

獨逸과 유럽 環境法上的의 團體訴訟制度에 관한 고찰

- 우리나라에서의 도입가능성과 관련하여 -

金海龍*

< 차 례 >

I. 環境法上的의 團體訴訟제도의 意義

II. 獨逸 環境法上的의 團體訴訟制度

1. 自己中心的의 團體訴訟
2. 公益的의 團體訴訟

III. 유럽法 및 유럽 各國의 團體訴訟制度

1. 유럽 環境法上的의 團體訴訟의 認定 배경
2. 유럽法上的의 團體訴訟의 導入 현황
3. 유럽 各國에 있어서 環境團體 團體訴訟의 導入狀況

IV. 韓國 法制에 있어서 環境保護團體의 團體訴訟의 導入 問題

1. 公益的의 團體訴訟의 경우
2. 自己中心的의 團體訴訟의 경우

I. 環境法上的의 團體訴訟제도의 意義

환경문제의 전문성과 복잡성, 그리고 사실관계의 불명확성 등으로 인하여 환경침해에 관한 개인의 권리구제제도는 만족할 만하게 작동되기 어렵

* 啓明大學校 法學部 教授

다. 우리나라에서는 물론이고 많은 국가들에서는 행정결정에 대하여 司法的으로 다루고자하는 자는 그의 主觀的인 公法的 權利가 행정결정으로 인하여 침해되었을 경우에만 가능한 소위 主觀的 爭訟制度를 채택하고 있다. 이는 바로 濫訴의 폐해를 수반하는 民衆訴訟(Popularklage)을 피하고자 하는 이유에서이다. 이와 같은 主觀的 爭訟制度下에서 개인은 과학, 기술적으로 매우 전문적이고 복잡한 환경문제가 과연 자기의 권리에 어떠한 영향을 미치는지에 관하여 정확한 정보나 지식을 갖지 못하기 때문에 효과적인 權利救濟를 받을 수 없을 것임을 쉽사리 인정할 수가 있다.

이러한 점에서 個人에 비하여 환경문제에 관한 많은 情報과 知識을 가지고 환경보호를 목적으로 활동하고 있는 단체에게 환경침해문제에 대하여 行政爭訟을 통해 다룰 수 있도록 原告適格을 인정하고자 하는 것이 환경법상의 團體訴訟制度 이다.

이 제도는 우선 私益保護的 次元에서 환경침해에 대한 개인의 권리구제제도의 欠缺을 보완해 주는 제도로서의 의의를 지니고 있을 뿐만 아니라, 다 나아가 오늘날의 환경보호의 문제가 개인의 私的 權利의 침해방지의 차원에 머물지 아니하고, 환경보호를 목적으로 활동하는 團體에게 환경법 규정의 적법한 준수 여부까지 다룰 수 있는 제도로서 기능하고 있다. 외국에서의 경우 환경법 분야에서의 단체소송은 환경보호 단체가 소위 公益 保護者로서 행정소송의 원고적격을 인정하는 제도로까지 발전되고 있다.

우리나라에서는 이와 같은 團體訴訟制度는 존재하지 아니한다. 그러나 우리나라에 있어서도 환경문제의 심각성이 더해가고, 환경문제와 관련된 권리구제제도상의 문제점이 존재하고, 또한 환경보호를 위한 공익적 활동의 非政府組織(NGO)의 긍정적인 활동이 기대되고 있는 점은

외국의 경우와 다르지 않다.

주지하는 바와 같이 團體訴訟制度는 독일에서 현재 實定法上 도입되어 있고, 유럽연합(EU) 法制에도 반영되어 있다. 독일 환경법제에 있어서의 단체소송제도의 내용과 그 발전에 관한 내용은 말할 것도 없고, 유럽 各國에 있어서의 법제상의 차이에도 불구하고 유럽연합 가맹국 전반에의 도입을 목표로 하고 있는 유럽법상의 단체소송제도에 관한 고찰은 향후 이와 관련된 우리나라에서의 法制 發展을 위해 적지 아니한 의미가 있다고 할 것이다.

최근 우리나라에서는 證券관련 集團訴訟制度의 도입문제가 한창 논의되고 있는데, 논자들은 집단소송제도의 일종으로 독일의 단체소송제도를 소개하고 있기도 하다. 그러나 독일의 단체소송제도에 대한 이해에 있어서 다소간의 오류도 엿보인다. 본고에서의 단체소송제도에 관한 고찰은 유독 환경법상에 있어서의 意義에 국한하지 아니하고 여타 분야에서의 訴訟法制의 개선에도 기여할 것이다.

단체소송제도와 관련하여 주된 논의점은 무엇보다도 첫째, 어떠한 團體에게 둘째, 어떠한 境遇에 셋째, 어떠한 要件下에 넷째, 어떠한 形態의 訴訟을 제기할 수 있는 권리를 인정하는 것인가 하는 점이다. 아래에서는 이러한 관점에서 독일법제와 유럽법제를 고찰하고, 한국 법제에서의 환경단체소송의 가능성 및 그 도입과 관련된 문제를 검토하고자 한다.

II. 獨逸 環境法上的 團體訴訟制度

독일에 있어서 환경법제상의 단체소송은 그 내용과 성격에 비추어 실정법상 다양하게 인정되고 있다. 이러한 점에서 독일에서의 단체소송 제도를 單線的으로 이해함은 적지 아니한 문제가 있다고 여겨진다.

이를 그 내용을 기준으로 크게 나누면 자기중심적 단체소송(egoistische Verbandsklage)와 공익적 단체소송(altruistische Verbandsklage)으로 구분된다.

1. 自己中心的 團體訴訟

자기중심적 단체소송은 어떤 단체가 자기 자신에게 부여된 公法上的 主觀的 權利를 침해당하였다는 주장하에 제기하는 소송이다. 즉 이는 단체가 법률에 의해서 그에게 인정된 이익을 방어하기 위하여(단체구성원의 이익을 위한 경우도 이러한 단체소송의 유형에 포함되기도 함) 자신의 이름으로 제소하는 소송을 말한다.¹⁾ 이러한 내용의 소송은 행정작용에 의하여 法律上 保護된 利益을 侵害당한 者(自然人이든 法人이든 구분하지 아니하고)에게 인정된 主觀的 權利救濟手段의 전형적인 형태로서, 개인이 제기하는 행정소송과 내용적으로 차이가 없고 다만 그 원고가 단체라는 점에서 團體訴訟으로 불리는 것이다. 다만 이 경우에 주목할 점은 독일법제에서 어떠한 경우에 환경보호단체에게 이와 같은 단체소송이 가능한 主觀的 權利가 부여되어 있는가 하는 점이다.

