

연방대법원의 Massachusetts v. EPA 판결을 통해 본 미국 환경법 판례의 경향* * * * *

권 중 결

영남대학교 법학전문대학원 부교수

< 목 차 >

- I. 머리말
- II. 대법원 판례의 기본적 이해
- III. Massachusetts v. EPA 판결
- IV. 우리나라의 온실가스 규제
- V. 맺음말

I. 머리말

온실가스 규제를 통하여 지구온난화를 방지하기 위한 국제적 협약, 국제적 노력과 병행하여, 각국이 국내법으로 온실가스를 규제하기 위한 입법, 규제를 위한 다양한 방법이 논의되어 왔다.

국제적으로는 1997년 Kyoto 의정서에서 선진국의 온실가스 배출의 구체적인 감축량을 규정하여 시행할 것을 의무화하고 있으나 미국이 개발도상국에게는 감축 의무가 없음을 이유로 협약을 비준하지 않고 있고, 2009년 12월 Copenhagen

* 심사위원 : 정봉진, 금태환, 은승표

투고일자 : 2010. 2. 22 심사일자 : 2010. 3. 16 게재확정일자 : 2010. 3. 23

** 이 연구는 2009학년도 영남대학교 학술연구 조성비에 의한 것임

*** 본고는 2010년 2월에 있었던 영남대학교 법학연구소 주최 심포지엄에서 발표한 내용을 수정한 것임

에서 개최된 제 15차 유엔기후변화협약(UNFCCC) 당사국 총회에서는 Copenhagen 합의문을 제정하여 기온상승을 2°C 이내로 제한한다는 내용을 규정하고 있다.

국제적인 조류에 발맞추어 우리나라에서도 2009년 11월 온실가스 증기 감축 목표를 확정하는데 이어 12월 저탄소 녹색성장 기본법이 국회를 통과하였다.

미국 연방대법원은 2007년 4월의 Massachusetts v. EPA 판결에서 온실가스를 청정대기법(Clean Air Act)의 규제대상인 대기오염물질로 인정하였다. 이 판결은 연방대법관 9명중5명이 온실가스를 대기오염물질이라는 것에 찬성하고, 4명이 반대한 판결로서¹⁾ 그 중요성 면에서 21세기에 판결된 연방대법원의 환경법 관련 판결 중에서 가장 중요한 판결로서 평가되고 있다.

본고에서는 위의 판결이 5:4로 판결이 날 수 있는 이유를 미국 연방헌법과 행정법에서 근본적으로 규명하고 다른 판례를 예로 들어 설명하려고 한다. 판결의 문구적 해석 보다는 연방대법관의 법적 의견이 본질적으로 대립되는 원인을 규명함으로써 미국 헌법·행정법 영역과 판례에 대한 사고를 깊이 하는 것을 그 목적으로 한다. 그리고, 위의 판결의 쟁점을

몇가지로 분류하여 자세히 설명하고, 또한 미국의 판례에 비추어서 우리나라의 대기환경보전법상 온실가스를 대기오염물질로 인정할 수 있는지 여부를 검토해보겠다.

II. 대법원 판례의 기본적 이해

1. 연방대법원의 '보수파'와 '진보파'의 대립

미국 연방대법원의 9명의 대법관은 법적 견해의 차이로 인해 두 그룹으로 분류된다. '보수파(Conservatives)' 와 '진보파(Liberal/Moderate)'²⁾의 두 그룹으

1) 미국은 연방국가인 관계로 주법원과 연방법원으로 구성되어 있고 각각 3심제를 채택하고 있다. 사법적인 분쟁은 대부분 주대법원에서 판결이 확정되고, 주대법원의 판결과 연방고등법원의 판결중 연방헌법적인 문제가 있을 경우 연방대법원에 일종의 상고허가제인 Certiori 를 신청하고, 연방대법원이 문제가 있는 판결로 인정할 경우 이를 받아들이 판결한다.

쟁점이 복잡한 경우 5:4의 다수결로 판결되는 경우가 많고, 판례법 국가인 관계로 5명의 대법관이 찬성한 의견이 다수의견으로 판례법을 형성한다.

로 분류할 수 있는데, 간략히 정의하자면 보수파는 연방헌법, 법률의 해석에 있어서 국민의 자유와 권리, 재산권이 최대한 존중되도록 해석해야 하고, 공익을 위한 자유와 권리의 제한은 최소한도로 인정되어야 한다는 그룹이고, 진보파는 현대의 행정국가, 복지국가의 등장에 따라 공공복리를 위한 국민의 자유와 권리의 제한을 널리 인정하는 그룹이라고 할 수 있다. 환경법 영역에서도 보수파는 환경오염으로 인한 손해발생시 보통법(common law) 원칙으로 해결해야 한다는 주장으로 원고적격(standing)을 좁게 해석하는 반면, 진보파는 원고적격을 널리 인정하여 환경침해의 예방적 규제에 중점을 두고 있다.

연방대법원 내의 두 그룹의 대립은 미국법의 근본 원리에 대한 견해의 차이를 잘 보여주고 있는데, 연방대법원 내에 어느 그룹의 대법관이 많은가에 따라 판결이 달라지는 것을 볼 수 있다. 시대에 따라 어느 그룹이 우위를 차지하기도 하고, 순적으로 팽팽한 모습을 보여서 대립이 격화한 때도 있어서, 미국 연방대법원의 판례의 연구에 있어서는 보수파와 진보파의 견해의 차이를 자세히 연구하는 것이 지름길이라 할 수 있다.

판결 당시 연방대법원의 구성은 보수파 4(대법원장 Roberts, 대법관 Scalia, Thomas, Alito), 진보파 4(대법관 Stevens, Souter, Ginsburg, Breyer)와 중도파 1(대법관 Kennedy)로 구성되어 있었다. 거의 모든 판례에서 보수파 대법관들은 같은 견해를 표출하고, 또한 진보파 대법관들도 같은 견해를 표출하여 충돌하고, 중도파인 Kennedy 대법관이 어느 그룹을 지지하느냐에 따라 판결 결과가 달라지고 있다. 이러한 연방대법원의 구성은 최근에 5:4의 판결이 많아진 원인이 되고 있다.³⁾

2. 미국 헌법상 연방의 권한과 주의 권한

1) 연방헌법의 구조

미국이 영국의 식민지에서 독립하면서 13개 주가 독립국가를 형성하게 되었

2) 정치적인 의미의 보수파와 진보파와는 그 성격상 차이가 있다. 정치적으로 진보파라고 할 경우 사회주의적 성향을 의미하나, 여기의 보수파와 진보파의 분류는 미국법 전체에 대한 견해의 차이에 의한 분류이다.

3) 최근의 연방대법원 판결중 5:4 판결이 1/3 이상이어서, 쟁점이 복잡한 사안에서는 많은 판결이 5:4 로 판결되고 있음을 알 수 있다.

고, 13개주의 대표들이 모여서 국가의 기본틀인 연방헌법의 구조를 논의하게 되었다. 논의의 중점은 국민의 자유와 권리를 최대한 보장하기 위해서는 연방헌법의 구조가 어떠해야 하는 것인가였다.

이를 둘러싸고 연방의 힘을 강화해야 한다는 연방파와 주의 자치를 강화해야 한다는 주중심파가 치열한 논쟁을 하여 주중심파가 승리하게 되었는데, 그 결과 미국 연방헌법은 연방의 권한을 약화하고 주의 권한을 가능한 한 강화하는 구조로 되어 있다.⁴⁾

연방입법권을 보면 연방의회는 입법권의 범위를 18개 사항으로 열거하고 있고⁵⁾, 연방사법권을 보면 연방법원의 사물관할권으로 몇가지 사항을 열거하고 있다.⁶⁾ 연방정부의 권한은 '제한적·열거적' 권한으로 연방정부의 권한은 연방헌법에서 구체적으로 열거한 사항에 제한되고, 주정부의 권한은 '포괄적' 권한으로, 연방헌법에서 구체적으로 열거되지 아니한 권한은 주정부의 권한으로 규정되어 있다.⁷⁾ 연방정부의 권한을 제한하고 주정부의 권한을 최대한 넓게 인정하는 목적은 주의 권한을 강화함으로써 국민의 자유와 권리를 최대한 보장할 수 있다는 것이었다.

