

環境음부즈만制度에 관한 小考

高文炫*

목차

I. 서론	III. 환경음부즈만제도
II. 다른 음부즈만제도와와의 구별	1. 서설
1. 서설	2. 의의, 요건 및 임무
2. 종래의 음부즈만제도	3. 기능
3. 미래세대 음부즈만제도	IV. 결론

I. 序論

科學과 技術의 발달¹⁾이 초래한 現代社會는 위험사회이다.²⁾ 특히 科學과

* 천안대학교 법학과 교수

1) 科學과 技術의 발달함으로써 複雜·多岐化된 環境汚染의 原因을 明瞭하게 밝혀 주는 것은 그 장점이라 하겠다. 베토벤(Rudwig van Beethoven)의 死因이 중금속에 오염된 물고기를 너무 많이 먹어 납중독 때문이라고 밝혀 낸 것이 그 단적인 예다. Die Welt, 1999. 2. 15, 1쪽; 그러나 科學과 技術의 발달은 또한 그 폐해를 지니고 있다. Rachel Carson, Silent Spring, Harmondsworth, Penguin, 1965, 31-32쪽. Carson여사는 '침묵의 봄'(Silent Spring)에서 그 당시 과학기술의 대명사라 할 수 있는 DDT(dichlorodiphenyl trichloroethane)의 폐해를 통렬하게 비판함으로써 1970년대 초 미국과 유럽에서 DDT의 사용을 규제하게 만드는 데 선구자적인 역할을 하였다. 데오 콜본(Theo Colborn)/다이앤 듀마노스키(Dianne Dumanoski)/존 피터슨 마이어(John Peterson Myers), 권복규 역, 도둑맞은 미래(Our Stolen Future)-환경호르몬의 실체를 밝힌다-, 사이언스북스, 1998, 31쪽; E. Rehinder, "Grundfragen des Umweltrechts", ZRP, 1970, 250쪽 이하; Jeremy Rifkin, Entropy(김명자/김건譯, 엔트로피), 두산동아, 1998, 334쪽; 韓相範, "환경권의 법철학적·생태학적 論究의 시도", 서울대학교 법학, 제22권 2호, 1981. 6, 35쪽; 環境問題와 관련한 自然科學技術의 이용, 통제, 바람직한 방향제시 등에 대하여는 John H. Barton, "The Impact of Technology on Legal Systems: Thoughts For Korea", Seoul National University International Academic Law Conference, 1997. 10. 11. 세미나발표문(존 에이치 바톤/丁相朝譯, "기술이 법제도에 미치는 영향 -한국의 시각에서의 검토-", 서울대학교 법학, 제38권 3·4권[통권105호], 1997. 12, 62-77쪽; 金文煥, "科學技術과 법-서설-", 인권과 정의, 1997. 10, 통권 제254호, 8-24쪽; 양승두, "과학기술의 발전과 법을 통한 인간존엄성의

技術의 발달에 따른 불가피한 현상이라고 할 수 있는 環境問題는 국내적인 문제로서만이 아니라 전세계적인 문제로 되고 있다. 각 국가는 공장, 자동차, 가정, 정부시설 및 작업 등에서 발생하는 각종 오염물에 의한 대기, 수질, 토양오염 및 폐기물 등으로 심각한 생존의 위기까지 느끼고 있다.³⁾ 환경오염은 한 국가내의 환경을 오염시켜 생명침해, 신체장해, 재산손해 및 자연훼손을 야기하는 것에 국한되지 않고 특정국가에서 발생한 오염물이 대기, 강, 해양을 통해 인접국가의 환경 더 나아가 지구전체의 환경까지 오염시키면서 산성비, 황사현상, 자연자원의 고사 및 훼손, 생태계의 파괴, 오존층의 파괴, 사람의 생명과 건강에 대한 침해 등을 야기하고 있는 실정이다.⁴⁾ 이러한 상황 속에 세계는 지구환경을 더 이상 방치해서는 안되겠다는 인식이 확산되었고, 이에 따라 “지속가능한 개발”이라는 개념이 제시되어⁵⁾

보장”, 저스티스, 1996. 12, 29-36쪽 참조.

- 2) Beck은 과학기술자들의 기술적 의견이 아닌 정치사회의 정치적 결정에 의해서만 전면화된 사회적 위험에 합리적으로 대응할 수 있다는 대안을 제시한다. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986, 홍성태 옮김, 위험사회-새로운 근대(성)를 위하여-, 새물결, 1997, 306-310쪽; 安京煥, “21세기 기본권과 인간상-새로운 헌법학의 모색을 위한 제언-”, 헌법학연구, 제5권 제2호, 1999. 10, 14-16쪽; 危險의 개념에 대하여는 姜熙遠, “환경위기에 대 있어서 ‘危險’에 대한 법적 계몽을 위하여”, 경회법학, 제30권 제1호, 淨賢 朴鈞旻教授 華甲 紀念, 경희대학교 법과대학·경회법학연구소, 1995. 12, 117-125쪽 참조.
- 3) 그리하여 地球는 生態的 循環能力이 의심될 정도로 危殆로운 棲息處(Precarious Habitat)로 변했다. Melvin A. Benarde, *Our Precarious Habitat*, New York: Norton, 1976, 21쪽; 과학자와 환경론자들의 위기과장과 이에 편승한 언론의 부풀리기로 인해 오늘의환경위기가 형성되었음을 비판하는 글이 최근에 등장하고 있다. 로널드 베일리 지음, 이상돈 옮김, *에코스케이프-환경종말론자들의 빛나간 예언-*, 이진출판사, 1999. 5, 21-48쪽, 187-217쪽, 219-230쪽. 미국에서 발간되어 논쟁을 불러일으켰던 위 ‘에코스케이프’를 돌려싸고 국내외에서 논의가 일어나고 있다. Ronald Bailey, *ECO-SCAM: The False Prophets of Ecological Apocalypse*, St. Martin’s Press, 1992; 중앙일보, 1999. 7. 8. 16쪽 참조.
- 4) 河泰雄, “환경오염배상책임보험에 관한 검토”, 국제법무연구, 제2호, 경희대학교 국제법무대학원, 1999. 6, 57쪽.
- 5) 1992년 브라질의 Rio de Janeiro에서 유엔환경개발회의(UNCED)가 개최되어 地球環境을 보전하기 위하여 27개항의 環境과 開發에 관한 리우선언(Rio Declaration)과 국제환경법제의 실천을 위한 기본원칙을 의미하는 議題(Agenda) 21을 채택하였다. 經濟成長과 環境保存은 兩立可能하다는 관점에서 나온 ESSD(Environmentally Sound and Sustainable Development)라는 개념이 최근 크게 주목을 받고 있다. ESSD는 “미래의 후손이 자신들의 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서 현재 세대의 요구를 충족시키는 개발”로 定義된다. 즉, 환경의 가치를 중시하고 개발의

각국의 경제발전과 생산활동은 자연환경을 보호 및 보존하면서 이루어져야 한다고 주장되었으며, 더욱이 “그린라운드”에 따라 모든 상품생산과 국제적 상품거래는 환경에 적합하고 환경을 보존하는 기초 위에서 행해져야 하며, 자연환경을 침해하고 동식물을 위태롭게 하며, 인류건강에 침해를 주는 방식을 통해서 생산된 제품은 국제사회에서 더 이상 용인될 수 없다는 국제적인 규범이 형성되어 가고 있다. 또한 각국의 환경정책이 강화되어 각국의 환경보호 및 환경보존기준에 적합하지 않은 상품, 기술, 원료 등은 각국에 수출입 될 수 없으며, 이러한 상품으로 인해 국민의 생명, 신체, 재산의 피해가 야기되거나 자국의 환경에 침해를 받게 되는 경우에 불법행위에 터잡은 막대한 손해배상책임을 부담하지 않으면 안되는 것으로 되고 있는 추세이다.⁶⁾

