



李文玉 先生收.

외국에 사는 친구들이 많이 있습니다. 그 친구들이  
 외국에서 생활하는 동안에 많은 일을 경험하고  
 사생활에 대해서도 많은 이야기를 합니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다.

그런데 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다. 그러나  
 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다.

생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다. 그러나  
 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다.

그런데 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다.  
 그러나 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.

그런데 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.  
 생활에 대한 이야기는 흥미롭습니다.  
 그러나 나는 아직 외국 생활에 익숙하지 않습니다.

Jan 9. 1991

Toronto Ont

李文玉 先生

## 제4부. 양심선언 후 법정관련 자료

1. 구속과 석방/무죄판결
2. 파면과 파면처분취소

출판권무명출판사

표지 뒷면 뒷면 후 변신삼상 부서

1.구속과 석방/무죄판결

서울지방검찰청		검사장
19 회계 44746 호		198 11 . 5 . 25 .
수신 서울형사지방법원		발신 서울지방검찰청
제목 <b>공 소 장</b>		검사 <b>한 부 관</b>
아래와 같이 공소를 제기합니다.		
피고인	①본 적	서울 속로구 공영동
	②주 거	[Redacted]
	③직 업	공 부 원
	④주민등록번호	[Redacted]
	⑤성 명	이 분 숙 (李文玉)
	⑥생년월일	19 51 . 11 . 10 . 생 (당 51 세)
⑦죄 명	공 부 상 비 밀 누 설 3PP5	
⑧적용법조	선법 제 17 조	
⑨선명	19 11 . 5 . 15 구속 불구속	
⑩번호인	별지와 같음	
첨부: 1. 구속영장 1통 2. 번호인 선입계 1통 3. <del>피의자 수용증명</del> 1통 4. 구속기관 <del>연장 결정서</del> 1통		

서울형사지방법원

1993. 9. 6. 판결선고  
1993. 9. 6. 원본영수



판 결

사 건 90고단3615 공무상비밀누설  
피 고 인 이 문 욱, 전 감사원 감사관

[Redacted]  
주거 [Redacted]

본적 서울 종로구 공평동 3

검 사 양 경 석

변 호 인

변호사 박재승, 정용식, 김동현, 김심화, 김주원, 박성귀, 여동영,  
박영립, 박인제, 신기남, 양승찬, 오창수, 우수영, 윤종현,  
이건호, 이경우, 천정배, 한기찬, 황산성, 황인철, 박병일,  
강철선, 박상천, 박용일, 박원철, 신기하, 오정현, 오 탄,  
용납진, 이상수, 이원형, 정인봉, 조승형, 조찬형, 허경만,  
홍영기, 안동수, 강수림, 노무현, 장석화, 장기욱, 목요상,  
정기호, 손 양, 정차두

대표변호인 변호사 박인제

甲第 13 號證 14

주 문 피고인은 무죄

이 유 1. 이 사건 공소사실의 요지는, 피고인은 감사원 제2국 제4과 감

사관으로 일하던 자로서 1989.8.16.부터 같은 해 8.29.까지 국

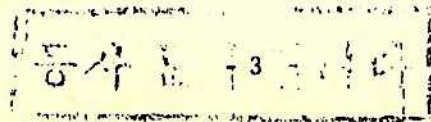
세청을 대상으로 한 한일개발 등 36개 기업의 비업무용부동산 취득에 대한 과세실태 실지  
감사를 한 후 그 때까지의 감사자료를 토대로 실지감사귀청보고서를 작성하여 결제를 올  
린 다음 그 사본 1부를 보관하고 있으면서, 위 보고서는 내부보고용으로 작성된 것으로서  
감사결과로 확정 공개되려면 내부결재를 거쳐 최종적으로 감사위원회의 의결을 거쳐야 하  
는 행정기관 '내부'에서 처리과정 중에 있는 중간문서로서 공개되어서는 안되는 공무상 비  
밀이고, 그 내용도 관계 법령을 숙지하지 못한 채 보유부동산이 많은 23개 기업을 대상으  
로 법인세법을 기준으로 단기간의 조사에 의한 극히 부실한 것이고, 은행감독원이 한 비  
업무용부동산 보유실태 조사는 자체기준에 따라 520개 기업에 대하여 실시한 것이어서 대  
상기업수와 판정기준이 틀려 서로 평면적으로 비교할 수 없는데도 은행감독원 조사에 따  
른 비업무용부동산 보유비율은 1.2%이고, 감사원 조사에 따른 비율은 43.3%에 달하여 업  
청난 비업무용부동산이 업무용으로 위장되어 있는 듯한 인상을 주는 대비표가 기재되어  
있어 누설될 경우 정부와 은행감독원의 공신력에 손상을 끼치고, 해당 기업의 신용에 피  
해를 줄 우려가 있음을 알면서도 1990.3.경 서울 강남구 테헤란로 부근 육호불상 여관에  
서 한겨레신문 기자 이홍동, 이봉수에게 위 보고서 사본 1부를 건네주어 1990.5.12.자

동서 [Redacted]

한겨레신문에 위 보고서 내용이 보도되게 하여 법령에 의한 직무상 비밀을 누설하였다는 것인바, 피고인이 1990.3.경 위 여관에서 위 실지감사귀청보고서 사본 1부를 한겨레신문 기자 이홍동 등에게 건네주어 1990.5.12.자 한겨레신문에 위 보고서 내용이 보도되게 한 사실은 피고인도 자백하고 있고, 한겨레신문 기사 사본 등 증거도 있어 충분히 인정된다.

2. 그러나, 공무상비밀누설죄는 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에 성립하는 범죄이고, 여기서 '법령에 의한 직무상비밀'이라 함은 국가공무원법 제60조에 규정된 '직무상 지득한 비밀'보다 좁고 엄격한 개념으로서 반드시 법령에 의하여 비밀로 규정되었거나 비밀로 분류 명시된 사항에 한하는 것은 아니고, 정치, 군사, 경제, 사회적 필요에 따라 비밀로 된 사항이나 정부나 공무소 또는 국민이 객관적, 일반적인 입장에서 외부에 알려지지 않는 것에 상당한 이익이 있는 사항도 포함된다 할 것이나(대법원 1982.6.22. 선고, 80도2822 판결 등 참조), 비밀로 규정되거나 분류된 바도 없고, 그 내용도 위와 같은 실질적인 비밀의 범위에 포함되지 않는 사항이 단지 행정기관 내부에서 처리과정 중에 있는 중간문서라는 사유만으로 법령상의 직무상 비밀에 해당한다고 볼 수 없다 할 것이다.

3. 그러므로 나아가 위 실지감사귀청보고서의 내용이 위와 같은 법령상의 직무상비밀에 해당하는지 여부에 관하여 살피건대, 우선 위 보고서가 법령에 의해 비밀로 규정되었거나 비밀로 분류 명시된 것이 아님은 물론 정치, 군사, 경제, 사회적 필요에 따라 비밀




로 된 사항이 아님은 명백하고, 피고인의 이 법정에서의 진술, 증인 한정, 이양호, 서정도의 각 증언과 실지감사귀청보고서 사본, 신문기사 사본(변호인 제출의 제13호중의 22)의 각 기재에 의하면, 위 실지감사는 부동산투기가 심각한 사회문제가 되어 정부에서도 토지공개념 도입 등 토지 관련 세제 등의 개혁 방침을 밝히고 있고, 기업의 비업무용 부동산 보유실태에 관하여 국민의 관심이 집중되고 있는 상황에서 그에 부응하기 위하여 부동산 관련 세제의 실제 운용실태, 기업의 비업무용부동산 보유현황, 과세실태, 법령상 개선사항 등을 파악하고자 당초의 연중감시계획을 수정하면서까지 기획 임인된 감시로서 상당한 사전 준비와 관계 법령에 대한 연구 교육, 2차에 걸친 예비조사 후 피고인을 반장으로 한 6명의 인원이 책임의식을 가지고 2주간에 걸쳐 한 것으로서, 기간연장품의가 허락되지 않아 조사기간이 다소 부족하고, 법령해석에 다름이 있는 부분이 있으며, 상부의 지시에 따라 감사가 도중에 중단되는 바람에 최종적인 확인 검토작업을 거치지 못하여 조사결과에 다소의 오류는 있으나, 나름대로 상당한 근거와 의미를 지닌 것이고, 위 보고서는 반장인 피고인의 이름으로 부감사관 이양호가 작성한 것으로서 그 때까지의 감사결과를 토대로 그 때까지 감사가 실시된 23개 기업의 부동산 보유실태, 과세누락된 비업무용부동산의 법인별 내역, 법령상 개선이 요구되는 사항, 은행감독원의 국회제출자료와의 대비표, "법인에 의한 부동산투기는 관계기관의 공식적인 발표내용보다 훨씬 심각하나, 이미 정부에서 토지공개념 도입을 위한 입법 추진 중이고, 재무부에서도 세법개정 예정에

있으므로 차기 감사자료로 하고자 함"이라는 처리의견 등의 내용으로 되어 있는 사실. 한편 은행감독원의 조사결과는 주거래은행이 보고한 내용을 아무 검증없이 취합만 하여 1989.5.18. 국회에 제출한 것으로서 당시 이미 공개된 것이고, 국세청이 정부의 5.8.조치에 따라 같은 기준에 의해 조사하여 1990.8.경 발표한 48대 그룹의 비업무용부동산 보유 비율도 35.3%인 사실 등을 인정할 수 있는바, 그렇다면 위 감사결과가, 공개되는 경우 정부의 공신력이 손상될 정도로 부실한 것이라고 보기는 어렵고, 은행감독원의 조사결과는 믿기도 어려운 것일 뿐 아니라 이미 공개된 것이어서 감사원 감사결과와의 대비표가 공개된다 하여 새로이 그 공신력에 손상이 간다거나 해당 기업의 신용에 해를 줄 우려가 있다고 할 수도 없으며, 설사 그러한 염려가 있다고 하더라도 부동산부기 문제가 심각했던 당시의 상황에서 국민의 알 권리 등에 비추어 볼 때, 이는 은행감독원이나 해당 기업의 주관적이고 특수한 입장에서 외부에 알려지지 않은 것에 이익이 있는 사항일 뿐 정부나 공무소 또는 국민이 객관적이고, 일반적인 입장에서 외부에 알려지지 않는 것에 상당한 이익이 있는 사항이라고는 할 수 없다 할 것이다.

4. 그렇다면 위 실지감사귀청보고서의 내용은 어느 모로 보나 앞에서 본 법령상의 직무상비밀에는 포함되지 않는다 할 것이고, 따라서 피고인이 위 보고서를 누출한 행위 역시 공무상비밀누설죄에 해당한다고는 할 수 없으므로 이 사건 공소사실은 결국 범죄의 증명이 없는 경우에 해당하여 형사소송법 제325조에 따라 주문과 같이 판결한다.

1993. 9. 6.

판 사 김 건 일

김건일 

동사본하임러다

1995. 02. 21. 판결선고  
1995. 02. 21. 원본영수

서울형사지방법원

제 4 부  
판 결

사 건 93노6329 공무상비밀누설

피 고 인 이 문 욱, 무직(전 감사원 감사관)  
[Redacted Name]  
주거 [Redacted Address]  
본적 서울 종로구 공평동 3

항 소 인 검 사

검 사 유 재 우

변 호 인 변호사 박인제, 이오영, 김진국, 이원재, 이찬진

원 심 판 결 서울형사지방법원 1993.9.6. 선고, 90고단3615 판결

주 문 검사의 항소를 기각한다.

