

상 고 이 유 서

사 건 2018두31733 정보공개거부처분취소 [담당재판부 : 특별1부]

원 고 (피상고인) 박근용

서울 종로구 자하문로9길 16(통인동, 참여연대) (03036)

피 고 (상 고 인) 국회사무총장

서울 영등포구 의사당대로 1(여의도동, 국회) (07233)

위 사건에 관하여 피고(상고인, 이하 '피고'라 합니다)의 소송수행자는 다음과 같이 상고 이유를 제출합니다.

1. 원심 판결의 요지

원심은 1심 판결의 이유를 인용하여 피고의 항소를 기각하였습니다.

1심 판결은, 이 사건 정보공개청구의 대상인 '2011, 2012, 2013회계연도 국회 일반회계의 4개 세항(1031세항 의정지원, 1032세항 위원회운영지원, 1033세항 의회외교, 1035세항 예비금) 각각의 특수활동비(230목)의 세부지출내역(이하 '이 사건 정보'라 합니다)'에 대하여, 위 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 외

국의 인사 초청과 같은 특정 외교활동이 기재된 사실을 인정하였습니다.

그리고 이 사건 정보가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라고만 합니다) 상 비공개대상정보에 해당한다는 피고의 주장에 대하여, 우선 정보공개법 제9조 제1항 제2호1)의 비공개대상정보 해당 여부에 관하여, 특수활동비는 ‘기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 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 해당하나, 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 없고, 의회외교 세항의 경우, 국회의원이나 참석하는 국제회의의 명칭이나 외국의 인사 초청과 같은 특정 외교활동에 관한 구체적인 내용이 기재되어 있으므로, 이는 ‘외교관계에 관한 사항’에 해당한다고 할 수 있으나, 위와 같은 외교활동이 그 자체로 기밀로서 보호하여야 할 정보에 해당한다고 인정할 증거가 없고, 이와 관련한 특수활동비 지급금액도 총액으로만 기재되어 있을 뿐이어서 구체적인 세부내역까지 공개되는 것이 아니므로, 이 사건 정보에 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항이 포함되어 있다고 할 수 없을 뿐 아니라 기밀유지가 필요하다고 볼 만한 내용도 없어 이러한 정보가 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있다고 보이지 아니할뿐

1) ‘국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’

더러, 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 크다고 보아 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판단하였습니다.

정보공개법 제9조 제1항 제5호2)의 비공개대상정보 해당 여부에 관하여는, 이 사건 정보의 내용에 비추어 볼 때, 국정감사나 위원회활동 등의 명목으로 국회의 원에게 지급된 특수활동비 금액이 공개된다고 하더라도 그 구체적인 사용내역까지 알 수 있는 것은 아니므로, 이로써 국정운영의 실태를 파악하고 정부를 견제하는 국회의 국정통제 기능이 제약되고 국회의 독립성과 자율성이 침해되어 공정한 업무 수행이 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 인정된다고 보기 어려운 반면, 이 사건 정보를 공개하여야 할 공익상 필요성은 크다고 보아 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보에 해당하지도 않는다고 판단하였습니다.

또한 정보공개법 제9조 제1항 제3호3), 제6호4) 와 관련한 피고의 주장에 대하여는, 피고는 당초 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 사유를 들어 이 사건 처분을 하였다가 이 사건 소송 과정에서 이 사건 정보가 동법 제9조 제1항 제3호, 제6호의 비공개대상정보에 해당한다는 주장을 추가하였는바, 위 제2호, 제5호와 제3호, 제6호는 입법 취지가 다를 뿐 아니라 각 비공개사유의 내용과 범위 및 요

2) ‘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’

3) ‘공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보’

4) ‘해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보’

