

## 정보비공개결정처분취소

[서울행법 2000. 1. 7. 99구19984]



### 【판시사항】

- [1] 아파트단지 분양대책위원회의 대표자들이 위 분양대책위원회의 명의로 분양원가산출내역, 용지보상내역에 관한 정보공개청구를 한 경우, 그에 대한 정보공개거부처분의 상대방은 대표자들로 보아야 하는지 여부(적극)
- [2] 정보공개거부처분에 대한 행정심판에서 정보를 공개하라는 이행재결을 하였으나 처분청등이 이를 이행하지 아니하자 동일한 내용의 신청을 다시 한 경우, 그에 대한 관할 행정청의 거부처분에 대하여는 별도로 취소소송을 제기할 소의 이익이 있다고 한 사례
- [3] 임대아파트의 수분양자가 분양원가산출내역, 용지보상내역에 관한 정보를 알 법률상의 이익이 있다고 한 사례
- [4] 임대아파트의 분양원가산출내역에 관한 정보가 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제5호, 제6호 소정의 비공개대상정보에 해당하지 않는다고 한 사례

### 【판결요지】

- [1] 아파트단지 분양대책위원회의 대표자들이 위 분양대책위원회의 명의로 분양원가산출내역, 용지보상내역에 관한 정보공개청구를 한 경우, 아파트단지 분양대책위원회는 아파트 수분양자들이 아파트분양을 둘러싼 분쟁을 해결하기 위하여 만든 임의단체로서 별도의 법인격을 인정하기 어려우므로 위 분양대책위원회의 이름으로 한 분양원가산출내역, 용지보상내역에 관한 정보공개청구는 법률상 같은 위원회의 대표자들이 한 것으로 보아야 하고, 위 정보공개 청구에 대한 정보공개거부처분의 상대방도 그 대표자들로 보아야 한다.
- [2] 정보공개거부처분에 대한 행정심판에서 정보를 공개하라는 이행재결을 하였으나 처분청등이 이를 이행하지 아니하자 동일한 내용의 신청을 다시 한 경우, 그에 대한 관할 행정청의 거부처분에 대하여는 별도로 취소소송을 제기할 소의 이익이 있다고 한 사례.
- [3] 현대사회에서 알 권리의 한 내용으로서 일반국민이 공공기관에 대하여 그 관리, 보유중인 정보를 공개해 달라고 요청할 수 있는 적극적 정보공개청구권은 국민주권주의를 취하는 우리 헌법 아래에서 국민의 선거에 의해 구성된 정부가 취득, 보유하는 모든 정보는 국민의 것이고 그 모두가 국민에게 원칙적으로 공개되어야 한다는 국민주권주의를 이념으로 하는 헌법의 기본적 요청으로서 헌법에 직접 근거를 갖는 청구권적 기본권이라 할 것인바, 이와 같은 취지에서 제정된 공공기관의정보공개에관한법률 제6조 제1항은 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 임대아파트 분양원가산출내역, 용지보상내역에 관한 정보는 같은 법 소정의 '정보'에 해당함이 명백하므로 해당 수분양자들로서는 당연히 그 내용을 알 법률상의 이익이 있다고 한 사례.
- [4] 분양이 종료된 임대아파트의 분양원가산출내역은 이미 종료된 분양원가의 산출내역의 자료에 지나지 아니하여 의사결정과정에 있다거나 내부검토과정에 있는 사안에 관한 것이 아님이 명백하고, 생산방법, 판매방법 기타 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보인 영업상의 비밀에 해당한다거나 당해 공공기관의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 볼 사정도 존재하지 아니하며, 오히려 위 문서들이 공개됨으로 인하여 분양원가 산출과정의 투명성을 확보할 수 있고, 나아가 공공기관이 내부적으로 빠지기 쉬운 행정편의주의와 형식주의 및 권한남용으로 인한 폐해를 방지하는데 유효한 수단으로 작용하여 공공기관의 주택정책에 대한 투명성 및 행정절차의

투명성을 확보할 수 있는 계기가 될 수 있는 것으로 판단되므로 위 정보는 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제5호, 제6호 소정의 비공개정보에 해당하지 아니한다고 한 사례.

