

# 環境監査에 관한 法制度的의 考察

- 유럽공동체를 중심으로 -

朴秀赫\*

目 次
I. 環境監査制度的의 도입
II. 環境監査에 대한 EC 法令
III. 環境監査 시스템
IV. 展 望

## I. 環境監査制度的의 도입

### 1. 概 念

기업체와 기업 또는 그밖의 경영단위들이 자기들의 고유한 활동 그리고 특히 고유한 경영을 평가·개선 하는 수단으로 삼는 체계적이고 행동지향적인 심사를 아주 넓은 의미에서 환경감사(Umwelt-Audit) 또는 생태감사(Öko-Audit)라고 일컫는다. 이러한 의미에서 1988년에 국제상업회의소(Die internationale Handelskammer ; ICC)는 환경감사를 '자기규제' 수단으로 추천한 바 있다. 이 자기규제의 수단은 무엇보다도 갈등의 소지가 있는 법률위반을 예방한다. 이를테면 쓰레기량의 감소를 통한 비용절감을 이룰 수 있게 하며, 일반사회와 당국에 대해서는 신뢰를 형성해주는 영향을 미치기 때문에 이를 적용하면 경제의 고유한 이익에도 합치한다는 것이었다.<sup>5)</sup>

---

\* 서울市立大 法學科 教授/法學博士

1) 『환경보호-감사』 : 국제상업회의소(ICC) 발행, 1989. 제6쪽, 9쪽 이하 이 책자에 인쇄된 국제상업회의소 연구집단·환경감사(Environmental Auditing)의 의견서를 국제상업회의소 집행위원회는 1988년 11월 29일에 채택하였다.

## 2. EC에서의 環境監査制度

유럽공동체에서는 환경감사(Umwelt-Audit)에 대한 새로운 법안이 여러번의 개정과 수정을 거친 끝에 1993년 3월 23일 각료이사회<sup>2)</sup>에 의해 채택되었으며, 1993년 7월 10일에 官報로 公布되었다.

公布된지 3일 후, 즉 1993년 7월 13일부터 이 법률은 유럽공동체의 12개 가맹국에 걸쳐 효력을 발생하게 되었다. 현재 유럽공동체에 가입하고자 노력하고 있는 모든 다른 국가들도 원칙적으로 가입되는 날로부터 직접 이 제도의 적용을 받게 된다.

공포후 12개 공동체 국가들은 공포후 21개월이 되는 1995년 초까지 이 환경감사제도가 유럽내에서 확고하게 정착될 수 있도록 관련 제도와 규칙을 제정하게 된다. 1995년 4월까지 환경보전제도로서의 이 제도는 유럽에게 더 넓은 초석을 다지게 될 전망이다.<sup>3)</sup>

EC의 환경감사제도가 EC의 영역에서 환경보호를 지속적으로 개선시키기 위한 중요한 수단으로 環境管理制度를 도입하였다는 것은 환영할 만한 것이다. 환경관리 제도와 환경감사 제도는 상호간에 밀접하게 연관되어 있다. 환경감사 제도는 환경관리 제도의 한 수단이며, 이것은 하나의 기업이 환경보호를 위하여 어떠한 노력을 하였는가를 조직적·객관적·법률적 문서를 통하여 내리는 평가라 할 수 있다.

이 법령은 전 세계 특히, 영-미 계열에서 발전된 법 제도인데, 발전 노선을 따르고 있으며, 나름대로 특징있는 내부제도를 포함하고 있다.

## 3. 環境監査 制度와 環境管理 制度의 발생

### (1) 미 국

1977년에서 1980년 까지 미국에서 환경감사 제도가 발전한 동기는

2) 유럽의회 법령 no. 1836/93.

3) 이에 대한 논의는 Feldhaus, Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation, NVwZ 1991,927; Kloepfer, Betrieblicher Umweltschutz als Rechtsproblem, DB 1993,1125;Knopp/Striegl, Umweltschutzorientierte Betriebsorganisation zur Riskominimierung, BB 1992, 2009 등 참조.

증권거래 위원회가 부여하였다. 이 위원회는 연말결산에서 실제로 상당히 낮게 평가되어졌던 환경위험도를 조사하기 위해서 기업들에게 환경감사를 요구하였다.<sup>4)</sup>

동시에 環境廳(E.P.A)은 공기와 물에 관한 규정들이 엄수되고 있는지를 점검하는 “승인감사”(Compliance-Audit)를 시행하려는 계획을 가지고 있었다. 1979년에 이 계획은 포기되었으나, 그 이후 환경청은 자발적인 환경감사 제도의 실천에 주력하였다.<sup>5)</sup>

공기업은 공기, 물, 토양 등의 매체가 독성으로 인하여 입은 피해와 독성쓰레기의 투기를 관계당국에 신고해야 할 의무가 부여되었다. 1988년 이래로 일년에 약 20000개의 기업들이 매년마다 신고를 하여왔다. 기업들은 관계기관에 의해서 부분적으로 공시되어진 공해물질 방출량의 규제를 계기로 기업내부 감시를 강화하였고, 부분적으로 기업의 공해물질 방출량을 줄이기 위한 프로그램을 도입하였다. 부분적으로 관계당국들은 공해물질 방출을 축소시키기 위한 대책마련의 토대로서 이 정보들을 이용하였다. 모든 방출된 독성이나 대기오염 물질의 80%가 아무런 규정 없이 묻혀진다는 환경청의 주목할 만한 지적은 미국에서 1990년에 大氣淨化法이 제정되는 계기가 되었다.

