

서울 행정법원

제 6 부

판 결

사 건 2016구합55698 정보 비공개 처분 취소의 소  
원 고 송○○  
피 고 외교부장관  
변 론 종 결 2016. 12. 23.  
판 결 선 고 2017. 1. 6.

주 문

1. 피고가 2016. 2. 15. 원고에 대하여 한 별지 이 사건 공개 청구 대상 정보에 대한 비공개처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 피고는 2015. 12. 28. 일본 외무성 대신 기시다 후미오와 공동으로 아래와 같은 내용(이하 '12·28 일본군위안부 피해자 합의'라 한다)을 발표하였다.

일본 외무 성 대신	<p>한·일간 위안부 문제에 대해서는 지금까지 양국 국장급 협의 등을 통해 집중적으로 협의해 왔음. 그 결과에 기초하여 일본정부로서 이하를 표명함.</p> <p>① 위안부 문제는 당시 군의 관여 하에 다수의 여성의 명예와 존엄에 깊은 상처를 입힌 문제로서, 이러한 관점에서 일본 정부는 책임을 통감함. 아베 내각총리대신은, 일본국 내각총리대신으로서 다시 한 번 위안부로서 많은 고통을 겪고 심신에 걸쳐 치유하기 어려운 상처를 입은 모든 분들에 대해 마음으로부터 사죄와 반성의 마음을 표명함.</p> <p>② 일본 정부는 지금까지도 본 문제에 진지하게 임해 왔으며, 그러한 경험에 기초하여 이번에 일본정부의 예산에 의해 모든 전(前) 위안부분들의 마음의 상처를 치유하는 조치를 강구함. 구체적으로는, 한국정부가 전 위안부분들의 지원을 목적으로 하는 재단을 설립하고, 이에 일본정부 예산으로 자금을 일괄 거출하고, 한·일 양국 정부가 협력하여 모든 전 위안부분들의 명예와 존엄의 회복 및 마음의 상처 치유를 위한 사업을 행하기로 함.</p> <p>③ 일본정부는 상기를 표명함과 함께, 상기 ②의 조치를 착실히 실시한다는 것을 전제로, 이번 발표를 통해 동 문제가 최종적 및 불가역적으로 해결될 것임을 확인함. 또한, 일본정부는 한국정부와 함께 향후 유엔 등 국제사회에서 동 문제에 대해 상호 비난·비판하는 것을 자제함.</p>
피고	<p>한·일간 일본군위안부 피해자 문제에 대해서는 지금까지 양국 국장급 협의 등을 통해 집중적으로 협의해 왔음. 그 결과에 기초하여 한국정부로서 이하를 표명함.</p> <p>① 한국정부는 일본정부의 표명과 이번 발표에 이르기까지의 조치를 평가하고, 일본정부가 상기 1.②에서 표명한 조치를 착실히 실시한다는 것을 전제로 이번 발표를 통해 일본정부와 함께 이 문제가 최종적 및 불가역적으로 해결될 것임을 확인함. 한국정부는 일본정부가 실시하는 조치에 협력함.</p> <p>② 한국정부는 일본정부가 주한일본대사관 앞의 소녀상에 대해 공관의 안녕·위엄의 유지라는 관점에서 우려하고 있는 점을 인지하고, 한국정부로서도 가능한 대응방향에 대해 관련단체와의 협의 등을 통해 적절히 해결되도록 노력함.</p> <p>③ 한국정부는 이번에 일본정부가 표명한 조치가 착실히 실시된다는 것을 전제로 일본정부와 함께 향후 유엔 등 국제사회에서 동 문제에 대해 상호 비난·비판을 자제함.</p>

나. 원고는 2016. 2. 1. 피고에게 12·28 일본군위안부 피해자 합의와 관련하여 별지 이 사건 공개 청구 대상 정보(이하 '이 사건 정보'라 한다) 및 "군의 관여", "성노예", "일본군 위안부"라는 용어를 선택하기로 하고 그 사용에 대해 협의한 교섭 문서에 대

한 공개를 청구하였고, 피고는 같은 달 15. 원고에게 '공개 청구 정보가 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 '정보공개법'이라 한다) 제9조 제1항 제2호에 해당한다'는 이유로 비공개 결정을 하였다. 이에 불복하여 원고는 2016. 2. 17. 피고에게 비공개 결정에 대한 이의신청을 하였으나 같은 달 27. 기각 결정을 받았다.