목표를 장기적 전망에 기초하여 설정함으로써 현재대 뿐만 아니라 미래세대의 요구까지도 고려하는 세대간 형평을 기하는 발전을 의미한다. The World Commission On Environment And Development(WCED), Our Common Future, Oxford University Press, 1987, 43쪽; 洪準亨, “환경법의 기본원리로서 지속가능한 개발의 원칙”, 환경문제의 공법적 대응, 한·독 국제학술대회, 1997. 4. 19, 135쪽. 그러나 이 용어는 개념 자체의 모호성과 구체적인 실천적 함의가 결여됨으로써 많은 혼란을 제기하는 것도 사실이다. M. A. Toman, The difficulty in defining sustainability, Global Development and the Environment : Perspectives on Sustainability, Resource For The Future, Washington, D. C., 15-17쪽. 위 定義는 현재세대가 미래세대를 배려하는 윤리관과 책임의식을 전제로 한 개념으로서 우리가 물려줄 환경과 자연자원의 여건 속에서 우리의 미래세대도 최소한도 우리 세대만큼 잘 살 수 있도록 담보하는 범위 안에서 우리에게 주어진 환경을 이용하고 자연자원을 이용함을 의미하는 것으로서, ‘경제성장과 환경보전의 조화’라는 지극히 막연한 개념보다는 조금 더 구체성을 띤 정책목표인 것으로 보인다. 李正典, “지속가능발전의 개념과 시장의 원리”, 李正典(편), 지속가능한 사회와 환경, 박영사, 1995, 3쪽; 李善龍, “지속가능한 성장”, 환경법연구, 제12권, 1990, 59-85쪽; 李正典, 녹색경제학, 한길사, 1994, 352-353쪽; 현재 보편적으로 통용되는 ESSD는 개발을 합리화하는 도구로 전락되고 있다. WCED보고서에도 지속가능한 사회를 질적인 측면으로 묘사하지만 그 달성방법을 경제성장을 통한 양적 측면에서 묘사하고 있다. B. A. Wilcox, “Defining sustainable development”, Environmental Science and Technology, Vol. 26, No. 10, 1902쪽; 정규호, 환경문제 심화에 따른 생태적 공동체에 대한 연구 -부천지역 생활협동운동단체의 유기농산물 직거래활동을 중심으로-, 서울대학교 환경계획학석사학위논문, 1994. 2, 17쪽; 환경사회학자들은 새로운 사회, 즉 지구의 수용력(carrying capacity)을 초과함으로써 초래되는 비극을 회피하기 위해 가까운 미래에 달성해야 할 사회조직 형태로서 그 사회가 뿌리를 박고 있는 생태계 내에서 조화롭게 그리고 지속가능하게 기능하는 사회를 지속가능한 사회(sustainable society)라 한다. Lester W. Milbrath, Envisioning a Sustainable Society : Learning our Way Out, Albany, N.Y. : State University of New York Press, 1989, 156쪽.

“現代國家의 宿命的 課題”(Schicksalsaufgabe des modernen Staates)가
인 環境保護 問題는 이제 단순히 한 個人이나 한 國家가 당면한 문제일 뿐
아니라 더 나아가 全地球의 次元에서 人類의 共同努力으로 해결하여야 할
문제이기도 하다.⁸⁾ 즉 환경문제는 국가나 지방자치단체 뿐만 아니라 기업
이나 개인 모두가 협력하여 환경보호를 하는 것이 바람직하다 하겠다.⁹⁾ 그

6) 하태웅, 앞의 글, 58쪽

7) Rüdiger Breuer, "Umweltschutzrecht", in : I. v. MünchE. Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes
Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1992, 396쪽 ; H. Hofmann, "Technik und Umwelt", in : Handbuch des
Verfassungsrechts, E. Benda & W. Maihofer & H. J. Vogel(Hrsg.), 2. Aufl., Berlin, New York : de
Gruyter, 1994, 1005쪽 Rn. 1 ; Reiner Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl., C. H.
Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995, X X VI ; Ulrich Dempfle/Hans Jürgen Müggenborg,
"Die Umwelt, ein Rechtsbegriff?", NuR, 1987, 301쪽 ; 홍성방, 환경보호의 법적 문제 - 독일의 헌법과
행정법에 있어서 환경보호를 중심으로 -, 서강대학교 출판부, 1999, 185-186쪽 ; 洪準亨, 환경법,
한울아카데미, 1994, 49쪽.

8) 이를 實證하듯 국제협조적인 환경보호정책을 위하여 1972년 스웨덴의 Stockholm에서 제1차 유엔
인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment)가 개최되었고, 이 회의의 결
과, "하나뿐인 지구"라는 슬로건의 채택과 함께 유엔상설기구로서의 유엔환경계획기구(UNEP,
United Nations Environment Program)를 설치하게 되었다. Lynton K. Caldwell, International
Environmental Policy, Duke University Press, 1990, 57-58쪽 ; 또한 이 회의는 유엔인간환경선언을
채택하였는 바, 각 나라가 자국 내의 활동이 다른 나라의 환경을 해치지 않도록 노력할 책임이 있
음을 명시함으로써 오염자부담의 원칙(PPP)에 입각한 국제환경문제의 해결을 위한 실마리를 제공
하였다. 李正典, "지속가능발전의 개념과 시장의 원리", 李正典(편), 지속가능한 사회와 환경, 박영
사, 1995, 2쪽.

9) 이와 관련하여 환경행정의 기본원칙에 協同의 原則(Kooperationsprinzip)이 있다. 協同의 原則이란
環境保護의 과제를 달성하기 위하여 國家와 社會가 협동하여야 한다는 원칙이라 할 수 있다. 특히
環境保護는 國家와 社會의 諸力, 특히 경제부문과의 협력에 크게 의존하고 있고, 더욱이 법치국가
는 모든 환경관련 생활영역에 있어 전능한 제왕의 역할을 수행하기 위해 필요한 실천능력
(Durchsetzungsvermögen)을 갖추고 있지도 않다. 따라서 환경보호는 국민과 사회의 적극적으로 능
동적인 협력과 참여를 절실히 필요로 하게 되는 것이다. 協同의 原則은 환경정책적인 의사형성 및
결정의 과정에 있어 이해관계인의 참가를 보장함으로써 국가적 책임의 원칙을 손상시키지 않으면
서 개인의 자유와 사회적 필요 사이에 적절한 관계를 창출하는 데 복무한다. 따라서 協同의 原則은
행정과정(또는 행정절차) 뿐만 아니라 입법과정 등 환경정책의 형성과정에 대한 참여 및 정보의
자유로운 접근의 기회를 보장하고 확대하는 것을 목표로 삼지 않으면 안된다. 바로 여기에 協同의
原則이 環境保護에 관하여 가지는 핵심적 의의가 있다. 洪準亨, 환경법, 49-50쪽. 그 외에도 환경
행정의 기본원칙에는 事前配慮의 原則(Vorsorgeprinzip), 原因者責任의 原則(Verursacherprinzip) 등
이 있다. 事前配慮의 原則이란 미래에 즉적이고 형성적인 계획적 조치들을 통하여 모든 사회적·국
가적 행위주체들이 環境保護의 으로 행동하고 이들이 결정을 내림에 있어 가능한 環境影響을 고려
하도록 함으로써 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙이라고 할 수 있다. 事前配慮의 原則은 특
히 다음의 두 가지 측면에서의 事前配慮를 내용으로 한다. 즉 事前配慮의 原則은 무엇보다도 안전

러나 환경오염의 상당한 부분은 환경비친화적인 기업에 의하여 자행되는 것이 현실임을 감안할 때 기업을 환경친화적으로 하는 제도적 장치가 긴요하다고 할 수 있다. 그 장치 중에서 중요한 것인데도 불구하고 국내에 아직 소개가 거의 되어 있지 아니한 환경옴부즈만제도를 살펴봄으로써 環境保護에의 意志를 고취시키는데 조금이나마 기여하고자 한다.