환경감사 제도의 다음의 특징은 1988년의 미국-캐나다 화학연맹(CNA)에서 채택되어진 책임관리 프로그램(Responsible Care Programme)에 포함되어 있는데, 그것은 “진보를 위한 책임”이라는 슬로건 아래에서 유럽에서도 광범위하게 인정되었다. 자유로운 의사에 의해서 채택되어진 규제법률에 의거하여 기업들은 현행의 규정들을 엄수하고, 적절한 노동보호에 힘쓰며, 고객과 국민들에게 그들 제품의 위험을 알려준다. 그 밖에 그들 제품의 안전한 사용과 위험을 제거하기 위하여 노력하며, 생산력의 발전에 있어서 환경보전을 고려해야 하는 의무를 지게 되었다. 이 프로그램은 환경관리 제도와 환경감사 제도의

4) 이에 대하여는 Scherer, Umwelt-Audits- Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts im europaeischen Binnenmarkt?, NVwZ 1993, 11 참조.

5) EG-Umwelt-Audit-Verordnung Kom(91) 459 vom 5.3.1992 II A 2.

도입을 추천하고 있다.

(2) 국제 商工會議所(ICC)

파리에 본부를 두고 있는 국제 상공회의소(International Chamber of Commerce : ICC)는 일찌기 환경감사를 제창한 바 있다. 환경감사는 경영관리방법의 하나로서 기업의 환경보전에 대한 경영상태를 평가하는 일련의 업무이다. 환경감사제도의 유럽적 발전은 목표설정과 동기, 그리고 방법론에 대하여 “국제 상공회의소의 환경감사 제도”라는 항목에 잘 나타나 있다. 이 항목 속에서 EC 제도와의 결정적인 차이점이 발견된다. 즉 환경감사는 명확하게 기업자체가 스스로의 책임 하에 수행하며, 단지 기업내부의 목적을 위해 헌신하는 수단으로서 이해된다.

(3) 유럽共同體(EC)의 회원국

EC회원국들 중에는 현재까지 단지 프랑스와 네덜란드에서만 환경감사 제도를 위한 규정을 두고 있다.

프랑스에서는 인가기관이 법의 제정을 기초로 하여, 대기오염 물질의 방출과 하수물의 유입과 관련하여 자체감사 절차를 규정할 수 있다.

네덜란드에서는 1989년 8월에 만든 환경보호-행동 프로그램을 제정하여 “내부 환경보호 시스템”의 도입을 추천하고 있는데, 이 시스템은 “환경정책”, “환경프로그램”, “환경관리 시스템”, “환경보고” 등의 부분에서 EC의 제도와 아주 비슷한 내용을 담고 있다.

(4) 規格設定 작업

내부감사 제도 내에서 검사를 포함한 경영조직체를 통제하는 최초의 규격은 品質保證 시스템에 대한 DIN/ISO 9000 부터 9004 까지의 규격들이다. 이 규격들은 높은 제품수준의 상시적 유지와, 적당한 자체조직에 의한 높은 능률의 유지에 이바지한다. 이들은 기업활동의 책임성, 자격, 위원회, 각 단위조직들의 협조와 조정을 위한 대책, 편람작성, 내부감사제도 내에서의 규칙적인 검사, 감시, 제도의 정비, 개인

의 교육 및 동기부여등을 규정한다.

이러한 국제적인 규격들에 근거하여 영국 標準化委員會(British Standards Institution)는 특별히 환경보전 친화적인 경영조직체를 정착 시키고자 환경관리 시스템에 대한 BS 7750을 발전시켰으며, 이것은 1992년 3월 16일 수로관리인의 배치에 대해서 처음 효력을 발휘하였다. 이 규격들은 1993년 수정되기도 했다. 새로이 개정된 규격은 이미 획득한 경험들을 반영하였으며, EC감사법에 부합되도록 하였다.

그 사이에 ISO 는 규격 작업을 목표로 설정하였으며, 특히 환경관리 시스템과 환경감사 제도에 대한 규격들을 승인하였다.

#### (5) 小結

지금까지 알려진 환경감사 제도의 일부분은 내부적인 효과, 다른 일부분은 외부적인 효과를 가져다 주었다. 이들의 결합을 통하여 그들 나름대로의 특징이 형성된다. 그러나 다음 형태들은 서로 구분되어질 수 있다.

- 순수히 내부적인 효과를 가지는 환경감사(순수히 내부적으로 이루어지는 관리 수단)
- 민법상의 외부적인 효과를 가지는 환경감사(기업매입시 위험판단)
- 관계기관과의 제한적인 외부효과를 가지는 환경감사(미국, 책임위험)
- 관계기관과의 외부효과와 공공성을 띤 외부효과를 가지는 환경감사(BS 7750, 이 본보기에 따른 EC-규정)

## Ⅱ. 環境監査에 대한 EC 法令

### 1. 개요

1993년 7월 10일 유럽공동체 관보에 실린 '환경경영과 환경경영심

사를 위한 공동체제도에 대한 기업(Gewerbliche Unternehmen)의 자발적 참여에 대한 법령<sup>6)</sup>은, 그것도 영국의 촉구로, 산업경제를 위해서 환경감사라는 이러한 기본생각에 관심을 보였다. 그러면서 환경감사를 환경의 중요성<sup>7)</sup>에 대한 관심을 제도화하는 기업 내적인 단순한 수단 또는 그 이상으로 본질적으로 발전되었다. 특히 세 가지 점에서 그러하다.

