

행정소송을 통한 미세먼지 대책의 시민참여 확대 방안 모색

— 영국의 ClientEarth v Defra 소송을 중심으로 —*

박 혁** · 정혜란***

차 례

- I. 들어가며
- II. 미세먼지 오염현황과 대책
- III. ClientEarth v Defra 소송의 주요내용과 시사점
- IV. 환경문제에 대한 우리나라 행정소송제도의 문제점
- V. 행정소송을 통한 시민참여 확대 방안
- VI. 나가며

[국문초록]

미세먼지는 광범위한 지역에서 발생하고 전파성이 강해 개인적인 차원에서 그 원인을 제거하기는 어려우므로 국가행정의 개입이 필수적이다. 또한 피해의 원상회복이 어렵다는 점에서 사전예방이 특히 강조된다.

우리나라에서도 미세먼지 관련 법령을 정비하고 특별대책을 시행함으로써 미세먼지 문제를 해결하려 하고 있으나 여전히 부족한 점이 많다. 또한 관련 법령에 따른 행정대책도 법령에 따라 정확하게 시행되고 있지 않은 실정이다.

이러한 상황에서 영국의 ClientEarth v Defra 사건은 우리에게 많은 시사점을 준다. 오염물질 저감에 소홀한 정부 대책에 대하여, 시민들이 법원의 판결을 통하여 법령에 따른 의무이행을 촉구한 사건이기 때문이다.

본고에서는 행정소송을 통하여 행정청에 대하여 미세먼지에 대한 사전예방을 청구할 수 있는 방안들을 검토해보고자 한다. 시민들이 행정소송을 통하여 미세먼

* 이 글은 2017년도 제8회 대학원생환경법논문경진대회 대상 수상논문을 수정·보완한 것이다.

** 강원대학교 법학전문대학원 전문석사과정 (공동저자)

*** 강원대학교 법학전문대학원 전문석사과정 (공동저자)

지 대책을 촉구하기 위해서는 법적 근거로서 환경기준에 구속력을 부여하는 방법이 검토되어야 하고, 의무이행소송을 도입하여 적극적으로 행정조치를 구할 수 있어야 한다. 또한 소송에 소요되는 비용과 노력을 고려할 때 환경단체의 공익소송의 도입도 아울러 검토되어야 할 것이다.

I. 들어가며

미세먼지는 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC)가 지정한 1급 발암물질로 각종 호흡기 질환과 심혈관 질환을 유발하는 유해물질이다. 환경부에 따르면 지난 1~3월 서울의 초미세먼지(PM2.5) 농도 ‘나쁨’(81~150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) 발생 일수는 14일로, 지난해 같은 기간과 비교하면 7배나 증가했다고 한다.¹⁾ 미세먼지에 대한 국민적 관심과 불안감이 증폭되는 가운데 우리나라에서도 지난 5월 한국과 중국을 상대로 미세먼지로 인한 손해배상청구소송이 제기되는 등 건강권에 대한 침해를 사법적으로 구제받기 위한 움직임이 일고 있다.

미세먼지는 광범위한 지역에서 발생하고 전파성이 강해 전 국민에게 영향을 미침에도 개인적인 차원에서 그 원인을 제거하기는 어렵다. 따라서 국가 행정의 개입이 필수적이다. 이에 국내에서도 대기오염 관련 특별법 제정하고 미세먼지 저감 대책을 마련하고 있으나 직접적으로 건강권의 침해를 입는 국민들의 입장에서는 여전히 정부 대책이 미흡하다고 느끼고 있는 실정이다.²⁾

최근 영국에서는 환경단체가 NO₂ 저감의 구체적이고 실효성 있는 대책을 시행하라면서 정부를 상대로 사법심사청구소송을 제기하여 교통 통제, 혼잡세 징수, 주차료 차등 등 경제적 유인을 포함한 즉각적인 조치를 시행하라는 법원의 판단을 얻어낸 바가 있다. 미세먼지로 인한 국민의 생활상·건강상의 피해를 최소화하고 국민의 권리를 보장하기 위해서 우리나라에서도 소송을 통하여 미세먼지 행정 대책 및 조치를 적극적으로 청구할 수 있는 사전적 구제방안들이 검토될 필요가 있다. 미세먼지는 회복하기 어려운 광범위한 피해를 초래한다는 점에서 사전예방이 무엇보다 중요하므

1) 법률신문, 국민 건강 위협 미세먼지… 법적 해결방법은 없다, 박미영 기자, 2017. 4. 13.자

2) 연합뉴스, “국민 75% “미세먼지 정부 대책 불만족”, 이슬기 기자, 2016. 6. 2.자

로 현재 제기되고 있는 손해배상 같은 개별적·사후적인 구제수단만으로는 국민의 권익을 보호에 충분하지 못하기 때문이다.

따라서 본고에서는 국민이 자신의 건강권 보호를 위하여 행정소송을 통해 미세먼지 대책에 참여할 수 있는 방안을 검토해 보고자 한다. 우선 우리나라의 미세먼지 오염현황과 이에 대한 입법적 행정적 대응들을 살펴볼 것이다. 둘째로는 영국의 ClientEarth v Defra 소송과정을 정리하면서 이 소송이 미세먼지 문제에 대응하는 우리나라에 주는 시사점을 찾아볼 것이다. 다음으로는 환경문제에 대한 우리나라 현행 사법구제제도의 한계들을 짚어보고, 미세먼지 문제 해결을 위해 행정소송을 통한 시민참여가 확보되어야 하는 이유와 참여 확대 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 미세먼지 오염현황과 대책

1. 우리나라의 미세먼지 오염현황

미세먼지(PM10)란 아황산가스, 질소산화물, 납, 오존, 일산화탄소 등 수많은 대기 오염물질을 포함하는 오염물질로서 지름이 10 μ m이하의 입자상 물질이다. 이 중에서 지름 2.5 μ m이하의 미세먼지(PM2.5)를 따로 초미세먼지라고 부르기도 한다. 본고에서는 양자 모두를 다루되 따로 구별할 필요가 없는 경우에는 ‘미세먼지’라고 통칭하고, 필요한 경우에는 PM10, PM2.5로 구별하여 표기할 것이다.

우리나라의 미세먼지 오염에는 국외영향이 적지 않은 것으로 알려져 있으나 국내 배출량 역시 상당하다. 2016년에 발행된 대기환경연보(2015)에 따르면 2013년의 전국 미세먼지 배출량은 PM10 약 12만 톤, PM2.5 약 7만7천 톤으로 집계되었다.³⁾ PM2.5는 국내 배출원이 전체 발생의 약 50%정도를 차지하고 있는 것으로 분석되고 있다.⁴⁾

지난 10여 년간 우리나라의 전체적인 미세먼지 농도는 꾸준히 감소하는 추세에 있었으나 2012년 이후로는 감소 추세가 정체 혹은 증가 추이를 보이고 있다. 연간

3) 국립환경과학원, 대기환경연보(2015), 2016, 340면

4) 환경부, 2017 환경백서, 2017. 6., 127면

미세먼지 오염현황을 살펴보면 PM10은 1998년부터 2006년까지 51~61 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 사이로 증감을 반복하다 2007년부터 감소하기 시작하여 2012년에는 45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 크게 낮아졌다. 이후 2013년, 2014년에는 다소 증가한 49 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 나타내었고, 2015년은 48 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 나타났다. PM2.5는 2015년 26 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로, PM10의 54% 수준을 보였다.⁵⁾

2015년 주요 대도시의 연평균 PM10 농도는 43~53 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 전년 대비 다소 증가했으며 PM10 농도가 가장 낮았던 광주도 43 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 세계보건기구 권고기준(20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)의 두 배 가까운 수준을 보여주고 있다. 2015년도부터 처음으로 조사대상에 포함된 PM2.5⁶⁾의 연평균 농도는 23~29 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 나타났으며 이 역시 세계보건기구 권고기준(10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)의 2~3배에 해당하는 수준이다.⁷⁾

2. 미세먼지 관련 입법현황

미세먼지에 관한 규정을 두고 있는 현행 법령은 『환경정책기본법』, 『대기환경보전법』, 『수도권대기환경개선에관한특별법』 및 동법 시행령 등이 있으며, 최근 미세먼지에 대한 국민적 관심이 높아지자 계속해서 규율을 강화하는 쪽으로 입법 개선되고 있다.

(1) 환경정책 기본법

『환경정책기본법』에서 미세먼지와 관련하여 중요한 규율은 ‘환경기준’이다. 환경기준이란 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준”⁸⁾이나, 환경행정의 목표인 동시에 한계로서의 의미만을 지닐 뿐 법적 구속력은 없다는 것이 통설적인 견해⁹⁾이다.

5) 국립환경과학원, 대기환경연보(2015), 2016. 17면

6) 초미세먼지(PM2.5)는 2011년 환경정책기본법시행령 개정 때 입자의 크기가 “2.5마이크로미터 이하인 미세먼지” 항목이 추가되어 환경기준이 신설되어 2015년 1월 1일부터 적용되었다. 이에 따라 대기환경연보에도 2015년도 조사자료 부터 수록되어 있다.

7) 주요 선진국의 도시와 비교할 경우 우리나라의 미세먼지 농도는 매우 높은 수준이다. 2014년의 경우 행사를 포함한 서울의 PM10 농도는 미국 LA보다 1.5배 높고, 프랑스 파리와 영국 런던보다 각각 2.1배, 2.3배 높았다(환경부, 바로 알면 보인다, 미세먼지 도대체 뭘까?, 2016.4., 20면).