독일에 있어서 이와 같은 자기중심적 환경단체소송은 독일연방자연보호법(BNatSchG)이 환경보호단체에게 인정하고 있는 節次法的 權利

1) Bender/Sparwasser, Umweltrecht, S. 400; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, S. 200

에 근거하여 이루어진다.²⁾ 독일연방자연보호법 제 29조 제 1항 제 4호는 權利能力 있는 團體(rechtsfähige Verband)에게 동 법 제 29조 제 1항 제 3문에서 규정하고 있는 施設物의 건설에 관한 行政決定節次에 참여할 수 있는 權利(Mitwirkungsrecht)를 인정하고 있다. 行政節次에 참가하여 意見提出 및 관련 事實關係에 관한 文書를 열람할 권리가 그것이다. 그러나 동 조항에 의하면 團體가 행사할 수 있는 이러한 의견제출권 및 문서열람권은 그 단체가 당해 시설물의 건설로 인하여 그 활동영역에 영향을 받을 것이라는 점을 관계 행정청으로부터 認定(Anerkennung)받아야만 행사 가능하도록 되어있다. 즉 동 조항상의 절차참가권을 주장하는 단체는 시설물의 허가 등과 관련한 行政決定節次의 주관 行政廳으로 부터 節次參加者로서의 適格(즉 시설물의 건설이 단체의 활동영역에 영향을 미칠 것인가의 여부)³⁾을 인정받아야 만이 시설물 건설과 관련된 문서를 열람하거나 의견을 제출할 수 있다.⁴⁾ 단체의 절차참가자 인정여부의 법적 성질은 行政處分(Verwaltungsakt)으로서 그에 대한 不服은 독일행정법원법(VwGO)에 의거 義務化訴訟(Verpflichtungsklage)으로 이루어진다. 그리고 그들의 활동영역에의 영향이 있다는 점을 인정받은 단체가 시설물의 건설과 관련된 행정결정 절차에서의 절차참가권(문서열람권 및 의견제출권)을 침해받았다면, 이에 대하여 취소소송 및 확인소송 등을 통하여 다룰 수 있음은 물론이다.⁵⁾

2) 공법적 영역에 있어서 법률이 단체에게 특별한 권리를 인정함으로써 이와 같은 단체소송이 이루어지는 경우는 독일의 경제행정법 영역에서 다소 존재한다. §§ 8 Abs. 4, 12, 16 Abs. 3 HandwO. Bender/Sparwasser, Umweltrecht, S. 400 참조

3) 다만 시설물의 건설이 당해 단체의 활동영역에 영향을 미칠 것인가에 관한 판단과 관련하여 명확한 기준은 제시되어 있지 않다.

4) 절차참가자 자격에 관한 동 조항상의 인정과 관련해서는 연방자연보호법 제29조 제2항 제2문에 그 요건이 규정되어 있다.

5) 이러한 소송은 일반적으로 형성의 소송(Leistungsklage)로 지칭되는데, 이에 관하여는 Battis/Weber, JuS 1992, 1012, 1015 f. 참조

여기서 제기되는 의문은 환경단체가 節次參加權(Mitwirkungsrecht)의 침해에 대한 다툼에 있어서 오직 행정절차의 再開나 補完등을 주장할 수 있을 뿐인가⁶⁾ 혹은 그것을 넘어서 그들의 절차참가권을 침해한 절차적 흠결이 있는 시설물 건설에 관한 행정결정의 위법성까지도 다툴 수 있는가 하는 점이다.

이에 관하여 독일연방행정법원(BVerwG)는 1991년의 판결을 통하여 ‘자연보호단체는 시설물 건설과 관련된 행정절차가 진행되는 동안에 그들의 절차참가권의 침해에 대하여 다투는 의무화소송 뿐만 아니라, 행정절차가 종료된 이후에도 당해 절차에서 이루어진 행정결정의 위법성 여부에 대해서도 취소소송을 통해 다툴 수 있다’는 요지의 판결을 함으로써 자연보호단체의 법적 지위를 더욱 강화하였다. 이 판결은 독일연방자연보호법 제 29조 제 1항 제 4호가 동 단체들에 대하여 단순한 형식적인 절차법상의 지위만을 부여하고 있지 않고, 행정절차에의 참가권(Mitwirkungsrecht)이라는 主觀的인 權利를 부여한 것으로 해석하는 것을 뜻하고, 그 당연한 귀결로서 독일행정법원법(VwGO) 제 42조 제 2항에 의거 절차적 흠결에 기한 행정결정 자체의 취소를 訴求할 수 있다는 것을 논거로 하고 있다.⁷⁾

독일연방행정법원의 이 판결은 무엇보다도 법규상 인정된 행정절차상의 흠결은 동 행정절차를 통해 이루어지는 행정결정의 내용에 영향을 미칠 수 있다는 점을 분명히 하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다.⁸⁾ 또한 이는 행정절차상의 권리가 基本權的 의미를 지닌다고 보는 독일연방헌법재판소의 견해와도 부합되는 입장이라고 할

6) 단순한 절차적 지위 내지 권리라는 의미에서

7) BVerwG, NVwZ 1991, S. 161 (164); Schmidt, NVwZ 1993, S. 539 (544)

8) BVerwG, NVwZ 1993, S. 177(179), BayVGH, NVwZ 1991, S. 1009

것이다.⁹⁾

독일연방자연보호법 제 29조 제 1조 제 4호에 의해 인정되는 행정절차참가권에 기한 이와 같은 단체소송은 단체 자체의 독자적인(eigene) 법적 권리를 바탕으로 하는 것이기 때문에 독일행정법원법(VwGO) 제 42조 제 2항에서 언급하고 있는 民衆訴訟禁止원칙에 반하는 것이 아님은 물론이고, 따라서 특별한 소송법적 문제는 수반되지 아니한다.

2. 公益的 團體訴訟

공익적 단체소송(altruistische Verbandsklage)은 어떤 단체가 그 자신의 권리에 대한 침해를 다투는 것이 아니라 제 3者の 權利 내지 一般公衆의 이익을 위하여 소송을 제기하는 것을 말한다. 여기서 개념상의 혼동을 정리할 필요가 있다.

이와 같은 공익적 단체소송은 엄밀한 의미에서 두 가지의 경우로 구분되는데, 우선 어떤 단체가 그 所屬員(Verbandsmitglied)의 권리를 위하여 환경소송의 주체가 되는 경우와 순수하게 일반공공의 이익을 위하여 소송의 주체가 되는 경우가 그것이다. 양자 공히 단체가 그 자신의 권리를 위하여 소송을 제기하는 것은 아니라는 점과 所屬員의 권리구제를 위한 경우에도 실질적으로는 공공의 이익을 위한 측면이 강하다는 점에서 일반적으로 다함께 공익적 단체소송으로 지칭되고 있으나, 前者의 경우는 단체가 실질적으로 자기 소속원의 권리구제를 위한 代理訴訟의 형태를 지닌다는 점에서 이를 자기중심적 단체소송(egoistische Verbandsklage)의 형태로 보는 학자도 있다.

