

사단법인 한국토지공법학회
토지공법연구 제37집 제1호 2007년 8월
Korea Public Land Law Association
Public Land Law Review
Vol. 37-1, August, 2007

EU計畵法の 現況 및 法的 爭點* Aktuelle Rechtsfragen des Europäischen Planungsrechts

鄭南哲 (숙명여대 법대 교수·법학박사)

Nam-Chul Chung, Prof. Dr. iur / College of Law, Sookmyung Women's University

- I. 論議의 出發點
- II. 空間計畵政策의 發展 및 現況
- III. 空間計畵政策의 實現方式
- IV. 空間計畵의 權限問題
- V. 空間計畵에 대한 環境政策의 影響
- VI. 空間計畵執行의 統制
- VII. 結語

Zusammenfassung

In jüngster Zeit entwickelt sich europäische Raumordnungspolitik sehr rasant, wenn auch die Raumordnung auf europäischer Ebene rechtlich noch schwach ist. Bemerkenswert aber ist sog. "Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt", damit Europäische Union(EU) neues Kapitel der Stadtentwicklung eröffnet. Die europäische Raumordnungspolitik kehrt also zur 1970 bei Europarat gegründeten *Europäischen Raumordnungsministerkonferenz* (CEMAT) zurück. Im Jahre 1992 war "European Regional Planning Strategy" aufgestellt, die auf der Raumordnungscharta basiert. Das europäische Raumentwicklungskonzept(EUREK) ist am 10. und 11. Mai 1999 vom informellen Sitzung der Raumordnungsministerrat angenommen worden. Des

* 이 논문은 2006년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2006-332-B00496).

weiteren ist im Bereiche der europäische Raumordnung Verkehrsinfrastruktur wesentlich. Im Hinblick auf den “Verkehr” ist *Transeuropäische Netze* (TEN) zu beachten. Nicht übersehen ist ein Aspekt von “integriertem Umweltschutz”. Die europäische Raumordnungspolitik ist heute vor allem von der Umweltpolitik immer wieder beeinflusst worden. Dennoch sind in dem europäischen Planungsrecht einige Probleme geblieben, dabei zum Beispiel keine Verwaltungs-Hierarchie für Vollzug, keine originäre Raumordnungskompetenz von EU usw. in Betracht gekommen sind. Die aktuellen Entwicklungstendenzen des Europäischen Planungsrechts weisen darauf hin, dass der Begriff von “nachhaltiger Stadtentwicklung” bzw. “integrierter Umweltschutz” in unserer Raumordnungspolitik ausreichend berücksichtigt werden soll. Die Europäische Raumordnungspolitik dient auch doch ostasiatischer Gemeinschaft als ein Vorbild.

(주제어) 공간계획(Raumordnung), 통합적 환경보호(integrierter Umweltschutz), 유럽공간 개발구상(EUREK), 유럽횡단네트워크(TEN), 라이프치히 헌장(Leipzig Charta)

I. 論議의 出發點

최근 유럽연합(이하 “EU”라 한다) 회원국의 건설부장관들이 한자리에 모여 “라이프치히 헌장(Leipzig Charta, Charta von Leipzig)”을 채택하고, 유럽도시의 발전 등 미래청사진에 대해 논의하였다. EU는 라이프치히 헌장을 통해 유럽도시개발의 새로운 장을 열게 되었다는 평가를 받았다. 라이프치히 헌장의 핵심은 “지속가능한 유럽도시(nachhaltige europäische Stadt)”를 개발하는 데 있다. 이제 “持續可能性”의 주제는 환경법의 울타리에 제한되지 않고, 공간계획의 영역에서도 중요한 위치를 차지하게 되었다. 1987년 環境과 開發에 관한 世界委員會(WCED: World Commission on Environment and Development)의 보고서, 소위 Brundtland보고서에서 처음 사용된 “持續可能한 開發(sustainable development)”의 개념은 1992년 리오(Rio) 선언의 핵심개념으로서 다루어졌다. 지속가능한 개발은 환경이익과 개발이익이 조화를 이루는 개발, 즉 무분별한 난개발을 방지하는 親環境開發의 의미를 함축하고 있다.¹⁾

1) 尙圭, 『環境法論』, 法文社, 208면; 盧明濬, 『新國際環境法』, 2003, 17-21면 참조. 한편, 공간계획과 관련하여 獨逸에서도 이미 “持續可能性(Nachhaltigkeit)”의 개념이 도입되어져 있다. 예컨대 國土綜合計劃法(ROG) 제1조 제2항에서는 동법의 목적조항의 임무를 달성하기 위한 지도형상으로 “지속가능한 공

오래전부터 EU에서는 域內市場(Binnenmarkt) 내지 경제공동체 구상과 관련하여, 그 생명선인 교통인프라의 구축과 같은 ‘空間計劃(Raumordnung)’이 논의되었다. 일찍이 카이저(J. H. Kaiser)는 계획(Planung)을 “우리 시대의 위대한 견인차(großer Zug unserer Zeit)”²⁾로 묘사한 바 있으며, 계획은 실로 경제발전의 원동력으로서 현대국가에 있어서 중요한 국가작용의 하나로 여겨지고 있다.³⁾ 경제공동체를 기반으로 하는 유럽통합에 있어서도 계획은 유용하고 주요한 도구가 되고 있다. 최근 공간계획에 대한 회원국들의 관심이 제고되고 있으며, EU지침은 회원국의 계획법제에 중대한 영향을 미치고 있다. 앞으로 EU차원에서 공간계획정책을 더욱 강화할 가능성이 예견된다.

현재 우리는 각종 국토공간계획 및 프로젝트(projekt)사업의 실현과 관련하여, 계획법제의 체계정비라는 중대한 과제에 직면하고 있다. 공간계획법은 多層的으로 구성되어 있다. 즉 상위계획과 하위계획이 서로 체계적으로 연결되어 있으며, 하위계획은 상위계획에 부합되도록 구성되어 있다(소위 附合義務). 그러나 우리 계획법제는 매우 중첩적이고 복잡하게 구성되어 있으며, 이에 대한 규제법령 역시 屋上屋을 형성하고 있다. 또한 고속전철·신공항·폐기물처리장 및 원자력시설 등과 같은 대형국책사업을 둘러싼 지역적 갈등과 분쟁은 계속해서 심화되고 있다. 또한 국토공간계획은 환경문제와 밀접한 관련을 가지고 진행되고 있다. 개발이익(건축)과 환경보전은 서로 不可解한 緊張關係를 형성하고 있다고 볼 수 있다.⁴⁾ EU의 계획법도 역시 이러한 점을 강조하고 있다.

세계화(globalization, Globalisierung)와 블록화의 영향으로 지역공동체의 출현가능성은 높아지고 있다. 이와 더불어 21세기 동북아공동체의 구현에 관한 논의가 활발해지고 있다. 특히 한반도는 동북아시아의 교통 및 물류중심지로서의 역할이 강조되고 있다. 따라서 동북아공동체의 미래청사진을 설계함에 있어서 EU계획법제에 관한 연구는 좋은 선택이 될 것으로 보인다. 나아가 이러한 연구는 난개발, 환경파괴 및 지역이기주의 등 우리가 당면한 문제를 해결하는 데 좋은 실마리를 제공할 수 있다고 보여진다. 즉 우리는 새로이 도래할 동북아시대에 대응할 수 있는 새로운 공간발전전략을 스케치해야 한다. 이러한 공간발전전략은 지방분권, 국토균형발전 등과도 밀접한 관련을 가진다. 따라서 공간발전전략은

간개발”을 규정하고 있다. 이는 공간계획의 기본원칙을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 建設法典(BauGB) 제1조 제5항은 建設基本計劃(Bauleitpläne)이 지속가능한 도시개발과 공익에 상응하는 사회적으로 정당한 토지이용을 보장할 것을 명시하고 있다. 동 조항은 1998년에 도입되었다. 이에 대한 상세한 내용은 Gerd Ketteler, Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht, NuR 2002, S. 520.

2) J. H. Kaiser, Planung I, 1965, S. 7.

3) 이와 관련하여 Wahl教授는 空間計劃(Raumordnung)을 “現代國家性的의 必須的 要素(ein Essentiale moderner Staatlichkeit)”로 평가한 바 있다. Wahl, Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht, in: FS für Hoppe, S. 916.

4) Ulrich Battis, Möglichkeiten und Grenzen gemeindlichen Umweltschutzes im Bereich des Baurechts, in: Reinhard Hender/Peter Marburger/Michael Reinhardt/Meinhard Schröder(Hrsg.), Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung (UTR 55), 2001, S. 35ff.

지역적 특성을 고려함과 동시에, 글로벌 스탠더드(global standard)에 적합한 공간계획체계를 정립해야 한다. 최근 “새만금사건”의 교훈으로부터, 우리는 환경보전과 공간계획의 조화가 얼마나 어렵고 중요한 문제인지를 실감하게 되었다.⁵⁾ 그러한 의미에서 새만금사건은 한국의 환경보전에 있어서 중요한里程標가 되었다고 평가할 수 있다. 일찍이 EU에서는 계획작용이 환경보호정책과 밀접한 관련을 가지며 발전하여 왔다. 예컨대 독일에서는 공간계획법(전문계획과 종합계획을 포함)의 분야를 유럽공동체법(이하 “EC법”라 한다)에 의해 주도되는 소위 “統合的 環境保護(integrierter Umweltschutz)”⁶⁾의 주요한 적용영역으로 여겨왔다.

EU는 반세기에 걸쳐서 이룩한 정치적·외교적 실험의 산물이며, 아직도 진행 중에 있는 현재진행형이다. 따라서 EU법 역시 “완성된” 또는 “완결된” 법이라기보다는 “완성중인 법(werdendes Recht)”이라고 볼 수 있다. 아직 EU계획법에 관한 논의는 부분적으로만 이루어져 있기 때문에, 그 체계를 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 EU계획법은 향후 21세기 동북아공동체의 허브로서 부상하는 한반도의 計劃法制를 장기적으로 디자인함에 있어서 대단히 좋은 시사점을 던져 줄 수 있다고 생각한다. 특히 협소한 국토면적을 가진 우리에게 공간계획의 효율성과 토지이용의 합리적 규율은 매우 중요한 현안임에 분명하다.

이하에서는 EU계획법의 역사적 발전 및 EU공간계획정책의 현황을 살펴보고(II.), EU공간계획정책의 구체적 내용 및 법적 쟁점을 검토하도록 한다(III.). 나아가 공간계획에 대한 EU의 환경정책의 영향 등도 고찰하도록 한다(IV.). 이를 토대로 ‘통합적 환경보호’와 ‘지속 가능한 도시개발’의 관점에서 21세기 동북아공동체의 공간계획정책방향을 제시하도록 한다.

