

정부조치계획취소등

[서울고법 2005. 12. 21. 2005누4412]



【판시사항】

- [1] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 무효확인소송의 원고적격이 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민에게는 인정되나, 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 주민에게는 인정되지 아니한다고 한 사례
- [2] 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민에게 공유수면매립면허의 처분청에 대하여 공유수면매립법 제32조에서 정한 공유수면매립면허의 취소·변경 등의 사유가 있음을 내세워 그 면허의 취소·변경을 요구할 조리상의 신청권이 인정되는지 여부(적극)
- [3] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분이, 무효사유로 주장하는 행정처분의 구체적 인 하자가 중대·명백하다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 개발사업의 내용이나 목적이 사회통념에 비추어 실현불가능하다고 볼 수도 없다는 이유로, 당연무효가 아니라고 한 사례
- [4] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 취소신청에 대하여 처분청이 취소권의 행사를 거부한 경우, 그 거부처분이 재량권을 일탈·남용하였다고 할 수 없다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 무효확인소송에서, 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민의 경우, 위 처분으로 인하여, 환경영향평가 관련 법령에 의하여 법률상 보호되는 개별적·직접적·구체적인 환경상의 이익을 침해받거나 그 우려가 있으므로 위 처분의 무효확인소송의 원고적격이 인정되나, 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 주민의 경우, 환경영향평가 관련 법령에 의하여 일반 국민이 공통적으로 가지는 추상적·간접적인 환경상 공익을 넘어 개별적·직접적·구체적 이익이 있다는 점에 대해서 아무런 증거가 없고, 환경권에 대하여도 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없어 구체적인 권리로 볼 수 없으며, 환경정책기본법령의 수질기준에 관한 규정만으로 개별적·구체적인 법률상의 이익이 발생한다고 볼 수 없다는 등의 이유로, 위 처분의 무효확인소송의 원고적격이 인정되지 아니한다고 한 사례.
- [2] 구체적인 공유수면매립면허에 의하여 매립사업이 진행되는 과정에서 환경 및 생태계 또는 경제성에 있어 예상하지 못한 변화가 발생하였다면, 처분청은 매립기본계획의 타당성을 검토하여야 함이 공유수면매립법의 취지에 부합하는 점, 공유수면매립면허에 의하여 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민이 수인할 수 없는 환경침해를 받거나 받을 우려가 있어 개별적·구체적 환경이익을 침해당하였다면, 그 이익 침해의 배제를 위하여 면허의 취소·변경 등을 요구할 위치에 있다고 봄이 상당한 점, 환경영향평가 대상지역 안에 있어 환경상의 이익을 침해당한 개인이 공유수면매립면허가 취소되거나 변경됨으로써 그 이익을 회복하거나 침해를 줄일 수 있다고 주장하면서 그 주장의 당부를 판단하여 주도록 요구하는 재판 청구에 대하여 소송요건 심리에서 이를 배척할 것이 아니라 그 본안에 나아가 판단함이 개인의 권리구제를 본질로 하는 사법국가 원리에도 부합하는 점 등을 종합하면, 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민에게는 공유수면매립면허의 처분청에게 공유수면매립법 제32조에서 정한 취소·변경 등의 사유가 있음을 내세워 면허의 취소·변경을 요구할 조리상의 신청권이 있다고 보아야 함이 상당하

다.

- [3] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분이, 무효사유로 주장하는 행정처분의 구체적 인 하자인, 사업의 경제성 결여, 사업의 필요성 결여, 적법한 환경영향평가의 결여, 담수호의 수질기준 달성 불능, 매립기본계획에 부적합한 과다한 규모의 매립면허, 공유수면에 권리를 가진 자들의 동의와 보상 결여 등의 위법 사유가 중대·명백하다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 새만금사업의 내용이나 목적이 사회통념에 비추어 실현불가능 하다고 볼 수도 없다는 이유로, 당연무효가 아니라고 한 사례.
- [4] 새만금간척종합개발사업과 관련된 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 취소신청에 대하여 처분청이 취소권의 행 사를 거부한 경우, 그 거부처분의 취소사유로 주장하는 공유수면매립법 제32조 제3호에서 정한 사유인, 사업목적 상의 사정변경, 농지의 필요성에 대한 사정변경, 경제적 타당성에 대한 사정변경, 새만금호의 수질관리상의 사정 변경, 해양환경상의 사정변경 등의 사유들은, 민관공동조사단의 조사와 정부 관계 부처의 대책수립 및 조치계획 등에 의하여 위 거부처분 당시 그러한 사정변경이 소멸하였거나 그 중대성이 감소됨으로써 매립면허 및 시행인 가처분을 취소할 정도로 공익상 특히 필요하다고 할 수 없게 되었고, 또한 새만금사업의 여러 측면에 존재하는 개 개의 구체적인 사정변경 사유들을 전체적으로 종합·고려하면, 수질기준 등 일부에 예상하지 못한 사정변경이 있 다고 할 수 있으나, 한편 위 사정변경사유들은 대부분 예측, 평가, 영향, 가치, 효과, 가능성 등에 관한 것으로서 관 점에 따라서 견해의 차이가 클 수 있는 불확정적인 요소를 내포하고 있는 점, 새만금사업은 국토의 외연적 확장, 수자원 개발, 대체농지 조성 등에 그 목적이 있고 국토공간의 과밀화와 경제사회 발전으로 인한 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고 잠식농지와 한계농지를 대체개발할 필요가 있는 점, 국토의 65%가 산지인 여건하에서 지구 온난화 등 이상기후, 쌀 수입개방 등으로 인한 미래의 식량 위기, 남북통일 등 국내외 여건 변화에 대비하여 30%를 밀도는 식량 자급률을 제고함으로써 주곡의 안정적 공급과 개방화 시대에서의 국가경쟁력 확보는 국가경 영상 중요한 정책과제인 점, 환경과 개발은 모두 인간의 복지를 위한 것으로서 서로 보완적인 관계에 있다고 할 것이어서 일방을 위하여 타방을 희생할 수 없다는 점, 새만금 방조제 공사의 진척 정도 및 투입된 공사비용 등을 종합적으로 고려하면, 일부 인정되는 예상하지 못한 사정변경 사유만으로 새만금사업 자체를 취소할 필요가 있다 거나 그 취소가 공익상 특히 필요한 경우라고 인정하기 어렵다는 이유 등으로, 위 거부처분이 재량권을 일탈·남용 하였다고 할 수 없다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 행정소송법 제35조
- [2] 공유수면매립법 제32조, 구 환경영향평가법(1997. 3. 7. 법률 제5302호로 개정되기 전의 것) 제4조, 제8조, 구 환경 정책기본법(1993. 6. 11. 법률 제4567호로 개정되기 전의 것) 제26조, 구 환경보전법(1989. 12. 30. 법률 제4183호 로 개정되기 전의 것) 제5조, 행정소송법 제12조
- [3] 행정소송법 제19조, 구 공유수면매립법(1997. 4. 10. 법률 제5337호로 개정되기 전의 것) 제4조, 제9조의2, 구 농촌 근대화촉진법(1994. 12. 22. 법률 제4823호로 개정되기 전의 것) 제96조
- [4] 행정소송법 제27조, 공유수면매립법 제32조

【참조판례】

[2] 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결(공1998상, 1514), 대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결(공1998하, 2589), 대법원 2001. 7. 27. 선고 99두2970 판결(공2001하, 1967), 헌법재판소 2003. 1. 30. 선고 2001헌마579 전원재판부 결정(헌공77, 197), 대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두2175 판결

【전문】

【원고, 피항소인】 신○○ (소송대리인 변호사 박태현 외 2인)

【원고, 항소인】 조□□ 외 3536인 (소송대리인 법무법인 한울 담당변호사 김호철 외 6인)

【피고, 피항소인 겸 항소인】 농림부장관 (소송대리인 법무법인 화우 담당변호사 노경래 외 5인)

【피고 보조참가인, 항소인】 전라북도 (소송대리인 변호사 이석연 외 1인)

【제1심판결】 서울행법 2005. 2. 4. 선고 2001구합33563 판결

【변론종결】2005.11.28.

【주문】

】

1. 제1심판결 중 원고 신○○에 대한 피고 패소 부분을 취소한다.
2. 원고 신○○의 선택적 청구를 모두 기각한다.
3. 원고 신○○을 제외한 나머지 원고들의 항소를 모두 기각한다.
4. 원고 신○○과 피고 사이에서 생긴 소송총비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고 신○○이 부담하고, 나머지 원고들의 항소비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 나머지 원고들이 부담한다.

【청구취지】1. 피고가 1991. 10. 17.에 한 공유수면매립면허처분 및 1991. 11. 13.에 한 새만금간척종합개발사업 시행인가처분은 각 무효임을 확인한다.2. 위 1.항과 선택적으로, 피고가 2001. 5. 24.에 원고 신○○ 및 원고 3537. 내지 원고 3539.에 대하여 한 공유수면매립면허 및 사업시행인가처분 등 취소신청 거부처분을 취소한다.

【청구취지】1. 피고가 1991. 10. 17.에 한 공유수면매립면허처분 및 1991. 11. 13.에 한 새만금간척종합개발사업 시행인가처분은 각 무효임을 확인한다.2. 위 1.항과 선택적으로, 피고가 2001. 5. 24.에 원고 신○○ 및 원고 3537. 내지 원고 3539.에 대하여 한 공유수면매립면허 및 사업시행인가처분 등 취소신청 거부처분을 취소한다.

【이유】

】1. 당원의 심판범위

원고들의 청구취지 기재의 청구와 제1심 공동피고 국무총리가 2001. 5. 25.에 한 새만금간척종합개발사업에 대한 정부조치계획 확정처분의 취소 및 이와 선택적으로 피고가 2001. 8. 6.에 한 정부조치계획에 대한 세부실천계획 확정처분의 취소를 구하는 청구에 대하여, 제1심법원은 '원고들의 제1심 공동피고 국무총리에 대한 새만금간척종합개발사업의 정부조치계획취소 및 피고에 대한 정부조치계획에 대한 세부실천계획취소' 부분의 소를 각하한다는 판결을 하였고, 이 부분에 대하여 원고들이 항소하지 아니하였음은 기록상 분명하다.

따라서 원고들의 청구 중 제1심 공동피고 국무총리에 대한 새만금간척종합개발사업의 정부조치계획취소 및 피고에 대한 정부조치계획에 대한 세부실천계획취소 청구 부분은 그대로 확정되었고, 피고와 원고 신○○을 제외한 나머지 원고들이 항소한 부분, 즉 피고가 1991. 10. 17.에 한 공유수면매립면허처분 및 1991. 11. 13.에 한 새만금간척종합개발사업 시행인가처분은 각 무효임의 확인을 구하는 청구 및 이와 선택적으로 피고가 2001. 5. 24.에 원고 신○○, 원고 3537. 내지 원고 3539.에 대하여 한 공유수면매립면허 및 사업시행인가처분 등 취소신청 거부처분의 취소를 구하는 청구만이 당원의 심판대상으로 남게 되었다.

2. 기초사실

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑1 내지 3, 갑60의 1 내지 10, 갑65의 1 내지 36, 갑102, 104, 을가1 내지 3(갑48과 같다), 6(갑58은 그 중 일부이다), 53, 129, 139, 140, 을나51, 변론의 전취지

가. 새만금간척종합개발사업의 개요

새만금간척종합개발사업(이하 '새만금사업'이라 한다)은 1991년부터 2011년까지(외곽시설 : 1991년 ~ 2004년, 내부개답 : 2004년 ~ 2011년) 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하고, 전라북도 김제시, 군산시, 부안군의 1도 2시 1군 19읍·면·동을 사업구역으로 하여, 사업구역에 인접한 하구해역 40,100ha를 막아 28,300ha의 토지와 11,800ha의 담수호를 조성하는 사업으로, 방조제 4조 33km, 배수갑문 2개소 470.4m, 방수제 6조 138.3km, 양·배수장 13개소, 용·배수로 320km가 건설되며, 조성되는 28,300ha의 토지는 식량단지 17,950ha, 원예단지 2,500ha, 해수어 및 담수어 양식단지 2,000ha, 농촌도시 800ha, 도로 등 기타 면적 5,050ha로 이용될 예정이다.

나. 새만금사업의 추진경위와 시행계획수립 및 고시

(1) 새만금사업의 추진경위

(가) 옥서지구 농업개발사업계획

새만금사업은 1971년 수립된 옥서지구(전북 옥구, 충남 서천) 농업개발사업계획에서 유래하였다.

1단계로 금강 하구 독을 건설해 금강 주변의 관개배수를 개선하고, 2단계로 김제지구 간척을 포함한 김제, 부안, 옥구 등 만경강 주변 농경지에 대한 관개배수를 개선하는 내용의 옥서지구 농업개발사업계획은 IBRD 협력차관을 사용하기 위하여 구상되었고, 1972년에는 IBRD 조사단이 이 사업의 경제성을 직접 평가하기도 하였다.

(나) 김제지구 간척지 농업개발사업

김제지구 간척지 농업개발사업은 부안군 계화도와 옥구군 선연리를 연결하는 9.6km의 방조제를 쌓는 사업으로 김제, 만경, 진봉, 광할, 죽산면 일대의 관개배수 개선을 위하여 계획되었다.

농림수산부는 1981년부터 1984년까지 기본조사를 실시하고, 1986년 기본조사를 토대로 본격적인 타당성 검토에 착수하였다.

(다) 부안지구 복지농어도 종합개발사업의 구상

농림수산부는 1986. 5. 개별지구단위로 진행되는 농업 목적의 간척사업을 종합개발 사업으로 전환하고, 김제·옥구·부안 등 3개 지구의 간척사업을 1개의 사업으로 통합하는 내용의 부안지구 복지농어도 종합개발사업을 구상하였다.

(라) 서해안 간척사업계획

부안지구 복지농어도 종합개발사업은 그 후 서해안 간척사업계획으로 발전하였는바, 농림수산부는 1987. 5. 12. 서해안 간척사업이라고 이름이 붙은 새만금지구 간척사업의 추진계획을 발표하였다.

서해안 간척사업은 8,200억 원의 사업비를 투입하여 군산 외항과 오식도 ~ 고군산열도 ~ 계화도 ~ 부안군 변산면 대항리를 연결하는 방조제 34km를 축조함으로써 총 42,000ha의 간척지를 조성하는 사업이었다.

위와 같은 서해안 간척사업계획이 당시의 전라북도의 사회경제적 환경과 정치적 환경을 배경으로 새만금사업으로 이름을 바꾸어 추진되게 되었다.

(2) 새만금사업 시행계획 수립 및 고시

(가) 새만금사업 추진계획수립 및 관련 부처 간 협의

농림수산부장관은 1987. 12. 11. 새만금지구의 사업 타당성을 인정하여 사업추진계획을 발표한 데 이어 1988. 2. 1. 농림수산부 조성27245-142호로 새만금지구 간척지 개발사업 추진계획 수립을 시달하였으며, 이에 따라 같은 달 22. 농업진흥공사 내에 새만금사업단이 설치되었고, 같은 해 3. 4. 새만금조사사업소가 개소되었다.

그 후 농림수산부장관은 1989. 5. 22. 내무부, 건설부, 국방부, 상공부, 교통부, 해운항만청, 수산청, 환경청, 전라북도 등에 새만금사업 기본계획 협의공문을 발송하여 새만금사업의 시행에 따른 관련 부처의 의견을 수렴하였다.

(나) 환경영향평가서의 작성과 환경처장관과의 협의

1) 농림수산부에서는 1986. 6.경부터 1989. 8.경까지 사이에 새만금사업의 시행으로 인한 환경영향 평가를 실시하였는데, 이 환경영향 평가에서는 새만금사업의 시행에 따라 환경에 영향을 받게 되는 군산시, 옥구군, 김제군, 부안군 일대의 자연환경(기상, 지형·지질, 생태계, 해양환경), 생활환경(토지이용, 대기질, 수질, 토양오염, 폐기물, 소음·진동·악취, 위락·미관, 위생·공중보건), 사회·경제환경(인구, 산업, 농산물생산 및 내수면 개발, 주거, 공공시설, 교통, 문화재)에 관한 영향을 조사하였고, 그 결과 자연 및 생활환경에서 안개 일수 증가, 방조제 축조로 인한 리아스식 해안선의 단순화, 공사용 토석재 채취로 인한 국부적 지형변화 등의 환경의 변화가 있지만, 간이 기상관측소 설치, 방풍림 녹지대 조성 등의 많은 대책을 시행함으로써 악영향을 최소화할 계획이고, 새만금사업은 인접한 전주, 이리, 군산, 부안 권역과 관련하여 산업 및 생활기반을 광역 개발하고 해상관광 및 농업단지 조성, 고군산군도에 해수욕장 개발, 위생 공중보건시설 등 편익시설을 설치함으로써 새로운 농촌환경기반이 조성되어 사업지역 주민의 생활이 많이 향상될 전망이다. 새만금사업의 시행으로 인한 국토확장, 식량증산, 담수자원 확보로 각종 용수원 공급 등 직접적인 효과 외에 배수 개선, 고용 창출, 재해 예방 등 간접효과가 있어 2000년대를 향한 국토의 효율적 균형개발사업으로 적극 추진되어야 한다는 내용의 환경영향평가서(을6)가 작성되었다.

2) 한편, 환경청장은 1989. 6. 22. 농림수산부장관의 관련 부처에 대한 1989. 5. 22.자 새만금사업 기본계획 협의요청 공문에 대하여 농림수산부장관에게 새만금사업의 시행으로 해양환경에 악영향이 예상된다는 이유로 '조류의 변화(유향, 유속, 유량 등)에 따른 침식 및 토사 퇴적에 의한 해저지형의 변화로 인한 해양환경 변화', '매립으로 인한 해수순환 장애, 담수호로부터의 호소수의 대량 방류로 인한 급격한 해수의 염분 저하에 따른 해양생태계 파괴 및 인근 양식장 피해' 등 7개 사항을 보완한 후 재협의하여 줄 것을 요청하였고, 이에 대하여 농림수산부장관은 1989. 8. 22. 환경 분야 재협의를 위하여 해양환경의 악영향이 우려되는 부분에 대한 보완자료와 함께 환경영향평가서를 제출하였다.

3) 환경청장은 다시 1989. 12. 22. 농림수산부장관에게 새만금사업의 시행 여부에 대한 근본적인 재검토가 필요하며 재검토 결과 그 사업시행이 불가피하다면 '사업시행의 불가피성에 대한 자료', '조류가 많이 발생하는 하절기에 저류수를 방류하여 물의 순환을 촉진함으로써 일시적으로 담수를 방조제 외측 해역에 방류할 경우 방류해역 인근의 저염분화(低鹽分化) 및 오염으로 인하여 미치는 수산물 피해 등 생태계에 미치는 영향', '조성될 담수호는 부영양화(富營

養化) 현상으로 인한 적조 발생 등으로 농업용수로 사용하기에는 부적합한 것으로 판단되는바, 부영양화의 정도와 부영양염류의 목표수질 및 구체적인 대책' 등 7개 사항을 보완한 다음 재협의하여 줄 것을 요청하였다.

이에 농림수산부장관은 1990. 3. 14. 환경처장관(1989. 12. 30. 법률 제4183호로 개정된정부조직법 제26조, 부칙 제2조에 따라 환경처가 신설되어 환경청장의 소관 사무를 환경처장관이 승계하였다)에게 위 보완사항에 대한 보완자료(갑60의 6)를 제출하였고, 환경처장관은 같은 해 12. 24. 새만금사업계획을 검토한 결과 방조제 건설에 따른 부유토사 확산, 인공담수호의 부영양화 등 개발로 인한 해양오염이 예상된다는 이유로 환경영향평가 협의 결과에 따라 사업을 추진토록 하여야 한다고 회신하였으며, 1991. 6. 8.에는 농림수산부장관 및 전라북도지사에게 새만금사업에 대하여 기상, 지형·지질, 해양, 대기질, 수질, 폐기물, 소음·진동 등의 항목별 협의내용을 통보하면서 그 협의내용 및 환경영향평가서(보완서 및 재보완서)에 제시된 환경피해 저감방안과 사후 환경관리계획을 반드시 이행하고, 환경정책기본법 시행령 제12조 제2항의 규정에 의한 재협의 대상과 협의내용 중 환경오염 저감대책 등과 관련되는 사항의 변경시에는 사전에 재협의 및 협의내용 변경을 할 것을 통지하여 구 환경정책기본법(1990. 8. 1. 법률 제4257호로 제정되고, 1993. 6. 11. 법률 제4567호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 환경정책기본법'이라 한다) 제26조 소정의 협의를 하였다.

(다) 새만금사업 기본계획 확정

새만금사업의 주관부서인 농림수산부는 관계 부처와의 협의를 거쳐 1989. 11. 6. 새만금사업의 기본계획을 확정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

① 사업목적 : 간척농지 개발, 수자원 확보, 지역 종합 개발, 복지 농어촌 건설

② 사업구역 : 전라북도 부안군, 김제군, 옥구군의 1도 3군 17읍·면

③ 개발면적 : 40,100ha

- 토지자원 조성 면적 28,300ha : 농업개발 20,450ha(식량단지 17,950ha, 원예단지 2500ha, 수산개발(해수어 및 담수어 양식단지) 2,000ha, 농촌도시 800ha, 도로, 구거 등 기타 면적 5,050ha

- 수자원 조성 면적 11,800ha

④ 주요시설 : 방조제 8조 32.8km, 배수갑문 2개소 470.4m, 저수지 1개소(변산댐), 방수제 6조 138.3km, 양·배수장 13개소, 용·배수로 320km

⑤ 총사업비 : 1조 3,000억 원

⑥ 사업기간 : 1991년부터 2004년까지(14개년)

- 외곽공사 : 1991년 ~ 1998년(8개년)

- 내부개발 : 1999년 ~ 2004년(6개년)

⑦ 사업시행주체

- 사업시행주관 : 농림수산부

- 사업시행주체 : 농업기반공사

- 지원사업단 : 전라북도(용지매수 및 어업권 보상업무 담당)

(라) 새만금사업 시행계획 수립 및 고시

그 후 농림수산부장관은 1991. 8. 13. 구 농촌근대화촉진법(1994. 12. 22. 법률 제4823호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 농촌근대화촉진법'이라 한다) 제93조에 의하여, '사업시행자 : 농림수산부장관, 사업목적 : 간척종합개발·수자원개발,

사업구역 : 전라북도 군산시, 부안, 김제, 옥구군, 사업면적(매립면적) : 40,100ha, 사업개요 : 방조제 4조 33km, 배수갑문 2개소, 토지개발 28,300ha, 담수호 11,800ha, 관개배수 양·배수장 13개소, 총사업비 : 1조 3,000억 원'으로 하는 새만금사업시행계획을 수립하고, 같은 달 19. 구 농촌근대화촉진법 제94조에 의하여 새만금사업시행계획을 고시하였다.

(마) 공유수면매립면허처분

농림수산부장관은 구 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(1994. 12. 23. 대통령령 제14438호로 개정되기 전의 것) 제41조 제9항에 따라 건설부장관의 권한을 위임받아 1991. 10. 17. 구 공유수면매립법(1997. 4. 10. 법률 제5337호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공유수면매립법'이라 한다) 제4조, 제29조의 규정에 의하여 농림수산부장관에게 새만금사업과 관련하여 아래와 같은 내용의 공유수면매립면허처분(이하 '이 사건 공유수면매립면허처분'이라 한다)을 하고, 같은 달 22. 구 공유수면매립법 제7조 및 동법 시행령 제12조 제1항에 의하여 이를 고시하였다.

- ① 면허 연월일 : 1991. 10. 17.
- ② 면허를 받은 자 : 농림수산부장관
- ③ 매립장소 : 전라북도 군산시, 옥구군, 김제군, 부안군(1도 1시 3군 19개 읍면동) 지선의 새만금사업지역 공유수면
- ④ 매립면적 : 40,100ha
- ⑤ 매립의 목적 : 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발
- ⑥ 매립기간 : 면허일로부터 14년

(바) 새만금사업 시행인가처분

농림수산부장관은 사업시행자의 지위에서 1991. 11. 13. 구 농촌근대화촉진법에 의한 사업시행인가권자인 농림수산부장관에게 새만금사업의 시행인가를 신청하여 구 농촌근대화촉진법 제96조, 구 공유수면매립법 제9조의2에 의하여 농림수산부장관으로부터, '사업시행자(피면허자) : 농림수산부장관, 사업목적 : 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발, 사업구역 : 전라북도 군산시, 부안군, 김제군, 옥구군(1도 1시 3군 19개 읍면동), 사업시행기간 : 1991. 11. ~ 2004. 12.'로 하고, 사업면적, 사업개요, 총사업비는 위 1991. 8. 13.자 새만금사업 시행계획과 같은 내용의 새만금사업 시행인가처분(이하 '이 사건 시행인가처분'이라 하고, 이 사건 공유수면매립면허처분과 이 사건 시행인가처분을 모두 합하여 '이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분'이라 한다)을 받았고, 이 시행인가는 구 농촌근대화촉진법 제96조, 구 공유수면매립법 제9조의2에 의하여 같은 달 16. 고시되었다.

다.

감사원의 특별감사

감사원은 1998. 4. 27.부터 1998. 6. 13.까지 새만금 사업의 추진실태에 대한 특별감사를 실시하고, 1998. 9. 25. 감사 결과를 발표하였는바, 새만금 사업에 관하여 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

(1) 사업계획 분야의 문제점

(가) 새만금 사업의 개발효과를 높이기 위한 연구용역을 하면서 농수산 용지 및 공업 용지의 수요를 비합리적으로 분석하였고, 복합 산업단지로 개발하는 것이 가장 합리적인 것으로 검토를 하고서도 농수산 중심의 토지이용계획을 수립하였다.

(나) 새만금간척지를 복합 산업단지로 개발하는 안보다 농수산 중심개발안이 상대적으로 경제적 타당성이 떨어짐에도 불구하고, 지반조성을 위한 성토비 등 투자비용을 적게 계상하고, 관광, 항만, 담수어 양식장 등 편익을 과다계상

하는 방법에 의하여 농수산 중심개발안이 복합 산업단지안보다 경제적 타당성이 더 있는 것으로 분석하여 기본계획을 수립하였다.

(다) 농수산물용지를 조성하는 것으로 시행인가된 새만금 사업을 관계 법령에 따른 협의 등의 절차를 거치지 않고, 복합 산업단지를 조성하는 것으로 임의변경을 추진하였다.

(라) 재원 확보대책 없이 사업계획을 확정하거나 사업비를 적게 산정함으로써 사업비 부족으로 사업이 지연되는 등 사업추진이 원활하지 못한 실정이다.

(마) 새만금 담수호의 물을 필요 이상으로 많이 저수하도록 계획하여 수질오염 등을 가중시키거나 금강호 물의 수질이나 수량 등을 참작하지 아니하고 제염 및 오염 희석수로 새만금 담수호에 공급하는 계획을 수립하였다.

(2) 담수호 수질관리 분야의 문제점

(가) 환경영향평가서에 발생 오염부하량 산정 등에서 오류가 있음에도 환경영향평가서가 적정하게 작성된 것으로 보았고, 담수호 수질오염 방지대책이 미흡한 상태에서 사업을 시행하였다.

