환경司法액세스권과 환경단체소송*

김 현 준**

차 례

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 오르후스협약과 환경사법액세스권
Ⅲ. 환경사법액세스권의 인정근거 및 그 구현방법으로서 단체소송
Ⅳ. 환경단체소송의 입법방향 및 쟁점
Ⅴ. 맺음말

[국문초록]

환경사법액세스권이라 함은 환경문제로 인하여 司法에 호소할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 환경사법액세스권은 통상적인 사법액세스 보장과 환경인권보장이라는 2중적 근거를 가진다. 오르후스협약의 제3기둥으로 최근 국제적 주목을 받고 있는 환경사법액세스는 ① 누가 제기할 수 있는가의 문제, ② 어떠한 환경문제를 다툴 것인가의 문제, ③ 판단주체의 문제, ④ 어떠한 내용의 구제제도를 보장할 것인가의 문제, ⑤ 어떻게 사법액세스의 장애를 극복할 것인가와 같은 다양한 논점이 있다. 그리고, 오르후스협약 제9조에서 볼 수 있는 내용으로는 환경정보액세스권·환경행정절차참여권 침해의 경우 구제절차, 이들 권리와 무관한 구제절차, 가구제절차, 환경사법액세스의 장애요인 등이 있다.

환경사법액세스를 구현할 수 있는 입법론으로서, 필자는 무엇보다 환경단체소송의 도입이 필요하다고 생각한다. 환경단체소송은 환경단체에까지 환경사법액세스를 확장한다는 의미가 있을 뿐만 아니라, 자연인의 환경사법액세스까지도 실질적으로 확장하기 때문이다.

* 이 논문은 2007년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2007-327-B00715).

** 영남대학교 법학전문대학원 부교수

오르후스협약의 체약국이 아닌 우리나라에서도 동 협약에서의 환경사법액세스권이 인정될 수 있는 이유는 우선 인권이 가지는 보편성과 우리 헌법의 환경권 규정을 들 수 있다. 즉, 환경사법액세스권을 비롯한 절차적 환경권은 헌법 제35조1항을 보다 유용하게 가동시킬 수 있는 소프트웨어가 될 수 있다. 이와 관련하여, 환경권은 그 성질상 법인에게는 해당되지 않는다는 통설 및 판례의 입장은 수정되어야 한다.

구체적인 입법방향으로서, 환경시민소송이 아닌 환경단체소송이 우리 현실상 바람직하리라 보며, 순수한 객관적 공익환경소송의 형태가 되어야 할 것이다. 환경단체소송의 승인단체 및 적용영역에 대하여 환경사법액세스 보장과 남소의 폐단을 충분히 고려하여 법률에서 특정해야 하며, 환경행정절차참여권 및 환경정보공개청구권과의 관계를 고려하여 이른바 참여소송을 도입하는 것도 검토할 만하다. 아울러, 이는 최근 우리 사회에서 문제가 되는 자연의 권리소송에 대한 대안이 될 수 있으며, 순수한 생태손해책임론의 실효성을 확보하는 점에서도 의미가 있다고 생각된다.

요컨대, 司法액세스는 법치주의의 기본요소가 되는데 그치는 것이 아니라, 환경법을 효율적으로 집행하기 위해 필요한 핵심요소라고 할 수 있으며, 환경단체소송의 도입은 그 구체적인 구현방안이 될 것이다.

Ⅰ. 머리말

司法액세스(access to justice)권이란 헌법 제27조의 재판받을 권리, 법치주의 등으로부터 도출될 수 있는 국민들의 기본적인 권리이다. 여기서 한 걸음 더 나아가 '환경'사법액세스권이라 함은 환경문제로 인하여 司法에 호소할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 환경사법액세스권은 통상적인 사법액세스 보장과 환경인권 보장이라는 2중적 근거를 가진다. 司法액세스와 '그린'빛깔의 환경인권이 결합된 환경사법액세스권(right of green access to justice)이 환경법의 실효성을 제고하는 권리로서 부각되고 있다.

환경사법액세스의 실현방안은 다양한 영역에 걸쳐 모색해야 하지만, 우리나라의 상황에서 필자가 특히 초점을 맞추고자 하는 것은 ①해석론(de lege lata)으로서 환경사법액세스 보장 차원에서 행정소송법 제12조의 '법률상 이익'에 대한 새로운 해석론을 전개해야 하며, ②입법론(de lege ferenda)으로서 환경단체소송을 우리 법제에서 수용하는 것이다. 본 논문은 이중 ②의 문제영역을 주된 검토대상으로 한다. 司法

액세스는 비단 '행정소송'에만 한정되는 것은 아니나, 현실적으로 주로 문제가 되는 이 영역에 본 논문은 주된 초점을 맞춘다.

이하에서는 우선 절차적 환경인권으로서 환경사법액세스권에 대한 논의를 촉발시킨 오르후스협약(Aarhus Convention)[1]의 관련내용을 살펴본다(Ⅱ). 이어서, 우리나라에서 환경사법액세스권의 인정근거, 그리고 그 구현방법으로서 환경단체소송(Ⅲ), 환경단체소송의 입법방향 및 쟁점(Ⅳ)을 살펴보고, 논의를 맺고자 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 오르후스협약과 환경사법액세스권

1. 환경법과 인권법, 그리고 절차적 환경인권

종래 환경법과 인권법은 각각 추구하는 관심이 다른 것으로 이해하고, 이들을 달리 취급해 왔다. 유럽인권협약 등 전통적인 인권법의 내용에서 환경인권에 관한 규정을 찾아보기 힘든 것도 이와 무관하지 않다. 우선, 인권법은 말 그대로 인간의 권리에 관한 것이며, 환경법은 환경보호라는 공익을 위한 것이어서, 양자는 기본적으로 추구하는 가치와 목표(values and targets)가 원칙적으로 다르다. 또한, 인권법의 경우 다분히 인간중심적 접근이 이루어지지만(anthropocentric approach), 환경법에서는 인간중심적 접근과 생태중심적 접근(eco-centric approach)으로 구분되는 입장차이가 있다. 환경법을 후자의 입장에서 바라볼 경우 인권법과는 조화를 이루기 곤란한 면이 있다.[2]

그러나, 오늘날 환경문제가 심각한 상황으로 전개되면서 양자는 서로 겹치는 영역

1) '環境과 관련된 情報액세스, 意思決定에서의 公衆參與, 司法액세스에 관한 협약의 약칭인 오르후스협약은 前文과 22개조의 본문, 그리고 '동 협약 제6조1항(a)의 사업활동의 리스트'에 관한 부속서I, '仲裁'(arbitration)에 관한 부속서II로 구성되어 있다. 협약의 중심내용은 ①정보액세스에 관한 제4조 및 제5조(제1기둥), ②환경행정절차참여'에 관한 제6조 내지 제8조(제2기둥), ③'司法액세스'에 관한 제9조(제3기둥)이다. 이하 별 다른 명칭 없이 '협약'이라 함은 오르후스협약을 가리킨다.

2) 이러한 취지의 Hilal Elver, *New Mechanisms - Water as a fundamental human right*, in: Falk/Elver/Hajjar(ed.), Human Rights, 2008, pp. 396-401; Kravchenko/Bonine, H*uman Rights and the Environment,* Carolina Academic Press Law Casebook, 2008, p. 6.

들이 많다는 점을 인식하게 된다. 식수가 오염되고, 야생동식물이 멸종되는 등 환경침해로 인하여 개인과 공동체가 피해를 입게 되면서 사람들은 결국 그들의 '권리'가 침해된다고 느끼게 되었다.[3] 안전한 음식에 관한 권리, 물에 관한 권리, 쾌적하고 건강한 환경에서 생활할 권리 등에서 볼 수 있는 것처럼 오늘날 중요한 환경문제들은 곧 인권의 문제로 연결될 수 있는 것이다. 1970년대 이후 최근 수많은 국제적인 선언, 국제조약·협정, 국가의 헌법에서 환경에 관한 권리를 수용하게 되는 현상도 이러한 가운데 나타난다.[4] 즉, 환경법과 인권법은 접점을 찾게 되었는데, 그것이 바로 '환경인권'이었다. 인권이 人間安保(human security)로까지 논의되고 있는[5] 오늘날 인류의 생존과 직결되는 물, 공기, 토양, 유해화학물질, 기후변화 등과 같은 환경문제와 관련된 인권에 대한 요청이 날로 더해져가고 있다. 말하자면, 인간의 웰빙(well-being)과 기본적 인권이 갖추어지기 위해서는 충분한 환경보호는 없어서는 안 되는 조건이 되는 것이다.[6] 이와 함께, 환경문제는 국경을 넘어 전 지구적인 공통된 관심사라는 점도 인권의 보편적 속성과 부합된다.

인권차원에서 환경문제가 본격적으로 다루어진 계기가 된 것은 1998년 유엔 유럽경제위원회 제4차 환경각료회에서 채택되어, 2001. 10. 30부터 발효된 오르후스협약에서이다. 즉, 오르후스협약은 환경인권에 대한 논의를 촉발시킨 계기가 된 것이다.[7] 환경인권론의 단초를 오르후스협약에서 찾는 이유이기도 하다. 오르후스협약은 특히 당사국인 유럽공동체 및 유럽의 국가들의 환경법에 큰 변화를 주고 있다. 즉, 유럽연

3) Kravchenko/Bonine, 앞의 책, 3쪽.

