

環境汚染에 대한 行政的 規制

— 獨逸環境法을 중심으로 —

朴 秀 赫*

— >> 차 레 << —

I. 序

II. 環境規制 關係立法

III. 行政的 規制措置

(1) 規制措置의 基準

(가) 對象 / (나) 空間 / (다) 時間 / (라) 人間

(2) 規制措置의 종류

(가) 意義 / (나) 侵害的 措置 / (다) 給付型 措置 / (라) 計劃的 措置

I. 序

技術文明의 발달로 인하여 人間의 자연적 생활터전이 위협받는 문제는 이제 전 인류와 모든 국가의 중대한 관심사가 되었다. 그리하여 環境汚染을 예방하고, 그 被害를 극소화하기 위하여 각 分野간의 綜合研究(inter-disziplinäre Untersuchung)와 國際的 組織¹⁾을 통한 共同研究²⁾ 및 활동³⁾

* 서울市立産業大學 助教授

- 1) 국가간의 조칙을 통한 環境研究는 대부분 UN과 그 관계조직, 즉 ECAFE, ECA, EC LA, ECE, ILO, FAO, UNESCO, WHO, WMO, IAEA, ICAO, NATO, Europarat, EAG, EGKS, EWG 등을 통하여 이루어지는데, 대표적으로 FAO의 연구업적을 보면, Water Laws in the United States of America (1950); Community Organization for Irrigation Development in the United States of America (1953); Water Laws in Italy (1953); Water Laws in Moslem Countries (1954); Water Laws in South America (1956); Principles of Tenancy Legislation (1957); Principles of Land Consolidation Legislation (1962); Groundwater Legislation in Europe (1964); Wildlife Legislation and Policy in Africa (1965); Principles of Land Tenancy Legislation (1966); Customary Law in Africa (1967); Legislation on Land Use Planning in Europe (1966—1968); Legislative and Administrative Provisions in European Countries to Ensure Proper Distribution of Water Resources(1968); National Legislation on Policy on Water Pollution Control (1968) 등이 있고, 또 OECD의 중요한 報告書를 보면, Governmental Responsibilities for the Application and Control of Technology in

- Relation to Man's Environment, General Distribution, Doc. Nr. 81726 (Paris, 1970);
- Computer Models in Urban Planning and Administration, Provisional Report of Expert Group, General Distribution, Doc. 81749 (Paris, 1970);
- Computer Models in Urban Planning and Administration Urban Computer Models in Japan, General Distribution, Doc. Nr. 81642 (Paris, 1970);
- Research Facilities Necessary to Adequately Support Measurement of Low Levels of Pollutants and Follow Their Trends, General Distribution, Doc. Nr. 81668 (Paris, 1970);
- Proceedings of the Symposium on the Physico-Chemical Transformation of Sulphur Compounds in the Atmosphere and the Formation of Acid Smogs, Mainz 1967, General Distribution, Doc. Nr. 81733 (Paris, 1970);
- Report on the Joint OECD/TNO Meeting on the Occurrence and Significance of Pesticides in the Environment—Helvoirt (Netherlands) 1969, General Distribution, Doc. 81682 (Paris, 1970);
- Report on the Joint OECD/UK Meeting on the Unintended Occurrence of Pesticides in the Environment, Taymouth Castle (Scotland) 1967, General Distribution, Doc. Nr. 81737 (Paris, 1970);
- Report of the Meeting on the Unintended Occurrence of Pesticides in the Environment, Jouy—En—Josas (France) 1966, General Distribution, Doc. Nr. 81758 (Paris, 1970);
- Development in Desulphurization Research on Fuel and Flue Gases, 1969, General Distribution, Doc. Nr. 81648 (Paris, 1970);
- Report on the Current Research Work on Particulate Air Pollution in the Size Range Below 10 Microns, General Distribution, Doc. Nr. 81670 (Paris, 1970);
- Scientific Fundamentals of the Eutrophication of Lakes and Flowing Waters, with Particular Reference to Nitrogen and Phosphorus as Factors in Eutrophication, General Distribution Doc. Nr. 81744 (Paris, 1970);
- Priority Problems in Water Management Research in Southern European Countries, General Distribution, Doc. Nr. 81727 (Paris, 1970);
- Water Management Research Group—First Report (1969)—, General Distribution, Doc. Nr. 81644 (Paris, 1970);
- Progress Report on the Experiment in Background Measurements, General Distribution, Doc. Nr. 81734 (Paris, 1970);
- Background and Pilot Stations Joint OECD/Swedish Seminar, Stockholm 7—8. 1967 General Distribution, Doc. Nr. 81683 (Paris, 1970);
- Innovation in Urban Transportation, a Common Need in Face of Diversity, General Distribution, Doc. Nr. 81730 (Paris, 1970);
- Implication of Improved Tunnelling for Public Policy, General Distribution, Doc. Nr. 81728 (Paris, 1970);
- Technical Problems in Measurement and Monitoring of Air Pollution, General Distribution, Doc. Nr. 81715 (Paris, 1970);
- Report of Nationally Designated Experts on Eutrophication Control, General Distribution, Doc. Nr. 81671 (Paris, 1970);
- Determination of Biodegradability of Anionic Synthetic Surface Active Agents, General Distribution, Doc. Nr. 78728 (Paris, 1970);
- Models for Prediction of Air Pollution, General Distribution, Doc. Nr. 81673 (Paris, 1971);
- Report of Ad Hoc Meeting on Pesticides and Other Related Chemicals, January 1971, General Distribution, Doc. Nr. 81671 (Paris, 1971);
- Report on Present and Future Priorities in Research on Effects of Air Pollution,

