

Study Note

환경영향평가 관련 행정소송에서의 주요 쟁점

이영수* · 최현진* · 지민규* · 강유진* · 최준규**

한국환경연구원*, (주)새봄**

Major Issues in Administrative Litigation Related to the Environmental Impact Assessment

YoungSoo Lee* · HyunJin Choi* · MinGyu Ji* · EuGene Kang* · JunKyu Choi**

Korea Environment Institute*
Sae Bom Co., Ltd.**

요약: 환경영향평가 대상사업에 대한 사회적 갈등이 지속되고 있고 그 과정에서 환경영향평가 절차, 내용 등에 관한 사항이 다투어지고 있다. 이에 비생산적인 사회적 갈등을 사전에 줄일 수 있는 방안을 모색하고자 환경영향평가 관련 행정소송 및 행정심판 판례를 분석하였다. 그 결과 ① 환경영향평가 협의의견의 처분성, ② 환경영향평가 대상 사업 해당 여부, ③ 원고적격, ④ 환경영향평가 협의절차 미준수, ⑤ 거짓·부실평가, ⑥ 승인권자의 재량권 일탈·남용, ⑦ 협의의견의 효력과 같은 7대 쟁점이 확인되었다. 이러한 쟁점에 대한 세부사항을 확인하고 이를 환경영향평가 과정에서 고려한다면 불필요한 갈등을 줄일 수 있을 것이다.

주요어: 사회적 갈등, 행정소송, 행정심판, 7대 쟁점

Abstract: Social conflicts surrounding projects subject to environmental impact assessment (EIA) have continued, and disputes have arisen concerning the procedures and contents of the EIA process. In response, an analysis of administrative litigation and administrative trial cases related to EIA was conducted to explore measures for reducing unproductive social conflicts in advance. As a result, seven key issues were identified: ① Disposition of EIA consultations, ② Determining whether a project is subject to EIA, ③ Plaintiff eligibility, ④ Non-compliance with consultation procedure, ⑤ Inadequate evaluation, ⑥ Abuse or deviation of discretionary power by the approving authority, and ⑦ Effectiveness of EIA consultation. By identifying the details of these issues and taking them into account during the EIA process, unnecessary conflicts can be reduced.

Keywords: Social Conflicts, Administrative Litigation, Administrative Trial, 7 Major Issues

First & Corresponding Author: YoungSoo Lee, Tel: +82-44-415-7657, E-mail: leeys@kei.re.kr, ORCID: 0000-0001-6567-5779

Co-Authors: HyunJin Choi, Tel: +82-44-415-7388, E-mail: hjchoi@kei.re.kr, ORCID: 0000-0002-5567-4139

MinGyu Ji, Tel: +82-44-415-7913, E-mail: mkji@kei.re.kr, ORCID: 0009-0000-8392-3473

EuGene Kang, Tel: +82-44-415-7746, E-mail: egkang@kei.re.kr, ORCID: 0009-0000-4251-6759

JunKyu Choi, Tel: +82-2-2295-1225, E-mail: cj00834@naver.com

Received: 20 November, 2025. Revised: 2 December, 2025. Accepted: 3 December, 2025.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

「환경영향평가법」은 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함”을 목적으로 한다.¹⁾

우리나라는 크게 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 구분하여 환경영향평가제도를 운영하고 있다. 전략환경영향평가란 “환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통해 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것”을 말한다. 환경영향평가란 “환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것”을 말한다. 소규모 환경영향평가란 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것”을 말한다.²⁾

환경영향평가제도는 협의기관인 환경부가 평가대상계획 또는 사업에 대한 협의의견을 제시하고 승인권자와 사업자가 이를 반영하여 사업계획을 수립·시행하도록 함으로써 우리나라의 지속가능한 발전을 위해 크게 기여하고 있다.

그럼에도 불구하고 전략환경영향평가 대상계획 또는 (소규모) 환경영향평가 대상사업(이하, 대상사업)에 대해 환경부장관과 승인권자 간 환경영향평가 협의가 완료되고 대상사업의 승인·인가·허가 등의 처분이 이루어진 이후에도 행정심판 또는 행정소송이 제기되는 사례가 증가하고 있는 실정이다.

여기에는 환경영향평가에 내재된 한계도 한 가지 원인으로 작용하는 것으로 보인다. 환경영향평가는 최대

한 과학적인 접근을 통해 이루어지고 있지만 “① 현재의 기술 수준 및 자료, 경험을 바탕으로 미래의 불확실한 환경 변화 상태를 예측하는 것이기 때문에 고도의 전문적인 기술, 자료 및 경험의 축적 등을 필요로 하나 이러한 요건을 완전히 갖추기는 매우 어려워 환경영향평가의 정확성 및 신뢰성 확보에 일정한 한계가 있고, ② 개발사업의 결정 과정에서 정치·경제·사회·문화 등 다양한 요인과의 적절한 조화가 필요하며, ③ 대안이 한정되어 있고, ④ 대안에 대한 객관적인 가치 판단 및 대안 간 비교가 어려우며, ⑤ 개발과 보전의 조절 수준과 이에 대한 판단 기준이 모호하고, ⑥ 사업/계획의 목적으로 달성할 수 있는 국가 발전 및 국민들의 편익 증대라는 공익 목적도 있음”과 같은 내재적인 한계가 존재한다.³⁾

그러나 상기한 내재적 한계가 있지만 환경영향평가 협의 이후 환경영향평가의 절차, 내용 등에 대해 옳고 그름이 다투어지고 사회적 갈등이 증폭되며 불필요한 행정 비용이 소요되는 등의 일련의 일들은 국가적으로도 바람직하지 않다. 이러한 행정소송은 향후 시간이 흐를수록 더 증가할 것으로 예상된다.⁴⁾

이전의 선행연구⁵⁾에서 환경영향평가 관련 행정소송의 주요 쟁점은 ① 환경영향평가 절차 미준수, ② 원고 적격, ③ 부실평가, ④ 승인권자의 재량권 일탈·남용이었다.⁶⁾ 그러나 최근에는 위 네 가지 쟁점뿐만 아니라 ① 환경부 협의의견의 처분성(행정소송의 객체로서 적합한지 판단), ② 협의권자의 소송 당사자(피고 또는 피청구인)화⁷⁾, ③ 법원의 환경부장관 협의의견의 효력을 달리 해석하는 등의 판결이 추가되고 있는 실정이다.

또 승인기관의 장이 환경부가 부동의한 대상사업에

1) 「환경영향평가법」(법률 제18432호) 제1조(목적).

2) 「환경영향평가법」(법률 제18432호) 제2조(정의).

3) 광주고등법원 2007.4.26. 선고, 2003누1270 판결.

4) 2022년 9월 25일부터 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」 제23조(기후변화영향평가)에 따라 기후변화영향평가제도가 새롭게 시작되어 이에 관한 갈등도 증가할 것으로 예상된다.

5) 이영수 외(2012), pp. 34-35.

6) 대부분의 소송에서 여러 가지 쟁점이 동시에 제기됨.

7) 과거 행정소송은 그 처분성이 인정되는 승인권자의 승인·인가·허가 등을 대상으로 하였으나, 최근에는 협의권자인 환경부장관 또는 지방환경관서의 장의 협의의견 그 자체를 소송의 대상으로 삼는 사례가 증가하고 있음.

대해 환경부의 협의의견을 반영하여 불허가 처분을 한 건을 대상으로, 관할 법원이 환경부 협의의견의 적절성에 대해 적극적으로 개입하여 “승인권자의 재량권 일탈·남용으로 인한 위법”이라고 판결하면서 사업자가 승소하는 사례도 발생하였다. 더 나아가 765kV 송전선로 건설사업 환경영향평가 협의절차 미준수를 사유로 인·허가 등의 위법성을 다투는 건에서 손해배상 소송으로 권리 구제를 요청하는 쟁송도 있었다.

이에 최근까지 이루어진 우리나라 환경영향평가 관련 소송 사례의 주요 내용을 분석하고, 주요 쟁점도 도출하였다. 그리고 환경영향평가 업무 관계자⁸⁾가 법원의 판결 내용 및 관련 법리를 충분히 인지할 수 있도록 쟁점에 대한 법원 판결의 주요 내용을 가능한 한 원문 그대로 인용하였다.⁹⁾

II. 연구대상 및 방법

이번 연구의 대상은 Table 1¹⁰⁾에 명시한 환경영향평가 관련 주요 행정 소송 및 행정 심판 사건 47건으로서 대법원 판례뿐만 아니라 하급심 판례도 포함하였다. 이들 판례들은 국가법령정보센터 수록 판례, 협의기관 관계자 및 법률 전문가 제안 판례를 포함하여 사건번호 기준 1997년부터 2023년까지 사건(총 87건) 중 상대적으로 중요한 판례라고 판단하여 선정하였다.

