

# 리콜방안에 대한 환경부의 부실검증

BARUNLAW 바른  
법무법인(유한)

[www.barunlaw.com](http://www.barunlaw.com)

# 처분의 위법성에 대하여

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

## \* 7가지 확인사항

- (1) 정상 주행상태에서 배출가스저감장치를 끄는 임의설정의 제거
- (2) 정상 주행 상태에서 배출가스저감장치가 제대로 작동하게 하는 소프트웨어의 교체
- (3) 리콜방안 적용 후 정상주행상태에서의 배출가스저감장치의 작동이 시험실 NEDC 모드 테스트 상태에서의 작동과 동일 내지 유사함 확인
- (4) 정상 주행 상태에서 초과 배출 NOx 의 현저한 감소 확인
- (5) 초과 배출 NOx의 현저한 감소 위해 하드웨어의 교체 또는 추가 필요 여부 확인
- (6) 리콜 방안이 보증기간 동안 내구성, 성능, 연비 등에 악영향을 주는지 확인
- (7) 자동차 교체명령 필요여부 검토

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* 정상주행 상태에서 현저한 감소 확인 해야 하는 근거(1)

- ◆ 첫 번째 근거: 조작의 본질과 그 해소 / 임의설정 금지하는 법 제46조, 제48조, 제55조
- ◆ 이 사건 조작의 본질은 폭스바겐, 아우디가 NEDC 1회 시험 시에 정상 작동하는 배출가스 저감장치를 일반 도로 정상 주행 상태에서 대부분(80% 이상) 끄고, 그 결과 NOx가 기준치의 8배 가량 초과하게 됨
- ◆ 이와 같은 조작의 본질을 해소시키려면, (1) 일반 도로 정상 주행 상태에서 꺼졌던 배출가스 저감장치를 대부분 작동시켜야 하고, (2) 정상주행상태에서 초과배출되던 NOx가 현저하게 감소하여 배출가스 허용기준을 지키지 않는 것이 최소화되어야 함
- ◆ NEDC시험에서는 폭스바겐이 리콜방안의 배출가스저감장치가 꺼지지 않게 조치해 놓았으므로 NEDC시험은 조작의 본질이 해소되었는지, 즉 꺼졌던 배출가스저감장치가 제대로 작동하는지와 NOx의 현저한 감소를 확인하는 목적에서는 부적절.

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* 정상주행 상태에서 현저한 감소 확인 해야 하는 근거(2)

- ◆ 두 번째 근거: 대기환경보전법 제46조 3항 및 제48조 1항의 “**배출가스 보증기간동안 배출가스허용기준에 맞게 유지한다**” 의 의미
- ◆ 제46조 제3항: 자동차제작자는 제작차에서 나오는 배출가스가 배출가스보증기간동안 제작차배출허용기준에 맞게 성능을 유지하도록 제작하여야 한다.
- ◆ 제48조 제1항 : 자동차제작자가 자동차를 제작하려면 미리 환경부장관으로부터 그 자동차의 배출가스가 배출가스보증기간에 제작차배출허용기준에 맞게 유지될 수 있다는 인증을 받아야 한다.
- ◆ “**배출가스 보증기간동안 배출가스허용기준에 맞게 유지한다**” 는 것은 **정상주행상태에서 10년, 16만Km의 보증기간동안 배출가스허용기준에 맞게 배출가스저감장치의 작동을 유지한다는 의미임**

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* 정상주행 상태에서 현저한 감소 확인 해야 하는 근거(3)

- ◆ 세 번째 근거: 대기환경보전법 시행규칙 제65조 제1항 제1호는 입증하는 경우 “배출가스 관련 부품의 구조·성능·내구성 등에 관한 기술적 타당성을 검토해야한다” 고 규정.
- ◆ 여기서 내구성은 배출가스 보증기간 동안 정상주행상태에서 배출가스 저감장치가 고장 안나고 제대로 작동하는지 여부를 의미하므로 환경부는 10년/16만km동안 정상주행상태에서 배출가스저감장치가 제대로 작동하는 것을 유지할 수 있는지, 그리고 작동할 때 NOx를 현저히 감소시키고, 고장도 나지 않는다는 것을 확인할 의무가 있음.