이 유 1. 검사의 항소이유의 요지는, 피고인이 언론기관에 유포한 실지  
감사귀청보고서(이하 이 사건 보고서라고 한다)는 작성당시까지  
의 감사결과를 토대로 하여 일단 내부보고용으로 작성된 중간문서로서 "원내외에서 직무

무와 관련하여 알게 된 사실은 외부에 누설하지 않는다"고 규정하고 있는 감사원직원수  
칙 제5조에 의하여 그 내용이 외부에 공개되어서는 아니되는 공무상비밀에 속하는 것일  
뿐만 아니라, 실질적으로도, 이 사건 보고서는, 피고인을 비롯한 감사반원 등이 관계법  
령을 숙지하지 못한 상태에서 14일의 단기조사에 의하여 작성된 탓으로 비업무용부동산  
의 분류에 많은 오류가 있고, 서로 평면적으로 비교하기 어려운 은행감독원조사와 감사  
원조사를 바로 비교한 잘못이 있는 등 그 내용이 극히 부실하여 그 내용을 공개하는 경  
우 감사원과 은행감독원 등 공무소는 물론 정부의 공신력에도 심대한 손상을 가할 우려  
가 있으므로, 그 내용이 형법 제127조에 의하여 보호되는 공무상비밀인데도 불구하고,  
이 사건 보고서의 내용이 공무상비밀에 해당되지 않는다고 인정하여 피고인에 대하여 무  
죄를 선고한 원심은, 채증법칙을 위반하여 사실을 그릇 인정하였거나, 공무상비밀누설죄  
에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법을 범하였다는 것이다.

2. 공무상비밀누설죄는 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누  
설함으로써 성립하는 범죄로서 그 보호법익은 공무원의 비밀엄수의무의 침해에 의  
하여 위협하게 되는 이익, 즉 비밀의 누설에 의하여 위협되는 국가의 기능이라고 할 것  
인바, 위 "법령에 의한 직무상 비밀"이란 반드시 법령에 의하여 또는 인위적으로 분류,  
명시된 사항에 한하는 것은 아니고, 정치, 군사, 경제, 또는 사회적 필요에 따라 비밀로  
된 사항은 물론 정부나 공무소 또는 국민이 객관적, 일반적 입장에서 외부에 알려지지

않는 것에 상당한 이익이 있는 사항을 포함한다고 할 것이다.

한편, 비밀로 규정 또는 분류된 바 없는 사항에 관하여 그것이 공무상 비밀인지 여부 가문적일 때, 그 사항이 위와 같은 실질적인 비밀성(일반인에게 알려지지 않았다는 비밀성과 아울러 비밀인 상태를 유지할 만한 보호필요성)을 갖추고 있는지 여부를 검토하여 할 것인바, 비밀성을 판단함에 있어서는 고도로 정보화되어가는 현대사회의 실정을 감안 하여야 할 것이고, 보호필요성을 판단함에 있어서는 보호법익으로서의 "국가의 기능"이 판단의 지극적인 지포가 된다고 할 것인데, 이 때의 국가의 기능이라 함은 국가나 공무 소 등의 주관적, 형식적인 공신력 등 권위의 확보라는 측면에서 파악할 것이 아니라, 국민 전체에 대한 봉사라는 존재목적으로 삼는 조직체로서의 민주적이고 능률적인 운영의 확보라는 측면에서 파악하여야 마땅하다 할 것이다.

3. 살피건대, 검사가 들고 있는 감사원직무수칙의 규정만으로는 이 사건 보고서가 법령에 의하여 또는 인위적으로 비밀로 분류, 명시되었다거나 정치, 군사, 경제, 사회적 필요에 따라 비밀로 된 사항이라고 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 아무런 증거가 없다.

따라서 피고인에게 공무상비밀누설죄의 죄책을 지우기 위하여는 위 보고서의 내용이 앞서 본 바와 같은 실질적인 비밀성을 갖추어야 할 것이므로 이 점에 관하여 본다.

가. 위 보고서 및 당심 법정에서의 피고인의 진술, 검사기 소관 피고인에 대한 각 피의자

신문조서의 진술기재, 당심 법정에서의 증인 안재선, 안홍구의 각 진술, 원심 법정에서의 증인 이양호, 전제한, 서정도의 각 진술, 검사가 작성한 이양호, 전제한, 안재선, 안홍구, 이태영에 대한 각 진술조서의 각 진술기재, 실지감사귀청보고(수사기록 제 20면 이하), 감사원직원수칙 사본(수사기록 제131면 이하), 실지감사품의서(수사기록 제 259면 이하), 예비조사결과 복명서(1차, 수사기록 제266면 이하), 예비조사결과 복명서(2차, 수사기록 제272면 이하), 89 감사계획 수정(수사기록 제278면 이하), 89 세부업무 처리시행계획(수사기록 제281면 이하), 89 감사사무처리부(수사기록 제284면 이하), 징계위원회 회의록(공판기록 제451면 이하), 신문기사(공판기록 제547면 이하)의 각 기재 를 종합하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

(1) 이 사건 감사는 1989. 4. 말 공소의 이태영이 감사원 제2국장으로 부임하면서, 부

동산투기가 심각한 사회문제로 대두되어 정부에서 토지공개념 도입 등의 대책을 강구하고 있고, 기업의 비업무용 부동산 보유실태에 관하여 국민의 관심이 집중된 상황에서, 이에 부응하기 위하여 당초의 1989년도 연중감사계획을 수정하여 기획입안한 것으로서, 그 목적은 부동산관련 세제의 실제 운용실태, 기업의 비업무용부동산 보유현황, 과세실태, 법령상 개선사항 등을 파악하고자 함에 있었다.

위 감사를 맡은 제2국 제4과는 과장인 공소의 전제한의 지휘하에 1989. 6. 과 7. 에 1주일씩의 예비조사를 함과 아울러 상당한 사전준비와 관계법령과 연구교육을 거친 후 36개



기업체를 대상으로 확정된 다음, 피고인을 반장으로 한 감사반(6명)이 1989. 8. 18.부터 8. 29. 까지 2주간에 걸친 실지감사를 행하였는데, 실지감사는 2인 1조로 하여 해당 세무서에서 대상 기업이 과세관련서류를 제출받아 검토하고 실제 토지현황을 파악하는 방법으로 시행하였고, 감사반원들은 단순히 당시의 법령 등에 의하여 형식적으로 비업무용 부동산 여부와 그 비율만을 조사한 것이 아니라 각종 법령의 문제점 등을 실질적으로 검토하여 정책적인 판단을 가미하여 비업무용 부동산 여부를 판단하였다.

감사반은 원래 기한인 1989. 8. 26. 경까지 약 20개의 기업에 대한 감사를 행하였는데, 이 사건 감사는 상부의 지시에 의하여, 감사반원들의 감사기간연장 요청에도 불구하고 그 상태에서 중단되었고, 이에 따라 감사반은 그 때까지 감사에 착수한 23개의 기업을 중심으로 하여 실지감사귀청보고서를 작성하였는데, 더 이상 세무서에 전화확인 등도 하지 말라는 위 전제한의 지시에 따라 필요한 사실확인작업을 포기한 채 부감사관인 이양호가 피고인으로부터 각 조의 감사반원들이 제출한 대상기업에 대한 지적사항과 처리방안을 취합하는 방법으로 정리하였고, 보고서의 결론 부분인 "처리의견"은 사무총장의 지시에 따라 차기 감사자료로 한다고 기재하고 작성자를 원고로 하였다.

(2) 이 사건 보고서는, 감사대상기관을 "국세청(법인의 비업무용 부동산취득에 대한

과세실태)"으로 하고, 조사결과의 개황에서 38개 조사대상법인 중 23개 법인의 부동산 총보유면적과 사용현황을 밝히는 한편 이에 부수하여 "한국은행감독원의 국회제

출자료(89. 5. 18.)와 대비" 라는 제목하에 은행감독원의 조사결과는 30대 재벌 520개 법인의 비업무용 토지 비율이 총 보유면적이 1.2%이고, 감사원의 조사결과는 그 비율이 43.3%라고 기재하여 대비한 다음 "법인의 부동산 투기는 관계기관의 발표내용보다 훨씬 심각한 실정임"이라고 단서를 달았다. 그리고 계속하여 법인별로 비업무용 부동산에 대한 과세누락 명세를 개요와 면적, 추정세액 등을 표시하여 기재하였고, 다음으로 "법령상 개정이 요구되는 사항"으로서 감사과정에 드러난 법령의 모순점을 사항별로 지적하였다. 마지막으로 처리의견은 "법인에 의한 부동산투기는 관계기관의 공식적인 발표내용보다 훨씬 심각하나 이미 정부에서 토지공개념도입을 입법추진중이고 재무부에서도 세법개정 예정에 있으므로 차기 감사자료로 하기로 하였다"라는 내용으로 되어 있다.

그런데, 이 사건 보고서에는, 조사대상 법인의 부동산 총보유면적 합계나, 비업무용 부동산 보유비율에 약간의 오류가 있고, 그 당시 법령해석상 업무용으로 규정되어 있는 부동산을 비업무용부동산으로 보는 등 내용상 대상 기업별로 착오와 혼동이 적지 않으며, 은행감독원의 조사와 이 사건 감사의 대상 기업의 수와 특성 및 비업무용부동산 판정기준에 비추어 볼 때 이 사건 감사결과와 은행감독원의 조사결과를 평면적으로 대비하기는 약간의 무리한 점이 있다.

한편 은행감독원의 조사결과는 주거태은행이 보고한 내용을 아무 검증없이 취합만하여 1989. 5. 18. 국회에 제출한 것인데, 국세청이 정부의 5. 8. 조서에 따라 같은 기준에 의하

여조사하여 1990. 8. 경. 발표한 48대 그룹의 비업무용 부동산 보유비율은 35.3.\*였다.

(3) 감사원에서 감사를 실시한 결과의 처리는 회계관계 공무원 등에 대한 변상 책임의 판정, 공무원에 대한 징계요구, 관계기관의 장에 대한 시정, 개선 등의 요구, 고발 등의 조치를 취함으로써 이를 행하고 그러한 처리 해당 사항이 없는 경우에는 불문으로 처리하고, 감사결과 확정을 위한 내부적 사무처리 절차는 감사 종료후 귀정보고서의 작성, 보고서의 극장결재, 처리안 작성, 처리안의 극장결재, 심의실의 조정 및 검토, 차장, 총장, 원장의 순차 결재, 주심감사위원의 검토, 감사위원회의 의결을 거치는 것인바, 이 사건 감사는 통상의 처리절차를 거치는 대신 이례적으로 감사보고서가 국장인 이태영에 의하여 전결트 결재된 후 부감사관 이양호에 의하여 감사사무처리부에 감사자료로 등재되어 처리안이 작성되지 아니한 채 종결되었다. 그런데 일단 감사자료로 처리된 것은 감사자료로 만 활용될 뿐이고 다시 이를 기초로 하여 절차를 속개하여 처리안을 만들 수는 없다.

나. 위 인정사실에 비추어 감사의 주장을 검토하건대, 감사는 원심법정에서 이 사건 보고서의 내용 전체가 공무상 비밀에 해당된다고 주장하였으나, 이 사건 보고서의 내용 중 법령상 개선사항은 추상적 의견에 불과한 것이고, 은행감독원의 조사결과나 이 사건 감사의 감사결과에 따른 구체적인 수치 등 대상 기업들의 비업무용 부동산 보유 실태는 이미 공개되었거나, 혹은 고도로 정보화된 현대사회에 있어서 일반인에게 알려지

지 않았다고 보기 어려운 것으로 여겨지며, 가사 위 보유실태가 일반인에게 알려지지 않은 것으로 본다고 하더라도, 당시와 같이 기업들에 의한 투기문제가 심각한 사회문제로 대두된 상황하에서는 위 보유실태가 공개되는 것이 국민 전체의 이익 그리고 이를 위한 국가의 민주적·농률적인 운영에 이익이 된다고 할 것인 반면, 이를 비밀로서 보호하는 경우, 지켜지는 것은 대상 기업의 경영상 이익과 은행감독원 등의 주관적인 공신력일 뿐이라 할 것이다.

