

정보공개청구거부처분취소

[서울고법 1995. 8. 24. 94구39262]



【판시사항】

- [1] 일반 국민이 행정기관의 정보공개청구 거부처분에 대하여 취소를 구할 법률상 이익이 있는지 여부(적극)
- [2] 세무관청이 세무조사 자료에 대한 일반국민의 정보공개청구를 거부한 처분이, 국민의 알 권리보다 사생활의 비밀 보호를 우선시켜야 하는 점 등에 비추어 적법하다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 일반적으로 국민은 국가기관에 대하여 기밀에 관한 사항 등 특별한 경우 이외에는 국가기관이 보관하고 있는 문서의 열람 및 복사를 청구할 수 있다고 할 것이어서, 사무관리규정(1991. 6. 19. 대통령령 제13390호) 제33조 제2항도 행정기관으로 하여금 일반 국민의 문서 열람 및 복사 신청에 대하여 기밀 등의 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 규정하고 있고, 행정정보 공개에 관한 국무총리훈령도 행정정보는 공개를 원칙으로 하여 일반 국민으로 하여금 행정정보의 공개를 요청할 수 있도록 하면서 특별한 경우에 한하여 공개대상에서 제외하도록 규정하고 있으므로, 일반 국민은 문서의 보관자인 행정기관을 상대로 그 행정기관이 보관하고 있는 세무조사 자료의 공개를 요구할 권리가 있다.
- [2] 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 권리, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 하는 인격권으로서 오늘날 정보화사회가 급속히 진행되면서 그 보호가 절실한 권리이고, 국민의 알 권리 또한 국민의 기본권에 속하나 공공기관의 정보에 대한 공개청구권을 의미하는 한 청구권적·간접적 성격을 가진다고 보여지는 점에서, 위 두 개의 기본권이 경합하여 충돌하는 경우에 구체적 상황을 고려하여 그 보호법익을 형량하되 충돌하는 기본권 모두의 본질적 내용을 훼손하지 아니하는 범위 내에서 그 효력을 최적정화할 수 있도록 기본권들을 조화시키는 방법으로 제한 가능성이 보다 작은 기본권을 우선시킴이 원칙이라고 할 것인데, 일반적으로 기본권의 보호법익은 생명권, 인격권이 가장 우선한다고 보여지는 점에서 알 권리 보다는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 더욱 보호해야 할 우선적인 가치라고 할 것이므로 그 범위 내에서는 국민의 알 권리도 제한을 받지 아니할 수 없다고 할 것인바, 피고의 세무조사 결과는 인격, 신분, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학 기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업 운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보 등을 그 내용으로 하고 있어 원고의 알 권리보다 우선하는 개인 또는 법인의 사생활이 포함되어 있다고 보아야 할 것이고, 나아가 국민의 알 권리를 충족시킴으로 인한 공공의 이익만으로는 사생활의 비밀로서의 조세비밀을 침해할 명백하고 우월한 공익이 존재한다고 보기 어려우므로, 피고의 세무조사 결과가 공개되는 것은 국민의 알 권리 충족이라는 이익보다 사생활의 비밀침해라는 인격권을 침해하는 결과를 초래하는 점에서 불가능하다고 보지 아니할 수 없으니, 피고가 지침에 의하여 세무조사 결과의 공개가 납세자 본인은 물론 기업경영의 기밀이 유출되어 납세자의 경영활동에 미치는 영향이 크고 조사과정에서 당국을 믿고 조사에 협조한 납세자와의 신뢰관계가 무너지게 되어 원활한 세정운영에 저해를 받을 염려가 있다는 이유로 한 거

부처분은 적법하다.

【참조조문】

- [1] 사무관리규정(1991. 6. 19. 대통령령 제13390호) 제33조, 금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령 제4조 제4항, 행정소송법 제12조
- [2] 헌법 제17조

【참조판례】

- [1] 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결(공1989, 1802) /
- [2] 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결(공1992, 2287)

【전문】

【원 고】 노진남 (소송대리인 변호사 최영도 외 3인)

【피 고】 서울지방 국세청장 (소송대리인 변호사 장수길 외 1인)

【주문】

- 1. 원고의 청구를 기각한다.
- 2. 소송비용은 원고의 부담으로 한다.

【청구취지】 피고가 1994. 7. 15.자로 원고에 대하여 한 제1차 언론사 세무조사결과에 대한 정보의 비공개결정을 취소한다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

