

‘오르후스협약’ 가입을 통한 실질적 환경보호 방안: 단체소송제의 도입을 중심으로*

Practical Environmental Protection Measures through the Subscription of the ‘Aarhus-Convention’: Focusing on the Introduction of the Environmental Group Litigation System

한상운**
Sangun Han

요약: 본 연구는 오르후스 협약의 가입을 통하여 일본을 제외한 주요 선진국가에서 채택하고 있는 환경단체소송제도를 입법적으로 도입할 것을 주장하고 그 방안을 제시하였다. 논문의 결과로서 환경단체의 원고적격을 규정한 환경단체소송법안과 환경훼손법안을 제시하였다. 그럼으로써 국민의 환경피해구제는 물론 자연환경과 생태계 훼손방지를 실질화하고, 더 나아가 기후위기로 인한 피해에 대해서도 사전예방 및 사후적 피해구제를 현실화할 수 있는 방안에 관하여 논의하고자 하였다.

핵심주제어: 오르후스 협약, 환경단체소송, 환경피해구제, 자연환경과 생태계 훼손방지, 기후위기로 인한 피해

Abstract: This study insists on the legal introduction of the environmental group litigation system adopted by leading developed countries, excluding Japan, through the Aarhus Convention and suggests a plan for its implementation. As a result of this treatise, the environmental group litigation law and the environmental damage law that stipulate the eligibility for manuscripts of environmental organizations were presented. This study attempted to discuss ways of realizing the prevention of damage to the natural environment and ecosystem as well as remedies for environmental damage caused by humans. Furthermore, it discussed preventive and subsequent damage relief for damage caused by the climate crisis.

Key Words: Aarhus-Convention, The Environmental Group Litigation, Environmental Damage of the People, Prevention of Damage to the Natural Environment and Ecosystem, Damage Caused by the Climate Crisis

* 본 논문은 환경부 지원에 의한 ‘환경권 구현 및 인식제고를 위한 입법과제연구’에 관한 KEI 보고서(2020-069)의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

** 한국환경정책·평가연구원 선임연구위원

I. 서론

오르후스협약은 리우선언 제10원칙 시민 참여 조항 이행을 목적으로 1998년 유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)에서 만들어진 법적 구속력이 있는 문서로 2001년부터 발효되었고,¹⁾ 현재 계약국은 47개국에 달한다.²⁾ 동 협약은 ‘환경정보에의 접근권’(access to environmental information), ‘환경행정절차에의 참여권’(public participation in environmental decision-making), ‘사법접근권 보장’(access to justice)을 보장하도록 하고 있다.³⁾ 특히 사법접근권 보장을 위하여, 환경정보접근이 거부될 경우나 의사결정에서 공공참여권이 침해될 경우 법원의 공정한 심사에 접근할 수 있는 권한이 확보되어야 함을 명시하고 있고, 환경단체소송에서 일정한 요건을 갖춘 비정부조직이 권리침해를 받은 이해관계자(원고)로 인정받을 수 있도록 하고 있다.⁴⁾ 사법접근성은 법치주의의 기본요소이면서, 동시에 환경법의 효율적 집행을 위한 핵심요소⁵⁾로, 일정한 요건을 갖춘 환경단체에 원고적격성을 부여하여 사법접근권을 높이는 것이 환경권 실질화의 관건이다. 사법접근권과 관련하여 첫째, 누가 환경소송을 제기할 수 있도록 할 것인가, 둘째, 어떤 환경문제를 다룰 수 있도록 할 것인가, 셋째, 누가 환경사건을 판단하도록 할 것인가, 마지막으로 환경침해에 대해 어떤 구제제도를 보장할 것인가 등이 쟁점이다.⁶⁾ 환경관련 행정절차와 재판절차의 세계적 일원화를 목적

1) European Commission, <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>, [2020.10.7]; 김연화, 2018, “환경단체소송제도 독일의 도입 현황 및 국내 도입시 제문제,” 『2018년 4차 환경정의포럼: 국내외 소송사례로 본 환경단체소송제도 도입의 필요성과 입법 방향 자료집』, p.25.

2) UNECE, <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>, [2020.10.7].

3) European Commission, <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>, [2020.10.7].

4) 김현준, 2018a, “오르후스협약의 주요내용, 환경정의와의 관계, 국내 적용 가능성,” 『제2차 환경정의포럼: 시민참여를 위한 국제협약과 환경정의 자료집』, pp.9-21.

5) Redgwell, C., 2007, Access to environmental justice, In F. Francioni (ed.), Access to justice as a human right, Oxford Univ. Press; 김현준, 2010, “환경司法액세스권과 환경단체소송,” 『환경법연구』, 32(2), pp.133-162, p.157 재인용.

6) 김현준, 2018b, “포용국가의 불가결한 과제, 환경민주화: 오르후스협약과 환경단체소

으로 체결된 국제협약인 ‘오르후스협약’(Aarhus-Convention)은 이에 적절한 규정을 제시하고 있어, 가입을 고려할 수 있다.

오르후스협약 제9조(access to justice)

1. 모든 회원국은 ... 정보의 청구가 무시되거나, 부당하게 거부되거나, 불충분하게 응답되는 경우 등에는 누구나 법원의 심사절차 또는 기타 법률적 근거 하에 설치된 기관의 심사절차에 접근할 수 있도록 확보해야 한다. ... 본 항에 따라, 정보접근이 거부되는 경우에는 그 이유가 서면으로 제시되어야 한다.
2. 모든 회원국은 ... 결정·작용·부작용의 실제적·절차적 합법성을 다투기 위하여, 법원의 심사절차 또는 기타 법률에 의해 설립된 독립성이 보장된 공정한 기관의 심사절차에의 접근을 확보해야 한다. ... 비정부조직(NGO)의 이익은 충분한 이익이 된다. 비정부조직은 권리침해를 받은 자가 될 수도 있다.
3. ... 모든 회원국은 공중의 일원이 각 국내법이 정하고 있는 기준을 충족하는 한, 그들이 환경과 관련된 국내법규에 위반하는 사인, 공공기관의 작용 및 부작용 등에 대해 다투기 위하여 행정·사법절차에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.
4. 상기 규정된 절차가 필요한 경우에는 명령적 구제를 포함하는 등 충분하고 효과적인 구제절차이어야 하며, 이들 절차는 공정성·형평성·신속성·저비용성이 있어야 한다. 동 조항에 따른 결정은 서면의 형태로 행해지거나, 기록되어야 한다. 법원의 결정 등에 공중의 접근이 가능하도록 해야 한다.
5. 동 규정의 효율성을 제고하기 위하여, 모든 회원국은 공공기관의 심사절차 및 법원의 심사절차에 대한 정보가 공중에 제공될 수 있도록 확보함과 동시에, 사법적 접근에 대한 재정적 어려움 등을 제거·경감하기 위해 적절한 지원 체제의 확립을 검토해야 한다.

자료: UN(1998), Article 9, Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters; 김현준(2018a), “오르후스협약의 주요내용, 환경정의와의 관계, 국내 적용 가능성,” 『2018년 2차 환경정의포럼: 시민참여를 위한 국제협약과 환경정의 자료집』, pp.17-18; 이형석(2015), “환경공익소송과 오르후스(Aarhus)협약: 영국사례를 중심으로,” 『환경법과 정책』, 14, pp.233-262, pp.235-237.

