

環境訴訟의 原告適格에 관한 考察

韓 三 寅* · 姜 洪 均**

목 차

- I. 序論
- II. 環境訴訟의 特殊性
- III. 原告適格에 관한 學說과 判例
- IV. 環境影響評價의 對象地域 選定
- V. 隣近住民의 原告適格
- VI. 結論

I. 序 論

제주 남제주군 송악산 보전운동과 관련 환경단체측에서 제기했던 '송악산 개발사업 취소청구소송'이 2002년 1월 25일 대법원에서 기각된 바 있다. 당시 기각사유는 원고적격이 없다는 것으로 특히 소를 제기한 주민이 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이었다는 것이 주된 이유였다. 제주도는 골프장과 관광단지 개발 등이 지속적으로 추진되고 있고 행정절차상 통합환경영향평가가 이루어지고 있다. 그러나 환경영향평가의 대상지역 선정은 사업자나 환경영향평가 대행자가 스스로 환경영향평가가 필요하다고 정한 지역에 지나지 않는 것이므로, '직접적이고 중대한 환경피해의 우려'가 있는 지역과 환경영향평가 대상지역이 상호 일치하지 않을 가능성은 얼마든지 있다고 볼 수 있다.¹⁾

대부분의 환경오염행위에 대해 행정주체에게 그 책임의 일단이 있다고 할

* 제주대학교 법학부 교수(민법/환경법)

** 제주대학교 대학원 법학과 박사학위과정

1) 박재완, "환경행정소송에서의 원고적격", 「재판자료 제94집 환경법의 제문제(상)」, 법원도서관, 2002, 216면.

수 있고, 또한 민사상의 구제가 일정한 한계에 부딪치고 있다는 점을 고려할 때 행정주체에게 환경오염에 대한 책임을 추궁하는 환경행정소송은 현대사회에서 그 중요성이 점점증하고 있다고 할 수 있다. 환경분야에서의 행정소송의 중요성에도 불구하고 기존의 행정소송체계는 사실 이에 대해 많은 한계를 노출하고 있다. 환경피해에 대한 구제를 위해 행정소송을 제기하려 할 때 가장 먼저 부딪치는 문제 중의 하나가 원고적격 여부이다. 현행 행정소송법상 원고적격의 요건으로서 법률상 이익을 요구하고 있으나 이는 불확정개념으로, 이를 어떻게 해석할 것인가가 문제가 된다. 특히 환경영향평가 대상지역 밖의 주민들의 경우 대법원은 원고적격을 인정하지 않고 있다. 원고적격이 인정되는 인근주민의 범위를 칼로 자르듯 명확하게 선언하고 있는 것이다.

본 연구는 환경영향평가대상지역 내외로 원고적격 여부를 판단하고 있는 이러한 태도가 타당한 것인지를 증점적으로 검토, 원고적격의 확대방안을 모색하고자 한다.

II. 環境訴訟의 特殊性

1. 環境訴訟의 意義와 種類

환경소송이란 환경피해의 구제를 목적으로 하는 재판절차를 말한다. 환경오염피해에 대한 민사상 책임은, 환경오염으로 인한 피해의 배제 내지 예방을 구하거나, 그로 인한 손해의 填補를 구하는 방법으로 실현된다. 전자의 경우가 '留止請求'이고, 후자의 경우를 '損害賠償請求'라 한다. 이 두 가지는 환경오염책임의 구성내용이 된다.²⁾

환경소송의 종류로는 이러한 민사소송을 비롯 행정소송을 꼽을 수 있다. 행정소송은 환경피해를 당한 개인이 원고가 되어 가해자인 행정청 또는 가해자로 하여금 환경침해사업을 하도록 행정처분을 한 행정청을 상대로 하는 절차이다. 그 외 환경분쟁조정신청, 행정심판 등 재판을 통하지 않은 구제절차는

2) 한삼인, 「새롭게 쓴 판례민법」, 법률행정연구원, 2003, 1233면.

비록 환경피해에 대한 효과적인 구제방법이기는 하나 환경소송은 아니다. 환경문제의 심각성이나 환경오염피해의 특성을 감안할 때 전통적인 소송구조하에서 환경문제를 충분히 해결할 수 있는냐는 기본적인 의문이 제기될 수 있다. 이러한 관점에서 현실적인 권리침해를 전제로 대중요법적인 사후구제를 중심으로 하는 주관적 소송구조를 탈피하여 보다 근원적으로 환경피해에 대한 구제의 목적을 달성하기 위한 예방소송적, 민중소송적 소송구조로 발전하여야 한다는 시대적 요청이 제기된다.³⁾

환경오염의 피해자는 먼저 원고가 되어 법원에 인·허가 등 행정처분을 한 행정기관을 상대로 당해 행정처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기할 수 있고, 다음 가해자를 직접 상대로 하여 민사소송을 제기할 수 있다. 행정소송은 피해자인 일반 주민이 원고가 되고, 직접 가해행위를 한 행정청 또는 가해자로 하여금 그러한 사업을 하도록 행정처분을 한 행정청이 피고가 된다. 피해자는 행정처분의 직접 상대방일 경우와 인근주민과 같이 제3자일 경우가 있으며, 피해자가 행정처분의 상대방일 경우에는 별 문제가 없으나 제3자일 경우에는 원고적격 등의 문제가 발생한다.⁴⁾

2. 環境訴訟의 必要性

종래의 사례를 보면 환경분쟁 가운데 민사조정이나 소송이라고 하는 사법절차에 그 해결이 맡겨진 경우는 극히 드물다. 대부분 분쟁은 행정기관이나 경찰서의 창구에 호소하거나 진정이라는 형태를 취하였고, 이들 기관의 사실상의 알선이나 권고에 의하여 해결되어 왔다. 이러한 사실을 감안할 때 사법구제와 함께 환경분쟁에 있어서 행정상의 분쟁처리절차의 중요성을 인식하지 않을 수 없다.⁵⁾

환경문제나 환경권 이론은 근대법이 전혀 예상하지 못한 새로운 법 영역으로 볼 수 있다. 그러나 그 구제방법은 엄격한 공·사법의 구별을 전제로 하는 행정소송이나 민사소송이라는 전통적인 소송의 형태 그대로이기 때문에, 현대의 환경권의 이념이 적정하게 사법의 장에 구현되기도 어려웠다. 현대의 시민

3) 조은래, 「환경법」, 세종출판사, 2003, 289면.

4) 서희원, 「환경소송」, 북피디다컴, 2004, 21면.

5) 原田尙彦 著, 천병대 역, 「환경법」, 1983, 53면.

