

環境情報公開制度의 導入方案에 관한 研究**

洪 準 亨*

< 目 次 >

- | | |
|-------------------|--------------------|
| I. 序 論 | IV. 環境情報公開制度의 導入方案 |
| II. 環境情報の 機能 | V. 結 論 |
| III. 外國의 環境情報公開制度 | |

<요 약>

환경에 관한 정보는 단순히 법적행을 위한 기초자료가 될 뿐만 아니라 환경법 및 환경정책의 실효성을 담보하기 위해서도 결정적인 의미를 가진다. 환경보호법이 효과를 거두기 위해서는 규제기관이나 대중이 모두 필요한 정보에 접근할 수 있어야 한다. 환경정보의 공개는 정부의 의도적인 환경홍보만으로 끝나는 문제는 아니며, 문제의 관건은 국민이 누구든지 필요한 환경정보에 접근할 수 있는 청구권으로서의 권리를 보장하는 데 있다. 국가나 기타 공공기관에 대한 관계에서 국민 개개인이 적극적으로 환경정보에의 접근을 요구할 수 있는 법적 지위가 확보될 때 비로서 환경정보가 환경보호를 위한 수단으로서 기능적 완전성을 발휘할 수 있기 때문이다. 그렇다면 환경보호에 대하여 환경정보의 공개가 수행하는 기능은 무엇이며 그러한 기능에 비추어 환경정보공개 제도의 어떤 모습과 방향을 가져야 하는가. 이러한 물음에 답하고자 이 연구는 환경정보에 대한 시민들의 접근권과 접근절차를 법제화하는 방안을 모색하고 있다. 본 연구는 먼저 환경정보의 기능을 검토한 후, 환경정보공개에 관한 미국, 독일, 영국 등 각국의 법제를 비교제도론적 시각에서 분석·평가하여 이를 토대로 우리나라에 있어 환경정보공개 제도의 제도를 위한 방향을 제시하였다. 특히 본 연구는 공공기관에게 환경영향평가보고서의 형태로 환경정보의 산출 및 공개의무를 규정하고 있는 미국의 환경정책법(NEPA), 연방환경청(EPA)에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있는 데이터베이스

*서울대 행정대학원 전임강사

**이 논문은 한국학술진흥재단 1995/1996년도 자유공모과제연구비의 지원을 받아 작성된 것임.

크로 관리하도록 규정하고 있는. 이른바 '수퍼펀드' 법수정및재수권법(Superfund Amendment and Reauthorization Act)의 제 3 장으로 제정된 '긴급상황대처계획 및 지역주민의 알 권리에 관한 법률'(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: 이하 'EPCRA' 라 한다)과 최근 독일에서 제정된 환경정보에 대한 자유로운 접근을 보장하기 위한 환경정보공개법(Umweltinformationgesetz: UIG), 영국의 환경정보법(Environmental Information Regulations 1992), 기타 유럽연합(EU) 회원국에서의 환경정보공개입법례에 관심을 기울였다.

I. 序 論

환경문제가 날로 심각해지는 가운데 환경문제의 해결을 위한 제도적 대안들이 다양한 차원에서 활발히 모색되고 있다. 환경정보의 공개제도의 도입은 이러한 논의과정에서 거의 예외없이 등장하는 방안이다. 이렇듯 환경정보공개제의 제도화에 대한 요구가 보편화되고 있는 까닭은 아마도 환경정보가 정부나 기타 사회적 권력에 의하여 독점됨으로써 환경오염문제의 해결을 어렵게 하는 요인이 되고 있기 때문이 아닐까 생각한다. 사실 현행법상 환경정보에 대한 국민의 접근권을 보장하는 효과적인 법적 장치는 눈에 띄지 않는다. 일단 환경오염으로 인한 피해가 발생한 후 피해자들의 집단행동이나 시민단체나 환경단체 등의 정치적 압력을 통하여 단편적으로 환경정보가 공개되고 있을 뿐이며, 언론 역시 무수한 특집과 캠페인을 통하여 환경관련기사를 보도하고 있기는 하지만 국민의 환경정보에 대한 갈증을 풀어주기에는 여러가지로 미흡한 점이 많은 실정이다.

환경에 관한 정보는 단순히 범집행을 위한 기초자료가 될 뿐만 아니라 환경법 및 환경정책의 실효성을 담보하기 위해서도 결정적인 의미를 가진다. 환경보호법이 효과를 거두기 위해서는 규제기관이나 대중이 모두 필요한 정보에 접근할 수 있어야 한다.¹⁾ 즉, 환경법 및 환경정책을 통한 효과적인 환경보호가 이루어지기 위해서는, 우선 대중, 즉 개인들이 환경보호의 책임있는 모든 기관으로부터 환경상태, 즉 환경의 질이나 환경악화의 원인 등에 관한 정보를 지속적이고 충분히 제공받을 수 있어야 한다.²⁾ 물론 환경정보의 공개에 관한 한, 환경행정의 책무를 맡고 있는 각기관들도 적극적 이해관계를 갖지 않는 것은 아니다. 이들은 환경에

1) Bakkenist, Gisèle, *Environmental Information - Law, Policy & Experience*, Cameron May, 1994, 8.

2) Bender/Sparwasser, *Umweltrecht*, 2.Aufl., 1990, Rn.3, S.2.

관한 지식과 정보를 홍보함으로써 국민의 환경문제에 대한 인식을 제고하고 환경악화의 예방이나 환경보호행정의 효율성을 기할 수 있을 것이다. 환경부가 공공정보통신서비스를 통해 환경소식을 제공하는 등 다른 어느 행정부처보다 기민하게 환경정보의 홍보를 피하고 있음은 관심있는 사람들에게는 이미 알려진 사실이다. 환경정책기본법이 제16조에서 정부에게 환경보전에 관한 지식 및 정보를 보급하고 국민의 환경보전의식을 고취하는데 노력해야 할 의무와 미래세대를 위하여 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 국민의 환경교육에 노력해야 할 의무를 부과하고 있는 것은 바로 그러한 환경홍보정책적 필요성을 반영한 것이라고 이해된다. 그러나 환경정보의 공개는 이와같이 정책적 목적에 의해 좌우되는 환경홍보만으로 끝나는 문제는 아니다. 문제의 관건은 국민이 누구든지 필요한 환경정보에 접근할 수 있는 청구권으로서의 권리를 보장하는 데 있다. 국가나 기타 공공기관에 대한 관계에서 국민 개개인이 적극적으로 환경정보에의 접근을 요구할 수 있는 법적 지위가 확보될 때 비로소 환경정보가 환경보호를 위한 수단으로서 기능적 완전성을 발휘할 수 있기 때문이다. 그렇다면 환경보호에 대하여 환경정보의 공개가 수행하는 기능은 무엇이며 그러한 기능에 비추어 환경정보공개제도화는 어떤 모습과 방향을 가져야 하는가. 이러한 물음에 답하고자 하는 것이 이 연구의 목적이다. 이 연구는 정부가 추진중인 환경정보시스템(Environmental Information System)과 관련하여 환경정보에 대한 시민들의 접근권과 접근절차를 법제화한다는 의미를 갖는다.

이러한 견지에서 환경정보의 기능을 검토한 후, 환경정보공개에 관한 미국, 독일, 영국 등 각국의 법제를 비교제도론적 시각에서 분석·평가하여 이를 토대로 우리나라에 있어 환경정보공개의 제도화를 위한 방향을 제시하고자 한다. 특히 본연구에서 관심의 대상이 되는 제도로는 공공기관에게 환경영향평가보고서의 형태로 환경정보의 산출 및 공개의무를 규정하고 있는 미국의 환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA), 연방환경청(Environmental Protection Agency: EPA)에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있는 데이터뱅크로 관리하도록 규정하고 있는, 이른바 '수퍼펀드' 법수정및재수권법(Superfund Amendment and Reauthorization Act: SARA)의 제 3장으로 제정된 '긴급상황대처계획 및 지역주민의 알 권리에 관한 법률'(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: 이하 'EPCRA'라 한다)과 최근 독일에서 제정된 환경정보에 대한 자유로운 접근을 보장하기 위한 환경정보공개법(Umweltinformationgesetz: UIG),³⁾ 영국의 환경정보법(Environmental Information

Regulations 1992: S.I. 1992 No.3240), 기타 유럽연합(EU) 회원국에서의 환경정보 공개입법들을 들 수 있다. 이 중 최근 독일에서 제정된 환경정보법은 일면 유럽연합(EU) 수준에서의 환경보호를 위한 노력과 타면 유럽통합을 위하여 유럽연합이 법적 지침을 내려 각구성원국가의 국내법에 직접적인 영향력을 미치는 법통합 과정에서 이루어진 구체적 산물의 하나로서 시의적절한 비교입법적 선례로 관심을 끌고 있다. 이러한 외국의 입법례들로부터 비교법적 교훈을 얻어 이를 토대로 우리나라에 있어 환경정보공개제도의 입법방향을 환경정책기본법, 정보공개법 양 측면에서 검토하고 바람직한 입법적 대안을 모색하는 것이 이 글의 목적이다. 먼저 환경정보의 공개의 기능을 검토하고 환경정보공개의 제도화에 관한 비교법제론적 논의를 진행하기로 한다.

II 環境情報の機能

1. 環境情報の 環境政策의 機能

환경정보의 투명성을 증가시키는 것은 다른 경쟁적인 이익이나 가치에 비하여 환경적 이익·가치의 비중을 강화하고 환경정책의 의사결정과정의 역동적 과정을 촉진시키는 결과를 가져온다.⁴⁾ 이러한 환경정보의 기능중에서 역시 가장 중요한 기능은 환경규제수단으로서의 기능이다. 환경정보의 공개, 보급은 그것이 홍보적 차원에서 이루어지든 또는 정보공개청구권의 보장을 통해서 이루어지든 일정한 범위안에서 환경규제의 수단으로서 작용하기 때문이다.⁵⁾ 환경규제의 수단으로서

3) 이 법률은 『환경정보에 대한 자유로운 접근에 관한 1990년 6월 7일 유럽연합이 사회 지침 90/313/EWG을 이행하기 위한 법률』(Gesetz zur Umsetzung über 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. 이에 관하여는 洪準亨, “독일환경정보법의 제정에 관하여”, 『環境法研究』 제16권(1994), 61-90 및 같은 곳에 게재된 동법률의 전문번역을 참조.

4) Roland Zieschank, Introduction, in: Weider/Zieschank/Knoepfel(Hrsg.), Umwelt-Information, 1992, 51. 한편 정보가 정책과정에 미치는 영향에 관하여는 Healy, Robert G./Ascher, William, “Knowledge in the policy process: Incorporating new environmental information in natural resources policy making”, *Policy Sciences* 28: 1-19, 1995를 참조.

5) Eifert, Martin, Umweltinformation als Regelungsinstrument, DÖV 1994, 546; Rich, Richard

환경정보의 공개가 갖는 제 1 차적 기능은 무엇보다도 행정통제(Verwaltungskontrolle)에서 찾을 수 있다. 이러한 통제기능은 환경정보의 적극적 홍보를 통해 이해관계인이 환경행정기관의 규제행태를 통제할 수 있게 되는 경우에도 발휘되었지만 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 간접적 규제기능(Indirect Regulation), 민간부문의 자율성보장(Autonomiesicherung)과 위험논의(Risikodiskurs)⁶⁾의 촉진,⁷⁾ 그 밖에 권리구제 및 분쟁해결의 준거로서의 기능 등을 통하여 발휘된다.

C./Conn, David W./Owens, William L., "Indirect Regulation" of Environmental Hazards Through the Provision of Information to The Public: The Case of SARA, Title III, *Policy Studies Journal*, 21, No.1, 1993, 16.

- 6) 여기서 말하는 '위험'이란 '리스크'(Risiko, Risk)에 해당하는 개념으로서 일반적으로 위험으로 번역되는 용어인 'Gefahr'(Danger)와 동일한 개념은 아니다. 後者は 피해의 발생이 충분히 개연적이며 따라서 법질서가 더 이상 受忍할 수 없는 사실상태 또는 리스크(Risiko)라고 정의된다(V. G tz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn.115; Schr der, Vorsorge als Prinzip des Immissionsschutzrechts, 1987, 101ff.; Kloefer, Umweltrecht, 1989, 76; ders., Gethmann/Kloefer(Hrsg.), Handeln unter Risiko im Umweltrecht, 1993, 64ff; Dieter Cansier, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrumente, NVwZ 1994, 642). 金南辰교수("리스크사회에 있어서의 리스크관리와 규제", 『現代社會』 42(1995 가을·겨울, 현대사회연구소), 268-276)는 적합한 용어를 찾기 어렵다는 이유에서 '리스크'라는 용어를 그대로 사용하면서, 리스크를 "우리가 일상적으로 말하는 위험보다 그의 발생가능성, 피해의 크기 등과 관련하여 불확실성이 더 높은 위험"이라고 이해한다. 리스크는 이를 통상적인 '위험'과 구별하여 "잠재위험"으로 표현할 수도 있겠지만, 여기서는 편의상 리스크를 위험이란 개념과 구별하지 않고 사용하기로 한다. 위험(Risiko)의 개념과 이 문제에 관한 논의 및 연구의 동향에 관하여는 Gleim-Egg, Heidrun, Kommunikative Problebew Itigung in Staat und Privatwirtschaft, Speyerer Forschungsberichte 148, 1996, 50 이하를 참조. 이에 따르면 위험연구(Risikoforschung)는 주로 위험의 개념(Risikobegriff), '위험의 인식'(Risikowahrnehmung), '위험에 관한 의사소통'(Risikokommunikation) 등을 주된 관심영역으로 하여 진행되고 있다고 한다.

7) Eifert, aaO, S.547.

2. 環境情報의 消極的 機能: 行政統制

행정의 공개(Verwaltungs öffentlichkeit) 원칙은 일반적으로 민주주의원리에 바탕을 두는 것으로 이해되고 있다. 행정정보에 대한 일반공중의 접근권의 보장, 다시 말해 행정정보의 공개가 민주주의원리에 내재하는 일반적 공개의 원칙(allgemeiner öffentlichkeitsprinzip)으로부터 직접 도출되는지에 관하여는 논란이 있을 수 있다.⁸⁾ 그러나 행정정보의 공개를 통해 달성하려는 규제목표를 고려할 때 이를 민주주의원리에 의해 정당화시키는 것은 충분히 가능하다. 정보공개를 통한 행정의 통제(Verwaltungskontrolle)는 바로 이러한 민주주의원리에 가장 근접하는 논리라 할 수 있다. 행정활동에 대한 투명성을 확보함으로써 보다 나은 행정통제를 가능케 해야 한다는 요청은 이미 현대국가에 있어 보편적인 공리에 속한다. 나아가 정보접근을 통해 실질적으로 구성된 시민사회와 국가와의 의사소통이 이루어지고 이를 바탕으로 하여 시민의 국가작용에 대한 참여기회를 보장할 수 있다는 논리가 도출된다.⁹⁾ 이와같은 행정통제의 이념은 유럽연합(EU)의 환경정보 공개지침(Umwelt-Richtlinie)의 사상적 기초를 이루고 있다. 그러나 지침이 요구하고 있는 환경보호수단으로서 환경정보의 공개는 이러한 단순한 행정의 통제를 넘어서는 목표를 가진다. 종래 전통적인 행정통제의 관념은 행정활동의 통제, 즉 행정기관이 부정이나 권력남용을 저지르지 않도록 한다는 것을 주안점으로 삼았다. 국가권력에 대한 제한으로서 민주주의란 권력행사에 대한 광범위한 통제가능성을 요구했던 것이다.¹⁰⁾ 그러나 환경정보의 공개를 확보하는 일은 환경보호를

8) 가령 행정공개 원칙은 민주주의원칙과의 관계에서 이미 충분히 구체화되고 있다는 관점에서 이를 회의적으로 보는 견해가 그 예이다. 또한 정보공개청구권의 통제수단으로서의 성격을 부정하면서도 정보공개를 통하여 결국 행정기관으로 하여금 환경문제를 인식시키고 환경오염의 원인자들에 대한 규제를 가하도록 압력을 가할 수 있는 수단이 된다는 점을 시인하는 견해(Dorothea Hegele, Thesen, 171, in: Dorothea Hegele/Ralf Rger, Umweltschutz durch Umweltinformation, Chancen und Grenzen des neuen Informationsanspruchs, Berlin Verlag, 1993)도 있다. 이에 관하여는 Eifert, aaO, S.546; Elke Gurlit, Verwaltungs öffentlichkeit im Umweltrecht, 1989, 113 등을 참조.

9) v. Schwanenflügel, Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, DÖV 1993, 96.

10) Scherer, Joachim, Verwaltung und Öffentlichkeit, 1978, S.30.

개선하고 이로써 국가활동의 목적달성을 촉진하려는 목적을 가진다. 따라서 행정기관의 통제는 비단 권력남용의 통제에 그치지 않고 국가적 임무수행 전반에 대한 포괄적인 평가를 포함한다. 특히 여기서 문제되는 것은 적극적 활동 뿐만 아니라 행정의 부작위나 집행결함(Vollzugsdefizit)을 통제하는 과제이다.¹¹⁾ 나아가 국가적 임무수행에 대한 통제는 단지 행정기관의 행위를 통제하는데 머무르지 않고 집행의 결함은 물론 법적 규율의 결함(Regelungsdefizit)을 통제하는 데까지 확대된다. 요컨대 환경정보의 공개를 통해 추구되는 행정통제의 이념은 전통적인 행정통제의 관념에 따른 제한된 행정공개 범위를 넘어서는 내용을 갖는다.

3. 環境情報의 積極的 機能

(1) 間接的 規制手段으로서의 機能

환경정보가 가지는 적극적 기능중 가장 중요한 것은 간접적인 환경규제수단으로서의 기능이다. 환경위험에 대한 정보를 제공하는 방식은 종종 위험통제를 위한 전통적인 규제방식보다 비용면에서 저렴할 뿐만 아니라 환경법과 환경정책의 집행을 용이하게 해줄 수 있다.¹²⁾ 환경정보는 '정보를 통한 규제'(regulation through information)를 가능케 하며, 대중에게 환경정보, 특히 유해물질이나 환경상 위험요인 등에 관한 정보를 제공함으로써 간접적으로 환경규제의 목적을 달성할 수 있다. 미국의 '수퍼펀드' 법수정및재수권법(SARA) Title III에 의한 간접규제방식이 그 대표적인 예인데, 이는 기업들로 하여금 그들이 사용하는 유해물질에 관한 정보를 공유하도록 함으로써 의식있는 대중에게 기업활동을 감시하는데 필요한 정보를 제공하는 동시에 기업이 시민들을 안심시키기 위하여 자발적으로 위험을 줄이기 위한 노력을 하도록 유도하고, 나아가 잠재적인 제소가능성과 더욱 공식적인 규제에 대한 정치적 압력을 회피할 수 있도록 하려는 입법취지에 따른 것이라고 이해되고 있다.¹³⁾

11) v. Schwanenflugel, DÖV 1993, 96.