4) 최근 2개의 미국 항소법원은 건강한 환경에 관한 권리는 국가법의 영역(part of the "law of nations")이 될 수 없다고 했고, 일부 국가의 대법원 및 미국의 주 대법원은 환경권이 기본적이며, 집행가능한 인권(fundamental and enforceable human right)임을 판시했다고 한다(Kravchenko/Bonine, 앞의 책, 23쪽 이하).

5) Ramcharan, *Human Rights and Human Security*, 2002, p. 7.

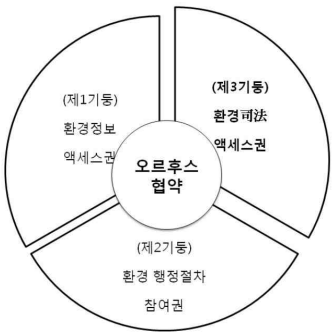
6) Hayward, *Constitutional Environmental Rights*, 2005, p. 180. 이는 오르후스협약 前文에서 나타난 취지이기도 하다.

7) Redgwell, *Access to Environmental Justice*, in: F. Francioni(ed.), *Access to Justice as a Human Right*, 2007, pp. 153-175; Epiney/Sollberger, *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht,* 2002, S. 31 ff. ; von Danwitz, *Aarhus-Konvention-Umweltinformation*, in: Aarhus-Konvention-Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen, S. 21-57; de Sadeleer/Roller/Dross, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs,* 2005; Hayward, *Constitutional Environmental Rights*, 2005.

합에서는 환경사법액세스권의 실현을 위해 (통합)환경영향평가지침 개정을 위한 지침이기도 한 '공중참가 및 법원에의 접근에 관한 지침'(directive 2003/35/EEC)이 제정되었다. 독일에서는 일반 환경단체소송을 인정하는 환경구제법(Umweltbehelfsgesetz)이 2006년 12월 제정되는 계기를 제공했다.[8)]

오르후스협약의 핵심내용은 3개의 기둥으로 불리는 환경정보액세스권(제1기둥), 환경행정절차참여권(제2기둥), 환경사법액세스권(제3기둥)이다. 본 논문은 이 가운데 제3기둥에 관한 것이다.

<그림1> 오르후스협약의 세 개의 기둥



2. 환경司法액세스권의 의의

오르후스협약의 제3기둥인 환경사법액세스권을 좀 더 상세히 살펴보자.

환경사법액세스라 함은 환경문제로 인한 다툼이 있는 경우 司法으로의 액세스(접근성)를 보장받을 권리이다. 원칙적으로 법원으로의 접근성을 뜻하지만, 그 범위를 확장하여 準司法節次로의 액세스까지도 포함되는 것으로 보고 있다.[9)]

---

8) 이와 관한 많은 문헌 가운데, Ziekow, *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, NVwZ 2007, 259 ff.

9) 우리 나라에서도 행정소송 등 소송제도, 행정심판제도, 환경분쟁조정을 비롯한 調整제도, 옴부즈만제도 등이 오르후스협약 제3기둥의 취지에서 그 액세스권이 주장될 수 있지만, 調停나 옴부즈만의 경우

司法액세스(access to justice)는 법치주의원리 및 헌법 제27조의 재판받을 권리로부터 인정될 수 있다. 그러나, 환경사법액세스권은 여기서 더 나아가 환경문제에 관한 한, 환경인권의 차원에서도 보장이 요청된다는 것이다. 입법론으로서 일반 소송법 외에 환경문제에 관한 별도의 소송절차를 추가로 마련하는 것도 이러한 점에서 설득력을 가질 수도 있다. 환경사법액세스의 보장은 일반 국민들에게 환경법을 실효성 있게 하는 메커니즘을 제공하게 된다는 의미를 가진다.[10]

환경사법액세스의 주된 논점을 개관하면 다음과 같다.[11]

첫째, 누가 제기할 수 있는가의 문제이다(Who can bring a challenge?). 환경문제를 소송 등에서 다툴 수 있는 자의 범위가 폭넓게 보장되어야 한다. 주로 원고적격의 확대가 논점이 된다.

둘째, 어떠한 환경문제를 다툴 것인가의 문제이다(What can be challenged?). 私人이나 행정청의 결정, 작위, 부작위를 폭 넓게 다툴 수 있어야 한다.

셋째, 판단주체의 문제이다(Who can hear a challenge?). 법원 등의 공정하고 독립된 기관에 의해 환경문제가 심사되고 판단될 수 있어야 한다.

넷째, 어떠한 내용의 구제제도를 보장할 것인가의 문제이다(What are the remedies once a challenge is brought?). 환경침해에 대한 구제청구에 대하여 명령(injunction)을 포함하여 다양한 실효성 있는 제도가 보장되어야 한다.

다섯째, 어떻게 사법액세스의 장애를 극복할 것인가의 문제이다(How can barriers to access to justice be overcome?). 환경사법액세스의 장애가 되는 재정적 문제를 비롯한 다양한 장애요인을 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

3. 환경사법액세스권의 내용

협약 제9조는 환경사법액세스권의 내용으로서, 정보 액세스권·행정절차참여권과 관련된 사법액세스와 이들과 무관한 사법액세스로 나누고 있으며,[12] 그밖에 가구제

에는 그 이용이 어느 정도 열려있는 편이라고 할 수 있다.

10) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention : an implementation guide,* United Nations, 2000, p. 6.

11) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, 앞의 책, 126-136쪽, 특히 136쪽.

절차, 장애요인 등에 대한 규정을 두고 있다. 이하에서는 각 내용별로 협약 제9조의 관련규정을 제시하고, 이에 대한 설명을 추가하는 형식으로 전개하고자 한다.

(1) 환경정보액세스권 침해와 환경사법액세스권

■ 협약 제9조1항 : 모든 회원국은 각국의 국내법 틀에서 제4조[13]에 따른 정보청구가 무시되거나, 그 일부 또는 전부가 부당하게(wrongfully/ fälschlicherweise) 거부되거나, 불충분하게 응답되거나, 기타 동조의 규정에 맞지 않게 다루어지는 경우에는 누구나 법원의 심사절차(review procedure/ Überprüfungsverfahren) 또는 기타 법률적 근거 하에 설치된 독립적이고 공정한 기관의 심사절차에 접근할 수 있도록 확보해야 한다. 회원국이 법원에 의한 심사제도를 둔 경우에, 법률에 따라 설립되고, 무료 또는 저비용이 드는 공공기관등 의 독립성이 있고, 중립적인 非司法機關에 의한 신속한 심사절차에도 접근할 수 있도록 확보해야 한다. 본 항에 의한 최종결정은 정보를 보유하는 공공기관을 구속하는 것이어야 한다. 본 항에 따라, 정보 액세스가 거부되는 경우에는 그 이유가 서면으로 제시되어야 한다.

동 규정은 환경정보액세스권이 침해된 경우에 司法節次 및 공공기관 등에 의한 準司法節次로의 액세스를 보장하는 규정이다. 즉, 환경정보액세스권에 관한 협약 제4조의 실효성을 담보하는 역할을 하고 있다. 그리고 이러한 환경정보를 청구한 자이면 누구라도(any person)라도 원고적격 등 청구인적격을 가지며, 자연인은 물론 법인 기타 단체를 포함하는 개념이라고 할 수 있다.

---

12) 후자의 경우 어느 범위까지 적용되는 것으로 볼 것인가에 대해서는 논의의 여지가 있다. 그 상세한 논의로는 Epiney/Sollberger, *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht*, 2002, S. 31 ff.

13) 협약 제4조(환경정보로의 액세스) 1항 : 모든 체약국은, 본 조항에 따라, 공중이 환경정보제공을 신청하는 경우 각 국내법의 틀에서 그 환경정보가 제공되도록 확보해야 한다. 환경정보의 제공신청이 있고, (b)의 기준에 맞는 경우에는 당해 정보를 포함하거나 구성하고 있는 원문서의 복사도 여기서의 정보제공에 해당한다. 이러한 정보제공에 있어서, (a) 이해관계를 증명할 필요는 없다. (b) 다음의 경우를 제외하고는, 정보는 청구인이 원하는 형태로 제공되어야 한다. (i) 공공기관이 판단할 때 정보를 다른 형태로 제공하는 것이 적절한 경우로서, 그 이유가 제시된 경우, (ii) 정보가 공중에게 이미 다른 형태로 제공된 경우. 2항 내지 8항 생략.

또한, 司法절차의 전심절차로서 공공기관등에 의한 非사법절차에 의한 구제도 확보해야 하며, 이는 경제적 비용으로 신속하게 처리되는 절차이어야 한다. 그러면서 독립성이 보장된 중립적인 기관에 의한 심사절차이어야 한다는 점을 함께 규정하고 있다.

다양한 심사절차 가운데 최소한 최종결정은 정보공개청구의 상대방인 공공기관을 구속하는 것이어야 한다. 그리고, 결정에 대한 이유제시와 관련하여, 최소한 심사결과 청구인의 정보액세스를 거부하는 결정을 내리는 경우에는 반드시 그 이유를 서면으로 제시하도록 하고 있다.