이들을 대상으로 연구진이 그 상세 내용을 분석하

8) 승인기관장, 협의기관장, 사업자, 환경영향평가대행업자, 평가서 전문검토기관 검토자, 시민단체 등을 의미함.

9) 법원의 판단 내용에 대한 옳고 그름을 논하기는 어려우므로 주요 내용만을 소개함.

10) 최근 판결시점 순으로 표기함.

Table 1. List of administrative litigation (trial)

Administrative litigation (trial)	Note
Revocation of the Construction Suspension Order, 2023.7.18. Pronouncement, 2022-Nu-13747	345kV Transmission line
Action for Confirmation of Nullity of the Approval of the Implementation Plan and Related Dispositions, 2023.2.9. Pronouncement, 2021-Guhap-12886	Non-Park Facility (Apartment)
Revocation of the Business Suspension Disposition, 2023.2.2. Pronouncement, 2019-Du-36025	Development project (Eurasian Eagle-Owl)
Revocation of the Designation of the Public Housing District, 2022.5.12. Pronouncement, 2021-Nu-35829 ¹¹⁾	Public Housing District (Narrow-mouthed Toad)
Revocation of the Disposition to Prepare the Implementation Plan for the Urban Planning Facility (Park) Project – Sammaebong Park and Five Other Sites, 2021.10.5. Pronouncement, 2020-Guhap-5984	Park
Compensation for Damages, 2021.8.12. Pronouncement, 2015-Da-208320	765kV transmission line
Action for Revocation of the Disposition Designating the Namyangju Wangsuk Public Housing District, 2021.8.10. Pronouncement, 2020-Guhap-51204	Public Housing District (Narrow-mouthed Toad)
Revocation of the Disposition Denying Building Permit, 2021.6.24. Pronouncement, 2021-Du-33883	Asphalt Concrete Plant
Revocation of the Disposition Notifying Nonconformity of the Waste Treatment Project Plan, 2021.6.3. Pronouncement, 2020-Guhap-101743	Food waste treatment facility
Claim for Cancellation of the Environmental Impact Assessment Consultation Result, 2021.4.13. Administrative adjudication, 2021-1516	Quarry
Claim for Revocation of the Notification of the Disapproval Opinion in the Environmental Impact Assessment Consultation, 2020.12.29. Administrative adjudication, 2019-24121	Cable car
Administrative Action for Revocation of the Disapproval Opinion Issued in the Consultation on the Small-Scale Environmental Impact Assessment, 2020.6.4. Pronouncement, 2019-Guhap-1316	Cable car
Action for Confirmation of Nullity of the Disposition to Amend the National Park Plan, etc., 2019.1.31. Pronouncement, 2015-Guhap-13079	Cable car
Revocation of the Disposition Rejecting the Application for a Soil and Rock Extraction Permit, 2017.11.22. Pronouncement, 2017-Guhap-103558	Quarry
Revocation of the River Construction Implementation Plan, 2015.12.10. Pronouncement, 2012-Du-6322	Four major river project (Nakdong river)
Revocation of the River Construction Implementation Plan, 2015.12.10. Pronouncement, 2011-Du-32515	Four major river project (Han river)

Table 1. Continued

Administrative litigation (trial)	Note
Revocation of the Permit for Construction within a Green Belt (Development Restriction Zone), 2015.8.20. Pronouncement, 2013-Nu-20594	Ready-Mixed Concrete Plant
Request for Modification of the Road Zone Designation, 2014.12.12. Pronouncement, 2014-Nu-21271	Road
Action for Confirmation of Nullity of the Urban Management Plan, etc. 2014.7.24. Pronouncement, 2012-Du-4616	Golf course
Action for Confirmation of Nullity and Revocation of the Public Notice of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, 2014.3.13. Pronouncement, 2012-Du-1006	Military facilities
Revocation of the Permit for Night Soil and Waste Treatment Facility, 2014.2.27. Pronouncement, 2013-Du-3283	Night Soil and Waste Treatment Facility
Revocation of the Permit for Night Soil and Waste Treatment Facility, 2014.2.27. Pronouncement, 2011-Du-14074	''
Action for Nullification of the Port Construction Implementation Disposition, etc., 2013.2.20. Pronouncement, 2012-Guhap-687	Port
Action for Confirmation of Nullity of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, etc. 2012.7.5. Pronouncement, 2011-Du-19239, En Banc Decision	Naval base
Revocation of the Public Notice of Approval for the Implementation Plan of the Blackstone Golf Course Development Project, 2012.1.26. Pronouncement, 2010-Nu-1063	Golf course
Suspension of Execution, 2011.4.21. Pronouncement, 2010-Mu-111, En Banc Decision	Four major river master plan
Cancellation of the Permit for the District Energy Project, 2010.8.19. Pronouncement, 2008-Nu-32609, 2008-Nu-32616 (Consolidation)	Energy supply facility
Revocation of the Approval for the Construction Plan, etc., 2010.4.23. Pronouncement, 2008-Guhap-29038	Combined Cycle Power Plant
Revocation of the Approval for Factory Establishment, 2010.4.15. Pronouncement, 2007-Du-16127	Factories
Revocation of the Disposition Approving the Implementation of the Development Project, 2009.9.24. Pronouncement, 2009-Du-2825	Wind power generation
Revocation of the Disposition Designating the Road Zone, 2009.4.23. Pronouncement, 2007-Du-13159	Highway
Revocation of the Decision to Amend the National Land Use and Development Plan, etc., 2007.4.26. Pronouncement, 2003-Nu-1270	Golf course
Revocation of the Disposition Approving the Establishment of a Factory, 2006.12.22. Pronouncement, 2006-Du-14001	Adjacent development
Action for Confirmation of Nullity of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, 2006.6.30. Pronouncement, 2005-Du-14363	Comprehensive Military Training Site
Preliminary Injunction to Prohibit Commencement of Construction, 2006.6.2. 2004-Ma-1148 Decision	Tunnel for KTX
Revocation of the Approval for the Project Implementation Plan, 2006.4.13. 2005-Guhap-1153	Nuclear power plant
Revocation of the Government Action Plan, etc. 2006.3.16. Pronouncement, 2006-Du-330, En Banc Decision	Saemangeum Reclamation Project
Claim for Revocation of the Approval for the Implementation of the New Port Hinterland Railway Construction Project, Claim for Revocation of the Approval for the Implementation Plan of a Section of the Samnangjin–Jinju Double-Track Electrification Project, 2006.2.16. Pronouncement, 2005-Guhap-1853, 2955	Railroad
Revocation of the Disposition on the Site Selection and Public Notice for the Waste Treatment Facility, 2005.5.12. Pronouncement, 2004-Du-14229	Incineration plant
Claim for Revocation of the Public Notice on the Site Selection Decision for the Waste Incineration Plant, 2005.3.11. Pronouncement, 2003-Du-13489	Incineration plant
Action for Confirmation of Nullity of the Disposition Granting Approval for a charnel house, 2004.12.9. Pronouncement, 2003-Du-12073	Charnel house

Table 1. Continued

Administrative litigation (trial)	Note
Revocation of the Permit for Implementation of the Hot Spring Development Project, 2001.7.27. Pronouncement, 99-Du-8589	Hot spring
Revocation of the Administrative Ruling Upholding the Cancellation of the Permit for Implementation of the Park Project, 2001.7.27. Pronouncement, 99-Du-5092	Hot spring
Revocation of the Approval for the Implementation Plan of the Construction Project for the Seoul Rolling Stock Maintenance Depot of the Gyeongbu High-Speed Railway, 2001.6.29. Pronouncement, 99-Du-9902	KTX Train Depot
Revocation of the Disposition Granting Prior Site Approval, 1998.9.4. Pronouncement, 97-Nu-19588	Nuclear power plant
Revocation of the Disposition Approving the Construction of a Power Plant”, 1998.9.2. Pronouncement, 97-Nu-19571	Pumped storage power plant
Revocation of the Disposition Granting Approval for the Implementation of the Park Project, 1998.4.24. Pronouncement, 97-Nu-3286	Hot spring

고 법률 전문가 자문 및 전문가 포럼(협의기관, 법조계, 업계, 산업계 관계자로 구성)을 통하여 쟁점을 도출하였다.

