



서울고등법원

제3행정부

판 결

사 건	2014누53829 정보공개거부처분취소
원고, 피항소인	A
피고, 항소인	외교부장관
제1심 판결	서울행정법원 2014. 6. 5. 선고 2013구합59798 판결
변론종결	2015. 5. 7.
판결선고	2015. 6. 11.

주 문

1. 제1심 판결 중 피고 패소 부분을 취소하고, 그 취소 부분에 해당하는 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송총비용은 원고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2012. 7. 10. 원고에게 한 별지 공개청구 목록 1번 내지 8번 기재 각 정보에 관하여 한 정보공개거부처분을 취소한다.



2. 항소취지

주문과 같다.

이 유

1. 이 법원의 심판대상

원고는 별지 공개청구 목록 1번 내지 8번의 정보공개청구에 대한 피고의 거부처분 취소를 구하는 이 사건 소를 제기하였는데, 제1심 법원은 같은 목록 8번 정보에 관하여는 피고가 이를 보유·관리하고 있지 않으므로 이 부분 정보공개거부처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다는 이유로 이를 각하하고, 같은 목록 3번 정보에 관하여는 공개의 필요성이 크지 않은 반면 이를 공개할 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다는 이유로 이를 기각하였으며, 같은 목록 1, 2번, 4~7번 각 정보(이하 '이 사건 쟁점 정보'라고 한다)에 관한 공개거부처분 취소청구 부분은 인용하였다. 이에 대하여 피고만이 불복하여 항소하였으므로, 이 법원의 심판대상은 이 사건 쟁점 정보에 관한 공개거부처분 취소청구 부분에 한정된다.

2. 처분의 경위

가. 원고는 2012. 7. 5. 피고에게 한·일군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀정보보호협정(GSOMIA), 이하 위 두 개의 협정을 합하여 '이 사건 협정들¹⁾'이라고 한다]과 관련하여 별지 공개청구 목록 기재 각 정보에 대한 공개를 청구하였고, 피고는

1) 원고는 소장에서 이 사건 소송에서 쟁점이 되는 대한민국과 일본 간의 협정이 '한·일정보보호협정(정식 명칭은 '대한민국 정부와 일본국 정부 간 비밀정보 보호에 관한 협정')임을 전제로 이 사건 소송을 제기하였고, 제1심 법원도 원고의 주장대로 '한·일정보보호협정(정식 명칭은 '대한민국 정부와 일본국 정부 간 비밀정보 보호에 관한 협정')을 쟁점이 되는 협정으로 보았다. 그러나 별지 공개청구 목록에서 원고가 공개를 청구하는 정보는 상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀정보보호협정(GSOMIA)을 모두 포함하고 있으므로 쟁점이 되는 대한민국과 일본 간의 협정을 '한·일군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀정보보호협정(GSOMIA)]'으로 보고 이 사건 청구의 당부를 판단하기로 한다.



2012. 7. 10. 같은 목록 기재 9번 및 10번 중 일부에 대해서는 공개, 나머지 정보에 대하여는 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보공개법'이라고 한다) 제9조 제1항 제2호 및 제5호를 이유로 비공개 결정(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

나. 원고는 2012. 7. 10. 피고에 대하여 이의신청을 하였는데, 피고는 2012. 8. 13. 별지 공개청구 목록 10번 기재 정보 중 비공개된 나머지 부분을 공개하고, 같은 목록 8번 기재 정보에 관하여는 부존재를 이유로, 나머지 정보에 대하여는 위와 같은 이유로 비공개 결정을 하였다. 이에 원고는 2012. 11. 11. 중앙행정심판위원회에 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였으나, 중앙행정심판위원회는 2013. 6. 18. 원고의 청구를 기각하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 1 내지 4의 각 기재 및 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 이 사건 협정들은 군사비밀정보 그 자체에 대한 것이 아니라 그 정보를 어떻게 공유하고 보호할지에 대한 것이고, 이 사건 협정들이 비밀리에 졸속으로 처리된 과정에 비추어 볼 때, 그 체결과정과 내용의 합리성 및 타당성을 면밀하게 검토해야 할 공익적 필요성이 존재하므로 이 사건 쟁점 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개 사유에 해당하지 아니한다. 또한 이 사건 협정들 문안에 관한 한·일 양국 정부의 가서명이 이루어지고, 최종 합의된 협정문이 2012. 7. 1. 공개되었으므로, 위 각 정보가 의사결정 과정에 있는 사항이라고 볼 수 없어 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 사유에 해당하지 않는다.



