

환경영향평가의 간소화 및 환경단체 제소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰*

김 해 룡**

차 례

- I. 서언
- II. 호프만 법안의 개요
- III. 한국 법제에 있어서의 시사점

I. 서언

2002년 6월 스위스 상원의 한스 호프만(Hans Hofmann) 의원은 스위스 환경보호법(Umweltschutzgesetz) 제 55조와 자연 및 국토보호법(Natur- und Heimatschutzgesetz) 제 12조에서 규정되어 있던 환경단체소송에 대하여 “환경단체의 소제기요건을 강화하여 그 남용을 방지함과 동시에 환경영향평가절차를 간소화를 위한 법률개선안(이하 호프만 법안)(02. 236 Plamentarische Initiative fuer die Vereinfachung der Umweltvertraeglichkeitspruefung im Umweltschutzgesetz sowie die Verhinderung von Missbraeuchen durch die Praezisierung des Verbandsbeschwerderechtes)’을 제출한 바 있다.

* 이 논문은 한국의국어대학교 2007년도 학술연구비의 지원을 받아 작성한 것임.

** 한국의국어대학교 법과대학 교수

그후 스위스 연방 상원 法司委는 호프만 의원의 동 법률개정안을 검토하고 2005.6.27일자로 동 호프만 법안에 관한 법사위보고서(Bericht vom 27.6. 2005 der Kommission fuer Rechtsfrage des Staenderates)를 발표하였다. 스위스 연방상원은 동 법사위보고서에 관하여 2005년 8월 24일자로 상원의견서(Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 27. Juni 2005 der Kommission fuer Rechtsfragen des Staenderates)를 발표하였다.

그후 상원 법사위 의견서(법사위 자체 법률개정안)는 환경단체에게 인정된 제소권의 의의와 그 긍정적 측면 등에 관한 시민들의 여론 등에 밀려 연방상원 전체 회의에서 부결되었고, 스위스 연방 하원에서도 두차례나 상정되었으나 많은 논란 끝에 통과되지 못하였다. 그러나 동 법안의 입법취지가 환경단체의 제소권 자체를 원천적으로 봉쇄하는 것이 아니라 국책사업의 적기실현과 환경단체의 남소를 방지하고자 하는데 있는 것이라는 점과 스위스의 경제발전의 기반이 되는 주요 국책 건설사업이나 민간의 산업시설의 유치를 적극 도모하여야 한다는 여론이 우세하게 되었다.¹⁾ 이와 같은 상황전개에 힘입어 동 법안은 2006년 12월 14일 스위스 상원에서 통과되고, 2006년 12월 20일자로 스위스 연방 상원과 하원에서 동 법안에서 제의된대로 연방환경보호법 및 연방 자연 및 국토보호법의 관련 조항의 개정이 이루어졌다.²⁾ 즉 스위스 연방환경보호법(Umweltschutzgesetz) 제 9조 제 1항, 제 2항; 제 55조 제 1항 그리고 스위스 연방 자연및 국토보호법(Bundesgesetz ueber den Natur- und Heimatschtz) 제 12조 제 1항의 개정이 이루어졌다.

이들 법률의 개정된 규정은 호프만 법안의 주요 골자인 환경영향평가절차의 신속화 및 간소화 조치와 환경단체의 제소권을 제약하는 내용이 반영되었다.

1) 동 법안을 둘러싸고 전개된 사회 각계의 찬반론에 관해서는 Eidgenoessische Volksinitiative Verbandsbeschwerderecht, Zustandekommen !, 11.05.2006, <http://www.wachstum.ch>; Vernunft Schweiz, Informieren, in die Aukunft investiern, <http://www.vernunft-schweiz.ch>

2) 쥐리히 자유민주당(FDP 쾰가초)은 2006년 5월 스위스 연방 환경보호법 및 국토 및 자연보호법에 규정된 환경단체의 제소권(Verbandsbeschwerderecht) 자체의 폐지법안까지 제출한 바있다. 동 환경단체제소권폐지법안은 2007년 5월 연방상원에서 다루어진 바있다.

본고에서는 전술한 두가지 법률의 개정을 유도한 호프만 법안의 내용을 구체적으로 고찰하고자 한다. 그 이유는 호프만 법안이 이와 같은 입법개선을 가져온 것으로서, 그 내용은 전부 연방법에 개정조항으로 결실맺지는 못하였으나 입법내용적으로 충실하여 우리에게 참고할 바가 크다고 할 것이기 때문이다.

호프만법안의 주요내용을 고찰한 후미에는 그 법안의 내용이 어떻게 스위스 자연보호법과 자연 및 국토보호법 규정에 반영되어 있는가를 소개하고자 한다. 이 글에서는 더 나아가 환경단체의 활동이 활발한 우리나라의 법제에서 환경단체소소의 도입필요성 및 그와 관련하여 고려되어야 할 유의사항 등에 관하여 짚어보고자 한다.

이 연구의 취지는 환경보호를 위한 환경단체의 순기능적 측면은 충분히 인정되지만, 다른 한편으로 그들의 무분별한 활동으로 인해 국가경제와 지역사회의 개발에 중요한 의미를 가지는 개발계획이나 중요한 사회간접자본시설(SOC) 건설사업들이 적기에 시행되지 못할 뿐만 아니라 심각한 사회적 갈등으로 확산되는 경우도 없지 않다. 환경영향이 큰 중요한 지역계획이나 대형 건설사업들에서 항상 뒤따르는 격렬한 반대시위와 그로 인한 사회적 갈등은 이제 법적 제도적 영역에서 슬기롭게 해결되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 행정절차법이나 소송법의 개선이 필요하다. 그러한 법제개선의 일환으로 논의되는 것이 환경관련 집단소송제도의 도입인데, 그 방안 중의 하나가 환경관련 단체소송이라 할 것이다. 오래전부터 환경보호단체에게 행정절차참가권과 환경소송의 제소권을 인정해왔던 스위스에서도 무분별한 환경단체의 활동을 제한하여 국가 중요사업의 적기 추진을 가능하게 해야한다는 목소리가 높다. 스위스 연방상원 호프만법안은 환경영향평가절차의 간소화 내지 신속화와 환경단체의 제소권 제한을 골자로 하는 것이다.

향후 우리나라에서도 환경단체소송제도가 도입되어질 것으로 보인다. 스위스 호프만법안의 내용과 취지를 정책론적 관점에서 고찰하고 향후 입법에 참고할 필요가 있다고 할 것이다.

II. 호프만 법안의 개요

1. 법안의 제출배경

알프스 산록의 연방국가인 스위스에서는 오래 전부터 자연 및 환경보호에 관한 국민들의 관심이 컸고, 그에 비례하여 환경보호단체의 활동이 역시 활발하였다. 스위스의 환경보호단체의 행정절차참여권(Beteiligungsrecht) 및 제소권(Beschwerderecht)은 이미 1966년에 제정된 스위스 연방 자연 및 국토보전법(Natur- und Heimatschutzgesetz)에 도입된 바 있고, 그 후 및 1985년 제정된 스위스 연방환경보호법(Umweltschutzgesetz) 및 연방도보 및 산책로법(Bundesgesetz fuer Fuss und Wanderwege)등에도 규정되었다.³⁾

한편 스위스는 2000년 10월 유럽연합(EU)의 “유럽 자연경관에 관한 상호협정(Europaeische Landschaftsuebereinkommen)에 서명하였고,⁴⁾ 또그후 소위 아루스(Arhus) 협정으로 불리우는 ‘일반인에 대해 유럽 환경정보에의 접근을 보장하는 협정(Ereinkommen ueber den Zugang zur Umweltinformationen)’에도 서명한 바 있어,⁵⁾ 환경단체의 환경보호운동에 대한 법적, 제도적 장치가 충실히 갖추어져 있었다고 할 것이다.