12) Percival/Miller/Schroeder/Leape, *Environmental Regulation, Law, Science, and Policy*, Little, Brown & Company, 1992, 614-615.

13) Administrative Conference of the United States, *Riskcommunication as a regulatory alternative for protecting health, safety and environment*, Washington D.C., 1989; Baram, Dillon, & Ruffle, *Managing chemical risks: Corporate response to SARA Title III*, Medford, MA: Tufts University, Teh Center for Environmental Management, 1990; Rich, Richard C./Conn, David W./Owens, William L., "Indirect Regulation" of Environmental Hazards

(2) 權利救濟 및 紛爭解決을 위한 客觀的 準據

환경정보는 환경상의 권리구제 및 분쟁해결을 위한 객관적 준거로서 기능한다. 일반적으로 정보공개를 구하는 개인은 무엇보다도 그 정보를 바탕으로 자신의 개인적 권리를 실현시키려는 목적, 특히 이를 재판제도를 통하여 관철시키려는 목적을 지닌다는 사실이 확인되고 있으며,¹⁴⁾ 이 점은 종종 정보의 비대칭성·불평등으로 말미암은 권리구제상의 애로가 빈발하는 환경소송에 있어 더욱 더 타당하다.¹⁵⁾ 또한 환경정보의 공개는 그것이 원활히 이루어지고 정보의 신뢰성이 확보되는 경우에는 환경오염이나 위험발생 원인의 불확실성을 감소시킴으로서 오히려 불필요한 분쟁이 발발하고 소송으로 비화되는 것을 사전에 방지하는 효과를 발휘할 수도 있다.

(3) 民間部問의 自律性保障

환경정보의 자율성보장기능은 환경상 위험에 대한 국가의 규제가 일정한 한계를 갖고 있으며 따라서 개인에게 환경정보에 대한 접근의 기회를 부여함으로써 국가적 규제의 한계를 보충 또는 보상해야 한다는 사고방식에 기초를 둔다. 사실 환경상 위험에 대한 국가의 규제에는 여러가지 한계가 있다. 즉, 환경규제는 통상 환경관계기준과 한계치(Grenzwerte)의 설정을 통해 수행되는데 이러한 기준설정(standard setting)은 규제대상인 위해요인(Gefährdungspotential)에 대한 어느정도의 예측가능성과 확실성을 전제로 하며, 또 환경규제는 암암리에 누가 어떻게 보호되어야 할지에 관한 일정한 구도(Schutzprofil)에 의거하여 수행된다. 그러나 발생한 위험이 전혀 새로운 종류의 위험이거나 처음으로 인지된 위험인 때에는 그 인식의 확실성을 기할 수 없기 때문에 국가에 의한 위험방제조치가 지연될 수

Through the Provision of Information to the Public: The Case of SARA, Title III, *Policy Studies Journal*, 21, No.1, 1993, 16-34, 17.

- 14) 이는 프랑스의 행정문서익세스위원회(Commission d'Accès aux Documents Administratifs: CADA)에 의해 공식적으로 확인되고 있는 사실이기도 하다(Gerd Winter, Zusammenfassender Bericht, in: Öffentlichkeit von Umweltinformationen, Nomos Verlag, 1990, 18).
- 15) 가령 1987년 5월부터 1988년 8월에 걸쳐 미국 웨스트 버지니아주와 켄터키주의 경계지역의 화학공장이 산화칼슘(CaO)을 방출함으로써 건강 및 재산상의 손해를 끼쳤다는 이유로 주민에 의해 1990년 5월 제기된 1억불의 손해배상청구소송에서는 EPCRA(지역주민 알권리법)에 의한 정보가 증거로서 채용되었다(東京海上火災保險株式會社編, 『環境リスクと環境法』, 有斐閣, 1993, 230).

밖에 없다. 또 이러한 현상은 규범정립시 절차의 지연으로 인해 더욱 가중될 수 있다. 또한 국가는 통상 표준화된 평균인의 체질, 행위기준, 감수성(Empfindlichkeit)에 입각하여 만들어진 기준에 따라 위험을 평가하고 이를 바탕으로 규제조치를 행하게 되므로 그 기준 자체가 종종 노약자나 알레르기환자 등 특별한 피해를 입게 되는 집단에게는 이미 타당성을 갖지 못하는 경우가 많다. 설사 국가의 규제를 통한 보호기준이 상대적으로 더 예민하게 피해를 입게 되는 집단을 대상으로 설정된다 해도 그것이 보다 포괄적인 보호를 가져올 수 있는 것은 고작 명백히 유해하지 않은 위험이 발생할 경우일 뿐이다. 가령 발암물질처럼 ‘한계치를 정할 수 없는 물질’ (“no threshold” Stoffe)의 경우에는 불가피하게 위험의 정도가 각 인구집단에 따라 천차만별로 나타난다. 이 경우 상대적으로 원초적인 형태의 데이터에 접근할 수 있다면 국가에 의한 위험의 규제조치가 있기 전에, 그리고 특히 위험에 취약한 부류의 집단의 경우에는 국가적 규제를 보충하여, 이러한 위험에 대처할 수 있을 것이다. 가령 수돗물 대신 광천수를 마신다는 지 거주지역을 옮기는 등 자율적인 대응책을 강구할 수 있을 것이다. 이와같이 주민들에게 환경정보에 대한 접근권을 보장하는 것은 이들로 하여금 외부에서 발생하는 생활환경상의 위해요인에 대해 국가적 규제조치가 행해지기 이전단계에서 적시에 대책을 강구할 수 있도록 함으로써 부분적으로 자율성을 제고해 주는 결과를 가져올 수 있다. 물론 어떤 알레르기환자가 자신의 개인적 위험을 그러한 데이터를 입수하여 예측·평가하게 되리라는 것은 나이브한 기대라고 할 수 있다. 그러나 가령 지역주민의 자발적 참여에 의해 조직된 이익단체나 건강보호단체들이 특정지역이나 범위의 인구집단을 위하여 그와같은 위험에 대한 예측평가를 행하고 또 그러한 정보를 이들 개개인에게 제공하는 것은 충분히 생각할 수 있는 일이다.

(4) 危險論議의 促進과 危險의 減少

환경정보의 공개는 환경위험에 관한 논의를 촉발시키는 요인이 된다. 이것은, 가령 환경상 위해시설의 설치에 대한 주민들의 수용태도 또는 동의(Akzeptanz)를 제고하는 결과를 가져올 수 있으며,¹⁶⁾ 경우에 따라서는 환경위험을 감소시키는 수단이 될 수도 있다.¹⁷⁾ 환경정보의 이러한 기능은 개인의 결정이라기 보다는 일

16) Eifert, aaO, S.547.

17) Richard N..L. Andrews, *Risk-Based Decisionmaking in Environmental Policy in the 1990s*, 1994, 227.

종의 정치적 과정의 성질을 지닌 의사결정과정을 가능케 한다. 이미 오래전부터 사회적 현안이 되어 왔던 위험시설에 대한 주민들의 반대나 반발도 문제의 이러한 측면과 관련되어 있다. 위험시설에 대한 주민들의 반발을 기술문명에 대한 변화된 사회적 인식과 거기에 내재하고 있는 기술문명에 대한 적대감에 관련된 문제로만 파악하는 것은 결코 문제의 해명이나 이해에 도움이 되지 않는다. 이것은 매우 다양하고 복합적인 성격을 지닌 문제이기 때문이다. 환경정보에 대한 접근은 다음의 두가지 측면에서 이 문제와 연관된다. 먼저 주민의 동의는 대체로 이들이 문제의 위험을 얼마나 잘 인식하고 있느냐와 관련되어 있다.¹⁸⁾ 정보는 이 경우 주민들로 하여금 문제를 진지하게 인식하도록(Ernstnehmen) 하는 요인이 되며 따라서 기본적으로 주민의 수용태도(Akzeptanzbereitschaft)를 제고하는 방향으로 작용한다. 동시에 위험에 관한 정보는 위험에 대한 평가에 있어 시각의 차이나 상이한 위험평가의 결과에 관한 대화의 기회를 열어줄 수도 있다.

위험의 인지도에 대한 실증적 연구들을 통해 밝혀지고 있듯이 평균적인 개인의 위험에 대한 인지와 평가는 행정기관이나 기업같은 조직에서 합리화된 사무처리 및 자연과학적 접근방법에 의해 산출된 결과와 현저한 차이를 보인다. 행정이나 기업은 위험을 의례 피해의 개연성(Schaden-wahrscheinlichkeit)과 피해의 크기(Schadenshöhe)의 결과로 이해하는 반면, 평균적 시민들은 이를 훨씬 다중적이고 복합적으로 인지한다. '보통시민'(Normalbürger)은 위험의 평가에 있어 가령 기억에 남아있는 과거의 사고를 얼마나 가깝게 느끼는가 하는 것과 같은 요인에 의존하는 경향을 보인다. 이러한 인식태도는 부분적으로는 개인적 요인에 강하게 의존한다. 그럼에도 불구하고 통상 위험의 표준적 특성의 짝들을 열거하는 방식으로 기술되는 위험평가의 일반적 준거를 확인하는 것은 가능하다. 가장 빈번히 사용되는 특성들의 짝은 신뢰/불신, 자발성/비자발성, 직접적 효과발생/지연된 효과발생, 통제가능성/통제불가능성, 확산성/누적성 등이다.¹⁹⁾ 앞의 특성들은 각각 일반적으로 위험을 비교적 감수할 수 있는 사소한 것으로 평가하게 만들며, 뒤의 특성들은 반대의 효과를 가진다. 위험한 시설에서 나오는 위해요

18) 우리나라에서 대다수의 국민들이 원자력발전의 필요성에 공감하면서도 원전의 안전성을 불신하는 이유는 국내 원자력발전 현황에 대한 정보공개 등이 부족했기 때문이라는 의견이 제기되는 것도 바로 그러한 사실을 보여준다(조선일보 1996. 4. 24. 원자력문화재단주최 공개토론회 「원자력의 안전성과 환경」 보도기사참조).

19) Paul Slovic/Baruch Fischhoff/Sarah Lichtenstein, "Regulation of Risk, A Psychological Perspective", in: Roger Noll(ed.), *Regulatory Policy and the Social Science*, 1985, S.241.

인이 주로 후자의 범주에 해당되기 때문에 주민들이 통상 전문가의 평가나 공공기관의 평가보다 위험을 더 높게 평가하는 경향을 보이는 것도 하등 놀랄만한 일은 못된다. 이러한 인식의 차이 때문에 지속적인 동의를 확보해 주는 합의를 달성하기 위해서는 위험평가의 전제조건들에 대한 의견교환이 불가결하게 된다.

이러한 상황에서, 종종 국가기관이 시도해 왔던 것처럼, 주민들이 현실적인 평가를 내리도록 '교육' 하려는 의도에서 이들에게 단순한 통계자료나 일상생활에서 발생하는 비교가능한 다른 위험에 대한 사실을 알려주는 것만으로는 충분치 못할 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 우선 추상적으로 전달된 '표준적인' 위험기준에 대한 정보가 이후 발생한 사건에 있어 구체적 평가에 대하여 단지 제한된 가치를 지닐 뿐이라는 점은 분명하다. 일련의 평가지표들은 원칙적으로 법질서에서 일반적으로 승인된 가치들에 상응하여 설정된다.²⁰⁾ 가령 통계가능성이란 지표는 자율성의 관념을 기초로 하고 있고 확산성/누적성의 구별은 평등처우의 이념을 반영한다. 이러한 규범적 요소들 때문에 그와같은 위험평가를 단순한 과정으로 매도하고 '계몽'을 통해 시정하려는 접근방법은 허용될 수 없다. 이들 요소는 위험에 대한 보다 폭넓은 사회적 논의(gesellschaftlicher Risikodiskurs)를 시작해야 할 필요성을 강화시킨다. 시설운영자와 일반공중간의 위험에 관한 대화(Risikodialog)는 일종의 정치적 과정으로서 최대한 위험시설로 인한 환경위험의 분화되고 다극화된 특성에 적합하게 시행되어야 한다. 그러한 대화를 통해, 미국에서 새로운 환경정보공개 가능성이 도입된 이래 관측될 수 있었던듯이, 시설운영자측에게 자발적이고, 법령상의 규정을 넘어서는 수준으로 위험을 줄일 수 있는 방안을 강구하도록 하는 결과를 얻을 수 있다. 시설운영자도 그 대가로 이미지, 신뢰성 및 의사소통능력을 제고하는 결과를 얻게 되며 이로부터 경우에 따라서는 다른 사업계획을 실현함에 있어 이점을 얻을 수도 있다. 여기서 정보는 사회적 맥락에서 중요한 의미를 얻게 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 위험감소에 대한 대중의 정치적 요구는 오로지 도덕적인, 따라서 가치대우적인 명분에만 의거할 수 있으나, 이러한 명분들은 기업의 사회적 네트워크와 그들의 주변환경을 통해 이루어지는 사회적 통제로부터 영향을 받을 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 규제수단으로서 '정보에 대한 배려'(Informationsvorsorge)는 그와같은 사회적 메카니즘이 작동될 수 있도록 하며, 그 한도에서 그때 그때 주민에 의해 수용된 위험에 대한 규

20) Donald Hornstein, Reclaiming Environmental Law: A Normative Critique of Comparative Risk, *Analysis*, 92 Column. L. Rev., S.614ff.

정을 (재)사회화하는 결과를 가져온다.²¹⁾

Ⅲ. 外國의 環境情報公開制度

1. 獨逸의 環境情報法

(1) 概觀

독일은 1994년부터 환경정보에 대한 자유로운 접근을 보장하기 위한 법률을 제정하여 시행해 오고 있다. '환경정보법' (Umweltinformationsgesetz)이라고 명명된 이 법률²²⁾은 일면 유럽연합(EU) 수준에서의 환경보호를 위한 노력과 타면 유럽 통합을 위하여 유럽연합이 법적 지침을 내려 각구성원국가의 국내법에 직접적인 영향력을 미치는 법통합과정에서 이루어진 구체적 산물의 하나라 할 수 있다. 당초 유럽연합의 '환경정보지침' (Umweltinformations-Richtlinie) 제 9 조가 1992년 12월 31일까지 이를 국내입법조치로써 이행하도록 규정했던 점을 감안한다면, 이로써 매우 뒤늦게나마 독일입법권자에 의해 지침에 따른 입법조치의무가 이행된 셈이다. 환경정보법의 의의는 무엇보다도 環境情報請求權을 종래의 행정절차적 연계에서 오는 제한을 해제하여 '누구든지 공공기관등이 보유하는 환경정보에 자유로이 접근할 수 있는 권리'로 보장하였다는 데 있다. 독일환경정보법의 배경이 된 이 유럽연합의 지침²³⁾은 환경법분야에서 드러난 고질적인 집행결함

21) Eifert, aaO, S.548.

22) 이 법률은 『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(v.8.Juli 1994: Bundesgesetzesblatt 1994, I S.1490))에 의해 제정되어 1994년 7월 16일부터 시행되었다.

23) 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

(Vollzugsdefizit)을 배경으로 만들어진 것으로서 환경보호의 집행에 대한 통제(Vollzugskontrolle)를 부분적으로 일반 공중에게 맡긴다는 취지에서 환경정보공개 청구권을 보장한 것으로 이해되고 있다. 즉 지침은 이해관계있는 시민이나 자연보호단체, 또 경우에 따라서는 경쟁관계에 있는 기업들이 관할기관(유럽연합의 위원회를 포함)과 일반공중에게 환경법의 집행결함에 주의를 환기시키고 이를 통해 법집행의 개선을 달성하며 궁극적으로는 유럽연합회원국의 환경보호를 증진시키려는 목적에서 제정된 것이다.²⁴⁾ 우리나라의 경우 이미 수년전부터 정보공개법의 제정에 대한 시대적 요구가 고조되고 있는 가운데 특히 환경문제해결을 위한 제도적 선결문제로서 환경정보의 공개와 환경행정절차의 보장이 촉구되어 온 상황을 고려할 때 독일 환경정보법의 제정은 시의적절한 비교입법적 선례로서 관심의 대상이 되고 있다. 이러한 견지에서 독일환경정보법의 내용을 검토하여 그 입법의 의의와 문제점을 평가해 보기로 한다.

(2) 獨逸環境情報法の 立法目的·適用範圍

1) 環境情報法の 立法目的

환경정보법 제1 조는 ‘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) 행정공개(Verwaltungs öffentlichkeit)의 원칙에 의거하여 환경정보에 대한 접근권을 보장하도록 요구한 유럽연합의 환경정보지침(EG-Umweltinformationsrichtlinie)²⁵⁾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

de Droit Comparé, RIDC 1-1994, pp.73을 참조). 반면 독일은 포르투갈, 룩셈부르크, 벨기에 및 스페인과 함께 그러한 정보청구권이 법제화되지 않은 유럽공동체 회원국에 속해 왔다.

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

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

지침은 기껏해야 막연히 규정내용과 직접적 관련 없이 개괄적인 목적만을 규정하여 제 1 조에서 정보접근의 보장은 공공기관이 보유하는 환경관계정보에의 접근과 그 보급을 목적으로 하는 것이라고 규정하는 동시에 전문에서 이를 통해 환경보호를 개선하고자 한다는 취지를 밝혔을 뿐이다. 그러나 이러한 추상적인 지침의 목적규정은 실은 유럽연합의 제 4 차 환경보호실천방침을 배경으로 한 것으로, 그 방침에서 제시된 시민참가(Öffentlichkeitsbeteiligung)를 보장하기 위한 각종목표들 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.²⁶⁾ 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. 아무튼 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 제 1 조의 목적규정은 그 구체적인 해석면에서 적지 않은 논란을 일으킬 것으로 생각되지만 지침 제 1 조에 대한 해석을 일단 그 준거로 원용할 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 규제 수단으로 예정되고 있다는 점이다.²⁷⁾

2) 環境情報法の適用範圍

환경정보법의 적용범위는 연방, 각주, 지방자치단체, 지방자치단체조합 및 기타 공법상 법인이 보유하고 있는 환경정보와 환경보호분야에서 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 공공기관등이 보유하는 환경정보에 자유로이 접근할 수 있는 권리’.

26) v. Schwanenflugel, D V 1993, 96.

