

環境行政과 情報公開*

채 우 석**

차 례

- I. 처음에
- II. 환경행정에 있어서 정보공개기능
- III. 환경행정과 정보공개법규의 주요 내용
- IV. 환경행정 및 개발행정과 정보공개 판례의 동향
- V. 일본에서의 환경행정과 정보공개
- VI. 맺음말

I. 처음에

1990년대 이후 우리 사회의 각계각층에서 발생한 민주화의 물결은 거센 변화의 결과를 낳았다고 할 수 있다. 이와 같은 변화는 행정상의 법률관계에서도 예외 없이 나타난다고 할 수 있다. 이러한 법률관계를 재정립하기 위해 종래의 행정행위론을 중심으로 구성되었던 행정법론에서도 끊임없이 새로운 법리와 법제가 역동적으로 전개되고 있다. 이러한 변화 가운데 가장 주목을 받을 분야로서 거론할 수 있는 것이 바로 행정절차법제와 정보공개법제의 도입이라고 하여도 크게 무리가 없으리라 생각된다.

특히 환경행정 및 개발행정을 둘러싸고 발생하는 이해관계인들의 사후적 법적

* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

** 숭실대학교 법과대학 교수, 법학박사

분쟁을 원활하게 해결하기 위한 행정소송법제에서는 아직도 해결하여야 할 많은 문제점들이 제기되고 있으며 이를 극복하기 위한 수단으로서 행정과정에서 시민들의 참여를 주요 요건으로 하는 행정절차법론과 행정정보공개론의 확대는 매우 의미가 크다고 하는 사실은 더 이상 논쟁의 대상이 되지 않을 것이다.¹⁾ 특히 환경행정의 영역에서 그 실효성을 확보하고 책임 있는 판단을 하기 위해서는 참가제도가 매우 중요하며, 이러한 참가제도를 실질적이고 효과적인 제도로 만들기 위해 그 필요성이 강조된 정보공개제도는²⁾ 산업화의 속도가 빠르게 진행되어 날로 심각하게 확산되는 오염상황을 생각하여 보면 더욱 신중하게 평가되어야 할 것이다.³⁾ 앞으로도 환경행정 및 개발행정분야에 있어서 정보공개법제의 필요성은 더욱 강조될 것이고, 오히려 정부의 과학적·기술적 재량권의 행사범위가 넓게 인정되는 행정분야일수록 정보공개에 대한 국민적 수요는 매우 강하게 나타나게 될 것으로 전망된다. 이에 따라 일반법으로서의 정보공개법이 도입되었다고 하여도 별도로 환경정보공개법의 가치와 필요성이 있기 때문에 관련 법률을 제정하여야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.⁴⁾

생각건대 공공기관이 보유하는 정보를 공개하여 국민의 알권리를 보장하고 국정운영의 투명성을 확보한다는 목적에 따라 우리는 정보공개법제에 대한 일반법적인 성격을 갖는 “공공기관의 정부공개에 관한 법률”을 갖게 된 지 어언 10년의 세월을 맞이하고 있다. 법률제정 이후 여러 행정분야에서 다양한 정보공개청구가 요구되고 있고, 이러한 정보공개청구의 요구를 거부하는 행정기관의 처분에 불복하여 사법심사를 청구하는 사례도 적지 않게 발생하고 있다.⁵⁾

그러나 정보공개사안과 관련한 청구소송에서 정부나 공공기관이 부당하게 국

1) 채우석, “개발행정과 환경행정소송”, 공법연구 제33집 제5호, 2005, 233면.

2) 北村喜善, “環境法政策の現状と課題”, 法律時報 1997年 10月号, 6頁.

3) 환경법의 기본원칙에 대해 일반적으로 논의가 되는 사전예방의 원칙, 원인자책임의 원칙, 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙 등 이외에 환경정책기본법에서 특별히 규정하고 있지 않은 참여의 원칙 및 정보공개의 원칙이 환경법의 기본원칙으로 체계화되고 있다. 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2006, 281-283면.

4) 홍준형, “환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연구”, 행정논총 34권 2호, 1996, 205면.

5) 채우석, “정보공개와 판례의 동향”, 토지공법연구 제24집, 2004, 597면.

민의 정보공개청구를 거부했다가 소송을 당해 패소하는 비율이 높아지고 있다고 한다.⁶⁾ 한편 지난 5월22일 국무회의에서 의결된 “취재지원 선진화방안”에 따라 정보공개제도 개선방안을 논의하기 위해 정부 내에는 정보공개강화 태스크포스가 구성되었고, 정보공개강화 태스크포스는 국민의 알권리 확대와 행정의 투명성을 높이기 위한 정보공개제도 개선방안을 심도 있게 논의하고 이를 바탕으로 정보공개법 개정안을 마련할 계획이라고 한다.

이와 같이 정보공개법제는 이제 우리 사회의 각계각층의 중요한 관심사의 하나가 되었다고 할 수 있다. 실제로 정보공개를 청구하는 국민적 수요는 매년 급증하고 있다고 할 수 있으며 그 정보공개청구의 내용에 있어서도 다양하게 전개되고 있다. 그럼에도 정부는 이러한 국민 수요에 적극적으로 대처하고 있지 못한 현실도 주목할 필요가 있다.

이에 본고는 환경행정과 관련하여 우선 그 역할과 기능을 재고찰하고, 아울러 현행의 환경행정분야에서 도입되어 있는 주요한 정보공개법제를 정리하여 보고자 한다. 또한 환경행정 및 개발행정을 둘러싼 정보공개청구사안을 검토하여 환경정보공개에 대한 현실적 수요를 평가하여 본 후, 나아가 우리의 법제에 영향을 미친 일본의 법제 및 법리를 연구하여 보고자 한다.

II. 환경행정에 있어서 정보공개 기능

환경행정에 있어서 정보공개 문제가 갖는 의미 내지는 중요성에 대해 다음과

6) 최근 보도에 따르면 2003년 1월부터 2007년 6월 20일 서울행정법원을 포함한 전국의 1심 법원이 판결한 221건의 정보공개거부처분취소 청구소송의 결과를 분석한 결과 2003년 43.8%이던 정부 및 공공기관의 패소율이 2004년 50%, 2005년 59.6%, 2006년 66.7%, 2007년 6월 20일까지 61.8%로 매년 증가 추세에 있으며, 부당한 공개거부로 정부나 공공기관이 소송에서 지는 사례는 2003년 14건, 2004년 21건, 2005년 28건, 2006년 44건 등으로 매년 증가하고 있고, 반면에 정부 및 공공기관이 소송에서 이긴 것은 매년 14-18건으로 비슷한 수준에 머물러 있다고 한다. <http://www.donga.com/fbin/output?sfrm=1&n=200707060135>

같이 정리하여 볼 수 있다. 다만 공개의 대상정보라고 할 때는 여러 가지 정보를 생각할 수 있고, 다양한 분류기준에 의하여 체계화할 수도 있을 것이다. 다만 참고로 ①법률이나 조례에 의하여 정보의 공표가 의무로 되어 있는 것, ②이른바 협의의 정보제공제도라고 할 수 있는 것으로 법률이나 조례에서 정보의 공표가 의무로 되어 있지는 않으나 행정기관 등이 스스로 국민에게 공표하는 정보,⁷⁾ ③국민이나 지역주민들에게 정보공개청구권을 인정하고 정보공개청구권의 행사에 따라 정부기관이 비공개대상에 해당하지 아니하는 정보를 공개할 의무를 가지는 정보 등으로 분류할 수 있다.⁸⁾ 본 장에서는 별도로 정보의 종류를 제한하지 아니하고⁹⁾ 행정청에 의해 정보가 공표되거나 혹은 정보공개청구권제도를 인정함으로써 얻을 수 있는 순기능에 관하여 정리하여 보고자 한다.

1. 환경행정의 광역성

전통적인 행정영역과는 달리 환경행정 및 개발행정은 공간적으로나 시간적으로 보아 그 대상이 매우 광범위하다. 이에 따라 당사자와 이해관계인의 범위는 유동적일 뿐만 아니라 불특정다수의 국민과 지역주민을 상대로 확대되어질 수 있다. 과거의 전통적인 행정법학에서는 행정과 개인과의 법률관계를 개별적으로 검토하고 개개의 법률관계에 대해 행정행위론을 구성하였던 것과는 달리 환경행정 분야의 법률관계는 매우 복잡하게 형성되기도 한다.