다. 원고는 2016. 2. 29. 이 사건 소를 제기한 후, 같은 해 10. 20. "성노예", "일본군 위안부" 용어 관련 정보에 대한 비공개 결정의 취소 청구를 제외하는 내용으로 청구취지를 감축하였고, 같은 해 11. 3. "군의 관여" 용어 관련 정보에 대한 비공개 결정의 취소 청구를 제외하는 내용으로 청구취지를 감축하였다(이하 피고의 2016. 2. 15.자 비공개 결정 중 위와 같이 제외되고 남은 이 사건 정보에 대한 비공개 결정을 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 7호증의 각 기재(가지 번호 포함, 이하 같다), 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 원고의 주장

1) 피고는 이 사건 처분을 하면서 정보공개법 제9조 제1항 제2호라는 근거만을 제시하였고 구체적인 이유를 제시하지 않았다.

2) 이 사건 정보는 일본이 12·28 일본군위안부 피해자 합의 이후 스스로 공개하거나 일방적으로 주장하는 내용과 관련된 것으로 비공개로 보호하려는 이익이 존재한다고 보기 어렵고, 설령 이익이 존재한다고 하더라도 이 사건 정보를 공개함으로써 외교 관계 등에 대한 영향이나 국가 이익의 손상 정도가 중대하다고 보기도 어렵다.

### 나. 관계 법령

■ 공공기관의 정보공개에 관한 법률

제9조(비공개 대상 정보)

- ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.
  - 2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보

다. 인정사실

1) 일본군위안부로 징집되었던 김학순의 공개기자회견으로 일본군위안부 문제가 1991. 8.경 제기된 후 일본군위안부의 강제연행과 관련된 일본 정부의 입장은 아래 표와 같다.

일자	내용
1992. 1. 13.	<b>가토 관방장관 담화</b> 종군위안부의 모집 및 위안소의 경영 등에 구 일본군이 어떠한 형태로든 관여했음을 부정할 수 없다고 생각하며, 일본정부는 종군위안부로서 필설로는 다 할 수 없는 고통을 겪으신 분들에 대하여 총심으로 사죄와 반성의 심정을 말씀드리고자 합니다.
1993. 8. 4.	<b>고노 관방장관 담화</b> 위안소는 당시 군 당국의 요청에 의해 설치 운영되었으며, 위안소의 설치, 관리 및 위안부의 이송에 대해서는 구 일본군이 직접 또는 간접적으로 이에 관여했다. 위안부 모집에 대해서는 군의 요청을 받은 업자가 주로 담당하였으나 그 경우도 감언, 강압 등에 의한, 본인의 의사에 반하여 모집된 사례가 있었으며, 더욱이 관현 등이 직접 이에 가담한 적도 있었던 사실이 밝혀졌다. 또한 위안소에서의 생활은 강제적인 상황 하에서의 참혹한 것이었다. 또한 전지로 이송된 위안부의 출신지에 대해서는 일본을 제외하면 한반도가 큰 비중을 차지하고 있었는데 당시의 한반도는 일본국의 통치하에 있었기 때문에 모집, 이송, 관리 등도 감언, 강압 등에 의해, 총체적으로 본인들의 의사에 반하여 이루어졌다.
2007. 3.	<b>아베 신조 내각 각의<sup>1)</sup> 결정</b> 정부가 발견한 자료에 군이나 관현에 의한 위안부 강제연행을 입증하는 기술은 발견되지 않았다.

2) 한국과 일본은 12·28 일본군위안부 피해자 합의를 발표하기까지 아래와 같이 협의를 거쳤다.

일자	내용
----	----

1) 대한민국의 국무회에 해당함.