(나) 수질보전사업을 제대로 추진하지 아니하여 목표연도 내에 사업완료가 곤란하고, 복합 산업단지로 토지이용계획을 변경하는 것을 추진하면서도 개발계획에 따른 환경영향평가를 다시 하지 않아 수질보전에 차질이 예상된다.

(다) 새만금 담수호 수질오염 방지대책을 추진하면서 재원조달방안, 건설공기 등이 참작되지 아니한 환경기초시설 건설계획을 수립하고, 방조제 끝물막이 전까지 완료하여야 할 수질오염 방지시설을 방조제 끝물막이 후에 설치하는 것으로 계획하거나 수질예측을 잘못하여 새만금 담수호의 수질확보가 곤란하다.

(라) 환경기초시설을 설치할 필요가 없는 곳에 설치하도록 하는 등 대상선정을 잘못하거나 건설기간, 재원확보방안 등을 감안하지 아니한 사업계획을 수립하여 목표연도 내에 환경기초시설의 설치가 어렵게 되었다.

(3) 사업집행 분야의 문제점

(가) 경제성을 우선하여 안전성이 검증되지 아니한 끝물막이 공사를 설계하거나 파랑 값을 실측하지 않고 가상자료를 이용한 추정 값으로 방조제를 설계하여 방조제의 안전성이 저하될 우려가 있다.

(나) 새만금 방조제의 축조로 인하여 발생하는 조류 변동에 따른 내측 간석지의 지형변화 등을 제대로 조사하지 않고 있어 인근 시설물에 미치는 영향분석이 곤란하여 피해대처가 미흡하게 되었다.

(4) 기타 분야의 문제점

(가) 전라북도는 새만금 사업과 관련한 용지매수 및 보상업무만을 위임받았음에도 지역개발 및 사업관리업무까지 위임된 것으로 조직을 운영하고 있어 인력의 효율적 운영 저하를 초래하고 있다.

(나) 토지용도별 수요예측, 공간배치 계획, 경제성 분석, 재원조달 방안 등이 제대로 검토되지 아니한 상태에서 국가계획으로 확정되지 아니한 새만금간척지의 지역개발 관련 용역 성과품을 대내외적으로 홍보함으로써 사업시행에 혼선을 초래하고 있다.

라. 정부조치계획 및 세부실천계획

(1) 추진 경위

위와 같이 감사원의 특별감사에서 여러 가지 문제점들이 지적되고, 다른 한편 1998년부터 환경 관련 시민사회단체들로부터 새만금사업의 시행에 따른 환경영향, 수질, 경제성 등과 관련한 문제들이 제기되자, 정부는 일단 새만금사업 시행에 따른 공사를 잠정적으로 중단한 상태에서 민관공동조사단을 구성하여 1999. 5. 1.부터 14개월간 환경대책, 경제성, 수질보전대책에 관하여 조사를 실시하게 하였다.

그 후 제1심 공동피고 국무총리는 2001. 5. 25. 위 민관공동조사 결과, 관계 부처의 검토내용, 토론회 및 평가회의 결과를 참고로 하여 새만금사업에 대한 정부조치계획을 확정·발표하고 관계 부처에 지시사항을 시달하였으며, 피고도 이에 응하여 2001. 8. 6. 새만금사업 후속 세부실천계획을 발표하기에 이르렀다.

(2) 주요 내용

(가) 정부조치계획

먼저, 그 기본방향으로 새만금사업공사가 이미 58% 이상 진척되어 있어 공사를 중단하는 경우 막대한 사회경제적 손실이 초래될 뿐만 아니라, 미래의 식량위기, 남북통일 등에 대비하기 위해서는 이 사건 사업의 완성이 반드시 필요하다는 점을 밝히면서, 다만 수질과 갯벌보전, 환경문제 등의 해결을 위해 보완대책의 마련이 필요하다는 것이고, 다음 그 추진사항으로 방조제는 완공하되, 동진수역부터 먼저 개발하고 만경수역은 수질이 목표수준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하며, 그 밖에 '친환경적 사업추진계획', '갯벌보전·관리 종합대책 추진', '새만금사업의 환경 관련 소요 예산판단', '추진체계 구축운영' 등 사업의 계속추진과 관련된 사항을 밝힘과 아울러 농림부·환경부·해양수산부 등 관계 부처별 주요 조치사항을 정하고, 이에 따라 소관 부처별로 세부실천계획을 2001. 7. 말까지 마련하여 추진할 것을 지시하고 있다.

(나) 정부조치계획에 의하여 수정된 사업계획

정부는 새만금사업의 사업기간을 당초 2004년에서 2011년으로 연장하고(2004년까지 방조제공사를 완공하고, 2004년부터 2011년까지 내부개발공사를 시행하기로 함), 총사업비를 당초 1조 3,064억 원에서 3조 489억 원으로 증액하며(방조제 공사비 1조 7,337억 원, 내부개발비 1조 3,152억 원), 방조제를 우선적으로 완공한 후 수질문제를 고려하여 수질이 상대적으로 양호한 동진강 수역을 먼저 개발하고, 만경강 수역은 수질이 목표기준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하는 내용으로 새만금사업계획을 변경하였다.

그러나 위 정부조치계획상의 순차개발방식은 방조제 공사를 2006년까지 완공한 후 동진수역에 대하여 2007년부터 2011년까지 담수화 작업을 진행하고 2012년부터 내부개발에 착수하는 것으로 다시 변경되었다.

(다) 세부실천계획

피고의 새만금사업 후속 세부실천계획의 주요내용은 먼저 그 기본방향으로 정부조치계획에 따라 수질보전 및 친환경적 대책을 마련한 후 사업을 추진한다는 점 등을 밝히고, 다음으로 그 세부실천계획을 크게 수질 보전대책, 새만금 내부 친환경 간척계획, 해양환경 보전대책 등으로 나누어 추진사업과 사업비 등을 정하고 있으며, 그 밖에 '과학적인 물 관리체계 구축', '사업추진 체계 구축', '재원조달 계획' 등에 관한 사항을 밝히면서, 세부실천계획은 국무조정실 내 민관공동으로 구성된 새만금환경대책위원회에 상정·평가될 계획이라는 점과 향후 세부실천계획 시행과정에서 환경단체 등 시민단체, 전문가의 조사·연구와 새로운 환경처리기술 등을 반영하여 계속 보완, 발전시켜 나간다는 점을 덧붙이고 있다.

마. 원고들의 공유수면매립면허 등 취소신청에 대한 피고의 거부

(1) 원고들의 취소신청

이에 앞서 원고들은 2001. 3. 21. 새만금사업에 대한 사업목적, 환경영향평가, 경제성 분석 등에 있어서 감사원 특별감사에서 지적된 문제점을 근거로 공유수면매립법(1999. 2. 8. 법률 제5911호로 전문 개정된 것, 이하 같다) 제32조, 농어촌정비법 제98조 제1항 소정의 취소사유가 발생하였음을 들어 피고에게 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가 처분을 취소하여 줄 것을 신청하였다.

(2) 피고의 거부처분

이에 대하여 피고는 2001. 5. 24. 아래와 같은 이유로 원고들의 위 취소신청에 대하여 거부하는 회신을 하였다(이하 '이 사건 거부처분'이라 한다).

즉, ① 새만금사업은 1989년 환경영향평가 당시 총인(T-P, 이하 '총인'이라 한다) 등의 수질이 모두 4급수 기준 이내를 유지하는 것으로 분석되어 환경부(구 환경처)와 적법하게 협의를 마쳤으며, 일부 오염원 산정이 미흡하다는 감사원의 지적사항은 매립면허를 취소할 정도의 중대한 하자는 아니며, 그 후 민관공동조사단의 평가 결과 및 정부관계 기관의 추가 검토 결과에서 만경수역의 총인이 4급수 기준을 약간 초과하는 것으로 예측되었으나 국내외 담수호의 수질 관리실태 등을 고려해 볼 때 농업용 호소로서의 기능유지가 가능한 것으로 전망되고, ② 경제성 분석에 관하여 감사원으로부터 일부 편익 및 비용의 문제가 지적된 것은 사실이나 이를 이유로 공유수면매립면허를 취소해야 한다는 처분요구는 없었고, 이후 민관공동조사단에서 10개 시나리오를 구성·분석한 결과 모두 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었으며, 만경강·동진강 유역의 환경기초시설비는 새만금사업이 없더라도 동 유역의 수질 유지 차원에서 2000. 10. 24. '금강 수계 물 관리종합대책' 등에 따라 별도로 추진될 사안인 점 등을 고려할 때 사업비 문제로 공유수면매립면허와 사업시행인가를 취소할 이유가 없고, ③ 새만금사업은 우리나라가 람사협약에 가입하기 이전에 이미 착수되었고, 습지보전법 부칙 제3조에도 시행중인 간척지역은 습지보전대상에서 제외토록 명시되었으므로 람사협약과 습지보전법을 이유로 새만금사업을 취소할 이유가 없으며, ④ 내부간척지는 농지 위주로 조성한다는 정부방침에 변함이 없고, 사업 착수 이후 당시까지 사업시행계획서상의 토지이용계획에는 당초 인가내용대로 농지위주의 계획이 수록되어 있으며, 한때 홍보자료와 시행계획서상 사업효과란에 복합 산업단지 개발 구상이 제시되었으나 1998년 감사원 감사 이후 모두 철회·시정조치 되었고, ⑤ 공정이 지연된 것은 정부재정형편을 고려한 연도별 예산 조달, 민간공동조사 등에 따른 연간 예산규모 축소, 공사노임·자재대와 같은 사업비 증액 등의 복합적인 요인에 기인한 불가피한 것이라는 점 등 제반 사정을 종합하여 볼 때, 공유수면매립법 소정의 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다는 등 취소사유가 존재하지 않는다.

바. 새만금사업의 진행경과

- (1) 한편, 새만금사업은 1991. 11. 28.경 제1호 방조제 공사가 착공되고 이어 1992. 6. 10.경 제2, 3, 4호 방조제 공사가 착공된 이래, 1998. 12. 30.경 제1호 방조제 공사가 완공되어 도로공사까지 완료되었고, 2003. 6.경 제4호 방조제 개방 구간 1.8km에 대한 물막이 공사를 완료함으로써 현재 물막이공사 기준으로 총 방조제 33km 중 개방구간인 제2호 방조제 2.7km(1.1km 구간과 1.6km 구간으로 2곳임)를 제외한 구간 약 30.3km(약 91.8%)의 방조제 물막이 공사가 이루어졌고, 제3호 방조제는 현재 대부분의 공정이 완료되어 비탈면 안정을 위한 식생공사 및 도로부분 포장 등 마무리공사 중이며, 제4호 방조제는 돌 붙임, 흙 쌓기 등 단면 보강공사 중에 있다.
- (2) 또한, 새만금사업지구에는 홍수량 배제와 담수호 수위조절을 위하여 가력도와 신시도의 2개소에 배수갑문이 설치되도록 계획되어 있는데, 가력배수갑문은 2003. 12. 완공되어 물을 소통시키고 있고, 신시배수갑문은 현재 본체·교량 부분의 콘크리트공사가 완공되고 문짝 제작공사가 진행되고 있으며, 2006. 3.까지 제2호 방조제 개방구간에 대한 끝물막이공사가 각 마쳐지고, 그 후부터 2006. 12.까지 도로포장 등 방조제에 대한 마무리 공사가 이루어질 예정이다.

사. 당사자의 지위

- (1) 원고들 중 원고 1.(조□□)부터 원고 99.까지는 전북 부안군에, 원고 100.부터 원고 107.까지는 김제시에, 원고 108.부터 원고 143.까지는 군산시에 각 거주하고 있고(이하 원고 1.부터 원고 143.까지를 '원고 조□□ 등 143명'이라 한다), 그 외 나머지 원고들은 목포시, 익산시, 전북 완주군, 전주시, 서울 등에 거주하고 있다(원고 97. 신○○은 제1심판결 선고 때까지는 전북 부안군 상서면 고잔마을 (번지 생략)에 거주하다가 제1심판결 선고 후 전북 부안을 봉덕리 626-4 현대아파트 (동·호수 생략)로 옮겨 거주하고 있으며, 나머지 원고들이 제1심판결서에 기재된 주소지에 현재도 거주하고 있는 사실에 대하여는 당사자 간에 다툼이 없다).
- (2) 1996. 8. 8. 법률 제5153호로 개정된 정부조직법 제41조, 부칙 제2조에 따라 해양수산부가 신설되어 종전의 농림수산부장관의 소관사무 중 수산 등에 관한 사무를 해양수산부장관이 승계하게 되었고, 농림수산부는 농림부로 명칭 및 조직이 변경되었으며, 현재 농림부가 새만금사업수립 및 예산지원업무 등을 담당하고 있다.

3. 피고의 본안전 항변에 관한 판단

원고들이 피고를 상대로 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 무효확인을 구하고, 이와 선택적으로 원고 97. 및 원고 3537. 내지 원고 3539.가 이 사건 거부처분의 취소를 구함에 대하여, 피고는 우선 본안전 항변으로 무효확인청구에 대하여는 원고들의 원고적격이 없다는 주장을 하고, 거부처분 취소청구에 대하여는 이 사건 거부처분의 처분성(항고소송의 대상적격)이 없다는 주장을 하므로, 양 청구에 관하여 본안전 항변을 먼저 판단한 다음 나아가 본안 판단을 하기로 한다.

가. 원고적격이 없다는 주장에 대하여

(1) 당사자들의 주장 요지

(가) 피 고

- 1) 원고들은 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 직접 상대방이 아니므로 그 무효확인을 구할 원고적격이 없다.
- 2) 원래 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 당시에는 환경영향평가 대상지역의 개념이 없어 평가대상지역이 일률적으로 정해지지 않은 채 자연환경, 생활환경, 사회경제환경 분야별로 서로 다르게 영향 예측 범위를 추정하는 수준이었고, 원래의 사업시행구역인 전라북도 김제시, 군산시, 부안군의 19개 읍·면·동은 방조제 공사구역뿐만 아니라 공사로 영향을 받는 구역까지 포괄한 것이기 때문에, 원래의 사업시행구역을 환경영향평가 대상지역의 범위로 보아야 하고, 김제시, 군산시, 부안군 전 지역을 환경영향평가 대상지역으로 볼 것은 아니다.
그러므로 원고 신○○ 등 김제시, 군산시, 부안군에 거주하더라도 사업시행구역 19개 읍·면·동이 아닌 그 밖의 지역에 거주하는 원고들은 원고적격이 없다.
- 3) 환경영향평가 대상지역 내에 거주하는 원고들이라 하더라도 단순히 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 갖는 추상적·평균적 환경상의 이익이 아니라 법률에 의하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익이 있고, 수인한도를 넘는 환경상의 침해를 받았음을 입증하는 경우에만 원고적격이 인정되어야 한다.

(나) 원고들

- 1) 원고들은 이 사건 공유수면매립면허 또는 시행인가처분의 직접적인 상대방이 아닌 제3자이지만 그 중 새만금사업의 시행지역으로 환경영향평가 대상지역에 거주하면서 관습에 의하여 공유수면으로부터 인수(引水)하거나 공유수면에 배수(排水)하는 자 또는 사업시행지역 내에 토지의 소유권, 기타 물권을 가지고 있는 자에게는 새만금사업의 근거 법규가 되는 구 공유수면매립법, 구 농어촌근대화촉진법 등에 의하여 보호되는 법률상 개별적·구체적 이익이 있다.

2) 환경영향평가란 개발사업으로 인한 '사업지'의 환경영향을 예측하는 것이 아니라 '사업지를 포함하여 주변지역'에 미칠 영향을 예측하기 위한 것이기 때문에 개발사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 지역의 주민이면 원고적격이 있는 것이고, 사업자가 정한 사업시행구역이 환경영향평가 대상지역으로 되는 것은 아니며, 새만금사업의 환경영향평가서에 기재된 평가범위도 환경 인자에 따라 '사업지역 주변 반경 20km 이내의 지역'(대기질), '사업지구 인접 3개 군(옥구, 김제, 부안군) 전체 지역'(육상생태계) 등으로 명시되어 있으므로, 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분상의 사업시행구역인 19개 읍·면·동이 아닌 그 밖의 지역인 김제시, 군산시, 부안군에 거주하는 원고들에게도 원고적격이 있다.

3) 헌법 제35조 제1항에서 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

"고 규정하고, 환경정책기본법 제6조에서 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하고 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

"라고 규정하고 있는 등 기본권으로서의 환경권이 헌법 및 법률에서 명문으로 인정되고 있으므로 환경권을 법으로 보호해 주어야 하는, 중대한 이익에 해당하는 구체적인 권리로 볼 수 있고, 한강 이남의 유일한 대형 하구생태계인 새만금갯벌이 사라질 경우 새만금 사업시행지역 밖에 거주하는 원고들에게도 희귀 생태계의 소멸 등에 따른 환경피해가 직접적으로 현실화될 것이므로, 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고들도 원고적격이 있고, 특히 세계적인 환경운동가인 원고 3537. 내지 3539는 일반 국민보다 고양된 법적 지위에서 헌법 제35조 소정의 공법상 환경권에 기하여 이 사건 각 처분의 취소나 무효를 구할 수 있는 법률상 이익을 가진다 할 것이므로, 이러한 지위에 있는 위 원고들에게 원고적격을 인정하는 것이 오히려 헌법상 실질적 평등의 원칙에 부합한다.

4) 구 환경정책기본법 제6조, 제10조, 구 환경정책기본법 시행령 제2조 [별표 1]의 수질기준 규정은 적정한 환경기준을 설정하고 그 달성을 통하여 국민 개개인의 건강을 보호하려는 것으로서 개인의 환경이익을 구체적으로 보호하고 있는 규정이다.

그러므로 위 수질기준을 초과하는 수질오염으로 인하여 생명, 신체, 재산 등에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있을 때에는 당연히 그 배제를 청구할 수 있는 실체적 권리가 인정되어야 할 것인데, 구 환경정책기본법령상 수질기준을 초과하는 등 새만금 담수호의 수질이 오염되면 그 물을 사용하여 재배한 농작물에도 유해성 물질이 잔존함으로써 그 농작물을 먹는 자체가 원고들의 생명, 신체, 재산 등에 피해를 주거나 줄 우려가 있다 할 것이므로 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고들에게도 원고적격이 있다.

(2) 판 단

(가) 제3자의 원고적격 인정 여부

행정소송법 제35조는 "무효 등 확인소송은 처분 등의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다.

"고 규정하고 있다.

따라서 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라도 그 처분으로 인하여 법률상 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소 또는 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 법률상 자격이 있게 된다.

그리고 여기서 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법률 등에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고, 단지 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적·평균적·일반적인 이익과 같이 간접

적이거나 사실적·경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우는 여기에 포함되지 아니하며(대법원 1995. 6. 30. 선고 94누14230 판결, 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결 등 참조), 한편 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 법률상 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규(근거 법규가 다른 법규를 인용함으로 인하여 근거 법규가 된 경우까지를 포함)의 명문 규정에 의하여 보호받는 법률상 이익과 당해 처분의 근거 법규에 의하여 보호되지는 아니하나, 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련 처분들의 근거 법규, 즉 관련 법규에 의하여 명시적으로 보호받는 법률상 이익은 물론 당해 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에서 명시적으로 당해 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거 법규 및 관련 법규의 합리적 해석상 그 법규에서 행정청을 제약하는 이유가 순수한 공익의 보호만이 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우까지를 말한다(대법원 2004. 8. 16. 선고 2003두2175 판결 참조).

그러므로 구체적 사건에 있어서 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규가 보호하려는 이익이 개별적·직접적·구체적인 이익인지 일반적·간접적·추상적 이익인지 여부는 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규 등의 취지·목적, 당해 처분을 통하여 보호하려고 하는 이익의 내용·성질·태양 등을 종합하여 개별적으로 판단하여야 할 것이다.

(나) 환경영향평가 관련 법령에 의하여 보호되는 법률상 이익의 침해 여부

1) 환경영향평가 관련 법령이 근거 법규에 해당하는지 여부

새만금사업은 매립면적이 40,100ha로서 구 환경보전법 시행령(1991. 2. 2. 대통령령 제13303호로 제정된 환경정책기본법 시행령 부칙 제3조에 의하여 폐지되기 전의 것) 제4조의2 제2항 [별표 1], 구 환경정책기본법 시행령(1992. 8. 22. 대통령령 제13715호로 개정되기 전의 것) 제7조 제2항 [별표 2] 차의 (1)에 의한 환경영향평가 대상사업에 해당한다.

그런데 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 당시 시행되던 구 환경정책기본법은 제1조에서 "환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경보전시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함을 목적으로 한다.

"고 규정하고 있고, 제26조 제1항, 제2항에서 "도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지 개발, 항만 건설, 도로 건설, 수자원 개발 기타 대통령령이 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 사업자는 사업계획안과 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류인 환경영향평가서를 작성하여 미리 환경처장관에게 협의를 요청하여야" 하는데, "사업자는 당해 사업 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다.

"고 규정하고 있으며, 제27조에서 환경처장관은 "환경영향평가서를 검토한 후, 그 사업이 환경보전에 지장을 초래할 위험이 있어 사업계획의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 그 사업자 또는 관계 행정기관의 장에게 사업계획의 조정 및 보완 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있고, 환경처장관은 환경영향평가서를 검토함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 사업자에 대하여 관련 자료 등의 제출을 요청할 수 있으며, 환경처장관의 요청을 받은 자는 이에 상응하는 조치를 하여야 한다.

"고 규정하고 있고, 제28조 제1항, 제2항에서 "환경처장관은 환경영향평가서에 대한 협의내용의 이행 여부를 조사·확인하여야" 하고, "조사·확인 결과 사업자가 환경영향평가서에 대한 협의내용을 이행하지 아니하였다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장에게 시정을 위한 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 하며, 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

"라고 규정하고 있다.

이 사건 공유수면매립면허처분은 앞서 본 바와 같이 구 공유수면매립법 제4조에 의한 것이고, 이 사건 시행 인가처분은 구 농촌근대화촉진법 제96조 및 구 공유수면매립법 제9조의2에 의한 것으로서, 피고가 그 매립면적이 40,100ha로 구 환경정책기본법상 환경영향평가 대상사업에 해당하는 새만금사업에 관하여 이 사건 공유수면매립면허 및 시행 인가처분을 함에 있어서는 구 환경정책기본법에서 정한 환경영향평가를 거쳐서 환경처장관에게 협의를 요청하고 그 협의내용이 이행되어야 하므로, 구 환경정책기본법은 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 근거 법규에 해당한다.

한편, 새만금사업의 환경영향평가는 구 환경정책기본법이 시행되기 전인 구 환경보전법(1989. 12. 30. 법률 제4183호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제5조, 제5조의2 등의 규정에 의한 것이었는데, 구 환경정책기본법 부칙 제3조에 의하면, 종전의 환경보전법 규정에 의하여 행한 환경영향평가에 관한 서류의 작성 및 협의 등은 제26조 또는 제27조의 규정에 의한 것으로 본다고 규정하고 있고, 구 환경영향평가법(1993. 6. 11. 법률 제4567호) 부칙 제2조, 제3조의 규정에 의하면, 종전의 환경정책기본법 규정에 의하여 작성 또는 협의 요청되거나 재작성 또는 재협의 절차가 진행 중인 평가서는 제5조 내지 제10조, 제16조 또는 제21조의 규정에 의하여 작성 또는 협의 요청되거나 재작성 또는 재협의 절차가 진행 중인 평가서로 보고, 통보된 협의내용은 제18조의 규정에 의하여 통보된 협의내용으로 본다고 규정하고 있으므로, 구 환경보전법령에 의하여 환경영향평가를 거친 새만금사업은 결국 구 환경영향평가법에 의하여 환경영향평가를 거친 것으로 간주된다.

따라서 구 환경보전법 및 구 환경영향평가법 역시 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 근거 법규가 된다.

2) 환경영향평가 관련 법령에 의하여 법률상 보호되는 이익인지 여부

위와 같은 환경영향평가 관련 법령의 규정 취지는 환경영향평가 대상사업이 주변 환경을 해치지 아니하게 시행되도록 함으로써 주변의 환경공익을 보호하려는 데에 그치는 것이 아니라, 당해 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가 대상지역 안의 주민들이 개발 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데 있다 할 것이다.

그러므로 적어도 환경영향평가 대상지역 안의 주민이 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 단순히 공익보호의 결과로 국민일반이 공통적으로 가지게 되는 추상적·평균적·일반적인 이익에 그치지 아니하고, 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적인 이익이라고 보아야 할 것이고(대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결, 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결, 1998. 10. 20. 선고 97누5503 판결 등 참조), 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분은 새만금사업이라는 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적 처분들로서 위와 같은 환경영향평가 대상지역 안의 주민이 갖고 있는 개별적·직접적·구체적인 환경상의 이익을 침해하거나 침해할 우려가 있는 것이다.

(다) 새만금사업의 환경영향평가 대상지역과 원고적격

1) 관련 법규

구 환경보전법, 구 환경정책기본법 및 구 환경영향평가법 모두가 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 근거 법규가 되는 것은 위에서 본 바와 같고, 구 환경정책기본법 제26조 제2항이 사업자가 환경영향평가서를 작성함에 있어서 '당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는' 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시키도록 규정하여 당해 사업시행으로 인하여 영향을 받는 범위를 구체적으로 특정하지 않으면 안 되게 되어 환경영

향평가 대상지역이라는 개념이 형성되게 되었고, 구 환경영향평가법 제7조에 "환경영향평가는 대상사업의 시행으로 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측, 분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역(이하 '환경영향평가 대상지역'이라 한다)에 대하여 실시하여야 한다.

"고 규정하였으며, 제9조에 "사업자가 평가서를 작성함에 있어서는 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 환경영향평가 대상지역 안의 주민(이하 '주민'이라 한다)의 의견을 수렴하고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다.

"고 규정됨으로써 환경영향평가 대상지역의 개념이 처음으로 등장하게 되었는데, 의견수렴을 하여야 하는 대상인 주민의 범위에 있어서는 구 환경정책기본법 제26조 제2항이 '당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민'이라고 규정하고, 구 환경영향평가법 제7조, 제9조 제1항이 '환경영향평가 대상지역 안의 주민'이라고 규정하고 있어서, 환경영향평가의 대상이 되는 지역은 구 환경정책기본법과 구 환경영향평가법 사이에 별다른 차이가 없다.

2) 환경영향평가 대상지역의 확정과 원고적격

위에서 본 바와 같이 환경영향평가 대상지역 안의 주민들의 환경상의 이익을 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 환경상의 이익으로 보아 원고적격을 인정하는 것은, 환경영향평가 대상지역이 '대상사업의 시행으로 인하여 환경에 해로운 영향을 받게 되는 지역'이라고 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 그 범위가 설정되기 때문이지, 사업자가 환경영향평가 대상지역을 확정할 수 있는 권한을 갖고 있기 때문은 아니라 할 것이다.

