

환경행정소송의 원고적격에 관한 논의*

김 용 섭**

차 례

- I. 머리말
- II. 취소소송에 있어서의 원고적격
- III. 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 동향
- IV. 환경행정소송의 원고적격 확대를 위한 입법정책적 방향
- V. 맺음말

[국문초록]

이 논문에서는 환경행정소송의 원고적격에 관하여 비판적 관점에서 살펴보면서 원고적격에 관한 기존이론에 대한 검토, 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 비판적 분석, 그리고 환경행정소송의 원고적격의 확대를 위한 입법정책적 대응방안을 모색하는 복안적이면서 종합적인 분석을 하였다.

환경행정상의 분쟁시 피해의 광역성과 공통성 및 집단성이 있음에도 취소소송의 원고적격의 범위에 관하여 환경 관련 법률에서 별도의 규정을 마련하고 있지 아니한 경우에는 행정소송법 제12조의 원고적격에 관한 규정이 일반적으로 적용된다. 환경행정소송의 원고적격도 기본적으로 취소소송의 원고적격에 관한 통설과 판례의 입장인 법률상 이익구제설의 입장에서 크게 벗어나 있지 않다고 할 것이다. 다만, 대법원판례의 흐름을 고찰하면 환경영향평가대상 지역 밖의 주민도 환경침해를 입었다는 것을 입증하면 원고적격을 인정하는 방향으로 원고적격의 범위를 넓힌 새

* 이 논문은 전북대학교 2012년도 하반기 인문·사회계열교수 연구기반조성비의 지원을 받아 수행된 것임.

** 전북대학교 법학전문대학원 교수

만금사건에 관한 대법원 전원합의체판결 이후에 환경행정영역에 있어서 제3자의 원고적격을 해석을 통해서나마 점진적으로 확장하려는 움직임을 엿볼 수 있다.

본고에서는 먼저 취소소송의 원고적격에 관한 기본적 고찰을 하면서, 취소소송의 원고적격에 관한 행정소송법 제12조의 “법률상 이익”의 개념의 해석을 둘러싼 기존의 학설에 대하여 다각적, 비판적으로 검토하고, 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 동향을 고찰하였다. 환경영향평가대상지역의 안과 밖의 주민으로 구분하여 분석하던 방식에서 점차 영향권의 범위를 확장하여 나아가는 대법원 판례의 흐름과 추세를 알 수 있다. 행정소송법 제12조의 “법률상 이익”에 관한 판례의 해석론으로는 환경행정소송의 원고적격의 범위를 확장하는데 한계가 있기 때문에 입법정책적 대응방안의 모색이 필요하다. 기본적인 방향으로는 행정소송법의 원고적격에 관한 규정을 개정하여 대처하는 방안과 환경관련 법률을 개정하여 대처하는 방안이 함께 고려될 수 있다. 이와 더불어 환경단체에 대한 원고적격의 확대 문제나 동물과 수목 등 자연의 권리를 보장하기 위한 입법적 대응노력이 필요하다는 점도 강조하였다.

I. 머리말

오늘날 환경에 대한 국민의 권리의식의 증대와 더불어 환경행정상 분쟁이 점차 늘어나고 있다. 환경행정상의 법률관계는 행정청, 사업주체, 인근주민의 3각관계의 특징을 지니고 있으며, 환경상의 법률관계를 둘러싼 법적 분쟁은 사법(私法)적인 분쟁도 있지만, 상당부분 공익적 분쟁으로 행정소송을 제기하여 권리구제를 강구하는 측면이 강하다.¹⁾

이처럼 환경행정의 법률관계는 한편으로는 행정청과 처분의 상대방인 사업주체의 법률관계와 다른 한편으로는 행정청과 제3자인 인근주민과의 법률관계로 구분할 수 있다. 전자의 예로는 환경배출시설의 허가를 받지 못한 상대방이 취소소송을 제기하는 경우인데, 이 경우 취소소송의 원고적격은 상대방이론에 따라 특별히 문제가 되지

1) 김용섭, “환경행정소송에 있어서의 원고적격”, 고시연구 1999.5, 126-128면. 필자가 당시 작성한 이 글의 기본적 시각이 이 논문의 기초를 형성하고 있지만, 이 글을 이 논문에 일부 인용하는 경우에는 따로 각주 표기를 하지 않기로 한다.

않는다. 환경행정소송의 원고적격은 주로 후자의 경우에 문제가 되는데, 행정청이 사업주체에 대한 환경오염 배출 시설 등의 허가 처분에 대하여 환경상의 이익을 침해받게 되는 제3자의 원고적격을 어느 범위에서 허용할 것인가의 문제라고 할 것이다. 아울러 행정청이 사업주체에 대하여 발한 행정처분에 의하여 인근주민의 환경상의 이익이 침해되는 경우가 적지 않게 발생하는데, 이를 사인간의 민사상의 분쟁해결에 맡기는 것보다 행정청을 상대로 처분에 대한 취소소송을 통하여 환경침해의 원인을 원천적으로 봉쇄하는 것이 보다 효과적이다.

다만, 환경행정 분쟁시 피해의 광역성과 공동성 및 집단성이 있음에도 취소소송의 원고적격의 범위에 관하여 환경 관련 법률에서 별도의 규정을 마련하고 있지 아니한 경우에는 행정소송법 제12조의 원고적격에 관한 규정이 일반적으로 적용된다. 아울러 환경행정소송의 원고적격도 기본적으로 취소소송의 원고적격에 관한 통설과 판례의 입장인 법률상 이익구제설의 입장에서 크게 벗어나 있지 않다고 할 것이다. 더구나, 판례상으로도 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 헌법 제35조 제1항의 규정만으로는 그 보호대상인 환경권의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이러한 헌법규정이 개개의 국민에게 직접적이며 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것으로 보기 어렵다는 관점을 취하고 있는 실정이다. 다만, 대법원 판례의 흐름을 고찰하면 환경영향평가대상 지역 밖의 주민의 경우에도 수인할 수 없는 환경상의 이익의 침해를 입었거나 입을 우려가 있다는 점을 입증하면 환경행정소송의 원고적격을 인정하는 방향으로 제3자의 원고적격의 범위를 넓힌 새만금사건에 관한 대법원 전원합의체판결 이후에 환경행정영역에 있어서 제3자의 원고적격을 해석을 통해서나마 점진적으로 확장하려는 움직임을 알 수 있다.

결국 환경행정소송의 원고적격 문제는 구체적 소송에 있어서 정당한 원고로서 소송을 수행하여 본안판결을 받기에 적합한 자격을 의미하는데, 원고적격이 있는 자를 어느 범위까지 확장할 수 있는가의 문제라고 할 것이다. 원고적격을 인정하는 범위가 지나치게 협소하여도 곤란하지만 그 범위가 넓어 남소로 이어져 사건의 폭증에 따라 신속한 재판이 어렵게 되는 점도 극복하여야 할 과제라고 할 것이다. 따라서, 원고적격의 범위설정에 있어 적절한 조화점이 필요하다. 가령 헌법상의 환경권이 부여되었다는 것을 이유로 누구나 취소소송을 제기하여 다룰 수 있다고 하면 남소의 폐단이

있어 법원의 부담이 가중될 것이다. 그러나 원고적격의 범위를 지나치게 좁게 잡을 경우에는 헌법상 보장된 재판청구권이 유명무실하게 될 수 있다. 이러한 관점에서 환경행정소송의 원고적격의 범위를 정함에 있어 환경 관련 법률에 규정이 없는 한 행정소송법 제12조의 합리적 해석을 통하여 적절한 판단기준을 제시할 필요가 있다.

본고에서는 환경행정소송의 원고적격에 관한 논의를 비판적 관점에서 살펴보면서 원고적격에 관한 기존이론에 대한 검토, 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 비판적 분석, 그리고 환경행정소송의 원고적격의 확대를 위한 입법정책적 대응방안을 모색하는 보완적이면서 종합적인 분석을 하기로 한다.

논의의 진행은 먼저 취소소송의 원고적격에 관한 기본적 고찰(II)을 선행하기로 한다. 취소소송의 원고적격에 관한 행정소송법 제12조의 “법률상 이익”의 개념을 둘러싼 권리구제설, 법률상 이익구제설, 보호가치있는 이익구제설, 적법성 보장설 등 기존의 학설에 대하여 비판적으로 검토하고 법률상 이익구제설에 입각한 판례의 태도를 다각적으로 분석하기로 한다.

다음으로는 본고의 핵심적 부분이라고 할 수 있는 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 동향(III)을 고찰하기로 한다. 새만금 사건에 관한 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두 330 전원합의체 판결 이후 환경영향평가대상지역의 안과 밖의 주민으로 구분하여 분석하던 방식에서, 점차 영향권의 범위를 확장하여 나아가려는 판례의 경향과 추세를 알 수 있다. 다만, 우리 판례의 입장이 기본적으로 주관적 공권과 보호규범론에 입각하고 있는 법률상 이익구제설의 입장에서 있다고 볼 수 있다. 따라서 행정소송법 제12조의 “법률상 이익”에 관한 해석으로는 한계가 있기 때문에 입법론적인 대응이 필요하다고 할 것이다.

이러한 맥락에서 환경행정소송의 원고적격을 확장하기 위한 입법 정책적 대응방안(IV)을 모색하기로 한다. 기본적인 방향으로서는 행정소송법의 원고적격에 관한 부분을 확장하여 대처하는 방향과 환경관련 법률을 개정하여 대처하는 방향성을 함께 고려할 수 있다. 미래세대나 환경단체에 대한 원고적격의 확대 문제와 자연의 권리를 보장하기 위한 소송법적 대응노력을 검토하고, 향후 과제와 전망을 살펴보는 순으로 논의를 진행하기로 한다.

Ⅱ. 취소소송에 있어서의 원고적격

1. 원고적격에의 개념과 체계적 지위

(1) 원고적격의 개념

원고적격이란 구체적 소송에 있어서 정당한 원고로서 소송을 수행하여 본안판결을 받기에 적합한 자격을 말한다.²⁾ 취소소송에 있어서 원고적격은 민사소송의 당사자적격에 대응하는 개념으로 당사자적격이란 특정한 소송사건에서 당사자로서 소송을 수행하고 본안판결을 받기에 적합한 자격을 말한다. 원고적격은 적극적인 소제기자인 원고가 될 수 있는 자격이라는 점에서 소극적인 응소자인 피고가 될 수 있는 자격인 피고적격과 구별된다.

이처럼, 취소소송의 대상이 되는 처분이 있다고 하여 누구나 소를 제기할 수 있는 것은 아니고 원고적격이 있는 일정한 자에 한하여 소를 제기할 수 있을 뿐이다. 원고적격의 구비여부는 소송의 요건에 해당하므로, 법원이 당사자의 주장에 구애됨 없이 법원의 직권조사사항으로 이를 심리 판단하며, 아울러 원고적격은 소송요건의 하나이므로 사실심 변론종결시는 물론 상고심에서도 존속하여야 하고 이를 흠결하면 부적법한 소가 된다.³⁾

취소소송의 원고적격에 관하여 행정소송법 제12조에서 명문의 규정을 두고 있는 바, “취소소송은 처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기 할 수 있다. 처분등의 효과가 기간의 경과, 처분등의 집행 그밖의 사유로 인하여 소멸된 뒤에도 그 처분등의 취소로 인하여 회복되는 법률상 이익이 있는 자의 경우에는 또한 같다.”고 규정하고 있다. 통설의 입장에 의하면 제12조 전문은 원고적격에 관한 규정으로 파악하는데 반하여, 후문은 권리보호의 필요성 내지 협의의 소의 이익으로 파악하고 있다.⁴⁾ 아울러 무효등확인소송의 원고적격에 관하여는 행정소송법 제35조에서 “무효등

2) 김용섭, 신봉기, 김광수, 이회경, 법학전문대학원 관례교재 행정법, 제2판, 법문사, 2011, 507면.