III. 연구결과

1. 환경영향평가 협의의견의 처분성

환경영향평가 협의의견의 처분성 인정 여부는 환경부의 협의의견 자체가 행정소송의 대상이 되는 처분에 해당하는지를 다룬 것이다. 협의의견 자체가 처분에 해당되지 않을 경우 행정 소송 또는 행정 심판의 대상이 될 수 없다.

「행정소송법」 제2조(정의)에서 “처분 등”이라 함은 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용 및 행정심판에 대한 재결을 말한다.”라고 정의되고 있다. 또한 대법원은 “처분이라 함은 원칙적으로 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대해 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상의 효과를 직접 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위”라고 판시하고 있다.(대법원 2015.12.10. 선고 2012두6322 판결)

환경영향평가의 협의의견의 처분성을 다루는 경우는 해당 사업 환경영향평가 협의기관이 부동의 의견을 제시한 경우에 발생하며 피고(또는 피청구인)는 환경부장관 또는 지방환경청장이 된다. 이 때, 피고(또는 피청구인)는 “「환경영향평가법」상 환경부장관의 협의는

사업 승인을 위한 사전절차로서 행정기관 사이의 내부적 행위일 뿐이지, 상대방의 법률적 지위에 직접적인 변동을 가져오거나 협의의견 자체의 직접적인 강제력이 부여된 것이 아니므로, 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당되지 않는다”고 주장한다.(2021-1516 재결, 2019-24121 재결, 2019구합1316)

그에 반하여 법원 또는 국민권익위원회(중앙행정심판위원회)는 아래와 같이 판시하고 있다.¹²⁾ 이에 따르면 환경영향평가 협의의견은 처분성이 있으며 이에 따라 환경부장관 또는 지방환경청장이 피고(또는 피청구인)에 해당된다.¹³⁾

살펴본 처분성 인정의 근거와 같이 현행 「환경영향평가법」의 체계상 처분성은 계속 인정될 것으로 예상된다.

- 행정청의 어떤 행위가 행정심판의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우 행정처분은 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민

11) First Instance Judgment : 2020.12.18. Pronouncement, 2019-Guhap-74850

12) 국민권익위원회 2020.12.29. 선고 2019-24121 재결(철약산 케이블카 관련) 인용, 2019-24121 재결(석산 개발 관련) 및 2019 구합1316(마이산 케이블카 소규모환경영향평가) 사건에서도 유사한 사유로 처분성을 인정하고 있음.

13) 과거 대부분의 소송사건에서 환경영향평가 협의의 처분성이 인정되지 않고 협의를 바탕으로 이루어진 승인기관의 처분을 소송대상으로 삼음. 그 결과 사건명이 “공장설립승인취소”, “공사계획인가처분취소”, “국토이용개발계획변경결정취소 등”과 같이 표기됨.

의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과의 실질적 관련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련한 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 할 것(대법원 2010.11.18. 선고, 2008두167 전원합의체 판결 등 참조)임

- 위 관계 법령에 따르면, ① 사업자는 환경영향평가 협의절차가 끝나기 전에는 사전공사를 할 수 없고, 이를 위반할 경우에는 공사중지, 원상복구 또는 조치명령의 대상이 되며, 피청구인은 협의내용의 이행관리를 위한 공사중지, 원상복구 또는 조치명령을 할 수 있고, 환경영향평가 협의절차가 끝나기 전에 공사를 한 사업자는 형사처벌을 받을 수 있으며, 필요한 조치명령을 이행하지 아니한 자에게는 과태료가 부과되는 등 이 사건 사업자인 청구인으로서의 피청구인의 환경영향평가에 대한 협의내용 또는 협의의견을 따르지 않을 수 없는 법적 의무가 수반되는 점, ② 양양군수는 환경영향평가 대상사업인 이 사건 궤도사업의 허가권자로서 사업승인기관의 장의 지위를 가지고 있고, 청구인을 대표하면서 사업자의 역할도 하고 있어 별도의 사업승인을 받지 않아도 되는 사업자의 지위에 있는 청구인으로서의 위 법적 의무가 수반되는 이 사건 통보로 인해 사업을 전면적으로 재검토하거나, 관련 기관의 후속 인허가가 거부되어 결과적으로 사업을 시행할 수 없게 되는 직접적인 불이익을 받을 수 있으므로 피청구인의 이 사건 통보를 두고 행정기관 상호 간의 내부절차에 그치는 단순한 의견 통지라고 보기 어려운 점, ③ 청구인으로서의 피청구인이 부동의 한 이 사건 사업을 이 사건 통보에 반하여 진행하는 경우에 위에서 살펴본 바와 같이 법적 의무 위반에 따른 제재를 받게 될 우려가 있어 법적으로 불안정한 지위에 놓이게 됨

- 이러한 경우 청구인으로 하여금 이 사건 통보의 위법성 여부를 다투어 그 법적 불안을 해소할 수 있도록 함이 법치행정의 원리에 부합하는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 이 사건 통보는 행정심판의 대상이 되는 처분에 해당한다고 할 것이므로 피청구인의 위주장은 받아들일 수 없음

2. 환경영향평가 대상사업 해당 여부

소송 대상 사업이 환경영향평가 대상사업의 종류 및 규모에 해당되는지 여부를 다투는 경우로서 이에 해당되는 사례는 많지 않다. 그러나 최근에는 환경영향평가 대상사업의 종류 및 협의요청 시기를 규정한 「환경영향평가법 시행령」 제31조 [별표 3]의 비고 9의 해석에 따른 환경영향평가 대상 여부에 대한 판결이 있었다.

비고 9. 같은 사업자가 둘 이상의 사업을 하나의 사업계획으로 연계하여 추진하는 경우로서 다음 계산식에 따라 산출된 수치의 합이 1 이상인 경우에는 이들 사업에 대한 평가서를 하나로 통합하여 작성하고, 그 사업 전체에 대해 환경영향평가를 하여야 한다.

$$\frac{\text{해당사업면적 또는 용량 등}}{\text{별표3 대상사업의 최소면적 또는 용량 등}} + \dots$$

법원은 특히 비고 9의 내용을 넓게 해석하는데, 소규모 환경영향평가로 진행된 공원 개발사업에 대해 환경영향평가를 받지 않은 하자가 있다고 아래와 같이 판시한 사례도 있다.¹⁴⁾

- 이 사건 사업의 공원시설면적과 비공원시설의 면적은 93,191.1m²로 관공단지의 개발사업 관련 수치는 0.9313(=93,139.1m²/100,000m², 소수점 5자리 이하 버림, 이하 같다), 이 사건 사업의 산지전용허가면적은 16,971.8m²로 산지의 개발사업 관련 수치는 0.0848(=16,971.8m²/200,000m²)인바, 이 사건 사업은 비고 제9항에 따른 계산 결과 그 산출된 수치의 합이 적어도 1을 초과하므로 위 각 사업에 대한 환경영향평가서를 하나로 통합하여 작성하여 위 사업 전체에 대해 환경영향평가를 하여야 함

- 실시계획인가 처분에는 이 사건 사업이 비고 제9항에 따른 환경영향평가 대상사업임에도 환경영향평가를 실시하지 아니한 하자가 있다. 그러나 행정처분이 당연무효라고 하려면 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 흠이 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 흠의 중대·명백 여부를 가릴 때에는 법규의

14) 광주지방법원 2023.2.9. 선고 2021구합12886 판결.

목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 함(대법원 2015.12.24. 선고, 2012두23570 판결 등 참조)

- 행정청이 어느 법률관계나 사실관계에 대해 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한 경우에 그 법률관계나 사실관계에 대해서는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀져 그 해석에 다툼의 여지가 없음에도 불구하고 행정청이 위 규정을 적용하여 처분을 한 때에는 그 하자가 중대하고도 명백하다고 할 것이나, 그 법률관계가 사실 관계에 대해 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼이 있는 때에는 행정관청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없음

아울러 동일 판결에서 아래와 같은 사항도 함께 판시하였다.

