

## 서울 행정법원

### 제 6 부

### 판 결

사 건 2015구합66493 정보공개거부처분취소

원 고

서울 종로구

소송대리인

담당변호사

피 고

국회사무총장

소송대리인

담당변호사

소송수행자

변 론 종 결 2017. 8. 18.

판 결 선 고 2017. 9. 8.

### 주 문

1. 피고가 2015. 6. 8. 원고에게 한 별지 목록 기재 정보에 관한 정보공개거부 처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

## 청 구 취 지

주문과 같다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 원고는 2015. 5. 14. 피고에게 2011, 2012, 2013회계연도 국회 일반회계의 4개 세항(1031세항 의정지원, 1032세항 위원회운영지원, 1033세항 의회외교, 1035세항 예비금) 각각의 특수활동비(230목)의 세부지출내역에 대한 정보공개를 청구하였다.

나. 피고는 2015. 6. 8. '특수활동비는 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 소요되는 경비로서, 국회에서는 위원회 운영 및 의원 외교활동 등 특수한 의정활동에 사용되고 있으며, 특수활동비 세부 지출내역이 공개될 경우 국회 본연의 의정활동이 위축되어 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있거나 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있다고 판단되므로, 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제2호 및 제5호에 따라 공개할 수 없다'는 이유로 비공개결정을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

【인정근거】 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지

### 2. 이 사건 처분의 적법 여부

#### 가. 당사자의 주장 요지

##### 1) 원고

별지 목록 기재 정보(원고는 이 사건 변론과정에서 공개를 구하는 정보의

범위를 별지 목록 기재 정보로 한정하였다. 이하 '이 사건 정보'라 한다)는 정보공개법 제9조 제1항의 비공개대상정보에 해당하지 아니하므로, 이 사건 처분은 위법하다.

## 2) 피고

특수활동비는 기획재정부의 '예산안 편성 및 기금운용계획안 편성지침'에서 '기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 직접 소요되는 경비'로 규정되어 편성단계부터 기밀성이 전제된 예산비목이고, 국회의 예산안 심의, 집행증빙 서류처리, 국회의 결산심사에 이르는 전 과정에서 제도적으로 기밀성이 인정되고 있다. 따라서 중대한 국가기밀의 유지, 원활한 국정수행활동 가능성을 고려하여 볼 때, 이 사건 정보는 아래와 같이 정보공개법 제9조 제1항의 비공개대상정보에 해당한다.

가) 이 사건 정보가 공개될 경우 국회위원의 정치활동에 필연적으로 포함된 폭넓은 외교활동을 제한하고 외교적 마찰을 초래할 상당한 이유가 있고, 국회의 고도의 정치적 행위가 노출되어 궁극적으로 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있으므로, 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개대상정보에 해당한다.

나) 이 사건 정보에는 헌법이 국회에 부여한 자율권에 기초한 국회의 활발한 의정활동, 의회외교 및 행정부 감시를 위한 활동 내역이 포함되어 그 특성상 기밀유지가 필요하고, 이를 노출할 경우 국회의 감사업무와 관련된 행정부 감시 및 견제 역할이 위축될 우려가 있으므로, 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 '감사·감독' 등에 관한 사항으로서 비공개대상정보에 해당한다.

다) 이 사건 정보 중 수령인에 관한 정보는 국민의 개인정보로서 공개된다면 수령인에게 정신적·재산적 피해를 줄 수 있고, 특히 성명, 주민등록번호, 계좌번호,

직책 등의 정보는 사생활에 관한 정보이므로, 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호의 비공개대상정보에 해당한다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

1) 정보공개법의 규정 및 관련 법리

정보공개법 제9조 제1항은 '공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다'고 규정하고 있고, 그 제2호에서는 '국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보'를, 제3호에서는 '공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보'를, 제5호에서는 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'를, 제6호에서는 '해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 규정하고 있다.

국민의 '알권리', 즉 정보에의 접근·수집·처리의 자유는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것으로서 헌법 제21조에 의하여 직접 보장되는 권리이고, 그 구체적 실현을 위하여 제정된 정보공개법 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보를 원칙적으로 공개하도록 하여 정보공개 원칙을 천명하고 있고, 정보공개법 제9

조가 예외적인 비공개사유를 열거하고 있는 점에 비추어 보면, 국민으로부터 보유·관리하는 정보에 대한 공개를 요구받은 공공기관으로서는 정보공개법 제9조 제1항 각호에서 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 각호의 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 판단되어야 한다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2009두12785 판결 등 참조).

