西도이칠란트의 環境法 體系와 그 特色

朴 秀 赫*

≫ 차 례 ≪

Ⅰ. 序
Ⅱ. 環境法의 발전단계
Ⅲ. 環境法의 體系
(1) 聯邦法
(2) 란트法
(3) 自治團體法
(4) 西·東間의 協約
(5) 유럽 共同體(EC)法
(6) 國際法
Ⅳ. 環境法의 特色
(1) 聯邦國家로서의 특색
(2) 環境權 규정의 憲法典에의 明文化문제
Ⅴ. 提言的 餘論

Ⅰ. 序

西도이칠란트에서는 일반적으로 西도이칠란트가 環境政策과 관련하여 나아가야 할 세 가지 基本目標를 설정하고 있다.[1]

첫째, 인간에게, 인간의 건강과 인간의 존엄실현을 위하여 필요로 하는 환경을 보전해 주고,

둘째, 土地, 空氣와 물(水), 植物界와 動物界가 危害로운 인간의 침해로부터 보호되어야 하고,

세째, 인간의 侵害로부터 損害나 不利益이 제거되어야 한다는 것이다.

이 環境上의 세 가지 目標는 西도이칠란트 聯邦政府가 1971년 環境綱領(Umweltprogramm)[2]에서 처음 宣言한 바 있었고, 이 目標는 1976년 環境報告書(Umweltbericht)[3]에서 再確認되었다. 물론 이 세 가지 기본목표

* 서울市立大學 助敎授 法博

1) P.C. Storm, Umweltrecht, 1980, S. 16.
2) BT-Drucks. VI/2710, S. 7.
3) BT-Drucks. 7/5684.

는 결코 분리되어 인식되어질 수 없다고 이해하고 있다.

또한 이와 함께 西도이칠란트에서는 위에 말한 環境政策的 "세 가지 目標"는 다음의 몇가지 原則에 의하여 실현되어질 수 있다고 이해되고 있다.

첫째, 對備의 原則(Vorsorgeprinzip)은 모든 다른 원칙 중에서 環境保護政策의 실질적 指導原理로 간주되고 있다. 이 원칙은 특히 오늘날의 環境政策이 環境侵害政策에서 環境保護政策으로 전환된 이상 더욱 중요하다. 早期에 적절한 조치를 취함으로써 인간을 환경의 危害로부터 豫防할 수 있고, 惹起될 수 있는 環境汚染의 발생과 더 나아가 損害의 발생을 豫防할 수 있고, 長期的으로 資源의 適正利用을 기할 수 있게 하는 원칙이다. 環境計劃(Umweltplanung)은 그 대표적인 예이다.[4] 西도이칠란트의 聯邦 임밋시온 방지법(Bundes Immissionschutzgesetz)은 제1조에서 "이 法의 目的은 人間과 동물, 식물 등을 有害한 환경작용으로부터 보호하고, 有害한 환경작용의 발생을 예방하는 것이다"라고 하여 이 원칙을 선언하고 있다.

둘째, 本質的 保全 原則(Bestandsschutzprinzip)은 지금까지 충분한 주목을 끌지 못했다. 그러나 이 原則도 對備의 원칙과 더불어 固有의 내용을 가지고 있다. 이 원칙은 環境保全의 法的·行政的 措置에서 나타날 수 있는 문제점은 所有權的 本質의 保全이 아니라 旣存의 環境本質의 保全이라는 것이다.[5] 이 本質的 保全原則의 적극적인 法的 규정은 聯邦資源保全法 제8조에서 찾아볼 수 있다. 즉 "이 法에 있어서의 自然과 風土의 침해는 自然의 生成力이나 풍경을 甚하게 또 지속적으로 침해할 수 있는 地面이나 利用의 변경이다……".

세째, 惹起者 原則(Verursacherprinzip)은 環境汚染의 防止, 減少, 除去, 그 補償費는 이를 惹起한 者가 부담하여야 한다는 原則이다.[6] 이 원칙은 費用算定의 原則(Grundsatz der Kostenzurechnung)으로 이해되지만, 그러나 물론 警察法的·刑法的 또는 民事法的 責任의 원칙은 아니라

4) Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Ingo v. Münch, 6. Aufl., S. 648 f.; P.C., Storm (주 1), S. 17.

5) Besonderes Verwaltungsrecht, (주 4), S. 650 f.

6) 이에 대하여는 Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, 1974, S. 78; Poppe, Verursacherprinzip und Umweltschutz, Diss.Marbrg 1975 등 참조.

고 한다. 만약 費用算定이 불가능하다면, 즉 예를 들면 惹起者를 확정할 수 없다든지, 또는 그것이 심한 經濟的인 장애를 야기한다든지 하는 경우에는 그 경제적 비용은 다음에 말하는 共同負擔의 原則에 따라 負擔하게 할 수 있다.[7] 西도이칠란트 聯邦自然保全法 제8조 제2항에 그 한 예를 찾아볼 수 있다.