- 6) 환경경영과 환경경영심사를 위한 공동체제도에 대한 기업의 자발적 참여에 대한 1993년 6월 29일자 위원회의 Nr. 1836/93 (유럽경제공동체) 법령, ABI L 168/1번(앞으로 보충없이 항목을 제시하는 것은 이 법령과 관련이 있다). 이 법령에 대해서는
- Führ : 「환경감사를 위한 유럽의 틀」, EuZW 1992, 468쪽 이하.
- Ders : 「환경경영과 환경경영심사 - 생태감사를 위한 새로운 유럽공동체 법령이 의결되다」, NVwZ, 1993, 858쪽 이하.
- Ders : 「능동적인 환경보호 요소인 기업조직」. In: 「트리어대학 환경법과 기술법 연구소 저작시리즈의 1993년 환경법과 기술법 연보」.
- Kniep : 「환경감사 - 경영상의 지도수단?」, GewArch 1993, 193쪽 이하.
- Henn : 「속마음을 떠보다. 유럽공동체의 생태감사 법령, 기업들의 환경업적에 대한 평가기준을 세우다」, Müllmagazin 1993, 10쪽 이하.
- Glaser : 「생태감사를 경영측면으로 전환하다」, Umwelt(VDJ) 1993, 326쪽 이하.
- Scherer : 「환경감사 ; 유럽국내시장에서 환경법을 관철에 필요한 수단인가?」. NVwZ 1993, 11쪽 이하.
- Sellner/Schnutenhaus : 「환경경영과 환경경영심사(「환경감사」) - 효율적이기는 하지만 질서에 합당하지는 않는 기업의 환경보호 제도(System)인가?」. NVwZ 1993, 928쪽.
- Wiebe : 「경쟁을 통한 환경보호 - 유럽공동체의 기업적 환경보호제도」. NJW 1994, 289쪽 이하.
- Feldhaus : 「기업조직과 감사를 통한 환경보호」. 1993년 11월 5일 베를린에서 열린 환경법협회(Gesellschaft für Umweltrecht) 제17차 환경법적 전문회의의 보고서(Erich Schmidt 출판사가 펴낸 회의자료책).
- 7) 오래전부터 경영수단으로 추천을 받고 부분적으로 이미 실천되고 있는 순수하게 기업 내적인 감사에 대한 독일어 문헌으로는
- Sietz/Sondermann : 「환경감사와 환경보충 - 기업실천상의 위험최소화, 사전대비 그리고 생산물품질보장(Produktqualitätssicherung)」 1990.
- Steger(Hrsg.) : 「환경감사·사전위험대비의 한 새로운 수단」 1991.
- 또 기업 내적인 감사에서 시작해서 유럽공동체법령도 포함하는 글로는
- Knopp/Striegl : 「위험을 최소화하기 위한 환경보호지향적인 기업조직」, 「기업고문(Betriebs-Berater)」 1992, 2009쪽 이하, 2014쪽 이하.
- Lauff : 「자기 책임의 경영수단인 환경감사」, ET 1992, 567쪽 이하.

먼저 유럽공동체법령은 환경감사의 실시를 권유하거나 이를 표준으로 삼는 데만 그치지 않고, 오히려 기업들이 자발적인 바탕 위에서 참여할 수 있는 장소와 연관된 증명제도를 확립하고자 한다. 증명제도의 기능방식은 산업생산물에 대한 품질보증<sup>8)</sup>으로 잘 알려져 있다. 표준화, 규격화되고 유효화되고 증명된 품질검사를 받을 경우, 검사결과가 긍정적인 생산물들은 검사받은 품질기준을 외부에 대해서도 믿을 만하다고 證明해주는 이른바 우량도장을 받을 권리를 갖는다. 환경감사법령에는 이러한 모델을 유용성을 위주로 하는 생산물품질보증에서 기업체의 환경경영전략의 품질보증으로 전환하려는 시도가 나타나고 있다. 법령에 적합한 감사는 그에 상응하는 증명상징, 이를테면 '참여보고'를 이용할 권리를 부여한다.<sup>9)</sup>

두번째로 법령에 적합한 감사제도의 본질적 구성요소는 이른바 '환경보고서' 안에 감사의 핵심적인 결과의 내용을 발표하는 것이다.<sup>10)</sup> 그렇게 함으로써 법령은 동시에 자신과 경제와 일반사회 사이의 변화된 의사소통문화를 촉진하는 수단으로 이해된다.<sup>11)</sup>

세번째 가장 본질적이면서도 국제상업회의소의 권고, 더 나아가 영국제도의 토대가 되었고 최근에는 영국의 규정<sup>12)</sup>보다 더 발전된 제도로 감사활동의 척도가 있다. 1992년 3월 6일자 委員會草案<sup>13)</sup>도 감사를 환경법적인

8) 품질보증에 대해서는 DIN/ISO 9000(1990년 3월) - 품질경영과 품질보증규정 - 선택과 적용을 위한 입문서(ISO 9000, 1987과 동일. 이 규정의 새로운 안은 DIN/ISO 9000 Teil 1의 초안(Entwurf 1993 6월)에 들어있다) 그리고 ISO 시리즈 내지 DIN/ISO 9000의 그 밖의 규정과 규정초안을 보라. 특히 증명(Zertifizierung)에 대해서는 Jahn : 「품질보증제도의 증명」. In : Masing(Hrsg.) : Handbuch von Qualitätssicherung, 2. Aufl. 1988, S. 923ff.

9) 법령(VO) 제10조를 보라.

10) 제5조를 보라.

11) 작업중인 법령원본 이전에 있었던 숙고근거(Erwägungsgründe), 단락 8이하를 보라. 국제상업회의소(주1)의 생각은, 13쪽, 환경감사 결과에는 그와 반대로 오로지 해당 기업의 경영진만 접근할 수 있어야 한다는 것이다.

12) 영국의 기준 7750. 1992 (D).

13) 공동체적 생태감사제도에 기업이 자발적으로 참여할 수 있게 하는 유럽경제공동체 이사회에 대한 제안(92/C 76/02), ABI, Nr. C 76/2.

