

환경법상 지속가능한 발전과 시민소송제도에 대한 담론

소 병 천*

《 차 례 》

- I. 서론
- II. 환경의 개념과 환경권의 본질
- III. 환경기본권과 환경사권
- IV. 환경국가원리의 모색과 정립
- V. 맺는 말

I. 서론

지속가능한 발전 또는 지속가능한 개발(Sustainable Development)이란 명제는 환경분야에
서 뿐 아니라 많은 분야에서 주요 지도원리 중 하나로 자리매김하고 있다. 지속가능한 발
전이란 개념은 각 분야별 정책적으로 수천 개의 의미를 담고 있다고 한다.¹⁾ 환경법에 있
어서 지속가능한 발전은 1987년 Bruntland 보고서에서 처음 제기되었을 때에는 환경적으
로 건전하고 지속가능한 개발(Ecologically Sound and Sustainable Development)으로 표현되었
고 이는 경제개발(Development in Economy)에 있어서 환경문제를 고려하여야 한다는 특히
천연자원을 이용하는데 있어서의 현재 세대와 다음 세대간의 형평의 개념으로 인식되었
다.²⁾ 그러나 현재, 지속가능한 발전은 단순한 환경을 고려한 경제적 발전 뿐 아니라 민주
주의 환경, 인권, 평화, 안보 등을 망라한 전체적 사회의 통합적 발전을 의미하고 있다.³⁾

* 아주대학교 법과대학 조교수, 법학박사(S.J.D.)

1) Douglas R. Porter, et al, The Practice of Sustainable Development, Washington, D.C: ULI-the
Urban Land Institute, 2000, p.1.

2) The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford, 1991,
p.27.

3) John C. Dernbach, Sustainable Development as a Framework for National Governance, Case
Western Reserve Law Rev

이는 상당히 애매모호한 개념으로서 Bruntland 보고서나 이후 리우선언 및 요하네스버그 선언에 이르기까지 그 실천적인 전략이 더욱 중요한 문제로 대두되었다.

공공참여(Public Participation)제도는 지속가능한 발전의 실천적 전략 중 하나이다.⁴⁾ 공공참여제도란 정부의 정책 결정 및 집행에 있어서 시민사회가 참여하도록 제도적으로 마련된 방안으로서 민주주의 사회에 있어서 기초적인 정치적인 권리로 이해된다.⁵⁾

환경분야에 있어 공공참여제도는 일반시민의 환경문제에 대한 인식을 제고하며 인식된 환경문제에 대해 시민들이 자신의 입장을 표명하고 정부가 시민의 입장에 대해 적절한 관심을 갖고 대처하도록 함으로 환경정책결정에 있어서 지속가능한 발전이 이루어질 수 있도록 마련된 제도이다.⁶⁾ 공공참여제도 특히 환경분야에 있어서 공공참여제도는 환경정책이 결정되는 과정을 시간적으로 나누어 정책결정 전의 공공참여, 정책과정에 있어서 공공참여, 정책과정 후의 공공참여로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분은 환경분야에 있어서 공공참여에 대해 가장 포괄적으로 규정하고 있는 국제협약인 알후스 협약(Aarhus Convention)의 구분을 따른 것으로 알후스 협약은 이를 정보에 대한 접근(Access to Information), 결정과정의 접근(Access to Process), 사법적 판단에의 접근(Access to Justice)으로 나누어 명명하고 있다.⁷⁾

사법적 판단에의 접근에 관한 제도의 일환으로 공익소송인 시민소송제도가 있다. 환경법상 시민소송제도는 환경법규를 위반한 자 또는 환경관할 행정청의 기속행위의 불이행에 있어서 부작위를 근거로 일반 시민이 직접 제소할 수 있는 제도이다. 이는 미국의 연방환경법, 청정대기법(Clean Air Act: CAA)에서 제도적 기원을 찾을 수 있다.

시민소송제도는 공공성이 강한 환경 보호에 있어 공익보호의 주체인 정부가 의무를 성실히 이행하지 않거나 정부가 처한 여러 가지 제약으로 인해 환경보호가 이루어지기 힘든 경우, 공공이익의 향유자인 국민이 직접 사법부에 심사를 요청한다는 점에서 그리고 시민이 정부의 법집행의 감시자 역할을 한다는 의미를 찾을 수 있다. 그러나 시민소송이 남용될 경우 사법부의 과부하로 인한 문제점 및 시민소송이 환경단체에 의해 오용될 수 있는 점에서 주의를 하여야 하며 외국의 법제는 각 나라의 법제의 상이성, 사회적 문화적 배경

4) 리우선언 원칙 17.

5) Eric Dannenmaier, Democracy in Development: Toward a Legal Framework for the Americas, Tulane Environmental Law Journal, vol. 11, 1997, p. 21.

6) Mark J. Spaulding, Transparency of Environmental Regulation and Public Participation, Santa Clara Law Review, vol. 35, 1995, pp. 1127-1128.

7) 환경문제에 있어 정보에 대한 접근, 결정과정의 접근, 사법적 판단에의 접근에 관한 알후스 협약(Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making Process and Access to Justice in Environmental Matters)

의 차이 및 각 국가가 처한 상황의 차이로 인해 도입에 예상되는 파급 효과를 고려하여 신중히 판단하여야 한다는 주장 역시 있는 것이 사실이다.⁸⁾ 본 논문은 미국의 시민소송제도를 중심으로 시민소송제도의 내용을 고찰하고 시민소송제도의 의미를 지속가능한 발전이라는 측면에서 살펴보도록 한다.

II. 지속가능한 발전과 공공참여

1. 지속가능한 발전의 실천적 전략으로서의 공공참여

지속가능한 발전은 서론에서 언급한 바와 같이 현재는 다의적인 의미를 담고 있으나 그 기본적 함의는 형평(Equity)의 개념이라 할 수 있다. 표의적으로는 경제개발과 환경보호 사이의 균형(Balance)이지만 실질적으로는 현 세대와 다음 세대 사이의, 일차적으로는 경제개발에 필요한 자연자원의 분배, 나아가는 생존과도 맞물리는 차원의 분배가 형평에 맞아야 한다는 의미를 담고 있다. 지속적인 발전을 형평의 관점에서 주체의 범주를 확대하여 살펴보면 상기에서처럼 현 세대와 다음 세대, 즉 세대간의 형평(Inter-generational Equity)도 있지만 현 세대 내에서 형평(Intra-generational Equity)의 개념도 있다. 즉, 남북문제로서 선진국과 후진국 사이의 환경을 둘러싼 형평의 문제 역시 지속가능한 발전이 풀어나가야 할 문제이다. 선진국과 후진국 사이의 유해폐기물의 이동을 규제하는 바젤협약에서부터 이제는 국제환경법의 기본적 접근방법인 선진국과 후진국 사이의 공통의 그러나 차별화된 책임(Common but differentiated responsibility)이라는 명제 역시 세대 내에서의 형평을 표현하고 있다.⁹⁾

환경을 둘러싼 형평을 인류에 한정하지 아니하고 좀 더 확장하여 보면 인간과 자연간의 형평 역시 고려하여 볼 수 있다. 물론 분배의 대상으로서 자연자원이기도 하지만 동식물 역시 인간과 함께 자연자원을 공유할 수밖에 없는 생태계의 존재론적으로 평등한 실체인 이상 일정한 범위 내에서는 인간 역시 자연의 생존을 위해 인간의 경제적 활동이 제한되는 것이 형평의 차원에서 요구되어지는 것이 가능할 것이다. 즉 생태계의 기본적인 능력을 저해하지 않는 범위 내에서 인간의 경제활동이 유지되어야 한다는 것이다.

미국 캘리포니아주의 모노호(Mono Lake) 사례, 역시 논란이 여지는 있으나 결과적으로

8) 이상돈, 『지구촌 환경보호와 한국의 환경정책』, 대학출판사, 1995, 278면.

9) 리우선언 원칙 6, 7.

모노호 주위의 자연생태계를 보호하기 위해 인간의 용수권이 제한되었다고 본다면 인간과 자연의 형평을 고려한 판례라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 기본적으로 인간 이외의 생명체에게는 법인격이 부여되어 있지 않은 현 법체제 내에서는 무작정 형평의 개념을 인간 외에까지 확대하는 것은 법리상 무리가 있는 것이 사실이다. 따라서 이에 대해 자연과의 형평의 의의를 살리면서도 현 법률 체제 내에서 아우를 수 있는 지혜가 필요하다.

공공참여제도는 대의민주주의제도에서 직접민주주의제도의 보완으로서 정부 결정에 있어 시민 등이 기능적으로 참여할 수 있도록 한 제도이다.

