6/20 5개.

서 울 행 정 법 원

2000. 6. 16. 판결선고	인
2000. 6. 16. 원본영수	

제 3 부

판 결

사 건 99구11218 정보공개거부처분취소

원 고 신 정 아

서울 종로구 안국동 175의 3 안국빌딩 3층

소송대리인 변호사 하승수, 이상훈

피 고 서 울 특 별 시 장

소송대리인 변호사 곽 창 욱

변론종결 2000. 5. 26.

주 문

1. 피고가 1998. 12. 8.자로 원고에 대하여 한 별지 제1목록 기재 정보에 대한 정보공개거부처분 중 별지 제2목록 기재 정보를 공개하지 아니한 부분을 제외한 나머지 부분을 취소한다.

2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

3. 소송비용은 이를 10분하여 그 1은 원고의, 나머지 9는 피고의

각 부담으로 한다.

청 구 취 지　　피고가 1998. 12. 8.자로 원고에 대하여 한 별지 제1목록 기재 정보에 대한 정보공개거부처분을 취소한다.

이　　유　　1. 처분의 경위

[채택증거 : 다툼 없는 사실, 갑1호증, 갑2호증, 을1호증의 1, 2, 을4호증의 1, 2, 을5호증의 1, 2, 을6호증의 1, 2, 을7호증의 각 기재, 증인 오석근, 서철모, 권영규의 각 증언, 변론의 전취지]

가. 원고는, 서울특별시의 예산서 세항과목상의 보도관리 시책추진특수활동비, 서무관리 기관운영일반업무추진비, 기관운영특수활동비, 시책추진특수활동비, 세무운영 과년도 체납징수 포상금 예산의 내용이 지나치게 추상적으로 되어 있어 시민의 세금으로 편성된 서울특별시의 예산이 공정하게 집행되었는지를 알 수 없으므로, 서울시민의 한 사람으로서 서울특별시 예산집행의 공정성을 감시하기 위해서 위 각 세항과목 예산의 집행에 따른 구체적인 지출증빙을 열람할 필요가 있다는 이유로, 1998. 11. 20. 피고에 대하여 1997년도 및 1998년도의 위 각 세항과목 예산의 지출결의서 및 지출증빙(세금계산서, 계산서, 신용카드매출전표, 영수증 등) 열람을 청구하였다.

나. 피고는 1998. 12. 8. 원고에 대하여, 위 각 세항과목 중 세무운영 과년도 체납징수 포상금 부분은 각 자치구에 예산으로 재배정하여 청구정보자료를 보유하고 있지 않다는 이유로

공개를 거부하고, 보도관리 시책추진특수활동비, 서무관리 기관운영일반업무추진비, 기관운영특수활동비, 시책추진특수활동비 부분은, 각 지출결의서는 공개하되, 구체적인 지출증빙 부분은 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '법'이라고만 한다) 제7조 제1항 제6호 및 제7호의 규정의 비공개대상 정보에 해당한다는 이유로 공개를 거부하였다.

다. 이에 원고는 보도관리 시책추진특수활동비, 서무관리 기관운영일반업무추진비, 기관운영특수활동비, 시책추진특수활동비(이하 이 사건 세항과목이라 한다)의 지출증빙 공개거부처분을 취소할 것을 구하는 이 사건 행정소송을 제기하였고, 피고는 이 사건 소송계속 중 당초 공개를 거부하였던 정보 중 별지 표 3, 4 기재 정보를 공개하여, 원고는 이에 따라 이 사건 소송의 청구취지를 원래 청구했던 부분에서 별지 표 3, 4 기재 정보를 제외한 별지 제1목록 기재 정보로 감축하였다.

2. 본안전 항변에 대한 판단

가. 피고는, 법 제18조 제1항은 "청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에" 한하여 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있는바, 이 사건 정보공개 거부처분으로 말미암아 원고가 법률상 직접적이고 구체적인 이익을 침해당한 바 없고, 사실상 또는 간접적인 이해관계만을 가지는 데 불과한 이상, 원고는 이 사건 처분의 취소를 구할 소의 이익 내지 당사자적격이 없어 이 사건 소는 부적법하다고 주장한다.

