

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2019두36025 업무정지처분취소  
원고, 피상고인 원고  
소송대리인 변호사 안주섭  
피고, 상고인 한강유역환경청장  
소송대리인 법무법인(유한) 강남  
담당변호사 허범행 외 2인  
원 심 판 결 서울고등법원 2019. 1. 16. 선고 2018누62074 판결  
판 결 선 고 2023. 2. 2.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 환경영향평가서등의 범위(상고이유 제1점)

가. 1) 구 환경영향평가법(2017. 1. 17. 법률 제14532호로 개정되기 전의 것) 제54

조, 구 환경영향평가법 시행령(2018. 11. 27. 대통령령 제29311호로 개정되기 전의 것) 제68조 제2항, 제3항은 환경영향평가를 대행할 수 있는 환경영향평가업의 등급을 제1종 및 제2종으로 구분하여 등급별로 등록에 필요한 기술인력 및 시설·장비기준 등을 정하고, 제2종 환경영향평가업의 업무 범위를 제1종 환경영향평가업의 업무 범위 중 '구 환경영향평가법 시행령 제68조 제3항 제1호 각목의 평가서 또는 조사서 작성에 필요한 자연생태환경 분야의 조사, 영향 예측·평가 및 보전방안에 관한 작성 대행 업무'로 규정하고 있다.

2) 위 규정에 따른 제2종 환경영향평가업자 제도는 2011. 7. 21. 법률 제10892호로 환경영향평가법 전부개정 시 신설된 제도로써, 기술인력 및 시설·장비기준 등을 갖추고 환경영향평가업 등록을 한 자에 한하여 자연생태환경 분야의 조사, 영향 예측·평가 및 보전방안 마련에 관한 업무를 전문적으로 수행하도록 함으로써 자연생태환경 분야에 대한 환경영향평가업의 전문성과 신뢰성을 담보하고 제2종 환경영향평가업자에 대하여도 위 업무에 관하여 제1종 환경영향평가업자에 준하는 법령상 의무와 책임을 부담하도록 하려는 취지이다.

3) 이러한 관련 규정의 내용 및 취지 등을 고려하면, 제2종 환경영향평가업자는 그 업무범위인 '구 환경영향평가법 시행령 제68조 제3항 제1호 각목의 평가서 또는 조사서 작성에 필요한 자연생태환경 분야의 조사, 영향 예측·평가 및 보전방안에 관한 작성 대행 업무'에 관하여 제1종 환경영향평가업자와 같은 정도의 주의의무를 가진다. 그리고 제2종 환경영향평가업자가 위 업무 수행의 결과물로 작성한 서류는 특별한 사정이 없는 한 '환경영향평가서등 작성의 기초가 되는 자료'에 불과한 것이 아니라 '환경영향평가서등'에 해당한다고 할 것이다. 이는 제2종 환경영향평가업자가 구 환경영향

평가법 시행령 제68조 제4항에 따라 제1종 환경영향평가업자로부터 위 업무를 도급받아 한 경우에도 마찬가지이다.

나. 1) 원심은, 그 채택 증거에 의하여 파주시장은 제1종 환경영향평가업자인 주식회사 케이지엔지니어링종합건축사사무소에게 파주시 (주소 생략) 소재 이 사건 사업지구 내에서 시행될 이 사건 사업에 관한 소규모 환경영향평가서의 작성을 대행하게 하였고, 위 회사는 소규모 환경영향평가서의 작성에 필요한 이 사건 사업지구 내 자연생태환경에 관한 조사, 영향 예측·평가 및 보전방안 마련에 관한 업무를 제2종 환경영향평가업자인 원고에게 도급준 사실, 그에 따라 원고는 이 사건 조사보고서를 작성하여 위 회사에게 제출하였고, 위 회사는 이 사건 조사보고서 등을 토대로 소규모 환경영향평가서를 작성한 사실, 피고는 원고에 대하여, 원고가 이 사건 조사보고서를 작성하면서 이 사건 사업지구 내 수리부영이의 서식 사실을 누락하여 구 환경영향평가법 제56조 제1항 제2호, 제2항, 구 환경영향평가법 시행규칙(2018. 11. 29. 환경부령 제780호로 개정되기 전의 것) 제23조 [별표 2] 제2호 사목의 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 해당한다는 이유로, 업무정지 3개월의 이 사건 처분을 한 사실을 인정하였다.