II. 다른 옴부즈만제도와의 구별

1. 서설

環境옴부즈만제도에 대하여 체계적으로 논의하기 위해서는 종래의 옴부즈만제도 및 미래세대옴부즈만제도 등과 구별하여 그 明瞭性이 밝혀져야

확보의 관점에서 危險에 대비한 事前配慮(Risiko- bzw. Gefahrenvorsorge)를 요구하는 원칙인 동시에, 자원관리의 관점에서 자원의 관리·보전을 위한 事前配慮(Ressourcesvorsorge)를 요구하는 원칙으로 해석되고 있다. M. Kloepfer, Umweltrecht, Rn. 662, 589쪽; 洪準亨, 환경법, 44쪽; 韓貴鉉, 환경법의 기본원리, 세종출판사, 1997, 61-277쪽; Lersner, in: Kimminich, Otto u. a.(Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Erich Schmidt Verlag, 1986, 1088쪽; Hoppe, Werner & Beckmann, Martin, Umweltrecht, C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, München, 1989, 81쪽; 李琦雨, 환경법, 학현사, 1993, 4-5쪽. 原因者責任의 原則이란 環境侵害의 방지·제거 및 손실전보에 관한 단순한 費用負擔(Kostenzurechnung)에 관한 원칙이 아니라 실질적 책임의 원칙이다. 즉 原因者責任의 원칙이란 누가 환경오염의 방지·제거 및 손실전보에 관하여 책임을 질 것인가에 관한 원칙으로서 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 環境汚染의 발생에 원인을 제공한 자(원인자: Verursacher)가 그 환경오염의 방지·제거 및 손실전보에 대하여 책임을 져야 한다는 원칙이다. 따라서 이 원칙은 공공기관이 환경보호를 위하여 무엇을 할 수 있는가를 설명하는 원칙인 사전배려나 위험방지의 원칙과는 다르다. M. Kloepfer, Umweltrecht, Rn. 673, 592쪽; 洪準亨, 환경법, 47쪽. 환경행정의 기본원칙들은 피상적으로 실현되는 것도 아니며 순수하게 이념형 그대로 실현되는 것도 아니다. 이는 특별히 原因者責任의 原則에 적용되는 내용으로, 이 원칙은 獨逸 環境法에서 제한적으로만 실현되고 있다. M. Kloepfer, "Art. 20a GG", Bonner Kommentar, 77. Lfg., 1996. 10, Rn. 36, 23쪽; 폐기물관리법은 "모든 國民은 自然環境 및 生活環境을 청결히 유지하고 폐기물의 감량화 및 자원화를 위하여 노력하여야 한다."고 규정함으로써 국민의 책무를 강조하고 있다(제6조 제1항). 이 법이 국민에게 청결유지의무와 폐기물의 감량화 및 자원화를 위하여 노력할 의무를 부과하고 있는 것은 憲法 제35조 제1항 후단과 이를 근거로 국가·지방자치단체의 환경보전정책에 협력해야 할 국민의 의무를 선언한 환경정책기본법의 규정(제6조), 그리고 이들 규정의 이념적 기초를 이루는 環境保護의 基本原理로서 協同의 原則에 비추어 볼 때 극히 자명한 결과라 할 수 있다. 洪準亨, 환경법, 304쪽.

만 그 논의가 의미 있는 것이 될 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 여기에서 이것을 자세하게 논하기에는 한계가 있기 때문에 종래의 옴부즈만제도와 미래세대 옴부즈만제도를 간략하게 살펴보기로 한다.

2. 종래의 옴부즈만제도

1) 의의

1809년 스웨덴헌법 제97조에 의해서 설치된 기관으로서¹¹⁾ 옴부즈만 제도는 현재 세계각국에 보급되어¹²⁾ 관료제의 병폐에 대한 유력한 제도적 처방이 되고 있으나,¹³⁾ 이를 채택하고 있는 나라마다 상이하기 때문에¹⁴⁾ —義的인 개념설정은 곤란하다.¹⁵⁾ 대체로 말한다면 의회에 의해 임명된 옴부즈만(Ombudsman) 또는 의회커미셔너(Parliamentary Commissioner)가

- 10) 종래의 옴부즈만제도에 관한 것으로는 金鐵容, “옴부즈만과 그 도입가능성”, 자치연구, 제3권 제2호, 1993, 6쪽 이하; 白完基, “한국행정에 있어서 옴부즈만제도의 정착화 가능성”, 한국행정학보, 제13권, 1979, 211쪽 이하; Soo-Cheol Kim, Die Einführungsmöglichkeit des Ombudsman in Korea: eine rechtsvergleichende Studie, Diss. Köln, 1992, 7; 申恩植, 옴부즈만제도에 관한 연구 — 도입가능성을 중심으로 —, 인하대학교 행정학박사학위논문, 1992; 尹在豐, “한국의 옴부즈만 유사제도의 실태와 성격”, 한국행정학보, 제13권, 1979, 197쪽 이하; 全元培, 의회조사권에 관한 비교헌법적 연구 — 우리나라 국정조사권의 활성화를 위하여 —, 서울대학교 법학박사학위논문, 1995, 8, 146—154쪽; 全元培, “의회형 옴부즈만의 도입필요성”, 현안분석, 제168호, 국회도서관, 1998, 8, 2—34쪽; 河宗根, “옴부즈만제도에 관한 연구: 동향분석을 중심으로”, 창원대학교 논문집, 제9권 제2호, 1987, 130쪽 이하등 참조.
- 11) 金南辰, 행정법 I, 제6판 수정판, 법문사, 1998, 867쪽; Edith Brown Weiss, In Fairness To Future Generation—International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity—, The United Nations University, Transnational Publishers, Inc., 1992, 124쪽 참조.
- 12) 北歐諸國에 있어서는 근년 古典的인 옴부즈만인 일반 옴부즈만 이외에 特別 옴부즈만이 발견되고 있다. 즉 消費者옴부즈만, 報道옴부즈만, 公正去來옴부즈만, 矯導所옴부즈만 등이 그것이다. 金南辰, 행정법 I, 제6판 수정판, 법문사, 1998, 870쪽.
- 13) 申恩植, Ombudsman제도에 관한 연구—도입가능성을 중심으로—, 인하대학교 행정학박사학위논문, 1992, 17쪽.
- 14) 옴부즈만 제도라고 하여도 그 옴부즈맨(Ombudsman: 護民官) 또는 의회커미셔너(Parliamentary Commissioner)가 의회에 의해 임명된다는 점을 제외하고는 그 구체적 기능이나 권한의 내용 등 모든 면에서 각국의 입법례에 따라 각양각색의 모습을 보이고 있으므로 이를 단일한 유형의 제도로 파악하는 데는 무리가 있다. 洪준형, 행정구제법, 제3판, 1997, 한울아카데미, 61쪽.
- 15) 朴秀赫, 행정법요론—주요이론과 논점 및 판례—, 제2판, 법문사, 1998, 341쪽.

