

# 環境法上的의 協同의 原則

鄭南哲\*

## < 차례 >

- I. 協同의 原則의 制度的 意義·機能 및 法的 根據
- II. 環境保全의 새로운 패러다임으로서의 協同體系
- III. 協同의 原則의 具現形式
- IV. 유럽공동체법에 있어서의 協同의 原則
- V. 協同의 原則에 대한 批判的 見解
- VI. 結 語

## I. 協同의 原則의 制度的 意義·機能 및 法的 根據

### 1. 協同의 原則의 制度的 意義 및 機能

현대국가의 행정은 질서법상의 명령이나 금지 등을 통한 일방적 행태규율이 아니라, 점차 협상·협약·타협 등과 같은 협력적 행정작용<sup>1)</sup>

\* 고려대학교 법과대학 강사·법학박사

1) 非公式的 行政作用은 다시 一方的인 비공식적 행정작용(경고·권고 등)과 協力的인 비공식적 행정작용(협상·협약·타협·협정 등)으로 나눌 수 있다. 이와 관련하여 M. Bulling은 '비공식적'(informal)이라는 표현이 주는 부정적 인상(부패·음모 등) 때문에 '協力的 行政作用'(kooperatives Verwaltungshandeln)이라는 용어사용을 권하고 있다. M. Bulling, Kooperatives Verwaltungshandeln

또는 합의적 행정작용<sup>2)</sup>을 통한 이익충돌의 극복이 강조되고 있다. 비공식적 행정작용에 연결되는 이러한 협력적 행정작용의 浮上은 고권적 규율에 의존하고 있는 전통적인 피라미드구조의 계층질서모델에서 협상의 모델로 변해가고 있음을 의미한다.<sup>3)</sup> 이러한 시대적 상황을 반영하여, “협력적 국가”(kooperativer Staat)<sup>4)</sup>라는 개념이 등장하고 있다. 이러한 협력적 도구의 등장은 국가의 시민에 대한 일방적인 규율이 주요한 테마로서 오랫동안 다루어져왔던 수직적 구조의 공법분야에 있어서 ‘패러다임의 전환’(Paradigmenwechsel)을 의미하는 것이다.<sup>5)</sup>

특히 환경법의 분야에서 협동의 원칙(Kooperationsprinzip)은 ‘사전배려의 원칙’ 및 ‘원인자책임의 원칙’과 더불어 환경법상의 3대 지도원리 중의 하나로서 다루어지고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 환경법상 협동의 원칙은 대체

(Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis, DÖV 1989, S. 278; 金連泰, 환경행정에서 비공식적 행정작용으로서의 협상, 公法研究 제23집 제3호, 233면 이하. 그러나 일부학설은 協力的 行政作用을 비공식적(비정형적) 행정작용과 동일시하는 견해와 비공식적 행정작용과 공법상계약을 포함하는 견해가 있음을 소개하고 있다. 宋東洙, 환경행정법상 새로운 행정작용형태, 環境法研究 제22권, 2000, 54면 이하.

- 2) ‘合意的 行政作用’(konsensuales Verwaltungshandeln)의 다양한 개념에 대한 소개는 M. Schröder, Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts, NVwZ 1998, S. 1011 ff.
- 3) E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 26 ff.
- 4) E.-H. Ritter, Der kooperative Staat, AöR 104 (1979), S. 389 ff.; Joachim Jens Hesse, Verhandlungslösungen und kooperativer Staat, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, 1990, S. 97 ff.; Gusy, Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, ZUR 2001, S. 1 ff.
- 5) 朴正勳, 행정법의 구조변화로서의 ‘참여’와 ‘협력’, 韓國公法學會 제100회 학술발표회 발표문, 2002. 5. 18.
- 6) 이러한 環境法上의 3대 指導原理(事前配慮의 原則·原因者責任의 原則·協同의 原則) 이외에도 共同責任의 原理(Gemeinlastprinzip)를 제시하거나(M. Klopfer, Umweltrecht, 2. Aufl., § 4 Rdn. 40 ff.; Arndt, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., S. 905) 또는 그 외에 存續保護의 原理(Bestandsschutzprinzip)를 추가적으로 거론하기도 한다(Breuer, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 5. Abschn. Rdn. 10 f.).

로 다음과 같이 정의되고 있다. 즉 「환경정책적 목표를 가능한 합의에 의해 실현하는 것을 지향하는 정책적 절차의 과정」<sup>7)</sup> 또는 「환경보호가 국가만의 임무이지만 경제나 사회에 대하여 일방적으로 집행하는 것이 아니라, 관련된 社會諸勢力의 공동협력이 필요한 것」<sup>8)</sup> 또는 「국가와 사회가 협력하여 환경문제를 해결해야 된다는 원칙」<sup>9)</sup> 및 「환경보전의 과제를 달성하기 위하여 국가와 사회가 협동하여야 한다는 원칙」<sup>10)</sup> 등이 그러한 예에 해당한다. 즉, 협동의 원칙은 환경정책의 결정과정에 대한 원칙으로서, 의사형성 및 결정과정 내지 환경정책의 목표달성을 위하여 모든 국가 및 사회세력의 공평한 협동작업을 하는 것을 요구하고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 환경보호가 현대국가의 숙명적 과제라 할지라도, 공적 임무로서의 환경보전의 임무를 전적으로 국가에게 맡겨서는 안되고, 국가와 사회(시민·단체 및 경제)의 임무분배를 통해서 실현해야 된다는 것이다.<sup>12)</sup> 이러한 점에서 협동의 원칙은 책임귀속 내지 공동책임의 문제를 함축하고 있다고 볼 수 있다.

독일 연방정부의 1976년 환경보고서(Umweltbericht '76)에서는 협동의 원칙을 다음과 같이 평하고 있다. 즉, 「단지 이해관계인의 공동책임과 협력에서 개인의 자유와 사회적 필요사이의 조화로운 관계가 나온다. 따라서 사회세력의 환경정책의 의사형성 및 결정과정에 대한 조기 참여는 정부책임의 원칙을 문제삼음이 없이 연방정부에 의해 장려되어야 한다」.<sup>13)</sup> 여기에서는 환경보호를 위한 모든 이해관계인의 공동책임

7) Handwörterbuch des Umweltrechts, Kimminich/von Lersner/Storm (Hrsg.), 2. Aufl., Bd. 1, S. 1283 f.

