

# 독일 환경정보법 (Umweltinformationsgesetz : UIG)의 제정에 관하여

洪 準 亨\*

## 目 次

- I. 머리말
- II. 環境情報法の 概要
- III. 獨逸環境情報法の 評價
- [附錄 : 독일 환경정보법제정법률]

## I. 머리말

최근 독일에서는 환경정보에 대한 자유로운 접근을 보장하기 위한 환경 정보공개법이 제정되었다.<sup>1)</sup> '환경정보법(Umweltinformationsgesetz)' 이라고 명명된 이 법률은 일면 유럽연합(EU) 수준에서의 환경보호를 위한 노력과 타면 유럽통합을 위하여 유럽연합이 법적 지침을 내려 각구성원국가의 국내법에 직접적인 영향력을 미치는 법통합과정에서 이루어진 구체적 산물의 하나라 할 수 있다. 당초 유럽연합의 '환경정보지침(Umweltinformations-Richtlinie)' 제9조가 1992년 12월 31일까지 이를

\* 亞洲大 法大 教授

1) 이 법률은 「환경정보에 대한 자유로운 접근에 관한 1990년 6월 7일 유럽연합 이사회 지침 90/313/EWG을 이행하기 위한 법률」(Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt(v.8.Juli 1994: Bundesgesetzesblatt 1994, I S.1490))에 의해 제정되어 1994년 7월 16일부터 시행되었다. 이 법률의 전문번역을 부록으로 첨부하였으니 참조하기 바란다.

국내입법조치로써 이행하도록 규정했던 점을 감안한다면, 이로써 매우 뒤늦게나마 독일입법권자에 의해 지침에 따른 입법조치 의무가 이행된 셈이다. 환경정보법의 의의는 무엇보다도 環境情報請求權을 종래의 행정절차적 연계에서 오는 제한을 해제하여 '누구든지 공공기관 등이 보유하는 환경정보에 자유로이 접근할 수 있는 권리'로 보장하였다는 데 있다. 독일환경정보법의 배경이 된 이 유럽연합의 지침<sup>2)</sup>은 환경법분야에서 드러난 고질적인 집행 결함(Vollzugsdefizit)을 배경으로 만들어진 것으로서, 환경보호의 집행에 대한 통제(Vollzugskontrolle)를 부분적으로 일반 공중에게 맡긴다는 취지에서 환경정보공개청구권을 보장한 것으로 이해되고 있다. 즉 지침은 이해관계있는 시민이나 자연보호단체, 또 경우에 따라서는 경쟁관계에 있는 기업들이 관할기관(유럽연합의 위원회를 포함)과 일반공중에게 환경법의 집행 결함에 주의를 환기시키고, 이를 통해 법집행의 개선을 달성하며 궁극적으로는 유럽연합회원국의 환경보호를 증진시키려는 목적에서 제정된 것이다.<sup>3)</sup> 우리나라의 경우 이미 수 년전부터 정보공개법의 제정에 대한 시대적 요구가 고조되고 있는 가운데, 특히 환경문제 해결을 위한 제도적 선결문제로서 환경

2) 이 유럽연합의 환경정보지침은 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act : FOIA)에 의한 '정보의 자유' 관념에 의존한 것이라고 관측되고 있다. 이러한 정보자유법적 접근은 꽤 오래전부터 유럽의 다른 국가들의 입법을 통하여 관철되었다. 가령 프랑스에서는 1978년부터, 덴마크에서는 1985년부터, 스웨덴에서는 1949년부터, 그리스에서는 1986년부터 그리고 네덜란드에서는 1978년부터 전제조건없는, 즉 이해관계의 존재나 절차참가여부와 상관없이 정보접근권이 인정돼 오고 있다. 이탈리아 역시 1990년에 입법과 1992년 6월 27일의 내각령(Décret du Conseil des ministre n° 352)에 의해 이를 시행해 오고 있다(이에 관하여는 Francesco Rosi, La Transparence des Actes Administratifs en Italie : Quelques Aspects de Droit Comparé, RIDC 1-1994, pp.73을 참조). 반면 독일은 포르투갈, 룩셈부르크, 벨기에 및 스페인과 함께 그러한 정보청구권이 법제화되지 않은 유럽공동체회원국에 속해 왔다.

3) Turiaux, André, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319.

정보의 공개와 환경행정절차의 보장이 촉구되어 온 상황임을 고려할 때 독일 환경정보법의 제정은 시의적절한 비교입법적 선례로서 관심의 대상이 되고 있다. 본고는 이러한 견지에서 독일환경정보법의 내용을 소개하고 그 입법의 의의와 문제점을 평가함으로써, 향후 우리나라 입법에 참고자료를 제공하고자 한다.

## Ⅱ. 環境情報法の 概要

### 1. 立法目的

환경정보법 제1조는 이러한 견지에서 '공공기관이 보유하고 있는 환경에 관한 정보에 대한 자유로운 접근과 그 보급을 보장하고 정보의 공개를 위한 기본적 요건을 정하는 것'을 입법목적으로 제시하고 있다. 이 법률은 가령 행정절차법상 자료열람청구권처럼 더 이상 절차적 관련에 구애됨이 없이(내용적으로 제한된) 행정공개의 원칙(Prinzip der sachlich begrenzten) Verwaltungsöffentlichkeit)에 의거 환경정보에 대한 접근권을 보장하도록 요구한 유럽연합의 환경정보지침(EG-Umweltinformationsrichtlinie)<sup>4)</sup>을 이행하기 위하여 제정된 것이다. 유럽연합의 지침(이하 "지침"이라 함)은 공공기관이 보유하고 있는 환경관계자료의 열람을 위한 '만인의 권리'(Jedermann-Recht)를 규정하면서 공공기관보유정보에 대한 접근을 행정절차와의 연계로부터 분리시켜 이를 독자적인 권리로서 형성함으로써 기존의 행정공개의 여러가지 제한들을 철폐하도록 규정하고 있었다. 이에 따라 정보접근 또한 그에 대한 기존의 목적규정상의 구속으로부터 해방되어 독자적인 기능규정이 필요하게 된 것이다. 그러나 지침은 기껏해야 막연히 규정내용과 직접적 관련 없이 개괄적인 목적만을 규정하여 제1조에서 정보접근의

4) EG-Richtlinie 90/313/EWG v.7.6.1990, ABI.EG L 158 S.56ff.

보장은 공공기관이 보유하는 환경관계 정보에의 접근과 그 보급을 목적으로 하는 것이라고 규정하는 동시에 전문에서 이를 통해 환경보호를 개선하고자 한다는 취지를 밝혔을 뿐이다. 그러나 이러한 추상적인 지침의 목적규정은 실은 유럽연합의 제4차 환경보호실천방침을 배경으로 한 것으로, 그 방침에서 제시된 시민참가(Öffentlichkeitsbeteiligung)를 보장하기 위한 각종 목표들 또한 그 자체로서 지침의 내용을 이루는 것으로 간주되고 있고, 이에 관한 문헌 역시 일반시민에 의한 행정의 통제 및 필요한 환경보호조치의 발전, 그리고 그에 대한 시민의 동의(Akzeptanz)를 지침의 목적으로 파악해 온 것이다. 반면 이러한 사실과 관련하여 정보공개지침의 목적이 지나치게 추상적으로 규정되어서 마치 정보의 공개가 환경보호를 위한 만병통치약(Allheilmittel)이라는 듯한 희망을 표현하는 것이라는 비판적 시각도 없지 않았다. 아몽든 이러한 목적규정은 보다 상세한 구체화를 요하는 기본원리적 규정이라고 볼 수 있었다. 그러나 독일환경정보법은 이러한 구체화의 요구에도 불구하고 지침의 추상적 규정을 거의 수정없이 받아들인 것이다. 따라서 향후 환경정보법 제1조의 목적규정은 그 구체적인 해석면에서 적지 않은 논란을 일으킬 것으로 생각되지만 지침 제1조에 대한 해석을 일단 그 준거로 인용할 수 있을 것이다. 즉 이 규정은 목적론적 해석의 대상이 되는 기본원리를 제시한 것으로서 보다 상세한 당위기준없이 전체로서 평가되어야 한다는 것이다. 다만 이러한 목적규정의 가치에 비추어 분명한 것은 정보의 보급이란 오로지 기능적으로 이해되어야 하며 따라서 그 취지상 하나의 규제수단으로 예정되고 있다는 점이다.<sup>5)</sup>

## 2. 環境情報法の 適用範圍

환경정보법의 적용범위는 연방, 각주, 지방자치단체, 지방자치단체 조합 및 기타 공법상 법인이 보유하고 있는 환경정보와 환경보호분야

5) Eifert, Martin, Umweltinformation als Regelungsinstrument, DÖV 1994, 546.