II. 空間計劃政策의 發展 및 現況

1. 空間計劃政策의 發展

유럽공동체는 공간계획에 관한 시원적 권한을 행사하지 못하였음은 물론, 공간계획의 정책권한도 위임받지 못하였다. 그러한 이유에서 회원국의 법제와 달리 유럽공동체 차원의

5) 상세는 拙稿, “環境訴訟과 隣人保護”, 『環境法研究』제28권 1호(2006. 5), 239면 참조.

6) Breuer교수는 통합적 환경보호의 주요한 적용영역으로 空間計劃法分野(建設基本計劃(Bauleitplanung), 국토계획 등 綜合計劃과 도로·공항 등 계획확정절차에 의한 專門計劃을 포함)를 실시하고 있다. 이에 대한 상세는 Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1999, Rdn. 48 참조. 이와 관련하여 한국환경법학회는 2007. 5. 26. “統合的 環境管理의 法的 課題”라는 주제하에 국제학술대회를 개최한 바 있다. 그 밖에 통합적 환경보호에 관한 자세한 내용은 Lübke-Wolff, integrierter Umweltschutz-Brauchen die Behörde mehr Flexibilität?, NuR 1999, S. 241ff. 참조.

공간계획법에 관한 연구는 대단히 微微한 편이었다.⁷⁾ 물론 유럽공동체 차원에서 공간계획에 관한 정치적·외교적 노력은 지속되었으나, 유럽의 공간계획정책은 유럽공동체가 아니라 유럽평의회(Europarat, Council of Europe)⁸⁾에 의해 주도되었다. 그 첫 결실은 1970년 유럽평의회가 개최한 “유럽공간계획장관회의(CEMAT: Europäische Raumordnungsministerkonferenz)”이다. 그 후 유럽공간계획장관회의에서는 공간이용 및 택지개발 등이, 1983년에는 空間計劃章典(Raumordnungscharta), 그리고 1988년에는 유럽공간계획안(europäisches Raumordnungsschema)이 의결되었다. 또한 1992년 유럽공간계획장관회의에서는 空間計劃章典에 기초하여 소위 “유럽지역계획전략(European Regional Planning Strategy)”을 수립한 바 있다.⁹⁾ 그 이후 1994년에는 유럽공간계획 비공식장관회의에서 유럽의 “공간계획발전구상의 기초”라는 문서를 의결하였다.

EU 차원의 공간계획과 관련하여, 유럽공동체는 공간발전비공식위원회, 유럽의회(EP) 산하의 공간계획관련 위원회 등과 같은 법적·제도적 장치를 마련하였다. 그 후 EU의 공간계획과 관련하여 집행위원회는 1991년 “유럽 2000(Europa 2000)—미래 유럽공동체의 空間計劃의 展望—”을 제시하였다. “유럽 2000”은 유럽공동체 차원에서 회원국들의 공간계획정책의 조정의 문제를 담은 첫 번째 산물이다. 그 후 1994년 집행위원회는 이를 마스트리히트 조약에 의해 변경된 기본조건에 적합하게 변경하여 “유럽 2000+(Europa 2000+)—空間開發에 있어서 유럽의 協力—”으로 발전시켰다.¹⁰⁾ 이러한 정치적 문서들은 소위 “軟性法(soft law)”이라 불린다. 유럽공동체는 공간계획의 영역에서 구속력 있는 규율보다는 이러한 비구속적인 정치문서에 의해 이루어졌다.¹¹⁾ 그러한 이유에서 일부학자는 회원국의 공

7) Hoppe의 주장에 의하면, 유럽공동체 차원에서 空間計劃의 필요성이 인식된 것은 이미 로마조약부터였다고 한다. 이에 대한 상세는 Hoppe/Deutsch, in: Rengeling(Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts(EUDUR), Bd. II, § 88 Rdn. 23.

8) 유럽평의회(Europarat, Council of Europe)는 1949년 5월 5일 서유럽 10개국의 참가로 출발하였으나, 동유럽국가를 비롯하여 그리스·터키·아이슬란드·독일·오스트리아·에스파냐·키프로스 등이 회원으로 가입하였다. 1996년에는 러시아와 크로아티아도 가입하였다. 2005년 현재 46개국이 회원으로 가입되어 있으며, 본부는 프랑스 스트라스부르에 있다. 유럽회의는 경제·사회발전 촉진과 상호협력을 통한 유럽의 집진적 통합을 설립목적으로 하며, 인권문제에도 적극적으로 개입한다. 조직으로는 의사결정기구인 閣僚委員會(Ministerkomitee), 議員總會(Parlamentarische Versammlung) 등이 있다. EU와는 달리 회원국 가입에 제한을 두거나 각국의 주권 포기를 요구하지 않는다. 상세는 Thomas Oppermann, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 2 Rdn. 2ff; M. Herdegen, Europarecht, 8. Aufl., 2006, § 2 Rdn. 1ff. 한편 유럽평의회를 “유럽회의”라고 번역하기도 하나, “European Convention”과 구별하기 위해 본고에서는 유럽평의회로 번역해서 사용하기로 한다.

9) Battis, Rechtsfragen der europäischen Raumordnungspolitik, in: Jörg Berkemann(Hrsg.), Planung und Plankontrolle, FS für Otto Schlichter, 1995, S. 185ff.; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Aufl., 2001, § 10 Rdn. 1. 상세는 拙稿, “EU計劃法の 現況 및 課題”, 『유럽법학』창간호(2006. 10), 한국유럽법연구회, 38면 이하.

10) Jarass, Wirkung des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, S. 664.

11) S. Gatavis, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, UPR 2002, S. 263.

간계획법에 직접적인 영향을 주는 것은 軟性法임을 강조하고 있다.¹²⁾

그리고 1997년에 들어와서 개최된 공간계획 주무장관들의 비공식회의에서는 소위 “유럽 공간개발구상(EUREK: Europäische Raumentwicklungskonzept)”¹³⁾이 제안되었고, 1999년 5월에 마침내 승인되었다. 유럽공간개발구상 역시 지침의 성격을 가질 뿐 회원국에 대하여 구속력을 가지지 못한다. 그러나 유럽공간개발구상이 유럽공동체의 기관에 의해 만들어진 것이 아니기 때문에 회원국에 대해 법적 구속력을 가지지 못하지만, 적어도 정책방향을 제시하는 역할을 하였다.¹⁴⁾ 즉 유럽공간개발구상은 전 분야의 공간발전을 포함하는 대단히 포괄적인 발전구상으로 이해된다. 따라서 유럽공간개발구상이 실효성을 가지기 위해서는 회원국의 주무부서가 유럽공간개발구상의 목적으로 이를 검토·심사하며, 현실화하도록 노력해야 한다. 유럽공간개발구상은 유럽의 경제적·사회적 단결에 기여하고 지속가능한 개발을 목적으로 한다. 그 밖에 목적규정은 多核都市體系, 도시와 지방간 동등한 접근보장 및 지속가능한 발전, 그리고 지적인 관리와 자연 및 문화유산의 보호 등을 담고 있다.¹⁵⁾ 요컨대 위 목적조항은 공간발전과 계획에 관한 포괄적인 구상으로, 교통·도시지역의 네트워크화 및 생태학적 다양성의 보존 등을 포함하고 있다. 이러한 유럽공간개발구상은 주로 ‘交通’분야를 중심으로 발전되어 왔다.

경제공동체를 위한 생명선으로서 교통인프라(Verkehrsinfrastruktur)의 건설은 필연적으로 요청된다.¹⁶⁾ EC조약 역시 경계 없는 역내시장의 건설을 위해 상품, 사람 및 서비스의 자유로운 교역을 강조하고 있다(EC조약 제14조 제2항). 이를 위해서는 교통인프라의 구축이 매우 중요한 의미를 가진다. EC조약 제70조 이하에서는 “交通(Verkehr)”에 대해 법적 근거를 마련하고 있다. 그리고 EC조약 제154조 이하에서는 소위 유럽횡단네트워크(TEN: Transeuropean Network, Transeuropäische Netze)를 규정하고 있다. EC조약 제154조 제1항에 의하면 유럽횡단네트워크는 유럽공동체가 교통·통신 및 에너지기반시설의 영역에서 유럽횡단네트워크의 건설 및 확장을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 즉 유럽횡단네트워크의 대상은 우선 ‘교통(Verkehr)’인 바, 고속도로·철로 및 고속전철 등이 여기에 속한다.¹⁷⁾ 또한 ‘통신’은 유럽공동체 전체 공간의 디지털망을 의미하고, ‘에너지’는 전기(발전)설비라인, 파이프라인 등을 의미한다. 또한 동조 제2항에서는 보다 구체적인 목적을 제시하고 있다. 즉

12) Jarass, a.a.O., S. 668f.

13) BR-Drucks. 690/97. 유럽공간개발구상(EUREK)의 진행경과, 목적 및 활동영역 등 기타 자세한 내용에 대해서는 Krautzberger/Selke, Auf dem Weg zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept, DÖV 1994, S. 685ff. 참조.

14) Jarass, Europäisierung des Planungsrechts, DVBl. 2000, S. 947f.

15) Andreas Fisahn, Entwicklungstendenzen des Europäischen Plaungsrechts, UPR 2002, S. 261.

16) Wahl, in: Erbgueth(Hrsg.), Planung, FS für Hoppe, S. 914.

17) 그러나 유럽횡단네트워크의 ‘交通’은 육상운송에 제한되지 아니하고, 사람과 상품의 운송을 하는 수상, 공중 등 모든 종류의 운송을 포함하는 의미로 이해하는 견해가 유력하다(Lecheler, in: Grabitz/Hilf(Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Art. 154 EGV Rdn. 7(29). EL Dezember 2005). 다만, 本稿에서는 주로 陸上運送을 중심으로 검토하기로 한다.

