獨逸 環境法上 團體訴訟의 새로운 展開

김 현 준*

차 례

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 환경법상 단체소송의 의의
Ⅲ. 자연보호법상 단체참여권 및 단체소송
Ⅳ. 오르후스협약과 환경구제법상 단체소송
Ⅴ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

독일 환경법상 단체소송은 상대적으로 짧은 환경법역사를 감안한다면 꽤 오래전부터 논의되어 온 주제이다. 환경법상 집행결함(Vollzugsdefizit) 등을 해소하기 위한 특단의 조치(probates Mittel)로 단체소송 도입이 주장된 것은 이미 1970년대 초반이었다.[1] 연방법률이 아닌 州法律이긴 하지만, 실정법으로 구체화된 시점도 1970년대 후반으로 거슬러 올라간다.[2] 우리나라 학자들도 비교적 일찍부

* 영남대학교 법과대학 교수

1) 종래의 행정소송제도가 환경문제를 제대로 대처할 수 없다는 취지의 학제적·비교법적인 연구인 Rehbinder/Burgbacher/Knieper, Die Bürgerklage im Umweltrecht (1972)에서 단체소송 도입이 본격적으로 주장되었다고 한다(Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369).

2) 1979.9.17 브레멘의 자연보호 및 경관보전에 관한 법률(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege), GBl. S. 345.

터 이러한 독일 단체소송에 대해 관심을 가져왔고,[3] 이제는 행정법교과서에서 소개되고 있을 정도로[4] 독일 단체소송은 '알려진' 제도가 되었다.

그러나 우리가 알고 있는 독일 환경법상 단체소송은 최근까지도 '완전하지 못한' 형태의 단체소송이었다. 먼저, 독일 연방전역에 걸쳐 적용되는 단체소송이 아니라, 주법률 차원에서 인정되었던 부족한 부분이 있었고,[5] 또한, '모든' 환경법상 단체소송이 아니라, '자연'환경법상 단체소송이라는 모자람도 있었다. 즉 '환경단체'라기보다는 '자연보호단체'가 제기하는 州법률에 의한 소송이라는 표현이 더 정확한 것이었다. 따라서 독일 환경법상 단체소송은 1970년대 초반부터 최근까지 완전한 형태의 단체소송의 도입을 두고 꾸준히 논쟁을 거듭해 온 주제였다고 할 수 있다.

그런데, 이러한 부족한 부분이 외형상으로는 메워질 듯한 움직임들이 나타나고 있다. 그 첫 번째 계기는 2002년 연방자연보호법 개정이다. 동법 개정으로, 종래 주 법률에서만 (이타적) 단체소송이 인정되었던 것이, 연방 법률을 통하여 자연보호단체의 (이타적) 단체소송이 인정되게 되었다. 두 번째 계기는 2006.12.15부터 시행에 들어간 일종의 환경행정소송에 관한 특별법이라 할 수 있는 환경구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)이 만들어진 것이다.[6] 이로써 종래 '자연'

3) 김철용, 行政訴訟에 있어서의 團體訴訟, 고시연구 1991/2, 98쪽 이하; 김성수, 行政法上의 團體訴訟-獨逸의 環境法分野를 중심으로-, 고시연구 1991/10, 108쪽 이하; 김해룡, 독일과 유럽 환경법상의 단체소송제도에 관한 고찰 - 우리나라에서의 도입가능성과 관련하여, 환경법연구, 제23권2호, 2001, 261쪽 이하; 김해룡, 環境行政訴訟에 있어서의 原告適格의 擴大와 集團訴訟制度 도입문제, 공법연구 제33집 제5호, 2005, 211쪽 이하; 김해룡·김재호, 단체소송제도의 도입에 관한 고찰 - 유럽법상의 단체소송제도와의 비교법적 관점에서, 환경법연구, 제27권4호, 2005, 123쪽 이하; 조태제, 환경법상의 단체소송, 토지공법연구 제15집, 2002, 417쪽 이하.

4) 김남진·김연태, 행정법(Ⅰ), 법문사, 2006, 641쪽; 박균성, 행정법론(上), 박영사, 2007, 946쪽; 석종현, 일반행정법(上), 삼영사, 2005, 843쪽; 유지태, 행정법신론, 신영사, 2006, 542쪽; 정하중, 행정법총론, 법문사, 2005, 684쪽; 한견우, 현대행정법강의, 신영사, 2006, 855쪽; 홍정선, 행정법원론(上), 박영사, 2007, 825쪽.

5) 정확히 말하자면, '이타적 단체소송'의 경우이다.

6) 이에 관해 최근 독일학자들의 관심이 모아지고 있는데, 이 글에서 참조된 주된 관련문헌만 들자면, Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR, 2007, 8 ff.; Ziekow,

환경법영역에 국한 되었던 단체소송은 이제 '일반' 환경법상 단체소송으로서의 모습을 가지게 되었다.

이러한 새로운 변화로 독일 환경법상 단체소송은 바야흐로 완성되었다고 할 수 있을까?

어쨌든 이러한 변화의 배경에 관심이 간다.

먼저, 2002년의 연방자연보호법 개정은 당시 새로이 집권한 독일 사민당(SPD)의 연합정권 파트너였던 녹색당(Bündnis 90/DIE GRÜNEN)의 환경보호 제도 개선요구 등 독일내의 정치적 상황이 크게 작용했다.[7] 실질적인 제도개선이 이루어지는 데에는 체계적인 이론정립보다는 정치적 계기가 결정적으로 작용할 때가 많음을 보여주는 부분이지만, 여기서 규범학적으로 평가할 부분은 아니다.

둘째, 2006년 환경구제법 제정은 후술하는 오르후스협약 및 그 유럽법적 전환인 '환경문제에 있어서 공중참여에 관한 유럽지침'(2003/35/EG)이 크게 영향을 미쳤다. 이 오르후스협약 및 同 유럽지침에서 읽어야 하는 취지는 인류 공통의 가치인 환경보호 및 환경인권 고양의 차원에서 환경소송제도 개선이 필요하다는 것이다. 여기에 우리는 주목해야 한다. 즉, '환경보호를 위한 司法 액세스'(green access to justice)[8]가 그 변화의 견인차로서 자리잡고 있는 것이다.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 259 ff.; Ewer, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267 ff.; Kment, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, 274 ff.; Koch, NVwZ 2007, 369 ff.; Schmidt/Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, ZUR 2007, 57 ff.

7) 사민당/녹색당 聯政契約(Koalitionsvertrag), (1998.10.20) IV, S. 13. 당시 새로이 집권하게 된 사민당(SPD)/녹색당(Bündnis 90/DIE GRÜNEN)간의 聯政契約(Koalitionsvertrag)에서 이미 환경정책도구로서 단체소송 도입을 내용으로 하는 연방자연보호법 개정을 계획하고 있었고, 이는 곧 2002년 연방자연보호법 개정으로 이어졌다. 물론 이러한 배경에는 후술하는 오르후스협약이 2002년 연방자연보호법 개정에 영향을 미쳤던 면도 있다. 이에 관해서는 Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland - Praxis und Perspektiven, 2004, S. 105 ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 5 Rn. 27 Fn. 59

8) Schmidt-Preuß, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005,

이러한 문제의식을 바탕으로, 이하에서는 독일 자연보호법상 단체참여권 및 단체소송을 2002년 연방자연보호법 개정을 전후로 하여 살펴보고(II), 단체소송의 이해를 위해 반드시 살펴보아야 하는 오르후스협약의 내용, 그 이후의 유럽지침, 그리고 2006년 환경구제법상 단체소송에 관하여 살펴본 뒤(III), 논의를 맺고자(IV) 한다.

II. 환경법상 단체소송의 의의

1. 환경법상 단체소송의 개념 및 종류

환경법상 단체소송이란 환경단체가 당해 단체가 목적으로 하는 일반적 이익 또는 집단적 이익의 보호를 위하여 제기하는 소송을 말한다.

독일에서 환경단체가 원고가 되어 제기하는 단체소송으로는 일반적으로 이기적 단체소송과 이타적 단체소송이 있다.

利己的 團體訴訟(egoistisches Verbandsklage)이란, 단체가 규범적으로 보호되는 단체 구성원의 개인이익을 고유한 이름과 권리로서 재판을 통해 추구하려는 단체의 권한으로 제기하는 소송이다.[9] 이를 私益的 團體訴訟이라고도 한다.[10] 독일 연방차원에서나 州 차원에서 이러한 이기적 단체소송에 대한 환경법상 규정은 없으며, 판례에서도 단체가 당사자적격을 획득하기 위해 그 구성원의 권리를 주장하려는 경우에는 이를 허용하지 않고 있다. 이러한 이유로 이기적 단체소송

489 (494).

9) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000, § 11 Rn. 86; Kloepfer, Umweltrecht, §8 Rn. 34. 양 문헌 모두 Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess, 1972에 바탕을 두고 있다.

10) 후술하는 참여소송을 이기적 단체소송에 분류하는 경우도 있지만(김해룡/김재호, 단체소송제도의 도입에 관한 고찰, 환경법연구 제27권4호, 2005, 138쪽 이하, 142쪽 이하), 오히려 참여소송은 독일 학자에 따라서는 이타적 단체소송으로 보는 경우도 있다는 점을 생각하면(후술하는 이 글 III.2.(3) 참조), 참여소송을 이기적 단체소송으로 분류하는 것은 의문스럽다.

