

서울고등법원

제 9 행정부

판 결

사 건 2014누47909 정보공개거부처분취소
원고, 피항소인 참여연대
서울 종로구 자하문로 9길 16
공동대표자 김균, 이석태, 정현백
소송대리인 법무법인 이공 [담당변호사 이장미],
변호사 정민영
피고, 항소인 법무부장관
소송수행자 강민정, 권사현
제 1 심 판 결 서울행정법원 2014. 4. 10. 선고 2013구합57174 판결
변 론 종 결 2014. 11. 13.
판 결 선 고 2014. 12. 4.

주 문

1. 제1심 판결을 아래와 같이 변경한다.

가. 피고가 2013. 5. 9. 원고에게 한 정보공개거부처분 중 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 중 순번 제1, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14번 부분과 순번 제7번의

'4. 기관별 의견' 및 '6. 공청회 발표 내용' 부분을 취소한다.

나. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

2. 소송총비용 중 70%는 원고가 부담하고, 30%는 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2013. 5. 9. 원고에게 한 정보공개거부처분 중 변호사시험 관리위원회 제1 내지 7차 회의의 회의자료에 관한 부분 및 제1, 2, 4 내지 7차 회의의 회의록에 관한 부분을 모두 취소한다.

2. 항소취지

제1심 판결 중 피고 패소 부분을 취소하고, 그 취소 부분에 해당하는 원고의 청구를 기각한다.

이 유

1. 처분의 경위

이 법원이 이 부분에 관하여 실시할 이유는, 제1심 판결문 제3쪽 제7행 다음에 아래의 내용을 추가하는 외에는 제1심 판결의 해당 부분 이유 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 따라 이를 그대로 인용한다.

『 다. 한편 피고는 당심에 이르러 이 사건 회의록 및 회의자료가 "공개하면 시험업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 줄 수 있는 정보"에 해당한다고 하면서 변호사시험법 제18조 제2항을 처분사유로 추가하였다. 』

2. 원고의 주장

이 법원이 이 부분에 관하여 실시할 이유는, 제1심 판결문 제3쪽 아래에서 제5행의 "구 정보공개법 제9조 제1항 제5호" 다음에 "또는 변호사시험법 제18조 제2항"을 추가하는 외에는 제1심 판결의 해당 부분 이유 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 따라 이를 그대로 인용한다.

3. 이 사건 처분의 적법 여부

이 부분에 관하여 이 법원이 실시할 이유는 아래와 같이 일부 내용을 추가하거나 고쳐 쓰는 외에는 제1심 판결의 해당 부분 이유 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 따라 이를 그대로 인용한다.

가. 제4쪽 제1행의 "위원들에게 배부된" 다음에 "별지 '변호사시험 관리위원회 회의 자료' 기재와 같은"을 추가한다.

나. 제5쪽 아래에서 제4행의 "(1) 이 사건 위원회 운영규정이 정보비공개에의 근거가 되는지 여부"를 "(1) 이 사건 위원회 운영규정이 정보비공개에의 근거가 되는지의 여부 및 변호사시험법 제18조 제2항의 처분사유 추가 허용 여부"로 고쳐 쓴다.

다. 제6쪽 제13행 다음에 아래의 내용을 추가한다.

『 다음으로 피고가 당함에 이르러 처분사유로 주장하는 변호사시험법 제18조 제2항의 추가가 허용되는지에 관하여 본다.

변호사시험법 제18조 제2항은 "시험업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 줄 수 있는 정보"를 비공개 대상정보의 하나로 규정하고 있다.

그런데 구 변호사시험법(2011. 7. 25. 법률 제10923호로 개정되기 전의 것) 제18조는 응시자의 성적은 공개할 수 있지만(제1항), 채점표나 답안지 또는 공개하면 시험

업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 줄 수 있는 정보는 비공개할 수 있도록 규정하였다(제2항), 2011. 7. 25. 법률 제10923호로 불합격자에 한하여 성적을 공개할 수 있도록 제1항 부분만을 개정하였다.

위와 같은 개정 경과나 개정 전후 변호사시험법 제18조 제1, 2항의 규정 내용 및 그 관계와 입법취지 등을 고려하면, 제2항에서 비공개 대상정보로 규정한 "시험업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 줄 수 있는 정보"란 제1항에서 규정한 성적 또는 제2항 전단에서 규정한 채점표, 답안지 등과 같이 응시자 개인의 성적 산출과 직접 관련되는 정보에 국한된다고 해석될 뿐, 피고 주장과 같이 이 사건 위원회의 회의 등 시험업무와 관련된 모든 정보를 의미하는 것으로 볼 수는 없다.