공공참여제도의 기능은 첫째, 정부가 정책을 입안하는데 있어서 시민에게 정책에 대한 정보를 제공하고 둘째, 시민으로부터 정책 입안 자체에 필요한 정보를 얻거나 정책 관련 시민 자체에 대한 정보를 습득하며 셋째, 이를 통해 공공정책 및 계획을 발전시키고 넷째, 상기의 과정을 통해 시민 등과의 컨센서스를 구축하여 정책결정의 수용을 원활히 하며 다섯째, 공공부분관련 정부업무수행에 있어 시민 등이 보조적인 역할을 담당하게 함으로서 행정예산을 줄이게 되고 여섯째, 사회적 소외계층이나 개인의 권익보호에도 긍정적인 역할을 담당하기도 한다.¹¹⁾

이러한 공공참여의 기능들이 본 제도의 목적도 될 수 있지만 공공참여의 기본적인 목표는 정책결정권자입장에서는 정책결정에 있어 다양한 관점을 확보함으로써 발전적인 정책결정 모델을 창출하는 것이며 일반 시민의 입장에서는 시민 스스로 정책결정에 참여함으로써 대의민주주의를 보완하는 것이다. 공공참여는 다양한 형태를 띠 수 있다. 즉 일반적 행정행위에의 참여로서 공청회에 참여하고 의사개진행위를 하는 것 외에 정치적 로비, 시위와 같은 저항행위, 투표나 정당에 가입하는 행위, 행정행위에 대한 소송행위 및 영미법 제도에 있어서는 배심원으로 참여하는 것 등이 있을 수 있다.¹²⁾

환경문제에 있어서 공공참여의 원칙은 리우선언 제10원칙에서 찾아볼 수 있다. 동원칙은 “환경문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 국가차원에서 각 개인은 지역사회에서의 유해물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보에 적절히 접근하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공공의 인식과 참여

10) National Audubon Society v. Superior Court. 33 Cal. 3d 419 (1983)

11) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Citizen Participation in the American Federal System, 1979, p 61-97; Neil A.F. Popovic, The Right to Participate in Decisions that Affect the Environment, Pace Environmental Law Review, vol. 10, 1993, p.685에서 재인용.

12) Adam N. Bram, Public Participation Provisions Need Not Contribute To Environmental Injustice Temple Political and Civil Rights Law Review, vol. 5, 1996, p.153.

를 촉진하고 증진시켜야 한다. 피해의 구제와 배상 등 사법 및 행정적 절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다”라고 하여 환경문제에 있어서 공공참여의 필요성과 정보에 대한 접근(Access to Information), 결정과정의 접근(Access to Process), 사법적 판단에의 접근(Access to Justice)을 나누어 천명하고 있다. 리우선언 이전에도 환경문제에 관한 공공참여는 국제적 문서에서 등장하였는데 대표적인 것으로 국제연합 총회 결의로 채택된 세계자연헌장 원칙 23¹³⁾ 및 세계자연보존연맹(International Union for Nature and Natural Resources: IUCN) 규약 제10조¹⁴⁾ 등에서 발견할 수 있다.

환경정보에의 접근성과 관련되어서는 환경법에 있어서 환경정보청구권이라 지칭되는데 이는 개인이 정부가 보유하고 있는 환경정보를 요청 할 수 있는 권리이나 반드시 정보청구대상이 공공기관에 국한되지 아니하고 사인에게도 확대되기도 한다. 본인과 관련 있는 환경정보, 예를 들어 자기가 살고 있는 지역에 있는 공장에서 어떠한 화학물질을 다루고 있는지 공개를 요청 할 수 있는 권리¹⁵⁾ 또는 기업이 보유하고 있는 자사관련 환경정보가 공공의 이익과 관련이 있으며 투자자의 보호를 위해 필요한 경우 공개하도록 하는 미국의 증권법¹⁶⁾은 환경정보청구권이 사인을 상대로 청구될 수도 있으며 반드시 환경법에 국한되는 것도 아니라는 사실을 보여주고 있다.

환경정책결정과정에서 공공참여행위는 대부분의 선진국 국내법에서 일반화되어 있는 환경영향평가에 있어서 지역주민들의 참여가 대표적이다. 그러나 환경영향평가에 있어서의 참여 외에도 일반적인 정부의 환경관련 허가 및 인가행위에 있어서 행정절차법에 따른 제3자의 참여 내지 공익과 관련되어 절차상의 흠결을 다루는 행위 여기 광범위한 의미의 정책결정에의 참여라고 할 수 있다. 마지막으로 환경관련 사법적판단의 접근과 관련한 사법청구권은 상기의 환경정보청구권 및 환경정책결정과정에서의 참여권이 침해받은 경우

13) “All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.” G.A. Res. 37/7, U.N. GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, at 18, U.N. Doc. A/7/51(1982).

14) “States shall provide for and promote widespread participation by individuals and non-governmental organizations in all aspects of conserving the environment. In particular, States shall: (b) afford the opportunity to participate, individually, or with others, in the decision-making process.”

15) 긴급계획 및 공동체의 알 권리법(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act of 1986, 42 U.S.C.A. §§11001-11050).

16) Securities Act of 1933 §§7, 10, 15 U.S.C. §77g (1994); section 12(b) the Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. §77g 77j, 781(b)(3) (1994).

행사될 수 있을 것이다. 그러나 사법적 판단에의 접근권과 관련된 가장 치열한 논쟁의 대상은 공익소송(*actio popularis*, a public interest lawsuit)으로의 시민소송이다. 시민소송은 일반 시민은 검찰총장으로 만드는 즉 일반시민이 환경법의 위반행위를 발견 한 경우 일정한 제한 속에서 직접 범위반자를 상대로 제소할 수 있게끔 하는 제도이다. 시민소송제도는 공공 참여를 완성하는 제도로서 시민에게 정부를 견제하는 최후의 그리고 가장 강한 제도적 장치를 부여한 것으로 평가되고 있다.¹⁷⁾

2. 환경분야의 공공참여에 관한 알후스 협약¹⁸⁾

환경분야에 있어서 공공참여의 원칙은 리우선언, 요하네스버그 선언 등 여러 연성법(Soft law)에 의해서는 확인이 되었지만 2000년대까지는 구속력 있는 국제협약에 의해서는 총체적으로 보장받지 못하였다. 1998년 만들어져 2001년 10월 30일부로 발효하고 현재 30여 개국의 회원국이 있는 알후스 협약은 환경법상 공공참여에 관한 일반적이고 총체적인 국제환경협약으로 인정받고 있다.¹⁹⁾

본 협약은 유럽경제통합위원회(United Economic Committee for Europe)가 1990년 작성한 환경에 관한 권리, 의무 헌장(Charter on Environmental Rights and Obligations)에서 기초하였다. 본 헌장은 총 24개의 기본원칙들로 구성되어 있는데 주로 환경정보에 대한 시민 등의 권리 및 환경정책에의 시민들의 참여에 관한 선언적인 문구들로 구성되어 있었다. 본 헌장은 1991년 동 위원회가 유럽 내에서의 경제활동에 있어서 지속가능한 발전을 도모하기 위해 유럽환경장관회의를 주최하고 1995년 제3차 유럽환경장관회의에서 본 협약의 초안을 작성하기 위한 실무단을 구성하면서 협약으로의 모습을 갖추어 가기 시작하였다. 덴마크 알후스에서 1998년 6월 23일부터 25일까지 개최된 제4차 회의에서 본 협약은 채택되어 서명 절차에 들어가 동년 12월 20일까지 유럽연합을 포함하여 35개국이 서명하였다.

전문과 26개의 조항으로 구성되어 있는 본 협약은 목적과 환경권을 천명한 후 본 협약상의 개념을 정의하고 본장에 들어가 정보에 대한 접근(Access to Information), 결정과정

17) Supr note 5Eric Dannenmaie, p.31Peter H. Lehner, The Efficiency of Citizens Suits, Alb. L. Evtl Outlook4 (1995)

18) 소병천, “최근의 국제법 입법소개 Aarhus협약”, 『국제법학회논총』, 제47권 제3호, 2002, p.243.

19) Jerzy Jendroska, U.N.E.C.E. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters: Towards More Effective Public Involvement in Monitoring Compliance and Enforcement in Europe, National Environmental Enforcement Journal, vol1, 1998, p.32.

에의 접근(Access to Process), 사법적 판단에의 접근(Access to Justice)을 나누어 각각 환경정보청구권, 환경정책참여권 및 환경관련 사법심청구권을 규정하고 있다. 본 협약의 특징은 기존의 국제환경협약들이 상기의 세 가지 청구권을 개별적으로 규정한 것에 비해 본 협약은 환경문제에 있어서 공공참여라는 제목으로 체계적이고 통합적으로 규율하고 있다는 것이다.