에서 공법적 임무를 수행하고 공공기관의 감독을 받는 사법상의 자연인 또는 법인이 보유하고 있는 환경정보에 한정되고 있다(§2 UIG).

### 3. 環境情報請求權의 保障

#### (1) 環境情報請求權保障의 意義

‘누구든지 공공기관 등이 보유하는 환경정보에 자유로이 접근할 수 있는 권리’, 즉 環境情報請求權의 보장은 환경정보법의 핵심이다. 환경정보법은 제4조 제1항에서 “누구든지 공공기관이나 이 법 제2조 제2호의 규정에 의한 私法人가 보유하는 환경에 관한 정보에 자유롭게 접근할 권리를 갖는다. 공공기관은 신청에 따라 정보를 알려주고 자료를 열람시키거나 그 밖의 방법으로 정보보유자(Informationsträger)로 하여금 정보공개에 청구에 응하도록 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이로써 종래 독일행정법을 지배해왔던 제한된 자료공개 원칙(Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit)이 포기된 것이다.<sup>6)</sup> 종래 자료열람청구권(Recht auf Akteneinsicht)은 원칙적으로 행정절차법 제13조의 규정에 의해 정당한 이익을 주장할 수 있는 절차당사자(Verfahrensbeteiligte)에게만 인정되어 왔다(§29 VwVfG). 이 여러가지 절차적 요건에 얽매어 있었던 자료열람청구권이 환경정보의 영역에서 환경정보법에 의해 ‘만인의 정보접근권’(Jedermann-Recht auf Information)으로 전환된 것이다.<sup>7)</sup>

#### (2) 環境情報請求權의 主體와 相對方

##### 1) 環境情報請求權의 主體

환경정보청구권은 모든 자연인과 사법상 법인에게 인정된다.<sup>8)</sup> 환경

6) 행정절차의 자료 및 당사자에 대한 제한적 공개에 관하여는 Kopp, VwVfG, § 29 Rn.2, § 13 Rn.2; Steikens, VwVf, Rn.271ff., S.100ff. 등을 참조.

7) Turiaux, NJW 1994, 2319.

8) 이는 유럽연합의 회원국의 일반적인 입법경향이다.

정보법이나 유럽연합의 지침 어디에도 '독일인'이란 표현이 사용되고 있지 않은 이상 환경정보청구권은 유럽연합의 다른 회원국 국민 뿐만 아니라 심지어는 비회원국 국민에게도 인정되는 것으로 이해되고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 공법상의 법인이 환경정보청구권의 주체가 될 수 있는지에 관하여는 직무원조에 관한 법적 절차에 의해 정보전달이 이루어질 수 있어 그럴 필요가 없거나 공법인에게 정보청구권을 인정함으로써 국가적 권한배분의 질서에 반할 우려가 있다는 이유에서 부정되고 있다.<sup>10)</sup> 다만 대학이나 방송국, 지방자치단체의 경우에는 이들 조직이나 단체가 통상적인 국가조직의 위계구조에서 벗어나 있다는 이유에서 사법상의 법인과 동등시하는 것이 금지된다고 볼 수 없을 뿐 아니라 경우에 따라서는 그렇게 보아야 할 필요가 있다는 견지에게 정보청구권을 인정해야 한다는 견해가 제시되고 있다.<sup>11)</sup>

## 2) 環境情報請求權의 相對方

법 제3조 제1항 및 제9조가 규정하는 바에 따라 환경정보공개청구권의 상대방은 원칙적으로 공공기관이다. 환경정보법은 제3조에서 '공공기관'(Behörde)<sup>12)</sup>을 '행정절차법 제1조 제4항의 규정에 의한 모든 기관으로서 환경보호의 임무를 수행할 책임을 지는 공공기관'으로 정의하고 있다. 반면, 연방 및 각주의 최고기관으로서 입법부에 속하거

9) Turiaux, aaO, S. 2321.

10) Blümel, W., Neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht (『환경법연구』, 본호 (제16권)에 원문 및 번역문 수록), 원문 제3면을 참조.

11) Turiaux, aaO.

12) 여기서 'Behörde'란 일반적으로 '관청' 또는 '행정(관)청' 또는 널리 '행정기관'으로 번역하고 있다. 그러나 '행정기관'이라고 번역하는 경우 자칫 조직법상의 개념, 즉 행정부에 속하는 기관이라는 의미로 파악되어 법원 등을 제외하는 개념으로 오해될 소지가 있어 이를 '공공기관'으로 번역한 것이다. 실제로 이러한 개념은 우리나라에서도 [공공기관의 개인정보보호에 관한 법률]에 의해 채용되고 있다.

나 법규명령의 제정에 관여하는 기관, 오로지 모든 국민에게 타당한 현행법규정들에 의하여 환경상 이해관계를 고려해야 할 책무를 지는 데 불과한 그 밖의 공공기관, 법원, 형사소추 및 징계권을 행사하는 기관들은 여기서 제외된다(§ 3 ①). 이 중 '오로지 모든 국민에게 타당한 현행법규정들에 의하여 환경상 이해관계를 고려해야 할 책무를 지는 데 불과한 그 밖의 공공기관'을 제외시킨 취지는 이들이 환경상 이해관계를 고려해야 하는 것은 일반 사인의 입장과 다름이 없다는 데 있는 것으로 보인다.

이와 같이 정보공개 의무를 지는 공공기관의 범위를 환경보호를 주된 임무로 하는 기관, 즉 '환경전담기관'(Umweltfachbehörde)으로 국한할 것인지 아니면 이를 더 확대할 것인지에 관하여는 입법과정에서 논란이 있었다고 한다.<sup>13)</sup> 해석상 특히 문제가 되는 것은 각급 지방자치단체의 기관들이 여기에 포함되는가 하는 것인데, 가령 이미씨온 보호법, 폐기물법, 수법 또는 자연보호법 등 각종 환경분야에서 집행 임무의 상당부분을 위임받아 수행하는 상급지방자치단체의 행정기관들(Kreisverwaltungsbehörden)이 이에 포함된다는 것은 의문의 여지가 없다. 그러나 그 밖에도 환경보호를 전담하거나 주임무로 하지 않는 기관들도 환경정보법상 정보공개 의무를 지는 기관에 포함된다고 보는 것이 유럽연합의 지침의 취지에 부합되는 해석이라는 견해가 표명되고 있다.<sup>14)</sup> 즉 지침의 문언<sup>15)</sup>에 비추어 볼 때 환경과 관련된 책무를 지는 기관이면 설령 이를 전담하거나 주된 임무로 삼지는 않지만 그 소관사무의 분야가 환경적 측면과 연관을 맺게 되는 기관들도 환경정

13) Turiaux, aaO.

14) Turiaux, aaO.

15) 지침의 불어판은 "Toute administration publique ... ayant des responsabilités ... relatives à l'environnement"라고 표현하고 있고 영어판에는 "any public administration ... with responsibilities ... relating to the environment"로 되어 있는데 이들은 모두 '환경과 관련된 책임을 지는 모든 공공행정기관'을 지칭하고 있음을 알 수 있다.

보법상 정보공개 의무를 지는 기관에 해당된다는 것이다. 그러한 기관으로는 지방자치단체의 각종 계획기관 및 감독기관, 경찰, 영업감독청, 공간정서행정기관, 도로건설기관, 영림기관 및 토지정리사업기관 등이 있다. 그러나 단지 우연히 환경관련정보를 입수하게 되었다는 것만 가지고서는 환경정보법상의 의무자라 볼 수 없으며, 가령 조세행정기관이나 재무행정기관, 부동산관리기관, 조달청 등과 같은 행정기관들은 환경과 관련된 책무를 지는 기관이라고 볼 수 없다.