(Zusammenarbeit bzw. Aktivität zwischen staatlicher Organisation)이 행해지고 있다.

그러나 인간의 環境은 일단 自淨力(selbst Reinigungskraft)의 限界를 초과하면, 그 회복에는 많은 시간과 노력이 소요되는 바, 環境政策(Umweltpolitik)⁴⁾은 事後的인 救濟策 보다는 事前的인 豫防的인 環境管理(environmental management)에 역점이 두어져야 함은 自明한 사실이다.⁵⁾

그런데 環境汚染으로 인한 被害의 規制 내지 救濟方法을 法的 側面으로만 한정시켜 본다면, 行政法的 規制와 民事的 救濟 및 刑事的 規制方法을 들 수 있다. 이 가운데 民事的 救濟⁶⁾는 環境汚染行爲를 民事上의 不法行爲로 인정하고 禁止命令과 損害賠償을 통하여 被害者를 救濟하는 것이며,

General Distribution, Doc. Nr. 81700 (Paris, 1971);

Air Pollution from Fuel Combustion, General Distribution, Doc. Nr. 81701 (Paris, 1971);

Air Management Sector Group-Second Report-, General Distribution, Doc. Nr. 81697 (Paris, 1971);

First Meeting of Study Group on Models for Prediction of Air Pollution, May 1969, General Distribution, Doc. Nr. 81646 (Paris, 1971);

Report on the Study Group on Innovation in Urban Management, General Distribution, Doc. Nr. 81645 (Paris, 1971);

Environmental Policy in the OECD with Special Reference to the Programme on Water and Air, General Distribution, Doc. Nr. 81674 (Paris, 1971) 이 있다.

2) Beiträge zur Umweltgestaltung, Umweltaktivität Zwischen-Staatlicher Organisationen (Heft A 14), Ein internationales Informationssystem für Umweltrecht (Heft B 3), Die Basis der UN-Umweltpolitik (Heft A 16), Internationales Umweltrecht (Heft B 7); Rüter/Simma International Protection of the Environment Treaties and related documents, 20 Bände, New York 1975-1979 참조.

3) 國家間에는 環境保全을 위한 수많은 國際法的 協定을 맺고 있는데, 獨逸과 관계 있는 대표적인 것을 든다면, Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung vom 29. April 1963; übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Ölfölschmutzungen der Nordsee vom 9. Juni 1969 가 있다.

4) 環境政策에 관하여는 Beiträge zur Umweltgestaltung, Umweltpolitik im UN-System (Heft A 17 부록 1)과 Grundsatzfragen einer europäischen Umweltpolitik(同 부록 2) 참조.

5) P. C Storm, Umweltrecht, 1980. S. 15~18.

6) 상제는 E. Reh binder/H.G. Burgbacher/R. Knieper, Bürgerklage im Umweltrecht (Heft A 4) 참조; 具然昌, 「環境規制方法論」, 法과 環境, 1974. p. 57, 「公害의 私法的 救濟」, 考試界 제 254(1978. 4) p. 41, 「環境汚染被害救濟制度의 確立」, 環境法研究(第 2 卷), 1980. p. 93; 權龍雨, 「公害의 豫防 및 排除請求」, 法과 公害, 1974. p. 160; 鄭權燮, 「環境汚染과 私法上 救濟」, 法과 環境, 1977. p. 136; 金基洙, 「公害의 私法的 救濟의 方向과 相關關係法的 構成」, 環境法研究(創刊號), 1979. p. 116; 金南辰, 「環境汚染에 대한 行政的 規制와 救濟」, 慶熙法學(제 16 권 제 1 호), 1979. p. 72.

刑事的規制⁷⁾는 環境汚染現象의 事前的豫防策으로서 일정한 基準을 마련하여 그 遵守를 강제함에 있어서 그 중요한 것에 대하여 刑罰로서 強制하는 경우와 環境汚染에 의하여 사람의 生命·健康·財産 등이 害하여지거나 害하여질 우려있는 상태가 야기된 때에 刑罰을 과하는 경우를 말한다.⁸⁾ 그러나 民事的인 裁判上の 救濟는 최후의 보루적 특성이 있지만, 이에 는 限界와 難點이 있으며, 刑事的 規制는 事前的·豫防的 特性을 가지고 있지만 소극적인 規制手段이라 하겠다. 따라서 오늘날 漸增하는 環境問題解決을 위한 「만병통치약」적 措置와 手段은 없음이 명백한 바, 우선 法的 측면에서라도 前述한 3 가지 法的 規制方法이 並行되어야 되었고, 그 중에서도 특히 적극적·규제적 特性을 가진 環境行政法的 規制措置가 강구되어야 하겠다.

