

# 환경소송에서의 주민의 원고적격\*

김 동 건\*\*

## 차 례

- I. 머리예
- II. 환경행정소송의 주민의 原告適格에 관한 檢討
- III. 미국의 환경소송과 주민
- IV. 환경소송에서 주민의 원고적격의 문제점
- V. 결론 - 행정소송법 개정안을 기대하며

## I. 머리예

우리 헌법은 국민의 건강생활을 보호하기 위해서 환경권을 기본권으로 보장하면서 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’<sup>1)</sup>, ‘환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다’<sup>2)</sup>, ‘국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다’<sup>3)</sup>고 규정하고 있다.

환경권은 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 공해 없는 생활을 누릴 수 있는 권리’<sup>4)</sup>이

\* 이 논문은 2004년도 배재대학교 교내학술지원비의 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 배재대학교 법과대학 법학과 조교수

1) 헌법 제35조 제1항

2) 헌법 제35조 제2항

3) 헌법 제35조 제3항

다. 이는 우선 자연환경을 의미하는 것으로 자연 환경은 그것을 권리의 객체 내지는 법적 규율의 대상으로 삼는 데는 스스로 일정한 한계가 있다. 자연환경은 자연 법칙에 따라 움직이지 사람의 희망이나 국가가 제정한 법규에 따르지 않기 때문이다. 따라서 헌법이 '건강하고 쾌적한 환경'을 기본권으로 보장한다고 하는 것은 결국 자연환경에 나쁜 영향을 미치는 '행위'를 '자제'내지 '규제'해서라도 자연환경이 '건강하고 쾌적한 환경'으로 보전될 수 있도록 노력하겠다는 것이다.<sup>4)</sup> 결국 헌법이 보장하는 환경권은 '환경보호'를 통해서만 실현될 수 있는 기본권이기에 때문에 국가의 환경보호정책과 불가분의 관계에 있다. 국가의 환경보호정책은 환경에 영향을 미치는 인간의 행동 내지는 경제활동을 규제·조정함으로써 환경수요에 미치지 못하는 제한된 자연환경을 관리하고 분배하는 '환경관리' 기능을 그 본질로 하기 때문에 수익자와 피해자를 동시에 생기게 하는 경우가 많다. 따라서 환경정책적 결정이 이른바 '양면적 효력'을 가지는 '행정행위'인 경우로 나타난다.

따라서 환경침해로 인한 피해자는 행정행위에 의한 적절한 규제를 구하고자 할 것이고, 또한 부적합 규제행정행위에 대하여 소송을 통하여 다툴으로써 환경피해로부터 구제받고자 하게 될 것이다. 그러나 행정소송법상의 구제원칙은 침해의 태양에 의한 것이 아니라 피해의 본질, 즉 피해자의 '법률상의 이익'이 침해되었는가를 근거로 하여 소제기 자격을 판단하고 있다. 따라서 환경소송에서 그의 피해가 단순히 사실적인 것에 그치지 아니하고 그의 '법률상의 이익'이 침해되었음을 입증하지 못하는 한 소송에 의한 구제는 불가능 것이다.

1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(United Nations Stockholm Conference of the Human Environment)에서 채택한 스톡홀름선언에서는 "인간은 존엄과 복지를 유지할 수 있는 환경에서 자유, 평등, 빛 충분한 생활수준을 향유할 기본적 권리를 가지고 있으며 동시에 현재 및 장래세대를 위하여 환경을 보호하고 개선할 엄격한 책임을 진다..."고 선언하고 있다.(원칙 1) 또한 1992년 리우데자네이로(Rio de Janeiro)에서 열린 유엔환경개발회의(United Nations

4) 허영, 「헌법이론과 헌법」(신정판), 박영사, 2005, 563면.

5) 상계서, 564면.

Conference on Environment and Development: UNCED)에서는 ‘환경과 개발에 관한 리우선언’을 채택하여 “개발을 할 권리는 현재세대와 미래세대의 개발과 환경에 대한 요구를 공평하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다.”(원칙 3), “지속 가능한 개발을 성취하고 모두의 밝은 미래를 보장하기 위하여 전세계 청년들의 독창성, 이상, 그리고 용기가 결집되어 범 세계적 동반자 관계가 구축되어야 한다.”(원칙 21)고 선언하고 있다. 이 같은 국제선언은 인간의 존엄권을 수호하는 데 있어서 세대간의 형평성을 강조하고 있다. 특히 환경의 문제는 현시대의 구성원만의 문제가 아닌 것이다. 물론 차세대 구성원에 대한 현세대 구성원의 환경 침해는 그들에게는 아직 사건의 성숙성이 없는 것으로 추상적이고도 막연한 것으로 여겨질 수도 있다. 현재의 법체계에서는 그들의 권리도 법적 이익의 침해도 인정될 시스템도 또 보호를 주장할 시스템도 갖추고 있지 못하다.

이같이 환경문제에 있어서의 구제의 문제는 많은 일반적으로 국가작용으로 직접적으로 침해를 입은 국민의 구제의 형식과는 상당히 다른 모습을 지니고 있다. 국가작용에 대한 현세의 제3자로서 내지는 차세대의 제3자로서 그 침해에 대해 이해관계를 갖고 구제의 필요성이 인정되게 되는 다소 이례적인 모습이 오히려 정형화된 침해의 모습이라고 보아야 한다. 따라서 이에 대한 구제의 틀도 다른 시각으로 접근해야 할 필요가 있을 것이다.

현대국가는 법치주의국가이다. 행정권도 법의 기속을 받고 법을 준수해야 하며 만일에 법을 위반하여 국민에게 피해를 주는 경우에는 재판 등을 통한 그 구제제도가 마련되어야 한다. 즉, 행정기관의 행위는 적법성이 보장되어야 하며 이러한 적법성을 보장하기 위하여 행정기관의 행위에 대하여 사법재판부가 그 적법성을 심사하는 원칙이 확립되어야 한다는 것이다. 행정기관의 행위를 이처럼 사법재판소가 심사함으로써 국민은 행정기관의 자의적인 위법행위로부터 국민의 권리와 이익을 보장받을 수 있다. 이러한 의미에서 법원은 그 스스로가 권력의 남용에 대하여 방어하는 시민의 보호자로서 간주되며 실제로 법원이 실질적인 ombudsman의 기능을 하게 되는 면이 있다. 그러나 한편 사법부는 남소의 위협으로부터 벗어나기 위하여 심사의 요건을 갖춘 경우에만 사법심사가 가능하도록 한계 지워지고

있다. 이러한 의미에서 소제기 요건으로서의 원고적격은 의미를 갖는다 할 것이다.

## II. 환경행정소송의 주민의 原告適格에 관한 檢討

### 1. 머리말

현대 자유민주주의 국가에서 국민의 환경의식이 증가하면서 환경분쟁은 더욱 증가하였다. 이에 대한 해결 방식에 있어 종래 손해배상과 유지청구를 주안점으로 하는 사법상의 구제가 주가 되었으나 현재는 이것 이외에 환경침해작용과 환경침해 기관에 대한 다각적 통제를 구하는 공법상 구제제도의 활용이 더욱 요망되고 있다. 그 중 행정소송을 통해 나타나는 환경분쟁은 국가나 지방자치단체가 직접적으로 환경침해작용의 주체가 되어 문제되기 보다는 환경침해 사업장등에 대한 인허가 발부나 환경침해 사업장에 대한 적절한 통제의 결여 등과 같이 간접적 주체로서 그 작위·부작위에 대하여 다투어지는 것이 일반적이다. 따라서 소송을 제기하는 원고도 국가의 환경침해작용에 대한 상대방으로서의 제기보다는 인·허가의 발부나 적절한 통제의 결여에 의해 피해를 입는 제3자 (특히 제3자인 주민)에 의해 제기되는 것이 일반적이다. 따라서 환경행정소송에서의 원고적격의 문제는 이와 같이 처분의 직접 상대방이 아닌 제3자의 원고적격의 문제로 제기됨이 특징이다.

또한 앞서서도 언급한 바와 같이 국내법, 또는 국제기구의 선언 및 국제조약 등에 근거하여 풍요로운 자연에서 생활할 권리, 인간에 의해 인위적으로 조작·변화되지 않은 자연유산을 향유할 권리, 깨끗한 공기·대기에서 살아갈 권리, 건강하고 풍요로운 물에 대한 권리 등이 환경권으로 논의 되는 바 이와 같은 환경권은 현세대의 권리일 뿐아니라 미래세대의 권리이기도 한 것이다. 또 한편으로는 이와 같은 권리는 인간만이 누릴 수 있는 권리가 아니라 자연생태계 모두가 누려야 하는 권리인 것으로 주장되기도 한다. 그러나 이러한 것들이 과연 어떠한 논거로 인정될 수 있으며, 만일 인정되더라도 누가 미래세대의 인간들을 대신하여 소

제기 자격을 얻을지 또 자연생태계를 대신하여 소제기 자격을 얻을 수 있는지는 또다른 이론적 문제를 야기하게 된다.

이하에서는 원고적격에 관한 일반적 학설을 살펴보고 다시 환경분쟁에서 문제 되는 몇몇가지 문제점들을 점검해 보고자 한다.

## 2. 원고적격에 관한 學說

현행 행정소송법 제12조 전문은 취소소송의 원고적격에 대하여 「取消訴訟은 處分等の 取消을 구할 法律上 이익이 있는 者가 제기할 수 있다.」고 규정하고 있다. 여기서 “법률상 이익이 있는 자”의 의미는 무엇인가에 관하여 학설의 대립이 있다.