(2) 환경행정절차참여권 침해 등에 있어서 환경사법액세스권

■ 협약 제9조2항 : 모든 회원국은 각국의 국내법 틀에서, (a) 충분한 이익을 가지는 이해관계 있는 공중의 구성원, 또는 (b) 회원국의 행정소송법이 권리침해를 요건으로 하는 경우에는 권리침해를 주장하는 이해관계 있는 공중의 구성원은, 각 국내법의 규정이 있고, 제3항에 반하지 않는 한, 제6조의 규정[14] 및 기타 본 협약의 관련규정에 따른 결정·작용·부작위의 실체적·절차적 합법성을 다투기 위하여, 법원의 심사절차 및/또는 기타 법률에 의해 설립된 독립성이 보장된 공정한 기관의 심사절차에의 접근을 확보해야 한다. '충분한 이익' 및 '권리침해'의 의미에 대해서는 국내법의 요구사항 및 이해관계 있는 공중에게 본 협약의 틀에서 법원에의 광범위한 접근을 부여하려는 목표에 부합되도록 판단해야 한다. 이를 위해 제2조제5항[15]의 요건을

14) 협약 제6조(특정한 활동에 관한 의사결정에서의 공중참여) : (1) 생략. (2) '이해관계 있는 공중'에게는 환경관련 결정절차에 있어서, 상황에 따라 적절히 공고 또는 개별통지를 통하여, 適正性·適時性·效率性이 있는 방식으로, 특히 다음에 대하여 정보를 제공해야 한다. (a) 내지 (d) 생략. (3) 공중참여절차는 제2항에 따라 공중에게 고지하고, 공중이 환경과 관련된 의사결정과정에서 효율적으로 준비하고 참여하는데 충분한 시간이 주어질 수 있도록, 다양한 단계에 따라 합리적인 시간적 틀을 마련해야 한다. (4) 모든 회원국은 모든 선택가능성이 열려있고, 효율적인 공중참여가 가능한 시점에 조기에 공중참여가 이루어지도록 해야 한다. (5) 모든 회원국은 적절한 경우, 장차 신청을 하려는 자에 대하여, 허가신청 전에 '이해관계 있는 공중'을 특정하고, 토론하고, 신청대상인 정보를 제공할 것을 장려해야 한다. (6) 내지 (10) : 생략. (11) 모든 회원국은 그 국내법에 따라 유전자변형생물체의 환경으로의 의도적인 방출을 허가할지를 결정함에 있어서 본조의 규정을 실행가능한 적정한 범위에서 적용해야 한다.

충족하는 비정부조직(NGO)의 이익은 상기 (a)의 충분한 이익이 된다. 이 비정부조직은 상기 (b)의 권리침해를 받은 자가 될 수도 있다. 제2항은 공공기관에 의한 事前審査節次의 가능성을 배제하는 것은 아니며, 법원심사의 전치절차로서 공공기관의 심사절차가 국내법상 요건으로 되어 있는 경우에는 그 요건은 영향을 받지 아니한다.

제2기둥인 환경행정절차참여권이 침해된 경우의 환경사법액세스에 대해서는 협약 제9조2항에서 규정하고 있다. 이때 행정소송의 경우 원고적격이 인정되어야 하는데, 원고적격에 관한 협약 제9조2항의 규정은 독특한 형태로 되어 있다. 유럽국가내에서도 행정소송의 원고적격에 대한 입법태도가 다르다는 점을 고려하고 있는 것이다. 즉, ① 행정소송의 원고적격 요건으로 '충분한 이익'(sufficient interest/ ausreichendes Interesse)이 있는 자이면 되는 英國·프랑스식과, 행정소송의 원고적격 요건으로서 주관적인 '權利侵害'(impairment of a right/Rechtsverletzung)를 요구하는 독일식을 둘 다 인정하여, 각 회원국의 국내법의 규정에 따라 이 중 하나만 충족되면 되는 것으로 하고 있다. '충분한 이익' 또는 '권리침해'의 요건을 충족하는 이해관계 있는 공중(public condernde)의 구성원이라면, 행정의 결정·작용·부작위(decisions, acts or omissions/ Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen)의 실체적·절차적 합법성을 다투기 위해 (준)사법절차로의 접근이 보장되어야 한다.

흥미로운 것은 일정한 요건을 충족하는 단체(NGO)의 이익은 여기서의 '충분한 이익이 있는 자', 또는 '권리침해를 받은 자'로 간주되도록(shall be deemed) 하고 있는 점이다(제9조2항3문). 일정한 단체의 원고적격은 실질적으로 충분한 이익이 있는지, 또는 권리침해를 받았는지 여부를 묻지 않고 곧 바로 원고적격을 가지게 되는 것이다. 이는 국가별로 다른 2가지 유형의 행정소송체제를 포괄적으로 고려하면서 환경단체소송을 인정하기 위한 취지로 이해된다. 제9조2항에서의 단체소송은 제6조의 공중의 행정절차참여권이 침해되는 경우'에 관한 것이다. 행정절차참여권과 무관한 단체소송은 후술하는 협약 제9조3항에서 규정하고 있다.

또한, 司法節次를 인정한다고 해서, 그 전단계의 공공기관에 의한 事前審査節次

15) 협약 제2조5항 : '이해관계 있는 공중'이란 환경에 관한 의사결정과 관련되거나, 관련될 개연성이 있는 공중 또는 여기에 이해관계를 가지는 공중을 말하며, 이러한 개념에는 환경보호를 목적으로 하며, 국내법상의 요건을 충족하는 비정부조직(NGO)은 이해관계를 가지는 것으로 본다.

(preliminary review procedure)를 배제하는 것은 아니며, 가령 행정심판전치가 국내법상 요건으로 되어 있는 경우에는 이러한 전치절차를 거치도록 하고 있다(협약 제9조2항4문 참조).

(3) 환경행정정보액세스권 및 환경행정절차참여권과 무관한 환경사법액세스권

■ 협약 제9조3항 : 제1항 및 제2항에서 규정된 심사절차에 더하여, 또한 그 절차와는 별도로, 모든 회원국은 공중의 일원이 각 국내법이 정하고 있는 기준을 충족하는 한, 그들이 환경과 관련된 국내법규에 위반하는 사인 및 공공기관의 작용 및 부작위에 대해서 다투기 위해 행정·사법절차에 접근하는 것을 확보해야 한다.

협약 제9조1항은 환경정보액세스권이 침해된 경우에 한하여 인정되는 구제절차를 규정한 것이고, 제9조2항의 규정은 주로 환경행정절차참여권이 침해된 경우에 해당하는 것이지만, 그밖에 환경행정절차참여권과 무관하더라도 일정한 경우에는 포함되는 것이었다. 그러나, 협약 제9조3항은 이러한 절차와 병행해서, 또는 별도로 환경사법액세스권을 보장하고 있다.

협약 제9조3항은 제9조2항과는 달리 원고를 '이해관계 있는 공중'에 한정하지 않고, 단순히 '공중'으로 규정하고 있다. 즉, 이해관계가 없는 공중도 원고가 될 수 있는 이른바 '萬人에 대한 권리보호'(Jedermann-Rechtsschutzmöglichkeit)가 이루어지도록 하고 있다.[16] 또한, 협약 제9조3항은 환경정보액세스권 및 행정절차참여권과 무관한 단체소송이 가능하다는 점에서도 의미가 있는 규정이다.

협약 제9조3항을 유럽차원에서 수용하기 위한 유럽지침이 제안된 바 있는데,[17] 개인의 원고적격에 관해 동 제안서는 회원국에게 '충분한 이익'과 '권리침해' 중 선택하여 결정할 수 있도록 하고 있다. 일정한 환경단체의 경우에는 그가 충분한 이익이나 권리침해를 입증할 수 없는 경우에도 환경문제에서의 심사절차에 접근할 수 있다고

16) Walter, *Internationalisierung des deutschen und Euroäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts - am Beispiel des Aarhus-Konvertion*, EuR 2005, 302(332).

17) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM 2003, 624.

규정하고 있다. 다만, 여기서의 단체는 국가차원에서 인정되고, 분쟁대상이 그 단체의 정관의 목적에 부합하며, 그들의 특수한, 지리적 활동영역에 해당하는 경우이어야 한다(동 제안서 제5조).[18]

(4) 충분하고 효과적인 구제 등

■ 협약 제9조4항 : 제1항에 더하여, 또한 이와는 별도로, 제1항 내지 제3항에서 규정된 절차가 필요한 경우에는 명령적 구제를 포함하는 등 충분하고 효과적인 구제절차이어야 하며, 이들 절차는 공정성·형평성·신속성·저비용성이 있어야 한다. 본조에 의한 결정은 서면의 형태로 행해지거나, 기록되어야 한다. 법원결정 및 가능한 한 다른 기관의 결정에 대한 공중의 접근이 가능하도록 해야 한다.

충분하고 실효성 있는 보장을 위한 대표적인 예로 '명령적 구제'(injunctive relief[19])를 들고 있는 점이 특기할 만하다. 명령적 구제에는 적극적으로 어떠한 행위를 명할 것을 구하는 '적극적 명령'(mandatory injunction)의 경우와 어떠한 행위의 금지

18) v. Danwitz, *Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten*, NVwZ 2004, 272(276).

