

정보공개청구

[서울행법 2007. 4. 18. 2006구합24183]



【판시사항】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따라 한국방송공사에 대하여 장르별 제작원가 세부 내역의 정보공개를 청구한 것은 장르별 구분방법이 특정되었다고 보기 어렵고 한국방송공사가 위 정보를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성을 인정하기 어렵다는 이유로, 한국방송공사의 정보 비공개결정이 적법하다고 한 사례
- [2] 한국방송공사의 프로그램 외주제작 내역 중 외주처, 제작 내역 및 금액에 관한 정보는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 규정하는 비공개 대상인 '법인 등의 영업상 비밀에 관한 정보'에 해당하지 않는다고 한 사례
- [3] 이사회 의사록과 같은 합의제기관 관련 정보가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개대상정보에 해당하는지 여부의 판단 기준
- [4] 한국방송공사가 공개신청 대상인 이사회 의사록에 대한 접근 및 열람을 이미 허용한 이상 공개 자체를 거부하였다고 보기 어려운 점, 이사회 의사록의 특정 내용을 공개할지 여부는 국민의 알 권리와 공개로 침해될 이익을 비교衡量하여 정해야 하는 점 등을 들어, 한국방송공사에 3년간의 이사회 의사록을 빠짐없이 사본 교부의 형식으로 공개하는 것은 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 보아 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에 정한 비공개대상정보에 해당한다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따라 한국방송공사에 대하여 장르별 제작원가 세부 내역의 정보공개를 청구한 것은 장르별 구분방법이 특정되었다고 보기 어렵고 한국방송공사가 위 정보를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 인정하기 어렵다는 이유로, 한국방송공사의 정보 비공개결정이 적법하다고 한 사례.
- [2] 한국방송공사의 프로그램 외주제작 내역 중 외주처, 제작 내역 및 금액에 관한 정보는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호에서 규정하는 비공개 대상인 '법인 등의 영업상 비밀에 관한 정보'에 해당하지 않는다고 한 사례.
- [3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호는 "감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"를 비공개 대상으로 규정하고 있는바, 그 규정형식에 비추어 볼 때, 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항뿐만 아니라 이에 준하는 일반행정운영정보로서 그것이 공개될 경우 당해 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보는 위 조항에 정한 비공개대상정보에 해당한다고 보아야 한다. 다만, 같은 법 제3조에 규정된 정보공개의 원칙에 비추어 볼 때 합의제기관 관련 정보는 언제나 공개되어서는 안 된다는 논리는 성립할 수 없고, 이사회 의사록과 같이 이른바 합의제기관 관련 정보를 비공개로 한다는 명문 규정이 없는 경우에는 결국 일반적인 행정운영정보에 관한 규정을 유추해석하여 적용할 수밖에 없다. 여기서 합의제기관 관련 정보가 '의사결정과정 정보'로서 비공개 대상에 해당한다고 볼 수 있는가 하는 것은, 결국 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 입법 취지, 당해 합의제기

관의 성격, 합의제기관이 작성한 정보의 내용과 성격, 정보 공개의 방법 등 여러 가지 사정을 종합하여 그 공개로 인하여 침해되는 이익과 공개로 인하여 얻는 이익을 비교형량하여 구체적으로 판단하여야 한다.

[4] 한국방송공사가 공개신청 대상인 이사회 의사록에 대한 접근 및 열람을 이미 허용한 이상 공개 자체를 거부하였다고 보기 어려운 점, 이사회 의사록의 특정 내용을 공개할지 여부는 국민의 알 권리와 공개로 침해될 이익을 비교형량하여 정해야 하는 점 등을 들어, 한국방송공사에 3년간의 이사회 의사록을 빠짐없이 사본 교부의 형식으로 공개하는 것은 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 보아 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에 정한 비공개대상정보에 해당한다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제1호
- [2] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제7호
- [3] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제3조, 제9조 제1항 제5호
- [4] 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호

【전문】

【원 고】 공영방송 발전을 위한 시민연대 (소송대리인 변호사 김주원)

【피 고】 한국방송공사 (소송대리인 변호사 구창훈 외 2인)

【변론종결】 2007. 3. 28.