은 제3자로서의 지위에서 자신의 이익을 보호하기 위하여 당해 행정처분을 다투기도 하고, 경우에 따라서는 일반 시민의 입장에서 공익보호를 위하여 다투는 필요가 인정된다.⁶⁾ 환경법이나 환경문제가 기존의 공·사법의 영역과는 구별되는 환경권 사상을 바탕으로 한 제3의 독립된 법영역이라면, 환경침해에 대한 구제방법 역시 비록 현행 절차법의 체계상 공·사법의 구별을 전제로 하는 전통적인 행정소송과 민사소송의 형태에 의존할 수밖에 없을지라도 환경침해에 대한 소송이라는 통일적인 구성의 필요성이 제기된다.

환경오염은 원인물질에 따라 수질, 대기, 소음, 진동, 악취, 유해화학물질, 먼지, 폐기물, 토양, 햇빛차단, 방사선, 지하수 등으로 나눌 수 있다. 환경오염의 피해 역시 사람의 생명과 건강, 생활환경, 자연경관과 동식물 등에서 나타난다. 이러한 원인의 다양성은 결국 환경소송의 해결방식이 다양하게 되는 결과를 가져온다.⁷⁾ 환경오염피해원인의 불명료성은 주로 환경오염피해의 發生機序의 복잡성으로부터 유래되는 것으로서 가해자의 고의과실, 가해행위와 손해발생간의 인과관계에 대한 피해자의 입증을 어렵게 만드는 한편 사안의 해명에 과학적, 전문적 지식을 요구하게 된다.⁸⁾ 특히 가해자는 국가나 대기업과 같이 경제력이 있는 경우가 많은 반면 피해자는 일반 시민으로서 경제력이 약해 이런 현저한 경제적 불균형은 결국 효과적인 환경피해의 구제를 어렵게 하고 있다.

Ⅲ. 原告適格에 관한 學說과 判例

1. 學說의 立場

원고적격이란 구체적인 소송에서 원고로서 소송을 수행해 본안판결을 받을 수 있는 자격, 즉 누가 행정소송을 제기할 수 있는 정당한 자격을 가지는가의 문제이다.

학설·판례는 그동안 주로 행정소송에서의 원고적격의 문제를 우리 행정소

6) 류지태, 「환경법」, 고려대학교출판부, 2000, 103면.

7) 서희원, 전계서, 23면.

8) 오석낙, 「환경소송의 제문제」, 삼영사, 1996, 64면.

송이 객관소송이나 주관소송이나의 시각에 입각하여 전개하여 왔다. 누구든지 소를 제기할 수 있다는 객관적 소송은 개인의 권익에 대한 직접적인 보호와는 관계없이 오로지 행정의 적법성을 확보하려는 제도이므로 보통 원고적격의 문제가 생기지 않는다고 볼 수 있다. 이에 반해 소의 제기에 일정한 이익의 존재가 요구되는 주관적 소송의 경우에는 행정의 적법성의 유지를 통하여 원고 개인의 권리구제를 도모하는 제도이기 때문에 어느 정도의 이해관계가 있으면 원고적격을 인정할 수 있을 것인가에 문제가 생긴다. 최근에는 원고적격의 기능과 존재이유에 대하여 권력분립이론이 그 기본이론 내지 지도이념이 되어야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁹⁾

1) 法律上 保護利益說

우리 학계의 지배적인 견해는 행정소송법 제12조의 '법률상 이익'이란 법적으로 보호되는 이익을 의미하며, 따라서 법률상 이익이 침해된 자만이 원고적격을 가진다고 본다. 이 설은 원고적격을 지나치게 좁게 파악하여 다양한 현대 행정작용으로 인하여 발생하는 국민의 권익침해를 구제하는데 문제가 있다는 점은 인정하면서도 다음과 같은 근거에서 법률상보호이익설이 타당하다고 한다.

첫째, 법률문언의 해석상 현행법이 명문으로 법률상이라고 규정하고 있기 때문에 법률문언을 무시하고 이를 사실상 이익으로 확대해석할 수는 없다는 점이다. 둘째, 보호가치이익설은 구체적으로 어떤 이익이 보호가치있는 이익인지에 대한 객관적인 기준을 명확하게 제시하지 못하기 때문에 부당하다고 한다. 셋째, 우리 행정소송법상 항고소송은 국민의 권리구제를 위한 주관적 소송이라고 한다.¹⁰⁾

2) 保護價値利益說

통설인 법률상 보호이익설에 대하여는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다.

9) 서희원, 전계서, 99면.
 10) 황보 완, "환경행정소송에 있어서 원고적격론에 관한 연구", 한국의국어대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2003, 153면.

첫째, 원고적격을 인정하기 위해 침해된 이익의 보호규범의 존재를 요구함으로써 원고적격의 범위를 부당하게 제한한다. 사실상 국민에게 중대한 손해를 야기하고 달리 구제방법이 없는 경우에도 보호규범이 존재하지 않으면, 위법한 행정에 의한 손해를 감수할 수밖에 없다는 부당한 결과를 가져온다는 것이다. 둘째, 법률상 보호이익설은 항고소송의 기능을 개인의 권리구제로 파악하고 있는데, 이는 항고소송의 본질을 잘못 이해한 것이라는 지적도 있다. 항고소송이 개인의 권리구제적 기능을 수행하는 것도 사실이지만, 그 본래적 기능은 행정의 적법성 규제에 있는 것이며 이러한 관점에서 원고적격을 권리침해로 제한하는 것은 부당하다는 주장이다. 이 설은 법률상 보호되고 있지 않더라도 보호할 가치가 있는 이익을 침해받은 자도 원고가 될 수 있다는 견해로, 행정처분의 위법을 다투는 자가 그 효력을 부인하는데 대하여 실질적인 이익이 있는 한 그것이 법률이 보호하는 이익이 아닌 사실상의 이익이라 하더라도 그 불이익이 구체적, 개인적 이익이며, 동시에 직접 그리고 중대한 불이익인 경우에는 그러한 불이익을 받은 자는 구제의 필요성이 인정된다고 한다.¹¹⁾

3) 檢討

보호가치이익설의 입장이 점차 설득력을 얻고 있다고 생각된다. 그 이유로는 첫째, 우리 행정소송법상 항고소송은 객관소송으로서의 성격을 무시할 수 없다. 둘째, 1984년 행정소송법 개정에서 원고적격을 확대하고자했던 입법자의 의도도 이에 부합된다고 할 수 있다. 셋째, 보호가치이익설의 입장에서도 자기관련성, 현재성, 직접성, 객관적 관련성 등의 판단기준을 제시할 수 있다는 것이다.

환경행정소송에서 근거법률의 사익보호성 결여를 이유로 처분의 제3자에게 원고적격이 인정되지 않는다면, 행정소송은 환경보호를 위해서는 이용할 수 없고 단지 환경위해시설을 운영하고자 하는 사업자만이 허가거부처분이나 허가취소, 조업정지처분을 다투기 위해 이용할 수 있는 반환경적 제도라는 비판을 면할 수 없게 될 것이다.

11) 서희원, 전계서, 111면.