- “「환경영향평가법」은 기본적으로 사업이 환경에 미치는 정도, 즉 사업의 규모에 따라 환경영향평가 대상여부를 규정하면서 일정한 규모에 미치지 아니하는 사업에 대해서는 소규모 환경영향평가 등 비교적 간단한 절차로서 이를 실시할 수 있도록 규정하고 있는 점, 비고 제9항에 여러 개의 사업이 개별로는 환경영향평가 대상규모에 이르지 않더라도 그 여러 사업의 규모 등을 합산하여 환경영향평가 대상으로서 기준을 넘는 경우에는 여러 사업 전체에 대해 환경영향평가를 하도록 정하고 있고, 여러 사업이 동일한 대지에서 행해짐에 따라 총량적, 누적적으로 그 지역의 환경용량을 초과하여 환경에 악영향을 초래할 우려가 있는 경우에도 이를 사전에 검토하여 환경훼손을 최소화하려는 취지로 보임

- 다만 개발사업은 본질적으로 여러 개발사업의 성질을 동시에 가질 수밖에 없고, 동일한 대지에서 여러 개의 사업이 행해진다고 하더라도 「환경영향평가법 시행령」 제31조 [별표 3]의 개별 환경영향평가 대상 사업에 이미 필수적으로 고려되어 포함되었다고 볼

수 있는 사업이나 실제적으로 동일한 사업으로서 환경영향이 누적되지 않는 사업의 경우에도 비고 제9항을 형식적으로 적용하여 환경영향평가 대상사업을 지나치게 확대해 판단하는 경우 사업이 환경에 미치는 정도, 즉 사업의 규모에 따라 환경영향평가 대상여부를 규정하면서 일정한 규모에 미치지 아니하는 사업에 대해서는 소규모 환경영향평가 등 비교적 간단한 절차로서 이를 실시할 수 있도록 하는 「환경영향평가법」의 규정을 형해화할 우려가 있음

한편, 비고 9에 대하여 법제처는 아래와 같이 해석하고 있다.

- “「환경영향평가법 시행령」 [별표 3]에서는 각 호의 구분에 따라 환경영향평가 대상사업에 해당하는 구체적인 사업의 종류와 범위를 정하고 있고, 같은 별표 비고 제9호에서는 같은 사업자가 '둘 이상의 사업을 하나의 사업계획으로 연계하여 추진하는 경우' 계산식에 따라 수 개 사업의 총량을 합산하여 총량이 1 이상이면 그 전체를 하나의 사업으로 보아 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있는데, 이는 개별 사업만으로는 환경영향평가 대상사업 규모에 해당하지 않지만 각 사업 간 복합·상승 작용으로 인해 단독 사업으로 시행되는 경우와 비교할 때 해당 지역의 환경에 미치는 영향을 가중하는 것으로 보아 총량적·누적적 환경영향을 검토할 필요가 있기 때문”임¹⁵⁾

- “총량을 합산하도록 한 '둘 이상의 사업'이란 동일한 사업 부지에서 이루어지더라도 개별 법률에 따른 둘 이상의 환경영향평가 대상사업으로서 서로 분리 가능한 독립적인 사업에 해당하여 실질적으로 둘 이상의 사업에 해당하는 경우를 의미하고, 이에 따른 총량적·누적적 환경영향을 검토하도록 하려는 취지로 보아야 할 것”이라고 함

- “이와 달리 사업의 허가에 따라 의제되는 사업이 있는 경우 형식적으로 복수의 인·허가 등이 있다는 이유만으로 환경에 중복으로 미치는 영향을 검토해야 한다고 본다면, 오히려 환경에 미치는 영향을 제대로 예측·평가할 수 없게 되어 「환경영향평가법」의 입법

15) 법제처 2019.2.20. 회신 18-0811 해석례 참조.

목적을 달성할 수 없을 뿐 아니라 불분명한 규정으로 인한 부담을 사업자에게 전가하는 불합리한 결과가 발생한다는 점도 고려하여야 함”¹⁶⁾

- 법령 정비와 관련하여 “인허가 의제 제도를 통해 의제되는 경우를 포함하여 주된 환경영향평가 대상사업이 하나 또는 둘 이상의 환경영향평가 대상사업과 연계하여 추진되는 경우, 각각의 사업이 분리 가능한 독립적인 사업에 해당하여 실질적으로 둘 이상의 사업에 해당해야 「환경영향평가법 시행령」 [별표 3] 비고 제9호가 적용되는데, 환경영향평가제도의 집행상 혼란을 방지하기 위해서는 구체적으로 어떤 경우에 실질적으로 둘 이상의 사업에 해당하는지에 대한 기준을 명확히 할 필요가 있다.”

- 비고 제9항을 적용함에 있어 둘 이상의 사업이 하나의 사업계획으로 연계하여 추진되는 경우 원칙적으로 이를 누적·합산하되, 개별 사업에 이미 필수적으로 고려되어 포함되었다고 볼 수 있는 사업이나 실제적으로 동일한 사업으로서 환경영향이 누적되지 않는 사업의 경우에는 이를 별도의 사업으로 보지 아니하여 누적·합산에서 제외함이 상당하다.”

위와 같이 법제처 민원 회신 내용과 지방법원의 판결 내용의 종합하여 판단하면 환경영향평가 대상사업의 종류에 해당하는 사업에 대해 필수적으로 수반되는 부수사업의 경우는 누적·합산에서 제외하되 그 외 부수사업은 포함하는 것¹⁷⁾이 법의 취지를 달성하는데 도움이 될 것이다.¹⁸⁾

한편, 세부용도지역 미지정 시 사전환경성검토 대상여부에 대하여 대법원은 아래와 같이 판시하였다.¹⁹⁾

- 「국토계획법」에서 규정한 세부용도지역이 지정되지 아니한 경우, 관계행정기관의 장은 그 개발사업 부지의 이용실태 및 특성, 장애의 토지이용방향 등에 대한 구체적 조사 및 이에 기초한 평가 작업을 거쳐 그 개발사업 부지가 「국토계획법」의 세부용도지역의 개념 정의에 부합하는지 여부를 가린 다음 이를 토대로 사전환경성검토협의를 할지 여부를 결정하여야 함
- 행정청이 사전환경성검토협의를 거쳐야 할 대상사업에 관하여 법의 해석을 잘못된 나머지, 세부용도지

역이 지정되지 않은 개발사업 부지에 대해 사전환경성검토협의를 할지 여부를 결정하는 절차를 생략한 채 승인 등의 처분을 한 사안에서 그 하자가 객관적으로 명백하다고 할 수 없음

3. 원고적격

「행정소송법」 제12조(원고적격)는 “취소소송은 처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다.”로 규정하고 있다. “법률상 이익이 있는 자”에 대하여 새만금 공유수면매립면허 처분취소 판결(2006두330, 전원합의체 판결)에서 다음과 같이 판시하였다.

- 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인해 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다 할 것이며, 여기에서 말하는 **법률상 보호되는 이익**이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 **개별적·직접적·구체적 이익**이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없음

- 구 「환경정책기본법」, 구 「환경정책기본법 시행령」의 각 관련 규정의 취지는, 공유수면매립과 농지개발사업시행으로 인해 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 **환경영향평가 대상지역 안의**

16) 법제처 민원 회신 자료, 법제처 법령해석총괄과-4275(2020.10.14).

17) 예컨대, 택지 또는 신도시 개발 시 내부 도로 건설은 필수적으로 수반되는 부수사업으로 볼 수 있으나 「산지관리법」에 따른 산지전용허가가 필요한 경우에는 별도로 합산해야 하는 사업으로 봄. 한편, 산업단지 조성사업의 경우 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제23조(「환경영향평가법」 등의 적용 특례)에 따라 산업단지 조성 면적 15만㎡ 미만일 경우 전략 환경영향평가만을 하도록 규정되어 있는데, 다수의 경우 산지를 전용하면서 산업용지가 조성되어 비고 제9항에 따른 환경영향평가 대상에 해당할 수 있어 「환경영향평가법」의 취지에 부합하지 않을 것으로 예상됨.

18) [별표 3] 비고 9 자제를 삭제하는 것도 한 방법일 것으로 생각되나 그에 따른 부정적 영향(환경적 영향이 큰 사업이 소규모 환경영향평가 대상에 해당하여 주민의견 수렴 없이 진행되는 등)도 있을 수 있어 판단하기 어려움.

19) 대법원 2009.9.24. 선고 2009두2825 판결.