한편 환경정보법이 환경정보공개 의무자에 환경보호분야에서 공법적 임무를 수행하고 공공기관의 감독을 받는 私法上的 자연인 또는 법인을 포함시킨 것 (§ 2 ii UIG)은 눈여겨 볼 만한 측면이다. 여기에는 폐기물법(Abfallesgesetz : AbfG) 제3조 제2항 제2호의 규정에 의해 국가에 의해 지배되거나 사법에 의해 설립된 폐기물관리업자나 계약에 의해 이를 대행하는 제3자, 水管理분야에서 사법적으로 조직되어 水管理法(Wasserhaushaltgesetz : WHG) 제1조a에 의거하여 내수면보호 임무를 수행하는 운하관리기관(Kanalverwaltung), 공항관리기관(Flughafenverwaltung), 산림보호의 임무를 수행하는 사영영림업자(private Forstverwaltung) 등이 해당되나, 전기 또는 가스회사 같은 에너지공급회사들은 전기나 가스의 생산, 운반, 공급에만 종사할 뿐 환경과 관련된 업무를 수행한다고 볼 수 없으므로 이에 해당하지 않는다. 반면 각종 환경관계법상의 임무를 수행하는 환경관리인(Betriebsbeauftragte)들의 경우 이들을 환경정보법상 의무자로 볼 것인가에 관하여는 논란의 여지가 있다. 연방이미씨온보호법 제54조, 수관리법(WHG) 제21조b, 폐기물법(AbfG) 제11조b에 의하여 기업활동에 있어 환경보호의 촉진을 위해 사업장단위로 임명되는 환경관리인들은 각 근거법에 의하여 환경에 관한 공적 임무를 수행한다. 가령 연방이미씨온보호법상 환경관리인(이미씨온보호위원)의 경우를 보면 이들은 생산과정에서 발생하는 잔여원료의 적절한 재사용방법을 포함한 친환경적 생산공정의 개발 및 도입, 재생 및 재활용방법을 포함한 친환경적 제품의 개발·도입, 그러한 친환경적 생산공정 및 제품 개발·도입에 대한 협력, 각종 법령



의 준수 및 법령상 조건·부담의 이행에 대한 감시, 생산과정에서 발생하는 환경에 유해한 영향 및 방지시설·조치 등에 대한 조언 등 다양한 환경보호임무를 수행하므로 여러가지 행정적 감독을 받게 되어 있다. 환경관리인의 임면을 신고하도록 한 것(§ 55), 환경관리인의 임명을 명할 수 있도록 한 것(§ 53 ②), 환경관리인의 자격을 행정청이 심사하도록 한 것(§ 55 ②) 등이 그 예이다. 그러나 환경정보법 제2조 제2호의 요건을 충족시키기 위해서는 환경관리인의 활동이 사업장장의 경영자의 개인적 이익만을 위한 것이 아니라, 적어도 부수적으로, 공익을 위한 것이라고 볼 수 있어야 한다. 이들 환경관리인은 그 활동이 오로지 개별기업의 이익만을 위한 것이고 그 기업에 대해서만 책임을 지는 것이므로 국가적 임무를 수행하는 것은 아니며, 또한 환경관리인에게 그 직무수행에서 얻은 환경정보를 제공해야 할 의무를 부과하게 되면 해결하기 어려운 기업내의 갈등을 초래할 수 있다는 이유에서 이들 환경관리인은 환경정보법상의 의무자에서 제외하는 것이 다수의 견해이다.<sup>16)</sup>

## (2) 情報公開의 對象 : 環境情報의 範圍

### 1) 原則

환경정보법은 유럽연합의 지침 제2조에 따라 '환경정보'의 범위를 한정하고 있다. 이에 따르면 정보접근권의 대상이 되는 환경정보란 공공기관이 보유하는 文書·圖畫 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보로서, 호소·하천, 대기, 토양, 동·식물계 및 자연적 생활 공간에 관한 정보, 그러한 환경상태에 영향을 미치거나 미칠 수 있는, 소음과 같은 안온방해를 발생시키는 행위를 포함한 활동이나 조치에 관한 정보 또는 환경보호를 위한 행정기술적 조치나 프로그램을 비롯한 앞의 제환경분야를 보호하기 위한 활동이나 조치에 관한 정보를 말

16) Kloepfer, Umweltrecht, 1989, § 4 Rn.129; Turiaux, NJW 1994, 2322.

하는 것으로 정의되고 있다(§ 3 ②). 정보접근권은 이러한 환경정보에 대해서만 인정된다.

환경정보법상 환경은 넓은 개념으로 파악되고 있다. 그것은 이룰테면 우리나라 환경정책기본법상의 환경개념처럼 자연환경과 생활환경을 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 한편 정보청구권은 비단 환경 자체에 대한 사실 뿐만 아니라 환경상태에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치거나 변화를 초래할 수 있는 인간활동에 대해서도 인정된다. 이에 따라 지역 뿐만 아니라 시설 및 활동과 관련된 자료들이 모두 그리고 물질에 관련된 자료는 제한된 범위에서 환경정보법의 적용을 받게 되는데 가령 온갖 종류의 측정치(물이나 토양, 대기에 함유된 오염물질, pH값, 유독물의 분포도 및 유동성이나 토양오염물질의 함유량, 특정생물, 물질의 존재량, 환경매체의 상태 등)는 물론 공공기관이 그와같은 측정치에 의해 파악한 평가와 분석까지도 그 대상이 된다.

환경정보법은 환경과 관련한 인간활동의 유형으로서 '활동, 조치 및 프로그램'이란 부분적으로 상호중첩되는 세가지 유형을 열거하고 있는데 이것은 생각할 수 있는 모든 환경관련활동(Handlungsmöglichkeit)을 의미하는 것으로 이해되고 있다.<sup>18)</sup> 이러한 행위유형들에는 부작위가 포함되며, 또 환경침해행위에 관한 한 그 행위자의 주관적 의사의 유무를 불문하고 객관적으로 환경에 부정적 영향을 미치는 모든 행위가 이에 해당되는 것으로 해석된다. 나아가 공공기관이 현재 수행하고 있는 행위 뿐만 아니라 미래지향적 행동계획에 관한 정보도 정보공개청구권의 대상이 되는데 이러한 해석은 환경보호의 기본원칙의 하나인 사전배려의 원칙(Vorsorgegrundsatz)에 따른 것이라 할 수 있다.<sup>19)</sup> 그러나 정보청구권은 문화재나 역사적 유물 등에 대한 영향에 관한 정보를 대상으로 하고 있지는 않다. 가령 대기오염으로 인해 손상된 역사

17) 이에 관하여는 Erichsen, NVwZ 1992, 409(411)을 참조.

18) Turiaux, NJW 1994, 2320.

19) Turiaux, aaO. 사전배려의 원칙에 관하여는 拙著, 『환경법』, 1994, 한울아카데미, 44면 이하를 참조.

적 기념물의 보수를 위한 조치들은 환경상태에 관한 사실이 아닐 뿐더러 그러한 조치들이 여하한 환경상황을 대상으로 하는 것이라고 볼 수 없으므로 환경정보법 제3조 제2항의 규정에 의한 조치나 활동에 해당되지 않는다고 한다. 그 이유로는 그러한 조치들의 목적은 역사적 기념물의 보호이지 환경보호가 아니라는 것이 제시되고 있다.<sup>20)</sup>

## 2) 個別的 問題

연방이미씨온보호법상 허가의 필요성여하에 대한 판단과 같은 환경관련행위에 대한 법적 평가 역시 그 결과를 중시하여 환경정보에 포함된다고 보는 것이 지배적이다. 또한 이러한 법적 평가에 관한 정보는 동법 제3조 제2항 제2호의 규정에 의한 환경상태에 악영향을 주는 활동에 관한 정보에 해당될 수 있다는 견해도 제시되고 있다. 환경에 영향을 주는 물질 및 제품의 속성(Eigenschaft)에 관한 정보는 환경매체의 상태 또는 환경을 변화시키는 활동이나 조치 어느 것에도 해당되지 않으므로 동법 제3조 제2항 제2호의 규정에 의한 환경정보라고는 할 수 없지만 그러한 제품의 생산이나 환경에 위해를 초래하는 물질의 사용이 동법 제3조 제2항 제2호에 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 활동에 대한 정보는 따라서 환경에 위해를 주는 물질 및 생산에 관련된 자료를 포함하는 것으로 해석되며 마찬가지로 오염배출을 수반하는 생산공정에 관한 정보도 환경정보청구권의 대상이 된다고 볼 수 있다.

## 3) 環境情報의 貯藏形態

환경정보법 제3조 제2항의 규정에 의한 정보는 모든 종류의 저장된 자료로서 그 저장매체의 종류를 묻지 않는다. 즉 모든 종류의 정보저장이 고려되고 있다. 법이 文書·圖畫 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보라고 규정한 것은 모든 종류의 전자저장매체를 포함시

20) Turiaux, aaO.