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* NEDC 시험실시의 목적은 NEDC 1회 시험통과 확인에 그치는 것이 아님

- ◆ 대기환경보전법 시행령은 실제도로에서 배출가스의 양이 다양한 조건에 따라 달라지게 되는 점을 고려하여, 행정상의 편의를 위해 특정 모드에서 특정한 양의 배출가스에 대한 기준을 두고 있으나, 그러한 규제를 도입한 본질적인 목적인 실제도로에서의 자동차 배출가스에 의한 대기오염의 예방을 위한 것이므로, 실제도로에서도 위 NEDC 모드 시험결과에 상응한 배출가스저감장치의 작동률과 배출가스의 배출량을 보일 것을 요구하는 것이 법의 본질적인 취지임
- ◆ 폭스바겐 차량의 경우 실도로시험에서 NEDC 시험보다 8배 가량 초과하는 것이 확인되었으므로, 환경부가 승인하는 리콜 방안은 NEDC모드 1회 시험 결과에서 나타난 배출가스저감장치의 작동률과 배출가스의 배출량이 실제도로 정상주행상태에서 유사하게 유지되는 것이 확인되어야만 승인 가능함.

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* NEDC 1회 시험통과 ≠ 리콜 방안 승인 시험 통과

- ◆ 대기환경보전법 시행규칙 제65조 제1항이 NEDC 1회 시험통과가 3가지 고려사항 중 하나에 불과하다고 명시적으로 규정하고 있고, 닛산캐시카이 판결도 마찬가지로 판시(서울행정법원 2016구합67189 판결 15쪽)
- ◆ 실도로에서 EGR 80% 끄(ICCT 존 저먼, 독일 환경단체 DUH 대표 위르겐 레쉬) : 2018. 1. 21. WELT지 보도
- ◆ 정상주행상태에서 대부분 EGR을 끄는 임의설정이 완전히 제거되었는지 확인이 필요한데, NEDC 1회 시험은 배출가스저감장치의 정상 주행 상태에서의 작동 여부, NOx의 현저한 저감 여부나 임의설정의 완전한 제거 확인 불가하여, **NEDC 1회 시험만으로는 리콜 방안 승인 시험 방법으로 부족함**
- ◆ BMW등은 NEDC 2,3,4회 시험에서 모두 0.18 g/km 미만의 NOx 배출했음을 환경부가 잘 알면서도(박준홍 증인신문 녹취서 32쪽) 인증사기의 중대한 범죄를 저지른 폭스바겐에게 BMW 등 상위그룹 Nox배출수준을 달성하라고 엄정한 기준을 요구하지 않은 잘못 있음.



# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

\* 법체계가 본질적으로 동일한 미국에서의 리콜 방안 승인 선례에 따라야 함

◆ 우리나라와 배출가스규제에 관한 법률의 기본구조나 본질에서 차이점이 없는 미국은 실외 정상주행상태에서도 배출가스허용기준을 지켜야 한다고 해석하고 이를 집행(홍동곤 증언 녹취록 18, 23쪽)

한국	미국
대기환경보전법 제46조, 제48조	연방청정대기법 제203조 제1항 (a)
제50조 수시검사(제작차배출허용기준검사) (제작 중인 차량에 대한 배출가스허용기준 준수 여부 검사)	Certification Confirmatory Test(신차 확인시험) Durability Review(내구성 검증) AECD Review(임의설정 검증)
*환경부 Off Test로 FTP75(CVS75) 실시	* 인증시험 방법 : FTP75(CVS75)
제51조 결함확인검사 (보증기간 내 운행 중 차량에 대한 배출가스허용기준 준수 여부 검사)	IN-USE Emission Compliance Test (운행중 배출가스 확인시험) ※ Appendix B 3.1.2조에서 초과배출 Nox를 배출 가스 허용기준이하로 줄이기로 합의, 3.7조에서 차량사용가능연한 끝날때까지 배출가스허용기준 준수 요구

◆ 환경부의 리콜 방안 승인은 리콜 방안이 인증 시험에서 신차가 어떻게 작동하는가를 보는 것에 그쳐서는 아니 되고, 미국환경당국처럼 배출가스 보증 기간 동안에 실제주행중인 차량이 정상주행상태에서 지속적으로 배출가스저감장치를 제대로 작동시키고, 배출가스 허용기준을 준수할 수 있는지도 검증하여야 함. 즉, 10년/16km가 종료되는 시점에서도 실제주행중인 차량이 배출가스허용기준을 준수하게 될지 여부도 검증하여야 함.