2) 연방의회 입법권 범위의 확장

연방의회는 연방헌법에 열거된 사항에 한정하여 연방법률을 제정할 수 있도록 제한되어 있으나, 두가지 이유로 연방 입법권의 강화가 필요하게 되었다. 첫째, 국가의 역할이 소극적 자유방임주의 국가에서 적극적인 행정복지국가로 바뀔에 따라 빈민자 및 근로자의 보호, 흑인 등 소수인종의 기본권 보장 등의 영역에 있어서 연방법률 차원의 경제·사회적 입법이 절실히 필요하게 되었다.⁸⁾ 둘째, 미국이 13개주의 작은 국가에서 세계 최강국이 됨에 따라 연방 차원의

4) 연방정부와 주정부간의 권한배분에 대해서는 이상윤, 영미법, 박영사(2005년), PP, 151-158 참조

5) 미국 연방헌법 1조 8항 참조

6) 미국 연방헌법 3조 2항 참조

7) 미국 연방헌법 10차 개정조항 : 이 조항에서는 "연방헌법의 규정에 의해 연방정부에 부여되지 아니한 권한 및 주정부에 부여되는 것을 금지한 권한을 제외한 모든 권한은 주 정부 및 국민에게 귀속된다."고 규정하고 있다.

8) 이상윤, 상계서, P.109

입법이 필요하게 되었다.

연방의회가 경제·사회적 법률을 제정함에 대해 연방헌법 위반여부가 연방대법원에서 다루어졌는데, 대법원의 보수파는 개인주의·자유주의에 바탕을 둔 시민법사상을 고수하여 이러한 사항은 주의 법률로 제정하는 것이 연방헌법의 정신이라고 하여 연방법률의 위헌성을 주장하였고, 진보파는 국민의 복지를 위해 국가의 적극적 행정의 필요를 주장하여 연방 법률의 합헌성을 주장하였다.⁹⁾

연방의회의 입법권은 연방헌법의 주간상거래 규제권(Commerce clause)¹⁰⁾과 필요·적절수단조항¹¹⁾을 이용하여 확장되게 되었는데, 환경법상 보다 중요한 수단은 주간상거래 규제권에 근거한 연방입법권의 확장이다. 주간상거래 규제권에 근거하여 연방의회는 연방 노동관련법, 연방인권법 등 광범위한 분야의 연방법률을 제정하게 되었고, 주간상거래 규제권에 근거하여 제정된 연방 법률에 대해 연방헌법 위반 여부가 연방대법원에서 문제가 되었다.¹²⁾ 이러한 연방 법률에 대해 보수파는 국민의 자유와 권리 보장에 중점을 두어 이러한 사항은 주입법권에 해당한다는 이유로 연방 법률의 위헌을 주장하였고, 진보파는 주간상거래 규제권이 주 차원의 조치와 입법의 충돌을 방지하기 위하여 규정된 것이므로 연방입법권의 확장을 지지하였다. 주간상거래 규제권에 근거한 연방법률은 대부분 연방대법원에서 합헌으로 판결되었는데, 주간상거래 규제권에 근거한 연방입법권의 확장이 시대적 조류이기도 했고, 또한, 이 당시 진보파 대법관이 다수를 점하고 있었던 것에서 이유를 찾을 수 있다. 그러나, 1990년대에는 보수파 대법관이 상당수를 차지하였는데, 이 시기에는 주간상거래 규제권에 근거한 연방 법률이 위헌으로 판결된 사례가 있다.¹³⁾

환경법 영역에서도 U.S. v. Riverside Bayview Homes, Inc.¹⁴⁾사건에서, 연방

9) 연방법률의 위헌심사에 대해 자세한 사항은 이상윤, 상계서, PP. 109-111 참조

10) 미국 연방헌법 1조 8항 3호

11) 미국 연방헌법 1조 8항 18호

12) 주간상거래 규제권에 근거한 연방입법에 대한 위헌여부의 판례에 대해서는 이상윤, 상계서 PP. 165-170 참조

13) 주간상거래 규제권에 근거한 연방법률은 연방대법원에서 대부분 합헌 판결을 받았는데, 1990년대에 60년만에 처음으로 두 판결에서 위헌 판결을 받게 되었다. U.S. v. Lopez, 514 U.S. 549(1995), U.S. v. Morrison, 529 U.S. 598(2000) 참조

특히, U.S. v. Morrison 판결은 연방법률로 성폭력 발생시 연방법원에 제소할 수 있도록 규정했는데, 입법과정에서 연방의회가 성폭력이 주간상거래에 미치는 영향을 자세하게 기술했음에도 연방대법원이 성폭력이 주간상거래에 미치는 영향이 없다고 결정하여 위헌으로 판결한 점에서 주목을 끈다.

법률인 청정수질법(Clean Water Act)의 적용범위는 항행가능한 수면이라고 규정하고 있는데, 행정청(Army Corps of Engineers)은 행정입법으로 청정수질법의 적용범위를 수면에 인접한 지류(tributary)에 확장하였다. 쟁점은 항행가능한 지류에 인접한 습지(wetlands)에도 청정대기법이 적용되어 습지 소유자가 습지에 오염물질 배출시 허가를 얻어야 하는지 여부였다. 진보파는 청정수질법이 연방헌법의 주간상거래 규제권에 근거한 입법이고 공익목적을 위한 예방적 규제에 중점을 두어, 연방법률의 적용범위를 가능한 한 확장해야 한다는 것을 주장하였고, 판결에서 수면에 인접한 습지에도 연방법률인 청정대기법이 적용된다고 판결하였다. 이 판결 당시에는 연방대법관중 진보파가 많은 수를 차지하였고, 또한 습지가 항행가능한 수면에 인접하여 수면과 일체적으로 규제할 필요성이 강했기 때문에 만장일치로 인접 습지가 청정대기법의 적용범위에 포함하는 판결이 난 것으로 판단된다.

3. 보통법 원칙과 환경법적 규제의 충돌

1) 환경침해에 대한 보통법상 소송

보통법(common law)은 환경피해에 대해 손해배상 청구를 위한 주요 법적 수단으로 사용되어왔다. 즉, 보통법은 환경오염을 야기한 자에 대하여 불법행위(tort)를 이유로 생활방해(nuisance) 소송을 제기하여 피해에 대한 손해배상 청구소송을 제기하거나, 환경오염이 지속되는 경우 침해자로 하여금 특정 행위를 하지 말라는 형평법(equity law)상의 유지명령(injunctive relief)을 구할 수 있다.¹⁵⁾¹⁶⁾

환경피해에 대해 보통법상 생활방해 소송은 불법행위 소송으로서, 원고가 피해사실을 입증해야 하고, 보다 엄격한 인과관계의 입증책임을 진다. 즉 환경피

14) 474 U.S. 121(1985)

15) 보통법상의 불법행위에 근거한 환경피해에 대한 소송에 대해서는 Jeffrey M. Gaba 지, 김형진 역, 미국 환경법, 형설출판사(2005), PP. 56-65 참조

16) 영미법은 역사적으로 보통법과 형평법이 분리되어 있어서 보통법 법원과 형평법 법원이 분리되어 존재하고 있었고, 소송절차와 구제수단 등이 차이가 있었다. 보통법 법원의 구제수단은 금전적 손해배상이고, 형평법 법원의 구제수단은 유지명령(injunction), 특정이행(specific performance), 부분이행의 법리(doctrine of part performance)가 있다. 보통법과 형평법의 차이에 대해서는 이상윤, 전게서, PP. 58-64 참조

해에 대한 민사상 불법행위를 원인으로 한 사적 생활방해(private nuisance) 소송에서 원고는 피고의 행위가 피해의 원인이라는 점을 입증하여야 하는데, 원고는 이러한 인과관계를 “압도적인 증거(preponderance of evidence)”로 입증해야 한다.

정부(주정부, 지방정부)가 제기하는 환경피해 관련 소송을 공적 생활방해(public nuisance) 소송이라고 하는데, 여기에서도 원고의 입증책임은 사적 생활방해 소송과 마찬가지로이다.¹⁷⁾ Georgia v. Tennessee Copper Company¹⁸⁾ 사건에서 다른 주에서 날아온 공기오염에 대해 연방대법원은 보통법상의 개별적 피해와 엄격한 인과관계를 이용하여 불법행위상의 문제로서 해결하였다.

