

서울고등법원

제7행정부

판결

사건 2026누3256 정보공개거부처분취소

원고, 피항소인 김형수

소송대리인 변호사 하승수

피고, 항소인 국민권익위원회위원장

제1심판결 서울행정법원 2025. 12. 18. 선고 2025구합54298 판결

변론종결 2026. 7. 23.

판결선고 2026. 9. 3.

주문

1. 피고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2025. 3. 18. 원고에 대하여 한 제1심판결의 별지 목록 정보에 관한 정보공개 거부처분을 취소한다.

2. 항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고의 청구를 기각한다.

이 유

1. 제1심판결의 인용

피고가 이 법원에서 주장하는 사유는 제1심에서의 주장과 크게 다르지 않고, 제1심에서 제출된 증거들에다가 이 법원에서 추가로 제출된 증거들을 더하여 보더라도 제1심의 사실인정과 판단은 정당한 것으로 인정된다. 이에 이 법원이 이 사건에 관하여 기재할 이유는, 아래와 같이 고쳐 쓰거나 추가하는 부분과, 피고가 이 법원에서 추가하는 주장에 관하여 '2. 추가판단'을 기재하는 부분 외에는 제1심판결의 이유와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 따라 별지 및 약어를 포함하여 이를 인용한다.

○ 제1심판결문 제5면 제12행 내지 제15행의 "② 피고가 ... 자료도 없는 점"까지를 아래와 같이 고쳐 쓴다.

『② 이 법원의 비공개 열람·심사 결과 및 변론 전체의 취지에 의하면 피고가 2024. 12. 5. 이해충돌 실태조사 대상이 된 지방의회들에 '추가 조사·확인을 거쳐 위반자 징계 및 과태료 등 절차를 진행하고 처리 결과를 2025. 2. 7.까지 제출하여 달라'는 내용의 요청을 하고 이후 그 처리 결과를 제출받거나 일부 조치 결과를 누락한 지방의회에 이를 보완하는 요청을 한 사실은 인정되나, 위와 같은 추가 조사·확인이나

징계 및 과태료 등 절차 진행은 피고가 아닌 지방의회들에 의해 이루어진 것일 뿐만 아니라, 지방의회들의 피고에 대한 처리 결과 제출도 이 사건 거부처분이 있기 전으로서 피고가 명시한 제출기한인 2025. 2. 7.까지 대부분 완료된 것으로 보이는 점(조치 결과 누락에 대한 피고의 보완 요청이 2026. 1. 27. 이루어진 사례가 있기는 하나, 제출된 자료상 이는 1건에 불과하고, 어떠한 사항이 누락되었다는 것인지도 분명히 드러나 있지 않다)』

○ 제1심판결문 제5면 제17행의 "... 증명을 하지 못하고 있는 점" 다음에 아래의 내용을 추가한다.

『(피고는 제1정보가 공개된다면 앞으로 공공기관의 협조를 받지 못할 가능성이 상당하고, 조사권한이 없는 피고의 단순 사실확인을 바탕으로 한 제1정보가 선불리 공개될 경우 지방의회 자체의 공정하고 중립적인 조사업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다는 취지로 주장하나, 앞서 본 바와 같이 지방의회들의 제1정보 관련 추가 조사·확인 은 대부분 완료된 것으로 보이고, 피고가 정보공개청구에 따라 제1정보를 공개하였다는 사정만으로 이후 공공기관의 협조를 받지 못할 가능성이 상당하다고 보기 어려우며, 달리 제1정보가 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 볼 만한 자료가 없다)』

○ 제1심판결문 제7면 제5행의 "... 없을 뿐더러" 다음에 아래의 내용을 추가한다.

『(피고의 실태조사 결과에 불과한 제1정보가 개인정보 보호법 시행령 제18조 제2호에서 민감정보 중 하나로 규정하고 있는 '범죄경력자료'에 해당한다거나 그에 준하는 것으로 취급되어야 한다고 볼 수 없다)』

○ 제1심판결문 제7면 제9행의 "... 해당한다고 봄이 타당하다" 다음에 아래의 내용

을 추가한다.