관련하여 올해 9월 국회에서 발의된 ‘집단소송법’ 제정안⁷⁾과 법무부가 제안한 ‘집단소송법안’⁸⁾이 증권 분야뿐만 아니라 모든 분야에서 집단소송이 가능하도록 하고 있어 환경집단소송의 가능성을 열었다. 집단소송은 다수의 불특정 피해자들이 발생한 경우, 피해자 가운데 대표 당사자를 선임하여 소송을 수행케 하되 판결의 효력은 피해자 모두에게 미치도록 하여 다수의 개별소송 없이 분쟁을 해결할 수 있다는 점에서 피해자가 아닌 환경단체 등 시민단체의 원고적격성을 인정하는 단체소송과 구별된다. 일반적으로 집단소송은 영미법계의 시민소송(citizen suit) 형태인 class

송을 중심으로,” 『환경민주화 실현을 위한 정책토론회: 환경공익소송에서 단체소송 도입의 필요성과 입법 방안 자료집』, p.15.

7) 정부입법지원센터, “집단소송법안,” (백혜련 의원 등 10인, 의안번호 제2104106호 (2020.9.22.), 제382회 국회(정기회)), <https://www.lawmaking.go.kr/>, [2020.11.6].

8) 법무부, “집단소송법안 입법예고,” <http://www.moj.go.kr/moj/index.do>, [2020.11.6].

action을 의미하며, 이와 달리 단체소송은 독일의 Verbandsklage가 대표적인 입법례이다.

2004년 「증권관련 집단소송법」 제정으로 도입된 집단소송제도에 따르면, 증권 거래과정에서 발생한 피해 중 일부에 대해 집단적 손해배상책임을 추궁할 수 있다.⁹⁾ 동 법 제정 이후 제기된 증권 관련 집단소송은 10건에 불과하여 남소의 우려는 불식되었음에 반하여, 동 제도가 집단 피해의 효율적 구제와 건전한 증권시장질서 확립에 기여한 바는 크다 평가되고 있다. 위 두 법안들은 모두 동 제도를 집단적인 피해를 수반하면서도 피해의 입증이 용이하지 않은 소비자, 환경·공해분쟁 등으로 확대할 것을 예정하고 있다. 환경분야에서도 집단소송제도가 가능하게 되면 가슴기 살균제 사건과 같이 다수의 불특정 피해자들이 발생한 경우, 대표 당사자를 선임하여 소송을 수행케 하되 판결의 효력은 피해자 모두에게 미치도록 하여 다수의 개별소송 없이 분쟁을 해결할 수 있어 소송 경제에 부합하고 피해자들의 효율적인 권리 구제가 가능하며, 가해 기업에 마땅한 책임을 묻고 기업의 실질적 녹색경영을 유도할 수 있게 될 것으로 기대된다. 다만 법원의 개시허가를 받아야 본안소송이 개시된다는 점, 그리고 피고가 개시허가에 대하여 다툴 수 있어 허가를 받고 첫 재판이 열리기까지 6년이 걸린 사례도 있다는 점에서 유명무실하다는 비판도 있다. 개정안에는 개시허가기간을 한정(예를 들면 3개월)하여 이와 같은 문제점을 개선하고자 하였다.

그러나 이와 같은 집단소송법의 개정안과 별개로 환경오염과 피해의 인과관계의 특징이 어렵고 장기간에 걸쳐있는 경우 등 환경문제의 특성을 고려했을 때 이에 관한 전문단체로서 환경단체의 원고적격이 인정될 필요가 있다. 또한 개개인의 피해가 아닌 공공재로서의 자연환경이나 생태계 훼손, 기후위기에 따른 피해 등에 대해서는 집단소송을 제기할 수 없다는 점 등을 고려하면 환경단체의 소송청구를 보장하는 것은 환경권 실질화의

9) 국가법령정보센터, “증권관련 집단소송법,” <https://www.law.go.kr/LSW//main.html>, [2020.11.6].

핵심요소이자 자연환경 보호 등 객관적 가치재로서의 ‘환경’ 자체에 대한 보호를 위한 첩경이 아닐 수 없다.¹⁰⁾ 그럼에도 아직까지 환경단체의 원고 적격성을 인정하고 있지 않은 것은 입법의 태만이자 환경정책의 유효한 수단을 방치하는 것과 다름이 없다. 입법례적으로도 주요 선진국 가운데 일본과 한국만 환경단체의 소송청구를 부정하고 있다. 이하에서는 환경단체의 원고적격을 인정하는 주요 선진국의 입법례 및 판결례를 통해 환경단체소송 입법 가능성과 제정방향을 확인하고, 우리 학계와 실무의 움직임을 소개한다.

II. 주요 선진국 입법례

1. 독일

독일은 「주 및 연방의 자연보호 및 경관보호에 대한 법률(Bundesnaturschutzgesetz)」(약칭, 연방자연보호법(BNatSchG)), 「환경사항의 법적구제에 관한 보완적 규정 에 관한 법률(Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz)」(약칭, 환경권리구제법(UmwRG)), 「환경손해의 미연 방지 및 정화에 관한 법률(Umweltschadensgesetz)」(약칭, 환경손해법(USchadG))에 환경 단체소송제도를 두고 있다. 특히 2007년 비준한 오르후스 협약(Aarhus-Convention)에 따라 보다 폭넓은 ‘사법 접근권’(access to justice) 보장을 위하여 자연보호 분야에만 인정되던 단체소송을 더 넓은 환경분야에 걸쳐 인정하고, 각 법에 별개로 규정되어 있던 단체소송 승인절차를 일원화 하는 등 환경단체의 소송접근권을 확대 하였다.¹¹⁾

10) 독일에서도 환경단체소송을 도입하면서 초기에는 자연보호법(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege)규정되었다는 점도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

11) 김연화(2018), “환경단체소송제도 독일의 도입 현황 및 국내 도입시 제문제,” 『2018년 4차 환경정의포럼: 국내의 소송사례로 본 환경단체소송제도 도입의 필요성과 입법 방향 자료집』, pp.25-29.

〈표 1〉 독일의 환경단체소송 입법례

구분	「연방자연보호법」 (BNatSchG)	「환경권리구제법」 (UmwRG)	「환경손해법」 (USchadG)
제·개정 시기	1977년 제정 2002년 환경단체소송도입 2010.3.1. 전면개정	2006.12.7. 제정 2013.1.21. 개정(개인의 권리 보호 관련 법규정 위반 요건 삭제) 2017.6. 최종개정(실질적 배제효 규정 삭제)	2007.11.14. 시행
주요내용	생물다양성 보호를 위한 자연 보호구역 지정, 그린벨트 지정, 천연기념물지역지정, 경관보호지역 지정 등	자연보호 분야에서만 인정되던 공익적 단 체소송을 더 넓은 환경분야에 걸쳐 인정	책임자의 환경손해의 미연방지, 정화 의무 및 정보제공의무 규정 환경단체의 작위청구권과 단체 소송 규정
기본원칙	예방원칙, 종의 다양성과 경 관의 다채로움 보전의 원칙, 참여의 원칙	단체의 사법접근권 확대	원인자부담원칙 보호되는 중, 자연적 생활공간, 물 또는 토양에 대한 손상에 한정 (순수환경손해)
단체요건	환경구제법 제3조에 따라 자연보호 및 경관보호를 목적으로 하는 단체로 연방 (주)정부가 승인한 단체	〈제3조〉 1. 단체가 자신의 정관에 따라 이념적으 로 동시에 계속적으로 주로 환경보호 목적을 추진하였을 것 2. 승인시점에 적어도 3년 이상 존속하 고, 이 기간 동안 제1호에서 말하는 활동을 해왔을 것 3. 정당한 임무수행에 대하여 보증하고- 그 판단에 있어서는 단체의 지금까지 의 활동의 종류와 범위, 구성원의 범 위 및 활동능력이 고려될 것 4. 공익목적을 추구할 것 5. 당해 단체의 목적을 지지하는 자라면 누 구나 회원으로서 가입할 수 있어야 할 것	환경구제법과 동일

자료: 조태제(2016), “독일 환경법에서의 단체소송 입법의 현황과 전망,” 『한양법학』, 27(2), pp.3-40; 김연화(2018), pp.25-28 재인용; 세계법제정보센터, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>; 조인성(2018), “독일 환경권리구제법(UmwRG) 상 배제효,” 『과학 기술법연구』, 24(2), pp.161-186.