2) 원고적격 문제

(1) 원고적격 이론의 생성

원고적격(standing)이란 구체적인 소송에서 원고로서 소송을 수행하여 본안판결을 받을 수 있는 자격을 말한다. 원고적격은 행정소송에 있어서 사법작용의 본질에서 나오는 한계에서 나온 요건으로, 구체적인 법적 분쟁이 발생한 경우에 한하여 법원이 법을 적용하여 법적 분쟁을 해결할 수 있다.¹⁹⁾

행정청의 행위에 대해 누구나 사법 심사를 구할 수는 없으며, 소송에 충분한 이해관계가 없는 자는 원고적격(standing)이 없고, 원고적격이 없는 자가 제기한 소송은 부적법 각하된다.

원고적격은 미국 법학에서 비교적 최근에 형성된 개념이다. 원고적격은 연방헌법에 규정되지 않은 개념이나, 1930년대의 New Deal 시기에 연방의회가 경제위기를 극복하기 위해 사회정책적인 법률을 제정하고, 이 법률에 대해 일반인들이 추상적 위헌심사를 제청하면서 이를 제한하기 위해 대법원 판례를 통해 원고적격이란 개념이 등장하게 되었다.²⁰⁾ 즉, 대법원 판례에서 원고적격의 근거

17) 사적 생활방해 소송과 공적 생활방해 소송의 차이에 대해서는 Jeffrey M. Gaba, 전게서 PP. 57-58 참조

18) 206 U.S. 230(1907)

19) 박균성, 행정법강의 6판, 박영사, P.723 (2009)

20) Robert V. Percival, Joanna B. Goger, "escaping the common law's shadow: standing in the light of Laidlaw", 12 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 119, P. 121-122

로 '구체적 법적 분쟁(justiciability)'이론을 도입하였고, 연방헌법 3조에 규정된 "case or controversy"를 구체적 법적 분쟁성의 헌법적 근거로 인용하게 되었다.²¹⁾

(2) 원고적격 이론의 발전

초기의 판례는 원고는 보통법이나 성문법상 보호되는 법적 이익이 있고, 이 법적 이익이 침해된 경우에 원고적격이 인정된다고 판결했다. 이 시기의 미국법상 원고적격은 우리나라의 원고적격에서 요구하는 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의해 보호되는 개별적, 직접적, 구체적 이익이 있는 경우²²⁾와 같은 정도의 이익 침해를 요구했다고 할 수 있다.

법적 이익의 침해 요건은 1940년대의 연방대법원의 판례에서 사실상 이익의 침해로 완화되어 1946년에 제정된 행정절차법(Administrative Procedure Act)에 규정되었다.²³⁾ 사실상 이익의 침해는 행정청의 처분 등으로 인해 사실상의 침해가 있었거나 있을 위협이 급박한가에 대한 판단이다. 또한 판례는 원고적격이 인정되기 위해서는 그 이익이 당해 법률의 보호이익의 영역(zone of interest)안에 있어야 한다고 판결했으나 이는 상당히 완화된 요건으로, 대법원은 개별 환경법에 "누구나(any person) 시민소송을 제기할 수 있도록 허용하는 규정이 있는 경우 이 요건은 충족되는 것으로 판결하여²⁴⁾, 환경법 관련 소송에서는 별다른 문제가 되지 않는 요건이다.

(3) 연방환경법률 제정과 시민소송

보통법 이론이 개인의 개별적 피해 구제에 중점을 두기 때문에, 넓은 범위의 자연환경과 많은 사람에게 영향을 미치는 환경오염 문제를 해결하는데 부족했

(2001)

21) 연방헌법 3조 2항은 연방법원의 사물관할권에 관한 조항으로, 연방법원에 소송을 제기하기 위해서는 구체적 법적 분쟁(case or controversy)이 있어야 한다고 규정하고 있다.

22) 대판 전원합의체 2006. 3. 16, 2006두330 참조

23) Robert V. Percival, Joanna B. Goger, *op. cit.*, P. 123

24) Jeffrey M. Gaba, *미국환경법*, *op. cit.*, P. 54

기 때문에 1970년대에 연방 환경관련 법률이 제정되었다. 이 시기에 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)을 시작으로 청정대기법(Clean Air Act), 청정수질법(Clean Water Act) 등의 법률이 제정되었는데, 보통법에 의한 환경보호가 환경침해가 있는 후에 손해배상, 유지청구(injunctive relief)하는 결함이 있기 때문에, 이러한 환경 법률은 예방적 규제에 중점을 두게 되었다.²⁵⁾ 또한 연방행정청인 환경보호청(Environmental Protection Agency)을 설립하고, 환경오염방지를 위해 사전허가권을 부여하는 등 예방적 행정입법을 할 권한을 부여하였다.²⁶⁾

청정수질법은 1972년에 제정되었는데, 오염원에 대한 배출허가를 규정하였다. 이 법률은 항행가능한 수면에 허가받지 않은 배출을 금지하는데, 허가위반이 있 기만 하면 배출이 수면에 피해를 줄 것이라는 입증을 요구하지 않고 위법임을 규정하고 있다. 이는 보통법 원칙이 배출을 규제하기 위해서는 피해의 입증을 요구하는데 반해, 오염물질 배출에 대한 무과실 책임을 규정한 것이다. 따라서, 이 법은 보통법상 요구되는 피해와 인과관계 대신에 체계적인 환경문제 구제에 적합한 규제 시스템을 규정하고 이다.²⁷⁾

환경오염자에 대한 적발과 집행이 어려운 관계로 집행을 보다 철저히 하기 위해 각 환경관련 법률에는 시민소송(citizen suit)²⁸⁾과 사법심사 규정이 포함되었다. 시민소송 규정은 EPA가 법상 의무사항인 기속행위(non-discretionary action)을 하지 않는 경우 시민이 EPA 청장을 상대로 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 즉, 법에서 EPA에게 행정규칙을 제정할 의무를 부과하였는데 EPA가 이를 하지 않는 경우, 시민이 EPA 청장을 상대로 규칙 제정을 요구하는 소송을 제기할 수 있다.²⁹⁾ 또한, 일정한 요건하에 시민이 직접 환경오염 행위자를 상대로 소송을 제기할 수 있다.³⁰⁾

25) Id., PP. 125-126

26) EPA의 권한은 법규명령 제정권인 행정입법권과 준사법적 권한인 처분(adjudication) 권으로 나눌 수 있다. EPA의 권한에 대해서는 Jeffrey M. Gaba, 전게서, PP. 49-51 참조

27) Robert v. Percival, Joanna B. Goger, op. cit., P. 129

28) 시민소송에 대해서는 이현성, "미국 환경법상의 시민소송제도", 행정법 연구(2000년 하반기); 손동원, "미국 환경법상의 시민소송제도", 환경법 연구() 참조

29) Jeffrey M. Gaba, 전게서, P. 52

30) 시민소송은 법규의 위반이 과거에 있었으나 현재 아무런 위반사실이 없는 경우에는 소송을 제기할 수 없고, 현재 위반을 계속하고 있어서 장래에도 계속될 가능성이 있는

시민소송에 의해 규제법률의 반사적 이익을 가진 공중(public)이 사법적 보호를 받게 되었다는 것은 중요한 발전이다. 환경관련 법률은 공공의 가치를 보호하기 위한 것으로서 피해를 당한 개인을 보호하기 보다는 시민이 “공공의 대표자”로서 환경 법률을 집행하게 되었다.³¹⁾

(4) 원고적격 관련 사법적 모델의 재등장

원고적격을 완화하는 대법원 판례로 인해 환경 보호를 위한 일반시민에 의한 소송의 길을 열었으나, 1990년대에 대법원은 시민소송의 원고적격을 다시 제한하기 시작했다.³²⁾

환경관련 소송에서 원고적격의 제한을 주장하는 사람들은 시민소송이 불법이고 부적합하다고 주장하였는데, 그 대표자는 Scalia 대법관이다. 그는 원고적격 이론이 삼권분립 원칙과 분리할 수 없는 것임을 강조하고, 법원이 의회와 행정부의 권한에 간섭하지 않기 위해 원고적격을 제한적으로 해석해야 함을 주장했다.³³⁾

1982년의 판례에서 대법원은 원고적격이 인정되기 위한 최소한의 요건으로, 원고는 행정청의 처분 등으로 인해 개별적인 피해를 입었거나 피해가 임박함을 증명해야 하고, 그 피해가 행정청의 처분 등에 합리적으로 소급되는 것이어야 하며("fairly can be traced to the challenged action"), 법원의 판결로 피해가 구제될 수 있어야(redressibility) 한다고 판결했다. 이러한 사실상 피해, 인과관계와 구제가능성에 더해서 이익이 법률에 의해 보호되는 이익영역("zone of interest")에 있어야 함을 판결했다.³⁴⁾

대법원은 시민소송에 있어서도 원고적격으로 개별적 피해와 보다 엄격한 인과관계를 요구하게 되어, 환경관련 법률을 집행하기 위해 시민소송에 있어서 원

경우에 소송이 가능하다.