『(피고의 주장과 같이 정보공개법 제9조 제1항 다목에 해당하려면 전과기록을 제출함으로써 달성할 수 있는 공익의 정도에 이르러야 한다고 볼 수 없고, 제1정보의 '위반 사항' 중 일부 지방의회의 추가 조사·확인을 거쳐 소명된 부분이 있다면 그 공개에 따른 문제제기가 있더라도 충분히 해명이 가능하다고 보이므로, 제1정보의 공개로 명예훼손 등 개인에게 회복할 수 없는 손해를 가하게 된다고 볼 수 없다)』

○ 제1심판결문 제8면 제11행 내지 제18행의 "① 피고 주장에 의하더라도 ... 보이지 않는 점"까지를 아래와 같이 고쳐 쓴다.

『① 제2정보 중 감사에 관한 사항은 '진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항'이 아니므로 정보공개법 제9조 제1항 제4호에 해당한다고 볼 수 없는 점(아래에서 보는 같은 항 제5호 해당 여부가 문제될 뿐이다), ② 을 제3, 5 내지 7, 9, 10호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 이 법원의 비공개 열람·심사 결과 및 변론 전체의 취지에 의하면 제2정보 중 수사가 필요한 사안에 대하여 피고가 2025. 3. 12. 및 2025. 3. 13. 수사의뢰를 하여 수사가 진행된 사실은 인정되나, 피고가 이미 243개 지방의회의 국외출장 실태에 대한 전수 점검을 거친 뒤 2024. 12.경 보도자료(갑 제3호증)를 통해 항공권 조작 및 여비 허위청구 등 부정사태의 유형과 방법을 언론에 발표하면서 수사의뢰 등을 할 예정임을 밝혔으므로, 제2정보가 공개된다고 하여 뒤늦게 증거인멸 등이 이루어질 여지가 크지 않다고 보이는 점, ③ 피고는 기존에 언론보도로 발표된 것과는 달리 제2정보에는 개별 출장별 범죄혐의 확인을 위해 어떤 부분을 보아야 하는지 등 실질적 수사업무 수행 지원을 위한 정보가 기재되어 있어 증거인멸 등 위험성이 상

당하다는 취지로 주장하나, 원고의 정보공개청구 대상은 '지방의회별 위반사항 및 의원 명단'일 뿐이므로, 지방의회별 개별 출장 관련 위반혐의의 요지 및 의원 명단 외에 이를 넘어 피고가 수사업무 지원 등을 위해 작성한 구체적인 정보 등까지 공개할 필요가 없는바, 위와 같은 한정된 정보의 공개로 인하여 증거인멸 등의 위험성이 기존 피고의 보도자료 발표로 인한 것보다 유의미하게 증대된다고 보기 어려운 점』

○ 제1심판결문 제9면 제4행 내지 제9행의 "② 피고가 ... 증명을 하지 못하고 있는 점"까지를 아래와 같이 고쳐 쓴다.

『② 을 제4호증의 기재, 이 법원의 비공개 열람·심사 결과 및 변론 전체의 취지에 의하면 제2정보 중 감사가 필요한 사안에 대하여 피고가 2025. 2. 말경 각 지방의회 의장 등에게 해당 내용을 통보한 사실은 인정되나, 그 이후 피고가 제2정보에 관하여 자체적으로 추가적인 조사·확인 등을 진행하였다고 볼 만한 자료는 제출되지 않은 점, ③ 앞서 본 바와 같이 피고가 이미 2024. 12.경 실태조사 결과를 언론에 발표한 점 등을 고려할 때 피고가 주장하는 사유만으로는 제2정보가 공개될 경우 피고 또는 감사 기관 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고 보기 어려운 점』

