

## 기후변화 소송의 국제적 경향에 대한 연구

### Study on the International Trends of Climate Change Litigation

김민철\* · 권준석\*\* · 남궁윤\*\*\*

Kim Minchul · Kwon Junseok · Namgoong Yoon

#### 목 차

- I. 서 론
- II. 기후변화관련 소송의 경향성 : 이론적 접근
- III. 각국 기후변화적응 소송경향
- IV. 각국 기후변화적응 법제
- V. 각국 기후변화 적응을 위한 미국 「자원보존복구법」  
(RCRA)의 시사점
- VI. 결 론

#### 국문초록

본 연구의 목적은 최근 각국의 기후변화 소송 동향과 법제를 파악하는 데에 있다. 기후변화 소송의 새로운 경향 중 하나는 권리를 기반으로 한 소송이며, 기후변화 소송은 경제 및 정치적 관점뿐만 아니라 인권 관점에서도 다루어지고 있다. 국제적으로 기후변화관련 공익소송이 점점 늘어나고 있지만, 미국은 이러한 근거법을 연방차원에서는 마련하고 있지 않다. 또한 기후변화 소송의 이론적 경향성을 분석해 본 결과, 공공신탁이론(PTD)은 잠재적으로 각 국가별로 호환

논문접수일 : 2018. 09. 30.

심사완료일 : 2018. 11. 01.

게재확정일 : 2018. 11. 01.

\* 경제학박사 · 녹색기술센터, 선임연구원(주저자)

\*\* 녹색기술센터, 4차인재 양성사업 「선진국 기후변화법 분석」 영역 소속(공동저자)

\*\*\* 녹색기술센터, 4차인재 양성사업 「선진국 기후변화법 분석」 영역 소속(공동저자)

가능성이 높다. 국가가 수탁자의 임무에 따라 공공 신탁 자원인 환경을 보호할 기본적인 의무를 가진다는 주장을 할 수 있기 때문이다. 다만 많은 국가에서 공공 신탁 원칙을 도입하고 있지만, 일부 국가를 제외하고는 그 대상 범위는 명확하지 않은 점이 장애요인이다. 예방, 세대 간 형평, 지속가능한 개발의 원칙 등 국제환경법의 일반 원칙들은 소송에도 원용할 수 있다.

다음으로, 중국의 기후변화 소송을 살펴본 결과, 국제사회에서의 기후변화와 관련된 포지션과는 별도로 국내적인 법제는 체계가 잡혀가고 있으며 공익소송의 가능성도 제도적으로 열어놓았다. 필리핀은 섬나라인 이유로 기후변화의 영향이 크기에 국제사회와의 긴밀한 공조를 위한 정책과 제도를 설계한 점이 특이점이었고 소송에 있어서도 필리핀 국민의 인권을 고려하고 있다. 인도의 경우, 사법부를 중심으로 기후변화와 관련한 연구명령 등은 적극적으로 하고 있지만, 소송당사자의 개별권리를 보호하기 위한 법 제도는 미진하였다. 미국의 경우, 사법부는 최근 들어 원고적격성을 넓게 인정하기 시작했다. 사법부의 구제가능성이라는 원고적격의 심사에서도 보다 적극적인 태도를 취했다. NGO와 지역사회 커뮤니티를 중심으로 한 소송이나 공동 대응도 미국의 현실에는 적절할 것으로 보인다. 또한, 기후변화 적응을 위한 수단으로서의 RCRA의 가능성과 한계도 진단하였다. RCRA는 인권에 기초하여 저소득층 등 기후난민이 되기 쉬운 계층을 보호할 수단이 된다. 한국의 경우에도, 기후변화 적응에 관한 법률의 도입이 논의되고 있는 현 시점에서 미리 국제적인 소송사례와 이론을 접한다면 사전예방적인 제도 설계에 도움이 될 것이다.

**주제어** : 기후변화 소송, 기후변화 적응법, 공공신탁이론, 자원보존복구법

## 1. 서론

기후변화는 현 세대가 직면한 가장 지속적인 이슈 중에 하나이다. 전 세계 과학자들은 기후변화영향을 감축하기 위해 노력하고 있고, 기후변화의 원인과 부작용에 대한 사람들의 인식을 제고하고 있다.<sup>1)</sup> 이와 관련하여 현재까지 세간

의 이목을 끄는 소송은 거의 전적으로 기후변화 감축영역에 주로 초점을 맞춰 왔다. 기후변화로 인한 멕시코만 지역에 허리케인이나 폭풍, 해일이 일어날 지도 모른다는 경고는 꾸준히 있어왔다. 특히 허리케인 마리아는 푸에르토리코에서 기록상 최악의 자연재해가 되었고 기후변화 적응에 대한 관심도 높아지게 되었다.

한편, 지난 수십 년 동안, 국제 협약, 법률 및 정책 측면에서 기후변화에 대한 국내 및 국제적인 대응에 있어서 점진적인 성장이 있었다. 이러한 법은 시민들에게 권리를 부여하고 국가 또는 주(state)에 대한 상관적인 의무를 부과했다. 많은 시민들이 ‘기후변화소송’으로 불리는 소송 및 청원을 통해 기후변화 문제의 검토를 사법부로 전환해 왔다.<sup>2)</sup> ‘기후변화소송’은 기후변화의 원인이 된 온실 가스 배출과 관련된 원인자 또는 단체에 대한 법적 책임의 귀속에 많은 관련이 되어 있다. 많은 국가에서 기후변화소송은 여전히 초기 단계에 있다는 점에서 최신 경향성을 지속적으로 파악할 필요가 있다. 본 연구에서는 특히 미국의 기후변화소송과 관련 법제의 경향성을 중심으로 각국 기후변화 소송의 경향성을 살펴보려 한다. 제2장에서는 이론적인 경향, 제3장에서는 국내에 거의 소개되지 않은 중국, 필리핀, 인도, 미국의 사례를 통한 국제적인 소송 동향, 그리고 제4장에서는 각국의 기후변화 적응법제를 분석한다. 제5장에서는 특히 기후변화 적응과 관련한 미국의 자원보존복구법의 조문을 살펴본다. 기후변화와 관련한 입법이나 소송의 경우 본 연구에서 소개된 국가를 비롯하여 호주, 파키스탄 등의 일부 국가에서 이뤄지고 있지만 향후 한국을 비롯한 세계 각국에서 국가나 사인의 책임을 묻는 소송 등이 이뤄질 가능성이 있다는 점에 본 연구의 의미가 있다.

1) IPCC, 2007: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, pp.665-66.

2) Marilyn Averill, “Climate Litigation: Ethical Implication and Societal Impact”, *85 Denv. U. L. Rev.*, 2007-2008, p.899.

## II. 기후변화관련 소송의 경향성 : 이론적 접근

### 1. 기후변화 소송의 새로운 경향

기후변화 소송의 새로운 경향에서 가장 혁신적이고 특징적인 요소 중 하나가 권리를 기반으로 한 소송이다. 이러한 유형의 소송은 기후변화에 제대로 대응 못하는 국가의 기후 정책이 본질적으로 시민의 헌법 및 기본 권리를 침해한다고 주장한다. 이는 국가 정책과 결정에 도전할 수 있는 확고하고 비정치적인 법적 기반을 제공할 수 있다. 현재 진행 중인 사건에 따르면 권리 기반 소송은 국가 헌법에 명시된 권리와 국제 인권법이라는 두 가지를 이용한다. 많은 국가의 헌법에 직간접적으로 환경권을 보호하기 위한 인권 기반 조항이 포함되어 있다. 이러한 조항은 건강한 환경, 삶, 재산 및 존엄성에 대한 권리부터, 환경 의사 결정에 대한 대중 참여권과 같은 절차상의 권리에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있다. 이러한 조항은 정부가 정치적 결정에 책임을 지게 하며, 특히 헌법에 의거하여 보호되는 권리와 양립할 수 없는 법령에 도전하는 강력한 수단 이 될 수 있다. 예를 들어, *Earthlife v. Environment of Ministry* 사건에서, 원고는 새로운 석탄 발전소의 건설이 남아프리카 공화국 헌법 제24조 “모든 사람은 건강이나 안녕에 해가 되지 않는 환경과 합법적인 입법 및 기타 조치를 통해 현재 및 미래 세대의 이익을 위해 환경을 보호받을 권리가 있다”라는 조항을 위반한다고 주장했다. 법원은 남아공의 계획 당국 결정이 기온 상승, 물 부족 및 자연 재해 등의 기후변화의 영향을 제대로 고려하지 않았음을 인정하면서 원고의 주장을 받아들였다. 두 번째 적법한 권리 기반 주장은 국제 인권법으로, 유럽 인권 조약(ECHR)을 중심으로 판례법에서 나타난다. 원칙적으로, ECHR에 따르면 자연인만 인권 침해의 희생자가 될 수 있으므로, 국가가 ECHR을 위반한데에 대한 책임을 지게 하는 것은 어렵다. 하지만, ECHR은 유럽의 여러 소송에서 주장의 입증 근거로 사용되었다. 예를 들어, *Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Norway Ministry of Petroleum and Energy* 사건에서 ECHR을 사건 판결 해석의 기준으로 사용하였다. 세계 인권 선언과 시민 권리