3) 대법원 2000. 11. 10. 선고 2000두7155 판결, 2006. 7. 28. 선고 2004두6716 판결, 대법원 2007.4.12. 선고 2004두7924 판결 등 참조

4) 당사자적격은 본안판단을 구하는 것을 정당화시킬 수 있는 이익 내지 필요, 즉 넓은 의미에서의 소의

확인소송은 처분등의 효력유무 또는 존재여부의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다.”고 규정하고 있고, 아울러 부작위위법확인소송의 원고적격에 관해서는 행정소송법 제36조에서 “부작위위법확인소송은 처분의 신청을 한 자로서 부작위의 위법의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자만이 제기할 수 있다”고 규정하고 있어, 행정소송법은 항고소송의 경우에 있어 원고적격을 갖는 자를 법률상 이익이 있는 자로 통일하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 행정소송에 있어서 원고적격의 범위를 한정하는 이유는 법원의 재판에 적합한 자와 적합하지 않은 자를 구별하여 법률상 보호이익이 없는 자를 배제하여 주관소송으로서의 위치를 확보하고 만민소송이 되지 않도록 하는데 있다고 할 수 있다.

(2) 원고적격의 체계적 지위

먼저, 행정소송법은 제12조 전문에서 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기 할 수 있다”고 규정하고 있는 바, 여기에서의 법률상 이익의 개념문제는 행정법의 도그마틱에 속하는 실체법적 개념인 개인적 공권과의 연관성 속에서 발전해 왔다고 볼 수 있다. 개인적 공권의 확대에 수반하여 종래의 반사적 이익에 속하는 것을 공권으로 파악하는 확대된 공권개념에 의하면 행정소송법 제12조에서 말하는 법률상 이익의 개념을 공권과 마찬가지로 이해할 여지가 없지 않다.⁵⁾ 그러나 개인적 공권은 원고적격과의 연결을 넘어서서 행정절차, 국가보상, 법률유보 및 계획적 형량결정 내지 재량결정과 관련된다.⁶⁾ 이러한 관점에서 법률상 이익개념은 실

이익 개념에 포함되는 것으로, 당사자의 측면에서 본 주관적 이익이라는 점에서 좁은 의미의 소의 이익인 권리보호의 자격 내지 권리보호의 필요성과 관념상 구별된다. 그러나 양자는 서로 밀접하게 관계되어 있어 그 한계가 분명하지 아니하고, 특히 확인의 소에 있어서는 당사자적격과 권리보호의 이익이 불가분의 관계에 있다. 소의 이익에 관한 기준과 관련되는 대법원 1993. 1. 15. 선고 92누 4956판결에서는 “위법한 행정처분의 취소를 구하는 소는 위법한 처분에 의하여 발생한 위법상태를 배제하여 원상으로 회복시키고 그 처분으로 침해되거나 방해받은 권리와 이익을 보호하고자 하는 소송이므로 그 위법한 처분을 취소하더라도 원상회복이 불가능한 경우에는 그 취소를 구할 이익이 없다.”고 판시한 바 있다.

5) 석중현, “광의의 공권으로서의 보호이익”, 고시연구 1992. 10. 127면 이하

6) Jost Piezcker, “Grundrechtsbetroffenheit in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik”, Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag. 1984. S. 139.

체법적 개념인 개인적 공권에 관한 논의가 행정쟁송법에 부분적으로 체화된 것으로 이해할 수 있다.

개인적 공권⁷⁾은 시민적 관점에서 공법의 규정에 의하여 시민이 자신의 이익추구를 위하여 국가로부터 일정한 행위를 요구할 수 있는 법적인 힘을 말한다.⁸⁾ 따라서 자유권적 기본권이 공권에 속하는 것은 틀림없으나⁹⁾, 원고적격에서의 논의는 곧바로 기본권을 적용하는 것이 아니라 개별법령의 적용우위에 따라 먼저 공권의 2대 성립요건 — 행정청의 행위의무와 사익보호성 — 을 검토하고 나서 사익보호를 도모하는 근거법을 내지 관계법률이 없는 경우에 보충적으로 원고적격의 판단기준으로서 기본권을 원용하여야 한다.¹⁰⁾ 기본권은 그 성질에 따라 여러 가지로 구분이 가능하나 원고적격의 범위와 관련되는 기본권은 방어권으로서의 자유권에 한정되어 이해하는 것이 적절하다. 이와 관련하여 헌법재판소¹¹⁾는 처분의 근거법률상으로는 법률상 이익의 해당 여부가 불분명한 경우에도 헌법상 기본권인 경쟁의 자유에 기하여 행정처분을 취소를 구할 법률상 이익이 인정된다고 판시한 있다. 다만, 환경권 등 사회적 기본권의 경우에는 이를 구체화하는 법률이 마련되어 구체적인 권리의 성격을 띠게 될 경우에 비로소 환경권을 근거로 원고적격을 논의할 수 있다고 본다.

2. 원고적격의 범위에 관한 학설

행정소송법 제12조 전문에서 말하는 “법률상 이익”이라고 하는 개념은 불확정개념으로 그 의미를 둘러싸고 학설의 대립이 있어 왔다. 다만, 불이익한 처분의 상대방은 행정처분의 취소를 구할 수 있는 원고적격이 인정되는 독일에서 발전한 상대방 이론

7) 주관적 공권은 사권과 마찬가지로 지배권, 형성권, 청구권으로 분류할 수 있다. 지배권의 형태의 공권은 기본권을 들 수 있고, 형성권은 체결된 행정법상 계약의 해제권 및 취소권이 이에 해당하고, 청구권은 사회부조청구권과 같은 상대방에 대하여 일정한 작위, 부작위 수인의무를 과하는 실제적 청구권과 무하자제량행사청구권과 같은 형식적 청구권으로 구분할 수 있다.

8) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2009, S. 164.

9) 개인적 공권과 기본권과의 관계에 관하여는 석종현, “행정법상 개인적 공권론에 관한 비판적 검토”, 심천 계획열박사 회갑기념논문, 공법학의 현대적 지평, 1995. 601면 이하.

10) H. Maurer, a.a.O., S. 170-173.

11) 헌재 1998. 4. 30. 97헌마141 결정

(Adressatentheorie)에 의하여 자기관련성을 인정할 수 있게 되므로 법률상 이익이 인정되는 점에 관하여 특별히 문제가 될 것이 없다.¹²⁾ 원고적격에 관한 학설대립은 주로 제3자의 원고적격과 관련하여 그 범위의 판정을 둘러싸고 4가지 학설이 주로 논의되어 왔다.

(1) 권리구제설

권리구제설은 취소소송의 목적과 기능이 위법한 처분으로 인하여 권리가 침해된 경우에 처분의 효력을 소멸시켜 권리를 회복시키는데 있다고 보아 권리를 침해받은 자만이 원고가 될 수 있다는 설이다.

법률상 이익을 권리로 보는 견해¹³⁾에 의하면 권리구제설과 법률상 이익구제설의 구분상의 실익이 희박하게 된다. 다만, 여기에서의 권리는 공법상 권리에 한정된 것이 아니라 사법상 권리도 포함된다.¹⁴⁾

(2) 법률상 이익구제설

법률상 이익구제설은 취소소송의 목적과 기능을 위법한 처분으로 인하여 개별 법률에 의하여 보호되고 있는 이익이 침해된 경우에 이를 구제하기 위한 수단으로 이해한다. 따라서 위법한 처분에 의하여 권리는 물론 법률에 의하여 보호되고 있는 이익을 침해받은 자도 원고가 될 수 있다는 입장이다.

이 견해는 조금 더 세부적으로 들어가면 당해 처분의 근거가 되는 법률에 의하여 보호되는 이익에 한정하는 입장과 당해 처분의 근거법률을 넘어 관계법률에 의하여 보호되는 이익도 포함시키는 견해로 나누어진다. 전자의 경우에는 다시금 실체법규에

12) 불이익처분은 포괄적 기본권인 행복추구권과 관련되기 때문이다. 이와는 달리, 거부처분이나 부작위의 상대방은 급부권의 침해문제이므로 상대방에게 원고적격을 일반적으로 인정하기는 어렵다고 본다. 따라서 대법원 판례도 거부처분이나 부작위의 경우 법규상, 조리상 신청권이 있는 자에 한하여 취소소송의 원고적격이 인정되는 것으로 이해한다.

13) 김남진, 앞의 책, 754면.

14) Vgl. Kuhla Hüttenbrink, Der Verwaltungsprozeß, 1995. S. 55.

한정하는 경우와 절차법규를 포함하는 견해로, 후자의 경우는 관계 법률에 한정하는 견해와 기본권까지 포함하는 견해로 다시 세분된다.¹⁵⁾ 통설과 관례는 기본적으로 법률상 보호되는 이익은 당해처분의 근거법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우에 한정한다.

(3) 보호 가치있는 이익구제설

보호가치 있는 이익구제설은 원고적격의 판정기준을 실정법규의 해석으로부터 벗어나 실제법상 보호되고 있지 않더라도 보호가치 있는 이익이 침해된 경우에는 원고적격이 있다고 설명한다. 법률상 이익을 법원이 재판을 통하여 보호할만한 가치가 있는 소송법상의 이익으로 넓혀 파악하고 있다. 따라서 이 견해에 의할 경우 사실상 불이익을 받은 자도 경우에 따라 본인판결을 받을 가능성이 생긴다.

(4) 적법성보장설

적법성보장설은 취소소송의 기능을 주관적 권리구제로 파악하는 것이 아니라 행정처분의 적법성을 보장하기 위한 객관소송으로 파악하는 견해이다. 이 입장에 의하면, 개인의 법적 이익 침해 여부와는 관계없이 취소소송을 통하여 처분의 위법성을 다툼에 있어 가장 적합한 이해관계를 갖는 자에게 원고적격을 인정하고 있다.

3. 대법원판례의 입장

(1) 대법원¹⁶⁾은 일관되게 “행정처분의 상대방이 아닌 제3자도 그 처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 법률상 자격이 있다”고 판시하면서, 나아가 대법원¹⁷⁾은 법률상 보호되는 이익의 개념과 관련하여 “당해 처분의 근거법규 및 관련

15) 상세한 사항은 김치중, “상수원보호구역변경 및 도시계획시설(화장장)결정처분의 취소를 구하는 소송에 있어서의 부근주민의 원고적격”, 대법원판례해설 제24호, 1996, 341면 이하.

16) 대법원 1992. 12. 8. 선고 91누 13700판결 외 다수

법규에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고, 다만 공익 보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적·평균적·일반적인 이익과 같이 간접적이거나 사실적·경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우는 여기에 포함되지 않는다”고 판시하고 있다.