건이 다르므로 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호에서 주장하는 사유는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호의 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없으므로 이를 처분사유로 추가하는 것은 허용되지 아니하고, 이 사건 정보 중에서는 '수령인의 성명'이 문제되는바 정보공개법 제9조 제1항 제6호의 (마)목은 '직무를 수행한 공무원의 성명·직위'를 명시적으로 비공개대상정보에서 제외하고 있고, 특수활동비는 국회의원이나 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 그 수령인이 누구인가는 이 사건 정보 중 핵심적인 부분이어서 공개의 필요성이 크므로 이는 정보공개법 제9조 제1항 제6호의 비공개대상정보라고 할 수 없으며, 그 수령인의 성명이 공개된다고 하여 그의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고도 보이지 아니하므로 정보공개법 제9조 제1항 제3호의 비공개대상정보에 해당하지도 않는다고 판단하여, 결과적으로 이 사건 정보에 대한 정보공개를 거부한 이 사건 처분의 처분사유가 인정되지 아니하여 위법하다고 판시하였습니다.

2. 상고이유

원심판결에는 정보공개법상 비공개 대상 정보에 관한 법리를 위반하여 판결결과에 중대한 영향을 끼친 위법이 있습니다.

가. 특수활동비의 특성 : 본질적 기밀성

특수활동비는 편성, 국회의 예산안 심의, 집행증빙 서류처리, 국회의 결산심사에 이르는 전 과정에서 본질적으로 기밀성이 인정됩니다. 기획재정부의 「예산안 편성

및 기금운용계획안 편성지침」에 따르면, 특수활동비는 ‘기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 직접 소요되는 경비’로서 편성 단계부터 기밀유지가 요구되는 예산비목에 해당하고 비밀을 요하지 않은 수사·조사활동 등에 사용되어 타 비목으로 집행이 가능한 경비는 원천적으로 특수활동비로 계상하는 것이 금지됩니다.

이에 따라 기획재정부는 특수활동비 예산 편성시 구체적인 내역심사 없이 기관별 총액으로 편성하고, 집행단계에서도 현금집행 및 증빙서류의 생략이 가능하며, 집행내역은 정보공개법 등에 따른 비공개사항이라고 설명하고 있습니다. 특히, 2008년 이후 예산안 편성지침은 이전과 달리 특수활동비 적용대상에 ‘기밀유지’와 ‘이에 준하는 국정수행활동’이라는 요건을 추가하여 명시적으로 특수활동비의 기밀성을 강조하였습니다.

< 특수활동비 적용대상 변경(기획재정부 예산안 편성지침) >

2007년 이전	사건수사·정보수집·각종 조사활동 등 특정한 업무수행 및 사건수사활동 등에 직접 소요되는 경비
2008년 이후	기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 이에 준하는 국정수행활동 등에 직접 소요되는 경비

이러한 취지에서 국회의 특수활동비 심사과정에서도 비공개성을 인정하고 있는 바, 행정부는 비공개사유에 해당한다는 이유로 국회 상임위원회와 예산결산특별위원회에 특수활동비 집행내역을 밝히지 않고 있습니다. 2015년부터 특수활동비가 편성된 대법원 역시 예산안 및 결산 심사시 특수활동비 집행내역을 국회에 제출하고 있지 않으며,⁵⁾⁶⁾ 또한, 대법원 특수활동비 집행 세부내역에 관한 정보공개청

5) 국회사무처, 『제343회 국회 법제사법위원회 회의록 제8호』, 2016. 7. 13., 3쪽

6) 국회사무처, 『제337회 국회 법제사법위원회 회의록(예산결산심사소위원회) 제2호』, 2015. 10. 27., 42쪽

구에 대해서도 공개거부 처분을 하고 있습니다. 더욱이 예산안 및 결산 심사·의결에 관한 고유 권한을 가진 국회에서조차, 특수활동비에 관한 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산 심사만큼은 공개회의가 원칙인 소위원회 회의에서도 소위원회의 의결로 비공개회의로 전환하여 진행하고 있습니다.⁷⁾⁸⁾⁹⁾ 즉, 이러한 사실을 종합하면 특수활동비에 대한 기밀성은 행정, 입법, 사법 전 영역에 걸쳐 인정된다고 할 것입니다. 덧붙여, 특수활동비 집행 증빙과 관련된 감사원의 「특수활동비에 대한 계산증명지침」에 따르더라도, 경비집행의 목적달성에 지장을 받을 우려가 있는 경우에는 집행내용확인서를 생략할 수 있도록 하여 다른 비목과 달리 특수활동비의 지출증빙 특례를 인정하고 있습니다.

