

自發的 環境協約

김 현 준*

차 례

- I. 머리말
- II. 자발적 환경협약의 의미
- III. 자발적 환경협약의 법적 문제점
- IV. 자발적 환경협약의 유형
- V. 우리나라의 자발적 환경협약에 대한 구체적 검토
- VI. 맺음말

I. 머리말

자발적 협약은 지금까지 규제위주로 시행하던 환경정책수단이 실효성이 없거나 경제적 비용을 많이 수반하는 것에서 오는 단점을 보완하는 비규제적 정책 수단으로 이미 많은 국가에서 폭넓게 채용하고 있다.¹⁾ 오늘날 전세계적으로 주로 에너지 효율 향상과 특정오염물질, 예컨대 염화불화수소의 감소를 대상으로 많이

* 영남대학교 법과대학 교수

1) 캐나다, 일본, 독일, 호주, 영국, 미국, 네덜란드 등 주요 외국의 (주로 에너지 관련) 자발적 환경협약에 대해서는, 에너지관리공단, 에너지절약 및 온실가스배출 감축을 위한 자발적협약지침서, 1999, 12쪽 이하 참조. 자발적 환경협약은 특히 유럽에서 매우 활성화되어 있는 환경보호수단이라고 한다(Kerret/Tal, Greenwash or Green Gain? Predicting the Success and Evaluating the Effectiveness of Environmental Voluntary Agreements, 14 Penn St. Envtl. L. Rev. 31).

체결되고 있으며 1994년에 체결된 기후변화협약 이후, 특히 1997년 교토의정서 체결 이후에는 온실가스의 배출감축을 위한 자발적 협약이 많이 이루어지고 있다.

환경보호를 위한 전통적 행정행위형식 내지는 정책수단은 기업자 등私人에 대하여 일방적이고 권력적인 방법으로 규제하는 것이다. 이를 영미권에서는 ‘명령과 통제(Command and Control)’, 독일에서는 경찰질서법적 수단이라고 부른다.

이러한 전통적인 수단은 환경보호에 있어서 여전히 간과할 수 없는 중요한 역할을 하고 있지만, 그 위상이 전과 같지는 아니다. 최근 등장하고 있는 ‘환경보호에서의 질서법적 수단의 퇴조’²⁾라는 구호는 이를 잘 나타내고 있다. ‘명령과 통제’ 혹은 ‘경찰질서법적 수단’이 후퇴하면서, 이를 대체하는 새로운 수단이 환경보호에서 주목을 받게 된 것이다.

이 글에서는 먼저, 자발적 환경협약의 등장배경, 법적 성질 등에 주목하면서 意義(II)라는 제목하에 검토한다. 이어서, 자발적 환경협약의 법적 문제점(III), 그 유형(IV)을 살펴본다. 이러한 논의를 바탕으로 우리나라에서 시행되고 있는 구체적인 환경협약에 대하여 알아본 뒤(V), 논의를 맺고자 한다(VI).

II. 자발적 환경협약의 의의

1. 자발적 환경협약의 개념 및 등장배경

자발적 환경협약이란 행정청과私人(주로 기업 또는 경제단체)간에 환경보호를 목적으로 양자의 장래의 행위에 대하여 합의하는 것을 말한다. 이러한 자발적 환경협약의 의미에 대해서는 자율환경관리협약운영규정(환경부 고시 제2002-139호, 2002.9.19)에서도 찾아 볼 수 있다.³⁾ 동 규정 제2조 1호에 의하면, ‘협약’이

2) 이는 1998년 9월 독일 트리어대학에서 있었던 제14차 환경법 및 기술법 콜로키움의 대주제이기도 하다. 그 상세한 내용에 대해서는 Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder(Hrsg.), Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz, UTR. 48, 1999, S. 9 ff. 참조.

3) 동 규정에서는 자율환경관리협약(VEA : Voluntary Environmental Management

라 함은 환경오염저감을 위하여 기업 또는 단체와 정부 또는 지방자치단체간에 체결하는 자발적인 환경관리협약을 말한다.⁴⁾

그리고 자발적 협약의 주체 가운데 최소한 일방은 국가나 지방자치단체와 같은 행정주체이다. 그러나 국가나 지방자치단체가 주체가 된다고 하더라도, 반드시 직접적으로 관여할 필요가 없다. 가령 기업들이 자발적으로 환경보호를 위한 의무행을 선언하는 경우와 같이 오직 私人만이 관여하고, 국가나 지방자치단체는 단지 간접적으로 관여하는 경우도 있다. 이 경우 역시 자발적 환경협약으로 보아야 할 것이다.⁵⁾

자발적 환경협약이 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 등장에는 국가와 사회, 국가와 사인간의 관계가 변하고 있다는 큰 변화의 흐름이 그 배경으로 자리 잡고 있다. 그것은 행정상 법률관계에서의 私人은 이제 참여의 단계조차 넘어서, 協力を 통하여 행정목적을 달성한다는 사고라고 할 수 있다.⁶⁾ 公私協力 내지는 民官 파트너쉽(Public-Private-Partnership), ‘관료주의국가에서 협력적 국가로’⁷⁾ 등으로 요약되고 있는 이러한 협력적 사고의 모습은 다양한 행정에 걸쳐 나타나고 있지만, 그것이 특히 두드러지는 영역은 바로 환경행정 내지 환경법이다. 오늘날 환경법에서 協력을 ‘영속적이고(permanent), 遍滿하며(ubiquitär), 피할 수 없는(unvermeidlich) 과정’이라는 말로 그 위상을 나타내고 있는데, 이는 곧 자발적 환경협약의 중요성을 알 수 있는 말이기도 하다.⁸⁾

Agreements)이라고 표현하고 있지만, 이 글에서 말하는 ‘자발적 환경협약’과 마찬가지로 새겨진다.

- 4) 이 협약규정은 대국민적 효력이 없는 행정규칙의 일종에 불과하지만, 실제로 국가와 지방자치단체에 의해 주도되는 자발적 환경협약의 지침이 된다는 점에서 그 내용을 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.
- 5) 같은 취지로서 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 5, Rn. 508.
- 6) 박정훈, 행정법의 구조변화로서의 ‘참여’와 ‘협력’, 행정법의 체계와 방법론, 2005, 260쪽 이하.
- 7) Trute, Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz, 1999, S. 13 ff.
- 8) Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, § 2 Rn. 48.

환경법에서의 이른바 집행결함(Vollzugsdefizit)을 해소한다는 의미를 가지고 있는 이러한 협력적 사고는 “환경보호는 국가와 사회의 과제이다.”라는 말로 정의 될 수 있다. 환경보호는 국가만의 임무가 아니며, 사회 및 경제계와의 협력을 통하여 달성될 수 있다는 뜻이다.⁹⁾ 협력적 사고는 특히 행정청과 기업간에 ‘보다 더 비공식적이고, 보다 덜 제도화된’(mehr informal, wenig institutionalisiert) 모습으로 나타나고 있다.¹⁰⁾ 이렇게 보면 비공식적 행정작용으로서의 환경협약은 환경법상 협력적 사고가 전형적으로 나타나는 모습이라고 할 수 있다.¹¹⁾

2. 자발적 환경협약의 법적 성격

자발적 환경협약의 본질 내지는 법적 성격을 어떻게 볼 것인가.

日本에서는 우리의 자발적 환경협약과 비교할 만한 公害防止協定¹²⁾의 법적 성격에 대해서 학설이 대립되어 있다. ① 기업의 道義的 책임을 선언한 것에 불과하고, 법적 구속력은 없다는 紳士協定說, ② 상대방의 협력·동시에 의해 공해방지의 행정목적은 달성하려는 것으로, 따를 것인지 여부는 상대방기업의 任意에 달려 있다는 行政指導說, ③ 당사자간 합의에 의해 구체적인 권리의무를 약정하는 것으로서, 법적 효력을 가진다고 하는 契約說이 그것이다.¹³⁾ 오늘날에는 협정에서 규정된 조항 모두를 신사협정 내지는 행정지도로 보는 것은 타당하지 않고, 계약의 성질을 전면적으로 부정하는 것도 옳지 않으며, 노력의무를 규정한 추상

9) Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 4 Rn. 56.

10) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1 Rn. 151 참조.

11) 그 외에도 행정계약, 특히 공법상 계약 역시 같은 협력적 사고의 범주에서 이해해야 할 것이다. 협력적 행정작용의 범위에 공법상 계약의 포함여부에 대한 상세한 논의로서는 송동수, 환경행정법상 새로운 행정작용형태, 환경법연구 제22권, 2000, 541쪽 이하 참조. 비공식적 행정작용으로서의 협약과 행정계약의 비교에 대해서는 후술하는 이 글 III. 3. 참조.

12) 日本에서 자치체와 관계기업간에 체결되는 ‘공해방지협정’ 및 ‘원자력안전협정’은 1960년대 중반 이래 많아졌으며, 이와 함께 ‘행정상의 계약 협정’의 법적 성질이 사회적으로 주목받게 되었다(安達和志, 行政上の契約協定の法的性質, Jurist增刊 行政法の争点, 第3版, 2004, p. 36).

13) 安達和志, 앞의 논문, 36쪽 참조.