2) 원심은, 원고가 작성한 이 사건 조사보고서는 '환경영향평가서등 작성의 기초가 되는 자료'일 뿐 '환경영향평가서등'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

3) 그러나 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 조사보고서는 제2종 환경영향평가업자인 원고가 제1종 환경영향평가업자로부터 소규모 환경영향평가서 작성에 필요한 자연생태환경에 관한 조사, 영향 예측·평가 및 보전방안 마련에 관한 업무를 도급받아 작성·제출한 것으로, 그 내용에 이 사건 사업지구의 자연생태환경에 관한 조사결과뿐만

아니라 이 사건 사업의 시행에 따른 영향 예측, 보전방안 등을 포함하고 있다. 따라서 이 사건 조사보고서는 '환경영향평가서등'에 해당한다.

다. 그런데도 원심은 이 사건 조사보고서가 '환경영향평가서등'에 해당하지 않는다고 보아 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 상고이유 주장과 같이 '환경영향평가서등'에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

## 2. '환경영향평가서등의 부실 작성'의 의미(상고이유 제3점)

가. 1) 구 환경영향평가법 제56조 제1항 제2호는 환경영향평가업자의 준수사항으로 "환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니할 것"을 규정하고 있고, 제2항은 "제1항 제2호에 따른 거짓 또는 부실 작성의 구체적인 판단기준은 환경부령으로 정한다."라고 규정하고 있다. 그 위임에 따라 구 환경영향평가법 시행규칙 제23조 [별표 2] 제2호는 '환경영향평가서등의 부실 작성에 대한 판단기준'에 관하여 '다음 각 목의 사항을 성실하게 수행하지 않거나 소홀히 하여 환경영향평가서등의 검토·협의기관이 적절하게 검토하기 어렵게 하거나 환경영향평가서등의 신뢰를 크게 떨어뜨리는 경우를 말한다.'라고 규정하면서, 사목에서 '환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 협의기관의 장이 선정한 2명 이상의 관련 전문가가 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우'를 규정하고 있다.

2) 구 환경영향평가법 제58조 제1항 제8호는 '환경영향평가업자가 제56조 제1항 제2호의 준수사항을 위반한 경우'를 환경영향평가업 등록의 취소 또는 6개월 이내의 영업정지 사유로 규정하면서, 제2항에서 제1항에 따른 등록 취소, 영업 정지명령에 관한 기준을 환경부령으로 정하도록 규정하고 있다. 그 위임에 따라 구 환경영향평가법

시행규칙 제28조 제1항 [별표 3] '환경영향평가업자에 대한 행정처분의 기준'은 제2호 마목 2)항에서 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 1차 위반 시 '업무정지 3개월'의 처분을 하도록 규정하고 있다.

3) 이러한 관련 규정의 내용과 취지, 체계 등을 고려하면, 환경영향평가업자가 환경영향평가서등을 작성함에 있어 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락하여 환경영향평가서등의 검토·협의기관이 적절하게 검토하기 어렵게 하거나 환경영향평가서등의 신뢰를 크게 떨어뜨렸다면, 구 환경영향평가법령에 규정된 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 해당한다.

나. 1) 원심은 그 판시와 같은 이유로 원고가 이 사건 조사보고서를 작성하면서 이 사건 사업지구 내 수리부엉이의 서식 사실을 누락하였더라도 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 해당하지 않는다고 판단하였다.

2) 그러나 원심 판단은 그대로 수증하기 어렵다.

가) 이 사건 사업지구에서 서식하고 있는 수리부엉이는 멸종위기 야생동물 2급 및 천연기념물 제324호로 지정되어 보호받고 있는 동물로서, 2008. 3.경 한국방송공사(KBS)의 특별기획 자연다큐멘터리 '밤의 제왕 수리부엉이' 등을 통하여 여러 차례에 걸쳐 방송 또는 보도되었고, 그 조사 및 촬영 결과는 2008년경 한국환경생태환경지에 '수리부엉이의 번식생태 및 교미행동에 관한 연구'라는 학술논문으로 게재되었다. 또한 국립생물자원관의 용역 사업으로 2011. 9.경 실시된 '멸종위기 맹금류 증식·복원 연구'에도 이 사건 사업지구에서 서식하고 있는 수리부엉이에 관한 내용이 포함되어 있다.

나) 국립생태원 생태조사연구실 소속 책임연구원은, '수리부엉이가 이 사건 사업

부지인 파주시 (주소 생략)에 서식한다는 사실은 본인뿐만 아니라 다른 조류전문가들도 잘 알고 있고, 전국에서 수리부엉이의 서식 사실이 가장 많이 확인된 곳이 시화호와 ○○○ 두 군데라고 생각한다'는 취지의 진술을 한 바 있다.