-
- 7) 참고로 일본의 경우 환경행정법규의 위반에 대한 행정지도문서나 혹은 규제를 위한 행정처분 문서 등은 정보공개조례에 근거한 공개청구에 의해 공개되는 경향이 있으나, 이러한 문서들에 대해 오히려 처음부터 정보공개를 의무화하지는 견해도 제기되었다. 北村喜宣, “環境規制執行の實態と執行法政策”, 大冢直・北村喜宣編, 環境法學の挑戰, 日本評論社, 2002, 180頁.
- 8) 宇賀克也, 情報公開の理論と實務, 有斐閣, 2005, 171頁.
- 9) 최근까지도 정보제공정책과 정보공개청구제도는 대립하는 것으로 이해하려는 경우가 많았고, 정보제공에서 제공되는 내용은 대부분이 고지에 의한 정보, 자료로서의 정보에 해당하는 것이었다. 그러나 이러한 시각으로는 정보제공정책을 분리하기에는 어려움이 있다는 것이다. 그 이유로는 정보통신기술이 발달하고 정책입안 및 정책결정과정에서 주민들의 참여요구가 확대되었다는 점, 적절한 시기에 정보제공이 미치는 영향이 커졌다는 점 때문이다. 室井力, 住民參加のシステム改革, 日本評論社, 2003, 160-161頁.

또한 환경행정분야에서는 특정한 상대방을 행정결정에 참가시킨다고 하는 전통적인 적정절차의 요구와는 질적으로 다른 해법이 모색될 필요가 있기도 하다. 한편 환경행정 및 개발행정의 경우 현시점에서 해결해야 할 당면의 과제에 한정되지 아니하고 미래에 다가올 사회를 전망하여 계획을 수립하기도 하여야 하고, 다음 세대의 변화를 예측하여 정책을 수행해야 하는 신중함이 요구되기 때문에 정책결정에는 객관적 공정성이 필요하게 될 것이다. 따라서 정책의 수립이나 정책의 집행과정에서 정보공개 문제는 매우 중요한 의미를 갖게 될 것으로 생각된다.

2. 행정통제의 수단

정보공개제도는 환경행정 및 개발행정에 대해 효과적인 통제수단으로 활용될 수 있다. 행정이란 국민과 주민의 대표에 의해 제정된 법률과 조례에 의하여 집행이 되는 것이기 때문에 특히 환경행정의 영역에 있어서 구체적인 행정결정은 의회의 의결에 따라 이루어지기 보다는 관계 행정청의 재량적 판단에 의지하는 경우가 적지 않다. 이런 의미에서 환경 및 개발행정분야에서 실질적 법치주의를 확보하기 위해서는 정책의 수립과 집행과정에서 지역주민의 의사를 적절하게 반영하여야 할 필요가 있고, 동시에 행정의 내용적 합리성을 민주적으로 형성할 수 있는데, 이를 위해 주민참가제도의 확보가 요구된다. 이러한 주민참가제도가 적절하게 활용되기 위해서는 정보공개제도가 보장되어야 한다. 즉 정확한 정보가 있어야만 주민참가의 내실을 확보할 수 있다는 것이다. 환경행정의 경우에는 정책 그 자체가 유동적이어서 행정의 의사형성과정이 공개됨으로써 비로소 객관적 공정성을 보장할 수 있는 경우가 적지 않다. 예를 들면 환경 관련 각종 통계를 정확하게 파악·제공하고 환경기술정보 수집·보급확대를 위한 환경기술정보 데이터 베이스를 구축함으로써 환경행정의 투명성을 제고할 수 있다는 것이다.¹⁰⁾ 따라서 정보공개의 기능은 행정의 일방적이고 자의적인 판단을 통제하는 기능을 발

10) 박수혁, “지구환경시대·환경자치시대에 있어서의 한국의 환경법정책의 문제점과 개선방향”, 공법연구 25집 2호, 1997, 189면.

휘하게 되는 것이다.

3. 환경행정의 유동성

환경행정의 유동성이라는 특질 때문에, 시간의 경과 및 지역특성에 따라 상황이 변화하는데, 이러한 과정에서 부분적인 정보공개는 행정의 의사결정을 객관적으로 평가할 수 있고, 행정의 오해와 혼란을 방지할 수 있다는 것이다.¹¹⁾ 이런 의미에서 보면 환경정보의 공개는 단순하게 행정기관이 부정이나 권력남용을 저지르지 않도록 한다는 것을 주안으로 하는 이른바 행정활동에 대한 통제적 기능에 머무르는 것이 아니라 환경보호를 개선하고 이로써 국가활동의 목적달성을 촉진하려는 목적도 갖게 됨으로써 국가적 임무수행 전반에 대한 포괄적인 평가를 포함한다는 것이다.¹²⁾

4. 기타 환경정보의 기능

그 외에 환경정보는 간접적인 환경규제수단으로서의 기능을 갖는다. 대중에게 환경정보, 예를 들면 유해물질 등에 관한 정보를 제공함으로써 간접적으로 환경규제의 목적을 달성할 수 있다. 이와 같은 정보제공은 한편으로는 기업들로 하여금 시민들을 안심시키게 하기 위해 자발적으로 유해위험을 줄이도록 노력하게 하는 기능을 발휘하게 한다. 또한 환경정보는 환경상의 권리구제 및 분쟁해결을 위한 객관적 준거로서 기능하기도 한다고 한다. 정보공개를 요구하는 개인은 자신들의 개인적인 권리를 실현시키기 위한 목적을 갖는다는 것이다. 아울러 환경정보의 공개는 환경위험에 관한 논의를 촉발시켜 지역주민들의 동의를 얻을 수도 있으며 때로는 환경위험을 감소시키는 수단이 될 수도 있다는 것이다.¹³⁾

11) 田村悦一, “開發行政情報の公開”, 佐藤幸治·清永敬次, 憲法裁判と行政訴訟, 有斐閣, 1999, 484-486頁.

12) 홍준형, 전게서 210-211면.

13) 홍준형, 전게서 211-216면.

Ⅲ. 環境行政과 情報공개법규의 主要 內容

1. 環境정책기본법상의 情報공개

環境정책기본법은 環境보전에 關한 國民의 權利·義務와 國家의 責務를 明確히 하고 環境정책의 基本이 되는 事項을 正當으로써 모든 國民의 健全하고 積極한 生活를 누릴 수 있도록 하는 것을 目的으로 하고 있다. 따라서 “環境보전에 關한 國民의 權利·義務”에는 環境행정에 있어서 國家가 保有하는 정보를 공개하도록 請求할 수 있는 權利가 包含될 것이고 “國家의 責務”에는 國民의 알권리를 保障하고 行政에 對한 國民의 參與와 行政의 투명성을 爲해 情報공개의 義務를 갖는 것으로 包含하고 있다고 보아야 할 것이다.

環境정책기본법은 이러한 權利와 義務를 보다 구체적으로 實現하기 爲하여 2002년 법률개정을 통해 環境정보의 보급 등에 關한 規定을 明文化하고 基本적 政策¹⁴⁾의 하나로 자리매김하고 있다. 즉 제15조의3 제1항에 따라 環境부장관은 모든 國民에게 環境보전에 關한 知識·정보를 보급하고, 國民이 環境에 關한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 노력하여야 할 義務를 갖고 있으며, 이러한 義務를 다 하기 爲하여 環境정보망의 구축과 운영 등에 關하여 規定하고 있다.

또한 環境정책기본법 제20조의2에 의하면 國家는 環境오염에 關한 배출허용 기준을 설정하거나 변경할 때에는 이를 예고하도록 規定하고 있다.

2. 개별법에서의 情報공개제도 확대

정보공개법이 制定되고 아울러 環境행정에서 情報공개의 必要性이 요구됨에 따라 環境관련 個別법은 情報공개제도의 도입을 爲한 법제적 정비가 이루어졌다 고할 수 있다. 이에 環境행정과 밀접한 關련이 있는 現行 법률들에서 規定하는 正

14) 環境정책법의 基本적 政策을 總괄적 政策과 環境오염방지를 爲한 政策으로 分類하고 環境 정보의 보급 등에 關한 제15조의 3의 조문을 總괄적 政策의 하나로 체계화하고 있기도 하다. 박윤훈, 最新행정법강의(하), 박영사, 2004, 735면.

