

# 環境行政訴訟과 제3자의 原告適格

(대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결을 중심으로)

장 경 원\*

## 차 례

- I. 사안의 개요
- II. 쟁점
- III. 환경행정소송과 제3자의 원고적격
- IV. 본 사안에서의 원고적격 인정
- V. 대상판결의 의의
- VI. 맺음말

## [국문초록]

본고에서는 대상판례인 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결에서 다투어진 공장설립승인처분에 대한 영향권 내의 인근 주민들의 원고적격에 관한 문제를 검토하였다. 본 판결에서 대법원은 공급원인 원수의 오염이라는 전제를 그 공급원을 통해 수돗물을 공급받는 주민들의 피해라는 결과와 상당히 밀접한 관계로 파악하고 법률상 이익을 인정하고 있다.

대법원의 입장은 지역적 근접성을 중요한 요소로 보고 있는 듯하다. 원칙적으로 관련 법규에서 환경침해로 영향을 받을 수 있는 지역을 예상하고 있는 경우에는 입증 없이 원고적격을 인정하고, 그 외 지역에서는 환경침해를 받거나 받을 우려가 있어야 한다는 것이다. 그러나 관련 법규를 지역적 기준으로 입증유무에 대한 판단을 하는 데에는 문제가 있다. 입증책임을 원고적격과 연결시킴으로써, 원고적격의 확대에 따른 남소의 위험을 방지하려 하는 것이 판례의 의도인 것으로 보인다. 하지만, 환경영향평가 대상 지역의 내외를 기준으로 대상지역 밖의 주민들에

\* 서울시립대학교 법학전문대학원 부교수

게는 법률상 이익침해에 대한 입증책임을 요구함으로써 실질적으로 원고의 본안 판단의 기회를 박탈하게 되는 결과에 이를 수 있다.

대상판결은 환경이라는 분야의 특성이 갖는 피해의 광역성·잠복성·누적성 등을 고려하여 환경오염과 그에 따른 피해의 관계를 특정 지역 내에만 한정시키지 않고, 환경피해의 영향권을 보다 폭넓게 인정할 수 있는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. 따라서 이 판결의 논리는 향후 수질뿐 아니라, 이와 유사하게 피해의 광역성을 특징으로 하는 대기 및 소음·진동과 같이 광범위한 영역에 피해가 야기될 수 있는 영역까지도 충분히 확장될 수 있는 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다. 그러나 대법원은 피해관계를 특정지역에 한정된다는 관념을 전제로 하고 있다. 하지만 취수원의 오염은 그 성격상 통상적으로 원거리 지역 주민에게 직접적인 영향을 미친다고 보는 것이 관련 법규 해석 및 사회통념상 당연히 인정될 수 있다는 점을 명시적으로 밝히지 않고 있다. 그러나 환경문제는 지역적 한정성을 가지지 않는다는 점, 그 피해의 정도도 정확히 알 수가 없다는 점 등에 그 특징이 있다. 환경행정 소송에서의 제3자의 원고적격도 판례가 점차 확대되는 방향으로 나아가고 있는 것은 바람직하다. 그러나 우리사회에 쓰레기처리장, 화장장 등 오염시설 등의 설치가 불가피한 점, 국가경제의 활성화, 국토의 균형있는 발전 등을 위해 환경피해를 야기하는 대규모의 국책사업이 필요하다는 점 또한 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 점에서 현실적으로 수용 가능한 범위 내에서 원고적격의 범위를 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 입법을 통한 해결이 바람직하겠으나, 현행 행정소송법상 “법률상 이익”은 확정적 개념이 아니라 유동적 개념으로 시대의 상황에 따라 변화될 수 있다는 점을 고려하여, 법 해석에 있어서 환경권의 헌법적 가치를 고양하면서도 합리적인 범위 내에서 원고적격의 범위를 설정해야 할 것으로 보인다.

## I. 사안의 개요

### 【개요】

원고들<sup>1)</sup> 중 2명은 양산시에 거주하고 있고, 나머지 원고들은 대부분 부산광역시에 거주하는 자들로서, 김해시장의 공장설립승인처분이 원고들의 깨끗하고 원활하게

1) 이 사건 제1심의 원고는 양산시의 거주민 2인과 나머지 부산시민 355인으로 총 357인이며, 항소심에서의 원고는 178명, 상고심에서는 77명이다.

수돗물을 이용할 권리를 침해하거나 침해할 우려가 있다는 점 등을 이유로 공장설립 승인처분취소의 소를 제기하였다. 제1심에서는 원고전원의 원고적격을 부정하여 소를 모두 각하하였다. 원심에서는 양산시에 거주하는 2인에 대해서는 원고적격을 인정하고 부산시에 거주하는 원고들에 대해서는 원고적격을 부정하였고, 원고적격이 인정된 2인에 대하여 이 사건 처분의 위법성을 인정하였다. 이에 패소한 나머지 원고들이 상고하였고 최종심(대법원)은 모든 원고들의 원고적격을 인정하고, 나머지 심리를 계속하도록 원심을 파기 환송하였다.

#### 【사안의 경과】

가. 2005. 7. 19. 피고보조참가인을 비롯한 28개 업체들은 피고 김해시장에게 김해시 상동면 매리 산 140-40 토지 등 그 일대 토지 합계 148,245㎡(이하 '이 사건 신청지'라고 한다)를 대상부지로 하는 공장설립승인신청을 하였다.<sup>2)</sup>

나. 2005. 11. 3. 피고는 낙동강유역환경청장에게 사전환경성검토협의를 요청하였는데, 낙동강유역환경청장은 2005. 11. 28. 오염물질 확산에 의한 영향검토 및 이 사건 신청지에 공장이 설립됨으로써 직접적인 영향을 받는 부산광역시와 양산시의 동의에 관한 보완요청을 하였다.

다. 2005. 12. 9 피고는 낙동강유역환경청장이 제기한 문제에 관하여 제대로 보완하지 아니한 채 다시 사전환경성검토협의를 요청하였는데, 낙동강유역환경청장은 2006. 1. 5 ①이 사건 신청지로부터 약 2.4km 떨어진 곳에 물금취수장이, 약 2.7km 떨어진 곳에 양산물금택지개발사업지구에 상수를 공급하기 위한 취수시설(이하 '양산 취수장'이라 한다)과 정수시설이 건설 중이어서 공장입지로서 적절하지 않고, ② 2005. 6. 4 시행된 김해시의 공장건축가능지역 지정에 관한 조례 제5조 제2항에 위배되며, ③ 낙동강원수를 상수원수로 이용하고 있는 부산광역시, 양산시가 안정적인 상수원수 확보를 이유로 반대하고 있다는 등의 사유로 이 사건 신청지를 대상부지로 하는 공장설립은 바람직하지 않다고 회신하였다.

2) 사건 신청지 인근에 있는 소감천은 김해시 상동면 매리에 있는 매리2교 부근에서 낙동강과 합류하는데, 그 합류지점 맞은 편 수계상 상류(이 사건 신청지로부터 약 2.4km 지점)에는 물금취수장이 있고, 그 합류지점 맞은 편 수계상 하류(이 사건 신청지로부터 약 2.7km 지점)에는 2007. 10경 준공예정인 양산취수장이 있다.

라. 2006. 1. 10 피고는 다시 낙동강유역환경청장에게 사전환경성검토재협의를 요청하였다가, 낙동강유역환경청장이 2006. 2. 7 부동의 한다고 통보하자, 2006. 4. 27 그 협의내용을 반영하지 않겠다고 통보하고, 같은 날 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 '공장설립법'이라 한다) 제13조에 따라 별지 기재 신청업체들의 공장설립승인신청을 승인하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

마. 2006. 4. 29 낙동강유역환경청장은 피고의 협의내용 미반영 통보에 대하여 협의내용을 이행할 것을 요청하고, 2006. 6. 12. 경상남도지사에게 이 사건 처분의 취소 또는 정지조치를 요청하였다.

바. 2006. 6. 9 원고들 중 2명은 양산취수장에서 취수하여 식수를 공급하기로 계획되어 있는 양산시에 거주하고 있고, 나머지 원고들은 대부분 부산광역시에 거주하면서 물금취수장에서 취수한 물을 식수로 공급받고 있는 자들로서 깨끗하게 원활하게 수돗물을 이용할 권리가 침해하거나 침해할 우려가 있다는 점 등을 이유로 공장설립승인처분취소의 소를 제기하였다.