원고적격의 문제는 사법제도의 실질과도 관련이 있다. 이론적으로는 재판의 정의는 ‘공정한 재판’과 ‘신속한 재판’으로 귀결될 수 있을 것이다. 이같은 요구는 한편으로 사법 부에의 부당한 재판부담을 경감시켜야 하는 필요성에 직면하게 될 것이다. 재판의 과다는 필연적으로 ‘재판의 공정과 재판의 신속을 저해할 것이다. 이러한 시각에서 각 소송은 필연적으로 어느정도 그 소송의 존재이유와 걸맞는 소송통제가 이루어 져야 하는 것이다.<sup>6)</sup> 따라서 행정소송의 목적이 ‘권리구제’에 있다면 권리구제가 필요한 자에게 행정소송의 문은 열려 있어야 하는 것이고, 권리구제가 필요하지 않은 자에게는 그 문이 닫혀 있어야 할 것이다. 반면 만일 행정소송의 존재이유가 ‘적법성의 통제’에 있다면 이에 대하여는 국민일반이 이해관계를 갖게 되고 따라서 소송의 문은 일반 국민들에게 비교적 활짝 열려있게 되는 논리 연관성을 갖게 될 것이다. 따라서 원고적격의 인정 범위는 행정소송의 존재이유와 밀접한 논리 필연성을 갖고 설명되어야 할 것이다.

6) 이러한 의미에서 형사소송은 비록 형법이 국가적 법익, 사회적 법익, 개인적 법익의 세 개의 장으로 보호하고 있지만 궁극적으로 형법은 국가사회질서를 수호하기 위한 것이고, 따라서 검사는 공익대변인으로 소제기 자격을 갖는 것이다. 비록 개인적 법익의 범죄들이 1차적으로 생명신체재산 명예신용 등 개인의 이익을 보호하고 있지만 궁극적으로는 그러한 것들이 침해됨으로써 국가사회질서에 위해를 가하는 것에 관심을 갖고, 궁극적으로는 그것을 수호하기 위해 형법은 존재하는 것이다. 따라서 개인적 법익의 침해에 있어서도 개인에게 소송제기권을 주는 것이 아니라 공익대변인으로서의 검사에게 소송제기권이 독점적으로 주어지게 되는 것이다.

종래 행정소송의 본질에 대하여 권리구제적 측면을 강조하는 입장과 적법성 통제의 측면을 강조하는 입장의 대립이 있었다. 우리의 행정소송법은 비교적 권리구제적 측면이 강한 것으로 인정된다. 따라서 권리와 법적 이익이 침해된 자에게 소제기 자격을 인정하였다. 따라서 이러한 원고적격의 확대는 권리개념의 확대에 의한 결과로서의 확대인지 적법성 통제의 강조에 의한 소송객관화 경향에 따른 확대인지를 살펴보아야 할 필요성이 있을 것이다.

법령이 '명시적'으로 보호하는 이익에서 법령의 '해석을 통한' 이익으로 법적 이익의 의미를 확대하는 것은 권리의 의미를 확대하여 원고적격을 넓힌 것이다. 아직 태어나지도 않은 또는 아직 어린 세대의 권리나 법률상이익의 침해를 원고적격을 인정한다던가, 자연 그자체 즉 동물이나 식물의 환경권 침해에 대해 원고적격을 인정하는 것은 권리 또는 법적이익의 향유주체를 확대하여 원고적격을 넓히는 것으로서 여기까지는 행정소송의 본질이 국민의 권익구제기능을 한다는 입장이다. 그러나 만일 여하한 형태의 환경침해에 대하여 그에 대한 연관성도 없이 소제기가 가능하다면 이는 행정소송의 본질을 '적법성 통제'로 이해하는 입장이고 이에 따른다면 침해당한 환경과 본인과의 논리 연관성 없이도 소제기는 가능하게 될 것이다.

#### (1) 權利救濟說(權利享受回復說)

재판의 기능과 목적이 개인의 권리를 침해하고 있는 위법한 처분의 효력을 배제하여 실제법상의 권리를 회복시키는 데 있다고 보고, 위법한 처분 등으로 인하여 권리를 침해당한 자만이 소를 제기할 수 있다고 하는 견해이다.<sup>7)</sup> 이 견해에 따르면 "법률상 이익"은 곧 권리를 의미하므로 반사적 이익을 누리는 자나 당해 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자는 원고적격을 가질 여지가 없게 된다.

#### (2) 法律上 保護되는 利益(救濟)說

이 설은 취소소송은 개인의 법률상 보호되는 이익을 구제하기 위해 행정권의

7) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2005, 611면; 박윤훈, 「행정법강의(상)」, 박영사, 2005, 930면.

행사에 제약을 가하는 것으로 이해한다. 따라서 법률상 이익은 ‘법률상 보호되는 이익’을 의미하는 것이고 이에 따라 반사적이익이나 사실상의 이익과 같은 것은 법률상 보호되는 이익이 아닌 것으로 그에 대한 침해에 대하여는 원고적격을 인정하지 않는다는 것이다. 이설은 통설과 판례가 취하고 있는 것으로 법률상 이익을 실정법이 보호하고 있는 이익이라고 본다. 특정이익이 관계법령에 의하여 보호되는 것이라고 볼 수 없는 경우에도 개인이 현실적으로 받는 불이익의 성질 정도 등을 고려할 때 그 실질적 내용이 재판에 의하여 보호될만한 가치가 있다고 판단되는 경우에는 그와 같은 이익을 침해받은 자에게도 원고적격이 인정된다고 보는 견해이다.<sup>8)</sup> 어떤 사람이 제3자에 대한 처분으로 인하여 자기의 이익이 침해되었다면서 처분의 취소를 구하는 경우, 그러한 처분에 의해 침해된 이익이 실정법의 취지와 목적에 비추어 볼 때 정당하게 보호되는 이익인지 반사적 이익인지를 고려하여 원고적격여부를 판단해야 한다는 것이다.

### (3) 法的 保護價値있는 利益(救濟)說

법적 보호가치있는 이익설은 특정이익이 관계법에 의하여 보호되는 것이라고 볼 수 없는 경우에도 그 실질적 내용이 재판에 의하여 보호될 만한 가치가 있다고 판단되는 경우에는 그와 같은 이익을 침해받은 자에게도 원고적격이 인정된다는 견해이다.<sup>9)</sup> 원고적격 인정여부는 실정법 해석에 의하여 결정될 것이 아니라 위법한 행정처분에 의하여 원고가 현실적으로 입었거나 입을 수 있는 실제 생활상의 불이익이 재판상 보호할 가치가 있을 정도의 실질적 내용을 갖추고 있는가를 중심으로 판단해야 한다는 입장이다.

### (4) 適法性 保障說

적법성 보장설은 취소소송의 목적을 행정의 적법성 보장에 두는 입장이다. 따

8) 강현호, “취소소송과 원고적격”

9) 이원우, 원고적격과 협의의 소의 이익, 『행정소송법 개정방향에 관한 법관세미나 발표논문』, 2002, 36면; 서원우, 취소소송에 있어서의 소의 이익, 『전환기의 행정법이론』, 1997, 922-936면.

라서 원고적격의 문제를 원고가 침해되었다고 주장하는 이익의 성질에 의해서 판단하지 않고 오히려 당해 처분에 대한 소송에 있어 가장 적합한 이해관계를 가지는 자에게 원고적격을 인정하여야 한다는 견해이다. 이에 따르면 취소소송은 객관소송으로 인정될 여지가 크게 된다.

#### (5) 학설의 평가

일반적으로 법률상 보호되는 이익구제설이 통설과 판례의 입장이다. 물론 이러한 견해도 다시 당해 처분의 근거가 되는 법률에 의하여 보호되는 이익이라는 설과 당해 처분의 근거가 되는 법률 이외의 법률에 의하여 보호되는 이익도 포함된다는 설 등으로 구분되고 다시 아래와 같이 세분된다.<sup>10)</sup>

- ① 당해 처분의 根據法律에 의해 보호되는 이익으로 보는 입장
  - ㄱ. 당해 처분의 根據가 되는 實體的 要件法規에 의해 보호되는 이익으로 보는 입장
  - ㄴ. 당해 처분의 根據가 되는 實體的 要件法規와 節次的 要件法規에 의해 보호되는 이익으로 보는 입장
  - ㄷ. 당해 처분의 根據가 되는 法律의 目的, 各 條文 全體의 趣旨에 의해 보호되는 이익으로 보는 입장
- ② 당해 처분의 根據法律에 의한 利益 외에 다른 利益을 포함하는 것으로 보는 입장
  - ㄱ. 憲法上 보호되는 利益을 포함한다는 입장
  - ㄴ. 다른 實體法에 의해 보호되는 利益을 포함한다는 입장
  - ㄷ. 慣習法, 法秩序 全體에 의해 보호되는 利益을 포함한다는 입장

이는 일본에서 이미 논의되고 있던 학설들인 바<sup>11)</sup> 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

10) 최봉석, 취소소송의 소익에 관한 이론과 판례의 검토, 『토지공법연구』, 제11권, 2001 참조.

11) 南博方, 條解行政事件訴訟法, 弘文堂, 1987, 336項.



먼저 ①설과 관련하여

ㄱ. 설은 당해 처분의 근거 규정 및 그 법률의 전체적인 목적, 취지가 공익만을 위한 것이 아니라 개인의 이익 보호도 포함하는 것일 때에는 그러한 이익을 침해당한 자에게도 원고적격이 인정된다는 견해이다.

ㄴ. 설은 당해 처분의 근거가 되는 실체요건법규 및 절차요건법규에 의하여 보호되는 이익을 말한다는 설로서 원고적격의 기준이 되는 보호규범을 처분의 직접 근거 법률 뿐 아니라 그 처분과 관련되는 관계법률까지 확대하여야 한다는 견해이다.<sup>12)</sup>

ㄷ. 설은 당해 처분의 근거가 되는 목적, 각 조문의 전체취지에 의하여 보호되는 이익을 말한다는 설 등으로 분류된다.

