

대법원 2006. 6. 2. 자
2004 마 1148, 1149 결정

환경영향평가제도가 보호하는 환경이익

허 범 행 | 법무법인 태운 대표변호사

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

이 건의 소송 진행경과

원심은 도롱뇽의 당사자능력을 부정하여 그 소를 각하하였고 이른바 도롱뇽의 친구들의 당사자자격은 인정하되 피보전권리 및 보전의 필요성을 부정하여 그 청구를 기각한 1심 결정을 수긍하여 신청인들의 항고를 기각하였고, 신청인들이 대법원에 재항고하였다.^①

① 대상판결의 주요쟁점은 도롱뇽의 당사자능력을 인정할 수 있는지 여부와 환경영향평가제도가 보호하는 이익이 '절차적 환경이익'인지 '실체적 환경이익'인지 여부이었다.

판결의 요지

1. 신청인 도롱뇽의 당사자능력에 관하여

원심결정 이유를 기록에 비추어 보면, 원심이, 도롱뇽은 천성산 일원에 서식하고 있는 도롱뇽목 도롱뇽과에 속하는 양서류로서 자연물인 도롱뇽 또는 그를 포함한 자연 그 자체로서는 이 사건을 수행할 당사자능력을 인정할 수 없다고 판단한 것은 정당하고, 위 신청인의 당사자능력에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

2. 나머지 신청인들의 피보전권리로서의 환경권 및 자연방위권에 관하여

신청인 내원사, 미타암, 도롱뇽의 친구들이 환경권에 관한 헌법 제35조 제1항이나 자연방위권 등 헌법상의 권리에 의하여 직접 피신청인에 대하여 고속철도 중 일부 구간의 공사 금지를 청구할 수는 없고 환경정책기본법 등 관계법령의 규정 역시 그와 같이 구체적인 청구권원을 발생시키는 것으로 해석할 수는 없으므로(대법원 1995. 5. 23.자 94마



2218 결정 등 참조), 원심이 같은 취지에서 신청인 내원사, 미타암의 친구들의 신청(위 신청인은 천성산을 비롯한 자연환경과 생태계의 보존운동 등을 목적으로 설립된 법인 아닌 사단으로서 헌법상 환경권 또는 자연방위권만을 이 사건 신청의 피보전권리로서 주장하고 있다.)에 대하여는 피보전권리를 인정할 수 없다는 취지로 판단한 것은 정당하고, 환경권 및 그에 기초한 자연방위권의 권리성, 신청인 도롱뇽의 친구들의 당사자적격이나 위 신청인이 보유하는 법률상 보호되어야 할 가치 등에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

3. 신청인 내원사, 미타암의 나머지 재항고이유에 관하여

가. 신청인 내원사, 미타암은 천성산에 소재하는 전통사찰로서 천성산을 관통하는 길이 13.5km의 원호터널(아래에서는 이 사건 터널이라 한다.)이 통과하는 인근에 위치하고 있으며 터널공사 구간 중 일부 토지의 소유권을 보유하는 바, 위 신청인들은 이에 근거하여 그들의 환경적 이익에 대한 침해의 배제 또는 예방으로서 이 사건 터널의 착공금지를 구한다.

나. 생략

다. 피신청인은 환경권의 이념과 목적을 적절하게 수행하기 위하여 다양한 정책 도구들을 이용하여야 할 책무를 지고 있다. 그리고 환경이 파괴된 후에는 이를 회복하는 것이 현실적으로 어렵거나 상당한 시간과 비용이 소요되므로 환경을 보호하기 위하여는 사후적인 치유보다는 사전적인 예방이 보다 효율적일 것이다.

환경영향평가제도는 환경 등에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 그 사업이 환경 등에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적으로 하는 바, 피신청인이 국가의 전 지역에서 장기간 이루어지는 고속철도사업을 시행함에 있어서는 위 법에 의한 환경영향평가 절차를 충실히 이행할 뿐 아니라, 환경영향평가 절차를 이행한 후 환경영향평가시에 고려되지 아니하였던 새로운 사정이 발견되어 그 사업으로 인하여 사업시행구간 관련 토지 소유자들의 환경이익을 침해할 수 있다는 개연성이 나타나고 종전의 환경영향평가만으로는 그와 같은 개연성에 관한 우려를 해소하기에 충분하지 못한 경우에는 새로이 환경영향평가를 실시하거나 그 환경이익의 침해를 예방할 수 있는 적절한 조치를 먼저 행한 후 사업을 시행하도록 함이 상당하고, 위 토지소유자들은 이를 사법상의 권리로 청구할 수 있을 것이다.