피고가 1994. 2. 16. '94년 정기 법인세 조사대상 선정지침'을 마련하여 50대 재벌에 해당하지 아니하는 기업이라도 연간 매출액이 1천억 원을 넘고 과거 5년간 세무조사를 받지 않은 기업 또는 창사 이래 5년 동안 세무조사를 받지 않은 자산 1백억 원 이상의 기업을 모두 세무조사 하겠다고 발표한 후, 그 해 4. 초경부터 그 해 5. 13.까지 중앙일보, 한국일보, 경향신문, 서울신문 등 4개 신문사와 한국방송공사 등을 대상으로 한 제1차 언론사 세무조사를 마친 사실, 원고는 바른 언론환경 만들기를 위해 강력한 시민언론감시운동이 필요하다는 데 뜻을 같이 한 사람들이 모여 언론의 주인이며 최종소비자인 언론수용자의 주권회복을 위한 활동을 하고자 하는 모임인 '바른언론을 위한 시민연합'의 정책실 간사로서 그 해 7. 12. 피고에게 위 제1차 언론사 세무조사결과의 공개를 청구하자 피고가 그 해 7. 15.자로 언론사에 대한 세무조사 결과는 행정정보공개 운영세부지침에 의한 공개제외 대상으로 특정납세자에 대한 세무조사결과가 외부에 밝혀질 경우 납세자 본인은 물론 기업경영의 비밀이 유출되어 납세자의 경영활동에 미치는 영향이 크고 조사과정에서 당국을 믿고 조사에 협조한 납세자와의 신뢰관계가 무너지게 되어 원활한 세정운영에 저해가 될 우려가 있다는 이유로 비공개처분(이하, 이 사건 처분이라 한다)을 한 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

2. 본안전 항변에 대한 판단

피고는, 원고가 이 사건 소로써 피고의 위 세무조사결과가 공개됨으로써 세무조사 권한에 대한 비판과 검증이 가능하게 되고 세무조사 권한이 언론 길들이기용으로 사용되고 있다는 의혹과 비판을 불식시키기 위하여 이 사건 소를 제기한다고 주장하는바, 이러한 원고의 이익은 단지 사실상 또는 간접적인 것에 지나지 아니하므로 원고는 이 사건 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자에 해당하지 아니하므로 이 사건 소는 부적법하다고 주장한다.

살피건대, 일반적으로 국민은 국가기관에 대하여 기밀에 관한 사항 등 특별한 경우 이외에는 국가기관이 보관하고 있는 문서의 열람 및 복사를 청구할 수 있다고 할 것이어서, 사무관리규정(1991. 6. 19. 대통령령 제13390호) 제33조 제2항도 행정기관은 행정기관이 아닌 자가 당해 행정기관에서 보존하고 있는 문서의 열람 또는 복사를 요청하는 때에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 허가할 수 있다.

다만 비밀 또는 대외비로 분류된 문서의 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하여 행정기관으로 하여금 일반국민의 문서 열람 및 복사신청에 대하여 기밀 등의 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있고, 또한 아래에서 보는 바와 같이 행정정보 공개에 관한 국무총리훈령도 행정정보는 공개를 원칙으로 하여 일반국민으로 하여금 행정정보의 공개를 요청할 수 있도록 하면서 특별한 경우에 한하여 공개대상에서 제외하도록 규정하고 있는바, 따라서 원고로서는 문서의 보관자인 피고를 상대로 피고가 보관하고 있는 세무조사 자료의 공개를 요구할 권리가 있다고 할 것이니(대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결 참조) 위 주장은 이유 없다.

3. 처분의 적법 여부

가. 당사자의 주장

피고는, 위 세무조사는 과세처분을 위한 세무조사로서 오직 조세의 공평확실한 부과징수를 목적으로 하는 절차이며, 임의조사로서의 성격을 가지는데 이는 오로지 부과징수를 위한 목적에서 행하는 것이므로 이러한 목적을 벗어나 세무조사에 의하여 수집된 정보가 일반에게 공개되는 등으로 사용되어서는 안되며, 세무조사결과라고 하는 것은 세무조사 과정에서 세무당국이 알게 된 납세자에 대한 일체의 정보 즉 이 사건에 있어서 세무조사를 받은 언론사의 수입, 지출상황, 직원현황, 발행부수 등 납세자에 관한 모든 사정이 포함되는데 이는 납세자의 정보로서 이러한 정보가 공개되면 경쟁언론사에 대한 영업비밀의 노출, 취재원 확보를 위한 전략의 노출 등이 드러나게 되어 사생활을 침해할 우려 또는 법인의 영업, 금융에 관한 정보로서 공개할 경우 사업운영상 지장을 초래하는 정보이므로 이러한 내용을 담고 있는 세무조사결과는 공개할 수 없으며, 이 사건에서와 같이 세무조사의 대상이 언론사로서 그 세무조사결과가 공익에 합치된다는 이유로 공개된다면 이는 그 언론사뿐 아니라 질문·검사의 대상이 된 제3자에 대한 사생활까지도 침해되는 결과가 초래되는 점에서도 공개가 불가능하고, 나아가 세무조사와 함은 조세법전상 질문·검사권을 의미하는데 조세법은 이러한 세무조사의 발동요건에 관하여 소득세법, 법인세법 등에서 '필요한 때' 행할 수 있는 것으로 규정하고 있는바, 그 의미는 객관적으로 당해 조사의 목적, 조사해야 할 사항, 신청, 신고의 내용, 장부의 기입·보존 상황, 상대방 사업의 형태 등 제반의 구체적인 사정에 비추어 보아 객관적으로 필요성이 있다고 판단되는 경우에 한하여 행사할 수 있다고 할 것이므로 세법상의 질문·조사권의 행사는 합리성과 객관성을 지니고 있어야 할 것이고 또한 이와 같은 필요성이 있다고 하더라도 질문·검사의 범위, 정도, 시기, 장소 등 실정법상 별도의 규정이 없는 세부적인 사항에 관하여는 위와 같은 질문·검사의 필요성이 있고, 또한 필요성과 상대방의 사적 이익의 형량에 있어서 사회통념상 상당한 한도 내에 머무르는 한 권한 있는 세무공무원의 합리적인 선택에 맡겨져 있다고 할 것이