나. 그러므로 살피건대, 법 제6조 제1항은 모든 국민에게 정보공개청구권이 있음을 명시하

고 있고, 공공기관에게 법 제7조 제1항 소정의 비공개정보를 제외한 정보를 공개할 법률상 의무를 지우고 있는바, 그렇다면 피고의 정보공개 거부처분에 의하여 원고는 법률에 의해 보장되는 정보공개청구권을 침해받고 따라서 당연히 법률상 이익을 침해받았다 할 것이고, 법 제18조 제1항의 규정은 행정쟁송의 일반원리를 규정한 것일 뿐 정보공개청구권 외에 별도의 법률상 이익 침해를 추가로 제소요건으로 규정하는 취지라고는 해석할 수 없으므로, 위 본안 전 항변은 이유 없다.

3. 관련 법조

공공기관의정보공개에관한법률

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

제6조 (정보공개청구권자) ①모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제7조 (비공개대상정보) ①공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

6. 당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보. 다만, 다음에 열거한 개인에 관한 정보를 제외한다.

가. 법령등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보

7. 법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 정보를 제외한다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는

정보

②공공기관은 제1항 각호의 1에 해당하는 정보가 기간의 경과등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다.

제8조 (정보공개의 청구방법) ①정보의 공개를 청구하는 자(이하 "청구인"이라한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 다음 각호의 사항을기재한 정보공개청구서를 제출하여야 한다.

1. 청구인의 이름 · 주소등록번호 및 주소
2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 사용목적

②정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다.

제12조 (부분공개) 공개청구한 정보가 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.

제18조 (행정소송) ①청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해를 받은 때에는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.

4. 처분의 적법여부에 대한 판단

가. 미보유 정보의 제외 주장에 대한 판단

(1) 피고의 주장

1998년도 기관운영업무추진비(일반업무추진비) 중 시책추진업무추진비 182,000,000원은 경찰청에 민생치안방범활동지원비로 배정되어 이 중 179,500,000원이 집행되었고, 시책추진특수활동비 955,500,000원 중 612,500,000원은 경찰청에 지하철수사대활동지원비등으로 배정되어 이 중 609,375,000원이 집행되었는바, 위 각 경찰청에 배정된 부분의 집행과 지출증빙은 모두 경찰청에서 보관하고 있고 피고는 이를 보유하고 있지 않으며, 경찰업무의 기밀성, 특

수성에 비추어 이를 구체적으로 공개하는 것 또한 부적절하다.

또한, 1997년의 지방자치단체예산편성기본지침상으로는 지출증빙서를 징구, 비치할 것을 요구하고 있지 않고, 1998년의 지침상으로는 접대성 경비의 지출만을 신용카드로 결제하고 나머지 경비에 대해서는 되도록 신용카드나 영수증을 첨부하되 영수증 첨부가 어려울 때에는 지출내역서만 보관하도록 규정되어 있는바, 피고는 위 지침에 따라 요구되는 범위 내에서 지출증빙을 징구, 보관하고 위 지침에서 규정한 범위를 벗어나는 부분에 대해서까지 모든 지출증빙을 완벽하게 징구, 보관하고 있지는 않으며, 이를 징구, 보관할 법적 의무도 없는 것으므로, 피고가 보관하고 있지 않은 부분의 지출증빙은 공개대상에서 당연히 제외되어야 한다.

(2) 판단

위 각 증거 및 을3호증의 1 내지 4의 각 기재에 의하면, 피고가 1998년 경찰청에 기관운영업무추진비(일반업무추진비) 중 시책추진업무추진비 182,000,000원을 민생치안방범활동지원비로 배정하여 이 중 179,500,000원이 집행되고, 시책추진특수활동비 955,500,000원 중 612,500,000원을 지하철수사대활동지원비등으로 배정하여 이 중 609,375,000원이 집행된 사실, 피고는 위 예산의 재배정 관련 서류만을 보관하고 있고, 위 재배정된 예산의 구체적인 지출증빙은 경찰청에서 보관, 관리하고 있는 사실, 1997년의 지방자치단체예산편성기본지침은 지출증빙서를 징구, 비치할 것을 명시하고 있지 않고, 1998년의 지침은, 기관운영 업무추진비의 경우 집행의 정당성을 위해 사용목적, 용도를 구체적으로 명시하고 불가피한 경우 집행내역

