

우리 나라 集團訴訟法の 制定을 위한 독일公법분야의

團體訴訟 運用實態에 관한 考察

金 鐵 容

(建國大學校 法科大學 法學科)

< 目 次 >

I. 머리말	3. 프랑스
II. 獨逸에 있어서의 團體訴訟의 立法現況	4. 네덜란드
III. 獨逸의 團體訴訟에 관한 實定法の 運用實態	5. 포르투갈
1. 環境團體의 團體訴訟	6. 스페인
2. 環境團體의 行政節次參與	7. 그리스
IV. 獨逸 團體訴訟에 影響을 미치고 있는	8. 이태리
主要國家의 實態	9. 벨기에
1. 스위스	V. 獨逸 등 團體訴訟의 有益點과 問題點
2. 덴마크	VI. 團體訴訟 導入의 肯定的 側面
	VII. 맺음말

I. 머리말

주지하는 바와 같이 시장경제에 바탕을 둔 공업국가는, 그 어느 국가이든, 정도의 차이가 있기는 하나, 이른바 현대형 분쟁 특히 집단분쟁이 증가하는 것이 일반적이다. 경우에 따라서는 분쟁의 당사자가 수백·수천 또는 수만에 이르는 경우도 있다. 따라서 각 국가는, 국가에 따라 차이가 있기는 하지만, 집단분쟁의 처리절차를 마련하고 있거나 또는 마련하는 것이 국가의 당면과제로 인식하고 있다.

우리 나라에 있어서도 고도성장의 여파로 소비자분쟁, 환경분쟁 등 집단분쟁이 빈발하고 있다. 이와 같은 집단분쟁에 대처하기 위한 현행 소송제도로 선정당사자제도가 있다. 그러나, 선정당사자제도는 다수의 공동소송인 중의 1인 또는 수인에게 공동소송인 각자가 소송수행권을 선택적으로 수권하는 절차가 필요한데, 소비자분쟁이나 환경분쟁 등 집단분쟁에 있어서

는 당사자가 수천, 수만에 이르는 경우가 있을 수 있으므로 당사자로부터 일일이 수권을 받는다든 것은 불가능하다. 또한 소비자단체나 환경단체 등이 소비자보호나 환경보호에 있어서 중요한 사회·경제적 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 현행 민사소송법이나 행정소송법 아래에서는 당사자적격이 없어 소송을 수행할 수가 없다.

그래서 국민의 요청에 따라 정부는 집단분쟁을 해결하기 위한 새로운 제도를 도입하기로 하고 1990년 12월 16일 학계·법조계·실무가 등 전문가 12명으로 법무부 법무자문위원회 내에 민사특별법제정특별분과위원회를 구성하여 5년 6개월간 90여회의 회의를 거쳐 1996년 6월 집단소송법 시안을 마련하였다. 시안은 소송수행 방식으로 미국의 대표당사자소송과 독일의 단체소송을 모두 도입하고 있다¹⁾. 즉 시안 제10조는 대표당사자 또는 대표단체 및 소송대리인에 대한 허가요건이라는 제목으로 “집단소송을 하고자 하는 대표당사자 또는 대표단체와 그 소송대리인은 다음 각호의 1에 해당하여야 한다. 1. 대표당사자는 총원의 이익을 공정하고 적절히 대표할 수 있는 구성원일 것, 2. 대표단체는 한국소비자보호원, 대한법률구조공단 기타 법률이나 대법원규칙으로 정하는 법인 또는 다음 각 목의 요건을 갖춘 단체일 것, 가. 정관에 의하여 상시적으로 소비자보호, 환경보호 기타 이에 준하는 공익의 추구를 주된 목적으로 하는 비영리 법인일 것, 나. 법인의 지역적 활동범위가 1개 이상의 특별시, 광역시, 도 전역에 걸칠 것, 다. 법인의 인적 구성 및 활동실적으로 보아 객관적으로 소비자보호, 환경보호 기타 이에 준하는 공익을 추구하는 임무를 적절히 수행할 수 있을 것, 라. 법인의 목적을 지지하는 모든 자에게 가입이 개방되어 있을 것, 3. 대표당사자 또는 대표단체의 소송대리인은 총원의 이익을 공정하고 적절히 대리할 수 있는 자일 것”이라고 규정하고 있다. 그런데 미국의 대표당사자소송에 대하여는 어느 정도 그 이론과 실체를 밝힌 문헌이 우리 나라에도 적지 않으나, 독일의 단체소송에 대하여는 그 연구가 아직은 적은 편이다²⁾. 그나마 있는 것도 모두 이론에 관한 것이고 독일 단체소송의 실체를 밝힌 문헌이 아니다.

이 논문은 독일 단체소송 그 중에도 공법의 분야에 한정하여 단체소송의 실제 즉 어떤 단체에 당사자적격을 부여하고 있는가, 어느 정도 단체소송이 제기되고 있는가, 남소의 우려가 없는가 등 운영실태에 대한 고찰을 한 것이다. 아울러 독일 단체소송에 영향을 미치고 있는 주요 국가의 실태도 고찰하였다. 그것은 독일 단체소송의 운영실태와 더불어 단체소송의 유익점과 문제점을 밝히기 위한 것이다. 이것은 두말할 것 없이 단체소송을 우리 나라에 도입하는 것이 바람직한가, 도입하는 경우에 어떤 점에 유의해야 하는가를 알아내기 위한 전제가 되기 때문이다.

1) 대표당사자소송(class action)과 단체소송(Verbandsklage) 두제도의 비교에 관하여는 李時潤 「집단소송에 대한 입법론적 고찰」, 인권과 정의, 1991년 7월호, 25면이하; 鄭東潤, 「미국의 대표당사자소송」, 집단소송의 법리, 법무부 법무자료 제149호, 1991년, 51면이하; 沈植彦, 「다수피해자의 집단적 구제를 위한 소송에 관한 연구」, 전남대 법학박사 학위논문, 1982년 95면이하.

2) 법무부, 독일단체소송에 관한 연구, 법무자료 제94집, 1987; 법무부, 집단소송의 법리, 법무자료 제149집.

II. 獨逸에 있어서의 團體訴訟의 立法現況

단체소송이라함은 크게 이기적 단체소송(Egoistische Verbandsklage)과 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)으로 대별한다. 이기적 단체소송은 해당단체의 회원이 그 법익을 침해 받았을 경우에 해당회원의 소송수행을 돕는 형태로 진행되어진다. 이 단체소송은 원고적격이 있는 해당회원의 이름으로 제기되고 수행되어지기 때문에 특별한 문제가 발생하지 않는다. 이에 반하여 이타적 단체소송은 행정청의 행정처분이나 계획 등이 객관적으로 볼 때 환경법을 침해한다고 인정되어지는 경우에, 공인되어진 환경단체가 환경침해를 가져오는 행정처분을 대상으로 소송을 제기하는 것을 말한다. 이는 주관적인 권리의 침해가 없는 즉, 원고적격이 없는 단체가 공익을 위하여 제기하는 소송형태이기에 소송법적으로 문제가 되고, 환경오염의 효과가 광범위하고 한 번 침해되면 회복키 어렵다는 환경침해의 특성상 또한 환경보호의 예방적이고 효율적인 정책수행을 위하여 그 도입필요성이 꾸준히 제기되어온 소송형태이다. 본고에서 고찰대상으로 하는 단체소송이란 바로 후자의 이타적 단체소송(altruistische Verbandsklage)임을 주지하는 바와 같다.

