



〈김 현 변호사의 건설 판례 이야기〉

환경영향평가

(대법원 2006.6.30. 선고 2005두14363 판결)

1. 들어가며

삶의 질이 향상되면서 사람들이 보다 좋은 환경에서 생활하고자 하는 욕구는 계속 증가하는 추세이다. 신도시 개발 과정을 보더라도 반드시 일정 수준 이상의 녹지나 공원을 갖추도록 하고 있으며 주변환경이 쾌적한 곳의 주택 가격은 상대적으로 높게 책정되고 있는 것이 현재의 추세이다.

이와 같이 쾌적한 환경에서 살아갈 권리는 헌법상 명시되어 있는 기본권으로서 여기서 말하는 환경은 자연환경과 생활환경을 포괄하는 개념이다. 깨끗한 자연환경은 좋은 생활환경으로 이어지므로 결국 하나의 의미라고 볼 수 있으며 이러한 환경의 보존과 유지가 우리 시대에 가장 중요한 문제로 대두되고 있다.

한편 좋은 환경을 보존하고 유지하기 위하여 우리나라는 환경영향평가제도를 도입하고 있으며 그 요건을 법률로 정하고 있다. 다만 환경영향평가는 일종의 계획기법이자 의사결정도구로서 강제력이 있는 것이 아니라 일응 참고가 되는 기준이기 때문에 환경영향평가를 거치지 않고 당해 사업을 승인한 처분이 유효한 것인지가 문제된다. 이 사안은 이러한 문제를 다루고 있는 바 이하에서는 위 판결의 사실관계를 간략히 정리한 후 판결요지 및 환경영향평가제도에 대하여 전반적으로 검토하고 판결의 의미를 살펴보도록 한다.

2. 사실관계

A부대는 환경영향평가법상 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업인 박격포 사격장을 설치하기로 하고 피고의 승인을 받아 13억원을 들여 보상절차를 마친 뒤 2001년 8월 설치공사를 완료하였으나 환경영향평가를 거치지 않았으며 환경부장관과의 협의 없이 사업실시계획을 승인하였다. 그러자, 인근 주민들인 원고들은 '사격장 훈련이 실시될 경우 식수원 수질오염 등 환경오염 위험이 크고 당해 사업이 환경영향평가를 실시하여야 할 대상사업임에도 이를 거치지 않고 승인 처분을 하였는바 이는 인근 주민의 법률상 이익을 침해한 것이므로 피고의 승인 처분은 무효'라고 주장하며 행정소송을 제기하였다.

3. 대법원 판결의 요지

대법원은 다음과 같은 근거로 원심판결과 결론을 같이 하여 '환경영향평가를 결한 채로 사업 승인을 한 피고의 처분행위는 무효'라고 판시하였다.

가 구 환경영향평가법(1999. 12. 31. 법률 제6095호로 폐지되기 전의 것, 이하 같다) 제4조에서 환경영향평가를 실시하여야 할 사업(이하 '대상사업'이라 한다)을 정하고, 제16조 내지 제19조에서 대상사업에 대하여 반



드시 환경영향평가를 거치도록 한 취지에 비추어 보면, 대상사업에 대하여 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 승인처분을 하였다면 그 처분은 위법한 것이다(대법원 2001. 6. 29. 선고 99두9902 판결, 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 등 참조).

한편 행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한 것인지 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 1995. 7. 11. 선고 94누4615 전원합의체 판결, 2005. 6. 24. 선고 2004두10968 판결 등 참조).

나 구 환경영향평가법의 규정 취지는 대상사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하려는데 그치는 것이 아니라, 당해 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 보호하려는 데에 있는 것이다(대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결, 2001. 7. 27. 선고 99두2970 판결 등 참조).