보공개와 관련된 주요내용을 개괄하여 보면 다음과 같다.

(1) 대기환경

대기환경보전법 제18조 제1항에 의하면 환경부장관은 환경기준을 초과하였거나 초과할 우려가 있는 지역으로서 대기질의 개선이 필요하다고 인정되는 지역을 대기환경규제지역으로 지정·고시할 수 있도록 하고 있다.

또한 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제29조에 의하면 환경부장관은 수도권지역에서 판매되는 자동차의 대기오염물질 배출등급과 자동차 연료의 성분 및 대기오염에 미치는 영향 등에 따른 연료품질등급을 고시하도록 하고 있다.

(2) 수질환경

지하수법 제17조에 의하면 건설교통부장관은 전국적인 지하수관측시설인 국가관측망을 지하수의 수위변동실태를 조사하여야 하고, 시장·군수는 관할구역안의 지하수수위 등의 변동실태를 파악분석하기 위하여 국가관측망을 보완하는 지역지하수관측시설인 보조관측망을 설치하여야 하는데(제1항 및 제2항), 건설교통부장관 및 시장·군수는 관측망의 위치 및 구조도, 측정항목 등을 명시한 관측망 설치계획을 결정하여 고시하고, 일반인이 이를 열람할 수 있게 해야 한다(제4항).

수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제5조에 의하면 환경부장관은 하천, 호소, 기타 공공수역의 수질 및 수생태계에 대한 수질오염도의 상시측정 및 조사결과와 더불어 수계영향권별로 조사하는 오염원조사결과, 폐수배출시설에서 발생하는 폐수의 오염도 및 배출량, 그 밖에 환경부령이 정하는 정보에 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 전산망을 구축·운영하여야 하도록 규정하고 있다.

2007년 1월에 제정된 해양환경관리법에 제11조 제1항에 의하면 해양수산부장관은 대통령이 정하는 바에 따라 해양환경정보망을 구축하고 국민에게 해양환경정보를 제공하여야 한다.

또한 에너지기본법 제19조 제2항에 의하면 산업자원부장관은 매년 에너지사용

및 산업공정 과정에서 발생하는 온실가스 배출량 통계를 작성·분석하며, 그 결과를 공표할 수 있다

(3) 토양

토양환경보전법 제6조 제1항에 의하면 환경부장관은 토양오염실태를 파악하기 위한 측정망의 위치·구역 등을 명시한 측정망설치계획을 결정하여 이를 고시하도록 하고 있다.

또한 동법 제10조의2에 의하여 토양오염 관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(이른바 토양오염의 우려가 있다고 인정되는 지역)에 대하여 토양관련 전문기관으로부터 “토양환경평가”라 한다)를 받을 수 있도록 하고 있는데, 이러한 토양환경평가의 항목·방법 및 절차 그 밖에 필요한 사항에 대해 고시하도록 하고 있다.

(4) 폐기물

폐기물관리법 제31조 제9항에 의하면 환경부장관은 폐기물처리시설에서 배출되는 오염물질을 측정한 결과와 폐기물처리시설이 주변지역에 미치는 영향에 관한 조사결과를 공개하도록 하고 있다.

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제9조 제6항에 의하면 폐기물처리시설의 입지선정위원회는 폐기물처리시설의 입지 후보지에 대한 타당성조사의 조사과정과 조사결과를 해당 지역의 주민에게 공개하도록 하고 있다. 또한 동법 제26조에 의하면 폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관은 당해 시설의 설치·운영으로 인하여 주변영향지역에 미치는 환경상 영향을 정기적으로 조사하여 공개하도록 하고 있다.

건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 제10조 제2항에 의하면 환경부장관은 수집·운반업자 또는 중간처리업자(이른바 건설폐기물 처리업자)의 자본금·경

영상태기술능력 및 용역이행상황 등 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 순환골재의 유통체계를 구축하기 위한 관련자료 및 정보를 종합적으로 관리하여 이를 필요로 하는 자에게 제공할 수 있으며 필요한 경우 이용자에게 경비 또는 수수료 부담시킬 수 있다.

(5) 소음·진동

소음진동규제법 제4조 제1항에 의하면 환경부장관은 동법 제3조제1항에 따라 전국적인 소음·진동의 실태를 파악하기 위하여 측정망을 설치하고 상시 측정하여야 하는데, 측정망의 위치, 범위, 구역 등을 명시한 측정망 설치계획을 결정하여 고시하고 그 도면을 누구든지 열람할 수 있게 하여야 한다고 규정하고 있다.

광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 제8조에 의하면 산업자원부장관은 광해¹⁵⁾방지기본계획에 따라 매년 다음 연도의 광해방지실시계획을 수립하여 공고하도록 하고 있다.

(6) 유해화학물질

유해화학물질관리법 제13조 제1항에 의하면 환경부장관은 유해성심사의 신청을 받은 신규화학물질에 대하여는 유해성심사를 완료하여 그 결과를 통지한 날부터 3년이 경과한 후에 고시하도록 하고 있으며, 신규화학물질 이외의 화학물질은 유해성심사를 완료한 때에 화학물질의 명칭, 유독물 또는 관찰물질 해당여부, 유해성 등을 고시하도록 규정하고 있다. 동법 동조 제2항에서는 환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 고시하는 화학물질의 명칭이 제51조제1항의 규정에 의한 자료보호대상인 경우에는 그 자료보호기간이 종료되기 전까지는 고시하도록 규정하

15) “광해”라 함은 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 제2조 제1호에서 정의하고 있는 바, 광산보안법 제2조 제5호의 규정에 따른 것을 말한다. 따라서 광산보안법 제2조 제5호에 의하면 “광해”라 함은 광산에서의 토지의 굴착, 광물의 채굴, 선광 및 제련과정에서 생기는 지반침하, 폐석·광물찌꺼기의 유실, 갱수·폐수의 방류 및 유출, 광연의 배출, 먼지의 날림, 소음·진동의 발생으로 광산 및 그 주변의 환경에 미치는 피해를 말한다.

고 있다.

또한 동법 제18조 제1항 및 제2항에 의하면 환경부장관은 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대하여 위해성을 평가할 수 있는데, 환경부장관은 위해성평가를 완료한 때에는 위해성을 평가한 화학물질의 명칭, 위해성 등의 평가결과를 공개할 수 있다고 규정하고 있다.

농약관리법 제15조 제1항 제1호에 의하면 농촌진흥청장은 유해화학물질의 교역 시 사전통보·승인절차에 관한 로테르담협약 제5조 및 제6조의 규정에 의하여 협약 당사국이 수입을 금지 또는 제한하는 농약 및 원제에 대한 금지·제한내용을 고시하도록 하고 있다.

(7) 원자력

원자력법 제69조에 의하면 허가사용자·신고사용자 및 업무대행자는 방사성동위원소등의 생산·사용·이동사용·분배·저장·운반·보관·처리·배출·판매 또는 업무대행등에 관한 사항을 기록하여 이를 공장 또는 사업소마다 비치하도록 하고 있다.

또한 원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법 제14조에 의하면 원자력사업자는 원자력시설 등의 물리적 방호에 관한 사항을 기록하여 그 사업소마다 비치하도록 하고 있다.

(8) 개발행정

즉, 2005년 1월 8일 개정된 주택법 제38조의2에 따라, 공동택지 안에서 건설공급하는 주거전용면적이 85제곱미터 이하인 공동주택에 대하여는 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급하도록 하고, 주택에 대하여 입주자모집승인을 얻은 때에는 입주자모집공고 안에 택지비, 공사비 등 주요 항목을 공개하도록 하였다.

토지이용규제기본법 제9조 제1항에 의하면 건설교통부장관 및 지방자치단체의

장은 국토이용정보체계를 이용하여 필지별로 지역·지구 등의 지정여부 및 행위 제한내용을 일반 국민에게 제공해야할 의무가 규정되어 있다. 또한 동법 제12조 제1항에 의해 건설교통부장관, 특별시장, 광역시장, 도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 국토의 이용 및 관리업무를 효율적으로 추진하기 위하여 국토이용정보체계를 구축하여 운영할 수 있으며, 동법 동조 제2항에 의해 이러한 국토이용정보체계를 통하여 ①지역·지구 등의 지정내용, ②지역·지구 등의 행위제한내용일반, ③규제안내서 등을 국민에게 제공할 수 있다.