의회의 위임을 받아 공공기관의 활동을 감시·감독하게 함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하고 행정통제를 달성하려는 제도이다.¹⁶⁾ 즉 일종의 사법관인 옴부즈만을 임명하고 옴부즈만으로 하여금 공공기관의 활동을 감시·감독하게 함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하려는 제도가 옴부즈만제도라 할 수 있다.¹⁷⁾ 현재 우리 나라에는 옴부즈만제도가 도입되어 있지 않다. 그러나 이에 유사한 제도로 감사원, 정부합동민원실, 인권상담소, 국민고충처리위원회 등이 있다.¹⁸⁾

2) 연혁

옴부즈만이란 스웨덴 古語의 “Umbup”에서 유래된 말로서 현대 스웨덴語의 “Ombud”는 代表者 또는 代理人을 의미한다.¹⁹⁾ 스웨덴에는 민간기업에서 노동조합에 이르는 다양한 公私組織 가운데 옴부즈만이라고 불리는 사람들이 있다.²⁰⁾ 각국에 있어서 옴부즈만에 대한 호칭은 다양하고²¹⁾ 우리 나라에 있어서도 이의 사용례는 일정하지 않다. 우리 나라에 있어서 “Ombudsman”을 국내학자에 따라서는 民情官 또는 護民官 등으로 부르고 있다.

16) 朴秀赫, 행정법요론-주요이론과 논점 및 판례-, 제2판, 법문사, 1998, 341쪽; 洪準亨, 행정구제법, 제3판, 1997, 한울아카데미, 61쪽.

17) 洪井善, 행정법원론(상), 박영사, 제6판, 1998, 661쪽.

18) 朴秀赫, 행정법요론-주요이론과 논점 및 판례-, 제2판, 법문사, 1998, 342-344쪽.

19) 許慶, “옴부즈만의 연구”, 헌법연구, 제3집, 한국헌법학회, 1975, 89쪽; 許慶, “덴마크의 옴부즈만 제도에 대하여”, 사회과학논총, 제9집, 연세대학교 사회과학연구소, 1978, 5쪽; 申恩植, Ombudsman제도에 관한 연구-도입가능성을 중심으로-, 인하대학교 행정학박사학위논문, 1992, 10쪽.

20) 스웨덴에는 노동조합, 은행과 보험회사, 정부(독점규제옴부즈만, 소비자보호옴부즈만, 평등옴부즈만), 민간차원의 옴부즈만 등이 존재하지만 우리가 흔히 관념하는 것은 議會옴부즈만이다. 申恩植, Ombudsman제도에 관한 연구-도입가능성을 중심으로-, 인하대학교 행정학박사학위논문, 1992, 10쪽.

21) 여기에 대한 자세한 사용례는 許慶, 앞의 글, 6쪽; 申恩植, 앞의 글, 11쪽.

3) 특징

옴부즈만 제도라는 비전형적 수단에 의한 행정구제제도는 다른 구제 방법에 비하여 ① 시민의 접근이 용이한 점, ② 경제적이고 직접적이며 약식이고 신속한 구제수단이라는 점, ③ 조사대상을 위법행위에 국한시키지 않으며 또 보다 융통성과 적응성을 가지고 문제해결을 도모할 수 있다는 점, ④ 특히 행정수요와 인구가 적은 행정단위에서 실효를 볼 수 있다는 점, ⑤ 위법행위 뿐만 아니라 부당행위 등도 조사대상에 포함되는 점²²⁾ 등의 긍정적인 특징이 있으나, ① 옴부즈만의 직무가 국회의원·법원 또는 검찰의 직무와 중복될 우려가 있는 점, ② 옴부즈만이 직접 행정작용에 대한 시정권을 갖지 못하는 것이 일반이므로 거대하고도 무서운 행정이라는 괴獸에 대해서 옴부즈만은 기껏해야 ‘짓기’만 하고 ‘물지’ 못하는 ‘이빨 없는’, ‘입마개가 끼워진 집지키는 개’,²³⁾ ‘칼을 가지지 않은 十字軍戰士’²⁴⁾에 불과하므로 그 제도적 실효성을 갖지 못할 수 있다는 점, ③ 국민의 신망이 두터운 사람을 선출하지 않으면 그 구제기능상 실효성이 없다는 점²⁵⁾ 등의 부정적인 특징이 있다. 옴부즈만 제도는 그 제도적 내용이나 각국에서의 실시경험 등을 통해 볼 때, 분쟁처리의 신속성·간편성·저렴성을 기할 수 있을 뿐만 아니라 그 정치적 중립성의 확보 여하에 따라서는 분쟁처리의 공정성도 함께 달성할 수 있다는 점에서 매력적인 제도임에 틀림없다.²⁶⁾

22) 朴秀赫, 행정법요론-주요이론과 논점 및 판례-, 제2판, 법문사, 1998, 342쪽.

23) W. Gellhorn, When Americans Complain-Governmental Grievance Procedures, 1966, 229쪽; 徐元宇, 현대행정법론(상), 박영사, 1983, 862-863쪽.

24) D. C. Rowat, "The Spread of the Ombudsman Idea," Stanley V. Anderson(ed.), Ombudsman for American Government?, 1968, 25쪽; 徐元宇, 현대행정법론(상), 박영사, 1983, 863쪽.

25) 朴秀赫, 행정법요론-주요이론과 논점 및 판례-, 제2판, 법문사, 1998, 342쪽.

26) 그러나 이러한 옴부즈만 제도는 그 한국에의 도입가능성과 관련하여 적지 않은 불확실성과 의문을 남기고 있다. 문제는 무엇보다도 현실적 측면에서 이미 이 제도를 성공적으로 실시하고 있는 나라들에서 그 성공을 가능케 했던 것과 같은 기본적 조건들이 형성되어 있느냐 하는데 있다. 金南辰, 행정법 I, 제6판 수정판, 법문사, 1998, 870-871쪽; 徐元宇, 현대행정법론(상), 박영사, 1983, 863쪽; 홍준형, 행정구제법, 제3판, 1997, 한울아카데미, 61-62쪽.

3. 미래세대 옴부즈만제도

와이스(Edith Brown Weiss)는 미래세대의 이익을 대표하기 위한 가장 바람직한 방법으로 미래세대를 위한 옴부즈만(Ombudsmen)이나 위원(Commissioners)을 임명할 것을 제안하였다.²⁷⁾ 미래세대를 위한 옴부즈만의 역할은 실정법(positive law)에 상술된 것으로서의 지구적 의무와 권리(planetary obligations and rights)가 준수되도록 하고, 불평사항이나 고충(complaint)을 담당하고, 지구유산의 보존이 위협받고 있음을 지역사회에 경고하는 것 등이다. 옴부즈만은 그 역할에 걸맞게 세계적·지역적·국가적·지방적 수준에서 설치될 수 있다. 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development, WCED)는 각 국가들로 하여금 국가수준에서 그러한 조치를 취하도록 권고한 바 있다.²⁸⁾

III. 환경옴부즈만제도

1. 서설

獨逸의 경우 제2차 세계대전 후 복구의 시기가 지나고 1960년대 들어서 이른바 라인강의 기적이라는 경제성장이 이루어지면서 環境問題가 점차 국민적 관심사로 등장하게 되었다. 당시 문제된 사항은 大氣汚染, 水質汚染, 騒音公害, 自然景觀保護, 쓰레기처리 문제와 聯邦自然保護 및 景觀保護法(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BNatSchG) 제27조 소정의 '人間이 거의 살지 않는 공간적인 자연'(freien Natur)²⁹⁾의 멸실 등

27) Edith Brown Weiss, In Fairness To Future Generation—International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity—, The United Nations University, Transnational Publishers, Inc., 1992, 124 쪽.

28) Edith Brown Weiss, In Fairness To Future Generation—International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity—, The United Nations University, Transnational Publishers, Inc., 1992, 124—126쪽 ; WCED, Our Common Future, Oxford University Press, 1987, 332쪽.

29) Natur의 의미가 본질, 원래 그대로, 천성, 자연 등 多義的이므로 그 앞에 'frei'로 한정하여 그 의미

이었다. 독일은 環境保護의 목적을 달성하기 위한 하나의 수단으로 環境음부즈만(Betriebsbeauftragte für Umweltschutz)制度를³⁰⁾ 두고 있다. 여기에서는 獨逸의 環境음부즈만제도를 살펴보고자 한다.