따라서 법원이 제3자의 원고적격 유무를 판단함에 있어서는 환경영향평가서의 내용에 구속됨이 없이 소송자료와 증거자료 등을 종합하여 원고가 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역 안의 주민인지 여부를 판단하면 되고, 이 경우에 사업자가 설정한 환경영향평가 대상지역 안의 주민이라면, 특단의 사정이 없는 한, 환경상의 이익침해 또는 이익침해의 우려가 있는 것으로 사실상 추정된다고 할 것이고, 사업자가 설정한 환경영향평가 대상지역 밖의 주민은 과학적으로 예측·분석한 객관적 자료에 의하여 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 해로운 영향을 받거나 받을 우려가 있다는 사실을 입증함으로써 원고적격을 인정받을 수 있다고 할 것이며, 그것이 입증된 지역은 모두 구 환경영향평가법에서 말하는 환경영향평가 대상지역이라고 봄이 상당하다.

3) 새만금사업의 환경영향평가 대상지역

구 환경보전법령에 따라 작성된 새만금사업 환경영향평가서는 환경영향평가 대상지역이라는 개념이 도입되기 전에 작성된 것으로서 환경영향평가 대상지역이 뚜렷하지 않고, 앞서 본 바와 같이 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분상의 사업구역은 전라북도 군산시, 옥구군, 김제군, 부안군의 19개 읍·면·동으로 되어 있으나, 앞서 인정한 기초 사실과 갑11, 을가6의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 새만금사업의 환경영향평가서에 기재된 평가범위에도 당시 사업구역으로 지정된 19개 읍·면·동 이외에 환경 인자에 따라 국지기상(局地氣象) 항목은 군산시·부안군 지역, 육상생태계 항목은 사업 지구에 인접한 옥구, 김제, 부안군 전체지역, 대기질(大氣質) 항목은 사업지역 내 간사지를 중심으로 반경 20km 이내의 지역, 수질 항목은 사업구역 외인 부안군 부안읍의 2개 지점이 각 환경영향이 미칠 수 있는 지역으로 명시되어 있는 점, 1991. 8. 19.자 새만금사업 시행계획 고시에는 사업구역이 전라북도 군산시, 부안, 김제, 옥구군으로 되어 있는 점 및 기타 새만금사업의 사업면적, 사업개요, 사업기간 등을 종합적으로 고려하면, 피고가 지정한 사업구역을 넘어 인접 시·군인 군산시, 김제시, 부안군 지역에 주거를 둔 주민들이 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에 의하여 생명, 신체, 중요한 재산 및 환경상 이익에 직접적, 간접적으로 해로운 영향을 받거나 받을 우려가 있다고 봄이 상당하다 할 것이므로, 새만금사업의 환경영향평가 대상지역은 군산시, 김제시, 부안군 전 지역이라 할 것이다.

따라서 새만금사업의 환경영향평가 대상지역에 거주하는 원고 조□□ 등 143명의 경우에는 환경영향평가 관련 법령에 의하여 법률상 보호되는 이익이 있고, 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 무효확인소송을 제기할 원고적격도 인정된다.

그러나 원고 조□□ 등 143명을 제외한 나머지 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고들은, 위에서 본 환경영향평가 관련 법령에 의하여 일반 국민이 공통적으로 가지는 추상적·간접적인 환경상 공익을 넘어 개별적·직접적·구체적 이익이 있다는 점에 대하여 아무런 입증이 없으므로, 환경상 이익의 침해를 이유로 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 무효확인소송을 제기할 법률상 이익이 없다.

(라) 환경영향평가 대상지역 외 거주자의 원고적격

1) 헌법상의 환경권 등에 기한 원고적격

헌법 제35조 제1항은 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."

"고 규정하고 있고, 환경정책기본법 제6조에서 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하고 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."

"라고 규정하고 있다.

헌법 제35조 제1항은 환경권을 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 사법의 해석과 적용에 있어서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 하나, 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 규정만으로는 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 사법적 권리인 환경권을 인정하면 그 상대방의 활동의 자유와 권리를 불가피하게 제약할 수밖에 없으므로, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계 법령의 규정 취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 하는 것이므로(대법원 1995. 5. 23.자 94마2218 결정 참조), 사법상의 권리로서의 환경권을 인정하는 명문의 규정이 없는데도 환경권에 기하여 직접 방해배제청구권을 인정할 수는 없다(대법원 1997. 7. 22. 선고 96다 56153 판결, 1999. 7. 27. 선고 98다47528 판결 등 참조)고 할 것이고, 환경정책기본법 제6조도 그 규정 내용 등에 비추어 국민에게 구체적인 권리를 부여한 것으로 볼 수 없다.

따라서 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분으로 말미암아 새만금갯벌이 사라짐으로써 발생하는 환경침해가 크다고 하더라도, 환경권에 대하여 명문의 법률규정이나 관계 법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없는 이상, 환경권을 구체적인 권리로 볼 수 없어 원고 조□□ 등 143명을 제외한 나머지 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고들(이하 '나머지 원고들'이라 한다)에게 헌법상의 환경권에 기한 원고적격이 있다고 볼 수 없다.

또한, 세계적인 환경운동가라고 하여 일반국민과 달리 고양된 법적 지위에서 헌법 제35조 제1항 그 자체에 의하여 원고적격을 갖는다고 할 아무런 근거가 없으며, 그와 같은 주장은 오히려 헌법상 평등의 원칙에도 반하여 이유 없다.

2) 구 공유수면매립법 및 구 농촌근대화촉진법에 기한 원고적격

구 공유수면매립법 제5조 제1항, 제6조에서, "공유수면에 관하여 권리를 가지는 자라 함은 공유수면의 점유·사용 허가를 받은 자, 어업권자 또는 수산업법 제2조 제7호의 규정에 의한 입어자(入漁者), 법령의 규정에 의하여 허가를 받아 공유수면으로부터 인수하거나 공유수면에 배수하는 자, 관습에 의하여 공유수면으로부터 인수하거나 공유수면에

배수하는 자를 말한다.

"고 규정하고, 구 농촌근대화촉진법 제6조에서 "이 법에서의 이해관계인이라 함은 당해 농지개량사업 또는 농가주택개량사업에 관계가 있는 토지 및 그 토지에 부착된 물건의 소유자나 그 토지 또는 물건에 관하여 등기된 권리를 가진 자 또는 어업권자와 수산업법 제2조 제7호의 규정에 의한 입어자를 말한다.

"고 규정하고 있다.

그런데 나머지 원고들이 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분과 관련된 구 공유수면매립법상의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자 또는 구 농촌근대화촉진법상의 이해관계인에 해당한다고 인정할 아무런 자료가 없으므로, 그들에게 위 각 법률에 의하여 보호되는 법률상 이익이 있다고 할 수 없다.

3) 구 환경정책기본법령 소정의 수질기준 규정에 기한 원고적격

구 환경정책기본법이 환경기준을 대통령령으로 정하도록 함에 따라(제10조 제2항), 구 환경정책기본법 시행령 제2조는 [별표 1]에서 이를 구체화하고 있는바, 환경기준 설정분야는 대기·소음·수질 3개 분야로, 수질분야는 수역별, 항목별로 수질환경 기준이 설정되어 있고, 수역별로는 하천, 호소, 지하수, 해역으로 구분하며, 항목별로는 생활환경 기준으로 생물화학적 산소요구량(BOD), 화학적 산소요구량(COD), 총질소(T-N), 총인(T-P) 등 8개 항목으로 구분하고 있으며, 등급별로는 하천·호소에 5개 등급, 해역에 3개 등급으로 구분하여 각각 기준을 차등 설정하여 관리하고 있다. 그런데 이러한 수질기준과 같은 환경기준은 국민의 건강하고 쾌적한 생활을 위하여 국가가 달성하고 유지하여야 할 환경의 질적 수준에 대한 계수화된 기준으로서 환경행정의 기점으로서 매우 중요한 의미를 가지는 것이지만, 그 자체로는 행정의 노력목표를 나타내는 지표에 불과할 뿐, 직접 국민의 구체적인 권리의무를 규정하는 법규로서의 성격이나 국민에 대하여 행정상의 규제기준이 되는 법적 효과를 가지지 않는다고 봄이 상당하다.

따라서 구 환경정책기본법 제6조, 제10조, 구 환경정책기본법 시행령 제2조 [별표 1]이 보호하고자 하는 것은 수질보전 그 자체뿐이고, 수질이 지켜짐으로써 일반국민이 수질오염으로 인한 유해 농작물을 섭취하여 건강상의 피해를 입지 않을 이익 등은 수질보전이라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 일반적·반사적으로 얻게 되는 이익에 불과하므로, 나머지 원고들에게는 위와 같은 수질기준에 관한 규정에 의하여 개별적·구체적인 법률상의 이익이 발생한다고 볼 수 없으며, 구 환경정책기본법 제6조, 제10조, 구 환경정책기본법 시행령 제2조 [별표 1]은 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 근거 법규나 관련 법규라고도 하기 어려워 원고적격을 인정하는 근거로 볼 수 없다.

(마) 소결론

따라서 새만금사업의 환경영향평가 대상지역인 군산시, 김제시, 부안군에 거주하는 원고 조□□ 등 143명은 이 사건 무효확인 청구소송의 원고적격이 인정되나, 원고 조□□ 등 143명을 제외한 나머지 원고들은 그 원고적격이 인정되지 아니하여 이 부분 피고의 본안전 항변은 이유 있다.

나. 공유수면매립면허 등 취소신청의 신청권이 없다는 주장에 대하여

(1) 피고의 주장 요지

이 부분에 관한 피고의 본안전 항변은, 원고 신○○ 및 원고 3537. 내지 3539.(이하 '원고 신○○ 등 4인'이라 한다)가 2001. 3. 21. 피고에게 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분을 취소하여 줄 것을 신청한 것에 대하여 피고가 2001. 5. 24. 이를 거부한다는 내용의 회신을 한 행위는 재량권의 일탈·남용으로서 위법한 거부처분이라는 이유로 그 취소를 구하는 소에 대한 것이다.

이에 대하여 피고는, 거부처분의 처분성을 인정하기 위한 전제 요건인 신청권의 존부는 구체적인 사건을 떠나 관계 법규의 해석에 의하여 일반국민에게 그러한 신청권을 인정하고 있는가를 살펴 일반적·추상적으로 결정되어야 하는데, 공유수면매립법, 농어촌정비법 등 관련 법령 어디에도 국민이 농림부장관의 제3자에 대한 공유수면매립면허 등 처분의 취소·변경을 요구할 수 있는 명문의 규정이 없고, 공유수면매립법 제32조 및 농어촌정비법 제98조는 소정의 사유가 있는 경우에 농림부장관 등 처분청이 공유수면매립면허처분 등을 취소·변경하거나 공사의 중지, 물건의 개축 등 필요한 조치를 명할 수 있는 권한 내지 권능을 부여하고 있을 뿐 농림부장관에게 그 의무를 규정한 것이 아니므로, 위 조항들이 그 근거 규정이 될 수 없으며, 그 밖에 위 법 규정의 해석을 통해 조리상으로도 위 원고들에게 공유수면매립면허처분 등의 취소를 요구할 권리가 인정될 여지가 없으므로, 이 부분 소는 취소소송의 대상이 될 수 없는 행위를 대상으로 하여 부적법하다고 주장한다.

(2) 관계 법령

공유수면매립법은 공유수면을 환경 친화적으로 매립하여 합리적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었고(제1조), 해양수산부장관은 매립공사의 준공인가 전에 공유수면의 상황변경 등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우에는 면허 또는 인가 등을 취소·변경하거나 매립공사의 시행구역 안에 있는 공작물 기타 물건의 개축·제거 또는 원상회복 기타 필요한 처분을 할 수 있고(공유수면매립법 제32조 제3호), 농업을 주목적으로 하는 매립에 있어서는 농림부장관이 해양수산부장관으로부터 권한을 위탁받아 공유수면매립법 제32조 소정의 면허취소 등의 처분을 할 수 있으며(공유수면매립법 제40조, 같은 법 시행령 제40조 제4항, 제1항 제10호), 농림부장관은 사정의 변경으로 인하여 정비사업의 계속적인 시행이 불가능하거나 현저히 공익을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 이 법에 의한 인가·승인·허가 또는 지정을 취소하거나 공사의 중지, 물건의 개축·변경·이전·제거의 조치를 명하거나 기타 필요한 처분을 할 수 있다(농어촌정비법 제98조 제1항).

그런데 공유수면매립법 제32조에서는 각 호의 사유가 있는 경우에 농림부장관 등 처분청이 공유수면매립면허 등을 취소·변경하거나 공사의 중지, 물건의 개축 등 필요한 조치를 명할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐 그 의무를 규정하고 있지는 않으나, 공유수면매립법에 의하면, 해양수산부장관은 10년마다 공유수면매립기본계획을 수립하여야 하도록 하면서(같은 법 제4조), 매립기본계획은 환경과 조화되도록 수립하여야 하며, 매립 예정지별로 '매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화 중 대통령령이 정하는 사항과 그 대책에 관한 사항', '매립예정지의 토지이용계획과 관련한 경제성 비교에 관한 사항' 등을 정하여야 한다고 규정하고 있고(같은 법 제6조 제4호, 제5호), 매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화라 함은 간석지 또는 내륙습지의 훼손 및 변화, 해류 및 조류의 변화와 토사의 이동, 수산동식물의 서식환경 등의 변화를 말하며(같은 법 시행령 제5조), 위와 같은 공유수면매립기본계획은 지체 없이 관보에 고시하고 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 하고(같은 법 제7조 제1항, 제2항), 해양수산부장관은 5년마다 매립기본계획의 타당성 여부를 검토하고 매립기본계획의 변경 또는 폐지 등 필요한 조치를 하여야 하며(같은 법 제8조 제1항), 매립기본계획에 적합한 범위 안에서 매립면허를 하여야 한다고 규정하고 있다(같은 법 제9조 제3항).

(3) 판 단

(가) 행정소송법상 '처분'이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말하고(행정소송법 제2조 제1항 제1호), 국민의 적극적 행위신청에 대하여 행정청이 그 신청에 따른 행위를 하지 않겠다고 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는 것이라고 하

려면, 그 신청한 행위가 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용이어야 하고, 그 거부행위가 신청인의 법률관계에 어떤 변동을 일으키는 것이어야 하며, 그 국민에게 그 행위발동을 요구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있어야만 한다(대법원 2003. 4. 11. 선고 2001두9929 판결, 2003. 9. 23. 선고 2001두10936 판결 등 참조).

(나) 이 사건에 관하여 본다.

우선, 원고 신○○ 등 4인이 피고에게 신청한 행위는 행정청에 대한 이 사건 공유수면매립면허 등 처분의 취소행위이므로 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용임이 분명하다.

다음, 위 가.항에서 본 바와 같이 환경영향평가 대상지역 안의 주민의 환경상의 이익은 환경영향평가 대상사업의 시행으로 인하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 이익으로서 환경영향평가 관련 법령에 의하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적인 이익이라 할 것이므로, 적어도 새만금사업의 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 원고 신○○의 경우는 환경영향평가 관련 법령에 의하여 법률상 보호되는 이익이 있고, 따라서 피고가 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 취소신청에 대하여 거부한 행위는 원고 신○○의 실제적인 권리관계에 직접적인 변동을 일으키는 것으로 봄이 옳다.

다만, 새만금사업의 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고 3537. 내지 3539.의 환경상 이익은 단순히 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지게 되는 추상적·평균적·일반적인 이익에 그칠 뿐이고 환경영향평가 관련 법령상 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익은 아니라고 함이 앞서 본 바와 같으므로, 위 원고들의 경우 피고의 위와 같은 거부행위로 인하여 그들의 법률관계, 즉 실제상의 권리관계에 어떠한 변동이 생겼다고 볼 수 없다.

(다) 나아가, 취소 신청권에 관하여 본다.

공유수면매립법 등 관계 법령에 국민이 행정청에 대하여 제3자에 대한 공유수면매립면허 등의 취소를 요구할 수 있다는 취지의 규정이 없고, 면허의 취소·변경 등을 규정한 공유수면매립법 제32조도 그 소정의 사유가 있는 경우에 피고 등 처분청이 공유수면매립면허처분 등을 취소·변경하거나 공사의 중지·물건의 개축 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 그와 관련한 처분청의 의무를 규정하고 있지는 않다.

그러나 ① 앞서 본 바와 같이 농림부장관은 공유수면매립면허와 관련하여 사전에는 환경 및 생태계 변화와 그 대책, 매립 전·후의 경제성 비교 등을 정하여 환경과 조화되도록 10년마다 매립기본계획을 수립하고, 이를 14일 이상 인근 주민을 포함한 일반인이 열람할 수 있도록 관보에 고시하여야 하며, 이에 대한 타당성을 5년마다 검토하여 폐지·변경 등 필요한 조치를 하여야 하고, 구체적인 개별 매립면허는 매립기본계획에 적합한 범위 안에서 하여야 하며, 사후적으로는 일정한 사유가 있는 경우 매립면허를 취소·변경할 수 있도록 규정하고 있는바, 이와 같이 공유수면매립법은 매 5년마다 매립기본계획의 타당성을 검토하여 기본계획의 변경·폐지 등 조치를 취할 의무를 부과하고 있으며, 공유수면 매립면허는 그와 같은 매립기본계획에 적합한 범위에서만 부여하여야 하므로, 어떤 구체적인 매립면허에 의하여 매립사업이 진행되는 과정에서 환경 및 생태계 또는 경제성에 있어 예상하지 못한 변화가 발생하였다면, 처분청은 '공유수면을 환경 친화적으로 매립하여 합리적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진'하기 위하여 그 매립면허 자체를 취소·변경하는 등의 조치까지 검토하는 등의 방법으로 매립기본계획의 타당성을 검토하여야(새만금사업은 우리나라에서 여태껏 가장 거대한 간척사업인 만큼 그 사업의 타당성 여부는 매립기본계획의 타당성 여부와 직결된다고 할 것이다).

) 함이 공유수면매립법의 취지에 부합하는 점, ② 헌법과 환경정책기본법은 인간의 삶의 요소인 건강·안전·행복을 달성하는 방편으로 환경권을 규정하고 있으면서 국가와 지방자치단체에게 환경 보전을 위한 노력 의무를 부여하고 있

는바, 이와 같은 환경권은 인간으로서의 존엄과 가치로부터 도출되는 인격권적 기본권으로 볼 것이며, 한편 공유수면은 그 매립이 일단 완료된 후에는 그 원상회복이 불가능하고, 특히 환경 및 생태계 변화는 그 성격상 국가가 매립 기본계획을 수립할 때나 면허처분을 할 당시에는 예측하지 못한 상황으로 진행될 가능성이 높은 반면에 당초의 예측을 고정된 좌표로 삼아 사업을 진행하게 될 경우 자칫 환경 및 생태계 변화에 회복할 수 없는 위험을 초래할 수 있고, 그와 같은 위험은 광범위한 점(환경침해의 회복 불가능성 및 광역성)에 비추어, 공유수면매립면허에 의하여 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민이 수인할 수 없는 환경침해를 받거나 받을 우려가 있어 개별적·구체적 환경이익을 침해당하였다면, 그 매립면허의 처분청에 대하여 그 이익 침해의 배제를 위하여 면허의 취소·변경 등을 요구할 위치에 있다고 봄이 법치행정 원리에 비추어 상당한 점, ③ 환경영향평가 대상지역 안에 있어 환경상의 이익을 침해당한 개인이 공유수면매립면허가 취소되거나 변경됨으로써 그 이익을 회복하거나 침해를 줄일 수 있다고 주장하면서 그 주장의 당부를 판단하여 주도록 요구하는 재판 청구에 대하여 소송요건 심리에서 이를 배척할 것이 아니라 그 본안에 나아가 판단함이 개인의 권리구제를 본질로 하는 사법국가 원리에도 부합하는 점 등을 종합하면, 적어도 원고 신○○과 같이 새만금사업의 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민에게는 환경영향평가 관련 법령에 의하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는, 개별적·구체적·직접적 이익이 있다고 할 것이어서, 그 이익 침해의 배제를 위하여서도 이 사건 공유수면매립면허의 처분청인 피고에게 공유수면매립법 제32조 소정의 취소·변경 등의 사유가 있음을 내세워 면허의 취소·변경을 요구할 조리상의 신청권이 있다고 보아야 함이 상당하다.

다만, 새만금사업의 환경영향평가 대상지역 밖에 거주하는 원고 3537. 내지 3539.의 환경상 이익은 앞서 본 바와 같이 환경영향평가 관련 법령에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 아니라 할 것이므로, 위 원고들에게는 피고에 대하여 공유수면매립법 제32조 소정의 취소 등 처분을 신청할 조리상의 신청권을 인정하기 어렵다.

(4) 소결론

따라서 이 사건 거부처분 취소청구의 소 중 원고 신○○의 청구 부분만 적법하고, 원고 3537. 내지 3539. 부분은 부적법하다.

다.

사법권의 한계일탈 여부

피고보조참가인은 이 사건 공유수면매립면허에 대하여 사후에 공유수면매립법 제32조 소정의 취소·변경 요건이 충족된 것인지 여부는 정책의 판단자인 처분청에 판단 여지가 있는 재량처분으로서 사법심사의 대상이 되지 않는다고거나, 원고 신○○의 청구는 개인의 법적 이익의 구제가 아니라 환경, 갯벌 등 공적 이익의 구제를 목적으로 하는 객관적 소송의 형태를 띠고 있어 현행법상 허용되지 않는다는 취지로 주장한다.

그러나 행정청에 판단여지가 있는 재량행위라고 하더라도 그 재량권의 한계를 넘거나 남용한 때에는 위법성의 문제로서 행정소송의 대상이 되는바(행정소송법 제27조), 법원은 행정청의 재량에 기한 공익판단의 여지를 감안하여 독자적 결론을 도출함이 없이 그 재량권 행사의 기초가 되는 사실 인정의 오류, 법령 적용의 잘못 및 비례·평등의 원칙 위배 등을 심사하여 재량권의 일탈·남용 여부가 있는지를 판단 대상으로 하는 것이며, 원고 신○○의 경우는 앞서 본 바와 같이 개인의 구체적·직접적 이익의 보호를 위하여 이 사건 소송을 제기한 것이므로, 그 소송에 의하여 공적 이익의 구제가 따른다고 하여 현행법상 허용되지 않는다고 볼 수도 없다.

따라서 피고보조참가인의 주장은 받아들이지 않는다.

라. 본안의 판단 대상

이 사건 소 중 본안에 나아가 판단할 수 있는 부분은 원고 조□□ 등 143명의 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 무효확인청구와 원고 신○○의 이 사건 거부처분 취소청구라 할 것이고, 그 중 원고 신○○은 무효확인청구와 이 사건 거부처분의 취소청구를 선택적으로 구하고 있다.

4. 이 사건 무효확인청구에 대한 판단

가. 무효사유 및 하자의 중대·명백성 요부

(1) 원고들이 주장하는 무효사유

원고 조□□ 등 143명(이하 이 장에서는 '원고들'이라 한다)은, 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에 대하여 ① 사업의 경제성 결여, ② 사업의 필요성 결여, ③ 적법한 환경영향평가의 결여, ④ 담수호의 수질기준 달성 불능, ⑤ 매립기본계획에 부적합한 대규모 매립면허, ⑥ 공유수면에 권리를 가진 자의 동의 및 보상 결여 등 법적 요건에 흠결이 있음을 전제로 이러한 위법사유는 관련 법령의 규정 취지에 비추어 중대한 하자에 해당할 뿐만 아니라, 새만금 사업의 주관부서인 피고의 직무내용 등에 비추어 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 당시 객관적으로 명백한 하자에 해당한다.

가사 그 하자가 명백히 인식할 수 없는 정도의 것이라 하더라도 이 사건에 있어서 하자의 명백성 요건은 필요 없이 하자의 중대성만으로 충분히 무효사유에 해당한다고 주장한다.

(2) 행정처분의 당연무효와 하자의 중대·명백성

하자의 명백성이 행정처분의 당연무효 사유로서 필요한 요건인지에 관하여 보건대, 하자 있는 행정처분이 당연무효라고 하기 위해서는 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 전원합의체판결, 2005. 6. 24. 선고 2004두10968 판결 등 참조).

그러므로 이와 다른 입장에서 행정행위의 무효사유를 판단하는 기준으로서의 명백성은, 행정처분의 법적 안정성 확보를 통하여 행정의 원활한 수행을 도모하는 한편, 그 행정처분을 유효한 것으로 믿은 제3자나 공공의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 있는 경우에 보충적으로 요구되는 것이라는 이유로, 하자가 워낙 중대한 경우 등에는 하자가 명백하지 않더라도 당연무효로 보아야 한다는 취지의 주장은 받아들이지 아니한다.

나. 구체적 무효사유에 대한 판단

(1) 사업의 경제성 유무

(가) 서론

1) 사업의 경제적 타당성이 문제되는 이유

구 농촌근대화촉진법에 의하면 농림수산부장관은 직권 또는 사업시행자의 신청에 의하여 농지개량사업 시행예정지를 조사할 수 있고, 그 결과 농지개량사업의 사업성이 인정되는 지구에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의한 기본계획을 수립하며, 그 기본계획에 따라 농지개량사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 지구에 대하여는 농지개량사업 시행계획을 수립하여 사업시행자를 지정하고 고시하여야 하고(제2조, 제91조, 제92조, 제93조 제1항), 그 시행령에 의하면 기본계획과 사업시행계획에 '수지에산서, 공사비 내역, 사업효율 분석' 등이 포함되어야 하며(제43조, 제

44조, 제45조참조), 공유수면매립법에 의하면 해양수산부장관 등은 '매립 예정지의 토지이용계획과 관련한 매립 전·후의 경제성 비교에 관한 사항'을 포함한 매립기본계획을 수립하고 그 매립기본계획에 적합한 범위 안에서 매립면허를 하여야 한다고 규정하고 있다(제4조, 제6조, 제9조 제3항).

그러므로 농지개량사업인 새만금사업에서 사업의 경제성이 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분의 위법성을 판단하는 요소가 된다 할 것이다.

2) 원고들의 주장 요지

구 농촌근대화촉진법에 의하면, 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에는 사업성 내지 경제성이 있을 것을 요건으로 하는데, 새만금사업에 대한 기본계획서 작성 당시 그 기초가 된 경제성 내지 사업성 평가에 있어서 편익·비용 항목을 정확하게 산정하지 아니하고 지반조성을 위한 성토비 등 투자비용을 적게 산정하거나 반드시 고려해야 할 사회적 비용을 누락시키고, 관광·항만·담수어 양식장 등 편익을 과다 계상하는 등 부정한 방법으로 편익·비용 분석을 실시한 사실이 감사원의 감사 결과에 의하여 밝혀졌다.

그러므로 피고는 경제적 타당성이 없는 사업을 무모하게 경제성이 있는 것으로 부풀려서 추진한 위법이 있고, 감사원 감사 이후 2000년에 있는 민관공동조사단의 경제성 분석에서도 국토확장 효과, 식량안보 가치, 논의 공익적 효과 등 편익을 과다 계상하고 환경오염과 생태계 변화 및 갯벌의 가치 등 비용을 적게 계상하여 정당한 경제성 평가를 하지 않았다.