8) M. Kloepfer, a.a.O., § 4 Rdn. 45.

9) 金連泰, 환경보전작용연구, 高麗大學校 出版部, 1999, 64면.

10) 洪準亨, 환경법, 博英社, 2001, 108면.

11) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 1 Rdn. 151.

12) Breuer, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht., 11. Aufl., 1999, 5. Abschn. Rdn. 18.

과 협력 및 시민세력의 조기절차참여 등이 강조되고 있다.<sup>14)</sup> 연방헌법 재판소도 1998년 5월 7일 내린 州法上的 폐기물공과금(Abfallabgaben) 과 지방자치단체의 포장세(Verpackungssteuern)에 대한 결정에서 환경 보호가 국가·경제 및 사회의 공동책임이며, 형성된 공동책임과 협력에 있어 모든 참가자의 공동작업을 요한다고 하여 협동의 원칙을 언급하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 국가와 사회의 공동협력을 통한 환경보전을 그 목적으로 하고 있는 협동의 원칙은 이익충돌이 복잡한 사안에 있어 민간 및 경제 단체의 전문지식을 적극적으로 활용할 수 있으며, 사전접촉을 통한 합의에 의해 미리 불필요한 마찰과 충돌을 피함으로써 행정부의 집행부담을 완화하여 사회경제적 비용을 줄일 수 있고,<sup>16)</sup> 이를 통해 환경법상의 집행결함을 해소하는 데 기여할 수 있다.<sup>17)</sup> 독일에서도 이러한 합의적 행정작용 또는 협력적 행정작용은 독일의 경제적 상황을 고려하여 법의 간소화·탄력화, 절차신속화 그리고 관료주의적 장애물의 해체를 그 목적으로 하였다.<sup>18)</sup>

그러나 환경법상의 협동의 원칙은 그 내용의 불확정성·다의성 등으로 인하여 “형체 없는 외관”(amorphes Erscheinungsbild)<sup>19)</sup>만을 가지고 있다는 酷評이 가해지기도 한다. 즉 법치국가원리에 파생되는 법적 안

13) BT-Drucks. 7/5684, S. 9.

14) 여기에 대한 상세는 H.-W. Rengeling, Das Kooperationsprinzip, 1988, S. 2 ff.

15) BVerfGE 98, 83=BVerfG, NJW 1998, 2348; BVerfGE 98, 106=BVerfG, NJW 1998, 2542.

16) M. Kloepfer, a.a.O., § 4 Rdn. 46.

17) Hoppe/Beckmann/Kauch, a.a.O., § 1 Rdn. 151. 반대견해로는 Lübke-Wolff, NuR 1989, 295ff.

18) M. Schröder, a.a.O., S. 1011.

19) Breuer, Empfiehlt es sich ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?, Gutachten zum 59. DJT, 1992, B 94 f.

정성 내지 법적 명확성에 비추어, 협동의 원칙은 제도적 취약점을 보이고 있다. 또한 그 내용의 핵심적인 부분인 책임의 귀속 내지 분배에 있어서도 적지 않은 문제점을 던져 주고 있다. 즉 국가와 사회, 특히 경제와의 공동책임에 있어, 책임의 범위를 여하히 결정하는지가 문제가 되며, 이를 결정함에 있어 국가가 사회에 대하여 그 책임을 전가할 우려도 낳고 있다. 그리고 협동의 원칙의 출발점은 1976년 독일연방정부의 환경보고서에서 나타나는 바와 같이 정치적 원리이며, 따라서 법적 구속력이 결여되어 있다는 점에서 법원리 내지 법원칙과 구별된다는 지적이 제기되고 있다.<sup>20)</sup> 한편 유럽공동체법 제174조 제2항(Art. 174 II EGV)에서는 공통된 환경정책의 원칙으로서 사전배려의 원칙과 원인자 책임의 원칙 등은 규정되어 있으나, 협동의 원칙은 배제되어 있다.<sup>21)</sup> 이러한 점들을 염두에 두면서, 이하에서는 협동의 원칙의 구현형식과 유럽공동체법에 있어서의 협동(협력)의 원칙의 의미 및 문제점 등을 체계적으로 고찰하고자 한다. 이를 통해 현대행정에 있어서 협력적 행정작용이 전통적인 경찰법상의 수단을 대체하는 새로운 패러다임으로서 제대로 작동할 수 있는지 또는 이러한 일방적 행위규율(명령·금지 등)과 상호보완적 관계를 이루면서 상생과 공존의 조화를 이룰 수 있는지에 대해 鳥瞰해 보고자 한다.

20) Murswiek, Das sogenannte Kooperationsprinzip – ein Prinzip des Umweltschutzes?, ZUR 2001, S. 7 ff.

21) R. Streinz, Europarecht, 4. Aufl., S. 343.

## 2. 協同의 概念

### (1) 協同概念의 類型

협동의 개념은 국가와 사회의 구분을 전제로 하여 형성된 것이다.<sup>22)</sup> 왜냐하면 협동은 그 개념 자체가 동일한 주체에 의해 이루어질 수 없기 때문이다. 협동 내지 협력을 의미하는 전통적인 독일어에는 “Zusammenarbeit”라는 용어가 있지만, 환경법분야에서 사용되어지고 있는 “Kooperation”이라는 개념은 주로 정치적 분야에서 사용되어졌고, 정치가의 연설문이나 광고전략의 草稿 등에서 유래하고 있다고 한다.<sup>23)</sup> 그러나 협동개념은 매우 다양하기 때문에, 이를 명확하게 정의 내리기는 쉽지 않다. 이와 관련하여 Andreas Voßkuhle 교수는 협동의 개념을 서술적 협동개념, 이상적 협동개념 및 규범적 협동개념으로 구분하고 있다.<sup>24)</sup> 그의 구분에 따라 이를 나누어서 설명하면 다음과 같다.