적·훈시적인 규정부분과 법적 구속력이 있는 계약조항적인 규정부분의 양자를 포함하는, 전체적으로는 계약으로서의 법적 성질을 가진다고 하는 견해가 가장 유력하다고 한다.¹⁴⁾

우리나라에서의 자발적 환경협약의 법적 성질은 어떠한가.

먼저, 비공식적 행정작용으로서의 협약인 독일의 비공식적 협약(informelle Absprache)¹⁵⁾에 주로 착안하여, 비공식적 행정작용으로서의 협약을 논하는 입장이 있다.¹⁶⁾ 이러한 입장은 구체적인 자발적 협약을 두고 평가한 것은 아니어서 자발적 환경협약을 비공식적 행정작용으로 보는 견해로 바로 분류하기는 곤란하지만, 자발적 환경협약의 비공식적 행정행위성에 큰 비중을 두는 입장으로 보인다. 다음으로, 공법상 계약으로 보는 견해가 있다.¹⁷⁾ 이러한 공법상 계약설에서도, 구체적 설명이 없이 환경보전협정을 공법상 계약의 일종으로 분류하는 경우도 있고, 양 당사자의 의사표시의 합치로서 공법적 효과가 나타난다는 점에서 공법상 계약으로 보는 경우도 있다.

14) 安達和志, 앞의 논문, 36쪽; 박운흔, 행정법강의(상), 2004, 561쪽에서도 일본의 공해방지협정을 공법상 계약의 예로 설명하고 있다.

15) Absprache를 協商으로 번역하는 것이 다수의 입장이다(김연태, 공법연구23-3, 233쪽 이하, 김남진·김연태, 행정법I, 2006, 352쪽; 송동수, 환경법연구22, 541쪽; 이세정, 行政法上 行政廳과 私人 사이의 非公式的 協商, 공법연구 제34집 4호2권, 2006, 397쪽; 한귀현, 협동적 행정작용으로서의 행정과 사인간의 協商의 法理, 법제연구 제29호, 2005, 211쪽 이하). 그러나, 協商이라는 용어는 negotiation을 가리키는 용어로 (행정학 등에서) 상당히 정착되어 있는 점에서, 이들 선행연구의 용례를 따르기가 조심스럽다. 가령 한국협상학회, 협상론, 협상교육센터 등에서의 '협상'은 모두 negotiation을 가리키는 말이다. 協商(혹은 交涉)으로 나타낼 수 있는 'negotiation'이 새로운 행정법학의 연구대상이라고 보는 필자의 입장에서는 더욱 Absprache를 협상으로 번역하기 어렵다. 따라서 '協約' 내지는 '協定' 정도가 적절하리라 생각된다.

16) 김연태, 환경행정에 있어서 비공식적 행정작용으로서의 협상, 공법연구 제23집 제3호, 1995, 233쪽 이하, 송동수, 환경법연구22, 541쪽; 이세정, 공법연구34-4-2, 397쪽; 한귀현, 법제연구29, 211쪽 이하.

17) 김동희, 행정법I, 2006, 220쪽; 김남진·김연태, 행정법I, 336쪽; 김철용, 행정법I, 2007, 309쪽; 이희정, 법의 지배와 행정법상 재판외 분쟁해결수단, 서울대 법학박사논문, 2004/8, 307쪽. 그 외 1997년 인천광역시와 한국전력간에 체결된 개별적인 환경협약에 대해서 공법상 계약으로 보는 견해(정일섭, 지방자치단체의 환경협약, 한국행정학보, 제34권3호, 2000, 371쪽 이하)도 있다.

자발적 환경협약의 법적 성질을 판단하기 위해서는 개별 자발적 환경협약마다 그 내용이 다를 수 있음을 먼저 고려해야 한다. 우리나라 자발적 환경협약이 비공식적 협약의 형식이 많지만, 그렇지 않은 내용의 자발적 협약도 반드시 배제할 수는 없다. 문제는 협약의 내용이 법적으로 구속력을 가지는지 여부에 있다.

가령 1997.3.14. 인천광역시와 한국전력간에 체결된 ‘영흥화력발전소 건설 및 운영관련 환경협정’¹⁸⁾에서는 동 협정에서 규정된 의무의 이행을 강제하는 규정¹⁹⁾을 두고 있다. 따라서 그 환경협약은 공법상 계약의 성질을 띠고 있는 것으로 보인다. 반면에 최근 환경부나 산업자원부가 일방당사자가 되는 자발적 환경협약²⁰⁾에서는 참여기업에 대한 인센티브를 정하고 있는 점 외에 구속력을 인정할 만한 내용이 발견되지 않는다. 따라서 이 경우는 비공식적 행정작용으로 보아야 할 것이다.²¹⁾ 국가나 지방자치단체의 입장에서는 상황에 따라 기업들과 비공식적 행정작용으로서의 자발적 협약을 체결하든지, 행정계약을 체결하든지 적절하게 선택할 수 있음은 물론이다.²²⁾ 따라서 실무에서 명칭이 어떻게 사용하건, 체결된 내용의 성질에 따라 비공식적 행정작용으로서의 협약 혹은 행정계약이 될 것이다. 이때 행정계약은 대체로 公法上 契約이 되겠지만, 구체적인 규정에 따라

18) 정일섭, 한국행정학보34-3, 371쪽 이하.

19) 영흥화력발전소 건설 및 운영관련 환경협정 제28조 : “이 협정에 위반된 경우와 발전소의 조업에 의해 환경이 악화되고 민원의 소지가 있다고 市가 인정한 경우에는 필요한 대책을 강구함과 동시에, 특히 지역주민의 건강 또는 생활환경에 중대한 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에는 市의 의견에 따라 조업의 전부 또는 일부를 정지하여야 한다.”

20) 후술하는 ‘V. 우리나라의 자발적 환경협약에 대한 구체적 검토’ 참조.

21) 비공식적 행정작용이 행정법학에서 법적 문제로 중요하게 인식된 것은 1981년 독일의 Bohne의 연구(Bohne, Der Informale Rechtsstaat, 1981)가 계기가 되었다고 한다 (Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, 216쪽). 그 외에 비공식적 행정작용에 관한 문헌으로는 Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes - Alternative zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen?, VerwArch 75, 1984, 343 ff.; 김연태, 공법연구23-2, 233쪽 이하; 김성수, 비공식적 행정작용, 김동희(편), 행정작용법, 2005, 769쪽 이하; 김삼룡, 독일에서의 비공식적 행정작용, 공법연구 제31집3호, 2003, 518쪽.

22) 이때 공법상 계약은 그것이 허용되는 경우라야 할 것이다.

私法上 契約이 될 수도 있다.²³⁾

그런데, 법적 성질에 대한 혼선을 피하기 위해, 계약의 경우를 제외한 구속력이 없는 비공식적 행정작용에 대해서만 ‘자발적 (환경)협약’으로 보자는 주장이 있을 수 있다.²⁴⁾ 그러나 그럴 필요가 없다고 생각된다. ‘자발적 (환경)협약’은 그 자체가 하나의 행정의 행위형식이 아니라, 국가·지방자치단체와 경제계 사이에 현실적으로 이루어지고 있는 것이다. 따라서 학자들이 그 법적 성격을 단정적으로 선언할 수 있는 문제가 아니다. 앞으로 우리나라에서도 다양하게 체결될 수 있는 자발적 협약을 특정한 한 형태로만 미리 못 박아 둘 이유도 없다. 독일의 환경협약(Umweltabsprache)도 비공식적 협약이 많지만, 그 법적 효력에 따라 계약의 형식도 가능한 것으로 보고 있다.²⁵⁾ 독일의 자발적 협약으로 예로 드는²⁶⁾ 자발적 의무이행(Selbstpflichtungen)에 대해, 그 법적 성격을 비공식적 행정작용, 공법상 계약, 사법상 계약 등으로 다양하게 파악하는 것도 같은 취지로 이해된다.²⁷⁾

다만, 자발적 환경협약의 원칙적인 모습은 비공식적 행정작용의 성질을 가진 것이며, 최근 우리나라에서 실제로 체결되는 자발적 환경협약 역시 대부분 비공식적 행정작용의 성질을 가진 것이다. 즉 법적 구속력이 없는 합의로서의 협약이다. 논의의 초점을 비공식적 협약에 맞추게 되는 것도 그 때문이다. 따라서 이하에서 혼선을 피하기 위해, ‘비공식적’, ‘비구속적’이라는 수식어를 병기하기도 하지만, 특별한 설명이 없는 자발적 환경협약도 이 글에서는 원칙적으로 비공식적 행

23) 이는 가령 독일의 도시계획계약의 법적 성질을 개별 내용에 따라 공법계약적 요소, 사법계약적 요소로 분류하는 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다(여기에 대해서는 김현준, 계약을 통한 도시계획의 법리, 토지공법연구 제34집, 2006, 1쪽 이하 참조).

24) 가령, 필자가 제86회 환경법학술대회(2007.3.24)에서 본 주제를 발표할 당시, 토론과정에서 자발적 환경협약의 법적 성질에 대한 혼선의 우려를 제기하는 견해가 많았다.

25) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 483. 狹義의 Umweltabsprache는 법적 구속력이 없는 비공식적 행정작용이며, 광의의 개념으로는 행정계약까지를 포함하는 것이라는 견해(Di Fabio, Vertrag statt Gesetz?, DVBl. 1990, 338, 342; 김연태, 공법연구23-2, 240쪽)도 같은 취지로 이해된다.

26) 에너지관리공단, 자발적협약지침서, 16쪽 참조.

27) Frenz, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, 2001, S. 85 ff.

정작용으로서의 협약을 가리킨다.

3. '비공식적 행정작용으로서의 협약'과 '행정계약'의 구분

非公式的 行政作用(informales- 혹은 informelles Verwaltungshandeln)이란 그의 요건·효과·절차 등이 법에 정해져 있는 '公式的 行政作用'이 아닌 행정작용을 총칭하는 개념이다. 그 출현배경으로 행위형식의 다양화, 행정주체와 개인사이의 관계가 타협·협동의 관계로의 변화 등을 들고 있다.²⁸⁾ 최근 우리나라에서 볼 수 있는 자발적 환경협약의 대부분은 이러한 비공식적 행정작용으로 이루어지고 있다.²⁹⁾

우리나라에서 비공식적 행정작용은 새로운 행정의 행위형식에 속하고, 또한 공법상 계약에 대해서도 독일의 행정절차법에서와 같은 규정도 아직 없는 상황이어서, 비공식적 행정작용과 행정계약을 구분할 필요가 있다.

먼저, 비공식적 행정작용과 행정계약은 모두 협력적 행정작용(kooperatives Verwaltungshandeln)에 해당한다는 공통점이 있다. 그리고 협력적 사고는 비공식적 행정작용 이외에도 행정계약과도 관련된다고 보았다. 둘 다 전통적인 '명령과 통제'의 사고에서 벗어난, 다시 말해서 일방적·권력적인 행정작용과는 다른 차원에서 행정주체와 私인이 협력을 바탕으로 행정목적 달성을 한다는 점을 특징으로 한다. 또한 협력적 행정작용으로서의 비공식적 행정작용과 행정계약은 일방적·권력적인 행정작용에 비하여 융통성 있고 개별 사정에 맞는 해결책을 강구할 수 있고, 특히 매우 복잡한 상황에서는 이러한 장점이 두드러진다.

다음으로, 양자는 구속력의 유무에서 차이가 있다. 즉, 비공식적 작용과 공식적 작용이라는 점에서 구분된다. 이와 관련하여, 행정청의 입장에서 볼 때 私人の 遵守를 통하여 재판까지 할 소지를 피할 수 있는 이른바 법적 평화(Rechtsfrieden)를 확보할 수 있다는 점에서 양자는 마찬가지로이지만, 행정계약의 경우가 더욱 안정

28) 김남진·김연태, 행정법I, 344쪽.

29) 따라서 우리나라의 행정실무나 행정관례에서 비공식적 행정작용의 개념은 사용하지 않고 있다는 견해(김철용, 행정법I, 323쪽)는 최소한 행정실무와 관련해서는 다소 의문스럽다.

적인 면이 있다. 구속력이 없는 비공식적 행정작용은 언제든지 이를 반복할 우려가 있기 때문이다. 반면에, 법적 구속력을 가지지 않는 비공식적 협약은 매우 간편하고 신속하게 문제를 해결할 수 있으며, 상황변화가 있는 경우에는 쉽게 수정된 문제해결전략을 취할 수 있다는 장점을 가진다.³⁰⁾

양자의 이러한 차이는 다음 도표에서 더욱 명확해진다.³¹⁾

	공식적 행정작용	비공식적 행정작용
일방적·고권적* 행정작용	행정행위	행정상의 경고·권고·정보제공
협력적 행정작용	공법상 계약	(비공식적) 자발적 협약

* 여기서 행정행위가 일방적·고권적임은 의문이 없으나, 행정상의 정보제공행위 등이 ‘高權的’(hoheitlich)이란 이른바 單純高權作用(schlichtes Hoheitshandeln)이라는 차원에서 이해해야 할 것이다.

이처럼 합의적협력적 행정작용(konsensual-kooperative Verwaltungshandeln)이라는 점에서 양자는 공통점을 가지면서도, 구속력의 유무라는 차이로 인하여 구체적인 문제해결에 있어서 장단점을 가진다. 즉, 합의결과를 안정적으로 이끌 수 있다는 점에서는 행정계약이 有利하고, 구체적인 상황에 있어서 융통성 있고, 신속하게 진행될 수 있는 점에서는 비공식적 협약이 장점을 가진다. 환경행정청은 이른바 ‘제대로 된 조중수단의 선택’(Auswahl des 'richtigen' Steuerungsinstrument)s³²⁾의 차원에서 양자 가운데 선택가능할 수 있는 것이다.

30) 이와 관련하여, 계약의 이러한 단점을 각종 기한, 조건과 같은 부관부로 행정계약을 체결하거나, 해약통지규정(Kündigungsklauseln)이나 사후교섭규정(Nachverhandlungsklauseln)을 두는 것 등을 통하여 보완할 수 있다고 주장하기도 한다(Schlette, Die Verwaltungs als Vertragspartner, 2000, S. 225).

31) 이는 송동수, 환경법연구22, 542쪽에서의 도표를 인용한 것임. 다만, 이 글에서의 용어통일 등을 고려하여, 원 도표내용에서의 ‘정형적 행정작용’을 ‘공식적 행정작용’으로, ‘協商’은 ‘(비공식적) 자발적 협약’으로, 국가정보행위를 ‘행정상의 경고·권고·정보제공’으로 수정하였다.

32) Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, § 2 Rn. 209.

Ⅲ. 자발적 환경협약의 법적 문제점

1. 법적 문제점 현황³³⁾

비구속적인 자발적 환경협약에 대해서는 다음과 같은 문제점들을 제기된다.³⁴⁾ 첫째, 이러한 자발적 협약은 법적 구속력이 없고, 신뢰성도 떨어지는 것이어서, 양 당사자간에는 합의된 내용이 지켜질 것이라는 기대는 있지만, 訴求 가능한 의무 이행 청구권은 없다. 그러나 私인에 대해서는 합의된 사항을 이행하지 않을 경우 불이익을 받을지 모른다는 심리적 압박감, 즉 사실상의 구속력이 작용한다. 이러한 사실상의 구속력은 개별적인 상황에 따라 그 정도가 클 수도 있고, 작을 수도 있으며, 협약체결시점에는 그것을 가늠하는 것은 쉽지도 않다. 따라서 비공식적 자발적 협약은 그 효력이 매우 불확실하다고 할 수 있다. 어느 참여당사자에 의해서, 언제라도 협약이 결렬될 수 있는, 한마디로 ‘不安한 妥協案’(prekäre modus vivendi)이 자발적 협약이다. 특히 경찰-질서법적 수단이 동원될 수 있는 영역에서 이러한 협약을 통하여 해결하려고 할 때, 당사자가 이를 지키지 않게 된다면 환경오염으로 인한 위험상태가 매우 심각하게 될 수도 있는 문제점이 있다.³⁵⁾

둘째, 비구속적인 자발적 협약은 감독행정청 및 법원의 통제가능성의 면에서 문제점이 있다고 지적된다. 통제가 일반적으로 폐쇄된 문 뒤에서 행해지므로 효율적인 권리구제가 이루어지기 어렵다. 특히 이해관계 있는 제3자의 권리구제가 곤란해질 우려가 있다. 이러한 이유로 자발적 협약이 腐敗의 通路(Einfallstor für Korruptionspraktiken)가 될 수 있다는 우려마저 나오고 있다.

셋째, 비구속적인 자발적 협약은 다양한 법치국가원리적 기준에 대한 현저한 위험상태를 가져올 수 있다고 한다. 이러한 협약이 법적 기준이나 구속력이 없다

33) 행정법학에서 비공식적 행정작용의 문제점으로 제기되는 것들도 모두 이러한 법적 문제점과 관련된다.

34) Schlette, Vertragspartner, 221-223쪽은 비공식적 협약(informelle Absprache)에 대해 독일학자들이 제기하는 문제점들을 정리하고 있다. 이하의 내용은 이를 중심으로 하여 재구성한 것임.

35) Schlette, Vertragspartner, 223쪽.

는 점으로 인하여 법적 안정성, 법률우위, 법률유보에 반하게 될 위험도 있다. 법률적 절차확보(gesetzliche Verfahrenssicherung)가 무력하게 될 수 있고, 규범적 보호기준(normative Schutzstandard)이 낮아지고, 협약에 참여하지 아니한 제3자의 법적 지위가 경시될 수 있는 우려도 있다. 나아가 행정결정이 안정적인 절차를 통하여 이루어지지 않는다는 점은 불안정하고, 탐구되지 아니한 사실관계를 기초로 하여, 제대로 되지 않은 선부른 결정을 내릴 수 있는 위험도 내포되어 있다.³⁶⁾

2. 검토

첫째, 법적 구속력이 없는 점과 관련된 문제점은 이것이 동시에 비구속적 자발적 협약의 유용성이 될 수도 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 비공식적 행정작용으로서의 협약의 단점은 정책집행자의 적절한 운영을 통하여 장점이 될 수 있다. 따라서 이러한 단점을 반드시 비판적으로 볼 필요는 없는 것이다. 이와 관련하여 비공식적 행정작용으로서의 자발적 협약 대신에 행정계약을 활용할 필요가 있다는 주장³⁷⁾에 대해서도 같은 이야기를 할 수 있을 것이다.