네째, 協力의 原則(Kooperationsprinzip)은, 環境政策의 분야는 다른 規定이 없는 한 國家와 社會사이의 공동노력의 관계에 선다는 것이다. 비록 環境保全이 國家에게 지워진 중대한 과업이지만, 國家만의 專有物이 될 수는 없다. 오히려 環境保全은 그 상당한 정도가 특히 經濟的 측면에서 國家와 社會의 協力을 필요로 한다. 國家와 社會의 원활한 協力을 통하여 좋은 環境政策이 수립될 수 있고, 복잡한 責任 문제도 발생되지 않고 쉽게 해결될 수 있게 된다. 때로는 關係者의 早期參與가 侵害措置의 발생을 사전에 豫防해 주기도 한다.[8] 西도이칠란트의 현행法에서는 聯邦 임밋시온 방지법 제51조와 聯邦 자연보전법 제29조 등에 그 규정을 찾아볼 수 있다.

다섯째, 共同負擔의 原則(Gemeinlastprinzip)은 만약 環境保全法이 環境保全과 관련되는 諸費用을 앞에서 논한 惹起者 原則에 의하지 않고 公共의 부담에 의하게 되면 이것은 결국 共同負擔의 원칙에 의하는 것이 된다.[9] 惹起者 原則이 共同負擔의 原則에 우선한다는 것에는 異議가 없다. 그러나 이와 함께 사실상의 필요에서나 정치적인 便宜(politischer Opportunität)에서 이 원칙의 예외를 일반적으로 인정하고 있다. 이러한 태도는 西도이칠란트 연방정부가 1976년에 발표한 環境報告書[10]에 명백히 나타나 있다.

Ⅱ. 環境法의 발전단계

西도이칠란트의 環境法歷史는 聯邦政府가 응급 環境綱領(sofort Umwelt-

7) Besonderes Verwaltungsrecht, (주 4), S. 651 f.; P.C. Storm, (주 1), S. 17 참조.
8) ebenda, S. 654 S. 17.
9) Rehbinder, Rabels Z 40, 1976, S. 382 f.
10) BT-Drucks. 7/5684, S. 8 f.

proglamm)을 선언한 이래 15년 정도를 헤아릴 수 있다. 물론 그 이전에 이미 大氣를 汚染시키고, 騷音을 발생하거나 그 밖에 다른 측면으로 人間의 健康에 有害한 영향을 끼치는 施設에 대하여 許可를 留保하는 條項을 둔 적이 있고, 또 水質유지를 위한 規定이 生成·發展되었으며, 特定地域을 自然保護地域으로 指定한 적도 있으며, 山林이 울창한 土地를 山林保護林으로 선정하기도 하였다.[11]

그러나 西도이칠란트의 聯邦環境法의 立法段階(legislative Phase)가 시작된 것은 위에서 언급한 1970년의 應急環境綱領 외에 聯邦議會(Bundestag)에 議席을 가진 모든 政黨과 聯邦上院(Bundesrat)에서 모든 란트에 의하여 확인된 1971년의 環境政綱에서부터이다.

이 聯邦環境法의 立法段階가 갖는 의미는 첫째, 旣存의 立法的 試圖 예컨대 1959년의 營業令(Gewerbeordnung)의 改正과 그 상관규정 즉 民法(BGB 제906조)의 改正에 의한 새로운, 포괄적인 環境政策의 정비와 둘째, 일반적인 環境媒體인 土地, 물과 大氣를 포괄하는 一般 環境法典 즉 우리 나라의 環境保全法과 같은 성질의 單一法典의 制定을 포기하는 것과 그 밖에 세째, 앞으로 西도이칠란트 基本法(GG)에 環境權條項을 明文化하는 것을 豫見할 수 있다는 것 등이다.[12]

1970년부터 1980년까지의 立法段階에 있어서 西도이칠란트에서는 개별 환경보전영역에 대한 많은 數의 새로운 環境關係法律들이 制定되었거나, 旣存의 環境關聯法律이 修正·補完되었다. 또한 이 기간을 거치면서 環境保全의 개별영역은 生態的 측면이 부분적으로는 강화되고 부분적으로는 弱化되기도 하였다.

어떻든 이 環境立法段階를 거치는 동안 西도이칠란트에서는 1978년의 環境問題專門家 위원회가 環境評價에서 말한 바와 같이 環境保全을 위한 튼튼한 法的 토대를 마련했으며, 人間의 自然的 생활터전의 효율적인 확보를 위한 전제를 크게 개선하였다. 이 段階는 1970년대를 보내면서 거의 마감되었으며, 이제 그 다음 단계, 즉 그 具體化와 한단계 앞선 작업을

11) Umweltrecht, Textausgabe mit einer Einführung von P.C. Storm, 2. Auflage, 1981, S. 9 f.
12) P.C. Storm, (주 1), S. 21.