그리고 감사는 이 사건 보고서의 내용이 부실하여 감사원, 은행감독원 및 국가 등의 공신력을 떨어뜨릴 위험성이 있다고 주장하나, 앞서 본 바와 같은 이 사건 감사의 진행 및 종결경위, 이 사건 보고서의 작성과정, 은행감독원의 조사방법, 5.8.조치에 따라 조사된 비업무용 부동산 보유비율실태 및 감사반원들이 비업무용 부동산 여부를 판단할 때 정책적인 검토를 반영하였다는 점 등을 감안하여 볼 때 이 사건 보고서의 내용이 위와 같은 위험성이 있다고 할 정도로 부실하다고 보기는 어렵다.

감사는 또한 이 사건 보고서의 성격이 처리도중에 있는 중간적인 문서이므로 최종적인 처리가 될 때까지는 외부에 공개되어서는 안된다고 주장하나, 중간적인 문서라고 하더라도 그 내용이 바로 공무상 비밀이 된다고 하기는 어려울 뿐만 아니라 앞서 본 바와 같이 국장의 결재를 거쳐 이 사건 보고서가 감사자료로 감사사무처리부에 등재된 이상 이 사건 감사는 종결되었고, 이 사건 보고서는 이 사건 감사에 있어서는 최종적인 문서라고

보아야 할 것이다.

4. 그렇다면 이 사건 보고서는 그 내용을 법령에 의한 직무상 비밀로 볼 수 없는 것이

라 할 것이고, 이를 전제로 한 이 사건 공소사실은 범죄의 증거가 없는 경우에 해  
당하므로 형사소송법 제325조 후단에 의하여 무죄를 선고하여야 할 것인바, 원심이 피고

인에 대하여 이 사건 공소사실을 증명할 만한 증거가 없다는 이유로 무죄를 선고한 조처  
는 옳고, 위 항소논지는 이유없다.

이에 형사소송법 제364조 제4항에 의하여 검사의 항소를 기각하기로 하여 주문과 같이  
판결한다.

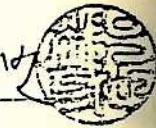
1995. 2. 21.

재판장

판사

오세빈

오세빈



판사

윤성원

윤성원



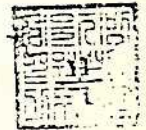
판사 박재완

박재완



등본입니다

서울지방법원  
법원사무관 김영



대 법 원

1996. 5. 10. 판결선고  
1996. 5. 10. 원본영수

제 2 부

판 결

사 건 95도780 공무상비밀누설  
피 고 인 이 문 욱, 무직(전 감사원 감사관)

[Redacted]

주거 [Redacted]

본적 서울 종로구 공평동 3

상 고 인 검 사

변 호 인 변호사 박인제, 이오영, 박진국, 이원재, 이찬진

원 심 판 결 서울형사지방법원 1995. 2. 21. 선고, 93노6329 판결

주 문 상고를 기각한다.

이 유 검사의 상고이유를 판단한다.

형법 제127조는 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설하는 것을 구성요건으로 하고 있고, 동조에서 법령에 의한 직무상 비밀이란 반드시 법령에 의하여 비밀로 규정되었거나 비밀로 분류 명시된 사항에 한하지 아니

1995 형사 787 호

하고 정치, 군사, 외교, 경제, 사회적 필요에 따라 비밀로 된 사항은 물론 정부나 공무소 또는 국민이 객관적, 일반적인 입장에서 외부에 알려지지 않는 것에 상당한 이익이 있는 사항도 포함하는 것이나(대법원 1981. 7. 28. 선고, 81도1172 판결 ; 1982. 6. 22. 선고, 80도2822 판결 각 참조), 동조에서 말하는 비밀이란 실질적으로 그것을 비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정할 수 있는 것이어야 할 것이다. 그리고 본죄는 기밀 그 자체를 보호하는 것이 아니라 공무원의 비밀엄수의무의 침해에 의하여 위협하게 되는 이익, 즉 비밀의 누설에 의하여 위협받는 국가의 기능을 보호하기 위한 것이라고 볼 것이다.

그런데 원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 판결에서 채용하고 있는 증거들을 종합하여 이 사건에서 문제가 된 감사는 1989. 4. 말 공소의 이태영이 감사원 제2국장으로 부임하면서 부동산투기가 심각한 사회문제로 대두되어 정부에서 토지공개념 도입 등의 대책을 강구하고 있고, 기업의 비업무용부동산 보유실태에 관하여 국민의 관심이 집중된 상황에서 이에 부응하기 위하여 당초의 1989년도 연중감사계획을 수정하여 기획입안한 것으로 부동산관련 세제의 실제 운용실태, 기업의 비업무용부동산 보유현황, 과세실태, 법령상 개선사항 등을 파악하고자 한 것이었고, 피고인이 공개하였다는 실지감사귀청보고서는 감사대상기관을 "국세청(법인의 비업무용부동산취득에 대한 과세실태)"으로 하고, 조사결과의 개황에서 38개 조사대상법인 중 23개 법인의 부동산 총보유면적과 사용현황을 밝히는 한편 이에 부수하여 "한국은행감독원의 국회제출자료(89. 5. 18.)와 대

비"라는 제목하에 은행감독원의 조사결과는 30대 재벌 520개 법인의 비업무용토지 비율이 총 보유면적의 1.2%이고, 감사원의 조사결과는 그 비율이 43.3%라고 기재하여 대비한 다음 "법인의 부동산 투기는 관계기관의 발표내용보다 훨씬 심각한 실정임"이라고 단서를 달았고, 계속하여 법인별로 비업무용부동산에 대한 과세누락 명세를 개요와 면적, 추정세액 등을 표시하여 기재하였으며, 다음으로 "법령상 개정이 요구되는 사항"으로서 감사과정에 드러난 법령의 모순점을 사항별로 지적하였고, 마지막으로 처리의견으로 "법인에 의한 부동산투기는 관계기관의 공식적인 발표내용보다 훨씬 심각하나 이미 정부에서 토지공개념도입을 입법추진 중이고 재무부에서도 세법개정 예정에 있으므로 차기 감사자료로 하기로 하였다"라는 내용이라는 것이고, 한편 위 보고서에서 인용하고 있는 은행감독원의 조사결과는 주거래은행이 보고한 내용을 아무 검증없이 취합만하여 1989. 5. 18. 국회에 제출한 것인데, 국세청이 정부의 5.8. 조치에 따라 같은 기준에 의하여 조사하여 1990. 8. 경 발표한 48대 그룹의 비업무용부동산 보유비율은 35.3%였다는 것인바, 위 보고서의 내용 중 은행감독원의 자료는 이미 국회에 제출되어 공개된 것이고, 법령상 개선 사항은 추상적 의견에 불과한 것이어서 비밀이라 할 수 없으며, 나머지 개별기업의 비업무용부동산 보유실태 역시 일반에게 알려지지 않은 비밀이라고 보기 어려울 뿐 아니라 그 당시 부동산투기가 심각한 사회문제로 대두되어 정부에서 토지공개념 도입 등의 대책을 강구하고 있었고, 기업의 비업무용부동산 보유실태에 관하여 국민의 관심이 집중된

상황하에서 기업의 비업무용부동산 보유실태가 공개되는 것이 국민 전체의 이익에 이바지한다 할 수 있을 뿐 그러한 사항이 공개됨으로써 국가의 기능이 위협을 받는다고 할 수도 없으므로 이 사건 보고서의 내용은 공무상 비밀에 해당한다고 할 수 없다라고 판단하여 피고인에 대한 이 사건 공소사실에 관하여 무죄를 선고하고 있다.

원심의 이러한 조치는 위와 같은 법리에 비추어 볼 때 정당한 것으로 수공이 가고, 상고이유에서 지적하는 바와 같이 피고인이 이 사건 보고서를 공개함으로써 은행감독원이나 감사원의 공신력에 손상을 초래할 수 있다고 하더라도 그러한 사유로 국가의 기능이 위협을 받는다고 할 수는 없는 일이고, 이 사건 보고서가 처리과정중에 있는 중간문서라고 볼 수 없음은 물론 처리중에 있는 문서라고 하여도 그 때문에 그 내용이 당연히 공무상 비밀에 해당한다고 볼 수도 없으며, 피고인이 자신에 대한 인사에 관한 불만으로 이 사건 보고서를 공개하였다 하여 달리 볼 것이 아니므로, 거기에 어떠한 법리 오해의 잘못도 없다. 그 밖에 원심판결이 경험칙에 반하는 증거판단을 하여 채증법칙을 위반한 잘못도 없다. 상고이유는 모두 받아들일 수 없다.

그러므로 상고를 기각하기로 관여법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

1996. 5. 10.

재판장 대법관

박준서

박준서 (Handwritten signature and seal)

대법관

박만호

박만호 (Handwritten signature and seal)

대법관

김형선

김형선 (Handwritten signature and seal)

주심

대법관

이용훈

이용훈 (Handwritten signature and seal)

외 등본 인  
1998. 6. 13  
검찰청  
정인복 (Seal)

또한 박홍식 교수(중앙대학교 재직)의 연구논문인 [내부고발: 이론, 실제, 그리고 함축적 의미]에 인용된 내용을 보면 이 사건에 대한 검찰권 행사가 어떻게 되어야 옳은 것인가를 느끼게 해 주고 있습니다. 조직은 내부고발자에 대하여

① 폭로자를 무능력의 혐담자, 배은의 이기주의자, 위계의 모해자 등으로 매도하고 비난하며(Stewart. 1980. p.94.)

② 다양한 형태의 불이익처분과 해고의 압력 및 위협을 가하며(Mathews. 1988, Soeken. 1987)

③ 폭로된 내용을 즉각 부인하거나 허위사실의 유포라고 변명함으로써 문제의 축소 또는 은폐를 도모한다. (Stewart. 1980. p.93.)

④ 내부고발자에 대한 곤경, 고의적인 무안과 망신(Parmarlee. at. al. 1982)

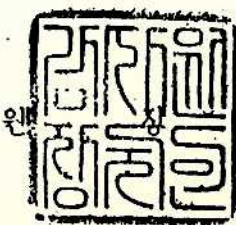
⑤ 비리 공개로부터 조직의 입장을 정당화 시키기 위하여 막대한 자료의 제출과 법적 대응을 동반하게 된다. 또한 내부 비리의 폭로의 의도와 효과를 무력화시키고자 조직의 보복적 노력은 잔여 구성원들에 대하여 일종의 본보기적, 경고적 성격을 갖는다. (Parmerlee at. al. 1982. pp.19-20.)

특히 '먼지' 묻은 잠재적 폭로자에 대하여 조직의 보복적 대응이 갖는 예방적 효과는 절대적이다. 평소 업무와 사생활에 있어서의 하자는 조직의 보복과정에서 치명적인 약점으로 작용하기 때문이다. 구조적인 부패문화에서의 내부고발이 드문 이유 중의 하나가 이것이다.


이상에서 본 바와 같이 검찰의 이 사건 항소권 행사는 공직사회의 부정비리를 발본하고자 하는 국민들이나 김영삼 정부의 방침에도 반대될 뿐만 아니라 오히려 부정비리를 감싸는 역할을 하여 내부고발자를 막는 역할의 일환이 되는 것입니다.

## 2. 파면과 파면처분취소

# 공무원징계의결요구서


인 적 사 항	성명	이문옥	소속	감사교육실 교수담당관실	직위 (직급)	감사관
		李文玉	주민등록번호	[REDACTED]	재직 기간	27년
향	현주소	[REDACTED]				
징계 사유	" 별 침 "					
징계의 결요 구의 관건	중 징 계					
<p>위와 같이 징계의결을 요구함.</p> <p>1990년 5월 26 일</p> <p>감 사</p> 						
제 2 중앙징계위원회 위원장 귀하						

# 징계의결서

징계협의자	소속	직위 (급)	성명
인적사항	감사원	감사관	이문옥 (李文玉)
의결주문	파면으로 의결한다		
이유	별첨과 같음		
1990년 12월 27일			
제 2 중앙징계위원회			
위원장	김문희	김문희	
위원	유근민	유근민	
위원	지현범	지현범	
위원	김형철	김형철	
위원	김세신	김세신	
위원	김형식	김형식	
위원	이홍주	이홍주	
간사	강빈	강빈	



## 징계 처분 사유 설명서

① 소 속	① 직 위 (급)	③ 성 명
감 사 원	감 사 관	이 문 옥
④ 주 문	국가공무원법 제 78조 제 1항 제 1, 2호의 규정에 의하여 파면에 처함.	
⑥ 이 유	벌칙 징계의결서 사본과 같음	
위와 같이 처분하였음을 통지합니다.  1991년 1월 16일  감 사 원 장 		
이 문 옥 귀하		
참 고 : 이 처분에 대한 불복이 있을 때에는 국가공무원법 제 76조 제 1항에 의하여 이 설명서를 받은 날로부터 20일이내에 소청심사위원회에 소청을 청구할 수 있습니다.		