다) 이 사건 조사보고서 제출 후 이 사건 사업지구의 인근에서 거주하는 주민의 제보 등으로 인하여 수리부엉이가 이 사건 사업지구에서 서식하고 있는 사실이 알려졌고, 이후 원고는 추가조사를 통하여 수리부엉이가 이 사건 사업지구에서 서식하고 있는 사실을 확인하였다.

라) 이 사건 소송 과정에서도 이 사건 사업지구 내 수리부엉이 서식 사실을 잘 알고 있다는 취지의 주민의견서가 24건 제출되었다.

3) 이처럼 이 사건 사업지구 내 수리부엉이 서식 사실에 관하여 방송, 학술자료가 존재하는 점, 조류 전문가들의 연구 동향 등을 고려하면, 이 사건 사업지구 내에 수리부엉이가 서식한다는 사실은 환경영향평가업자로 등록하고 자연생태환경 분야의 조사 등 업무를 전문적으로 수행하는 원고 입장에서 통상적인 주의의무에 비추어 확인할 수 있었던 경우에 해당한다.

그럼에도 원고는 2건의 문헌조사, 인근 주민 1인에 대한 탐문조사 및 단 하루의 현지조사만을 거친 다음 이 사건 조사보고서를 작성하였고, 그 결과 이 사건 사업지구 내 수리부엉이의 서식 사실, 이 사건 사업의 시행이 수리부엉이의 서식환경에 미치는 영향, 보전방안 등에 관한 내용을 누락하였다. 또한 이 사건 조사보고서에 수리부엉이의 서식 사실 관련 내용이 누락됨에 따라 이 사건 사업의 진행에 현저한 영향을 미친 것으로 보인다.

4) 이러한 사정 등을 종합하여 보면, 원고가 이 사건 조사보고서를 작성하면서 사

업지구 내 수리부영이의 서식 사실 관련 내용을 누락한 것은 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락하여 환경영향평가서등의 검토·협의기관이 적절하게 검토하기 어렵게 하거나 환경영향평가서등의 신뢰를 크게 떨어뜨린 경우로서, 구 환경영향평가법 제56조 제1항 제2호, 제2항, 구 환경영향평가법 시행규칙 제23조 [별표 2] 제2호 사목에 따라 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 해당한다고 봄이 타당하다.

다. 그런데도 원심은 그 판시와 같은 이유로 원고가 이 사건 조사보고서를 작성하면서 이 사건 사업지구 내 수리부영이의 서식 사실을 누락하였더라도 '환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우'에 해당하지 않는다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 상고이유 주장과 같이 환경영향평가서등의 부실 작성 판단기준에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

### 3. 부실 작성 판단과 절차적 위법 유무(상고이유 제2점)

가. 1) 앞서 본 바와 같이 구 환경영향평가법 시행규칙 제23조 [별표 2] 제2호 사목은 부실작성에 대한 판단기준으로 '환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 협의기관의 장이 선정한 2명 이상의 관련 전문가가 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우'를 규정한다.

2) 여기서 환경영향평가서등이 부실하게 작성되었는지 판단함에 있어서는 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역의 조사환경 및 조건 등을 고려하여 같은 업무 또는 분야에 종사하는 평균적인 관련 전문가에게 요구되는 통상적인 주의의무를 기준으로 하면 족하다. 이를 넘어서 관련 전문가들이 실제로 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 확인하는 절차를 거친 이후에야

부실 작성으로 판단할 수 있다는 의미로 볼 것은 아니다.

나. 1) 원심은, 피고가 '환경영향평가서등의 부실 작성'을 이유로 이 사건 처분을 하기 위하여는 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물에 관하여 상당한 지식과 경험을 가진 2명 이상의 전문가를 선정하여 그 전문가들이 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물을 확인하는 절차를 실제로 거쳤어야 함에도, 위와 같은 절차를 거치지 아니한 이상 이 사건 처분은 절차상 하자가 있다고 판단하였다.

2) 그러나 위 법리에 비추어 보면, 피고가 관련 전문가들로 하여금 실제로 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물을 확인하는 절차를 거치도록 하지 아니하였다고 하여 그것만으로 이 사건 처분에 절차상 하자가 있다고 볼 수는 없다.

다. 그런데도 원심은 구 환경영향평가법 시행규칙 제23조 [별표 2] 제2호 사목을 달리 해석하여 이 사건 처분에 절차상 하자가 있어 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심 판결에는 상고이유 주장과 같이 위 규정에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

#### 4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.



재판장      대법관      천대엽

                  대법관      조재연

주    심      대법관      민유숙

                  대법관      이동원