

환경단체의 원고적격 부여문제

이 은 기*

목차

I. 들어가며

1. 단체소송에 대한 현행법과 기존 판례
2. 대상판결의 사실관계
3. 소송의 진행경과
4. 판결요지

II. 대상판결의 평석

1. 쟁점정리
2. 관련판례
3. 판결의 검토

III. 환경단체의 원고적격에 대한 외국 판례의 동향

1. 미국
2. 독일
3. 프랑스

IV. 대상 판결의 의미

V. 마치며

* 서강대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사, 변호사

I. 들어가며

1. 단체소송에 대한 현행법과 기존 판례

외국의 경우와 달리 우리나라에서는 아직 집단이나 단체에 대하여 원고적격을 인정한 예는 증권관련 소송이나 소비자 피해소송을 제외하고는 관련 실정법에서도 찾아볼 수 없고 판례에서 이를 찾기 어려운 실정이다. 환경상 이익은 일반적이거나 집단적 이익인 경우가 많은 바, 현행 소송법상 법리하에서는 이러한 이익을 침해당한 개인이나 단체에게 항고소송을 제기할 원고적격을 인정할 수 없다. 그러나 환경문제는 광범위한 지역에 다수 피해자가 생기며 공익성이 강한 특수성에 비추어 볼 때, 환경분야에는 단체소송을 인정해야 할 필요가 있고 그 요구도 강해지고 있다.¹⁾

대법원은 1998. 9.22. 선고 97누 19571 발전소건설사업승인처분취소판결(이하 대상판결이라 함)에서 “원고68 내지 113은 상부담과 하부담 소재지 산에서 송이를 채취하는 주민 또는 자연을 찾아 즐기거나 연구·보전하려는 산악인·생물학자·생태연구가·사진가·일반시민·환경보호단체 등인 바, 환경영향평가 대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등의 환경상 이익이나 전원개발사업구역 밖의 주민 등의 재산상 이익에 대하여는 위 근거 법률에 이를 그들의 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니 하므로 이들에게는 위와 같은 이익 침해를 이유로 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다”고 판시하고 있으며, 또한 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 정부계획취소등 판결(소위 ‘새만금 판결’)에서도 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다고 할 것이며, 여기서 말하는 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익

1) 同旨, 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008, p.230. 참조.

이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다. 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정 받을 수 있다”고 판시함으로써 직접적·법률적 이해관계가 없는 제3자인 환경단체의 원고적격을 간접적으로 부인하고 있다.

아래에서는 앞의 대상판결을 중심으로 환경단체에 대한 원고적격 부여문제를 살펴보기로 한다.

2. 대상판결의 사실관계

피고보조참가인 한국전력공사는 강원도 인제군 기린면 진동리 방대천 최상류 해발 920m 지점의 상부댐과 강원도 양양군 서면 영덕리 남대천 안쪽 지류 후천 135m지점의 하부댐으로 구성되는 777m의 유효낙차를 갖는 양수발전소 1 내지 4호기(발전시설용량 100만kw=25만kw×4기)를 건설하기로 계획을 세웠다.

이를 위하여 1989.7.18.부터 1990.12.5.까지 사이에 구 환경보전법(환경정책기본법 시행으로 1991.2.2.폐지되기 전의 것) 제5조 및 제5조의 3에 의하여 환경영향평가대행기관인 소외 한국전력기술주식회사에게 의뢰하여 1989.7.18.부터 1990.5.26.까지 사이에 사업기간이 1992.3.부터 1998.6.까지로 예정된 양양양수발전소건설계획에 따라 환경영향을 받게 되는 강원도 인제군 기린면과 양양군 서면 일대의 자연환경(기상, 지형 및 지질, 생태계, 천연자원), 생활환경(토지이용, 대기질, 수환경, 토양 및 토양오염, 폐기물, 소음·진동 및 악취, 전파장해, 일조장해, 위락 및 경관, 위생 및 공중보건), 사회경제환경(인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육시설, 교통, 문화재)에 관한 환경영향평가를 마쳤다.

1994.3.18. 피고 통상산업부장관에게 전원개발사업 실시계획승인신청을 하여 1995.7.6. 피고로부터 구 전원개발사업에 관한 특례법(1996.12.30. 법률 제5215호로 개정되기 전의 것)제5조의 규정에 의하여 전원개발사업실시계획승인(이하 ‘이 사건 승인처분’이라 함)을 받았다.

원고1 등 5인은 양수발전소건설사업구역 내에 토지와 주택을 소유한 자들이고 원고 6 등 16인은 하부댐 소재지 후천의 하류인 남대천에서 연어 등을 포획하는 자들이며 원고 22 등 47인은 양수발전소건설사업에 관한 환경영향평가대상지역 안의 주민들이고 원고 69 등 47인은 상부댐과 하부댐 소재지 산에서 송이를 채취하는 주민 또는 자연을 찾아 즐기거나 연구·보전하려는 산악인·생물학자·생태연구가·사진가·일반시민·환경보호단체 등인바, 원고들 127인은 피고를 상대로 서울고등법원에 이 사건 승인처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.

3. 소송의 진행경과

원고1 등 127인은 1996.1.17. 당시 행정사건의 제1심 관할법원인 서울고등법원에 피고 통상산업부장관을 상대로 전원개발사업실시계획승인처분취소청구소송을 제기하였고²⁾ 동사건은 제7행정부에 배당되어 1996.8.29.부터 1997.9.11.까지 9회의 변론기일이 열린 끝에 1997.10.23. 원고 패소 판결이 선고되었다.

이에 불복, 원고1 등 114인이 1997.11.17. 상고하여 상고사건이 1997.12.9. 대법원에 접수되어 특별2부에 배당되었고 심리한 후 1998.9.22. 상고기각 판결이 선고되었다.

4. 판결요지

(1) 서울고등법원의 판결요지

1) 이 사건 양수발전소 하부댐 부지인 남대천이 바다로 유입되는 인근 어장에서 어업권을 등록하고 있거나 어업권은 가지고 있지 않으나 남대천 하구 연근해에서 남대천으로 회귀하는 연어 등 회귀성어류를 포획하여 소득을 얻어 온 원고 6 내지 21, 이 사건 양수발전소건설사업의 환경영향평가대상구역 내인 강

2) 현재 수도권 행정사건의 제1심인 서울행정법원은 법률 제4766호(1994.7.27.)에 의거하여 1998.3.1.에 개원하였으므로 이 사건은 당시 행정사건의 제1심 관할법원인 서울고등법원에 제기되었다.

원도 인제군과 양양군 일대의 주민들로서 하천인 남대천을 상수원으로 사용하고 그 지역에서 서식하는 산채, 송이 등을 채취해 온 자들로서 댐 건설로 인하여 기후가 변화되면 그 영향을 받을 수 있는 양양군 및 인제군의 주민인 원고 22 내지 68, 대학교수로서 연어의 연구학자인 원고69, 점봉산일대의 산과 계곡을 즐겨 찾는 일반시민인 원고70 내지 112, 환경보존단체로서 이 사건 처분으로 건설될 상부댐이 소재하는 점봉산 일대의 산과 계곡을 평소 회원들과 자주 찾아다니며 남대천 내수면 연구소와 협력하여 연어홍보를 위한 '연어생태학교'라는 생태관광을 연례적으로 벌여왔고 겨울에는 점봉산의 설피발 눈밟기 행사를 주관해 온 원고113, 사단법인 자연보호중앙협회의 회원단체로서 남대천의 생태계를 보존할 목적으로 모인 사람들의 단체인 원고114 등은 이 사건 처분의 근거 법률인 전원개발에 관한 특별법 및 구 환경보존법의 어디에도 원고6 내지 114가 주장하는 위 인정의 각종이익을 개개인의 구체적이고 직접적인 이익으로 보호하는 규정이 없으므로 동 원고들(산악인·생물학자·생태연구가·사진가·일반시민·환경보호단체³⁾ 등)이 얻은 이익은 사업대상구역 및 그 주변지역에 대한 자연환경과 생활환경 등의 보존이라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하다 할 것이고 이 사건 승인처분의 근거 법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익을 갖고 있지 아니하므로 이 사건 승인처분에 대하여 다툴 수 있는 원고적격이 없다.