3) 피고 및 피고보조참가인의 주장

새만금사업에 대한 경제성 분석은 그 분석 방법이나 고려 요소에 따라 분석 결과가 크게 달라질 수 있으므로 분석 결과에 명백한 오류가 있는 경우를 제외하고는 이를 법률적으로 판단할 것은 아니다.

한국산업경제원의 경제적 타당성 보고서에 의하면, 할인율 10%를 적용했을 경우 편익/비용비율(B/C Ratio)이 1.19이고 내부 투자 수익률(I.R.R.)이 11.5%로 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었고, 민관공동조사단의 조사보고서에 의하면 할인율 8%를 적용했을 때 10개의 시나리오를 분석한 결과 모두 경제성이 있는 것으로 분석되었다는 점 등에 비추어, 감사원의 지적사항을 내세워 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분이 부당한 경제성 분석에 근거하였다고 볼 수는 없다.

(나) 인정 사실

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑4 내지 8, 11 내지 13, 15, 갑14의 1 내지 3, 갑15, 16, 19 내지 24, 48(을가3과 같다), 갑70 내지 72, 81, 102 내지 104, 120, 을가71, 76, 79, 80, 81, 82, 118 내지 124, 제1심 증인 소외 1(일부), 소외 2, 소외 3, 제1심법원의 감정인 소외 4, 소외 5에 대한 각 감정축탁 결과, 변론의 전취지

1) 경제성 분석의 경과

농림부에서는 새만금사업의 경제성 분석을 위하여 한국산업경제연구원이 1988. 12. 작성한 '새만금지구 간척지의 최적 이용을 위한 구상'이라는 경제성 분석 결과에 따라 새만금사업은 농지조성을 전제로 하더라도 경제적으로 타당성이 있는 것으로 판단하고 1989. 11. 6.경 새만금기본계획을 확정하였다.

그 후 위 경제성 분석 결과에 대하여 1998. 9. 25. 감사원 감사 결과 문제점이 지적되자 민관공동조사단 경제성 분과에서는 1999. 5. 1.부터 14개월간 경제성 분석을 다시 실시하여 조사보고서를 작성하였다.

그러나 아래에서 보는 바와 같이 이 조사보고서에 대하여도 편익항목 설정과 분석방법 등 상당한 분야에 걸쳐 조사위원들을 포함한 전문가들 사이에 많은 논란이 제기되고 있다.

2) 한국산업경제연구원의 경제적 타당성 분석

가) 한국산업경제연구원은 새만금사업에 대한 1988년 당시의 경제성 분석에서 토지이용계획을 ① 간척지를 모두 미국 위주의 순 농경지로 활용하는 방안(대안 1), ② 간척지를 모두 농경지로 조성하되 일부 토지를 전용가능하도록 조성하는 방안(대안 2), ③ 농업용지, 공업용지 및 도시화 용지로의 복합개발방안(대안 3)으로 구분한 후 각 대안별로 나누어 경제성 평가를 하였다.

그 결과 할인율 10%를 적용할 경우 모든 대안들에 있어서 편익·비용 비율이 1을 넘어 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

위 경제성 분석에서는 직접적인 편익(소득 창출 효과(관광소득 포함), 토지자원 창출 효과, 수자원 개발 효과, 침수 및 홍수피해 방지 효과, 내수면 개발 효과}, 간접적인 편익(지역 간 균형발전 효과, 관련 산업 파급효과, 주변지가 상승효과, 항만건설에 따른 비용절감 효과, 배후지 배수개선 효과, 고용증대 효과)을 계상하고, 비용으로는 직접투자비용(건설공사비용, 용지매수 보상비, 어업권 보상비 등), 유지관리비용(행정사무비용, 수선유지를 위한 자재비 및 노임)을 계상하였다.

그리고 사회적 비용으로 환경오염과 생태계 변화는 예상하였으나, 그 구체적인 비용을 산정하지는 않은 채 분석하였다.

또한, 할인율을 적용함에 있어서 당시 우리나라 공공투자의 비용·편익 분석에서 사용되는 할인율은 13%였으나 이는 1981년에 산정된 민간부문의 투자 수익률을 근거로 채택된 수준이고, 당시 우리나라 경제여건의 변화를 반영하여 사회적 적정할인율을 선정한 연구 결과에 의하면 적정할인율을 10%로 추정하고 있음을 참작하여 적정할인율 10%를 적용하고, 일반적 할인율인 13%와 함께 분석하였다.

나) 한편, 농림부는 위 경제성 분석 결과를 기초로 1989. 11. 6. 새만금사업기본계획을 확정하였는데 분석 결과는 할인율 10%를 적용하여 투자수익률(I.R.R.) 13.5%, 편익·비용비율(B/C Ratio) 1.42로 나타났다.

3) 경제성 분석에 관한 감사원의 감사 결과

감사원은 1998. 9. 감사 결과 발표에서 한국산업경제연구원의 경제성 분석과 농림부의 새만금사업기본계획에 다음과 같은 오류가 있다고 지적하였다.

① 경제성 분석에서는 편익·비용항목 등을 정확하게 산정하지 아니하고 기반조성을 위한 성토 등 투자비용을 적게 산정하거나, 관광·항만·담수어 양식장 등 편익을 크게 계상하였다.

즉, 농수산 중심 개발안의 경우 관광 및 항만시설 투자비용은 누락한 채 관광편익 2,021억 원 및 항만편익 4,006억 원만을 계상하고, 수질오염 등으로 시행이 불투명한 담수어 양식편익 6,370억 원을 계상하였으며, 도시용지 잔존가치 267억 원을 이중계상하였다.

제3안인 복합 산업단지 개발안의 경우 공업단지 및 도시용지의 성토공사비 1조 6,712억 원 상당을 과소 계상하고, 공단 용지 잔존가치 714억 원 및 도시용지 잔존가치 2,672억 원을 이중계상하였으며, 항만편익 및 양식편익에 대하여는 농수산 중심 개발안과 동일한 오류를 범하였다.

감사원이 위와 같은 오류를 정정하여 새만금사업의 경제성을 재검토한 결과, 농수산 중심 개발안의 경우에는 내부 수익률이 9.94%(편익비용비율은 0.99)이고, 복합 산업단지 개발안의 경우에는 내부수익률이 12.48%(편익비용비율은 1.18)로서 경제적 타당성이 입증되는 내부수익률 13%에 미달되게 됨에도 불구하고, 농수산 중심 개발의 경우에는 내부수익률이 11.5%로, 복합 산업단지 개발의 경우에는 내부수익률이 17.0%인 것처럼 부실하게 경제성을 분석하였

다.

- ② 새만금사업기본계획에서는 '위 기본계획 당시 농림부는 경제적 타당성이 높은 것으로 분석된 복합 산업단지 개발안에 대한 검토를 하지 아니한 채 농수산 중심 개발안의 투자비용 중 어업보상비를 적게 계상하거나 도시 기반시설 조성비를 제외시키고, 편익효과가 높으나 수질오염으로 사업시행이 불투명한 담수어 양식장의 편익을 과다 계상하는 방법으로 경제성 분석을 하였고', 이 오류를 정정하여 감사원에서 경제성 분석을 재검토하였더니, 농수산 중심 개발로는 내부수익률이 9.92%에 불과한데도, 농림부는 부(負)의 편익 934억 원이 발생하는 것을 참작하지 아니하고 내부수익률이 정부투자사업에 있어 경제적 타당성 기준(13.0%) 이상인 13.5%가 되는 것처럼 산정하여 농수산중심으로 개발할 경우 경제적 타당성이 있는 것으로 분석한 후 기본계획을 확정함으로써 '경제적 타당성이 입증되지 아니한 농수산 중심 개발계획으로 사업이 시행되게' 하였다.

4) 민관공동조사단의 경제성 분석

가) 분석방법

① 계상된 사업편익 및 비용

- ㉞ 사업편익(13개 항목) : 간척지의 농업편익, 배수불량지역의 농업편익, 홍수방지효과, 국토확장효과, 담수호 창출효과, 관광효과, 고군산군도 재산증식효과, 육운 개선 효과, 담수호 수질개선 편익, 신규갯벌 창조효과, 간척지 논의 공익적 효과, 방조제의 해일방지 효과, 방조제 인공어초 효과

㉟ 비 용

- i) 사업시행 전 편익손실(2개 항목) : 갯벌의 총 가치(인간 중심 가치와 생태계 환경가치), 수산물의 생산손실액
 ii) 사업비용(7개 항목) : 투자 사업비 조정액, 환경오염 방지비용, 영농유지관리비, 환경유지관리비, 영농시설 대체비, 환경시설 대체비, 생산비 증가액

② 10개의 시나리오 상정

위와 같이 설정된 사업 편익과 비용을 계상하여 경제적 타당성을 분석함에 있어서 국내 미가(米價), 국제미가, 안보미가, 수산물 양식장 보상액, 수산물 생산편익 및 채취편익, 시장재화 및 환경생태학적 비시장 재화의 가치손실 및 획득, 추가적인 환경비용 등 7개 요인과 경제성 분과위원들 사이의 견해 차이를 고려하여 국토확장 효과, 식량안보 가치, 수질개선 편익, 갯벌의 총 가치에서의 인간중심 가치 및 갯벌중심 가치, 갯벌창조 효과, 담수호 창출 효과, 인공어초 효과 등을 각 제외시키거나 포함시키는 방법으로 10개의 시나리오를 만들고 이에 따라 각 시나리오 별로 비용과 편익을 비교하는 방법으로 새만금사업의 경제적 타당성을 평가하였다.

③ 구체적 분석방법

- ㉞ 기존의 시장을 통해 반영된 효과뿐만 아니라 새만금사업의 시행이 환경에 미치는 영향까지 고려한 확장편익-비용분석(extended benefit-cost analysis)을 적용하였다.

국토확장 효과, 식량안보 가치, 담수호 창출효과 등 시장의 거래를 통해 나타나지는 않지만 주민들의 후생에 간접적으로 영향을 미치는 편익들에 대하여 새로이 계량화를 시도하였다.

- ㉟ 경제적 연관효과를 계측하기 위하여 시장가격으로 평가할 수 있는 것은 시장가격으로 평가하였고 그렇지 못한 것은 대체비용법을 원용하여 평가하였으며, 갯벌의 환경생태학적 경제 가치와 쌀의 식량안보 가치는 가상 가치 평가법(Contingent Value Method ; CVM)을 사용하여 전문기관에 표본선정과 실사를 위탁하였고 그 조사 결과를 기초로 비시장 재화(Non-market Goods)의 가치를 추정하였다.

㉔ 사업에 따른 편익과 비용은 1999. 6. 불변 시장가격으로 환산하였으며 새만금사업의 확장편익-비용분석은 세계은행 (IBRD)과 아시아개발은행(ADB)의 '사업의 경제성분석지침'을 원용하였다.

㉕ 확장편익-비용 분석의 결과로 도출되는 경제적 타당성 판정기준인 편익-비용비율(B/C Ratio), 사업 순수익의 현재가치 총액(NPV), 사회경제적 수익률(ERR)은 국내미가, 안보미가 및 국제미가에 따라 또는 사업편익의 대안과 수질편익의 대안에 따라 여러 가지 시나리오 별로 분석하여 제시하였다.

나) 주요 편익항목의 내용

① 국토확장 효과

각종 개발에 따른 토지수요를 충족시키기 위하여 농지가 다른 용도로 전용되어 농지 부족현상이 가중되고 있으므로, 새만금사업에 의한 농지의 확보는 그만큼 면적의 농지전용 수요를 충족시킬 수 있다고 보아 국토확장 효과를 분석하였다.

즉, 새만금간척사업이 바다를 육지화하여 국토를 확장하는 입지조성 기능과 그것을 농지로 이용할 수 있게 하는 농지조성 기능이라는 양면성을 가지고 있음을 전제로 새만금사업으로 인하여 국토가 새로 조성됨에 따라 산업용지 등 토지의 이용기회가 증가하는 잠재적 효과를 국토확장 효과로 보고, 국토확장 효과를 조성토지의 기회비용(간척사업으로 조성된 토지를 최선의 용도에 사용하지 못함으로써 잃게 되는 경제적 가치)으로 평가하였으며, 구체적으로는 사업 인근지역에서 농지가 다른 용도로 이용되는 경우의 지대와 농지로 이용되는 경우의 지대 차액을 산출하여 이를 간척면적에 곱하는 방법으로 국토확장효과를 추정하였다.

국토확장으로 인한 편익은 새만금사업지구와 관련된 3개 시군의 평균 농지전용 가격과 평균 논 가격과의 지대 차액에다가 새만금간척지 전체 면적을 곱하여 총 12조 3,610억 원의 지대 차액을 추정한 후 할인율 8%를 적용하여 연간 지대를 9,889억 원으로 한 국토확장 효과를 산출하였다.

② 새만금간척지 논 가격 안보 가치 추정

'안보미가(安保米價)'라는 개념을 통하여 식량 안보 가치를 편익으로 포함시키고 있다.

즉, 논이 가지는 식량 안보 가치를 공공재(公共財)로 상정하여 가상 가치 평가법(CVM)을 이용한 설문조사를 통하여 추정하는 방법으로 산정하였는데, 우리나라의 경우 농지의 유지 및 조성이 보호정책 차원에서 이루어지기 때문에 농지라는 농업자본이 시장적 가치를 충분히 반영하여 토지시장에서 유통되고 있다고 볼 수 없고, 또 토지분양가격, 인근 지역의 농지가격 또는 기존 농지의 가격 등을 통하여 추정할 수 있는 농지의 시장가치 이외에 신규농지가 창출해 내는 비시장 재화가치를 평가할 필요가 있다는 것이다.

분석 결과 새만금간척농지 전체 면적인 20,450ha가 논으로 조성되어 쌀을 생산할 경우 1ha 당 매년 10,433,549원(할인율 8%)의 추가적인 식량안보가치가 발생한다고 한다.

③ 간척농지 농업편익

새만금사업의 간척지 40,100ha 중 20,450ha의 농경지가 형성되는데 그 중 17,950ha의 논에서 쌀이 처음 생산되는 2009년에는 23,590t의 미곡이 증산되고 사업이 완전 운영되는 2016년부터는 연간 94,238t의 쌀과 24,233t의 쌀보리가 증산될 것으로 예상되고, 원예단지 2,500ha에서 2010년부터 가을배추, 봄배추, 마늘, 시설오이 등이 생산되어 완전운영으로 들어가는 2015년부터는 가을배추 171,550t, 봄배추 98,700t, 마늘 5,875t, 시설오이 10,928t이 생산되며 화훼단지에서 연간 장미꽃 103,340t, 국화 30,184t이 생산될 예정이다.

분석 결과 간척지 논의 농업편익은 2016년부터 연간 농산물 조수입(粗收入)이 국내미가 적용시 3,104억 6,960만 원, 안보미가 적용시 5,104억 360만 원으로 추정되었고, 연간 사업 순수익은 국내미가 적용시 1,856억 6,040만 원, 안보미가 적용시 3,765억 9,440만 원으로 추정되었다.

④ 배수개선 지역의 농업편익

동진강과 만경강 유역에 있는 배수개선 대상면적은 당초 12,000ha이었으나, 지방자치단체가 그 동안 2,832ha에 배수개선사업을 추진하여 개발대상면적이 9,168ha로 감소되었는데, 배수개선 지역에 전작으로 쌀농사를 짓고 후작인 이모작으로 쌀보리, 감자 및 시설오이를 재배하는 것으로 작부 체계를 수립하고 토지이용률은 현 이용률을 감안하여 50%로 계획하여 배수개선이 이루어지면 연간 농업 순수익 증가액 261억 5,240만 원(안보미가 적용시 317억 7,030만 원)이 기대된다.

⑤ 간척지 논의 공익적 효과

논은 국민의 주식인 쌀을 생산 공급하는 기능 이외에 외부 경제효과를 가져오는 공익적 기능을 수행하고 있는데 OECD가 잠정적으로 규정한 논의 공익적 기능(다원적 기능)은 '시장이 존재하지 않거나 불완전하여 공공재 생산에 따른 모든 비용과 편익이 내부화되지 못해 시장기능에만 맡겨둘 경우 사회적 최적량의 생산이 보장되지 않는 환경보전, 경관유지, 쾌적한 농촌환경, 농촌경제에의 기여 등과 같은 농업의 기본적 기능 이상의 외부 경제적 서비스 혹은 비시장 재화(Non-market Goods)'를 의미한다.

이러한 공익적 효과로서 일반적으로 간척지 논의 휴식공간 제공 기능, 대기정화 기능, 산소공급 기능, 대기냉각 기능, 수질정화 기능이 있고, 이를 통하여 연간 ha당 1,696만 원의 공익적 효과가 창출될 것으로 추정되고, 따라서 새만금간척지 농지 22,450ha에서 3,806억 원에 이르는 공익적 효과가 창출된다고 한다.

이는 간척지 논의 이를 통해 생산될 수 있는 쌀의 가치로만 평가되어야 하는 것이 아니라, 논 그 자체가 공익에 기여하는 추가적인 가치도 함께 평가되어야 한다는 의미에서 편익에 포함된 것이다.

⑥ 담수호 창출효과

새만금사업으로 11,800ha의 새만금 담수호가 얻어지는데 이와 동일한 댐이나 농업용 대형 저수지를 육지에 건설할 경우 농업용지 또는 산지가 수몰되어 국토면적이 상실된다.

따라서 새만금 담수호의 저수능력에 상응하는 댐 건설비가 절감된다는 전제에서 기존의 댐 건설비와 농업용 댐 건설비를 기준으로 대체비용법에 의거하여 새만금 담수호의 가치를 측정한 결과 새만금 담수호의 경제 분석 가치는 현재 가치로 총 2,615억 원이고, 연간 경제 분석 가치는 209억 원인데, 이와 같은 새만금 담수호의 대체비용가치가 사업편익으로 계상되었다.

⑦ 수질개선 편익

새만금 담수호의 수질개선에 대하여 주민들이 부여하는 가치를 측정하여 이를 새만금 담수호 수질오염 방지비용에 상응하는 수질오염 방지편익으로 보고, 새만금 담수호의 수질개선 편익을 비시장 재화에 대한 가치 측정법인 가상가치 평가법을 적용하여 분석하였다.

이 경우 수질개선과 관련하여 무대책시의 수질 예측치와 새만금호 수질오염 방지비용을 어디까지로 보느냐에 따라 결론이 달라질 수 있지만 수질개선 수준을 ㉠ 악취 나고 쓸모없는 물에서 생활보전용 수질로 개선할 때 연간 총 편익 1,315억 원, ㉡ 생활보전용에서 농사 가능 수질로 개선할 때 연간 총 편익 1,109억 원, ㉢ 악취 나고 쓸모없는 물에서 농사 가능 수질로 개선시킬 때 연간 총 편익 1,888억 원이 각 발생한다고 한다.

⑧ 신규갯벌 창출효과

농업기반공사가 당시까지 추진해온 간척사업 지구를 대상으로 수년간에 걸쳐 조사한 결과에 의하면, 간척사업 후에도 계속해서 새로운 갯벌이 형성되는 것으로 되어 있으며, 그 예로 새만금 인접 계화도 간척지구는 1963년에서 1968년까지 5개년간에 걸쳐서 3,933ha를 간척하였는데 24년 후에 2,262ha의 갯벌이 조성되어 57.4%가 회복된 것으로 조사되었다.

새만금 간척지구에도 방조제 준공 후 2023년경에 갯벌 회복 면적이 628ha에 이를 것으로 보아 그 총 가치를 66억 원으로 추정하였다.

⑨ 고군산 지역의 재산가치 상승

민관공동조사단에서는 고군산 지역이 새만금방조제로 인하여 육지와 연결됨에 따라 접근성이 개선되어 생활환경이 개선될 뿐만 아니라 관광객의 증가 등으로 인해 재산가치가 증가될 전망이므로, 전국 개발지역 지가상승 추세를 고려한 지가변동 편익은 약 1,580억 원에서 2,202억 원으로 추정하였다.

⑩ 육운 개선 및 관광편익

민관공동조사단에서는 장래 가구 수, 자동차 수, 가구당 자동차 수의 예측자료를 이용하여 2004년 이후 2103년까지 5개년 간격으로 새만금방조제 도로의 연차별 우회 교통량과 이에 따른 차량운행비, 시간절약 편익을 산정하여 교통편익을 추정한 결과 연간 321억 원으로 나왔고, 새만금방조제 완공 후부터 647억 원 정도의 관광편익이 기대되며 계속 증가하여 2030년부터 내구연한인 2103년까지는 연평균 1,436억 원 정도의 관광편익이 창출될 것으로 추정되었다.

다) 주요 비용항목의 내용

① 새만금갯벌의 경제적 가치

민관공동조사단에서는 인간 중심으로 평가된 가치와 갯벌 중심으로 평가된 가치의 합으로 구성됨을 전제로 생태경제학적 접근방법을 통하여 새만금갯벌이 갖고 있는 경제적 가치를 도출하였다.

우선, 인간 중심 가치의 경우 가상 가치 평가법에 의하여 지불 용의액을 도출함에 있어 지불수단으로는 세금을, 지불용의액의 도출방법으로는 지불카드를 이용한 개방형 지불방법을 사용하였고, 다음 갯벌 중심 가치의 경우 대체비용법을 이용한 선행 연구에서 사용된 자료를 이용하여 그 가치를 도출함에 있어 환경부와 농업기반공사의 자료를 비교하여 최고치, 최저치 및 평균치를 제시하였다.

인간 중심으로 평가된 새만금갯벌의 가치는 1차 연도에 3,932억 원의 편익을, 2차 연도부터는 연간 평균 약 2,081억 원의 편익이 산출되었다.

그리고 갯벌중심으로 평가된 새만금갯벌의 가치는 연간 평균하여 수산물 생산가치 약 1,311억 원, 서식지 기능 약 1,234억 원, 재해방지(해일방지) 기능 약 459억 원, 수질정화 기능 약 481억 원, 대기정화 기능 약 62억 원, 심미적 가치 약 244억 원을 모두 더하여 연간 평균 3,793억 원으로 산출되었다.

따라서 갯벌중심의 가치와 인간중심의 가치를 동시에 고려할 경우 약 5,873억 원, 생태계 가치만 고려할 경우 3,793억 원, 인간중심의 가치만 고려할 경우 2,080억 원의 가치를 각 산출하는 것으로 조사되었다.

② 환경오염 방지비용 추정

민관공동조사단 수질분과에서 환경 기초 시설비와 호소 내 관리비, 내부 개발지 오염 방지비용을 더한 총사업비로 9,733억 원을 추정하였고, 호소 내 관리비 및 내부 개발지 오염 방지비용으로 2,044억 원을 추정하였다.

그런데 경제성 분과에서는 그 중 환경 기초 시설비 7,689억 원에 대하여 금강 수계 물 관리대책의 일환으로 동진강 및 만경강의 수질보전을 위하여 설정된 것으로서 새만금사업이 아니더라도 시행하여야 하는 사업으로 보아 이를 새만금사업의 경제성 분석에서 제외시키자는 의견이 있어 어느 정도를 비용으로 보아야 할지 결정이 되지 않았다.

그리하여 3개의 시나리오를 가정하여 그 중 ㉠ 약취 나고 쓸모없는 물에서 생활보전용 수질로 개선할 때와 ㉡ 생활보전용에서 농사 가능 수질로 개선할 때의 2개의 시나리오에서는 총비용을 포함시키고, 나머지 ㉢ 약취 나고 쓸모없는 물에서 농사 가능 수질로 개선시킬 때의 경우에만 환경 기초 시설비 7,689억 원을 제외시켜서 분석하였다.

라) 분석 결과

민관공동조사단에서는 위와 같은 분석을 통하여 할인율을 연 8%로 할 경우, 편익비용비율이 최저인 시나리오 4에서 1.25, 최고인 시나리오 2에서 3.81 사이로 나타나는 등 10개의 시나리오 모두에서 새만금사업의 경제성이 있는 것으로 분석되었다.

마) 이견(異見)의 존재

그러나 위와 같은 분석방법들에 대하여 조사위원들 간에 편익·비용 항목 설정, 평가방법 등을 둘러싸고 견해 차이가 심하여 의견일치를 보지 못한 부분도 있고, 그 중 이정전위원은 1988년 경제성 분석 당시의 편익항목을 그대로 유지하되, 그 때 누락되었던 사회적 비용으로 갯벌손실에 의한 비용과 수질개선 비용을 포함시키는 것을 전제로 하여 새만금사업의 경제적 타당성을 분석하였는데 그에 의하면, 편익비용비율이 0.22 내지 0.25로 나와 경제적 타당성이 없는 것으로 분석되기도 하였다.

5) 민관공동조사단의 경제성 분석에 대한 비판론

가) 분석방법 등에 대한 비판

민관공동조사단에서는 새만금 간척지를 농지로 이용할 경우에도 모든 시나리오에서 경제성이 있는 것으로 분석하였으나, 이에 대하여는 아래에서 보는 바와 같이 전문가들 사이에 논란과 함께 많은 비판이 제기되고 있다.

- ① 13개의 편익항목은 기존에 이루어진 경제성 분석에서의 9개 정도 편익항목과 비교해 보면 그 항목이 대폭 추가되었을 뿐만 아니라 그 가치도 상당히 증가된 것인데, 위 사업편익 중 국토확장 효과, 담수호 창출효과, 식량 안보 가치 등의 경우 정립된 이론이 없고 이러한 편익들이 차지하는 비중이 절반을 넘는 등 편익 항목 자체의 정당성에 대하여 전문가들 간에 견해 차이가 상당히 크다.

- ② 편익과 비용의 가치는 특별한 사정이 없는 한 시장가격을 기준으로 평가하여야 한다.

시장가격을 사용하여서는 안 될 명백한 경우에 한하여 다른 방법을 사용하는 것이 일반적인 관례로 되어 있음에도 민관공동조사단에서는 국내미가보다 3배 정도 비싼 안보미가라는 기준을 적용하여 간척지 농산물 증산액을 평가하고 있다.

- ③ 갯벌의 가치 및 해양 생태계에 미치는 영향 등 자연과학적인 검증이 필요한 분야로서 민관공동조사단의 수질분과와 환경분과로부터 필요한 자료를 건네받아 검토를 하여야 새만금사업으로 인한 사회적 비용을 제대로 평가할 수 있다.

그러나 실제 경제성 평가에 있어서는 다른 분과와 사이에 의견 내지 정보 교류가 거의 이루어지지 않음으로써 갯벌의 환경생태학적 가치, 새만금 해역 적조방제(赤潮防除) 및 모니터링으로 인한 비용, 홍수조절과 배수갑문 조작으로 인하여 해양생태계에 미치는 영향 등이 누락되거나 제대로 평가되지 못하였다.

④ 가상 가치 평가법 연구는 비시장 재화의 가치를 계량화하기 위하여 가상 시장을 설정하고 소비자들에게 사전 정보를 제공한 후 조건부 상품에 대한 지불의사를 표현하도록 하는 방법인데, 가상 가치 평가법을 사용하기 위해서는 전문가를 통하여 엄격한 방법으로 실시되어야 함에도 경제성 분과에서는 그러하지 못하였다.

⑤ 10개의 시나리오를 임의적으로 설정하였다는 문제가 있다.