2) 설령 이 사건 쟁점 정보 중 일부가 구 정보공개법상 비공개 사유에 해당한다고 하더라도 공개 가능한 부분을 분리하여 공개하여야 한다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 인정사실

1) 한·일 상호군수지원협정(ACSA, Acquisition and Cross-Servicing Agreement)은 유엔 평화유지군(PKO) 활동이나 대규모 재난 등의 상황에서 양국군이 상호 군수품과 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위하여 맺는 협정이고, 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA, General Security Of Military Agreement)은 대한민국과 일본 사이에 군사기밀을 서로 공유할 수 있도록 국가 간 정보제공방법, 정보의 보호와 이용방법 등을 규정하기 위하여 맺는 협정이다.

2) 우리나라는 현재 24개국과 군사정보보호협정을 맺고 있고, 10개국과 상호군수지원협정을 맺고 있다. 군사정보보호협정을 맺은 24개 국가 중 정부와 정부 사이에 협정을 맺은 국가는 12개국이고, 양국의 국방부 사이에 양해각서를 교환한 국가는 12개국이며, 위 국가들 중 우리나라와 두 협정을 모두 체결한 나라는 미국, 캐나다, 이스라엘 등 3개국이다.

3) 한·일 양국은 2011. 11. 2.부터 이 사건 협정들에 관하여 수차례의 외교·국방 과장급 협의를 거쳐 2012. 4. 23. 개최된 한·일 외교국방실무급회의에서 이 사건 군사정보보호협정의 합의된 문안에 관하여 가서명(조약을 체결하기 위한 교섭이 성립되어 문안에 합의를 보았을 경우, 당사국 주권자의 비준에 앞서 합의한 내용을 증명하기 위해 임시로 하는 절차를 말한다)을 하였다.



4) 대한민국 정부는 2012. 6. 26. 비공개 국무회의에서 이 사건 군사정보보호협정을 증석 안건으로 상정하여 통과시켰는데, 그 무렵 언론을 통하여 위 사실이 알려지자 시민단체, 항일민족단체 및 역사 관련 단체 등으로부터 위 협정의 체결절차와 내용 등에 관하여 밀실협정, 졸속처리라는 문제제기가 있었다. 이에 정부는 위 협정 체결 예정일인 2012. 6. 29. 일본에 위 협정에 관한 서명 연기를 요청하여 현재까지 그 체결이 보류된 상태이다.

5) 국가 사이에 체결되는 양자조약의 체결절차는 ① 제1단계: 조약문안 교섭단계 (필요성 검토 → 문안교섭), ② 제2단계: 조약문안 확정단계(문안확정), ③ 제3단계: 조약서명을 위한 국내절차(법제처 심사 → 차관회의 → 국무회의 → 대통령 재가), ④ 제4단계: 서명, ⑤ 제5단계: 국회의 비준 동의, ⑥ 제6단계: 비준·발효(조약의 발효조항에 따라 국내절차를 완료했다는 사실을 외교공한으로 상호 통보하여 발효하거나, 비준서를 교환함으로써 발효), ⑦ 제7단계: 공포(조약을 관보에 게재) 등의 절차를 거치게 된다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2호증의 1 내지 5, 갑 제4호증, 을 제2호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지