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

즉 環境情報請求權의 보장은 환경정보법의 핵심이다. 환경정보법은 제 4 조 제 1 항에서 “누구든지 공공기관이나 이 법 제 2 조 제 2 호의 규정에 의한 私人이 보유하는 환경에 관한 정보에 자유롭게 접근할 권리를 갖는다. 공공기관은 신청에 따라 정보를 알려주고 자료를 열람시키거나 그 밖의 방법으로 정보보유자 (Informationsträger)로 하여금 정보공개의 청구에 응하도록 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이로써 종래 독일행정법을 지배해왔던 제한된 자료공개의 원칙 (Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit)이 포기된 것이다.²⁸⁾ 종래 자료열람청구권 (Recht auf Akteneinsicht)은 원칙적으로 행정절차법 제13조의 규정에 의해 정당한 이익을 주장할 수 있는 행정절차의 당사자 (Verfahrensbeteiligte)에게만 인정되어 왔다 (§29 VwVfG). 여러가지 절차적 요건에 얽매어 있었던 자료열람청구권이 환경정보의 영역에서 환경정보법에 의해 ‘만인의 정보접근권’ (Jedermann-Recht auf Information)으로 전환된 것이다.²⁹⁾

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.³⁰⁾ 환경정보법이나 유럽연합의 지침 어디에도 ‘독일인’이란 표현이 사용되고 있지 않은 이상 환경정보청구권은 유럽연합의 다른 회원국 국민 뿐만 아니라 심지어는 비회원국 국민에게도 인정되는 것으로 이해되고 있다.³¹⁾ 그러나 공법상의 법인이 환경정보청구권의 주체가 될 수 있는지에 관하여는 직무원조에 관한 법적 절차에 의해 정보전달이 이루어질 수 있어 그럴 필요가 없다거나 공법인에게 정보청구권을 인정함으로써 국가적 권한배분의 질서에 반할 우려가 있다는 이유에서 부정되고 있다.³²⁾ 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 따라 그렇게 보아야 할 필요가 있다는 이유로 정보청구권을 인정하려는 견해가 주장되고 있다.³³⁾

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

29) Turiaux, NJW 1994, 2319.

30) 이는 유럽연합의 회원국의 일반적인 입법경향이다.

31) Turiaux, aaO, S.2321.

32) Blümel, W., Neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht (『환경법연구』 본호(제 16권)에 원문 및 번역문 수록), 원문 제 3 면을 참조.

② 環境情報請求權의 相對方

법 제 3 조 제 1 항 및 제 9 조가 규정하는 바에 따라 환경정보공개청구권의 상대방은 원칙적으로 공공기관이다. 환경정보법은 제 3 조에서 '공공기관' (Behörde)³⁴⁾을 '행정절차법 제 1 조 제 4 항의 규정에 의한 모든 기관으로서 환경보호의 임무를 수행할 책임을 지는 공공기관'으로 정의하고 있다. 반면, 연방 및 각주의 최고기관으로서 입법부에 속하거나 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.

이와같이 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.³⁵⁾ 해석상 특히 문제가 되는 것은 각급 지방자치단체의 기관들이 여기에 포함되는가 하는 것인데, 가령 이미씨온보호법, 폐기물법, 수법 또는 자연보호법 등 각종 환경분야에서 집행임무의 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.³⁶⁾ 즉 지침의 문언³⁷⁾에 비추어 볼 때

33) Turiaux, aaO.

34) 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 법원등을 제외하는 개념으로 오해될 소지가 있어 이를 '공공기관'으로 번역한 것이다. 실제로 이러한 개념은 우리나라에서도 [공공기관의 개인정보보호에 관한 법률]에 의해 채용되고 있다.

35) Turiaux, aaO.

36) Turiaux, aaO.

37) 지침의 불어판은 "Toute administration publique ... ayant des responsabilités ... relatives à l'environnement"라고 표현하고 있고 영어판에는 "any public administration ... with

환경과 관련된 책무를 지는 기관이면 설령 이를 전담하거나 주된 임무로 삼지는 않지만 그 소관사무의 분야가 환경적 측면과 연관을 맺게 되는 기관들도 환경정보법상 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 환경정보공개의 의무자에 환경보호분야에서 공법적 임무를 수행하고 공공기관의 감독을 받는 私法상의 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) 제1조 a에 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) 제21조 b, 폐기물법(AbfG) 제11조 b에 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 적정한 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 법령의 준수 및 법령상 조건·부담의 이행에 대한 감시, 생산과정에서 발생하는 환경에 유해한 영향 및 방지시설·조치 등에 대한 조언 등 다양한 환경보호

responsibilities ... relating to the environment" 로 되어 있는데 이들은 모두 '환경과 관련된 책임을 지는 모든 공공행정기관'을 지칭하고 있음을 알 수 있다.

임무를 수행하므로 여러가지 행정적 감독을 받게 되어 있다. 환경관리인의 임명을 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 제 2 조 제 2 호의 요건을 충족시키기 위해서는 환경관리인의 활동이 각사업장의 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.³⁸⁾

3) 情報公開의 對象: 環境情報의 範圍

① 原則

환경정보법은 유럽연합의 지침 제 2 조에 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 생활공간에 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 말하는 것으로 정의되고 있다(§3 ②). 정보접근권은 이러한 환경정보에 대해서만 인정된다.

환경정보법상 환경은 넓은 개념으로 파악되고 있다. 그것은 이를테면 우리나라 환경정책기본법상의 환경개념처럼 자연환경과 생활환경을 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.³⁹⁾ 한편 정보청구권은 비단 환경 자체에 대한 사실 뿐만 아니라 환경상태에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치거나 변화를 초래할 수 있는 인간 활동에 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,

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

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

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(Handlungsm glichkeit)를 의미하는 것으로 이해되고 있다.⁴⁰⁾ 이러한 행위유형들에는 부작용이 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.⁴¹⁾ 그러나 정보청구권은 문화재나 역사적 유물 등에 대한 영향에 관한 정보를 대상으로 하고 있지는 않다. 가령 대기오염으로 손상된 역사적 기념물의 보수를 위한 조치들은 환경상태에 관한 사실이 아닐 뿐더러 그 조치들이 어떤 환경상황을 대상으로 하는 것이라고 볼 수 없으므로 환경정보법 제3조 제2항이 규정하는 조치나 활동에 해당되지 않는다고 한다. 그 이유로는 그들 조치의 목적은 역사적 기념물의 보호이지 환경보호가 아니라는 것이 제시되고 있다.⁴²⁾

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.⁴³⁾ 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

40) Turiaux, NJW 1994, 2320.

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

42) Turiaux, aaO.

43) Turiaux, aaO.

제 3 조 제 2 항 제 2 호에 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 제 3 조 제 2 항의 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 포함시키는 것으로 해석되고 있다.

④ 公共機關의 情報調達義務

법률은 공공기관이 보유하는 文書·圖畫 또는 기타 정보매체의 형태로 되어 있는 정보에 대한 접근권을 보장할 뿐이며, 그 이상으로 공공기관에게 환경정보를 새로이 수집·취득하거나 작성하여 제공할 의무, 즉 '정보조달의무'(Beschaffungspflicht)까지 부과하고 있는 것은 아니라는 것이 일반적인 해석이다.⁴⁴⁾ 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)이나 연방환경청(Environmental Protection Agency: EPA)에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있는 데이터뱅크로 관리하도록 규정하고 있는 '긴급상황대처계획 및 지역주민의 알권리에 관한 법률'(EPCRA)과 현격히 다른 점이라 할 수 있다. 이처럼 정보조달의무가 부인되는 데 따르는 입법의 미비는 유럽연합의 '환경감사에 관한 명령'(EG-Umwelt-Audit-Verordnung)⁴⁵⁾에 의해 부분적으로 보완되고 있을 뿐이다. 즉 이 명령은 제 3 조 제 1 항에서 환경보고서를 일반공중에게도 제공하여야 하며(§3 ①), 또 심지어 기술적 지식이 없이도 이해될 수 있는 형태로 그 요약된 내용을

44) 가령 Pohl, Instrumente des Umweltrechts, in: Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1996, C.H.Beck, Rn.136, S.45.

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

제공하도록 규정하고 있는데 (§5 ① 제 2 문). 이로써 환경정보의 공개가 시민과 공공기관간의 관계에서 시민과 환경이용자간의 직접적 관계로 분산되는 결과가 되지만,⁴⁶⁾ 정보조사 및 수집기관의 설치에 의한 협력체계의 구축과 비교할 때 그 실효성이 훨씬 낮을 것이라는 데 문제가 있다.⁴⁷⁾

4) 請求權의 內容

환경정보법 제 4 조 제 1 항 제 2 문은 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 대해 어떠한 방식으로 대응해야 하는지에 대해 이를 당해 기관의 재량에 맡기고 있는 셈이다.⁴⁸⁾ 그러나 지속적 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)에 의해 발전된 ‘효과의 유용성’(effet utile) 법리를 원용하여 문서열람(Akteneinsicht)이 정보공개의 원칙적 형태라고 보는 것이 지배적인 견해이다.⁴⁹⁾ 즉 환경정보에 관한 단순한 교시(Auskunftserteilung)만으로는 환경정보공개 목적을 달성할 수 없다. 환경정보에 대한 접근(Zugang)이란 이를 통해 요구된 정보를 왜곡되지 않은 본래의 형태로 인식할 수 있을 때에만 비로서 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 정보 접근방법이기 때문이다. 또한 통상적인 경우 자료열람은 최소의 비용으로 실시할 수 있는 반면 정보내용의 설명이나 요약안내는 단순한 문서의 열람제공이나 송달

46) 실제로 윈터(Gerd Winter) 같은 학자는 자료접근권(Aktenzugangsrecht)을 시설운영자와 이해관계인 사이의 직접적인 정보제공관계를 통해 분화시키는 방안을 검토하고 있다(Winter, Zusammenfassender Bericht, in: Winter, Öffentlichkeit von Verwaltungsinformation, 1990, Nomos Verlag, S.33ff.).

47) Eifert, aaO, 549.

48) Blümel, Neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht, 원문 제 3 면.

49) Blümel, aaO, 원문 제 3 면.

보다는 훨씬 많은 비용을 발생시킨다는 점도 고려할 필요가 있다. 따라서 단순한 교시청구권만(Auskunftsrecht)으로는 환경정보법 제 1 조, 제 3 조의 규정에 의한 '접근'이라고 할 수 없으며 환경정보청구권은 원칙적으로 문서의 열람을 내용으로 하는 것이라고 보는 것이다.⁵⁰⁾

그러나 구체적인 경우, 가령 분량의 과다, 원본문서의 종류, 해득곤란성 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 행정용전산망에 직접 접근하도록 하는 것은, 설사 극히 단기간이라도, 원칙적으로 허용되지 않는다고 본다. 이에 대해서는 이러한 경우 직접적인 열람을 허용하는 것은 당해 기관이나 제 3 자의 보다 우월한 이해관계와 충돌하고 또 현실적으로 불가능하기도 하다는 이유가 제시되고 있다.⁵¹⁾

(4) 環境情報의 非公開와 公開의 制限

환경정보법은 제 7 조와 제 8 조에서 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 수밖에 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 진행되

50) 지배적 견해: 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)

51) Turiaux, aaO, S.2322.

는 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

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인인 제3자가 법적 의무 없이 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(richtlinienkonforme Auslegung)을 추구하고 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.⁵²⁾ 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 확대되었지만 그것은 입법권자의 의사에 반한다는 견해가 표명되고 있다.⁵³⁾ 그러나 아무튼 이 규정이 환경정보법의 입법목적과 부합되지 않는다는 것은 분명하며 결국 이 문제는 유럽사법재판소의 사전결정절차

52) Turiaux, aaO, S.2323.

53) Blümel, aaO. 원문 4면.

(Vorabentscheidungsverfahren)에 의해 결정될 문제이지만 그때까지는 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 제 8 조에서 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 말미암아 당해 개인의 보호가치있는 이익이 침해될 경우
2. 정보의 개시나 제공이 지적 재산권, 특히 저작권의 보호에 지장을 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 제 1 호 및 제 2 호의 규정에 따라 허용되지 않는다. 법은 또한 이러한 규정들에 의해 보호되는 정보의 공개여부에 대한 결정을 내리기 전에 당사자의 의견을 듣도록 의무화하는 한편, 공공기관으로 하여금 제 3 자가 제공된 정보를 기업 및 영업상의 비밀이라고 주장한 때에는 특별한 사정이 없는 한 그 제 3 자를 정보당사자로 인정해야 한다고 규정한다. 한편 그 제 3 자는 공공기관의 요구에 따라 청구된 정보가 기업 및 영업상의 비밀에 관한 것이라는 사실을 개개의 정보에 관하여 구체적으로 소명하여야 한다.⁵⁴⁾ 그러나 법은 청구된 정보가 법 제 1 항 제 1 호 및 제 2 호의 규정에 의하여 공개될 수 있는 때에는 정보공개청구권이 영업법 (Gewerbeordnung) 제 139 조 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 이

54) 환경정보법 제 1 항 제 2 호는 1993년 1월 1일 이전에 공공기관이 보유하게 된 정보로서 기업 및 영업상의 비밀로 지정되어 있지 않은 정보에 관하여는 적용이 배제되고 있다(UG § 8 ② 4).

행하지 못함으로써 결국 법원에게 이러한 문제를 해결해야 할 부담을 떠맡기는 결과가 되었다고 지적되고 있다.⁵⁵⁾

(5) 環境情報의 公開節次

환경정보법은 제 5 조 및 제 6 조에서 환경정보의 공개절차에 관하여 규정하고 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정보공개신청은 충분히 특정되어야 하며 이를 통해 특히 동법 제 3 조 제 2 항이 규정하는 정보중 어떤 정보의 공개를 구하는 것인지를 알 수 있어야 한다. 둘째, 정보공개신청을 받은 자는 2월 안에 그 공개여부를 결정하여 통지하여야 한다. 셋째, 공공기관은 신청된 정보를 제공하거나 정보보유자로 하여금 정보공개신청에 응하도록 하는 경우 그 자료의 내용적 진실성을 심사할 의무를 지지 않는다. 법은 제 6 조에서 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 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 제 9 조에서 집행할 청구된 정보를 보유하고 있는 공공기관의 관할하에 두는 한편 제 2 조 제 2 호의 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 매 4년마다 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

55) Turiaux, aaO.

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. 환경정보 공개제도의 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 입법목적 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 2000마르크의 한도내에서 수수료를 부과할 수 있다고 규정하는 등 심각한 문제점이 있는 것으로 보고되고 있다.⁵⁶⁾ 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.⁵⁷⁾

56) Blümel, aaO. 원문 5.

57) 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 정보소유자(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 請求人の 權利救濟

정보접근의 신청에 대한 결정은 법 제 5 조 제 2 항 제 2 문의 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 현행 법상 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 제 8 조 제 2 항 제 1 문에서 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(vollen-

dele Tatsachen)로 간주되기 때문에, 그 보호의 목적을 달성할 수 없다. 한번 알려진 정보는 다시 돌이킬 수 없기 때문이다.⁵⁸⁾

2. 英國의 環境情報公開制度

(1) 概觀

영국에서는 종래 공적 정보의 비밀주의(Official Secrecy)가 지배했고 환경정보 역시 전통적인 비공개원칙(Traditional Confidentiality)에 의해 보호되어 왔으나,⁵⁹⁾ 1974년의 오염통제법(Control of Pollution Act 1974: COPA), 1985년의 지방자치법(Local Government(Access to Information) Act 1985), '개인기록 액세스법'(Access to Personal Files Act 1987), '의료기록 액세스법'(Access to Medical Reports Act 1988), '환경 및 안전 정보법'(Environment and Safety Information Act 1988) 등에 의해 보건·환경분야에서 정보공개조항이 산발적으로 확대되어 오다가⁶⁰⁾ 1992년 12월 31일 유럽연합의 지침(Directive 90/313)을 이행하기 위한 입법적 조치인 '환경정보규정'(Environmental Information Regulation 1992(S.I.1992 No.3240): EIR 이하 '규정'이라 한다)이 시행되기에 이르렀다.⁶¹⁾

(2) 環境情報規定의 適用範圍

영국의 환경정보규정은 환경에 관한 정보, 각부장관, 정부기관 및 지방자치단

58) Turiaux, aaO, S.2323.

59) 이에 관하여는 Bakkenist, Environmental Information, 13fff.를 참조.

60) 이에 관하여는 Timothy O. Riordan, Environmental Monitoring in the United Kingdom, in: Weider/Zieschank/Knoepfel(Hrsg.), Umwelt-Information, 1992, 406ff.를 참조. 오염통제법(COPA) 제정 이후 이처럼 환경정보공개조항이 확대된 때에는 '환경오염에 관한 왕립위원회'(Royal Commission on Environmental Pollution)의 적극적 노력과 이를 각종 입법을 통하여 수용한 정부의 역할 그리고 '정보자유를 위한 캠페인'(Campaign for Freedom of Information: CFI)이란 시민단체를 중심으로 한 사회적 요구에 따른 것이었다. 특히 1985년의 지방자치법(Local Government(Access to Information) Act 1985), '개인기록 액세스법'(Access to Personal Files Act 1987), '의료기록 액세스법'(Access to Medical Reports Act 1988), '환경 및 안전 정보법'(Environment and Safety Information Act 1988) 등에 의한 정보공개조항의 확대는 이 CFI의 입법적 노력에 의한 결실로 간주되고 있다(Bakkenist, 17-19).

61) 한편 '정보자유를 위한 캠페인'(Campaign for Freedom of Information: CFI)이란 시민단체를 중심으로 추진된 일반적 정보공개법의 제정은 성사되지 못했다.

체의 장, 기타 공행정기능을 수행하는 자 또는 이들의 감독을 받는 자로서 환경에 대한 공적 책무를 수행하는 자(관계자: relevant person)가 접근가능한 형태로 보유하고 있는 정보로서 사법 또는 입법기능의 수행을 목적으로 하는 것 이외의 정보에 대하여 적용되며, 동법 이외의 다른 법령의 규정에 의하여 신청에 따라 모든 사람에게 제공하도록 되어 있는 정보와 다른 법령의 규정에 의하여 열람을 원하는 모든 사람에게 열람될 수 있도록 되어 있는 정보는 그 적용범위에서 제외되고 있다(\$2 EIR).

(3) 公開對象 環境情報

환경정보규정에 의하여 공개대상이 되는 정보는 환경에 관련된 정보(Information which relates to "the Environment")이다. 환경에 관련된 정보의 범위를 유럽연합(EU)의 지침 제 2 조 (a)는 "물 또는 공기, 토양, 동·식물, 토지 및 자연지역"으로 광범위하게 규정하고 있는데 환경정보규정 역시 유사한 규정방식을 택하고 있다.

