

유럽에서의 환경단체소송의 변화와 시사점

송 동 수*

차 례

- I. 머리말
- II. 유럽법상의 환경단체소송
- III. 독일법상의 환경단체소송
- IV. 환경단체소송의 현황과 사례
- V. 맺음말

[국문초록]

우리나라의 행정소송은 개인적 권리구제를 주된 목적으로 하는 주관적 소송에 그 중심이 모여져 있고, 객관적 소송은 법률상의 예외규정을 제외하고는 거의 불가능한 상태이다. 이른바 행정소송법 제12조의 “법률상 이익이 있는 자”라는 원고적격의 엄격한 제한으로 인해 제소권은 행정소송의 제기를 통하여 해결할 만한 직접적 이익을 가진 자에 한하여만 인정되고 있다. 이처럼 오로지 자신의 권익이 침해된 경우에만 행정소송을 제기할 수 있기 때문에 행정법규의 적절한 적용을 보장하고 일반 공공의 이익보호를 목적으로 하는 객관적 행정소송(공익소송)은 처음부터 불가능하게 된다. 상황이 이렇다 보니 특히 환경문제와 관련하여 행정청이 아무리 위법한 행정작용을 하여도 그로 인해 권익이 침해당한 당사자가 아닌 한 시민단체나 환경단체는 행정소송을 제기할 수 없게 되어 있다.

유럽연합의 경우 국제협약인 오투스협약의 영향으로 인하여 환경단체에 대하여 광범위한 원고적격을 인정하는 유럽지침을 제정하였다. 즉 환경영향평가지침과 주민참여지침은 각 나라의 행정소송의 구조가 개인적 권리구제에 치중되어 있던 그렇

* 단국대학교 법과대학 교수

지 않는 관계없이 제3자적 위치에 있는 환경단체에게 광범위한 원고적격을 인정하여 개발사업으로 인한 환경침해의 통제기능을 담당하게끔 하고 있다.

이러한 유럽연합의 영향으로 인하여 전통적으로 우리의 행정소송체제와 유사한 독일의 경우도 기존의 주관적 권리구제의 틀에서 벗어나 환경단체에게 특정한 사안에 대하여 원고적격을 인정하는 환경구제법을 2006년 제정하였다. 하지만 환경구제법 제2조는 환경단체의 원고적격을 인정하면서도 권리구제의 범위에 있어 개인적 주관적 권리침해규정을 혼용함으로써 유럽지침에 부합하지 않는다는 비판을 받아왔으며, 급기야 2011년 5월 유럽재판소의 Trianel 판결에 의해 무효임이 확정되었다. 그 결과 독일의 환경단체는 이제 환경구제법의 개정이 이루어지기까지 유럽지침에 근거하여 직접 행정소송을 제기할 수 있게 되었다. 이러한 점에서 전 세계적으로 환경단체소송의 시대적 흐름이 대세임을 알 수 있으며, 우리의 경우도 행정소송법의 개정이나 특별법의 제정을 통해 환경단체소송의 도입을 긍정적으로 받아들이야 할 것으로 보인다.

I. 머리말

법치국가의 원리는 헌법상의 최고의 이념이다. 이를 행정면에서 보면 ‘법치행정의 원칙’이 되는데, 이는 행정법의 전제요건임과 동시에 핵심사항이기도 하다.¹⁾ 즉 행정권의 활동은 국민의 의사를 대표하는 의회의 법률에 기속되어야 하고, 법률의 적용을 보장하는 사법(司法)제도에 의해 엄격히 통제되어야 한다는 원칙이다. 그 결과 행정청이 적법하지 않은 위법한 행정작용을 할 경우 이는 항상 사법부의 준엄한 심판을 통해 사후적으로 그 효력이 제한 받게 된다. 위법한 행정작용에 대한 권리구제가 이루어지는 셈이다.

하지만 이러한 기본원칙은 환경행정의 실무에서는 전혀 다른 모습으로 나타난다. 각종 환경관련법과 계획법에서 규정하고 있는 수많은 실정법 규정을 위반하거나 행정법상의 기본원칙을 위반하는 환경행정작용에 대해 그 위법성을 주장하며 효력을 부인하는 행정소송의 길이 너무나도 험난하고 힘들기 때문이다. 예컨대 환경영향평가를

1) 석종현·송동수, 「일반행정법(상)」, 삼영사, 2011, 30면.

이주 부실하게 한 개발사업허가에 대해 환경단체가 그 취소를 구하는 행정소송을 제기하려고 할 경우, 현실적으로 어느 정도까지 행정소송이 가능할까?

이 질문에 대한 답변은 한 나라의 행정소송제도가 법치행정의 구현과 공공의 이익 보호라는 객관적 측면과 개인의 권리구제라는 주관적 측면 양자 중 어디에 무게중심을 가지고 있는지에 따라 전혀 다른 모습으로 나타난다. 주지하다시피 우리나라의 행정소송은 개인적 권리구제를 주된 목적으로 하는 주관적 소송에 그 중심이 모아져 있고, 객관적 소송은 법률상의 예외규정을 제외하고는 거의 불가능한 상태이다. 이른바 행정소송법 제12조의 “법률상 이익이 있는 자”라는 원고적격의 엄격한 제한으로 인해 제소권은 행정소송의 제기를 통하여 해결할 만한 직접적 이익을 가진 자에 한하여만 인정되고 있다. 이처럼 오로지 자신의 권익이 침해된 경우에만 행정소송을 제기할 수 있기 때문에 행정법규의 적절한 적용을 보장하고 일반 공공의 이익보호를 목적으로 하는 객관적 행정소송(공익소송)은 처음부터 불가능하게 된다. 상황이 이렇다 보니 행정청이 아무리 위법한 행정작용을 하여도 그로 인해 권익이 침해당한 당사자가 아닌 한 시민단체나 환경단체는 행정소송을 제기할 수 없게 되고, 이를 관철시키기 위해 각종 편법이 동원되기까지 하는 실정이다.²⁾

현실상황이 이렇다 보니 우리의 환경관련 행정소송제도가 계속 현상 유지되어야 하는지에 대한 근본적인 물음이 떠오른다. 생각건대 우리의 행정소송제도가 그 이론적 뿌리를 독일의 행정소송제도에 두고 있고, 제도적 실현에서는 일본의 행정소송제도를 많이 모방하였기에, 과거에는 주관적 소송에 중심을 둘 수밖에 없었다. 그러나 유럽연합의 대부분의 국가들이 환경관련 행정소송을 객관적 소송인 환경단체소송으로 확대시키고 있는 오늘날의 시점에서는 우리의 행정소송제도 역시 변화가 필요하다고 본다. 특히 우리와 같이 개인의 주관적 권리구제에 치중해 있던 독일의 경우 전통적인 법리에 종속되어 유럽법의 환경단체소송의 확대에 소극적으로 대처하였다가, 최근 유럽재판소에 의해 환경구제법(UmwRG) 제2조가 무효라는 치명적인 결과를 초래한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.³⁾

우리의 행정소송제도가 환경피해로 인한 국민들의 권리구제제도로서 그 기능을 제

2) 예컨대 환경단체의 회원들이 해당 지역 내로 거주지를 옮기거나 토지를 매입하는 방법, 해당 지역 내의 주민들을 집단소송단으로 모집하는 등의 방법을 사용한다.

3) EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, Rs. C-115/09 - Trianel

대로 발휘하지 못한 가장 큰 이유는 이에 대한 이론적 연구와 입법적 개선노력이 부족하였기 때문이다. 우리의 행정소송제도가 환경피해로 인한 구제방안으로 적절치 못한 부분이 있음에도 불구하고 그동안 그 개선방안에 대해 소홀하였다는 것이다. 물론 객관적 소송인 단체소송에 대해서는 이미 오래전부터 국내문헌에 많은 소개가 있었으며, 행정법 교과서에도 소개가 되어 있을 정도이다. 특히 2000년 이후의 단체소송의 변천과 내용에 대한 환경법 분야 교수들의 최근 연구들은 매우 심도가 깊어 환경법학계의 발전에 매우 고무적인 현상이라고 본다.⁴⁾

본 논문에서는 우리의 환경소송제도를 개선시키기 위한 개선책으로 제시되고 있는 환경단체소송에 대한 유럽연합의 최근의 입법동향과 그 시사점에 대해 알아보기로 한다. 다만 연구의 중복을 피하고 논의의 확산을 촉진하기 위해 기존의 연구성과에 대한 내용은 가능한 한 생략하고 실증적인 사례와 최근의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 유럽법상의 환경단체소송

1. 개관

유럽에서 행정소송을 통한 권리구제의 틀은 크게 독일형과 프랑스형으로 구분된다. 독일형은 피해자소송(Verletzenklage)으로 피해자의 주관적 권리가 침해된 것을 소송을 통해 구제하는 형태로 우리의 행정소송과 기본적으로 동일한 형태이다. 이에

4) 대표적인 논문으로는 김해룡, "환경영향평가의 간소화 및 환경단체 제소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰", 「환경법연구」 제29권 2호, 2007; 김해룡, "환경행정소송에 있어서의 원고적격의 확대와 집단소송제도 도입문제", 「공법연구」 제33집 5호, 2005; 김해룡·김재호, "단체소송제도의 도입에 관한 고찰", 「환경법연구」 제27권 4호, 2005; 김현준, "환경사법액세스권과 환경단체소송", 「환경법연구」 제32권 2호, 2010; 김현준, "독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개", 「환경법연구」 제29권 2호, 2007 참조. 특히 김현준교수는 단체소송에 대한 유럽과 독일의 최근 입법상황을 주기적으로 발표하여 학문적으로 지대한 공헌을 하고 있어 이 자리를 빌려 경의를 표하는 바이다. "환경단체소송에 학자들의 관심이 좀 더 모아졌으면 한다"는 김교수의 바람에 부응하여 본 논문을 발표하니, 이로 인해 환경단체소송에 대한 논의가 좀 더 확산되기를 희망하는 바이다.

비해 프랑스형은 이른바 이해관계인소송(Interessentenklage)으로 피해자의 주관적 권리를 넘어선 이해관계인의 피해를 구제하는 객관적 형태로 독일형에 비해 그 구제의 범위가 훨씬 넓은 것이 특징이다.⁵⁾ 양자의 차이는 환경피해와 같이 피해의 범위가 특정되지 않고 광범위한 경우 두드러지게 나타나는데, 피해자의 주관적 권리구제에 초점이 맞춰져 있는 독일형 행정소송의 경우 그 소송가능성이 아주 희박하거나 제한적일 수밖에 없다.⁶⁾

한편 환경소송에서 피해자의 권리구제를 광범위하게 보장하는 것을 그 내용으로 하는 입법규정은 유럽법 차원에서 그동안 존재하지 않았었다.⁷⁾ 하지만 비록 그러한 규정은 없었다 할지라도 유럽환경법의 집행을 회원국의 행정소송절차에 전적으로 맡겨서는 안된다는 의견에는 대부분의 학자들이 동의하고 있었다.⁸⁾ 왜냐하면 유럽환경법은 각 회원국이 통일적으로 집행하는 것이 필요한데, 만약 각국의 행정소송절차에만 전적으로 의존하게 되면 이는 현실적으로 서로 다른 집행결과라는 심각한 위험을 초래하기 때문이었다. 이러한 학자들의 이론적 입장은 그동안 유럽재판소가 대변해 왔다. 유럽재판소는 그동안 수많은 판결을 통해 광범위한 피해자권리구제를 실현시킬 수 있는 소송형태에 대해 적극적으로 인정하여 왔는데, 이는 행정소송의 원고를 자신의 주관적 권리가 침해된 피해자에 엄격하게 한정하는 독일형 행정소송의 방향과는 전혀 다른 형태였다.⁹⁾

이와 더불어 환경피해의 구제수단을 확대시키는 것에 대한 국제적인 입법노력도 확산되었다. 즉, 법원의 해석론을 통한 구제범위의 확대라는 소극적인 방법에서 탈피하여 근본적인 법규범의 창출을 통해 환경소송의 확대를 구하려는 국제적인 노력이 병행되었다. 그 결과 1998년 오루스협약(Aarhus-Konvention)이 체결되었는데, 오루스협약의 근본 취지는 환경관련 행정절차와 재판절차를 전 세계적으로 일원화시키는

5) *Wassilios Skouris*, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess: Eine rechtsvergleichende Studie zur Anfechtungs- legitimierung des Bürgers, 1979.

6) *Bernhard W. Wegener*, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, ZUR 2009, 462.

7) 유럽법의 체계에 대해서는 송동수, “유럽환경규제법제의 변화와 한국법제의 대응”, 『토지공법연구』 제 56집(2012. 2), 285면 이하 참조.

8) Vgl. *Jan Ziekow*, Europa und der deutsche Verwaltungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte, NVwZ 2010, 793ff.

9) EuGH, Urt. v. 8. 3. 2011, Rs. C-240/09.

것이다. 즉 모든 환경문제들은 궁극적으로 법원의 재판을 통해 그 분쟁이 종식되기 때문에 환경보전을 위한 실제적인 보호규정도 중요하지만 그에 못지않게 절차적인 측면도 중요하다는 것이다. 이러한 전제 아래 오루스협약은 환경관련 소송청구권을 환경단체에게 허용하는 이른바 환경단체소송을 광범위하게 인정하고 있어 환경소송에 있어 새로운 지평을 여는 계기가 되었다.¹⁰⁾

2. 오루스협약상의 환경단체소송

(1) 오루스협약의 개요

1998년 덴마크 오루스(Aarhus)에서 체결된 오루스협약은 정식명칭이 “환경문제에 있어서 정보접근, 행정절차에의 주민참여와 사법접근에 관한 국제협약”으로,¹¹⁾ 환경문제에 있어서의 3가지 핵심사안인 정보접근, 주민참여, 사법접근에 대해 규정하고 있다.¹²⁾ 오루스협약은 환경보호와 자연보호의 문제가 당사자가 아닌 제3자의 권리에 의해 그리고 환경단체에 실현될 수 있음을 국제법적으로 처음으로 승인한 협약이다.¹³⁾

오루스협약은 총 22개 조문과 2개의 부록으로 구성되어 있으며 크게 3부분으로 나뉘어진다. 제일 앞부분인 1~3조는 협약의 목적, 개념 등 일반규정에 관한 사항이고, 중간부분인 4~9조는 협약의 핵심인 정보접근권, 주민참여권, 사법접근권 등의 내용을

10) Birgit Spießhofer, Verbandsklagen im europäischen, deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht, StudZR 2009, 415.

11) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998.

12) 오루스협약의 기원은 1995년 10월 25일에 불가리아 소피아에서 개최된 제3차 범 유럽환경장관회의로 거슬러 올라간다. 당시 “유럽을 위한 환경”이라는 주제하에 개최된 회의에서 오루스협약의 기초안이 작성되었고, 그 이후 환경단체와 유럽연합의 수차례에 걸친 협상 끝에 1998년 6월 25일 덴마크 오루스에서 개최된 제4차 범 유럽환경장관회의에서 최종적으로 체결된 것이다.

13) 오루스협약은 2001년 10월 30일 16번째로 비준이 이루어지면서 발효되어 시행되고 있으며, 2012년 3월 기준으로 유럽연합과 44개 국가에 의해 비준된 상태이다. 하지만 서명국가의 대부분이 유럽과 중앙아시아 국가에 편중되어 있고, 미국과 러시아, 중국 등 세계 환경오염의 중심이 되는 국가들이 빠져 있어 국제적인 실효성에 있어서는 의문이 제기되고 있다. <http://treaties.un.org> 참조.