여하튼 독일 聯邦法의 차원에서는 이와 같은 공익적 단체소송제도는

9) BVerfG, B. v. 1. 9. 1980, DVBl. 1981, S. 375

인정되고 있지 않다. 다만 몇몇 주들(베르린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 헤센, 니더작센, 라인란트-팔츠, 짜르란트, 작센, 작센-안할트 및 튀링겐 州)의 자연보호법들은¹⁰⁾ 자연보호단체가 연방자연보호법(BNatSchG) 제29조 제1항 제3호 및 제4호에서 규정하고 있는 시설물의 건설에 관한 행정결정이 위법한 경우에 이를 행정소송으로 다룰 수 있다고 규정함으로써 이러한 형태의 공익적 단체소송을 인정하고 있다.¹¹⁾

州의 자연보호법들에 의해 인정되고 있는 이와 같은 공익적 단체소송에 있어서는 어떤 자연보호단체가 전술한 訴提起要件을 갖춘 경우에 그 단체가 자기 소속원 권리침해를 구제하기 위한 것이건 일반공중의 이익을 위한 것이건 구분 없이 訴訟을 제기 할 수 있다는 점에서 실제상 양자 구분의 의미는 크지 않다고 할 것이다.

이상과 같은 공익적 단체소송을 허용하고 있는 州法들에 대한 비판은 그것이 연방법에 의해 규정된 民衆訴訟禁止原則에 반한다는 것이다. 그러나 연방행정법원법(VwGO) 제 42조 제 2항은 “原告 자신의 권리침해를 구제받기 위해서 만이 訴求할 수 있다는 요건은 오직 법률에 의해 다르게 규정하고 있지 않을 경우에 한한다”고 규정하고 있기 때문에¹²⁾ 공익적 단체소송을 허용하고 있는 州 自然保護法들이 연방법에 반하지 않는다는 결론에 이른다.¹³⁾

여기서 주목할 점은 독일의 단체소송은 州의 입법자가 환경단체들에게 주법을 통하여 행정법원에 제소할 수 있는 길을 인정하고 있기 때

10) 베르린자연보호법 제38a, 브레멘자연보호법 제44조, 함부르크자연보호법 제41조, 헤센자연보호법 제36조, 짜르란트자연보호법 제33b 조 등 참조

11) 이에 관하여 자세히는 Blanknagel, Die Verwaltung, 1993. S. 1 f.; Bender/Sparwasser, Umweltrecht 2. Aufl. 1990, Rn. 1401 f. 참조

12) 이러한 규정은 물론 주법에 대해서도 적용된다.(Kopp, VwGO, § 42 Rn. 103)

13) Hans-Wolfgang Arndt, Umweltrecht, in: Steiner(Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1995

문에 가능하다는 점이다. 즉 이러한 공익적 단체소송이 행정쟁송법에 의하여 일반적으로 인정되어 있는 것이 아니고 개별법에 의하여 일정한 제한적 요건하에 도입되어 있다는 점이다.¹⁴⁾ 그러므로 이와 같은 법률상의 명문의 규정이 없을 경우의 단체소송은 단체가 법률에서 보호하고 있는 그 자신의 이익을 침해당했을 경우임은 전술하였다(즉 자기 중심적 단체소송).

그러므로 어떤 환경단체가 그들의 定款 속에 공공의 이익을 위하여 활동하는 점을 규정하고 있거나, 혹은 어떤 개인과 私法的인 契約을 통하여 환경침해에 관한 소송에서의 대리권을 부여받았다고 해도 환경단체의 提訴權이 법률에 명백히 규율되어 있지 않는 한 공법상의 단체소송은 불가능하다.¹⁵⁾

독일의 현행법에 의하면 聯邦이나 州의 입법자가 반드시 단체소송을 법률로써 도입해야할 의무를 지고 있지는 않다.¹⁶⁾ 그리고 만약 입법자가 법률로써 단체소송을 인정하고자 할 경우에는 스스로 그 제소요건을 제한할 수도 있다는 점은 일반적으로 인정되고 있다.¹⁷⁾

공익적 단체소송은 자기 소속원의 권리구제를 위하여 행해지는 경우를 論外로 한다면 일정한 요건 아래에서 공익추구의 목적이 있는 법규정의 위반에 대하여 다투는 소송으로서, 자기 자신의 이익보호는 물론이고 특정한 제 3者保護 機能이 없는 訴訟¹⁸⁾ 임은 전술하였다. 이와 같은 공익목적만을 가진 (私益保護的 의미는 전적으로 배제된) 법규범은

14) Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, S. 200

15) BVerwGE 54, 211(219 ff.); Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1995, A.6 74, 75; Huber, in: Stober, Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, S. 82.

16) 이는 다만 유럽법의 적용과 관련하여 논의를 요한다.

17) Kopp, VwGO, § 42 Rn. 103

18) Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, S. 200

환경법 영역에서 매우 많다. 즉 자연 및 경관보호법규, 기념물보호법규 및 원자력법 및 오염방지법상의 事前豫防에 관한 규정들이 그것이다.¹⁹⁾ 그러므로 공익적 단체소송에 있어서 단체의 提訴權 행사는 행정의 적법성 확보기능을 통하여 국민 전체의 환경보전 이익을 추구하는 제도로서 의의를 지닌다.²⁰⁾

법제도적으로 볼 때 공익적 단체소송의 법률에 의한 도입 영향은 결코 적지 않을 것이다. 이는 단체가 그 구성원을 위하여 제기하는 형태의 환경소송에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 오늘날 독일에서는 공익적 단체소송이 도입되어 있지 아니한 많은 州들에서도 환경단체들이 世人의 관심을 끌고 있는 대부분의 환경분쟁 소송에서 주도적인 역할을 수행하고 있는 점을 볼 수가 있다. 그 주된 이유중의 하나는 독일연방행정법원(BVerwG)이 자연보호단체가 환경피해가 우려되는 시설물의 건설에 필요한 토지의 所有主가 되는 때에는 그 提訴權을 인정하고 있기 때문이다.²¹⁾ 이에 따라 환경보호단체들은 주요한 시설물 건설계획들에 대항하여 스스로 시설물이 들어설 토지의 소유권을 취득하는 우회적 방법을 통하여 환경소송을 제기하고 있다.

이러한 경우의 환경단체들에게 提訴權을 인정하는데 대하여는 반론이 제기되고 있음은 물론이다. 즉 독일 바이에른주 고등행정법원(BayVGH)과 노르트라인-베스트팔렌주 고등행정법원(OVG NW)은 이와 같은 경우의 환경보호단체의 提訴는 권리남용적이라는 견해를 보이

19) Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, A.6. 75.