요구하기에 이르렀는데, 이에는 물론 그 法的 統一化와 憲法的 확보도 포함되었다.[13]

다른 한편 個別 環境分野에 대한 特別法律의 급격한 증가는 下位法規를 구체화해야 할 필요성이 초래되었다. 그리하여 西도이칠란트의 環境法은 1980년대가 시작되면서 그 行政的 段階에 접어들었다. 즉 이 단계에 있어서는 1970년대의 法的 目標가 수많은 行政立法 즉 法規命令과 行政規則 등을 통하여, 또 여러 가지 종류의 環境計劃의 정립을 통하여 行政立法을 행하거나, 그 밖에 行政契約의 체결을 통하여 具體化되어 왔으며 지금도 어느 정도 계속되고 있다.[14]

그러나 이 環境法의 行政的 段階에 있어서도 環境立法이 정지되어 있지는 않다. 쌓여지는 經驗과 學問的 지식을 계속 立法에 반영하여야 하고, 새로이 나타난 規範的 乏缺을 보완하는 것이 요구된다. 그리하여 危險物로부터의 보호를 위한 法律 즉 化學物 製品法(Chemikaliengesetz von 1980)과 제18차 刑法改正法律(18. Strafrechtsänderungsgesetz) 즉 環境犯罪를 추방하기 위한 法律(Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität)은 또 하나의 새로운 立法段階의 시작을 의미한다. 특기할 만한 사실은 이 2개의 法律은 環境全般에 걸치는 統合的, 전체적 성격이 두드러진 法律이라는 것이다. 이에 대하여 그 전까지의 環境立法은 각 環境媒體, 즉 土地, 水, 大氣 또는 기타 부분적 環境分野에 관한 것들이었다.[15]

西도이칠란트에 있어서 環境立法과 관련하여 지적하여야 할 무엇보다도 중요한 사실은 우리 나라의 環境保全法이나 美國의 NEPA와 같은 統一聯邦環境保全法의 制定可能性과 그 필요성이 검토되고 있다는 것이다. 원래 西도이칠란트에서는 上述한 바와 같이 環境法의 첫 立法段階에 있어서는 生態法이라 칭할 수 있는, 즉 人間의 自然的 생활기초를 포괄하는 法과 前述한 環境政策的 目標나 原則을 法律에 규정하는 一般的·統一的인 環境法典의 制定을 포기했었던 것이다. 그러나 그 후 環境法 상호간의 미연계성이 표출되고 環境法 상호간의 統一性의 확보가 필요해지게 되자 單一法

13) Umwelt-Recht, (주 11), S. 10 참조.
14) Storm, (주 1), S. 23.
15) Umweltrecht, (주 11), S. 10; Storm, (주 1), S. 23.

내지 統一法制定의 검토가 제기되게 된 것이다.[16] 이에 대하여는 뒤에 다시 상세하게 논하겠다.

Ⅲ. 環境法의 體系

西獨의 環境法은 그 체계에 있어서 우리 나라와 아메리카 합중국과 크게 다르다. 이미 앞에서 말한 바와 같이 모든 環境分野를 포괄하는 統一된 基本環境法典이 제정되어 있지 않다.[17]

(1) 聯 邦 法

1) 一般環境法

a) 環境憲法

西도이칠란트 基本法(Grundgesetz)

b) 一般環境行政法

① 環境統計法(Gesetz über Umweltstatistiken)

② 聯邦의 公的 措置의 環境영향(Umweltverträglichkeit)의 평가에 대한 기본원칙

c) 特別環境行政法

① 環境組織法

環境廳(Umweltbundesamt) 設置法

② 環境健康法

ⓐ 保健制度(Gesundheitswesen)의 統一化法

ⓑ 傳染病豫防 및 退治法(Bundes-Seuchengesetz)

③ 環境財政法

---

16) 西獨에 있어서의 單一環境法 制定에 대하여는 많은 연구보고서가 제출되어 있다. 그 중에서도 특히 주목을 끄는 연구는 M. Kloepfer, Systematisierung des Umweltrechts, Umweltbundesamt, Berichte 8/78; M. Bothe, Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich, 1978, S. 123 ff. 등이 있다.

17) 이하 西도이칠란트의 環境法體系에 대하여는 M. Kloepfer, Umweltschutz (Textsammlung des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschland, München 1981 과 P.C. Storm, Umweltrecht(주 1) 참조하기 바람. 여기서는 前者의 體系에 따라 그 분류를 제시하고자 한다.

ⓐ 投資增進法(Investitionszulagengesetz)

ⓑ 所得稅法(Einkommensteuergesetz)

d) 環境刑法

刑法(1975년 1월 2일 改正)

e) 環境私法

民法(BGB) 등

2) 空間利用法

a) 建築法

① 聯邦建築法(Bundesbaugesetz)

② 都市建設增進法(Städtebaufőderungsgesetz)

b) 空間秩序法

① 空間秩序法(Raumordnungsgesetz)

② 地域經濟構造의 개선法

c) 農土法

① 土地交通法(Grundstückverkehrsgesetz)

② 農業構造와 沿岸保護의 개선法

③ 耕地整理法

3) 自然保全法

a) 山林法

山林의 保存과 林學支援을 위한 法(Bundeswaldgesetz)

b) 自然保護法

自然保全과 風致保護法(Bundesnaturschutzgesetz)

c) 수렵 및 水產業法

① 연방 수렵法

② 漁業의 證書(Fischereischein)에 관한 法

d) 動物保護法

① 動物保護法

② 動物屠殺法(Schlachtengesetz)

