



가

A Study on the legislative system for air  
pollution control by introducing carbon  
emission reduction target  
- MASSACHUSETTS v. E.P.A., 549 U.S. 497, 127 S.  
Ct. 1438 U.S., 2007 -

연구자 : 현준원(부연구위원)  
Hyon, Jun-Won

2010. 12. 30.

미연방 대법원  
매사추세츠 외, 신청인,

v.

연방환경청 외.

**No. 05-1120.**

심리 2006. 11. 29

결정 2007. 4. 2

배경: 주, 지방정부 및 환경단체는 청정대기법에 의한 자동차의 온실가스배출을 규제하기 위한 규칙제정 신청을 기각한 연방환경청(EPA)의 명령에 관한 심사를 청구하였다. 콜럼비아 지방 항소법원, 415 F.3d 50, 은 이 신청을 기각 또는 각하하였고, 이송명령이 용인되었다.

판단: 대법원, 대법관 Stevens는 다음과 같이 판단하였다:

(1) 매사추세츠주는 심사청구의 당사자적격이 있다.

(2) EPA는 청정대기법에 따라 신규 자동차의 온실가스배출이 기후변화에 기여한다는 “판단”을 형성할 경우, 신규 자동차의 온실가스배출을 규제할 수 있다.

(3) EPA는 온실가스가 기후변화에 기여하지 않는다고 판단되는 경우 또는 규제여부를 판단할 수 있는 재량을 행사할 수 없거나 행사하지 않는 이유에 관한 합리적인 설명이 가능한 경우에 한하여 신규 자동차의 온실가스배출에 관한 규제조치를 회피할 수 있다.

과기환송

재판장 Roberts 가 반대의견을 제시하였고 Scalia, Thomas, 및 Alito 가 참가하였다.

대법관 Scalia 가 반대의견을 제시하였고 재판장 Roberts 와 대법관 Thomas 및 Alito 가 참가하였다.

#### West Headnotes

[1] 연방민사소송법 170A ■■■103.2

170A 연방민사소송법

170AII 당사자

170AII(A) 총칙

170Ak103.1 당사자적격

170Ak103.2 k. 총칙 상해 또는 이익. Most Cited Cases

연방민사소송법 170A ■■■103.3

170A 연방민사소송법

170AII 당사자

170AII(A) 총칙

170Ak103.1 당사자적격

170Ak103.3 k. 인과관계 구제가능성. Most Cited Cases

소송당사자는 그 당사자적격을 증명하기 위하여 현실적이거나 임박한 구체적이고 특정한 상해를 입었고, 그 상해의 원인이 피고에게 있음이 명백하며, 승소하는 경우 상해가 구제될 수 있음을 보여야 한다.

**[2] 연방민사소송법 170A ■■■103.2**

170A 연방민사소송법

170AII 당사자

170AII(A) 총칙

170Ak103.1 당사자적격

170Ak103.2 k. 총칙 상해 또는 이해관계. Most Cited Cases

**연방민사소송법 170A ■■■103.3**

170A 연방민사소송법

170AII 당사자

170AII(A) 총칙

170Ak103.1 당사자적격

170Ak103.3 k. 인과관계 구제가능성. Most Cited Cases

의회가 구체적 이익을 보호할 수 있는 절차적 권리를 인정한 소송 당사자는 당사자 적격을 인정받기 위해 통상 요구되는 구제가능성과 임박성의 요건을 충족하지 않고도 그 권리를 주장할 수 있다. 이 경우, 소송당사자는 구제수단으로 인해 상해 야기자가 소송당사자를 해한 판단을 재고할 가능성이 있는 경우에 당사자 적격이 있다.

**[3] 환경법 149E ■■■651**

149E 환경법

149EXIII 사법적 심사 또는 소송참가

149Ek649 소송 또는 심사 청구권자 당사자적격

149Ek651 k. 알 수 있는 이익 및 상해, 총칙. Most Cited Cases

연방환경청(EPA)의 명령에 관한 심사신청에서, 대법원이 심사 청구를 고려하기 위해서는 신청인 중 1인만 당사자적격을 가지고 있으면 된다.

**[4] 환경법 149E ■■■654**

149E 환경법

149EXIII 사법적 심사 또는 소송참가

149Ek649 소송 또는 심사 청구권자 당사자적격

149Ek654 k. 정부기관, 단체 및 공무원. *Most Cited Cases*

매사추세츠주는 연방환경청(EPA)이 청정대기법에 의한 자동차 온실가스배출에 관한 규제를 기각함으로써 “현실적”이고 “임박한” 지구온난화와 관련된 해수면 상승으로 인해 매사추세츠에 피해가 발생할 위험성이 있고 매사추세츠주가 청구하는 사법적 구제수단이 EPA로 하여금 그와 같은 위험성을 감소시키는 조치를 취하도록 할 수 있는 실질적 가능성이 있음을 고려할 때 그와 같은 연방환경청(EPA)의 명령에 관한 심사청구의 당사자적격이 있다. 청정대기법, § 101 et seq., 42 U.S.C.A. § 7401 et seq.

**[5] 행정법 및 절차 15A ■■■301**

15A 행정법 및 절차

15AIV 행정기관, 관리 및 대리인의 권한과 절차

15AIV(A) 총칙

15Ak301 k. 총칙. *Most Cited Cases*

행정법 및 절차 15A ■■■706

15A 행정법 및 절차

15AV 행정판단의 사법적 심사

15AV(B) 판단 및 행위의 심사가능성

15Ak706 k. 부정성 또는 적극성. Most Cited Cases

행정기관은 자신에게 부여된 책임을 수행하기 위하여 제한된 자원과 인력을 운용하는 방법을 선택할 수 있는 폭넓은 재량을 가지고 있다. 이러한 재량은 집행조치를 취하지 않기로 하는 때 그 한계에 이른다.

[6] 행정법 및 절차 15A ■■■706

15A 행정법 및 절차

15AV 행정판단의 사법적 심사

15AV(B) 판단 및 행위의 심사가능성

15Ak706 k. 부정성 또는 적극성. Most Cited Cases

행정기관이 집행절차 개시를 거절하는 것은 통상 사법적 심사의 대상이 되지 않는다.

[7] 행정법 및 절차 15A ■■■706

15A 행정법 및 절차

15AV 행정판단의 사법적 심사

15AV(B) 판단 및 행위의 심사가능성

15Ak706 k. 부정성 또는 적극성. Most Cited Cases

행정기관이 규칙 제정을 거절하는 것은 지극히 제한적으로 사법적 심사의 대상이 될 수 있다.

**[8] 환경법 149E ■■■273**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek266 특정 오염원

149Ek273 k. 움직이는 오염원 자동차. Most Cited Cases

**환경법 149E ■■■276**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek275 특정 오염물질

149Ek276 k. 총칙. Most Cited Cases

연방환경청(EPA)은 청정대기법에 따라 신규 자동차의 온실 4가스배출, 즉 이산화탄소 및 기타 온실가스가 동 법의 “대기 오염물질”에 관한 포괄적 정의에 해당되어 기후변화에 기여한다는 “판단”을 형성할 경우, 신규 자동차의 온실가스배출을 규제할 수 있다. 청정대기법, § 202(a)(1), 42 U.S.C.A. § 7521(a)(1).

**[9] 환경법 149E ■■■250**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek249 중복 및 충돌 법령

149Ek250 k. 총칙. Most Cited Cases

**환경법 149E ■■■273**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek266 특정 오염원

149Ek273 k. 움직이는 오염원 자동차. Most Cited Cases

**환경법 149E ■■■276**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek275 특정 오염물질

149Ek276 k. 총칙. Most Cited Cases

연비기준을 정하여 에너지 효율성을 촉진하여야 하는 교통부(DOT)의 의무가 연방환경청(EPA)의 환경상 책임과 중복될 수 있다고 해서 EPA가 신규 자동차의 온실가스배출이 기후변화에 기여한다고 판단되는 경우에도 당해 배출을 규제함으로써 공중 “보건” 과 “복지”를 보호하여야하는 청정대기법 상의 의무를 저버릴 수 있는 것은 아니다. 에너지 정책 및 보전법, § 2(5), 42 U.S.C.A. § 6201(5) 청정대기법, § 202(a)(1), 42 U.S.C.A. § 7521(a)(1).

**[10] 환경법 149E ■■■273**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek266 특정 오염원

149Ek273 k. 움직이는 오염원 자동차. Most Cited Cases

**환경법 149E ■■■276**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek275 특정 오염물질

149Ek276 k. 총칙. Most Cited Cases

청정대기법의 명확한 조건에 따르면, 연방환경청(EPA)은 온실가스가 기후변화에 기여하지 않는다고 판단되는 경우 또는 규제여부를 판단할 수 있는 재량을 행사할 수 없거나 행사하지 않는 이유에 관한 합리적인 설명이 가능한 경우에 한하여 신규 자동차의 온실가스배출에 관한 규제조치를 회피할 수 있다. 청정대기법, § 202(a)(1), 42 U.S.C.A. § 7521(a)(1).

[11] 환경법 149E ■■■273

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek266 특정 오염원

149Ek273 k. 움직이는 오염원 자동차. Most Cited Cases

환경법 149E ■■■276

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek275 특정 오염물질

149Ek276 k. 총칙. Most Cited Cases

연방환경청(EPA)은 행정부 내 다수의 자발적 프로그램이 지구 온난화의 위협에 이미 효과적으로 대응하고 있고, 온실가스 규제가 배출 감소를 위하여 “핵심 개발도상국”과 협상하여야 하는 대통령의 능력

을 훼손시킬 수 있으며, 자동차의 배출을 감소시키는 것은 “기후변화 문제 해결에 있어서 비효율적이고 단편적인 방법”을 반영한다는 정책적 판단에 기초하여 신규 자동차의 온실가스배출에 관하여 청정대기법에 의한 규제조치를 회피할 수는 없다. 청정대기법, § 202(a)(1), 42 U.S.C.A. § 7521(a)(1).

**[12] 환경법 149E ■■■273**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek266 특정 오염원

149Ek273 k. 움직이는 오염원 자동차. Most Cited Cases

**환경법 149E ■■■276**

149E 환경법

149EVI 대기오염

149Ek275 특정 오염물질

149Ek276 k. 총칙. Most Cited Cases

연방환경청(EPA)은 기후변화의 여러 가지 특성을 둘러싼 불확실성을 언급하며 현재로써는 규제하지 않는 편이 낫다고 결론 내림으로써 신규 자동차의 온실가스배출을 규제하여야 하는 청정대기법 상의 법정 의무를 회피할 수 없다. 과학적 불확실성이 너무 심대하여 EPA의 입장에서 온실가스가 지구온난화에 기여하는지를 판단할 수 없다면, 법상 위험성을 인식할 수 있을 정도의 충분한 정보가 있었는지를 묻고 있으므로 EPA는 이 점을 지적하였어야 한다. 청정대기법, § 202(a)(1), 42 U.S.C.A. § 7521(a)(1).

**\*\*1440 \*497 개요 FN\***

FN\* 개요는 대법원의 의견이 아닌 독자의 편의를 위하여  
공보관이 작성한 것임. *United States v. Detroit Timber &  
Lumber Co.*, 200 U.S. 321, 337, 26 S.Ct. 282, 50 L.Ed. 499.

**참조**

지구적 기온의 상승과 이에 따른 기후 및 환경의 변화는 대기 중 “온실가스”의 농축량이 크게 늘었기 때문이라는 명망 있는 과학적 의견에 기초하여 민간단체 그룹이 연방환경청(EPA)에게 청정대기법 § 202(a)(1)에 따라 이산화탄소 등 4대 가스 배출에 관한 규제를 시작할 것을 신청하였다. 이 신청은 EPA로 하여금 “[연방환경청장]이 볼 때, 공중보건 또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로... 예상되는... 대기 오염을 야기하거나 대기오염에 기여하여... 모든 종류의... 신규 자동차에서 배출되는 대기 오염물질 배출에 적용되는 기준...을 규정으로 정할 것”을 요구하는 것이다. 42 U.S.C. § 7521(a)(1). 청정대기법은 “대기 오염물질”을 “대기환경...으로 배출되는... 물리적, 화학적... 물질 등 대기오염제”를 포함하는 것으로 정의하고 있다. \*\*1441 § 7602(g). EPA는 (1) 이 법은 지구적 기후변화를 다루기 위한 강행규정을 발할 권한을 부여하고 있지 않고, (2) 온실가스배출기준을 정할 권한이 있다 하더라도, 온실가스와 지구표면 대기온도 상승 사이의 인과적 연관이 명확하게 입증되지 않았기 때문에 지금 그와 같은 조치를 취하는 것은 현명하지 않다는 논거로 이 신청을 기각하였다. 나아가 EPA는 EPA의 자동차 배출 규제가 기술 혁신을 위한 추가지원, 민간부문의 자발적인 온실가스배출 감소를 장려하기 위한 비 규제적 프로그램 창설, 및 기후 변화에 관한 연구와 관련된 대통령의 포괄적 접근방법과 충돌될 수 있고, 핵심 개발도상국에게 배출 감소를 설득하여야 하는 대통령의 능력을 훼손시킬 수 있는 단편적인 접근방법이라고 하였다.

소송참가인 매사추세츠 및 기타 주와 지방정부가 참가한 신청인 등은 D.C.순회법원에 심사를 청구하였다. 3인의 재판부가 서로 다른 의견을 제시하였지만, 그 중 2인은 연방환경청장이 규정제정 신청 기각에 있어서 그 재량을 적절하게 행사하였다고 보았다. 판사 1인은 오염물질이 “공중보건 또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로 예상되는지” 여부에 관한 연방환경청장의 “판단”이 \*498 § 7521(a)(1), 과학적 불확실성뿐만 아니라 미국의 일방적인 자동차배출 규제가 다른 국가의 온실가스배출 감소노력을 약화시킬 수 있다는 우려 등 기타 요소에 기초할 수 있다고 결론 내렸다. 다른 판사는 신청인이 제 III조에 의한 당사자 적격을 입증하는데 필요한 특정한 상해를 증명하기 못하였다고 하였으나, 반대의견을 선례로 보아 자신의 의견과 가장 가까운 실체 판단에 참가하였다. 그리하여 동법원은 심사를 기각하였다.

판단:

1. 신청인은 EPA의 규정제정신청 기각을 다룰 수 있는 당사자적격이 있다. Pp. 1452 - 1458.

(a) 이 사건은 정당한 제III조 “논쟁”이 될 수 없는 하자가 없다. *예컨대*, *Luther v. Borden*, 7 How. 1, 12 L.Ed. 581. 참조 더구나, 의회법의 적절한 해석은 연방법원이 결정할 문제가 명백하고, 의회는 EPA의 조치에 대한 이런 유형의 다툼을 허용하고 있음이 명백하다, 42 U.S.C. § 7607(b)(1). 참조. EPA의 주장과 달리, 당사자적격원칙은 이 사건에서 극복할 수 없는 관할 문제를 제기하지 않는다. 당사자적격을 입증하기 위해 소송당사자는 현실적이거나 임박한 구체적이고 특정한 상해를 입었고, 그 상해의 원인이 피고에게 있음이 명백하며, 승소하는 경우 상해가 구제될 수 있음을 보여야 한다. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 560-561, 112 S.Ct. 2130, 119 L.Ed.2d 351.참조. 그러나,

의회가 “구체적 이익을 보호할 수 있는 절차적 권리” *id.*, at 573, n. 7, 112 S.Ct. 2130 (-이 사건의 경우, 행정기관의 위법한 부작위를 다룰 권리, § 7607(b)(1)-) 를 인정 한 소송당사자는 “당사자 적격을 인정받기 위해 통상 요구되는 구제가능성과 임박성의 요건을 충족하지 않고도 그 권리를 주장할 수 있다” *ibid.* 심사를 위해서는 신청인 중 1인만 당사자적격을 가지면 된다. *Rumsfeld v. Forum for Academic and Institutional Rights, Inc.*, 547 U.S. 47, 52, n. 2, 126 S.Ct. 1297, 164 L.Ed.2d 156.참조. 매사추세츠는 이 사건에서 특수한 지위와 이익이 있다. 매사추세츠는 주권을 가진 주이고 *Lujan*사건에서와 같이 사인이 아니며, 상당한 지역에 현실적인 영향을 받는다. 온실가스배출의 감소를 강제하고, 개발도상국과 배출조약을 협상하며, **\*\*1442** (일정한 경우) 자동차 배출을 감소시키기 위해 경찰력을 행사할 수 있는 주권주 우선권 (주권우선권)은 현재 연방정부에게 부여되어 있다. 의회가 EPA에게 관련 기준을 정함으로써 매사추세츠 (등)을 보호하도록 명령하였고, § 7521(a)(1), 매사추세츠에게 규정제정신청 기각을 자의적인 것으로 다룰 수 있는 절차적 권리를 부여하였으므로, § 7607(b)(1), 매사추세츠와 관련된 신청인의 변론은 당사자주의 절차의 가장 중요한 기준을 충족시켰다. 온실가스배출 규제에 관한 EPA의 확고한 기각 **\*499** 은 매사추세츠에게 “현실적”이고 “임박한” 피해위험을 야기하였고, *Lujan*, 504 U.S., at 560, 112 S.Ct. 2130, “사법적 구제수단에 의하여” EPA가 그 위험성을 감소시키기 위한 조치를 취하게 될 “실질적 가능성”이 있다, *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59, 79, 98 S.Ct. 2620, 57 L.Ed.2d 595.Pp. 1452 - 1455.

(b) 기후변화와 관련된 피해는 심각하고 잘 알려져 있다. 관련 과학에 관한 정부의 자체적인 객관적 평가와 저명 전문가들 사이의 공감대에 의하면 지구온난화가 급격한 해수면 상승, 심각하고 돌이킬 수

없는 생태계 변화, 겨울철 강설의 상당한 감소로 인한 직접적이고 중요한 경제적 피해, 질병 확산의 확대 및 날씨가 인한 심각한 피해 등을 야기하고 있다고 한다. 이러한 변화가 넓은 범위에서 나타나고 있다고 해서 이 소송의 결과에 관한 매사추세츠의 이익이 사라지는 것은 아니다. *Federal Election Comm'n v. Akins*, 524 U.S. 11, 24, 118 S.Ct. 1777, 141 L.Ed.2d 10.참조. 신청인의 다툼 없는 공술서에 따르면, 지구적 해수면이 지구온난화로 인해 20세기 동안 10내지 20센티미터 상승하였고, 이미 매사추세츠 해안을 삼키기 시작했다고 한다. 더구나, 이를 회복하는데 드는 비용만 해도 수백, 수천만 달러에 이를 수 있다고 한다. Pp. 1454 - 1456.

(c) EPA가 인공적인 온실가스배출과 지구온난화 사이의 인과적 관련성이 있음을 부인하지 않은 사실로 미루어, 그와 같은 배출에 대한 규제를 거절한 사실은 최소한 매사추세츠의 상해에 “기여”하는 것이다. EPA는 자신의 비규제 판단이 신청인의 상해에 미치는 영향이 너무 경미하여 연방법원에서 다룰 문제가 아니고, 중국, 인도 및 기타 개발도상국의 배출 증가로 EPA의 규제를 통한 국내의 한계적인 배출 감소가 상쇄될 것이기 때문에 신청인 등이 구하는 규제수단이 지구적 기후변화를 완화하고 신청인의 상해를 회복할 수 있는 현실적 가능성도 희박하다고 주장하는 것은 다소 지나친 감이 없지 않다. 입법부와 같은 기관은 일거에 방대한 문제를 해결하지 않고, *Williamson v. Lee Optical of Okla., Inc.*, 348 U.S. 483, 489, 75 S.Ct. 461, 99 L.Ed. 563, 참조. 상황의 변화에 따라 접근방법을 조정하며 지속적으로 다듬어가며 최선의 방법을 찾아간다, *SEC v. Chenery Corp.*, 332 U.S. 194, 202-203, 67 S.Ct. 1575, 91 L.Ed. 1995.참조 첫 단계가 임시적일 수 있다는 사실 자체만으로 연방법원의 관할이 부인되지는 않는다. 또한 국내의 자동차배출가스 감소가 임시적인 것도 아니다. 다른 온실 가스는 차

치하고, 기록상 미국 교통부문이 대기 중으로 뿜어내는 이산화탄소는 어마어마한 것으로 나타나고 있다. Pp. 1456 - 1457.

(d) 자동차 배출을 규제한다고 해서 지구온난화의 방향을 뒤집지는 못하겠지만, EPA에게 지구온난화를 완화 또는 감소시키기 위한 의무가 있는지 여부를 판단할 수 있는 대법원의 관할권이 없어지는 것은 아니다. \*500 참조 \*\*1443 *Larson v. Valente*, 456 U.S. 228, 243, n. 15, 102 S.Ct. 1673, 72 L.Ed.2d 33. 잠재적 결과가 엄청난 까닭에, 규제수단의 효과가 구 자동차가 신규 자동차로 교체되는데 걸리는 (비교적 짧은) 시간동안 지연될 수 있다는 사실은 본질적으로 무관하다. 또한 개발도상국이 온실가스배출을 크게 증가시킨다는 점도 방향을 바꾸지는 못한다: 즉, 다른 곳에서 무슨 일이 일어나도 국내 배출의 감소가 지구적 배출 증가의 속도를 늦춘다는 것이다. 당 법원은 EPA가 신봉하는 바와 같이 기후변화가 반드시 해결되어야 한다는 점에 상당한 중요성을 부여한다. Pp. 1457 - 1458.

