

변론기일	2018. 9. 20. 15:10
------	--------------------

재판부	제3행정부	주심	
-----	-------	----	--

사 건 2018누59627 정보공개거부처분취소

원 고(피항소인) 하승수

피 고(항 소 인) 국회사무총장

준 비 서 면

열람용
2018. 9. .

서울고등법원 제3행정부 귀중

준 비 서 면(항소이유서)

사 건 2018누38170 정보공개거부처분취소
원 고(피항소인) 하승수
피 고(항 소 인) 국회사무총장

위 사건에 관하여 피고(항소인, 이하 ‘피고’ 라고만 합니다)의 소송수행자는 아래와 같이 항소이유를 밝힙니다.

1. 원심 판결의 요지

원심은 이 사건 정보공개청구의 대상인 ‘① 2016년 6월부터 12월까지 국회 예비금 집행 세부내역(집행일자, 집행목적, 집행내용, 집행금액, 집행장소, 참석한 사람 숫자, 영수증의 종류 등 포함), ② 2016년 6월부터 12월까지 사용된 특수활동비 및 업무추진비 집행 세부내역(집행일자, 집행목적, 집행내용, 집행금액, 집행장소, 참석한 사람 숫자, 영수증의 종류 등 포함), ③ 2016년 6월부터 12월까지 국회의장단 및 정보위원회 위원들이 해외출장에 사용한 여비, 출장비 등 집행내역(집행일자, 출장목적, 출장지, 출장인원, 경비 세부 집행내역 등)’ 에 대해서,

예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역은 ‘지출결의서(일반)’ 및 ‘지급결의서’ 중 수령인의 금융기관, 계좌번호, 계좌실명번호를 제외한 부분과 ‘지급결의서’ 에 첨부된 증빙자료 중 집행목적, 집행장소, 참석한 사람 숫자를 알 수 있는 ‘품의서’ 및 관련 ‘계획(안)’ 에 해당하는 문서로 보고, 의장단 및 정보위원회 해외출장비 집행내역은 수령인의 인적사항과 계좌정보를 제외한 ‘○○○(국회의원) △△△(방문국) 방문(또는 참석) 관련 경비 정산(또는 정산 의뢰)’ 및 ‘정보위원회 해외시찰경비 지급의뢰’ 라는 제목의 문서(각 붙임서류 제외)로 특정하였습니다.

그리고 이 사건 정보가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라고 합니다) 상 비공개 대상정보에 해당한다는 피고의 주장에 대해서,

① 정보공개법 제9조 제1항 제2호¹⁾의 비공개 대상정보 해당 여부에 관하여,

㉠ 예비금 집행 세부내역은 예비금 지출금액, 지출시기, 수령자, 지출명목 및 증빙의 종류가 기재되어 있을 뿐이어서, 각 해당 활동비의 수령자가 언제, 어떤 명목으로, 얼마의 활동비를 수령하였는지를 알 수 있지만 구체적으로 어떻게 지출되었는지에 관한 내용은 알 수 없다는 이유로,

㉡ 특수활동비 집행 세부내역에 관한 정보에는 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보가 존재할 수 있으나, 지출결의서에는 개별 국회의원이나 위원회가 수행하는 특정한 업무 내용을 파악할 수 있는 구체적인 정보가 포함되어 있다고 볼 수는 없고, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하여 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 않으며, 국회의 활동은 기밀유지가 요구되는 것이 아닌 한 원칙적으로 국민에게 공개하여 그에 대한 자유로운 토론과 비판이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 이유로,

㉢ 업무추진비 집행 세부내역은 국회 및 국회의 위원회가 활동한 내용, 활동 시기 및 범위 등 국회의 활동 내역이 구체적으로 드러난다면 국정운영의 투명성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다는 이유로,

㉣ 의장단의 해외출장비 집행내역은 방문단이 방문국에서 누구를 만나 무슨 활동을 하였는지 등의 외교활동과 관련한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않다는 이유로,

해당 정보가 공개되더라도 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 보기 어렵다고 판단하였습니다.