(a) 모든 종류의 물 또는 공기의 상태, 모든 종류의 동·식물의 상태, 모든 종류의 토양, 토지 및 자연지역에 관한 정보

(b) 전항의 규정에 의한 환경에 악영향을 미치거나 미칠 것으로 예상되는 모든 활동이나 조치(소음 또는 그밖의 安穩妨害(nuisance)를 초래하는 활동을 포함한다)

(c) (a)항의 규정에 의한 환경을 보호하기 위해 강구된 모든 활동 또는 행정조치나 기타의 조치(모든 환경관리프로그램을 포함한다)

동규정은 공개대상정보에 기록과 문서 뿐만 아니라 기록대장, 지도, 보고서, 컴퓨터기록 및 문서이외의 방법으로 보유하고 있는 그 밖의 기록을 포함시키고 있다(\$2 (4) EIR).⁶²⁾ 규정이 ' 접근가능한 형태' (in an accessible form)로 보유하는 정보라고 규정하고 있으므로 반드시 물리적으로 보유기관에 소장된 것이어야 할 필요는 없다고 이해된다.⁶³⁾

(4) 環境情報의 公開範圍

환경정보 공개의 범위에 관하여 동규정은 제 4 조 (1)에서 동규정의 어떤 조항

62) 유럽연합(EU)의 지침 제 2 조 (a)는 공개대상정보를 서면, 시청각자료 또는 데이터베이스 등 모든 형태의 정보로 규정하고 있다.

63) Bakkenist, 51.

도 비밀로 취급될 수 있는 모든 정보의 공개를 강제하거나 비밀로 취급되어야 하는 모든 정보의 공개를 허용하거나 강제하여서는 아니된다고 규정한 후, 같은 조 (2)와 (3)에서 각각 비밀로 취급될 수 있는 정보와 비밀로 취급되어야 하는 정보를 제한적으로 열거함으로써 비공개사유를 규정하고 있다. 먼저 비밀로 취급될 수 있는 정보를 살펴보면 다음과 같다.

- (a) 국제관계, 국방 또는 공공의 안전에 영향을 주는 사항에 관한 정보
- (b) 법적 절차 또는 기타의 절차(현재 진행중이거나 장차 진행될 예정으로 있는 것을 포함한다)에 관련된 정보 또는 그 대상이 되어 있거나 되었던 것에 관한 정보.
- (c) 모든 관계자의 비공개협약에 관한 정보 또는 합의체 또는 기타 사업이나 조직의 모든 내부적 의사교환의 내용에 관한 정보
- (d) 아직 종결되지 않은 문서 또는 기타 기록에 포함된 정보
- (e) 상법적 비밀 또는 기업비밀에 수반하는 사항 또는 모든 종류의 지적 재산권에 영향을 미치는 사항에 관한 정보

비밀로 취급되어야 하는 정보에 관하여 같은 조 (3)은 동규정 제3조의 규정에 의한 관계자에게 정보공개신청이 제출된 경우 다음과 같은 사유가 있다고 인정되는 때에는 당해 정보는 비밀로 취급되어야 한다고 규정하고 있다.

- (a) 비밀로 취급될 수 있는 정보에 해당하고, 신청에 따라 정보를 공개할 경우 다른 법령상의 규정이나 원칙을 위반하는 결과가 되거나 여하한 종류의 합의를 위배하는 결과가 되는 경우(제3조 (7)의 경우와는 별도로)
- (b) 공개신청된 정보가 그 공개에 동의하지 않은 개인에 관련된 기록에 포함된 개인정보인 경우
 - (c) 관계자가 다음과 같은 사람에 의해 정보를 제공받은 후 보유하게 된 정보
 - (i) 관계자에게 정보를 제공할 하등의 법적 의무를 지지 않았거나 질 수 없었던 자
 - (ii) 관계자가 이 규정과는 별도로 공개할 권한을 가진 경우에 정보를 제공하지 아니한 자
 - (iii) 정보의 공개에 동의하지 아니한 자 또는
 - (d) 신청에 따라 정보를 공개하는 것이 당해 상황에서 당해 정보가 관련된 어떤 사항에 대하여 영향을 미치는 환경침해를 초래할 가능성이 커진다고 인정되는 경우

동규정 제4조 (5)에 의하면 “법적 절차 또는 그밖의 절차”란 모든 종류의 징계

절차, 모든 지방행정기관의 청문 또는 그 밖의 공청회에서의 절차, 주민들에게 이익이나 의사를 제출할 수 있는 기회를 부여하려는 목적을 지는 법령에 따라 지명된 사람에 의해 수행되는 모든 종류의 청문절차를 포함한다. 한편 동규정은 제 4 조 (4)에서 정보가 분리가능할 때에는 분리된 부분에 관한 정보의 공개를 거부할 수 없도록 규정하고 있다.

(5) 環境情報의 公開節次

규정의 적용대상이 되는 정보를 보유하고 있는 관계자는 그 정보를 신청하는 모든 사람들에게 정보를 제공하여야 하며, 이를 위하여 모든 신청이 가능한 한 신속하게 응답되고, 늦어도 신청이후 2개월 이내에 응답되도록 그리고 정보공개를 거부하는 경우 서면으로 이유를 특정하여 거부결정을 통보하도록 필요한 조치를 취해야 한다 (§3 (1) (2) EIR). 이 경우 필요한 조치에는 신청이 명백히 부당하거나 지나치게 일반적인 방식으로 작성된 경우 정보공개를 거부할 수 있다는 규정을 포함할 수 있으며, 그것을 통하여 정보공개에 소요되는 비용을 부과할 수 있고, 또 그 비용납부를 조건으로 정보를 제공할 수 있다 (§3 (3) (4) EIR).

3. 美國의 環境情報公開制度

(1) 概觀

미국에 있어 환경정보의 공개는 우선 일반적 정보공개제도를 법제화한 '정보자유법' (Freedom of Information Act: FOIA)에 의해 제도적으로 보장되고 있다. 그러나 환경정보에 관하여는 이러한 일반법적 보장외에도 분야별 입법에 의한 환경정보의 특성을 고려한 훨씬 강화된 정보공개가 보장되고 있다. 그 대표적인 예로는 공공기관에게 환경정보를 개발, 수집, 분석하여 환경영향평가보고서 (Environmental Impact Statement)를 작성하도록 의무화한 환경정책법(NEPA),⁶⁴⁾ 근로자들에게 작업장에서의 유해화학물질의 존재를 알려주도록 의무화한 직업안

64) 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 Gerschwer, Laurence, Informational Standing under NEPA: Justiciability and the Environmental Decisionmaking Process, 93 Column. L. Rev. 996-1041, 1006(1993)을 참조.

전보건법(Occupational Safety and Health Act), 연방환경청(Environmental Protection Agency: EPA)⁶⁵에게 정상조업시 발생하는 오염물질배출에 관한 정보를 조사하여 일반공중이 접근할 수 있도록 규정한 '긴급상황대처계획 및 지역주민의 알 권리에 관한 법률'(EPCRA: 이하 '지역주민 알권리법'이라 한다)⁶⁶ 등을 들 수 있다. 이 중 정보자유법에 관하여는 국내에도 이미 널리 알려져 있기 때문에 여기서는 지역주민알권리법에 의한 환경정보공개제도의 내용을 살펴 보기로 한다.

(2) '地域社會 알權利法'(EPCRA)에 의한 環境情報의 公開

1) 地域社會 알權利法의 制定背景

미국에서 지역사회 알권리법을 제정하게 된 계기가 된 것은 1984년 12월 인도의 보팔(Bhopal)에서 일어난 유니온카바이드 화학공장의 유독가스누출사고와 1985년 8월에 미국 웨스트버지니아주에 소재한 같은 회사 화학공장의 사고, 그리고 그 이후 발생한 일련의 사고였다.

1984년 12월 인도의 보팔에서 일어난 유니온카바이드회사(Union Carbide Corporation) 화학공장의 유독가스 누출사고가 발생하였다. 이 공장에서 조업중 메틸이소시네이트(methyl isocyanate) 저장탱크에 물이 이상하게 흘러들어 그 결과 발생한 화학반응에 따라 탱크 속이 이상기압이 되었으나 안전장치가 작동하지 않아 유해화학물질(메틸인시아네트)가 대기중으로 대량방출되었던 사고이다. 메틸이소시네이트는 복서풍에 실려서 보팔 시내의 인구밀집지대에 확산되어 사상자 2500여명 기타 피해자 약 20만명의 막대한 피해를 초래하였다. 그로부터 불과 8개월 후인 1985년 8월에 미국 웨스트버지니아 유니온카바이드회사에서 보팔보다 소규모이긴 하였으나 화학공장에서 사고가 발생했으나, 그 회사의 간부들은 유독가스가 공장밖으로 나가지 않으리라는 안이한 생각으로 지방정부에 그 사실을 통지하지 않았고, 그 결과 사망자는 없었지만 150명 이상이 치료를 받는 사고가 발생한 것이다.

65) Environmental Protection Agency(환경보호청)에 관해서는 이상돈, "미국의 환경보호청, 미국 환경판례의 기본원리와 최근의 경향", 대한변호사협회, 102-112를 참조.

66) 42 USCA ch.116(§§11001-11050). 1986년 10월 17일 '슈퍼펀드법수정 및 재수권법'(SARA)의 일부로 제정된 "긴급상황대처계획 및 지역주민의 알권리법"(EPCRA)은 형식상으로는 SARA의 일부를 구성하고 있지만, 내용적으로는 SARA와는 독립된 별개의 법률로 되어 있어 이를 '지역주민 알권리법'(Community Right-to-Know Act)이라고 부르는 것이 일반적이다.

이들 사고와 이후 발생한 일련의 사고를 계기로 화학공장 사고에 대응하는 지역별 긴급상황대처계획수립을 제도화할 필요성과 함께 사고로 직접 피해를 입은 지역주민들이야말로 인근공장이 어떤 유해화학물질을 어느정도 취급하고 있는지를 알아야 한다는 인식이 확산되었다. 미국에서는 이미 사고로 유해화학물질이 방출될 경우 당국에 보고하는 것을 의무화하거나, 사고시 대처방법을 규정한 법률(수질오염방지법, RCRA subtitle I 등)과 주 수준의 긴급상황대처제도가 있었으나, 재해발생시에 지역주민을 보호하기 위한 연방 수준의 단일 프로그램과 유해화학물질정보에 관한 지역주민의 알권리를 정한 연방법은 제정되어 있지 않았다. 보팔형 사고의 재발을 방지하기 위하여 그러한 법률의 제정을 바라는 여론의 압력이 커짐에 따라 연방의회는 1986년 10월 17일 슈퍼펀드법수정 및 재수권법(SARA)의 일부로서 “긴급대처계획 및 지역주민 알권리법”(Emergency Planning and Community Right to Know Act of 1986)을 제정하기에 이른 것이다.⁶⁷⁾

2) 地域社會 알권리법의 目的과 構造

지역주민 알권리법의 목적은 두가지이다. 그것은 첫째, 주민들에게 당해 지역에 존재하는 유해물질에 관한 정보를 제공하고, 둘째, 이들 유해물질이 배출되는 경우 긴급상황에 대한 대처계획과 통지의무를 부과함으로써 지역주민들을 보호하려는 데 있다.⁶⁸⁾

지역주민 알권리법은 크게 세가지 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 긴급상황대처계획 및 통지에 관한 제1절은 주와 지방자치단체 수준에 각각 긴급상황대처위원회를 설치하여 긴급상황대처계획을 수립하도록 하고, 보고의무에 관한 제2절은 유독물 및 유해화학물질이 보관된 시설의 소유자 및 운영자에게 일정한 정보의 제출의무를 부과하고 있으며, 일반적 규정들이라고 명명된 제3 절은 기업비밀문제, 보건의료기관에 대한 정보의 배급, 일반 공중의 정보에 대한 접근 및 동법의

67) Rosemary O'Leary, *Emergency Planning: Local Government and the Community Right-to-Know Act*, ICMA, 1993, 2: “緊急對處計劃および地域住民の知る權利法, 東京海上火災保險株式會社編, 『環境リスクと環境法』, 有斐閣, 1993, 216-218; Percival/Miller/Schroeder/Leape, *Environmental Regulation, Law, Science, and Policy*, Little, Brown & Company, 1992, 622.

68) Rosemary O'Leary, *Emergency Planning: Local Government and the Community Right-to-Know Act*, ICMA, 1993, v; Sommendu, B. Majumda, *Regulatory Requirements for Hazardous Materials*, 1993, McGraw-Hill, Inc. 217.

집행에 관한 규정들을 두고 있다.

여기서 우리의 관심을 끄는 부분은 소정의 유해화학물질을 일정량이상 보관·취급하고 있는 기업이나 시설로 하여금 당해 유해화학물질에 관한 정보를 주와 지방의 관할기관에게 보고하도록 의무화하고, 그 정보에 대한 지역주민의 정보접근(access)을 보장하고 있다는 데 있다.

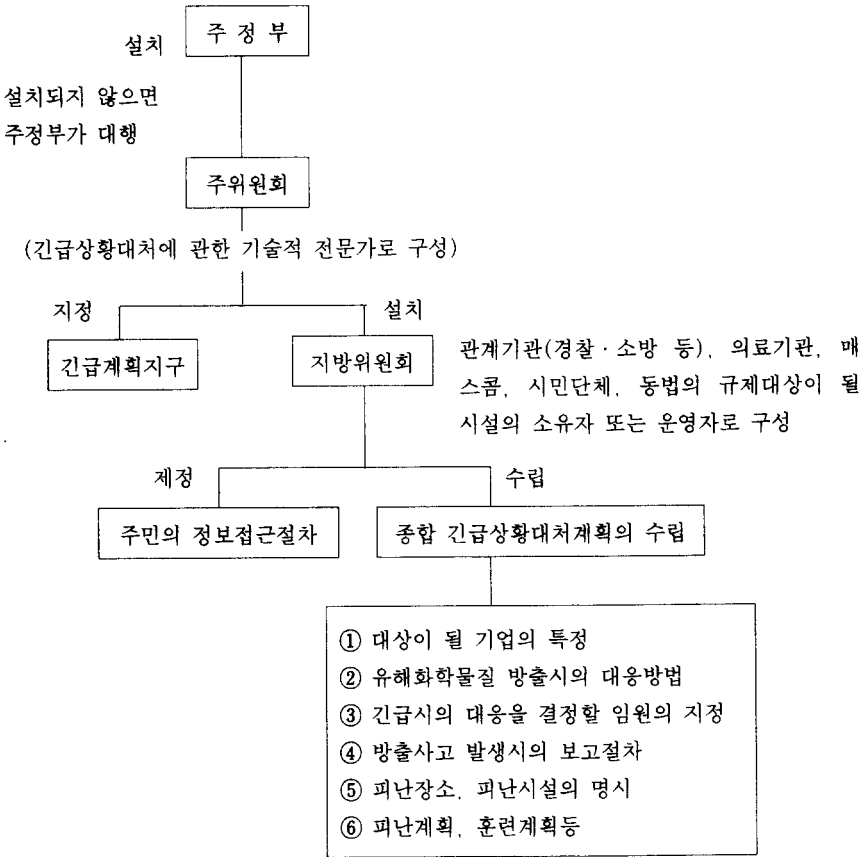
3) 緊急狀況對處計劃의 樹立節次(제301조-제303조)

지역주민 알권리법은 제301조에서 관계기관(경찰 소방 등), 의료기관, 마스크, 시민단체, 주의 '긴급상황대처위원회'(state emergency response commission: SERC; 이하 '주위원회'라 함)와 지방자치단체의 긴급상황계획위원회(local emergency planning committee: LEPC; 이하 '지방위원회'라 함)를 설치하도록 규정하고 있다. 주위원회의 위원은 주지사가 임명하며, 이들은 가능한 한 긴급상황대처분야의 기술적 전문성을 가진 자로 임명하도록 되어 있다(제301조 (a)). 각각의 주위원회는 지방위원회의 위원을 임명해야 하며 지방위원회의 조정과 감독책임을 진다(제301조 (a)). 지방위원회의 위원에는 지방자치단체의 법집행, 민방위, 소방, 긴급의료, 보건, 지방환경보호, 병원 및 교통서비스를 담당하는 기관의 구성원, 방송출판매체, 지역사회 시민단체, 동법의 규제대상이 될 시설의 소유자 및 운영자 등이 포함되어야 한다(제301조 (b)).

동법은 제302조에서 연방환경보호청(EPA)으로 하여금 극히 유해한 물질(특별 유해물질: extremely hazardous substances)과 그 임계 계획량(threshold planning quantities: TPQ)의 목록을 작성하여 공고하고 이 특별유해물질목록(extremely hazardous substances list)에 기재된 화학물질이 규정량이상 존재하는 시설에 대하여 주위원회(SERC)와 지방위원회(LEPC)에게 보고하도록 의무화하고 있다. 법은 이에 따라 지방위원회가 종합적인 긴급상황대처계획을 수립하여 그 계획을 위한 최소한의 요건을 확정하도록 하고 있다. 구체적인 계획수립절차는 <그림 1>에서 보는 바와 같다.

주위원회와 지방위원회의 주된 역할은 긴급상황대처계획을 수립하고 지역주민들이 기업으로부터 제출된 정보에 접근할 수 있도록 절차를 정하는 것이며, 이 임무들은 기본적으로는 지방위원회에 의하여 수행되고 주위원회는 이를 보조하는 기능을 수행한다. 그 밖에 주위원회는 긴급상황대처계획의 준비 및 집행을 용이하게 하기 위하여 긴급상황대처지구(emergency planning districts)를 지정하도록 되어 있다(제301조 (b)).

4) 施設의 報告義務(제304조, 제311조-제313조)



〈그림 1〉 긴급계획 수립절차⁶⁹⁾

① 概觀

법은 제304조 그리고 제311조 내지 제313조에서 시설⁷⁰⁾의 보고의무를 규정하고 있는데 시설의 보고의무는 다음 네가지⁷¹⁾로 나뉜다.

69) 東京海上火災編, 『環境リスクと環境法』, 220에서 수정·전재한 것임.

70) 시설이란 단일부지 또는 연결되어 있거나 부속해 있는 부지위에 위치하고 동일인에 의해 소유되거나 관리되는 모든 건물, 장비, 구조물 기타 고정적 설비를 말한다. 42 U.S.C. §11049 (4).