2. 判例의 立場

우리 판례는 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라도 당해 행정처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 경우에는 원고적격이 인정되지만, 여기서의 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익을 의미하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적, 평균적, 일반적 이익과 같이 간접적이거나 사실적, 경제적 이익은 여기에 포함되지 않는다고 한다.¹²⁾ 이는 통설과 마찬가지로 법률상 보호이익설에 따르는 것이라고 하겠다.

다만 우리 판례는 처분의 근거법규의 범위를 점차 확대하고 있다. 이러한 입장이 나타난 예로는 먼저 대법원 1995. 9. 26. 94 누 14544 판결을 들 수 있다. 이 판결에서는 도시계획결정처분의 직접 근거는 구 도시계획법 제12조이지만, 같은 법 제12조 제3항의 위임에 따라 제정된 도시계획시설기준에관한규칙 제125조 제1항이 화장장의 구조 및 설치에 관하여는 매장및묘지등에관한법률이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있으므로, 결정되는 도시계획의 내용이 화장장의 설치에 관한 것일 때에는 매장및묘지등에관한법률 및 동 시행령 역시 위 도시계획결정의 근거법률이 된다고 하였다.¹³⁾

3. 外國의 學說과 判例

1) 日本

우리 행정소송법 제12조는 일본 행정사건소송법 제9조를 답습한 것이라 한다.¹⁴⁾ 일본의 학설과 판례는 당연히 우리 학설과 판례에 직접 영향을 미치고 있는데, 현재 일본의 학설과 판례 역시 우리와 마찬가지로 원고적격의 문제는 법률상의 이익이란 무엇인가로 귀착되고 있다.

12) 대판 1998. 9. 4. 97 누 19588.

13) 이러한 입장은 대법원 1998. 9. 22. 97 누 19571 판결에서 재확인되었다.

14) 이영진, "행정소송법상 취소소송의 원고적격", 「고시계」 40권 12호, 1995. 89면.

(1) 學說

학설은 우리나라와 같이 법률상 보호되는 이익설, 법적으로 보호가치 있는 이익설로 대별되는데, 그중 법률상 보호되는 이익설이 다수설¹⁵⁾이나 법적으로 보호가치 있는 이익설이 유력한 형태로 등장하고 있다. 芝池 교수는 법적으로 보호가치 있는 이익설에 관하여 그 특징이 '법률상 이익'의 범위를 법률에 의하여 판단하는 것이 아니라, '피해의 실태에 착안'하여 이론에 의하여 결정하고자 한다는 점에 있다고 지적한다.¹⁶⁾ 芝池교수는 보호가치이익설을 적용하는 경우에는 법적으로 보호가치가 있는가 아닌가의 판단기준을 명확하게 해야한다고 주장한다. 판단기준으로는 첫째, 행정처분 또는 그에 기한 사업에 의하여 입게 될 불이익이 중대한 것인가, 둘째, 누구에게 당해 행정처분을 다투게 하는 것이 적절한가 등을 생각할 수 있다고 한다. 보호가치이익설은 법치행정원리가 실현되기 위해서는 행정과정에 시민참여를 확대할 필요가 있다며, 전통적인 개인의 기득권 보호라는 시점 이외에 적절한 행정개입의 실현을 구하는 공중적 이익도 배려하여 원고적격을 재구성할 필요가 있다고 한다.¹⁷⁾ 권리향유이익설, 법률상이익보호설, 보호가치이익설은 상호 관점을 달리하는 이질적인 것이기 때문에 평면적으로 원고적격의 광협의 범위에 대해서 단정할 수 없다는 견해도 있다.¹⁸⁾

(2) 判例

일본 최고재판소는 그동안 기본적으로 법률상 보호되는 이익설을 취하고 있었는데, 여기서 법률이란 당해 행정처분의 근거가 되는 규정 또는 조금 더 넓게 당해 행정처분에 관하여 정해진 법률 전체로 해석하기도 하나 그 법률에는 헌법이나 조리까지 포함되는 것은 아니라는 점에서 법률의 범위를 엄격하게 보고 있고, 또한 여기서 이익이란 행정법규가 사인 등 권리주체의 개인적 이익을 보호하기 위하여 행정권의 행사에 제약을 과하는 것에 의하여 보장되는 이익이고, 행정법규가 공익의 실현을 목적으로 행정권의 행사에 제약을 과하고 있는 결과 일정한 자가 받게되는 반사적 이익과는 구별된다고 하고 있다.¹⁹⁾ 일본 최고재판소는 사안에

15) 原田尙彦, 「訴えの利益」, 弘文堂, 1982, 4面.

16) 芝池義一, 「行政救済法講義」, 有斐閣, 1999, 37面.

17) 原田尙彦, 「行政事件訴訟における訴えの利益」, 「公法研究」, 37號, 1975, 97面.

18) 遠藤博也, 「行政法スケッチ」, 有斐閣, 1987, 301面.

따라서는 보호가치이익설의 입장을 따른 것으로 볼 수 있는 판례도 내놓고 있어 점차 소의 이익의 범위를 확대하여 가는 경향에 있는 것이 아닌가 생각된다.²⁰⁾

일본의 판례들은 우리나라 판례와 마찬가지로 대체로 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자(예컨대 기존의 경쟁업자)라고 하더라도 처분 등의 취소를 구할 법률상의 이익이 있으면 원고적격을 가진다고 하고 있지만, 여기서 말하는 법률상의 이익을 직접적이고 구체적인 이익으로 한정하고, 간접적이거나 사실적, 경제적인 이해관계를 가지는 자에게는 원고적격을 부인하고 있기 때문에 환경권을 근거로 한 단체 또는 주민들에게는 아직 원고적격을 부여하고 있지 아니다. 그러나 일본의 保安林解除處分으로 인하여 인근 주민들이 받는 불이익을 개별적 구체적인 법적 불이익으로 고양시킨 판결²¹⁾은 비록 결론으로서는 원고적격이 부정된 사건이지만, 보안림 주변의 일정지역에 사는 주민들이 가지는 농업용수·음용수의 확보, 홍수예방 등의 이익은 개별적·구체적인 법적 이익으로서 보안림의 지정해제로 인하여 이러한 이익이 침해받는다면 그 주민은 산림법 제27조 제1항에 규정되어 있는 '직접적 이해관계를 가지는 자'에 해당한다고 본 점에서 보호할 가치 있는 이익 구체설의 입장으로 발전한 판례라고 평가할 수 있다. 이 판결은 실정법규의 해석을 통하여 결론에 이르는 방식에서 한걸음 더 나아가 일반적으로 공익 속에 흡수되어 버리기 쉬운 '지역주민의 이익'을 보호하려고 하였다. 이 점에서 향후의 환경행정소송에 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다.²²⁾ 新潟空港 騒音事件에 관한 판결²³⁾은 종래의 판례들의 판단 방식에서 진일보하여 당해 법률의 규정과 관련법규의 관계규정의 취지까지를 고려하여 원고적격 유무를 판단하였다는 점 외에도 공항주변의 주민들에게 원고적격을 인정함으로써 공해피해자 등이 항고소송을 이용할 길을 넓혀주었다는 점에서 그 의의가 크다. 일본의 保安林解除處分에 관한 판결, 新潟空港 騒音事件에 관한 판결 등은 지금의 우리나라 시대상황과 관련하여 향후 제기되는 환경행정소송, 공해소송 등에 많은 영향을 미칠 것으로 보여진다.