유럽공동체의 활동은 열린, 그리고 (자유)경쟁시장의 체계에서 국가연합(Staatenverbund)의 후원과 개별국가간의 네트워크의 상호기능성 및 이러한 네트워크의 접근을 목적으로 하고 있다.¹⁸⁾ 혹은 유럽횡단네트워크의 발전을 통해 유럽공동체 스스로 공간적으로 중요한 의미를 가지는 계획에 참여하게 되었다고 평가하고 있다.¹⁹⁾

이러한 유럽횡단네트워크의 구체적 실현을 위해 EC조약은 세 가지 도구를 언급하고 있다. 첫째, 유럽공동체는 공동체 차원에서 교통계획의 수립에 관한 일련의 指導準則(Leitlinie)을 제시해야 한다. 이러한 준칙에는 유럽횡단네트워크의 영역에서 고려되는 행동강령의 목적, 우선순위 및 기본원칙이 포함되어 있어야 한다. 그러한 지도준칙의 대표적 사례에는 1996. 9. 10. 유럽횡단 교통네트워크의 확장을 위한 공동체 지도준칙에 대한 각료이사회와 유럽의회 의 決定 제1692/96호(Entscheidung Nr. 1692/96/EG)²⁰⁾가 있다. 한편, 共通의 利益(gemeinsame Interesse), 특히 공동체의 이익과 관련된 교통인프라를 설치하는 내용을 가진 사업계획안은 지도준칙의 각론부분에서 개별적으로 확정되어야 한다.²¹⁾ 예컨대 독일의 경우에는 발트해고속도로(Ostseeautobahn), 베를린-뮌헨-베로나(Berlin-München-Verona) 철로 및 파리·브뤼셀·암스테르담·런던 등을 연결하는 고속전철 등이 그러하다.²²⁾ 이러한 지도준칙은 EU회원국, 예컨대 독일의 대표적인 專門計劃(Fachplanung)에 해당하는 計劃確定 決定(Planfeststellungsbeschuß)에 대해 강한 법적 구속력을 가지지 못하며, 단지 교통계획 프로젝트의 계획정당성이나 수요심사의 경우에 간접적 효력을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다.²³⁾ 또한 指導準則은 유럽공동체나 회원국에게 재정적 의무를 부과하지 못한다.²⁴⁾ 둘째, 기술적합성의 의미에서 각 회원국의 네트워크를 서로 연결시키기 위해 기반시설 네트워크의 ‘상호기능성(Interoperabilität)’이 요청된다. 그리고 위 준칙에 의해 확정된 사업계획안을 실현시키는 도구로서 ‘재정지원’이 필요하다(EC조약 제155조 제1항).

그러나 유럽에서의 교통인프라의 건설은 각 회원국의 관심을 제고시키는 한편, 국익을 지향하는 인프라계획, 국제적으로 중요한 교통요지의 불충분한 확장, 교통체계의 부적합성 등 여러 가지 문제점을 노출하고 있는 것이 사실이다.²⁵⁾ 유럽횡단네트워크는 실제 독일을 비롯하여 프랑스, 포르투갈 등 EU 회원국의 專門計劃(특히 도로계획)에도 큰 영향을 미쳤

18) 교통 및 유럽횡단네트워크의 법적 근거에 대한 상세한 내용은 Ronellenfisch, in: Klaus Grupp(Hrsg.), Straßenplanung in Europa, 2001, S. 14ff. 참조.

19) Kadelbach, Der Einfluß des Europarechts auf das deutsche Planungsrecht, in: FS für Hoppe, S. 898.

20) ABl. L 2228 S. 1. 위 指導準則에 대한 상세는 Ronellenfisch, a.a.O., S. 19.

21) 그러나 EC조약 제155조 제1항의 “共通의 利益(gemeinsame Interesse)”은 회원국 사이의 공동의 이해 관계와 밀접한 관계가 있지만, 유럽횡단네트워크가 제3국으로 확대될 수 있다는 점에서 제3국과의 이해관계도 고려되어질 수 있다.

22) Fisahn, a.a.O., S. 260f.

23) Fisahn, a.a.O., S. 261.

24) Mückenhausen, in: Frohnmeyer/Mückenhausen(Hrsg.), EG-Verkehrsrecht, 2004, Rdn. 41.

25) Ronellenfisch, a.a.O., S. 18.

다. 프랑스에서도 유럽횡단네트워크와 관련하여 철도 등 관련 프로젝트가 추진되고 있다. 예컨대 파리(Paris)에서 스트라스부르(Strasbourg)에 이르는 東TGV(TGV-Ost)가 그러한 대표적 사례이다. 또한 유럽횡단네트워크의 확대를 위해 EU지침을 프랑스 국내법으로 전환하고, 프랑스 국내법에 따라 개별 사업계획안이 기획되고 있다.²⁶⁾ 그리고 포르투갈에서도 그 동안 오랫동안 군부의 지배하에 있었기 때문에 대서양연안의 도로건설은 매우 낙후되어 있었고, 인접국가인 스페인과의 고속도로연결도 매우 미진한 상태에 있었다. 그러나 지도준칙 결정 1692/96호에 따라 유럽횡단네트워크에 적합하게 고속도로를 건설하려고 하고 있다.²⁷⁾ 이러한 상황은 경의선철도, 대륙연결철도의 건설 등 우리가 당면한 현안의 경우에도 시사하는 바가 크다고 생각한다.

2. 空間計劃政策의 最近動向

(1) 단치히(Danzig) 선언²⁸⁾

2005년 9월 19일 폴란드 단치히(Danzig)에서 발트해 연안국가의 제6차 공간계획장관회의(VASAB)가 개최되었다. 여기에서는 11년이나 된 발트해 지역의 발전에 대한 모델과 전략을 논의하였다. 새로운 공간계획발전전략은 두 가지 목적을 설정하고 있었다. 우선 발트해 지역의 내부협력을 강화하는 것이다. 이를 위해 부유한 지역과 빈곤한 지역 사이의 초국가적인 협력강화가 요청된다(INTERREG II B). 둘째, 발트해 지역을 유럽에 효과적으로 자리매김을 하고, 세계경제에 편입시키는 것이다. 이를 위해서는 긴밀한 경제적·문화적 교류, 협동연구뿐만 아니라 NGO의 협력 등이 요청된다.

위 공간계획장관회의에서 단치히 선언(Danziger Erklärung)이 채택되었다. 여기에서는 EU가 발트해 지역의 공간계획정책에 있어서 고려해야 될 중점사항을 언급하고 있다. 우선 EU의 結束政策(Kohäsionspolitik)은 앞으로 서로 다른 汎유럽지역의 특수성과 이질성에 적응해야 한다. 또한 발트해 지역에서 결속적인 공간개발정책의 전환을 위해 효과적인 도구를 계속해서 이용하고, 장래의 초국가적 협력프로그램 현재 INTERREG III B의 영역에서 이를 견지하는 것이 필요하다. 그리고 협력(시너지) 네트워크에 대한 발트해지역의 잠재력을 결집시키기 위해 필요한 요건과 수단을 정하기 위한 목적의 연구과제가 수행되어야 한다. 그 밖에 공간계획장관회의는 발트해 지역의 공간개발위원회에 장기적인 공간발전비전의 개발, 초국가적·초국경적 협력을 위한 발트해 프로그램의 전환과 확대에 대한 적극적인 영향, 지역결속의 유럽절차에 대한 적극적인 기여 등을 위임하였다.

26) Antonia Stein, Transeuropäische Netze: Planung und Realisierung in Frankreich, in: Grupp(Hrsg.), Straßenplanung in Europa, S. 29ff.

27) Johannes Arnd Barnitzke, Transeuropäische Straßennetze: Planungsziele, -umsetzung und -problem in Portugal, in: Grupp(Hrsg.), Straßenplanung in Europa, S. 47ff.

28) http://www.bmvbs.de/Anlage/original_948909/Danziger-Erklärung.pdf.

(2) 라이프치히(Leipzig) 헌장²⁹⁾

라이프치히 헌장은 1933년 아테네 헌장을 기초로 하여 발전시킨 내용이다. 2007. 1. 1. 독일은 6개월의 EU이사회 의장국으로 도시 및 공간발전을 담당하는 주무장관들의 비공식 회의를 1997. 5. 24.—25.에 걸쳐 라이프치히에서 개최하였다. 주무장관 비공식회의의 주제는 “유럽도시와 지방을 강화시키고, 유럽의 도시와 지방에서의 경쟁과 사회적·지역적 협력을 발전시키는” 것이었다.

지속가능한 유럽도시를 건설하기 위한 라이프치히 헌장은 회원국의 주무장관들이 다양한 역사적·경제적·사회적·생태적 배경과 도전 및 기회를 인식하고, 도시개발정책에 대한 공동원칙과 전략에 합의한 결과에 의한 것이다. 라이프치히 헌장의 前文은, 주무장관들이 어떻게 라이프치히 헌장의 원칙과 전략을 국가·지역 그리고 지방의 개발정책에 통합될 수 있도록 각 회원국의 정치적 이니셔티브를 발동하고, 그 전환을 위한 거버넌스(Governance) 구조를 지원하며, 이를 위해 필요한 국가차원의 기본조건을 만드는 통합적 도시개발의 도구를 촉진시켜 유럽의 다핵도시체계의 기초 하에 조정된 공간개발을 장려할 것인가에 대한 의무를 진다는 점을 강조하고 있다.

또한 회원국의 공간개발의 주무장관들은 가치 있고 대체할 수 없는 경제·사회·문화재로서 성장된 유럽도시를 고려하고 있음을 선언하고 있다. 이를 위해 주무장관들은 통합적인 도시개발정책의 유럽지역으로의 확대와 전체 도시 중 소외지역 내지 낙후지역에 대해 특별히 주의할 것을 권고하고 있다. 또한 통합적인 도시개발정책의 확대를 위해 그 연결고리를 이용하는 것과 관련하여, 유럽도시에 전체 도시차원에서 통합적 도시개발프로그램을 심사할 것을 권고하고 있다. 요컨대 지방과 도시지역의 조정이 강조되고 있다. 그 목적은 도시와 지방사이 그리고 소·중·대도시 사이의 동등한 파트너십에 있다. 또한 경쟁력 있는 유럽도시를 만들기 위해 우수한 품질의 공적 공간의 창출, 인프라네트워크의 현대화 및 에너지효율성의 제고 그리고 적극적인 혁신과 교육정책을 제시하고 있다. 둘째, 도시의 낙후지역에 대한 특별한 주의와 관련하여 도시건축의 평가절상전략의 지속, 지역경제와 노동시장정책의 강화, 아동 및 청소년에 대한 적극적인 교육 및 양성정책 그리고 비용이 저렴하고 성능이 좋은 도시교통 등이 요구된다. 또한 회원국 주무장관들은 라이프치히 헌장의 내용을 구현하기 위해 견고하며 장기적이고 안정된 재정적 기초를 강조하고 있다. 이를 위해 중요한 것은 회원국들이 실제적인 통합적 도시개발프로그램을 위해 유럽구조기금을 이용할 가능성을 가진다는 점이다.

29) 라이프치히(Leipzig) 헌장의 獨逸語本은 “지속가능한 유럽도시를 위한 라이프치히 헌장(LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt)”으로 표기되어 있다. 위에서 언급한 라이프치히 선언의 독일어원문은 http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998676/Leipzig-Charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-Stadt-Angenommen-am-24.-Mai-2007.pdf. 참조.

요컨대 라이프치히 현장은 유럽도시의 비전과 전략에 관한 혁신적인 내용을 담고 있는 것으로 보인다. 즉 동 현장은 경쟁력 있고 품질이 좋은 유럽의 도시 건설과 낙후된 지역에 대한 특별한 고려를 담은 21세기 공간계획전략으로 평가될 수 있다. 또한 라이프치히 현장은 “강하고 삶의 가치가 있는 도시와 지역”을 건설하는 것을 목적으로 하고 있다. 다만 라이프치히 현장 역시 법적 구속력을 가진 목적을 설정하고 있지는 않다.