예를 들어 환경정보청구권은 1990년대 들어 많은 국제협약에 등장하였지만²⁰⁾ 이들은 대부분 정보청구권을 제한적으로만 규정하고 그 외의 공공참여에 대한 권리에 대해서는 규정하고 있지 아니하였다. 이러한 의미에서 본 협약은 비록 회원국에게 국내입법과정에 있어서 지나친 재량권을 부여함으로 추상적인 지침만을 제공하였다는 환경단체들의 비판을 받기는 하지만 비판자들이 스스로 인정하듯이 환경분야 공공참여 부분에 있어 진일보한 그리고 향후 입법 모델로서 역할을 할 것이다.²¹⁾

본 협약에서 가장 두드러진 것은 공익소송으로의 시민소송을 회원국들에게 국내법으로 신설할 것을 의무하고 있는 것으로 특히 공익소송에서 핵심이 되는 환경단체의 원고적격의 확대를 규정한 것이다. 본 협약 제9조 2항에 의하면 환경단체들에게 원고적격의 충분한 이익(Sufficient interest)이 있다고 규정하고 개념조항에서 공적의 관심(Public concern)이 환경보호가 주 목적인 단체들로 규정하여 환경단체들에게 원고적격을 인정하도록 하고 있다. 사실상 대부분의 시민소송이 공익보호를 목적으로 환경단체가 제기한다는 점을 상기한다면 이는 사실상 환경단체들이 시민소송을 통하여 정부나 사인이 환경법을 준수할 수 있도록 강제적인 제도적 장치를 마련한 것이라 할 수 있다. 시민소송제도에 대해서는 보다 구체적인 설명을 요하므로 장을 나누어 보기로 한다. 일반적 시민소송제도를 설명하기 위해 시민소송제도가 기원하였고 현대에도 제도적 모델이 되고 있는 미국의 시민소송제도를 다음 장에서 개략적으로 설명하기로 한다.

20) Convention on the Protection of the Marin Environment of the Baltic Sea Area of 1992; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes of 1992; Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment of 1993; Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents of 1993; Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic of 1993.

21) NGO Conference, NGO Resolution on the Public Participation Convention(available at http://www.participate.org/Arhus/ngo_resolution.htm)

Ⅲ. 시민소송제도

1. 의의

미국 환경법상의 시민소송(citizen suit)제도는 누구나(any person) 환경법을 위반한 자(any person)를 상대로 소를 제기 할 수 있도록 하는 제도로서 환경법규의 집행을 연방행정부서가 해태하는 경우 미국 시민이라는 지위에서 해당 행정부서를 상대로 법규집행을 요구하는 소를 제기하거나 또는 일반 사인이 환경법을 위반하고 있는 경우에도 해당부서가 이에 대한 법집행을 하고 있지 않은 경우 범위반업체를 상대로 직접 법규준수를 요구하는 소를 제기할 수 있도록 하는 제도이다. 시민소송제도는 분야별 환경법에 개별적으로 규정되어 있는데 시민소송제도는 1970년 연방 청정대기법(Clean Air Act: CAA)에 최초로 규정된 이후 현재 연방살충살균·살서법(Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide: FIFRA)을 제외한 환경처 관할하의 대부분의 미국 연방 환경법률에 규정되어 있다.²²⁾ 시민소송제도는 청정대기법(Clean Air Act: CAA) 제304조에 따르면 일반 시민이 본 법에 위반되는 범위반행위를 발견한 경우 위반사항과 제소의사를 관할 정부 및 위반자에게 통지 한 후에 60일이 지나도 위반사항이 수정되거나 정부가 적절한 법집행을 하지 않는 경우 정부나 법 위반자를 상대로 당해 행위가 일어난 지역의 연방 지방법원에 직접 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.²³⁾ 원고는 지방법원에 소송을 제기하기 60일 전에 위반자, 담당장관(주로 환경처

22) 청정대기(Clean Air Act of 1990, 42 U.S.C. §7604) 제30조, 연방수질오염규제법 또는 청정수법(Federal Water Pollution Control Act, Clean Water Act of 1987, 33 U.S.C. §1365) 제505조, 자원보전복구법(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA of 1984, 42 U.S.C. §6972) 제7002조, 종합환경대응책임보상법(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: CERCLA of 1986, 42 U.S.C. §9659) 제310조, 긴급계획 및 공동체의 알권리법(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: EPCRA of 1986, 42 U.S.C. §11046) 제326조, 독성물질규제법(Toxic Substances Control Act: TSCA of 1982, 15 U.S.C. §2619) 제20조, 식수안전법(Safe Drinking Water Act: SDWA of 1982, 42 U.S.C. §300j-8) 제1449조, 광산표면규제 및 매립법(Surface Mining Control and Reclamation Act: SMCRA of 1977, 30 U.S.C. §1270) 제520조, 해양보호, 연구 및 보호구역에 관한 법률 또는 해양투기법(Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act, Ocean Dumping Act of 1982, 33 U.S.C. §1415(g)) 제105조(g), 소음규제법>Noise Control Act of 1972, 42 U.S.C. §4911) 제12조, 멸종위기에 처한 종 보호법(Endangered Species Act of 1973, 16 U.S.C. §1540(g)) 제11조(g), 원양항구법(Deepwater Port Act of 1974, 33 U.S.C. §1515) 제16조, 대륙붕외측도에 관한 법률(Outer Continental Shelf Lands Act of 1982, 43 U.S.C. §1349(a)) 제23조.

23) CAA 42 U.S.C. 7604(1988 & Supp. V 1993).

장) 및 해당 주에 제소외사를 통지하여야 하며, 위반행위를 제거하기 위한 소송이 연방 또는 주법원에서 계속 성실하게 수행되고 있는 경우에는 소를 제기할 수 없다.²⁴⁾

시민소송제도는 제소 대상에 따라 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 특정 오염자가 공해물질 배출기준이나 또는 이에 관한 명령 등을 위반하고 있는 사실을 발견한 사람은 누구나 이에 대하여 자신의 이름으로 법위반을 중지하는 취지의 소나 또는 법규위반에 벌금이 부과되어 있는 경우에는 벌금 지급의 소를 제기할 수 있으며, 둘째로 행정관료가 환경법상 부과된 비재량적 의무를 이행하지 않는 경우 이를 강제하기 위해 행정청의 이행 강제의 취지의 소송을 제기 할 수 있다. 소송비용의 지불여부는 법원의 재량권에 해당하며 일방적 긴급유지명령(temporary restraining order); 잠정적 유지명령(Preliminary injunction)이 소구되는 경우에는 법원의 재량권으로 보증금을 제출하도록 규정하고 있다. 기타의 법률의 경우 다소 상이한 점은 있지만 비교적 청정대기법의 시민소송제도의 문구를 그대로 도입하고 있다. 단지, 청정수법의 경우는 원고인 시민을 개념 규정을 통해 현실적으로 불이익을 받거나 받을 우려가 있는 자로 규정하고 있는 점이 다르며 자원보전복구법(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)의 경우 제소 대상에 기 환경위반행위 뿐 아니라 앞으로 있을 임박하고 중대한 위해에 공헌한 정부기관 역시 포함하고 있는 점이 상이한 점이다.²⁵⁾

2. 당사자

1) 원고

연방수질오염규제법(Clean Water Act)은 모든 시민은 소송을 제기할 수 있다고 하고 시민을 자신의 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있는 자(person)이라고 한정하고 있는데 반해 그 외의 모든 법률은 누구나(any person) 소를 제기할 수 있다(any person may commence a civil action on his own behalf against ...)고 규정하여 원고의 대상을 미국 시민으로 폭넓게 보고 있다.²⁶⁾ TSCA를 제외한 모든 법률은 개념규정을 통해 person의 범위를 정하고 있는데 여기에는 개인, 법인, 주정부, 지방자치단체 및 환경단체들도 포함된다.²⁷⁾ 그러나

24) 이창환, “환경오염에 대한 구제수단”, 『법정논총』, 중앙대학교, 32권 1호, 1997, p.100.

25) CWA 33 U.S.C. §1365; RCRA 42 U.S.C. §6972.

26) 30 U.S.C. §1291(19).

27) 환경단체의 경우 원칙적으로 해당 단체의 회원이 헌법상의 원고적격이 있고, 해당 단체의 주목적이 환경보호와 관련이 되어 있는 경우에만 원고적격이 인정된다. Save Our Community v. EPA, 971 F.2d 1155(5th Cir. 1992).

