



서울행정법원

2001. 7. 19. 판결선고	①
2001. 7. 19. 원본영수	

제 12 부

판 결

사 건 2000구25732 정보공개거부처분취소
 원 고 참여연대
 피 고 국회사무총장
 변 론 종 결 2001. 6. 14.

주 문

1. 피고가 2000. 6. 12. 원고에게 한 “2000년 5월 중에 이루어진 국회의원 해외 외교활동 계획서, 일정표, 예산집행계획서 및 집행내역서”에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2000. 6. 1. 피고에게, 사용목적은 행정감시로 하여 “2000년 5월 중에 이



루어진 국회의원 해외 외교활동 계획서, 일정, 예산집행 관련서류(각종 지출증빙서류 포함)”의 공개를 청구하였다.

나. 이에 대하여 피고는 2000. 6. 12. 원고에게, 위 정보는 공공기관의정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’이라 한다) 제7조 제1항 제2호에서 정한 비공개대상정보에 해당한다는 이유로, 이를 공개하지 않기로 결정하였다는 내용의 통지를 하였다(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다).

다. 원고는 이 사건 제5차 변론기일에서 국회의원 해외 외교활동에 대한 예산집행 관련 서류 중 각종 지출증빙서류 공개 부분에 대하여는 소를 취하하고, 공개를 구하는 나머지 예산집행관련 서류를 예산집행계획서와 집행내역서로 한정하였다.

[이상 다툼 없는 사실]

2. 당사자들의 주장

가. 원고의 주장

주문 기재 정보(이하 ‘이 사건 정보’라 한다)는 정보공개법에서 정한 비공개대상 정보에 해당하지 않아 국민은 누구나 그 공개를 청구할 수 있으므로 그 공개를 거부한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 피고의 주장

(1) 국회의원의외교활동등에관한규정 제9조 제1항에 의하면 모든 국회의원 단체는 연간 활동계획서를 전년 11월 30일까지 운영협의회에 제출하여야 하는바, 제15대 국회는 파행을 거듭하여 2000년도 연간활동계획서 자체가 제출되지 않았고, 개별활동계획서는 제출되지 않는 것이 관행이므로 이 사건 정보 중 ‘외교활동 계획서’는 존재하지 않고, 이 사건 정보 중 의원의외교활동 ‘일정’과 ‘예산집행 관련서류’는 그 개념, 범위가



분명하지 않아 특정된 정보라고 볼 수 없다.

(2) 이 사건 정보 중 의원외교활동의 일정에 관한 부분은 이 사건 소송 계속 중 피고측 준비서면으로 그 내역(기간, 장소, 주요일정)을 이미 공개하였다.

(3) 이 사건 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제2호에서 비공개대상정보로 정한 '공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당한다.

3. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 관계 법령 및 피고의 내부 규정

공공기관의정보공개에관한법률

제1조 (목적)

이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "정보"라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체등에 기록된 사항을 말한다.
2. "공개"라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것등을 말한다.
3. "공공기관"이라 함은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다.

제3조 (정보공개 원칙)

공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제5조 (공공기관의 의무)

- ① 공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다.

제6조 (정보공개청구권자)

- ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제7조 (비공개대상정보)

- ① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.



2. 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

국회의원수당등에관한법률

제8조 (여비)

- ① 국회의원이 본회의 또는 위원회의 의결이나 국회의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때에는 여비를 지급한다.
- ② 여비의 지급기준은 국회규칙으로 정한다.
- ③ 국외여비는 여행목적에 고려하여 국외공식활동에 필요한 최소한도의 범위 안에서 지급한다.

국회의원수당등에관한규칙

제4조 (여비의 지급기준)

법 제8조 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 국회의원에게 지급하는 여비는 공무원의 여비에 관한 규정에 준하여 별표 3의 기준에 의한다. 다만, 국회의장은 이 규칙이 개정될 때까지 여비의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 공무원여비의 조정 범위내에서 이를 정할 수 있다.