4) 水資源保護法

a) 水管理法과 水質維持法

① 水管理法

② 水 및 土地관련 團體의 法(Wasserverbandgesetz)

③ 水確保法(Wassersicherstellungsgesetz)

④ 세탁제(劑)法(Waschmittelgesetz)

⑤ 汚物排出法(Abwasserabgabengesetz)

b) 聯邦運河法

聯邦運河法(Bundeswasserstraßengesetz)

c) 內水航行法

內水航行 地域에 있어서의 聯邦의 任務에 관한 法

5) 汚物法

a) 一般 汚物法

汚物의 除去에 관한 法律(Abfallbeseitigungsgesetz)

b) 個別 汚物法

① 廢油除去의 確保 조치에 관한 法(Altölgesetz)

② 動物死體, 그 부분과 그 生產品의 除去에 관한 法(Tierkörperbeseitigungsgesetz)

6) 危險物質法

a) 一般危險物質法

化學物法(Chemikaliengesetz)

b) 植物保護 및 有害動植物撲滅法

① 植物保護法

② DDT의 去來에 관한 法(DDT-Gesetz)

c) 肥料 및 飼料法

① 肥料物法(Düngemittelgesetz)

② 肥料物質의 統計에 관한 法(Düngemittelstatistik)

③ 飼料法(Futtermittelgesetz)

d) 生活必須品法

生活必須品法(Lebensmittelgesetz)

e) 藥品法

① 藥品法(Arzneimittelgesetz)

② 動物傳染病法(Tierseuchengesetz)

f) 各物質法

爆發物法(Sprengstoffgesetz)

g) 勞動物法

健康有害 또는 火災危險 作業物質에 관한 法(Gesetz über gesundheitsschädliche oder feuergefährliche Arbeitsstoffe)

h) 運送法

危險物 輸送에 관한 法

7) 임밋시온 保護法

a) 一般 임밋시온 보호법

① 연방 임밋시온 보호법(Bundes-Immissionschutzgesetz von 1974)

② 연방 임밋시온 보호법에 대한 제 1 차 一般 行政規程(TA Luft)

b) 建築騷音法(Baulärmrecht)

c) 油鉛法

油鉛法(Benzinbleigesetz)

d) 道路 및 道路交通法

연방 장거리 道路法(Bundesfernstraßengesetz)

e) 鐵道法

一般鐵道法

f) 연방鐵道法

航空機 騷音 防止法

g) 營業法

① 營業令(Gewerbeordnung von 1978)

② 營業令 제16조에 의한 認可必須的 시설에 대한 一般行政規則(TA Lärm von 1968)

③ 飮食店法(Gaststättengesetz)

8) 原子力 및 放射線 보호법

原子力의 평화적 이용과 그 위험에 대한 보호에 관한 法(Atomgesetz)

9) 에네르기 및 鑛業法

a) 에네르기 法

① 에네르기 절약촉진法(Energiewirtschaftsgesetz)

② 建物內部에 있어서의 에네르기 節約을 위한 法(Energieeinsparungsgesetz)

③ 住宅의 현대화와 난방에네르기의 節約을 위한 조치의 증진을 위한 法律(Modernisierungs und Energieeinsparungsgesetz)

b) 鑛業法

① 연방 鑛業法(Bundesberggesetz)

② 深海採鑛의 임시적 규율을 위한 法(Tiefseebergbausgesetz)

(2) 란 트 法

西도이칠란트가 聯邦國家인 점에서 環境立法의 管轄과 執行도 聯邦과 란트에 나누어져 있다(GG91a 참조). 그러나 環境問題의 효과적인 해결을 위하여 聯邦과 란트, 란트와 란트사이에 協力의 원칙(Bund-Länder, Länder-Länder Kooperation)이 一般化되어 있다. 라인江, 네카江, 보덴호수 등의 인접란트 사이의 협력을 위한 협약은 그 예이다.

(3) 自治團體法[18]

自治團體의 차원에도 法規(Rechtsverordnung), 規則(Satzung)을 통하여 環境立法이 마련되어 있다. 특히 建築, 汚物除去, 임밋시온 방지에 그 예가 많다.

(4) 西·東獨間의 協約

分斷 東·西獨은 그 경계선을 맞대고 있을 뿐만 아니라 엘베(Elbe)江 등이 貫流해 가고 있고, 北海(Nordsee)가 양쪽에 접속되어 있다. 兩獨은 비록

18) 란트와 地方自治團體에 있어서의 環境法體系에 대하여는 紙面관계로 줄이기로 한다.