규정하고 있다. 세부적으로 보면 제4조에 환경정보로의 접근에 관한 사항이, 제6조에 주민참여에 관한 사항이 그리고 제9조에 법원으로의 접근에 관한 사항이 상세히 규정되어 있다. 그리고 제10조에서 제22조까지의 마지막 부분은 협약체결국가의 사후조치, 동의권, 사후 협약개정, 승인과 비준 등의 제반문제에 대한 규정을 담고 있다.

아래서는 오루스협약의 3대 핵심영역인 정보접근권¹⁴⁾ 주민참여권, 사법접근권 중 환경단체소송과 직접적인 연관이 있는 사법접근권에 대해 중점적으로 설명하기로 한다.

(2) 오루스협약 제9조: 사법접근권

오루스협약이 규정하고 있는 사법접근권이라 함은 환경문제에 의한 분쟁이 있는 경우 법원에 접근할 수 있는 권리, 즉 헌법상의 재판청구권을 의미한다.¹⁵⁾ 오루스협약 제9조는 이러한 사법접근권에 대해 침해의 원인을 기준으로 하여 3가지의 경우로 분류하여 다음과 같이 인정하고 있다.

(가) 정보접근의 침해로 인한 사법접근권

오루스협약 제9조 제1항은 정보접근의 침해로 인한 사법접근권에 대해 규정하고 있는 바, 이는 오루스협약 제4조에서 규정하고 있는 환경정보의 접근에 대한 실효성을 담보하기 위한 규정이다. 즉 오루스협약 제4조에 따라 누구에게라도 환경에 관한 정보청구가 광범위하게 보장되어 있는데, 만일 이러한 정보청구가 부당하게 거부되거나 불충분하게 응답될 경우, 정보청구를 한 자에게 법원(또는 중립적인 준사법기관)에 사법심사를 요구할 수 있는 권리를 보장해 준다는 것이다.¹⁶⁾

(나) 행정절차참여의 침해로 인한 사법접근권

오루스협약 제9조 제2항은 제6조상의 행정절차상의 주민참여가 침해된 경우의 사

14) 오루스협약의 정보접근권에 대한 자세한 내용은 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용, 토지공법연구, 제37집 제2호, 2007 참조.

15) 오루스협약 제9조 사법접근권에 대한 자세한 내용은 김현준, "환경사법익세스권과 환경단체소송", 「환경법연구」 제32권 2호, 2010. 8 참조.

16) Jochen Schumacher, Umweltrechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, 13.

법접근권에 대해 규정하고 있다. 오루스협약 제6조는 주민들에게 환경관련 행정결정 절차에 광범위하게 참여할 수 있는 기회를 보장하고 있는 바, 이러한 주민참여가 침해된 경우 그로 인한 행정처분의 실제적, 절차적 위법성을 다룰 수 있는 사법접근권이 이해관계 있는 주민들에게 보장된다는 것이다. 다만 이 경우 행정소송상의 원고적격이 주민들에게 있어야 하는데, 프랑스식의 “충분한 이익”이 있든지, 독일식의 “주관적인 권리침해” 어느 하나만 충족되면 된다. 이는 유럽의 행정소송 권리구제의 입법 태도가 이원화되어 있는 점을 고려한 것으로 풀이된다.

한편 오루스협약 제9조 제2항 3문은 일정한 요건을 갖춘 환경단체의 경우 “충분한 이익이 있는 자” 또는 “권리침해를 받은 자”로 간주된다고 규정하고 있어, 환경단체의 경우 원고적격 여부에 관계없이 곧 바로 환경소송을 제기할 수 있는 특권을 지니게 된다. 그동안 유럽재판소에 제소된 대부분의 환경단체소송은 오루스협약 제9조 제2항과 관련된 행정절차참여의 침해로 인한 사례들이었다.¹⁷⁾

(다) 독립적 사법접근권

오루스협약 제9조 제3항은 정보접근과 행정절차참여와는 전혀 무관하게 일반적인 주민에게 환경상의 사법접근권을 인정하고 있다. 즉 이해관계가 전혀 없는 일반적인 주민 또는 환경단체가 원고적격 여부와 무관하게 환경소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 독립적 사법접근권은 특히 환경단체에게 환경소송에 접근할 수 있는 기회를 획기적으로 보장하는 것이어서 유럽환경단체소송의 발전의 초석이 되었다.

3. 유럽지침상의 환경단체소송

오루스협약으로 인하여 유럽연합 역시 환경정보에 대한 접근, 절차에서의 주민참여, 심각한 환경피해를 야기하는 행정청의 결정에 대한 광범위한 행정소송의 가능성을 그 내용으로 하는 유럽지침을 제정하였다. 우선 2003년 1월에 기존의 환경정보지침을 폐지하고 대체하여 「환경정보에 대한 주민접근에 관한 지침(이하 환경정보접근

17) EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, Rs. C-115/09 - Trianel; EuGH, Urt. v. 15. 10. 2009, Rs. C-263/08, Slg. 2009, I-9967 = ZUR 2010. 28ff. ; EuGH, Urt. v. 16. 7. 2009, Rs. C-427/07, Slg. 2009, I-6277-6353 = ZUR 2010. 32ff.

지침)¹⁸⁾을 제정하였으며, 이어서 5월에는 기존에 있던 환경영향평가지침을 확대·개정하는 것을 내용으로 하는 「환경관련 계획과 프로그램의 확정에 있어서의 주민참여에 관한 지침(이하 주민참여지침)」¹⁹⁾을 별도로 제정하였다.

주민참여지침 제1조는 “본 지침의 목적은 강화된 주민참여와 사법접근권의 내용을 규정함으로써 오루스협약의 의무를 이행하기 위한 것이다”라고 규정하고 있어 오루스협약의 이행지침임을 명확히 하고 있다. 또한 개정된 환경영향평가지침(85/337/EWG) 제1조 제2항은 주민의 개념에 대해 “1인 또는 다수의 자연인과 법인이 포함되며 국제법규에 의해 인정되는 단체나 조직도 포함된다”라고 규정하고 있다. 더 나아가 새로 추가된 환경영향평가지침 제10a조는 오루스협약 제9조의 내용을 그대로 수용하여, 회원국의 주민은 “충분한 이익”이나 “주관적인 권리침해” 어느 하나에 해당하면 원고적격을 가지게 되며, 환경단체의 경우는 국내법규에 의해 승인만 받으면 “충분한 이익이 있는 자” 또는 “권리침해를 받은 자”로 간주되어 원고적격 여부에 관계없이 곧바로 환경단체소송을 제기할 수 있다고 규정하였다.²⁰⁾

III. 독일법상의 환경단체소송

1. 전통적인 주관적 권리구제

독일은 전통적으로 단체소송에 익숙하지 않은 법구조이다. 왜냐하면 단체소송은 자신의 권리와 법률상의 이익에 대해 다투는 것이 아니라 제3자 또는 일반공중의 권

18) Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates.

19) Richtlinie 2003/35/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

20) *Thomas Bunge*, Weiter Zugang zu den Gerichten nach Art. 10a der UVP-Richtlinie – zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2009 (Rs. C-263/08), ZUR 2010, 20.