# 1. 이 사건 리콜방안 승인절차의 목적

## \* 독일의 사례는 적용하기 부적절함

- ◆ **법규의 차이** : 대기환경보전법 제46조 제3항 및 제48조 제1항, 제50조 7항 처벌규정인 제89조가 독일환경법규에는 없음. 즉, “보증기간 동안 배출가스허용기준에 맞게 성능이 유지되도록 제작하고 인증받아야 한다는 조항, 자동차교체명령 조항, 7년 이하 징역에 처하는 조항이 없음. 독일환경법규는 단지 5,000유로 벌금조항밖에 없는데 독일정부가 5,000유로의 벌금마저 부과하지 아니하였음.
- ◆ **인증취소 여부**: 독일KBA는 인증취소처분을 내리지 아니하였기 때문에 NOx의 현저한 감소를 확인해야 할 필요가 없었고 그에 따라 정상주행상태에서 Nox가 25%밖에 감소되지 않는 소프트웨어 리콜방안을 승인할 수 있었던 것임.
- ◆ KBA보고서는 **임의설정들이 남아 있다고 명시적으로 기재**하고 있으므로 환경부가 이들 남아있는 임의설정에 대한 검증을 하지 않는 이상 근거로 사용할 수 없음.
- ◆ KBA는 초과 Nox의 감소가 25%보다 더 높일 수 있는 방안인 **하드웨어 교체 미검토**
- ◆ **독일 자동차산업 보호 목적의 승인**: 하드웨어교체를 하면 폭스바겐의 손실이 커지고, 연비가 나빠짐에 따라 EU규정에 따라 막대한 손해배상과 제재가 있게 되어 폭스바겐 보호차원에서 소프트웨어 업데이트로 사태를 봉합함
- ◆ KBA보고서는 **10쪽에 불과하고 한쪽에 결과만 간략히 나열**되어 있어 참고하기에 부적절(이호근 증인신문 녹취서 제12쪽)

## 2. 구체적 위법사유: ① 잘못된 리콜 승인 기준의 적용

- ◆ 환경부는 제50조 제7항의 엄격성기준에 따르지 않고, 적절성기준에 따라 검증한 잘못
- ◆ 소프트웨어 업데이트 리콜방안에 대한 승인여부는 부품의 교체로 문제해결, 불가능할 때에는 자동차교체명령을 검토하겠다는 입장에 따라 소프트웨어 업데이트로 NOx의 현저한 감소가 가능한지 등 리콜방안승인절차의 7가지 목적을 엄격성의 기준에 따라 검증한 뒤 자동차교체명령을 내릴 것인지를 결정하여야 함. 그러나, 환경부는 엄격성의 기준 보다 현저히 낮은 적절성의 원칙을 적용한 위법
- ◆ 피고 증인 박준홍에 대한 신문사항 제2쪽
  - 8. 대기환경보존법 제51조 제5항에 따라 결함시정명령을 받은 제작자가 결함시정명령을 제출하면, 이에 증인이 속한 국립환경과학원 교통환경연구소에서 그 적절성여부를 1차적으로 검증하게 되지요.
  - 10. 따라서 리콜방안을 승인할 때에는 결함이 적절히 해소되었는지 여부에 주안점을 두는 것이지요.

## 2. 구체적 위법사유: ② 검증 실시 차량의 왜곡된 선정

- ◆ 대기환경보전법 제46조3항 및 제48조1항에 따라 리콜방안이 보증기간 동안 배출가스허용기준에 맞게 성능이 유지되도록 하는지, 즉 보증기간 동안 배출가스저감장치가 제대로 작동하여 NOx의 현저한 감소가 이루어지고 내구성이 유지되는지를 제대로 확인하기 위해서는 실제 운행중인 차량을 선정하여 검증을 실시하여야 함
- ◆ 환경부는 대기환경보전법 제51조에 따라 결함확인 검사를 실시하면서 동법 시행규칙 제72조 제1항 및 제2항에 의거 실제 운행중인 차량을 임의선정하여 검사를 실시할 의무가 있음에도 불구하고 실제 운행중인 차량이 아닌 폭스바겐측이 제공한 신차를 갖고 리콜방안 검증시험을 실시한 위법이 있음

