

독일 환경정보법상 기록열람청구권

- 계획확정절차와 관련하여 -

정 훈*

차 례

- I. 서론
- II. 연방법상 환경정보청구권의 근거와 체계
- III. 주법상 환경정보청구권의 근거
- IV. 기록열람청구권에 관한 사례검토
- V. 계획확정절차상 기록열람청구권의 의미

I. 서론

환경과 관련된 일정한 사업에 있어서 진행 중인 計劃確定節次¹⁾에 관한 記錄閱覽(Akteneinsicht)이 재판상 쟁점이 된 경우 기록열람신청자는 환경정보청구권을 주장하게 될 것이다. 여기에서 ‘환경정보청구권(Umweltinformationsanspruch)’

* 전남대학교 행정학과 조교수

1) 독일 『행정절차법(VwVfG)』 제72조에 의하면 관련 법령에서 계획확정절차를 거치도록 하고 있는 경우 동법 제73조 내지 제78조의 규정을 적용하도록 하고 있다. 가령 『순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)』 제31조 제2항에 의하면 ‘폐기물매립장’의 설치를 위해서는 계획확정절차를 거쳐야 하고, 그 밖에 중요하지 않은 폐기물시설에 대해서는 동법 제31조 제3항에 의해 계획확정절차 대신에 보다 간단한 계획허가절차에 의하도록 하고 있다. 계획확정절차에서 핵심적인 부분은 ‘청문절차(Anhörungsverfahren)’와 ‘토론절차(Erörterungsverfahren)’이다.

이라 함은 환경과 관련된 정보에 접근할 것을 바라는 권리이다.²⁾

현행 한국법상 환경정보청구권에 관한 직접적인 단일 법률은 없고, 정보공개에 관한 일반법으로 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』이 있으며, 기타 관련된 사항에 따라 개별 법률이 있다. 동법은 제7조 제1항 제1호에서 제4호에 해당하는 사항을 공표할 “행정정보”로 규정하고 있다. 여기에 해당하는 것으로는, 「국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보」, 「국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보」, 「예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보」, 「그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보」등인데, 동조 제2항은 “공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다”고 규정하여 공표해야 할 행정정보가 여기에 한정되지 않음을 명시하고 있다. 따라서 이 규정에 의하면 환경에 관한 정보도 공개해야 할 행정정보에 해당함은 물론이다.

이처럼 일반적인 행정정보에 포함되는 정보로서 환경정보를 파악하는 방법도 있지만, 환경법 체계 속에서 환경정보청구권을 찾는다면, 그 근거는 『환경정책기본법』에서 찾아야 할 것이다. 동법 제15조의3 제1항은 “환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식정보를 보급하고, 국민이 환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기에서 말하는 “환경정보”에 대해서는 동법 시행령 제4조의8 제1항이 열거하고 있는데, 「법 제15조 제1항의 규정에 의한 환경상태³⁾의 조사평가 결과」, 「법 제15조의3 제4항의 규정에 의한 전문기관의 환경현황 조사결과」, 「환경정책의 수립 및 집행에 필요한 환경정보」, 「자연환경 및 생태계의 현황을 표시한 지도 등 환경지리정보」, 「일반국민에게 유용한 환경정보」, 「그 밖에 환경보전 및 환경관리를 위하여 필요한 환경정보」등이다. 따라서 이 법률에 의해서도 환경정보에 접근을 구하는 환경정보청구권은 인정된다고 할 것이다.

한편, 한국과 달리 독일의 경우에는 연방법 혹은 주법상 개인에게 일정한 환경정보

2) 환경정보는 독일 『환경정보에 관한 법률(UIG)』 제2조 제3항에서 열거하고 있는 사항을 말한다. 이에 대해서는 후술함.

3) 자연환경 및 생활환경현황, 환경오염 및 환경훼손상태, 환경오염 및 환경훼손요인, 환경의 질의 변화

청구권을 인정하고 있다고 볼 만한 다양한 규정들이 산재해 있다. 우선, 연방법으로는 『환경정보에 관한 법률(Umweltinformationsgesetz: UIG)』이 있고, 각 州에는 환경정보에 관한 유럽공동체지침 RL2003/4/EG(UI-RL)에 의거해 2005년 2월 14일까지 환경정보에 관한 청구권을 도입할 책무가 부과되어 있으며, 그 밖에 정보청구권에 관한 법률로는 『정보자유에 관한 법률(Informationsfreiheitsgesetz: IFG)』과 『행정절차법(Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG)』 등이 있다. 여기에서 특히 문제가 되는 것은 개인에게 행정청에 대한 정보청구권을 인정하고 있는 각기 상이한 연방법 혹은 주법상 규정과 관련하여 유럽공동체법상 부분적으로 제시된, 그러한 청구권에 대한 규범적인 근거를 연방과 주차원의 공법체계 안에서 명확히 밝히는 것이다.

이하에서는 독일 환경정보법제상 이처럼 다양하게 규정하고 있는 정보청구권의 의미와 체계 및 각 법률에서 규정하고 있는 정보청구권간의 관계에 대한 고찰을 통해 환경정보청구권의 근거와 체계를 고찰하고자 한다. 이와 관련하여 특히 계획확정절차 내에서 환경정보청구권으로서 독자적인 기록열람청구권이 인정될 수 있는지를 살피는 것은 매우 의미 있는 것이 될 것이다. 독일의 환경정보청구권과 기록열람청구권에 대한 이러한 고찰은, 그간 한국의 환경관련 대규모사업에서 이해당사자의 권익보호와 환경행정에 대한 참여와 절차의 투명성이라는 담론을 둘러싸고 반복되는 갈등과 분쟁의 해결에 하나의 단초를 제공하게 될 것이다.

II. 연방법상 환경정보청구권의 근거와 체계

1. 환경정보법상 환경정보청구권

(1) 환경정보청구권의 주체 및 대상

연방차원에서 환경정보에 접근(Zugang zu Umweltinformation)을 바라는 청구권은 『환경정보에 관한 법률(Umweltinformationsgesetz: UIG)』 제3조

제1항 제1문⁴⁾에서 근거를 찾을 수 있다. 이 규정에 의하면 누구든지 정보를 공개할 의무가 있는 행정기관이 보유하고 있는 환경정보에 법적 이익을 설명하지 않고 자유롭게 접근할 수 있다. 여기에서 法的 利益(rechtliches Interesse)에 대한 설명의무 없는 자유로운 접근(Freier Zugang ohne Darlegungspflicht)이라 함은 관련 정보 청구권자의 측면에서 볼 때 정보에 대한 접근이 “조건 없이(voraussetzungslos)” 보장되어야 한다는 것을 의미한다.⁵⁾ 정보청구권의 대상이 되는 기관은 UIG 제2조 제1항⁶⁾에서 말하는 정보공개 의무 있는 기관(informationspflichtigen Stellen)을 말한다. 여기에는 실질적인 立法活動이나 司法活動을 하지 않는 한, 연방행정의 모든 기관이 해당한다. 나아가 公的 任務(öffentliche Aufgaben)나 公役務(öffentliche Dienstleistungen)를 수행하는 경우에는 “환경과 관련되고” 연방행정의 통제아래 놓여 있는 한, 私法上の 自然人이나 法人도 해당한다.