둘째, 비공식적 자발적 협약은 감독행정청 및 법원의 통제가능성의 면에서 문제점이 있다는 주장에 대해서 살펴보자. 우선 상급관청의 하급관청에 대한 감독은 적법성통제 외에 합목적성의 통제까지 포함하므로³⁸⁾ 상·하관청간의 관계에 관한 한, 감독행정청의 통제는 현행 행정조직법상으로도 어렵지 않을 것으로 생각된다. 문제는 법원의 통제가능성이 힘들다는 점이다. 처분성의 결여로 행정소송의 대상이 되지 않기 때문이다. 최근 행정소송제도의 개정 내지는 개혁이 논의되고 있지만, 행정소송의 대상이 확대되는 경우에도 비공식적 행정작용에까지 그 대상이 확대되기를 기대하기는 어렵다. 헌법재판의 경우도 마찬가지이다. 그러나 통제방법에 대한 기본적인 시각을 바꾼다면 이 부분도 방안을 찾을 수 있다고 생

36) Schlette, Vertragspartner, 221쪽.

37) Schlette, Vertragspartner, 225쪽; 같은 취지로서 송동수, 환경법연구22, 561쪽.

38) 홍정선, 행정법원론(하), 2007, 33쪽.

각된다. 그것은 ADR 내지는 옴부즈만에 의한 통제방법이다. 우리나라의 현행제도로서는 국가인권위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회와 같은 제도를 활용하는 것이다. 비공식적 행정작용으로서의 협약에 대하여는 ADR 내지는 옴부즈만 성격의 그 결정에 마찬가지로 법적 구속력이 없는 통제방법을 이용하는 것이 현실적이고 오히려 실효성을 거둘 수도 있다고 생각된다.

셋째 법치주의국가원리의 측면에서 제기되는 문제점은 비공식적인 협약에 있어서 가장 큰 문제점이라고 생각된다. 자발적 협약을 이용하려는 행정청의 입장에서는 가장 주의를 요하는 대목이라고도 할 수 있다. 여기서 효율성을 이유로 법치국가원리에 반하는 위헌적인 행정작용을 해서는 아니 됨은 물론이다. 제3자의 권리를 침해하는 부분 역시 자발적 협약에 있어서 해결되어야 하는 과제라고 하겠다. 제3자의 권리를 침해하는 공법상 계약은 제3자가 문서로 동의하는 경우에만 효력이 있다는 독일 행정절차법 제58조 1항³⁹⁾의 규정의 취지와 유사한 제3자의 보호 방안을 모색할 필요가 있다고 생각된다.

IV. 자발적 환경협약의 유형

1. 자발적 환경협약의 유형

자발적 협약은 여러 기준에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있지만,⁴⁰⁾ 여기서는 먼저 보충형 환경협약과 역량구축형 환경협약으로 유형화해보고, 또한 독일식 이론에 따른 규범집행형 환경협약과 규범대체형 환경협약으로 유형화하고자 한다. 後者の 분류방법은 이미 잘 알려져 있다. 후술하는 우리나라에서의 구체적인 자발적 환경협약에 대해서도 매우 체계화된 이러한 분류기준을 토대로 하여 살펴보게 된다.

39) “제3자의 권리를 침해하는 공법상 계약은 제3자가 문서로 동의하는 경우에만 효력이 있다.”

40) 한귀현, 법제연구29, 216쪽 이하 참조.

그런데, 아직은 우리 학계에서는 익숙하지 않은 前者의 분류방법을 여기서 검토하는 이유는 오늘날 많은 국가에서 자발적 환경협약이라는 수단을 채택하고 있지만, 각 국가마다 그 협약의 위상 내지 의미가 다를 수 있다는 점도 고려해야 한다고 보기 때문이다. 때론 자발적 협약이라는 같은 이름을 쓰고 있지만, 그 실질적인 내용이나 기능이 차이가 날 수 있다. 또한 한 국가내의 자발적 협약이라고 하더라도 시대가 변천함에 따라 법적으로 인정되는 환경규제권한이 상이할 수 있어 마찬가지로 주의할 필요도 있다. 이러한 점을 파악하는 도구로서 보충형 환경협약과 역량구축형 환경협약이라는 구분을 이 글에서 살펴보게 된다.

2. 보충형 환경협약과 역량구축형 환경협약

(1) 보충형 환경협약

최근 많은 국가에서 새로운 환경보호수단으로 주목받고 있는 환경협약은 당해 환경행정청의 규제수단이 얼마나 강력한가에 따라 2종류로 구분할 수 있다. 환경행정청이 강력한 규제권한을 행사하는 국가에서의 환경협약과 그러하지 못한 국가에서의 환경협약이 그것이다.

먼저, 보충형 환경협약(Complementary Voluntary Environmental Agreements)이란 협약이 종래의 환경보호수단에 대한 보충적 기능을 하는 경우이다. 이는 유럽연합국가들에서의 환경협약은 대체로 이 경우에 해당한다고 한다. 이러한 협약은 종래의 환경보호수단보다도 더 큰 환경목표를 추구하는 것이다. 즉 이미 강력한 환경규제권한이 확립되어 있지만, 이러한 전통적인 수단이 가지는 결점을 보완하는 방법으로 환경협약을 활용하는 경우이다.

보충형 환경협약과 관련하여, 곤장 제기되는 문제는 “사업자들이 이 엄격한 환경규율에 자발적으로 구속되는 이유는 무엇인가?”하는 점이다. 그것은 만약 이를 행하지 않을 경우 나타날 수 있는 ‘또 다른 규제의 위협’(regulatory threat)이 여기에 작용하고 있기 때문으로 보고 있다.⁴¹⁾ 이때 중요한 점은 사업자들이 환경

41) Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 46쪽.

협약을 통하여 취할 수 있는 이익에 대하여 제대로 인식할 필요가 있다는 것이다. 자발적 협약이 사업자들에게 진정한 이익을 주는 경우에 이 규제에 대한 위협은 효과를 발휘하게 된다고 한다.⁴²⁾

규제의 위협 외에도 대내·외적인 동기가 작용하는 것으로 보고 있다. 먼저, 그 外部的 動因으로는 ① 사업자들이 환경협약에 참여함으로써 환경행정으로부터 중요한 경제적 이익을 취할 수 있다는 점이다. 가령, 보조금, 원조, 기술지원, 심지어 규제경감과 같은 직접적인 인센티브를 행정청으로부터 제공받을 수 있다. ② 녹색소비주의(green consumerism), 생산사슬(product chain)에서 고객의 압력, 적극적 환경보호이미지를 유지하는 것 등과 같은 경영마인드가 마찬가지로 외부적 동인이 될 수 있다. ③ 공동체의 압력(community pressure) 역시 사업자들이 환경협약을 체결하게 하는 외부적 동인이다. 그밖에 內部的 動因도 세 가지로 나누어 볼 수 있는데, ① 사업장내에서의 조직문화가 환경보호적인 결정을 내리는 데 영향을 미칠 수 있다. 가령 환경친화적인 경영자가 있는 경우와 같은 인적인 요소가 작용을 하는 경우이다.⁴³⁾ ② 사업장 근로자들과의 관계개선도 자발적 협약에 참여하는 내부적 동인이 될 수 있다. ③ 생산과정에서의 변화가 초래할 수 있는 간접적 경제적 이익이 사업자가 환경협약에 참여하는데 영향을 미칠 수 있다.⁴⁴⁾

(2) 역량구축형 환경협약

역량구축형 환경협약(Capacity Building Voluntary Environmental Agreements)이란 환경집행권이 강력하지 아니하는 국가에서의 자발적 협약이 이루어지는 경우이다. 여기서는 장기적으로 볼 때 자발적 협약이 그리 중요한 의미를 가지지 않을 수도 있다. 자발적 협약이 가교적 내지는 과도기적 역할만을 하는 경우이다.

이 의미에서의 환경협약은 다른 환경통제수단이 제대로 정착될 때까지 입법절

42) Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 47쪽.

43) 일반적으로 경영자에게 넓은 재량을 허용하는 사업장에서는 보다 환경친화적인 결정이 행해지는 경우가 많다고 한다(Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 48쪽).

44) Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 48쪽.

차의 사전단계로서 기능하게 된다. 혹은 규제권한이 제한된 경우 정부가 규율을 발하는 것에 대한 대체적 기능을 담당할 수도 있다.⁴⁵⁾ 그것은 최선의 방법은 아니지만, ‘次惡’(Lesser Evil)으로서의 역할을 하게 되는 것이다. 이와 같은 유형을 역량구축형 협약이라고 부른다.