따라서 '의사결정과정'에 있는 사항이므로 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개 대상정보에 해당한다는 당초의 처분사유와 '시험업무'에 관한 사항이므로 변호사시험법 제18조 제2항에서 정한 비공개 대상정보에 해당한다는 추가 처분사유는 그 기본적 사실관계가 동일하다고 볼 수 없고, 결국 피고가 이 사건에서 변호사시험법 제18조 제2항을 처분사유로 추가하는 것은 허용되지 아니한다.

한편 피고는 당심에서 이 사건 회의록 및 회의자료가 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 '시험'에 관한 사항이므로 비공개 대상정보에 해당한다고도 주장하나, 원고가 정보공개를 청구한 취지 및 이에 대한 피고의 이 사건 처분 경위 등에 비추어 보면, 당초 처분사유로 제시한 '의사결정과정에 있는 사항'의 의미는 변호사'시험'에 관한 '의사결정과정에 있는 사항'을 의미하는 것으로 해석하는 것이 타당하고, 결국 피고의 처분사유에 관한 위 주장은 당초의 처분사유를 보다 더 구체적으로 명시하거나 설명하는 취지라고 해석된다(만일 피고의 주장이 '의사결정과정에 있는 사항'이라는 당초

의 처분사유와는 무관하게 '시험'에 관한 사항이므로 이 사건 회의록 등이 비공개되어야 한다는 취지라면, 이는 처분사유의 추가 또는 변경에 해당하는 것으로 보아야 하고, 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호가 '시험'에 관한 사항과 '의사결정과정에 있는 사항'을 별개로 규정하고 있는 이상(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 '...시험...에 관한 사항이나 의사결정과정...에 있는 사항'으로 위 조항이 개정된 점에 비추어 보면, 원칙적으로 위 두가지 사유는 각각 별개의 비공개사유라는 점은 명확하다), '의사결정과정에 있는 사항'이라는 처분사유와 '시험'에 관한 사항이라는 처분사유는 그 기본적 사실관계가 동일하다고 볼 수 없으므로, 위와 같은 처분사유의 추가 또는 변경은 허용되지 않는다고 보는 것이 타당하다.』

라. 제9쪽 제8행부터 제13쪽 제13행까지의 부분((5), (6)항 및 라.항 부분)을 아래와 같이 고쳐 쓴다.

『 (5) 이 사건 회의록 및 회의자료가 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당하는지 여부

(가) 이 사건 회의록

① 아래와 같은 여러 사정들을 고려하면, 비록 이 사건 회의록의 공개로 인한 국민의 알권리 보장이나 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보라는 이익이 적지 않다고 하더라도, 이 사건 회의록의 비공개로 인하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익이 공개로 인한 이익보다 크다고 판단되므로, 이 사건 회의록은 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다.

② 법학전문대학원이 도입되면서 일정한 합격인원을 전제로 성적순에 따라 법조인을 선발하던 종래의 사법시험제도(사법시험법 제4조, 제15조, 사법시험법 시행령 제5조

등 참조)를 대체하여, 체계적인 교육을 통해 일정 수준 이상의 지식과 능력을 갖춘 법조인을 양성하는 변호사시험제도가 도입되었다. 이러한 변호사시험에의 합격기준이나 합격자 수 등은 변호사시험법에서 구체적으로 규정하지 않고 이 사건 위원회의 소관사무로 하고 있다(변호사시험법 제10조, 제15조 등 참조). 이러한 제도의 취지는 이 사건 위원회로 하여금 종래의 성적만이 아니라 법학전문대학원의 도입 취지나 변화하는 사회의 요구 등에 부응하는 합리적인 기준을 세우도록 한 것으로 이해된다.

③ 그런데 신규로 배출될 변호사의 수, 변호사로서 갖추어야 할 최소한의 지식이나 능력 등에 관하여는 각각의 이익집단마다 견해가 다를 수밖에 없고, 실제로 법학전문대학원 도입 전후로 현재까지 이러한 논쟁은 지속되고 있는 것으로 보인다.

