

정보공개거부처분취소

[서울행법 2012. 8. 16. 2011구합36838]



【판시사항】

甲 신문사가 국세청장에게 종교인의 소득세 납부현황 등에 관한 정보공개를 청구하였으나 국세청장이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서가 아니라는 등의 이유로 거부처분을 한 사안에서, 국세청이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 증명된 정보에 대하여 한 정보공개거부처분은 위법하고, 다만 乙 교회 담임목사 丙 등에 대한 소득세 납부자료 등은 특정인에 관한 과세정보로서 국세기본법 제81조의13 제1항이 보호하는 정보에 해당한다는 이유로 그에 대한 정보공개거부처분은 적법하다고 한 사례

【판결요지】

甲 신문사가 국세청장에게 종교인의 최근 소득세 납부현황 등에 관한 정보의 공개를 청구하였으나 국세청장이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서가 아니라는 등의 이유로 정보공개거부처분을 한 사안에서, '종교인에 대한 소득세 납부 관련 정보' 등도 공개의 필요성이 있다는 전제에서 공개청구대상정보 중 국세청이 종교인 개개인에 대한 소득세 납부 관련 정보 자체를 독립적으로 작성하여 보유·관리하고 있지 않더라도 국세통합시스템 등 전산시스템을 통하여 생성할 수 있어 국세청이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 존재한다고 인정되는 정보에 대하여 국세청장이 이를 보유하고 있지 않다는 이유로 정보공개거부처분을 한 것은 위법하고, 다만 乙 교회 담임목사 丙 등에 관한 소득세 납부자료 등은 특정인에 관한 과세정보로서 내용이 공개될 경우 개인의 프라이버시와 사적 비밀, 경제생활의 자유에 심각한 침해가 발생할 것이어서 국세기본법 제81조의13 제1항이 보호하는 과세정보에 해당한다는 이유로 그에 대한 정보공개거부처분은 적법하다고 한 사례.

【참조조문】

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조, 국세기본법 제81조의13

【전문】

【원 고】 한겨레신문 주식회사 (소송대리인 변호사 오윤식)

【피 고】 국세청장

【변론종결】2012. 7. 26.

【주문】

】

1. 이 사건 소 중 별지 1 목록 기재 ②, ③, ④항 정보에 관한 부분을 각하한다.
2. 피고가 2011. 3. 31. 원고에게 한 별지 1 목록 기재 ①, ⑤항 정보에 대한 정보공개거부처분을 취소한다.
3. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

4. 소송비용 중 1/3은 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

【청구취지】피고가 2011. 3. 31. 원고에 대하여 한 정보공개거부처분 중 별지 1 목록 기재 부분에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고의 정보공개청구

원고는 신문사로서 종교의 사회적 책임 및 종교인의 소득세 납부에 관한 언론취재를 통해 공적 여론을 형성하기 위하여 2011. 3. 21. 피고에게 아래 정보에 대한 공개청구를 하였다.

- ① 종교인의 최근 10년간 소득세 납부현황. 이름, 교회나 절 등 소속 단체 및 종교법인명, 신고소득, 납부세액, 세율 등의 정보② 최근 10년간 전국 국세청에서 종교인에게 소득세를 납부할 것을 요구하고 알린 사례, 사례가 있다면 어느 국세청에서 언제 누구에게 최고하였는지에 관한 정보③ 최근 10년간 국세청이 종교법인에게 소득세를 납부할 것을 요구하고 알린 사례, 사례가 있다면 어느 국세청에서 언제 어느 법인에게 최고하였는지에 관한 정보④ 최근 10년간 전국 국세청에서 자진하여 소득세를 납부하러 온 종교인의 납부 의사를 거부하고 돌려보낸 사례에 관한 정보⑤ 최근 10년간 국세청에 소득신고한 종교인 가운데 연소득을 1억 원 이상으로 신고한 종교인이 있는지, 해당 종교인이 있다면 이름, 소속 종교법인, 구체적 소득신고액, 세율, 납부세액의 정보⑥ ○○○○○○교회 소외인 목사 및 소속 직원과 목사들이 현재 소득세를 신고해 납부하고 있는지 확인을 요청. 만약 납부하고 있다면 신고한 소득액, 납부세액의 정보⑦ 만약 소외인 목사 및 소속 직원과 목사들이 소득세를 내고 있다면, 최초로 소득세를 납부한 시점이 몇 년 몇 월이고 납부세액이 얼마인지의 정보

나. 피고의 정보공개거부처분

피고는 2011. 3. 31. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 및 국세기본법 제81조의 13에서는 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등에 대해 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보 또는 납세자의 과세정보는 타인에게 제공할 수 없도록 엄격히 제한하고 있고, 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있지 아니한 문서는 정보공개법상 정보에 해당하지 않는다는 이유[구체적으로는 위 ①~⑤ 정보는 비보유정보(이하 '이 사건 비보유정보'라 한다).