최근에 와서 우리 나라도 다행히 環境問題를 專擔할 行政組織을 설치했고, 많은 法的 裝置를 했으며, 政策을 수립해 오고 있다. 그러나 立法을 포함한 상당한 많은 環境政策이 임시미봉적·短期的 次元을 벗어나지 못하고 있는 감을 주고 있으며, 우리 나라와 國土與件이 사뭇 다른 美國과 短期的·事後的 次元을 별로 벗어나지 못하고 있는 日本에 너무 많은 示唆을 받아들인 感을 금하기 어렵다. 따라서 本稿에서는 비교적 長期的·積

7) 현재의 獨逸의 중요한 環境刑法的 근거규정은
Strafgesetzbuch (StGB)

i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975

(BGBl. IS. 1, zuletzt geändert durch 18. StrÄndG vom 28. März 1980, BGBl. IS. 373
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 2.
Januar 1975

(BGBl. IS. 80, ber. S. 520, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 1978,
BGBl. IS. 1645)에서 찾을 수 있으며,

環境刑法的 文獻으로는 다음과 같은 것이 있다.

Backes, Umweltstrafrecht, in: Juristenzeitung, 1973, S. 337—342.

Buckenberger, Strafrecht und Umweltschutz, Möglichkeiten und Grenzen, dargestellt
anhand der Abfallbeseitigung, Tübingen 1975.

Burhenne/Dietrich, Strafe und Buße im Umweltrecht, Loseblattsammlung, Berlin.

Möhrenschlager, Konzentration des Umweltstrafrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik
1979, S. 97—101.

Sack, Umweltschutzstrafrecht, Loseblattkommentar, Stuttgart.

Storm, Umweltschutzdelikte—Eine Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik,
(jährl. seit 1976), Berlin (=Materialien, hsg. vom Umweltbundesamt).

Tiedemann, Die Neuordnung des Umweltstrafrechts, Berlin 1980.

8) 金鍾源, 「環境汚染에 의한 公害의 刑事的 規制」, 環境研究(創刊號), 1979, p. 75.

極的으로 環境政策을 수립해 온 獨逸을 중심으로 그 行政的 規制를 종합적으로 살펴보고자 한다.

II. 環境規制關係立法

우리 나라는 1978년 12월에 제정된 環境保全法을 필두로 하여 海洋汚染防止法 등 規制的 性格을 띤 環境에 관한 一般法이 제정되어 왔으나, 아직 미비한 감이 든다.

독일에서는 1959년의 營業法(Gewerbeordnung)과 民法(BGB) 제 906조의 改正을 起點으로 하여, 1970년부터 1980년까지 기존 環境關係法이 改正 또는 보완되었다. 이에는 일반적인 環境關係法으로 聯邦 환경공무원 및 시설법(Umweltbundesamt-Errichtungsgesetz, 1974), 환경통제법(Umweltstatikgesetz, 1974, 1976, 1980)과 환경범죄대책법(Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität, Strafrechtsänderungsgesetz)이 있으며, 그밖에 항공기 소음법(Fluglärmgesetz), 油類鉛法(Benzinbleigesetz), 디디티법(DDT-Gesetz), 汚物제거법(Abfallbeseitigungsgesetz), 동물보호법(Tierschutzgesetz), 聯邦 임깃시온방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz), 생활필수품법(Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz), 에너지보전법(Energiesicherungsgesetz 1975), 연방 산림법(Bundeswaldgesetz), 가축사료법(Futtermittelgesetz), 식물보호법(Pflanzenschutzgesetz), 위험물 운송법(Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter), 세척제법(Waschmittelgesetz), 동물사체제거법(Tierkörperbeseitigungsgesetz), 연료절약법(Energieeinsparungsgesetz), 폭발물법(Sprengstoffgesetz), 原子法(Atomgesetz), 廢油法(Altölggesetz), 수처리법(Wasserhaushaltsgesetz), 의약품법(Arzneimittelgesetz), 폐수처리법(Abwasser-abgabengesetz), 연방 자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz), 분뇨물법(Düngemittelgesetz), 화학약품법(Chemikaliengesetz)을 열거할 수 있다.