IV. 환경행정 및 개발행정과 정보공개 판례의 동향

1. 재개발·재건축사업

우선 정보공개법이 본격적으로 시행되기 이전에 발생한 사안으로 재개발사업에 관한 이해관계인이 동 사업과 관련한 자료의 공개하도록 청구한 결과 비공개 처분을 하자 이에 불복하여 그 처분의 취소를 구하는 사례가 있다.¹⁶⁾ 본 사안에서 대법원은 재개발사업에 관련한 자료 중 일부는 개인의 인적사항, 재산에 관한 내용이 포함되어 있어서 공개될 경우에는 타인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 있으며, 그 자료의 분량이 많기 때문에 이를 공개하면 행정업무에 상당한 지장을 초래할 가능성이 있고, 그 자료의 공개로 공익이 실현된다고 볼 수도 없다는 이유를 들어 재개발사업에 관한 정보공개청구를 배척하였다.

또한 아파트 단지의 분양대책위원회가 임대아파트단지의 분양원가산출액, 용지보상내역에 관한 정보공개를 청구한 사안에 대해 서울행정법원은 공개대상의 문서들이 공개됨으로써 인하여 분양원가 산출과정의 투명성을 확보할 수 있고, 공공기관이 내부적으로 빠지기 쉬운 행정편의주의와 형식주의 및 권한남용으로 인한 폐해방지를 위해 유효한 수단이 되고 공공기관의 주택정책에 대한 투명성

16) 대판 1997. 5. 23, 96누2439.

및 행정절차의 투명성을 확보할 수 있다고 하여, 정보공개에 대해 적극적 판단을 한 바 있다.¹⁷⁾

또한 2005년 5월 8일 수원지법 행정1부는 대한주택공사를 상대로 낸 행정정보 공개청구 거부처분 취소소송사건에서 아파트 분양원가의 공개를 거부한 것은 위법하다고 판결하여, 정보공개법의 역할에 대해 주목을 받은 바 있다. 지금까지 아파트 등의 공동주택들의 분양가를 둘러싼 많은 논란에 대해 사법부가 정보공개법을 근거로 공개에 대해 적극적인 판단을 내린 것이다. 그러나 대법원은 개발행위와 관련하여 주택재개발사업과 관련된 자료, 도시공원위원회의 회의자료 등을 공개하도록 청구한 사안에 대하여는 개인의 사생활보호, 행정업무에 상당한 지장을 초래할 수 있다는 이유를 들어 공개를 거부하는 주장을 지지하고 있다.¹⁸⁾

아파트재건축과 관련한 원고들이 재건축조합과 재건축사업을 공사한 소외의 회사와의 정산내역 중 이미 공개한 재건축사업인수인계약정서 및 정산금지급통지서 외에 보유하고 있는 정보를 공개할 것을 청구하고, 나아가 조합의 조합원들에게 제공될 무상보상평수 산출내역을 공개할 것을 청구하였던 바, 피고인 대한주택공사는 이를 정보공개법 제9조 제1항 제5호에 의한 “내부검토과정에 있는 사항으로 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 만한 정보”라고 하여 공개를 거부하였다. 이에 정보공개청구소송이 제기된 사안이 있다¹⁹⁾. 이에 대해 대법원은 정보공개를 구하는 자가 공개를 구하는 정보를 행정기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증함으로써 족하다고 할 것이지만, 공공기관이 그 정보를 보유·관리하고 있지 아니한 경우에는 특별한 사정이 없는 정보공개거부처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다고 전제하면서, 동 사안에서 피고는 이미 공개한 재건축사업인수인계약정서 및 정산금지급통지서 외에 정보가 없다고 주장하고 있음을 알 수 있으므로 실제로 보유·관리하고 있지 않는 정보에 대한 공개거부처분의 취소를 구한 부분을 이를 각하하여야 한다고

17) 서울행법 2000. 1. 7, 99구19984.

18) 채우석, “정보공개와 판례의 동향”, 603-604면.

19) 대판 2006. 1. 13, 2003두9459.

판단하였다. 그러나 대법원은 조합원이 공개하도록 청구한 무상보상평수 산출내역정보에 대하여 공개될 경우 피고가 재건축아파트의 분양 등의 업무를 추진하는 것이 곤란해진다고 보기 어려울 뿐만 아니라 조합원들의 알 권리를 충족시키고 재건축사업의 투명성을 확보할 수 있게 되는 점 등을 감안하여 보면 정보공개법에서 규정하는 비공개대상정보에 해당하지 아니한다고 판시하여 공개하도록 하였다.

동 사안과 관련하여서는 원고가 공개를 요구하는 대상정보를 피고가 보유·관리하고 있지 않다고 주장하는 경우가 있을 수 있는데, 이러한 경우 정보의 보유·관리에 대한 입증책임은 누구에게 있는가가 문제가 될 수 있다. 이에 대해 현재 판례의 태도는 원고에게 입증책임이 있는 것으로 보고 있는 것이 일반적이다.²⁰⁾ 또한 본 사안에서도 대법원은 “정보공개를 구하는 자가 공개를 구하는 정보를 행정기관이 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다는 점을 입증함으로써 족하다고 할 것이지만”이라고 표현하여 간접적으로 원고에게 입증책임이 있는 것으로 보고 있다고 할 수 있다. 그러나 이에 대해 입증책임은 행정기관에게 있다고 해석하는 것이 옳다는 주장이 제기되고 있다는 점²¹⁾도 참고해야 할 것이다. 한편 미국의 경우에는 기록이 없어서 공개를 거부할 경우 청구된 기록과 관련되는 다른 기록마저도 없다는 사실에 관해서가 아니라 청구된 기록을 충분히 찾아보았다는 사실에 대하여도 입증을 요구하도록 한다는 것이다.²²⁾

2. 개간사업·토지매수

공유재산에 대한 도지사의 양여승인 관련문서를 공개하도록 청구한 사안과 관

20) 서울행법 2001. 7. 13, 2000구17007, 서울행법2000. 4. 28, 2000구4179.

21) 피고가 입증책임을 가져야 한다는 주장의 근거는 ①행정처분의 적법성은 처분청이 주장·입증하여야 하고, ②공개청구의 정보의 보유여부는 공공기관의 영역내에 있는 것으로 원고가 이를 입증하는 것이 극히 어렵고, ③정보를 보유하지 않고 있다는 것은 문서목록 및 담당자의 증언 등 간접증거로 입증할 수 있으며, ④정보공개법에 의해 행정기관이 주요문서목록 등을 작성·비치해야할 의무가 있는 점들이 제시되고 있다. 한위수, “정보공개청구사건의 재판실무상 제문제”, 인권과 정의 제304호, 2001, 31면.

22) 이한성, “미국의 행정정보공개제도”, 행정법연구 제2호, 1998, 17면.

련하여 헌법소원이 제기된 사건²³⁾이 있다. 즉 청구인은 2001년 12월에 경상남도지사에게 1970년 7월에 작성된 양산군 공유재산(귀농정착개간사업토지) 도지사 양여승인 관련문서의 정보공개를 청구하였으나 경상남도지사는 2002년 1월에 위 문서는 공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙에 의하여 문서보존기간이 10년으로 현재 보존되어 있지 않고 그 생산여부도 알 수 없다는 이유로 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제11조 제3항의 규정에 의하여 비공개하는 내용의 처분을 하였다. 이에 대해 청구인은 경상남도지사를 상대로 창원지방법원에 위 처분의 취소를 구하는 행정정보공개거부처분취소소송(2002구합64)을 제기하고 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제3조가 헌법에 위반된다고 주장하며 위헌법률심판제청을 신청하였으나, 2002년 6월 위 법원이 이를 기각하자 2002년 7월에 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 헌법재판소는 공공기관은 보존기간의 경과로 폐기하였거나 혹은 관리자의 고의·과실 등으로 멸실되어 더 이상 존재하지 아니하거나 공공기관이 보유하지 아니하게 된 정보는 이를 공개할 수 없음은 사물의 이치상 당연하다는 점을 전제하면서 정보공개법 제3조가 국민의 알 권리를 침해하는 하등의 내용을 가진 것이라고 할 수 없고 오히려 국민의 알 권리를 보장하고 그 행사를 조장하는 기능을 하고 있을 뿐이라고 판시하였다. 동 사안의 경우에는 이미 멸실되어 보유하고 있지 아니하는 문서를 공개하도록 요구한 사안에 대해 법원 및 헌법재판소가 판단한 것이다.