21) Turiaux, aaO.

키는 것으로 해석되고 있다.

#### 4) 公共機關의 情報調達義務

법률은 공공기관이 보유하는 文書·圖書 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보에 대한 접근권을 보장할 뿐이며, 그 이상으로 공공기관에게 환경정보를 새로이 수집·취득하거나 작성하여 제공할 '정보조달의무' (Beschaffungspflicht) 까지 부과하고 있지는 않다. 따라서 정보청구권의 대상이 되는 것은 공공기관등이 그 현행법상의 권한에 의거하여 또는 그 소관사무를 수행하는 과정에서 취득한 정보에 한한다. 유럽연합의 지침 역시 환경정보의 수집을 위한 침해권 (Eingriffsbefugnisse) 을 규정하지 않고 있다. 다만 공공기관이 손쉽게 중앙전산망에 접근하여 근소한 비용으로 검색·취득할 수 있는 정보에 관하여는 정보청구권이 인정되는 것으로 보아야 할 것이다. 이것은 공공기관에게 환경정보의 산출의무를 규정하고 있는 미국의 환경정책법 (NEPA)<sup>22)</sup>이나 가령 연방환경청 (Environmental Protection Agency: EPA) 에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있는 데이터뱅크로 관리하도록 규정하고 있는 '비상대책기획 및 지역사회 알 권리에 관한 법률' (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act : EPCRA)<sup>23)</sup>과 현격히 다른 점이라 할 수 있다. 이와같이 정보조달의무가 부인되는 데서 오는 입

22) 이러한 이유에서 Murchison같은 이는 환경정책법(NEPA)을 '일종의 적극적 정보자유법' (an affirmative freedom of information act)으로 특징지은 바 있다 (Murchison, Kenneth M., Does NEPA Matter? - An Analysis of the Historical Development and Contemporary Significance of the National Environmental Policy Act, 18 U.Rich.L.Rev, 557, 612(1984)). 이에 관하여 상세한 것은 Gerscher, Laurence, Informational Standing under NEPA : Justiciability and the Environmental Decisionmaking Process, 93 Colum. L. Rev. 996-1041, 1006(1993)을 참조.

23) 42 USCA § 11023 j; 이에 관하여는 Eifert, DÖV 1994, 550ff.를 참조.

법의 미비는 유럽연합의 '환경감사에 관한 명령'(EG-Umwelt-Audit-Verordnung)<sup>24)</sup>에 의해 부분적으로 보완되고 있을 뿐이다. 즉 이 명령은 제3조 제1항에서 환경보고서를 일반공중에게도 제공하여야 하며 (§ 3 ①), 또 심지어 기술적 지식이 없이도 이해될 수 있는 형태로 그 요약된 내용을 제공하도록 규정하고 있는데 (§ 5 ① 제2문), 이로써 환경정보의 공개가 시민과 공공기관간의 관계에서 시민과 환경이용자간의 직접적 관계로 분산되는 결과가 되지만,<sup>25)</sup>

정보조사 및 수집기관의 설치에 의한 협력체계의 구축과 비교할 때 그 실효성이 훨씬 작을 것이라는 데 문제가 있다.<sup>26)</sup>

### (3) 請求權의 內容

환경정보법 제4조 제1항 제2문은 환경정보의 공개를 청구받은 당해 기관은 '신청에 따라 요구된 정보에 관하여 교시하고 문서를 열람하게 하거나 그 밖의 방법으로 정보보유자(Informationsträger)로 하여금 정보공개에 청구에 응하도록 할 수 있다'고 규정하고 있다. 따라서 정보공개에 청구에 대하여 어떠한 방식으로 대응해야 하는지에 대해 이를 당해 기관의 재량에 맡기고 있는 셈이다.<sup>27)</sup>

그러나 기속적 효과를 지닌 문서열람청구권의 행사에 대해 당해 기관에게 거부재량을 인정하는 것이 유럽연합의 지침의 취지에 반하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다. 이와 관련하여 유럽공동체의 법규정의 해석상 의문이 있는 경우에는 그 규정에 기능적 적합성과 실효성을 부여하는 해석을 기초로 삼아야 한다는 유럽사법재판소(EuGH)

---

24) Verordnung (EWG) Nr.1836/93 v.29.6.1993, ABIEG Nr.L168 v. 10.7.1993, S.1.

25) 실제로 윈터(Gerd Winter) 같은 학자는 자료접근권(Aktenzugangsrecht)을 시설 운영자와 이해관계인간의 직접적인 정보제공관계를 통하여 분화시키는 방안의 가능성을 논의한 바 있다(Winter, Zusammenfassender Bericht, in : Winter, Öffentlichkeit von Verwaltungsinformation, 1986, S.25).

26) Eifert, aaO, 549.

27) Blümel, Neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht, 원문 제3면.

에 의해 발전된 '효과의 유용성' (effet utile) 법리를 원용하여 문서열람 (Akteneinsicht)이 정보공개에 원칙적 형태라고 보는 것이 지배적인 견해이다.<sup>28)</sup> 즉 환경정보에 관한 단순한 교시(Auskunftserteilung) 만으로는 환경정보공개에 목적을 달성할 수 없다. 환경정보에 대한 접근 (Zugang)이란 이를 통해 요구된 정보를 왜곡되지 않은 본래의 형태로 인식할 수 있을 때에만 비로써 그 제도적 취지에 걸맞게 실현될 수 있기 때문이다. 단순한 교시를 통해서만 자칫 당해 기관이 임의로 중요하지 않다고 생각되는 정보의 전달을 배제한다든지 또는 청구인이 모르는 가운데 순수한 사실외에 자기 자신의 주관적 평가를 개입시킬 우려가 있을 뿐 아니라, 그림이나 음성자료의 경우 직접적 열람 및 시청이 유일한 정보접근방법이기 때문이다. 또한 통상적인 경우 자료열람은 최소의 비용으로 실시할 수 있는 반면 정보내용의 설명이나 요약안내는 단순한 문서의 열람제공이나 송달보다는 훨씬 많은 비용을 발생시킨다는 점도 고려할 필요가 있다. 따라서 단순한 교시청구권만 (Auskunftsrecht)으로는 환경정보법 제1조, 제3조의 규정에 의한 '접근'이라고 할 수 없으며 환경정보청구권은 원칙적으로 문서의 열람을 내용으로 하는 것이라고 보는 것이다.<sup>29)</sup>

그러나 구체적인 경우, 가령 분량의 과다, 원본문서의 종류, 해독곤란성 또는 그 비밀유지의 필요성 등으로 인하여 문서열람을 허용하는 것이 부적절한 경우에는 교시의 방법이 사용되어야 하며 또 경우에 따라서는 문서열람과 함께 보충적으로 교시를 할 수도 있을 것이다. 만일 요구된 정보가 전산처리되어 유형적 문서의 형태를 띠지 않을 경우, 청구인에게 출력자료를 제공할 수는 있겠지만, 청구인으로 하여금

28) Bl mel, aaO, 원문 제3면.

29) Turiaux, aaO. 그러나 블뤼멜(Blümel) 교수는 이에 대해 입법권자의 의사를 저해하면서까지 규범의 내용을 확장해석하는 것이 "유럽공동체법합치적 해석" (gemeinschaftsrechtskonforme Interpretation)의 법리에 의해서도 허용된다고 볼 수 있는지에 대해 강한 의문을 제기하고 있다(앞의 발표문 원문 4면을 참조)

행정용전산망에 직접 접근하도록 하는 것은, 설사 극히 단기간이라도 원칙적으로 허용되지 않는다고 본다. 이에 대해서는 이러한 경우 직접적인 열람을 허용하는 것은 당해 기관이나 제3자의 보다 우월한 이해관계와 충돌하고 또 현실적으로 불가능하기도 하다는 이유가 제시되고 있다.<sup>30)</sup>

#### 4. 環境情報의 非公開과 公開의 制限

환경정보법은 제7조와 제8조에서 각각 공익 및 사익의 보호를 이유로 한 공개의 배제와 제한을 규정하고 있다. 환경정보의 비공개 및 공개제한은 환경정보청구권의 실질적 범위를 결정해 주는 결정적인 요인이 되기 때문에 장차 이를 둘러싼 많은 논란이 예상되며 또 그에 관한 분쟁은 결국 법원에 의해 판단될 수 밖에 없어 다시금 사법부의 부담이 추가될 것으로 보인다. 이를 간단히 살펴 보기로 한다.