2. 당 법원의 법률문제 심사범위는 좁다. 행정기관이 집행절차의 개시를 거절한 사실은 통상적으로 사법적 심사의 대상이 되지 않지만, *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821, 105 S.Ct. 1649, 84 L.Ed.2d 714, 불집행과 이 사건에서와 같이 명시적으로 승인된 규정제정신청의 기각 사이에는 본질적인 차이가 있다. EPA는 그 신청기각에서 이산화탄소가 § 7602의 “대기 오염물질”에 해당되지 않으므로 § 7521(a)(1)에 따라 신규 자동차의 배출을 규제할 권한이 없으며, 설령 권한이 있다하더라도 그와 같은 규제가 다른 행정적 우선순위와 충돌될 수 있기 때문에 그 행사를 하지 않겠다고 결론지었다. 이 법이 그와 같은 조치에 관한 심사를 명시적으로 허용하고 있으므로, § 7607(b)(1), 당 법원은 “자의성, 재량남용, 또는 법률 위반[이 인정되는 경우]을 파기할 수 있다” § 7607(d)(9). Pp. 1459 - 1460.

3. 온실가스는 이 법에서 정하는 “대기 오염물질”의 포괄적 정의에 해당되기 때문에 EPA는 신규 자동차의 당해 가스 배출을 규제할 법정 권한이 있다. “*대기환경..으로 배출되는... 물리적, 화학적 ... 물질 등 대기오염제*” § 7602(g) (강조추가)를 포함하는 이 정의는 종류를 불문하고 대기 중의 모든 화합물을 포섭한다. 더구나, 이산화탄소와 기타 온실가스는 의심할 여지없이 “물리적 [및] 화학적... 물질[ ]”이다. *Ibid.* EPA는 법제정 후 의회의 조치와 심의에 의존하여 온실가스 배출을 규제하지 않아야 한다는 명령과 같이 받아들일 수 없다. 법제정 후 입법사가 모호한 법령의 의미를 밝힌다 하더라도, EPA는 의회가 온실가스를 대기 오염물질로 취급할 수 있는 EPA의 권한을 축소하려고 하였음을 암시하는 내용을 확인하지 못하고 있다. 당 법원은 기후변화를 이해하기 위한 기관간의 협력 및 연구를 촉진하려는 의회의 다양한 노력과 공공복지를 위태화 할 수 있는 “모든 대기 오염물질”을 규제하여야 하는 각 기관의 선행적 의무를 조정하는데 아무런 어려움을 발견하지 못했다. *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 133, 120 S.Ct. 1291, 146 L.Ed.2d 121, 또한 \*501 자동차의 이산화탄소 배출을 규제하는 데에는 연비기준을 강화하여야 하는데, 이 일은 (EPA에 따르면) 의회가 교통부에 부여한 임무라는 EPA의 주장은 설득력이 없다. 연비기준을 정하여 에너지 효율성을 촉진하여야하는 DOT의 의무가 EPA의 환경상 책임과 중복될 수 있다고 해서 공중 “보건” 과 “복지”를 보호하여야 하는 의무를 저버릴 수 있는 것은 아니다, § 7521(a)(1). pp. 1459 - 1462.

4. EPA의 대안적 판단근거(온실가스를 규제할 법정 권한이 있다 하더라도, 지금 그와 같은 조치를 취하는 것은 현명하지 않다)는 법문과 다른 논거에 기반을 두고 있다. 법문은 EPA의 조치를 “판단” 형성에 따르도록 하고 있지만, 그 판단은 **\*\*1444** 대기 오염물질이 “공중보건

또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 그에 기여하는지” 여부와 관련되어야 한다. § 7601(a)(1). 이 법의 명확한 조건에 따라, EPA는 온실가스가 기후변화에 기여하지 않는다고 판단되는 경우 또는 규제여부를 판단할 수 있는 재량을 행사할 수 없거나 행사하지 않는 이유에 관한 합리적인 설명이 가능한 경우에 한하여 신규 자동차의 온실가스 배출에 관한 규제조치를 회피할 수 있다. 그러나 이를 하지 않고, 그 대신 지구온난화에 대응하는 행정부의 자발적 프로그램이 존재한다는 점과 개발도상국의 배출감소를 협상할 수 있는 대통령의 능력 손상 등 규제하지 않는 이유의 세탁물 목록을 제시하고 있다. 이러한 정책적 판단은 온실가스배출이 기후변화에 기여하는지 여부와 무관하고, 과학적 판단을 형성하지 않는 정당한 사유가 되지 못한다. 또한 EPA는 기후변화의 여러 가지 특성을 둘러싼 불확실성을 언급하며 현재로서는 규제하지 않는 편이 낫다고 결론내림으로써 법정 의무를 회피할 수 없다. 과학적 불확실성이 너무 심대하여 EPA의 입장에서 온실가스가 지구온난화에 기여하는지를 판단할 수 없다면, EPA는 이 점을 지적하였어야 한다. 법적 문제는 위험성을 인식할 수 있을 정도의 충분한 정보가 있었는지 이기 때문이다. 그러나, EPA는 허용될 수 없는 고려사항에 기초하여 규정제정 신청을 기각하였다. 따라서 이와 같은 조치는 “자의적이거나 법률에 부합되지 않는다.” § 7607(d)(9). 환송 시, EPA는 법률에 의한 조치 또는 비조치의 이유를 밝혀야 한다. Pp. 1462 - 1463.

415 F.3d 50, 파기 환송

STEVENS, J., 당 법원 의견 작성, KENNEDY, SOUTER, GINSBURG, 및 BREYER, JJ. 참가. ROBERTS, C.J., 반대의견 제출, SCALIA, THOMAS, 및 ALITO, JJ. 참가. SCALIA, J. 반대의견 제출, ROBERTS, C.J., 및 THOMAS 및 ALITO, JJ. 참가.

James R. Milkey, 매사추세츠주 보스턴, 신청인의 대리인.

Gregory G. Garre, 워싱턴 컬럼비아 특별구, 피신청인의 대리인.

Thomas F. Reilly, 매사추세츠 법무장관, Lisa Heinzerling, 법무장관 특별보좌관, 워싱턴 컬럼비아 특별구, James R. Milkey, 변호인, William L. Pardee, Carol Iancu, 보스턴 법무장관보, Bill Lockyer, 캘리포니아주 법무장관, Marc N. Melnick, Nicholas Stern, 법무차관, 캘리포니아주 오클랜드, Richard Blumenthal, 커네티컷주 법무장관, Kimberly Massicotte, Matthew Levin, 법무장관보, 코네티컷주 하트퍼드, Lisa Madigan, 일리노이주 법무장관, Matthew J. Dunn, Gerald T. Karr, 법무장관보, 일리노이주 시카고, G. Steven Rowe, 메인주 법무장관, Gerald D. Reid, 법무장관보, 메인주 오거스타, Stuart Rabner, 뉴저지주 법무장관, Stefanie A. Brand, Kevin P. Auerbacher, Lisa Morelli, 법무차관, 뉴저지주 트렌턴, Patricia A. Madrid, 뉴 멕시코 법무장관, Stuart M. Bluestone, 법무차관, Stephen R. Ferris, Judith Ann Moore, 법무장관보, 뉴 멕시코주 산타페, Eliot Spitzer, 뉴욕 법무장관, Caitlin J. Halligan, 검찰청장, J. Jared Snyder, 법무장관보, 뉴욕주 뉴욕, Hardy Myers 오레곤 법무장관, Philip Schradle, 법무장관특별자문, Richard Whitman, 법무장관보, 오리건 사법부, 오리건주 세일럼, Patrick C. Lynch, 로드아일랜드주 법무장관, Tricia K. Jedele, 법무장관 특별보좌관, 로드아일랜드주 프로비던스, William H. Sorrell, \*\*1445 버몬트주 법무장관, Kevin O. Leske, 법무장관보, 버몬트주 몬트필리어, Rob McKenna, 워싱턴 컬럼비아 특별구법무장관, Leslie R. Seffern, 법무장관보, Jay D. Geck, 검찰차장, 워싱턴 주 올림피아, Robert J. Spagnoletti, 컬럼비아 특별구 법무장관, Todd S. Kim, 검찰청장, Donna Murasky, 선임법무장관보, 워싱턴 남부, 마래타시 토가프, 아메리칸 사모아 법무장관, 파고파고, 아메리칸 사모아, Michael Cardozo, 기업변호인, 뉴욕시, Susan Kath Scott Pasternack,

Tracy Triplett, 기업변호인보, 뉴욕주 뉴욕, Ralph S. Tyler, 시 검사, 볼티모어시, William Phelan, Jr., 볼티모어시 법무국 법무관, Julie Teel, 캘리포니아주 샌디에이고, 생물 다양성 센터 변호인, Joseph Mendelson III, 워싱턴 컬럼비아 특별구, 기술 영향평가를 위한 International Center 변호인, Center for Food Safety, Environmental Advocates, 와 Greenpeace, Seth Kaplan, 매사추세츠주 보스턴, Conservation Law Foundation의 변호인, James B. Tripp, 뉴욕주 뉴욕, Environmental Defense의 변호인, Brian Dunkiel, Shems Dunkiel Kassel & Saunders PLLC, 버몬트주 벌링턴, Danielle Fugere, 캘리포니아주 샌프란시스코, Friends of the Earth의 변호인, John M. Stanton, 워싱턴 컬럼비아 특별구, National Environmental Trust의 변호인, David Doniger, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Natural Resources Defense Council의 변호인, David Bookbinder, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Howard Fox, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Sierra Club의 변호인, Alexandra Schulte, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Union of Concerned Scientists의 변호인, Alex Fidis, 워싱턴 컬럼비아 특별구, U.S. Public Interest Research Group의 변호인, 신청인

Kenneth W. Starr, Stuart A.C. Drake, Andrew B. Clubok, Ashley C. Parrish, Derek S. Bentsen, Kirkland & Ellis LLP, 워싱턴 컬럼비아 특별구., Richard A. Cordray, Grove City, Ohio, Theodore B. Olson, 변호인, Miguel A. Estrada, David Debold, Matthew D. McGill, Amir Tayrani, Gibson, Dunn & Crutcher LLP, 워싱턴 컬럼비아 특별구, 피신청인.

Norman W. Fichthorn, 변호인, Allison D. Wood, Hunton & Williams LLP, 워싱턴 컬럼비아 특별구. Utility Air Regulatory Group의 피신청인.

Russell S. Frye, FryeLaw PLLC, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Intervenor-Respondent CO<sub>2</sub> Litigation Group의 변호인, 변호인: Dell E. Perelman,

부사장겸 법무담당관, Leslie A. Hulse, 법무담당관보, American Chemistry Council, 버지니아주 알링턴, Richard Wasserstrom, American Forest & Paper Association, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Harry M. Ng, 법무담당관, Ralph J. Colleli, Jr., American Petroleum Institute, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Nick Goldstein, 변호사, American Road and Transportation Builders Association, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Jan S. Amundson, 선임부사장 겸 법무담당관, Quentin Riegel, 부사장, 소송담당관 및 법무담당관보, National Association of Manufacturers, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Robin S. Conrad, National Chamber Litigation Center, Inc., 워싱턴 컬럼비아 특별구, Bob Slaughter, 부사장겸 법무담당관, National Petrochemical & Refiners Association, 워싱턴 컬럼비아 특별구, John L. Wittenborn, Kelley Drye, Collier Shannon, 워싱턴 컬럼비아 특별구, CO<sub>2</sub> Litigation Group의 피신청인.

Roger R. Martella, Jr., 법무담당관직무대행, Carol S. Holmes, 변호사, Environmental Protection Agency, 워싱턴 컬럼비아 특별구., Paul D. Clement, 검찰청장, 변호인, Sue Ellen Wooldridge, 법무장관보, Gregory G. Garre, Thomas G. Hungar, 검찰차장, Malcolm L. Stewart, 검찰청장보, **\*\*1446** Jon M. Lipshultz, 변호사, Department of Justice, 워싱턴 컬럼비아 특별구, Federal의 피신청인.

Michael A. Cox, 미시간주 법무장관, Thomas L. Casey, 미시간주 검찰청장, 변호인, Lansing, MI, Alan F. Hoffman, Neil D. Gordon, 미시간 주 법무장관보, Greg Abbott, 텍사스 주 법무장관, Karen W. Kornell, 천연자원부 법무장관보, Jane Atwood, 법무장관보, 오스틴, 텍사스, 오하이오주, Jim Petro, 법무장관, Dale T. Vitale, 선임법무차관, Environmental Enforcement Section, 콜럼버스, 오하이오, 미시간, 노스다코타, 유타, 사우스다코타, 알래스카, 캔자스, 네브래스카, 텍사스, 와 오하이오 주의 피신청인.

U.S. 대법원 소장에 관해서는 2006 WL 2563378 (신청인 소장)

2006 WL 3023028 (피신청인 소장) 2006 WL 3101955 (피신청인 소장)

2006 WL 3043971 (피신청인 소장) 2006 WL 3043970 (피신청인 소장)

2006 WL 3095443 (피신청인 소장) 2006 WL 3367871 (답변서) 참조.

STEVENS 대법관이 당 법원의 의견 작성

**\*504** 지구적 기온 상승은 대기 중 이산화탄소 농도의 큰 증가와 동시에 발생되었다. **\*505** 명망 있는 과학자들은 이들 두 추세가 상호 관련된 것으로 믿고 있다. 이산화탄소가 대기 중으로 배출되는 경우, 온실의 천장 같은 역할을 하여 태양 에너지를 가두고 복사열의 탈출을 느리게 하기 때문이라는 것이다. 따라서, 이산화탄소는 "온실가스"의 일종 - 가장 중요한 일종 - 이다.

지구온난화를 "우리 시대의 가장 긴박한 환경적 도전"<sup>FN1</sup> 이라고 부르는 주<sup>FN2</sup>, 지방정부<sup>FN3</sup>, 및 민간단체<sup>FN4</sup> 는 이송명령신청에서 연방환경청(EPA)이 이산화탄소 등 4대 온실가스의 배출을 규제하여야 할 청정대기법상의 책임을 포기하였다고 주장하였다. 구체적으로, 신청인은 당원에 동 법 §202(a)(1)의 의미에 관하여 두 가지 질문을 하였다: EPA가 신규 자동차의 온실가스 배출을 규제할 수 있는 법정 권한을 가지고 있는지 여부 그렇다면, 이를 기각하는 이유가 법률에 부합하는지 여부.

<sup>FN1</sup> Pet. for Cert. 22.

<sup>FN2</sup> 캘리포니아, 코네티컷, 일리노이, 메인, 매사추세츠, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 오리건, 로드아일랜드, 버몬트, 와 워싱턴.

<sup>FN3</sup> 컬럼비아 특별구, 아메리칸 사모아, 뉴욕시, 와 발티모어.

<sup>FN4</sup> Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Conservation Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, International Center for Technology Assessment, National Environmental Trust, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Union of Concerned Scientists, 와 U.S. Public Interest Research Group.

이에 대하여, EPA는 (10개 소송참가 주<sup>FN5</sup> 와 6개 무역협회<sup>FN6</sup>가 지지) 신청인 중 1인 이상이 헌법 제III조에 의한 당원의 관할을 원용할 수 있는 당사자적격을 가지지 않는 이상 당 법원이 위와 같은 문제를 다룰 수 없음을 정확히 지적하였다 **\*\*1447**. 관할권 주장의 심각한 성격과 **\*506** § 202(a)(1)을 해석하는 판결의 충돌이 없음에도 불구하고, 기초되는 문제의 비상적 중요성으로 당 법원은 이송명령을 승인하였다. 548 U.S. 903, 126 S.Ct. 2960, 165 L.Ed.2d 949 (2006).

<sup>FN5</sup> 알래스카, 아이다호, 캔자스, 미시간, 네브래스카, 노스다코타, 오키오, 사우스다코타, 텍사스, 와 유타

<sup>FN6</sup> Alliance of Automobile Manufacturers, National Automobile Dealers Association, Engine Manufacturers Association, Truck Manufacturers Association, CO<sub>2</sub> Litigation Group, 와 Utility Air Regulatory Group.

Pub.L. 89-272, § 101(8), 79 Stat. 992 및 84 Stat. 1690 와 91 Stat. 791등의 개정으로 추가된 청정대기법 202(a)(1), 42 U.S.C. § 7521(a)(1)은 다음과 같이 정하고 있다:

“EPA 국장은 공중보건 또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 그에 기여하는 것으로 판단되는 경우, 신규 자동차 또는 신규 엔진에서 배출되는 대기 오염물질 배출에 적용되는 기준을 이 조의 규정에 따라 규정으로 정하고 필요시 개정하여야 한다.....”<sup>FN7</sup>

<sup>FN7</sup> § 202(a)(1)의 1970 년 버전은 “공중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예상되는”이라는 보호적인 문구 대신 “공중보건 또는 복지를 위태롭게 하는”이라는 문구를 사용하였다. § 6(a) of the Clean Air Amendments of 1970, 84 Stat. 1690. 참조. 의회는 청정대기법과 상식으로 볼 때... 규제자가 피해의 불가피성을 완전히 확신할 수 없는 경우에도 피해를 예방할 수 있는 규제조치가 요구된다고 판단한 *Ethyl Corp. v. EPA*, 541 F.2d 1, 25 (C.A.D.C.1976) (전원합의체)의 결정을 승인하기 위하여 1977년 § 202(a)(1)를 개정하였다. 청정대기법 1977년 개정, 91 Stat. 791, § 401(d)(1) 참조 또한 H.R.Rep. No. 95-294, p. 49 (1977), U.S. Code Cong. & Admin. News 1977, p. 1077 참조.

이 법은 “대기 오염물질”을 “대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적, 생물학적, 방사능”... 물질 등 모든 대기오염제 또는 그 조합물“을 포함하는 것으로 정의하고 있다 § 7602(g). 또한 “복지”도 “날씨... 및 기후...에 대한 영향”을 포함하는 것으로 넓게 정의되어 있다 § 7602(h).

**\*507** 의회가 이러한 규정을 제정할 때, 기후변화 연구는 맹아기였다.<sup>FN8</sup> 1959년 미연방 기상청이 대기 중 이산화탄소 수준을 모니터링하기 시작한 직후, 하와이 마우나로아 (Mauna Loa, Hawaii) 관측소는 316ppm 수준을 기록하였다. 이것은 420,000년 전의 아이스코어(ice-core)

기록에 나타난 최고농도 300ppm을 훨씬 상회하는 수치였다.<sup>FN9</sup> 의회가 1970년 § 202(a)(1)을 초안할 때, 이산화탄소 수준은 325ppm에 이르렀다.<sup>FN10</sup>

<sup>FN8</sup> 환경품질위원회는 1970년 “인간은 날씨를 변화시킬 수 있다”는 결론의 보고서를 간행하였다: *The First Annual Report* 93. 초기에는 상당한 불확실성이 남아 있었고, 이 문제는 청정대기법 제정에 관한 의회의 논의에서 대체로 언급되지 않았다. 그러나 116 Cong. Rec. 32914 (1970) 참조 (위원회의 ”대기오염이 기후를 변화시키고, 지구적 기온 변화를 만들어낼 수 있다“는 결론을 언급한 Boggs 상원의원의 진술).

<sup>FN9</sup> 기후변화에 관한 정부 간 패널, *Climate Change 2001: Synthesis Report*, pp. 202-203 (2001) 참조. 과학자들은 남극의 두꺼운 얼음층에 구멍을 뚫고 “코어”를 추출하여 오래전의 얼음을 검사할 수 있고, 과거 대기의 샘플을 추출할 수 있다. 그 대기를 분석하여, 이산화탄소 수준을 추정할 수 있다. *Ibid...*

<sup>FN10</sup> 더 극적인 상승은 아직 발생되지 않았다: 2006년, 이산화탄소 수준은 382 ppm에 도달하였다. Dept. of Commerce, National Oceanic & Atmospheric Administration, Mauna Loa CO<sub>2</sub> Monthly Mean Data, [www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/co2\\_mm\\_mlo.dat](http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/co2_mm_mlo.dat) (인터넷 자료는 2007.3.29. 방문, 법원사무관 사건 파일에서 참조가능). 이는 과거 2천 만년 동안의 대기 중 이산화탄소 농도를 초과하는 것으로 보이는 수준이다. 기후변화에 관한 정부 간 패널, *Technical Summary of Working Group I Report* 39 (2001)참조.

**\*\*1448** 1970년대 말, 연방정부는 인간의 활동과 관련된 이산화탄소 배출이 기후변화를 야기할 수 있는 가능성에 상당한 주의를 기울이기 시작했다. 1978년, 의회는 대통령에게 “국가와 세계가 자연적 및 인위적인 기후 프로세스와 그 의미를 이해하고 그에 대응할 수 있도록 지

원”하는 프로그램을 설치하도록 요구하는 전국 기후 프로그램법, 92 Stat. 601,을 제정하였다. \*508 id., § 3. 카터대통령은 국립과학원의 실무 촉진 국가연구자문위원회에게 이 문제를 조사하도록 의뢰하였다. 위원회의 회신은 명백하였다: “이산화탄소가 계속 증가한다면, 기후변화가 발생할 것이고, 이와 같은 변화를 무시할 수 있다고 볼 이유가 없다... 두고 보는 정책은 너무 늦을 때까지 기다리는 정책이 될 것이다.”<sup>FN11</sup>

<sup>FN11</sup> 기후연구위원회, Carbon Dioxide and Climate: A Scientific Assessment, p. vii (1979).