이 역량구축형 환경협약의 예로서, 1960년대 초반 일본 요코하마에서 처음으로 시행된 당시의 공해방지협정은 요코하마市長이 당시 공해문제의 심각성에 비하여 그를 해소할 법적 수단이 미비함을 이유로 사업장에게 법이 요구하지 않는 조치를 사실상 강제하기 위한 수단으로 사용했다. 당시 요코하마市가 사용할 수 있는 방법은 사실상 이 자발적 협약 이외에는 찾기 어려웠다고 한다.⁴⁶⁾ 이러한 자발적 협정은 바로 역량구축형 환경협약으로 볼 수 있으리라고 생각된다. 요코하마의 사례는 ‘次惡’의 수단으로 시행된 역량구축형 협약이 성과를 거둔 경우로 보아야 할 것이다.⁴⁷⁾

3. 규범집행형 환경협약과 규범대체형 환경협약

독일에서는 비공식적 행정작용을 처음 제창한 Bohne의 분류에 따라, 자발적 협약을 규범집행형 협약과 규범대체형 협약으로 분류하는 것이 일반적이다.⁴⁸⁾ 이러한 독일의 비공식적 행정작용으로서의 협약을 바탕으로 검토하는 것은 자발적 환경협약을 체계적으로 이해하는데 유용할 것이다.

(1) 규범집행형 환경협약

규범집행형 환경협약(projektbezogene bzw. normvollziehende Umweltabsprache)

45) Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 50쪽.

46) 요코하마시의 공해방지협정에 대해서는, 이비안, 배출권거래제도에서 자발적 협약의 필요성, 법학연구, 부산대 법학연구소, 2007, 224쪽.

47) 이러한 분류를 논하는 학자는 역량구축형 협약의 예로서, 과거 포르투갈의 경우를 들고 있다(Kerret/Tal, 14 Penn St. Envtl. L. Rev.31, 51쪽).

48) 김연태, 공법연구23-3, 233쪽 이하; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, Rn. 509.

은 주로 환경에 영향을 미치는 사업계획을 인허가하는 과정에서, 또는 그 사전절차로서, 행정청과 私人인 사업운영자간에 이루어지는 환경협약이다. 규범집행형 환경협약은 事前協商(Vorverhandlungen)⁴⁹⁾, 오염정화협약(Sanierungsabsprachen)의 형태로 나타난다. 규범집행형 환경협약의 특징은 질서법적 수단이 간과하기 쉬운 융통성이 강조된다는 점에 있다.

여기서 사전협상이란 특히 예비결정(Vorbescheiden)이나 부분승인(Teilgenehmigung)⁵⁰⁾에 앞서 행해지는 것으로,⁵¹⁾ 허가신청 이전단계에서 허가의 가능성 및 그 형식적, 실질적 요건에 관하여 관할행정청과 사업계획자가 상호 접촉하여 협상하는 행위를 말한다.⁵²⁾⁵³⁾

그리고, 오염정화협약은 질서법적 수단인 오염정화명령 대신에 행해질 수 있다. 즉 직접적인 규제수단 대신에 자발적 협약을 통하여 오염정화라는 환경목적 을 달성하는 것이다.⁵⁴⁾

행정청은 절차형성이나 오염정화결정에 있어서 재량을 가질 수 있기 때문에, (예: 독일 행정절차법 제10조, 제22조1항, 연방임미씨온방지법 제17조, 물관리법 제5조), 사전협상이나 오염정화협약이 적법하게 행해질 수 있다. 그렇다고 이

49) 앞서 Absprache를 ‘協商’으로 번역하는 것은 혼동의 우려가 있다고 했는데, 이 Vor‘verhandlung’에서의 Verhandlung이 negotiation에 가까운 것이다. 따라서 Vor‘verhandlung’은 事前‘協商’, 事前‘交渉’ 정도가 될 수 있지 않겠나 생각된다. 사전절충(송동수, 환경법연구22, 548쪽), 예비절충(김철용, 행정법I, 323쪽)의 경우도 의미는 비슷한 것으로 보인다.

50) 예비결정(Vorbescheiden)이나 부분승인(Teilgenehmigung)에 대해서는 학자들에 따라 다소 다른 용어를 쓰기는 하지만, 우리 행정법학에서도 채택하고 있는 개념이다. 김남진·김연태, 행정법I, 689쪽; 김동희, 행정법I, 2006, 225쪽; 김철용, 행정법I, 231쪽 이하; 석종현, 일반행정법(상), 2005, 242쪽 이하.

51) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 524.

52) 송동수, 환경법연구22, 548쪽.

53) ‘사전협상’(Vorverhandlungen)에 대한 상세는 송동수, 환경법연구22, 548쪽 이하; 김연태, 공법연구23-3, 242쪽 이하 참조. 다만, 용어번역상 차이는 있는 바, 송동수 교수는 ‘사전절충’, 김연태 교수는 ‘사전협의’이라는 용어를 사용하고 있다.

54) ‘오염정화협약’(Sanierungsabsprachen)에 대한 상세는 송동수, 환경법연구22, 556쪽; 김연태, 공법연구23-3, 245쪽 이하 참조. 다만, 각각 ‘개선협상’, ‘환경개선협상’이라는 용어를 사용하고 있다.

들이 법적으로 반드시 요구되는 것도 아니다. 사전협상은 연방행정절차법 제25조의 신청자에 대한 조언이나 정보제공의 수준을 훨씬 넘어서는 것이다. 또한 사전협상은 단지 적법한 행정행위의 대상이 될 수도 있는 내용만을 대상으로 할 수 있음은 물론이다.⁵⁵⁾

(2) 규범대체형 환경협약

규범대체형 환경협약(regulative-, normvertretende bzw. normabwendende Umweltabsprache)이란 행정청과 개별기업이나 경제단체 사이에, 주로 협상이 결렬될 경우 예견되는 엄격한 立法 또는 법규명령의 제정을 피하기 위하여 행해진다.⁵⁶⁾ 주로 문제가 되는 것은 행정청과 경제단체간에 기본적인 양해를 거친 후에 만들어지는 자발적 제한협정(Selbstbeschränkungsabkommen)이다. 독일에서 이러한 규범대체형 환경협약의 대표적인 것으로는 경제계의 이른바 ‘자발적 의무이행’(Selbstverpflichtungen)을 들 수 있다. ‘자발적 의무이행’이란 기업이나 기업단체가 국가에 대하여, 구체적인 환경개선조치를 통하여 일정한 환경정책 목표를 달성하겠다는 약속을 말한다. 예를 들면, 경제계가 국가에 대하여 향후 몇 년간 일정한 환경보호목표치를 달성하겠다고 약속하는 것이 여기에 해당한다.⁵⁷⁾

이러한 협약은 불구속성을 특징으로 한다. 국가는 약속한 규범포기에 법적으로 구속되지 아니하며, 기껏해야 정치적인 차원에서 구속될 뿐이다. 상대방인 개별기업이나 경제단체도 그들이 한 약속에 법적으로 구속되는 것이 아니어서, 언제든지 약속이 깨어질 수도 있다.⁵⁸⁾

그러나 여기서 私人이 자율적으로 행동한다고 하지만, 만약 이를 하지 않을 경

55) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 525.

56) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 510.

57) 최근에 독일에서 행해진 자발적 의무이행으로는, 독일 경제계가 연방정부에 대해 2005년까지 특정한 CO₂ 배출량을 1987년에 비하여 20%를 감축시키겠다고 한 선언, 자동차산업단체가 새로운 승용차의 연료사용을 2005년까지 1990년을 기준으로 25% 줄이겠다고 한 약속 등을 들 수 있다.

58) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000, § 9 Rn. 107.

우에 발생할 더 엄격한 규제법령의 칼날이 이면에 도사리고 있다. 이러한 상황을拷問道具를 미리 보여주는 것은 고문의 첫 단계가 시작된 것과 같다는 비유로 나타내기도 한다. 환경부장관이 (엄격한) 환경법령안을 미리 알려주는 것은 이러한 의미를 가진다고 할 것이다.⁵⁹⁾ 기업이나 경제단체는 이러한 상황에서 (예견되는 법령의 적용을 피하기 위해) 미리 자발적으로 환경보호를 위한 선언이나 약속을 하게 된다.⁶⁰⁾

경우에 따라서는 국가가 그러한 법령을 끝까지 관철할 힘이 없어도 이러한 협약을 행하는 경우도 있다고 한다. 즉 국가가 규율제정을 위한 정치적 힘이 결여되었기 때문에, 오히려 이러한 협약의 방법을 이용한다는 것이다.⁶¹⁾ 이는 앞서 언급한 이른바 역량구축형 환경협약에 해당한다고 보아야 할 것이다.

이와 같이 ‘자발’의 배후에 규제의 위협이 숨어있는 것이 규범대체형 협약이지만, ‘자발적 의무이행의 선언’이 ‘질서법적 수단’과 명시적으로 결합된 형태도 가능하다. 즉 자발적으로 의무이행을 하는 자에게 직접적인 규제수단을 면제해 준다는 것이다.⁶²⁾

V. 우리나라의 자발적 환경협약에 대한 구체적 검토

1. 우리나라 자발적 환경협약의 연혁

우리나라의 자발적 환경협약은 1990년대 중반에 이르러서야 나타나,⁶³⁾ 1990

59) Murswiek, JZ 1988, 986 (988) (Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 511를 통하여 간접 참조함).

60) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 510.

61) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 512 참조.

62) 독일 包裝物令(VerpackV) 제6조3항은 이러한 결합된 형태를 규정하고 있다.