#### 【원고청구 및 피고항변의 내용】

##### 가. 본안전 항변

취소소송의 구할 원고적격과 관련하여 원고들은 본인들이 이 사건 처분의 직접 상대방은 아니지만 ①환경정책기본법, ②산업입지 및 개발에 관한 법률, ③산지관리법, ④낙동강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률, ⑤국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 법률상의 이익을 가지고 있다고 하여 원고적격이 있음을 주장하였다.

피고들은 원고들이 주장하는 이익은 보호되는 공익의 결과로 얻게 되는 반사적 이익이거나 간접적, 사실적 이익에 불과한 것이어서 원고들은 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격이 없다고 주장하였다.

##### 나. 본안 : 처분의 적법 여부

원고들은 피고의 처분이 ①환경정책기본법, ②국토의 계획 및 이용에 관한 법률

및 동법 시행령의 각 규정, ③공장설립법 및 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법<sup>3)</sup>, ④낙동강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률, ⑤산업입지 및 개발에 관한 법률 제40조 및 관련 지침, ⑥김해시 공장건축 가능지역 지정에 관한 조례 등을 위반한 위법한 것으로서 취소되어야 한다고 주장하였다.

**【심급별 판단】**

가. 1심법원<sup>4)</sup>

원고들에게 이 사건 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다는 이유로 이 사건 소를 모두 각하하였다.

나. 원심법원<sup>5)</sup>

경상남도 양산시에 거주하는 원고 2인에 대한 항소를 인용하고, 나머지 원고들의 항소는 기각하였다.

(1) 경상남도 양산시에 거주하는 2인에 대한 판단

이 사건 신청지가 2007. 10경 준공되어 그 무렵 급수를 개시할 예정인 양산취수장

3) 이 사건에서 원고들은 “공장설립법 제13조 제1호의 규정에 의한 공장의 설립으로서 조성면적이 150,000㎡ 이상인 사업은 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조 제3항, 같은 법 시행령 제2조 제3항에 의하여 환경영향평가대상인바, 피고보조참가인을 비롯한 신청업체들은 환경영향평가를 피하기 위하여 공장의 면적을 148,245㎡로 축소하여 공장설립승인신청을 하고 피고는 이를 승인하였는바, 이는 환경영향평가를 피하기 위한 탈법행위이다”라고 주장한 바 있다. 이에 대해 원심법원은 신청업체들의 탈법적 의도를 인정할 증거가 없으며, 원고들과 참가인이 주장하는 바와 같이 이 사건 신청지 일대가 향후 대규모 공단으로 될 경우에는 그때 환경영향평가를 하면 될 것이라고 판단하였다.

이 문제는 이른바 ‘토막치기’로서 현실적으로 개발사업이 여러 단계에 걸친 경우 또는 규모 제한을 벗어나기 위하여 과거에 이미 일부 사업을 시행한 경우 등에 있어 업체들이 환경영향평가를 회피하려는 경우 매우 빈번하게 악용될 수 있다.

위 원심법원의 태도에 대해서 ‘사업계획을 수립·시행할 때 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발을 이루고자하는 환경영향평가의 취지를 무색하게 만들고 소송의 도구로서만 활용되게 만든다는 비판적 견해로서, 이준서, “낙동강 취수장 판결로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제”, 『한양법학』 제21권 제3집, 2010, 76면.

4) 창원지방법원 2006. 11. 2. 선고 2006구합1225 판결.

5) 부산고등법원 2007. 6. 29. 선고 2006누5540 판결.

으로부터 수계상 상류방향 약 2.7km에 위치하고 있으므로, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 동법 시행령 및 위 조례<sup>6)</sup>에 의하여 양산취수장에서 취수한 낙동강원수를 식수로 공급받을 예정인 원고 2인의 원고적격을 인정한 다음 이 사건 공장설립신청을 승인한 것은 위 조례에 위반된다고 판단하였다.

(2) 부산시에 거주하는 원고에 대한 판단

나머지 원고들에 대해서는 원고적격이 없다고 판단하였다.

#### 【대상판결의 요지】

[1] 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.

[2] 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 산

6) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항을 정한 김해시 공장건축가능지역 지정에 관한 조례 제5조 제2항 제6호는 “시·도지사는 상수원보호구역이 고시되지 아니한 경우에는 취수장으로부터 수계상 상류방향으로 10km 이내인 지역과 하류방향으로 1km 이내인 지역을 공장건축가능지역으로 지정하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

업자원부 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.

[3] 김해시장이 소감천을 통해 낙동강에 합류하는 하천수 주변의 토지에 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조에 따라 공장설립을 승인하는 처분을 한 사안에서, 상수원인 물금취수장이 소감천이 흘러 내려 낙동강 본류와 합류하는 지점 근처에 위치하고 있는 점, 수도물은 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 우려가 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 인정된다.

## II. 쟁점

지금까지 환경행정소송은 환경행정활동에 대한 사법통제가 실제적으로 “처분 등”에 대한 취소소송으로 한정되어 있다는 근본적인 문제점으로 인하여 주로 취소소송이라는 유형으로 이루어져 왔다. 이에 관하여 행정소송법 제12조는 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”라고 규정<sup>7)</sup>하고 있을 뿐이어서, 결국 “법률상 이익”이란 무엇을 말하며, “법률상 이익이 있는 자”에는 누가 포함될 수 있는지에 대한 해석이 원고적격의 인정여부에 있어 매우 중요한 기준이 되고 있다.<sup>8)</sup>

이 사건의 주된 쟁점은 김해시장의 부당한 공장설립승인처분에 대하여 김해시민이 아닌 부산과 양산시민으로 구성된 원고들이 그 효력을 다룰 법률상의 이익이 있는지에 관한 것이므로, 본질적으로 판단해야 할 내용은 이 사건의 처분이 부산광역시나 경상남도 양산시 주민인 원고들의 깨끗하고 원활하게 수돗물을 이용할 권리를 침해하거나 침해할 우려가 있는지의 여부에 관한 것이라 할 수 있다. 즉, 환경침해의 경우 피해의 광역성, 피해의 중대성으로 인해 행정처분의 상대방이 아닌 인근 주민(제3자)의 원고적격을 확대할 필요성 및 이를 어느 범위까지 인정할 것인가가 문제된다.

## III. 환경행정소송과 제3자의 원고적격

### 1. 원고적격의 문제

현행 행정소송법 제12조 전문은 취소소송의 원고적격에 대하여 「취소소송은 처분

7) 지난 2006년에는 이 “법률상 이익”이라는 문구를 ①법적으로 정당한 이익, ‘법적으로 보호가치가 있는 이익’, ‘법적 이익’, ‘정당한 이익’, ‘보호가치 있는 이익’, ‘충분한 이익’ 등으로 수정하는 방안과 ②현행 “법률상 이익”이라는 문구를 그대로 유지한 채 해석기준을 두는 방안, 그리고 ③현행 문구를 그대로 둔 채 그 해석을 법원의 관례에 맡겨두는 방안 등이 검토된 바 있다. 주지하다시피 이러한 행정소송법 개정안은 채택되지 않았는데, 이는 결국 그동안 끊임없이 제기되어 왔던 원고적격의 확대라는 문제를 자구(字句)의 직접적인 개정을 통해서가 아니라 관례를 통하여 점진적 확대하려고 하는 해석론적 방향으로 선회한 것으로 볼 수 있다. 이준서, 앞의 논문, 62면.

8) 이준서, 앞의 논문, 61-62면.



등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 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. 이러한 시각에서 각 소송은 필연적으로 어느 정도 그 소송의 존재이유와 그에 걸맞은 소송통제가 이루어져야 한다. 따라서 행정소송의 목적이 개인의 ‘권리구제’에 있다면 일단 권리구제를 주장할 수 있는 자가 누구인지가 확정되어야 한다. 반면 만일 행정소송의 존재이유가 ‘적법성의 통제’에 있다면 이에 대하여는 일반국민이 이해관계를 갖게 되고 따라서 권리구제를 주장할 수 있는 자의 범위는 비교적 넓어지게 논리적 연관성을 갖게 된다. 따라서 원고적격의 인정 범위는 행정소송의 존재이유와 밀접한 관련성을 갖고 설명되어야 할 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 학설

### 가. 개관

취소소송의 원고적격의 요건으로서 “법률상 이익”의 해석을 둘러싸고 종래 권리회복설, 법률상 이익구제설, 보호가치 이익설 및 적법성 보장설 등으로 학설이 나뉘고 있다. 즉, 법률상 이익에는 공권 또는 사권 등 권리가 포함된다는 점에는 의문의 여지가 없으나, 개념적 추상성으로 인해 그 밖에 어느 범위의 이익을 이에 포함시킬 수 있는지에 대하여 견해의 대립이 있다.