이와 같은 스위스의 법제에 따라 환경단체의 행정절차 참가권 및 제소권은 단체의 정관상의 공익적 환경보호활동에 10년 이상 활동한 이력이 있는 전국적 규모의 단체로서, 스위스 연방 내각이 지정하는 단체에 대하여 인정되어왔다. 행정

3) 다만, 스위스에 있어서는 연방법률에 규정된 요건을 갖춘 시민단체에 대해서만 이와 같은 제소권을 인정하고 이 있다.
4) 동 협정은 자연경관에 영향을 주는 국가의 개발계획 내지 개별사업의 시행으로 영향을 받는 자(직접적 이해 당사자)와 일반인(언론, 환경단체 등)에 대해 당해 계획 및 사업시행결정절차에의 참가를 보장할 것을 의무화한 것이 그 골자이다.
5) 동 협약은 협약 당사국들에게 환경영향이 우려되는 개발계획의 수립이나 개별 시설물의 건설사업계획으로 환으로 법적 이익의 침해를 받는자(Betroffene)와 일반인들로 하여금 동 행정결정절차에 참가할 수 있는 권리를 인정하고 환경침해가 발생한 경우에 법원에 제소할 수 있는 원고적격을 부여하는 내용의 국내법을 제정할 것을 의무지우고 있다.

절차참가권 및 제소권을 인정함에 있어 진술한 바와 같은 제한적 요소가 존재함에도 불구하고 스위스에는 현재 제소권을 인정받는 전국적 규모의 공익적 환경단체들이 약 30개정도 있고, 이들 환경단체들이 거의 대부분의 주요한 국토 및 지역계획들과 국가적인 SOC 사업들에 대하여 소위 단체소송을 제기하고 있는 실정이다. 환경단체소송이 도입된 1966년 이래 스위스에는 환경단체가 제기한 단체소송의 약 60% 이상이 그 요건을 갖춘 것으로 인정되어 중앙 및 지방정부가 행하는 국토 및 지역계획 내지 개별 사업의 적법성과 타당성을 제고하는데 기여한 바 있으나,⁶⁾ 다른 한편으로는 환경단체들의 제소권이 무분별하게 행사되고 있다는 비판도 만만치 않았다.⁷⁾ 이러한 상황에서 스위스 상원의 한스 호프만(Hans Hoffmann) 의원을 비롯한 비롯한 10명의 의원들은 환경단체의 책임성을 제고하고, 환경단체들의 제소권 남용을 방지하기 위한 목적을 가진 '환경영향평가 간소화 및 환경단체 제소권 행사의 합리와 및 남용방지를 위한 법제개신안(호프만법안)'을 제출한 것이라 할 것이다.

이 호프만법안은 환경단체소송의 폐해를 축소 내지 완화하기 위한 목적에서 제기되었다는데 그 의의가 있다. 호프만법안이 제기된 또 다른 배경으로는 환경영향평가절차에 있어서 환경단체들의 참가권 및 단체소송의 제소요건을 규정하고 있는 스위스 법령의 내용이 포괄적이고 불확정적인 것이어서 그 입법취지가 무색할 정도로 환경단체들의 절차참가 내지 제소권이 행사가 이루어졌다는 점이다.

-
- 6) 스위스 연방 환경, 산림, 경관성(Bundesamt fuer Umwelt, Wald und Landschaft) 제네바 대학 법률평가연구소(Institut fuer Gesetesevaluation der Univ. Genf)에 의뢰하여 실시한 환경단체소송에 대한 평가 결과에 의하면 환경단체소송이 시민의 환경권 보호에 기여하였고, 정부와 기업의 개발계획 및 사업에 대한 사법적 통제를 가능하게 함으로써, 첨예한 사회적 갈등을 해소하여, 환경문제를 둘러싼 집단적 사회적 갈등을 완화하는데 기여한 것으로 평가된 바 있다.
- 7) 1990년대 초반 취리히시 인근 뢰셀리콘(Rueschlikon)지역에 3M회사가 건설하고자 하였던 연구단지가 환경시민단체의 제소로 인해 건설되지 못하였고, 3M사는 중국적으로 승소하였음에도 동 연구단지를 네델란드에 건설한 바 있고, 취리히시와 스위스 서부지역을 연결하는 20번 국도 건설계획이 1993년 스위스 교통클럽(Verkehrs-Club der Schweiz)의 제소로 중단되었는 바, 스위스 교통클럽의 주장이 도로건설과는 무관한 사항이라는 이유로 동 단체소송이 기각되었음에도 3년간의 공사지체가 초래되바 있다.

환경단체의 활동에 대한 법적 제약을 강화해야 한다는 견해는 여타 유럽국가들에게서도 제기되고 있다. 특히 환경단체소송제도의 개선을 위한 법제논의는 환경단체소송 대상의 축소, 제소권의 제한, 소송절차의 신속 내지 간소화법제의 도입 등으로 요약할 수 있는데, 스위스 상원의 호프만법안은 그 중에서 환경단체의 제소권 제한을 중심으로 하고 있는 것이다.⁸⁾

2. 호프만 법안의 주요 내용⁹⁾

(1) 환경영향평가제도의 개선

스위스 환경보호법 제 9조 제 1항에 의하면 행정청이 환경영향이 큰 개발계획을 수립하거나 개별 시설의 건설, 변경 등의 행위를 하고자 할 경우에는 그 결정에 앞서 초기에 환경영향평가를 실시하여야 하며, 그 대상 사업은 연방정부의 내각이 결정하도록 되어있다. 환경영향평가보고서에는 평가대상사업으로 인해 야기될 제반 환경적, 생태계적, 사회경제적 영향에 대한 분석 결과가 포함되어야 한다.(동조 제 2항) 이와 같은 스위스 환경보호법의 규정은 첫째, 환경영향평가를 실시해야할 대상이 법규정에 의해 명확히 규정되어 있지 아니하고 연방내각의 결정에 메이게 함으로써, 당해 사업에 대한 환경영향평가의 실시 여부에 대하여 사업시행자 내지 일반인들이 사전에 예측하는데 어려움이 수반된다는 것이었다. 이와 같은 모호한 법제는 정부의 개발계획이나 기업의 산업시설 건설사업에 대하여 반대활동을 전개하는 환경단체의 무분별한 목소리가 커지게 되는 배경이 된다고 지적되어왔다. 법규에 환경영향평가 대상을 보다 명확히 규정함과 동시에 불요불급한 사항에 대해서는 그 평가항목에서 제외함으로써 주요한 SOC 사업 내지

8) 우리나라에 있어서는 참여정부의 등장 이래 시민단체활동이 더욱 활발해지고, 그 활동의 강화를 위한 정부지원금도 대폭 확대되고 있는 사정에 있고, 대규모국책사업에 있어 환경단체들의 반대운동이 그 어느때보다 강력하게 전개되고 있음.

9) 02.436 Parlamentarische Initiative Hans Hofmann, Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbrauchen durch Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts, Bericht der Kommission fuer Rechtsfragen des Staenderates.

산업시설들이 적기에 건설될 수 있도록 하여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어왔음은 물론이다. 환경영향평가절차의 간소화 내지 신속화를 위한 호프만법안의 내용은 다음과 같다.