시민소송은 보충적으로만 허용되어 제소의를 제소일 60일 이전에 환경청과 주, 그리고 위반자에게 통지하여야 하고, 환경청이나 주가 60일 이내에 위반자를 상대로 집행조치를 취하게 되면 시민으로서는 소송을 제기할 수 없다. 또한, 위반자가 스스로 60일 이내에 위반행위를 중지하게 되면 시민은 소송을 제기할 수 없다.

31) Robert V. Percival, Joanna B. Goger, op. cit., P. 133

32) Id., P. 131

33) Id., P. 132

34) Id., P. 134

고적격이 커다란 장애가 되었다.³⁵⁾

3) 보수파와 진보파의 대립

(1) 환경 법률의 예방적 규제

대법원의 보수파와 진보파 사이에 환경관련 법률의 적용범위 및 환경법률에 의한 예방적 규제, 원고적격에 대해 근본적 사고의 차이가 존재한다.³⁶⁾

진보파는 보통법상의 개별적 피해에 근거한 생활방해(불법행위) 소송으로는 광범위한 환경오염 문제를 해결할 수 없기 때문에 환경법률의 예방적 규제를 적극적으로 찬성한다. 그들은 환경적 피해를 야기하는 활동의 규제에 찬성함으로써 환경관련 법률의 예방적 목적을 달성할 수 있도록 환경관련 법률의 적용을 넓게 해석해야 한다고 판단한다. 보수파는 예방적 규제를 정당화하는 의회의 판단에 부정적이며, 예방적 규제가 공익목적이 있다고 하나 행정부에 의한 개인 재산권 제한이라는 면에서 문제가 있다고 본다. 공익목적을 위한 개인재산권 제한은 최소한도로 인정되어야 하므로 환경관련 법률의 적용범위와 목적을 좁게 해석해야 하고, 그렇게 함으로써 보통법상의 소송으로 대체해야 한다고 주장한다.³⁷⁾

(2) 원고적격

보수파는 환경관련 법률에 근거한 소송에서 원고적격에 있어서 보통법상의 불법행위 소송과 마찬가지로 개별적인 사실상 피해와 보다 엄격한 인과관계를 요구하고 있다. 또한, 시민소송 규정이 3권분립 원칙에 위반됨을 주장하고, 예방적 규제가 개인 재산권의 침해를 가져올 수 있기 때문에 환경관련 법률의 적용범위를 제한하려고 한다.³⁸⁾

진보파는 예방적 규제 목적의 달성을 위해서는 보다 완화된 사실상 피해와

35) Id., P. 135

36) Robert V. Percival, "Massachusetts v. EPA: escaping the Common Law's growing shadow", 2007 Sup. Ct. Rev. 111, P. 124(2007)

37) Id.

38) Id., PP. 123-124

인과관계를 주장하며, 시민소송 규정은 환경관련 법률의 집행을 위해 필요한 규정으로 시민소송의 원고적격을 널리 인정하려고 한다.³⁹⁾ 보통법상의 생활방해소송으로는 만성적인 대기오염 규제에 불충분하기 때문에, 연방법률에 의한 종합적이고 포괄적인 규제에 찬성한다.

Kennedy 대법관은 중도파로서 보통법상의 불법행위 소송은 복잡한 현대사회에서 환경규제를 위해서는 너무나 제한적이라고 해석하여 진보파의 의견을 따르고 있으나, 원고적격의 면에서 진보파 보다는 강한 인과관계를 요구한다. 연방법률에 의한 예방적 규제의 중요성을 인식하고 있으나, 규제대상이 상당한 환경피해를 가져온다는 사실적 입증을 요구한다.⁴⁰⁾

(3) 원고적격 관련 환경오염에 관한 판례

대법원 판례중 원고적격을 가장 제한적으로 판결한 것으로 1992년의 *Lujan v. Defenders of Wildlife*⁴¹⁾ 판결을 들 수 있다. 간단히 살펴보면, 멸종위기종 보호법(Endangered Species Act)에는 행정청이 멸종위기종의 서식지를 파괴할 수 있는 결정을 할 경우 내무부 장관에게 상의하도록 규정되어 있다. 외국에서의 공사를 연방행정청이 후원할 경우에도 내무부 장관과 상의토록 행정입법을 했으나, 이를 변경하여 이 경우 내무부 장관과 상의할 필요가 없다고 행정입법을 변경하였다.⁴²⁾ 이 행정입법에 대해 *Defenders of Wildlife* 란 환경단체가 소송을 제기하여 행정입법이 연방법률 위반임을 주장하고 원래의 행정입법으로 변경을 주장하였다. 원고적격을 인정받기 위해 환경단체의 2명의 회원은 멸종위기종을 관찰하기 위해 그 장소에 가서 서식지를 관찰했고, 미래에 다시 방문할 것임을 내세웠다.⁴³⁾ 이 판결에서 Scalia 대법관은 원고적격을 부인했는데, 그는 멸종위기종 관찰 위한 방문이 원고적격 인정을 위한 사실상 이익으로 될 수 있음을 인정하면서, 원고가 멸종위기종을 관찰한 장소를 다시 방문할 확실한 계획

39) Id., P. 124

40) Id., P. 125

41) 504 U.S. 555(1992) 참조

42) Id., P. 559

43) Id., P. 563

이 없음을 이유로 사실상 피해 입증을 하지 못했다고 판결했다.⁴⁴⁾

원고적격에 대한 진보파의 의견이 수용된 판례로 Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services, Inc.⁴⁵⁾ 를 들 수 있다. 1992년 환경단체인 Friends of the Earth(FOE)는 위험물질 폐기물 소각로 회사인 Laidlaw를 상대로 청질수질법에 근거한 시민소송을 제기하였다. 원고는 소각로로부터 배출되는 오염물질에 대한 우려 때문에 그 지역에서 여가활동을 못했는데 대법원은 이 경우 사실상 피해가 인정된다고 판결했다. 원고가 영향을 받는 지역을 사용하고 오염물질 배출로 인해 그 지역의 심미적(aesthetic) 가치와 여가적(recreational) 가치가 손상될 경우 사실상 피해가 인정됨을 판결했다.⁴⁶⁾ 즉, 불법적 오염배출 지역 부근에 거주하거나, 이 지역을 여가 목적 또는 심미적 목적으로 사용하는 환경단체 구성원이 오염물질 배출에 대한 합리적 우려 때문에 이 지역을 사용하지 못하게 되었다면 원고적격 인정을 위한 사실상 피해가 인정된다는 판결이다.

연방대법원의 판결은 원고적격과 연방 법률의 적용범위 면에서 시대에 따라 다른 판결이 내려지는데, 연방대법관 중 보수파와 진보파의 주장과 논거를 이해함으로써 미국 판례의 이해와 해석에 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

Massachusetts v. EPA 사건에서는 연방법률의 적용범위를 적극적으로 해석하고, 원고적격에 있어서도 그 요건을 완화하여 해석하여 Massachusetts 주의 원고적격을 인정했던 것은 대법원의 진보파가 승리한 판결로 이해될 수 있을 것이다.

III. Massachusetts v. EPA 판결

1. 사실관계 및 항소법원의 판결

44) Id., P. 564

45) 528 U.S. 167 (2000)

46) Id., P. 183

1999년 10월 그린피스 등 19개 환경단체는 청정대기법(Clean Air Act) 202조에 따라 환경보호청(EPA)에게 신규 자동차가 배출하는 온실가스를 규제하는 규칙을 제정해 줄 것을 청원하였다.

청원에 대해 EPA가 답변이 없었고, 이에 공익단체 등은 2002년 12월 EPA에 대해 소송을 제기하였고, 2003년 9월 EPA는 청정대기법상 온실가스 배출에 대한 규제권한이 없고, 또한 규제권한이 있다고 하더라도 지금 규제권한을 행사하는 것은 현명치 못하다는 이유로 청원을 거부하였다.

