

환경정보의 공개 및 전파에 대한 법적 고찰

강 현 호*

차 례

- I. 환경에 대한 무지와 환경정보
- II. 환경문제의 특성과 환경정보의 공개 및 전파
- III. 현행법상 환경정보의 공개 및 전파에 대한 규율
- IV. 유럽과 독일에 있어서 환경정보의 공개 및 전파
- V. 환경정보의 적극적 공개로서 환경정보의 전파
- VI. 結 論

[국문초록]

환경과 관련하여 우리 인간들은 언제나 겸손하여야 하며, 이는 것이 대단히 제한적이라는 것을 긍정하여야 한다. 이러한 환경무지의 상태에서 발생할 수 있는 환경위험을 모른다는 이유로 방치할 것이 아니라 국가의 안전보호의무를 강화하면서 국민의 생명과 안전을 보호하기 위하여 과소금지의 원칙을 준수할 필요가 있다. 환경으로 인한 재난으로부터 국민을 보호하기 위한 하나의 방안으로서 강구되는 것이 환경정보의 공개 및 전파이다.

기존의 논의는 국민의 신청에 따라서 환경정보보유자가 보유하는 환경정보를 공개하는 것에 논의의 초점이 맞추어져 있었으나, 이제는 논의를 진행하여 환경정보에 대한 수집이 충분히 되어 있어야 할 필요성을 논증하기에 이르렀다. 나아가 환경정보에 대한 전파의무에 대한 논의가 새롭게 제기된다.

우리나라의 환경정보와 관련된 법제에서는 아직까지 환경정보에 대한 개념정의가 부족하여 어떠한 환경정보에 대해서 수집의무를 부담하는가에 대한 논의를 전개하기가 어려운 바 유럽의 환경정보공개지침이나 오르후스협약 그리고 독일의 환경정보법을 참조로 하여 환경정보에 대한 개념정립이 필요하다. 그리고 환경정보의 전파의무를 근거지우는 국내외적인 법적 근거에 대한 고찰이 필요한 바, 오르후스협약과 유럽지침 그리고 독일의 환경정보법에서도 전파의무를 규율하고 있으며,

* 성균관대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

우리나라의 환경정보를 규율하는 법률에 근거하여서도 이러한 전파의무를 긍정할 수 있다. 전파의무를 긍정하는 경우에도 이를 합리적으로 운용하기 위하여는 환경정보를 크게 보통, 중요 그리고 매우 중요한 3단계의 범주화가 필요하다. 국민의 생명, 신체 그리고 재산과 관련하여 대단히 중요한 매우 중요한 환경정보에 대해서는 전파의무를 긍정하고, 이러한 정보에 대한 전파의 해태로 인한 경우에는 국가배상법상의 손해배상이나 거부처분에 대한 취소소송이나 의무이행소송과 같은 행정소송법적인 구제를 긍정할 필요가 있다.

I. 환경에 대한 무지와 환경정보

우리 인간의 삶과 생존은 환경(Umwelt)에 대단히 의존되어 있음에도 불구하고, 환경에 대하여 우리는 너무나도 많이 모르고 있다. 최근에 발생하는 엘리뇨와 라리뇨 등과 같은 기후의 변화나 아니면 미세먼지와 같은 지극히 작은 물질의 우리 인체와 생태계에 미치는 영향 또는 가슴이 살균제 사건에서와 같이 화학물질이 우리 인체 내에서의 작동원리 등도 제대로 모르고 있다. 환경에 대한 무지(Unwissenheit)로 인하여 적극적으로는 환경을 훼손하거나 오염시키는 것을 통해서 그리고 소극적으로는 환경의 위험으로부터 적절한 보호조치를 취하지 못하여 다양한 피해가 발생하고 있다. 이러한 무지가 인간의 대응한계를 넘어서는 영역에 대한 것은 어쩔 수 없다는 치더라도, 인간이 관리가능한 영역에 있어서는 환경으로 인한 피해를 최선을 다하여 예방하여야 할 것이다. 환경관리의 주체로서 국가나 지방자치단체 그리고 법인과 개인 등이 존재하는바, 환경으로 인한 피해와 관련하여 국가의 안전보호의무를 강화함과 동시에 환경오염으로 인한 피해에 대하여 과소금지의 원칙(Untermaßverbot)이 주장되는 것도 환경에 대한 최선의 관리를 추구하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.¹⁾

1) Wirtz, Sonja/Brink, Stefan, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit Kennt das Grundgesetz ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen? NVwZ 2015, S. 1171: das Untermaßverbot garantiert dem Bürger stets einen Mindeststandard grundgesetzlich verbürgter Rechte.

김종천, 「화학물질관리법」의 전면 개정(안)에 관한 고찰, 환경법연구 제36권 제2호, 9면: 국민의 생명·신체 등 안전성을 확보하기 위하여 법률을 형성함에 있어, 국민을 보호하기 위한 최저한도로 수준에 부합하여야 한다는 원칙을 말한다.

헌법재판소 1997. 1. 16. 90헌나110·136병합결정: 헌법재판소는 권력분립의 관점에서 소위

다음에서의 논의는 환경의 다양한 매체들 중에서도 특히 화학물질에 초점을 맞추어 논의를 전개하기로 한다. 지나간 세월 동안 환경오염 특히 화학물질의 유출로 인한 피해가 점차적으로 증가하고 있는 것을 발견하게 된다. 2012년 9월 27일 경상북도 구미시 산동면 봉산리 구미 제4국가산업단지에 위치한 ‘휴브글로브’라는 화학제품 생산회사로부터 ‘플루오린화 수소가스(HF, Hydrogen Fluoride)’가 유출되어서 5명이 사망하고 18명의 부상자가 발생하였으며, 약 2,000명이 넘는 주민들이 치료를 받는 등 그 지역 주민들과 생태계에 커다란 피해가 야기되었다. 2013년 1월 28일에는 삼성전자 화성사업장에서 불산(hydrofluoric acid)²⁾이 누출되어서 불산 용액 배관교체 작업자 1명의 사망자와 4명의 부상자를 야기하였으며, 2013년 1월 경북 상주에서도 웅진폴리실리콘에서 염산(hydrochloric acid)³⁾이 누출돼 주민 700여명이 대피하였다. 2013년 3월 2일에는 구미 LG실트론에서 불산, 질산 등이 섞인 화학물질이 유출되었고, 3월 5일에는 구미케미칼에서 염소가스(chlorine gas) 누출로 1명이 손상을 입고 160여명이 치료를 받게 되었다. 2014년 8월 칠곡에 위치한공장에서 염산이 누출되어 9명이 피해를 입었고, 그 해 12월 대구 도금공장에서 화학물질누출로 46명이 손해를 입었고, 2015년 9월 영천 실리콘제조업체에서 화학물질이 누출되었다. 2016년 3월에는 스마트폰 부품공장...‘실명 위기’ 20대 하청노동자들이라는 보도가

“과소보호금지원칙”을, 즉 국가가 국민의 법익보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가를 기준으로 심사하게 된다. 따라서 입법부작위나 불완전한 입법에 의한 기본권의 침해는 입법자의 보호의무에 대한 명백한 위반이 있는 경우에만 인정될 수 있다. 다시 말하면 국가가 국민의 법익을 보호하기 위하여 전혀 아무런 보호조치를 취하지 않았는지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 전적으로 부적합하거나 불충분한 경우에 한하여 헌법재판소는 국가의 보호의무의 위반을 확인할 수 있을 뿐이다.

- 2) <http://terms.naver.com/>: 수소와 불소(F)가 합쳐진 불화수소(HF)를 물에 녹인 액체를 말하는 것으로, 무색의 자극적 냄새가 나는 휘발성 액체다. 산업용 원자재로서 석유 정제, 알루미늄과 우라늄을 비롯한 광물의 제련, 전자회로와 각종 화학물질의 제조 등에 쓰인다. 특히 반응성이 높은 성질 때문에 공장에서 촉매제로 사용되거나 탈수제로도 이용되며, 반도체 실리콘 웨이퍼의 불필요한 부분을 녹이는 데 탁월한 효능이 있어 반도체 산업에 필수 화학물질로 꼽힌다. 불산은 이온화가 잘 되지 않아 약산으로 분류되지만, 강한 수소결합력으로 공기 중의 수분과 반응을 일으킬 경우 큰 폭발을 일으킨다. 또 염산보다 부식성이 크며 다른 산과 달리 피부를 뚫고 조직 속으로 쉽게 침투해 강력한 독성을 일으킨다. 불산이나 고농도의 불산 증기가 피부에 닿으면 하얗게 탈색되며 물집이 잡히고, 눈에 닿으면 각막이 파괴되거나 혼탁해진다. 특히 피부를 뚫고 혈액 속으로 들어간 불산은 심장이 비정상적으로 뛰는 부정맥과 심장마비를 유발할 수 있다.
- 3) <http://terms.naver.com/>: 염화 수소(HCl) 수용액으로 무색 투명하고 부식성이 강하다. ‘염화수소산’이라고도 한다. 대표적인 강산 중 하나로 물로 많이 희석한 ‘ 묽은 염산’을 이용한다.

있었고⁴⁾, 2016년 6월 28일 새벽 경북 구미국가산업3단지 전자제품 제조업체인 이코니에서 폐화학물질 3t이 유출되었으며, 2016년 6월 28일 오전 경북 구미시 시미동의 한 공장에서 화학물질이 유출되었다.⁵⁾ 2016년 6월 충남 금산에서 불산이 누출된 데 이어 2016년 7월에는 세종시에서도 ‘티오비스’가 새어 나왔고, 2016년 8월 3일 울산 남구 용연로 효성 용연 3공장서 원인을 알 수 없는 폭발사고가 나면서 삼불화질소(NF3)가 누출되어 근로자 7명이 부상을 당하는 등⁶⁾ 화학물질의 누출 사고가 잇따르고 있다.⁷⁾ 화학물질의 유출로 인한 사고가 발생하지 아니하는 것이 최선이겠지만 인간의 과실이나 그 밖의 원인으로 인하여 발생할 개연성이 높은 것을 전제로 할 때, 이에 대하여 최대한의 대비조치를 강구하는 것이 필요하다.

이러한 환경재해 또는 환경사고에 대하여 대처하는 방안의 하나로 강구할 수 있는 것이 바로 환경정보의 공개(Offenlegung von Umweltinformationen)이다.⁸⁾ 미국의

4) <http://news.jtbc.joins.com/html/867/NB11203867.html>: 2016-3-30일 탑스플러스에서는 불과 두 달 사이에 스마트폰 부품 공장에서 일하던 20대 파견 노동자 4명이 메탄을 중독으로 실명 위기에 처한 사고를 다루겠습니다. 모두 불법 파견 노동자였던 이들에게, 메탄올이 무엇인지, 얼마나 유해한지 누구도 알려주지 않았습니다. 그곳에는 정부도, 원청도, 사업주도 없었던 셈입니다.

5) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/28/>: 특하면 터지는 화학물질 유출사고… “주민은 불안하다”;

<http://news.kbs.co.kr/news>: ‘독성 화학물질’ 유출 사고 잇따라.

6) <http://news.naver.com/main/>: 반도체 및 액정 표시 장치(LCD) 공정 장비 내 체임버를 세정하는 특수 가스. 삼불화질소(NF3: Nitron Fluorine Three)는 암모니아와 불소를 고온, 고압 반응을 통해 추출하고, 정제시키는 과정으로 순도를 높인다. NF3는 배출 가수량을 현저히 감소시키고, 공정 처리량을 증가시키며, 반도체 및 디스플레이 장비의 수명을 연장시키고, 세정물을 가속시킬 수 있다. 또한 안정적인 비인화성 기체로 수송, 저장에 용이하다[네이버 지식백과].

7) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/26/>: 세종·충남서 잇단 화학물질 누출 사고 ‘주민 불안불안’.

8) Gauger, Dörte/Freytag, Christiane, REACH: „Once an article, always an article“ höchstrichterlich bestätigt Gerichtshof urteilt zu Gunsten deutscher Rechtsauslegung zu Lasten der Wirtschaftsakteure NVwZ 2016, S. 205.

박수지 기자, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/744390.html: 화학물질 사전 관리 책임 정부에 주려면…“기업이 정보 제공해야”, “페트리즈를 만든 피앤지(P&G)가 똑같은 제품인데도 미국과 유럽엔 화학물질 성분을 사전에 제출했고, 국내에선 하지 않았습니다. 생활화학용품에 대한 사전등록제도 도입이 핵심입니다.”

신동호, <http://mini.imbc.com/>: [시선집중] “화학물질정보, 국민들에게 비밀 없이 공개 돼야” - 화학물질 관리, 여러 부서로 분산돼 책임소재 불명확, 관리규제 불충분 화학제품 같은 경우에는 환경부는 생활환경품, 식품의약품안전처는 의약품, 산업통상자원부는 공산품, 이렇게 관리하는 바람에 사각지대가 생겼고요. - 1급 발암물질 벤젠, EU에서는 0.1%이상 함유되면 시장 출시 금지.. 우리나라에서는 농도 85% 이상만 유독물질로 지정 … .

경우도 1984년 인도 보팔시에서 발생한 유해화학물질 누출로 인한 피해에 대응하면서 1986년 「비상계획 및 주민의 알권리에 관한 법률(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: EPCRA)」이 제정되었다. 동법률의 제302조에서 303조에서는 긴급계획(Emergency Planning)으로서 주정부나 지방정부는 화학긴급 대응계획을 수립하여야 하고 적어도 매년 검토하도록 규정하고 있다. 동법 제304조에서는 긴급통지(Emergency Notification)를 그리고 제311조와 제312조에서는 지역사회 알권리 요건(Community Right-to-Know Requirements)들을⁹⁾ 그리고 제313조에서는 유독물질배출목록(Toxics Release Inventory: TRI) 제도를 규율하고 있다. 이처럼 환경오염 내지 환경사고에 대한 대응책 가운데 효과적인 것의 하나가 바로 환경정보를 공개하도록 하는 것이며, 환경 중에서도 특히 인간에게 유해한 환경정보에 대해서는 주민들이 이를 미리 인지하고 대책을 강구할 수 있도록 정보를 제공할 필요가 있다.

여기서 환경정보의 공개가 가지는 측면들을 다각도에서 바라볼 필요가 있는데, 첫째는 공공기관이 보유하고 있는 환경정보들에 대해서 국민이 공개를 청구하는 소극적 측면과, 둘째는 공공기관이 보유하는 환경정보들에 대해서는 국민의 정보공개 청구가 없더라도 이를 공개하도록 하는 적극적 측면과 셋째는 이러한 둘째 측면과 관련하여 공공기관이 환경정보들을 충분히 보유하고 동시에 공개하도록 하는 측면, 넷째는 환경과 관련하여 중요한 영향을 미치는 정보를 보유하는 기관이라면 공공기관이 아니라 하더라도 이러한 환경정보들을 공개하도록 하는 측면으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 측면과 관련하여 한 걸음 더 나아가는 방안으로는 환경정보의 공개라는 측면에서만 바라보기 보다는 환경정보의 중요성을 고려할 때 환경정보를 보유하는 기관에게 환경정보의 전파(Verbreitung)¹⁰⁾를 적극적으로 의무지우는 것이 필요하다

9) Reference Homepage: <https://www.epa.gov/epcra/what-epcra>.

EPCRA Sections 311-312: Facilities handling or storing any hazardous chemicals must submit Material Safety Data Sheets (MSDSs) (or Safety Data Sheets, SDSs) to state and local officials and local fire departments. Hazardous chemicals are defined under the Occupational Safety and Health Act and its implementing regulations. MSDSs (or SDSs) describe the properties and health effects of these chemicals. Facilities must also submit an inventory form for these chemicals, to state and local officials and local fire departments.

10) 본고에서 ‘전파(Verbreitung)’라는 다소 도발적인 단어를 사용하는 이유는 환경정보에 대한 소극적 접근보다는 이제는 보다 적극적인 접근이 필요한 바, 이러한 적극성을 대변하기에 적합한

고 사료된다. 소위 위험을 고지하여야 할 의무라는 측면에서의 이러한 전과외무를 환경정보의 보유자에게 부담시키는 경우에는 마치 우리 사회에 부정정탁과 관련하여 깨끗하고 청렴한 사회를 건설하기 위하여 소위 ‘김영란법’이 마련된 것처럼 환경과 관련하여 발생하는 문제들에 있어서 국가나 가해자에 대해서 과실 내지 의무위반을 보다 쉽게 긍정할 수 있음과 동시에 위험사회를 대비함에 있어서 하나의 ‘코페르니쿠스적 전환’을 가져오게 될 것으로 사료된다.

