

서울 행정 법 원

제 5 부

판 결

사 건 2023구합57371 정보공개거부처분취소
원 고 투명사회를 위한 정보공개센터
서울 마포구 신촌로12다길 28, 3층(노고산동)
대표자 김유승, 권혜진
소송대리인 법무법인(유한) 지평 담당변호사 유성욱, 조현식
피 고 서울특별시
소송수행자 박혜란
변 론 종 결 2023. 12. 14.
판 결 선 고 2024. 3. 7.

주 문

1. 이 사건 소 중 별지 1 목록 제1항 기재 정보에 관한 부분을 각하한다.
2. 피고가 2022. 12. 14. 원고에게 한 별지 1 목록 제2항 기재 정보에 관한 정보공개 거부처분을 취소한다.
3. 소송비용 중 1/2은 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2022. 12. 14. 원고에게 한 별지 1 목록 기재 각 정보에 관한 정보공개 거부처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2022. 12. 2. 피고에게 별지 1 목록 기재와 같이 '2022. 11. 1.부터 같은 달 30.까지 서울특별시의회 의원의 청가서 및 결석계 접수처리 대장(구분, 접수일자, 의원명, 상임위원회, 기간 이유, 허가여부 등이 기록되어 있는 접수처리 대장을 말한다)(이하 '제1 정보'라 한다) 및 '2022. 11. 1.부터 같은 달 30.까지 의원이 제출한 청가서 및 결석계'(이하 '제2 정보'라 한다)에 대한 정보공개청구를 하였다.

나. 피고는 2022. 12. 14. 원고에게 '제1, 2정보는 서울특별시의회의 인사관리에 관한 사항 등으로서 공개될 경우 관련 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보에 해당한다'는 이유로 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제5호에 따라 정보공개 거부처분을 하였다.

다. 관계 법령은 별지 2 기재와 같다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제3, 4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 본안전 항변에 관한 판단

피고는 제2 정보인 청가서 및 결석계를 보유·관리하고 있으나, 별도로 위 정보를 관리하는 접수처리 대장, 즉 제1 정보는 보유하고 있지 아니하므로, 이 사건 소 중 제1 정

보에 관한 부분은 부적법하다고 주장한다.

정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도로서 정보공개를 구하는 자는 공개를 구하는 정보를 행정기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증함으로써 족하다 할 것이지만, 공공기관이 그 정보를 보유·관리하고 있지 아니한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 정보공개 거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다(대법원 2006. 1. 13. 선고 2003두9459 판결 등 참조).

위 법리에 비추어 보건대, 서울특별시의회 기본조례 제24조 및 그 위임에 따른 서울특별시의회 의원 청가 및 결석에 관한 규정 제2조, 제7조는 서울특별시의회(이하 '의회'라 한다) 의원은 사고로 인하여 의회에 출석하지 못할 때에는 별지 제1호 서식(갑 제5호증)에 따른 청가서를 미리 의회 의장 등에게 제출하여야 하고, 의원이 사고로 인하여 의회에 출석하지 못한 때에는 별지 제2호 서식에 따른 결석계를 결석일로부터 5일 이내에 의장 등에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 위 규정만으로는, 피고가 의원이 제출한 청가서 및 결석계 외에 이를 접수하고 처리하는 대장을 별도로 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점이 입증되었다고 보기 어렵다. 또한 피고가 청가서 및 결석계의 각 내용을 취합하여 원고가 구하는 내용과 형식을 갖춘 접수처리 대장을 새롭게 생산하거나 가공하여 제공할 의무가 있는 것도 아니다.

그렇다면 피고는 제1 정보를 보유·관리하고 있지 않다고 봄이 타당하므로, 이 사건 소 중 제1 정보에 관한 부분은 법률상의 이익이 없어 부적법하다.