2) 이 사건 사업대상지역 내에 토지나 주택을 소유하고 있는 원고1 내지 5는 원고적격은 있으나 동원고들이 주장하는 이 사건 승인처분이 위법하다는 사유

3) 이 사건에서 원고의 일원으로 참가한 환경보호단체는 '우이령보존회'이다. 이 단체는 1994.3.3. 자연보전을 위해 설립된 비영리민간자연보존단체로서 북한산과 도봉산을 이어주는 '우이령 길'을 넓히고 포장하여 북한산국립공원을 고립된 섬으로 만들고 생태계 파괴를 불러일으킬 정부의 계획을 염려한 각계 인사들과 시민들이 우이령 길 보존운동을 위해 만들었다. 이후 내린천댐 건설 저지, 화계사터널 반대, 광릉숲 보존운동, 북악산 소나무와 삼청각 보존 캠페인 등을 성공적으로 이끌었으며, 동강 영월댐 건설 백지화를 위해 선도적 역할을 했다. 생태보고 점봉산, 연어회귀 남대천 보존운동과 아울러 서울외곽순환고속도로(8차선)의 북한산국립공원 도봉산 관통노선을 수정시키기 위한 캠페인을 펼쳤고 또한 다음 세대를 위한 '어린이 여름생태학교'와 우수생태지역 발굴 및 보존의 중요성을 알리기 위한 '생태탐방', 생명과 문명에 대한 격의 없는 토론의 장인 '우이령포럼'을 통해 대안적 가능성을 제시했으며 점봉산 한계령풀, 강화도 매화마름, 영종도 검은머리갈매기 등 동식물 서식지 보호와 생물다양성 보존운동에 힘써 오고 있다.

는 다음과 같다. 첫째, 이 사건 처분의 기초가 되는 환경영향평가서가 법 소정의 설명회 및 공청회의 절차를 거치지 않고 작성되었다. 둘째, 사업기간이 1992.3.부터 1998.6.까지로 예정된 환경영향평가서는 사업기간이 1995.8.부터 2003.10.까지로 변경된 이 사건 사업계획에 대한 환경영향평가서로 볼 수 없다. 셋째, 환경영향평가서는 4계절을 포괄해서 행해져야 하는데 이 사건 환경영향평가서는 1989.7.부터 같은 해 11.까지 2회만 조사한 결과에 의하는 등 내용이 부실하고 형식만 갖춘 것으로서 법상 요구하는 요건을 갖춘 평가서라고 할 수 없으므로 이를 기초로 한 이 사건 처분은 위법하다. 넷째, 이 사건 처분으로 대상 구역 내에 있는 점봉산, 방대천, 남대천 등의 자연환경이 파괴될 것이므로 이로써 헌법이 보장하고 있는 환경권을 침해하였으므로 이 사건 처분은 위법하다. 다섯째, 외부의 잉여전력이 필수적으로 요구되는 양수발전은 효율성이 떨어져 환경파괴 등 사회적 비용이 더 크므로 전력생산 및 균형공급이라는 이익과 환경파괴로 인한 손실을 비교해 볼 때, 손실이 보다 크므로 이 사건 처분은 재량권을 일탈하거나 남용되어 위법하다.

그러나 원고들이 주장하고 있는 위 5개 위법사유는 제출된 증거 서류 및 증인들의 증언에 변론의 전 취지를 종합해 보면, 환경영향평가대행기관인 한국전력기술주식회사가 근거법에서 규정하고 있는 요건을 충족하여 한 것으로 그에 기한 이 건 처분에 취소할 만한 하자가 없고, 헌법 제35조의 환경기본권을 근거로 전원개발에 관한 특례법 등 관계법규의 규정에 따라 행해진 이 사건 처분의 취소를 구할 수 없으며, 이 건 처분에 의해 건설될 양양 양수발전소는 심야시간대의 잉여전력을 이용한 발전방식으로 축전지 역할을 하는 것으로서 연중 전력수요가 높은 때 일시적인 전력수요에 대비하기 위한 것으로 환경파괴 및 오염을 최소화하기 위한 계획을 수립하고 그 이행을 조건으로 이 사건 처분을 한 점에 비추어 보면 재량권을 일탈하였거나 남용하여 위법성이 있다고 할 수 없다.

3) 원고6 내지 114의 청구에 관한 소부분은 부적법하므로 이를 각하하고, 피고의 이 사건 승인처분에는 원고1 내지 5가 주장하는 위법사유가 있다고는 인정되지 아니하고 그 외에 다른 위법사항도 발견되지 아니하므로 원고1 내지 5의 청구는 이유없어 이를 기각한다.

(2) 대법원의 판결요지

1) 원고1 내지 5는 양수발전소 건설사업구역내에 토지와 주택을 소유한 자들인 바, 환경영향평가법 등 규정들의 취지는 환경영향평가대상사업에 해당하는 발전소건설사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하는데 그치는 것이 아니라 당해 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘은 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는데 있으므로 주민들이 이 사건 처분과 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 이 사건 양수발전소건설사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경침해를 받게 되리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민에게는 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다.

2) 한편 원고68 내지 113은 상부댐과 하부댐 소재지 산에서 송이를 채취하는 주민 또는 자연을 찾아 즐기거나 연구·보전하려는 산악인·생물학자·생태연구가·사진가·일반시민·환경보호단체 등인 바, 환경영향평가대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등의 환경상 이익이나 전원개발사업구역 밖의 주민 등의 재산상 이익에 대하여는 위 근거 법률에 이를 그들의 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니 하므로 이들에게는 위와 같은 이익 침해를 이유로 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다.

3) 원심이 이 사건 양수발전소 하부댐 소재지 후천의 하류인 남대천에서 연어 등을 포획하는 자인 원고5 내지 20 또는 환경영향평가대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등인 원고68 내지 113이 그들의 어

업권 등의 재산상 이익 또는 환경상의 침해를 이유로 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다고 판단한 부분은 정당하지만 원고21 내지 67은 양수 발전소건설사업에 관한 환경영향평가대상지역 안의 주민인 바, 원고21 내지 67 까지도 환경상 이익침해를 이유로 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다고 판단한 부분에는 당사자 적격에 관한 법리를 오해한 위법이 있다.

4) 환경영향평가법 제21조와 그 시행령 제13조가 사업규모가 정해진 환경영향평가대상사업에 있어서 환경영향평가를 마친 후 그 사업규모를 30/100 이상 증가시키는 내용으로 사업계획을 변경하는 경우에 다시 환경영향평가를 시행하도록 규정하고 있을 뿐 사업기간을 변경함에 그치는 경우에도 다시 환경영향평가를 시행하도록 규정하고 있지는 아니하므로 이 건과 같이 사업기간을 변경하였을 뿐 사업규모를 변경한 바 없는 이상 그 환경영향평가 및 이 사건 승인처분에 어떠한 위법이 있다고 할 수 없다.

참가인이 시행한 환경영향평가에 있어서 참가인이 자본금의 100%를 출자한 한국전력기술주식회사가 그 평가대행기관으로 되었고 녹지자연도의 등급평가와 희귀식물의 서식분포에 관한 조사를 다소 잘못하였더라도 그 후 환경부장관과의 협의를 거친 이상(이는 그와 같은 환경영향평가의 부실정도가 환경영향평가를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니 한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상이라는 취지로 이해된다) 그 때문에 이 사건 승인처분이 위법하다고 할 수 없으며, 원고들 주장의 환경권이 이 사건 양수발전소건설로 인하여 침해된다고 하더라도 그 주장의 환경권이 명문의 법률규정이나 관계 법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 정립되어 있다고 볼 수 없어 법률상의 권리로 인정될 수 없는 이상 그 때문에 이 사건 승인처분이 위법하다고 할 수 없고, 양수발전방식이 다른 발전방식에 비하여 비효율적이기는 하지만 이 사건 양수발전소는 다른 발전방식에 비하여 유리한 면이 있고 환경영향평가를 거쳐 발전소건설사업이 환경에 대한 침해를 최소화하는 방법으로 시행되도록 되어 있는 점 등에 비추어 이 사건 승인처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 없다.

II. 대상판결의 평석

1. 쟁점정리

대상판결의 법률적 쟁점은 ① 이 건 양양양수발전소건설사업의 환경영향평가 대상지역 안의 (인근)주민들이 대상사업인 전원개발사업실시계획승인처분과 관련하여 갖는 환경상 이익이 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익인지 여부 및 위 주민들에게 그 침해를 이유로 위 처분의 취소를 구할 원고적격이 있는지가 문제되고 ② 환경영향평가대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사친가·학자·환경보호단체 등의 환경상 이익이나 전원개발사업구역 밖의 주민 등의 재산상 이익이 그들의 개별적·직접적·구체적 이익인지 여부 및 위 주민들에게 그 침해를 이유로 전원개발사업실시계획승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있는지가 문제되며, ③ 환경영향평가대상사업에 있어서 환경영향평가를 마친 후 사업기간을 변경하였을 뿐 사업규모를 변경한 바 없는 이상 다시 환경영향평가를 시행하여야 하는지 여부 ④ 양수발전을 위한 이 건 전원개발사업실시계획 승인처분이 재량권을 일탈·남용한 위법이 있는지 여부 등이었으나⁴⁾ 여기에서는 본고의 논제와 부합하는 위 쟁점 ①, ②에 대해서만 살펴보기로 한다.