②설에 대하여는

ㄱ. 설은 헌법상 보호되는 이익도 포함된다는 설<sup>13)</sup>이다.

이 설은 헌법의 기본권 규정 혹은 직접 헌법 규정이 없더라도 기본권에 대한 간접적, 사실상의 침해까지도 포함하여 원고적격을 인정할 수 있다고 한다. 예컨대, 환경소송의 경우에는 헌법상의 환경권이 또 경업자소송의 경우에는 직업 선택의 자유권이 직접 효력을 갖는 보호규범으로 인정될 수 있으며 이를 근거로 원고적격을 인정하여야 한다는 것이다.

ㄴ. 설은 다른 실정법에 의하여 보호되는 이익도 포함된다는 설<sup>14)</sup>이다.

ㄷ. 설은 관습법, 법질서 전체에 의하여 보호되는 이익도 포함된다는 설<sup>15)</sup>이다.

12) 예컨대, 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결에서는 환경영향평가대상지역 안의 주민들에게 원고적격을 인정하면서 처분의 근거법률인 자연공원법 뿐 아니라 환경영향평가법도 처분에 영향을 미친 법률로 인정하면서 양 법률의 규정취지가 환경영향평가대상지역 안의 주민들의 사익도 아울러 보호하는 것이라고 판결하고 있다.

13) 박윤훈 교수는 환경권 소비자보호권 문화재보호권 등 새롭게 주장되는 헌법상의 기본권이 나 과잉제한의 금지, 비례의 원칙 내지는 평등의 원칙 등의 헌법원리를 통하여 헌법상 보호되고 있는 이익도 법률상 이익에 포함시키도록 확대할 필요가 있음을 지적하고 있다. (박윤훈, 행정법강의(상), 박영사, 2005, 862면 참조)

14) 석중현, 광의의 공권으로서의 보호이익, 「고시연구」, 1992.10, 136면; 김성수, 독일법상 주관적 공권이론의 발전, 「고시계」, 1991.8, 75~76참조.

15) 박정훈, 取消訴訟 四類型論 -取消訴訟의 對象適格과 原告適格의 體系的 理解와 擴大를 위한 試論, 「특별법연구」 제6권, 특별소속실무연구회, 145-146면.

이 설은 전체 법질서상 취소소송을 통해 보호되어야 할 개별적, 직접적, 구체적 이익이 있으면 원고적격이 인정된다는 입장이다. 이와 같은 넓게 해석할 경우 다음에서 보는 ‘보호할 가치 있는 이익구제설’과 실질적인 차이가 없다.

오늘날 기본권의 주관적 공권성과 통합촉진적인 객관적 질서성과 국가권력에 대한 구속력이 긍정되고 있다. 따라서 개인적 공권의 성립에 있어 기본권의 직접적용의 문제를 긍정적으로 평가하려는 입장이 있다. 물론 그와 같은 주장의 경우에도 처음부터 기본권의 직접적용을 통한 개인적 공권을 인정하려는 것은 아니고, 일차적으로 강행법규를 기준으로 하여 공권성립의 요소를 검토하고 그 다음 단계에서 강행법규에서 당연히 보호되어야 할 제3자의 이익이 법규정의 흠결로 보호되지 않는 경우에는 당해 강행법규의 헌법합치적 목적론적 해석을 통하여 그 흠결을 보충하며, 이와 같은 법규범의 해석을 통해서도 제3자의 생명 신체 보건 환경상의 중대한 법익이 침해되는 것을 방지할 수 없을 때에는 헌법상의 기본권조항을 직접 적용하여야 한다고 한다.

그러나 이와 같은 주장에 대하여 대법원은 최소한 헌법 제35조 환경권은 환경에 대한 국가의 책무를 규정한 것으로 해석하고 그것에 의하여 직접적인 청구권을 발생시키는 것으로 해석할 수는 없다고 판결하여 법률을 매개로 하지 않는 헌법 직접적인 ‘법률상 이익’의 문제를 해결하고 있다.<sup>16)</sup>

### 3. 判例의 검토

#### (1) 주민의 원고적격을 긍정한 판례

##### (가) 연탄공장사건(대법원 1975. 5. 13. 선고 73누96)

이 사건은 주거지역에 소정 제한면적을 초과하여 연탄공장건축허가 처분이 있

16) 대법원 2006.6.2. 자 2004마1148,1149 결정 【공사착공금지처분】 참조. 반면, 독일 행정재판소의 판례는 행정소송에서 제3자의 원고적격과 관련하여 제3자들의 권리를 인정하는 개별법규범이 존재하지 않는 경우라 할지라도 각종의 행정작용으로 인하여 침해되는 제3자들의 법익이 중대하다고 인정되는 한 직접 헌법상의 기본권 조항을 근거로 주관적 공권이 성립될 수 있다고 보고 있다.(BVerwGE 32, 173(179) ; BVerwGE 55, 211 ; BVerwGE 30, 191. 등 참조)

었던 것에 대하여 그로 인해 불편을 겪고 있는 인근 주민이 그 취소처분을 제기한 것이다.

대법원은 이에 대하여 “주거지역안에서는 도시계획법 19조 1항과 개정 전 건축법 32조 1항에 의하여 공익상 부득이 하다고 인정될 경우를 제외하고는 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 해치는 모든 건축이 금지되고 있을뿐 아니라 주거지역내에 거주하는 사람이 받는 위와 같은 보호이익은 법률에 의하여 보호되는 이익이라고 할 것이므로 주거지역내에 위 법조 소정 제한면적을 초과한 연탄공장 건축허가처분으로 불이익을 받고 있는 제3거주자는 비록 당해 행정처분의 상대자가 아니라 하더라도 그 행정처분으로 말미암아 위와 같은 법률에 의하여 보호되는 이익을 침해받고 있다면 당해행정 처분의 취소를 소구하여 그 당부의 판단을 받을 법률상의 자격이 있다”고 판결하였다.<sup>17)</sup>

(나) LPG 충전소사건 (대법원 1983. 7. 12. 선고 83누 59)

이 사건은 피고시가 피고보조참가인 ‘갑’에게 대구 남구 봉덕동 983의 2에 엘.피.지(L.P.G)자동차충전소 설치허가를 하였던 바, 위 설치장소에 인접하여 거주하는 주민들이 피고시의 위 설치허가처분이 고압가스안전관리법 및 같은법시행령에 규정된 공공의 안전을 위한 설치허가 기준에 미달할 뿐 아니라 환경보전법이 요구하는 환경오염으로 인한 위해의 방지의무를 저버린 위법한 처분이며 이로 인하여 원고들의 법률상 이익이 침해되었다고 주장하여 소를 제기한 사건이다.

대법원은 행정처분의 상대방이 아닌 제3자라도 그 처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 법률상 자격이 있다고 하면서 원고적격을 인

17) 이 판결은 법령에 명시적으로 주민의 이익이 규정되어 있지 않은 경우에도 관계규정의 해석을 통하여 법률상이익을 인정한 것으로 당시로서는 획기적인 판결로 소개되었다.(金東熙, 行政訴訟의 訴의 利益, 『判例回顧, 1975년도』, 제4號, (1976.09) 53-56; 洪準亨 住居地域內 住民이 ‘住居의 安寧과 生活環境을 보호받을 利益’의 法的 性質 : 연탄공장사건, 『判例行政法』 (1999.01) 375-385; 朴鍾局, 隣人訴訟上의 第3者의 原告適格에 관한 考察, 『公法研究』 31輯 2號 (2002.12) 383-400. 등 참조)

정하지 않고 각하한 원심을 파기 환송하였다.

(다) 대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544

이 사건은 부산 금정구 청룡동 등 부산시립 영락공원 인근주민이 부산시를 상대로 낸 도시계획결정 취소 등 청구소송이다. 부산시는 부산 금정구 청룡동 남산동 등 5개동 주민들의 반대를 무릅쓰고 강행한 부산시립화장장 건립을 위한 도시계획결정을 하였는데 주민들은 이 화장장건립 도시계획결정이 관련법규를 어긴 행정처분이라고 주장했다.

대법원은 이에 대하여 도시계획법 제12조 제3항에의 위임에 따라 제정된 도시계획시설기준에관한규칙 제125조에 제1항이 화장장의 구조 및 설치에 관하여는 매장및묘지등에관한법률이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있어, 도시계획의 내용이 화장장의설치에 관한 것일 때에는 도시계획법 제12조 뿐만 아니라 매장및묘지등에관한법률 및 같은 법 시행령 역시 그 근거법률이 된다고 보아야 할 것이므로 같은 법시행령 제4조 제2호가 공설화장장은 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 또는 공중이 수시 집합하는 시설 또는 장소로부터 1,000M 이상 떨어진 곳에 설치하도록 제한을 가하고 같은법 시행령 제9조가 국민보건상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역, 도시계획법 제17조의 규정에 의한 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역 안의 풍치지구 등에의 공설화장장 설치를 금지함에 의하여 보호되는 부근 주민들의 이익은 위 도시계획결정처분의 근거 법률에 의하여 보호되는 법률상 이익이라고 판시하였다.

(라) 대법원 1998. 9.4. 97누19588(부지사전승인처분취소)

이 사건은 보조참가인이 원심 판시 토지에 '원자로등건설사업'(영광원자력발전소 56호기 건설사업)을 시행하기 위하여 그 건설허가를 받기에 앞서 1996. 2. 10. 원자력법 제11조 제3항에 의하여 피고로부터 위 토지를 원자로 및 관계 시설의 건설부지로 확정하고 그곳에 굴착·무근콘크리트공사 등의 사전공사를 할 수 있도록 하는 내용의 이 사건 부지사전승인처분을 받은 사실에 대하여 이 사건

‘원자로등건설사업’ 부지 인근의 주민들이 부지사전승인처분취소를 요구한 사건이다.