독일에서 단체소송은 1909년에 최초로 부정경쟁방지법(Gesetz gegen unlautbaren Wettbewerb)에 규정되었고, 현재는 소비자보호나 환경보호를 위한 소송에서 단체소송은 인정되고 있다.

환경보호(Umweltschutz) 또는 자연보호(Naturschutz)를 위하여 기존의 법적 수단으로는, 특히 개인주의적 권리보호를 위주로 형성되어진 소송체계로는, 다수의 당사자를 전제로 하는 현대적 형태의 집단분쟁을 효과적으로 해결하기 어렵다는 인식하에 단체소송의 도입이 1960년대부터 주장되어졌다. 학계에서의 활발한 찬반논의를 거친 후에 1976년에 단체소송제도 도입을 위한 연방자연보호법개정에 관한 논의가 있었으나 환경단체의 단체소송권은 인정되어지지 않고³⁾, 단지 환경단체의 행정절차참가권만 1976년 6월 3일의 개정법률을 통하여 인정되어졌다. 1977년과 1986년의 독일 법률가대회(Der Deutsche Juristentag)에서는 단체소송의 도입이 논의가 되었지만 역시 도입찬성론이 다수를 차지하지는 못하였다. 현재는 연방의 자연보호법상에의 단체소송제도 도입은 성공하지 못하고 단지 공인된 환경단체는 행정절차에 참가하여 의견을 개진하고 자료를 열람할 수 있는 행정절차참가권만이 인정되어지고 있다. 연방차원에서의 단체소송제도의 도입이 어려움을 겪게되자, 독일에서는 1979년 9월에 원고적격이 없는 환경보호단체에 환경소송의 원고적격을 확장하는 Bremen주의 주법인 자연보호법을 시작으로 하여, 이후부터는 이러한 단체소송이 여러 주의 자연보호법에 도입되어지게 되었다. 이러한 주자연보호법에의 단체소송제도의 도입으로 인하여, 환경보호는 많은 성

3) BT-Drucksache 7/5251, S.13.

과를 거둔 것으로 평가⁴⁾되어 지는데, 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 연방법상에서의 단체소송제도의 도입은 아직까지도 어려움을 겪고 있는 실정이다.

독일의 연방헌법인 연방기본법(Grundgesetz)상에는 단체소송(Verbandsklage)의 도입근거가 존재하지 않는다. 그러나 1994년 10월 27일의 기본법개정을 통하여 제20조 a조항에 국가의 목표로서 환경보호(Umweltschutz)가 새로이 신설된 것은 현재 주법에서 규정되어진 단체소송을 연방법으로 확대하는 논거로서 고무적인 사실임에 틀림없다. 주헌법상에서는 단체소송에 관한 근거를 두고 있는 주가 늘고 있다. 구 동독지역의 일부 주는 통일후에 주헌법을 제정하면서 주헌법에 단체소송에 관한 명시적인 규정을 두고 있다. 즉 Brandenburg주는 39조 8항에, Sachsen주는 10조 2항 2문에, 주헌법이 보장하는 권리로서 단체소송이 명시되어 있으며 자세한 사항은 법으로 정한다고 하고 있다. 이 주헌법에 근거하여 Brandenburg⁵⁾, Sachsen⁶⁾가 단체소송을 해당법에서 정하고 있으며 역시 구 동독지역의 주인 Thüringen⁷⁾, Sachsen-Anhalt⁸⁾는 물론이고 Berlin⁹⁾, Bremen¹⁰⁾, Hamburg¹¹⁾, Hessen¹²⁾, Niedersachsen¹³⁾, Rheinland-Pfalz¹⁴⁾, Saarland¹⁵⁾, Schleswig-Holstein¹⁶⁾주 등 16개의 전독일 주중에서 12개의 주가 주법의 형식으로 즉, 주자연보호법상에 환경침해로 인한 단체소송을 명시적으로 규정하고 있다.

아직까지 주법상에서도 단체소송이 규정되지 않은 주는 현재 4개주로서 Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen 등인데, 이들 주의 경우에는 위에서 열거한 12개주에서 처럼 주법상에 단체소송의 근거를 두고 있지 않다. 그러나 연방자연보호법 29조를 통하여 환경단체의 행정절차참가(Mitwirkung)가 인정되고 있듯이, 단체소송이 규정되지 아니한 이들 주의 경우에도 환경단체의 행정절차참여의 길은 열려 있는 것으로 해석되어지고 있다. 즉 Nordrhein-Westfalen주의 경우 환경법(Landschaftsgesetz)의 27조 a에 공적 이해를 가진 단체의 행정절차참가(Beteiligung der Träger öffentlicher Belange), 동법 27조 b에 시민의 참가(Beteiligung der Bürger)를 규정하여 행정절차 중에 자연보호에 관한 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다.

4) Winkelmann, Christian, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S.12.

5) § 65 Naturschutzgesetz Brandenburg.

6) § 58 Naturschutzgesetz Sachsen.

7) § 46 Naturschutzgesetz Thüringen.

8) § 52 Naturschutzgesetz Sachsen-Anhalt.

9) § 39 b Naturschutzgesetz Berlin.

10) § 44 Naturschutzgesetz Bremen

11) § 41 a Naturschutzgesetz Hamburg

12) § 36 Naturschutzgesetz Hessen

13) § 60 c Naturschutzgesetz Niedersachsen

14) § 37 Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz

15) § 33 Naturschutzgesetz Saarland

16) § 51 c Naturschutzgesetz Schleswig-Holstein

Baden-Württemberg주의 경우에도 자연보호법(Naturschutzgesetz)의 51조에 연방 및 주차원의 자연보호단체의 소송참여에 관한 권리(Mitwirkung der Naturschutzverbände und Anhörungsrechte des Landesnaturschutzverbandes)를 규정하고 있다. 예외적으로 구 동독의 한 개주인 Merkleburg-Vorpommern주는 독일 주중에서 가장 빈약한 환경법 규정을 가지고 있는데, 자연보호법(Naturschutzgesetz)이 1992년 1월 10일에 제정되고 이후 수 차례 개정되었지만 아직도 전문 17개조만을 두고 있으며 단체소송에 관하여는 아무런 근거를 마련치 않고 있다¹⁷⁾.

단체소송의 연방법으로서의 도입 즉, 연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz, 약칭 BNatSchG)상의 단체소송 인정조항의 도입)에 관하여 계속적으로 논란이 제기되어지고 있다.

현재 연방자연보호법 제29조 1항에 의하여 환경단체의 행정절차참가는 인정이 되지만, 공익을 위한 단체소송(altruistische Verbandsklage)을 제기할 수 있는 원고적격은 부여하지 않고 있다. 전술한바와 같이 1976년 연방자연보호법의 개정을 통하여 단체소송권자체는 인정되지 않고 공인된 환경단체의 행정절차참가(Mitwirkungsrechte der Verbände)만 연방 자연보호법 29조를 통해 인정되었는데¹⁸⁾, 그후 8대 의회에서는 단체소송의 필요성이 계속 강조되어 1978년에 환경문제에 관한, 단체소송의 도입을 권장하는 내용을 포함한, 600면이상의 환경문제의견서가 연방의회에 제출되었고¹⁹⁾, 12대 연방의회 회기중인 1984년에도 단체소송을 인정하려는 법안이 계속 제출되었다. 즉 사민당(SPD)의 자연보호법안²⁰⁾과 녹색당(Grüne)의 자연보호법안²¹⁾은 환경단체의 단체소송권을 연방자연보호법에 규정함으로 현재 대부분의 주에서 인정하고 있는 단체소송을 연방법상에서 인정하려고 했지만 이것 역시 연방의회에서 모두 부결되었다. 가장 최근에는 사민당(SPD)에 의하여 입안된 자연보호법개정안에 단체소송권이 담겨있는데, 이것마저도 1997년 6월 5일 연방의회에서 부결되었다²²⁾.