19) 서회원, 전제서, 102면.

20) 황보 완, 전제논문, 108면.

21) 最高裁 昭和 59. 9. 9. 民集 36卷 9號 1679面.

22) 磯部力, "保安林指定解除と訴えの利益", 『行政判例百選 Ⅱ』, 1993, 402面.

23) 最高裁 平成 元年(1989) 2. 17.

2) 獨逸

독일 행정법원법 제42조 제2항에 의하면 취소소송의 원고적격에 관해 '법률에 달리 정함이 없는한, 원고가 행정행위 또는 그 거부나 부작위에 의해 자신의 권리가 침해되었음을 주장하는 때에만 소송이 허용된다'고 규정하여 '권리 침해의 주장'을 그 중심에 두고 있다.

독일의 학설과 판례는 공권의 개념을, 법률이 명확하게 오직 사익만을 보호하기 위한 것이 아니라 오히려 공익 또는 공공의 이익을 보호하는 것이 주된 목적이거나 하더라도 이와 더불어 사익도 동시에 보호하는 것으로 해석되는 경우에는 그 사익보호성의 요건이 충족되어 공권이 성립하고, 따라서 원고적격이 인정된다고 한다. 공권의 성립에 관한 독일의 전통적 견해는 행정청의 의무의 존재, 사익 보호성, 강제력이라는 3가지 요소가 필요하다고 하였으나, 현재는 행정청의 의무의 존재와 사익보호성만 있으면 된다는 보호규범이론이 주류를 이루고 있다. 독일 판례상 현재 보호규범이론의 적용범위는 건축 및 환경과 관련하여 인근 주민인 제3자의 사익이 보호되는가라는 隣人소송에 국한되어 있다.²⁴⁾

3) 美國

미국 행정법상의 소익(Standing)에 관한 판례와 이론은 1946년 행정절차법이 처음으로 제정된 해를 기준으로 하여, 1946년 이전에는 실정법에 근거하지 아니한 판례에 의하여 소의 이익에 관한 이론이 발전되었다. 미국 행정소송법상 'Standing'의 허용기준은 법률상의 이익에 있다고 볼 수 있으나, 공해나 환경 파괴의 문제가 심각하게 나타나게 됨에 따라 환경보호의 중요성이 인식되고 있는 현재에는 공해방지나 환경보전을 목적으로 하는 규제법의 집행에 의하여 보호되는 환경상의 이익은 법률상 보호되는 이익에서 한 걸음 더 나아가 보호할 가치가 있는 이익의 방향으로 확대해석 됨으로써 지역주민에게도 개발행위의 인허가를 다투는 Standing을 인정하는 경향이 현저하다.²⁵⁾

24) 박정훈, "환경위해시설의 설치·가동 허가처분을 다투는 취소소송에서 인근 주민의 원고적격", 『판례실무연구 IV』, 비교법실무연구회, 박영사, 2000, 478면.

25) 박노정, "환경분쟁의 조정 및 행정소송에 관한 연구", 대전대학교 법학과 박사학위논문, 2003, 97면.

일반적으로 미국의 원고적격의 판정기준은 사실적인 차원의 사실상의 손해와 규범적인 차원의 이익영역 이 두 가지 요건으로 구성되어 있다. 그렇다고 하여 사실상의 손해라는 요건이 완전히 탈규범적인 것은 아니다. 즉 사안에 따라 원고가 사실상의 손해를 입었는지를 구별하는 것은 결국은 어떤 종류의 피해가 발생하면 법원의 개입이 필요한가라는 가치판단을 반영하는 것이라고 한다.²⁶⁾

4) 프랑스

프랑스의 월권소송(취소소송)은 그 목적이 적법성의 보장에 있는 객관소송(공익적 소송)이다. 따라서 원고적격이 인정될 수 있는 개인적 이익의 범위가 넓다. 프랑스의 월권소송에서는 근거법령과 무관하게 원고의 이익이 개인적이고, 정당하고, 적절하고, 직접적이고 확실하면 원고적격을 인정받을 수 있다.²⁷⁾ 프랑스에서 어떤 시설에 대한 허가처분을 다투는 인근주민이 원고적격을 인정받을 수가 있는지 여부는 근접성, 시설설치계획안이나 건축의 중요성, 부지의 성질, 지형, 피해자의 법적 상황 등 사안의 구체적인 상황을 고려하여 개별적으로 판단된다. 그리고 환경영향평가대상지역의 주민이라 하여 이익의 침해가 없이 당연히 원고적격이 인정되는 것은 아니다.²⁸⁾

IV. 環境影響評價의 對象地域 選定

1. 環境影響評價의 概念

1) 意義

환경영향평가(Environmental Impact Assessment)란 사전배려 또는 예방의

26) Jonathan Poisner, "Environmental Values and Judicial Review after Lujan: Two Critiques of the Separation of Powers Theory of Standing", 『Ecology Law Quarterly』, 1991, 397면.

27) 박균성, "프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서의 인근주민 및 환경단체의 원고적격", 『판례실무연구 IV』, 비교법실무연구회, 박영사, 2000, 500면.

28) 박균성, 상계논문, 508면.

원칙에 배경을 둔 효과적인 환경보전수단의 하나이다.²⁹⁾

1991년 12월 31일 제정되어 구 환경영향평가법을 대체한 환경·교통·재해등에관한영향평가법은 제2조 제1호에서 통합적인 영향평가의 개념 가운데 환경영향평가를 '사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측, 분석하고 이에 대한 대책 강구를 위한 평가'라고 정의하고 있다. 우리나라의 경우 통합영향평가법에 의한 환경영향평가는 그야말로 평가에 그칠뿐 환경영향평가의 결과를 그 대상사업의 승인(인·허가)조건으로 삼는 데까지 이르지 못하는 못하고 있다. 이처럼 현행 환경영향평가제도는 규제수단으로서의 직접적 구속력이나 강도면에서는 그 환경정책적 실효성을 기대하기 곤란하게 되어 있지만, 그 대상사업의 승인처분을 다룰 수 있는 원고적격의 인정범위 여부나 의견수렴 여부와 같은 행정절차법적 요건준수 여부 등과 관련하여 법적으로 결정적인 의미를 가지게 될 수 있다.