#### 1) 敘述的 協同概念

서술적 협동개념(deskriptiver Kooperationsbegriff)은 주로 행정현실의 경험적·사회학적 기술이다. 그러나 종래에는 이 개념의 범위와 관련하여 의견대립이 있었다. 즉 1976년 연방정부의 환경보고서의 논평에 근거하여 절차적 원칙(Verfahrensgrundsatz), 즉 환경정책의 의사형성 및 결정과정에 대한 사회세력의 조기참여라고 이해하려는 견해<sup>25)</sup>와 이를 법적으로 제한되지 않는 합의적 행정작용(예: 사전협상, 受忍協約,

22) Gusy, Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, ZUR 2001, S. 2.

23) Di Fabio, Das Kooperationsprinzip, NVwZ 1999, S. 1153.

24) A. Voßkuhle, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR 2001, S. 25 f.

25) Schmidt/Müller, Einführung in das Umweltrecht, § 1 Rdn. 13.

동의 및 합의 등)의 전 영역을 이 개념과 일치시키려는 견해<sup>26)</sup>가 대립하였었다. 그러나 현재에는 협동개념을 일방적인 고권적 국가작용과 일정한 경계를 긋고, ‘모든 형식의 국가와 사회의 공동협력’을 의미하는 것으로 이해하는 것이 압도적 다수의 견해이다.<sup>27)</sup>

## 2) 理想的 協同概念

이상형의 협동개념(idealtypischer Kooperationsbegriff)은 실제적 분석의 방법에 의하여 행정현실로부터 이상적인 협력의 전형적인 표지가 도출된 것이다. A. Benz는 그의 교수자격청구논문(Habilitationsschrift)에서, 이를 협동의 구조적·절차적 그리고 결과관련적 측면으로 나누어 고찰하고 있다. 즉, 협동은 구조적으로 국가적 지배의 고권적 행사가 아니라, 해당 상호작용의 과정에 있어서 참가자의 상호교류를 대등한 것으로 인식하는 것을 그 요건으로 하고 있다. 또한 절차적 측면에서의 협동은 그 목적이나 이해 및 문제의 정의 등에 대한 대화적 의사소통, 즉 교환가능하며 직접적·언어적인 의사소통을 필요로 한다. 그리고 이러한 의사소통은 참여자가 모두 자유로이 수용할 수 있는 그러한 의사결정에 대한 합의를 도출하는 것을 목적으로 하여야 한다.<sup>28)</sup> 이와 같이 이상적 협동개념은 대등한 당사자가 의사소통을 통하여 서로 정보를 교환하고, 자율적인 의사결정에 의해 일정한 합의를 도출하는 것을 그 내용으로 한다.

26) Gorny, Haftungsfragen bei der Kooperation von Behörden und Unternehmen im Lebensmittelrecht, ZLR 1993, S. 283/288.

27) 상세한 문헌소개는 Voßkuhle, a.a.O., S. 25.

28) Benz, Kooperative Verwaltung, 1994, S. 37 ff.

### 3) 規範的 協同概念

규범적 협동개념(normativer Kooperationsbegriff)이란 국가와 사회의 공동협력의 다양한 형식과 상관없이 협동의 개념을 하나의 특정한 규범적 프로그램과 연결시키려고 하는 것이다. 여기에서 가장 중요한 것은 ‘책임’의 개념이다. Depenheuer는 국가와 사회의 이원론에서 출발하여, 협동을 법개념으로 파악하였다.<sup>29)</sup> 즉 국가와 사회의 권한영역이 구분할 수 없게 서로 영향을 미치고, 이로 인해 私人이 자기규율적으로 작용하도록 동기부여를 받을 수 있다는 것이다. 국가는 다수의 公·私人에 대하여 責任分配를 시도함으로써, 社會諸勢力과의 협동(협력)을 목적으로 한다. 다시 말하면 국가와 사회의 共同責任을 형성하는 것이 그 목표이다.

### (2) 小 結

이와 같이 협동은 「모든 형식의 국가와 사회의 공동협력」을 의미한다고 보는 것이 오늘날 지배적 견해임은 위에서 언급하였다. 그러나 법적으로는 공동책임(Mitverantwortung)과 협력(Mitwirkung)이 그 내용의 핵심을 이루고 있다고 볼 수 있다. 즉, 환경보전이라는 환경정책의 목표달성을 위하여 국가와 사회의 공동책임이 요구되며, 이러한 공동책임을 부과하기 위한 전제조건으로서 대등한 상호교류를 전제로 한 절차참여가 보장되어야 한다. 여기에서 공동책임은 곧 책임귀속의 분배로서의 의미를 가진다. 이러한 책임귀속을 위한 전제조건으로서의 절차의 참여는 정보교환과 의사소통을 가능하게 하고, 이를 통해 자유로운 의

29) Depenheuer, Der Gedanke der Kooperation von Staat und Gesellschaft, in: Huber (Hrsg.), Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1999, S. 17 ff.

사결정에 기초한 합의의 도출이 요구된다는 것이다. 그러나 이러한 대등한 협력관계는 매우 이상적인 형태이고, 현실에 있어서는 “불균형의 파트너관계”(asymmetrische Partnerschaft)<sup>30)</sup>가 존재한다는 것이 사실이다. 왜냐하면 독일기본법상의 민주주의원리는 공권력의 주체만을 그 주요한 대상으로 하고 있기 때문이다. 즉 공권력작용만이 정당성을 필요로 하고, 사인의 작용은 원칙적으로 법적으로 자유로우며, 다만 이러한 자유를 통해서만 그 구속이나 제한이 정당화된다. 따라서 이러한 상이한 성질은 협력을 통해서 상대화되거나 없어지는 것이 아니다. 그러한 의미에서 국가와 경제(Wirtschaft)의 협력은 법적으로 대등한 것이 아니라, 오히려 불평등하다. 그러나 민주주의와 협동이 완전히 대립되는 것은 아니다. 양자는 서로 보충적인 관계에 있다고도 볼 수 있다. 즉, 「공적인 손」(öffentliche Hand)은 필요한 경우에 이해관계인의 의지에 반하여 인지한 이익을 실현할 수 있는 상태에 있고, 이것은 국가권력의 존재목적이라고 볼 수 있다. 따라서 원칙적으로 최종결정에 상응하는 최종책임은 국가에게 부과되어 있다.<sup>31)</sup> 또한 독일기본법은 협력적 행정작용을 적극적으로 명문으로 규정하고 있지도 않지만, 역으로 이러한 협력적 행정작용을 금지도 하고 있지도 않으므로 「공적인 손」은 명령이나 강제 수단에 제한될 필요도 없다고 해석될 수도 있다. 따라서 이러한 협력적 행위형식은 헌법에 의해서도 거부되지 않는다고 해석될 수 있다. 이러한 협력의 원칙의 인정은 기본법에서 도출되거나 헌법차원에서 형성되는 것이 아니라, 법률에 의해 근거되고 형성되어야 한다.<sup>32)</sup> 그러므로 이러한 “법원칙”은 독일에서 연방헌법이 아니라 연방법

30) Di Fabio, NVwZ 1999, S. 1156.