## 징 계 사 유

위 사람은 1989. 5. 1부터 동년 12. 28까지 감사원 제2국 제4과에서 국세 분야 감사업무를 담당하면서 한일개발(주) 등 36개 법인의 비업무용 부동산 취득에 대한 국세청의 과세실태 감사반장으로 수명받고 반원 5명을 지휘 하여 1989. 8. 16부터 14일간 감사를 실시한후 귀청보고서를 작성한 사람 으로서

귀청보고서 결재 당시인 1989. 8월하순 정부에서는 토지투기 규제조치를 위한 대폭적인 제도정비를 하고 있어 동 보고에 실시된 문제점은 정부의 제도정비후 실시하는 감사때 감사자료로 활용하도록 지시를 받고 감사사무 처리규정 제4조의 규정에 따라 감사자료로 처리한후 이를 관리 함에있어

1. 위 자료는 차기 감사를 위한 중요정보일뿐 당원의 소정심의 절차를 거친 공식처분 요구가 아니므로 동 자료가 대외에 누설 공포될 경우

- 감사정보자료로서의 효용성을 감퇴시키고
- 불확실한 지적내용이 공포되어 이해 당사자들에게 불이익을 끼치고 감사원의 공신력이 저해케 될 우려가 있으므로

위 사람이 이견 감사결과를 수합하여 만든 자료내용은 직무상 지득한 비밀로서 국가공무원법 제60조의 규정과 위의 자가 동법 제55조의 규정에

따라 선서한 내용과 같이 이를 외부에 누설하여서는 아니될 직무상의 의무가 있음에도

위 사람이 이건 감사시 수명된 사항을 일탈하여 (주)중앙일보사의 비업무용 부동산 보유실태를 입의로 추가하여 감사한 사실에 대하여 상사로부터 주의를 받고 동년 12.29 정기인사때 내근부서인 감사교육실로 전보되고 동일자 과장보직심사에서 탈락된데 대한 인사불만을 품고 1990. 3월 일자미상경 서울특별시 강남구 소재 테헤란로 부근 옥호불상여관에서 한겨레신문사기자 이홍동 및 이봉수에게 위 사람이 입의 보관하고 있던 실지감사 귀청보고서를 넘겨주고 기사화할때는 사전에 상의하기로 한후

동년 3.13 및 4.20자 과장보직심사에서도 계속 탈락되자 기업의 비업무용 부동산 소유에 대한 여론이 악화되고 정부의 규제조치가 확대된 싯점을 이용하여 동년 5. 5 11:00경 위 장소 부근 옥호불상여관에서 5.11자 신문에서 부터 보고서 내용을 보도하도록 요구함으로써 그 직무상의 비밀업무 의무를 위배하였음

2. 위 감사자료로 처리한 귀청보고서의 내용에 있어서도

은행감독원의 자료는 국내재벌기업들의 비업무용 부동산 보유비율이 1.2%인데 비하여 이건 감사시 확인결과 43.3%로 현격한 차이가 있는 것으로 설명되어 있으나 은행감독원의 조사결과와 이건 감사자료에서 설명한 내용은 그 조사 대상과 판정기준이 각각 다른것으로서

가. 조사대상에 있어서는

- 은행감독원은 국내30대 재벌의 520개 계열회사를 대상으로 하고 있는 반면
  - 본건 감사는 위 기업중 비업무용 토지를 많이 보유하고 있는 5대 재벌기업의 20개 계열회사와 기타 경제기획원이 불건전 기업으로 분류한 2개 회사등 부동산을 많이 보유하고 있는 비재벌기업 3개 회사를 포함하는 23개 기업만 조사하였고
- 특히 은행감독원이 밝힌 520개 회사의 총 비업무용 토지면적 494만㎡의 2.5배에 달하는 1,219만㎡의 비업무용 토지를 보유하고 있는 청구물산(주)는 30대 재벌의 계열기업이 아니어서 은행감독원에서는 대상에 포함시키지 아니하는등 그 조사 대상의 범위가 크게 다르고

나. 비업무용 토지분류기준에 있어서도

- 은행감독원은 현행 법인세법상의 기준보다 그 기준을 크게 완화한 '계열기업군에 대한 여신관리시행세칙' (위 기관 자체규정)을 적용한 것으로서 세법상 비업무용 토지에 해당하는 경우에도 그 사유가 불가피하다고 입증되는 토지 또는 규모가 적어 처분하더라도 기업의 재무구조 개선에 기여하지 못한다고 인정되는 토지등은 비업무용 토지에서 제외할 수 있도록 되어있는 반면,

· 위 본건 조사는 당시 법인세법상의 기준에 따라 업무용 토지가 명백한 것을 비업무용으로 분류한 것이 있는바,

예를들면 현대자동차(주)에서 자동차 주행성능 시험장으로 건설한 경기도 화성군 남양면 소재 매립지 339만㎡라든가, 기아산업이 개발 제한구역 지정 이전에 취득하거나 공장주변용지 침수방지대책등의 일환으로 광명시의 요청에 따라 취득한 경기도 광명시 소화동 소재 토지 11만㎡등은 법인세법상 기준으로 볼때는 명백한 업무용임에도 이를 비업무용으로 잘못분류하였고,

또한 위 23개 법인중 (주)중앙일보사는 보유토지면적 45만㎡중 비업무용 토지면적을 157만㎡로, 현대산업개발(주)는 보유토지면적 101만㎡중 비업무용 토지면적을 192만㎡로 하여 계산하는등 14일간의 짧은 기간에 관계법령도 완전히 숙지하지 못한채 부실하게 작성되어 이를 은행감독원 자료와 단순비교하는것은 무의미 할 뿐 아니라 비업무용 토지 여부를 판단하는데도 단순히 현지확인만 한 것으로서 토지취득경위나 토지이용계획등에 대한 법인측의 답변을 듣지아니하여 비업무용으로 단정하기에는 미흡한 것임에도

마치 동 감사에서 동일한 사항에 대한 감사결과 그 비율이 43.3%에 달하는 사실을 확인보고한 것을 상사의 부당한 지시에 의하여 처리 하지 아니한것처럼 사실과 다르게 보도케함으로써 감사원과 은행감독원의 공신력에 크게 손상을 끼치고, 해당기업의 평가에도 피해를 주는등 사회적 불의를 빚은 사실이 있음 15

이는 국가공무원법 제56조 및 제60조의 규정에, 정한 공무원의 성실의무 및 직무상 비밀엄수 의무규정을 위반한 것으로서 동법 제78조 제1항 제1호 및 제2호에 해당됨.



6/13

총무처 소청심사위원회

소 청 01161-80f

(720-4440)

1991. 6 .

수 신 이 문 옥

참 조

제 목 소청사건 결정통지

1991년 1월 31일 귀하가 청구한 소청사건에 대하여 1991년 5월 4일자로 당 위원회에서 별첨과 같이 결정하였음을 통지합니다.

첨 부: 결정 1부. 끝.



총무처 소청심사위원회 위

행정신장전결



※ 당위원회의 결정에 불복하는 경우 행정소송법 제 20조 제 1항에 의거 본 결정문을 받은 날로부터 60일 이내에 관할고등법원에 행정소송을 제기할 수 있습니다.

결 정

사건 91 - 28 파면 처분 취소 청구

소청인 성명 : 이 문 옥 (李文玉)

소속 : 감사원

직급 : 감사관

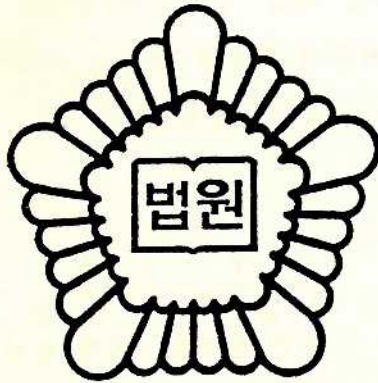
주소 : [Redacted]

피소청인 : 감사원장

피소청인이 1991년 1월 16일 소청인에 대하여 한 파면 처분에 대하여 소청인으로부터 동 처분의 취소를 구하는 소청이 있었으므로 당 위원회는 이를 심사하여 다음과 같이 결정한다.

주 문  
본건 청구를 기각 한다.  
이 유

판 결



서울고등법원

서울고등법원

1994. 4. 27. 판결선고  
1994. 4. 27. 원본영수

제 5 특 별 부

판 결

사 건 91구15869 파면처분취소

원 고 이 문 육

[Redacted]

소송대리인 변호사 박 인 제

피 고 감 사 원 장

소송대리인 변호사 김 광 년

변 론 종 결 1994. 3. 23.

주 문 피고가 1991.1.16. 원고에 대하여 한 파면처분을 취소한다.

소송비용은 피고의 부담으로 한다.

청 구 취 지 주문과 같다.

이 유 1. 징계처분의 경위

갑 제1호증의 1내지 3외 각 기재에 변론의 전취지를 종합하

면 다음의 사실을 인정할 수 있다.

가. 원고는 1989.5.1부터 같은 해 12.28.까지 감사원 제2국 제4과에서 감사관으로 근무하다가 그 이후 감사교육실에서 근무하였는데, 피고는 원고에게 아래의 나항과 같은 징계사유가 있음을 이유로 제2중앙징계위원회의 의결을 거쳐 1991.1.16. 원고를 파면하는 처분을 하였다.

나. 원고는 1989.8.16.부터 같은 해 8.29.까지 감사반장으로서 국세청을 대상으로 한 36개 법인의 비업무용 부동산 취득에 대한 과세실태의 실지감사를 실시한 후 실지감사귀청보고서(이하 보고서라고 한다)를 작성하여 보고하고 그 사본 1부를 보관하고 있었는데, 동 보고서는 내부보고용으로 작성된 것으로 감사원 소정의 심의절차를 거친 공식적인 처분요구서가 아닌 중간문서로서 공무상 비밀일 뿐 아니라, 그 내용에 있어서도 20여개의 기업을 대상으로 단기간에 조사하여 업무용 토지와 비업무용 토지를 혼동하거나 비업무용 토지면적을 잘못 계산하는 등 극히 부실한 것이고, 은행감독원이 작성한 비업무용부동산 보유실태조사는 520개 기업에 대하여 실시한 것으로 그 조사대상과 판정기준이 달라 수치만으로 단순히 비교할 수 없는 것인데도 은행감독원 조사에 따른 비업무용 부동산 보유비율은 1.2%이고 당해 감사결과에 의하면 43.4%로서 차이가 난다는 대비표가 기재되어 있어 이를 누설할 경우 은행감독원의 공신력이나 해당 기업에 피해를 입힐 우려가 있음을 알면서도 이를 한겨레신문 기자에

게 넘겨주어 위 신문에 각 기업의 비업무용 부동산 보유실태 및 은행감독원 자료와의 대비표와 함께 재벌의 비업무용토지의 과세현황에 대한 감사가 상사의 부당한 압력으로 처리하지 못한 것처럼 허위의 사실이 보도되게 함으로써 감사원과 은행감독원의 공신력을 손상시키고 해당기업의 평가에도 피해를 주는 등 사회적 물의를 야기하였고, 공무원의 비밀엄수의무 등 직무상 의무를 위반하였다.

## 2. 원고 주장의 요지

이러한 피고의 파면처분에 대하여 원고는 다음과 같은 주장을 하며 다룬다.