에 대해서는 환경정책상 거의 논할 실익이 없다고 한다.[11]

利他的 團體訴訟(altruistische Verbandsklage)이란 오직 공익만을 보호하려는 법규정의 침해를 다툴 수 있는 소송상 자격을 일정한 요건 하에 단체에게 부여하는 소송이다.[12] 독일의 행정소송은 주지하는 바와 같이 원고적격 요건으로 자기 권리침해를 행정법원법(VwGO)에서 규정하고 있으며,[13] 동 규정을 충족시키기 위해서는 이른바 보호규범이론에 따라 사익보호성을 엄격하게 요구하고 있다. 그런데 특별한 법률규정이 있는 경우에는 자기의 권리침해의 유무와 관계없이 단체의 원고적격을 인정한다는 점에서 개인의 권리보호를 기본으로 하는 행정소송제도의 예외를 인정하고 있는데, 이러한 소송형태를 이타적 단체소송이라고 한다. 사익을 보호하고 있는 법률규정에 근거하여 원고적격이 인정되는 통상적인 행정소송과는 달리, 공익을 보호하고 있는 법률규정에 근거하여 단체가 소송을 제기한다는 점에서 이를 公益的 團體訴訟이라고도 한다. 이 이타적 단체소송이 협의의 단체소송이라고 할 수 있다. 독일의 환경구제법 또는 연방자연보호법 제61조와 같은 규정은 통상적인 행정소송법에 대한 특별한 규정으로서 바로 이 이타적 단체소송의 근거가 되고 있다.

또한 단체소송 범주에 참여소송을 포함시킬 수 있다. 참여소송(Beteiligungsklage)이란 법률에 의해 특별히 인정된 단체의 참여(Verbandsbeteiligung)에 관한 권리가 침해된 경우에 단체가 제기하는 소송으로 절차법적 단체소송이라고도 부른다. 독일 연방자연보호법에서는 승인된 단체의 의견표명권 및 전문가감정 열람권과 같은 절차참여권을 규정하고 있다. 이러한 절차참여권이 침해당하는 경우에 제기할 수 있는 참여소송에는 2가지가 있다. 하나는 절차참여를 구하는 일반적 이행소송으로서의 참여강제소송(Partizipationserzwingungsklage)이며, 다른 하나는 당해 행정결정에 대한 단체의 절차참여권이 배제되었다는 절차하자를 이

11) Kloepfer, Umweltrecht, §8 Rn. 34.
12) Hoppe/Beckmann/Kauch, a.a.O.
13) 독일 행정법원법 제42조2항 : 법률상 달리 규정이 없는 한, 원고는 행정행위 또는 행정행위의 거부나 부작위로 인하여 자기의 권리가 침해되었음을 주장하는 경우에 한하여 소를 기할 수 있다.

유로 당해 행정결정의 취소를 구하는 취소소송이다. 앞의 이타적 단체소송과 이기적 단체소송이 실체법적 단체소송인 데 비하여, 이 두개의 유형의 참여소송은 절차법적 단체소송이라 할 수 있다.[14]

그밖에, 이타적 단체소송의 제기가 곤란한 경우에 우회적으로 그 목적을 달성하는 수단인 이른바 '沮止를 위한 土地訴訟'(Sperrgrundstücksklage)이 있다. 이는 단체가 소유자 또는 인근주민의 지위에서 제기하는 소송이다. 즉, 단체가 토지소유권 등 자기의 실체적 권리를 지킬 목적으로 제기하는 소송이다. 단체가 토지소유권 등의 권리가 있는 경우 그 침해가 있을 때 소송을 제기할 수 있음은 당연한 것이어서 이는 원칙적으로 특별한 규정이 없이도 인정된다고 보았다. 연방행정법원도 권리남용이 아니라고 보고 이를 원칙적으로 허용하는 입장이었다.[15] 가령 대규모 개발사업허가처분을 다투기 위해 환경단체가 당해 개발사업예정지 인근의 토지를 구입하여 이해관계 있는 제3자인 소유자 또는 인근주민으로서 소송을 제기하는 것이 실무상 허용되어 왔다. 그러나 그 이후 연방행정법원은 이러한 토지구입이 단지 형식적 당사자적격(Prozessführungsbefugnis)을 위해서만이 아니라, 토지의 보유를 위한 경우에만 이를 허용한다는 입장을 분명히 하게 되었다.[16] 즉, 단지 제소를 위해 토지소유권 등을 주장하는 경우는 '실체적 내용이 없는 외형'(formale Hülle ohne substanziellen Inhalt)으로 보게 된다.[17] 이러한 소송유형을 우회적 단체소송[18] 또는 단체피해자소송[19]이라고 부르며 단체소송의 유형으로 보기도 하지만, 이는 이타적 단체소송의 요건을 갖추지 못한 환경단체가 원고가 되기 위해 우회적으로 사용하는 방법이다. 따라서 이는 전통적인 재산권보호의 법리에 바탕을 둔 제3자소송으로 다룰 문제이며,[20] 단체소송

14) Harings, Die Stellung der anerkannten Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, 538 ff.
15) BVerwGE 72, 15 = NVwZ 1985, 736.
16) BVerwGE 112, 135 (137 f.) = NVwZ 2001, 427; Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 252. 이에 대한 반대논리로는 김해룡 공법연구 33-5, 218쪽 참조.
17) BVerwGE 112, 135 = NVwZ 2001, 427.
18) 김해룡, 같은 쪽.
19) 조태제, 환경법상의 단체소송, 토지공법연구 제15집, 2002, 420쪽.

이라고 하기에는 곤란하다고 생각된다.

2. 환경법상 단체소송의 인정여부 - 찬반양론

환경법상 단체소송이 필요한 것인가에 대해서는 전통적으로 찬반양론이 대립되어 왔다.[21]

(1) 반대론

단체소송에 대한 반대론은 전통적으로 행정법원측[22]이나 경제계에서 주장하는 경우가 많았다. 대표적인 논거는 다음과 같다.[23]

첫째, 行政이 담당하는 공공복리에 관한 활동을 단체소송을 통하여 단체가 한다는 것은 원래 공공복리업무를 담당하는 行政과 단체가 경쟁을 하게 된다는 셈이다. 이처럼 의회로부터 부여받은 행정의 공공복리를 위한 작용이 민간화(Privatisierung)되는 것은 법치국가원리에 반하는 것이다.

둘째, 일반이익의 수호자로서의 권한은 입법부가 행정부에게 부여한 것으로 이러한 권한을 단체가 수행할 수는 없다. 만일 단체소송을 인정하게 된다면 전통적으로 개인의 권리구제(Schutz individueller Rechte)를 지향하고 있는 독일 행정재판제도의 본질에 반하는 것이다. 또한 단체소송이 객관적 소송의 성격을 띠게 되면, 사법부가 행정부에 대한 감독기관으로서의 지위를 가지게 되어 권력분립에 반하는 문제조차 제기될 우려가 있다.

셋째, 이기적인 단체소송론자에 의해 단체소송이 오·남용될 가능성이 있다. 이로써 단체설립의 남발, 소송의 남발, 중요한 사회간접시설건설의 지체 등의 부

---

20) Seelig, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, 1033 (1034).

21) 이하의 내용은 Koch, NVwZ 2007, 369 (370 ff.)에서의 내용을 중심으로 정리한 것이다.

22) Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975. 그에 대한 반론으로는 Rehbinder, Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976, 157.

23) 以下의 주된 내용은 Koch, NVwZ 2007, 369 (371 f.)에서 정리된 내용이다. Koch는 이러한 반대론의 소개와 함께, 그에 대한 재반론을 함께 제시하고 있다.

작용이 발생할 수 있다.

넷째, 단체가 개인에 비해 특권을 가진다는 것을 인정할 수 없다.

(2) 찬성론

첫째, 환경법상 고질적 문제의 하나인 집행결함을 제거하기 위해서는 단체소송이 필요하다고 한다. 집행결함의 원인으로서 불충분한 행정조직의 문제, 법적 규율의 문제 등도 있지만, 불충분한 법적 구제의 수단은 마찬가지로 집행결함의 원인이라고 지적되고 있는데, 단체소송은 이에 대한 하나의 해결방안이 될 수 있다.

둘째, 반대론의 논거이기도 한 법치국가 및 권력분립을 들어 단체소송을 찬성하는 논리가 있다. 환경을 이용하는 자에게는 환경보호목적상 이를 반대하는 행정청의 각종 제약에 맞설 수 있는 폭넓은 법적 구제수단이 보장되어 있는 데 반하여, 공공복리를 지향하는 환경법침해에 대한 법적 구제는 매우 제한되어 있는 불균형은 수긍할 수가 없다는 논리가 그것이다. 환경법과 같은 중요한 법영역에 있어서 소송을 통한 구제방법이 보장되지 않는다는 것은 법치국가원리에 반하는 문제가 제기될 수 있다고 한다. 모든 권력의 균형이란 권력행사를 반드시 필요한 만큼 제한하는 것이어야 한다. 그렇다면 행정결정을 통하여 개인의 법적 지위만이 아니라, 전적으로 일반이익이 침해되는 경우에도 법적 구제의 길이 열리도록 하는 것이 오히려 권력분립의 취지에 부합하는 것이다.

셋째, 단체소송의 도입으로 행정결정을 보다 잘 수용(Akzeptanz)하게 할 수 있고, 이미 앞 단계에서 공정한 행정절차가 이루어질 수 있도록 한다. 또한 단체소송의 가능성이 있다는 점은 보다 공정한 행정을 행하게 함으로써 예방적 기능을 할 수 있다.[24]

(3) 검토

오늘날 독일에서는 단체소송에 관한 찬성론에 대폭 무게가 실려 있다고 보아야

24) Koch, NVwZ 2007, 369 (371).

할 것이다.[25] 그것은 이미 단체소송에 관한 새로운 실정법규정을 통하여 확인되고 있다고 볼 수 있다.

