환경분쟁조정사례

생태자연도 등급 조정처분 무효확인에 있어서의 원고적격
(대법원 2014. 2. 21. 선고 2011두29052 판결)

허 범 행 | 법무법인 태윤 대표변호사

한국외국어대학교 일반대학원 졸업(석사, 행정법전공), 한국외국어대학교 일반대학원 박사학위과정 재학(행정법전공)
환경보전협회 자문변호사, 원주지방환경청 자문변호사, 한강유역환경청 자문변호사, 인천경기기계공업협동조합 자문위원,
KNJ엔지니어링 등 다수의 환경기업 고문변호사
tel. 02-584-2770 | h9332@hanmail.net

이 사건 경위

1. 공주시 일대 및 같은 면 일대(이하 '이 사건 지역')는 2000년 전국자연환경조사 결과 침식산지(지형형성의 외적 작용 가운데 특히 침식이 주된 힘으로 형성된 산지를 의미한다)로서 자연 · 경관이 우수하다는 근거로 생태 · 자연도 1등급으로 지정되었다.

2. 방흥산업개발 주식회사(이하 '방흥산업개발')는 채석단지 개발을 위하여 충청남도 도지사에게 이 사건 지역 일대에 관하여 생태 · 자연도의 등급 수정을 요구하였다. 이에 충청남도 도지사는 2008. 12. 3. 환경부에 이 사건 지역에 대하여 생태 · 자연도 일부 수정 · 보완을 요청하였다.

3. 피고 환경부장관은 2008. 12. 3. 국립환경과학원장에게 현장조사를 지시하였다. 국립환경과학원은 2008. 12. 17.부터 같은 달 18.까지 현장조사를 실시한 후, 2008. 12. 30. 이 사건 지역이 '침식산지 및 기반암 풍화층' 지형으로 2001년 지형경관조사결과인 1등급에서 3 또는 4등급으로 하향 조정할 수 있다는 결과를 제시하였다.

4. 이에 따라 환경부장관은 2009. 1. 14.부터 2009. 2. 2.까지 이 사건 지역의 생태 · 자연도 등급을 1등급에서 이 사건 지역을 구분하여 생태 · 자연도 2등급 또는 3등급으로 수정하는 내용을 포함한 생태 · 자연도 일부 수정 · 보완(안)을 관보 및 환경부 홈페이지에 열람 및 공고를 실시하였다.

5. 피고 환경부장관은 생태 · 자연도 작성위원회의 심의 · 의결을 거친 후, 2009. 2. 18. 이 사건 지역의 생태 · 자연도 등급을 1등급에서 2, 3등급으로 수정한 내용을 포함하여 생태 · 자연도 수정 · 보완을 고시하였다(이하 '이 사건 등급조정').

6. 원고는 이 사건 등급조정은 현지조사의 부실과 왜곡, 단기간의 조사기간, 부당한 조사단 구성, 생태 · 자연도 작성원칙 위반 등 위법한 현지조사를 통하여 이루어졌고, 이 사건 등급조정으로 석산개발이 가능하게 하여 원고 등 인근 주민에게 헌법상 생존권, 인간다운 생활을 할 권리, 환경권에 대한 중대한 침해를 가하게 되었는바, 이 사건 등급조정은 헌법에 위반되는 처분으로서 그 하자가 중대하고 명백하여 무효이라고 주장하며 이 사건 생태 · 자연도 등급조정처분 무효확인의 소를 제기하였다.

제1심법원의 판결(서울행정법원 2011. 2. 25. 선고 2010구합19492 판결)

직권으로 이 사건 등급조정에 대하여 원고가 원고적격을 갖추고 있는지에 관하여 본다.

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, 여기에서 말하는 법률상 보호되는 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 이익이 있다고 할 수 없다(대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 참조).

위 법리에 비추어 이 사건을 보건대, 생태 · 자연도의 작성 및 등급변경 근거가 되는 자연환경보전법 제34조 제1항 및 자연환경보전법 시행령 제27조 제1항, 제2항은 생태 · 자연도를 토지 이용 및 개발계획의 수립이나 시행에 활용하여 자연환경을 체계적으로 보전 · 관리하기 위한 것일 뿐, 개발계획의 수립이나 시행을 함에 있어 생태 · 자연도 등급권역에 따른 기준을 고려하게 됨으로써 1등급 권역을 이용하는 지역 주민들이 가지는 생활상 이익은 직접적이고 구체적으로 보호하고 있지 않음이 명백하고, 지역주민들이 가지는 이익은 1등급 권역 지정에 따른 환경보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로, 지역주민에 불과한 원고는 이 사건 등급조정의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다(원고가 이 사건 등급조정의 피해로 주장하는 분진, 지하수 오염 등은 이 사건 등급조정에 따른 피해가 아니라 산지관리법에 따른 산지전용허가 또는 지하수법에 따른 지하수 개발허가(신고)에 의한 것으로 보일 뿐이다.