일반적으로 공공사업의 경제적 타당성을 분석할 때 여러 가지 시나리오를 만드는 이유는, 가장 낙관적인 상황과 가장 비관적인 상황을 포함한 다양한 상황을 모두 보여주기 위한 것인데, 10개 시나리오 중 편익-비용비율이 가장 낮은 시나리오 4의 경우 논란의 대상이 된 편익항목 가운데 국토확장 효과를 제외하고 간척지생산 농산물을 국내미가로 평가하였으나 담수호 창출효과, 논의 공익적 가치 등을 여전히 편익에 포함시킨 반면, 비용항목에 있어서 생태환경이 아닌 인간 중심 가치 방식으로 갯벌의 가치를 평가하고 환경오염 방지비용, 환경 유지관리비 등을 제외하여 비용을 줄이고 있으므로 가장 비관적인 경우를 상정하였다고 보기는 어렵다.

나) 구체적 편익 및 비용에 대한 비판론

① 국토확장 효과에 대한 비판

㉓ 새만금사업은 농지조성을 사업목적으로 하고 있어 다른 용도로의 전용 가능성을 상정하는 자체가 모순이기 때문에 토지의 전용에 따른 기회비용은 영(零)이라고 보아야 한다.

㉔ 새만금사업의 일차적 편익은 농산물 증산액이고 농지가격은 농작물 수입의 합이라는 경제이론에 의할 때 농산물 증산액과 별도로 국토확장 효과를 사업편익에 포함시키는 것은 이중계산에 해당한다.

㉕ 간척 토지를 도시용도로 전용할 경우 생태계에 미치는 영향을 고려하여 이를 비용에 포함시켜야 한다.

㉖ 갯벌 역시 토지와 마찬가지로 국가의 관리를 받으면서 다양한 가치를 제공하고 있으므로 국토의 개념을 확장하여 재해석할 경우 갯벌 역시 국토로 볼 여지도 있다.

㉗ 1988년의 경제성 평가에서는 토지 38%를 도시 및 산업용지로 이용할 경우 국토확장 효과로 1,344억 원의 편익을 추정한 것과 비교하더라도, 민관공동조사단에서 추정한 12조 3,610억 원의 국토확장 효과는 편익을 지나치게 과장한 것이다.

② 논의 식량 안보 가치 추정에 대한 비판

㉘ 식량 안보가 문제되는 상황이라는 것은 우리나라에서 재고미(在庫米)도 없는 상태에서 대홍작이 들고 해외에서 쌀을 수입하기도 어려운 여건이 동시에 만들어져야 가능한 것인데, 위와 같이 비현실적인 상황을 전제로 그 개념조차 막연한 식량 안보 가치를 추정하는 것은 무의미해 보인다.

㉙ 가상 가치 평가법이라는 것은 시장가격이 형성되어 있지 않을 때와 같은 불가피한 경우에 설문조사를 통해 가치를 평가하는 방법인데, 쌀시장의 경우 완전 경쟁체제에 가까운 시장에서 거래되고 있고 농업보호정책 등으로 국내 미가에 이미 안보가치가 포함되어 있으므로 가상 가치 평가법을 통해 식량 안보 가치를 추정하는 것은 타당성이 없다.

㉚ 가상 가치 평가법을 사용하더라도 그 기법이 매우 복잡하고 조사자에 따라 결과가 크게 달라질 수 있는 것이므로, 가상 가치 평가법의 연구 분야에 정통하고 검증된 연구자가 이를 수행하여야 함에도 비전문가를 통하여 실시되었고, 설문지 내용상 쌀 소비가 감소되는 추세에 있고 쌀에 대한 대체재가 존재하고 있으며 국내미가가 국제미가에 비하여 3배 정도 비싸다는 정보들이 응답자들에게 제공되어 있지 않았다는 점 등에 비추어 볼 때, 가상 가치 평가법에 의한 식량 안보 가치 추정 결과의 신뢰성이 높다고 볼 수 없다.

㉔ 식량 안보 가치는 새만금 간척농지 및 배수 불량지의 농업편익, 담수호 창출효과 및 국토 창출효과 등에 이미 포함되어 있으므로 이중 계산의 위험성이 있다.

㉕ 식량공급의 안정 또는 식량 자급률의 상승으로 인한 편익으로 이해하더라도 표본가구를 조사하여 추가 지불 의사 금액을 추정하는 계산방식은 문제가 있다.

③ 간척지 논의 공익적 효과에 대한 비판

간척지 논의 공익적 효과 중 상당 부분은 갯벌이 가지고 있는 것과 중복되고 그 효과도 미미할 것으로 보이는 데다가 수질정화 기능의 경우 생활하수나 산업폐수를 유입하였을 때를 가정하고 논의 이러한 폐수를 정화하는 효과를 계산한 것으로서 농약으로 오염된 물이 담수호로 유입된다고 본다면 논의 수질개선 효과를 인정하기가 어렵게 된다.

또한, 간척지 논의 공익적 기능을 경제성 분석에 고려하고자 할 때에는 수질오염, 대기오염 및 온실효과와 같은 부정적 기능에 대한 비용도 반드시 고려되어야 할 것이다.

④ 담수호 창출효과에 대한 비판

기존에 시행된 새만금사업의 경제성 평가에서는 간척지에 공급되는 농업용수 가치가 간척지 생산물의 최종 가치에 반영된다고 보아 농업용수의 가치를 따로 추정하지 않았고, 또한 새만금 담수호는 농업용수 용도이므로 다목적 댐의 건설비를 대체비용으로 환산하는 것은 과대평가의 소지가 있으며 농업용수 공급에 따른 추가비용 역시 고려되어야 한다.

⑤ 수질개선 편익에 대한 비판

㉖ 가상 가치 평가법이 비전문가에 의하여 실시되는 등 분석방법에 문제가 있을 뿐만 아니라 농업용수 수질기준에 미달하는 등으로 수질개선에 실패할 경우에는 수질개선 편익이 발생하지 않고 이미 논의 공익적 효과 등 다른 편익 항목에 수질개선 편익이 포함되어 이중계산의 여지도 있다.

㉗ 새만금사업의 문제점이 수질오염으로 인한 사회적 손실인데, 수질오염 방지시설을 함으로써 사회적 손실을 방지하였다는 논리는 있을 수 없다.

⑥ 신규갯벌 창출효과

신규갯벌의 생성 여부 및 그 가치에 대하여 환경영향 분과에서 결론을 내리지 못하고 쟁점분야로 남겨놓았던 것임에도 막연히 이를 기정사실로 삼아 편익에 포함하는 것은 타당하다고 볼 수 없다.

⑦ 고군산 지역의 재산가치 상승효과에 대한 비판

개발로 인한 지가상승 효과는 일반적으로 간접적인 개발편익에 불과한 것으로서 어느 범위까지 이를 사업의 편익에 포함시킬지가 불분명할 뿐만 아니라 금전적 편익은 공공사업의 비용편익 분석에서 제외하는 것이 관례이므로 위 항목을 포함시키는 것은 무리다.

⑧ 육운 개선 및 관광편익에 대한 비판

교통량 유발에 따른 대기오염 등 부작용이 고려되지 않았고, 새만금 담수호의 수질이 관광편익을 가지고 올 정도의 수준을 유지할 수 있을지가 불확실할 뿐만 아니라 관광객 증가로 인한 환경오염 비용이 누락된 채 신규창출 편익만을 계산한 것은 오류다.

⑨ 새만금갯벌에 대한 경제적 가치의 비용 산입에 대한 비판

㉓ 어업권 보상비가 이미 비용으로 포함되었음에도 갯벌의 수산물 생산가치, 서식지 기능, 수질정화, 대기정화, 심미적 가치를 비용에 포함하여 분석함으로써 이들 가치가 이중으로 평가되어 과대 추정되었다는 지적이 있다.

㉔ 위 조사 결과는 새만금갯벌에 적용할 수 있는 객관적이고 과학적인 자료가 존재하지 아니함으로써 갯벌의 가치 중 생태계 안정성 유지기능, 생물자원의 보고기능, 철새 등 이동성 조류의 종별 내지 개체별의 가치 등에 대한 계량화를 하지 못하여 위 가치들을 평가하지 아니하였다.

(다) 판 단

위 인정 사실에 의하면, 1988년 당시 한국산업경제연구원의 경제성 분석보고서 및 새만금사업 기본계획에는 감사원 감사에서 지적된 바와 같이, 농수산 중심 개발안의 경우 일부 비용을 누락한 채 관광편익 및 항만편익을 계상하고 수질오염 등으로 시행이 불투명한 담수어 양식장 편익 등을 계상한 하자가 있기는 하다.

그러나 그 감사 결과에 의하더라도, 오류를 수정하여 경제성을 재검토하였을 경우 할인율 10% 기준으로 농수산 중심 개발안의 편익·비용비율은 0.99(내부수익률은 9.94%), 복합 산업단지 개발안의 편익·비용비율은 1.18(내부수익률은 12.48%)에 이르고, 비록 이견과 비판론이 있기는 하나 사후에 민관공동조사단에 의한 경제성 분석에 의하더라도 10개의 시나리오에서 모두 경제성이 있는 것으로 나타난 점, 장래 시행할 사업에 대한 경제성 분석이란 그 분석방법이나 고려요소 여하는 물론 분석을 담당한 전문가의 견해 차이에 따라 분석 결과가 크게 달라질 수 있는 점 등에 비추어 보면, 경제성 분석 결과에 이론이 없을 정도로 명백한 오류가 있어 경제성이 없다고 평가할 경우를 제외하고는 근거 법규가 요구하는 경제성을 결여한 것으로 볼 수 없고, 따라서 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에서 채택한 한국산업경제연구원의 경제성 분석에 일부 하자가 있다고 하더라도 이를 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 흠으로서 객관적으로 명백하다고 할 수는 없다.

따라서 새만금사업의 경제성이 없어서 당연무효라는 주장은 이유 없다.

(2) 사업의 필요성 결여

(가) 원고들의 주장 요지

새만금사업은 농지조성과 수자원 확보를 목적으로 한 간척사업이고, 피고는 이 사건 각 처분 당시 필요한 신규 농지를 33,077ha로 추정하고 그 중 54.3% 상당인 17,950ha의 농지를 새만금사업으로 공급한다는 계획 아래 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분을 하였으나 이 사건 각 처분 당시인 1988년 농림부는 2003년까지 30,269ha의 신규 농지를 조성하기 위하여 삽교천지구 등 10개 지구에서 신규 간척사업을 시행중에 있었기 때문에 추가로 필요한 농지는 2,800ha에 불과하여 새만금사업의 필요성이 없었음에도 불구하고 이러한 사실을 은폐한 채 불필요한 잉여농지 15,550ha를 창출하게 되었으므로 새만금사업은 그 사업의 필요성이 없어 당연무효이다.

(나) 판 단

갑102의 기재에 의하면, 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 당시에 시행중이던 삽교천 간척사업 등 10개 지구의 간척농경지 총면적이 30,269ha에 달하는 사실, 2011년까지 논의 신규 창출 필요량 추정치가 33,077ha인 사실은 이를 인정할 수 있다.

그러나 농림부의 의뢰에 의한 한국산업경제연구원의 '새만금지구 간척지 최적 이용을 위한 구상'이라는 경제성 분석 연구보고서(피고의 2004. 12. 27.자 참고서면에 첨부된 참고자료 29, 기록 7,981 내지 7,988쪽)의 기재에 의하면, 한국산업경제연구원이 2011년까지 논의 신규 창출이 요구된다고 추정한 면적 33,077ha는 향후 총 농경지 수요량 추정치와 지목별 잠식량 및 농경지 지목변경량 추정치를 근거로 하여 다시 추정 산출한 것에 불과한 사실, 갑104의 기재

에 의하면, 농림부에서도 새만금사업의 기본계획을 확정할 당시 전 국토의 간척 가능 면적 401,000ha 중 개발면적 51,000ha, 개발 중인 면적이 47,000ha인 것을 밝히면서 국토 공간의 과밀화와 경제사회 발전으로 인한 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고, 농지잠식과 한계농지를 대체하며 일정수준의 식량자급을 유지하기 위한 우량농지 확보와 수자원 개발로 해안지역 용수개발을 위하여 간척사업이 필요하다고 하고 있는 사실을 인정할 수 있는바, 위 인정 사실에 의하면 2011년까지 논의 신규 창출 요구 면적 추정치 33,077ha는 추정치를 근거로 재추정한 수치일 뿐이므로 이 수치만을 근거로 새만금사업의 필요성 유무를 판단할 수 없다.

오히려 한국산업경제연구원은 1989년부터 2011년까지 사이에 111,000ha 정도의 농지가 잠식되는 것으로 가정하였으나, 1989년부터 2002년까지 사이에 이미 그 2배 수준인 220,000ha의 농지가 잠식되었음을 알 수 있음(기록 8,055쪽 참고자료 29-1)에 비추어 보아도 추정수치의 신빙성이 없다는 것을 알 수 있고, 또한 앞서 본 바와 같이 새만금사업의 목적에는 농지의 조성 이외에도 여러 가지가 있는 점, 공유수면매립법 부칙 제3조에 의하여 이 사건 공유수면매립면허에 적용되는 구 공유수면매립법 제21조의2도 일정한 경우에는 매립목적의 변경을 허용하고 있는 점, 감사원의 감사 결과에서도 복합 산업단지 개발안이 농수산 중심 개발안보다 경제성이 더 있는 것을 지적하였을 뿐 농지조성 사업의 필요성과 관련하여서는 별다른 지적이 없었던 점, 농림부의 사업기본계획에서도 이미 사업 중인 간척지의 면적을 47,000ha로 파악하고 있었던 점 등을 종합하여 보면, 새만금사업의 토지이용계획이 한국산업경제연구원의 향후 농지의 필요량 추정치와 맞지 않는다는 점을 들어 새만금사업의 필요성에 흠이 있다거나 나아가 그 흠이 새만금사업을 당면무효라고 할 만큼 중대·명백하다고 할 수는 없다.

따라서 새만금사업의 필요성이 없어서 당면무효라는 주장도 이유 없다.

(3) 적법한 환경영향평가의 결여

(가) 원고들의 주장 요지

- 1) 피고는 당초 새만금사업을 농지조성 목적뿐만 아니라 복합 산업단지로 개발하려는 계획을 세우고 있었음에도 매립 목적을 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 농수산 중심 개발안으로 계획함으로써 사업목적은 은닉하거나 반영하지 아니한 채 환경영향평가를 하였다.
- 2) 수질에 관한 내부 간척지 오염 부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추산하였을 뿐만 아니라 이미 농업용수 수질을 초과한 금강호의 물을 연간 4억 7,000만 t씩 공급받아 수질개선 희석수로 활용하는 계획을 수립하여 최악의 경우에도 총인 기준 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 예측하였으나 이러한 예측은 환경영향평가제도의 취지를 달성할 수 없을 정도로 부실한 환경영향평가를 한 것에 해당한다.
- 3) 구 환경정책기본법상 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 함에도 불구하고 주민의견 수렴절차를 전혀 거치지 않았다.
- 4) 환경영향평가서상 생태계 및 해양환경에 대한 환경영향의 저감방안은 구체성이 결여된 일반적인 내용만을 언급하거나 실효성이 없는 것이고, 수질에 대한 환경영향의 저감방안인 금강호 물을 희석수로 도입하는 방안도 수질과 생태계 혼란으로 인하여 실효성이 없으며 농촌지도체계를 활용한 수질 유지 관리 방안 및 배수갑문 위치 결정 방안 또한 실효성에 의문이 가는 방안이다.
- 5) 환경영향평가서 중 사업의 입지, 규모, 토지이용계획, 사업시기 등에 대한 대안이 없고, 강 하구 및 갯벌 생태계의 가치를 전혀 고려하지 않았으며 담수호의 수질오염을 줄이기 위한 대안의 검토가 전혀 없고, 환경목표 달성에 대한 제시가 없다.

6) 피고는 환경영향평가 당시 담수어 양식장의 오염수를 외해로 방류하고 간척지 내부의 오염물질도 전량 외해로 방류하는 시설을 설치하는 것으로 협의하였음에도 이를 사업계획에 반영하지 않았고, 동진호의 물을 만경호로 유입시키는 연결수로 설치하는 계획을 수립하기로 협의하고서도 이를 사업계획에 반영하지 않았으며, 준설공사시 부유물 확산을 방지하는 오탁방지막(汚濁防止幕)을 설치하기로 협의하였음에도 일부만을 반영하는 등 협의내용을 불이행하였다.

(나) 판 단

1) 원고들의 첫째 주장에 대하여 본다.

피고가 당초 새만금사업의 경제적 타당성을 분석할 당시 농지조성 목적의 농수산 중심 개발안뿐만 아니라 복합 산업단지 개발안도 함께 검토한 사실은 앞에서 본 바와 같으나, 당원의 감사원장에 대한 문서송부촉탁회보에 첨부된 감사원 사무처 감사반장의 질문서와 농림부 농촌개발국장의 답변서 및 그에 첨부된 기안용지의 각 기재만으로는 피고가 복합 산업단지 개발계획만을 실행하려 하였음에도 이를 은닉한 채 외관상 농수산 중심 개발을 목적으로 사업을 시행하였다거나 복합 산업단지 개발계획도 병행하여 실행하기로 하였음에도 이를 환경영향평가에 반영하지 아니하였다고 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정하기에 족한 증거가 없다.

오히려 위 송부촉탁 회보에 첨부된 자료에 의하면, 새만금사업의 시행계획 확정, 매립면허 및 인가 과정의 각 단계에서 복합 산업단지 개발안도 아울러 검토한 후 농수산 중심 개발안으로 시행인가를 하되, 향후 내부 간척지에 대한 토지이용계획은 방조제 물막이 공사가 완료되는 시기까지의 사업시행과정에서 공익을 우선으로 한 효율적인 토지이용 방안을 강구하기로 하겠다는 점과 다른 효율적인 토지이용 방안이 있을 때에는 그에 따른 환경영향평가는 물론 공유수면매립법 제3조의2에 정한 공유수면매립 기본계획을 변경하는 등 절차를 밟을 것이라는 점 등을 사업 착수 당시부터 홍보하였던 사실이 인정되고, 이와 같은 피고의 토지이용 방안의 계획은 아래의 '5. 이 사건 거부처분 취소청구에 대한 판단'에서 보는 바와 같이 법률상 허용되지 않는 것도 아니므로, 피고가 이 사건 공유수면매립면허 및 그 시행인가 과정에서 복합 산업단지 개발안도 검토하여 향후 내부 간척지에 대한 매립목적을 변경하여 그 변경되는 목적에 따라 환경영향평가를 다시 하여 사용할 것을 계획하였다고 하여, 원고들 주장과 같이 사업목적을 은닉하였거나 그에 대한 환경영향평가를 반영하지 않았다고 볼 수 없다.

그러므로 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 원고들의 두 번째 주장에 대하여 본다.

무릇 구 환경영향평가법에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 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 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 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다(대법원 2001. 6. 29. 선고 99두9902 판결 참조).

이 사건을 보건대, 갑48, 102, 을가6(갑58은 그 일부이다), 7의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 농림부는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 수질예측시 내부 간척지에 발생하는 오염 부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산 폐수 배출량 등을 적게 추정하여 수질예측을 하였으며, 1989. 8. 29. 현재 농업용수 수질기준을 초과(총인 0.15mg/l)하고 있는데도 금강호의 장래 수질예측 없이 금강호 물을 연간 4억 7,000만 t씩 공급받아 새만금호의 수질개선

희석수로 활용하는 계획을 수립하였고, 수질예측에 있어서도 새만금호의 총인 농도에 관하여 5월 중 최대치인 0.05mg/l로 농업용수 한계치에 도달할 것으로 예측하여 총인 기준 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 분석한 사실, 2000년 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책 이외에 아무런 추가 대책 없이 1998년 현재의 환경기초시설로 새만금호가 완공될 예정인 2012년을 맞이할 때의 담수호의 수질을 예측한 결과(시나리오 1) 총인 기준으로 만경호는 등급 외 수준이고, 동진호는 농업용수 수질기준인 4급수 수준 3인 것으로 나타난 사실은 인정할 수 있으나, 이와 같은 인정 사실만으로는 환경영향평가가 부실하고 그 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도여서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도의 것이라고 할 수 없고(양식장 및 내부 간척지 내 오염 부하량은 이를 호소에 유입하지 않고 외해로 배제하는 것으로 환경영향평가 이행계획에 반영되었으며, 이 중 내부 간척지 양식장은 전라북도지사가 어장 상실에 따른 대체어장 개발이라는 협의조건을 위하여 당초 계획에 반영된 것이었으나, 그 뒤 담수호 내부의 양식장은 오염 요인이 많다는 이유로 설치하지 않는 것으로 계획이 바뀌었다.

), 따라서 위와 같은 환경영향평가의 부실로 인하여 이 사건 매립면허 및 시행인가처분이 당연히 무효라는 원고들의 이 부분 주장도 이유 없다.

3) 원고들의 셋째 주장에 대하여 본다.

앞서 본 바와 같이, 피고는 1986. 6.경부터 1989. 8.경 사이에 구 환경정책기본법이 시행되기 전인 구 환경보전법의 규정에 의하여 새만금사업의 환경영향평가를 하였다.

그런데 사업자가 당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 환경영향평가서에 반영하도록 한 것은 구 환경정책기본법 제26조 제2항에 비로소 도입된 것으로서 새만금사업의 환경영향평가 당시에는 주민의 의견을 수렴하는 절차 규정이 없었고, 구 환경정책기본법 부칙 제3조에 의하면, 구 환경보전법 규정에 의하여 행한 환경영향평가는 구 환경정책기본법 제26조 또는 제27조의 규정에 의한 것으로 간주하도록 되어 있어 새만금사업의 환경영향평가는 결과적으로 구 환경정책기본법 제26조 제2항이 요구하는 주민의 의견을 수렴하는 절차를 밟은 것으로 된다.

따라서 원고들의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

4) 마지막으로 원고들의 나머지 주장에 대하여 본다.

환경영향평가서의 생태계 및 해양환경에 대한 환경영향의 저감방안이나 수질에 대한 환경영향의 저감방안에 실효성이 없다는 위 4)의 주장이나, 환경영향평가서 중 사업의 입지, 규모, 토지이용계획, 사업시기 등에 대한 대안이 없다는 등 위 5)의 주장 및 피고가 환경영향평가 당시 협의한 내용을 불이행하였다는 위 6)의 주장에 관하여는 일부 그와 같은 주장에 부합하는 주장이 있을 뿐이고, 나아가 그와 같은 주장 사실이 모두 인정된다 하더라도 위와 같은 사유만으로는 환경영향평가가 부실하고 그 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도여서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도의 것이라고 할 수 없으므로, 이를 이유로 이 사건 매립면허 및 시행인가처분이 당연무효라는 원고들의 이 부분 주장은 모두 이유 없다.

(4) 담수호 수질기준의 달성 불능

(가) 원고들의 주장 요지

2000년도 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측 결과, 시나리오 1에 의하면, 이 사건 매립면허 및 시행인가처분 당시에 마련된 수질대책만으로 담수호를 막는 경우에는 만경호의 경우 총인 0.19mg/l로 등급 외 수준이고 동진호의

경우 총인 0.10mg/l로 호소수질 4등급 기준을 달성하는 것으로 나타났는바, 이는 결국 새만금사업은 2000년까지도 담수호의 수질기준 달성이 불가능한 상태로 추진되어 왔다는 것이므로 이 사건 매립면허 및 시행인가처분은 당연히 무효이다.

(나) 판 단

2000년 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책 이외에 아무런 추가대책 없이 1998년 현재의 환경기초시설로 새만금호가 완공될 예정인 2012년을 맞이할 때(시나리오 1)의 담수호 수질을 예측한 결과 총인 기준으로 만경호는 등급 외 수준이고, 동진호는 4급수 수준인 것으로 나타난 사실은 앞서 본 바와 같고, 갑48, 102, 을가65, 당원의 감사원장에 대한 문서송부촉탁회보에 첨부된 농업진흥공사 부사장의 답변서의 각 기재에 의하면, 새만금사업의 환경영향평가서 중 수질분야에서는 2001년도에 완공예정인 새만금 담수호의 수질을 예측함에 있어서, 새만금 담수호의 수질에 영향을 미치는 만경강과 동진강 유역의 장래 수질을 예측한 다음, 그 수질개선대책으로 새만금 담수호의 부영양화는 불가피하지만 전주·이리 등 상류에 하수처리장을 완벽하게 건설하고, 금강하류까지 15km의 연결수로를 만들어 연간 4억 7,000만 t씩 방류해 새만금 담수호 물을 희석시키며, 저층수 배제시설(만경강 1개소, 동진강 1개소)을 설치하여 오염된 호수 밑바닥 물을 외해로 방출하면 당초 새만금 담수호의 수질기준인 농업용수의 수질은 유지될 것이라고 예측한 사실, 환경영향평가서 간척지 내부의 오염물은 호하류부(湖下流部)로 유도하여 배수갑문 부근에서 배수함으로써 외해로 방류하도록 방안을 제시하였고, 양식장의 오염물질은 전량 외해로 배제하는 것으로 고려하였기 때문에 수질예측에 반영되지 않았던 사실, 2000년 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측에 의하면 시나리오 1을 제외한 나머지 6개 시나리오에서 새만금호 평균수질(만경, 동진수역의 평균)이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타난 사실을 각 인정할 수 있다.

위 인정 사실에다가 앞서 본 바와 같이, 감사원 감사 결과 문제점들이 지적되고 1998년부터 환경단체들로부터 문제점이 제기되자 공사를 잠정적으로 중단한 사정 등을 종합하면, 원고들이 들고 있는 2000년 공동조사단의 수질예측(시나리오 1)은 당초 환경영향평가 당시의 오염저감방안을 고려 또는 시행하지 않고, 건설예정이었던 하수처리장이 완공되지 않은 상태에서 1998년 현재의 환경기초시설을 고정한 채 2012년의 수질을 예측한 것으로서 환경영향평가 당시의 수질오염 저감 조건을 충족하지 않고 사후에 다른 조건하에서 이루어진 수질예측이라 할 것이므로, 2000년 공동조사단의 수질예측을 이유로 당초 환경영향평가의 수질예측 기준이 달성 불가능하였다고 단정할 수 없어 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

(5) 매립기본계획에 부적합한 과다한 규모의 매립면허

(가) 원고들의 주장 요지

이 사건 매립면허처분 당시에 수립되었던 매립기본계획에 따르면, 2011년까지 전국에서 신규로 필요한 농경지를 총 33,077ha로 추정하고 있었고, 2003년까지 삽교천 간척지 등 10개 지구에서 농경지 30,269ha를 조성하기 위한 신규 간척사업을 시행하는 것이었는데, 피고는 공유수면매립면허처분을 함에 있어서 이러한 매립면허기본계획을 준수할 의무가 있음에도 불구하고 무려 15,550ha에 이르는 부적합한 잉여농지를 창출하는 이 사건 공유수면매립면허처분을 하였으므로 이 사건 각 처분은 당연히무효이다.