【주문】

】

1. 피고가 2006. 6. 8. 원고에 대하여 한 정보 부분공개 결정 중 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작 내역 및 금액)에 관한 비공개 결정을 취소한다.
2. 원고의 나머지 청구를 모두 기각한다.
3. 소송비용 중 70%는 원고가, 30%는 피고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2006. 6. 8.(소장 기재 "2006. 6. 9."은 오키로 보인다) 원고에 대하여 한 정보 부분공개 결정 중 아래 정보에 관한 각 비공개 결정을 취소한다. 1. 2003년, 2004년, 2005년 장르별 제작원가 세부 내역 2. 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액) 3. 2003년, 2004년, 2005년 이사회 의사록

【청구취지】 피고가 2006. 6. 8.(소장 기재 "2006. 6. 9."은 오키로 보인다) 원고에 대하여 한 정보 부분공개 결정 중 아래 정보에 관한 각 비공개 결정을 취소한다. 1. 2003년, 2004년, 2005년 장르별 제작원가 세부 내역 2. 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액) 3. 2003년, 2004년, 2005년 이사회 의사록

【청구취지】 피고가 2006. 6. 8.(소장 기재 "2006. 6. 9."은 오키로 보인다) 원고에 대하여 한 정보 부분공개 결정 중 아래 정보에 관한 각 비공개 결정을 취소한다. 1. 2003년, 2004년, 2005년 장르별 제작원가 세부 내역 2. 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액) 3. 2003년, 2004년, 2005년 이사회 의사록

【청구취지】피고가 2006. 6. 8.(소장 기재 "2006. 6. 9."은 옳기로 보인다) 원고에 대하여 한 정보 부분공개 결정 중 아래 정보에 관한 각 비공개 결정을 취소한다.1. 2003년, 2004년, 2005년 장르별 제작원가 세부 내역2. 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액)3. 2003년, 2004년, 2005년 이사회 의사록

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고는 '공영방송이 독립성과 다양성을 바탕으로 공정한 보도를 하고 보편적 공론장의 역할을 다함으로써 국민의 알 권리를 충족시키고 민주시민의 참된 여론 형성에 이바지하는 것'을 목적으로 설립된 법인 아닌 사단이다.

나. 원고가 2006. 5. 16. 피고에게 청구취지 기재 정보(이하 '이 사건 각 정보'라 한다)를 포함한 정보를 사본·출력물로 제공하라고 공개를 청구하자, 피고는 2006. 6. 8. 그 중 일부 정보에 대한 공개 결정을 하면서, 이 사건 각 정보에 관하여는 아래와 같은 이유로 비공개 결정을 하는 이 사건 처분을 하였다.

- (1) 2003년, 2004년, 2005년 장르별 제작원가 세부 내역 : 피고가 보유·관리하고 있는 정보가 아니거나, 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정됨.
- (2) 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액) : 피고가 보유·관리하고 있는 정보가 아니거나, 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정됨.
- (3) 2003년, 2004년, 2005년 이사회 의사록 : 특정 개인에 대한 인격 손상이나 사생활 침해의 우려가 있고, 심사과정에 대한 의사록이 공개되어 위원 개개인의 의사 표명이 외부에 공개되면 자유로운 심사 분위기를 해쳐 공정성 확보에 지장을 가져올 수 있음. 다만, 필요한 의사록에 관하여 피고를 방문하여 열람하는 것은 가능함.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5호증, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 당사자들의 주장

(1) 원고의 주장

이 사건 각 정보 중 장르별 제작원가 세부 내역과 외주제작 내역은 피고가 당연히 보유·관리하고 있는 정보에 해당하고, 이 사건 각 정보는 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다)상 비공개 대상에 해당하지 아니하므로 피고는 이 사건 각 정보를 공개하여야 할 의무가 있다.

(2) 피고의 주장

(가) 장르별 제작원가 세부내역은, 피고가 보유·관리하고 있는 정보가 아니다.

즉, 피고는 프로그램별 기본집행비 제작내역만을 작성, 관리하고 있을 뿐이고, 장르를 분류하는 방식에 관하여도 특정하기 어려우며, 프로그램 제작원가의 대부분을 차지하는 직원들의 인건비나 각종 장비사용 비용은 프로그램별로 구분하기도 쉽지 않다.

(나) 외주제작 내역은 피고가 보유·관리하고 있는 정보가 아니다.

즉, 피고는 외주제작 프로그램의 방송시간에 관한 데이터만을 작성, 관리하고 있을 뿐이다.

또한, 외주제작을 할 경우 외주제작업체들을 상대로 입찰을 실시하는데, 제작단가를 공개하게 되면 제작사의 자율적인 경쟁을 통한 적정하고 합리적인 가격형성을 방해하게 되어, 가격담합의 우려 등으로 인하여 피고의 정당한 이익을 해치게 되는바, 이는 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개대상 정보에 해당한다.