주민들이 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경 피해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데에 있다고 할 것으므로, 위 주민들이 공유수면매립면허처분 등과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 주민 개인에 대해 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대해서는 **특단의 사정이 없는 한 환경상의 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 공유수면매립면허처분 등의 무효확인을 구할 원고적격이 인정된다고 할 것임**

- 한편, **환경영향평가 대상지역 밖의 주민**이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인해 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분 등으로 인해 **환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다고 할 것임**

- 원고 1 등 143명의 원고를 제외한 나머지 원고들이 거주하는 목포시, 익산시, 전북 완주군, 전주시, 서울 등의 지역은 **환경영향평가 대상지역도 아닌 데다가 위 원고들이 위 공유수면매립면허처분 등으로 인해 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증하지 못하고 있으며, 위 원고들이 이 사건 각 처분과 관련된 구 「공수법」상의 공유수면에 관하여 권한을 가진 자 또는 「농근법」상의 이해관계인에 해당한다고 인정할 자료가 없음. 그러므로 위 원고들에게는 이 사건 각 처분의 확인을 구할 원고적격이 있다고 할 수 없음**

- 위 원고들은 「헌법」이나 「환경정책기본법」에 근거하여 원고적격이 있다고 주장하지만, 「헌법」 제35조 제1항에서 정하고 있는 환경권에 관한 규정만으로는 그 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없고, 「환경정책기본법」 제6조도 그 규정 내용 등에 비추어 국민에게 구체적인 권리를 부여한 것으로 볼 수 없으므로, 위 원고들에게 「헌법」상의 환경권 또는 구 「환경정책기본법」 제6조에 기하여 이 사건 각 처분을 다룰 원고적격이 있다고 할 수 없음

그리고 “환경영향평가 대상지역 밖의 주민·일반국민·산악인·사진가·학자·환경보호단체 등의 환경상 이익이나 재산상 이익에 대해서는 관련 근거 법률에 이를 그들의 개별적·직접적·구체적 이익으로 보호하려는 내용 및 취지를 가지는 규정을 두고 있지 아니하므로, 이들에게는 위와 같은 이익 침해를 이유로 개발사업실시계획승인처분의 취소를 구할 원고적격이 없다”고 판시하였다(발전소건설승인처분취소, 97누19571). 또한 “자연인이 아닌 ○○대책위원회, ○○어촌계는 원고적격이 없으며”(골프장건설승인처분취소, 2003누1270), “자연물인 도롱뇽 또는 그를 포함한 자연 그 자체로서는 당사자능력이 없는 것”²⁰⁾(공사착공금지 처분, 2004마1148결정)으로 판시하고 있다. 화력발전소 공사계획인가처분취소 판결(2008구합29038)에서는 “검은머리물떼새는 자연물이고, 비록 자연물에 대한 보호의 필요성이 크다고는 하나 자연 내지 자연물 자체에 대해 당사자능력을 인정하고 있는 현행 법률이 없으며, 이를 인정하는 관습법도 존재하지 않으므로 검은머리물떼새의 취소 또는 무효 확인을 구하는 소는 당사자적격을 인정할 수 없어 부적합”한 것으로 판시하였다. 그리고 풍력발전 사업 시행 소송에서는 “영향권 내에서 농작물을 경작하는 등 현실적으로 환경상 이익을 향유하는 사람도 원고적격이 있는 것”으로 판결하였다(개발사업시행승인처분취소, 2009두2825).

특히 중요한 판결 중의 하나로 김해 매리공장 설립 승인 관련 소송(2007두16127)에서 대법원은 아래와 같이 판시하였다.

수돗물은 수도관 등 급수시설에 의해 공급되는 것이어서 거주지역이 물금취수장으로부터 다소 떨어진 곳이라고 하더라도 수돗물의 수질악화 등으로 주민들이 갖게 되는 환경상 이익의 침해나 그 우려는 그 수돗물을 공급하는 취수시설이 입게 되는 수질오염 등의 피해나 그 우려와 동일하게 평가될 수 있는 점 등에 비추어, **공장설립으로 수질오염 등이 발생할 우려가 있는 물금취수장에서 취수한 물을 공급받는 부산광역시 또는 양산시에 거주하는 주민들도 위 처**

20) 자연물이 소송을 제기하는 경우에는 원고적격 보다 당사자적격이 보다 정확한 표현으로 볼 수 있음.

분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 개별적·구체적·직접적으로 보호되는 환경상 이익, 즉 **법률상 보호되는 이익이 침해되거나 침해될 우려가 있는 주민으로서 원고적격이 인정됨**

설악산 케이블카 관련 소송(2015구합13079)에서는 환경영향평가 대상지역 안에 거주하지 않는 원고에게 아래와 같이 판시하면서 원고적격을 인정한 사례도 있다.

- 환경영향평가 대상지역 외의 주민은 처분 전과 비교할 때, 수인한도를 넘는 정신적 피해를 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증하는 경우 개별적·직접적·구체적 이익이 인정됨

- 원고 ○○○은 '설악산의 자연경관 보전' 및 '산양 등 설악산에 사는 동·식물의 보호'를 통해 **환경영향평가 대상지역 내의 주민들에 준하는 특별한 정신적 만족감이나 행복감을 얻어 왔다고 할 것이므로**, 이 사건 처분으로 인해 수인한도를 넘는 개별적·직접적·구체적인 정신적 피해를 입게 될 우려가 있다고 인정됨

2007두16127 판결 및 2015구합13079 판결은 기존 법원의 원고적격에 관한 법리가 더 확장한 사례로서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

4. 환경영향평가 협의절차 미준수

환경영향평가 대상사업임에도 불구하고 환경영향평가를 수행하지 않은 사업에 대하여 법원은 당연무효로 판결하였다. 국방군사시설사업실시계획승인처분 무효확인 소송(2005두14363)에서 대법원은 아래와 같이 판시하였다.

- 환경영향평가를 실시하여야 할 사업(이하 '대상사업'이라 한다)이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데 그치는 것이 아니라, 당해 사업으로 인해 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 보호하려는 데에 있음

- 그런데 **환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대해 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 불구하고 승인 등 처분이 이루어진다면**, 사전에 환경영향평가를 함에 있어 평가 대상지역 주민들의 의견을 수렴하고 그 결과를 토대로 하여 환경부장관과의 협의내용을 사업계획에 미리 반영하는 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, 환경영향평가 대상지역 안의 주민들의 직접적이고 개별적인 이익을 근본적으로 침해하게 되므로, 이러한 행정절차의 하자는 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것이고 객관적으로도 **명백한 것이라고 하지 않을 수 없어, 이와 같은 행정처분은 당연무효임**

반면에 환경영향평가 협의과정에서 주민의견 수렴의 흠결이 있는 경우에는 법원에서 손해배상을 명하거나 사정판결을 한 소송사례도 있다.

대법원은 765kV 송전선로 건설사업 관련 소송(2015다208320)에서 경과지 지역 주민들의 의견을 수렴하지 않은 절차상 흠결을 이유로 아래와 같이 판시하였다.

- 피고가 송전선로 예정경과지를 선정하면서 당초 예정경과지의 주민들의 반대로 **甲 지역을 예정경과지로 변경하면서 甲 지역 주민들을 상대로 「환경영향평가법」에 따른 주민의견수렴을 거치지 않았는데, 사업관할청으로부터 甲 지역을 사업부지로 포함하는 송전선로 건설사업을 승인받은 사안임**

- 甲 지역에 대한 환경영향평가서 초안을 재작성하고 甲 지역 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않은 채 사업을 진행함으로써 甲 지역 주민들이 환경상 이익의 침해를 최소화할 수 있는 의견을 제출할 수 있는 기회를 박탈하여 甲 지역 주민들에게 상당한 정신적 고통을 가하였다고 보아, **한국전력공사에게 甲 지역 주민들이 입은 정신적 손해를 배상할 의무가 있음**

또 지방법원은 복합화력발전소 건설 관련 소송(2008구합29038)에서 주민의견 수렴이 부실하게 이루어진

하자를 이유로 취소사유에 해당되거나 취소할 경우 현저히 공공복리에 적합하지 않다고 보아 아래와 같이 사정판결을 하였다.

- 군산화력발전소 부지에 건립하는 복합화력발전소 공사계획 인가처분에 군산시 주민들을 상대로 한 의견수렴 절차만 이루어지고 환경영향평가 대상지역에 포함되는 서천군 주민들의 의견수렴 절차는 거치지 않아 온배수의 영향에 관한 예측의 충실성이 떨어지는 등 환경영향평가의 시행에서 다소 부실하게 이루어진 하자가 있음

- 그러나 군산시 주민들에 대한 의견수렴 절차를 거친 점, 환경영향의 평가 항목 대부분의 대상지역이 발전소 주변지역이나 해역으로 설정되어 있어 서천군이 그 범위에 포함되어 있는지 여부가 명백한 것은 아닌 점, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도여서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없을 정도라고 보기 어려운 점 등에 비추어, 그 하자가 중대·명백하다고 볼 수 없어 취소사유에 불과함

- 위 처분을 취소할 경우 전력수급기본계획에 따른 안정적인 전력공급에 차질이 생길 수 있는 점, 상당한 기간 동안 막대한 자금이 투입된 복합화력발전소가 무용지물이 됨으로써 적지 않은 사회적 손실이 예상되는 점 등에 비추어, 위 처분을 취소하는 것이 오히려 현저히 공공복리에 적합하지 않다고 보아 사정판결함

5. 거짓·부실평가²¹⁾

많은 소송 사례에서 환경영향평가서의 거짓·부실이 주요 쟁점의 하나로 다루어졌다. 그러나 법원은 대부분 거짓·부실로 인하여 당해 처분이 위법한 것은 아니며 재량권 일탈·남용의 한 요소라고 판시하였다(2006두330, 2011두32515, 2012두4616). 그리고 이 판시 내용은 하급심 판결에서도 아래 문장처럼 인용되고 있는 실정이다(2008구합29038).