(2) 정보공개 원칙 및 예외

정보공개 의무가 원칙이지만, 구체적인 경우에 이러한 원칙에 대한 예외에 대해서는 UIG 제8조(공익의 보호)⁷⁾, 제9조(기타 이익의 보호)가 규정하고 있다. 예

4) § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG: 누구든지 이 법률이 정하는 바에 따라 제2조 제1항에서 말하는 정보공개 의무가 있는 기관이 취급하는 환경정보에 법적 이익을 설명하지 않고 자유롭게 접근할 것을 바라는 청구권을 갖는다.

5) BT-Drs. 15/3406, S. 15; *Scheidler*, UPR 2006, 13, 15; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, DVBl 2006, 6, 15, S. 735.

6) § 2 Abs. 1 UIG: 정보공개 의무 있는 기관은 다음 각호에 해당하는 기관이다.
 1. 행정부와 기타 기관. 이러한 기관이 그 위원들을 소집하게 되는 위원회는 기관에 자문을 하는 기관의 일부에 해당한다. 다만, 다음의 경우는 정보공개 의무 있는 기관에 속하지 아니하다.
 a) 입법활동에 종사하거나 법규명령을 발령하는 최상급 연방행정청
 b) 행정임무를 수행하지 않는 연방법원
 2. 특별히 환경관련 생존배려와 같이 환경과 관련된 공적 임무를 수행하거나 공역무를 이행하는 자로서 연방의 통제아래 있거나 연방의 감독 아래 있는 공법상 법인에 복종하는 사법상의 자연인 또는 법인

7) § 8 Abs. 1 UIG: 정보의 공개는 다음 각호에 해당하는 사항에 대해 침해적인 영향이 미

외적으로 공개를 하지 아니할 例外要件(Ausnahmevoraussetzung)이 충족되는 경우 정보공개신청을 거부해야 하는 기속적인 법적 효과가 부여되어 있다. 물론 동 규정의 적용요건상 “공개해야 할 중대한 공익이 있는(das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt)” 경우, 즉 정보공개원칙에 대한 예외에 대한 再例外(Rückausnahme)의 요건이 규정되어 있는데, 이에 대해서는 재량이 아니라 법원에 의해 전적으로 심사대상이 되는 것으로써, 공개하지 않아야 할 이익, 즉 「공개예외에 대한 이익(Ausnahmeinteresse)」과 공개해야 할 이익, 즉 「정보공개에 대한 이익(Informatonsinteresse)」 사이의 형량이 행해져야 할 것이다.⁸⁾ 또한 이러한 이익형량 외에도 정보접근허용에 대한 일반적인 원칙의 취지를 살리기 위해서는 예외요건에 해당하는 항목들을 엄격하게 해석되어야 한다는 연방입법자와 유럽공동체 지침의 의도도 고려되어야 한다.⁹⁾

(3) 인정되는 환경정보

어떤 내용의 환경정보에 대한 접근할 수 있는지는 UIG 제3조 제1항 제1문에 의해 청구권의 내용에 의해 정해진다. 여기에서 「環境情報(Umweltinformation)」라 함은 UIG 제2조 제3항¹⁰⁾에서 나열하고 있는 영역에 해당하는 사항들을 말한다.

철 우려가 있는 경우에는 공개해야 할 중대한 공익이 있는 경우가 아니라면 공개신청은 거부되어야 한다.

8) *Schrader*, ZUR 2005, 568, 570; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 736.

9) BT-Drs. 15/3406, S. 18; Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2003/4/EG(UI-RL).

10) § 2 Abs 3 UIG: 환경정보는 그것의 집적방식을 불문하고 다음 각호에 해당하는 사항에 관한 모든 자료이다.

1. 공기와 대기, 물, 토양, 경관과 습지, 해안과 바다를 포함한 자연적인 생활공간과 같은 환경요소의 상태와 유전자변형체를 포함하여 변형종과 그들의 부분 및 이러한 환경요소들 사이의 상호작용
2. 물질, 에너지, 소음과 광선, 모든 종류의 폐기물과 같은 인자들 및 제1호에서 말하는 환경요소에 영향을 미치거나 미칠 개연성이 있는 환경으로의 물질의 방출, 유입 기타 배출
3. 다음과 같은 조치나 활동
 - a) 제1호에서 말하는 환경요소와 제2호에서 말하는 인자들에 영향을 미치거나 미칠

동 규정에서 정하는 적용영역은 종래의 법률규정과 달리 유전공학, 생존수단과 관련된 소비자보호 및 문화유적지에 관한 정보와 건축물까지도 명시하였다.¹¹⁾ 정보접근에 대한 신청에 대해서는 UIG 제3조 제3항 제2문 제1호에 의해 원칙적으로 1월 이내에 가부가 결정되어야 하고 필요하다고 판단되는 경우에는 접근이 보장되어야 한다. 다만 특별한 영역의 정보나 신청된 정보가 특별히 다양한 요소들을 포함하고 있는 경우에는 UIG 제3조 제3항 제2문 제2호의 규정에 의해 2월의 기간 안에 처리를 해도 무방하다. 어떤 종류의 정보에 대한 접근이 허용되어야 할 것인지는 원칙적으로 신청에 따른다. 그러나 명백하게 많은 행정비용을 요하거나 기존에 이미 용이하게 접근할 수 있는 정보를 요구하는 경우와 같이 신청된 정보접근을 거부할 수 있는 중대한 이유가 있는 경우에는 정보공개 의무 있는 기관은 다른 방식으로 접근을 허용할 수 있다.

결국 연방차원에서 기록열람에 대한 청구권은 UIG 제3조 제1항 제1문으로부터 나온다고 할 수 있다.

2. 환경정보청구권과 기타 정보청구권

(1) 행정절차법상 정보청구권과 관계

연방법 또는 주법에 기초를 두고 있는 환경법상 기록열람청구권을 포괄적으로

개연성이 있는 것

b) 제1호에서 말하는 환경요소의 보호를 목적으로 하는 것: 정책적 구상, 법규정과 행정규칙, 협정, 환경협약, 계획과 프로그램 등도 이러한 조치에 해당한다.