가. 공무원징계령 제9조에의하면 징계위원회는 징계의결요구서를 접수한 날로부터 늦어도 90일 이내에 징계의결을 하도록 규정되어 있는데 이 사건 징계의결은 7개월이 지나서야 내려졌으므로 법정기한을 어긴 것으로 위법하고, 또한 징계위원회는 특별한 사유도 없이 원고가 제기한 감사원 사무총장 등 관련자들에 대한 증인신청을 받아들이지 아니하고 징계의결하였으므로 이는 징계절차상 중대한 흠이 있다.

나. 감사보고서의 내용은 기업의 비업무용 부동산의 실태와 비율을 조사한 것으로 그 내용이 알려지는 것은 공익상 유익한 것으로 이를 비밀이라 할 수 없고, 그 내용에 사소한 착오가 있다하더라도 전체를 부실한 것으로 볼 수는 없으며, 은행감독원의 자료와 대비한 것도 비업무용 부동산의 보유실태가 심각함을 강조하기 위한 것이었고, 조사기관과 조사대상 법인이 다름을 명시하였으므로 착오를 일으킬 우려가 없으며,

원고가 이를 유출한 것은 인사불만에 의한 것이 아니라 감사가 부당한 압력을 받아 중단된 것을 국민에게 알려 감사원의 기능을 회복하여 국익을 도모하자는 의도에서 한 것이므로 이를 들어 비밀엄수의무 등 공무원의 직무상 의무를 위반하였다고 할 수 없다.

다. 가사 원고에게 징계사유가 있다하더라도 원고의 경력이나 이 사건에 이른 동기 등을 참작할 때 파면처분은 징계권의 남용으로 부당하다.

### 3. 징계절차의 적법 여부

가. 공무원징계령 제9조 제1항은 중앙징계위원회는 징계의결요구서가 접수된 날로부터 60일 이내에 징계의결을 하되, 부득이한 사유가 있는 경우에는 30일을 연장할 수 있다고 규정하고 있고, 원고에 대한 징계의결요구서는 제2중앙징계위원회에 1990.5.28. 접수되었는데 같은 해 12.27. 징계의결이 내려진 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

그러나 한편, 같은 령 제9조 제2항은 징계절차의 진행이 국가공무원법 제 83조의 규정에 의하여 중지된 때에는 그 중지된 기간은 징계의결기한에 산입하지 않도록 하고, 국가공무원법 제83조 제2항은 검찰 등 수사기관에서 수사 중인 사건에 대하여는 수사 개시의 통보를 받은 날로부터 징계절차를 진행하지 아니할 수 있도록 규정하고 있는 바, 갑 제5호증의 1,2, 을 제5호증의 1의 각 기재에 의하면, 원고는 이 사건으로 인하여 1990.5.15. 서울지방검찰청에 구속되었고 다음 날인 16. 피고에게 원고에 대한 공

무원 수사개시 통보가 이루어졌으며, 같은 달 25. 서울형사지방법원에 원고에 대한 공소가 제기되었고 위 사건에 대하여 1993.9.6. 위 법원에서 판결이 선고된 사실을 인정할 수 있는 바, 위 인정사실에 의하면 원고에 대한 징계절차는 위 수사개시통보로서 중지되었다 할 것이므로 징계위원회가 위 형사사건의 귀추를 기다리다가 징계의결요구서 접수 후 7개월만에 징계의결을 한 것은 위 징계의결기한을 초과하였다고 할 수 없다.

나. 또한 위 징계위원회에서 원고의 감사원 사무총장 등에 대한 증인신문신청을 채택하지 아니한 사실은 당사자 사이에 다툼이 없는바, 같은 령 제11조는 징계협의자가 증인의 심문을 신청하였을 경우에는 징계위원회에서 그 채택 여부를 결정하도록 규정하고 있으나 이는 징계위원회가 징계사유의 심리를 위하여 합리적으로 판단하여 결정할 사항이지 징계대상자의 신청을 반드시 받아들여야 하는 것이 아니므로 증인신문을 하지 아니한 채 이루어진 위 징계절차가 위법하다고 할 수 없다.

따라서 원고에 대한 징계처분절차가 위법하다는 원고의 주장은 모두 이유없다.

### 4. 징계사유의 존부

가. 귀청보고서의 작성 및 신문보도 경위

갑 제3호증의 4내지17, 갑 제4호증의 5, 갑 제5호증의 3, 갑 제6호증, 갑 제13호증의 2내지 8, 을 제2호증의 1내지 4의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면 다음의 사실을

인정할 수 있고 이에 배치되는 증거가 없다.

(1) 1989.4.말 소의 이태영이 감사원 제2국장으로 부임하면서 당시 토지투기가 심각한 사회문제가 되어 정부가 토지제도 개선책을 강구 중에 있었으므로 그에 부응하기 위하여 당초 예정하였던 제2국의 1989년도 하반기 감사계획을 수정하여 법인의 비업무용 토지에 대한 국세청의 과세실태를 감사하기로 방침을 세웠다. 이에 따라 확정된 종전의 감사계획을 대체하여 수정감사계획을 새로 세우고 이에 대하여 사무총장과 감사원장의 결재를 받았다.

(2) 위 감사(이하 이 사건 감사라고 한다)를 맡은 제2국 제4과는 과장인 소의 전제한의 지휘로 같은 해 6.12.과 7.10. 각 1주일씩에 걸쳐 예비조사를 한 다음 국세청과 내무부의 과세자료를 근거로 부동산을 많이 소유한 대표적인 기업체 36개를 실태조사대상으로 선정하여 실지감사품의서의 결재를 받고 감사원장에게 보고하였는데 위 비업무용 토지 과세실태 감사반(이하 감사반이라고 한다)은 같은 해 5.1. 위 제4과 소속 감사관으로 부임한 원고를 반장으로 하여 부감사관 이양호 등 6인으로 구성되었다.

(3) 감사반은 같은 해 8.16.부터 8.29.까지 2주간 예정으로 실지감사에 들어갔는데, 실지감사는 2인 1조로 하여 해당 세무서에서 대상 기업의 과세관련서류를 제출받아 검토하고 실제 토지현황을 파악하는 방법으로 시행하였고, 감사원 사무총장인 소의 안경상은 8.23.경 위 이태영에게 감사대상 기업이 영남지역 재벌 산하 기업에 편중되어

있어 물의가 있다고 하여 다음 날인 24. 주식회사 금호와 광주고속을 대상기업으로 추가하여 대상기업이 38개로 늘어났다.

(4) 원고는 감사반 1조로서 중앙개발, 삼성생명보험 등 삼성그룹 계열의 기업을 조사하였는데, 그 무렵 중앙일보 부회장이인 소의 이종기는 부하직원으로 부터 원고의 감사태도가 고압적이고 지나친 자료를 요구하는 등 편파적이라는 보고를 받고 감사원 사무총장에게 원고의 언동에 대하여 항의를 하였고, 이에 사무총장은 같은 달 25. 국장인 이태영에게 이러한 것이 사실인지 확인하게 하고 원고에게 입조심을 하도록 당부하였다.

(5) 감사반은 8.26.경까지 감사대상 기업 중 20 여개 기업에 대한 실지감사를 실시하였는데 사무총장은 그 전날인 8.25. 정부의 토지세제의 개정방침이 발표되었으므로 법개정이 있을 후에 새로운 기준에 의하여 감사를 실시하는 것이 타당하다는 이유로 현장에서 철수하여 감사의 마무리 할 것을 지시하였고 이에 따라 전제한은 원고 등 감사반에게 현재상태에서 더 이상 감사를 하지 말고 정리하라고 지시하였다. 통상 대상기업 중 감사 미착수 기업이 3분의 1이나 되는 상황에서는 실지감사기간을 연장하는 것이 상례이고 특히 위 감사의 경우 위 하반기 내내 하기로 예정되어 있던 것이므로 원고 등 감사반원들이 그 기간연장을 요청하였으나 전제한은 이를 받아들이지 아니하였다.



(6) 이에 따라 감사반은 그때까지 실지감사에 착수하였던 23개 기업운 중심으로 하여 실지감사귀청보고서를 작성하였는데 더 이상 세무서에 전화확인 등도 하지말고 현재 상태에서 보고서를 작성하라는 전제한의 지시에 따라 필요한 사실확인 작업을 포기한 채 부감사관 이양호가 각 조에서 조사한 결과를 단순히 취합하는 방법으로 정리하는 한편, 보고서의 결론 부분인 “처리의견”은 사무총장의 지시에 따라 차기 감사자료로 한다고 기재하고 작성자를 원고의 이름으로 하여 작성하였다.

(7) 보고서는 전제한 과장을 거쳐 이태영 국장의 결재를 받은 후 남상현 차장에게 제출되었고(원칙은 국장 전결이나, 이태영이 차장 결재란까지 따로 만들어 차장의 결재까지 받게 하였으며 차장은 결재를 아니한 채 1990.5.경까지 이를 계속 보관하고 있었다), 한편 이양호는 국장의 결재가 나자 이를 감사자료로 처리하고 이 사실을 감사 사무처리부에 등재함으로써 사실상 위 감사가 종결되었다.

(8) 원고는 위 감사가 부당하게 중단되었고 그 자료도 사장되었다고 불만을 갖고 있던 중, 1990.2. 초순경 서울 영등포구 소재 한겨레신문사를 찾아가 자신의 신분을 밝히고 위 감사의 부당한 처리과정을 밝힌 메모를 건네주었고, 같은 해 3.경 위 신문 의 기자 2명을 여관에서 만나 원고가 보관하고 있던 보고서 사본 1부를 건네주었으며, 같은 해 5.5. 기자를 다시 만나서 보고서를 공개하기로 확정하였다.

(9) 같은 달 11. 한겨레신문에 보고서 내용이 최초로 보도되었는데 그 주된 내용은

“업계의 로비에 밀려 대기업 비업무용부동산 취득실태 감사가 중단되었다”, “이는 고위 간부지시로 중단된 것이며 감사반원들이 인사조치되었다”, “23개 제벌계열사의 비업무용 부동산비율은 43%로서 은행감독원이 조사한 비율인 1.2%와 큰 차이가 난다”는 취지의 기사와 함께 감사원의 감사에서 적발된 대기업의 비업무용 토지 명세가 기업별로 게재되었다.

위 인정사실과 징계사유 등에 비추어 볼 때 이 사건의 쟁점은 위 보고서의 내용이 직무상 비밀에 해당하는지, 또한 그 공개된 내용이 정확하고 올바르게 보도된 것인지, 감사가 과연 부당하게 중단되어 원고의 행동이 불가피한 것이었는지 등에 있다고 보여지므로 차례로 살피기로 한다.

#### 나. 귀청보고서의 비밀성

(1) 먼저 원고가 신문사에 제공한 보고서의 내용이 국가공무원법 제60조에 규정한 직무상 비밀에 해당하는지에 관하여 살핀다.

국가공무원법상 직무상 비밀이란 국가 공무의 민주적, 능률적 운영을 확보한다는 목적에 비추어 당해 사실이 알려질 경우 위 목적을 해할 우려가 있는지 여부를 기준으로 판단하여야 할 것인바, 구체적으로는 행정기관이 비밀이라고 형식적으로 정한 것에 따를 것이 아니라 실질적으로 비밀로서 보호할 가치가 있는지, 즉 그것이 통상의 지식과 경험을 가진 다수인에게 알려지지 아니한 비밀성을 가졌는지, 또한 정부나 국

민의 이익 또는 행정목적 달성을 위하여 비밀로서 보호할 필요성이 있는지 등이 객관적으로 검토되어야 할 것이다.

따라서 이 사건에 있어서 위 보고서가 이러한 비밀성과 보호필요성을 가졌는가를 판단하기 위하여는 우선 그 담고 있는 내용과 문서의 성격이 문제가 된다.

### (2) 보고서의 내용

을 제1호증의 기재에 의하면 보고서의 내용은 다음과 같이 구성되어 있음을 인정할 수 있다.

