

허범행 |

법무법인 로월드 변호사

한국외국어대학교 일반대학원 졸업(석사, 행정법전공)

한국외국어대학교 일반대학원 박사학위과정 재학(행정법전공)

환경보전협회 자문변호사, 원주지방환경청 자문변호사

경기특장개발 주식회사, KNJ엔지니어링 등 다수의 환경기업 고문변호사

tel. 02-594-9600 | h9332@hanmail.net

환경영향평가의 내용상 부실과 승인처분의 효력

대법원 2001. 6. 29 선고 99두9902 판결을 중심으로

이 건의 소송 진행경과

원고들은, 건축 중인 대규모 아파트 단지에 입주할 주민들에 대한 영향을 고려하지 않은 점, 현장조사가 미비하였다는 점, 환경오염과 밀접한 영향이 있는 풍향과 풍속에 대한 측정 및 반영이 없었던 점, 향후 추가 설치된 호남고속철도 정비창에 대한 누적영향 평가가 누락된 점 등에 비추어 환경영향평가가 부실하기 때문에 피고 건설교통부장관이 한 경부고속철도서울차량기지정비창건설사업실시계획승인처분은 위법하므로 취소되어야 한다고 주장하면서 이 사건 소송을 제기하였다.

그러나 이에 대하여 원심은 원고들의 청구를 기각하는 판결을 선고하였고, 이에 원고들은 대법원에 상고하였다.

대상판결의 요지

구 환경영향평가법(1997. 3. 7 법률 제5302호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라고 한다.) 제4조에서 환경영향평가를 실시하여야 할 사업(이하 '대상사업'이라고 한다.)을 정하고, 그 제16조 내지 19조에서 대상사업에 대하여 반드시 환경영향평가를 거치도록 한 취지 등에 비추어 보면, 법에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경

영향평가를 거치지 아니하였음에도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분은 위법하다 할 것이나, 그러한 절차를 거쳤다면, 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 가를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상 그 부실은 당해 승인 등 처분에 재판권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다.

원심은 한국고속철도건설공단이 경부고속철도 서울차량기지 정비창 건설사업에 관한 환경영향평가를 주식회사 동명기술공단에 의뢰하였고, 위 회사가 작성한 환경영향평가서 초안에 대하여 주민들의 의견을 수렴하고 그 결과를 반영하여 환경영향평가서를 작성한 후 피고에게 제출하였으며, 위 평가서에 관한 피고의 협의 요청에 대하여 환경부장관은 지형·지질 등 9개 항목의 미비점에 대한 보완을 요청하였고, 위 공단이 그에 따라 보완된 평가서를 제출하자, 피고는 그에 따라 환경부장관과 협의를 마친 후 위 기지창 건설사업의 실시계획을 승인하는 이 사건 처분을 한 사실, 보완된 평가서 중 사업입지 대안에 관하여는 이 사건 사업지구 외 다른 지구에 대한 타당성 검토는 환경영향평가의 범위를 넘는다고 판단하여 이를 한 바와 없고, 우수 배수방안은

고양시와 협의할 계획이고, 실시 계획 및 공사시 최대한 반영하여 침수 피해를 최대한 억제할 계획이라고만 하였을 뿐 피해를 막을 수 있는 구체적인 계획에 대하여 언급하지 않았던 사실을 인정한 다음, 위 평가에서 사업입지 관련 대안 검토를 하지 않았거나 침수피해 방지를 위한 구체적인 계획이 없다는 점은 법에서 규정하는 환경영향평가제도의 취지에 비추어 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없는 점을 고려할 때, 원고들의 주장대로 그것이 다소 미흡하다 하더라도 그 부실정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아니라고 판단하여 원고들의 청구를 배척하고 있는 바, 원심의 위와 같은 사실인정과 판단은 앞서 본 법리에 따른 것으로 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 판단 유탈이나 사실 오인의 위법이 없다.

평가

환경영향평가법은 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행할 때 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다(동법 제1조). 환경영향평가란 이러한 환경영향평가 대상사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다(동법 제2조 제1호). 환경영향평가의 하자에는 법령상 환경영향평가가 행해져야 함에도 환경영향평가가 행해지지 않고 승인처분이 내려진 경우, 환경영향평가가 내용상 부실한 실체상의 하자, 환경영향평가에 절차상 위법이 있는 절차상 하자가 있다. 그 중 환경영향평가가 내용상 부실하다는 것은 환경에 대한 영향을 조사·평가하여야 할 사항을 누락하였거나 조사·평가하기는 하였으나 그 내용이 부실한 것을 말한다.

문제는 환경영향평가의 부실이 어느 정도인 경우에

승인처분의 위법사유가 되는가하는 것인데, 대법판결에서 '비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상 그 부실은 당해 승인 등 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소를 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다.'라고 판시하여 그 기준을 제시하고 있다.

이러한 대법판결에 대하여 학자들은, 대법원이 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 부실이 아닌 경우에도 승인처분의 위법사유가 될 수 있는 경우가 있다고 한 점은 타당하나 어떠한 경우에 환경영향평가의 내용상 부실이 승인처분을 위법하게 하는지 기준을 제시하지 못하고 있고, 부실의 정도가 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것인 경우에 한하여 환경영향평가의 하자가 승인처분의 독자적인 위법사유가 된다고 보는 것은 지나치게 엄격한 것이라고 비판하고 있다. 그리하여 환경영향평가의 실체상 하자인 내용상 부실이 사업의 승인여부를 결정하는 데 중요한 영향을 미쳤는지 여부를 기준으로 삼아야 한다고 주장한다. 그러나 환경영향평가의 내용상 부실이 중대하여 행정청의 의사결정에 중요한 영향을 미쳤다면, 그 승인처분에는 사실오인 내지 평등원칙 위반에 따른 재량권의 일탈·남용이 있는 것으로 판단될 수 있으므로, 위와 같은 주장이 특별한 의미를 갖는다고 보기는 어렵다.