20) 자연보호단체가 연방자연보호법 제 29조 제 1항에 의거 부여된 행정절차에 참가할 수 있는 권리를 구제받기 위해 제기하는 소위 자기중심적 단체소송과 여기서의 공익적 단체소송과의 구분과 그 제도적 의의에 관하여는 Bender/Sparwasser, Umweltrecht, S. 402 참조

21) BverwGE 72, 15(16)

고 있다. 그 논거는 이와 같은 경우에 있어서 자연보호단체는 실제로는 관련 토지를 구매하여 이용하는데 목적이 있는 것이 아니라, 단지 提訴權을 매수하는 것일 뿐이라는 데서 찾고 있다.²²⁾ 이와 같은 反論은 실제적으로 보면 타당한 점은 있으나, 어떠한 단체가 환경문제가 발생하는 토지의 실제소유자로 되는 경우에는 그 의도가 무엇이든지 간에 토지의 소유자로서의 제소권을 실정법상 否認할 수는 없다는 점에서 독일연방행정법원의 입장을 배척할 수가 없을 것이다.²³⁾

독일의 주법들에서 인정되는 공익적 단체소송의 대상으로는 오직 州 행정청에 의해 이루어지는 행정결정에 대해서만 제기할 수 있다. 즉 연방 행정기관의 행정결정에 대하여는 제기할 수 없다는 것인데,²⁴⁾ 그 이유는 독일 基本法에 의거 州는 연방 행정기관의 행위에 대한 법적 통제수단을 연방법이 정하고 있는 것 보다 더 확장할 권한을 갖고 있지 않다는 데 있다.²⁵⁾ 그러나 연방법에 의한 절차를 통해 주 행정청이 행한 처분에 대하여는 공익적 단체소송이 허용된다.²⁶⁾

공익적 단체소송에서 다룰 수 있는 사항적 범위와 관련해서도 쟁점이 되고 있다. 즉 이 소송이 州 자연보호법에 근거하고 있다는 점에서 오직 동 법상의 규정에 대한 위반사항만을 다룰 수 있는가 혹은 그것을 넘어서 행정결정에서 고려되지 않으면 안될 여타의 법규정상의 요건이나

22) BayVGH, NVwZ 1989, S. 684 f.; OVG NW, NVwZ 1991, S. 387

23) 우리나라 법제에서 흔히 볼 수 있는 바와 같이 주요한 시설물사업실시계획이 승인 공고되거나 토지수용법상 공익사업에 대한 건설교통부장관의 사업인정이 고시된 후에는 시설물의 건설대상이 되는 토지의 거래를 법적으로 제한하고 있는 경우에는 환경단체가 사업대상이된 토지를 매수하여 환경소송을 제기하는 길은 차단된다고 할 것이나, 독일에서는 이와 같은 제도는 존재하지 아니한다.

24) 독일에 있어서는 대부분의 시설물 건설사업의 결정은 연방건설법전이나 개별 전문계획법에 의거 州행정기관에 의해 이루어진다.

25) BVerwG, NVwZ 1993, 890(891)

26) BVerwG, NVwZ 1988, S. 572 ff.

고려사항 전부를 심사의 대상으로 제기할 수 있는가 하는 점이다.

이 문제와 관련하여 통설적인 입장은 州자연보호법상의 규정 이외에 여타 법규의 규정에 대한 위배까지 다룰 수 있게 하는 것은 州 자연보호법이 단체에게 인정한 提訴權의 내용에 부합되지 않는다는 이유로 부정적으로 보고 있다.²⁷⁾ 다만 州 자연보호법상의 이해관계 내지 고려사항이 여타 법규상의 이해관계 내지 고려사항과 比較衡量되어야 할 경우에는 여타 법규상의 利害關係는 같이 다루어져야 함에는 이론이 없다.²⁸⁾ 오늘날의 환경문제가 오직 자연보호법 등에서 규정하고 있는 공익적 이해관계 이외에도 여타의 법규상의 이해관계나 고려사항들(Belange)과 복잡하게 연관되어 있다는 점에서 주 자연보호법상의 이해관계와 타 법령상의 이해관계를 사항적으로 분리하여 공익적 단체소송에서 다룰 수 있는 대상을 구분한다는 것은 사실상 무의미한 것으로 보인다.

Ⅲ. 유럽법 및 유럽 各國의 團體訴訟制度

유럽법상의 제도는 대부분 유럽연합 가맹국들의 상이한 국내법 체계와 어떻게 조화 있게 제도화되어 유럽 각국에 정착되는가 하는 숙제를 안고 있다. 유럽법상의 단체소송제도도 마찬가지이다. 특히 이는 유럽연합 가맹국들의 상이한 권리구제제도로 인하여 각국의 국내법예의 도입상 적지 않은 난관이 존재한다. 여기서는 유럽 환경관계법 규범에 반영되어 있는 단체소송제도의 내용과 그 구속력의 정도, 그리고 유럽연합

27) Huber, in: Stober, Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, S. 83

28) HessVGH, NuR 1992, S. 382(384 f.); OVG Hamburg, NuR 1991, S. 239(241)

가맹국들에 있어서 단체소송의 도입상 난관이 되는 공통적인 문제점들을 점검함으로써 향후 우리나라에서의 입법방향에 참고가 될 수 있으면 하는 바램이다.

1. 유럽 環境法上的 團體訴訟의 認定 배경

유럽연합은 가맹국들간의 유럽聯合規約(EG-Vertrag)에 근거하여 결성된 國家聯合體라는 점에서 근본적으로 유럽법규범을 구현하기 위한 중앙집권적인 집행체제를 갖고 있지 않다. 그러므로 유럽 환경법규범상의 단체소송에 관한 규정 역시 유럽연합 가맹국들로 하여금 자국의 법체계에 부합되는 소송제도를 정비하게 하여 유럽 환경법상의 실제적 규정의 효과적인 실현을 기하고자 하는데 목적이 있다.²⁹⁾

유럽법규범에는 유럽 각국의 개별 국민들에게 그들의 개별적 경제적 이익을 방어할 수 있는 주관적 법적 지위를 인정하고 있는 경제관계법규범이 존재하고 있으나,³⁰⁾ 환경관계법 영역에서는 유럽시민 개인에게 주관적 법적 이익을 직접적으로 규정하고 있는 유럽법 규범은 존재하지 아니한다. 특히 환경문제에 있어서는 개인의 법적 이해관계의存否 및 그 침해여부를 증명하기가 곤란하기 때문에 개인의 직접적인 권리구제수단이 설혹 유럽법규범에 의해 인정된다고 해도 그 실질적 구현은 어려울 것이라는 한계가 있다. 이러한 점은 유럽法上 제한적이거나 환경단체의 團體訴訟을 인정하는 법제가 도입된 중요한 배경이라 할 것이다. 또한 환경은 공공재적 성격이 강하여 공익적 목적의 환경관

29) Winkelmann(Hrsg.), Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, UBA, Forschungsbericht, 1999, S. 104

30) Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 488

계 규정의 준수 여부를 다룰 수 있는 단체소송의 필요성은 그 어느 영역보다 절실하다는 점도 그 배경이 되고 있다.

2. 유럽法上的 團體訴訟의 導入 현황

1) 節次法的 規定에 근거한 團體訴訟

- 유럽 聯合規約(EGV) 제 19조 제 1항 a

유럽연합규약(EGV) 제 19조 제 1항 a 는 “모든 유럽시민에게는 유럽각료회의(EU-Rat), 유럽집행위원회(EU-Kommission), 유럽의회(EU-Parlament)의 文書를 열람할 수 있는 권리가 부여된다”고 규정하고 있는데, 이 규정은 환경단체에게도 적용되는 것으로 해석되고 있다.