즉, 감사대상기관(사항)을 “국세청(법인의 비업무용 부동산 취득에 대한 과세실태)”으로 하고, 조사결과의 개황에서 38개 조사대상법인 중 23개 법인의 부동산 총보유면적과 사용현황을 밝히는 한편 이에 부수하여 “한국은행감독원의 국회제출자료(89.5.18.)와 대비”라는 제목하에 은행감독원의 조사결과는 30대 재벌 520개 법인의 비업무용 토지 비율이 총 보유면적의 1.2%이고, 감사원의 조사결과는 그 비율이 43.3%라고 기재하여 대비한 다음 “법인의 부동산투기는 관계기관의 발표내용보다 훨씬 심각한 실정임”이라고 단서를 달았다. 그리고 계속하여 법인별로 비업무용 부동산에 대한 과세누락 명세를 개요와 면적, 추정세액등을 표시하여 기재하였고, 다음으로 “법령상 개선이 요구되는 사항”으로서 감사과정에서 드러난 법령의 모순점을 사항별로 지적하였다. 마지막으로 처리의견은 “법인에 의한 부동산 투기는 관계기관의 공식적인 발표

내용보다 훨씬 심각하나 이미 정부에서 토지공개념 도입을 입법 추진중이고 재무부에서도 세법개정 예정에 있으므로 차기 감사자료로 하기로 하였다”는 내용으로 하였다. 이와 같이 보고서의 주된 내용은 23개 기업에 대한 과세누락된 비업무용 부동산 보유실태와 법령상 개선이 요구되는 사항, 은행감독원의 국회제출자료와의 대비를 통한 법인의 부동산투기의 실태가 심각하다는 의견 등이 주요 내용인바, 위 은행감독원의 자료는 이미 국회에 제출되어 공개된 것이고, 법령상 개선사항은 사실이나 특정한 정보가 아니라 추상적 의견에 불과한 것이어서 특별한 사정이 없는한 비밀이라고 할 수 없고, 나머지 개별 법인의 비업무용부동산 보유실태 역시 오늘날과 같은 고도 정보사회에 있어서 일반에게 알려지지 않은 비밀인지 의문일 뿐 아니라 가사 비밀이라고 하더라도, 이를 공개하는 것이 개별 기업의 경영상 비밀을 침해하는 면이 없지 않으나 국가경제의 중심을 이루는 대기업에 대한 과세실태의 정당성을 점검하고 토지세제에 대한 개선방안을 강구하는 각도에서 작성된 것으로, 공공적 토론이나 국민적 감시의 측면에서 이것이 공개되는 것이 필요하고 정부나 국민에게 이익이 된다 할 것이어서 비밀로서 보호할 필요성도 없다고 보여진다.

### (3) 보고서의 성격

피고는 위 보고서는 감사결과를 토대로 내부보고용으로 작성한 것으로 처리절차 진행의 중간단계에 있는 문서로서 차후 감사의 목적을 위하여 공개될 수 없는 비밀성

가진 것이라고 주장하는바, 감사의 중간단계에 있는 문서 중 감사자료는 감사 업무의 특수성을 전제로 할 때 감사 목적 달성을 위하여 비밀성을 넓게 인정할 필요가 있으므로 과연 이 보고서가 감사절차가 진행중에 있는 중간 문서인지에 관하여 살핀다.

갑 제3호증의 4내지 6 및 10,15,17, 갑 제13호증의 4,7,8의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 감사원에서 감사를 실시한 결과의 처리는 회계관계 공무원 등에 대한 변상 책임의 판정, 공무원에 대한 징계요구, 관계기관의 장에 대한 시정 등의 요구, 개선 등의 요구, 고발 등의 조치를 취함으로써 이를 행하고 그러한 처리 해당 사항이 없는 경우에는 불문으로 처리하는 사실, 그리고 감사결과 확정을 위한 내부적 사무처리절차는 감사 종료 후 귀청보고서의 작성, 보고서의 국장결재, 처리안 작성, 처리안의 국장 결재, 심의실의 조정 및 검토, 차장, 총장, 원장의 순차 결재, 주심 감사위원의 검토, 감사위원회 의결을 거치는 사실, 그러나 이 사건 감사는 위와 같은 통상의 감사 결과처리절차를 거치는 대신 감사보고서가 이태영에 의하여 전결로 결재된 후 이양호에 의하여 감사사무처리부에 감사자료로 등재되어 처리안이 작성되지 아니한 채 종결된 사실, 감사원의 사무처리상 이와 같이 실지감사보고서를 감사자료로 처리하여 감사결과처리절차를 마치는 것은 그 예가 없거니와 일단 감사자료로 처리된 것은 감사자료로 활용될 뿐이고 다시 이를 기초로 절차를 속개하여 처리안을 만들 수는 없는 사실을 인정할 수 있는 바, 이러한 사실에 비추어 보면 위 감사보고서는 감사자료로

분류된 이상 최종적으로 종결된 것이지 이를 중간단계에 있는 내부보고용 문서라고 볼 수 없다고 할 것이다(감사자료는 일반적으로 감사의 단서나 관련정보를 제공하는 참고적인 것으로 볼 것이지 이를 기초로 특정한 감사가 이루어 지는 것은 아니므로 이를 중간절차에 관련된 문서로 볼 수 없는 것이다). 따라서 이 보고서는 특별한 사정이 없는 한, 이에 기초한 추후의 감사를 전제로 하여 비밀로서 보호할 필요를 인정할 수 없다.

(4) 그렇다면 이 보고서는 그 내용이나 성격으로 보아 비밀보호의 필요성이 인정되지 아니하므로 국가공무원법 제60조에 규정된 직무상 비밀에 해당한다고 볼 수 없다.

#### 다. 보고서 내용의 정확성과 공개 행위의 위법성

(1) 그러나 위 보고서의 내용이 공무원이 지켜야 할 직무상 비밀에 해당하지 아니한다고 하여 원고가 이를 언론기관 등에 공개한 행위가 당연히 책임이 없다고 단정할 수는 없다. 통상적으로는 당해 사항이 비밀에 해당하지 않는 이상 관련 자료의 전달이나 공개 역시 금지할 수 없다 할 것이나, 이 사건에 있어서 그 내용 중 일부가 부실한 것이 있고 원고도 이를 알면서 공개하였다면 이는 공무원의 직무상 책임과 관련하여 보고서의 비밀성과 별개의 차원에서 검토하여 볼 필요가 있다.

(2) 살피건대, 갑 제 3호증의 4내지 6, 10, 갑 제4호증의 5, 갑 제8호증, 갑 제13호증의 3,4,8,11, 을 제8호증의 1,2, 을 제9호증의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 다음과

같은 사실을 인정할 수 있다.

(가) 위 보고서에는 23개 법인의 부동산 보유면적 총 합계가 110,267,000㎡임에도 103,262,837㎡로, 비업무용 부동산 비율도 40.6%를 43.3%로 하거나 현대산업개발주식 회사의 토지면적 101만 ㎡를 192만 ㎡로 기재하는 등 집계상 잘못이 여러 군데 있고, 업무용 토지로 볼 가능성이 명백한 현대자동차 소유의 경기 황순군 남양면 매립지, 기아산업 소유의 경기 광명시 소하동 전답 112,563㎡(그중 일부는 취득후 개발제한구역에 포함되어 법령의 규정에 의하여 사용이 금지 또는 제한된 것이고, 나머지는 행정관청의 공장주변 침수방지 대책의 요청에 따라 취득한 것임), 동부제강 소유의 서울 용산구 동자동 대지 7,174㎡(취득세중과취소처분심사청구가 인용되었음)등을 업무용으로 분류하고 회성산업 소유의 경기도 이천군 해월리 임야는 현지 여건을 검토해 보지 않아 추가조사가 필요함에도 업무용으로 단정하는 등 내용상 대상 기업별로 착오와 혼동이 적지 아니하였다.

(나) 그러나 이 사건 감사시 그 조사 대상이 방대하고 세법상으로도 업무용과 비업무용토지의 판정이 어려울 뿐 아니라 감사기간이 연장되지 아니하고 일찍 종결되게 됨에 따라, 보고서 작성에 있어 추가적인 최소한의 조사도 하지 못한 채(세무서에 전화 확인도 생략하였다) 각 조의 1차적 조사결과를 아무런 여과없이 취합하여 작성하였고, 더구나 감사반원들은 상부의 지시로 이 보고서가 처분요구가 아닌 내부적인 자료로

그칠 것임을 알게 되자, 개별기업에 대한 구체적 처분이 없을 것으로 보고 개별 토지의 업무용 토지 여부 판정에 더 이상의 비중을 두지 아니하였다.

(다) 한편, 보고서 중에 '법인에 의한 부동산투기가 관계기관의 공식적 발표내용보다 심각하다'는 지적과 함께 은행감독원 보고의 비업무용 부동산 보유비율과 감사원 감사결과에 의한 동 비율이 평면대비되어 있으나, 은행감독원의 조사대상은 30개 계열기업군의 총 여신규모 1,000억 이상이 되는 520개 기업에 대한 것이고, 이 사건 감사는 부동산 보유 규모에 따라 무작위로 추출한 23개 개별 기업에 대한 것으로서 비교 대상 기업의 수와 기업의 특성에 큰 차이가 있을 뿐 아니라(예컨대, 이 사건 감사에서 비업무용 부동산비율이 높아진 요인이 된 청구물산, 중앙산업, 한성관광개발, 삼성생명 등은 은행감독원 조사대상에 포함되어 있지 않다), 비업무용 부동산의 판정기준이 은행감독원은 계열기업군에 대한 여신관리시행세칙에 의거하였고, 이 사건 감사는 법인세법상의 제 원칙에 따랐는바 양 기준은 세부적인 점에 있어서 차이가 나는 점이 여러 가지 있으며, 특히 은행감독원의 조사결과는 직접 조사한 것이 아니라 각 개별 은행별로 거래 기업에 대하여 조사한 결과를 보고받아 단순히 취합한 것에 불과하여 이를 이 사건 감사결과와 평면대비 하기에는 무리가 적지 아니하였다.

(라) 보고서를 작성한 이양호는 이러한 차이를 알면서도 이 보고서가 내부용으로 그칠 것이므로 당사들에게 법인의 부동산보유실태의 심각성을 돋보이게 하기 위하여 양

결과를 단순 대비한 표를 작성하였다.

(마) 원고도 보고서의 이러한 내용상 오류 및 부실함과 조사절차의 불충실함을 알고 있었으며, 이에 따라 그 내용에 자신을 갖지 못하여 기자들에게 최종 확인 과정에서 업무용으로 판정될 땅도 있다면서 보고서 상의 비업무용 토지 비율 등과 기업명은 보도하지 말라고 부탁하였으나 이는 받아들여지지 않았다.

(바) 한편, 감사원의 감사자료 수집 및 관리요령에 의하면, 자료의 열람과 대출은 감사원직원에게 한정되어 있고, 외부에 대출하기 위하여는 기획실장 또는 차장의 허가를 받아야 가능하도록 되어 있다.

(3) 위 인정사실에 의하면 위 보고서는 원래 내부적 자료로 사용할 것을 전제로 하여 최종적인 처리의견 작성과 같은 신중하고 종합적인 보완 검토를 생략한 채 작성된 것으로 부분적인 오류가 적지않은 조사 미완결 상태의 문서인바, 이것이 여과되지 아니한 채 그대로 공개될 경우에는 내용의 부정확성으로 인한 쓸데 없는 오해를 일으킬 여지가 많고 이로 인하여 예상하지 못한 피해를 관계기관이나 기업에 미칠 가능성이 있음을 예상할 수 있다 할 것이고, 특히 일간 신문에 공개할 경우에는 매체의 특성과 이 사안의 국민적 관심도에 비추어 그 내용의 정확성과 공정성이 특별히 점검되어야 할 것인데도 원고가 위 보고서를 신문기자에게 넘겨줄 때에 그 부실함과 모순점을 알고 있으면서도 이를 시정하지 아니한 채 소극적으로 기자에게 부실한 점이 있다는 말

만 하고 문서를 넘겨줌으로써 신문에 부실한 사실이 그대로 게재되게 하였다는 것은 비록 위 보고서가 비밀자료는 아니라 하더라도 감사자료의 취급에 관한 내부 수칙을 무시하였음은 물론 이로 인하여 관련기업이나 관련기관의 신용에 적지 않은 피해를 입힌 것이라 할 것이어서 원고가 그 공개에 따른 책임을 면하기 어렵고 이와 같은 원고의 행동은 직무상 지득한 자료를 공개함에 있어서 필요한 주의를 다하지 아니한 것으로서 공무원의 성실의무 등 직무상 의무를 위반한 것이라 하겠다.