4. 환경법의 구현에 관한 보고

5. 제3호에서 말하는 조치나 활동의 준비 및 시행을 위해 이용되는 비용-편익 분석 또는 그 밖의 경제적 분석과 가정

6. 인간의 건강과 안전의 상태, 경우에 따라 제1호에서 말하는 환경요소의 상태 또는 제2호, 제3호에서 말하는 인자나 조치 및 활동에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 경우에는 인류의 생존조건 및 문화유적지와 건축물; 식료품체인점(Lebensmittelkette)의 오염(Kontamination)도 여기에 속한다.

11) *Näckel/Wasielewski*, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl 2005. 11. 1, S. 1351, 1353; *Scheidler*, UPR 2006, 13, 14; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 736.

보장하는 것은 다른 법률에서 규정하고 있는 그 밖의 정보청구권과의 관계에 비추어 다음과 같은 문제를 제기한다. 이와 관련하여 계획확정절차가 진행 중인 경우 여기에서 고찰되어야 할 기록열람에 관한 문제점에 대해서는 일반적인 행정법 또는 특별법으로서 정보자유법으로부터 - 개개의 경우에 연방법과 주법이 각기 상이하게 규정하는 경우 - 청구권의 근거가 문제 된다.¹²⁾

우선 행정절차법 제29조 제1항 제1문¹³⁾ 또는 이에 상응하는 주행정절차법에 의한 일반적인 기록열람청구권이 고려되어야 한다. 이러한 기록열람청구권은 종래 독일 행정법이 명시적으로 확인했던 “제한된 기록공개의 원칙(Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit)”의 표현이며, 그 결과 청구권은 오직 행정절차에 관련된 자에게만 허용될 수 있었다.¹⁴⁾ 따라서 관계인에게는 행정절차법 제29조 제1항 제1문에 의해 그것을 아는 것이 자신의 법적 이익의 주장이나 방어를 위해 필요한 경우에는 정보에 접근하는 것이 허용되어야 한다. 그럼에도 불구하고 여기에서 고찰되어야 할 진행중인 계획확정절차의 상황과 관련해서는 행정절차법 제29조는 동법 제72조 제1항 후단¹⁵⁾에 의해 羈束的인 請求權(gebunden Anspruch) 대신에 오직 義務에 適合한 裁量(pflichtgemäßes Ermessen)에 의해서만 정보접근에 대해 판단되어야 한다는 내용으로 변경되었다.¹⁶⁾ 이러한 재량에 의존하는 청구권과 기속된 환경정보청구권 사이의 관계에 대해서는 UIG 제

12) 건설기준계획절차에서 경미한 열람권에 대해서는, *Kukk*, UPR 2005, 19ff.

13) § 29 Abs.1 Satz 1 VwVfG: 행정청은 그것을 아는 것이 그의 이익의 주장이나 방어를 위해 필요한 경우에는 관계인에게 절차에 관계된 기록의 열람을 허용해야 한다.

14) *Schoch*, DÖV 2001, 1, 3f.; *Kloepfer*, UPR 2005, 41, 45; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 737.

15) § 72(계획확정절차에 관한 규정의 적용범위)

제1항 후단: 제29조는 기록열람이 의무에 적합한 재량에 의해 허용될 수 있는지에 따라 적용될 수 있다.

16) 그 외에 정보청구권으로서 행정절차법 제73조 제3항 제1문도 고려 대상이다.

§ 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG: 「자치단체는 계획을 착수 후 3주에서 한달 동안 열람을 위해 개시해야 한다.」물론 이 규정은 오직 좁은 의미에서 계획의 기초되는 기록과 그에 따라 여기에서 특별히 중요하지 아니한 다른 행정청의 의견이나 감정의견을 대상으로 하고 있다. 이에 관한 상세한 내용에 대해서는, *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl., 2005, § 73, Rdnr. 35ff.

3조 제1항 제2문에 의하면, 정보접근에 관한 다른 청구권은 환경정보청구권의 규정에 의해 영향을 받지 않는다고 한다.

(2) 정보자유에 관한 법률에 의한 정보청구권과 관계

그 밖의 청구권의 근거로서 정보자유에 관한 법률(Informationsfreiheitsgesetz: IFG)의 규정을 생각할 수 있다. IFG 제1조 제1항¹⁷⁾ 또는 이에 상응하는 주법상 규정¹⁸⁾에 의하면 신청자를 위해 조건 없는 정보청구권이 존재하고, 오직 일정한 예외적인 경우에만 청구권이 배제된다. 그러한 점에서 동 규정의 구조는 실제적인(materiell) 것이고 절차에 의존하지 않는(verfahrensunabhängig) 청구권으로서 환경정보청구권의 구조와 일치한다. 양자의 경합관계와 관련하여 연방법상 정보청구권을 위한 IFG 제1조 제3항¹⁹⁾에 의해 다른 기존의 정보청구권은 정보보호에 관한 법률에 우선한다고 명시적으로 규정되어 있다. 이와 비교할 수 있는 명시적인 규정이 존재하지 않는 州에 있어서는, 적용영역상 특별한 규정인 환경정보청구권의 우위로 인해 역시 동일한 결론에 이르게 될 것이다.²⁰⁾

결론적으로 지금까지 언급된 문제의 해결을 위해서는 결정적으로 기록열람에 관해서는 환경정보법상 청구권에 초점이 모아져야 한다고 할 것이다. 왜냐하면,

17) §1 Abs. 1 IFG: 누구든지 이 법률이 정하는 바에 의해 연방행정청에 대해 직무상 정보에 접근을 바라는 청구권을 갖는다. 그 밖의 연방기관이나 연방조직에 대해서도 이들이 공법상 행정업무를 수행하는 경우에는 이 법률이 적용된다. 행정청이 자신의 임무를 수행하기 위해 그들을 이용하는 경우에 자연인이나 사법상 법인도 이 규정에서 말하는 행정청에 해당한다.

18) 기왕의 정보자유에 관한 법률의 예로는, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein 등에서 볼 수 있다. 이에 관해서는, Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einleitung, Rdnr. 14ff.

19) §1 Abs. 3 IFG: 직무상 정보접근에 관한 다른 법규의 규정은 행정절차법 제29조와 사회법전 제10편 제25조를 제외하고는 이 법률에 우선한다.