- 유럽 環境情報指針:Umweltinformationsrichtlinie)

유럽 指針(Richtlinie)90/313으로 제정된 環境情報指針 : Umweltinformationsrichtlinie)은 “유럽가맹국들은 모든 自然人 및 法人에게 그들의 이해관계 존부에 관한 소명 필요 없이 환경관계 정보에의 접근을 보장하지 않으면 안된다”고 규정하고 있다. 이 지침은 자연인이나 법인에게 환경관계 정보에 대한 접근을 거부할 수 있는 규정도 두고 있으나, 동 규칙 제 4조에 의거 유럽가맹국들은 환경관계 정보의 접근이 거부된 자에게 관계 행정청이나 법원에 이의를 제기할 수 있는 길을 열어두지 않으면 안된다. 이 指針에 따라 환경보호단체 역시 환경정보에의 접근이 인정되고, 그것을 방해받았을 때 濫訴권이 인정됨은 물론이다.

문제는 이러한 경우에 爭訟의 대상과 다룰 수 있는 事案의 범위는 어디까지인가에 관하여는 상기 지침상 자세한 규정이 없고, 이는 유럽연합 가맹국의 국내법이 정하는 바에 의한다. 국내법상 이와 관련된 쟁

송제도의 내용은 당해 국가내에서 보장된 여타의 행정작용에 대한 구제수단에 비하여 더 제한적이어서는 안 된다는 內在的 限界論이 유력하게 제기되어 있다.³¹⁾

전술한 유럽 환경정보지침에 따르면 環境情報에의 接近權 및 그에 근거한 爭訟權은 모든 자연인 및 법인에 대하여 허용되어 있기 때문에 단체의 종류를 구분하지 아니하고 모든 단체에 대하여 인정된다. 다만 단체가 동 조항에 근거한 爭訟權을 행사함에 있어서 오직 환경정보에의 접근 여부만을 다루는데 한정되는가 혹은 동 조항을 근거로 환경오염문제를 수반하는 行政決定의 違法性까지 다룰 수 있는가(즉 환경오염문제에 대한 독자적인 쟁송권까지 인정되는가)하는 의문이 제기되는데, 동 조항상의 환경정보에의 접근권은 단지 환경정보에 대한 접근을 거부한데 대한 다툼에 한정되는 것으로 보고 있다.

- 유럽 環境影響評價指針(UVP-Richtlinie)

유럽 환경영향평가지침(UVP-Richtlinie) 제 6조 제 2항에도 유럽가맹국들이 一般人(Die Öffentlichkeit)에 대하여 환경피해가 예견되는 시설물의 허가 신청서를 열람하고, 허가결정절차에 참가하여 의견을 제출할 기회를 제공하는 법제를 마련하도록 의무화하고 있다. 그러나 문제는 이러한 유럽지침들에서 규정하고 있는 일반인(Die Öffentlichkeit)이라는 개념을 국내법으로 어떻게 구체화시켜야 할 것인가 하는 점이다. 유럽법 학자들은 이 一般人이라는 개념에 대하여 아무런 제한 없이 모든 사람을 가리키는 것으로 보지는 않으나, 환경침해시설 결정 등에 대하여 최소한 利害關係를 가진 者(Betroffener)에 대해서는 그러한 절차적 권리가 인정되어야 할 것에 대하여는 異論이 없다. 단체소송제도와 관

31) Turiaux, NJW 1994, S. 2323

련하여 이와 같은 利害關係를 가진 者의 범주에는 상기 유럽 환경관계 지침들의 취지에 비추어 環境保護團體도 포함되는 것으로 보는 것이 다수의 입장이다. 그 이유는 이러한 단체가 그 자신만의 이익을 추구하는 것이 아니라 公共의 利益을 추구하는 한, 利害關係人의 범위에 든다고 할 것이기 때문이다. 그러나 유럽 환경관계 指針들 속에는 일반인의 개념을 사용하면서도 일반인 속에 公益目的을 추구하는 단체가 포함된다는 규정은 존재하지 아니한다.³²⁾ 여하튼 公益的 環境團體가 여러 가지 상이하고 포괄적인 이해관계를 대변할 수 있다는 점에서 이와 같은 단체들이 유럽법규범에서 규정하고 있는 一般人의 범위에 속한다고 보는 것은 타당하다고 할 것이다.

유럽 環境情報指針과 유럽 環境影響評價指針 등에서 규정하고 있는 일반인에 대한 情報接近權의 법적 의미에 관하여도 적지 아니한 의문이 있다. 다시 말하면 이것이 쟁송을 통하여 관철될 수 있는 個人의 主觀的 權利로서의 성격을 지니는가? 그리고 그것이 유럽연합 가맹국가의 국내법에 의해 쟁송법적으로 보장되어야 하는가? 하는 문제가 그것이다. 이러한 문제들에 대하여는 유럽법의 취지상 적극적으로 해석되어야 할 것이라는 견해가 유력하다. 즉 이들 규정은 일반 개인에게 公共의 利益을 포괄하는 환경법 규정의 준수 여부에 관한 이익이 존재한다는 점을 인정한 것이라는 점에서, 이들 조항은 최소한 개인의 환경정보에의 접근권 내지 의견제출권이라는 주관적인 절차적 권리를 근거 지운다고 보는 입장이다. 이러한 의미에서 자연보호단체를 포함한 일반인의 절차참가권은 최소한 개인보호적 성격을 갖는다는 것이다.³³⁾

32) Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 489

33) 同旨: Krämmer, in Krämer/Micklitz/Tonner(Hrsg.), Recht und diffuse Interessen in der Europ. Rechtsordnung, 1997, S. 741 f.

전술한 두 가지 쟁점을 종합하면, 환경단체는 일반인의 개념에 속하고, 유럽법의 상기 규정들에 따라 法院에 소구할 수 있는 節次的 參加權을 갖는다는 결론에 이르는데, 이것이 바로 유럽법에 환경관련 단체 소송제도가 도입되어 있다는 法理의 요체이다.

2) 實體法的 規定에 근거한 團體訴訟

유럽법상 환경보호단체가 전술한 節次法的 權利에 기하여 단체소송을 제기할 수 있는 가능성 이외에 실제적 환경법 조항(환경보호를 위한 법적 요건 등)에 위배된 行政決定에 대해서도 제소할 수 있는 權利까지 인정되는가 하는 점이 논란이 되고 있다. 다수의 유럽법 학자들은 이를 긍정적으로 보고 있다. 그 이유는 개별 유럽법규들에 대한 준수는 사실상 환경보호단체의 利害關係(이익)와 연관이 있다는 점과 이러한 이해관계는 반드시 특정 개인의 법적 지위와 연관될 필요까지는 없다는 점, 그리고 전술한 여러 환경관계 指針등의 절차적 규정들에 비추어 그 立法趣旨가 환경문제를 둘러싸고 제기되는 여러 社會勢力간의 利害關係를 조정하고 갈등을 해소하고자 하는데 있다는 점에서이다. 그리고 유럽법에 있어서는 어떤 환경단체의 회원이 그의 개인적 이익을 침해당했을 경우에도 당해 환경단체의 提訴權은 인정된다고 보고 있다.