SMCRA는 예외적으로 정부는 “person”의 개념에서 제외하고 있다.²⁸⁾

그러나 누구나 소를 제기할 수 있다고 규정하고 있다 할지라도 이것이 헌법의 범위를 벗어나서 원고적격의 범위를 확대하고 있는 것은 아니다. 시민소송의 원고적격은 헌법 제 3조에 규정된 사건 또는 쟁송(cases and controversies)만을 사법부가 심사한다는 원칙에 일치하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 원고는 사실상의 피해(injury in fact)를 입었다는 사실과 둘째, 원고의 피해가 피고의 위법행위로 인해 발생하였다는 사실, 즉 인과관계(causation), 그리고 마지막으로 원고의 피해는 원고가 신청하는 내용에 의해 제거되거나 보상 받을 수 있다는 손해의 해소가능성 또는 구제가능성(redressability)을 입증하여야 한다.²⁹⁾

연방행정소송에 있어서 원고적격은 행정절차법(Administrative Procedure Act) 제10조에 규정되어 있다. 본 조항에 따르면 행정처분으로 인해 위법한 침해를 받은 자 또는 관계 법률에 의해 불이익을 받거나, 이익의 침해를 받은 자는 그 처분에 대한 사법심사를 청구할 수 있다.³⁰⁾ 사법부는 해당 이익의 범주를 두고 법률상의 권리 침해의 경우만을 즉, 법률상의 이익만을 보호하는 법적권리 테스트(Legal right test)에 의거하여 법리를 전개하고 예외적으로 법규구조테스트(Statutory-aid test)에 의해 원고적격의 범위를 유동적으로 확대하였다.³¹⁾ 그러나 1970년 Data Processing 사례에서 연방대법원은 기존의 원고적격의 범주를 사실상의 피해(injury in fact)와 이익범주 테스트(zone of interest)를 채택하여 사실상의 피해가 있으며 그 피해가 해당법률뿐 아니라 헌법에 의해 보호 규제되어야 할 범위 내에 있으면 원고적격을 인정하는 방향으로 원고적격을 다소 완화하였다.³²⁾

그러나 원조적격의 충족여부에 대해 상대적으로 폭 넓은 재량권을 가지고 있는 미 연방사법부는 1990년대 들어 사실상의 피해의 충족 요건에 대해 엄격한 태도를 보임으로서 원고적격에 있어 확대에 대해 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 대표적인 예가 1992년의 Lujan v. Defenders of Wildlife³³⁾ 판결이다. 멸종위기에 처한 동식물보호법

28) 또 CAA, CERCLA, RCRA, EPCRA, MPRSA 등은 연방정부도 소를 제기할 수 있는 자로 포함하고 있지만, 실제로 연방정부가 시민소송을 제기할 실익이 없다는 점에서 의문이 제기된다. CWA, 33 U.S.C. §1362(5), CAA, 42 U.S.C. §7602(e), MPRSA, 33 U.S.C. §1402(e), RCRA, 42 U.S.C. §6903(15), CERCLA 42 U.S.C. §9001(21), EPCRA, 42 U.S.C. §11049(7), MPRSA 33 U.S.C. §1402(e).

29) Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555, 112 S.Ct. 2130(1992).

30) 5 U.S.C.A. §702.

31) Tennessee Electric Co. v TVA, 306 U.S. 137-138(1939); FCC v. Sander Brothers Radio Station, 309 U.S. 470(1940).

32) 천병태, “미국행정법에 관한 연구 -미국행정소송의 Standing 법리를 중심으로-, 『법학연구』, 부산대학교 법학연구소, 제31권 1호, 1989, p.129.

33) *Supra* note 29; 본 사건에 대해서 김춘환, Lujan v. Defenders of Wildlife 판결의 검토, 『환경법

(ESA)은 본 법 목록에 기재된 멸종위기에 처한 야생동식물의 생존을 위협 할 가능성이 있는 행위는 내무부장관 또는 통상부장관과 협의를 하도록 규정하고 있다. 그런데 행정부가 1986년 규칙 개정을 통해 협의의 대상의 범위에 정부의 행위로 외국에서 이루어지는 경우를 제외하자 환경보호단체인 Defenders of Wildlife가 ESA의 시민소송조항을 이용하여 제소하였다.

대법원은 본 사건의 원고적격에 관한 부분에서 헌법 제3조에 규정되어 있는바 대로 사법부의 판단하는 것은 사건 또는 쟁송(cases and controversies)에 한하는데 이를 위해서는 첫째, 원고가 사실상의 피해(injury in fact), 인과관계(causation), 그리고 손해의 해소가능성 또는 구제가능성(redressability)을 원고가 입증책임을 부담한다고 밝히고 원고는 자신이 받은 피해를 정확히 입증하지 못하였다는 사실상의 피해(injury in fact)의 불충분을 이유로 원고적격을 부정하였다. 원고가 주장한 생태계연결(ecosystem nexus) 또는 직업연결(vocational nexus) 등의 주장은 현실적인 지역적 한계성과 인지 가능한 피해라는 사실에 대해 입증하지 못함을 이유로 기각하였다.³⁴⁾ 본 사건은 과거 1970년대 대법원이 환경단체들이 정부를 상대로 제소한 시민소송에 우호적인 태도를 견지한 것에서 후퇴한 것이라는 평가를 받고 있다.³⁵⁾

2) 피고

피고는 법규를 위반하고 있는 사인 또는 정부, 그리고 법규를 집행하고 있지 않은 행정청을 포함한다. 시민소송조항에는 수정헌법 제11조, 즉 국가면제가 허용되는 범위 내에서는 라고 규정하고 있는데 법원은 이를 좁게 해석하여 대부분의 정부주체 역시 시민소송의 피고가 될 수 있는 것으로 간주하고 있다. 단지 연방기관시설이 CWA나 RCRA상 범위반을 한 경우 행정벌은 집행될 수 있으나 형사적인 제재는 여전히 면제되는 것으로 판단하였다.³⁶⁾ 이후 의회는 1992년에 연방시설준수법(Federal Facility Compliance Act)을 제정하여

연구』 제23권 제2호, 2001, p.235 참조.

34) 그리고 최근에는 인과관계에 대해서도 시민소송의 원고에게 우호적이지 않지만 Public Interest Research Group of New Jersey v. Powell Duffryn Terminals, Inc 사건에서 우리나라와 일본의 신개연성론과 동일하게 1) 허용기준을 초과하는 오염물질의 방출, 2) 해당 물질이 원고가 사용하는 수로에의 도달, 3) 이로 인해 원고가 주장하는 일정 피해에의 원인이 될 것 중 세 번째 요건을 완화하여 첫 번째와 두 번째만 입증하면 인과관계가 있는 것으로 인용하고 있다. Public Interest Research Group of New Jersey v. Powell Duffryn Terminals, Inc., 913 F. 2d 64(3d Cr, 1990); 우리나라의 사례로 대법원 95다2692.

35) 김춘환, supra note 33.

36) Department of Energy v. Ohio, 503 U.S. 607(1993).

RCRA 상의 모든 벌금에 대해 연방정부의 국가면제를 포기하였다.³⁷⁾ 대법원은 *Seminole Tribe v. Florida* 사례를 통해 연방정부와 달리 주정부는 시민소송과 관련하여 주권면제의 특권을 향유 할 수 없는 것으로 엄격히 판단하고 있다.³⁸⁾ 사인과 관련한 이슈로는 소유권의 이전과 관련하여 사업체의 인수 계약 전에 일어난 법규위반은 법규위반과 상관없는 매수인에게 책임이 이전되지 않는다.³⁹⁾

3. 청구내용

1) 유지청구

유지(Injunctive)청구는 주된 시민소송의 청구 내용으로 법원으로부터 적절한 기준 및 한계의 준수를 명하는 취지의 내용을 얻어 환경법규의 집행을 강제하는 것이다. 유지명령은 금지적 명령(prohibitory injunction)과 강제적 명령(mandatory injunction)을 포함하는데 금지적 명령은 단순히 특정 행동을 금지하는 것을 그리고 강제적 명령은 적극적인 작위의무를 부과하는 것으로 예를 들어 허용기준을 위반한 소음의 배출을 금지하거나 허용기준에 맞도록 소음방지시설을 설치하게 하는 것을 청구하는 것이다.⁴⁰⁾ 법원은 전통적으로 강제적 명령을 금지적 명령보다 더 철저한 구제수단으로 간주해 왔기 때문에 명백한 법규의 근거가 없는 한 강제적 명령을 내리는 것에 대해 주저하지만 환경법에 있어서는 금지적 명령이 강제적 명령보다 더 효과가 있다는 점에서 양자 모두 법원에서 적극적으로 인용하여 할 필요성이 있다.⁴¹⁾ 뿐만 아니라 행정부에 대한 시민소송의 대부분은 행정부가 일정 의무를 이행하지 않는 것에 대한 제소이다. 예를 들어 환경처가 소음기준에 대한 구체적인 기준이나 하위의 법집행 절차 규정을 제정하지 않는 경우에는 법원의 적극적인 작위의무를 부과하는 강제적 명령만이 그 효과를 얻을 수 있을 것이다. 원고가 본안판결 전 잠정적 유지명령(Preliminary injunction)을 신청하는 경우에는 그 인용 시 법원의 재량권으로 보증금을 제출하도록 규정하고 있다.