9) 김동건, “환경소송에서의 주민의 원고적격”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 환경법학회, 2006, 103-104면. 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 침해에 대해 원고 적격을 인정한다던가, 자연 그 자체 즉 동물이나 식물의 환경권 침해에 대해 원고적격을 인정하는 것은 권리 또는 법적이익의 향유주체를 확대하여 원고적격을 넓히는 것으로써 여기까지는 행정소송의 본질이 국민의 권리구제기능을 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.

#### 나. 권리회복설

권리회복설은 재판의 기능과 목적이 개인의 권리를 침해하고 있는 위법한 처분의 효력을 배제하여 실체법상의 권리를 회복시키는데 있다고 보고, 위법한 처분 등으로 인하여 권리를 침해당한 자만이 소를 제기할 수 있다고 보는 견해이다.<sup>10)</sup> 이 견해에 따르면 ‘법률상 이익’은 곧 권리를 의미하므로 반사적 이익을 누리는 자나 당해 행정 처분의 직접 상대방이 아닌 자는 원고적격을 가질 여지가 없게 된다. 권리회복설은 재판의 기능과 목적을 실체법상의 권리보호에 있음을 근거로 법률상 이익을 권리로 보는 입장인데, 처분의 직접적 상대방이 아닌 제3자는 원고적격을 인정하기 어려움이 있어 원고적격의 인정범위가 극히 제한된다는 문제점이 지적되고 있다. 그러나 권리의 개념을 넓게 인정하여 공권개념의 확대와 실체법상의 보호이익의 확장을 통해 실체법에 의하여 보호되고 있는 이익도 권리에 포함시키는 경우에는 권리회복설과 법률상 이익구제설은 결국 같은 내용이라고 보는 견해도 있다.<sup>11)</sup>

#### 다. 법률상 이익구제설

통설과 판례의 입장인 법률상 이익구제설은 법률상 이익이란 ‘법률상 보호된 이익’을 뜻한다고 하며, 그 이익은 법에 의하여 보호되고 있는 직접적이고 구체적인 이익이어야 하고 공익보호의 결과로 국민일반이 공통적으로 가지는 추상적·평균적·일반적 이익이나 반사적 이익과 같이 간접적이거나 사실적·경제적 이익까지 포함하는 것은 아니라고 한다.<sup>12)</sup>

이 견해는 원고적격의 인정기준이 상대적으로 객관적이고 명확하다는 장점이 있는 반면, 실정법의 준부에 의존하여 실정법 만능주의 내지는 실질적으로 열기주의를 초래하게 되어 현대행정의 다양한 분쟁을 해결하기에 어려움이 있다.<sup>13)</sup> 따라서 근거

10) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2011, 611면.

11) 김남진·김연태, 「행정법 I」, 법문사, 2011, 667면.

12) 대법원 2005. 5. 12. 선고 2004두14229 판결; 대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12073 판결 등.

13) 김향기, “행정소송의 원고적격에 관한 연구 - 환경행정소송에서 제3자의 원고적격을 중심으로-”, 「환경법연구」 제32권 1호, 환경법학회, 2009, 224면.

법규에만 초점을 둔 ‘은폐된 열거주의’라는 비판이 있다. 이에 따라 이 입장을 따르면 서도 ‘법률상 이익’을 탄력적으로 해석하여 원고적격의 인정범위를 넓히려는 여러 견해가 있다.<sup>14)</sup> 즉, 위 ‘법률’을 당해 처분의 근거가 되는 개별 법률만이 아니라 법규명령을 포함한 근거법령과 관계법령 및 실체법령 뿐만 아니라 절차법령까지 포함시키는 입장이다.<sup>15)</sup> 또한 근거법규의 문리해석만이 아니라 근거법규 및 관련법규의 취지·목적 나아가 전체법령의 취지를 종합하여 해석하고, 나아가 침해되는 이익의 내용·성질·대양 등까지 종합하여 해석하고자 하는 견해도 있으며, 헌법상 보호되는 이익<sup>16)</sup>이나 관습법 및 조리법 등 법질서 전체에 의하여 보호되는 이익도 포함하려는 입장<sup>17)</sup>도 있다.

판례는 당해 처분의 근거법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 법률상 이익이라 함은 i) 당해 처분의 근거법규(근거법규가 다른 법규를 인용함으로 인하여 근거법규가 된 경우도 포함)의 명문규정에 의하여 보호되는 법률상 이익, ii) 당해 처분의 근거법규에 의하여 보호되지는 아니하나, 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련처분들의 근거법규에 의하여 명시적으로 보호되는 법률상 이익, iii) 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 말한다고 한다.<sup>18)</sup>

14) 이에 관해서는 최봉석, “취소소송의 소익에 관한 이론과 판례의 검토”, 『토지공법연구』 제11권, 토지공법학회, 2001 참조.

15) 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.

16) 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.

17) 박정훈, “취소소송 사유형론 - 취소소송의 대상적격과 원고적격의 체계적 이해와 확대를 위한 시론”, 『특별법연구』 제6권, 특별소속실무연구회, 2001, 145-146면. 이 설은 전체 법 질서상 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.

## 라. 보호가치 이익설

보호가치 이익설은 법률상 보호되는 이익이건 반사적 이익과 같은 단순한 사실상의 이익이건 상관없이 실질적으로 '보호할만한 가치 있는 이익'이면 법률상 이익에 포함시키는 입장이다.<sup>19)</sup> 이는 원고적격의 유무를 행정실체법의 해석에 의하여 결정하기보다는 오히려 행정처분으로 인하여 국민이 현실적으로 입는 불이익의 내용이 법원의 판결로써 보호할 가치 있을 정도의 실질을 구비하고 있는가의 여부에 따라 결정되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 이 설은 '보호가치 이익'의 관념이 지극히 추상적이기 때문에 법원의 자의적인 해석의 우려가 있고, 취소소송을 객관소송화시켜 남소의 폐단을 자아낼 우려가 있으며, 실체법이 보호하지 않는 이익을 쟁송법으로 보호하고자 하는 것이라는 문제가 있다고 비판되기도 한다.<sup>20)</sup> 따라서 '보호할만한 가치 있는 이익'의 해석에 보다 합리성과 객관성을 지닌 기준설정 등에 의한 좀 더 엄격한 해석이 요구된다고 하겠다. 이와 같이 보호가치 이익설의 엄격한 적용과 법률상 이익구제설의 탄력적 해석을 통해 양설의 구별은 상대화하고 있다고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 특히 법률상 이익구제설을 취하면서도 법률의 범위를 근거법령과 관계법령의 실체규정이나 절차규정을 포함해 전체 법령의 취지·목적과 침해된 이익의 내용·성질·태양 등까지 종합하여 해석하는 것, 나아가 헌법상의 기본권 및 관습법·조리법 등을 모두 종합하여 해석하는 경우에는 오히려 보호가치 이익설에 진입한 것이라고 할 것이다.<sup>22)</sup>

## 마. 적법성 보장설

적법성 보장설은 취소소송의 목적을 행정의 적법성 보장에 두는 입장이다 따라서

18) 대법원 2005. 5. 12 선고 2004두14229 판결; 대법원 2004. 8. 16 선고 2003두2175 판결; 대법원 2000. 4. 25 선고 98두7923 판결; 1999. 12. 7 선고 97누12556 판결 등 참고.

19) 이원우, 「원고적격과 협의의 소의 이익」, 행정소송법 개정방향에 관한 법관세미나 발표논문, 2002, 36면.

20) 장태주, 「행정법개론」, 법문사, 2008, 767면.

21) 김향기, 앞의 논문, 225면.

22) 김향기, 앞의 논문, 225면.