2. 추가판단

가. 피고 주장의 요지

원고가 정보공개를 구하는 제2정보와 관련하여 '지방의회별 위반사항 및 의원 명단'만이 분리되어 별도로 정리된 문서는 존재하지 않는다. 피고가 보유·관리하는 정보로는 수사기관에 발송한 각 수사의뢰서 및 감사기관에 발송한 각 감사통보서가 있을 뿐인데, '지방의회별 위반사항'과 관련된 각 수사의뢰서의 '수사의뢰(범죄혐의) 요지' 항

목' 및 감사통보서의 '확인 사항' 항목에는 단순한 위반혐의 내용을 넘어선 구체적인 수사 또는 감사의 기초자료나 착안사항 등이 함께 기재되어 있어 분리가 불가능하고, 설령 분리가 가능하더라도 원고가 공개를 구하는 부분만 남기는 것은 새로운 정보를 생산하는 것과 다름이 없다. 또한 원고가 공개를 구하는 '의원 명단'은 위반사항별로 그 위반행위를 저지른 의원의 명단으로 해석되는데, 각 수사의뢰서의 '수사의뢰 대상자' 항목 및 각 감사통보서의 '출장 개요' 중 '출장 의원' 항목에 기재된 의원들은 구체적인 위반행위자로서 특정된 것이 아니라 수사 및 감사를 통해 구체적인 위반행위자를 특정할 수 있도록 해당 출장에 참여한 의원 전체를 기재한 것이므로, 원고가 공개를 구하는 '의원 명단'은 피고가 보유·관리하고 있지 않은 정보이다.

나. 관련 법리

정보공개법에 따른 정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도이다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두6001 판결 등 참조).

그런데 법원이 행정기관의 정보공개거부처분의 위법 여부를 심리한 결과, 공개를 거부한 정보에 비공개 대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있고 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있음을 인정할 수 있을 때에는 청구취지의 변경이 없더라도 공개가 가능한 정보에 관한 부분만의 일부 취소를 명할 수 있고, 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 비공개 대상 정보에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분을 분리할 수 있다고 함은, 이 두 부분이 물리적으로 분리 가능한 경우를 의미하는 것이 아니고, 당해 정보의 공개방법과 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개대상 정보에 관련된 기술 등을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도

공개의 가치가 있는 경우를 의미한다고 해석하여야 한다(대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결 등 참조).

한편 전자적 형태로 보유·관리되는 정보의 경우에는, 그 정보가 청구인이 구하는 대로는 되어 있지 않다고 하더라도, 공개청구를 받은 공공기관이 공개청구 대상 정보의 기초자료를 전자적 형태로 보유·관리하고 있고, 당해 기관에서 통상 사용되는 컴퓨터 하드웨어, 소프트웨어와 기술적 전문지식을 사용하여 그 기초자료를 검색하여 청구인이 구하는 대로 편집할 수 있으며, 그러한 작업이 당해 기관의 컴퓨터 시스템 운용에 별다른 지장을 초래하지 아니한다면, 그 공공기관이 공개청구 대상 정보를 보유·관리하고 있는 것으로 볼 수 있고, 이러한 경우에 기초자료를 검색·편집하는 것은 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당한다고 할 수 없다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두6001 판결 등 참조).

다. 판단

을 제3, 4호증의 각 기재, 이 법원의 비공개 열람·심사 결과 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 보면, 피고가 제2정보와 관련하여 보유·관리하는 각 수사의뢰서 및 감사통보서 중 원고가 공개를 구하는 정보인 '지방의회별 위반사항 및 의원 명단'만을 분리하는 것이 불가능하다거나, 피고가 원고의 공개청구 대상 정보를 보유·관리하고 있지 않다고 볼 수 없다. 피고의 이 부분 주장은 이유 없다.