대법원은 “원자력법 제12조 제2호(발전용 원자로 및 관계시설의 위치·구조 및 설비가 대통령령이 정하는 기술수준에 적합하여 방사성물질 등에 의한 인체·물질·공공의 재해방지에 지장이 없을 것)의 취지는 원자로 등 건설사업이 방사성물질 및 그에 의하여 오염된 물질에 의한 인체·물질·공공의 재해를 발생시키지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 방사성 물질 등에 의한 생명·건강상의 위해를 받지 아니할 이익을 일반적 공익으로서 보호하려는 데 그치는 것이 아니라 방사성물질에 의하여 보다 직접적이고 중대한 피해를 입으리라고 예상되는 지역 내의 주민들의 위와 같은 이익을 직접적·구체적 이익으로서도 보호하려는 데에 있다”고 해석하여 위와 같은 지역 내의 주민들에게는 방사성물질 등에 의한 생명·신체의 안전침해를 이유로 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다고 판시하였다.

## (2) 주민의 원고적격을 부정한 판례

### (가) 대법원 1992. 9.22. 선고 91누 13212

이 사건은 원고가 피고시의 도로폐지결정에 대하여 이 도로를 산책로 등으로 가끔 이용하였던 점을 들어 원고적격을 주장하고 상기 처분이 공원경관에 대한 조망의 이익이나 문화재의 매장가능성등을 이유로 위법을 주장한 사건이다.

이에 대하여 원심과 대법원은 “문화재는 문화재의 지정이나 그 보호구역으로 지정이 있음으로써 유적의 보존 관리 등이 법적으로 확보되어 지역주민이나 국민 일반 또는 학술연구자가 이를 활용하고 그로 인한 이익을 얻는 것임은 사실이나, 그 지정은 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여한다고 하는 목적을 위하여 행해지는 것이지(문화재보호법 제1조), 그 이익이 소론과 같이 일반국민이나 인근주민의 문화재를 향유할 구체적이고도 법률적인 이익이라고 할 수는 없고, 문화재보호법 제66조가 문화재에 관련하여 표창하고 부상을 수여할 수 있다고 규정하고 있다고 하여도 마찬가지이다.”라고 밝혀 주민의 원고적격을 부정하였다.<sup>18)</sup>

(나) 대법원 1995. 2. 28. 선고 94누 3964

이 판결은 피고시가 피고보조참가인 주식회사 ‘갑’에 대하여 공장입지지정승인 처분을 하였는데 원고는 이에 대하여 위 처분은 주택건설사업에 필요한 콘크리트 조립구조재 제조업종의 공장의 입지만이 지정될 수 있는 지역에 모든 콘크리트 제품을 제조할 수 있는 “기타 콘크리트 제조업”을 업종으로 하여 공장입지지정승인 처분을 한 위법이 있고, 위 처분에 의하여 이 사건 토지에 위와 같은 업종의 공장이 설치되면 이로 인한 분진, 소음, 수질오염 등으로 원고와 선정자 ‘을’이 대대로 살아온 이 사건 토지 부근의 마을의 주거생활에 지장을 초래할 것이 분명하다고 주장하며 피고의 승인을 재량권의 범위를 일탈한 부당한 처분이라고 주장하며 그 취소를 구한 사건이다.

원심은 이에 대하여 위 공장의 설립을 위한 이 사건 입지지정승인의 근거가 되는 법률인 공업배치및공장설립에관한법률 및 같은 법 제18조에 의하여 입지지정승인의 기준 등으로 적용되는 산업입지및개발에관한법률의 관계 규정들은 산업입지의 원활한 공급과 공업의 합리적 배치를 유도하고, 공장의 원활한 설립을 지원하며, 공업입지 및 공업단지의 체계적 관리를 실현함으로써 지속적인 공업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다고 인정하였다. 그리하여 위 처분이 취소됨으로 인하여 이 사건 공장설립예정지에 인접한 송촌리 청계동 마을과 주위 토지 및 원고 선대의 묘소가 분진, 소음, 수질오염 등의 해를 입을 우려에서 벗어나는 것과 같은 이익은 위 처분의 근거법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이라고 할 수 없다고 인정

18) 판례가 일반적으로 제3자인 주민의 원고적격을 부정하고 있는 것은 아니다. 판결문에서는 오히려 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라도 당해 행정처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는 경우에는 원고적격이 인정된다 할 것이나...”라고 밝혀 제3자인 주민의 원고적격 인정 가능성을 밝히고 있다. 다만 그것이 인정되려면 법률상의 이익이 있어야 하고, 그 법률상의 이익은 당해 처분의 근거법률 등에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고, 간접적이거나 사실적, 경제적 이해관계를 가지는데 불과한 경우는 여기에 포함되지 아니한다는 것이다.(대법원 1993. 4. 23. 선고 92누17099 판결 ;대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결 ; 대법원 1997. 4. 25. 선고 96누14906 판결 ; 대법원 2001. 9. 28. 선고 99두8565 판결 등 참조)

하여 원고나 선정자 ‘을’은 위 지정승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다 하여 이 사건 소를 각하하였다.

대법원은 이에 대하여 원심의 위와 같은 인정판단은 앞에서 본 법리에 따른 것으로 수공이 가고 거기에 소론과 같은 채증법칙 위배로 인한 사실오인이나 원고적격에 대한 법리오해 또는 이유모순의 위법이 있다고 할 수 없고 논지는 이유 없다고 판결하였다.

(다) 대법원 1995.5.23. 자 94마2218 결정 【공작물설치금지가처분】

이 사건은 도시공원법상 근린공원으로 지정된 공원에 골프연습장의 설치가 인가됨에 따라 인근주민들이 골프연습장의 건설이 헌법이 보호하고 있는 기본권으로서의 환경권을 침해한다는 이유로 공작물설치금지 가처분을 신청한 사건이다.

이에 대하여 대법원은 “헌법 제35조 제1항은 환경권을 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 사법의 해석과 적용에 있어서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 하나, 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 위 규정만으로서 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 사법적 권리인 환경권을 인정하면 그 상대방의 활동의 자유와 권리를 불가피하게 제약할 수밖에 없으므로, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계 법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다.”고 하여 신청인(및 재항고인)의 주장을 받아들이지 않고 재항고를 기각하였다.

(라) 대법원 1995. 9. 26.선고 94누14544

이 사건은 피고 시가 그 동안 운영하여 오던 공설화장장이 시설노후와 인근에의 주택밀집 등을 이유로 폐쇄됨에 따라 그 대체 화장장을 설치하기 위하여 피고 시가 소유자로서 운영하고 있는 공설묘지인 시립영락공원내의 부산 금정구 두곡

동 산 83의2 일대 69,200㎡(이하 이 사건 토지라 한다)를 그 부지로 선정하였다. 이에 대하여 그 상수원으로 급수를 받고 있는 주민들이 그 취소청구소송을 제기한 것이다.

이 사건 토지는 수도법 제5조에 의거 상수원보호구역으로 지정되고 있고, 도시계획법 제12조에 의거 묘지공원으로 도시계획시설결정이 되어 있는 곳인데, 도시계획법등 관계 법령에 의하면 화장장은 상수원보호구역이나 묘지공원 내에는 설치할 수 없게 되어 있다.

이에 따라 피고는 화장장 가동에 따른 오폐수가 회동 수원지로 유입되지 않고 전용 하수관을 통하여 막바로 수영천으로 유입되도록 하는 등의 제반오염방지장치를 갖출 것을 조건으로 이 사건 토지를 상수원보호구역에서 제외시켜 화장장을 설치하기로 하고, 수도법, 도시계획법등이 정한 절차를 거쳐 1993.8.27. 부산직할시 고시 제1993-497호로 이 사건 토지를 상수원보호구역에서 제외하는 회동수원지상수원보호구역변경처분을 하고, 이어 같은 해 10. 5. 부산직할시 고시 1993-279호로 이 사건 토지상에 화장장을 설치하기로 하는 도시계획결정을 한 사실을 인정한 다음,

피고시는 “상수원보호구역 설정의 근거가 되는 수도법 제5조 제1항 및 동 시행령 제7조 제1항이 보호하고자 하는 것은 상수원의 확보와 수질보전일 뿐이고, 그 상수원에서 급수를 받고 있는 지역주민들이 가지는 상수원의 오염을 막아 양질의 급수를 받을 이익은 직접적이고 구체적으로는 보호하고 있지 않음이 명백하여 위 지역주민들이 가지는 이익은 상수원의 확보와 수질보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로 지역주민들에 불과한 원고들은 위 상수원보호구역변경처분의 취소를 구할 법률상의 이익을 갖고 있지 않고, 또 위 도시계획결정처분의 근거는 도시계획법 제12조라 할 것인데 도시계획법상 도시계획시설 인근주민들의 이익을 배려하는 규정은 찾아볼 수 없으므로 위 도시계획결정에 관하여 인근주민들이 가지는 이익은 사실적, 경제적 이익에 불과하다”고 주장하였다.

원심은 이를 인정하여 원고들의 이 사건 소를 모두 각하하였다.



이에 대해 대법원은 상수원보호구역변경처분에 관한 근거 법률 및 그 취소소송에 있어서의 원고적격에 관한 원심의 위와 같은 판단은 앞에서 말한 법리에 따른 것으로서 정당하고, 거기에 소론이 주장하는 바와 같은 법리오해의 위법이 있다 할 수 없다고 판시하였다.