정치적인 문제에 있어서는 의견이 相反되는 경우도 있지만, 環境問題에 관한 限 利害의 충돌이 없이 共同步調가 잘 이루어지고 있다. 그리하여 兩獨逸은 1972년 12월 21일 兩獨基本條約[19](Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)을 체결한 이래 環境에 관한 많은 協約을 맺고 있다. 이에 관한 가장 중요한 것으로는 兩獨基本關係에 관한 條約을 들 수 있는데, 그 第7條는 「兩獨逸은 이 條約에 기초하여 양쪽의 利益을 위하여 環境保護分野에서도 共同勞力을 支援한다」고 하고 있다. 더 이상의 規定은 그 附屬約款(Zusatzprotokoll) 제7조 제9호에서 찾아볼 수 있다. 즉, 「西獨과 東獨사이는 環境分野에 대하여도 각자 상대방의 不利益과 危險을 예방하는데 기여하기 위하여 協約을 체결하고 ……」[20]

그 밖에 더 이상의 국가차원의 구체적인 協約은 아직 이루어지지는 않았으나, 개별적이고 단편적이나마 兩國 政治家들의 방문 때에 항상 環境問題가 토의되어 왔고, 會談의 결과로서 채택되는 共同聲明에는 항상 環境에 관한 내용이 포함되어 왔다.

(5) 유럽 共同體(EC)法

西獨은 하나의 合衆國을 지향하고 있는 유럽 共同體의 11개 회원국가 운데 1개 국가이다. 하나의 合衆國을 성공적으로 만들기 위하여 유럽 共同體의 회원국들은 政治, 經濟, 社會, 文化 등 거의 모든 분야에 대하여 協約을 체결하고, 이를 준수하고 있다. 環境分野에도 마찬가지이다. 비록 會員國사이에 管轄問題[21] 등에 대하여 異見이 없는 것은 아니지만, 오늘날까지 環境영역에 있어서 부분적으로나마 많은 協約이 체결되어 왔다.[22] 이 協定들은 西獨에 있어서는 拘束力 있는 環境法源이다.

19) Beck-Texte im dtv, Grundgesetz, 1980, S. 90 참조.
20) Beck-Texte im dtv, (주 19), S. 94.
21) 이에 대하여는 F. Behrens, Rechtsgrundlagen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften, 1977; Grabitz/Sasse, Umweltkompetenz der Europäischen Gemeinschaften 1977 참조.
22) 이에 관하여는 특히 die Umweltprogramme 1973 및 1977—1981 der EG 참조.

이들 가운데에서 중요한 것을 들면, 우선 一般環境法 分野에 대한 協約으로서, 1) 1975년 3월 3일에 체결된 環境保護措置에 있어서의 價値算定과 共的 扶助에 관한 委員會의 勸告, 1975년 7월 15일에 체결된 技術進步에 따르는 環境의 保護와 改善에 관한 原則과 共同規約의 適用에 대한 會議의 決議, 1973년 5월 14일에 효력이 발생된 環境保護分野에 있어서의 유럽共同體의 研究計劃의 확정에 대한 委員會의 決議 등이 있다.

그 밖에 農產物, 水產業, 鑛產業, 사냥, 汚物除去, 廢油處理問題, 水資源의 淸潔維持·管理, 大氣汚染에 대한 對策, 核燃料와 放射線 문제 등 거의 모든 環境分野에 수많은 協定이 체결되어 있다.[23]

(6) 國 際 法

國境이 없는 環境問題의 본래의 특성 때문에——특히 海洋의 경우는 그 특성이 더욱 심하다——그 國際的 規律이 불가피하다. 따라서 유럽에 있어서는 워낙 여러 나라가 인접해 있기 때문에 環境問題에 관한 限, 國際協約을 빼고 논할 수 없다고 할 정도이다. 이러한 일반적 경향에 따라 西獨도 국제적인 環境會議에 참여하여 왔다. 이 경우에도 그 회의에 직접 當事國이 되거나 또는 國際組織의 加盟國이 되어 環境問題의 해결에 노력을 경주하고 있다.

그리하여 현재 西獨은 많은 종류의 國際環境協定의 締結 當事國이 되어 왔다. 그 數에 있어서는 海洋汚染防止와 多國을 貫流하는 內水의 汚染防止를 내용으로 하는 것이 主宗을 이루고 있다.[24]

그 중요한, 대표적인 것을 들면, 1969년에 체결된 東海(Ostsee)와 北海(Nordsee)에서의 流出된 油類除去時의 共同勞力에 대한 協定, 1971년에 체결된 船舶이나 航空機로부터 放出 또는 流出된 쓰레기나 油類로 인한 民事上의 責任 또는 損害賠償基金에 관한 協定이 있다. 또 內水保護協定으로는 西獨과 덴마크의 國境을 넘어 흐르는 江에 관한 協定(1922), 西獨과 네덜란드 國境協定(1960), 모젤(Mosel, 1961) 江, 잘(Saar, 1961)江, 라인

23) 이상의 협정들에 대한 상세한 내용은 M. Kloepfer, (주 17), S. 57 ff 참조하시요.
24) ebenda, S. 60 f

(Rhein, 1963)江, 보덴(Boden, 1973)湖水에 관한 인접 當事國의 協定 등 그 數가 매우 많다.[25]

그 밖에 動植物 保護協定, 水資源 保護協定 등의 國際協定을 직접 체결하였거나 그 가맹국이기도 하다.