산업단지를 조성하기 위하여 한국토지공사가 매입한 토지에 대한 조성원가 산출내역 등을 공개하도록 청구한 사안이 있다. 피고인 한국토지공사는 토지조서원가의 산출내역은 영업상의 비밀에 관한 사항으로 이를 공개할 경우 토지의 보상가격, 토지의 매매가격 등에 커다란 영향을 미쳐 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 하여 청구대상정보의 일부를 비공개 처분하였다. 본 사안에서 서울행정법원은 조성원가 산출내역을 비공개함으로써 업무추진상 편의를 거두는 이익과 다른 한편 이에 관한 정보를 공개함으로써 조성원가 산출과정의 투명성을 확보하고 나아가 정부투자기관이 내부적으로 빠질 수 있는 행정편의주의와 형식주의 및 권한남

23) 헌재 2003. 4. 24, 2002헌바59.

용으로 인한 피해를 방지하는 효과를 거둘 수 있는 이익 등을 비교형량하여 보면, 대상정보는 구 정보공개법 제7조 제1항 제7호 본문에서 정한 “법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”에 해당하지 않는다고 판시하였다.

3. 회의록의 공개여부

학교환경위생구역 내의 금지행위(숙박시설) 해제결정에 관한 학교환경위생정화위원회 회의록을 공개하도록 청구한 것에 대해 불복하여 제소한 사안이 있다.²⁴⁾ 이에 대해 대법원은 개정 전의 정보공개법 제7조 제1항 제5호가 비공개대상정보로 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토평정에 있는 사항 등”이라고 한 규정형식과 같은 규정에 의한 비공개대상정보의 입법 취지에 비추어, 동법 제7조 제1항 제5호에서의 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토평정에 있는 사항”은 비공개대상정보를 예시적으로 열거한 것이라고 할 것이므로 의사결정과정에 제공된 회의관련자료나 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 있다고 할 것이라고 하면서, 원심에서 판시한 바 학교환경위생구역 내 금지행위(숙박시설) 해제결정에 관한 학교환경위생정화위원회의 회의록은 이미 종료된 정화위원회의 심의회의절차를 사후적으로 기록한 것으로서 비록 법 제7조 제1항 제5호에서 규정하고 있는 “의사결정과정에 있는 사항” 그 자체는 아니지만 이에 준하는 사항에 해당한다고 판단하여 기각을 선고하였다.

또한 지방자치단체의 도시공원위원회의 회의관련자료 및 회의록의 공개가 문제가 되었던 사안이 있다.²⁵⁾ 동 사안에서 대법원은 위원회의 심의를 거친 후 시장이나 구청장이 도시계획결정을 대외적으로 공표하기 이전에 회의관련자료 및

24) 대판 2003. 8. 22, 2002두12946.

25) 대판 2000. 5. 30, 99추85.

회의록이 공개된다면 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 것이므로 시장 등의 결정의 대외적 공표행위가 있기 전까지는 정보공개법에 의한 비공개대상정보에 해당하나, 시장 등의 도시계획결정의 대외적 공표행위가 있는 후에는 위원회의 회의관련자료 및 회의록은 공개대상이 된다고 판시하였다.

4. 미군기지 환경오염

춘천의 주한미군기지 “캠프케이지”의 환경오염 조사 결과와 비용을 공개하도록 청구하였으나 환경부는 정보공개법의 비공개대상으로 규정되어 있는 “국가의 안전보장에 관한 사안”이라고 하여 공개를 거부하는 처분을 하였다. 이에 불복하여 처분의 취소를 구한 사안²⁶⁾에서 법원은 2005년 11월 1심과 2007년 6월 항소심에서 원고승소의 판결을 하였다.

5. 검토

이상 환경행정 및 개발행정과 관련하여 정보공개가 청구된 사건을 둘러싸고 사법적 분쟁이 발생하였던 사례를 몇 가지 사안으로 분류하여 살펴보았다. 이를 통해 이해할 수 있듯이 환경행정 및 개발행정의 분야에서 정보공개를 요구하는 사례는 점차로 확대되고 있으며 그 정보공개청구의 내용에 있어서도 더욱 다양해지고 있다고 할 수 있다. 이러한 경향은 우리의 생활에서 환경문제가 최우선의 과제로 제기되고 환경에 대한 시민들의 관심이 높아짐에 따라 앞으로도 점차 가속화되어질 것으로 예상된다.

한편 사법부의 태도는 정보공개법이 제정되기 이전에는 다소 정보공개에 대해 소극적인 입장을 나타내기도 하였으나 동 법률이 제정된 이후에는 그 규정의 적용을 보다 적극적으로 해석하여 정보공개에 대하여 긍정적으로 판시한 사례가 적지 않다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 이는 우리 사회에서 표출되는 정보공개에 대한 시민적

26) 법원공보 미등재 사안으로 자료출처는 <http://www.donga.com/fbin/output?n=200707060135>

27) 사법부의 적극적인 태도는 비단 환경행정 및 개발행정의 영역에서 국한되는 것은 아니다.

욕구가 강하게 반영되고 있음을 간접적으로 이해할 수 있는 부분이기도 하다.

V. 일본에서의 환경행정과 정보공개

1. 정보공개법제에 관한 개관

일본의 환경기본법 제27조에서는 환경보존에 관한 교육 및 학습진흥과 함께 민간단체 등이 자발적으로 행하는 환경보전에 관한 활동촉진에 기여하기 위해 개인 및 법인의 권리의익보호를 배려하면서 환경상황 기타 환경보전에 관한 필요한 정보를 적절히 제공하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 여기에서 적절히 공개한다는 것은 행정청이 판단하여 필요한 정보를 제공할 것이라는 의미이고, 노력의 무로 두고 있는 것은 제공대상정보의 존재가 되는 과학적 자료를 얻을 수 없는 경우, 혹은 국가가 보유하고 있지 않아서 공개할 수 없는 경우가 있기 때문에 다소 소극적으로 규정하고 있다고 생각된다. 아울러 생명·신체 및 건강에 유해한 것을 공개할 필요가 있는 경우에는 사업자에게 해당정보를 공개하도록 의무를 지우는 규제조치의 일종이며 이러한 경우에는 환경기본법 제22조에 의한 규제조치에 의한 방법을 취할 수 있다고 하며, 구체적으로 어떠한 범위에서 공개하도록 할 것인가는 개별법에서 규정하는 방식이 적절할 것으로 판단하고 있다.²⁸⁾

한편 일본에서는 입법기관인 의회나 사법기관인 법원은 의회의 공개 및 재판의 공개에 따라 국민의 의식 가운데 공개의 원칙이 당연히 정착되었음에도 불구하고 오랜 동안 행정부만은 예외적으로 자기가 소유하는 정보를 비공개로 하였고, 이러한 행정의 풍토는 오랜 동안 당연한 것으로 생각되었다. 그러나 1970년대 沖繩密約漏泄事件 및 로키드事件 등의 경험은 행정의 불신과 더불어 알권리의 보장의 필요성이 요구되었고, 1980년대에는 일본의 중앙정부기관보다는 지방자치단체

채우석, “정보공개와 관례의 동향”, 614면.

28) 環境廳企劃調整局企劃調整課, 環境基本法解説, きょうせい, 1995, 261-264頁.

가 정보공개제도에 더욱 적극적으로 대처하여 각 지방에서는 조례가 제정되었고 지역생활에 관련이 깊은 행정에 대해 지역주민들의 이해와 협력을 얻기 위한 정보공개제도가 채택되었다.²⁹⁾ 이후 1999년 마침내 일본 정부는 정보공개법³⁰⁾을 제정하였고 2001년 4월 1일부터 시행되고 있다.