라. 감사의 부당한 중단과 원고행위의 정당성

원고는 이 사건 감사가 외압에 의하여 부당하게 중단되고, 감사결과마저 사장되어서 그 결과를 국민에게 알리는 것이 국가의 이익이 된다는 신념으로 보고서를 공개한 것이므로 그 행위가 가사 공무원의 직무상 의무에 위반한다 하더라도 이는 그 목적에 비추어 정당하다는 취지의 주장을 한다.

우선 이 사건 감사가 중단되었는지에 관하여 살피건대, 갑 제3호증의 5,6,9,10, 갑 제13호증의 3,4,7의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 감사원 사무총장이 이 사건 감사시 2차폐나 전제한에게 감사의 방법에 관하여 간섭하였고, 1989.9.1.경에는 전제한에게 감사계획에 없는 중앙일보를 감사하였다고 "그런 눈치도 없이 과장을 해 먹느냐"고 질책을 한 사실, 원고는 이 사건 감사 후 소속 과에서 실시한 2차폐의 감사에 상부의 지시로 참여하지 못하였고, 제4과 부임 7개월만인 1989.12.29. 감사교육실로 전

보되었으며, 같은 날 전제한 과장도 부임 2년 여만에 기획자료담당관으로 전보되었고, 이태영 국장은 1990.1. 부임 8개월만에 국방대학원에 입교하였는데, 당시 감사원 내의 일반적 인사관행은 한 자리에 임명된 후 3년 이내에는 보직의 변경이 없었던 사실을 인정할 수 있고 이에 배치되는 증거가 없으며, 이 사건 감사는 확정된 종전의 감사계획까지 수정하여 결재를 받아 실시한 것으로, 사무총장은 감사 실시 초기에 지역적 균형을 고려하여 2개 기업을 추가하라고 지시하였다가 1주일도 안되어서 감사 마무리를 지시하였고 이러한 예는 감사의 관행상 이례적이고, 감사보고서를 감사자료로 처리하는 예가 없었음은 앞에서 이미 인정한 바와 같으므로 이와 같은 감사의 비정상적인 종결처리과정, 사무총장의 갑작스러운 감사 종결 지시, 감사반원들에 대한 사후의 이례적인 전보조치 등을 종합하여 보면, 이 사건 감사는 정상적인 감사의 절차와 관행을 벗어나 납득할 수 없는 이유로 사실상 중단되었다고 보여진다.

그러나 이 사건 감사가 위와 같이 중단되었다 하더라도 앞서 인정한 바와 같은 보고서의 내용과 감사의 경위 등에 비추어 볼 때, 이러한 사유만으로 원고가 직무상 의무를 위반하면서까지 이러한 행위를 할 만한 정당성이 있다고는 보이지 아니하므로 위 주장은 이유없다.

다. 징계사유의 존재

이상과 같은 사유를 종합하여 볼 때, 원고가 결국 위와 같은 행위를 하여 공무원으로

써 지켜야 할 성실의무 등 직무상 의무를 위반한 것은 국가공무원법 제78조 소정의 징계사유에 해당된다고 할 것이다.

5. 재량권의 남용 여부

갑 제3호증의 2, 갑 제3호증의 4 및 17의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 원고는 1939.11.10.생으로서 1958. 광주고등학교를 졸업하고 보통고시에 합격한 후 군복무를 마치고 1962. 총무처에서 공직생활을 시작한 이래 총무처에서 9년, 감사원에서 19년 등 약 30년을 공무원으로 근무하여 온 사실, 한편 공직 근무 중에도 계속하여 야간대학과 대학원을 수료하는 등 수학하였으며 1978.에는 모범적인 공무원으로서 선발되어 대통령표창을 받은 사실, 원고가 보고서를 공개한 것은 감사의 중단에 대한 나름대로의 판단에서 감사제도 개선의 필요성을 느낀 것이 주된 동기인 사실을 인정할 수 있고 배치되는 증거가 없다.

살피건대, 국가공무원법 제79조는 징계의 종류를 파면, 해임, 정직, 감봉, 견책으로 구분하고 있는바, 원고가 이 사건에 이르게 된 동기와 경위, 감사 중단의 경위, 공개된 보고서의 내용과 영향, 법령 위반의 정도, 원고의 경력 등을 종합하여 보면 원고에 대한 징계의 종류로 가장 무거운 파면을 선택한 이 사건 징계처분은 비록 원고가 감사관이라는 신분의 특수성을 감안하더라도 지나치게 무거워 재량권을 일탈한 것으로서 위법하다고 할 것이다.

6. 결론

그렇다면, 이 사건 징계처분이 위법하다 하여 그 취소를 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하고 소송비용은 패소자인 피고의 부담으로 하여 주문과 같이 판결한다.

1994. 4. 27.

재판장 판사 양인평 \_\_\_\_\_

판사 윤재운 \_\_\_\_\_

판사 김종철 \_\_\_\_\_

< 보도자료 >

서울고등법원 특별 5부 (재판장 梁仁平 부장판사, 주심 윤재운 판사) 1993. 4.27. 선고 91구15869 파면처분취소 사건

원고 이문옥 (전 감사원 감사관)  
피고 감사원장  
주문 피고가 1991.1.16. 원고에 대하여 한 파면처분을 취소한다.

\*\* 사안의 개요

이문옥 감사관은 1989.8. 법인의 비업무용 토지의 과세실태에 관한 감사를 하였는데 이때 감사가 외부의 압력으로 중단되자 보관하고 있던 감사보고서를 1990.3. 한겨레신문기자에게 전달하여 1990.5 보고서의 내용과 감사의 중단사실이 보도되도록 함.

\*\* 쟁점

1. 공무원의 직무상 비밀의 판단기준
2. 외압에 의한 감사의 중단 여부
3. 부실한 보고서 유출로 인한 책임
4. 파면처분의 재량권 남용

\*\* 판단 내용

\*\*\*\* 1.점에 대하여; 秘密性和 保護必要性을 기준해야

“ 국가공무원법상 비밀이란 국가 공무의 민주적, 능률적 운영을 확보한다는 목적에 비추어 당해 사실이 알려질 경우 위 목적을 해할 우려가 있는지 여부를 기준으로 판단하여야 할 것인바, 구체적으로는 행정기관이 비밀이라고 형식적으로 정한 것에 따를 것이 아니라 실질적으로 비밀로서 보호할 가치가 있는지, 즉 그것이 통상의 지식과 경험을 가진 다수인에게 알려지지 아니한 비밀성을 가졌는지, 또한 정부나 국민의 이익 또는 행정목적 달성유 위하여 비밀로서 보호할 필요성이 있는지 등이 객관적으로 검토되어야 한다”

“이 사건 보고서의 주된 내용은 23개 기업에 대한 과세누락된 비업무용 부동산 보유실태와 법령상 개선이 요구되는 사항, 은행감독원의 국회제출자료와의 대비를 통한 법인의 부동산투기의 실태가 심각하다는 의견 등이 주요 내용인바, 위 은행감독원의 자료는 이미 국회에 제출되어 공개된 것이고, 법령상 개선사항은 사실이나 특정한 정보가 아니라 추상적 의견에 불과한 것이어서 특별한 사정이 없는한 비밀이라고 할 수 없고, 나머지 개별 법인의 비업무용부동산 보유실태 역시 오늘날과 같은 고도 정보사회에 있어서 일반에게 알려지지 않은 비밀인지 의문일 뿐 아니라 가사 비밀이라고 하더라도, 이를 공개하는 것이 개별 기업의 경영상 비밀을 침해하는 면이 없지 않으나 국가경제의 중심을 이루는 대기업에 대한 과세실태의 정당성을 점검하고 토지세계에 대한 개선방안을 강구하는 각도에서 작성된 것으로, 공공적 토론이나 국민적 감시의 측면에서 이것이 공개되는 것이 필요하고 정부나 국민에게 이익이 된다 할 것이어서 비밀로서 보호할 필요성도 없다”

\*\*\*\* 2점에 대하여; 감사가 납득하기 어려운 사유로 중단되었음

“이 사건 감사는 확정된 종전의 감사계획까지 수정하여 결재를 받아 실시한 것으로, 사무총장은 감사 실시 초기에 지역적 균형을 고려하여 2개 기업을 추가하라고 지시하였다가 2주일도 안되어서 감사 마무리를 지시하였고, 그 작업 역시 세무서에 전화연락 조차 못하게 하고 급히 서둘렀으며 통상 인정되는 감사연기신청을 거부하였으며 이러한 예는 감사의 관행상 이례적이고, 감사보고서를 감사자료로 처리하는 예가 없었음은 앞에서 이미 인정한 바와 같으므로 이와 같은 감사의 비정상적인 종결처리과정, 사무총장의 갑작스러운 감사 종결 지시, 감사반원들에 대한 사후의 이례적인 전보조치 등을 종합하여 보면, 이 사건 감사는 정상적인 감사의 절차와 관행을 벗어나 납득할 수 없는 이유로 사실상 중단되었다고 보여진다”

\*\*\*\* 3점에 대하여; 자료 공개에 있어서 정확성을 점검해야 할 주의의무가 있음

“보고서는 원래 내부적 자료로 사용할 것을 전제로 하여 최종적인 처리의견 작성과 같은 신중하고 종합적인 보완 검토를 생략한 채 작성된 것으로 부분적인 오류가 적지않은 조사 미완결 상태의 문서인바, 이것이 여과되지 아니한 채 그대로 공개될 경우에는 내용의 부정확성으로 인한 쓸데 없는 오해를 일으킬 여지가 많고 이로 인하여 예상하지 못한 피해를 관계기관이나 기업에 미칠 가능성이 있음을 예상할 수 있다 할 것이고, 특히 일간 신문에 공개할 경우에는 매체의 특성과 이 사안의 국민적 관심도에 비추어 그 내용의 정확성과 공정성이 특별히 점검되어야 할 것인데도 원고가 위 보고서를 신문기자에게 넘겨줄 때에 그 부실함과 모순점을 알고 있으면서도 이를 시정하지 아니한 채 소극적으로 기자에게 부실한 점이 있다는 말만 하고 문서를 넘겨줌으로써 신문에 부실한 사실이 그대로 게재되게 하였다는 것은 비록 위 보고서가 비밀자료는 아니라 하더라도 감사자료의 취급에 관한 내부 수칙을 무시하였음은 물론 이로 인하여 관련기업이나 관련기관의 신용에 적지 않은 피해를 입힌 것이라 할 것이어서 원고가 그 공개에 따른 책임을 면하기 어렵고 이와 같은 원고의 행동은 직무상 지득한 자료를 공개함에 있어서 필요한 주의를 다하지 아니한 것으로서 공무원의 성실의무 등 직무상 의무를 위반한 것이라 하겠다.”