단, 이 소송에서 원고는 비보유정보 중 최근 2년치에 대한 것만 취소를 구하고 있다)이고, ⑥, ⑦은 과세정보(이하 '이 사건 과세정보'라 한다)라는 이유이다]를 들어 정보공개거부처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

다.

전심절차의 경유

한편 원고는 2011. 4. 20. 중앙행정심판위원회에 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판을 제기하였으나 2011. 8. 23. 기각되었다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증(이하 가지번호 포함), 갑 제2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 당사자의 주장

(1) 원고의 주장

(가) 이 사건 비보유정보에 관하여

원고가 취재한 바에 따르면 종교단체 중 카톨릭 10여 개 교구, 일부 교회 등에서는 소속 종교인에 대한 근로소득세를 원천징수하여 납부하고 있는 점, 2006. 4.경 피고는 당시 재정경제부에 종교인 소득세 부과에 관한 질의를 보내 유권해석을 요청하였던 점, 피고는 종교법인(이하 국세기본법 제13조 제1항에서 법인으로 보는 단체를 포함하여 '종교법인'으로 통칭한다)의 비업무용 부동산 현황을 파악하기도 하였던 점, 종교법인은 사업자등록 시 업태, 종목, 주업종코드 등을 기재하여야 하고 이때 한국표준산업분류에 따른 업종코드가 불교(94911), 기독교(94912), 천주교(94913), 민족종교(94914), 기타종교(94919)로 분류되어 있고, 단체 고유번호 부여 시에도 구분되는 '89' 코드를 부여받는 점, 고유번호 신청 시 단체의 정관이나 법인등기부등본 등 관련 서류를 피고에게 제출하여야 하는 점, 피고는 국세통계연보를 발간하면서 지역별로 구체적 업종을 분류하여 통계를 작성하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 이 사건 비보유정보는 피고가 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 존재한다.

(나) 이 사건 과세정보에 관하여

이 사건 과세정보는 과세관청이 직접 작성한 자료로서 국세기본법 제81조의13에서 규정하는 '납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료'에 해당하지 아니하며, 설령 그러한 내용이 포함되어 있다고 하더라도 비공개대상정보를 제외한 나머지만 공개하는 것이 가능하다.

(2) 피고의 주장

이 사건 비보유정보는 정보공개법 제2조에 정하는 바와 같이 직무상 취득하여 관리하고 있는 정보가 아니므로 정보공개거부처분을 한 것이고, 이 사건 과세정보는 납세자의 과세정보로서 타인에게 공개할 경우 당사자의 경제활동 등에 지장을 초래하고 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 자료이므로 정보공개법 제9조 제1항 제1호 및 국세기본법 제81조의13 제1항에 의한 비공개 대상자료에 해당하여 정보공개거부처분을 한 것이므로 이 사건 처분은 모두 적법하다.

나. 관계 법령

별지 2 관계 법령 기재와 같다.

다.

판단

(1) 종교인 소득세 관련 정보 공개의 당부

(가) 과세정보 공개의 원칙과 범위

- ① 모든 국민은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 공개청구권을 가지고 있고, 공공기관으로서는 공개를 구한 당해 정보가 정보공개법 제9조 제1항 각 호의 비공개대상정보에 해당하지 않는 이상 정보공개법에 따라 이를 공개할 의무를 진다.

이 사건에서 문제되는 종교인에 대한 소득세 관련 정보는 과세관청인 피고가 보유·관리하는 정보인바, 이 정보가 과세정보로서 정보공개법 제9조 제1항 제1호 및 국세기본법 제81조의13 제1항에 의한 비공개대상정보에 해당하는지

여부가 문제된다.

- ② 우선 국세기본법 제81조의13 제1항은 세무공무원으로 하여금 "납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등(이하 '과세정보'라 한다)"을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하지 못하도록 규정하면서 단서 각 호에서 예외적으로 과세정보를 제공할 수 있는 경우를 한정적으로 열거하고 있고, 제3항은 세무공무원으로 하여금 위 규정에 위반하여 과세정보의 제공을 요구받는 경우에는 이를 거부하도록 하고 있으며, 제4, 5항은 제1항의 규정에 의하여 과세정보를 알게 된 자도 이를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 사용하지 못하도록 하는 한편 그가 공무원이 아닐 경우 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 보도록 규정하고 있다.