2. 관련판례

대상 판결을 통하여 살펴볼 쟁점은 행정소송에 있어서 처분의 직접 상대방이 아닌 제3자인 (인근주민이나) 환경단체 등에게 그 처분의 취소를 구할 법률상 이익을 인정하고 있는가 여부인 바, 우리나라에는 어느 판결에서도 단체에 대해 원고적격을 인정한 판례는 아직 없으므로 행정처분의 상대방 아닌 제3자에게 원고적격을 인정한 판례를 살펴보면 아래와 같다.

대법원 1988.6.14. 선고 87누873 영업장소이전허가처분취소 판결에서는 “원고가 구약사법시행규칙(1969.8.13.보건사회부령 제344호)의 규정한 바에 따른 적

4) 홍준형 교수는 ①, ②, ④를 이 판결의 쟁점으로 소개하고 있다. 홍준형, 판례행정법, 1999. 1. 두성사, p.1322.

법한 약종상 허가를 받아 그 판시 허가지역 내에서 약종상 영업을 경영하고 있음에도 불구하고 피고가 위 규칙을 위배하여 같은 약종상인 소외A에게 동 소외인의 영업허가지역이 아닌 원고의 영업허가지역 내로 영업소를 이전하도록 허가하였다면 이 사건 영업장소이전허가처분은 결국 동일허가지역 밖으로의 영업장소이전을 허가한 것으로서 위 규칙에 위반되는 위법한 처분으로서 원고로서는 이로 인하여 기존업자로서의 법률상 이익을 침해받았음이 분명하므로 원심이 같은 취지에서 기존업자인 원고에게 피고의 이 사건 영업소이전허가처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있다고 판단한 것은 정당하고 거기에 항고소송에 있어서의 당사자적격에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 수 없다”고 판시하고 있고, 대법원 1998.4.24. 선고 94누3286 판결에서 대법원은 “환경영향평가에 관한 위 법령의 규정들의 취지는 집단시설지구개발사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 집단지구개발사업과 관련된 환경공익을 보호하는데 그치는 것이 아니라 그 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 개발전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하는데 있다 할 것이므로, 위 주민들이 이 사건 변경승인처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로 국민일반이 공통적으로 가지게 되는 추상적·평균적·일반적 이익에 그치지 아니하고 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적인 이익이라고 보아야 할 것이다”라고 판시하여 처분의 당사자 아닌 제3자인 인근주민들에게 원고적격을 인정하였고, 대법원 1998.4.24. 선고 94누3286 공원사업시행허가처분취소 판결에서는 “피고들(환경부장관 외 1)이 조성면적 10만 평방미터 이상이어서 환경영향평가대상사업에 해당하는 이 사건 용화집단지구개발사업에 관하여 이 사건 변경승인 및 허가처분을 함에 있어서는 반드시 자연공원법령 및 환경영향평가법령 소정의 환경영향평가를 거쳐서 그 환경영향평가의 협의내용을 사업계획에 반영시키도록 하여야 하는 것이니 만큼 자연공원법령뿐 아니라 환경영향평가법령도 이 사건 변경승인 및 허가처분에 직접적 영향을 미치는 근거법률이 된다고 볼 수밖에 없고, 환경영향평가에 관한 위 자연공원법령 및 환경영향평가법령의 규정들의

취지는 집단시설지구개발사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 집단지구개발사업과 관련된 환경공익을 보호하는데 그치는 것이 아니라 그 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 개발 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하는 데 있다 할 것이므로, 위 주민들이 이 사건 변경승인처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로 국민일반이 공통적으로 가지게 되는 추상적·평균적·일반적 이익에 그치지 아니하고 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적인 이익이라고 보아야 할 것이다”라고 판시하고 있다.

대법원 1998.9.4. 선고 97누19588 판결에서도 “원자력법 제12조 제2호의 취지는 원자로 등 건설사업이 방사성물질 및 그에 의하여 오염된 물질에 의한 인체·물체·공공의 재해를 발생시키지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 방사성 물질 등에 의한 생명·건강상의 위해를 받지 아니 할 이익을 일반적 공익으로서 보호하려는 데 그치는 것이 아니라 방사성물질에 의하여 보다 직접적이고 중대한 피해를 입으리라고 예상되는 인근 주민들의 위와 같은 이익을 직접적·구체적 이익으로서도 보호하려는 데 있다 할 것이므로(다만 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다), 위와 같은 지역 내의 주민들인 원고들에게는 영광원자력발전소 5·6호기건설에 의한 방사성물질 등에 의한 생명·신체의 안전침해를 이유 및 원전냉각수 순환시 발생하는 온배수로 인한 환경침해를 이유로 원자로 건설사업을 위해 피고보조참가인 한국전력공사에게 한 피고 과학기술처장관의 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다”고 판시하여 제3자의 원고적격을 인정하고 있다.

또한 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 속칭 새만금사건판결에서도 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다고 할 것이며, 여기서 말하는 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는

개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다. 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다”고 판시함으로써 처분의 직접 상대방이 아닌 제3자인 환경영향평가대상지역 밖의 주민이라 할지라도 처분으로 인하여 수인한도를 넘는 피해를 주장, 입증하면 원고적격이 인정될 가능성을 열어 두고 있다.

3. 판결의 검토

(1) 원고적격의 개념과 그 기능

원고적격은 구체적 사건에 있어서 원고가 될 수 있는 자격을 말한다. 모든 국민은 헌법 제27조에 의하여 재판받을 권리가 있으므로 법률에 특별한 규정이 없더라도 법률상 쟁송에 대해서는 제소가 가능하다. 그러나 아무런 법적 가치가 없는 제소까지 허용하면 법원으로서의 사건의 홍수 속에서 보호할 가치가 있는 소송조차 적정하게 심판할 수 없을 뿐만 아니라 제소당한 피고도 부당하게 강요된 소송에 응소하여야 하는 폐단을 막기 위하여 도입된 것이 원고적격의 개념이다. 즉, 원고적격은 행정소송을 제기함에 있어 일정한 자격을 요구하여 법원의 재판에 적합한 소송과 적합하지 않은 소송을 구별하여 법원에 의하여 보호받을 만한 이익을 가지지 않은 자를 소송에서 배제하고 이러한 보호를 받을 이익을 갖지 않은 자를 소송에서 배제하고 그러한 보호를 받을 이익을 가진 자에게 소송에 의하여 구제받을 기회를 부여하는 기능을 한다.⁵⁾

행정처분 취소를 구할 원고적격에 대해 구 행정소송법에서는 어떤 사람이 자신의 권리 또는 이익을 구제받을 수 있는가에 관하여 구체적 규정을 두지 않았

5) 윤강열, 환경영향평가와 인근주민의 원고적격 - 대법원 1998.9.22. 선고 97누19571판결 - 재판실무연구, (1999.1.), pp.478-481 참조.