(가) 환경영향평가 대상 사업의 축소

환경영향평가는 “법률에서 특별히 요구되는 조치를 통해서만이 복구가 가능한 심대한 환경침해(erhebliche Belastung)”가 예상되는 개발계획이나 개별 시설물 건설사업 결정에 대해서만 실시할 것. 종전 규정에서는 단순히 “환경에 심대한 영향을 미치는”이라고 표현함으로써, 환경영향평가 대상사업여부를 가리는데 많은 논란이 있었던 점에 비추어 동 개정안에서는 그 조항을 명확한 요건규정으로 변경한 것이었다. 개별법에서 요구하는 특별한 행정상의 조치까지 요구되지 않는 개발계획이나 사업, 즉 환경침해가 일반적이고 통상적인 환경보호활동 만으로도 방지될 수 있는 때에는 많은 시간과 비용이 소요되는 환경영향평가를 실시하지 않도록하는 데 그 立法취지가 있는 것이다.

(나) 환경영향평가 대상사업 선정 기준 제시

종전 규정에서는 연방내각이 환경영향평가를 구체적으로 실시해야할 대상사업을 결정하도록 규정하였으나, 동 개정법률안은 연방내각이 환경영향평가대상 사업을 결정함에 있어서 환경영향평가대상 사업의 종류별로 수치화된 정량적 기준을 미리 제시하도록 규정하고 있다. 이와 같은 법안의 취지는 과학기술의 발전에 부합하고 국민들의 환경인식의 변화에 부응할 수 있는 환경영향평가 대상사업의 목록을 주기적으로 재검토하여 결정하도록 하는데 있는 것이었다.

(다) 환경영향평가절차의 간소화

동 법안에의 주목할만한 또다른 내용으로는 환경영향평가절차의 간소화 내지 신속화 조치이다. 스위스의 환경보호법은 2 단계과정의 환경영향평가를 도입하고 있는데, 그 첫 단계가 소위 사전 환경영향예측으로서 이 단계에서는 제 2단계의

본격적 환경영향평가를 위해 환경영향평가 예비문서를 작성하게 된다. 동 법안에서는 예비적 환경영향예측 작업 결과 개발계획이나 개별사업의 수행으로 부터 환경침해가 심대한 것으로 인식되지 아니하거나, 그 환경영향이 명백히 인정되는 경우라도 그에 대한 대비책이 충분히 강구될 수 있는 경우에는, 제 2단계의 환경영향평가절차를 생략할 수 있도록 하였다. 이와 같은 환경영향평가절차의 간소화 조치는 환경영향평가 대상사업으로 인한 환경침해여부가 제 1단계의 사전 환경성예측을 통해 충분히 인식되는 한, 많은 비용과 시간이 소요되는 제 2단계의 본격적인 환경영향평가절차를 생략함으로써 당해 사업의 조기 착수를 가능하게하기 위한 것이라고 할 것이다.

또한 정부가 환경영향평가 대상사업과 관련하여 국민의 환경권이 침해되는지, 혹은 어느 정도의 환경침해가 야기될 것인지 등에 관하여 분석하여 그 정보를 사전에 제공하는 경우에도 본격적인 환경영향평가절차를 생략하도록 규정하고 있다. 개발계획의 수립이나 개별사업의 시행계획을 입안하는 시점에서 사업시행자가 미리 그로 인해 발생하는 환경적 영향에 관한 평가를 충실히 수행한 자료를 제시하는 경우에도 전문적인 환경영향평가기관에 의해 이루어지는 별도의 환경영향평가절차를 생략할 수 있도록 하고 있는데, 이와 같은 입법취지 역시 국책사업의 조기 수행을 가능하게 하는데 있는 것이다.

(라) 환경영향평가보고서 작성내용의 간소화

동 법안은 환경영향평가 대상 사업의 추진의 필요성에 관한 사항이나 당해 건설사업에 있어서 환경오염수준을 더욱 저감시키기 위해 장치 요구될 수 있는 추가적 환경보호대책 등에 관한 사항은 굳이 환경영향평가 보고서에 기재할 의무로부터 제외시켰다. 이와 같은 개선안은 당해 당해 사업의 환경적 영향을 평가하는데 있어 불요불급한 사항은 아예 환경영향평가보고서에서 다루지 않음으로써 환경영향평가절차에서 소송되는 비용과 시간을 절약하기 위한 입법취지라고 할 것이다.

(2) 환경단체의 제소권의 제약

(가) 환경단체의 제소권의 행사대상 제한

호프만법안은 환경단체의 제소권을 스위스 환경보호법 등에 규정하고 있는 국토개발계획 및 개발사업에 국한되도록 규정하고 있다. 환경침해가 예상된다는 이유로 공행정기관이나 기업이 수행하는 모든 개발계획 또는 건설사업에 대하여 제소하는 현상을 방지하기 위한 것이었다. 이와 같은 입법조치는 그간 무분별하게 제소권이 행사됨으로써 기업활동의 위축과 사회간접자본시설들의 건설사업이 적기에 실현되지 못하였던 현상을 타개하는데 그 의의가 크다고 평가된다.

(나) 환경단체의 제소권 행사시의 집행정지효 제한

스위스의 현행 행정소송법에 의하면 행정소송이 제기될 경우 그 제소대상이 된 개발계획이나 개별사업의 집행은 정지된다. 그러나 호프만법안은 자연 및 국토보호법제 12조를 개정하여 ‘제소대상이 된 개발계획이나 사업이 사법부의 심리절차에 의해 영향을 받지 않을 것으로 인정되는 경우에는 그에 대한 환경단체의 제소가 있어도 당해 사업의 정지를 시킬 수 없다’는 내용의 규정을 부가하도록 제안하고 있다. 이와 같은 개정안의 취지는 공공의 사회간접자본시설과 기업의 산업시설들의 건설사업이 장기간이 소요되는 행정결정절차와 사법절차로 인해 적기에 착수되지 못하고 지체되는 현상을 타개하기 위한 목적에서이다.

(다) 제소권을 가진 환경단체의 활동범위 제한

스위스의 현행법에 따르면 환경보호단체들이 그 정관에 명시하고 있는 활동목적 이외의 분야에서의 쟁점에 대해서도 다룰 수 있는 제소권을 가지고 있다. 즉 모든 환경보호단체들은 그들의 단체정관상의 목적이외에도 환경보호이익 일반에 대해서도 다룰 수 있는 제소권이 인정되어왔다는 것이다. 이는 환경단체소송의 입법취지가 환경문제에 관한 전문적인 경험과 지식을 가진 시민단체들의 순기능적 기여를 기대한 것이었다고 할 것이다. 그러나 환경보호 영역 전반에 걸친 분쟁사

안에 대하여 폭넓은 제소권을 인정함으로써, 濫訴 현상을 불러온 폐단이 있었다. 환경단체의 제소권을 당해 환경단체의 주된 활동분야에 국한하여 인정하는 것은 한편으로는 분쟁사안에 대하여 보다 정확한 지식과 경험을 가진 환경단체에게 그 역량을 활용할 수 있도록 하는 동시에 환경단체의 남소 경향을 회피하기 위한 취지라고 할 것이다.

또한 스위스의 환경보호활동 시민단체들 중에는 경제활동을 하는 경우가 적지 아니한데, 그 중에는 당해 단체의 정관에 기재된 활동역역에서의 환경보호활동과는 무관하게 순수한 수익적 목적의 경제활동을 행하는 경우도 많다. 호프만법안에서는 어떤 환경단체의 경제활동이 그 단체가 표방하는 활동목적과 무관한 것일 경우에는 환경단체소송의 제소권을 배제하고 있다.