2014. 4. 16.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제1차 한·일 국장급 협의
2014. 5. 15.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제2차 한·일 국장급 협의
2014. 7. 23.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제3차 한·일 국장급 협의
2014. 8. 3.	비공개 한·일 국장급 협의
2014. 8. 9.	한·일 외교장관 회담
2014. 9. 19.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제4차 한·일 국장급 협의
2014. 11. 27.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제5차 한·일 국장급 협의
2014. 12. 22.	비공개 한·일 국장급 협의
2015. 1. 19.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제6차 한·일 국장급 협의
2015. 3. 16.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제7차 한·일 국장급 협의
2015. 6. 11.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제8차 한·일 국장급 협의
2015. 9. 18.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제9차 한·일 국장급 협의
2015. 11. 2.	한·일 정상회담
2015. 11. 11.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제10차 한·일 국장급 협의
2015. 12. 15.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제11차 한·일 국장급 협의
2015. 12. 27.	일본군위안부 피해자 문제 관련 제12차 한·일 국장급 협의

3) 일본정부는 위와 같이 협의 중이었던 2014. 6. 20. '한·일 외교당국간에 고노 담화 문안 조율이 있었다, 군위안부 강제연행의 증거는 없었다'는 내용의 고노 담화 검증 결과를 발표하였는바 당시 한·일 외교당국간의 협의 내용을 날짜별로 자세히 소개하면서 그 내용까지 상세하게 적시하였다.

12·28 일본군위안부 피해자 합의 발표 이후 아베 신조 총리는 2016. 1. 18. 일본 참의원 예산위원회 회의에서 12·28 일본군위안부 피해자 합의에 관하여 “일본군 위안부를 전쟁범죄에 해당하는 것으로 인정한 것은 아니다 … 일본이 인정한 군의 관여는 위안소 설치, 위생관리를 포함한 관리, 위안부 이송에 대해서는 일본군이 직·간접적으로 관여했다는 것이고, 위안부 모집은 군의 요청을 받은 사업자가 주로 했다는 점은 이전부터 말해왔다 … 지금까지 정부가 발견한 자료 중 군과 관현에 의한 ‘강제연행’을 직접 보여주는 기술은 발견되지 않았다는 것을 2007년 각의에서 결정했으며 이 입장에는 어떤 변화도 없다” 고 발언하였다.

또한 일본은 2016. 2. 16. 스위스 제네바에서 열린 UN 여성차별철폐위원회 제63차

회의에 제출한 답변서에 "군과 관헌에 의한 위안부 강제 연행은 어떠한 서류에 의해서도 확인되지 않았다"고 기재하였고, 스기야마 신스케 일본 외무성 차관보는 같은 날 UN 여성차별철폐위원회에 일본 대표로 출석하여, "정부가 발견한 자료에는 군이나 관헌에 의한 강제연행을 입증할 만한 것이 없었다. 강제연행 얘기가 퍼지게 된 것은 '제주도에서 여성을 강제연행했다'는 일본인 요시다 세이지의 허위 증언 때문이라며 이를 아사히 신문이 크게 보도해 일본과 한국 뿐만 아니라 국제사회에도 큰 영향을 줬다. 그 내용은 완전히 날조된 것으로 판명됐다. 아사히 신문도 2014년 오류를 인정했다"고 발언하였으며, 스기야마 신스케의 위 발언은 일본 외무성 일본어 및 영문 홈페이지에 게재되었다.

[인정근거] 갑 제4 내지 6, 8, 9호증, 을 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

#### 라. 판단

##### 1) 절차적 위법사유의 존부 여부

행정처분의 처분사유는 처분서의 기재내용과 처분청의 업무, 처분에 이르게 된 경위 및 기타 사정을 종합하여 처분의 상대방이 그 처분사유를 알 수 있는 정도이면 족하고 그 처분의 근거 법규를 빠짐없이 명시할 필요는 없다고 할 것인데, 앞서 본 바와 같이 피고가 이 사건 처분을 하면서 정보공개법 제9조 제1항 제2호를 근거법령으로 명시하였고 정보공개법 제9조 제1항 제2호가 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 비공개 대상 정보라고 규정하고 있는 이상 원고로서는 이 사건 처분의 취지 및 근거 법규를 알았다고 할 것이고 이에 불복하여 행정구제절차로 나아가는데 별다른 지장이 없었으므로 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 이 사건 정보가 비공개 대상 정보인지 여부

살피건대, 위 인정사실에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 아래와 같은 사정을 종합하여 보면 이 사건 정보가 비공개 대상 정보에 해당한다고 볼 수 없다.