Ⅲ. 行政的 規制措置

두말할 나위없이 바람직한 環境行政의 목표달성을 위하여 요구되는 環境行政의⁹⁾ 規制措置는 소위 環境政策의 3原則, 즉 對備의 원칙(Vorsorgeprinzip), 惹起者原則(Verursacherprinzip),¹⁰⁾ 協力原則(Kooperationsprinzip)에 내용상 부합되어야 하겠다. 그 規制措置의 法的 拘束力은 法律, 法規命令, 行政規則, 行政行爲 그리고 行政上 契約 등의 法形式으로 확보된다. 물론 環境行政이 그 목적달성을 위하여 私法的 手段의 사용이 필요해지면 역시 私法的 措置도 문제가 된다.¹¹⁾

環境行政의 規制措置는 對象(Bereich), 空間(Raum)과 時間(Zeit) 그리고 人間(Person)의 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으며, 이는 侵害(干涉)的 措置와 創設的 措置, 그리고 計劃的 措置의 3가지를 포함한다.¹²⁾

9) 獨逸에 있어서의 一般環境行政法的 文獻으로는

Ebersbach, Öffentliche Leistungspflichten als Instrumente der Umweltgestaltung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 703—718.

Kabelitz/Köhler, Abgaben als Instrument der Umweltschutzpolitik, Köln 1977.

Kabelitz, Förderfibel Umweltschutz, Berlin 1978.

Kahl, Die neuen Aufgaben und Befugnisse des Betriebsbeauftragten nach Wasser-, Immissionsschutz- und Abfallrecht, Kissing 1978.

Kloepfer, Umweltschutz durch Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung. 1975, S. 593—597.

Kölble, Staat und Umwelt-Zur Grundstruktur des rechtlichen Instrumentariums der Umweltsicherung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1977, S. 1—11.

Mayntz, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart 1978.

Rehbinder/Burgbacher/Knieper, Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz? Berlin 1972.

Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1971, S. 133—139.

Ule/Laubinger, Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht? München 1978 등이 있고 그밖에 특수 環境行政法에 관하여 수많은 文獻이 있으나, 지면상 다음 기회로 미룬다.

10) 상세는 Beiträge zur Umweltgestaltung (Heft A 7), Zur Problematik des Verursacherprinzips; Beiträge zur Umweltgestaltung (Heft A 15), Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips를 참조.

11) P.C. Storm, a.a.O., S. 43.

12) P.C. Storm, a.a.O., S. 46~54.

(1) 規制措置의 基準

(가) 對 象

(a) 施設： 환경보전조치의 중요한 바탕은 시설(Anlagen)이다. 이에는 작업장소, 기계, 설비와 같은 不動產과 차량과 같은 動產이 포함되며, 規制措置는 특히 設備, 生産, 裝置나 施設의 內部設備과 관련된다.

(b) 原料： 原料(Stoffe)와 生産品(Erzeugnisse)도 規制措置의 대상이 된다. 그런데 보통 原料 가운데 化學的 變化를 거친 경우가 문제가 된다. 또 生産品은 많은 原料로써 구성되는데, 植物, 動物, 微生物 등이 그 原料가 된다. 그리고 規制措置는 특히 原料의 生産, 運送, 利用, 除去와 관련되어 行하여진다.

(c) 地면(底面)： 規制措置가 前述한 施設로 간주되지 않는 한, 國은 底面(Grundfläche)에 관계되는데, 이는 특히 底面の 利用과 保全에 관련된다.

(나) 空間： 規制措置는 特定地域, 즉 특히 保全價値가 있는 保全地域(Schutzgebiet)에 공간적으로 限定된다.¹³⁾

(다) 時間： 시간에 따라 規制措置가 달라질 수 있다. 일반적으로는 그 措置가 포함된 法的 行爲의 실시 時點에 좌우된다. 그러나 硬直化를 피하거나, 또는 環境保全에 유리한 기술발전에 대비하기 위하여, 適當한 期間이 경과한 후에야 비로소 後述하는 侵害的 措置를 적용할 수 있게 하는 가능성을 인정하고 있다(期間延長; Friststreckung).¹⁴⁾

또 다른 경우에는 經濟性이나 實用性의 측면에서의 타당한 過程이 되게 하기 위하여 既存의 施設이나 現存의 原料에 대하여 適用期間(Anpassungsfristen)을 設定해 주거나, 이 措置의 적용을 배제시킬 수도 있다(經過規定: Übergangsregelungen).¹⁵⁾

그런데 이 期間延長과 經過規定과의 區別은, 그 規制措置의 중요한 改

13) 연방 自然保護法(BNat SchG)에 의한 自然保護地域, 自然公園, 國立公園, 自然紀念物 등과, 上水道法(WHG)에 의한 水保護地域과 航空機 소음規制法에 의한 소음방지地域 등은 그 예이다.

14) 연방 印미시은防止法 제 32 조와 同施行令 제 28 조 참조.

15) 油類鉛法(BZBIG) 제 2 조, 化學藥品法 제 4 조 참조.