㉤ 반면에 정보위원회의 해외출장비 집행내역 중 해외시찰국과 시찰기간(시찰목적이

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

기재된 경우 시찰목적 포함)에 관한 정보는 고도의 보안성이 요구되는 국가정보체계 내지 해외·대공·외사보안·방첩 등 업무와 관련되어 기밀유지의 필요성이 높아 보이고, 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정된다면서, 정보공개법 제9조 제1호 제2호의 비공개 대상정보에 해당한다고 보았습니다.

② 정보공개법 제9조 제1항 제5호²⁾의 비공개 대상정보 해당 여부에 관하여,

㉠ 예비금, 특수활동비, 업무추진비의 집행내역은 법안 검토와 입안 등을 위한 내부적인 검토 과정 중에 생성되는 일정 수준의 정보 등을 비롯하여 국회의원의 의사결정 과정 및 내부결정 과정에 있는 사항과 관련되어 비공개가 필요한 부분이 존재할 수 있으나, 각 정보가 드러내고 있는 세부적인 집행내역의 내용과 그 정도에 비추어 국회의 의정활동 및 업무수행을 활발히 하고 다양한 이해관계자들로부터 의견을 수렴하는데 영향을 미칠 것으로 우려될 만한 정보가 포함되어 있다고 보이지 않는다는 이유로,

㉡ 의장단의 해외출장비 집행내역은 그 중 방문목적에 관한 정보가 국회 또는 국회의장단의 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항과 관련되어 있을 수 있으나, 대상 문서에 기재된 방문목적의 기재 내용과 그 정도는 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항을 파악할 수 있을 정도로 구체적이지 아니하다는 이유로,

해당 정보가 공개되더라도 업무의 수행에 현저한 지장을 초래할 것으로 보기 어렵다고 판단하였습니다.

㉢ 반면에 정보위원회의 해외출장비 집행내역에 관해서는 정보위원회의 해외출장은 그 업무특성상 방문국 정보기관과의 교류 내지 정보 협조 등이 주된 활동일 것으로 보이고, 이는 정보위원회의 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등과 관련되는 정보를 포함하고 있을 것으로 보이므로, 시찰국, 시찰기간, 시찰목적 등이 공개될 경우 정보위원회의 국내 업무수행 및 다른 나라 정보기관과의 정보교류 활동 수행에

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’

심각한 장애가 초래될 우려가 있다는 고도의 개연성이 존재한다고 인정된다면서, 정보 공개법 제9조 제1호 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다고 보았습니다.

2. 항소이유

가. 예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역 비공개처분의 적법성

국회 예비금은 헌법상 독립기관인 국회의 독립성과 자율성을 재정적 측면에서 보장하고, 국회의 정치적 특수성으로 인한 예산소요에 충당하고자 하는 목적에서 국회법 제23조에 따라 운용되고 있는 것으로서, 의장단 및 교섭단체 등의 의정 활동 및 국회 경호경비 활동 등을 지원하는데 사용되고 있습니다. 이와 같은 예비금의 집행 세부내역은 일반예산에 포함되기 어려운 국회의 특수 목적 활동이 상당 부분 포함된 정보라는 점에서, 공개 여부와 국회의 재정적 독립성 및 자율성과의 상관관계는 상당한 정도에 이른다고 볼 수 있습니다. 또한 국회 예비금의 집행 세부내역 공개여부는 예비금을 편성, 집행하고 있는 다른 헌법기관의 집행내역에 대한 공개여부에도 영향을 미친다는 점에서 신중하게 판단해야 할 문제입니다.