#### 【참조조문】

- [1] [1] 행정소송법 제1조  
[행정처분일반], 제2조, 제12조
- [2] 행정심판법 제31조, 제37조 제2항, 행정소송법 제1조  
[행정처분일반], 제2조, 제12조, 제19조, 제37조 제2항
- [2] 공공기관의정보공개에관한법률 제6조 제1항, 제18조 제1항, 행정소송법 제12조
- [3] 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제5호, 제6호

#### 【참조판례】

- [2] 대법원 1992. 10. 27. 선고 92누1643 판결(공1992, 3314), 대법원 1992. 12. 8. 선고 92누7542 판결(공1993상, 470), 대법원 1993. 4. 13. 선고 92누17181 판결(공1993상, 1409), 대법원 1997. 3. 28. 선고 96누18014 판결(공1997상, 1258), 대법원 1998. 3. 13. 선고 96누15251 판결(공1998상, 1077) /
- [3] 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결(공1989, 1802), 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌바133 결정(헌집3, 234), 헌법재판소 1997. 11. 27. 선고 94헌마60 결정(헌공25, 94), 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 96헌마211 결정(헌공26, 265), 대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결(공1999하, 2235), 대법원 1999. 9. 21. 선고 98두3426 판결(공1999하, 2237) /
- [4] 대법원 1997. 5. 23. 선고 96누2439 판결(공1997하, 1888)

#### 【전문】

【원 고】 원고 1 외 1인 (소송대리인 변호사 김철웅)

【피 고】 대한주택공사 (소송대리인 법무법인 바른법률사무소 담당변호사 정기돈)

#### 【주문】

- 】
- 1. 이 사건 소 중 피고의 1999. 4. 29.자 별지목록 기재 정보에 대한 비공개처분의 취소를 구하는 청구부분을 각하한다.
- 2. 피고가 1999. 8. 3. 원고들에 대하여 별지목록 기재 정보를 공개하지 아니하기로 한 처분을 취소한다.
- 3. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

【청구취지】 주문 제2항 및 주문 제1항의 정보비공개처분을 취소한다.

#### 【이유】

】1. 피고의 1999. 4. 29.자 정보비공개처분의 취소를 구하는 청구부분에 대한 판단

갑 제22호증의 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 원고들이 '중계주공 6, 7단지 공동분양대책위원회'명의로 1999. 4. 16. 피고에게 별지목록 기재의 정보를 공개해 달라는 취지의 신청을 하자, 피고가 같은 달 29. 이를 거부하는 회신을 원고들에게 통지하여 그 무렵 도달한 사실을 인정할 수 있고 달리 반증이 없는바, 원고는 위 거부처분에 대하여 그 처분을 송달받은 날로부터 행정소송법 제20조 제1항 소정의 제소기간인 90일이 경과한 1999. 10. 13.에 이르러 비로소 위 처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였음이 기록상 명백하므로 이 부분 청구는 부적법하다.

## 2. 피고의 1999. 8. 3.자 정보비공개처분의 취소를 구하는 청구부분에 대한 판단

### 가. 정보공개청구의 경위 및 심판재결

피고는 1990.부터 1994.까지 중계지구 임대주택을 건설하면서 같은 지구 2, 6, 7단지의 임대주택에 대하여 1997. 11.부터 분양전환을 개시하고 임대분양전환 계약체결안내를 하였는바, 원고들이 1999. 8. 16. 피고에게 별지목록 기재의 정보의 공개를 청구하자, 피고는 같은 달 23. ①분양원가산출내역은 피고의 영업상의 비밀이고, ②용지보상내역은 개인에 관한 정보 및 비밀에 관한 사항이라는 이유로 그 공개를 거부하는 이 사건 처분을 하였다.

## [인정근거] 갑 제35호증의 1 내지 4

### 나. 피고의 주장 및 판단

#### (1) 당사자의 동일성을 다투는 주장에 대하여

피고는, 위 처분의 공개청구는 1999. 8. 16. 중계주공 6, 7단지 공동분양대책위원회 명의로 한 것이고 이에 대한 공개거부처분의 통지도 위 위원회에 하였으므로 원고들은 이 사건 신청을 한 적이 없고, 피고 역시 이들에게 어떠한 처분을 한 적이 없었다고 주장하고 있다

그러나 행정처분의 상대방은 처분의 신청자, 신청경위, 내용 등을 종합하여 판단하여야 할 것인바, 앞서 본 증거에 의하면, 1998. 8. 21. 중계주공 7단지 주민인 소외인이 피고에게 별지목록 기재 문서 등의 공개를 청구하고 이에 대한 거부처분에 대한 행정심판재결에서 정보공개의 이행을 명하는 재결이 있는 후 원고들은 '중계주공 6, 7단지 공동분양대책위원회'의 대표자로서 피고, 건설교통부 등 관계 행정기관에 대하여 '참여주민일동'이나 전 대표자인 '소외인', '중계주공 7단지 분양대책위원회(위원장 : 원고 1, 원고 2)'의 명의를 사용하여 피고의 정보공개 불이행에 대한 항의서면을 수차례 발송하였고, 원고들이 1999. 4. 8. 피고에게 정보공개청구를 함에 있어 청구인을 '중계주공 7단지 분양대책위원회 위원장 원고 1, 원고 2'로 하여 원고들이 주민들을 대표하여 공개를 촉구한다는 취지를 분명히 하였으며, 피고도 이에 대한 거부처분 및 행정심판 청구서, 재결서에 원고들을 위 위원회의 대표로 표시한 사실, 원고들이 1998. 8. 16. 피고에게 청구한 공개청구 문서에는 위 위원회의 이름만이 기재되어 있고 피고도 위원회에 그 거부처분을 통지하였으나, 위 공개청구 문서의 제목은 '정보공개 불이행에 따른 행정심판위원회 2차 의결대로 정보공개 이행'으로 되어 있고, 그 내용은 원고들이 정보공개를 청구하고 행정심판에 의하여 이행명령을 하는 재결을 받은 것에 대하여 그 조속한 이행을 청구하는 것으로 되어 있는 사실을 각 인정할 수 있다.