및 정치적 권리에 관한 국제 규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 등 다른 국제 인권법도 근거로 사용할 수 있다. 그러나 오늘날 기후변화 소송의 새로운 물결과 관련한 소송에서는 이러한 근거가 사용되는 경우가 드물다.<sup>3)</sup>

기후변화 소송의 새로운 경향에서 주목해야 할 이론은 공공 과실 또는 국가 과실 주장이다. 이는 국가가 해로운 기후변화로부터 시민을 보호해야 하는 의무 등 국가가 이행해야 하는 많은 의무가 존재한다고 주장한다. 그렇게 하지 않을 경우 국가는 법에 근거하여 과실에 대한 책임을 져야 한다. 가장 큰 논란이 되는 것은 의무의 존재 입증이다. Urgenda사건에서, 네덜란드의 배출 감축 목표와 IPCC 및 국가 과학에 근거하여 유해한 피해를 방지하는 데 필요한 목표와 비교함으로써 위반 사례를 입증하였고, 미미하지만 국가의 배출량이 기후변화에 기여했음과 그 인과 관계를 과학을 통해 입증했다. Urgenda사건은 공공 과실을 주장한 최초의 기후변화 소송 소송이었으며, 이와 유사한 소송<sup>4)</sup>이 뒤를 이었다.<sup>5)</sup>

## 2. 기후변화 소송의 인권지향성

기후변화 소송의 등장은 경제 및 정치적 관점뿐만 아니라 인권 관점에서도 다루어지고 있다. 기후변화가 인간에게 끼치는 영향의 규모를 감안할 때 최근의 기후 정상 회담은 인권 침해와 관련된 문제를 다루지 않아 왔다. 기후변화가 인권 침해를 야기하기 때문에 이러한 관점은 중요하다. 이미 기후변화의 부작용을 경험하고 있는 많은 공동체가 있지만, 그들에게는 구제책이 거의 없기 때문이다.<sup>6)</sup>

3) Giulio Corsi, "A bottom-up approach to climate governance: the new wave of climate change litigation", *ICCG Reflection* No.57, 2017, p.5.

4) 아직 심리중인 소송 중 주목할 만한 것은 PUSH Sweden, Nature and Youth Sweden v. Government of Sweden사건이다. 원고는 Urgenda사건에 이어 "국가는 헌법, 인권에 관한 유럽 협약 및 법의 일반 원칙에 따라 국민을 보살필 의무가 있다."라고 주장했다. 이러한 주장은 법원에서 판결하기 복잡하지만, 매우 강력한 결과로 이어질 수도 있다. 국가의 과실로 밝혀지면, 기후변화에 대처를 위한 더 강력한 조치를 강요받을 수 있다. 이 논쟁이 다른 법적 상황에서도 성공 가능성이 있는지는 지켜봐야 할 것이다(*Ibid.*, p.6).

5) *Ibid.*, p.6.

6) [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136\\_report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136_report.pdf) (last visited December 20, 2017).

기후변화는 집단적 책임과 기후변화 소송이 그것의 거래에 있어서 사회의 일 부분이 되는 것에 의존해야 한다고 요구한다.<sup>7)</sup> 일반적으로 기후변화 대응에 있어서 감축은 주로 환경에 대한 인간의 추가적인 간섭을 줄이고 “생태계가 자연적으로 기후변화에 적응할 수 있도록 충분한 시간 내에 온실 가스 수준을 안정화하여, 생산이 위협받지 않고 지속 가능한 방식으로 경제 개발을 진행할 수 있게 하는 것”<sup>8)</sup>을 목표로 한다. 적응은 돌이킬 수 없는 손상으로 인해 환경을 그대로 받아들이고 해수면 침식이나 기상 상태가 극심할 경우 미래의 잠재적인 취약성을 방지하는 조치를 취하는 것이다.<sup>9)</sup>

공공신탁이론(Public Trust Doctrine, PTD)은 물권법에서 파생된 일반적인 법률 개념이며, 특정 천연 자원이 본질적으로 국민에 귀속하고, 국가가 국민들의 이익을 위해 관리한다고 규정하고 있다. 이 개념은 기후변화 소송, 특히 관습법 영역에 잘 적용될 수 있다. 이 이론은 대기가 공공 신탁의 한 부분이므로, 국가가 이를 제대로 관리하지 않으면 국가는 국민에 대한 근본적인 의무를 위반한다고 주장한다. 이 주장은 2014년이 되어서야 기후변화 소송에서 등장했다. PTD가 대중의 관심을 끈 것은 미국 NGO인 Our Children’s Trust가 미국 전역에 여러 주요 기후변화 소송을 제기하면서이다. 국가가 기후변화에 적절하게 대처하지 못한 책임을 부여하는 소송에서 PTD가 주요 근거로 제시됐다. 가장 큰 대중의 관심을 모은 Our Children’s Trust 소송은 Juliana v. United States 사건으로 판결을 기다리고 있다. 이 사건은 청년들이 미국 연방 정부 및 오레곤 주정부를 상대로 제기한 소송으로, 법률 위반 여부와는 상관없이, 피고의 행위와 과실이 미래 세대의 삶과 자유에 대한 권리를 위태롭게 했다고 주장한다. 공공신탁이론은 법정에서 사용할 수 있는 혁신적인 이론적 수단이 된다. 그러나 기후변화 소송에서 최근에서야 사용되었으므로, 여러 국가의 사법권의 입장은 무엇인지 확인하고, 대부분의 관습법 국가의 판례에서 PTD 표현이 명확하고 광범위하게 수용되는지 지켜보는 것이 중요하다.<sup>10)</sup> 중요한 것은 PTD의 적용과

7) Stanford Encyclopaedia of Philosophy, 2005(<https://plato.stanford.edu/>, last visited January 8, 2018).

8) IPCC, 2014 report on Mitigation of Climate Change from the United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change, p.4.

9) <https://climate.nasa.gov/solutions/adaptation-mitigation/>

함께, 미국의 판례는 국민의 이익 내지 국민의 인권을 보장하는 방향으로 지속적인 경향성을 보이고 있다는 것이다.

### 3. 기후변화 소송과 국제법의 적용

국제법은 일반적으로 국내 사법권에 직접적인 영향을 미치지 않으므로, 개인은 국제법에서 파생된 권리 및 의무 위반에 대한 구제를 요구할 수 없다. 그래서 국제법 그 자체가 기후변화 소송의 새로운 물결에 있어 핵심 논쟁은 아니고, 이전에 기술한 법적 혁신을 강화하기 위한 보조적인 논거로 사용된다. 이러한 경우 국제법 중 (i) 국제 조약, (ii) 국제 환경법의 원칙이 주로 사용된다.

국제 기후 협약은 기후변화 대응의 국제적 의무 또는 기여의 존재를 입증하기 위해 원고가 법정에서 사용하는 경우가 많다. 국제적 수준에서 기후변화를 다루기 위한 노력을 명시한 기후변화에 관한 유엔기본협약(UNFCCC)과 교토 의정서 및 파리 협약을 주로 인용한다. 이 외에도 코펜하겐과 칸쿤에서 개최된 UNFCCC 당사국 총회(COP) 결의안을 인용되기도 한다. 이 결의안은 국가가 일정 목표를 달성했음을 알리기 위해 언급된다. 그 중, 한 가지 예외가 Thomson v. Minister for Climate change Isusses 사건이다. 원고는 파리 협약에 따른 뉴질랜드의 국가별 감축목표(Nationally Determined Contributions; 이하 “NDC”)의 비합리성과 불법성을 소송의 근거로 삼았다. 이 소송은 기후변화 소송에서의 국제법 사용이라는 새로운 기회의 문을 열었다. NDC란 국가의 의지이므로 국제법은 국가가 완전한 의무를 지는 반사 효과를 창출할 수 있기 때문이다. 그러므로 소송이 어떻게 진행되는지 법원이 NDC의 법적 유효성을 어떻게 해석할 지가 중요하다. 법원이 국가의 NDC 이행의 강제성을 판결한다면, 기후변화 소송의 핵심 요소로서 국제법 사용의 판도를 바꿀 수도 있다.