한편 특수활동비는 편성, 예산안 심의, 집행증빙 서류처리, 결산심사에 이르는 전 과정에서 비공개성이 제도적으로 인정되어 왔으며, 특히 특수활동비 집행 증빙과 관련된 감사원의 「특수활동비에 대한 계산증명지침」에 따르면, 경비집행의 목적달성에 지장을 받을 우려가 있는 경우에 집행내용확인서를 생략할 수 있도록 하여 다른 비목과 달리 특수활동비의 지출증빙 특례를 인정하고 있습니다. 이처럼 특수활동비는 제도적으로 비공개성을 보장하는 예산비목이며 모든 국가기관에서 일률적인 기준에 따라 집행·관리되고 있습니다. 따라서 현행 특수활동비 집행내역에 대한 통제는 정보공개제

도보다는 국가기관 사이의 상호 견제를 통하여 이루어져야 하며, 공개가 필요하다면 개별 소송보다는 기획재정부 또는 감사원의 특수활동비 관련 지침의 개정 등을 통하여 투명성을 제고하는 등 국가 전체적인 관점에서 제도개선 방향을 수립하는 것이 적절합니다.

국회도 2018년도 특수활동비 예산을 전년에 비해 18억 8,600만원을 감액하여 편성한 데 이어 2019년도 예산안은 여기에 다시 22억 3,900만원을 감액하여 신청함으로써 2019년도 편성 규모를 2017년에 비해 절반 이하로 감축하는 등 특수활동비 제도개선을 선도하기 위하여 적극적으로 노력하고 있으며, 국회 내 각 교섭단체의 합의에 따라 국회운영위원회에 설치하기로 한 제도개선소위원회를 통해 추가적인 개선방안을 지속적으로 논의해 갈 예정입니다.

이러한 점을 고려하면, 특수활동비에 대한 국민의 알권리는 기존에 비공개성을 기반으로 편성·집행되어 왔던 특수활동비의 세부 집행내역 등 정보를 현재의 판단에 따라 일반에 공개하는 것보다는 제도적인 개선책 마련을 통해 투명성을 강화해 나감으로써 충족시키는 것이 타당합니다.

그리고 업무추진비 집행 세부내역은 국회 및 국회의 위원회가 활동한 내용, 시기, 범위 등이 다수 포함되어 있을 뿐 아니라 매우 구체적으로 드러나는 정보입니다. 국회는 수많은 이해관계와 정치적 견해의 대립을 조정하여 정책을 수립하고 이를 입법을 통해 반영하는 기관으로서, 이 과정에서 국민의 의견 수렴을 위한 활동이 매우 다양하게 이루어지는 국가기관입니다. 이러한 활동내역은 대외적으로 공개되어야 마땅한 성격의 것이 존재할 수도 있지만 내부적인 검토 과정의 일부로서 일정 수준의 비공개성이 보장되어야 하는 부분도 포함하고 있습니다. 이와 같은 일정 수준의 비공개성 보장은 국회가 의정활동 및 업무수행을 활발히 하고 다양한 이해관계자로부터의 의견 수렴 창구를 확보하는데 있어서 매우 중요한 의미를 지닙니다. 따라서 업무추진비 집행 세부내역에 대해 구체적인 편성 목적 및 집행용도를 고려하지 않고 전부 공개하라는 원고의

주장이 받아들여진다면 국회의 의정활동 및 고유업무 수행에 현저한 지장을 초래하게 될 개연성이 매우 높습니다.

이와 같은 예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역에 대해 원심 법원은 구체적으로 어떻게 지출되었는지의 내용이나 개별 국회의원 또는 위원회가 수행하는 특정한 업무 내용을 파악할 수 있는 상세한 정보가 포함되어 있지 않고, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하여 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 않는다는 것을 주요 이유로 들면서 비공개 대상정보에 해당하지 않는다고 판단하였습니다.

그러나 원심 법원도 언급한 바와 같이 특정 회계연도에 대한 특수활동비 집행내역이 공개된 이후 이미 언론에 공개되었던 다른 정보와의 결합을 통해 해당 예산의 집행에 대한 매우 세부적인 정보가 재생산되고 있고, 해당 정보 자체는 제한적 구체성을 띠더라도 사실에 기반하지 않은 추측을 통해 이를 보완하려는 시도가 발생함과 동시에, 이와 같이 사실과 다른 추측을 불식시키거나 오해로부터 실체를 규명하기 위해서는 법원이 공개를 명한 정보 이상의 공개가 요구되는 상황이 일어나는 점에 비추어 보면, 이 사건 정보가 가지는 구체성이 제한적이라는 이유로 정보공개법 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 단정하는 것은 타당하지 아니합니다.