을 사후에 정리하도록 하며, 접대성 경비의 지출시 신용카드를 사용하도록 하고, 경비의 성질상 영수증을 요하는 것은 영수증을 첨부하도록 하며, 특수활동비의 경우 격려, 위문 등 용도에 따라서는 현금으로 지출하는 것도 가능하도록 하고, 용도가 지정된 경우에는 신용카드나 그에 합당한 영수증을 첨부하며, 영수증 첨부가 어렵고 포괄적으로 공무원에게 지급하는 경우에는 지출내역을 정리, 보관하도록 하는 취지로 지출증빙의 작성, 처리요령을 명시하고 있는 사실, 한편 감사원의 계산증명요령은 정보비 및 판공비의 지급시 그 증거서류로 수령인의 영수증 또는 최종적으로 정당채권자에 지급한 공무원의 영수증을 제출하도록 규정하고 있는 사실, 피고는 위 지침등에 따라 지출결의서에 영수증 등 지출증빙을 첨부하고 있으나 영수증을 징구하기 곤란한 경우 최종 지급 공무원의 지출내역서만을 첨부, 보관하고 있는 사실을 인정할 수 있고 달리 반증이 없다.

그렇다면 피고가 1997년도 및 1998년도의 서울특별시 예산 중 이 사건 세항과목에 해당하는 돈을 지출할 당시 지출된 모든 돈에 대한 지출증빙을 보유·관리하고 있는 것은 아니라 할 것이며, 법 제3조가 정보공개의 대상을 "공공기관이 보유·관리하는 정보"로 명시하고 있는 이상 서울특별시가 보유·관리하고 있지 않은 정보까지 수집하여 공개할 의무는 없다 할 것이나, 한편 원고의 정보공개청구는 위 세항과목의 돈이 피고에 의하여 최종지출되고 그에 대한 지출증빙이 작성되어 이를 피고가 보유·관리하고 있는 경우 이를 공개하라는 취지라고 해석할 수밖에 없고, 따라서 피고가 주장하는 위 미보유정보는 원고의 정보공개청구의

대상에 원래부터 포함되지 않았다고 할 것이므로, 이 부분을 별도로 공개대상에서 제외할 필요도 없다 할 것이다. 따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

나. 법 제7조 제1항 제6호, 제7호의 비공개정보에 해당한다는 주장에 대한 판단

(1) 피고의 주장

원고가 공개를 요구하는 지출증빙에는 그 특성상 수령자의 이름, 주민등록번호, 계좌번호 등 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보 또는 법인, 단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보가 포함되어 있어 법 제7조 제1항 제6호, 제7호의 비공개정보에 해당한다.

(2)판단

(가) 비공개의 여부 및 범위

법 제7조 제1항 제6호 및 제7호가 정보 비공개대상으로 개인 또는 법인에 대한 정보를 비공개대상으로 규정하고 있는 취지는, 개인의 사생활 보호, 영업비밀의 보호, 개인 및 법인의 자신에 대한 정보통제권 보장에 의하여 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하고자 하는 데 있다고 할 것이다.

그러므로 살피건대, 위 각 증거에 의하면, 이 사건 세항과목 중 기관운영 업무추진비 및 특수활동비는 기관장의 통상적인 조직운영, 홍보, 대민활동, 유관기관과의 협조, 직책수행 등 포괄적인 직무수행에 소요되는 제반 경비, 시책추진 업무추진비 및 특수활동비는 지방자