관습법과 조약법에서 파생된 국제 환경법의 원리는 법정에서 부수적 논거로 사용된다. 분석 대상 사건에서 가장 널리 사용되는 원칙은 예방조치의 원칙<sup>10)</sup>,

10) *Ibid.*, pp.6-7.

11) 심각하거나 돌이킬 수 없는 피해의 위협과 과학적 확실성의 결여가 있다고 조치를 미루어서는 안 된다.

세대 간 형평성의 원칙<sup>12)</sup>, 지속가능의 원칙<sup>13)</sup>, 예방의 원칙<sup>14)</sup>이다. 이러한 원칙은 일반적으로 국가의 국민에 대한 의무를 입증하기 위해 사용된다. 예를 들어, *Ali v. Federation of Pakistan* 사건에서, 원고는 여러 가지 지속 가능한 개발과 세대 간 형평성 및 사전 예방 원칙을 침해하는 파키스탄의 정책이 불법임을 주장했다.<sup>15)</sup>

#### 4. 각 이론과의 호환가능성

공익소송(PIL) 적용의 호환가능성은 국가 관할권 상에서 공익에 대해 비정부 기관(NGO)이 원고 적격을 갖고 소송할 수 있는 장치(measures)가 존재하는지 여부에 상당한 영향을 받는다. 유럽의 경우, 공익소송은 대중의 환경에 대한 정보 접근권, 정책 참여권 및 제소권 보장을 위한 알후스협약(the Aarhus Convention, 1998)에 따라 보장된다. 알후스협약에서 원고적격에 관한 규정은 유럽연합의 환경배상책임지침서(Environmental Liability Directive, 2004/35/CE5)로 옮겨졌는데, 이 지침서에 공익을 위한 NGO의 원고적격이 공식화되어 있다. 공익소송은 일부 개발도상국<sup>16)</sup>에서도 잘 운영되고 있다. 그러나 아프리카 국가는 케냐와 같이 헌법으로 공익소송을 보장하는 등 공익소송이 정립된 국가도 있지만, 나이지리아처럼 공익소송의 진행 및 NGO의 법정 참여가 대부분 거절되는 국가도 있다.

12) 미래세대가 우리세대와 동일한 수준의 자원을 누릴 수 있는 방식으로 현재 자원을 사용해야 한다.

13) 지구의 자원이 한정적이므로, 지속가능한 방식으로 사용해야 한다.

14) '예방이 치료보다 낫다'는 IEL의 근본적인 이념으로서, 국가는 차후에 기후 문제를 해결하기 보다는 예방하기 노력해야 한다.

15) *Ibid.*, pp.7-8.

16) 인도의 경우 공익소송이 오랫동안 진행되고 있으며 헌법과 형사소송법 등 여러 법 체계를 통해 소송이 가능하다. 파키스탄도 인도와 유사한데, 공익소송이 법률사무(legal practice)와 판례법에 정해져 있고, 공익소송에 관한 정의가 1990년에 일어난 역사적 사건인 로다드칸(Roedad Khan)과 파키스탄 국가 간 소송건에 기록되어 있다. 중국에도 공익소송이 잘 운영되고 있는데 환경보호법(Environmental Protection Law, 2015)에서 공익소송이 가능하다는 사실을 처음으로 보여 준 뒤, 2년이 채 되지 않는 기간 동안 100건 이상의 공익소송이 NGO 단체에 의해 진행되었다. 파키스탄과 인도, 중국 등에서의 공익소송과 관련된 상황은 매우 고무적이다(*Ibid.*, pp.7-8).

마지막으로, 국가관할권에서 공익소송이 점점 늘어나고 허용되는 추세에 예외인 곳이 있는데 바로 미국이다. 미국은 현재까지 공익소송과 NGO의 원고적격에 대해 분명하게 언급하고 있는 법 조항이 없다. 줄리아나(Juliana) 와 미국 간 소송을 유의미한 전개로 볼 수 있는데, 이 소송은 기후변화 관련 공익소송으로, 한 NGO 단체가 루잔(Lujan)대 야생동물보호협회(Defenders of Wildlife) 사건에서 강조했던 원고적격 요건을 충족한 뒤 진행한 사건이다. 이 때 온실가스배출, 기후변화, 그리고 식수원에 조류확산, 가뭄, 산불 등의 직접적인 영향과 관련된 논쟁을 펼쳤다. 이 소송은 획기적인 성과로서, 미국에서 집단 공익소송의 원고적격과 관련한 새로운 시각을 가져다 줄 수 있다. 하지만 향후 어떻게 전개될 지, 미국 내 다른 법원에서 공익소송에 대한 긍정적인 입장을 보일지는 정확하게 예단하기는 어렵다.<sup>17)</sup>

## 5. 소결

기후변화 소송의 새로운 경향에서 가장 혁신적이고 특징적인 요소 중 하나가 권리를 기반으로 한 소송이며, 기후변화 소송은 경제 및 정치적 관점뿐만 아니라 인권 관점에서도 다루어지고 있다. 또한, 기후변화 소송에서는 국제법에서 파생된 권리 및 의무 위반에 대한 구제를 요구할 수 없지만, 보조적이고 파생적인 근거로는 국제법의 원칙을 원용할 수 있었다. 한편, 기후변화관련 공익소송이 점점 늘어나고 허용되는 추세에 예외인 곳이 있는데 근거 법이 부족한 미국이란 것을 알 수 있었다.

현재 많은 국가의 헌법에서 환경 및 환경권을 보호한다는 조항을 다루고 있다. 미국에서 6개의 주 헌법에서 건강한 환경에 대한 권리를 다루고 있고, 캐나다에서도 5개 주 헌법에서 동일 내용을 다루고 있다. 그렇지만 권리를 다루는 헌법 조항의 형성 및 대상이 전체 관할권에서 심하게 변동한다면, 일관성이 부족한 해석을 낳게 된다.<sup>18)</sup>

17) Giulio Corsi, "The New Wave of Climate Change Litigation", *ICCG Reflection* No.59, 2017, pp.2-4.

18) 예를 들어, 환경권을 형성할 때 권리는, '균형있고 깨끗한 환경'에 대한 권리에서 '자연의 필

또한, 공공 과실 논쟁을 구성하는 게 복잡하고 법원이 국가의 과실을 인정하기 꺼려하는 측면이 있기 때문이다. 그런 점에서는 네덜란드의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다. 네덜란드는 유럽인권보호조약에 가입하고 있으며 법적으로 주의의무에 대한 강력한 근거를 마련했고, IPCC 기후 과학을 활용해서라도 네덜란드의 유럽인권보호조약 위반사실을 입증하기도 하는 등 매우 적극적으로 판단 기준을 마련하고 있다.

공공 과실 논쟁의 호환성과 관련해서 발생할 수 있는 또 다른 문제가 있는데, 바로 미국 등 일부 국가에서는 주권면책 의무가 존재한다는 점이다. 이는 국가가 관습법 면책을 받는 것을 의미하는 것으로 국가가 면책권 포기를 통해 동의를 하지 않는 한, 국가를 상대로 소송을 낼 수 없다. 이렇게 되면 국가는 본안단계(merits stage)에 가지 않고 원고의 소송을 중단시켜 스스로를 방어할 수 있게 된다. 이 원칙으로 미국에서는 일부 주(State)에서만 주권면책을 도입했기 때문에 연방정부보다는 주정부를 상대로 소송하는 경우가 있다.<sup>19)</sup> 그 외에 공익소송의 경우 제3장에서 다뤄질 인도, 중국 및 정부의 부작위를 파키스탄 헌법상 생명권과 인간존엄성 규정에 대한 위반이라고 판단한 파키스탄<sup>20)</sup> 등의 사례가 국제적인 동향에 주요한 의미를 줄 수 있다.

### Ⅲ. 각국 기후변화적응 소송경향

#### 1. 중국의 기후변화 소송

중국은 현재 세계 유수의 온실 가스 배출국 중 하나이다. 중국의 온실 가스 배출량은 지난 수년 간 급속히 증가해 왔다.<sup>21)</sup> 2007년 6월에 발표된 국가 기후

---

수 주기에서 존재, 지속, 유지 및 재생되는 모든 생물형태에 대한 자연의 권리'에 이를 수 있다. 권리를 다루는 법조항의 형성이 달라지면 환경에 대한 정의가 달라지게 되고, 보호 대상에서도 차이를 불러와 잠재적으로 일관성 없이 법을 적용하게 된다(*Ibid.*, pp.4-5).

19) *Ibid.*, pp.4-5.