\*\*\*\* 4점에 대하여; 파면은 재량권 일탈한 것임

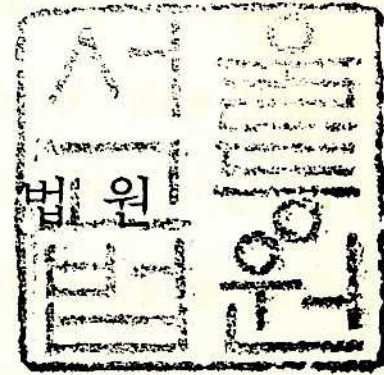
“원고가 이 사건에 이르게 된 동기와 경위, 감사 중단의 경위, 공개된 보고서의 내용과 영향, 법령 위반의 정도, 원고의 경력 등을 종합하여 보면 원고에 대한 징계의 종류로 파면을 선택한 이 사건 징계처분은 비록 원고가 감사관이라는 신분의 특수성을 감안하더라도 지나치게 무거워 재량권을 일탈한 것으로서 위법하다”

# 정 본 입 니 다

199

1994. 5. 3

서울고등



법원사무관

보영목





대 법 원

1996. 10. 11. 판결선고  
1996. 10. 11. 원본영수

제 3 부  
판 결

사 건

94누7171 파면처분취소

원고,피상고인

이 문 옥

서울 노원구 상계10동 주공아파트 720 - 104

소송대리인 변호사 박인제, 이원재, 이오영, 이찬진, 김진국

피고,상고인

감 사 원 장

소송대리인 법무법인 동서종합법률사무소 담당변호사 박 우 동

원 심 판 결

서울고등법원 1994. 4. 27. 선고, 91구15869 판결

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고의 부담으로 한다.

이 유

피고 소송대리인의 상고이유를 본다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

원심판결 이유에 의하면, 원심은 판시증거를 종합하여, 이 사건 감사는 부동산투기가

심각한 사회문제로 대두되어 정부에서 토지공개념 도입 등의 대책을 강구하고 있고, 기업의 비업무용부동산 보유실태에 관하여 국민의 관심이 집중된 상황에서 이에 부응하기 위하여 부동산관련 세제의 실제 운용실태, 기업의 비업무용부동산 보유현황, 과세실태, 법령상 개선사항 등을 파악하고자 한 것으로서, 원고를 반장으로 한 비업무용토지 과세실태 감사반은 1989. 8. 16.부터 2주 예정으로 국세청에 대한 실지감사에 들어간 사실, 그런데 같은 달 25. 정부의 토지세제 개정방침이 발표되자 원고가 소속된 감사원 제2국 4과 과장인 전재한은 법 개정 후에 새로운 기준에 의하여 감사를 실시하는 것이 타당하다는 이유로 더 이상의 감사를 진행하지 말고 정리할 것을 감사반에 지시하였고, 이에 따라 감사반 부감사관이었던 소외 이양호는 더 이상의 확인조사 없이 그때까지의 조사결과를 단순취합하여 원고를 작성자로 한 실지감사귀청보고서를 작성하여 제출하였으며, 위 감사는 그 보고서가 국장의 결재를 거쳐 차기 감사자료로 등재됨에 따라 사실상 종결된 사실, 위 보고서의 내용은 감사대상기관을 국세청으로 하고, 조사결과외 개황에서 38개 조사대상법인 중 23개 법인의 부동산 총 보유면적과 사용현황을 기재하고, 이에 부수하여 "한국은행감독원의 국회제출자료(89.5.18.)와의 대비"라는 제목 하에 은행감독원의 조사결과는 30대 재벌 520개 법인의 비업무용 토지 비율이 총 보유면적의 1.2%이고, 감사원의 조사결과는 그 비율이 43.3%라고 기재하여 대비하는 한편, 법인별로 비업무용 부동산에 대한 과세누락 명세를 개요와 면적, 추정세액 등을 표시하여 기재하고, 감사과정

에서 드러난 법령의 모순점을 사항별로 지적한 후 마지막 처리의견으로 “법인에 의한 부동산 투기는 관계기관의 공식적인 발표내용보다 훨씬 심각하나 이미 정부에서 토지공개념 도입을 입법 추진 중이고, 재무부에서도 세법 개정 예정으로 있으므로 차기감사자료로 하기로 하였다.”는 견해를 표시하는 것으로 이루어진 사실, 그 후 위 감사가 부당하게 종결되고 감사자료도 사장되었다고 불만을 갖고 있던 원고는 한겨레신문사를 찾아가 위 감사의 부당한 처리과정을 밝힌 메모를 건네주었고, 이어서 위 신문사의 기자 2명을 여관에서 만나 위 보고서 사본 1부를 건네주었는데, 이에 따라 보도된 위 한겨레신문의 주된 내용에는 “업계의 로비에 몰려 대기업 비업무용 부동산 취득실태 감사가 중단되었다.”, “이는 고위간부의 지시로 중단된 것이며 감사반원들이 인사조치되었다.”, “23개 재벌계열사의 비업무용 부동산 비율은 43%로서 은행감독원이 조사한 비율인 1.2%와 큰 차이가 난다.”는 취지의 기사와 함께 감사원 감사에서 드러난 대기업의 비업무용 토지의 기업별 명세가 포함되어 있는 사실을 각 인정한 다음, 국가공무원법상 직무상 비밀이라 함은 국가 공무의 민주적, 능률적 운영을 확보하여야 한다는 이념에 비추어 볼 때 당해 사실이 일반에 알려질 경우 그러한 행정의 목적을 해할 우려가 있는지 여부를 기준으로 판단하여야 하며, 구체적으로는 행정기관이 비밀이라고 형식적으로 정한 것에 따를 것이 아니라 실질적으로 비밀로서 보호할 가치가 있는지, 즉 그것이 통상의 지식과 경험을 가진 다수인에게 알려지지 아니한 비밀성을 가졌는지, 또한 정부나 국민의 이익 또는 행정목

적 달성을 위하여 비밀로서 보호할 필요성이 있는지 등이 객관적으로 검토되어야 한다고 전제하고, 이 사건 보고서의 내용 중 은행감독원의 자료는 이미 국회에 제출되어 공개된 것이고, 법령상 개선사항은 추상적 의견에 불과한 것이어서 비밀이라 할 수 없으며, 개별 법인의 비업무용 부동산 보유 실태 역시 오늘날과 같은 고도정보사회에 있어서 일반인에게 알려지지 않은 비밀인지 의문일 뿐 아니라, 나아가 위 감사보고서는 감사자료로 분류된 이상 최종적으로 종결된 것이지 이를 중간단계에 있는 내부보고용 문서라고 볼 수 없어 특별한 사정이 없는 한 이에 기초한 추후의 감사를 전제로 하여 비밀로서 보호할 필요도 인정되지 않으므로 결국 이 사건 보고서는 그 내용이나 성격으로 보아 국가공무원법 제60조 소정의 직무상 비밀에 해당하지 아니한다고 판단하였다.

기록에 의하여 살펴보면, 원심의 위와 같은 사실인정과 판단은 옳고, 거기에 소론이 지적하는 바와 같은 채증법칙 위배로 인한 사실오인이나 직무상 비밀에 관한 법리오해의 위법이 없다. 논지는 이유 없다.

## 2. 상고이유 제2점에 대하여

원심은 나아가 이 사건 감사보고서의 내용이 직무상 비밀에 속하지 않는다고 할지라도 위 보고서의 내용이 그대로 신문에 게재되게 한 원고의 행위는 감사자료의 취급에 관한 내부수칙을 위반한 것이고, 이로 인하여 관련기업이나 관계기관의 신용에 적지 않은 피해를 입힌 것으로서 공무원의 성실의무 등 직무상의 의무를 위반한 것으로서 국가공무원

법 제78조 소정의 징계사유에 해당한다 할 것이지만, 원고가 1962년 총무처에서 공직생활을 시작한 이래 약 30년간 공무원으로 근무하면서 모범공무원으로 대통령표창을 받은 사실, 원고가 이 사건 보고서를 공개한 것은 감사의 중단에 대하여 나름대로의 판단에서 감사제도 개선의 필요성을 느낀 것이 주된 동기인 사실을 인정할 때, 원고의 이러한 경력과 이 사건에 이르게 된 동기와 경위, 앞서 살펴 본 감사 중단의 경위, 공개된 보고서의 내용과 영향, 법령 위반의 정도 등을 참작하여 볼 때, 원고에 대한 징계의 종류로 가장 무거운 파면을 선택한 이 사건 징계처분은 감사관이라는 원고의 신분을 감안하더라도 지나치게 무거운 재량권을 일탈한 것이라고 판단하였는바, 기록에 의하여 살펴보면, 원심의 이러한 판단은 정당한 것으로 수긍이 되고, 거기에 소론이 주장하는 바와 같은 징계재량권의 범위에 관한 법리오해나 이유불비의 위법이 없다. 논지 역시 이유 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

1996. 10. 11.

재판장 대법관 천경송 \_\_\_\_\_

대법관 안용득 \_\_\_\_\_

주심 대법관 지창권 \_\_\_\_\_

대법관 신성택 \_\_\_\_\_

## 공익제보지원단 & 부정부패신고전화 [시민의 눈]

참여연대는 94년 9월 이래 내부고발자지원센터를 개설하여 조직적으로 이루어지는 “구조적 부패·비리 메카니즘 속에서 고통받는 양심적인 시민을 보호·지원”하는 활동을 전개하여 왔다. 내부고발자지원센터에서는 또한 [내부고발자 보호법 입법청원] 등 양심선언의 권리보장과 제도화를 위해 노력해왔습니다.

공익제보지원단과 부정부패신고전화 [시민의눈]은 내부고발자지원센터 활동을 더욱 발전시키고 공익제보자를 보다 적극적으로 지원하기 위해 개통되었다.

### 공익제보지원단은 이런 일을 합니다.

#### ■ 부정부패신고전화「시민의 눈」을 통한 공익제보자 지원

- 시민자원봉사자로 구성된 상담원 제보접수.
- 시정요구, 사회여론화, 법률구제 등 다각적 방식의 지원책 모색
- 제보자 후원회의 조직화
- 집중캠페인의 기획(ex, 교육비리제보기간 설정 등)

#### ■ 법률상담실 운영

- 김창준 변호사(대표간사) 등 참여연대 법률상담실의 20여명의 변호사 참여
- 부정부패 내부고발자, 부정부패 피해자 등에 대한 법률상담 및 법률구제 활동

#### ■ 시민교육과 시민참여모임 조직화

- 공익제보에 관한 매뉴얼 제작, 주요 관공서·단체·기업 등에 배포
- 참여연대 공익소송센터 시민고발단과 협력, 시민고발에 관한 시민교육 실시

#### ■ 양심선언자, 공익제보자들간의 교류와 상호지원을 위한 사업

- 양심선언자 연락망 구축과 뉴스레터 발행
- 공익제보자 경조사 지원사업 및 후원회 사업
- 공익제보 사례집 “용기있는 양심” 연속 기획

#### ■ 공익제보자보호 정책 네트워크 구성

- 국내외 정책자료의 수집과 자료실 운영
- 공익제보자 보호에 관한 연구자 네트워크 추진
- 해외 연구소들과의 네트워크 추진

#### ■ 법제화를 위한 활동

- 부패방지법 제정운동
- 각종 공익제보자 보호 관련 법률, 조례제정을 위한 노력

### 공익제보지원단은 이렇게 구성됩니다.

자문위원: 이문옥(전 감사관)

한준수(전 연기군수)

공익제보지원단장: 권진관(목사, 성공회대 교수)

실행위원: 김정자(자원봉사단장, 주부)

김창준(변호사, 참여연대 사법감시센터 법률상담실 대표)

박연철(변호사, 95년 참여연대 내부고발자지원센터 소장)

박홍식(중앙대 행정학교수, 내부고발자지원 전문연구)

이상수(서울시정개발연구원 연구관)

이용기(전인천 북구청장)

이지문(서울시 의회 의원, 군부재자투표 부정 양심선언)

한병용(전 여수시장)

법률상담실: 김창준 변호사 외 20여명의 참여연대 법률상담실 변호사  
담당간사: 이수효

### “힘을 보태 주십시오!”

- 자문위원: 공익제보지원단의 활동방향에 대한 자문
- 정책위원: 공익제보자 보호에 관한 연구와 정책수립, 전문상담
- 자원봉사: 전화상담 등 공익제보지원단 사업에 적극 참여
- 후원자: 공익제보지원단이나 공익제보자를 후원하실 분

참여연대 맑은사회만들기본부 공익제보지원단

본부장: 김창국 공익제보지원단장: 권진관 제보전화「시민의눈」 797-8200