반대론에 대해서는, 단체소송을 통하여 단체는 단지 사법심사에 대한 제기역할만 하는 것이며, 공공복리업무를 두고 행정과 경쟁하는 것으로 볼 수는 없고, 단체소송이란 현행 환경법을 보다 잘 시행하자는 데 있는 것이어서 이는 민주적 법치국가원리를 오히려 강화하고 있다는 점을 지적할 수 있다.[26] 또한 단체소송에 관한 법률은 단체소송을 제기할 수 있는 단체를 엄격한 요건 하에서 승인하도록 규정하고 있으므로 단체소송의 오·남용 등에 대한 통제장치로서 기능할 수 있다. 독일을 포함한 여러 국가에서 시행되었던 단체소송의 경험에서 이러한 부정적 결과를 확인할 수 없었다는 점도 참고할 필요가 있다.[27]

그밖에도 후술하는 오르후스협약에서도 잘 나타나고 있는 바와 같이 오늘날 환경침해에 있어서 司法으로의 접근 확보는 국제적으로 환경인권 차원에서 보장되는 것임을 인식할 필요가 있다. 또한 오늘날 민주적 법치국가에서 거역할 수 없는 과제인 시민참여 역시 환경법영역에서 빼놓을 수 없는 가치이며, 이는 결국 司法 액세스의 보장을 통하여 실현될 수 있다. 이와 함께 현대국가에서 변화되고 있는 公·私關係까지 생각한다면 단체소송을 반대할 여지는 더욱 더 줄어들고 있다고 생각된다.

Ⅲ. 자연보호법상 단체참여권 및 단체소송

1. 州 자연보호법상 단체소송

2002년 연방자연보호법의 개정으로 동법 제61조에서 단체소송이 입법화되기 以前에는 독일의 州 자연보호법에서 단체소송을 규정하고 있었다.

---

25) 한때 부정적이고 비판적인 경향도 없지 않았다. 허영, 헌법이론과 헌법, 2004, 574쪽 참조.
26) Koch, NVwZ 2007, 369 (371).
27) Koch, NVwZ 2007, 369 (372).

2002년 당시 독일 16개주 가운데 바이에른과 바덴-뷔르템베르크를 제외한 모든 주(14개주)의 자연환경법에서 단체소송에 관한 주법률을 두고 있었다. 그런데 단체소송에 관한 국내문헌에서는 학자들에 따라 州별 단체소송 도입현황에 대해 서로 다른 내용을 소개하고 있어 이 점을 정리할 필요가 있을 것 같다. 그 도입연도를 州별로 살펴보면 다음과 같다.

- 1979년 : 브레멘[28]
- 1980년 : 헤센[29] (*연방법률의 발효로 폐지)
- 1981년 : 함부르크[30]
- 1983년 : 베를린[31]
- 1987년 : 자알란트[32]
- 1992년 : 작센-안할트[33] (*연방법률의 발효로 폐지)
- 1993년 : 튀링엔[34], 쉴레스비히-홀스타인[35], 니더작센[36]
- 1994년 : 라인란트-팔쯔[37]
- 2000년 : 노르트라인-베스트팔렌[38]
- 2002년 : 메켈렌부르크-포르폼메른[39]

이와 같이 후술하는 2002년 연방자연보호법에서 이른바 이타적 단체소송을 명문으로 규정하기 전에 이미 주법에 의한 단체소송이 존재하였다. 연방법률 발효와 함께

28) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege v. 17.9.1979, GBl. S. 345.
29) § 36 HessNatSchG.
30) § 41 HbgNatSchG.
31) § 39b BerlNatSchG
32) § 33 SaarlNG.
33) § 52 SachsAnhNatSchG.
34) § 46 ThürNatSchG.
35) § 51c SchlHNatSchG.
36) § 60c NdsNatSchG.
37) § 37b RhPfLPflegeG.
38) § 12b NWLG.
39) § 65 MVNatSchG.

폐지된 주법의 단체소송 규정도 있지만, 폐지되지 않은 한 새로운 연방자연보호법이 발효된 후에도 동법 제61조7항에 의해 이러한 주법의 규정은 그대로 존속된다.[40]

2. 연방자연보호법상 단체참여권 및 단체소송 - 2002년 법개정

(1) 단체의 승인

단체에게 절차참여권 및 제소권을 인정하는 경우에도 모든 단체에게 그 권리가 부여될 수는 없다. 따라서 이러한 권리를 향유할 수 있는 일정한 요건을 갖춘 단체(사단)[41]를 특정할 필요가 있다. 이것이 바로 단체의 승인(Anerkennung)의 문제이다. 연방자연보호법에서는 연방환경부가 승인하는 경우와 州가 승인하는 경우를 나누어 규정하고 있다.

연방환경부에 의한 승인은 신청에 의해 주어진다(제59조1항1문). 다음과 같은 사단의 경우에는 승인되어야 한다(동항2문).

첫째, 정관을 통하여 판단할 때, 주로 자연보호 및 경관보호를 이념적 목표로 추구하며, 그것이 일시적인 경우가 아니어야 함(제1호)

둘째, 州 차원의 활동영역을 넘어 활동범위를 가지는 경우(제2호)

셋째, 승인의 시기에 최소한 3년 이상 존속하고, 이 시점에서 제1호의 의미에서 활동을 하고 있는 경우(제3호)

넷째, 정당한 임무수행을 보장하고 있을 것; 이를 판단함에 있어서는 그 동안의 활동의 종류와 범위, 회원층, 사단의 임무수행능력이 고려되어야 함(제4호)

다섯째, 공동이용 목적의 추구로 법인세법 제5조 1항 9문에 의한 법인세가 면제되는 경우(제5호)

---

40) 주 법률에 의한 이타적 단체소송에 대해서는 조태제, 토지공법연구 15, 433쪽; 김해룡/김재호, 환경법연구 27-4, 140쪽 참조.

41) 2002년 개정법에서는 종래 '團體'(Verband)를 '社團'(Verein)으로 나타내고 있다. 따라서 동 법률 규정에 충실할 경우 단체소송(Verbandsklage)이 아니라 사단소송(Vereinsklage)이라고 할 수 있으며, 실제로 사단소송이라는 표현도 사용되고 있다. 그러나, 개정 이후의 대부분 독일 관련문헌에서는 여전히 '단체', '단체소송'이라는 많이 쓰고 있어 이 글에서도 단체소송이라는 표현을 그대로 쓰기로 한다.

여섯째, 단체(사단)의 목적을 후원하는 누구라도 회원총회에서 완전한 투표권을 가지는 회원으로서의 가입이 가능할 것(제6호)

이상과 같은 요건이 충족되는 경우에는 제59조1항2문의 규정에 따라 승인이 발해져야 한다(..... ist zu erteilen, wenn .....). 이와 같은 法文의 규정을 볼 때, 요건을 충족하는 단체에게 발하는 승인처분은 기속행위로 보아야 할 것이다. 바꾸어 말하면, 승인에 있어서 행정재량은 인정되지 아니한다. 이와 같이 기속행위로 입법한 것은 독일 기본법상 단체를 결성할 자유가 기본권으로 보장되어 있는[42] 점에서 적절하다고 평가되고 있다. 또한, 만일 승인을 재량행위로 할 경우, 평소 승인관청과 사이가 좋지 않은 단체가 불이익을 입을 우려도 있어 적절하지 않을 것이다. 따라서 단체승인을 기속규정으로 입법한 것은 타당하다고 보아야 할 것이다.[43]

승인에 있어서는 정관에 적합한 임무영역이 표시되어야 하며(제59조1항3문), 승인은 연방환경부에 의하여 공표된다(제59조2항).

연방환경부에 의한 단체승인 외에도, 독일의 각 주들은 단체참여에 관한 보다 상세한 규정을 발할 수 있고, 그에 따라 단체에게 보다 더 광범위한 참여권을 부여할 수도 있다(제60조1항, 2항, 3항).[44]

(2) 단체의 (절차)참여권

연방 또는 주의 차원에서 승인된 자연보호단체는 (절차)참여권을 가진다. 참여권의 구체적인 내용은 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권이다.

(가) 연방 차원에서 절차참여권이 인정되는 경우

승인된 단체가 이러한 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권을 가지는

42) 독일 기본법 제9조1항 : 모든 독일인은 結社의 自由를 가진다.
43) Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 244 참조.
44) 개별 주에 의한 단체승인에 관한 구체적인 사항에 대해서는 Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 241 f.

경우는 다음과 같다(연방자연보호법 제58조1항).

첫째, 연방정부나 연방환경부가 자연·경관보호의 영역에서 명령 및 기타 법률보다 하위의 규범을 준비하는 경우(동항 제1호)

둘째, 연방 행정청에 의해 수행된 계획확정절차에 있어서, 그것이 자연 및 경관의 침해와 결부되는 사업안이고, 단체가 주의 영역을 포괄하는 활동범위를 가지며, 절차와 관련되는 경우(동항 제2호)

셋째, 연방 행정청에 의해 발해지고, 제2호의 의미에서의 계획확정 대신에 행해지며, 공중의 참여가 주어지는 계획허가의 경우(동항 제3호)

그리고 사업안을 통하여 그 정관에 적합한 임무영역이 관련되는 경우에 한한다.

이와 관련하여 행정절차법 제28조 제2항 1문, 2문, 제3항 및 제29조 2항은 의미 있게 적용되며, 다른 법규정에서 규정된 내용의 동일성이나 조력의 다른 형태는 마찬가지로 유효하다(동법 제58조2항).