20) Näckel/Wasielewski, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, S. 1351, 1357; Schrader, ZUR 2005, 568, 572ff.; Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984, 989; 한편, Schoch,는 IFG을 통해 최소한의 기준을 알 수 있도록 보장해야 하고, 따라서 적용범위가 그리 넓지 않은 특별법이 부지중에 일반적인 정보청구권의 배제로까지 나아가지 않아야 한다고 한다, Die Verwaltung 35(2002), 149, 161,

환경정보청구권은 정보보호에 관한 법률로부터 도출되지 않으며, 또한 행정절차법상 절차에 의존하는 정보청구권은 결코 “다량(Mehr)”의 정보를 보장할 수 없고, 오히려 신청자의 시각에서 볼 때 재량에 의한 청구권(Ermessensanspruch)으로서 더 많은 불확실함을 야기하기 때문이다.²¹⁾

III. 주법상 환경정보청구권의 근거

1. 환경정보청구권논의의 경과

연방의 경우와 달리 주법상 기록열람과 관련하여 환경정보접근청구권의 근거에 관한 법상태는 훨씬 더 복잡한 양상을 보이고 있다. 2005년 2월 14일 이전까지 환경정보청구권은 舊 UIG 제4조 제1항으로부터 도출되었다. 그러나 새로운 UIG의 시행으로 연방입법자는 이 법률을 폐지하였고²²⁾, 그에 따라 이 사안에 대해 연방이 포괄적인 입법권한을 갖는지에 관한 종래의 논란²³⁾을 종식시켰다. 이러한 입법적 조치의 결과 주차원의 환경정보청구권은 이제는 전적으로 州法에서 법적 근거를 찾아야만 했다.

그러나 각 州가 의도한대로 설계된 고유한 환경정보청구권이 그대로 입법화될 수는 없었다. 오히려 2001년 10월 20일에 발효된 소위 “Aarhus-협약”²⁴⁾과 이

21) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 737.

22) Art. 9 des Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 28. 12. 2004, BGBl. I, S. 3704, 3710.

23) 이러한 논쟁에 대해서는 *Schonerus*, in: *Schonerus/Schrader/Wegener*, Umweltinformationsgesetz, 2. Aufl., 2002, §2, Rdnr. 47ff.; *Turaux*, Umweltinformationsgesetz, 1995, §4, Rdnr. 20ff.; *Näckel/Wasielewski*, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, S. 1351, 1354.

24) 『정보접근과 결정절차에 관한 공개참여 및 환경사건과 관련한 재판절차참여에 관한 UN/ECE-협약(UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die

것이 유럽공동체법으로 전환된 RL2003/4/EG(UI-RL)로부터 UI-RL 제10조에 의거해 2005년 2월 14일까지 주법상 환경정보에 관한 청구권을 도입할 주의 책무가 발생하였다. 그러나 어떠한 주도 위의 기한을 준수하여 이러한 책무를 이행하지는 않았다. 환경정보청구권에 대한 주법상 전환에 대해서는 지금까지 두 가지의 상이한 방안이 제시되었다. 하나는 주입법자로 하여금 정보제공청구권에 관하여 연방의 UIG의 규정에 따르도록 하자는 것인데 이 것이 주류를 이루고 있다.²⁵⁾ 또 다른 하나는 명백하게 연방의 UIG와 별도로 실질적으로 독자적인 입법을 하자는 것인데, 부분적으로 주법상 환경정보청구권을 형성하거나 혹은 법안을 계획하는 중에 있기도 하다.²⁶⁾

2. EU 지침의 직접 적용가능성의 문제

정보공개를 청구하는 시점에서 청구권에 관한 주법상 어떠한 근거도 없는 경우에 주법상 명시적인 규정 없이도 환경정보에 대한 접근청구권이 인정될 수 있는지에 관한 문제가 제기된다. 이와 관련하여 UI-RL의 직접적인 적용가능성을 생각해 볼 수 있다. 각 회원국의 행정주체에 대한 직접적인 간섭효에 원칙적으로 반대하는 것을 내용으로 하는 유럽공동체조약(EGV) 제249조 제3항²⁷⁾에서 규정된 지침의 전환필요성에 대해, 전환이 이루어지지 않는 경우에 대해서는 지배적인 견해에 의하면 일정한 요건 하에 직접적인 적용이 인정될 수 있다.²⁸⁾ 문제

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten: Aarhus-Konvention), <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>; 이에 관한 상세한 내용에 대해서는, Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §9, Rdnr. 140.

25) 예컨대, Berlin의 경우에는, UIG 제3조 제1항 제1문과 관련하여 BlnIFG 제18조 a, 그리고 Hamburg의 경우에는, UIG 제3조 제1항 제1문과 관련하여 HmbUIG 제1조 제2항

26) 예컨대, Rheinland-Pflaz의 경우, Rh-PfUIG 제3조 제1항 제1문; Sachsen의 초안, SächsUIG, 제4조 제1항, Drs. 4/3410, S. 2.

27) Art. 249 Abs. 3 EGV: 지침이 각 회원국들을 대상으로 하고 있는 경우에는 달성되어야 할 목적과 관련하여 각 회원국들에 대해 구속력을 갖지만, 그 형식과 수단 선택은 국내 기관에 위임되어 있다.

28) EU 지침의 직접효의 전개에 관한 법정정책 배경과 해석론적 측면에 대해서는, Haltern,

가 되는 지침규정은 그 자체로는 충분히 명확하고, 특정되어 있고 조건 없이 형성되었지만, 회원국들에 의해 기한 내에 전환되지 않았거나 불충분하게 전환되었다는 일반적인 견해에 의하면 이러한 요건들은 垂直的인(vertikal) 직접 적용의 요건으로서 신청자에게 주관적인 권리를 보장해 주기 위한 것이라고 한다.²⁹⁾ 이러한 요건 하에 근거를 갖게 된 유럽공동체법상 기록교부(Aktenherausgabe)에 대한 청구권과 관련해서 UI-RL 제3조 제1항이 중요한 고려대상이 되는데, 이 조항은 이에 대한 회원국들의 전환여지(Umsetzungsspielraum)를 인정하지 않는다는 의미에서 상세하고(detailliert), 조건 없이(unbedingt), 혹은 있을지도 모를 예외요건을 포함하여 모든 자연인 또는 법인에게 인정되는 청구권의 성립요건을 규정하고 있다. 지침을 직접 적용하기 위한 전제요건이 마련되어 있다는 데 대해 학설과 실무 모두 이견이 없다.³⁰⁾

그에 따라 주행정영역에서 환경정보에 관한 청구권은 기록교부와 관련하여 우선 UI-RL에 의한 전환의무의 이행을 통해 제정된 주법에 의해 인정된다. 그러나 기한을 준수하지 않는 전환의 경우에 대해서는 UI-RL 제3조 제1항을 직접 적용함으로써 그러한 청구권을 인정할 수 있다.³¹⁾

Europarecht, 2005, S. 286ff; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 736.