정보공개법이 시행된 이후 특히 지방자치단체에 발생한 정보공개청구사건이 다수 발생하고 있으며 공개를 거부한 비공개처분이나 부분공개에 대해 정보공개심사회에 행정심판을 제기한 사안도 증가하고 있다고 한다. 사안의 내용에 따라서는 일반적으로 ①지방자치단체의 장의 교체비, ②환경·개발정책결정과정, ③교육행정 문제 등에 관한 청구사건이 가장 많은 것으로 지적되고 있다.³¹⁾

이와 같이 일본의 경우에 정보공개를 둘러싼 재판청구사안은 환경행정 및 개발행정의 영역에서 상대적으로 많이 발생하고 있으며, 비공개여부와 관련하여 정보공개를 요구하는 시민들의 이익과 공익을 이유로 비공개로 하려는 행정 측과의 긴장관계가 현저하다는 것이다. 이 같은 행정영역에서 행정기관의 비공개의 판단사유로서 주로 제시되고 있는 것이 우리와 유사하게 “현저한 지장”이라는 점이다.³²⁾³³⁾ 또한 환경행정 및 개발행정분야의 정책결정과정에서 행정기관이 갖는 전문기술적 재량판단에 대해 사법부가 위법성을 적극적으로 판단하는 것은 한계가 있다.³⁴⁾ 그런 의미에서도 특히 행정절차법제와 정보공개법제를 통한 시민들의 참여는 매우 중요한 기능과 역할을 담당한다.

이하 환경행정 및 개발행정과 관련하여 발생한 대표적인 정보공개청구사건을

29) 일본의 정보공개법제에 대한 개괄적 검토로는 채우석, “일본의 정보공개법제에 관한 일고”, 아·태공법연구 제5집, 1998, 219면.

30) 정식명칭은 行政機關이 保有하는 情報公開에 관한 法律이다. 제정과정과 내용에 관하여는 성낙인, “일본의 정보공개법” 고시연구 1999년 9월호 36면.

31) 田村悦一, 住民參加の法的課題, 有斐閣, 2006, 146頁.

32) 田村悦一, “開發行政情報の公開”, 483-484頁.

33) 비공개의 적용범위에 관한 규정으로 “현저히 해할”, “현저한 지장을 초래할”, “현저히 곤란하게” 등의 표현에 대한 판단은 오로지 공공기관의 몫이기에 각 요건들을 보다 구체적으로 정할 필요가 있다는 평가를 받고 있다. 신봉기, “한국의 행정절차와 행정정보에 대한 자유로운 접근”, 공법연구 제35집 제4호, 2007, 261면.

34) 채우석, “행정계획의 위법성”, 토지공법연구 제10집, 2000, 213면.

정리하여 검토하여 보고자 한다.

2. 환경행정에서의 정보공개 청구사안

(1) 문서의 공개

우선 환경 및 개발행정에 관련된 공문서를 공개하도록 청구하는 사안들이 있다. 예를 들면 농지전용, 도시계획법에 의한 개발, 보안림의 해제 등 환경에 영향을 미치는 허인가와 관련된 신청문서의 공개를 요구하는 경우가 이에 해당한다. 이러한 문서들은 대개 집행기관이 작성한 것이 아니고 허인가 신청인들이 취득한 이른바 제3자 정보라고 할 수 있으며, 공개여부의 판단은 해당하는 제3자의 이익 보호를 고려하게 된다. 이런 경우 행정청은 청구대상의 공문서를 공개하기 이전에 필요에 따라 해당되는 제3자에게 의견을 문의한다든가, 혹은 공개결정에 대한 취지를 제3자에게 통지함으로써 제3자를 보호하는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 이러한 공문서의 공개는 특히 개인의 프라이버시, 법인의 기업비밀 등의 문제가 대두된다.

또한 환경행정의 경우에는 정책형성 및 정책집행과정에서 여러 관계 행정기관이 관여하게 되고 관할의 행정기관만이 공개여부를 속단하기 어려운 경우가 적지 않다. 이러한 대상문서는 이른바 “의사형성과정정보” 혹은 “행정운영정보”를 일컬어지는데 공개여부를 결정하는 데에는 관계행정기관끼리 서로 협의가 이루어지는 경우가 일반적이다. 이런 경우 집행기관의 최종적인 결정이 관계 행정기관 사이에 의사가 충돌되는 결과가 발생할 수 있으며 결국 행정기관 상호간의 의견대립이 소송과정에서 논의되기도 한다.

한편 이와 같이 문서공개여부의 여부가 논의되는 사건에서 공통되는 문제는 공개에 의해 권리와 이익이 침해되었다고 주장하는 제3자 혹은 행정기관이 공개결정을 다투어 처분의 취소소송을 제기할 수 있는가 하는 소위 원고적격의 문제가 야기된다.

실제로 문서공개와 관련된 사건으로는 防衛關係施設情報公開事件³⁵⁾이 있다.

해상자위대잠수작전센터(ASWOC)청사의 건축공사와 관련한 계획통지서 및 청부도면을 공개하도록 청구한 사안이다. 집행기관인 那覇市는 정보가 공개되어도 행정의 공정하고 원활한 집행에는 현저한 지장을 주지 않는다고 하여 공개결정을 했다. 이에 대해 국가(대표는 법무대신)는 대상의 문서가 청구대상문서에 해당하지 아니하며 공개가 되면 국가의 방위행정상 중대한 지장을 초래한다고 하여 공개결정에 대해 취소소송을 제기함과 동시에 집행정지를 신청하였다. 이에 대해 지방법원은 본 사안 건물 내의 ASWOC는 일본의 방위를 위해 제공되는 매우 중요한 시설로서 본건 문서 가운데는 정상적이고 효율적인 ASWOC의 운영을 저해하는 실질적인 비밀정보가 포함되어 있다고 할 수 있기 때문에 관련도서에 기재된 정보가 공개되면 신청인의 공정하고 원활한 국방행정의 수행에 현저한 지장을 초래할 것이 명백하다고 해석해야 한다고 판시하였다.

다음은 建築設計圖面情報公開事件³⁵⁾이 있다. 본 사건은 건축확인신청에 첨부되어진 설계도서 등을 인접지역의 주민들에게 일부공개한 결정을 다툰 사안이다. 건축주 및 설계자는 공개결정의 취소와 집행정지를 신청했다. 신청이유는 설계도서의 공개가 저작권침해로 법인에 대한 불이익이 되고 구체적이고 객관적인 건축물의 붕괴의 위험성이 없으며 공개에 의한 문서가 남용될 가능성이 있다는 것이다. 이에 대해 横浜지방법원은 건물이 이미 설계도면에 따라 건축이 되어 제3자에게 양도되었으며 공개된 부분은 한정된 일부에 지나지 않고 설계자가 받을 불이익은 실질적인 것으로 보기 어렵다고 보고 집행정지를 기각하였다.

다음은 산업폐기물처리장의 설치허가 신청서 등의 정보공개를 요구한 사안이 있다. 본 사안은 지방자치단체의 조례에 근거하여 三重縣龜山市內에 설치되는 산업폐기물처리시설의 신청서 및 폐기물업자의 산업폐기물처리업허가신청서를 청구한 바 知事は 대부분을 비공개로 하는 일부공개를 결정하였고, 이에 대해 불복하여 취소소송을 제기한 것이다. 피고의 주장은 ①허가신청서에 개인의 주소 및 성명 등 특정개인에 관한 정보가 있으며, ②신청서에 포함되어 있는 거래처, 거래량

35) 那覇地判 1989. 10. 11, 判例時報1317号, 14頁.

36) 横浜地決 1991. 2. 22, 判例自治88号, 12頁.

등은 영업에 관한 내용으로 법인정보이며, ③사업계획서에 포함되는 협의사항서 등은 공개되면 행정집행에 현저한 지장을 초래할 위험이 있기 때문에 비공개로 결정한다고 한다. 이에 대해 津지방법원의 판결³⁷⁾은 이러한 사안에 대한 최초의 판단으로 주목을 받았는데 허가신청서의 대부분을 공개하도록 명령한 내용이었다. 즉 ①개인정보라 하더라도 공익성이 있다는 이유를 들어 공개해야한다는 것이며, ②법인정보도 개인정보와 같이 공익성이라는 논리에 따라 공개의 부분을 확대하였으며, ③다만 행정운영정보에 관하여는 행정의 입장을 지지하였다. 피고인 지사는 본 판결에 대해 항소하지 아니하고 그대로 받아들여서 사건을 확정하였다.