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.<sup>23)</sup>

### 3. 헌법 제35조의 환경권과 원고적격

대법원은 환경권을 추상적 권리로 파악하여 “헌법 제35조 제1항에서 정하고 있는 환경권에 관한 규정만으로는 그 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없고, 환경정책기본법 제6조도 그 규정 내용 등에 비추어 국민에게 구체적인 권리를 부여한 것으로 볼 수 없으므로, 위 원고들에게 헌법상의 환경권 또는 환경정책기본법 제6조에 기하여 이 사건 각 처분을 다룰 원고적격이 있다고 할 수 없다.”고 판시하고 있다.<sup>24)</sup><sup>25)</sup> 그러나 오늘날에는 기본권의 주관적 공권성 및 객관적 질서성과 국가권력에 대한 기속력이 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 다음단계에서 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·

23) 박근성, 「행정법강의」, 박영사, 2011, 763면.

24) 대법원 2006. 3. 16 선고 2006두330 판결 (새만금 사건).

25) 그러나, 헌법재판소는 소위 ‘병마게 사건’에서 헌법상의 기본권이 ‘법률상 보호되는 이익’이 될 수 있다고 판단한 바 있다. 「실사 국세청장의 지정행위의 근거규범인 이 사건 조항들이 단지 공익만을 추구할 뿐 청구인 개인의 이익을 보호하려는 것이 아니라 이유로 청구인에게 취소소송을 제기할 법률상 이익을 부정한다고 하더라도, 국세청장의 지정행위는 행정청이 병마게 제조업자들 사이에 특혜에 따른 차별을 통하여 사경제 주체간의 경쟁조건에 영향을 미치고 이로써 기업의 경쟁의 자유를 제한하는 것임이 명백한 경우에는 국세청장의 지정행위로 말미암아 기업의 경쟁의 자유를 제한받게 된 자들은 적어도 보충적으로 기본권에 의한 보호가 필요하다. 따라서 일반법규에서 경쟁자를 보호하는 규정을 별도로 두고 있지 않은 경우에도 기본권인 경쟁의 자유가 바로 행정청의 지정행위의 취소를 구할 법률상의 이익이 된다 할 것이다」. 헌법재판소 1998. 4. 30 선고 97헌마141 결정.

신체·보건·환경상의 중대한 법익이 침해되는 것을 방지할 수 없을 때에는 헌법상의 기본권조항을 직접 적용하여야 한다고 한다.<sup>26)</sup>

#### 4. 최근 판례의 원고적격 확대 경향

법률상 이익에 관한 종래 판례는 권리회복설을 취하여 법률상 이익을 좁게 해석해 왔으나, 최근 판례는 처분의 직접 근거가 되는 법규에서 나아가 처분의 근거가 되는 법규가 원용하고 있는 법규도 처분의 근거법규로 봄으로써, 취소소송의 원고적격을 확대하는 경향을 보이고 있다.<sup>27)</sup> 예컨대, 공설화장장 설치를 위한 도시계획결정처분의 취소를 구하는 사건에서 지역주민의 원고적격을 인정한 경우,<sup>28)</sup> 공원사업시행허가에 대한 처분의 취소를 구하는 사건에서 “환경영향평가에 관한 자연공원법령 및 환경영향평가 법령의 규정들의 취지에는 해당 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 보호하고 있다”며 주민들에게 환경영향평가 대상사업에 변경승인 및 허가처분의 취소를 구할 원고적격을 인정한 경우가 있다.<sup>29)</sup> 이 밖에도 발전소건설사업승인처분의 취소를 구하는 사건에서도 환경영향평가대상지

26) 김동건, 앞의 논문, 108면. 독일 행정재판소의 판례는 행정소송에서 제3자의 원고적격과 관련하여 제3자들의 권리를 인정하는 개별법규범이 존재하지 않는 경우라 할지라도 각종의 행정작용으로 인하여 침해되는 제3의 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)

27) 홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2011, 668면.

28) 대법원 1995. 9. 26 선고 94누14544 판결. 이 판결은 20호 이상의 인가가 밀집한 지역, 학교 또는 공중이 수시로 접하는 시설 또는 장소로부터의 제한과 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역 안의 풍치지구 등의 보호를 규정한 도시계획법 및 도시계획시설기준에관한규칙에 의하여 원고적격을 인정한 것이다. 반면, 이 판결에서는 상수원보호구역변경처분의 취소를 구하는 내용에 대해서는 “상수원 보호구역설정의 근거가 되는 수도법이 보호하고자하는 것은 상수원의 확보와 수질보전일 뿐이고, 그 상수원에서 급수를 받고 있는 지역주민들이 가지는 상수원의 오염을 막아 양질의 급수를 받을 이익은 직접적이고 구체적으로 보호하고 있지 않음이 명백하여 위 지역주민들이 가지는 이익은 상수원의 확보와 수질보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로 지역주민들에 불과한 원고들에게는 위 상수원보호구역변경처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다”고 판단한 바 있다.

29) 대법원 1998. 4. 24 선고 97누3286 판결.

역 내의 주민들의 환경상의 이익도 직접적·구체적 이익임을 확인한바 있다.<sup>30)</sup>

대법원은 쓰레기소각장 입지지역 결정고시 취소청구 사건<sup>31)</sup>에서 소각시설을 설치하려는 사업으로 인하여 중대한 환경상의 침해를 입을 것이 예상되는 직접영향권 내의 주민과 폐기물소각시설의 부지경계선으로부터 300m 이내의 간접영향권 내의 주민이 모두 법률상 이익을 가진 것으로 인정하고 있을 뿐만 아니라, 간접영향권을 벗어나는 300m 밖의 주민들도 수인한도를 넘는 환경피해를 입었거나 입을 우려가 있다는 입증만 하면 ‘법률상 이익’을 인정한다고 판시하고 있다.

특히 대법원은 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업이 이루어지는 곳의 인근주민이 개발사업의 승인취소를 청구하는 소송에서, “환경영향평가법은 평가의 대상이 되는 개발사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 개발사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데에 그치는 것이 아니라 환경영향평가대상지역 안의 주민들의 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 이를 보호하고 있다”고 판시하면서 환경영향평가법을 개발사업승인처분의 근거법으로 보고, 개발사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 일으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민에게 환경영향평가 대상사업을 승인하는 처분의 취소를 구할 원고적격을 인정하고 있다.<sup>32)</sup> 이는 환경영향평가와 관련한 법률까지도 처분의 근거법규에 포함시켜, 비록 제한적 범위이지만 환경영향평가대상지역 안의 주민에게까지 취소소송의 원고적격을 확대하고 있는 것이다.<sup>33)</sup> 나아가 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결(새만금 사건)에서는 “환경영향평가대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분

30) 대법원 1998. 9. 22 선고 97누19571 판결.

31) 대법원 2005. 3. 11 선고 2003두13489 판결.

32) 대법원 1998. 4. 24 선고 97누3286 판결; 대법원 1998. 9. 4 선고 97누19588 판결; 대법원 2001. 7. 27 선고 99두2970 판결; 대법원 2001. 7. 27 선고 99두 5092 판결; 서울행정법원 2001. 7. 25 선고 2000구12811 판결 등.

33) 대법원 2001. 7. 27 선고 99구2970 판결은 “국립공원 집단시설지구개발사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 일으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 누리고 있는 환경상의 이익이 위 변경승인처분으로 인하여 침해되거나 침해될 우려가 있는 경우에는 그 주민들에게 위 변경승인처분과 그 변경승인처분의 취소를 구하는 행정심판청구를 각하한 재결의 취소를 구할 원고적격이 있다고 보아야 한다.”고 판시하였다.

등으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다”고 판시하고 있다. 즉 환경영향평가 밖의 주민도 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에 그 입증만 하면 법률상 이익을 인정할 수 있다는 것이다.

## 5. 소결

권리회복설의 경우, 원고적격 인정범위가 좁다는 점에서 현실에 맞지 않고, 권리 개념을 확장시킬 경우 법률상 이익구제설과 거의 동일해진다. 적법성 보장설은 기본적으로 주관소송을 견지하고 있는 현행 법제 하에서 타당하지 못하다. 따라서 현실적으로 논쟁의 범위는 법률상 이익구제설과 보호가치있는 이익설의 문제로 좁혀진다고 볼 수 있다. 법률상 이익구제설은 현행법규의 해석의 한계 및 당사자의 권리구제와 남소방지 등 종합적 관점에서 볼 때 기본적으로 다수의 지지를 받는 견해이기는 하나, 여전히 환경행정소송의 영역에서는 상대방인 국민의 권리구제의 관점에서 볼 때 그 범위가 협소하다는 비판을 면하기 어렵다.