(2) 대법원¹⁸⁾은 세부적으로 당해 처분의 근거법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거법규(근거법규가 다른 법규를 인용함으로써 인하여 근거법규가 된 경우를 아울러 포함한다)의 명문규정에 의하여 보호받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거법규에 의하여 보호되지는 아니하나 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련 처분들의 근거법규에 의하여 명시적으로 보호받는 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 보호만이 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우까지를 말한다.

(3) 경원자 소송의 원고적격과 관련하여 대법원 1992. 5. 8. 선고 91누 13274판결이 리딩케이스가 되는데, 그 판결요지를 보면 “행정소송법 제12조는 취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다고 규정하고 있는 바, 인·허가 등의 수익적 행정처분을 신청한 수인이 서로 경쟁관계에 있어서 일방에 대한 허가 등의 처분이 타당에 대한 불허가 등으로 귀결될 수 밖에 없는 때 허가 등의 처분을 받지 못한 자는 비록 경원자에 대하여 이루어진 허가 등 처분의 상대방이 아니라 하더라도 당해 처분의 취소를 구할 당사자적격이 있다 할 것이고, 다만 구체적인 경우에 있어서 그 처분이 취소된다 하더라도 허가 등의 처분을 받지 못한 불이익이 회복된다고 볼 수 없을 때에는 당해 처분의 취소를 구할 정당한 이익이 없다고 할 것이다”라고 판시한 바 있다. 한편 경원자 소송은 이미 영업허가를 받고 있는 기존업자가 경쟁업자를 상대로 신규영업허가를 취소해 달라고 청구하는 소송인데, 판례는 공유수

17) 대법원 2007. 12. 27. 선고 2005두9651판결

18) 대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두 2175판결

면매립면허나 도로점용허가의 경우처럼 특허적 성질을 지니는 영업의 경우에는 기존 업자에 대하여 원고적격을 인정하고 있으며, 허가영업이지만 법령에서 거리제한규정을 둔 경우이거나 업자들 사이에 과당경쟁으로 인한 경영의 불합리의 방지를 목적으로 하는 경우는 기존의 허가영업자에게 원고적격을 인정하고 있다.¹⁹⁾

(4) 이웃소송 내지 인인소송에 관하여 대법원²⁰⁾은 일찍이 도시계획구역안의 주거지역에서 연탄공장허가처분의 취소를 구하는 소송에서, 도시계획법과 건축법이 추구하는 이익이 공공복리의 증진을 도모함과 아울러 주거지역내에 거주하는 사람의 주거의 안녕과 생활환경의 보호에도 그 목적이 있다고 보면서 이와 같은 이익은 법률에 의하여 보호되는 이익으로 보아 인근 주민의 원고적격을 인정한 이래 대법원 1998.4.24. 선고. 97누3286판결은 자연공원법령 뿐만 아니라 환경영향평가법령도 환경영향평가대상 사업에 해당하는 국립공원집단지구개발사업에 관한 기본설계변경승인 및 공원사업시행허가처분의 근거법률이 된다고 보아 근거법률에서 원고적격을 찾는 기존의 입장을 유지하면서 절차법의 일종인 환경영향평가법령도 근거법령에 포함시켰다.

새만금 사건에 관한 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결은 “환경영향평가대상지역안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는데 있다 할 것이므로 위 주민들이 공유수면매립면허처분등과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적 구체적인 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상의 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 공유수면매립면허처분 등의 무효확인을 구할 원고적격이 인정된다. 한편, 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다”고 판시하여 환경영향평가대상지역 밖의 주민이라고 할지라도 수인

19) 김용섭, 신봉기, 김광수, 이희정, 앞의 책, 514면.

20) 대법원 1975.5.13. 선고. 73누96. 97 판결.

한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 것을 입증하는 방식으로 원고적격을 확대하려고 시도한 점은 높이 평가할 수 있다.

4. 검토

(1) 학설에 대한 검토

기존의 4가지 학설중 권리구제설은 권리의 목록에 포함되지 않으면 원고적격이 인정되지 않으므로 원고적격이 인정되는 범위가 지나치게 협소한 문제가 있다. 또한 권리구제설은 어디까지나 원고적격에 관한 연혁적 의미 밖에 갖지 못한다.²¹⁾ 현행 행정소송법이나 행정심판법에서 법률상 이익이라는 표현을 사용하고 있음에 비추어 행정소송법 제12조의 규정에도 일치하고 있지 않아 이를 택하기 어렵다.

적법성보장설은 가장 원고적격을 인정하는 범위가 넓게 되는 장점이 있으나, 취소소송이 객관적 소송의 성격을 띠게 되고, 행정소송법 제12조의 규정에 의하여 민중소송을 방지하려는 입법자의 의도가 몰각되므로 이를 채택하기는 곤란하다.

또한 보호가치 있는 이익구제설은 보호할 가치 있는 이익의 판단척도를 실체법에서 구하지 않고 법원이 개별적·구체적으로 정하므로 자칫 법적안정성이 손상될 여지가 있다. 또한 실체법의 규정과는 무관하게 법원의 잣대에 의하여 원고적격을 정하는 것은 기준이 불명확하다는 비판에 직면한다.

따라서 실정법만능주의에 빠질 염려가 있다는 지적이 있음에도 법률에 의한 재판이라는 관점에서 통설과 판례의 입장인 법률상 이익구제설이 타당하다고 할 것이다.

법률상 이익구제설에 의할 경우, 처분 등으로 권리 뿐만 아니라 이익을 침해받은 자도 그 처분 등의 취소를 구할 원고적격을 갖게 되나, 그 이익은 법에 의하여 보호되고 있는 직접적·구체적·개별적인 이익이어야 하고 공익 보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적·평균적·일반적 이익이나 반사적 이익과 같이 간접적이거나 사실적·경제적 이익까지 포함하는 것은 아니다.

21) 예를 들면, 함인선, “취소소송에 있어서의 제3자의 원고적격”, 판례월보1999, 4월호, 40면. 함인선 교수는 일본에서의 논의를 토대로 원고적격에 관한 4가지 학설이 역사적 시대적 배경을 달리 하여 전개되었다는 점을 강조한다.

법률상 이익구제설은 독일에서 발전한 보호규범이론에 기초하고 있는 바, 그 판단척도를 실제적인 법률의 규정에서 찾는다. 따라서 원고적격의 문제는 실정법 해석의 문제가 되는 바, 법률의 규정이 제대로 마련되지 않은 경우에는 원고적격이 없다고 단정을 내릴 것이 아니라 관계법령을 찾아 나서야 한다고 본다. 그러나 기본권의 경우는 모르되, 관습법이나 법의 일반원칙에서도 법률상 이익을 찾는 것은 행정소송법 제12조상의 법률상 이익 개념의 지나친 확장이라고 본다. 결국은 단계적인 접근을 하되, 제1단계로 실제법상 근거법률을 매개로 하여 근거법률로부터 공익 이외에 개인적 이익을 보호하고 있는 지를 보아 원고적격을 도출하고, 제2단계로 근거법률에서 이를 찾기 어려운 경우에 관계 법률이 당사자의 개인적 이익을 보호하고 있는지를 검토하고, 마지막으로 개인적 이익을 보호하고 있는 근거규정이나 관계규정이 없는 경우에 자유권적 기본권을 매개로 원고적격의 인정 여부를 도출하되, 환경권과 같은 사회적 기본권은 법률에 의하여 구체화되어야 취소소송의 원고적격의 범위를 확정하는데 고려요소로 작용할 수 있다고 할 것이다. 원고적격의 문제는 행정부와 행정법원과의 관계를 반영하는 바, 원고적격을 지나치게 확장하면 법원을 통한 광범위한 행정통제를 가져오므로 그 범위를 적정히 하지 않으면 안된다.

(2) 대법원 판례에 대한 검토

대법원 판례는 초기에 기본적으로 당해처분의 근거법률을 기본으로 하되, 근거법률에 직접 개인의 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거법률의 합리적 해석상 근거법률이 행정청을 제약하거나 의무를 부과하는 이유가 순수하게 공익보호에만 있는 것이 아니라 개인적, 구체적 이익을 보호하려는 취지까지 포함되어 있으면 법률상 보호이익이 있는 것으로 이해한다.

이처럼 대법원은 기본적으로 취소소송에 있어 제3자의 원고적격과 관련된 대법원 판례의 기본 입장은 법률상 이익구제설을 채택하면서 처분의 근거법률에 의하여 보호되는 이익으로 보고 있다. 또한 간접적 관련성으로는 부족하고 자신의 권리 내지 법적이익의 침해를 요구하고 있다. 가령 대법원 1995.9.29. 선고, 94누14544 판결은 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라도 당해 행정처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는 경우에는 원고적격이 인정되는데, 여기서 말하는 법률상의 이익은 당해 처분

의 근거법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고, 다만 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적, 평균적, 일반적인 이익과 같이 간접적이나 사실적, 경제적 이해관계를 가지는데 불과한 경우는 여기에 포함되지 않는다.”고 판시한 바 있다.

첨차 대법원 판례는 법률상 이익이 인정되는 경우를 근거법률에서 보호되는 이익에 한정되지 않고, 근거법규 및 관련법규에 까지 넓게 해석하는 경향이 있다. 즉, 대법원 2004. 8. 16, 2003두2175판결에서 “원고적격의 요건으로서 법률상 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 일반국민이 일반적·간접적·추상적 이익과 같이 사실적·경제적 이해관계를 가지는데 불과한 경우는 여기에 포함되지 아니한다.”고 판시한 이래 판례의 기본 입장을 유지하고 있다.

대법원판례에 의하면 취소소송의 원고적격에 관하여 법률상 이익구제설에 입각하고 있다. 법에 의하여 보호되는 이익을 침해받은 자가 원고적격을 갖기 때문에, 그 법이 당해 처분의 근거법규에 한정하기 보다는 관련 법규까지 포함하고 있다. 따라서 판례는 당해 처분의 근거법규 및 관련법규를 기본으로 하되, 직접 개인의 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 법규의 합리적 해석상, 근거법규 및 관련법규가 행정청을 제약하거나 의무를 부과하는 이유가 순수하게 공익을 보호하려는 데만 있는 것이 아니라, 개인적·구체적 이익을 보호하는 취지까지 포함되어 있다고 해석되는 경우에는 법률상 보호되는 이익으로 취급하는 단계로 발전하였다.

그런데 순수 공익만을 위한 행정법규나 관계자의 사익만을 위한 행정법규는 오히려 드물고 행정법규는 대부분 공익 및 사익을 함께 보호하기 위한 것이어서, 행정법규가 행정권 행사에 일정한 법적 제한을 가하는 경우, 그것이 관계자의 개인적 이익을 보장하기 위한 것인지, 직접적 목적은 공익 보호를 위한 것이고 그로 인한 관계자의 이익은 공익보호로 인한 반사적 이익에 불과한지 여부의 판단 자체도 쉽지 아니할 뿐만 아니라, 양자의 구별은 상대적이며 유동적이기까지 하여 실제에 있어서 법에 의하여 보호되는 이익을 침해받았는지 여부는 일률적으로 말할 수 없고, 당해 행정법규의 취지·목적, 그 처분으로 침해되는 이익의 내용·성질·태양 등을 종합하여 개별 법규의 해석에 의하여 구체적으로 판단할 수 밖에 없다 할 것이다.