(2) 개인정보

정보공개제도의 기초라고 할 수 있는 국민의 알권리를 보호한다는 것과 개인의 권리로서 확립된 프라이버시의 보호는 경우에 따라서 이념적으로나 현실적으로 긴장관계에 있다고 할 수 있다. 일본의 정보공개법 제5조 제1항 및 제2항에서는 개인 및 법인에 관한 정보는 비공개사유로 규정하고 있으며 각 지방자치단체의 조례³⁸⁾에서도 예외 없이 이와 유사한 규정을 가지고 있다.

이와 관련한 대표적인 사례로는 행정청이 택지개발을 목적으로 부동산감정사에게 작성시키도록 한 문서로서 토지의 표준택지가격을 산출한 평가조서 등의 공문서를 공개하도록 청구한 사안이 있다. 집행기관인 長野市長이 비공개로 결정한 것에 대해 불복하여 취소소송을 제기한 것이다. 제1심인 長野지방법원은 공문서의 기재내용이 개인과는 관계가 없는 토지평가에 관한 것이고, 토지평가는 부동산

37) 1994(行ウ) 第8号 情報公開事件 判例集未登載, 본 사안에 관하여는 曾和俊文, “産業廢棄物處理行政と情報公開”, JURIST 1120号, 1997, 59頁.

38) 각 지방자치단체의 조례는 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, ①개인이 식별되는 정보 가운데 프라이버시로서 보호할 가치가 있는 것만을 비공개로 하는 입법례, ②개인에 관한 정보로 특정개인이 식별되거나 또는 식별될 수 있는 것이라고 하여 개인정보로 칭해지는 것을 일괄적으로 비공개로 하는 유형으로 나누어진다고 한다. 田村悦一, 住民參加の法的課題, 164-165頁.

산감정사가 객관적으로 결정한 성질의 것이며, 토지의 공공성을 고려하면 프라이버시의 성격을 갖는다고 보기 어렵다고 판시하였다.³⁹⁾ 이에 대해 제2심인 東京高等법원은 본건 공문서가 개인소유의 토지에 관한 것으로 소유자가 식별될 수 있으며, 개인의 재산상황을 표시한 것으로 개인정보에 해당한다고 하는 판단을 전제하면서도 토지평가는 개인의 재산상태에 관한 정보라고 할지라도 개인의 신체, 생활, 경력, 성적 등의 구체적인 개인정보와 동등한 것으로 볼 수 없다고 판시하여 원심과 같이 비공개결정을 취소하였다.⁴⁰⁾

(3) 미성숙한 정보·계획상의 정보

환경 및 개발행정에 있어서 커다란 쟁점으로 대두되는 것으로는 행정의 의사결정과정에서 나타나는 미성숙한 정보의 처리문제가 있다. 이러한 미성숙정보는 ① 지역주민들에게 오해나 혼란을 발생시킬 수 있으며, ②자유로운 의견교환이나 토의가 이루어지기 어렵고, ③이후 충분한 자료를 얻는 데 방해가 되며, ④ 특정인에 대한 공개는 일부에게 혜택을 줄 수 있기 때문이다.⁴¹⁾

이와 관련한 대표적인 사안으로는 京都鴨川댐 候補地選定位置圖公開請求事件과 大阪安威川댐 地質調査報告書公開請求事件이 있다. 鴨川댐사건은 댐부지의 후보지점 20개에 관한 개요도를 공개청구한 사안으로 행정기관은 당해문서의 공개는 앞으로 있을 협의회의 의사형성과정 및 지사의 의사결정에 현저한 지장을 준다고 하여 비공개결정을 하였고, 이에 대해 지역주민들이 취소소송을 제기한 것이다. 이에 대해 京都지방법원은 행정의 의사형성과정에 주민들의 참가를 보장하여야 하는 것과 비공개 필요성을 비교형량하여야 한다는 입장에 서서 개요도 자체가 주민들에게 오해를 불러일으킬 개연성은 희박하다는 등의 증거가 없고 지역주민들의 참가요청을 배척할 정도의 현저한 지장을 초래한다고 보기 어렵다고 판시하여 원고의 취소청구를 받아들였다.⁴²⁾ 그러나 제2심인 大阪高等법원은 협

39) 長野地判 1992. 2. 27, 判例自治97号, 24頁.

40) 東京高判 1993. 3. 22, 判例時報1458号, 49頁.

41) 兼子仁 外 編, 情報公開·情報提供, 勞働旬報社, 1985, 146頁.

의회위원에 대한 심리적 압박을 주어 공정한 의사를 형성하는데 현저한 지장을 줄 것이라고 하여 판시하였고,⁴³⁾ 최고재판소도 이러한 판결이 정당하다고 지지하였다.⁴⁴⁾

安威川댐사건에서 지역주민들의 댐건설을 반대하며 댐건설 관계서류를 공개하도록 청구한 사안이다. 이에 대해 大阪지방법원은 조사의 실질적 부분인 비공개부분이 공개되면 지역주민들의 강한 반발을 발생시킬 위험이 있다고 보고 앞으로 있을 조사연구, 기획, 조정 등에 현저한 지장을 초래한다고 하여 청구를 기각하였다.⁴⁵⁾ 이에 대해 大阪고등법원은 대상문서가 전문가가 조사한 자연계의 객관적·과학적 사실이고 이에 대한 분석이므로 건설을 수행하는 데 오해를 초래할 것으로 생각하지 않는다고 하여 원심을 번복하였다.⁴⁶⁾ 최고재판소도 고등법원의 입장을 지지하여 판결을 확정하였다.

VI. 맺음말

환경행정영역에서 정보공개 기능 및 필요성이 강조되면서 개별법으로서 환경정보공개법의 제정을 촉구하는 견해도 제기되기도 하였고,⁴⁷⁾ 혹은 곧 바로 입법화를 서두르는 것 보다는 환경정책기본법 등의 환경관련 개별법에서 공개에 관한 규정을 두고, 한편으로는 각 지방자치단체의 조례를 통해 법제적 정비를 서두르면서 주민참가제도의 확대, 소송요건의 완화 등 법규적 여건들을 조성하는 것이 필요하다는 견해도 제기되기도 하였다.⁴⁸⁾ 또한 1995년 제정되고 개정작업이

42) 京都地判 1991. 3. 27, 判例自治88号, 13頁.

43) 大阪高判 1993. 3. 23, 判例自治113号, 22頁.

44) 最判 1994. 3. 25, 判例時報1512号, 22頁.

45) 大阪地判 1992. 6. 25, 判例時報1463号, 52頁.

46) 大阪高判 1995. 6. 29, 判例タイムズ890号, 85頁.

47) 김형철, “공법상 환경정보청구권”, 헌법학연구 제6권 2호, 2000, 226면.

48) 김희곤, “환경행정에의 주민의 참가와 환경정보공개제도”, 토지공법연구 제9집, 2000, 245면.

전개되어 오던 정보화촉진기본법을 토대로 정보화촉진기본계획을 수립하고 정보화를 효율적으로 추진하기 위해 노력하고 있고 이러한 추진계획은 환경분야의 정보화추진에 관한 사항을 포함하고 있다. 차제에 환경정보의 디지털화를 실현시켜 정부가 가지고 있는 환경행정정보의 공개를 확대하여 국민의 알 권리를 적극 보장하고, 나아가 대민서비스의 전자화를 촉진하여 환경행정업무의 효율화를 위한 환경관련 개별법령들의 정비도 필요하다고하는 주장이 제기되기도 하였다.⁴⁹⁾

환경정보공개법의 제정을 서둘러야 할 것인가의 논의는 별론으로 하더라도 우리의 법제에서는 그 동안 정보공개법을 제정하여 정부가 보유하는 정보를 원칙적으로 시민들의 청구에 의하여 공개하도록 일반화하고 있는 점, 한편으로는 부분적이기는 하지만 환경관련 법률에서도 살펴보았듯이 정보의 공표 내지는 공개에 관한 법제적 노력을 경주하여 온 사실은 평가할 만 하다고 생각된다. 아울러 정보공개에 대한 사법부의 태도를 보면 비교적 적극적으로 판단하였다는 사실도 이해할 수 있다.

