주장하였다. 그리고 헌법, 특히 민주주의의 기본 원칙인 지식의 자유, 법치국가의 기본원칙 및 그밖에도

Niedersachsen 주 언론법 제 4 조의 규정에 의하면 일반공중은 국가의 행동을 감독할 권한을 가지는 것이라고 주장하였다.

Niedersachsen 주 언론법 제 4 조가 언론기관의 대리인에 대하여서만 정보청구권을 인정한다는 범위에 있어서는 위 규정은 헌법상 평등의 원칙에 위배되거나 또는 적어도 헌법의 위 원칙에 합치되도록 해석하여야 한다고 피고는 주장하고 있다. 그리고 설사 그렇지 않다 하더라도 원고는 사실상의 행정행위를 취급하는 기사를 독일연방 전체에 배포되고 있는 일간지를 위해서 준비하고 있기 때문에 원고는 위 규정을 원용할 수 있는 것이라고 주장하고 있다.

이에 대하여 피고는 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조에 기하여서는 원고는 단지 정보청구권만을 요구할 수 있을 뿐이고, 기록열람의 청구는 할 수 없는 것이므로, 원고의 청구권이 위법 제 4 조에 기해서 생길 수는 없는 것이라고 주장하고 있다.

그 밖에도 원고는 위 규정에 의해서 청구권이 부여되는 자의 범위에 속하지 아니하는 것이라고 피고는 주장하였다. 결국 위 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조는 공적인 임무의 수행을 위하여서만 허용될 수 있는 것인데, 원고는 본건 정보청구권을 주장함에 있어서 여러 가지 개인적인 목적도 가지고 있는 것이므로, 원고의 청구는 이유 없다고 주장하였다.

<판결이유>

1. … (전략) …원고가 언론법상의 정보청구권을 주장하고 있는 범위에 있어서는, 본건 소는 일반적인 이행의 소로서 허용될 수 있는 것이다. 이러한 경우에 있어서는 단순한 「지식의 고지」 즉 소위 「단순한 행정행위」가 문제로 되는 것이다.

2. 원고의 이 사건 소는 일부분만이 이유 있다. 왜냐하면 원고는 피고에 대하여 언론법상의 정보청구권의 형식으로 기록열람의 청구를 할 수 있기 때문이다(2 의 1 참조). 이에 반하여 원고는 피고로부터 그의 수험동료의 그 당시의 주소를 요구할 수는 없는 것이다(2 의 2 참조) .

2 의 1 : 1965 년 3 월 22 일자 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조(GVBl.S.9)에 규정된 정보청구권(위 법은 1974 년 12 월 2 일자 법률 제 35 조에 의해 마지막으로 개정되었다)은 관청을 상대로 하여 언론기관의 대리인에게 허용되는 것이다. 그런데 본건에 있어서는

원고는「자기자신의 용건에 관해서」 즉 언론활동 그 자체에 관하여는 비전형적인 상태를 확인하려고 하는 것이기 때문에, 피고측에 있어서는 위 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조에 기하여 원고의 권리가 발생될 수 있는 것인지에 대하여 의문이 생길 여지가 있는 것이다. 그러나 이에 반하여 이와 같은 비전형적인 상태가 원고의 언론기관의 대리인으로서의 성격을 배제시킬 수가 없다는 데에 관하여 당원은 아무런 의심도 가지지 않고 있는 것이다.

소위 「언론기관의 대리인」이라는 관념에는 우선 직업적으로 정보의 수집이나 반포에 종사하는 자가 포함될 것이다. 이러한 자에는 통신사의 대리점, 기자, 편집인 및 출판인이 포함되는 것이다. 그리고 이러한 자에게는 의문의 여지 없이 가끔 기회 있는 대로, 언론기관의 보조자로서 활동하는 자유기고가(der freie Journalist)도 역시 포함되는 것이다 (Loffler/Ricker, Handbuch des presserechts, S.97)

독일기본법 제 5 조 제 1 항 제 2 문에 근거를 두고 있는 언론의 자유라고 하는 기본권은 자유로운 사회에 있어서는 근본적인 것이고(B VerfG. Beschl. v. 1961. 1.25. 1 BvR 9/57, BVe-rfGE 12, 113, 125, u. v. 1959.10.6, 1 BvL l18/53, B VerfGE 10. 118. 121) 또한 자유주의국가의 본질적인 요소이기 때문에(B Verf G,Urt.v.1974.3.5, 1 BVR 712/68, B VerfGE 36,321,340, u.v 1966.8.5, 1 BvR 586/62, B VerfGE20, 162, 174), 언론의 자유가 가지는 막중한 중대성에 기하여, 원고와 같이 지금까지 언론기관을 위하여 일해오지는 아니하였지만, 어떤 특정한 활동을 수행하기 위하여 하등의 특별한 직업적인 자격을 가지고 있지 않는 사람도 역시 이러한 기본권을 주장할 수 있는 것이다.