(나) 주 차원에서 절차참여권이 인정되는 경우

주에 의해 승인된 사단은 다음의 경우에 의견표명 및 당해 전문가감정서열람의 기회를 가진다(연방자연보호법 제60조2항).[45]

첫째, 자연보호 및 경관보호의 관할행정청이 명령 및 기타 법률보다 하위의 규범을 준비하는 경우(동항 제1호)

둘째, 제15조, 제16조의 프로그램 및 계획을 준비하는 경우(동항 제2호)

셋째, 제35조1항2문의 계획을 준비하는 경우(동항 제3호)

넷째, 국가기관 및 기타 공공기관이 축출된 야생동식물의 再定住(Wiederansiedlung)를 위한 프로그램을 준비하는 경우(동항 제4호)

다섯째, 자연보호구역, 자연공원, 생활권보전구역(Biosphärenreservaten) 및 제33조2항의 틀에서의 기타 보호구역의 보호를 위한 금지 및 명령의 해제가 있기 전(동항 제5호)

45) 연방에 의해 승인된 단체에 적용되는 사항들은, 그 영역과 관련이 있는 한, 주에 의해 승인한 사단에게도 적용된다(동법 제58조3항).

여섯째, 주의 행정청이 실시하는 계획확정절차가 있는 경우. 단 자연 및 경관의 침해와 관련된 사업안인 경우에 한함(동항 제6호).

일곱째, 제6호의 계획확정절차 대신에 주의 행정청이 발한 계획허가의 경우. 단 연방원거리도로법 제17b조1항5호에 의한 공중참여가 예정된 경우에 한함(동항 제7호).

(다) 절차참여권의 내용 및 성격

연방자연보호법 제58조, 제60조에 의한 단체참여는 연방행정법원의 일관된 판례에서도 확인된 바와 같이,[46] 公權(subjektives öffentliches Recht)으로서의 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권이며, 이러한 공권이 침해될 경우에는 제소가 가능하다.[47]

단체참여권은 행정절차에 있어서 助力(Mitwirkung)의 형태로 나타나므로 이를 조력권이라고 부를 수 있다. 즉 승인된 단체는 조력에 관한 공권(subjektives öffentliches Recht auf Mitwirkung)을 가진다.

조력의 내용이 되는 것은 일종의 聽聞節次(Anhörungsverfahren)에 참여할 권리이다. 보다 구체적으로 말하자면 법 제58조1항 및 제60조1항에 따라 승인된 단체는 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권을 가진다.

연방자연보호법 제58조, 제60조2항에 따라 일반적인 공고(öffentliche Bekanntmachung)수준을 넘어 '別途의 告知에 대한 청구권'(Anspruch auf gesonderte Unterrichtung)을 가진다.[48]

또한 자연보호단체에게는 필요한 경우에는 계획개요(Übersichtsplan)를 동봉하여 사업안(Vorhaben)의 종류, 상태, 범위를 송부하고, 그에 대한 의견을 표명할 기회를 부여해야 한다.[49] 당해 전문가감정서의 송부에 대한 청구권은 인정되

46) BVerwGE 87, 62 (68 ff.); BVerwG, DVBl. 2002, 990 (991); VGH Mannheim, DVBl. 1993, 163 (164).
47) 그 소송형태는 절차참여소송이다.
48) Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 247; OVG Koblenz, NuR 1985, 30 ff.
49) BVerwG, NVwZ 1997, 905.

지 않는다.[50]

그밖에 연방자연보호법 제58조1항1문 및 제60조2항1문에서 명시적으로 규정된 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권 외에 문서열람권(Akteneinsichtsrecht)까지 인정되는 것으로 볼 것인가에 대하여는 견해가 대립되고 있다.[51] 그리고, 승인된 단체는 환경정보법(UIG) 제3조1항의 정보접근권(Informationszugangsrecht)을 가진다고 보고 있다.[52]

(라) 절차참여권 침해의 법적 효력

이상과 같은 이상에서 본 절차참여가 하자가 있거나 절차참여가 결여된 경우에는 어떠한 법적 효력이 발생하는가에 대해서는 연방자연보호법 법문에서는 명시적인 규정이 없다. 이는 동법 제58조1항 제2문 내지 3호 또는 제60조2항1문 제5호 내지 7호에서의 행정절차상 청문결여의 법적 효력에 관한 문제라고 할 수 있다. 연방행정법원은 이 경우 (절차)참여소송을 제기할 수 있다고 판시한 바가 있다.[53]

(3) (절차)참여소송

참여소송(Beteiligungsklage)이란 절차참여가 하자가 있거나 절차참여가 결여된 경우에 제기하는 소송을 말한다. 절차하자로 인하여 제기할 수 있는 참여소송의 유형은 독일 행정소송의 종류에 따라 나눈다면 일반적 이행소송(allgemeine Leistungsklage) 및 취소소송(Anfechtungsklage)이 있다.

前者의 형태로서는 단체가 연방자연보호법상 절차에 참여를 강제하게 하는 이른바 참여강제소송(Partizipationserzwingungsklage)이 있다.

---

50) 이 점을 확인한 판례로는 BVerwG, ZUR 1994, 130.

51) 적극적인 입장으로는 VGH Kassel, NVwZ 1982, 689 (690); Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 4. Aufl. 2000, Kap. 5 Rn. 268.

52) Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 247. Kloepfer의 2004년판 환경법교재에서는 2004년 개정전의 독일 환경정보법 제4조1항의 정보접근권을 언급하고 있지만, 2004년 개정된 새로운 법률의 제3조1항에 규정된 정보접근권의 경우에도 마찬가지라고 생각된다.

53) BVerwGE 87, 62 (68 ff., 76); 101, 73.

後者는 단체가 행정절차에 참여하지 못했다는 점을 이유로, 즉 절차상 하자를 들어 당해 행정결정의 취소를 구하는 소송이다.

독일의 지배적인 견해에 의하면 연방자연보호법 제58조1항 및 제60조2항은 객관적인 절차규정만이 아니라, 승인된 자연보호단체의 절차에 조력할 권리(공권)에 관한 규정이다. 2002년 개정 전의 구 연방자연보호법 제29조에 의하여 진행되는 절차에 있어서 조력에 대한 청구권이 이른바 참여강제소송(Partizipationserzwingungsklage)의 방법으로 행해졌는데, 이러한 소송은 신법에서도 여전히 유효한 것으로 보고 있다.[54]

그리고 이러한 참여강제소송을 이타적 단체소송의 특별한 형태로 보는 일부 견해도 있지만,[55] 이타적 단체소송은 절차상 하자있는 결정에 대한 참여소송을 넘어 실체적 자연보호권을 재판상 청구할 수 있는 권리라고 해야 할 것이다.[56]

(4) 利他的 團體訴訟

2002년 개정된 연방자연보호법 제58조 내지 제61조가 이른바 이타적 단체소송을 규정하고 있는데, 이하에서 그 내용을 살펴본다.

(가) '연방' 자연보호법 차원의 이타적 단체소송 도입

격렬한 논쟁[57]을 거쳐 2002.4.4부터 시행된 연방자연보호법에 제61조의 규정이 포함됨으로써 본격적인 단체소송이라고 할 수 있는 이른바 이타적 단체소송이 연방차원에서 처음으로 도입되었다.[58]

54) Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 250; Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6378, S. 61.

55) Rehbinder, in: Kimminich/v. Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), 1994, Sp. 2559 (Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 252 Fn. 671에서 재인용).

56) Kloepfer, Umweltrecht, §11 Rn. 253.

57) BR-Drs. 1004/01(2001.12.20); BT-Drs. 14/8095 참조.

58) 2002년 독일 연방자연보호법이 개정된 이후로도 국내에 독일 환경법상 단체소송에 관한 문헌들이 다수 있지만, 이러한 개정사항에 대한 소개가 되지 못한채 여전히 독일에서는 주법

또한 종래의 州 차원에서의 단체소송규정은 신법 제61조5항에 의해 여전히 존속하게 된다. 연방법은 단지 단체의 제소권에 대한 최소한의 기준을 규정하고 있고, 이러한 권리가 주차원에서 확대되는 가능성을 열어놓고 있다.[59]

(나) 이타적 단체소송의 적용영역

1) 자연보호법상 해제에 관한 소송

보호구역에서 적용되는 금지나 명령의 해제(Befreiung)는 다양한 사업의 활동에서 요청되고 있다. 따라서 자연보호구역이나 자연공원, 또는 연방자연보호법 제33조2항에 의해, 그밖에도 야생동식물 및 서식지보호에 대한 유럽지침 및 유럽조류보호지침에 따른 보호구역에서 각종 행위제한인 금지나 명령이 해제되는 경우에 단체가 소송을 제기할 수 있다. 이러한 제소가능성은 우선 보호필요성이 강한 자연보호구역, 자연공원에서 이루어진다. 그밖에 州들이 야생동식물 및 서식지 보호구역이나 조류보호구역을 경관보호구역이나 생활권보호구역으로서 지정해야 하는 경우에는 이러한 구역에서 행해진 해제에 대한 단체소송도 가능하다.

이러한 소송이 이루어지기 위해서는 예정된 해제처분이 보호구역의 보호목표에 반할 것을 요한다.[60]

2) 계획확정결정에 관한 소송

연방자연보호법 제61조1항2호에 의해 계획확정결정에 대한 소송이 허용될 수 있다. 동 규정을 통하여 계획확정절차가 적용되는 모든 사업계획(Vorhabenplanungen)은 단체소송의 대상으로 가능하게 되었다. 독일에서 자연환경파괴가 수반될 수 있는 대규모의 개발사업은 주로 계획확정절차를 통하여 이루어지는 점을 생각하면, 이 계획확정결정에 관한 소송형태의 단체소송이 매우 많이 발생할 것으로 보인다.

2002년 법 개정이전에도 주의 자연보호법에서 단체소송을 규정한 경우, 그 주

의 차원에서 이타적 단체소송이 인정되고 있다는 내용이 전해지고 있는 것은 아쉬운 점이다.

59) BT-Drs. 14/6378, S. 61.

60) Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland - Praxis und Perspektiven, Springer, 2004, S. 12 f.