- 환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거처야 할 대상사업에 대해 이러한 환경영향평가를 거처

지 아니하였음에도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분은 위법하다 할 것이나, 그러한 절차를 거쳤다면 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도여서 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 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인해 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아님

또 공공주택지구지정취소 관련 1심(2019구합74850)에서는 범정보호종인 맹꽁이의 이익 향량의 하자 등을 사유로한 판결로 국토교통부장관(피고)이 패소하였으나 고등법원 판결(2021누35829)에서는 1심 판결의 하자에 대하여 그 정당성과 객관성이 결여되었다고 보기 어렵다고 판시하면서 피고가 승소한 사례도 있다.

6. 승인권자의 재량권 일탈·남용

과거에는 승인권자의 재량권 일탈·남용을 대부분 인정하지 않았으나 2017년 이후부터 승인권자의 재량권 일탈·남용을 판시하는 소송사례들이 있었다.²²⁾

김해 매리공장 승인에 대하여 협의기관의 의견과 달리 공장을 승인한 건(2010누1910)²³⁾에서 고등법원은 아래와 같이 판시하면서 승인권자의 재량을 인정하였다.

- 김해시장의 재량권 일탈·남용에 대해서는 ① 이 사건 공장 수가 28개에 불과하고, 이 사건 공장들은 김해장유 율하지구 내 택지조성사업으로 인해 집단이주하는 중소기업 공장들로서 존재하지 않던 공장들이 새로 생기는 것이 아닌 점, ② 이 사건 신청업체들 중 일부 업체가 2004년 두 차례에 걸쳐 피고에게 개별적으로 공장설립승인신청을 하였으나, 피고는 낙동강유역환경청의 사전환경성검토 시 지적사항을 이

21) 2025년 현재 환경영향평가서의 거짓·부실로 인한 행정처분이 주요 이슈로 부각되고 있으나 금번 연구 당시에는 분석되지 않은 상태여서 제외함.

22) 승인권자뿐만 아니라 협의권자(환경부장관, 지방환경관서의장)의 재량권 일탈·남용에 관한 판결도 있음(2019구합1316, 2021-1516, 2019-24121).

23) 대법원 2010.4.15. 선고 2007두16127 판결의 파기환송심.

유로 공장설립승인신청을 반려한 사실이 있고, 이 사건 신청업체들이 2005.7.19. 다시 공장설립승인신청을 하자 피고가 2004년 협의 당시 지적된 문제점을 보완하도록 지시하였던 점, ③ 이 사건 공장 부지에 대한 경매절차 진행을 막는 것이 시급하였던 이 사건 신청업체의 대표자들이 피고에게, 도산위기와 종업원들의 생계곤란 등을 호소하며 연명으로 '선 공장허가 사후 보완'을 요구하는 내용의 탄원서를 제출하기도 한 점, ④ 이 사건 신청업체들이 기반시설의 설치를 위한 설계비, 절개지 안전진단 및 복구설계비, 사전환경성검토 및 2차원 수리 모의 시뮬레이션 제작비 등 사전환경성검토 시 지적사항을 보완하는 데 상당한 비용을 지출한 것으로 보이는 점, ⑤ 두 차례 수리모형시험 결과 소감천에서 낙동강으로 흘러들어간 물이 이 사건의 각 취수장에 영향을 미친다는 사실이 확인되지 않았고, 국립환경과학원 낙동강물 환경연구소의 '05 낙동강수계 유량측정사업 운영결과 보고서'에 의하더라도, 갈수기인 1월에 물금취수장으로 유입되는 물의 양은 초당 103톤 정도이고, 낙동강 하구 연의 초당 방류량은 163톤 정도로 확인된 점, ⑥ 낙동강 유역환경청의 대표천 및 소감천 수질측정결과에 의하면 대표천과 소감천의 경우 수질이 1급수를 유지하고 있는 것으로 조사된 점, ⑦ 이 사건 신청지 주변에 이미 다수(대표천 주변에 660여 개, 소감천 주변에 350여 개)의 공장이 들어서 있는 상황에서 환경오염의 정도가 비교적 낮은 것으로 보이는 28개의 공장들이 들어선다고 하여 환경에 추가적으로 미치는 파급효과가 크다고 단정하기 어려운 점, ⑧ 원고들은 직접적으로 환경오염의 피해를 입게 되는 것이 아니라 정수시설을 통해 공급되는 수돗물을 공급받는 것에 불과한 점, ⑨ 이 사건 신청업체들에게 공장설립승인을 내주었다고 해서 형평상 향후 다른 공장의 설립승인을 거부할 수 없게 된다는 우려가 현실화될 것인지 여부 역시 단정하기 어려운 점, ⑩ 이 사건 공장이 설립된 후에도 단속을 통해 환경오염행위에 대한 통제가 가능할 것으로 보이고, 김해시가 원칙적으로 폐수 무방류 시스템을 채택하는 등 환경보호를 위한 제반조치를 취할 것을 거듭 약속하고 있는 점 등의 제반사정을 종합하여 보면 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 보기 어려움

반면에 토석채취허가신청반려처분취소(2017구합103558) 판결에서는 협의기관의 부동의 의견을 따라 토석채취 허가를 불허한 승인기관장에게 재량권 일탈·남용의 위법이 있는 것으로 판시하였다.

- 사업자나 승인기관의 장은 환경영향평가서에 대한 협의내용을 통보받았을 때에는 그 내용을 해당 사업계획 등에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하고, 승인기관의 장은 사업계획 등에 대해 승인 등을 하려면 협의내용이 사업계획 등에 반영되었는지를 확인해야 한다고 규정되어 있으므로, 승인기관의 장은 환경영향평가의 대상이 되는 사업에 대한 승인 등을 할 때 환경영향평가 협의내용을 따라야 하는 것이 원칙임

- 그러나 협의내용이 위법·부당한 경우에도 승인기관의 장이 이에 구속된다고 볼 수는 없고, 이 사건 사업계획에 따른 토석채취허가권은 피고에게 있으므로 피고가 협의기관의 의견만을 근거로 처분을 하였다고 하여 그 처분이 바로 적법하게 된다고 할 수는 없음

- 피고는 협의기관의 의견에 구속되고, 피고에게 어떠한 재량권도 없다고 주장하고 있어 재량권을 전혀 행사하지 않은 것으로 보이며, 그조차도 위와 같이 위법·부당한 협의기관의 의견을 근거로 하였으므로 이 사건 처분은 사실을 오인하였거나, 비례·평등의 원칙 위반 여부를 제대로 따져보지 않은 채 이루어진 것으로 위법임

공공주택지구지정취소(2019구합4850) 판결에서는 아래와 같이 판시하면서 국토부장관의 재량권 일탈·남용 하자를 인정하였다.

- 피고는 이 사건 전략환경영향평가의 입지 타당성검토가 불충분한 상태에서 법상 요구되는 추가적인 조사 및 검토를 누락한 채 이 사건 처분으로 나아감으로써, 마땅히 고려해야 할 이 사건 사업지구 내 멸종위기 야생생물 서식 가능성을 이익형량에서 누락하거나, 멸종위기 야생생물 보호라는 공익을 대규모 주택공급이라는 이익에 비하여 지나치게 과소평가하였다 할 것임. 따라서 이 사건 처분에는 재량권을

일탈·남용한 하자가 존재하므로 원고들의 주장은 **이유 있음**

환경영향평가 부동의 협의의견 통보 취소 청구(국민권익위원회 2020. 12. 29. 선고 2019-24121 재결)에서는 피청구인에게 아래와 같이 재량권의 일탈·남용을 판시하기도 하였다.