이에 대해 메사추세츠 주 등 12개의 주와 New York 시등 3개 도시, 공익단체들이 워싱턴 D.C. 의 연방항소법원에 소송을 제기하였다.⁴⁷⁾

3명의 항소법원 판사는 각각 개별의견을 제시했는데, 2명의 다수의견은 EPA가 청정대기법에 규정된 그의 재량에 의한 판단으로 온실가스 배출규제를 위한 규칙제정을 거부했다고 판단하여 EPA 승소의 판결을 하였다. 원고는 연방대법원에 상고허가를 신청하였고, 연방대법원은 이를 받아들여 심리에 들어가게 되었다.

2. 연방대법원의 판결

미국 연방대법원은 2007년 4월 2일 판결을 했는데, 동 판결의 주문은 다음과 같다.

① 온실가스와 지구온난화로 인한 피해에 대해 Massachusetts 주는 원고적격이 있다.

② 청정대기법상 EPA는 온실가스 배출을 규제할 권한이 있다.

③ 온실가스가 기후변화를 가져오지 않는다고 판단하거나, 또는 온실가스가 지구온난화에 기여하는지 여부를 결정할 수 없는 합리적 이유를 제시하지 않는 한, EPA는 온실가스 배출을 규제해야 한다.

연방대법원 판결에 따라 EPA는 온실가스가 공중의 건강과 복지를 위협하는지 여부를 판단하는 작업을 추진했다. 2009. 4. 17 EPA는 과학적인 보고를 바탕으로 온실가스에 대한 위험성 여부에 대한 위험성 판단(Endangerment

47) 청정대기법에는 EPA 청장의 조치중 사법 심사의 대상이 되는 행위를 특정하고 있는데, 이러한 법률 규정에 의한 사법심사는 워싱턴 D.C. 에 위치한 연방항소법원에서 다루게 된다.

Finding)과 피해의 원인 또는 기여 판단(Cause or Contribute Finding)에 대한 안(Proposed Finding)을 제시했고, 60일간의 공중의 의견수렴(public comment)을 거쳐 2009. 12. 7 다음의 판단(Finding)을 했다: 위험성 판단과 관련하여, 결합형태로 이루어진 6개 온실가스는 현세대 및 미래세대의 공중보건 및 공공 복지를 위협한다. 피해 원인 또는 기여 판단과 관련하여, 신규자동차에서 나오는 온실가스 결합체의 배출은 공공의 건강 및 복지를 위협할 수 있는 '온실가스 대기오염'을 야기 또는 기여한다.

이러한 EPA의 판단에 따라, 청정대기법상 EPA는 신규 자동차에서 배출되는 온실가스 배출기준을 설정해야 한다. 청정대기법 111조⁴⁸⁾에 따라 EPA는 고정 오염원(stationary sources)에 대한 배출기준을 설정해야 한다. 또한, 청정대기법 108조⁴⁹⁾에 따라 국가대기질기준((National Ambient Air Quality Standards: NAAQS)에 온실가스를 표준대기오염물질(criteria air pollutant)에 포함하여, 이동(mobile sources) 및 정지 오염원에서 배출되는 온실가스의 농도를 규제하게 될 것이다.⁵⁰⁾

3. 원고적격(standing) 문제

원고적격은 소송요건으로 원고중 하나의 원고에게 원고적격이 있으면 원고적격이 인정되어 사법심사에 들어간다. 이 사건에서는 원고로 참가하고 있는 몇 개의 주중에서 메사추세츠 주의 원고적격 인정 여부를 따진다. 그 이유는 메사추세츠 주가 가장 원고적격이 인정되기 쉽기 때문으로 생각된다.

사건에서 원고적격이 인정되려면, EPA가 자동차 온실가스 배출기준을 설정하지 않음으로 인해 '사실상 피해(injury in fact)'가 발생했고, 피해와 온실가스 배출기준 미설정과의 인과관계(causation)가 있으며, 온실가스 배출기준을 설정하면 피해가 구제된다는 구제가능성(redressibility)을 원고가 입증해야 하는데, 사실상 피해, 인과관계, 구제가능성 면에서 진보파와 보수파의 의견이 첨예하게 대립한다.

48) 42 U.S.C. §7411

49) 42 U.S.C. §7408

50) 현재 EPA가 국가대기질기준을 설정한 물질은 아황산가스, 먼지, 일산화탄소, 오존, 이산화질소, 납의 여섯 가지이다. 청정대기법상 국가대기질기준에 대해서는 미국환경법, Jeffrey M. Gaba, 상게서, PP. 141-151 참조

1) 사실상 피해

지구온난화로 인하여 20세기에 바다의 수면이 10 내지 20 센티미터 상승했고, 이로 인해 메사추세츠 주의 연안지방이 바다에 잠기기 시작했다. 소수의견은 온실가스 배출기준을 설정 않음으로 인한 피해는 구체적(concrete)이고 개별적(individualized)인 피해이어야 하는데, 이 사건에서의 피해는 개인이나 소수의 피해가 아니라 인류 전체의 피해이기 때문에 원고적격이 인정되지 않는다고 주장한다.⁵¹⁾⁵²⁾

다수의견은 온실가스로 인한 피해가 넓은 지역에 걸치고 인류 전체의 문제라고 할 수 있으나, 피해가 확실한 경우에는 개별적 피해가 아니고 전체의 피해라고 하더라도 원고적격의 사실상 피해는 인정된다고 판결했다.⁵³⁾

2) 인과관계(causation)

통계적으로 미국의 자동차가 배출하는 이산화탄소가 지구 전체 이산화탄소 배출량의 6%를 차지한다. 소수의견은 EPA가 자동차 배출가스 기준을 설정하더라도 지구전체 이산화탄소 배출량의 일부분밖에 줄이지 못함을 지적하여, 배출가스 기준 미설정과 피해와의 인과관계가 미약함을 주장한다.⁵⁴⁾

다수의견은 행정청의 조치와 피해와의 인과관계는 보통법상의 엄격한 인과관계가 아님을 지적하고, 미국의 자동차가 배출하는 온실가스가 지구온난화에 상당한 기여를 하기 때문에 배출기준을 설정하지 않는 조치는 피해와 상당한 인과관계가 있다고 판결한다.⁵⁵⁾

51) 127 S. Ct. 1454

52) 미국의 환경법 관련 판례중 가장 제한적인 원고적격이 판결된 사례가 Lujan v. Defenders of Wildlife 판결인데, 이 판례에서 Scalia 대법관은 개별적 피해가 아닌 넓은 범위의 다수의 피해는 원고적격상 요구되는 피해에 해당할 수 없다고 판결했다. 504 U.S. 555(1992) 참조

Massachusetts v. EPA 판결은 Lujan 판결의 사실상 피해 부분을 명시적으로 배척하는 판결이다.

53) 127 S. 1456

54) Id., P. 1457

55) Id.

3) 구제가능성(redressability)

소수의견은 구제가능성 면에서도 다수의견에 상당한 의문을 제기한다. 소수의견은 EPA가 온실가스 배출기준을 설정하더라도 개발도상국들이 온실가스 배출을 늘릴 것이 예상되기 때문에 메사추세츠 주의 연안지방의 피해를 줄일 수 없고, 따라서 구제가능성이 인정되지 않는다고 주장한다.⁵⁶⁾

다수의견은 기후변화란 거대한 문제를 행정청이 하나의 조치로서 해결할 수 없음을 인정하여, 원고는 법원에서 승소함으로써 기후변화 문제를 해결할 수 있음을 입증할 필요가 없고, 다만 지구온난화의 진전을 완회시킬 수 있음을 입증하면 된다고 판결한다. 즉, 개발도상국이 온실가스 배출을 늘리더라도, 미국의 배출량을 줄임으로써 지구온난화의 속도를 지연시킬 수 있다면 구제가능성이라는 요건은 충족됨을 판결한다.⁵⁷⁾

4) 주의 준주권적 지위

다수의견은 소송상 메사추세츠 주의 이해를 준주권적 이해(quasi-sovereign interest)라고 지적하고, 이 경우 주는 원고적격에 있어서 특별한 취급을 받아야 한다고 판결한다.⁵⁸⁾

준주권적 이해는 주민의 건강과 복지에 대한 주의 이해인데, 판례에서 지구온난화로 인하여 주민에게 끼치는 손해를 보호하는 주의 이해를 준주권적 이해라고 한다.⁵⁹⁾ 문제는 주가 준주권적 이해를 근거로 연방정부를 상대로 소송할 원고

56) Id.