(나) 판 단

구 공유수면매립법에 의하면, 건설부장관 등은 공유수면을 국토의 전체적인 기능과 용도에 맞도록 종합적으로 이용·관리하기 위하여 매 10년마다 공유수면매립 기본계획을 수립하여야 하고(제3조의2), 건설부장관은 매립기본계획에 적합한 범위 안에서 매립면허를 하여야 한다(제4조 제1, 3항)고 규정하고 있고, 2003년까지 삼교천 간척지 등 10개 지구에서 농경지 30,269ha를 조성하기 위한 신규 간척사업을 시행 중이었던 사실은 앞서 본 바와 같다.

그러나 이 사건 매립면허 당시의 매립기본계획이 2011년까지 전국에서 신규로 필요한 농경지를 총 33,077ha로 추정하고 있었는지에 관하여 보건대, 갑102의 기재만으로는 이를 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

다만, 앞서 본 바와 같이 한국산업경제연구원이 농림부의 의뢰에 의하여 1988. 12. '새만금지구 간척지 최적 이용을 위한 구상'이라는 경제성분석 연구보고서를 제출하면서 향후 총 농경지 수요량 추정치와 지목별 잠식량 및 농경지 지목변경량 추정치를 산출하고 이를 근거로 하여 다시 2011년까지 논의 신규창출 요구면적 추정치를 33,077ha로 산출한 사실을 인정할 수 있을 뿐이고, 가사 위 주장과 같은 매립기본계획이 수립되어 있고 피고가 그 매립기본계획에 적합하지 아니한 매립면허처분을 하였다고 하더라도 그 처분 자체가 당연무효로 된다고 할 수는 없으므로 위 주장은 어느 모로 보나 이유 없다.

(6) 공유수면에 권리를 가진 자들의 동의와 보상의 결여

(가) 원고들의 주장 요지

구 공유수면매립법 등 관련 법령에 의하면, 매립면허를 받은 자는 공유수면에 관하여 권리를 가진 자의 동의를 받거나 그들에게 보상을 한 후가 아니면 실시계획의 인가를 신청할 수 없음에도 피고는 관련 법령을 자의적으로 해석한 나머지 내초도에 거주하는 일부 원고들에 대하여 과거 군장공업단지 조성시 보상하였다는 이유로 처음부터 보상대상에서 제외하였고, 법령에 위반하여 매립구역 안의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자들의 보상액을 확정하지 않은 상태에서 보상액이 확정되면 정산한다는 조건으로 손실보상협약을 체결하였으며, 보상액의 평가에 있어서도 1차 보상과 2차 보상에 차이를 두어 형평에 어긋나게 함으로써 14차례나 어업보상 관련 민원을 야기하였을 뿐만 아니라 권리자들의 동의와 그에 대한 보상이 없었으며, 매립으로 인한 피해가 예상되는 사업시행구역 밖에 위치한 전북 부안군 일대에서 김 가공업(수산제조업)과 김 포자배양업(육상 해조류 종묘 생산업)을 하면서 관할관청에 영업신고를 한 26명의 신고업자들이 배후지가 상실되어 폐업하는 손실을 입게 되었음에도 불구하고 이들에 대하여 아무런 동의를 얻거나 보상도 하지 않은 채 이 사건 공유수면매립면허처분을 하였는바, 이는 관련 법령에 위반하여 이루어진 위법한 것으로서 그 하자가 중대·명백한 것이다.

(나) 판 단

구 공유수면매립법 제5조 제1항 제1호에 의하면, 건설부장관은 매립을 행하고자 하는 구역 및 그 매립으로 인한 피해가 예상되는 인근의 구역 안의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자가 있을 경우에는 공유수면에 관하여 권리를 가진 자가 매립에 동의하였을 경우를 제외하고는 매립을 면허할 수 없다고 규정하고 있고, 갑163의 기재에 의하면, 2004. 2. 4. 이 법원에서 새만금사업으로 인하여 피해가 예상되는, 사업시행구역 밖에 위치한 전북 부안군 일대에서 김 가공업과 김 포자배양업을 하던 59명이 폐업으로 인한 손실보상을 청구하는 사건(97나41518 손해배상(기))의 원고들 중 26명의 청구를 일부 인용하는 판결이 선고된 사실은 인정되나, 한편 위 판결에 의하면, 수산업법령의 개정으로 인하여 신고제가 도입됨에 따라 수산업법령에 따른 적법한 신고가 있었는지, 신고서가 반려되었는지 여부에 다름이 있는 원고들에 대하여 '공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법' 제3조 및 동법 시행규칙 제23조의5의 규정을 유추적용하여 손실보상청구권을 인정한 사실 또한 인정되는바, 그렇다면 위 손실보상을 받은 26명은 공유수면에

관한 권리의 유무에 다툼이 있었던 자로서 판결에 의하여 권리를 인정받은 경우이므로, 권리의 존재에 다툼이 없는 권리자와 같이 사전에 동의 또는 보상이 가능한 경우와는 다르다 할 것이고, 내초도 주민들에게 군장공업단지 보상금과 별도로 보상을 하여야 함에도 이를 하지 아니하였다거나 매립구역 및 그 매립으로 인한 피해가 예상되는 인근의 구역 안의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자들에 대한 동의와 보상이 없었다고 인정할 증거가 없으며, 그 밖에 법령에 위반하여 보상액을 확정하지 않은 상태에서 보상액 정산에 관한 손실보상협약을 체결하였다거나 보상액의 평가에 있어서 형평에 어긋난다는 등의 사정만으로는 그 하자가 중대하고도 명백하다고 볼 수 없으므로 이 사건 매립면허 및 시행인가처분이 당연무효라는 이 부분 주장도 이유 없다.

다.

처분목적의 실현가능 여부

(1) 원고들의 주장 요지

(가) 원고들은 새만금사업이 농지조성과 수자원 개발에 주된 목적이 있는데, 위와 같은 목적을 달성하기 위하여 가장 근본적으로 해결되어야 할 것은 향후 농업용수로 공급될 새만금 담수호의 수질오염을 방지하여 농업용수 기준에 상응하는 4등급의 수질을 유지할 수 있느냐의 여부에 달려 있음을 전제로 하여, 아래와 같은 이유를 들어 새만금 호수의 수질기준 달성이 불가능하므로 새만금사업이 내용적으로 실현불가능하여 무효라고 주장한다.

1) 피고가 이 사건 각 처분을 하기 위하여 1989. 8. 29.자로 시행한 환경영향평가 중 수질예측 부분은, 만경호와 동진호를 합한 새만금호의 총인 농도에 관하여 '5월 중 최대치인 0.05mg/l로 농업용수 한계치에 도달'할 것이고, 만경호의 경우는 '5월 중 최대치가 발생하며 0.055mg/l에 이르고 하수처리계획 시행시 약 0.01mg/l의 개선효과 있음'이라고 하고, 동진호의 경우는 '연중 최대치는 5월 중 약 0.04mg/l로 나타났으며 전년에 걸쳐 수질기준 0.1mg/l 이하임'이라고 분석하여 새만금 담수호의 수질은 총인 기준으로 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 예측하였다.

그러나 2000년 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책 이외에 아무런 추가대책 없이 1998년 현재의 환경기초시설로 새만금호가 완공될 예정인 2012년을 맞이할 때의 담수호의 수질을 예측한 결과(시나리오 1) 총인 기준으로 만경호는 0.19mg/l로 등급 외 수준이고, 동진호는 0.10mg/l로 농업용수 수질기준인 4등급을 달성할 것으로 나타났다.

그러므로 1989. 8. 29.자로 시행한 환경영향평가 중 수질오염 방지대책에 의해서는 새만금호의 수질을 농업용수 기준인 4등급으로 달성할 수 없다.

2) 2000년 민관공동조사단 수질보전분과는 시나리오 2, 즉 환경부가 1999. 12.에 제시한 오염총량관리제 도입, 전주권 그린벨트 60.27% 보전, 환경기초시설 설치, 하수관거 정비, 하수고도처리시설 2개소 설치, 인공습지 조성, 금강호 물유입, 농경시비량 30% 감소 등 실현가능성이 높은 수질보전 종합대책이 마련되는 경우에서 만경수역의 2012년 예측수질은 연평균 COD 6.45mg/l, 총인 0.12mg/l로서 각 COD는 4등급, 총인은 5등급 수준으로 나타나 만경수역의 수질관리에 어려움이 있는 것으로 분석하였다.

그리고 2000. 12. 농림부, 환경부, 해양수산부 등 관계 기관의 이행계획에 대한 환경부의 1차 검토 결과에서는, 실현가능성이 불투명한 대책까지 감안하였을 때 2012년 연평균 상층수(上層水) 산술평균 수질예측 결과는 만경수역의 경우 COD 8.0mg/l, 총인 0.144mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하는 것으로 나타났고, 한편 수량가중평균 예측 결과도 만경수역의 경우 COD 6.2mg/l, 총인 0.117mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하여, 환경부의 종합의견은 '동진수역의 연평균 수질은 4급수 수준으로 예측되나 만경수역은 수질관리상 상당한 어려움이 있

을 것으로 예상된다는 것이며, 2001. 2. 관계 기관이 제시한 간척지 내 농촌마을 규모 조정, 환배수로 통수량(通水量) 증대, 인공수조섬에 의한 영양물질 제거 등의 추가대책에 대한 환경부의 2차 검토 결과에서도, 2012년 연평균 상층수 산술평균 수질예측 결과 만경수역의 경우 COD 7.4mg/l, 총인 0.127mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하고, 수량가중평균 예측 결과 만경수역의 경우 COD 5.5mg/l, 총인 0.103mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하는 것으로 나타났으므로 새만금호의 수질을 4등급으로 달성하는 것은 불가능하다.

3) 국무총리가 2001. 5. 25. 발표한 정부조치계획상 순차개발방안에 의하더라도 만경호와 동진호를 구획하기 위하여 개발 3.5m의 방수제를 쌓아야 하고 이를 위해서는 방조제에 의하여 갇힌 해수의 수위를 낮추어야 하는데, 그 과정에서 만경호의 물도 빼내는 작업을 하여야 하며 수위가 낮아질 때까지 담수화가 필연적이고, 이는 순식간에 물고기의 집단 폐사를 초래하게 되기 때문에 결국 시화호에 있어서와 같이 부영양화가 일어나 회복이 불가능할 정도로 수질 악화가 진행되고, 수질개선대책의 완성 시기가 대부분 2011년도이고, 하수처리장을 설치하여도 축산계 오염원에 대한 대책이 없기 때문에 수질기준 달성이 불가능하다.

4) 가사 위에서 본 각 수질오염 방지대책이 기술적으로 가능하다 하더라도 이를 충족하기 위해서는 사회적으로 감당하기 어려운 과다한 비용을 요하게 되어 그 실현이 사회통념상 불가능하다.

(나) 새만금사업이 실현불가능한 또 다른 근거는 사업의 연원과 추진배경에 정치적 의도가 개입되어 있어서 형식적, 외형적 목적과는 전혀 다른 목적에서 추진되었고, 피고도 사업 초기부터 사업목적과 달리 복합 산업단지의 조성을 위한 각종 협의와 의사표시를 하고 있으며 실제로 김포매립지의 용도변경 과정에서 매립목적 변경을 하였고, 전라북도에서도 새만금 간척단지를 농지로 활용하는 안에 반대하고 기업들의 대규모 유치를 위한 산업단지로 개발하여야 한다는 의지를 계속하여 표출하고 있으므로 농지조성이라는 사업목적의 달성이 사실상 불가능하다.

(2) 판 단

(가) 행정행위가 당연무효라고 하기 위해서는 행정행위에 위법사유가 있고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 경우(대법원 2005. 6. 24. 선고 2004두10968 판결 참조) 이외에 그 행정행위의 내용이 불명확하거나 사회통념에 비추어 실현불가능하다고 판단되는 경우에도 인정되어야 할 것인바, 여기서 행정행위의 내용이 사회통념에 비추어 실현불가능하다는 것은 그 행정행위의 내용이 물리적·절대적으로 불가능한 경우뿐만 아니라 과학기술 수준 및 사회적 조건으로 인하여 또는 감당하기 어려운 과다한 비용과 희생을 요함으로 인하여 사회통념상 실현불가능한 경우까지 포함한다고 할 것이다.

그리고 실현 가능성의 판단 시기와 관련하여 보건대, 일반적으로 행정소송에서 행정처분의 위법 여부는, 특별한 사정이 없는 한, 행정처분이 있을 때의 법령과 사실 상태를 기준으로 하여 판단하여야 하고, 처분 후 법령의 개폐나 사실 상태의 변동에 의하여 영향을 받지 않는다 할 것이나(대법원 2002. 7. 9. 선고 2001두10684 판결, 2002. 10. 25. 선고 2002두4464 판결 등 참조), 이 사건 새만금사업의 경우와 같이 행정행위의 내용이 장기간에 걸쳐 여러 가지 행위가 복합되어 있고, 그 행위가 서로 유기적으로 연결되어야만 실현되는 경우에 그 행정행위의 사회통념상 실현 가능 여부에 대한 판단은 처분 당시는 물론 그 후의 과학기술 정보, 학문적 견해의 변경 여부, 조사기법과 자료 및 사회·경제적 조건에 대한 평가 등의 여러 사정을 고려하여야 할 특별 사정이 있다고 봄이 상당하다.

따라서 이하에서는 이와 같은 관점에서 이 사건 각 처분이 실현불가능한 것인지에 관하여 본다.

(나) 우선, 원고들 주장과 같이 새만금사업이 농지조성과 수자원 개발에 주된 목적이 있는 것이기는 하나, 앞서 본 바와 같이 새만금사업 기본계획은 국토의 외연적 확장과 수자원 개발, 대체 농지조성 및 쾌적한 복지농어도 건설에 그 사

업목적이 있고, 국토 공간의 과밀화와 경제사회발전으로 인한 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고, 농지 잠식과 한계 농지를 대체 개발하며 일정수준의 식량자급을 유지하기 위한 우량농지 확보와 수자원 개발로 해안지역 용수 개발을 위하여 간척사업이 필요하다고 하고 있으므로, 공유수면의 매립이 불가능하거나 간척 개발사업이 불가능한 것이 아니라 새만금사업의 목적 및 필요성의 일부인 새만금호의 수질이 농업용수 기준인 4등급을 달성하기 어렵다는 점만을 들어 새만금사업 자체가 내용적으로 실현불가능하다고 주장하는 것은 받아들이기 어렵다.

(다) 다음, 수질기준과 관련한 실현불가능 사유에 대하여 본다.

- 1) 피고가 1989. 8. 29.자로 시행한 환경영향평가 중 수질오염 방지대책으로는 새만금호의 수질을 농업용수인 4등급 기준으로 달성할 수 없다는 주장에 관하여

위 [4.의 나.항 (4)의 (나)]에서 본 바와 같이, 2000년 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측(시나리오 1)은 당초 환경영향평가 당시의 오염 저감 방안을 고려 또는 시행하지 않고, 건설예정이었던 하수처리장이 완공되지 않은 상태에서 1998년 현재의 환경기초시설을 고정한 채 2012년의 수질을 예측한 것으로서, 기준시점과 목표년도가 다를 뿐만 아니라 환경영향평가 당시의 수질오염 저감조건을 충족하지 않고 사후에 다른 조건하에서 이루어진 수질예측이라 할 것이므로, 이를 이유로 당초의 수질오염 방지대책으로는 4등급의 농업용수 기준을 달성할 수 없다고 단정하기 어렵다.

또한, 민관공동조사단 수질보전분과의 수질예측에 의하면, 시나리오 1을 제외한 나머지 6개 시나리오에서 새만금호 평균수질(만경, 동진수역의 평균)이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타난 점에 비추어, 당초 환경영향평가의 수질기준이 실현불가능하다고 할 수는 없으므로 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

- 2) 환경부의 수질보전 종합대책과 관계 기관의 추가 오염 방지대책으로는 수질기준을 충족할 수 없다는 주장에 관하여
- 갑4, 을가3, 7, 8, 10, 31, 37, 54의 1, 을나49 및 피고가 제출한 2004. 12. 30.자 참고서면에 첨부된 참고자료 17(기록 8,863쪽 이하), 18(기록 별책 15 : 2004년도 새만금 환경대책 점검·평가 결과)의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 원고들의 위와 같은 주장사실은 인정된다.

그러나 위 각 증거에 의하면, ① 2000년 민관공동조사단 수질보전분과에서 검토한 시나리오 2(환경부의 수질보전 종합대책이 마련되는 경우를 상정한 경우)에도 새만금호의 평균수질(만경, 동진수역의 평균)은 COD 5.57mg/l, 총인 0.10mg/l이고, 동진수역은 연평균 COD 3.17mg/l, 총인 0.06mg/l로서 각 COD는 3등급, 총인은 4등급을 만족하는 것으로 나타났으며, 시나리오 1, 2를 제외한 나머지 시나리오 3 내지 7의 경우에도 새만금호 평균수질이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타난 사실, ② 2000. 12. 관계 부처의 이행계획에 대한 환경부의 1차 검토 결과에 의하면, 2012년 연평균 상층수 산술평균 수질예측 결과는 동진수역의 경우 COD 4.2mg/l, 총인 0.072mg/l로서 COD는 3등급, 총인은 4등급에 해당하고, 한편 수량가중평균 예측 결과로는 만경수역의 경우 COD 6.2mg/l, 총인 0.117mg/l로서 COD는 4등급, 총인은 5등급이나, 동진수역의 경우 COD 4.0mg/l, 총인 0.072mg/l로서 COD는 3등급이고 총인은 4등급에 해당하여, 향후 예측되는 만경수역의 영양 상태와 현재 비슷한 수준을 보이고 있는 아산호, 삽교호 등 기타 간척지 호수나 영산호 등의 농업용수 이용실태를 고려할 때 만경수역에서 예측되는 총인이 농업용수만으로 이용함에는 결정적인 지장을 줄 것으로 보이지 않을 것으로 분석하였던 사실, ③ 2001. 2. 관계 기관이 제시한 추가 대책에 대한 환경부의 2차 검토 결과에 의하면, 2012년 연평균 상층수 산술평균 수질예측 결과 동진수역의 경우 COD 3.8mg/l, 총인 0.070mg/l로서

COD 3등급, 총인 4등급에 해당하고, 수량가중평균 예측 결과 만경수역의 경우에도 COD 5.5mg/l, 총인 0.103mg/l로서 COD는 3등급이나 총인은 4등급을 약간(0.003mg/l) 상회하는 것으로 나타난 사실, ④ 농어촌연구원의 분석에 의하면, 정부조치계획에 반영한 인 처리시설 설치계획에 따라 2005년 ~ 2008년 사이에 만경수역 유입부 침전지에 인 처리시설 1개소를 설치하여 인 처리를 한 후 만경수역 상류부로 방류하면 만경수역 수량가중평균 예측수질이 COD 기준 5.5mg/l에서 5.2mg/l로, 총인 기준 0.103mg/l에서 0.099mg/l로 변화되어 농업용수 기준인 4등급을 충족할 것으로 예상되는 사실, ⑤ 위 환경부 2차 검토 결과 2012년 만경강의 수질예측치가 COD 기준 8.7mg/l, 총인 기준 0.356mg/l이었으나 2003년 현재 COD 기준 6.4mg/l, 총인 기준 0.4mg/l로서 총인 기준 목표예측치의 83%를 이미 달성한 사실, ⑥ 국무총리실에 민관공동으로 구성된 새만금환경대책위원회의 평가 결과 2004년 현재 환경기초시설 확충, 새만금 상류지역에 대한 축산분뇨 관리대책, 새만금 친환경 간척계획 등 소관부처별 정부실천계획에 나오는 11개 과제 모두 정상적으로 추진되고 있는 것으로 확인된 사실을 각 인정할 수 있는바, 위 인정 사실에다가 예측수질은 특정한 조건하에서 모의된 결과이므로 그 불확실성을 감안할 때 실제 수질이 예측보다 나쁘거나 좋을 가능성도 반반인 점, 수질대책 실행가능성도 관계 기관의 의지와 환경 단체 등의 감시, 오염원(汚染源)인 공장 등의 이설, 폐지 등 주변 여건 등에 따라 달라질 수 있는 점, 국민의 환경의 중요성에 대한 인식이 날로 향상되어 국민 스스로 오염 발생을 자제하는 모습을 충분히 예상할 수 있는 점 등을 종합하여 보면, 원고들의 위 주장사실만으로 새만금사업의 목표 수질 달성이 실현불가능하다고 할 수는 없으므로 이 부분 원고들의 주장은 이유 없다.

3) 순차개발방안과 관련한 주장에 관하여

을가1, 2, 53의 기재 및 피고의 2004. 12. 30.자 참고서면에 첨부된 참고자료 18의 기재와 제1심 증인 소외 6의 증언에 변론의 전취지를 종합하면, ① 순차개발방식은 2006년 방조제가 완성된 이후 동진호와 만경호를 구분하는 방수제 공사가 진행되는 동안에는 만경호뿐만 아니라 동진호도 배수갑문을 통해 해수를 유통시키고, 그 이후 동진수역의 간척사업이 진행되는 동안에도 만경호는 배수갑문을 통해 해수를 유통시킨 후 만경호의 수질개선이 이루어진 후에 만경수역의 간척사업과 만경호의 해수유통을 완전히 차단하는 방식으로 진행될 예정인 사실, ② 담수화 과정에서 해양 동식물과 미생물의 폐사와 그로 인한 부영양화가 일시적으로 일어나지만 담수화가 2 ~ 3년에 걸쳐 서서히 진행되므로 해수 생태계가 담수 생태계로 바뀌게 되면 폐사문제는 크지 않을 것이며, 또한 해수의 순환이 지속적으로 이루어지므로 폐사로 인한 부영양화가 전체적인 수질에 미치는 영향이 적을 것으로 예상되는 사실, ③ 시화호의 경우 해수유통 이전의 수질이 COD 16.8ppm, 총인 0.213ppm, BOD 23.0ppm이던 것이 해수유통 이후에 COD 8.2ppm, 총인 0.094ppm(1998. 6. 기준) 및 BOD 4.9ppm(2000. 8. 기준) 수준으로 수질이 개선된 사실, ④ 2004. 12. 현재 2011년에 설치완료 예정이던 하수고도처리시설 1개소가 완료되고 1개소가 공사 중이며 4개소에 실시협약 체결 등 공사착공 준비가 되는 등 6개소의 설치가 2006년에 완료될 예정이고, 하수관거 417km(2003년도) 및 44km(2004년도)를 완공하고 76km를 공사 중에 있으며, 축산분뇨 관리대책에 있어서도 축분처리시설 315개 중 271개소(2003년도에 231개소 및 2004년도에 40개소)를 완료하고, 액비저장조 622개 중 287개소(2003년도 217개소 및 2004년도 70개소) 및 고속액비화시설 1개소를 완료하였으며, 축산폐수가 문제되는 왕궁특수지역의 환경개선사업은 민자 사업으로 추진하기로 하여 현재 우선 협상 대상자를 선정 중에 있는 등 일부시설이 예정공사기간보다 앞당겨서 완공될 예정에 있는 사실 등을 인정할 수 있고, 또한 담수화의 폐해가 일부 있더라도 동진호의 경우 담수화가 개시되는 2006년부터 담수화가 완료되어 농업용수로 사용할 시점인 2012년까지 6년 이상의 기간이 소요되고, 만경호의 경우에는 그 이상의 기간이 소요되기 때문에 농업용수 사용에는 영향이 거의 없다고 보이므로 순차개발방식

에 원고들 주장과 같은 문제가 있다고 할 수 없어 위 주장도 이유 없다.

4) 수질오염 방지대책에 사회적으로 감당하기 어려운 과다한 비용을 요하게 된다는 주장에 관하여

을가1, 53의 각 기재에 의하면, 2001. 8. 세부실천계획상의 만경·동진강 수질정화에 필요한 사업비는 1조 1,859억 원에 달하고 새만금 내부 수질개선에 소요되는 사업비는 2,257억 원에 이르나, 만경·동진강 대책비의 환경부 소관 1조 1,306억 원 중 5,669억 원은 새만금사업과 무관하게 금강수계 물 관리 종합대책에 이미 반영되었으므로, 농림부 소관 축산분뇨처리시설 등을 위한 553억 원 및 환경부 소관 하수처리시설비 등 5,637억 원이 추가로 소요될 예정이고, 새만금 내부 수질개선비 2,257억 원 중 새만금사업비에 이미 포함된 1,461억 원을 제외하면 신규로 소요될 예산은 796억 원에 불과한 사실을 인정할 수 있다.

그렇다면 위와 같은 정도의 비용으로 얻을 수 있는, 만경·동진강 수계 오염방지 및 환경정화 효과 등에 비추어 보면 위와 같은 정도의 비용 지출이 사회적으로 감당하기 어려운 과다한 비용이라고 할 수는 없으므로 이 부분 주장도 이유 없다.

(라) 마지막으로, 새만금사업이 정치적 의도에서 추진되었기 때문에 농지조성이라는 사업목적의 달성이 사실상 불가능하다는 주장에 관하여 본다.

앞서 본 바와 같이 국무총리를 중심으로 하여 피고 등 관련 행정기관에서 종합계획 및 세부실천계획을 세우고 예산을 배정하는 등 새만금사업의 완성을 위하여 노력하고 있을뿐더러 선거에 의하여 공무담임을 정하는 민주국가에서 새만금사업과 같은 거대한 간척사업을 함에 있어서 정치적 고려와 정책적 결단을 전혀 배제할 수도 없을 것이므로, 그 추진배경이 정치적 의도에서 비롯되었다고 하여 행정부처에서 추진하는 새만금사업이 실현불가능하다는 주장은 받아들이기 어렵고, 또한 새만금사업의 토지이용계획이 구체적으로 변경되었거나 변경될 것으로 예정된 것도 아니며, 가사 농림부나 전라북도에서 새만금 간척지의 이용계획과 관련하여 다각도로 검토 중이라고 하더라도 이는 장기간에 걸쳐 대규모로 조성되는 간척지의 이용효과를 극대화하기 위한 정책적 검토 내지는 지방자치단체의 요망사항에 불과할 뿐이며, 앞으로 계획 변경이 이루어진다 하더라도, 구 공유수면매립법 제21조의2에 따라 매립목적이 적법하게 변경되어야 하고, 이어 변경되는 목적을 중심으로 한 사업성, 필요성, 환경영향평가 등 관계 법령에 따른 적법절차를 거쳐야 할 것이고, 이와 같은 적법절차를 거쳐 새만금사업의 당초 목적이 변경되는 것은 법치행정의 또 다른 모습일 것이므로, 원고들 주장과 같은 정치적 배경을 내세워 새만금사업 자체가 실현불가능하다고 할 수는 없다.

원고들의 이 부분 주장도 이유 없다.

라. 소결론

따라서 원고 조□□ 등 143명이 무효사유로 주장하는 행정처분의 구체적인 하자가 중대·명백하다고 할 수 없을 뿐만 아니라 새만금사업의 내용이나 목적이 사회통념에 비추어 실현불가능하다고 볼 수도 없으므로, 원고 조□□ 등 143명의 이 사건 공유수면매립 및 시행인가처분에 대한 무효확인청구는 모두 이유 없다 할 것이다.