[별표 3]

여비지급기준

구분	지급기준
의장·부의장	특호의 나호
의원	특호의 다호

국회의원의외교활동등에관한규정(1998. 4. 3. 국회규정 제473호, 이하 외교활동규정이라 한다)

제4조(공식 의원외교활동의 범위)

- ① 국회의원의 해외활동은 다음 각호의 1에 해당하고 국회의장이 사전에 승인한 경우에 한하여 국회의 공식활동으로 한다.
 - 1. 의회관계 국제회의 참석
 - 2. 외국의회 또는 정부의 공식초청에 의한 외국방문
 - 3. 의원친선협회 또는 외국의회의원과의 교류를 목적으로 하는 국회의원단체의 상대국 방문
 - 4. 외국의회 또는 의원단체의 공식초청에 의한 간담회, 세미나 또는 연구활동등에의 참여
 - 5. 국회자체의 계획에 의하여 파견하는 국회의원 또는 의원단의 외국방문
 - 6. 정부의 요청에 의한 국회의원 또는 의원단의 외국방문



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.

영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다.게시일자 : 2015-04-16

② 외국국회의원 또는 국회관계인사의 초청 또는 영접은 다음 각호의 1에 해당하고 국회의장이 사전에 승인한 경우에 한하여 국회의 공식활동으로 한다.

4. 정부의 요청에 의한 초청 또는 영접

③ 국회의장은 제1항 및 제2항의 의원외교활동 외에 그 활동이 성질상 중요하다고 인정할 때에는 운영협의회의 심의를 거쳐 이를 국회의 공식활동으로 승인할 수 있다.

제5조(상임위원회의 해외시찰)

① 상임위원회가 그 소관사항에 관하여 해외시찰 또는 조사활동을 하고자 하는 때에는 시찰계획서를 전년 11월 30일까지 국회운영위원회에 제출하여 협의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.

② 제1항에 의거 해외시찰활동을 실시코자 하는 위원회는 그 목적, 활동기간 및 내용, 시찰단의 규모, 시찰대상국등을 기재한 실시계획서를 제출하여 국회의장의 허가를 받아야 한다.

제9조(활동계획서의 제출)

① 사무총장은 의원친선협회, 국제의회기구의 한국의원단 및 외국의회의원과의 교류를 목적으로 하는 모든 국회의원단체는 연간활동계획서를 전년 11월 30일까지 운영협의회에 제출하여 그 심의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.

② 제1항의 연간활동계획에 의하여 해외활동 또는 초청영접활동은 해당 국회의원 또는 의원단에 의하여 실시하되 그 목적, 활동기간 및 내용, 의원단의 규모, 방문 또는 초청단등을 기재한 실시계획서를 작성하여 국회의장의 허가를 받아야 한다.

제10조(활동결과보고서의 제출)

① 제4조의 공식해외활동 또는 초청영접활동을 한 의원 또는 의원단은 활동이 끝난 후 20일 이내에 활동결과보고서를 서면으로 국회의장에게 제출하여야 하며, 국회의장은 필요한 경우 이를 본회의에서 보고토록 할 수 있다.

② 사무총장은 의원친선협회, 국제의회기구의 한국의원단 및 외국의회의원과의 교류를 목적으로 하는 모든 국회의원단체의 연간활동결과를 익년 1월 31일까지 운영협의회에 보고하여 그 심의를 거친 후 국회의장의 승인을 받아야 한다.

국회의원의국외활동신고에관한지침

제2조(국회활동의 신고)

① 국회의원이 직무상 국외활동을 하고자 하는 경우에는 별지 제1호 및 별지 제2호 서식의 국외활동 신고서와 국외활동세부계획서를 소속상임위원회의 위원장 및 소속 교섭단체대표의원을 거쳐 늦어도 출국 3일전까지 의장에게 제출하여야 한다. 다만 국회의원의 외교활동등에관한규정 제4조제1항, 제3항 및 제5조의 규정에 의하여 의장의 승인 또는 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

나. 판단



(1) 정보가 특정되었는지 여부

국민이 그 알권리를 충족시키기 위하여 공공기관에게 정보공개청구를 함에 있어서는 기본적으로 공개대상정보를 특정하여야 할 것인데, 이 때 그 특정의 정도가 문제된다. 국민 개개인으로서 공공기관의 지배영역 내에 있는 정보의 구체적인 표목이나 작성매체를 자세히 알 수 없는 것이 보통이고, 국민에게 법으로 정보공개청구권을 인정한 취지가 국민의 알권리, 국정 참여권과 국정 운영의 투명성을 보장하기 위하여 일반적으로 입수하기 어려운 공공기관의 정보에 접근할 수 있는 길을 열어주는 데 있다는 점에 비추어 볼 때 공개대상정보를 구체적으로 특정할 것을 기대하거나 요구하기는 어렵고, 사회 일반인의 관점에서 공개대상정보의 대략적인 내용을 알 수 있도록 정보의 범위를 확정하였다면 그로서 정보는 특정되었다고 볼 것이다.