##### (1) 公共의 利益保護와 관련된 公開의 排除와 制限

먼저 공공의 이익보호와 관련된 비공개사유를 보면 다음과 같다.

1. 공개함으로써 말미암아 국제관계, 국가의 방위 또는 공공기관간 협의의 신뢰에 지장을 주거나 공공의 안전에 현저한 위험을 초래할 수 있는 경우
2. 法院의 재판절차 또는 형사상 수사절차 및 행정기관에 의한 절차가 진행되는 동안 당해 행정기관이 그 절차에 의거하여 입수하게 된 자료의 공개가 청구된 경우
3. 公開함으로써 말미암아 이 법 제3조 제2항 제1호의 규정에 의한 환경상 법익을 현저히 또는 계속적으로 침해하거나 이 법 제3조 제2항 제3호의 규정에 의한 공공기관의 조치의 목적달성을 저해할 우려가 있는 경우

---

30) Turiaux, aaO, S. 2322.

환경정보청구권은 이러한 사유가 있는 때에는 인정되지 아니한다. 또 법은 아직 종료되지 아니한 문서나 완성되지 아니한 자료 또는 행정내부에서의 통지내용의 제공에 관한 정보공개신청은 이를 거부할 수 있도록 하고 있고, 정보공개신청이 정보공개청구권을 명백히 남용한 것이라고 인정되는 때에는 이를 반드시 거부하여야 한다고 규정하고 있다. 특히 신청인이 요구된 자료를 이미 보유하고 있는 경우에는 정보공개가 허용되지 않는다. 나아가 법은私人인 제3자가 법적 의무없이 공공기관에게 제공한 환경에 관한 정보는 그 제3자의 동의없이 공개되어서는 아니된다고 규정하는 한편 다만 그 제3자가 공공기관에게 신청 또는 신고의 근거자료로 제출할 의무에 따라 제출한 정보에 관하여는 예외를 두고 있다.

특히 법 제7조 제1항 제2호의 규정중 '행정기관에 의한 절차가 진행되는 동안 당해 행정기관이 그 절차에 의거하여 입수하게 된 자료'에 대한 공개청구를 일괄적으로 부정한 것이 유럽연합의 지침의 취지에 부합되는 것이냐 하는 문제를 둘러싸고 많은 논란이 있다. 이에 관하여 일설은 행정절차법(VwVfG) 제10조 제2항의 규정에 의한 합목적성요건(Zweckmäßigkeitgebot)에 구속되는 비공식적인 절차에 관한 한, 유럽연합지침에 적합한 해석(richtlinien konforme Auslegung)을 촉구하고 있다. 이 견해는 유럽연합의 지침이 정보공개의 예외를 인정한 것은 오로지 형사법적 성격을 갖는, 가령 질서위반범처벌절차와 같은 전심절차(Vorverfahren)에 대한 것이었을 뿐 이를 임의로 행정절차 일반에까지 확대한 것은 그 지침의 취지에 반하는 것이라고 주장한다.<sup>31)</sup>

이 견해는 지침이 이러한 예외를 인정한 것은 우회적으로 절차의 진행을 방해하는 것을 방지하려는 데 취지를 둔 것이라고 이해한다. 이에 대하여는 그렇게 법률을 확장하여 해석하면 환경정보법의 적용범위도 현저히 확대되겠지만 그것은 입법권자의 의사에 반한다는 견해가 표명되고 있다.<sup>32)</sup> 그러나 아뭏든 이 규정이 환경정보법의 입법목적과

31) Turiaux, aaO, S. 2323.

32) Blümel, aaO, 원문 4면.



부합되지 않는다는 것은 분명하며 결국 이 문제는 유럽사법재판소의 사전결정절차(Vorabentscheidungsverfahren)에 의해 결정될 문제이지만, 그 때까지는 상당한 법적 불안정이 초래될 것임은 불가피한 것으로 보인다.

(2) 私的 利益의 保護와 관련된 公開의 排除와 制限

법은 제8조에서 사익의 보호를 이유로 한 정보공개청구권의 배제와 제한사유를 규정하고 있다. 먼저 그 비공개사유를 보면 다음과 같다.

1. 情報의 公開를 통해 개인신상에 관한 자료가 알려지게 되고 이로  
이로 말미암아 당해 개인의 보호가치있는 이익이 침해될 경우
2. 정보의 개시나 제공이 지적 재산권, 특히 저작권의 보호에 지장을  
을 초래할 경우

이러한 사유가 있는 때에는 정보공개청구권은 인정되지 않는다. 법은 또한 기업 및 영업상의 비밀도 권한없이 공개되어서는 아니된다고 규정하고 있다. 즉 기업 및 영업상의 비밀은 권한없이 접근이 허용되어서는 아니되며, 정보공개는 특히 청구된 정보가 조세부과 또는 통계상 유지되어야 할 비밀에 관한 것일 때에는 위의 제1호 및 제2호의 규정에 따라 허용되지 않는다. 법은 또한 이러한 규정들에 의해 보호되는 정보의 공개 여부에 대한 결정을 내리기 전에 당사자의 의견을 듣도록 의무화하는 한편, 공공기관으로 하여금 제3자가 제공된 정보를 기업 및 영업상의 비밀이라고 주장한 때에는 특별한 사정이 없는 한 그 제3자를 정보당사자로 인정해야 한다고 규정한다. 한편 그 제3자는 공공기관의 요구에 따라 청구된 정보가 기업 및 영업상의 비밀에 관한 것이라는 사실을 개개의 정보에 관하여 구체적으로 증명하여야 한다.<sup>33)</sup>

-----  
33) 환경정보법 제1항 제2호는 1993년 1월 1일 이전에 공공기관이 보유하고 된 정보로서 기업 및 영업상의 비밀로 지정되어 있지 않은 정보에 관하여는 적용이 배제되고 있다(UIG § 8 ② 4).

그러나 법은 청구된 정보가 법 제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의하여 공개될 수 있는 때에는 정보공개청구권이 영업법(Gewereneordnung) 제139조 b의 규정에 의한 기업 및 영업상의 비밀에 관한 것인 경우에도 배제되지 않도록 배려하고 있다.

사익보호를 위한 비공개사유와 관련하여 현실적 중요성을 갖는 문제는 기업 및 영업비밀에 관한 것이다. 이에 관해서도, 특히 기업 및 영업상 비밀의 개념정의나 언제부터 그러한 비밀유지가 필요한 정보의 공개가 권한없는 것이 되는지를 판단할 기준과 관련하여, 환경정보법은 명확성을 결여하고 있어 문제가 된다. 이 경우에도 입법권자는 법적 확실성과 법적 안정성을 기해야 할 의무를 제대로 이행하지 못함으로써 결국 법원에게 이러한 문제를 해결해야 할 부담을 떠맡기는 결과가 되었다고 지적되고 있다.<sup>34)</sup>

## 5. 環境情報의 公開節次

환경정보법은 제5조 및 제6조에서 환경정보의 공개절차에 관하여 규정하고 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정보공개신청은 충분히 특정되어야 하며, 이를 통해 특히 동법 제3조 제2항이 규정하는 정보 중 어떤 정보의 공개를 구하는 것인지를 알 수 있어야 한다. 둘째, 정보공개신청을 받은 자는 2월안에 그 공개 여부를 결정하여 통지하여야 한다. 셋째, 공공기관은 신청된 정보를 제공하거나 정보보유자로 하여금 정보공개청구에 응하도록 하는 경우 그 자료의 내용적 진실성을 심사할 의무를 지지 않는다. 법은 제6조에서 동일내용의 정보의 공개신청이 있는 경우, 즉 신청인의 수가 50인을 초과하여 이들이 연명으로 서명하거나 또는 동일한 문안을 복사한 형태로 서명하여 제출한 신청에 대하여는 행정절차법 제17조 및 제19조를 준용하여 대리인을 선정할 수 있도록 하고 50인을 넘는 신청인이 공동대리인의 선정을 요구한 경우 공공기관은 이러한 요구를 지역적 관례에

---

34) Turiaux, aaO.

따라 공고할 수 있도록 하고 있다.