반면, 보호가치 이익설은 객관적 기준이 존재하지 않아 법관의 자의에 의한 판결을 초래하여 법관의 법창조적 기능을 인정하게 되고, 남소의 위험과 실체법·절차법 혼동의 측면에서도 문제가 있다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 원고적격의 문제는 소송법상의 문제이며, 침해된 이익의 실질적 성질이 무엇이냐를 보아야 할 것이라는 점을 전제하면 이 견해가 타당한 것으로 보인다. 왜냐하면, 국민이 소송을 왜 제기하는가에 관한 근본적인 질문을 던져 본다면, 법률상 이익이건, 사실상 이익이건, 상대방인 국민이 억울하게 자신의 이익이 침해되었다고 고통을 느끼는 경우 소송을 제기하여 본안판단을 받을 수 있는 가능성을 열어 놓아야 한다는 것이다. 본안의 이유판단여부(인용여부)는 그 시점에서 살펴야 한다. 원고의 소제기가 합리적인 판단으로 보아 일정한 이익상황과 관련되어 침해의 가능성을 주장한다면, 일단 소송요건의 문턱을 넘어설 수 있도록 하는 것이 최소한의 권리구제라는 측면에서 바람직하다고 본다. 즉, 법률상이익은 소송요건에 불과한 것으로 미리 이익침해가 있느냐 없느냐를 다 확정하게 되면 본안판단을 필요가 없게 될 것이다. 국민의 권리구제라는 측면에



서 이 견해가 바람직하다고 생각되며 법원은 구체적 사안에 따라 결정할 수 있을 것이다.

또한 항고소송은 소송제도의 본질적인 측면에서 접근할 때, 개인의 주관적 권리구제만을 목적으로 하는 것은 아니며, 어느 정도 행정의 적법성을 유지하고자 하는 기능을 수행하고 있음을 무시할 수 없다는 점도 고려해야 할 것이다.

이 설이 구체적 기준이 없다는 비판에 대해서는 어느 정도 기준을 마련하고 있다고 보인다. 이른바 자기관련성(주관적 인적 관련성), 현재성(시간적 관련성, 구체성), 직접성, 객관적 관련성(물적 사항적 관련성) 등에 의해 일정한 제한을 가함으로써 남소와 민중소송화의 문제를 막을 수 있다는 것이다. 과거 2004년 대법원이 마련한 행정소송법개정안에서는 취소소송의 주관적 권리구제기능과 객관적 성격을 크게 반영하여, 기존 법적 보호이익설을 확대하려는 시도도 이러한 맥락에서 있는 것으로 보인다.

특히, 환경문제에 있어서의 원고적격 인정범위와 관련하여 환경침해의 광범위성, 피해의 심각성, 피해자 구제의 필요성으로 인해 처분의 상대방이 아닌 제3자의 원고적격을 확대하여할 필요성이 일반적으로 인정되고 있으며, 비교법적<sup>34)</sup>으로도 독일의 원고적격 확대논의, 일본의 행정사건소송법 개정 등으로 이러한 경향을 확인할 수 있다. 따라서 최근 판례의 원고적격 확대경향은 현실에 부합하는 환영할만한 입장인 것이다.

그러나, 환경의 중요성과 함께 헌법상 환경권을 직접적인 근거로 원고적격이 인정될 수 있다는 견해는, 환경권 그 자체로 권리의 주체, 범위, 내용 등을 확정짓거나 예상하기 어렵다는 점에서 어느 경우에도 인용할 수 있다고 보기에는 어렵다. 각종 환경행정법령이 마련된 상황에서 헌법상의 원리를 바로 직접적인 근거로 삼아 원고적격에 관한 문제를 한 번에 해결하려는 시도는 바람직하지 않다. 왜냐하면, 환경행정소송에서의 원고적격에 관한 문제는 여러 가지 이익 상황들이 대립하고 있으며, 문제가 되는 상황은 제3자의 이익을 침해하는지가 관건이 되기 때문이다. 이러한 경우에는, 최종적으로 현행 행정소송법상 '법률상 이익'이라는 추상적 개념을 해석함에 있어 당해 처분의 근거가 되는 법률의 규정과 취지 외에 관련 법률의 규정과 취지, 그리고

34) 김향기, 앞의 논문, 213-223면.

부수적으로 기본권규정도 고려하여, 처분의 근거가 된 법률 및 관련 법률의 합헌적 법률해석을 통해 해결되어야 할 것으로 생각된다.

#### IV. 본 사안에서의 원고 적격 인정

##### 1. 원심의 판단

대상 부지에 대한 공장설립이 시민들의 깨끗한 수돗물을 이용할 권리를 침해하는지의 여부에 대하여, 1심 법원인 창원지방법원은 “신청업체들이 공장폐수를 방출하는 업체라거나, 신청업체들이 공장폐수나 생활폐수를 방출하여 그 폐수가 수돗물로 사용할 수 없을 정도의 수질을 가진 상태로 이 사건 신청지 인근 소감천을 통해 낙동강으로 흘러간다가 그 폐수가 소감천보다 약 2.4km 상류에서 부산광역시민들에게 공급할 수돗물을 취수하는 물금취수장으로 유입되어 시민들에게 피해를 입힐 것이라고 인정할 증거가 없으며, 경상남도 양산시민들에게 공급할 수돗물을 취수할 양산취수장은 가동되지 않고 있는 상황이므로 이 사건 처분이 원고들에게 수인한도를 넘어 깨끗하고 원활하게 수돗물을 이용할 권리를 침해하였거나 침해할 우려가 있다고 인정할 수 없다”고 하여 원고들의 신청을 부적법한 것으로 보아 각하하였고, 따라서 김해시장의 승인처분이 적법한지 여부에 관한 본안 판단을 하지 않았다.<sup>35)</sup>

그러나 항소심인 부산고등법원에서는 원고 178명 중 2명이 양산취수장에서 취수하여 식수를 공급하기로 계획되어 있는 양산시 남부동에 거주하고 있는 것을 근거로 이들 2인의 원고적격은 인정하였고, 이어 본안판단에서는 김해시장이 한 승인처분이 김해시 건축가능지역지정에 관한 조례가 시행된 후인 2005. 7. 19. 신청된 공장설립 신청에 관한 것으로서 위 조례에 위반되고,<sup>36)</sup> 이는 조례에 의하여 보호되는 원고 2

35) 창원지법 2006. 11. 2 선고 2006구합1225 판결.

36) 이러한 판단은 김해시장의 처분이 산업입지개발에 관한 지침에 위반된다고 한 원고들의 주장을 인정한 것은 아니하였으나, 김해시 건축가능지역지정에 관한 조례 제5조 제2항 제6호가 “시·도지사는 상수원보호구역이 고시되지 아니한 경우에는 취수장으로부터 수계상 상류방향으로 10km 이내인 지역과 하류방향으로 1km 이내인 지역을 공장건축가능지역으로 지정하여서는 아니된다”고 규정하고 있는 것

인의 직접적·구체적인 환경상 이익을 침해하는 것으로서 위법하다고 판시하였다.<sup>37)38)</sup>

그러나 나머지 원고들에 대해서는 개별적·구체적 환경상 이익을 보호하고 있는 근거법규나 관련 법규도 인정되지 아니할뿐더러 나머지 원고들이 이 사건 공장설립 승인처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 건강상·환경상 이익을 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 점을 증명하지 못하였다는 등의 이유로 나머지 원고들의 원고적격을 부인하였다.

## 2. 대상판결의 입장

대법원은 원고적격에 관한 기존의 원론적인 태도를 기본적으로 유지하면서 ① 이 사건 공장설립승인처분의 근거 법규 및 관련 법규인 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제8조 제4호가 산업자원부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 ‘환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한에 관한 사항’을 정하여 고시하도록 규정하고 있고, ② 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, ③ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제58조 제3항의 위임에 따른 같은 법 시행령(2006. 8. 17. 대통령령 제19647호로 개정되기 전의 것) 제56조 제1항[별표1] 1. 라. (2)항이 ‘개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변 지역에 수질오염에 의한 환경오염이 발생할

을 근거로 한 것이다.

37) 항소심에서 원고들은 이 사건 승인처분은 ① 사전환경성검토협의절차가 종료되기 전에 이루어진 것이고, ② 제2종 지구단위계획이 수립되지 아니한 채 이루어진 것이며, ③ 환경영향평가를 피하기 위한 탈법행위이고, ④ 상수원보호구역에 준하는 지역임에도 공장설립을 승인한 것은 위법하다고 주장하였으나, 재판부는 관계법령과 증거들에 비추어 볼 때, 인정될 수 없다고 판단하였다.