이처럼 특수활동비는 제도적으로도 기밀성이 전제되어 비공개성을 보장하는 예산비목으로서, 모든 국가기관에서 일률적인 기준에 따라 집행·관리되며 비공개로 처리되고 있습니다. 따라서 현행 특수활동비 집행내역에 대한 통제는 국민 일반에 대한 정보공개제도를 통하기보다는 국가기관 사이의 상호 견제 등을 통하여 이루어지는 것이 바람직하며, 공개가 필요한 경우에도 개별 소송보다는 기획재정부 또는 감사원의 특수활동비 관련 지침 개정 등 제도개선을 통하여 투명성을 제고하는 등 국가의 이익을 고려하여 전체적이고 통일적인 관점에서 공개 여부를 결정하는 것이 적절하다고 할 것입니다. 국회 역시 ‘특수활동비 제도개선을 위한 공청회(예산결산특별위원회, 2015. 10. 27.)’를 개최하여 사회 각계 전문가 의견을 청취하고, 2016년도 국회 예산에서 특수활동비 5억 4천만원을 감액하였고, 2018년도 국회 예산에서 18억 8,600만원을 감액하였으며 특수활동비 제도 개선을 통해 투명성을 확보하기 위하여 국회 차원에서도 적극적으로 노력하고 있습니다.

7) 『국회법』 제57조 (소위원회) ⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다

8) 국회사무처, 『제346회 국회 예산결산특별위원회 회의록(예산안등조정소위원회) 제9호』, 2016. 11. 17., 27쪽

9) 국회사무처, 『제336회 국회 예산결산특별위원회 회의록(결산심사소위원회) 제3호』, 2015. 8. 26., 45쪽

이처럼 기밀성이 요구되는 특수활동비 제도의 본래 목적을 달성함과 동시에 그 정당성과 집행의 투명성을 확보하기 위해서는, 국민 누구에게나 인정되는 정보공개법 상의 정보공개청구권에 의한 공개보다 특수활동비의 근거 법령 제정이나 명확한 제도의 정비, 또는 일정한 요건 하에서 사후 결산 장치를 두는 방식 등의 제도 개선에 의하는 것이 보다 바람직하다고 할 것입니다.

나. 정보공개법 제9조 제1항 제2호 관련

정보공개법 제9조 제1항 제2호는, ‘국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’를 비공개 대상 정보로 규정하고 있는바, 이 사건 정보는 이에 해당하여 공개되어서는 안 됩니다.

국회는 모든 국가작용의 근거가 되는 법률을 제·개정하는 입법기능을 수행함과 동시에 국가의 세입·세출에 대한 예산안을 심의·의결하고, 국정감사·조사등을 통한 국정통제 기능까지 담당하고 있습니다. 뿐만 아니라 외국 주요인사를 공식 초청하는 외교활동과 상대국을 방문하는 외교활동 등을 통하여 의회차원의 외교 협력을 강화하고, 다자간 교류 협력강화 및 국제적 현안 대응을 위한 국제회의를 개최하거나 참석하는 등 외교관계에 있어서도 핵심적인 역할을 담당하는 국가기관입니다.

