



서울행정법원

제 1 4 부

판 결

사 건 2013구합59798 정보공개거부처분취소
원 고 A
피 고 외교부장관
변 론 종 결 2014. 5. 15.
판 결 선 고 2014. 6. 5.

주 문

1. 이 사건 소 중 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관한 부분을 각하한다.
2. 피고가 2012. 7. 10. 원고에게 한 별지 공개청구 목록 1, 2, 4, 5, 6, 7번 기재 각 정보에 관하여 한 정보공개 거부처분을 취소한다.
3. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
4. 소송비용 중 1/4은 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

청 구 취 지

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



이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2012. 7. 5. 피고에게 '대한민국 정부와 일본국 정부 간 비밀정보 보호에 관한 협정(이하 '이 사건 협정'이라고 한다)'과 관련하여 별지 공개청구 목록 기재 각 정보에 대한 공개를 청구하였고, 피고는 2012. 7. 10. 별지 공개청구 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 결정을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

나. 원고는 2012. 7. 10. 피고에 대하여 이의신청을 하였는데, 피고는 2012. 8. 13. 별지 공개청구 목록 10번 기재 정보 중 비공개된 나머지 부분을 공개하고, 별지 공개청구 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) 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관하여

피고는 2012. 7. 10. 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관하여 구 정보공개법



제9조 제1항 제2호 및 제5호를 이유로 비공개 결정을 하였음에도, 원고의 이의신청에 대하여는 부존재를 이유로 비공개 결정을 하였는바, 2012. 6.경 미국 국무부 관계자의 논평, 한·미 외교국방장관회담의 공동성명과 관련한 언론 보도 등에 비추어 볼 때, 한·미 사이에 이 사건 협정과 관련해서 공문이 오갔다는 상당한 개연성이 있고, 정보의 부존재에 대한 증명책임은 피고가 부담하는 것이다.

2) 별지 공개청구 목록 1번 내지 7번 기재 각 정보에 관하여

이 사건 협정은 군사비밀정보 그 자체에 대한 것이 아니라 그 정보를 어떻게 공유하고 보호할 지에 대한 것이고, 이 사건 협정이 비밀리에 졸속으로 처리된 과정에 비추어 볼 때, 그 체결과정과 내용의 합리성과 타당성을 면밀하게 검토해야 할 공익적 필요성이 존재하므로 별지 목록 1번 내지 7번 기재 각 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 비공개 사유에 해당하지 아니한다. 또한 이 사건 협정 문안에 관한 한·일 양국 정부의 가서명이 이루어지고, 최종 합의된 이 사건 협정문이 2012. 7. 1. 공개 되었으므로, 위 각 정보가 의사결정 과정에 있는 사항이라고 볼 수 없어 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호의 비공개 사유에 해당하지 않는다.

3) 설령 별지 공개청구 목록 기재 각 정보 중 일부가 구 정보공개법상 비공개 사유에 해당한다고 하더라도 공개 가능한 부분을 분리하여 공개하여야 한다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 인정 사실

1) 원고는 외교·국방 정책의 독점적 행사를 감시하고 구체적인 정책과 대안을 제시하는 역할을 담당하는 B의 간사이다.



2) 한·일 양국은 2011. 11. 2.부터 이 사건 협정에 관하여 수차례의 외교·국방 과장급 협의를 거쳐 2012. 4. 23. 개최된 한·일 외교국방실무급회의에서 이 사건 협정 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.

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

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2호증의 1 내지 5, 갑 제4호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지

라. 판단

1) 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관하여

정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태대로 공개하는 제도이므로, 정보공개를 구하는 자가 공개를 구하는 정보를 행정기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 증명함으로써 족하다 할 것이지만, 공공기관이 그 정보를 보유·관리하고 있지 아니한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 정보공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다(대법원 2006. 1. 13. 선고 2003두9459 판결 참조).

갑 제2호증의 1 내지 4의 각 기재만으로는 피고가 별지 공개청구 목록 8번 기재



정보를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다. 결국 원고가 공개를 청구한 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보는 피고가 보유·관리하고 있지 아니하므로, 앞서 본 법리에 비추어 원고에게 이 부분 정보공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다고 할 것이어서, 이 사건 소 중 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관한 부분은 부적법하다.