(라) 전국적인 조직을 갖춘 단체의 대표자에 한하여 제소권 인정

환경단체소송에 있어 오랜 논의사항 중의 하나로서, 제소권을 인정받는 환경단체가 어떤 내부적 결정과정을 거쳐서 그것을 행사할 수 있도록 하는가 하는 점이다. 이는 환경단체들이 그 제소권을 책임있게 행사할 수 있는 내부적 의사결정구조를 확립케하는데 중요한 요소이기 때문이다. 제소권행사여부가 당해 환경단체의 책임있는 자에 의해 합리적인 의사결정과정을 거쳐 이루어질 때 濫訴 가능성은 그만큼 줄어든다고 할 것이다. 환경단체들의 내부 조직 형태가 각각 상이하다는 점에서 그 내부 결정과정에 대하여 법이 일괄적으로 제시하기는 어렵다. 동 법안에서는 이와 같은 사정을 감안하여 환경단체소송의 원고는 당해 단체의 대표자에 국한한다는 규정을 명기하였다. 이와 같은 규정은 환경단체의 제소권행사에 있어 당해 단체의 공식적인 내부적 결정과정을 거치도록 유도하는데 중요한 의미를 가진다.

(마) 환경단체 지방조직에 의한 제소권 행사 인정

스위스에서의 현행 법상으로는 환경단체소송의 제소권은 전국적인 활동범위를 가진 환경단체에 부여되어 있다. 그러나 환경단체소송이 도입된 1966년 이래 이

는 주로 訴를 제기한 환경단체의 지역적 조직에 의해 수행된 경우가 많았다. 즉 이는 환경단체의 중앙조직이 지역적 기구에 대하여 제소권을 행사하도록 하는 방식으로 이루어져왔는데, 이와 같은 방식에 대하여 법적으로 별다른 제약이 가해지지 아니하였다. 현실적으로는 환경단체의 지역적 조직이 단체소송의 수행경비를 자체적으로 부담함으로써 중앙조직으로 부서의 실질적 제소권을 위임받게 된 사례가 대부분이었다. 호프만법안에서는 오래 전부터 사실적으로 행해져왔던 이와 같은 방식을 공식적으로 인정하면서, 다만 어떤 환경단체의 지방조직이 중앙조직의 위임에 따라 환경단체소송을 수행하고자 할 경우, 오직 개발계획이나 개별 건설사업이 행해지는 州(Kanton) 안에서 활동하는 지방조직만이 그 제소권을 위임받아 환경단체소송을 수행할 수 있다는 조항을 신설하였다.

(바) 환경단체소송에서의 실권제도(Praeklusion)도입

환경단체소송이 제기될 경우, 사업자는 그간 막대한 투자를 하였을 뿐만 아니라 사업내용의 변경도 사실상 거의 불가능한 사정이 일반적이다. 그러므로 개발계획이나 개발사업계획의 승인을 위한 행정절차에 미리 제소권이 인정되는 환경단체의 참가를 보장하는 것이 매우 중요한 일이다. 이러한 점에서 스위스에서는 환경영향이 심대하고 개인의 권리, 의무에 구속적인 영향을 미치는 행정결정의 절차에 환경보호단체의 절차참가권을 인정하는 법제를 두고 있다.

여기서 제기되는 문제는 환경단체가 환경영향이 큰 개발사업에 대한 행정결정 절차에 참가하여 그 주장을 피력할 수 있는 절차참가권이 주어졌음에도 이를 해태하였을 때, 이를 법적으로 어떻게 다루어야 할 것인가 하는 점이다. 법리적으로는 소위 형식적 제척제도(formellen Praeklusion)와 실질적 제척제도(materielle Praeklusion)가 논의되고 있으나, 동 법안에서는 실질적 제척제도를 도입하고 있다.

즉 동 법안은 환경단체가 환경적 영향이 심대한 사업계획의 결정절차에 대한 참가권이 인정됨에도 불구하고, 아무런 권리구제수단(절차에 참가하여 그 주장을 피력하는 행위)을 강구하지 아니하였을 경우에는 당해 행정절차를 거쳐 내리진

행정결정에 대하여 소송을 제기할 수 없게 하는 규정을 신설하였다. 이와 같은 제도는 환경침해가 심대한 거대건설사업에 관한 행정절차에서 아무런 대응을 하지 않다가 그에 관한 행정결정이 난 이후에 그에 대하여 소송을 제기함으로써 당해 사업의 추진을 사실상 방해하고자 하는 환경단체들의 의도를 봉쇄하는데 중요한 의미를 가진다고 할 것이다.

(사) 사업자와 환경단체간에 임의적으로 이루어지는 재판상 화해 금지

호프만법안에서는 환경단체가 환경소송의 피고인 사업자와 탈법적인 화해나 조정 등의 행위를 하는 것을 금지하는 규정을 두었다. 스위스 상원 법사위원회는 호프만법안을 다루면서 지난 5년간 환경단체소송을 제기한 단체들이 그 소송을 진행하면서 사업자와 간에 금전적 합의를 하였는지를 조사한 바 있는데, 이 조사에 응답을 한 26개 환경단체중 18개 단체가 동 기간중에 환경단체소송을 제기한 바 있는데, 그 중 5개 단체가 사업자와 변호사수임료, 소송비용 및 전문가 감정비용에 관하여 합의한 경험이 있었다고 답하였다. 또한 그 중 2개단체가 법적으로 허용되는 수준을 넘는 합의를 한 바 있다고 응답한 바 있다.

호프만 법안에서는 환경단체와 사업자간에 환경단체소송의 회피, 재판상 화해 등을 조건으로 하는 불법적인 금전적 거래에 대비하여, 환경단체소송을 제기한 후에 양자간에 화해하고자 하는 경우에는 법원의 승인을 얻도록 하는 규정을 도입하였다. 이와 같은 임의적 화해행위를 방지하는 경우, 금전적 이익을 노리는 환경단체의 남소현상이 초래될 수 있는 개연성이 크기 때문인데, 이와 같은 제도는 향후 한국에서의 환경단체소송의 도입시에 고려해야할 것이라고 여겨진다.

(아) 제소권 행사 결과에 대한 보고와 공개 의무

호프만 법안에는 환경단체소송의 제소권이 인정된 단체는 연방정부에 대하여 매년 그 제소권행사 상황에 대하여 보고하여야 하며, 또한 그 제소권 행사결과에 대하여 一般에 공개하여야 할 의무를 지도록 규정하고 있다.

3. 연방 환경보호법 및 자연 및 국토보호법 개정 내용

(1) 환경보호법(USG; SR 814. 01)

제 9조 제 1항: “행정관청은 환경보호를 위한 법률규정의 내용을 심각히 침해할 우려가 있는 개발계획이나 시설물의 건설 및 변경 등에 관하는 그것을 결정하기 전에 환경영향평가를 실시하여야 한다....”

제 9조 제 2항: 환경영향평가서의 필요적 기재사항은 환경보호 법령으로 부터 반드시 요구되는 것만에 한한다. 환경영향평가보고서는 환경보호 소관관청의 규칙에 의거 정해진 관할 행정청에 제출되어야 한다. 환경영향평가 종합보고서에 비추어 환경상의 영향이 심각히 우려되지 아니하는 경우에는 관계 행정청은 대상 시설물에 대한 더 이상의 자료 없이 (허가 등의) 행정결정을 할 수 있다. 그렇지 않은 경우에는 환경영향평가보고서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다.....

제 55조 제 1항: “단체소송의 제소는 이 법률 또는 이 법률에 의해 제정된 법규명령에 의거 보호받고 있는 사업의 추진을 방해하지 못한다. 다만 건설행위의 개시나 속행으로 소송절차의 진행에 차질이 발생할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”

(2) 스위스 연방 자연 및 국토보호법(NHG)

제 12조 제 1항: “최소한 10년 이상 순수히 자연보호, 국토보호, 기념물보호 등을 위한 활동을 해온 지방자치단체 및 스위스의 모든 단체는 그와 같은 활동목적을 위한 제소권을 가진다.”