법률에 기한 계획확정결정에 대한 단체소송이 가능했지만, 이러한 주법상의 규정은 연방과 주간의 권한분배상의 이유로 단지 주행정청이 시행하는 계획확정절차에만 적용되었다. 그러나 2002년 연방자연보호법 개정으로 연방행정청이 계획확정행정청이 되는 경우에도 단체소송을 제기할 수 있게 된 것이다.

문제될 수 있는 예를 들면 다음과 같다.[61]

- 도로의 건설 및 중요한 변경 (연방원거리도로법 제17조, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 독일철도주식회사의 프로젝트, 특히 철도건설(Schienenwegebau) (AEG 제18조, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 市街鐵道路線의 건설(여객운송법[PBefG] 제28조1항, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 비행장의 건설(LuftVG 제10조3항)
- 입지가 고정된 폐기물제거시설(순환관리 및 폐기물법 제31조, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 電信路 건설(電信路法[Telegrafenwegegesetz] 제7조3항2문, 연방행정절차법 제73조)
- 河水개축(Gewässerausbau)(물관리법 제31조1항1문, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 聯邦水路의 건설 (수로법 제17조, 연방행정절차법 제73조, 당해 주법률)
- 耕地整理節次 (경지정리법 제41조2항2문)
- 大綱運營計劃의 수립 (聯邦山法 제52조2a항)

3) 공중참여가 있는 계획허가절차에 관한 소송

연방자연보호법 제61조1항2호에서는 계획확정결정과 함께 계획허가절차(Plangenehmigungsverfahren)의 경우에도 공중참여가 행해지는 경우라면 단

61) Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, 앞의 책, 14쪽.

체소송이 가능한 것으로 규정하고 있다.

계획허가절차를 여기에 포함시킨 것은 최근 환경영향평가 개정지침(UVP-II RL) 또는 통합환경관리지침(IVU-RL)과 같은 유럽법에서 공중참여를 확대하고 있는 점과 관련하여 이해할 수 있다. 간소한 계획절차라고 할 수 있는 계획허가절차에서 이러한 유럽법의 영향으로 공중참여가 이루어진 경우 이는 단체소송의 대상이 될 수 있다.

(다) 이타적 단체소송의 제기요건

1) 자연보호단체로서 승인 받을 것

연방 또는 주에 의해 자연보호단체로서 승인되어야 한다. 단체승인 및 승인절차에 관한 사항은 앞서 살펴본 바와 같다.[62]

2) 자연보호법 위반사유가 존재할 것

연방자연보호법 제61조2항1문에 따라 단체는 당해 행정처분이 자연보호법의 규정이나 자연보호법에서 파생된 법규정, 또는 자연보호 및 경관보호 이익을 위한 기타 규정에 반한다는 점을 주장해야 한다(geltend machen). 이는 종래 일부 주의 법률에서 단지 '자연보호법적 규정'에 반하는 경우에만 한정하도록 한데 비하여 범위가 확대되었다. 세 번째 열거된 '자연보호 및 경관보호 이익을 위한 기타 규정'은 이론상 모든 환경법률이 여기에 해당할 것이다. 가령 임미씨온방지법이나 水法(Wasserrecht)의 규정에 대한 준수에 대한 심사도 이러한 규정들이 부수적으로나마 자연보호도 목표로 하는 경우라면 여기에 포함된다고 할 수 있다.[63]

3) 단체정관에 규정된 임무와 관련성이 있을 것

연방자연보호법 제61조2항2문에 따라 단체는 정관에 규정된 임무영역과 관련된다는 점을 주장할 수 있어야 한다. 즉, 다투고자 하는 행정결정 및 그 자연보호

62) III. 2. (1) 참조.
63) Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, 앞의 책, 17쪽.

법 위반성이 단체의 임무영역과 관련되어야 한다. 그 요건은 종래 주 법률에 따른 제소요건으로 규정된 것이기도 하다. 일반적으로 제59조1항1문에 따라 단체가 승인을 받기 위해서는 이미 그 사단이 정관에 따라 주로 환경보호 및 자연보호를 옹호한다는 요건을 충족해야 하므로, 여기서의 요건은 충족하고 있는 경우가 많을 것이다.[64] 따라서 그리 문제가 되는 요건은 아니라고 할 수 있다.

4) 以前에 행해진 행정절차에서 助力權을 행사할 것

이타적 단체소송은 승인된 환경단체가 행정결정전에 있었던 행정절차에서 조력권을 행사했어야 한다. 즉 단체소송의 필수적 조건으로 이의제기를 규정하고 있다. 만일 단체가 助力의 기회가 있었는데도 이를 주장하지 않았다면 그 단체는 후속절차 및 소송에서 같은 주장을 할 수 없다. 이를 이른바 實質的 排除效(materielle Präklusion)라고 한다. 이러한 실질적 배제효에 따라 소송단계에서 단체가 주장할 수 있는 것은 이미 그 이전의 행정절차에서 주장했던 논증의 제출에 제한된다. 이 규정은 마찬가지로 기타 환경법 및 계획법에서 공중참여를 가진 절차에서 제기하지 않았던 이의제기가 배제되는 것에도 적용된다. 그리고, 논증을 행정절차에서 적시에 할 수 없었다는 점에 대한 입증책임은 단체가 부담한다.[65]

Ⅳ. 오르후스협약과 환경구제법상 단체소송

1. 오르후스협약

(1) 오르후스협약 제3기둥의 취지

1998년에 체결되어, 2001.10.30부터 발효한 오르후스협약은 환경법과 관련하여, 세 개의 기둥을 주된 내용으로 가지고 있다.[66] 제1기둥은 환경정보로의 액세스,

64) Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, 앞의 책, 17쪽.
65) Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, 앞의 책, 18쪽.

제2기둥은 환경행정절차에서의 공중참여, 제3기둥은 사법절차로의 접근(액세스)이다. 이중 제3기둥인 司法으로의 액세스에 관한 내용인 협약 제9조는 단체소송과 밀접한 관련이 있는데, 특히 환경구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)의 제정에 큰 영향을 미쳐, 환경구제법상 단체소송이 만들어지는데 중요한 역할을 했다. 환경구제법상 단체소송을 살펴보기에 앞서 오르후스협약 제3기둥을 살펴보고자 하는 이유도 여기에 있다.

오르후스협약 제3기둥인 사법으로의 액세스(access-to-justice)는 '정보로의 액세스권' 및 '공중참여권'을 국내법체계 내에서 강화하는 역할을 한다. 환경관련 사법 액세스에 관한 규정인 제9조에 대한 근본적인 취지(rationale)는 시민들이 '법의 힘'에 호소할 수 있게 함으로써 '환경정보 액세스', '환경의사결정', '실행력', '집행력' 등을 강화하는 데에 있다. 사법 액세스는 공중이 공공기관과의 관계에서 '공정한 경기장'(level playing field)을 제공하며, '정보 액세스' 및 '공중참여'에 관한 규정의 지속적이고 효율적인 실행력을 확보하는데 도움을 준다. 이로써 국내 환경법의 실효성이 제고될 수 있다. 즉 공중이 환경법을 직접적으로 실효성있게 하는 메카니즘을 사법 액세스에 관하여 규정하고 있는 협약 제9조가 제공하고 있는 것이다.[67]

(2) 오르후스협약에서의 단체소송

(가) 공중참여권과 관련한 단체소송 등

환경관련 의사결정에서의 공중참여에 관한 권리가 침해당하는 등 동 협약의 관련규정에 의한 결정, 작용, 부작위를 다투기 위한 (준)사법절차가 확보되어야 한다.

이때 행정소송의 원고적격이 문제가 되는데, 오르후스협약에서는 각국의 입법례를 종합적으로 고려하여 원고적격의 요건을 2가지 유형으로 나누어 규정하고

66) 동 협약은 유엔 유럽경제위원회(UN-ECE)의 회원국을 중심으로 40개 국가 및 유럽공동체가 서명한 협약이다.

67) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, The Aarhus Convention : an implementation guide, United Nations, 2000. p. 6.

있다. 그 하나는, 英國·프랑스식 유형으로 '充分한 利益'(sufficient interest/ ausreichendes Interesse)을 원고적격의 요건으로 하고 있다. 이는 행정쟁송 자체를 객관적으로 파악하여 원고적격의 요건으로 원고의 주관적인 권리침해를 요하지 않고, '충분한 이익'을 가지는 이해관계 있는 자이면 원고적격이 인정되는 것으로 보는 유형이다(제9조2항(a)). 다른 하나는 독일식으로 원고적격요건으로서 '權利侵害'(impairment of a right/ Rechtsverletzung)를 엄격하게 요구하는 유형이다(제9조2항(b)). 오르후스협약에서는 이러한 두 유형을 함께 고려하여 각 체약국의 국내법 규정에 따라 둘 중 하나의 요건을 원고적격요건으로 하도록 하고 있다.[68]

협약 제9조2항3문도 유심히 볼 필요가 있다. 동 규정에 따르면, 협약 제2조5항의 요건을 충족하는 비정부조직(NGO), 즉 단체의 이익은 여기서의 '충분한 이익'이 되며, 동시에 이러한 단체는 '권리침해를 받은 자'가 될 수 있다(제9조2항3문). 즉, 각국의 행정소송법제가 객관적 소송의 형태를 취하건, 주관적 소송의 형태를 취하건, 각국 국내법에 의해 승인된 (환경)단체는 원고적격을 가진다. 일정한 단체에게 곧 바로 '충분한 이익'이 인정될 수도 있고, '권리침해'가 인정될 수도 있다는 논리전개는 다소 어색한 면도 없진 않지만, 2가지 유형의 (원고적격관련) 행정소송체제를 포괄하면서 단체소송(Verbandsklage)을 인정하기 위해서는 불가피한 면도 있는 것 같다. 물론 여기서의 단체소송은 환경법영역에 한정되는 것이며, 여기서의 단체는 환경보호를 목적으로 하는 환경단체이다.