2. 의의, 요건 및 임무

1) 의의

환경음부즈만은 公共機關(Behörde)³¹⁾의 구성원이 아니라 특정 기업체에서 環境保護에 이바지하는 사람을 가리킨다. 環境關聯法律들은 다음에서 보는 것과 같이 여러 곳에서 환경음부즈만에 대하여 규정하고 있다. 수자원관리법(WHG, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts)제21a조 제1항에 의하면 1일 750m³ 이상의 廢水(Abwasser)를 방류하는 水域(Gewässer)의 이용자인 기업가는 水域保護를 위해 1명 이상의 企業內 수

가 歪曲되지 않게 표현한 것이다. 위와 비슷한 사용례로 Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, C. F. Müller Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg, 1996, 38쪽 참조.

30) 환경음부즈만에 대하여는 E. Rehinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper, Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?, ERICH SCHMIDT VERLAG, 1972; G. Kahl, Die neuen Aufgaben und Befugnisse des Betriebsbeauftragten nach Wasser-, Immissionsschutz- und Abfallrecht, 1978; Institut für gewerbliche Wasserwirtschaft und Luftreinhaltung (Hrsg.), Betriebsbeauftragte im Umweltschutz, 1982; H. P. Sander, "Rechtstellung und Rechtsschutz des Betriebsbeauftragten für Gewässerschutz aus der Sicht der Industrie", NuR, 1985, 47쪽 이하; H. Pohle(Hrsg.), Die Umweltschutzbeauftragten, 1992; M. Ki-oeper, Umweltrecht, C. H. Beck, München, 1989, 152쪽 이하; Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, 58-59쪽, Fn. 141; 홍성방, 환경보호의 법적 문제-독일의 헌법과 행정법에 있어서 환경보호를 중심으로-, 서강대학교 출판부, 1999, 206-208쪽 등 참조.

31) 여기서 'Behörde'란 일반적으로 '관청' 또는 '행정(관)청' 또는 '행정기관'으로 번역하고 있다. 그러나 '행정기관'이라고 번역하는 경우 자칫 조직법상의 개념 즉 행정부에 속하는 기관이라는 의미로 파악되어 사법부 등을 제외하는 개념으로 오해될 소지가 있어 이를 '공공기관'으로 번역한 것이다. 실제로 이러한 개념은 우리나라에서도 1994년 1월 7일 제4734호로 제정된 公共機關의 개인정보에 관한 법률과 1996년 12월 31일 법률 제5242호로 제정된 公共機關의 情報公開에 관한 법률 등에 의하여 수용되고 있다. 洪準亨, "環境情報의 기능과 환경정보공개제도", 法學論叢, 제2호, 경원대학교 법학연구소, 1995. 4, 291쪽; 洪準亨, "環境情報公開制度의 導入方案에 관한 연구", 行政論叢, 제34권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1996. 12, 220쪽 脚註 34) 참조. 여기에서는 위와 같은 취지에서 公共機關으로 새기기로 한다.

역보호음부즈만(Beauftragte für den Gewässerschutz)을 채용하여야 하며, 수자원관리법 제21a조 제2항은 공공기관에게 폐수처리시설에 소량의 폐수를 방류하도록 환경음부즈만에게 지시할 수 있도록 규정하고 있다. 이것은 企業의 協力者로서, 특히 環境保護의 自己統制的인 경영임무로서 주목된다. 地方自治團體의 시설을 위한 환경음부즈만도 임명될 수 있다(수자원관리법 제21g조). 임무의 범위에 따라서 複數의 환경음부즈만을 둘 수 있다.³²⁾ 廢水法(Abwasserrecht)의 수단은 水域保護를 위한 企業 內 환경음부즈만(Betriebsbeauftragte für den Gewässer-schutz)을 통해 완성된다. 水域保護를 위한 企業 內 음부즈만은 공공기관의 代理人도 아니며, 受託私人도, 行政補助者도 아니다.³³⁾

폐기물처리법 제11a조에 따라 수자원관리법 제21a조와 같은 내용이 고 정된 장소에 폐기물 처리시설을 가진 기업에 적용되며, 폐기물처리법 제2 조 제2항 소정의 廢棄物을 정기적으로 처리하는 시설의 경우에는 폐기물 음부즈만(Beauftragte für den Abfall)을 채용해야만 한다. 연방임미시온방 지법(Gesetz zum Schutz vor Schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BImSchG) 제53조는 모든 시설에 대하여가 아니라 인가를 필요 로 하는 특정시설의 경우에 임미시온방지음부즈만(Beauftragte für den Immissionsschutz)을 채용할 것을 규정하고 있다.³⁴⁾ 임미시온방지 공공기 관은 개별적인 경우에 시설운영자에게 임미시온방지법상의 요건이 있으면 하나의 혹은 몇 명의 환경음부즈만을 선임하도록 의무를 부과할 수 있다.

32) Heinz-Joachim Peters, 앞의 책, 248-249쪽 Rn 90.

33) Heinz-Joachim Peters, 앞의 책, 268쪽 Rn 152-153.

34) 운영자는 시설의 종류와 규모의 관점에서 시설에서 방출되는 염미시온(Emission) 때문에, 염미 시온 제한의 기술적인 문제 때문에, 혹은 정량에 따른 사용시 유해한 환경작용이 대기오염, 소음, 진동 등을 통하여 야기하는 생산물의 적정 등 때문에 이것이 요구되는 경우에만[임미시온防止法, BImSchG) 제53조 제1항 제1문] 단지 그렇게 할 의무가 있다. Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, 185쪽, Rn. 122.

放射能防止法(Strahlenschutzrecht) 제29조에 따르면 방사능방지음부즈만(Beauftragte für den Strahlenschutz)이 필수적이다.³⁵⁾ 原子力法(Atomrecht)에 있어서도 放射能防止음부즈만과 함께 環境음부즈만이 있다.³⁶⁾ 그러나 環境음부즈만은 다른 법률에 있는 음부즈만과는 구별된다. 1989년 6월 30일자 방사능방지명령(Strahlenschutzverordnung) 제31조 제2항에 따르면³⁷⁾ 그는 규칙과 公共機關의 결정이 잘 지켜지는가를 살펴야 한다. 그리고 그에게는 지시를 내릴 권한이 있다. 그밖에 그는 방사능방지명령 제30조 제1항 제3문에 따라 공공기관에 보고할 의무가 있다.

2) 요건 및 임무

(1) 요건

환경음부즈만은 해당 분야의 專門知識을 반드시 갖추어야 할 뿐만 아니라 信賴性이 요구된다.³⁸⁾ 예컨대 水域保護를 위한 企業內 음부즈만은 기업의 고용인으로서 經營關係者는 물론 經營門外漢도 위탁받을 수 있지만, 수자원보호법 제21c조 제2항 소정의 필요한 專門知識을 가져야 하고 信賴性이 있어야 한다.³⁹⁾ 기업체는 경우에 따라서는 한 명의 환경음부즈만에게 여러 가지 기능을 맡길 수도 있다.⁴⁰⁾

(2) 임무

環境음부즈만은 공공기관의 구성원이 아니기 때문에 공법상의 권한은 가지고 있지 않다. 그러나 환경음부즈만은 企業體 內部에서 여러 가지 임

35) M. Klopfer, Umweltrecht, C. H. Beck, München, 1989, 152쪽 이하.

36) Bishof/Pelzer, StriSchR, 148쪽 이하; Heinz-Joachim Peters, 앞의 책, 204쪽 Rn 38.

37) BGBl. I, 1321쪽; Heinz-Joachim Peters, 앞의 책, 192쪽 Rn. 7.

38) Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, 58-59쪽, Rn. 141.

39) Heinz-Joachim Peters, 앞의 책, 268쪽 Rn 153.