위 인정 사실에 의하면, 원고들을 대표자로 한 위 중계주공 7단지 분양대책위원회는 위 아파트 수분양자들이 아파트분양을 둘러싼 분쟁을 해결하기 위하여 만든 임의단체로서 별도의 법인격을 인정하기 어려우므로 분양대책위원회의 이름으로 한 위 정보공개청구는 법률상 같은 위원회의 대표자인 원고들이 한 것으로 보아야 하고, 이 사건 처분의 상대방 역시 원고들로 보아야 할 것이다.

따라서 이에 관한 피고의 주장은 받아들일 수 없다.

(2) 소의 이익을 다투는 취지의 주장에 대하여

피고는, 중계7단지 분양대책위원회 위원장인 원고들이 1999. 4. 8. 피고에게 별지목록 기재의 행정정보 공개를 요청하여 피고가 이를 거부하자, 같은 해 6. 1. 행정심판을 제기함으로써 같은 해 8. 11. 정보를 공개하라는 이행재결을 받았는 바, 행정심판법 제37조 제2항에 의하면 당사자의 신청을 거부한 처분의 이행을 명하는 재결이 있는 경우 행정청은 지체 없이 그 재결의 취지에 따라 다시 이전의 신청에 대한 처분을 하여야 하고, 이 경우 재결청은 당해 행정청이 처분을 하지 아니하는 때에는 당사자의 신청에 따라 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니하는 경우에는 당해 처분을 할 수 있다고 규정하고 있으므로, 재결의 당사자는 먼저 위 재결청인 국무총리행정심판위원회에 위와 같은 신청을 하여야 하는 것이고 행정심판법 제39조는 행정심판에 대하여 재결이 있는 경우에는 당해 재결 및 동일한 처분에 대하여 다시 심판 청구를 제기할 수 없다고 규정하고 있으므로 이에 대하여 행정소송도 제기할 수 없다고 주장하고 있다.

살피건대, 갑 제33호증의 1, 2, 갑 제16호증의 2, 갑 제36호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 피고가 주장하는 바와 같은 심판재결이 있었던 사실을 인정할 수 있으나, 당사자가 한 신청에 대하여 거부처분이 있는 후 당사자가 다시 신청을 한 경우에 그 신청의 제목 여하에 불구하고 그 내용이 새로운 신청을 하는 취지라면 관할 행정청이 이를 다시 거절한 이상 새로운 거부처분이 있는 것으로 보아야 할 것인바, 원고들이 그 취소를 구하고 있는 처분은 원고의 1999. 8. 16.자 정보공개청구에 대하여 피고가 같은 달 23. 내린 처분의 취소를 구하는 것이고 위 행정심판의 재결이 있었던 처분에 대한 것이 아님이 분명하며, 나아가 갑 제35호증의 1 내지 4의 각 기재에 의하면, 원고들이 위 행정심판의 재결에 따른 이행을 촉구하는 서면을 피고의 감독관청인 건설교통부장관에 제출하자(이는 감독관청을 경유하여 위 처분의 재결청인 국무총리행정심판위원회에 신청한 것으로 볼 수 있다.

), 건설교통부장관이 1999. 9.경 피고에게 서면으로 같은 달 15.까지 위 행정심판 재결사항을 이행하라는 명령을 하였음에도, 피고는 위 기간까지 정보공개절차를 이행하지 않았고 그 후 건설교통부장관이나 위 재결청인 국무총리행정심판위원회 역시 재결의 취지에 따른 정보공개절차를 이행한 적이 없는 사실을 인정할 수 있는바, 위와 같이 처분청이나 그 감독청 및 재결청이 재결에 따른 절차를 이행하지 않고 있는 상황에서 원고들로서는 간접강제의 효력을 수반하지 않는 심판재결에 대신하여 간접강제의 효력을 수반하는 판결을 얻기 위하여 행정소송의 수단을 강구할 필요가 있으므로(행정심판법 제37조 제2항 및 행정소송법 제37조 제2항 참조), 새로운 거부처분에 대하여 별도의 취소소송을 제기할 소의 이익이 있다고 할 것이다.