III. 空間計劃政策의 實現方式

1. 概要

이미 언급한 바와 같이 유럽공동체 차원의 독자적인 계획절차나 계획유형은 아직까지 존재하지 않는 것으로 보인다. 예컨대 독일의 계획유형은 법률, 법규명령, 조례, 행정행위 및 내부적 지침 등 여러 가지 법형식으로 나타나며, 다양한 기준에 따라 분류가 가능하다. 그 가운데 독일의 실무상 가장 중요한 계획유형은 전문계획과 종합계획으로 구분되고 있다. 이와 관련하여 독일의 일부학자는 유럽공동체법상의 계획의 규율영역을 종합계획으로서 전체공간계획(Raumplanung)과 도시계획(Städteplanung), 그리고 전문계획으로서 환경전문분야 계획(umweltspezifische Planung) 등으로 분류하고 있다.³⁰⁾ 이를 정형화된 EU의 공간계획 유형으로 보기는 어려우나 매우 의미 있는 유형구분으로 보인다. EU의 각료이사회는 환경과 관련하여 “空間計劃과 관련된 措置(Maßnahme)”를 행할 수 있다(EC조약 제 175조 제2항). 다만, EC조약 제175조 제2항이 법규범을 발급할 수 있는 授權條項인지 여부는 여전히 불명확하다.³¹⁾

한편, EC조약상의 獨逸語本에서는 “Raumordnung”으로 되어 있고, 英語本에서는 “town and country planning”으로 표기되어 있다. 그러나 영어본의 표현은 ‘都市計劃’이라는 좁은 의미로 이해될 수 있다. 그러나 독일에서는 “Raumordnung”의 개념이 “國土綜合計劃”의 의미로 사용되고 있고, 유럽공동체법에서는 계획유형의 상위개념, 즉 독일의 “Raumplanung”과 동일한 의미로 이해되고 있다. 그러한 이유에서 本稿에서는 “空間計劃”으로 번역해서 사용하기로 한다. EC조약에 언급된 “空間計劃(Raumordnung)”의 개념은 1997년에 이미 제정된 “計劃·環境影響評價指針(Plan-UVP-Richtlinie)”에서 발견할 수 있다.³²⁾ 그러나 유럽공동체법에는 계획 대신 “프로그램(Programm)”이라는 용어를 종종 사용

30) H.-W. Rengeling, Europarechtliche Planungen und Aspekte eines europäischen Planungsrechts, FS Für Hoppe, S. 887.

31) Kadelbach, a.a.O., S. 902.

32) Hans D. Jarass, DVBl. 2000, S. 945f.

하고 있다. 예컨대 EC조약 제44조는 “제한철폐를 위한 프로그램”을 규정하고 있다. 그 밖에 EC조약 제2조의 목적조항에서도 프로그램의 성격을 담고 있다고 볼 수 있다. 이러한 프로그램의 내용은 해석을 통해 구체적인 의미가 밝혀질 수 있을 것이다.³³⁾ 이와 같이 조약 등에 규정된 프로그램은 공동체의 기관에 대해서는 구속력을 미치나, 외부적 효력은 갖지 않은 것으로 이해된다.³⁴⁾ 프로그램 이외에 실제 중요한 의미를 갖는 것은 行動綱領(Aktionsprogramme)이다. 이러한 행동강령은 특히 환경보전분야에서 의미를 찾을 수 있다.

유럽횡단네트워크 내지 유럽횡단도로망을 실현하기 위해서는 指導準則(Leitlinien)의 설정, 상호가능성의 보장을 위한 實行措置(Aktionen), 그리고 이를 위한 財政支援의 방식으로 이루어진다. 유럽공동체는 유럽횡단네트워크와 관련하여 지도준칙의 설정, 실행조치 및 재정지원에 관한 각 회원국들의 활동을 제한해야 한다.³⁵⁾ 이하에서는 이를 구분하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 空間計劃政策의 具體的 推進方式

(1) 指導準則

유럽횡단네트워크의 구체적 실현을 위해서는 우선 교통계획의 수립에 관한 공동체 차원의 指導準則(Leitlinie)을 설정해야 한다. 지도준칙은 유럽횡단네트워크의 영역에서 고려되는 실행조치의 목적, 우선과제 및 기초 등을 포함하고 있다. 지도준칙의 법적 성격에 대해서도 다소 논란이 있다. 일부학설은 지도준칙이 二重的 性格(Doppelcharakter)를 가진 것으로 본다. 즉 한편으로 지도준칙은 실행조치의 목적, 우선과제 및 기초 등을 담고 있다는 점에서 일반적·추상적 규율(법규)에 상응하는 ‘일반적’ 성격을 가지며, 다른 한편으로는 구체적 사업계획안을 담고 있다는 점에서 ‘구체적’인 공간관련성도 가지고 있다.³⁶⁾

이러한 지도준칙의 대표적 사례는 위에서 언급한 유럽횡단 교통네트워크의 확장을 위한 決定 1692/96호(Entscheidung Nr. 1692/96/EG)가 있다. 이러한 지도준칙은 “정치적 권고의 특별한 형식”으로 이해되고 있으며, 經濟社會委員會(Wirtschafts- und Sozialausschuß)와 地域委員會(Ausschuß der Regionen)의 의견청취(청문) 후에 공동결정절차에 의해 이루어지기 때문에 구속력 있는 법률행위로 볼 수 있다(EC조약 제156조 참조).³⁷⁾ 특히 목표, 목적, 네트워크의 범위, 실행조치의 기초, 우선과제, 공통의 이해관계를 가진 사업계획안의 정의 및 공통의 절차규정 등이 모두 법적 구속력을 가진 것으로 이해되고 있다.³⁸⁾

33) 상세는 拙稿, “EU計劃法の 現況 및 課題”, 42-43면.

34) H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, 5-65ff.

35) Stein, a.a.O., S. 29.

36) Wahl, in: FS für Hoppe, S. 924.

37) Frohnmeyer, in: Frohnmeyer/Mückenhausen(Hrsg.), a.a.O., Rdn. 16; Oppermann, a.a.O., § 22 Rdn. 57.

(2) 相互機能性的 保障을 위한 實行措置

EC조약 제154조에서는 유럽공동체 네트워크정책의 목적을 실시하고 있다. 여기에서 회원국네트워크의 상호기능성(Interoperabilität)이 명시되어 있다. 여기에서 말하는 상호기능성은 각 회원국 네트워크를 서로 '結合(Verkoppelung)'시키는 것을 의미한다.³⁹⁾ 위에서 언급한 지도준칙은 실행조치(Aktionen)나 기타 조치 등에 의해 구체화된다고 볼 수 있다. 이를 실현하기 위해서 유럽공동체의 행위(작용)형식인 命令(Verordnungen, regulations), 指針(Richtlinien, directives), 決定(Entscheidungen, decisions) 등의 法律行爲가 사용된다.⁴⁰⁾ 물론 EU회원국의 국경을 넘는 交通인프라(Verkehrsinfrastruktur)의 건설과 같은 대형프로젝트사업의 경우에는(예컨대 Brenner-Basis-Tunnel, Rhein-Rhône-Kanal 등) 공통의 이해를 가진 프로젝트라는 것이 기본준칙에서 입증되어야 한다. 또한 위와 같은 프로젝트 사업 계획안의 실현을 함에 있어서는 EU집행위원회와의 조정이 필요하다.⁴¹⁾

(3) 財政支援

유럽공동체는 공동의 이해관계를 가진 사업계획안을 실행하기 위해 현실적으로 재정지원이 중요한 의미를 가진다. 특히 유럽횡단네트워크 정책의 기본구상에 있어서 재정지원은 보충적인 것으로 이해되고 있다. 즉 원칙적으로 회원국의 공동재정지원이 요구되고, 공동체 차원의 지원은 EU예산에서 補助金이나 기타 형식으로 이루어지게 된다.⁴²⁾ 이는 EC조약 제5조 제2항의 '補充性(Subsidiarität)의 原則'을 반영하는 것이다. 그 밖에 특별기금의 하나인 결속기금(Kohäsionsfonds)을 비롯하여 기타 구조기금을 통해 재정지원이 이루어진다. 결속기금은 1994년 유럽공동체의 지중해정책의 일환으로 차별이나 불이익을 당하는 특정 회원국에서 환경상의 조치나 交通인프라를 설치하기 위해 도입되었다(EC조약 제161조

38) Frohnmeyer, in: Frohnmeyer/Mückenhausen(Hrsg.), a.a.O., Rdn. 16.

39) Oppermann, a.a.O., § 22 Rdn. 56.

40) 유럽공동체법의 범형식에 대한 상세한 내용은 拙稿, "EU計劃法の 現況 및 課題", 40-41면 참조. 指針을 "準則"으로 표현하기도 한다(李光潤, "유럽헌법안의 법적행위 형식", 『유럽헌법연구』, 창간호(2007. 6), 199면 이하). 유럽공동체의 범형식 중 직접적 구속력을 가지는 것은 命令(Verordnung, regulation)과 決定이며, 勸告 및 意見(Empfehlung und Stellungnahme, recommendations and opinion)은 구속력을 가지고 있지 않다. 그러한 이유에서 명령을 영어식표현을 기초로 "규칙"으로 번역하는 것은 규범의 효력을 정확히 이해하지 못한 것으로 보인다(예컨대 蔡炯福, 『유럽연합법』, 한국학술정보, 2005, 70면). 미국행정법에 있어서도 regulation은 우리의 법규명령에 가까운 것으로 보인다. 한편 지침은 제2차 법원으로서 원칙적으로 직접적인 구속력을 가지지 못하며 회원국법으로의 轉換(Umsetzung)을 필요로 한다. 다만, 예외적으로 일정한 요건하에 직접적 구속력을 미칠 수 있을 뿐이다. 즉 우선 지침에서 목적달성을 위해 설정한 기간이 도과하여야 하며, 또한 지침 그 자체로 충분히 명확하고 특정되어 직접적인 권리가 도출될 수 있어야 하며, 마지막으로 내용적으로 무조건적이어야 한다(EuGH, Slg. 1994, I-483= NVwZ 1994, 885=EuZW 1994, 282 Rdn. 8ff.). 여기에 대한 보다 상세한 내용은 Jarass, Konflikt zwischen EG-Recht und nationalem Recht vor den Gerichten der Mitgliedstaaten, DVBl. 1995, S. 956f.; Streinz, Europarecht, 4. Aufl., § 5 Rdn. 402 참조.

41) Oppermann, a.a.O., § 22 Rdn. 57.

42) Oppermann, a.a.O., § 22 Rdn. 58.