31) Gusy, a.a.O., S. 5.

32) Gusy, a.a.O.

의 통제척도로써 원용되고 있다.<sup>33)</sup>

### 3. 協同의 原則의 法的 根據

현행법상 협동의 원칙에 대한 헌법적 근거는 헌법 제35조 제1항에서 찾고 있는 것이 보통이다. 즉, 「국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다」라고 규정하여, 국가와 국민의 환경보전노력의무를 규정하고 있다.<sup>34)</sup> 헌법상의 규정은 매우 선언적이고 상징적인 내용을 담고 있으며, 구체적인 내용은 역시 법률에서 찾아야 된다. 환경정책기본법 제4조에서는 이러한 헌법적 규정에 근거하여 국가·지방자치단체의 환경보전의 책무를 규정하고 있으며, 동법 제5조(사업자의 책무) 및 제6조(국민의 권리·의무)에서는 ‘협력’이라는 표현을 명시적으로 사용하고 있다. 이러한 규정을 두고, 환경법의 영역에서도 협동의 원칙이 명백히 규정되어 있다고 보는 것이 일반적 견해이다.<sup>35)</sup> 그러나 이 조문을 자세히 들여다보면, 진정한 의미에서의 협력, 즉 대등한 관계를 전제로 한 협력이라기보다는 대체로 국가나 지방자치단체의 환경보전시책에 사회나 경제가 ‘조력’할 책무를 규정하고 있다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 따라서 이는 헌법 제35조 제1항의 내용과도 차이가 있으며, 대등한 협력관계를 전제로 하는 이상적인 협력개념과는 거리가 먼 ‘불균형의 협력관계’를 함축하고 있다고 해석될 수 있다.

독일에서는 협동의 원칙에 대한 명시적 규정을 찾기가 쉽지 않지만,

33) BVerfGE 98, 106.

34) 동조항의 헌법적 의미에 대해서는 洪性邦, 환경기본권, 環境法研究 제22권, 2000, 473면 이하.

35) 洪準亨, 전제서, 108면.

그 헌법적 근거를 우선 환경법에 관한 유일한 실체법상의 헌법규범인 기본법 제20a조에서 찾을 수 있다.<sup>36)</sup> 이 규정은 환경보호를 국가목표조항으로 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 이 규정은 단순히 자연적 생활기초를 보호하는 일반규정으로서, 여기에서는 다만 효율적인 환경보호를 위한 방향제시가 불가결한 사전배려의 원칙이나 원인자책임의 원칙만 도출될 수 있을 뿐, 협동의 원칙은 포함하지 않는다는 비판적 견해도 제기되고 있다.<sup>38)</sup> 또한 사회국가원리는 오랫동안 인간다운 삶과 경제활동을 가능하게 하는 환경조건을 확보하는 것을 국가적 임무로 본다. 오늘날 환경법분야에 있어서 사회와 경제의 자기조정력이 점차 상실되고 있기 때문에, 국가의 임무는 상대적으로 점차 늘어나고 있다고 볼 수 있다. 그러나 독일기본법은 명시적이든 암묵적이든 공동책임을 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 그 밖에 기본권보장규정(평등권·직업의 자유·일반적 행동의 자유 등)과 법치국가원리는 협동의 원칙에 대하여 헌법적 한계로서 작용하고 있다.<sup>40)</sup> 한편, 환경법전교수초안 제6조(§ 6 UGB-AT)와 환경법전위원회초안 제7조(§ 7 II UGB-KomE)<sup>41)</sup> 등에서도 협동의 원칙에 관한 규정을 발견할 수 있다.

협동 내지 협력의 사고는 단순한 지도공리(Leitmaxime)가 아니라 법원칙 또는 법원리로서의 지위를 가진다. 그러나 협동의 사고는 실정법상의 효력을 가지지 않는다. 따라서 아무런 법적인 구속력을 가지지 아니한다. 법원칙은 또한 정치적 원리와는 구별되어야 한다. 후자의 경우

36) M. Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rdn. 48.

37) 여기에 대한 소개는 한귀현, 독일환경법론, 한국법제연구원, 2002, 29면 이하.

38) Murswiek, a.a.O., S. 12; vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a Rdn. 5 ff.

39) Gusy, a.a.O., S. 1.

40) Gusy, a.a.O., S. 6; Rengeling, a.a.O., S. 77 ff.

41) Franzius, Bundesverfassungsgericht und indirekte Steuerung im Umweltrecht, AöR 126 (2001), S. 422 f.

에는 정치에 대하여 일정한 목표의 설정 내지 방향제시를 함으로써 도움을 줄 수 있을 뿐이다. 한편 법원칙은 확정된 구성요건과 법효과를 가진 規則과도 구별되어야 한다. 법원칙은 규칙과 달리 조건적 의미에서 직접 적용될 수 있는 법이 아니다. 오히려 법원칙에 있어서는 개별 결정에 대한 적용할 수 있는 기준을 얻기 위하여 규범적 근본결정을 실현하는 것이 문제된다.<sup>42)</sup>

## II. 環境保全의 새로운 패러다임으로서의 協同體系

협동의 개념은 전통적인 수직구조에 있어서 경찰법상의 수단인 명령·강제 등과 달리 수평적이고 자율적이며 합의적인 성격을 가진다. 이러한 협동의 체계(Kooperationssystem)는 현대행정법에 있어서 새로운 패러다임(paradigm)의 등장을 의미한다. 이와 같은 관점에서 환경법상의 일반법원칙으로서 협동의 원칙은 크게 두 가지 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그 하나는 국가의 새로운 조정도구 내지 수단으로서 의미를 가지고, 또 다른 하나는 국가와 사회의 구별(이원론)을 전제로 하여 그 책임분배로서의 의미를 가진다. 이러한 두 가지 관점은 여러 가지 법적 문제를 야기할 수 있다. 그러한 관점에서 이를 나누어 설명하면 다음과 같다.