正을 통하여 先行의 決定(Entscheidungen)에 적용할 수 있는가와, 措置를 그 이전의 措置와 시간상 구별할 수 있는가라는 環境行政의 가능성에 달려있다.¹⁶⁾

(라) 人間 法的 拘束力이 있는 規制措置는 受領人으로서의 權利主體를 전제로 하는데, 이에 는 權利와 義務를 지닌 自然人, 私法上의 法人(예컨대, 株式會社, 有限會社 등) 또는 權利能力이 있는 法人, 公法上의 營造物 등이 있는데, 예외적인 경우로 權利能力없는 社團(예컨대, 독일 법상 OHG, KG)도 環境行政規制措置의 대상이 될 수 있다.¹⁷⁾

그러나 일반적으로 規制措置는 施設, 原料 또는 底面에 대하여 사실상의 支配權을 행사하는 자에게 적용된다.¹⁸⁾

(2) 規制措置의 종류

(가) 意義: 措置의 종류는 소위 侵害의 措置(ingreifende Maßnahme), 給付의 措置(leistende Maßnahmen), 計劃的 措置(planende Maßnahme)의 3가지로 분류할 수 있다.

그런데 上記의 3가지 措置¹⁹⁾는 아직 통일적인 기초를 가지고 있지 못하다. 다만 하나 하나의 環境法들이 제시한 目的을 실현하기 위하여, 유일한 規制的 措置로서가 아닌 많은 措置로서 발동된다. 때로는 몇개의 規制手段 또는 措置類型이 서로 연결되어 集團措置(Maßnahmen kombinationen)를 이루기도 한다. 이러한 때에는 특히 侵害의 措置와 給付의 措置의 結合時에 惹起者의 原則에 특히 주목하여야 한다.²⁰⁾

(나) 侵害的 措置: 일반적으로 個人的 自由權과 所有權을 侵害하는 성질을 가진 措置를 侵害的 措置(ingreifende Maßnahme)²¹⁾라고 할 수 있는 바, 이를 위하여서는 당연히 法的 根據를 필요로 하며, 소위 獨逸行

16) 연방 입법시은 防止法 제 17 조, 同 제 15 조, 植物보호법 제 9 조 참조.

17) 化學藥品法 제 21 조 참조.

18) 연방 自然保護法 제 10 조, 연방 입법시은 방지법 제 52 조 참조.

19) 本稿에서의 措置의 概念은 英語의 measure 나 獨逸語의 Maßnahme 에 해당하는 것으로 사용하고자 한다.

20) 1979년 所得稅法 제 7 조, 연방 입법시은 방지법 제 50 조 참조.

21) 金道稔 博士님은 干涉行政은 自由와 財産에 대해 干涉·侵害를 가하는 行政으로서 給付行政의 對立概念은 아니지만 秩序行政은 이에 속한다고 하신다. 金道稔 「一般行政法論(下)」, 靑雲社, 1976, p. 237.

政法上 侵害行政(Eingriffs-verwaltung)의 영역에서는 命令(Gebot)과 禁止(Verbot)가 대표적으로 이에 속한다. 즉, 侵害의 行政은 일정한 환경행정 의 목표를 달성하기 위하여 많은 인간의 직접·간접의 조치를 그 수단으로 활용한다. 그런데 環境行政의 目標가 인간과 환경을 危害로부터 보호하고, 그 危險의 발생을 예방함에 있음은 명백하다.

(a) 命令： 命令(Gebot)은 소위 行政法上 下命(Befehl)과 유사한 개념이다. 즉, 環境義務로서 命令은 行爲(Tun), 不作爲(Unterlassen), 受忍(Dulden)의 내용을 가진 環境義務를 개인에게 賦課한다. 이와 아울러 環境義務와 관계있는 附隨的 義務(Nebenpflicht)도 있다. 또 環境公課金(Umweltabgabe)의 납부를 위한 命令 등 특수한 경우도 있다.

(i) 環境義務： 環境義務(Umweltpflicht)라 함은 먼저 개인에게 일정한 환경보존을 위한 작위(履行義務)를 명하는 것을 말한다.²²⁾

또 環境義務에는 개인에게 他人의 環境保全에 관한 행위를 受忍해야 할 義務(受忍義務)를 포함하며,²³⁾ 그 밖에 環境義務에는 不作爲 命令도 내용으로 할 수 있다(不作爲義務).

(ii) 環境 附隨的 義務： 위에서 말한 環境義務와 더불어 역시 作爲, 不作爲, 受忍을 내용으로 하는 環境 附隨的 義務도 있다. 이 附隨的 義務는 環境關係 行政廳에게 環境에 필요한 監視를 용이하게 한다든지 개인에게 自家監視(Eigen über wachung)를 할 수 있게 하는 등의 措置를 위하여 요구되는 記錄(Daten)을 제공하는 것이다. 附隨的 義務에는 環境的 組織義務(Organisationsüpflicht)도 고려되어야 한다.

또 일정한 記錄에 대한 公告義務(Auskunftspflicht)는 環境計劃을 위한 前提로서 필요하다(環境統計). 예를 들면, 獨逸 環境統計法에 의거한 일정한 作業分野에 있어서의 쓰레기 收去量·給水量·汚物收去量에 대한 統計, 水汚染可能物資의 入庫나 在庫時의 사고에 대한 統計, 製造業의 環境保全을 위한 投資에 대한 統計 등이다.