20) Asghar Leghari v. Federation of Pakistan(W.P. No. 25501/2015)

21) Jonathan B. Wiener, "Climate Change Policy and Policy Change in China", *UCLA*, Vol.

변화 프로그램(National Climate Change Program)은 처음으로 기후변화로 인한 부작용을 문서화했다.<sup>22)</sup>

중국은 국제적 차원에서의 환경협력 보다, 국내 차원의 환경 공익 소송을 통해 기후변화 문제를 해결하는데 집중했다. 1990년대에는, 기후변화 정책에 대한 정부의 태도가 바뀌었다. 이러한 고려사항들은 중국 제 13차 경제사회발전 5개년 계획에서 볼 수 있듯이 경제개발의 넓은 관점에 포함되었다.

중국은 또한 사람들의 건강에 영향을 미치는 엄청난 수준의 그을음, 국내 대기 오염, 스모그 등을 포함한 심각한 환경오염의 문제에 직면해 있다. 2015년의 환경 보호법(Environmental Protection Law)은 중국의 공익소송(Public Interest Litigation)에 대한 문호를 열었다. 이 법안이 제정되면서, 2년 이내에 NGO가 PIL을 100이상 제기했다.<sup>23)</sup> 이 법안은 환경 문제를 해결하고 이러한 환경 문제로 인한 기후변화 문제를 효과적으로 처리하기 위한 중국의 한발 앞선 발판이었다. 전반적으로, 중국은 자국에서 일어나고 있는 환경 오염의 규모를 고려할 때 기후변화 소송과 관련하여 갈 길이 멀다. 정부는 기후변화의 원인을 인식하고 지속 가능한 개발을 목표로 기후변화를 해결해야 한다.

## 2. 필리핀의 기후변화 소송

2015년, 필리핀에서는 기후변화의 영향으로 인한 인권 침해 또는 위반 위협에 대한 책임에 대한 조사를 요청하는 청원서가 있었다.<sup>24)</sup> 이는 온실 가스 배출을 초래한 기업들의 활동에 대해 정부 조사를 요구한 내용이다.

2016년에는 태풍 생존자 그룹과 NGO 단체가 필리핀 인권위원회에 고소인

55, No. 6, 2008, pp.1805-1826.

22) Patricia Ross McCubbin, "China and Climate Change: Domestic Environmental Needs, Differentiated International Responsibilities, and Rule of Law Weaknesses", *Environmental & Energy Law & Policy Journal*, Vol. 3, No. 2, 2008, pp.200-235.

23) Giulio Corsi, "The New Wave of Climate Change Litigation: A Transferability Analysis", *ICCG Reflection No.59*, 2017, pp.1-12.

24) In Re: Greenpeace South East Asia et al., Commission on Human Rights of the Philippines, 2015, p.1.

들의 기본 인권(생명, 식량, 물, 위생, 적절한 주거 및 자기 결정권)을 위협에 빠뜨린 혐의로 탄소를 생산하는 47개의 산업(석유, 석탄, 시멘트 및 광산 회사 등)에 대해 조사를 요청하는 청원서를 제출했다. 위원회는 2016년 7월에 회사에 명령을 보내 혐의에 대한 응답을 요청했다. 약 20개 업체가 이에 응했고 위원회는 2017년 4월부터 시작될 것이라고 2016년 12월에 발표했다. 위원회의 권한은 제한적이어서 비거주 기업을 강제로 체포 및 벌금부과 혹은 피고인이 배출량을 줄이거나 생존자에게 보상을 할 수는 없다. 하지만 위원회는 현장 내에서 피고들이 협력하도록 격려하고 필리핀 정부에 권고하며 다른 기후변화 소송에 영향을 미칠 수 있는 사실상의 발견과 법적 결론을 내릴 수 있도록 유엔의 지원을 요청할 수 있다.<sup>25)</sup>

### 3. 인도의 기후변화 소송<sup>26)</sup>

인도에는 “환경과 관련된 실질적인 문제(환경과 관련된 법적 권리의 집행을 포함)”에 관해 판결을 내릴 수 있는 권한을 가진 국립녹색재판소(National Green Tribunal)가 있다.<sup>27)</sup> 그리고 판결은 “지속 가능한 개발 원칙, 사전 예방 원칙 및 오염자 보상 원칙”(principles of sustainable development, the precautionary principle, and the polluter pay principle)을 토대로 결정된다. 또한, 사법부가 환경 보호에 관한 적극적인 지시를 하는 전통을 가지고 있다.

대법원은 정책 목적을 달성하기 위해 국제 표준을 검토하고 공공 사업이 환경에 미치는 영향의 연구를 하는 방식으로, 기후변화 문제를 해결해 왔다. Karnataka

25) Maria L. Banda and Scott Fulton, “Litigating Climate Change in National Courts: Recent Trends and Developments in Global Climate Law”, *NEWS & ANALYSIS*, vol.2. 2017, ELR 10132.

26) Vidya Ann JACOB, Bhavna MISHRA, Rishav AMBASTHA, “Climate Change Litigation and Human Rights, *LAWASIA*”, 2018  
<https://www.lawasia.asn.au/sites/default/files/2018-05/Academic-Paper-Climate-Change-Litigation-and-Human-Rights-22Mar2018.pdf>의 내용을 번역하고 이를 토대로 작성

27) Sec. 14, National Green Tribunal Act, 2010; Schedule I mentions legislatures, *inter alia*, The Water (Prevention and Control of Pollution) Act, 1974, The Forest (Conservation) Act, 1980, The Environment (Protection) Act, 1986, etc.

Industrial Areas Development Board v. Sri C. Kenchappa에 따르면, 정부에 의해 토지 소유권을 획득한 수 많은 농민은 정부가 산업 목적으로 토지의 목적을 변경하는 것을 금지하는 탄원서를 제출했다. 대법원은 기후변화에 대한 우려에 주목했고 당국에 이러한 사건이 환경에 미치는 부작용과 오존 붕괴를 가져오는 지 등 환경에 대한 영향평가를 할 것을 지시했다. Manushi Sangthan, Delhi v. Govt의 경우, 델리 시립 공사(Delhi Municipal Corporation)의 인력거 면허 문제(cycle rickshaw licence)은 IPPC의 2007년도 제4차 평가 보고서에 소개된 “국가의 정책은 사이클 인력거를 포함한 연비가 낮은 차량의 사용을 장려하는 방식이어야 한다.”는 규정과 관련이 있었고, 인도의 사법부는 기후변화 감축을 위해 이러한 국제 표준을 검토하고 사안을 판단하기도 하였다.<sup>28)</sup>

그 외에 인도의 법원은 신뢰보호원칙을 적용해 국민 모두에게 다음 세대를 위한 자연환경 유지의무를 부과했다. 또한 "환경파괴와 생태학적 환경"에 대한 사법 공고도 있었으며,<sup>29)</sup> 이에 정부는 전기 버스를 운영하고, 환경에 부작용을 미치는 활동을 금지하는 일련의 정책을 통과시켰다.

석탄 기반의 화력 발전소가 일정 수준 함량으로 석탄을 제한적으로 사용하고 배출 수준을 완화하려는 시도도 있었다.<sup>30)</sup> 법원은 화력발전소가 이러한 통보를 따르지 않자, 적절한 집행기구가 없었다는 점을 지적하고, 효과적인 조치를 위해 주 및 중앙 오염 관리 위원회(Central and Centre Pollution Control Board)에 인력보장을 권고하기도 했다. 또한, 기후변화에 대한 기체 물질(HFC 23)이 이산화탄소보다 기후변화에 대한 영향력이 크다고 알려졌으나, 그것이 오염 물질 인지에 대한 논란이 있었다.<sup>31)</sup> 이 기체 물질의 단계적 제거를 위한 국제적 합의는 있었지만, 인도에서는 규제를 하지 않아 왔으며 대기에 미치는 영향을 판단하기 위한 연구 또한 수행하지 않아 왔다. 이에 법원은 인도의 환경관련 부

28) <https://www.lawasia.asn.au/sites/default/files/2018-05/Academic-Paper-Climate-Change-Litigation-and-Human-Rights-22Mar2018.pdf>

29) Sec. 57, Indian Evidence Act, 1872.

30) Rantandee Randari v. State of Maharashtra(National Green Tribunal, 15th October, 2015).

31) Indian Council for Enviro-legal Action v. Ministry of Environment, Forest and Climate Change, Org. Appl No. 170 of 2014.

서에 HFC 23이 오염 물질로서의 영향과 지구 온난화에 기여하는 정도를 연구하기 위한 포괄적인 계획을 수립하라고 판결했다.