3. 제2 정보에 관한 정보공개 거부처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)의 적법 여부

가. 원고 주장의 요지

1) 제2 정보는 임용, 승진, 전보, 강임, 휴복직, 징계 등 인사관리에 관한 사항에 해

당하지 않고, 이를 공개하더라도 인사관리 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수 없다. 또한 여러 지방의회는 이미 청가서, 결석계 관련 정보를 공개하고 있으므로, 제2 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개정보에 해당하지 않는다. 나아가 지방자치제도의 의의 및 지방의회의원은 선출직 공무원인 점 등에 비추어 보면, 제2 정보의 공개를 통해 얻을 수 있는 공익이 다른 이익보다 월등히 크다. 따라서 이와 다른 전제에서 이루어진 이 사건 처분은 위법하다.

2) 또한 피고는 이 사건 처분을 하면서 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 문언을 객관적으로 기재하였을 뿐, 구체적인 비공개 사유를 밝히지 않았으므로, 이 사건 처분은 절차적으로도 위법하다.

나. 관련 법리

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 있다. 그리고 정보공개법의 목적과 위 조항의 입법 취지에 비추어 볼 때, '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'란 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 말한다. 이러한 경우에 해당하는지는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단하여야 한다(대법원 2016. 4. 28. 선고 2014두42537 판결 등 참조).

다. 구체적 판단

1) 지방자치제는 일정 지역을 기반으로 하는 단체나 주민이 선출한 기관을 통해 스스로 그 지방을 통치하는 정치형태로, 국가의 전제권력을 배제한다는 측면에서 민주주의의 근간을 이루는 제도이다. 특히 지방의회는 지방자치단체 중 주민의 의사를 대변하는 대의기관이고, 그 구성원인 지방의회의원은 주민이 4년마다 선거를 통하여 선출한다(지방자치법 제37조 내지 제39조). 따라서 지방의회 의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행할 의무가 있다(지방자치법 제44조 제1항). 이러한 취지에서, 서울특별시의회의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례 제13조 제1항은 '의원은 회기 중에 지역주민의 경조사 등을 이유로 본회의 또는 위원회 등 각종 회의에 정당한 이유 없이 불참함으로써 의정활동에 지장을 초래하여서는 아니된다'고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 '의원은 누적출석일수를 포함한 의회 출석일수를 공개하도록 하며, 그 공개범위 및 방식 등은 의장이 정한다'고 규정하고 있다.

2) 이처럼 지방의회의원에게는 성실의무, 회의 출석의무가 부여된 점 및 이 법원이 제2 정보 중 청가서 부분을 비공개로 열람·심사한 결과를 종합적으로 고려하면, 지방의회의원이 회의에 출석하였는지 여부나 불출석한 경우의 그 사유 등은 주민의 통상적인 감시가 필요한 공적인 관심 사안에 해당한다고 보아야 하므로, 위 정보가 인사관리에 관한 사항에 해당한다고 하더라도, 주민의 알 권리 보장, 지방자치행정에 대한 주민의 참여, 지방의회 운영의 투명성 확보 등을 위하여 공개될 필요가 있는 정보에 해당한다고 봄이 타당하다(피고는 이미 온라인을 통해 불출석 사유를 제외한 의회 의원의 출석 및 청가현황을 공개하고 있다). 그 반면에, 제2 정보가 공개된다고 하더라도 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재한다고

불만한 사정은 없다.

따라서 제2 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개 대상 정보에 해당한다고 볼 수 없으므로, 이 사건 처분은 원고의 나머지 주장에 관하여 더 나아가 살펴볼 필요 없이 위법하여 취소되어야 한다.

3) 한편, 피고는 제2 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제6호에서 정한 개인정보 등으로서 비공개 대상 정보에 해당한다고도 주장한다. 살피건대, 이 사건 처분서에 나타난 비공개 사유는 '제2 정보가 인사관리에 관한 사항'이라는 것이고, 그 근거 법률은 정보공개법 제9조 제1항 제5호이므로, 피고가 소송에서 새로이 주장하는 비공개 사유는 추가된 처분사유에 해당한다. 그런데 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있는데, 정보공개법 제9조 제1항 각호의 사유는 그 입법 취지가 서로 다를 뿐만 아니라 그 내용과 범위 및 요건도 상이하다. 그러므로 추가된 처분사유인 정보공개법 제9조 제1항 제6호의 사유와 당초의 처분사유인 같은 항 제5호의 사유는 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없다(2003. 12. 11. 선고 2001두8827 판결 참조). 따라서 피고가 재판에서 새롭게 이 부분 처분사유를 추가하는 것은 허용되지 않는다.