또한 국회의원은 국회의 구성원으로서의 지위뿐만 아니라 국민의 대표로서의 지위를 가지며, 국민의 선거에 의하여 선출되고(헌법 제41조 제1항) 헌법과 법률에 의하여 여러 가지 특권과 권한 내지 책임이 부여되어 있으며(헌법 제42조(임기

보장), 제44조(불체포특권), 제45조(면책특권), 제46조 제2항(국가이익을 우선하고 양심에 따른 직무수행), 제52조(법률안제출권) 등과 국회법의 여러 규정들}, 이를 토대로 입법활동 및 국정외 비판·감시 활동을 수행함으로써 결정적으로 국가의사 형성에 관여하는 국가기관에 해당합니다. 더불어 국회의원은 국회의 어느 상임위원회에 소속되어 있는지 여부와 관계없이 본질상 국가 운영 전반에 관하여 관여할 권한 내지 책임이 있고, 이에 따라 국가안보, 국방, 통일, 외교관계 등 국가적 차원의 모든 영역이 국회의원의 정치활동의 범위에 속할 수 있습니다.

그렇다면 이와 같이 입법권, 예산안 심의·의결권, 국정감사·조사권, 외교활동 등을 통하여 국가안전보장·국방·통일·외교관계는 물론 국정운영 전 분야와 관련된 중요한 기능을 능동적이고 주도적으로 수행하는 국회와 국회의원의 역할을 고려할 때, 예산편성·심의과정에서 허용된 국회의 특수활동비 집행내역이 이 사건과 같은 정보공개청구를 통하여 국민 일반에 공개될 경우, 국회의 고도의 정치적 행위가 노출되어 궁극적으로는 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있습니다.

외교관계를 예로 들면, 국회는 외국 의회에 방문하거나 외국 정부고위관계자 또는 의회대표단을 우리나라에 초청할 때 대표단을 조직하여 구성하고 있는바, 의회대표단은 외국 의회에의 방문 및 초청에 대비하여 국가정상급 인사 등과 회의 및 간담회를 추진하게 되고, 그 과정에서 외국 고위관계자나 유관기관의 협조를 구하기 위하여 특수활동비를 집행하고 있습니다. 또한 이러한 외교 과정에서는 외교 관례 및 다른 국가와의 관계를 고려하여 일정 부분 공개되지 아니하여야 할 정보 또한 존재합니다. 그런데 이러한 특수활동비 지출내역이 공개될 경우, 특수활동비 편성 및 집행과 관련된 외국기관이나 개별 관계자에 대한 정보가 일반에 알려짐으로써 외교활동 준비 과정에서 국내외의 유기적인 협조를 구하기가 어려워져 의회외교활동에 큰 제약이 발생할 가능성이 있습니다. 또한, 국회 외교활동

의 특수활동비 집행금액은 방문단(초청단)의 규모와 방문(초청)기간 등을 감안하여 개별적으로 결정하고 있는바, 만약 각각의 외교활동에 관한 특수활동비 집행금액 등이 공개될 경우, 각국 외교대표단의 규모 및 나라별 집행금액의 차이 등에 대한 정보가 알려져 상대국에 대한 외교적 결례로 작용하여 향후 의회외교활동에 중대한 차질이 발생할 수도 있습니다. 이러한 취지에서 정보공개법의 위임을 받아 제정된 「국회정보공개규정」 별표2의 세부기준에는 “외교활동의 특수성을 감안하여 계상·집행된 경비내역으로서 공개될 경우 외교적 마찰을 초래할 상당한 이유가 있는 정보”에 대하여는 정보 공개를 하지 않을 수 있도록 규정하고 있는 것입니다.

따라서 이 사건 정보가 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는바, 공개되어서는 안 된다고 할 것입니다.