이는 세무공무원이 조세의 부과징수를 목적으로 납세자로부터 취득한 과세정보를 과세목적 이외에 다른 용도로 사용하는 것을 엄격히 제한하여 납세자의 프라이버시와 사적 비밀을 최대한 보호하여 줌으로써 납세자들이 안심하고 성실한 납세협력의무를 이행할 수 있도록 하기 위한 것이다.

세무공무원은 개인의 경제활동에 관한 상세하고 광범위한 정보를 수집, 관리할 수 있는 지위에 있으므로 이러한 업무수행 과정에서 얻은 정보를 아무런 제한 없이 외부에 공개하게 되면 납세자의 경제활동에 관한 중요한 정보가 누출되어 자본주의 시장경제체제하에서 납세자의 경제활동에 미치는 피해가 적지 아니할 뿐 아니라 납세자 개인의 비밀침해 또한 예상된다.

나아가 우리 조세법은 신고납세방식의 경우나 부과과세방식의 경우나 원칙적으로 납세의무자로 하여금 자신의 과세자료를 자발적으로 제출하도록 하여 과세자료를 수집하는 방법을 원칙으로 하고 있는데 과세정보에 대한 비밀이 유지되지 않을 경우 자발적 협력을 근간으로 하는 세무행정체계에 큰 지장이 발생하게 되고, 세무조사를 받는 납세자는 공개로 인하여 생기는 불이익을 피하기 위하여 조사를 거부하려고 할 것이므로 과세권 행사에 필요한 정보를 얻기 어렵게 되는 결과를 초래할 수 있는바, 이러한 과세정보의 누출로 인한 문제점을 방지하기 위하여 과세정보에 대하여는 이를 과세목적의 범위 내에서만 사용하도록 하고 국세기본법 제81조의13 제1항 각 호에서 열거한 예외사유에 해당하지 않는 한 이를 타인에게 공개하거나 다른 목적으로 사용할 수 없게 하는 한편, 이를 알게 된 자에 대해서도 비밀유지의무를 부과한 것이다.

이와 같이 국세기본법 제81조의13의 입법 취지 및 규정 내용 등에 비추어 보면, 위 규정은 단순히 과세정보를 누설한 세무공무원을 처벌하기 위한 근거규정이 아니라 '과세정보' 자체를 비밀로 유지하거나 비공개사항으로 하도록 한 규정이라 할 것이므로, 위 규정은 정보공개법 제9조 제1항 제1호의 '다른 법률'에 해당한다(한편 국세기본법 제81조의13 제1항 단서 제3호 및 제6호는 "법원의 제출명령 등에 의하여 과세정보를 요구하는 경우"나 "다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우"에 예외적으로 납세자의 과세정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있는데, 위 단서 제3호는 법원이 사건의 심리상 과세정보를 제공받을 필요가 있어 제출명령을 하면 이를 제공할 수 있다는 취지의 규정이고, 단서 제6호의 "다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우"라 함은 개별 법률에서 조세의 부과·징수 이외의 목적을 위하여 과세정보를 요구할 수 있다는 구체적인 규정을 둔 경우를 의미할 뿐 국민의 일반적 정보공개청구권을 규정한 정보공개법 제5조의 규정이 위 단서 제6호의 '다른 법률의 규정'에 포함된다고 볼 수는 없으므로, 위 단서 제3호나 제6호의 규정을 들어 국세기본법 제81조의13에 규정된 '과세정보'에 대해서는 정보공개법 제9조 제1항 제1호의 적용이 배제되어 정보공개법의 규정에 따라 비공개대상정보에 해당되지 않는 한

이를 공개할 수 있는 근거조항이 된다고 할 수는 없다).

- ③ 그런데 정보공개법과 국세기본법 규정 간의 체계와 관계를 볼 때, 정보공개법 제9조 제1항에 기초하여 모든 국민은 공공기관이 보유·관리하는 정보(이에 과세관청이 보유·관리하는 정보가 포함됨은 당연하다)에 대한 공개청구권을 가지는 것이 원칙이고, 정보공개법 제9조 제1항 단서 제1호에 해당하여 다른 법률에서 비밀로 규정하고 있는 경우 그 정보는 이를 '공개하지 아니할 수 있다'는 예외규정에 따라 비공개정보의 공개의무가 예외적으로 면제된 것이므로, 예외규정의 내용인 국세기본법 제81조의13 제1항을 해석함에 있어서는 정보공개법이 원칙적으로 보장하는 국민의 알권리를 최대한 보장하는 방향에서 상충하는 가치 사이의 조화로운 해석을 통하여 정보공개법의 범위를 결정할 필요가 있다.