우리의 포털사이트를 찾아보아도 아직까지 ‘환경정보’에 대한 글들이 많지 아니다. 이는 그만큼 환경정보에 대한 인식이 미약하다는 것을 반증하고 있다. 환경경영에 대한 기업의 자발적 추진의지를 제고하고 국민과의 환경소통을 활성화하여 사회전반의 환경경영 기반 조성 및 자율적 환경관리체계 구축과 금융기관에 검증된 환경정보를 제공함으로써 금융기관의 친환경기업에 대한 녹색여신 및 녹색투자 활동에 기여하기 위하여 환경정보공개시스템¹¹⁾이 구축되어 있기는 하지만, 아직까지 이러한 시스템이 국민의 건강과 안전을 보호하기 위한 체제로 구축되어 있기 보다는 통상적인 정보를 열거하고 있는 정도에 그치고 있다.¹²⁾ 그렇지만, 불산 등 각종 유해화학물질의 유출사건이나 가슴기 살균제 사건 등을 통해서도 알 수 있듯이, 우리의 생활 주변에 존재하는 유해한 물질들에 대해서 미리 알 수 있었다면 환경사고로 인한 피해를 상당 부분 줄일 수도 있었을 것이다. 사후약방문이기는 하겠지만, 가슴기 살균제 사건에서도 마찬가지로 어떠한 물질이 사용되었는지에 대해서 정보가 보다 상세하게 공개되고 그 위험성이 고지되어 있었다면 사용하는 주민들이 위험성을 사전에 인지하고 정부에서도 이에 대하여 위험성을 계고하는데 조금이라도 도움이 되었지는 않았나 생각해 보게 된다. 이러한 환경정보가 국민의 신청에 의해서 소극적으로 공개되는 정도에 그친다면 이 또한 불완전한 체제라고 할 것이다. 이제는 적극적 공개의 측면에서 환경정보의 전과외무의 관점이 보다 부각되어야 하는 시점에 다다랐으며, 환경정보의 전과가 보다 원활하게 이루어지는 경우에는 환경오염으로 인한 피해의 예방에 보다 획기적인 기여를 할 수 있을 것으로 사료된다. 점차적으로 과학·기술 사회로 나아가

단어로서 ‘전과’라는 용어법이 환기를 불러일으키고 환경정보와 관련된 주체들이 중요한 환경정보를 적극적으로 지역사회뿐만 아니라 일반공중에 이르기까지 널리 알려하는 것을 환기시키기 위함이다.

11) <http://www.env-info.kr/member/main/main.do>.

12) 환경정보공개시스템: <https://www.env-info.kr/member/main/main.do>.

는 이 즈음에 그로 인한 환경적인 위해성이 고양되고 있으므로 이에 대한 대응방안의 하나로써 환경정보에 대한 전파의무(Verbreitungspflicht)를 긍정하는 등 보다 적극적인 공법적 관리체제를 형성하는 것이 중요하다고 사료된다.

환경정보의 공개와 관련된 공법적 고찰을 하는 경우에 먼저 환경문제의 특성에 기초하여 환경정보의 공개 및 전파가 가지는 의미를 살펴보고(II), 다음으로는 현행법 상으로는 ‘환경정보’에 대해서 어떠한 규율을 하고 있는가를 고찰한 후에(III), 유럽과 독일에 있어서 환경정보의 공개제도의 발달과정을 살펴본다(IV). 그리고 환경정보의 공법적 관리체제의 핵심으로서 환경정보의 적극적 공개의 일환으로서 환경정보의 전파에 대해서 다루어 본다(V).

II. 환경문제의 특성과 환경정보의 공개 및 전파

사실 우리가 살고 있는 이 세상에는 다양한 문제들이 존재하고 그로 인하여 수많은 위험(Gefahren)에 노출되어 있다. 앞에서 본 바와 같이 우리 국가 사회는 환경오염 특히 화학물질의 누출로 인한 침해의 문제도 심각하다. 이러한 국가적 문제를 대응하는 방식으로는 다양한 수단들을 상정할 수 있을 것이다. 그런데, 환경문제에 대한 중요한 접근책의 하나로써 환경정보 및 그에 대한 공개 및 전파를 상정함에 있어서 중요한 근거가 바로 환경문제의 특징(Characteristics)으로부터 도출된다고 할 수 있다.¹³⁾ 환경문제가 지니는 특징으로 인하여 사후적인 권리구제 또는 원상복구 등 통상적으로 대처하는 것이 어려운 고로 그에 상응하여 환경정보를 공개함으로써 사업자들에게는 스스로 자각을 하고 관리감독업무를 수행하는 국가나 공공단체는 미리 대응방안을 마련하고, 국민 내지 지역사회는 스스로 경각심을 가지고 만일의 사태에 대비할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 환경정보를 관련되는 주체들 상호간에 공유함으로써 지속적으로 사전적인 예방조치들을 강구할 수 있고, 공동의 네트워크를 형성하여 협력적으로 문제의 해결을 시도할 수 있을 것이다.¹⁴⁾

13) 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토 — 환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로 —, 『서울法學』 제21권 제3호, 2014/2, 37면 이하.

14) 김봉철, 환경법상 협동원칙의 실현요소로서 환경보호단체의 참여권과 환경정보접근권 - 독일

환경정보의 공개와 전파를 필요로 하는 것은 환경문제의 특징으로부터 도출될 수 있는데 그 특징으로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다: 첫째, 환경문제를 야기하는 오염원이 다양하다. 환경을 오염시키는 원인들로서는 배기가스, 유해화학물질, 폐수, 폐기물, 미세먼지 등 매우 다양하다. 이러한 다양성은 과학기술의 발달로 점점 더 다양한 환경오염요소들을 만들어내고 있는 것과도 관련이 있다. 예를 들면 원자력 기술의 발달로 방사능이라는 오염원이 등장하였고, 또한 각종의 이동통신기술이 발달 하면서 전자파라는 오염원이나 유전자변형물질을 통하여 새로운 오염원이 나타난 것을 예로 들 수 있다. 화학물질에 있어서도 전세계적으로 약 8백 8십만여종의 물질이 존재하고 있으며, 그 중에서 약 120,000종의 화학물질들이 상업적으로 유통되고 있고, 매년 약 2,000여 종의 신규 화학물질들이 등록되고 있는 실정이다. 이처럼 다양한 환경오염원에 대해서 우선적으로 이를 공개하는 것이 필요하다. 둘째, 환경오염의 이동범위가 넓다. 환경오염의 현상은 일단의 지역을 넘어서 이동하는 특징을 보이고 있다. 이러한 오염의 광역성은 환경을 오염시키는 요소들의 이동가능성과도 연관이 있다. 환경문제에 대처하기 위해서는 공동의 노력과 사전적인 대응이 무엇보다도 요구 된다. 셋째, 환경오염은 오랜 잠복기를 거치는 동안에는 무탈하다가 어느 시점에 이르러서 발작적으로 나타나는 특성을 지닌다. 환경오염은 비교적 오랜 잠복기를 거쳐서 서서히 이루어짐으로 인하여 사회적으로 볼 때에는 광범하게 오염물질이 확산되어 있을 개연성이 크다. 환경오염을 야기하는 물질들이 미세하거나 소량이지만 맹독성 물질이 많고, 인체에 치명적인 독성을 퍼뜨리는 경우가 많으므로 사전적으로 정보의 공개를 통해서 경각심을 일깨울 필요가 높다. 넷째, 환경오염을 야기하는 물질들에 대해서 그 원인을 규명하기가 쉽지 아니하다. 환경오염에 있어서는 원인이 되는 행위와 결과인 오염현상과는 시간적인 간격이 존재하기도 하지만 또한 인과관계를 규명하기도 쉽지 아니하다. 오염요소들이 매우 미세하여 시각적으로 확인하기가 어렵기도 하고, 또한 일회적인 오염현상으로 결과가 나타나기 보다는 장기에 걸쳐서 누적적으로 작용하는 경우가 많다. 다섯째, 환경오염은 지속적이면서 비가역적인 성질이 강하다.

연방자연보호법상의 참여권과 환경정보공개법상의 정보접근권을 중심으로, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013.3, 355면: 이러한 협력의 기반에는 시민사회에 대한 국가의 환경정보공개가 자리 잡고 있어야 한다. 왜냐하면 시민사회의 정보접근을 통해 환경보호에 있어서의 시민사회와 국가간의 의사소통이 이루어지고 이를 바탕으로 하여 시민사회의 환경정책형성절차에 대한 협력기회가 보장될 수 있기 때문이다.

환경오염은 한 번 이루어지면 허베이 스피리트호의 유류오염 사건에서 볼 수 있듯이 수십 년을 넘어서 지속적으로 오염을 시키는 것을 볼 수 있다. 한 번 파괴된 생태계를 복원하기까지 걸리는 시간이 수십 년에서 수백 년도 더 걸릴 수도 있다. 이러한 환경오염으로 인한 피해의 특징을 고려할 때, 사전적인 조치가 중요하며, 사전적인 조치를 취할 수 있는 단초로서 ‘환경정보의 공개 및 전파’가 중요한 역할을 담당할 수 있다.¹⁵⁾

그 외에도 환경정보의 공개는 정보의 공개 및 전파가 지니는 국가행정에 대한 유도적 기능을 지니고 있어서 환경행정의 수행에 있어서 보완적 기능을 수행하기도 한다.¹⁶⁾ 환경행정은 생태계의 복잡성과 이에 따른 판단 및 평가의 어려움으로 인하여 집행결함(Vollzugsdefizit)이 많은 분야인데, 환경정보의 공개는 일반공중이 환경행정의 집행에 대한 통제를 부분적으로나마 수행하고 보완할 수 있다.¹⁷⁾ 환경정보의 공개는 행정부에 대한 통제에 있어서도 간접적인 규제효과를 지니고 있어서 행정부의 저항을 덜 야기한다는 점에서 빈번하게 활용된다.¹⁸⁾

환경과 관련하여 중요한 주체들로서 국가, 지방자치단체, 공공단체, 사업자 그리고 주민 등이 존재하는데, 환경오염으로 인한 피해를 방지하기 위하여서 이러한 주체들이 상호간에 긴밀한 협력을 필요로 하는데, 환경보호의 주체 상호간의 협력을 위해서는 환경정보에 대한 상호간의 공개 및 전파가 전제될 필요가 있다.¹⁹⁾ 즉 환경정보가 충분히 공개되고 전파될 때 국민이나 주민들이 환경행정을 신뢰하고 참가할 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다. 환경정보의 공개 및 전파는 환경법의 기본원칙의 하나인 협동의 원칙을 실현하는데 이바지하며, 나아가 환경상 위협에 대하여 국가적인 규제가 이루어지기 전단계에서 주민 등 이해관계인들이 적시에 대책을 마련할 수 있도록

¹⁵⁾ 대법원 2011.04.21. 자 2010무111 전원합의체 결정[집행정지].

¹⁶⁾ 김세규, “독일의 정보공개제도와 환경정보법”, 『동아법학』 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999, 2면. “현대국가가 「법」만으로 유도되지 않게 된지가 오래된다. 그러한 법과 밀접한 관련을 가지고 있는 「정보」라고 하는 유도수단이 나타났다. 유도센타 그리고 사회의 발전을 위하여 책임을 지는 일방당사자로서의 민주적 사회적 법치국가는 교시, 권고 및 경고에 의해서 시민의 행동에 영향을 주기 위하여 목표를 설정하고 정보를 투입한다. 그러나 동시에 이와 같은 정보는 그에 기초하여 비로소 자기의 책임있는 결정을 시민에게 가능하게 하는 여러 조건의 하나로서 존재하는 것이다.”

¹⁷⁾ 홍준형, 독일 환경정보법의 제정에 관하여, 환경법연구 제16권, 62면.

정남철, “화학물질의 안전관리와 리스크 규제”, 한국행정학회, 2013. 12, 531면.

¹⁸⁾ 강정혜, “환경친화적 정보공시를 위한 법적 과제”, 『환경법연구』, 제31권 2호 (2009), 4면.

¹⁹⁾ 강현호, 환경국가와 환경법, 신론사, 2015, 119면.

하고 또한 환경과 관련하여 위험성 평가(Risikobewertung)에 대한 논의를 촉진시키는 역할도 수행한다.²⁰⁾

Ⅲ. 현행법상 환경정보의 공개 및 전파에 대한 규율

행정기관이 수집하여 보관하고 있는 행정적 정보에 대해서 국민이 접근하고 공개를 청구할 수 있는 헌법적 근거는 ‘알권리’이다. 그리고 ‘알권리’를 근거지우는 헌법상 기본권으로는 헌법 제21조 제1항 표현의 자유에서 찾고 있다.²¹⁾ 그리고 헌법재판소의 반대견해에 따르면, ‘알 권리’는 민주국가에서 주권재민의 원리에 의하여 국민의 국정 참여를 보장하고, 인격의 자유 및 인간다운 생활을 확보하기 위하여 필요한 표현 및 정보수집의 자유와 권리를 보장하는 등 자유민주주의 이념의 구현을 위한 국민기본권의 총체적 권리와 자유를 확보하는데 필요한 구조적인 기본적 기본권이기 때문에, 알권리의 헌법적 기초를 헌법전문, 국민주권의 원리에 관한 제1조 제1항, 인간의 존엄과 행복추구권에 관한 제10조, 헌법 제21조, 인간다운 생활을 할 권리에 관한 제34조 제1항, 국민의 재판청구권에 관한 제27조 등을 종합적으로 근거로 삼고 있다고 보고 있는바²²⁾, 알권리의 내용으로서 알고자 하는 대상에 대해서 적극적으로 찾고 정보소재기관에 대해서 공개를 청구하는 권리까지 포함하기 위해서는 복합적인 기초를 가지는 것이 보다 합리적이라고 사료된다.²³⁾

‘환경정보’와 관련하여서도 그 정보가 공개되고 국가와 사회의 안전에 대한 보호가

20) 홍준형, 독일 환경정보법의 제정에 관하여, 환경법연구 제16권, 83면; 박정훈, “미국의 환경정보 공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 「환경법연구」 제34권 3호, 2012, 6면; 김봉철, 환경법상 협동원칙의 실현요소로서 환경보호단체의 참여권과 환경정보접근권 - 독일 연방자연보호법상의 참여권과 환경정보공개법상의 정보접근권을 중심으로, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013.3, 354면 이하 및 366면 이하.

21) 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133.

22) 한위수, 알 권리와 정보공개청구권, 법원도서관 재판자료 제77집(1997년), 415면 이하; 헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133: 재판관 한병채의 반대이견.

23) 참조: 한위수, 알 권리와 정보공개청구권, 법원도서관 재판자료 제77집(1997년), 415면 이하; 경건, 정보공개청구권의 근거 -대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결-, 행정판례평선, 박영사, 377면.

강화되어서 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활하기를 바랄 때, 우리 현행법에서는 환경정보의 공개 및 전파에 대해서 어떤 규율을 두고 있는가를 고찰할 필요가 있다. 아직까지 우리 환경법령에서는 ‘환경정보’에 대한 개념정의가 규정되어 있지 아니한 바 이를 입법적으로 규정할 필요가 있다.²⁴⁾ 우리나라에서는 환경매체별 환경정보체계를 구축하고 있기는 하지만, 이러한 정보를 통괄하는 의미에서의 환경정보체계는 아직까지 염두에 두고 있지 못하다. 환경정보는 환경과 관련된 중요한 정보라고 일응 정의할 수 있으며, 특히 국민의 생명, 신체 그리고 재산과 관련하여 유의미한 환경정보가 핵심이 될 것이다. 다음에서 우리의 현행법상 환경정보의 공개 및 전파와 관련되는 규정들을 살펴보기로 한다.

1. 공공기관의 정보공개에 관한 법률 (약칭: 정보공개법)

정보의 공개와 관련하여 가장 토대가 되는 법률로서 정보공개법이 마련되어 있다. 동법 제1조(목적)에서 “이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 國政에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다고 규정하고 있다”고 하여 공공기관이 소지하고 있는 일반적인 정보에 대한 공개를 규율하고 있다. 동법에서 국민의 안전 내지 환경보호라는 가치가 입법목적에 포함되지 아니한 것을 볼 때, 동법률이 환경정보의 공개를 염두에 두고 있는 것은 아니라고 볼 수 있을 것이다.