71) 보고는 크게 ① 긴급상황대처계획수립을 위한 보고 ② 유해화학물질방출사고 긴급보고 ③ 지역주민의 알권리를 위한 보고, 세가지로 분류된다. ③에 대해서 ㉠ 물질안전자료표(material safety data sheet: MSDS)의 제출의무 ㉡ 긴급유해화학물질의 검사목록 제출의무 ㉢ 연간 유해화학물질 방출목록 제출의무로 나뉘어지는

- ① 긴급상황대처계획 수립을 위한 보고(emergency planning notification)
- ② 유해화학물질 방출사고에 대한 긴급보고(emergency release notification)
- ③ 지역주민의 알권리(community right to know)를 위한 보고 I: 유해화학물질에 관한 보고
- ④ 지역주민의 알권리를 위한 보고 II: 유해화학물질의 정기배출에 관한 보고(toxic chemical release reporting)

위에서 제시된 보고의무중 ①은 계획수립을 위해서 기업에게 부과되는 보고의무이고 ②는 방출사고발생시의 보고의무이며 ③은 일상조업시의 보고의무로서 지역주민에게 공개되는 것을 목적으로 한다. ④도 지역주민에게 공개되는 것을 목적으로 하는 일상조업시의 보고의무이지만, 연방정부에 제출되기 때문에 보다 광범위하게 공개된다는 점이 다르다. 이들 보고의무 내용이 대단히 복잡하기 때문에 이해하기가 용이하지 않고, 또 기업이 그 의무를 이행하기 위해 유해물질의 관리 방출선의 탐지 등에 막대한 시간과 비용을 소비해야만 한다. 나아가 불이행에 대해서는 엄격한 행정벌 혹은 형사벌이 부과될 뿐만 아니라 기업의 이미지가 실추되는 결과가 초래될 수도 있다.⁷²⁾

각각의 보고의무의 특징과 보고의무의 내용(보고의무의 기일, 보고선, 보고방법, 보고내용, 보고자, 대상물질, 규정량, 위반에 대한 강제조치)을 살펴보면 다음과 같다.

② 긴급대처계획수립을 위한 보고(제301조-제303조)

연방환경보호청의 특별유해물질목록(extremely hazardous substances list)에 기재된 화학물질이 규정량(계획기준) 이상 존재하는 시설의 소유자 및 관리자는 긴급상황대처계획의 수립을 위해 당해 시설이 계획의 대상이 된다는 취지를 위원회에 보고해야 한다. 그 시설은 위원회의 계획수립에 협력할 의무가 있으므로, 그 밖에도 계획내용에 변경을 미칠 수 있는 기업내 모든 사정변경에 대해서도 보고해야 하며, 또 위원회가 계획수립에 필요하다고 판단한 추가적 정보를 보고해야 한다. 아울러 당해 시설은 시설별 긴급상황조정자(facility emergency coordinators)로서 긴급상황대처계획에 참가할 자를 선정하고 위원회에 통지할 의무를 진다.

데, ㉠과 ㉡의 제출의무와 ㉢은 같은 "지역주민의 알권리를 위한 보고"라도 내용이 상이하기 때문에, 편의상 "지역주민의 알권리를 위한 보고"를 I과 II로 나누어 본 것이다.

72) 『環境リスクと環境法』, 220-221.

〈표 1〉 제302조 긴급대처계획수립을 위한 보고

기 일	대상이 된 후 60일 이내
보고계통	주위원회/지방위원회
보고방법	특별한 규정없음(서면보고가 바람직함)
보고내용	대상기업에 해당된다는 취지의 통지
보고자	EPA가 1986년 11월에 발행한 특별유해물질목록*에 기재된 특별유해화학물질이 계획기준량이상 시설내에 존재하는 기업의 소유자 관리자
대상물질	특별유해화학물질목록에 기재된 물질(당초에 약 420종이 기재되었음)
규정량	특별유해화학물질목록에 기재된 계획기준(Threshold Planning Quantity)
기타 보고의무	기일 이후 화학물질이 시설내에 존재하게 된 경우에는 그때부터 60일 이내에 보고한다. 또 긴급상황조정자를 선임함**
행정벌	1일당 2만 5천불 이하의 벌금

*Extremely Hazardous Substance: 40 CFR Part 300

EPA는 이 목록을 수시로 개정할 수 있는 권한을 가진다. 기업은 자신의 시설에서 취급하는 화학물질이 목록에 추가 삭제되는지 항상 최신의 정보에 주의를 기울일 필요가 있다. 최근의 정보는 1990년 2월 15일 발행된 Federal Register 5544에 게재되어 있다.

**긴급상황조정자는 위원회의 요청이 있으면 기술적 전문가를 소개하거나, 지역주민이 정보를 입수하기 위한 기업내 절차 훈련 안전작업의 지시 유해화학물질의 유통경로에 관한 정보를 제공한다. 또 위원회측도 긴급상황조정자를 선정한다.

추가정보의 보고의무에 대해서는 기업은 내용에 제한을 가할 수 없다. 가령 기업 비밀이라고 판단되어 지역주민에게 공개되지 않을지라도 자기 시설의 극비정보가 위원회라는 외부기관에 누설될 리스크를 회피할 수는 없게 된다. 긴급상황대처계획수립을 위한 보고의무의 내용을 요약하면 다음 〈표 1〉과 같다.

③ 유해화학물질방출사고 긴급보고(제304조)

사고로 지역내에 유해화학물질을 방출시킨 시설은 유해화학물질방출사고에 대한 긴급보고를 할 의무를 진다. 시설은 방출사고에 당국이 재빨리 대응할 수 있도록 주위원회와 지방위원회에 사고발생후 즉시 소정의 보고를 하고, 그후 구체적인 대책이 수립되도록 서면에 의한 사후보고를 하여야 한다. 방출사고는 지역주민에 대해서도 중대한 영향을 미치기 때문에, 제출된 정보는 공개된다. 이 긴급

73) 『環境リスクと環境法』, 232을 수정하여 전재한 것임.

보고의무의 위반은 보고불이행이 지역주민의 건강과 안전에 중대한 영향을 미치기 때문에, 다른 위반보다 더 엄격히 법적 제재를 받는다. 벌금액이 고액일 뿐만 아니라 시설의 책임자에 대해서까지 형사벌로서 금고형이 부과된다.

고액의 벌금이 부과된 대표적인 사례를 들어보면 다음과 같다. 미국 '올 리전스 화학주식회사' (All Regions Chemical Labs., Inc.)는 1988년 6월 17일 매사추세츠주에서 18만 파운드의 염소가스(chlorine gas)를 함유한 화학물질을 방출시켰다. 100파운드를 초과하는 염소가스를 방출할 경우에는 긴급보고 의무가 부과됨에도 불구하고 이 회사는 전화보고도 하지 않고, 더욱 사건발생후 144일간이나 서면에 의한 사후보고를 하지 않았기 때문에, EPA는 행정벌로서 12만 2천 불의 지불을 명령했다. 이 금액의 내역은 긴급보고를 규정한 제304조 위반이 9만 7천 불 및 슈퍼펀드법 103(a)에 따른 보고의무 위반이 2만 5천 불이다. 제304조 위반에 대해서는 위반상태가 144일간 계속되고 있었기 때문에, 그 기간에 따르는 벌금이 부과되어 위와 같은 금액이 나오게 된 것이다. 회사는 이 벌금이 과다하다고 이의신청을 제기했다. 행정법판사(Administrative Law Judge: ALJ)는 의무불이행이 발각된 이후 회사의 협력적 태도를 평가하면서도, 긴급보고의 불이행은 재해를 확대시킬 위험성이 있고, 다행히 이 사건에서는 보고를 태만히 함으로써 지역주민의 건강을 위협하거나 환경오염을 악화시키지는 않았을지라도, 이 보고의 중요성을 들어 CERCLA(Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act: 포괄적 환경대처·보상·책임법)⁷⁴⁾ 및 EPCRA 위반을 이유로 회사에 8만 9,840불의 벌금을 지불하라고 명했다.⁷⁵⁾ 그후 이어진 소송에서 항소법원(Court of Appeals)은 행해진 위법행위는 피해의 개연성을 결정함에 있어 고려되어야 하는 것이며 올리전스회사의 보고의무 불이행은 만일 제3자가 보고를 하지 않았더라면 심각한 피해를 초래했을 것이라고 판시함으로써 벌금부과의 합법성을 시인했다.⁷⁶⁾ 제3자에 의한 신고는 '요행'(fortituous)이지만 그 회사의 책임을 면하게 해주는 것은 아니라는 것이다. 이 사건 판결은 항소법원이 당해 행정청의 벌금결정 및 그 자신이 제정한 규정의 해석에 있어 행정제량을 존중했다는 점에서 그리고 제1 순회법원(First Circuit)이 사고발생시 위법을 판단하고 피해의 위험을 판정함에 있어 행정청의 취한 정책을, 사후에 소급적으로 심사하여 벌금액을 결정함에 있어 현실로 발생한 피해를 평가하지 않고, 존중했다는 점에

74) 이를 일명 'Superfund' 법이라고 한다. 이에 관하여는 朴鈺焄, "美國 環境法上の 土壤汚染의 淨化責任", 『美國憲法研究』 제7호, 1996, 123-181을 참조.

75) Rosemary O'Leary, Emergency Planning: Local Government and the Community Right-to-Know Act, ICMA, 1993, 13-14; 東京海上火災編, 『環境リスクと環境法』, 222.

76) *All Regions Chemical Labs, Inc. v. U.S. EPA*, No.90-1715, 1st Cir.

서 중요한 의미를 지닌 것으로 평가되고 있다.⁷⁷⁾

〈표 2〉 제304조 유해화학물질방출사고 긴급보고⁷⁸⁾

기 일	방출사고가 발생하고서 곧바로(1회 한도의 보고의무) 사후보고는 서면을 작성하는데 합리적 기간내
보고계통	주위원회/지방위원회(긴급상황조정자)
보고방법	전화 무선 직접출두, 사후보고는 서면
보고내용	초기정보: ① 유해화학물질의 명칭 ② 특별유해물질의 유무 ③ 방출량 ④ 방출시각과 기간 ⑤ 방출의 발생장소 ⑥ 건강에의 만성 급성 영향 ⑦ 노출된 자의 의료상 조언 ⑧ 취할 수 있는 조치 ⑨ 위원회가 다시 정보가 필요한 경우의 연락처 (성명 전 화번호) 사후보고: ① 초기정보와 현재까지의 최신정보 ② 실제 취해진 대응조치, 방출에 따른 건 강피해 ③ 노출된 자의 의료상 조언
보 고 자	OSHA에 규정되어 있는 유해화학물질(약 5만종*)을 제조 사용하고 있는 기업으 로서, 대상물질을 규정량을 초과하여 방출한 기업의 소유자 관리자
대상물질	특별유해물질목록에 기재된 특별유해물질 및 슈퍼펀드법상의 유해화학물질 (103(a), 약 700종**). 단 특별유해물질목록과 중복되는 물질도 많음***
규 정 량	특별유해물질 및 슈퍼펀드법상의 유해화학물질에 대해서는 규정된 보고량 (Reportable Quantity: RQ) 이상 ****
행 정 벌	1일당 25,000불 이하, 2회 이상의 위반에 대해서는 1일당 75,000불 이하의 벌금
형 사 벌	1일당 25,000불 이하의 벌금 또는 2년 이하의 금고형, 2회 이상의 위반에 대해 서는 1일당 5만불 이하의 벌금 또는 5년간의 금고형

*Hazardous Chemicals : 52 Fed.Reg. 31852(Aug.24.1985), OSHA는 건강 및 안전에 영향을 미
치는 화학물질을 유해화학물질로 규정하고 있다.

**CERCLA Hazardous Substance : Table 302. 4, 40, CFR Part 301.

***제304조에 긴급보고의무가 부여된 화학물질은 동시에 슈퍼펀드법 103(a)조에서도 국가대
처센터에의 보고의무가 부과되는경우가 많다. 따라서 기업이 방출사고를 발생하였을 경우
에는, 별개의 법률에 따라 위원회 및 센터에 대한 보고의무를 부과할 수 있다.

****40 CFR Part 302; 40 CFR Part 355 Appendices A and B

77) Rosemary O'Leary, 같은 책, 14. 그 밖의 판례에 관하여는 같은 책, 14-16을 참
조.

78) 『環境リスクと環境法』, 233을 수정·전재한 것임.

법 제304조의 규정에 의한 유해화학물질방출사고시 긴급보고에 관한 사항을 요약하면 다음의 <표 2>와 같다.

④ 지역주민의 알권리를 위한 보고 I: 유해화학물질에 관한 보고(제311조-제312조)

이제까지 살펴본 보고의무는 행정기관이 활용하기 위한 정보를 제공하는 것을 내용으로 하는 것이었다. 반면, 지역주민 알권리법이 제311조 및 제312조에서 규정하는 것은 지역주민의 알권리를 위한 보고. 즉 지역주민이 지역내에 존재하는 유해화학물질에 대한 정보를 획득할 수 있도록 하기 위한 시설의 보고의무이다. 따라서 이제까지 살펴본 보고의무보다 대상기업이 넓다. 법은 중소기업의 클리닝업과 페인트제조업자등까지 포함하여 약 4500만개의 시설에 보고의무를 부과하고 있다. 직업안전법(Occupational Safety and Health Act: OSHA)에 따라 유해화학물질 안전자료서식(Material Safety Data Sheet: MSDS)의 제출이 의무화되고 있는 기업은, MSDS의 복사본 또는 건강에 대한 영향별로 분류된 시설내에 존재하는 모든 유해화학물질의 목록을 제출하여야 한다(제311조). 의회가 OSHA와 “지역주민 알권리법”을 관련시킨 것은 양자의 목적이 前者는 직장의, 後者는 지역내의 건강 안전이라는 점에서 공통점이 있고, 제출되어야 할 정보가 공통되기 때문이라고 이해되고 있다.⁷⁹⁾

MSDS 사본의 제출의무를 지는 기업은 연간보유량과 보관소 등을 기재한 긴급 유해화학물질목록(Emergency and Hazardous Chemical Inventory Form)이라고 하는 연간목록도 매년 제출해야 한다(제312조). 이 연간보고는 일반에게 공개되며 의무화되어 있는데, 일반적 보고(제 1 단계)와 행정기관이 요구한 경우에만 보고의무가 발생하는 개별적이고 상세한 보고(제 2 단계)의 2단계로 나뉜다. 제 2 단계에서 제출될 정보는 기업비밀에 관한 비중이 상대적으로 크기 때문에 주민의 문서에 의한 공개청구가 있을 경우에만 공개된다.

행정기관이 제 2 단계의 보고를 요구하지 않는 한 어느 방식으로 보고할 것인지는 기업의 임의적 선택에 맡겨져 있으나, 일반적으로 기업은 제 1 단계의 보고를 선호할 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 EPA는 제 2 단계의 정보가 계획수립에 더 요긴하기 때문에 제2단계의 제출을 장려하고 있다고 한다.

⑤ 지역주민의 알권리를 위한 보고 II: 유해화학물질의 정기배출에 관한 보고

79) 『環境リスクと環境法』, 223.

〈표 3〉 제311조 지역주민의 알권리를 위한 보고 I-1: 유해화학물질에 관한 보고⁸⁰⁾

기 일	1987년 10월 17일 또는 OSHA에 의한 유해화학물질안전자료서식(MSDS), 제출 기일로부터 3개월 후
보고계통	지방위원회 주위원회 관할소방서
보고방법	MSDS의 사본 제출 또는 건강에 대한 영향별로 분류한 시설내에 존재하는 모든 화학물질목록의 제출 *
보고내용	MSDS 또는 건강에 대한 영향별로 분류한 시설내에 존재하는 모든 화학물질의 목록
보 고 자	OSHA에 의하여 자료서식의 제출이 의무화되고 있는 기업의 소유자 관리자
대상물질	OSHA에 의하여 유해화학물질로 고시되어 있는 화학물질(약 5만종, 단 OSHA Hazardous Communication Standard에 8종의 예외규정이 있고, 또 311조 (e)도 예외를 규정하고 있음.
규 정 량	특별유해물질에 대해서는 500파운드 이상 또는 목록에 기재된 계획기준량 이상의 어느 쪽이든 적은 량, 기타 유해물질에 대해서는 1만 파운드 이상
행 정 벌	1일당 1만불 이하의 벌금

*기업으로서는 MSDS의 복본을 제출하는 것이 용이하나, 위원회로서는 화학물질의 목록 쪽이 활용할 수 있기 때문에, 주에 따라서는 목록의 제출을 의무화하고 있는 주도 있다. 기업은 실제로 시설이 입지하고 있는 주의 주법에 따라 보고의무 내용에도 주의할 필요가 있을 것이다.

(313조)

기업은 일상적 조업과정에서 지역내에 배출되는 유해화학물질의 명칭, 방출장소, 방출량에 대해 매년 보고를 해야 할 의무를 진다. 여기서는 사고에 따른 방출에 대해서도 보고의무가 부여되고 있으나, 중점은 정기적 배출상황의 보고에 있다. 이 보고의무는 소정의 유해화학물질을 배출하고 있는 시설에 부과되는데 그러한 시설은 약 3만에 이르고 있다. 이 보고의무는 이제까지 살펴 본 보고의무 중에서 기업에 가장 큰 영향을 미친다. 이 보고는 다른 보고의무의 경우와는 달리 EPA와 주정부에 대하여 행해지고, EPA에 의해서 데이터베이스화되기 때문이다. 이 데이터베이스가 "유독물질방출내역데이터"(Toxic Release Inventory Data)로 공표되므로, 미국의 어디서든 국민이 용이하게 정보를 입수할 수 있다.⁸¹⁾

80) 『環境リスクと環境法』, 234를 수정·전재한 것임.

81) 이 데이터베이스는 미국 국가의료도서관(National Library of Medicine)의

〈표 4〉 제312조 지역주민의 알권리를 위한 보고 I-2: 유해화학물질에 관한 보고⁸²⁾

기 일	1988년 3월 1일 이후 매년 1회
보고의 상대	제311조 유해화학물질에 관한 지역주민 알권리법을 위한 보고 I-1과 같음
보고 방법	긴급유해화학물질목록(EPA에 따른 제 1 단계, 제 2 단계마다 목록서식의 제출) 화학물질의 일람표의 제출*
보고 내용	제 1 단계: ① 각 분류마다의 유해화학물질의 과거 1년간의 최대 보유량 ② 과거 1년간 1일 평균보유량 ③ 유해화학물질의 일반적 소재 등 제 2 단계: ① MSDS에 기재된 각 유해화학물질의 명칭 ② 특정유해화학물질의 과거 1년간 최대보유량 ③ 특정유해화학물질의 과거 1년간 1일 평균보유량 ④ 특정유해화학물질의 보관상태 ⑤ 특정유해화학물질의 소재 ⑥ 특정유해화학물질의 소재에 관한 정보의 은닉의사의 유무
보고자	제311조 유해화학물질에 관한 지역주민의 알권리법을 위한 보고 I-1과 같음
규정량	제311조 유해화학물질에 관한 지역주민의 알권리법을 위한 보고 I-1과 같음
행정별	1일당 2만 5,000불 이하의 벌금

1987년부터 1989년 3년간에 전미국의 유해화학물질의 배출량은 1.3억 파운드의 감소를 보이고 있는데(1987년 7억 파운드, 1989년 5.7억 파운드), 이는 각주의 규제강화와 더불어 1988년부터 유독물질방출내역데이터의 공개에 따라 기업이 자주적으로 방출량을 감소시킨 결과라고 평가되고 있다. EPA의 청장인 윌리엄 라일리(William Riley)는 “유독물질방출내역데이터는 유독물질의 배출을 감소시키기 위한 가장 효과적인 수단이다. 이 목록은 기업으로 하여금 (유독물질배출을 초래하는) 제조과정과 제품의 혼합을 바꾸게 하는 계기가 된다. 유독물질의 배출을 감소시키므로써, 기업은 법률을 준수할 수 있게 될 뿐만 아니라 배상책임을 지게 될 위험을 회피하고 더욱 합리적인 경영을 할 수 있게 되는 것이다”라고 언급한 바 있다.⁸³⁾

이 보고는 EPA의 유독물질방출보고서식(Toxic Chemical Release Form: Form R)

TOXNET를 통해 입수할 수 있다.