이러한 관점에서 보건대, 국세기본법 제81조의13 규정의 취지가 납세자의 프라이버시와 사적 비밀을 최대한 보호하고 납세자들이 안심하고 성실한 납세협력의무를 이행할 수 있도록 하려는 목적이라면 납세자의 프라이버시 및 사적 비밀 침해의 우려가 없고 납세자의 성실한 납세협력의무에 지장도 발생하지 않는 이상 그러한 과세정보가 공개된다고 하더라도 과세정보를 타인에게 임의로 제공·누설하거나 목적 외의 용도로 사용하지 못하도록 하는 위 규정의 취지에 위반된다고 볼 수 없다.

즉, 납세자의 프라이버시 및 사적 비밀 침해의 우려를 없애기 위하여 과세정보로부터 납세자의 신상을 파악하거나 추정할 수 없도록 신상정보 식별불가능 조치를 취하고, 나아가 과세정보의 공개로 납세협력의무에 지장이 발생하기보다 오히려 납세자의 성실한 납세협력의무를 독려하고 권장하며 건전하고 바람직한 조세정책 수립에 기여하는 결과가 예상되는 상황이라면 이러한 과세정보의 공개는 가능하다고 보아야 한다[후자와 같은 취지로 국세기본법에서는 고액·상습체납자 등의 명단공개(제85조의5), 통계자료의 작성 및 공개(제85조의6) 등의 별도 공개규정을 마련하고 있을 뿐만 아니라, 과세관청에서는 수시로 특정 고소득·전문직종 등에 대한 구체적 세무조사 결과를 국민에게 발표하여 탈세예방 등을 위한 조세정책적 목적으로 활용하고 있기도 하다].

- ④ 과세관청이 보유·관리하는 과세정보를 비밀로 보호하는 이유는 과세관청의 과세정보 독점, 과세행정상 밀행성 보장, 과세권력의 확대 등을 목인하기 위해서가 아니라(오히려 과세관청의 지나친 과세정보의 통제는 조세법률주의 및 법치주의 구현에 지장을 가져올 우려가 크며, 건전한 조세정책의 수립과 세무행정의 실현에도 역행하는 결과를 가져올 수 있다) 납세자의 사적 비밀을 보호하고 성실한 납세협력의무를 도모하기 위해서이다.

그런즉, 과세정보라 하더라도 국세기본법상 과세정보 비밀유지의 목적과 취지에 반하지 않는 범위 내라면 그 정보의 공개청구는 허용되어야 한다.

(나) 종교인 소득세 관련 정보 공개의 원칙과 범위

- ① 종교인과 종교법인에 대한 과세기준

헌법 제38조에서는 모든 국민은 법률에 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다고 규정하여 이른바 국민개세주의 및 조세법률주의 원칙을 천명하고 있다.

아울러 소득세법 제2조에서는 국내 거주자 및 비거주자로서 국내원천소득이 있는 개인에 대해서는 소득세를 납부할 의무를 부과하고 있으며 내국법인 등에 대하여 소득세 원천징수의무도 부과하고 있다.

이때 납세의무자의 직업이 종교인인지 여부에 따라 소득세를 비과세하는 규정은 달리 마련하고 있지 아니하므로 성직자이거나 종교인이라고 하더라도 소득세 납세의무를 부담하는 납세의무자에 해당한다.

우리 조세법 체계에서는 종교인 개인에 대하여 소득세 납세의무를 면제하는 특례규정을 두지는 않고 있음에 비하여, 종교법인을 포함한 비영리 공익법인에 대하여는 일반적으로 국가 또는 공공단체가 자신이 행할 공익적이고 행정적인 업무의 일부를 비영리 공익법인이 대행하는 기능을 수행함으로써 행정보완적이고 공익적인 역할을 담당하므로 국가나 공공단체의 업무를 대신 맡아 분담한다는 측면을 고려하고 그 공익활동을 조성하고 장려하기 위하여 일정 요건하에서 법인세, 부가가치세, 증여세, 지방세 등을 과세하지 아니하거나 과세특례를 적용하고 있다(법인세법 제24조, 제29조, 제62조, 제62조의2, 조세특례제한법 제104조의13, 부가가치세법 제12조, 상속세 및 증여세법 제16조, 제17조, 제48조, 지방세법 제11조, 지방세특례제한법 제38조, 제50조 등).

② 종교인에 대한 소득세 과세 논란에 대하여

소득세법상 종교인에 대한 비과세 규정이 존재하지 아니함에도 불구하고 종래 과세관청에서는 종교인에 대하여 소득세 과세를 하지 아니하여 오면서, 소득세를 강제징수하지는 아니하되 종교인이 자율적으로 소득세를 납부하는 경우에는 이를 납부받는 식의 관행을 형성해 왔다.