## 2) 이 사건 정보의 내용

이 법원이 비공개로 열람·심사한 결과 및 변론 전체의 취지에 따르면, 이 사건 정보는 요청부서, 지출건명, 지출금액, 요청일자·지출결의일자·이체일자, 수령인 등의 정보로 구성되어 있고, 수령인은 대체로 국회 소속 재무관이나 관련 부서 담당관으로 되어 있고 일부는 국회의원이거나 보좌직원 등의 명의로 되어 있으며, 지출건명에는 의정지원(1031), 위원회운영지원(1032), 예비금(1035) 세항의 경우 특수활동비라고만 되어 있거나 위원회활동비, 국정감사활동비 등으로 기재되어 있고, 의회외교(1033) 세항의 경우 국제회의의 명칭이나 외국의 인사 초청과 같은 특정 외교활동이 기재된 사실을 인정할 수 있다.

## 3) 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개대상정보 해당 여부

2011, 2012, 2013년도 예산 및 기금운용계획 집행지침(기획재정부지침)에 따르면, 특수활동비는 '기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행

활동에 직접 소요되는 경비'를 의미하고, 이러한 특수활동비 집행내역에 관한 정보에는 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보가 일부 존재할 수 있으며, 그러한 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개대상정보에 해당한다.

그러나 앞서 본 바와 같이 의정지원, 위원회운영지원, 예비금 세항의 경우 그 지출과 관련하여 개별 국회의원이나 위원회가 수행하는 특정한 업무 내용을 파악할 수 있는 구체적인 정보가 포함되어 있지 아니하고, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하더라도 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 아니하므로, 이 사건 정보에 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항이 포함되어 있다고 할 수 없을 뿐 아니라 기밀유지가 필요하다고 볼 만한 내용도 없어 이를 공개하더라도 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있다고 보이지 아니한다.

한편 의회외교 세항의 경우, 국회의원이 참석하는 국제회의의 명칭이나 외국 의 인사 초청과 같은 특정 외교활동에 관한 구체적인 내용이 기재되어 있으므로, 이는 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 '외교관계에 관한 사항'에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 위와 같은 외교활동이 그 자체로 기밀로서 보호하여야 할 정보에 해당한다고 인정할 증거가 없고, 이와 관련한 특수활동비 지급금액도 총액으로만 기재되어 있을 뿐 이어서 구체적인 세부내역까지 공개되는 것이 아니며, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하여 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 아니하므로, 이러한 정보가 공개될 경우 외교관계 및 외교활동에 지장을 가져오거나 외교적 마찰을 초래함으로써 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 단정하기 어렵다.

오히려 특수활동비는 구체적 내역 심사 없이 총액이 편성되고 지출 증빙도

생략할 수 있어서 그 예산 편성부터 집행에 이르기까지 사실상 아무런 통제가 이루어지지 못하고 있고, 실제로 국회의 특수활동비가 부당하게 집행된 사례가 발견되어 이에 관한 국민적 관심과 문제의식이 대두되고 있는 점, 국민의 대표기관인 국회의 활동은 기밀유지가 요구되는 것이 아닌 한 원칙적으로 국민에게 공개하여 그에 대한 자유로운 토론과 비판이 이루어지도록 하는 것이 바람직한 점을 고려할 때, 국회의 특수활동비 집행내역에 관한 최소한의 정보라고 할 수 있는 이 사건 정보를 공개함으로써 국민의 알권리를 실현시키고 국회 활동의 투명성과 정당성을 확보하는 데에 기여할 수 있을 것으로 보여 그 공개의 필요성이 크다.

따라서 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다.

#### 4) 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보 해당 여부

정보공개법 제9조 제1항 제5호의 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'라 함은 정보공개법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 입법 취지에 비추어 볼 때, 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다(대법원 2012. 2. 9. 선고 2010두14268 판결 참조).

그런데 이 사건 정보의 내용에 비추어 볼 때, 국정감사나 위원회활동 등의 명목으로 국회의원(위원회활동비의 경우 위원장)에게 지급된 특수활동비 금액이 공개된다고 하더라도 그 구체적인 사용내역까지 알 수 있는 것은 아니므로, 이로써 국정운영의 실태를 파악하고 정부를 견제하는 국회의 국정통제 기능이 제약되고 국회의 독립

성과 자율성이 침해되어 공정한 업무 수행이 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 인정된다고 보기 어려운 반면, 앞에서 본 바와 같이 이 사건 정보를 공개하여야 할 공익상 필요성은 크다고 할 수 있으므로, 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보에 해당한다고 할 수 없다.