29) *Streinz*, Europarecht, 7. Aufl., 2005, Rdnr. 451; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 249 EG, Rdnr. 73ff; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union. Band III, 2005, Art. 249 EGV, Rdnr. 158ff.

30) *Schrader*, ZUR 2005, 568, 574; *Scheidler*, UPR 2006, 13, 14; *Näckel/Wasielewski*, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, S. 1351, 1354; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2005, § 5, Rdnr. 128; VG Minden, UPR 2005, 397, 397f.; 그럼에도 불구하고 직접 적용으로부터 신청자에게 부담을 지우는 효력에 의거하여 UI-RL 제5조 제2항에 따라 수수료의 징수에 관한 규정에 까지 미친 것으로 볼 수는 없다(*Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 737); 동일한 이유로 공개의무 있는 사적 기관에 대한 직접 적용할 수 있는지는 의문의 여지가 있다. *Schrader*, ZUR 2004, 130, 135; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 737.

31) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 737.

IV. 기록열람청구권에 관한 사례검토

1. 사건의 개요

전술한 바와 같은 종류의 정보청구권에 대한 구체적인 적용사례로서 2006년 1월 4일의 Kassel 행정법원의 결정을 들 수 있다.³²⁾ 시민연합(Bürgerinitiative)과 이들에 속하는 네 명의 시민인 신청자는 잠정적인 권리보호를 위해 신청에 의해 현재 절차가 진행 중인 계획확정을 위한 절차에 관련된 기록열람의 허용을 요구했다. 여기에서 신청된 기록 중에는 특별히 지금까지 알려지지 아니한 감정의견과 다른 관련 행정청의 의견이 포함되어 있었다.

2. 적법성 심사

Kassel 행정법원의 제 12 재판부는 우선 행정법원법(VwGO) 제123조 제1항 제2문³³⁾에 의거하여 이 신청의 적법성을 인정했다. 동 재판부는 관할규범에 대해서는 넓게 해석하는 것이 요구되므로 관할할당의 분할을 피하기 위해 본래 본안절차의 전단계인 선결문제도 그 대상으로 함으로써 행정법원의 관할은 VwGO 제48조 제1항 제6호³⁴⁾에 의해 인정된다고 하였다. 그러나 이 경우에 신청자가 신청을 통해 토론절차(Erörterungstermin)에 관해 이의를 제기하거나 절차촉진을 강화시키는 것을 목적으로 하는 경우에는 실질적으로 계획확정의 “당해 절차 안에서의 계쟁문제(eine Streitfrage innerhalb dieses Verfahrens)”가 중요한 것이기 때문에 법적으로 독자적인 정보청구권은 고려할 사항이 아니라고 하였다.

32) DVBl 2006, 463 또는 NuR 2006, 239.

33) § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO: 가명령은 특히 계속적인 법률관계의 경우에 본질적인 손해를 예방하거나 위협적인 공권력을 피하거나 기타 다른 이유로 긴급한 것으로 나타난 경우에 계쟁 법률관계와 관련한 임시적 지위를 규율하기 위해서도 허용된다.

34) § 48 Abs. 1: 상급행정법원은 다음 각호에 해당하는 모든 분쟁에 대해 제1심으로 판단한다.
6호: 제한된 건설보호영역으로 지정된 공항과 항만의 건설, 확장 또는 변경과 운영

3. 이유심사

동 법원은 신청의 이유심사로 나아가 UI-RL 제3조 제1항, 제2항을 직접 적용함으로써 명령청구권(Anordnungsanspruch)이 인정된다고 하였다.

(1) 기록열람청구권의 인정

우선 신청된 기록과 관련하여 지침에서 말하는 환경정보가 문제되고, 나아가 정보청구권을 인정하지 아니할 어떠한 예외도 존재하지 않는다고 하였다. 즉 공개를 거부할 예외요건은 엄격하게 해석해야 하고, 오직 실체(Material)를 완전하게 하는 것만이 중요한 문제라고 보아서 안된다고 하였다. 또한 초안(Entwürfe)이나 의견(Stellungnahmen) 그리고 감정의견(Gutachten)도 독자적인 정보로 이해되어야 하지만, “아직 완성되지 아니한 서류(noch nicht abgeschlossene Schriftstücke)”나 “내부적인 공지사항(interne Mitteilungen)” 또는 “아직 가공되지 아니한 데이터(noch nicht aufbereitete Daten)”는 여기에 해당되지 않는다고 하였다.

(2) 가명령의 인정

그 외에 신청자 중 시민연합을 제외한 시민에 대해, 가명령도 이유가 있다고 인정되었다. 즉, 자신의 권리실현과 계획확정절차에 대한 시민적 참여를 위한 불가피한 요건으로서 본안에서 다투기 전에 假命令(einstweilige Anordnung)을 통한 권리보호의 실질적인 보장이 필요하다고 하였다. 특별히 긴급성(Dringlichkeit)요건이 계획수립절차의 시간계획, 특히 토론절차와 관련하여 적용 되었다. 나아가 정보청구권을 통한 행정의 통제목적과 환경정책에 대해 기대된 “임무완수(Effektuiierung)”가 아직 토론절차가 진행 중인 동안에 실현되어 버릴 수 있기 때문에 본안에서 다투는 것이 기대될 수 없다는 것이 그 이유였다.

결론적으로 동 법원은 관계 시민의 신청을 허용했다.

4. 관례에 대한 검토

(1) 관할인정과 관련하여

우선 행정법원의 관할에 대한 인정의 이유는 납득할 수 없는 것이다. 물론 VwGO 제48조 제1항의 관할할당규정이 여기에서 열거된 사업계획과 관련하여 “모든 계쟁사건(sämtliche Streitigkeiten)”, 특히 VwGO 제123조 제1항에 의한 절차까지도 포함한다고 보는 점은 타당하다.³⁵⁾ 그럼에도 불구하고 이 규정은, 오직 VwGO 제48조 제1항에 속하는 사업계획의 시행의 경우에만 이용되는 그러한 조치에 대해서는 그것이 계획확정의 준립이나 내용에 관계되지 않는 한, 적용될 수 없다고 보아야 한다.³⁶⁾ 따라서 지배적인 견해는 행정절차법(VwVfG) 제75조 제2항 제2문³⁷⁾에 의한 추가적인 保護負擔(Schutzauflage)에 관한 분쟁마저도 이것은 VwGO 제48조 제1항의 관할에 해당하지 않는다고 한다.³⁸⁾ 그러한 경우에 기록열람에 관해 독자적인 환경정보법상 책무가 행정법원에 대한 관할할당에 의해 포착되는 것으로 볼 수 없고, 특히 이와 관련하여 계획확정의 내용이나 준립에 관해 어떤 특별한 관련성도 없으며, 또한 관할의 분할도 어떠한 부정적인 결과를 초래할 우려는 없다고 할 것이다.