또한, 원고는 이 사건 등급조정을 다투어야 방흥산업개발의 채석단지 개발을 막을 수 있다는 취지로 주장하나, 위 채석단지 개발 사업이 환경영향평가 대상사업이고, 원고가 환경영향평가 대상지역 내의 주민이라면, 원고로서는 채석단지 개발에 필요한 광물 채취허가 등에 대하여 직접 그 위법을 다투면 될 것으로 보일 뿐이다). 따라서 이 사건 소은 부적법하다.

항소심 법원의 판결(서울고등법원 2011. 10. 28. 선고 2011누10647 판결)

제1심 판결은 정당하므로 원고의 항소는 이유 없어 이를 기각하기로 한다.

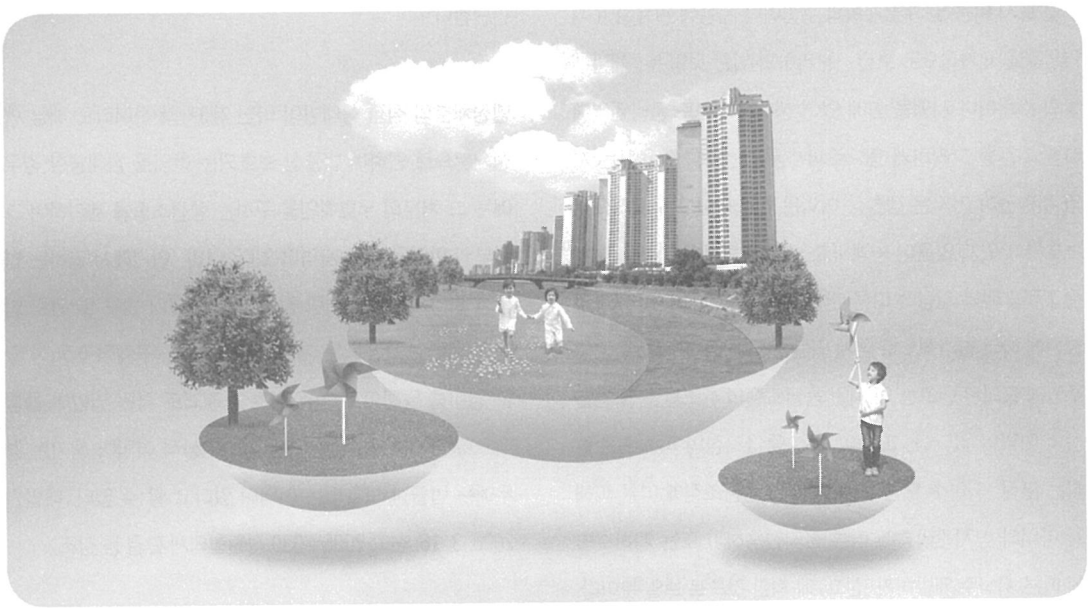
대법원의 판결(대상판결)

상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 해당 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다. 다만, 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익이란 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적 · 직접적 · 구체적 이익이 있는 경우를 말하므로, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적 · 간접적 · 추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없다(대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 등 참조).

원심은 제1심판결 이유를 인용하여, 생태 · 자연도의 작성 및 등급변경의 근거가 되는 구 자연환경보전법(2011. 7. 28. 법률 제10977호로 개정되기 전의 것) 제34조 제1항 및 그 시행령 제27조 제1, 2항에 의하면, 생태 · 자연도는 토지이용 및 개발계획의 수립이나 시행에 활용하여 자연환경을 체계적으로 보전 · 관리하기 위한 것일 뿐, 1등급 권역의 인근 주민들이 가지는 생활상 이익을 직접적이고 구체적으로 보호하기 위한 것이 아님이 명백하고, 1등급 권역의 인근 주민들이 가지는 이익은 환경보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로, 인근 주민에 불과한 원고는 피고 환경부장관이 이 사건 지역의 생태 · 자연도 등급권역을 1등급에서 일부는 2등급으로, 일부는 3등급으로 변경한 결정의 무효확인을 구할 원고적격이 없다고 판단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 된다. 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 원고적격에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

평가

생태 · 자연도특별대책지역의 지정 근거는 자연환경보전법 제34조이다. 이 조항에 의하면, 생태 · 자연도는 토지이용 및 개발계획의 수립이나 시행에 활용하여 자연환경을 체계적으로 보전 · 관리하기 위한 것일 뿐, 1등급 권역의 인근주민들이 가지는 생활상 이익을 직접적이고 구체적으로 보호하기 위한 것이 아님이 명백하고, 1등급 권역의 인근 주민들이 가지는 이익은 환경보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로, 인근 주민에 불과한 원고는 환경부장관이 이 지역의 생태 · 자연도 등급권역을 1등급에서 2등급 또는 3등급으로 변경한 결정의 취소를 구할 원고적격이 없다고 판단한 대상판결은 지극히 타당하다.