63) 에너지관리공단, 자발적협약지침서, 4쪽 이하. 1999년에 나온 동 지침서에 의하면, 우리나라에서 자발적 협정은 초기 단계에 있으며 자발적 협약의 형태와 유사한 파트너십 프로그램인 ‘녹색에너지 가족운동(Green Energy Family : GEF)’이 1995년 9월 18일부터

년대 후반, 2000년대 초반에서야 본격적으로 자발적 환경협약이 이루어지고 있다. 특히 1999.12.31. 환경정책기본법 제33조 2항⁶⁴⁾이 신설되고, 동 규정에 근거하여 2002.9.19. 환경부 고시(제2002-139호)인 ‘자율환경관리협약운영규정’이 만들어진 점은 자발적 환경협약의 연혁에서 특기할 만한 것이다. 최근 지구 온난화현상, 에너지절약에 대한 인식이 높아지는 것과 관련하여, 산업자원부, 환경부, 에너지관리공단 등에 의한 자발적 환경협약 등이 이루어지게 되고, 지방자치단체 등에 의해서도 자발적 환경협약이 이루어지고 있다.

2. 우리나라 자발적 환경협약은 ‘보충형’인가, ‘역량구축형’인가

역사가 그리 길지 아니한 우리나라에서 자발적 환경협약의 제도는 완전히 정착한 단계로는 볼 수 없지만, 이미 환경보호법제가 발전되어 있는 점이나, 환경행정청의 집행권이 어느 정도 강력한 점을 감안하면, 이러한 2개의 유형 가운데에서는 前者의 경우인 보충적 환경협약에 해당한다고 생각된다. 환경협약이 매우 발달한 국가에 해당하는 독일의 환경협약 역시 前者에 해당된다고 볼 수 있다.

3. 우리나라에서의 규범대체형 환경협약

(1) 에너지절약을 위한 자발적 협약

‘自發的 協約締結企業의 지원등’이라는 제목을 가진 에너지이용합리화법 제12條의2는 제1항에서 “政府는 에너지사용자 또는 에너지공급자로서 에너지의 절약 및 합리적인 이용을 통한 온실가스의 배출을 줄이기 위한 目標와 그 이행방법등에 관한 計劃을 自發的으로 수립하여 이를 이행하기로 政府 또는 地方自治團體와 約束(이하 “自發的 協約”이라 한다)한 者가 에너지節約型 施設 기타 大統領令이 정하는 施設등에 投資하는 경우에는 그에 필요한 지원을 할 수 있다.”, 제2항에서

시행되고 있는 실정이라고 한다.

64) “國家 및 地方自治團體는 事業者가 스스로 環境管理를 위하여 노력하는 自發的 環境管理 體制가 定着·擴散될 수 있도록 필요한 行政的·財政的 지원을 할 수 있다.”

“自發的 協約의 目標, 이행방법의 기준 및 評價에 關하여 필요한 사항은 環境部長官과 協議하여 産業資源部令으로 定한다.”라는 規定을 1999.1.29 이래 두고 있다. 이에 따라 동법 시행규칙 제6조의2에서는 자발적 協約의 이행확인등에 關하여 規定하고 있다. 그리고 産業자원부공고의 形式으로(제2006-345호, 2006.12.18 개정) 자발적협약(VA) 운영규정을 두고 있다.

에너지절약을 위한 자발적 協約의 예로, 울산광역시와 LG생명과학 등 22개 지역기업⁶⁵⁾간에 체결된 자발적 환경협약을 들 수 있다. 울산광역시는 이들 기업과 2007년부터 2011년까지 5년간을 계획기간으로 하고 연간 에너지 사용량 2000toe 이상인 기업체를 대상으로 하는 ‘에너지 절약 자발적 協約’을 체결했다. 이들 기업체는 앞으로 協約 계획 기간동안 2005년 에너지 사용기준 3~8% 이상의 에너지를 절감하게 되며, 사업장당 250억원 (사업체당 500억원)이내의 시설 자금이 변동금리 3.75%, 3년 거치 5년 분할 상환으로 지원되고 시설투자금액의 7~10%를 법인세 감면 등의 인센티브가 주어진다는 내용을 協約에서 담고 있다.

이러한 자발적 환경협약은 비공식적 행정작용으로 보아야 하며, 규범대체형 協約에 해당한다고 할 것이다.

(2) 수도권 대기환경개선에 관한 자발적 協約

‘수도권 대기환경개선에 관한 특별법’은 사업장 오염물질 총량관리(제14조 이하)와 關連하여, 그중에서도 특히 배출권거래제(동법 제18조 제1항⁶⁶⁾)와 關連하여 최근 매우 주목을 끄는 법률이다. 이 법률에서 자발적 協約에 관한 規定이라고 할 수 있는, ‘자발적 協約체결기업에 대한 특례 등’에 關한 다음의 規定을 두고 있다.

65) 신규협약으로 LG생명과학 온산공장, 현대모비스(주) 울산지점, 한국프랜지공업(주) 1·3공장, 한국TRW자동차부품산업(주) 온산공장, 퍼스토크미칼코리아(주), (주)호텔롯데울산, (주)현대백화점동구점 등 8개사가, 재협약으로 (주)동부한농 등 14개사 총 22개사가 참여했다.

66) 제18조 (배출허용총량의 이전) ①총량관리사업자는 할당받은 연도별 배출허용총량의 일부를 총량관리대상오염물질별로 당해 연도내에 다른 총량관리사업자에게 매매 등을 통하여 이전할 수 있다.

동법 제22조 ①환경부장관은 총량관리사업자가 총량관리대상오염물질의 배출을 그 배출허용총량보다 더 줄이기 위한 계획을 수립하여 환경부장관과 협약(이하 “자발적 협약”이라 한다)을 체결한 때에는 다음 각호의 혜택을 부여할 수 있다.

1. 자발적 협약의 이행을 위하여 필요한 재원의 지원
2. 부과금을 부과하는 경우 전년도에 할당된 배출허용총량보다 더 줄인 양에 해당하는 금액의 감액

②자발적 협약의 체결, 이행결과 보고 및 그 확인 등에 관하여 필요한 사항은 환경부장관이 산업자원부장관과 협의하여 환경부령으로 정한다.

동법에 근거한 환경부령인 동법 시행규칙 제20조 및 제21조에서는 다음과 같은 규정을 두고 있다.

동법 시행규칙 제20조 (자발적협약의 내용) 법 제22조의 규정에 의하여 총량관리사업자가 총량관리대상오염물질의 배출을 그 배출허용총량보다 더 줄이기 위하여 수도권대기환경청장과 체결하는 협약(이하 “자발적협약”이라 한다)에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 총량관리사업자의 연도별 총량관리대상오염물질 배출허용총량
2. 총량관리대상오염물질의 저감목표 및 저감목표 이행기간
3. 저감목표 달성을 위한 연도별 투자계획
4. 그 밖에 저감목표 이행을 위하여 필요한 사항

동법 시행규칙 제21조 (자발적협약의 이행결과 보고 및 확인) ①법 제22조제1항의 규정에 의하여 협약을 체결한 자(이하 “협약기업”이라 한다)는 다음연도 2월 말까지 당해 연도의 이행결과를 수도권대기환경청장에게 보고하여야 한다. 다만, 제20조제2호의 저감목표 이행기간이 종료한 다음연도에는 저감목표 이행기간동안의 종합적 이행결과를 함께 보고하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 보고에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 당해 연도의 총량관리대상오염물질 배출량
2. 배출량 저감실적 및 저감목표의 달성 여부
3. 배출량 저감을 위한 투자실적

4. 저감목표 미달성 사유(저감목표를 달성하지 못한 경우에 한한다)

③수도권대기환경청장은 자발적 협약에서 정한 사항의 이행여부를 확인하기 위하여 당해 협약기업에 대한 현지점검을 할 수 있다.

위의 규정이 시행되는 2007.7.1 이후 동 규정에 근거하여 자발적 환경협약이 많이 체결될 것으로 예상된다. 그것은 대체로 규범대체형 환경협약이 될 것으로 보인다.

(3) 환경부와 기업간의 온실가스·대기오염물질 통합 감축을 위한 자발적 협약

환경정책기본법 제33조 2항은 “國家 및 地方自治團體는 事業者가 스스로 環境管理를 위하여 노력하는 自發的 環境管理體制가 定着·擴散될 수 있도록 必要的 行政的·財政的 支援를 할 수 있다.”⁶⁷⁾라는 규정을 두고 있다. 또한 이법에 근거하여 환경부고시인 ‘자율환경관리협약운영규정’(제2002-139호, 2002.9.19)이 만들어져 환경부가 체결하는 많은 자발적 환경협약의 지침이 되고 있다.

여기에 근거하여, 최근 지구온난화문제가 심각해지는 현상과 관련하여, 2006.11.9. 환경부와 기업(169개)⁶⁸⁾간에 「온실가스·대기오염물질 통합 감축을 위한 환경친화기업 자발적 협약」이 체결되었다. 이 자발적 협약에서는 환경친화기업 사업장들이 온실가스 감축을 위한 자율적 목표를 수립하고, 사업장별 고유 배출계수 개발, 사업장별 배출량 산정, 등록, 검증 등 온실가스 배출관리체계구축 협력, 사업장 연료의 청정연료로의 전환과 효율적 사용, 자원의 재활용 및 설비개선, 청정개발체제(CDM) 사업 등의 추진, 생산공정 변경 및 증설시 온실가스 및 대기오염물질을 감축하는 기술의 도입 및 투자확대 등 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 세부 실천사항을 제시하고 있다. 환경부는 참여기업 및 우수 사업장에 대한 인센티브 부여방안 등 정책적 지원방안을 적극 마련해 나간다는 계획이다.