35) *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., 2005, § 48Rdnr. 3; *Bier*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, § 48[Lfg.:1], Rdnr. 5 ff.; *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 738.

36) *Wolff*, in: Wolff/Decker, VwGO/VwVfG, 2005, §48, Rdnr. 4; *Bier*는 이러한 절차상 문제가 행정법원의 제1심관할권을 결정하는 특수성과 관계가 있는지 여부에 대해 언급하고 있다(*Bier*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, §48, Rdnr. 6).

37) §75 Abs. 2 VwVfG

Satz 1: 계획확정결정에 대해 불가쟁력이 발생하면, 사업계획의 부작위나 시설의 제거 및 변경 또는 시설이용의 부작위를 바라는 청구권은 배제된다.

Satz 2: 계획의 불가쟁력이 발생한 후에 비로소 사업계획 또는 확정된 계획에 상응하는 시설이 타인의 권리에 대해 사전에 알 수 없었던 영향을 미치는 경우, 관계인은 예방수단 또는 침해적 영향을 배제하는 시설의 설치나 지원을 요구할 수 있다.

38) BVerwG, NVwZ 2000, 1168, 1169; OVG Lüneburg, NVwZ 2003, 1283.

그럼에도 불구하고 위와 같은 법원의 입장은 다음과 같은 입법사적 고찰이 부족한 데서 기인한 것으로 보인다.³⁹⁾ 즉, 州행정의 영역에 대해서도 예외 없이 적용대상으로 삼았던, 舊 UIG 제4조 제1항이 시행되던 때에는 계획확정절차에 관한 정보청구권의 사법적 실현은 토지관할을 갖는 행정법원에 의해 이루어졌으나⁴⁰⁾, 이것이 새로운 UIG의 시행으로 변경되어야 했던 것이다.

결국 동 재판부에 의한 적법성의 이유는, 논증의 결과 논리적인 면에서 행정법원법 제44조a⁴¹⁾의 규정이 그러한 적법성 인정에 반한다는 점에서도 적절하지 아니한 것으로 보인다. 왜냐하면, 정보청구권의 존속과 실현은 법원에 의해 계획확정의 “절차 내의 계쟁문제”로 이해되기 때문이다. VwGO 제44조a에 의하면, 행정청의 절차상 행위, 예를 들면 계획확정절차를 위한 청문절차의 금지를 바라는 신청이나⁴²⁾ 청문에 참여시키는 것을 구하는 소송⁴³⁾, 또는 행정절차상 기록열람의 거절에 대해서는⁴⁴⁾ 서로 별개의 권리보호수단으로 판단해서는 안된다. 따라서 Kassel 행정법원이 이해한 바에 따라 이 신청은 허용될 수 없는 것으로 배척되었다.

그럼에도 불구하고 환경정보청구권이 계획확정절차를 넘어서 전적으로 독자적인 청구권으로 온전하게 이해되는 경우에는 이러한 문제인식은 일어나지 않는다. 결과적으로 그러한 경우에는 문제의 청구권은 VwGO 제48조 제1항에 해당하지 않기 때문에 토지관할을 갖는 행정법원 앞에 주장되어야 한다.⁴⁵⁾

39) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 738.

40) VG Aachen, Ut. v. 11. 5. 2004, AZ: 7 K 689/00, JURIS, Rdnr. 40 ff.

41) §44a VwGO: 행정청의 절차상 행위에 대한 법적 항변은 오직 실체판단에 대해 허용되는 법적 항변과 동시에 주장할 수 있다. 이는 행정청의 절차상 행위가 집행되었거나 관계인이 아닌 자에게 행해진 경우에는 적용되지 않는다.

42) BVerwG, Entsch. v. 6. 9. 2005, AZ: 9 VR 21/05, JURIS, Rdnr. 1.

43) *Wolff*, in: *Wolff/Decker*, VwGO/VwVfG, 2005, § 44a, Rdnr.5.

44) *Stelkens*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, Verwaltungsgerichtsordnung, §44a [Lfg.:1], Rdnr. 17.

45) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 738.

(2) 정보청구권의 근거

법원이 정보청구권을 도출해 내는 근거도 납득하기 어렵다. 물론 법원의 입장에서 UI-RL 제3조 제1항의 직접 적용을 수용하는 것은 타당하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 결론에 대한 이유는 수궁하기 어렵다.

동 법원은 기한을 준수한 전환이 없기 때문에 이러한 방식으로 지침규정의 직접 적용을 명령했던 Hessen주 환경부의 명령(Erlass)을 직접 적용의 근거로 삼았다.⁴⁶⁾ 그러나 명령(Erlass)은 규범을 해석하는 행정규칙으로 분류되고, 지배적인 견해에 의하면 시민에 대한 외부관계(Außenverhältnis)에 있어서 어떠한 직접적인 법적 효력도 갖지 못한다.⁴⁷⁾ 또한 법규명령에 대한 公式要件(formelle Voraussetzung)이 명령의 법문을 통해 충족되지 못했기 때문에, 법규명령의 형식을 취하면서 외부효가 있는 법규로서 명령을 이해하는 것도 고려할 여지가 없다. 그러한 한 시민과 법원에 대한 직접 적용은 다만 근본적으로 EU공동체법의 규정으로부터, 그리고 경우에 따라 행정의 자기구속의 사상으로부터 행해질 수 있을 뿐이며, 순전히 행정 내부적 효력을 갖고 전적으로 행정실무만을 향도하는 명령 그 자체로부터는 아니다.

위에서 기술한 바와 같이 유럽법상 UI-RL의 직접 적용을 위한 요건은 주에 의해 기한을 준수한 전환이 없는 경우에 인정되기 때문에, 동 법원의 결정에 있어서 실제적인 결론, 따라서 기록열람에 대한 청구권을 인정하는 것에 동의할 수 있다. UI-RL 규정의 직접 적용가능성은 유럽법상 환경정보청구권에 대한 예외요건의 엄격한 해석요구를 분명하게 고려함으로써 인정된다. 특별히 행정청 내부의 의사결정절차의 기밀보호와 독자적으로 참여한 행정청의 의견이나 감정의견은 서로 모순되게 주장될 수 없다는 것을 이유로, 열람이 요구된 정보자료를 “내부적인 공지 사항(interne Mitteilungen)”으로 분류함으로써 이것을 공개하지 아니할 예외

46) Hessischer Staatsanzeiger 2005, S. 1027, 1027f.