또한, 이러한 사법절차로서의 심사절차를 인정한다고 해서, 그 전단계로서 행해지는 공공기관에 의한 事前審査節次의 가능성을 배제하는 것은 아니며, 법원의 심사절차에 앞서 공공기관의 심사절차를 거치는 것이 국내법상 요건으로 되어 있는 경우 그 요건은 영향을 받지 아니한다(제9조2항4문).

68) 우리 나라의 경우 현행 행정소송법 제12조 및 현행 제도를 그대로 유지하고자 하는 법무부의 행정소송법 개정안 제12조의 규정은 後者에 가깝다고 할 수 있다. 이러한 입장에 대해서 현행 행정소송법 제12조의 '법률상 이익'에 대한 개정안으로 제기된 '법적으로 정당한 이익'(2006.6월 대법원 행정소송법 개정안)은 '권리침해'보다는 '충분한 이익'의 의미에 보다 가까운 내용으로서 前者의 유형이라고 할 수 있다.

(나) 공중참여권과 무관한 환경문제에 있어서의 단체소송 등

앞서 본 공중참여권과 관련된 심사절차에 더하여, 또한 그 절차와는 별도로, 모든 체약국은 공중이 각 국내법이 정하고 있는 기준을 충족하는 한, 그들이 환경과 관련된 국내법규에 위반하는 私人 및 行政廳의 작용 및 부작위에 대해서 다투기 위해 행정·사법절차에 접근하는 것을 확보해야 한다(협약 제9조3항).

이러한 협약 제9조3항이 특히 의미를 가지는 것은 협약 제9조2항이 규정하고 있는 협약 제6조의 공중참여권과 무관한 단체소송이 가능하다는 점이다. 또한 협약 제9조3항의 규정이 앞서 본 협약 제9조2항의 경우와는 달리 원고를 '이해관계 있는 공중'에 한정하지 않고, 단순히 '공중'으로 규정하고 있다. 여기서도 단체소송이 인정될 수 있지만, '이해관계 있는 공중'일 필요가 없이, 모든 '공중'에게 환경소송의 길을 열어주고 있다는 점을 주시할 필요가 있다. 이른바 萬人에게 권리보호의 기회(Jedermann-Rechtsschutzmöglichkeit)가 주어진다.[69]

2. 환경구제법상 단체소송

(1) '오르후스협약' 및 '공중참여에 관한 유럽지침'의 독일법 전환

2006.12.15 환경구제법이 시행됨으로써, 이제 오르후스협약의 세 개의 기둥이 되는 내용들은 모두 유럽 및 독일법제에서 전환이 이루어졌다. 제1기둥인 환경정보에 대한 접근·이용은 환경정보에 관한 유럽지침(2003/4/EG)으로 유럽법에 수용되었고, 독일에서는 연방환경정보법(UIG)의 개정으로 최소한 부분적으로나마 독일법으로 전환되었다. 제2기둥인 공중참여에 대해서는 환경문제에 있어서 공중참여에 관한 유럽지침(2003/35/EG) 및 동 지침에 따른 환경문제에서의 공중참여에 관한 법률(공중참여법/ Öffentlichkeitsbeteilungsgesetz)이 각각 유럽법 및 독일법으로 전환되었다. 오르후스협약의 제3기둥인 '환경문제에 있어서 사

69) Walter, Internationalisierung des deutschen und Euroäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts - am Beispiel des Aarhus-Konvention, EuR 2005, 302 (332).

법으로의 접근(액세스)'에 대해서는 유럽법의 차원에서는 지침 2003/35/EG[70] 이, 독일법으로서는 환경구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)이 제정됨으로써 유럽법 및 독일법으로 전환되기에 이르렀다.

새로운 유형의 단체소송을 규정하고 있는 이러한 환경구제법은 다음과 같이 전체 6개 조문으로 이루어져 있다.

- 제1조 : 적용영역 (Anwendungsbereich)
- 제2조 : 단체의 법적 구제 (Rechtsbehelfe von Vereinigungen)
- 제3조 : 단체의 승인 (Anerkennung von Vereinigungen)
- 제4조 : 절차규정 적용에 있어서 瑕疵 (Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften)
- 제5조 : 경과규정 (Übergangsvorschrift)
- 제6조 : 시행일 (Inkrafttreten)

이하에서 이러한 환경구제법 규정을 중심으로 환경구제법상 단체소송에 대하여 살펴보도록 한다.

(2) 적용영역

이 법률에 의한 법적 구제가 적용되는 영역은 우선 환경영향평가 실시의무가 있는 행정결정이다(법 제1조1항1문1호). 따라서 가령 계획확정절차가 적용되는 도로나 철도, 산업시설 등과 같은 사회간접시설사업만이 아니라, 일정한 지구상세계획(B-Plan)의 경우에도 적용될 수 있다. 이러한 환경영향평가대상이 되는 사업의 리스트는 독일 환경영향평가법(UVPG) 별표 1에 규정되어 있지만, 환경영향평가 실시의무가 있는 사업에 대한 근거가 되는 법률로는 환경영향평가법 외에도 鑛業法上 사업안의 환경영향평가에 관한 명령 및 해당되는 州法의 규정도

70) 동 유럽지침에 대한 상세는 특히 Schrader, Neue Entwicklungen in der Verbandsmitwirkung und Verbandsklage, UPR 2006, 205 (206 ff.).

포함된다(제1조1항1호(a)(b)(c)).

또한, 다음과 같은 행정결정도 마찬가지로 법적 구제의 적용영역이다(법 제1조1항1문2호).

- '허가가 필요한 시설에 관한 命令'[71] 별표 제1단에 의한 요허가시설의 허가
- 연방임미씨온방지법 제17조1a항에 의한 이러한 시설에 대한 事後命令
- 물관리법 제2조, 제7조1항1문 및 물관리법 제7조1항3문에 기하여 제정된 주법상의 규정에 의한 허가
- 순환관리 및 폐기물법 제31조2항에 의한 폐기물매립장을 위한 계획확정결정

또한, 실정법규정에 반하여 위와 같은 행정결정을 하지 않은 경우에도 적용된다(법 제1조1항2문).[72]

(3) 환경보호단체의 법적 구제

환경구제법의 핵심규정은 제2조이다.[73] 특히 환경단체가 법적 구제를 구할 수 있는 요건을 규정하고 있는 제2조1항은 독일 행정소송체계 내에서 새로운 유형을 창출하고 있는다.[74] 일단, 통상적인 행정소송의 원고적격이 인정되기 위해 요구되는 권리침해의 요건(독일행정법원법 제42조2항)은 주장할 필요가 없음을 명시적으로 규정하고 있다. 다만, 다음과 같은 요건을 이 제2조1항에서 요구하고 있다.

---

71) 제4 연방임미씨온보호령(4. BImSchV).

72) 그밖에 동법 제1조1항에서 규정된 것으로는, "환경영향평가법 제15조5항, 제16조3항 및 행정법원법 제44a조는 영향을 받지 아니한다."(제1조1항3문) "제1문 및 제2문은 본 항의 의미에서의 결정이 행정법원의 분쟁절차에 기하여 발해진 경우에는 적용되지 아니한다."(제1조1항4문)

73) Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57 (58).

74) Ziekow, NVwZ 2007, 259 (260).

첫째, 단체가 제1조1항1문에 의한 결정 또는 그 부작위가 환경보호를 위한 것이며, 개인의 권리를 근거지우고, 결정에 있어서 중요성을 가질 수 있는 법규정에 반한다는 점을 주장하는 경우일 것(제2조1항1호)

둘째, 단체가 제1조1항1문에 의한 결정 또는 그 부작위가 그 단체의 정관에서 규정된 환경보호목표의 옹호라는 임무와 관련되는 경우일 것(제2조1항2호)

셋째, 단체가 제1조1항에 의한 절차에 참여할 자격이 있었고, 사안에 있어 현행 법규정에 맞게 의견표명을 했거나, 또는 현행 법규정에 반하여 의견표명을 할 기회가 없었던 경우일 것(제2조1항3호)

이 가운데 둘째 및 셋째의 요건은 자연보호법상 이타적 단체소송의 요건(연방자연보호법 제61조2항2호,3호)과 유사하다. 눈여겨 보아야 할 부분은 첫째 요건이다. 첫째 요건 가운데에서도 모든 환경보호관련 법규정에 대한 위반 관련에 관한 규정은 연방자연보호법 제61조2항1호의 소송에서는 단지 자연보호관련 규정의 통제만이 가능하다는 점과 비교할 때, '자연'환경법이 아닌 '일반'환경법상 단체소송으로서의 발전된 모습을 나타내고 있는 부분이다. 문제는 첫째 요건 가운데 행정결정(또는 부작위)이 개인의 권리를 근거지우는 법규정에 반한다는 점을 주장해야 한다는 부분이다. 즉, 자기의 권리 침해를 주장할 필요는 없지만, 개인의 권리를 근거지우는 법규정에 반한다는 점을 주장해야 한다는 것이다.

권리침해성이 요구되지 않는다는 점에서는 분명히 객관적 불복절차(objektives Beanstandungsverfahren)라고 볼 수 있지만, 개인의 권리를 근거지우는 법규정에 반한다는 점을 주장해야 한다는 점은 어떻게 볼 것인가가 문제이다.

이 규정으로 인하여 환경구제법상 단체소송은 실무상 개인이 제기하는 일반 행정소송에서보다 '다툴 수 있는 자격'이 확대되지도 않은 일종의 代理訴訟(Stellvertreterklage)의 기능밖에 못할 것이라는 비판도 제기되고 있다.[75] 결국 그것은 이른바 보호규범이론에 따를 수밖에 없다는 것이다. 따라서 사전배려규정에서는 원칙적으로 권리를 도출할 수 없고, 단지 위험방지를 위한 법규정에서만 권리를 도출할 수 있다는 종래 판례의 입장이 여전히 유효하게 적용된다는

75) Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57 (58).