38) 부산고법 2007. 6. 29 선고 2006누5540 판결. 결론에 있어서는 정당하지만, 이 사건 공장설립승인처분에 이 사건 조례가 적용된다고 보고 해당 조례 제5조 제2항 제6호에 위배되어 위법하다고 판단한 고등법원의 판단은 추후 이 사건 조례의 적용범위에 관한 법리를 오해하여 판결결과에 영향을 미친 위법이 있다는 지적을 받는다. 김해시 공장건축가능지역 지정에 관한 조례는 부지면적이 1만㎡ 미만인 공장에 대하여 적용되는 것인데, 이 사건 승인된 공장부지는 148,245㎡로서 위 조례가 적용될 수 없는 경우이기 때문이다.

우려가 없을 것'을 개발사업의 허가기준으로 규정하고 있는 취지는 공장설립승인처분과 그 후속절차에 따라 공장이 설립되어 가동됨으로써 그 배출수 등으로 인한 수질 오염 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 보호하려는데 있다고 할 것"이라고 하면서, 수도물을 공급받아 이를 마시거나 이용하는 부산·양산시 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 있음을 긍정하였다.

나아가 법률상 이익에 대해 원고들의 거주지역이 물금취수장으로부터 다소 떨어진 부산광역시 또는 양산시이기도 하나, 수도물은 수도관 등 급수시설에 의해 공급되는 것이어서 수도물을 공급받는 주민들이 가지게 되는 수도물의 수질악화 등으로 인한 환경상 이익의 침해나 침해 우려는 그 거주 지역에 불구하고 그 수도물을 공급하는 취수 시설이 입게 되는 수질오염 등의 피해나 피해 우려와 동일하게 평가될 수 있다고 할 것"이라며, 물금취수장에서 취수된 물을 수도물로 공급받는 부산시와 양산시에 거주하는 원고들로서는 이 사건 공장설립승인처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 개별적·구체적·직접적으로 보호되는 환경상 이익, 즉 법률상 보호되는 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있는 주민으로서 원고적격이 인정될 수 있다고 판단하였다.

### 3. 검토

법률상 이익구제설을 취하고 있는 통설·판례의 입장은 행정소송과 관련하여 처분의 근거가 되는 법규의 보호목적에 기준으로 하여 처분의 근거법규가 공익보호뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있다고 판단되는 경우에 원고적격을 인정한다. 최근, 처분의 근거법규의 범위를 확장하면서 취소소송의 원고적격의 범위가 확대되고 있는데, 대상판결은 이러한 입장에 부합한다는 점에서 이론적으로 일견 타당성이 있다.

또한 대상판결은 원고적격 인정의 실질적 근거로 "환경상의 이익에 대한 침해 또

는 침해우려”를 들면서도, 환경영향평가대상지역이 설정된 경우 이 대상지역 안의 주민들에게 이러한 피해가 발생하였다고 ‘사실상 추정’함으로써, 입증의 부담을 완화해 주고 있다(이는 소위 새만금 판결에서부터 시작된 판례의 태도이다). 이러한 입장은 종전에 획일적으로 환경영향평가대상지역의 안팎을 구별하여 대상지역 안에 거주하는 주민들에게만 원고적격을 인정하여 오던 태도에서 한층 발전한 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 이러한 법원의 전향적 입장은 “환경상의 이익에 대한 침해 내지 침해우려”를 입증하는 것이 쉽지 않다는 점과 최근 원고적격 인정을 확대할 필요가 있다는 공감대가 확산되고 있다는 점 등에 비추어 타당한 결론이라 볼 수 있다<sup>39)</sup>.

그러나, 대상판결은 환경영향평가지역 밖의 주민의 경우에는 환경상 이익에 대한 침해 내지 침해우려를 입증하여야 원고적격을 인정할 수 있다고 판시하였는데, 이는 종래의 판례의 태도에서 한층 나아가 원고적격의 인정범위를 더욱 더 확대하였다는 점에서 바람직한 측면도 있으나, 환경영향평가지역을 기준으로 하여 입증유무를 판단하는 것은 타당하지 못하다는 점에서 한계점을 지닌다.

## V. 대상판결의 의의

하급심 판결과 대법원 판결은 모두 기존의 판례의 법리에 따르고 있다. 그러나 여기에서는 관련 법규나 환경영향평가 대상 지역과 같이 법령에서 범위설정을 하고 있지 않은 경우 이를 어떻게 볼 것인지에 대해 입장이 달라지고 있다. 원심법원은 김해시 조례(취수장으로부터 수계상 상류방향으로 10km 이내인 지역과 하류방향으로 1km 이내)를 근거로 양산시 주민에 대한 원고적격은 인정하나 이러한 범위 설정이 없는 부산시 거주 원고들의 경우 수인한도를 넘는 환경피해를 입었거나 입을 우려가 있다는 입증을 해야 ‘법률상 이익’을 인정받을 수 있다는 견해로 판단된다.

이에 대해 대법원은 공급원인 원수의 오염이라는 전제를 그 공급원을 통해 수돗물을 공급받는 주민들의 피해라는 결과와 상당히 밀접한 관계로 파악하고 법률상 이익을 인정하고 있다.

39) 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010, 159-160면.

대법원의 입장은 원칙적으로 결론에 있어서 타당하다. 그러나 결론에 이르는 과정에 있어 대법원은 지역적 근접성을 중요한 요소로 보고 있는 듯하다<sup>40)</sup>. 즉, 원칙적으로 관련 법규에서 환경침해로 영향을 받을 수 있는 지역을 예상하고 있는 경우에는 입증 없이 원고적격을 인정하고, 그 외 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 인정된다고 보고 있다.

그러나, 관련 법규의 지역적 기준은 입증유무에 대한 절대적 기준이 될 수 없다고 생각된다.<sup>41)42)</sup> 대상 판례는 입증의 유무로 원고적격을 판단하게 될 경우, 원고적격의 확대에 따른 남소의 위험을 제어할 수 있다는 점을 고려하고 있다. 하지만, 환경영향평가 대상 지역 등 지역적 기준이 없는 경우 원고에 입증을 요구함으로써 실질

40) 판례는 지역의 위치라는 사실관계에 원고적격의 기준을 두는 것은 아니라 기본적으로 '관계법령'에 따라 원고적격을 인정하고 있다.

41) 환경영향평가대상지역은 환경영향평가를 실시하는 주체인 사업자가 스스로 환경영향평가가 필요하다고 설정한 지역에 불과하다는 점, 실질적으로 예상되는 환경피해와 환경영향평가대상지역이 반드시 일치하지는 않는다는 점, 설사 환경영향평가를 실시한다고 하더라도 "환경영향평가의 부실 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상" 환경영향평가의 실제적 하자에 대하여 다를 수가 없다는 점 등은 환경영향평가대상지역이 환경행정소송상의 원고적격의 인정여부를 판가름할 수 있는 절대적인 기준이 될 수 없다는 근거이다. 이준서, 앞의 논문, 77면.

42) 판례는 환경영향평가의 절차적 하자에 대해서는 대체로 위법성을 인정한다. 앞에서의 환경영향평가의 실제적 하자를 다를 수 있는 경우란, 예컨대 승인기관의 장이 부동의 협의의견을 무시하였거나, 협의내용을 제대로 반영하지 않고 해당 사업을 승인한 경우, 환경영향평가서가 허위로 작성되었거나 심각하게 부실히 작성되었을 경우 등을 생각해 볼 수 있다. 또한, 판례는 '환경영향평가의 부실 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상'이라고 하여 처분의 위법성을 인정할 수 있는 여지를 남기고 있으나, 실제로 사업승인 등의 처분의 위법성이 인정되어 그 취소까지 이르는 것이 극히 어렵다. 이는 새만금 사건, 명지대교 사건 등을 통해서도 잘 드러난다. 마지막으로, 판례가 제시하는 특별한 사정을 입증하는 것이 원고에 입장에서 쉬운 일이 아니다. 판례는 환경영향평가서의 부실작성 기준으로 '환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도'를 들고 있는데, 이는 지나치게 엄격한 기준인 것이다.

위와 같은 판례의 태도는 법원의 인식 여하에 따라 결론이 달라질 수 있다는 측면에서 불합리한 측면이 있다고 보이며, 판례는 '환경부장관의 협의를 거친 이상'이라 하여 매우 소극적인 입장에서 서 있는 것으로 보인다.