리에 대해 다투는 것인데, 독일은 이러한 행정소송을 원칙적으로 인정하지 않았기 때문이다. 독일 행정소송법 제42조 제2항은 행정소송을 제기할 수 있는 원고적격과 관련하여 행정처분에 의해 자신의 권리가 침해되는 경우에만 인정된다고 규정하고 있어, 독일 행정소송법이 개인의 주관적 권리구제에 치중되어 있음을 보여주고 있다. 즉 처분의 근거가 되는 법규의 보호목적은 기준으로 하여 처분의 근거법규가 공익보호뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있다고 판단되는 경우에만 원고적격이 인정된다는 것이다. 이는 전통적인 보호규범이론에 근거하여 해당 법규가 공익뿐만 아니라 제3자의 권리도 보호하고 있는 경우에 한하여 원고적격이 인정된다는 것이다.²¹⁾

이러한 독일의 전통적인 입장은 우리나라의 행정소송법 제12조의 “법률상 이익이 있는 자”만이 원고적격을 가진다는 규정과 유사하다. 이와 관련하여 우리의 대법원은 처분의 직접 근거가 되는 법규에서 나아가 처분의 근거법규가 원용하고 있는 관련법규도 기준으로 봄으로써 원고적격을 확대하고 있다. 즉, 당해 처분의 근거 법규에 의하여 보호되지는 아니하지만 당해 처분의 조건을 성취하거나 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 관련 처분들의 근거 법규에 의하여 명시적으로 보호받는 법률상 이익도 포함된다는 것이다.²²⁾

결론적으로 독일의 행정소송에 있어서 원고적격을 가지기 위해서는 원칙적으로 자신의 주관적 권리침해가 인정되어야 하는 바, 이는 제3자적 위치에 있는 환경단체의 원고적격 인정에 아주 불합리한 구조이다.²³⁾

21) Jan Ziekow, Europa und der deutsche Verwaltungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte, NVwZ 2010, 793.

22) 대법원은 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업이 이루어지는 곳의 인근주민이 개발사업의 승인취소를 청구하는 소송에서 “환경영향평가법은 평가의 대상이 되는 개발사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행하도록 함으로써 개발사업과 관련된 환경공익을 보호하는데 그치는 것이 아니라 환경영향평가 대상지역 안의 주민들의 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 이를 보호하고 있다”고 판시하면서 환경영향평가법을 개발사업승인처분의 관련 법규로 보고, 개발사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민에게 환경영향평가 대상사업을 승인하는 처분의 취소를 구할 원고적격이 있다고 인정하였다(대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결; 대법원 2006. 03. 16 선고 2006두330 전원합의체 판결).

23) 독일에서의 환경단체소송의 찬반논쟁에 대해서는 Hans-Joachim Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 370ff. 참조.

2. 자연보호법상의 환경단체소송

독일에서 환경단체소송이 처음으로 인정된 것은 오루스협약에 의한 것이 아니다. 독일은 오루스협약과 그로 인한 유럽지침이 발표되기 이전 시점인 2002년부터 자연보호법(BNatSchG)상의 환경단체소송을 예외적으로 인정하였다.²⁴⁾ 현행 자연보호법은 제8장에 환경단체의 협력에 대해 규정하고 있는데, 특히 제64조에 환경단체의 권리구제에 대해 명문으로 인정하고 있다.

자연보호법이 인정하고 있는 환경단체소송은 모든 행정처분에 대해 인정되는 것이 아니고, 특정 행정처분에 대해서만 인정된다. 즉 자연보호구역, 국립공원의 보호를 위한 하명과 금지의 해제나 자연과 경관에 악영향을 미치는 개발사업의 계획확정결정과 주민참여가 허용되는 계획허가결정에 한해서만 환경단체소송이 허용된다. 물론 이러한 단체소송을 제기할 수 있는 자격을 가지기 위해서는 자연보호법의 규정에 따라 행정청에 의해 자연보호단체로 승인을 먼저 받아야만 한다. 이러한 승인을 받은 자연보호단체는 행정소송법상 일반적으로 인정되는 개인의 주관적 권리구제의 기본원칙에 따라 정보공개거부처분에 대한 소송이나 자신들의 권익을 침해하는 개발사업에 대해서도 소송을 제기할 수 있다.

3. 환경구제법상의 환경단체소송

(1) 의의

유럽연합의 다른 회원국과 마찬가지로 독일 역시 오루스협약과 관련된 유럽지침의 내용을 독일 국내법으로 전환시켜 법규화 하여야 했었는데, 국내의 격렬한 찬반논의로 인해 예정된 최종기한을 넘겨 2006년에야 입법을 하였다. 즉 오루스협약의 3대 핵심영역인 정보접근, 주민참여, 사법접근의 내용을 담고 있는 환경정보법(Umweltinformationsgesetz), 주민참여법(Öffentlichkeitsbeteiligungs-gesetz), 환경구제법

24) 1977년 1월 1일부터 시행되고 있는 독일의 연방자연보호법(Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege: Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)은 1935년에 제정된 독일 제국자연보호법을 대체한 법률로서 그동안 수차례 개정을 거쳤으며 2010년 최종적으로 전면 개정되었다.

(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)을 제정하게 되었다.

독일의 환경구제법은 2006년 12월 7일 제정되어 동년 12월 15일부터 효력이 발생한 법률이다.²⁵⁾ 환경구제법의 핵심은 환경보호를 위해 설립된 이른바 환경단체에 대하여 환경법 위반행위에 대하여 환경소송을 제기할 수 있는 가능성을 제공하고 있다는 점이다. 즉 개인의 권리구제라는 주관적 소송의 틀에서 벗어나 환경보전과 관련하여 환경단체에게 객관적 소송의 원고적격을 인정하고 있다.

(2) 원고적격

환경구제법 제2조는 환경단체의 원고적격에 대해 규정하고 있는데, 이에 의하면 승인을 받은 환경단체는 자신의 권리침해와 관계없이 환경단체소송의 대상에 해당하는 처분의 작위와 부작위에 대하여 행정소송법의 규정에 근거하여 소송을 제기할 수 있다고 하고 있다. 다만 그러한 처분이 환경보호를 목적으로 할 뿐만 아니라 개인의 권리를 보호하고 있는 관련 법규정을 위반하고 있어야 한다고 규정하고 있다.²⁶⁾ 이러한 환경구제법 제2조의 원고적격에 관한 규정은 그 시행 직후 많은 전문가들로부터 혹독한 비판을 받았는데, 그 이유는 환경구제법이 환경단체에 대하여 광범위한 원고적격을 허용하고 있는 유럽지침의 내용을 충분히 반영하지 않은 채 너무 엄격한 주관적 권리구제의 법리를 혼용하고 있어 절름발이 반쪽 법률이라는 평가 때문이었다.²⁷⁾

이러한 비판의 결과 최근 유럽재판소는 Trianel판결에서²⁸⁾ 독일 환경구제법 제2조가 유럽지침에 부합하지 않는다면 무효를 선언하였고, 해당 조항의 개정이 있을 시까지 독일 환경단체는 유럽지침에 근거하여 직접 단체소송을 제기할 수 있다고 판시하였다(자세한 내용은 후술).

25) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltsachen – Gelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechts-behelfsgesetz – UmwRG) v. 7. 12. 2006.

26) BT-Dr 16/2495, S. 12.

27) Jan Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259; Wolfgang Ewer, Ausgewählte Rechts-anwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267; Alexander Schmidt/Peter Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, ZUR 2007, 57.

28) EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, Rs. C-115/09 – Trianel

(3) 환경단체의 승인

(가) 승인의 의미

환경단체소송은 환경단체가 제기하는 환경에 관한 행정소송이다. 그러나 모든 환경단체가 이러한 소송을 제기할 수 있는 것은 아니며, 환경단체로서 승인을 받은 환경단체만이 소송을 제기할 수 있는 것이다. 즉 사전에 승인을 받지 않은 환경단체는 환경단체소송을 제기할 수 없는 것이다. 이는 모든 환경단체에 단체소송의 제소권을 인정하는 것이 아니라 일정한 절차를 거쳐 승인된 단체에 한해서만 제소권을 인정한다는 것이다. 생각건대 모든 환경단체에 환경단체소송이 인정될 경우 발생할 수 있는 남소의 위험을 사전에 방지하기 위한 최소한의 제한으로 판단된다.²⁹⁾

행정청이 환경단체에 대하여 행하는 이러한 승인의 법적 성격은 재량행위로 보아야 할 것이다.³⁰⁾ 즉 행정청은 환경구제법의 입법취지와 승인요건, 공익상의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 검토한 후 환경단체의 승인여부를 결정할 수 있다. 물론 재량권의 범위를 일탈하거나 이를 남용하여 환경단체에 대해 불승인처분을 할 경우, 그 처분은 당연히 위법이 될 것이다.