Ⅳ. 環境法의 特色[26]

(1) 聯邦國家로서의 특색

너무나 잘 알려져 있는 바와 같이 西도이칠란트는 聯邦國家이다. 따라서 아메리카합중국이나 캐나다, 오스트렐리아, 스위스, 소비에트 共和國과 같은 다른 聯邦國家에 있어서와 같이 西도이칠란트에 있어서도 聯邦國家原則(Bundesstaatsprinzip)에 의하여 聯邦과 支邦(Bund und Länder), 支邦과 支邦(Land und Land) 사이에 管轄權 문제가 제기된다. 이와 같은 現象은 다른 분야에서와 마찬가지로 環境分野에 있어서도 마찬가지이다. 그런데 聯邦과 支邦사이의 管轄權 문제는 대체로 立法의 분야와 行政의 분야로 나누어 볼 수 있다.

(가) **立法分野**[27]: 現行 西獨의 憲法에 의하면 環境法의 포괄적인 制定權은 聯邦議會에 주어져 있지 않다. 즉 聯邦基本法 제 75조 3호와 4호에 의하면 自然保護와 景觀保全 및 水保全 분야에 대하여는 聯邦은 단지 그 大綱(原則)만 制定할 수 있고, 細部的(具體的)인 事項은 支邦에 의하여 定하여지는 소위 聯邦의 原則立法 또는 外廓條項이다. 또 1972년 4월 基本權이 改正됨으로서 聯邦과 支邦의 競合的 立法事項으로 제74조 24호에 汚物除去, 空氣淨化와 騷音防止가 추가되기도 하였다. 이 立法的 管轄分配는 결과적으로 技術的-生態學的 環境保護가 聯邦과 支邦에 상호공동으로 행사되게 되었다.

25) 이들 國際協定에 대하여는 ebenda, S. 61 참조바람. 그 밖에 UN 및 그 관계기관의 一國으로서의 環境保全協定에 대하여는 朴秀赫, 環境汚染에 대한 行政的 規制, 環境法 研究 第3卷(1981), p. 55 (주 1) 참조 바람.

26) 西獨 環境法規의 특색에 대하여는 M. Kloepfer, (주 17), S. 63ff; Storm, (주 1), S. 25 f 참조

27) 이에 대하여는 M. Kloepfer, (주 17), 63 f; Storm, (주 1), S. 36 f 참조.

그 밖에 環境法規 制定의 管轄에 관한 規定으로 基本法 제74조 11호의 經濟에 관한 法을 들 수 있는데, 이 규정에 의하면 예컨대 聯邦이나 支邦은 경합적으로 環境有害的인 化學物質의 去來나 使用을 制限하거나 禁止하는 규정을 제정할 수 있다고 하고 있다. 이 외에도 環境立法의 管轄을 규정한 것으로 基本法 제73조 4호, 5호, 6호, 11호와 제74조 1호, 4호 a, 11호 a, 12호, 17호, 19호, 20호, 21호, 22호, 23호 및 이미 말한 제75조 3호, 4호를 들 수 있다.[28]

이상과 같은 環境立法의 管轄에 대한 基本法의 태도를 볼 때 결론적으로 말할 수 있는 것은 훨씬 많은 數의 環境法規가 聯邦法에 속할 것이라는 사실이다.[29] 단지 建築法, 自然保護 및 風致管理法, 水法, 一般警察法 및 地域計劃法은 支邦의 立法權에 속하는 중요한 분야들이다. 두 말할 필요도 없이, 이러한 環境法規의 聯邦法集中化 현상은 그 技術的 性格에서 나오는 당연한 결과이다.[30]

(나) **行政分野**: 聯邦의 環境法規의 執行은 그 權限分配의 원칙에 따라 원칙적으로 支邦에 속한다.

현재 西獨의 聯邦政府內에는 相互調整의 手段아래 協力하면서 環境關聯業務를 수행하는 몇개의 기관이 있는데, 이는 ① 環境관계閣僚會議(Der Kabinettausschuß für Umweltfragen, Umweltkabinett), ② 環境 관계 常任部署長 協議會(Der Ständigen Abteilungsleiterausschuß für Umweltfragen StALA), ③ 環境主務長官인 聯邦內務長官이 필요시에는 他部處의 管轄法律 및 行政規則의 立案에 참여할 수 있는 규정이 있다.[31]

聯邦內務長官은 聯邦의 環境業務의 主務長官으로서의 地位를 가지고 있다. 그는 水資源 보호, 空氣淨化, 騷音防止와 방사선 보호에 관한 中央環境官廳으로서의 고유의 업무 이외에 環境閣僚會議와 環境 部署長 協議會의 長의 地位를 가지고 있다. 또 聯邦 環境廳(Umweltbundesamt)도 그의 아래에 위치하는데, 聯邦 環境廳은 聯邦政府의 獨立上級 行政官廳(selbstän-

28) 金哲洙, 環境權, 環境法 研究 第3卷(1981), S. 10.
29) 상세는 M. Kloepfer, (주 17), S. 63f; Ders., Evangelisches Staatslexikon, 1976 Sp. 2653 참조.
30) ebenda.
31) Storm, (주 1), S. 37.