고 세무공무원의 자의적인 필요성에 대한 판단은 허용되지 아니한다고 할 것이므로 이러한 관점에서 일단 세무조사의 대상이 되었다는 사실은 세금포탈에 이르는 정도의 위법성의 존재까지는 아니더라도 적어도 세금탈루 가능성이 존재할 가능성이 상당한 정도로 추인될 수 있어야 할 것이니 이 건에 있어서 세무조사의 대상이 되었다는 사실과 세금포탈의 가능성과는 밀접한 상관관계에 있어 그 일부만을 공개하는 것도 사생활 침해의 우려가 있다고 보아야 하므로 불가능하며, 현행법은 조세비밀보호에 관한 규정을 두고 있지는 않으나 세무공무원도 공무상 비밀유지의무의 대상으로 삼음으로써 간접적으로 이를 보호하고 있는바, 세무공무원이 직무상 비밀을 누설한 때에는 형법상 처벌의 대상으로 하고 있고 일반공무원에 대한 일반적인 비밀유지의무와는 별도로 세무공무원에게 보다 엄격한 비밀유지의무를 부과하고 있고, 세무공무원의 수비의무의 대상으로 되는 납세자의 비밀은 일반적으로 개인 또는 법인의 생활이나 활동에 관한 사실 중 일반에게 알려지지 아니하고, 알려지지 아니하는 것이 본인의 이익에 합치되며 또한 본인도 알려지지 아니할 것을 원하는 사항으로서 여기에는 경제적 비밀도 포함되는데 그와 같은 규정의 취지는 납세자의 비밀을 일반공무원법상의 비밀보다 두텁게 보호하여 사생활의 보호 또는 납세행정의 마비를 막고자 함에 있다고 보여지며 그것이 공익에 관계되는 정보라고 하여 위 규정을 배제할 사유가 되지 아니하며, 또한 세무조사결과가 예외 없이 모두 공개된다면 세무조사를 받는 납세자는 공개로 인하여 생기는 불이익을 피하기 위하여 조사를 거부하려고 할 것이고 이러한 공개를 이유로 거부할 경우에는 거부에 상당한 이유가 있는 경우에 해당할 것이므로 형사상 제재도 가할 수 없어 과세권 행사에 필요한 아무런 정보도 얻을 수 없어 납세행정의 마비를 초래할 뿐 아니라 세무조사결과가 공개되는 경우 그와 유사한 업종에 종사하는 자들이 모두 그것을 참고하여 유사한 내용으로 세무신고를 하게 될 것이므로 법인의 대부분이 성실한 기장을 하지 아니하고 있는 현실에서 그것은 추계과세의 근간을 무너뜨리는 결과를 초래하고, 더구나 위와 같은 취지에서 금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령 제4조 제4항에서도 동 명령에 의하여 취득한 자료는 목적 외의 사용이 금지되며 또한 타인에게 제공할 수 없도록 규정하고 있으므로 결국 피고가 위 지침에 따라 이 사건 세무조사결과가 인격, 신분, 종교, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또한 과학기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보에 해당한다고 보고 한 이 사건 처분은 정당하다고 주장한다.

이에 대해 원고는 개인의 사생활의 비밀이 헌법상 보장된 기본권이기는 하나 국민의 알 권리도 헌법상의 기본권으로서, 대기업 특히 언론사의 사회적 역할과 공적 책임 등에 비추어 언론사의 경영관리에 관한 사항은 국민의 일반적 관심 앞에 공개되어 감시와 비판의 대상이 되어야 하며, 행정정보공개령의 취지인 국민의 알 권리 충족, 행정의 투명성 확보라는 측면에서 볼 때에도 언론사의 세무조사결과는 반드시 국민에게 공개되어야 하고, 더구나 언론사에 대한 국민의 알 권리라는 공적 이익이 언론사의 비밀보호라는 사적 이익에 우선하여야 하고, 위 결과의 공표로 납세자와의 신뢰관계에 다소의 위험이 있으나 이는 극히 적은 점 등에 비추어 이 사건 처분은 위법하며, 가사 피고가 보유하고 있는 위 조사결과 중 개인의 비밀보호를 위하여 공개할 수 없는 내용이 포함되어 있다면 피고로서는 행정정보공개에 관한 국무총리 훈령 또는 행정정보공개 운영세부지침의 규정에 따라 그러한 위험이 없는 특정한 일부만이라도 공개하거나 특정인을 확인할 수 없도록 삭제하여 공개하거나 또는 정보자료의 대강만이라도 공개하여야 함에도 일체의 결과를 공개하지 아니한 위법이 있고, 피고가 주장하는 공무원의 수비의무에 관한 법규정은 그 취지가