단체소송도입반대자(CDU, CSU 등의 여당 및 경제인연합단체)의 논거²³⁾는 단체소송이 연방적으로 인정되어지면 스스로의 권리의 침해를 받지 않는, 일반적으로 소송적격이 없는 환경단체가 단체소송권을 남발함으로 인하여, 공장 등 산업시설, 도로건설 등의 신설이 방해를 받고, 이로 인하여 산업발전의 저하, 고용감소, 국제경쟁력의 저하 등이 유발되어 진다는 것

17) 단지 자연보호령(Naturschutzordnung) 제6조에 자연보호회의 시민의 참가(Einbeziehung der Bürger in die Naturschutzarbeit) 등의 조항을 두고 있기는 하지만, 이것은 단체소송을 인정하는 조항은 아니다.

18) BT-Drucksache 7/5251, S.13f.

19) BT-Drucksache 8/1938, S.1ff.

20) BT-Drucksache 12/3487, S.1ff.

21) BT-Drucksache 12/4105, S.1ff.

22) BT-Drucksache 13/1930, S.1ff.

23) 단체소송의 도입여부에 관한 이론적인 측면에서의 찬반론은 Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S.55ff; 徐元宇, 「집단적 이익보호제도」, 고시연구, 1991년 3월 호; 金性洙, 「행정법상의 단체소송」, 집단소송의 법리, 법무부 법무자료 제149호, 1991년, 204면이하 등에서 이미 많이 소개가 되어있기에, 본고에서는 실제적인 측면에서의 찬반논의를 중심으로 소개하기로 한다.

이다. 현재의 소송체계가 충분하나에 관하여서는, 환경문제와 관련된 소송의 많은 경우에 소송적격이 있는 개인 및 단체에게만 소송제기를 할 수 있도록 하여도 환경보호는 충분한 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 따라서 단체소송의 두 가지 유형 중 “이기적 단체소송(Egoistische Verbandsklage)”으로서 충분하고, 문제가 되는 “이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)”을 굳이 인정치 않아도 된다고 주장하고 있다.

단체소송도입찬성자(녹색당, SPD 및 환경보호단체)의 이에 대한 반론은 주 단체소송이 인정되어진 주의 경험을 통하여 보면 단체소송이 인정되어졌다고 하여서 단체소송이 남발되어진 주는 없다²⁴⁾는 것이다. 따라서 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)이 인정되어진다고 하여도 단체소송 반대론자들의 우려처럼 남소는 야기되어지지는 않는다는 것이고, 필요한 경우에만 단체소송이 제기된다는 것이며, 따라서 효과적인 환경보호를 위하여는 단체소송이 연방법으로 도입되어야 한다는 것이다²⁵⁾. 단체소송이 많이 제기되는 것을 단체소송의 도입필요로 보는 것이 아니라, 단체소송이 많이 제기되지 않는 것이 단체소송의 도입에 원용되어지는 논거인 것이다. 또한 단체소송을 통하여 구체적인 환경침해가 있기 전에 미리 이를 저지하는 환경침해의 예방효과를 위해 단체소송은 필요하다는 것이다.

단체소송의 연방 자연보호법상의 도입논의에서는 환경보호와 경제발전이라는 두 가치간의 긴장·대립관계 및 이익형량이 염두에 두어지고 있는데, “환경(Ökologie)과 경제(Ökonomie)”의 두 가치는 한 가지만이 강조되어지거나 정책의 우선 순위가 되어질 수 없고, 두 가지 모두가 동등한 공적 이익을 가지므로²⁶⁾ 이에 대한 가치형량이 항상 중시되어야 한다는 것이다. 즉 한편에서는 단체소송의 연방법적 도입으로 환경보호가 진일보 할 것이라고 여기며, “환경을 중시하는 경제발전”을 강조하고 있고, 다른 한편에서는 “과잉” 환경보호로 인하여 경제발전이 발목을 잡힐 수는 없는 일이지에 현재의 주법상의 단체소송인정이면 충분하고, 단체소송의 연방법적 도입은 필요치 않다는 것이다. 이러한 두 가지 주장의 대립 중에서 현재는 경제우선론자들의 주장이 우세하지만, 학계에서는 도입찬성론이 주류이다. 각계의 전문가들로 구성된 환경문제전문가위원회가 작성한 보고서(Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen)가 1974년²⁷⁾, 1978년²⁸⁾, 1987년²⁹⁾, 1994년³⁰⁾, 1996년³¹⁾에 각각 발간되었는데³²⁾, 환경공학적인 측면만이 강조되어진 1987년의 보고서를 제외하고는 모두 단체소송의 연방법으로의 도입필요성이 강조되어지고 있다. 그러나 환경보다는 경

24) BT-Drucksache 13/9323, S.1ff; BT-Drucksache 13/7778, S.95.

25) BT-Drucksache 12/3487, S.6; BT-Drucksache 12/4105, S.3.

26) BT-Drucksache 10/2653, S.6.

27) BT-Drucksache 7/2802.

28) BT-Drucksache 8/1938.

29) BT-Drucksache 11/1568.

30) BT-Drucksache 12/6995.

31) BT-Drucksache 13/4108.

32) 이 보고서들은 각 200-600면에 이르는 광범위하고, 독일에서 가장 권위있는 환경정책보고서이다.

제발전에 비중을 많이 두는 현실정치의 특성상, 여당인 기민당(CDU)과 기사연(CSU)쪽에서는 도입반대론이 우세하다.

현실적으로 단체소송의 연방법으로의 도입에 관한 문제는 이론에 관한 문제가 아닌 현실 정치의 정책방향의 문제인 것처럼 여겨진다. 학자들의 다수는 도입찬성론을 표방하고 있지만 정책을 수립하거나 담당하는 입장에 서게 되면, 자기가 추구하는 현실정치의 방향성을 기준으로 하여 도입을 주장하거나 반대하고 있는 것이다.

III. 獨逸의 團體訴訟에 관한 實定法의 運用實態

1. 環境團體의 團體訴訟

단체소송 특히 이타적 단체소송은 한 번 침해가 이루어지면 회복하기 어려운 환경침해를 막는데 효과적인 것으로 평가되어지고 있다. 예를 들어 지역환경에 중대한 침해를 가저올 수 있는 원자력발전소나 폐기물처리시설, 환경침해가 중대한 고속도로, 공항이나 취락시설 등 대규모시설이 행정청에 의하여 잘못 계획되거나 처분되어지는 것을 막거나 최소한 해당 행정청분이나 계획에 신중을 기하도록 단체소송은 기능을 하는 것이다. 또한 특정동물을 멸종으로부터 지키기 위하여서도 단체소송은 효과적인 방법으로 평가되어지고 있다³³⁾.