dige Bundesoberbehörde)으로서, 특히 임밋시온 방지와 汚物 문제에 대하여 學問的인 연구자료를 제공하고, 聯邦部署의 侵害的 環境業務와 그 調整業務를 事前 수행하며, 그 밖에 環境保護의 영역에 대한 學問的 數値나 지식을 준비·제공하는 일을 맡고 있다.[32]

그 밖에 聯邦政府에 대하여 계속적으로 學問的인 諮問을 행하고, 環境狀態에 대하여 정기적으로 評價를 행하는 기관으로 內務部 내에 독립된 環境問題에 대한 專門家 會議도 설치되어 있다.[33]

(2) 環境權 규정의 憲法典에의 明文化 문제

이미 잘 알려진 바와 같이 西도이칠란트의 聯邦基本法(GG)에는 아직 環境權 條項이 明文化되어 있지 않다. 다만 바이에른(Bayern) 州만 지난 해 6월 유럽議會 선거 때 州民의 찬성을 얻어서 지금쯤 아마 環境權의 憲法에의 明文化가 이루어지지 않았을까 짐작된다.

環境權[34]의 憲法典에의 삽입여부는 이미 여러 차례 논의되었고 검토된 바 있다. 그 중에서 가장 우리의 시선을 끈 적은 1972년 4월이었다. 당시 聯邦議會가 聯邦과 支邦간의 立法權의 管轄規定, 즉 基本法 제 74조 제 24호를 改正하면서 環境權의 憲法典에의 삽입문제를 논란했으나, 環境權의 內容이 不明確하고 綱領(Programm)的 성격을 가질 뿐이라는 이유로 실현을 보지 못하고 말았다.[35]

물론 현행 西獨의 聯邦基本法에도 環境權과 상당히 관련이 있는 규정이 많다. 즉, 제 1조 제 1항, 제 2조 제 1항과 제 2항, 제 14조 제 2항, 제 20조 그리고 제 28조 등이 있다. 그러나 명확하고 구체적인 표현을 쓴 규정은 아직 없다.

그러나 環境權 規定의 憲法典에의 삽입에 대한 試圖는 아직도 계속 중에 있다. 그 方向은 대강 다음의 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째로는 새로운 포괄적인, 社會的 環境基本權 條項을 그것도 基本法 제 6조 a에 신

32) ebenda.

33) 環境管理를 위한 行政機構에 대한 比較法的 고찰은 徐元宇, 外國의 環境保全法制, 公法研究 第6輯(1978), p. 60 ff 참조.

34) 이에 대한 상세는 金哲洙, (주 28) 참조 바람.

35) 金哲洙, (주 28), S. 10; M. Kloepfer, (주 17), S. 64 f.

설할 수 있다는 가능성과 둘째로는 基本法 제2조의 확대를 통하여 이 條項을 改正하는 것이 좋다는 주장과 세째로는 현행 基本法 제2조로부터 해석을 통하여 憲法上의 環境權을 導出해 낼 수 있다는 것이다.[36] 어떠한 방향으로 문제에 접근할 것이냐에 대하여는 아직도 논란 중이다. 그러나 西도이칠란트의 많은 사람들은 이 環境權 條項의 憲法에의 삽입문제는 곧 실현될 것으로 낙관하고 있다. 그 이유는 이미 南部 바이에른 州憲法이 環境權을 明文으로 삽입한 바 있고, 또 政治的으로는 西獨 聯邦議會 내에서의 綠色黨(Grünepartei)의 浮上을 들고 있다. 국민에게 크게 人氣가 있는 政治的인 人物이 없고, 단지 環境保護나 核武器 配置反對 등을 그 중요한 政綱으로 내세우고 있는 綠色黨이 제2차 세계대전 후 오랫동안 第3黨의 위치를 견지해온 自民黨을 제치고 그 자리를 차지하였으며, 유럽議會의 選擧에서도 그 議員을 파견할 수 있게 된 것은 앞으로 이 문제의 발전에 긍정적인 示唆를 던져 주고 있다고 하겠다.[37]

西도이칠란트 環境法의 발달경향과 특색을 종합적으로 살펴보면 첫째 環境關係法規가 法律, 行政法規, 決定, 計劃 등으로 그 法的 形式이 數的·量的으로 대폭 증대되었다는 점, 둘째 環境關係法規를 一瞥해 보면 순수 環境保全分野에서는 명백히 聯邦法이 그 大宗을 이루고 있다는 점들이다. 다시 말하면 環境保全分野의 專門法, 특히 임밋시온 방지법 또는 汚物處理法같은 중요한 法律은 州가 제정하였지만, 環境保全分野의 專門法이 아닌 法(소위 汎環境法)에 해당하는 法規들, 예를 들면 警察法(Polizeirecht), 建築法(Bauordnungsrecht), 水產業法(Fischereirecht), 健康法(Gesundheitsrecht), 水法, 鑛業法(Bergrecht) 등은 모두 聯邦의 固有立法權에 의하여 立法되었다. 물론 環境保全分野에 있어서의 國際的 활동은 外交權의 管轄을 규정한 基本法 제32조에 의하여 聯邦法의 領域에 속한다. 세째, 장기적으로 볼 때 유럽의 合衆國化가 진전됨에 따라 聯邦의 環境關係立法이 유럽共同體法에 조화 있게 축소될 것으로 전망할 수 있다. 네째, 이미 考察한 바와 같이 現行 본基本法에는 아직 環境權에 대한 明文의 규정이 없

36) P.C. Storm, (주 1), S. 39 f.