(다) 이사회 의사록은 공개될 경우 비공개를 전제로 한 발언의 공표로 인하여 해당 이사의 명예 손상의 우려가 있을 뿐 아니라, 심사과정에 대한 의사록이 공개되어 위원 개개인의 의사 표명이 외부에 공개되면 자유로운 심사 분위기를 해쳐 공정성 확보에 지장을 가져올 수 있어 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개대상 정보에 해당한다. 더욱이, 피고는 필요한 의사록에 관하여 피고를 방문하여 열람하는 것을 허용하였는데도, 3년간의 이사회 의사록을 모두 문서로서 공개할 것을 청구하는 것은 정보공개청구권의 남용에 해당한다.

나. 관련 법령

별지 기재와 같다.

다.

판 단

(1) 장르별 제작원가 세부 내역에 관하여

정보공개법 제2조 제1호는 '정보'에 대하여 "공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항"이라고 정의하고 있으므로, 공개청구의 대상이 되는 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 현재 관리하고 있는 문서 등 실체가 존재하는 것에 한정된다.

따라서 정보공개청구를 하는 청구인은 당해 정보를 특정할 수 있을 정도의 관련 내용을 제시하여야 하고, 그 거부 처분에 대한 소송에서 직접증거에 의하여 당해 정보를 공공기관이 관리하고 있다는 점을 입증할 필요까지는 없다고 하더라도, 당해 정보의 실체가 존재하고 공공기관이 이를 관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증하여야 할 것이다.

그런데 원고가 청구한 장르별 제작원가 세부 내역에 관하여는, 이른바 장르별 구분방법이 특정되었다고 보기 어려울 뿐 아니라, 위와 같은 정보의 실체가 존재하고 피고가 이를 관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증할 아무런 증거가 없고, 오히려 피고의 성격, 운영방식, 규모 등 제반 사정을 고려하면 위와 같은 정보의 실체가 존재하기 어렵다고 봄이 상당하다.

따라서 피고의 이 부분 정보에 관한 비공개 결정은 적법하다.

(2) 외주제작 내역(외주처, 제작 내역 및 금액)에 관하여

(가) 정보의 특정 및 존재 여부

원고는 외주제작 내역으로서 외주처, 제작 내역 및 금액에 관한 정보의 공개를 청구하고 있는바, 그 청구하는 정보의 내용이 특정되어 있다고 봄이 상당하고, 외주처 및 제작 내역에 관한 정보를 보유하고 있음은 피고도 자인하고 있으며, 금액에 관하여는 계약서와 영수증 등의 형태로 정보를 보유하고 있음이 경험칙상 분명하므로, 이 부분 피고의 주장은 받아들이지 아니한다.

(나) 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개 대상에 해당하는지 여부

피고의 외주제작 방식이 외주제작업체들 간의 입찰에 의하고 있다고 하더라도, 기존의 제작금액이 공개될 경우 외주제작업체들 간의 가격담합 등으로 인하여 피고의 정당한 이익이 현저히 침해받는다고 인정할 만한 아무런 근거가 없는 반면, 오히려 피고가 자인하고 있는 바와 같이 피고의 제1TV의 경우 24% 이상, 제2TV의 경우 40% 이상을 외주

제작으로 편성하고 있는 상황에서, 자의적이고 방만한 예산집행의 여지를 미리 차단하고 시민들의 감시를 보장함으로써 그 집행의 합법성과 효율성을 확보하기 위하여서라도 그 집행증빙을 공개할 필요성이 크다고 할 것인바, 이러한 사정을 종합하며 보면 위 정보가 법인 등의 영업상 비밀에 관한 정보를 포함하고 있어 정보공개법 제9조 제1항 제7호의 비공개 대상에 해당한다고 볼 수는 없다고 할 것이므로, 피고의 위 주장도 받아들이지 아니한다.

(다) 소결론

따라서 피고의 이 부분 정보에 관한 비공개 결정은 위법하다.

(3) 이사회 의사록에 관하여

(가) 판단의 기준

정보공개법 제9조 제1항 제5호는 "감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보"를 비공개 대상으로 규정하고 있는바, 그 규정형식에 비추어 볼 때, 의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항뿐만이 아니라 이에 준하는 일반행정운영정보로서 그것이 공개될 경우 당해 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보는 법 제9조 제1항 제5호가 정한 비공개대상정보에 해당한다고 보아야 할 것이다.