이러한 가운데 현재 천주교는 1994년 주교회의 결정으로 국내 전체 교구 중 영세하여 과세표준에 미달되는 교구 및 군종교구를 제외한 10여 개 교구에서 성직자 급여에 대한 원천징수를 실시하고 있으며, 기독교의 경우도 원천징수 및 자진신고방식으로 소득세를 납부하는 목회자들이 상당수 있고, 불교계에서도 소득세 자진신고를 해온 승려들이 있는 등 자발적으로 소득세 납부의무를 이행해 온 종교인들도 다수 존재한다.

이와 같은 상황에서 사회적으로 종교인에 대하여 소득세를 과세할 것인지 여부에 관하여 아래에서 살펴보는 바와 같이 많은 논란이 일어나고 있는 실정이다[이러한 논란과 관련하여 피고는 2006. 4.경 기획재정부(구 재정경제부)에 종교인에 대한 소득세 과세에 관하여 유권해석을 의뢰하였으나 아직 그 회신은 피고에게 도달하지 아니하고 있다]. 종교인에 대한 소득세 과세와 관련하여서는, 종교인의 소득에 대하여는 신자들에게 이미 과세된 기부금과 관련하여 이중으로 종교인에게 소득세를 과세하는 결과가 발생하고, 종교인의 성직업무는 근로가 아니라 봉사로 보아야 하며, 건국 이후 지금까지 비과세관행이 성립되어 있는 이상 과세되어서는 아니 된다는 의견과, 헌법 제38조에 따른 국민개세주의 및 과세형평의 관점에서 세법적으로 평가(통상 매월 지급받는 보수는 근로소득으로, 일회성 종교집회나 강연, 집필 등을 통한 수익은 기타소득으로, 은퇴 시 지급받는 사례금은 퇴직소득으로 볼 수 있다)할 때 종교인이라고 소득세 납부를 면제해 줄 아무런 까닭이 없고, 과세관청이 종교인에 대한 소득세 비과세의 공적 의견을 표시한 바 없는 점 등을 들어 과세해야 한다는 의견이 사회적으로 대립하고 있다.

한편 외국의 예를 보면 미국에서는 성직자를 소득세 납세의무자로 보고 있으며, 사회보장세(Social Security Tax) 등 연방세와 주세를 부담시키고 있는데, 이러한 납세의무를 부담함으로써 향후 사회보장연금 등을 제공받을 수 있도록 하고 있다.

독일에서는 종교인을 공직자와 유사하게 보고 국가에서 종교인에게 급여를 지급하면서 소득세를 징수하고 있으며, 그 급여의 재원을 위해서는 교회 등에 다니는 국민으로부터 이른바 교회세(Kirchensteuer)를 받아 충당하고 있다.

그 외 일본, 캐나다 등 대부분의 선진적 조세제도를 보유하고 있는 국가들에서도 종교인에 대해서 소득세를 부과하는 것을 원칙으로 삼고 있다.

③ 종교인에 대한 소득세 정보 공개의 필요성 및 범위

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 사회에서 종교인에 대한 소득세 과세 관련 논란이 지속적으로 이루어져 왔고 피고가 기획재정부에 유권해석을 의뢰하기도 하였으며 종교법인이나 단체별로 소득세 납부를 실행하고 있는 경우도 증가하고 있다.

그런데 자발적으로 소득세 납부의무를 이행하는 종교인의 구체적인 숫자와 납부세액 등에 대한 정보가 사회일반에 알려져 있지 아니하고, 일부 종교인은 상당한 정도의 보수와 사택, 가족에 대한 지원금, 활동비 등을 제공받고 있음에도 소득세 납부의무를 전혀 이행하지 아니하여 사회적 비난이 높아지고 있음에도 정부에서는 건국 이후 현재까지 종교인에 대하여 소득세를 과세할 것인지 여부조차도 결정하지 못하고 있는 상황이다.

이에 대한 국민적인 불만과 비판이 증가하고 있으며, 오히려 이 때문에 사회적 모범을 보이고 윤리적·정신적 지도자 역할을 수행해야하는 종교인에 대한 비난이 증가하고 있고 종교계가 부당한 비난과 오해를 받을 우려도 증가되고 있다.

사정이 이러하다면, 종교인의 소득세 납부현황과 관련된 정보를 국민에게 공개함으로써 종교인 과세에 대한 오해와 억측 및 부당한 비난을 불식시키고, 종교인에 대한 바람직한 과세정책을 수립하기 위한 방향을 공론화할 공익적 필요성이 매우 크다고 하지 않을 수 없다.