42) Di Fabio, NVwZ 1999, S. 1154. m. w. N.

## 1. 國家의 調整道具로서의 協同

협동의 원칙은 도구적 성격을 가진다.<sup>43)</sup> 그 주요한 행위형식은 협상·협약 등 비공식적 행정작용이다. 이러한 협력적 행정작용은 명령이나 금지 등과 같은 국가에 의한 일방적 규율이나 통제가 아니라, 공적 임무인 환경보전의 과제를 업무분할과 자발적 참여를 통해 실현할 수 있다. 국가와 경제사이의 협동(협력)은 국가의 임무와 그 임무완수를 위해 사용할 수 있는 국가작용의 도구가 서로 일치하고 있지 않다는 인식에서 나오는 결과이다. 여기에서 협동은 다른 선택가능한 조직 및 행위형식(민영화, 담보 등)과 경합관계에 있다.<sup>44)</sup> 특히 최근 한국과 독일에서 강조되었던 민영화는 이러한 의미에서 협동의 구성요건을 확대시키고 있다고 볼 수 있다.

협동은 업무분할을 통한 임무수행이다. 이러한 협동은 이미 오래 전에 알려진 바와 같이 다양한 행위형식으로 나타난다. 그러나 그 행위형식이 공법상계약이든 아니면 비공식적 행정작용이든 대부분 합의를 그 목적으로 한다.<sup>45)</sup> 이러한 합의는 의사의 자율성을 전제로 한다. 그러나 행위형식의 선택에 있어서 문제가 되는 것은 국가가 사회나 경제의 자기책임을 강화하여 이를 환경법상의 협동의 원칙으로 보려고 하는 경우이다. 협동은 상황에 따라서는 종종 근심 어린 눈으로 바라보게 되는 국가의 권리제한이나 침해의 은폐전략이 될 수도 있고, 또는 낙관적이고 희망적으로 권리침해에 대한 시민의 보호막으로 작용할 수도 있다.<sup>46)</sup>

43) E. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 111.

44) Gusy, a.a.O., S. 1.

45) C. Franzius, a.a.O., S. 422 f.

이와 같이 다원주의사회에서는 사안이 점차 복잡해지기 때문에, 협력적·합의적 행정작용은 그 필요성이 점차 높아진다. 왜냐하면 복잡한 사안은 국가가 홀로 이를 해결하기보다는, 이해관계인이 사전접촉을 통해 그 이익충돌을 미리 조정함으로써 사안에 적합한 결론을 도출할 수 있기 때문이다.<sup>47)</sup> 따라서 협력적 행정도구를 통한 환경법의 현대화는 시간과 비용의 절약, 국가의 부담경감 및 절차의 신속화 등과 같이 효율적 행정집행에 기여할 수 있다.

## 2. 國家에 의한 責任分配로서의 協同

협동의 원칙은 국가와 사회의 공동책임을 그 내용으로 하고 있다. 이것은 국가와 사회의 책임영역의 한계가 탄력적임을 의미한다. 환경보호에 대한 책임은 시민과 국가에게 공동으로 맡겨져 있다. 이러한 점은 연방정부의 1976년 환경보고서에서 잘 드러난다. 이러한 공동책임은 절차참여와 이를 통한 환경정보의 획득을 전제조건으로 한다.<sup>48)</sup> 그러나 이러한 책임분배의 문제는 자칫 국가가 환경보전에 수반되는 리스크(risk, Risiko)를 사회와 경제에게 일방적으로 전가시킬 수 있다. 그러한 의미에서 책임의 소재와 범위를 명확히 확정하고, 이를 어떤 방식으로 분배해야 하는지는 매우 중요한 문제라고 볼 수 있다. 따라서 협동의 원칙과 밀접한 관련이 있는 '책임'의 개념은 그 윤곽이 분명해져야 한다. 즉, 협동에서 떠 넘겨받은 결과에 대한 책임은 명백하고 측정이 가능하여야 한다.<sup>49)</sup> 시민의 자기책임이 요구될 경우, 국가는 시민에 대하

46) C. Franzius, a.a.O., S. 424.

47) Bulling, a.a.O., S. 277.

48) E. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 111.

여 책임을 요구할 수 있다. 이 경우에도 그 책임요구가 지나쳐서는 아니 된다. 이런 점에서 국가에 의해 유도된 협동의 원칙은 기본법상의 자유와 법치국가에 근거하는 비례성원칙(과잉금지의 원칙)의 한계를 가진다고 볼 수 있다.<sup>50)</sup>

### Ⅲ. 協同의 原則의 具現形式

협동의 원칙이 구체적으로 실현되는 형식이나 제도를 살펴보면 다음과 같다. 우선 협상·협약·협정·타협 등 協力的 또는 合意的 行政作用이 대표적인 수단이 된다. 여기서 ‘비공식적’ 또는 ‘비정식적’(informell od. informal)이란 ‘공식적’ 또는 ‘정식적’(formell od. formal)에 대칭되는 개념으로서, 법적으로 규율되지 않은 활동을 의미한다. 따라서 이러한 비공식적 행정작용은 법적 성립요건에 구속되지도 않을 뿐만 아니라, 직접적으로 법적 효과를 가지지도 않는다고 보는 것이 통설이다.<sup>51)</sup> 그러나 ‘비공식적’이란 개념은 그 불확정성으로 인하여 법적 안정성을 해칠 우려가 있고, 절차나 형식 등 법적 구속력을 벗어남으로써 법치국가원리에 위배될 憂慮가 존재한다.<sup>52)</sup> 이러한 비공식적 행정작용은 ‘비공식적’이라는 표현이 주는 부정적인 인상(예컨대 부정한 거래, 음모 및 부패 등) 때문에, 협력적 또는 합의적 행정작용으로 대체되어야 한다는 주장이 있음은 이미 위에서 살펴보았다. 이러한 비공식적 행정작용 중

49) Di Fabio, NVwZ 1999, S. 1156.