40) H.-J. Peter/K. Schenk/E. Schlabach, Umweltverwaltungsrecht, 1990, 44쪽 이하.

무를 수행하며, 이는 영향력행사임무(Hinwirkungsaufgabe), 감시임무(überwachungsaufgabe), 해명임무(Aufklärungsaufgabe) 등으로 구별된다.⁴¹⁾

環境음부즈만은 企業體 內에서 環境에 우호적인 절차를 발전시키고 도입하도록 노력해야 한다. 이를 위해서 環境保護에 중요한 투자를 결정하는 경우에 環境음부즈만에게 의견을 표명할 권한이 주어져야 한다는 제안이 있다.⁴²⁾ 어쨌든 이를 위해서는 環境음부즈만은 특별한 專門知識이 필요하며, 기업 경영진은 環境음부즈만의 의견에 적극 협조할 준비가 되어 있어야 한다.⁴³⁾

환경음부즈만은 여러 법규정과 公共機關의 지시사항이 企業體에 의하여 준수되고 있는가를 감시할 권한과 의무가 있다. 그러나 기업체 내에서 있을 수 있는 사소한 위반사항은 기업체 내에서 해결해야 하며 公共機關에 알릴 필요가 없다.⁴⁴⁾ 그 밖에도 環境음부즈만은 기업체 구성원들에게 環境保護의 중요성과 문제점을 알릴 임무가 있다. 이것은 특히 企業이 야기한 環境汚染과 그를 제거할 수 있는 수단 및 그와 관련된 環境法上의 규정들과 관련하여 그러하다. 該當 企業體는 環境음부즈만을 채용해야 하며, 그렇지 않을 경우에는 公共機關이 環境음부즈만의 채용을 지시할 수 있다.

3. 機能

環境음부즈만의 機能에 대하여 살펴보기로 한다. 環境음부즈만의 기능은 크게 위험방어(Gefahrenabwehr)라는 측면에서의 消極的 機能(negative

41) M. Klopfer, Umweltrecht, 152쪽 이하; H.-J. Peter/K. Schenk/E. Schlabach, Umweltverwaltungsrecht, 44쪽 이하; Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 59쪽, Rn. 142.

42) H. P. Sander, 앞의 글, 47쪽 이하; M. Klopfer, Umweltrecht, 130쪽 이하; H. J. Peter/-K. Schenk/E. Schlabach, Umweltverwaltungsrecht, 45쪽 이하; Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 59쪽, Rn. 142.

43) H.-J. Peters/ K. Schenk/E. Schlabach, Umweltverwaltungsrecht, 1990, 45쪽.

44) Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 59쪽, Rn. 142.

Funktion)과 기업의 적극적인 환경정책의 수행(aktive betriebliche Umweltpolitik)이라는 측면에서의 積極的 機能(positive Funktion)으로 대별된다.⁴⁵⁾

1) 消極的 機能

독일의 현행 環境關聯法規에 대한 개관을 통하여 다음과 같은 주목할 만한 일치점을 도출할 수 있다.⁴⁶⁾ 環境關聯法規에서 企業의 義務만을 선입하는데 대해 公共機關의 권한이나 企業주의 義務를 定하는 이유는 첫 번째로 분업화 된 현대의 大企業에서 필요한 조건들에 기인하는데, 이 조건들은 기업주나 경영진에 의해 기업과 관련된 중요한 의무사항들이 수행되는 것을 제외시켜주고 중요한 임무들을 예외부서에 강제적으로 이양시키도록 해준다. 두 번째 이유는 대상분야의 기술적인 複雜性和 각각 고려되어야 할 保護規定들 및 保護措置의 복잡성에 기인하는데, 이 복잡성으로 인해 자격있는 책임자에게 이 특별한 임무를 지정할 필요가 있는 것이다. 세 번째 이유로는 수자원보호, 광산업과 제조 업에서의 산업안전 그리고 放射能物質에 대한 防禦 分野에서 법적 규정들이나 여타 규정들의 준수를 위한 의무를 적절히 수행함으로써 자연훼손을 예방하는 특별한 정책적인 의미에 기인한다. 그런데 이러한 관점들(Gesichtspunkte)은 기술적 특성을 띠는 全體 環境保護에서 중요하다. 이는 기업내부의 상태에 대해 어떠한 특별한 근거를 필요로 하지는 않지만 그 밖의 근거에서는 중요하다. 기술적으로 복잡한 규정이나 조처들은 수자원보호에서 뿐만 아니라 대기오염 방지, 소음방지 그리고 쓰레기처리에서도 고려되고 해당되는 것이다. 放射能物質의 防禦와 산업안전에 대한 公共의 관심은, 이를 무시하게 되면 치명적인 사고와 심각한 신체적 손상을 불러일으키기 때문에, 특별히 강력하고 그렇기 때문에 미약한 비교토대(Vergleichsbasis)를 의미한다는 것이 일반적으로 승인될

45) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 글, 23-24쪽.

46) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 글, 10쪽-23쪽.

때에도, 수자원관리법(WHG)은 훼손을 방지한다(Schadenverhütung)는 측면에서 기술적인 全體 環境保護로 확대시키는 것을 合法化하려고 충분히 병행책을 제시하고 있다. 사실 水資源保護에서보다 대기오염방지, 소음감소 그리고 고체쓰레기의 안전한 처리 등에서 덜 중요한 임무들이 다루어진다고 一般的으로 말할 수는 없다. 企業옴부즈만의 기능규정에서 더욱이 '消極的(negativ)이고47) '자주성이 결여된' (subaltern)48) 대부분의 기존의 법적 규정들의 선례와 관련성이 있다 할지라도, 제도화된 기업의 자체감독행위는 현저한 진보를 의미하는 것으로서 환경당국의 중요한 지시사항이 되는 동시에 부담을 덜어주는 일이 될 수 있다. 그 사이에 문제가 될만한 것은, 環境問題를 위한 기업옴부즈만을, 지금까지의 규정들이 주로 그러하듯이 오늘날도 여전히 그렇게 깊이 관여시켜야 하는가 하는 문제이다.49)

이것은 첫번째로 監視機能 자체와 관련되는 것이다. 企業옴부즈만은 여기에서 기업에 의한 環境惡化를 감시하고 조치법적인 규정과 公共機關의 규정 등이 준수되는지 여부의 감독을 적합하게 조직하여 감시해야 한다. 따라서 企業옴부즈만은 조직의무(Organisationspflichten)와 여기에 상응하는 책임성을 가져야 하는데, 이와 달리 지금까지의 水資源管理法에 관련된 기업옴부즈만은, 단순히 자연적이고 다소 자주성이 결여된 측정의무와 통제 의무를 가졌다. 根源에서 오염을 조사하기 위한 시설들은 각각의 기업과 기업의 부서에 예속될 수 있다. 그에 비해 環境保護를 위한 기업옴부즈만은 그러한 장비의 설치를 기획하고 설비의 정비와 無作爲 抽出檢査를 통해 설비의 정상적인 기능을 감독해야 하고, 얻은 측정자료를 평가하고, 극단적인 날씨상태(돌연한 역전상황)나 물이 최저수위일 때 일반적인 行動指針을 마련해 주어야 한다. 즉 기업옴부즈만은 자체감독의 전체영역에 대

47) 여기서의 소극적이라는 것은 '멀리 앞을 내다보는 지속적 발전 대신 위험방지 차원'을 의미한다.

48) 여기서의 '자주성이 결여된'이라는 것은 '고유한 독자적인 결정권한이 없어서 부차적인'을 의미한다.

49) E. Reh binder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 글, 23-24쪽.