독일 주차원에서 단체소송이 제기되어진 대표적인 실례를 보면, Hessen주에서는 환경보호 단체인 BUND에서 "Startbahn West"이라는 도로건설계획에 대하여, 이 도로건설로 인하여 하수가 자연보호지역으로 흘러들게 되는 것이 지대한 환경침해를 가지고 온다는 것을 이유로, Bremen에서는 단체소송의 1979년 도입이후에 제기되어진 대표적인 단체소송으로서는 습지와 녹지 및 지하수를 보호하기 위한 단체소송 등을 열거할 수 있다³⁴⁾. Hamburg에서는 자연보호지역에서 낚시를 할 수 있도록 한 행정청의 허가로 인한 환경침해에 대하여 환경단체에 단체소송권을 인정한 경우 등을 예로 들 수 있다³⁵⁾. Berlin의 경우는 환경침해로 인한 피해자가 없을 경우에만 환경단체에 원고적격을 인정하는 보충성의 원칙(Subsidiaritätsklausel)을 표방하는 조항³⁶⁾에 따라서, 도로건설을 대상으로하는 단체소송에 대하여 각하결정을 하였지만 단체소송을 원칙적으로 인정하고 있다³⁷⁾.

베를린 자연보호연합이라는 자연보호단체는 연방철도청에 의하여 계획되어진 베를린동물원 지하를 지나가는 지하철도와 차도의 건설계획이 잘못된 교통정책이며 동 계획이 동물원

33) Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, a.a.O., S.77.

34) A.a.O., S.61f.

35) A.a.O., S.76f.

36) §39 a Abs.2 Nr.3 BerlNatSchG.

37) Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, a.a.O., S.79f.

의 수목과 지하수를 오염할 가능성이 있다며 행정소송을 제기한 바 있다. 독일 연방행정법원은 결정³⁸⁾을 통하여 단체소송에 관하여서도 언급하였는데, 단체소송은 연방철도청이 아닌 베를린시에 대하여 제기되어야 한다³⁹⁾고 하면서, 만일 연방행정청이 행정계획을 함에 있어서 환경단체에게 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)에의 참여권이 무시된 경우에는 소송의 길이 열려 있다고 하고 있다. 또한 독일 뢰벡(Lübeck)에서 로스톡(Rostock)을 잇는 동해고속도로(Ostsee-Autobahn)의 건설이 도로건설구간에 위치한 바케니쯔-니더(Wackenitz-Niederung)라는 중요한 생태보존지역을 침해한다는 이유로 자연보호단체들과 지역토지의 소유자들이 공동으로 제기한 소송에서 연방행정법원은 연방행정청의 계획을 대상으로 단체소송이 제기된 부분에 관하여서는 이들 도로건설로 인하여 환경단체의 직접적인 이익이 침해되지 않았기 때문에 각하 한다고 판결하였다⁴⁰⁾. 상기한 두 개의 연방행정법원의 판결은, 단체소송을 명문으로 허용하고 있는 주에서는 동 소송이 가능 하지만, 단체소송에 관한 규정이 없는 연방자연보호법규정에 따를 때 연방차원에서는 단체소송이 불가능하다는 것을 확인하고 있는 것으로 평가되어진다⁴¹⁾.

2. 環境團體의 行政節次參與

독일의 연방자연보호법 제29조 1항 및 대부분의 주의 자연보호법규정에 따라 공인된 환경단체에게 자연환경의 침해의 사전예방을 위하여 행정절차에 참여(Mitwirkung)할 수 있도록 하는 길을 열어놓고 있다. 환경단체는 이에 따라 환경과 관련한 행정행위나 계획 등에 있어서 의견을 개진하고 관련자료를 열람할 수 있는 가능성 등을 지닌다. 이 제도의 기본적인 취지는 행정청에 의한 계획 등 여타의 결정이 내려지기 전인 행정절차의 초기단계에, 환경단체가 의견개진이나 자료열람 등을 가능하게 하려는 것이다⁴²⁾.

이는 물론 단체소송권과 같이 행정청을 강력하게 통제할 수 있는 수단은 아니지만 행정계획 등의 초기에 환경단체의 의견을 반영할 수 있는 가능성을 제도적으로 마련함을 통하여 환경침해가 소송화되는 것을 막는 기능을 하는 등 환경침해에 대한 초기 예방적 조치로서의 성격을 지니고 있다. 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)에의 환경단체의 참여는, 해당 계획에 의하여 직접적인 이해관계를 지니는 지역주민이나 해당지역 환경단체의 공청회참가

38) BVerwG 11 VR 38.95 - Beschluß vom 28. November 1995 Nr. 703.

39) 연방자연보호법에는 환경단체의 소송권이 아닌 환경단체의 소송참가권만(동법 제29조)이 규정되어 있기 때문이다.

40) BVerwG 4 A 11.97 - Urteile vom 19. Mai 1998.

41) Diefenbach, Wilhelm, "Klagemöglichkeiten der Naturschutzverbände auf dem Gebiet der Verkehrswegeplanung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts", Natur und Recht, 1997, S.573; Vallendar, Willi, "Planungsrecht im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts", URP, 1996, S.127.

42) Gassner, Erich, "Zur Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren", Natur und Recht, 1991, S.211.

와의 비교에 있어서, 환경문제에 관한 보다 높은 객관성으로 인하여 긍정적이고, 공청회와는 그 기능을 달리하는 것으로 평가되어진다. 이는 환경단체가 계획확정절차에 있어서 해당 행정청과 동등한 지위를 지니게 되는 이유이다⁴³⁾. 이러한 환경단체의 행정절차참여는 흠결 있는 계획의 폐지 및 계획의 환경친화적인 변경을 위하여 기능하며, 상술한 바와 같이 연방자연보호법은 아직 단체소송을 인정하지 않기 때문에 연방관할의 환경침해 사안에 있어서는 더욱 중요성을 지닌다.

어떠한 환경단체가 공인을 받을 수 있는냐에 관하여는 주마다 다른 기준⁴⁴⁾을 가지고 있지만 원칙적으로 환경단체로서의 활동을 할 수 있을 만한 조직적, 재정적, 인적 능력을 지닌 단체가 이에 해당된다고 할 수 있으며, 환경단체로서의 공인에 다름이 있는 경우에는 법원에 소송을 제기할 수 있다⁴⁵⁾. 통계에 따르면 1991년의 경우 공인된 환경단체는 연방의 경우 19개이고 주의 경우는 각주마다 상이하지만 비교적 환경단체가 많은 Hessen주의 경우에는 50여개에 이른다⁴⁶⁾.

공인된 환경단체에게 법률에 의하여 보장되어진 이러한 행정절차에의 참가의 기회가 충분히 주어지지 않은 경우에는 예를 들어 계획확정절차에의 참여권 침해를 이유로 하는 항고소송을 제기할 수 있게 함⁴⁷⁾으로써 동 제도의 기능을 보장하고 있다.

IV. 獨逸 團體訴訟에 影響을 미치고 있는 主要國家의 實態

1. 스위스

스위스는 1967년에 처음으로 자연보호법(Natur- und Heimatschutzgesetz)을 통하여 그리고 1985년 이후에는 환경보호법(Umweltschutzgesetz)을 통하여 단체소송을 인정하고 있다. 또한 칸톤별로 단체소송에 관한 규정을 두고 있다.