그 다음으로 의회가 이 문제를 다룬 것은 지구 기후보호법이 제정된 1987년 이었다, Title XI of Pub.L. 100-204, 101 Stat. 1407, note following 15 U.S.C. § 2901. 의회는 “인위적인 오염 - 이산화탄소, 염화불화탄소, 메탄, 및 기타 추적가스(trace gases)를 대기로 방류하는 행위 - 은 장기적으로 지구의 평균온도를 크게 증가시킬 것” (§ 1102(1), 101 Stat. 1408)임을 인정하고, EPA로 하여금 의회에게 “지구적 기후변화에 관한 조정된 국가정책” § 1103(b)을 제안하도록 지시하였고, 국무부장관에게 “다양한 외교채널을 통하여” 지구온난화에 대응할 수 있는 외교적 노력을 조정할 것을 명하였다. § 1103(c). 의회는 “지속적 오염과 삼림훼손이 회복할 수 없는 절차에 기여할 수 있고” “기후를 보호하기 위하여 조속한 시간 내에 필요 조치를 확인하여 시행해야 함” § 1102(4) 을 강조하였다.

이와 동시에, 기후변화에 관한 과학적 이해가 진행되었다. 1990년, UN의 후원으로 구성된 다국적 과학단체인 기후변화에 관한 정부 간 패널 (IPCC)이 이 문제에 관한 최초의 포괄적 보고서를 공표하였다. 전 세계의 전문가 의견에 기초하여, IPCC는 “인간의 활동으로 인한 배출이... 평균적으로 지표의 온난화를 일으키는 온실효과를 강화하는 온실가스...의 대기 중 농도를 크게 높인다”고 결론지었다.<sup>FN12</sup>

<sup>FN12</sup> IPCC, 기후변화: The IPCC Scientific Assessment, p. xi (J. Houghton, G. Jenkins, & J. Ephraums eds.1991).

IPCC 보고서에 대응하여, UN은 1992년 리오데자네이로에서 “Earth Summit”을 소집하였다. 초대 부시 대통령이 참석하여 “[지구]의 환경 체계에 대한 위험한 인위개변적 [즉, 인위적인] 간섭을 방지함” 을 목적으로 154개국이 이산화탄소와 기타 온실가스의 대기 중 농도를 감소시키기로 합의한 구속력 없는 합의 UN 기후변화기본협약 (UNFCCC)에 서명하였다.<sup>FN13</sup> S. Treaty Doc. No. 102-38, Art. 2, p. 5 (1992). 상원은 이 조약을 만장일치로 비준하였다.

<sup>FN13</sup> UNFCCC 별첨 I에 열거된 산업 국가는 2000년까지 온실가스 배출을 1990년 수준으로 감소시키는 노력을 시작하였다. 중국과 인도 등 개발도상국에는 직접적인 제한이 부과되지 않았다. 이들 국가는 충분히 개발된 후에 별첨 I의 국가가 되기로 선택할 수 있다.

**\*\*1449** 약 5년 후 - IPCC가 1995년 “지구 기후에 관한 인지가능한 인간적 영향이 있다는 증거가 있는 것”으로 결론내린 2차 포괄적 보고서를 발표한 후<sup>FN14</sup> UNFCCC 서명국은 일본 교토에서 회의를 개최하고, 산업국가의 온실가스배출 감축을 위한 의무적 목표를 정하는 의정서를 채택하였다. 이 목표가 중국과 인도 등 개발도상국으로서 심각한 오염을 발생시키는 국가에는 적용되지 않기 때문에, 상원은 미국이 교토의정서에 가입하지 않아야 한다는 인식을 표시하는 결의를 만장일치로 채택하였다. S. Res. 98, 105th Cong., 1st Sess. (July 25, 1997) (as passed) 참조. 클린턴 대통령은 이 의정서를 상원에 제출하지 않았다.

<sup>FN14</sup> IPCC, 기후 변화 1995, *The Science of Climate Change*,  
p. 4.

## \*510 II

1999년 10월 20일, 19개의 민간단체<sup>FN15</sup>가 EPA에게 “청정대기법 § 202에 의하여 신규 자동차의 온실가스배출”을 규제할 것을 요구하는 규정제정신청을 제출하였다. App. 5. 신청인은 1998년이 “기록상 가장 따뜻한 해”였고 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 및 HFCs가 “열을 가두는 온실가스”이며 온실가스배출이 기후변화를 심각하게 가속화시키고 있고 IPCC의 1995년 보고서가 “이산화탄소가 기후변화를 강제하는 인위적인 인자 중 가장 중요한 인자”임을 경고한 바 있다고 하였다. *Id.*, at 13 (따옴표 생략). 나아가 이 신청은 기후변화가 인간의 보건과 환경에 심각한 부정적 영향을 미칠 것이라고 주장하였다. *Id.*, at 22-35. EPA의 법정 권한에 관하여, 이 신청은 EPA가 이미 이산화탄소 규제권을 가지고 있음을 확인하였다고 하였다. *id.*, at 18, n. 21. 참조 1998년 EPA의 법무담당관 Jonathan Z. Cannon은 이 “CO<sub>2</sub> 배출이 EPA의 규제권에 속한다”는 법률의견서를 작성하였는데, 그도 EPA가 그 권한을 행사하지 않고 있음을 인식하고 있었다. *Id.*, at 54 (Carol M. Browner 국장에 대한 메모 (Apr. 10, 1998) (이하 캐논 메모)). Cannon의 후임, Gary S. Guzy도 규정제정신청이 제출되기 2주 전에 의회 위원회에서 같은 의견을 반복하였다 \*511. *id.*, at 61. 참조

<sup>FN15</sup> Alliance for Sustainable Communities; Applied Power Technologies, Inc.; Bio Fuels America; The California Solar Energy Industries Assn.; Clements Environmental Corp.; Environmental Advocates; Environmental and Energy Study Institute; Friends of the Earth; Full Circle Energy Project, Inc.; The

Green Party of Rhode Island; Greenpeace USA; International Center for Technology Assessment; Network for Environmental and Economic Responsibility of the United Church of Christ; New Jersey Environmental Watch; New Mexico Solar Energy Assn.; Oregon Environmental Council; Public Citizen; Solar Energy Industries Assn.; The SUN DAY Campaign. App. 7-11.참조

신청제출 후 15개월간, EPA는 “신청에서 제기된 모든 쟁점”에 관한 일반인의 의견을 요청하였고, “EPA가 신청을 고려하는데 관련될 수 있는 과학적, 기술적, 법적, 경제적 또는 기타 측면”에 관한 “특별한” 의견을 요청하였다. 66 Fed.Reg. 7486, 7487 (2001). EPA는 그 후 5개월 간 50,000건 이상의 의견을 접수하였다. 68 Fed.Reg. 52924 (2003). 참조

의견 제출기간 종료 전, 백악관은 국가연구자문위원회에게 “가급적 빨리” “확실성과 불확실성이 큰 기후변화의 과학 분야를 확인하는데 조력”을 구하였다. App. 213. **\*\*1450** 그 결과가 2001년 보고서 기후변화과학: 몇 가지 핵심적 문제에 관한 분석 (NRC 보고서)인데, 이 보고서는 1995년 IPCC 보고서에 크게 의존하여 “인간의 활동으로 인해 온실가스가 지구의 대기에 축적되어, 지표 대기온도와 해수면 온도가 상승된다”고 결론지었다. 온도는 실제로도 상승하고 있다. NRC Report 1.

2003년 9월 8일, EPA는 규정제정신청을 기각하는 명령을 발하였다. 68 Fed.Reg. 52922. EPA는 그와 같은 판단에 대하여 두 가지 이유를 제시하였다: (1) 종전 법무담당관의 의견과 달리, 청정대기법은 EPA에게 지구적 기후변화를 해결하기 위한 강행적 규제를 발할 권한을 부여하고 있지 않고, *id.*, at 52925-52929;참조 (2) 온실가스배출기준을 정

할 권한이 있다 하더라도, 지금 이를 정하는 것은 현명하지 못하다, *id.*, at 52929-52931.

EPA는 온실가스에 관한 법정 권한이 결여되어 있다고 결론내리면서, 의회가 “1990년 [청정대기법]을 대폭 개정하면서 지구적 기후변화 문제를 잘 알고 있었지만,” 배출 한도를 정하는 개정안을 채택하지 않았다 \*512 고 하였다. *Id.*, at 52926. 그 대신 의회는 기후변화에 관한 추가 조사를 승인하기로 하였다는 것이다. *Ibid.* (1990년 청정대기법 개정안 §§ 103(g) 및 602(e)를 인용, 104 Stat. 2652, 2703, 42 U.S.C. §§ 7403(g)(1) and 7671a(e)). 나아가 EPA는 의회의 “지구적 환경문제에 관한 특별 맞춤형 해결책” 68 Fed. Reg. 52926-특히, 오존층을 고갈시키는 오염물질을 규제하기 위한 포괄적 제도인 1990년 법, Title VI, 104 Stat. 2649, 42 U.S.C. §§ 7671- 7671q-참조 온실가스에 대한 규제 권한을 수여하는 §202(a)(1)의 일반적 승인과 다르게 해석된다는 논거를 들었다.

EPA는 *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 120 S.Ct. 1291, 146 L.Ed.2d 121 (2000) 사건에 관한 대법원의 판결에 의하여 “이와 같은 관점을 가질 수 밖에 없다”, 68 Fed. Reg. 529 고 하였다. 이 사건의 경우, “담배의 독특한 정치적 역사”로 인해 *id.*, at 159, 120 S.Ct. 1291, 당 법원은 “미국 경제의 중요부분을 차지하는 산업”에 대한 관할권 주장의 기초로서 약물을 규제할 수 있는 FDA의 일반적 권한을 무효로 하였다. *ibid.*

EPA는 기후변화도 “정치적 역사”가 있다고 한다: 즉, 의회는 최초의 청정대기법을 지역적 대기 오염물질을 다룰 수 있도록 설계하였지 “전 세계의 대기 중에 비슷한 농도로 나타나는 물질”을 다루려고 하지 않았고 68 Fed.Reg. 52927 (강조 추가); 1990년에는 EPA로 하여금

자동차에 관한 이산화탄소 배출기준을 정하도록 하는 개정안을 채택하지 않았으며, *ibid.*( H.R. 5966, 101st Cong., 2d Sess. (1990)인용); 다른 법률에서 지구적 기후변화를 다루고 있다는 것이다, 68 Fed.Reg. 52927. 이러한 정치적 역사로 인해, 온실가스에 배출한도를 부과하는 것은 담배를 규제하는 것보다 더 큰 경제적 및 정치적 반향을 불러일으키기 때문에, EPA는 규제권한이 없는 것으로 된다는 것이다. *Id.*, at 52928. 본질적으로, EPA는 기후변화가 너무 중요한 것이어서 의회가 구체적으로 언급하지 않는 이상 EPA가 이를 다루기를 바라지 않았다고 결론 내렸다.

**\*513** 이러한 결론에 도달함에 있어서, EPA는 온실가스가 이 법에서 정하는 “대기 오염물질”이 아니라고 보았다. *ibid.* (“이러한 결론에 따라, 당해 [온실가스]는 [청정대기법]의 규정에 의한 대기 오염물질이 아니다...”)참조. EPA는 **\*\*1451** 이산화탄소가 대기 오염물질 이었다면, 배기관 배출을 감소시키는 유일한 방법은 연료경제성을 향상시키는 것뿐이라는 설명으로 이와 같은 결론을 강조하였다. 그러나 의회가 자세한 연료경제성 기준을 정할 권한을 교통부 (DOT)에 맡겨두고 있으므로, EPA의 규제는 그 기준과 충돌되거나 중복될 뿐이라는 것이다. *Id.*, at 52929.

EPA는 온실가스에 관한 권한이 있다고 하더라도, 그 권한의 행사를 거부하는 이유를 상세히 설명하였다. EPA는 우선 온실가스 농도가 인간의 활동으로 인해 크게 상승되었음을 인식하고, 이로 인한 지표면의 대기 온도 상승을 인정하였다. *Id.*, at 52930. 그럼에도 불구하고 EPA는 양자의 인과적 연관이 “ ‘명확하게 입증될 수 없다’ ” 는 NRC 보고서에 방점을 두고 있다. *Ibid.* (NRC Report 17 인용). 남아있는 불확실성으로 미루어 온실가스배출 규제가 현명하지 못하다는 것이다. 68 Fed.Reg. 52930.

나아가 EPA의 자동차 배출규제가 기후변화에 대한 “단편적 접근방법”에 불과하다고 하며, *id.*, at 52931, 그와 같은 규제가 이 문제에 대한 대통령의 “포괄적 접근”과 충돌될 수 있다고 하였다, *id.*, at 52931. 포괄적 접근이란 기술 혁신을 위한 추가지원, 민간부문의 자발적인 온실가스배출 감소를 장려하기 위한 비 규제적 프로그램 창설 및 기후변화에 관한 연구 - 현실적 비규제 - 를 말한다. *Id.*, at 52932-52933. EPA에 따르면, EPA의 일방적인 자동차 온실가스배출 규제가 \*514 온실가스배출을 감소시키도록 핵심 개발도상국을 설득하여야 하는 대통령의 능력을 훼손시킬 수도 있다고 본다. *Id.*, at 52931.

### III

현재 주 및 지방정부가 소송 참가한 신청인 등은 EPA의 명령에 관하여 미연방 DC 지방 항소법원에 심사를 구하였다. FN16 3인의 재판부가 서로 다른 의견을 제시하였지만, 그 중 2인은 “연방환경청장이 규정제정 신청 기각에 있어서 § 202(a)(1)에 의한 재량을 적절하게 행사하였다”고 보았다. 415 F.3d 50, 58 (2005). 그리하여 동 법원은 심사청구를 기각하였다.

<sup>FN16</sup> 42 U.S.C. § 7607(b)(1) 참조 (“이 타이틀 제7521조에 의한 모든... 기준을 공포함에 있어서 연방환경청장의 조치... 또는 이 장에 의한 연방환경청장의 최종 조치에 대한 심사신청은 DC 관할 연방항소법원에 한하여 제기할 수 있다”).

Randolph 판사는 판결문에서 당사자적격과 본안심사가 “중첩”되므로 본안을 심사할 수 있다고 함으로써 신청인의 당사자적격에 관한 명시적인 결정을 회피하였다, *id.*, at 56. 연방환경청장은 “공중보건 또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로 예상되는 것으로 판단되는 경우” 온실가스배출을 규제하는 법정 권한이 있는지 판단하지 않고 42

U.S.C. § 7521(a)(1), Randolph 판사는 그와 같은 판단을 행사하는 경우에 과학적 증거에만 기초할 필요가 없고, 의회적 조치의 동기가 된 정책적 판단을 원용할 수 있다고 결론 내렸다. 415 F.3d, at 58. 이러한 구조에서, EPA가 과학적 불확실성 뿐만 아니라 미국의 일방적인 자동차 배출규제로 다른 국가의 온실가스배출 감소 노력이 약화될 수 있다는 점 등의 요소에 기초하여 판단을 **\*\*1452** 내리는 것이 합리적이라고 하였다. *Ibid.*

Sentelle 판사는 신청인이 “제III조에 의한 당사자적격을 입증하는데 필요한 상해 요소를 증명 **\*515** 하지 못했다고 보았기 때문에 별도로 의견을 썼다. *Id.*, at 59 (일부 반대의견, 판결에는 동의). 그의 관점에서, 신청인 등은 지구온난화가 “일반적인 인간에게 유해”하다고 주장하였지만, 자신들에게 “특정한 상해”가 있음을 주장하지 않았다. *Id.*, at 60 (*Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 562, 112 S.Ct. 2130, 119 L.Ed.2d 351 (1992)인용). 그는 당사자적격에 관해 반대하였지만, 반대의견을 선행로 보아 자신의 의견과 가장 가까운 실체 판단에 참가하였다. 415 F.3d, at 60-61.

Tatel 판사는 반대하였다. Tatel 판사는 EPA가 어디에서도 신청인 측 공술서의 사실적 기초를 다투지 않았음을 강조하면서, *id.*, at 66, 최소한 매사추세츠는 “제III조의 당사자적격 -상해, 인과관계, 및 구제가능성- 의 각 요소를 갖추고 있다”고 하였다. *id.*, at 64. Tatel 판사는 해수면 상승이 심각한 해안 재산 상실로 이어질 수 있는 “‘실질적 개연성’” *id.*, at 66, 이 제III조에 의한 관할권을 근거 짓기에 불충분한 일반적 손해와는 “큰 차이”가 있다고 보았다. *Id.*, at 65. 그는 신청인의 공술서가 EPA가 온실가스 배출을 억제하지 못한 사실이 매사추세츠의 해안 재산을 위협하는 해수면 변화에 기여하였다는 결론을 뒷받침하기에 충분하다고 하였다. *Ibid.* 구제가능성에 관하여, 그는 “‘미국

자동차의 CO<sub>2</sub> 및 기타 [온실가스]배출을 어느 정도 감소시키면 지구 온난화의 부정적 영향을 지연 및 완화시킬 수 있다”는 신청인 측 전문가 중 1인인 전 EPA 기후학자의 진술에 주목하였다. *Ibid.* (미국 지구적 변화연구프로그램 집행이사 Michael MacCracken의 선서 인용 ¶ 5(e) (이하 MacCracken 공술), available in 2 Petitioners’ Standing Appendix in No. 03-1361, etc., (CADDC), p. 209 (Stdg. App.)). 나아가 그는 EPA의 자동차 오염관리노력에 관한 이사가 공술서에서 집행 가능한 배출기준을 적용하면 “세계 각국이 점차 의무화하고 있는 \*516’”신기술의 개발로 이어질 수 있다고 한 점을 언급하였다 415 F.3d, at 66 (Michael Walsh의 공술 인용 ¶¶ 7-8, 10, Stdg.App. 309-310, 311). 본안 판결 시, Tatel 판사는 법문이 EPA에게 온실가스 배출규제권을 부여했다고 보는 이유와 그 정책적 우려로는 그와 같은 권한의 불행사가 정당화되기 어려운 이유를 자세히 설명하였다. 415 F.3d, at 67-82.

#### IV

헌법 제III조는 연방법원의 관할권을 “사건”과 “논쟁”으로 제한하고 있다. 이 단어들은 “연방법원의 사무를 당사자주의의 맥락에서 제기되고 역사적으로 사법적 절차를 통해 해결될 수 있는 것으로 보여진 형태”로 제한하는 것이다. *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 95, 88 S.Ct. 1942, 20 L.Ed.2d 947 (1968). 따라서 당사자가 정치적 문제에 관한 판결을 구할 경우, *Luther v. Borden*, 7 How. 1, 12 L.Ed. 581 (1849), 자문 의견을 구할 경우, *Hayburn’s Case*, 2 Dall. 409, 1 L.Ed. 436 (1792), 또한 *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681, 700, n. 33, 117 S.Ct. 1636, 137 L.Ed.2d 945 (1997)참조, 또는 판결을 구하는 문제가 후속 전개에 의하여 논의할 여지가 있는 경우, *California v. San Pablo & Tulare R. Co.*, 149 U.S. 308, 13 S.Ct. 876, 37 L.Ed. 747 (1893)에는 재판할 수 있는 “논쟁”이 없다는 것이다. 이 사건에는 이와 같은 흠결이 없다.

**\*\*1453** 당사자의 분쟁은 의회법의 적절한 해석을 요구하고, 이 문제는 연방법원의 해결을 요구함이 명백하다. 더구나 의회는 EPA의 조치에 관한 이 같은 도전을 승인하고 있다. 42 U.S.C. § 7607(b)(1)참조. 이 승인은 당사자적격에 관한 문제에 있어서 결정적 중요성을 가진다: “의회는 상해를 정의하고 종전에 없었던 사건 또는 논쟁을 일으키는 인과관계의 연속성을 명확히 할 권한을 가지고 있다.” *Lujan*, 504 U.S., at 580, 112 S.Ct. 2130 (KENNEDY, J., 일부 동의 및 판결에 동의). “그러나 이러한 권한을 행사함에 있어서, 의회는 최소한 옹호하고자 하는 상해를 확인하여야 하고 소송을 제기할 수 있는 자의 집단에 대한 상해를 밝혀야 한다.” *Ibid.* 따라서 당 법원은 **\*517** “정당한 법집행에 관한 일반인의 구체적이지 않은 이익을 옹호하기 위한 시민 소송을 확대하지 않는다.” *Id.*, at 581, 112 S.Ct. 2130.

[1] EPA는 온실가스배출이 폭넓은 피해를 가하기 때문에, 당사자 적격의 원리가 극복할 수 없는 관할권 장애를 제기한다고 주장하지만, 우리는 여기에 동의하지 않는다. 궁극적으로, “당사자적격 문제의 핵심”은 신청인에게 “논쟁의 결과에 개인적 이해관계가 있어서 법원이 설명을 얻기 위해 크게 의존하는 쟁점의 제출을 강하게 하는 구체적인 불이익을 주장하는가”이다 *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 204, 82 S.Ct. 691, 7 L.Ed.2d 663 (1962). 대법관 KENNEDY가 *Lujan* 사건 동의 의견에서 설명하는 바와 같이:

“문제의 조치에 의하여 얼마나 많은 사람들이 피해를 입느냐는 중요하지 않지만, 소송을 제기하는 자는 그 조치가 구체적이고 개인적으로 자신에게 상해를 입힌다는 사실을 입증하여야 한다. 이러한 요건은 공허한 형식에 그치는 것이 아니고, 당사자가 결과에 현실적인 (겉보기에 그런 것이 아니라) 이해관계를 가지고 있고, 제기된 법률문제가 토론사회의 고상한 분위기가 아니라, 사법적 조치의 결과를 현

실적으로 평가할 수 있는 구체적인 사실적 맥락에서 해결됨을 보증함으로써 당사자 주의절차의 중핵을 보전하는 것이다.” 504 U.S., at 581, 112 S.Ct. 2130 (따옴표 생략).