82) 『環境リスクと環境法』, 235를 수정·전재한 것임.

83) EPA, Pollution Prevention News, June 1991.

〈표 5〉 제313조 지역주민의 알권리를 위한 보고 II: 유해화학물질에 관한 보고 84)

기 일	1988년 7월 17일 이후 매년 1회
보고계통	EPA/정부에 의해 선임된 주의 담당관
보고방법	EPA에 의한 형식 R의 서식
보고내용	① 시설의 명칭, ② 소재지, ③ 유해화학물질의 명칭, ④ 유해화학물질의 제조, 가공, 그밖의 방법에 의한 사용의 유무, ⑤ 연간최대보유량, ⑥ 총방출량, ⑦ 각환경매체으로의 방출량(대기, 수중, 토양중), ⑧ 방출경로와 처리방법·처분 방법*
보고자	10인 이상의 종일고용자가 있고 산업분류기준 20-39**에 해당하며 목록상의 유해화학물질을 제조, 가공, 사용하고 있는 기업의 소유자·관리자
대상물질	목록상의 유해화학물질***(약 320종)
규정량	제조 또는 가공하고 있는 경우: 1987년도는 7만5천 파운드, 1988년도는 5만 파운드, 1988년도 이후는 매년 2만5천 파운드 그 밖의 방법으로 사용하는 경우: 연간 1만 파운드
행정별	1일당 2만 5,000불 이하의 過料

에 의해 작성되어 원본은 EPA에, 복사본은 주정부에 제출된다. 이 Form R은 대단히 복잡한 기재를 요하는 서식으로서, 기업이 이를 작성하는데는 많은 시간이 소요된다. 특히 시설내의 모든 방출원으로부터의 방출량을 측정한다는 것은 상당히 많은 비용을 발생시킬 것이다. 그러나 법은 기업이 이용하는 측정 및 모니터링 방법에 대해서까지는 규정하고 있지 않다. 기재내용의 복잡성과 함께 기업이 소정의 유독물질을 별도의 명칭으로 인식하고 있는 경우가 있을 수 있기 때문에, 자기 회사가 대상기업이라고 인식하지 못하는 경우도 적지 않다고 한다. 따라서 이러한 오해에 의한 불이행을 피하기 위하여 EPA는 제313조에 의해 규정된 유독물질의 유사용어집을 발행하여 주의를 환기시키고 있다.

5) 地域住民의 알 權利와 情報接近

① 概觀

“지역주민 알권리법”은 전술한 규정 외에도 일반적 규정을 두어 지역주민의 정보접근과 기업비밀(제322조), 시민소송(제326조), 위반에 대한 제재조치(제325조)를 규율하고 있다. 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

84) 『環境リスクと環境法』, 236을 수정·전재한 것임.

② 地域住民의 情報接近

지역주민 알권리법은 기업비밀에 해당하지 않는 한 앞에서 살펴본 바와 같은 정보를 정상적 조업시간 동안 EPA의 행정공무원, 주지사, 주위원회 또는 지방위원회가 지정하는 장소에서 공개하도록 요구하고 있다. 이러한 정보공개요구를 위배하면 주민들의 시민소송을 통해 다룰 수 있다. 각각의 지방위원회는 긴급상황 대처계획, 물질안전데이터시트 및 검사보고서식이 제출되었고 심사대상이 되었음을 매년 공고해야 한다(제324조).

③ 企業秘密

이미 앞에서 상세히 살펴본 바와 같이 시설의 소유자나 운영자는 많은 종류의 보고의무를 지게 된다. 가령 자신이 긴급상황대처계획의 대상이 된다는 사실, 사고로 방출된 화학물질명 및 방출량, 당해 시설의 연간 유해화학물질보유량, 보관 방법, 보관장소과 정기적 배출상황 등을 각각 주위원회, 지방위원회, 관할소방서 등과 연방환경보호청 등에 보고해야 한다. 유해화학물질을 지역사회에 방출하고 있는 기업의 입장에서는 관할기관에 보고된 정보를 누구나 입수할 수 있기 때문에 자신에게 불리한 정보가 매스미디어와 환경단체 등을 통해 널리 사회일반에 공표될 수 있다는 리스크 뿐만 아니라 기업비밀 또는 영업비밀에 속하는 정보가 외부로 유출될 우려가 있다. 사실 기업이 취급하고 있는 유해화학물질에 관한 정보가 지역주민에게 공개된다는 것은, 다른 회사에 기밀이 누설된다는 것을 의미한다. 따라서 지역주민 알권리법은 기업비밀을 보호하기 위한 규정(제322조)을 두었다. 즉 법은 기업으로 하여금 화학물질의 정체(identity: 화학물질명과 그 밖의 식별자료)와 소재지를 기업비밀에 해당한다고 주장하여 EPA의 승인을 받아 주위원회와 지방위원회에 대한 제출을 거부할 수 있도록 규정하고 있다. 반면 법은 이해관계있는 자에게 이 규정에 의하여 제출이 거부된 특정 화학물질의 정체를 공개해줄 것을 요구할 수 있는 이의신청권을 인정하고 그 절차를 상세히 규정하고 있다.

당해 시설이 정보의 제출을 거부할 수 있기 위해서는 당해 정보가 다음과 같은 요건을 충족하는 경우라야 한다(제322조 제 2 항).

① 당해 정보가 지방위원회위원, 미국, 주 또는 지방자치단체의 공무원이나 직원, 비밀업수약정에 의해 구속을 받는 자 또는 그의 피용자 외에 어느 누구에게도 공개되지 않은 정보이고, 이들이 당해 정보의 비밀을 보호하기 위하여 적절한 조치를 취했으며 계속 그러한 조치를 취할 의도를 가지고 있는 경우일 것

② 다른 연방법률이나 주 법률 어떤 법률에 의해서도 일반에게 공개되거나 그

밖의 방법으로 이용될 수 있도록 규정되어 있는 경우가 아닐 것

③ 정보가 공개됨으로써 당해 시설의 경쟁상의 지위에 실질적인 불이익이 초래될 것이 예상되는 경우

④ 화학물질의 정체가 역분석(reverse engineering)에 의해 용이하게 밝혀질 수 없는 성질의 것인 경우

위와같은 요건이 충족되는 경우 당해 화학물질을 취급하는 기업에게는 그 화학물질의 정체·종류에 관한 정보에 대하여 EPA에 공개에 대한 이의를 신청할 수 있는 권리가 인정된다. 이 권리는 제304조의 유해화학물질방출사고 긴급보고의무에 따른 정보에 대해서는 인정되지 않지만, 그 밖에 앞에서 살펴본 보고의무의 대상이 되는 정보에 대하여 인정되고 있다. 특히 긴급유해화학물질목록에 따른 제2 단계보고의 대상이 되는 정보의 경우 기업비밀과 관련될 가능성이 높기 때문에, EPA에 의하여 원칙적으로 비공개로 인정될 수 있게 된 것은 매우 큰 의의를 가진다.⁸⁵⁾ 소정의 절차에 따라 일단 EPA에 신청이 제기되면, EPA가 반대의 결정을 하기까지는 기업이 취급하고 있는 화학물질의 종류에 대한 정보는 기업비밀로서 취급된다. 그러나 EPA가 결정을 내리기 전에 제3 자로부터 당해 정보의 공개를 구하는 신청이 제기되는 경우에는, EPA는 즉시 당해 정보가 기업비밀로서 취급되는 것이 타당한지를 재검토해야 한다.

한편 어떤 정보가 기업비밀에 해당한다고 인정되는 경우에도 간호사 또는 의사와 같은 의료직이 다음중 어느 하나의 목적으로 당해 정보를 필요로 하는 경우에는 그 제출을 거부할 수 없다.

- ① 당해 화학물질에 노출된 개인을 진단하거나 치료하기 위하여 필요한 경우
- ② 의료상의 긴급상황을 처리하기 위하여 필요한 경우
- ③ 예방적 조치를 수립하기 위하여 필요한 경우(제323조)

④ 市民訴訟(326조)

전술한 보고의무에 위반(제304조, 제311조, 제313조)한 시설의 소유자나 관리자에 대하여 지역주민은 연방지방법원에 기업으로 하여금 직접 의무를 이행시키기 위한, 또는 EPA로 하여금 이행하도록 하기 위한 소송을 제기할 수 있다. 원고는 소송제기에 앞서 60일 이상 이전에 위반사실을 EPA, 주정부 및 위반행위자에게 통지해야 한다. 원고는 소송의 대상이 된 범위반행위에 대하여 EPA가 바로

85) 『環境リスクと環境法』, 225.

어떠한 강제조치를 강구할 경우는 제소할 수 없으며, 개인 뿐만 아니라 주정부, 지방공공단체, 주 및 지구위원회도 시설의 소유자나 관리자를 상대로 소송을 제기할 수 있다. 나아가 법은 지역주민 알권리법에 의한 정보에 대한 주민의 접근권을 보장하기 위하여 필요한 조치를 강구하지 못한 경우를 포함한 일정한 범위의 범위반행위에 대하여 EPA, 주지사 및 위원회를 상대로 하여 소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 주 또한 자신이 EPA에게 기업비밀을 제공해 달라고 신청했으나 EPA가 이에 불응한 경우 EPA의 공무원을 상대로 하여 소송을 제기할 수 있다.⁸⁶⁾

지역주민 알권리법은 지방위원회에 대한 시민소송은 허용하지 않고 있으나 이들 위원회나 위원들에 대해서는 주법 및 보통법에 따라 개인이나 환경단체들이 소송을 제기하는 것은 여전히 가능하다.⁸⁷⁾

(3) 各州의 “地域住民 알권리法”

이제까지 살펴 본 것은 연방의 지역주민 알권리법의 내용이었다. 그러나 연방법으로서 지역주민 알권리법이 주법이나 지방자치단체의 입법을 우선하는 것(pre-empt)은 아니다(제312조). 당초 이 법이 추진되고 있었을 때 어느 한 의원은 이 법안이 지역주민의 알권리를 보호하기 위한 최소한(Minimum)을 정하려는 것이지 최대한을 정하려는 것은 아니라고 지적한 바 있다고 한다.⁸⁸⁾ 연방의 지역주민 알권리법은 애당초 지방수준의 긴급상황대처계획의 수립을 위한 법률이기 때문에, 동법이 지역주민의 알권리에 관한 주법과 지방자치단체의 규칙에 우선하지 않는다는 규정이 설치된 것이다.⁸⁹⁾ 지역주민의 알권리법의 규정들은 주나 지방자치단체의 입법에 대하여 많은 융통성을 보이고 있으며, 그 결과 다수의 주와 지방자치단체가 다양한 법령을 제정하게 되었다.⁹⁰⁾ 이에 따라 연방법에서는 규정되

86) 이상 Rosemary O'Leary, 같은 책, 12를 참조.

87) Rosemary O'Leary, 같은 책, 12-13.

88) Rosemary O'Leary, 같은 책, 11.

89) 다만 제312조는 다른 주법 또는 지방자치단체의 법 또는 다른 주나 지방자치단체의 법을 채용하거나 집행하기 위한 다른 주나 지방자치단체의 권한에 저촉하거나 다른 연방법상의 의무 및 책임과 저촉하거나 그것을 수정할 수 없다. 또한 1985년 8월 이후에 제정된 주법이나 지방자치단체의 법에 의하여 MSDS의 제출이 의무화된 경우에는 예외이다.

90) 이에 관한 각주의 입법내용에 관하여는 Rosemary O'Leary, 같은 책, 10, 'Highlights of State Laws' 를 참조.

지 않은 긴급상황대처계획의 수립을 주법에서 요구하는 경우처럼 주법이 보다 엄격한 규제를 가하는 경우도 적지 않다. 그러한 경우 기업은 연방법 뿐만 아니라 주법에 대해서도 주의를 기울여야 하는 상황에 처하게 된다. 주의 “지역주민 알권리법”의 대표적인 사례로는 뉴저지주의 “근로자 및 지역주민 알권리법”(Worker and Community Right to Know Act, N.J.S.A. # 34: 5A-1(1983))와 캘리포니아주의 “유해물질방출대처계획 및 목록에 관한 법”(Hazardous Material Release Response Plans and Inventory Law, Cal., Health and Safty Code Ch.6.95 # 25500(1989))이 있다.

뉴저지주의 “근로자 및 지역주민의 알권리법”은 고용자로 하여금 주의 행정기관에게 유해물질에 관한 정보제공을 의무화하는 한편, 지역주민에게 정보접근권(access)을 보장하고 있다. 이 주법이 적용될 고용자는 매년 5월 1일까지 직장에 현존하는 유해화학물질의 명칭, 수량에 대해서 보고해야 한다. 또 뉴저지주에서 사용·저장·제조되고 있는 모든 컨테이너에 대해서 내용물인 화학물질의 명칭이라벨(label)로 표시되어야 한다. 이 주법과 관련하여 뉴저지주에서는 “유독물재해방지법”(Toxic Catastrophe Prevention Act, N.J.S.A., # 13: 1K-19)도 제정되어 있다. 동법은 특정한 특별유해물질을 취급하고 있는 기업에 卹로의 등록, 누출위험관리방법의 확립, 배출삭감계획, 긴급대처계획을 책정하는 것을 의무화하고 있다. 또 캘리포니아주의 “유해물질방출대처계획 및 목록에 관한 법”에서는 일정량 이상의 유해물질을 취급하고 있는 기업에 긴급상황대응계획의 수립이 의무화되고 있다. 동법은 모든 유해화학물질의 방출사고 또는 방출사고발생의 우려에 대하여 주당국에 대한 긴급보고의무를 부과하고 있다. 동법에서는 연방 “지역주민의 알권리법” 긴급보고와는 달리, 보고량의 규정이 없기 때문에 아무리 소량일지라도 방출 또는 방출의 염려가 발생하면 보고의무가 발생한다. 또 특정한 고용자는 화학물질의 목록, 所在地圖, 긴급상황에서의 절차, 훈련계획을 규정한 기업계획을 수립해야 한다. 이와같이 주에 있어서는 연방의 지역주민의 알권리법 보다 상세한 내용의 보고의무와 기타 의무를 기업에 부과하고 있는 경우가 적지 않다. 또 의무불이행에 대하여 연방법보다 엄격한 벌칙을 규정하고 있는 것이 통례이다.

(4) “地域住民 알權利法”의 社會的 效果

지역주민 알권리법에 의하여 누구에게나 접근이 인정된 정보는 당해 지역에서 조업하는 기업에게 중요한 영향을 준다. 만일 이 법이 제정되지 않았다면, 신문에 보도되는 일도 없었을 것이고, 법률을 준수하고 있는 공장이 염화메틸렌의 자

올적 삭감을 강요당하는 일도 생기지 않았을 것이다. 지역주민 뿐만 아니라 모든 사람이 기업이 행정기관에 제출한 정보(유독물질방출내역서)에 접근할 수 있으며, 환경단체나 시민단체도 유해물질을 배출하는 시설에 대한 정보를 입수할 수 있다. 그 결과 지역주민과 환경단체는 지역주민의 알권리법에 따라 취득한 정보에 의하여 유해화학물질의 배출량과 그 처리방식을 통하여 당해 기업을 평가할 수 있는 수단을 얻을 수 있는 것이다. 한번 '유해물질방출기업'이라는 딱지가 붙으면 기업이미지가 실추되고 그 결과 공장신개축의 허가를 취득하기도 곤란하게 된다. 지역주민에 의하여 지역사회에 바람직하지 못하다고 판단되는 경우 지역주민 알권리법에 의하여 취득한 정보를 근거로 시설설치에 대한 반대운동과 보이콧이 전개될 가능성이 높기 때문이다.⁹¹⁾

지역주민 알권리법은 실제로 커다란 반향을 불러 일으켰다. 유독물질목록의 공표후 다수의 대규모 화학제품회사들이 속속 유해화학물질의 자진감축 계획을 천명했고 또 이들 기업들로 하여금 새로운 배출감축전략을 추진하도록 하는 원인이 되었다. 가령 월스트리트저널에 따르면 몬산토(Monsanto)사는 1987년부터 유해화학물질의 배출을 39% 감축하고, 1992년까지는 90% 감축할 예정이라고 발표했고, 듀폰사도 1993년까지 대기로의 배출을 60%, 발암성물질의 배출을 2000년까지 90% 감축하며, 다우케미칼사는 1995년까지 총배출량의 50%를 감축한다고 발표했다. 1987년 70억 파운드의 유독물질이 대기, 토지 및 하천 등에 방출되었으나, 1년 후 1988년에는 그 방출량이 45억 7천만 파운드로 감소했다. 이러한 배출감소의 원인은 반드시 명백하지 않지만 일부에서는 유독화학물질에 대한 데이터를 공개하도록 한 것이 기업들이 적발되는 것을 피하기 위하여 그들의 제조공정을 바꾸도록 하는 촉진하는 요인이 된 것이라고 추정하고 있다.⁹²⁾

자진감축조치는 일시적으로는 기업에 많은 비용을 부담시키는 결과가 된다. 실

91) Tufts University Center for Environmental Management, Managing Chemical Risks: Corporate Response to SARA Title III, July, 1990.

92) Rosemary O'Leary, 같은 책, 1; Percival/Miller/Schroeder/Leape, Environmental Regulation, Law, Science, and Policy, 626. 한편 National Wildlife Federation의 연구는 총배출량의 약 23%를 차지하는 29개 업체에 의해 제출된 자료들을 분석하면서 1987년과 1988년간 보고된 배출량이 39%나 감소되었다는 것을 발견하고 시설의 직원들과의 면담을 토대로 유독물질배출량의 가장 큰 감소는 대부분 보고의무(reporting requirement), 분석방법 및 생산량의 변화에 따른 것이지 배출원의 감소나 재활용 또는 오염감축의 결과는 아니었다"고 결론지었다(POje and Horowitz, Phantom Reductions: Tracking Toxic Trends 1, Aug.1990).