- 전략환경영향평가의 대상이 아닌 이 사건 사업에 대해 전략환경영향평가를 거치지 않았다는 이유로 입지의 타당성 여부를 다시 검토하는 것은 「환경영향평가법 시행령」 부칙 제8조의 취지에 부합하지 않는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, **피청구인이 이 사건 환경영향평가서등을 검토하면서 전략환경영향평가서의 검토기준에 해당하는 입지의 타당성 여부를 다시 판단하는 것은 타당하지 않다**할 것임

- 이 사건 통보서상에 제시된 부동의의 구체적인 사유는 사업예정지가 극상림·아고산대 식물군락(상부정류장 일대), 식생보전 I·II등급, 멸종위기종(13종)·천연기념물(6종)·희귀식물(26종)의 서식지·분포지로 확인되어 사업시행 시 악영향이 우려되고, 설악산 국립공원계획 변경 부대조건 중 환경영향평가단계에서 검토 가능한 멸종위기종 보호대책, 상부정류장 주변 식물보호대책, 탐방로 회피대책 등이 적절하게 수립되지 않아 설악산의 동식물, 지형 등 자연환경을 크게 훼손할 것으로 예상되며, 사업예정지가 백두대간 가이드라인 등에 부합하지 않는 등 계획 및 입지가 적절하지 않다는 것인바, **계획 및 입지의 적정성 여부는 전략환경영향평가의 검토기준이므로 이 사건 사업을 전략환경영향평가의 적용대상에서 제외하고 있는 「환경영향평가법 시행령」 부칙제8조의 규정에 비추어 볼 때, 이 사건 사업의 입지가 부적정하다는 이 사건 통보의 사유는 위법·부당함**

- 법률상 규정된 보완기회를 한 차례 더 부여할 수 있음에도 불구하고 곧바로 이 사건 통보를 한 것은 이 사건 사업을 사실상 중단하는 결과를 초래하게 되므로 청구인이 주장하는 공익과 환경보전이라는 공익간의 형량을 적절히 행사하였다고 보기 어려운 점 등을 종합적으로 고려할 때, 보완평가서의 추가 보완을 요구하여 청구인에게 보완할 수 있는 기회를 주는 것

이 가능함에도 이 사건 사업의 입지가 부적정하다는 전제하에 곧바로 부동의한 피청구인의 **이 사건 통보는 합리성과 타당성이 있다고 보기 어려우므로 재량권의 행사를 그르친 부당한 처분**이라 할 것임

7. 협의의견의 효력

협의의견의 효력에 대하여 2000년 초반 판결(99두5092)에서는 아래와 같이 판시하였다.

- 내무부장관이 위 변경처분을 함에 있어서 **피고와의 협의를 거친 이상, 환경영향평가서의 내용이 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도로 심히 부실하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 내무부장관이나 공단이사가 피고의 환경영향평가에 대한 의견에 반하는 처분을 하였다**고 하여 **그 처분이 위법하다고 할 수는 없는 것**

- 따라서 피고가 이 사건 자연공원사업에 관하여 부정적인 의견을 회신하였음에도 내무부장관과 공단이사가 위 변경처분 및 이 사건 처분을 한 것은 환경영향평가 협의내용을 제대로 반영하지 않은 것으로서 자연공원법령 및 환경영향평가법령을 위배한 하자가 있다는 취지의 원심 판단 부분은 잘못이라고 할 것임

반면에 김해 매리공장 승인 소송(2010누1910, 2011두21805)에서는 특별한 사유가 없는 한 협의기관장의 의견을 따라야 하는 것으로 판시하였다.

- 관계 행정기관의 장은 환경부장관 등 협의기관과의 협의에 있어 ① **다른 법령이 정하고 있는 허용행위 또는 행위제한 규정을 잘못 적용하여 협의의견을 제시한 경우, ② 천재지변, 홍수, 재난 등과 같은 긴급한 상황이 발생되어 협의의견을 반영할 수 없거나, 협의의견을 반영할 경우 신속한 복원·복구 등이 불가하고 오히려 환경영향이 더 클 경우의 ‘특별한 사유’가 있을 때 협의기관의 협의의견을 반영하지 않을 수 있음.** 이 처분의 경우 승인기관이 낙동강유역환경청장의 협의의견을 반영하지 않을 특별한 사유에 해당한다고 판시함

한편, 최근 토석채취허가신청반려처분취소(2017구합103558)에서는 아래와 같이 판시하면서 원고(토석채취사업자) 승소 판결을 한 사례도 있다.

- 사업자나 승인기관의 장은 환경영향평가서에 대한 협의내용을 통보받았을 때에는 그 내용을 해당 사업계획 등에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하고, 승인기관의 장은 사업계획 등에 대해 승인 등을 하려면 협의내용이 사업계획 등에 반영되었는지를 확인해야 한다고 규정되어 있으므로, **승인기관의 장은 환경영향평가의 대상이 되는 사업에 대한 승인 등을 할 때 환경영향평가 협의내용을 따라야 하는 것이 원칙임**

- 그러나 협의내용이 위법·부당한 경우에도 승인기관의 장이 이에 구속된다고 볼 수는 없음

IV. 결론

판례 분석 결과 환경영향평가와 관련된 행정소송 또는 행정심판에서는 7개의 쟁점이 있으며 대부분의 판례에서 이 쟁점들이 하나의 소송에서 동시에 다루어짐을 확인할 수 있었다.

이러한 쟁점들과 법원의 판결 내용을 충분히 인지하고 이를 환경영향평가 협의 이전 단계뿐만 아니라 환경영향평가 협의 전체 과정(환경영향평가 평가준비서·환경영향평가서 초안·환경영향평가서 작성, 주민의견 수렴, 전문검토기관의 검토, 협의기관·승인기관 간 협의 등)에서 고려하여 개별 쟁점별로 점검한다면 협의 및 승인 이후 단계에서 발생할 수 있는 불필요한 사회적 갈등이 일부나마 줄어들 수 있을 것이다. 나아가 대규모 개발계획 및 사업에 대한 환경영향평가 이후 제기되는 행정소송을 최소화하고 불필요한 소송으로 인한 행정낭비 및 사회적 비용 지출을 예방할 수 있으며 지속가능한 국가 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

사사

이 원고는 한국환경연구원(KEI) 기본과제 “행정소송 사례 분석을 통한 환경영향평가제도 개선 방안 연

구”(KEI 연구보고서 2023-01)의 일부로서 KEI의 지원으로 이루어졌습니다.

References

- 공사중지명령처분취소, 2023.7.18. 선고, 2022누13747
Revocation of the Construction Suspension Order, 2023.7.18. Pronouncement, 2022-Nu-13747
- 실시계획인가처분등 무효확인청구의 소, 2023.2.9. 선고, 2021구합12886
Action for Confirmation of Nullity of the Approval of the Implementation Plan and Related Dispositions, 2023.2.9. Pronouncement, 2021-Guhap-12886
- 업무정지처분취소, 2023.2.2. 선고, 2019두36025
Revocation of the Business Suspension Disposition, 2023.2.2. Pronouncement, 2019-Du-36025
- 공공주택지구지정취소, 2022.5.12. 선고, 2021누35829
Revocation of the Designation of the Public Housing District, 2022.5.12. Pronouncement, 2021-Nu-35829
- 도시계획시설(공원)사업(삼매봉공원 외 5개소) 실시계획작성처분취소, 2021.10.5. 선고, 2020구합5984
Revocation of the Disposition to Prepare the Implementation Plan for the Urban Planning Facility (Park) Project — Sammaebong Park and Five Other Sites, 2021.10.5. Pronouncement, 2020-Guhap-5984
- 손해배상, 2021.8.12. 선고, 2015다208320
Compensation for Damages, 2021.8.12. Pronouncement, 2015-Da-208320
- 남양주왕숙공공주택지구지정 처분취소 청구의 소, 2021.8.10. 선고, 2020구합51204
Action for Revocation of the Disposition Designating the Namyangju Wangsuk Public Housing District, 2021.8.10. Pronouncement, 2020-Guhap-51204
- 건축허가거부처분취소, 2021.6.24. 선고, 2021두33883
Revocation of the Disposition Denying Building Permit, 2021.6.24. Pronouncement, 2021-Du-33883
- 폐기물처리 사업계획의 부적합 통보처분취소, 2021.