규정들을 준수하고 더 나아가서 기업체의 환경보호를 지속적으로 개선하는 데 기여해야 할 수단으로 구상하였다. 그러나 초안원본에 의하면 증명의 직접적인 대상은 이 목표의 실제적인 실현이 아니라 이러한 목표를 지향하는 경영제도와 검사제도이다. 이러한 출발로 인하여 기업들이 완전히 서로 다른 실제적인 환경기준을 가지고 증명상징에 참여하고, 이를 광고에 효율적으로 이용할 수 있게 된다. 이것은 결과적으로 공식적인 독일의 평가가 그런 것처럼, 실제로 전적으로 부당한 의형적인 동등함을 낳는 영향을 미쳤을 지도 모른다.<sup>14)</sup> 더 명확하게 말하자면 유럽환경감사가 독일산업의 비교적 높은 환경보호수준을 경쟁에 유리하도록 분명하게 해주는 수단이 아니라, 독일산업과 관련해서 수준의 차이를 흐리게 하는 수단이 될 수도 있다고 우려하는 소리가 있다. 최근의 법령은 이러한 문제들을 잘 감안하고 있다. 그것은 뒤의 지적에서 알 수 있듯이 법령이 환경보호수준의 환경법과의 일치와 개선을 목표로 삼아 기업체가 환경경영을 하고 있다는 점뿐만이 아니라, 환경법과의 일치와 관련된 노력들의 실제적인 성과도 증명의 대상으로 삼고 있다는 점에서 분명해진다.

### Ⅲ. 環境監事 시스템

#### 1. EC의 제 5활동 프로그램

환경감사 시스템은 1993년 2월 1일 EC 의회에서 승인된 제 5활동 프로그램과 관계가 깊다. 위원회는 이것을 20년동안의 환경정책에 있어서의 전환점이라고 부르고 있다. 그러나 회원국가들과 관련 행

---

14) Töpfer : 「1992년 11월 3일 비스바덴에서 열린 독일품질협회(Deutschen Gesellschaft für Qualität)의 1992년 품질회의에 즈음한 연설」. In : Umwelt (BMU) 1992 Nr. 11, 422쪽 이하.



정청에서는 전래되어온 수단들과 뚜렷한 실천력의 결핍으로 인하여 환경정책이 충분하지 못한 것으로 드러났다. 새로이 보충된 실행 수단들은 공공성과 야기자(惹起者) 자체에서도 발견된다. 여기에서 산업은 어쩔 수 없이 그 역할을 증대시켜야만 한다. 즉 환경감사제도는 더 이상 단지 환경문제의 야기자로서뿐만 아니라, 환경문제의 해결을 위해 기여하는 존재로서 지금까지 적법하고, 계급적인 개념은 참여적인 개념, 다시 말하자면 환경감사에서의 "자율통제"라는 개념에 의해서 보충되어야 한다.

아래의 말은 환경감사제도에 대한 산업의 새로운 역할과 완전히 부합한다.

"산업은 자신의 활동이 끼친 환경에서의 결과를 극복하는 데 자신의 고유한 책임이 있으며, 이로서 이 분야에서 적극적인 개념으로 나와야만 한다."

환경감사는 기업들에게 광범위한 자기책임, 자기조직, 자기통제 속에서 필요불가결한 환경보호, 즉 독립적인 환경평가사의 감시와 행정관청과 대중들의 제한적인 통제속의 경영속에서 실현할 수 있는 기회이다.

## 2. 節次<sup>15)</sup>

### (1) 參加

환경감사에의 참여는 自意에 맡겨져 있다. 참여자격은 EC-경제통계규정에 설명되어 있는 산업행위를 하는 기업들과 전체 공업 및 산업부문, 그 밖에 전기, 가스, 열을 발생시킬 뿐만 아니라 재활용품과 쓰레기

---

15) Fuehr, Umweltbewusstes Management durch Oeko-Audit?, EuZW 1992,468 ; ders. NVwZ 1993,858ff. ; Scherer, 주(11), S.11 ff.; Sellner/Schnutenhaus, Umweltmanagement und Umweltbetriebspruefung(Umwelt-Audit), NVwZ 1993, 928f.

를 관리하는 기업들에게 주어져 있다. EC 회원국가들은 이 시스템을 비공업적인 부분까지 확대하는 것도 예상할 수 있다.

## (2) 對象

환경감사의 대상은 기업도 아니고, 시설도 아니며, 소재지이다. 보조시설을 포함하여 장소에 고정된 시설물 또는 장소 유동적 시설물이라고 생각하는 모든 것들과 함께 환경감사가 관계하는 지형이 대상에 포함된다. 기업들은 하나 또는 더많은 소재지에 관하여 참여할 수 있거나, 또는 회원국가의 모든 지형, 또는 EU의 모든 소재지에 참여할 수 있다.

## (3) 環境政策

기업은 일정한 환경정책을 최고경영진의 차원에서 의무적으로 문서로 작성하여야 한다. 이 문서에는 기업의 전체적인 목표와 행동원칙을 확정하여 제시하여야 한다. 사실상 환경정책은 오래전부터 대기업들이 우리 주변에서 행해 왔던 관례에 따른다. 환경정책은 포괄적으로 규정하고, 포괄적으로 고려하여야만 한다. 즉 환경정책은 공기, 소음, 물, 쓰레기, 토양 등의 매체, 위험방지, 기존의 혹은 새로운 생산방식, 최종 단계에까지 이르는 모든 생산계획, 경영상의 고유한 환경보전 뿐만 아니라, 수입자, 계열기업, 공급자들의 환경관련 활동, 정보와 사원들의 교육, 공공사업 등에 걸쳐 있다. 환경정책은 규칙적으로 점검되어야 하며, 현실적인 상황에 기초하여야 하는데, 이 상황에서는 특히 환경관리 점검의 결과가 반영되어야 한다. 환경정책은 사원들에게 알려져야 하고 일반 국민이 접근할 수 있어야 한다.

환경정책을 위하여 이 규정은 내용상으로 두 가지 전제를 가지고 있는데 기업은 이를 의무적으로 다음을 준수하여야만 한다.