으나 1984년에 제정된 현행 행정소송법 제12조 제1문은 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”고 규정하고 있고 동법 제2조에서는 처분을 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용”이라고 정의하고 있다. 행정소송에서 과연 행정처분 등의 취소를 구할 ‘법률상 이익이 있는 자가 누구인가’에 대해 학설상 다툼(권리회복설, 법률상 보호이익설, 보호가치있는 이익구제설, 적법성보장설)이 있다. 통설·판례는 위법한 처분에 의하여 침해되고 있는 이익이 관계법에 의하여 보호되고 있는 이익인 경우에는 그러한 이익이 침해된 자에게 당해처분의 취소를 구할 원고적격이 인정된다는 ‘법률상 보호이익설’의 입장이다. 판례는 법규에 환경을 배려하는 규정이 있는 경우 당해 ‘환경배려조항’이 공익으로서의 환경상 이익보호만을 목적으로 하고 있고 이로 인해 인근주민이 반사적 이익을 얻고 있을 때는 인근주민에게 원고적격이 인정되지 않지만 환경배려조항이 공익으로서의 환경상 이익뿐만 아니라 인근주민의 개인적 환경상 이익도 직접 보호하고 있다고 판단되는 경우에 원고적격이 인정된다고 보고 있다.⁶⁾ 판례는 원칙상 처분의 근거가 되는 법규의 보호목적을 기준으로 원고적격을 판단하고 있다. 이는 근거법규에 의해 보호되는 개인적 이익을 침해받거나 침해받을 우려가 있는 자에 한하지 않고 처분 또는 부작위에 의하여 개인의 이익이 직접적·구체적으로 침해되기만 하면 취소소송의 원고적격을 인정하는 미국이나 프랑스의 입법례보다 원고적격을 좁게 인정하는 것이다.⁷⁾

(2) 제3자인 환경영향평가 대상지역 내 주민과 대상지역 밖 주민의 원고적격

환경단체도 처분의 상대방이 아닌 제3자이므로 환경관련 행정처분이 행하여

6) 대법원1975.5.13. 선고 73누 96,97판결; 대법원 1983.7.12. 선고 83누59판결; 대법원 1995.9.26. 선고 94누14544판결. 환경영향평가법을 근거법으로 보고 환경영향평가대상지역주민에게 원고적격을 인정한 판결로는 대법원 1998.4.24. 선고 97누3286 판결, 대법원 1998.9.4. 선고 97누19588 판결, 대법원 1998.9.22. 선고 97누19571 판결(이건 대상판결), 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결(새만금판결) 등이 있는 바, 이러한 입장에서 있다.

7) 박균성·함태성, 전거서, p.222.

진 인근주민 등 제3자가 원고 적격을 가지는가에 대한 판례의 입장을 살펴보는 것도 그 의미가 있다고 생각한다.

이에 관해서는 적지 않은 판례가 축적되어 있는 바, 관련 판례에서 보는 바와 같이 우리 대법원은 환경영향평가 대상지역 내의 주민은 물론이고 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라 할지라도 어떤 처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 그 처분으로 인하여 환경상 이익(즉 법률상 이익)에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 주장 입증하는 경우에 그 처분 등의 취소나 무효확인을 구할 원고 적격을 인정하고 있다. 여기서 말하는 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없으므로 원고적격이 인정되지 않는다.

프랑스의 경우에는 시설설치허가에 대한 인근주민의 원고적격은 근접성, 시설설치계획안이나 건축의 중요성, 부지의 성질, 지형, 피해자의 법적 상황 등 사안의 구체적 상황을 고려하여 개별적으로 판단하고 있다.⁸⁾ 우리나라와 같이 환경영향평가 대상지역의 주민이라 하여 당연히 원고적격이 인정되는 것은 아니며 환경영향평가지역이 아닌 경우에도 이익의 침해가 있는 경우에는 소의 이익이 인정된다. 또한 일정한 경우에는 기초자치단체의 주민에게 원고적격을 인정하고 있다.

(3) 단체의 원고적격에 대한 우리 판례와 학자들의 태도

우리나라의 경우 현행법상 소비자기본법 제70조 내지 제76조와 증권관련 집단소송법⁹⁾에 의해 법원의 허가를 얻은 경우에만 제한적으로 단체소송을 인정하고 있다. 그 외에는 실정법상 단체소송제도가 도입되어 있지 않고 대법원 판

8) 박균성, 프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서의 인근주민 및 환경단체의 원고적격, 판례실무연구(IV), pp. 505-508.

9) 이 법은 증권관련집단소송에 관하여 민사소송법에 대한 특례를 정한 것으로서 2004.1.20.제정되어 2005.1.1.부터 시행되고 있다.

례도 단체의 원고적격을 인정한 사례가 보이지 않는다.

환경문제는 피해의 광역성, 인과관계 규명의 어려움 등으로 인해 동일한 원인으로 인적 피해든 물적 피해이든 다수 피해자가 생길 개연성이 있고 그 원인을 밝히기 위해서는 과학기술적 규명이 필요하다. 또한 다수 피해자의 반복적 소송을 피하고 소송경제를 위해서는 증권관련 소송이나 소비자피해소송과 마찬가지로 단체소송이나 집단소송이 필요한 분야이다.

증권관련 집단소송법과 소비자기본법에 의해 증권거래자와 소비자피해소송에서 법원의 허가를 얻은 경우에 제한적으로나마 단체소송에 의한 피해구제가 가능해진 변화¹⁰⁾를 감안할 때 다수 피해자가 관련된 환경소송에도 독일 환경법제상 인정되고 있는 이기적 단체소송¹¹⁾과 공익적 단체소송¹²⁾ 및 영미식의 집단소송제도가 도입되어야 할 필요가 있다.

결론부터 말하면 우리 대법원은 환경단체의 원고적격을 부인하고 있지만 행정소송법개정시 단체소송 및 집단소송 제도를 입법적으로 해결하여 환경보전운동의 활성화와 다수 피해자의 권리구제를 용이하게 하여야 할 필요가 있는 것이다.¹³⁾

단체소송제도를 도입할 경우 영미법상의 시민소송(Citizen suit)¹⁴⁾ 및 대표당사자소송(Class action) 혹은 독일법상의 단체소송(Verbandsklage)제도를 도입

10) 현행 소비자기본법(구 소비자보호법이 2008. 3. 21. 전면 개정됨)은 법원의 허가에 의해 일정한 요건을 갖춘 법정 단체는 법원의 허가를 얻어 소비자단체소송을 할 수 있도록 제한적으로 허용하고 있다.

11) 이기적 단체소송은 어떤 단체가 법상 보호되는 자기 자신의 공법상의 권리를 침해당했을 경우 제기하는 소송을 말한다. 김해룡·김재호, 단체소송도입에 관한 고찰 - 유럽법상의 단체소송제도와 비교법적 관점에서 -, 환경법연구 제27권 제4호(2005), p. 138. 참조.

12) 공익적 단체소송(altruistische Verbandsklage)은 어떤 단체가 그 자신의 권리에 대한 침해를 다투는 것이 아니라 제3자의 권리 내지 일반공중의 이익을 위하여 소송을 제기하는 제도를 말한다. 김해룡·김재호, 전제논문, p.140. 참조.

13) 현재 추진 중인 행정소송법 개정안에도 단체소송제도가 도입되어 있지 않다.

14) 영국은 2000년 개정된 민사소송규칙(Civil Procedure Amendment Rules 2000) part19의 III. Group Litigation에 의해 집단소송이 도입되었다. 그 실행지침(Practice Direction)에 의한 구체적 내용은 사실관계 또는 법적 관점에서 공통점이 있거나 서로 관련성이 있는 쟁점이 있는 사건에 대해 법원이 집단소송명령을 내림으로서 진행되는데 영국의 집단소송은 소송주체가 공익단체이고 피해확산예방이 목적인 독일의 단체소송과는 다르고 하나의 소송결과가 유사한 다른 소송에도 영향을 미친다는 점에서 미국의 대표당사자소송과는 상대적으로 유사하나, 그 효력은 단체소송 명부에 등재된 청구에 한한다는 점에서 개별적 수권이 필요한 미국의 대표당사자소송과도 차이가 있다. 홍성수, 영국집단소송제도, 맞춤형 법제정보. 법제연구원홈페이지 자료실 참조.

할 것인가는 입법적 선택의 문제이다. 우리나라 행정법학이 독일의 이론을 중심으로 전개되어 왔고 행정소송제도의 기본구조나 법리가 유사하며 미국과는 달리 행정소송절차에 적용할 독자적 절차법이 존재한다는 점, 환경법상 집행의 결여에 대한 사법적 통제라는 측면에서 볼 때 독일의 단체소송제도가 더 적합한 제도라는 점을 들며 독일의 단체소송제도를 도입하는 것이 우리나라의 기존 법질서를 크게 변화시키지 않으면서 수용 가능한 것으로 보는 것이 다수의 입장이다.¹⁵⁾

1983년 법무자문위원회 공법연구 특별분과위원회가 행정소송법 중 개정법률안(현행 행정소송법)을 작성할 때 집단소송의 명문화가 논의된 적이 있었다. 당시 집단소송의 필요성에 대하여는 이론이 없었으나¹⁶⁾ 현재 국회에 제출된 행정소송법 개정안에도 단체소송과 집단소송에 관한 규정은 제외된 것으로 안다. 현행 소비자기본법은 법원의 허가에 의해 일정한 요건을 갖춘 법정 단체는 소비자단체소송을 할 수 있도록 제한적으로 허용하며 단체소송에 변호사강제주의를 취하는 등의 규정을 두고 있는 바, 이제 인터넷의 영향과 전자정부의 추구로 행정의 투명성이 본래도에 오른 상황에서 환경쟁송에도 제한적으로나마 단체소송과 집단소송을 도입하지 못할 이유가 없다. 공공성을 갖는 환경보전을 위해 비정부민간단체인 환경단체에 대해 원고적격을 인정하기 위해서도 단체소송제도의 도입은 불가피하다.