이렇게 인도의 사법부는 적극적인 활동을 하고 있지만, 기후변화 감축을 위한 조치를 실행하기 위한 지침은 임시방편이라고 볼 수 있다. 이 지침은 주정부부가 기후변화 감축 규정을 제정하되, 사전 예방 원칙을 적용한 법령을 명시하도록 하고 있다. 그러나 제재를 전제로 한 접근법인 오염자 부담의 원칙은 대부분 무시되어 왔다.

Lavanya Rajamani는 ‘인도 법원의 권리에 기반한 기후 소송 : 잠재적, 전망 및 문제<sup>32)</sup>’(Rights Based Climate Litigation in the Indian Courts: Potential, Prospects & Potential Problems)라는 연구 보고서에서 인도의 기후 관련 주장에 대한 심층적인 연구<sup>33)</sup>를 하기도 하였다.<sup>34)</sup> 이러한 연구를 통해 소송 당사자는 기존의 기후변화와 그 영향에 대한 국민 권리 보호 정책에 허점이 있다는 것을 깨닫기 시작했으며, 인도의 법원은 기후변화 측면을 가진 다양한 법 제도의 통합 검토도 필요한 것으로 나타났다.

#### 4. 미국의 기후변화 소송

정부의 기후책임과 관련한 소송에서 일관되게 원고적격에 보수적 잣대를 견지해왔던 미 사법부는 최근 들어 조금씩 입장에 변화를 보이고 있다. 미국 법

32) Lavanya Rajamani, Working Paper on Rights Based Climate Litigation in the Indian Courts: Potential, Prospects & Potential Problems, Centre for Policy Research Climate Initiative(May 1, 2013)

(<http://www.cprindia.org/sites/default/files/workingpapers/Working%20paper%202013LRajamaniClimate%20Litigation5.pdf>).

33) 법원의 사례분석을 한 결과 다음과 같은 세 가지 카테고리의 유형으로 나뉘었다(cases in which petitioners raise climate concerns, among others, to challenge what they perceive as ill informed decision making on environmental matters; cases in which respondents raise climate concerns, among others, to justify, in the face of a challenge, what they perceive as environmentally sound decision making; and cases in which judges appear of their own volition to refer to climate concerns, albeit in passing and as obiter, as one among the reasons for their decision).

34) *Id.*

원은 기후변화 소송에서 2006년 이후 피해자가 광범위하다는 사실이 원고적격을 인정하게 하지 못한다면, 피해가 클수록 문제제기를 할 수 있는 원고가 없다는 이유로 원고적격성을 넓게 인정하기 시작했다. 따라서 모든 이해관계자가 같은 피해를 입는 것은 아니라고 보았다. 또한, 법원은 모든 사람이 다 같은 정도로 피해를 입는다고 볼 수 없으며, 사법부의 구제 가능성이라는 원고적격의 심사에서도 보다 적극적인 방향을 취했다.

기후변화 피해에 대한 일부 주정부의 원고적격을 인정하고 행정부의 재량권도 인정하지 않아 기후변화 소송에 있어 새로운 지평을 열었다는 평가를 받는 사례도 있다. 2007년 매사추세츠 주와 미 환경보호청(EPA)과의 대법원 판결은 기후변화로 인한 피해에 대해 미 행정부의 대응 마련을 촉구하는 주 정부의 원고적격을 인정했고, 청정대기법 아래 온실가스는 대기오염물질에 속하며, 따라서 EPA는 온실가스를 규제할 수 있음을 명시한 것이다. 이 사건의 2007년 미 대법원은 5대 4의 결정으로 하급심 판결을 번복하며 모든 쟁점에서 원고의 주장을 인정했다. 우선 적격의 세 가지 조건을 모두 갖췄다고 판시했다. 해수면 상승 등 매사추세츠 주정부에 기후변화의 인과관계가 존재하며, 새로운 규제가 기후변화를 완화할 수 있다고 인정했다. 그리고 EPA의 규제권한에 관해 대법원은 판단 기준이 청정대기법상 오염물질의 정의라고 보았다. 이 매사추세츠 주 대법원 판결 이후 기후변화와 관련한 수 많은 소송들이 제기되었고, 관련한 다양한 소송 전략에 영향을 준 것으로 평가된다. 또한, 사법부의 심사가 기후변화 정책의 변화를 유도하여 대안적 규제가 가능하다는 것을 보여주었다고 판단하고 있다.<sup>35)</sup>

## IV. 각국 기후변화 적응 법제

### 1. 중국의 기후변화적응법

최초의 환경보호법 제정(1989년)이후 25년 만인 2014년 4월, 개정된 신환경

35) 월간 퓨처에코, <커버스토리> “기후정책 변화 유도하는 기후책임 관련 소송이 늘고 있다”. 76호, 2015

보호법이 2015년 1월 1일부터 시행되었다. 지속적인 경제성장과 환경에 대한 규제라는 상반된 두 목표를 동시에 이루어야 하는 국면에 직면하면서, 신환경보호법을 통해 강력한 환경 규제를 실시하였다.<sup>36)</sup>

신환경보호법의 실시는 중국의 환경보호가 심각한 도전에 직면 했음을 반증한다. 중국의 환경오염은 여전히 심각한 상태이며 수자원 오염과 대기오염은 국민건강을 저해하고 있으며 중앙 관리자와 국민의 환경오염의 위해성에 대한 인식은 점점 높아지고 있다. 이러한 상황에서 환경오염과의 선전포고는 예상된 바이다. 그러나 경제구조 전환과 정책성과 달성을 위한 각 지방 관계기관의 저항 등이 있어 환경 보호 체제수립은 시간이 필요할 것으로 예상된다. 그 외 중국의 재생가능 에너지법은 2010년 4월부터 시행되었으며 주된 내용으로는 신재생 에너지 전력쿼터 시스템 시행, 재생가능 에너지의 강제시행제도, 지방정부의 신재생 에너지 정책을 감독하는 중앙정부의 감시기능 강화 등이 있다. 전력쿼터 시스템 전력망 사업자들이 의무적으로 신재생에너지를 일정 할당량 이상 공급하도록 명시하고 국무원 에너지 주관부서는 에너지의 수요와 재생 가능 에너지의 실제상황에 근거하여 이와 관련된 중장기 양적목표를 제정하고 국무원에 보고 및 비준하며 공표해야 한다.<sup>37)</sup> 2020년까지 재생 에너지원으로부터 중국 에너지의 15%를 실현한다는 목표 등을 담고 있는 이러한 법들이 중국 기후변화 적응정책의 기준이 되는 법령들이다.

## 2. 필리핀의 기후변화적응법

필리핀과 아시아·태평양의 작은 섬나라는 기후변화에 취약하고<sup>38)</sup> 기후변화로 인한 인권 침해 문제<sup>39)</sup>를 해결하기 위해서 국가와 정부뿐만 아니라 국제

36) 손범석 외, 「중국의 기후변화 대응정책 동향 및 시사점」, 녹색기술 이슈 분석 리포트, 녹색기술센터, 2016, 6쪽.

37) 앞의 보고서, 7쪽을 참고하여 서술하였음

38) 2013년 11월, 태풍 하이옌이 필리핀을 휩쓸고 가며 6천여명의 사망과 1천7백여명의 실종을 초래했다.

39) 필리핀기상청(PAGASA)의 Thelma Cinco는 엘니뇨와 라니냐에 의해 발생하는 기후변화가 필리핀 식량생산에도 큰 영향을 미치며 식량안보도 위협하고 있다고 경고한다(www.philstar.

사회의 노력과 협력이 필요하기도 하다. 필리핀 헌법 「Article II, Section 16」에서 생명권은 ‘자연의 변화와 조화에 일치하여 균형 잡힌 건강한 생태계에 대한 국민의 권리’(right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature)를 포함한다고 명시하고 있고, 「기후변화법 2009(Climate Change Act of 2009)」<sup>40)</sup>의 Section3에는 용어의 정의를 설명해 두었다. 여기에서 소송과 관련하여 중요한 용어인 「인위적인 원인(Anthropogenic causes)」을 살펴보면 ‘인간 활동에서 비롯되거나 인간에 의해 야기된 원인’(refer to causes resulting from human activities or produced by human beings)이라고 명시하고 있다. 또한, 이와 연계된 필리핀 정부의 기후변화에 관한 글로벌 법적 조치(Global Legal Action on Climate v. the Philippines Government(2010)에는 현행법 내에서 효과적인 기후변화 적응 조치를 옹호하고 있었다. 이 법안을 중심으로 한 판례에서도 기후변화 소송은 기후변화를 감축하는 것뿐만 아니라 기후 정의가 달성되도록 보장해야 함을 명시했다. 이처럼 필리핀에서는 기후변화를 자연적인 영역에서 뿐만 아니라 인위적인 원인에서도 고려하여 인권에 기초한 기후변화 접근법을 채택하고 있다.