이러한 견해는 첫째, 유럽법에 있어서는 오직 提訴者의 主觀的 公法的 權利의 침해에 대해서만 權利救濟의 길이 인정되는, 소위 主觀的 爭訟制度(예: 독일의 행정법원법 제 42조 제 2항의 규정과 같은)가 도입되어 있지 않은 점과 둘째, 법적 규정이 준수되는데 대한 이익은 모든 자연인과 법인에 대하여 인정될 수 있다는 점을 그 논거로 하고 있다. 이러한 점에서 유럽법규상의 많은 환경보호 관련 조항들은 개인의 이

해관계와 연관이 되고, 따라서 그에 근거하여 개별 환경관계법 조항의 준수여부에 관한 환경단체의 제소권은 자동적으로 인정된다는 입장이 유력하다.³⁴⁾ 다만 환경단체의 提訴權의 대상과 관련하여 남아 있는 문제로서 유럽법상의 환경관련 조항이 개인(자연인, 법인을 포괄하는)의 이해관계에 영향을 주는 것인지에 대한 심사는 필요하다고 할 것이다.

3) 유럽法上 團體訴訟 規定의 效力

환경문제에 대한 환경보호단체의 제소권의 근거가 되는 전술한 유럽법 규정들은 우선 유럽법원(EuGH)에 대한 提訴에 적용됨은 물론이다. 그러나 이는 실질적으로 개인 또는 단체의 이익보호에 별다른 실익이 없다. 그 이유는 거의 대부분의 경우 환경침해를 유발하는 행정결정은 유럽연합 가맹국의 행정청에 의해서 이루어지고,³⁵⁾ 그에 대한 불복수단은 어디까지나 개별국가의 국내법인 행정쟁송법에 의할 수밖에 없기 때문이다. 유럽법상의 단체소송제도가 유럽연합 가맹국의 國內 法院에도 적용되기 위해서는 각 국의 國內法에의 導入을 통해서만이 가능하다. 이는 유럽법 실현을 위해서는 유럽연합규약에 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 국내법에 의한 제 2차적인 立法이 요구된다는 원칙에 따른 것이다.

몇몇의 예외적인 것들을 제외하면 유럽법의 사실상의 적용은 유럽연합 가맹국가들의 태도에 달려있다.³⁶⁾ 사실 유럽법의 관점에서 보면 유럽연합 가맹국들은 한편으로는 유럽법의 내용에 부합되는 입법적인 조

34) Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ, 1999, S. 487

35) 유럽연합의 기관이 개별적 사항에 관한 권한을 행사하기 위해서는 유럽연합규약(EG-Vertrag)에 개별적으로 授權되어 있는 경우에 한한다(소위 개별적 사항에 대한 유럽연합의 제한적 관할권원칙: Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung).

36) 유럽법의 구속력에 관하여는 Rengeling, VVDstRL 53(1994), S. 202

치를 강구하든지(指針:Richtlinie 형태로 제정된 경우) 또는 행정적인 조치를 취하지 않으면 안될 의무를 지닌다. 그러나 유럽법의 내용이 각국에서 어느 정도 준수되는가를 통제하고 강제하는 효과적인 수단은 존재하지 아니한다. 유럽법 내용의 구현에 있어서는 각 국내의 사정에 따라 상당한 내용적 變用을 인정하지 않은 수 없는 사정이다. 이러한 점에서 유럽법의 각국내에서의 직접적 효력을 제고하고 유럽법이 개별 국가에 의해 준수되지 않음으로써 개인이 받은 손해가 있을 경우에 그에 대한 손해배상은 어떻게 해결해야할 것인가 하는 어려운 문제가 제기되고 있다.³⁷⁾

유럽법의 준수와 관련하여 개인이 유럽법상의 의무를 준수하지 아니하는 국가의 조치에 대하여 제소권을 인정할 요건은 무엇인가 하는 점과 관련하여 유럽法院(EuGH)은 '유럽법상 자연인이나 법인은 공히 유럽법의 적용이 그들에게 이익이 수반되는 한 自國에 대하여 그 준수를 요구할 수 있다' 는 견해를 보이고 있다.³⁸⁾ 이때 개인의 이익은 그 어떠한 형태로든지 실제적으로 향유되어질 수 있는 한, 그것이 존재하는 것으로 폭넓게 해석되고 있다. 그러므로 어떤 규정이 특정 개인의 이익을 보호하고 있지 않고 단지 공공의 이익을 추구하고 있다고 해도, 그로 인해서 개인이 사실상의 이익을 누릴 수 있다면 여기서 의미하는 개인의 이익은 충족된다고 할 것이다. 이때 개인의 이익은 공공의 이익의 한 부분으로서 관련될 수 있다는 논리이다. 이러한 점에서 유럽법원은 독일법에서 보는 바와 같은 개인의 이익과 공공의 이익간의 구분을 전제하지 아니하고 개인의 법적 이익은 일반인들의 이익이 존재하는 한 그에 수반된다는 입장인 것으로 이해된다. 그러므로 예를 들어 유럽

37) Epiney, Umweltrecht in der EU, 1997, S. 10 ff. ZUR 1996,229)

38) 유럽법상 개인의 권리 인정에 관하여는 Classen, VerwArch 88(1997), S. 645

환경법 지침들에서 표방되어 있는 인간의 건강보호의 목적은 일반적으로 개인의 법적 이익으로 인정되는 데 충분하다. 뿐만 아니라 인간에게 중요한 자연자원 역시 개인의 법적 이익으로 인정될 수 있다. 이러한 논리에서 근본적으로 환경오염에 대한 예방 조치 역시 개인의 법적 이익과 관련되는 것으로 해석된다.

이와 같은 유럽法院의 판결에 대해서는 일부 批判이 제기되기도 하지만 근본적으로 유럽법의 발전이라는 맥락에서 긍정적으로 평가되고 있다. 그리고 유럽법은 그 실행과 관철이 유럽연합 가맹국들에서 분권적으로 이루어지는 것을 원칙으로 하는 것이기는 하지만 유럽법원의 이와 같은 판결은 유럽법의 실현상의 흠결을 매워줄 수 있는 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

4) 기타 유럽聯合 次元의 政治的, 宣言的 規定들

유럽 각국들에 있어서 환경단체소송의 실질적인 도입은 어디까지나 개별 국가에서의 법제를 통하여서만이 가능하다. 이는 전술한 바와 같이 유럽법이 가지고 있는 執行力의 한계에 기인한다. 이러한 점에서 유럽차원의 단체소송 도입 문제는 또한 정치적, 선언적 프로그램들 속에 많이 내포되어 있다. 그 주요한 예를 보면 다음과 같다.