57) Id., P. 1458

58) Id., PP. 1454-1455

59) 주의 이해는 재산적 이해, 준주권적 이해, 주권적 이해로 분류된다.

재산적 이해는 소유권과 같은 재산적 이해인데, 주가 재산적 이해를 주장할 때는 개인적 이해를 다투는 것과 같으므로 주의 특별한 원고적격이 문제되지 않고 불법행위 소송의 원리가 적용된다.

주의 준주권적 이해는 주민의 건강과 복지에 대한 주의 이해이다. 예를 들면, 국경외부에서 오는 오염문제 등에 대해 주가 주민의 이익을 대변하여 공적 생활방해(public nuisance) 소송을 제기하는 경우이다. 주가 소송에서 준주권적 이해를 주장할 경우, 주는 재산적 이해 관련 소송과 마찬가지로의 원고적격 요건을 충족해야 한다.

주의 주권적 이해는 주의 법률제정권과 집행권 등이다.

적격을 가지는가이다.⁶⁰⁾

이에 대해 소수의견은 다수의견이 주의 원고적격으로 준주권적 이해를 주장하나, 국민의 이익을 대변하는 권능은 연방과 주가 중복하여 가지고, 이 경우 연방의 권능이 우선한다는 이유로 주가 준주권적 이익에 근거해서 연방정부를 상대로 소송을 제기할 수 없다고 주장한다.⁶¹⁾

문제는 주가 준주권적 이해에 근거하여 연방정부에 대해 소송을 제기하면서 주가 원고적격을 가진다고 판결한 점으로, 판결은 매우 이해하기 어렵다.⁶²⁾ 원고중의 하나인 California 주는 청정대기법상 자동차 배기가스 규제를 위한 주법을 제정할 권한이 있고 이러한 주법은 연방법률에 대해 독자적인 효력을 가지고 있다. 따라서, 대법원은 California 주가 주권적 이해를 가졌는지 여부를 심사했어야 했고, 그랬더라면 메사추세츠주가 준주권적 이해에 근거하여 원고적격을 충족하는지 여부를 심사할 필요 없이 California 주가 원고적격을 가졌다고 결론을 내렸을 것이다.⁶³⁾

5) 평가

판례의 다수의견과 소수의견은 원고적격의 문제에 있어서 진보파와 보수파의 견해의 차이를 명확히 보여준다. 소수의견인 보수파는 원고적격을 삼권분립상 요구되는 것으로 파악하여 개별적 피해, 엄격한 인과관계와 구제가능성을 주장한다. 다수의견인 진보파는 환경관련 법률이 예방적 규제를 목적으로 하는 점을 고려하여 완화된 원고적격이 되어야 함을 주장한다.

이 판결에서 사실상의 피해는 보통법이 요구하는 엄격하고 개별화된 피해를 의미하는 것이 아니라, 전체 인류의 피해라고 하더라도 원고에게 피해가 있음을 입증하면 사실상 피해가 있음을 인정했다. 또한, 인과관계를 완화하고, 구제가능성 면에서도 배출기준을 설정함으로써 전체의 피해가 구제되어야 한다는 것이 아니라 피해가 지연될 수만 있다면 구제가능성을 인정하고 있다. 환경관련 법률에 근거한 소송에서 원고적격을 완화하여 판결한 것은 환경관련 법률이 피해가

60) Kathryn A. Watts, Amy J. Wildermuth, "Massachusetts v. EPA: breaking new ground on issues other than global warming", 102 Nw. U. L. Rev. 1029, P. 1034

61) Massachusetts v. EPA, op. cit., P. 1466

62) Kathryn A. Watts, Amy J. Wildermuth, op. cit., P. 1036

63) Id., P 1040

발생하기 전에 예방하기 위한 법률이고, 또한 배출기준을 어기면 피해 발생의 입증을 요구하지 않고 처벌하기 위한 법률이라는 점에서 전통적 원고적격 이론을 완화하여 적용한 점에서 타당한 판례라고 생각된다.

다만, 연방대법원의 구성이 보수파와 진보파로 구분되어 대립하는 점에서, 다른 유사 사건에서 Massachusetts v. EPA 판결의 원고적격이 그대로 적용된다고 장담하기는 어렵다고 할 것이다

4. 온실가스가 '대기오염물질'인지 여부

1) 청정대기법상 관련 규정

이 사건에서 EPA의 권한과 관련하여 온실가스가 대기오염물질(air pollutant)인지 여부가 쟁점이었다. 청정대기법 §202(a)(1)은 다음과 같이 자동차로부터의 대기오염물질의 배출에 적용되는 기준의 설정을 규정하고 있다: “EPA는 그의 판단에 따라 공중의 건강과 복지를 위협할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기 또는 그에 기여하는, 신규 자동차 혹은 신규 자동차 엔진으로부터 나오는 모든 대기오염물질의 배출에 적용될 기준을 본조의 취지에 따라 제정해야 한다.”⁶⁴⁾

이산화탄소가 대기오염물질에 포함되는지 여부가 EPA와 원고와의 주 쟁점이었는데, 청정대기법 302조 g항은 대기오염물질의 정의를 다음과 같이 내리고 있다: “대기오염물질이란 (원료물질, 특별한 핵물질, 부산물을 포함하여) 대기중으로 방출되거나 대기중으로 들어오는 모든 물리적, 화학적, 생물학적, 방사성 물질을 포함하는 대기오염의 원인물질 또는 그 원인물질의 결합체를 의미한다.”⁶⁵⁾

64) 원문은 다음과 같다: “The Administrator shall by regulation prescribe (and from time to time revise) in accordance with the provisions of this section, standards applicable to the emission of any air pollutant from any class or classes of new motor vehicles or new motor vehicle engines, which in his judgment cause, or contribute to, air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare.”

65) 원문은 다음과 같다: “The Term 'air pollutant' means any air pollution agent or combination of such agents, including any physical, chemical, biological, radioactive (including source material, special nuclear material, and byproduct material)

2) 다수의견

다수의견은 청정대기법 302조 g항의 대기오염물질의 정의가 너무나 광범위하여, 온실가스를 대기오염물질에 포함하려는 의회의 입법목적이 분명하다고 판결한다.⁶⁶⁾

대기오염물질의 정의로 판단시, 의회는 대기오염물질을 규제할 광범위한 권한을 EPA에게 부여하여 새로운 과학적 지식과 변화된 환경을 고려하여 모든 대기오염물질을 규제할 권한을 EPA에게 부여했다고 해석한다. 청정대기법을 입법시 연방의회는 화석연료 사용이 지구온난화를 가져올 가능성을 알지 못했을 수도 있으나, 규제조항이 유연성이 있어야 청정대기법이 변화하는 환경과 과학적 지식의 발전에 발맞추어 적용될 수 있기 때문에, 이러한 의회의 의사가 대기오염물질의 광범위한 정의로 표출되어 있다는 것이다.⁶⁷⁾

3) 소수의견

소수의견은 온실가스를 규제할 권한이 EPA에게 있는지를 결정하는데 있어서 온실가스의 집적이 '대기오염(air pollution)'에 해당하는지를 결정해야 한다고 주장한다. 대기오염물질(air Pollutant)의 정의는 청정대기법에 자세히 나타나 있으나 '대기오염(air pollution)'의 정의는 나타나 있지 않아서, Chevron 판결⁶⁸⁾에서 나타난 행정청 판단 존중주의가 적용되어야 한다고 주장한다.⁶⁹⁾

소수의견은 대기오염의 '대기'와 '오염'의 사전적 정의에서 온실가스와의 차이를 주장한다. 즉, 대기란 지표면이나 지표면 부근에 있는 무색, 무채의 gas이고, '오염'이란 불순하게 만드는 것이라는 점에서 온실가스와는 차이가 있고, 또한 대기오염이란 국지적 현상이라는 점에서 차이가 있다고 주장한다. 즉, 온실가스는 지표면 부근이 아니라 훨씬 높은 곳에서 장기간(50년 또는 100년) 존재하

substance or matter which is emitted into or otherwise enters the ambient air."

66) 127 S. Ct. 1460

67) Id., P. 1462

68) Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 104 S. Ct. 2778 참조

69) 127 S. Ct. 1477

는 것이고, 또한 국지적 현상이 아니라 전체 지구에 영향을 미치는 것이라는 점에서 대기오염과는 차이가 있음을 주장한다.⁷⁰⁾

4) 평가

청정대기법상 대기오염물질의 정의에 대한 해석에 있어서도 다수의견인 진보파와 소수의견인 보수파의 견해가 뚜렷이 대립함을 볼 수 있다.