우리 대법원판례로는 아직 항고소송에서 단체일반의 원고적격을 인정한 사례가 없었으나(환경상 이익은 단체가 아닌 개인적 이익으로 보기 때문임), 학자들은 행정소송법 개정논의 때마다 단체소송이나 집단소송제도의 도입필요성을 제기해 오고 있다. 이 건 대상판결에 이어 2006년 선고된 소위 새만금사건판결에서도 여전히 “공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다”고 판시함으로써 공익소송을 허용하고 있지 않다. 그러나 이와 같은 대법원판결에도 불구하고 환경의식의 고취로 향후 환경보호단체에 의한 공익적 환경소송의 제기는 점점 늘어날 것으로 예상되는 바¹⁷⁾, 환경의 공공재적 성격을 감

15) 이상경, 환경법상 집행결여와 단체소송제도, 환경문제연구총서[VI], 대한변호사협회, 1996, pp. 110-113. 에서 재인용, 김현태, 독일 환경법상의 행정구제제도, 동아대학교 박사학위논문, 1994, p. 96.

16) Ibid.

안하고 환경보전과 지속가능한 개발을 조화시키기 위해 환경관련 소송에서는 법률상 보호이익이나 원고적격의 인정에 있어서 좀 더 전향적인 판결이 나왔으면 하는 바람이다.

(4) 현행법상 환경단체의 행정절차에서의 관여 입법례

우리 실정법상으로도 비정부기구 시민단체인 환경단체가 환경행정절차에 관여하는 경우가 있다. 사전환경성검토협의제도상 ‘의견수렴’에 대해 규정하고 있는 환경정책기본법 제25조의 5(의견수렴) 제1항은 “관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 한다”고 규정하고 있고 동법 시행령 제8조의2 제1항에서도 “관계행정기관의 장(행정계획을 수립하는 행정기관의 장을 말하되, 행정계획을 수립하는 자가 행정기관이 아닌 경우에는 허가 등을 하는 행정기관의 장을 말한다. 이하 이 조 및 제8조의3에서 같다)이 법 제25조의5에 따라 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들으려는 때에는 제8조 제1항 제1호 내지 제4호의 내용을 포함한 검토서초안을 작성하여야 한다”고 규정하고 있다.

또한 환경영향평가법 시행령 제28조(이의신청심의위원회구성) 제2항은 “이의신청심의위원장은 환경부의 환경영향평가업무 담당 국장이 되고, 이의신청심의위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 이의신청심의위원장이 임명하거나 위촉하는 사람으로 한다. 1. 환경영향평가업무 담당 공무원 2. 관계 중앙행정기관의 공무원 3. 환경영향평가와 관련하여 학식과 경험이 풍부한 사람 4. 시민단체, 산업계 등에서 추천하는 사람”이라고 규정하여 환경단체의 참여 가능성을 열어두고 있다.

이와 같이 환경단체의 환경행정절차에의 참여가 인정된다면 독일의 환경소송에서와 같이 행정절차에 관여한 경우에는 제한적으로나마 해당 환경단체에게 원고적격을 인정해도 무리는 아니라고 본다.

17) 다만 최근 대표적 환경단체에서 회계부정사례 등 도덕적 헤이현상으로 말미암아 사회일각에서 시민단체에 대해 다소 부정적 인식이 생기는 것은 안타까운 일이다.

III. 환경단체의 원고적격에 대한 외국 판례의 동향

1. 미국

미국 판례¹⁸⁾는 단체가 회원들을 대리하여 소송을 수행할 수 있는 자격, 즉 원고적격을 부여받기 위한 판단기준은 첫째, 그 회원들이 독자적인 권리로서 소송을 제기할 수 있는 원고적격을 가지고 있고 둘째, 그 단체가 보호하고자 하는 이익이 그 단체의 목적과 밀접한 관계가 있으며 셋째, 주장된 청구나 구제수단이 그 개별회원의 그 소송에의 참여를 필요로 하지 않아야 한다고 보고 있다.¹⁹⁾

미국의 경우 환경단체가 옹호하는 환경상 이익이 침해되었다는 것만으로는 원고적격이 인정되지 않고 환경단체의 회원들(members of corporation)이 누리던 환경상 이익이 침해되었거나 침해될 개연성이 있는 경우에 회원을 대리하여 (represent) 환경단체가 원고적격(standing to sue)을 갖는다.

환경법상 대표적 판례로 인용되는 SCRAP사건²⁰⁾(United States v. Students Challenging Regulatory Agency Proceedings(SCRAP), 412 U.S. 669 1973)에서는 환경보호운동을 벌이는 학생단체에게 원고적격을 인정하였다. 미국의 경우 소송을 제기하는 단체의 구성원 중 1인 또는 수인이 피해를 입고 있다는 사실을 주장, 적시하면 원고적격이 인정된다. 예컨대, 환경보호단체의 회원 수 명이 피고의 배출시설 근처에 살고 있는데 피고의 수질오염행위로 인하여 건강이 나빠지고 주변의 휴양적·미적·환경적 가치가 저하되었다고 주장한 사건에서도 원고적격을 인정하였다.²¹⁾

미국의 대표적 환경단체에 의한 소송인 Sierra Club²²⁾ 대 Morton²³⁾사건 판

18) Hunt v. Washington State Apple Advertising Com'n, 432 U.s. 333, 343, 97 S.Ct 2434,2441, 53 L.Ed.2d 383(1977).

19) 박균성·함태성, 전제서, p.232.

20) United States v. Students Challenging Regulatory Agency Proceedings(SCRAP), 412 U.S. 669(U.S. Supreme Court 1973), 이원우, 시민과 NGO에 의한 행정통제 강화와 행정소송, 법과 사회 제23호, 2002. 12, 각주 30)에서 재인용.

21) Chesapeake Bay Foundation v. American Recovery Co. Inc., 769 F.2d. 207(4th Cir.1985). 이한성, 미국 환경법 집행제도에 관한 연구 - 집행의 완전성을 위한 비교법적 모색 -, 서울대 대학원 박사학위논문, p.478.에서 재인용.

결²⁴⁾에서 한 원고적격에 관한 연방대법원의 판시내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 원고적격에 관해서 볼 때 원고 Sierra Club이 주장하고 있듯이 미국 내무부장관인 몰튼이 허가한 디즈니사의 개발계획(the Disney's development plan)²⁵⁾이 결과적으로 세콰이어 국립공원의 경관과 자연물²⁶⁾, 역사물과 야생동식물(scenery, natural and historic objects and wildlife of the park)을 파괴하거나 미래세대의 국립공원 향유이익을 침해하고 이런 형태의 침해는 미국행정절차법(APA) 제10조 하에서 원고적격을 인정받기에 충분한 사실상의 피해("injury in fact" sufficient to lay the basis for understanding under §10 of the APA)라는 사실을 의심치 않는다고 인정하면서도 법원은 결국 소송을 구하는 시에라클럽 자체나 그 소속회원이 피해자라는 사실을 주장했어야 하는데 그 주장이 없었다고 판시했다. 또한 Sierra Club이 환경적으로 악영향(adversely affected)을 받게 될 미네랄킹계곡²⁷⁾의 보존에 관하여 깊은 관심을 가져왔다고 주장했으나 그러한 것은 직접적 이익(direct interest)으로 볼 수 없다고 판시하였다. 피고의 행정처분이 Sierra Club 회원들에게 개인적 불쾌감이

22) Sierra Club은 1892년 이래 전국회원 약 78,000명, 캘리포니아 샌프란시스코 만 지역 거주 회원 약 27,000명으로 샌프란시스코에서 조직된 비영리단체(non-profit corporation)로서 Sierra Nevada Mountains 국립공원의 자연자원을 보호하고 보존하는 것을 주목적으로 하고 있었는데, 이 소송에서 이 클럽 소속 회원들이 Mineral King 계곡과 Sequoia National Park로 정기적으로 캠핑 여행을 갔고 레크리에이션 목적으로 자연공원을 계속 이용해 왔다고 주장했다.