2) 對象事業

환경영향평가는 일반적으로 인간의 개발행위를 대상으로 한다. 인간의 모든 행위는 정도의 차이는 있지만 환경에 영향을 미친다. 그러나 모든 행위가 환경영향평가의 대상이 되는 것은 아니다. 환경영향평가의 대상이 되는 것은 그 시행으로 인하여 '중대한' 환경영향이 발생하는 사업이나 행위이다. 환경영향평가 대상사업을 결정하는 기준은 영향의 중대성이다. 사업시행이 환경에 미치는 영향이 중대한 발생가능성을 확인한 때에는 환경영향평가 대상사업으로 정하고, 그렇지 않은 때에는 대상사업에서 제외한다.³⁰⁾

나라별로 환경영향평가의 대상이 되는 사업을 결정하는 형태는 크게 3가지 유형으로 분류된다. 첫째, 대상사업을 미리 정하지 않고 스크린(screen)과정을 통해서 결정하는 방법으로서, 미국의 국가환경정책법(NEPA)과 캐나다 등지에서 채택하고 있다. 둘째, 대상사업을 미리 법으로 정하여 운영하는 방법으로서 한국, 일본, 동남아시아 등지에서 채택하고 있다. 셋째, 대상사업의 대범주를 미리 법으로 정한 후 예비환경평가(initial environmental evaluation)를 통해 구체

29) 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2001, 185면.

30) 김동욱, 「환경영향평가」, 도서출판 그루, 2004, 98면.

적인 대상사업을 결정하는 방법이다. 실질적인 환경영향평가의 대상사업을 결정하는 기본방법에는 대상사업최소한계법(project thresholds), 민감지역고려법(locational criteria), 대상사업목록법(positive lists), 비대상사업목록법(negative lists), 예비환경평가법 등이 있다.³¹⁾ 우리나라의 경우, 대상사업의 결정은 사업의 규모를 근거로 환경영향평가가 요구되는 사업의 목록을 제시하는 대상사업최소한계법과 대상사업목록법을 기본적으로 채택하고 있으며, 이러한 기법의 단점을 보완하기 위해 민감지역고려법도 보완적으로 채택하고 있다.³²⁾

2. 環境影響評價의 範圍選定

1) 對象地域 選定原則

환경영향평가의 공간적 시간적 범위선정은 지역환경현황, 개발사업의 특성, 오염원의 종류, 오염물질의 발생량, 성상 및 확산범위 등을 고려하여 결정되어야 한다. 공간적 범위를 너무 광범위하게 설정하거나 시간적 범위를 너무 장기적으로 설정할 경우 환경영향평가자에게 시간적, 인적 및 경제적 부담을 주게 되고 그 범위를 너무 작게 잡으면 합리적이고 실질적인 환경영향을 평가할 수 없게 된다.³³⁾

환경·교통·재해등에관한영향평가법 제31조(환경영향평가대상지역)에서는 '환경영향평가는 대상사업의 시행으로 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역에 대하여 실시하여야 한다'라고 원칙적인 사항을 규정하고 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정 별표 4(평가서 기재요령)에서 항목별로 현황조사의 범위와 영향예측의 범위를 상세히 설명하고 있다.

31) 한상욱·성현찬·이상훈·장영기, 「신제 환경영향평가론」, 향문사, 2000, 67면.

32) 우리나라 환경영향평가법은 도시의 개발, 사업입지 및 공업단지조성, 에너지 개발, 항만 건설 등 15개 분야 주요사업은 법에서 규정하고, 시행령에 국방, 군사시설설치와 토석, 광물의 채취사업을 추가로 규정하여 총 17개분야의 63개 단위사업을 평가대상사업으로 정하고 있다.

33) 김영화, 「최신 환경영향평가론-이론·기법·실무」, 신광출판사, 2001, 47면.

2) 對象地域 選定의 問題點

환경영향평가는 대상사업의 시행으로 인하여 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역에 대하여 실시하여야 한다. 환경영향평가 대상지역의 설정은 단순히 환경영향평가가 실시되는 지역적 한계를 설정한다는 차원에서뿐만 아니라 환경법상 권리구제의 측면에서도 매우 중요한 의미를 가지는 문제이다. 그 대상지역에 거주하는 주민들에게 대상사업에 대한 승인처분을 다룰 수 있는 원고적격을 인정할 수 있을지를 좌우하기 때문이다. 환경영향평가 대상지역 밖의 주민들에게는 대상사업의 승인처분을 다룰 수 있는 행정소송에서 원고적격이 인정되지 않는다.³⁴⁾

그럼에도 불구하고 환경영향의 종류에 따라 과학적인 예측·분석이 현실적·기술적으로 어려운 것이 많다. 예를 들어, 사회경제적인 환경영향의 경우에는 사회경제 현상을 과학적으로 예측·분석하기 어렵기 때문에 사업지구를 포함하는 시 또는 군을 영향지역으로 하고, 사업규모가 클 때는 인접 시나 군까지를 포함하는 지역을 조사대상 지역으로 정하는 경우가 있다. 우리나라의 경우는 조사대상 지역범위를 원론적으로 정한 것이 많고, 구체적으로 정한 것(예를 들어 육상동물상상의 경우 사업대상지역의 장축길이의 2배 면적)도 그 과학적인 근거가 의심스러운 경우가 많다.³⁵⁾

무엇보다도 환경영향평가대상지역은 사업자가 정하는 것이다. 사법심사의 범위가 사업자의, 그것도 예비적인 조사만에 기초한 대상지역 선정에 의하여 좌우된다는 것은 적절하지 않다고 생각된다.³⁶⁾ 그동안 환경영향평가제도를 운영하면서 나타난 문제점 중에서도 대상지역 선정 관련이 지적된다. 환경부의 환경영향평가제도 개선 세미나에서는 제도 운영상의 미숙, 평가대행자의 전문성 및 책임성 부족, 현지조사 없이 평가서 작성, 평가서 허위로 작성, 객관성이 떨어지고 부실한 평가서, 주변 환경영향 유발요소 미고려, 사업의 특성을 무시한 획일적 평가 등을 주요 문제점으로 제시했다.³⁷⁾

34) 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2002, 85면.

35) 김동욱, 전게서, 114면.

36) 박재완, 전게논문, 217면.

37) 이무춘, "환경영향평가서의 공정성과 객관성 확보방안", 「환경영향평가제도 개선을 위한 세미나」, 환경부/환경정책평가연구원, 2000. 4. 7.