50) Di Fabio, aa.O., S. 1156.

51) M. Kloepfer, JZ 1991, S. 739.

52) 여기에 대한 상세는 金連泰, 환경보전작용연구, 157면 이하.

환경법상 협력적 도구의 가장 대표적인 것이 협약(Absprache)이다. 이러한 협약은 대체로 規範代替的 내지 規範忌避的 協約(normersetzende bzw. -abwendende Absprache)과 規範執行的 協約(normvollziehende Absprache)으로 나눌 수 있다.<sup>53)</sup> 전자는 규제적 성격을 가지는 반면, 후자는 프로젝트 관련성을 가진다. 국가와 민간기업체 또는 경제주체 사이의 규제적 환경협약은 법률 또는 법규명령을 제정하는 방식으로 명확하게 규율하는 대신에, 자기제한협정(Selbstbeschränkungsabkommen) 등을 통해 자기규율을 하게 되는 경우에 주로 문제가 된다. 한편 프로젝트와 관련된 협약이란 주로 구체적인 행정절차 내에서의 행정과의 협정("Agreement" od. "Arrangement")을 말한다.<sup>54)</sup>

또한 행정계획의 경우와 같이 다원적 법률관계가 형성되는 경우에, 節次的 參與를 통해 정보를 교환하고, 사전에 행정절차와 사인(단체·사업시행자 등) 사이의 이익충돌이나 대립을 조정할 수 있다. 연방행정절차법 제72조 이하에서는 계획확정절차에 관한 절차규정도 그러한 예이다. 전문계획의 전형으로서 이러한 계획확정절차는 개별전문법, 특히 연방원거리도로법상의 계획절차에 규정되어 있는 청문절차에서 '참여'의 의미가 잘 투영되어 있다. 계획확정절차의 청문절차에는 이의제기(Einwendung)와 토의기간(Erörterungstermin) 등이 규정되어 있다. 특히 이의제기는 그 기간의 경과로 실체적 배제효(materielle Präklusion)가 적용된다. 이는 행정의 신속화와 효율성 그리고 법적 안정성에 기여할 수 있다. 이러한 청문절차는 정보제공적 성격에서부터 해당 지역의 公衆의 참여적 협력기능까지도 보장하고 있다. 계획확정의 청문절차에는 이와 같이 '참여'와 '협력' 그리고 행정의 효율성이 모두 포함되어 있다.<sup>55)</sup> 또한 건설

53) Schröder, NVwZ 1998, S. 1012 f.

54) Kloepfer, JZ 1991, S. 739 f.

기본계획에 있어서도 정식열람절차 이외에 조기시민참여(*frühzeitige Bürgerbeteiligung*)를 보장하고 있다(독일 건설법전 제3조 제1항). 이 규정은 “시민의 협력”과 관련하여 지방자치단체의 실무에 있어서는 매우 중요한 역할을 하고 있다. 동 규정은 “계획의 민주화”를 위하여 건설법전에 도입되었다.<sup>56)</sup> 고권적 계획에 있어서는 계획행정청에게 비교적 포괄적인 형성의 자유가 보장되어 있으므로, 이러한 절차규정은 행정계획에 민주주의원리가 잘 반영된 것이라고 볼 수 있다.

현행 「國土의計劃및利用에관한法律」 제28조에서는 도시관리계획안을 입안할 경우, 주민 및 지방의회의 의견청취를 하도록 규정하여, 행정계획에 있어서 시민참여가 절차적으로 보장되어 있다. 또한 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 그 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 반영하여야 한다고 규정하여, 주민의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 길을 열어놓고 있다. 대규모국책사업과 같이 많은 시간과 비용이 소모되며 행정결정을 둘러싼 공·사익이 첨예하게 대립·충돌하는 경우에는, 이러한 사업이 상당히 진척된 후에 해당 행정결정을 취소·철회하는 것은 사회경제적으로 비경제적인 측면이 있다. 따라서 계획결정이 이루어지기 이전에 미리 이해관계인이 이익조정을 함으로써, 불필요한 마찰과 충돌을 막고 행정의 효율성을 제고할 수 있다. 다만, 형식적인 청문절차의 보장이 아니라, 행정의 효율성과 절차참여가 실질적으로 조화를 이룰 수 있도록 운영되어야 한다.

개별 환경법규에도 이러한 절차참여에 관한 다수의 규정이 있다. 예컨대 연방임및시온방지법상의 허가절차에 있어서 절차참여규정(동법 제

55) 拙稿, 도로계획과 교통임및시온, 土地公法研究 제18집, 519면 이하.

56) Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 3 Rdn. 3; Blümel, in: FS für Forsthoff, 1974, S. 19 ff.

10조 3항 내지 9항)이 있다. 이러한 절차에 참여함으로써 필요한 정보를 교환하여, 사전에 이해조정을 할 수 있는 가능성이 있다. 계획관청과 사업시행자 그리고 인근주민 사이에는 허거나 계획결정을 둘러싼 이익 충돌이 첨예하게 대립하는 것이 보통이다. 따라서 이와 같이 사업시행자가 계획절차, 특히 계획확정절차 내지 허가절차에 참여하여, 이를 사전에 조정하는 것도 협동의 원칙을 반영한 것이라고 볼 수 있다.<sup>57)</sup>