승인의 요건으로서 해당단체는 “① 정관상 자연보호 및 경관보호를 그 주된 목표로서 지속적으로 추구하여야 하며(§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UmwRG), ② 승인시점에 정관상의 활동을 최소한 3년 이상 수행하고(§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UmwRG). ③ 활동의 내용이 정당한 임무수행이어야 하며, 이것은 활동 종류와 범위, 회원, 임무수행 능력, 참여개방성을 통하여 판단된다(§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 5 UmwRG). ④ 조세기본법(Abgabenordnung, AO)상의 공익목적을 추구하는 단체여야 하고(§ 3 Abs.

1 S. 2 Nr. 4 UmwRG), ⑤ 적어도 구성원의 3/4 이상이 법인으로 되어 있는 단체의 경우에는 이들 법인의 과반수가 앞의 요건을 충족하여야 한다 (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG).¹²⁾

2. 영국

영국은 오르후스 협약(Aarhus-Convention)에 따라 제3자의 환경공익 소송이 가능하도록 관련 사법심사청구제도를 시행 중이다.¹³⁾ 영국법원은 “법원은 청구사항에 관하여 청구인이 충분한 이익이 없다고 인정되는 경우에만 청구를 허가하지 않는다”는 대법원 규칙 53호 제3조 제7항과 상급 법원법 제31조 제3항 등에 따라 원고의 ‘충분한 이익’의 존부로 원고적격을 완화하여 판단하고 있다.¹⁴⁾

영미법(Common Law) 체계를 가진 영국은 개별 사건에 대한 판례를 축적하며 관련 법리를 형성하고 있다. 법원은 ‘충분한 이익’ 여부는 원고 주장 이익의 성질, 행정기관의 권한 및 의무의 성질, 청구 대상, 위법성의 성질 등 다양한 요소를 고려하여 판단한다.¹⁵⁾ 단체의 원고적격에 관하여도 상술한 ‘충분한 이익’ 유무와 법의 지배를 옹호하는 것의 중요성, 책임 있는 이의신청인의 부재, 그리고 단체의 지명도, 법인격 유무, 전문성 정도 등을 검토한 후 재량으로 원고적격을 적극적으로 인정하는 경향이 있다.¹⁶⁾

영국 법원이 단체의 원고적격을 인정한 환경공익소송 판결례를 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

12) 사법정책연구원, 2016, 『공익소송 제도의 현황과 개선방안』, (사법정책연구원 연구총서: 2016-20), p.139.

13) 이형석(2015), p.237.

14) 이형석(2015), p.239.

15) R v Inland Revenue Commissioners, National Federation of Self-employed and Small Businesses Ltd., 1981, 2 WRL 722; Endicott, T., 2011, Administrative law, Oxford University Press. para.399.; Craig, P. P., 2003, Administrative law, Sweet & Maxwell, para.729; 이형석(2015), p.239 재인용.

16) 이형석(2015), p.245.

〈표 2〉 영국의 환경단체소송 판결례

사건명	사건개요	원고적격 인정여부
Beebee and others ¹⁾ ('91)	생물종에 악영향을 미칠 우려가 있는 개발허가에 관하여 영국 파충류학회가 이의제기	직접적인 이해관계가 없지만 원고단체에 환경공익소송의 원고적격 인정
Greenpeace Ltd. ²⁾ ('94)	그린피스가 방사능폐기물 배출허가 대한 이의 제기	심각하고 법원에서 해결할 가치가 있으며, 광범위하게 확대되고 있는 공익적 문제를 자연환경 보호를 주된 목적으로 하는 저명한 환경단체인 그린피스가 대변하고 있으므로 원고적격 인정
Blackfordby & Boothorpe Action Group Ltd. ³⁾ ('94)	지방자치단체에 의한 광산채굴허가에 대하여 사법심사청구 직전에 지역 주민에 의하여 결성된 단체가 환경 공익소송 제기	소송비용 경감을 위하여 소송 직전에 결성한 지역주민에 의한 단체의 원고적격 인정
Lancashire County Council ⁴⁾ ('07)	지역주민이 대규모 폐기물처리시설 설치허가에 대한 반대 단체를 결성하여 소송 제기	

자료: 이형석(2015), pp.242-245

- 1) R v Poole Borough Council, ex parte Beebee and others, 1981, JPL643
- 2) R v Her Majesty's Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace Ltd., 1994, 4 All ER 329
- 3) R v Leicester County Council, Hepworth Building Products Ltd. and Onyx(UK) Ltd., ex p Blackfordby and Boothorpe Action Group Ltd., 2000, EWHC admin 304
- 4) Residents Against Waste Site Ltd. v Lancashire County Council, 2007, EWHC 2558

3. 미국

영국과 같이 영미법적 개념을 따르는 미국도 개별 사건에 대한 판례들을 통해 환경단체소송 관련 법리를 구성하고 있다. 미국은 1990년대 후반부터 환경단체가 「위기종보호법(Endangered Species Act)」에 규정된 생물종의 서식지 보호지역을 보호하는데 실패하였음을 이유로 조류 등의 자연물을 대리하여 공동원고로서 주정부를 상대로 제소한 사건 등에서 환경단체의 원고적격성을 인정한 판례들을 축적 중이다.¹⁷⁾ 최근에는 청소년 집단 등이 원고가 되어 미국 정부를 대상으로 제기한 수백 건의 기후변화소송이 진행 중이다.¹⁸⁾

17) Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources, 852 F. 2d 1106, 1988, 9th Cir; Marbled Murrelet v. Pacific Lumber Co, 83 F.3d 1060, 1996, 9th Cir; 한상운·조공장·서은주(2018), p.60 재인용.

18) 2016년 오리건 주 연방지방법원이 원고적격, 정치적 문제, 적법절차조항에 대한 미

미국 연방법원은 원고적격을 판단할 때 첫째, 개인적이고 구체적인 “이익침해”가 발생하였는지 여부, 둘째, 이익의 침해가 피고의 행동으로 인한 것인지 여부, 마지막으로 법원의 판결이 그 이익침해를 구제할 수 있는지 등을 검토한다.¹⁹⁾

이는 환경 관련 사건에서도 이익침해가 “환경”이 아니라 “원고 개인”에게 가해진 것을 입증해야 함을 의미하여, 환경보호단체가 소송을 제기한 경우에는 원고적격을 인정받기 위하여 환경보호단체 구성원들의 이익침해를 입증해야 함을 뜻한다.²⁰⁾ 예컨대 환경보호단체인 Friends of the Earth가 「수질관리법(Federal Water Pollution Control Act)」를 위반한 Laidlaw를 상대로 제기한 시민소송에서, 원고 구성원들은 원고적격을 인정받기 위하여 환경오염이 발생한 장소인 인근 강에서 유년시절부터 캠핑, 낚시, 피크닉 등의 여가활동을 해왔다는 진술서를 제출하는 등 자신들이 이 사건과 어떤 개인적인 관계가 있는지를 설명하였다.²¹⁾

미국 법원이 환경단체의 원고적격을 인정한 환경 관련 소송의 판결례를 정리하면 아래 <표 3>와 같다.