- 6.3. 선고, 2020구합101743
 Revocation of the Disposition Notifying Nonconformity of the Waste Treatment Project Plan, 2021.6.3. Pronouncement, 2020-Guhap-101743
 환경영향평가 협의결과 취소청구, 2021.4.13. 재결, 2021-1516
 Claim for Cancellation of the Environmental Impact Assessment Consultation Result, 2021.4.13. Administrative adjudication, 2021-1516
 환경영향평가 부동의 협의의견 통보 취소청구, 2020.12.29. 재결, 2019-24121
 Claim for Revocation of the Notification of the Disapproval Opinion in the Environmental Impact Assessment Consultation, 2020.12.29. Administrative adjudication, 2019-24121
 소규모 환경영향평가 부동의 협의의견 취소청구의 소, 2020.6.4. 선고, 2019구합1316
 Administrative Action for Revocation of the Disapproval Opinion Issued in the Consultation on the Small-Scale Environmental Impact Assessment, 2020.6.4. Pronouncement, 2019-Guhap-1316
 국립공원계획변경처분 무효확인등, 2019.1.31. 선고, 2015구합13079
 Action for Confirmation of Nullity of the Disposition to Amend the National Park Plan, etc., 2019.1.31. Pronouncement, 2015-Guhap-13079
 토석채취허가신청반려처분취소, 2017.11.22. 선고, 2017구합103558
 Revocation of the Disposition Rejecting the Application for a Soil and Rock Extraction Permit, 2017.11.22. Pronouncement, 2017-Guhap-103558
 하천공사시행계획취소, 2015.12.10. 선고, 2012두6322
 Revocation of the River Construction Implementation Plan, 2015.12.10. Pronouncement, 2012-Du-6322
 하천공사시행계획취소, 2015.12.10. 선고, 2011두32515
 Revocation of the River Construction Implementation Plan, 2015.12.10. Pronouncement, 2011-Du-32515
 개발제한구역행위(건축)허가취소, 2015.8.20. 선고, 2013누20594
 Revocation of the Permit for Construction within a Green Belt (Development Restriction Zone), 2015.8.20. Pronouncement, 2013-Nu-20594
 도로구역결정변경청구, 2014.12.12. 선고, 2014누21271
 Request for Modification of the Road Zone Designation, 2014.12.12. Pronouncement, 2014-Nu-21271
 도시관리계획무효확인등, 2014.7.24. 선고, 2012두4616
 Action for Confirmation of Nullity of the Urban Management Plan, etc. 2014.7.24. Pronouncement, 2012-Du-4616
 국방·군사시설사업실시계획승인고시처분무효확인및 취소, 2014.3.13. 선고, 2012두1006
 Action for Confirmation of Nullity and Revocation of the Public Notice of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, 2014.3.13. Pronouncement, 2012-Du-1006
 분노및쓰레기처리시설허가취소, 2014.2.27. 선고, 2013두3283
 Revocation of the Permit for Night Soil and Waste Treatment Facility, 2014.2.27. Pronouncement, 2013-Du-3283
 분노및쓰레기처리시설허가취소, 2014.2.27. 선고, 2011두14074
 Revocation of the Permit for Night Soil and Waste Treatment Facility, 2014.2.27. Pronouncement, 2011-Du-14074
 향만공사시행처분무효등, 2013.2.20. 선고, 2012구합687
 Action for Nullification of the Port Construction Implementation Disposition, etc., 2013.2.20. Pronouncement, 2012-Guhap-687
 국방·군사시설사업실시계획승인처분무효확인등, 2012.7.5. 선고, 2011두19239, 전원합의체 판결
 Action for Confirmation of Nullity of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, etc. 2012.7.5. Pronouncement, 2011-Du-19239,

- En Banc Decision
 블랙스톤골프장조성사업실시계획승인고시취소, 2012.1.26. 선고, 2010누1063
 Revocation of the Public Notice of Approval for the Implementation Plan of the Blackstone Golf Course Development Project, 2012.1.26. Pronouncement, 2010-Nu-1063
 집행정지, 2011.4.21. 선고, 2010무111 전원합의체 결정
 Suspension of Execution, 2011.4.21. Pronouncement, 2010-Mu-111, En Banc Decision
 집단에너지 사업허가처분취소, 2010.8.19. 선고, 2008누32609, 2008누32616(병합)
 Cancellation of the Permit for the District Energy Project, 2010.8.19. Pronouncement, 2008-Nu-32609, 2008-Nu-32616(Consolidation)
 공사계획인가처분취소등, 2010.4.23. 선고, 2008구합29038
 Revocation of the Approval for the Construction Plan, etc., 2010.4.23. Pronouncement, 2008-Guhap-29038
 공장설립승인취소, 2010.4.15. 선고, 2007두16127
 Revocation of the Approval for Factory Establishment, 2010.4.15. Pronouncement, 2007-Du-16127
 개발사업시행승인처분취소, 2009.9.24. 선고, 2009두2825
 Revocation of the Disposition Approving the Implementation of the Development Project, 2009.9.24. Pronouncement, 2009-Du-2825
 도로구역결정처분취소, 2009.4.23. 선고, 2007두13159
 Revocation of the Disposition Designating the Road Zone, 2009.4.23. Pronouncement, 2007-Du-13159
 국토이용개발계획변경결정취소등, 2007.4.26. 선고, 2003누1270
 Revocation of the Decision to Amend the National Land Use and Development Plan, etc., 2007.4.26. Pronouncement, 2003-Nu-1270
 공장설립승인처분취소, 2006.12.22. 선고, 2006두14001
 Revocation of the Disposition Approving the Establishment of a Factory, 2006.12.22. Pronouncement, 2006-Du-14001
 국방군사시설사업실시계획승인처분무효확인, 2006.6.30. 선고, 2005두14363
 Action for Confirmation of Nullity of the Disposition Approving the Implementation Plan for the National Defense and Military Facilities Project, 2006.6.30. Pronouncement, 2005-Du-14363
 공사착공금지가처분, 2006.6.2. 자, 2004마1148 결정
 Preliminary Injunction to Prohibit Commencement of Construction, 2006.6.2. 2004-Ma-1148 Decision
 사업실시계획승인취소, 2006.4.13. 선고, 2005구합1153
 Revocation of the Approval for the Project Implementation Plan, 2006.4.13. 2005-Guhap-1153
 정부조치계획취소등, 2006.3.16. 선고, 2006두330 전원 합의체 판결
 Revocation of the Government Action Plan, etc. 2006.3.16. Pronouncement, 2006-Du-330, En Banc Decision
 신항만배후철도건설 실시 승인취소청구, 삼랑진-진주 복선전철화사업 일부구간실시계획 승인취소 청구, 2006.2.16. 선고, 2005구합1853, 2955
 Claim for Revocation of the Approval for the Implementation of the New Port Hinterland Railway Construction Project, Claim for Revocation of the Approval for the Implementation Plan of a Section of the Samnangjin-Jinju Double-Track Electrification Project, 2006.2.16. Pronouncement, 2005-Guhap-1853, 2955
 폐기물처리시설입지결정및고시처분취소, 2005.5.12. 선고, 2004두14229
 Revocation of the Disposition on the Site Selection and Public Notice for the Waste Treatment Facility, 2005.5.12. Pronouncement, 2004-Du-14229
 쓰레기 소각장 입지지역결정고시취소청구, 2005.3.11. 선고, 2003두13489
 Claim for Revocation of the Public Notice on the Site Selection Decision for the Waste Incineration Plant, 2005.3.11. Pronouncement, 2003-Du-13489

납골당허가처분무효확인, 2004.12.9. 선고, 2003두12073
Action for Confirmation of Nullity of the Disposition
Granting Approval for a Charnel House, 2004.
12.9. Pronouncement, 2003-Du-12073
온천조성사업시행허가처분취소, 2001.7.27. 선고, 99두
8589
Revocation of the Permit for Implementation of the
Hot Spring Development Project, 2001.7.27.
Pronouncement, 99-Du-8589
공원사업시행허가처분취소재결취소, 2001.7.27. 선고,
99두5092
Revocation of the Administrative Ruling Upholding the
Cancellation of the Permit for Implementation of
the Park Project, 2001.7.27. Pronouncement, 99-
Du-5092
경부고속철도서울차량기지정비창건설사업실시계획
승인처분취소, 2001.6.29. 선고, 99두9902

Revocation of the Approval for the Implementation Plan
of the Construction Project for the Seoul Rolling
Stock Maintenance Depot of the Gyeongbu High-
Speed Railway, 2001.6.29. Pronouncement, 99-
Du-9902
부지사전승인처분취소, 1998.9.4. 선고, 97누19588
Revocation of the Disposition Granting Prior Site Approval,
1998.9.4. Pronouncement, 97-Nu-19588
발전소건설승인처분취소, 1998.9.2. 선고, 97누19571
Revocation of the Disposition Approving the Construction
of a Power Plant”, 1998.9.2. Pronouncement, 97-
Nu-19571
공원사업시행허가처분취소, 1998.4.24. 선고, 97누3286
Revocation of the Disposition Granting Approval for the
Implementation of the Park Project, 1998.4.24.
Pronouncement, 97-Nu-3286