19) 'injunctive relief'를 이 글에서는 '명령적 구제'라고 번역하고 있는바, 이는 통상적으로 '유지청구', '유지명령'이라고 불리는 번역례와 비교된다. '유지'는 이미 실정법에서 쓰고 있는 용어이기도 하다(상법 제402조, 제424조, 제564조의2에서의 유지청구권). 일본법에서는 이를 差止라고 한다. 본 논문의 심사과정에서 동 용어를 '유지명령'으로 부르는 것이 좋겠다는 익명의 심사위원의 권고도 있었다. 그러나, '유지'라는 말은 우리의 어감에 와 닿은 용어인 '금지' 또는 '중지'라는 표현으로 바꾸어 부르자는 의견이 많고, 이러한 취지에서 2006년 대법원 행정소송법 개정안, 2007년 법무부 행정소송법 개정안에서는 '유지'의 의미를 '예방적 금지'로 나타내면서, 그에 관한 소송유형인 '예방적 금지소송'을 입법안에 포함시킨 바도 있다. 필자 역시 이러한 '유지'의 의미로서는 우리 어감에 맞는 표현인 '예방적 금지'라는 용어를 선호하면서 '유지'라는 용어의 사용은 자제하는 편이다. 더 나아가 본 논문에서 문제가 되는 영미법 용어인 'injuction'은 '유지' 또는 '예방적 금지'의 의미인 소극적 명령만이 아니라, 적극적 명령까지 포함하는 넓은 개념이라고 할 수 있다. 즉, 오르후스협약 제3기둥을 구체적으로 실현할 수 있는 제도로서 주장되고 있는 'injunctive relief'는 '예방적 금지소송'와 같은 예방적 구제만이 아니라, '의무이행소송'과 같은 의무이행적 구제까지 포함하는 개념으로 보아야 한다. 따라서, 이러한 의미의 'injuction'에 적합한 보다 포괄적 용어가 필요하다고 생각하던 중, 판결과 관련하여 injunction을 '명령판결'로 나타낸 선행연구(이현수, 「행정소송상 예방적 구제」, 경인문화사, 2006, 64, 65쪽)를 참조하여 'injunctive relief'를 '명령적 구제'로 나타내게 되었다.

를 구하는 '소극적 명령'(prohibitory injunction)의 경우가 있다. 전자의 경우 의무이행소송, 후자의 경우 예방적 금지소송으로 볼 수 있지만, 우리나라 환경행정소송 현실에서는 이러한 제도가 이용되지 못하고 있다. 현행 행정소송법상 항고소송은 행정소송법에서 규정된 이른바 法定항고소송만을 판례가 인정하고 있어,[20] 행정소송으로서 의무이행소송이나 예방적 금지소송은 행정소송법이 개정되지 않는 한 인정되기 어려운 상황이다. 그러나, 학계에서 행정소송으로서의 의무이행소송·예방적 금지소송에 대한 긍정적인 경향이 나타나고 있으며,[21] 미완성으로 끝나긴 했지만 최근의 행정소송법 개정안(대법원안, 법무부안)에서는 이 양 소송유형이 신설되는 것으로 되어 있었다. 필자는 개괄주의를 취하고 있는 현행 행정소송법 하에서 해석론으로서도 이러한 소송유형들을 엄격한 요건 하에서 무명항고소송으로 인정할 수 있다고 생각된다. 그러나, 입법론적 해결이 보다 근본적인 방안이 될 수 있을 것이다. 입법론으로서는 마찬가지로 행정소송법의 개정을 기다리는 경우와 환경사법액세스 구현을 위한 특별법에서 이 부분까지 포함하는 경우를 생각할 수 있다. 또한, 이러한 명령이 실효성을 확보하기 위해서는 가구제절차(interim relief)로서도 이루어질 필요가 있을 것이다.[22]

충분하고 효과적인 구제가 되어야 하는 점 이외에도 공정성·형평성·신속성·저비용성을 요청하고 있고, 결정에 대한 접근성도 보장하고 있다.

(5) 환경사법액세스의 장애요인 및 해결방안

■ 협약 제9조5항 : 본조 규정의 효율성을 제고하기 위하여, 모든 회원국은 공공기관의 심사절차 및 법원의 심사절차에 대한 정보가 공중에 제공될 수 있도록 확보함과 동시에, 사법에의 접근에 대한 재정적 장애 및 기타 장애를 제거·경감하기 위해 적절한 지원메카니즘의 확립을 검토해야 한다.

협약에서는 재정적 장애를 구체적으로 명시하면서, 나머지는 '기타 장애'라고만 규

20) 대법원 1987. 3. 24. 선고 86누182판결; 대법원 2006. 5. 25. 선고 2003두11988판결 등.
21) 김남진·김연태, 「행정법 I」, 법문사, 2010, 710쪽; 김철용, 「행정법 I」, 박영사, 2010, 629-631쪽.
22) De Sadeleer/Roller/Dross, 앞의 책, 194쪽.

정하고 있다. 그러나, 환경사법액세스 보장 방안을 찾기 위해서는 그 장애요인에 대해서도 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저, UN에서 발간한 오르후스협약 가이드북의 저자인 Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska(2000)[23]는 재정적 장애, 원고적격의 제한, 법률자문을 받기 어려움 점, 불명확한 심사절차, 부패, 심사기관의 전문성 부족, 결정의 약한 집행력(weak enforcement of judgements) 등을 들고 있다. 이와 함께, 명확한 환경기준 및 배출허용기준, 배출데이터의 정기적인 모니터링 및 보고 등의 경우도 이들이 이루어지지 않으면 환경법위반을 밝히기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

De Sadeleer/Roller/Dross(2005)[24]는 행정법원, 민사법원, 형사법원, 기타 구제기관별로 나누어 장애요인을 살펴보면서, 특히 각 국가별로 법제도의 전통이 다른 점을 지적한 후, NGO의 원고적격을 비롯한 원고적격문제, 심사범위(scope of review), 가구제(interim relief), 비용, 절차의 기간(length of proceedings)의 문제를 장애요인으로 들고 있다.[25]

T. Hayward(2005)는 절차의 지연, 높은 비용, 원고적격의 제한이 환경사법액세스에 대한 장애가 된다고 한다.[26]

C. Redgwell(2007)은 가장 큰 장애요인으로 원고적격(standing)을 들면서,[27] 명령적 구제(injunction)제도의 중요성도 강조하고 있다.[28]

이상의 대표적인 논자들의 연구결과를 토대로, 우리나라의 司法현실 및 현행법 상황을 고려하여 환경사법액세스에 대한 장애요인에 관하여 다음과 같이 정리해 보았다.

첫째, 대부분의 논자에 의해 가장 큰 장애요인으로 꼽히고 있는 원고적격의 경우, 우리나라에서도 환경피해를 유발하는 각종 개발사업 등에 대한 행정처분을 다투는

23) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, 앞의 책, 135쪽.
24) De Sadeleer/Roller/Dross, 앞의 책, 183쪽. 특히 독일에서 행정법원이 발달한 점, 프랑스에서 민사법원의 높은 승소율 및 고비용의 측면, 영국의 통상법원 특별부의 환경사건에서의 중요한 역할 등을 지적하고 있다.
25) De Sadeleer/Roller/Dross, 앞의 책, 178-200쪽.
26) Hayward, 앞의 책, 179-180쪽.
27) Redgwell, 앞의 논문, 160-161쪽.
28) Redgwell, 앞의 논문, 162쪽.

행정소송에서 (특히 제3자의 원고적격에 관해) 자주 문제되고 있다. 환경민사소송의 경우 본안문제는 별론으로 하더라도 원고적격은 그다지 문제가 되지 않는 반면에, 환경행정소송은 '단지' 원고적격이 없어 소송의 문턱에서 좌절되는 경우가 많다. 철저한 주관소송을 채택하고 있는 현행 항고소송제도 하에서 순수한 '환경보호 목적'의 공익적 행정소송은 생각하기 힘들 정도이다.[29] 환경사법액세스를 보장해야 한다는 요청은 현행 행정소송법 제12조의 '법률상 이익'의 해석론에서도 이루어져야 하지만, 보다 근본적인 제도적 개선이 요청되고 있다. 이는 결국 환경사법액세스 구현을 위한 입법론의 문제가 된다. 즉, ①행정소송법의 원고적격규정을 획기적으로 개선하여 환경행정소송의 원고적격만이 아니라, 전체 행정소송의 원고적격 개선을 통하여 환경사법액세스까지도 구현될 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있다. ②행정소송법에서 원고적격에 관한 격심한 학설대립이 있는 점과 환경사법액세스가 일반사법액세스에 비하여 가지는 특수성 등을 감안하여 환경행정소송의 원고적격만을 특별히 보장하는 특별법을 제정하는 방안도 있다. 후자의 경우 행정소송만이 아니라 다른 소송유형까지 종합한 특별법 제정방안도 있을 수 있는 등 다양한 선택가능성을 생각할 수 있다 (본 논문 Ⅳ. 참조).

둘째, 사법액세스에 대한 잠재적 장애로서 재정적 장애, 법적 자문을 받기 어려운 상황, 불명확한 심사절차, 부패, 심사기관의 전문성 부족, 판결의 약한 집행력 등도 문제이다.[30] 또한, 사법액세스의 효율성 제고를 위해 공공기관의 심사절차 및 법원의 심사절차에 대한 정보가 공중에 제공될 수 있도록 확보하고, 사법에의 접근에 대한 재정적 문제를 비롯한 기타 장애를 제거·경감하기 위해 적절한 지원메카니즘을 확립할 필요가 있다(협약 제9조5항 참조).