것이다.[76] 즉, 연방임미씨온방지법 제5조1항2호에 따라 산업시설에서 사전환경배려를 위해 준수되어야 하는 기술수준(Stand der Technik)은 동법상의 단체소송으로는 다툴 수가 없고, 자연보호관련 법규정에 대한 심사도 가능하지 않다. 왜냐하면 그 규정은 공익만을 위한 것으로 사익보호를 목적으로 하는 것이 아니기 때문이다.

또한, 이를 두고 주관적 권리구제(subjektiver Rechtsschutz)와 객관적 불복절차의 사이에 위치하는, 보다 정확하게 말하자면 객관적 불복절차 쪽으로 좀 더 가까운 새로운 행정소송유형이 독일 행정소송법체계에 등장했다는 평가를 하기도 한다.[77] 이 견해에 따르면 동 규정의 해석은 행정법원법 제42조1항의 해석을 두고 발전된 이론 중 이른바 일반적-추상적 보호규범(generell-abstrakte Schutznormen)과 부분적-구체적 보호규범(partiell-konkrete Schutznormen) 가운데 개별사안의 구체적인 고려를 통하여 보호규범성을 도출하는 後者의 경우와 같은 맥락에서 환경구제법상의 동 규정을 해석해야 한다는 논리를 전개하고 있다.[78]

독일의 환경단체들이 새로운 환경구제법에 반발하는 주된 이유 중 하나도 이 규정으로 인하여 단체소송의 제기가 쉽지 않는 데 있는 것으로 보인다. 아직 시행된 지 1년도 되지 않은 동 규정을 두고, 독일에서 계속해서 논쟁이 전개되리라 생각된다.

그리고 법 제2조5항에서는 단체의 권리구제의 인용을 위해서는 법 제2조1항1호, 2호의 요건과 결부되어야 한다. 따라서 단체소송이 승소를 거두기 위해서는 환경보호를 위하고, 개인의 권리를 근거지우는 법규정에 반한다는 점을 밝혀야 하며, 이러한 위반이 단체의 정관상 단체가 추구하는 환경보호이익과 관련되는 경우이어야 한다. 이는 지구상세계획(B-Plna)에 관한 경우에는 법위반이 환경영향평가의무가 있는 사업의 허가를 근거지우는 지구상세계획 확정과 관련되는 경

76) Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 8 Rn. 20 ff.
77) Ziekow, NVwZ 2007, 259 (260 f.).
78) Ziekow, NVwZ 2007, 259 (261.).

우에만 적용된다.

(4) 환경보호단체의 승인

내·외국의 단체는 신청에 의해 이 법에 의한 법적 구제를 제기하기 위한 승인을 받아야 한다(제3조1항1문). 단체가 다음에 해당하는 경우에는 승인해야 한다(제3조1항2문).

① 정관을 통하여 판단할 때, 주로 환경보호를 이념적 목표로 추구하며, 그것이 일시적인 경우가 아니어야 함(제1호).

② 승인시점에 최소한 3년 이상이 되었고, 그 기간동안 제1호의 활동이 있었을 것(제2호).

③ 정당한 임무수행을 보장하고 있을 것; 이를 판단함에 있어서는 그 동안의 활동의 종류와 범위, 회원층, 단체의 임무수행능력이 고려되어야 함(제3호).

④ 부담금령 제52조의 공동이용목적을 추구하는 경우(제4호)

⑤ 단체의 목표를 지지하는 누구라도 회원총회에서 완전한 투표권을 가지는 회원으로 가입이 가능할 경우, 단체에 있어서 그 회원이 모두 법인인 단체인 경우 법인의 다수가 이러한 요건을 충족한다면, 그 요건은 필요 없다(제5호).

정관에 부합하는 임무영역은 표시되어야 한다(제3조1항3문). 연방자연보호법 또는 주법률의 규정에 의해 자연보호단체로서 승인된 단체는 제1문의 승인과 동일하게 적용된다(제3조1항4문). 승인은 연방환경청에 의해 이루어지며, 승인은 공고될 수 있다(제3조2항).

(5) 절차하자의 특칙

환경구제법은 '절차규정 적용에 있어서 하자'라는 제목을 가진 법 제4조에서 절차하자에 관한 특칙을 두고 있다. 먼저, 환경구제법 제4조1항1문은 독일 행정절차법 제46조[79]의 예외가 되는 규정을 두고 있다. 즉 환경구제법 제4조1항1문에

79) 독일 연방행정절차법 제46조 (절차·형식 하자의 효과) : 행정행위가 제44조에 의해 무

의하면, 환경영향평가법 규정, 광업법상 사업안의 환경영향평가에 관한 명령 또는 당해 州법률규정에 의무적인 환경영향평가 또는 그 의무에 대한 스크리닝을 실시하지 않았거나, 追完되지 않은 경우에는(wenn ..... nicht nachgeholt worden ist) 환경구제법 제1조1항1문1호의 사업안의 허가결정 취소를 구할 수 있다. 그러나, 행정절차법 제45조2항[80] 및 기타 해당 법규정은 영향을 받지 아니하며, 절차하자의 치유를 위한 재판절차의 停止(Aussetzung)의 기회는 영향을 받지 아니한다(환경구제법 제4조1항2문). 이러한 절차법에 관한 규정의 입법취지는, 절차법은 자기 목적을 가지지 않고 실체법에 기여하는 것이라는 독일법의 일반적 방향과는 달리, 절차규정도 개인의 권리를 포함할 수 있다는 점을 강조하고 있다.[81] 즉, 연방행정법원[82]이 절차하자의 '취소가능함'[83]에 대하여, 특히 환경영향평가에 관한 권리침해에 있어서 발전시켜 온 기준, 즉, 절차흠결은 단지 계쟁 행정결정이 절차하자가 없었다면 다르게 될 구체적인 가능성이 존재하는 경우에야 취소가능한 것이 된다는 기준[84]과는 달리 절차의 중요성을 강화한 것이라고 할 수 있다.

즉, 일반적인 절차하자의 효과이론[85]과는 달리, 환경법상의 절차규정, 특히

효가 아닌 한, 그 침해가 사안의 결정에 영향을 미치지 않았다는 점이 명백한 경우에는 절차나 형식 또는 토지관할에 관한 규정을 침해하고 있다는 점을 이유로 취소할 수는 없다.

80) 독일 연방 행정절차법 제45조2항에 의하면, 절차적 하자는 행정소송이 종료될 때까지, 즉 상고심의 구두변론 종결시까지 절차적 행위를 추완함으로써 치유된다.

81) Schlacke, NuR 2007, 8 (13).

82) 독일 연방행정법원의 일관된 판례이다. BVerwG, BVerwGE 61, 256 (275 f.).

83) 이는 독일 연방행정절차법 제45조 등에서는 '주의할 만함'(Beachtlichkeit)으로 되어 있으나, '취소가능함'의 의미로 새길 수 있다(같은 취지 : 박정훈 행정소송의 구조와 기능, 박영사, 2006, 571쪽 참조).

84) 이른바 인과관계판결("Ein Verfahrensmangel ist nur dann beachtlich, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angegriffenen Entscheidung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre."): vgl. BVerwG, BVerwGE 100, 238 (250); BVerwG, NVwZ 1999, 67. 이 판례는 절차법의 목표는 어떠한 자기목적을 가지지 않고, 실체법에 기여하는 기능을 수행한다는 견해에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 판결입장에 대한 비판적 견해로는 Schlacke, NuR 2007, 8 (13).

85) 독일법상 절차적 하자에 관해서는 박정훈, 앞의 책, 570쪽 이하 참조.

의무적 환경영향평가절차에 관한 하자가 있는 경우에는 그것은 취소사유가 되는 일종의 특칙을 규정하고 있다. 그러나, 여전히 추완가능성, 행정절차법 제45조2항에 의한 치유가능성 등의 예외사유를 두고 있어 절차적·형식적 하자를 엄격하게 다루지 않는 독일법 특성을 읽을 수 있는 면도 있다고 생각된다.

그리고 환경영향평가법(UVPG) 제2조3항3호에서의 '결정'(지구상세계획)이 대상적격이 된 경우에는, 환경구제법 제4조1항의 예외규정으로서 건설법전 제214조[86], 제215조[87], 당해 주법상 규정이 적용된다. 이는 건설법전에 따라 규정된 하자이론이 적용된다는 것을 뜻한다. 환경구제법 제4조3항은 환경구제법 제4조 제1항 및 2항은 행정법원법 제61조1호, 2호[88]에 의한 소송참가자의 법적 구제에 있어서도 준용된다고 하여, 이해관계 있는 공중에 대한 특칙을 규정하고 있다.

(6) 환경구제법상 단체소송과 자연보호법상 단체소송의 관계

2005.2.25 환경구제법의 초안에서는 법안 제1조3항에서 자연보호법상 단체소송의 보충성을 규정한 바가 있다.[89] 그러나 2006.9.4 독일 연방정부안에서는 이 보충성규정이 삭제되었다. 입법이유서에 의하면, 그 대신 연방자연보호법 제61조1항을 제2조1항에 대한 특별법으로 보고 있다. 즉 이 특별한 자연보호법상 단체소송이 제기되지 않는 한 자연보호법상 단체는 환경구제법에 따라 같은 절차에서 제소가능성을 주장할 수 있다.[90] 그러나 환경구제법 제1조나 제2조 또는

86) 건설법전 제214조는 '토지이용계획수립에 관한 규정 및 자치법규의 침해의 상당함'(Beachtlichkeit)을 내용으로 하는 규정이다.
87) 건설법전 제215조는 '규정침해 주장의 기한'을 내용으로 하는 규정이다.
88) 독일 행정법원법 제61조 : 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 소송에 참가할 능력이 있다.
1. 자연인 및 법인
2. 권리가 귀속될 수 있는 단체
3. 행정청, 단 주법이 이를 정하고 있는 경우에 한한다.
89) 2005.2.25 환경구제법초안 제1조3항 : 이 법률의 요건이 충족되는 한, 연방자연보호법 제61조1항1문2호는 적용되지 아니한다.
90) BT-Drs. 16/2495, S. 11

연방자연보호법 제61조의 문언에서 특별법적 규율에 대한 아무런 근거를 찾아볼 수 없다. 그렇다면 입법이유서의 입장과는 달리, 양자는 병행가능한 구제제도라고 볼 수 있다. 따라서 단체는 성공가능성을 감안하여 양자 중 선택할 수 있다.[91]

Ⅴ. 맺음말

이상에서 최근 새롭게 전개되고 있는 독일 환경법상 단체소송에 대하여 살펴보았다.