8) 환경정책기본법 제3조 제8호

9) 구연창, 환경기준의 유지 및 확보, 경희법학 제16권 제1호, 1979, 40-43면

환경기준은 대통령령으로 정하며, 국가 및 지방자치단체는 행정계획을 수립 또는 사업을 집행할 때에 환경기준이 적절히 유지되도록 고려해야 한다.¹¹⁾ 환경기준은 환경영향평가의 평가지표로서 기능하므로¹²⁾ 배출허용기준설정의 기준이 되기도 한다. 환경기준을 자주 초과하는 지역에 대해서는 특별대책지역으로 지정·고시하고, 해당 지역의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 이를 시행하게 할 수 있으며, 특별대책지역으로 지정된 지역에서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 토지 이용과 시설 설치를 제한할 수 있다.¹³⁾

(2) 대기환경보전법

대기환경보전법 자체에는 미세먼지 정의규정이 마련되어 있지는 않으나, 동법 시행령에서 PM10과 PM2.5를 대기오염도 예측·발표의 대상으로 하고 있으며¹⁴⁾, 시·도지사는 이에 따라 대기오염 주의보와 경보를 내릴 수 있다. 오염경보가 발령된 지역에서 대기오염을 긴급하게 줄일 필요가 있으면 시·도지사는 기간을 정하여 그 지역에서 자동차의 운행을 제한하거나 사업장의 조업 단축을 명하는 등의 필요한 조치를 할 수 있다.¹⁵⁾

동법 및 동법 시행령 상 중대경보까지 발령할 수 있는 오존과는 달리 미세먼지의 경우 주민의 실외활동 금지요청이나 자동차의 통행금지 및 사업자의 조업시간 단축명령 조치를 취할 수 있다는 규정은 없다. 그러나 지역의 대기오염 발생 특성 등을 고려하여 지방자치단체의 조례¹⁶⁾로 경보 단계별 조치사항을 일부 조정할 수 있게 되어있다.

10) 천병태·김명길, 환경법론, 삼영사, 1997, 137면; 고영훈, 환경법, 법문사, 2000, 70면; 정하중, 행정법개론, 법문사, 2017, 1354면; 허성욱, 환경법에서에서의 공법과 사법, 환경법연구, 제39권 제1호, 2017, 296면

11) 환경정책기본법 제12조 및 제13조

12) 환경정책기본법 제41조 제1항

13) 환경정책기본법 제38조 제1항 제2항

14) 대기환경보전법 시행령 제1조의3 제2항 및 법 제7조의2 제3항

15) 대기환경보전법 제8조 제1항, 제2항 및 동법 시행령 제2조 제2항 내지 제4항

16) 환경부는 2014년 10월 미세먼지 경보단계별 행동요령 및 조치사항을 담은 표준조례(안)을 배포하였으며, 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시 등 대부분의 광역자치단체 조례가 미세먼지 주의보 발령 시 경보 수준의 조치를, 경보 발령 시 중대경보 수준의 조치를 취하도록 정하고 있다. 환경부 표준조례안에 대해서 살펴보면 국립환경과학원, 대기환경연보(2015), 113면 참고.

(3) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법

수도권 대기환경개선에 관한 특별법에서는 환경부장관이 수도권 대기관리권역에서 미세먼지 등 대기오염도를 측정하고 그 결과를 환경부령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다는 의무규정을 두고 있으며¹⁷⁾, 환경부장관에게 10년마다 미세먼지를 포함한 대기오염물질을 줄이기 위한 수도권 대기환경관리 기본계획을 수립해야 한다는 의무¹⁸⁾를 부과하고 있다. 이에 더해 수도권 대기환경관리 기본계획에 해당 권역의 배출원별 대기오염물질 배출허용총량을 정하도록 하고¹⁹⁾, 동법 제3장에 이른바 ‘대기오염물질 총량관리제도’를 실시하도록 하고 있으며, 제4장에서는 이에 따른 벌칙규정도 두고 있다.

현재 이 법에 의하여 총량관리가 실시되고 있는 대상오염물질은 질소산화물, 황산화물이지만²⁰⁾ 이 물질들이 2차 발생 미세먼지의 주요 원인물질이기 때문에 미세먼지 오염저감에도 상당한 기여를 하는 것으로 알려져 있다. 실제로 수도권의 미세먼지(PM10)오염은 서울을 기준으로 2002년에 연평균 $76\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에서 2012년에 $41\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 개선되었는데, 이 같은 경과에는 2008년부터 시행된 대기오염물질 총량관리제도가 상당히 기여한 것으로 평가²¹⁾되기도 한다.

(4) 최근 발의된 법안

현재 국회에는 “미세먼지의 저감 및 관리에 관한 특별법안(2017.6.23.)”이 발의되어 있다. 의안에서는 PM10, PM2.5에 대한 정의 규정을 두고 있고 질소산화물, 황산화물, 휘발성 유기화합물 등 미세먼지로 쉽게 전환되는 물질을 “전구물질”이라 하여 규제대상에 포함시키고 있다. 또한 환경부장관에게 5년마다 미세먼지관리종합계획을 세워 심의·확정할 의무를 부과하고 있다.

17) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제7조의2 제1항

18) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제8조 제1항

19) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제8조 제2항

20) 먼지도 총량관리 대상에 포함되어 있으나 수도권 대기환경관리 기본계획에서는 총량관리 및 규제 대상에서 빠져 있다.

21) 현준원, 미세먼지오염저감을 위한 대기관리법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2015, 107면

3. 미세먼지 관련 행정대책

미세먼지에 관한 규정을 두고 있는 현행 행정정책은 “제2차 대기환경개선 종합계획”, “6.3 미세먼지 관리 특별대책”, “제2차 수도권 대기환경관리 기본계획” 등이 있다.

(1) 제1차, 제2차 대기환경개선 종합계획

대기환경개선 종합계획은 대기환경보전법²²⁾에 따라 세워진 법정계획이다. 현재 진행 중인 제2차 대기환경 개선 종합계획(2016~2025)은 대기질 개선부담 핵심 추진 과제를 6개 지정하고 분야별 주요 과제를 지정해서 추진하고 있으며, 미세먼지 저감도 주요과제 중의 하나이다.

그러나 제1차 대기환경개선 종합계획의 결과보고에 의하면 미세먼지 목표수준을 설정한 6개 지역 중 2개 지역만이 목표수준에 도달하였고²³⁾, PM10은 24시간을 기준으로 하면 대다수 측정소(92%)에서 기준을 초과한 것으로 나타났다. 또 제1차 종합계획의 결과 미세먼지의 환경기준이 세계보건기구 권고기준에 비해 낮아 단계적 강화가 필요하다는 반성이 있었음에도 제2차 종합계획에서도 환경기준 강화에 대한 구체적 내용은 포함되지 않았다²⁴⁾는 점이 한계로 지적된다.

(2) 미세먼지 관리 특별대책 세부이행계획

관계 장관회의 결과 “2016. 6. 3. 미세먼지 관리 특별대책”이 발표되었고, 7. 1. 환경부는 이를 구체화한 세부이행계획을 발표했다. 특별대책의 목표는 제2차 수도권 대기환경기본계획의 목표를 3년 앞당겨 조기달성하고, 10년 내에 유럽 주요도시의

22) 제11조(대기환경개선 종합계획의 수립 등) ① 환경부장관은 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선종합계획을 10년마다 수립하여 시행하여야 한다.

23) 환경부, 제2차 대기환경개선 종합계획(‘16~’25), 환경부, 2015, 9면

24) 제2차 대기환경개선 종합계획 보고서에 의하면 PM10에 대한 우리나라의 환경기준 달성률(‘14)은 연간기준 61.2%, 24시간기준 8.2%의 달성률을 보였다. 이에 환경부에서도 미세먼지와 관련해서 저감대책 강화필요성을 ‘매우 높음’으로 평가하였다. 그럼에도 WHO 권고기준의 절반에도 못 미치는 미세먼지 환경기준의 강화 필요성에 대해서는 ‘보통’으로 평가하였다(환경부, 앞의 자료, 2015. 24면).

현재 수준²⁵⁾으로 미세먼지를 개선하는 것이다.

세부 내용을 살펴보면 미세먼지를 다량 배출하는 경유차·건설기계 관리 강화와 함께 친환경차 보급을 획기적으로 확대하고, 대기오염이 극심한 경우 자동차 운행을 제한하도록 되어있다. 또한 노후 석탄발전소의 친환경적 처리와 신규 석탄발전소의 배출기준을 강화를 계획하고 있다.

그러나 석탄화력발전소의 감축이 미세먼지 목표수준에 도달하기에는 턱없이 미흡하다는 점과 미세먼지의 주범 중의 하나인 경유차의 감축 계획이 없다는 점 때문에 전시행정이라는 비판이 제기되었다.²⁶⁾

(3) 제1차, 제2차 수도권 대기환경관리 기본계획

수도권 대기환경관리 기본계획은 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제8조에 근거하여 수립된 계획으로, 제2차 수도권 대기환경관리 기본계획(2015~2024)에서는 PM10 $30\mu\text{g}/\text{m}^3$, PM2.5 $20\mu\text{g}/\text{m}^3$, 이산화질소(NO2) 21ppb, 오존(O3) 60ppb 달성 및 초과사망자(2만명), 기관지염 환자(80만명) 50% 감소를 목표로 하고 있다.

제1차 기본계획(2005~2014)의 결과 수도권지역에서 PM10관리의 성과가 어느 정도 나타났다는 평가²⁷⁾도 있으나, 환경기준의 미비로 인하여 PM2.5에 대해서는 아무런 대책이 없었다는 점과 법령상 먼지도 총량규제 대상이었으나 시행계획에서는 누락되었다는 점이 한계로 지적되고 있다. 제2차 기본계획은 충남지역 2차 생성 PM2.5의 배출량이 누락되었다는 지적에 따라 2017년 5월 계획을 수정하였으나, 달성 목표에는 재산정한 배출량이 전혀 반영되지 않아 정부 시책에 대한 불신을 초래하기도 했다.²⁸⁾

25) 유럽 주요도시의 현재 수준: 파리 18, 도쿄 16, 런던 $15\mu\text{g}/\text{m}^3$

26) KBS, “그냥 계획부터...” 환경부의 주먹구구 미세먼지 대책, 이슬기 기자, 2017.05.28.자 투데이에너지, 수송부문 미세먼지 대책 실효성 있다, 이종수 기자, 2017.06.19.자

27) 현준원, 앞의 자료, 한국법제연구원, 2015, 107면

28) KBS, 미세먼지 예측 엉터리...재산정 후 2배 증가, 이슬기 기자, 2017.05.18.자

Ⅲ. ClientEarth v Defra 소송의 주요내용과 시사점

미세먼지에 대해서 입법부와 행정부가 문제해결을 위해 노력하고는 있으나 앞서 살펴본 바와 같이 입법상의 미비점이 발견되고 있고, 행정 단계에서도 철저한 계획과 시행이 담보되지 않고 있는 실정이다. 따라서 행정부가 법령에 따르는 의무를 해태하는 경우 피해를 받는 시민이 사법부를 통하여 행정부에 정책의 시행과 문제 해결을 요구할 수 있는 방안이 고려될 필요가 있다.