#### 4. 결론

대법원은 원고적격에 대하여 법률상 보호되는 이익설을 취하고 있다. 그러나 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결에서는 ‘인근주민의 환경이익’을 법률상 이익으로 인정하기 시작하였다.<sup>19)</sup>

基本權保障을 기본이념으로 하는 실질적 법치주의의 관점에서 보면 행정은 헌법적합적이어야 함은 분명하다. 행정작용과 관련하여 취소소송은 국민의 기본권을 구체적이고 직접적으로 보장하는 수단으로서의 의미를 가지고 있다. 따라서 취소소송의 원고적격의 인정기준으로서의 ‘법률상 이익’의 판단기준을 당해 행정처분의 근거가 되는 법률이 보호하는 이익에 한정하는 것에 대하여는 많은 의문이 제기되고 있다. 주민의 권리보호의 실질화를 위하여 원고적격의 범위를 확대하려는 움직임 중에는 공권 내지 법률상 보호이익 여부의 판단을 1차적으로 관련 개별법규범을 근거로 인정하고, 개별법규범이 침묵을 지킴으로써 포기할 수 없는 중대한 法益이 침해되는 경우에 한하여 헌법상의 기본권이 이러한 권리구제의 흠결을 메우기 위한 개념적 도구로서 보충적으로 원용되어야 한다는 주장이 팽배하다.

그러나 헌법상의 기본권의 원용은 구체적이어야 할 행정법을 더욱 추상적인 것으로 복귀시키는 역행적 모순을 초래하게 될 것이다. 따라서 헌법의 기본권을 원용하기 이전에 1차적인 행정법의 보다 탄력성있는 규정에 의하여 먼저 원고적격의 적절한 확대가 선행되어야 한다고 본다. 따라서 이번 행정소송법 개정의 움직임은 많은 이 문제의 해결에 대해 많은 기대를 갖게 한다.

19) 또한 법률상 이익여부를 판단하는 기준이 되는 법률을 당해 처분의 근거법령, 즉 당해 처분이 발하여질 수 있는 근거가 된 수권법령 뿐만 아니라 환경영향평가법과 같은 ‘관계법령’까지도 포함하는 것으로 보는 등 원고적격의 인정범위를 확대하고 있다.

### Ⅲ. 미국의 환경소송과 주민

#### 1. Standing의 기본법리

행정청의 행위가 “법률에 의한 행정”의 원칙에 반하여 사인에게 손해를 입혔을 때 사인은 그 시정을 구하기 위하여 소송을 제기할 수 있음은 우리 헌법이나 미국의 연방헌법이 모두 제도적으로 보장하고 있는 바이다. 그러나 이러한 소의 제기는 누구에게나 인정될 수 있는 것이 아니고 소송 기술적으로 일정한 제약이 따르게 된다. 그 중 하나가 Standing의 요건이다.

Standing의 요건은 미국헌법 제3조 제2항<sup>20)</sup>의 규정에서 도출된다고 본다.<sup>21)</sup> 이 규정은 “사법권은 모든 ... 사건과 ... 분쟁에 미친다”고 규정하고 있다. 이는 사법권의 적용범위를 정한 것이면서 또한 사법권 적용의 한계의 의미를 가지고 있다.

연방대법원은 이같이 “Cases(사건) and Controversy(분쟁)”의 원칙에 그 권한이 제한되어 엄격한 Standing 기준이 적용되지만 주법원은 주헌법에 그와 같은 규정이 없는 경우가 많고<sup>22)</sup> 또한 주에서는 권력분립의 원칙이 뚜렷한 것도 아니어서 보다 광범위하게 Standing을 인정하는 경향이 있다.<sup>23)</sup> 정책상 중대한 이해관계가 있는 경우를 제외하고는 행정작용에 대한 소송은 누구에게나 인정된다고 해석한다.<sup>24)</sup>

20) section 2. (1) The judicial power shall extend to all Cases, ...; to all cases affecting ...; -to all cases ...; -to controversies ... ; -to controversies between ...

21) Roger Beers, "Standing and Rights of Action in Environmental Litigation", *SHO93 ALI-ABA 5*, (2003), at 9. Standing의 개념은 연방헌법 제3조에 내포되어 있는 연방 재판관할권에 대한 한계로서의 “Cases(사건) and Controversy(분쟁)”의 한 모습이라고 설명한다.

22) *State, By and Through Departments of Transp. and Labor v. Enserch Alaska Constr., Inc.*, 787 P.2d 624 (1989) 참조. 이 판결에서는 “시민은 납세자로서 행정작용이 공공의 중요성이 인정되는 한 그에 대하여 당연히 소를 제기할 Standing이 인정된다”고 판결하고 있다.

23) Davis/Pierce, *Administrative Law Treatise*, vol. 3, (Little, Brown and Company, 1994), at 22 참조.

24) *Caltabiano v. Planning & Zoning Comm's*, 211 Conn. 662 (1989) 참조.

본 글에서는 우리나라의 원고적격의 원리와 유사한 원리가 그대로 적용되고 있는 연방대법원의 Standing에 관한 판결의 변화를 중심으로 고찰하기로 한다.

### (1) 연방헌법 제3조 제2항의 "Cases or Controversy"와의 관계

사법권은 Cases(사건)이나 Controversy(분쟁)인 경우에만 적용될 수 있다. 즉, 사법심사에 적합하려면-Justiciability(사법심사적합성)를 충족하려면- "Cases(사건) and Controversy(분쟁)"의 요건을 충족하여야 한다는 것이다. 이러한 Justiciability(사법심사적합성)를 구성하는 요소로서 Standing(원고적격), Ripeness(성숙성), Mootness(논쟁성) 등을 충족하여야 한다고 한다.<sup>25)</sup> 만일 이러한 요소를 충족하지 못한다면 "Cases(사건) and Controversy(분쟁)"의 요건을 결여하는 것이 되고 따라서 그 사건은 법원의 심사대상에서 제외될 것이다.<sup>26)</sup>

Standing의 주요 기능은 사법심사의 헌법적 요건인 "Cases(사건) and Controversy(분쟁)"을 충족시키고<sup>27)</sup> 충족하지 못하는 경우 심사에서 배제함으로써 탄력적으로 법원이 그 활동을 수행할 수 있게 한다.

이에 반대하는 견해는 "Cases(사건) and Controversy(분쟁)"의 요건과 Standing과는 무관한 것으로 보기도 한다.<sup>28)</sup> Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975)

25) David M. Roberts, "Fact Pleadings, Notice Pleading and Standing", *65 Cornell L. Rev.* 390 (1980), at 392-93.

26) *Tileston v. Ullman*, 318 U.S. 44 (1943) 및 *Jenkins v. Mckeitehen*, 395 U.S. 411 (1969) 참조.

27) 이러한 단계는 일찍이 *Frothingham V. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923)에서 논의되기 시작하였고 그 후 *Doremus v. Board of Edu.*, 342 U.S. 429 (1952) 와 *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962)에서 발전되었으며 *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968)에서 확립되었다.

28) Mark V. Tushnet, "The New Law of Standing : A Plea for Abandonment," *62 Cornell L. Rev.* 663 (1977), at 662, 672. ; Raoul Berger, "Standing to Sue in Public Action : Is it a Constitutional Requirement?," 78 *Yale L. J.* 816 (1969), at 816-17. ; Louis L. Jaffe, "Standing Again," *84 Harv. L. Rev.* 633 (1971), at 635. 이러한 의견은 Data Processing 판결에서 Brennan 판사와 White 판사의 의견에서도 나타나고 있다. (397 U.S. 150 (1970), at 169 참조).

판결에서는 “소송인은 누구든 Standing을 인정받기 위해서는 원고는 그가 분쟁의 사법적 해결을 구하는데 그리고 법원의 구제권을 발동하는데 적절한 당사자임을 보이는 사실을 명백히 주장하여야만 한다”고 판시하였다.<sup>29)</sup> Standing 원칙이 “Cases(사건) and Controversy(분쟁)”을 내용으로 하는 헌법적 요건이던 그 같은 요건과는 무관한 것이던 불문한다는 것이며, 또 ‘보편화된 고통’(‘generalized grievances’)에 대한 분쟁이나 제3자의 법적 권리나 이익을 포함하는 분쟁을 해결하는데 있어서 Standing이 법원의 역할에 신중한 한계를 가하는 역할을 하는 것인가의 여부도 불문한다는 것이다.<sup>30)</sup> 결국 이에 의하면 법원이 재판에 있어 당사자의 Standing을 요구하는 것은 헌법적 요청에 기인한다기 보다는 법기술상 요구되는 것으로 파악하는 것이다.

“Cases(사건) and Controversy(분쟁)”의 요구를 사법본질상의 문제로 볼 경우 그것은 사법권이 연방헌법 제3조 제2항이 명시적으로 규정하고 있는 헌법과 법률 그리고 조약의 테두리 내에서 발생하는 모든 사건과 연방제도 및 대외국관계에서 발생하는 모든 분쟁에 한정된다는 것을 의미한다.<sup>31)</sup> 또한 법기술적 측면으로 “Cases(사건) and Controversy(분쟁)”을 파악하게 되면 이른바 사법부 자제(judicial self-restraint) 즉, 사법적 회피의 논리를 말하는 것으로 사법부가 개입하기 곤란한 문제가 속해 있는 경우 본안판단에 들어가지 않고 미연에 이를 회피하는 것이다.<sup>32)</sup> 사법본질상의 한계로 보는 일반적 견해에 의하면 연방대법원이 권고적 의견(advisory opinion)의 청구에 대하여 이를 받아들이지 아니하고 이해관계(personal stake) 없는 자에 의한 소송도 받아들이지 아니한다. 이렇게 함으로써 중요한 쟁점에 대해서 내려진 미성숙의 판결이 관례구속의 원칙에 의해서 그 후의 판결에 영향을 미치는 모순을 막게 되고 직접적으로 관계가 있는 사람에게만 소송을 제기하게 함으로써 자기결정을 촉진하게 한다.<sup>33)</sup>

29) Id., at 492-93.