이들 단체의 제소권은 제소대상 시설물의 건설행위 개시나 그 속행을 방해할 수 없다. 다만 건설행위의 개시나 속행으로 소송절차의 진행에 차질이 발생할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

Ⅲ. 한국 법제에 있어서의 시사점

스위스 호프만 법안은 전술한 바와 같이 주요한 개발계획 내지 SOC사업에 있어서 수행되는 환경영향평가권의 간소화 내지 신속화 조치와 환경단체소송의 요건 및 그 수행방식의 제한을 골자로 하는 것이다. 이와 같은 호프만법안의 입법취지는 우리나라의 법제개선을 위해서도 크게 참고할만 하다. 아래에서는 우리나라에서의 환경영향평가제도의 개선 및 환경단체소송의 도입논의에 관하여 간략하게 고찰하고자 한다.

1. 환경영향평가제도의 개선

우리나라에 있어서 환경영향평가제도는 2005년 12월에 제정된 환경, 교통, 인구 및 재해에 관한 영향평가법에 의해 행하여 진다.¹⁰⁾현재의 법제에 의하면 환경, 교통, 재해, 인구영향평가를 동시에 실시하는 시하는 바, 그 평가대상사업은 동법 제 4조에 규정하고 있는 바와 같이 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성 등 동법 제 4조에서 열거하고 있는 개별적 사업이다. 개발사업이 환경정책기본법에 의거 계획의 수립단계에 사전환경성 검토를 실시한 경우에는 환경영향평가를 함에있어 사전환경성검토서를 활용할 수 있다. 즉 환경영향평가를 사전환경성검토로 대체할 수 있다.

환경, 교통, 인구 및 재해에 관한 영향평가법에 의하면 구 환경영향평가법상의 환경영향평가제도를 간소화하고 신속하게 하는 제도를 여러 곳에서 도입하고 있다. 그 내용을 보면 첫째, 환경평가인 경우 동, 식물상, 수질, 대기질 등에 대한 4계절 현장조사의무를 폐지하고 국가환경 DB자료를 활용토록하였다.¹¹⁾둘째, 환경영향평가상의 경미한 사항은 '사후보완 조건부 협의제도'를 도입하여 반복적인 평가서 보완요구에 따른 협의기간의 지연을 방지하고자 하였다. 셋째, 환경영향평가 항목 중 교통, 문화재 평가항목을 폐지하는 한편, 사전환경성 평가시에 사업

10) 전재경, 현행 환경영향평가법의 실태와 문제점 및 개선방안, 환경과 생명 24, 2005.

11) 이와 같은 제도개선은 환경영향평가서 작성에 소요되는 기간을 대폭 단축하는데 큰 의의가 있다.

유형별로 중점평가 항목을 정하도록 하는 제도를 도입하였고, 넷째, 환경영향평가기관이 개발사업자로부터의 부당한 영향을 받지 않도록 하기 위하여 평가대상기관 선정방법을 개선하고, 부실평가업체에 대하여는 벌점제도를 채택하였다.

이와 같은 법제개선내용을 보면 환경영향평가 업무를 신속화하기 위한 조치가 적극적으로 강구되었음을 알 수 있다.

다른 한편 제도적 개선내용과 관련하여 주목되는 바는 환경정책기본법에 의거 행해지는 사전환경성검토 내용과의 상호 보완적 관계를 구축하고자 한 것이었다.¹²⁾ 사전환경성검토제도는 환경영향이 큰 국토개발계획이나 개별사업의 추진에 있어서 이미 그 계획단계 환경적 영향을 검토하여 개발계획과 환경보호를 조기에 조화시키고자하는 제도이므로,¹³⁾ 개별적인 사업시행단계에서 이루어질 환경영향평가의 중요한 내용이 이미 국토계획이나 개발계획의 수립단계에서 충분히 검토되었다면 굳이 사후의 사업추진단계에서 이를 다시금 중복적으로 수행할 필요는 없다는 점에서 그와 같은 법제개선은 큰 장점이 있다고 할 것이다.

이상에서 보는 바와 같이 우리나라에서도 주요한 개발사업에 대한 환경영향평가제도의 간소화 신속화 조치를 통하여 사회, 경제적으로 긴요히 요구되는 개발사업 내지 및 SOC사업의 적기 수행을 추구하고 있는 점에서 스위스 호프만법안의 입법내용과 유사성이 발견된다.

오랜 동안의 환경보호를 위한 법제를 마련해왔던 스위스에서의 환경영향평가제도의 실시경험과 전술한 입법개선의 취지를 깊이 고려하여 향후 우리나라의 법제개선에 참고할 수 있기를 기대한다.

2. 한국에서의 환경단체소송 도입 논의와 전망

우리나라에 있어서 환경단체의 활동은 매우 활발하다. 비정부기구(NGO)활동

12) 곽결호, 사전환경성검토와 환경영향평가제도 운영방안, 친환경적 국토방안 모색을 위한 대토론회 발표문, 2000, 8. 31일자, 53면.

13) 함태성, 사전환경성검토제도에 관한 공법적 검토, 환경법연구 제 28권 1호, 2006, 410면 이하 참조.

들 중에서 가장 많은 단체가 환경보호를 위한 단체라고 해도 과언이 아니다.

최근에 들어와서 환경단체들이 국가사회적으로 중요한 이슈가 되었던 주요한 국책사업(대규모 SOC 건설사업)들의 결정과정과 그 결정에 대한 소송절차에서 적극적이고 활발한 활동을 전개하고 있다. 부안핵폐기물처리장건설과 관련된 반대운동, 새만금간척종합개발사업에 있어서 사업시행인가처분취소 청구나 방조제 시설공사를 위한 공유수면매립면허취소청구와 방조제시설공사집행정지가처분소, 그리고 경부고속철도 천성산터널공사 중지가처분소송에서의 원고 등으로서 주요한 환경분쟁에서의 주도적인 활동 등이 환경단체들의 최근 활동의 사례이다.

이와 같은 활발한 환경단체의 활동은 긍정적인 측면이 있는 반면에 부정적인 면도 없지 않다. 법제도적인 관점에서 보면, 우리나라에서도 환경단체의 활동은 환경적 영향이 큰 국토 및 지역계획 내지 개발계획의 수립절차나 개별적 시설물 건설계획에 관한 행정절차에 참여하는 것과, 그와 같은 결정에 대하여 제소하여 다투는 두가지 영역에서 정리되어 질 수 있다. 아래에서는 한국에 있어서의 환경단체활동이 이 두가지 영역에서 어떻게 법적으로 뒷받침되고 있는지 여부를 간략하게 살펴보고자 한다.

(1) 행정절차에서의 환경단체의 참가

우리나라에 있어서는 국토 및 지역계획의 수립등의 절차에 주민이나 환경단체의 참가권이 명확히 규정되어 있는 법률은 없다. 그러나 개별적인 국토계획 관련 법령에 주민의 의견진술이나 공청회 규정이 있고, 1996년말 제정된 행정절차법에는 소위 불이익처분절차에 있어서의 절차규정이 있다. 행정절차법에서 규정하고 있는 불이익처분절차 규정이 행정처분절차에 있어서 공고, 문서열람, 개인의 이익제기, 청문회 등의 절차를 두고 있어, 환경침해시설에 대한 허가나 승인절차에 적용될 수 있다는 점에서 환경단체 역시 개인의 입장에서 참여할 수 있다고 할 것이다.