2) 별지 공개청구 목록 1번 내지 7번 기재 각 정보에 관하여

가) 별지 공개청구 목록 1, 2, 4, 5, 6, 7번 기재 각 정보 부분

(1) 이 사건 협정은 군사비밀정보의 상호 보장을 목적으로 하는 것으로 한·일 양국 간 그 논의과정에서 작성된 별지 공개청구 목록 1, 2, 4, 5, 6, 7번 기재 각 정보(이하 '이 사건 공개정보'라고 한다)에는 군사상 비밀의 취급에 관한 부분이 포함되어 있고, 한·일 양국 간 이 사건 협정에 관한 교섭과정에서 제기된 구체적 주장 및 대응 내용, 각 주제별 협의사항, 양국의 입장 차이와 유리한 협상 결과를 이끌어 내기 위한 교섭전략 등 한·일 양국의 외교적 비밀에 관한 사항이 포함되어 있는데, 외교통상부의 비공개 대상정보 세부기준 제2, 5호에서 이를 비공개 대상정보로 규정하고 있는 점, 외교·군사관계에 관한 사항은 특히 전문적 판단을 요하므로 이에 관하여는 피고의 판단을 최대한 존중하는 것이 바람직하다는 점을 감안하여 보면, 이 사건 공개정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호에서 정하는 비공개 대상정보에 해당할 여지가 있다.

그러나 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 제



한은 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. 이 사건에 있어서 피고가 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호의 '공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'에 해당한다는 이유를 들어 이 사건 공개정보의 공개를 거부할 수 있기 위해서는 그 비공개로 인하여 보호되는 이익이 국민의 알 권리를 희생시켜야 할 정도로 커야 할 것인데, 이는 이 사건 문서의 내용, 공개를 필요로 하는 사유 등과 피고가 공개를 거부할 사유로서 드는 외교·국방관계 등에의 영향, 국가이익의 실질적 손상 정도 등을 모두 고려하여 판단하여야 한다.

이러한 관점에서 이 사건에 관하여 보건대, 이 법원의 비공개문서검증결과에 의하면, 이 사건 공개정보는 이 사건 협정의 추진배경, 한·일 양국 간 문안 협상경과 및 협정체결을 위한 절차추진 경과, 이 사건 협정의 세목에 관한 토의 등에 관한 전반적인 자료가 포함되어 있는 사실을 인정할 수 있는데, ① 이 사건 협정은 군사비밀정보가 교환되는 경우 이를 보호할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위한 목적에 따라 마련된 것이어서 이 사건 공개정보에 군사비밀의 내용이 직접적으로 담겨 있지는 않아 이를 공개한다고 하여 국가의 안보이익을 해할 우려가 있다고 보기 어려운 점, ② 이 사건 협정이 비공개 국무회의에서 즉석 안전으로 상정되어 처리된 과정, 그 과정에서 공청회 등 여론 수렴 과정이 없었던 점, 대한민국과 일본의 역사적 특수성, 대한민국과 미국, 일본 간의 관계 등을 함께 고려하면 이 사건 협정의 추진 배경에 미국의 압력이 있었는지 여부, 밀실협상 및 졸속처리 등 관련 의혹을 파악하기 위해 이 사건 협정이 체결된 경위와 내용을 국민에게 공개해야 할 객관적인 필요성이 커 보이는 점, ③ 최



종 합의된 이 사건 협정문이 이미 공개되었고, 이 사건 협정의 서명에 관한 절차가 더 이상 진행되지 않고 있어 그 체결 과정에서 작성된 이 사건 공개정보가 공개된다고 하여 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 보기도 어려운 점 등에 비추어 보면, 이 사건 공개정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호에서 정한 비공개 정보에 해당하지 않는다.

(2) 또한, 이 사건 협정 문안에 관하여 한·일 양국의 가서명이 이루어지고, 최종 합의된 이 사건 협정문이 공개되었으며 그 후 현재까지 이 사건 협정에 관한 수정·보완 작업 등 추가 절차가 진행되고 있다는 사정이 없는 점에 비추어 볼 때, 이 사건 공개정보가 의사결정 또는 내부검토 과정에 있는 사항으로 볼 수 없고, 설령 의사결정 또는 내부검토 과정에 있는 사항이라고 하더라도 위와 같은 사정에 비추어 볼 때 이를 공개한다고 하여 업무의 공정한 수행 등에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수도 없으므로, 이 사건 공개정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 비공개 정보에 해당하지 않는다.