37) 42 U.S.C.6961(a).

38) *Seminole Tribe v. Florida*, 1996 WL 134309.

39) *First San Diego Properties v. Exxon Corp.*, 859 F. Supp 1313(S.D. Cal. 1994); *NRDC v. Texaco Refining & Marketing, Inc.*, 719 F. Supp. 281(D. Del. 1989).

40) 김충목, “환경행정소송의 본질에 관한 고찰”, 『지역개발연구』 제1집, 군산대학, 1989, p.65.

41) Jeffrey Miller, *Citizen Suit: Private Enforcement of Federal Pollution Laws*, New York; Willy Law Publisher, 1987, p.76.

2) 민사상의 금전벌

민사상의 금전벌(civil penalty)은 과거 CWA, 및 EPCRA에서만 가능하였으나 CAA 역시 1990년 개정 후 민사상의 금전벌의 청구를 가능하게 하고 있다. 현재 민사상의 금전벌 규정을 두고 있는 법률은 CWA, CAA, RCRA, CERCLA, EPCRA 등 소수에 해당한다.

이처럼 소수의 법률만이 민사상의 금전벌을 두고 있는 이유에 대해서는 입법 자료에서도 찾아볼 수 없지만 아마도 시민 중 불순한 목적으로 본 제도를 악용할 것을 우려한 입법자들의 판단이 아닌가 생각된다. 그러나 금전벌은 비록 원고가 청구하기는 해도 그 부과되는 액수는 법원이 판단하는 것이며 금전벌이 원고에게가 아니라 국고에 납부된다는 점에서 지나친 기우일 수도 있다.⁴²⁾ 뿐만 아니라 금전벌을 인정하지 아니하는 경우 만일 정부가 별도의 소를 제기하거나 또는 시민소송에 참가하지 않는 경우 오히려 금전벌로부터 범위반자가 면제되는 부당한 경우도 발생할 수 있을 것이다.⁴³⁾ 이는 결과적으로 원고가 화해에 도달하는데 있어 사용할 수 있는 압박수단으로의 협상카드를 무력화하여 사법부에게 소송과부하를 불러일으킬 수도 있으며 피고들은 행정부 보다 오히려 시민들에게 제소당하는 것을 원하는 경우도 있을 수 있다. 이러한 점을 고려하여 CAA는 개정을 통해 금전벌을 시민소송의 청구내용으로 포함하였고 이와 유사한 개정은 기타 법으로의 확산될 가능성이 있다.⁴⁴⁾

4. 제한

1) 선행 요건으로의 통지

시민소송을 제기하고자 하는 사람은 소송을 제기하기 60일 전에 자신이 제소하려는 피고들, 즉 정부 또는 정부와 범위반 개인에게 제소의사를 통지하여야 한다. 청정수법 제 505조 (b) 통지조항에 의하면 원고가 범위반사항을 1) 관할행정청, 2) 범위반이 발생한 주, 그리고 3) 범규위반자에게 통지한 후 60일이 지나기 전에는 소송을 제기할 수 없도록

42) 손동원, “미국환경법상 시민소송제도,” 『환경법연구』 10권, 1988, p.44.

43) *Id.*

44) 그러나 금전벌에 대해 부정적인 견해도 있는데, 이러한 견해에 따르면 시민소송의 제도의 취지가 환경보호라는 공익에 대한 감시인 또는 보충적인 역할에 불과하고 범규위반자들에게 금전벌을 부과할 주체는 행정기관이라는 것이고, 이것이 삼권분립의 취지에도 부합한다는 것이다. 시민들은 별도의 민사소송을 통해 범규위반으로 인해 발생한 손해에 대해 금전청구를 하는 것으로 충분하다는 것이다. David Allan Feller, “Private Enforcement of federal Anti-Pollution Laws Through Citizen Suits,” *Denver Law Journal*, vol. 60, 1983, p.559.

규정하고 있다. 60일전 통지의 목적은 의회의 입법과정의 토론 자료에도 나와 있듯이 법 위반자에게 법규 준수의 기회를 제공하며 해당 관할청이 법 위반 사실을 인식하지 못한 경우 법집행을 하도록 하는 것이다.⁴⁵⁾ 통지에 관한 조항은 입법과정에서 시민소송제도에 반대하는 견해에 의해 이루어진 것으로 만일 통지조항 등의 제한조치가 없는 경우 무분별한 시민소송의 남용으로 인해 법원의 업무가 정지될지 모른다는 우려에서였다. 통지의무는 시민소송제도를 도입한 모든 환경법에 공통으로 규정되어 있지만 그 문구가 다소 다른 형태를 취하고 있는데 이는 법규의 내용적인 차이에서 기인한다.⁴⁶⁾ 예를 들어 법집행에 있어서 주정부의 역할이 거의 없는 경우의 법률인 경우 주정부에 대한 통지의무는 없으며 또는 두개의 행정부처가 이행임무를 분담하고 있는 경우에는 두 행정기관에게 동시에 통지하도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 대부분의 조항들은 추정되는 위반이 위험한 오염물질에 관한 규칙을 위반한 경우나 긴급을 요구하고 있는 경우, 또는 다른 특정한 기준을 충족시키는 경우에는 추후 통지 또는 보류 등의 예외를 인정하고 있다.

청정대기법 상원에 제출된 법안에는 원래 통지기간이 30일이었는데 협의과정에서 수정된 것으로 현재 60일이라는 기간에 대해서도 실제에 있어서 정부의 법집행을 강제하는데 너무 짧다는 견해가 있다. 대부분 사건에서 환경처가 사건을 조사하고 소송자료를 준비하고 정부 구조법 체제에 따라 법무부를 통해 제소하도록 하는 데는 소요되는 기일은 60일을 훨씬 더 상회한다는 것이다.⁴⁸⁾ 그러나 통지를 받은 후 제소를 통해 과거의 위반사실에 대해 법집행을 하는 것 외에도 앞으로 계속 될 수 있는 법 위반 사실에 대해 행정명령 등의 조치를 통해 법규준수를 이행하게 하든지 또는 행정부의 미이행된 의무를 시행하도록 한다는데 있어서는 의미가 있다고 할 것이다.

2) 정부에 의한 성실한 강제집행

만일 정부가 이미 성실히 법집행을 이행하고 있는 경우에는 시민소송을 제기 할 수 없다. 이는 시민소송의 입법 취지가 행정부의 법집행이 이루어지지 않는 경우에 시민들의

45) 116 Cong. Rec. 32, 927(1970); *Gwaltney of Smithfield, Ltd. v. Chesapeake Bay Found., Inc.*, 484 U.S. 49, 59-60(1987).

46) 15 U.S.C. §2619(b) (2000) 16 U.S.C. §1540(g)(2) (2000) 33 U.S.C. §1365(b) (2000) 42 U.S.C. §300j-8(b) (2000) 42 U.S.C. §7604(b) (2000) 42 U.S.C. §9613(l) (2000) 42 U.S.C. §9659(d)(1) (2000) 42 U.S.C. §11046(d) (2000).

47) TSCA 15 U.S.C. §2619(b)(1)(B), MPRSA 33 U.S.C. §1415(g)(2)(B), NCA., 42 U.S.C. §4911, DPA, 33 U.S.C. §1515) 제16조, OCSLA, 43 U.S.C. §1349(a)).

48) Corkin, "A State's Eye View of Pollution Control", *Harvard Environmental Law Review*, vol.1, 1976, pp.333-44.