(나) 승인요건

환경구제법 제3조는 환경단체의 승인요건에 대하여 전체적으로 (구)자연보호법 제59조에서의 승인요건과 동일기준을 제시하고 있는바 그 내용은 다음과 같다.

1) 정관상의 환경보호목적

환경구제법상 단체소송의 제소권을 가지는 환경단체로 승인받기 위해서는 먼저 환경단체의 정관에 단체의 주목적이 환경보호임이 명시적으로 나타나 있어야 한다. 이는 환경단체가 정관에 의거하여 환경보호를 주목적으로 상시적으로 활동하는 단체이어야 함을 강조한 것이다.

29) *Hans-Joachim Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 374.

30) *Gotthold Balensiefen*, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Kommentar, § 3.

2) 3년 이상 존속

환경단체는 승인시점 당시 최소한 3년 이상 존속하고 있었어야 하며, 이 기간 중 환경보호를 목적으로 하는 활동을 했어야 한다. 이는 단기적으로 급속으로 환경단체를 조직하여 환경단체소송을 남용하는 것을 방지하기 위한 것으로, 3년이라는 기간은 그동안 환경행정실무에서의 경험에 근거한 것이다.³¹⁾

3) 환경단체로서의 업무수행능력

환경단체가 합리적인 업무수행의 능력이 있음이 입증되어야 하며, 이는 지금까지의 활동의 종류와 범위, 회원 및 업무수행능력 등이 종합적으로 고려되어 판단된다. 이는 환경단체로서 환경보호라는 목적의 실현을 위하여 그에 맞는 조직과 능력을 갖추고 있어야만 그 정체성이 인정될 수 있다는 점을 강조한 것이다.

4) 비영리환경단체

환경단체로 승인받기 위해서는 그 단체가 비영리단체이어야 한다. 비영리단체란 소유주나 주주를 위해서 자본의 이익을 추구하지 않는 대신에 그 자본으로 어떠한 특수목적을 달성하는 단체를 말하는 것으로, 환경단체로 승인받기 위해서는 사업을 통해 얻은 경제적 이익이 단체구성원에게 분배되지 않아야 함을 의미한다.

5) 환경단체가입의 자유와 투표권

모든 사람이 환경단체의 회원으로서의 가입이 자유로워야 하며, 회원가입과 동시에 환경단체의 총회에서 투표권을 행사할 수 있어야 한다. 이는 환경단체의 구성에 민주주의 원칙이 적용되어야 하며 헌법상의 참정권 또한 보장되어야 함을 의미한다.

(다) 승인절차

2010년 3월 1일 환경구제법의 법률개정이 있기 전까지는 환경구제법상의 환경단체의 승인절차와 자연보호법상의 환경단체의 승인절차가 따로 따로 규정되어 있어 환경단체의 승인과정이 실무상 매우 혼란스러웠다. 그러나 2010년의 환경구제법의 법률

31) BT-Drs. 552/06, S. 23.

개정을 통하여 그동안 자연보호법과 환경구제법으로 분리되어 있던 승인절차를 하나의 절차로 일원화시켰다.³²⁾ 그 결과 자연보호법에는 승인의 조건과 절차에 대해 아무런 규정이 없고 오직 환경구제법에만 규정되어 있다.

행정청은 승인결정을 함에 있어서 해당 환경단체가 자연보호와 자연경관을 중점으로 하는지 여부에 대해 표시할 수 있으며, 전국단위의 환경단체인지 아니면 지역단위의 환경단체인지 여부에 대해서도 표시할 수 있다. 즉 환경단체의 승인과정에서 일반 환경단체와 자연보호단체 두 개 형태의 환경단체가 병존할 수 있다. 먼저 일반 환경단체로 승인받은 환경단체는 환경구제법상의 권리구제만을 받을 수 있지만, 자연보호단체로 승인된 환경단체는 환경구제법 외에도 자연보호법 64조에 근거하여 권리구제를 받을 수도 있게 된 것이다.³³⁾

행정청은 환경단체의 승인을 함에 있어서 “정관개정은 반드시 이사회회의 의결로 이루어져야 한다”는 부관을 동시에 부과할 수도 있고 또는 추가적으로도 부과할 수도 있다. 이는 정관개정으로 인해 환경단체로서의 승인요건이 부합되지 않거나 승인결정에 맞지 않는 경우를 방지하기 위해 지속적인 통제를 하기 위함이다.

(라) 승인기관

환경구제법상 환경단체를 승인하는 행정청은 환경단체의 지역적 광역성과 목적에 따라 ① 연방환경청, ② 주행정청으로 구분된다.

1) 연방환경청(UBA)

외국의 환경단체 또는 전국규모의 환경단체에 대한 승인은 연방환경청(Umweltbundesamt)이 하는 것이 원칙이다. 연방환경청은 연방자연보호청(Bundesamt für Naturschutz)과 더불어 독일연방공화국의 환경업무를 담당하는 대표적인 행정청으로 연방환경부를 지원하고 환경관련 법률을 집행하는 것을 주임무로 하고 있다. 외국의 환경단체 또는 전국규모의 환경단체가 자연보호 및 경관보호를 주목

32) *Christoph Meitz*, Umfang und Verhältnis der Rechtsbehelfe von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen - die Auswirkungen der Reform 2010, ZUR 2010, 563.

33) *Frank Fellenberg/Gernot Schiller*, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem Trianel-Urteil des EuGH, UPR 2011, 323.

적으로 설립된 경우에는 연방환경청이 이를 독자적으로 승인할 수 없고 연방자연보호청의 동의를 얻어 승인하여야 한다(환경구제법 제3조 제2항).

2) 주행정청

환경단체의 활동이 한 주의 경계에 국한될 경우 환경단체의 승인권은 주행정청이 가진다(환경구제법 제3조 제3항).

(4) 환경단체소송의 적용범위

환경구제법상 환경단체소송을 제기할 수 있는 대상은 행정청의 환경관련 모든 처분이 아니다. 환경구제법 제1조에 의하면 환경영향평가법에 의해 환경영향평가가 필수적으로 요구되는 환경관련 개발사업의 허가결정과 연방이미시온방지법에 의해 허가가 요구되는 산업시설물에 대한 행정청의 결정에 한해서만 환경단체가 단체소송을 제기할 수 있다.

환경구제법상 실제로 환경단체가 행정청의 환경관련 개발사업의 허가결정에 대하여 행정소송을 제기하기 위해서는 행정청의 허가결정을 위한 행정절차과정에서 환경단체가 미리 이의제기를 했어야 한다. 즉 개발사업의 허가결정을 위한 행정절차과정에서 이미 환경단체에 의해 문제점이 제기되었고 그럼에도 불구하고 행정청이 허가결정을 강행한 경우이어야 한다. 예컨대 공장시설이나 폐기물시설에 대한 허가결정과정에서 환경단체의 이의제기가 있었음에도 불구하고 이에 대한 의견반영 없이 그대로 시설물에 대한 허가결정이 이루어진 경우 환경단체는 이러한 결정에 대해 환경단체소송을 제기할 수 있는 것이다.³⁴⁾

4. 환경구제법과 자연보호법상의 환경단체소송의 관계

자연보호법상의 환경단체소송과 환경구제법상의 환경단체소송의 관계는 후자가 일

34) *Markus Ogorek*, Die Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Gemeinden nach Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, NVwZ 2010, 401.