5) 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호 관련 주장에 관한 판단

가) 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가 또는 변경할 수 있고, 이러한 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적 사실에 착안하여 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정되며, 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다(대법원 2003. 12. 11. 선고 2001두8827 판결 등 참조).

피고는 당초 '이 사건 정보가 공개될 경우 국회 본연의 의정활동이 위축되어 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있거나 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다'는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 사유를 들어 이 사건 처분을 하였다가, 이 사건 소송 과정에서 '이 사건 정보에 기재된 수령인의 성명, 주민등록번호, 계좌번호, 직책 등의 정보는 사생활에 관한 정보이고 공개될 경우 수령인에게 정신적·재산적 피해를 줄 수 있다'는 이유로 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호의 비공개대상정보에 해당한다는 주장을 추가하였다. 그러나 위 제2호, 제5호는 국가의 중대한 이익, 공정한 업무수행 등을 보호하기 위한



규정이요, 위 제3호, 제6호는 개인의 생명·신체·재산 또는 사생활에 관한 법익 등을 보호하기 위한 규정으로서 그 입법 취지가 다를 뿐 아니라 각 비공개사유의 내용과 범위 및 요건이 다르므로, 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호에서 주장하는 사유는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없다. 따라서 이를 처분사유로 추가하는 것은 허용되지 아니한다.

나) 다만 피고가 추가한 위 주장에 관하여 살펴보더라도, 다음과 같은 이유로 피고의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

이 사건 정보에는 수령인의 계좌번호, 주민등록번호, 직책이 포함되어 있지 않으므로(원고는 지출결의서에 포함된 계좌번호와 생년월일을 공개를 구하는 범위에서 제외하였다), 문제가 되는 것은 수령인의 성명이다.

정보공개법 제9조 제1항 제6호는 '성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상정보로 규정하고 있으나, 제6호의 (마)목은 '직무를 수행한 공무원의 성명·직위'를 명시적으로 위 비공개대상정보에서 제외하고 있다. 또한 위와 같은 정보를 비공개대상정보로 규정한 것은 그 공개로 개인의 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 되는 결과를 방지하여 사생활의 비밀 또는 자유를 보장하기 위함인데, 특수활동비는 국회의원이거나 위원회, 교섭단체가 그 업무 수행과 관련하여 수령한 것이므로 수령인의 성명을 공개한다고 하여 그 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 보기 어려운 반면, 수령인이 국회 소속 재무관 등 공무원이 아닐 경우(공무원의 성명이 비공개대상정보가 아님은 앞서 본 바와 같다) 그 수령인이 누구인가는 이 사건 정보 중 핵심적인 부분이어서 공개의 필요성이

크다. 따라서 수령인의 성명은 정보공개법 제9조 제1항 제6호의 비공개대상정보라고 할 수 없다.




한편 특수활동비 수령인의 성명이 공개된다고 하여 그의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 보이지 아니하므로, 정보공개법 제9조 제1항 제3호의 비공개대상정보에 해당한다고 할 수도 없다.

6) 소결

따라서 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항에서 규정한 비공개대상정보에 해당하지 아니하므로, 이에 대한 정보공개를 거부한 이 사건 처분은 그 처분사유가 인정되지 아니하여 위법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	김정숙	<u>김정숙</u> 
	판사	권수아	<u>권수아</u> 
	판사	김지건	<u>김지건</u> 

## 목 록

2011, 2012, 2013 회계연도 국회 일반회계의 4개 세항(1031세항 의정지원, 1032세항 위원회운영지원, 1033세항 의회외교, 1035세항 예비금) 각각의 특수활동비(230목)에 대한 지출결의서(계좌정보 및 계좌실명번호는 제외). 끝.

## 관계 법령

### ■ 공공기관의 정보공개에 관한 법률

#### 제1조(목적)

이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

#### 제3조(정보공개 원칙)

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

#### 제5조(정보공개청구권자)

① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

#### 제9조(비공개대상정보)

- 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
  3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 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. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.
  6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.
    - 가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보

- 나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
- 다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
- 라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
- 마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업 끝.

# 정본입니다.

2017. 9. 11.

서울행정법원

법원주사 임희영



판결에 불복이 있을 때에는 이 정본을 송달받은 날(발송송달의 경우에는 발송한 날)부터 2주 이내에 상소장을 민사소송법 등 관계 법령에 따라 원심법원인 이 법원(서울행정법원)에 제출하여야 합니다(민사소송법 제71조의 보조참가인의 경우에는 피참가인을 기준으로 상소기간을 계산함에 유의).

※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위,변조 여부를 확인하실 수 있습니다.