30) Id.

31) Henry P. Monaghan, "Constitutional Adjudication : The Who and When", 82 *Yale L. J.* 1363 (1973), at 1365.

32) Raoul Berger, op.cit., at 831.

(2) 공익대표자(Representatives of the Public Interest)이론

Standing의 요건 충족의 어려움을 극복하고 국민의 사법구제 접근가능성을 넓히기 위하여 몇가지 새로운 이론들이 제기된 바 있다. 그중 하나는 공익대표자(Representatives of the Public Interest)이론이다.

Scripps-Howard Radio Inc판결<sup>34</sup>)에서 Frankfurter 판사는 “본건과 같은 FCC의 허가결정에 대해서도 법원이 그 집행을 정지시킬 수 있는 권한을 갖는다”고 하면서 “공익에 초래될 위험이 큰 경우 이를 막기 위한 사적 당사자들의 소제기를 받아 들이면서 이 경우 이 사적당사자들은 자기의 권리나 이익이 침해된 것을 이유로 Standing을 인정하는 것이 아니고 오직 공익의 대표자로서만 Standing을 갖는다”<sup>35</sup>)고 판시하였다.<sup>36</sup>) 이는 결국 공익을 수호하기 위한 소송의 경우는 개인에 대한 구체적인 사건성의 구속을 어느 정도 해방시켜 Standing의 인정범위를 넓혀 주는 결과를 초래하였다. 이 이론은 보다 다듬어져서 사적법무장관 이론으로 발전한다.

(3) ‘사적법무장관’(Private Attorney General) 이론

Associated Indus. v. Ickes 판결<sup>37</sup>)과 관련된 제2 Circuit 항소법원에서 Jerome Frank 판사는 “원고는 공익을 대표하여 소를 제기할 수 있고 그와 같은

33) Lea Brilmayer, "The Jurisprudence of Article III : Prospective on the Case of Controversy Requirement", *93 Harv. L. Rev.* 297 (1979), at 302-09.

34) Scripps-Howard Radio Inc., v. FCC, 316 U.S. 4 (1942)

35) Id., at 54.

36) 이에 대해 Douglas 판사는 반대의견을 표명했는데 “어떻게 “Cases(사건) and Controversy (분쟁)”의 성질이 인정되지 않는 자에게 그와 같은 권능을 부여할 수 있겠는가?”라고 주장하며 문제점을 제시하였다. Id.,at 21.

37) 134 F.2d 694 (2d Cir. 1943), at 704. 320 U.S. 707 (1943). 이 사건에서 원고는 석탄소비자로서 석탄위원회의 최저가격결정의 청문회에 참가한 자였다. 원고는 이 위원회의 가격인상결정에 대하여 이것이 위법한 결정임을 이유로 소를 제기하였다. 이에 피고는 원고가 위원회의 행정절차(청문회)에 참가한 자이기는 하지만 여하한 법적권리도 침해당한 당사자가 아니기 때문에 소를 제기할 수 있는 Standing을 갖지 못하다고 주장했다.

권능을 갖는 자는 ‘위 사적법무장관’(Private Attorney General)이 된다”고 판시하였다. 즉, 입법부가 법을 제정하여 사법심사를 제기할 수 있는 권한을 몇몇 사인에게 부여한다면 그 사인은 ‘사적법무장관’(Private Attorney General)이 되며, 그가 제정법상 규정에 따라 특정이익을 주장하면 그 이익은 사적 이익이 아니라 공적이익이 되고, 결국 ‘사적법무장관’(Private Attorney General)은 공공의 이익을 대변하는 것이 되어 공익을 대변하는 Standing을 갖는다는 것이다. 이 이론은 이후 *NCA v. FPC* 판결<sup>38)</sup>, *A.C.C. v. FCC* 판결<sup>39)</sup>, *Philco Corporation v. F.C.F.* 판결<sup>40)</sup> 등에서 지지된 바 있다.

#### (4) 공공소송(Public Action) 이론

불법한 공공행위로 인하여 특별히 침해된 이익의 보호가 필요한 경우 이를 위하여 새로운 형태의 소송이 주장되고 있다.<sup>41)</sup>

특별한 이익이 문제가 되는 시민이나 납세자에 대한 Standing의 문제는 매우 해결하기 어려우며 중요한 것이다. 이에 소송의 형태를 Private Action과 Public Action 둘로 나누어 Private Action은 Standing의 요건으로서 법적으로 보호된 이익이 존재함을 필요로 하고 이러한 이익이 존재하는 한 권리로서 행정청의 행정작용의 사법심사를 청구할 수 있다고 하고, 공공소송(Public Action)은 그러한 이익의 존재가 필요하지 않고 그러한 이익이 없는 경우에도 법원의 재량으로서 이를 심사할 수 있다고 한다.<sup>42)</sup> 이러한 공공소송(Public Action)을 주장하는 이유는 사인이 공공행위에 대하여 소를 제기함에 있어 두가지 문제점을 발견하였기 때문이다. 첫째 개인의 피해에 대해 법원에서 재송을 함에 있어서 제기되는 제약에 관한 문제이고, 둘째 개인이 그가 특별히 침해를 당했다는 주장은 거대

38) 191 F.2d 462 (D.C. Cir. 1951)

39) 298 F.2d 648 (2d. Cir. 1962).

40) 257 F 2d 656 (D.C. Cir. 1958).

41) Louis L. Jaffe, "Standing to Secure Judicial Review : Public Actions," 74 Harv. L. Rev. 1265(1961)

42) Ibid., at 1266.

국가기관 앞에 무력하다는 현실적 문제이다.<sup>43)</sup> 따라서 이러한 사인의 소제기의 어려움을 해결하기 위하여 급기야는 Standing의 판단을 법원의 재량으로 돌린 것이었다.

이러한 Jaffe 교수의 공공소송(Public Action) 이론은 Standing의 문제를 연방헌법 제3조 제2항의 “Cases(사건) and Controversy(분쟁)”의 요건으로부터 해방시킴으로써 Standing의 자유화에 크게 공헌한 바 있다.

## 2. 환경소송에서의 원고적격(Standing to Sue)과 시민소송(Citizen Suits)

미국에서의 Standing의 법리는 1946년 연방행정절차법(Administrative Procedure Act)이 제정될 때까지 관례를 통하여 구현되어 왔다.<sup>44)</sup> 연방행정절차법 제10조에는 “...행정청의 행위로 인하여 권리침해(legal wrong)를 당한 자나, 관계법령의 해석상 행정청의 행위로 불이익을 입었거나(adversely affected), 손해를 입은(aggrieved) 자는 그 법령에 따라 사법심사를 청구할 권한을 갖는다”고 규정하고 있었다. 미국에서의 환경소송은 Warren 대법원의 시기에 들어와 상당한 발전을 보여 왔다.

1965년에 Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission사건의 판결<sup>45)</sup>에서는 FPC가 특정회사에 대하여 Hudson강 유역에 발전소를 건설할 것을 허가한 데 대하여 그 취소를 구하는 소송을 제기한 사건이다. 원고는 몇개의 자연보호단체가 모여서 이루어진 특정기구와 지방시당국이었다. 피고는 원고가 위원회의 행위에 대하여 개인적·경제적 손해를 주장하고 있지 않음을 이유로 원고가 Standing을 갖지 못한다고 주장하였다. 법원은 “휴양·오락목적은 분명히 자연자원의 보존, 자연경관의 유지, 사적의 보존을 포함

43) Ibid., at1283

44) 이 당시에는 주로 Standing은 보통법상의 침해로서 수정 헌법 제5조 및 제14조의 재산이나 자유에 대한 간섭의 문제로 보고 따라서 법적권리(legal right)의 존재 여부로 Standing 문제를 해결하였다.

45) 354 F.2d. 608 (2d. Cir. 1965), cert denied, 384 U.S. 941(1966).

한다.”<sup>46)</sup>고 하면서 그러한 이익을 공공이익의 핵심적인 부분으로 보호하기 위하여 이들 기구와 지방도시당국에는 마땅히 Standing이 인정되어야 한다고 판시했다.

그후 Sierra Club v. Morton 사건<sup>47)</sup>에서는 이념적인 이해관계자들에게 Standing을 인정해 주지 않기 위하여 “사실상의 손해(Injury in fact)”기준이 적용되었다.<sup>48)</sup> Mineral King Valley의 자연보호에 관심이 있는 원고 Sierra Club은 이 곳의 개발계획을 승인한 연방행정청의 결정에 대해 개발계획이 무효라는 선언적 판결과 인가의 금지명령을 구하였다. 연방대법원은 “어떤 문제에 대한 단순한 관심만으로는 그 관심의 기간, 그 문제에 대한 전문서으이 존부에 불구하고 행정절차법상의 이익의 침해를 받은 자, 또는 손해를 입은 자에 해당한다고 볼 수 없다”고 판시하였다.<sup>49)</sup>

이 후 United States V. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP) 사건<sup>50)</sup>이었다. 이 사건에서 원고는 Washington Metropolitan 구역에 있어서의 삼림, 하천, 산악 기타의 자원을 캠프·하이킹·낚시·관광을 위해 사용하고 있다는 점 치 이 사용이 철도운임의 인상으로 인하여 재활용의 유통이 저해되어 새로운 재료의 이용이 촉진되고 그 결과 채광 및 벌채 등 채취활동을 조장케 하여 환경에 악영향을 미치게 된다는 점, 그리고 불필요한 재목의 벌채, 원재료의 채굴에 의하여 삼림이나 계곡물의 이용이 침해되며, 재활용 가능했던 폐기물이 쓰레기로 변하게 된다고 주장하였다. 따라서 철도회사에 2.5%의 운임인상을 허가한 ICC의 명령에 대하여 금지명령을 청구하였다. 연방대법원은 이

46) 354 F.2d. at 615-16.