현재 환경행정과 관련한 정보공개청구사안을 살펴보면 적지 않은 정보공개청구가 제기되고 있으며,⁵⁰⁾ 나아가 행정기관의 비공개처분에 대하여 이의신청은 제기하는 경우는 적지 않게 발생하고 있다. 다만 소송으로 연계된 공개청구사안은 그다지 많이 발생하고 있지는 않다고 할 수 있다. 환경관련 소송은 대개는 민사상의 손해배상청구사건, 공사가처분신청사건, 행정기관의 처분에 대한 취소소송 및 무효확인소송 등이 거의 대부분이라고 할 수 있다. 특히 정보공개청구사안은 공공기관의 비공개결정에 대한 취소를 제기하는 소송이 대부분을 차지한다. 최근에는 특히 개발행정과 관련하여 정보공개청구사건이 다수 제기되었고 아울러 환경행정에 대한 처분에 불복하여 정보공개를 청구하는 사안도 발생하고 있다. 이러한 경향은 정보공개를 요구하는 시민들의 수요가 점차 증대되는 것과 함께 강하게 나타날 것으로 보이며, 환경에 관한 국민적 관심이 더욱 확대됨에 따라 각

49) 김형철, “공법상 환경정보화 촉진을 위한 법제”, 헌법학연구 제8권 2호, 2002, 241면.

50) 특히 시민단체들에 의한 정보공개청구는 적지 않게 발생하고 있다. 그 단면을 엿볼 수 있는 문헌으로는, 강경근, 정보공개제도의 입법 및 사법적 실현, 한국법제연구원, 2002, 80면.

중 행정불복의 사안은 더욱 다양한 분야에서 발생할 것으로 생각된다. 다만 정보 공개청구와 관련된 구체적인 사안에서 검토하였듯이, 공개의 여부는 여전히 행정청의 자유로운 판단에 맡겨진 부분이 넓다고 볼 수 있다.

한편으로 사회의 다양한 변화에 대처하기 위해 환경행정과 관련이 있는 법제들은 매년 개정작업을 해야 할 정도이다. 아울러 각 개별법에서 정보공개 의무를 법제화하도록 요구하는 분야도 점차 확대될 것으로 생각된다.⁵¹⁾ 또한 각 종의 개발행정을 수행하기 위한 법제들이 새롭게 생성되기도 하고 다양하게 변화되기도 한다. 이러한 상황에서 환경행정 및 개발행정의 경우에는 그 집행과정에서 지역주민들과 마찰을 일으키는 경우가 적지 않다. 대개는 개발행위로 인하여 자연환경이 오염되고 이로 인한 피해가 지역주민들에게 직접적으로 혹은 간접적으로 미친다는 것을 우려하는 것이다. 행정기관과 주민들 사이에 발생하는 분쟁을 가능한 범위에서 사전에 방지하고 때로는 사후에 분쟁을 원활하게 해결을 위하여 여러 가지 법제적 연구가 다각적인 방면에서 이루어져야 할 것이다. 이러한 연구 가운데 하나로서 주목을 할 필요가 있는 것이 정보공개 문제이다.⁵²⁾ 정보공개 중요성은 비단 환경행정에 제한되는 것은 아니라는 사실은 재론의 여지가 없다. 그러나 적어도 환경행정분야에서 정보공개제도는 더욱 의미있게 작용하고 있다고 하는 사실을 깊이 새겨야 할 것으로 생각한다. 이런 의미에서 앞으로도 정보공개 법제 및 법리가 어떻게 전개될 것인가 그 추이에 대해 관심을 가지고 지켜보아야 할 것이다.

51) 예를 들면 민간폐기물처리업자에 대한 위탁수수료를 신고하게 하고 이를 공개하도록 하는 방안도 제기되고 있다. 박균성, “산업폐기물처리책임체계의 재검토”, 경회법학 제36권 1호, 2001, 86면.

52) 일본의 경우 산업폐기물처리장 설치문제를 둘러싸고 지역주민들과 분쟁이 끊이지 않고 있다. 주민들이 폐기물처리장에 반대하는 것은 폐기물처리사업의 의미를 이해하지 못하고 있으며, 충분한 정보공개를 하지 않은 채 일방적으로 계획을 진행시키기 때문에 주민들이 불안하게 생각하고 있으며 각 종 오염으로 인한 피해를 우려하고 있는 상황에 대해 충분한 설명이 없으며 주민들의 의견을 들으려고 하지 않고 있다는 것이다. 결국 이러한 배경에는 시설의 설치과정에서 충분한 정보를 공개하지 아니하고 주민들의 참가를 인정하지 아니하는 것이 분쟁의 한 원인이 되었다는 점을 지적하고 있다. 曾和俊文, 前掲書, 59頁.

참고문헌

- 강경근, 정보공개제도의 입법 및 사법적 실현, 한국법제연구원, 2002.
- 김형철, “공법상 환경정보청구권”, 헌법학연구 제6권 2호, 2000.
- 김형철, “공법상 환경정보화 촉진을 위한 법제”, 헌법학연구 제8권 2호, 2002.
- 김희곤, “환경행정에의 주민의 참가와 환경정보공개제도”, 토지공법연구 제9집, 2000.
- 박군성, “산업폐기물처리책임체계의 재검토”, 경희법학 제36권 1호, 2001.
- 박군성·함태성, 환경법, 박영사, 2006.
- 박윤훈, 최신행정법강의(하), 박영사, 2004.
- 성낙인, “일본의 정보공개법” 고시연구 1999년 9월호.
- 신봉기, “한국의 행정절차와 행정정보에 대한 자유로운 접근”, 공법연구 제35집 제4호, 2007.
- 이한성, “미국의 행정정보공개제도”, 행정법연구 제2호, 1998.
- 채우석, “개발행정과 환경행정소송”, 공법연구 제33집 제5호, 2005.
- 채우석, “일본의 정보공개법제에 관한 일고”, 아·태공법연구 제5집, 1998.
- 채우석, “정보공개와 판례의 동향”, 토지공법연구 제24집, 2004.
- 한위수, “정보공개청구사건의 재판실무상 제문제”, 인권과 정의 제304호, 2001.
- 홍준형, “환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연구”, 행정논총 34권 2호, 1996.
- 兼子仁 外 編, 情報公開·情報提供, 勞働旬報社, 1985.
- 判例時報1317号, 1989.
- 判例自治88号, 1991.
- 判例自治97号, 1992.
- 判例時報1463号, 1992.
- 判例自治113号, 1993.
- 判例時報1458号, 1993.
- 判例時報1512号, 1994.

環境廳企劃調整局企劃調整課, 環境基本法解説, ぎょうせい, 1995.

判例タイムズ890号, 1995.

北村喜善, “環境法政策の現状と課題”, 法律時報 1997年 10月号.

曾和俊文, “産業廃棄物処理行政と情報公開”, ジュリスト1120号, 1997.

田村悦一, “開発行政情報の公開”, 佐藤幸治・清永敬次, 憲法裁判と行政訴訟, 有斐閣, 1999.

北村喜宣, “環境規制執行の實態と執行法政策”, 大冢直・北村喜宣編, 環境法學の挑戦, 日本評論社, 2002.

室井力, 住民参加のシステム改革, 日本評論社, 2003.

宇賀克也, 情報公開の理論と實務, 有斐閣, 2005.

田村悦一, 住民参加の法的課題, 有斐閣, 2006.

<Abstract>

Public Release of Information in Environmental Administration

Chae, Woo Suk

The function of public release of information is critical to the environmental administration and the development administration field. Public release of information could bring appropriate procedure such as lay people's participation, and further function as restriction on administration through clarity in the administration process by releasing information that the administration agency possess during the administrative decision making process. This is especially more meaningful in the environmental administration field as technological and scientific discretion is widely accepted.

People's interest in public release of information has been growing since the Korean Freedom of Information Act was enacted and together, improvements dealing with public release of information are actively dealt within the environmental laws. Thus this article will analyze people's need for information release and evaluate the Justice Department's decision by examining the essential contents and cases of the environmental administration and related Administrative Information Release Act.

주 제 어 : 환경정보, 정보공개, 정보공개법, 환경행정, 개발행정, 공개청구, 주민참가, 환경보존 Keywords : Environmental Information, Information Release, Information Disclosure Act, Environmental Administration, Development Administration, Request for Disclosure of Information, Resident Participation, Environmental Preservation