29) 다만, 근자에 우리나라 지방자치법에 도입된 주민소송은 다툴 수 있는 대상이 제한되어 있긴 하나, 민중소송으로서 이를 다툴 수 있다. 따라서 환경문제와 관련하여 주민소송의 요건을 충족할 경우 '공익'행정소송의 길은 열어 놓고 있어, 향후 그 활용을 기대해 본다. 함인선, "환경피해에 대한 공법적 구제 – 주민소송을 중심으로 하여", 「환경법연구」, 제28권 제3호, 2006, 59-95쪽; 최철호, "환경행정의 통제수단으로서의 주민소송의 역할-일본의 환경관련 주민소송 판례를 중심으로", 「공법학연구」, 제7권 제4호, 2006, 361-395.

30) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, 앞의 책, 135쪽 참조.

Ⅲ. 환경사법액세스권의 인정근거 및 그 구현방법으로서 단체소송

1. 우리나라에서 환경사법액세스권의 인정여부

오르후스협약의 핵심내용의 하나인 환경사법액세스권이 우리나라에서도 인정될 수 있는가를 살펴보자.

우선, 오르후스협약의 체약국이 아닌 우리나라에서도 이 협약에 관심을 가지지 않을 수 없는 것은 오르후스협약은 무엇보다 보편성을 주된 특징으로 하는 인권에 관한 내용을 담고 있기 때문이다. 人權은 때와 장소에 무관하게, 인간이 인간이기 때문에 가지는 권리로서 모든 인간에게 적용될 수 있는 보편적(universal)·일반적(general) 성격을 가진다.[31] 이러한 보편성·일반성으로 인하여 환경인권에 관한 사항들은 국제협약의 구속력 유무와는 무관하게 어느 국가에서나 존중해야 할 최소한 기준이 될 수 있는 여지가 있다. 다만, 인권이라는 개념은 권리론의 견지에서 애매하고 법적 권리로 수용되기는 어렵다는 관점에서 볼 경우[32] 체약국도 아닌 우리나라에서 '인권'이라는 이유만으로 받아들인다는 것은 무리가 따를 수도 있다.

그러나, 우리나라에서 이러한 환경인권을 간과할 수 없는 또 다른 이유로서 헌법이 환경권을 기본권으로 명시하고 있는 점을 들 수 있다. 즉, 헌법 제35조1항은 "모든 國民은 건강하고 快適한 環境에서 生活할 權利를 가지며, 國家와 國民은 環境保全을 위하여 노력하여야 한다."라는 기본권으로서의 환경권을 규정하고 있다.[33] 따라서, 국제사회에

31) 정종섭, 「기본권의 개념」, 도서출판 금붕어, 2007, 58쪽.

32) 기본권을 자연권으로 파악하여 인권은 인간의 본성에서 나오는 生來的·天賦的 자연권을 의미하는 것으로 파악할 경우 인권과 기본권은 같은 의미가 되기도 하지만, … 기본권은 인권과 구별하여 보다 명확한 개념으로서 실정 헌법에서 구체적이고 실존적인 개체를 고려하여 보장하는 헌법상의 권리라고 이해하는 것이 필요하며, 양자를 구별하는 경우에도 단순히 개념 형성의 시기상의 차이만을 기준으로 구별되는 것이 아니라 그 개념에서 서로 다른 것이라는 점을 이해해야 한다고 한다. … 또한 우리 헌법 및 일본헌법에서 '기본권'이라는 표현 대신에 '기본적 인권'이라는 표현을 사용하고 있지만, 이는 인권 또는 인권 가운데서 기본이 되는 인권을 말하는 것이 아니어서, 이를 근거로 기본권을 자연권이라거나 인권이라고 해석하는 것은 잘못이라고 한다(정종섭, 앞의 책, 63, 66, 68쪽).

33) 환경보호를 규정한 헌법례로는 그리스헌법, 인도헌법, 이란헌법, 스위스헌법, 태국헌법 등이 있고, 직접 환경권을 규정한 헌법례로 포르투갈헌법, 스페인헌법 등이 있다고 한다(권영성, 「헌법학원론」, 법

서 주목받고 있는 오르후스협약에서의 환경사법액세스권 등의 환경인권은 환경권을 명시적으로 규정하고 있는 우리 헌법 하에서는 환경권의 내용으로 볼 수 있다고 생각된다. 헌법 제35조2항에 따라 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정하게 되므로, 환경권의 구체적인 내용과 권리행사의 방법은 입법을 통하여 구체화 될 사항이지만, 일반적으로 국가의 환경침해에 대한 방어권, 공해배제청구권, 생활환경조성청구권과 같은 실체적 내용을 드는 것이 통설의 입장이다.[34] 그러나, 이러한 실체적 환경권 이외에도, 실체적 환경권의 보장을 위한 환경권으로서 절차적 환경권, 즉 환경정보액세스권[35], 환경행정절차참여권, 환경사법액세스권은 환경권의 내용이 될 수 있다. 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리로서 때론 실체적 권리에 비하여 더 실효성 있는 이 절차적 권리를 배제할 이유가 없다. 이는 이미 수많은 국가에서 경험을 통하여 확인된 사항이며, 국제협약으로까지 이를 정도의 폭 넓은 지지를 받게 된 권리이다. 헌법상 환경권이라는 하드웨어를 갖추고 있는 우리나라에서는 환경사법액세스권을 비롯한 절차적 환경권은 헌법 제35조1항을 보다 유용하게 가동시킬 수 있는 소프트웨어가 된다고 할 수 있다.[36]

2. 환경사법액세스권 보장을 위한 환경단체소송

앞서, 일정한 요건을 갖춘 환경단체에게 사법액세스를 보장하는 오르후스협약의 내용을 살펴본 바가 있다. 환경사법액세스는 자연인의 권리로서도 보장되어야 함은 물론이지만, 환경단체의 권리로서도 매우 큰 의미를 갖는다.

환경사법액세스의 대표적 장애요인인 환경행정소송의 원고적격이 문제되고 있는 사례를 구체적으로 보면, 환경단체소송이 인정된다면 실효성 있게 해결될 수 있는 경우가 많

문사, 2008, 697쪽).

34) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 460-461쪽 참조.

35) '환경정보에 대한 접근·이용권'이라고 풀어 쓸 수도 있지만, 본고에서 환경사법'액세스'권이란 말을 쓰고 있는 만큼, 균형을 이루는 의미에서 '환경정보액세스권'이라고 쓰기로 한다.

36) 최근 일본에서 헌법상 환경조항의 도입과 관련한 논의 가운데, 환경절차권을 강조하는 견해가 있어 주목된다(大塚直, 憲法環境規定のあり方-環境法硏究者の立場から, ジュリスト, 2006. 12, No. 1325, 117頁). 현행 헌법에서 명시하고 있는 환경권의 내용에 절차권을 포함시키려는 필자의 견해나 헌법상 환경권의 도입의의로서 환경절차권 보장의 필요성을 드는 이 견해는 맥을 같이 한다고 생각된다. 아울러, 새로운 환경권의 내용으로 절차적 환경권이 국제적으로 부각되고 있음을 확인할 수 있다.

다. 사인이 환경문제로 인한 재산권이나 인격권의 침해를 이유로, 엄밀하게 말하면 간접적인 환경문제를 다투는 것이 아니라, 순수하게 환경문제만을 이유로 이를 다투는 것은 행정소송의 경우 행정소송법 제12조의 해석과 관련하여 '사익보호성'의 요건을 충족할 수가 없다. 이 문제는 현행 행정소송법 하에서는 근본적으로 풀릴 수 없는 문제라고 할 수 있다. 그렇다고 현행 행정소송제도의 틀을 깨어야 하는 것은 아니다. 환경행정소송이 제기된 경우 그것은 행정소송의 테두리에서 이해해야 하며, 환경법의 공익성을 소송에서 반영한 현행법의 규정은 존재하지 않기 때문이다. 따라서, 환경소송에 특유한 제도마련에 눈을 돌릴 필요가 있으며, 그 실효적인 수단이 바로 환경단체소송이라는 것이다.

이렇게 볼 때, 환경단체소송은 일견 환경단체에까지 환경사법액세스를 확장한다는 의미만을 가지는 것처럼 보이지만, 실질적으로 자연인의 환경사법액세스까지도 확장하는 것이 된다. 원고적격 이외의 환경사법액세스 장애문제들도 환경단체소송을 규정하는 특별법 또는 특례규정 가운데 우선적으로 보장할 수 있다. 필자가 우리나라 상황에서 환경사법액세스의 입법론적 구현으로 환경단체소송에 가장 주안점을 맞추는 이유이기도 하다.