- 모든 관련 환경규정들을 준수해야 한다.
- 기업의 환경보호를 적절하면서도 지속적으로 개선시킨다. 즉 환경영향을 일정량 감소시켜야만 한다.

이러한 개선들은 항상 가능한 장소에서 양적으로 규정하여야만 하

며, 시간적인 제한이 따른다.

(4) 環境檢査

기업들은 소재지와 관련하여 환경검사를 실시하여야 한다. 이것은 환경정책의 범위에서 상당한 권위를 가지고 있는 부록 IC에서 언급되고 있는 관점에서 많은 환경관련문제를 대상으로 이루어지는 최초의 광범위한 검사이다. 환경선언 속에서 확정되고 공포되는 결과는 절차의 발전을 위한 토대로서의 기능을 갖는다.

(5) 環境프로그램

환경정책 실행의 수단이 되는 환경프로그램 속에는 구체적인 기업의 목적들이 수단목록과 계획기간속에 확정되어 있어야 한다.

(6) 環境管理시스템

환경관리 시스템에는 조직구조, 관할권, 절차, 경과, 처리방법, 환경정책 실현을 위한 수단이 확정되어야만 한다. 환경관리 시스템의 구성요소는 규칙적인 환경관리시스템이다. 제7부록 IB에 있는 환경관리 시스템에 관한 상세한 요구들을 참조하여 아래에 제시하면 다음과 같다.

**【환경관리 시스템에 대한 요구들】**

(경영조직을 고려한 환경감사)

- 부록 -

(1) 조직구조/관할권

- ① 가장 적당한 관리차원에서의 환경정책 - 목표 - 프로그램의 확정
- ② 관리대표자의 결정
- ③ 책임, 권한, 명령계통, 보고경로등을 결정 (B2)

(2) 사원들에게 동기부여 및 교육, 교양

- ① 동기부여
- ② 교양교육
- ③ 정보유출

(3) 구성 및 진행방법

- ① 환경상황(B3)
- ② 환경법적 상황(B3)
- ③ 문서화된 작업 지침
- ④ 다음에 관련된 규정들

공급자의 조달,

계열기업 : 공급자와 계열기업들은 기업의 생태학적 요구들을 준수한다.

- ⑤ 처리기술의 감시와 통제
- ⑥ 시정대책들

(4) 문서작성(B5)

- ① 환경정책, 목표, 프로그램의 포괄적인 제시
- ② 중요한 과제에서의 책임성과 기능들을 확정
- ③ 명령계통과 보고계통(계통들 사이의 교환작용)
- ④ 환경관리 시스템의 요구사항의 준수를 증명하고, 환경목표가 어디까지 도달되어야 하는 것인가를 문서상에 명시하기 위한 기록의 완성

(7) 환경관리 점검

기업은 철저한 환경관리점검 즉 환경감사를 실시해야만 한다. 이것은 조직, 경영, 운용 등이 환경정책과 환경프로그램에 부합하는지에 대한 체계적이며 문서상으로 드러나는 것을 확인하는 객관적인 점검이다. 이 점검은 3년마다 반복되어야만 하며, 점검대상의 복잡성과 환

경과의 관련정도에 따라 이 기간은 더 짧아질 수도 있다. 점검의 빈도는 기업의 활동에 의해서 결정된다. 환경점검에 대한 요구사항은 부록 II에 개별적으로 확정되어 있다.<sup>16)</sup> 환경관리 실태를 점검하는 사람들의 임무는 환경관리의 관계자 또는 그 밖의 사람들에 의해서 감지되어 질 수 있으며, 그들은 모든 경우에 있어서 객관적인 판단을 위해 요구되는 독립성을 유지하고 있어야만 하며, 검사대상에 대한 전문지식과 경험을 지니고 있어야만 한다. 매번 점검이 끝난 후에는 관리실태에 대한 보고서가 작성되어야만 하는데, 이 속에는 기업활동의 본질적인 내용이 제시되어져야만 한다.

기업은 이 보고서에 따른 필수적인 개선작업이 실행되어질 것이라는 것을 보증해야만 한다.

#### (8) 환경보고서

기업은 첫번째 환경점검 이후에나, 매번 환경관리 점검 후에 기업은 "환경보고서"를 작성해야만 한다. 이것은 소재지 설명, 중요한 모든 문제에 대한 판단을 담고 있으며, 독성소재 방출, 쓰레기 발생, 원료-에너지-물 사용, 소음 그리고 다른 환경측면에 대한 수치보고를 요약 함은 물론, 환경정책, 환경프로그램, 환경관리 시스템의 설명과 다음 번의 환경진술의 기간과 승인된 환경 감점사의 이름, 더군다나 지난번 신고 이래로 이루어진 중요한 변화들이 포함된다. 환경신고는 국민대중을 위해서도 기여한다. 그것은 간결하면서도, 이해되어질 수 있도록 기록되어야만 한다. 이 보고서가 얼마나 구체적이어야만 하는가는 언급하지 않겠다. EC환경정보 방침과는 달리, 국민들은 기업들에게 직접적으로 정보를 요구한다. 이 요구는 물론 환경신고의 송달에만 제한된다. 기업들은 폭넓은 정보를 줄 권리를 가지지만 그렇다고 해서 이것이 의무인 것은 아니다. 점검주기와는 관계없이 매년마다 간단한 환경신고가 이루어질 수 있는데, 이 속에서는 특히 환경과 관련된 데이터나, 새로 시작된 변경사항 등이 추가된다. 특히 중소기업을 위해서는 그 요건의 완화가 예견된다.

16) Scherer, (주 3), s.12.