다 그런데 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 불구하고 승인처분이 이루어진다면, 사전에 환경영향평가를 함에 있어 평가대상지역 주민들의 의견을 수렴하고 그 결과

를 토대로 하여 환경부장관과의 협의내용을 사업계획에 미리 반영시키는 것 자체가 원천적으로 봉쇄되는바, 이렇게 되면 환경파괴를 미연에 방지하고 쾌적한 환경을 유지·조성하기 위하여 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없게 되는 결과를 초래할 뿐만 아니라 환경영향평가대상지역 안의 주민들의 직접적이고 개별적인 이익을 근본적으로 침해하게 되므로, 이러한 행정처분의 하자는 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것이고 객관적으로도 명백한 것이라고 하지 않을 수 없다.

4. 환경영향평가제도

1) 의의

환경영향평가제란 대규모의 개발사업이나 중요한 건설사업 프로그램을 시행하는 과정에서 나타날 수 있는 환경에 대한 영향을 미리 예측하고 분석하여 이를 최소화하는 방안을 강구하는 계획 기법이자 의사결정도구이다. 다시 말해, 쾌적한 환경에서 살 권리를 보장하기 위하여 개발 단계에서 사업시행자와 인근 주민들이 조율하여 환경적으로 조금 더 나은 방향으로의 발전을 꾀하는 제도라고 할 수 있다.

참고로 지방자치단체는 지역환경의 특수성을 고려하여 조례로 환경정책기본법상의 환경기준보다 엄격한 별도의 지역환경기준을 제정하여 적용할 수 있으나 완화된 기준을 적용하는 조례는 제정할 수 없는데, 이 또한 지역 특성에 맞는 환경을 조성하되 법이 요구하는 최소한의 기준은 지키도록 강제하여 환경을 보전하기 위한 이라 하겠다.

2) 환경영향평가 대상사업의 범위

현행 환경영향평가는 도시의 개발, 상업입지·공업단



지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 도시철도를 포함하는 철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용·개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 개발, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설·분뇨시설의 설치 등 환경에 영향을 줄만한 개발 사업에 있어서 광범위하게 시행되고 있다.

3) 환경영향평가서의 작성

환경영향평가서는 사업계획의 승인 이전에 작성하여야 한다. 환경영향평가서는 환경영향평가의 대상이 되는 사업의 주체가 이를 작성하여야 하는데, 이 경우 사업자는 환경영향평가의 실시를 환경영향평가대행자로 하여금 대행하게 할 수 있다. 환경영향평가서의 작성에 있어 사업자는 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 하며, 일정한 경우 주민의 요구가 있다면 사업자는 공청회를 개최하여야 여론 수렴 절차를 거쳐야 한다.

4) 환경영향평가서에 대한 협의 및 검토

환경영향평가서에 대한 협의 및 검토는 환경부 장관이 이행하게 된다. 이 때 환경부장관은 당해 사업이 환경보전에 지장을 초래할 위험이 있어 사업계획의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 사업자 또는 승인기관의 장에게 사업계획의 조정과 보완 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있으며, 이 때 사업자 또는 승인기관의 장은 특별한 사유가 없다면 그에 응하여야 할 의무가 있다.

5) 주민의 원고적격

환경영향평가대상사업과 관련하여 환경영향평가제도에 의해 보호되는 주민의 이익은 '법률상 보호되는 이

익'이라 할 것인 바, 그에 따라 위법한 대상사업의 승인 등에 대하여는 당해 주민은 이 사건과 같이 그 승인의 취소를 구하는 취소소송을 제기하여 다툴 수 있는 것이다.

6) 환경영향평가제의 문제점

현재 환경영향평가제는 1986년의 법령 개정에 의하여 민간인에 의한 사업에도 영향평가의 대상으로 상정하고 있는 바, 이는 바람직하다 할 것이다. 그러나, 현행 제도는 다음과 같은 보완점이 요구되고 있다.

즉, ① 환경영향평가의 대상사업이 여전히 제한되어 있고, ② 환경영향평가서에 대한 협의 내용을 주민에게 통보하는 절차가 없으며, ③ 공청회 제도의 미발전 및 행정기관의 편익주의적 발상으로 인하여 환경영향평가에 있어 형식적으로만 주민 의견을 수렴한다는 문제점 및 ④ 환경영향평가를 수행하는 용역업체가 사업의 계획 또는 설계를 담당함으로써 부실한 평가서의 완성으로 그 효과를 기대하기 어렵다는 점과 무엇보다도 ⑤ 환경영향평가를 거쳐 통과된다면 환경침해에 대한 합리화 문서 내지는 면죄부로 변질될 수 있다는 문제점이 지적되고 있다.