동법에서 “‘정보’란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다(제2조 제1호)”²⁵⁾고 하여 정보가 존재하는 양식에 대해서 규율하고 있으며, 정보의 내용적인 측면에 대해서는 별다른 언급이 없다. 이러한 정보에는 환경과 관련되는 정보도 포함은 될 것이지만 그에 초점이

24) 김대희, 국제환경법상 환경정보공유에 관한 연구, 아주대학교 박사학위논문, 2013, 28면.

25) 참조: 국가정보화 기본법 제3조(정의) 1. “정보”란 특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다.

맞추어진 것은 아니다. ““공개”란 공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 말한다(제2조 제2호).” “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다(제5조 제1항)”고 할 때, 환경에 대하여 관리 감독권한을 가진 공공기관이 수집하여 관리하는 정보에 대하여 국민이 접근하는 것이 중요하다. 정보공개법상의 정보는 주로 공공기관이 업무상 소지 관리하게 된 정보에 대하여 국민의 신청에 의한 공개를 의미한다. 공공기관이 소지 관리하지 아니하는 정보에 대해서는 적용이 없는바, 공공기관이 어떠한 정보를 어느 정도로 소지 관리하여야 하는가가 중요하다. 그러므로, 공공기관에 대해서 먼저 어떠한 정보를 소지 관리 하여야 할 의무가 있는 정보인 지에 대한 규율이 요청된다. 다음으로는 소지 관리하는 정보에 대한 대강의 공개 내지 정보목록의 작성 및 제공이 필요하다. 어떠한 정보에 대해서 소지 관리하고 있는 지를 알아야 그러한 정보에 대하여 공개를 청구하기가 쉽기 때문이다. 이와 관련하여 정보공개의 의미와 관련하여 먼저 공공기관의 환경정보에 대한 수집의무가 전제되어야 할 것이며, 나아가 수집된 정보에 대한 접근가능성이 보장되어야 할 것이고²⁶⁾, 또한 특정의 정보에 대해서는 공공기관이 스스로 인근 주민에게 환경정보를 제공할 의무를 규율할 필요도 있을 것이다.²⁷⁾

정보공개법 제7조(행정정보의 공표 등) 제1항에서는 “① 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 공개의 구체적 범위와 공개의 주기·시기

26) 참조 정보공개법 제8조(정보목록의 작성·비치 등) ① 공공기관은 그 기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성하여 갖추어 두고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. 다만, 정보목록 중 제9조제1항에 따라 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우에는 해당 부분을 갖추어 두지 아니하거나 공개하지 아니할 수 있다. ② 공공기관은 정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개 장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 한다. [전문개정 2013.8.6.]

27) 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토 - 환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로 -, 「서울法學」 제21권 제3호 2014/2, 3면.

참조, 정보공개법 제8조의2(공개대상 정보의 원문공개) 공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. [본조신설 2013.8.6.]

및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 다만, 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 그러하지 아니하다. 1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보”라고 규율하고 있는 바, 이러한 정보에는 환경정보도 포함시켜야 할 것이다. 동조 제2항에서는 “② 공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있는 것으로부터 유추하여 보면, 공공기관의 환경정보에 대한 인근 주민에 대한 제공의무를 도출할 수 있을 것이다. 정보공개법 제9조(비공개 대상 정보) 제1항에서는 “공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.”라고 하여 8개 각호에서 비공개로 할 수 있는 정보들을 규율하고 있는바, 정보공개가 제한되는 사유와 관련하여 관련되는 이익들 상호간 적절한 형량이 필요하다. 비공개 대상 정보로 분류될 수 있는 정보라고 하더라도 그 중에서 분리할 수 있는 부분에 대해서 공개하는 것도 중요하다. 이러한 정보공개법상의 일반적인 법규정들이 환경정보의 공개와 관련하여서도 적용될 수 있을 것이다.

2. 환경정책기본법

환경정보에 대해서 다루고 있는 법률로서 가장 먼저 환경정책기본법을 들 수 있다. 동법에서는 먼저 환경정보라고 볼 수 있는 것으로서 중요한 정보들을 생성하도록 의무지우고 있다. 동법 제11조(보고) 제1항과 제2항에서, “① 정부는 매년 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 환경오염·환경훼손 현황 2. 국내의 환경 동향 3. 환경보전시책의 추진상황 4. 그 밖에 환경보전에 관한 주요 사항”을 규정하고 있다. 이러한 보고서는 우리나라 환경정책의 기본적인 내용들을 포함하고 있기는 하지만 그 구성성에 있어서 충분하지 않다. 즉 이러한 정보에 의해서는 국민들이 사전적으로 위협에 대하여 대비태세를 갖추기에 부족하다. 동법 제22조(환경상태의 조사·평가 등) 제1항에서는, “① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 사항을 상시 조사·평가하여야 한다. 1. 자연환경 및 생활환경 현황 2. 환경오염 및 환경훼손 실태 3. 환경오염원 및 환경훼손 요인 4. 환경의 질의 변화 5. 그 밖에 국가환경종합계

획등의 수립·시행에 필요한 사항”이라고 규정하고 있는바, 환경과 관련된 중요한 정보가 될 수 있기는 하겠지만, 이 역시도 어느 정도의 구체성을 지니는가가 중요하다. 동법 제24조(환경정보의 보급 등) 제1항과 제2항에서 “① 환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다. ② 환경부장관은 제1항에 따른 환경보전에 관한 지식·정보의 원활한 생산·보급 등을 위하여 환경정보망을 구축하여 운영할 수 있다.”라고 하여 환경정보에로의 접근의 용이성 및 환경정보의 전파를 규정하고 있다.

3. 화학물질관리법

환경정보 중에서도 가장 중요한 정보로 분류될 수 있는 화학물질에 대한 정보의 공개와 관련하여 우리 법제에서는 화학물질관리법을 살펴볼 필요가 있다. 동법 제1조(목적)에서 동법의 목적으로 “화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 危害를 예방하고 화학물질을 적절하게 관리하는 한편, 화학물질로 인하여 발생하는 사고에 신속히 대응함으로써 화학물질로부터 모든 국민의 생명과 재산 또는 환경을 보호하는 것”을 들고 있다. 동법에서는 개념규정을 두고 있는데, ““화학물질”이란 원소·화합물 및 그에 인위적인 반응을 일으켜 얻어진 물질과 자연 상태에서 존재하는 물질을 화학적으로 변형시키거나 추출 또는 정제한 것”을 말하고, ““유독물질”이란 有害性이 있는 화학물질로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 환경부장관이 정하여 고시한 것”을 말한다(제2조).

화학물질과 관련하여 국가 및 지방자치단체는 다양한 책무를 부담하는바, 그 중에서도 화학물질의 관리를 위한 오염도 측정, 화학물질의 취급과 관련된 취급현황, 화학물질 통계조사, 화학물질의 영향조사, 유해화학물질 화학사고 장외영향평가서 등 관련된 정보들을 수집하는 것이 중요하다. 법 제12조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개) 제1항에서는 “환경부장관은 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사를 완료한 때에는 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개하도록 규정하고 있다. 다만 예외적인 사항으로 다음 각 호들을 들고 있다: 1. 공개할 경우 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 현저한 지장을 초래할 것으로 인정되는 경우 2. 조사 결과의 신뢰성이 낮아 그 이용에 혼란이 초래될 것으로 인정되는 경우 3. 기업의 영업비밀과 관련되어

일부 조사 결과를 공개하지 아니할 필요가 있다고 인정되는 경우.” 화학물질관리법상의 공개에 대한 예외조항과 정보공개법상의 비공개대상정보와의 관계는 어떻게 되는가가 문제로 된다. 왜냐하면 정보공개법상의 비공개대상정보가 범위가 넓기 때문에 정보공개법상의 비공개대상정보목록이 화학물질관리법에도 적용이 된다고 보여진다. 다만, 화학물질과 관련하여 보다 상세하게 규율할 필요가 있는 특징적인 내용을 규정할 필요는 있을 것이다. 그런 의미에서 동법 제12조 제1항 단서의 각호는 화학물질의 특성에 부합되게 보다 구체화될 필요가 있다. 동법 제12조 제2항에서는 화학물질을 취급하는 자가 법령을 위반하는 경우에는 화학물질 취급정보를 공개할 수 있도록 규정하고 있다: “② 환경부장관은 화학물질을 취급하는 자가 이 법에 따른 규정을 위반하였거나 환경부장관의 명령을 이행하지 아니한 경우 제10조 및 제11조에 따른 조사결과 중에 해당 화학물질을 취급하는 자의 인적사항, 화학물질 취급량 및 취급시설의 정보, 법령 위반사실 등(이하 “화학물질 취급정보”이라 한다)을 공개할 수 있다. 다만, 위반사실과 관련하여 행정심판 또는 행정소송이 계류 중인 경우 등 대통령령²⁸⁾으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.” 동 규정은 환경정보의 공개라는 본래의 취지와는 다소간 다른 의미에서 즉 법령의 의무위반에 대한 의무이행확보의 차원에서 접근하는 것으로 보인다.

동법 제42조(위해관리계획서의 지역사회 고지) 제1항에서는 “① 사고대비물질을 취급하는 자는 취급 사업장 인근 지역주민에게 제41조제1항에 따른 위해관리계획서와 같은 조 제3항에 따른 변경된 위해관리계획서의 내용 중에서 다음 각 호의 정보를 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지하여야 한다. 또한 고지사항이 변경된 때에는 그 사유가 발생한 날부터 1개월 이내에 변경사항에 대하여 고지하여야 한다. <개정 2016.5.29.> 1. 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성 2. 화학사고 발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위 3. 화학사고 발생 시 초기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령”라고 규정하여 인근 지역주민에게 고지하도록 하고

²⁸⁾ 화학물질관리법 시행령 제7조(화학물질 취급정보 공개의 예외) 법 제12조제2항 단서에서 “위반 사실과 관련하여 행정심판 또는 행정소송이 계류 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 위반사실과 관련하여 행정심판(다른 법률에 따른 특별행정심판을 포함한다) 또는 행정소송이 계류 중인 경우 2. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개로 하도록 규정하고 있는 경우.

있는 점에서 진일보하고 있다고 평가할 수 있을 것이나, 다만, 이러한 지역사회에 대한 고지의 주체가 사고대비물질의 취급자인 점 및 고지대상이 모든 화학물질이 아니라 사고대비물질로 한정하는 점에서 문제가 있다고 사료된다.²⁹⁾

4. 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 (약칭: 화학물질등록평가법)

화학물질에 대한 정보의 공개와 관련하여 또 다른 중요한 법률로는 화학물질등록평가법을 들 수 있다. 동법 제1조(목적)에 의하면, “이 법은 화학물질의 등록, 화학물질 및 유해화학물질 함유제품의 유해성(有害性)·위해성(危害性)에 관한 심사·평가, 유해화학물질 지정에 관한 사항을 규정하고, 화학물질에 대한 정보를 생산·활용하도록 함으로써 국민건강 및 환경을 보호하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 동법 제21조(유해성심사 결과의 공개) 제1항에서 “① 환경부장관은 유해성심사를 마친 경우 해당 화학물질의 명칭, 유해성, 제20조에 따른 유독물질에 해당하는지 여부 및 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항³⁰⁾을 고시³¹⁾하여야 한다”고 규정하고 있다. “환경부장관은 제1항에 따라 고시하는 화학물질의 명칭이 제45조제1항에 따른 자료보호 대상이면 그 자료보호기간이 끝나기 전까지는 총칭명으로 고시하여야 하고 다만, 그 화학물질이 제20조에 따른 유독물질에 해당하는 경우에는 화학물질의 명칭을 고시하여야 한다(제21조 제2항)”고 규정하고 있다. 동법 제29조(화학물질의 정보제공) 제1항에서는 “① 제10조에 따라 등록된 화학물질 또는 이를 함유한 혼합물을 양도하는 자는 양수하는 자에게 해당 화학물질의 등록번호, 명칭, 유해성 및 위해성에 관한 정보, 안전사용정보 등 환경부령으로 정하는 정보³²⁾를 환경부령으로 정하는 바에

29) 화학물질관리법 제2조 6. “사고대비물질”이란 화학물질 중에서 급성독성(急性毒性)·폭발성 등이 강하여 화학사고의 발생 가능성이 높거나 화학사고가 발생한 경우에 그 피해 규모가 클 것으로 우려되는 화학물질로서 화학사고 대비가 필요하다고 인정하여 제39조에 따라 환경부장관이 지정·고시한 화학물질을 말한다.

30) 화학물질등록평가법 시행규칙 제28조(유해성심사 결과의 고시) 법 제21조제1항에서 “환경부령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다: 1. 해당 화학물질의 고유번호 2. 해당 화학물질의 분류 및 표시 3. 그 밖에 해당 화학물질의 안전관리에 필요한 사항.

31) 화학물질의 유해성심사결과 고시 제1조(목적) 이 고시는 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제21조 및 동법 시행규칙 제28조에 따라 유해성심사를 마친 화학물질의 명칭, 유해성, 유독물질 해당 여부 등 유해성심사결과를 고시함을 목적으로 한다.

32) 화학물질등록평가법 시행규칙 제35조(화학물질의 정보제공) ① 법 제29조제1항 본문에서 “해당

따라 작성하여 제공하여야 한다. 다만, 「산업안전보건법」 제41조에 따른 물질안전보건자료를 작성·제공하여야 하는 경우에는 해당 정보를 물질안전보건자료에 기록하여 제공하여야 한다.”고 규정하고, 동법 제30조(하위사용자 등의 정보제공) 제1항에 의하면 “① 화학물질 또는 혼합물의 하위사용자 및 이를 판매하는 자는 해당 화학물질 또는 혼합물을 제조·수입하는 자가 제8조제1항에 따른 제조 등의 보고 및 제10조에 따른 등록을 이행하기 위하여 요청한 경우 그 자에게 사용·판매하고 있는 화학물질의 용도, 노출정보, 사용량·판매량, 안전사용 여부 등의 정보를 제공하여야 한다”고 규정하여 있는데, 동 규정들은 환경관련 정보의 일반공중에 대한 공개와는 무관하다.

화학물질등록평가법 제31조(화학물질의 정보제공을 위한 통보 등), 제35조(제품 내 함유 화학물질의 정보제공)에서도, 특별한 이해관계인 상호간의 화학물질 관련 정보의 제공에 대해서 규율하고 있다. 화학물질등록평가법 제35조 제2항에서 “② 제1항에 따라 제품을 양도하는 자는 제품의 소비자가 정보의 제공을 요청하는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 제품의 안전한 사용과 관련한 정보³³⁾를 제공하여야 한다”고 규정하고 있으나, 아직 일반공중에 대해서 정보제공을 규정하고 있지는 아니하다.

화학물질등록평가법 제42조(화학물질 정보의 공개)에서, “환경부장관은 일반인이 화학물질의 유해성 및 위해성에 관한 정보를 쉽게 확인하고 활용할 수 있도록 하기 위하여 환경부령³⁴⁾으로 정하는 바에 따라 화학물질의 명칭, 유해성 등의 정보를 공개

화학물질의 등록번호, 명칭, 유해성 및 위해성에 관한 정보, 안전사용정보 등 환경부령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 정보(이하 “화학물질안전정보”라 한다)를 말한다. 1. 화학물질안전정보 제공자의 성명 또는 상호, 소재지, 전화번호 2. 상품명 및 해당 화학물질의 명칭 또는 총칭명 3. 해당 화학물질의 등록번호(신규화학물질은 이를 생략할 수 있다) 및 고유번호 4. 해당 화학물질의 분류·표시 5. 해당 화학물질의 사용 가능한 용도 또는 사용상의 제한 용도 6. 해당 화학물질의 물리적·화학적 특성과 인체 및 환경 유해성과 관련된 정보 7. 노출시나리오 요약정보 및 위해성저감대책 등 유해성에 관한 정보 8. 유해화학물질이 함유된 경우 함유량 등의 정보 9. 해당 화학물질의 취급방법, 화재 등 비상 시 대처방법, 누출 시 방제요령, 보호구 및 폐기방법 등 안전한 사용에 관한 정보 10. 해당 화학물질에 관한 규제 정보.

33) 화학물질등록평가법 시행규칙 제45조(제품 내 함유 화학물질의 정보제공) ① 법 제35조제1항에서 “화학물질의 명칭, 용도, 조건 등 환경부령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 정보를 말한다. 1. 해당 상품명 2. 해당 제품내 함유된 유해화학물질의 명칭 및 함량 3. 해당 제품의 사용 가능한 용도 또는 사용상의 제한 용도 4. 해당 제품의 올바른 사용방법 및 사용조건 5. 해당 제품의 노출 시 대처방법 등 취급 시 주의사항.