오늘날에 있어서는 환경권과 소비자권리, 문화적 생활을 누릴 권리 등의 중요성이 커짐으로써 과거 공익 내지 단순한 반사적 이익에 불과한 것으로 여겨졌던 것들이 법에 의하여 보호되는 이익으로 해석되는 등 법적 이익의 개념이 확대되고 당사자 적격을 인정하는 범위가 넓어져 가고 있는 추세이다.

다만, 환경행정소송과 관련하여서는 기본적으로 환경영향평가를 한 경우에는 환경영향평가대상지역의 안과 밖을 기준으로, 사전환경성검토의 경우에는 영향권의 범위 안과 밖으로 구분하는 방식을 채택하고 있는 바, 피해의 광역성이나 회복곤란성의 관점에 비추어 원고적격의 인정을 환경영향평가법령이라고 하는 절차적 규정에 근거하기 보다는 헌법상의 기본권 규정을 토대로 원고적격의 범위를 확대해 나갈 필요가 있다.

Ⅲ. 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 동향

1. 논의의 출발

환경행정소송은 이웃소송 내지 인인소송의 형태로 제3자가 제기하는 경우가 일반적이다. 이웃소송은 주로 건축분쟁과 환경분쟁이 여기에 해당한다. 이웃소송에 있어서 일반적으로 원고적격이 인정되는 자는 근거법률 등에 의하여 보호되는 쾌적한 생활환경 등을 침해받는 주민을 말한다.

원고적격이란 구체적으로 소송에서 원고로서 소송을 수행하여 본안판결을 받을 수 있는 자격을 의미하므로, 취소소송에서 원고적격은 만인에게 인정되는 것이 아니고 미래세대의 경우에는 사건의 성숙성의 관점에서 받아들이기 어려울 뿐만 아니라 특정된 사람으로 볼 수 없어 원고적격의 인정이 쉽지 않고, 아울러 도롱뇽이나 수목에게도 인정되지 않으며, 행정소송법 제12조 전문에서 취소소송의 원고적격을 처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자에 한정한다고 규정하고 있다. 여기서 말하는 법률상 이익의 해석과 관련하여 앞서 살펴본 바와 같이 통설과 판례는 처분의 근거법령 내지 관계법령에서 공익뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있는 경우에 항고소송의 원고적격이 인정되는 것으로 보았다. 판례에서 환경행정소송의 원고적격을 판단하는

기준으로 환경영향평가법을 원용하고 있는 것과 관련하여, 취소소송에 있어서 환경상 이익 등 개별적 이익을 도출함에 있어 법률의 규정에 따라 처분과정에 보장되어 있는 절차에 참여하는 이해당사자들의 이익을 법적으로 평가함에 있어 판례가 소극적이라는 평가를 내리는 견해도 있다.²²⁾

2. 환경영향평가대상지역과 원고적격

(1) 도구개념으로서의 환경영향평가대상지역

앞에서 살펴본 바와 같이 대법원은 환경행정소송과 관련하여 당해 처분의 근거가 되는 실제요건법규 뿐만 아니라 절차요건을 규정한 환경영향평가법령의 규정도 원고적격을 인정하는 근거로 삼으면서 환경영향평가 대상지역내에 있어서는 원고적격을 손쉽게 인정하고 있으며, 환경영향 평가대상지역밖의 주민, 일반국민, 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체에 대하여는 원칙적으로 원고적격이 없다고 하였다.

문제는 환경행정소송에 있어서의 원고적격이 누구에게 인정되는 여부는 원칙적으로 환경영향평가 대상지역안의 주민인지 환경영향평가대상 지역밖의 주민인지 여부에 의하여 그 입증의 정도를 달리하여 원고적격이 범위가 결정되므로, 환경영향평가 대상지역안의 주민인지 여부를 어떻게 판별할 것인가의 문제가 제기된다.

여기서 환경영향평가는 환경에 대한 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 사업을 시행하기에 앞서 환경에 대한 영향을 조사하여 환경에 대한 영향을 최소화하는 방안으로 사업을 실시하도록 하고 환경에 대한 영향이 심히 중대한 경우에는 환경의 보호를 위하여 사업을 실시하지 않도록 하는 제도로서 이는 환경친화적 개발을 유도하는 제도적 장치라고 할 수 있다.

(2) 환경영향평가대상지역을 판단하는 주체

원고적격의 유무를 판단하는 도구개념이라고 할 수 있는 환경영향평가대상지역은

22) 유진식, "취소소송에 있어서 원고적격의 구조적 분석", 법학연구, 통권 제30집, 2010, 6, 149-170면.

엄밀하게 말하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역을 의미한다.

이와 관련하여 사업자 또는 환경영향평가대행자가 환경영향평가서나 그 초안을 작성함에 있어서 환경영향을 받게되는 것으로 예측 분석한 지역을 말한다는 사업자 주체설의 입장도 있으나, 판례는 환경영향평가대상지역이라는 도구개념은 '대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게되는 지역을 의미할 뿐 사업자등이 환경영향평가서나 그 초안을 작성함에 있어서 임의로 환경영향평가대상지역이라고 설정한 지역을 의미하는 것은 아니라고 본다.²³⁾

환경영향평가서의 작성현실에서 사업자 등은 환경영향평가대상지역을 가능한 한 좁게 설정할 가능성이 높으므로 사업자에 의하여 좌우되는 것은 바람직하지 않다. 환경영향평가대상지역 내의 주민인지 여부는 원고적격을 정함에 영향을 주기 때문에 사업자등의 환경영향평가서의 내용에 법원이 구속되는 것은 아니고, 소송자료와 증거자료등을 토대로 원고가 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민인지 여부를 판단하므로 사업자가 정한 환경영향평가대상지역에 한정되지 않는다는 점에서 법원주체설이 타당하다. 다만, 이러한 관점에 입각하고 있다고 할지라도 실제에 있어서는 사업자가 설정한 환경영향평가 대상지역안의 주민은 특별한 사정이 없는 한, 환경상의 이익침해 또는 이익침해의 우려가 있는 것으로 사실상 추정되며, 사업자가 설정한 환경영향평가대상지역 밖의 주민인 경우에는 과학적으로 예측, 분석한 객관적인 자료에 의하여 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 해로운 영향을 받거나 받을 우려가 있다는 사실을 입증함으로써 원고적격을 인정받을 수 있을 수 있게 된다.

(3) 대상지역에 거주하지 않고 그곳에 토지를 소유하고 있는 자

환경영향평가법에서 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게되는 지역안의 주민이라고 되어 있어, 처분의 근거가 되는 절차규정이 보호하려고 하는 이익은 대상주민의 환경이익 일뿐 그곳에 토지를 소유하고 있는 자의 재산상 이익(환경영향을 받아 토지의 생산력이 저하되어 그 재산가치가 하락하는 등)은 이에 포함되지 않는다고 본다

23) 환경영향평가는 사업자가 작성하는데, 대체적으로 그 대상지역을 좁게 설정하는 경향이 있다. 법원의 적극적인 의지가 없으면 사업자가 작성한 영향을 받게되는 지역에 한정되는 문제점이 있다.

면, 대상지역에 거주하지 않고 그 곳에 토지를 소유하고 있는 자는 행정처분을 구할 원고적격이 없다고 볼 여지가 있다. 그러나, 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006두 757판결과 대법원 2009. 4. 14. 선고 2009두 638 판결에서 보는 바와 같이 광업권설정허가 처분과 그에 따른 광산개발과 관련한 후속절차로 인하여 직접적이고 중대한 재산상, 환경상 피해가 예상되는 토지나 건축물의 소유자나 점유자 또는 이해관계인 및 주민들은 전과 비교하여 수인한도를 넘는 재산상, 환경상의 피해를 받지 아니한 채 토지나 건축물을 보유하며 쾌적하게 생활할 수 있는 개별적 이익도 보호하여 원고적격을 인정하였는 바, 이처럼 재산상 피해도 포함하였다는 점에서 의미있다고 할 것이다.

3. 헌법 제35조 제1항 소정의 환경권에 근거한 원고적격 인정여부

대법원은 기본적으로 처분의 근거법률의 해석을 함에 있어 관련성이 없는 법률의 조항이나 헌법상 기본권 조항은 법률상 이익의 판단대상에서 제외하고 있다. 그러나, 헌법재판소²⁴⁾는 일반법규에서 경쟁자를 보호하는 규정을 별도로 두고 있지 않은 경우에도 기본권인 경쟁의 자유가 바로 행정청의 지정행위의 취소를 구할 법률상 이익이 된다.²⁵⁾고 판시하여 헌법상의 기본권 조항을 보충적으로 법률상이익의 개념속에 포함시키고 있다.

취소소송의 원고적격의 인정의 준거점인 법률상이익의 해석과 관련하여 헌법상의 환경권이 사법상의 권리로서 환경권을 인정한 것인가에 대한 논란과 맞닿아 있는 문제이다. 대법원 1995. 5. 31. 자94마 2218결정은 “헌법상의 기본권으로서 환경권에 관한 헌법 제35조 제1항 만으로서는 그 보호대상인 환경권의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것으로 보기 어렵다”고 판시하였다. 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다 56153판결에서 “환경권은 명문의 법률규정이나 관계법령의 규정취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야만 인정되는 것이므로 사법상의 권리로서의 환경권을 인정하는 명문의 규정이 없는데도 환경권에 기하여 직접 방해배제청구권을 인정할 수 없다”고 판시하였는바,

24) 헌재 1998. 4. 30. 97헌마 141 결정

새만금 사건에 관한 대법원 전원합의체 판결은 같은 맥락에서 “헌법 제 35조 제1항에서 정하고 있는 환경권에 관한 규정만으로는 그 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없다는 이유로 환경영향평가대상지역 밖에 거주하는 주민에게 헌법상의 환경권 또는 환경정책기본법에 근거하여 공유수면매립 면허처분과 농지개발사업 시행인가처분의 무효확인을 구할 원고적격이 없다”고 판시하였다.

헌법상의 환경권을 구체화한 개별법률의 규정을 근거로 하지 않고 일반인이 추상적 권리인 환경권의 침해가능성을 이유로 원고적격을 인정하기는 곤란하다. 물론 환경권은 국가권력에 의하여 오염되거나 불결한 환경의 제거라고 하는 관점에서 소극적 방어권으로서의 성격을 지니는 측면도 있으나, 기본적으로는 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 국가에 대하여 요구하는 사회적 기본권으로서 이해하는 것이 적절할 것이다.

이와 관련하여 법률상 이익의 판단기준을 당해 처분의 근거가 되는 법률이 보호하는 이익에 한정하는 것은 적절하지 않고 법률상 이익에 헌법상의 기본권도 포함시켜야만 실질적 법치주의하에서의 행정법의 기본원리와 취소소송제도의 주관적 쟁송성을 일치시킬 수 있고, 원고적격의 확대필요성에 부응할 수 있다는 견해²⁵⁾도 제시된 바 있다.

그러나, 환경권은 추상적 기본권으로서 법률에 의하여 구체화될 때에만 기본권 향유주체와 그 범위가 특정되므로 개별법령을 떠나서 곧바로 헌법의 규정을 근거로 하여 원고적격을 인정하는 것은 우리 행정소송법이 민중소송을 금지하는 취지에 반하므로 이를 받아들이기 어렵다. 다만, 법률상 이익의 해석상 근거법령 내지 관계법령의 적용우위에 따라 보충적으로 자유권적인 성질을 지닌 환경권²⁶⁾에 한하여 그리고 자기관련성이 있을 때에 원고적격을 인정하는 방향을 생각해 볼 수 있다.