3. 法人의 환경권 주체성문제

환경사법액세스권을 구현하는 환경단체소송을 도입한다고 할 때, 단체 내지 법인이 환경권의 주체가 될 수 있는지 여부의 문제가 생긴다. 우리 헌법상 환경권에 관한 통설적 입장은 환경권은 그 성질상 자연인에게만 인정되고, 법인은 그 주체가 될 수 없다고 보고 있기 때문이다.[37]

단체에 대하여 환경권 주체성을 부인하는 학설의 경향은 판례에도 영향을 미치고 있다. 가령, 광주고등법원은 "환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적·구체적으로 인정되는 것임은 위에서 본 바와 같으므로, 自然人이 아닌 原告 창포만 간척지 대책위원회와 原告 도대어촌계는 이 사건 소를 제기할 원고적격이 없다고 할 것이다."고 하여 환경상의 이익은 자연인만이 누릴 수 있다고 보고 있다.[38]

37) 권영성, 앞의 책, 698쪽; 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2007, 625쪽; 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2010, 847쪽.

38) 광주고법 2007. 4. 26. 선고 2003누1270 판결. 동 판결은 행정소송에서 환경단체의 원고적격을 최초

그러나, 위와 같은 환경권을 절차적 환경권까지 포함시켜 이해하고자 하는 필자의 입장에서는 사회적 실재인 법인·단체에도 환경권을 인정하지 않을 수 없다. 환경권의 성질상 법인에게는 해당되지 않는다는 사고는 실체적 환경권만을 염두에 둔 것이라고 생각된다. 환경권이 권리로서 제대로 기능할 수 있는 것은 오히려 환경사법액세스권을 비롯한 환경정보액세스권, 환경행정절차참여권과 같은 절차적 환경권이라는 점을 인식한다면, 환경권주체에 대한 인식 역시 자연스럽게 재정립될 수 있으리라 생각된다. 통설과 같은 입장에 있는 판례 역시 절차적 환경권을 환경권에 포함시켜 생각하는 필자로서는 부정적으로 볼 수밖에 없다. 이러한 문제를 포함하여 헌법상 환경권에 대해서는 주체, 성질, 내용 등에 대한 종합적인 재검토가 필요하지 않나 생각되지만, 여기서는 헌법상 환경권의 주체를 자연인에 한정하려는 통설적 입장은 재검토되어야 한다는 점만 지적한다.

Ⅳ. 환경단체소송의 입법방향 및 쟁점

1. 환경단체소송형 – 시민소송형 또는 통합소송형과의 비교

환경사법액세스권을 구현하는 제도로서 환경단체소송이 필요하다고 보는 경우에도, 일반적으로 단체소송이라고 할 때 다소 포괄적이고 다양한 내용의 소송유형들이 거론되고 있는 점에 주의할 필요가 있다. 특히 환경단체소송을 포함하는 넓은 개념으로 이른바 '집단소송'이라는 용어가 많이 사용되고 있다. 그리고 집단소송이라는 소송유형으로서 독일식 단체소송(Verbandsklage)[39]과 미국식 시민소송(citizen suit)[40]

로 부인한 판례로 알려진 <대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결(양수발전소사건)>의 취지와는 다른 것임을 주의할 필요가 있다. 즉 양수발전소판결(97누19571)은 행정소송법 제12조의 해석논리로서 환경영향평가대상 밖의 주민의 경우 곧 바로 법률상 이익이 인정될 수 없어 원고적격을 부인한 것으로 이후 새만금판결 등에서도 같은 취지의 법원판결이 나타나고 있다. 그러나, 본문에서 인용한 판결(2003누1270)은 환경상 이익은 그 성질상 자연인에게만 인정될 수 있다는 취지의 판결로서 양수발전소판결의 경우와는 단체의 원고적격을 부인한 논리가 다르다는 차이가 있다.

39) 다만, 독일식 단체소송은 최근 매우 많은 중요한 변화를 보이고 있는데도, 이러한 변화를 반영하지 않은 채 발표되는 문헌들이 있음에 주의를 요한다.

을 드는 것이 일반적이다.[41] 그러나, 이와 같이 포괄적인 개념으로서 집단소송은 다양한 요소를 안고 있어 구체적인 입법방향을 생각할 경우에는 개념을 특정화할 필요가 있다. 필자는 다음과 같은 이유로 '시민소송' 또는 이른바 '집단소송'의 형태가 아닌 '환경단체소송'의 도입이 필요하다고 생각한다.

첫째, '私益의 집합'이 아니라, 환경보호라는 '公益'을 기본적으로 추구하는 환경공익소송이 필요하다. 환경단체소송은 '환경보호'라는 공익을 우선적으로 추구하는 소송이며, 이를 통해서 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 실체적·절차적으로 보장받을 수 있게 된다. 미국식 시민소송은 일정한 절차적 요건을 갖추는 한 '누구라도' 제기할 수 있지만, 환경단체소송은 엄격한 요건을 갖춘 환경단체만이 제기할 수 있다. 시민소송형 모델은 자칫 집단이익주의로 흐를 가능성이 있지만, 단체소송은 오히려 지역주민 등의 사익과는 상치될 수 있는 공익을 추구할 수 있다. 일종의 환경공익소송으로 자리 잡을 수 있다.

둘째, 새로운 법제도를 도입할 때는 여러 정책적 고려를 해야 한다. 민사소송유형과 행정소송유형을 아우르는 통합형 집단소송은 다양한 입법수요에 종합적으로 대응하는 것으로 보일 수도 있지만, 그러나 민사소송과 행정소송을 엄격하게 구분하는 우리 법제 하에서 양자의 통합은 여러 가지 소송기술면에서 혼선을 가져올 수 있다.

---

40) 미국의 市民訴訟(citizen suit)을 개관하면 다음과 같다(寺田麻佑, 米国連邦憲法·州憲法における環境保護規定, 環境研究 2010, No. 156, 198-199頁). 시민소송은 1970년에 들어 많이 제정된 환경보호입법에 있어서 규제기준 등의 준수, 실현을 확보하는 제도로서, 청정대기법의 수정법 제304조에서 처음으로 도입된 제도이다. 이 청정대기법에서 시민소송을 도입한 이후, 연방의회는 주요한 환경법 제정·개정시 청정대기법 규정을 모범으로 한 시민소송규정을 도입해 왔다. 이렇게 많은 환경법규에 시민소송이 적극 도입된 배경에는 입법자의 행정기관에 대한 환경법규집행의 전면위임에 대한 불신임이 자리잡고 있었다. 현재 청정대기법 이외에도, 청정물관리법, 포괄적환경대응보상책임법, 긴급계획·지역의 알권리법, 멸종위기의 種보호법, 에너지정책보전법 등 16개의 환경관련법규에서 시민소송 조항을 두고 있다. 시민소송의 종류로는 ①위반자에 대한 민사소송(시민에 의한 법실현소송), ②부정 또는 부적정한 행정활동에 대한 법적 의무의 이행을 구하는 소송(시민에 의한 의무이행소송)의 2종류가 있다. 시민소송은 '누구라도' 제기할 수 있는 것이 특징이지만, 일정한 절차적 요건은 갖추어야 한다. 그 요건으로 고지요건, 배제제도, 소송참가, 위반의 계속성, 원고적격, moot의 법리, 주권면제, 비용상환청구 등이 있으며, 그 중 원고적격의 경우 시민소송에서도 연방헌법이 규정하는 사건성, 쟁송성의 요건, 즉 연방헌법 제3편의 규정에 따라 요청되는 원고적격의 요건 등을 충족해야 한다.

41) 이러한 집단소송 논의는 환경법에서만이 아니라 소비자법에서 이미 활발한 논의가 이루어져, 최근 소비자기본법에서 집단소송을 도입한 바가 있다.

셋째, 주관소송의 틀에서 원고적격 제한이 문제되고 있는 환경행정소송에서 사법액세스의 보장은 현실적으로 절실한 상황이다. 행정소송법 제12조의 해석을 통하여 원고적격을 인정받기 위해서는 근거법규 또는 관련법규에서 침해를 주장하는 자의 '私益'도 보호한다는 취지를 도출할 수 있어야 한다. 일정한 환경단체에 이러한 엄격한 원고적격이라는 장애물을 통과하지 않고도 본안판단을 받을 수 있는 길을 열어주는 것은 환경단체의 사법액세스를 보장하는 것이기도 하지만, 결국 당해 행정처분을 다투고자 했던 개인들의 권리를 보장하는 중요한 의미를 가진다.

넷째, 미국식 시민소송을 도입할 경우 濫訴의 폐단이 우려된다. 누구라도 이러한 공익을 주장할 수 있게 될 경우 우리의 상황에 비추어 한번 생각해 보라. 단체소송에 대해서도 남소를 우려할 수 있겠지만, 오늘날 官·民이 단순히 협력하는 차원을 넘어 이른바 公·私동반자관계(Public-Private-Partnership)가 요청되며, 거버넌스를 표방하는 현대 행정에서 NGO(비정부조직)가 우리 사회에서 많은 역할을 하는 상황에서 일정한 요건을 갖춘 시민단체의 역할 증대는 막을 수 없는 대세라고 할 것이다. 이러한 점들을 종합적으로 생각할 때, 사인 가운데 누구라도 제기할 수 있는 경우와 엄격한 법정 요건을 갖춘 단체가 제기할 수 있도록 하는 경우 중 어떠한 제도가 바람직할 것인지는 분명하다고 하겠다.

다섯째, 환경문제 가운데 개인의 재산권이나 인격권과는 무관한 순수한 환경손해의 경우는 환경단체소송은 특히 의미가 있다. 이는 후술하는 <순수한 생태손해론과의 관계>라는 항목에서 따로 살펴본다(본 논문, Ⅳ. 6).