5. 이 사건 거부처분 취소청구에 대한 판단

가. 원고 신○○의 주장 개요와 관련 법령

원고 신○○은 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분에는 아래 기재와 같은 공유수면매립법 제32조 제1, 2, 3, 5호 소정의 사유가 발생하였고, 공유수면매립법 제32조 소정의 '면허 등을 취소·변경하거나 기타 필요한 처분을 할 사유'가 발생할 경우에 피고는 적절한 처분을 할 감독권한이 있음에도 불구하고, 피고가 그 취소사유의 존재를 부인하며

취소권의 행사를 거부하겠다는 취지의 이 사건 거부처분을 하였는바, 이는 재량권의 일탈·남용에 해당하여 위법하므로 취소되어야 한다고 주장하므로, 아래에서 제32조 제1, 2, 5, 3호 순서로 이에 관한 원고의 주장을 살핀다.

공유수면매립법 (1999. 2. 8. 법률 제5911호로 전문 개정된 것)

제32조 (면허의 취소 등) 해양수산부장관은 매립공사의 준공인가 전에 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 이 법에 의한 면허 또는 인가 등을 취소·변경하거나 매립공사의 시행구역 안에 있는 공작물 기타 물건의 개축·제거 또는 원상회복 기타 필요한 처분을 할 수 있다.

1. 허위 기타 부정한 방법으로 매립면허 기타 처분을 받은 경우
2. 매립공사가 매립면허를 받은 자의 귀책사유로 인하여 예정공정에 현저히 미달된 경우
3. 공유수면의 상황변경 등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우
4. 기타 법령의 규정에 의하여 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업을 위하여 필요한 경우
5. 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 경우

나. 공유수면매립법 제32조 제1호에 관한 주장과 판단

(1) 주장 요지

(가) 새만금사업 기본계획 수립 당시의 매립기본계획에 의하면, 2011년까지 신규로 필요한 농경지는 33,077ha로 추정되었고, 2003년까지 삽교천 간척지구 등 10개 매립예정지구에서 3,269ha의 농경지를 조성하기 위한 신규 간척사업이 진행 중에 있었으므로, 당시 추가로 필요한 신규농지는 2,808ha에 불과하여 새만금사업의 필요성이 없었음에도 불구하고 이러한 사실을 은폐한 채 허위 또는 부정한 방법으로 농지조성의 필요성을 도출하여 이 사건 매립면허 및 시행인가처분을 받았다.

(나) 한국산업경제연구원이 1988. 12. 작성한 '새만금지구 간척지의 최적 이용을 위한 구상'이라는 경제성 분석 결과를 기초로 농수산 중심 개발안의 경제성을 인정하고 1989. 11. 6. 새만금사업 기본계획을 확정하였는데, 그 경제성 분석 결과는 편익·비용항목을 정확하게 산정하지 아니하고, 환경오염과 생태계 변화 등 반드시 고려해야 할 사회적 비용을 누락시켰는바, 사회적 비용을 고려하고 편익·비용항목을 적정하게 재평가한 결과 편익·비용비율이 1 미만으로 나타났으므로, 허위 또는 부정한 방법으로 사업성을 인정하여 이 사건 매립면허 및 시행인가처분을 받았다.

(다) 1989. 8. 환경영향평가에서 호소 수질기준의 달성 여부에 대한 판단을 함에 있어서 최악의 경우에도 총인기준 3급 수의 수질기준을 달성할 것으로 예측하였으나, 그 후 2000년에 있는 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 이와 달리 새만금사업 시행계획에서 채택된 수질대책의 시행을 전제로 하였을 경우 만경수역은 총질소(T-N) 5.22mg/l, 총인 0.19mg/l로 5등급 수준이며 동진호의 경우 총질소(T-N) 4.29mg/l, 총인 0.10mg/l로 4등급 수준으로 예측되었는바, 이는 당초 환경영향평가의 평가자가 고의로 내부 간척지에서 발생하는 오염부하량을 참작하지 않고, 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추산하였을 뿐만 아니라 이미 농업용수 수질기준을 초과한 금강호의 물을 연간 4억 7,000만 t씩 공급받아 수질개선 희석수로 활용하는 계획을 수립한 결과라 할 것이므로 허위 또는 부정한 방법으로 매립면허 기타 처분을 받은 경우에 해당한다.

(2) 판 단

(가) 먼저, 허위 또는 부정한 방법으로 농지의 필요성을 도출하였다는 주장에 관하여 본다.

위 [4.의 나.항 (2)의 (나)]에서 본 바와 같이, 농림부가 2003년까지 삽교천 간척지 등 10개 지구에서 농경지 30,269ha를 조성하기 위한 신규 간척사업을 시행 중이었음은 위 주장과 같으나, 이 사건 매립면허 당시의 매립기본계획이

2011년까지 전국에서 신규로 필요한 농경지를 총 33,077ha로 추정하고 있었음을 인정하기에 족한 증거가 없고, 오히려 농림부에서도 새만금사업의 기본계획을 확정할 당시 전국토의 간척 가능 면적 401,000ha 중 개발면적 51,000ha, 개발 중인 면적이 47,000ha인 것을 밝히면서 국토공간의 과밀화와 경제사회발전으로 인한 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고, 농지 잠식과 한계농지를 대체개발하기 위하여 간척사업이 필요하다고 하고 있는 사실을 인정할 수 있으므로 이 부분 주장은 이유 없다.

(나) 다음, 허위 또는 부정한 방법으로 사업성을 인정하였다는 주장에 관하여 본다.

한국산업경제연구원의 경제성 분석과 새만금사업기본계획의 사업성 평가에서 편익·비용항목 등을 정확하게 산정하지 아니하고 투자비용을 적게 산정하거나, 관광 및 항만시설 투자비용은 누락한 채 관광편익 및 항만편익을 계상하고, 수질오염 등으로 시행이 불투명한 담수어 양식 편익을 계상한 사실이 1998. 9. 감사원의 감사에서 지적되었으며, 위 오류를 정정하여 감사원에서 새만금사업의 경제성을 재검토한 결과 농수산 중심 개발안의 경우 내부수익률이 9.94%(편익비용비율은 0.99)로 나타난 사실은 위 [4.의 나.항 (1)의 (나)]에서 본 바와 같다.

그러나 장래 시행할 사업에 대한 경제성 분석이란 그 분석방법이나 고려요소에 따라 분석 결과가 크게 달라질 수 있고, 전문가에 따라 견해가 많이 다를 수 있는 점 등을 참작하면, 위 인정 사실만으로 피고가 허위 또는 부정한 방법으로 새만금사업의 경제성을 인정하였다고 하기 부족하고, 달리 이를 인정하기에 족한 증거가 없으므로 위 주장은 이유 없다.

(다) 마지막으로, 환경영향평가의 새만금호 수질기준 예측이 허위라는 주장에 관하여 본다.

농림부는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 수질예측시 내부간척지 발생 오염부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추정하고, 당시 농업용수 수질기준을 초과(총인 0.15mg/l)한 금강호 물을 장래 수질예측 없이 연간 4억 7,000만 t씩 공급받아 새만금호의 수질개선 희석수로 활용하는 계획을 수립하여 총인기준 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 분석한 사실 및 2000년 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책 이외에 아무런 추가대책 없이 1998년 현재의 환경기초시설로 새만금호가 완공될 예정인 2012년을 맞이할 때의 담수호의 수질을 예측한 결과(시나리오 1) 총인 기준으로 만경호는 등급 외 수준이고, 동진호는 농업용수 수질기준인 4급수 수준인 것으로 나타난 사실은 위 [4.의 나.항 (3)의 (나)]에서 본 바와 같다.

그러나 환경영향평가 당시 저층수 배제시설(만경강 1개소, 동진강 1개소)을 설치하여 간척지 내부의 오염물은 담수호 하류부로 유도하여 배수갑문 부근에서 배수함으로써 외해로 방류하도록 방안을 제시하였으므로, 간척지 내부의 오염부하량을 수질예측에 반영하지 않았던 사실, 2000년 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 시나리오 1은 환경영향평가 당시의 오염 저감 방안을 고려하지 않고, 건설예정이었던 하수처리장이 완공되지 않는 등 조건이 다른 상태에서 2012년의 수질을 예측한 것이고, 그 수질예측에 의하더라도 나머지 6개 시나리오에서는 새만금호 평균수질이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타난 사실 또한 앞서 본 바와 같은바, 그 사실관계를 종합하여 보면, 원고의 위 주장사실만으로 환경영향평가의 평가자가 허위 또는 부정한 방법으로 환경영향평가서를 작성하였다고 하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없으므로 이 부분 주장도 이유 없다.

다.

공유수면매립법 제32조 제2호에 관한 주장과 판단

(1) 주장 요지

피고가 1991. 11. 16. 사업시행인가 고시 당시에 새만금사업의 총사업비는 1조 3,000억 원, 사업시행기간은 1991. 11. ~ 2004. 12.까지로 되어 있었으나, 2001. 5. 25. 정부조치계획 및 그 이후에는 총사업비 3조 4,756억 원, 사업시행기간 1991. ~ 2011.까지로 변경되었고, 2003년도 새만금환경대책 점검·평가계획(안)에서는 향후 4조 5,057억 원의 지출을 예상하고 있으며, 예산상의 문제 및 수질 달성의 문제로 인하여 2011년에 사업 준공은 현실성이 없는바, 이는 집행하기에 너무 방대한 규모의 사업을 자원 확보대책 없이 사업계획을 확정함으로써 사업비 조달이 쉽지 않았고, 사업의 경제성 평가가 부실하여 경제성에 의문을 가진 경제부처의 반대로 예산배정이 제대로 되지 않았으며, 경제성과 환경영향에 대한 재검토를 위하여 사업이 중단되기도 하는 등 피고의 귀책사유로 인하여 예정공정에 현저히 미달된 경우에 해당한다.

(2) 판 단

피고가 1991. 11. 16. 사업시행인가 고시 당시에 새만금사업의 총사업비는 1조 3,000억 원, 사업시행기간은 1991. 11. ~ 2004. 12.이었으나 2001. 5. 25. 정부조치계획 및 그 이후에는 3조 4,756억 원, 사업시행기간 1991. ~ 2011.까지로 변경된 사실은 [2.의 라.항]에서 본 바와 같으므로 새만금사업이 당초 예정공정에 현저히 미달된 점은 인정된다.

그러나 한편, 1998. 9. 감사원의 특별감사에서 사업계획 분야, 담수호 수질관리 분야 및 사업 집행 분야 등에서 여러 가지 문제점들이 지적되고, 1998년부터 환경 관련 시민사회단체들로부터 새만금사업의 시행에 따른 환경영향, 수질, 경제성 등과 관련한 문제들이 제기되자, 정부는 일단 새만금사업 시행에 따른 공사를 잠정적으로 중단한 상태에서 민관공동조사단을 구성하여 1999. 5. 1.부터 14개월간 환경대책, 경제성, 수질보전대책에 관하여 조사를 실시하게 된 사실은 앞서 본 바와 같고, 을가1, 3, 10, 53 및 피고가 제출한 위 참고자 18의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 국무총리는 민관공동조사단의 조사 결과 및 관계 부처의 검토 내용 등을 참고로 2001. 5. 25. 정부조치계획을 발표하여 '3대 정부에 걸쳐 10여 년 간 공사를 진행하여 현재 방조제공사가 58% 이상 진척되었으며, 미래의 식량위기와 통일 등 국내외 여건변화에 대비, 반드시 식량자급도를 향상시켜야 하는 절박한 과제를 안고 있는 정부입장에서 새만금 간척사업은 필히 완공시켜야 할 국책사업임'을 천명하고 민관합동조사단과 정부부처가 제시한 수질, 갯벌 관련 문제에 대해서는 구체적인 보완대책이나 연구계획을 수립해서 단계적으로 추진해 나가고, 환경단체 등 각계 전문가들과 토론회 등을 통해 환경문제 해결에도 정부가 확고한 실천의지와 구체적인 실천계획을 가지고 강력히 추진해 나가는 등 '수질보전 및 친환경 간척 대책'을 마련한 후 사업을 추진할 것을 기본방향으로 정하여, 방조제는 완공하되 동진수역부터 먼저 개발하고, 만경수역은 수질이 목표기준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하는 '순차개발방식'을 채택한 사실, 2001. 8. 16. 위 정부조치계획에 따라 농림부, 환경부, 해양수산부 등 정부 관계 부처 합동 세부실천계획이 마련되었는데 그에 의하면, 새만금사업의 총사업비가 농지조성비 3조 489억 원을 포함하여 새만금 내부 수질개선비용 2,257억 원, 만경·동진강 수질정화비용 1조 1,859억 원, 해양환경보전비용 452억 원을 합한 4조 5,057억 원으로 책정된 사실, 위 총사업비에서 농지조성비 중 2001년까지 1조 2,458억 원이 지출되었으며 환경대책예산 1조 4,568억 원 중에서 2003년까지 지출된 비용은 3,801억 원이고, 2004년 예산은 1,156억 원인 사실을 인정할 수 있다.

그렇다면 이와 같은 인정 사실에다가 새만금사업이 사업비, 공사기간, 사업구역 등 모든 면에 있어서 사상 최대의 간척 사업인 점을 참작하면, 예정공정에 현저히 미달된 것이 단순히 피고의 귀책사유로 인한 것이라고 단정하기 어렵고, 가사 피고의 귀책사유로 인한 것이라 하더라도 기왕에 투입된 거액의 사업비, 방조제 33km 중 31.3km의 완공이라는

공사 진척 정도 및 국무총리를 비롯한 정부 관계 부처의 일치된 사업완수 의지 등 제반 사정을 비교·교량 하여 볼 때 그 예정공정에 미달된 정도가 이 사건 매립면허 및 시행인가처분을 취소할 필요가 있을 정도에 이른 것이라고 할 수도 없다.

따라서 피고의 귀책사유로 인하여 예정공정에 현저히 미달되었음을 전제로 하여 이 사건 거부처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

라. 공유수면매립법 제32조 제5호에 관한 주장과 판단

(1) 주장 요지

피고는 이 사건 공유수면매립면허 및 시행인가처분 당시에 적용되었던 구 공유수면매립법 제17조 소정의 보상도 하지 아니한 채 공사를 실시함으로써 보상금 확정 및 지급이 지연되고 형평성이 결여되어 14차례에 걸친 어업보상 관련 민원을 야기하였고, 보상대상인 수산제조업, 종묘제조업, 영업권 등을 고려하지 아니하여 국가배상책임을 지기도 하였으며 1997년 말까지 총보상금 4,024억 원의 93%인 3,760억 원만 집행하는 등 공유수면매립법을 위반하였다.

(2) 판 단

원고 주장과 같이 매립구역 및 그 매립으로 인한 피해가 예상되는 인근의 구역 안의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자들에 대한 동의와 보상이 없었다고 인정할 증거가 없으며, 보상금 확정 및 지급이 지연되고 형평성이 결여되어 14차례에 걸친 어업보상 관련 민원을 야기하였다거나 1997년 말까지 총보상금 4,024억 원의 93%인 3,760억 원만 집행하였다는 사정만으로, 피고가 공유수면매립법을 위반하였다고 단정하기 어렵고, 위 [4.의 나. (6)의 (나)]에서 본 바와 같이 새만금사업으로 인하여 피해가 예상되는 사업시행구역 밖에서 김 가공업 등을 하던 26명에게 폐업으로 인한 손실보상청구를 일부 인용하는 판결이 선고된 사실은 인정되나, 이는 공유수면에 관한 권리자임에 다툼이 있던 자들이 판결에 의하여 권리를 인정받은 경우로서 사전보상이 가능하였던 경우가 아니라 할 것이므로 위 주장 역시 이유 없다.

마. 공유수면매립법 제32조 제3호에 관한 주장과 판단

(1) 주장 요지

(가) 간척지의 이용계획 등 사업목적상의 사정변경

새만금사업 기본계획에서는 새만금 간척지에 식량단지, 원예단지 등 농지를 조성하고 농업용수를 개발하기로 되어 있는데, ① 사업시행주체인 농업기반공사는 1994년부터 1998년까지 자체 사업시행계획에서 새만금 간척지를 농지로 활용하는 것이 아니라 공업단지, 원예단지, 과학연구단지 등 복합 산업단지를 설치하는 것으로 토지이용계획을 변경하였고, 농림부는 이러한 농업기반공사의 사업시행계획을 그대로 용인하였으며, ② 전라북도에서는 1993. 12. 산업연구원과 국토개발원에 연구용역을 의뢰하여 새만금지구가 국제적인 교역·생산도시로 성장할 수 있다는 연구 결과를 얻기도 하였고, 2004. 1. 20. 새만금 간척지를 생산·물류단지 등으로 개발하는 내용의 새만금사업에 관한 로드맵을 수립, 발표하였으며, 2004. 8. 30.에는 새만금 복합 관광레저단지 사업계획을 수립하여 국무총리에게 건의하는 등 낙후된 지역경제를 부흥시키기 위하여 새만금 간척지를 농지로 활용하는 것에 반대하고 기업들을 유치하여 산업단지로 개발하여야 한다는 입장에 서 있고, ③ 한편, 노태우 대통령은 1991. 11. 28. 새만금사업 기공식에 참석하여 2004년까지 내부개발을 완료하여 새만금 임해공단을 조성하고, 연간 5,000만 t 하역능력을 가진 새만금 국제항을 조성하여 공단과 항만, 농수산물단지와 관광시설이 함께 개발되는 종합개발계획을 추진하겠다고 역설하였으며, ④ 노무현 대통령도 대통령에 당선된 후 전북지역 국정토론회에 참석한 자리에서 새만금사업을 친환경적으로 하겠다

는 현 정부의 원칙을 기본적으로 유지하겠으나, 그동안 여러 상황변화가 있는 만큼 사업의 방향과 내용은 재조정할 필요가 있다고 말하였고, ⑤ 2005. 6. 건설교통부 국토계획연구단의 제4차 국토계획 수정계획(안)[2005 ~ 2020]에는 전주 군장광역권과 연계하여 국가와 지역에 이익이 되는 새만금 토지이용계획의 수립과 단계적인 복합용도 개발을 추진하는 것으로 되어 있으므로, 결국 새만금사업은 당초의 사업목적인 농지조성에서 복합 산업단지 조성으로 매립 목적이 변경될 것이 예상되는바, 이는 사업목적상 예상하지 못한 사정변경에 해당한다.

(나) 농지의 필요성에 대한 사정변경

새만금사업은 농지조성을 목적으로 하고 있으나 새만금사업 기본계획이 확정되던 1989년의 휴경지 면적은 26,200ha이었고 사업이 시행되던 1991년에는 40,400ha이었으며 2002년에도 20,000ha의 휴경지가 발생하였고, 1인당 연간 쌀 소비량이 지속적인 감소추세에 있고, 쌀 수입개방이 현실화되어 농림부는 쌀 감산정책의 일환으로 휴경보상제 실시와 벼 재배면적의 축소를 유도하고 있으며, 우량농지에 대한 비합리적인 관리로 인하여 한 해에 30,000ha에 이르는 필요 이상의 과다한 우량농지가 전용되고 있는 등 농지의 필요성이 줄어들었고, 새만금간척농지는 영농기업에 귀속될 전망이므로 전라북도 지역의 자립농민의 몰락을 초래할 것인바, 이는 새만금사업의 목적인 농지조성의 필요성에 있어서 예상하지 못한 사정변경에 해당한다.

(다) 경제적 타당성에 대한 사정변경

새만금사업으로 인하여 상실되는 새만금 하구갯벌의 경제적, 생태적 가치의 발견과 평가의 상승으로 인하여 갯벌의 가치를 과소평가하고 농지조성을 목적으로 한 새만금사업의 경제성이 상대적으로 줄어들게 되었는바, 이는 새만금사업의 경제적 타당성에 대한 예상하지 못한 사정변경에 해당한다.

(라) 새만금호의 수질관리상의 사정변경

- 1) 1989. 8. 환경영향평가에서 호소 수질기준의 달성 여부에 관하여 최악의 경우에도 총인기준 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 예측하였으나 그 이후 2000년 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획에서 채택된 수질대책의 시행을 전제로 하였을 경우 새만금호 만경수역의 평균수질은 총질소(T-N) 5.22mg/l, COD 10.46mg/l, 총인 0.19mg/l로 총인과 COD 모두 등급 외 수준이 되어 농업용수로서 사용할 수 없는 수준으로 예측되었고, 2000년 민관공동조사단에서 환경부가 1999. 12.에 제시한 새만금담수호 수질개선 종합대책이 마련되는 것을 전제로 한 수질예측(시나리오 2)에서도 만경수역의 2012년 예측수질은 연평균 COD 6.45mg/l, 총인 0.12mg/l로서 각 COD는 4등급, 총인은 5등급 수준으로 나타나 만경수역의 수질관리에 어려움이 있는 것으로 분석되었다.

이에 정부는 수질보전대책을 대폭 강화하는 한편, 방조제는 완공하되 동진수역부터 먼저 개발하고 만경수역은 수질이 목표수준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하는 순차개발계획을 수립하였으며, 순차개발방식에 의하여 만경수역 수질이 개선되는 동안 배수갑문을 통해 해수를 유통시킨다 하더라도, 방조제 내측 북부와 중앙부에서 여름철에 성층이 형성되고 물의 정체로 저층수의 용존산소 소모량이 증가하는 등 수질이 악화될 것인바, 이는 수질관리상 예상하지 못한 중대한 사정변경에 해당한다.

- 2) 1991. 6. 환경부의 수질관리에 관한 환경영향평가 협의내용은 "방조제 완공 이전에 유역 권내 주요 오염원들에 대한 처리시설을 갖추 수 있도록 하라."는 것이었는데 방조제 및 기초 환경 처리시설의 공사과정이 이미 위 협의내용에 위반하였고, 방조제 완공 후에는 배수갑문을 통해 해수를 유통시킨다 하더라도 위에서 본 바와 같이 갑문 주변에서만 순환이 이루어지고 나머지 부분에서는 성층이 형성되기 때문에 새만금호의 수질관리가 어렵게 되었는바, 이는 수질관리상 중대한 사정변경에 해당한다.

(마) 해양환경상의 사정변경

새만금방조제의 완성으로 인하여 자연적인 해안선이 사라지고 장래 해안선 보호가 취약해지며, 해수 순환이 원활하지 않을 경우 갑문을 제외한 전 해역에서 조류가 크게 약화되고 물질 순환이 차단되어 해양환경의 급격한 변화가 불가피할 것으로 예상되고, 남북방향의 해수순환이 고군산열도에 의해 차단되어 고군산열도를 기준으로 남과 북이 이원화되며, 방조제 내측에 해수 동식물 및 미생물의 집단폐사로 인한 수질오염이 예상되고, 방조제 안쪽의 니질(泥質) 퇴적층 형성 등 해저지형 변화와 방조제 바깥쪽 변산반도 지역의 유입토사 중단 및 펄의 축적으로 변산해수욕장 유지에 심각한 악영향을 초래하고, 담수 및 부영양 물질 대량방류에 의한 방조제 바깥쪽 해양생태계 충격 등 저감이 불가능한 피해가 예상되는바, 이는 해양환경상의 중대한 사정변경에 해당한다.

(2) 판 단

(가) 판단의 기준시점

앞서 본 바와 같이 행정소송에서 행정처분의 위법 여부는 특별한 사정이 없는 한 행정처분이 있을 때의 법령과 사실 상태를 기준으로 하여 판단하여야 하고, 처분 후 법령의 개폐나 사실상태의 변동에 의하여 영향을 받지 않는다 할 것이고(대법원 2002. 10. 25. 선고 2002두4464 판결 등 참조), 다만 이 경우에도 처분 당시 존재하였던 자료나 행정청에 제출되었던 자료만으로 위법 여부를 판단한다는 의미는 아니므로, 처분 당시의 사실상태 등에 대한 입증은 사실심 변론종결 당시까지 할 수 있고, 법원은 행정처분 당시 행정청이 알고 있었던 자료뿐만 아니라 사실심 변론종결 당시까지 제출된 모든 자료를 종합하여 처분 당시 존재하였던 객관적 사실을 확정하고 그 사실에 기초하여 처분의 위법 여부를 판단할 수 있다(대법원 1993. 5. 27. 선고 92누19033 판결 참조).

(나) 간척지의 이용계획 등 사업목적상의 사정변경에 대하여

1) 사업목적의 변경 여부

가) 다툼 없는 사실 및 갑4, 5, 90, 91, 93-1~3, 94, 95, 102, 104, 105 ~ 111의 각 1, 2, 3, 을나 46~48의 각 기재와 제1심 증인 소외 7, 소외 8, 소외 9의 각 증언에 변론의 전취지를 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

① 사업시행주체인 농업기반공사는 1993년 한국농지개발연구소로부터 '새만금 간척사업의 효과 조기구현 방안'이라는 제목의 연구보고서를 제출받고, 이를 토대로 공업단지 및 원예단지, 과학연구단지 및 관광, 식량, 농업연구단지 등을 배치하는 내용의 복합 산업단지로 개발하는 방안을 내부적으로 확정된 후 새만금 간척 종합개발사업 조감도 제작 등 10건의 홍보자료를 복합 산업단지로 제작·배포하고, 1994년부터 1998년까지 사업시행자인 피고에게 매 사업 연도 사업시행계획을 승인요청함에 있어서 사업시행계획서의 사업효과 부분에 복합 산업단지 효과를 포함시킨 사업계획서를 작성, 보고하여 피고로부터 사업승인을 받았으며, 피고도 1998. 4. 22. 당정협의시에 새만금간척지를 복합 산업단지를 조성하는 것으로 보고하였다.

그러나 한편, 농업기반공사가 1994년부터 1998년까지 피고에게 작성, 보고한 사업시행계획서의 토지이용계획 부분에는 당초의 농지조성 및 용수개발이라는 사업목적대로 기재되어 있었고, 농업기반공사의 복합 산업단지로서의 토지이용계획변경이 1998. 9. 감사원의 감사에서 지적되자 1999년 이후의 사업시행계획 승인요청에서는 복합 산업단지효과를 삭제하여 승인을 받았으며, 그 이후 2001. 5. 25. 정부조치계획 및 세부실천계획 등에서는 당초의 계획대로 농지조성 및 용수개발이 주된 사업목적으로 되어 있다.

② 전라북도는 새만금 간척지를 복합 산업단지로 개발하기 위하여 1993. 12. 산업연구원과 국토개발원에 새만금 간척지가 이른바 경제특구로서의 여건을 갖추고 있는지, 여건을 갖추고 있다면 어떤 방식으로 개발할 것인지에 대한 연구

용역을 의뢰하여 새만금지구가 국제적인 교역·생산도시로 성장할 수 있다는 연구 결과를 얻기도 하였고, 새만금지구가 투자자유지역인 경제특구로 지정될 수 있도록 분위기 조성을 위하여 세미나를 개최하고 경제특구 지정을 위한 범도민추진위원회를 구성하기도 하였으며, 2003년에는 새만금 완공촉구 200만 서명운동을 전개하여 이를 중앙 부처에 전달하기도 하였다.