자발적 참여로 법집행을 보완하자는 취지에서 당연하다고 할 수 있다. 따라서 시민소송을 제기하기 전에 정부의 이행행위가 존부여부와 해당 이행행위가 충분하고 성실히(sufficiently and diligently) 이루어졌는지의 판단 여부가 문제된다. 우선 연방정부의 이행조치는 없었지만 주정부의 이행조치는 있는 경우 행정부의 이행행위가 있는 것으로 간주할 수 있는지에 대해 대부분의 법률은 주정부의 이행도 행정부의 이행으로 규정하고 있지만 일정 법률은 연방정부의 이행이 있는 경우만을 행정부의 이행으로 보고 있다.⁴⁹⁾ 대부분의 법률은 형사소송의 경우 법률상의 법집행으로 간주하고 있지 않지만 연방수질규제법과 자원보전 복구법의 경우는 형사소송의 경우에도 법집행으로 간주하여 시민소송의 제소를 금지하고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 이에 대해 형사상의 소추는 과거의 위반행위를 처벌하기 위해 제기되는 것이지 장래의 위반행위를 막기 위한 법집행 조치가 아니라는 점에서 시민소송의 의도에 부합하지 않아 시민소송과 형사소추는 중복되거나 모순되지 않아 형사소추 때문에 시민소송이 금지되는 일은 배제되어야 한다는 주장도 있다.⁵¹⁾

대부분의 법률이 사법부에의 제소가 이루어져야만 법집행이 있었다고 보는데 비해 몇몇 법률은 행정적 이행 역시 행정부의 법집행으로 간주한다.⁵²⁾ 해당 이행행위가 충분하고 성실했는지에 대해서는 사법부는 행정벌금부과절차가 시작한 경우 행정적인 법집행이 이루어졌다고 간주하여 설령 결과적으로는 행정벌금이 부과되지 않은 경우에도 법집행이 있는 것으로 간주한 경우가 있다.⁵³⁾ 반면 법규위반에 대해 행정벌이 부과되었지만 2년 동안 행정벌금이 납부되지 않고 정부 역시 이에 대해 강제집행 하지 않고 자발적으로 납부하기를 기다리는 경우 이는 성실한 소추가 되지 않는다는 판결 역시 있다.⁵⁴⁾ 본 판결에서는 행정명령을 발하는 것은 성실한 법집행의 개시에 해당하지만 명령이 실질적으로 이루어지는지에 대해 사후적인 감시나 명령불이행에 대한 강제집행의 미비 또는 새로운 법규위반이 있는 경우는 성실한 법집행에 해당하지 않는다고 하여 사안에 따라 구체적인 행정부의 법집행에의 의지를 강조하고 있다.

49) TSCA 15 U.S.C. §2619(b)(1)(B), MPRSA 33 U.S.C. §1415(g)(2)(B), CERCLA, 42 U.S.C. §9659(d)(2), EPCRA, 42 U.S.C. §11046(e).

50) CWA, 33 U.S.C. §1365(b)(1)(B), RCRA, 42 U.S.C. §6972(b)(1)(B).

51) Jeffrey Miller, *supra* note 41, p.53.

52) CWA, 33 U.S.C. §1319(g)(6), MPRSA, 33 U.S.C. §1415(g)(2)(B), TSCA, 15 U.S.C. §2619(b)(1)(B), EPCRA, 42 U.S.C. §11046(e).

53) *North and South Rivers Watershed Ass'n, Inc. v. Town of Scituate*, 949 F.2d 552(1st Cir. 1991), *Sierra Club v. Colorado REfining Co.*, 852 F. Supp. 1476(D. Colo. 1994); *Saboe v. Oregon*, 819 F. Supp. 914(D. Ore. 1993)

54) *Gardeski v. Colonial Sandf & Stone Co.*, 501 F. Supp. p.1163.

5. 기타

1) 소송절차

시민소송은 법규위반이 이루어진 곳의 연방지방법원(District Court)에 제소하여야 한다. 시민소송이 제기되면 송달절차를 통해 피고에게 소장이 송부되는 것 외에 검찰총장에게도 소장이 송달되어야 한다. 이는 피고가 정부가 아닌 경우 행정부의 소송참가가 없는 경우 만일 당사자 사이에 합의에 의해 동의명령(*consent decree* 또는 *consent judgement*)으로 소송이 마무리되는 경우를 방지하기 위함이다. 모든 시민소송에 정부는 소송에 참여 할 수 있으나 해당 재판 판결의 기판력은 정부를 구속하지 않는다. 또한 MPRSA 와 ESA를 제외하고는 모든 시민소송규정은 정부가 제기한 소송에 시민의 참가를 허용하고 있다. 시민소송규정에 의해 참가가 인정된 경우에도 모든 사건에서의 참가가 자동적인 것은 아니다. 시민소송규정과 연방민사소송규칙 제24조의 요건이 동시에 이루어져야 하는데 시민소송하의 참가는 오직 정부에 의해 소추된 강제집행청구소송에서만 가능하고 정부를 상대로 한 소송에서는 인정되지 아니한다. 연방 민사소송규칙 하에서의 소송참가자는 원고적격을 갖추고 있어야 한다.⁵⁵⁾

대부분의 일반소송과 같이 시민소송도 공판절차 전에 합의(*settlement*)를 통한 동의명령(*consent decree*)으로 마무리되는 경우가 많다. 동의명령은 합의 자체가 타협과 절충의 산물이라는 점에서 계약적인 성격을 가지고 있으나 법원의 확인을 통해 구속력을 지니며 강제집행을 할 수도 있다. 동의명령에는 주로 원고의 주장, 피고의 반론, 합의로 인해 기타 쟁점은 추후 법원에 의해 진행되지 않는다는 사실, 법원의 재판권에 대한 동의, 위반된 법률을 다시 준수하기 위한 예정계획표, 과거의 불이행에 대한 벌금, 동의명령 위반에 대해 부과될 벌금 액수 및 종결 날짜 등이 기재된다. 시민소송은 당사자가 아닌 많은 사람들의 이익과 권리에 영향을 미치므로 동의명령 신청을 받은 법원은 이 사실을 공공에게 공지하여 의견개진의 기회를 제공하여야 한다. 그러나 제3자가 동의명령에 대해 반대의 의사를 개진한다고 하더라도 법원은 동의명령을 내릴 수 있다. 동의명령은 수정될 수 있으며 보편적인 수정방법은 양당사자의 동의와 법원의 승인으로 족하다.

2) 변호사비용

변호사비용과 관련하여 CAA를 비롯한 대부분의 법률은 법원이 재량으로 승소하거나 승소할 수 있었으나 도중 합의에 의해 재판이 종료된 경우에는 원고 측의 변호사 비용

55) 손동원, *supra* note 42, p.54.

또는 증인비용 등에 대해 피고에게 그 지급을 명할 수 있도록 하고 있다. 물론, 피고가 승소한 경우에는 패소한 원고에게 소송비용을 청구 할 수 있지만 법원이 이를 인용한 경우는 극히 드물다.⁵⁶⁾ 적절한 변호사 비용으로 법원이 채택하는 것은 해당 소송에 소요되었을 것이라고 생각되는 업무시간에 적절한 변호사 비용을 곱하는 방법이다. 이에는 소송의 난이성 및 해당 변호사의 평균 시간당 자문료 등이 고려된다.⁵⁷⁾ 보통 변호사가 청구한 비용은 법원에 의해 여러 사유로 인해 상당액이 감하여 지며 주로 최소한의 경비만이 계산되곤 한다.⁵⁸⁾

6. 시민소송제도의 발전 및 현황

시민소송제도는 1970년대 제정된 사회복지법률에도 포함되어 있는 등 환경법에만 국한된 제도는 아니지만 환경의 공익적 성격으로 인해 환경법에서 활발히 이용되고 있다. 본 제도가 환경법에 도입된 1970년대에는 시민소송제도는 주로 대규모 환경단체들이 환경법상 의무를 이행하지 않는 정부를 상대로 특히 구체적 환경기준 및 하위 법규 제정 등을 목적으로 주로 제기하였으나 1980년대 들어 직접적으로 산업체의 위반사항에 대해 제소하는 것으로 확대되었다. 일반 사인의 CWA 위반이 1990년 대 환경단체의 주요 타겟이었는데 이는 CWA상의 국가오염배출제거계획(National Pollutant Discharge Elimination System: NPDES) 상의 기록 또는 배출감시보고서(discharge monitoring report: DMR)에 의해 법규위반자와 범위반증거의 입증이 용이하였기 때문으로 이해된다. 자원보전복구법(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA of 1984)과 긴급계획 및 공동체의 알권리법(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act:EPCRA of 1986) 등의 환경법률 역시 법규준수와 관련된 오염현황에 대한 보고서에의 시민들의 접근 용이성으로 인해 빈번히 활용되고 있다. 그러나 정작 시민소송제도가 처음 도입된 CAA의 경우는 상기의 법들 보다는 시민소송제도가 활발히 이용되지 않았는데 그 이유는 CAA의 불이행을 입증하기 위한 대기배출 감시체제나 준수기록 등이 형식화되어 있지 않음으로 인해 그 입증이 용이하지 않았기 때문으로 이해된다. 이의 입증을 위해서는 공장설립허가부터, 주이행계획(State Implementation Plan: SIP)에 이르기 까지 많은 별개의 기록에 의존해야했다. 이는 CWA와 비교되는 것으

56) JeffreyMillersupr note 41, p. 5.