적으로는 본안판단의 기회가 봉쇄되는 불합리한 결과에 이르는 점이 발생할 수 있다 (하급심 판결). 새만금 사건에 관한 전원합의체 판결을 통해 영향권 밖의 사람들도 원고적격을 인정받을 수 있는 길이 이론적으로 확보되었지만, 실제 소송에서 환경상 이익에 대한 침해 내지 침해 우려를 입증하는 것은 상당히 어려운 일이기 때문에 영향권 내의 주민이 아니면 사실상 원고적격을 인정받지 못한다.<sup>43)</sup> 대법원은, 상수원인 물금취수장이 소감천이 흘러 내려 낙동강 본류와 합류하는 지점 근처에 위치하고 있는 점, 수돗물은 수도관 등 급수시설에 의해 공급되는 것이어서 거주지역이 물금취수장으로부터 다소 떨어진 곳이라고 하더라도 수돗물의 수질악화 등으로 주민들이 갖게 되는 환경상 이익의 침해나 그 우려는 그 수돗물을 공급하는 취수시설이 입게 되는 수질오염 등의 피해나 그 우려와 동일하게 평가될 수 있는 점 등에 비추어, 공장설립으로 수질오염 등이 발생할 우려가 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 하였으나, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일단, 지역적 범위를 설정함에 있어 관련 규정 이 있는 경우에는 당연히 법률상 이익이 있어 원고적격이 있다고 보고, 이러한 지역적 범위가 없더라도 법관이 사회통념 또는 조리에 의해 입증을 요구하지 않고서도 원고적격을 인정하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>44)45)</sup> 이러한 방법은 모든 환경문제에

43) 박태현, “영향권 내 ‘주민’에서 영향권 내 ‘사람’으로: 환경행정소송에서 원고적격에 관한 판례이론의 종합적 이해 — 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 논리에 대한 새로운 접근법 —”, 『강원법학』 제32권, 강원대학교, 2011, 308면.

44) 이러한 맥락에서 사실상 추정의 이익을 받는 사람을 ‘영향권 내 주민’과 ‘현실적으로 환경상 이익을 향유하는 사람’으로 구분한 법원의 태도와 달리 ‘영향권 내 사람’이라는 단일개념으로 통일적으로 구성할 것을 제안하는 견해도 있다. 여기서 ‘영향권 내의 사람’이라 함은 개발사업에 의하여 영향을 받는 지역 내 환경에 특정한 관계이익을 형성유지하고 있어 현실적으로 영향지역 내에서 환경상 이익을 향유하고 있는 사람을 의미한다. 박태현, 앞의 논문, 312면.

45) 참고로 판례는 환경영향평가서 또는 사전환경성검토서의 내용에 구속됨이 없이 소송자료와 증거자료 등을 종합하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역을 결정할 수 있다고 한다. 최근 이른바 ‘4대강 소송’ 낙동강 판결에서 법원은 “이 사건 사업에 대한 환경영향평가서상 기재된 평가 대상지역 만으로는 정확한 대상지역을 확정하기 어렵다”며 증거자료와 변론 전체의 취지를 종합하여 대상지역을 각 사업이 시행되는 낙동강 수계의 주변에 위치하는 기초자치단체로 보았다. 서울고등법원 2005. 12. 21 선고 2005누4412 판결; 부산지방법원 2010. 12. 10 선고 2009구합5672 판결 등 참고.

있어서 동일하게 적용될 수는 없을 것이다. 따라서 환경침해의 유형을 크게 토양오염, 대기오염, 소음·진동으로 인한 피해, 수질오염 등으로 나누어 고찰할 필요가 있다.

각각의 유형별 특징을 고려하면, 토양오염의 경우 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납 등 인간으로 인해 토양으로 폐기되는 물질들이 토양에 순화, 동화되지 않는 폐기물은 작게는 수년에서 길게는 수천년까지의 시차성을 가지는 점, 정화 매커니즘이 없기 때문에 자연정화가 제대로 이루어지지 않는 점, 그 위해성이 만성적으로 발생하는 점, 인공적인 처리 또한 어렵다는 점을 특징으로 한다. 따라서 토양오염의 경우에는 보다 지역적 특성이 고려되지만, 시기적으로 보다 광범위하게 인근주민의 이익을 보호할 필요가 있다.

대기오염의 경우 급격한 도시화와 산업화로 인하여 토양이나 수질오염보다 더욱 광역화되는 특성을 가지고 있다. 때문에 대기오염에 대한 대책으로 공장과 같은 오염물질의 고정발생원을 법령으로 지정하여 오염물질 배출기준을 설정하고, 사용연료의 질을 규제하며, 긴급한 경우에는 조업을 단축시키는 등 개별적인 발생시설을 규제하는 방법을 취하고 있으며, 매진(煤塵, smoke dust)·황산화물·질소산화물 등의 매연이나, 카드뮴·납·플루오린화수소·염소 등 유해물질은 엄격한 배출기준을 설정하여 규제하기도 한다. 하지만, 오염물질의 발생시설을 규제하는 것만으로 환경기준의 달성이 어려울 경우에는 특정 지역을 지정하여 그 일대의 공장에서 나오는 배출총량을 규제하는 방식을 택하기도 한다. 하지만, 대부분의 대책이 유해물질의 배출규제의 형태로 이루어져 있는 경우 일단 대기 중에 방출된 이후에는 이를 줄이거나 제거하기가 매우 힘들기 때문에 대기오염에 대한 대책은 지속성과 광역성을 고려할 필요가 있기 때문에 인근주민의 이익을 고려함에 있어서도, 토양오염이나 수질오염과 비교하여 보다 광범위한 지역적 고려가 필요할 것이다.

소음·진동으로 인한 피해의 경우 최근에는 비행장에서의 항공기 이·착륙음, 군부대 등의 중무기 이동 및 사격연습 등으로 유발되는 소음·진동 관련 민원이 매항리 사건 이후 증가하면서 이에 대한 관심도 증폭되고 있다. 과거 공공개발, 국가안보 등 공익우선 정책으로 인해 보호받지 못했던 인근 주민의 권리가 오늘날에는 개별 또는 집단민원 형태로 분출되고 있다. 소음·진동에 의한 피해는 그 개념 및 피



해 범위가 모호하기 때문에 수치상의 개념으로 확정할 수 없다는 데에 특징이 있다. 특히 피해 대상이 가축일 경우에는 발생원의 물리적 특성 외에도 가축화의 진행정도, 품종, 연령, 수태여부, 평소 사양관리 형태 등에 따라 외부 스트레스에 의한 반응도가 다르고 축사 주변의 환경적 요인에 따라서 가축의 반응도 및 피해수준은 전혀 다른 양상을 나타낸다. 현재 법령상 규제기준은 인체중심으로 되어 있어 소음·진동에 훨씬 민감한 가축에 적용시킬 수 없고 소음·진동에 대한 인체 반응은 본능적 탐지 능력과 함께 학습에 따른 영향을 받을 수 있기 때문에 가축의 반응특성과는 상이하다는 특징을 가진다. 따라서 소음·진동으로 인한 환경피해와 관련해서는 인근 주민의 이익은 사람 자체에 대한 이익뿐만 아니라 소유하고 있는 가축 등에 대한 이익도 고려해야 할 사항으로 소음·진동의 각 원인별 피해 이익이 고려되어야 할 것이다.

끝으로 수질오염의 경우 오염원에 의해서 어패류나 식물 등이 직접 피해를 받는 외에 사람이 직접 피해를 받거나 오염된 어패류, 기타 식물에서 간접적으로 피해를 받을 수 있다는 점을 특징으로 한다. 수질오염으로 인한 인근 주민의 피해는 시기적으로 직접성을 갖는 경우도 있지만, 장기적으로는 만성적으로 조금씩 체내에 축적되어 서서히 나타나게 되며, 수은에 의한 미나마타병, 카드뮴(Cd)에 의한 이타이이타이 병은 그 대표적인 예이다. 따라서 토양오염, 대기오염, 소음·진동으로 인한 피해와는 달리 사람에게 대해서는 인체에 직접적·장기적 피해를 야기한다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 이 경우 그 심각성은 다른 환경오염분야와 달리 특별한 취급을 받을 필요가 있다. 따라서 본고에서 문제된 수질오염의 경우 인근 주민의 이익을 고려함에 있어서는 피해의 개연성을 충분히 인식하여 입증책임을 전환하는 방법이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다고 본다.