ClientEarth v Defra 사건²⁹⁾은 최근 영국에서 제기된 소송으로 환경단체가 행정청의 대기오염물질 저감 대책이 미흡하다며 사법심사를 청구한 사건이다. 이 사건의 경과와 원심 및 최고법원의 판단을 살펴으로써 미세먼지 문제에 대응하고자 하는 우리나라에 주는 시사점은 없는지 그 함의를 살펴보고자 한다.

1. 사실관계

대기환경 및 공기정화를 위한 EU Directive2008/50/EC³⁰⁾(이하 “Directive”)는 제13조에서 국민의 건강 보호를 위하여 “회원국이 대기환경 관리를 위해 설정한 모든 지역(zone)과 모든 인구밀집지역(agglomerations) 내에서 대기 중의 이산화황, PM10, 납 및 일산화탄소의 수준이 지침에서 제시한 한계수치를 초과하지 않도록 보장해야 한다”고 하여 회원국에 대기환경 및 공기정화 관리 의무를 부여하고 있으며 “이산화질소와 벤젠에 관해서는 최종기한(2010년 1월 1일)까지 한계수치를 초과해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 제22조 제1항에서는 “최종기한까지 이산화질소의 한계수치를 충족시킬 수 없는 경우, 제23조에 따라 대기정화계획을 세우는 조건으로 최종기한을

²⁹⁾ *R(on the application of ClientEarth) (Appellant) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent)*, [2015] UKSC 28 ; on appeal from [2012] EWCA Civ 897. ; 본고에서는 피고가 되었던 *Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs(Defra)*를 ‘영국 환경청’으로 번역하였으며, 사건을 청할 때는 ‘ClientEarth v Defra 사건’, 소송 자체를 표기할 때에는 ‘ClientEarth 소송’이라고 표기할 것이다. <<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2012-0179-judgment.pdf>>

³⁰⁾ *DIRECTIVE 2008/50/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe*. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=en>>

5년까지 연장할 수 있다”고 하고 있다. 제23조 제1항은 회원국에 대기오염물질의 목표수치 달성을 위해 설정된 지역에 대기정화계획을 세워야 하는 의무를 부과함과 동시에 “한계수치를 초과하는 기간이 가능한 한 짧게 유지될 수 있도록 적절한 조치”를 취해야 한다고 규정하고 있다.

EU 회원국인 영국 정부는 이산화질소 한계수치를 준수해야 하는 지역에서 최종기한인 2010년 1월 1일까지 목표를 달성하지 못했으며, 몇몇 지역에서는 5년의 유예기간 이후인 2015년 1월 1일까지도 목표수준에 도달하지 못할 것이라는 보고서를 발표하였다.

이에 환경단체 ClientEarth가 영국 행정청을 상대로 행정법원에 사법심사청구소송³¹⁾을 제기하였다.³²⁾ Directive 제13조에 따라 시민의 건강 보호를 위해 영국 정부는 2010년 1월 1일까지 이산화질소 목표수치를 달성해야 할 법적 의무가 있으며, 5년의 기한 유예를 위해서는 EU위원회에 연장 신청을 함과 동시에 제23조 제1항에 따라 “최대한 빠른 시간 내에” 목표치에 도달하기 위한 구체적이고 “적절한” 조치를 포함한 대기환경정화계획을 세워야 한다. 그런데 현재 영국 환경청이 발표한 대기환경 정화계획과 관련 조치들은 최대한 빠른 시간 내에 목표수준에 도달하기에는 충분하지 않을뿐더러 연장된 기한인 2015년에도 목표수준에 도달하지 못할 것을 전제하고 있다는 점을 지적하였다. 이에 대해 영국 환경청을 제22조는 최종기한을 2015년까지 유예할

31) 영국의 행정소송제도로서 사법심사청구소송(application for judicial review; AJR)은 우리나라의 항고소송에 해당하는 것으로서 공법적 문제에 대한 법률적인 판단을 법원에 구하는 제도이다. 사법심사청구소송은 영국 내 모든 행정기관의 행위를 대상으로 하고, 종래의 대권적 구제수단이었던 취소명령(certiorari; quashing order), 금지명령(prohibition; prohibiting order), 직무집행명령(mandamus; mandatory order)과 통상적 구제수단으로서 종전에는 민사소송에 의해서만 가능했던 손해배상(damages), 명령판결(injunction), 선언판결(declaration)이 모두 허용된다(박정훈, 행정소송의 구조와 기능, 박영사, 2006, 650-653면 참고). 본 판결의 경우 선언판결의 형식으로 직무집행명령을 내린 것으로서 소위 말하는 의무이행소송 판결과 유사한 성격을 띠고 있다.

32) Directive는 EU법의 특이한 입법형식으로 지침이 수립한 목표의 ‘달성’에 구속력이 있으며, 이를 달성하기 위한 ‘형식과 방법’은 회원국에 위임되어 있는 법령형식이다. 지침은 국내법으로의 변형이 필요하며 지침의 수범자인 회원국은 자국의 이익을 위해 지침을 위반하지는 못한다. CJEU(ECJ)는 지침이 회원국을 상대로 발표되지만, 해당 국민은 그로부터 직접적인 권리를 향유할 수 있다고 본다. 다만 지침은 기한이 완료되기 전에는 직접효력을 갖지는 못한다(김두수, EU환경법, 한국학술정보, 2012, 97-98면 참고). 이 때문에 ClientEarth도 지침의 최종기한인 2010년 1월 1일이 지나서 영국행정법원에 영국정부를 제소한 것이다.

수 있다는 규정일 뿐이며 따로 EU위원회에 이를 신청해야 할 의무는 없다고 주장하였다. 또한 영국 환경청이 발표한 새로운 대기정화계획은 제23조 제1항의 내용에 부합하며, 편성된 정부예산과 기타 사회경제적 여건을 고려할 때 영국은 NO2 저감을 위한 최대한의 노력을 쏟고 있다고 주장하였다.

2. 법원의 판단

(1) 하급심 법원의 판단

제1심에 해당하는 영국 행정법원은 쟁점이 된 제22조의 해석과 관련하여 영국 단어인 “may”라고 표현하고 있는 것과 이에 조응하는 프랑스어 단어 역시 “peut”이라는 점에서 회원국이 2015년까지 최종기한을 유예하는 것이 가능하다는 것을 의미할 뿐 최종기한 연장을 위해 따로 신청절차를 밟아야 할 법적 의무는 존재하지 않는다고 판단하였다. 또한 정부의 예산과 사회 경제적 여건을 고려하여 영국 환경청이 새로운 대기정화계획을 수립한 이상 비록 이 계획이 2015년 이후까지도 목표수치에 도달하기 어려움을 밝히고 있다 하여도 법원이 행정 계획이 법령에 부합하는지 아닌지를 판단하여 또다시 새로운 계획 수립해야 한다는 선언(declaration)을 할 필요는 없다고 보았다. 이에 더해 영국 환경청이 제22조를 침해하였다 하더라도 이에 대한 판단 및 구체적인 처분은 EU위원회의 역할이며 국내 법원이 아닌 유럽사법재판소에서 판단할 일이라고 논하였다. 항소법원도 원심법원과 동일한 판단을 내렸다.

(2) 영국 최고법원의 판단

영국 최고법원 역시 처음에는 제22조와 제23조 제1항의 해석론에 대해서 고민하였다. 유럽사법재판소와 EU위원회에 질의한 결과를 토대로 영국 정부가 제22조에 따라 위원회에 최종기한 연장을 신청해야할 절대적인 의무가 있는 것은 아니지만 만일 신청하지 않는다면 제23조 제1항에 따라 가능한 한 신속하게 제13조의 의무 위반을 종료시킬 수 있는 더 구체적이고 적절한 조치를 포함하는 강도 높은 대기정화계획을 세워 EU위원회에 제출할 의무가 있다고 판단하였다.

Directive의 법적 효력은 최종기한이 도과한 후에 발생하므로 원심과 항소법원의

주요 쟁점은 2015년까지의 최종기한 연장이 적법하게 이루어졌는가에 맞춰져 있었으나, 연장된 최종기한까지 도과한 2015년 3월 29일 선고된 최고법원의 판단에서는 제13조 위반이 중 쟁점으로 대두되었다. 최고법원의 판단에 따르면 제22조는 회원국에 보다 본질적인 의무를 부과하고 있는 제13조 준수를 위한 부수적인 규정이다. 제13조를 기준으로 본다면 영국 정부는 이산화질소 목표수치를 달성하는데 실패했으므로 법령을 위반한 것이 명백하다.

또한 원심과 항소법원에서는 영국 정부의 Directive 위반에 대해 영국법원이 직접 정부 당국의 대기환경계획 및 조치에 개입할 근거가 없다³³⁾고 하여 행정계획에 대한 국내 법원의 개입을 자제하였다. 그러나 최고법원에서는 EU위원회의 조치와는 별개로 영국 내에서의 법령 준수의 문제는 국내 법원의 책임이라는 것을 명백히 했다. 이에 따라 “정부 기관의 법적 의무 위반이 인정되나 해당 기관이 법 준수를 위한 적절한 조치를 취할 의사가 있는 일반적인 경우에는 법원이 강제 명령을 부과하는 것이 아니라 정부 기관의 행정권을 존중하는 것이 옳다고 할 수 있으나, 문제 해결을 위한 즉각적인 조치를 취할 필요가 있는 경우 이를 실현하기 위한 현실적인 방안은 법원이 법을 준수하기 위한 새로운 계획을 요구하는 직무집행명령을 내리는 것 밖에 없다”³⁴⁾고 하여 원심을 파기하고 정부 당국에 제23조 제1항에 따르는 적극적인 조치를 취하라는 명령을 내렸다.