[2] 적절한 당사자 주의적 주장을 보장하기 위하여, *Lujan* 사건에서는 소송당사자는 현실적이거나 임박한 구체적인 특정한 상해를 입었고, 그 상해의 원인이 피고에게 있음이 명백하며, 승소하는 경우 상해가 구제될 수 있음을 보여야 한다고 판단하고 있다. *id.*, at 560-561, 112 S.Ct. 2130참조. 그러나, 의회가 “구체적 이익을 보호할 수 있는 절차적 권리” *id.*, at 572, n. 7, 112 S.Ct. 2130 (-이 사건의 경우, 행정기관의 위법한 부작위를 다룰 권리, § 7607(b)(1)-)를 인정한 소송당사자는 “당사자 적격을 인정받기 위해 통상 요구되는 구제가능성과 임박성의 요건을 충족하지 않고도 그 권리를 주장할 수 있다” *ibid.* \*518 소송당사자에게 절차적 권리가 있는 경우, 소송당사자는 구제수단으로 인해 상해 야기자가 소송당사자를 해한 판단을 재고할 가능성이 있는 경우에 당사자적격이 있다. *Ibid.*; *Sugar Cane Growers Cooperative of Fla. v. Veneman*, 289 F.3d 89, 94-95 (C.A.D.C.2002)참조 (“절차적 보호를 박탈당했음을 주장하는 소송당사자는 그 절차적 보호를 받았더라면 실제적 결과가 달라졌을 것임을 증명할 필요가 없고, 그 절차적 단계가 실제적 결과와 관련되어 있음을 보이면 충분하다.”).

[3] 당 법원이 심사청구를 고려하기 위해서는 신청인 중 1인만 당사자적격을 가지면 된다. \*\*1454 *Rumsfeld v. Forum for Academic and Institutional Rights, Inc.*, 547 U.S. 47, 52, n. 2, 126 S.Ct. 1297, 164 L.Ed.2d 156 (2006)참조. 당 법원은 Tatel 판사가 그랬던 것과 같이, 매사추세츠의 특별한 지위와 이익을 강조한다. 이 사건에서 심사를 구하는 당사자가 주권을 가진 주이고 *Lujan*사건에서와 같이 사인이 아니라는 점은 상당한 관련성이 있다.

[4] 근대의 행정국가가 형성되기 훨씬 전에, 우리는 주가 연방의 관할권을 원용할 수 있는 통상의 소송당사자가 아니라고 보았다. Holmes 대법관이 *Georgia v. Tennessee Copper Co.*, 206 U.S. 230, 237, 27 S.Ct. 618, 51 L.Ed. 1038 (1907)(조지아주가 주 경계 밖에서 기인하는 대기오염으로부터 시민을 보호하기 제기한 사건)에서 설명하는 바와 같이:

“이 사건은 사인 간의 사건처럼 취급되어 왔지만, 실은 그렇지 않다. 형평법적 구제를 구하는 근거로서 시민간의 소송에서 의존하는 요소가 여기서는 누락되어 있다. 주는 피해 지역은 근소하고, 그에 대하여 금전으로 추산될 수 있는 손해는 얼마 되지 않는다. 이 소송은 준 주권주의 자격으로 자기에 대한 상해에 관하여 주가 제기한 소송이다. 이러한 자격에서 주는 그 영역에 속하는 모든 토지와 대기에 관하여 시민과 독립적인 이익을 가진다 \*519. 주는 그 산을 벌목할 것인지와 주민들이 깨끗한 공기를 마셔야 하는지에 관하여 최종적인 결정권을 가진다.”

조지아의 “그 영역에 속하는 모든 토지와 대기에 관한... 독립적 이익”이 백여 년 전 연방의 관할권을 뒷받침한 것과 같이, 오늘날 주권 영역을 보호하고자 하는 매사추세츠의 근거 있는 욕구도 연방의 관할권을 뒷받침한다. *Alden v. Maine*, 527 U.S. 706, 715, 119 S.Ct. 2240, 144 L.Ed.2d 636 (1999)참조(연바이트시스템에서, 주는 “지방 또는 정치체의 역할로 축소되지 않고, 주권의 존엄(완전한 권한은 아니더라도)을 가지고 있다”고 판단). 매사추세츠의 상당부분이 “영향을 받는 지역”에 해당된다는 사실은 이 사건의 결과에 관한 매사추세츠의 이해관계가 연방의 사법력을 행사하기에 충분한 구체성을 가진다는 결론을 강화할 뿐이다.

주가 연방에 들어올 때, 주는 일정한 주권 우선권을 포기한다. 매사추세츠는 온실가스배출 감소를 위하여 로드아일랜드를 침공할 수 없고, 중국 또는 인도와 배출조약을 협상할 수 없으며, 일정한 경우에 주 내의 자동차 배기가스 감소를 위하여 경찰권을 행사하는 것도 다른 권한에 양보될 수 있다. *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico ex rel. Barez*, 458 U.S. 592, 607, 102 S.Ct. 3260, 73 L.Ed.2d 995 (1982)참조 (“시민의 보건 및 복지에 대한 상해가 있는지 여부를 판단함에 있어서 주가 주권적 법 제정권을 통하여 해결할 수 있다는 표시가 도움이 된다”).

이러한 주권우선권 이제 연방정부에게 맡겨져 있고, 의회는 EPA에게 “[연방환경청장]이 볼 때, 공중보건 또는 복지를 위태화 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여하여 신규 자동차에서 배출되는 모든 종류의 대기 오염물질 배출”에 \*520 적용되는 기준을 정함으로써 매사추세츠 등을 보호하도록 명하였다 42 U.S.C. § 7521(a)(1). 더구나 의회는 규정제정신청 거부를 자의적인 것으로 다룰 수 있는 부수적인 절차적 권리를 인정하였다. § 7607(b)(1). 이 절차적 권리와 매사추세츠의 준주권적 이익을 보호함에 관한 이익을 볼 때, 매사추세츠주는 \*\*1455 당사자적격 분석에 있어서 특별한 관심을 받을 자격이 있다.<sup>FN17</sup>

<sup>FN17</sup> 재판장은 당 법원이 *Georgia v. Tennessee Copper Co.*, 206 U.S. 230, 27 S.Ct. 618, 51 L.Ed. 1038 (1907) 사건을 왜곡하고 있으며, *post*, at 1464 - 1465(반대의견) 참조, “주의 당사자적격에 관하여 새로운 원리를 고안하였다”고 비난한다. *id.*, at 1454 - 1455. 그러나, Hart and Wechsler’s *The Federal Courts and the Federal System*같은 저명서적도 *Tennessee Copper* 판결을 당사자적격에 관한 판결로 이해하고 있다. R. Fallon, D. Meltzer, & D. Shapiro, Hart & Wechsler’s *The Federal*

Courts and the Federal System 290 (5th ed.2003). 실제로, 이 책은 주에게 주가 “준주권적 이익(전체로서 주와 관련되는 공공 또는 정부적 이익)을 보호하기 위하여 국권으로서 소송을 할 수 있게 된” 사례의 오랜 발전과정을 설명하는데 한 절을 할애하고 있다. *Id.*, at 289 예컨대, *Missouri v. Illinois*, 180 U.S. 208, 240-241, 21 S.Ct. 331, 45 L.Ed. 497 (1901) 참조 (“경계 및 토지와 주민에 대한 관할 관련사건 및 주의 재산권 및 이익에 직접 영향을 미치는 사건” 뿐만 아니라 “주에 속한 타운과 도시의 보건과 번영이 실질적으로 손상될 수 있는 경우”에 연방의 관할이 인정될 수 있음을 확인).

대법원장은 *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447, 43 S.Ct. 597, 67 L.Ed. 1078 (1923), 및 *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico ex rel. Barez*, 458 U.S. 592, 102 S.Ct. 3260, 73 L.Ed.2d 995 (1982) (*Missouri v. Illinois*, 180 U.S. 208, 21 S.Ct. 331, 45 L.Ed. 497 (1901) 인용)에 기초하여 “당 법원에 제기된 사건들이 연방정부에 대하여 준주의 이익을 주장할 수 있는 주의 당사자적격에 상당한 의문을 제기한다는 사실을 간과한다”고 주장하고 있다. *Post*, at 1466. 그렇지 않다. *Mellon*사건의 경우, 당 법원은 “사람 또는 사물의 권리도, 물리적 영역에 대한 지배권도 아니고, 현실적으로 침범되거나 위협된 준주권적 권리도 아닌 것을 판결하라는 요구”를 받았음을 언급하면서 그와 같은 넓은 해석을 부인하였다. 262 U.S., at 484-485, 43 S.Ct. 597 (강조추가). 어쨌든, 우리는 *Georgia v. Pennsylvania R. Co.*, 324 U.S. 439, 447, 65 S.Ct. 716, 89 L.Ed. 1051 (1945) 사건에서, 주에게 “연방법령의 효력으로부터 시민을 보호할 수 있도록 하는 것” (이 점은 *Mellon* 사건이 금지하는 것이다)과 연방법에 의한 권리를 주장할 수 있도록 하는

것(주는 이와 같은 지위를 가진다)에는 중요한 차이가 있다고 판단하였다. 매사추세츠는 이 사건에서 청정대기법이 그 시민에게 적용됨을 다투는 것이 아니라, 이 법에 의한 권리의 주장을 구하고 있다. *Nebraska v. Wyoming*, 515 U.S. 1, 20, 115 S.Ct. 1933, 132 L.Ed.2d 1 (1995)참조 (와 이오밍주가 “그 영역 내의 토지와 대기에 관하여 시민의 권한과 별개로 시민의 권한 배후에 있는 ‘준주권주’로서의 이익”을 옹호하기 위하여 미연방에 대하여 반소를 제기할 수 있는 당사자적격이 있음을 인정 (*Tennessee Copper*, 206 U.S., at 237, 27 S.Ct. 618) 인용).

\*521 이를 염두에 둘 때, 매사추세츠에 관한 신청인의 변론은 당사자주의 절차의 중요 기준을 대부분 충족하였다는 점이 명백하다. EPA의 온실가스배출 규제에 관한 확고한 기각입장은 매사추세츠에게 “현실적이고 임박한” 피해 위험을 제기한다. *Lujan*, 504 U.S., at 560, 112 S.Ct. 2130 (따옴표 생략). 더구나, “청구된 사법적 구제수단이” EPA로 하여금 그 위험성을 감소시키는 조치를 취할 수 있도록 할 “실질적 가능성”이 있다. *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59, 79, 98 S.Ct. 2620, 57 L.Ed.2d 595 (1978).

## 상 해

기후변화와 관련된 피해는 심각한 것으로 잘 알려져 있다. 사실, NRC Report 자체 - EPA가 “관련 과학에 관한 객관적이고 독립적인 평가”로 간주하는 것 68 Fed.Reg. 52930 - 도 “빙하의 지구적 후퇴, 적설지역의 감소, 강과 호수의 조기 해빙, 과거 수천 년에 비해 20세기 동안 해수면 상승을 증가...” 등 심각한 피해를 가하는 여러 가지 환경적 변화를 인식하고 있다. NRC Report 16.

신청인은 이것이 아직 실현되지 않은 환경적 피해를 암시하고 있다고 주장한다. 기후과학자 Michael MacCracken \*\*1456 에 따르면, “기후변화 연구에 정통한 과학전문가들 사이에서 지구온난화로 인해 금세기말경 해수면의 급격한 상승, MacCracken 공술 ¶ 15, Stdg. App. 207, “심각하고 돌이킬 수 없는 생태계 변화,” *id.*, ¶ 5(d), at 209, “겨울철 산지의 눈에 저장된 물의 큰 감소로 인한 직접적이고 중요한 경제적 영향,” *ibid.*, 질병확산 범위의 증가, *id.*, ¶ 28, at 218-219 위험성이 있다는 ‘강한 공감대’가 있고. 그는 또한 해양온도의 상승으로 \*522 허리케인의 강도가 강해질 수 있다고 보고 있다. *Id.*, ¶¶ 23-25, at 216-217. <sup>FN18</sup>

<sup>FN18</sup> 이점에 관하여, MacCracken의 2004년 공술서 - 허리케인 카트리나가 발생하기 1년 전에 초안된 것 - 는 무시무시한 선견지명이 있었다. 기후변화가 “바람의 속도와 열대 사이클론 (즉, 허리케인과 태풍)의 최대강수율 증가”를 초래할 수 있다는 “특별한 우려”를 논의한 직후, “MacCracken 은” 토양 치밀화, 해수면 상승 및 폭풍우 빈발로 매년 루이지애나 습지의 20-30 평방 마일이 파괴될 것이다. 이러한 습지는 뉴올리언즈를 범람케 할 수 있는 폭풍우에 대한 ‘완충장치’로 기능을 하는 것이어서, 주요 도시 사람들의 위험성이 크게 증가된다“고 지적한 바 있다. ¶¶ 24-25, Stdg. App. 217.

이러한 기후변화의 위험성이 “넓게 분산”되어 있다고 해서 이 소송의 결과에 관한 매사추세츠의 이익이 사라지는 것은 아니다. *Federal Election Comm’n v. Akins*, 524 U.S. 11, 24, 118 S.Ct. 1777, 141 L.Ed.2d 10 (1998).참조 (“피해가 구체적인 경우, 그 폭이 넓더라도, 대법원은 ‘사실상 상해’를 인정하였다”). 신청인의 다툼 없는 공술서에

의하면, 지구의 해수면은 지구온난화로 인해 20세기 중에 10- 20 센티미터 가량 상승하였다. MacCracken 공술 ¶ 5(c), Stdg.App. 208. 이처럼 상승하는 바다가 이미 매사추세츠의 해안을 집어 삼키기 시작했다. *Id.*, at 196 (Paul H. Kirshen의 공술 ¶ 5), 216 (MacCracken 공술 ¶ 23). 매사추세츠는 “주 해변의 실질적 부분을 소유”하고 있기 때문에, *id.*, at 171 (Karst R. Hoogeboom의 공술 ¶ 4)<sup>FN19</sup>, 토지소유자로서 특정한 상해를 주장하였다. 그 상해의 심각성은 \*523 다음 세기가 지나는 동안 깊어질 뿐이다: 해수면이 예상대로 계속 상승한다면, 어느 매사추세츠 관료는 해변의 상당부분이 “범람으로 인해 영구적으로 상실되거나 주기적인 폭풍우와 홍수로 일시적으로 상실될 것”으로 믿고 있다. *Id.*, ¶ 6, at 172.<sup>FN20</sup> 신청인의 주장에 의하면, 이를 구제하는 비용만 해도 수백, 수천만 달러에 이를 것이라고 한다. *Id.*, ¶ 7, at 172; 또한 Kirshen Decl.참조 ¶ 12, at 198.<sup>FN21</sup>

<sup>FN19</sup> “예컨대, [매사추세츠 산림보호국]은 약 53개의 해안 공원, 해변, 보호구역 및 야생동물 보호소를 소유, 운영 및 유지하고 있다. 또한 보호국은 다수의 수영장, 스케이트 링크, 운동장, 경기장, 과거 해안 요새, 공설무대, 박물관, 자전거길, 테니스장, 보트하우스 및 보트 램프와 선착장 등 해안지역에 스포츠 및 레크레이션 시설을 소유, 운영 및 유지하고 있다. 이러한 해안 재산 및 시설에는 역시 매사추세츠가 소유, 운영 및 유지하는 도로, 공원도로, 빗물 펌프장, 항구, 해안옹벽 및 댐 등 상당량의 인프라가 연결되어 있다.” Hoogeboom Decl. ¶ 4, at 171.

<sup>FN20</sup> 또한 *id.*, at 179 참조 (Christian Jacqz의 공술서) (2100년 경 해안선 1마일당 약 14에이커의 토지가 상실될 수 있음을 주장); Kirshen Decl. ¶ 10, at 198 (“해수면이 그 정

도로 상승되면, 10년간의 홍수가 현재의 100년간의 홍수 강도와 맞먹을 수 있고, 100년간의 홍수가 현재의 500년간의 홍수와 맞먹을 수 있다”고 주장).

<sup>FN21</sup> 반대의견에서, 재판장은 신청인의 변론이 “추단적”인 것으로 배척하고 있다. 매사추세츠의 토지상실을 자기가 원하는 정도의 정확성으로 수량화하지 못했다는 이유일 것이다. *Post*, at 1467 - 1468. 그리하여 그는 매사추세츠의 손해가 “사변적”이라고 주장한다. *ibid.* 그러나 매사추세츠의 해안선이 후퇴할 가능성은 신청인이 곧 물에 잠기게 될 토지의 정확한 거리와 경계를 제시하려는지 여부와 무관하다. 신청인은 해수면이 상승하고 있고 계속 상승할 것임을 주장하고 있고, 그와 같은 상승으로 매사추세츠의 주권적 영토가 상실될 것임을 주장하고 있다. 반대자를 제외하고 누구도 이러한 주장을 다투지 않고 있다. 이 사건을 다루는데 더 이상의 요건이 필요치 않다.

#### **\*\*1457 인과관계**

EPA는 인위적 온실가스배출과 지구온난화 사이에 인과적 연관이 있음을 다투지 않고 있다. 따라서, EPA의 배출규제 거절이 매사추세츠의 손해에 “기여한다”고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 EPA는 신규 자동차의 온실가스배출을 규제하지 않기로 하는 판단이 신청인의 손해에 기여하는 정도가 미약하기 때문에 그에 관한 답변을 위해 연방법원에 소환될 수 없다고 주장하고 있다. 같은 이유로, EPA는 신청인이 구하는 규제수단이 지구적 기후변화를 완화시키고 신청인의 손해를 구제할 수 있는 현실적 가능성도 존재하지 않는다고 보고 있다. 특히 중국과 인도와 같은 개발도상국

에서 예상되는 온실가스 증가가 \*524 국내의 근소한 감소를 상쇄할 가능성이 충분하다는 것이다.

그러나 EPA의 주장은 과장된 면이 있다. 그 주장은 약간의 증가 단계는 증가분이므로 연방사법부가 다를 수 없다는 잘못된 가정에 기초하고 있다. 그러나 이러한 전제를 받아들이면 규제조치에 관한 대부분의 다툼이 불가능해질 것이다. 입법부와 같은 기관은 일반적으로 일거에 방대한 문제를 해결하지 않고, *Williamson v. Lee Optical of Okla., Inc.*, 348 U.S. 483, 489, 75 S.Ct. 461, 99 L.Ed. 563 (1955)참조 (“입법부가 볼 때 가장 시급한 것으로 보이는 문제단계를 다루는 개혁은 한번에 한 발자국씩 나갈 수 있다.”). 상황의 변화에 따라 접근방법을 조정하며 지속적으로 다듬어가며 최선의 방법을 찾아간다. *SEC v. Chenery Corp.*, 332 U.S. 194, 202, 67 S.Ct. 1575, 91 L.Ed. 1995 (1947) 참조 (“어떤 원칙은 전개될 때까지 기다려야 하고, 어떤 원칙은 특정하고 예견 불가능한 상황에 조정되어야 한다.”). 첫 단계가 임시적일 수 있다는 사실 자체만으로 연방법원의 관할이 부인되지는 않는다.

또한 국내의 자동차배출가스 감소가 임시적인 것도 아니다. 다른 온실가스는 차치하고, MacCracken의 공술서에 의하면 미국 교통부만이 대기 중으로 뿜어내는 이산화탄소는 1999년에만 17억톤에 이를 정도로 어마어마한 것으로 나타나고 있다. ¶ 30, *Stdg.App.* 219. 이것은 전 세계 이산화탄소 배출의 6%를 차지하는 수치다. *Id.*, at 232 (Oppenheimer Decl. ¶ 3); MacCracken 공술 ¶ 31, at 220. 넓게 볼 때, 우리나라 총 이산화탄소 배출의 3분의 1에 못 미치는 교통부문의 배출량만 고려하더라도, 미국은 유럽연합과 중국에 \*525 이어 전 세계 3위의 이산화탄소 배출국이다.<sup>FN22</sup> 어떤 기준에 의해 판단하더라도 \*\*1458, 미국 자동차의 배출량은 온실가스 농도, 나아가 신청인이 주장하는 바와 같이 지구온난화에 상당한 기여를 하고 있다.

<sup>FN22</sup> UNFCCC, 1990-2004 기간의 전국온실가스 재고데이터와 보고지위 14 (2006) 참조 (별첨 I 국가의 배출 반영); UNFCCC, 협약 7-8 별첨 I에 포함되지 않은 당사국의 최초국가통신 제6차 종합 편람 7-8 (2005) (별첨 I에 속하지 않는 국가의 배출 포함); 또한 Dept. of Energy, Energy Information Admin., International Energy Annual 2004, H.1co2 World Carbon Dioxide Emissions from the Consumption and Flaring of Fossil Fuels, 1980-2004 (Table), <http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/tableh1co2.xls>. 참조.