나. 국회의장단 및 정보위원회 위원 해외출장경비 세부 집행내역 비공개처분의 적법성

국회의장단 및 정보위원회의 해외출장 집행내역은 의장단 및 정보위원의 국외활동을 한눈에 파악할 수 있는 매우 구체적인 정보로서, 국가안전보장·국방·외교관계 등에 관한 사항을 포함하고 있을 뿐만 아니라 기밀로서의 보호 필요성도 중대하게 인정되는 정보라고 할 수 있습니다. 국회의장단은 입법부의 수장으로서 의회외교의 핵심적인 역할을 맡아 참여하고 긴밀한 국방·외교 문제의 해결을 위해 활동하며, 국회 정보위원

회 위원은 국가안전보장을 위한 중요 기밀사항에 대해 국내외에서 폭넓은 임무를 수행하고 있습니다. 이와 같은 인사들의 국외활동과 관련한 세부내역이 모두 공개될 경우 국방·외교적 안정성에 대한 침해라는 부작용이 발생하리라는 것은 충분히 예측이 가능한 사실로 판단됩니다. 국회는 원고가 당초 공개 청구한 국회의원의 해외출장 집행내역에 대해 국민의 알권리 보장을 위해 공개 처분을 하면서도 의장단 및 정보위원회 위원에 한해 부분적으로 공개를 거부하였는데, 이는 이러한 사정을 고려하지 않을 수 없었기 때문입니다.

특히 의장단의 해외순방은 상대방 의회의 고위인사 뿐만 아니라 대통령, 총리 등 정부수반을 만나 양국의 정치·외교·경제 등의 현안을 폭넓게 논의하는 중요한 국가 외교의 한 축으로서 경비 집행내역이 공개되는 경우 그 금액의 적절성 여부에 대한 객관적 검토와 관계없이 불필요한 오해와 비판 여론이 발생할 개연성이 큰바, 향후 의회정상외교 추진에 심각한 장애를 초래함으로써 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있습니다.

또한 경비 집행내역의 공개로 인하여 의장단 경비 지급 상대방(공관, 상대측 경호·의전 및 공연팀, 교민 등)이 드러나고 선물의 종류와 가격 등이 알려질 경우 향후 의회정상외교를 원활하게 추진하기 어려울 뿐 아니라, 외교적 결례가 될 가능성이 상당히 높습니다.

원심은 정보위원회 해외출장의 시찰국, 시찰기간, 시찰목적에 대해서는 동 정보가 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 해할 우려와 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정하였으나, 국회의장단은 의회외교의 정점에 서서 공개적인 외교활동 뿐만 아니라 국가 주요 현안에 대해 기밀을 요구하는 외교활동까지 아우르는 활동영역을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 국회의장단 해외출장경비 집행 관련 정보에 대해 예외 없이 정보공개법 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상사유에 해당하지 않는다고 본 원심의 판단에 대해서는 반드시 재고가 이루어져야 할 것입니다.

3. 결론

따라서 이 사건 각 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호에 해당하는 비공개 대상정보인바, 피고의 이 사건 정보공개거부처분은 적법하므로 원심 판결을 취소하고 원고의 청구를 기각하여 주시기 바랍니다.

2018. 9. .

피고 소송수행자 임종수

피고 소송수행자 주규준

피고 소송수행자 최민영

피고 소송수행자 이영은

피고 소송수행자 노세현

피고 소송수행자 최영원

서울고등법원 제3행정부 귀중

변론기일	2018. 9. 20. 15:10
------	--------------------

재판부	제3행정부	주심	
-----	-------	----	--

사 건 2018누59627 정보공개거부처분취소
원 고(피항소인) 하승수
피 고(항 소 인) 국회사무총장

준 비 서 면

열 리 람 용
2018. 9. 11.