34) 화학물질등록평가법 시행규칙 제51조(화학물질 정보의 공개 등) 국립환경과학원장은 법 제42조

하여야 한다”고 규정하여 일반공중에 대한 정보공개의무를 부과하고 있기는 하지만, 아직까지는 지역 주민이 자신의 주위에 어떠한 화학물질들이 분포하고 있는 지에 대한 정보를 찾아보는 것이 쉽지는 아니하다.³⁵⁾

5. 환경기술 및 환경산업 지원법 (약칭: 환경기술산업법)

환경정보에 대해서 규율하고 있는 법률의 하나로서 환경기술산업법을 찾아볼 수 있는데, 동법 제1조(목적)에 의하면, “이 법은 환경기술의 개발·지원 및 보급을 촉진하고 환경산업을 육성함으로써 환경보전, 녹색성장 촉진 및 국민경제의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.” 동법 제2조 제1호에서 “‘환경기술’이란 환경의 自淨能力을 향상시키고 사람과 자연에 대한 환경피해 유발 요인을 억제·제거하는 기술로서 환경오염을 사전에 예방 또는 감소시키거나 오염 및 훼손된 환경을 복원하는 등 환경의 보전과 관리에 필요한 다음 각 목의 기술을 말한다”라고 규율하고 있어서 동법에서의 정보는 주로 환경기술에 관한 정보를 의미하고 있다.³⁶⁾ 환경기술산업법 제16조의8(환경정보의 작성·공개) 제1항에 의하면, “① 제16조의2에 따른 녹색기업과 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 및 환경영향이 큰 기업 등은³⁷⁾ 다음 각

에 따라 다음 각 호의 정보를 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다. 다만, 화학물질의 명칭이 법 제45조제1항에 따른 자료보호 대상인 경우에는 그 자료보호기간이 끝나기 전까지는 총칭명으로 공개하여야 한다. 1. 화학물질의 명칭 및 고유번호 2. 화학물질의 용도분류체계에 따른 용도 3. 화학물질의 분류 및 표시 4. 유독물질, 허가물질, 제한물질, 금지물질 해당 여부 5. 물리적·화학적 특성에 관한 결과 6. 유해성 및 위해성에 관한 결과 7. 취급시 주의사항 등 안전사용에 관한 내용.

- 35) 환경부 국립환경과학원 홈페이지에서 공공데이터개방현황으로 들어가 ‘화학물질’이란 주제로 검색을 하면, 화학물질 목록 정보, 유독물 GHS 분류·표시 정보, 화학물질 배출이동량 정보 등이 나타나는데, 이를 살펴보기엔 로그인을 요구하고 있다. 제공되는 정보도 일반주민들의 입장에서 이해할 수 있도록 제공되는 정보가 아니라 기관 위주로 되어 있다.
- 36) 환경기술산업법 제9조(환경기술·정보의 보급 등) ① 정부는 우수한 환경기술의 보급 및 환경기술정보의 수집·보급에 관한 구체적인 시책을 마련하여야 한다.
- 37) 환경기술산업법 시행령 제22조의9(환경정보의 공개 대상) 법 제16조의8제1항에서 “대통령령으로 정하는 공공기관 및 환경영향이 큰 기업 등”이란 다음 각 호와 같다. 1. 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관 2. 「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관(같은 법 제53조제4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다) 4. 「고등교육법」 제3조에 따른 국립대학 및 공립대학 5. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 중 별표 2의 기관 6.

호에 해당하는 환경정보를 작성·공개하여야 한다. 다만, 「부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀에 해당하는 환경정보에 대하여는 그러하지 아니하다. 1. 환경보호, 자원절약, 환경오염물질 배출 저감 등의 관리(이하 이 조에서 “환경관리”라 한다)를 위한 목표 및 주요활동 계획 2. 환경관리를 위한 제품 및 서비스의 개발·활용에 관한 사항 3. 환경관리 성과에 관한 사항 4. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제7호에 따른 녹색경영에 관한 사항.”라고 규정하고 있어서 국민의 건강에 유해한 환경정보에 초점을 맞추고 있는 것은 아니다. 즉 환경기술산업법에서 바라보는 환경정보는 환경오염물질이나 유독성 물질에 대한 정보가 아니라, 기업의 환경기술과 관련된 환경정보공시로서 사업자의 녹색경영방침이나 자발적 협약체결사항, 온실가스 저감투자 등의 환경성과를 공개하는데 중점을 두고 있다.³⁸⁾

6. 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률

환경오염의 관리방식과 관련하여 대기, 물, 토양 등의 분야별로 구분되어 있는 배출 시설 등에 대한 인·허가를 통합·간소화하기 위한 법률³⁹⁾로서, 동법 제27조(정보 공개) 제1항에서는 다음과 같이 규율하고 있다: “① 환경부장관은 다음 각 호의 정보를 환경부령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. 1. 제5조제1항에 따른 사전협의 신청 내용에 대하여 제29조에 따라 지정된 환경전문심사원이 검토한 내용 2. 제5조제2항에 따른 사전협의 검토 결과 3. 제6조에 따른 허가 또는 변경허가의 신청 및 결정에 관한 정보 4. 제33조에 따른 연간 보고서 5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 사항 외에 환경부령⁴⁰⁾으로 정하는 정보.” 그렇지만 동조 제2항에서는 예외를 두고 있는데, “② 환경부장관은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항 각 호의 정보를 공개하지 않을 수 있다. 1. 공개할 경우 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 현저한 지장을 초래할 것으로 인정되는 경우 2. 기업의 영업비밀

「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조제5항에 따른 관리업체.

38) 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토-환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로 -, 서울법학 제21권제3호, 2014. 2., 44면.

39) 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률[시행 2017.1.1.] [법률 제13603호, 2015.12.22., 제정].

40) 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 시행령(안) 제35조(정보의 비공개 의견의 제출).

환경오염시설의 통합관리에 관한 법률 시행규칙(안) 제40조(정보 공개 등).

과 관련되어 일부 정보를 공개하지 아니할 필요가 있다고 인정되는 경우” 등이 그러한 경우이다. 동법에서의 정보공개 역시 인허가 과정에서 제시되는 정보로 한정이 되어서 정보의 공개가 소극적인 측면에 머무를 수 밖에 없을 것이다.

7. 지방자치단체의 조례

환경적 피해로 인한 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 지방자치단체 차원에서 노력의 일환으로 조례들이 제정되었다.⁴¹⁾ 이러한 조례제정을 뒷받침하기 위하여 화학물질관리법에서는 법적 근거를 규정하기에 이르렀다.⁴²⁾ 전라남도의 경우에 화학물질 알권리 안전관리 조례가 제정되었다.⁴³⁾ 동 조례는 전라남도 내에 화학물질을 취급하는 기업들이 많고 최근 가습기 살균제 사건으로 인한 사고 위험이 상존하고 있어 이를 체계적으로 관리하고 사고를 예방하기 위해 제정되었으며, 「화학물질관리법」에 따라 전라남도민이 화학물질로부터 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 화학물질의 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 그 외에 다른 지방자치단체들도 화학물질 안전관리 조례를 제정하여 시행하고 있다.

이들 조례에 있어서 환경정보와 관련된 주된 내용으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다.⁴⁴⁾ 시민이 안전한 생활을 영위할 수 있도록 하기 위하여 화학물질 안전관리에 필요한 시책을 수립·시행하는 것을 지방자치단체 장의 책무로 선언하고 있다. 대책의 일환으로 지방자치단체의 장은 화학물질 안전관리계획을 수립하여 시행

41) 참조: 대법원 1992.06.23. 선고 92추17 판결[행정정보공개조례(안)재의결취소등] : 행정정보의 공개제도는 이미 오래전부터 세계 각국에서 채택하여 시행되어 오고 있는 실정으로서 우리나라의 경우에도 그와 관련된 입법이 바람직한 것은 부인할 수 없으나(이러한 의미에서 원고도 행정정보 공개제도 자체가 위헌, 위법이라는 주장은 하지 않고 있다), 뒤에서 보는 바와 같이 정보공개조례 안은 국가위임사무가 아닌 자치사무 등에 관한 정보만을 공개대상으로 하고 있다고 풀이되는 이상 반드시 전국적으로 통일된 기준에 따르게 할 것이 아니라 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 자기 고유사무와 관련된 행정정보의 공개사무에 관하여 독자적으로 규율할 수 있다고 보여지므로 구태여 국가의 입법미비를 들어 이러한 지방자치단체의 자주적인 조례제정권의 행사를 가로막을 수는 없다고 하여야 할 것이다.

42) 화학물질관리법 제7조의2(화학물질의 관리에 관한 조례의 제정).

43) 전라남도 화학물질 알권리와 안전관리 조례 [시행 2016.7.7.] [전라남도조례 제4087호, 2016.7.7., 제정].

44) 인천광역시 화학물질 안전관리 조례 [시행 2015.7.15.] [인천광역시조례 제5513호, 2015.7.15., 일부개정].

하여야 하고, 이러한 계획을 시민에게 공개하여야 한다. 화학물질 안전관리에 관한 주요 정책과 그 이행에 관한 사항들을 심의·자문하는 기구로서 위원회를 설치하고 있다. 지방자치단체장은 안전관리계획의 주요 내용과 추진 상황 등을 알리기 위하여 화학물질 안전관리 보고서를 매년 작성하여 공개한다. 물론 이러한 보고서에서 나타나는 내용이 어느 정도 구체적인가 그리고 어느 정도로 주민의 안전과 관련된 정보들이나 문제가 될 것이다.

지방자치단체의 장은 시민의 안전과 환경보전을 위하여 필요한 경우에는 사업장 주변의 대기·물·토양·식물 등에 있는 화학물질 현황을 조사하여 공표할 수 있도록 하고 있는데, 예를 들면 인천광역시 경우 “광역시장은 「화학물질관리법」 제12조에 따라 환경부장관이 공개한 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사를 지역주민이 알기 쉽게 정리하여 인터넷 홈페이지를 통해 공개하여야 한다”라고 규정하여 주민에 보다 다가가는 환경행정을 실현하려고 노력하고 있다.⁴⁵⁾ 지방자치단체의 장은 사업장 주변 지역에 대하여 화학사고의 원인이 될 수 있는 화학물질의 누출량 및 오염정도와 대기·물·토양·식물 등으로 이동 및 잔류 형태를 모니터링하기 위하여 화학물질 지역협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성·운영할 수 있는바, 이러한 지역협의회의 운영이 실질화 되는 경우에는 환경오염으로 인한 사고예방에 커다란 도움이 될 수 있을 것이다. 그 외에 지방자치단체의 장은 화학물질의 관리를 담당하고 있는 소속 공무원을 교육시킨다든가, 환경보호관련기관이나 단체에 대하여 예산의 범위에서 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

8. 소결

우리나라에서 환경정보의 공개와 관련되는 법률들을 고찰하여 볼 때⁴⁶⁾, 정보공개

45) <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=131702>: 양우람, 인천시 지자체 최초로 ‘주민 알권리’ 보장 화학물질 조례 제정 안전관리위원회에 심의 기능 부여 … 노동·환경단체 환영 논평(2015.05.04): 인천광역시가 전국에서 처음으로 화학물질에 대한 주민 알권리를 보장하고, 민간 참여 위원회로 관련 정책을 심의하는 내용의 조례를 시행한다.

46) 물론 이러한 법률 외에도 환경영향평가법상 환경영향평가서 등의 공개, 대기환경보전법상 측정망 설치계획의 열람(법 제4조), 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률상 자원순환 정보의 제공, 자연환경보전법상 자연환경정보망의 구축운영 등, 해양환경관리법상 해양환경정보망(법 제11조), 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률상 정보의 제공 등에서도 환경정보공개와 관련된 규정을

법은 환경정보 뿐만 아니라 공공기관이 소지하고 있는 일반적인 정보에 한정되고 있는 점과 또한 ‘환경정보’에 대한 개념 정의가 미비되어 있고 나아가 공공기관이 어느 정도로 환경과 관련되는 정보를 수집하고 소지하여야 하는가에 대해서도 규정을 두고 있지 아니하다. 환경정책기본법에서 환경과 관련된 중요한 사항들을 정부가 수집하고 이를 공개하도록 규율하고 있으나, 이는 주로 선언적 의미를 지니고 있으며 특히 국민의 안전과 관련된 중요한 정보의 공개와 직접적인 관련을 두고 있지는 아니한 것으로 파악된다. 화학물질관리법에서는 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사⁴⁷⁾를 완료한 때에는 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개하도록 규정하고 있다. 다만 조사대상업종과 조사대상 화학물질이 제한되어 있고, 조사결과의 공개에 광범한 예외를 두는 문제가 있다. 화학물질등록평가법 상의 화학물질의 정보제공은 일반공중에 대한 것이 아닌 점에서 문제가 있고, 동법상 화학물질정보의 공개는 일반공중에 대한 정보공개 의무를 부과하고 있기는 하지만, 아직까지는 지역 주민이 자신의 주위에 어떠한 화학물질들이 분포하고 있는 지에 대하여 정확하게 인식하기 어려운 문제가 있다. 환경기술산업법상의 정보는 환경오염물질이나 유독성 물질에 대한 정보가 아니라, 기업의 환경기술과 관련된 환경정보공시로서 사업자의 녹색경영방침이나 자발적 협약체결사항, 온실가스 저감투자 등의 환경성과를 공개하는데 중점이 있다. 환경오염 시설의 통합관리에 관한 법률에 따른 정보의 공개는 인허가 과정에서 지방자치단체의 조례에서는 화학물질 안전관리계획의 수립 및 공개 그리고 화학물질 안전관리 보고서 등을 작성하여 공개하도록 하고 있다. 환경의 문제는 중앙보다는 지방에서 보다 체험적으로 다가 오기 때문에 지방자치단체의 조례에서 보다 적극적으로 대응하고 있는 것으로 사료된다.

두고는 있으나 국민의 건강과 안전을 위한 환경정보의 공개라는 취지에 비추어 볼 때 대단히 부족하다.

47) 이와 관련하여 화학물질의 배출량조사 및 산정계수에 관한 규정[시행 2015.1.1.] [환경부고시 제2014-255호, 2014.12.31., 일부개정]이 마련되어 있다. 제1조(목적) 이 규정은 화학물질관리법 제11조 및 같은 법 시행규칙 제5조의 규정에 의한 화학물질의 배출량조사 및 산정계수에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

IV. 유럽과 독일에 있어서 환경정보의 공개 및 전파

환경정보의 공개와 관련하여서는 이미 유럽이나 독일 등 선진국들에서 산업화를 통한 환경오염의 심화와 이에 대한 대처방안의 강구들을 고심하면서 논의가 전개되었다. 다음에서는 유럽의 환경정보공개지침과 오르후스협약 그리고 독일의 환경정보법 등에 대해서 살펴봄으로서 우리나라의 환경정보공개에 대한 체계구축에 시사점을 얻고자 한다. 여기서 특히 유럽과 독일에 대해서 집중적으로 고찰하는 이유는 우리의 법제가 이로부터 커다란 영향을 받고 있기 때문이다.

1. 유럽환경정보공개지침과 오르후스협약의 영향

독일에서는 이미 1994년 7월 8일에 환경정보에의 자유로운 접근에 대한 유럽지침(Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990)⁴⁸⁾의 이행을 위해서 환경정보법(Umweltinformationsgesetz)을 제정하였다.⁴⁹⁾ 독일 정부와 입법자들은 유럽의 환경정보공개지침에 대해서 공개적으로 반대하지는 아니하였지만 회의적이었다. 왜냐하면 유럽지침이 독일행정의 전통인 비밀주의(Tradition der geheimen Verwaltung)와 너무나 커다란 간격이 있었기 때문이다.⁵⁰⁾ 1976년 제정된 연방행정절차법이 행정절차 참가자의 제한된 서류열람원칙을 통해서 비밀주의를 어느 정도 상대화하기는 하였으나, 여전히 행정에 있어서 무게중심은 공개의 제한과 행정정보의 비밀유지에 두고 있었다. 이러한 기초하에서 제정된 1994년 독일 환경정보법은 유럽지침의 정신에 반하는 방향으로 대단히 제한적으로 운용되었기에, 유럽법원은 유럽계약위반절차

48) RICHTLINIE DES RATES vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt(90/313/EWG) Artikel 1 Ziel dieser Richtlinie ist es, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

49) Hong, Gang-Hoon, Die Möglichkeit eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes in Deutschland - UIG, IFG und VIG im Vergleich(독일에서의 통합적 정보접근법의 가능성 - 환경정보법(UIG), 정보자유법(IFG) 및 소비자정보법(VIG)의 비교), 공법학연구 12권 제4호, 2011/11, S. 374.