④ 이러한 점을 고려하여 변호사시험법은 서로 이해관계를 달리할 수 있는 여러 집단 구성원을 이 사건 위원회의 위원으로 위촉하도록 규정하고 있는바, 이와 같이 특정 집단을 대표하는 위원들을 통해 우리 사회의 다양한 견해가 이 사건 위원회에 충분히 전달되고 반영될 수 있을 것으로 보인다. 그리고 이러한 다양한 견해에 기초하여 위원들 사이에 충분한 논의를 거침으로써 서로 충돌하는 이익을 합리적으로 조정하는 결론을 도출할 수도 있고(이러한 결론 도출을 위해서는 위원들 각자가 자신이 속한 집단의 견해와는 조금 다르더라도 객관적인 입장에서 양보하거나 타협하는 것이 필수적으로 요구될 것이다), 이러한 결론에 이르지 못할 경우에는 결국 민주주의의 기본원리인 다수결에 따라 차선의 결론을 도출할 수도 있다(변호사시험법 제16조 제2항 참조).

⑤ 원고는 이 사건 회의록이 공개됨으로써 이를 기초로 보다 더 건설적인 논의가 이루어질 수 있다고 주장하는바, 이 사건 회의록의 공개가 원고 주장과 같은 건설적인 논의를 촉진할 가능성도 적지는 않은 것으로 보인다. 그러나 원고가 주장하는 방식의

논의는 각각의 이익집단이 자신들의 기존 입장만을 고수하는 소모적인 논쟁으로 흐를 가능성도 있고, 앞서 본 바와 같이 이 사건 위원회를 통한 최선이나 차선의 결론을 도출하지 못하는 것은 물론, 아무런 결론도 얻지 못할 가능성도 적지 않은 것으로 보인다. 뿐만 아니라 이 사건 회의록이 공개되지 않더라도, 이 사건 위원회가 결정한 합격자 결정방법의 큰 틀이나 제1, 2회 시험에서의 합격자 결정기준 등은 부분적이거나 공표되고 있는바(을 제1호증의 1 내지 3 참조), 이러한 공표내용에 기초하여서도 건설적인 논의는 충분히 가능할 것이다.

⑥ 한편 앞서 본 바와 같이 합격자 수 또는 합격자 결정방법 등에 관하여 폭 넓은 권한이 이 사건 위원회에 부여되어 있으므로, 이해관계가 첨예하게 대립되는 위와 같은 사항에 대해서까지 이 사건 위원회가 결정하게 되는데, 그 과정에서는 필연적으로 대립되는 의견이 제시될 수밖에 없고, 경우에 따라서는 각 위원이 자신이 속한 집단의 이익에 반하는 결론에 동의할 수밖에 없는 상황도 예상할 수 있다. 만일 이 사건 회의록에 위와 같이 대립되는 의견이나 최종 결론과는 다른 내용이 포함되어 있음에도 이를 공개한다면, 이로 인하여 우리 사회에 불필요한 논란이 초래될 수도 있고, 이 사건 위원회에 참여하는 위원들로 하여금 외부 또는 내부에서의 부당한 압력이나 비난에 휘말리도록 하거나, 공개로 인한 심리적 부담으로 인하여 향후 위원회에서 솔직하고 자유로운 논의를 하는데 장애요소로 작용할 수밖에 없을 것으로 보인다.

⑦ 원고는 위와 같은 위험은 회의록에 기재된 위원들의 인적사항을 공개하지 않는 방법으로도 해소할 수 있다고 주장하나, 인적사항 비공개만으로는 위와 같은 위험을 해소할 수 없을 것으로 보일 뿐만 아니라, 설령 발언자의 인적사항을 비공개한다고 하더라도, 각각의 이익집단을 대표하는 위원들로 구성된 이 사건 위원회의 특성상, 전후

발언취지 등을 고려하면 최소한 어떠한 직역을 대표하는 위원인지는 쉽게 특정될 수 있을 것으로 보인다.

⑧ 결국 이 사건 위원회를 통한 논의는 각 집단 사이의 공개적인 논의보다 효율적일 뿐만 아니라 합리적인 것으로 보이고, 회의에서의 논의내용 등이 공개되는 것보다는 비공개되는 것이 위원들의 충분한 논의를 보장하거나 합리적인 결론 도출(특히 상호 양보함으로써 어떠한 결론에 도달하는 경우 등)에 보다 더 도움이 될 것으로 판단된다.

(나) 이 사건 회의자료

① 이 사건 회의자료 중 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 순번 제1 내지 4, 8, 9, 15 내지 18번 정보는 심의사항에 관한 것이고, 나머지 정보는 보고사항에 관한 것이다.