### 구제수단

자동차 배출을 규제한다고 지구온난화가 되돌려지지 않는다는 것은 옳을지 모르지만, 당 법원이 EPA에게 지구온난화를 완화 또는 감소시킬 의무가 있는지 여부를 판단할 수 있는 관할권이 없다고는 할 수 없다. *Larson v. Valente*, 456 U.S. 228, 244, n. 15, 102 S.Ct. 1673, 72 L.Ed.2d 33 (1982) 참조 (“원고는 승소판결로 인해 일부 손해가 경감될 수 있을 것으로 보일 때 구제가능성 요건을 충족하는 것이지, 모든 손해가 경감될 것임을 입증할 필요는 없다”). 인위적 기후변화와 관련된 잠재적 결과가 엄청난 까닭에, 구제수단의 효과가 구 자동차가 신규 자동차로 교체되는데 걸리는 (비교적 짧은) 시간동안 지연될 수 있다는 사실은 본질적으로 무관하다.<sup>FN23</sup> 또한 중국과 인도 같은 개발도상국이 다음세기 동안 \*526 온실가스배출을 크게 증가시킬 것이라는 점도 방향을 바꾸지는 못한다: 즉, 다른 곳에서 무슨 일이 일어나도 국내 배출의 감소가 지구적 배출 증가의 속도를 늦춘다는 것이다.

<sup>FN23</sup> 또한 *Mountain States Legal Foundation v. Glickman*, 92 F.3d 1228, 1234 (C.A.D.C.1996) 참조(“정부의 조치로 인해 야기될 가능성이

커지는 손해가 클수록, 당사자적격을 입증할 수 있는 개연성 증가분이 줄어들는다.”); *Village of Elk Grove Village v. Evans*, 997 F.2d 328, 329 (C.A.7 1993) (“작은 손해 개연성이라도 (소송을 가설적 범주에서 끌어내어) 사건 또는 논쟁이 되기에 충분하다. 다만, 소송을 통해 구하는 구제수단이 그 개연성을 줄일 수 있어야 한다.”).

더구나 당 법원은 ‘우리는 지구적 기후변화 문제를 반드시 해결해야 한다.’는 대통령의 입장에 EPA가 동의하고 있고, 68 Fed. Reg. 52929 (Clear Skies and Global Climate Initiatives, 2002 Public Papers of George W. Bush, Vol. 1, Feb. 14, p. 227 (2004)의 발표문 인용), 다양한 자발적인 배출감소 프로그램을 적극적으로 지원하고 있다는 점, 68 Fed.Reg. 52932 에 상당한 중요성을 부여한다. *Tatel* 판사가 반대의견에서 지적한 바와 같이, “EPA는 배출 감소가 미래의 지구온난화에 미치는 영향이 거의 없다고 보았다면 그와 같은 노력을 할 필요가 없었을 것이다.” 415 F.3d, at 66.

요컨대, -신청인의 다툼 없는 공술서에 따르면 - 지구온난화와 관련된 해수면 상승은 이미 매사추세츠에게 피해를 입혔고 앞으로도 계속해서 피해를 입힐 것이다. 비극적 피해의 위험성은 멀기는 하지만 현실적인 것이다. 이러한 위험성은 신청인이 청구하는 구제가 인정되는 경우 어느 정도 감소될 수 있다. 따라서 당 법원은 신청인에게 EPA의 규정제정신청 거절을 다툼 당사자지위가 있음을 인정한다.<sup>FN24</sup>

<sup>FN24</sup> 반대의견에서, 재판장은 *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U.S. 669, 687-688, 93 S.Ct. 2405, 37 L.Ed.2d 254 (1973) 사건에 관한 당 법원의 판결에 동의하지 않음을 표시하고 있다. 그러나 그는 *Stewart* 대법관이 작성한 당 법원의 의견 중 다음은 부인하지 않고 있다:

“신청인이 *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 92 S.Ct. 1361, 31 L.Ed.2d 636 (1972) 사건에서 주장한 구체적이고 지리적으로 제한된 연방조치와 달리, 이 사건의 다툼이 되는 기관의 조치는 우리나라 철도의 실질적 전부에 적용될 수 있고, 따라서 우리나라의 모든 천연자원에 부정적인 환경영향을 미칠 수 있다. 캘리포니아의 그림 같은 계곡을 이용하는 제한된 집단이 아니라, 우리나라의 경치자원을 활용하는 모든자 및 그 공기를 숨 쉬는 모든 자가 이 사건 환경단체가 주장하는 것과 유사한 피해를 주장할 수 있다. 그러나 우리는 많은 사람들이 같은 상해를 입는다고 해서 당사자적격이 부인되지 않음을 밝히지 않는다. 사실, *Sierra Club* 판결에 의존하는 사건 중 일부는 전국의 국민들이 주요 정부조치로 부정적인 영향을 입을 수 있다는 명백한 사실을 증명하고 있다. 다른 사람들이 상해를 입었다는 이유만으로 상해를 입은 자의 당사자적격을 부인하는 것은 상해를 유발하고 광범위하게 적용되는 대부분의 정부조치를 문제삼을 수 있는 자는 없을 것이다. 우리는 이러한 결과를 용인할 수 없다.” *Ibid.* (인용 생략 및 강조추가).

더구나 EPA의 인색한 청정대기법 해석을 다투는 매사추세츠와 공적 및 사적 단체가 제시한 법적 주장을 단순한 “법률가의 게임”으로 유비하는 것은 큰 잘못이다.” *post*, at 1471 참조.

**\*527 \*\*1459 V**

[5][6] 법률적 쟁점에 관한 심사범위는 좁다. 당 법원이 계속해서 확인하고 있는 바와 같이, 행정기관은 그 책임을 이행하기 위하여 제한된 자원과 인력을 어떻게 운용할 것인지 결정할 수 있는 광범위한 재량을 가지고 있다. *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842-845, 104 S.Ct. 2778, 81 L.Ed.2d 694 (1984)참

조. 그 재량에 따라 집행조치를 하지 않기로 결정할 수 있는 것이다. 따라서, *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821, 105 S.Ct. 1649, 84 L.Ed.2d 714 (1985)사건에서 당 법원은 행정기관이 집행절차의개시를 거절한 사실은 통상적으로 사법적 심사의 대상이 되지 않는다고 판단한 바 있다. 그러나 당 법원이 행정기관의 규정제정신청 거절을 심사하여야 하는지 에 관해 몇 가지 쟁점이 남아 있다.

[7] 규정제정신청을 거절하는 것과 행정기관이 집행조치를 개시하지 않기로 결정하는 것에는 핵심적인 차이가 있다. *American Horse Protection Assn., Inc. v. Lyng*, 812 F.2d 1, 3-4 (C.A.D.C.1987)참조. 불 집행 판단과 대조적으로, 규정제정을 거절하는 것은 “빈도가 낮고, 사실적 분석이 아니라 법적 분석과 관련되고, 일반인에 대한 설명과 같은 특별한 형식이 요구된다.” *Id.*, at 4; 5 U.S.C. § 555(e)참조. 더구나 관계자가 사실심을 제기할 수 있는 명백한 절차적 권리를 가진 (적어도 이 경우에는) 규정제정신청의 거절에서 발생된다. 규칙의 공포를 거절하는 것은 그 재량을 존중함에도 불구하고 지극히 제한적으로 사법적 심사의 대상이 된다. *National Customs Brokers & Forwarders Assn. of America, Inc. v. United States*, 883 F.2d 93, 96 (C.A.D.C.1989).

EPA는 규정제정신청을 거절할 때, 이산화탄소가 § 7602에서 정하는 “대기 오염물질”이 아니기 때문에 신규자동차의 배출을 규제할 수 있는 42 U.S.C. § 7521(a)(1)에 의한 권한이 없다고 하였고, 대안적으로 그와 같은 권한이 있다하더라도 그와 같은 규제가 다른 행정 우선순위와 충돌할 수 있음을 이유로 그 권한의 행사를 거절하여야 한다고 하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 청정대기법은 그와 같은 조치의 심사를 명시적으로 허용하고 있다. § 7607(b)(1). 따라서 당 법원은 “자의적, 재량남용 또는 법률에 어긋나는 그와 같은 조치를 파기할 수 있다.” § 7607(d)(9).

## VI

[8] 첫 번째 문제는 EPA가 신규 자동차의 온실가스배출이 기후변화에 기여한다는 “판단”을 형성할 경우, 청정대기법 § 202(a)(1)이 EPA에게 그 배출을 규제할 수 있는 권한을 부여하고 있는지 여부이다. 당 법원이 보기에 그와 같은 권한이 있다고 결론 내리는데 별 문제가 없어 보인다. § 202(a)(1)은 EPA가 “[연방환경청장]이 보기에 공중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여할 수 있다고 판단되는 경우 **\*\*1460** 모든 종류의 신규 자동차 또는 신규 자동차엔진에서 발생하는 대기 오염물질의 배출에 적용되는 기준을... 규정에 의하여 정하여야 한다.”고 정하고 있다. 42 U.S.C. § 7521(a)(1). EPA는 의회가 기후변화에 기여하는 물질을 규제하라는 위임을 하지 않았다고 보기 때문에, 이산화탄소가 이 규정에 의한 “대기 오염물질”이 아니라고 한다.

EPA는 법문을 그와 같이 해석할 수 없다. “대기 오염물질”에 관한 청정대기법의 포괄적인 정의는 “대기환경 ...으로)”이라는 말을 반복적으로 사용함으로써 그 의도를 강조하고 있다.<sup>FN25</sup> 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 및 HFCs는 “대기환경...으로 배출되는 물리적 [및] 화학적... 물질”임을 의심할 여지가 없다. 이 법에는 모호함이 없다.<sup>FN26</sup>

<sup>FN25</sup> *Department of Housing and Urban Development v. Rucker*, 535 U.S. 125, 131, 122 S.Ct. 1230, 152 L.Ed.2d 258 (2002) 참조 (“‘모든’... 은 종류불문하고 하나 또는 일부 무차별적인 포괄적 의미를 가진다.”고 함 (일부따옴표 생략)).

<sup>FN26</sup> 반대의견에서, SCALIA 대법관은 온실가스가 지표 가까운 제한된 구역이 아니라 세계의 대기로 침투하므로, EPA가 대기오염 “제”에서 온실가스를 배제하는 것은 *Chevron*

*U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 467 U.S. 837, 104 S.Ct. 2778, 81 L.Ed.2d 694 (1984) 판결에 의하여 존중되어야 한다고 본다. *post*, at 1469 - 1470 참조. 그러나 EPA의 구별은 “대기환경”을 대기층을 구별하지 않고 사용하는 법문에 의하여 뒷받침되지 못한다. 더구나, 그것은 “대기환경으로 배출 또는 유입되는 모든 물리적, 화학적... 물질”을 포섭하도록 설계 된 포괄적 조항을 불합리하게 해석한 결과일 뿐이다. 42 U.S.C. § 7602(g). SCALIA 대법관은 의회가 “대기오염물질”을 그토록 신중하고 광범위하게 정의하면서, EPA에게 특정한 물질이 “오염제”가 아니라는 주장에 의하여 그 정의를 편리하게 좁힐 수 있는 권한을 부여한 이유를 설명하지 않고 있고, 이를 설명할 수도 없다. 어쨌든, 이 분쟁의 누구도 온실가스가 “대기환경으로 유입되어” 환경을 온난화하는 경향이 있음을 다투지 않고 있다. 따라서 이들은 되물을 필요 없이 대기오염 “제”이다.

EPA는 법문에 의존하지 않고, 온실가스배출 규제를 자제하여야 한다는 의회의 명령과 같다고 보는 법제정 후 의회의 조치와 심의를 원용하고 있다. 그와 같은 법제정 후의 법제사가 명확한 법령의 의미를 조명할 수 있다고 하더라도, EPA는 의회가 온실가스를 대기 오염물질로 취급할 수 있는 EPA의 권한을 축소하였음을 간접적으로라도 암시하는 조치를 확인한 바 없다. 후속의회가 지구온난화에 대응하기 위한 구속력 있는 배출한도를 제정하지 않았다는 사실은 \*530 1970과 1977년에 § 202(a)(1)를 개정할 때 의회가 어떤 생각이었는지 아무것도 알려주지 않는다.<sup>FN27</sup> EPA와 달리, 당 법원이 판단하기에는 기관 간 협력 및 기후변화<sup>FN28</sup>에 관한 연구를 촉진하기 위한 의회의 여러

가지 노력과 공공복지를 위태롭게 할 수 있는 “모든 대기오염물질”을 규제하여야 하는 각 기관의 의무를 조화시키는데 아무런 어려움이 없어 보인다. 42 U.S.C. § 7601(a)(1)참조. 협력 및 연구는 신중한 규제노력과 충돌되는 것이 아니라, 상호 보완적이다.<sup>FN29</sup>

<sup>FN27</sup> *United States v. Price*, 361 U.S. 304, 313, 80 S.Ct. 326, 4 L.Ed.2d 334 (1960) 참조(“후속의회의 관점이 앞선 의회의 의도를 추론하는 위험한 기초를 형성하였다”고 판단); 또한 *Cobell v. Norton*, 428 F.3d 1070, 1075 (C.A.D.C. 2005) 참조 (“입법 후 법제사는 모순적일 뿐만 아니라 비중도 낮을 수밖에 없다”).

<sup>FN28</sup> *예컨대*, National Climate Program Act, §§ 5, 92 Stat. 601, 15 U.S.C. §§ 2901 *et seq.* 참조(전국적 기후프로그램의 설치와 추가적인 기후변화연구를 요구); Global Climate Protection Act of 1987, §§1103, 101 Stat. 1408-1409, 15 U.S.C. §§2901뒤의 주석 (EPA와 국무부에게 “지구적 기후변화에 관한 국가 정책 조정안을 공동으로” 마련하고 이를 의회에 보고 할 것을 요구); Global Change Research Act of 1990, Tit. I, 104 Stat. 3097, 15 U.S.C. §§§§ 2921-2938 (“인간이 초래한 기후변화와 자연적인 기후변화의 과정...을 이해” “할 수 있도록” 포괄적 및 통합적 연구 프로그램의 개발 및 조정”); Global Climate Change Prevention Act of 1990, 104 Stat. 4058, 7 U.S.C. §§ 6701 *et seq.* (농무부에게 기후변화가 산림과 농업에 미치는 영향을 연구하도록 지시); Energy Policy Act of 1992, §§§§ 1601-1609, 106 Stat. 2999, 42 U.S.C. §§§§ 13381-13388 (에너지 자원부장관에게 기후변화와 관련된 정보를 보고할 것을 요구).

<sup>FN29</sup> 더구나 우리는 후속 의회가 성층권 오존오염을 다른 법규에서 해결하기로 하였기 때문에 온실가스는 청정대기 법에서 말하는 대기오염물질이 아니라고 하는 EPA의 대안적 주장에 당황스럽다.

이와 마찬가지로 EPA가 *Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 120 S.Ct. 1291, 146 L.Ed.2d 121, 사건을 인용하는 것도 잘못이다. 담배제품이 식품, 약물 및 화장품 규제법(Food, Drug and Cosmetic Act FDCA))에 따른 FDA 규제대상 “약물” 또는 “장치”에 해당되지 않는다고 판단함에 있어서, 529 U.S., at 133, 120 S.Ct. 1291 참조, \*531 당 법원은 두 가지 이상의 고려사항을 중요하다고 보았는데, 이 사건에 그것이 없다.

첫째, 의회가 담배제품을 금지하려고 하였다고 보기 어렵다고 판단하였다. 담배제품이 “약물” 또는 “장치”로 분류되었더라면 FDCA가 그 금지를 요구하였을 것이다. *Id.*, at 135-137, 120 S.Ct. 1291. 반면 이 사건에서는 EPA의 관할이 그와 같은 극단적 조치로 이어지지 않는다. EPA는 단순히 배출을 규제할 뿐이고, 그 때에도 “그 규제를 준수하는데 드는 비용을 적절히 고려하여 필요 기술을 개발 및 적용할 수 있도록” 조치의 시행시기를 지연시킬 수 있다. § 7521(a)(2). 그러나 담배제품의 금지는 의회가 그와 같은 제품의 유통을 제거하려고 하지 않았다는 “상식적” 직관과 충돌되는 것이었지만, *Brown & Williamson*, 529 U.S., at 133, 120 S.Ct. 1291, 지구 기후를 악화시키는 물질의 배출을 삭감할 수 있다는 관념에 직관적으로 어긋나는 것이 없다.

둘째, *Brown & Williamson* 사건에서 당 법원은 “FDCA에 의하여 담배를 규제할 수 있는 권한이 결여되어 있다는 FDA의 일관적이고 반복적인 진술을 배경으로” 채택되었더라면 이해될 수 있는 의회 제정

법이 위반되지 않았음을 지적하였다 *Id.*, at 144, 120 S.Ct. 1291. 이 사건에서는 그와 같은 법제정을 지적할 수 없다: EPA는 신규자동차의 온실가스 규제와 어떤 방식으로든 충돌되는 의회적 조치를 확인하지 못했다. 확인했다 하더라도, 의회는 규제권한의 포기를 “배경”으로 행위 하지는 못했을 것이다. EPA는 이 소송을 개시한 명령이 있기 전에는 온실가스를 규제할 권한을 부인한 사실이 없고, 1998년에는 그와 같은 권한이 있음을 확인한 바 있다. App. 54 (캐논 메모)참조. 명백한 법령을 모호하게 해석하여야 한다는 EPA의 주장을 받아들일 설득력 있는 이유는 고사하고 아무런 이유도 없다.

[9] 마지막으로 EPA는 **\*\*1462** 자동차의 이산화탄소 배출을 규제하는 데에는 연비기준을 강화하여야 하는데, 이 일은 (EPA에 따르면 **\*532**) 의회가 DOT에 부여한 임무이기 때문에 자동차의 이산화탄소 배출을 규제할 수 없다고 주장하고 있다. 68 Fed. Reg. 52929참조. 그러나 DOT가 연비기준을 정한다고 해서 EPA가 환경상 책임을 피할 수는 없다. EPA는 DOT의 에너지 효율성 촉진의무와 전혀 별개인 법정 의무로서 공중 “보건” 과 “복지”를 보호할 책임을 지고 있다. 42 U.S.C. § 7521(a)(1). 에너지 정책 및 보전법, § 2(5), 89 Stat. 874, 42 U.S.C. § 6201(5). 양 의무가 중첩될 수는 있지만, 그렇다고 해서 두 기관이 각자의 의무를 이행하면서도 비일관성을 피할 수 없는 것이 아니다.

§ 202(a)(1)을 초안한 의회가 화석연료를 태우는 것이 지구온난화로 이어질 수 있음을 인식하지 못했을 수는 있지만, 규제적 유연성 없이는 청정대기법이 환경의 변화와 과학적 발전을 따라잡을 수 없음을 인식한 것은 분명하다. § 202(a)(1)의 포괄적인 문언은 그와 같은 법령의 퇴화를 사전에 방지하는데 필요한 유연성을 부여하기 위한 의도적 노력을 반영하는 것이다. *Pennsylvania Dept. of Corrections v. Yeskey*,

524 U.S. 206, 212, 118 S.Ct. 1952, 141 L.Ed.2d 215 (1998)참조 (“의회가 명시적으로 예견하지 못한 상황에 법령이 적용될 수 있다는 사실은 그 법령의 모호성을 보여주는 것이 아니라 그 포괄성을 보여주는 것이다.” (따옴표 생략)). 온실가스가 청정대기법상의 “대기 오염물질”에 관한 포괄적 정의에 잘 맞아 들어가기 때문에, 당 법원은 EPA에게 신규 자동차의 온실가스배출을 규제할 법령상의 권한이 있다고 본다.

## VII

EPA가 내린 판단의 대안적 기초 - 즉, 온실가스를 규제할 법령적 권한이 있다 하더라도, 현재로서는 그와 같은 조치가 현명하지 못할 것 - 는 법문과 별개의 논증이다. 법령이 “판단”의 형성을 기초로 권한을 행사할 수 있도록 하고 있지만, 42 U.S.C. § 7521(a)(1), 그 판단은 대기 오염물질이 “공중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예견되는 대기오염을 야기하거나 그에 기여하는지 여부 \*533”와 관련되어야 한다. *ibid.* 다시 말해, “판단”이라는 말을 사용한 것은 법문을 무시하고 표류할 수 있는 권한을 부여한 것이 아니라, 법적 한계 내에서 재량을 행사할 방향을 제시한 것이다.

[10] EPA가 위험성을 인식하였다면, 청정대기법은 EPA에게 신규자동차에서 배출되는 유해 오염물질의 배출을 규제할 것을 요구한다. *Ibid.* (“[EPA]는 모든 신규자동차의 대기오염물질 배출에 적용되는 기준...을 규정에 의하여 정하여야 한다”고 하고 있다). EPA는 그 규제의 방식, 시기, 내용 및 다른 기관과의 규제조정에 관하여 상당한 권한을 가지고 있음에는 의문의 여지가 없다. 그러나 EPA가 규정제정신청에 대응하는 경우, 조치 또는 비조치의 이유는 법령에 부합하여야 한다. 청정대기법의 명확한 조건 하에서 EPA는 온실가스가 기후변화에 기여하지 않는다고 판단되는 경우 또는 규제여부를 판단할 수 있는 재

량을 행사할 수 없거나 행사하지 않는 이유에 관한 합리적인 설명이 가능한 경우에 한하여 추가 조치를 회피할 수 있다. *Ibid.* 이로 인하여 연방환경청장 또는 대통령이 다른 우선과제를 추구할 수밖에 없는 범위에서, 이것이 의회의 설계이다.