그러나 스위스나 독일 등지에 있어서 환경단체의 행정절차참가권은 공익적 환경단체에게 일반인의 절차참가권을 넘는 특별한 참가권을 인정하고, 그 절차참가

권의 침해를 이유로 환경단체소송을 제기할 수 있다. 이와 같은 제도는 우리나라에서는 아직 도입되어 있지 아니다. 이 문제는 현행 행정절차법의 개정 논의와 함께 다루어야 사항이고, 다른 한편으로는 환경침해 유발 개별 사업의 결정에 관한 근거법률에서의 절차규정의 정비를 위한 입법적 검토가 요구된다.

(2) 환경단체소송의 도입 논의

(가) 민사법상의 구제제도의 한계

환경오염에 따른 손해배상책임은 민법 제 750조의 불법행위책임에 근거하여 행해진다.¹⁴⁾ 그러나 불법행위론에 기초한 사법상의 손해배상청구는 가해자의 고의, 과실의 존재 여부에 대한 증명과 환경오염행위와 환경피해간의 인과관계에 대한 증명에 있어서의 난점 그리고 과도한 소송비용으로 인하여 그 실효성이 크지 않다.¹⁵⁾

환경피해는 장기적이고 지속적으로 야기된다는 점에서 사후적 구제절차로서의 손해배상청구제도만으로는 그것을 예방할 수 없다는 한계가 있다. 그 한계를 극복할 수 있는 제도가 유지청구제도¹⁶⁾이다. 이 유지청구제도 역시 타인의 불법행위로 인하여 피해를 입는 당사자가 그 피해가 장차 지속적으로 초래될 것이 예상되는 경우에 그 방지를 위하여 피해유발행위의 중지를 소송목적물로 하는 소송제도이다. 그러므로 이때 유지청구의 당사자는 타인의 행위로 인해를 피해를 당하고 있는 피해 당사자이다.

환경오염으로 인한 피해구제 구제수단으로서 손해배상청구와 유지청구제도는 가해자로 부터 손해배상을 받거나 침해행위의 중지라고 하는 결과를 얻을 수 있

14) 환경오염분쟁에서 고의나 과실, 위법성을 다른 일반 민사사건과 동일하게 취급하는 것이 적절하지않다는 점에서 가해자의 과실을 방지의무위반, 예견가능성, 수인한도, 정책적 판단 등의 개념을 도입하여 현실화하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 오석락, 환경소송의 제문제, 일신사, 1991, 35-36면.

15) 환경법학회, 제1회 심포지움에서 김기수 교수, 주제발표요지.

16) 유지(留止)라는 용어는 ‘중지’ 또는 ‘금지’, ‘방어’ 또는 ‘예방’의 의미를 갖는 것으로 우리 민사집행법상의 가처분이나 미국법상의 Injunction의 법리와도 통한다고 할 수 있다.

다는 점에서 장점이 있으나 소송제도상 작지 아니한 한계를 가지고 있다.¹⁷⁾

현행 민사소송제도의 근간이라고 할 변론주의원칙에 비추어 대부분의 사실관계가 피해를 주장하는 원고의 입증책임에 의해 뒷받침되지 않으면 안된다는 점에서, 전문적 지식과 정보를 가지고 있지 못한 개인이 환경오염관련 분쟁에서 승소할 가능성은 그만큼 줄어든다. 경제적 약자인 피해자 개인의 입장에서는 이와 같은 어려움을 감내하고 소송을 제기한다는 것도 기대하기 어렵다. 대부분의 환경피해분쟁이 소송의 길을 통해 해결되기 보다는 집단적 민원으로 파급되어 사회적 갈등으로 전개되는 이유도 바로 이와 같은 사정에 기인한다.

또한 현행의 민사소송제도는 집단적 분쟁의 해결수단으로 기능하기에는 중대한 결함을 내포하고 있다. 다수의 환경피해자가 소송을 제기하였을 경우 각 소송당사자는 각기 독자적인 소송참가자로서의 의무를 감당해야 하는데, 그러한 소송구조는 집단적 환경분쟁의 해결수단으로 문제점이 있다. 현행 민사소송법에서 대표당사자소송이나 선정당사자제도를 규정하고 있으나, 이와 같은 제도는 단지 소송 수행상의 대표로서의 기능에 불과하고 각 소송당사자와의 관계에서는 소송서류의 송달, 판결의 효력 등에 있어서 각각의 개별 소송과 마찬가지로 이루어진다.

그리고 현행의 소송제도에 있어서 더욱 근본적인 문제점은 환경피해를 입은 당사자만이 소송의 제기할 수 있는 구조로 되어 있다는 점이다.

(나) 公法上 환경피해 구제의 한계

환경행정소송은 일반적으로 환경오염시설의 건설 내지 가동에 따른 환경피해를 우려하는 자들에 의해 제기된다고 할 것인데, 쟁점은 어떤 자에 대하여 원고적격을 인정할 것인가 하는 점이다. 법상 보호이익을 침해당한 자에게 한하여 원고적격을 인정하고자 하는 것이 소위 보호규범이론이다. 행정법상 보호규범(Rechtsschutznorm) 이론은 우리 행정소송법 제 12조에 명문화되어 있다고 보는 견해가 지배적이다. 즉 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”는 규정이 그것이다. 부연하여 말하자면, 환경오염을 야기하는 시설물의 건설

17) 오석락, 앞의 책, 20-23면 참조.

내지 가동에 관한 행정청의 결정이나 처분에 대하여 개인이 항고소송을 제기하기 위해서는 다음과 같은 요소가 구비되어 있어야 한다는 점이다. 첫째, 당해 행정결정 내지 처분의 근거 법규상(처분의 요건 규정에서나 혹은 입법목적 규정 속)에 환경보호를 위한 文言(소위 환경배려조항)이 있어야 하고, 둘째, 이와 같은 조항이 단지 공익으로서의 일반적 환경보호이익만을 추구하는 것이 아니라 특정된 개인의 이익(인인들의 환경적 생활이익)까지도 보호하는 것이어야 한다는 것이다.

환경침해가 행정계획작용에 의해 야기되는 경우, 그것이 개인에 대하여 구속력이 있는가에 따라 개인의 권리구제 수단이 결정된다. 어떤 행정계획이 개인에 대한 직접적인 구속력이 없고, 단지 행정내부적 계획인 경우에는 개인이 그 계획으로 인해 직접적인 침해를 받는다고 할 수 없기 때문에 별다른 권리구제 수단이 인정되지 아니한다. 어떤 행정계획이 행정처분의 법적 형식(내지 법적 성질)을 지닐 경우에는 동 행정처분을 대상으로 항고소송을 제기할 수가 있다. 대법원 판례는 1982년 처음으로 도시계획의 행정처분성을 인정하였는데, 도시계획결정으로 이루어지는 시설물로 인해 야기될 환경침해를 우려하는 당사자는 당해 도시계획 결정에 대하여 항고소송을 제기할 수가 있다.

행정청의 허가처분으로 인해 개인에게 환경침해가 유발되는 경우는 그로 인해 권리침해를 당하는 자가 동 허가처분에 대하여 항고소송을 제기할 수가 있다.¹⁸⁾ 그 이외에도 어떤 타인의 환경침해행위로 인하여 피해를 받는 이웃은 그에 대한 감독을 행정청에게 요구할 수 있다. 이와 같은 경우는 법령상 행정청이 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있거나(소위 강행법규) 행정청의 조치 여부가 재량으로 되어있는 경우에도 개인의 생명·신체·건강 등을 침해하는 사안인 경우에는 행정재량권이 부인되어 일정한 조치를 취해야할 의무가 발생한다.¹⁹⁾ 개인이 이러

18) 제 3자효 행정처분과 행정처분에 대한 권리구제를 청구할 수 있는 제 3자의 범위와 관련된 판례로는 대판 1975.5.13. 73누 96. 97이 효시적인 것이다(소위 연탄공장사건). 또한 행정처분이 처분의 상대방인 경업자인 제 3자의 권리를 침해한 점과 관련하여서는 대판 1987. 9.22. 85누685 참조. 문헌으로는 김남진, 제3자효행정행위와 가구제, 월간고시, 1989. 12월호, 150면.