V. 隣近住民의 原告適格

1. 大法院 判例의 立場

1) 判示 內容

대법원은 환경영향평가대상사업에 해당하는 용화온천사건³⁸⁾, 남대천양수발전소사건³⁹⁾, 영광원자력발전소사건⁴⁰⁾에서 환경영향평가 대상지역 내의 주민들에게 원고적격을 인정했다. 위 판결들은 환경영향평가법령의 대상이 되는 사업의 경우, 사업승인 등의 허가처분의 근거법령에는 이 처분의 수권법령 뿐만 아니라 환경영향평가법령도 포함되고, 환경영향평가 대상지역 내의 주민의 환경상 이익은 이 법령들이 개별적 이익으로서 보호하는 것이라고 판시하였다. 반면 환경영향평가대상지역 밖의 주민, 일반국민, 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체 등의 환경상 이익이나 대상지역 밖의 주민의 재산상 이익은 근거법률이 보호하는 개별적, 구체적, 직접적 이익이 아니라고 하였다.

구체적으로 보면, 남대천양수발전소사건에서 대법원은 “환경영향평가대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데에 있으므로, 주민들이 위 승인처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로서 국민일반이 공통적으로 갖게 되는 추상적·평균적·일반적 이익에 그치지 아니하고 환경영향평가대상지역 안의 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익이라고 보아야 하고, 따라서 위 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경침해를 받게 되리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민에게는 위 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다”고 한다. 반면 “환경영향평가대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등의 환경상 이익이나 전원개발사업구역 밖의 주민 등의 재산상 이익에 대하여는 근거법률에 이를 그들의 개별적·직

38) 대법 1998. 4. 24. 97 누 3286.

39) 대법 1998. 9. 22. 97 누 19571.

40) 대법 1998. 9. 4. 97 누 19588.

접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로, 이들에게는 위와 같은 이익 침해를 이유로 전원개발사업실시계획 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다”고 판시했다.

대법원의 이같은 입장은 국민의 환경의식이 대폭 강화된 최근에 들어서도 변하지 않고 있다. 대법원 제3부 결정 2001. 3. 26. 2001 부 1 집행정지 사건⁴¹⁾은 “이 사건 처분은 제주개발법 및 환경영향평가법 소정의 환경영향평가를 거쳐서 그 환경영향평가의 협의내용을 사업계획에 반영시키도록 하여야 하는 것이니 만큼 제주개발법뿐만 아니라 환경영향평가법도 이 사건 처분에 직접적인 영향을 미치는 근거법률이 되고, 환경영향평가에 관한 위 법률들의 규정 취지는 이 사건 개발사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 개발사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데에 그치는 것이 아니라 그 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민들이 개발전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는데 있다 할 것이므로, 위 환경영향평가대상지역 안의 주민에게는 환경침해를 이유로 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격이 있다고 할 것이나, 환경영향평가대상지역 밖의 주민·일반국민·학자 등의 환경상 이익은 위 근거법률에 이를 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로, 이들에게는 위와 같은 환경침해를 이유로 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격이 없는 것인바, 기록에 의하면, 이 사건 개발사업에 따른 환경영향평가대상지역은 그 사업지구로부터 반경 3km 이내 지역인데 상대방은 위 환경영향평가대상지역 밖의 주민으로 보일뿐, 상대방이 그 주장과 같은 사유로 위 개발사업으로 인하여 개발 전과 비교하여 수인한도를 넘는 직접적이고 중대한 환경침해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민이라는 사실에 관한 소명이 있다고 보여지지 아니한다. 그렇다면, 상대방에게는 이 사건 처분의 효력정지를 구할 신청인적격이 없다 할 것”

41) 이 사건은 제주 남제주군 대정읍 상모리에 있는 송악산분화구 지역 일대를 남제주리조트개발 주식회사가 관광지로 개발하려는 사업에 대해 대정읍 하모리 주민 진용진씨가 제주도지사와 남제주군수를 상대로 관광지개발사업시행승인처분취소를 청구, 제주지방법원 행정부에서 원고적격이 없다는 이유로 소를 각하당한뒤 불복해 광주고등법원제주부에 항소를 제기해 효력정지결정을 받아냈으나 이후 제주도지사가 재항고한 사건이다.

이라고 판시했다.

2) 特徵과 問題點

대상판결들은 환경영향평가대상지역 밖의 주민에 대하여는 원고적격을 부인하고 있음에도 대체로 학계, 실무계로부터 원고적격에 관한 판례의 증대한 진전으로 평가되어 광범위한 지지를 받고 있다고 보여진다. 그 이유를 보면 첫째, 이 판결들은 이제까지 대법원이 정면으로 인정하지 않았던 '인근 주민의 환경이익'을 법률상 이익으로 인정하기 시작하였다는 것이고, 둘째 법률상 이익 여부를 판단하는 기준이 되는 법률을 당해 처분의 근거법령, 즉 당해 처분이 발하여질 수 있는 근거가 된 수권법령뿐만 아니라 환경영향평가법과 같은 관계법령까지도 포함하는 것으로 보았다는 것이다.⁴²⁾ 즉, 비경제적인 환경이익을 법률상 이익으로 인정하였고, 법률상 보호되는 이익 여부의 판단의 근거가 되는 근거법령의 범위를 처분의 절차나 과정에 관련된 법령에까지 확대시켰다는 점이 이 판결들의 특징이다.⁴³⁾

이 판결들의 문제점은 첫째, 법률상 이익 여부를 판단하는 근거가 되는 근거법령을 결정할 기준에 대한 설명이 없다. 둘째, 근거법률에 있는 환경배려조항이 인근주민의 이익을 법률상 이익으로 보호하는 것인지 여부를 판단할 실질적인 기준에 대한 아무런 언급이 없다. 셋째, 원고적격 문제의 원리·이념에 대한 기본관에 대한 아무런 언급이 없다는 것이다.⁴⁴⁾

일부 판결의 경우 실질적으로는 법적으로 보호가치 있는 이익설을 취한 것으로 보는 견해⁴⁵⁾도 있다. 즉, 이 판결들이 외형상으로는 독일식의 보호규범이론을 따르고 있으나, 원고들이 본안의 위법사유로 문제된 법령규정들에 의하여 부여된 법률상 이익 내지 공권이 침해되었음을 주장하는가 여부는 문제삼지 않고, 단지 관련 법령들을 열거하면서 그 규정들의 사익보호성을 검토하고 있

42) 조홍식, "분산이익소송에서의 당사자적격", 『판례실무연구 IV』, 비교법실무연구회, 박영사, 2000, 440면.

43) 박재완, 전제논문, 214면.

44) 조홍식, 상계논문, 442면.

45) 박정훈, 전제논문, 498면.

다는 점에서 취소소송의 구조면에서의 독일과 우리나라의 차이점을 정확하게 반영하고 있다고 하면서, 사익보호성의 판단근거 면에서는 일차적으로는 처분의 직접적 근거법령만이 아니라 처분절차에 관련되는 법률까지 “법률상 이익”의 “법률”에 포함시켰다는 점에서 의의가 있다는 것이다.⁴⁶⁾

2. 原告適格이 認定될 수 있는 隣近住民의 範圍

대법원은 원고적격이 인정되는 인근주민의 범위를 환경영향평가대상지역 내외로 명확하게 구별하고 있다. 위에서 살펴본 판결에서 원고들이 원고적격을 인정받은 이유는 원고들이 “그 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들”이기 때문이다. 여기서 “환경영향평가대상지역 안의”라는 부분은 실질적인 기준인 “직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는” 즉 직접적이고 중대한 환경피해의 우려의 징표에 지나지 않는다고 할 것이다.