25) 우성기, “취소소송의 보호대상으로서 법률상 보호이익의 판단기준”, 고시연구, 1998. 8. 25면 이하.

26) 김동희 교수는 헌법상 기본권과 원고적격과의 관계 문제를 논함에 있어, 이 문제는 일률적으로 판단될 수 있는 것이 아니라, 관련 기본권의 성격, 내용, 그에 관한 헌법의 규정방식 등에 따라 긍정적 또는 부정적인 결론이 도출될 것이라고 설명하고 있다.(김 희, 행정법 I, 2012, 729면)

4. 환경행정소송의 원고적격에 관한 판례의 흐름

(1) 연탄공장건축허가처분취소소송 -대법원 1975.5.13.선고 73누 96 판결

이 사건은 주거지역에 제한면적을 초과한 연탄공장건축허가 처분이 내려지자 이로 인해 불편을 겪고 있는 인근 주민이 그 취소소송을 제기한 사안이다.

이 사건에서 대법원은 “주거지역 안에서는 도시계획법 제19조 제1항과 개정전 건축법 제32조 제1항에 의하여 공익상 부득이 하다고 인정될 경우를 제외하고는 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 해치는 모든 건축이 금지되고 있을 뿐 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 제 3거주자는 비록 당해 행정처분의 상대자가 아니라 하더라도 그 행정처분으로 말미암아 위와 같은 법률에 의하여 보호되는 이익을 침해 받고 있다면 당해 행정처분의 취소를 소구하여 그 당부의 판단을 받을 법률상의 자격이 있다”고 판시하였다.²⁷⁾

(2) 공설화장장설치를 위한 도시계획결정처분취소소송: 대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결

이 사건은 부산광역시장이 일부주민들의 반대를 무릅쓰고 강행한 부산시립화장장 건립을 위한 도시계획결정을 하였는데 부산광역시 금정구 청룡동 등 부산시립 영락공원 인근주민이 부산광역시장을 상대로 제기한 도시계획결정취소소송사건이다.

이 사건에서 대법원²⁸⁾은 공설화장장 설치를 위한 도시계획결정처분의 취소소송에서 도시계획결정의 근거법령은 도시계획법 제12조 뿐만 아니라 매장및묘지등에관한법률 및 동법 시행령도 근거 법령이 된다고 보아, 매장및묘지등에관한법률시행령에서 공설화장장은 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 또는 공중이 수시로 집합하는 시설 또

27) 이 판결은 법령에 명시적으로 주민의 이익이 규정되어 있지 않은 경우에도 관계규정의 해석을 통하여 법률상 이익을 인정한 것으로 당시로서는 획기적인 판결로 소개되었다.

28) 이에 관한 평석으로는 김치중, 앞의 논문 341면 이하.

는 장소로부터 1,000미터 이상 떨어진 곳에 설치하도록 제한을 가함과 아울러 국민보건상 위해를 끼칠 우려가 있는 지역, 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역 안의 풍치지구 등에서의 공설화장장의 설치를 금지함에 의하여 보호되는 부근 주민들의 이익은 위 도시계획 결정처분의 근거법률에 의하여 보호되는 이익으로 보았다.

(3) 영광원자력 발전소 부지사전승인처분취소소송- 대법원 1998. 9. 4. 선고 97누 19588판결

이 사건은 영광원자력 5. 6호기의 부지사전승인처분에 대하여 원자로등 건설사업 부지 인근주민인 원고들이 제기한 소송 사건으로, 원심법원에서는 “이 사건 ‘원자로등 건설사업부지 인근의 주민인 원고들이 방사성물질에 의한 재해를 받지 아니할 이익은 이 사건 부지사전승인처분의 근거 법률인 원자력법의 건설허가 및 부지사전승인의 기준에 관한 규정들이 보호하고자 하는 구체적·직접적 이익이라고 할 수 있지만, 원고들이 원전냉각수 순환시 발생하는 온배수로 인한 해양환경침해를 받지 아니할 이익은 이 사건 부지사전승인처분의 근거법률인 원자력법의 건설허가 및 부지사전승인의 기준에 관한 규정과 환경영향평가법의 환경영향평가에 관한 규정들이 보호하고자 하는 직접적·구체적 이익이라고 할 수 없으므로, 원고들이 온배수로 인한 해양환경침해를 이유로 이 사건 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다”고 판시하였다.

이에 대하여 대법원은 “원자력법 제12조 제2호(발전용 원자로 및 관계 시설의 위치·구조 및 설비가 대통령령이 정하는 기술수준에 적합하여 방사성물질 등에 의한 인체·물체·공공의 재해방지에 지장이 없을 것)의 취지는 원자로 등 건설사업이 방사성물질 및 그에 의하여 오염된 물질에 의한 인체·물체·공공의 재해를 발생시키지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 방사성물질 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 할 것이므로, 위와 같은 지역 내의 주민들에게는 방사성물질 등에 의한 생명·신체의 안전침해를 이유로 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다”고 판시하였으며, “원자력법 제12조 제3호(발전용 원자로 및 관계시설의 건설이 국민의 건강·환경상의 위해방지에 지장이

없을 것)의 취지와 원자력법 제11조의 규정에 의한 원자로 및 관계 시설의 건설사업을 환경영향평가대상사업으로 규정하고 있는 구 환경영향평가법(1997. 3. 7. 법률 제5302호로 개정되기 전의 것) 제4조, 구 환경영향평가법시행령(1993. 12. 11. 대통령령 제14018호로 제정되어 1997. 9. 8. 대통령령 제15475호로 개정되기 전의 것) 제2조 제2항 [별표 1]의 다의 (4) 규정 및 환경영향평가서의 작성, 주민의 의견 수렴, 평가서 작성에 관한 관계 기관과의 협의, 협의내용을 사업계획에 반영한 여부에 대한 확인·통보 등을 규정하고 있는 위 법 제8조, 제9조 제1항, 제16조 제1항, 제19조 제1항 규정의 내용을 종합하여 보면, 위 환경영향평가법 제7조에 정한 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 방사성물질 이외의 원인에 의한 환경침해를 받지 아니하고 생활할 수 있는 이익도 직접적·구체적 이익으로서 그 보호대상으로 삼고 있다고 보이므로, 위 환경영향평가대상지역 안의 주민에게는 방사성물질 이외에 원전냉각수 순환시 발생하는 온배수로 인한 환경침해를 이유로 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격도 있다.“고 판시하여 원고적격의 인정 범위를 다소 확대 한 것으로 볼 수 있다.

(4) 발전소건설사업승인처분취소소송 - 대법원 1998. 9. 22. 선고 97누 19571 판결

이 사건은 한국전력공사가 강원도 인제군 기린면 진동리 방대천 최상류 해발 920미터 지점의 상부댐과 강원도 양양군 서면 영덕리 남대천 안쪽 지류 지점의 하부댐으로 구성되는 777미터의 낙차를 갖는 양수발전소 1 내지 4호기 건설과 관련된다.

한국전력공사가 환경영향평가를 마친후 피고에게 전원개발사업실시계획승인신청을 하여 구 전원개발사업에 관한 특례법 제5조의 규정에 따른 승인처분이 내려지자, 양수발전소 사업구역내에 토지와 주택을 소유한 자들(원고1내지 5), 남대천에서 연어 등을 포획하는 자들(원고 6 내지 21), 양수발전소건설사업에 관한 환경영향평가대상지역내의 주민(원고 22 내지 68), 송이를 채취하는 주민원고(원고 69 내지 127), 자연을 찾아 즐기거나 연구, 보전하려는 산악인, 생물학자, 생태연구가, 사진가, 일반시민, 환경보호단체 등 원고 127이 피고를 상대로 전원개발사업실시계획승인처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기한 사안이다.

이에 대하여 대법원은 양수발전소사업구역내 토지와 주택을 소유한 자들로 환경영

향평가대상지역안의 주민이나 양수발전소건설사업에 관한 환경영향평가대상지역안의 주민에 대하여는 원고적격을 인정한데 반하여, 상부댐과 하부댐 소재지 산에서 송이를 채취하는 주민 또는 자연을 찾아 즐기거나 연구, 보전하려는 산악인, 생물학자, 생태연구가, 사진가, 일반시민, 환경보호단체 등에 대하여 원고적격을 인정하지 아니하였고, 아울러 남대천에서 연어를 포획하는 자, 환경영향평가대상지역 밖의 주민, 일반국민, 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체 등에 대하여 원고적격을 인정하지 않았으나, 이 사건 판결은 환경단체에 대한 원고적격의 인정여부와 관련하여 관심을 끌었으나, 명시적으로 환경보호단체에 대하여 원고적격을 인정하지 않은 최초의 대법원 판결이라는 점에 의의가 있다.²⁹⁾

(5) 폐기물 처리시설(소각장)설치관련 무효확인소송- 대법원 2005.3.11. 선고 2003두13489 판결

이 사건은 안성시에서 발생하는 생활쓰레기를 처리하기 위한 폐기물 처리시설(소각장) 설치사업과 관련하여 구 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다) 제9조에 따라 쓰레기소각장 입지선정계획 공고 당시 인근 주민이 입지선정기준 등의 하자를 근거로 무효임을 확인하는 소송 사건이다.

이 사건에서 대법원은 “구 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 개정되기 전의 것) 및 같은법 시행령의 관계 규정의 취지는 처리능력이 1일 50t인 소각시설을 설치하는 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경상의 침해를 받으리라고 예상되는 직접영향권 내에 있는 주민들이나 폐기물소각시설의 부지경계선으로부터 300m 이내의 간접영향권 내에 있는 주민들이 사업 시행 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 이를 보호하려는 데에 있다 할 것이므로, 위 주민들이 소각시설 입지지역 결정·고시와 관련하여 갖는 위와 같은 환경상의 이익은 주민개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는

29) 이은기, “환경단체의 원고적격 부여문제”, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 455면.

특단의 사정이 없는 한 환경상의 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 폐기물 소각시설의 입지지역을 결정·고시한 처분의 무효확인을 구할 원고적격이 인정된다고 할 것이고, 한편 폐기물소각시설의 부지경계선으로부터 300m 밖에 거주하는 주민들도 위와 같은 소각시설 설치사업으로 인하여 사업 시행 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있음에도 폐기물처리시설 설치기관이 주변영향지역으로 지정·고시하지 않는 경우 같은 법 제17조 제3항 제2호 단서 규정에 따라 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다”고 판시하였다.

이 사건 판결은 폐기물 처리시설 설치기관이 주변영향지역으로 지정, 고시하지 아니한 경우 폐기물 소각시설의 부지경계선으로부터 300미터 밖에 거주하는 주민들도 당해 폐기물처리시설의 설치, 운영으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있다는 것을 입증함으로써 폐기물 소각시설의 입지지역을 결정·고시한 처분의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다고 판시한 획기적인 내용의 판결로서³⁰⁾, 새만금 사건에 관한 대법원 전원합의체 판결을 이끌어 내는데 견인차 역할을 하였다고 볼 수 있다.