아울러 종교인의 소득세 납부현황 공개를 통하여 점점 더 거대화, 세속화, 정치화되어가는 일부 종교단체들에 대하여 재정 및 세금에 대한 투명성과 건전성의 제고를 유도함으로써 결과적으로 일반 국민들이 종교인 및 종교계에 대하여 가지는 신뢰와 존경을 회복하는 기회를 제공할 수도 있게 될 것이다.

이상 살펴본 바를 종합할 때, 종교인의 소득세 납부현황에 관련된 정보는 그 과세정보의 공개로 인하여 종교인의 납세협력의무나 소득세 관련 세무행정에 지장이 발생하기보다 오히려 납세의무자인 종교인들의 성실한 납세협력의무를 독려하고 권장하며 건전하고 바람직한 종교 관련 조세정책 수립에 기여하는 결과가 도출될 것이 예상되어 종교인의 개인적 납세정보 보호라는 이익보다 국민에게 공개할 공익적 필요성이 훨씬 더 큰 경우에 해당할 것으로 판단된다[적어도 종교인의 소득세 납부정보 중 개인이나 개별 종교단체 식별이 가능한 정보(이름, 소속 종교법인 및 종교단체명 등)를 제외한 나머지 사항(소속 종교, 소득신고액, 세율, 납부세액 등)에 대하여는 이를 공개할 여지가 크다고 보인다].

(2) 이 사건 비보유정보에 대한 판단

(가) 이 사건 비보유정보 중 ②, ③, ④ 정보에 대한 판단

정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도라는 점에 비추어 보면, 정보공개를 구하는 자가 공개를 구하는 정보를 행정기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 증명하여야 한다(대법원 2006. 1. 13. 선고 2003두9459 판결 등 참조). 또한 정보공개법 제2조 제1호는 '정보'라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항을 말한다고 규정하고, 제2호는 '공개'라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것 등을 말한다고 규정하고 있으므로, 정보공개법에서 말하는 공개대상 정보는 정보 그 자체가 아니라 '매체 등에 기록된 사항'을 의미한다(대법원 2004. 3. 12. 선고 2003두11544 판결 참조).

그런데 원고가 공개를 구한 이 사건 비보유정보 중 ②, ③, ④ 정보는 피고가 종교인 및 종교법인에게 소득세 납부를 최고한 사례나 소득세 자진납세를 하러 온 종교인을 돌려보낸 사례가 있는지 여부 즉, 그러한 사례정보의 공개를

구하는 것인바, 피고가 이러한 사례를 수집하여 전자적으로나 문서상 기록으로 보유·관리하고 있을 개연성에 관하여 원고가 별다른 증명을 하고 있지 아니하고, 달리 위 정보를 피고가 보유·관리하고 있다고 인정할만한 증거도 없다.

결국 위 정보의 존재에 대한 개연성이 입증되지 않는 이상 원고는 위 정보에 대한 공개거부처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다.

(나) 이 사건 비보유정보 중 ①, ⑤ 정보(최근 2년간의 것)에 대한 판단

앞에서 검토한 바에 기초하여 볼 때, 이 사건 비보유정보 중 ①, ⑤ 정보(최근 2년간의 것)는 종교인에 대한 소득세 납부 관련 정보로서 정보공개 필요성이 인정되는데(개인이나 개별 종교법인 및 종교단체에 대한 식별이 가능한 정보를 제외한 나머지 사항은 공개할 필요성이 크다), 다만 위 정보에 관하여 피고가 이를 보유·관리하고 있지 아니하다고 다투므로 위 정보를 피고가 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점이 증명되었는지 여부를 살펴본다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률에 의한 정보공개제도는 앞에서 본 바와 같이 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태로 공개하는 제도이지만, 전자적 형태로 보유·관리되는 정보의 경우에는, 그 정보가 청구인이 구하는 대로는 되어 있지 않다고 하더라도, 공개청구를 받은 공공기관이 공개청구대상정보의 기초자료를 전자적 형태로 보유·관리하고 있고, 당해 기관에서 통상 사용되는 컴퓨터 하드웨어 및 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 공개청구대상정보를 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 참조).