서울고등법원 제3행정부 귀중

준 비 서 면(항소이유서)

사 건 2018누59627 정보공개거부처분취소

원 고(피항소인) 하승수

피 고(항 소 인) 국회사무총장

위 사건에 관하여 피고(항소인, 이하 ‘피고’ 라고만 합니다)의 소송수행자는 아래와 같이 항소이유를 밝힙니다.

1. 원심 판결의 요지

원심은 이 사건 정보공개청구의 대상인 ‘① 2016년 6월부터 12월까지 국회 예비금 집행 세부내역(집행일자, 집행목적, 집행내용, 집행금액, 집행장소, 참석한 사람 숫자, 영수증의 종류 등 포함), ② 2016년 6월부터 12월까지 사용된 특수활동비 및 업무추진비 집행 세부내역(집행일자, 집행목적, 집행내용, 집행금액, 집행장소, 참석한 사람 숫자, 영수증의 종류 등 포함), ③ 2016년 6월부터 12월까지 국회의장단 및 정보위원회 위원들이 해외출장에 사용한 여비, 출장비 등 집행내역(집행일자, 출장목적, 출장지, 출장인원, 경비 세부 집행내역 등)’ 에 대해서,

예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역은 ‘지출결의서(일반)’ 및 ‘지급결의서’ 중 수령인의 금융기관, 계좌번호, 계좌실명번호를 제외한 부분과 ‘지급결의서’ 에 첨부된 증빙자료 중 집행목적, 집행장소, 참석한 사람 숫자를 알 수 있는 ‘품의서’ 및 관련 ‘계획(안)’ 에 해당하는 문서로 보고, 의장단 및 정보위원회 해외출장비 집행내역은 수령인의 인적사항과 계좌정보를 제외한 ‘○○○(국회의원) △△△(방문국) 방문(또는 참석) 관련 경비 정산(또는 정산 의뢰)’ 및 ‘정보위원회 해외시찰경비 지급의뢰’ 라는 제목의 문서(각 붙임서류 제외)로 특정하였습니다.

그리고 이 사건 정보가 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라고 합니다) 상 비공개 대상정보에 해당한다는 피고의 주장에 대해서,

① 정보공개법 제9조 제1항 제2호¹⁾의 비공개 대상정보 해당 여부에 관하여,

㉠ 예비금 집행 세부내역은 예비금 지출금액, 지출시기, 수령자, 지출명목 및 증빙의 종류가 기재되어 있을 뿐이어서, 각 해당 활동비의 수령자가 언제, 어떤 명목으로, 얼마의 활동비를 수령하였는지를 알 수 있지만 구체적으로 어떻게 지출되었는지에 관한 내용은 알 수 없다는 이유로,

㉡ 특수활동비 집행 세부내역에 관한 정보에는 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보가 존재할 수 있으나, 지출결의서에는 개별 국회의원이나 위원회가 수행하는 특정한 업무 내용을 파악할 수 있는 구체적인 정보가 포함되어 있다고 볼 수는 없고, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하여 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 않으며, 국회의 활동은 기밀유지가 요구되는 것이 아닌 한 원칙적으로 국민에게 공개하여 그에 대한 자유로운 토론과 비판이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 이유로,

㉢ 업무추진비 집행 세부내역은 국회 및 국회의 위원회가 활동한 내용, 활동 시기 및 범위 등 국회의 활동 내역이 구체적으로 드러난다면 국정운영의 투명성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다는 이유로,

㉣ 의장단의 해외출장비 집행내역은 방문단이 방문국에서 누구를 만나 무슨 활동을 하였는지 등의 외교활동과 관련한 구체적인 내용이 포함되어 있지 않다는 이유로,

해당 정보가 공개되더라도 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 보기 어렵다고 판단하였습니다.