4. 결론

이 사건 소 중 제1 정보에 관한 부분은 부적법하므로 이를 각하하고, 위 정보에 관한 부분을 제외한 나머지 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	김순열	<u>김순열</u> 
	판사	김웅수	<u>김웅수</u> 
	판사	손지연	<u>손지연</u> 

열람용

별지 1

목 록

서울특별시의회 의원 청가 및 결석에 관한 규정에 따른 정보공개청구입니다.

1. 2022년 11월 1일 부터 11월 30일 까지 청가서 및 결석계 접수처리 대장 :구분(청가, 결석), 접수일자, 의원명, 상임위원회, 기간, 이유, 허가여부 등이 기록되어 있는 접수 처리 대장을 말합니다.

2. 2022년 11월 1일 부터 11월 30일 까지 의원이 제출한 청가서 및 결석계

끝.

열람용

별지 2

관계 법령

■ 공공기관의 정보공개에 관한 법률

제9조(비공개 대상 정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.
 - 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 제13조제5항에 따라 통지를 할 때 의사결정 과정 또는 내부검토 과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내하여야 하며, 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.
 - 6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 사항은 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

■ 서울특별시의회 기본 조례

제24조(의원의 청가 및 결석)

- ① 의원은 사고로 의회에 출석하지 못하였거나, 못할 경우에는 그 이유와 기간을 기재한 청가

및 결석계를 의장(위원회의 경우에는 위원장)에게 제출하여야 한다.

- ② 임신 중의 여성위원이 청가 및 결석계를 의장(위원회의 경우에는 위원장)에게 제출하는 경우 그 출산의 전후로 90일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산전후 휴가를 주어야 한다. 이 경우 휴가기간은 출산 후에 45일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되게 하여야 한다. <개정 2019.3.28.>
- ③ 그 밖의 의원의 청가 및 결석에 관한 사항은 의장이 따로 정한다.

■ 서울특별시의회 의원 청가 및 결석에 관한 규정

제2조(청가서 제출)

의원이 사고로 인하여 서울특별시의회(이하 '의회'라 한다)에 출석하지 못할 때에는 별지 제1호 서식에 따른 청가서를 미리 서울특별시의회의장(이하 '의장'이라 한다. 위원회의 경우 위원장)에게 제출해야 한다.

제3조(청가허가)

의원 청가는 의장(위원회의 경우 위원장)이 허가한다.

제4조(청가허가 통지)

- ① 의장은 의원이 청가가 허가된 때에는 그 의원이 속하는 위원회에 통지하고 허가되지 않은 경우에는 그 의원에게 통지한다.
- ② 위원장은 위원의 청가가 허가된 경우에는 의장에게 통보하고, 허가되지 않은 경우에는 그 위원에게 통지한다.

제7조(결석계)

의원이 사고로 인하여 의회에 출석하지 못한 때에는 별지 제2호 서식에 따른 결석계를 결석일로부터 5일 이내에 의장(위원회의 경우 위원장)에게 제출해야 한다. 다만, 의원이 위원장에게 제출하였을 경우에는 위원장은 의장에게 이를 통보해야 한다.

■ 서울특별시의회의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례

제13조(회의출석의무)

- ① 의원은 회기 중에 지역주민의 경조사 등을 이유로 본회의 또는 위원회 등 각종 회의에 정당한 이유없이 불참함으로써 의정활동에 지장을 초래하여서는 아니 된다.
- ② 의원의 누적출석일수를 포함한 의회 출석일수를 공개하도록 하며, 그 공개범위 및 방식 등

은 의장이 정한다.

■ 지방자치법

제37조(의회의 설치)

지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

제38조(지방의회의원의 선거)

지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거로 선출한다.

제39조(의원의 임기)

지방의회의원의 임기는 4년으로 한다.

제44조(의원의 의무)

① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

열람용