해 책임이 있는 것으로 보인다. 이를 위해서는 당연히 적절한 장비가 필요한 것이다. 경우에 따라서 대기오염방지, 소음방지, 수자원보호 및 쓰레기 처리를 위한 하위분과가 성립될 수도 있다. 또한 環境保護를 위한 委員會에서 함께 일할 여러 명의 기업음부즈만들의 선임이 고려되기도 한다. 여기서 더 나아가 環境保護를 위한 기업음부즈만에게 더 폭넓은 任務가 委任되어야 한다.

2) 積極的 機能

(1) 一般論

현행 環境關聯法規에 대한 개관을 통하여 특히 鑛業法上的 안전과 역시 水質管理法(Wasserwirtschaft)上的 企業에 대해서 다음과 같은 사실을 알 수 있다.⁵⁰⁾ 즉 실재는 종종 단순한 감독이나 자체통제 방향에 있는 企業음부즈만의 편협하고 소극적인 기능규정을 고수하지 않고 기업음부즈만에게 기업안전과 청정수질유지(Wasserreinhaltung) 영역에서 다양한 계획임무와 조직임무를 맡기는 것이다.

근래들어 일련의 大企業들은 한단계 더 나아가 環境保護 노력들을 조정(Koordination)하기 위해 企業 안에 環境保護(대기오염방지와 수자원보호, 소음방지, 쓰레기처리)를 위한 특별한 企業음부즈만을 환경보호문제 전담 기업부서의 리더로서 선임하도록 하는 중이다. 環境保護를 위한 企業음부즈만의 임무로서 다음과 같은 것들이 고려된다.⁵¹⁾

첫째, 會社 내에서 계몽을 통해 環境保護에 관한 생각을 선전한다.

둘째, 環境保護를 위한 공보지, 지침사항 그리고 지시사항들을 발행한다.

셋째, 環境保護를 위한 조치들을 마련할 때와 환경을 해치지 않는 방법들의 개발과 당해 부서들의 대표자들과 함께 작업연구그룹을 형성할 때 조

50) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 글, 10쪽-22쪽, 24쪽.

51) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 책, 24-25쪽.

언해 준다.

넷째, 環境을 해치지 않는 제품의 개발시 당해 부서들의 멤버들과 함께 작업연구그룹을 형성할 때 조언해 준다.

다섯째, 環境保護의 개선을 위한 조치를 계획한다.

여섯째, 措置의 이행 여부를 감시하고 汚染物質을 측정한다.

일곱째, 꼭 필요한 實驗室을 관리한다.

여덟째, 環境保護에 소요되는 비용을 조사한다.

아홉째, 立地問題를 포함하여 環境과 관련된 投資의 결정시 조언을 해준다.

열째, 다른 企業과 經驗을 교환한다.

열한째, 기업의 環境보호와 관련하여 公共機關과 교류하여 보고한다.

실제로 관철되기 시작하듯이, 자체감독을 企業의 能動的인 環境政策과 관련시키는 이처럼 복잡한 環境保護를 위한 기업음부즈만의 기능규정은 법률상 규정과 접목되어야 한다. 조직의 유연성이 남아 있는 한에서, 법을 통해 수행되는 자체조직화에 대한 강제는 企業으로 하여금 내용적으로도 더 강력하게 環境保護措置를 다룰 수 있게 한다. 法的으로 조직화를 강제하는 것은, 기업운영에 대해 부담을 덜어주는 기능(Entlastung-sfunktion)과 지금까지 산만하게 떠맡아 온 기업의 임무를 조정하는 것 및 재직자들의 자가동력(Eigendynamik)을 바탕으로 기업들의 能動的이고 未來指向的인 環境政策을 위한 기회를 열어주는데, 이러한 環境政策은 '위협적인'(drohenden) 국가조치에 대해 가능한 한 오랫동안 저항하는 것, 기존의 법을 단지 억지로 수행하는 것이 아니라 우리의 自然的인 生活基盤을 보존하고 개선하기 위해 고심하는 것 역시 企業의 課題로 파악한다.

(2) 環境친화적 방법과 제품의 개발시 협조52)

이러한 것과 관련하여 環境保護를 위한 企業의 措置를 마련할 때, 특히

52) E. Rehbinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 책, 25-26쪽.

環境親和의 方法과 環境親和의 製品을 개발할 때 環境保護를 위한 企業음부즈만의 협조가 특히 중요하다. 너무 오랫동안 環境保護는 단순한 위험방어(Gefahrenabwehr) 차원으로 이해되어 왔다. 말하자면 정화장치는 가동하면서도, 처음부터 環境을 해치지 않거나 아주 조금만 環境에 나쁜 영향을 미치는 方法과 製品을 도입하는 훨씬 더 좋은 方法이 있다는 것을 看過했다. 環境保護를 위한 企業음부즈만과 그 측근들의 積極的인 기능의 본질은 여기에서 早期에 새로운 方法과 製品의 개발에 영향을 미치는 데 있다. 특히 環境保護를 위한 企業음부즈만이 새로운 方法과 製品에 대해 입장을 밝히지 않고 찬성하지 않으면 어떠한 새로운 方法과 製品도 도입될 수 없다. 그러나 이 때 環境保護를 위한 企業음부즈만은 企業內部的 環境警察官(Umweltpolizist)으로서⁵³⁾ 다른 부서의 계획에 개입할 뿐만 아니라 역시 직접 앞을 내다보는 생각을 발전시키고 企業의 政策을 公式化하는데 관여한다.

내부적으로 작용하는 市場依存的인 관점들 때문에 企業 內部에서 조정(Koordinierung)이 더욱 어려움에도 불구하고 環境保護를 위한 企業음부즈만과 그의 협력자(Mitarbeiter)들은 일반적으로 環境親和의인 製品과 관련하여 위와 같은 기능들을 할 수 있다.

(3) 投資決定時 協助

環境保護를 위한 企業음부즈만의 제도화로 추구되는, 企業의 능동적이고 앞을 내다보는 環境政策의 목표에 상응하여, 環境과 관련된 투자사안을 결정할 때도 環境保護를 위한 企業음부즈만은 협조해야 할 것이다. 특정한 生産품의 현저한 확대, 예를 들어 특정 합성수지(Kunststoffen)의 확대를 위한 결정이 고려되기도 한다. 여기에서 生産품 확대에 대한 企業의 결정에서 環境保護側面을 대변하는 것은 企業음부즈만의 일이다. 최근에 이러

53) 그렇게 하여 결국 치안교란자(Störenfried)로서 내지 방해자로서 기능할 수도 있다.

한 임무는, 環境親和的 製品의 개발시에 기업음부즈만이 협조하는 방향으로 이루어진다. 그 외에도 기업이 새로운 공장의 立地選定에 대해 결정할 때 企業음부즈만의 조언이 뒤따라야 한다. 이 점에 있어서 많은 기업들이 최근에 당면한 어려움은, 만약 기업들이 기업의 立地를 선택할 때 經營學上的 觀點만 고려할 것이 아니라 선택적 가능성이 있는 立地에 대해 자발적으로 生態的 費用·便益分析(ökologische Nutzen-Kosten-Analysen)을 한다면, 현저히 줄어들 수 있다. 여기에서 積極的인 활동을 하는 것이 企業음부즈만의 임무가 된다.⁵⁴⁾

(4) 外部交流(Außenverkehr)

現行法에 따르면 企業음부즈만은 내부적 기능만 가진다. 기업음부즈만은 '기업의 일원'(ein Mann des Betriebes)이지 公共機關(Behörde)에서 파견된 公務員(außenstelle)이 아니다. 이는 각각의 법적 기능규정에 따른 현행법의 企業음부즈만의 비교적 예측된 직위를 정당하게 평가한 것이다. 그럼에도 불구하고 여기에서 제안된, 環境保護를 위한 企業음부즈만의 기능규정을 그에 상응한 관점에서 보아야할 지 어떤지는 의문으로 남는다. 企業음부즈만은 기업의 環境保護領域에서 자신의 핵심적 직위에 의거하여 주된 公共機關과 연락을 취하는 임무를 가진 자(Kontaktperson)이다. 이것은 반드시 企業음부즈만이 생산량에 대한 인가, 상의, 상승된 감가상각액의 동의, 후원수단의 요구 등에 관하여 신청을 할 때 기업의 조직상의 대리자라거나 기업의 전권대표여야만 한다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 企業음부즈만은 公共機關을 대화파트너로 상대하고 보고해야 하는 의무가 있다. 이것은 그 밖에 企業의 고유한 적극성의 맥락에서만 중요한 것이 아니라 公共機關의 감독과도 관련된다. 공공기관의 감독을 위해 報告義務를 지시하는 것은 獨逸의 行政法에서 전혀 이례적인 일이 아니다. 企業內部的

54) E. Reh binder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 책, 24-25쪽.