50) Wegener, Bernhard, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 609.

에서 독일연방정부에 대해서 적응조치를 취할 것을 명령하기까지 이르게 되었다.⁵¹⁾ 유럽 환경정보공개지침과 유럽법원의 판결 그리고 통독의 과정에서 제기된 투명성의 요청으로부터 시작하여 정보의 공개가 독일에서도 더욱 더 세력을 얻게 되었는데, 결국 독일은 유럽법원의 명령에 부합하기 위하여 2005년에 새로운 환경정보법을 제정하기에 이르렀다. 이러한 새로운 환경정보법의 제정에는 유럽정보공개지침과 더불어 오르후스 협약⁵²⁾의 영향도 크다.⁵³⁾ 오르후스협약은 정보에의 접근, 결정과정에서의 참여 등을 통하여 투명성과 신뢰성을 고양함으로써 환경분야에 있어서 협치(governance)를 추구하는 다자간 협약이며, 현재뿐만 아니라 미래세대의 공중에게 알권리와 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다. 오르후스협약은 세가지 내용을 중심으로 하는데 이를 오르후스협약의 세기둥(Die drei Säulen der Aarhus-Konvention)이라고 하고 있으며, 첫째, 환경정보에의 접근, 둘째, 환경과 관련

51) EuGH, 09.09.1999 - C-217/97, Urteil der 6. Kammer vom 9. September 1999: 1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Gedankenstrich und Unterabsatz 2 sowie Artikel 5 der Richtlinie verstoßen, daß sie -einen Anspruch auf Zugang zu Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens nicht gewährt, soweit die Informationen der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen; -im Umweltinformationsgesetz nicht vorgesehen hat, daß Informationen über die Umwelt auszugsweise übermittelt werden, sofern die Angaben ausgesondert werden können, die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt aufgeführte Schutzgüter berühren, und -die Entrichtung einer Gebühr nicht auf die Fälle beschränkt, in denen tatsächlich eine Übermittlung von Informationen stattgefunden hat.

52) Aarhus Convention: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters: 1998. 6. 25. 덴마크의 오르후스(Aarhus)에서 체결되어서 2001. 10. 30부터 발효하였으며, 환경문제에 있어서 정보에의 접근, 결정과정에서의 참여 그리고 사법에의 접근에 대한 협약이다. 2013년 5월 현재 EU 및 45개 국가에 의하여 인준되었다.

53) Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 610. Aarhus Convention Article 4 ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION 1. Each Party shall ensure that, subject to the following paragraphs of this article, public authorities, in response to a request for environmental information, make such information available to the public, within the framework of national legislation, including, where requested and subject to subparagraph (b) below, copies of the actual documentation containing or comprising such information: (a) Without an interest having to be stated; (b) In the form requested unless: (i) It is reasonable for the public authority to make it available in another form, in which case reasons shall be given for making it available in that form; or (ii) The information is already publicly available in another form.

된 결정과정에서의 공중참여, 그리고 셋째, 환경문제에 있어서 사법예의 접근이 그 세가지이다.⁵⁴⁾ 오르후스협약은 환경적 규제에 있어서 직접적인 내용을 규정하기 보다는 오히려 환경정보에의 접근, 환경과 관련하여 중요한 결정과정에서의 공중의 참여와 같이 절차적 체제의 정비를 통한 환경보호를 추구하고 있다고 할 수 있다.

오르후스협약에서 먼저 제2조 제3호에서 환경정보에 대한 개념규정을 두고 있는데⁵⁵⁾, 이는 다음에서 보는 오르후스조약의 적용에 대한 유럽명령(EG Verordnung) Nr. 1367/2006⁵⁶⁾상 환경정보의 개념과 유사하다고 볼 수 있다. 이러한 환경정보에 대한 개념규정은 이미 유럽지침 90/313/EWG 제2조 a)에서 규율⁵⁷⁾되고 있던 것을

54) Aarhus Convention: Article 1 OBJECTIVE In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.

참고로 독일에서는 2006. 12. 15. 환경구제법이 시행됨으로써 오르후스협약의 세가지 기둥들에 대한 이행규범들이 제정되었다. 첫째 기둥인 정보에의 접근은 ‘환경정보에 관한 유럽지침(2003/4/EG)’ 및 독일의 연방환경정보법(UIG)의 개정을 통해서, 둘째 기둥인 결정과정에서의 공중참여는 ‘환경문제에 있어서 공중참여에 관한 유럽지침(2003/35/EG)’ 및 환경문제에서의 공중참여에 관한 법률(Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)을 통해서, 그리고 셋째 기둥인 사법예의 접근은 ‘환경문제에 있어서 공중참여에 관한 유럽지침(2003/35/EG)’ 및 독일 환경구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)의 제정을 통해서 이행되었다.

55) Aarhus Convention: Article 2 DEFINITIONS 3. “Environmental information” means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on: (a) The state of elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements; (b) Factors, such as substances, energy, noise and radiation, and activities or measures, including administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes, affecting or likely to affect the elements of the environment within the scope of subparagraph (a) above, and cost-benefit and other economic analyses and assumptions used in environmental decision-making; (c) The state of human health and safety, conditions of human life, cultural sites and built structures, inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment or, through these elements, by the factors, activities or measures referred to in subparagraph (b) above;

56) VERORDNUNG (EG) Nr. 1367/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

계수한 것이라고 볼 수 있다.

오르후스협약의 ‘환경정보로의 접근’과 관련하여 제4조와 제5조에서 규율하고 있는데, 제4조는 이른바 수동적 정보접근이라고 할 수 있고 제5조는 능동적 정보접근이라고 할 수 있다.⁵⁸⁾ 전자는 통상적으로 공행정주체가 수집하여 보관하고 있는 환경정보들에 대해서 일반공중의 신청에 의하여 공개되는 것이라면, 후자는 공행정주체가 환경정보를 적극적으로 수집하고 전파할 의무를 부담하도록 하는 것이다. 공행정주체가 환경에 대한 정보를 많이 수집하고 적극적으로 전파할수록 환경정보가 가지는 의미를 고양할 수 있기 때문이다.

EU는 오르후스협약을 준수하기 위하여 2003년 1월 28일에 일반공중의 환경정보에 대한 접근에 대한 환경정보지침(Richtlinie 2003/4/EC)⁵⁹⁾을 제정하였다. 동 지침에 의거하여 오르후스 협약은 준수검토체제를 가지는데, 이를 위해서 오르후스협약준수위원회(Aarhus Convention Compliance Committee)가 설치되었다. 동 지침은 환경정보의 범위를 ‘환경요소’, ‘환경에 부정적으로 영향을 미치는 요인’, ‘환경보호를 위한 조치와 활동 및 환경요소와 환경요인에 영향을 미치는 조치’, ‘환경법제의 이행상황’, ‘환경의사결정에 사용된 분석과 가정’ 그리고 ‘인간의 건강과 삶에 관한 사항’으로 구체화하고 있다. 유럽지침 Richtlinie 2003/4/EC상의 환경정보의 범위를 살펴보면 다음과 같다.

57) 90/313/EWG Artikel 2 Im Sinne dieser Richtlinie gelten als a) „Informationen über die Umwelt“ alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.

58) 보다 자세한 내용은 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 - 오르후스협약 제1기등의 내용과 시사점, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007, 341면 이하 참조.

59) “Directive 2003/4/EC of the European Parliament and the Council of 28 January 2003 on Public Access to Environmental Information and Repealing Council Directive 90/313/EEC”, Official Journal of the European Union, L 41/28(14.2.2003), Art.2(1). (이하 Directive 2003/4/EC).

동 지침을 Richtlinie 2003/4/EG로 표기하기도 하는데, 이른 독일어 표기에 따르는 것임. Richtlinie 2003/4/EG는 Richtlinie 90/313/EWG(=90/313/EEC)을 폐기함.

환경정보에 대한 공공접근에 관한 지침상의 환경정보의 범위 ⁶⁰⁾	
a)	공기, 대기, 물, 토양, 대지, 풍경, 습지, 해안 및 해양지역을 포함한 자연생활권, 유전자변형생물체를 포함하는 생물학적 다양성과 같은 환경의 구성요소의 상태 및 이러한 구성요소들 상호간의 상호작용
b)	a)에 규정된 환경요소에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 물질, 에너지, 소음, 방사능 또는 방사능폐기물을 포함한 폐기물, 이미씨온, 배출 및 기타 방출과 같은 요인들
c)	a)와 b)에 규정된 요소 내지 요인에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 행정적 조치들을 포함하는 정책, 법제, 계획, 프로그램, 환경협정 및 기타 조치들 및 그러한 요소들을 보호하기 위하여 고안된 조치들 또는 기타 활동들
d)	환경법제의 이행에 관한 보고서
e)	c)에 규정된 조치와 활동들의 골격 내에서 사용되어지는 비용-편익 및 다른 경제적 분석이나 가정들
f)	먹이 사슬의 오염, 인간 생활의 조건, 문화 공간 및 건축물을 포함하는 인간 건강 및 안전의 상태, 내지 a)에 언급된 환경요소들의 상태 또는 그러한 요소들을 통하여 b)와 c)에 언급된 요인, 조치 또는 활동과 관련이 있거나 있을 수 있는 인류문명과 건축물에 관한 상태

60) Richtlinie 2003/4/EC Article 2 Definitions 1. ‘Environmental information’ shall mean any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on:

- (a) the state of the elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites including wetlands, coastal and marine areas, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements;
- (b) factors, such as substances, energy, noise, radiation or waste, including radioactive waste, emissions, discharges and other releases into the environment, affecting or likely to affect the elements of the environment referred to in (a);
- (c) measures (including administrative measures), such as policies, legislation, plans, programmes, environmental agreements, and activities affecting or likely to affect the elements and factors referred to in (a) and (b) as well as measures or activities designed to protect those elements;
- (d) reports on the implementation of environmental legislation;
- (e) cost-benefit and other economic analyses and assumptions used within the framework of the measures and activities referred to in (c); and
- (f) the state of human health and safety, including the contamination of the food chain,

그리고 오르후스협약에 대한 키에프부속의정서(Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the Aarhus Convention)가 2003. 5. 21. 당사국임시총회에서 채택되었다.⁶¹⁾ 키에프의정서는 오염물질 방출 및 운송 등록(Pollutant Release and Transfer Registers: PRTRs)에 대한 법적으로 구속력이 있는 첫 국제적 수단이다. 키에프의정서의 목적은 통일적이고도 전국적인 오염 물질 방출 및 운송등록(PRTRs)의 확립을 통해 정보에 대한 대중참여를 증진시키는 것이다.⁶²⁾

2006년 9월 6일에는 유럽연합의 기관이나 시설들도 오르후스조약의 적용에 대한 유럽명령(EG Verordnung) Nr. 1367/2006이 제정되었다. 동명령이 제정된 목적은 유럽공동체의 기관에 수집되거나 작성된 환경정보에 대한 접근을 위한 일반공중의 권리를 보장하고 이러한 권리의 행사를 위한 기본적 조건과 실행가능한 방안을 규정하고, 가능한 한 광범하고도 체계적으로 이용되고 확산될 수 있도록 환경정보가 점차적으로 공개적으로 접근이 가능하고 확산되는 것을 보장하고, 환경관련 계획들과 프로그램에 있어서 일반공중의 참여가 가능하고, 환경사안에 있어서 유럽공동체 차원에서 법원에서의 접근이 동규정에 규정된 조건들로 보장되는 것이다(제1조). 동명령 제2조에서는 환경정보(Umweltinformationen)에 대한 개념규정이 되어 있는데, 대단히 중요한 정의라고 사료된다⁶³⁾: 환경정보는 서면, 도면, 음성, 전자 또는 그 밖의 매체상에 다음과 같은 모든 정보들이다: i) 대기, 공간, 수자원, 토양, 토지, 풍경과 같은 환경구성 요소에 대한 상태, 습지, 해안, 해양영역을 포함하는 자연적인 생활공간, 생물다양성과 유전자원이 생물체 및 그 구성요소들 및 이러한 구성요소들 상호간의 교호작용 그리고 자연적 생활공간, 환경구성요소에 대한 상태 ii) i)에서 언급된 환경구성요소들에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 물체, 에너지, 소음, 광선 또는 폐기물을 포함하는 폐기물, 이미찌온, 배출 또는 그 밖의 환경에의 노출 등과 같은 요소들 iii) i) ii)에 언급된 구성요소들 내지 요소들에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 정치, 법규정들,

where relevant, conditions of human life, cultural sites and built structures inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment referred to in (a) or, through those elements, by any of the matters referred to in (b) and (c).

61) 키에프의정서의 당사자는 오르후스협약의 당사자일 필요는 없는 고로 누구나 당사자가 될 수 있다.

62) http://en.wikipedia.org/wiki/Aarhus_Convention.

63) VERORDNUNG (EG) Nr. 1367/2006 Artikel 2 d) „Umweltinformationen“ … .

계획들, 프로그램들, 환경협약들 및 활동들과 같은 행정작용을 포함하는 조치들 및 이러한 구성요소들을 보호하는 조치들이나 활동들 iv) 환경법의 이행에 대한 보고서들 v) iii)에서 언급된 조치들이나 활동들의 차원에서 사용되어지는 비용-편익분석과 그 밖의 경제적 분석과 추정 vi) 경우에 따라서는 생활양식의 순환에 있어서 오염을 포함하는 인간적 건강이나 안전, 인간적 생활을 위한 조건들, 및 문화유적과 건축물들이 i)에서 언급된 환경구성요소의 상태에 의하여 또는 ii) iii)에서 언급된 요소들, 조치들 또는 활동들에 의한 영향을 받았거나 받을 가능성이 있는 상태.

오르후스조약의 적용에 대한 유럽명령(EG Verordnung Nr. 1367/2006)상의 환경정보의 범위	
i)	대기, 공간, 수자원, 토양, 토지, 풍경과 같은 환경구성요소에 대한 상태, 습지, 해안, 해양영역을 포함하는 자연적인 생활공간, 생물다양성과 유전자원이 생물체 및 그 구성요소들 및 이러한 구성요소들 상호간의 교호작용 그리고 자연적 생활공간, 환경구성요소에 대한 상태
ii)	i)에서 언급된 환경구성요소들에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 물체, 에너지, 소음, 광선 또는 폐기물을 포함하는 폐기물, 이미썩은, 배출 또는 그 밖의 환경에의 노출 등과 같은 요소들
iii)	i) ii)에 언급된 구성요소들 내지 요소들에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 정치, 법규정들, 계획들, 프로그램들, 환경협약들 및 활동들과 같은 행정작용을 포함하는 조치들 및 이러한 구성요소들을 보호하는 조치들이나 활동들
iv)	환경법의 이행에 대한 보고서들
v)	iii)에서 언급된 조치들이나 활동들의 차원에서 사용되어지는 비용편익분석과 그 밖의 경제적 분석과 추정
vi)	경우에 따라서는 생활양식의 순환에 있어서 오염을 포함하는 인간적 건강이나 안전, 인간적 생활을 위한 조건들, 및 문화유적과 건축물들이 i)에서 언급된 환경구성요소의 상태에 의하여 또는 ii) iii)에서 언급된 요소들, 조치들 또는 활동들에 의한 영향을 받았거나 받을 가능성이 있는 상태

Seveso-III-Richtlinie⁶⁴⁾은 오르후스 협약과 유럽연합 지침의 내용을 계승하면서

64) RICHTLINIE 2012/18/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des

유해한 물질이 관련된 중대한 사고의 위험을 대비하기 위한 것으로서 특히 화학물질에 관한 환경정보의 공개 및 일반공중의 참여를 규정하고 있는 점에 그 의의가 있다. Seveso-III-Richtlinie 제14조에 따르면 회원국들은 부록 V에 따른 자료들이 공중에 의해서 상시적으로 또한 전자적 방법으로 접근 가능하도록 하여야 하며, 정보들은 적기에 그리고 최신의 것으로 갱신되어야 한다.⁶⁵⁾ 회원국들은 관할행정청이 투명성의 요청에 있어서 세베소 지침에 의하여 존재하게 된 모든 정보들을 사인이나 법인의 신청이 있는 경우에 Richtlinie 2003/4/EG에 따라서 제공하도록 보장하여야 한다.⁶⁶⁾

환경정보의 공개와 관련한 환경정보자유(Umweltinformationsfreiheit)는 유럽법적으로뿐만 아니라 오르후스협약에서 국제법적으로 기속적으로(verbindlich) 규정되었고 이러한 기속적인 규정에 의거하여 국내의 입법자를 통한 잠재적인 제한 및 국내의 법적용과 사법으로부터 보호된다. 이제부터는 국제법 내지 유럽법으로부터 국내법에 대해서 심도있는 입법자극(wesentliche Rechtssetzungsimpulse)이 발생할 뿐만 아니라, 국제법과 유럽법은 형성된 규범적 기준들에 대한 국내법적인 일방적 변경에 대항하여 방어막을 형성하게 된다.⁶⁷⁾

환경정보에 대한 공개와 관련하여 유럽인권법원(EGMR: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)은 1998년 „Guerra ua gegen Italien“ 결정에서 유럽인권협약(EMRK: Europäische Menschenrechtskonvention⁶⁸⁾) 제10조로부터 정보접근권을 도출하는 것에 대해서 소극적인 입장이었다. „Guerra ua gegen Italien“ 사

Rates(Seveso-III-Richtlinie).