www.westlaw.com 참조

23) Rogers C. B. Morton은 자연인과 미국 내무장관(Individually, and as Secretary of the Interior of the United States, et al.)의 지위에서 피고로 지정되었다. www.westlaw.com 참조

24) 이 소송은 1971.11.17. 미 연방대법원에 상고되어 1972.4.19.판결이 선고되었다.

www.westlaw.com 참조

25) 디즈니사의 개발계획은 산림청(the Forest Service)로부터 미네랄킹계곡 내 80에이커의 평지에 30년간 사용승인을 받아 3,500만 달러를 들여 1일 14,000명의 방문객을 수용하는 모텔, 레스토랑, 수영장, 스키리프트, 스키슬로프, 부대시설, 주차장 등 리조트단지를 건설하는 것이었고 캘리포니아주가 리조트에의 접근성을 돕기 위해 미네랄킹 계곡 인근에 있는 세콰이어 국립공원(Sequoia National Park)을 가로질러 길이 20마일의 고속도로를 건설하는 것이었다. www.westlaw.com 참조

26) 이 판결에서 Douglas 대법관은 배(ship)가 해상사건에서 의제된 법인격을 갖는 것처럼 나무나 바위, 호수, 습지, 산마루(ridge), 강과 같은 자연물(natural objects)과 무생물(inanimate objects)에게도 원고적격을 부여해야 한다는 소수의견을 제시하면서 이 소송 명칭도 Mineral King v. Morton이라고 제대로 붙여야 한다고 주장했다.

27) Mineral King 계곡은 California의 Tulare County안에 있는 Sierra Nevada산맥에 위치한 아름다운 관광명소로 Sequoia국립공원에 인접해 있다. 1926년부터 Sequoia국립공원의 일부로 편입되었으며, 의회의 특별법에 의해서 보호구역으로 지정되었다.

나 혐오만 주는 게 아니고 그 처분에 의해서 환경적 악영향을 받는다는 주장이 있어야 하는 바, 원고의 진술에는 그러한 주장이 없다²⁸⁾는 이유도 덧붙였다. 그러나 시에라클럽이나 그 회원(membership corporation or its members)들이 미네랄링계곡에서 캠핑, 낚시, 사냥, 하이킹, 커누잉, 스키잉 등 자연휴양관련 활동을 함으로서 특별한 이익(special interest)을 향유하고 있었는데 개발로 인해 그러한 이익을 상실하게 되었다고 주장했다면 원고적격이 인정될 수도 있었다고 판시하였다. 이 판결은 향후 우리나라에서 공익활동을 하는 환경단체의 원고적격 부여여부를 판단함에 있어 우리에게도 많은 시사를 주고 있다.

2. 독일

독일에서는 원칙적으로 처분과 직접적 이해관계가 없는 제3자나 시민단체는 원고적격을 인정받을 수 없다. 이러한 문제점을 시정하기 위해 독일은 단체소송제도를 도입하고 있다. 단체소송이란 일정한 자격을 가진 단체에게 일정한 분쟁에 있어서 불이익을 받은 자들을 위하여 소송을 제기할 자격을 부여하는 제도인 바, 개별법에 의하여 법률상 일정한 요건을 구비한 단체에 대해 원고적격을 인정하는 것이다. 독일에서는 부정경쟁방지법, 약관규제법 등 소비자보호법, 대다수 주의 자연환경보호법 등에서 단체소송을 인정하고 있다. 주 단위로 환경단체소송의 제기를 허용하고 있는 이들 법률에서는 ① 단체의 정관에서 특정한 공익목적추구를 단체의 목적으로 규정하고 ② 일정한 지역적 범위에서 활동하며 ③ 일정 수 이상의 구성원을 가지고 있을 것 등의 요건을 구비한 단체에 대하여 관할관청이 승인을 하면 원고적격이 인정된다.²⁹⁾ 다만, 주 차원에서 인정되고 있는 자연보호법상의 단체소송은 행정청의 위법한 행위가 단체의 정관에서 정한 활동목적에 저촉되고 단체가 당해 사건에 관한 행정절차에서 이미 협력권을 행사한 경우에만 원고적격이 부여된다. 즉 환경단체가 법상 단체에

28) 이 법리는 항소심 및 연방 대법원에서 그대로 유지되었다. 원문은 With respect to the petitioner's standing, the Court(of Appeals for the Ninth Circuit) noted that there was "no allegation in the complaint that members of the Sierra Club would be adversely affected by the actions of [the respondents] other than the fact that the actions are personally displeasing or distasteful to them"이다. www.westlaw.com 참조.

29) 이원우, 시민과 NGO에 의한 행정통제 강화와 행정소송, 법과 사회 제23호, 2002. 12, pp. 175-176.

인정되고 있는 협력권의 범위 내에서 사전 행정절차를 통하여 주장한 사안에 대해서만 소송으로 다룰 수 있다. 그 결과 독일의 단체소송은 행정절차와의 유기적 관련성과 부종성을 갖게 되는 바, 남소의 폐단을 방지하는 역할을 한다.³⁰⁾

독일에서는 환경인인(環境隣人)소송의 경우 학설상 환경영향평가법상의 절차 규정, 특히 주민참가규정에 의하여 인근주민의 원고적격을 인정하고자 하는 견해가 있으나, 그러한 절차적 규정만으로는 보호규범이론에 따른 사익보호성이 없고 환경영향평가의 절차를 위반함으로써 실체법적 규정을 준수하지 못하는 결과를 초래할 때에만 그 실체법적 규정을 근거로 원고적격이 인정된다는 것이 통설·판례이다.³¹⁾

3. 프랑스

프랑스에서도 환경단체 등 사단은 사단(association)의 정관(statut)에서 정하는 사단이 옹호할 임무를 갖는 이익이 침해된 경우 단체의 재산이나 지위 또는 단체가 옹호하고자 하는 집단적 이익(intérêt collectif)³²⁾을 침해하는 처분을 다룰 원고적격(qualité à agir)을 가진다. 프랑스에서 환경단체는 국가에 의해 승인을 받은 단체(groupement)와 승인을 받지 않은 단체 사이에 법적 지위에 차이가 두어지고 있는데 승인을 받지 않거나 신고되지 않은 환경단체에게도 소송을 제기할 자격이 인정된다.³³⁾

그러나 환경단체가 추구하는 목적을 벗어나는 이익을 옹호하기 위한 소송은 인정되지 않는다. 지역단체 또는 특정 목적을 갖는 단체는 넓은 지역이나 그의 특정목적의 넘는 조치에 대하여 소송을 제기할 자격이 없다. 예컨대 특정계곡

30) 박균성·함태성, 전제서, p.232.

31) 박정훈, 환경위해시설의 설치·가동 허가처분을 다투는 취소소송에서 인근주민의 원고적격, 판례실무연구(IV),2000, p.490.

32) 4~5명으로 구성된 거의 실질적 활동을 하지 않는 환경보호단체에 대해서도 당해 단체가 보호하고자 하는 지역에 있어서의 모든 건축허가를 다투는 소의 이익(intérêt à agir)을 인정한다. 박균성, 프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서의 인근주민 및 환경단체의 원고적격, 판례실무연구(IV), p.507.

33) 프랑스에서는 처분의 근거법규나 관계법규에 의해 보호되는 이익에 국한하지 않고 법에 의해 보호되는 이익이면 모두 원고적격의 인정근거가 되는 법적 이익으로 보고 있다. 박균성, 프랑스법상 원고적격(소의 이익)과 판결필요없음, 판례실무연구(V), 2001, p.410.

과 강유역의 보호를 목적으로 하는 단체는 지역적으로 제한되어 있으므로 그 지역이 포함되지 않는 어떤 레지옹(Région)³⁴⁾에 악영향을 미칠 시설의 설치승인을 다룰 원고 적격이 없다. 그 반대로 일반적인 목적을 갖는 단체는 너무 특수한 행위에 대하여 소송을 제기할 자격이 없다. 예컨대 레지옹 차원의 지리적 관할을 갖는 환경단체는 지역적 성격의 조치를 다룰 원고적격이 없다. 정관상의 목적이 프랑스 전체의 환경문제에 관한 협회는 어떤 자치단체의 도시계획을 다룰 수 없다. 또한 단체는 일반적 조치에 대하여 그 구성원들을 보호하기 위하여 소송을 제기할 자격이 있다. 그러나 단체는 단체의 구성원의 개인적인 이익을 침해하는 처분을 다룰 수는 없고, 그 경우에는 당해 개인이 취소소송을 제기해야 한다.