한편, 「필리핀 재난 위험 경감 및 관리법」(Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010)<sup>41)</sup>의 Section3에는 「취약집단 및 주변화 집단(Vulnerable and Marginalized Groups)」을 ‘소수 민족과 여성, 어린이, 노인 등에 국한하지 않고, 재해 위험과 빈곤에 더 많이 노출되어 있는 사람들’(those that face higher exposure to disaster risk and poverty including, but not limited

com).

40) AN ACT MAINSTREAMING CLIMATE CHANGE INTO GOVERNMENT POLICY FORMULATIONS, ESTABLISHING THE FRAMEWORK STRATEGY AND PROGRAM ON CLIMATE CHANGE, CREATING FOR THIS PURPOSE THE CLIMATE CHANGE COMMISSION, AND FOR OTHER PURPOSES, Section3 (c).

41) AN ACT STRENGTHENING THE PHILIPPINE DISASTER RISK REDUCTION AND MANAGEMENT SYSTEM, PROVIDING FOR THE NATIONAL DISASTER RISK REDUCTION AND MANAGEMENT FRAMEWORK AND INSTITUTIONALIZING THE NATIONAL DISASTER RISK REDUCTION AND MANAGEMENT PLAN, APPROPRIATING FUNDS THEREFOR AND FOR OTHER PURPOSES, Section3.

to, women, children, elderly, differently-abled people, and ethnic minorities) 이라고 정의하고 있다.

따라서 인권위원회는 이러한 법과 정책에 기초하여 “시민과 정치적 권리를 포함하는 사회의 소외되고 취약한 부문에 대한 인권 침해 조사를 실시할 것”(to conduct investigations on human rights violations against marginalised and vulnerable sectors of the society, involving civil and political rights)을 요구하고 있다.<sup>42)</sup> 경우에 따라 국내 재판소의 관할권 내에 있는 외국 법인에 대한 금전적 손해 배상, 구제책 또는 기타 구제 수단을 지방 법원이나 인권 단체에 신청할 수 있는 것이다.

### 3. 인도의 기후변화적응법

인도는 헌법에서 환경을 보호하고 개선하는 것을 제도화하고 있으며, 대기, 수계 등 개별 환경 법제를 토대로 살아있는 생명체에 대한 보호를 의무로 명시<sup>43)</sup>하고 있다. 하지만 유엔기후변화협약 등의 국제 기구에서는 인도와 같은 개발도상국가의 발전을 위해 기후변화대응 의무이행의 유보를 허용해 왔으며, 직접적으로는 별도의 법제화를 통해 제재하지는 않아 왔다.<sup>44)</sup> 비록 「기후변화 대응 국가 행동 계획(National Action Plan on Climate Change)」라는 큰 틀에서 대응을 하고 있다고는 하나 이 역시 간접적인 수단이라고 할 수 있다.

하지만 2010년부터 국립녹색재판소(National Green Tribunal)에서는 법령을 발표하여 환경과 관련된 실질적인 문제에 대한 판결<sup>45)</sup>을 내고 있으며, 인도의 법원에서도 기후변화 측면을 고려한 다양한 법 제도를 통합하기 위해서 검토하

---

42) Vidya Ann JACOB, Bhavna MISHRA, Rishav AMBASTHA, “Climate Change Litigation and Human Rights”, *LAWASIA*, 2018.  
(<https://www.lawasia.asn.au/sites/default/files/2018-05/Academic-Paper-Climate-Change-Litigation-and-Human-Rights-22Mar2018.pdf>)

43) THE CONSTITUTION OF INDIA, PART IV, 48A 및 51A (g), 2018

44) 유지혜, 인도의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 녹색성장 연구 12-23-⑦, 2012, 19쪽.

45) THE NATIONAL GREEN TRIBUNAL, ACT, 2010

고 있다.

#### 4. 미국의 기후변화적응법

미국 하와이 주는 기후변화에 관한 법(Relating to Climate Change Act 32)을, 미국 로드아일랜드 주는 2014년 로드아일랜드 복원법(Rhode Island Resilience Act of 2014)을 제정했다. 미국은 기후변화적응에 대한 법을 각 주별 특성에 맞게 제정하고 있다.

그 외 재난 대비 및 대응에 관한 연방법이 있다. 의회는 1969년에 Federal Disaster Relief Act(연방재해구조법)을 통과시켰고, 1974년에는 최초의 Stafford Act(스태포드법)을 제정했고, 1988년에는 Stafford Act를 개정했으며, 이 법은 지금도 재난 예방 및 대응에 관한 연방 정부 역할의 기본 토대가 되고 있다. 이러한 연방법은 연방 정부에 기반을 두고 있었고 재해 대응의 주된 법이 되었다. 재난 대비 및 대응에 관한 법은 일반적으로 재난 사전 대책(예: 재난 완화, 계획, 준비), 재해에 대한 응급 또는 단기 대응, 장기적인 대응 및 복구로 구분할 수 있다. 단기 복구는 기본 서비스 복원 및 임시 주택 제공을 포함하며, 이에 반해 장기 복구는 어느 정도 “정상적인” 수준의 주거 환경 복원에 초점을 맞추고 있다.<sup>46)</sup>

미국의 경우, 기후변화에 대응하는 종합적인 법률의 제정이 지연되면서 기본적인 근거법은 부족한 상태였다.<sup>47)</sup> 하지만, 재난, 인프라, 빌딩, 항만, 물공급, 농업, 교통 등 각 섹터별로 개별법이 있고 기후변화의 적응을 적용할 수 있는 법체계는 마련되어 있다. 또한, 캘리포니아주, 하와이주, 로드아일랜드 주와 같이 특별히 기후변화적응을 대비하고 거버넌스를 하기 위한 주 법을 제정하고 있는 것은 고무적으로 볼 수 있다.

46) Katrina Fischer Kuh & Michael B. Gerrard, *The Law of Adaptation to Climate Change: United States and International Aspects*, ABA Book Publishing, 2012, p.482.

47) 박시원, “기후변화 대응을 위한 대안적 방법으로서의 미국 환경소송에 대한 고찰”, 『강원법학』, 제38권, 2013, 247쪽.

## V. 각 국 기후변화 적응을 위한 미국 「자원보존복구법」 (RCRA)의 시사점<sup>48)</sup>

### 1. 환경관련 공동체를 통한 기후변화 적응

지난 몇 년간의 허리케인처럼, 기후변화는 저소득층과 피부색의 공동체, 특히 학계의 “환경적 정의 공동체”라고 불리는 사람들에게 가장 심각한 영향을 미칠 것이다. 왜냐하면 그들은 불균형적으로 환경적인 위험을 안고 있기 때문이다. 이는 기후변화를 막기 위한 정치적 논쟁만큼 중요하며, 온실 가스 배출을 줄이기 위해 지금 취한 조치와 상관없이 기후변화와 그 영향은 다음 몇 세기 동안 계속될 것이기 때문이다<sup>49)</sup> 미국의 일부 주들은 적응 계획을 세우면서 도전적인 계획을 세우기도 했다. 미국은 트럼프 정부 이후 기후변화 적응 준비에 오바마 정부보다는 소극적인 자세로 돌아섰지만, 시민중심의 기후변화 적응을 추진하기 위한 잠재적인 출발점을 RCRA(The Resource Conservation and Recovery Act)이라는 법령에서 찾아볼 수 있다. RCRA 7002조<sup>50)</sup>에 따라 소송을 제기할

48) 제V장은 전체적으로 “RCRA AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE COMMUNITIES AND OTHERS TO COMPEL CLIMATE CHANGE ADAPTATION, 131 Harv. L. Rev., 2018”의 내용 중 일부 내용을 번역하여 본 연구의 시사점 도출에 도움이 되는 부분을 활용함

49) Thomas Lukas Frölicher et al., “Continued Global Warming After CO2 Emissions Stoppage”, 4 *Nature: Climate Change* 40, 2014, p.40.

50) RCRA §7002(a) allows citizens to file a civil action (citizen suit) against a Federal agency that:

1. is alleged to be in violation of any permit, standard, regulation, condition, requirement, prohibition, or order; or

2. has contributed to or is contributing to the past or present handling, storage, treatment, transportation, or disposal of any solid or hazardous waste that may present an imminent and substantial endangerment to health or the environment.

In addition, RCRA §7002(a) allows citizens to file a civil action against the EPA Administrator for alleged failure to perform any non-discretionary act or duty.