다만, 정보공개법 제3조에 규정된 정보공개의 원칙에 비추어 볼 때 합의제기관 관련 정보는 언제나 공개되어서는 안 된다는 논리는 성립할 수 없고, 피고의 이사회 의사록과 같이 이른바 합의제기관 관련 정보를 비공개로 한다는 명문 규정이 없는 경우에는 결국 일반적인 행정운영정보에 관한 규정을 유추해석하여 적용할 수밖에 없을 것이다.

여기서 합의제기관 관련 정보가 '의사결정과정 정보'로서 비공개대상에 해당한다고 볼 수 있는가 하는 것은, 결국 정보공개법의 입법 취지, 당해 합의제기관의 성격, 합의제기관이 작성한 정보 - 예컨대 의사록의 내용과 성격 -, 정보 공개의 방법 등 여러 가지 사정을 종합하여 그 공개로 인하여 침해되는 이익과 공개로 인하여 얻는 이익을 비교衡量하여 구체적으로 판단하여야 할 것이다.

(나) 인정 사실

아래 사실들은 갑 제6-1 내지 6-3호증의 각 기재와 이 법원이 비공개로 이 부분 공개청구정보(이사회 의사록)를 열람·심사한 결과에 변론의 전취지를 종합하여 인정할 수 있다.

- ① 영국의 BBC 방송국과 일본의 NHK 방송국은 이사회 의사록을 공개하고 있다.
- ② 피고의 2003, 2004, 2005년의 이사회 의사록에는, 의사록마다 안건의 제목, 위원회 심사가 열린 일시 및 장소, 이사들의 출석 상황, 각 이사의 안건에 대한 사건 내용에 대한 구체적인 문답 내용, 이사들 사이의 논의 내용과 위원회 결정의 결론 등 심사·결정절차에 관한 사항뿐 아니라 향후 결정하기로 한 안건 등에 관한 이사들의 의견, 경영 및 영업상의 애로사항 등이 기재되어 있고, 말미에 위원장과 상임위원, 참여직원들의 서명이 되어 있다.

(다) 판 단

공영방송의 책임과 사회에서의 역할, 각국의 입법례 등에 비추어, 단순히 향후 이사회의 공정하고 효율적인 운영이 방해될 수 있다는 사정만으로 피고의 이사회 의사록을 일반 국민들에 대하여 완전히 비공개할 수는 없다고 할 것이

다.

그러나 위 인정 사실에 나타난 바와 같이 이사회 의사록에는 각종 현안에 대한 이사회에서의 결정 내용 뿐만 아니라 그 결정에 관한 이사회 최후의 의사형성에 이르기까지의 자유롭고 활발한 의사표현이 기재되어 있는바, 이러한 비공개로 전제로 한 발언 중 일부는 공표될 경우 그 의도와는 다른 사회적 갈등이나 이사 개인의 명예훼손 등을 야기할 개연성도 있다고 봄이 상당하므로, 결국 이사회 의사록의 특정 내용을 공개할지 여부는 헌법상 보장된 국민의 알 권리와 그 공개로 인하여 침해될 이익을 심도 있게 비교형량할 필요성이 크다고 할 것이다.

위와 같은 사정을 고려하면, 특정한 이사회 의사록을 일반에 공표할 것인지 여부는 공개청구를 받은 피고 스스로가 당해 의사록의 내용을 심도 있게 검토한 후에야만 비로소 공개 여부를 결정할 수 있을 것이고, 한편 정보공개법 제2조 제2호는 '사본의 교부' 등과 함께 '열람'도 공개의 한 방법으로 규정하고 있어 피고가 개개의 이사회 의사록에 대한 접근 및 열람은 이미 허용한 이상 공개 자체를 거부하였다고 보기도 어려우므로, 그 범위를 넘어 원고의 청구와 같이 3년간의 이사회 의사록을 빠짐없이 사본 교부의 형식으로 공개하는 것은 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 인정되므로 정보공개법 제9조 제1항 제5호 소정의 비공개대상정보에 해당한다.

따라서 피고의 이 부분 정보에 관한 비공개 결정은 적법하다.

3. 결 론

그렇다면 피고의 이 사건 처분 중 2003년, 2004년, 2005년 외주제작 내역(외주처, 제작내역 및 금액)에 관한 비공개 결정 부분은 위법하므로 그 취소를 구하는 원고의 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하되, 원고의 나머지 청구는 이유 없어 이를 모두 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 이승영(재판장) 한정훈 박성준