47) 405 U.S. 727(1972).

48) 소위 User Test에 관한 것이다. 이 사건에서 연방대법원은 사실상의 손해 기준을 명백히 밝히고 있다. 또한 이 사건에서 Sierra Club회원 가운데 어느 누구도 Mineral King Valley를 이용한 예가 없다고 하는 만큼 이 원고들은 피해자가 아니라고 판시하였다.

49) 405 U.S. at 739. Sierra Club club의 회원들이 레크레이션을 위하여 Mineral King Valley를 자주 이용하였지만 Sierra Club의 변호인들은 의도적으로 이를 주장하지 않았다. 그리고 환경문제에 대한 일반적인 관심을 그의 변론의 논거로 내세웠다. 이는 이 소송을 승리할 경우 Sierra Club은 어디서나 환경오염에 대하여 소송을 제기할 수 있는 면장을 확보할 수 있는 잇점을 고려했던 것이다.

50) 412 U.S. 669(1973).



사건에서 원고들에게 Standing을 인정하고 있다. 이 판결에서 Blackmann판사는 「구제가 인정되는가의 여부를 판단함에 있어 피상고인이 개인의 자격으로 그들이 손해를 입었다는 것을 증명할 것을 요구하고 싶지는 않다. 오히려 본인은 피상고인이 환경의 이익의 책임있고 성실한 대표자로서 환경이 사실상 침해되어 그 손해가 회복되기 어렵고 본질적이었다는 것을 제시하는 것만을 요구하고 싶다」고 말하고 있다.<sup>51)</sup>

환경소송에서의 원고적격에 관한 미국 연방대법원의 입장은 이 같은 몇몇 판결을 효시로 나름대로 그 기준을 정착시켰다.

#### IV. 환경소송에서 주민의 원고적격의 문제점

##### 1. 차세대주민의 원고적격

차세대주민의 원고적격과 관련하여서는 사건의 성숙성과 관련하여 문제가 제기되고 있다. 비록 환경권의 주체를 현세대의 기본권인 동시에 차세대 인간의 기본권으로 인정하고 있는 것이 헌법에서의 주장이다. 그러나 실제로 그것을 구현하는 방법에 있어서는 상당한 문제점이 제기되고 있다. 차세대기본권의 성격에서 차세대의 구성원은 아직 태어나지 않은 상태이며, 이를 보다 넓게 인정한다 하여도 아직 미성숙한 어린 세대를 포함할 뿐이다. 그렇다면 이들의 환경이익은 어떻게 보호할 수 있는가? 누가 그들의 이익을 정당하게 대변하여 그 이익을 수호할 수 있는가? 구체적으로 차세대 주민의 법적이익을 주장하여 원고적격을 인정받을 수 있는 경우는 어떠한 경우일까? 현재의 소송형태에 의하면 차세대 주민의 권리나 법률상 이익의 침해는 아직 구체화되지 않은 것으로 사건의 성숙성이 결여되어 소송요건 불비로 각하될 위험에 처해 있다.

51) 412 U.S. at 703.

## 2. 자연의 원고적격

도롱뇽 사건<sup>52)</sup>에서 보았듯이 자연의 생물 또는 생태계 그자체가 환경침해에 대한 소송의 원고적격이 인정될 수 있는가? 소송상의 원고적격은 그 이전에 소송상의 당사자능력을 요구하고 있다. 소송상의 당사자능력은 자연인과 법인 그리고 예외적인 경우 권리능력없는 법인 등에게 인정될 뿐이다. 따라서 현재로서는 이들에게 원고적격을 인정할 여지는 없어 보인다. United States V. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP) 사건에서 Blackmann 판사는 판사에서 「구제가 인정되는가의 여부를 판단함에 있어 피상고인이 개인의 자격으로 그들이 손해를 입었다는 것을 증명할 것을 요구하고 싶지는 않다. 오히려 본인은 피상고인이 환경의 이익의 책임있고 성실한 대표자로서 환경이 사실상 침해되어 그 손해가 회복되기 어렵고 본질적이었다는 것을 제시하는 것만을 요구하고 싶다」고 말하고 있다.<sup>53)</sup> 여기서 그는 「환경의 이익에 대한 책임있고 성실한 대표자」라는 개념을 상정하고 있다. 이는 환경을 향유하는 인간만을 소송의 관계자로 보는 것이 아니라 환경 그 자체도 그것의 대표자를 통하여 그의 이익을 인정받고 있는 것으로 보여진다. 이를 통하여 구체적이지는 않지만 환경은 단순한 객체적 지위에서 환경 주체의 지위로 승화될 수 있는 것이다.

물론 우리의 법제에서 자연환경은 여전히 권리의 객체일 뿐 그 주체가 될 여지는 쉽게 찾아보기 어렵다. 그러나 자연의 생물 또는 생태계 그 자체에 원고적격이

52) 대법원 2006.6.2. 자 2004마1148,1149 결정 【공사착공금지가처분】

이 사건에서 고속철도 건설사업에 대한 공사착공금지가처분을 신청하면서 그 중 일 원고를 천성산 일원에 서식하고 있는 도롱뇽으로 정하여 공사로 인하여 그들의 삶의 터전을 잃게 되었음을 주장하여 가처분을 신청한 것이다.

대법원은 이에 대하여 “1. 신청인 도롱뇽의 당사자능력에 관하여 \_ 원심결정 이유를 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 도롱뇽은 천성산 일원에 서식하고 있는 도롱뇽목 도롱뇽과에 속하는 양서류로서 자연물인 도롱뇽 또는 그를 포함한 자연 그 자체로서는 이 사건을 수행할 당사자능력을 인정할 수 없다고 판단한 것은 정당하고, 위 신청인의 당사자능력에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.”고 판결하였다. 이 부분은 신청인 측에서 각하될 것을 예상하면서도 국민들에게 자연환경의 소중함과 그 침해의 심각성을 일깨워주는 계기될 수 있도록 유도한 것으로 보인다.

53) 412 U.S. at 703.

인정될 수 없을지라도 단지 소유와 지배의 객체가 아닌 살아 숨쉬는 생명력있는 객체로서 보다 소중히 여겨야 할 대상임은 분명하다. 비록 미국의 연방대법원의 판결에서 보이는 것과 같이 대표자를 통하여 그의 이익을 주장할 수는 없다고 하더라도, 환경침해에 대한 관계이익의 형량을 통하여 그 의미를 세울 수는 있을 것으로 보인다. 환경침해분쟁에 있어서는 자연은 인간의 ‘생명·신체에의 위험’과 버금가는 중요성을 인정하여야 할 것이고, 관계 이익의 형량에 있어 존중되어야 할 주요 이익으로 경중을 가려야 할 것이다.

### 3. 헌법 직접적인 이익의 문제

환경소송에서 주민의 법률상의 이익을 헌법에서 정한 환경권에서 직접 찾으려는 주장이 있음은 이미 소개한 바 있다. 행정소송법 제12조의 법률상 이익에는 헌법상 보호되는 이익도 포함된다는 설<sup>54)</sup>이다.

이 설은 헌법의 기본권 규정 혹은 직접 헌법 규정이 없더라도 기본권에 대한 간접적, 사실상의 침해까지도 포함하여 원고적격을 인정할 수 있다고 한다. 예컨대,

54) 박윤훈 교수는 환경권 소비자보호권 문화재보호권 등 새롭게 주장되는 헌법상의 기본권이나 과잉제한의 금지, 비례의 원칙 내지는 평등의 원칙 등의 헌법원리를 통하여 헌법상 보호되고 있는 이익도 법률상 이익에 포함시키도록 확대할 필요가 있음을 지적하고 있다.(박윤훈, 행정법강의(상), 박영사, 2005, 862면 참조) 그러나 대법원 2006.6.2. 자 2004마1148, 1149 결정에서 대법원은 “환경권에 관한 헌법 제35조 제1항이나 자연방위권 등 헌법상의 권리에 의하여 직접 한국철도시설공단에 대하여 고속철도 중 일부 구간의 공사 금지를 청구할 수 없고, 환경정책기본법 등 관계 법령의 규정 역시 그와 같이 구체적인 청구권원을 발생시키는 것으로 해석할 수 없다”고 판시하고 있다. 이에 따른 부산고등법원의 후속판결에서도, “사법과의 해석과 적용에 있어서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 할 것임은 당연하지만 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 위 규정만으로는 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고 또 사법적 권리인 환경권이 인정하면 그 상대방의 활동의 자유와 권리를 불가피하게 제약할 수 밖에 없는 것이므로, 사법상의 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 할 것이다.”고 판결하고 있다.(부산고등법원 제5민사부 2006. 6. 30. 선고 2005라171, 공사착공금지처분 중에서)

환경소송의 경우에는 헌법상의 환경권이 또 경업자소송의 경우에는 직업 선택의 자유권이 직접 효력을 갖는 보호규범으로 인정될 수 있으며 이를 근거로 원고적격을 인정하여야 한다는 것이다.

그러나 헌법상의 기본권의 원용은 구체적이어야 할 행정법을 더욱 추상적인 것으로 복귀시키는 역행적 모순을 초래하게 될 것이다. 따라서 헌법의 기본권을 원용하기 이전에 1차적인 행정법의 보다 탄력성있는 규정에 의하여 먼저 원고적격의 적절한 확대가 선행되어야 한다고 본다.