## VI. 맺음말

대상판결은 환경이라는 분야의 특성이 갖는 피해의 광역성, 누적성, 잠복성 등을 고려하여 환경오염과 그에 따른 피해의 관계를 특정 지역 내에만 한정시키지 않고, 환경피해의 영향권을 보다 폭넓게 인정할 수 있는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다.

따라서 이 판결의 논리는 향후 수질뿐 아니라, 이와 유사하게 피해의 광역성이 인정될 수 있는 토양, 대기 및 소음·진동과 같이 광범한 영역에 피해가 야기될 수 있는 영역까지도 충분히 확장될 수 있는 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다.<sup>46)</sup>

그러나 앞서 지적한 바와 같이 대법원은 피해관계를 특정지역에 한정된다는 관념을 전제로 하고 있다는 데에 문제가 있다. 오히려 원거리 지역 주민들의 환경침해에 대해서 법원은 사회통념 또는 조리에 의해 입증을 요구하지 않고서도 원고적격을 인정하는 것이 바람직하다고 본다.

최근 일본 후쿠시마의 원자력 사태에서도 알 수 있듯이 환경문제는 지역성을 가지지 않는다는 점, 그 피해의 정도도 알 수가 없다는 점 등에서 환경행정에 대한 통제의 중요성을 알 수 있다. 환경소송에서 제3자의 원고적격도 판례가 점차 확대하는 방향으로 나아가고 있는 것에 대해 바람직한 것으로 보인다. 그러나 우리사회에 쓰레기처리장, 화장장 등 환경관련시설이 어디엔가는 반드시 설치될 필요가 있다는 점, 국가경제의 균형있는 발전을 위해 환경침해를 필연적으로 수반하게 되는 국책사업의 실시도 불가피하다는 점 또한 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 점에서 현실적으로 수용 가능한 범위 내에서 이를 원고적격의 범위 문제를 바라 볼 필요가 있다. 입법을 통한 해결이 바람직할 수도 있겠으나, 현행 행정소송법의 '법률상 이익'은 확정적 개념이 아니라 유동적 개념으로 시대적, 사회적 상황에 따라 변화될 수 있다. 오늘날 환경행정소송상 법률을 해석함에 있어 환경권 및 헌법적 가치를 투영하면서도 합리적인 범위 내에서 원고적격의 범위를 설정하는 것이 필요한 시점이라 하겠다.

논문투고일 : 2011. 8. 5.      심사일 : 2011. 8. 18.      게재확정일 : 2011. 8. 22.

46) 같은 취지로 이준서, 앞의 논문, 77면.

## 참고문헌

- 김남진·김연태, 「행정법 I」, 법문사, 2011.
- 김동건, “환경소송에서의 주민의 원고적격”, 「환경법연구」 제28권 제3호, 환경법학회, 2006.
- 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2011.
- 김향기, “행정소송의 원고적격에 관한 연구 - 환경행정소송에서 제3자의 원고적격을 중심으로-”, 「환경법연구」 제32권 1호, 환경법학회, 2009.
- 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010.
- 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2011.
- 박윤훈, 「행정법강의(상)」, 박영사, 2005.
- 박정훈, “취소소송 사유형론 - 취소소송의 대상적격과 원고적격의 체계적 이해와 확대를 위한 시론”, 「특별법연구」 제6권, 특별소속실무연구회, 2001.
- 박태현, “영향권 내 ‘주민’에서 영향권 내 ‘사람’으로: 환경행정소송에서 원고적격에 관한 판례이론의 종합적 이해 - 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 논리에 대한 새로운 접근법 -”, 「강원법학」 제32권, 강원대학교, 2011.
- 이원우, “원고적격과 협의의 소의 이익”, 행정소송법 개정방향에 관한 법관세미나 발표논문, 2002.
- 이준서, “낙동강 취수장 판결로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제”, 「한양법학」 제21권 제3집, 2010.
- 장태주, 「행정법개론」, 법문사, 2008.
- 최봉석, “취소소송의 소익에 관한 이론과 판례의 검토”, 「토지공법연구」 제11권, 토지공법학회, 2001.
- 홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2011.
- 서울행정법원 2001. 7. 25. 선고 2000구12811 판결.
- 서울고등법원 2005. 12. 21. 선고 2005누4412 판결
- 창원지방법원 2006. 11. 2. 선고 2006구합1225 판결.

- 부산고등법원 2007. 6. 29. 선고 2006누5540 판결.
- 부산지방법원 2010. 12. 10. 선고 2009구합5672 판결
- 대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결.
- 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결.
- 대법원 1998. 9. 4. 선고 97누19588 판결.
- 대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결.
- 대법원 1999. 12. 7. 선고 97누12556 판결.
- 대법원 2000. 4. 25. 선고 98두7923 판결.
- 대법원 2001. 7. 27. 선고 99두2970 판결.
- 대법원 2001. 7. 27. 선고 99두5092 판결.
- 대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두2175 판결.
- 대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12073 판결.
- 대법원 2005. 3. 11. 선고 2003두13489 판결.
- 대법원 2005. 5. 12. 선고 2004두14229 판결.
- 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 판결.
- 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 97헌마141 결정.

**[Zusammenfassung]**

## Umweltverwaltungsprozess und Klagebefugnis von Dritten

Chang, Kyung-Won

In diesem Aufsatz wurde die Verwaltungsrechtsprechung Südkoreas 15/04/2010 und damit zusammenstehende zusätzliche Urteile behandelt.

Die wichtigste Garantie des Umweltschutzes befindet sich in der koreanischen Verfassung(Art. 35 Abs. 1 Verf. Koreas). In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof über die Frage der Klagebefugnis von Dritten beantwortet: Der Beschränkung steht zwar im Art. 12 Verwaltungsprozessrecht Koreas. Doch hat es den Umweltnachbarn ein unmittelbares Klagerecht aus Verwaltungsprozessrecht in Verbindung mit Umweltrecht eingeräumt soweit es um umweltrelevante Entscheidungen geht und das koreanische Verwaltungsprozessrecht eine Klagebefugnis nicht vorsieht. Nach Aussage des Gerichtshofes reicht die Kraft der Entscheidung jedoch nur so weit, wie es um Vorschriften geht, die koreanisches Umweltrecht sowie unmittelbar geltendes relevantes Recht vorsehen.

Der Gerichtshof hat sich bei Beantwortung der Frage von der Überlegung leiten lassen, dass Entscheidungen über die Genehmigung der Werkstatteinrichtung, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, gerichtlich überprüfbar sein müssen. Die Norm beschränke aber in keiner Weise die Gründe, auf die ein solcher Rechtsbehelf gestützt werden darf. Daneben müsse auch beachtet werden, dass aus dem Umweltrecht erwachsende Rechte ebenso wirksam durchgesetzt werden können müssen.

Der Gerichtshof führt weiter aus, dass die Regierung verpflichtet ist, die in Umweltrecht vorgesehenen Ziele zu erreichen. Die Entscheidung des Gerichtshofes erweitert die Möglichkeiten von Umweltnachbarn zur Klageerhebung um ein Vielfaches. Allerdings können sie das Klagerecht direkt aus dem Umweltrecht nur dann ausüben, wenn sie Verstöße gegen Umweltvorschriften rügen wollen. Es ist damit noch offen, auf welche

Vorschriften im Einzelnen die Nachbarklagen gestützt werden können. Aufklärung kann insoweit nur die Rechtspraxis liefern. Gleichwohl ist von einem weiten Anwendungsfeld auszugehen, da von dieser Klagemöglichkeit alle Vorhaben betroffen sind, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Zulässigkeit entsprechender Nachbarklagen mit sofortiger Wirkung eingetreten ist. Nachbarklagen wie Verbandsklagen werden in Zukunft mehr Aussicht auf Erfolg haben, da sie auf eine größere Anzahl von Gründen als bisher gestützt werden können. Die Gerichte werden gehalten sein, die Einhaltung sämtlicher Umweltvorschriften zu prüfen. Einmal mehr hat der Gerichtshof klargestellt, dass er die Entwicklung des Umweltrechtes bestimmt.

주 제 어 환경권, 환경행정소송, 원고적격, 법률상이익, 환경영향평가, 입증책임, 수질오염  
Schlüsselwörter Umweltrecht, Umweltverwaltungsprozess, Klagebefugnis, Gesetzliches Interesse,  
Umweltverträglichkeitsprüfung, Beweispflicht, Wasserverschmutzung.