## (9) 환경 鑑定士

공인의 독립의 신분을 가지고 있는 환경감정사(Umweltgutachter)는 환경정책, 환경프로그램, 환경관리 시스템, 환경점검 절차 그리고 환경신고서 등이 규정과 부합하고 있는지를 점검하고, 이것들이 이상없이 이루어졌을 경우에 그는 이것들을 합법적인 것으로 선언한다.

점검의 종류, 그리고 요구되어지는 점검의 수준에 대하여 말할 수 없는 것이 불만족스럽다. 일반적으로 2가지 상이한 점검분야를 구분해야만 한다. 환경데이터나 환경기술적인 신고에 관해서 중요한 것은 우선 정확한 조사와 정밀성이다. 필요에 따라서는 근본추출로 精査할 수도 있다. 단순한 수공으로는 충분한 것이 될 수 없다. 이에 반해 환경관리 제도와 환경관리 점검이 관련규정의 요구와 체계상, 그리고 방법론적으로 일치하고 있는지는 내용적으로 자세하게 점검할 필요는 없다.

환경감정사는 기업에 의해서 선발된 후에는 민법상의 계약의 근거에 의해서 기업의 위임을 받아 활동한다.

외부의 관리점검자나, 공인환경감정사는 기업의 許可 없이는 그들의 활동에 의해서 획득된 기업정보를 제3자에게 넘겨줄 수 없다.

환경감정사는 기업으로부터 독립적이고, 불편부당해야 하며, 그에게 맡겨진 분야에 대해서 요구되어지는 전문적인 지식이 있어야만 한다. 환경감정사의 공인과 그들에 대한 감독은 회원국가들에 의해서 규정되어 있는데, 추측컨대 독일 연방공화국에서는 "시행법"(Ausführungsgesetz)에 의해서 이루어질 것 같다. 공인체제는 이 규정의 효력발생후 21개월 내에, 즉 1995년 4월 1일까지 완전한 기능을 갖추게 된다.

공인체제는 공인된 환경감정사의 명부를 다루며, 위원회는 전체적인 명부를 공고한다. 회원국가 내에서 공인을 받은 환경평가사는 원칙적으로 모든 다른 회원국가의 영역 내에서도 감정인으로서 활동할 수 있다.

## (10) 目錄에의 登錄

적법한 것으로 판정된 환경신고서를 근거로 하여 관련 행정당국은

단지 형식적인 점검을 한 후에 그 소재지를 목록에 등록하여야 한다. 이 목록의 1년마다 개정되는 판본은 위원회에 전달되어야만 한다. 전체적인 목록은 매년마다 위원회에 의해서 EC의 관보를 통하여 공고된다. 관할 行政廳이 소재지가 더 이상 규정에서 요구하는 모든 요구 사항을 충족시키지 못한다고 확신했을 때 소재지는 목록으로부터 삭제된다. 관련 行政廳이 관련된 규정에 대한 위반을 선언했을 때에도 목록에로의 등록은 거부되어지거나, 아니면 잠정적으로 포기된다. 등록, 등록의 거부, 잠정적인 포기, 취소 등이 관련기관의 임무이다.

### (11) 參加報告

목록에 등록을 한 후에 기업들은 등록된 소재지들에 대해서 참가보고 할 자격을 가지게 되는데, 참가보고는 이 기업들로 하여금 상품광고는 물론 생산, 포장까지 행하지 못하게 한다.

## 3. 自律과 他律 사이의 체제

유럽공동체의 환경감사제도는 질서정책적인 면에서 볼 때, 아직 분명치 않은 제도이다.<sup>17)</sup>

개념상으로도 이 제도는 국제상공회의소의 환경감사제도와 오로지 내부감사시스템 속에서의 광범위한 자율적 통제시스템이라는 정신과 연관되어 있다. 그러나 이러한 성질의 수단들을 받아들이고 있으나, 외부적 행정관청에 의해서 승인되고, 국가기관의 감사를 받는 환경감사관의 통제에 복종된다. 따라서 최소한 형식적으로나마 정부기관의 통제속에 종속되어 있다고 할 것이다.

內部監査로부터는 환경보고서의 공개의무를 통하여 부분적으로 외부감사의 필요성이 제기되며, 이것은 사회로부터의 추가적인 압력을 통하여 기업의 환경보호 개선이라는 목표를 달성한다는 문제가 제기된다.

---

17) Maier Rigand, Ordnungspolitische Aspekte der Öko-Audit-Verordnung der EG, Wirtschaftsdients 1993/IV, S.193ff.

1992년 3월 5일의 계획서상에는 이 환경감사제도는 온건한 시장경제적 수단으로 계획되었다. 왜냐하면 기업들은 감사결과를 토대로 하여 환경보호활동의 지속적인 개선이라는 관점에서 그 대책과 목표를 확정하고자 하였다. 이와 반대로 최종적으로 확정된 계획은 가장 효과적인 기술과 경제적인 대체사용에 도달하는 정도에 따라 계속적으로 축소되어야 한다는 것을 규정하고 있다. 이것은 자발적인 자기의무화와 질서법(Ordnungsrecht)을 연결시킴으로써 그 나름대로의 완벽한 예리함을 간직하게 해주었다. 요컨대, 이제 기업들은 유럽공동체와 자국의 법률속에 내포되어 있는 관련환경규정을 준수해야만 하는 의무를 지니게 되었다.

법령이 기업환경정책의 토대를 이루는 규정을 정립하고, 이 적법한 규정들로 하여금 빠짐없이 그 적용대상을 발견하도록 함으로써 환경감사제도는 이중적 기능을 간직하게 되었다. 기업의 고유한 발의에서 생성된, 따라서 법률에 전혀 의존하지 않는 환경보호가 문제되는 한 그것은 우선 시장경제적 수단이 되며, 법률에 의존하는 환경보호가 문제가 되는 한, 이것은 우선 기업에 의해 좌우되는 기업내부의 집행수단이 된다.