[11] EPA는 명확한 법적 명령의 준수를 거부하였다. 오히려 EPA는 규제하지 않아야 하는 이유의 세탁목록을 제시하였다. 예컨대, EPA는 이미 다수의 자발적인 행정부 프로그램이 지구온난화의 위협에 효과적으로 대응하고 있다는 점, **\*\*1463** 68 Fed.Reg. 52932, 온실가스 규제가 “핵심 개발도상국”과 배출감소를 협상할 수 있는 대통령의 능력을 손상시킬 수 있다는 점, *id.*, at 52931, 자동차 배출을 감소시키는 것은 “기후변화 문제를 해결하는 비효율적이고 단편적인 접근방법”을 반영한다는 점 등을 제시하고 있다. *ibid.*

당 법원에게 그와 같은 정책적 판단을 평가할 수 있는 전문지식도 없고 권한도 없지만, 이런 이유들은 온실가스배출이 기후변화에 기여하는지 여부와 아무런 관계가 없음은 명백하다. 더구나 과학적 판단의 형성을 거부할 수 있는 정당한 이유에 이르지도 않는다. **\*534.** 특히, 대통령이 외교문제에 관해서 광범위한 권한을 가지고 있기는 하지만, 그 권한은 국내법의 집행을 거절할 수 있을 정도로 확장되는 것이 아니다. 1987년 지구기후보호법 (Global Climate Protection Act of 1987)에서 의회는 EPA 가 아니라 국무부에게 기후와 관련된 환경문제에 관한 미국의 외교정책을 형성할 수 있는 권한을 부여하였다. § 1103(c), 101 Stat. 1409참조. EPA는 국무부와 상의한 후 이 사건 문제의 결정을 한 것인지를 밝히고 있지 않다. 의회는 EPA에게 정책과 규칙을 형성할 때 다른 기관과 상의할 것을 요구하고 있지만, 국무부는 상의할 대상에서 빠져있다. § 1103(b).

[12] 또한 EPA가 기후변화의 다양한 특성을 둘러싼 불확실성을 언급하여 현재로서는 규제하지 않는 것이 낫다는 결론에 이름으로써 법적 의무를 회피할 수 있는 것도 아니다. 68 Fed. Reg. 52930-52931 참조. 과학적 불확실성이 너무 심대하여 EPA의 입장에서 온실가스가 지구온난화에 기여하는지를 판단할 수 없다면, EPA는 이 점을 지적하여야 한다. 남은 불확실성으로 인해 온실가스를 규제하지 않기로 하는 것은 - SCALIA 대법관의 믿음과 달리, *post*, at 1466 - 1468, EPA가 적시한 사실은 이것뿐이다, 68 Fed. Reg. 52929-52930 참조 (“우리는 지금으로써는 EPA가 자동차에 관한 온실가스 기준을 정하는 것이 효과적 또는 적절하다고... 보지 않는다”(강조추가)) - 아무런 관련성이 없다. 법률의 문제는 위험성을 인정할만한 충분한 정보가 존재하느냐 하는 것이다.

요컨대, EPA는 온실가스가 또는 기후변화를 초래하거나 기후변화에 기여하는지 여부에 관한 판단을 거부하는데 합리적인 설명을 제시하지 않았다. 따라서 그 조치는 “자의적이거나... 법률에 부합하지 않는다.” 42 U.S.C. § 7607(d)(9)(A). 당 법원은 환송 시 EPA가 위험성 판단을 하여야 하는지, 또는 EPA가 그와 같은 판단을 하는 경우 정책적 우려가 있는지에 관한 문제에 도달할 필요도 없고 도달할 수도 없다. *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 843-844, 104 S.Ct. 2778, 81 L.Ed.2d 694 (1984) 참조. 당 법원은 EPA가 조치 또는 비조치의 이유를 법령에서 찾아야 한다고 판단할 뿐이다.

## VIII

항소법원의 판단을 기각하고, 이 사건을 위 의견에 부합하는 추가절차를 위하여 환송한다.

### 주문과 같이 명한다

재판장 ROBERTS의 반대의견, 대법관 SCALIA, 대법관 THOMAS, 및 대법관 ALITO 참가.

지구온난화는 “위기”일 수 있고, 나아가 “우리시대 가장 절박한 환경문제”일 수 있다. Pet. for Cert. 26, 22. 사실, 지구온난화는 지구상의 모든 사람에게 어느 정도 불리한 영향을 미칠 수 있고, 이를 해결하려는 정부의 노력은 미미하기 그지없다. 그러나 그것은 지구적 기후 변화를 해결하는 \*\*1464 규제, 입법, 조약적 방법을 지속적으로 고려하는 우리 행정부와 입법부의 정책결정자들의 관심을 벗어난 문제가 아니다.

이 문제에 관한 행정부와 입법부의 진행속도에 불만족한 신청인은 폭넓은 상해를 주장하며, 그 상해와 정부의 법령 미준수를 연결시키며 법원의 문을 두드렸다. 나는 이러한 이의제기에 정당성이 없다고 본다. 이 결론은 지구온난화가 존재하는지, 그 원인이 무엇인지, 그 심각성은 어느 정도인지에 관한 판단과 아무런 관련이 없다. 또한 신청인에게 다른 구제수단이 없게 되는 것도 아니다. 이 사건과 같은 행정처분에 대한 불복은 “의회와 대통령의 기능”이지 연방법원의 기능이 아니라는 것이 당 법원이 유지하는 일관적인 법리다. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 576, 112 S.Ct. 2130, 119 L.Ed.2d 351 (1992). 나는 판결을 취소하고 \*536 심사신청 각하를 위하여 환송하고자 한다.

### I

헌법 제III조, § 2는 연방의 사법적 권한을 “사건”과 “논쟁”의 판단으로 제한하고 있다. “분쟁이 적절한 서건 또는 논쟁이 아닌 경우, 법

원은 판결을 내리거나 판결과정에서 법률을 해석할 권한이 없다.” *Daimler Chrysler Corp. v. Cuno*, 547 U.S. 332, ----, 126 S.Ct. 1854, 1860-1861, 164 L.Ed.2d 589 (2006). “당사자적격은 재판할 수 있는 사건이 되는데 필요한 것이 무엇인가에 관한 일반적 이해의 일부이고,” *Steel Co. v. Citizens for Better Environment*, 523 U.S. 83, 102, 118 S.Ct. 1003, 140 L.Ed.2d 210 (1998), “제III조의 사건 또는 논쟁 요건의 핵심이자 불변의 일부”로 기술되고 있다 *Defenders of Wildlife, supra*, at 560, 112 S.Ct. 2130.

당 법원이 당사자적격 문제를 해결하는 근대적 구조는 잘 알려져 있다: “원고는 피고의 위법행위로 귀결될 수 있고 원고가 청구하는 구제조치로 해결될 수 있는 개인적 상해를 주장하여야 한다.” *Daimler Chrysler, supra*, at ----, 126 S.Ct., at 1861 (*Allen v. Wright*, 468 U.S. 737, 751, 104 S.Ct. 3315, 82 L.Ed.2d 556 (1984)인용 (따옴표 생략)). 이와 같은 기준을 이 사건에 적용하면, 신청인은 연방환경청이 신규 자동차의 온실가스배출기준을 공포하지 못한 사실로 귀결되고, 향후 그 기준을 제정함으로써 해소될 수 있는 상해를 입증할 책임을 진다.

그러나 당 법원은 신청인이 이러한 심사기준을 충족할 수 있는지를 판단하기 전에 원칙을 변경하여, “주는 통상의 연방관할을 원용함에 있어서 통상의 소송당사자가 아니고, 준주권주로서의 이익을 보호함에 있어서 메사추세츠가 가지는 이익을 볼 때, 메사추세츠는 당사자 지위분석에 있어서 특별한 배려(*special solicitude*)를 받을 자격이 있다”고 주장하고 있다. *Ante*, at 1454, 1455 (강조추가).

그러나 주가 손해의 주장을 한다는 이유로 제III조의 당사자지위 요건을 완화하는 것은 우리의 법리상 근거가 없고, 당 법원의 의견에서 그와 같은 “특별한 배려”를 지지한 예를 찾아볼 수 없다. 당 법원이

인용하는 일반적인 사법적 심사 규정, \*53742 U.S.C. § 7607(b)(1), 은 주에게 특별한 권리 또는 지위를 부여하지 않는다. 당 법원은 문제 규정, § 7521(a)(1),을 통하여 “의회가 EPA에게 매사추세츠 (및 기타 주)를 보호하라고 명하였고,” “부수적으로 의회가 규정제정신청 거절을 자의적인 것으로 다룰 수 있는 절차적 권리를 인정하였다”고 한다. Ante, at 1454. 이 불운한 구절을 읽기에 따라서는 의회가 이 사건 특정 법령에서 주의 권리에 관하여 무언가 밝힌 것이 있다는 \*\*1465 생각을 할 수 있다. 의회는 이 처럼 권리를 인정하려고 한다면 어떤 조치를 취해야 하는지 알고 있지만, 예컨대, § 7426(b) (주에게 EPA로 하여금 일정한 오염원을 직접 규제할 것을 신청할 권리를 부여)참조, 이 사건 관련 법령에 관해서는 아무런 조치도 하지 않았다. 신청인이 근거 삼는 법률의 경우, 의회는 공적 및 사적 소송당사자를 똑같이 취급하고 있다.

또한 당 법원이 인용하는 판례도 제III조가 암묵적으로 공적 소송당사자와 사적 소송당사자를 다르게 취급한다는 관념을 지지하는 예가 없다. 당 법원은 당사자적격에 관한 새로운 원칙을 정당화하기 위하여 1세기 전까지 돌아갔지만, 성과는 크지 않았다. 당 법원의 분석은 *Georgia v. Tennessee Copper Co.*, 206 U.S. 230, 27 S.Ct. 618, 51 L.Ed. 1038 (1907) - 오로지 청구 가능한 구제수단에 한하여 주와 사적 소송당사자를 구별한 사례 - 에 기초한다. 이 사례는 제III조의 당사자지위와 아무런 관계가 없다.

*Tennessee Copper* 사건에서, 조지아주는 테네시주에 인접한 구리회사가 오염물질을 방류하여 조지아주의 인접 카운티의 “산림, 과수원 및 작물을 크게 훼손” 시켰기 때문에 그 방류를 금지할 것을 청구하였다. *Id.*, at 236, 27 S.Ct. 618. 그로 인해 피해를 받는 주소유지는 대단히 제한적이었음에도, 당 법원은 조지아주는 - “준주권주” 로써 - “그

영역 내의 토지와 대기에 관하여 시민의 권리와 독립적인 그 배후의 이익을 가진다.”고 논증하였다. *Id.*, at 237, 27 S.Ct. 618. 당 법원은 “시민간의 소송에서 형평적 구제의 기초로 삼는 요소가 결여되어 있지만,” 주는 “준주권주로서의 배상청구권을 포기할 필요가 없다 \*538”고 설명하였다. *Ibid.* 따라서 사인인 소송당사자가 *법적* 구제수단 - “배상청구권” - 에 만족해야 하는 반면, 주는 *형평적* 구제수단을 청구할 수 있다. *id.*, at 237-238, 27 S.Ct. 618 참조.

이 사건과 달리, *Tennessee Copper* 사건에서는 제III조의 상해에 관하여 의문이 없었다. *id.*, at 238-239, 27 S.Ct. 618 참조. 사인인 당사자에게 당사자적격이 없는 경우에도 주가 당사자적격을 입증할 수 있다는 암시가 없었음은 확실하다 결국, 사인인 토지소유자가 “법적 소인”을 가지고 있었음은 다툼이 없었다. *Id.*, at 238, 27 S.Ct. 618. *Tennessee Copper* 사건은 원 관할 소송에서 주가 국친(*parens patriae*)으로서 대표자격으로 소송을 제기할 수 있는 권리를 가진다는 사실에 관한 것 이상은 아니었다. 예컨대, *Maryland v. Louisiana*, 451 U.S. 725, 737, 101 S.Ct. 2114, 68 L.Ed.2d 576 (1981)참조. 그와 같은 자격으로 소송을 제기할 수 있는 주의 능력이 제III조에 따라 상해, 인과관계, 및 구제가능성을 입증할 기초적 요건을 희석시키지 않는다.

국친(*parens patriae*)으로서 당사자적격 주장은 직접적 상해 주장과는 다르다. *Wyoming v. Oklahoma*, 502 U.S. 437, 448-449, 451, 112 S.Ct. 789, 117 L.Ed.2d 1 (1992)참조. 제III조의 상해와 거리가 먼 국친 소송은 주가 소송당사자로 되는데 있어서 “특정한 사인 당사자의 이익과 별개의 준주권적 이익”의 명시라는 또 다른 장애물을 제기한다. *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico ex rel. Barez*, 458 U.S. 592, 607, 102 S.Ct. 3260, 73 L.Ed.2d 995 (1982) (강조추가) (*cited ante*, at 1454). 회원을 대변하여 소송을 제기하는 협회가 회원을 대표 한다는 점뿐만

아니라 회원 중 1인 이상이 제III조의 요건을 충족함을 입증하여야 하는 것과 같이, 국친 으로서 준주권적 이익을 주장하는 주도 그 시민 이 제III조를 충족함을 입증하여야 한다. 매사추세츠의 준주권적 이익 에 초점을 맞추면 그와 같은 입증이 쉬워지는 것이 아니라 되레 어려워진다. 당 법원은 언제나 필요한 조건으로 간주되어 오던 것을 국친 적 당사자지위-준주권적 지위-로 받아들이고, 그것으로서 제III조의 요건이 충분히 입증된 것으로 보고 있다.

**\*539** 더구나, 당 법원의 논증은 그 용어에서 뒷걸음질 치고 있다. 당 법원은 매사추세츠가 “준주권적 이익”으로 인한 “특별한 배려”를 받을 권리가 있다고 주장하지만, *ante*, at 1455, 제III조의 당사자적격 심사를 주의 해안 재산 손실이라는 상해를 주장하는데 적용하고 있다. *ante*, at 1456참조 (매사추세츠가 “토지소유자로서 특정한 상해를 주장하였다”고 결론 (강조추가)). 그러나 국친적 당사자지위의 맥락에서 당 법원은 주가 “다른 소유자와 같은 이익을 가질 수 있으므로” 주의 토지소유권을 “비주권적 이익”으로 규정한 바 있다. *Alfred L. Snapp & Son, supra*, at 601, 102 S.Ct. 3260.

다른 무엇보다도, 당 법원은 이 사건에서 연방정부에 대하여 준주권적 이익-직접적 상해와 반대로-을 주장할 수 있는 주의 당사자적격에 심각한 의문이 있다는 사실을 간과하고 있다. 일반적으로, 당 법원은 주가 “시민을 보호하기 위하여” 국친으로서 준주권을 주장할 수 있는 반면 “연방정부와의 관계에 관하여 그 권리를 집행하는 것은 그 의무 또는 권한에 속하지 않는다. 이 분야에 있어서 시민을 대변하는 것은 주가 아니라 미연방이다.”라고 판단해 오고 있다. *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447, 485-486, 43 S.Ct. 597, 67 L.Ed. 1078 (1923) (인용생략); *Alfred L. Snapp & Son, supra*, at 610, n. 16, 102 S.Ct. 3260 참조.

이러한 점은 신청인이 당 법원 또는 D.C.순회법원에 제출한 소장에서 *Tennessee Copper* 사건을 인용하지 않은 이유를 설명한다고 할 수 있다. 그것은 신청인을 지지하는 자들이 이 판례를 인용하지 않은 이유를 설명하기도 한다. 또한 그것은 하급심 3인의 판사 중 누구도 이 사건을 인용하지 않은 이유를 설명하기도 한다. 당사자 지위 요건의 목적이 “‘법원이 크게 의존하는 쟁점의 제출을 날카롭게 하는 구체적 대립관계를 주장’”라는 것임을 볼 때, *ante*, at 1452 - 1453 (*Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 204, 82 S. Ct. 691, 7 L.Ed.2d 663 (1962) 인용), 당 법원이 \*540 이 문제에 관한 설명 또는 쟁점 없이 제III조에 의한 주의 당사자 지위에 관하여 새로운 이론을 채택하는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.<sup>FN1</sup>

<sup>FN1</sup> 당 법원은 우리가 *Tennessee Copper* 사건이 국친적 당사자지위에 관한 사건임을 인식하지 못한 것으로 생각하는 것으로 보이지만, *ante*, at 1455, n. 17, 우리는 그 점에 관해 의문이 없다. 문제는 우리의 사건(또는 *Hart & Wechsler*)이 국친적 당사자지위에 관한 신중한 요건이, *Republic of Venezuela v. Philip Morris Inc.*, 287 F.3d 192, 199, n. (CADC 2002) 참조 (“국친은 단순히 신중한 당사자 적격의 일 유형에 불과하다”고 함 (따옴표 생략)), 제III조에 의한 사실상 상해, 인과관계, 및 구제가가능성이라는 “더 이상 줄어들 수 없는 헌법적 최소한”을 대체하거나 그 내용을 바꿀 수 없음을 암시하는 내용은 없다. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 560, 112 S.Ct. 2130, 119 L.Ed.2d 351 (1992).

*Georgia v. Pennsylvania R. Co.*, 324 U.S. 439, 65 S.Ct. 716, 89 L.Ed. 1051 (1945) 사건이 반대되는 것은 아니다. 주가

국친으로서 연방정부에게 권리를 주장할 있다는 사실은 “주는 연방정부에 대한 소송제기에서 국친으로서 당사자 적격을 가지지 못한다.”는 우리의 명백한 결정을 어떤 식 으로든 논박할 수 없다 *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico ex rel. Barez*, 458 U.S. 592, 610, n. 16, 102 S.Ct. 3260, 73 L.Ed.2d 995 (1982).

## II

매사추세츠에 대한 당 법원의 “특별한 배려”가 신청인이 전통적 의미의 당사자적격을 입증하지 못했음을 묵시적으로 인정하는 것 이외에는 당사자적격 분석에서 어떤 역할을 하는지 분명하지 않다. 매사추세츠의 주로서의 지위는 **\*\*1467** 신청인이 사실상 상해, 인과관계, 및 구제가능성을 입증하지 못한 사실을 별충할 수 없다.

이와 같은 3단계의 심사기준을 실제로 적용할 때, 당 법원은 하급심의 반대의견과 같이, 415 F.3d 50, 64 (C.A.D.C.2005) (Tatel, J.의 의견) 매사추세츠가 주장한 해안 토지 손실을 사실상의 상해로 받아들였다. 그러나 신청인이 토지손실을 제III조의 상해로 보았다면, 당사자적격에 관한 분석의 근거를 그 구체적 상해에서 찾아야 한다. 이와 같은 상해는 “구체적이고 특정한” 것이어야 하며, *Defenders of Wildlife*, 504 U.S., at 560, 112 S.Ct. 2130, “다른 것과 구별되고 쉽게 인식할 수 있는” 것이어야 한다. *Allen*, 468 U.S., at 751, 104 S.Ct. 3315 (따옴표 생략). 이 같은 “특정한” 상해의 중심은 원고가 “사적이고 개인적인 방식”으로 영향을 받아야 하고, **\*541** *Defenders of Wildlife*, 504 U.S., at 560, n. 1, 112 S.Ct. 2130, “일반인”에 대한 영향과 구별되는 방식으로 “원고에게 직접적이고 유형적으로 이익이 되는” 구제를 구하여야 한다는 요건이다. *id.*, at 573-574, 112 S.Ct. 2130. “특정한상해가 없으면,

‘사법적 심사권을 행사할 현실적 필요성’에 대한 확신이 없거나 그 구제수단이 ‘법원의 결정이 적용될 사실에 의하여 요구되는 것보다 좁게’ 형성될 수 있다는 확신이 없을 수 있다.” *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 508, 95 S.Ct. 2197, 45 L.Ed.2d 343 (1975) (*Schlesinger v. Reservists Comm. to Stop the War*, 418 U.S. 208, 221-222, 94 S.Ct. 2925, 41 L.Ed.2d 706 (1974) 인용).

지구온난화의 관념은 특정화 요건에 부합하지 않는 것으로 보인다. 지구온난화는 ‘인류 모두에게 유해한’ 현상이고, 415 F.3d, at 60 (Sentelle, J., 일부 반대, 판결 동의), 신청인이 구하는 구제수단은 신청인에 관한 것일 뿐만 아니라 일반인 전체에 관한 것이다 - 그것은 문자 그대로 전 세계의 대기를 바꾸는 것이다.

신청인의 특정한 손해가 해안토지의 상실이라면, “현실적이거나 임박한 것으로서 추정적 또는 가설적이지 않으며” *Defenders of Wildlife, supra*, at 560, 112 S.Ct. 2130 (따옴표 생략), “현실적이고 직접적이며,” *Los Angeles v. Lyons*, 461 U.S. 95, 102, 103 S.Ct. 1660, 75 L.Ed.2d 675 (1983) (따옴표 생략), “절박함이 확실,” *Whitmore v. Arkansas*, 495 U.S. 149, 158, 110 S.Ct. 1717, 109 L.Ed.2d 135 (1990)(따옴표 생략)하여야 하는 것은 바로 그 손해이다 .