비밀의 누설에 의하여 위협되는 국가의 기능을 보호하고자 하는 것에 있고 그 대상이 된 사인의 이익을 보호하기 위한 규정이 아니며 위 규정은 세무공무원이 직무상 지득한 비밀사항을 정당한 사유 없이 적법한 절차에 의하지 아니하고 함부로 공개하는 것을 금지하는 것일 뿐 정당한 청구와 적법한 공개절차에 따른 공개까지 금지하는 것은 아니고, 이 사건 세무조사결과가 공표될 경우 해당기업의 사업운영상 지장을 초래할 것이라는 것은 피고의 추측에 불과할 뿐이며 오히려 기업경영이 일반에게 공개되는 것은 그 기업의 건강한 성장과 발전에 도움이 되는 측면이 많고 무조건 그 기업에게 불이익이 되는 것은 아니며 어떤 기업이 특별히 부도덕하게 운영되어 와 그 내용이 공개될 경우 대중의 비판의 대상이 되어 일시적 사생활이 침해되더라도 그것은 공공의 이익에 합치될 뿐 아니라 결국에는 그것이 기업의 건전한 발전에 도움을 줄 것이며, 개인의 세무조사결과 공개로 사업운영상 지장을 초래하는 정보라는 점에 대한 입증이 없으며, 민주국가에 있어 언론이 여론형성의 기관이라는 고도의 공공적 기능을 수행하고 근래 들어 언론의 권능과 언론사의 영향력이 막강하여져 그 공공적 지위가 더욱 강조되고 있으므로 언론사의 활동 및 운영은 국민에게 공개되어 감시와 비판의 대상이 되어야 할 필요성이 커졌으며, 더구나 언론은 국가로부터도 공익자금을 지원받는 등 많은 특례를 받고 있으므로 국민으로부터 감시와 비판을 받음이 당연하며, 비공개를 전제로 취득한 정보라 하여 당연히 공개가 금지되는 것이 아니고 공익과 사익을 형량하여 결정하여야 할 문제이고, 이 사건 세무조사는 단순한 임의조사라기 보다는 간접적 강제조사라고 보여지는바 그렇다면 그것이 비공개를 전제로 취득한 정보라고 보기도 어렵고, 피고가 과거 세무조사결과를 공개한 전력이 있는 점에 비추어도 이 사건 처분은 위법하다고 주장한다.

나. 관계 법령

국무총리 훈령 제288호(1994. 3. 2. 발령) 행정정보공개 운영지침은 국민의 알 권리 충족과 행정의 신뢰성을 두텁게 하기 위하여 행정기관이 보유, 관리하고 있는 정보를 일반 국민에게 공개하고, 행정정보공개법이 제정되기 전까지 제도의 효율적 운영을 위한 내부 기반을 구축하여 시행여건을 사전에 조정하고, 행정정보공개법 제도 운영에 관한 일반적인 기준과 절차를 정립, 운영함으로써 정보공개에 관한 운영경험을 축적하려는 데 목적을 두고, 제도의 개념을 행정기관이 공무상 작성·취득하여 관리하고 있는 기록물을 일반인에게 열람·복사 등의 형태로 공개하는 제도로 규정하고, 제도의 기능을 국정운영의 공개로 행정의 신뢰성 확보 및 책임행정구현, 국민생활 관련 정보의 자유로운 이용에 따른 국민권익 증진을 규정하며, 공개형태로 일반인의 신청에 의하여 공개하는 형태의 청구 공개와 행정기관이 스스로 정보를 제공하는 형태의 정보제공으로 나누며, 그 적용범위로서는 개별법령에서 행정정보공개에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 당해 법령의 규정에 따라 정보를 공개하도록 하고, 개별법령에 구체적인 세부운영사항이 규정되어 있지 않은 경우에는 당해 법령규정에 저촉되지 않는 범위 안에서 이 지침을 운영하며, 개별법령에 행정정보공개에 관한 규정이 없는 경우 이 지침을 적극 활용하고, 행정정보공개 업무처리기준으로 일반인의 행정정보 열람·복사의 신청을 받아 그 처리과의 장이 공개·비공개 여부를 결정하되 그것이 곤란한 경우에는 당해 기관 내에 행정정보공개심의회를 거쳐 공개 여부를 결정하며 원칙적으로 정보를 공개하되 인격, 신분, 종교, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보의 경우에는 이를 공개하지 않을 수 있도록 규정하고 있고, 공개청구를 받은 정보의 내용 중 공개할 수 없는 정보와 공개할 수 있는 정보가 혼합되어 있는 경우에는 공개할 수 있는 부분만을 분

리하여 공개할 수 있다고 규정하고 있으며 공개를 청구한 자가 비공개결정 통지를 받은 때 이에 불복할 경우 행정심판을 제기할 수 있도록 규정하고 있다.

다.