㉤ 반면에 정보위원회의 해외출장비 집행내역 중 해외시찰국과 시찰기간(시찰목적이

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

기재된 경우 시찰목적 포함)에 관한 정보는 고도의 보안성이 요구되는 국가정보체계 내지 해외·대공·외사보안·방첩 등 업무와 관련되어 기밀유지의 필요성이 높아 보이고, 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정된다면서, 정보공개법 제9조 제1호 제2호의 비공개 대상정보에 해당한다고 보았습니다.

② 정보공개법 제9조 제1항 제5호²⁾의 비공개 대상정보 해당 여부에 관하여,

㉠ 예비금, 특수활동비, 업무추진비의 집행내역은 법안 검토와 입안 등을 위한 내부적인 검토 과정 중에 생성되는 일정 수준의 정보 등을 비롯하여 국회의원의 의사결정 과정 및 내부결정 과정에 있는 사항과 관련되어 비공개가 필요한 부분이 존재할 수 있으나, 각 정보가 드러내고 있는 세부적인 집행내역의 내용과 그 정도에 비추어 국회의 의정활동 및 업무수행을 활발히 하고 다양한 이해관계자들로부터 의견을 수렴하는데 영향을 미칠 것으로 우려될 만한 정보가 포함되어 있다고 보이지 않는다는 이유로,

㉡ 의장단의 해외출장비 집행내역은 그 중 방문목적에 관한 정보가 국회 또는 국회의장단의 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항과 관련되어 있을 수 있으나, 대상 문서에 기재된 방문목적의 기재 내용과 그 정도는 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항을 파악할 수 있을 정도로 구체적이지 아니하다는 이유로,

해당 정보가 공개되더라도 업무의 수행에 현저한 지장을 초래할 것으로 보기 어렵다고 판단하였습니다.

㉢ 반면에 정보위원회의 해외출장비 집행내역에 관해서는 정보위원회의 해외출장은 그 업무특성상 방문국 정보기관과의 교류 내지 정보 협조 등이 주된 활동일 것으로 보이고, 이는 정보위원회의 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등과 관련되는 정보를 포함하고 있을 것으로 보이므로, 시찰국, 시찰기간, 시찰목적 등이 공개될 경우 정보위원회의 국내 업무수행 및 다른 나라 정보기관과의 정보교류 활동 수행에

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’

심각한 장애가 초래될 우려가 있다는 고도의 개연성이 존재한다고 인정된다면서, 정보 공개법 제9조 제1호 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다고 보았습니다.

2. 항소이유

가. 예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역 비공개처분의 적법성

국회 예비금은 헌법상 독립기관인 국회의 독립성과 자율성을 재정적 측면에서 보장하고, 국회의 정치적 특수성으로 인한 예산소요에 충당하고자 하는 목적에서 국회법 제23조에 따라 운용되고 있는 것으로서, 의장단 및 교섭단체 등의 의정 활동 및 국회 경호경비 활동 등을 지원하는데 사용되고 있습니다. 이와 같은 예비금의 집행 세부내역은 일반예산에 포함되기 어려운 국회의 특수 목적 활동이 상당 부분 포함된 정보라는 점에서, 공개 여부와 국회의 재정적 독립성 및 자율성과의 상관관계는 상당한 정도에 이른다고 볼 수 있습니다. 또한 국회 예비금의 집행 세부내역 공개여부는 예비금을 편성, 집행하고 있는 다른 헌법기관의 집행내역에 대한 공개여부에도 영향을 미친다는 점에서 신중하게 판단해야 할 문제입니다.