47) *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, §. Aufl., 2002, S.34; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2004, §24, Rdnr. 20ff.; 직접적 외부효를 갖는 규범 구체화적 행정규칙으로 보는 견해로는, BVerfG, JZ 2005, 892.

요건에 해당하는 것으로 보는 모범적인 거절(mustergültige Ablehnung)사례에 주목할 필요가 있다.

따라서 결론적으로 Kassel 행정법원의 결정은 물론 구체적인 내용에서는 심각한 법률적 우려를 낳기도 했으나, 공동체법상 사업계획으로 인해 계획확정절차가 진행 중인 동안, 관계 행정청의 환경과 관련한 기록을 열람할 환경정보법상 청구권이 존재한다는 결론에 있어서는 동의할 수 있다고 할 것이다.⁴⁸⁾

V. 계획확정절차상 기록열람청구권의 의미

1. 기록열람청구권이 절차에 미치는 영향

(1) 절차의 중단이나 재개시여부

환경정보법상 기록열람청구권의 인정여부 또는 이러한 기록열람청구권을 계획확정절차와 관련하여 재판상 주장을 허용하는 문제는 특별히 고려할 만한 가치가 있다. 무엇보다 주목할 만한 점은 기록열람청구권을 통해 행정청으로 하여금 토론절차와 자신의 직무조직 내에 있는 환경정보의 생산에 관련된 기록을 제출하도록 한다는 점이다. 뿐만 아니라 디지털 정보의 교부를 통해 이에 대한 열람도 가능해 질 수 있다.

그러나 이러한 의미에도 불구하고 VwVfG 제73조 제6항에 의한 계획확정절차상 토론절차의 진행과 관련한 기록에 대한 열람이 나중에서야 비로소 인정되는 경우에는 매우 극심한 논쟁을 야기하게 될 것이다. 즉, 예컨대 이의제기자의 변호인이 진행 중인 토론절차의 중단과 청문절차 전체를 새로 개시할 것을 주장하는 경우를 상정해 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 이러한 경우에는 결국 응급책으로 이의제기자가 자

48) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 739.

49) *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 13. 1. 2006, *Noch keine Entscheidung über Abbruch des Erörterungstermins*; *Frankfurter Rundschau* v. 12. 1. 2006,

신의 이의제기를 내실 있게 하도록 하기 위한 전제로서 기록검토가 가능한 최소한 3개월 동안 토론절차는 정지되어야 할 것이다.⁵⁰⁾ 그러나 이의제기기한(행정절차법 제73조 제6항 제2문)⁵¹⁾의 종료 후 3개월 이내에 토론절차의 종결이라는 입법자의 목적지침(Zielvorgabe)은 현실성이 없고, 게다가 토론절차가 진행되는 동안 새로운 의견이나 감정의견에 근거하여 그 때 그 때 또 다른 절차의 중단이나 새로운 개시의 사태가 발생한다면, “끝 없는 나선(Endlos-Spirale)”의 위험이 존재할 수 있다는 점을 생각한다면 이러한 토론절차의 새로운 개시나 중단은 수긍하기 어렵다고 할 것이다.⁵²⁾

잠정적인 결론으로 행정청은 - 기록열람의 기회가 동일하게 보장된 경우에 - 본래 시간계획에 따라 예정된 대로 토론절차를 속행해야하고, 이어서 이의제기자가 기록열람 후에 추가적인 토론이 필요하다고 여겨지면, 토론에 대한 특별한 보충의 기회를 인정해야 할 것이다.

(2) 절차의 목적과 기록열람청구권의 의미

기록열람청구권 그 자체로부터 행정청이 잠정적으로 도출해낸 그러한 결론이 토론절차의 적법한 진행을 바라는 합법성요청을 충족하고 있는지 여부는 오직 토론절차의 목적을 고찰해서만 알 수 있다.

우선, 청문행정청의 입장에서 토론절차의 목적은 특히 중요한 사실관계를 포괄적으로 공론화하는 과정을 통해 계획확정을 위한 형량요소들을 총괄하는 데에 기여한다고 본다.⁵³⁾ 이러한 목적은 이의제기자의 뒤 늦은 기록열람을 통해 아무런

De facto gibt es keine Erörterung - *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 739.

50) Frankfurter Rundschau v. 13. 1. 2006, Erörterung nicht unterbrochen; Frankfurter Neue Presse v. 11. 1. 2006, Auszeit für die Akteneinsicht - *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 739.

51) §73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG: 토론절차는 적어도 1주일 이전에 그 지방의 관례에 따라 공고되어야 한다.

52) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 739.

영향을 받지 않는다. 왜냐하면, 이러한 경우는 실질적으로 이미 기록에 대해 잘 알려진 행정청의 정보가 대상이 되고, 따라서 어떤 추가적인 정보습득을 기대할 수 없기 때문이다. 이러한 관점은 계획확정절차로부터 광범위한 결론을 도출하려는 것에 찬성하지 않는다.⁵⁴⁾

그에 반해 이의제기자의 입장에서 토론절차는, 공정한 절차형성의 틀 안에서 “실질적인 토론(substantielle Erörterung)”에 대한 권리를 통해 행정절차상 사실적·법률적 청문의 원칙이 구현되고, 사익과 공익의 조정이라는 의미에서 최적화가 달성될 것이라는 점에서 권리보호기능과 분쟁해결기능(Befriedigungsfunktion)을 갖는다.⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 행정절차법 제73조 제6항에 의한 토론절차는 권리구제를 위한 절차가 아니고⁵⁶⁾ 따라서 이것이 법원에 의한 소송의 경우처럼 사실관계가 변경된 경우에 변호사가 업무숙지에 필요한 시간을 요구할 수 있는 것과 같은 동등한 요구를 할 수 없다는 점이 고려되어야 한다. 오히려 이미 제기된 이의는 토론절차에서 토론내용에 포함되어야 한다는 점이 특별히 고려되어야 한다. 행정절차법 제73조 제4항 제3문⁵⁷⁾에 의한 배제요건(Präklusionvoraussetzung)에 의해 이의를 제기할 수 있는 기한이 만료되었기 때문에 이러한 토론절차에서는 결코 새로운 이의를 제기할 수 없다. 따라서 새롭게 알려진 감정의견과 의견은 오로지 내용상 이미 제기된 이의제기의 내실화에 기여할 수 있을 뿐이다. 그러나 실질적으로 핵심적인 부분에서 이미 이의제기가 있었고 이와 관련하여 토론도 행

53) *Dürr*, in: Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2004, § 73, Rdnr. 7; *Kuschnerus*, DVBl 1990, 235, 237.