- 제 5차 環境政策 活動宣言(Das 5. Umweltpolitische Aktionsprogramm)³⁹⁾

이 宣言은 효과적인 환경보호를 위하여 사회의 제반 구성원들의 역할과 그 의미를 강조하고 개인과 단체의 환경보호를 위한 提訴權 認定 制度를 제시하고 있다. 즉 '환경보호조치의 효과적인 실행과 위법한 행

39) Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (ABIEG 1993 Nr.C 138. S. 1)

정결정을 방지하는 법적 이익을 보장하기 위하여 公的인 利益集團에게 사실상의 提訴權을 주어야 할 것이다'는 규정이 그것이다.⁴⁰⁾

또한 동 선언의 구현을 위하여 유럽각료회의와 유럽의회는 유럽 각국의 상이한 국내법들에서 환경보호단체들의 訴求 가능성을 제고시키는 방안에 대하여 심사하도록 규정하고 있다.⁴¹⁾

뿐만 아니라 유럽집행위원회(Die EG-Kommission)는 매년 유럽연합 전반에 걸친 유럽환경법의 구현상황에 대하여 보고하고 있는데, 그 내용에는 각국의 환경침해에 대한 권리구제 제도의 확충, 즉 단체소송의 도입 여부에 대한 내용이 포함되어 있다.⁴²⁾ 특히 유럽집행위원회는 환경법 규정의 실현에 있어 住民 및 非政府組織들의 역할을 강조하고 있다. 이는 바로 주민 및 환경단체들의 이익제기 및 제소권의 확대를 뜻한다.

3. 유럽 各國에 있어서 環境團體訴訟의 導入狀況

단체소송의 도입 문제는 어떤 국가의 행정쟁송제도가 개인의 主觀的權利救濟制度에 어느 정도 철저한가의 여부와 밀접한 관련이 있다. 단체소송 도입에 있어 제기되는 문제에 대한 구체적인 해법은 여기서 찾아진다. 이 글에서는 각국의 사정에 대한 구체적인 고찰보다는 문헌들에 의지하여 단체소송의 도입과 관련된 개괄적인 경향에 관하여만 소개하는데 만족하고자 한다.

각국 마다 차이는 있으나 환경단체소송의 제기요건으로 환경단체의

40) ABIEG 1993 Nr.C 138.S. 1(82)

41) ABIEG 1998 Nr. L 275. S. 1 ff.

42) 이 제도에 관해서는 Schröder, NuR 1998. S. 1 (5 ff.)

활동목적과 관련된 일반적인 이익만으로 족한 것으로 인정되는 추세이다. 이러한 점에서 단체소송의 인정과 관련하여 독일법에서 오랫동안 유지되어온 主觀的 公權理論과 그와 관련된 주관적 행정쟁송제도는 하나의 예외적인 제도가 되고 있다는 점이다.⁴³⁾

법률로써 환경단체들에게 단체소송을 인정하고 있는 국가로는 덴마크, 벨기에, 이탈리아, 포르투갈, 네덜란드, 그리고 매우 제한적인 것이나마 독일의 몇몇 주들이라는 연구 결과가 나와있다. 그리고 여타의 몇몇 주요 국가들에서는 이를 판례를 통하여 도입하고 있는데, 프랑스, 그리스, 영국, 아일랜드 등이 예이다. 스위스의 경우는 行政訴訟에 있어서의 原告適格은 원칙적으로 행정처분에 대하여 그리고 개인의 主觀的 權利 侵害時에 인정되는 것이기는 하지만, 스위스 연방수준에서는 이미 약 30년 전부터 환경보호단체에게 법률로써 상당히 폭넓은 異議提起權을 부여하고 있다.⁴⁴⁾

종합적으로 보면 각국의 법제도의 相異性에도 불구하고 전반적으로는 단체소송의 도입이 확대되고 있다는 점이다. 독일에서와 같이 몇몇의 국가들에서는 私的인 權利救濟의 주관적 법적 요건 충족과 관련하여 적지 아니한 해결과제가 남아 있기는 하지만, 대체적으로는 개인의 주관적 권리침해에 대한 구제수단으로서의 행정소송 제기요건이 크게 완화되고 있다는 것이다.

43) Blankenagel, VerwArch, 1993. S. 1 ; Lübke-Wolff, NuR 1993, S. 217(228)

44) Keller, Aktuelle Juristische Praxis(AJP) 1995. S. 1125

IV. 韓國 法制에 있어서 環境保護團體의 團體訴訟의 導入 문제

행정소송법 제 12조에 의거 항고소송을 제기할 수 있는 原告適格은 處分등의 취소를 구할 '법률상 이익이 침해된 자'에게 인정된다. 판례와 통설은 '법률상 이익'의 개념을 '법률에서 보호된 이익'으로 보고 있음은 주지하는 바다. 즉 이는 제 3자 보호규범의 존재를 요구하는 것이다. 객관소송으로서의 민중소송은 매우 예외적인 경우에 법률로써 인정된다. 따라서 우리나라의 행정소송제도는 매우 엄격한 주관적 쟁송제도를 근간으로 한다는 점을 부인할 수가 없다.

이러한 점에서 우리나라의 현행 법제에서 독일 등지에서 보는 단체소송은 존재하지 않는다는 점에 대해서는 별다른 이론이 없다. 단지 우리나라에서도 1990년대 초반부터 법무부에 민사특별법제정특별위원회가 설치되어 미국의 대표당사자소송제도(classaction)와 독일의 단체소송제도의 도입문제를 논의해왔고, 학계에서도 集團訴訟制度의 입법화와 그에 따른 행정소송제도의 개선에 관한 연구가 있어왔다.⁴⁵⁾

독일과 유럽법에서의 단체소송제도에 관한 고찰에서 본 바와 같이 우리나라에서도 공익적 환경보호단체에게 환경법규범을 위반한 행정결정에 대한 제소권을 인정함으로써 보다 나은 환경보전을 위한 사법적 통제제도를 확충할 필요가 있다고 생각된다.

45) 대표적으로는 김철용, 집단소송 입법화의 문제점 - 행정소송을 중심으로 -, 서원우교수 화갑논문집, 1991, 577면; 김대휘, 집단적 소송에 관한 법률의 제정방향, 사법행정, 1991, 12, 25면 이하

1. 公益的 團體訴訟의 경우

공익적 단체소송의 본격적인 도입을 위해서는 행정소송법상 原告適格 관련 規定의 정비, 訴提起 요건의 緩和 등의 立法作業이 요구된다. 는 견해가 지배적이기는 하지만, 이것도 현행 행정소송법 제 12조의 해석 여하에 따라 별다른 입법작업 없이도 인정 가능할 것이다. 이는 현행법 하에서도 그와 같은 법리구성은 가능하다는 말이다. 김도창교수는 행정소송법 제 12조와 관련하여 “행정소송법상의 법률상 이익개념을 해석함에 있어서 법률상 보호이익 뿐만 아니라 보호가치 있는 이익과 또한 객관소송을 도입할 수 있는 문호가 열린” 것이라는 지적을 한 바 있는데,⁴⁶⁾ 이러한 방향으로 ‘법률상 이익개념’을 확장하게 된다면 주민단체, 자연보호단체, 소비자보호단체의 원고적격을 인정할 수 있게 되고, 이는 바로 자동적으로 모든 형태의 단체소송의 길이 열리게 되는 결론에 이를 것이다. ‘법률상 이익’에 대한 이와 같은 매우 전향적인 해석은 판례와 통설에서 채택되고 있지 않음은 전술하였다. 행정소송법 제 12조의 ‘법률상 이익’ 개념을 권리 내지 法上 保護利益(Rechtsschützende Interesse)으로 한정한다면, 논리적으로 공익적 단체소송을 도입하기 위해서는 공익적 환경단체들에 대한 별도의 제소권 조항을 인정하는 법률규정이 요구됨은 물론이다.