한편 특수활동비는 편성, 예산안 심의, 집행증빙 서류처리, 결산심사에 이르는 전 과정에서 비공개성이 제도적으로 인정되어 왔으며, 특히 특수활동비 집행 증빙과 관련된 감사원의 「특수활동비에 대한 계산증명지침」에 따르면, 경비집행의 목적달성에 지장을 받을 우려가 있는 경우에 집행내용확인서를 생략할 수 있도록 하여 다른 비목과 달리 특수활동비의 지출증빙 특례를 인정하고 있습니다. 이처럼 특수활동비는 제도적으로 비공개성을 보장하는 예산비목이며 모든 국가기관에서 일률적인 기준에 따라 집행·관리되고 있습니다. 따라서 현행 특수활동비 집행내역에 대한 통제는 정보공개제

도보다는 국가기관 사이의 상호 견제를 통하여 이루어져야 하며, 공개가 필요하다면 개별 소송보다는 기획재정부 또는 감사원의 특수활동비 관련 지침의 개정 등을 통하여 투명성을 제고하는 등 국가 전체적인 관점에서 제도개선 방향을 수립하는 것이 적절합니다.

국회도 2018년도 특수활동비 예산을 전년에 비해 18억 8,600만원을 감액하여 편성한 데 이어 2019년도 예산안은 여기에 다시 22억 3,900만원을 감액하여 신청함으로써 2019년도 편성 규모를 2017년에 비해 절반 이하로 감축하는 등 특수활동비 제도개선을 선도하기 위하여 적극적으로 노력하고 있으며, 국회 내 각 교섭단체의 합의에 따라 국회운영위원회에 설치하기로 한 제도개선소위원회를 통해 추가적인 개선방안을 지속적으로 논의해 갈 예정입니다.

이러한 점을 고려하면, 특수활동비에 대한 국민의 알권리는 기존에 비공개성을 기반으로 편성·집행되어 왔던 특수활동비의 세부 집행내역 등 정보를 현재의 판단에 따라 일반에 공개하는 것보다는 제도적인 개선책 마련을 통해 투명성을 강화해 나감으로써 충족시키는 것이 타당합니다.

그리고 업무추진비 집행 세부내역은 국회 및 국회의 위원회가 활동한 내용, 시기, 범위 등이 다수 포함되어 있을 뿐 아니라 매우 구체적으로 드러나는 정보입니다. 국회는 수많은 이해관계와 정치적 견해의 대립을 조정하여 정책을 수립하고 이를 입법을 통해 반영하는 기관으로서, 이 과정에서 국민의 의견 수렴을 위한 활동이 매우 다양하게 이루어지는 국가기관입니다. 이러한 활동내역은 대외적으로 공개되어야 마땅한 성격의 것이 존재할 수도 있지만 내부적인 검토 과정의 일부로서 일정 수준의 비공개성이 보장되어야 하는 부분도 포함하고 있습니다. 이와 같은 일정 수준의 비공개성 보장은 국회가 의정활동 및 업무수행을 활발히 하고 다양한 이해관계자로부터의 의견 수렴 창구를 확보하는데 있어서 매우 중요한 의미를 지닙니다. 따라서 업무추진비 집행 세부내역에 대해 구체적인 편성 목적 및 집행용도를 고려하지 않고 전부 공개하라는 원고의

주장이 받아들여진다면 국회의 의정활동 및 고유업무 수행에 현저한 지장을 초래하게 될 개연성이 매우 높습니다.

이와 같은 예비금, 특수활동비, 업무추진비 세부 집행내역에 대해 원심 법원은 구체적으로 어떻게 지출되었는지의 내용이나 개별 국회의원 또는 위원회가 수행하는 특정한 업무 내용을 파악할 수 있는 상세한 정보가 포함되어 있지 않고, 언론에 공개된 다른 정보와 결합하여 세부내역을 유추할 수 있다고 보이지도 않는다는 것을 주요 이유로 들면서 비공개 대상정보에 해당하지 않는다고 판단하였습니다.