環境保護에서 심각한 문제가 발생한 경우에는 人間의 健康이나 중요한 自然이 갖고 있는 價値(Naturwerte)에 대해 구체적인 위험이 존재하는데, 이때 企業음부즈만은 公共機關의 의뢰가 없더라도 그리고 경영진의 의사에 거슬리더라도 효과적인 救濟措置(Abhilfemaßnahme)를 公共機關이 관철시킬 수 있도록 하기 위하여 보고의무를 진다.⁵⁵⁾

(5) 組織問題(Oragnisationsfragen)

企業의 環境保護任務는 더 이상 位階組織에서 비교적 낮은 위치를 차지하는 직원들에 의해서만 수행될 수 없다는 것은 분명하다. 기업의 環境保護는 점점 더 일종의 진정한 經營任務(Management-Aufgabe)가 되어가는데, 경영임무는 기업의 중역들의 의무인 것이다. 따라서 環境保護를 위한 企業음부즈만에게는 기업의 위계구조에서 적절한 보수와 직위와 더불어 자격을 갖춘 工學的·自然科學的 指導力이 중요함에 틀림없다. 이러한 지도력은 측정 등과 같은 기술적인 세부작업 뿐만 아니라 기업의 環境保護를 조정하고, 계획하고, 감독하는 것이며, 실험실 등과 같은 적절한 실질적 운영수단들과 더불어 일련의 專門家들이 그러한 지도력의 관할하에 종속된다. 경우에 따라서 여러 명의 企業음부즈만들이 선임될 수도 있는데, 이들은 합의제원칙에 따라 공동작업을 할 수 있다. 環境保護를 위한 이러한 기업의 부서가 어디에 편입되는지는 당연히 기업의 조직편제에 달려있다. 중요부서인 설비관리나 연구·개발부에 배속시키든 기술과 경영을 위한 특별 참모부서에 배속시키든, 아니면 완전히 독립시키든지 여러 가능성이 고려된다. 기업경영진 바로 아래에 배속된 독립적 부서는 環境保護가 진정한 경영-기능들에 속함을 알려주는데, 직접적인 指導方式과 意思疏通方式때문에 최적의 해결책이 되어야 할 것이다.⁵⁶⁾

55) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 책, 26쪽.

56) E. Rehbinder/H. -G. Burgbacher/R. Knieper, 앞의 책, 26-27쪽.

IV. 結論

인류가 환경위기를 극복하고 생태계와의 조화를 가장 중요한 가치로 여기는 지속가능한 사회를 이룩하기 위해서 우선적으로 필요한 가장 기본적인 변동은 가치관의 변동이다. 다시 말해서 현실과 세계에 대한, 자연과 인간의 관계에 대한 기존의 신념체계 혹은 신념패러다임이 새로운 패러다임으로 바뀌어야 한다는 것이다.⁵⁷⁾ 현대국가의 숙명적 과제인 환경보호는 국가의 노력만으로는 그 한계가 있다.⁵⁸⁾ 環境保護는 국가의 힘만으로는 실현될 수 없으며 국가와 국민, 사업자 등의 상호협력을 통해서만 달성될 수 있기 때문이다. 自然環境의 惡化(Umweltbelastung)는 완전히 또는 부분적으로 원상태로 되돌릴 수 없는 非可逆性(Irreversibilität)이 있기 때문에⁵⁹⁾, 오늘날 환경파괴의 주된 원인으로서의 公害企業을 근절하기 위해서 독일식 기업음부즈만을 도입할 필요가 더욱 크다 하겠다.

물론 여기에서 살펴본 獨逸의 環境음부즈만제도를 그대로 우리 나라에 수용하는데에는 한계가 있을 수 있다. 즉 環境保護를 위한 企業음부즈만이 새로운 방법과 제품의 개발에 대해 입장을 밝히지 않고 찬성하지 않으면 어떠한 새로운 방법과 제품도 도입될 수 없다는 점. 環境保護를 위한 企業음부즈만은 企業內部的 環境警察(Umweltpolizist)으로서⁶⁰⁾ 다른 부서의

57) 환경사회학자들은 근대산업사회를 지배하는, 즉 자연착취를 통한 경제성장을 이상적인 가치로 간주하는 사회적 패러다임을 지배적인 사회적 패러다임(Dominant Social Paradigm : DSP), 그리고 이에 도전한 패러다임을 새로운 환경 혹은 생태적 패러다임(New Environmental or Ecological Paradigm : NEP)이라고 부르고 이 두 패러다임의 특징을 대비시키고 있다. 여기에 대하여는 Lester W. Milbrath, *Environmentalists : Vanguard for a New Society*, Albany, N.Y. : State University of New York Press, 1984, 22쪽 참조.

58) 환경보호는 종래의 국가가 환경국가가 되는 것만으로는 그 한계가 있다 하겠다 ; 環境國家로서의 國家는 環境의 완전성을 국가결정의 중요한 목표와 척도로 삼는 국가이다. 다시 말하면 環境國家란 국가환경의 신성불가침을 국가의 課題로 하고, 국가의사결정의 척도이자 행위의 목적으로 삼는 국가를 의미한다고 할 수 있다. 朴秀赫, "환경국가로 가는 길", 환경문제연구총서(VI), 대한변호사협회, 1996, 16쪽 ; Michael Kloefer(Hrsg.), *Umweltsta—at*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1989 참조.

59) M. Kloefer, "Die Notwendigkeit einer nachhaltigkeitsfähigen Demokratie", *GAlA*, 1992, 253-254 쪽 ; Kloefer, "Art. 20a GG", *Bonner Kommenter*, 77. Lfg., 1996. 10, 32쪽.

계획에 개입할 뿐만 아니라 企業의 政策을 公式化하는데 關여하는 점 등의 장점을 우리 나라에 그대로 수입하는 데에는 한계가 있겠지만, 獨逸의 환경음부즈만제도는 타산지석으로 참고할 것이 많이 있다고 하겠다. 앞으로 獨逸의 환경음부즈만제도에 대한 충분한 연구와 그 실현가능한 수용을 통하여 미래세대에게 보다 더 깨끗한 환경을 물려주도록 노력하여야 할 것이다.⁶¹⁾

60) 그렇게 하여 결국 치안교란자(Störenfried)로서 내지 방해자로서 기능할 수도 있다.

61) 살라딘은 “未來世代之 權利宣言”(Erklärung der Rechte künftiger Generationen)을 제시하고 있다. 예컨대, 未來世代之 健康한 공기, 손상을 입지 않은 오존층 및 지구와 우주 사이에서 충분한 열의 전달이 될 것을 요구하는 權利를 가진다 라든가 未來世代之 健康하고 충분한 수역(Gewässer), 특히 健康하고 충분한 음료수에 대한 權利를 가진다 등이 있다. Peter Saladin & Christoph Andreas Zenger, Rechte künftiger Generationen, Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Basel/Frankfurt am Main, 1988, 46-47쪽.