반적 단체소송이고 전자가 후자의 특별한 형태에 해당하는 것은 아니다. 즉 일반소송과 특별소송의 관계는 아니다.³⁵⁾ 자연보호법상의 환경단체소송과 환경구제법상의 환경단체소송은 상호 독립적으로 병존하는 제도이며, 각각의 단체소송을 제기하기 위해서는 각각의 소송요건을 충족해야 한다. 즉 자연보호법과 환경구제법은 모두 환경단체소송을 인정하고 있지만 서로 적용범위가 다르기 때문에 각각의 환경단체소송은 독립적으로 제기가 가능하다. 자연보호법상의 환경단체소송은 자연과 경관의 침해를 야기하는 행정청의 결정(예컨대 구역의 해제, 계획확정, 계획허가 등)을 대상으로 하여 제기하는 소송인 것에 반해, 환경구제법상의 환경단체소송은 환경영향평가를 중심으로 하고 있다. 따라서 환경영향평가가 필요한 계획확정결정의 경우 자연보호법과 환경구제법상의 환경단체소송이 모두 적용 가능하게 된다. 하지만 현실적으로 양자가 중복되는 경우는 거의 없다.³⁶⁾

IV. 환경단체소송의 현황과 사례

1. 유럽국가의 환경단체소송의 현황

2003년에 유럽집행위원회는 유럽연합 회원국 8개국의 환경관련 단체소송 현황에 대해 보고서를 제출하였다.³⁷⁾ 이에 따르면 1996년부터 2001년까지 6년 동안 네덜란드 약 4000건(승소율 50%), 프랑스 1197건(승소율 57%), 벨기에 146건(승소율 49%), 이탈리아 117건(승소율 44%), 독일 115건(승소율 26%), 영국 102건(승소율 39%), 포르투갈 57건(승소율 6%), 덴마크 4건 등의 환경단체소송이 있었다. 통계에서 알 수 있는 바와 같이 단체소송의 빈도는 각국의 법원구조와 소송의 형태에 따라 큰 차이가 났다. 독일과 이탈리아의 경우 소송의 중심이 주관적 권리침해에 있기 때문에 각 개

35) *Christoph Meitz*, Umfang und Verhältnis der Rechtsbehelfe von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen - die Auswirkungen der Reform 2010, ZUR 2010, 564.

36) *Willi Vallendar*, Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage - Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben, UPR 2008, 1.

37) De Saldeler/Roller/Dross, Final Report, Access to Justice in Environmental Matters, 2003.

별법에서 이를 규정하고 있는 경우에 한해서만 단체소송의 원고적격이 인정된다. 그 결과 단체소송의 건수가 인접국가에 비해 현저히 적었으며, 반대로 프랑스의 경우는 “충분한 이익”만 있으면 원고적격이 인정되어 단체소송의 가능성이 훨씬 컸고 그 결과 소송건수도 아주 많았다. 그리고 프랑스의 경우 환경단체소송으로 인하여 법원의 업무가 과도하게 늘어나지 않았음을 경험적으로 확인되었다. 하지만 8개국 전체적으로 보아 환경단체소송이 전체 행정소송에서 차지하는 비율은 아주 낮은 것으로 파악되었으며, 특히 원고적격의 과도한 제한이 환경단체소송의 가장 큰 장애물임을 알 수 있었다.

환경단체소송의 대상은 주로 자연보호, SOC사업과 계획 등과 관련된 분쟁이 일반적이지만, 각 국가에 따라 특정 영역에서 소송이 많이 제기되는 경우도 있다. 예컨대 네덜란드의 경우 물관련 단체소송이 많았고, 벨기에의 경우는 조류보호 관련 단체소송이 많았는데, 이는 해당 국가가 가지는 자연적·지리적 특성과 밀접한 관련성이 있는 것으로 보여진다. 독일의 경우 환경단체소송이 자연보호법에만 제한적으로 인정되는 특성이 있었다.³⁸⁾

보고서를 통해 환경단체소송이 그동안 빈번하게 이루어지지 않았지만 전체적으로 큰 성과가 있었음을 알 수 있다. 특히 환경단체소송이 도입됨으로 인해 공무원들에 큰 위협효과가 있었는데, 과거와는 달리 공무원들이 개발사업의 허가결정과정에서 더욱 신중하게 환경법규를 준수하였다고 한다.³⁹⁾

2. 유럽재판소의 Trianel 판결

(1) 사건개요

독일 중부 Nordrhein-Westfalen주의 Lünen라는 조그마한 마을에 화력발전소를 건설하려고 하던 Trinal회사는 관할 광역지방자치단체인 Amsberg시에 화력발전소 건축 및 사업허가를 신청하였다. 이에 대해 Amsberg시는 2008년 5월 일련의 환경영향평

38) Auswertung der deutschen Ergebnisse: Zschliesche/Rosenbaum/Schmidt, Naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland im Zeitraum 1996– 2001, UfU 2003.

39) DNR, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08. 04, S. 15.

가의 심사를 거친 후에 화력발전소 사업예정지가 특별한 법률상 저촉이 없다며 건축 사업에 대한 이미시온방지법상의 사전결정과 부분허가결정을 내주었다. 하지만 이러한 결정에 대해 BUND라는 환경단체가 발전소예정지 8Km 내외에 동·식물서식지 보호구역이 존재하고 있는데 이에 대한 환경영향평가가 제대로 이루어지지 않았으며 이는 유럽연합의 동·식물서식지보호지침 제6조를 위반한 것이라고 주장하였다. 결국 BUND는 2008년 6월 Amsberg시의 부분허가는 하자있는 결정이라며, 그 취소를 구하는 소송을 Nordrhein-Westfalen주 고등행정법원(OVG Münster)에 제기하였다.

Münster 고등행정법원은 사건 심리과정에서 개인이 아닌 환경단체는 주관적 권리 침해가 존재하지 않기에 독일 행정소송법 제42조에 따라 원칙적으로 원고적격이 없다고 판단하였다.⁴⁰⁾ 하지만 환경단체가 독일 국내법이 아닌 유럽지침인 환경영향평가지침 제10a조를 근거로 직접 행정소송을 제기할 수 있는 원고적격이 있는지 여부가 의심된다며, 재판의 심리절차를 중단하고 2009년 3월 유럽재판소(EuGH)에 이에 대한 심판을 먼저 해달라고 제청하였다.

유럽재판소는 독일의 심판제청으로 사건을 접수한 이래 다양하고 심도 깊은 논의를 거쳤는데, 유럽재판소의 법률고문인 Sharpston은 2010년 12월에 제출된 최종의견서에서 유럽연합의 환경영향평가지침이 개별 회원국의 국내법규로 인해 제한을 받아서는 아니 되며 유럽지침의 적용범위가 광범위하게 해석되어야 한다고 주장하였다.⁴¹⁾ 유럽재판소는 관련 당사자들의 충분한 의견청취와 더불어 유럽연합 회원국인 그리스와 이탈리아정부의 의견까지 청취한 다음 2011년 5월 12일 최종 확정판결을 내렸다.⁴²⁾

(2) 쟁점

Trianel사건에서 쟁점이 되는 내용은 독일의 환경구제법 제2조처럼 유럽연합 회원국의 국내법이 환경단체의 원고적격을 간접적으로 제한하고 있는 경우에, 환경단체가

40) OVG Münster, NVwZ 209, 987ff.

41) Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 16. 12. 2010 - Rs. C - 115/09; ZUR 2011, 79 = BeckRS 2010, 91449.

42) EuGH, Urt. v. 12. 5. 2011, Rs. C-115/09 - Trianel.

환경단체의 사법접근권을 보장하고 있는 유럽지침에 근거하여 직접적으로 소송을 제기할 수 있는지 여부이다. 즉 환경단체에게 어느 정도의 범위에서 원고적격이 허용되고 있으며, 환경단체의 원고적격에 관하여 유럽법과 회원국의 국내법 중 어느 것이 우선적으로 적용될 수 있는지에 관한 판단이다.