19) 재량권의 영으로 수축법리에 관하여는 석종현, 일반행정법(상), 2001, 113면 참조.

한 행정청의 작위의무 수행을 권리구제 수단으로 요구할 수 있는 제도가 이론상으로 의무화소송 내지 의무이행소송이다. 그러나 우리나라의 행정소송법에는 의무이행소송은 도입되어 있지 않다.

(다) 환경단체소송제도의 도입 필요성과 고려사항

최근 일부 환경시민단체들이 주민들과 함께 환경피해 또는 환경피해가 우려되는 시설물 등에 대하여 소송으로 다투는데 적극적으로 참여하고 있는 실정이다. 그 일례로는 경부고속철도 천성산터널공사에 대하여 <도룡농의 친구들>이라는 명칭의 단체가 당해 지역에 있는 내원사 미타암과 공동으로 울산지법과 부산고등법원에 공사중지가처분신청을 제기한 바 있는데, 환경시민단체인 <도룡농의 친구들>의 원고적격은 부인되어 그 청구는 각각 각하된 바 있다. 최근 새만금사건에서 환경단체들이 그 공사중지를 요구하는 가처분 소송을 제기한 바 있었으나, 대법원은 아찬가지 이유로 그 소를 각하한 바 있다.²⁰⁾

이러한 주관적 쟁송제도는 환경문제에 전문적인 지식과 정보가 없는 개인의 소제기에 의해서만 사법심사가 가능하기 때문에 환경피해분쟁의 해결에 있어서는 적지 아니한 문제점을 가지고 있다. 또한 환경피해의 특성으로서 동일한 종류의 권리침해 및 동일한 종류의 침해원인을 가진 수많은 쟁송이 제기될 경우에, 대규모 집단적 분쟁상황 역시 司法的 해결에 어려움을 가중한다. 외국에 있어서는 환경관련 집단분쟁은 다중(多衆)의 소송참가자가 참가하는 소송형태로 나타나는 것이 보편적이다.²¹⁾ 이와 같은 집단분쟁의 해결방안으로 도입되어 있는 소송제도로써 미국이나 영국에서의 대표당사자소송(class action) 이나, 독일 등지의 단체소송(Verbandsklage)가 전형적인 것이다.²²⁾

20) 대판 2006.3.16 선고, 2006두 330 판결.

21) 예를 들어 독일의 칼카(Kalkar)원자력발전소건설허가에 대하여 동 원자력 발전소 건설부지로 부터 반경 4km이내의 주민들에게 항고소송의 원고적격이 인정되었고, 약 5000명의 소송당사자가 참가하는 소송이 제기된바 있다.

22) 김철용, 집단소송의 법제와 현황 - 주로 행정소송의 측면에서, 자치연구 제 13호, 1994, 3월, 1면; 함영주, 집단분쟁에 대한 합리적 해결의 장으로서의 집단소송, 사법행정 2001. 2월 38면 이하; 오재창, 공익관련 집단소송제 도입방안, 저스티스 통권 72호, 2003, 5면

독일이나 스위스 등의 국가에서 공익적 환경단체에게 환경소송상의 원고적격을 인정하게 된 동기는 환경침해의 사실 조차 모르고 있는 일반인이나, 환경침해의 사실관계를 인식하고 있다고 해도 소송을 통해 구제 받을 수 있는 소액의 피해자들 대신에 지속적인 환경보호활동을 통해 관련 정보와 조직을 가지고 있는 단체들에게 필요한 원고적격을 인정하는 것이 필요하다고 하는 입법정책의 소산이다.²³⁾이 단체소송은 영, 미식의 대표당사자소송(class action)에 비하여 소송구조가 그리 복잡하지 않은 장점이 있다. 즉 영, 미식의 집단소송은 집단구성원들의 공통쟁점을 파악하고, 대표당사자의 선임은 물론 집단소송의 허가, 집단소송의 고지와 소송제외자 신고의 접수 내지 소송참가자 접수, 집단소송허가 이후의 관리위원의 지정, 소송대리인에 대한 감독과 처벌 등 많은 특수한 제도를 도입하여야 하는 것인데 반하여, 단체소송은 이와 같은 소송구조의 변화없이 단지 원고적격의 확대규정만으로도 도입이 가능하다는 잇점이 있다.

(라) 환경단체소송의 도입시 유의점

1) 환경단체의 행정절차참가권의 인정 필요

우리나라에 있어서는 국토 및 지역계획의 수립등의 절차에 주민이나 환경단체의 참가권이 명확히 규정되어 있는 법률은 없다. 개별적인 국토계획 관련 법령에 주민의 의견진술이나 공청회 규정이 있고, 1996년말 제정된 행정절차법에는 소위 불이익처분절차에 있어서의 절차규정이 있을 뿐이다. 당시 논란이 되었던 계획확정절차는 도입되어 있지 않다. 행정절차법에서 규정하고 있는 불이익처분절차 규정이 행정처분절차에 있어서의 공고, 문서열람, 개인의 이의제기, 청문회 등의 절차를 두고 있어, 환경단체 역시 일반인의 입장에서 행정청이 행하는 불이익처분의 절차에 참여할 수 있다고 할 것이다.

사실 주민의 행정절차에의 참가권은 당해 행정처분으로 인해 자신의 권리를 침해당할 우려가 있는자(Betroffenen)의 참가와 일반인(Allgemeine)의 참가는

이하; 권혁재, 영국의 집단소송제도, 저스티스 통권 76호, 2003, 145면 이하.

23) W. Hoppe/ M. Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 200 f.

질적으로 구분된다고 할 때, 환경단체의 절차참가는 일반인의 참가 형식임은 물론이다. 스위스나 독일 등지에 있어서 개별법에서 환경단체의 행정절차에의 참가권을 인정하고 있는 것은 공익적 환경단체에게 일반인의 절차참가권을 넘는 특별한 참가권을 인정하는 것이다. 이와 같은 제도는 우리나라에서는 아직 도입되어 있지 아니하다.

환경단체들의 무책임한 활동상황과 그로 인한 중요한 국책사업의 추진에 있어 지장이 초래되는 상황에서 환경단체의 행정절차 참가권을 인정할 필요가 있겠는가 하는 의문이 들기는 하지만, 이는 환경단체소송의 도입문제와 법제도적으로 관련이 있다는 점에서 그 도입의 필요성은 있다고 할 것이다.

2) 환경단체의 책임성 제고 및 제소권 인정요건 강화

환경시민단체의 구성과 내부적 의사결정구조가 민주적이고 그 활동상의 책임성이 보장되는 환경시민단체 일 것. 또한 공익을 위해 활동하는 환경단체들에게만 환경관련 행정결정절차에 있어 참가권을 부여하거나 제소권을 인정할 것. 그리고 수많은 SOC 사업과 관련된 분쟁에 있어서 환경단체가 유형, 무형으로 개입하고 있는 현실을 감안할 때, 전국단위의 조직의 대표자에게만 제소권을 인정하거나, 제소권 행사 이후에 자의적인 화해행위금지 등의 입법적 조치가 수반되어야 할 것으로 여겨진다.