판 단

살피건대, 일반적으로 조세비밀 그 자체는 기본권으로의 지위를 가지지 못하나, 법인도 기본권의 주체가 되며 헌법 제 17조에서 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있어 조세비밀이 사생활과 관련되는 한 기본권으로 보호됨이 마땅하다고 할 것인데(조세비밀의 기본권 보호의 도구로서의 기본권 유사성의 성질), 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 권리, 사생활의 자유로운 형성과 전개를 방해받지 아니할 권리, 그리고 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 하는 권리로서 인격권·자유권의 일종인데 오늘날 정보화 사회가 급속히 진행되면서 그 보호가 절실하며 이를 국가가 보호하여 주지 아니하는 경우 기본권이 바로 침해를 받는 직접적 권리인 데 반하여, 국민의 알 권리 또한 인간의 존엄과 가치·행복추구권, 표현의 자유에 근거를 둔 것으로 모든 정보원으로부터 일반적인 정보를 수집하고 처리할 수 있는 권리를 말하는 것으로 공공기관의 정보에 대한 공개청구권을 의미하는 한 청구권적 성격을 가지며 또한 행정부의 정보공개제도가 국정에 대한 국민의 알 권리 주장과 투명한 공개행정의 필요, 정보의 자산가치 증가에 따른 관련 정보의 수요증대, 행정과정에서의 국민참여 및 민주적 통제기반 제도화 요청에 따른 것인 점에서 이는 정보에 대한 접근으로 인한 행정통제의 가능성을 의미하는 간접적·우회적 이익(즉 행정이 공정하고 투명하다면 일반 국민의 행정정보에 대한 알 권리의 적용범위는 더욱 좁아 질 수밖에 없다고 하겠다)에 그친다고 할 것이다.

한편 복수의 기본권주체가 서로 충돌하는 권익을 실현하기 위하여 국가에 대하여 대립되는 기본권의 적용을 주장하여 기본권이 충돌하는 경우에는 구체적 상황을 고려하여 그 보호법익을 형량하되 충돌하는 기본권 모두의 본질적 내용을 훼손하지 아니하는 범위 내에서 그 효력을 최적정화할 수 있도록 기본권들을 조화시키는 방법으로 제한가능성이 보다 작은 기본권을 우선시킴이 원칙이라고 할 것이고 일반적으로 기본권의 보호법익 중 생명권, 인격권 우선의 원칙에 따라 생명과 인격적 가치를 보장하기 위한 기본권은 비생명권적·비인격권적 가치를 보장하기 위한 기본권보다 우선하는 효력을 가진다고 할 것인바, 이 건에서 문제가 되는 국민의 알 권리와 관련하여서는 사생활의 비밀과 자유에 대한 기본권 중에서도 개인의 프라이버시와 관련되는 개인영역에 속하는 것은 절대적으로 보호되어야 하되 사회영역에 속하여 공익과도 관련되는 부분에 관하여는 다른 기본권과의 보호법익의 비교·형량에 따라 그 침해가능 여부가 판단되어야 하겠다.

그런데 행정부의 정보공개제도는 기본적으로 국민의 알 권리를 보장하고자 함에 있다고 할 것이나, 이러한 정보공개에는 필연적으로 개인의 사생활 침해라는 문제가 발생하는바, 앞서 본 바와 같이 기본권이 서로 충돌하는 경우 각 기본권의 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 내에서 침해되는 이익을 형량하여 이를 조화 있게 해석하되 원칙적으로 사생활 보호의 한 측면인 조세비밀을 침해할 수 있는 공익은 공개되지 아니하면 공공의 복지에 중대한 불이익을 초래할 위험성이 있는 경우 즉 공익의 침해가 '명백하고 우월할 것'이라는 요건이 필요하다고 할 것이다.

따라서, 위 지침도 일반적으로 정보는 일반에게 공개함을 원칙으로 하되 인격, 신분, 종교, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기

타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보 등 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 경우 또는 공공의 이익을 현저히 해하는 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으니 위 지침의 취지도 이러한 기본권 충돌의 경우에 관한 해석에 대하여 하나의 기준을 제시하는 것으로 보여지므로 행정청의 정보공개청구 거부처분이 적법한가의 여부는 국민의 알권리와 사생활 보호라는 두 가지의 기본권 중 구체적인 경우에 어느 것이 우선하여야 하는가에 의하여 판단되어야 할 것인바, 이 사건에 있어서 과연 피고의 세무조사결과 공개로 얻는 이익이 위 지침이 규정하는 개인의 사생활의 보호라는 인격권에 비하여 월등히 우월한가에 관하여 살펴보기로 한다.

(1) 세무조사결과에 포함되어 있는 개인의 정보

조세행정청이 적정·공평하게 조세법규를 집행하기 위하여는 과세요건 사실에 관한 정확한 정보의 수집이 필요하다고 할 것이고 그러한 정보는 주로 신고, 법정자료의 제출 및 세무조사에 의하여 얻어지는 것인데, 세법의 규정에 의하면 세법에 의하여 과세자료를 제출할 의무가 있는 자는 과세자료를 성실히 작성하여 이를 정하여진 기한 내에 소관 세무서장에게 제출하여야 한다.