① 12·28 일본군위안부 피해자 합의의 요지는 "일본 정부의 일본군위안부 피해자에 대한 사죄 및 지원"이라고 할 수 있고, 12·28 일본군위안부 피해자 합의에서 일본 정부가 일본군위안부 피해자에 대한 사죄 및 지원을 하는 이유는 "군의 관여"라는 표현으로 함축되어 있으며, 이러한 군의 관여가 어떠한 형태로 이루어졌는지에 대하여는 전혀 나타나 있지 않다. 결국 어떠한 형태로 이루어진 군의 관여에 대하여 일본 정부가 사죄를 하고 지원을 하는지 알기 위하여는 제1 ~ 12차 한·일 국장급 협의 및 2014. 8. 3.자 및 2014. 12. 22.자 각 비공개 한·일 국장급 협의 전문(全文)을 통해서만 그 의미를 파악할 수 있다고 할 것이므로 원고가 청구취지로 구하는 이 사건 정보는 제1 ~ 12차 한·일 국장급 협의 및 2014. 8. 3.자 및 2014. 12. 22.자 각 비공개 한·일 국장급 협의 전문(全文)이 된다고 할 것이다. 이에 대해 피고는 2016. 10. 5. 이 법원에 이 사건 정보 중 제1 ~ 7차 한·일 국장급 협의, 2014. 8. 3.자 및 2014. 12. 22.자 각 비공개 한·일 국장급 협의, 2014. 8. 9.자 한·일 외교장관 회담 중 "군의 관여", "성노예", "강제성·강제연행"이라는 단어가 포함되어 있는 페이지만을 발췌하여 비공개로 제출하였고, 이후 2014. 12. 22.자 비공개 한·일 국장급 협의 전문 및 제6 ~ 12차 한·일 국장급 협의 전문을 비공개로 제출하라는 이 법원의 석명준비명령에도 불구하고 피고는 2016. 12. 23. 이 법원에 다시 2014. 12. 22.자 비공개 한·일 국장급 협의 전문, 제6, 7차 한·일 국장급 협의 전문만을 비공개로 제출하였으나, 위와 같이 부분적으로 제출된 자료만으로는 일본 정부가 어떠한 형태로 이루어진 군의 관여에 대하여 사죄를 하고 지원

을 하는지 여부를 확인하고 이 사건 정보가 비공개 대상 정보에 해당한다는 점을 인정하기에 부족하다.

한편, 12·28 일본군위안부 피해자 합의에 이르기까지 개최된 한·일 국장급 협의는 일본군위안부의 강제연행의 주체 및 존부, 1965년 한·일 협정에 따른 책임 범위, 성노예라는 명칭의 적절성 등에 대한 일본 측의 발언이 기재되어 있어서 일본과의 외교적 신뢰관계에 다소 불이익을 가져올 수 있다고 보인다.

그러나 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하기 위하여 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민에게 공개함을 원칙으로 하고 있는 정보공개법의 입법 목적에 비추어 보면, 그 예외사유인 비공개대상정보에 해당하는지 여부는 엄격하게 판단하여야 하고, '국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려'와 같은 사유를 들어 정보공개를 거부함에 있어서도 그 비공개로 인하여 보호되는 국가의 이익이 '국민의 알권리 보장, 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성 확보'라는 정보공개로 국민이 누릴 수 있는 이익보다 크다는 점이 인정되어야 함은 명백하므로, 외교 분야의 특수성을 고려하더라도 적어도 위와 같은 비교형량과 그에 대한 합리적 판단이 가능할 정도의 주장 및 입증은 이루어져야 할 것이며, 객관적 근거가 뒷받침 되지 않은 가능성이나 일반적인 추론만으로 선불리 비공개사유의 존재를 인정할 수는 없다.

② 일본군위안부 피해자 문제는 피해자 개인들로서는 결코 지워지지 않을 인간의 존엄성 침해, 신체 자유의 박탈이라는 문제였고, 대한민국 국민으로서의 국민의 일원인 일본군위안부 피해자를 지켜주지 못하고 제대로 살피지 못한 데에 대한 채무의식 내지 책임감을 가지고 있는 문제로 역사적·사회적으로 매우 중대한 사안이다. 따라서 12·28 일본군위안부 피해자 합의로 일본군위안부 피해자 문제가 최종적·불가역적으로 해결되



는 것이라면 일본군위안부 피해자 뿐만 아니라 대한민국 국민은 일본 정부가 어떠한 이유로 사죄 및 지원을 하는지 및 그 합의 과정이 어떠한 방식으로 진행되었는지를 알아야 할 필요성이 크다.