그러나 이와 같이 원칙적으로 무제한적인 언론을 위해서 활동할 권능에는 이에 상응해서 개개의 경우에 이를 증명할 의무가 수반되는 것이다. 왜냐하면 언론기관을 위해서 정보를 수집하는 일은 공적인 업무의 수행에 해당되는 것이기 때문이다. 따라서 원고의 견해와는 반대로 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조에 기한 정보청구권은 모든 사람에 대하여 허용되는 것은 아니고, 위 정보청구권은 언론의 특별한 지위의 본질적인 구성 요소인 것이다. 바꾸어 말하면 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조의 의미에 있어서의 언론의 대리인으로서 이러한 정보청구권을 주장하려는 자는 그가 그러한 지위에 있다고 하는 것을 증명하여야만 하는 것이다. 이러한 증명은 언론사의 신분증의 제시에 의하여도 할 수 있고 또한 편집인으로부터의 신분을 증명할 수 있는 서면의 제시에 의하여도 할 수 있는 것이다 (Loffler/Ricker). 그런데 본건에 있어서 원고는 X 신문의 편집인 A 의 편지(서면)를 제시함으로 인하여 이를 충분히 증명하였던 것이다. 이러한 것으로 원고는 X 신문으로부터 법조인후계자의 양성을 위한 기사적 작성을 위촉 받은 것이 증명되었던 것이다. 위 서면으로부터는 의심의 여지가 없이, 이와 같은 위촉이 원고에 대해서 (원고의 형제인 B 에 대해서가 아니고) 행해졌고, 위 위촉은 현재의 시점에 있어서 아직 존속하고 있음을 보여주고 있는 것이 다.

피고는 이와 같은 정보청구권에 대항해서 위 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항에 기한 정보거절의 권리를 주장할 수는 없는 것이다. 이와 관련해서 피고는 첫째, 정보청구권을 인정하게 되면 본건의 경우에는 시험업무의 장래의 수행이 어려워질 염려가 생기게 되고 둘째, 시험관의 독립성이 침해될 염려가 있게 된다고 항변하였다.

피고는 또한 더 중요한 다른 공적인 이익이 침해된다는 것을 이유로 해서 위 정보청구권을 거절할 수도 없다. (Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항 제 3 호)

한번 시행된 시험기록을 다른 시험절차에서 다시 사용할 수 없게 되는 문제점은 언론의 관여에 의해서 비로소 발생되는 것이거나, 더욱 심화되는 것은 아니며, 이는 오히려 Niedersachsen 주 법조인 양성규칙 제 26 조 및 제 27 조에서 나타나고 있는 바와 같이 시험기록에 대한비밀유지의 필요성이 인정되지 않고 있는 데에 기인하는 것이다.

피고는 또한 보호할 가치가 있는 개인의 이익이 존재한다는 것도 주장할 수가 없다(Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항 제 2 호). 만약 본건이 타인의 시험기록의 일람을 청구하는 것인 경우에는 의문의 여지가 없이 타인의 보호할만한 개인적인 이익이 존재한다는 데에 당원은 의심을 가지지 아니한다.

이에 반하여 본건에 있어서 원고는 자기자신의 시험기록의 열을 청구하고 있는 것이므로 이와 같은 개인의 이익을 포기하고,그리하며 이를 공적인 토론의 대상으로 하는 것은 방해 받지 아니하는 것이다.

피고로부터 요구되고 있는 정보의 범위가 일반적으로 기대될 수 있는 범위를 초과하였다는 것도 분명하지 아니하다(Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항 제 4 호). 우선 첫째, 피고는 그의 신청을 위와 같은 관점에서 구성하고 있지는 아니하며, 둘째, 정보청구의 기대가능성은 아래에서 자세히 설명하는 바와 같이 정보가 제공될 수 있는 형태에 따라서 결정되는 것인 것이다. 결국 피고는 독일 기본법상 기본권의 불법적인 주장이라는 법 개념에 의하여서도 그의 정보거절권리를 주장할 수 없는 것이다(예를 들면 독일 민법 제 242 조의 준용에 의하는 것과 같이). 독일 기본법 제 5 조 제 1 항 제 2 문의 규정에 의한 언론의 자유라는 기본권은 일반적인 법률이나, 청소년의 보호를 위한 법률규정 및 개인적인 명예권(독일 기본법 제 5 조 제 2 항)을 보호하기 위한 경우에만 제한될 수 있는 것이다. 언론의 자유라는 기본권이 그 남용을 이유로 해서 제한되는 것은 독일기본법 제 18 조가 규정하는 바와 같이 연방헌법재판소의 특별한 절차에 의해서만 가능한 것이다.

기본권이 남용된다는 것을 이유로 해서 독일기본법 제 18 조가 규정하는 절차를 거치지 아니하고 이를 제한한다는 것은 당원의 견해에 의하면 기본권의 실효의 가능성을 규정한 위 독일기본법의 체계와 서로 맞지 않는 것으로 보여지는 것이다.

Niedersachsen 주 언론법 제 4 조에 따라서 피고에 대한 권리로서 원고에게 허용되는 위 정보청구권은 원고의 신청과 관련하여, 시험의 경과를 열람할 수 있는 권리도 포함하는 것이다.