문병호, 유럽연합의 세베소 지침 III(Seveso-Richtlinie III)과 리스크관리체계(Risikom anagem entsystem) - 화학물질 정보공개 및 공공참여 등을 중심으로 -, 환경법연구 제37권 2호 (2015/08), 209면: Seveso 지침 III은 크게 위험물질을 취급하는 업체 운영자의 주된 의무와 회원국의 주된 의무, 시민의 권리로 구성되어 있고 각자의 의무사항들을 상세히 규정하고 있다.

65) Seveso-III-Richtlinie Artikel 14 Unterrichtung der Öffentlichkeit (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Angaben gemäß Anhang V der Öffentlichkeit ständig zugänglich sind, auch auf elektronischem Weg. Die Informationen werden gegebenenfalls und auch im Fall von Änderungen gemäß Artikel 11 auf dem neuesten Stand gehalten.

66) Seveso-III-Richtlinie Artikel 22 Zugang zu Informationen und Vertraulichkeit (1) Die Mitgliedstaaten veranlassen, dass die zuständige Behörde im Interesse der Transparenz jegliche gemäß dieser Richtlinie vorliegende Information jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag gemäß der Richtlinie 2003/4/EG zur Verfügung stellen muss.

67) Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 610.

68) Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

안에서는 40명의 여성들이 인근의 화학공장의 유해한 환경영향에 대해서 충분하게 고지를 받지 못했다는 것을 이유로 제소하였고, 청구인들은 유럽인권협약 제10조 제1항⁶⁹⁾이 환경에 대한 위협을 묘사하는 산업적 및 기타의 활동의 영향과 관련된 정보의 고지에 대한 주민의 권리를 보장하며, 동 조항으로부터 그러한 정보를 수집하고, 가공하고 그리고 전파할 국가의 의무가 도출된다고 하였지만, 유럽인권법원은 동조항은 국가에 대해서 국민이 정보를 수령하는 것을 방해하는 것을 금지하기는 하지만 국가에게 스스로 정보를 수집하고 전파할 의무를 지우는 것은 아니라는 이유로 청구를 기각하였다.⁷⁰⁾ 2009년 „Társaság a Szabadságjogokért gegen Ungarn“⁷¹⁾ 사안에서 유럽인권법원은 그의 견해를 변경하였고, 정보의 자유에 대해서 보다 넓게 보기 시작하였는데, 유럽인권협약 제10조 제1항으로부터 국가의 공무소에 대한 국민의 정보접근권을 인정하였다. 본 사안에서 헝가리의 사단법인이 새로운 마약입법의 적법성에 대한 헝가리 헌법재판소에서의 헝가리 국회의원이 제기한 이의제기에 대한 정보제공이 거부된 후 제소하였다. 유럽인권법원은 정보가 공공의 논의를 위하여 중요한 정보라면 동조항으로부터 청구인에게 국가의 정보에 대한 접근권이 부여된다고 결정하였다.⁷²⁾ 2013년 비등록조직이 세르비아의 비밀정보국의 정보를 구하는 „Jugendinitiative für Menschenrechte gegen Serbien“⁷³⁾ 사안에서 유럽인권법원은 정보접근이 법적으로 허용되어 있음에도 불구하고 행정청이 정보접근을 거부하는 것은 유럽인권협약 제10조 제1항에 의거한 정보접근권의 침해를 의미한다고 결정하였으며, 법적으로 허용되는 공적 정보에 대한 접근청구권이 법적인 근거도 없이 거부된다면, 비등록조직이 공공의 감시자(public watchdog)로서의 임무를 적절하게 수행할 수 없다고 보았다. 유럽인권법원은 공적 정보에의 접근권이 국내법으로 제한될 수는 있으나, 법적인 제한사유 없이 정보를 제공하지 아니하는 것은 제10조 제1항에

69) EMRK ARTIKEL 10 Freiheit der Meinungsäußerung 1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

70) EGMR 14967/89.

71) EGMR 37374/05.

72) EGMR 37374/05 Rn. 35.

73) EGMR, Urt. v. 25.6.2013 - 48135/06, BeckRS 2014, 82041.

대한 침해를 의미한다고 결정하였다.⁷⁴⁾ 유럽인권법원은 정보가 제공되기 전에 예를 들면 개인정보자료가 비식별되도록 가공되어야만 하는 경우에도 정보접근권이 존재한다고 결정하였다.⁷⁵⁾

2. 독일의 환경정보법

독일은 오르후스 협약과 그에 따른 유럽지침(Richtlinie 2003/4/EG)을 이행하기 위하여 2005년에 새로운 환경정보법(Umweltinformationsgesetz: UIG)을 제정하였다. 독일의 법발전에 있어서 환경정보자유 및 정보접근자유 등은 민주적 기본권으로 이해되고 있으며, 기본법 제5조 제1항 제1문⁷⁶⁾에 보장된 표현의 자유(Informationsfreiheit)의 방어권적 해석으로부터 환경정보의 공개를 구하는 기본권적인 청구권이 발생한다는 것이 법학자들의 점차적인 지지를 받고 있다.⁷⁷⁾ 다만, 연방헌법재판소 및 연방행정법원은 지금까지 그러한 청구권을 부인하거나 제한적으로 보고 있다.⁷⁸⁾ 환경정보법은 연방과 연방의 공법상 법인의 정보제공기관에 대해서만 적용된다.⁷⁹⁾

독일 환경정보법은 5개의 장, 총 14개의 조문으로 이루어져 있는데 이에 대한 목차는 다음과 같다:

⁷⁴⁾ EGMR, Urt. v. 25.6.2013 - 48135/06, BeckRS 2014, 82041 Rn. 24, 25.

⁷⁵⁾ EGMR 39534/07 Rn. 46, 47.

⁷⁶⁾ GG Art 5 (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

⁷⁷⁾ Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 610.

⁷⁸⁾ Wirtz, Sonja/Brink, Stefan, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit Kennt das Grundgesetz ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen? NVwZ 2015, S. 1170 f.
BVerfGE 27, 71 (83) = NJW 1970, 235; BVerfG, NJW 1986, 1243 = NVwZ 1986, 462.
BVerwG, NJW 2014, 1126 = DVBl 2014, 587 Rn. 19 f.

⁷⁹⁾ UIG § 1 (2) Dieses Gesetz gilt für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

주(Land)의 환경정보와 관련하여서는 주(Land)에게 입법권이 있다. 그리하여 주의 입법권에 의거하여 주환경정보법이 제정되어 있다.

제1장 일반규정들(Allgemeine Vorschriften): 제1조 법률의 목적, 적용범위(Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich), 제2조 개념정의(Begriffsbestimmungen),

제2장 정보접근신청(Informationszugang auf Antrag): 제3조 환경정보에로의 접근 신청(Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen), 제4조 신청과 절차(Antrag und Verfahren), 제5조 신청의 거부(Ablehnung des Antrags), 제6조 권리보호(Rechtsschutz), 제7조 환경정보에의 접근의 지원(Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen),

제3장 거부이유(Ablehnungsgründe): 제8조 공익의 보호(Schutz öffentlicher Belange), 제9조 기타 이익의 보호(Schutz sonstiger Belange),

제4장 환경정보의 전파(Verbreitung von Umweltinformationen): 제10조 일반공중에 대한 알림(Unterrichtung der Öffentlichkeit), 제11조 환경상태보고(Umweltzustandsbericht),

제5장 맺음규정(Schlussvorschriften): 제12조 수수료와 비용(Gebühren und Auslagen), 제13조 감시(Überwachung), 제14조 벌칙(Ordnungswidrigkeiten).

독일 환경정보법에 있어서 특히 중요한 내용들을 고찰하여 보면 다음과 같다: 법 제2조 제1항에서 환경정보의무기관(Informationspflichtige Stellen)은 정부, 공행정기관, 이러한 기관을 조연하는 위원회도 이들 기관의 일부로 취급된다. 다만, 연방최고행정청이 입법 활동을 하는 한, 그리고 법원이 공행정을 수행하지 않는 한은 이로부터 제외된다. 환경정보의무기관에는 사법상의 자연인이나 법인도 환경과 연관이 있는 특히 환경관련 생존배려임무와 동시에 연방이나 공법상의 법인의 감독을 받는 공적 임무를 수행하거나 공역무를 제공하는 한 포함된다.⁸⁰⁾ 환경정보의무기관의 범위에 있어서 공적 임무 내지 공역무를 수행하는 사인이나 사법인도 포함시키고 있는 점에서 그 범위가 비교적 확장되어 있다고 할 수 있다.⁸¹⁾

⁸⁰⁾ § 2 Begriffsbestimmungen (1) Informationspflichtige Stellen sind 1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. ... 2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, (die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

동법상의 환경정보란 제2조 제3항에 규정되어 있는데, 유럽명령상의 환경정보와 대동소이하다. 보존의 방법과는 무관하게 다음에 대한 모든 DATA들이 환경정보이다. 1. 환경구성요소의 상태, 2. 물질, 에너지, 소음, 광선, 폐기물과 같은 요소들, 3. 제1호의 환경구성요소나 제2호의 요소들에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 조치들이나 활동들, 제1호의 환경구성요소의 보호를 목적으로 하는 정치적 구상, 법적 규정, 행정규칙, 협약, 환경협정, 계획 그리고 프로그램 등과 같은 조치들이나 활동들, 4. 환경법의 이행에 대한 보고서들, 5. 제3호의 조치나 활동들을 준비하거나 실행하기 위하여 사용되어진 비용 편익 분석 또는 그 밖의 경제적 분석이나 가절들 그리고 6. 인간적 건강과 안전의 상태, 제1호상의 환경구성요소의 상태에 의하여 또는 제2호와 제3호상의 요소들이나 조치들이나 활동들에 의하여 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 한 인간의 생활조건들, 문화유적 그리고 건축물들. 여기에 생필품의 생산과정 (Lebensmittelkette)의 오염도 포함된다.⁸²⁾ 환경정보에 있어서 그 정보에 포함되는 범주가 상당히 광범하게 설정되어 있어서 이러한 정보에 대해서 접근하는 경우에는 환경적 오염이나 환경사고에 대한 대처가 고양될 수 있을 것이다.

법 제2조 제4항에서는 환경정보의무기관이 환경정보가 환경정보의무기관에 존재하거나 또는 환경정보의무기관을 위해서 준비되는 경우에는 환경정보를 처리하는 (verfügen) 것으로 의제하고 있다.

법 제3조 제1항에서 모든 사람은 법적 이익을 제시할 필요가 없이(ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen) 이 법률에 의거하여 환경정보의무기관이 처리하는 환경정보에 대하여 자유로운 접근 청구권을 가진다고 규정하고 있다. 환경정보에의 접근은 정보의 제공, 서류의 열람, 또는 그 밖의 방법으로 이루어질 수 있으며, 정보에의 접근을 특정한 방식으로 이루어지도록 신청하는 경우에는 중요한 이유가 있는 경우에만 다른 방식으로 이루어질 수 있다. 중요한 이유로 특히 대단히 높은

81) VG Berlin, LKV 2013, 279 = BeckRS 2013, 45721: 결과적으로 베를린행정법원은 독일철도 프로젝트건설 유한회사(DB ProjektBau GmbH)를 환경정보법 제2조 제1항 제2호의 정보의무자로 보았다.

82) UIG § 2 Begriffsbestimmungen (3) Umweltinformationen sind ...
유럽명령상 환경정보의 개념은 독일어로 된 명령으로부터 번역한 것이어서 해석상 영어로부터의 번역과는 다소간 차이가 있을 수 있으나 큰 범위에서는 환경정보의 개념을 파악하는데 지장이 있을 정도는 아니라고 사료된다.

행정비용도 포함된다(제3조 제2항 제3문). 통상적으로 환경정보는 신청으로부터 1개월 또는 환경정보가 광범하고 복잡한 경우에는 2개월 내에 처리되어야 한다(법 제3조 제3항). 환경정보에 대한 접근도 다른 공공정보와 마찬가지로 기본법상의 알권리를 보장하는 차원에서 직접적인 권리침해 내지 법적인 이익을 주장하지 아니하고서도 가능하다.

환경정보의 신청은 어떠한 환경정보를 원하는지 특정되어야 한다(법 제4조 제2항 제1문). 환경정보에의 접근이 신청된 방식과 다르게 처리되는 경우에는 일개월 이내에 이유를 부기하여 통지되어야 한다(법 제4조 제4항). 환경정보가 광범하고 복잡한 경우에는 2개월 내에 처리되어야 하는 경우에는 늦어도 일개월 이내에 이유를 부기하여 통지되어야 한다(법 제4조 제5항).

신청이 전부 또는 일부 거부되는 경우에는 처리기간 내에 신청인에게 통지되어야 한다. 환경정보에의 접근이 다른 방식으로 이루어지는 경우 또는 신청인이 정보접근을 다른 방식으로 할 것을 지시하는 경우에는 거부한 것으로 본다(법 제5조 제1항 제2문). 거부의 이유가 법 제8조와 제9조에 기초한다면, 이와 관련이 없는 정보로서 분리가 가능한 경우에는 그러한 정보에의 접근이 가능하여야 한다(법 제5조 제3항).

권리구제는 행정법적인 길이 열려 있으며, 법 제2조 제1문 제1호의 정부, 공행정기관, 위원회 등의 환경정보의무기관의 결정에 대하여는 그러한 결정이 연방최고행정청에 의하여 이루어진 경우에도 행정법원법 제68조로부터 제73조에 의거한 행정심판절차를 거쳐야 한다(법 제6조 제2항).

법 제2조 제1항 제2호에 규정된 환경정보의무기관이 신청을 충족시키지 못하였다고 판단하는 경우에는 신청인은 당해 기관에 다시 한 번 더 심사하도록 요청할 수 있다. 이러한 재심사요청은 소제기를 위한 전제조건은 아니다. 환경정보의무기관을 감시하는 기관에 대한 소제기는 배제된다(법 제6조 제3항).

환경정보의무기관은 자신이 처리할 수 있는 환경정보로의 접근을 쉽게 하기 위하여 예를 들면 전자적 데이터뱅크로 수집하는 등의 조치들을 취하여야 한다(법 제7조 제1항). 이와 관련하여 앞으로 보다 정치한 데이터분류 내지 이용촉진조치가 지속적으로 취해져야 할 것이다. 환경정보의무기관은 정보에의 접근을 쉽게 하기 위하여 다음 각호와 같은 실제적인 조치(praktische Vorkehrungen)들을 취하여야 한다: 1. 담당자 또는 정보담당기관의 지명, 2. 처리할 수 있는 환경정보에 대한 목록의 공표, 3. 공개적

으로 접근가능한 정보망과 데이터뱅크의 설치, 또는 4. 행정청 관할에 대한 정보의 공표(법 제7조 제2항). 환경정보의 담당주체에 대한 고지 및 소지하고 있는 환경정보에 대한 목록의 공표 등이 이용의 편의를 촉진하는데 크게 도움이 될 것이다.