다. 정보공개법 제9조 제1항 제5호 관련

정보공개법 제9조 제1항 제5호는, ‘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’를 비공개 대상 정보로 규정하고 있습니다. 또한 이에 따라 「국회정보공개규정」 제6조의2 제1항 [별표2]의 세부기준에서도, ‘원만한 국회운영을 위하여 개최된 각종 회담, 간담회 및 행사 중 공개될 경우 정치적 쟁점을 야기하고 국회운영에 차질을 초래할 수 있는 각종 회담 등의 관련 정보 및 이에 지원 또는 소요된 경비 등의 정보’, ‘의장단, 원내대표, 국회사무총장 등의 활동내역과 경비내역 중 공개될 경우 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’, ‘국회활동의 특수성과 독립기관

으로서의 재정적 자율성을 감안하여 계상·집행된 경비 내역으로서 공개될 경우 독립기관의 자율성에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'를 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상정보로 규정하고 있습니다.

이처럼 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 비공개대상정보로 규정하고 있는 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'란, 정보공개제도의 목적 및 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 따른 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때, 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 말하고, 이에 해당하는지는 비공개함으로써 보호되는 업무수행의 공정성 등 이익과 공개로 보호되는 국민의 알권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단할 것이며, 그 판단을 할 때에는 공개청구의 대상이 된 당해 정보의 내용뿐 아니라 그것을 공개함으로써 장래 동종 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 가져올지도 아울러 고려해야 합니다(대법원 2012. 10. 11. 선고 2010두18758 판결 참조).

앞서 살펴본 바와 같이 국회는 입법기능과 함께 예산안을 심의·의결하고, 국정감사·조사 등을 통한 국정통제 기능까지 수행하고 있습니다. 그리고 이 과정에서 원활한 국회 운영과 국정업무수행을 위하여 기밀유지가 요구되는 활동에 소요되는 의장단, 원내대표단, 상임위원장 등의 경비를 집행하기 위해 필요한 것이 국회 특수활동비입니다. 그리고 국회의 특수활동비 집행내역에 관한 정보에는 국회의 행정부에 대한 감독 및 견제를 위하여 정보 및 제보 접수활동의 일환으로 국회의원이 행정부 공무원 및 민원인 등과 접촉하는 과정에서 집행된 내역도 포함되어

있습니다. 따라서 이 사건 세부지출내역에 관한 정보는 그 자체로 국회의 의정, 외교 및 행정부 감시를 위한 활동 내역 등이 포함되어 있으므로 그 특성상 기밀 유지가 필요하며, 이를 공개한다는 것은 행정부 감시 업무를 담당하는 수행자 및 수행방법·시기 등에 관한 정보가 노출되어 국회의 감사업무와 관련된 행정부 감시 및 견제 역할이 위축되고, 삼권분립에 기초한 국회 고유의 기능이 제약된다는 것을 의미하므로 장래 국회의 동종 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 가져올 가능성이 있습니다. 같은 취지에서 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제14조 제1항에서도 감사 또는 조사를 하는 공무원에 대한 주의의무로서 ‘기밀유지 의무’를 규정하고 있다는 점에서도, 국정감사 또는 조사와 관련된 특수활동비 내역 공개는 곤란하다는 것을 알 수 있습니다.¹⁰⁾

따라서 국회의 특수활동비 집행 세부내역이 공개될 경우 국회 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는바, 이 사건 정보는 공개되어서는 안 된다고 할 것입니다.

라. 정보공개법 제9조 제1항 제3호 및 제6호 관련

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서는 다른 사유를 추가하거나 변경할 수도 있으나 기본적 사실관계가 동일하다는 것은 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한 것을 말하며, 처분청이 처분 당시에 적시한 구체적

10) 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 제14조(주의의무) ① 감사 또는 조사를 할 때에는 그 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 아니하도록 주의하여야 한다.