이 사건에서 보건대, 원고가 공개를 요구하는 정보는 ‘2000년 5월 중의 국회의원 해외 외교활동 일정과 그 예산집행관련서류’로서, 비록 구체적인 문서의 제목을 적시하지는 않았지만, 사회 일반인의 관점에서 공개를 구하는 정보의 내용을 알 수 있도록 공개대상정보의 범위를 확정함으로써 정보를 특정하였다고 할 것이다.

(2) 정보가 존재하는지 여부

정보공개법 제2조 제1호는 같은 법에서의 ‘정보’에 대하여 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항”이라고 정의하고 있으므로, 공개청구의 대상이 되는 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 현재 관리하고 있는 문서 등 실체가 존재하는 것에 한정된다 할 것이다.

이 사건에서 보건대, 국회의원들이 사전에 아무런 활동계획을 세우지 아니하



고 국외활동을 수행한다는 점은 선뜻 믿기 어려울 뿐만 아니라, 위 지침 제2조 제1항에 의하면 국회의원이 직무상 국외활동을 하고자 하는 경우에는 위 규정에 의한 의장의 승인 또는 허가를 받은 경우를 제외하고는 국외활동신고서와 국외활동세부계획서를 소속상임위원회의 위원장 및 소속 교섭단체대표의원을 거쳐 늦어도 출국 3일전까지 의장에게 제출하도록 규정하고 있는 점, 예산확정 및 집행을 함에 있어서도 그 근거서류로서 활동 계획서가 필요할 것이라는 점, 이 법원이 비공개로 이 사건 정보를 열람·심사한 결과 ‘재정경제위원회의 해외시찰계획’, ‘예산결산특별위원회의 해외출장계획(안)’등의 서류가 포함되어 있는 점 등에 비추어 보면 국회의원의 ‘해외 외교활동 계획서’는 실체가 존재하는 문서라고 할 것이다.

(3) 정보가 이미 공개되었는지 여부

이 사건 소송과정에서 제출된 피고의 준비서면으로 ‘2000년 5월에 이루어진 국회의원의 해외외교 일정’이 공개되었다고 볼 수 있는지 살피건대, 피고는 2000. 10. 7. 자 ‘소송관련자료’와 2001. 2. 8. 자 준비서면에서 ‘2000년 5월중 의원외교활동현황’에 대한 대략적인 개요를 소개하면서 ‘일정’과 관련하여서는 전체적인 시찰기간과 시찰국가 및 면담인사와 면담목적만을 주요일정으로 적시하고, 그 밖에 국회의원들의 구체적인 날짜별, 시간대별 일정은 밝히고 있지 않는바, 그러한 개략적인 주요 일정의 설명만으로는 원고가 공개를 요구하는 국회의원들의 ‘해외 외교활동의 일정’이 공개되었다고 보기 어렵다.

(4) 정보공개법 제7조 제1항 제2호 소정의 비공개대상정보에 해당하는지 여부

국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 일반 국민 누구나 국가에



대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적인 정보공개 청구권이 포함되는바(대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결), 이러한 정보공개청구권을 구체화하기 위해 제정된 정보공개법은, ‘공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의 무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함’을 그 목적으로 한다고 규정하면서(제1조), 제7조 제1항에서 정한 비공개대상정보에 해당하지 않는 한 모든 국민은 공공기관의 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다고 규정하고 있다.

따라서, 공공기관인 피고로서는, 자신이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있다고 할 수 있는 이 사건 정보가 정보공개법 제7조 제1항 제2호 소정의 ‘공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는 정보’에 해당한다는 이유를 들어 그 공개를 거부할 수 있으려면, 이와 같은 비공개로 인하여 보호되는 이익이 그에 대한 국민의 알권리와 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성을 희생하여야 할 정도로 커야 하고, 그렇지 못할 경우에는 그 공개를 거부할 수 없다고 할 것이다.