치단체가 시행하는 주요 행사, 대단위 시책추진사업, 주요투자사업의 원활한 추진을 위한 경비, 보도관리 시책추진 특수활동비는 주요시책 보도업무 추진활동, 시민생활정보 홍보활동에 소요되는 제반경비로 분류되고, 위 각 세항과목의 집행에 관하여 피고가 보유하고 있는 지출증빙 중에는 간담회, 연찬회 등 서울특별시가 주최한 각종 행사, 시정홍보 협조인사에 대한 선물이나 사례, 불우주민이나 이재민에 대한 격려 및 위로 등에 관한 지출증빙으로서 사인(私人)인 참석자 내지 금품수령자의 인적 사항이 기재된 경우가 있는바, 첫째, 이와 같은 경우 서울특별시의 입장에서는 공적 예산의 집행이라 하더라도 사인인 참석자나 금품수령자의 입장에서는 사적인 일이라고밖에 할 수 없어, 자신의 참석사실 또는 금품수령 사실의 공표를 당연히 예상하고 있었다고 보기 어려우므로, 이를 법 제7조 제1항 제6호 단서 나호에 규정된 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공표를 목적으로 하는 정보라고 할 수 없고, 둘째, 위 참석자나 금품수령자등의 의사에 의하지 아니하고 행사 참석 사실 또는 금품수령 사실과 그 액수 등이 공표될 경우 이들의 사생활이 침해됨은 물론 이와 같은 사생활 침해에 대한 반감 등으로 인하여 원활한 조직운영, 홍보, 격려 등 위 세항과목의 목적 달성이 오히려 저해될 우려가 있을 뿐만 아니라, 지출권자가 개별, 구체적인 사례에 관하여 어느 정도 재량을 가지고 지출여부와 규모를 결정할 필요성이 있는 위 각 세항과목의 특성상, 이를 무조건 공개하도록 할 경우 시정운영에 필요함에도 금원을 지출하지 못하거나 공개를 의식하여 획일적 기준에 의하여 지출함으로써 업무추진의 효율성이 떨어질 우려도 있고, 위와 같은 불이익

은 위 지출증빙상의 인적 사항 공개에 따른 행정감시 및 행정의 투명성 보장의 이익보다 크다 할 것이므로, 이는 법 제7조 제1항 제6호 단서 다호에 규정된, 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익 또는 개인의 권리구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보에도 해당하지 않는다 할 것이다. 따라서 위 지출증빙 중 서울특별시 주최의 각종 행사에 참석한 사인(私人)의 인적 사항, 서울특별시가 격려, 위로, 사례 등의 명목으로 지급한 금품을 수령한 사인의 인적 사항에 관한 부분은 공개하지 아니함이 상당하다 할 것이다.

다만 행사의 참석자나 최종 금원수령자등이 공무원인 경우, 이들은 공인으로서 행사의 참석 또는 금품수령이 공적인 업무의 일환이고, 이에 따라 인적 정보의 공표가 어느 정도 예정되어 있으며, 이들에 대한 금원 집행의 엄정성과 공평성의 요구 정도도 일반 사인에 대한 경우에 비하여 높다 할 것이므로, 이들의 인적 사항에 관한 정보는 법 제7조 제1항 제6호 단서 나, 다항에 해당하여 이를 공개함이 상당하다 할 것이다.

또한 위 법상 일반 개인에 관한 정보는 특정인을 식별할 수 있는 정도만으로 비공개대상으로 하고 있는데 비하여 법인이나 단체에 관한 정보 및 영업소를 경영하는 개인에 관한 정보는 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 경우만을 비공개정보로 하여 비공개의 요건을 보다 엄격히 규정하고 있는 취지에 비추어볼 때, 일반 개인이 아닌 법인 내지 단체가 피고로부터 위 격려금 등 금품을 수령하였거나 또는 영업소를 경영하는 개인이 영업상 이를 수령한 경우, 피고가 위 비

공개사유에 관한 구체적인 주장, 입증을 하지 못하는 이상 이는 모두 공개됨이 마땅하다.

결국, 위 세항과목에 관한 지출증빙 중 비공개되어야 할 부분은 서울특별시에서 주최한 간담회, 연찬회 등 각종 행사, 시정홍보 협조인사에 대한 선물이나 사례, 불우주민이나 이재민에 대한 격려 및 위로 등에 관한 지출증빙으로서 사인(私人)인 참석자 내지 금품수령자의 인적 사항이 기재된 경우에 한정된다 할 것이다.