이러한 내용을 생각하며, 서론에서 제기한 질문으로 돌아가 보자.

독일의 단체소송은 그 논의가 시작된지 약 40년이 지난 이 시점에서 볼 때, 2002년 연방자연보호법 개정과 2006.12 환경구제법 시행과 함께 마무리된 것으로 볼 수 있을 것인가.

자연보호법에 국한하여 제기될 단체소송에 대해서는 연방차원에서 폭넓게 이용될 것이며, 종래부터 이용되었던 단체참여권에 기한 참여소송과 2002년 개정으로 포함된 연방자연보호법 제61조에 기한 단체소송은 계획확정절차를 통한 개발 등에서 일어나는 자연훼손문제에 있어 큰 역할을 할 것으로 보인다.

그러나, 두 번째 계기가 된 환경구제법의 일부 내용에 대하여는 아직 더 두고 보아야 할 것 같다. 약 40년만의 수치스런 마무리(unrühmliche Ende)와 같은 비판섞인 평가의 의미는 생각해볼 여지가 많다.[92] '일반'환경법상 단체소송의 근거법률로 의미를 부여할 수 있는 환경구제법이지만, 독일 기본법 제19조4항에서 바탕을 두고 있는 주관적 권리보호라는 독일 행정소송체계의 기본틀과 관련하여 계속적인 논의가 진행되리라 생각된다. 다소 객관소송에 가깝지만, 기본적으로 객관소송과 주관소송의 절충형으로 볼 수 있는 환경구제법상 단체소송이 어떻게 기능할지에 관해서는 앞으로 그 시행상황을 지켜볼 필요가 있다.

---

91) Schlacke, NuR 2007, 8 (13).
92) Koch, NVwZ 2007, 369 참조.

마지막으로 독일 단체소송법제가 우리에게 주는 의미를 살펴보고자 한다. 이는 곧 향후 우리나라에서 단체소송제도를 설계한다고 할 때 어떤 점을 생각해야 할 것인가의 문제이기도 하다.

이 문제는 결국 행정소송의 원고적격에 관한 문제, 아울러 환경침해로 인한 재판받을 권리 내지는 司法으로의 접근(액세스)권이라는 새로운 환경인권의 차원에서 접근해야 한다.

필자는 환경행정소송은 행정소송법 발전의 첨병역할을 하고 있음을 강조한 바가 있다.[93] 우리나라나 일본에서 최근 나타나고 있는 행정소송법 개정 내지는 개혁의 차원에서 논의되는 일반국민들이 보다 쉽게 이용할 수 있는 행정소송제도의 목표는, 유럽에서도 마찬가지로 추구되고 있는 점은 그리 놀라운 일이 아니다. 환경행정소송으로의 액세스는 재판받을 권리 보장의 측면과 함께 환경권 내지 환경인권의 보장이라는 측면이 함께 맞물려 있는데, 이는 한 국가내의 법제도의 문제를 넘어서는 것이기 때문이다.

최근 행정소송개정논의과정에서 객관소송이 심도 있게 논의된 바가 있거니와, 그 논의배경 가운데 환경행정소송 문제가 매우 깊숙이 관련되어 있었다는 점은 간과해서는 아니된다. 행정소송 전체 차원에서의 개혁이 아직(?) 힘든 상황이라면, 환경행정소송에 관해서는 특별한 규정으로 따로 규정하는 것도 대안이 될 수 있다. 그 첫 걸음이 단체소송에 관한 입법이 되는 것도 생각해볼 수 있다.

우리 제도와 관련된 구체적인 논의는 후속연구로 넘기기로 한다. 독일 단체소송 중에서도 환경구제법상 단체소송에 대해서는 향후 그 시행상황을 보면서 좀 더 심도있는 분석이 필요할 것이다. 학자들의 관심이 여기에 좀 더 모아졌으면 하는 바람도 가져본다.

93) 김현준, 일본의 행정사건소송법 개정과 환경행정소송의 원고적격, 공법학연구 제8권 제2호, 2007, 465쪽 이하 참조.

참고문헌

김남진·김연태, 행정법(Ⅰ), 법문사, 2006.

김성수, 行政法上의 團體訴訟-獨逸의 環境法分野를 중심으로-, 고시연구 1991/10, 108쪽 이하.

김철용, 行政訴訟에 있어서의 團體訴訟, 고시연구 1991/2, 98쪽 이하.

김해룡, 독일과 유럽 환경법상의 단체소송제도에 관한 고찰 - 우리나라에서의 도입가능성과 관련하여, 환경법연구, 제23권2호, 2001, 261쪽 이하.

김해룡, 環境行政訴訟에 있어서의 原告適格의 擴大와 集團訴訟制度 도입문제, 공법연구 제33집 제5호, 2005, 211쪽 이하.

김해룡·김재호, 단체소송제도의 도입에 관한 고찰 - 유럽법상의 단체소송제도와의 비교법적 관점에서, 환경법연구, 제27권4호, 2005, 123쪽 이하.

김현준, 일본의 행정사건소송법 개정과 환경행정소송의 원고적격, 공법학연구 제8권 제2호, 2007, 465쪽 이하 참조.

박균성, 행정법론(上), 박영사, 2007.

박정훈, 행정소송의 구조와 기능, 박영사, 2006.

석종현, 일반행정법(上), 삼영사, 2005.

유지태, 행정법신론, 신영사, 2006.

정하중, 행정법총론, 법문사, 2005.

조태제, 환경법상의 단체소송, 토지공법연구 제15집, 2002, 417쪽 이하.

한견우, 현대행정법강의, 신영사, 2006.

허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2004.

홍정선, 행정법원론(上), 박영사, 2007.

Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 4. Aufl. 2000.

Ewer, Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 267 ff.

Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess, 1972.

Harings, Die Stellung der anerkannten Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 1997, 538 ff.

Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2002.

Kimminich/v. Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts(HdUR), 1994.

Kment, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und seine Bedeutung für das UVPG, NVwZ 2007, 274 ff.

Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff.

Rehbinder, Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976, 157 ff.

Rehbinder/Burgbacher/Knieper, die Bürgerklage im Umweltrecht, 1972.

Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 ff.

Schmidt/Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu Gerichten, ZUR 2007, 57 ff.

Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland - Praxis und Perspektiven, Springer, 2004.

Schmidt-Preuß, Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 489 ff.

Schrader, Neue Entwicklungen in der Verbandsmitwirkung und Verbandsklage, UPR 2006, 205 ff.

Seelig, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2002, 1033 ff.

Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003.

Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, The Aarhus Convention : an implementation guide, United Nations, 2000.

Walter, Internationalisierung des deutschen und Euroäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts - am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, 302 ff.

Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975.
Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NVwZ 2007, 259 ff.

<Zusammenfassung>

Die neuen Entwicklungen bei der umweltrechtlichen Verbandsklage in Deutschland

Kim, Hyun Joon

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die Verbandsklage im deutschen Umweltrecht. Unter Verbandsklage versteht man die Klage von Vereinen oder Verbänden bezeichnet, mit der diese nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen, sondern die der Allgemeinheit. Diese Form der Klage ist eine Ausnahme des deutschen Verwaltungsprozessrechts, das bei § 42 Abs. 2 VwGO für die Klagebefugnis die Verletzung eigner, subjektiver Rechte verlangt.

Nach dem Gegenstand der Verbandklagen bietet sich eine Abgrenzung zwischen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Verbandsklagen an. Bei materiellrechtlichen Verbandsklagen ist zwischen der egoistischen und der altruistischen Verbandsklage zu unterscheiden. Die verfahrensrechtliche Verbandsklage eröffnet den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nur bei Verletzung eines formellen Beteiligungsrechts, wie es § 61 Abs. 1 BNatSchG den anerkannten Naturschutzverbänden gewährt.

Neuerdings finden sich neue Entwicklungen bei der umweltrechtlichen Verbandsklage in Deutschland. Zum einen ist die am 4.4.2002 in Kraft getretenen neuen BNatSchG nicht zuverkennen. Dadurch ist die Verbandsklage im Naturschutzrecht ist auf der Bundesebene verbindlich geregelt (früher Ländersache). Zum anderen ist das am 15.12.2006 in Kraft getretenen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch eine wichtige Entwicklung bei dem deutschen Verbandsklagerecht. Die Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz ist als eine neuen Typus anzusehen, die zwischen subjektivem Rechtsschutz

und objektivem Beanstandungsverfahren steht.

Aus der Erfahrung der deutschen Verbandsklage kann die Diskussion über die koreanische Verbandsklage de lege ferenda entwickelt werden.

주 제 어 : 단체소송, 단체참여권, 독일 환경구제법, 연방자연보호법, 오르후스협약 제3기 등, 독일 환경법

Keywords : Verbandsklage, Verbandsbeteiligung, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Bundes-Naturschutzgesetz, Die dritte Säule der Aarhus-Konvention, Umweltrecht in Deutschland