## 6. 環境情報公開의 管理·弘報·費用徵收 등

### (1) 環境情報의 管理·弘報

환경정보법은 제9조에서 집행을 청구된 정보를 보유하고 있는 공공기관의 관할하에 두는 한편 제2조 제2호의 규정에 의한 정보에 관하여는 같은 조에 열거된 자연인 또는 법인에 대한 감독권을 행사하는 공공기관에게 관할권을 부여하고 있다. 이와 아울러 법은 각주에게 그 관할권이 미치는 영역에 대하여 따로 이 법률과 다른 규정을 정할 수 있도록 하는 동시에 연방정부에게 연방공공기관의 권한에 관하여 연방상원의 동의를 요하지 아니하는 법규명령에 의하여 이 법률과 다른 규정을 정할 수 있도록 수권하고 있다.

법은 또한 環境情報의 弘報를 위하여 연방정부로 하여금 매4년마다 연방영역의 환경상태에 관한 보고서를 작성하여 간행하도록 하고 있다. 최초의 보고서는 늦어도 1994년 12월 31일까지 발간되게 되어 있다.

### (2) 環境情報公開의 費用徵收

법은 제10조에서 동법에 의거한 직무행위에 대하여 수수료와 비용을 징수할 수 있도록 하는 한편, 수수료는 그 직무행위를 위해 소요되는 예상비용을 보상하는 수준에서 책정되어야 한다고 규정함으로써 실비보상의 기준을 제시하고 있다. 연방정부는 연방공공기관의 직무행위에 대하여 연방상원의 동의를 요하지 아니하는 법규명령에 의하여 수수료의 액수를 정할 수 있도록 수권을 받고 있다. 환경정보공개제도의 이용도는 그로 인한 비용징수의 여부나 비용액의 수준에 의해 크게 좌우될 수 있다. 비용징수는 환경정보의 공개를 규제하는 중요한 수단으로서 경우에 따라서는 환경정보공개제도의 이용을 저지하거나 제한하는 요인으로도 작용할 수 있으나 반면 환경정보공개청구의 남발을 막고

필요이상으로 정보공개를 구하는 행위 등을 제한함으로써 환경정보공개업무의 원활한 수행을 보장하는 기능을 수행할 수도 있는 것이다. 여기서 비용징수가 단순한 기술적 사항에 관한 문제가 아니라 환경정보공개제도의 실효성과 활용가능성을 좌우하는 핵심적인 문제의 하나임을 알 수 있다. 문제는 그 비용징수의 여부나 비용액이 환경정보법의 입법목적을 실현하기에 합당한 적정수준에서 결정되어야 한다는 데 있으며 이것이 가능한 한 방해받지 않는 정보접근을 보장해야 한다는 유럽연합의 지침의 취지에 부합하는 결과이기도 하다. 그러나 이와 관련하여 특히 수수료부과요건의 확대와 수수료의 액수와 관련하여 논란이 진행되고 있다. 특히 법이 정보를 공개하는 경우와 이를 거부한 경우를 구별하지 않아 정보공개가 거부된 경우에도 수수료를 징수할 수 있도록 하는 결과가 된 것은 거부결정에 대하여는 비용을 징수할 수 없도록 한 유럽연합지침 제5조에 정면으로 반하는 것이어서 문제가 되고 있다. 유럽연합의 지침은 이에 관하여 각회원국에게 국내입법조치에 대한 재량(Umsetzungsermessen)을 부여하지 않았다. 실제로 이에 관한 각주의 법규정을 살펴보면 가령 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 단순한 정보공개 거부결정이 있는 경우에도 2000마크의 한도내에서 수수료를 부과할 수 있다고 규정하는 등 심각한 문제점이 있는 것으로 보고되고 있다.<sup>35)</sup> 이와같이 거부결정이 있는 경우에도 수수료를 징수하게 한 것은 정보공개 청구를 위협하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 환경정보법의 당해 규정은 오로지 정보를 공개하는 결정이 있는 경우에만 비용을 징수할 수 있다는 방향으로 축소해석해야 한다는 견해가 주장되고 있다.<sup>36)</sup>

---

35) Bl mel, aaO, 원문 5면.

36) Turiaux, aaO.

## 7. 環境情報의 公開와 權利救濟

환경정보의 공개를 둘러싼 분쟁에 있어 권리구제의 문제는 두가지 측면을 가진다. 첫째는 의당 주된 관심사가 되는 정보공개청구인(Antragsteller)의 권리를 보호하는 문제이고 둘째는 종종 소홀히 취급되는 경향이 있는 정보보유자(Informationsinhaber)의 권리를 보호하는 문제이다. 일반적으로 정보공개법은 정보의 공개를 위한 법인 동시에 정보의 보호를 위한 법의 성질을 갖는다. 정보공개법은 정보보호법과 함께 정보에 관한 법적 질서를 확립하는 제도적 기초가 되는 것이다. 문제는 무엇을 어디까지 공개하도록 하고 무엇을 비공개 또는 제한된 공개의 대상으로 할 것인가를 정하는 데 있을 뿐 일단 비공개 또는 공개를 제한해야 할 필요성이 인정되는 경우에는 이를 철저히 보호하는 것이 또한 정보공개법의 목적인 것이다. 이러한 견지에서 특히 후자의 경우에 대한 관심이 결코 등한시되어서는 안될 것이다.

### (1) 環境情報公開 請求人의 權利救濟

정보접근의 신청에 대한 결정은 법 제5조 제2항 제2문의 문언에 비추어 볼 때 행정행위(Verwaltungsakt)의 성질을 가진다고 보는 것이 일반적이다. 따라서 정보공개를 거부하는 거부결정에 대한 행정법원법(VwGO) 제68조 이하의 규정에 따라 행정심판(Widerspruch)을 제기할 수 있고 경우에 따라서 의무이행소송(Verpflchtungsklage)을 제기할 수 있음은 물론이다. 나아가 법적 쟁송이 가령 환경정보법상의 개념의 해석에 관한 것처럼 유럽연합의 지침의 내용과 연관을 맺는 경우에는 유럽사법재판소에 제소하는 방법도 고려될 수 있다(§ 177 EGV). 법이 이와같은 권리구제절차에 관하여 아무런 규정을 두지 않은 것은 권리구제를 현행법상 보장되는 일반적 쟁송절차에 맡기려는 취지에서라고 이해된다.

## (2) 環境情報保有者(被請求人)의 權利救濟

환경정보의 보유자는 많은 경우 기업이 된다. 이 경우 환경정보의 보유자는 특히 기업 및 영업상 비밀과 관련하여 당해 정보의 전달을 막는 데 현저한 이해관계를 지니게 된다. 기업 및 영업상의 비밀은 기본법 제12조 및 제14조의 규정에 의한 보호를 받기 때문에 그 당사자는 비밀유지가 필요한 정보가 제공되기 전에 의견을 제출할 수 있는 기회를 가져야 한다. 환경정보법은 제8조 제2항 제1문에서 이를 보장하고 있다. 정보공개를 허용하는 결정에 대하여 당해 정보의 보유자는 그 정보를 사실상 공개하기 전에 행정법원법 제68조에 의하여 행정심판과 취소소송을 제기할 수 있는 기회가 주어지지 않으면 안된다. 이 경우 사후적인 권리구제만으로는, 일단 정보가 제공되면 그것은 이미 완성된 기성사실(vollendete Tatsachen)로 간주되기 때문에, 그 보호의 목적을 달성할 수 없다. 한번 알려진 정보는 다시 들이킬 수 없기 때문이다.<sup>37)</sup>

## III. 獨逸環境情報法の 評價

독일의 환경정보법은 공공기관에게 단순한 환경정보의 공개 뿐만 아니라 환경정보의 산출을 의무화한 '비상대책기획 및 지역사회의 알 권리에 관한 법률'(EPCRA)과 같은 미국의 환경관계법에 비해 훨씬 못미치는 내용의 환경정보공개제도를 입법화하고 있을 뿐이다. 환경정보법은 또한 해석상으로도 적지 않은 미해결의 문제를 남기고 있을 뿐만 아니라<sup>38)</sup> 그 적

37) Turiaux, aaO, S. 2323.

38) 블뤼멜(Blümel) 교수에 따르면 그 중에서도 특히 정보접근권(Zugangsrecht)의 구체적 내용, 행정기관의 절차진행중 정보청구권의 배제문제 그리고 환경정보법에 따른 직무행위에 대한 수수료 및 비용징수문제 등이 논란의 대상이 되고 있다고 한다. 이에 관하여는 W. Blümel, Neuere Entwicklung im deutschen Umweltrecht(환경법연구 제16집에 수록)을 참조.