57) Citizens Committee on Freindship Heights, Inc. v. Washington Area Metropolitan Transit Authority, 568 F. Supp. 825(D. D.C. 1983).

58) Friends of the Earth v. Eastman Kodak Co., 656 F. Supp. 513(W.D. N.Y. 1987), affirmed, 834 F. 2d 295(2nd Cir, 1987).

로 상기에서 언급한 CWA의 국가오염배출제거계획(National Pollutant Discharge Elimination System: NPDES)의 자료 또는 배출감시보고서(DMR)는 단일의 서류로 해당 업체에 적용하는 환경기준과 이와 관련된 해당업체의 감시보고서가 기록되어 있기 때문에 원고는 본 문서를 근거로 해당법의 위반 책임을 손쉽게 규명할 수 있었다.

1990년도 CAA의 개정은 CAA상의 시민소송에 획기적인 변화를 가져왔다.⁵⁹⁾ 1990년 미국 의회는 CAA는 제1장의 114조(a)의 자료보관, 조사, 감시 및 현지시찰 조항을 전면 개정하여 EPA는 주요 고정오염원(stationary source)에는 의무적으로, 그리고 기타 오염원에는 재량적으로 적용될 발전된 감시 및 준수확인 요건을 설립하도록 하고 있다.

준수 확인서는 해당 업체에 적용될 준수 요건, 준수에 필요한 테스트 방법 및 준수의 구체적 실태, 즉 준수가 지속적으로 이루어졌는지 간헐적으로 이루어졌는지의 여부를 포함하고 있다. 또한 CAA 제5장의 사업장의 운영허가 조항을 개정하여 기존의 각종 분산된 규제 내용을 단일의 문서화함으로 인해 감시와 보고체제를 확대하였다. 이는 CWA의 NPDES를 모델 삼은 것으로 법규준수의 이행여부를 효과적으로 확인하고 감시하기 위함이 그 목적이었다.⁶⁰⁾ 또한 환경처는 제5장의 허가 프로그램에 관한 규정을 제정하였는데 이 규정은 주의 CAA 이행계획에도 적용되도록 고안되었다.⁶¹⁾ 본 규정에 따르면 감시보고서가 최소 년 2회 제출토록 되어 있으며 이 보고서는 담당 행정관에 의해 사실관계가 확인되어 미준수 사항은 통보되도록 되어 있다.⁶²⁾ 또한 감시 보고서는 그 자료의 형식도 일원화되어 (예를 들어 시간당 배출된 파운드) 기존에 있었던 수치상의 불일치로 인해 법규위반을 확인하기 위해 복잡한 계산이 필요했던 것을 제거하였을 뿐 아니라 이를 대중에게 공개하도록 하였다. 이러한 문서는 시민들이 해당 사업장에서 CAA의 위반사항에 대해 손쉽게 알 수 있도록 함으로서 시민소송에 있어 증거자료로 채택되었다.

1990년의 CAA의 또 하나의 획기적인 개정은 기존의 강제이행청구 외에 벌금규정을 추가하여 해당 업체가 위반한 내용에 대한 벌금을 시민소송을 통해 청구할 수 있도록 한 점이다. 소송에서 청구된 벌금은 승소한 경우 EPA에 의해 설립된 특별대기환경기금에 적립되도록 되어있다.

벌금 외에 징벌적 금전제재(punitive monetary sanction)는 피고가 고의적으로 소송을 지연하는 것을 방지하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 벌금에 대한 청구는 1990년대 보다 더 많은 시민소송을 촉발하였다. CAA의 시민소송에서 부과되고 있는 벌금은 상승하여 4백만

59) Roger W. Findley & Daniel A. Farber, *Environmental Law*, St. Paul, Minn., 1999, p.570.

60) *Id.*

61) 40 C.F.R. part 70.

62) 40 C.F.R. 70.6(a)(3)(iii).

달러에 이르고 있다.⁶³⁾ 이 중 논란이 되는 것은 당사자가 벌금의 일부분을 당사자가 특정 환경보호프로젝트에 사용하는 것을 합의하는 경우 법원이 이를 인정하는 것이 타당한지의 여부이다. 사실상 이는 많은 환경단체들이 시민소송을 제기하는 이유 중 하나로 인식되고 있는데 만일 합의된 환경보호프로젝트가 해당 사업체가 유발하는 환경오염을 감소하기 위해 직접적 연관성이 있는 경우, 예를 들어 오염 업체의 인근의 주민들의 공공건강이나 환경을 증진하기 위한 조치가 아니라 소송을 수행한 환경단체와의 연관성이 가질 수 있는 프로젝트인 경우, 그 공정성과 도덕성에서 많은 문제가 제기될 것이기 때문이다. 이에 대비하여 법원은 상기의 합의의 이행명령을 발하는데 있어서 지정된 벌금이 국고의 특별기금이 아닌 다른 곳에 지출되는 경우에는 10만불 이상이 전용될 수 없도록 하며 그 내용에 대해서도 엄격하게 심사할 것을 요구하고 있다.⁶⁴⁾ 또한 1990년 CAA의 개정은 행정청의 허가 행위나 그 사후규제에 있어서도 그 범위반사항을 제소대상에 포함시키는 등 강화하였다.⁶⁵⁾

V. 결 론

본 글은 시민소송제도가 지속가능한 발전의 실천적 전략으로서 공공참여제도의 하나임을 강조하고 시민소송제도의 내용과 법적인 구조를 미국의 연방법규를 통해 고찰하였다. 시민소송제도의 취지가 행정부가 법규집행을 하지 않는 경우 일반 시민이 직접 사법부 통해 법규의 집행을 할 수 있도록 하자는 점에서 이는 대의민주제에서 나타나는 문제를 직접민주주의 제도의 도입으로 해결하려는 노력의 일환인 공공참여의 원칙으로 이해된다.⁶⁶⁾

실질적으로 미국 환경법에 시민소송제도의 도입을 처음 제창한 죠셉 삭스(Josheph L. Sax) 교수는 환경문제의 해결에 있어서 시민의 직접적인 참여가 환경정책결정에 가장 효

63) Roger W. Findley & Daniel A. Farber, *supra* note 54, p.571.

64) *Id.*

65) 42 U.S.C. 7414(1988 & Supp. V 1993). NRDC v. EP, 797 F. Supp 194(E.D.N.Y. 1992).

66) Mary Grisez Kweit & Robert W. Kweit, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach*, New York: Praeger, 1981, p.49; Carol E. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, 1970; Mark Sagoff, "Can Environmentalists Be Liberals? Jurisprudential Foundations of Environmentalism", *Environmental Law Review*, vol 46, 1986, p.776; Nelson M. Rosenbaum, *Citizen Participation and Democratic Theory*, in *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*(Stuart Langton ed., 1978); Neil A.F. Popovic, *supra* note 11 p.685.

과적인 수단이라고 하여 시민이 환경법 집행에 보충적인 역할을 담당 할 수 있도록 법안을 제안하였다.⁶⁷⁾ 대기청정법의 제정과정에서 의회에서 논의된 내용을 살펴보다라도 당시의 의회의 본 제도를 공공참여제도로 파악한 의도를 잘 이해할 수 있다. 의회의 토론 과정에서 몇몇 의원은 “시민소송제도는 본 법 하의 기준과 규제의 이행에 시민의 참여를 제공하며 … 시민은 범위반을 감시하는데 유용한 장치의 역할을 할 것이며 범위반사실을 행정청과 법원의 주목 하에 두게 하게 할 것이다”⁶⁸⁾ 라고 하였으며 “시민소송제도는 시민에게 환경법 하에서 부과되어 있는 배출제한이나 이행기준을 위반하는 환경 오염자들과 그러한 오염자들에 대해 법을 집행할 의무가 있음에도 의무를 이행하지 아니하는 행정기관에 대해 직접적으로 소를 제기할 수 있는 절차를 제공하고 있다”라고 하여 시민소송제도의 공공참여의 의의를 명확히 하고 있다.⁶⁹⁾