2. 自己中心的 團體訴訟의 경우

자기중심적 환경소송제도는 우리나라의 현행 법제에서도 제기 가능한 것은 아닌가 하는 생각이 든다. 이는 최근에 나온 대법원의 판결에

46) 김도창, 일반행정법(상), 774면

근거해서거나 현행법상의 절차규정의 해석을 통해서 인정될 수 있지 않겠는가 하는 이유에서이다.

1) 최근 大法院 判決에 의지하여

대법원은 電源開發에관한특례법과 환경영향평가법 등에 의해 이루어진 전원개발사업실시계획승인처분에 대한 취소소송에 관한 판결에서 “환경영향평가법 등의 규정취지는 발전소건설사업이 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데 그치는 것이 아니라 당해 사업으로 인하여 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민들이 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 보호하려는 데에 있으므로, 주민들이 위 승인처분과 관련하여 갖고 있는 환경상의 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로서 국민일반이 공통적으로 갖게 되는 추상적, 평균적, 일반적 이익에 그치지 아니하고, 환경평가 대상지역 안의 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적, 구체적 이익이라고 보아야 하고, 따라서 환경평가 대상지역 안의 주민에게는 위 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다.” 그리고 “환경영향평가 대상지역 밖의 주민, 일반국민, 산악이, 사진가, 학자, 환경보호단체 등의 환경상 이익이나 재산상의 이익에 대해서는 ... 근거 법률에 그들의 개별적, 직접적, 구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로, 이들에게는 이와 같은 이익침해를 이유로 전원개발사업실시계획승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다”고 판시하였다.⁴⁷⁾

이 判決은 원칙적으로 取消訴訟를 제기함에 있어서는 별률상에 규정

47) 대법원 1998. 9. 22 선고, 97누19571 판결(판례공보 1998.11.1, 69, 2589: 발전소 건설사업승인취소처분)

된 구체적, 개별적 이익이 침해되어야 原告適格을 인정한다는 원칙에 입각하고 있으나, 환경영향평가 대상지역 안에서는 環境影響評價制度의 취지상 모든 住民에게 원고적격을 인정함으로써, 동 지역내의 주민의 지위를 가지고 있는 자들이 결성한 환경단체의 경우도 原告適格이 인정될 수 있는 근거로 될 수가 있다. 단지 環境影響評價法이 오직 환경영향평가 대상지역 안의 自然人에게만 환경침해로부터 보호될 구체적 인 법률상 이익을 인정하고 있는가 혹은 法人인 단체에게도 이를 인정하고 있는가 하는 점은 의문으로 남지만, 오늘날 단체와 같은 法人도 별다른 사정이 없는 한 基本權의 主體로 인정되는 점을 감안하면 단체에게도 환경영향평가법상의 환경보호이익을 인정하는 것이 타당할 것으로 여겨진다.

한편 대법원은 '환경영향평가 대상지역 밖'에 있는 주민, 일반국민, 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체 등에 대해서는 사업실시계획승인의 취소를 구할 원고적격을 부인하고 있는바, 이를 반대 해석하면 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체 등이 환경영향평가 대상지역내에 있다고 한다면 원고적격이 인정될 수 있는 것으로 해석될 수 있다. 동 판결의 전반부 인용문구에 근거하여 동 판결의 문구를 이와 같이 이해한다면 어떤 환경보호단체가 환경영향평가 대상지역내에 주소를 두고 있는(또는 지부를 두고 있는 경우도 가능할 것임) 시설물사업실시계획승인처분에 대해 취소를 구할 원고적격이 있다는 결론에 이르게 된다. 이렇게 본다면 이는 바로 우리나라 현행법제하에서도 자기중심적 단체소송(실질적으로는 공익적 소송이지만)이 사실상 인정될 수 있다는 논리가 성립된다고 할 것이다. 다만 이 문제는 법리와 법제상의 연구가 더 필요할 것이다.

2) 개별법 규정상의 節次法 條項(주민의 文書閱覽, 異議提起 규정)에 근거하여

우리나라 현행 법제에서 自己中心的 團體訴訟이 인정될 수 있는 또 다른 논거로서는 현행 도시계획법이나 개별법들에서 개별 시설물 건설과 관련된 행정결정(도시계획시설결정 내지 사업실시계획인가 등)절차에서 일반인의 문서열람 내지 의견제출 등이 규정되어 있다는데서 찾을 수 있다. 그 이유는 독일연방법원이 독일연방자연보호법 제 29조 제 1항 제 4호 등에서 규정하고 있는 이와 유사한 절차적 조항(문서열람 및 이의제기권)들에 대하여 단순한 형식적 절차규정으로 보지 아니하고 이를 개인의 주관적 권리에 관한 규정으로 인정하여 一般人の 개념에 포함되는 환경단체들의 提訴權을 인정하고 있는 法理를 우리나라에서도 인정할 수 있기 때문이다. 이점도 더욱 깊은 논의가 요구된다.

향후 공익적 환경단체의 긍정적이고 적극적인 역할을 기대하여 환경단체소송제도의 도입을 위해 보다 명확한 입법적 조치가 필요하다고 할 것이다. 환경법상의 규정을 위반한 행정결정은 결국 개인에게 불이익이 되는 환경상황을 초래한다는 점에서 환경보호단체에게 이를 다룰 법적 이익을 인정하는 방향으로 法理를 적극적으로 구축할 필요도 있다고 하겠다.

다만 濫訴防止를 위한 제도적 장치를 따로 마련할 필요는 있을 것이다.

【ZUSAMMENFASSUNG】

Eine Untersuchung über die Klagemöglichkeit der
Naturschutzverbänden in der Bundesrepublik
Deutschland und in Europ-Union.

Kim, Hae Ryoung

Es handelt sich hierbei, um den Rechtszustand der Klagemöglichkeit der Naturschutzverbänden gegen die Verwaltungsentscheidung umweltrelevanter Vorhaben in der Bundesrepublik Deutschland und in Europ-Union. Besonderes Untersucht wurden die Möglichkeiten der egoistischen Verbandsklage nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG und der altruistischen Verbandsklage nach verschiedenen Landesnaturschutzgesetzen in Deutschland. Nicht zuletzt ist zu erwähnen, daß die gegenwärtige Rechtslage der Europa-Union im Bereich des Umweltschutzes, z.B. die EU-Umweltinformationsrichtlinie und EU-UVP-Richtlinie auseniandergesetzt, die den EU-Mitgliedstaaten zur Einführung der Verbandsklage des Umweltschutzverbandes in nationen Rechtssystemen verpflichtet.

Bei dieser Untersuchung wurde erwünscht, daß ein rationale Rechtssystem für die Verbandsklage in Korea gefunden wird. Angesicht dieses Untersuchungszweckes, wurden die Klagemöglichkeit des Umweltschutzverbandes nach gegenwärtigen Rechten Koreas und einige Probleme, die für die Einführung dieser Klage zu bewältigen sind, behandelt.