제로 다우 케미칼사는 1990년에는 환경 및 건강보호정책의 실행을 위하여 2억 7,500만 불의 비용을 지불한 바 있다. 그러나 많은 기업들이 자진감축조치는 장기적으로는 기업에게 합리적이라고 생각하고 있다. 예를 들자면 다우 케미칼사가 하고 있는 “폐기물감축은 항상 이득을 준다(waste reduction always pays)는 운동”은 환경보호에 긴요하고, 기업이미지를 향상시키며, 종업원의 자각을 촉구할 뿐만 아니라, 폐기물처리에 소요되는 비용을 대폭 절감시키는 결과를 가져왔다. 또 이 법에 따라 시민소송과 불법행위에 따르는 손해배상소송이 제기될 가능성이 증대된 점도 기업으로서의 간과할 수 없는 점이다.

지역주민 알권리법은 다음 세가지 측면에서 미국사회에 지대한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다. 첫째, 지역주민이 이 법에 의한 정보를 바탕으로 화학재해로부터 자기들을 보호하기 위한 활동을 적극적으로 행사할 수 있게 되었으며, 둘째, 연방 주정부 및 지방자치단체에 정보가 제공됨에 따라 종래에는 규제되지 않았던 배출규제가 제정되는 계기가 마련되었다. 끝으로 첫째 측면과도 관련되는 것이지만, 기업이 스스로 배출을 자진삭감하는 결과를 가져온 것이다. 특히 동법이 지역주민에게 유해화학물질의 정보에의 접근을 권리로서 인정한 것은, 주민활동에 커다란 충격을 초래했다. 이에 따라 종래 정부중심으로 진행해온 환경정책의 수립에 지역사회, 시민이 구체적으로 참가할 수 있게 되었기 때문이다. “슈퍼펀드법” 제정의 계기가 된 1978년 ‘러브 카날’(Love Canal) 사건으로 환경문제에 대한 시민의 관심은 높아졌으나, 지역주민 알권리법이 제정된 1986년 이후, 미국의 환경운동은 차원을 한단계 높일 수 있었다. 이 법이 제정됨에 따라 기업은 연방과 주의 환경법과 환경정책을 준수하는 것만으로는, 지역에서 순조롭게 조업할 수 없는 처지에 놓이게 되었다. 지역사회의 동의를 받기 위해서는 그 이상으로 여러가지 대책을 강구하지 않으면 안되게 된 것이다.⁹³⁾

Ⅳ. 環境情報公開制度의 導入方案

1. 環境情報公開制度 導入의 基本方向

(1) 概觀

이제까지 우리는 환경정보의 기능과 주요국의 환경정보공개제도에 관한 입법례를 검토하고 그 결과 환경정보공개제도의 필요성은 더이상 의문시되지 않는다는

93) 이상 東京海上火災保險株式會社編, 『環境リスクと環境法』, 230-231.

것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 이제 우리는 어떤 방향에서 환경정보공개제도를 도입할 것인지를 모색할 차례이다. 우리나라에 환경정보공개제도를 도입한다고 했을 때 그 기본방향에 관해서는 다음 몇가지 측면을 검토하여야 한다. 첫째, 일반법으로서 정보공개법의 제정이 추진되고 있는데 환경정보공개제도는 이와 어떤 관계를 맺고 있는 것인가, 일반적 정보공개제도를 도입하는 경우 별도의 환경정보공개제도를 도입할 필요가 있는가. 둘째, 독일이나 영국, 기타 유럽연합회원국의 경우처럼 일반적인 형태의 환경정보공개제도를 도입할 것인가 아니면 미국의 지역주민 알권리법(EPCRA)처럼 유해화학물질관리와 긴급상황대처계획이란 차원에서 도입된 정보공개제도처럼 특수분야에 한하여 강화된 환경정보공개제도를 도입할 것인가. 셋째, 일반적 정보공개제도의 도입과는 별도로 일반적인 환경정보의 공개와 유해화학물질과 같은 특정분야의 정보공개제도를 모두 도입하는 방안이 필요한가. 문제의 이러한 측면을 검토해 보면 다음과 같다.

(2) 情報公開法과의 關係

먼저 일반법으로서 정보공개법을 도입하는 경우에도 환경정보공개제도의 필요성은 사라지지 않는다. 미국의 경우 정보자유법에 의한 정보공개제도가 어느 나라보다도 잘 정비되어 있음에도 불구하고 지역주민 알권리법이 도입된 사실을 보아도 이 점은 분명하다. 그러나 반면 독일이나 영국은 일반법으로서 정보공개법을 입법화하고 있지 않은 유럽연합의 소수회원국에 속하면서도 환경정보공개제도를 먼저 도입하였다. 독일이나 영국의 경우 일반적 정보공개제도가 없는 상태에서 일반적 형태의 환경정보공개제도가 먼저 도입된 것은, 이들 국가에서 일반적 정보공개제도에 대한 사회적 요구가 상존하고 있음에도 불구하고 일면 유럽연합의 환경정보지침의 규범적 요구를 따르고, 타면 환경정보공개제도의 도입에 상대적 우선순위를 둔 사회적 요구에 따른 결과라고 볼 수 있다. 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 민간 환경단체의 참가나 감시를 통해 국민의 통제하에 두어야 한다는 반성이 이루어지고 있음을 인식하는 것이 중요하다. 그러한 국민의 통제를 가능케 하는 수단이 바로 환경정보공개제도인 것이다. 환경정보공개제도는 최근 우리나라에서도 뒤늦

게나마 입법이 추진되고 있는 일반적 정보공개제도가 도입된다고 해서 그 필요성이 사라지지 않는다. 그것은 일반적 정보공개법의 보장수준을 넘어서 '적극적 정보공개제도' (affirmative freedom of information act)로서 국민이 공공부문이나 기업에 의한 환경보호를 통제하기 위하여 적극적인 환경정보창출을 요구할 수 있는 권리를 보장하며 이를 기초로 환경정보관리체계 (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 독일이나 영국의 환경정보법은 보다 바람직한 환경정보제도로 가는 하나의 과도적 단계(Übergangsstadium)로서⁹⁴⁾ 우리의 관심을 끌기에 충분하다.

주지하듯이 정부는 최근 정보공개법의 제정을 추진하고 있는 중이다.⁹⁵⁾ 그러나 이에 못지 않은 우선순위를 지닌 것이 환경정보공개제도의 도입이라 할 수 있다. 이것은 현재 표류하고 있는 국책사업이나 주요 환경관련 공익시설의 설치를 둘러싼 님비 또는 톨루 현상을 극복하기 위한 정보공유전략(Information sharing strategy)으로서 또는 환경정책이나 환경법과정에 대한 주민참가(Öffentlichkeits-beteiligung)로서 정당화되고 또 추진되어야 할 과제이기 때문이다.

(3) 一般的 環境情報公開法과 分野別 環境情報公開法

유럽연합의 환경정보지침에 따라 일반적 형태의 환경정보공개제도를 도입한 독일이나 영국의 경우 일반적 형태의 환경정보공개제도를 도입한 반면, 미국의 경우에는 일반적 환경정보공개제도를 도입하는 대신 특별법의 형태로 분야별 환경정보공개제도를 도입했는데, 우리의 경우 어떠한 방향을 취할 것인지가 문제된

94) Eifert, D V 1994, 549.

95) 1996년 8월 13일 국무회의는 총무처가 작성하여 입법예고를 거쳐 제출한 정보공개법안을 의결, 정기국회에 제출할 예정이라고 한다(1996년 8월 13일자 동아일보 기사). 정부가 정보공개법제정을 본격화한 것은 비록 때늦은 감이 없지 않지만 기본적으로는 환영할 만한 일이다. 그러나 이번에 의결된 법안은 당초 입법예고안을 손질하는 과정에서 각 부처의 강력한 반발에 밀려 통상협상·기술개발관련 정보를 비롯해 통일관계 정보, 대외경제협상에서의 논의사항, 부동산투기 관련정보 등을 추가로 제외시켰을 뿐만 아니라 입법예고당시 포함되었던 권리구제기구로서 「정보공개위원회」의 설치에 관한 조항을 삭제했기 때문에 국민의 알권리 신장과 행정의 투명성확보라는 입법취지를 살리지 못할 것이라는 비판을 받고 있다(1996년 8월 14일자 경향신문 기사).

다.

일견 양자는 각각 장단점을 지닌 것으로 보인다. 미국의 지역주민 알권리법과 같은 입법방식은 일반적 환경정보공개제도에 비하여 우선 시급한 분야에 대하여 환경정보공개제도를 도입한다는 점증주의적 접근방법에 해당하는 것으로 이해할 수도 있으나, 그러한 입법은 실은 일반적 환경정보공개제도 보다 훨씬 강화된 환경정보공개제도를 내용으로 하고 있으며, 그러한 강화된 정보공개제도의 필요성을 뒷받침하는 분야별 특수성이 전제되어 있음을 인식할 필요가 있다. 공공기관에게 단순히 자신이 보유하거나 접근가능성을 확보하게 된 환경정보를 공개하도록 하는데 그치지 아니하고 환경정보의 적극적 요구와 산출을 의무화한 미국의 지역주민 알권리에 관한 법률(EPCRA)⁹⁶⁾과 비교할 때 영국이나 독일의 환경정보법은 그 보다 훨씬 미진한 수준의 환경정보공개제도를 제도화한 것으로 평가된다. 또한 이들 국가에 있어 환경정보법은 해석상 적지 않은 문제점을 남기고 있을 뿐만 아니라⁹⁷⁾ 그 적용과 집행면에서도 행정실무에 현저한 부담과 불확실성을 초래하고 있는 것도 사실이다. 그러나 영국이나 독일의 환경정보법이 우리에게 전해 줄 수 있는 함축은 의미심장하다. 그것은 무엇보다도 유럽연합의 수준에서 관찰되어 온 환경보호를 위한 법적 노력에 있어 환경정보의 공개가 갖는 중요성을 일깨워 주었다는 데서 찾을 수 있다.

이렇게 볼 때 양자의 적용범위를 일반성/특수성의 짝으로 나누어 미국의 입법방식을 점진적 접근방법이라고 보는 것도 반드시 타당하다고는 볼 수 없다. 오히려 미국에서 왜 그러한 강화된 입법이 단행되었는가 하는 배경을 고려하고 다면 독일이나 영국에서의 환경정보법이 환경정보공개제도의 조기정착을 가능케 할 것이라는 점을 감안하여 양자를 병합시켜 추진하는 방안을 검토하는 것이 보다 현명한 태도일 것이다.

(4) 單行法으로서 環境情報公開法과 特殊分野 環境情報公開規定의 新設

96) 이에 관한 개괄적인 소개로는 東京海上火災編, 『環境リスクと環境法』, 216 이하를 참조.

97) 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.

또 하나 문제될 수 있는 것은 단행법으로 환경정보공개제도를 도입할 것인가(분야별 환경정보공개제도나 일반적 환경정보공개제도를 불문하고) 아니면 기존의 관계법에 환경정보공개에 관한 규정을 추가적으로 삽입하는 방식을 취할 것인가 하는 것이다. 후자의 경우 일반적 환경정보공개제도를 도입하는 경우에는 환경정책기본법에 환경정보공개에 관한 규정을 추가하는 방안을 검토할 수도 있겠지만, 환경정책기본법의 기본법으로서의 성질이나 효력여하에 관하여 논란의 여지가 있어 자칫 환경정보공개제도가 유명무실해질 우려가 있고, 환경정책기본법에 당해 규정을 추가하는 경우에도 그 규정취지가 다시금 각각의 개별환경법에 반영되어야 하는 다중의 과정을 거쳐야 하므로 입법정책적으로 바람직하지 못하다고 생각된다. 반면 대기환경보전법이나 유해화학물질관리법과 같은 개별환경법에 환경정보공개에 관한 규정을 추가하는 것은 급한 분야에 우선적으로 제도를 도입한다는 점진적 접근방법이라 할 수 있으나, 그것이 본격적인 환경정보공개제로 확산되기까지는 많은 시간과 노력이 뒤따른다는 단점이 있다.

이렇게 본다면 단행법으로서 환경정보공개법을 도입하되 거기서 환경정보공개를 강화해야 할 필요가 있는 분야에 대하여 특칙을 마련하는 입법방식을 취하는 것이 가장 합리적인 방안이 될 것이다.

2. 獨自的인 環境情報公開法의 構想

그렇다면 독자적인 환경정보공개법이 담아야 할 내용은 어떤 것일까. 환경정보공개법은 무엇보다도 환경정보의 특수성을 정확히 인식하는데서 출발하여야 한다. 그것은 이미 앞에서 검토한 환경정보의 기능을 통해서 밝혀진 바 있다. 이 경우 환경정보의 내용적 특성이나 그 위험발생과의 근접성·민감성을 고려해야 하며 유해화학물질의 보유·취급·관리에 관한 정보, 특히 그 방출사고에 관한 정보에 대하여는 미국의 지역주민 알권리법과 비슷한 수준의 강화된 보고의무 및 정보공개의무를 부과할 필요가 있다. 또 경우에 따라서는 환경정보를 단순히 공개하는 정도를 넘어서 필요한 경우나 요구가 있는 경우에는 환경정보를 공개해야 할 의무를 지는 기관에게 환경정보의 내용과 현실적 의미, 중요성, 대처방법 등에 관한 교시의무(Auskunftspflicht)를 부과하는 방안도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 아울러 환경정보공개법을 통하여 환경영향평가의 결과에 대한 정보의 공개의무를 정비·보완함으로써 종종 잘못 운영되어온 환경영향평가제도를 그 제도적 취지에 맞게 정상화시키는 것도 생각해 볼만한 방안이 될 것이다.

이상의 논의를 토대로 環境情報公開法の 基本的 內容을 구상해 보면 다음과 같다.

第1章 總則的 規定

○ 총칙적 규정으로 법률의 목적, 적용범위, 용어의 정의 등에 관한 규정을 둔다.

○ 특히 적용범위에 관하여 환경에 관한 정보를 수집·취득·보유·관리하는 모든 국가기관과 지방자치단체, 기타 공공기관을 포함시키되, 지방자치단체가 조례를 통한 법형성의 여지를 갖도록 하기 위하여 이 법률을 국민적 최저한(National Minimum)으로 한다는 명시적 규정을 두는 것이 바람직하다.

○ 아울러 환경보호분야에서 공법적 임무를 수행하고 공공기관의 감독을 받는 자연인 또는 사법상의 법인에 대해서도 이 법의 적용범위를 확대해야 할 것이다.

○ 용어의 정의규정중 특히 '환경정보'에 관하여는 영국이나 독일의 예처럼 포괄적인 개념에 입각하여 정의하여야 할 것이다.

第2章 環境情報公開請求權의 保障

1. 環境情報公開請求權

○ 환경정보공개청구권을 법률상 이익의 보유여부와 관계없이 만인의 권리로 보장하는 규정을 둔다. 가령 독일환경정보법 제 4 조의 규정처럼 "① 누구든지 공공기관이나 이 법의 적용을 받는 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 정보를 보유하고 있는 자로 하여금 정보공개의 청구에 응하도록 할 수 있다. ② 전항의 규정은 그 밖에 정보에 대해 접근할 수 있는 다른 청구권들에 영향을 미치지 아니한다."고 규정하는 것도 하나의 방안이다.

2. 非公開事由

○ 환경정보의 비공개사유에 관한 명확한 규정을 둔다.

○ 비공개사유에 관하여는, 첫째, 公共의 利益을 保護하기 위한 것으로서 다음과 같은 사유를 포함시킨다.

1. 公開함으로써 말미암아 國際關係, 國家의 防衛 또는 공공기관간 協의의 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 기관이 그 절차에 의거하여 입수하게 된 자료의 공개가 청구된 경우

3. 公開함으로써 말미암아 환경상 법익을 현저히 또는 계속적으로 침해하거나 다른 환경법에 의한 공공기관의 환경보호조치의 목적달성을 저해할 우려가 있는 경우

4. 아직 종료되지 아니한 문서나 완성되지 아니한 자료 또는 행정내부에서의 통지내용에 관한 정보의 공개가 요구된 경우

○ 아울러 정보공개 신청이 정보공개청구권을 명백히 남용한 것이라고 인정되는 때에는 이를 불허하는 규정과 신청인이 요구된 자료를 이미 보유하고 있는 경우에는 정보공개를 허용하지 않는다는 규정을 두는 것이 필요하다.

○ 私人인 제3자가 법적 의무없이 공공기관에게 제공한 환경에 관한 정보는 그 제3자의 동의없이 공개될 수 없도록 하되, 다만 제3자가 공공기관에게 신청 또는 신고의 근거자료로 제출할 의무에 따라 제출한 정보에 관하여는 그러하지 아니하다는 규정을 두는 것이 필요하다.

○ 둘째, 私益을 保護하기 위한 비공개사유로서는 다음과 같은 사유를 포함시킨다.

1. 情報의 公開를 통해 개인신상에 관한 자료가 알려지게 되고 이로 말미암아 당해 개인의 보호가치있는 이익이 침해될 경우

2. 정보의 개시나 제공이 지적 재산권, 특히 저작권의 보호에 지장을 초래할 경우

3. 기업 및 영업상의 비밀

다만 기업 및 영업상의 비밀에 속하는 사항이라도 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명, 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있거나 위법·부당한 사업활동에 의하여 발생하는 손해·지장으로부터 국민의 재산이나 생활, 안전 등을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보에 대해서는 이를 정보공개 대상으로 하여야 할 것이다.

환경정보가 공개됨으로써 관련된 제3자의 사익이 침해되는 결과를 방지하기 위한 절차적 규정을 둘 필요가 있다. 가령 공공기관으로 하여금 위와같은 비공개사유에 의해 보호되는 정보의 공개여부에 대한 결정을 내리기 전에 당사자의 의견을 듣도록 의무화하고, 제3자가 공개청구된 정보를 기업 및 영업상의 비밀이라고 주장한 때에는 특별한 사정이 없는 한 그 제3자를 정보당사자로 인정하여

자기의 이익을 방어할 수 있는 기회를 부여하도록 하여야 할 것이다. 그 제 3 자에게는 공공기관의 요구에 따라 청구된 정보가 기업 및 영업상의 비밀에 관한 것이라는 사실을 개개의 정보에 관하여 구체적으로 소명하도록 하면 될 것이다. 아울러 이러한 규정에 의하여 공개될 수 있다고 인정된 환경정보는 다른 법령에 의하여 비공개로 규정된 경우에도 공개되는 것으로 인정하는 법적용규정을 둘 필요가 있다.

第3章 有害化學物質에 대한 施設의 報告義務와 住民의 알權利

○ 제 3 장에서는 유해화학물질에 대한 시설의 보고의무와 주민의 알권리, 즉 정보접근권에 관한 특칙을 둔다. 그 내용은 현행 유해화학물질관리법의 규정을 고려하되 대체로 미국의 지역주민 알권리법의 지역주민 알권리보장에 관한 입법 방식을 참고하여 규정을 두는 것이 바람직하다.