국가기관·지방자치단체·금융기관 또는 전자계산·정보처리시설을 보유하는 자는 과세에 관계되는 자료 또는 통계를 수집하거나 작성한 때에는 이를 국세청장에게 통보하여야 한다(국세기본법 제85조), 세무공무원이 체납처분을 집행함에 있어서 압류할 재산의 소재 또는 수량을 알고자 할 때의 질문검사권(국세징수법 제27조), 세무에 종사하는 공무원은 직무수행상 필요한 때에는 납세의무자, 원천징수의무자, 납세조합, 지급조서제출의무자, 납세관리인 납세의무자와 거래가 있다고 인정되는 자, 납세의무자가 조직한 동업조합과 이에 준하는 단체에 대하여 질문하거나 당해 장부·서류 기타 물건을 조사하거나 그 제출을 명할 수 있다(소득세법 제201조, 법인세법 제68조, 부가가치세법 제35조, 특별소비세법 제26조, 주세법 제43조), 세무에 종사하는 공무원이 범칙사건을 조사하기 위하여 필요한 때에는 범칙혐의자나 참고인을 신문, 압수 또는 수색할 수 있다(조세범처벌절차법 제2조)고 규정하여 과세처분을 위한 세무조사, 조세징수를 위한 세무조사, 조세범처벌을 위한 세무조사에 있어 납세의무자와 관련된 자료를 수집할 근거를 마련해 두고 있는바, 이 사건에서 피고가 행한 세무조사는 과세처분을 위한 세무조사로서, 이는 행정조사의 일종으로 오직 조세의 공평확실한 부과징수를 목적으로 하는 절차라고 할 것인데 그것이 언론사에 대한 것인 점에서 그 공개로 인하여 공익에 보탬이 될 사회적 영역이 포함되어 있음을 부인할 수 없으나, 세무조사시에는 과세표준 및 세액계산서, 원천징수부, 지급조서 등 납세자에 관한 각종의 과세자료가 제출되고, 개별조세법에 의한 납세자 및 그와 거래한 제3자에 대한 질문검사권에 의하여 세무조사의 대상이 된 사람의 인적·신분·재산·경력 등 개인적인 사항 뿐 아니라 영업·금융에 관한 사항 등에 관련된 방대한 자료가 수집되고 있으며, 이에 따라 세무조사의 결과는 조사를 받은 언론사의 수입, 지출상황, 직원현황, 발행부수, 금융자료 등 납세자에 관한 모든 사정 및 나아가 그와 거래한 제3자의 인적 사항 및 금융에 관한 사항 등이 포함되게 되는데 이는 납세자 및 그와 거래한 일반 제3자의 정보로서 이러한 정보가 공개되면 경쟁 언론사에 대한 영업비밀의 노출, 취재원 확보를 위한 전략의 노출 등이 드러날 수밖에 없으므로 이는 납세자의 비밀, 조세비밀에 속하는 사항으로서 법인이 사생활에 속하는 사항, 또는 법인의 영업에 속하는 정보로서 그 대부분이 개인영역에 속하는 정보라고 보지 아니할 수 없다.

(2) 세무조사결과의 공개로 인한 사생활침해 및 공익침해

그런데 납세자의 비밀이라 함은 세무조사결과 납세자에 대하여 알 수 있게 하는 모든 사항 즉 경제적, 법적, 공적, 개인적 사정을 말하는 것으로 그것이 일반에게 알려지지 아니하고 알려지지 아니하는 것이 본인의 이익에 합치된다고 보여지는 사항 전체를 말한다고 할 것인데, 납세자에 대한 앞서와 같은 정보가 공개되는 경우 이는 경쟁 언론사에 대한 영업비밀의 노출, 취재원 확보를 위한 전략의 노출 등 각종 영업상의 노하우(know-how)가 드러나게 되므로 오늘날과 같은 경쟁사회에서는 납세자에게 치명적인 피해를 입힐 우려도 배제할 수 없고, 납세자로서도 영업, 금융에 관한 정보의 공개로 자금조달, 거래처 이탈 등 정상적인 기업활동에 막대한 지장을 초래할 수 있다.

더구나 세무조사는 오로지 부과징수를 위한 목적에서 행하는 것으로 그로써 수집된 자료는 법률상 정해진 목적 즉 적정한 부과징수에 한정된다고 할 것이며(한정되고 구체적인 목적에의 구속원칙), 그러한 전제하에 납세자도 세무 자료를 제시한다고 할 것인데 이러한 자료를 공개하는 것은 개인의 정보에 대한 자기결정권(개인이 자기에 대한 정보의 사용 및 비밀해제에 관하여 원칙적으로 자기가 결정할 수 있는 권한으로서 그 대상은 개인의 사생활에 대한 정보뿐 아니라 개인에 관한 경제적 정보 및 법인 기타 단체에 관한 정보를 포함한다)을 침해하는 결과를 초래할 뿐 아니라 납세자의 이러한 신뢰에도 반하는 결과가 된다고 아니할 수 없는 점에서 이는 비례의 원칙(사익에 우선하는 공익)에 의하여 상대화될 수 없는 대상이라고 하겠다.