참조). 이러한 결속기금의 해당국가에는 그리스, 아일랜드, 스페인 및 포르투갈 등이 있으며, 2004년부터는 8개 중동부유럽의 가입국으로 확대되고 있다.⁴³⁾ 대표적인 유럽기금(Europäische Fonds)에는 유럽사회기금(ESF), 지역개발을 위한 유럽기금(EFRE), 농업지도 및 보장기금 등이 있다.⁴⁴⁾ 이러한 재정지원, 즉 자금의 조성 및 투입은 유럽공간계획정책의 원동력이 된다. 이는 EC조약 제2조에 규정된 바와 같이, 유럽공동체의 목적인 “經濟的·社會的 協力과 會員國 사이의 連帶性(Solidarität)”을 반영하는 것이다. 특히 EC조약 제155조 제1항은 교통인프라의 구축에 대한 재정지원의 가능성을 열어놓고 있다.

그 밖에 공간개발 및 공간계획의 재정도구로서 중요한 의미를 가지는 것은 INTERREG이다. 공동체 이니셔티브(Gemeinschaftsinitiative)인 INTERREG은 유럽집행위원회에 의해 EU의 경제적·사회적 협력과 유럽전체 공간의 조화로운 발전을 강화시키기 위한 목적으로 가지고 설립된 것이다. 여기에는 空間計劃(Raumordnung)이 속한다. 특히 INTERREG II C에서 그러한 점이 분명해진다. INTERREG은 지역개발을 위한 유럽기금으로부터 지원을 받고 있으며, INTERREG III期(2000—2006)에는 약 50억 유로(euro)가 지역개발을 위해 사용되었다고 한다. 이러한 기금은 계속해서 개혁되고 확대되고 있다.⁴⁵⁾

IV. 空間計劃의 權限問題

1. 空間計劃政策의 執行을 위한 行政組織

공간계획은 계획규범의 본질상 목적프로그램(Finalprogramme)으로 구성되어 있기 때문에, 조건프로그램(Konditionalprogramme) 내지 條件定式(Wenn-Dann-Schema)으로 된 통상적인 행정재량과는 구별된다는 것이 일반적이다.⁴⁶⁾ 실제 EU의 공간계획에 있어서도 관련된 공·사익의 ‘형량’은 매우 중요한 기능을 수행할 것이 분명하다. 이와 같이 공간계획 집행을 위해서 계획행정청에는 광범위한 형성적 자유가 부여된다고 볼 수 있다. 그러나 유럽공동체 차원에서 회원국과 달리 공간계획의 정책이나 계획절차의 집행을 위한 행정조직이나 하부조직이 특별히 존재하지 않는다. 따라서 결국 EU계획법의 집행은 회원국의 행정조직을 통해 실현된다.⁴⁷⁾ 그러한 이유에서 국경을 초월하는 공간계획의 모델로서 소위 分權的 統合(dezentrale Integration)을 주장하는 견해도 유력하다.⁴⁸⁾

43) Oppermann, a.a.O., § 13 Rdn. 32.

44) Fisahn, a.a.O., S. 259.

45) 상세는 Jarass, DVBl. 2000, S. 949; Fisahn, a.a.O., S. 259.

46) 상세는 拙稿, “都市計劃決定과 司法審査基準”, 『韓國 公法學의 發見』(松潤姜求哲教授華甲記念論文集), 2007, 605면 이하 참조.

47) Fisahn, a.a.O., S. 262.

2. 計劃權限의 所在

또한 유럽공동체는 空間計劃에 관한 獨自의인 權限을 가지고 있지 않고, 空間계획은 완전히 會員國의 손에 달려 있다.⁴⁹⁾ 실제 空間계획은 포괄적이고 초지역적인 특징을 가지므로, 구체적인 실행조치가 없으면 그 실효성을 담보하기 어려운 측면이 있다. 그러한 이유에서 空間계획의 권한소재의 불명확성은 EU계획법의 문제점으로 지적될 수 있다.⁵⁰⁾ 따라서 유럽공간계획과 관련하여 EU회원국 사이의 협력과 조정, 즉 協力的 計劃(kooperative Planung)이 강조된다.⁵¹⁾ 이와 관련하여 회원국의 국경 부근의 空間계획절차의 경우에 다른 인접국의 空間계획 주무장관의 강제적인 청문이 명시되어야 한다는 견해도 주장된다.⁵²⁾ 나아가 유럽공동체 차원의 空間계획이 실효성을 가지기 위해서는 명확한 권한이 부여되어야 하고, 空間계획의 구속력을 강화시켜야 하며, 이를 위해 회원국에 대해 구속력을 갖는 空間계획지침을 마련해야 한다는 주장이 제기된다.⁵³⁾

유럽의 空間계획정책결정은 1970년 이후 유럽평의회에 의해 창설된 유럽공간계획장관회의에서 결정되어 왔다. 비록 유럽공동체에 시원적인 空間계획권한이 부여되어 있지는 않으나, EC조약 제158조는 유럽공동체에 대하여 전체 공동체의 조화로운 발전을 촉진하기 위하여 경제적·사회적 협력을 강화하기 위한 정책을 수행할 것을 위임하고 있다.⁵⁴⁾ 그 밖에 EC조약은 空間과 관련된 권한, 즉 農業(제32조 이하)·交通(제70조 이하)·유럽횡단네트워크(제154조 이하)·地域政策(제158조 이하) 및 環境政策(제174조 이하) 등을 규정하고 있다.⁵⁵⁾

V. 空間計劃에 대한 環境政策의 影響

1. EU環境指針의 會員國法으로의 轉換

EU의 空間計劃은 또한 環境政策과 밀접한 관련을 가지고 있다. 예컨대 2001. 6. 27.자 「特定한 計劃 및 프로그램의 環境影響審査에 관한 指針(Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Programme und Pläne)」 역시 대형프로젝트 사업과 관

48) José Martínez, Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck, ZUR 2005, S. 337ff.

49) Battis, in: Jörg Berkemann(Hrsg.), Planung und Plankontrolle, S. 195.

50) 拙稿, "EU計劃法の 現況 및 課題", 48면.

51) Kadelbach, a.a.O., S. 911.

52) Schmidhuber/Hitzler, Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft, DÖV 1991, S. 277.

53) Schmidhuber/Hitzler, a.a.O.

54) José Martínez, a.a.O., S. 340.

55) Koch/Hendler, a.a.O., § 10 Rdn. Rdn. 1.

련된 환경영향평가에 관한 내용을 담고 있다. 이와 같이 ‘空間(Raum)’과 ‘環境(Umwelt)’은 상호 언어적 의미의 유사성이 인정됨은 물론, 통합적 공간계획은 양 영역의 融合(Konvergenz)을 의미하는 것이다.⁵⁶⁾ 또한 EU의 환경정책은 공간계획에 직·간접적으로 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 鳥類保護에 관한 指針(Vogelschutzrichtlinie), 野生動植物棲息地에 관한 指針 등은 공간계획과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 그 밖에도 공간계획과 밀접한 관련을 가지는 환경법분야는 自然環境保護法(Naturschutzrecht)이다. 유럽의 환경정책은 이미 1972년 파리정상회담부터 존재하여 왔고, 특히 마스트리히트 조약의 발효 이후 “지속 가능한 개발”이 유럽공동체의 주요한 목적이 되고 있다.⁵⁷⁾

環境法은 변화를 거듭하고 있으며, EU의 環境指針은 회원국법에 지대한 영향을 미치고 있다. 특히 EU의 환경지침은 회원국법으로 轉換(Umsetzung)을 필요로 한다. 독일의 環境影響評價法(UVPG: Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) 역시 그러한 대표적인 사례이다. 독일의 환경영향평가법은 1985. 6. 27.자 EC지침(85/337/EWG)에 따라 제정된 것이다. 環境情報法(UIG: Umweltinformationsgesetz) 역시 1990. 6. 7.자 각료이사회의 지침(90/313/EWG)을 이행하기 위한 법률로서 1994. 7. 8. 제정되어 1994. 7. 16.에 발효되었다.⁵⁸⁾ 실제 환경정보 지침 제9조 제1항에 의하면 環境情報法은 1992. 12. 31.까지 전환되어야 했지만, 회원국법으로 전환이 되지 못함으로 인해 1994. 1. 1.부터 7. 8.까지 지침이 직접 적용되었다. 유럽집행위원회는 독일정부를 상대로 유럽사법재판소에 조약위반소송을 제기한 바 있다. 그 후 환경정보법은 2003. 1. 28.자 環境情報指針(UIRL: Umweltinformationsrichtlinie)인 2003/4/EG에 의해 2004. 12. 22. 개정되어 2005. 2. 14.에 발효되었다.⁵⁹⁾ 환경정보법의 제정에 영향을 미친 EC지침은 환경법분야에 尙存하는 고질적인 執行不全(Vollzugsdefizit)의 문제를 해결하기 위한 목적으로 발급되었다.⁶⁰⁾ 환경정보공개청구권은 원칙적으로 萬人の權利(Jedermann-Rechts)로 이해되고 있으나, 환경정보지침에 근거하여 그 범위를 유럽공동체의 시민에 한정하는 견해도 유력하다.⁶¹⁾ 한편, 유럽공동체지침 90/313/EWG 제2 b)와 이에 따라 제정된 舊 환경정보법에 의하면 정보공개청구권의 상대방은 환경임무를 담당하고 또한 그 정보를 보유하는 국가, 州(란트), 지방자치단체의 “행정청(Behörde)”으로 규정되어 있었다.⁶²⁾ 그러나 개정된 환경정보법 제3조 및 제2조 제1항에 의하면 정보공개청구권의 상대방은 연방정

56) Schmidt-Aßmann, Umweltschutz im Recht der Raumplanung, in: Salzwedel(Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 123.

57) Kadelbach, a.a.O., S. 899.

58) BGBl. I S. 1490.

59) BGBl. I S. 3704. 상세한 내용은 Blümel, 前掲論文, 96면.

60) Turiaux, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S. 2319.

61) 예컨대 Erichsen, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, S. 410; ders., Der Zugang des Bürgers zu staatlichen Informationen, Jura 1993, S. 182.

62) Erichsen, Planung und Umweltinformationen nach europäischem und deutschem Recht, in: FS für Hoppe, S. 934f.