報告·計出·通知·報道와 受忍義務 뿐만 아니라 人的·物的 手段의 形成義務 또는 企業關係者의 介入義務는 環境行政官廳에게 環境에 관한 監

22) 연방 자연보호법 제 11 조 등 참조.

23) 연방 자연보호법 제 10 조 참조.

督業務를 경감시켜준다(環境監督義務).²⁴⁾

注意·監視·安全義務는 環境保全活動, 특히 施設の 합법적인 운영을 도모하는 것이어야 한다(自己監督義務). 安全施設の 義務(保證金제도), 발생할 수 있는 損害賠償請求에 대한 擔保責任, 責任保險의 締結義務 등은 自家監督에 대한 命을 강화하는 기능을 할 수 있다.²⁵⁾

그 밖에 環境 附隨의 義務에 덧붙일 수 있는 것은 일정한 組織義務이다.

(iii) 環境賦課金: 간접적인 環境規制의 성격을 가진 侵害的 措置로서 環境賦課金(Umweltabgaben) 制度를 들 수 있는데, 이는 특정한 環境危害의 行爲라는 사실과 金錢給付義務를 연결시킨 제도이다. 그런데 賦課金の 額數는 環境危害의 程度에 따라 정해진다. 즉, 賦課金は '經濟的 지렛대'(Ökonomischer Hebel)로서 環境保全을 위한 投資와 快適한 環境으로의 轉換을 향한 자극제의 기능을 할 수 있다. 賦課金の 徵收는 環境目標 달성과 항상 연관되어 있는 것이다.²⁶⁾

(b) 禁止와 制限: 활동은 環境保全의 관점에서 禁止와 制限 등의 侵害的 措置를 통하여 禁止되거나 制限된다.

(i) 環境禁止: 環境禁止는 環境保全의 이유에서 특히 環境保全 분야에 있어서 일정한 施設の 設置와 利用, 原料의 生産, 運送 또는 使用 그리고 일정한 行爲를 禁한다. 環境禁止에는 豫防的 禁止(präventive Verbot)와 除去的 禁止(repressive Verbot)가 있다.

그런데 環境危害의 가능성이 있는 行爲에 대한 豫防的 禁止는 그 許可의 留保下에 만약 當該의 條件이 성취된다면, 環境行政에 있어서 豫防的 機能을 담당할 수 있다(豫防的 規制). 또 어떠한 경우에는 環境에 有害한 行爲는 除去的 禁止를 통하여 免除(Dispens)되어질 수 있다.²⁷⁾

(ii) 環境制限: 環境에 危害를 惹起하는 行爲는 특히 環境의 質的 規定(Qualitätsnormen)과 施設에 관한 節次的 規定 및 生産規定을 통

24) 연방 입법서은 방지법 제 26 조, 제 52 조 참조.

25) 上水道法 제 19 조, 汚物收去法 제 8 조 참조.

26) 상세는 Kloepfer, Umweltschutz durch Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1975, S. 593; Kabelitz/Köhler, Abgaben als Instrument der Umweltschutzpolitik, Köln 1977 참조.

27) 연방 입법서은 방지법 제 4 조, 제 6 조와 그밖에 연방 자연보호법 제 31 조 참조.

하여 制限되어질 수 있다. 그 類型을 살펴보면, 첫째 環境의 質의 規定을 임의시온 規定으로서 어떠한 環境領域이나 어떠한 環境領域의 일 부분에 있어서 超過해서는 아니될 負擔值(Belastungswert)를 규정하고 있다. 예를 들면 獨逸의 騒音公害防止에 관한 技術指針(Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm)에 의하면 住居 專用地域에서는 임의시온 正當數值로서 주간에는 50 데시벨을, 야간에는 35 데시벨을 超過해서는 아니된다고 규정하고 있다.

둘째, 施設에 관한 節次規定으로서 임의시온 規定과 建築樣式規定 및 經營規定은 施設로부터 放出되는 公害物質이나 汚染物質이 초과해서는 아니될 限界值를 규정하고 있다.

세째, 建築樣式規定과 經營規定은 環境保全의 견지에서 施設의 設置, 狀態, 運營上 고려하여야 할 要件을 규정하고 있다.

네째, 環境危害를 惹起하는 行爲는 生産規定을 통하여서도 制限되어진다. 이와 같은 原料와 관계된 規定은 原料나 生産品의 合成時나 製造時에 있어서 危害物質量이나 汚染物質量의 限界值를 통하여 制限하기도 하며, 때로는 原料나 生産品의 特徵이나 屬性, 또는 原料나 生産品의 使用方法을 규정하여 제한하기도 한다. 예를 들면 植物保全法(Pflanzenschutzgesetz) 제 6 조에 의하면 일정한 植物加工物의 사용은 法畧을 통하여 規定되고 있다.