무책임한 환경단체의 활동에 대처하면서 환경피해문제로 인해 집단적인 사회적 갈등으로 발전되는 환경문제를 해결하는데 있어 공익적 환경단체의 순기능적 활동을 활용할 수 있는 제도를 마련할 필요성은 분명히 있다. 향후 환경단체소송 제도를 도입함에 있어서 스위스 호프만법안이 시사하는 바가 크다. 그 내용으로 부터 고려할 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 환경단체의 소속원의 총수가 일정수 이상인 단체로 한정할 것인가 여부를 고려할 필요가 있을 것이고, 둘째, 환경단체의 정관에 규정된 공익적 활동목적에 충실할 것, 셋째, 환경단체의 내부적 의사결정구조가 민주적일 것, 넷째, 환경단체의 가입 및 탈퇴가 자유로울 것, 다섯째, 예를 들어 전국적 단위의 환경단체

로서 10년 이상의 동일목적의 환경보호활동의 이력이 있을 것, 여섯째, 환경단체의 대표자 명의로 제소권을 행사할 것 등이 고려되어야 할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 제소권 행사여부와 관련하여 환경단체의 탈법행위를 금지할 것과 제소권 행사와 관련하여 위법한 행위(제소권 포기를 대가로 금전적 이익을 추구하거나 기타 탈법적 행위를 한 단체에 대해서는 제소권을 박탈하는 근거를 둘 필요가 있다고 할 것이다. 그리고 절차참가가 보장된 환경단체가 당해 행정절차에 참가하여 의견을 개진하지 아니한 경우에 제소의 기회를 인정하지 아니하거나, 부적절한 주장에 근거하여 제소권을 행사하여 패소한 환경단체에게 피고인 사업자나 정부기관의 소송비용을 부담시킬 것 등에 관한 특별규정도 고려될 필요가 있다고 할 것이다.

참고문헌

- 곽결호, 사전환경성검토와 환경영향평가제도 운영방안, 친환경적 국토방안 모색을 위한 대토론회 발표문, 2000, 8. 31일자, 53면.
- 권혁재, 영국의 집단소송제도, 저스티스 통권 76호, 2003.
- 김대휘, 집단적 소송에 관한 법률의 제정방향, 사법행정, 1991, 12.
- 김철용, 집단소송 입법화의 문제점 - 행정소송을 중심으로 -, 서원대학교 화갑논문집, 1991.
- 김철용, 집단소송의 법제와 현황 - 주로 행정소송의 측면에서, 자치연구 제 13호, 1994, 3월.
- 김해룡·김재호, 단체소송도입에 관한 고찰 - 유럽법상 단체소송제도와 비교법적 관점에서 - 환경법연구 제 27권 4호, 2005, 12.
- 오석락, 환경소송의 제문제, 일신사, 1991.
- 이상규, 신행정법론 (상), 법문사, 1993.
- 전재경, 현행 환경영향평가법의 실태와 문제점 및 개선방안, 환경과 생명 24, 2005.
- 조태제, 환경법상 단체소송, 토지공집 제 15집, 2002.
- 지속가능경영원, 스위스 호프만법안의 주요내용과 시사점, 2006. 3.
- 최송화, 법률상 이익과 반사적 이익, 서울대 법학, 1976.
- 한충수, 증권관련집단소송업의 허가요건과 허가절차상의 몇 가지 문제점, 인권과 정의, 331권, 2004.
- 함영주, 집단분쟁에 대한 합리적 해결의 장으로서의 집단소송, 사법행정 2001. 2월 38면 이하; 오재창, 공익관련 집단소송제 도입방안, 저스티스 통권 72호, 2003, 5면이하.
- 함태성, 사전환경성검토제도에 관한 공법적 검토, 환경법연구 제 28권 1호, 2006, 410면 이하.
- 雄川一郎, 訴에의 利益과 民衆訴訟의 問題, 田中二郎 先生 古稀紀念論文集, 中, 有俳閣, 소화 51면.

- Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ, 1999, S. 487.
Eyer mann, Verwaltungsgerichtsordnung, § 42 Rn. 113.
Keller, Aktuelle Juristische Praxis(AJP) 1995. S. 1125.
Krämmer, in Krämer/Micklitz/Tonner(Hrsg.), Recht und diffuse Interessen
in der Europ. Rechtsordnung, 1997, S. 741 f.
Neumeyer, Verbandsklage, UPR 1987, S. 327 ff.
The Law Society, Group Action Made Easier, 1999, 6. 15. S. 1.
Volker Henle, Die Masse im Massenverfahren, BayVBl, 1981, S. 5.
Vernunft Schweiz, Verbandsbeschwerderecht, 2007. <http://www.vernunft-schweiz.ch>
Eidgenössische Volksinitiative, Verbandsbeschwerderecht, Zustandekommen!,
11.05. 2006.

<자료>

- 02.436 Parlamentarische Initiative Hans Hofmann, Vereinfachung der
Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von
Missbräuchen durch Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts,
Bericht der Kommission fuer Rechtsfragen des Staenderates.
<http://search.parlament.ch>
Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 27. Juni 2005 der
Kommission fuer Rechtsfragen des Staendrates vom 24. August
2005.

<Zusammenfassung>

Schweizerische Gesetzeserneuerungsentwurf von Hans Hoffman ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung und Verbandbeschwerderechte

Kim, Hae Ryong

Es handelt sich um den Gesetzeserneuerungsentwurf, der im Jahr 2002 zur Erneuerung des schweizerischen Umweltschutzgesetzes von schweizerischen Senatsmitglied Hans Hofmann aufgestellt wird. Dieser Gesetzesentwurf wird bei der schweizerischen Palament behandelt.

Dieser Gesetzesentwurf kann inhaltlich in zwei Teilen geteilt werden. Eine davon sind die Vorschriften zur Vereinfachung bzw. Beschleunigung der Umweltvertraeglichkeitspruefung und die andere sind zur Beschraekung der Klauerhebung der Umweltschutzverbaenden.

Der Zweck deises gesetzesentwurfes liegt darn, die nagative Einflusse der Umweltschutzverbaenden zu mauern, die bei der Durchfuehrung saatlichen bzw. privatlichen Grossprojekten begrentzt hatten.

In der Scweiz wurde die Verbandklage im Bereich des Umweltschtes im Jahr 1966 eingefuehrt. Seit dem wurden viele umweltrechtliche Verbandesklage stattfindet, dadurch manche fuer die wirtschaftliche Entwicklung des Staates bedeusame Grosseprojekten blockiert wurden. Nach der Einschaetzung des Expertens wurde viele Verbandesklage unnoetig eingestellt und die Umweltschztverbaende davon verantwortlich sind.

Unter diesem Umstaenden beinhaltet sich bei dem sog. Hoffman Gesetzesentwurf viele Aspekten, die sich zur hamonisierenden Beschraenkung des Verfahrensbeteiligungsrechts und der Klagemoglichkeiten der Umweltschutverbaenden bezwecken.

Bei dieser Abhandlung bemoecht sich der Verfasser die Inhalte deises

Gesetzesentwurfes auseinanderzusetzen. Darüber hinaus wurde bei dieser Abhandlung einige Verbesserungsvorschläge der verfahrensrechtlichen Vorschriften und die Überlegungsaspekten behandelt, die um die Einführung der umweltrechtliche Verbandsklage in Korea nötig erscheint.

주 제 어 : 환경단체소송, 환경단체의 행정절차참가권, 한국의 단체소송 논의, 스위스 호프만 법안, 환경보호단체의 제소권

Keywords : Umweltrechtliche Verbandsklage, Beteiligungsrecht des Verbands, Einführung des Verbandsklage in Korea, Gesetzesentwurf von Hans Hoffman, Klagebefugnis des Verbandes