라. 판단

1) 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 사유 인정 여부

가) 국민의 알 권리는 헌법상의 표현의 자유의 내용을 이루면서도 자유민주주의 국가에서 국민주권을 실현하는 핵심이 되는 기본권이고 인간의 존엄과 가치 및 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제1조, 제10조, 제21조, 제34조 제1항 참조)와 관련되는 것이므로, 헌법 제37조 제2항에 근거하여 정보공개법이 이를 제한하는 경우에도 그 제한은



위와 같은 알 권리의 성격에 비추어 필요 최소한도에 그쳐야 할 것이고 그러한 한도를 결정하기 위해서 그 제한으로 인하여 국민이 입게 되는 구체적 불이익과 보호하려는 국익의 정도를 비교·형량하여야 한다.

한편, 이 사건 협정들은 한·일 양국의 군수품 및 서비스의 제공과 군사비밀정보의 상호 공유 및 보장 등을 목적으로 하는 것으로 이 사건 쟁점 정보에는 이 사건 협정들에 관한 교섭과정에서 한·일 양국 간에 제기된 구체적 주장 및 대응 내용, 각 주체별 협의사항, 양국의 입장 차이와 유리한 협상 결과를 이끌어 내기 위한 교섭전략 등 한·일 양국의 외교적 비밀에 관한 사항이 포함되어 있는 점, 외교·군사관계에 관한 사항은 특히 전문적 판단을 요하는 점 등에 비추어 보면 이에 관하여는 피고의 판단을 최대한 존중하는 것이 바람직하다.

나) 앞서 인정한 사실과 앞서 거시한 증거들에 위와 같은 법리를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 쟁점 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호에서 정한 '국가안전보장·국방·통일·외교 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당한다고 할 것이다. 이와 같이 정보공개법 제9조 제1항 제2호가 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보에 관하여 비공개할 수 있도록 한 것은 헌법 제37조 제2항에 따른 것으로서 그로 인하여 국민의 알 권리가 일부 제한되는 부분이 있다고 하더라도 이는 합리적인 제한으로서 위법하다고 할 수 없다.

(1) 원고는 이 사건 협정들과 관련하여 작성된 한·일 양국 간 회담이나 실무 회의 등의 회의록, 관련 문서의 목록 및 전문 일체의 공개를 청구하고 있는데, 위 문서들에는 우리나라 및 일본 측이 이 사건 협정들에 대하여 입장을 표명한 부분, 이 사건



협정들의 논의 과정에 관여하였던 한·일 정부 실무자들의 직위 및 성명 등이 모두 포함되어 있다.

(2) 이 사건 협정들과 관련한 내부보고서, 검토의견서 등에는 일본 측에서 제안한 사항에 대한 우리나라의 내부 검토, 그 제안의 배경 및 우리나라 정책의 방향과 이에 대한 대응 방안 등의 내용을 포함하고 있는데, 만약 피고가 위와 같은 내용을 모두 공개한다면, 이 사건 협정들의 체결과 관련한 우리나라의 대응전략 등이 그대로 외부에 노출됨으로써 향후 우리나라가 다른 나라들과 이와 유사한 협정을 체결함에 있어서 협정 상대 국가들의 교섭정보로 활용될 수 있는 여지가 충분하다.

(3) 우리나라는 그동안 일본과 국제적으로 긴밀한 관계를 유지하여 오고 있고, 장래에도 그와 같은 긴밀한 관계를 유지할 필요성이 있다. 이와 같은 상황에서 이 사건 쟁점 정보가 공개된다면, 일본 측의 입장에 관한 내용이 일본 측의 동의 없이 외부에 노출됨으로써 지금까지 우리나라와 일본 사이에 쌓아온 외교적 신뢰관계에 심각한 타격을 줄 수 있다. 나아가 향후 우리나라가 일본 이외의 다른 나라와 이와 유사한 조약이나 협정을 체결하고자 하는 경우에도 상대방 국가에서 양국의 협상 진행내용이 우리나라를 통하여 언제든지 공개될 수 있다고 여기게 된다면 협상에 적극적으로 응하지 않게 될 가능성도 있다.