① 각 수사의뢰서의 '출장개요' 항목에는 의원을 포함한 출장자 명단이 기재되어 있고, '수사의뢰 대상자' 항목에 위 출장자 전원이 포함되어 있으며, '수사의뢰(범죄혐의) 요지' 항목에는 그 혐의의 요지와 함께 관련 증거 등에 대한 피고의 검토 내용이나

수사에 의하여 확인이 필요한 부분이 무엇인지 등이 기재되어 있다. 한편 각 감사통보서의 '출장개요' 항목에는 의원을 포함한 출장자 명단이 기재되어 있고, '기타 확인 사항' 항목에는 감사가 필요한 사항들이 간략한 내용으로 기재되어 있다.

② 각 수사의뢰서의 '수사의뢰(범죄혐의) 요지' 항목 중 그 혐의의 요지 부분을 제외한 나머지 구체적인 내용을 제외 내지 삭제하는 방식으로 분리하는 것이 충분히 가능해 보이고, 각 감사통보서의 경우 '기타 확인 사항' 항목이 이미 감사가 필요한 사항의 요지만을 기재하는 방식으로 작성되어 있다(설령 피고가 제출하지 않은 나머지 감사통보서에 이를 넘어서는 내용이 기재되어 있다고 하더라도 이 역시 제외 내지 삭제하는 방식으로 분리하는 것이 충분히 가능할 것으로 보인다).

③ 피고가 각 수사의뢰서 및 감사통보서에 기재한 출장 의원 명단이 실제 위반 행위자임이 확인된 상태에서 특정된 것이 아니라고 하더라도, 피고가 그 출장 의원 전원을 수사의뢰서의 '수사의뢰 대상자'에 포함시키거나 감사통보서에 문제되는 행위의 주체를 구체적으로 특정하지 않은 이상 국외출장 실태조사 결과 발표 당시 출장에 의원 전원에 대하여 위반혐의를 배제할 수 없다고 판단하였다고 봄이 상당하고, 원고는 그와 같이 위반혐의가 있다고 보이는 의원 명단의 공개를 청구한 것이므로, 각 수사의뢰서 및 감사통보서에 기재된 출장 의원 명단이 원고가 공개를 구하는 의원 명단과 다른 정보라고 보기는 어렵다.

④ 각 수사의뢰서 및 감사통보서는 전산시스템을 통하여 수사기관 및 감사기관에 발송되었으므로(을 제3, 4호증), 피고는 위 각 문서를 전자적 형태로 보유·관리하고 있다고 보이며, 거기에는 원고가 구하는 지방의회별 위반사항 및 의원 명단에 관한 정보가 포함되어 있다. 원고가 구하는 바와 같은 '지방의회별 위반사항 및 의원 명단



'만을 정리한 별도의 문서를 피고가 보유·관리하고 있지 않다고 하더라도, 원고의 공개청구 대상 정보가 포함된 각 수사의뢰서 및 감사통보서를 전자적 형태로 보유·관리하고 있고, 통상 사용되는 문서작성 프로그램 등을 이용하여 청구인이 구하는 지방의 회별 위반사항 및 의원 명단만을 추출하는 등의 방식으로 이를 편집하는 것이 충분히 가능하며, 그러한 작업이 원고의 컴퓨터 시스템 운용에 별다른 지장을 초래할 것으로 보이지 않으므로, 피고는 원고의 공개청구 대상 정보를 보유·관리하고 있는 것으로 볼 수 있고, 위와 같이 편집하는 것이 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당한다고 할 수 없다.』

3. 결론

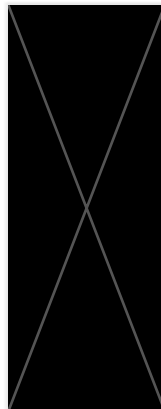
그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하여야 한다. 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 피고의 항소를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장

판사

판사

판사



전자서명완료

전자서명완료

전자서명완료

정본입니다.

2026. 9. 3.

서울고등법원



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