“현실적” 손해에 관하여, 당 법원은 “지구적 해수면이 지구온난화로 인하여 20세기 중에 10-20센티미터 가량 상승한 사실”과 “이러한 해수면 상승이 매사추세츠의 해안 토지를 삼키기 시작했다”는 점을 인정한다. *Ante*, at 1456. 신청인의 공술에는 그 관련성을 뒷받침하는 내용이 없다. “기후변화로 인한 해수면상승이 매사추세츠 해안, 보스턴 지역에 나타나고 있다”고 하는 공술서가 하나 있기는 하지만, 자세한 내용은 없다. *Petitioners’ Standing Appendix in No. 03-1361, etc. (CADC)*,

p. 196 (Stdg.App.). 이 공술서에서는 나아가 보스톤의 해수면 상승에 관한 지구온난화 이외의 “중요한” 이유, 즉 지반침하를 확인하고 있다 \*542. *Id.*, at 197; *id.*, at 216 참조. 따라서, 하나의 추단적 진술을 제시하는 것은 별론으로 하더라도, 43 종의 신청인 공술서와 부속 별지에서는 20세기의 지구적 해수면 상승으로부터 매사추세츠의 해안 토지 상실이 발생되었다는 추론을 뒷받침하는 내용이 전무하다.

매사추세츠 해안토지의 상실이 “임박하거나” “절박함이 확실한지”를 확인하려는 당 법원의 노력도 별 성과가 없었다. *ante*, at 1456 - 1457 참조. 신청인의 선서자 중 1인은 지구온난화로 인해 2100년경에는 해수면이 20-70 센티미터 가량 상승할 수 있다고 예견하였다. Stdg. App. 216. 또 다른 자는 컴퓨터 모델링 프로그램을 이용하여 \*\*1468 매사추세츠의 해안토지와 현재의 고도를 지도로 표시하고, 해수면 상승으로 주소유의 해안 토지가 심각하게 상실될 것이라는 고도의 추정을 계산하였다. *Id.*, at 179. 그러나 컴퓨터 모델링 프로그램은 평균 30 센티미터, 최대 70 센티미터의 오차가 있음이 인정되었다. *Id.*, at 177-178. 이 모델이 해수면 상승 추정치 이상으로 해안토지의 상승 정도를 잘못 반영할 수 있다면, 토지상실 추정치를 크게 신뢰하기는 어렵다. 그러나 이 문제를 차치하더라도, 1세기라는 시간과 복합적 추정치를 받아들이면, 절박성과 임박성이라는 요건이 무기력해진다. *Defenders of Wildlife, supra*, at 565, n. 2, 112 S.Ct. 2130 참조 (“‘절박성’”의 관념은 “어느 정도 탄력적”이어서 “한계점까지 늘어날 수 있다”). “장래의 상해가능성을 주장하는 것은 제III조의 요건을 충족시키지 못한다”. 상해 위협은 사실상 상해가 되기 위해서는 “절박함이 확실”하여야 한다. *Whitmore, supra*, at 158, 110 S.Ct. 1717. (따옴표 생략 강조추가).

### III

당사자적격을 얻기 위해 신청인이 매사추세츠의 해안토지상실을 그 사실상 상해로 주장하는 것은 \*543 인과관계와 구제가능성에 관하여 극복할 수 없는 문제를 초래한다. 신청인은 당사자적격을 입증하기 위해 구체적 상해와 새로운 자동차 온실가스배출기준 결여 사이의 인과적 연관뿐만 아니라 그 기준의 공포가 상해를 해소할 수 있는 가능성이 있음을 입증하여야 한다. 흔히 그러한 것처럼, 인과관계와 구제가능성의 문제는 중첩되는 면이 있다. *Allen*, 468 U.S., at 753, n. 19, 104 S.Ct. 3315참조 (당 법원은 두 가지 요건을 “하나의 인과관계 요건의 두 가지 측면으로 밝혔다”고 함 (따옴표 생략)). 그리고 중요한 것은, 당사자 일방이 정부의 위법한 규제 또는 비규제를 다룰 때, 인과관계와 구제가능성 요건의 충족은 “크게 어려워진다.” *Defenders of Wildlife*, *supra*, at 562, 112 S.Ct. 2130 (따옴표 생략); *Warth*, *supra*, at 504-505, 95 S.Ct. 2197 참조.

신청인은 그 상해와 EPA가 신규자동차 온실가스배출기준을 공포하지 않은 사실 사이의 관계를 단순하고 직접적인 것으로 본다.: 국내 자동차가 이산화탄소와 기타 온실가스를 배출한다. 전 세계의 온실가스 배출이 지구온난화에 기여하고, 따라서 신청인이 주장하는 상해에 기여한다. 신규자동차 관련 기준이 없으면, 온실가스배출-및 지구온난화와 그에 수반되는 피해 -은 기준이 있는 경우보다 클 것이다 EPA가 그 입장을 바꾸면, 지구온난화 추세는 역전될 것이다.

당 법원은 전 단계에서 의존한 “특정한” 상해를 무시하고, 지구온난화의 무서운 성질을 인과관계와 구제가능성을 인정하는 수단으로 사용함으로써 지구온난화의 복잡성을 무시한다. 첫째, 이 사건에서 문제되는 배출의 정도를 인식하는 것이 중요하다. 지역적 온실가스배출이

대기 중에 분산되어 50년에서 200년까지 남아 있을 수 있으므로, 지구적 배출 데이터가 관계된다. App. to Pet. for Cert 참조. \*544 A-73. 신청인 중 하나의 공술에 따르면, 국내 자동차가 지구의 이산화탄소 배출의 6퍼센트, 지구의 온실가스배출의 4퍼센트에 기여하고 있다고 한다. Stdg. App. 232. 이 사건에서 문제되는 지구적 배출량은 **\*\*1469** 이보다 훨씬 적다 청정대기법 § 202(a)(1)은 *신규 자동차와 신규자동차 엔진에 한하여 적용되므로*, 신청인의 배출기준은 지구적 배출 4%의 일부에 불과하게 될 것이다.

그리하여 관련된 온실가스배출을 볼 수밖에 없다 이를 지구온난화에 연결시키고 궁극적으로 신청인의 상해로 연결시키기 위해서는 추가적인 복잡성을 고려하여야 한다. 신청인의 규정제정 요청을 거절함에 있어서 EPA가 설명한 바와 같이,

“장래의 기후변화를 예측하는 것은 향후 전지구의 인위적인 [온실가스] 및 연무제 배출을 추정할 수 있는 능력 이들이 대기 중 배출된 후의 운명 (예컨대, 식물이 흡수하는 비율 또는 해양이 흡수하는 비율 등); 대기 중에 남아 있는 배출량이 대기의 방사성에 미치는 영향 결정적으로 중요한 기후 순환의 변화 (예컨대, 구름과 해양순환의 변화); 온도 특성의 변화 (예컨대, 평균기온, 일조시간대와 저녁의 기온 변화); 기타 기후적 변수의 변화 (예컨대, 강수, 폭풍의 변화); 궁극적으로 그 변화가 인간의 보건 및 복지에 미치는 영향 (예컨대, 농업생산성 증감, 인간보건영향)” 등 경제적이고 물리적인 요인의 복잡한 거미줄과 관련될 수밖에 없다.App. to Pet. for Cert. A-83 through A-84.

신청인은 그 상해를 이러한 복잡한 거미줄을 통과하여 EPA의 기준으로 제한될 수 있는 지구적 배출량의 일부로 귀결시킬 수 없다. 신

청인이 150년간의 지구적 현상으로 설명하는 것에서 국내 신규자동차의 \*545 온실가스배출이 하는 역할이나 신청인의 상해 - 매사추세츠 해안 토지 상실- 와 관련된 무궁무진한 추가적 요소에 비추어 볼 때, 이러한 연관성은 인과관계를 입증하기에는 지나치게 사변적이다.

#### IV

구제가능성은 더욱 문제다. 신청인이 주장하는 상해와 이 사건에서 문제되는 국내 배출량의 불확정적 일부 사이의 빈약한 연관성에, 신청인이 미국 외에서 발생하는 지구적 온실가스배출의 80%가 어떻게 될지 의미 있는 수준으로 예측할 수 없다는 사실이 더해진다. 당 법원이 인정하는 바와 같이, “중국 및 인도와 같은 개발도상국은 다음 세기 동안 온실가스배출을 크게 증가시킬 것이다.” *ante*, at 1458, 따라서 이 사건에서 문제되는 국내 배출량은 지구적 배출의 주변적 부분에 불과하게 될 것이고, 신청인이 원하는 기준으로 줄어드는 부분은 그 몇 배에 이르는 다른 나라의 배출량 증가로 묻히게 될 것이다.

신청인은 “미국이 자동차배출을 감소시키기 위한 조치를 하는 경우, 다른 나라들은 미국의 프로그램에 따라 개발되는 기술을 사용하여 자국 자동차에 관하여 유사한 조치를 취할 가능성이 높다”는 주장으로 이러한 불확실성을 해소하려는 노력으로 공술을 제시하고 있다. *Stdg. App. 220; id.*, at 311-312 참조. 다시 말해, 다른 나라들이 미국의 자동차 배출보다 지구온난화에 기여하는 정도가 클 것이라는 걱정은 안 해도 되고 누군가는 무언가를 개발하여야 하고, 중화인민공화국 또는 인도와 같은 곳도 비용과 관계없이 그와 같은 신기술의 사용을 요구하게 된다는 것이다. 당 법원은 당사자적격 요소의 존재가 “소송의 당사자가 아닌 독립적 행위자의 비구속적 선택에 따라 좌우되고 \*\*1470 그 폭넓고 합법적인 재량의 행사도 법원이 통제할 수 있거나

예견할 수 있다고 간주할 수 없다면, \*546,” 그 행위자가 그와 같은 방식으로 나아갈 것이라는 주장을 뒷받침하는 사실을 제시하여야 한다는 점을 이미 설명한 바 있다. *Defenders of Wildlife*, 504 U.S., at 562, 112 S.Ct. 2130 (*ASARCO Inc. v. Kadish*, 490 U.S. 605, 615, 109 S.Ct. 2037, 104 L.Ed.2d 696 (1989) 인용(KENNEDY, J.의 의견); 따옴표 생략). 공술의 추단적 (기발하다고 하지 않더라도) 진술은 비슷하지도 않다.

그럼에도, 당 법원은 국내 배출이 조금이라도 감소되면 “다른 곳에서 어떤 일이 일어나더라도 지구적 배출의 증가속도가 늦춰질 수 있다”고 논증한다. *Ante*, at 1458. 조금이라도 도움 될 수 있으므로, 매사추세츠는 아무리 적은 양이라도 소송을 제기할 수 있다는 것이다.

당 법원의 날랜 손재주로도 당사자적격에 관한 3가지 요소를 연결시키지 못하고 있다. 해소될 가능성이 있어야 하는 손해는 특정한 사실상의 손해여야 한다. 당 법원이 보고 있는 손해는 토지의 상실이다. 당 법원은 국내 자동차 배출을 규제하면 대기 중의 이산화탄소가 감소되고, 따라서 매사추세츠의 손해가 해소될 수 있다는 점을 인정하고 있다. 그러나 규정이 배출을 - 다른 나라에서 일어나는 일을 볼 때, 정할 수 없는 정도로- 감소시킨다 하더라도, 당 법원은 사실상의 손해 - 토지상실 - 이 어떻게 해소될 수 있는지는 설명하지 않고 있다. 학생들도 “편자 못하나 때문에” 왕국을 일출 수 있다는 것을 알지만, 규제 “가능성”은 다른 문제다. 현실적으로 EPA 의 신규 자동차 배출 규제가 매사추세츠 해안토지의 상실을 방지할 수 있다고 가정하는 것은 순수한 사변에 불과하다.

## V

신청인이 인과관계 및 구제가능성을 입증하기 어렵다는 것은 손해 주장 - 재앙적 지구온난화 - 의 원인과 이 소송에서 문제되고 있는 청정

대기법 조항의 주제를 잘못 연결시키고 있다는 점을 볼 때 별로 놀라운 일이 아니다. 이러한 잘못된 짝짓기는 \*547 신청인이 이 소송을 통해 달성하려고 하는 목표가 상징적인 것에 불과할 수 있음을 암시한다. 그러나 법원의 헌법적 역할은 구체적 사건을 판단하는 것이지, 정치적 논쟁의 장으로 기능하는 것이 아니다. *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464, 472, 102 S.Ct. 752, 70 L.Ed.2d 700 (1982)참조 (“[당사자적격]은 고상한 토론회 분위기가 아니라 사법적 소송의 결과를 현실적으로 평가하게 되는 구체적인 사실적 맥락에서 법원에 제출되는 법적 문제가 해결되도록 보장하는 것이다”).

“공정하게” 귀속시킬 수 있거나 해소가 “가능한” 것에 의하여 표현되는 법률원칙을 다루는 경우, 어느 정도의 논란이 있을 수 있다는 것은 놀라운 일이 아니다. 그러나, 이 같은 표현을 엄격하게 또는 넓게 정의하는 방법을 고려함에 있어서, 질문의 목적을 염두에 두어야 한다. 사건과 논쟁에 대한 사법권의 한계는 “헌법에서 정하는 3권 분립 유지의 핵심이다.” *Daimler Chrysler*, 547 U.S., at ----, 126 S.Ct., at 1860-1861 (따옴표 생략). 내가 보기에, 당 법원은 오늘 - 제III조의 “당사자적격에 관한 핵심적 구성요소”를 언급함에 있어서 *Defenders of Wildlife*, *supra*, at 560, 112 S.Ct. 2130-이와 같은 한계를 진지하게 받아들이지 못했다.

공정하게 말해, 이런 경우가 이번이 처음은 아니다. 오늘의 판결은 희석된 당사자적격 요건에 관한 고조점을 연상시킨다, *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U.S. 669, 93 S.Ct. 2405, 37 L.Ed.2d 254 (1973). \*\*1471 *SCRAP* 사건은 “제 III조에 의한 당사자적격을 인정함에 있어서 가장 희석된 상해”를 인정하는 사건으로, “법률의 한계까지 간것”임이 명백하다. *Whitmore*,

495 U.S., at 158-159, 110 S.Ct. 1717; 또한 *Lujan v. National Wildlife Federation*, 497 U.S. 871, 889, 110 S.Ct. 3177, 111 L.Ed.2d 695 (1990) 참조(“당 법원이 *SCRAP*를 인용한 사건은 없다.”). *SCRAP* 사건에서 당 법원은 철도요금을 인상하면 재생 불가능한 상품의 사용이 늘어나게 되고, 그러한 상품을 생산하기 위한 천연자원의 수요가 증가하게 된다는 주장에서 \*548 철도 화물 추가운임을 다루는 환경단체의 당사자적격을 인정하였다. 이 단체에 따르면, 이와 같은 자원의 일부가 워싱턴 지역에서 채취될 수 있기 때문에 증가된 폐기물이 공원으로 유입될 수 있고, 따라서 이 단체 회원에게 피해를 입힌다는 것이다. 412 U.S., at 688, 93 S.Ct. 2405.

*SCRAP* 는 제III조 당사자적격 요건의 완화가 아니라 사법적인 자기 제어의 문제로 진지하게 받아들이지 않을 경우 얼마나 조작이 가능한지를 보여주는 상징이 되었다. *SCRAP* 사건은 당사자적격을 법원이 법원으로 기능하고 정치적으로 설명되는 행정부와 입법부를 침범하지 않도록 보장하는 근본적 한계가 아니라 법률가의 게임으로 보이게 만들었다. 오늘의 판결은 신세대 *SCRAP* 에 다름 아니다.<sup>FN2</sup>

<sup>FN2</sup> *SCRAP* 판결의 어려움과 추종판례가 없었던 이유는 당 법원이 인용하지 않았다. *ante*, at 1458 - 1459, n. 24 참조. 오히려, 그 사건의 쟁점은 상해의 희석된 성격이고, 이 사건에는 그것이 골칫거리다. *SCRAP* 판결에서 조차, 당 법원은 “있을 법한 일에 관한 정교한 학문적 연습 이상의 무언가”가 요구됨을 언급하였다. 412 U.S., at 688, 93 S.Ct. 2405, 또한 당 법원은 그 후 그 사건의 주장이 “일련의 문제가 즉시 발생하였을 것”이었음을 이해하고 있다. *Whitmore v. Arkansas*, 495 U.S. 149, 159, 110 S.Ct. 1717, 109 L.Ed.2d 135 (1990) (강조추가). 이 사건은 그렇지 않다.

당 법원은 신청인이 “EPA의 인색한 청정대기법 해석을 다투는 것을 ‘법률가의 게임’과 비교하는 것은 큰 잘못”이라고 한다. *Ante*, at 1458 - 1459, n. 24. 물론 그것은 단순히 “있을 법한 일에 관한 정교한 학문적 연습”으로서 법적 다툼이 아니라, *SCRAP*, *supra*, at 688, 93 S.Ct. 2405, 당사자적격을 뒷받침하여 이루어진 주장이다.

당 법원도 이 정도는 인식하고 있을 것이다. 그렇지 않고서야 주의 당사자적격에 관하여 새로운 원칙을 고안해낼 필요성을 어떻게 설명할 수 있겠는가? 당 법원의 매사추세츠에 대한 “특별한 배려”가 이 사건에 적용된 회석된 당사자적격요건의 향후 적용가능성을 제한한다는 점은 다행스러운 일이다. 당 법원이 공언하는 제III조 요건의 완화로 인해 민주사회에서 “법원의 적절한- 적절하게 제한된- 역할”을 유월하게 되었다는 점은 불행이다. \*549 *Allen*, 468 U.S., at 750, 104 S.Ct. 3315 (따옴표 생략).

이와 같은 이유로 다수의 의견에 반대한다.

*SCALIA* 대법관의 반대의견, 재판장, *THOMAS* 대법관, 및 *ALITO* 대법관 참가.

나는 재판장의 의견에 전적으로 동의하고, 신청인이 당사자적격을 결하고 있으므로 당 법원은 이 사건을 판단할 관할권이 없다고 본다. 당 법원은 나와 다르게 결정하였으므로, 나의 반대의견을 언급하는 것이 적절하다.

## I

## A

이 사건의 중심에 있는 규정은 청정대기법 (CAA) § 202(a)(1)로, 이

규정은 연방환경청 (EPA) 연방환경청장이 “연방환경청장이 보기에 공중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여할 수 있다고 판단되는 경우 **\*\*1472** 모든 종류의 신규 자동차 또는 신규 자동차엔진에서 발생하는 대기오염물질의 배출에 적용되는 기준을... 규정에 의하여 정하여야 한다”고 하고 있다 42 U.S.C. § 7521(a)(1) (강조추가). 당 법원이 인식하는 바와 같이, 이 법은 “EPA의 권한 행사의 조건으로 ‘판단’의 형성을 요구하고 있다.” *Ante*, at 1462. 연방환경청장이 이 사건에서 그와 같은 판단을 하지 않았다는 점에는 다툼이 없다. *ante*, at 1463 참조 (“당 법원은 환송 시 EPA가 위험성 판단을 하여야 하는지에 관한 문제에 도달할 필요도 없고 도달할 수도 없다.”); 68 Fed. 52929 (2003) (“CAA의 규제조항에 의하여 CO<sub>2</sub>가 관련 규제기준에 부합한다는 결론을 낸 연방환경청장은 없다”).

그리하여 문제가 제기된다: 연방환경청장은 규정제정신청이 제기될 때마다 “판단”을 해야 하는가? 당 법원은 법령 또는 기타 권한을 인용하지 않고, 그렇다고 답한다. 왜 그런가? **\*550** 의회가 사적 소송력을 행정기관에게 맡기고자 한다면, 의회는 그 방법을 잘 알고 있다. 예컨대, *Brock v. Pierce County*, 476 U.S. 253, 254-255, 106 S.Ct. 1834, 90 L.Ed.2d 248 (1986)참조 (“노동부장관은 CETA 기금의 오용을 주장하는 민원을 접수한 경우, 그 날로부터 120일 이내에 기금수령자의 기금요용에 관하여 최종판단을 공표하여야 한다”고 정하는 포괄적 고용 및 훈련법(Comprehensive Employment and Training Act CETA) 논의, 92 Stat. 1926, 29 U.S.C. §816(b) (1976 ed., Supp. V)). CAA의 어디에서 연방환경청장에게 규정제정신청이 제출될 때마다 그 문제에 관한 판단을 내리도록 요구하고 있는가? 당 법원은 그와 같은 규정을 지적하지 못하고 있다. 없기 때문이다.

오히려, 당 법원은 규정제정신청이 제출된 때 연방환경청장이 답하여야 하는 선다식 질문을 고안해 내었다. 연방환경청장은 다음 중 어느 하나의 방법으로 그 판단을 행사하여야 한다.: (a) 오염물질이 공공복지를 위태롭게 하는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여한다고 결론내림으로써(EPA의 규제가 요구된다) (b) 오염물질이 공공복지를 위태롭게 하는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여하지 않는다고 결론내림으로써(EPA가 규제가 요구되지 않는다) 또는 (c) “온실가스가 공공복지를 위태롭게 하는지 판단할 수 있는 재량을 행사할 수 없거나 행사하지 않는 이유에 관한 합리적인 설명을 제시”함으로써, *ante*, at 1462, (이 경우 EPA가 규제가 요구되지 않는다).