(나) 부분공개의 당부

피고는, 위 비공개부분의 정보가 한 문서의 내용으로 포함되어 있어 이를 분리하여 공개할 수 없고, 또한 가사 이를 분리할 수 있다 하더라도 비공개부분을 제외한 나머지 공개부분의 정보만으로는 원고가 공개청구한 행정감시의 취지를 달성할 수 없으므로, 비공개부분이 포함된 정보 전체가 비공개대상에 해당한다고 주장한다.

살피건대 법 제12조는, 공개청구한 정보가 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다고 규정하고 있는바, 지출증빙 중 위 비공개되는 부분을 삭제하거나 가리고 복사하여 그 사본을 열람하게 하는 등의 방법에 의하면 위 비공개되는 부분과 공개되는 부분을 분리할 수 있고, 이와 같이 하여도 지출의 세목과 지출규모에 관한 정보는 공개되어 원고가 공개를 청구한 시정감시의 취지에 어긋나지 않는다 할 것이므로, 피고의 위 주장은 이유 없다.

다. 사정판결 주장에 대한 판단

(1) 피고의 주장

원고의 청구가 일부 이유 있다 하더라도, ①피고가 위 지방자치단체예산편성기본지침에 따라 책정된 예산의 범위 내에서 위 지침상의 지출방법 및 증빙서류 첨부요령을 준수하여 위 제비용을 지출하고 그 증빙서류를 갖추어 두었던 사정, ②위 각 세항과목의 지출비용은 소위 기밀비, 정보비 또는 판공비로서 그 지출자료를 공개하는 것은 대내외적 관계에 있어서 각 부분의 활동 및 운영에 위축 내지 지장을 초래할 우려가 있다는 사정, ③원고는 이 사건 정보의 공개에 관하여 아무런 직접적인 이해관계를 가지지 않고 있어 위 청구가 인용될 경우 남소의 폐단과 행정불신 조장, 행정력의 낭비 우려가 있다는 사정 등을 감안하면, 이 사건 거부처분을 취소하는 것은 현저히 공공복리에 적합하지 않으므로, 사정판결로써 원고의 청구가 기각되어야 한다.

(2) 판단

피고가 위 지침에 따라 예산을 지출하고 지출증빙을 갖추어 두었더라도, 서울시민으로서는 과연 피고가 위 지침에 따라 예산을 지출하고 지출증빙을 갖추어 두었는지를 다시 확인하여 지출의 적정성을 감시할 필요가 있고, 지출증빙 중 법 제7조 제1항에 해당하는 비공개 정보를 제외하고 나면 기밀비, 정보비, 판공비라 하더라도 이를 비공개할 필요성이 크지 않을 뿐만 아니라 이의 공개로 피고의 활동이 일시 위축된다 하더라도 결국은 위 정보의 공개

에 의하여 행정의 투명성과 효율성을 높일 수 있을 것이며, 일반인이 거듭 동일한 정보의 공개를 청구하는 경우에는 법 제8조 제2항에 의하여 정보의 공개를 어느 정도 제한할 수 있을 것이므로, 이 사건 거부처분을 취소한다 하더라도 이를 현저히 공공복리에 적합하지 않다고 보기는 어렵다. 따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

라. 소결론

그렇다면 피고의 이 사건 거부처분 중 중 비공개되어야 할 서울특별시에서 주최한 간담회, 연찬회 등 각종 행사, 시정홍보 협조인사에 대한 선물이나 사례, 불우주민이나 이재민에 대한 격려 및 위로 등에 관한 지출증빙으로서 사인(私人)인 참석자 내지 금품수령자의 인적 사항 부분을 제외한 나머지 부분은 위법하여 취소되어야 할 것이다.

5. 결론

따라서 원고의 이 사건 청구 중 위 일부취소 부분은 이유 있어 인용하고, 나머지 부분은 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

2000. 6. 16.

재 판 장 판 사 김 수 형 _____

판 사 홍 성 준 _____

판 사 한 애 라 _____