스위스는 단체소송제도를 통하여 환경보호의 실효를 거두고 있다. 행정청은 환경침해의 위험이 있는 허가를 내주기 전에 직권으로 환경침해의 가능성이 있는지를 엄격히 심사함을 통하여 단체소송이 제기되지 않도록 의식하게 되고 이를 통하여 환경침해억제의 예방효과가 발휘되고 있는 것이다. 연간 평균 40-45건의 단체소송이 제기되는데, 이러한 단체소송제도의 도입으로 인하여 환경소송이 남용된 경우는 확인되지 않았다⁴⁸⁾. 단체소송의 승소율은

43) Jarass, Hans, "Die Beteiligung von Naturschutzverbänden an der Änderung von Planfeststellungsbeschlüssen und an Plangenehmigungen", Natur und Recht, 1997, S.428.

44) Berichte, "Unterschiedliche Beteiligungsvorschriften von anerkannten Naturschutzverbänden", Natur und Recht, 1985, S.22.

45) Gassner, Erich, a.a.O., S.212.

46) Gassner, Erich, a.a.O., S.212f; Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, a.a.O., S.64.

47) Urteil v. 31. 10. 1990 - 4 C 7.88, BVerwGE 87, 62; Diefenbach, Wilhelm, a.a.O., S.576.

40-50%로서 매우 높은 편이다⁴⁹⁾. 이러한 적은 수의 단체소송과 높은 승소율이, 환경단체가 단체소송을 수행할 수 있기 위해서는 최소한 10년 이상을 환경보호단체로 활동하였을 것을 필요로 하는데⁵⁰⁾ 기인하는 것인지 아니면 높은 소송비용에 기인하는 것인지에 관하여 증명할 수는 없지만, 이와 같이 남용되지 않는 단체소송과 높은 승소율을 통하여 환경단체소송의 운용은 긍정적으로 평가되어진다.

2. 덴마크

덴마크에서는 1982년과 1991년의 환경보호법을 통하여 단체소송이 보장되어지고 있다. 즉 1982년의 환경보호법 제74조 2항과 3항은 덴마크의 환경보호단체는 행정처분 등에 대하여 법원에 소송을 제기할 수 있다고 하여 단체소송을 인정하고 있었다. 1991년의 환경보호법 개정을 통하여서는 단체소송을 제기할 수 있는 단체를 더욱 세분화하여 동법 제99조와 제100조에서 규정⁵¹⁾하고 있으며 동 환경단체소송의 대상이 되는 담수오염, 해양오염 등을 유발하도록 허가한 행정청의 처분을 광범위하게 규정하고 있다.

단체소송이 제기되어지는 환경오염사건은 대개 공기오염, 소음공해 및 수질오염으로 인한 것이며, 평균소송기간은 4-8개월이다. 승소율은 45-50%로서 일반개인에 의하여 제기되어지는 사건의 승소율보다 2배정도 높은 것으로 평가된다⁵²⁾. 단체소송이 남용되어진 예는 찾아볼 수 없었고, 환경오염을 예방하는 효과를 지니는 단체소송제도는 전체적으로 긍정적인 것으로 평가되어 환경소송을 제기할 수 있는 단체를 작은 규모의 환경단체까지로 확대하려는 법안이 제출되어 있다⁵³⁾.

단체소송 등을 통한 정규의 절차를 통하여도 구제가 되지 아니하는 환경침해의 경우에는, 보충성의 원리에 의하여 최종적으로 음부즈만에게 호소할 수 있다. 그러나 실제로 환경음부즈만제도가 환경소송에서 차지하는 비중은 크지 않은 것으로 평가되고 있다⁵⁴⁾.

3. 프랑스

48) Winkelmann, Christian, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S.14.

49) Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht Nr. 90 104/36, im Auftrag des Umweltbundesamtes, 1992, S.127, 133.

50) Winkelmann, Christian, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S.13.

51) 덴마크 자연보호단체(제99조 제1항), 스포츠낚시협회(동조 제2항), 그린피스(동조 제3항), 근로자단체(동조 제4항), 소비자단체(동조 제5항), 지역적 환경보호단체(제100조) 등이 이에 속한다.

52) Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht Nr. 90 104/36, im Auftrag des Umweltbundesamtes, 1992, S.149.

53) A.a.O., S.150.

54) A.a.O., S.127, 144.

프랑스에는 환경오염의 가능성이 있는 시설들은 행정청의 허가를 받거나 또는 행정청에 신고를 해야하도록 함으로써 행정청의 사전규제를 받는다. 또한 대기오염, 원자력, 폐기물, 자연보호, 화학물질규제, 수질오염을 방지하는 개별법이 제정되어 있으며, 음부즈만제도를 모범으로 하는 독립적인 지위를 지니는 프랑스 환경음부즈만제도도 마련되어있다⁵⁵⁾.

단체소송은 1976년에 입법된 자연보호법 제40조를 통하여 도입되었는데, 프랑스에서는 단체소송을 통하여 여하한 공적인 이익을 대변하려는 환경단체는 바로 이 단체소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 단체소송을 제기할 수 있기 위한 환경단체의 조건으로서 3가지가 제시되어지는데 첫째는 단체의 활동이 일정한 정관에 의하여 이루어질 것, 둘째는 환경 및 자연보호분야에서의 활동을 요건으로 하며, 셋째는 충분한 조직력을 지니고 있을 것 등이 요구되어진다. 이렇게 공인되어진 환경단체는 매년 활동 및 재정보고서를 해당행정청에 제출하여야 하며, 이를 하지 않거나 위의 요건을 결하게 된 경우에는 공적인 환경단체로서의 인정을 상실하게 된다. 1992년 현재 프랑스에는 약 1000개의 공인된 환경단체가 활동하고 있다⁵⁶⁾. 행정법원이 환경침해로 인한 단체소송의 관할법원이지만 민형사법원에서도 환경단체는 소송을 진행할 수 있다.

실제의 소송운영에서 살펴볼 때, 단체소송의 남용의 사례는 매2-3년마다 1건정도로 경미하며, 단체소송의 소송기간은 환경단체의 환경문제에 대한 전문성으로 인하여 일반적으로 개인에 의한 소송사건보다 짧고 효과적이다. 단체소송은 민주주의의 한 실현방법으로서 여겨지고 있고, 긍정적인 소송제도로서 환영받고 있다⁵⁷⁾.

4. 네덜란드

네덜란드는 1976년 7월 1일의 행정법원법 제7조 1항을 통하여 단체소송을 처음 도입하였고, 특별히 환경법상의 단체소송에 관하여는 환경보호법 제79조에서 규정하고 있다. 이에 따르면 환경보호단체는 환경단체를 설립한 취지에 상응하는 이해가 존재하는 한, 소송에 참여할 수 있을 뿐만이 아니라 소송을 제기할 수도 있다고 한다⁵⁸⁾. 다시 말하여, 환경단체는 행정청의 처분 및 계획에 대하여 그 자신이 직접적으로 법익을 침해받지 아니한 경우에도 역시 법원에 단체소송을 제기할 수 있다는 것이다. 단체소송이 행하여질 수 있는 범위가 동 법률에 의하여 특정되고 있는데, 이에선 원자력, 하천, 대기, 해양, 폐기물, 소음 등이 속한다.