따라서 이에 관한 피고의 주장도 이유가 없다.

(3) 원고들이 법률상 이익을 침해받은 바 없어 정보공개를 청구할 권리가 없다는 주장에 대하여

피고는 중계 6, 7단지의 임대주택의 분양가격과 그 분양가격의 결정방법이 이미 공개되어 있으므로 원고들은 그 분양원의 산출내역에 관한 정보가 공개되지 아니하여도 법 제18조 제1항 소정의 법률상 이익을 침해받은 바 없어 행정소송을 제기할 수 없다는 취지로 주장하고 있다.

그러나 현대사회에서 알 권리의 한 내용으로서 일반국민이 공공기관에 대하여 그 관리·보유중인 정보를 공개해 달라고 요청할 수 있는 적극적 정보공개청구권은 국민주권주의를 취하는 우리 헌법 아래에서 국민의 선거에 의해 구성된 정부가 취득, 보유하는 모든 정보는 국민의 것이고 그 모두가 국민에게 원칙적으로 공개되어야 한다는 국민주권주의를 이념으로 하는 헌법의 기본적 요청으로서 헌법에 직접 근거를 갖는 청구권적 기본권이라 할 것인바(헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133 결정 및 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결 등 참조), 이와 같은 취지에서 제정된

공공기관의정보공개에관한법률(이하 '법'이라 한다) 제6조 제1항은 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 별지 기재 목록의 정보는 법 소정의 '정보'에 해당함이 명백하므로 일반 국민은 국가기관에 대하여 특별한 경우 이외에는 국가기관이 보관하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있다고 볼 것일 뿐 아니라, 분양원가의 산출내역은 분양가격의 결정이 타당하게 이루어졌는지를 판단하기 위하여 필수적인 자료이므로 해당 수분양자들로서는 당연히 그 내용을 알 법률상의 이익도 있다고 할 것이다.

따라서 피고의 주장은 어느 모로 보나 이유가 없다.

(4) 법 제7조 제1항 제5호, 제7호의 비공개 사유에 해당하는지 여부

(가) 정보공개법 제7조 제1항 제5호는 '의사결정과정'에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보'를 비공개대상으로 규정하고 있고, 제7호는 '법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 역시 비공개대상으로 규정하고 있다.

(나) 피고는, 원고들이 공개를 청구하고 있는 구체적인 원가산출내역은 피고가 위 임대주택의 분양가격을 결정하기 위한 자료의 하나로서 이는 의사결정과정의 정보에 불과할 뿐 아니라 피고의 영업상의 비밀에 관한 것이고, 위 원가산출내역이 공개되면 1998년도의 전국 14개 지구의 분양원가는 건설비용, 부지가격 등이 상이하여 서로 차이가 있는데 그 분양원가가 고가인 지구의 입주자들은 필연적으로 불만을 가지게 되어 많은 민원을 야기하게 될 것이 명백하며, 임대주택을 분양하여 회수되는 자금은 타 지역 무주택 서민을 위하여 재투자되어야 함에도 모든 지구가 원가수준 이하로 분양가격이 결정될 경우 사업의 축소가 불가피하여 피고가 업무를 공정히 수행하는데 현저한 지장을 초래함은 물론 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 주장한다.

(다) 그러나 위 원가산출내역이라는 것은 이미 종료된 분양원가의 산출내역의 자료에 지나지 아니하여 의사결정과정에 있다거나 내부검토과정에 있는 사안에 관한 것이 아님이 명백하고, 생산방법, 판매방법 기타 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보인 영업상의 비밀에 해당한다거나 피고의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 볼 사정도 존재하지 아니하며, 오히려 위 문서들이 공개됨으로 인하여 분양원가 산출과정의 투명성을 확보할 수 있고, 나아가 공공기관이 내부적으로 빠지기 쉬운 행정편의주의와 형식주의 및 권한남용으로 인한 폐해를 방지하는데 유효한 수단으로 작용하여 공공기관의 주택정책에 대한 투명성 및 행정절차의 투명성을 확보할 수 있는 계기가 될 수 있는 것으로 판단된다.

(라) 따라서 피고가 내세우는 사유들은 법 제7조 제1항 제5호, 제6호 소정의 비공개사유에 해당한다고 볼 수 없고, 달리 정보의 공개를 거부할 만한 사유를 찾아 볼 수 없으므로 이 사건 비공개처분은 위법하다.

### 3. 결 론

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

판사 임승순(재판장) 이재구 이재구