RCRA §7002(b) excludes citizens from filing a civil action if the EPA Administrator or State has filed and is diligently prosecuting a civil or criminal action to require compliance with a permit, standard, regulation, condition, requirement, prohibition, or order. In addition, RCRA §7002(b) precludes citizens from filing a suit until

수 있는 당사자는 이 법의 조항을 인용하여 독성 물질을 수용하는 시설이 이러한 물질의 저장, 취급, 운송 및 폐기 계획에 미치는 기후변화 영향을 고려할 수 있도록 할 수 있다. 기후변화 적응을 위한 수단으로 RCRA를 사용하는 것은 또한 기후 재앙의 영향에 가장 취약한 지역 사회를 보호할 수 있는 기회를 제공한다. RCRA는 환경 정의 커뮤니티가 기후변화의 영향으로부터 자신들을 보호할 수 있는 법적 도구를 제공한다.

RCRA와 관련한 지역사회의 노력은 결국 기후변화 복원에 대한 연방 조치를 가능하게 하는 도미노 효과를 발생시킬 수 있다.<sup>51)</sup> 기후변화의 위험성을 강조하기 위해 언론의 관심을 끌고 환경단체가 적응의 중요성에 대한 이야기를 할 수 있는 기회를 제공한다. 그리고 소송 위협에 직면한 산업들 또한 법정 비용을 피하기 위해 기후변화 적응조치를 선제적으로 시행할 수 있는 기회를 제공한다.

## 2. 기후변화 취약 지역사회의 소송

RCRA 7002조에 따른 기후변화 적응 소송은 특히 피부색과 저소득 지역사회에 중요하다. 환경 정의 운동은 오랫동안 그러한 지역사회가 경험해온 불균형한 환경 부담의 문제를 바로잡는 것에 대해 집중해왔다.<sup>52)</sup> 기후변화가 저소득 층과 유색인종이 많은 커뮤니티에 더욱 큰 영향을 미친다는 것은 지속적인 연구결과로 실증되고 있다.<sup>53)</sup> 예를 들어서 유해 폐기물 시설은 소수 사회적 약자 집단이 많은 지역에 집중되어 있는 경우가 많기 때문에 자원보존복구법(RCRA)은 환경 정의 옹호자들에게 더 매력적인 선택이 될 수 있다.<sup>54)</sup> 중대한 자연재

---

notification is given to the Administrator, the State in which the alleged violation occurred, and the facility alleged to be in violation of a permit, standard, regulation, condition, requirement, prohibition, or order. Additional conditions and requirements pertaining to citizen suits are set forth in RCRA § 7002(a) through § 7002(g).

51) Kirsten H. Engel & Scott R. Saleska, "Subglobal Regulation of the Global Commons: The Case of Climate Change", *32 Ecology L.Q.* 183, 2005, p.224.

52) Alice Kaswan, "Environmental Justice: Bridging the Gap Between Environmental Laws and Justice," *47 Am. U. L. Rev.* 221, 1997, pp.225-28.

53) Luke W. Cole & Sheila R. Foster, *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, NYU PRESS, 2001, pp.167-83.

해가 발생한 후 연방정부의 조치는 미흡했으나, 자원보존복구법(RCRA)에 의거한 폐기물처리 시설 등이 있는 커뮤니티의 기후변화 관련 소송은 환경정의 실현과 관련될 수 있다. 기후변화 적응에 가장 취약하고 심각하게 타격을 입은 지역은 주로 흑인들이 거주하는 지역이고, 이렇게 기후변화에 취약한 집단에게 소송이 가능한 법적 기반을 마련해 준다면 기후변화 적응에 관한 불균형을 시정하는 하나의 방편이 될 것으로 보인다.

### 3. 기후변화 적응을 위한 수단으로서의 RCRA의 한계와 의미<sup>55)</sup>

물론 RCRA 7002조는 수질오염방지법(CWA)와 같은 다른 환경 법령과 상충되는 요구사항의 중복을 방지하기 위해 “통합”과 “복제 방지” 조항이 모두 포함되어 있다. 대부분 판결에서 RCRA와 타 법간에 분명한 불일치가 있는 상황에서는 RCRA의 복제 방지 규정을 제한했다.<sup>56)</sup> 게다가 RCRA의 시민 소송 조항은 가처분 신청을 허락하지만, 그것은 법원이 공정한 구제책을 마련하는데 있어서 금전적 손해나 보상금을 제공하는 것을 허용하지 않는다. 법원이 “인간 건강이나 환경에 대한 심각한 단기 위협이 존재하는 상황”으로 시민 소송을 제한할 수 있기 때문에 RCRA 소송은 기후변화 적응에 대한 연방정부의 관심을 장려하는 유익한 효과가 있을 수 있다. 하지만 일단 정부가 특정 위협에 대해 조치를 취하면 시민 소송은 금지된다. 이러한 한계에도 불구하고 시민 소송은 환경 단체들이 환경적 이익의 보호를 추구할 수 있도록 지역주민들을 참여하게 하는 지원책이 된다. 자원보존복구법(RCRA)의 예방적 기능과 독특한 시민소송

54) *Alexander v. Sandoval*, 532 U.S. 275, 293(2001) (holding that individual plaintiffs have no “private right of action to enforce [disparate-impact] regulations promulgated under” Title VI of the Civil Rights Act of 1964).

55) 제V장 제3절은 “RCRA AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE COMMUNITIES AND OTHERS TO COMPEL CLIMATE CHANGE ADAPTATION, 131 Harv. L. Rev., 2018”의 내용을 참조하여 작성함.

56) *Edison Elec. Inst. v. U.S. EPA*, 996 F.2d 326, 337(D.C. Cir. 1993) (finding no direct conflict between the Atomic Energy Act’s promotion of nuclear energy and RCRA section 3004(j), which governs storage of hazardous waste); *S.F. Herring Ass’n v. Pac. Gas & Elec. Co.*, 81 F. Supp. 3d 847, 866 (N.D. Cal. 2015)

제도는 민간이 기후변화에 대한 법적 준비를 위한 수단을 제공한다. 그리고 동법 7002조는 기후변화의 영향에 가장 취약한 지역 사회를 보호할 수 있다. 최근 지역사회 기반 적응(Community-Based Adaptation; CBA)은 기후변화 적응과 관련해서 지식, 장애요소 및 지원 요소를 고려하여 지역사회의 수용가능성을 확인하는 개념으로 아시아와 아프리카 등 각국에서 성공사례가 발굴되고 있다. 본 연구에서는 인도, 필리핀, 중국, 미국의 소송과 법제를 통해 국제적인 경향을 살펴보았다. 상기 국가들 외에도 이러한 지역 혁신과 기후변화 적응에 대한 방대한 모니터링, 평가 절차, 소송근거 등을 담은 법제는 커뮤니티 내지 지역의 기후변화 적응 의지 제고의 원동력이 될 것으로 보인다.

## VI. 결 론

본 연구에서는 기후변화 소송의 이론적 경향성, 각국의 기후변화 소송 동향과 법제를 살펴보았다. 기후변화 소송의 이론적 경향성을 분석해 본 결과, 공공신탁 원칙(PTD)은 잠재적으로 각 국가별로 호환가능성이 높았다. 국가가 수탁자의 임무에 따라 공공 신탁 자원인 환경을 보호할 기본적인 의무를 가진다는 주장을 할 수 있기 때문이다. 호환가능성 측면에서, 공공 신탁 원칙은 헌법 조항이나, 제정법 또는 관습법을 통해 여러 국가에 존재한다. 하지만 공공 신탁 원칙의 형성 및 범위는 국가마다 상당히 다른데 이점이 호환가능성에 영향을 줄 수 있다. 즉, 많은 국가에서 공공 신탁 원칙을 도입하고 있지만, 일부 국가를 제외하고는 그 대상 범위를 체계적으로 포함하는 곳은 없다. 이는 호환가능성에 있어서 중대한 장애 요소이며, 특히 관습법의 경우 모든 것이 법원의 입장(stance)에 따라 결정되기 때문에 법 문화에서 대대적인 변화가 수반되지 않는 한 계속 장애 요소로 남을 것이다.<sup>57)</sup>

국제법 적용은 앞서 설명한 요소들보다 상대적으로 장애 요소가 적다. 일반적으로 국제법이 국내 법원에 바로 영향을 주지는 않기 때문에 논쟁을 뒷받침

57) Giulio Corsi, "The New Wave of Climate Change Litigation", ICCG Reflection No.59, 2017, p.7.