즉, 공공기관이 문서 등 유체물의 형태로 정보를 보유하는 경우와는 달리 전산기기에 개개의 정보를 전산자료로 입력하여 보유·관리하는 경우에는 전산기기의 특성상 개개의 정보만 있으면 별도의 통계, 분석 등을 위한 프로그램을 이용하여 손쉽게 입력된 개개의 정보를 종합적으로 분류하고, 위와 같이 분류된 결과를 이용하여 새로운 정보를 작성, 편집, 검색, 삭제할 수 있으므로, 공개대상정보가 개별 정보를 분류한 결과물일 경우에는 그 자체가 독자적인 자료형태로 전산기기 내에 작성, 보관되어 있지 아니하더라도, 이를 생성할 수 있는 개개의 기초 정보자료가 모두 입력되어 있고, 그 정보를 이용한 통계자료나 석차 등의 결과물을 검색, 산출할 수 있는 프로그램을 이미 가지고 있거나 시간적으로나 경제적으로 큰 부담 없이 쉽게 그 프로그램을 만들어 이용할 수 있는 경우에는 개개의 정보를 보유하고 있는 공공기관으로서 언제든지 전산기기로 이미 보유하고 있는 개개의 정보를 이용하여 공개대상의 정보인 결과물을 작성하고 확인할 수 있으므로, 결국 사실상 공개대상정보를 보유하고 있는 것과 마찬가지이다.

따라서 공공기관이 위와 같이 보유·관리하는 개개의 정보자료를 이용하여 시간적, 경제적인 부담 없이 전산기기로 필요한 정보를 쉽게 생성할 수 있는 경우에는 형식적으로 개개의 정보자료를 이용한 결과를 산출하지 아니하여 당해 정보를 보유하지 않고 있다는 이유로 공개대상정보에 대한 정보공개를 거부할 수 없다고 할 것이다.

이러한 점에 기초하여 살피건대, 갑 제1호증 내지 갑 제10호증, 을 제1호증 내지 을 제6호증의 각 기재, 이 법원의 비공개 정보검증 결과에 변론 전체의 취지를 더하여 인정되는 다음과 같은 사실, 즉 ① 피고는 세법 제 규정 및 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」, 기타 제반 법령과 행정규칙에 기초하여 광범위하게 과세자료를 수집하고 관리할 권한을 부여받고 있는 점, ② 피고는 국세통합시스템(Tax Integrated System)과 국세정보관리시스템(Tax Information Management System) 등의 전산시스템을 통하여 광범위하게 수집한 납세자에 관한 경제정보들을 총

체적으로 관리하고 있는 점(위 전산시스템을 통하여 개인 및 법인의 기본 인적사항, 납세 신고현황, 조사실적은 물론 체납자 성향 등도 체계적으로 관리됨으로써 주민등록번호 등만 입력하면 개인별 소득 및 재산상황을 손쉽게 파악할 수 있다), ③ 피고는 매년 국세통계연보를 발간하여 공개하고 있는데, 소득세와 관련하여 소득규모별, 성별별, 지역별, 업태별, 주소지별 소득신고 현황 등 다양한 통계를 제공하고 있는 점(아울러 이러한 통계는 모두 작성, 편집, 검색, 삭제 등이 편이하게 이루어질 수 있는 엑셀 등 컴퓨터 프로그램을 기반으로 작성되어 제공되고 있다), ④ 종교인 소득세 문제가 사회문제로 불거진 이후 천주교 대부분의 교구, 기독교, 불교 등 상당수의 종교단체에서 종교인 개인의 소득세 납부신고를 하고 소득세를 납부하는 행보를 보여온 점, ④ 피고 스스로도 종교인 소득세 과세와 관련하여 2006. 4. 기획재정부에 유권해석을 의뢰하기도 하였던 점, ⑤ 종교단체 등이 피고에게 사업자등록신청을 할 때 피고는 사업자등록번호를 한국표준산업대분류상 '협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업'의 산업대분류에 포섭한 후 산업중분류-협회 및 단체(94), 산업소분류-기타 협회 및 단체(949), 산업세분류-종교단체(9491) 코드를 부여하고 산업세세분류로 불교단체(94911), 기독교단체(94912), 천주교단체(94913), 민족종교단체(94914), 기타 종교단체(94919)로 구분하여 관리하고 있는 점, ⑥ 피고는 비법인 종교단체에게 고유번호를 신청하도록 하면서 신청 시 첨부서류로 교단 등 소속확인서, 단체의 정관 또는 협약, 교단 등의 법인등기부등본 등을 요구하고 있고, 종교단체 구분 코드로 사업자등록번호 체계상 '89' 코드를 부여하고 있는 점(종교법인의 경우에는 사업자등록번호 체계상 '82' 코드를 부여한다).