(3) 판결의 주요내용

유럽재판소의 Trianel판결은 그동안 독일에서 수년동안 논쟁의 대상이 되었던 환경단체의 원고적격 제한에 대해 최초로 판단한 사례이다. 즉 독일 환경구제법 제2조가 환경단체의 원고적격과 관련하여 제3자적 보호규범을 위반한 경우에만 가능하다는 규정을 둔 것에 대하여 유럽지침의 위반이라고 판시한 사례이다.

먼저 유럽재판소는 환경단체가 인간, 동·식물과 자연에 영향을 끼치는 개발사업에 대하여 개인의 주관적 권리침해를 주장하지 않고 단순히 환경보전이라는 공익이 침해되었다는 것을 주장하는 소송이 가능하다고 하였다. 환경단체의 사법접근권을 보장하고 있는 오루스협약 제9조의 내용을 그대로 반영하고 있는 환경영향평가지침 제10a조에 근거하여 환경단체는 회원국의 국내법규의 규정과 관계없이 실제법적·절차법적인 적법성을 위해 행정처분의 취소를 구하는 소송을 법원에 제기할 수 있는 권리를 가지고 있다는 것이다. 현행 독일 환경구제법이 승인된 환경단체에 대하여 비록 소의 제기를 제한하고 있다 하더라도 이에 관계없이 유럽지침에 근거하여 직접 소송을 제기할 수 있다고 한 것이다.

또한 유럽재판소는 2006년 제정된 독일 환경구제법 제2조는 국민과 환경보전을 보호목적으로 하는 실정법규 위반에 대하여 환경단체의 원고적격을 인정하지 않는 등 과도한 제한을 하고 있어, 이는 환경단체의 사법접근권을 광범위하게 보장하고 있는 환경영향평가지침 제10a조에 합치하지 않는다면 무효라고 최종적으로 판결하였다. 유럽지침의 입법취지와 목적에 부합하도록 국내법규를 규정하는 것은 유럽연합 회원국의 의무이며 이러한 의무는 법원을 포함한 모든 공권력에 해당한다고 하였다. 그동안 유럽재판소는 유럽지침이 기한 내에 국내법규로 전환되지 않거나 불충분한 내용으로 전환된 경우 유럽지침이 직접적으로 적용됨을 일관되게 보여주었다.⁴³⁾ 따라서 독

일 환경단체는 앞으로 독일 환경구제법의 제한을 받지 않고 유럽지침에 근거해 소송을 직접 제기할 수 있게 되었으며,⁴⁴⁾ 독일은 효력을 상실한 환경구제법 제2조를 빠른 시일안에 환경영향평가지침 제10a조에 합치하도록 개정하여야 할 상황이다.⁴⁵⁾ 향후 환경구제법 법률개정시 입법자가 취할 수 있는 규율방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 제2조의 “개인의 권리를 근거로 하는” 표현은 최소한 삭제될 것으로 보인다.⁴⁶⁾

(4) 판결의 향후 파급효과

유럽재판소의 Trianel판결에 따르면 환경단체는 유럽환경지침에 직접적으로 근거하여 광범위한 원고적격을 가진다고 한다. 즉 유럽회원국이 국내법으로 환경단체에 대한 제한규정을 두더라도 이에 구애되지 않고 유럽환경지침에 근거하여 소송을 제기할 수 있다는 것이다. 따라서 국토개발과 환경과괴에 관련된 많은 개발사업(예컨대 도로, 철도, 산업단지 등 각종 SOC사업)의 경우에 있어 환경영향평가 등의 허가절차 과정에서 환경단체의 개입이 더욱 확고해 질 전망이다,⁴⁷⁾ 향후 개발사업과 관련하여 환경단체소송이 봇물처럼 쏟아질 것으로 예상된다.⁴⁸⁾ 다시 말해 앞으로는 환경단체의 소송을 피할 수 있는 대형 개발사업은 더 이상 존재할 수 없게 된 것이다. 사건의 당사자였던 환경단체인 BUND 역시 “Trianel판결은 대형 개발사업의 허가절차에 있어 주민의 권리를 획기적으로 강화시켜준 역사적인 성과”라고 자평하였다.⁴⁹⁾ 이런

43) EuGH, Slg. 2009, I-731 = EuZW 2009, 329 Rdnr. 58-Cobelfret.

44) Tobias Leiding, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz, NVwZ 2011, 1347.

45) 독일의 정당인 Bündnis 90/Die Grünen은 유럽재판소의 Trianel판결의 영향을 받아 2011년 12월 15일 환경단체의 원고적격을 광범위하게 확장하는 내용의 법률안을 독일국회에 제출하였다(BT-Drs. 17/7888).

46) Bernhard W. Wegener, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, 365; Brita Henning, Erweiterung der Klagerechte anerkannter Umweltverbände – Chance auf mehr Umweltschutz oder Investitions- hindernis?, NJW 2011, 2768.

47) Mathias Hellriegel, Erweiterung der Klagerechte von Umweltverbänden, EuZW 2011, 514.

48) 유럽재판소의 Trianel판결의 영향을 받은 독일 국내법원의 최근 판결: BVerwG, 29. 09. 2011 – 7 C 21. 09; BVerwG, 20. 12. 2011 – 9 A 31. 10; OVG Münster, 01. 12. 2011 – 8 D 58/08.

49) <http://www.bund.net>.

점을 고려할 때 앞으로는 사업시행자가 사업허가를 신청함에 있어 지금보다 더욱 엄격해진 환경영향평가 등을 준비하여 법이 규정하고 있는 실질적 환경보전에 치중하지 않으면 더욱 빈번하게 피소될 것으로 보인다.⁵⁰⁾

물론 환경단체가 원고적격을 가져 소송을 제기할 수 있다고 하여 Trianel 화력발전소 개발사업이 당장 중지되는 결과를 가져오는 것은 아니다. 사건 관할법원은 사업허가와 관련하여 실제적·절차적 하자가 있는지의 위법성 여부를 신중히 판단하여 그 여부에 따라 개발사업의 취소여부를 최종적으로 판단할 것이다.

V. 맺음말

현대국가에 있어서 환경단체소송제도는 거슬릴 수 없는 대세이며 환경법 영역에서 실현가능하다는 것이 유럽의 상황에서 확인되었다. 독일의 경우 환경보호 관련 실제적 범규범에서는 유럽 여타의 국가들보다 앞서 있었지만, 절차적 범규범 측면에서 환경단체소송의 가능성이 매우 열악하였는데, 그 가장 큰 이유는 독일의 행정소송이 보호규범이론의 틀 아래 놓여있는 주관적 소송에 중점을 두고 있었기 때문이다. 이러한 결과 최근 유럽재판소의 Trianel사건에서 독일의 환경구제법 제2조가 환경단체의 광범위한 원고적격을 규정하고 있는 유럽지침에 합치하지 않는다면 무효라는 판결까지 나왔다. 따라서 환경단체소송의 조건은 필요한 부분에서 어느 정도 제한할 수는 있으나, 과도하게 원고적격을 제한하는 것은 그 본질적 의미를 희석시키는 것이기 때문에 피해야 할 것으로 보인다.

주지하다시피 우리 사회는 갈등과 분쟁으로 점철되어 있는 사회이다. 과거 80-90 년대에 행정작용의 행사에 행정절차법적인 절차가 적용되면 모든 갈등이 해소될 것이라는 희망을 가졌었지만, 실제로 서구사회와는 달리 행정절차법의 시행에도 불구하고 여전히 많은 사회적 갈등이 존재하고 있다. 이러한 현상은 국가적 정책결정과 관련된 국민적 저항과 이로 인한 사후적 비용증가로 이어지고 있다. 또한 이러한 문제점에

50) Sabine Schlacke, Recht von Umweltverbänden auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, NVwZ 2011, 804.