(6) 새만금사건소송 - 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두 330 전원합의체 판결

이 사건은 새만금 사업에 대한 사업목적, 환경영향평가, 경제성 분석 등에 있어서 감사원 특별감사에서 지적된 문제점을 근거로 공유수면매립법, 농어촌정비법 소정의 취소사유가 발생하였음을 들어 피고에게 공유수면매립면허 및 시행인가처분을 취소하여 줄 것을 신청하였는데, 이에 대하여 피고가 거부하는 회신을 하게 되자, 공유수면매립면허처분 및 새만금 사업 시행인가처분이 무효임을 확인하고, 선택적으로 공유수면 매립면허 및 새만금사업시행인가 처분 취소취소신청 거부처분의 취소소송을 제기하여 다툰 사건으로, 일명 새만금 사건이다.

30) 임영호, “폐기물처리시설의 주변영향지역 밖에 거주하는 주민들이 소각장 입지지역결정·고시처분의 무효확인을 구할 원고적격이 있는지 여부”, 대법원판례해설, 통권 55호, 2005. 191-203면

이 사건에 대하여 대법원은 “공유수면매립면허처분과 농지개량사업 시행인가처분의 근거법규 및 관계법규가 되는 구 공유수면매립법, 구 농촌근대화촉진법, 구환경보전법, 동법시행령, 구 환경정책기본법 및 동법시행령의 각 관련규정의 취지는, 공유수면매립과 농지개량사업시행으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역안의 주민들과 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는데 있다고 보고, 환경영향평가대상지역안의 주민이라면 특단의 사정이 없는한 환경상의 이익침해 또는 이익침해의 우려가 있는 것으로 사실상 추정되고, 환경영향평가대상지역 밖의 주민은 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는 이를 입증함으로써 그 처분등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정할 수 있다”고 판시하였다. 이 판결은 환경영향 평가대상지역 밖의 주민이라고 할지라도 과학적으로 예측, 분석한 객관적 자료에 의하여 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 해로운 영향을 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증함으로써 원고적격을 인정받을 수 있어, 환경영향평가대상지역 밖의 주민에게 원고적격이 인정될 수 있는 가능성을 열었다는 점에서 권리구제의 확대에 기여하였다.

(7) 개발사업시행승인처분취소소송 - 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두2825 판결

이 사건은 제주난산 풍력발전소 개발사업시행 승인과 관련되어³¹⁾, 사전환경성검토협약의 대상지역내 거주하거나 비거주자로서 토지소유자의 경우 이 사건 처분으로 인하여 풍력발전기가 설치될 경우 경주마 사육, 무, 더덕 등의 재배에 피해를 입을 우려가 있는 자가 제기한 소송사건이다.

여기서 문제가 되는 것은 사전환경성 검토의 문제로서, 환경정책기본법 제25조의 2에서는 환경영향평가대상 사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역에서 시행하는 개발사업의 경우에는 사전환경성 검토의 대상이 된다고 규정하고 있다.³²⁾

31) 이에 관한 판례평석으로 조용현, “환경상 이익 침해 소송의 원고적격”, 대법원판례해설 제81호, 2009, 727-738면.

32) 이처럼 사전환경성 검토는 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업의 허가, 인가, 승인,

이 사건에 대하여 대법원은 “환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 원고적격이 인정되는 사람에는 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권 내의 주민들을 비롯하여 그 영향권 내에서 농작물을 경작하는 등 현실적으로 환경상 이익을 향유하는 사람도 포함된다. 그러나 단지 그 영향권 내의 건물·토지를 소유하거나 환경상 이익을 일시적으로 향유하는데 그치는 사람은 포함되지 않는다고 판시하였다.³³⁾ 아울러 대법원은 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소나 무효확인을 구하는 제3자는, 자신의 환경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 입증하여야 원고적격이 인정된다. 다만, 그 행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대하여는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고적격이 인정되며, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 입증하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다.” 고 판시하였다. 나아가, “환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 원고적격이 인정되는 사람에는 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권 내의 주민들을 비롯하여 그

면허, 결정, 지정등을 함에 있어 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정, 분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성등을 검토하는 것을 말한다. 다만, 환경영향평가법 제4조 및 제5조에 따른 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업, 사업계획면적이 1만제곱미터 미만인 행정계획은 사전환경성검토대상에서 제외된다. (환경정책기본법시행령 제7조 제3항)

33) 아울러, 이 사건 판결에서 “행정청이 사전환경성검토협의를 거쳐야 할 대상사업에 관하여 법의 해석을 잘못된 나머지 세부용도지역이 지정되지 않은 개발사업 부지에 대하여 사전환경성검토협의를 할지 여부를 결정하는 절차를 생략한 채 승인 등의 처분을 한 사안에서, 그 하자가 객관적으로 명백하다고 할 수 없다”고 판시한 바 있다.

영향권 내에서 농작물을 경작하는 등 현실적으로 환경상 이익을 향유하는 사람도 포함된다. 그러나 단지 그 영향권 내의 건물·토지를 소유하거나 환경상 이익을 일시적으로 향유하는 데 그치는 사람은 포함되지 않는다.” 고 판시한 바 있다.

이 판결은 새만금 사건에 관한 대법원 전원합의체 판결과 같은 맥락에서 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권내의 주민과 영향권 밖의 주민으로 나누어 전자의 경우에는 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 사실상 추정되어 원고적격이 인정되고, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있음을 입증하여 원고적격을 인정하고 있다.

(8) 낙동강 취수장 부근 공장설립승인처분취소소송 - 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결

이 사건은 김해시장이 낙동강에 합류하는 하천수 주변의 토지에 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조에 따라 공장설립을 승인하는 처분에 대하여 공장설립으로 수질오염 등이 발생할 우려가 있는 취수장에서 물을 공급받는 부산광역시 또는 양산시에 거주하는 주민이 제기한 소송사건이다. 이 사건에 대하여 대법원은 “행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대하여는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고적격이 인정되며, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 증명하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다.”고 판시하였다.

아울러 대법원은 “공장설립승인처분의 근거 법규 및 관련 법규인 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(2006. 3. 3. 법률 제7861호로 개정되기 전의 것) 제8조 제4호가 산업자원부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 ‘환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한에 관한 사항’을 정하여 고시하도록 규정하고 있고, 이에 따른 산업자원부 장관의 공장입지기준고시(제2004-98호) 제5조 제1호가 ‘상수원 등 용수이용에 현저한 영향을 미치는 지역의 상류’를 환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한지역으로 정할 수 있다고 규정하고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제58조 제3항의 위임에 따른 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2006. 8. 17. 대통령령 제19647호로 개정되기 전의 것) 제56조 제1항 [별표 1] 제1호 (라)목 (2)가 ‘개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변 지역에 수질오염에 의한 환경오염이 발생할 우려가 없을 것’을 개발사업의 허가기준으로 규정하고 있는 취지는, 공장설립승인처분과 그 후속절차에 따라 공장이 설립되어 가동됨으로써 그 배출수 등으로 인한 수질오염 등으로 직접적이고도 중대한 환경상 피해를 입을 것으로 예상되는 주민들이 환경상 침해를 받지 아니한 채 물을 마시거나 용수를 이용하며 쾌적하고 안전하게 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 구체적·직접적으로 보호하려는 데 있다. 따라서 수도물을 공급받아 이를 마시거나 이용하는 주민들로서는 위 근거 법규 및 관련 법규가 환경상 이익의 침해를 받지 않은 채 깨끗한 수도물을 마시거나 이용할 수 있는 자신들의 생활환경상의 개별적 이익을 직접적·구체적으로 보호하고 있음을 증명하여 원고적격을 인정받을 수 있다.”고 판시하였다.

이 사건 판결³⁴⁾은 새만금 판결보다 한걸음 더 나아가 “수돗물은 수도관 등 급수시설에 의해 공급되는 것이어서 거주지역이 물금취수장으로부터 다소 떨어진 곳이라고 하더라도 수도물의 수질악화 등으로 주민들이 갖게 되는 환경상 이익의 침해나 그 우려는 그 수도물을 공급하는 취수시설이 입게 되는 수질오염 등의 피해나 그 우려와 동일하게 평가될 수 있는 점 등에 비추어, 공장설립으로 수질오염 등이 발생할 우려

34) 이 사건 판결에 대한 평석으로는 이준서, “낙동강 취수장 판결로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제”, 한양법학 제21권 제3호, 2010, 8, 61-81면, 장경원, “환경행정소송과 제3자의 원고적격”, 환경법연구 제33권 제2호, 359-380면, 박태현, “영향권 내 ‘주민’에서 영향권내 ‘사람’으로: 환경행정소송에서 원고적격에 관한 판례이론의 종합적 이해”, 강원법학 제32권, 2011, 2, 287-316면, 김국현, “공장허가와 수도물 급수주민의 원고적격”, 특별법 연구 제10권, 2012 등이 있다.

가 있는 물금취수장에서 취수된 물을 공급받는 부산광역시 또는 양산시에 거주하는 주민들도 위 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 개별적·구체적·직접적으로 보호되는 환경상 이익, 즉 법률상 보호되는 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있는 주민으로서 원고적격이 인정된다고 하여 원고적격의 지역적 범위를 확장하였는 바, 환경이라는 분야의 특성이 갖는 피해의 광역성, 누적성, 잠복성 등을 고려하여 환경오염과 그에 따른 피해의 관계를 특정지역에 한정시키지 않고 환경피해의 영향권을 보다 폭넓게 인정하여 다른 유사 환경피해에 확산될 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 매우 의미있는 판결이라고 할 것이다.³⁵⁾

IV. 환경행정소송의 원고적격 확대를 위한 입법정책적 방향

1. 기본적 방향

지금까지 환경행정소송은 주로 환경행정활동의 일환으로 행해지는 처분등에 대한 취소소송 형태로 사법적 통제가 이루어져 왔다. 따라서 환경문제에 대한 공법적 대응이 비록 환경침해의 위법적 공행정 활동임에도 주관적 침해가 없으면 취소소송을 제기할 수 없는 구조로 되어 있어 한편으로는 주관적 소송인 취소소송에서의 원고적격의 범위를 점진적으로 확대하려는 노력과 더불어 환경행정에 대한 사법적 통제를 객관적 소송형태의 공익소송제도를 도입하는 방향성을 적극적으로 모색할 단계에 이르렀다고 할 것이다. 다만 환경공익소송 형태의 도입논의는 환경에 대한 중요성과 더불어 이미 훼손된 환경은 복원될 수 없다는 점에 비추어 볼 때 당연한 요청인 것이다. 특히 환경문제는 현세대의 문제일 뿐만 아니라 한번 파괴되면 되돌릴 수 없으며, 환경의 보존과 보호는 미래세대의 이익과도 직결되는 문제이다. 그동안 친환경개발 내지 지속가능한 개발이 중요한 화두가 되어 오고 있으며, 오늘날 동식물 등 자연의 권

35) 장경원, 앞의 논문, 383면. 장교수는 이 판결이 피해관계를 특정지역에 한정된다는 관념을 전제로 하고 있어 문제가 있다고 보고 있으나, 원거지 지역주민의 경우에 어느 범위에서 인정할 것인가의 문제는 논함에 있어 지역적 판단척도를 허물기 보다는 탄력적으로 적용한다면 이는 나름대로 객관성을 지니는 판단척도라고 볼 것이다.