다수의견과 소수의견을 검토시 어느 견해가 옳은지 뚜렷이 판단할 수 없다고 하겠다.

보수파는 공익 목적의 예방적 규제가 국민의 권리를 침해할 수 있기 때문에 가급적 환경관련 법률의 적용범위를 줄일 것을 주장하여 온실가스가 대기오염 물질에 포함되지 않음을 주장한다.

진보파는 온실가스 규제는 성질상 공익목적 위한 예방적 규제대상으로 적절하여 온실가스가 대기오염물질에 속하고, EPA가 온실가스 배출을 규제해야 한다는 주장이다.

이러한 면에서 EPA의 권한 여부에 대한 판결을 이해하는 것이 중요하다고 생각한다.

판결에서 Brown & Williamson Tobacco Corp.⁷¹⁾을 인용하고 비교하고 있는데, Brown 판결의 다수의견과 소수의견을 표명한 대법관의 구성을 보면 흥미롭다. Brown 판결은 담배가 FDCA 법률상 식품의약청(Food and Drug Administration)의 행정입법의 대상이 되는가가 쟁점이었는데, 다수의견은 담배가 식품의약청의 권한범위에 속하지 않는다고 판결했다. 이 판결 또한 5:4로 판결된 사건인데, 다수의견에 Massachusetts 판결의 소수파 4명에 Kennedy 대법관이 가담하고, 소수의견에 본 판결의 다수파를 형성한 4명의 대법관이 가담한 점에서, 보수파와 진보파의 견해의 차이를 잘 보여준 예라고 할 것이다.

본 판결의 소수의견은 대기오염물질의 해석에 있어서 Chevron 존중주의를 적용하여 EPA의 해석이 자의적이 아니라면 법원은 행정청의 해석을 존중해야 한다고 주장하였다.⁷²⁾

70) Id.

71) 120 S. Ct. 1291 참조

Chevron 판결은 고정오염원(stationary source)의 해석을 EPA가 변경한 것이 청정대기법을 위반한 것인가가 쟁점이었는데, 청정대기법에는 고정오염원의 정의가 규정되지 않았다는 점에서 본 판결의 대기오염물질의 해석과는 차이가 있다. 즉, Chevron 판결은 고정오염원의 정의가 규정되어 있지 않아 의회의 입법 목적을 알 수 없는 상태에서 행정청이 한 고정오염원의 해석 변경이 자의적이냐에 대한 판단이나, 본 판결은 대기오염물질의 자세한 정의가 규정되어 있다는 점에서 Chevron 판결의 해석과는 차이가 있다고 할 것이다.

5. 행정입법 청원에 대한 거부와 사법심사

1) 청원에 대한 EPA의 거부 이유

자동차로부터 배출되는 온실가스 배출기준을 규정하는 행정입법을 설정해 달라는 청원에 대해 EPA는 거부하면서 다음과 같은 두 가지 이유를 들었다. 첫째, 온실가스가 청정대기법상의 대기오염물질에 속하지 않기 때문에 EPA가 권한이 없다. 둘째, EPA가 온실가스 배출기준을 설정하는 것은 온실가스 규제를 위한 대통령의 정책적 접근과 배치될 수 있다. 따라서, EPA가 온실가스 배출규제 권한이 있다고 하더라도 정책적 이유로 규제하지 않겠다는 것이다.

청정대기법 202조에 의하면 EPA가 대기오염물질이 공공의 건강과 복지를 위협하지 않는다고 결정하지 않는 한 온실가스를 규제해야 한다고 규정한다. 여기서 대기오염물질이 공공의 건강과 복지를 위협하는지 여부는 EPA의 재량 사항이다. 청정대기법 302조 g항에서 대기오염물질을 자세히 정의하고 있다. 온실가스가 청정대기법에서 정의하고 있는 대기오염물질에 속하는지 여부는 법원의 판단에 속하는 문제이다. 대법원은 온실가스가 대기오염물질에 속한다고 판결하고, 따라서 EPA는 대기오염물질이 공공의 건강과 복지에 영향을 미치는지 여부를 결정해야 한다.

EPA는 대통령의 정책상 이유를 들어 온실가스 배출규제를 하지 않겠다고 하나, 이는 청정대기법 202조와 배치되는 주장이다.⁷²⁾ 왜냐하면, 온실가스가 공공의 건강과 복지를 위협한다는 결정만 하면 EPA가 온실가스 배출규제 기준을

72) 127 S. Ct. 1477

73) 127 S. Ct. 1462

설정해야 한다고 규정하고 있기 때문이며, 다른 정책적 이유를 드는 것은 법률 규정에 위반된다.

2) 평가

대법원의 판단은 Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc. 판례에서의 판단과 비교된다. Chevron 사건에서는 고정오염원(stationary source)의 해석이 문제되었는데, 청정대기법에 고정오염원의 정의가 규정되지 않은 점에서 본 판결과는 차이가 있다.

본 판례는 Chevron 사건과는 달리 대기오염물질의 자세한 정의가 법률에 규정되어 있어서 EPA의 판단에 구속됨이 없이 법원이 온실가스가 대기오염물질에 속한다고 판결한 점에서 Chevron 사건과는 차이가 있으나, 사법심사 기준에 있어서는 차이가 없다고 할 것이다.⁷⁴⁾

IV. 우리나라의 온실가스 규제

1. 대기환경보전법 일부개정을 통한 규제

1) 대기환경보전법 개정안 국회 제출

최근 우리나라도 온실가스를 대기오염물질로 명확하게 규정하여 관리해야 한다는 필요성이 제기되어, 2009. 10. 28 온실가스를 대기오염물질에 포함시켜 규제하는 내용의 대기환경보전법 개정안이 국회에 제출되었다.

2) 개정안 제안 이유

74) 사법심사 기준에 대한 자세한 논의는 Kathryn A. Watts, Amy J. Wildermuth, op. cit., PP. 1040-1045 (2008); Jonathan H. Adler, "Massachusetts v. EPA heats up climate policy no less than administrative law: a comment on professors Watts and Wildermuth", 102 Nw. U. L. Rev. Colloquy 32, PP. 35-37 (2007)

중전에는 온실가스가 인간에게 직접적으로 해롭지 않다는 이유로 온실가스를 오염물질로 보지 않았다. 그러나, 온실가스는 지구대기 전체에 영향을 미쳐 축염으로 인한 사망, 기온상승으로 인한 말라리아 환자 증가, 서식환경의 급격한 변화로 인한 생태계 파괴 등 국민건강이나 환경에 직·간접적인 경로로 위해를 끼치고 있는 상황이며, 최근 미국, 호주 등의 국가에서는 온실가스를 오염물질에 포함시켜 규제하려는 움직임이 확산되는 추세이다.

이에 우리나라의 경우도 온실가스를 대기오염물질에 포함하여 관리함으로써 온실가스로 인한 국민건강이나 환경에 대한 위해를 예방하고 대기환경을 보전하는데 기여하려는 것이다(안 2조 1호)

2. 온실가스를 대기오염물질로 규제 가능성

온실가스 배출기준 설정에 대한 미국 대법원 판례는 청정대기법상 대기오염물질의 해석에 관한 판례이나, 우리의 경우에도 유추하여 적용할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

온실가스를 가장 강력하게 규제하는 방법은 미국의 청정대기법에 해당하는 우리의 대기환경보전법에 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제하는 방법이 있을 것이다. 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제하는 것은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 일반 상식적으로 온실가스는 대기오염물질과는 다른 물질이고 다른 용어로 인식되고 있다는 점이다.

둘째, 일반 대기중에 이산화탄소가 포함되어 있는데, 이를 대기오염물질로 규제한다는 것은 문제가 있다는 점이다.

그러나, 다음과 같은 이유로 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 규제할 수 있다고 본다.