한편 이에 대하여 피고는 실무상 코드가 혼용되고 있어 정확하지 않다는 취지의 주장을 하나, 실제 그러한 혼용상황이 다소 존재한다고 하더라도 종교법인이나 단체의 경우 별도의 사업자등록 코드번호를 부여하도록 되어 있는 이상 위 주장은 받아들이기 어렵고, 위 각 코드번호에 따라 자료를 추출한 후 종교단체나 법인을 가려내는 것이 어렵거나 시간이 많이 소요되는 작업일 것으로 보이지도 아니한다), ⑦ 원천징수의무자에 관한 정보관리 현황을 볼 때, 종교인이나 종교단체, 종교법인으로 신고한 대상에 대하여 근로소득 원천징수 관련 정보를 추출하는 작업 또한 가능한 점(이에 대하여 피고는 종교인과 종교법인을 구분하여 추출하기 불가능하며, 종교법인의 근로소득지급명세서를 보더라도 소득자가 종교인인지 기타 근로자인지 특정할 수 없다는 취지의 주장을 하나, 앞에서 본 바와 같이 피고는 납세자에 관한 상당히 광범위하고 구체적인 정보를 수집·보유·관리하고 있고, 종교법인이나 단체에 관한 협약이나 정관 및 소속 종단에 관한 정보도 관리하고 있으므로, 피고가 운용하는 전산시스템에 기초하여 최근 2년간 소득세를 납부한 종교인에 대하여 납부현황 등에 관한 자료를 생성하는 것이 불가능하다거나 시간적으로나 경제적으로 큰 부담이 발생할 정도에 이른다고 볼 수 없다) 등을 종합하면, 피고가 종교인 개개인에 대한 소득세 납부 관련 정보 자체를 독립하여 작성하여 보유·관리하고 있지 아니하더라도 전산시스템을 통하여 이러한 정보를 별도로 추출하여 생성·제공할 수 있을 것으로 보여, 이 사건 비보유정보 중 ①, ⑤ 정보(최근 2년간의 것)는 피고가 국세통합시스템 등 전산시스템을 통하여 생성할 수 있는 정보로서 피고가 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 존재한다고 판단된다.

결국 이 사건 비보유정보 중 ①, ⑤ 정보(최근 2년간의 것)를 보유하고 있지 않다는 이유로 이에 대한 정보공개거부처분을 한 것은 위법하다(앞에서 본 바와 같이, 위 ①, ⑤ 정보 중 개인이나 개별 종교단체 식별이 가능한 정보, 즉 이름, 소속 종교법인 및 종교단체명 등에 대하여는 공개를 거부할 여지가 있다고는 할 것이나, 위 ①, ⑤ 정보에 대한 거부처분의 처분사유가 정보를 보유하고 있지 않다는 것이므로 이 부분을 분리·제외하고 위법하다고 볼 것은 아니다).

(3) 이 사건 과세정보에 대한 판단

이 사건 과세정보는 ○○○○○○교회의 소외인 목사 및 소속 목사들에 대한 소득세 납부자료의 공개를 구하는 것이다.

국세기본법 제81조의13 제1항의 '과세정보'란 "납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등"을 지칭하는바, 위 규정의 입법 취지와 그 문언의 표현에 비추어 볼 때 단순히 납세자로부터 제출받은 자료나 세무공무원이 납세자 등으로부터 취득한 자료만을 의미하는 것이 아니라, 세무공무원이 세무 관련 업무를 수행하면서 취득한 개별 납세자에 관한 자료 일체를 의미한다 할 것이므로, 납세자로부터 제출받은 자료뿐만 아니라 이러한 서류를 토대로 자신이 스스로 작성·생산하거나 납세자가 아닌 다른 공무원이나 공공기관 등으로부터 취득·보관하고 있는 서류도 모두 포함하는 것이어서, 이 사건 과세정보는 국세기본법 제81조의13 제1항에서 정한 과세정보에 해당한다.

그런데 위 과세정보는 특정인에 대한 과세정보로서 그 내용이 공개될 경우 개인의 프라이버시와 사적 비밀, 경제생활의 자유에 심각한 침해가 발생할 것이어서 국세기본법 제81조의13 제1항이 보호하는 목적 범위 내의 비밀에 해당한다고 할 것이므로 이 정보에 대한 공개를 구하는 원고의 청구는 이유 없다(특정 개인에 대한 과세정보임이 명백한 이상 공개대상정보와 비공개대상정보를 구별하는 것도 허용될 수 없다).

결국 이 사건 과세정보에 관한 원고의 주장은 이유 없다.

3. 결론

그렇다면 이 사건 소 중 별지 1 목록 기재 ②, ③, ④항 정보에 관한 부분은 소의 이익이 없으므로 부적법하여 각하하고, 이 사건 처분 중 별지 1 목록 기재 ①, ⑤항 정보에 대한 정보공개거부처분은 위법하므로 이를 취소하고, 원고의 나머지 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[[별 지 2] 관계 법령: 생략]

판사 안철상(재판장) 조병구 정기상