네덜란드에서는 단체소송제도가 환경침해를 사전에 예방하는 효과적인 제도로서 환경소송 실무에서 널리 행하여지고 있다. 이러한 단체소송제도를 통하여 대형 건설작업 등의 환경침

55) A.a.O., S.164.

56) A.a.O., S.169.

57) A.a.O., S.174.

58) A.a.O., S.187.

해여부가 여론의 검증을 거치는 효과를 가져오기도 한다. 연간 평균 80-100건의 소송이 관할법원인 행정법원에 제기되어지는데, 개인에 비하여 많은 정보와 인력을 보유한 환경단체의 승소율은 대체적으로 높은 편이다⁵⁹⁾. 또한 행정청이 단체소송이 제기되어질 것을 대비하여 가능한한 법률에 근거한 처분을 내리기 때문에 환경보호에 긍정적인 효과가 발생한다고 환경위원회는 평가하고 있다⁶⁰⁾.

5. 포르투갈

포르투갈은 헌법 제66조를 통하여 국민의 환경기본권을 보장함과 동시에 국가에게는 환경을 지킬 의무를 부과하였고, 헌법 제49조 제2항과 제52조 3호를 통하여서는 환경침해에 대한 민중소송(Popularklage)이 가능함을 명기하였다. 또한 1987년에 제정된 환경기본법(Umweltrahmengesetz) 제3조의 c를 통하여 환경단체에게 국가의 환경정책의 수립과 집행에 참가할 수 있는 권리를 부여하였고, 제40조를 통하여서는 행정청에 이러한 환경단체의 참가권을 지원토록하는 의무를 부과하였다. 환경기본법 제40조와 제45조를 통하여서는 국민과 단체에 환경보호 및 환경침해에 대한 손해배상청구권을 보장하는 것을 내용으로 하는 환경 문제에 관한 재판청구권을 원칙적으로 보장하고 있다. 이와 함께 1987년 4월 4일에 제정된 환경단체에 관한 법률 제7조를 통하여 환경단체는 환경침해를 유발하는 행정청의 행정처분이나 부작위에 대하여 적절한 조치를 행하여 줄 것을 신청할 수 있다⁶¹⁾. 환경침해로 인한 단체소송에 관하여 독립적이고 직접적인 규정을 두고 있음이 특징이다.

이렇게 환경보호에 관하여 헌법 및 개별법상에 많은 법률조문을 두고 있음에도 불구하고, 실제로 있어서는 환경침해로 인한 단체소송은 활성화되어 있지 않다. 또한 환경단체의 회원이 적고 재정이 빈약하여 환경단체의 활동도 활발치 못하다. 환경옴부즈만도 그 의견과 결정의 국가기관 비구속성으로 인하여 별 실효가 있지 아니하다⁶²⁾.

6. 스페인

스페인 헌법도 제45조에서 모든 국민에게 환경권을 보장하고 있으며, 자연보호법, 수질오염법, 폐기물법 등의 개별법률을 통하여 환경침해를 막고 있다. 소송법상의 기본구조는 소송적격이 있는 자만이 소송을 제기하도록 하였으며, 환경침해에 관하여서는 민중소송(Popularklage)을 허용하고 있다. 환경침해를 방지하기 위한 여러 제도들은 명목상의 것일

59) A.a.O., S.194.

60) A.a.O., S.13.

61) A.a.O., S.202.

62) A.a.O., S.204.

뿐이며, 단체소송은 6-10년 정도의 소송기간이 필요하기에 단체소송을 통하여 환경을 보존한다고 기대할 수 없다⁶³⁾.

스페인도 북유럽국가의 제도를 본받아서, 의회에 의하여 선출되어 행정부에 대하여 독립성을 지니는 환경옴부즈만을 두고 있으나 그 환경수호에의 기능은 다른 나라와 마찬가지로 역시 미미한 형편이다⁶⁴⁾.

7. 그리이스

그리이스 헌법 제24조 1항은 국가에 환경보존에의 의무를 과하고 있고, 이 헌법조항의 해석론을 통하여 환경단체에 단체소송권이 주어지며, 이러한 환경단체는 헌법 제95조 1항이 보장하는 환경을 침해하는 행정처분의 취소를 청구할 수 있는 권리를 지닌다. 단체소송의 원고적격을 가지는 것으로 공인을 받기 위해서 중요한 요소는 해당 환경단체가 지리적으로 환경침해의 확산과 환경침해의 위험성에 관련되는 관계에 있어야 한다는 것이다⁶⁵⁾.

그러나 소송의 실재를 통하여 살펴보면, 환경침해로 인한 단체소송의 이용율이 저조함으로 인하여 효과적인 환경보호에의 역할을 수행하지는 못하고 있다⁶⁶⁾. 1975년이후로 옴부즈만제도 또한 폐지되었다⁶⁷⁾.

8. 이태리

공인되어진 환경단체는 원칙적으로 위법한 행정처분에 관하여 법원에서 다툴 수 있으며, 환경부로부터 재정적인 지원을 받을 수 있다. 공인되어진 환경단체는 환경침해적인 조치를 고발할 수 있으며, 환경소송에 의견을 제출할 수 있고, 환경에 대한 알권리를 근거로 하여 행정청에 자료공개를 요구할 수 있다. 단체소송을 제기할 수 있기 위하여서는 환경부로부터 환경단체로 공인 받는 절차가 필요한데, 환경단체로의 공인을 위한 조건으로서는 첫째 단체정관에 의한 목적성이 있어야 하며, 둘째 환경단체의 내부적 민주성이 필요하고, 셋째 단체의 조직으로서의 연속성 등이 요구된다⁶⁸⁾. 단체소송은 대부분 원자로건설, 상수도·하천오염, 도시오염 및 폐기물 등의 환경오염사안과 관련되어 제기되어지고 있다. 환경단체는 재정과 조직 또한 전문성의 측면에서 개인보다 강점을 지니고 있기 때문에 환경침해소송에서 효과적으로 환경을 보호하는 기능을 수행하고 있으며⁶⁹⁾, 환경보호에 긍정적인 제도로서 평가되

63) A.a.O., S.208.

64) A.a.O., S.207.

65) A.a.O., S.211.

66) A.a.O., S.212.

67) A.a.O., S.210.

68) A.a.O., S.221.

어지고 있다⁷⁰⁾.

9. 벨기에

1960년대 초에 이미 벨기에에서는 환경단체에 의한 단체소송이 인정되어졌으며, 법원과 행정청의 견해에 따르면 현재까지의 단체소송의 결과는 긍정적인 것으로 평가되어지고 있다⁷¹⁾. 환경단체는 행정청의 행정행위와 행정계획에 대하여 소송을 제기할 권리가 있다는 것이 현재까지의 판례의 경향이다. 단체소송을 제기할 수 있는 환경단체로서의 조건은 소송권을 제한하기 위한 것이라고 보기보다는 소의 남용을 막기 위한 방법으로 여겨지고 있다⁷²⁾. 수년 전부터 벨기에의 학계에서는 환경단체의 소송권을 확대하여야 한다는 의견이 지배적인데, 환경보호에 관한 날로 증가하는 여론을 대변하고 특히 법정에서 이러한 환경보호라는 공동의 이해를 적절히 반영하는 제도를 보장하여야 한다는 것이다⁷³⁾.