첫째, 환경보호와 환경에 대한 규제가 과거에는 공해에 대한 규제와 피해보상에 중점을 둔 소극적, 미시적 접근에서 자연환경·생활환경에 대한 종합적, 적극적 접근으로 바뀌고 있다는 점에서 그 근거를 찾을 수 있다. 대기오염물질을 과거와 같이 단순히 대기를 더럽히는 유해물질로 정의할 것이 아니라, 인간의 건강과 복지에 영향을 미칠 수 있는 모든 물질로 정의를 넓힌다면, 온실가스는 당연히 대기오염물질로 분류될 수 있을 것이다. 다만, 그 성질상 전체 인류의

건강과 복지에 막대한 위험을 가질 수 있고, 어느 한 국가의 노력만으로는 규제할 수 없다는 점에서, 국제적 협력을 통한 규제가 절실한 대기오염물질이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 미국은 청정대기법에서 CHC 등의 오존층 파괴물질을 표준대기오염 물질의 하나로 분류하여 국가대기질 기준을 설정하여 규제하고 있다. 오존층 파괴물질은 인공적으로 만들어지고, 대기상층부에서 오랜 기간 존재한다는 점에서 온실가스와 비슷한 성질을 가지고 있다. 이러한 점에서 오존층 파괴물질을 대기오염물질로 분류한다면 온실가스를 대기오염물질로 분류하지 않을 이유가 없다고 할 것이다. 미국에 해당하는 경우이지만, 미국 청정대기법상의 표준대기오염물질의 분류는 우리에게도 시사점이 있다고 본다.

셋째, 온실가스가 대기오염물질에 포함된다고 해서 대기중에 자연적으로 존재하는 이산화탄소도 대기오염물질이라고 하는 것은 아니다. 지구온난화의 원인이 되는 온실가스는 화석연료의 사용으로 인해 발생하는 것이므로 인공적으로 발생하는 온실가스는 대기오염물질로 분류하여 규제할 수 있을 것이며, 이러한 특성에 맞도록 규제대상과 규제범위를 조정할 필요가 있을 것이다. 미국의 경우와 같이 고정오염원과 이동오염원으로 분류하여 각각 정확한 정의를 한다면 규제대상 면에서 특별한 어려움을 없을 것으로 생각된다.

V. 맺음말

온실가스 규제는 지구온난화의 주범으로 지목되어 온실가스 감축문제가 지구 전체적인 관심사항이 되고 있다. 이는 한 나라의 노력으로 효과를 거둘 수 없는 문제이기 때문에 구체적인 온실가스 감축 의무를 규정하기 위한 국제협약이 가시화되고 있다.

Kyoto 협약에서 선진국에 대해 온실가스 감축의무가 제시되어 EU에서는 온실가스에 대한 배출권 거래제 등의 제도적 준비를 하여 의무적 감축조치를 취하고 있으나, 미국의 경우에는 개발도상국에 대한 온실가스 감축규정이 없다는 이유로 Kyoto 의정서에 가입하지 않고 있고 연방행정부 차원에서도 온실가스 감축을 위한 노력을 기울이지 않고 있다. 또한, 2009년 12월의 Copenhagen 회의에서는 선진국과 개발도상국의 대립으로 구속력 있는 감축의무 규정에 실패

하였다.

미국의 경우 Bush 행정부 시절에는 온실가스 감축에 대해 대단히 부정적이어서 행정부 차원의 온실가스 감축 노력이 없었다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 Massachusetts v. EPA 판결에서 진보파 대법관의 의견이 받아들여져서 온실가스가 대기오염물질에 속한다는 대법원 판결이 있게 되어, 이 판결은 미국 환경법 영역에서 하나의 기념비적인 판례라고 할 수 있다. 이 판례를 계기로 미국 행정부가 온실가스 규제를 위한 조치를 취할 의무를 부담하게 되었고, 따라서 온실가스 규제를 위한 법적, 제도적 장치를 마련하게 될 것으로 생각된다. 2009년 6월 Waxman-Markey 법안이 하원을 통과하여 상원에 계류중이며, 상원에서는 Kerry-Boxer 법안이 계류중이다.

Kyoto 협약에서 우리나라는 개발도상국으로 분류되어 감축의무 대상국에서 제외되었으나, 우리나라가 세계 10위의 온실가스 배출국이기 때문에 우리나라에 대해서도 온실가스 감축 압력이 증가될 것으로 예상된다. 이를 어길 경우, 무역상의 불이익 등 제반 불이익을 당할 수 있기 때문에 지금부터라도 온실가스 감축을 위한 법적, 제도적 대비를 해야 할 것으로 본다.

우리의 경우, 향후 온실가스와 관련된 법률을 제정하여 규제할 수도 있을 것이나, 대기환경보전법에서 온실가스를 대기오염물질로 분류하여 기존의 법체계에서 규정하는 방법이 기본적으로는 타당하다고 하겠다.

주제어 : 메사추세츠 판결, 온실가스, 대기오염물질, 청정대기법, 원고적격, 지구온난화

참 고 문 헌

- 김은주, “미국 행정법에 있어서 Chevron 판결의 현대적 의의”, 공법연구 37집 3호, 2009. 2
- 김춘환, “Lujan v. Defenders of Wildlife 판결의 검토”, 환경법연구 23권 2호,
- 김현준, “기후보호의 법적과제 - 주요 외국의 법제현황 및 우리의 입법방향-”, 한양법학 23집, 2008. 6
- 손동원, “미국 환경법상의 시민소송제도”, 환경법 연구, 1988
- 이현성, “미국 환경법상의 시민소송제도”, 행정법 연구, 2000년 하반기
- 박균성, 행정법강의(6판), 박영사, 2009
- 박균성, 함태성, 환경법(3판), 박영사, 2008
- 이상운, 영미법(개정판), 박영사, 2005년
- Jeffrey M. Gaba/김형진 역, 미국환경법, 형설출판사, 2005
- Amy J. Wildermuth, "Why state standing in Massachusetts v. EPA matters", 27 J. Land Resources & Envtl. L. 273, 2007
- Cass R. Sunstein, "standing and the privatization of public law", 88 Colum. L. Rev. 1432, 1988
- Jonathan H. Adler, "Massachusetts v. EPA heats up climate policy no less than administrative law: a comment on professors Watts and Wildermuth", 102 Nw. U. L. Rev. Colloquy 32, 2007
- Kathryn A. Watts, Amy J. Wildermuth, "Massachusetts v. EPA: breaking new ground on issues other than global warming", 102 Nw. U. L. Rev. 1029, 2008
- Robert V. Percival, Joanna B. Goger, "escaping the common law's shadow: standing in the light of Laidlaw", 12 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 119, 2001
- Robert V. Percival, "Massachusetts v. EPA: escaping the common law's growing shadow", 2007 S. Ct. Rev. 111, 2007

[Abstract]

Trend of American Environmental Law Cases Seen through Supreme Court Case of Massachusetts v. EPA

Kwon, Jong-Kul

Professor, Law School, Yeungnam University

On April 2, 2007, The United States Supreme Court, by a vote of 5-4, rendered its decision in Massachusetts v. EPA, and remanded the case for further proceedings. Massachusetts v. EPA contains four landmark rulings. First, the Court held that Massachusetts has standing to petition for review of the EPA's denial of their rulemaking petition. Second, the Court held that carbon dioxide and other greenhouse gases are "air pollutants" under the Clean Air Act. Third, the Court held that the EPA is authorized under section 202(a)(1) of the Clean Air Act to regulate greenhouse gas emissions from new motor vehicles once the EPA forms a "judgment" that greenhouse gas emissions from new motor vehicles contribute to climate change. Finally, the Court held that the EPA may only avoid taking regulatory action under section 202(a)(1) with respect to greenhouse gas emissions from new motor vehicles when "it determines that [1] greenhouse gasses do not contribute to climate change or [2] if it provides some reasonable explanation as to why it cannot or will not exercise its discretion to determine whether they contribute to climate change."

This case is considered as one of the most important cases in U.S. environmental law in the 21st century.

This paper tries to closely examine the fundamental reason why the Supreme Court made a 5-4 decision in this case, and concludes that it is attributable to the difference of opinion of the Justices in the Supreme Court on the legal principle of American law. They are classified as

Conservatives and Liberal. Briefly speaking, in the interpretation of the Constitution and federal law, Conservatives put much importance on the protection of liberty and right of the people, recognizing the limitation of liberty and right for public interest at the minimum. Liberal group is intended to recognize the limitation of liberty and right for the purpose of the public interest in a wide range. In the area of environment law, Conservatives assert to solve with common law principle when the damage occurs due to pollution, recognizing standing at the minimum. In contrast, Liberal group intends to focus on the preventive regulation on the environment pollution, recognizing standing as large as possible.

Key words : Massachusetts v. EPA, greenhouse gases, air pollutants, Clean Air Act, Standing, global warming