리가 논의되고 있다. 이는 동식물, 나무, 강, 자연자원 그 자체에 원고적격이 인정될 수 있는가의 문제인데, 인간을 중심으로 하는 현행법 해석론(lege lata)으로는 불가하고, 입법론(lege ferenda)으로 다루어 질 수 있는 문제이다.

환경행정소송의 원고적격을 확대하기 위하여, 행정소송법을 개정하여 대응하는 방향과, 환경 관련법률에 명문의 규정을 두어 해결하는 방향이 모색될 수 있다.

2. 행정소송법의 원고적격에 관한 개정방향에 대한 검토

원고적격의 인정여부와 관련하여 처분의 상대방은 상대방이론(Adressatentheorie)에 의하여 일반적으로 원고적격이 인정되나, 제3자에 있어서는 어느 범위에서 원고적격을 인정할 것인가가 주로 문제된다.

2012년도 법무부 행정소송법 개정시안에 의하면 취소소송에서 원고적격을 현행 “처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자”에서 “처분등의 취소를 구할 법적 이익이 있는 자”로 법률상 이익을 “법적 이익”으로 변경하는 방향으로 개정안을 담고 있다.³⁶⁾ 이러한 행정소송법 개정이 실현되더라도 원고적격에 관한 종래의 법원의 해석이 근본적으로 달라지기 어렵다고 보여진다. 그 이유는 지금까지 판례상 인정되어 오고 있는 제3자의 원고적격의 범위가 근거법률에서 보호하는 직접적이고 구체적인 이익에 한정된다기 보다는 근거법률과 관계법률에서 넘어서서 근거법규와 관계법규로 파악하고 있으며, 기본권을 고려하는 측면이 있어 큰 차이가 없다고 볼 것이다.³⁷⁾ 현행 행정소송법에서 법문상의 표현으로는 ‘법률상 이익’으로 되어 있지만, 실제로 좁게 법률만을 기초로 제3자의 원고적격을 판정하지 않는다는 점을 보아도 쉽게 알 수 있는 바, 2012년 법무부 개정시안처럼 법적 이익으로 하여 다소 넓게 인정하더라도 법관의 법과 법률에의 기속으로 인해 보호가치 있는 이익구제설과 같이 실제법령의 틀을 벗어나서 원고적격을 인정하기는 어렵다고 본다.

오히려 이러한 접근 방법보다는 취소소송의 경우에는 처분 등의 공권력의 행사로 자기의 권리와 법적 이익이 침해되었거나 침해가능성이 있다고 주장하는 자가 취소소

36) 정하중, “행정소송법 개정 논의경과”, 법무부 행정소송법 개정공청회 자료집(2012. 5. 24). 7면.

37) 김용섭, “행정소송법 개정 공청회 토론문”, 법무부 행정소송법 개정공청회 자료집(2012.5. 24.), 74면.

송을 제기할 수 있다고 하여 현실적 침해된 자 뿐만 아니라 침해가능성이 있는 자도 원고적격을 인정하는 방향으로 전환하는 것이 타당한 측면이 있다고 본다. 아울러 원고적격의 인정에 있어 권리가 침해되었다고 주장하는 경우에 원고적격을 인정하는 입법례를 참고하여 개정안을 모색하는 것도 검토할 필요가 있다.³⁸⁾

우리 대법원 판례중에는 침해의 우려 내지 침해의 가능성만으로 원고적격을 인정한 예가 있는 바, 대법원 1986. 7. 22. 선고 86누 97판결에서 “행정처분의 법적효과로서 권리 또는 법률상 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있으면 처분의 명의자 아닌 제3자라도 그 처분의 취소를 청구할 수 있다”고 판시한 바 있으며, 대법원 2009.9.24. 선고 2009두2825 판결에서는 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해 받을 우려가 있다는 점을 명기하고 있는 점도 고려할 필요가 있다.³⁹⁾

3. 환경관련 법률을 개정하여 대처하는 방향

(1) 단체소송의 도입여부

환경관련분쟁에 있어서 집단소송의 형태와 단체소송의 형태가 있을 수 있다. 피해의

38) 헌법재판소법 제68조 제1항에서 “공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다”고 규정하고 있는 점이라든가 독일 연방행정법원법제42조 제2항에서 행정행위, 거부, 부작위를 통하여 자신의 권리가 침해되었다고 주장하는 경우에 취소소송과 의무이행소송의 원고적격을 인정하는 점을 참고할 필요가 있다.

39) 대법원 2009.9.24. 선고 2009두2825 판결에서 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소나 무효확인을 구하는 제3자는, 자신의 환경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 입증하여야 원고적격이 인정된다. 다만, 그 행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대하여는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고적격이 인정되며, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 입증하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다.” 판시한 바 있다.

관점으로 본다면 다수인이 환경피해를 입을 수 있으므로 집단소송의 형식이 고려될 수 있고, 환경보호를 위한 공익적 소송의 형태가 된다면 독일식의 이타적 단체소송의 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 이처럼 환경단체에 대한 원고적격을 인정할 것인가의 문제 역시 현행법의 해석론으로는 한계가 있고 입법론(lege ferenda)의 문제에 속한다.

우리의 현행법 체계상으로는 집단소송을 도입하는 입법례와 단체소송을 도입한 입법례가 있다. 집단소송은 2004. 1 증권관련집단소송법에서 채택하고 있는 방식으로 증권매매 그밖의 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 그 중의 1인 또는 수인(대표당사자)가 제기하는 소송으로 소송허가의 요건을 갖추어 제기한 경우 판결의 효력이 소송당사자로 참여하지 않는 일반피해자에게까지 미치며, 이는 미국의 클래스액션제도를 벤치마킹한 것이라고 할 수 있다.

아울러 단체소송의 예로서는 소비자기본법 제70조에서 76조에서 규정하고 있는 다수 소비자의 권익보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요가 있는 경우에 제기하는 법정의 요건을 갖춘 소비자단체, 대한상공회의소, 중소기업협동조합중앙회와 전국단위의 경제단체에 대하여 소송주체를 인정하는 방식이다. 아울러 개인정보보호법에서도 단체소송제도를 도입하고 있다. 이처럼 단체소송제도는 독일의 단체소송의 영향을 받았다고 볼 수 있다.

(2) 자연의 권리에 대한 공익환경소송제도

자연의 권리소송의 문제는 미국의 크리스토퍼 스톤 교수가 1972년에 발표한 'Should tree have standing?'(나무도 당사자 적격을 가져야 하는가)라는 논문을 통해서 촉발되었으며, 미국의 경우에는 강이나 새 등이 자기의 이름으로 자연보호단체를 대변자로 하여 제기한 소송이 법원에서 받아들여진 사례가 적지 않다. 우리의 경우도 통농 사건에서 법원이 판시하고 있는 바와 같이, 자연의 생물 그 자체는 권리의 주체가 아니라 객체의 지위에 있고, 소송상의 당사자능력은 자연인과 법인 및 권리능력 없는 사단 등에 인정되고 있으므로, 자연 그 자체를 소송의 주체로서 지위를 인정하는 것은 현행법의 체계상으로 일반적으로 허용되기 어렵다.

다만, 이론적으로 자연의 권리에 대한 소송을 정당화 하기 위하여 공공신탁 이론(

Public Trust Doctrin)이 논의되고 있다. 가령 문화재나 중요한 자연자원에 대하여는 일반 국민의 공적 이익을 위하여 그 소유자에게 신탁되어 있고, 그 소유자는 공공수탁자(trustee)로서 이를 보전, 보호하여야 할 의무를 부담한다는 이론으로, 개별의 소유자인 국가가 생태계파괴를 방지하여야 할 의무를 인정하는 등 공공신탁이론이 허용될 때, 일반국민이나 환경단체에게 자연의 권리를 위한 원고적격이 인정될 여지가 있다.⁴⁰⁾

아울러 자신의 권익의 침해를 전제로 하는 항고소송 형태의 소송이 아니라 순수하게 환경을 보호하기 위한 공익환경소송을 위한 제도를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리 행정소송법상 민중소송의 형태가 될 것이며, 개별법률의 근거규정이 있을 때 허용될 수 있다. 이와 관련하여 문화재의 보호와 관련하여 문화재보호법에 공익적 소송을 제기할 수 있는 규정을 마련할 수 있으며, 공익환경소송의 극단적인 형태는 자연의 권리소송의 허용이라고 할 수 있다.⁴¹⁾

자연의 권리의 인정과 관련하여, 동물과 식물을 구별하는 방식이 있을 수 있고, 동식물을 생물로 묶어서 인정하는 방법도 있다. 이를 입법화 하는 경우에도 도롱뇽과 같은 특정 동물을 내세워서 소송하기에 앞서⁴²⁾, 우선적으로 멸종위기에 처해있는 동식물을 우선적으로 보호하는 내용의 공익환경소송의 방식이 고려될 수 있다. 미국의 경우에도 자연의 권리이론이 1960년대 후반부터 멸종위기보호법(Endangered Species Act)상의 휘귀종으로 지정된 동물을 원고로 한 소송을 중심으로 논의된 점을 고려할 필요가 있다.⁴³⁾ 따라서 우리의 경우에도, 멸종위기에 처한 야생동식물은 야생생물보호 및 관리에 관한 법률에서 이를 보호하기 위한 소송형태를 마련하여 규율하고, 나아가 일반적인 동물의 보호와 관련하여서 동물보호법 등에서 동물이 소송의 주체가

40) 이은기, 앞의 논문, 456면. 이 교수는 우리의 경우 2009. 1. 1부터 시행되고 있는 문화유산과 자연환경 자산에 관한 국민신탁법이 공공신탁이론에 입각한 법이라고 말하고 있다.

41) 김현준, “환경권, 환경행정소송 그리고 사법접근성”, 사법, 2011, 58면. 자연의 권리소송의 경우 도롱뇽 소송(대법원 2006. 6. 2. 자 2004마 1148, 1149결정)의 경우는 민사소송의 형태로, 황금박쥐소송(청주지법 2008. 11. 13. 선고 2007구합 1212판결), 검은 머리물떼새 소송(서울 행정법원 2010. 4. 23. 선고 2008구합 29038판결)은 행정소송형태로 제기된 바 있다.

42) 도롱뇽 소송에 관하여는, 강재규, “환경법의 성격과 환경쟁정소송제도- 도롱뇽소송을 중심으로”, 환경법연구 제27권 1호, 1-45면.

43) 설계경, 정희근, “자연의 원고적격에 관한 소고”, 토지공법연구 제44집, 2009, 165면, 박지원, “환경소송에 있어서 원고적격의 문제점과 해결방안”, 동아법학, 제46호, 137면.

될 수는 없고, 동물의 보호단체 등에 대하여 공익소송을 제기할 수 있는 길을 여는 방법이 모색될 수 있으며, 오래된 나무와 같은 경우에는 경관법⁴⁴⁾ 등에서 이를 보호하기 위한 규율을 마련하는 방식이 검토될 수 있다.