V. 獨逸 등 團體訴訟의 有益點과 問題點

독일에서 단체소송은 오랜 시간을 두고 법 이론적, 정책적인 측면에서 논란이 되어온 문제인데 비록 연방의 환경보호법에 단체소송을 인정하는 조항을 두고 있지는 않지만, 대다수 주의 환경보호법에 단체소송을 허용하는 규정이 들어 있고 이를 통하여 환경단체가 주단위로 환경단체소송을 제기할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 단체론자찬성론자와 반대론자간에 묵시적인 대타협이 이루어진 듯이 보인다. 연방법에 단체소송규정이 없고 주법에서 이를 인정하고 있는 문제에 대한 법체계론상의 논란도 극복되어졌다⁷⁴⁾.

독일에서는 주단위의 단체소송제도의 운용을 살펴볼 때, 단체소송제도는 환경보존의 효과를 거둔 것으로 평가되어지고 있다. 특히 단체소송을 통하여 환경침해를 사전에 방지할 수 있는 단체소송을 통한 예방적인 환경보존효과가 긍정적으로 평가되어지고 있다. 막강한 영향력을 지닌 환경단체에 의한 단체소송에의 가능성을 염두에 두는 행정청은 행정계획을 수립할 때부터 행정계획의 환경침해가능성을 가능한 최소화한 계획을 수립하였으며, 실제적으로 환경침해의 문제가 제기되어진 계획은 환경단체의 압력을 통하여 환경친화적으로 계획이 변경되어지는 긍정적인 효과가 발생하였다는 것이다⁷⁵⁾.

69) A.a.O., S.230.

70) A.a.O., S.228.

71) A.a.O., S.243.

72) A.a.O., S.247.

73) A.a.O., S.248.

74) Kopp, Ferdinand, "Zur landesrechtlichen Verbandsklage der Naturschutzverbände gegen Maßnahmen von Bundesbehörden", Natur und Recht, 1994, S.77f.

독일에서 행하여지고 있는 이와 같은 단체소송의 논의와 운용실태를 분석해 볼 때 ① 남소의 우려까지 제기되어지던 단체소송이 예상과 달리 적은 이유와, 단체소송의 제기건수가 적다면 어떠한 사전여과장치를 통하여 단체소송이 적은 결과를 가져오는지에 관한 의문과 ② 단체소송의 이용율이 이렇게 적은데도 불구하고 왜 각주가 다투듯이 단체소송을 입법하였고 왜 아직도 연방 환경보호법에 단체소송의 도입이 주장되어지는지에 관한 의문이 남는다.

첫째의 의문과 관련하여 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)이 적은 이유로서 들 수 있는 것은 환경침해에 대한 소송의 경우 대개는 소송적격이 있는 당사자가 이기적 단체소송(Egoistische Verbandsklage)을 제기한다는 것을 들 수 있다. 즉 보충성의 원리가 실무에 있어서 적용되어지는 결과로서 이타적 단체소송은 이기적 단체소송에 보충적으로 이용되어진다. 지금까지 소송이 제기되어진 사례들을 통하여 살펴볼 때, 스스로의 권리를 침해당하지 않은, 즉 원고적격을 지닌 당사자가 없는 경우에는 환경단체가 환경침해가 문제되는 토지를 단체나 그 회원의 이름으로 매입함⁷⁵⁾을 통하여, 스스로 원고적격을 가진 후에 이기적 단체소송(Egoistische Verbandsklage)을 제기하는 방법을 쓰고 있다. 이러한 현상은 연방차원에서 벌어지는 환경침해사건의 경우에 연방행정소송법상에 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)이 인정되지 않음으로 인하여 나타나는 하나의 우회적인 소송방법이다. 이러한 법적인 것이 아닌, 현실적인 여과장치 내지는 우회장치가 있음으로 인하여 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)의 제기건수가 적다고 할 수 있다. 단체소송이 적게 제기되는 또 하나의 이유로서 들 수 있는 것은 상술한 행정절차 참여제도이다. 행정계획의 수립전이나 수립과정에 환경단체가 참여해서 환경친화적인 계획수립에 공헌할 수 있기 때문에 환경침해의 소송사건은 줄어들 수밖에 없는 것이다.

둘째의 의문과 관련하여서는, 이타적 단체소송(Altruistische Verbandsklage)의 이용율이 이렇게 적은데도 불구하고 왜 각주가 다투듯이 단체소송을 입법하였고 왜 아직도 연방 환경보호법에 단체소송의 도입이 주장되어지는지에 관하여서는, 첫째 단체소송의 건수가 적더라도 환경보호를 위한 절차법적 완전성을 기하자는 것과 동시에 둘째 이 단체소송이 갖는 환경보호를 위한 법제도적인 상징성 때문으로 풀이할 수 있다. 앞서 단체소송을 도입하고 있는 다른 국가의 경우의 예를 살펴보았지만 환경법제의 국제적 통일화 경향 특히 단체소송의 도입경향에 부응하기 위한 것도 하나의 입법이유로 들 수 있다. 이러한 환경보호에의 완벽성, 상징성보다 경제발전이라는 현실성을 중시하는 주⁷⁷⁾에서는 이러한 단체소송을 입법하지 않고 있는데, 이들 주에서는 현재의 환경단체의 환경절차 참여제도나 이기적 단체소송제도를

75) Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, a.a.O., S.83.

76) 이를 Sperrgrundstück이라 한다.

77) 전술하였듯이 현재는 Baden-Württemberg, Merkleburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Bayern 등의 4개주가 이에 속한다.

통하여서도 환경보호는 충분하다는 주장이지만, 국제적이고 전연방적인 추세, 학계 및 환경 단체의 압력 등을 감안할 때 연방차원에서의 단체소송 도입은 낙관적이다.

VI. 團體訴訟 導入의 肯定的 側面

독일 및 여러 유럽국가의 단체소송법제의 현황과 운영실태를 통하여 알 수 있는 것은, 단체소송은 첫째로 환경오염을 사전에 억제하는 예방적인 제도로서 기능한다는 것이며 둘째로 환경행정을 효과적으로 감시하는 기능을 한다는 것이다⁷⁸⁾. 특히 단체소송권을 지니는 환경단체가 환경모니터제도(Monitoring-System) 및 환경자료청구권(Akteneinsichtsrecht)을 통하여 효과적으로 환경침해를 예방하는 역할을 효과적으로 수행하는 것이다. 특히 독일에서는 주법상의 환경단체소송의 도입을 통하여 공항이나 고속도로 등의 대단위 시설을 계획할 때부터 환경에 미치는 영향을 고려함으로써 환경침해를 예방적으로 방지하는 것으로 평가되어지고 있다⁷⁹⁾. 단체소송제도는 또한 대단위의 행정계획에 국민들이나 이익집단의 의사를 수렴하는 효과를 가져옴으로서 행정청의 결정에 민주적인 정당성을 강화하는 제도로서도 평가되어 질 수 있을 것이다. 이로써 비합리적인 집단민원을 법적인 절차로 수용함을 통하여 정당한 국민들의 이해는 권리화하고, 비합리적이고 이기적인 집단민원은 사전에 방지하는 부수적인 효과도 기대할 수 있겠다. 단체소송이 소송의 홍수(Prozeßflut) 즉 남소를 초래할 가능성이 있다는 우려는 근거 없는 것으로 증명되어진다. 이러한 우려와는 정반대로 단체소송은 위에서 언급한 예방적 효과로 인하여, 오히려 소송을 미연에 방지하는 효과를 가져오는 것으로 긍정적으로 평가되어지고 있다.