67) 동 규정은 1999.12.31. 환경정책기본법에 포함되었다.

68) 삼성전기, 삼성전자, 동부체강무, 만도, LG 마이크론, 한화무, LG화학, Noske 등의 기업이 참여했는데, 환경부는 앞으로 이를 수도권총량관리대상 사업장(수도권 총량관리 대상 사업장 : NOx 30톤, SOx 20톤, TSP 1.5톤 이상 배출사업장) 등으로 확대시켜 나갈 계획이라고 한다.

이러한 환경협약의 법적 성질은 비공식적 행정작용으로 보아야 하며, 마찬가지로 규범대체형 환경협약으로 분류할 수 있을 것이다.

(4) 1회용품 줄이기 자발적 협약

자원의절약과재활용촉진에관한법률 및 동법 시행령, 동법 시행규칙에서는 1회용품 줄이기 자발적 협약에 관한 다음과 같은 규정을 두고 있다.

동법 제10조 제1항 : 대통령령이 정하는 음식점·목욕장·백화점 그 밖의 업종을 경영하는 사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 1회용품의 사용을 억제하고 무상으로 제공하지 아니하여야 한다.

동법 시행령 제8조 2항 : 제1항의 규정에 의한 업종을 경영하는 사업자가 사용을 억제하고 무상으로 제공하지 아니하여야 하는 1회용품과 그 세부 준수사항은 업종별로 환경부령으로 정한다.

동법시행규칙 제4조 별표 2 비고 제9호 : 다음의 사업장에 대하여 1회용품 사용억제를 적용하지 아니한다.

가.(생략).....

나. 매장면적 150제곱미터 이상인 사업장으로서 환경부장관과 1회용품을 스스로 줄이기 위한 협약을 체결하여 이를 이행하는 사업장

이에 근거하여 환경부는 사업자와 민간단체와의 협의를 거쳐 '1회용품 사용 줄이기 자발적협약 운영지침'을 제정하여 운영하고 있다.

위의 동법 시행규칙의 내용을 볼 때, 이에 근거한 자발적 협약은 규범대체형 환경협약에다가 질서법적 수단이 결합된 형태로 보인다. 자발적인 협약의 배후에 규제의 위협(regulatory threat)이 당해 법령에 존재한다.

그리고 자발적 협약을 체결하여 이를 이행하는 사업장에게 1회용품 사용억제를 적용하지 않는다고 하는 동법시행규칙 제4조 별표 2 비고 제9호에 대하여, 자발적 협약체결행위를 1회용품의 사용억제로 보는 경우에는 문제가 없지만, 동 비고규정을 자발적 협약체결자에 대하여는 법률 및 대통령령에 규정된 사용억제의 무를 적용하지 않는다는 의미로 보면 하위법령인 시행규칙으로 상위법령인 법률

및 대통령령의 적용을 배제한다는 의미가 되어 문제의 여지가 있다는 견해가 있다.⁶⁹⁾ 당해 규정이 논란의 여지를 주는 면이 분명히 있는 것 같다. 입법자 및 명령제정자에게 있어서 자발적 협약과 법치국가원리의 조화의 필요성 및 어려움을 보여주는 경우라고 할 수 있다.

4. 우리나라에서의 규범집행형 환경협약

(1) 토양오염방지 및 정화를 위한 자발적 협약

2006.12.27 환경부는 한국석유공사와 토양오염방지 및 정화를 위한 자발적 협약을 체결했다.⁷⁰⁾ 거제, 평택 등 전국 9개 지역에 총 1억2천만배럴의 비축유를 보유하고 있어, 이들 대형 지상저장탱크 등 유류저장시설로부터 유류의 누출 등 항상 토양오염의 우려를 안고 있는 한국석유공사는 그가 보유하는 특정토양오염관리대상시설인 지상저장탱크 설치사업장에 대해 오염토양 발견을 위해 토양오염도 검사를 3년 마다 실시하기로 했다. 또한 토양오염도 검사결과 토양오염우려 기준을 초과하는 경우에는 토양오염정밀조사를 실시하고 토양정화계획을 수립해 자율적으로 오염토양 정화를 수행하기로 했다. 아울러 사업장내의 지하매설배관을 단계적으로 지상화해 배관의 부식 등으로 인한 유류의 누출을 원천적으로 예방하도록 하는 내용을 이 자발적 협약에서 담고 있다. 이에 환경부는 한국석유공사가 이번 협약을 성실히 수행할 수 있도록 협약에 의한 토양오염검사시 법정검사를 받은 것으로 인정하고, 토양오염정밀조사 및 오염토양 정화기간 중에는 법정검사를 면제하는 등의 인센티브를 부여하는 등 제도적·정책적 지원방안을 마련하기로 했다.

이 자발적 협약은 규범집행적 협약의 일종이라고 할 수 있다. 협약에 규정된 환경부 및 한국석유공사의 의무는 모두 법적인 구속력을 가지지 않아, 이를 이행

69) 이회정, 서울대박사논문, 327쪽.

70) 이번 협약은 지난 2002년 5대 정유사와 주유소를 대상으로 맺은 이후 두 번째이며, 대형 공기업이 사업장내의 토양오염 방지를 위한 협약에 참여한 것은 이번이 처음이라고 한다.

하지 않는 경우에도 직접적인 강제방법은 없다. 그리고 토양환경보전법 제2조 4호의 특정토양오염관리대상시설을 보유하고 있는 한국석유공사는 동법 제13조 및 동법시행령 제8조에 의해 토양오염검사를 받아야 하는데, 법률에 의한 직접적인 규제형식 대신에 자발적으로 토양오염도검사를 실시하도록 하고 있다.

또한 동법 제14조 제1항에서는 특정토양오염관리대상시설의 설치자에게는 토양오염검사 결과 우려기준을 넘는 경우 등에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양오염방지시설의 설치 또는 개선이나 당해 시설의 부지 및 주변지역에 대하여 토양관련전문기관에 의한 토양정밀조사의 실시 또는 오염토양의 정화조치를 할 것을 명할 수 있는데, 자발적 협약에 의해 자발적으로 토양정밀조사를 실시하고, 자발적인 토양정화계획을 수립하도록 하고 있다. 이 부분은 바로 오염정화명령(Sanierungsgebot) 대신에 오염정화협약(Sanierungsabsprache)이 기능하는 경우라고 할 수 있다.

환경부는 다양한 인센티브 부여를 위한 지원방안을 마련한다고 하는데, 규범집행적 협약으로서의 협약에 있어서 토양환경보전법 등 법령에 반하는 정도의 내용을 협약을 통하여 결정해서는 아니 된다. 절차형성이나 오염정화결정에 있어서 재량을 가지는 범위 내에서 규범집행적 협약이 행해져야 함이 여기에서 요청된다. 즉 관계규정이 기속규정의 형태로 행정처분 등을 명하도록 되어 있다면, 이를 대신하여 자발적 협약이 체결되어서는 아니 된다. 즉 토양환경보전법 제14조 제1항은 “시장·군수·구청장은 특정토양오염관리대상시설의 설치자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 토양정밀조사의 실시 또는 오염토양의 정화조치를 할 것을 명할 수 있다.”의 형식으로 규정되어 있으며, 이는 절차형성이나 오염정화결정에 있어서 재량이 있는 경우이어서, 위와 같은 내용의 자발적 협약의 체결이 가능했다고 할 수 있다. 자발적 환경협약을 체결하는 국가기관이나 지방자치단체가 유념해야 할 부분이라고 생각된다.

(2) 기타 규범집행적 환경협약의 가능성

그밖에 사전협상(Vorverhandlung) 형식의 규범집행적 환경협약도 활용될 수

있다. 다만, 그 성격상 대외적으로 문서화된 형태로 알려지지 않는 경우도 많을 것이라고 생각된다. 현행법과 관련하여 사전협상 형식의 환경협약이 체결될 수 있는 예를 들어보면 다음과 같다.

폐기물관리법 제26조는 폐기물처리업을 하고자 하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 폐기물처리사업계획서를 제출하도록 하고(제1항), 이 제출된 폐기물처리사업계획서를 검토하여 그 적합 여부를 폐기물처리사업계획서를 제출한 자에게 통보하도록 하는(제2항), 적정·부적정통보 제도를 규정하고 있다. 이 적정·부적정통보를 하는 과정에서, 혹은 그 사전단계에서 허가의 가능성 및 그 형식적·실질적 요건에 관하여 관할행정청과 사업계획자가 상호 접촉하여 협상하는 행위가 이루어질 수 있을 것이다.

또한 원자력법 제11조에 의해 발전용 원자로 및 관계시설을 건설하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 과학기술부장관의 허가를 받아야 하는데(제1항), 과학기술부장관은 이때 신청자가 건설허가 신청 전에 부지에 대한 사전승인을 신청하는 경우에는 이를 검토한 후 승인할 수 있도록 규정하고 있다(제3항). 이 경우에도 마찬가지로 부지에 대한 사전승인과 관련하여 허가가능성 및 허가에 필요한 제요건 등에 관하여 사전협상이 이루어질 수 있을 것이다.