국 정부의 반박과 소송 각하 요청을 기각한 이후, 피고인 트럼프 행정부의 중간하소 신청을 승인하였고 현재 관련 재판절차와 변론이 진행 중임(Juliana v. United States, 2016, 217 F.Supp.3d 1224; 엄예은(2019), “미국 기후변화 소송의 헌법적 쟁점: 오리건주 연방지방법원의 Juliana v. United States사건,” <https://ri.court.go.kr/ckri/cr/main.do>, p.3 재인용, [2020.11.2; 2020.11.6].

19) Lujan v. Defenders of Wildlife, 1992, S.Ct. 2130; 엄예은(2019), p.3 재인용, [2020.11.2; 2020.11.6]; 박시원, “해외소송사례,” 『제1회 청소년 기후소송 포럼』, p.4; 지구와사람, 2019, “2019 제1회 청소년기후변화소송 포럼 개최,” <http://www.peopleforearth.kr/>, [2020.10.13].

20) 엄예은(2019), p.3, [2020.11.2; 2020.11.6].

21) 엄예은(2019), p.3, [2020.11.2; 2020.11.6].

〈표 3〉 미국의 환경단체소송 판결례

사건명	사건개요	원고적격 인정여부
Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources ¹⁾ ('88)	주 정부가 하와이섬에 위치하는 멸종위기 조류종인 팔리아의 서식지 내에 수렵용으로 많은 수의 야생염소와 양을 유지하기로 한 결정에 대하여 시에라클럽 등이 팔리아와 공동원고가 되어 하와이주 정부를 상대로 제소한 사건	시에라클럽의 원고적격 인정
Marbled Murrelet v. Pacific Lumber Co. ²⁾ ('96)	바다쇠오리의 서식지인 목재회사 소유의 캘리포니아 산림에 대한 주정부의 벌목허가에 대하여 바다쇠오리와 환경단체가 공동 원고가 되어 목재회사를 상대로 제기한 벌목 허가계획의 취소를 구한 사건	원고적격 인정
Friends of the Earth v. Laidlaw ³⁾ ('00)	「Federal Water Pollution Control Act」를 위반한 Laidlaw를 상대로 환경보호단체인 Friends of the Earth가 시민소송을 제기한 사건	원고들의 구체적인 피해에 대한 진술을 토대로 Friends of the Earth의 사실상의 피해 등을 인정하여 원고적격 인정
Massachusetts v. EPA ⁴⁾ ('07)	시민단체가 EPA에 청정대기법에 따라 온실가스 배출을 규제하도록 청원한 것을 거절하여 12개의 주정부, 3개 시정부, 2개 미국령정부, 7개 시민단체가 원고로써 EPA를 상대로 제기한 소송	사실상의 피해(해수면 상승 등), 인과관계(자동차 배출 온실가스와 기후변화의 인과관계), 승소로 인한 문제해결여부(새로운 규제가 기후변화 완화 가능) 판단에 따라 원고적격 인정
Juliana v. United State ⁵⁾ ('16~)	21명의 청소년들이 기후변화의 원인을 제공한 정부의 정책이 청소년들의 헌법상 권리를 침해했다고 주장하며 미국 정부를 상대로 제기한 소송	원고들의 구체적인 피해에 대한 진술을 토대로 기후변화의 영향이 원고의 이익 침해 요건을 충족하기에 충분히 구체적이고 실재적이라고 판단하여 원고적격 인정

1) Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources, 852 F. 2d 1106, 1988, 9th Cir

2) Marbled Murrelet v. Pacific Lumber Co, 83 F.3d 1060, 1996, 9th Cir

3) Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Env't'l Servs. (TOC), Inc., 2000, 120 S.Ct. 693; 엄예은(2019), p.3

4) Environmental Protection Agency, 2007, 549 U.S. 497; 박시원(2019), p.3

5) Juliana v. United States, 217 F.Supp.3d 1224 (2016); 엄예은(2019), pp.3-4

4. 중국

중국은 「민사소송법(中华人民共和国民事诉讼法)」과 「환경보호법(中华人民共和国环境保护法)」에서 일정한 자격을 만족하는 사회단체가 환경 민사 공익소송을 제기할 수 있도록 하는 환경단체소송 규정을 두고 있다.²²⁾

22) 한국환경정책·평가연구원, 2019, 『중국의 시민참여 환경거버넌스: 환경공익소송제도』, (KEI 중국환경브리프; 2019-02호), p.5; 세계법제정보센터, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>.

먼저 「민사소송법」은 2012년 개정을 통해 제55조에서 “환경오염, 소비자의 합법적 권익을 침해하는 등 사회공공이익을 저해하는 행위에 대해 법률이 정한 기관과 관련 단체가 인민법원에 소송을 제기할 수 있다”고 하여 환경민사공익소송 가능성을 열어두었다.²³⁾ 이후 2014년 개정된 「환경보호법」은 제58조에서 “환경오염, 생태파괴, 사회공공이익을 침해하는 행위에 대해 아래 열거한 조건에 부합하는 사회단체는 인민법원에 소송을 제기할 수 있다”고 하여 단체소송 규정을 두었다.²⁴⁾ 이후 2014년 12월 통과된 「최고인민법원의 환경민사공익소송 사례 심의에 관한 일부 법률 적용 문제의 해석」에서는 위 법의 2개 조문과 관련한 구체적 절차와 규칙을 규정하였다.²⁵⁾

〈표 4〉 중국의 환경단체소송 입법례

구분	「민사소송법」	「환경보호법」
제·개정 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 1991.04.09. 제정 • 2012년 개정 (환경민사공익소송제 도입) • 2017.06.27. 최종개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 1989.12.26. 제정 • 2014.4.24. 최종개정
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사회공공이익을 저해하는 행위에 대한 관련 단체의 소송권 인정 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경오염 행위 등에 대한 일정 조건을 만족하는 사회 단체의 소송권 인정
단체요건	-	〈제58조〉 1. 법에 의거 하여 시관할 구역이 있는 시급 이상의 인민정부 민정부문에 등록된 사회단체 2. 환경보호 공익활동에 잇달아 5년 이상 종사하고 법법 기록이 없는 사회단체

자료: 한국환경정책·평가연구원, 2019, pp.5-7; 주중대한민국대사관, 2020, “중화인민공화국 환경보호법: 2014.4.24.개정, 2015.1.1. 실시,” 『중국 환경 법령집(Ⅲ)』, p.13; 세계법제정보센터, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>

5. 네덜란드

네덜란드는 경제적 이해관계가 없더라도 환경문제 해결 노력을 위해 만들어진 단체는 일정한 요건을 갖춘 경우 환경 소송을 제기할 수 있다.²⁶⁾

23) 한국환경정책·평가연구원(2019), p.6.

24) 주중대한민국대사관(2020), p.13.

25) 한국환경정책·평가연구원(2019), p.6.

관련하여 네덜란드 연방대법원은 2019년 12월, 네덜란드 시민들(환경단체인 'Urgenda' 재단이 주도)이 정부를 상대로 “국제사회가 요구하는 감축목표인 25~40%에 미치지 못하는 정부의 온실가스 감축목표는 국가책임을 저버리는 것으로 국민에 대한 보호의무 위반”이라며 제기한 온실가스 감축목표의 상향을 명할 것을 청구하는 내용의 소송에서 원고 승소판결과 동시에 정부의 온실가스 감축목표 설정에 대한 이행명령을 결정하였다.