2. 객관적 공익환경소송형

최근 우리 사회에서 공익소송에 대한 논의는 많지만, 공익소송은 여전히 우리 사회에서 형성 중인 개념이며 논의 중인 제도이다.[42] 그러나, 개인의 사익이 아닌 공공의 환경문제라는 공익을 추구하는 환경단체소송이 공익환경소송이라는 점은 그다지 어렵지 않게 긍정할 수 있을 것이다. 즉, 환경권과 환경공익소송의 접점에 환경단체소송이 위치하게 된다.

42) 이상돈, 「공익소송론」, 2006, 17쪽.

이러한 공익소송으로서 환경단체소송은 보다 철저한 객관소송형태를 논리필연적으로 요구하게 된다. (반론이 없지 않지만) 주관소송 형태를 취하고 있는 현행 행정소송법상의 항고소송에 대한 특별법의 형태로 환경단체소송은 이루어져야 한다. 이를 위해 '법률상 이익'이 없이도, 다시 말해서, 한국형 '보호규범'(Schutznorm)론이 되고 있는 '법률상 보호이익 구제설'을 벗어날 수 있는 입법형태가 환경행정소송에 관한 특별법에서 이루어질 필요가 있다.

가령, 독일에서 일반적 환경단체소송의 근거법률로서 2006년 제정된 환경구제법(Umweltrechtsbehelfsgesetz)은 행정소송법(독일 행정법원법 VwGO)에서 요구하는 원고적격요건인 '권리침해'를 요구하고 있지 않는 점에서는 오루후스협약의 이행을 위해 자연환경보호법 차원을 넘어서 일반 환경법의 틀에서 단체소송을 도입한 것이다. 그러나, 환경단체가 법적 구제를 받기 위한 요건 중 하나로서 동법 제2조1항에서 단체가 '개인의 권리를 근거지우고, 결정에 있어서 중요성을 가질 수 있는 법규정에 반한다는 점을 주장하는 경우일 것'을 요구하고 있어 논란이 되고 있다.[43] 주관적 권리보호의 틀을 완전히 벗어나지 못한 형태인 이와 같은 단체소송제도는 공익환경소송의 의미를 퇴색시키는 것이라고 할 수 있어, 이러한 불완전한 형태가 아닌 보다 분명한 공익소송으로서의 단체소송이 바람직하다고 생각된다.[44]

3. 환경단체소송의 승인단체 및 적용영역

누구에게나 이러한 권리가 보장되는 시민소송형과 달리, 일정한 '단체'만이 제소할 수 있다. 즉, 모든 단체에게 이러한 권리를 부여할 수 없고, 일정한 요건을 갖춘 단체만이 단체소송을 제기할 수 있도록 그 단체의 요건을 법률에서 규정해야 한다.

어떠한 요건을 법정할 것인가에 대해서는 입법정책적으로 우리의 시민단체의 현황과 현실을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 독일의 연방자연환경보호법 및 환경구제법의 경우, ①정관에서 환경보호를 목표로 추구하며, 그것이 일시적인 경우가 아닐 것, ②전국차원의 활동영역을 넘어 활동범위를 가질 것, ③최소한 3년 이

43) 상세는 Ziekow, NVwZ 2007, 259(260 f.); 김현준, "독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개", 「환경법연구」, 제29권 2호, 2007, 56쪽 이하.

44) 이는 일반 행정소송제도에 대한 주관소송, 객관소송에 관한 논의와는 별론으로 제기되는 문제이다.

상에 걸쳐 환경보호 활동을 하였을 것, ④활동실적, 활동범위, 회원층, 사단의 임무수행능력을 고려할 때 정당한 임무수행을 인정할 만할 것, ⑤단체의 목적을 후원하는 누구라도 회원총회에서 완전한 투표권을 가지는 회원으로서의 가입이 가능할 것 등을 요건으로 하고 있는 점도 참고할 만하다.[45]

그리고, 단체의 승인을 규정하는 법률규정에 대해 소관부처가 입법을 준비하는 경우를 생각하면, "..... 의 요건을 갖출 경우 승인할 수 있다."와 같이 관할행정청의 효과재량을 인정하는 규정형식을 선호할 수 있다. 재량행위가 가지는 구체적인 상황에서의 탄력적인 행정운영 등의 장점도 없지 않지만, 헌법상 결사의 자유를 보장하고, 행정청의 자의를 배제하기 위해서는 법이 정한 요건을 갖출 경우 관할행정청은 승인을 해야 하는 기속행위의 형태가 바람직하리라 생각된다. 효과재량을 배제하는 형태로 입법하더라도, 해당 법률규정에서 '불확정개념'이나 '요건재량'이 될 가능성도 있겠지만, 준비단계에서는 최대한 명확성을 확보하는 것이 법치국가원리에서 요청된다고 할 것이다.

또한, 환경단체소송의 적용영역은 기본적으로 사전환경성검토 및 환경영향평가의 대상이 되는 사업과 맞물리도록 하는 것이 무난하리라 생각된다. 그러나, 처음 도입하면서 그 적용영역을 한정하여 단계적으로 실시할 경우, 자연환경보전법 및 야생동식물보호법의 보호법익과 관계되는 사업 및 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'이 적용되는 국토개발사업을 중심으로 그 적용영역을 설정하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

4. 환경행정절차참여권 및 환경정보공개청구권과의 관계

환경사법액세스는 정보액세스 및 공중의 행정절차참여를 강화하여 공중이 환경법을 직접적으로 실효성 있게 하는 메커니즘을 제공하며, 이를 통해 환경법의 실효성이 제고될 수 있다.[46] 즉, 오르후스협약 제1기둥, 제2기둥은 제3기둥의 취지와 밀접한 관련이 있다.

---

45) 환경단체소송이 가져올 수 있는 역기능이라 할 수 있는 환경단체의 무분별한 남소까지 고려해야 한다는 지적이 있다. 이에 대해서는, 김해룡, "환경영향평가의 간소화 및 환경단체 제소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰", 「환경법연구」, 제29권2-2호, 2007, 3쪽 이하 참조.

46) Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, 앞의 책, 6쪽.

이렇게 볼 때, 승인된 환경단체에게는 의견표명권 및 당해 전문가감정에 대한 열람권을 내용으로 하는 (절차)참여권을 보장할 필요가 있다. 우리 행정절차법 제27조 이하에서 규정하는 의견제출 및 청문에 법에 의해 승인된 단체가 적극적으로 참여할 수 있게 하는 것이다. 환경정보공개청구권의 경우에도 마찬가지로 강화된 형태로 보장할 필요가 있다. 이와 같은 정보액세스권, 행정절차참여권을 행정절차법 및 정보공개법에서 규정함으로써 단체의 助力에 관한 公權(subjektives öffentliches Recht auf Mitwirkung)을 보장하고, 이러한 권리가 침해될 경우 그 단체는 '참여소송'을 제기하는 방안도 생각할 수 있다. 여기서 참여소송(Beteiligungsklage)이란 절차참여가 하자가 있거나 절차참여가 결여된 경우 제기하는 소송을 말한다. 즉 일정한 환경단체가 행정절차참여권이나 정보액세스권이 침해되었다는 절차상 하자를 이유로 당해 행정결정의 취소나 무효확인 등을 구하는 소송이다. 다툼의 대상이 되는 행정작용이 처분이 아닌 경우에는 당사자소송으로서 확인소송도 활용할 수 있을 것이다. 이와 같은 참여소송형태의 단체소송은 단체소송에 관한 특별법이 없더라도, 절차에 관한 법률의 정비만 이루어진다면 기존의 행정소송법으로도 이용할 수 있는 것이다.

5. 자연의 권리소송과의 관계

우리나라에서도 최근 도롱뇽소송, 황금박쥐소송 등으로 불리는 이른바 자연의 권리소송이 제기된 바가 있다. 자연의 권리 소송이란 자연에는 고유한 가치가 있고, 사람이 자연을 대변하여 자연의 가치를 보존하기 위해 소송을 제기할 수 있다는 것이다. 즉, 자연물이 직접적인 소송당사자가 되지만, 인간이 그에 대한 대변인이 되어 당사자인 자연이 침해당하고 있는 이익에 대해 판단하고 이에 근거한 판결을 요구하는 소송이다. 그러나, 법원은 자연물이나 그를 포함한 자연 그 자체에 대하여는 현행법 해석상 당사자능력을 인정할 만한 근거를 찾을 수 없다고 하여 자연의 권리소송을 인정하지 않고 있다.[47] 이처럼 자연의 권리소송은 소송실무에서는 관철되기 어려

47) 대법원 2006. 6. 2. 선고 2004마1148, 1149 결정(이른바 도롱뇽사건). 같은 취지의 제1심(울산지방법원 2004. 4. 8. 선고 2003카합959결정) 및 원심(부산고등법원 2004. 11. 29. 선고 2004라41, 42 결정). 강재규, "자연의 권리", 「환경법연구」, 제30권 제3호, 2008, 41-71쪽; 한삼인·강홍균, "자연의 권리 소송에 관한 고찰", 「법학연구」 제24집, 2006, 453-472쪽; 크리스토퍼 D. 스톤/ 허범 역, 「법정에

운 현실상황에서, 그 대안을 지방자치법상 주민소송에서 찾기도 한다.[48] 그러나, 자연의 권리소송의 취지에 부합할 수 있는 현실적이고 실효성 있는 대안은 다름 아닌 환경단체소송제도의 도입이라고 필자는 생각하고 있다.