하는 용도로 사용해야하며, 국가가 국제적 수준으로 어떠한 목표를 달성할 의지 (commitment)를 지니고 있음을 강조하는 식으로 진행되어야 한다. 또한, 예방, 주의, 세대 간 형평, 지속가능한 개발, 환경영향평가(EIA)의 원칙 등 국제환경법 일반 원칙들은 제정된 국제법 또는 국제관습법에 잘 나타나있다. 예를 들어 예방의 원칙, 세대 간 형평성의 원칙 및 지속가능 개발의 원칙은 스톡홀름 선언, 리우 선언 및 유엔기후변화협약에 언급되어 있다. 무해원칙과 사전 예방 및 사전 주의 원칙은 국제관습법에 도입되어 있어 거의 모든 국가에서 이들 원칙을 적용할 수 있다.<sup>58)</sup>

다음으로, 중국은 국제사회에서의 기후변화와 관련된 포지션과는 별도로 국내적 법제는 체계가 잡혀가고 있으며 공익소송의 가능성도 제도적으로 열어놓았다. 또한, 필리핀은 섬나라로 기후변화의 영향이 크기에 국제사회와의 긴밀한 공조를 위한 정책과 제도를 설계한 점이 특이하고 소송에 있어서도 필리핀 국민의 인권을 고려하고 있다. 인도의 경우, 사법부를 중심으로 기후변화와 관련한 연구명령 등은 적극적으로 하고 있지만, 소송당사자의 개별권리를 보호하기 위한 법제도는 미진하였다. 미국의 경우, 사법부는 최근 들어 원고적격성을 넓게 인정하기 시작했다. 사법부의 구제 가능성이라는 원고적격의 심사에서도 보다 적극적인 방향을 취했다. NGO와 지역사회<sup>59)</sup> 커뮤니티를 중심으로 한 소송이나 공동 대응도 미국의 현실에는 적절할 것으로 보인다. 또한, 기후변화 적응을 위한 수단으로서의 RCRA가 지닌 가능성과 한계도 진단하였다. RCRA는 인권에 기초하여 저소득층 등 기후난민이 되기 쉬운 계층을 보호할 수단이 된다.

전반적으로 기후변화적응 관련 법제 구비의 정도와 법률 소송의 빈도 간의 완전한 상관관계는 정립되지 않았지만, 최근 국제적인 법원 판결은 대체로 소송

58) *Ibid.*, p.8.

59) “미국 도시들은 현행법 하에서 합리적으로 기후변화에 적응하지 못한 것에 대해 책임을 질 것 같지 않다. 도시는 적응 구조(즉, 제방)의 시행에 있어 부주의에 대해 책임이 있지만, 대부분의 도시는 채택할 적응 계획의 측면과 같은 임의적인 정책 결정에 대한 주권 면책권이 있다. 이러한 면책특권을 포기하더라도 법원은관련 관습법 기준에 따라 적응 노력을 시작하는 도시가 합리적으로 행동했다고 주장할 가능성이 높다”(Jenna Schweitzer, Why Litigation Cannot Adequately Address Local Climate Adaptation Efforts, *The Regulatory Review*, May 7, 2014). 이러한 의견도 제기되고 있기에 미국은 시민단체와 지역커뮤니티의 역할이 더욱 중요하다.

이 기후변화 대응법제의 발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 소송이 빈번해지고 있는 최근의 양상도 계속될 것으로 예상된다.<sup>60)</sup> 한국의 경우 기후변화 적응과 연계가 있는 소송 사례는 없으나, 국제적인 소송경향을 보았을 때 향후 기후변화 적응과 관련하여 정부나 사인의 책임을 따지는 소송이 발생할 가능성이 있다. 기후변화 적응에 관한 법률의 도입이 논의되고 있는 현 시점에서 미리 국제적인 소송사례와 이론을 접한다면 예방제도 설계에 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

### 1. 해외문헌

Alice Kaswan, “Environmental Justice: Bridging the Gap Between Environmental Laws and Justice” *47 Am. U. L. Rev.* 221, 1997.

Giulio Corsi, “A bottom-up approach to climate governance: the new wave of climate change litigation”, ICCG Reflection No.57, 2017.

Giulio Corsi, “The New Wave of Climate Change Litigation”, ICCG Reflection No.59, 2017.

In Re: Greenpeace South East Asia et al., Commission on Human Rights of the Philippines, 2015.

Jonathan B. Wiener, “Climate Change Policy and Policy Change in China”, UCLA, Vol. 55, No. 6, 2008.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007.

IPCC, 2014 report on Mitigation of Climate Change from the United Nations

---

<sup>60)</sup> Vanesa Vujanić, Climate Change Litigation and EU Environmental Liability Directive, *Zbornikradova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 2011, p.158.

- Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.
- Katrina Fischer Kuh & Michael B. Gerrard, *The Law of Adaptation to Climate Change: United States and International Aspects*, ABA Book Publishing, 2012.
- Katherine A. Trisolini, “All Hands on Deck: Local Governments and the Potential for Bidirectional Climate Change Regulation”, *62 Stan. L. Rev.* 669, 2010.
- Kirsten H. Engel & Scott R. Saleska, “Subglobal Regulation of the Global Commons: The Case of Climate Change”, *32 Ecology L.Q.* 183, 2005.
- Luke W. Cole & Sheila R. Foster, *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, NYU PRESS, 2001.
- Marilyn Averill, “Climate Litigation: Ethical Implication and Societal Impact”, *85 Denv. U. L. Rev.*, 2007–2008.
- Michael C. Blumm & Mary Christina Wood, “No Ordinary Lawsuit: Climate Change, Due Process, and the Public Trust Doctrine”, *67 Am. U. L. Rev.* 1, 2017.
- Patricia Ross McCubbin, “China and Climate Change: Domestic Environmental Needs, Differentiated International Responsibilities, and Rule of Law Weaknesses”, *Environmental & Energy Law & Policy Journal*, Vol. 3, No. 2, 2008.
- RCRA AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL JUSTICE COMMUNITIES AND OTHERS TO COMPEL CLIMATE CHANGE ADAPTATION, *131 Harv. L. Rev.*, 2018.
- Thomas Lukas Frölicher et al., “Continued Global Warming After CO2 Emissions Stoppage”, *4 Nature: Climate Change* 40, 2014.
- Vanesa Vujanić, “Climate Change Litigation and EU Environmental Liability Directive”, *Zbornikradova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 2011.

## 2. 국내문헌

- 박시원, “기후변화 대응을 위한 대안적 방법으로서의 미국 환경소송에 대한 고찰”, 「강원법학」, 제38권, 2013
- 손범석 외, 「중국의 기후변화 대응정책 동향 및 시사점」, 녹색기술 이슈 분석 리포트, 녹색기술센터, 2016
- 유지혜, 「인도의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구」, 녹색성장 연구 12-23-⑦, 한국법제연구원, 2012
- 월간 퓨처에코, 〈커버스토리〉 “기후정책 변화 유도하는 기후책임 관련 소송이 늘고 있다”. 76호, 2015

[Abstract]

### Study on the International Trends of Climate Change Litigation

**Kim Minchul**

*Ph.D in Economics, Green Technology Center,  
Senior Researcher, Principal Author*

**Kwon Junseok**

*Green Technology Center,  
4th Industry Human Resources Development Project, Co-Author*

**Namgoong Yoon**

*Green Technology Center,  
4th Industry Human Resources Development Project, Co-Author*

The purpose of this study is to understand recent laws and lawsuits related to climate change in some countries. One of the new trends in climate

change litigation is human rights based litigation. Climate change litigation is being addressed not only from the economic and political point of view, but also from the human rights standpoint. Although the international community is increasingly suing for climate change, the United States does not provide this basis on federal court. In addition, the Public Trust Doctrine (PTD) is potentially compatible with each country. Because it can claim that the State has a fundamental obligation to protect the environment, which is a public trust resource, in accordance with the duties of the trustee. In many countries, the principle of public trust is introduced, but its scope is not clear. General principles of international environmental law, including prevention, intergenerational equity and principles of sustainable development, can also be used in litigation.

Next, China has been institutionalized and opened up the possibility of a public interest lawsuit. Philippines has designed policies and systems for cooperation with the international community. In India, the legal system for protecting the individual rights was insufficient. But India's courts orders research related to climate change for the better judgment. In the United States, the judiciary has recently begun to recognize the validity of the plaintiffs. Also, lawsuits and joint responses through NGOs and community will be appropriate for the U.S. The possibilities and limitations of RCRA as a means to adapt to climate change were also diagnosed. Based on human rights, RCRA provides a means to protect those who are poor. When ecating laws on climate change adaptation, this case study will be helpful in designing a preventative system in Korea.

**Key words** : Climate Change Litigation, Climate Change Adaptation Law, Public Trust Doctrine, Resource Conservation and Resource Recovery Act