부에 한정되어 있고, 州(란트)의 행정청은 배제되어 있다. 따라서 州法으로 환경정보법을 규율하지 못하면, 환경정보지침이 직접 구속력을 미치게 된다.⁶³⁾

2. 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針

(1) 制定背景

한편, 통합적 환경관리와 관련하여 의미 있는 EC지침 중의 하나는 「環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針(IVU-Richtlinie: EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control)」이다. 동 지침은 EC조약 제175조 제1항에 근거하고 있으며, 1996. 9. 24. 각료이사회에 의해 제정된 것이다. 이러한 환경오염저감을 위한 통합적 구상은 이미 제5차 환경행동강령에서 승인되었다. 이러한 통합적 구상을 실현하기 위해 산업시설을 통한 환경오염의 회피 및 저감과 관련하여 현존하는 공동체규정을 개정 및 보완하기 위한 공동체 차원의 조치가 요구되었다. 특히 매체별 분리된 접근, 예컨대 대기, 물, 토양 등에 존재하는 에미시온(Emission)⁶⁴⁾을 개별적으로 분리해서 저감시키는 것은 한 환경매체에서 다른 환경매체로 단순히 옮겨 놓는 결과를 가져올 수 있기 때문에 환경오염의 회피 및 저감을 위한 통합적 구상의 필요성이 제기되었다. 특히 환경에 적합한, 지속가능한 개발 원칙의 실현은 환경오염의 저감을 위한 통합적 구상을 통해 촉구되었다.⁶⁵⁾ 이러한 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針은 회원국이 준수해야 할 最少基準(Mindeststandard)으로 이해되고 있다(EC조약 제176조 참조).⁶⁶⁾

(2) 「環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針」의 具體的 內容

環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 동 지침의 목적은 높은 수준의 환경보호를 위한 조치를 통해 환경오염의 통합적 회피 및 저감을 달성하는 것을 목적으로 한다(제1조). 위 지침은 시설운영자의 基本義務(Grundpflicht)에 관한 일반원칙을 명시하고 있다. 즉 회원국은, 사업시행자가 환경오염을

63) Blümel, 前掲論文, 96-97면.

64) 에미시온은 임미시온(Immissionen)과 다소 구별된다. 에미시온은 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC지침에서 규정하고 있는 바와 같이, 시설의 특정한 지점 또는 흩어진 곳에서 공중, 수중 그리고 토양에 직·간접적으로 방출되는 물질, 진동, 열기 또는 소음 등을 말한다(제2조 제5호 참조). 이러한 정의규정은 독일연방임미시온방지법 제3조 제3항에서도 발견할 수 있다. 즉 독일 연방임미시온방지법은 에미시온을 “시설에서 나오는 대기오염, 소음, 진동, 빛, 열기, 광선 및 이에 유사한 물질”이라고 정의하고 있다.

65) 상세한 立法理由에 대해서는 RICHTLINIE 96/61/EG DES RATES vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

66) Peine, Die IVU-Richtlinie, 韓國環境法學會 國際學術大會 發表文(2007. 5. 26), 127면 이하 참조.

방지하기 위한 모든 적합한 사전배려조치, 특히 利用可能한 最先의 技術을 사용하여 조치하며, 중대한 환경오염의 방지와 에너지의 효율적 사용 등을 관할 행정청이 관리·감독을 할 수 있도록 규정하고 있다(제3조). 이는 환경법상의 사전배려원칙과 원인자책임의 원칙을 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 현존하는 시설과 신설되는 시설의 허가 및 그 신청기준에 대해서도 규정하고 있다(제4조 내지 제6조). 또한 회원국은 허가절차와 관련이 있는 모든 관할 행정청이 환경보전을 위한 효과적이고 통합적인 구상이 보장되도록 하기 위해 허가절차의 조정을 위한 모든 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(제7조). 또한 높은 수준의 환경보전을 위해 회원국으로 하여금 負擔留保附 許可를 발급할 수 있도록 규정하고 있다(제9조).

또한 에밋시온의 한계치, 적합한 기술조치와 관련하여 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 유럽공동체 指針은 소위 “利用可能한 最先의 技術(BVT: Beste verfügbare Techniken)”이라는 개념을 사용하고 있다. “이용가능한 최선의 기술”의 개념은 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針 제2조 제11호에 정의되어 있다. 즉 “전체 환경에 영향을 미치는 에밋시온(Emission)을 일반적으로 회피하거나 저감하기 위해 원칙적으로 에밋시온의 한계치의 기초가 되는, 活動 및 그 특별한 기술이 실무상 가장 적합하게 보일 수 있는, 이에 상응하는 運營方式의 가장 效率的이고 進歩된 發展狀態”라고 규정되어 있다. 여기에서 기술의 “이용가능성”은 비용·편익의 관계를 고려하여, 해당 산업분야에서 경제적·기술적으로 주장될 수 있는 관계에서 판단된다.

그 밖에 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針은 포괄적인 공중참여절차를 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 즉 환경정보지침과 상관없이 회원국은 신설되거나 중대한 변경을 하는 시설의 허가신청 및 결정과 관련된 정보공개와 보장을 위해 필요한 조치를 취할 것을 명시하고 있다(제15조). 그리고 회원국 사이의 정보교환은 물론, 國境을 넘는 환경영향에 대해서도 회원국들이 자료열람을 할 수 있도록 규정하고 있다(제16조, 제17조).

통합적 환경보전을 위한 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針은 산업분야에 대해 일정한 통제를 함으로써 환경매체를 포괄하는 높은 수준의 환경보전을 이룰 수 있다는 긍정적 측면도 있다. 그러나 위 지침은 최소기준만을 정립하고 있을 뿐만 아니라 그 내용의 불명확성으로 인해 환경보전을 위한 적합한 도구가 될 수 있는지 여부에 대한 회의적 견해도 제시된다.⁶⁸⁾

67) Peine, 前揭發表文, 138면.

68) Peine, 前揭發表文, 143면.

VI. 空間計劃執行의 統制

1. 節次的 統制手段으로서 公衆參與節次

유럽횡단네트워크(TEN)가 논의되기는 하였지만, 현재 EU에는 유럽차원의 독자적인 계획수립절차나 計劃確定節次(Planfeststellungsverfahren)는 존재하지 않는 것으로 보인다.⁶⁹⁾ 일반적으로 계획절차는 단계적으로 구성되어 있다. 예컨대 독일의 交通路計劃(Verkehrswegeplanung)은 4단계로 구성되어 있다. 즉 우선 교통로건설과 관련한 政治的 合意 내지 결정(소위 內閣決定)이 선행하고, 需要計劃(Bedarfsplanung)이 수반된다. 需要計劃은 연방고속도로의 장기적 수요에 대해 법률의 형식으로 확정된 계획이다. 그리고 연방 원거리도로법 제16조에 규정된 노선확정(Linienbestimmung)이 있고, 마지막으로 計劃確定 決定에 의해 종결된다(연방원거리도로법 제17조 참조).⁷⁰⁾

그러나 EU법에 있어서도 公衆參與(Öffentlichkeitsbeteiligung)는 여전히 중요한 의미를 가지고 있다. 이러한 공중참여절차는 범규범이나 계획지침의 집행이 유럽법에 적합하게 이루어지도록 통제할 수 있다. 공중참여절차의 보장은 한편으로는 계획절차의 민주적 정당성을 부여하는 것이며, 다른 한편으로는 계획법의 집행이 EU법에 합치되도록 통제·감독하는 기능을 한다. 전자는 민주주의원리, 후자는 법치국가원리의 기초 위에서 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 공중참여절차의 보장은 공간계획의 집행결함의 문제를 해결하는 데에 어느 정도 기여할 수 있다. 野生動植物棲息地 指針(FFH-RL: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)의 경우에는 공중참여절차를 강제적으로 할 것을 요구하지 않고 그 참여를 회원국의 선택에 맡겨 놓고 있다.⁷¹⁾

실제 유럽공동체법은 방대한 양의 절차규정을 두고 있는데, 간혹 회원국에게 상당한 부담으로 작용하고 있다. 예컨대 전통적으로 절차법보다 실체법을 중시하는 독일의 경우에 더욱 그러하다. 이와 같은 이유에서 공중참여절차는 유럽공동체의 지침을 회원국법으로 전환하는 장애요소가 되기도 한다. 특히 독일 연방행정법원은 환경영향평가를 거치지 아니한 경우에 바로 計劃確定決定(Planfeststellungsbeschluss)이 위법하여 취소되는 것은 아니라고 보고 있다. 이러한 판시는 실체법을 절차법보다 강조하고 있는 獨逸公法學의 특수성을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁷²⁾ 이를 유럽사법재판소가 용인할 수 있을지는 분명하지 않으며, 이러한 상황은 유럽공동체법에 있어서 어려운 문제를 던져 주고 있다.⁷³⁾ 한편, 독

69) Ronellenfitch, a.a.O., S. 20.

70) Wahl, in: FS für Hoppe, S. 923f.

71) Fisahn, a.a.O., S. 262f.

72) BVerwGE 100, 238/247ff.

73) 상세한 내용은 Jarass, DVBl. 2000, S. 951.

일련방환경부는 환경문제에 관계된 ‘공중참여’와 관련하여 유럽공동체 지침(2003/35/EG)을 국내법으로 전환하여 법률안을 마련하였다. 즉 “EC지침 2003/35/EG에 따른 環境事案의 公衆參與에 관한 法律案”, 소위 “公衆參與法(Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)案”이 그것이다. 이러한 동법안의 내용은 현행 독일행정절차법 제46조(절차 및 형식하자의 효과)와 모순을 야기할 수 있으며, 또한 기본권과 관련하여 이러한 절차규정의 적용시의 하자문제에 대해서는 판례의 입장을 비판하는 견해가 유력하게 제기되고 있다.⁷⁴⁾ 그 밖에 최근 독일에서는 정보접근 및 공중참여와 관련하여 소위 아루스 協約(Aarhus-Konvention)의 국내법 전환이 쟁점사항이 되고 있다.⁷⁵⁾

2. 實體的 統制基準

이와 같이 EU의 계획법제는 예컨대 독일의 계획법제와 비교하여 비교적 낙후되어 있다고 볼 수 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 절차적 통제수단으로서 공중참여나 환경정보의 접근 등의 보장이 강조되어 있는 반면, 실제적 통제수단으로서 예컨대 衡量命令(Abwägungsgebot), 計劃正當性(Planrechtfertigung) 및 實體的 強行法規(zwingende materielle Rechtssätze)⁷⁶⁾의 적용가능성 등에 관한 논의는 충분하지 않은 것으로 보인다. 이러한 상황은 우리의 경우에도 대단히 유사하다. 다만, 유럽횡단네트워크의 연결망구축은 회원국내의 사업계획(특히 고속도로의 설치 및 수립계획)에 지대한 영향을 주고 있다. 예컨대 유럽횡단네트워크는 계획정당성과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다.⁷⁷⁾ 물론 독일계획법에 있어서 계획정당성은 전통적으로 —그리고 여전히 연방행정법원의 판례에 의해— 계획결정의 위법성을 판단하는 실제적 기준이 되고 있으나, 근래에는 독자적인 성립요건이 아니라 형량의 범위내에서 판단되면 충분한 것으로 이해되는 견해도 유력해지고 있다.⁷⁸⁾

또한 지속가능한 도시계획은 ‘형량’에 기초하고 있다. 도시계획에 근거한 개발이익은 항상 절대적 우위를 갖지 않는다. 또한 역으로 대칭축을 이루는 환경보전(예컨대 자연환경보전)의 이익 역시 독일연방행정법원의 판결⁷⁹⁾에서 볼 수 있는 것처럼 중요한 법익이기는

74) Will Blümel, Die Neuorientierung des deutschen Umweltrechts im Rahmen der Förderalismusreform, 『環境法研究』 제28권 2호, 100-102면 이하,

75) Blümel, 前掲論文, 95면.