또한 소비자보호, 환경보호와 함께 유전공학의 위험과 피해를 미리 예방하기 위하여서도 단체소송은 필요하리라 생각되어진다. 유전공학기술의 발달로 인하여 동물의 비료, 식물의 사료 또한 인간이 식료품에도 유전공학의 성과가 도입되어지는데 유전공학의 위험성은 단기 일만에 증명되어질 수 없으며, 이렇게 위험성의 증명이 어려운 유전공학기술의 응용, 즉 유전자조작에 의해 만들어진 식료품을 통하여 야기되어질 수 있는 인간의 신체와 번식에 결정적이고 큰 위험을 막기 위하여 단체소송을 응용⁸⁰⁾할 수 있기 위하여서도 단체소송은 필요하다고 생각되어진다. 국가적 차원에서 유전공학의 과도한 응용을 규제하는 법률이 필요한 것은 물론이고, 국민들에게도 유전자조작에 의한 식료품의 위험을 사전에 예방할 소송법적인 대책이 필요하리라 생각한다.

78) Winkelmann, Christian, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S.12.

79) Bizer, Johann / Ormond, Thomas / Riedel, Ulrike, a.a.O., S.63, 83.

80) A.a.O., S.90.

VII. 맺음말

독일 및 유럽의 여러 나라에서는 환경관련법률을 통하여 오래 전에 단체소송을 이미 도입하였다. 단체소송의 도입시기를 살펴보면, 스위스의 경우는 1967년에 이미 자연보호법이 제정되었지만 대부분의 국가에서는 1970년대와 1980년대에 단체소송이 도입된 것을 알 수 있다. 특기할만한 것은 포르투갈은 단체소송을 가능케 하는 규정이 환경단체법에 명시되어 있다는 것이다. 대륙법계국가에서는 원칙적으로 환경오염을 유발하게 된 원인이 되는 행정청의 행정행위에 대하여 행정소송을 제기하는 것이 가능하지만, 영미법계 국가에서는 환경오염을 유발시킨 개인이나 기업에 대하여 직접적으로 소송을 제기할 수 있는 방법이 있는데, 이러한 제도적인 방법이 대륙법계 국가에도 도입되어 현재 네덜란드나 이태리, 프랑스에서는 환경단체가 민사·형사소송을 제기하는 것이 가능하게 되어있다⁸¹⁾. 환경분쟁에 있어서 단체소송제도를 보완하여 주는 효과를 지니는 것으로 여겨지는 환경음브즈만제도는 프랑스, 스페인, 포르투갈, 영국, 네덜란드 등의 국가에서 두고 있는데, 그 “보완성 내지는 보충성”으로 인하여 사후적인 권리구제제도로서의 환경분쟁처리효과를 가진다고는 평가할 수 없지만⁸²⁾ 분쟁을 사전에 조정하여 예방하는 “분쟁억제효과적 구조(Konfliktvermeidungsstruktur)”를 지니는 제도로서의 역할은 수행하고 있는 것으로 평가된다⁸³⁾.

위에서 살펴본 것처럼 독일 및 주요국가들의 단체소송의 운용실태에 관한 고찰을 통하여 알 수 있는 것은, 이들 국가는 단체소송제도의 운용을 통하여 환경보호의 실효를 거두고 있으며, 이는 사후적인 환경회복의 교정기능과 함께 사전예방적인 환경수호의 기능 또한 수행하고 있는 것으로 긍정적으로 평가되어지고 있는 것을 알 수 있다. 단체소송제도의 도입시에 우려되어지던 남소의 위험이 구체화되어진 국가는 없는 것으로 나타났는데, 이는 남소를 우려하던 각국이 원고적격을 단체소송제도의 취지에 맞추어 엄격하게 제한함을 통하여 달성되어진 결과이기에, 우리도 집단소송법 시안에서 정하고 있듯이 단체소송의 제기가 가능한 대표단체의 허가요건을 합리적으로 정하면 된다고 생각한다. 또한 환경단체의 단체소송을 인정하는 것도 중요하지만, 환경단체가 환경에 관련한 행정절차 및 소송에 참가함을 통하여 행정행정절차의 투명성과 민주적인 정당성을 확보함과 동시에 환경침해를 사전에 예방하는 제도를 마련하는 것도 필요하리라 여겨진다.

81) Winkelmann, Christian, Die Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Umweltrecht, 1994, S.13.

82) 전체 2960건의 환경오염에 대해 소원을 제기한 중에서 4%에 해당하는 130건의 경우만 이 환경음브즈만제도를 통하여 해결되어질 수 있는 사안이었으며, 이 중에서 14건만이 관련 행정기관의 실책으로서 시정되어졌다.

83) Winkelmann, Christian, Untersuchung der Verbandsklage im Umweltrecht im internationalen Vergleich, Forschungsbericht Nr. 90 104/36, im Auftrag des Umweltbundesamtes, 1992, S.484.

Zusammenfassung

Eine Untersuchung der Verbandsklage

- Für die Einführung der Verbandsklage in die Republik Korea -

Unter der Verbandsklage versteht man im Umweltrecht die Befugnis von Umweltverbänden, gegen umweltbelastende hoheitliche Maßnahmen verwaltungsgerichtliche Klagen erheben zu können. Unterschieden werden zwei Arten von Verbandsklagen, die egoistische und die altruistische Verbandsklage. Unter der egoistischen Verbandsklage versteht man die Befugnis eines Verbandes, gesetzlich geschützte Individualinteressen seiner Mitglieder im eigenen Namen und aus eigenem Recht gerichtlich zu verfolgen. Mit der altruistischen Verbandsklage wird einem Verband die prozessuale Befugnis verliehen, unter bestimmten Voraussetzungen die Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu rügen, die allein öffentlichen Interessen zu dienen bestimmt sind.

Die Einführung der Verbandsklage in die Republik Korea ist rechtspolitisch sehr umstritten und gesetzestechisch nicht leicht zu nominieren. Sie ist in vielen europäischen Ländern, besonders in der Bundesrepublik Deutschland(BRD), zumindest in Teilbereichen des Umweltrecht eingeführt und in unterschiedlicher Ausgestaltung zugelassen. Die Erfahrungen in der BRD und den Ländern, in denen die Verbandsklage schon eingeführt worden sind, zeigen, daß die Verbandsklage überdurchschnittlich begründet war. Daß heißt, die Effektivität der Verbandsklage ist sehr hoch, um die Naturvernichtung oder die Naturstörung zu bremsen.

Der Anteil der Verbandsklagen an der Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte, daß der Gegner der Verbandsklage bei der Diskussion um die Einführung der Verbandsklage gewarnt hat, ist sehr gering in alle Ländern. Daraus kann man einen Schluß ziehen, daß die Einführung der Verbandsklage in die Republik Korea auch sehr hilfreich sein könnte, um die Umwelt und Natur effektiv zu schützen, ohne die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte.

Mit dieser Abhandlung wird eine aktuelle Bestandaufnahme der Diskussion über die

Verbandsklage und die Erfahrungen mit der Verbandsklage in den Ländern, die sie schon eingeführt haben, vorgelegt. Damit sollen Fehlinformationen und grundlose Vorurteile gegenüber der Verbandsklage ausgeräumt und durch konkretes Faktenwissen über die Praxis der Verbandsklage in Ausländer ersetzt werden.