이 소송의 제1심 법원은 정부의 불충분한 온실가스 감축목표 설정이 민법상 주의의무 위반인 불법행위에 해당하는지를 확인하였다. 법원은 기후변화 위험이 네덜란드 민법 판례에서 발전한 “위험과실의 원칙(doctrine of hazardous negligence)”에 따라 「민법」 제6장 제162조의 불법행위 요건인 1) 타인의 권리 침해, 2) 법률에 명시된 의무위반, 3) 법률에 명시되지 않는 아니하나 사회상규 상 부여된 의무위반 가운데 세 번째 형태의 불법행위에 해당한다고 보아, 네덜란드 정부의 불충분한 온실가스 감축목표 설정이 국가의 주의의무를 위반한 불법행위라고 판결하였다.²⁷⁾ 이후 제2심 법원은 유럽인권협약 제2조와 제8조에 따라 정부가 ‘실제하며 임박하였으며 심각한 수준’인 기후변화 피해에 대응하여 자국민을 보호할 적극적인 의무를 가지며, 온실가스 감축목표를 인지하고 달성할 수 있는 충분한 시간이 있었었고, 감축목표를 높이는 사전조치를 취하는 것이 심각한 재정부담이 되지 않을 것으로 판단하였다.²⁸⁾

소위 Urgenda 사건으로 불리는 상술한 판례는 기후변화로 인한 피해와 관련 행정처분에 대한 법적 조치를 요구하는 전세계 30개 이상의 국가에서 제기된 1,400건에 달하는 관련 단체소송에서 최초로 승소한 기념비적 사례²⁹⁾로, 환경단체의 원고적격이나 정부의 주의의무 위반 판단 기준 등과 관련하여 우리에게 시사하는 바가 크다.

26) 박시원(2019), p.4; 지구와사람(2019).

27) 박지혜(2020), “기후변화와 환경권,” 『제3차 환경권 40주년 포럼 자료집』, p.31.

28) 박지혜(2020), pp.32-33.

29) 박지혜(2020), p.30.; 박시원(2019), pp.3-4; 지구와사람(2019).

Ⅲ. 환경단체소송을 위한 입법방안

1. 행정소송법 개정 또는 환경단체소송법 제정

환경 분쟁은 일조권·조망이익 침해³⁰⁾나 소음·진동³¹⁾에서 비롯하는 사적 유형부터 새만금,³²⁾ 4대강,³³⁾ 제주해군기지,³⁴⁾ 천성산³⁵⁾ 등과 같이 자연환경피해에서 비롯하는 공공 유형까지 그 양상이 다양하다.³⁶⁾ 우리 현행법상 사법접근성의 정도는 이러한 환경 분쟁 중에서 원고의 행정소송법 제12조의 “법률상 이익” 유무가 명확하지 않은, 예컨대 문제가 된 처분의 직접 당사자가 아닌 제3자이거나, 자연물을 대리한 시민단체인 경우 등에 원고적격에 대한 판단을 어떻게 하느냐에 따라 결정된다고 볼 수 있다.

행정소송법 제12조 (원고적격)

취소소송은 처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다. 처분등의 효과가 기간의 경과, 처분등의 집행 그 밖의 사유로 인하여 소멸된 뒤에도 그 처분등의 취소로 인하여 회복되는 법률상 이익이 있는 자의 경우에는 또한 같다.

우리 법원은 처분의 상대방이 아닌 제3자의 경우에도 원고적격을 인정하고,³⁷⁾ 환경영향평가법과 같은 절차법에 근거한 법률상 보호 이익을 인

30) 대법원 1999.1.26., 98다23850 판결; 대법원 2010.6.24., 2008다23729 판결; 대법원 2008.4.17., 2006다35865 전원합의체 판결; 대법원 2008.12.24., 2008다41499 판결; 대법원 2004.9.13., 2003다64602 판결; 대법원 2007.6.28., 2004다54282 판결 등.

31) 대법원 2008.9.11., 2006다50338 판결; 대법원 2017.2.15., 2015다23321 판결; 대법원 2007.6.15., 2004다37904(본소), 2004다37911(반소) 판결; 대법원 2008.8.21., 2008다9358 판결; 서울중앙지법 2009.6.5., 2007가합52367(본소), 2008가합126289(반소) 판결; 대법원 2015.9.24., 2011다91784 판결; 대법원 2004.3.12., 2002다14242 판결; 대법원 2005.1.27., 2003다49566 판결; 대법원 2015.10.15., 2013다23914 판결 등.

32) 대법원 2006.3.16., 2006두330 전원합의체 판결.

33) 대법원 2015.12.10., 2012두6322 판결.

34) 대법원 2012.7.5., 2011두19239 전원합의체 판결.

35) 대법원 2006.6.2., 2004마1148 결정.

36) 박창신(2018), “국내의 사례로 본 환경단체소송제도 도입의 필요성과 입법안,” 『환경민주화 실현을 위한 정책토론회: 환경공익소송에서 단체소송 도입의 필요성과 입법 방안 자료집』, p.24.

정³⁸⁾하는 등 원고적격 범위를 넓혀 온 것으로 보이나, 여전히 자연물에 대한 재산권이 인정되지 않는 시민단체가 자연물을 대리하여 소를 제기하는 경우 등에는 행정·민사소송상 원고적격을 인정하지 않고 있다.³⁹⁾ 이는 자연에 대한 침해가 우려되거나 있음에도 불구하고 그 자연을 재산권의 대상으로 하는 자연인이나 법인이 존재하지 않는 경우나 이들이 법률상 이익의 침해를 주장하기 어려운 경우, 또는 국가(또는 행정청)가 자연을 충분히 보호하지 않는 경우나 국가가 오염의 원인인 경우 등에는 누구도 사법적으로 침해의 사전 예방이나 사후적 복구를 요구할 수 없음을 의미한다.⁴⁰⁾ 예컨대, 네덜란드 Urgenda 사례와 유사한 환경문제에 대한 국가(정부)의 헌법적 의무를 판단함에 있어 위와 같은 국내 소송법에 따르면 당사자(원고) 적격 문제로 각하될 가능성이 높고, 이는 결과적으로 환경권의 약화를 초래한다.

대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 판결(새만금간척사업 사건)

“정부의 새만금사업과 관련하여 처분 당시 태어나거나 아직 태어나지 아니한 18세 미만의 미성년자들이 원고로서 처분취소를 구하는 소송에서 “...환경권은 명문의 법률규정이나 관계법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없어 법률상 보호되는 이익으로 인정될 수 없다”

따라서 개인으로서의 인간뿐만 아니라 단체도 환경권의 주체가 될 수 있도록 하고, 일정한 요건을 갖춘 환경단체에 공익적 환경소송의 당사자로서 자격을 부여하도록 현행 행정소송법을 개정하거나 환경단체소송법을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 환경단체 소송이 가능하다면 그 자체로 무분별한 재산권의 행사와 국토개발, 환경오염행위에 적절한 제한

37) 대법원 1975.5.13., 선고 73누96, 97 판결(연탄공장); 대법원 1983.7.12., 선고 83누 59 판결(LPG 충전소); 대법원 1998.4.24., 선고 97누3286 판결(환경영향평가 대상지역 내의 인근주민); 대법원 1998.9.4., 선고 97누19588 판결(원자력발전소 인근주민) 등; 박창신(2018), p.24 재인용.

38) 대법원 1998.9.22., 선고 97누19571 판결; 박창신(2018), p.25 재인용.

39) 청주지방법원 2008.11.13., 선고 2007구합1212 판결(이른바 ‘황금박쥐 사건’); 박창신(2018), p.25 재인용.

40) 박창신(2018), p.25.