3. ClientEarth v Defra 소송의 의의와 그 시사점

(1) 이 판결은 법령이 대기오염으로부터 국민의 건강권과 쾌적한 삶을 보호하기 위한 환경기준의 달성을 국가의 의무라는 형식으로 규정해 두었을 때, 환경기준의 위반 자체가 항고소송의 법적 근거가 될 수 있다는 점에서 특별하다. EU Directive는 유럽연합의 시민들을 대기오염으로부터 보호하기 위해 환경기준을 설정하여 개별 회원국에 목표수치의 달성을 법령의 형식으로 요구하고 있다. 특히 이산화질소와 벤젠에 관해서는 특정한 기한을 지정하여 목표수준의 달성을 법령으로써 의무화하고 있다. 2015년 이전에 선고된 원심과 항소법원에서는 제22조의 기한 연장 절차와 관련한

³³⁾ [2015] UKSC 28, para 28

³⁴⁾ [2015] UKSC 28, para 31

쟁점들 때문에 제13조의 환경기준 준수 의무에 대한 판단은 주요하게 이루어지지 않았으나, 최고법원에서는 제13조에 규정된 정부의 환경기준 달성 의무를 법적 근거로 삼아 원고의 청구대로 직무집행 명령을 내릴 수 있었다.

(2) 환경기준 준수를 의무화하는 법령이 존재한다 하더라도 사법부가 법령 해석에 대한 판단을 바탕으로 행정부에 법령 준수를 강제할 수 없다면 아무 의미가 없을 것이다. 이 사건에서 원고가 법원을 통하여 행정부의 의무이행을 촉구할 수 있었던 것은, 이른바 의무이행소송에 해당하는 사법심사청구제도라는 소송법적 근거가 있었기 때문이다. 미세먼지 등 대기오염과 관련한 문제는 전 국민에 영향을 미치므로 행정의 역할이 필수적이다. 또한 사전예방이 무엇보다 중요하므로 개별적인 사후 구제 수단만으로는 근본적인 문제 해결이 불가능하고 사전적 구제수단이 활용될 필요가 있다. 따라서 법제를 통하여 대기오염 문제를 해결하기 위해서는 직접적으로 피해를 입는 시민들이 일정한 행정 계획이나 조치를 청구할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 영국최고법원은 정부 당국의 위반행위에 의해서 피해를 입은 국민이 법령에 근거하여 그에 따른 적절한 구제수단을 청원할 수 있는지를 판단하는 것은 법원의 역할임을 분명히 밝혔다. 제13조의 의무위반이 인정되는 경우, 피해를 입은 국민이 정부 당국에 제22조에 따라서 최종기한을 연장할지 아니면 제23조 제1항에서 요구하는 조건들을 충족하는 새로운 대기질정화계획을 수립하여 시행할지를 요구할 권리가 있는가하는 문제를 판단하는 것은 법원의 의무라는 것이다.³⁵⁾ 환경계획 수립에 대한 행정부의 재량 영역이 인정된다 하더라도 법령 위반과 관련한 문제에 있어서 최종적인 판단의 권한은 어디까지나 사법부에 있음을 밝혔다는 점이 중요하다.

(3) 비록 원심에서 제22조 위반을 입증하지 못함으로써 패소하기는 했으나 ClientEarth의 원심 소송대리인은 소송의 과정에서 공익소송의 의의를 밝히기도 하였다. 영국 정부가 법령(제13조)에 따른 의무를 위반하고 있다는 사실을 법원의 판단을

³⁵⁾ [2015] UKSC 28, para 19 ; 원문은 다음과 같다. “It was the duty of national courts to ensure that those directly concerned by a violation of article 13 were in a position to require the competent authorities either to seek and obtain a derogation under article 22, or, if they chose not to do so, to adopt and communicate to the Commission air quality plans, compliant with article 23(1), so as to deal with the specific problems in the relevant zones as swiftly as possible.”

통해서 확인함으로써, 그전까지는 명백하지 않았던 국가의 의무 위반 사실을 일반대중에게 알린 것이 이 사건의 공익소송으로서의 의의라는 것이다.³⁶⁾ 환경문제 관련 행정소송의 수행에 있어 환경단체가 공익소송을 수행함으로써 국가의 의무이행을 촉구할 수 있다면 행정 정책에 대한 국민적 관심과 참여를 유도함으로써 환경문제에 대한 보다 효율적인 대응이 가능할 것이다.

IV. 환경문제에 대한 우리나라 행정소송제도의 문제점

우리나라에서 국가를 상대로 환경문제의 해결을 요구하는 공법상 구제방안은 대부분 항고소송의 형태로 이뤄진다. 행정소송법 제3조에서는 항고소송을 취소소송, 무효등확인소송, 부작위위법확인소송으로 구분하여 각각의 절차를 나누고 있다.³⁷⁾

1. 항고소송의 일반적 문제점

문제는 우리나라의 사법체계가 인정하는 항고소송의 방식이 매우 제한적이라는 점에 있다. 우리나라의 항고소송은 주관적 소송의 틀을 따르고 있고, 원고적격을 매우 엄격하게 제한하여 ‘법률상 이익이 있는 자’³⁸⁾에 대해서만 소 제기를 허용하고 있다.

³⁶⁾ [2011] EWHC 3623 (Admin), 13 December 2011, para 25. 원문은 다음과 같다. “MR HOCK MAN : (...) I would submit that in substance here the claimants' case has succeeded. We have achieved a ruling by you (...) that the government is in breach of its obligations under European law in relation to air quality. That was not clear before. It was not clear to you, let alone to the public at large, and certainly not clear to us, and we had to come to this court to achieve that result. The fact that you have decided that it does not have to be reflected in a formal declaration ought not to detract from our right to have our costs in relation to that issue.” <<https://cleanair.london/wp-content/uploads/CAL-174-Trascript-of-ClientEarth-High-Court-1312SC01.pdf>>

³⁷⁾ 박균성·함태성, 앞의 책, 박영사, 2017, 200면; 김홍균, 앞의 책, 홍문사, 2017, 1030면; 강현호, 앞의 책, 신론사, 2011, 198면

³⁸⁾ 동법에서 말하는 ‘법률상 이익’의 의미에 대해서 대법원은 “당해 처분의 근거법규에 의하여 보호되는 개별적 직접적 구체적 이익이 있는 경우를 말하고 간접적이거나 사실적 경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우는 여기에 해당하지 아니한다”고 보아 법률상 이익구체설의 태도를 취하고 있다(대법원 2004.8.16. 선고 2003두2175 판결; 대법원 1990.5.22. 선고 90누813 판결;

대법원은 물금취수장 사건³⁹⁾에서 환경영향평가대상지역 밖의 주민의 경우에도 승인 처분으로 인한 개별적 구체적 직접적으로 보호되는 환경상 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있는 경우에는 원고적격을 인정할 수 있다고 하여 원고적격의 범위를 제한적으로 확대하는 태도를 보이고 있다.

그러나 개별적 구체적 직접적 이익의 침해를 증명을 요구하는 판례에 따르면 미세먼지에 대한 법령은 일반적으로 공익을 추구하여 사익보호를 목적으로 하는 것으로 보기 힘들다는 점⁴⁰⁾에서 원고적격을 인정받기가 거의 불가능하다.

2. 취소소송의 문제점

항고소송의 대부분을 차지하는 취소소송은 행정청의 위법한 처분 등을 취소 또는 변경하는 소송으로 ‘국민의 구체적인 권리에 직접적 변동을 초래하는 행위’에 해당하는 처분에 대해서만 취소를 구할 수 있다. 새만금 사건에서도 원고들이 2001. 5. 25. 국무총리의 새만금간척사업종합개발사업에 대한 정부조치계획과 같은 해 8.6. 농림부장관의 세부실천계획의 취소의 소를 구했으나 원심인 서울행정법원에서는 위 정부조치 계획의 처분성 자체를 부인한바가 있다.⁴¹⁾ 판례의 태도에 따르면 국민의 권리의무와 직접관련성이 있는 경우에만 처분성이 인정된다.⁴²⁾ 미세먼지와 관련한

대법원 1991.12.13. 선고 90누10360 판결; 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 전원합의체 판결). 따라서 판례가 말하는 개별적 직접적 구체적 이익에 해당하기 위해서는 단순히 국민일반이 공통적으로 갖는 추상적, 평균적, 일반적인 이익에 해당해서는 되지 않고, 최소한 범규범의 목적이 공익뿐만 아니라 사익의 보호도 동시에 의도하고 있어야 한다.

³⁹⁾ 대법원 2010.4.15. 선고 2007두16127 판결

⁴⁰⁾ 수질오염이나 대기오염 관련 문제에서 판례의 입장은 관련 법규의 사익보호성을 거의 인정하지 않는 입장이다. 대법원 1995.9.26. 선고 94누14544 판결에서는 상수원보호구역설정의 근거가 되는 수도법 제5조 제1항 및 동 시행령 제7조 제1항이 보호하고자 하는 것은 상수원의 확보와 수질보전이기에 지역주민들이 양질의 급수를 받을 수 있는 이익은 반사적 이익에 불과하여 지역 주민들에게 법률상 이익이 없다고 보았다. 대법원 1995.2.28. 선고 94누3964 판결에서는 공장입지 지정승인의 근거가 되는 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 및 산업입지 및 개발에 관한 법률의 규정은 그 목적이 지속적인 공업발전 및 균형있는 지역발전을 통해 국민경제의 건전한 발전에 이바지함에 있기에 공장설립예정지에 인접한 마을과 주위 토지 및 그 지상의 묘소가 분진, 소음, 수질오염 등의 해를 입을 우려에서 벗어날 이익은 그 입지지정승인처분의 근거법률에 의해서 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이라고 볼 수 없다고 보았다.

⁴¹⁾ 서울행정법원 2005.2.4. 선고 2001구3563 판결

⁴²⁾ 대법원 1993.10.26. 선고 93누6331 판결; 대법원 1995.7.28. 선고 94누10832 판결; 대법원

행정계획이나 환경기준 설정 등의 행정행위에 대해서는 국민의 구체적인 권리에 직접적 변동을 초래하는 처분성이 인정되기 어렵다. 따라서 이와 관련하여 취소소송을 제기할 수는 없을 것이다.