③ 대한민국이 이 사건 정보를 비공개함으로써 얻는 이익은 일본과의 외교적 신뢰관계라 할 것이다. 피고는 일본군위안부 피해자 문제의 해결을 위하여 개최된 한·일간 외교 협의 일체는 대외 비공개 원칙을 전제로 하여 진행되었다고 주장하나, 피고가 비공개로 제출한 자료를 살펴 보아도 이 사건 정보 중 제1 ~ 12차 한·일 국장급 협의가 대외 비공개를 원칙으로 진행되었다는 점을 인정할 자료가 없을 뿐만 아니라 피고 역시 대외 비공개 원칙을 명시하였다는 자료를 제출하지 못하고 있다. 다만, 2014. 8. 3.자 및 2014. 12. 22.자 각 비공개 한·일 국장급 협의는 비공개를 원칙으로 진행된 것으로 보이나 이 법원이 2014. 8. 3.자 비공개 한·일 국장급 협의의 일부, 2014. 12. 22.자 비공개 한·일 국장급 협의 전문을 피고로부터 제출받아 심사한 결과 그 내용이 제1 ~ 12차 한·일 국장급 협의와 크게 다르지 않고, 이를 공개함으로써 국가이익을 중대하게 침해하게 된다고 보이지도 아니한다.

또한 이 사건에서 보는 바와 같이 대한민국이 12·28 일본군위안부 피해자 합의와 관련된 내용을 비공개하고 있는 반면 일본의 아베 신조 총리는 2016. 1. 18. "일본군위안부를 전쟁범죄에 해당하는 것으로 인정한 것은 아니다, 일본이 인정한 군의 관여는 위안소 설치, 위생관리를 포함한 관리, 위안부 이송에 대해서는 일본군이 직·간접적으로 관여했다는 것이다. 정부가 발견한 자료 중 군과 관헌에 의한 강제연행을 직접 보여주는 기술은 발견되지 않았다는 입장에는 변함이 없다"고 하는 등 12·28 일본군위안부 피해자 합의 중 강제연행과 관련된 발언을 공개석상에서 하여 이를 스스로 공개하

고 있다.

위와 같이 일본이 12·28 일본군위안부 피해자 합의 내용의 해석과 관련하여 공개적인 입장에 있다는 점, 12·28 일본군위안부 피해자 합의 과정 중 일본은 2014. 6. 20. 고노 담화 검증 결과 발표를 하면서 한·일 외교당국간의 과거 협의 내용을 낱짜별로 자세히 소개하며 그 내용까지 상세히 적시하여 외교관행 및 국제예양을 저버린 전력이 있는 점, 12·28 일본군위안부 피해자 합의는 이미 과거에 있었고 그 유례를 찾아보기 힘든 일본의 반인도적 행위에 대한 평가 및 배상을 다루고 있는바 다수의 국가와 체결하는 자유무역협정이나 장래 국가간 정보시스템, 방위시스템을 구축해 나가는 일련의 군사 협정 등과도 그 성격을 달리하는 점 등을 고려하면 이 사건 정보의 비공개로 보호되는 국가의 이익이 국민의 알권리보다 크다고 보이지는 않는다.

④ 피고는 이 사건 정보들이 30년이 지나 외교문서공개심의회 심의를 거쳐야 공개할 수 있다고 주장하나, 이 법원에 비공개로 제출된 이 사건 정보의 일부를 열람한 결과 원본의 보존기간이 5년으로 기재되어 있어 이후 재분류 심사에서 이 사건 정보가 파기될 가능성이 있는 점, 일본군위안부 피해자들은 모두 고령으로 생존자가 40명(2016. 12. 31. 기준)에 불과한바 이 사건 정보가 30년이 지나 공개된다고 하더라도 일본군위안부 피해자들이 이 사건 정보를 확인할 수 없는 점 등을 고려하면 피고의 위주장도 받아들이기 어렵다.

### 3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장      판사      김정숙

              판사      남성우

              판사      김재현

## 이 사건 공개 청구 대상 정보

2014. 4. 한·일 국장급 협의 개시 이후 2015. 12. 28. 한·일 외교장관 공동 발표문의 문안을 도출하기 위하여 진행된 협의 협상에서 일본군과 관헌에 의한 위안부 ‘강제 연행’의 존부 및 사실 인정 문제에 대해 협의한 협상 관련 피고 생산 문서. 끝.