그러나 최근 환경단체에 의한 소송제기가 급증하고 있기 때문에 판례는 환경단체의 소의 이익을 엄격하게 해석하는 경향이 있다.³⁵⁾ 지방자치단체도 월권소송을 제기할 수 있다. 프랑스의 월권소송(취소소송)은 적법성통제를 주된 목적으로 하는 공익적 소송(recours d'utilité publique)이므로 국민의 권리구제를 일차적 목적으로 하는 우리나라의 취소소송에서보다는 소의 이익을 넓게 인정하고 있다.³⁶⁾ 월권소송에서는 권리침해를 요구하지 않고 이익의 침해나 침해가능성(probable)을 요건으로 하고 있는 바, 이익은 물질적인(matériel) 것뿐만 아니라 정신적(moral) 이익 및 집단적 이익도 포함한다. 우리나라의 취소소송에서의 원고적격은 처분의 근거법규 또는 관계법규에 의해 보호되는 이익이 침해된 자에 한정되지만 프랑스에서는 그러한 제한이 없고 이익이 침해되거나 침해될 개연성이 있는 경우에는 원고적격이 인정된다. 예컨대, 캠핑애호가는 모든 자치단체에 있어서의 캠핑을 규제하는 조치를 다룰 수 있다. 왜냐하면 그는 자치단체의 캠핑장에서 캠핑을 할 개연성을 가지고 있기 때문이다. 그러나 감정상 이익(intéret sentimental)이나 철학적 이익(intéret philosophique)은 소의 이익이 될 수 없다.

34) 프랑스 지방자치단체는 코뮌느(commune), 도, 레지옹의 단계로서 레지옹이 가장 큰 지방자치행정구역이다.

35) 박균성, 프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서의 인근주민 및 환경단체의 원고적격, 판례실무연구(IV), pp. 507-508. Sylvain Olivier et Guy Roland, Environnement et Contentieux Administratif, 1995, p.37. 박균성, 위 논문 각주 51)에서 재인용.

36) 박균성, 위 논문, p.508.

IV. 대상 판결의 의미

대상판결은 환경영향평가 대상지역 안의 주민들과 환경영향평가 대상지역 밖의 주민들이 그 대상사업인 전원개발사업실시계획승인처분과 관련하여 갖는 환경상 이익이 직접적·구체적 이익으로 볼 수 있는지 여부와 위 각 주민들에게 그 침해를 이유로 위 처분의 취소를 구할 수 있는지 여부에 대한 판결로서 인근주민과 그 외 사람들 및 환경단체의 원고적격의 인정여부에 대한 판결이다. 또한 이 판결에서는 환경영향평가대상 지역 밖의 인근주민뿐만 아니라 일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등에 대해서는 환경상 이익을 전원개발사업실시계획승인처분의 근거법률인 전원개발에 관한 특례법, 구 환경보전법령, 구 환경정책기본법령 및 환경영향평가법령에서 그들의 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로 이들에게 환경상 이익의 침해를 이유로 전원개발사업실시계획승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다고 판결하였다. 환경보호단체의 원고적격 인정여부에 관하여 명시적으로 언급한 최초의 대법원 판결이라는 점에서 그 의의가 있다.

그러나 자연환경의 공공재적 특성과 환경단체에 의한 공익소송적 성격을 감안해야 하고 소비자소송 및 증권관련 소송에서 제한적이거나 단체소송을 도입하고 있는 현행법에 비추어 볼 때, 환경관련 소송에서는 다른 항고소송에서와는 달리 자기관련성을 넓게 해석하여(당해 단체의 목적과 활동범위가 당해처분과 연관성을 갖는지 여부, 즉 발전소건설사업이 승인된 지역에서 각종 레저 활동이나 생태계 환경보전활동을 했는지 여부를 검토함) 적극적으로 환경단체의 원고적격을 인정할 수 없었을까 하는 아쉬움이 남는다. 아울러 행정소송법개정시 소비자소송이나 증권소송에서와 같이 공익적 환경소송에 한해 환경단체의 원고적격을 인정하는 방식의 입법적 해결도 가능하다고 본다. 다만, 그럴 경우 주관소송인 환경소송을 직접 자기의 법률상 이익과 관계없는 객관소송화한다는 비판을 면하기 어려우며 주관소송에 대한 원고적격의 확대 논의에 대해서도 “사법의 정치화(politicalization of judgement)”라는 비판에서 자유로울 수 없다는 한계가 있는 것은 사실이다.

대상판결은 비록 미국 연방대법원 *Sierra Club v. Morton* 판결에서와 같이 환

경단체의 원고적격을 인정하지는 않았지만 향후 환경단체의 대상지역에서의 활동이 프랑스나 독일의 경우에서와 같이 일정한 기준을 충족하고 사실적 요건을 갖추면 회원들의 특별한 이익을 매개로 환경단체에도 원고적격을 인정할 수 있는 여지를 남겨 주었다고 생각한다. 미약하나마 환경단체의 원고적격문제를 건드림으로써 미국의 Sierra Club사건 판결에 비견될 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 머지않아 우리나라에서도 환경단체가 정관상의 설립목적, 단체의 지역내 활동사실 등 일정한 요건을 충족할 경우 환경단체에게 원고적격을 인정하는 판결이 나올 수 있음을 기대할 수 있을 것 같다. 대상판결은 환경관련 소송에서의 환경단체에 대한 원고적격여부에 대해 판시함으로써 아직은 머나 원고적격인정의 전제가 되는 법률상 이익의 범위확대³⁷⁾를 통해 그 가능성을 조심스럽게 점쳐 볼 수 있는 판결이 아닌가 한다.

대상 판결에 이어 2006년 새만금사건판결에서도 “공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다”고 판결함으로써 일반적, 추상적 공익과 관련을 갖기 마련인 환경단체의 원고적격 부여에 대해서 여전히 부정하고 있다. 그러나 그러한 판결에도 불구하고 앞으로 환경보호단체에 의한 환경공익에 관한 소송활동이 활발해 질 것이고 머지않아 일정한 법률적·사실적 요건을 갖춘 환경단체에게 원고적격이 인정되는 판결이 나올 것을 기대해 본다.

미국에서는 자연자원(natural resources)보전의 근거로서 공공신탁이론(the Public Trust Doctrine)³⁸⁾이 원용된다. 그 내용과 범위에 대해서는 논란이 있으나 일반적으로 중요한 자연자원에 대하여는 일반국민의 공적 이익을 위하여 그 소유자에게 신탁되어 있다고 보고 소유자는 공공수탁자(trustee)로서 이를 보전·보호할 의무를 부담하는 것으로 이해되고 있다. 예컨대, 갯벌이 중대한 생태

37) 법률상 이익의 범위에 환경단체의 일반적 이익(공익)도 포함시키거나 현재 국회 계류 중인 행정소송법개정안 제12조의 ‘정당한 이익’개념의 해석상 환경단체의 일반적 이익도 포함한다면 가능할 것이다.

38) 이 원칙은 멀리 로마법에 기원을 두고 미국에서는 19세기경부터 관례를 통해 발전되었으나, 초기에는 항행(navigation), 통상(commerce), 어로행위(fishing)에 초점이 맞춰져 있었으나 변화하는 환경조건과 공중이익에 부합하여 수영, 입욕, 사냥, boating, 여가적 행위, 경관, 청정한 대기, 생태적 가치 등으로 보호범위를 넓혔고 적용되는 영역도 수역, 하상, 호안 등에서 나아가 공원, 갯벌, 수자원, 고기·새 등 야생동물로 확대되고 있다. 미국 각 주의 헌법 또는 법률(알래스카 헌법, 미시간 환경보호법, 오레곤 수자원법) 등에서 수용되고 있다.

적 가치가 있다고 인정되면 소유자인 국가는 갯벌의 공공수탁자로서 일반 공중을 위하여 이를 보전·보호할 의무를 부담한다는 이론이다. 이러한 이론은 자연자원 소재 지역 내 사업관련 환경소송에서 환경단체에 원고적격을 부여하기 위해서도 원용될 여지가 충분히 있다고 본다.³⁹⁾

V. 마치며

대상판결은 환경단체의 원고적격에 대해서 판시이유에서 짙막하게나마 언급하고 있다. 즉, 환경영향평가대상 지역 밖의 주민 등인 일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체의 환경상 이익이나 전원개발사업구역 밖의 주민 등의 재산상 이익에 대하여는 근거법률(전원개발에 관한 특례법, 구 환경보전법령, 구 환경정책기본법령 및 환경영향평가법령)이 이를 그들의 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로 이들에게는 위와 같은 이익 침해를 이유로 이 사건 전원개발계획 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다고 판결한 것이다.