나) 별지 공개청구 목록 3번 기재 정보에 관하여

별지 공개청구 목록 3번 기재 정보는 2012. 5. 13. 중국 베이징에서 열린 한·일 정상회담 녹취기록과 회의자료, 회의록 목록 및 전문 일체로서 외교관계에 관한 사항에 해당하는데, 이 법원의 비공개문서검증결과에 의하면, 위 각 자료에는 이 사건 협정과 무관한 사항으로서 한·일관계, 한반도 정세 등에 관한 것이 대부분이고, 이 사건 협정에 관한 부분도 일반적인 내용으로 이미 공개가 되었거나 이 사건 공개정보에 포함되어 있는 내용을 간추린 것에 불과하여 공개를 할 필요성이 크지 않은 반면 이를 공개할 경우 한·일 양국 간 이해관계의 충돌이 발생할 가능성이 있는 등 국가의 중대



한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되므로, 별지 공개청구 목록 3번 기재 정보는 구 정보공개법 제9조 제1항 제2호에서 정한 비공개 정보에 해당한다[설령 위 각 정보에 공개 가능한 부분이 있다고 하더라도, 당해 정보의 공개방법 및 절차에 비추어 당해 정보에서 비공개 대상 정보에 관련된 기술 등을 제외 내지 삭제하고 그 나머지 정보만을 공개하는 것이 가능하고 나머지 부분의 정보만으로도 공개의 가치가 있는 경우야 하는데(대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12707 판결 참조), 앞서 인정한 사정에 비추어 볼 때 이 사건 협정에 관한 부분만을 분리하여 공개하는 것은 공개의 가치가 없다고 할 것이므로, 부분공개를 할 만한 사안에 해당하지도 않는다].

3) 소결론

따라서 피고는 원고에게 이 사건 공개정보를 공개하여야 할 의무가 있다고 할 것이므로, 이 사건 처분은 이 사건 공개정보 부분에 한하여 위법하다.

3. 결론

그렇다면, 이 사건 소 중 별지 공개청구 목록 8번 기재 정보에 관한 부분은 부적법하므로 이를 각하하고, 원고의 이 사건 나머지 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고 나머지 청구는 이유 없어 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 차행전



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2014-08-22

판사 조현욱

판사 김혜성



공개청구 목록

순번	정보 내용
1	한·일 군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀보호협정(GSOMIA)]을 논의한 한·일 양국 간 회담 및 한·일 외교국방실무회의 회의록, 관련 문서의 목록 및 해당 문서들의 전문 일체(2008년부터 현재까지)
2	2012년 4월 23일 일본 도쿄에서 열린 한·일 외교국방실무회의 회의자료 및 회의록, 그 결과에 대해 설명할 목적으로 외교통상부 장관, 국방부 장관, C 대통령에게 제출된 보고서 목록 및 보고서 전문 일체
3	2012년 5월 13일 중국 베이징에서 열린 C 대통령과 D 일본 총리 간 정상회담 녹취 기록과 회의자료, 회의록 목록 및 전문 일체
4	2011년 1월 10일 ~ 2011년 5월 14일 한·일 정보보호협정 문안 조율과정에서 협상을 위해 작성된 내부 검토의견서나 보고서 목록 및 전문 일체
5	2010년, 2012년 한미 2+2 외교국방장관회담에서 한·일 군사협력 및 한미일 군사협력에 대해 논의한 회의록 목록 및 회의록 전문 일체
6	2008년 이후 외교통상부 및 국방부가 한·일 군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀보호협정(GSOMIA)] 관련해서 국회에 제출한 보고서 목록 및 보고서 전문 일체
7	2008년 이후 한·일 군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀보호협정(GSOMIA)]과 관련해서 한·일 정부 간에 오간 공문 목록 및 공문 전문 일체
8	2008년 이후 한·일 군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀보호협정(GSOMIA)]과 관련해서 한·미 정부 간에 오간 공문 목록 및 공문 전문 일체
9	2012년 5월 14일 한·일 정보보호협정에 대한 법제처 심사를 받기 위해 외교통상부가 제출한 보고서, 문서 목록 및 전문 일체
10	1989년 이래 한·일 군사협정[상호군수지원협정(ACSA) 및 군사비밀보호협정(GSOMIA)]과 관련해서 국방부 또는 외교통상부에서 진행한 외부연구용역 보고서 목록 및 보고서 전문



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.

▣ 외교통상부 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.