(3) 미래세대의 원고적격의 문제

미래세대 내지 차세대 주민의 환경권의 침해를 이유로 행정처분 당시의 미성년자이거나 아직 태어나지 아니한 자가 소송을 제기할 수 있는지의 문제를 원고적격의 확대문제로서 거론하고 있는 견해가 있다.⁴⁵⁾ 미래세대 내지 차세대 주민의 원고적격의 문제는 사건의 성숙성의 측면에서나 잠재적 주민이 되기 때문에 일반적으로 원고적격을 인정하는 것은 다소 문제가 있다⁴⁶⁾. 더구나 아직 태어나지 않은 사람을 미래세대라는 이유로 소송을 제기할 수 있는 원고적격을 인정하는 것은 별도의 개별 법률에서 이를 허용하는 명문의 규정이 없는 한, 아직 태어나지 아니한 미래세대라는 관점에서 원고적격을 인정하기 어렵다고 할 것이다. 새만금사건에 관한 전원합의체판결에서도 이른바 미래세대는 처분당시에 제정되어 있지 않은 법령을 근거법령으로 들거나 헌법상의 환경권이나 국제기구선언이나 협약은 처분의 근거법규나 관련법규에 해당되지 않는다는 이유로 미래세대의 원고적격의 인정을 일축하고 있다. 현행법의 해석론으로는 무리가 따르며, 미래세대의 원고적격은 결국 환경 관련 법률에서 명문의 규정을 두거나 환경공익소송의 형태로 객관소송의 일종인 민중소송의 방식으로 제기할 수 있도록 하는 제도마련이 선행될 필요가 있다.

44) 일본의 경관법에서는 경관 중요 수목의 지정제도를 마련하고 있는 점을 벤치마킹하면서, 중요수목에 대한 보호장치를 법제화할 필요성이 있다.

45) 김홍균, “환경행정소송과 공법상 구제의 확대”, 인권과 정의 통권 321호, 2003, 139-141면, 백종민, 유종민, “환경행정소송에 있어서 원고적격확대가능성-한국과 일본의 논의를 중심으로”, 법학연구, 통권 제32집, 2011. 5, 294-295면.

46) 김동진, “환경소송에서의 주민의 원고적격”, 환경법연구 제28권 제3호, 123면.

V. 맺음말

이상에서 환경행정소송의 원고적격을 둘러싼 이론, 대법원판례의 동향 및 입법정책적 방향을 검토하였다. 종래 취소소송의 원고적격에 관한 통설과 판례는 '법률상 이익'의 개념을 비교적 좁게 사용하고 있어 본안에서 승소요건이라고 할 수 있는 현실적 침해가 있는 경우에 원고적격을 인정하는 듯한 입장을 취하여 왔다. 환경행정소송의 원고적격에 있어서도 기본적으로 취소소송의 원고적격의 기본틀을 벗어날 수 없기 때문에 소송의 입구인 원고적격의 인정범위가 협소하게 된다면 본안판결을 받을 기회를 사실상 봉쇄하게 된다. 따라서, 환경행정 분쟁시 환경침해의 광역성, 피해의 심각성, 피해자 구제의 현실적 필요성의 관점에서 환경행정소송의 원고적격의 확대를 위해서는 법원의 적극적인 해석을 통한 논리개발과 궁극적으로는 입법을 통한 원고적격 확대방안 모색이 요청된다.⁴⁷⁾

향후 과제로는 환경행정소송은 일반행정소송과 다른 특성이 있기 때문에 환경행정소송에서 원고적격의 점진적 확대에 초점을 맞추어 논의하기 보다는, 주관적 권익침해를 전제로 하지 않는 공익소송의 형태로서 환경행정소송시스템을 구축해 나갈 필요가 있다는 점을 지적하면서 이 글을 맺기로 한다.

47) 장경원, "환경행정소송과 제3자의 원고적격", 환경법연구 제33권 제2호, 375면.

참고문헌

- 강재규, “환경법의 성격과 환경행정소송제도-도농농소송을 중심으로”, 환경법연구 제 27권 1호, 2005.
- 강헌호, “새만금사업과 환경법적 제문제”, 환경법연구 28권 1호, 2006.
- 구형근, “환경행정소송에 관한 소고”, 법학연구 제28집, 2007.
- 김국현, “공장허가와 수돗물 급수주민의 원고적격”, 특별법 연구 제10권, 2012.
- 김동건, “환경소송에서의 주민의 원고적격”, 환경법연구 제28권 3호, 2006.
- 김병기, “독일 행정소송에서의 원고적격”, 중앙법학 제13집 제4호, 2011.
- 김연태, “환경행정소송상 소송요건의 문제점과 한계- 원고적격을 중심으로-”, 안암법학 제35권, 2011.
- 김용섭, “환경행정소송에 있어서의 원고적격”, 고시연구 1999. 5,
- 김용섭, “행정소송법 개정 공청회 토론편”, 법무부 행정소송법 개정 공청회 자료집, 2012. 5. 24.
- 김용섭, 신봉기, 김광수, 이희정, 법학전문대학원 관례교재 행정법, 제2판, 2011.
- 김치중, “상수원보호구역변경 및 도시계획시설(화장장) 결정처분의 취소를 구하는 소송에 있어서의 부근주민의 원고적격”, 대법원판례해설 제24호, 1996.
- 김홍균, “환경행정소송과 공법상 구제의 확대”, 인권과 정의 통권 321호, 2003.
- 김향기, “행정소송의 원고적격에 관한 연구- 환경행정소송에서 제3자의 원고적격을 중심으로-”, 환경법연구 제31권 2호, 2009.
- 김현준, “환경권, 환경행정소송 그리고 사법접근성”, 사법 제17호, 2011,
- 박수혁, “환경보전을 위한 집단소송제도 도입에 관한 연구”, 저스티스 통권 94호, 2006. 10.
- 박정훈, “환경위해시설의 설치·가동 허가처분을 다투는 취소소송에서 인근주민의 원고적격”, 판례연구실무 제4집, 2000.
- 박지원, “환경소송에 있어서 원고적격의 문제점과 해결방안”, 동아법학 제46호, 2010.
- 백종인/유종민, “환경행정소송에 있어서 원고적격확대 가능성- 한국과 일본의 논의를 중심으로-”, 법학연구 통권 제32집, 2011.

- 박태현, “영향권 내 ‘주민’에서 영향권 내 ‘사람’으로: 환경행정소송에서 원고적격에 관한 판례이론의 종합적 이해- 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두 16127판결 논리에 대한 새로운 접근법-”, 강원법학 제32권, 2011.
- 석종현, “광의의 공권으로서의 보호이익”, 고시연구, 1992. 10.
- 설계경, 정회근, “자연의 권고적격에 관한 소고”, 토지공법연구 제44집, 2009.
- 설계경, “환경행정소송의 원고적격에 관한 소고”, 환경법연구 제27권 제4호, 2005.
- 우성기, “취소소송의 보호대상으로서 법률상 보호이익의 판단기준”, 고시연구, 1998. 8.
- 유진식, “취소소송에 있어서 원고적격의 구조적 분석”, 법학연구 제30집, 2010.
- 이은기, “환경단체의 원고적격 부여문제”, 서강법학 제11권 1호, 2009.
- 이준서, “‘낙동강 취수장 판결’로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제- 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두 16127 판결에 대한 평석-”, 한양법학 제21권 제3호, 2010.
- 이창환, “행정쟁송법상 원고적격의 획정기준- 법률상 이익론을 중심으로”, 법조 569호, 2004. 2.
- 임영호, “폐기물처리시설의 주변영향지역 밖에 거주하는 주민들이 소각장입지지역결정·고시처분의 무효확인을 구할 원고적격이 있는지 여부“, 대법원판례해설 통권 55호, 2005.
- 장경원, “환경행정소송과 제3자의 원고적격(대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127판결을 중심으로)”, 환경법연구 33권 2호, 2011.
- 전현철, “항고소송에 있어서 인근주민의 원고적격”, 서울법학 제19권 제1호, 2011.
- 정남철, “환경소송과 인인보호-소위 새만금 사건과 관련하여-”, 환경법연구 제28권 1호, 2006.
- 정하중, “행정소송법 개정 논의경과”, 법무부 행정소송법 개정 공청회 자료집, 2012. 5. 24.
- 조만형, “환경행정 구제제도”, 환경법연구 제26권 4호, 2004.
- 조용현, “환경상 이익침해 소송의 원고적격”, 대법원판례해설 제81호, 2009.
- 채우석, “환경행정소송의 전개와 법리변화” 환경법연구 제28권 3호, 2006.

- 최선웅, “환경행정소송에서의 원고적격”, 행정법연구 제30호, 2011.
- 한삼인/강홍균, “자연의 권리소송에 관한 고찰”, 법학연구 24집, 2006.
- 함인선, “취소소송에 있어서의 제3자의 원고적격”, 판례월보 1999. 4
- 함태성, “행정소송상 원고적격과 최근의 경향”, 가톨릭법학 창간호, 2002.
- 함태성, “사전환경성검토제도에 관한 공법적 검토”, 환경법연구 제28권 1호, 2006
- H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17 Aufl. 2009.
- Mathias Hong, Subjektive Rechte und schutznormentheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum, JZ 8/2012
- Jost Piezcker, “Grundrechtsbetroffenheit in der verwaltungsrechtlichen Dogmatik”, Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag. 1984.
- Kuhla Hüttenbrink, Der Verwaltungsprozeß, 1995.

[Abstract]

Study on Standing to Sue in Environmental Administrative Lawsuits

Kim Yong-Sup

(Professor, Chonbuk National University)

Looking into debates on standing to sue in environmental administrative lawsuits in critical points of view, this study tried review of existing theories on standing to sue, critical analysis of judicial precedents on standing to sue in environmental administrative lawsuits, and multifaceted comprehensive analysis for search of legislative and political countermeasures for expansion of standing to sue in environmental administrative lawsuits.

Even though environmental administrative lawsuits are characteristic of extensiveness, community and collectivity in damage, standing to sue in revocation litigation is not separately provided for in environment related laws but ruled in general under the stipulation of standing to sue provided for in Article 12 of the Administrative Litigation Act. Basically, the Supreme Court's decisions on environmental administrative lawsuits also are not greatly contrary to conventional theories of standing to sue and precedential theories of legal remedy for violation of interests. A study on movements of the Supreme Court decision shows that, since the decision of the Supreme Court's collegiate body on the Saemangeum case, standing to sue in environmental administrative lawsuit tends to be more and more extensively accepted through positive interpretation of third party's standing to sue in the field of environmental administration, only if even the people living outside the environmental impact assessment area prove environmental infringement.

This study first made a basic review on standing to sue in revocation litigation, and then performed multilateral and critical investigations on existing theories focusing on interpretation of the concept of its "legal interests" specified in Article 12 of the Administrative Litigation Act. In addition, this study also

investigated the trend of the Supreme Court decisions on standing to sue in environmental administrative lawsuits. This study also looked into the tendency to escape the method of dividing the peoples living inside and outside the environmental impact assessment for analysis and gradually extend the scope of influential sphere for decision of acceptance of standing to sue. As the precedential interpretation of “legal interests” under Article 12 of the Administrative Litigation Act has its limits on extending the scope of standing to sue in environmental administrative lawsuits, it is required to search legislative and political countermeasures. Basically, two alternatives can be considered: amendment of the clause of standing to sue of the Administrative Litigation Act and/or amendment of environment related laws. In addition, this study also emphasized the necessity to make legislative efforts for extending standing to sue to environmental organizations and guaranteeing the rights of nature including animals, trees, etc.

주 제 어 원고적격, 환경행정소송, 환경권, 환경영향평가, 새만금사건, 환경단체

Key Words Standing to sue, Environmental administrative lawsuit, Environmental rights, Environmental impact assessment, Saemangeum case, Environmental organization