## V. 결론 - 행정소송법 개정안을 기대하며

현대 행정은 행정의 민주화를 추구하고 있고 이에 따라 행정에 대한 법적 통제 의 요구는 날로 확대되어 가고 있다. 이러한 가운데 현재 대법원에 의해 행정소송법의 개정이 추진되고 있다.

개정시안의 중요한 변화 중 하나는 항고소송에 있어서 원고적격의 확대이다.<sup>55)</sup> 이는 현행 행정소송법 제12조에서 “처분 등의 취소를 구할 「법률상 이익이 있는 자」”로 원고적격을 규정한 것에 비해 보다 넓게 원고적격을 인정하고자 한다. 오늘날 다양한 행정작용으로 인하여 행정행위의 직접 상대방이 아닌 제3자의 권익이 침해되는 경우라든가 근거법규에 의하여 보호되는 법적 이익 이외에 헌법 및 여타 법령에 의하여 보호되는 법적 이익이 침해되는 경우가 증가하고 있으므로, 원고적격을 확대하여 권익구제의 폭을 넓힐 필요가 있다”는 것이다.

종래 판례가 ‘법률상 보호이익설’의 입장에서 원고적격 판단에 있어, 오직 당해 처분의 근거법령에 의해 보호되고 있는 이익을 요구한 결과 권익구제의 폭이 지나치게 제한된다는 비판이 제기되어 왔다. 즉, 근거법령에 의해 직접 보호된다고

55) 개정시안 제12조는 “취소소송은 행정행위 등의 취소를 구할 ‘법적으로 정당한 이익이 있는 자’가 제기할 수 있다. 행정행위의 효과가 기간의 경과 그 밖의 사유로 인하여 소멸된 뒤에도 또한 같다.”로 규정하고 있다.

인정할 수는 없지만 사실상 보호의 필요성이 인정되거나 보호가치가 있는 생활상의 이익들은 원고적격이 인정되지 않는 문제가 있었다. 그러한 문제점을 해소하려는 취지에서 개정시안 제12조가 종래의 “법률상 이익”을 “법적으로 정당한 이익”으로 대체함으로써 원고적격을 확대하고자 하였다.<sup>56)</sup> 이에 따르면 행정행위의 근거법규에 의하여 보호되는 직접적·구체적 이익이 아닐지라도 명예·신용회복, 헌법상 기본권 등 일반적 법규에 의해 보호되는 정당한 이익이 있는 경우 등에도 원고적격이 있다고 해석할 수 있게 될 것이다. 반면, 사실상 이익이나 반사적 이익은 배제하기 위하여 ‘법적으로 정당한 이익’이라는 표현을 쓰고 있다.

대법원은 현행 행정소송법 제12조의 틀 안에서 해석을 통해 원고적격을 넓혀 왔다고 할 수 있다. 대법원은 최근 판례를 통해서도 제3자효 행정행위에 관련하여 법률상 이익을 근거법률뿐만 아니라 관련 법률에서 보호하고 있는 이익으로 확대하여 파악하려는 태도를 드러낸 바 있다.<sup>57)</sup> 이번 개정에서는 대법원의 이러한 의도와 맞춰서 이를 입법적으로 뒷받침하고 구체화하여 국민의 권리구제의 실질화를 구현하는 큰 의미를 갖게 될 것이다.

56) 이에 대하여 金南辰교수는 행정소송법 제12조 제1문의 ‘법률상 이익’조항은 그대로 유지하고, 제2문상의 ‘법률상 이익’은 ‘정당한 이익’으로 개정할 것을 제안하고 있다(金南辰, “취소소송과 법률상 이익 - 행정소송법 제12조의 개정과 관련하여-”, 법률신문 2005. 6. 9 제3368호).

57) 대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두2175판결. 즉 “당해 처분의 근거법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거법규의 명문규정에 의하여 보호 받은 법률상 이익, 당해 처분의 근거법규에 의하여 보호되지는 아니하나 당해 처분의 행정 목적을 달성하기 위한 일련의 단계적인 관련처분들의 근거법규에 의하여 명시적으로 보호 받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거법규 또는 관련법규에서 명시적으로 당해 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거법규 및 관련법규의 합리적 해석상 그 법규에서 행정청을 제약하는 이유가 순수한 공익의 보호가 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우를 포함한다”라고 판시하고 있는 것이다.

## 참고문헌

- 강재규, 환경분쟁과 중재제도, 「중재학회지」, 제15권 제2호, 2005.
- 강현호, 취소소송과 원고적격.
- 고문현, 미래세대의 환경권, 「공법연구」, 제31권 제4호, 2003.
- 金東熙, 行政訴訟의 訴의 利益, 「判例回顧, 1975년도」, 제4호, 1976.9.
- 김상찬, 독일환경법상 단체소송의 최근 동향, 「토지공법연구」, 제18권, 2003.
- 김성수, 독일법상 주관적 공권이론의 발전, 「고시계」, 1991.8.
- 김해룡, 환경관련 집단소송제의 필요성과 도입방안, 「외법논집」, 제16권, 2004.
- 김해룡·김재호, 단체소송제도의 도입에 관한 고찰, 「환경법연구」, 제27권 제4호, 2005.
- 南博 方, 條解行政事件訴訟法, 弘文堂, 1987.
- 박규하, 주관적 공권과 행정소송의 원고적격, 「외법논집」, 제16권, 2004.
- 박군성, 행정소송법의 개정에 따른 주요 쟁점, 「공법학연구」, 제6권 제1호, 2005.
- 박윤흔, 행정법강의(상), 박영사, 2005, 862면.
- 박정훈, 取消訴訟 四類型論 -取消訴訟의 對象適格과 原告適格의 體系的 理解와 擴大를 위한 試論, 「특별법연구」 제6권, 특별소속실무연구회.
- 朴鍾局, 隣人訴訟上의 第三者의 原告適格에 관한 考察, 「公法研究」 31輯 2號, 2002.12.
- 서원우, 취소소송에 있어서의 소의 이익, 「전환기의 행정법이론」, 1997.
- 석인선, 미국의 환경관련집단소송제 도입과정 및 시사점, 「환경법연구」, 제26권 제3호, 2004.
- 석종현, 광의의 공권으로서의 보호이익, 「고시연구」, 1992.10.
- 설계경, 환경행정소송의 원고적격에 관한 소고, 「환경법연구」, 제27권 제4호, 2005.
- 이원우, 원고적격과 협의의 소의 이익, 「행정소송법 개정방향에 관한 법관세미나 발표논문」, 2002.
- 조태제, 환경법상의 단체소송, 「토지공법연구」 제15권, 2002.

- 최봉석, 취소소송의 소익에 관한 이론과 판례의 검토, 「토지공법연구」, 제11권, 2001.
- 한창규, 미국의 환경소송법제 개관, 「사회과학」, 제21권 제1호, 1983.
- 허영, 헌법이론과 헌법(신정판), 박영사, 2005.
- 洪準亨, 住居地域內 住民이 ‘住居의 安寧과 生活環境을 보호받을 利益’의 法的 性質 : 연탄공장사건, 「判例行政法」, 1999.1.
- Adrienne Smith, "Standing and the National Environmental Policy Act: Where Substance, Procedure, and Information Collide", 85 *B.U. L. Rev.* 633, 2005.
- David M. Roberts, "Fact Pleadings, Notice Pleading and Standing", 65 *Cornell L. Rev.* 390, 1980.
- Henry P. Monaghan, "Constitutional Adjudication : The Who and When", 82 *Yale L. J.* 1363, 1973.
- Jim Wedeking, "Addressing Judicial Resistance to Reciprocal Reliance Standing in Administrative Challenges to Environmental Regulations", 14 *N.Y.U. Envtl. L.J.* 535, 2006.
- Louis L. Jaffe, "Standing Again," 84 *Harv. L. Rev.* 633, 1971.
- Mark V. Tushnet, "The New Law of Standing : A Plea for Abandonment," 62 *Cornell L. Rev.* 663, 1977.
- Philip Weinberg, "Unbarring the Bar of Justice: Standing in Environmental Suits and the Constitution", 21 *Pace Envtl. L. Rev.* 27, 2003.
- Raoul Berger, "Standing to Sue in Public Action : Is it a Constitutional Requirement?," 78 *Yale L. J.* 816, 1969.
- Roger Beers, "Standing and Rights of Action in Environmental Llitigation", *ALI-ABA Course of Study*, June 23-27, 2003.
- Steven G. Davison, "Standing to Sue in Citizen Suits Against Air and Water Polluters under Friends of the Earth, inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), INC." 17 *Tul. Envtl. L.J.* 63, 2003.

<Abstract>

## The Standing of the Citizen in Environmental Litigation

Kim, Dong Gun

In modern free democratic nations, legalism is a basic principle. We have a judicial review in constitution as a system which secures democratic administration finally.

But claiming such a judicial review, we have to have a justiciability by plaintiff's admitting his standing.

For many years now, the U.S. Supreme Court has articulated doctrines that limit the ability of certain plaintiffs to sue in federal court.

Environmental injury affects citizens wide and severe. So there must be substantial remedy for them. But the request of standing to sue sometimes turn to be the blockade not to approach to the judicial review.

In Korea, the administrative litigation act reads that the plaintiff should have 'legal interest' to have standing. But the legal interest test sometimes get the plaintiff out of the judicial review. For substantial remedy, standing to sue should be more widely admitted.

The administrative litigation act in Korea is said to be amended. And in that amendment, standing clause is also involved. Standing to sue should be widely admitted.

주 제 어 : 취소소송, 원고적격, 환경분쟁, 환경소송, 법률상이익 Keywords : Standing, Environmental Litigation
--