② 위 각 정보 중 심의사항에 관한 정보는 이를 기초로 이 사건 위원회에서의 논의가 이루어지는 등 실질적으로는 이 사건 회의록과 유사한 성질의 정보라고 보는 것이 타당하고, 보고사항에 관한 정보는 원칙적으로 이 사건 위원회에서의 논의와는 직접 관련되지 아니하므로 이 사건 회의록과는 달리 보는 것이 타당하다. 다만 심의사항에 관한 정보라고 하더라도 절차적이거나 형식적인 내용에 관한 것은 이 사건 회의록과 같이 볼 수는 없고, 보고사항에 관한 정보라고 하더라도 합격자 결정방법 등 이 사건 위원회에서의 논의와 직결되는 내용의 정보는 이 사건 회의록과 유사한 성질을 갖는다고 보는 것이 타당하다.

③ 이러한 기준에 따라서 이 사건 회의자료가 이 사건 회의록과 같이 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당하는지에 관하여 본다.

④ 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 순번 제5, 6, 10 내지 14번 정보의 경우 보고사항일 뿐만 아니라 법령의 규정 내용이나 개정 추진 현황, 변호사시험과 관련된 객관적인 상황 등 이 사건 위원회에서의 논의와 직접 관련된다고 볼만한 내용이 없다. 순번 제1, 3, 9번 정보의 경우 심의사항이기는 하나 이 사건 위원회의 운영규정이나 변호사시험의 조기 시행 여부 또는 법학전문대학원 졸업예정자에 대한 응시자격 부여 여부 등에 관한 내용으로 공개하더라도 이 사건 위원회의 업무수행에 지장을 초래할 것으로는 보이지 않는다. 따라서 위 각 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개 대상정보에 해당하지 않는다.

⑤ 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 순번 제2, 4, 8, 15 내지 18번 정보의 경우 합격자 결정방법 등에 관한 기초자료 등을 포함하고 있을 뿐만 아니라 이를 기초로 이 사건 위원회에서 논의가 진행되었는바, 위 각 정보는 이 사건 회의록에서 본 것과 같은 이유로 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다.

⑥ 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 순번 제7번 정보의 경우 합격자 결정방법에 관한 기초자료나 위 주제에 관한 소위원회에서의 논의 경과 등을 포함하고 있고 이를 기초로 이 사건 위원회에서의 논의가 진행된 점 등에 비추어 전체적으로는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다고 할 것이나, 그 중 '4. 기관별 의견' 및 '6. 공청회 발표 내용' 부분은 공청회 등을 통해 이미 공개된 내용으로 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당한다고 볼 수 없다.

라. 소결론

따라서 이 사건 회의록 전부와 이 사건 회의자료 중 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 순번 제2, 4, 7(다만 뒤에서 공개하는 부분 제외), 8, 15 내지 18번 정보

는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 대상정보에 해당하고, 이 사건 회의자료 중 별지 '변호사시험 관리위원회 회의자료' 중 순번 제1, 3, 5, 6, 9, 10 내지 14번 부분과 순번 제7번의 '4. 기관별 의견' 및 '6. 공청회 발표 내용' 부분은 공개 대상정보에 해당한다.』

4. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 위 공개 대상정보 부분의 범위 내에서 이유 있어 인용하고 나머지 청구는 이유 없어 기각할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 일부 달리 하여 부당하므로 피고의 항소를 일부 받아 들여 제1심 판결을 위와 같이 변경한다.

재판장	판사	이종석	<u>이종석</u>	
	판사	하상혁	<u>하상혁</u>	
	판사	김현보	<u>김현보</u>	

변호사시험 관리위원회 회의자료

순번	대상회의	안 건	비고
1	제1차 회의	변호사시험 관리위원회 운영규정	심의사항
2		합격자 결정방법 연구를 위한 소위원회 구성	심의사항
3		변호사시험 시행시기	심의사항
4		법조윤리시험 준비 및 출제기준	심의사항
5		변호사시험 준비 현황	보고사항
6		답안 작성 프로그램 이용 시험 보류	보고사항
7	제2차 회의	변호사시험 관리위원회 소위원회 활동 결과	보고사항
8		변호사시험 합격자 결정방법	심의사항
9	제3차 회의	법학전문대학원 졸업예정자 응시자격 부여	심의사항
10	제4차 회의	변호사시험 성적 비공개	보고사항
11		법학전문대학원 졸업예정자 응시자격 부여	보고사항
12		변호사시험 시행방안	보고사항
13	제5차 회의	2012년 시행 제1회 변호사시험 준비상황	보고사항
14		변호사시험 관리기준	보고사항
15	제6차 회의	2012년 제1회 변호사시험 합격자 결정(안)	심의사항
16		2013년도 변호사시험 합격자 결정방법	심의사항
17	제7차 회의	2013년 제2회 변호사시험 합격자 결정(안)	심의사항
18		2014년도 이후 변호사시험 합격자 결정방법	심의사항