대한 해결책으로 국가는 이른바 입막음용 주민지원 등의 보상대책만을 미봉책으로 내놓고 있는 실정이다. 오직하면 갈등해소를 위한 법률안이 국회에 상정되어 있겠는가.⁵¹⁾

생각건대 행정권의 행사는 원칙적으로 앞으로는 입법권에 기속되고, 뒤로는 사법부의 심사대상이 되는 것이 원칙이다. 이러한 대원칙 아래 행정권의 행사에 대하여 광범위한 사법심사의 대상으로 포섭하여 갈등과 분쟁의 소지를 법원으로 가져오게 하는 것이, 지금과 같은 소극적인 대책보다는 더 바람직하다고 본다. 즉 분쟁과 갈등의 여지가 있는 경우 오히려 적극적으로 이를 법원으로 가져오게 하는 것이 남소의 위험성보다 더 낫다는 것이다. 그러한 점에서 환경단체소송의 도입을 적극적으로 고려하여야 한다.

1951년 제정된 행정소송법은 그동안 1984년에 한 차례 전면 개정된 이후 행정형식의 다양화와 국민의 권리의식을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적을 받아왔다. 그동안 2006년 대법원의 개정의견이 국회에 제출되고, 2007년에는 법무부의 행정소송법 전부개정안이 국회에 제출되었지만 단 한차례의 심의도 거치지 못한 채 2008년 17대 국회 임기만료로 자동 폐기되었다. 이후 2011년 6월 자유선진당안이 박선영의원의 발의로 제출된 바 있고, 11월에는 법무부가 행정소송법 개정위원회를 발족하여 개정 작업에 박차를 가하고 있는 상황이다. 이처럼 행정소송법에 대한 개정논의가 재차 이루어지고 있는 것은 무척 바람직하다고 생각하며, 이번 기회에 꼭 행정소송법이 개정되어 시대에 맞는 실정법으로 재탄생하기를 기원한다. 특히 국민들의 권리구제가 기존의 독일법의 영향 아래 주관적 소송에 치중되어 있었는데, 법치행정의 위반이 있을 경우 이에 대한 시정을 구하는 단체소송의 도입이 이루어지기를 희망해 본다.

논문투고일 : 2012. 3. 31. 심사일 : 2012. 4. 18. 게재확정일 : 2012. 4. 21.

51) 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안(권택기의원등 16인), 2010년 7월 1일 국회발의; 사회통합을 위한 정책갈등관리법안(임두성의의원등 10인), 2009년 6월 18일 국회발의.

참고문헌

- 김해룡, “환경영향평가의 간소화 및 환경단체 제소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰”, 「환경법연구」 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007
- 김해룡, “환경행정소송에 있어서의 원고적격의 확대와 집단소송제도 도입문제”, 「공법연구」 제33집 5호, 한국공법학회, 2005
- 김해룡·김재호, “단체소송제도의 도입에 관한 고찰”, 「환경법연구」 제27권 4호, 한국환경법학회, 2005
- 김현준, “환경사법액세스권과 환경단체소송”, 「환경법연구」 제32권 2호, 한국환경법학회, 2010
- 김현준, “독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개”, 「환경법연구」 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007
- 김현준, “환경정보에 대한 접근·이용”, 「토지공법연구」 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007
- 석종현·송동수, 「일반행정법(상)」, 제13판, 삼영사, 2011
- 송동수, “유럽환경규제법제의 변화와 한국법제의 대응”, 「토지공법연구」 제56집, 한국토지공법학회, 2012
- 정극원·안성경, “유럽연합의 환경관련규정”, 「환경법연구」 제29권 3호, 한국환경법학회, 2007
- Gotthold Balensiefen, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Kommentar, 2010
- Thomas Bunge, Weiter Zugang zu den Gerichten nach Art. 10a der UVP-Richtlinie - zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2009 (Rs. C-263/08), ZUR 2010, 20
- Wolfgang Ewer, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267
- Frank Fellenberg/Gernot Schiller, Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen und Naturschutzvereinigungen nach dem Trianel-Urteil des EuGH, UPR 2011, 321

- Mathias Hellriegel, Erweiterung der Klagerechte von Umweltverbänden, EuZW 2011, 510
- Brita Henning, Erweiterung der Klagerechte anerkannter Umweltverbände – Chance auf mehr Umweltschutz oder Investitionshindernis?, NJW 2011, 2765
- Hans-Joachim Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369
- Tobias Leidinger, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz, NVwZ 2011, 1345.
- Christoph Meitz, Umfang und Verhältnis der Rechtsbehelfe von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen – die Auswirkungen der Reform 2010, ZUR 2010, 563
- Markus Ogorek, Die Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Gemeinden nach Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, NVwZ 2010, 401
- Sabine Schlacke, Recht von Umweltverbänden auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, NVwZ 2011, 801
- Alexander Schmidt/Peter Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, ZUR 2007, 57
- Jochen Schumacher, Umweltrechtsbehelfsgesetz, UPR 2008, 13
- Wassilios Skouris, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozess: Eine rechtsvergleichende Studie zur Anfechtungslegitimation des Bürgers, 1979
- Birgit Spießhofer, Verbandsklagen im europäischen, deutschen und US-amerikanischen Umweltrecht, StudZR 2009, 415
- Willi Vallendar, Europäisches Naturschutzrecht: Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben, UPR 2008, 1
- Bernhard W. Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, ZUR 2009, 459ff.

Bernhard W. Wegener, Die europäische Umweltverbandsklage, ZUR 2011, 363

Jan Ziekow, Europa und der deutsche Verwaltungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte, NVwZ 2010, 793

Jan Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259

[Zusammenfassung]

Entwicklungen der Umweltverbandsklagen in Europa

Prof. Dr. Dongsoo Song

Dankook University, College of Law

Ich beschäftige mich in meinem Beitrag mit den europäischen Umweltverbandsklagen. Der Beitrag befasst sich mit den Neuerungen und Änderungen im geltenden Recht, die durch europäischen Richtlinien entstanden sind. In ihrer Einführung stelle ich zunächst die internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen dar, die die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme verbessern und ausbauen sollen. Im Anschluss daran stelle ich die Regelungen im deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz detailliert dar.

Grundsätzlich liegt dem deutschen Verwaltungsprozessrecht das System des Individualrechtsschutzes zugrunde. Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist nur derjenige klagebefugt, der geltend macht, durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten (subjektiv-öffentliches Recht) verletzt zu sein. Ein Umweltschutzverband kann daher nicht ohne weiteres gegen größere Projekte vorgehen, die in die Umwelt eingreifen. Wenn Umweltverbände etwa gegen einen Autobahnbau vorgehen wollten, konnten sie nur klagen, wenn sie selbst Grundstücke im Bereich der Baumaßnahme hatten, die dadurch beeinträchtigt wurden.

Mit dem Ende 2006 in Kraft getretenen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz wurde die Position der Umweltverbände entscheidend gestärkt. Sie haben nun auch die Möglichkeit, gegen bestimmte umweltrechtliche Zulassungsentscheidungen für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen gerichtlich vorzugehen. Der EuGH urteilte am 12. Mai 2011 im „Trianel-Verfahren“, dass eine die Klagerechte von Umweltvereinigungen einschränkende Regelung in § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gegen EU-Recht verstößt. Die Bundesrepublik Deutschland muss nun die Klagerechte von Umweltvereinigungen erweitern. Bis zum Inkrafttreten einer Gesetzesänderung können sich anerkannte Umweltvereinigungen zur

Begründung ihrer Klagerechte unmittelbar auf das EU-Recht berufen.

주 제 어 유럽환경법, 단체소송, 행정소송, 원고적격, 오루스협약

Key Words Europäisches Umweltrecht, Verbandsklage, Verwaltungsprozess, Klagebefugnis,
Aarhus Convention