이에 따라 현행법은 공공기관에서 보관하는 개인의 정보보호를 위하여 공공기관의개인정보보호에관한법률을 제정하여 그 열람을 극히 제한하고 있고, 조세비밀보호에 관한 규정을 따로 두고 있지는 않으나 세무공무원도 비밀유지의무의 대상으로 보아 이를 보호하고 있는바, 즉 세무공무원이 직무상 비밀을 누설한 때에는 형법상 처벌의 대상으로 하고 있고 일반공무원에 대한 일반적인 비밀유지의무와는 별도로 세무공무원에게 보다 엄격한 비밀유지의무를 부과하고 있고, 이와 같이 세무공무원에게 일반공무원의 직무상 비밀에 비하여 가중처벌하고 있는 취지는 납세자의 비밀을 일반공무원법상의 비밀보다 두텁게 보호하고자 함에 있다고 하는 취지가 포함되어 있다고 할 것이므로 비록 이러한 세무공무원의 처벌규정과 국민의 알 권리에 기초한 위 지침에 의한 정보공개와는 별개로서 위 지침에 의한 정보공개가 이루어지는 한 위 처벌규정에 의한 세무공무원의 처벌은 불가능하다고 보는 것이 상당하다고 할 것이나, 그와 같은 처벌규정을 둔 취지는 바로 사생활 보호라는 이익의 중요성의 일면을 추측케 하는 자료로 보아야 할 것인바, 세무공무원은 일반공무원에 비하여 개인의 경제활동에 관한 상세한 정보를 얻을 수 있는 지위에 있으므로 이러한 업무를 수행하는 과정에서 얻은 정보를 아무런 제한 없이 외부에 공개하게 되면 납세자의 거래처, 경영전략, 재무구조 등 경제활동에 관한 중요한 정보가 누출되어 경쟁을 기본전제로 하는 자본주의 사회에서 납세자의 경제활동에 미치는 피해가 적지 않을 뿐 아니라 납세자 개인의 비밀침해도 예상되고 나아가 세무조사를 받는 납세자는 공개로 인하여 생기는 불이익을 피하기 위하여 조사를 거부하려고 할 것이고 이러한 공개를 이유로 거부할 경우에는 거부에 정당한 이유가 있는 경우에 해당할 것이므로 형사상 제재도 가할 수 없어 결국 과세권 행사에 필요한 아무런 정보도 얻을 수 없게 되고, 세무조사결과가 공개되는 경우 납세자의 세무자료 제시기피 및 신고기피, 세무조사시 협조거부 및 진실한 거래내용의 은폐 등과 어떤 기업의 세무정보가 공개되는 경우 그와 동종유사의 다른 기업들도 자신들의 실제수입, 지출에 상관없이 그 기업의 신고내용에 맞추어 법인세 신고를 함에 따른 과세의 불공평의 우려, 새로운 세원의 개발, 추계과세를 위한 업종별 소득표준율의 결정 등 각종 세무행정을 위한 기초작업이 불가능하게 되어 궁극적으로 국가의 납세행정의 마비도 초래할 우려가 있다고 하지 않을 수 없다.

그러한 취지에서 금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령 제4조 제4항에서도 금융기관에 종사하는 자는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 타인에게 제공하거나

나 누설하여서는 아니되며 누구든지 금융기관에 종사하는 자에게 그 정보 등의 제공을 요구하여서는 아니된다고 규정하여 동 명령에 의하여 취득한 자료는 특별한 이유가 있는 경우 이외에는 사용 및 공개를 금지하고 있는바, 앞서와 같은 세무조사결과와는 금융에 관한 정보를 포함하고 있다고 할 것인데 그 공개는 위 법의 취지에도 반한다고 할 것이고 나아가 조세조약에서 조차도 교환된 조세정보는 비밀로 취급되도록 하고 있고 당국 또는 법원에도 공개되어서는 아니된다고 규정하고 있다(대한민국정부와브라질연방공화국정부간의소득에대한조세의이중과세회피와탈세방지를위한협약 제26조, 대한민국과미합중국간의소득에관한조세의이중과세회피와탈세방지및국제무역과투자의증진을위한협약 제28조).

나아가, 앞서와 같이 언론사에 대한 세무조사결과에는 일부 사회영역에 속하는 자료가 포함되어 있으나 대부분이 개인영역에 속하는 정보이고 그것들이 서로 혼재되어 있어 사회영역에 속하는 자료만을 추출함이 가능하다고 보여지지 아니할 뿐 아니라, 세무조사라 함은 조세법전상 질문검사권 혹은 질문조사권을 의미하는 데 조세법률은 이러한 세무조사의 발동요건에 관하여 소득세법, 법인세법 등에서 '필요한 때' 행할 수 있는 것으로 규정하고 있는바, 그 의미는 객관적으로 당해 조사의 목적, 조사해야 할 사항, 신청, 신고의 내용, 장부의 기입·보존 상황, 상대방 사업의 형태 등 제반의 구체적인 사정에 비추어 보아 객관적으로 필요성이 있다고 판단되는 경우에 한하여 행사할 수 있다고 할 것이므로 세법상의 질문조사권의 행사는 합리성과 객관성을 지니고 있어야 할 것이고 예를 들어 전년도에 본인 자신의 소득액과 비교하여 또는 다른 동업자와 비교하여 신고소득액이 지나치게 적은 것이 아닌가 하는 합리적인 의심이 생기는 경우라든가, 소득금액만을 신고서에 기재하고 그 계산의 기초가 명확하지 아니할 뿐 아니라 신고서에 수입금액, 필요경비 등이 전혀 기재되어 있지 아니한 것 등을 조사의 이유로 들 수 있다고 할 것이고, 또한 이와 같은 필요성이 있다고 하더라도 질문검사의 범위, 정도, 시기, 장소 등 실정법상 별도의 규정이 없는 세부적인 사항에 관하여는 위와 같은 질문검사의 필요성이 있고, 또한 필요성과 상대방의 사적 이익의 형량에 있어서 사회통념상 상당한 한도 내에 머무르는 한 권한 있는 세무공무원의 합리적인 선택에 맡겨져 있다고 할 것이고 세무공무원의 자의적인 필요성에 대한 판단은 허용되지 아니한다고 할 것이고, 이러한 관점에서 일단 세무조사의 대상이 되었다는 사실은 세금포탈에 이르는 정도의 위법성의 존재까지는 아니더라도 적어도 세금탈루 가능성이 존재할 가능성이 상당한 정도로 추인될 수 있어야 하므로 결국 세무조사의 대상이 되었다는 사실과 세금포탈의 가능성과의 밀접한 상관관계를 가지고 있음에 비추어 볼 때 세무조사 대상이 된 언론사를 공개하는 것 또한 일부의 자료를 공개하는 것조차도 개인의 사생활을 침해할 우려가 존재한다고 보지 않을 수 없다.