그러나 원심 법원도 언급한 바와 같이 특정 회계연도에 대한 특수활동비 집행내역이 공개된 이후 이미 언론에 공개되었던 다른 정보와의 결합을 통해 해당 예산의 집행에 대한 매우 세부적인 정보가 재생산되고 있고, 해당 정보 자체는 제한적 구체성을 띠더라도 사실에 기반하지 않은 추측을 통해 이를 보완하려는 시도가 발생함과 동시에, 이와 같이 사실과 다른 추측을 불식시키거나 오해로부터 실체를 규명하기 위해서는 법원이 공개를 명한 정보 이상의 공개가 요구되는 상황이 일어나는 점에 비추어 보면, 이 사건 정보가 가지는 구체성이 제한적이라는 이유로 정보공개법 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 단정하는 것은 타당하지 아니합니다.

나. 국회의장단 및 정보위원회 위원 해외출장경비 세부 집행내역 비공개처분의 적법성

국회의장단 및 정보위원회의 해외출장 집행내역은 의장단 및 정보위원의 국외활동을 한눈에 파악할 수 있는 매우 구체적인 정보로서, 국가안전보장·국방·외교관계 등에 관한 사항을 포함하고 있을 뿐만 아니라 기밀로서의 보호 필요성도 중대하게 인정되는 정보라고 할 수 있습니다. 국회의장단은 입법부의 수장으로서 의회외교의 핵심적인 역할을 맡아 참여하고 긴밀한 국방·외교 문제의 해결을 위해 활동하며, 국회 정보위원

회 위원은 국가안전보장을 위한 중요 기밀사항에 대해 국내외에서 폭넓은 임무를 수행하고 있습니다. 이와 같은 인사들의 국외활동과 관련한 세부내역이 모두 공개될 경우 국방·외교적 안정성에 대한 침해라는 부작용이 발생하리라는 것은 충분히 예측이 가능한 사실로 판단됩니다. 국회는 원고가 당초 공개 청구한 국회의원의 해외출장 집행내역에 대해 국민의 알권리 보장을 위해 공개 처분을 하면서도 의장단 및 정보위원회 위원에 한해 부분적으로 공개를 거부하였는데, 이는 이러한 사정을 고려하지 않을 수 없었기 때문입니다.

특히 의장단의 해외순방은 상대방 의회의 고위인사 뿐만 아니라 대통령, 총리 등 정부수반을 만나 양국의 정치·외교·경제 등의 현안을 폭넓게 논의하는 중요한 국가 외교의 한 축으로서 경비 집행내역이 공개되는 경우 그 금액의 적절성 여부에 대한 객관적 검토와 관계없이 불필요한 오해와 비판 여론이 발생할 개연성이 큰바, 향후 의회정상외교 추진에 심각한 장애를 초래함으로써 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있습니다.

또한 경비 집행내역의 공개로 인하여 의장단 경비 지급 상대방(공관, 상대측 경호·의전 및 공연팀, 교민 등)이 드러나고 선물의 종류와 가격 등이 알려질 경우 향후 의회정상외교를 원활하게 추진하기 어려울 뿐 아니라, 외교적 결례가 될 가능성이 상당히 높습니다.

원심은 정보위원회 해외출장의 시찰국, 시찰기간, 시찰목적에 대해서는 동 정보가 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 해할 우려와 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정하였으나, 국회의장단은 의회외교의 정점에 서서 공개적인 외교활동 뿐만 아니라 국가 주요 현안에 대해 기밀을 요구하는 외교활동까지 아우르는 활동영역을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 국회의장단 해외출장경비 집행 관련 정보에 대해 예외 없이 정보공개법 제9조 제1항 제2호 및 제5호의 비공개대상사유에 해당하지 않는다고 본 원심의 판단에 대해서는 반드시 재고가 이루어져야 할 것입니다.

3. 결론

따라서 이 사건 각 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호에 해당하는 비공개 대상정보인바, 피고의 이 사건 정보공개거부처분은 적법하므로 원심 판결을 취소하고 원고의 청구를 기각하여 주시기 바랍니다.

2018. 9. 11.

피고 소송수행자 임종수

피고 소송수행자 주규준

피고 소송수행자 최민영

피고 소송수행자 이영은

피고 소송수행자 노세현

피고 소송수행자 최영원

서울고등법원 제3행정부 귀중