법 제8조에서는 공익을 규정하여, 환경정보의 공표가 다음 각호에 규정된 사항에 대하여 부정적인 영향을 끼치는 경우에는, 공개에 대한 공익이 우위에 있지 아니하는 한(*es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt*), 신청이 거부될 수 있다: 1. 국제관계, 국방 또는 공공의 안전에 중요한 보호법익들, 2. 환경정보의무기관의 조언의 신뢰성, 3. 계속중인 재판절차의 진행, 공정한 절차를 위한 특정인의 청구, 형사법적 질서위반법적 또는 징계법적 조사의 진행 또는 4. 법 제2조 제3항 제1호 상의 환경과 그 구성요소의 상태 또는 법 제2조 제3항 제6호 상의 보호법익들(법 제8조 제1항). 신청이 다음 각호에 해당하는 경우에는, 공개에 대한 공익이 우위에 있지 아니하는 한, 거부되어야 한다: 1. 명백하게 남용된 신청, 2. 환경정보의무기관의 내부적인 공지에 대한 신청, 3. 환경정보를 처리하지 아니하는 기관에 대한 신청이고 법 제4조 제3항에 의거하여 이송될 수 없는 신청, 4. 방금 작성되어서 아직 완성되지 아니한 서류이거나 아직 미완의 데이터에 대한 신청 또는 5. 너무 불특정적이고 환경정보의무기관의 보완요청에 대해서 적절한 기한 내에 특정되기 어려운 신청(법 제8조 제2항).

법 제9조 제1항에 의하면 다음의 경우에는 관계자가 동의하였거나 공개에 대한 공익이 우위에 있는 경우가 아닌 한 신청이 거부될 수 있다: 1. 정보의 공개를 통해서 개인식별정보가 공개되고 이를 통해서 관계자의 이익이 중대하게 침해될 수 있는 경우, 2. 지적재산권, 특히 저작권이 환경정보에의 접근을 통해서 침해될 수 있는 경우 또는 3. 공개를 통해서 기업비밀 또는 영업비밀에 접근이 가능하게 되는 경우 또는 정보들이 조세비밀 또는 통계비밀에 속하는 경우.

환경정보법 제8조 및 제9에 의하면 공익보호 또는 그 밖의 이익보호를 위하여 원칙적으로 비밀로 유지될 수 있는 환경정보들이라 하더라도, 공개를 위한 공익이 보다 커다면 예외의 예외방식으로 공개될 수 있으므로, 정보자유의 다른 규정들과 달리 환경정보법은 비밀이익과 공개이익의 전적인 형량(*vollumfängliche Abwägung*)을 요구한다. 이러한 형량은 법이론적이고도 법실무적으로 특별한 어려움을 야기하게 되고, 실무적인 조화를 형성하기 위하여 형량의 적절성의 단계에서 형량

과 관련이 있는 다양한 법적 이익들을 전체적인 차원에서 그 장점과 단점들을 고려하여야 한다.⁸³⁾

제3자인 사인(私人)이 법적으로 의무가 없거나 또는 의무화 될 수 없음에도 불구하고 환경정보의무기관에게 제공한 환경정보들이 그 공개로 그 제3자의 이익에 불리한 영향을 끼치는 경우에는, 공개에 대한 공익이 우위에 있지 아니하는 한(es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt), 그 제3자의 동의가 없이는 타인에게 접근이 가능하도록 되어서는 아니된다(법 제9조 제2항 제1문). 에미션(Emissionen)에 대한 환경정보에의 접근은 법 제9조 제2항 제1문에 언급된 이유로 거부되어질 수 없다(법 제9조 제2항 제2문).

환경정보의무기관들은 일반 공중을 적절한 범위에서 적극적으로 체계적으로 환경에 대해서 알려야 한다. 이러한 범주에서 환경정보의무기관들은 그들의 임무를 위하여 의미가 있고 처리하고 있는 환경정보들을 전파하여야 한다(법 제10조 제1항). 환경정보에 대한 공법적 질서의 구축에 있어서 이제는 환경정보의 요청에 의한 공개로부터 요청이 없는 경우에도 공개를 하는 방향으로 나아가고 있으며, 나아가 공개에 있어서도 국민에게 보다 편리하고 이용가능성이 편리하도록 설계하는 쪽으로 나아가고 있다. 여기서 한걸음 더 나아가서 환경정보의무기관에게 전파의무까지 부담시키고 있다.

전파하여야 할 환경정보(zu verbreitenden Umweltinformationen)로는 적어도 다음 각호와 같은 정보들이 속한다: 1. 국제법적인 조약의 문헌, 2. 환경과 관련된 정치적 구상(politische Konzepte), 계획들 그리고 프로그램들, 3. 환경정보의무기관에 의하여 전자적 방식으로 작성되었거나 마련된 제1호와 제2호에 따른 법적 규정, 구상, 계획들 그리고 프로그램들의 이행 상황에 대한 보고서들, 4. 환경에 영향을 끼치거나 끼칠 우려가 있는 활동들에 대한 감시로부터 생성된 정보에 대한 데이터 또는 요약본, 5. 환경에 중대한 영향을 미치는 허가결정들과 환경협약들 그리고 6. 환경영향평가법 제11조와 제12조에 의거한 환경영향에 대한 요약적 서술과 평가, 그리고 법 제2조 제3항 제1호 상의 환경구성요소의 관점에서의 위험평가들(법 제10조 제2항).

인간의 건강이나 환경에 대한 직접적인 위협(unmittelbare Bedrohung)의 경우에 환경정보의무기관은 처리하고 있는 정보로서 영향을 받는 일반공중들에게 위협의

⁸³⁾ Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 615.

결과로 인한 손해를 회피하거나 제한할 수 있는 모든 정보들을 직접적으로 그리고 지체없이 전파하여야만 한다; 이것은 이러한 결과와 인간의 활동 또는 자연적 원인으로 인한 것이든 불문하고 타당하다(법 제10조 제5항).

연방정부는 4년이 넘지 아니하는 주기로 정기적으로 연방지역에 대한 환경상태에 대한 보고서(Umweltzustandsbericht)를 공표하여야 한다. 이 보고서에는 환경질과 존재하는 환경부담들에 대한 정보를 포함한다(법 제11조). 이 법률에 근거하여 정보의 제공에 대해서는 수수료와 비용(Gebühren und Auslagen)이 징수된다(법 제12조 제1항). 수수료는 행정부담(Verwaltungsaufwand)을 고려하면서 정보청구가 효율적으로 이루어질 수 있도록 책정되어야 한다(법 제12조 제2항). 제13조 제1항에 의하면, 연방 또는 연방의 감독하에 있는 공법인에 대한 법 제2조 제2항 상의 통제를 수행하는 통제공행정기관(Die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung)이 법 제2조 제1항 제2호의 사적인 환경정보의무기관이 이 법률을 준수하는 지에 대해서 감시한다. 법 제2조 제1항 제2호 상의 환경정보의무기관은 통제공행정기관의 요청에 따라서 그 임무수행에 필요로 되는 모든 정보들을 제출하여야 한다(법 제13조 제2항).

3. 소결

이상에서 국제법적으로나 유럽법 나아가 선진국으로서 독일의 경우를 볼 때 우리나라도 정보 중에서도 특히 환경정보와 관련하여 환경정보의 공개가 필요하다. 우리나라에도 정보 중에서도 환경정보를 규율하는 법률들이 상기에서 고찰한 바와 같이 없는 것은 아니지만 하나의 통일적인 법적 체제를 형성하지는 못하고 있는 듯 하다.⁸⁴⁾ 환경정보에 대하여 통일된 법적 관리체제를 구축하기 위하여는 환경정보에 대해서 기본의 정보와는 별도로 규율하는 가칭 “환경정보법”의 제정이 요청된다. 우리나라는 아직까지 환경정보를 기타의 공공정보와 별도로 분리하여 다룰 실익을 느끼지 못하고 있으나, 그 동안 발생한 여러 환경오염으로 인한 피해 특히 화학물질의 누출로 인한 사고를 접하면서 환경정보를 하나의 독립된 규율을 필요로 하는 대상으로 삼아야 할 것이고, 환경정보의 관리가 마치 물의 관리 또는 전파의 관리와 같이 중요한 공적

⁸⁴⁾ 박정훈, “미국의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 『환경법연구』 제34권 3호, 2012, 34면 이하.

임무의 하나로서 공법적인 관리체제로 편성하여 다루어야 할 필요성을 느끼게 되었다.

독일에서의 환경정보법제를 고찰하여 보면, 환경정보의무기관에 대한 정의 규정을 두고 있어서 환경정보에 대한 담당기관이 명백하게 설정되어 있다는 것을 알 수 있다. 이로 인하여 어떠한 정보에 대해서 어느 기관이 담당하는가가 명백하게 되어서 환경정보를 이용하는 국민의 입장에서 접근이 용이하다고 볼 수 있다. 그리고 환경정보에 대한 개념규정을 두고 있어서 앞으로 환경정보에 대한 독자적인 접근체계를 구축하는 것이 용이하다. 독일과 비교할 때 일본의 법률에서는 “환경 정보라 함은 사업 활동에 따른 환경 배려 등의 상황에 관한 정보 및 제품 기타 물건 또는 용역 (이하 “제품 등”이라한다)에 따른 환경 부하의 저감에 관한 정보를 말한다”라고 하여 아직까지 독자적인 환경정보법제에 부합되는 환경정보 개념을 설정하지 못하고 있다. 환경정보에 대한 개념 규정이 보다 광범하고 정치하게 설정되어서 국민들이나 주민들이 알고자 하는 환경정보에 대해서 접근할 수 있는 길을 열어 주어야 할 것이다. 환경정보에 대한 공법적 질서의 구축에 있어서 요청되는 환경정보에 대한 법적 체제는 그동안의 공공정보공개법제와는 달리 국민이나 주민의 요청이 없는 경우에도 적극적으로 환경정보를 공개하는 체제를 구축하여야 하며, 나아가 환경정보의무기관들에게 환경정보를 전파하여야 할 의무까지 부담시키고 있는 것이 커다란 특징이라고 할 수 있을 것이다.

V. 환경정보의 적극적 공개로서 환경정보의 전파

환경정보의 공개라고 할 때, 통상적으로는 국민의 알권리와 관련하여 신청에 의거하여 환경정보를 보유하고 있는 기관이 이를 당해 국민에게 공개하는 것으로 이해되어 왔다. 환경정보의 공개와 관련하여 국민의 신청에 따른 정보의 공개의 측면과 이러한 정보공개를 보다 확장하기 위하여 정보보유자의 환경정보의 수집의무에 대해서도 논의가 되었다.⁸⁵⁾ 하지만, 이러한 논의는 여전히 환경정보의 공개라는 소극적인 차원에 머물렀다면, 이제는 환경정보와 관련하여서는 국가나 지방자치단체 그리고 환경정

⁸⁵⁾ 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토 — 환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로 —, 『서울法學』 제21권 제3호, 2014/2, 47면.

보의무자에게 환경정보를 창출할 의무를 부담시킬 뿐만 아니라, 나아가 창출된 환경정보를 전파(Verbreitung)시킬 의무까지 부담시킬 필요가 있다. 이와 관련하여 환경정보는 이제 중요한 공공재(Gemeingut)로서 공법적인 규율의 틀 속에서 포섭되어야 한다. 국가의 안전에 대한 정보도 중요한 정보이듯이 환경정보 역시 국민의 안전과 생존을 위하여 중요한 정보라고 할 수 있다. 국가의 정보업무를 담당하는 국가정보원이 설치되어 있듯이⁸⁶⁾ 환경정보업무를 전적으로 담당하는 조직체의 설치도 검토할 수 있을 것이다. 환경정보는 공법상의 공물 또는 그와 유사한 것으로서 공물법제의 적용도 검토되어 볼 필요가 있을 것이다. 환경정보의 이용과 관련하여 국가나 환경정보보유자는 환경정보의 공용지정 내지 공용개시와 같은 공법적 관리행위를 하여야 할 의무를 부담한다고 볼 수도 있을 것이다.

먼저, 환경정보의 공개를 넘어서 전파로 나아감에 있어서 가장 먼저 요청되는 것이 바로 환경정보에 대한 법적인 개념 정의가 요청된다. 아직까지 우리 법제는 환경정보에 대하여 명확한 개념규정을 두고 있지 아니하여 관찰행정정이 어떠한 정보를 수집하여 관리를 하여야 하는지에 대해서도 불분명하며, 그리고 그러한 정보에 대해서 공개를 하는 경우에 발생할 수 있는 다양한 이해관계의 충돌의 문제에 대해서도 심도 깊게 다루지 못하고 있다. 여기서 독일 환경정보법 상의 환경정보의 개념을 참조하여 우리나라의 환경정보의 개념을 정립할 수 있을 것으로 사료된다.⁸⁷⁾ 그리고 환경정보의 수집에 대한 절차와 관련하여 일반적인 절차규정들을 마련할 필요도 존재한다.

다음으로는, 기왕의 환경과 관련된 정보에 대해서 소극적인 공개에 머물러 있어서 아니될 것이고, 이를 적극적으로 공개하는 방향으로 나아가고 주민들에게 전파하여

86) 국가정보원법 제1조(목적) 이 법은 국가정보원의 조직 및 직무범위와 국가안전보장 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

87) 참조: 독일 환경정보법 제2조 제3항: 보존의 방법과는 무관하게 다음에 대한 모든 데이터들이 환경정보이다. 1. 환경구성요소의 상태, 2. 물질, 에너지, 소음, 광선, 폐기물과 같은 요소들, 3. 제1호의 환경구성요소나 제2호의 요소들에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 조치들이나 활동들, 제1호의 환경구성요소의 보호를 목적으로 하는 정치적 구상, 법적규정, 행정규칙, 협약, 환경협정, 계획 그리고 프로그램 등과 같은 조치들이나 활동들, 4. 환경법의 이행에 대한 보고서들, 5. 제3호의 조치나 활동들을 준비하거나 실행하기 위하여 사용되어진 비용 편익 분석 또는 그 밖의 경제적 분석이나 가정들 그리고 6. 인간적 건강과 안전의 상태, 제1호상의 환경구성요소의 상태에 의하여 또는 제2호와 제3호상의 요소들이나 조치들이나 활동들에 의하여 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 한 인간의 생활조건들, 문화유적 그리고 건축물들. 여기에 생필품의 생산과정(Lebensmittelkette)의 오염도 포함된다.

야 할 의무를 긍정하고자 할 때, 국가나 공공정보보유자에게 환경정보의 전파를 근거 지우는 법적 근거를 어디로부터 도출할 수 있는가가 문제될 수 있다. 이는 헌법과 현행법률의 근거규범으로부터 의무를 도출할 수 있는가가 문제된다. 우선 헌법 제35조 제1항 “① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”을 헌법적인 근거로 제시할 수 있다. 국가의 환경보전을 위한 노력이란 소극적인 조치를 넘어서 적극적인 행위의무를 근거 지운다. 오르후스 협약에 있어서도 공공통신망을 통한 환경정보 보급의무(제5조 제3항) 환경정보에 관한 보고서의 주기적 발행 및 보급의무(제5조 제3항), 국가의 환경정보에 관한 보고서의 발행 및 보급의무(제5조 제4항, 제5항, 제7항, 제9항) 등으로부터 환경정보에 대한 전파를 규율하고 있음을 알 수 있다. 유럽연합의 환경정보공개지침(Richtlinie 2003/4/EG) 제7조 제1항에서도 행정청에게 환경정보를 전자적 데이터뱅크에서 공중이 자유로이 사용하도록 할 의무 및 그것을 적극적이고 체계적으로 보급할 의무를 규정하였으며, Seveso-III-Richtlinie 제14조에 따르면 회원국들은 환경정보에 대해서 공중에 의해서 상시적으로 또한 전자적 방법으로 접근 가능하도록 하여야 할 의무를 부담시키는 점에서 전파의무를 근거지우는 것으로 볼 수 있다. 독일 환경정보법 제1조 제1항에서도 환경정보의 보급을 규율하고 있으며, 제10조에서도 환경정보를 공중이 이해할 수 있고, 쉽게 접근할 수 있는 형태로 보급(Verbreitung)해야 할 정보보유자의 의무를 명시하고 있다. 정보보유자의무는 인간의 건강 또는 환경에 직접적인 위협이 존재하는 경우, 관계인들에게 그러한 위협에 기인하는 손해의 방지 또는 제한조치를 가능하게 할 수 있는 모든 정보를 직접적으로, 그리고 즉시 보급해야 할 의무를 부담한다.⁸⁸⁾ 이러한 경우에 정보보유자의무는 환경정보공개와 비공개사유를 제한적으로 해석하고 적용할 의무를 부담한다.⁸⁹⁾ 동법 제11조에 따라서 연방정부는 4년마다 연방의 영역내에서의 환경의 상황에 관한 보고서를 공표한다라고 규정하여 역시 전파의무를 근거지우고 있다.⁹⁰⁾

우리나라의 환경정보 관련법률들의 고찰을 통해서 이러한 환경정보보유자의 환경

⁸⁸⁾ UIG § 10 Unterrichtung der Öffentlichkeit.