(4) 일본에서도 한·일 양국의 외교적 신뢰관계의 유지를 위하여 이 사건 쟁점 정보를 모두 비공개 대상으로 하고 있을 뿐만 아니라 군사정보보호협정에 대한 합의문안도 공개하지 않았다. 그리고 일본이 동의하지 않은 상황에서 우리나라를 통하여 일방적으로 군사정보보호협정에 관한 합의문이 언론에 공개된 것에 대하여 외교경로를 통하여 항의서한을 보내기도 하였다.



(5) 이 사건 쟁점 정보가 공개됨으로써 이 사건 협정들의 진행과정에 관여한 실무자들의 직위와 성명이 모두 공표된다면, 향후 국가 간 조약이나 협정에 참가하는 실무자들이 적극적으로 국익을 위하여 실무에 응하기보다 단지 사후적인 문책이나 책임을 회피하기 위한 소극적인 태도로 일관할 가능성도 없지 않다.

(6) 한·미 2+2 외교국방장관회담에서는 한·미·일의 안보와 관련한 전반적인 토의가 진행되었는데, 단지 한·일 군사정보보호협정에 대한 가서명이 되고 협의문이 공개되었다는 이유로 협정의 주체도 아닌 미국 간의 군사협력에 관한 전반적인 대화내용이 모두 공개된다면, 우리나라의 미국에 대한 외교적 신뢰도 추락할 가능성이 충분하다.

(7) 외교부의 비공개 대상정보 세부기준 제2호에서도 조약 및 기타 협정의 교섭·체결·해석 및 이행 등과 관련한 자료로서 공개될 경우 외교관계에 영향을 미치거나 기타 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보를 비공개 대상정보로 규정하고 있다.

(8) 이 사건 협정들의 체결 과정에서도 민주적인 통제과정이 필요하다고 할 수 있지만, 이는 국민의 대표기관인 국회를 통하여 할 수도 있으므로 반드시 이 사건 쟁점 정보가 외부에 공표되어야 할 필요가 있다고 보기도 어렵다.

2) 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 사유 인정 여부

가) 구 정보공개법상 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 살펴보면, 구 정보공개법 제7조 제1항 제5호²⁾에서의 '감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항'은 비공개대상정보를 예

2) 이 사건에 적용되는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 해당하는 조문이다.



시적으로 열거한 것이라고 할 것이므로 의사결정과정에 제공된 회의 관련 자료나 의사결정과정이 기록된 회의록 등은 의사가 결정되거나 의사가 집행된 경우에는 더 이상 의사결정과정에 있는 사항 그 자체라고는 할 수 없으나, 의사결정과정에 있는 사항에 준하는 사항으로서 비공개대상정보에 포함될 수 있다. 그리고 구 정보공개법 제7조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 '공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'라 함은 같은 법 제1조의 정보공개제도의 목적 및 같은 법 제7조 제1항 제5호의 규정에 의한 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어 볼 때 공개될 경우 업무의 공정한 수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 것이라는 고도의 개연성이 존재하는 경우를 의미한다고 할 것이고, 여기에 해당하는지 여부는 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익과 공개에 의하여 보호되는 국민의 알 권리의 보장과 국정에 대한 국민의 참여 및 국정운영의 투명성 확보 등의 이익을 비교·교량하여 구체적인 사안에 따라 신중하게 판단되어야 한다(대법원 2003. 8. 22. 선고 2002두12946 판결 참조).

나) 앞서 본 인정사실과 앞서 거시한 증거들에 위 법리를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 쟁점 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 '의사결정과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'에 해당한다고 할 것이다.

(1) 한·일 군사정보보호협정은 가서명이 이루어진 단계이나, 앞서 조약체결의 단계 등에서 알 수 있는 바와 같이 그때그때의 협상과 보완작업이 필요할 수 있고, 추가협상과정에서 일방의 수정제외나 상호합의를 통하여 일부 내용이 변경될 가능성이



있다.