환경영향평가법 및 환경영향평가대상지역을 형식적인 기준에 불과한 것으로 보는 견해도 있다.⁴⁷⁾ 그리고 환경영향평가대상지역 안의 주민이라면 직접적·구체적 이익이 침해될 것으로 예상되는 것으로 추정하는 것으로 보는 견해⁴⁸⁾49)는 이 판결들이 원고적격을 인정함에 있어서 사용한 실질적인 기준이 “직접적이고 중대한 환경피해의 우려”이고, 환경영향평가지역은 그 실질적 기준의 적용상 특히 입증의 편의를 위한 대용물임을 사실상 인정하는 것이라고 할 것이다.⁵⁰⁾

더구나 환경영향평가대상지역 그 자체는 환경영향평가의 실시에 앞서 환경영향평가의 실시자인 사업자나 환경영향평가 대행자가 스스로 환경영향평가가 필요하다고 정한 지역에 지나지 않는 것이므로⁵¹⁾, “직접적이고 중대한 환경피

46) 박재완, 전계논문, 215면.

47) 박정훈, 전계논문, 498면.

48) 김동진, “환경행정소송과 지역주민의 원고적격”, 「행정판례연구회 V」, 한국행정판례연구회편, 서울대학교 출판부, 2000, 212면.

49) 환경영향평가대상지역 안의 주민이라면 특단의 사정이 없는한 그와 같은 이익침해 또는 이익침해의 우려가 있는 것으로 사실상 추정된다고 본다.

50) 박재완, 전계논문, 216면.

해의 우려"가 있는 지역과 환경영향평가대상지역이 상호 일치하지 아니할 가능성은 얼마든지 있는 것이다. 따라서, "직접적이고 중대한 환경피해의 우려"를 주장·입증하는 자들은 비록 환경영향평가대상지역 밖에 거주하더라도 원고적격을 인정받아야 할 것이다. 환경영향평가대상지역 안의 주민중에서도 현실적으로 전혀 피해를 입거나 입을 가능성이 없는 사람이 있을 수 있고, 비록 지역 밖의 주민의 경우일지라도 현실적으로 피해가 예상될 수 있기 때문에 사법심사를 받을 필요가 있다고 판단되는 사람이 존재하는 것이다.⁵¹⁾

그럼에도 불구하고 대법원 판결들이 환경영향평가대상지역 밖의 주민들의 경우는 원고적격을 인정받을 여지가 없는 것으로 판시한 것은 한편으로는 원고적격의 인정범위를 한정하려는 기본의도와 아울러, 손쉽게 운용할 수 있는 기준을 마련할 필요성 때문이기도 하겠지만, 근본적으로는 근거법률에 집착하는 법률상 보호되는 이익설의 틀을 유지하고자 하는 고심의 결과로 해석된다.⁵²⁾

3. 社會權으로서의 環境權과 原告適格 擴大

사회권적 환경권은 내용적으로 생활환경조성청구권을 내포하는 것으로서 이는 쾌적하고 건강한 환경을 조성, 보전해 줄 것을 국가에 요구하는 것, 즉 생활의 질을 향상시키기 위하여 국가에게 환경급부적 생존배려를 요구하는 것이다.⁵⁴⁾ 사회적 기본권은 일반적으로 그 규범내용이 불명확하고 적극적 급부청구권과 관련지어 볼 때 누가 청구적격자인지 어떠한 내용과 어느 정도의 급부가 청구객체인지 누가 구체적인 청구상대방인가 하는 것들이 명확하다고 볼 수는 없는 것이 사실이므로 그 구체화 내지 보완의 필요성이 제기되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 환경영향평가의 대상이 되는 사업지구의 인근주민들의 원고적격 여부를 사회권적 환경권에 근거해 검토해보는 것은 헌법이 사회적 기본권에 의하여 실현하려고 하는 이상에 부합한다고 생각된다.

헌법이 법률에 강제하여 조성하려는 생활환경수준의 영역에서는 원고적격의

51) 김동건, 전제논문, 212면.

52) 조홍식, 전제논문, 458면.

53) 박재완, 전제논문, 217면.

54) 허영, 「제3판 한국헌법론」, 박영사, 2003, 571면.

인정여부에 다음과 같은 방법이 적용될 수 있을 것이다. 그것은 원고적격의 인정이 문제되는 경우에 먼저 개별실체법규의 명문, 목적, 취지의 해석을 통해 법적보호이익을 도출해 보고, 이것이 어려운 경우엔 개별실체법규를 가능한 한 헌법에 합치되는 것으로 해석함으로써 법적 보호이익성의 여부를 헌법적 가치 기준을 매개로 더욱 확대 해석해내는 것이다.⁵⁵⁾ 이 두 단계를 거치고도 소기의 목적을 달성할 수 없을 때에는 포기할 수 없는 중대한 환경상의 권익의 보호를 위하여 제한적, 보충적으로 환경권을 직접 적용해야 할 것이다. 다만 헌법이 입법자에게 전적으로 일임한 최고의 이상적인 생활환경수준의 영역에서는 입법자에게 무제한의 형성자유가 인정되므로 이 경우의 헌법상의 환경권 규정은 단순한 프로그램 규정에 불과하다고 할 것이며, 입법자의 입법책임도 정치적, 도의적 책임에 머무르고 법적책임이라고는 할 수 없을 것이며, 따라서 법규가 입법되어 있지 않을 경우에는 사법심사가능성도 부인되게 된다.

그러나 헌법이 스스로 실현하려고 하는 생활수준, 즉 인간의 기본적 수요에 해당하는 최저의 생활환경수준의 유지를 위한 생활환경조성청구권은 환경권 그 자체에서 규범력이 확정되어 있거나 확정될 가능성이 있다고 할 수 있으므로 입법의 보완없이 즉 개별실체법규의 해석에 의해 법률상 보호이익성을 도출할 필요없이, 헌법상의 환경권 조항이 바로 적용될 수 있다 하겠다. 즉 인간의 기본적 수요에 해당하는 최저의 생활환경을 보호받기 위한 생활환경조성청구권은 헌법적 근거만으로 곧바로 구체적 권리성을 인정할 수 있으며, 따라서 사법심사가능성도 인정된다고 하겠다.⁵⁶⁾

헌법상의 환경권 제창에도 불구하고 날로 그 심각성을 더해가는 오늘날의 환경오염현상과 이에 절대적으로 미치지 못하는 제도의 미비, 그리고 기존의 학설 및 판례에 의한 구제의 불충분성을 염두에 둔다면 기본적으로 법리구성상 논리적으로 가능한 범위까지는 원고적격을 확대해나가야 할 것이다. 이에 따라, 첫째, 기존의 통설 즉 보호규범설의 입장과 같이 행정청의 작위 또는 부작위의 근거가 되는 법규의 명문, 목적, 취지의 해석을 통해 당해 상대방 내지 제3자가 받는 환경상의 이익을 가능한 한 법률상의 보호이익으로 해석해내고, 둘째, 이것이 곤란할 경우에는 환경권을 헌법상의 기본권으로 명문화한 헌법정

55) 황보 완, 전제논문, 175면.