⁸⁹⁾ Scheidler, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen - zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes-, UPR 2006, S. 16.

⁹⁰⁾ UIG § 11 Umweltzustandsbericht.

정보전파의무를 긍정할 수 있는 지 판단할 수 있을 것이다. 정보공개법 제7조(행정정보의 공표 등) 제1항에서 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 정기적으로 공개하여야 하도록 규정하고 있는데, 제1호에서 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보를 들고 있는바, 이러한 정보에는 환경정보도 포함될 수 있을 것이다. 동조 제2항에서는 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다고 규정하고 있는 것으로부터 유추하여 보면, 공공기관의 환경정보에 대한 전파의무를 도출할 수 있을 것이다. 물론 여기서의 환경정보는 공공기관이 보유하고 있는 정보에 한정된다는 점이 지적될 수 있다. 환경정책기본법 제24조 제1항에서 “환경보전에 관한 지식 정보를 보급하고” 규정하고 있는바, 이러한 규정도 전파를 규정하는 범주에 포함될 수 있다. 화관법 제12조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개) 제1항에서는 환경부장관은 화학물질 통계 조사와 화학물질 배출량조사를 완료한 때에는 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개하도록 규정하고 있는바, 신청인의 신청과는 무관하게 공개하는 점에서 환경정보의 적극적인 공개의 일종으로 볼 수 있을 것이다. 동법 제42조(위해관리계획서의 지역사회 고지)⁹¹⁾ 제1항에서는 “사고대비물질을 취급하는 자는 취급 사업장 인근 지역주민에게 위해관리계획서와 변경된 위해관리계획서의 정보를 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지”하도록 규정하고 있는바, 이 규정은 보다 진일보된 환경정보의 전파를 규정하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 화학물질관리법 시행령 제20조(화학물질의 안전관리 등에 관한 정보의 제공 방법)에 의하면, 환경부장관은 법 제48조제2항에 따른 화학물질의 안전

91) 화학물질관리법 제42조(위해관리계획서의 지역사회 고지) ① 사고대비물질을 취급하는 자는 취급 사업장 인근 지역주민에게 제41조제1항에 따른 위해관리계획서와 같은 조 제3항에 따른 변경된 위해관리계획서의 내용 중에서 다음 각 호의 정보를 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지하여야 한다. 또한 고지사항이 변경된 때에는 그 사유가 발생한 날부터 1개월 이내에 변경사항에 대하여 고지하여야 한다. <개정 2016.5.29.> 1. 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성 2. 화학사고 발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위 3. 화학사고 발생 시 조기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령 ② 제1항에 따른 지역주민에의 고지는 서면통지, 개별설명, 집합전달 등의 방법 중에서 하나 이상의 방법으로 한다. ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 고지가 원활히 이행될 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다. <신설 2016.5.29.> ④ 사고대비물질을 취급하는 자는 제2항에 따른 고지 이외에도 지역주민의 요청이 있을 경우 제1항의 내용에 대하여 개별적으로 통지하여야 한다. <개정 2016.5.29.> ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 정하는 사항 외에 위해관리계획서의 고지에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. <개정 2016.5.29.>

관리 등과 관련된 정보를 화학물질을 취급하는 자, 화학사고 대응 관계 기관 또는 국민에게 간행물 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 제공하여야 한다. 그리고 화학물질관리법 시행규칙 제48조(위해관리계획서의 지역사회 고지)에서는 “① 사고대비물질을 취급하는 자가 법 제42조제1항에 따른 고지는 별지 제62호서식의 위해관리계획 고지서에 따른다. ② 법 제42조제1항에 따라 고지한 자는 다음 각 호의 사항을 보관하여야 한다. 1. 제1항에 따른 위해관리계획고지서 2. 고지 대상 명단 및 고지방법 ③ 제1항에 따른 고지는 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 하되, 개별사업장 또는 여러 사업장이 공동으로 고지할 수 있다. 1. 서면통지하는 경우: 우편이나 전자우편으로 통지 2. 개별적으로 설명하는 경우: 설명 후 서명날인 3. 집합적으로 전달하는 경우: 공청회나 설명회 등의 개최방식으로 전달 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항 외의 방법으로 고지하는 경우: 일간신문, 화학물질안전원 및 관할 시청·구청·군청의 인터넷 홈페이지에 게재하거나 아파트 관리사무소, 동사무소·면사무소를 통하여 전달 ④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 고지가 원활히 이행될 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

화평법 동법 제21조(유해성심사 결과의 공개) 제1항에서 환경부장관은 유해성심사를 마친 경우 해당 화학물질의 명칭, 유해성, 유독물질에 해당하는지 여부 및 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항을 고시하도록 규정하고 있는바, 이 또한 환경정보의 공개의 범주에 포함된다. 화학물질등록평가법 제42조(화학물질 정보의 공개)에서, 환경부장관은 일반인이 화학물질의 유해성 및 위해성에 관한 정보를 쉽게 확인하고 활용할 수 있도록 하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 화학물질의 명칭, 유해성 등의 정보를 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

환경정보의 공개 및 전파와 관련하여 환경정보의 범주를 구분할 필요가 있다. 환경정보를 국민의 생명, 신체 및 재산에 커다란 영향을 미치는 정도에 비례하여 단계별로 - 통상적으로 보통, 중요, 매우 중요정보의 3단계 정도로 - 분류하는 작업이 필요하다.

그 중에서 매우 중요한 환경정보에 대해서는 적극적인 전파의무를 긍정할 수 있을 것이다. 그리고 환경정보를 국민에 대해서 수익적인 정보와 침입적인 정보로 구분할 수도 있으며, 그에 상응하는 정도의 전파의무를 부과할 수 있을 것이다.

전파의무는 공공기관에 대해서만 부과되는 것이 아니라 환경과 관련된 중요한 정보를 보유하는 모든 자에 대해서 부과되는 것에서 기존의 환경정보의 공개와 차이가

있다. 전파의무를 증명하는 경우에 법적용 실무에서는 결국 국민이 환경정보에 대해서 전파를 받지 못하여 피해를 입은 경우가 문제로 대두될 것이다. 만약에 매우 중요한 환경정보를 전파하지 아니하여 예를 들면 유해화학물질의 보관, 이동 내지 가공 등과 같은 환경정보를 인지하지 못함으로 인하여 국민에게 피해 내지 사고가 발생한 경우에 환경정보보유자의 법령위반을 증명하고 그에 대해서 국가배상법상의 국가배상청구과 민사상 손해배상청구를 할 수도 있을 것이다. 또한 국민의 생명, 신체 또는 재산과 관련된 중요한 정보에 대한 전파의무를 해태하는 경우에는 - 현행 행정소송법상 이행소송을 판례는 부정하지만 - 국민은 이러한 정보의 적극적인 전파를 구하는 의무이행소송도 제기할 수도 있을 것이다. 현재적으로는 적극적인 전파를 구하는 신청에 대해서 거부하는 경우에 거부처분취소소송과 그에 대한 간접강제제도 등이 동원될 것을 사료된다.

VI. 結 論

우리는 환경에 대해서 알지 못하는 것들이 많다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 이러한 환경무지에 대한 대처방안의 하나로서 환경정보의 공개 및 전파를 들 수 있다. 지금까지는 국민의 신청에 기초하여 환경정보를 공개하는가에 대한 논의를 하여 왔다. 그리고 그에 부가하여 환경정보의 수집의무에 대해서도 논의를 진행하였다. 환경정보를 수집하여 공개하는 것은 국민의 생명권 내지 건강권을 보호하기 위하여 필요하다.

환경정보의 공개는 상당히 함축적인 의미를 지니는데, 공공기관이 보유하고 있는 환경정보들에 대해서 국민이 공개를 청구하는 소극적 측면, 공공기관이 보유하는 환경정보들에 대해서는 국민의 정보공개 청구가 없더라도 이를 공개하도록 하는 적극적 측면, 공공기관이 환경정보들을 충분히 보유하고 동시에 공개하도록 하는 측면, 환경과 관련하여 중요한 영향을 미치는 정보를 보유하는 기관이라면 공공기관이 아니라 하더라도 이러한 환경정보들을 공개하도록 하는 측면 등으로 구분할 수 있을 것이다. 나아가 환경정보의 공개라는 측면에서만 바라보기 보다는 환경정보의 중요성을 고려할 때 소위 위험을 고지하여야 할 의무라는 측면에서 환경정보를 보유하는 기관에게 환경정보의 전파(Verbreitung)를 적극적으로 의무지우는 것이 필요하다고 사료된다.

다. 이제는 환경정보에 대하여 전파의무를 긍정할 시점이 되었고, 현행 국내의 환경법 제에 기초하여 볼 때 이러한 전파의무를 긍정할 수 있으며, 이는 환경정보와 관련하여 하나의 ‘코페르니쿠스적 전환’을 가져오게 될 것이다.

환경정보의 전파의무와 관련하여 먼저 환경정보에 대한 개념정의가 필요하다. 다음으로는 환경정보의 전파를 기초지우는 법적 근거를 현행 환경관련법률로부터 도출할 수 있다. 그리고 환경정보에 대한 크게 보통, 중요, 매우 중요한 3단계의 범주화가 필요하다. 입법론으로서 환경정보에 대한 이러한 내용들을 포함하여 통일적으로 규율하는 하나의 독립된 법률을 제정하거나, 아니면 차선택으로서 환경정책기본법에 환경정보라는 장을 두어서 필요한 사항들을 규율하는 것이 바람직하다.

우리나라에서 가장 먼저 이러한 환경정보의 전파의무를 긍정함으로 인하여 환경법 영역에서 세계에서 가장 앞서가는 선진적인 체제로 평가받게 되기를 바라마지 않는다.

논문투고일 : 2016. 10. 31. 심사일 : 2016. 11. 9. 게재확정일 : 2016. 11. 23.

참고문헌

- 강정혜, “환경친화적 정보공시를 위한 법적 과제”, 「환경법연구」, 제31권 2호 (2009).
- 강현호, 「환경국가와 환경법」, 신론사, 2015.
- 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토 - 환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로 -, 「서울法學」 제21권 제3호, 2014/2.
- 김대희, 국제환경법상 환경정보공유에 관한 연구, 아주대학교 박사학위논문, 2013.
- 김봉철, 환경법상 협동원칙의 실현요소로서 환경보호단체의 참여권과 환경정보접근권 - 독일 연방자연보호법상의 참여권과 환경정보공개법상의 정보접근권을 중심으로, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013.3.
- 김세규, “독일의 정보공개제도와 환경정보법”, 「동아법학」 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999.
- 김종천, 「화학물질관리법」의 전면 개정(안)에 관한 고찰, 환경법연구 제36권 제2호.
- 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 - 오르후스협약 제1기등의 내용과 시사점, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007.
- 문병호, 유럽연합의 세베소 지침 III(Seveso-Richtlinie III)과 리스크관리체계 (Risikom anagem entsystem) - 화학물질 정보공개 및 공공참여 등을 중심으로 -, 환경법연구 제37권 2호.
- 박정훈, “미국의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 「환경법연구」 제34권 3호, 한국환경법학회, 2012.
- 박종원, “화학물질 리스크평가·관리의 환경법적 문제”, 「환경법연구」, 제33권 제2호, 2011.
- 박태현, 가슴기 살균제 사건, 무엇이 문제였나, 환경법제의 쟁점과 미래 발전 방향, 2016년 9월 30일 한국환경법학회 학술대회.
- 서정범, 정보공개법제에 관한 비교법적 연구 -독일-, 지역법제연구 15-16-④-4, 한국법제연구원.
- 정남철, “화학물질의 안전관리와 리스크 규제”, 한국행정법학회, 2013. 12.
- 한귀현, “정보공개제도와 환경보호: 독일 환경정보법(UIG)을 중심으로”, 「공법학연구」 제1권, 한국비교공법학회, 1999.

홍준형, “환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연구”, 『행정논총』 제34권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 1996.

홍준형, 독일 환경정보법의 제정에 관하여, 환경법연구 제16권.

Gauger, Dörte/Freytag, Christiane, REACH: „Once an article, always an article“ höchstrichterlich bestätigt Gerichtshof urteilt zu Gunsten deutscher Rechtsauslegung zu Lasten der Wirtschaftsakteure NVwZ 2016.

Hong, Kang-Hoon, Die Möglichkeit eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes in Deutschland - UIG, IFG und VIG im Vergleich(독일에서의 통합적 정보접근법의 가능성 - 환경정보법(UIG), 정보자유법(IFG) 및 소비자정보법(VIG)의 비교), 공법학연구 12권 제4호, 2011/11.

Kremer, Eduard, Umweltschutz durch Umweltinformation: Zur Umwelt-Informationsrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1990.

Scheidler, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen - zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes-, UPR 2006.

Schröder, Thomas/Kullick, Christian, Bekanntmachungen ohne Ende? - Gemeindliche Pflichten und Umweltinformationen, NVwZ 2014.

V. Danwitz, Thomas, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004.

Wegener, Bernhard, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015.

Wirtz, Sonja/Brink, Stefan, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit Kennt das Grundgesetz ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen? NVwZ 2015.

[Abstract]

Eine rechtliche Untersuchung über Offenlegung und Verbreitung der Umweltinformation

Kang, Hyun Ho

(Professor, School of Law, Sungkyunkwan University)

Bezüglich der Umwelt sollten die Menschen immer demütig sein und annehmen, daß wir in einem begrenzten Maße Kenntnis haben. In dieser Unwissenheit gegenüber der Umwelt ist es stark geboten, daß die Schutzpflicht des Staates für den Bürger nach dem Grundsatz des Untermaßverbotes befolgt werden, anstatt dem Zufall wegen der Unwissenheit zu überlassen. Als eine wichtige Methode für den Schutz der Bürger ist der Zugang zur Umweltinformation und deren Verbreitung zu rechnen.

Bis jetzt ist die Diskussion darauf konzentriert, daß der Informationspflichtige aufgrund des Antrages der Bürger die angeforderte Information offenlegt, aber die Diskussion geht ein Schritt weiter, daß die Sammlung der Umweltinformation vorausgesetzt werden sollte, um den Zugang zur Umweltinformation zu sichern. Hiermit wird neulich die Pflicht des Informationspflichtigen für die Verbreitung der Umweltinformation begonnen. In Bezug auf die koreanischen Gesetze gibt es noch nicht den Begriff der Umweltinformation. Darum ist es schwierig anzufangen, welche Umweltinformation gesammelt werden soll. Darum ist es notwendig, den Begriff der Umweltinformation anhand EU Richtlinie 2003/4/EG, Aarhus Konvention und Deutsches UIG darzustellen.

Es ist zu untersuchen, auf welchem rechtlichen Grund die Verbreitungspflicht der Umweltinformation anzunehmen ist. EU Richtlinie 2003/4/EG, Aarhus Konvention, Deutsches UIG und auch die koreanischen Gesetze bezüglich Umweltinformation schreiben die Verbreitungspflicht der Umweltinformation vor. Wenn man die Verbreitungspflicht der Umweltinformation annimmt, dann braucht man eine Sotierung der Umweltinformation nach dem Grad der Wichtigkeit in drei Stufe, nämlich Stufe I(Allgemein), Stufe II(Wichtig) und

Stufe III(Sehr Wichtig).

Für die Umweltinformation Stufe III ist zunächst die Verbreitungspflicht der Umweltinformation anzuerkennen, denn sie tangiert Leben, Körper und Eigentum der Bürger in tiefem Maße. Wenn es eine Unterlassung der Verbreitung der Umweltinformation Stufe III gibt, dann ist es Schadensersatz oder verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe zu gestatten.

주 제 어 환경정보, 환경정보법, 유럽환경정보공개지침, 오르후스협약, 세베소-III-지침, 환경정보의 공개, 환경정보의 전파

Schlüsselwörter Umweltinformation, Umweltinformationsgesetz, Richtlinie 2003/4/EG, Seveso-III-Richtlinie, Aarhus Konvention, Verbreitung der Umweltinformation