## 2. 구체적 위법사유: ③ 배출가스 허용기준 초과 물질의 제거 실패

- ◆ 배출가스 보증 기간 동안에 허용기준 준수 확인을 위해 시험실 뿐만 아니라 정상 주행상태에서도 현저한 감소가 확인되어야 함
- ◆ 현저한 감소라고 할 수 있으려면 미국처럼 **80-90%감소** 시켜야 하고, 백보를 양보한다 하더라도 최소 2/3, 즉 66.7%는 감소시켜야 함
- ◆ **NEDC 1회 실시 결과가 0.136g/km**로서 적발시인 0.121g/km보다 오히려 증가했고 2회때는 적발시에는 배출가스허용기준 미만이었으나 리콜방안 적용 후 배출가스허용기준을 초과함
- ◆ **오프테스트 시험 결과도 28% 내지 59% 감소에 그쳐 현저한 감소 없음**
- ◆ 다양한 off 테스트에서 현저한 감소가 없다는 것은 배출가스 저감장치의 **성능이나 구조에 문제가 있어 기술적 적합성이 결여되었음**을 나타내므로 환경부는 대기환경보전법 시행규칙 제65조 제1항에 따라 리콜방안 승인을 거부했어야 함. 미국 환경 당국은 2016. 1. 이와 같은 상황에서 리콜방안 승인을 거부했음(갑 제호증).

## 2. 구체적 위법사유: ④ NEDC 5회 반복 시험의 미 실시

- ◆ 조작 적발시 : NEDC 5회 반복시험에서 배출가스 허용기준의 4배 초과되는 NOx
- ◆ 리콜 방안 승인시 : NEDC 4회 반복시험만 실시함
- ◆ 절차적 관점에서 최소한 적발시에 실시한 시험과 동일하게 실시하지 않은 위법이 있음
- ◆ 5회 반복시험 시에는 4회때보다 배출가스허용기준을 훨씬 더 많이 초과되는 결과가 나타날 개연성이 많고, 이는 리콜방안이 NOx를 제대로 저감시키지 못함이 입증되어 환경부가 리콜승인을 못하게 하는 결정적 요인이 됨.
- ◆ 이호근 교수 진술 : 8 ~9회 실시하는 것이 타당함(이호근 증언 녹취서 제25, 26쪽)

## 2. 구체적 위법사유: ⑤ 정상주행 EGR 작동률 개선 미검증

- ◆ 조작 적발시 : 실내외 전자제어장치 출력신호 분석(EGR 작동률 및 Nox 배출량 확인) 실시
- ◆ EGR작동률이 조작 적발시보다 리콜방안 적용후 현저하게 개선되었는지에 관하여 **환경부는 NEDC 인증 모드를 제외한 정상 주행상태에 관하여는 그 비교수치를 발표하지 못했음**
- ◆ **환경부가 리콜전후 정상 주행상태에서의 EGR작동률을 비교한 문서나 자료를 제출하지 못하고 있으므로 환경부가 정상 주행상태에서 EGR작동률 검증을 하지 않았다고 보아야 함**

## 2. 구체적 위법사유: ⑥ 임의설정 제거 여부 미확인

- ◆ 독일 도로교통부 보고서 다수의 임의설정이 남아 있다고 기재
- ◆ 환경부는 위 남아있는 임의설정이 어떠한 것인지, 무슨 이유로 이들을 제거하지 않았는지에 대한 미확인
- ◆ 환경부는 시험실 모드와 정상 주행 모드가 하나로 통합되었다는 것만으로 임의설정이 제거되었다고 판단한 잘못



## 2. 구체적 위법사유: ⑦ 하드웨어 교체 필요성에 대한 미검토

- ◆ 소프트웨어 교체만으로는 현저한 감소 불가함을 알면서도, **차체 구조 변경이 필요하다**는 오해로 하드웨어 교체에 대한 미검토
- ◆ 차체 변경 불필요
  - 소형부터 중형크기까지 같은 한 플랫폼에서 생산하는 **MQB**
  - **미국에도 수출**되기 때문에 이미 차량에 저압EGR, LNT, SCR, 더 큰 DPF의 을 위해 확보된 차량의 공간이 있어 저압EGR등의 추가 장착이 가능 : 이호근 교수 증인신문 녹취서 제10, 11쪽
  - KBA의 의뢰에 따른 독일 대학(뮌헨 공대 게오르그 바흐트마이스터 교수)의 용역보고서 (**2018. 1. 20.자 슈피겔지 보도**) : SCR 추가 장착(NOx 90% 절감, 교체비용 1,300 유로) 권고하면서 미국에도 수출한 모델인 경우(예컨대 티구안, 골프, 파사트, A4 등)에는 독일에서 판매되었다 하더라도 기본적으로는 같은 차체이기 때문에 SCR을 장착할 공간이 충분
- ◆ **유로 5 차량에는 EGR만 장착되어 있다는 오해**로, LNT,SCR 추가장착 미요구 : 홍동곤 증언녹취서 20, 21쪽, 김정수 증언녹취서 8쪽