○ 현행 유해화학물질관리법은 제 6 조 제 2 항, 제 3 항에서 “환경처장관은 화학물질을 제조 또는 수입하고자 하는 자가 제 1 항의 규정에 의한 신고를 하는 때에 당해 화학물질에 대한 자료보호를 요청한 경우에는 이를 공개하여서는 아니된다. 다만, 당해 화학물질이 사람의 건강이나 환경에 심각한 위해를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다”, “제 3 항의 규정에 의하여 보호를 요청한 자료로서 동항 단서에 해당하지 아니한 자료를 열람·검토한 제 8 조의 규정에 의한 화학물질심사단의 구성원은 이로 인하여 알게 된 내용을 외부에 누설하여서는 아니된다”는 규정(1994. 8. 3. 신설된 규정)을 두는 외에는 유해화학물질 관련정보의 공개에 관하여는 별다른 규정을 두지 않고 있다. 이는 유해화학물질 관리법이 주로 유해화학물질에 대한 명령통제적 규제에 초점을 맞추고 있기 때문이라고 이해된다. 그러나 현행 유해화학물질관리법을 유해화학물질을 취급하는 시설의 보고의무를 대폭 강화하는 방향으로 개정하고 이를 전제로 환경정보공개법에 지역주민의 접근권에 관한 규정을 두는 것도 고려해 볼만 한 방안이다. 가령 “대통령령이 정하는 화학물질을 제조 또는 수입하고자 하는 자는 그 성상 및 안전성등 당해 화학물질에 대한 유해성 심사에 필요한 자료를 첨부하여 총리령이 정하는 바에 의하여 환경처장관에게 신고하여야 한다.”고 규정한 유해화학물질관리법 제 6 조의 규정을 대폭 보완하고, “유독불영업자 및 유독물수입자는 유독물을 제조·수입·판매 또는 취급함에 있어서 그 유독물의 명칭·수량등 유독물관리에 관한 사항을 총리령이 정하는 바에 의하여 기록·보존하여야 한다.”고 규정하고 있는 법 제 21 조의 규정을 유독물관리기록의 보존 뿐만 아니라 제출의무, 정

기방출상황에 대한 보고의무, 방출사고등 긴급상황발생시 보고의무에 관한 규정으로 확대한다든지, 환경처장관으로 하여금 '법 제 6조의 규정에 의한 화학물질의 제조·수입자, 유독물영업자, 유독물수입자, 특정유독물 사용허가를 받은 자 및 제34조 제 2 항의 규정에 의하여 환경처장관의 업무를 위탁받은 자에 대하여 필요한 보고를 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 당해 시설 또는 사업장등에 출입하여 관계 서류나 시설·장비등을 검사하게 할 수 있는' 권한을 부여한 제28조의 규정을 그 적용범위를 확대하고 보고의무와 정보공개를 연관시키는 등 대폭 보완하는 방안 등이 그 예이다.

○ 현행 유해화학물질관리법을 유해화학물질을 취급하는 시설의 보고의무를 대폭 강화하고 정보공개에 관한 규정을 신설하는 방안과 그 개선·보완과는 별도로 환경정보공개법에 지역주민의 알권리를 위한 보고의무와 정보공개에 관한 사항을 규정하는 방안은 각기 장단점이 있다. 이미 앞에서 본 바와 같이 현행 유해화학물질관리법을 정비·보완하면서 환경정보공개법에 관련 정보공개에 관한 규정을 두는 방안을 택할 경우, 그 비공개사유는 일반적인 환경정보의 경우와는 달리 관련된 위험상황의 정도나 근접성·민감성 등을 고려하여 대폭 제한하는 것이 바람직하다. 앞에서 살펴 본 미국 지역주민 알권리법의 제311조 내지 제313조의 입법 방식을 참조하여 우리나라 유해화학물질관리법의 구조와 조율하는 방향에서 입법적 검토가 이루어질 필요가 있다.

第4章 環境情報公開節次 및 權利救濟

○ 환경정보공개절차에 관한 상세한 규정을 둔다. 특히 정보공개신청과 신청에 대한 결정 및 결정기간, 다수인의 정보공개신청에 대한 대리인선정, 정보공개결정시 정보공개의 방법·일시·장소 등에 관한 명확한 규정을 두는 것이 필요하다.

○ 신청에 대한 결정기간은 길어도 14일을 넘지 않도록 하며, 신청인의 동의하에 PC통신 등 전자적 방법으로 공개할 수 있도록 허용하는 규정과 가급적 환경정보데이터베이스를 일정한 접속프로토콜에 의하여 일반에게 공개하도록 하는 권장규정을 둔다. 환경정보의 집중관리를 위하여 환경부에 환경정보관리센터와 같은 부서를 신설하도록 하고 이를 통해 환경정보공개의 창구를 일원화하는 방안도 검토해 볼만 하다.

○ 권리구제에 관하여는 일반행정쟁송법에 의한 권리구제수단보다 더 강력하고 신속한 권리구제수단을 도입하는 특칙을 둘 필요가 있다.

○ 특히 유해화학물질에 관한 정보의 공개를 둘러싼 분쟁에 대해서는 미국의 입법례와 같은 시민소송(citizen suit)을 인정하는 특칙을 둘 필요가 있다.

○ 비공개사유와 관련하여 그 비밀을 유지하기 위한 절차적 배려가 이루어져야 하며, 환경정보의 비공개규정에 의하여 보호를 받는 자의 이의제기수단을 충분히 강구해야 할 것이다.

第5章 費用徵收等

○ 이 법에 의한 환경정보의 공개를 위하여 실비변상의 차원에서 費用徵收에 관한 규정을 둔다. 즉 이 법에 의한 서비스에 대하여는 수수료와 비용을 징수할 수 있도록 하고 공익을 위하여 필요한 일정한 경우 비용감면을 허용하는 규정을 둔다.

第6章 補則

법률의 집행을 위한 관할기관을 정하는 규정을 둔다. 이 법의 집행에 관하여 청구된 정보를 보유하고 있는 공공기관을 관할기관으로 하되, 그 효율적 관할을 위하여 대통령령으로 그와 다른 규율을 할 수 있도록 하는 방안도 검토해 볼만하다.

정부로 하여금 일정기간마다 정기적으로 환경상태의 변화 및 환경정보공개실태에 관한 보고서를 작성하여 간행하도록 한다.

이 법의 시행을 위한 준비를 위하여 충분한 유예기간을 두는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

V. 結 論

이제까지의 논의를 바탕으로 환경정보공개제도의 도입방안에 관한 결론을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 환경정보공개법은 일반법으로서 정보공개법과 별도로 또는 그와 함께 시급히 제정되어야 한다. 둘째, 환경정책기본법에 환경정보공개에 관한 규정을 추가하거나 대기환경보전법, 유해화학물질관리법등과 같은 개별환경법에 환경정보공개에 관한 규정을 추가하는 방안보다는 단행법으로서 환경정보공개법을 제정하되, 거기서 환경정보공개를 강화해야 할 필요가 있는 분야에 대하여 특칙을 마련하는 입법방식을 취하는 것이 가장 합리적인 방안이다. 셋째, 단행법으로서 환경정보공개법을 제정하는 경우에도 그 내용으로 유해화학물질의

보유·취급·관리에 관한 정보, 특히 그 방출사고에 관한 정보에 대하여 미국의 지역주민 알권리법과 비슷한 수준의 강화된 보고의무 및 정보공개의무를 부과하는 부분이 포함되어야 한다. 요컨대 우리나라에 도입해야 할 환경정보공개법은 영국이나 독일의 경우와 같은 일반적 환경정보공개제도를 동체로 하면서 미국의 지역주민 알권리법과 같은 유해화학물질에 관한 강화된 정보공개제도를 추가한 것이 되어야 한다.

환경정책에 관한 정보론적 접근방법(Informational Approach)은 많은 지지자들과 그 효과성의 증거들에도 불구하고 언제나 성공을 거둔 것은 아니며, 나름대로의 한계를 가지고 있는 것도 사실이다.⁹⁸⁾ 그러나 환경정책에 있어 정보전략은 무엇보다도 환경정책의 목표를 정보를 통한 대화와 예측가능성의 확보, 참여기회의 확대를 통해 달성하려는 방법(Information als Bedingung zur Partizipation)⁹⁹⁾으로서 기존의 명령통제적 규제방식이나 경제유인적 규제방식에 비하여 결코 경시할 수 없는 상대적 가치를 가진다. 환경규제에 있어 결정적인 문제의 하나가 불확실성에 어떻게 대처할 것인가(how to respond to uncertainty)에 있다면 환경정보공개제도는 바로 그러한 불확실성에 대처하는 하나의 효과적인 방법으로서 다른 규제수단을 보완하고 환경위험의 발생을 초래하는 원인자들과 주민·대중들간의 상호작용이라는 새로운 환경정책의 영역을 개척하기 위한 전략이다.

98) Percival/Miller/Schroeder/Leape, *Environmental Regulation, Law, Science, and Policy*, Little, Brown & Company, 1992, 614-615. 한편 Healy, Robert G./Ascher, William, "Knowledge in the policy process: Incorporating new environmental information in natural resources policy making", *Policy Sciences* 28: 17, 1995은 국가자원정책결정과정에서 새로운 환경정보를 투입한 결과를 분석한 후 새로운 지식이 보다 타당하고 광범위하게 수용되며 집행이 용이한 의사결정을 가져올 것이라는 희망이 응답된 경우도 있었으나 국유림관리에 관한 정책결정사례를 통해서 나타난 바와 같이 다른 경우에는 그러한 희망이 실현되지 않았다고 지적한다. 오히려 새로운 정보가 경우에 따라서는 비전문가로부터 영향력을 박탈하고 권리주장을 손상시키며 적절한 자원이용에 관한 논쟁을 양극화시키며 의사결정기간을 지연시킬 수도 있다는 것이다.

99) v. Schwanenfl gel, Die Richtlinie ber den freien Zugang zu Umweltinformationen, D V 1993, 96.

參考文獻

- 朴鈞炳, “美國 環境法上的 土壤汚染의 淨化責任”, 『美國憲法研究』 제 7 호, 1996, 123-181.
- 洪準亨, “독일 환경정보법의 제정에 관하여”, 『環境法研究』 제16권(1994), 61-90.
- , 『환경법』, 1994, 한울아카데미;
- , “집단분쟁의 실태와 분쟁해결의 문제점”, 『법과사회』 제12호(1995), 16-45.
- , “情報公開請求權과 情報의 自由 -독일에서의 논의를 중심으로-”, 金哲洙 教授화갑기념 논문집소수, 1993.
- 東京海上火災保險株式會社編, 『環境リスクと環境法』, 有斐閣, 1993.
- 小森泰三, 「米國스파ファンド法の改正について」(『レファレンス』437號), 1987.
- 植田和宏, 「스파ファンド法의 中間決算書」(『公害研究』19卷4號), 1990;
- Auerbach, J., *Unequal Justice: Lawyers and Social Change in America*, Oxford University Press, 1976.
- Arzt, Clemens, Entwurf eines Umweltinformationsgesetzes vorgelegt, ZRP 1993, 18-21;
- Bachmann, Ulrich, Zum Behördenbegriff des Umweltinformationsgesetzes, GewArch 1995, 241-242.
- Bakkenist, Gisele, *Environmental Information - Law, Policy & Experience*, Cameron May, 1994;
- Bechmann, G.(Hrsg.), Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung(VII-XXIX). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bender/Sparwasser, Umweltrecht, 2.Aufl., 1990;
- Binder, Christian, über den Zugang zu Umweltinformationen inösterreich, UPR 1994/11-12, 408-415;
- Blümel, W., Neuere Entwicklung im deutschen Umweltrecht, 1994(원문 『環境法研究』 제16권, 230이하);
- Blmenberg, Hildegard, Die Umwelt-Informationen-Richtlinie der EG und Ihre Umsetzung in das deutsche Recht, Natur + Recht, 1992 Heft 1, 816;
- Breuer, Rüdiger, öffentliches und privates Wasserrecht, Heft 24 der Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift, München, 2. Aufl., 1987.

- Damm, Reinhard, *Neue Risiken und neue Rechte*, in: *Risikoregulierung und Privatrechtssystem*, Uni. Bremen, 1991;
- Dobson, A./Lucardie, P., *The Politics of Nature*, Routledge, 1993;
- Donald Hornstein, *Reclaiming Environmental Law: A Normative Critique of Comparative Risk Analysis*, 92 *Colum. L. Rev.*, S.614ff.;
- Eifert, Martin, *Umweltinformation als Regelungsinstrument*, D V 1994, 546;
- Engel, Andreas(Hrsg.), *Umweltinformationssysteme in der öffentlichen Verwaltung*, R.v.Decker's Verlag/G.Schenck, 1994;
- Elke Gurlit, *Verwaltungsöffentlichkeit*, 1989;
- EPA, *When All Else Fails! Enforcement of the Emergency Planning and Community Right-Know Act*, Sep., 1989;
- Erbguth, Wilfried, *Zum Entwurf eines Umweltinformationsgesetzes*, UPR 1994/3, 81-88;
- Erichsen, Hans-Uwe, *Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt*, NVwZ 1992, 409-419;
- Faber, Angela, *Die Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes für die Kommunalverwaltung*, DVBl. 1995, 722-729;
- Fluck, Jürgen, *Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz*, NVwZ 1994, 1048;
- Francesco Rosi, *La Transparence des Actes Administratifs en Italie: Quelques Aspects de Droit Comparé*, RIDC 1-1994, pp.73ff.;
- Funke, Odelia, "Struggling with Integrated Environmental Policy: The EPA Experience", *Policy Studies Review*, Autumn/Winter 1993, 12:3/4, 137-161;
- Gerschwer, Lawrence, "Informational Standing under NEPA: Jurisdictionality and the Environmental Decisionmaking Process", *Columbia Law Review* Vol.93, 996;
- Gleim-Egg, Heidrun, *Kommunikative Problembewältigung in Staat und Privatwirtschaft*, Speyerer Forschungsberichte 148, 1996;
- Haller, Robert, *Unmittelbare Rechtswirkung der EG-Umweltinformations-Richtlinie im nationalen deutschen Recht*, UPR 1994/3, 88-93;
- Healy, Robert G./Ascher, William, "Knowledge in the policy process: Incorporating new environmental information in natural resources policy making", *Policy Sciences* 28: 1-19, 1995;

- Hegele, Dorothea, Unmittelbare Wirkung der EG-Umwelthinformationsrichtlinie, ZUR 1993, 284-287;
- Hegele/Röger, Umweltschutz durch Information, 1993;
- Himmelman/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1996, C.H.Beck; Hoffmann-Riem, Wolfgang, ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrenrecht — Vorklärungen, A R 1994, 590;
- Horder, Richard A./Tolman, A. Jean, "SARA Title III: The Emergency Planning and Community Right-Know-Act of 1986, Environmental Risk Management 1991," Kilpatric & Cody;
- John, DeWitt, *Civic Environmentalism, Alternatives to Regulation in States and Communities*, CQ Press, 1994;
- Kloepfer, Umweltrecht, 1989;
- Koenig, Christian, Internalisierung des Risikomanagements durch neues Umwelt- und Technikrecht?, NVwZ 1994, 937-1040;
- Kollmer, Nobert, Klage auf Umweltinformation nach dem neuen Umweltinformationsgesetz(UIG), NVwZ 1995, 858-863;
- Kraft, Michael E. & Vig, Norman. J., *Environmental Policy in the 1990s, Toward a New Agenda*, CQ Press, 1994;
- Kramer, Rainer, Umweltinformationsgesetz, Öko-Audit-Verordnung, Umweltzeichenverordnung, 1994, Kohlhammer;
- O'Leary, Rosemary, "The Progressive Ratcheting of Environmental Laws: Impact on Public Management", *Policy Studies Review*, Autumn/Winter 1993, 12:3/4, 118-136;
- O'Leary, Rosemary, Emergency Planning: Local Government and the Community Right-to-Know Act, ICMA, 1993;
- Pernthaler, Peter et al., Umweltpolitik durch Recht — Möglichkeiten und Grenzen, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1992;
- Percival/Miller/Schroeder/Leape, *Environmental Regulation, Law, Science, and Policy*, Little, Brown & Company, 1992.
- Pohl, Instrumente des Umweltrechts, in: Himmelman/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1996, C.H.Beck;
- Rich, Richard C./Conn, David W./Owens, William L., "Indirect Regulation" of

- Environmental Hazards Through the Provision of Information to The Public: The Case of SARA, Title III, *Policy Studies Journal*, 21, No.1, 1993, 16-34;
- Röger, Ralf, Zum Begriff des "Vorverfahrens" im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie, UPR 1994/6, 216-219;
- Regelungsmöglichkeiten und -pflichten der Landesgesetzgeber nach Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes des Bundes, *Natur + Recht*, 1995, Heft 4, 175-184;
 - Zur unmittelbaren Geltung der Umweltinformationsrichtlinie, *Natur + Recht*, 1994, 125-128;
- Scherzberg, Arno, Der freie Zugang zu Informationen über die Umwelt, UPR 1992/2, 48-55;
- Freedom of information - deutsch gwendet: Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, 733-745;
- Schomerus, Thomas, Anspruchsvoraussetzungen und Verwaltungsverfahren nach dem Umweltinformationsgesetz, Zum Umgang mit betriebsbezogenen Umweltdaten, ZUR 1994, 226-231;
- Schröder, Meinhard, Auskunft und Zugang in bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 905-909;
- von Schwanenflügel, Matthias, Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz, DÖV 1993, 95-102;
- Das Öffentlichkeitsprinzip des EG-Umweltrechts, DVBl. 1991, 93-101;
- Slovic, Paul/Fischhoff, Baruch/Lichtenstein, Sarah, Regulation of Risk, A Psychological Perspective, in: Roger Noll(ed.), *Regulatory Policy and the Social Science*, 1985;
- Sommendu, B. Majumda, *Regulatory Requirements for Hazardous Materials*, 1993, McGraw-Hill, Inc.;
- Stollmann, Frank, Umweltinformation im Verwaltungsverfahren - zwischen europäischem Anspruch und deutscher Umsetzung, NVwZ 1995, 146-148;
- Theuer, Adreas, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, 326-333;
- Turiaux, André, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319;
- Wegener, Bernhard, Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, Zum Referententwurf des BMU, IUR 1992, 211-218;
- Die unmittelbare Geltung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu

Umweltinformationen, ZUR 1993, 17-21;

- Wie es uns gefällt oder ist die unmittelbare Wirkung des Umweltrechts der EG praktisch?, ZUR 1994, 232-236;

Weidner/Zieschank/Knoepfel(Hg.), Umwelt-Information, Berichterstattung und Informationssysteme in zwölf Ländern, WZB, 1992;

Winter, Gerd(Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990