미국의 Sierra Club 사건에서 연방대법원은 환경보호단체로서 원고였던 Sierra Club이나 그 회원들이 개발대상지역인 미네랄킹계곡에서 하이킹, 캠핑, 카누잉, 스키잉 등 휴양관련 활동을 함으로써 특별한 이익(special interest)을 향유하고 있었다고 주장했더라면 원고적격을 인정할 수 있었다는 판결을 했는바, 대상판결에서도 그와 유사한 내용의 전향적인 판결을 할 수도 있지 않았나 하는 아쉬움이 남는다. 우리 헌법상 환경권을 추상적 권리로 보지만 행정처분의 직접근거가 되는 법률뿐 아니라 절차법적 성격이 강한 환경영향평가법까지 관련보호규범으로 본 판결취지에 비추어 볼 때, 원고로 참여한 ‘우이령보존회’라는 환경단체 소속회원들이 대상사업지역인근에서 매년 남대천 연어생태축제나 점봉산 설피밭 밟기운동 등 자연 휴양·레저활동을 해온 것을 사실적·추상적 이익이 아닌 특별한 이익으로서 법률상 보호해야 할 직접적·구체적 이익으

39) 우리나라에서도 문화유산과 자연환경자산을 보전하기 위해 ‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’이 제정되어 2009.1.1.부터 시행되고 있고 동법에 의해 특수법인형태로 ‘자연환경국민신탁’이 설립되어 활동 중인바, 이 법의 목적에는 자연환경자산에 대한 공공신탁이론이 삼투되어 있다고 본다.

로 못 볼 바도 아니며 환경단체가 소속 회원들을 대리하여 소송을 제기한 것으로 볼 수 있었기 때문이다. 프랑스나 독일의 경우에서와 같이 우리 법원도 당해 환경단체의 정관이나 설립목적에서 지역적 활동요건 등 일정한 기준 등을 충족하고 당해 지역에서의 환경보호활동 등 사실적 요건을 충족하고 있는지 여부를 좀 더 정밀하게 심사한 후 환경단체나 그 소속 회원들의 특별한 이익을 연결점(매개)으로 하여 원고적격을 부여하는 방향으로 나아가야 한다고 생각한다.

환경단체에 대한 원고적격의 인정여부는 입법정책의 문제이기도 하다. 민주적 정당성에서 약점을 가졌던 과거 군사독재정권시절에는 NGO활동에 대한 정부의 알레르기반응이나 기우가 지나칠 정도였다. 그러나 이제는 환경단체 등 NGO가 공익적 역할로 인해 국가나 지방자치단체로부터 보조금까지 받는 시대가 되었다. 현대 민주사회에서는 공적 의사결정에 있어서 시민사회와 NGO의 역할이 점점 중요해지고 있고, 이에 따라 행정쟁송도 민주사회에서 공동체 의사결정이 반영되는 한 측면으로 이해할 수 있다.

더욱이 환경문제에서는 어느 누구도 공익을 최우선시해야 한다는 요구에서 자유로울 수 없으며 그 특성상 개인보다는 단체에 의한 사법적 접근이 효과적일 수 있다. 미래세대에 대한 현세대의 의무이기도 한 ‘건강한 지구의 보전’과 지속가능한 발전의 전제로서 공공재인 자연환경보전을 위해 환경단체의 원고적격을 인정할 필요가 있음은 두말할 나위가 없다. 다만 이 문제는 공익활동의 활성화라는 사회적 요구와 ‘사법의 정치화(politicalization of judgement)’의 사이에서 함께 고민해야 하는 화두라는 사실 또한 부정할 수 없다. 현 정권의 정책 캐치프레이즈인 지속가능한 발전과 녹색성장은 입법형성을 통해서나 현행법의 전향적 해석을 통해 한 걸음씩이라도 전진할 때에만 그 의미를 갖게 될 것이다.

[논문투고일 : 2009. 6. 1, 논문심사일 : 2009. 6. 18, 게재확정일 : 2009. 6. 19.]

▶ **주제어** 환경단체, 원고적격, 환경 공익, 씨에라 클럽, 보호규범

■ 참고문헌 ■

- 김명연, 주민소송의 입법화 방향에 관한 연구, 한국법제연구원, 행정법제분석 98-3, 1998.
- 김철용, 우리나라 집단소송법의 제정을 위한 독일 공법분야의 단체소송운용실태에 대한 고찰, 건국대 일감법학, 1998.
- 김해룡, 독일과 유럽 환경법상의 단체소송제도에 관한 고찰, 환경법연구 제23권 제2호 2001. 12.
- 김해룡·김재호, 단체소송도입에 관한 고찰 - 유럽법상의 단체소송제도와 비교법적 관점에서 -, 환경법연구 제27권 제4호, 2005.
- 박균성, 프랑스법상 시설설치허가에 대한 취소소송에서 인근주민 및 환경단체의 원 고 적격, 판례실무연구(IV), 2000.
- _____, 프랑스법상 원고적격(소의 이익)과 판결필요없음, 판례실무연구(V), 2001.
- 박균성·함대성, 환경법, 박영사, 2008.
- 박정훈, 환경위해시설의 설치, 가동허가처분을 다투는 취소소송에서 인근주민의 원 고 적격, 판례실무연구(IV), 2000.
- 법무부, 독일단체소송에 관한 연구, 법무자료 제94집, 1987.
- _____, 미국집단소송의 발전, 법무자료 제91집, 1987.
- _____, 집단소송의 법리, 법무자료 제149집, 1991.
- 윤강열, 환경영향평가와 인근주민의 원고적격 - 대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571판결 - 재판실무연구 1998(1999. 1.)
- 이상경, 환경법상 집행결여와 단체소송제도, 환경문제연구총서[VI], 대한변호사협회, 1996.
- 이원우, 시민과 NGO에 의한 행정통제 강화와 행정소송 - 항고소송의 원고적격 문제를 중심으로 - 법과 사회 제23호(2002. 12.), 박영사.
- _____, 항고소송의 원고적격과 협의의 소의 이익 확대를 위한 행정소송법 개정방 안, 행정법연구 제8호, 2002년 상반기.
- 이한성, 미국 환경법 집행제도에 관한 연구 - 집행의 완전성을 위한 비교법적

모색 - 서울대 대학원 박사학위 논문, 2002. 2.

_____, 미국 환경법상의 원고적격에 관한 판례의 동향, 현대공법학의 과제(최송화 교수 화갑기념논문집), 2002. 6.

함영주, 집단소송에 관한 연구, 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 1987.

홍준형, 전원개발사업실시계획승인처분과 그 취소를 구할 법률상 이익, 판례행정법 1999. 1. 두성사.

www.westlaw.com



A Study on the Question of Conferral of Standing to Sue upon
Environmental Nongovernmental Organization

Eun Gi, Lee

(Associate Professor, Sogang University Law School)

I tackle on the question of conferral of standing to sue upon environmental nongovernmental organization in this article.

Basically environmental interest is general and collective. Our country's related acts doesn't confer standing to sue upon nongovernmental organization except consumers' protection organization and stock exchange-related organization in traditional concepts of standing. As environmental problem is related to damages of wide region, lots of adversely affected peoples and special character of public interest, the class action or action by organization is needed.

Legal issues of this case was whether neighbouring residents or environmental nongovernmental organizations who are also the third party of administrative agency's action have legal interest to sue or not. Our supreme court decided that not only neighbors who don't reside in environmental impact assessment-needed region but also citizens, mountaineers, photographers, scholars, corporations for environmental protection have not standing to annul the agency's approval of water power plant construction plan owing to damages to their environmental interest, because environment-related acts didn't prescribe their environmental interest as individual, direct, concrete interest.

But American Supreme Court decided that the plaintiff Sierra Club has standing to sue if it or its members had special interest doing leisure activities like hiking, camping, canoeing, skiing and etc. in developer's plan proposed Mineral King Valley region. I am inconvenienced by not having such judicial decision as American Sierra Club case in our country.

Whether environmental nongovernmental organization who is the third party of administrative agency's action has legal interest to sue or not depends on legislation policy.

Finally I think it is needed to confer standing to sue upon organization for environmental protection and conservation fighting for public interest to conserve the Only One Earth for future generation. But I don't deny that it is confusing question between revitalization of working for the public benefit and politicalization of judgement.

▶ Key words Environmental nongovernmental organization, Standing to sue, Environmental public interest, Sierra club case, Protective norm