공공참여제도가 궁극적으로 지속가능한 발전에 기여하다는 측면에서 앞서 언급한 인간과 자연 생태계간의 형평의 차원에서 발생하는 문제를 시민소송제도가 어느 정도 해소할 수 있다는 긍정적인 면도 찾아볼 수 있다. 법인격이 없는 동식물을 포함한 자연이 법정에 설 수 없으므로 환경보호라는 공익적인 차원의 환경단체에게 이들을 대신하여 법정에 설 수 있도록 시민소송제도가 환경단체의 원고적격을 완화시켜 주는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다. 사실 현재의 환경법은 인류의 이익만을 위한 법제도라는 측면에서 환경윤리를 인간 상호간에서 자연공동체 상호간의 문제로 확장시키려는 일단의 시도들은 법제도의 장벽에 부딪힐 수밖에 없는데 이를 공익소송을 통해 공익을 확대하는 방안도 고려해 볼만하다. 환경보호는 기본적으로 공익성을 띄고 있다. 시민소송의 이론적 근거가 된 공공신탁의 원리 역시 공동체의 존속과 번영에 없어서는 안 될 자연 자원 중 일부는 공공 자산으로서

- 67) 당시 미시간대학의 교수였던 조셉 삭스 교수는 연방법인 국가환경보호법(National Environmental Protection Act)의 주범에 해당하는 미시간환경보호법(Michigan Environmental Protection Act)을 입안하는 과정에서 공공의 이익에 반해 환경적인 위해가 발생하는 경우 시민들이 법원에 유지청구(injunctive relief)를 신청할 수 있도록 하는 조항을 삽입하였다. 본 법은 환경에 대한 공공신탁을 실체적 권리로 명문화하였으며, 이를 위해 새로운 소송형태의 하나인 시민소송을 창설하였다는데 의의가 있다. 조셉 삭스 교수 역시 『Defending the Environmen』라는 저서의 서문에서 “우리들의 환경을 관리하는데 있어서 시민들의 자발적 참여의 필요성을 거듭 주장하기 위해 이 책을 쓴다”라고 밝히고 있다. Joseph L. Sax, *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, (New York: Alfred A. Knopf, 1971)
- 68) S. Rep. No. 1196, 91st Cong., 2d Sess., p.36(1970), Senator Cooper 상원의원 및 Muskie 상원의원의 발언.
- 69) *Id* pp.36-39, 64-65; H.R. Rep. No. 1783, 91st Cong., 2d Sess., pp. 55-56(1970) (Conference Report); 사법부 역시 여러 사례에서 시민소송제도의 입법취지가 시민이 직접 환경법 이행에 참여함으로써 효과적인 법집행을 도모하는 것으로 입법부의 의도로 인정하고 있다. *NRDC v. Train*, 510 F.2d 692(D.C. Cir. 1974); *Chesapeake Bay Foundation, Inc.*, 484 U.S. 49(1987).

비록 개인에서 소유권이 있다고 할지라도 일반 국민의 이익을 위해 현재 소유자에게 수탁되어 있을 뿐이라는 데서 출발한다.⁷⁰⁾ 여기서 이익의 범주를 자연이 파괴됨으로서 궁극적으로 자연 공동체의 일원인 우리의 이익이 침해 받는다는 차원에서 좀더 넓게 보아 정부가 인간과 자연 사이의 형평성을 도외시한 정책을 내리거나 행정행위를 하는 경우 환경단체가 이를 공익소송으로 제소하여 사법부의 심사를 구하는 것이 바람직 할 것이다.

따라서 이러한 점에 있어서도 시민소송제도는 환경법의 기본 이념인 지속가능한 발전이라는 취지에도 부합하는 것이라고 할 수 있다.

주제어 : 환경법, 국제환경법, 지속가능한 발전, 시민소송, 공공참여, 알후스 협약

70) Joseph L. Sax, "Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effectiveness and Judicial Intervention" Michigan Law Review, vol 68, 1970, p.471.

【참 고 문 헌】

- 김춘환, Lujan v. Defenders of Wildlife판결의 검토, 『환경법연구』 제23권 제2호, 2001.
김충묵, “환경행정소송의 본질에 관한 고찰,” 『지역개발연구』, 군산대학, 제1집, 1989.
소병천, “최근의 국제법 입법소개 Aarhus 협약,” 『국제법학회논총』, 제47권 제3호, 2002.
손동원, 미국환경법상 시민소송제도, 『환경법연구』, 10권, 1988.
이상돈, 『지구촌 환경보호와 한국의 환경정책』, 대학출판사, 1995.
이창환, “환경오염에 대한 구제수단,” 『법정논총』, 중앙대학교, 32권 1호, 1997.
천병태, 미국행정법에 관한 연구-미국행정소송의 Standing 법리를 중심으로-, 『법학연구』, 제31권 1호, 1989.

- Bram, Adam N., Public Participation Provisions Need Not Contribute To Environmental Injustice, Temple Political and Civil Rights Law Review, vol. 5, 1996.
Dannenmaier, Eric, Democracy in Development: Toward a Legal Framework for the Americas, Tulane Environmental Law Journal, vol. 11, 1997.
Dernbach, John C., Sustainable Development as a Framework for National Governance, Case Western Reserve Law Review, vol 49, 1998.
Douglas R. Porter, et al, The Practice of Sustainable Development, Washington, D.C: ULI-the Urban Land Institute, 2000.
Feller, David Allan, Private Enforcement of federal Anti-Pollution Laws Through Citizen Suits, Denver Law Journal, vol. 60, 1983.
Findley, Roger W. & Daniel A. Farber, Environmental Law, St. Paul, Minn., 1999.
Jendroska, Jerzy, U.N.E.C.E. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters: Towards More Effective Public Involvement in Monitoring Compliance and Enforcement in Europe, National Environmental Enforcement Journal, vol.13, 1998.
Kweit, Mary Grisez & Robert W. Kweit, Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach, New York: Praeger, 1981.
Lehner, Peter H., The Efficiency of Citizens Suits, 2 Alb. L. Envtl Outlook 4(1995).

- Miller, Jeffrey, *Citizen Suit: Private Enforcement of Federal Pollution Laws*, New York; Willy Law Publisher, 1987.
- Pateman, Carol E., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, 1970.
- Popovic, Neil A.F., *The Right to Participate in Decisions that Affect the Environment*, *Pace Environmental Law Review*, vol. 10, 1993.
- Rosenbaum, Nelson M., *Citizen Participation and Democratic Theory*, in *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*(Stuart Langton ed.) 1978.
- Sagoff, Mark, *Can Environmentalists Be Liberals? Jurisprudential Foundations of Environmentalism*, *Environmental Law Review*, vol 46, 1986.
- Sax, Joseph L. *Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effectiveness and Judicial Intervention*, *Michigan Law Review*, vol 68, 1970.
- Sax, Joseph L. *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, New York: Alfred A. Knopf, 1971.
- Spaulding, Mark J., *Transparency of Environmental Regulation and Public Participation*, *Santa Clara Law Review*, vol. 35, 1995.
- The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, 1991.

【Abstract】**Discussion on Sustainable Development and Citizen Suit Systems in Environmental Law**

So, Byung Chun

Sustainable development is a means of reconciling and furthering national and international goals for environmental protection, economic development, social development such as human rights. One of strategies to get this goal is public participation system as claimed in the Rio Declaration. When we categorize public participation into three pillars, access to information, access to process and access to justice, citizen suit systems are one of main theme in access to justice. This short paper explores the citizen suit system through provisions in the U.S. federal environmental law system. The citizen suit, citizen enforcement of federal environmental law through litigation, has functioned as a watch dog for the environmental groups. Indeed, citizen suits have increased at times when government enforcement has waned. In this fashion, citizen suit have lived up to the model that advocates of public law litigation had for them, namely that citizens would act in the role of "private attorney general."

This paper proceeds in three parts. the first part is described sustainable development with equity notion and its tool, public participation. The second part overviews the legal structure of the citizen suit provision with CAA which is the first federal environmental law providing citizen suit provision. Finally, the third part looks citizen suit systems are essential not only to public participation but also to sustainable development with a historical and theoretical background of the citizen suit. This paper provides the outline of citizen suit system and suggests that it is necessary to consider bringing the citizen suit system into Korean environmental legal system. Even though we would have much of argument and disadvantages that some of environmental groups have abused the citizen suit systems for personal gains and courts have been suffered by overloaded citizen suits. Moreover, it is also said that the citizen suit provisions which allowed citizen to replace administrative is against constitutional basis, separation of powers. However, its advantages

as a tool making possible to active government enforcement is valuable itself to enhance sustainable development.

Key Words : Environmental Law, International Environmental Law,
Sustainable Development, Citizen Suit, Public Participation,
Åarhus Convention.