독일에서는 사인을 통한 협력적 환경보호를 위해 환경관리인(Umweltschutzbeauftragte) 제도를 두고 있다. 환경관리인제도는 무엇보다 사인의 책임을 제도적으로 명확히 하기 위하여 대단히 중요한 의미를 가진다. 이와 같은 기업이 환경관리인을 두는 것은 국가와 사회의 협력이 아니라, 국가에 의한 기업체내부의 조직의무의 형식으로 일방적이고 구속적으로 명해지는 것이다. 구체적인 사례로는 수(水)보호를 위한 환경관리인(§ 21a-g WHG), 임mitسیون방지를 위한 환경관리인(§§ 53-58 BImSchG) 등을 제시할 수 있다.<sup>58)</sup> 독일의 환경관리인은 국가의 행정조직에 속하는 것이 아니라, 기업체의 수임자일 뿐이다. 따라서 국가와 보증이나 위임관계에 있지 않다.<sup>59)</sup> 현행 대기환경보전법, 소음·진동규제법 등에서도 환경관리인제도를 두고 있다. 즉, 대기환경보전법 제24조는 배출시설과 방지시설의 정상적 운영·관리를 위하여 사업자가 환경관리인을 임명할 것을 규정하고 있다. 그러나 독일의 환경관리인이 사업자를 위하여 기업내부의 조직의무에 따라 자율적으로 임무수행을 하는 반면, 우리의 환경관리인은 행정청이 환경관리인에 대하여 직접적으로 감독권을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 환경관리인은 독일의

57) Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rdn. 48.

58) Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rdn. 47.

59) Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rdn. 324. m. w. N.

경우처럼 자율적 통제수단으로 작용하는 한, 협동의 원칙을 구체적으로 실현하는 형식으로 볼 수 있으나, 현행 환경관리인제도는 본연의 협동의 원칙과는 다소 거리가 있다고 볼 수 있다.<sup>60)</sup>

그리고 독일 연방임의시온방지법은 법규명령이나 행정규칙을 제정하는 경우에 절차에 참가하는 자치구(Kreise)의 청문에 관한 규정을 두고 있다(동법 7조, 48조 및 51조 등). 즉 연방정부는 참가하는 자치구의 청문을 한 이후에 연방참의원(Bundesrat)의 동의를 얻어 허가가 필요한 시설의 요건에 대한 법규명령이나 이러한 법규명령의 시행 그리고 이에 근거한 행정규칙을 발할 권한이 부여되어 있다. 이와 같이 規範을 제정함에 있어서도 절차에 참가하는 자치구의 청문을 통해 연방정부와 협력할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>61)</sup> 규범제정의 합의적 도구는 지금까지 經濟의 自己義務化(Selbstverpflichtungen)가 그 중심을 이루고 있다. 이러한 자기의무화는 법적 구속력이 없고, 대체로 현존하는 환경부담을 경감하고 환경보호적 조치를 도입하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 기업, 영업분야 및 경제단체들은 여전히 엄격한 질서법상의 도구나 조치를 가능한 한 회피할 수 있기를 고대하고 있다.<sup>62)</sup> 그 외에 원자력안전위원회 등과 같이 정치적 조언을 하는 전문가로 구성된 위원회도 협동의 원칙에 근거하고 있다고 볼 수 있다.<sup>63)</sup>

60) 金連泰, 환경보전작용연구, 120면 이하.

61) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., § 1 Rdn. 154.

62) Schröder, NVwZ 1998, S. 1012.

63) Hoppe/Beckmann/Kauch, a.a.O., § 1 Rdn. 154.

#### IV. 유럽공동체법에 있어서의 協同의 原則

유럽공동체법 제174조 제2항에서 규정하는 환경법상의 지도원리에는 사전배려의 원칙과 원인자책임의 원칙만 명시되어 있고, 협력의 원칙은 배제되어 있다. 그러나 유럽공동체법도 협력적 작용 내지 도구의 필요성을 인식하고 있으며, 그 동안의 발전을 반영하여 이를 점차 지지하고 있다. 특히 1993년 6월 29일 의결되어 1995년 4월 10일 이후부터 모든 회원국에 적용되는 生態監査令(Öko-Audit-Verordnungen)<sup>64)</sup>은 회원국법에 대하여 협력에 기초한 감사체계를 제시하고 있다.<sup>65)</sup> 생태감사령의 제정목적은 기업의 환경보호의 개선과 평가에 대한 체계이다. 이러한 감사체계는 일반적으로 환경의 질의 보장과 같은 일정한 목적과 관련하여 기업을 조사하는 데 기여할 수 있다.<sup>66)</sup>

한편 협동의 원칙에 대한 일반적인 법적 근거로서는 현행 유럽공동체법 제11조(Art. 11 EGV)를 들 수 있다. 이 규정은 유럽공동체의 기관에 대한 회원국의 협력의무뿐만 아니라, 회원국에 대해서도 상호협동에 대한 의무를 규정하고 있다. 또한 유럽공동체의 기관도 회원국에 대한 의무를 확정하고 있다. 동 조항은 성실한 공동작업과 지지에 대한 상호의무의 체계를 포괄하는 일반법원칙이라고 볼 수 있다.<sup>67)</sup>

협동은 공동체법에 있어서 여러 가지 의미를 가지고 있다. 우선 협동의 가장 중요한 기능은 참가한 행정에게 필요한 정보를 제공하는 점에

64) 生態監査에 대한 상세한 내용은 朴秀赫, 환경감사에 관한 법제도적 고찰, 環境法研究 제16권, 1994, 41면 이하.

65) Schmidt-Aßmann, a.a.O., S 26 f.

66) Schmidt/Müller, Einführung in das Umweltrecht, 5. Aufl., §1 Rdn. 56.

67) Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 313 f.

서, 情報提供의 協力の 의미를 가진다. 상호간의 데이터교환이나 중앙네트워크의 구축 등이 이에 속한다. 협동은 또한 상호간의 보고·표결 기타 공동절차의 진행 등 다양한 형식에 의한 節次的 協力の 의미도 가진다. 마지막으로 협동은 위원회의 형식으로 수행될 수 있다는 점에서 制度的 協同으로 파악될 수 있다. 이와 같이 유럽공동체법에서 있어서도 협동은 매우 현실적이고 중요한 개념으로서 다가오고 있다.<sup>68)</sup>

## V. 協同의 原則에 대한 批判的 見解

### 1. 法治國家的 觀點에서의 문제점

협동의 원칙은 법치국가적 관점에서 취약점을 가지고 있다. 즉 협동의 개념은 국가와 사회의 모든 협력을 의미하는 것이 지배적 견해이므로 매우 넓게 파악되고 있으며, 이러한 협동개념은 또한 책임의 귀속과 관련하여 법치국가원리에서 파생되는 법적 안정성 내지 법적 명확성의 관점에서 여러 가지 문제점을 던져주고 있다. 국가는 환경보전에 대한 최종책임을 진다. 따라서 국가와 사회의 환경보전에 대한 공동책임은 일정한 한계를 가진다고 볼 수 있다. 즉, 국가는 환경보전의 책임을 전적으로 사회나 경제에게 전가하여서는 아니 된다. 여기에는 법치국가원리에 기초하는 비례성원칙(과잉금지의 원칙)이 고려될 수 있다.