## 2. 구체적 위법사유: ⑦ 하드웨어 교체 필요성에 대한 미검토

- ◆ MQB : “variable” 의 크기를 조정하거나 모듈 조립 방식을 변경  
으로 SCR 등 추가 장착 가능



## 2. 구체적 위법사유: ⑧ 내구성 부실 검증

- ◆ 환경부는 연료압력증가, 스플릿 인젝션으로 변경 등이 초래할 내구성 저하가 문제되는 상황에서,
  - 서류 검토만으로 승인함으로써 필요 시 환경부 자체시험을 실시한다는 인증 및 검사방법과 절차 등에 관한 규정 제26조 제4항 위반
  - 미국 정부가 폭스바겐에게 부품열화시험을 하라고 요구했다는 것을 잘 알고 있었음에도(박준홍 증인신문 녹취서 제41쪽), 폭스바겐에게 부품강제열화 시험자료를 요구하지 않은 채 지정열화계수방식을 적용하여 내구성을 검증한 잘못
- ◆ 연료 압력 관련 내구성에 관하여 전문가와 정식회의도 하지 아니한 채 유선상의 협의만으로 승인
- ◆ NEDC 2,3,4회 모두 기준초과하고, 5회시 했더라면 수배 초과함이 확인되었을 터인데도 불구하고 NEDC 1회 결과에 지정열화계수 1.1을 곱함
- ◆ 연료 압력 안전 마진 미확보, 연료압력증가로 내구성 40% 감소(이호근 교수 증언녹취록 15쪽)함에도 이를 승인한 것은 내구성에 관한 기술적 검증을 하라는 대기환경보전법 시행규칙 제65조 제1항 위배.

## 2. 구체적 위법사유: ⑨ 보증기간 연장 조치 결여

- ◆ 미국 4년, 유럽 2년의 보증기간 연장
- ◆ 부실 내구성 검증에 따른 내구성 저하로 인한 소비자 피해 발생
- ◆ 보증기간 연장 조치 결여로 피해자에게 수리 비용 전가
- ◆ 환경부는 강병원 질의에 대한 답변에서 보증기간 연장 조치를 검토 하겠다고 해 놓고도 연장조치를 요구하지 않은 잘못
- ◆ 환경부는 영국, 호주 등에서 리콜 후 여러 가지 고장이 발생했다는 보도를 알고 있었음에도 보증기간 연장조치를 요구하지 않았음

## 2. 구체적 위법사유: ⑩ 성능 저하에 대한 부실 검증

- ◆ 환경부는 연비, 성능이 나빠지는 리콜 방안을 승인하지 않겠다고 공언함(홍동곤 증인신문 녹취서 33쪽)
- ◆ **간이 가속능력 시험, 등판능력 시험은 리콜방안실시로 인한 성능저하를 정확하게 검증하기에는 매우 부족하고 부정확한 방법임.**
- ◆ 마력, 연비, 배출가스량 등에서 **동일한 조건으로 비교시험을 하지 않았으므로 부실한 검증**(이호근 증인신문 녹취서 제15쪽)
- ◆ 자동차잡지사나 소비자단체로 쉽게 실시하는 **토크 저하 시험 미실시한 것은 의도적으로 검증누락행위이고 심각한 부실검증임.**

## 2. 구체적 위법사유: ⑪ 연비 감소

- ◆ 선의로 법규를 준수한 자동차 업체들에게 적용하는 **5% 마진 규정**(자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙 제111조의4 제1항)을 **인증사기를 한 폭스바겐·아우디에 적용한 것은 재량권의 일탈·남용**
- ◆ NOx의 현저한 감소를 달성하려면 현저한 연비 감소가 불가피하게 초래되는데, 이 경우 **차량소유자들의 손해배상 및 환불 요구를 우려하여** 환경부는 소프트웨어만 교체하는 리콜방안을 승인하여 **폭스바겐을 배려한 의혹**
- ◆ 환경부가 폭스바겐·아우디를 보호하려는 독일도로교통부와 똑같은 행태를 보임으로써 원고들의 **재산권을 침해**

## 2. 구체적 위법사유: ⑫ EU 가이드라인 오해

- ◆ 유럽에 실도로에서 배출가스 기준의 5배까지 허용된다는 규정이나 **가이드라인 없음**
- ◆ 실도로에서 배출가스 기준의 2~5배를 넘는 경우 임의설정이 의심 될 수 있다는 가이드라인만 존재
- ◆ 환경부는 존재하지 않는 EU가이드라인을 존재한다고 **오해하여 리콜방안을 승인한 위법**