으로 작용하고, 가해자에게는 마땅한 책임을 물을 수 있게 됨으로써 환경권 실질화의 수단으로 기능할 것이다. 이미 다른 영역에서는 단체소송이 도입되어 시행중인데 소비자기본법과 개인정보보호법이 대표적이다. 소비자기본법 제70조에 근거하여 소비자단체소송이 도입되어 시행되고 있으며, 사업자가 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 “단체소송”이라 한다)을 제기할 수 있다. 대표적 사례로서 법원은 2008년 하나로텔레콤 사건⁴¹⁾에서 경제정의실천시민연합, 녹색소비자연대전국협의회 등이 제기한 소비자단체소송에 대하여 소송허가결정을 내린 바 있다. 개인정보보호법 제51조(단체소송의 대상 등)에서는 개인정보처리자가 집단분쟁조정을 거부하거나 집단분쟁조정 결과 수락하지 아니한 경우에는 단체가 법원에 권리침해 행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 “단체소송”이라 한다)을 제기할 수 있도록 하고 있다(집단분쟁조정 임의적 전치주의).

2. 환경피해구제법의 개정과 가칭 “환경훼손법(안)” 제정

현행 “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률”은 특정시설로 인하여 발생된 환경오염피해에 대하여 결과책임을 지도록 하는 “환경책임법” 부분과 예외적으로 피해자가 배상을 못받는 경우 등 일정한 경우에 행정구제수단을 규정한 “행정구제법”부분으로 구성되어 있다.⁴²⁾ 차제에 이를 분별화하여 민사특별법으로서의 “환경책임법”과 행정구제법으로서의 “환경피해구제법”으로 구분하여, 환경오염피해에 대한 행정구제를 실질화하고, 동 피해구제법에 시민단체의 환경소송청구를 가능하게 하는 방안도 검토될 필요가 있다. 이것은 앞에서 언급한 바와 같이 오르후스(Aarhus)

41) 업무상 알게 된 고객의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하고 고객동의 없이 고객정보를 제3자에게 제공하는 행위에 대하여 단체소송을 제기한 사건이다.

42) 이에 대한 자세한 사항은 한상운, 2013, “환경책임과 환경보험-환경피해구제법안(2013.7.30. 국회발의)을 중심으로,” 『사법』, 26, 참조; 한상운 등, 2010, 2011, 『환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 연구(I, II)』, 참조.

협약에 가입후 이를 국내법화하는 경우에 환경피해구제법이 협약의 내용상 필수적으로 요구된다. 독일도 협약가입 후 환경권리구제법(UmwRG, 2006)을 제정한 바 있다. 이와 같은 논의는 현재 이루어지고 있는 환경오염피해구제법의 개정작업과 연계해서 좀 더 세밀히 검토해야 될 과제이며 여기에서는 지면한계상 다음으로 유보하고자 한다.

이와 달리 피해자의 인적·물적 피해와 관련성이 없는 생태적 손해에 대해서는 공익적인 측면에서 환경단체가 자연에 대한 침해에 관하여 당사자로서 소송을 제기할 수 있도록 하는 것은 매우 필요하다. 이것은 오르후스 협약의 핵심인 사법접근권을 확보하기 위한 환경단체 원고적격을 인정하는 입법의 또 다른 방안이다. 환경단체가 개인적 권리의 대상이 될 수 없는 물, 대기, 기후 등의 자연환경 또는 생태계에 대한 침해를 중지·금지하고 기존의 침해에 대해 배·보상 및 복원하도록 청구할 수 있는 주체가 될 수 있도록 하는 가칭「환경훼손법」또는 「환경훼손에 대한 배보상 및 복원법」을 제정하는 것이다(이하 「환경훼손법」이라 한다). 이것은 공공의 영역에 속하는 환경문제에 대하여 국가나 관할 기관이 아무런 조치를 하지 않거나 처분 등의 위법한 조치를 하는 경우 공공성을 띄는 일정 조건을 만족하는 환경단체가 당사자가 되어 법원을 통하여 공법적으로 바로 잡을 수 있는 장치를 마련하자는 취지로 이해된다.⁴³⁾ 이와 같이 사인의 사적 이익과 관계가 없는 자연에 대한 침해의 경우에는 현행 통상의 행정소송, 민사소송으로 해결하기 어려우므로 이러한 점을 반영한 특별법을 제정하는 것이 궁극적으로 자연의 권리, 미래세대와 현재세대의 균형을 유지할 수 있게 된다. 현재 환경훼손법 도입에 관한 연구가 진행되고 있는데 환경시민단체의 원고적격을 인정하는 단체소송제도를 규정하는 것도 가능할 것으로 보인다. 이 경우 앞에서 언급한 “환경피해구제법”에 만일 단체소송에 관한 규정이 있다면 환경훼손법에서는 이를 준용하는 규정을 두는 것으로 족하다. 독일도 EU의 환경손해에 대한 예방 및 정화에 대한 책임지침(on

43) 박창신, 2020, “환경권과 환경민주주의, 입법과제,” 『환경법 실무전문가 라운드테이블』, pp.17-19.

environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Directive 2004/35/CE)에 따라 환경훼손을 한 자에 대하여 사전예방 및 복원의무를 규정하고, 환경시민단체가 소송을 제기할 수 있도록 “환경훼손법”(USchadG, 2007)을 제정한 바 있다.

현행 환경분쟁조정법 제26조(환경단체의 조정신청)에서는 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 환경단체는 분쟁조정위원회의 허가를 받아 분쟁 당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 다만 동법상 환경단체는 법정요건을 충족하여야 하는데 동법에 의하면 1. 「민법」 제32조에 따라 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인일 것, 2. 정관에 따라 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체일 것, 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것(1. 구성원이 100명 이상일 것, 2. 신청일 현재 법인으로서의 자연환경 분야 활동 실적이 2년 이상일 것)을 충족하여야 한다.

물론 환경단체소송인 경우에 있어서도 청구주체인 환경단체에 관한 구체적인 법정요건을 규정할 필요성이 있다. 앞에서 언급한 개인정보보호법⁴⁴⁾이나 소비자기본법,⁴⁵⁾ 또는 환경분쟁조정법상의 단체요건이 많은 참

44) 개인정보보호법 제51조(단체소송의 대상 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 개인정보처리자가 제49조에 따른 집단분쟁조정을 거부하거나 집단분쟁조정 결과를 수락하지 아니한 경우에는 법원에 권리침해 행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 “단체소송”이라 한다)을 제기할 수 있다.

1. 「소비자기본법」 제29조에 따라 공정거래위원회에 등록된 소비자단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체
 - 가. 정관에 따라 상시적으로 정보주체의 권익증진을 주된 목적으로 하는 단체일 것
 - 나. 단체의 정회원수가 1천명 이상일 것
 - 다. 「소비자기본법」 제29조에 따른 등록 후 3년이 경과하였을 것
2. 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체
 - 가. 법률상 또는 사실상 동일한 침해를 입은 100명 이상의 정보주체로부터 단체소송의 제기를 요청받을 것
 - 나. 정관에 개인정보 보호를 단체의 목적으로 명시한 후 최근 3년 이상 이를 위한 활동실적이 있을 것
 - 다. 단체의 상시 구성원수가 5천명 이상일 것

조가 될 수 있을 것이다. 또한 청구대상과 관련하여 개인정보보호법과 같이 집단분쟁조정 전치주의(임의적)에 따라서 조정신청을 전제로 대상을 오염원인자(사업자)가 집단분쟁조정을 거부하거나 집단분쟁조정의 결과를 수락하지 아니한 경우에 제소하도록 하는 등 대상을 한정할 수도 있다(이에 관해서는 지면한계상 유보).