용과 집행면에서도 행정실무에 현저한 부담과 불확실성을 초래하고 있는 것이 사실이다. 그러나 독일의 환경정보법이 우리에게 전해 줄 수 있는 함축은 의미심장하다. 그것은 무엇보다도 유럽연합의 수준에서 관철되어 온 환경보호를 위한 법적 노력에 있어 환경정보의 공개가 갖는 중요성을 일깨워 주었다는 데서 찾을 수 있다. 환경정보의 보급과 공개는 그것이 단순한 홍보적 차원에서 이루어지든 또는 정보공개청구권의 보장을 통해서 이루어지든 일정한 범위안에서 환경규제의 수단으로서 작용한다.<sup>39)</sup> 환경규제의 수단으로서 환경정보의 공개가 갖는 제1차적 기능은 무엇보다도 행정통제(Verwaltungskontrolle)에 있다. 이러한 통제의 기능은 환경정보의 적극적 홍보를 통해 이해관계인이 환경행정기관의 규제를 통제할 수 있게 되는 경우에도 발휘되겠지만 특히 환경정보의 공개를 요구할 수 있는 국민 개개인의 청구권, 즉 접근권(Zugang)이 보장될 때 극대화될 수 있다. 그러나 환경규제수단으로서 환경정보의 공개를 통해 달성될 수 있는 기능은 이러한 넓은 의미의 행정통제라는 소극적 측면에 국한되지 않는다. 환경정보의 공개는 환경정보에 관한 정책을 통해 추구될 수 있는 적극적인 기능을 가질 수 있으며, 그것은 무엇보다도 자율성의 보장(Autonomiesicherungsfunktion)과 환경상 위험성평가에 관한 논의를 촉발시키는 유인의 제공(Impulsfunktion für den Risikodiskurs)이라는 두 가지 측면에서 발휘된다. 즉 환경정보에 대한 접근은 환경상 위험에 대한 국가적 규제가 행해지기 전단계에서 이해관계인이 적기에 대책을 강구할 수 있도록 함으로써 자율성을 확보해 주며 또한 환경상 위험성평가를 둘러싼 논의와 대화를 촉진하는 유인을 제공하는 기능을 가진다.<sup>40)</sup>

주지하는 바와 같이 독일은 일반법으로서 정보공개법을 입법화하고

39) Eifert, Martin, DÖV 1994, 546.

40) 특히 후자의 기능은 경우에 따라서는 가령 환경상 위해시설의 설치에 대한 주민들의 수용성(Akzeptanz)을 제고하는 결과를 가져올 수도 있다(Eifert, aaO, S. 547).

있지 않은 유럽연합의 소수회원국에 속한다. 그런데도 환경정보공개는, 물론 유럽연합의 지침에 따른 것이고 또 지연된 것이기는 하지만, 법제화한 것이다. 이것은 무엇을 의미하는 것일까? 우리는 여기서 일반적 정보공개제도와 함께 또는 그에 못지 않게 환경정보공개제도의 가치와 필요성이 크다는 매우 중요한 사실을 엿볼 수 있다. 정부나 공공기관이 환경보호를 위해 노력하고 각종 시책을 강구해야 한다는 것은 우리나라 헌법이나 환경관계법상 당연한 것이지만 이들에 의한 환경보호만으로는 불충분하다는 사실이 경험적으로 밝혀지고 있을 뿐 아니라 환경보호를 공공부문에만 맡겨서는 아니되며 이를 민간환경단체의 참가나 감시를 통해 국민의 통제하에 두어야 한다는 반성이 이루어지고 있음을 인식하는 것이 중요하다. 그러한 국민의 통제를 가능케 하는 수단이 바로 환경정보공개제도인 것이다. 환경정보공개제도는 최

- 
- 41) 최근 총무처는 공공정보에 대한 국민의 알 권리의 보장을 요구하는 사회적 압력이 가중되는 가운데 정보공개법시안(이하 '시안'이라 함)을 작성하여 공개하였다. 이것은 때늦은 감이 있지만 환영할 만한 일이다. 정부는 이미 1994년 3월 2일 국무총리훈령(제288호)으로 행정정보공개운영지침을 발하면서 행정정보의 공개가 '국민의 알권리를 보장하는 한편 국정운영에 대한 참여와 감시·비판을 통하여 투명한 공개행정체제를 구축하고 행정의 신뢰성을 제고 시킨다는 점에서 중요한 의미를 가진 것'임을 천명하고 행정정보공개를 법적으로 제도화하기 위하여 입법을 추진중에 있다는 것을 밝힌 바 있다. 그동안 정부는 이에 따라 정보공개법의 제정에 앞서 스스로 준비기간을 할애하여 시행여건을 조성하고 추진기반을 구축하며, 정보공개제도의 운영경험을 축적하기 위한 시간을 가질 수 있었다. 아마도 이러한 사전준비와 운영경험의 축적을 위한 기간이 자칫 행정기관으로 하여금 그동안 뿌리깊게 존속해 온 비공개, 비밀행정의 타성을 불식하기는 커녕 오히려 포괄적 비공개에 관한 잘못된 관행을 구축하거나 비밀지정의 범위를 확대하는 등 종래 비공개의 타성을 은연시킬 수 있는 시간적 여유로 활용되지는 않았을 것이다. 그런 까닭에 이번에 나온 정보공개법시안은 그러한 준비기간 동안 축적된 경험과 자료를 토대로 국민의 기대에 걸맞는 내용을 담고 있을 것으로 기대되었던 것이다. 그러나 시안은 그 내용을 검토해 볼 때 여러가지 중대한 결함과 문제점을 지니고 있어 정보공개의 제도화를 염원해 온 대다수 국민의 기대를 충족시키지 못하고 있다. 시안이 공공정보에 대한 국민의 접근권을 보장한다기보다는 오히려 정보공개를 저해하는 법적 장치로 작용할 수도 있다는 우려마저 나오고 있는 실정이다.



근 우리나라에서도 뒤늦게나마 입법이 추진되고 있는 일반적 정보공개 제도가 도입된다고 해서 그 필요성이 사라지지 않는다.<sup>41)</sup> 그것은 일반적 정보공개법의 보장수준을 넘어서 '적극적 정보공개제도' (affirmative freedom of information act)로서 국민이 공공부문이나 기업에 의한 환경 보호를 통제하기 위하여 적극적인 환경정보창출을 요구할 수 있는 권리를 보장하며 이를 기초로 환경정보관리체제 (Environmental Information Management System : EIMS)의 구축, 환경감사제의 확대 등과 같이 다양한 수준에서 환경보호의 투명성을 확보할 수 있는 각종 수단과 장치들을 확보해야 한다는 입법적 수요를 충족시켜야 한다. 그러한 의미에서 독일의 환경정보법은 보다 바람직한 환경정보제도로 가는 하나의 과도적 단계 (Übergangsstadium)로서<sup>42)</sup> 우리의 관심을 끌기에 충분하다.

---

42) Eifert, DÖV 1994, 549.

[부록 : 독일 환경정보법제정법률]

환경정보에 대한 자유로운 접근에 관한 1990년 6월 7일 유럽연합이 사회 지침 90/313/EWG을 이행하기 위한 법률(Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt)

1994. 7. 8.

연방의회는 연방상원의 동의를 받아 다음과 같은 법률을 의결하였다.

第1章 環境情報法(Umweltinformationsgesetz : UIG)

第1條【法律의 目的】이 법률은 공공기관이 보유하고 있는 환경에 관한 정보에 대한 자유로운 접근과 그 보급을 보장하고 정보의 공개를 위한 기본적 요건을 정하는 것을 목적으로 한다.

第2條【適用範圍】이 법률은 다음 각호에 의한 환경에 관한 정보에 대하여 적용한다.

1. 이 법 제3조 제1항에 규정된 연방, 각주, 지방자치단체, 지방자치단체조합 및 기타 공법상 법인이 보유하고 있는 정보
2. 환경보호의 영역에서 공법적 임무를 수행하고 공공기관의 감독을 받는 사법상의 자연인 또는 법인이 보유하고 있는 정보

第3條【用語의 定義】① 이 법에서 공공기관(Behörde)이란 행정절차법 제1조 제4항의 규정에 의한 모든 기관으로서 환경보호의 임무를 수행할 책임을 지는 공공기관을 말한다. 단 다음 각호의 기관은 그러하지 아니하다.