사실을 변경하지 아니하는 범위 내에서 단지 그 처분의 근거법령만을 추가·변경하거나 당초의 처분사유를 구체적으로 표시하는 것에 불과한 경우에는 새로운 처분사유를 추가하거나 변경하는 것이라고 볼 수 없다(대법원 1989. 7. 25. 선고 88누11926 판결, 2004. 11. 26. 선고 2004두4482 판결, 2007. 2. 8. 선고 2006두4899 판결 등)는 것이 확고한 판례의 입장입니다. 따라서 본 사건에서 피고가 이 사건 정보공개거부처분의 근거법령으로 정보공개법 제9조 제1항 제3호, 제6호를 추가한 것은 이 사건 처분 당시에 존재한 구체적 사실은 그대로 둔 채 단지 처분의 근거법령만을 추가한 것이므로 새로운 처분사유를 추가하였다고 볼 수 없습니다.

이 사건 정보에는 특수활동비의 수령인에 관한 정보가 포함되어 있습니다. 정보공개법 제9조 제1항 제6호 본문의 규정에 따라 비공개대상이 되는 정보에는 구 정보공개법상 이름·주민등록번호 등 정보의 형식이나 유형을 기준으로 비공개대상정보에 해당하는지 여부를 판단하는 ‘개인식별정보’ 뿐만 아니라 그 외에 정보의 내용을 구체적으로 살펴 ‘개인에 관한 사항의 공개로 인하여 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보’도 포함됩니다(대법원 2012. 6. 18. 선고 2011두2361 전원합의체 판결 참조). 또한 ‘개인정보’란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함)를 의미하고, 이러한 개인정보의 경우 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지도 포함하는 것이기에(대법원 2016. 3. 10. 선고 2012다105482 판결 등), 본 사안에서의 특수활동비의 수령인 성명 등의 정보 역시 개인정보자기결정권 및 사생활의 비밀 또는 자유를 보장하는 측면에서 보호받아야 할 대상에 포함된다고 할 것입니다.

원심은 특수활동비는 국회의원이나 위원회, 교섭단체가 그 업무 수행과 관련하여 수령한 것이므로 수령인의 성명을 공개한다고 하여 그 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 보기 어렵다고 판단하였으나, 원심 판결문의 기재 내용에 따르더라도 수령인은 대체로 국회 소속 재무관이나 관련 부서 담당관으로 되어 있고 일부가 국회의원이나 보좌직원 등의 명의로 되어 있는바, 그 직무의 공공성이 대단히 크고 성명 등의 개인정보 역시 국민 일반에게 널리 알려진 국회의원 등의 경우에는 그 활동과 관련하여 알권리를 보장한다는 의미에서 성명 등 사생활의 영역을 어느 정도 제한하여 인정할 수 있는 측면도 있다고 하더라도, 그렇지 아니한 재무관 또는 부서 담당관 등의 경우에까지 성명 정보와 같은 개인정보를 공개하여야 할 필요성이 크다고 보기는 어렵습니다. 공무원의 신분에서 있는 자라 할지라도 성명, 근무처와 같은 정보는 공적 영역에 속하기보다는 사적 영역에 속하였다고 볼 소지가 큰 것이고, 공무원이 아닌 사인의 경우에는 특수활동비의 수령과 관련하여 범죄 등이 문제되는 특수한 상황이 아닌 이상 더욱 성명정보와 같은 개인정보 공개의 필요성이 크다고 보기 어려우며, 또한 특수활동비 수령인의 성명 등의 개인정보가 다른 정보와 결합될 경우 특정인의 금융거래정보의 획득을 위한 수단이 될 수 있는 가능성도 완전히 배제할 수는 없는데, 이러한 정보에 대하여는 국민의 알권리보다 개인의 기본권 보장 측면에서 개인정보자기결정권이 우선되어야 할 것입니다.

따라서 이 사건 정보에는 개인정보가 포함되어 있어 공개될 경우 국민의 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려도 있으므로 공개되어서는 안 됩니다.

3. 결론

결국 원심판결은 정보공개법상 비공개 대상 정보에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 중대한 영향을 미친 위법이 있으므로 마땅히 파기되어야 할 것입니다.

2018. 2. .

피고 소송수행자 김용우

이양성

최민영

우병혁

이덕형

양경화

대법원 특별1부 귀중