76) 종래 實體的 強行法規는 소위 “計劃準則(Planungsleitsätze)”으로 명명되었다. 그러나 그 내용이 강제성을 가짐에도 불구하고 그 명칭이 ‘준칙’으로 표현되어 있어 불명확하다는 비판을 받고 연방행정법원의 판례에 의해 포기된 바 있다. 이러한 실제적 강행법규를 위반하는 계획결정은 위법함은 물론이며, 형량에 의해 극복될 수 없다(Jarass, Die materielle Voraussetzungen der Planfeststellung, DVBl. 1998, S. 1208; 상세는 拙稿, “都市計劃決定과 司法審査基準”, 『韓國 公法學의 發見』(松濶姜求哲教授華甲記念論文集), 2007, 625면.

77) Ronellenfisch, a.a.O., S. 25f.

78) 상세는 拙稿, “都市計劃決定과 司法審査基準”(前掲論文), 625면.

하지만, 마찬가지로 항상 절대적 우위를 가지지 않으며 형량에 의해 판단된다. 그러한 이유에서 일부견해는 환경보전이익이 명백히 誤衡量(Abwägungsfehlgeichtung)⁸⁰⁾ 되지 않는 한, 소위 ‘지속가능성’의 원칙이 형량과정이나 사법적 통제에 영향을 미칠 수는 없다고 주장하다.⁸¹⁾

3. 司法的 權利救濟

우선 구속적인 EU지침에 따른 공간계획정책의 집행에 의해 EU시민의 기본권(예컨대 재산권, 건강권 등)이 침해되는 경우에 사법적 권리구제의 가능성이 있는지가 문제된다. 특히 유럽횡단네트워크의 실현에 있어서 기본권보호가 문제된다.⁸²⁾ 기본권보호와 관련하여 의미 있는 것은 유럽기본권헌장(Europäische Grundrechts-Charta)이다. 유럽기본권헌장은 명문으로 財産權, 身體의 不毀損權 등의 기본권을 보장하고 있다(제17조/제II-77조⁸³⁾, 제3조/제II-63조). EU시민의 기본권(즉 “주관적 권리”)이 침해된 경우에는 법원에 제소할 수 있다(기본권헌장 제47조/제II-107조). 이 경우 주관적 권리가 침해된 경우의 인적 범위에 대한 요건은 독일의 保護規範論(Schutznormtheorie)보다는 적다. 대체로 인적 범위는 규범에 대해 특별한 “이익”이 있어야 하고, 규범을 적용하거나 적용하지 않으므로 인해 이해관계가 있어야 한다.⁸⁴⁾ 다만, 주의해야 될 것은 기본권헌장 제47조/제II-107조에 의하면 독일기본법 제19조 제4항과 달리 반드시 공권력에 의한 권리침해를 요건으로 하지 않는다는 점이다. 따라서 사인에 의한 권리침해가 EU법과 관련이 있다면 권리구제를 받을 수 있다.⁸⁵⁾ 또한 국적과 관련 없이 모든 자연인은 기본권의 주체가 될 수 있다.⁸⁶⁾

한편, 공동체의 회원국은 유럽사법재판소(ECJ: European Court of Justice, EuGH: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)의 사법권에 의무적으로 기속된다. 유럽사법재판소는 공동체의 기관 사이, 공동체 및 회원국 사이뿐만 아니라, 경우에 따라서는 유

79) BVerwG, DVBl. 1997, S. 1112.

80) 誤衡量은 “衡量上의 評價過誤(Abwägungsfehleinschätzung)”라고도 불린다. 형량의 하자는 衡量의 不行使, 衡量의 欠缺, 誤衡量 등 3유형으로 구분되기도 하지만, 형량의 과정과 결과를 구분하는 입장에서는 衡量不比例(Abwägungsdisproportionalität)를 추가하기도 한다.

81) Stür/Hönig, Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 1999, S. 1721.

82) Ronellenfisch, a.a.O., S. 27.

83) 2000년 기본권헌장은 유럽헌법의 초안작성으로 인해 수정·보완을 경험하게 된다. 즉 기본권헌장은 2004년 10월 로마에서 비준되어 유럽헌법의 일부(제2부 연합의 기본권헌장)에 포함되게 되었다. 따라서 조문을 병기하도록 하여 기본권헌장 “제○조/제II-○조”로 표기된 경우에, 앞에 표기된 조항은 2000년 기본권헌장을, 그리고 뒤에 표기된 조항은 2004년 기본권헌장을 각각 의미한다. 기본권헌장의 연혁에 대한 상세는 Walter, in: Ehlers(Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rdn. 30ff.

84) 이에 대한 상세한 문헌은 Jarass, EU-Grundrechte, 2005, § 40 Rdn. 8.

85) Jarass, EU-Grundrechte, 2005, § 40 Rdn. 9.

86) Jarass, EU-Grundrechte, 2005, § 40 Rdn. 12.

유럽공동체법이 직접적 효력을 미치는 경우에 일정한 요건 하에 EU市民이나 法人이 제기하는 경우에 대해 ‘배타적’ 관할권을 가진다.⁸⁷⁾ 따라서 회원국의 법원은 유럽사법재판소의 관할이 아닌 경우에 한하여 공동체법을 고려하여 쟁송을 심리할 수 있다.⁸⁸⁾ 또한 유럽사법재판소는 제1심법원(Court of First Instance, EuG)과 더불어 관할권의 범위 내에서 EC조약의 해석 및 적용과 관련하여 ‘法(Recht)’을 수호하고 이를 보장해야 한다(EC조약 제220조). 여기에서 말하는 ‘법’은 성문의 共同體法에 국한되지 아니하고, 서양의 헌법문화에 있어서 정의개념의 총체로 이해되고 있다. 따라서 법은 성문법뿐만 아니라 會員國의 法傳統(즉 不文法)도 포함하는 개념으로 이해되고 있다.⁸⁹⁾

EC조약에 규정된 대표적인 주관소송에는 無效訴訟(Nichtigkeitklage), 不作爲違法確認訴訟(Untätigkeitsklage)이 있다. 無效訴訟은 권고 및 의견을 제외한 유럽의회와 각료이사회의 공동행위, 각료이사회·집행위원회 및 유럽중앙은행의 행위 그리고 유럽의회의 행위가 제3자에게 효력을 미치는 경우에 그 고권행위의 위법성 여부를 통제(감독)한다. 제소권자는 회원국·유럽의회·각료이사회 또는 집행위원회이며, 제소사유는 대체로 관할권(권한)위반, 중요한 형식규정의 위반, 조약위반 또는 적용될 수 있는 범규범의 위반 그리고 재량남용의 경우 등이다(EC조약 제230조). 유럽사법재판소는 訴가 이유 있으면 다투어지는 행위를 무효로 선언할 수 있다. 또한 不作爲違法確認訴訟은 부작위를 통한 조약위반의 경우에 제기될 수 있다. 즉 유럽의회, 각료이사회 또는 집행위원회가 EC조약을 위반하여 의결을 하지 않고 방치하는 경우에, 회원국과 공동체의 다른 기관은 유럽사법재판소에 그 부작위가 조약에 위반됨을 주장하는 訴를 제기할 수 있다(EC조약 제232조). 여기에서의 ‘부작위’란 조약에 의해 요청되는 의결사항을 해태하는 것을 의미한다. 일종의 (행정)입법 부작위에 가깝다고 볼 수 있다. 특히 무효소송의 경우, 추상적 규범통제의 의미에서 유럽공동체의 명령의 효력통제를 허용하는 취소소송을 제시하고 있다.⁹⁰⁾ 무효소송이나 부작위 위법확인소송의 관할은 제1심법원에 있다(EC조약 제225조 제1항).

한편, 주관소송에 있어서는 主觀化(Subjektivierung)의 기준 내지 척도가 문제된다. 즉 주관화의 기준은 (提)訴權 내지 原告適格의 문제로 나타난다. 이와 관련하여 회원국과 유럽공동체법 사이에는 어느 정도 긴장관계가 존재한다. 예컨대 독일 행정소송법상의 원고적격은 상대적으로 매우 좁다. 즉 유럽공동체법에 있어서 원고적격은 프랑스法을 모델로 하여 제정된 것이기 때문에, 공동체의 원고적격 범위를 독일의 원고적격의 범위보다 넓은 것으로 보는 것이 일반적이다.⁹¹⁾ EC조약은 주관소송의 경우 “직접성”과 “개별관련성”을 요

87) Oppermann, a.a.O., § 9 Rdn. 3ff.

88) Oppermann, a.a.O., § 9 Rdn. 12.

89) 이에 대해서는 Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hill(Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 220 EGV, Rdn. 17.

90) Oppermann, a.a.O., § 9 Rdn. 33.

91) Schmitt Glaeser/Horn, Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl., 2000, Rdn. 171.

구하나(제230조 제4문), 공동체법의 수호를 목적으로 하는 객관소송의 경우에는 권리보호 필요성을 요구하지 않는 것으로 본다.⁹²⁾ 독일의 행정소송법에서는 주관적 공권을 도출하기 위해, 특히 해당 법규가 私益保護性을 목적으로 하여야 한다. 이를 소위 保護規範論(Schutznormtheorie)이라 한다. 즉 保護規範論에 의하면 강행법규상의 작위의무, 사익보호성 및 수익자에게 이를 주장할 法上の 힘 내지 法力(Rechtsmacht)이 요구된다. 이러한 주관적 공권의 성립요건으로서 전통적인 3요소는 주지하는 바와 같이 Bühler의 이론에 기초하고 있으며, 오늘날에는 강행법규상의 작위의무와 사익보호성이 중시되고 있다.⁹³⁾ 그러나 公權의 3요소 중 객관적인 법의 명령을 실행하기 위한 개별화된 法上の 힘도 간과할 수 없다. 법상의 힘, 즉 법에 의해 인정된 힘이라는 개념에서 결정적인 것은 규범적인 기초이다. 따라서 주관적 공권은 단순히 사실적인 관련성에 있는 것이 아니라, 법적으로 인정된 意思力(Willensmacht)에 있다. 결국 주관적 공권은 바로 개인적인 이익과 지위의 보호를 목적으로 하는 것이다.⁹⁴⁾ 그러한 측면에서 유럽법은 개인의 권익구제보다는 행정작용의 적정한 통제에 보다 비중을 두고 있는 것으로 보인다.⁹⁵⁾ 한편, 최근 독일에서도 保護規範論에 대한 비판의 목소리가 높다.⁹⁶⁾ 특히 환경법분야에서 유럽법의 영향으로 사익보호의 범위가 점차 확대되고 있으며, 그에 대해 歡迎의 의사를 표시하는 견해도 늘고 있다.⁹⁷⁾

또한 유럽사법재판소는 假命令(einstweilige Anordnungen)을 발할 수 있다(EC조약 제243조). 다만, 유럽공동체법은 집행부정지의 원칙을 채택하고 있다(EC조약 제241조). 이러한 점은 독일의 입법례와 대비된다. 즉 독일행정법원법 제80조는 “이의신청 및 취소소송은 집행정지효를 갖는다”고 하여, 집행부정지의 원칙을 택하고 있다.⁹⁸⁾

요컨대 유럽공동체 기관의 법률행위 등 고권작용에 의해 EU시민의 권리가 침해되는 경우에 제1차 법원(조약)에 의한 권리보호시스템이 작동한다. 따라서 권리침해를 주장하는 EU시민은 우선 EC조약에 의한 무효소송이나 부작위위법확인소송을 제기할 수 있다. 그 외에 명령의 비적용을 주장하는 부수적인 법적 통제를 고려할 수 있다(EC조약 제241조).