취소소송의 본안 판단에서는 처분행위가 기속행위인지 재량행위인지 판단하게 된다. 대부분의 환경행정처분은 재량행위에 해당하기 때문에 이때 행정청의 위법성을 입증하기 위해서는 행정청의 재량권 일탈·남용을 증명해야 한다. 그러나 그에 대한 구체적인 판단을 하기는 매우 어렵다. 또 처분 자체에서 위법적인 요소가 없다면⁴³⁾ 해당 지역의 주민들의 환경상의 이익과 허가 처분으로 얻게 되는 사익 또는 공익으로서의 개발이익을 비교형량 하게 되는데 판례는 침해되는 이익이 월등히 큰 경우에만 그 처분의 위법을 인정하기 때문에 위법성의 입증곤란이라는 문제에 부딪치게 된다.

또한 취소소송은 개별적인 사안에 대해서만 취소처분을 구할 수 있을 뿐이어서 국가에 대해서 미세먼지 대책을 촉구할 작위를 요구 하는 방안에는 해당하지 않는다. 따라서 적극적으로 구체적인 미세먼지 저감 조치를 요구하는 방안으로는 활용할 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 이같은 한계는 취소소송뿐만 아니라 무효등확인소송에서도 동일하다.⁴⁴⁾

3. 부작위위법확인소송의 문제점

부작위위법확인소송의 경우 피해를 입은 당사자가 행정청에게 피해발생의 방지를 해줄 것을 요구할 수 있는 법규상 조리상의 권리가 존재하여야 한다. 그러나 현행 미세먼지 관련 입법을 통하여 행정청의 법률상 응답의무를 이끌어낼 수 있는가에 대해서는 회의적이라고 할 수 밖에 없다. 또한 부작위위법확인 소는 부작위위법확인

1995.11.21. 선고 95누9099 판결; 대법원 2015.12.10. 선고 2011두32515 판결

43) 예컨대 미세먼지 배출시설 설치 허가 처분 전에 행한 환경영향평가가 부실하게 행하여진 경우 등을 생각해 볼 수 있으나 이 경우에도 판례는 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아니라면 그 사업의 실시계획의 승인처분이 위법하지 아니하다고 보아 환경영향평가의 부실정도가 아주 심각하여 ‘특별한 사정’에 해당하는 경우에만 극히 제한적으로 처분의 취소가 가능하다.

44) 무효등확인소송도 이미 현실적으로 행해진 행정처분의 효력을 다투는 것으로서 취소소송과 기본적인 성격이 동일하며, 따라서 행정소송법상 취소소송 관련 규정이 거의 대부분 준용되고 있다(정하중, 앞의 책, 법문사, 2017, 828-829면).

의 소이 심리범위 및 재처분의무의 범위의 문제⁴⁵⁾, 행정청의 거부처분과 부작위의 구별의 불명확성⁴⁶⁾과 의무이행 심판과 부작위위법확인 소송과의 관계⁴⁷⁾등 많은 문제점들이 지적되고 있는 만큼 행정청의 미비한 미세먼지 대책으로 인해 피해를 입는 시민들을 구제하기 위한 수단으로는 충분하지 못하다고 볼 수 있다.

결국 미세먼지 문제를 염려하는 시민이 공적 구제수단을 활용하여 행정청에 일정한 요구를 하기 위해서는 일단 시민 자신에게 원고적격이 있는지, 행정청의 미세먼지 대책이 처분성이 있는 것인지 여부를 확인해야 하는 난점에 부딪치게 된다.⁴⁸⁾ 또한 본안 전 판단을 통과하더라도 본안에서의 행정청의 재량권 일탈 남용의 증명과 처분의 개발이익과 자신이 받는 침해이익의 비교형량을 하는데 있어 침해이익의 우월성 증명, 부작위위법확인소송에서 행정청의 응답의무 존부에 대한 논란 등을 고려하면 현행 우리나라의 행정소송제도를 통하여 미세먼지에 대한 행정청의 예방 조치를 청구하는 것은 불가능에 가깝다.

45) 만약 당사자가 승소를 한 경우에 행정청에 재처분의 의무를 부과하는 효력이 있기는 하나(행정소송법 제38조, 제30조 제2항), 행정청이 당사자의 신청의 내용에 따른 처분을 내릴 의무는 없기에 행정청은 기속행위에도 거부처분을 내릴 수도 있다는 결론이 나온다. 따라서 부작위위법확인소송에서 승소를 한 경우에도 행정청이 거부처분을 내리는 경우 자신의 요구사항을 관찰시키기 위해서 원고는 그 거부처분에 대한 취소소송을 제기해야하기에 부작위위법확인소송으로는 원고에 대한 권리구제가 되지 않는 경우가 생긴다(오에스더·하명호, 의무이행소송의 도입과 그 방향, 안암법학 제38권, 2012, 103면).

46) 거부처분과 부작위는 실제에서 구별하기 어려운 경우가 많다. 그러나 거부처분과 부작위에 대한 소송상 권리구제 방법이 다르기에 불균형이 일어난다(오에스더·하명호, 의무이행소송의 도입과 그 방향, 안암법학 제38권, 2012, 103-104면).

47) 부작위위법확인소송에 대응하는 행정심판의 내용은 의무이행심판으로, 의무이행심판은 행정청에 대해서 일정한 처분을 할 것을 명하는 재결을 구하는 행정심판으로 이행쟁송의 성격을 가지나, 부작위위법확인소송은 행정청의 부작위가 위법함을 확인하는데에 그치는 확인소송에 해당한다. 따라서 전심절차인 행정심판에서는 신청에 따른 처분을 상급청이 명할 수 있으나, 의무이행심판에 불복해서 부작위위법확인소송을 제기하는 경우에는 단순히 부작위상태의 위법성만 확인할 수 있다는 것에는 불합리한 면이 있다(오에스더·하명호, 위의 논문, 안암법학 제38권, 2012, 104-105면).

48) 예를 들어 미세먼지를 배출하는 화력발전소의 설립계획이 세워진 경우 항고소송을 제기하기 위해서는 처분성을 인정받기 위해 화력발전소의 설립 계획이 단순한 기본계획이나 종합적 계획이 아닌 구체화가 되어 있어야 할 것이고, 원고적격을 인정받기 위해서 환경영향평가가 진행될 정도의 진척상황에서 영향평가지역내의 주민이어야 별도의 원고적격의 입증 없이도 처분의 하자를 주장하며 본안판단에 들어 갈 수 있을 것이다.

V. 행정소송을 통한 시민참여 확대 방안

미세먼지 관리와 저감대책은 과학기술 영역의 연구결과와 정부 예산 등을 고려하여 수립되어야 하므로 사법부도 관계 행정청이 갖는 불확실성 대비 능력이나 전문성을 고려하여 행정청의 1차적 판단권을 존중할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 그러나 행정청의 미세먼지 대책이 미흡하거나 불명확하다면 피해를 입는 것은 전 국민일 수밖에 없다. 따라서 행정청이 미세먼지 대책 수립에 소극적이거나 불충분한 조치만을 취한다면 이에 대하여 직접적으로 건강권의 침해를 입는 국민들이 행정소송을 통하여 적극적인 대책 수립과 조치를 취할 것을 요구할 수 있는 법적 장치들이 마련되어야 할 것이다.

시민들이 법원의 판단을 통하여 미세먼지 관련 대책이나 개별 조치들을 요구할 수 있게 된다면 사법 본연의 역할인 국민들의 권리 보장을 도모할 수 있음은 물론 보다 책임감 있고 실효성 있는 정부 정책을 이끌어낼 수도 있을 것이다.

1. 환경기준의 법적 구속력 부여

EU Directive는 환경기준에 법적 구속력을 부여⁵⁰⁾하고 있다. 이 때문에 ClientEarth 소송에서 영국 법원은 환경계획의 수립과 집행이 행정의 영역임에도 불구하고 법령 위반이라는 법적 판단을 내릴 수 있었고, 행정청에 환경기준의 준수 의무를 촉구할 수 있었다. 이미씨는 법을 통하여 미세먼지 한계수치를 규정하고 있는 독일에서도 미세먼지 한계수치 초과를 이유로 한 의무이행소송에서 행정청에 계획무관조치들을 청구할 수 있는 시민의 권리를 확인한 바 있다.⁵¹⁾

환경정책기본법에서 규율하는 우리나라의 환경기준은 동법 제12조의 위임에 따라 대통령령으로 정하도록 되어 있어 전형적인 법규명령의 위임절차를 통해 만들어진

49) 이순자, 환경법, 법원사, 2015, 93면

50) 지침이 채택되면 회원국은 해당 지침을 정해진 시일 내에 국내법으로 이행하여야 하며, 국내 입법부는 지정된 기간 내에 행동을 개시해야 한다. 만약 회원국이 해당 지침을 이행하지 않는 경우에는 EU 기능조약 제258조의 조약(의무)위반소송 또는 이행강제소송, 제279조의 가조치(interim measures) 또는 제260조에 따른 소송을 통해 간접강제 당할 수 있다(박덕영, EU의 환경 관련 입법과정과 법체계 고찰, 국제경제법연구, 제10권 제1호, 2012, 181-182면).

51) 자세한 내용은 강현호, 국민의 건강권 보호를 위한 미세먼지에 대한 법적 고찰, 환경법연구, 제38권 제1호, 182-184면

것이지만 학술상으로 환경행정상의 목표를 나타내는 지표에 불과하고 직접 국민의 구체적인 권리·의무를 규정하는 법규로서의 성질을 갖지 않는다고 이해되고 있다.⁵²⁾ 그러나 환경기준이 개별법에 의해 일정한 법적 구속력 있는 목표가 되면 국민에 대해서는 구속력이 없으나, 국가나 행정청에 대해서 구속력이 있는 것으로 그 법적 성격이 변하게 된다는 견해⁵³⁾도 존재한다.