56) 황보 완, 상계논문, 175면.

신과 환경권 자체가 타 기본권을 실효적인 것으로 하기 위한 기본권의 전제조건이라는 것을 염두에 두고, 실정법규를 가능한 한 헌법에 합치되는 것으로서 해석함으로써 법률상 보호이익성의 여부를 헌법적 평가기준을 매개로 더욱 확대 해석해내며, 셋째, 위의 두 단계를 거치고도 소기의 목적을 달성할 수 없을 때에는 제한적, 보충적으로 환경권의 직접적인 적용을 인정해야 할 것이다.⁵⁷⁾

이와 같이 볼 때, 환경영향평가 대상 사업이 절박한 생활환경침해를 야기함으로써 최저의 생활환경조건을 보호받지 못하고 최악의 생활환경에 처하는 것이 분명하고 급박하게 인정되는 경우에는 비록 환경영향평가대상지역 밖의 주민이라도 환경권에 근거해 사법심사를 청구할 수 있다고 보아야 한다.

VI. 結 論

이상에서 환경영향평가대상지역 밖의 주민들에 대한 원고적격 문제를 살펴 보았다. 대법원은 환경영향평가대상지역 밖의 주민이나 일반국민, 산악인, 사진가, 학자, 환경보호단체 등의 환경상 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로서 국민일반이 공통적으로 갖는 추상적·평균적·일반적 이익에 그치지 않으므로 원고적격이 없다는 입장을 견지하고 있다. 이 때문에 환경영향평가대상지역의 설정은 단순히 환경영향평가가 실시되는 지역적 한계를 설정한다는 차원에서 뿐만 아니라 주민들에게 대상사업에 대한 승인처분을 다룰 수 있는 원고적격을 인정할 수 있는지 여부를 좌우하고 있다.

그러나 원고적격이 인정되는 인근주민의 범위를 칼로 자른 듯 명확하게 구별하는 태도는 타당하지 않다고 본다. 그 이유로서는 첫째, 환경영향평가대상지역은 행정기관이나 지역주민이 아니라 환경영향평가의 실시자인 사업자나 환경영향평가 대행자가 스스로 설정한 지역에 지나지 않는다. 이 때문에 직접적이고 중대한 환경피해의 우려가 있는 지역과 환경영향평가대상지역이 상호 일치하지 않을 가능성은 얼마든지 생겨날 수 있다.

둘째, 환경영향평가대상지역 안에 사는 주민인지 여부는 법원이 원고적격을

57) 김성수, "독일법상 주관적 공권이론의 발전", 「고시계」, 1991. 7. 81면.

따지는 기준의 적용상 입증의 편의 차원에서 제시하는 일종의 대응물로 보여진다. 현실적으로 환경영향평가대상지역 안의 주민 중에서도 피해를 입을 가능성이 없는 사람이 있을 수 있고, 환경영향평가대상지역 밖의 주민 중 피해를 입는 주민이 존재할 수도 있다.

셋째, 환경영향평가대상지역의 설정에 관한 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정은 단순히 과학적으로 예측 분석하여 설정한다는 추상적 규정만 두고 있다. 그밖에 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정의 애매모호성으로 인해 정확하고 구체적인 대상지역의 설정이 기술적으로 한계가 많을 것으로 보여진다.

參 考 文 獻

- 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2002.
- 김동욱, 「환경영향평가」, 도서출판 그루, 2004.
- 김영화, 「최신 환경영향평가론-이론·기법·실무」, 신광출판사, 2001.
- 류지태, 「환경법」, 고려대학교 출판부, 2000.
- 서희원, 「환경소송」, 북피디다컴, 2004.
- 오석낙, 「환경소송의 제문제」, 삼영사, 1996.
- 조은래, 「환경법」, 세종출판사, 2003.
- 한삼인, 「새롭게 쓴 판례민법」, 법률행정연구원, 2003.
- 한상욱·성현찬·이상훈·장영기, 「신제 환경영향평가론」, 향문사, 2000.
- 허영, 「제3판 한국헌법론」, 박영사, 2003.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2001.
- 原田尙彦 著·천병태 역, 「환경법」, 1983.
- 김동건, “환경행정소송과 지역주민의 원고적격”, 「행정판례연구회 V」, 한국행정판례연구회편, 서울대학교 출판부, 2000.
- 김성수, “독일법상 주관적 공권이론의 발전”, 「고시계」, 1991.
- 박균성, “프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서의 인근주민 및 환경단체의 원고적격”, 「판례실무연구 IV」, 비교법실무연구회, 박영사, 2000.
- 박노정, “환경분쟁의 조정 및 행정소송에 관한 연구”, 대전대학교 법학과 박사

- 학위논문, 2003.
- 박재완, “환경행정소송에서의 원고적격”, 「재판자료 제94집 환경법의 제문제 (상)」, 법원도서관, 2002.
- 박정훈, “환경위해시설의 설치·가공 허가처분을 다투는 취소소송에서 인근 주민의 원고적격”, 「판례실무연구Ⅳ」, 비교법실무연구회, 박영사, 2000.
- 이무춘, “환경영향평가서의 공정성과객관성 확보방안”, 「환경영향평가제도 개선을 위한 세미나」, 환경부/환경정책평가연구원, 2000.
- 이영진, “행정소송법상 취소소송의 원고적격”, 「고시계」 40권 12호, 1995.
- 조홍식, “분산이익소송에서의 당사자적격”, 「판례실무연구Ⅳ」, 비교법실무연구회, 박영사, 2000.
- 황보 완, “환경행정소송에 있어서 원고적격론에 관한 연구”, 한국외국어대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2003.
- 芝池義一, 「行政救濟法講義」, 有斐閣, 1999.
- 遠藤博也, 「行政法スケッチ」, 有斐閣, 1987.
- 磯部力, “保安林指定解除と訴の利益”, 「行政判例百選Ⅱ」, 1993.
- 原田尚彦, 「訴の利益」, 弘文堂, 1982.
- _____, “行政事件訴訟における訴の利益”, 「公法研究」, 37號, 1975.
- Jonathan Poisner, “Environmental Values and Judicial Review after Lujan: Two Critiques of the Separation of Powers of Standing”, 「Ecology Law Quarterly」, 1991.