구조적으로 대등한 당사자를 전제로 하는 이상적인 협동개념은 불평등한 파트너관계를 전제로 하는 현실과 일치하지 않는다. 오히려 이를

68) Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 314.

위한 절차적 측면에서의 의사소통이나 정보의 교류는 책임분배와 관련하여 매우 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 국가는 환경보전에 대한 최종적인 책임을 지지만, 효율적인 환경보전의 공동목표를 달성하기 위해서는 사회나 경제에게 필요한 정보를 제공하여야 한다. 한편 국가에게는 전문적·기술적인 분야에 있어서의 민간단체의 협력이 점차 요구된다. 이러한 범위 내에서 경제주체의 책임문제를 분명히 할 수 있다. 이와 같이 國家와 社會諸勢力 사이의 협동에 있어 그 책임소재나 귀속을 확정하는 것은 법적 안정성에 기여할 수 있다. 이를 책임명확성의 원칙이라 한다.

## 2. 政治的·經濟的·社會的 觀點에서의 문제점

협동의 원칙은 자율적인 의사결정에 따라 국가와 사회 그리고 경제의 합의를 도출하고, 여기에 근거하여 환경보전의 목표를 달성하는 법 원칙이다. 또한 자율적인 참여와 정보교환을 통해, 환경침해나 파괴에 대하여 공동책임을 진다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 협동의 원칙에 대하여 “환경파괴의 책임을 국민의 공동책임으로 전가하려는 이데올로기적 기도와 맞닿아 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다”라는 비판이 제기되고 있다. 즉 공동책임에 있어 그 환경파괴의 책임을 稀釋시켜 다른 주체에게 전가할 가능성이 존재한다는 것이다.<sup>69)</sup> 이러한 환경정책적인 차원에서 국가의 사회나 경제에 대한 책임전가의 문제는 결국 법치국가적 관점에서 책임명확성의 원칙에 상응하는 내용이라고 볼 수 있다.

69) 洪準亨, 환경법, 108-109면.

## VI. 結 語

지금까지 환경법에서 논의되는 협동의 원칙에 대해 다각도로 고찰하여 보았다. 협동의 원칙은 경찰질서법상의 명령·강제와 같은 일방적인 행위(행태)규율이 아니라, 환경정책의 의사결정과정에 조기참여와 협력을 통한 공동책임을 그 핵심적 내용으로 하고 있다. 이와 같이 협동(협력)의 원칙은 사전협상 등과 같은 협력적 행정작용을 통하여 행정의 효율성을 제고하고, 환경법상 집행결함을 해소하는 데 기여할 수 있다. 이러한 새로운 국가의 조정양식으로서의 '협력'은 새로운 패러다임으로서 전통적인 일방적 규율을 보완해서 행정의 탄력성을 보장할 수 있다. 즉 절차참여를 통한 자율적인 의사결정은 또한 국가와 사회의 責任을 劃定하는 데 하나의 척도가 될 수 있다.

그러나 이러한 협력은 그 개념의 불명확성과 다면성으로 인하여, '법치국가원리의 변형' 또는 '기본권의 자유요소의 잠식' 등의 비판이 제기되고 있다. 그러나 협동체제는 환경정책에 있어서 최종결정과 그 책임이 국가에게 있다는 점에서, 책임분배 내지 귀속의 한계를 보여 주고 있다. Di Fabio 교수의 주장처럼, 국가에 의해 '誘導된 協同'(gelenkte Kooperation)의 법적 제어로 인하여, 여기에 대한 신뢰보호와 협력의 공감을 보전해 줄 수도 있다.

따라서 환경법상의 협력적 작용은 결코 경찰법상의 규율도구(명령·강제)들을 배제하는 것이 아니라, 국가의 행위형식에 대하여 상호보완적 기능을 갖는 것이다. 이러한 협동의 원칙이 제대로 실현되기 위해서는 정보에의 자유로운 접근이 보장되어야 하며, 또한 국가는 환경보전을 위하여 필요한 경우에는 보유하고 있는 정보를 사회에게 제공하여

야 한다. 협력적 행정작용의 본질적인 특징은 시민의 자율적인 의사에 기초한 참여에 있다. 이러한 자율적 참여와 협력을 통해 환경보전의 기능을 효율적으로 향상시킬 수 있다.

주제어 : 협동의 원칙, 협력적 행정작용, 유도된 협동, 협력적 국가, 협동개념

## 【Zusammenfassung】

## Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht

Chung, Nam-Chul

Das Kooperationsprinzip wird nach h. M. ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts erfasst. Im Bereich des Umweltrechts werden konsensuale Instrumente verstärkt. Denn die aktuellen Umweltprobleme beziehen sich wesentlich auf komplexe Verwaltungsentscheidungen. Der Kooperationsbegriff bezeichnet im Allgemeinen jedes Zusammenwirken zwischen Staat und Gesellschaft. Im Mittelpunkt dieses Begriffs stehen Mitverantwortung und Mitwirkung. Das Konzept "Kooperation" bedeutet ein Paradigmenwechsel im Staats- und Verwaltungsrecht. Zwar basiert staatliches Handeln traditionell auf einseitigen Verhaltensregelungen, aber kooperative bzw. konsensuale Instrumente werden immer wieder betont. Das Kooperationsprinzip dient der Vollzugserleichterung durch Konsens. Darüber hinaus kann die Möglichkeit der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft Vollzugsdefizite im Umweltrecht beheben.

Das Kooperationsprinzip findet sich aber im Rechtsstaatsprinzip verfassungsrechtliche Grenzen. Dabei handelt es sich darum, in