Niedersachsen 주 제 4 조 제 1 항의 규정내용은 그 조문상으로는 언론기관의 정보청구권은 기록 열람의 청구권을 포함하지 않는 것으로 규정되어 있다. 그러나 위와 같은 규정으로부터, 관청이 완전하고 진실에 부합하는 정보제공의 의무를 위와 같은 방법으로(즉 기록을 열람시키는 방법에 의해서) 이행하는 것을 배제하는 것은 아닌 것이다.

결국 이와 같은 정보제공의 의무가 앞서 본 바와 같이 기록열람의 방법에 의해서만 이행될 수 있는 경우도 생각할 수 있는 것이다. 이와 같은 경우는, 특히 그림에 의한 것이거나 또는 부호에 의한 서술에 관련되는 정보가 요구되고 있는 경우에 생각될 수 있을 것이다. (VG Hannover, Beschl. v. 1981.5.25-6VG A43/79 사건-)

그런데 원고는 위 두 가지 시험에서 서면상의 채점에 관한 정보와 시험관이 기재해 넣은 주에 관한 정보를 요구하고 있다. 당원은 위와 같은 정보가 위 채점의 결과를 읽어보고 또한 위 채점의 원문과 관련해서 주를 읽어봄으로써는 얻어질 수 없다고 생각하지는 않는다. 그러나 당원은 피고가 위 시험기록의 열람을 허용함으로써 비로소 완전하고 진실에 부합하는 정보를 제공해야 할 의무를 다할 수 있을 것이라고 생각하는 것이다.

원고의 답안지에 대하여 시험관의 서면에 의한 채점과 특히 이 답안지에 기재한 시험관의 주는 원고의 답안지의 원문과 밀접한 관련이 있는 것이다.

그리하여 위 주의 정확한 의미는 많은 경우에 있어서 답안지의 원문과 비교해 봄으로써 비로소 완전하게 이해될 수 있는 것이다. 이는 주가 색연필로 씌어져 있거나, 또는 글자의 크기라든가, 감탄부호나 의문부호 등이 위 주의 의미를 더욱 강조하고 있는 경우에는 특히 그러한 것이다. 그리고 흔히 시험관이 서면으로 작성한 채점은 위와 같은 주를 인용하고 있는 경우가 많기 때문에, 답안지의 원문에 관한 상세한 지식이나 이에 속하는 주에 관한 지식이 없이는 그 채점을 완전하게 이해할 수 없는 것이다. 이와 같은 이유로 본건의 경우에 있어서, 당원은, 그림이나 부호에 의한 서술의 경우와 마찬가지로, 이와 같은 서술을 구두로 확인하는 것은 불가능한 것으로 생각하는 것이다.

이와 관련해서 끝으로 관청이 제공해야 할 정보범위의 기대가능성은 중요한 의미가 있는 것이다. 피고가 앞서 본 바와 같은 형식에 기한 원고의 구두에 의한 정보청구에 대항하여 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항에 기한 정보거절권을 주장하는 것이 완전히 불가능한 것은 아니다.

그러나 당원의 견해에 의하면 피고는 단지 기록열람을 허용해 줄 의무만을 부담하고 있다는 점에서 위와는 사정이 다른 것이다.

2 의 2 : 원고가 피고로부터 그의 수험동료의 그 당시 주소를 요구하는 범위에 있어서는 원고의 청구는 이유없다.…(중략)…

끝으로 원고는 위 정보청구권을 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조에 기하여서도 주장할 수 없다. 왜냐하면 피고는 원고가 희망하는 위 정보를 Niedersachsen 주 언론법 제 4 조 제 2 항 제 3 호에 의해서 거절할 수 있기 때문이다.

그러나 이 점에 관련해서 피고가 「자료보호」를 원용할 수 있는지에 관하여는 의문이 있다. 왜냐하면 개인적인 자료가 불법하게 이용되는 것을 막는다는 것은 컴퓨터에 입력된 자료에만 관한 것이기 때문이다(1978 년 5 월 26 일자 Niedersachsen 주 자료보호법 제 1 조 제 2 항, 제 7 항 참조. GVBl S.421). 그리고 또한 피고가 가지고 있는 이전의 수험생에 관한 개인적인 기록이 위 자료보호법에서 말하는 자료로 간주될 수 있는 것 인지가 의문이다.

그러나 당원은, 위 수험동료의 주소를 알려주는 것은 피고가 보호해야 할 수험동료의 개인적인 이익을 침해하는 것이라고 생각하고 있기 때문에, 위 문제는 미해결인 채로 놓아 두어도 무방하리라고 생각된다.

또한 중요한 언론 상에 따라서 공적인 이익이 존재하는 경우에는 이러한 정보를(즉 주소를) 알려 주는 것이 허용될 것인가의 문제도 역시여기에서 결론을 내릴 필요는 없다. 왜냐하면,원고는 어차피 위와 같은 공적인 이익이 존재한다는 것을 주장하지 않고 있기 때문이다. 원고가 과거의 그의 수험 동료생과 연락을 함으로서 받은 이익은 앞서 본 바와 같이 공익적인 이익이라고는 인정될 수 없는 것이다