(2) 한·일 상호군수지원협정은 한·일 군사정보보호협정과는 그 내용과 목적이 구별되는 별도의 협정으로서 아직 합의문이 도출되지 않은 단계인데, 이와 같은 상황에서 그동안의 협상과 관련된 모든 정보가 공개된다면, 협상과정 전반에 있어서 이해관계자들의 각종 요구 등으로 협정문이 당초의 전략과 다르게 수정되거나 협상 자체가 무산되는 결과를 초래하는 등 공정한 업무수행이 객관적으로 현저하게 지장을 받을 가능성이 충분하다.

(3) 특히 협상 과정에서 실무자들이 어떤 발언을 하였는지가 외부에 공표된다면, 협상에 임하는 실무자들은 입장이 다른 사람들이나 단체 등으로부터 거센 공격을 받을 가능성이 크므로 그에 따른 심리적 압박으로 인하여 특정한 입장에 영합하는 쪽으로 발언을 하거나 아예 침묵으로 일관하는 등의 상황이 발생함으로써 국익에 반하는 결과를 초래할 가능성도 충분하다.

(4) 외교부의 비공개 대상정보 세부기준 제5호에서도 외교안보·경제통상 등에 관한 대외정책·교섭방안 및 기타 정부의 입장·대책 등과 관련하여 검토·조정 및 의사결정 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 관련 정책·입장·대책 수립업무에 현저한 지장을 줄 우려가 있는 정보를 비공개 대상정보로 규정하고 있다.

3) 부분공개 가능 여부

원고는 이 사건 쟁점 정보가 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호, 제5호에서 정한 비공개대상정보에 해당한다고 하더라도, 정보의 목록 등에 관한 부분 공개는 이루어져야 한다는 취지로 주장한다.

그러나 이 사건 쟁점 정보에 관한 목록에는 '문서의 제목, 생산 날짜, 문서 내용을



추론할 수 있는 목차 등이 포함되어 있고, 이 사건 쟁점 정보는 상호 유기적으로 결합되어 있어 공개가 가능한 부분과 공개가 불가능한 부분을 용이하게 분리하는 것이 불가능하다. 즉 이 사건 쟁점 정보에 관한 목록을 공개하더라도 한·일 양국 간에 어떤 내용에 관하여 어떤 논의가 있었는지, 이에 대한 우리나라의 입장 및 전략은 어떤 것인지 등을 추론할 수 있는 가능성이 충분하다.

따라서 이 부분 원고의 청구도 받아들이기 어렵다.

3. 결론

그렇다면, 이 사건 쟁점 정보 공개 거부처분의 취소를 구하는 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하여야 할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 달리하므로, 피고의 항소를 받아들여 제1심 판결 중 피고 패소 부분을 취소하고, 그 패소 부분에 대한 원고의 청구를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 정형식

 판사 강경구

 판사 남양우



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2015-06-29

공개청구 목록

(공개청구 목록 삭제)



관계 법령

▣ 구 공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정되기 전의 것)

제9조(비공개대상정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.
 2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보
 5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 의사결정 과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

제14조(부분공개)

공개청구한 정보가 제9조 제1항 각 호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제9조 제1항 각 호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.

▣ 외교부 비공개 대상정보 세부기준

제2호(안보·국방·통일·외교 관련 정보)

국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보

- ④ 조약 및 기타 협정의 교섭·체결·해석 및 이행 등과 관련한 자료로서 공개될 경우 외교관계에 영향을 미치거나 기타 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보

제5호(감사·감독·계약 의사결정 등 관련 정보)

감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

- ⑩ 외교안보·경제통상 등에 관한 대외정책·교섭방안 및 기타 정부의 입장·대책 등과 관련하여 검토·조정 및 의사결정 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 관련 정책·입장·대책 수립업무에 현저한 지장을 줄 우려가 있는 정보. 끝.