이리하여 여러가지 시스템들이 복잡하게 성립되게 되었다. 이것은 내용적으로 볼 때, 일부분은 자율적이고 다른 일부분은 국가에 의해서 규정된 환경목표에 구속되며, 실행의 측면에서 볼 때, 그것은 일부분은 자율통제, 또 다른 일부분은 타인에 의한 통제에 의지하고 있다.

이러한 결합 속에서는 분명히 법이론적인 자극이 존재하나, 아마도 법정정책적인 결합들도 역시 존재할 것이다.

시장경제제도와 질서법규정의 이러한 내적 결합은, 회의적으로 볼 경우에는, 결코 적지않은 법률적 문제를 내포하고 있다. 이 문제들을 긍정적으로 볼 때, 이것은 상호간에 서로 영향을 미침으로서 발전하게 되는 이른바 '자기역동성'을 가지는 데, 이것은 그 기간이 길면 길수록 그만큼 더 환경보호에 긍정적인 영향을 미친다.

이러한 문제들에 대해서는 우선 법률에 근거하는 환경보호의 시각에 의존하여야 한다. 왜냐하면 거기에서는 이런문제들이 가장 시급한것이 될것이기 때문이다. 환경감사는 우선, 무엇보다도 승인을 요구하는 시



설에 대해서 중요성을 지니기 때문에 연방 환경오염으로 인한 영향에 관한 법률의 규정들과, 특히 그중에서도 § 5의 규정들이 전면에서 부각된다.

## IV. 展 望

### 1. '自律調整' 기회

일반적으로 감사법령은 성공율이 높을 것으로 예상된다. 법령이 효력을 발휘할 조건에 대한 더 자세한 분석이 아니라, 기업의 자기조정을 활성화할 수단인 그 발휘조건들의 분류에 근거를 둔 일종의 개념적인 이른바 '열쇠의 매력'이 이러한 평가의 근거가 되는 경우가 많다. 자기조정, 자율, 자기책임을 인정하고, 가능하게 하고 또는 촉진할 의무가 있는 것은 나라마다 그 문화에 따라. 자율개념은, 유럽계몽주의의 유산이자 서구문화의 성공조건에 대한 열쇠로서, 제한없이 긍정적으로 장식되어 있다. 바로 독일에는 이와 관련해서, 역사적으로 뿐만 아니라 현실에 대한 시선을 쉽게 흐리게 하는 낭만화 경향이 있다. 현행 독일환경법에 이미 도입된 '성찰적이고' 자기조정을 목표로 삼은 법률<sup>18)</sup> 수단들에서처럼, 環境監査관련 法令에서도 사실 문제는 시장에서 자기를 유지해야 할 기업들의 시장에 대한 중요한 행동들이 미치는 영향이다. 그러나 시장조건 아래서 '자기조정'은 자기조정을 전체인으로서

18) 그에 대해서는 Teubner/Wilke : Kontext und Autonomie, Gesellschaft-liche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1984, S. 4ff. 그에 대한 비판적인 글은 Nahamowitz : Das unmögliche Ideal eines post-interventionistischen Steuerungskonzepts. In : Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, S. 29ff.

성찰적(reflexiv) 법률의 환경법적 수단들에 대해서는 기업대리인(Betriebsbeauftragten)의 주문에 대한 기존의 법적의무(53ff, BImSchG, 58a ff. BImSchG i. V. mit der 5. BImSchV, 11a ff, AbfG, 21a ff, WHG, 6 Abs. 4 GenTG를 보라 ; 거울표시는 생략함; 역주), 52a BImSchG에 함축된 기업조직의무, 안전분석(이를테면 7ff, der 12. BImSchV)이나 쓰레기경제구상의 수립에 대한 법률적이고 법령에 적합한 의무가 고려될 수 있다.

시장제도 또는 개별적인 시장참여자에 관련짓는다고 하더라도, 시장의 요구에 적응하라는 강제 바로 그것을 의미한다. 자기조정에 할당된 법률적 수단들은 누구도 이 적응강제에서 해방시킬 수가 없다. 그보다는 필요한 경우에 이 강제를 환경정책적인 목표들에게 유용하게 활용하려는 시도는 가능하다.

따라서 성찰적 법률의 다른 대상들에 대해서도 그러하듯이 環境監査 관련 法令에 대해서도 불가사의한 일을 기대할 수는 없다. 법령은 광고에 효과적으로 이용할 수 있는 참여보고서들을 제공함으로써 내용적 절차적 구속력을 가진 監査法制度를 자발적으로 수락하도록 자극하려고 시도한다. 이미지 획득을 통해서나, 또는 언제나 그렇듯이 간접적으로 주어지고 참여선언을 유도할 권한이 어떤 기업에게 약속해주는 이익이 참여의 예상비용을 초과할 때 또 그러할 때에만 이러한 공급은 받아들여진다. 법령의 성공이나 실패를 결정하는 요인은 이러한 계산이지 우리에게 자율조정이나 자동과 같은 개념을 상기시키는 어떤 수준 높은 이성은 결코 아니다. 이러한 전제 아래 다양한 각본들을 생각해 볼 수 있다.

## 2. 각본

참여비용은 법령의 내용적이고 절차법적인 요구들이 실제로 어떻게 해석되고 그것들이 얼마나 엄격하게 적용되느냐에 결정적으로 좌우된다. 무엇보다도 참여보고의 획득과 유지에 대한 전제조건인 모든 관계 환경규정의 준수에 대한 엄격한 관철은 위에서 설명한 이유에서 볼 때, 참여보고로 달성할 수 있는 광고효과와 경영학상 합리적으로 정비례하지 않을 수도 있는 비용을 함축한다. 그렇게 되면 감사를 수용할 기회 또 그와 더불어 감사의 효과를 볼 기회는 오히려 많지 않다고 볼 수 있다.