그러나 위와 같은 환경영향평가를 통한 권리의 보장은 실제적인 환경이익의 침해를 보호하기 위한 것이므로, 비록 위와 같이 다시 환경영향평가를 함이



상당한 새로운 사정들이 발생되었다고 하더라도, 그 새로운 사정들과 소유자들의 환경이익 사이에 구체적인 피해가능성 내지는 연관성을 인정하기 어려운 사정이 소명되는 경우 또는 새로운 환경영향평가 절차 내지는 이에 준하는 조사가 이루어지고 환경이익의 침해 예방할 수 있는 적절한 방법이 보완되는 등 소유자들의 환경이익이 침해될 수 있다는 개연성이 부정될 만한 사정이 소명되는 경우에는 더 이상 사업시행의 중지를 구할 수는 없다.

라. 먼저, 피신청인이 이 사건 토지 터널공사를 시행함에 있어 환경영향평가 등에 관한 법령상의 절차를 위반하여 위 신청인들의 환경이익을 침해하였는지 여부를 살펴본다.

피신청인이 환경영향평가서의 재작성·재협의절차를 이행하여야 할 절차적 의무를 위반하였다고 보기 어렵다. 그리고 환경부장관이 통합 영향평가법 제32조 제1항에 의한 재평가 요청의 권한을 행사하지 아니하였다고 하여 곧바로 그 대상사업의 시행 절차가 위법해진다거나 위 신청인들의 환경이익이 침해된다고 볼 수 없다. 또한 위 신청인들이 주장하는 것처럼 이 사건 터널공사의 시행에 있어 습지보전법 제13조 제5항에 의한 환경부장관의 승인 기타 전통사찰보전법·자연공원법 소정의 협의절차가 필요하다고 볼 수도 없다.

마. 다음으로, 이 사건 환경영향평가서 작성 후 종전에 고려되지 아니하였던 새로운 사정이 발견되어 위 신청인들의 환경이익이 침해될 수 있다는 개연성이 나타나고 종전의 환경영향평가만으로는 그 개연성에 관한 우려를 해소하기에 충분하지 못하게 되었는지 여부를 살펴본다.

위 신청인들의 주장과 같이 여전히 활성 단층과 관련하여 공사의 안전성 및 지하수 유출가능성, 무제치늪과 화염늪 기타 천성산 일원의 여러 습지들 보호 등의 문제가 제기될 수는 있으나, 피신청인은 위 신청인들이 주장하는 바와 같은 환경 침해에 관한 우려를 해소하기 위하여 비록 법령상의 환경영향평가절차는 아니지만 사단법인 대한지질공학회에 의뢰하여 자연변화 정밀조사를 실시하였고, 그 조사결과 및 환경부의 의뢰로 이루어진 한국환경정책평가연구원 등의 검토의견에 의하면 이 사건 터널 공사가 천성산의 환경에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 조사된 사정 등을 모두 종합하여 보면, 현재로서는 이 사건 터널 공사로 인하여 위 신청인들의 환경이익이 침해될 수 있는 개연성에 관한 소명이 부족하다고 인정된다.

바. 그러므로 위 신청인들의 이 부분 신청을 기각한 원심의 조치는 결과적으로 정당하고 통합 영향평가법 등 관련 법령들의 해석 및 환경이익의 침해에 관한 법리를 오해하여 원심결정에 영향을 미친 위법은 없다.



평 가

대상판결은 자연물의 당사자능력을 인정할 것인지 여부와 관련하여 중요한 판결로 평가된다. 성문법주의 항의 현행 법체계상 자연물에게 당사자능력을 인정하는 것은 지나친 확정해석으로 변질될 수 있다는 점에서 위 판결의 취지는 타당하다. 이와 별개로 입법론적으로 자연물에 소송상의 당사자능력을 인정할 수 있는지 여부와 관련해서는 당사자능력이 인정되는 자연물의 범위를 어디까지 볼 수 있는지, 인간이 특정 자연물의 '대리인' 자격에서 소송을 수행하는 것과 관련한 여러 문제(즉, 대리권 혹은 대표성 문제와 절차 진행 방법 등)는 어떻게 규율할 것인지도 함께 논의되어야 할 것이다. 대상판결이 담고 있는 또 하나의 중요한 쟁점은, 환경영향평가제도가 보호하는 환경이익이 '절차적 환경이익'이 아니라 '실체적 환경이익'임을 밝히고 있다는 것이다. 즉 대상판결은 법에 의한 환경영향평가 절차를 충실히 이행하지 아니하였거나, 환경영향평가 절차를 이행한 후 환경영향평가시에 고려되지 아니하였던 새로운 사정이 발견되어 그 사업으로 인하여 관련 토지 소유자들의 환경이익을 침해할 수 있다는 개연성이 나타나고 종전의 환경영향평가만으로는 그와 같은 개연성에 관한 우려를 해소하기에 충분하지 못한 경우에는 새로이 환경영향평가를 실시하거나 그 환경이익의 침해를 예방할 수 있는 적절한 조치를 먼저 행한 후 사업을 시행하도록 함이 상당하고, 위 토지소유자들은 이를 사법상의 권리로 청구할 수 있다고 판시하였다.