(다) 給付的 措置： 環境行政²⁸⁾의 영역에 있어서는 前述한 侵害的 措置와 아울러 給付的 措置도 共同的 작용을 수행한다. 그런데 給付行政²⁹⁾의 영역에 있어서의 중요한 措置手段은 무엇보다도 環境에 關係되는 公共 施設의 設置이지만, 그밖에 環境保全을 위한 公的 助長 내지 保育(Förderung), 相談(Beratung), 啓蒙(Aufklärung), 補償(Entschädigung)도 중요한 機能을 한다. 그리고 한가지 附言할 것은, 環境行政은 원칙적으로 그

28) 金道稔, 一般行政法論(下), 青雲社, 1976, p.237; 李尙圭, 新行政法論(下), 法文社, 1979, p.271.

29) H. G. Kausch Grundzüge des Umweltrechts der USA am Beispiel der Luftreinhaltung, Erich Schmidt Verlag, S. 85~90; Ebersbach, Öffentliche Leistungspflichten als Instrumente der Umweltgestaltung in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 703-718. 참조.

목표달성을 위한 手段으로서 그 영역내의 私法的 法形式까지 動員할 수 있다는 사실이다.³⁰⁾

(a) 公共施設: 環境關係 行政廳은 직접 環境保全에 기여할 수 있는 많은 公共施設(營造物)을 일반국민에게 제공함으로써 環境規制의 手段으로 이용하고 있다. 이에, 獨逸環境法上 污水處理設備物, 廢棄物收去設備物, 動物死體施設物 등이 속한다.

또 環境問題를 연구하거나, 環境關係 분야의 教育, 研修教育, 再教育을 수행하거나, 環境에 관한 情報를 제공하는 公共施設은 그 法形式에 관계 없이 여기의 給付의 措置에 속하는 公共施設이다. 베르린의 기독교(e. V.) 건강·환경보전 연구센터(FFU Berlin)와 독일연방 環境情報 및 資料制度(UMPLIS) 등이 그 예이다.

(b) 公的 保育: 環境에 대한 간접적인 規制策에는 前述한 環境賦課金の 징수를 통한 방법이 있지만, 그밖에 環境에 관련된 活動을 財政의 으로 支援하는 방법도 있다. 이 給付의 措置는 그 내용상 여러 産業分野나 職業分野와 관계되며 지역적으로 각 地域과 관계된다. 그런데 公的 資金을 수반하는 扶助는 租稅나 金融, 擔保金を 포함한 扶助金으로 조달될 수 있다.³¹⁾ 예를 들면, 獨逸法上 聯邦環境廳을 통한 聯邦內務部의 環境研究計劃에 의거한 환경연구분야의 支援(UFOPLAN)이나 聯邦環境廳을 통한 환경보전분야에 대한 研修教育施設의 支援 등이 있다.

또 扶助制度는 독일 所得稅法(ESStG) 제 7조 d 규정과 같은 租稅減免 등의 租稅措置를 통하여 행하여질 수도 있다.

(c) 公的 相談: 給付의 規制措置에는 公的 相談制度도 포함시킬 수 있는데, 이는 環境行政廳이 개인의 특수사정을 감안하면서 環境汚染이 惹起되지 않도록 誘導하기 위한 聯邦行政廳과 個人간의 相談를 말한다. 獨逸聯邦 임깃시은 防止法(BImSchV) 제 29조에 의한 申請人에 대한 相談制度는 獨逸法上 그 대표적인 예이다.

(d) 公的 啓蒙: 環境問題에 대한 精確한 公的 情報³²⁾와 狀況說明은

30) P.C. Storm, a.a.O., S. 50.

31) H.G. Kausch, a.a.O., S. 89.

32) H.G. Kausch, a.a.O., S. 99 참조.

일반 국민의 環境에 대한 인식을 鼓吹하는 데 크게 이바지하는 바, 이는 좋은 給付의 規制措置의 하나이다. 環境保全分野의 有功者를 표창하는 것도 公的 啓蒙制度의 일환이라 할 수 있다. 獨逸 聯邦環境 公務員法(UBA G) 제 2조 제 1항에 의한 聯邦環境 公務員의 環境問題에 대한 公的 說明·報告는 公的 啓蒙의 예이다.

(e) 公的 補償： 많은 비용을 요하는 環境汚染 防止施設을 해야 하거나 保障하여야 할 他人의 法的 權利를 侵害하여야만 어떠한 環境問題에 대한 요구를 충족시킬 수 있는 경우에는 公的 補償을 支給받을 수 있다.

이에 속하는 예로는 獨逸 航空機 소음규제법 제 9조에 의거한 건축물 음향 방지조치에 대한 費用賠償이나 聯邦 임밋시온 방지법 제 21조에 의거한 施設物 認可 取消에 대한 損失補償이 있다.