다만 환경단체의 환경훼손법안의 아래의 예시와 같이 일정한 법정요건을 충족하는 환경단체가 환경훼손이 발생하거나 우려가 있는 경우 그 원인을 제공한 자에 대하여 일정한 조치를 할 것을 관할행정청에 신청할 수 있고, 관할행정청이 부적법한 권한 행사를 하거나 아무런 조치를 취하지 않는 경우에 관할행정청을 상대로 항고소송을 제기하거나 환경훼손 원인자를 상대로 직접 환경훼손행위의 중지·금지 및 복원을 구하는 소송을 제기할 수 있는 것으로 하였다.⁴⁶⁾

라. 중앙행정기관에 등록되어 있을 것

45) 소비자기본법 제70조(단체소송의 대상 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 “단체소송”이라 한다)을 제기할 수 있다.[개정 2016.3.29.] [[시행일 2016.9.30.]]

1. 제29조의 규정에 따라 공정거래위원회에 등록된 소비자단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체

가. 정관에 따라 상시적으로 소비자의 권익증진을 주된 목적으로 하는 단체일 것
나. 단체의 정회원수가 1천명 이상일 것

다. 제29조의 규정에 따른 등록 후 3년이 경과하였을 것

2. 제33조에 따라 설립된 한국소비자원

3. 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합중앙회 및 전국 단위의 경제단체로서 대통령령이 정하는 단체

4. 「비영리민간단체 지원법」 제2조의 규정에 따른 비영리민간단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체

가. 법률상 또는 사실상 동일한 침해를 입은 50인 이상의 소비자로부터 단체소송의 제기를 요청받을 것

나. 정관에 소비자의 권익증진을 단체의 목적으로 명시한 후 최근 3년 이상 이를 위한 활동실적이 있을 것

다. 단체의 상시 구성원수가 5천명 이상일 것

라. 중앙행정기관에 등록되어 있을 것

46) 박창신, 2020, 참조.

제00조(환경시민단체의 요건)

- ① 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 단체(이하 ‘환경시민단체’라 한다)는 이 법에 따른 소송을 제기할 수 있다.
 1. 정관에 따라 상시적으로 환경정의 달성, 환경보호를 목표로 추구할 것
 2. 대표자를 두고 활동 실적이 3년 이상일 것
 3. 회원의 수가 50명 이상일 것
 4. 단체의 목적을 후원하는 누구라도 회원총회에서 완전한 투표권을 가지는 회원으로서의 가입이 가능할 것
- ② 이 법에 따른 신청 또는 소제기 이후 위 제1항 제3호의 요건을 충족하지 못 하더라도 요건을 갖춘 것으로 본다.

제00조(관할행정청의 의무 및 권한)

- ① 관할행정청은 신청이 접수되고 환경훼손이 의심되는 경우 현장조사 등을 거쳐 환경훼손 또는 환경훼손의 우려가 있는지 여부를 확인하여야 한다.
- ② 관할행정청은 환경훼손 원인으로 의심되는 자가 환경훼손 원인으로 판단되는 경우 환경훼손 원인에 대하여 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.
 1. 환경훼손의 중지 및 방지조치
 2. 환경훼손의 복원조치
- ③ 관할행정청은 환경훼손 원인자가 위 제2항에 따른 조치를 이행하지 않거나 이행이 어려운 경우 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행(代執行)을 하고 그 비용을 환경훼손 원인자로부터 징수할 수 있다.

제00조(환경시민단체 소송)

- ① 환경시민단체는 관할행정청에 대하여 환경훼손에 따른 조치를 신청할 수 있으며 이를 거부하거나 14일 이내에 아무런 응답을 하지 않는 경우 「행정소송법」제12조, 제35조, 제36조의 규정에도 불구하고 법원에 「행정소송법」에 따른 취소소송이나 무효등확인소송 또는 부작위위법확인소송을 제기할 수 있다.
- ② 제4조 제1항에 따른 신청을 한 환경시민단체는 관할행정청이 14일 이내에 아무런 응답을 하지 않는 경우 환경훼손 원인으로 의심되는 자를 피고로 하여 환경훼손의 중지·금지 및 복원을 구하는 소송을 제기할 수 있다.
- ③ 제1항의 소송에 관하여는 「행정소송법」을 적용하고, 제2항의 소송에 관하여는 「민사소송법」을 적용한다.

VI. 결론

현행 환경오염피해에 대한 구제수단으로서 행정구제는 물론이고 사법구제도 형식화되어 사실상 구제가 이루어지고 있지 않다. 이에 본 연구는 오르후스 협약의 가입을 기폭제로 하여 관련입법의 제·개정을 통하여 환경단체의 원고적격을 인정함으로써 국민의 환경피해구제 및 자연환경과 생태계 훼손방지를 실질화하고, 더 나아가 기후변화로 인한 피해에 대해서도 사전예방 및 사후적 피해구제를 현실화할 수 있는 방안에 관하여 논

의하고자 하였다. 개인의 권리구제를 핵심으로 하는 주관적 소송 구조를 가지고 있는 현행 법제도 하에서 환경오염피해에 대한 환경권침해 주장도 형해화되어 있으며, 더구나 주관적인 개인의 소유권의 대상이 될 수 없는 자연 그 자체, 또는 생물종 등에 관해서는 그 훼손에 관하여 사실상 법적 구제 방안자체가 없다는 것은 미래 환경국가로서 공동체의 지속가능성을 확보할 수 없음을 의미한다. 국가나 지방자치단체 또는 공공기관의 소유권에 속하는 자연환경에 관하여 위 국가·지방자치단체·공공기관이 자신의 소유권에 속하는 자연환경에 관한 보호를 게을리하거나, 자신의 소유권 대상이 아니더라도 공익의 담당자로서 의무를 다하지 않는 경우 이를 다룰 수 있는 방안이 없다는 것이다. 나아가 사적 소유권의 대상이라는 이유만으로 소유권을 행사할 수 있는 자가 자연을 훼손하는 경우, 토양환경보전법과 같이 재산권을 제한하는 특별한 규정을 두는 등 특별한 사정이 없는 한 현행 법제도 하에서 누구도 소유권자의 권리 남용에 관하여 법적 구제수단을 가질 수 없다.

이에 대한 실질적 대안으로서 일본을 제외한 주요 선진국가에서 채택하고 있는 환경단체소송제도를 이제라도 하루빨리 입법적으로 수용할 필요가 있다. 1987년에 마지막으로 개정된 현재의 「헌법」은 지난 수십 년 동안 변화한 환경 상황과 사회적 가치를 담지 못하고 있고, 「헌법」을 구체화하는 개별법과 정책들은 인간다운 삶을 위한 최소한의 생존조건을 위협하는 기후변화, 대기오염, 미세플라스틱 등의 각종 환경문제에 대처하기에는 역부족이다. 후속 연구로서 환경권 실질화를 위한 환경피해구제법의 개선안과 더불어 환경훼손에 대한 복원법 등 관련법제의 정비도 향후과제로 남아 있다. 본 연구는 현재를 살아가는 우리와 미래세대, 더 나아가서는 인간과 공존하는 생태계를 위한 환경정책이 실질화되기 위한 첫걸음이며 차후 사회적 논의 토대를 제공하는 것을 목적으로 한다.