하지만 이 경우에도 그 구속력의 정도에 관해서는 환경기준이 행정청으로 하여금 이를 달성하여야 하는 법적 의무를 부과하는 것은 아니며 내부 지침에 불과하다고 보고 있다. 대법원 판례에서도 개별법에 의해서 국가에 환경기준 충족의 의무가 발생한다 하더라도 그 법령이 사익을 직접적으로 보호하기 위한 규정이 아니므로 그 의무 위반 때문에 건강상의 손해를 입었다 하더라도 이를 이유로 손해배상 책임은 성립하지 않는다는 입장⁵⁴⁾을 취한 바 있다.

이러한 학술의 견해와 판례의 법리에 따르면 개별법에 의해서 환경기준이 국가에 대해 구속력을 가지고 일정한 의무를 발생시킨다 하더라도 이에 대해서 제3자인 국민이 직접 행정청의 의무 위반에 대해 사법부의 판단을 요구하고 그에 따른 결과를 강제할 수는 없을 것이다. 결국 미세먼지로 인해 건강상 생활상의 침해를 입는 것은 국민인데도 이에 대한 사전적인 예방 조치를 행정청에 대해 청구할 수 있는 권리는 인정받지 못하는 것이다. 환경기준을 단지 행정청 내부의 지침 수준으로만 이해한다면, 법령상으로 행정청에 환경기준 준수 의무가 부여되어 있다 하더라도 이에 대해 의무이행을 강제할 수는 없는 불합리가 발생한다. 따라서 미세먼지 문제에 시민참여를 이끌어내기 위해서는 개별법을 통하여 환경기준에 행정청의 준수 의무를 발생시키는 법적 구속력을 부여함과 동시에 해당 규범이 공익뿐만 아니라 해당 지역 시민들의 건강권을 아울러 보호하는 사익 보호적 성격도 있음을 넓게 인정하여 소송을 통하여 환경기준 달성을 위한 조치를 적극적으로 청구할 수 있는 방안들이 검토되어야 할 것이다.

덧붙여 환경기준 자체에 법적 구속력을 부여할 수는 없다 하더라도 환경기준의

52) 허성욱, 앞의 논문, 환경법연구, 제39권 제1호, 2017, 296-297면

53) 강수경, 환경기준의 법적 성격, 법학연구, 제26호, 2007.5, 37면

54) 대법원 2001.10.23. 선고 99다36280 판결. 박성용, 영국 정부의 사법심사청구 제도 개혁안에 대한 소고, 입법학연구, 제12집 제1호, 2015, 133면

설정행위 자체를 처분성이 있는 행정행위로 보아 환경기준의 설정행위가 사인의 권리·이익에 대하여 간접적 내지 사실상 효력만 인정되더라도 취소소송 등의 항고소송의 대상으로 삼을 수 있다는 견해⁵⁵⁾도 주목해 볼 수 있을 것이다. 환경기준은 대통령령 또는 시행규칙 등에 의하여 비로소 구체화되는 것이므로 이를 행정청의 처분으로 볼 여지가 있다는 것이다. 이러한 견해에 따르면 현재 우리나라의 미세먼지 관련 환경기준이 세계보건기구 권고기준과 다른 나라들의 기준에 비해서 낮은 편임을 감안할 때, 우리나라의 미세먼지 환경기준의 설정행위 자체에 하자가 있음을 이유로 항고소송을 제기할 여지도 있을 것이다. 환경기준은 환경영향평가는 물론 행정계획 수립에 있어서도 주요한 근거점이 되므로, 이런 방식을 통해 환경기준에 대한 제고를 촉구하는 것만으로도 미세먼지로 인해 피해를 입는 국민들의 건강권을 보호하는데 도움이 될 것이다.

2. 의무이행소송 도입

ClientEarth가 청구한 사법심사청구소송에서 영국 최고법원은 영국 정부에게 제13조에 따른 대기오염물질 저감 의무가 있음을 선언하고, 이를 바탕으로 제23조 제1항에 따라 교통통제, 혼잡세 징수, 주차료 차등 등의 구체적인 조치 포함하는 대기환경계획을 수립·시행하라는 직무집행명령을 내렸다. 이와 같은 형태는 이른바 의무이행소송의 한 유형으로도 볼 수 있는데, 영국을 비롯한 미국, 독일, 프랑스 등의 많은 나라에서 의무이행소송을 인정하고 있으나⁵⁶⁾, 우리나라에는 아직 도입되고 있지 않다.

55) 平岡久, 二酸化窒素環境基準告示取消請求要件:環境基準の處分性, 淡路剛久·大塚直·北村喜宣編, 『環境法判例百選』, 別冊ジコリスト, 題171号, 2004.4, 28면; 강수경, 앞의 논문, 법학연구, 제26호, 2007.5, 38면에서 재인용

56) 독일의 경우 행정행위의 발급을 구하는 의무이행소송(Verpflichtungsklage)과 행정행위에 해당하지 않는 행정작용에 대하여 그 발동을 구하는 일반이행소송(allgemeine Leistungsklage)을 규정하고 있으며, 영국의 경우는 판결시를 기준으로 행정청의 기속적의무가 인정되면 특정행위를 명하지만, 행정청의 재량이 남아 있으면 일정기간 내에 재결정을 명하는 직무집행명령(mandatory order)가 존재한다. 미국의 경우 재량행위에도 가능한 이행명령판결인 이행명령판결(mandatory injunction)이 존재하고, 프랑스의 경우 행정행위 발급을 구하는 소송으로 직접적인 의무이행소송은 존재하지 않으나, 거부결정(décisin de rejet)에 대한 월권소송의 형태로 판결주문에서 '이행명령'(injonction)을 선고 할 수 있게 되어있다(박정훈, 앞의 책, 박영사, 2006, 116-132면 참고).

의무이행소송은 행정청에 대하여 일정한 행정처분을 신청하였으나 거부된 경우나 아무런 응답이 없는 경우에 그 이행을 청구하는 것을 내용으로 하는 행정소송이다.⁵⁷⁾ 우리 행정소송법은 의무이행 소송 대신에 행정처분의 거부에 대하여 거부처분취소소송, 부작위에 대해서는 부작위 위법확인 소송을 인정하고 있다.

의무이행소송의 도입 여부는 1984년 행정소송법을 전부 개정할 때부터 뜨거운 쟁점이었으나, 당시에는 법원이 행정에 되도록 개입하지 않는 것이 바람직하다는 사고방식이 지배적이었고 당시 통설도 권력분립의 원칙 내지 행정에 대한 행정청의 1차적 판단권의 존중, 행정행위의 재량성 등을 이유로 의무이행소송 도입에 소극적이었다. 그러나 거부처분취소소송과 부작위위법확인 소송은 변화된 행정현실 아래에서의 권리구제에 미흡한 점을 드러내게 되었고, 이에 따라 의무이행소송을 도입하여야 한다는 목소리는 계속되고 있다.⁵⁸⁾

종래 의무이행소송 도입 반대의 가장 큰 논거는 권력분립의 원칙이었으나, 행정영역이 비대해지는 현대에서는 권력분립의 원칙을 형식적·기계적으로만 이해할 것이 아니다. 오늘날에는 권력분립의 원칙을 실질적·기능적으로 이해하여 그 진정한 의미는 권력 상호간의 견제와 균형을 도모함으로써 국가권력의 남용을 막고 개인의 권리를 보장하는데 있다고 보아야 한다. 이런 점에서 사법권은 행정청의 위법한 행위를 취소할 수 있음은 물론 위법한 부작위에 대한 이행판결을 할 수 있어야 할 것이다.⁵⁹⁾

ClientEarth 소송에서 최고법원은 행정계획의 수립에 있어서 행정청의 재량을 존중한다 하더라도 법령에 대한 해석과 최종적인 판단 권한은 어디까지나 사법부에 있다고 보았다. 행정청이 법령에 따르는 의무를 위반하는 경우 법원이 법령 준수를 우회적으로나마 강제할 수 있어야 진정한 의미의 권력분립이 실현되고 국민의 권리 구제도 도모할 수 있을 것이다. 우리와 유사한 법제를 가진 독일⁶⁰⁾도 EU법과의 충돌 속에서

57) 정하중, 앞의 책, 법문사, 2017, 693면; 박균성, 행정법강의, 박영사, 2014년, 670면; 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2014년, 668면

58) 오에스더·하명호, 앞의 논문, 2012, 안암법학 105면; 정하중의 경우 1984년 행정소송법 개정시 의무이행소송 대신에 부작위위법확인소송만을 인정한 것은 입법정책적 과오라고 평가하고 있다(정하중, 앞의 책, 법문사, 2017, 693면). 심판청구가 행정청의 거부 또는 부작위로 인하여 무위로 끝났을 경우에는 행정소송을 제기하는 수밖에 없을 것이고 이때 가장 유효적절한 소송유형은 행정행위요구소송 또는 의무이행소송이 될 것이다. 홍준형, 환경법특강, 박영사, 2013년, 112면

59) 정하중, 앞의 책, 법문사, 2017, 695면

법령의 사익보호성을 엄격하게 요구했던 기존의 주관적 소송의 한계를 넘어서서, 미세 먼지 환경기준 충족을 위한 행정청의 의무 규정과 관련하여 제3자 보호규범성을 넓게 인정⁶¹⁾하여 행정청에 대한 국민의 의무이행소송의 청구가능성을 넓히는 방향으로 가고 있다.

의무이행소송은 비대해지는 행정부에 대한 사법부의 실질적 견제 외에도 항고소송 상에서 계속 문제되었던 본안 전 요건의 불비로 인한 권리구제의 불가능을 해결할 수 있고, 분쟁의 신속하고 일회적인 해결을 가능하게 한다. 또한 의무이행소송은 부작 위위법확인소송의 요건인 ‘행정청의 부작위’도 포괄하고 있으므로 부작위위법확인소송에서 지적되었던 응답의무의 부재, 심리의 범위 및 재처분의무의 범위의 문제, 거부 처분과 부작위의 구별의 불명확성 등의 한계들을 해결하면서도 별도의 소송유형을 마련할 필요가 없다는 장점이 있다.