모쪼록 국민들의 환경권을 대변할 수 있는 제도인만큼 이에 대한 보완 등을 통하여 투명하고도 합리적으로 제도가 활용되기를 바라는 마음 간절하다.

5. 대법원 판결의 의미

대법원은 환경영향평가가 법적으로 강제되는 절차임에도 불구하고 이를 결여한 채 사업 승인을 허가하였다면 이는 인근 주민들의 환경권의 침해를 가져오는 것이고 이러한 주민들의 환경권은 법률상 보호되는 이익이므로 그러한 사업승인처분은 당연무효라고 한다.



한편, 기존 판례는, '환경영향평가의 내용이 다소 부실하여도 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없는 정도가 아닌 이상 환경영향평가 대상사업의 승인처분 자체를 위법하게 만들지는 않는다'고 하였는데, 사안의 경우에는 '환경영향평가를 결여한 대상사업의 승인 처분은 당연무효'라고 판단함으로써 기존 판례보다 환경영향평가의 실시를 엄격하게 강제하고 있다.

생각컨대 환경영향평가는 환경파괴를 미연에 방지하고 쾌적한 환경을 유지·조성하기 위하여 실시하는 것인 만큼 이러한 절차가 결여된 경우 환경의 보전을 담보할 수 없게 되고 그로 인하여 국민의 환경권이 직접적으로 침해된다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 판례의 입장은 양보할 수 없는 국민의 권리인 환경권을 최소한도로 보장하는 한계를 규정하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

6. 맺으며

환경은 우리가 포기할 수 없는 권리이다. 환경은 후손들에게 빌려 온 것'이라는 표어에서도 알 수 있듯 앞으로 계속하여 보전하고 가꾸어야 할만큼 소중한 자산이자 권리이자 의무이다. 좋은 환경에서 살고자 하는 것은 누구나 마찬가지이며 지나친 산업화로 더이상 황폐해지는 환경을 두고 볼 수만은 없는 것이 현실이다. 그렇다고 사회적으로 꼭 필요한 개발사업을 중단할 수도 없는 것이므로 사업추진과 환경보전의 적절한 조화는 반드시 요구된다 할 것인데 이러한 문제의 교량 역할을 하게 되는 환경영향평가제도를 경시하여서는 안 될 것이다. 또한 법령이 모든 경우에 환경영향평가를 강제하고 있는 것도 아니고 구체적 기준이 정하여져 있는 만큼 대상 사업의 환경영향평가는 반드시 이루어져야 할 것이며 이러한 점에서 이를 결여한 사업승인처분을 무효로 선언한 판례의 태도는 앞으로의 개발사업 시행에 있어서 바람직한 기준을 제시하여 주었다고 생각된다.

Profil

김 현 (金 炫)

- 법무법인 세창 대표 변호사(Sechang Law Offices)
- 서울대학교 법과대학 졸업
- 행정고시 24회 2차 합격
- 사법시험 25회 합격
- 서울대학교 대학원 법학과 법학석사
- 미국 코넬대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학석사
- 미국 보글 앤드 게이츠 법률회사 근무
- 미국 워싱턴대학교 법과대학원 법학박사
- 미국 뉴욕주 변호사자격 취득

전문분야 : 금융, 회사, 건설, 무역, 해외투자, 지적재산권, 보험, 해상, 항공, 중재

건설교통부 고문변호사 · 도로정책심의회 위원
과학기술부 고문변호사
한국철도공사 고문변호사
해양수산부 고문변호사
대한변호사협회 사무총장

저 서 : 해상법원론 (서울법대 송상현교수 공저: 박영사, 2005)
건설판례 이해하기 (범우사, 2004)

법무법인 세창

서울 서초구 서초4동 1699-14 하림빌딩 3/5층
전화 : 595-7121 팩스 : 595-9626, 591-8456
E-mail : hyunkim@sechanglaw.com