6. 이른바 생태손해론과의 관계

아직 국내에서 그다지 활발히 논의가 되고 있진 않지만, 생물다양성보호, 기후변화와 같은 개인의 사적 이익과는 관계없는 순수한 생태손해(환경손해)에 대한 책임이 문제가 될 수 있다. 전통적인 행정소송, 민사소송으로는 순수한 생태손해문제를 해결하기 힘들다. 생태손해라는 공익성으로 인하여 사익보호성이라는 행정소송 원고적격을 충족할 수 없고, 개인의 이익조절을 목적으로 하는 것도 아니어서 민사소송도 한계가 있기 때문이다.

이때 일정한 요건을 갖춘 환경단체가 이러한 역할을 담당하게 할 필요가 있다. 이로써 결국 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리가 구현될 수 있다.

> 따라서, 생태손해에 대한 책임문제를 함께 생각하면, 환경단체소송의 도입은 더욱 강하게 요청되는 것이다.[49]

Ⅴ. 맺음말

환경사법액세스권은 헌법상 환경권규정, 재판청구권규정, 법치주의원리, 인권의 보편성 등을 근거로 우리나라에서도 인정될 수 있고, 그 보장을 통하여 환경법의 실효성이 제고될 수을 보았다. 또한, 환경사법액세스권을 입법론상 구현하기 위해서는

선 나무들」, 도서출판 아르케, 2003.

48) 강재규, 앞의 논문, 65-66쪽; 한삼인·강홍균, 앞의 논문, 469쪽. 일본에서는 자연의 권리소송이 주민소송의 형태로 제기된 판례가 있다. 曽和俊文、オオヒシクイ事件ー自然の権利訴訟と住民訴訟(東京高裁平成8年4月23日判決), 別冊ジュリスト No. 171(2004/4), 175－176頁.

49) 필자는 생태손해에 대한 책임체계, 즉 공법상 환경책임은 이러한 단체소송이 도입되기 전이라도 입법화할 수 있다고 보고 있다. 그러나 단체소송이 그 실효성을 높이게 될 것임은 긴 말을 필요로 하지 않는다.

환경단체소송의 도입이 필요하다는 점을 들었다. 이는 최근 우리나라에서 제기되고 있는 '자연의 권리'론에 대한 현실적 대안이 될 수도 있다.

이미 다른 기회에서 행한 오르후스협약 1, 2기둥에 대한 검토 및 3기둥의 해석론에 이어[50] 본고에서 3기둥의 입법론까지 살펴봄으로써 동 협약이 우리에게 주는 시사점을 총체적으로 개관한 셈이다. 그러나, 절차적 환경인권과 헌법상 환경권과의 관계, 아울러 입법론상 제기된 다양한 논점들에 대해서는 학계의 후속담론을 통해 정리될 수 있으리라 생각된다.

司法액세스는 법치주의의 기본요소일 뿐만 아니라, 환경법의 효율적 집행을 위한 핵심요소가 된다는 C. Redgwell(2007)[51]의 역설을 되새기며, 부족한 본고를 마무리한다.

논문투고일 : 2010. 7. 31. 심사일 : 2010. 8. 9. 게재확정일 : 2010. 8. 20.

50) 김현준, "환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스협약 제1기둥의 내용과 시사점", 「토지공법연구」, 제37집 제2호, 2007; 同, "환경인권으로서의 환경행정절차 참여권-오르후스협약 제2기둥의 내용과 시사점", 「토지공법연구」, 제38집, 2007; 同, "환경사법액세스권과 행정소송법 제12조의 '법률상 이익'의 해석", 「행정판례연구」, 제14집, 2009.

51) Redgwell, 앞의 논문, 175쪽("Access to justice is not only a fundamental element in the rule of law, but an essential component in the effective enforcement of environmental law").

참고문헌

강재규, “자연의 권리”, 「환경법연구」, 제30권 제3호, 한국환경법학회, 2008.
권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008.
김남진·김연태, 「행정법 Ⅰ」, 법문사, 2010.
김철용, 「행정법 Ⅰ」, 박영사, 2010.
김해룡, “환경영향평가의 간소화 및 환경단체 제소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰”, 「환경법연구」, 제29권 제2-2호, 한국환경법학회, 2007.
김현준, “독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개”, 「환경법연구」, 제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007.
김현준, “환경사법액세스권과 행정소송법 제12조의 ‘법률상 이익’의 해석”, 「행정판례연구」, 제14집, 한국행정판례연구회, 2009.
김현준, “환경인권으로서의 환경행정절차 참여권-오르후스협약 제2기둥의 내용과 시사점”, 「토지공법연구」, 제38집, 한국토지공법학회, 2007.
김현준, “환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스협약 제1기둥의 내용과 시사점”. 「토지공법연구」, 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007.
성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2007.
이상돈, 「공익소송론」, 세창출판사, 2006.
이현수, 「행정소송상 예방적 구제」, 경인문화사, 2006.
정종섭, 「기본권의 개념」, 도서출판 금붕어, 2007.
정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2010.
최철호, “환경행정의 통제수단으로서의 주민소송의 역할-일본의 환경관련 주민소송 판례를 중심으로”, 「공법학연구」, 제7권 제4호, 한국비교공법학회, 2006.
크리스토퍼 D. 스톤, 허범 역, 「법정에 선 나무들」, 도서출판 아르케, 2003.
한삼인·강홍균, “자연의 권리 소송에 관한 고찰”, 「법학연구」, 제24집, 한국법학회, 2006.
함인선, “환경피해에 대한 공법적 구제 – 주민소송을 중심으로 하여”, 「환경법연구」제

28권 제3호, 한국환경법학회, 2006.
허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2010.

大塚直, 憲法環境規定のあり方−環境法研究者の立場から, ジュリスト, No. 1325, 2006.
寺田麻佑, 米国連邦憲法·州憲法における環境保護規定, 環境研究 No. 156, 2010.
曽和俊文, オオヒシクイ事件ー自然の権利訴訟と住民訴訟東京高裁平成8年4月23日判決), 別冊ジュリスト No. 171, 2004.

von Danwitz, Aarhus−Konvention−Umweltinformation, in :
Aarhus−Konvention−Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen, Dokumentation zur 27. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. Leipzig, 2003.
von Danwitz, Aarhus−Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004.
De Sadeleer/Roller/Dross, Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs, Europa Law Publishing, 2005.
Elver, New Mechanisms − Water as a fundamental human right, in: Falk/Elver/Hajjar(ed.), Human Rights, Routledge, 2008.
Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, Erich Schmidt, 2002.
Hayward, Constitutional Environmental Rights, Oxford Univ. Press, 2005.
Kloepfer, Umweltrecht, C. H. Beck, 2004.
Kravchenko/Bonine, Human Rights and the Environment, Carolina Academic Press Law Casebook, 2008.
Ramcharan, Human Rights and Human Security, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
Redgwell, Access to Environmental Justice, in: F. Francioni(ed.), Access to Justice as a Human Right, Oxford Univ. Press, 2007.

Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, The Aarhus Convention : an implementation guide, United Nations, 2000.

Walter, Internationalisierung des deutschen und Euroäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts - am Beispiel des Aarhus-Konvertion, EuR 2005.

Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007.

[Abstract]

Right of Access to Environmental Justice and NGO Lawsuits in the Environmental Law

Kim, Hyun-Joon

Access to environmental justice is the third pillar of the Aarhus Convention, which is set forth in Article 9. Under the Convention, "access to justice" primarily means that the public can use to gain review of potential violating of the access-to-information and public participation provisions of the Convention. However, its more important contribution is to address the enforcement deficit in the whole environmental law.

Elements of access to environmental justice include :

- Who can bring a challenge?
- What can be challenged?
- Who can hear a challenge?
- What are the remedies once a challege is brought?
- How can barriers to access to justice be overcome?

The idea of the access of environmental justice can be accepted also in the korean legal system, which generally does not provide for public interest litigation. The reasons for this may be found in the environmental right provided in the Korean Constitution. The concept of the access to environmental justice would play a significant role in actualizing and clarifying the provision of our constitutional environmental right.

It is important how might be implemented the access to environmental justice in Korea. For this issue, I suggest the introduction of the public interest lawsuits system (NGO Lawsuits, Verbandsklage) *de lege ferenda*. Public interest lawsuits, which grant legal standing to recognised environmental NGOs in proceedings before administrative courts, could be an appropriate means to implement this procedural environmental right. Above all, the public interest actions on environmental matters would contribute to make to the enforcement

of environmental law in Korea.

Therefore, this paper concludes as follows : access to justice is not only a fundamental element in the rule of law, but an essential component in the effective enforcement of environmental law (C. Redgwell, 2007), and NGO lawsuits play an important role also in korean environmental law.

주 제 어 환경사법액세스, 그린사법액세스, 단체소송, 오르후스협약, 절차적 환경인권, 환경권
Key Words Access to Environmental Justice, Green Access to Justice, Verbandsklage, Aarhus Convention, Procedural Environmental Human Rights, Environmental Rights