미세먼지로 인한 환경적 재앙과 국민의 건강에 대한 광범위한 침해를 방지하기 위해서는 실제로 계획을 수립하고 시행하는 행정의 영역이 가장 크고 중요한 역할을 한다. 그런데 행정 고유 영역에 대한 존중만을 내세워 행정청의 의무 불이행 또는 불충분한 이행에 대하여 취소소송이나 부작위위법확인소송이라는 제한적 대응만을 허용한다면 미세먼지로 인해 피해를 받는 국민에 대한 적절한 사법 구제가 이루어질 수 없다. 앞서 논의한 환경기준의 법적 구속력이 인정된다 하더라도 소극적인 구제방

60) 의무이행소송 도입 논쟁이 활발하게 진행됐던 2012년 행정소송법 개정안을 살펴보면 의무이행소송에서 기속행위에 대해서는 법원이 특정처분을 명할 수 있으나 재량행위에 대해서는 법원이 행정청에게 법원의 판결 취지에 따라 새롭게 처분해야할 의무를 부과하도록 하였다. 또한 의무이행판결은 취소소송처럼 형성판결이 아니라 이행판결에 해당하여 법원이 직접 처분을 내리는 것이 아닌 행정청이 스스로 처분을 내리게 하고, 강제집행수단으로 간접강제 만이 예정되어 있는 형식이었다. 따라서 이는 권력분립의 원칙에 크게 반하지 않으며 행정에 대한 사법의 월권을 인정하는 방향도 아니다(오에스터·하명호, 앞의 논문, 안암법학, 제38권, 2012, 107면 참고). 만일 의무이행소송이 우리나라에 도입된다 하더라도 영국의 지령판결의 기능과 크게 다르지 않을 것이며, 계획청구권은 부정하는 독일의 법제와도 크게 다르지 않을 것이다. 따라서 위와 같은 형태의 의무이행소송의 도입되면 영국최고법원의 법리나 독일 연방행정법원의 법리가 우리나라에도 큰 변형 없이 적용될 수 있을 것이다.

61) 독일도 우리와 동일하게 행정소송은 주관적 소송으로서 의무이행 소송 요건에서도 ‘법률상 이익’을 요구하나 이미세운 보호법령의 해석과 관련하여 제3자보호규범성을 인정하여 미세먼지 감축을 위해 계획무관조치청구권(ein Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen)에 대해서는 주민들이 계획무관조치(planunabhängige Maßnahmen)를 해줄 것을 행정청에게 요구할 수 있음을 인용한 판결이 있다. 이 판결과 관련해서는 강현호, 앞의 논문, 2016, 환경법연구, 제38권 제1호, 179-184면 참고.

안만을 마련하고 있는 현행 법제 하에서는 국민이 적극적으로 법원을 통하여 행정청에 적절한 대책 수립을 요청하는 것은 사실상 불가능할 수밖에 없다.

미세먼지는 전 국민이 그 영향 하에 놓임에도 불구하고 개인적 차원의 해결이 요원하다는 점에서 과학적이고 체계적인 행정적 대응이 필요하다. 따라서 행정청의 법적 의무에 근거하여 보다 적극적인 행정 개입을 요청할 수 있는 방안으로 의무이행 소송의 도입이 긍정적으로 검토되어야 할 것이다.

3. 단체소송의 도입

ClientEarth v Defra 사건에서 알 수 있듯 영국 법제에서는 환경단체가 원고가 되어 행정청을 상대로 소송을 제기할 수 있게 되어 있다. 이른바 단체소송이라고 불리는 이러한 법제는 영미법체계를 따르는 영국, 미국뿐만 아니라 대륙법계인 독일, 프랑스 등의 유럽국가에서도 인정되는 소송형태이며, 대기오염과 관련해서는 중국⁶²⁾에서도 환경공익소송의 단체소송을 인정하고 있으나 아직 우리나라 행정소송법 상으로는 인정되지 않는다.

환경법상 단체소송이란 환경단체가 당해 단체가 목적으로 하는 일반적 이익 또는 집단적 이익의 보호를 위하여 제기하는 소송⁶³⁾을 말하는데, 많은 국가에서 환경법 분야에서 단체소송을 인정하는 이유는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째로, 목적을 갖고 행동하는 집단이 개인에 비해 얻을 수 있는 효율성이 크다는 점을 들 수 있다. 국민 개개인이 환경법 규정의 준수를 위하여 소송에 드는 막대한 비용을 무릅쓰고 공익적 목적에서 소송을 제기하리라 기대하기 어렵기 때문이다. 이에 반해 환경단체는 방대한 양의 과학적 데이터가 요구되는 환경쟁송에서 개인보다는 정보 수집 능력이 뛰어나므로 증거가 보다 용이하고, 소송수행에 있어서도 전문성을 가지며 자금력에 있어서도 개인을 앞선다. 둘째로, 행정청의 정보 및 인원의 부족으로

62) 중국은 개정 환경보호법(2015년 시행)과 민사소송법 제55조에 근거하여 ‘시급 인민정부에 등록되어 있고, 전문적으로 환경 공익활동을 5년 이상 연속으로 수행한, 위법한 기록이 없는 단체’에 한하여 환경오염, 생태파괴 등 사회 공공이익을 해하는 행위에 대해 인민법원에 소를 제기할 수 있도록 허용하고 있다(현준원, 앞의 논문, 한국법제연구원, 2015, 84-85면).

63) 박균성·함태성, 앞의 책, 박영사, 2017, 224면; 정하중, 앞의 책, 법문사, 2017, 1375면; 김현준, 독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개, 환경법연구, 제29권 제2호, 2007, 34면

환경법규의 내용대로 집행되지 못하는 집행부전(執行不全) 현상이 일어나는데 그에 대해 지속적인 관심과 해당분야의 지식을 갖고 있는 환경단체가 관찰자 역할을 수행하여 문제를 해결할 수 있다는 점이 있다. 마지막으로, 환경문제는 광범위성과 집단성을 띠고 있어 개인의 범익침해를 요건으로 하는 현행의 주관적 행정소송체계로는 적극적인 대응이 불가능하다. 환경단체에 의한 단체소송은 환경문제에 대한 적극적이고 체계적인 대응을 가능하게 하여 결과적으로 환경이익의 보호에 도움이 될 것이다.

미세먼지는 꾸준한 피해를 주기에 지속적인 관심과 조사가 필요하고, 피해가 집단성을 띠고 있어 국민 개인이 대처하기 힘들 뿐더러 소송에서 오염에 의한 피해를 입증하기 위해서는 방대한 자료수집이 요구된다는 점에서 우리나라에서도 단체소송을 통한 사전 구제수단을 확보할 필요가 있다고 여겨진다.

독일에서도 단체소송을 도입하는 과정에서 찬반양론이 대립⁶⁴⁾하였으나 독일이 가입한 오루스 협약 이행을 위하여 환경구제법상 단체소송을 도입하였다. 공익단체소송 반대 논거로 제기되었던 절차의 지연, 법원의 가중부담, 남소의 우려는 기우에 불과하였음이 환경문제독립연구소의 2001년 조사연구보고서에 의하여 밝혀졌다.⁶⁵⁾ 비록 독일의 환경법상 단체소송이 여전히 권리구제 방안으로 미흡한 측면이 있다는 지적⁶⁶⁾이 있기는 하지만, 주관적 소송의 법제를 크게 바꾸지 않고서도 객관적 공익소송의 장점을 수용하여 진일보한 것으로 평가받고 있다는 점⁶⁷⁾에서 유사한 법제를 따르는

64) 반대론의 논거를 정리하자면 다음과 같다. ① 공공복리를 위한 행정의 작용이 단체에 의하여 민간화되는 것은 법치국가의 원리에 반하며 ② 주관적 소송 지향하는 독일의 행정재판제도의 본질에 반할뿐더러 객관적 소송의 성격을 띠게 되면 사법부가 행정부를 감독하는 결과가 되어 권력분립에 반하고 ③ 환경단체에 의한 남소가 발생할 수 있으며 ④ 환경단체라 하여 개인에 비해 특권을 가지는 것은 온당하지 못하다는 것이다(김현준, 위의 논문, 37-38면 참고). 그러나 공공복리를 도모하는데 있어서 민관의 협력을 증진시킬 필요가 있는 것이고, 법치국가원리에 따라 행정권의 행사가 사전적으로는 입법권에 기속되고 사후적으로는 사법심사의 대상이 되는 것이 당연하며, 일정한 조건을 충족한 단체에만 소송권한을 부여하여 남소의 폐단을 막을 수 있고, 개인이 환경단체에 참여하여 소송을 수행하는 길이 없지 않다는 점에서 이러한 반대론은 논파될 수 있다 할 것이다.

65) 조태제, 독일 환경법에서의 단체소송 입법의 현황과 전망, 한양법학 제27권 제2집, 2016, 6면

66) 조태제, 위의 논문, 한양법학 제27권 제2집, 2016, 16면 이하

67) 환경단체 소송이 빈번하게 일어나지는 않으나 전체적 큰 성과가 있었고, 특히 독일에서는 환경단체 소송이 도입됨으로 인해 공무원들이 개발사업의 허가결정에서 더욱 신중하게 환경법규를 준수하였다(송동수, 유럽에서의 환경단체 소송의 변화와 시사점, 환경법연구 제34권 제1호, 2012, 478면).

우리나라에 시사하는 바가 크다.

미세먼지와 관련된 법령들은 공공의 이익 보호를 목적으로 하고 있으므로 그 목적 달성을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 환경단체에 의한 단체소송을 인정함으로써 객관적 공익소송을 더욱더 발전시켜야 할 필요가 있다. 단체소송은 단체소송의 가능성이 존재한다는 것만으로도 사전에 신중한 행정결정을 촉구하는 예방적 기능을 지닌다는 실무적 의의⁶⁸⁾도 있다. 미세먼지 문제에 있어서 사후구제보다는 사전예방에 초점을 맞추어 보다 근본적인 해결책을 도모하고자 할 때 공익적 목적의 환경단체소송의 도입도 보다 적극적으로 검토되어야 할 필요가 있다.