그 밖에 집행위원회는 회원국의 조약위반행위를 통제한다. 만약 한 회원국이 조약을 위반하여 집행위원회가 정한 기간 내에 의견을 제출하지 않으면, 집행위원회 또는 다른 회원국이 유럽사법재판소에 條約違反訴訟(Vertragsverletzungsverfahren)을 제기할 수 있다(EC

92) 拙稿, “EU計劃法の 現況 및 課題”, 47면.

93) 金南辰/金連泰, 『行政法 I』, 제11판, 96면.

94) Friedrich Schoch, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 458.

95) Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, S. 934ff.

96) 保護規範論의 批判論 및 이에 대한 상세한 소개는 Wahl, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vorb. § 42 II Rdn. 96.

97) Schoch, a.a.O., S. 467.

98) 상세한 내용은 Schoch, a.a.O., S. 459.

조약 제226조, 제227조 참조). 여기에서 조약위반이란 제1차 및 제2차 공동체법뿐만 아니라 공동체의 일반원칙에 위반하는 것을 망라한다.⁹⁹⁾ 그리고 유럽공동체의 법률행위(직무행위)를 통해 개인에게 손해를 야기 한 경우에 國家賠償訴訟도 제기할 수 있으며, 관할권은 제1심법원에 있다(EC조약 제288조).¹⁰⁰⁾

한편, 2004 EU헌법 제I-29조에 의하면 유럽사법재판소는 단순히 “유럽연합사법재판소(Court of Justice of the European Union)”라는 표제 하에 사법재판소, 법원(EC법에 의한 제1심법원) 그리고 전문법원을 포괄하고 있다. 특히 EU헌법에는 기본권헌장이 도입되어 있기 때문에 유럽인권법원의 관할사항이 여기에 통합될 것이다.¹⁰¹⁾

VII. 結 語

우선 EU의 공간계획정책은 비교적刮目할 만한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 특히 1970년 유럽공간계획장관회의(CEMAT)가 개최된 이래 점차 공간계획과 관련된 법적·제도적 장치가 마련되고 있는 것으로 보인다. 특히 유럽공간개발구상(EUREK)은 비록 회원국에 대해 법적 구속력을 갖지는 않으나, 회원국의 공간계획과 관련된 정책발향을 제시하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 특히 유럽공간개발구상은 공간발전과 공간계획에 관련된 포괄적인 구상으로서 교통·도시지역의 네트워크화 및 생태학적 다양성의 보존 등을 담고 있을 뿐만 아니라, 특히 ‘교통’분야에 많은 비중을 두고 발전되어 왔다. 域內市場을 위해 空間計劃(Raumplanung)에 있어서 교통인프라는 대단히 중요하다. 그 대표적 사례는 유럽횡단네트워크(TEN)이다. 또한 발트해지역의 공간개발계획과 내부협력 등을 논의한 후 채택된 단치히선언, 그리고 “지속가능한 도시개발”을 모토(motto)로 하는 라이프치히 헌장 등은 EU공간계획정책의 성과를 반영하는 것이다. 더불어 간과할 수 없는 것은 공간계획정책에 대한 EU環境指針의 영향이다. 주목할 만한 EU환경지침으로는 環境汚染의 統合的 回避 및 低減에 관한 EC指針, 環境영향평가와 관련된 지침 등이다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 EU의 공간계획정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 여전히 많은 문제점이 남아 있다. 예컨대 공간계획정책의 집행을 위한 통일된 行政組織의 不在, 계획권한소재의 불명확성 등이 그러하다.

최근 세계화와 블록화의 영향으로 지역공동체의 출현은 불가피해 보인다. 비록 동북아 공동체의 건설에는 많은 정치적·경제적 난관이 있지만, 그 미래청사진을 그려 보는 것이 전혀 실현불가능한 일만은 아니다. 이상의 EU계획법의 현황과 법적 쟁점에 관한 검토를

99) Oppermann, a.a.O., § 9 Rdn. 25.

100) 유럽사법재판소를 통한 권리구제에 대해서는 拙稿, “EU計劃法の 現況 및 課題”, 45-47면 참조.

101) Oppermann, a.a.O., § 9 Rdn. 71.

통해, 우리 국토의 장기적인 공간계획 및 개발정책의 방향을 제시하는 것이 필요하다. 우리는 현재 공간계획 및 개발과 관련하여, 地域利己主義와 葛藤, 난개발 및 環境破壞 등 중대한 사회적 문제에 직면하고 있다. EU의 공간개발정책의 발전은 이러한 문제를 해결하기 위한 실마리를 던져 줄 수 있다고 생각한다. 특히 EU의 공간계획정책은 “持續可能的 都市開發”, “統合的 環境保護” 등을 목표로 하여, 장기적이고 지속적인 친환경개발을 지향하고 있다. 최근 라이프치히 선언은 편리한 교통망과 높은 에너지효율성, 그리고 수준 높은 교육여건 및 문화가 보장되는 도시를 지향하고 있다. 더불어 도시와 지방(또는 소외지역) 사이의 조정도 강조되고 있다. 이러한 EU의 공간계획정책의 최근경향은 협소한 국토공간을 합리적이고 효율적으로 규율해야 할 우리의 현실에 비추어 적극적으로 검토할 만한 가치가 있다고 생각된다. 그 밖에 동북아공동체에서 통합적 환경관리를 실현하기 위한 첫걸음으로 동아시아 국가 사이에 국제조약 등을 통해 환경지침을 제정하는 것도 하나의 방안이라고 여겨진다.

(논문게재 확인일자 : 2007. 8. 15)

참 고 문 헌

- 金南辰·金連泰, 『行政法 I』, 제11판, 法文社, 2007.
- 盧明濬, 『新國際環境法』, 法文社, 2003.
- 李光潤, “유럽헌법안의 법적행위 형식”, 『유럽헌법연구』, 창간호(2007. 6), 199면 이하.
- 李尙圭, 『環境法論』, 法文社, 1998.
- 鄭南哲, “都市計劃決定과 司法審査基準”, 『韓國 公法學의 發見』(松潤姜求哲教授華甲記念論文集), 2007, 605면 이하.
- _____, “環境訴訟과 隣人保護”, 『環境法研究』 제28권 제1호, 239면.
- _____, “EU計劃法の 現況 및 課題”, 『유럽법학』(창간호), 한국유럽법연구회, 35면 이하.
- 蔡炯福, 『유럽연합법』, 한국학술정보, 2005.
- Battis, Ulrich, Rechtsfragen der europäischen Raumordnungspolitik, in: Berkemann (Hrsg.), Planung Plankontrolle, FS für Otto Schlichter, 1995, S. 185ff.
- _____, Möglichkeiten und Grenzen gemeindlichen Umweltschutzes im Bereich des Baurechts, in: Reinhard Hendler/Peter Marburger/Michael Reinhardt/Meinhard Schröder(Hrsg.), Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung (UTR 55), 2001, S. 35ff.
- Blümel, Willi, Die Neuorientierung des deutschen Umweltrechts im Rahmen der Föderalismusreform, 『環境法研究』 제28권 제2호, 93-116면.
- Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 1999, Rdn. 1ff.
- Brohm, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., 1999.
- Ehlers(Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl., Berlin 2005
- Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte(Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000.
- Erichsen, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, 409ff.
- _____, Der Zugang des Bürgers zu staatlichen Informationen, Jura 1993, S. 180ff.
- _____, Planung und Umweltinformationen nach europäischem und deutschem Recht, FS für Hoppe, S. 927.
- Fisahn, Andreas, Entwicklungstendenzen des Europäischen Planungsrechts, UPR 2002, S. 261.
- Gatawis, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, UPR 2002, S. 258ff.

- Grupp (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, Hamburg 2001.
- Herdegen, Europarecht, 8. Aufl., 2006.
- Hoppe, Werner Planung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 71 Rdn. 1ff.
- Hoppe/Deutsch, in: Rengeling(Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts, Bd. II, § 88 Rdn. 23.
- Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 1995.
- Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, 5/65ff.
- Jarass, Hans D., Konflikt zwischen EG-Recht und nationalem Recht vor den Gerichten der Mitgliedstaaten, DVBl. 1995, S. 954ff.
- _____, Die materielle Voraussetzungen der Planfeststellung, DVBl. 1998, S. 1202ff.
- _____, Wirkung des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, S. 661ff.
- _____, Europäisierung des Planungsrechts, DVBl. 2000, S. 945ff.
- _____, EU-Grundrechte, München 2005.
- Kaiser, Joseph H., Planung I, 1965, S. 7.
- Ketteler, Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht, NuR 2002, S. 513ff.
- Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Aufl., 2001.
- Krautzberger/Selke, Auf dem Weg zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept, DÖV 1994, S. 685ff.
- Lecheler, in: Grabitz/Hill(Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Art. 220 EGV, Rdn. 17.
- Lübbe-Wolff, Integrierter Umweltschutz, NuR 1999, S. 241ff.
- José Martínez, Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck, ZUR 2005, S. 337ff.
- Frohnmeier/Mückenhausen(Hrsg.), EG-Verkehrsrecht, München 2004.
- Oppermann, Thomas, Europarecht, 3. Aufl., 2005.
- Peine, Die IVU-Richtlinie, 韓國環境法學會 國際學術大會 發表文(2007. 5. 26), 127면 이하.
- Pernice/Mazer, in: Grabitz/Hill(Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 220 EGV, Rdn. 1ff.
- Salzwedel(Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982.
- Schmidhuber/Hitzler, die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft, DÖV 1991, 271ff.

Schmitt Glaeser/Horn, Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl., 2000.

Schoch, Friedrich, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrecht, NVwZ 1999, S. 457ff.

Schoch/Schmidt-Abmann/Pietzner(Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, München 2003.

Stür/Hönig, Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 1999, S. 1717ff.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 4. Aufl., 1999.

Traux, A., Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S. 2319ff.