37) 이태리에도 최근 綠色黨이 결성되었으며, 이러한 성격의 政黨이 유럽전체에 확산될 것이라는 報道는 우리에게 어떠한 示唆를 던져 주고 있다.

다. 立法府가 가급적 프로그램적 規定의 삽입을 배제하려고 하기 때문에 그 實現이 어려울 것이라고 알려져 있으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 최근의 몇가지 徵表로 보아 그 실현이 내다 보인다.

V. 提言的 餘論

이상에서 본인은 西獨의 環境法의 대강을 살펴보았다. 우리 나라와 西獨은 分斷國家로서 政治地理學的인 측면에서 여러 가지 類似點을 가지고 있다. 따라서 우리 나라는 環境問題를 대처하는 法政策的인 측면에서도 西獨으로부터 좋은 示唆를 받을 수 있는바, 이 자리를 빌려 앞으로의 우리 나라의 環境政策의 定立方向과 관련된 몇가지 提言을 하고자 한다.

첫째, 우리 나라는 北으로는 北韓을 넘어서 大陸과 인접하고 있고, 東西南 세 방면으로는 海洋을 끼고 있으며, 이 海洋을 넘어서면 역시 中國大陸과 日本과 접하게 된다. 앞의 西獨의 예에서 우리는 西獨이 많은 인접국가나 海洋을 사이에 둔 많은 국가와 國際環境協定을 체결하여 環境問題의 해결에 적극적으로 대처해 오고 있는 경우를 보아 왔다. 이미 잘 알려져 있는 바와 같이 環境문제에는 長期的·豫防的·事前的 對處方法이 가장 效果的이다. 따라서 우리 나라도 앞으로 닥처올 인접국 日本이나 中共과의 海洋汚染문제협상에 대비하여 적극적이고도 능동적이며 장기적인 계획을 수립하여야 하겠다. 그 계획의 한 가지 方案으로 西獨의 北海(Nordsee)나 東海(Ostsee)에 있어서의 關係國協定의 경우처럼 우리 나라의 海域에 있어서도 관계국간의 汚染防止協定을 체결하는 것을 들 수 있다. 물론 우리 나라와 中共과는 상이한 政治體制로 인해 조속한 協定締結이 곤란하겠지만, 日本과의 海洋關係協定을 체결하는 것은 매우 가능하고 필요하다고 하겠다. 따라서 우선 우리 정부가 이러한 協定締結에 대비한 면밀한 計劃을 세워야 하겠고, 우리 정부의 이니시에이티브 하에 조속히 이것이 실현되도록 추진하여야 하겠다.

둘째 分斷 南北韓간에 있어서도 西·東獨의 경우처럼 環境問題 해결에 대한 장기적인 對處方案이 강구되어야 하겠고, 南北韓간의 環境協定이 그

중요한 한가지 法的 方案이 되겠다. 이는 최근 우리 나라와 北韓간에 현안문제로 제기되고 있는 經濟協定이나 文化協定 못지 않게 중요하다고 하겠다. 이를 대비해 우리 정부와 모든 관련기관이 미리 연구를 시작해야 하겠고, 우리 環境法學會도 중요한 역할을 수행해야 하겠다.

세째, 우리 나라는 다행히 60年代와 70年代를 거쳐오면서 公害防止法을 비롯하여 環境保全法을 제정한 바 있고, 그 밖에 海洋汚染防止法도 제정하여 環境問題에 法的으로 대처하면서 그 해결에 크게 공헌해왔다. 특히 現行 우리 나라의 環境保全法은 日本(1967년)과 스웨덴(1969년)의 環境立法이나 1970년의 아메리카합중국의 NEPA의 경우처럼 一般環境法의 성격을 띠고 있어, 앞에서 말한 바와 같은 一般的인 環境法으로서의 長點을 가지고 있다. 그러나 급속히 産業化·都市化되어 가는 우리 나라의 현실을 고려해 볼 때 西獨의 環境法體系와 같이 特別(個別)的인 環境法規를 많이 制定하여, 이미 制定되어 있는 環境母法的 성격의 環境保全法을 더욱 補完하게 하는 것이 어떠할지 검토해 보는 것도 필요하다고 하겠다.

요컨대 環境汚染의 無境界性에 비추어 우리 나라와 인접국가와의 環境情報交換體制 내지는 環境協定 締結문제와 南北韓간의 環境協定 締結문제 및 環境特別(個別)法規의 制定문제 등에 대하여 연구와 검토가 있어야 하겠다.