(3) 국민의 알 권리

한편 국민의 알 권리는 인간의 존엄과 가치·행복추구권, 표현의 자유에 근거를 둔 헌법상 보장된 국민의 기본권이라고 할 것이고 공공기관에 대하여 정보공개를 요구할 수 있는 권리로서 이는 청구권적인 성격을 가지는 점에서 그로써 보호하려는 이익은 간접적인 것이라고 할 것이며, 한편 행정부의 정보공개제도는 국정에 대한 국민의 알 권리 주장과 투명한 공개행정의 필요, 정보의 자산가치 증가에 따른 관련 정보의 수요증대, 행정과정에서의 국민참여 및 민주적 통제기반 제도화 요청에 따른 것이며 민주국가에 있어 언론이 여론형성이라는 고도의 공공적 기능을 수행하고 있어 그 권능과 영향력이 증대되고 있어 언론사의 활동 및 운영에 대한 국민의 감시와 통제가 필요함도 부인할 수 없는 것이고 나아가 우리 나라의 언론기관의 경우에는 행정부로부터 많은 규모의 금전적 지원을 받는 점(갑 제7호증의 1, 2, 갑 제8호증)에서도 국민에 의한 감시와 비판의 대상이 되어야 하는 특별한 지위에 있다고 하겠다.

(원고는 피고가 과거에도 세무조사결과를 공개한 적이 있다고 주장하나 을 제5호증의 1, 2의 기재에 비추어 갑 제9호증 만으로는 이를 인정하기 부족하다.

)

(4) 소결론

결국 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 권리, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 하는 인격권으로서 오늘날 정보화 사회가 급속히 진행되면서 그 보호가 절실한 권리이고, 국민의 알 권리 또한 국민의 기본권에 속하나 공공기관의 정보에 대한 공개청구권을 의미하는 한 청구권적·간접적 성격을 가진다고 보여지는 점에서, 위 두 개의 기본권이 경합하여 충돌하는 경우에 구체적 상황을 고려하여 그 보호법익을 형량하되 충돌하는 기본권 모두의 본질적 내용을 훼손하지 아니하는 범위 내에서 그 효력을 최적정화할 수 있도록 기본권들을 조화시키는 방법으로 제한 가능성이 보다 작은 기본권을 우선시킴이 원칙이라고 할 것인데, 일반적으로 기본권의 보호법익은 생명권, 인격권이 가장 우선한다고 보여지는 점에서 알 권리 보다는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 더욱 보호해야 할 우선적인 가치라고 할 것이므로 그 범위 내에서는 국민의 알 권리도 제한을 받지 아니할 수 없다고 할 것인바, 앞서 본 바와 같이 피고의 세무조사결과는 인격, 신분, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학 기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개로 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보 등을 그 내용으로 하고 있어 원고의 알 권리보다 우선하는 개인 또는 법인의 사생활이 포함되어 있다고 보아야 할 것이고 나아가 원고가 주장하는 바와 같은 국민의 알 권리를 충족시킴으로 인한 공공의 이익만으로는 사생활의 비밀로서의 조세비밀을 침해할 '명백하고 우월한 공익'이 존재한다고 보기 어려우므로 결국 피고의 세무조사결과가 공개되는 것은 국민의 알 권리 충족이라는 이익보다 사생활의 비밀침해라는 인격권을 침해하는 결과를 초래하는 점에서 불가능하다고 보지 아니할 수 없으니 피고가 위 지침에 의거하여 세무조사 결과의 공개가 납세자 본인은 물론 기업경영의 기밀이 유출되어 납세자의 경영활동에 미치는 영향이 크고 조사과정에서 당국을 믿고 조사에 협조한 납세자와의 신뢰관계가 무너지게 되어 원활한 세정운영에 저해를 받을 염려가 있다는 이유로 한 이 사건 처분은 적법하다고 하겠다.

4. 결 론

그렇다면 피고의 이 사건 처분은 정당하므로 원고의 청구는 부당하여 기각하기로 하고 소송비용은 패소자인 원고의 부담으로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 유지담(재판장) 이성보 지대운