VI. 나가며

미세먼지는 당장의 국민건강을 위협할 뿐만 아니라 미래세대의 건강과 생활까지도 위협한다는 점에서 미세먼지 문제에 대처하기 위해 입법, 사법, 행정이 각자의 영역에서 원활하게 기능하고 소통하여 국민 건강을 보호해야할 뿐만 아니라, 보다 적극적인 해결을 위하여 행정 계획을 수립하는 행정청과 국민, 사업자 등 관련 집단들 사이의 상호협동이 요구된다.

미세먼지에 대한 우리나라의 환경기준은 세계보건기구의 권고기준과 비교하여 절반 수준밖에 되지 않는데도 이마저도 계획된 대로 준수되지 못하고 있고, 환경기준의 강화 필요성에 대해서는 소극적인 태도를 보여 국민 건강을 지키기 위한 적극적인 의지를 내비치지 않고 있다. 물론 높은 수준의 환경기준을 세우 준수를 강제할 경우 환경정책에 있어 역효과가 날 여지는 있다. 그러나 현재의 미세먼지 환경기준은 국민 건강 보호라는 관점에서는 턱없이 낮은 수준임에도 정부가 확고한 준수의지나 환경기준 강화대책을 내놓지 않는 것은 국민 건강보다는 행정 편의를 앞세우고 있다는 의심을 지울 수가 없다. 이에 항고소송을 통해 정책적 판단기준이 되는 미세먼지에 대한 환경기준을 높이도록 촉구하거나 또는 환경기준에 법적인 구속력을 부여하여 국가가 이를 준수하도록 강제하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

⁶⁸⁾ 조태제, 위의 논문, 한양법학 제27권 제2집, 2016, 7면

국가 또는 지방자치단체에 환경문제를 해결해야 할 법적 의무가 부여되어 있음을 확인하고, 이를 이행하기 위한 의지를 약속받기 위해서 의무이행소송을 도입하는 것도 미세먼지 문제 해결에 대한 법적 대응책이 될 수 있을 것이다. 환경오염에 대한 우리나라의 사법적 구제수단은 주로 손해배상 소송 등 사후구제에 초점이 맞추어져 있는 실정이다. 우리 법제는 독일의 행정법제와 유사한 점이 많고 그간 의무이행소송 도입이 가능하며 필요하다는 논의가 계속되어 왔던 만큼, 적어도 환경법제에 있어서만큼은 의무이행 소송을 도입하여 사전예방 원칙에 적합한 사전 구제 수단을 확보할 필요가 있을 것이다.

ClientEarth 소송 과정에서 살펴본 바와 같이 환경단체의 공익소송은 국가에 환경보호의무가 있음을 명백히 하고, 행정부에는 법률에 따라 환경문제 해결을 위한 적절한 계획을 수립하고 조치를 취할 의무를, 사법부에는 국민의 권리 보장을 위해 법적 판단을 내려야 하는 법원 본연의 역할을 일깨워주며, 국민 대중들에게도 환경보호를 위한 관심과 자발적 참여를 호소하는 등 환경법의 존재의의를 밝혀주는 긍정적인 측면들을 많이 가지고 있다. 개별 국민이 환경 관련 소송에 소요되는 막대한 비용과 노력을 들여 공익소송을 하리라고는 사실상 기대하기 어려우므로 우리나라도 다른 환경 선진국들이 그러하듯 주관적 소송의 틀에서 벗어나 일정한 요건 하에 환경단체의 단체소송을 허용해 줄 소송법적 근거를 마련할 필요가 있다.

이상으로 행정소송을 통한 미세먼지 대책의 시민참여 확대방안을 모색해 보았다. 환경기준의 성격에 대한 재고, 의무이행 소송의 도입, 단체소송의 도입은 시민참여를 도모할 수 있는 여러 방안들 중의 일부일 뿐이다. 전 국민의 건강하고 깨끗한 생활환경을 위하여 각 국가기관의 협력과 국민의 협동이 절실하게 요구되는 이때, 환경행정의 선진화와 환경법의 발전을 위하여 앞으로도 시민참여를 독려할 수 있는 방안에는 무엇이 있는지 고민해 봐야 할 때이다.

참고문헌

1. 국내 단행본

- 강현호, 『환경법』, 신론사, 2011.
 고영훈, 『환경법』, 법문사, 2000.
 김두수, 『EU환경법』, 한국학술정보, 2012.
 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2017.
 김홍균 『로스쿨 환경법』, 홍문사, 2016.
 남준희·김민재, 『굿바이! 미세먼지』, 한티재, 2017.
 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2014.
 박균성·함태성, 『환경법』, 2017.
 박정훈, 『행정소송의 구조와 기능』, 박영사, 2006.
 이순자, 『환경법』, 법원사, 2015.
 정하중, 『행정법개론』, 법문사, 2017.
 천병태·김명길, 『환경법론』, 삼영사, 1997.
 홍정선, 『행정법특강』, 박영사, 2014.
 홍준형, 『환경법특강』, 박영사, 2013.

2. 국내 논문

- 강수경, “환경기준의 법적 성격”, 「법학연구」, 제26호, 2007.5.
 강현호, “국민의 건강권 보호를 위한 미세먼지에 대한 법적 고찰”, 「환경법연구」, 제38권 제1호, 2016.
 구연창, “환경기준의 유지 및 확보”, 「경희법학」, 제16권 제1호, 1979.
 김현준, “독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개”, 「환경법연구」, 제29권 제2호, 2007.
 김형석, “민사적 환경책임”, 「서울대학교 法學」, 제52권 제1호, 2011.3.
 박덕영, “EU의 환경 관련 입법과정과 법체계 고찰”, 「국제경제법연구」, 제10권 제1호, 2012.
 박민빈·이태정·이은선·김동술, “우리나라, 미국 및 유럽의 대기환경기준 강도에

- 관한 비교 연구”, 「한국대기환경학회」, 제32권 제6호, 2016.
- 박성용, “영국 정부의 사법심사청구 제도 개혁안에 대한 소고”, 「입법학연구」, 제12집 제1호, 2015.
- 박태현, “환경오염으로 인한 건강피해소송에서 역학연구를 통한 인과관계의 입증”, 「法學論叢」, 제38권 제3호, 2014.
- 손윤하, “환경침해를 원인으로 한 민사소송에 관한 문제-일조, 조망 및 생활소음 중심으로”, 「저스티스」, 제37권 제5호, 2004.10.
- 송동수, “환경기준의 유형구분과 법적 성질”, 「환경법연구」, 제23권 제1호, 2001.
- 송동수, “유럽에서의 환경단체소송의 변화와 시사점”. 「환경법연구」, 제34권 제1호, 2012.
- 오에스터·하명호, “의무이행소송의 도입과 그 방향”, 「안암법학」, 제38권, 2012.
- 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 「환경법연구」, 제14권, 1992.
- 채영근, “환경정책기본법상의 환경기준에 관한 소고”, 「환경법연구」, 제38권 제3호, 2016.
- 채우석, “환경기준의 법적 문제”, 「고시계」, 제47권 제12호, 2002.6.
- 허성욱, “환경법에서에서의 공법과 사법”, 「환경법연구」, 제39권 제1호, 2017.
- 현준원, “미세먼지오염저감을 위한 대기관리법제 개선방안 연구”, 「한국법제연구원」, 2015.

3. 정부발행책자

- 국립환경과학원, 「대기환경연보2015(2016)」, 2016.
- 환경부, 「바로 알면 보인다, 미세먼지 도대체 뭘까?」, 2016.4.
- 환경부, 「제2차 대기환경개선 종합계획('16~'25)」, 2015.
- 환경부, 「2017 환경백서」, 2017. 6.

4. 판례

- 서울행정법원 2005. 2. 4. 선고 2001구3563 판결.
- 대법원 1990. 5. 22. 선고 90누813 판결.

- 대법원 1991. 12. 13. 선고 90누10360 판결.
 대법원 1993. 10. 26. 선고 93누6331 판결.
 대법원 1995. 2. 28. 선고 94누3964 판결.
 대법원 1995. 7. 28. 선고 94누10832 판결.
 대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결.
 대법원 1995. 11. 21. 선고 95누9099 판결.
 대법원 2001. 10. 23, 선고 99다36280 판결.
 대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두2175 판결.
 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결.
 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두 16127 판결.
 대법원 2013. 7. 12. 선고 2006다17539 판결.
 대법원 2014. 9. 4. 선고 2011다7437 판결.
 대법원 2015. 12 .10. 선고 2011두32515 판결.

5. 외국 판례

R(on the application of ClientEarth) (Appellant) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (Respondent), [2015] UKSC 28;
 On appeal from: [2012] EWCA Civ 897 ; [2011] EWHC 3623 (Admin)
 2011 WL 5903288

[Abstract]

**A Study on Citizen Participation in Administrative
Planning of Particulate Matter through Administrative
Litigation**

Park Hyuk

(A graduate student, Kangwon National University school of Law)

Chung Hea Ran

(A graduate student, Kangwon National University school of Law)

Particulate matter occurs in wide area and harmful to people's health, it is difficult to remove its cause in a personal level, so the intervention of the administration is necessary. And preventive principle should be emphasized because it is difficult to recover the damage caused by health infringement by particulate matter.

Although Korea is trying to solve this particulate matter problem by improving the legislation and implementing administrative measures, they are still not enough. In addition, administrative plan have not been properly implemented according to laws and regulations.

In this situation, ClientEarth v Defra case gives us a lot of suggestions. In this case, citizens can participate in administrative measures by public environmental litigation. If the government neglects to implement appropriate measures or establishes a poor plan for reducing particulate matter, citizen should be able to sue the agency for their breach of legal duty.

This study aim to examine ways to request government to proactively prevent particulate matters through environmental administrative litigation. We suggest give legal binding to the environmental quality standards and introduce the mandatory injunction system which can be useful when government neglects his obligation. In addition, considering the cost and effort required for environmental litigation, the introduction of public litigation by environmental organization should also be reviewed.

주 제 어 미세먼지, ClientEarth v Defra, 행정소송, 환경기준, 의무이행소송, 단체소송
Key Words Particulate matter, ClientEarth v Defra, Administrative litigation, Environmental quality standards, Mandatory injunction, Public environmental litigation