1. 연방 및 각주의 최고기관으로서 입법부에 속하거나 법규명령의 제정에 관여하는 기관.
2. 오로지 모든 국민에게 타당한 현행법규정들에 의해서만 환경상 이해관계를 고려해야 하는 공공기관.

3. 법원, 형사소추 및 징계권을 행사하는 기관

② 환경에 관한 정보라 함은 공공기관이 보유하는 文書·圖畫 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보로서 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.

1. 호소·하천, 대기, 토양, 동·식물계 및 자연적 생활공간에 관한 정보
2. 제1호의 규정에 의한 환경상태에 영향을 미치거나 미칠 수 있는, 소음과 같은 안온방해를 발생시키는 행위를 포함한 활동이나 조치에 관한 정보
3. 환경보호를 위한 행정기술적 조치나 프로그램을 비롯한 제1호의 규정에 의한 환경분야를 보호하기 위한 활동이나 조치에 관한 정보

**第4條【環境情報請求權】** ① 누구든지 공공기관이나 이 법 제2조 제2호의 규정에 의한 私法人이 보유하는 환경에 관한 정보에 자유로이 접근할 권리를 갖는다. 공공기관은 신청에 따라 요구된 정보에 관하여 敎示하고 자료를 열람하게 하거나 그 밖의 방법으로 정보보유자(Informationsträger)로 하여금 정보공개의 청구에 응하도록 할 수 있다.

② 전항의 규정은 그 밖에 정보에 대해 접근할 수 있는 다른 청구권들에 영향을 미치지 아니한다.

**第5條【情報公開의 申請, 申請에 대한 決定】** ① 情報公開에 대한 申請은 충분히 특정되어야 하며 이를 통해 특히 이 법 제3조 제2항이 규정하는 정보중 어떤 정보의 공개를 구하는 것인지를 알 수 있어야 한다.

② 情報公開의 申請을 받은 자는 2월안에 그 공개여부를 결정하여 통지하여야 한다. 신청된 정보를 제공하거나 정보보유자로 하여금 정보공개의 청구에 응하도록 하는 경우 공공기관은 자료의 내용적 진실성을 심사할 의무를 지지 않는다.

**第6條【同一內容의 情報公開申請에 대한 代理人】** 신청인의 수가 50인을 초과하여 이들이 연명으로 서명하거나 또는 동일한 문안을 복사한 형태로 서명하여 제출한 신청(이하 “동일내용의 정보공개신청”이라 한

다)에 대하여는 행정절차법 제17조 및 제19조를 준용한다. 50인을 넘는 신청인이 공동대리인의 선정을 요구한 경우 공공기관은 이러한 요구를 당해지역의 관례에 따라 공고할 수 있다.

第7條【公共의 利益 保護를 위한 情報公開請求權의 排除와 制限】① 정보공개청구권은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 인정되지 아니한다.

1. 公開함으로써 말미암아 國際關係, 國家의 防衛 또는 공공기관간 협의의 신뢰에 지장을 주거나 公共의 安全에 현저한 위험을 초래할 수 있는 경우
2. 法院의 재판절차 또는 형사상 수사절차 및 행정기관에 의한 절차가 진행되는 동안 당해 행정기관이 그 절차에 의거하여 입수하게 된 자료의 공개가 청구된 경우
3. 公開함으로써 말미암아 이 법 제3조 제2항 제1호의 규정에 의한 환경상 법익을 현저히 또는 계속적으로 침해하거나 이 법 제3조 제2항 제3호의 규정에 의한 공공기관의 조치의 목적달성을 저해할 우려가 있는 경우

② 정보공개신청은 그것이 아직 종료되지 아니한 문서나 완성되지 아니한 자료 또는 행정내부에서의 통지내용의 제공에 관련된 것인 때에는 이를 거부할 수 있다.

③ 정보공개신청은 그것이 정보공개청구권을 명백히 남용한 것이라고 인정되는 때에는 이를 허용할 수 없다. 특히 신청인이 요구된 자료를 이미 보유하고 있는 경우에는 정보공개를 허용해서는 아니된다.

④ 私人인 제3자가 법적 의무없이 공공기관에게 제공한 환경에 관한 정보는 그 제3자의 동의없이 공개되어서는 아니된다. 다만 이 법 제8조에도 불구하고 제3자가 공공기관에게 신청 또는 신고의 근거자료로 제출할 의무에 따라 제출한 정보에 관하여는 그러하지 아니하다.

第8條【私的 利益의 保護를 위한 情報公開請求權의 排除와 制限】

① 정보공개청구권은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 인정되지 아니한다.

1. 情報의 公開를 통해 개인신상에 관한 자료가 알려지게 되고 이

로 이로 말미암아 당해 개인의 보호가치있는 이익이 침해될 경우  
2. 정보의 개시나 제공이 지적 재산권, 특히 저작권의 보호에 지장을 초래할 경우

기업 및 영업상의 비밀은 권한없는 자에게 접근이 허용되어서는 아니된다. 정보공개청구권은 특히 청구된 정보가 조세부과 또는 통계상 유지되어야 할 비밀에 관한 것일 때에는 제1호 및 제2호의 규정에 따라 인정되지 아니한다.

② 공공기관은 제1항에 의해 보호되는 정보의 공개여부에 대한 결정을 내리기 전에 당사자의 의견을 들어야 한다. 공공기관은 제3자가 제공된 정보를 기업 및 영업상의 비밀이라고 주장한 때에는 특별한 사정이 없는 한 그 제3자를 정보당사자로 인정해야 한다. 그 제3자는 공공기관의 요구에 따라 청구된 정보가 기업 및 영업상의 비밀에 관한 것이라는 사실을 개개의 정보에 관하여 구체적으로 소명하여야 한다. 제1항 제2호는 1993년 1월 1일 이전에 공공기관이 보유하게 된 정보로서 기업 및 영업상의 비밀로 지정되어 있지 않은 정보에 관하여는 적용하지 아니한다.

③ 정보공개청구권은 청구된 정보가 제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의하여 공개될 수 있는 때에는 영업법 제139조 b의 규정에 의한 기업 및 영업상의 비밀에 관한 경우에도 배제되지 아니한다.

第9條【管轄】① 이 법률의 집행에 관하여는 청구된 정보를 보유하고 있는 공공기관이 관할한다. 제2조 제2호의 규정에 의한 정보에 관하여는 같은 조에 열거된 자연인 또는 법인에 대한 감독권을 행사하는 공공기관이 관할권을 갖는다.

② 각주는 그 관할권이 미치는 영역에 대하여 따로 이 법률과 다른 규정을 정할 수 있다. 연방정부는 연방공공기관의 권한에 관하여 연방상원의 동의를 요하지 아니하는 법규명령에 의하여 이 법률과 다른 규정을 정할 수 있다.

第10條【費用徵收】① 이 법률에 의거한 직무행위에 대하여는 수수료와 비용을 징수할 수 있다. 수수료는 그 직무행위를 위해 소요되는 예상비용을 보상하는 수준에서 책정되어야 한다. 비용징수에 관한 다른

법령의 규정들은 이에 영향을 받지 아니한다.

② 연방정부는 연방공공기관의 직무행위에 대하여 연방상원의 동의  
를 요하지 아니하는 법규명령에 의하여 수수료의 액수를 정할 수 있  
다.

第11條【環境情報の弘報】연방정부는 매4년마다 연방영역의 환경상  
태에 관한 보고서를 작성하여 간행한다. 최초의 보고서는 늦어도  
1994년 12월 31일까지 발간되어야 한다.

### 第2章 營業法改正法律

1987년 1월 1일 공포되고(연방관보 I 425면) 1994년 6월 24일  
법률(연방관보 I 1322면) 제2장에 의하여 최종개정된 영업법 제139  
조 b 제1항에 다음 사항을 추가한다 :

“환경정보법의 규정에 의한 환경에 관한 정보가 영업 및 기업관계에  
관한 것일 때에는 그 공개에 관한 결정권은 환경정보법에 의한다.”

### 第3章 效力發生

이 법률은 공포된 날부터 효력을 발생한다.

---

위의 법률은 이와 같이 작성되어 연방관보에 공포될 것이다.

베를린, 1994년 7월 8일

연방대통령 로만 헤어쾨크

연방총리 헬무트 콜 박사

환경·자연보호·원자력안전담당 연방장관 클라우스 토퍼