그러므로, 이 사건 정보가 공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는지, 있다면 어느 정도인지를 살피기로 한다.

우리 헌법상 국회나 국회의원에게는 외교권이 부여되어 있지 않고, 다만 외교권을 가지는 행정부를 견제할 수 있는 권한이 주어져 있을 뿐이므로, 이에 비추어 위 외교활동규정과 지침 내용들을 살펴보면, 위 외교활동규정이나 지침에 따른 국회의원의 국외활동들은 원칙적으로 교류나 친선을 위한 것이거나 입법활동을 위한 시찰수준에 머무르는 것이라 할 것이고, 또 이와 같은 국외활동에 참여하는 국회의원에 대해서는



원칙적으로 국가예산에서 따로 여비와 활동비가 지급되는데 이러한 예산의 적절한 집행을 보장할 필요도 있음을 함께 고려해 보면, 구체적이고도 명백한 특별한 사정이 없는 한, 국회의원의 위 규정 등에 따른 통상적인 국외활동에 관한 정보가 공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있고, 이것이 국민의 알권리와 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성을 희생할 정도로 크다고 보기는 어렵다. 위 외교활동규정 제4조 제1항 제6호, 제2항 제4호와 같이 외교권을 가진 행정부의 요청에 의한 국외활동 또는 공식적인 외교경로를 통한 상대국 의회나 정부기관으로부터의 공식초청에 의한 국외활동 등은 단순한 교류나 친선을 넘어서는 것으로서 그와 관련된 정보가 공개될 경우 외교관계에 영향을 미칠 여지도 있으나, 이 경우에도 국회의원이 국민의 대표자로서 행정부를 감시하고 견제하여 국정운영의 투명성을 이끌어내어야 할 지위에 있음을 고려해 보면, 위와 같은 국외활동이 단순히 행정부의 요청에 의한 것이라는 사정만으로는 그에 관한 정보가 공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있고 이것이 국민의 알권리와 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성을 희생할 정도로 크다고 단정할 수 없고, 이에 대해서도 역시 별도의 구체적이고도 명백한 사정이 있어야 그 공개를 거부할 수 있다.

그런데, 이 사건에서 피고는, 국회의원도 다양하게 외교활동을 할 필요가 있고, 또 그 중에는 관련 국가와의 관계 등에 비추어 기밀성을 유지할 필요도 있으며, 특히 국가차원의 공개적인 외교가 곤란한 국가, 정부 차원의 공식적인 외교활동의 수행이 곤란하거나 한계가 있는 국가, 국제사회의 제재 하에 있으나 국익차원에서 접근할 필요가 있는 국가에 대한 외교활동의 경우 더욱 그러하다는 원론적이고 추상적인 주장만을 할 뿐, 이 사건 정보가 공개될 경우 어떠한 측면에서 어떻게 외교관계 등 국가의



중대한 이익을 해할 우려가 있는지에 대해 구체적인 주장이나 입증을 하지 못하고 있고, 오히려 피고가 밝힌 2000년 5월 중 국회의원 해외 외교활동의 개요에 의하면 국제기구 회의 참석이나 입법과 예산에 관한 자료수집 또는 상대국 의회지도자 면담 등이 주된 목적으로 되어 있어서 그러한 활동이 공개되는 것이 국가이익을 해한다고 볼 수 없으며, 또 이 법원이 비공개로 이 사건 정보를 열람·심사한 결과에 의하더라도 위 정보에 피고가 주장하는 바와 같이 공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는 정보가 포함되어 있다고 보기 어렵다.

그렇다면, 이 사건 정보는 정보공개법 제7조 제1항 제2호 소정의 ‘공개될 경우 외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는 정보’에 해당한다고 볼 수 없다.

(5) 소결론

결국 이 사건 정보의 공개를 거부한 이 사건 처분은 위법하다.

3. 결론

따라서, 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

2001. 7. 19.

재판장 판사 김영태 _____

 판사 김성수 _____



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2015-04-16

판사 정교화 _____