나는 이에 관한 연방환경청장의 재량이 완전한 자유재량은 아니라고 본다. - 판단을 유예하는 합리적인 기초가 없다면, 감연히 난국에 맞서야 한다. 그러나 당 법원은 문언 또는 선례의 기초 없이 EPA가 진술한 “정책적 판단”을 “합리적인 정당화에 이르지 않는 것”으로 부정하고, *ante*, at 1463, 합리적인 기초의 세계를 하나로 좁혀버렸다: 연방환경청장이 “과학적 불확실성이 너무 심대하다”고 결론짓는 경우에만 판단을 지연할 수 있다. *Ibid.* 연방환경청장은 다른 이유로 “현재로서는 규제하지 않는 것이... 나올 것 \*551”이라고 결론지을 수 없다. *Ibid.*<sup>FN1</sup>

<sup>FN1</sup> 물론 당 법원의 표현방식이 그다지 정확한 것은 아니다. 문제는 *판단을 행사할지 여부에 관한 판단을 존중하는 것이 좋은가 여부*이다. 이것은 규정을 존중하는 *효과*가 있지만, 대단히 다른 판단이다.

“현재로서는 EPA가 자동차에 관한 온실가스기준을 정하는 것이 효과적이거나 적절하다...고 보지 않는다. 아래에서 상술하는 바와 같이,

대통령은 **\*\*1473**정부가 기후변화 문제를 장기적 관점에서 효과적이고 효율적으로 대처할 수 있도록 과학적 불확실성을 감소시키고 기술개발을 장려하는 것을 목적으로 하는 프로그램과 함께 자발적인 조치와 인센티브를 요구하는 기후변화에 관한 포괄적 접근방안을 마련하였다.

\* \* \*

“지금 미국의 자동차에 관한 온실가스 배출기준을 정한다면, 기후변화문제에 관한 비효율적이고, 단편적인 접근방법이 될 것이다. 미국의 자동차는 우리나라와 수많은 외국의 온실가스 배출원 중 하나이고, 온실가스 배출원 마다 배출가스 감소에 관하여 서로 다른 기술적 및 재정적 문제에 직면하고 있다. 좋은 규제제도라면 어떻게 하면 우리에게 필요한 수준의 배출감소를 달성할 수 있을지를 판단함에 있어서 모든 중요한 온실가스 배출원을 고려할 것을 요구할 것이다.

“EPA의 일방적인 자동차 [온실가스] 배출규제는 개발도상국의 온실가스 집약도를 감소시키도록 설득하고 있는 미국의 노력을 약화시킬 수 있다. 개발도상국의 인구와 경제성장을 고려하면, 그들의 온실가스 배출증가는 **\*552** 선진국의 온실가스 감소효과를 빠르게 집어삼킬 것이다. EPA의 규제의 잠재적 효과는 미국의 배출 감소를 본 다른 국가들이 배출량을 크게 증가시키기로 하는 경우 소실될 것이다. 기후변화가 중요한 외교문제를 일으키는 피할 수 없고, 이러한 문제를 해결하는 것은 대통령의 통치권에 속하는 것이다.” 68 Fed. Reg. 52929-52931 (주석 생략).

당 법원은 “법문에서 벗어나는 논증에 기초”하는 것으로 이러한 분석을 기각하고 있다. *Ante*, at 1462. “법령이 EPA의 권한행사 조건으로 ‘판단’의 형성을 요구하고 있는데... 그 판단은 대기 오염물질이 ‘공

중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여할 수 있는지 여부와 관련되어야 한다.’” *Ibid.* 사실이지만 무관하다. 연방환경청장이 온실가스 규제여부에 관해 판단할 때, 그 판단은 그 오염물질이 “공중보건 또는 복지를 위태롭게 할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기하거나 대기오염에 기여”하는 대기 오염물질에 해당되는지 여부와 관련되어야 한다 42 U.S.C. § 7521(a)(1). 그러나 법률은 연방환경청장이 판단을 *유예*하는 이유- 지금 그 문제와 씨름하지 않기로 결정하는 허용되는 이유- 에 관해서는 아무 말도 하지 않고 있다. 따라서, 당 법원이 비난하는 다양한 “정책적” 논거, *ante*, at 1463, 는 법문이 침묵하고 있다 (통상 법문은 기관의 재량을 행사하지 않을 수 있는 허용되는 이유에 관해 침묵하고 있다)는 의미를 제외하고는 “법문에서 벗어나는 것”이 아니다. *ante*, at 1462. EPA가 제시한 이유는 행정기관이 신규분야로 진입할지를 여부를 판단할 때 정규적으로 (그리고 반드시) 고려하는 고려사항임에 틀림없다: 그와 같은 진입이 다른 행정부 프로그램 및 외교 정책에 미치는 영향. 당 법원이 부과한 한계에는 법적 기초가 없다.

“EPA의 판단”을 언급하여 법률이 부여한 재량에 관한 EPA의 해석은 합리적일 뿐만 아니라, \*553 문언의 가장 자연스러운 해석이다. 당 법원은 *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 104 S.Ct. 2778, 81 L.Ed.2d 694 (1984) 을 존중할 수 없는 이유에 관한 것은 고사하고 \*\*1474 왜 그러한 해석이 부정확한지를 어디에서도 설명하고 있지 않다. 연방환경청장이 위에서 언급한 정책적 이유로 “판단”을 거부한 것이 법률의 테두리 내에 있는 것처럼, 나는 그 이유만으로 규정제정신청을 거절한 결정을 지지한다.

## B

그러나 당 법원의 말로도 같은 결론이 도출된다. 위에서 언급한 바와 같이, 당 법원은 EPA에게 과학이 너무 불확실해서 온실가스가 공공복지를 위태롭게 하는지에 관해서 “판단”을 형성할 수 없다는 판단을 할 수 있는 선택권을 주고 있다. 이러한 선택권에 붙어 있는 것은 (기초는 불확실하지만) 시론적 요건이다: 당 법원은 “만약, 과학적 불확실성이 지나치게 심대하여 온실가스가 지구온난화에 기여하는지 여부에 관하여 합리적인 판단을 내릴 수 없다면, EPA는 그 점을 밝혀야 한다”고 하였다. *Ante*, at 1463. 그러나 EPA는 정확하게 그와 같이 밝혔다 - 그것도 *Climate Change Science: An Analysis of Some Key Questions*라는 제하의 국가연구자문위원회 (NRC) 2001 보고서에 포함된 정보에 기초하여 길게:

“NRC가 그 보고서에서 언급하는 바와 같이, 인간의 활동으로 인하여 대기 중 [온실가스 (GHGs)] 농도가 증가되고 있다 (pp. 9-12). 또한 이 보고서는 ‘지표 대기온도의 온난화를 지적하는 다양한 증거’가 있음을 지적하고 있다 (p. 16). 그러나 이 보고서는 나아가 ‘기후 기록에 내재된 자연적 가변성의 불확실성 수준과 여러 가지 강력한 오염제(특히 연무제)의 시간사에 나타나는 불확실성이 크기 때문에, 대기 중 온실가스의 축적과 20세기 중에 관측된 기후변화 사이의 [인과적] 연관이 명확하게 입증될 수 있는 것은 아니’라고 하고 있다. 관측된 온난화의 강도가 \*554 기후모델에서 모의 실험된 바와 같은 자연적 가변성에 비하여 크다는 사실은 그와 같은 연관성을 암시하는 것이지만, 모의실험은 10년에서 세기까지의 시간척도에서 자연적 가변성에 흠결이 있을 수 있으므로 증거가 될 수 없다’ (p. 17).

“NRC는 또한 ‘자연 상태에서 기후체계가 어떻게 달라지는지 [GHGs]와 연무체의 배출에 어떻게 반응하는지에 관한 현재의 이해에 상당한 불확실성이 있다’ (p. 1)고 하였다. 그 불확실성으로 인해, NRC는 ‘장래의 온난화 강도에 관한 현재의 추정은 향후 조정(상방 또는 하방으로)될 수 있는 임시적인 것으로 보아야 한다’고 경고하였다. *Id.* 나아가 NRC는 ‘현재의 지구 기후변화 모델예측에 내재된 넓은 범위의 불확실성을 줄이기 위해서는 (1) [GHGs]와 연무체의 대기 중 농도를 판단하는 요소와 (2) [GHGs]의 규정된 증가에 대한 대기 시스템의 민감성을 판단하는 소위 “피드백(feedbacks)”에 관한 이해와 모델링에 큰 진전이 있어야 한다’고 하였다. *Id.*

“기후변화의 과학은 극도로 복잡하고 계속해서 진화되고 있다. 기후변화 과학에 상당한 진보가 있었지만, 향후의 기후변화에 영향을 미칠 수 있는 요소와 그 해결방법에 관한 우리의 이해에 중요한 불확실성이 계속되고 있다. NRC가 설명하는 바와 같이, 장래의 기후변화를 예측하는 것은 향후 전지구의 인위적인 [온실가스] 및 연무체 배출을 추정할 수 있는 능력 이들이 대기 중 배출된 후의 운명 (예컨대, 식물이 흡수하는 비율 또는 해양이 흡수하는 비율 등); **\*\*1475** 대기 중에 남아 있는 배출량이 대기의 방사성에 미치는 영향 **\*555** 결정적으로 중요한 기후 순환의 변화 (예컨대, 구름과 해양순환의 변화); 온도 특성의 변화 (예컨대, 평균기온, 일조시간대와 저녁의 기온 변화); 기타 기후적 변수의 변화 (예컨대, 강수, 폭풍의 변화); 궁극적으로 그 변화가 인간의 보건 및 복지에 미치는 영향 (예컨대, 농업생산성 증감, 인간보건영향)” 등 경제적이고 물리적인 요인의 복잡한 거미줄과 관련될 수밖에 없다. NRC는 특히, 날씨/기후와 인간 보건 사이의 관련성에 관한 이해는 이제 그 맹아기에 있고, 따라서 기후변화가 건강에 미치는 영향에 관해서는 이해가 거의 없는 상태다’ (p. 20)라고 언급

하였다. 향후의 과학적 불확실성으로 인해 이들 각 요소를 평가하고 자연적 가변성으로 인한 변화와 인위적인 GHGs 증가에서 직접 기인하는 변화를 구별할 수 있는 우리의 능력은 제한되어 있다.

“현재의 예측모델에 내재된 폭넓은 불확실성을 감소시키기 위해서는 온실가스과 연무제의 대기 중 농도를 결정하는 요소에 관한 이해와 모델링, 기후 시스템의 민감성을 결정하는 과정에 관한 이해와 모델링이 크게 진보하여야한다.” 68 Fed. Reg. 52930.

나는 우리 법원이 EPA에게 무슨 말을 하기를 기대하는지 상상하기 어렵다.

## II

### A

당 법원은 “판단”이라는 용어에 관한 논의에 도달하기도 전에 “청정대기법 § 202(a)(1)은 신규 자동차의 온실가스배출이 기후변화에 기여한다는 ‘판단’을 형성하는 경우 그 배출을 규제할 것을 EPA에게 위임하였다”고 결론내리면서 중요한 오류를 범하고 있다. *Ante*, at 1459 (강조추가). 그와 같은 위임에 관하여, 당 법원은 \*556 “‘대기 오염물질’에 관한 청정대기법의 포괄적인 정의”라고 부르는 것에 기초하고 있다. *Ante*, at 1460.

“대기 오염물질”은 이 법에서 “대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적,... 물질 등 대기오염제 또는 그 조합”으로 정의된다. 42 U.S.C. § 7602(g). 당 법원이 지적하듯 “이산화탄소, 메탄, 아산화질소, HFCs”가 이 정의의 뒷부분에 해당된다는 것은 맞다 *ante*, at 1462: 이들은 “대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적,... 물질”이다. 그러나 여기서 분석이 끝난다고 본 것은 당 법원의 오류다. 이

법의 정의에 의하여 “대기 오염물질”이 되기 위해서는 “대기환경으로... 배출되는 물질”이 앞부분도 충족하여야 하므로, 그것은 “대기오염제 또는 그 조합”이어야 한다. 당 법원은 이 부분이 없는 것처럼 말하고 있다.

당 법원의 분석은 “대기 오염물질”의 정의에 있는 “등”이라는 말에 초점을 맞추는 신청인의 주장을 충실하게 따르고 있다. Brief for Petitioners 13-14참조. 이 주장에서 밝히는 것처럼, “등” 앞의 말은 그 뒤의 말의 부분집합이어야 한다. 따라서, 온실가스가 “등” 앞의 구절에 맞아떨어진다면, 그 뒤의 구절에도 맞아 떨어져야 한다. 온실가스는 포괄적인 “대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적,... 물질”에 포함되기 때문에, **\*\*1476** “대기오염제 또는 그 조합”이어야 하고, 따라서 “대기 오염물질”의 정의에 부합되어야 한다.

이것이 법률의 정의에 관한 가능한 해석일 것이다. “등”은 그 뒤의 일반적 범주의 “설명적” 예가 제시된 것임을 표시할 수 있다. **\*557 Federal Land Bank of St. Paul v. Bismarck Lumber Co.**, 314 U.S. 95, 100, 62 S.Ct. 1, 86 L.Ed. 65 (1941). 그러나, 독립적인 예가 일반적 범주보다 넓은 경우도 많고, 그 범주에 비추어 제한적으로 보아야 하는 경우도 많다. 정부는 유용한 (답을 얻지 못한) 예를 제시하고 있다: “‘트럭 또는 미니밴 등 미국의 모든 자동차’라는 구절은 외국에서 제조한 트럭 또는 미니밴을 포함하는 것으로 자연스럽게 해석되지 않는다.” Brief for Federal Respondent 34. 일반적 원칙 - 화자는 미국의 자동차에 관해서 이야기 한다는 것 - 은 설명적 예 (트럭과 미니밴)로 넘어가고, 이에 따라 그 예를 제한한다. (독립적으로는 넓을 수 있더라도). 의회는 “등”을 이와 같은 방식으로 사용한다. 예컨대 28 U.S.C. § 1782(a)은 “정식 기소 전에 수행된 범죄수사 등 외국 또는 국제 재판소에서의 절차”를 언급하고 있다. 이 조항이 국내 재판소에서 진행되는

범죄수사를 포섭하지 않음은 확실하다. 예를 들어, 2 U.S.C. § 54(a) 참조 (“하원사무총장은 하원의원의 요청이 있는 경우 보록 및 포켓판 등 비매 주식 미국법령집 1본을 공적 용무를 위하여 그 의원에게 제공하여야 한다”); 22 U.S.C. § 2304(b)(1) (“비정부단체 등 적절한 국제 단체의 관련 인식”).

요컨대, “등”은 당 법원 (또는 신청인의) 결과를 요구하지 않는다. “대기 오염물질”의 정의를 전체로 보아야 한다: 대기 오염물질은 “대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적, ... 물질”일 수 있지만, “대기오염제 또는 그 조합”이라는 일반적 속성을 가지고 있어야 한다. 이것이 EPA가 도달한 결론이다: “어떤 물질은 ‘대기환경으로 배출되거나 진입하는 물리적, 화학적, ... 물질’이라고 해서 CAA의 ‘대기 오염물질’의 정의에 부합되는 것이 아니다. 그것은 \*558 ‘대기오염제.’ 여야 한다 ” 68 Fed.Reg. 52929, n. 3. 또한 *id.*, at 52928 (“이 정의(定義)의 뿌리는 어떤 물질이 ‘대기 오염물질’로 되기 위해서는 ‘대기오염제’여야 한다는 것을 의미 한다”)참조. 다시 한 번 말하지만, 문언의 모호함 앞에서 “등”에 관한 EPA의 해석에 Chevron 사건을 적용한 것은 어디에도 발견되지 않는다.<sup>FN2</sup> 당 법원은 원하는 합리적 해석에 한하여 존중한 것이 명백하다.

<sup>FN2</sup> EPA의 해석은 합리적일 뿐만 아니라, 당 법원의 대안보다 훨씬 그럴싸하다. 당 법원이 정확하게 지적하는 바와 같이, “종류를 불문하고 공기 중의 모든 복합물”은, *ante*, at 1460, “대기환경으로 배출되거나 유입되는 물리적, 화학적, ... 물질” 42 U.S.C. § 7602(g) 에 해당될 것이다. 프리스비에서 방귀에 이르기까지 모든 공기 중의 물질이 “대기 오염물질”에 해당될 수 있다. 이러한 해석은 상식에 어긋난다.

## B

“대기 오염물질”의 정의에 관한 EPA의 해석을 사용하여 (그러해야 하므로), 우리는 온실가스가 “대기오염제”인지를 판단하여야 한다. 그렇다면, 법률은 규제 권한을 위임하는 것이고 \*\*1477 그렇지 않다면, EPA에게 그와 같은 권한이 없는 것이다.

“대기 오염물질”과 달리, “대기오염”이라는 용어는 CAA에 정의되어 있지 않다 따라서, 이 모호한 용어에 관한 EPA의 해석을 받아들여야 한다. 다만 그 해석은 “법령의 허용 가능한 해석”이어야 한다. *Chevron*, 467 U.S., at 843, 104 S.Ct. 2778. 이 사건에서, 규정제정신청은 EPA에게 “지구적 기후변화 위험성을 감소시키기 위하여 자동차의 온실가스 배출을 규제할 것”을 요구하였다. 68 Fed. Reg. 52925. 따라서, 규제권한 유무를 판단함에 있어서 EPA는 “지구적 기후변화”의 원인으로 지목되는 온실가스 농도가 “대기오염”인지를 판단해야 했다. EPA는 “CO<sub>2</sub>의 대기 중 농도와 관련된 문제 \*559”가, *id.*, 일반적으로 “대기오염”이라고 부르는 것과 닮은 구석이 별로 없다는 상식적 관찰에서 시작하였다:

“EPA가 CAA의 일반적 규제조항을 사용해온 것은 중요한 맥락을 제공한다. 이 법 제정 이래, EPA는 지상 또는 지표 근처에서 주로 발생하는 대기오염문제를 해결하기 위해 이 규정을 사용해왔다. 예컨대, CAA 제109조에 의하여 확립된 자연대기 환경기준 (NAAQS)은 대기환경 내 물질의 농도 및 그와 관련된 공중보건 및 복지문제를 다루고 있다. 이것은 높은 대기가 아닌 지표주변의 오존, 일산화탄소, 미세먼지 및 기타 물질에 관한 NAAQS를 설정함을 의미한다... 이와 대조적으로 CO<sub>2</sub>는 전 세계의 대기에서

성층권 하부에 이르기까지 일정한 농도를 나타내고 있다.”

*Id.*, at 52926-52927.

다시 말해, CO<sub>2</sub> 및 기타 온실가스가 대기 상부에 축적되는 것(지구적 기후변화의 원인으로 지목되는 것)을 규제하는 것은 대기를 오염시키는 일부 물질의 농도를 규제하는 것과는 별로 관련이 없다.

사전만 넘겨봐도 “대기오염”에 관한 이러한 해석이 합리적임을 확인할 수 있다. “오염”의 정의는 물론 “순수하지 못하거나 깨끗하지 못하게 하는 것”이다. *Webster’s New International Dictionary 1910* (2d ed.1949). “대기”의 3대 정의는 다음과 같다: (1) “지구를 둘러싸고 있는 무색, 무취, 무미의 기체 혼합물” (2) “지구의 공기층 특히, 상층부와 구별하여 지구와 가까운 부분의 공기층” (3) “물리적 특성에 관하여 또는 감각에 영향을 주는 것으로 고려되는 공기의 일부 \*560.” *Id.*, at 54. EPA가 말하는 “대기오염” - “지상 또는 지표 가까운 곳의 대기 환경의 불순”에 초점-은 그 용어의 자연적 의미에 완벽하게 부합한다.

결국, EPA는 “CAA의 규제위임은 일반적으로 대기 오염물질이 대기 오염을 유발하거나 기여한다는 인식에 기초하고 있으므로,” 68 Fed. Reg. 52928, 지구적 기후에 영향을 미치는 것으로 지목되고 있는 CO<sub>2</sub>와 기타 온실가스의 농도는 CAA의 규제위임범위를 넘어선다고 결론지었다. “규제조항에 사용되는 ‘대기오염’이라는 용어는 지구적 기후변화를 포섭하는 것으로 해석될 수 없다.” *Ibid.* 다시 한 번 말하지만, 당 법원은 *Chevron* 기준을 적용할 가치도 없을 정도로 불합리한 이유는 차치하고라도 왜 이러한 해석이 부정확한 것인지 전혀 설명하지 않고 있다.

\* \* \*

지구온난화를 둘러싼 당 법원의 경각심은 정당화될 수도 있고 정당화되지 않을 수도 있지만, 그것이 **\*\*1478**이 소송의 결과를 왜곡해서 는 안 된다. 이 사건은 의회가 법원이 아니라 행정부에게 폭넓은 재량을 부여하는 가단성이 있는 법령을 통과시킨 단순한 행정법 사건이다. 기초되는 정책문제가 아무리 중요해도, 당 법원은 당 법원이 원하는 결과로 책임 있는 기관의 이성적인 판단을 대체할 이유가 없다.

U.S., 2007.

매사추세츠 v. E.P.A.

549 U.S. 497, 127 S.Ct. 1438, 63 ERC 2057, 167 L.Ed.2d 248, 75

USLW 4149, 07 Cal. Daily Op. Serv. 3410, 2007 Daily Journal D.A.R.

4302, 20 Fla. L. Weekly Fed. S 128