54) *Battis/Ingold*, *Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren*, S. 739.

55) *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 6. Aufl., 2001, §73, Rdnr. 8ff.; *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl., 2005, § 73, Rdnr. 95f.; *Wolff/Bachof/Stober*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 6. Aufl., 2000, §62, Rdnr. 110.

56) BVerwG, NVwZ 1990, 59; *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 6. Aufl., 2001, §73, Rdnr. 11.

57) §73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG: 이의제기기한의 만료와 함께 특별한 私法上 권원에 근거를 두지 않는 모든 이의제기는 배제된다.

해졌다면, 처음부터 일정 부분에 한정된 기록열람은 통상적인 경우에 토론절차와 시간상 동시에 행해지는 것이 바람직하고 또 그것으로 충분하다고 할 것이다.⁵⁸⁾

2. 개인의 권리보호와 법적 안정성의 조화

행정청의 고유한 형성적 행위로서 계획상 형량(planerische Abwägung)이 아직 인정되지 않는(noch aussteht) 경우에 권리보호기능을 수인할 수 없도록 좁은 의미로 한정하는 것은 고려되어서는 안된다. 오히려 계획확정결정에 대해서는 배제효라는 울타리(Präklusionshürde)를 넘어섬으로써 경우에 따라 이의제 기자를 통해 여전히 법원에 의해 취소될 수도 있는 것이다.⁵⁹⁾

문제의 절차에서 지금까지 보류되었던 기록이 결정을 함에 있어서 중요하고 그에 따라 토론이 필요한 문제를 제기한다면, 결국 행정청의 결정을 통해 토론절차의 권리보호기능과 분쟁해결기능을 만족시키게 될 것인데, 이러한 기능을 통해 문제되는 기록에 대해서는 종래의 절차계획과 관련하여 토론절차의 종결에 앞서 또 다른 별도의 토론을 거쳐야 한다. 지배적인 견해에 의하면 심지어 토론절차의 종결 후에도 행정절차법 제45조 제1항 제3호와 제2항⁶⁰⁾의 규정을 유추하여 별도의 추가적인 토론의 보충도 가능하므로 그러한 토론절차의 분리는 법적으로 문제될 것이 없다고 한다.⁶¹⁾

그에 따라 결론적으로, 현재 진행 중인 토론절차를 중단(Abbruch)하거나 정

58) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 740.

59) *Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, S. 740.

60) §45 Abs. 1 VwVfG: 행정행위가 제44조에 의해 무효가 아닌 한, 절차상 혹은 형식상 규정에 위반한 경우 다음 각호의 경우에는 치유된다.

3. 관계인에게 필요한 청문이 사후에 행해진 때

Abs. 2: 제1항에 의한 추완행위는 행정법원에 의한 절차의 종결시까지 행해지면 된다.

61) BVerwGE 75, 214, 227; *Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., 2005, §73, Rdnr. 99; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 6. Aufl., 2000, §62, Rdnr. 111.

지(Aussetzung)하는 권리가 진행 중인 계획확정절차 안에서 법원에 의해 확인된 기록열람청구권으로부터 나온다는 결론은 바람직하지 않다고 할 것이다. 오히려 필요한 경우에 기존에 계획된 토론과 관련속에서 그 동안 보류되었던 기록을 통해 새롭게 제기된 문제를 별도로 마련된 토론절차에서 처리할 수 있으려면, 마땅히 이에 관한 법적 요건을 충족하고 있는지를 적절하게 고려해야 할 것이다.

참고문헌

- Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, §. Aufl., 2002.
- Battis/Ingold*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren,
DVBl 2006, 6. 15.
- Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999.
- Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2005.
- Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union. Band III, 2005.
- Halter*, Europarecht, 2005.
- Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.
- Knack*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2004.
- Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., 2005.
- Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., 2005.
- Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2004.
- Näckel/Wasielewski*, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen,
DVBl 2005. 11. 1.
- Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006.
- Schomerus/Schrader/Wegener*, Umweltinformationsgesetz, 2. Aufl., 2002.
- Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl., 2001.
- Streinz*, Europarecht, 7. Aufl., 2005.
- Turaux*, Umweltinformationsgesetz, 1995.
- Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 6. Aufl., 2000.
- Wolff/Decker*, Verwaltungsgerichtsordnung/Verwaltungsverfahrensgesetz,
2005.

<Zusammenfassung>

Der Akteneinsichtsanspruch im deutschen Umweltinformationsrecht

Jeong, Hoon

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem umweltinformationsrechtlichen Anspruch auf Akteneinsicht in einem Planfeststellungsverfahren anlässlich des gerichtlichen Verfahrens im einstweiligen Rechtsschutz. Auf Bundesebene ergibt sich ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen aus §3 Abs. 1 Satz 1 Umweltinformationsgesetz. Danach hat jede Person gegenüber einer informationspflichtigen Stelle freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Auf Bundesebene ergibt sich der vorliegend zu beurteilende Anspruch auf Akteneinsicht danach aus §3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Der Umweltinformationsanspruch auf Länderebene richtet sich nach landesrechtlichen Rechtsgrundlagen. Für den Bereich der Landesverwaltung ergibt sich der Anspruch auf Umweltinformationen im Wege der Aktenherausgabe somit nach Maßgabe des in Erfüllung der Verpflichtung durch die UI-RL erlassenen Landesrechts. Die bundes- oder landesrechtlich fundierte, umfassende Gewährleistung eines umweltinformationsrechtlichen Anspruchs auf Akteneinsicht wirft die Frage nach dem Verhältnis dieser Ansprüche zu weiteren Informationsansprüchen auf. Diesbezüglich kommen für die vorliegend zu beurteilende Problematik der Akteneinsicht während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens Anspruchsgrundlagen aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht und aus speziellen Informationsfreiheitsgesetzen – jeweils differierend für die Bundes- oder Landesverwaltung ausgestaltet – in Betracht. Die vorliegende Problematik sich maßgeblich am umweltinformationsrechtlichen Anspruch auf Akteneinsicht orientiert, da Ansprüche aus Informationsfreiheitsgesetzen nicht zum Tragen

kommen und der verwaltungsverfahrenabhängige Anspruch kein Mehr an Informationen gewährleisten kann, sondern vielmehr als Ermessensanspruch aus Sicht der Antragsteller mit größeren Unsicherheiten belastet ist.

주 제 어 : 계획확정절차, 환경정보청구권, 기록열람청구권, 정보공개이익, 정보접근, 전환여지
Keywords : Planfeststellungsverfahren, Umweltinformationsanspruch, Akteneinsichtsanspruch, Informationsinteresse, Informationszugang, Umsetzungsspielraum