물론 법령의 수많은 활동 여지, 모순과 모호함을 감안하고 서로 다른 회원국들의 다양한 집행관습을 고려할 때 법령이 통일적으로 엄격하게 해석되고 적용될 개연성은 없다. 경쟁으로 말미암아 회원국들의

시행법에 대한 압력 그리고 법령이 자유로 선택할 수 있는 환경감정사들의 유효화위탁을 둘러싼 경쟁을 허락한다는 사실은 오히려 적용의 차이들을 가능한한 낮은 수준에서 평준화하도록 장려할 가능성이 있다. 그와 결합된 참여선언의 평가절하는 물론 참여의 이익을 감소시킨다. 그리고 그럼으로써 제도의 수용과 기능이 위협해질 수 있다. 제도를 엄격하게 적용할 경우에 발생하는 높은 참여비용에서 예상할 수 있는 위협적인 효과처럼 말이다.

참여보고의 이익은 본질적으로 책임보험자들이 앞으로 환경감사에 대한 성공적인 참여를 그 계약조건의 요인으로 삼느냐 하는 것 그리고 필요한 경우에 어떤 방법으로 그렇게 하느냐에 달려있다. 감사의 그러한 보험경제적 이용이 물론 수용과 전적으로 무관하게 발전하지는 않지만 이 수용은 보험에 들어있거나 들어야 할 기업들의 초보수준에서 수단을 발견한다. 이러한 관련에서 볼 때 법령의 요구가 보험자들의 필요를 넘어서는 것은 장해요인임이 드러날 수 있다. 그 보험자들에게는 기능하는 위험영역이, 모든 위험과 보증에 관한 규정의 보증된 준수가 반드시 중요한 문제가 되지만, 그러나 모든 환경규정의 준수가 필연적으로 중요한 것은 아니다. 그리고 이제는 정말 보증위험과 법률적인 요구와는 전혀 관계없는 기업환경보호의 지속적인 개선은 문제가 되지 않는다.

따라서 전체적으로 오직 한가지, 즉 법령의 조정효과를 결정해 주는 참여비용과 참여이익의 올바른 비례에 대한 문제는 현행 법령안에서는 아직 성공적인 답변을 주지 못한다고 하겠다. 실천이 이 추정을 뒷받침한다고 하면 어떤 결론에 도달할 수 있을 것인가?

법령에 적합한 참여의무를 통하여 법령의 적용을 참여자의 비용 대 이익 계산에 종속되지 않게 한다는 생각을 할 수도 있다. 이러한 변형은 법령제도가 직접적으로 증명에 관련된 시행-기준의 지침이 없는 순수한 경영제도로써 구상되었던 만큼 과거에도 논쟁거리였고 지금도 실제로 토론되고 있다.<sup>19)</sup> 현행문안에서 법령은 그와 반대로 의무적인

19) 이전의 법령문안은 먼저 참여에 대한 의무를 규정했다. Selner/Schnutenhaus, Anm. 15. 이러한 발상에서 벗어나는 것에 비판적인 것은 Führ: 환경경영, S. 860.

참여규정을 통해서 성찰적이고 자기조정의 잠재력을 활성화하는 법률 수단으로서의 그 속성 그리고 그와 결합된 조정의 장점을 빼앗길 수도 있다. 집행하기 어려운 그리고, 모든 관계 환경규정을 준수해야 하는 의무와 관련해서, 단지 지금까지의 상황만을 다시 한번 반복할 질서법의 새로운 불력에 지나지 않는 것이 생겨날 수 있는 것이다.

성찰적인 법률의 도구로서 법령의 특수한 조정의 이익이 유지되어야 하지만 비용 대 이익 저율이 임의의 상태에 멈추거나 고객들의 수용이 부족한 것을 판매강제를 통해서 중화하려고 해서 안된다. 그 대신 저울판에 있는 무게가 바뀌어 가능한 한 많은 기업들이 직접적인 강제가 없어도 제공된 장사에 흥미를 가질 수 있어야 한다. 이는 어느 정도 법률적 지침을 수단으로 이익을 크게 함으로써 또는 감사를 받은 기업에게 공공주문<sup>20)</sup>을 위탁할 때 제도적으로 우대한다는 최소한으로 법률적인 보장을 함으로써, 또는 비용을 경감시킴으로써 일어날 수 있다. 법령에 맞게 요구를 완화시키고 특히 참여자에게 관계되는 내용적인 의무를 약화하거나 삭제하는 것은 비용을 경감하는 효과를 가져올 수도 있다. 참여했거나 흥미를 가진 기업, 보험, 은행, 고객 등등의 다양한 문제와 이해에 맞추어 차별화 전략을 펼치면 법령에 맞게 요구들을 단순히 누그러뜨리는 것보다 더 커다란 조정 효과를 거둘 수도 있다.

### 3. 結 語

환경감사 시스템의 장점은 그것이 물론 조직법과 관련하여 좋으면서도 이성적인 문제해결에로의 접근법을 충분히 포함하고 있다는 것이다. 이러한 접근법은 적절하면서도 계속적이고, 유연하면서도 저렴한 가격으로, 특히 자원보호와 아울러 환경보호를 통하여 기업의 환경보호를 개선시킨다. 다만 더 바랄 것이 있다면, 이 좋은 기회가 작은 눈앞의 이익을 위해서 실패하지 않았으면 하는 점이다.

20) Glaser : Öko-Audit betrieblich umsetzen, Umwelt(VDI) 1993, 327.

Glaser는 법령이나 그와 관련해서 그러한 우대가 이미 규정되어 있다는 명백히 잘못된 사실에서 출발한다. 이런 방향으로 수단을 구성하는 데 반대하는 글은 Sellner/Schnuten-haus Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung(Umwelt-Audit), NVwZ 1993 S.392.