이와 같이 규범집행적 환경협약을 활용함으로써 직접적인 규제형식의 규범적용에서 파생될 수 있는 여러 가지 폐단을 줄이고, 사업신청자와 행정청간의 갈등을 피할 수 있게 될 것이다.

VI. 맺음말

협력에 바탕을 둔 자발적 환경협약은 전통적인 질서법적 수단의 약점을 극복하는 효율적인 환경행정작용이 될 것인가, 아니면 또 다른 새로운 대안을 모색해야 할 것인가.

환경행정청과 환경오염물질배출사업자간의 갈등을 줄일 수 있다는 점, 잠재적

오염자의 순응이 증대된다는 점, 정확한 정보에 기인한 정책을 발전시킬 수 있다는 점,⁷¹⁾ 합의를 바탕으로 한 해결(consensual accords)은 환경행정에 저항하려는 자에게 개혁을 추구하고 환경친화적으로 행동하려는 자로 개조시킬 수 있다는 점 등에서 자발적 환경협약은 有用性이 있다.⁷²⁾

그러나 이러한 주장에 대해 너무 낙관적인 생각(wishful thinking)이라며 비판하는 목소리가 있다는 사실도 간과해서는 아니 된다. 가령 하버드대학의 Cary Coglianese 교수는 협약에 앞서 행해지는 대화에서 솔직함이 결여(absence of candor)되어 있는 점, 양 당사자를 실질적으로 포괄하는 이슈가 한정되어 있는 점 등을 들어 자발적 환경협약은 열등한 정책(inferior policy)이 될 수 있다고 지적한다.⁷³⁾

자발적 환경협약이 안고 있는 여러 법적 문제점은 이미 살펴보았다.

환경법에서의 자발적 환경협약의 등장은 私인이 국가에 대하여 가지는 위상의 변화와 함께 나타난 필연적인 현상으로 보이지만, 이러한 새로운 수단이 실제로 환경보호에 얼마나 기여할지에 대해서는 아직은 관심을 가지고 지켜보아야 할 것 같다.

71) Karamanos, Corporate, Government, and Nonprofit Sector Incentives for Participation of Development of Voluntary Environmental Agreements 5 (2000), <http://www.law.duke.edu/news/papers/PKwebpaper.pdf>. (2007.3월 검색)

72) Stewart, A New Generation of Environmental Regulation? 29 CAP. U. L. REV. 21, 60 (2001).

73) Coglianese, Is Consensus an Appropriate Basis for Regulatory Policy?, Environmental Contracts - Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe 93, 95-97 (Eric W. Orts & Kurt Deketelaere eds., 2001). (Kerret/Tal, 14 Penn St. Env'tl. L. Rev. 31, 34쪽에서 재인용).

참고문헌

- 김남진·김연태, 행정법I, 2006.
- 김동희, 행정법I, 2006.
- 김삼룡, 독일에서의 비공식적 행정작용, 공법연구 제31집 제3호, 2003, 518쪽 이하.
- 김성수, 비공식적 행정작용, 김동희(편), 행정작용법, 2005, 769쪽 이하.
- 김연태, 환경행정에 있어서 비공식적 행정작용으로서의 협상, 공법연구 제23집 제3호, 1995, 233쪽 이하.
- 김철용, 행정법I, 2007.
- 김현준, 계약을 통한 도시계획의 법리, 토지공법연구 제34집, 2006, 1쪽 이하.
- 박윤훈, 행정법강의(상), 2004.
- 박정훈, 행정법의 구조변화로서의 '참여'와 '협력', 행정법의 체계와 방법론, 2005, 260쪽 이하.
- 석종현, 일반행정법(상), 2005.
- 송동수, 환경행정법상 새로운 행정작용형태, 환경법연구 제22권, 2000.
- 에너지관리공단, 에너지절약 및 온실가스배출 감축을 위한 자발적협약지침서, 1999.
- 이비안, 배출권거래제도에서 자발적 협약의 필요성 - 일본의 단체협약(공해방지 협정)과 관련하여, 법학연구, 부산대 법학연구소, 2007, 219쪽 이하.
- 이세정, 行政法上 行政廳과 私人 사이의 非公式的 協商, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 2006, 393쪽 이하.
- 이희정, 법의 지배와 행정법상 재판외 분쟁해결수단, 서울대 법학박사논문, 2004/8.
- 정일섭, 지방자치단체의 환경협약, 한국행정학보, 제34권 제3호, 2000, 371쪽 이하.
- 한귀현, 협동적 행정작용으로서의 행정과 사인간의 協商의 法理, 법제연구 제29호, 2005, 211쪽 이하.

- 홍정선, 행정법원론(하), 2007.
- 安達和志, 行政上の契約·協定の法的性質, Jurist增刊 行政法の争点, 第3版, 2004, pp.36-37.
- Bohne, Der Informale Rechtsstaat, 1981.
- Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes - Alternative zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen?, VerwArch 75, 1984, 343.
- Coglianesi, Is Consensus an Appropriate Basis for Regulatory Policy?, Environmental Contracts - Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe 93 (Eric W. Orts & Kurt Deketelaere eds., 2001).
- Di Fabio, Vertrag statt Gesetz?, DVBl. 1990, 338.
- Frenz, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, 2001.
- Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz, UTR. 48, 1999.
- Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000.
- Karamanos, Corporate, Government, and Nonprofit Sector Incentives for Participation of Development of Voluntary Environmental Agreements 5 (2000). <http://www.law.duke.edu/news/papers/PKwebpaper.pdf>.(2007.3월 검색)
- Kerret/Tal, Greenwash or Green Gain? Predicting the Success and Evaluating the Effectiveness of Environmental Voluntary Agreements, 14 Penn St. Envtl. L. Rev. 31.
- Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.
- Murswiek, Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht, Mehr Umweltschutz durch weniger Reglementierung?, JZ 1988, 985 ff.

Schlette, Die Verwaltungs als Vertragspartner, 2000.

Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003.

Stewart, A New Generation of Environmental Regulation? 29 CAP.
U. L. REV. 21(2001).

Trute, Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation, in: Hendlar/Marburger/
Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Rückzug des Ordnungsrechtes
im Umweltschutz, 1999, S. 13 ff.

<Zusammenfassung>

Umweltabsprache

Kim, Hyun Joon

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit den Umweltabsprachen. Unter Umweltabsprachen versteht man die dem Umweltschutz dienlichen Vereinbarungen zwischen Staat und Privaten, insbes. Industrie, die auf einem in Verhandlungen gewonnenen Konsens der Beteiligten beruhen. Das klassische Instrument des Umweltschutzes ist die ordnungsrechtliche Maßnahme, die in den anglo-sächsischen Ländern als 'command and control' genannt wird. Dieses auf dem einseitigen Zwangsmittel beruhende Instrument konnte oft das effektiven Umweltschutz nicht erzielen. Aus diesem Grund wurde das klassische ordnungsrechtliche Instrument durch andere Instrumente ergänzt. Auch Umweltabsprachen sind als eine solche Alternative zu verstehen.

Nach dem Modell des deutschen Umweltrechts unterscheidet man normvollziehende Umweltabsprache und normvertretende Umweltabsprache. Die neuerdings zwischen koreanischer Behörde und Industrie abgeschlossenen verschiedene Umweltabsprachen sind auch danach zu klassifizieren, wie man die entsprechenden Fallbeispielen in dieser Arbeit sieht.

Hinzuzufügen wären eine neue Klassifizierung der Umweltabsprache, die bei der vorliegenden Arbeit vorgeschlagen wird. Danach ist Umweltabsprache auch ergänzende Umweltabsprache (Complementary Voluntary Environmental Agreement) und kapazitätsbildende Umweltabsprache (Capacity Building Voluntary Environmental Agreement) zu unterscheiden.

Umweltabsprachen können in verschiedenen Formen auftreten, als öffentlich-rechtlicher Vertrag, als privatrechtlicher Vertrag, als informelle Absprache. Die genaue Einordnung hängt von dem konkreten Inhalt der jeweiligen

Absprache ab. Wenn Absprachen keine rechtlich verbindlichen Verhaltenszusagen enthalten, sind sie als informelle Absprachen anzusehen. Sonst sind sie als Verträge zu interpretieren. In Bezug auf die informellen Absprachen ist nicht zu verkennen, dass die Bedenken gegen diese Absprachen in der Literatur ausgeführt worden sind, wie etwa die Behauptung, dass die schnelle Problemlösung durch die informelle Absprache mit erheblichen rechtsstaatlichen Gefährdungslagen erkaufte wird.

Ob dieses auf Kooperationsgedanke basierende Instrument das Vollzugsdefizit beim Umweltschutz belegen kann, wird sich noch erweisen müssen.

주 제 어 : 자발적 환경협약, 환경협약, 民官파트너십, 환경법상 협력적 사고, 규범대체형 협약, 규범집행형 협약

Keywords : Voluntary Environmental Agreement, Umweltabsprache, Public-Private-Partnership, Kooperationsgedanke im Umweltrecht, Normvertretende Absprache, Normvollziehende Absprache