(라) 計劃的 措置： 環境行政의 소위 3가지 規制措置(Maßnahmentrias) 가운데 計劃的 措置는 특이한 역할을 담당한다. 計劃的 措置³³⁾는 環境保全問題에 있어서 所期の 效果를 성취하기 위하여 예견되는 措置와 目標을 이론적으로 연결하면서 특히 소위 對備의 원칙을 실현하는 措置이다. 또 計劃的 措置는 그 種類와 形式 및 拘束力에 따라 環境의 문제에 관련된 직접 또는 간접의 人間行爲를 좌우하는 指標로서의 역할을 한다. 그러나 前述한 侵害的 措置와 給付의 環境行政措置가 주로 社會(Gesellschaft)의 環境保全의 行爲를 대상으로 삼는 데 대하여, 計劃的 措置는 오히려 국가의 環境保全의 行爲에 관련되는데, 다른 한편에서 보면 個人의 行爲에도 영향을 미칠 수 있는 것은 물론이다. 그리고 그 法的 拘束力은 이 原則이 근거하고 있는 法形式으로부터 얻어진다.

(a) 環境計劃： 廣義의 環境計劃(Umweltplanung)이란 行政府가 수립하는 環境保全에 대한 미래의 計劃인데, 이는 주로 環境狀態에 대한 政府의 計劃案이나 報告書로 表出된다. 이러한 環境「프로그램」(Umweltprogramme)은 計劃을 결정하는 機關에 대하여 구속하는 힘이 있다. 다시

33) 이에 관하여는 Ernst/Hoppe, Das Öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht S. 218; Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1971, S. 133-139. 참조.

말하면 環境計劃은 그것에 內包된 環境情報를 통하여 環境公務員과 個人의 행위에 영향을 준다.

지금까지 수립된 독일의 중요한 環境計劃을 들면, 聯邦政府의 環境計劃(1971, 1976), 聯邦政府의 環境報告書(1976), 1980년 2월 環境政策에 대한 SPD와 FDP 委員會의 質疑에 대한 聯邦政府의 答辯集, 聯邦임대시는 防止法 제 61조에 의한 聯邦政府의 報告書, 베르린의 環境保護報告書(1976) 등이 있다.

環境問題에 대한 專門家의 評價(die Gutachten des Rates)도 때때로 유력한 작용을 하는데,³⁴⁾ 지금까지 있어온 獨逸의 環境評價書를 보면, 일반 環境評價書(1974, 1978), 自動車와 環境에 대한 特別評價書(1973), 廢水處理評價(1974), 라인江의 環境問題評價(1976), 北海의 評價(1980) 등이 있다.

(b) 環境空間計劃

(i) 環境參照約款: 중요한 生活空間의 環境計劃, 즉 狹義의 環境計劃에 대한 計劃의 措置에는 國土計劃과, 建築計劃 및 각 전문 분야 計劃에 표현된 環境保全의 目的을 참고하여야 하며(環境參照約款, Umweltberücksichtigungsklausel), 餘他の 目的도 酌量되어야 한다.

(ii) 環境計劃: 다른 側面에서 볼 때, 環境計劃은 최소의 地域關係의 方針確定을 통하여 불명확한 法的 概念을 구체화하는, 중요한 生活空間에 관한 專門分野計劃으로서 기능한다. 이러한 環境計劃(Umweltpläne)은 地方自治團體에 의하여 수립되며, 法과 밀접하게 形成·發達된다. 이러한 環境計劃으로는 獨逸法上 自然保護法에 의한 造景計劃, 聯邦山林法에 의한 山林計劃, 聯邦임대시는 防止法에 의한 大氣淨化計劃 등이 있다.

(iii) 環境影響評價: 計劃의 措置에는 環境影響評價의 措置도 포함시킬 수 있는데, 이는 獨逸聯邦의 모든 公的 措置를 위하여 1975년 8월 22일 獨逸聯邦政府의 決定³⁵⁾에 의하여 규정된 것이다. 이 制度의 목

34) Erlaß über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister des Innern vom 28. Dezember 1971 (BAnz. 1972 Nr. 8).

35) Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des

적은 法規, 一般 行政規則, 行政行爲와 契約, 公的 성질의 프로그램과 計劃 등의 聯邦의 모든 公的 措置의 抄案作成 때에 인간뿐만 아니라 動物, 植物과 보호가치가 있는 物的 財貨를 有害한 環境작용으로부터 보호하고, 環境對備的 措置를 통하여 有害한 環境汚染의 발생을 예방하기 위한 것이다. 聯邦主務官廳은 前述한 公的 措置 때에 有害한 環境作用이 배제되었는가를 가능한한 조속히 검사하여야 하며 (環境 深刻性 정도의 評價, Prüfung der Umweltherheblichkeit), 만약 有害한 環境作用이 배제되지 않았다면, 이를 防止하거나 除去하거나 극소화하기 위하여 評價方法, 是正策 및 解決策이 또한 조속히 검토되어야 한다 (환경 適應性에 대한 評價, Prüfung der Umweltverträglichkeit).