■ 참고문헌 ■

- 김연화, 2018, “환경단체소송제도 독일의 도입 현황 및 국내 도입시 제문제,” 『2018년 4차 환경정의포럼: 국내의 소송사례로 본 환경단체소송제도 도입의 필요성과 입법 방향 자료집』, 레이첼카슨홀, pp.23-33.
- 김현준, 2010, “환경司法 액세스권과 환경단체소송,” 『환경법연구』, 32(2), pp.133-162.
- _____, 2018a, “환경정의 관점으로 본 오르후스 협약의 주요 내용과 국내 적용 가능성,” 『제2차 환경정의포럼: 시민참여를 위한 국제협약과 환경정의 자료집』, 서울시 NPO지원센터, pp.9-21
- _____, 2018b, “포용국가의 불가결한 과제, 환경민주화: 오르후스협약과 환경단체소송을 중심으로,” 『환경민주화 실현을 위한 정책토론회: 환경공익소송에서 단체소송 도입의 필요성과 입법 방안 자료집』, 국회의원회관 제3간담회실, pp.9-21
- 대법원, 1975.5.13., 선고 73누96, 97 판결(연탄공장).
- _____, 1983.7.12., 선고 83누59 판결(LPG 충전소).
- _____, 1998.4.24., 선고 97누3286 판결(환경영향평가 대상지역 내의 인근주민).
- _____, 1998.9.4., 선고 97누19588 판결(원자력발전소 인근주민) .
- _____, 1998.9.22., 선고 97누 19571 판결.
- _____, 1999.1.26., 98다23850 판결.
- _____, 2004.3.12., 2002다14242 판결.
- _____, 2004.9.13., 2003다64602 판결.
- _____, 2005.1.27., 2003다49566 판결.
- _____, 2006.3.16., 2006두330 전원합의체 판결.
- _____, 2006.6.2., 2004마1148 결정.
- _____, 2007.6.15., 2004다37904(본소), 2004다37911(반소) 판결.
- _____, 2007.6.28., 2004다54282 판결.
- _____, 2008.4.17., 2006다35865 전원합의체 판결.
- _____, 2008.8.21., 2008다9358 판결.
- _____, 2008.9.11., 2006다50338 판결.
- _____, 2008.12.24., 2008다41499 판결.
- _____, 2010.6.24., 2008다23729 판결.
- _____, 2012.7.5., 2011두19239 전원합의체 판결.
- _____, 2015.9.24., 2011다91784 판결.
- _____, 2015.10.15., 2013다23914 판결.
- _____, 2015.12.10. 2012두6322 판결.
- _____, 2017.2.15., 2015다23321 판결.
- 박시원, 2019, 해외 환경소송 사례, 『제1회 청소년 기후소송 포럼』, 스페이스노아.

- 박지혜, 2020, “기후변화와 환경권,” 『제3차 환경권 40주년 포럼 자료집』, 코리아나호텔, pp.19-47.
- 박창신, 2018, “국내외 사례로 본 환경단체소송제도 도입의 필요성과 입법안,” 『환경민주화 실현을 위한 정책토론회: 환경공익소송에서 단체소송 도입의 필요성과 입법 방안 자료집』, 국회의원회관 제3간담회실, pp.23-40.
- _____, 2020, “환경권과 환경민주주의, 입법과제,” 『환경법 실무전문가 라운드테이블』, 서울 달개비 컨퍼런스하우스, pp.17-19.
- 법무부, 2020, 법무부공고 제2020-294호, 집단소송법안 입법예고.
- 사법정책연구원, 2016, 『공익소송 제도의 현황과 개선방안』, (사법정책연구원 연구총서; 2016-20), 고양: 대법원 사법정책연구원.
- 서울중앙지법, 2009.6.5., 2007가합52367(본소), 2008가합126289(반소) 판결.
- 이형석, 2015, “환경공익소송과 오르후스(Aarhus)협약: 영국사례를 중심으로,” 『환경법과 정책』, 14, pp.233-262, DOI: 10.18215/envlp.14..201502.233.
- 조인성, 2018, “독일 환경권리구제법(UmwRG)상 배제효,” 『과학기술법연구』, 24(2), pp.161-186, DOI: 10.32430/ilst.2018.24.2.161.
- 조태제, 2016, “독일 환경법에서의 단체소송 입법의 현황과 전망,” 『한양법학』, 27(2), pp.3-40.
- 주중대한민국대사관, 2020, “중화인민공화국 환경보호법: 2014.4.24.개정, 2015.1.1. 실시,” 『중국 환경 법령집(III)』, 북경: 주중 대한민국대사관.
- 청주지방법원, 2008.11.13., 선고 2007 구압1212 판결.
- 한국환경정책·평가연구원, 2019, 『중국의 시민참여 환경거버넌스: 환경공익소송제도』, (KEI 중국환경브리프: 2019-02), 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- 한상운, 2013, “환경책임과 환경보험-환경피해구제법안(2013.7.30. 국회발의)을 중심으로,” 『사법』, pp.108-139, DOI: 10.22825/juris.2013.1.26.004.
- 한상운·박시원, 2010, 『환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 연구』, (연구보고서; 2010-22), 서울: 한국환경정책·평가연구원
- 한상운·박시원·황의관·최지원, 2011, 『환경책임과 환경피해보험의 제도화방안에 관한 연구(II)』, (연구보고서; 2011-20), 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 한상운·조공장·서은주, 2018, 『환경부문 개헌의 법적 효과에 관한 연구』, (정책보고서; 2018-04), 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- UN, 1998, Article 9, *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, (pp.12-13), NY: United Nations.
- Craig, P. P., 2003, *Administrative law*, London: Sweet & Maxwell.
- Endicott, T., 2011, *Administrative law*, (2nd ed.), Oxford: Oxford University Press.
- Environmental Protection Agency, 2007, 549 U.S. 497.

- Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Envt'l Servs. (TOC), Inc., 2000, 120 S.Ct. 693.
- Juliana v. United States, 2016, 217 F.Supp.3d 1224.
- Lujan v. Defenders of Wildlife, 1992, S.Ct. 2130.
- Marbled Murrelet v. Pacific Lumber Co, 83 F.3d 1060, 1996, 9th Cir.
- Palila v. Hawaii Department of Land and Natural Resources, 852 F. 2d 1106, 1988, 9th Cir.
- R v Her Majesty's Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace Ltd., 1994, 4 All ER 329.
- R v Inland Revenue Commissioners, National Federation of Self-employed and Small Businesses Ltd., 1981, 2 WRL 722.
- R v Leicester County Council, Hepworth Building Products Ltd. and Onyx(UK) Ltd., ex p Blackfordby and Boothorpe Action Group Ltd., 2000, EWHC admin 304.
- R v Poole Borough Council, ex parte Beebee and others, 1991, JPL643.
- Redgwell, C., 2007, Access to environmental justice, In F. Francioni (ed.), *Access to justice as a human right*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Residents Against Waste Site Ltd. v Lancashire County Council, 2007, EWHC 2558.
- 국가법령정보센터, 2020, “증권관련 집단소송법,” <https://www.law.go.kr/LSW//main.html>, [2020.11.6]
- 세계법제정보센터, 2020, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>.
- 엄예은, 2019, “미국 기후변화 소송의 헌법적 쟁점: 오리건주 연방지방법원의 Juliana v. United States 사건,” <https://ri.court.go.kr/cckri/cri/world/stringerNewsInfoView.do>, [2020.11.2: 2020.11.6]
- 정부입법지원센터, 2020, “집단소송법안,” (백혜련 의원 등 10인, 의안번호 제2104106호 (2020.9.22.), 제382회 국회(정기회)), <https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/govLm/2000000280450/detailRP>, [2020.11.6]
- 지구와사람, 2019, “2019 제1회 청소년기후변화소송 포럼 개최,” <http://www.peopleforearth.kr/>, [2020.10.13]
- European Commission, 2020, “The Aarhus convention,” <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>, [2020.10.7]
- UNECE, 2020, “Status of ratification,” <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>, [2020.10.7]

한상운: 성균관대 법학과에서 법학 박사학위를 취득하고, 현재 한국환경정책·평가연구원에 선임연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 기후정의, 환경피해구제, 북한환경과 환경법제와 환경정책의 집행력 확보방안 등이다(swhan@kei.re.kr)

투 고 일: 2020년 11월 11일
심 사 일: 2020년 11월 24일
게재확정일: 2020년 12월 01일