또한, 2004. 1. 20. 새만금 간척지를 생산·물류단지 등으로 개발하는 내용의 새만금사업에 관한 로드맵을 수립, 발표하였고, 2004. 8. 30.에는 새만금 복합관광레저단지 사업계획을 수립하여 전라북도를 방문한 국무총리에게 건의하는 등 지역경제의 부흥을 위하여 새만금 간척지를 산업단지로 개발하기 위하여 노력하였다.

그러나 전라북도는 새만금사업에 있어서 용지 매수 및 어업권 보상업무를 담당하는 지원 사업단에 불과할 뿐, 새만금사업의 사업목적 또는 토지이용계획을 변경할 권한이 없고, 새만금 간척지의 내부개발에 대한 전라북도의 입장은, "㉞ 1991년 사업시행을 인가받은 사업목적대로 국토를 조성하는 방향은 견지되어야 한다.

㉞ 환경단체의 주장을 받아들여 확정된 정부의 친환경적 순차개발 방침은 반드시 지켜져야 한다.

㉞ 내부토지의 용도는 본래 사업목적대로 농지로 우선 활용하여야 하나 토지 전체를 농지로 이용하기보다 그간의 여건변화를 감안하여 국가 전체적인 입장에서 토지이용의 경쟁력과 효율성이 극대화될 수 있는 방향으로 일부 활용하는 방안도 검토가 필요하다.

㉞ 다만, 국책사업인 새만금사업에 대한 모든 결정은 중앙정부의 권한으로서 정부에서 내부토지이용계획의 결과가 나오면 이를 전적으로 수용하고 따른다.

"는 것이다.

③ 노태우 대통령은 1991. 11. 28. 새만금사업 기공식에 참석하여 2004년까지 내부개발을 완료하여 새만금 임해공단을 조성하고, 연간 5,000만 t 하역능력을 가진 새만금 국제항을 조성하여 공단과 항만, 농수산단지와 관광시설이 함께 개발되는 종합개발계획을 추진하겠다고 하였다.

나) 보건대, 위 인정 사실 중 우선 위 ①, ②항에서 인정되는 사실만으로는 농지조성과 농업용수 개발을 주목적으로 한 새만금사업의 토지이용계획이 복합 산업단지로 변경되었다고 인정하기에 부족하고, 위 ③항에서 인정되는 노태우 대통령의 발언은 국가의 최고 정책결정권자로서 장래 새만금사업에 대한 정책구상 또는 방향을 언급한 것으로 보이고 실제로도 위 발언에 따른 목적변경 등 구체적인 계획변경이나 추진실적이 전혀 없었으므로 결국 새만금사업의 사업목적이 변경되었다는 원고의 주장은 이유 없다.

다) 그 외에 원고가 주장하는 사유, 즉 노무현 대통령도 대통령에 당선된 후 전북지역 국정토론회에 참석한 자리에서 새만금사업을 친환경적으로 하겠다는 현 정부의 원칙을 기본적으로 유지하겠으나, 그동안 여러 상황변화가 있는 만큼 사업의 방향과 내용은 재조정할 필요가 있다고 말하였다거나, 2005. 6. 건설교통부 국토계획연구단의 제4차 국토계획 수정계획(안)[2005 ~ 2020]에는 전주 군장광역권과 연계하여 국가와 지역에 이익이 되는 새만금 토지이용계획의 수립과 단계적인 복합용도 개발을 추진하는 것으로 되어 있다는 등의 사유는 2001. 5. 24. 이 사건 거부처분이 있은 이후에 발생한 사정이라 할 것인데, 앞서 보았듯이 이 사건 거부처분의 위법 여부 판단시점은 처분시라 할 것이므로 위 주장사유는 이 사건 거부처분의 당부를 판단하는 자료로 삼을 수 없다.

더구나, 이와 같은 대통령의 언급이나 국토계획연구단의 입장은 새만금사업의 토지이용계획에 대한 확정적인 변경을 의미하는 것이 아니고, 그와 같은 방향으로 국토이용계획을 검토하고 있다는 것에 불과하고, 그와 같은 검토와 검토 결과에 따라 국토이용계획을 변경하는 것이 현행 법률상 불가능한 것도 아님은 아래에서 보는 바와 같다.

따라서 이러한 사유를 내세워 새만금사업의 목적이 변경되었다는 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

2) 공유수면매립법상 사업목적의 변경 가부

새만금사업의 토지이용계획 등 매립목적의 변경이 가능한지 여부에 관하여 본다.

공유수면매립법 부칙 제3조에 의하여 새만금사업의 매립목적 변경에 적용되는 구 공유수면매립법(1999. 2. 8. 전문 개정 되기 전의 것) 제21조의2는 1986. 12. 31. 신설된 조항으로서 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 준공인가를 받은 날로부터 5년 이내에는 면허 당시의 매립목적을 변경하여 사용할 수 없고, 다만 당해 매립지를 국가사업에 사용하기 위하여 필요한 경우나 공용 또는 공공의 용으로 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있고, 이는 매립지의 준공인가로 소유권을 취득한 자와 그 승계인이 준공인가일로부터 5년 이내에는 원칙적으로 매립 목적을 변경하지 못하도록 한 것일 뿐, 달리 준공인가 전의 매립목적 변경에 대한 제한규정이 없으므로 준공인가 전에 매립면허를 받은 매립예정지에 대하여는 특별한 사정이 있는 경우에는 면허관청의 인가를 받아 매립목적 변경할 수 있다고 해석되는바, 새만금사업에 있어서도 구 공유수면매립법 제21조의2의 단서 규정의 사유 또는 현행 공유수면매립법 제29조에서 규정하는 예외적인 사유가 인정되는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 면허관청의 인가를 받아 매립목적 변경할 수 있다고 볼 것이다.

그렇다면 20여 년이라는 긴 세월을 걸쳐 천문학적인 예산을 투입하는 대규모 국책사업인 새만금사업은 그 준공인가 이전에라도, 당초의 매립목적의 타당성 여부와 상관없이, 산업의 발전 기타 사회·경제적, 문화적인 주변여건의 변화, 쌀 수입개방과 국내 농업의 경쟁력 등 국가 전체적인 입장에서의 토지이용계획을 종합 고려하여 매립지의 가장 효율적인 이용방안을 지속적으로 검토하고 계획을 수정하는 것이 가능할 뿐만 아니라 오히려 국민생활과 국가경제 및 대외 경쟁력 등을 위하여 그와 같은 이용계획의 검토가 요청된다 할 것이므로, 사업목적의 변경 내지는 변경 가능성을 이유로 이 사건 거부처분이 위법하다는 원고의 주장은 모두 이유 없다.

(다) 농지의 필요성에 대한 사정변경에 대하여

갑116, 117, 121 ~ 125, 을1의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 휴경지 면적은 새만금사업 기본계획이 확정되던 1989년에는 26,200ha, 1990년에는 40,400ha이었고, 사업이 시행되던 1991년에는 67,500ha이었으며, 1995년까지 60,000ha를 넘다가 1996년에는 34,300ha, 1997년 ~ 1998년에는 30,000ha 미만으로, 1999년 ~ 2001년에는 17,000ha 정도에 달한 사실, 이 사건 거부처분 당시인 2001년까지 1인당 연간 지속적인 쌀 소비량의 감소 및 쌀 생산량의 증가, 쌀 재고량의 과잉, 쌀 재고관리비용의 과다지출, 쌀 수입개방의 현실화 등으로 인하여 농림부는 쌀 감산정책의 일환으로 휴경보상제 실시와 벼 재배 면적의 축소 등 생산 축소를 유도한 사실은 인정된다.

그러나 한편, 습답(濕畓), 계곡답(溪谷畓), 천수답 등의 한계농지와 생산기반이 정비되지 못한 농지의 채산성 저하, 농업 인구의 감소 및 고령화, 저가 농산물의 수입 등으로 인하여 유휴 농지가 증가하였고, 정부는 쌀의 재배면적을 줄이고 다른 작물, 고품질 쌀의 재배를 적극 유도해 나가며, 농업진흥지역을 재정비하여 일부 농지는 진흥지역에서 해제하고, 진흥지역 밖의 비우량 농지의 경우 농촌경제 및 생활환경 개선에 필요한 휴양, 관광, 의료, 교육, 복지 등 다른 용도로 쓸 수 있게 할 방침인 반면, 식량안보 및 국토환경 보전을 위해 적정 농지면적의 확보는 불가결한 것으로 파악하고 진흥지역 해제 농지와 진흥지역 밖의 우량농지는 생산 및 보전관리 지역으로 편입시켜 관리할 계획이며, 65%가 산지인 여건하에서 미래의 식량 위기, 기후 변화와 통일 등 국내외 여건 변화에 대비하여 식량자급도를 향상시킬 것을 당면과제로 삼고 있는 사실 또한 인정된다.

그렇다면 이와 같은 인정 사실에다가 앞서 본 바와 같이, 당초 한국산업경제연구원이 예측한 1989년부터 2011년까지 논·밭전용면적은 111,000ha 정도였으나 1989년부터 2002년까지 사이에 이미 그 2배 수준인 220,000ha에 달한 사실을 더하여 보면, 위와 같이 일시적인 쌀 공급과잉 현상으로 쌀 재배면적을 감소시킬 필요성은 있다 하더라도, 농지전용면적이 급증하고 쌀 개방으로 인하여 식량이 무기화될 수 있는 상황(쌀 수출국이 저가로 수출하다가 국내 농업이 경쟁력을 잃었을 때 고가 수출정책으로 전환하는 경우 등)에서 일정수준의 식량자급을 유지하기 위한 우량농지 확보의 필요성이 줄어들지는 아니라 할 것이다.

또한, 우량농지가 비합리적으로 관리된다고 하여 이를 바로 피고의 잘못이라고 할 수 없고, 우량농지의 전용은 농지전용의 필요성에 의하여 좌우되는 것이지 농지가 불필요하기 때문에 발생하는 것이라고 할 수 없으므로, 필요 이상의 과다한 우량농지가 전용되고 있다는 사정만으로 농지의 필요성이 줄어들었다고 단정할 수 없고, 새만금 간척농지가 모두 영농기업에 귀속될 전망도 불투명하지만, 가사 모두 영농기업에 귀속된다 하더라도 이로 인하여 바로 전라북도 지역의 자립농민이 몰락할 것이라고 단정할 아무런 근거도 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

(라) 경제적 타당성에 대한 사정변경에 대하여

1) 사실인정

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑4 ~ 9, 18, 25, 28, 32, 70, 79, 80, 82, 84, 104, 112 내지 115, 을가4, 93, 94, 97, 99, 제1심 증인 소외 10, 소외 11, 소외 3(각 일부), 제1심법원의 현장검증 결과 및 해양수산부장관에 대한 사실조회 결과, 변론의 전취지

가) 기초사실

- ① 1988. 12. 한국산업경제연구원의 경제성 분석에서는 공공투자예에 관한 정책결정은 많은 경우 경제적인 수익 이외에도 계량불능의 무형효과를 고려하여야 하기 때문에 계량화가 가능한 효과는 물론 계량화가 불가능한 무형의 비용과 편익도 검토하여 제시하여야 한다는 전제하에 직접투자비용 및 유지관리비용은 편익-비용 항목에 계상하였으나, 사회적 비용으로서 환경오염과 생태계 변화에 대하여는 이를 예상하여 제시만 하였을 뿐 그 구체적인 비용을 산정하지 못한 채 경제성을 분석하였다.
- ② 그 이후 2000년 민관공동조사단에서는 생태경제학적 접근방법을 통하여 새만금갯벌이 갖고 있는 경제적 가치를 인간중심으로 평가한 가치와 갯벌중심으로 평가한 가치의 합으로 도출하였다.
구체적으로는 인간중심 가치의 경우 가상 가치 평가법(CVM)에 의하여 지불수단으로는 세금을, 지불용의 액의 도출방법으로는 지불카드를 이용한 개방형 지불방법을 사용하였고, 다음 갯벌중심 가치의 경우 대체비용법을 사용하여 선행연구에서 사용된 자료를 이용하되, 우리나라 갯벌에 적용된 연구 결과인 환경부와 농업기반공사의 자료를 비교하여 최고치, 최저치 및 평균치를 제시하는 방법을 사용하였다.
- ③ 갯벌중심으로 평가된 새만금갯벌의 가치를 도출함에 있어서는 해양환경학자의 자문을 받아 새만금갯벌이 갖고 있는 기능을 수산물 생산 기능, 서식지 기능, 재해방지 기능, 수질정화 기능, 대기정화 기능, 심미적 가치, 생태계 안정성 유지 기능, 생물자원의 보고(寶庫) 기능 및 이동성 조류의 가치 기능으로 분류하고, 각 기능별 가치를 산출하였는데, 그 결과 평가된 새만금갯벌의 각 기능별 연간 평균 가치는 수산물생산가치 약 1,311억 원, 서식지 기능 약 1,234억 원, 재해방지(해일방지) 기능 약 459억 원, 수질정화 기능 약 481억 원, 대기정화 기능 약 62억 원, 심미적 가치 약 244억 원으로 산출되었고, 다만 생태계 안정성 유지 기능과 생물자원의 보고 기능의 가치는 과학적이고 객관적인

자료가 존재하지 않아 산출하지 않았으며, 이동성 조류의 종별, 개체별 가치도 파악하기 곤란하여 산출하지 않았다.

- ④ 민관공동조사단에서 위와 같은 분석방법을 통하여 인간중심으로 평가된 새만금갯벌의 편익 총 가치는 1차 연도에 3,932억 원, 2차 연도부터는 연평균 약 2,080억 원으로 산출되었으며, 갯벌중심으로 평가된 새만금갯벌의 각 기능별 연간평균 총가치는 3,793억 원으로 산출되었고, 갯벌중심의 가치와 인간중심의 가치를 동시에 고려할 경우 약 5,873억 원, 생태계가치만 고려할 경우 약 3,793억 원, 인간중심의 가치만 고려할 경우 약 2,080억 원의 가치를 각 산출되는 것으로 조사되었다.
- ⑤ 민관공동조사단에서는 위와 같이 산출된 새만금갯벌의 가치를 사업시행 전의 편익손실로 파악하고 경제성분과위원들의 견해 차이를 고려하여 갯벌중심의 가치와 인간중심의 가치를 동시에 고려하거나 인간중심의 가치만을 고려하거나 또는 인간중심의 가치만을 제외하거나 하는 등의 다양한 경우를 상정하여 가상의 시나리오 10개를 설정하고 각 시나리오별로 비용과 편익을 비교하는 방법으로 사회·경제적 타당성을 분석한 결과 편익·비용비율이 인간중심의 가치만을 고려한 시나리오 4에서 1.25로 가장 낮게 나오는 등 10개의 시나리오 모두에서 경제성이 있는 것으로 분석되었다.
- ⑥ 그러나 민관공동조사단 평가위원들이나 기존의 전문연구기관들 사이에 갯벌에 대한 가치평가가 상이하여 아직까지 일치된 견해가 없고, 갯벌가치에 대한 과학적인 평가기법 내지는 계량화의 미비로 갯벌의 여러 기능에 대한 체계적인 조사가 이루어지지 않고 있다.

이러한 점을 고려하여 2001. 5. 정부조치계획 당시 해양수산부에서는 국내외 전문가들을 통하여 새만금갯벌의 신뢰성 있는 가치평가를 위한 연구를 진행시키는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바도 있다.

- ⑦ 갯벌의 가치평가를 둘러싸고 전 세계적으로 많은 논란이 제기되고 있는데, 국내 연구 결과로는 한국해양연구원(1996년), 한국해양수산개발원(2000년)에서 갯벌이 농지보다 3.3배 내지 59배 이상 가치가 높다고 평가한 반면, 한국산업경제연구원(1998년), 세종연구원(1999년) 등에서는 농지의 가치가 갯벌 보다 1.8 내지 2.6배 높다고 엇갈린 평가를 하고 있다.

나) 원고의 주장에 부합하는 사실

- ① 새만금사업 시행 당시에는 새만금갯벌에 적용할 수 있는 객관적이고 과학적인 자료가 존재하지 아니하여 갯벌의 경제적·생태적 가치에 대한 평가가 전혀 이루어지지 않았고, 그 이후 민간공동조사단에서 실시한 경제성 평가에서도 객관적이고 과학적인 자료가 존재하지 아니함으로써 갯벌의 가치 중 생태계 안정성 유지 기능, 생물자원의 보고 기능, 철새 등 이동성 조류의 종별 내지 개체별 가치 등에 대한 계량화를 하지 못하여 위 가치들을 평가하지 아니하였다.
- ② 새만금갯벌은 1998년 현재 전국 갯벌 면적 2,601km²의 7.9%에 해당하는 208km²(20,800ha)의 면적을 가진 대규모 갯벌로서, 만경강과 동진강이 유입되면서 바다와 만나는 곳에 형성된 하구갯벌의 특징상 다양한 생물들이 서식할 수 있는 대형 하구생태계를 형성하고 있을 뿐만 아니라 조수간만의 차가 크고 경사가 완만하여 갯벌생태계에 필요한 노출지역이 넓게 분포하여 패류의 성장에 알맞은 사니(砂泥)로 구성되어 종 다양성이 높고 풍부한 생체량을 가지고 있기 때문에 우리나라 새만금갯벌을 포함한 서해안의 갯벌은 캐나다 동부해안, 미국 동부해안, 유럽 북해 연안, 아마존 강 유역과 더불어 세계 5대 갯벌 중의 하나라는 평가를 받고 있다.
- ③ 갯벌은 바다생물의 약 70%가 갯벌에서 알을 낳고 성장기를 보낸다고 할 정도로 수산자원의 기초가 되는 산란·생육장의 역할을 한다.

새만금사업 이전에는 새만금지역에서 전국 생산량과 비교하여 백합조개 65.1%, 동죽조개 81%, 맛조개 48.8% 등 일부 조개류의 경우 50% 이상을 생산하였다.

- ④ 새만금 갯벌은 서식하는 어류가 230종, 게류 193종, 새우류 74종, 조개류 58종에 이르고, 그 밖에 많은 해양 무척추 동물들이 100종이 넘는 바닷새 등과 함께 갯벌을 토대로 살아가고 있을 정도로 생물종의 다양성을 보존하는 기능을 가지고 있고, 아직까지 그 가치가 증명되지 않은 무수한 생명체들이 새만금갯벌에서 서식하고 있다.
- ⑤ 새만금갯벌은 멸종위기에 있는 월경성 철새의 주요 이동경로에 위치하고 있어서 2000. 4. 6. 환경부가 국내최대 철새 도래지라고 발표한 적이 있을 정도로 많은 철새들이 새만금갯벌에 도래하고 있고, 특히 동진강유역은 동아시아-호주 간 도요·물떼새 보전 네트워크에서 주요 사이트로 지정하고 있는 서식지로서 보존가치가 높다.
- ⑥ 현재 갯벌에 대한 오염물질 정화능력에 대하여는 충분한 연구 결과가 축적되어 있지는 않으나, 새만금갯벌 자체에 의한 유기물 제거량이 1997년 현재 전라북도에서 가동 중인 전주와 익산 하수처리장의 처리능력보다 높다는 국내 연구 결과가 나와 있고, 일본의 이시오우 조간대를 대상으로 한 실험에서는 갯벌 10km²가 하루 최대 75.8t의 오수를 정화할 수 있다는 연구 결과도 있을 정도로 갯벌은 오염물질 정화기능을 가진다.
- ⑦ 갯벌은 그 자체 또는 주변의 자연환경과 어우러져 관광자원으로 활용될 수 있어서, 독일의 경우 갯벌을 국립공원으로 지정해 갯벌을 보존함과 아울러 이를 관광자원으로 이용함으로써 연간 250만 명의 관광객을 유치하고 있고, 또한 물의 흐름을 완화시키고 저장하여 물을 장기간에 걸쳐 조금씩 흘러보냄으로써 홍수량을 조절하는 역할을 할 뿐만 아니라 육지로 상륙하는 태풍, 해일의 완충지대 역할도 한다.
- ⑧ 갯벌은 유지관리 비용이 전혀 들지 않음에도 우리에게 여러 가지 효용을 주고 있고, 앞으로 생활수준이 향상되고 과학기술이 발전함에 따라 그에 대한 가치부여는 더 커질 것으로 예상되고 새로운 평가기법의 등장으로 그 가치에 대한 계량화 작업도 발달할 것으로 보인다.

2) 판 단

가) 위 인정 사실을 종합하면, ① 새만금사업 시행 당시에는 새만금갯벌에 적용할 수 있는 객관적이고 과학적인 자료가 존재하지 아니하여 갯벌의 경제적·생태적 가치를 예상하였음에도 그에 대한 가치 산출이 전혀 이루어지지 않았으나, 이 사건 거부처분 전에 민간공동조사단에서 실시한 경제성 평가에서 그때까지의 연구평가기법 내지 계량화가 가능한 갯벌의 기능가치를 비용으로 계상하여 평가한 결과 10개의 시나리오에서 모두 경제성이 있는 것으로 나타났고, ② 원고가 사정변경의 사유로 들고 있는 갯벌의 생태적·경제적 가치 중 수산물 생산 및 서식지 기능, 오염물질 정화 기능, 관광 또는 심미적 기능과 재해방지 기능 등에 대하여는 민간공동조사단에서도 이미 그 기능 가치를 산출하고 비용으로 계상하여 평가하였으므로, 위와 같은 사유만으로는 경제성 평가에 예상하지 못한 사정변경이 있었다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 가사 비용계상에 일부 예상하지 못한 사정변경이 있었다 하더라도 공익상 특히 필요하여 매립면허를 취소할 정도로 중대하다고 할 수 없다.

또한, 민간공동조사단의 경제성 평가에서 가치산출 자료가 없어 비용으로 계상하지 못한 갯벌의 기능으로서 원고가 사정변경 사유로 주장하는 생태계 안정성 유지 기능, 생물자원의 보고 기능, 철새 등 이동성 조류의 도래지 기능 등에 대하여는 아직까지 그러한 가치들에 대하여 확립된 연구평가기법이 없고 계량화 등 체계적인 조사가 이루어지지 못하고 있어 정당한 가치를 산출할 수 없으므로, 이를 이유로 경제성 평가에 예상하지 못한 사정변경이 있다고 단정할 수 없다.

그리고 갯벌에 대한 일반적인 가치평가에 있어서 전문가 또는 전문연구기관들 사이에 아직까지 일치된 견해가 없는 상태이고, 이 사건 거부처분 당시 해양수산부에서도 국내외 전문가들을 통하여 새만금갯벌의 신뢰성 있는 가치평가를 위한 연구를 진행시키는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였으며, 앞으로 과학기술이 발전하고 새로운 평가기법이 등장하여 갯벌의 가치에 대한 계량화 작업이 발달함에 따라 갯벌에 대한 가치 부여는 더 커질 것으로 보인다는 막연한 사정만으로 이 사건 거부처분 당시 경제성 평가에 사정변경이 있었다고 할 수도 없다.

나) 그 외 원고는 우리나라가 습지에 관한 협약(람사협약)에 가입하고 1999. 2. 8. 습지보전법을 제정하는 등 갯벌을 포함한 습지를 보호 관리하기 시작하였기 때문에 갯벌의 중요성이 더욱 커졌다고 주장하나, 습지보전법 부칙 제3조[매립면허 등을 받은 지역에 대한 경과조치]에 의하면, 이 법 시행 당시 공유수면매립법에 의한 매립면허를 받았거나 다른 법률에 의하여 당해 면허 또는 허가를 받은 것으로 보는 지역에 대하여는 제8조[습지지역의 지정 등]의 규정을 적용하지 아니한다고 되어 있으므로, 새만금갯벌은 습지보전법 적용대상인 습지가 아니고 일반적인 습지의 보존가치가 상승하였다는 사정만으로는 새만금사업에 대한 기왕의 경제성 평가에 사정변경이 생겼다고 할 수 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

(마) 새만금호 수질관리상의 사정변경에 대하여

1) 정부조치계획과 관련한 사정변경

가) 정부조치계획 이전의 사정변경

① 앞에서 인정한 사실

㉞ 농림부는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 수질예측시 내부간척지 발생 오염부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추정하고, 1989. 8. 29. 현재 농업용수 수질기준을 초과(총인 0.15mg/l)하고 있는데도 금강호의 장래 수질예측 없이 금강호 물을 연간 4억 7천만 t씩 공급받아 새만금호의 수질개선 희석수로 활용하는 계획을 수립하여 수질예측을 한 결과, 총인기준 3급수의 수질기준을 달성할 것으로 분석하였고, 2000년 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책 이외에 아무런 추가대책 없이 1998년 현재의 환경기초시설로 새만금호가 완공될 예정인 2012년을 맞이할 때의 담수호의 수질을 예측한 시나리오 1에서 총인 기준으로 만경호는 0.19mg/l여서 각 등급 외 수준이고, 동진호는 0.10mg/l로서 농업용수 4등급 수준으로 나타났다.

㉟ 그러나 공동조사단의 수질예측 시나리오 1은 당초 환경영향평가 당시의 오염저감방안인 전주·이리 등 상류에 하수처리장을 완벽하게 건설하고, 저층수 배제시설 2개소를 설치하여 오염된 호수 밑바닥 물을 외해로 방출하는 등의 대책을 제대로 고려하지 아니하고 건설예정이었던 하수처리장이 완공되지 않은 상태에서 1998년 현재의 환경기초시설을 고정한 채 2012년의 수질을 예측한 것으로 환경영향평가 당시의 오염저감조건을 충족하지 않고 사후에 다른 조건하에서 이루어진 수질예측이다.

㊱ 민관공동조사단은 또 환경부가 1999. 12.에 제시한 오염총량관리제 도입, 전주권 그린벨트 60.27% 보전, 환경기초시설 설치, 하수관거 정비, 하수고도처리시설 2개소 설치, 인공습지조성, 금강호 물 유입, 농경시비량 30% 감소 등 실현가능성이 높은 수질보전종합대책이 마련되는 경우를 상정한 시나리오 2에서 만경수역의 2012년 예측수질은 연평균 COD 6.45mg/l, 총인 0.12mg/l로서 각 COD는 4등급, 총인은 5등급 수준으로 예측하여 만경수역의 수질관리에 어려움이 있는 것으로 분석되었다.

- ㉔ 한편, 위 민관공동조사단의 수질예측에 의하면, 시나리오 1을 제외한 나머지 6개 시나리오에서 새만금호 평균수질(만경, 동진수역의 평균)이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타났다.
- ㉕ 2000. 12. 농림부, 해양수산부 등 관계 기관의 이행계획에 대한 환경부의 1차 검토 결과 2012년 수량 중평균 예측수질은 만경수역의 경우 COD 6.2mg/l, 총인 0.117mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하여 만경수역은 수질관리상 상당한 어려움이 있을 것으로 예상되었고, 2001. 2. 관계 기관이 제시한 간척지 내 농촌마을 규모조정, 환배수로 통수량 증대, 인공수초섬에 의한 영양물질 제거 등의 추가대책에 대한 환경부의 2차 검토 결과 2012년 수량 가중평균 수질예측 결과 만경수역의 경우 COD 5.5mg/l, 총인 0.103mg/l로서 COD는 4등급이나 총인은 5등급에 해당하는 것으로 나타났다.
- ㉖ 또한, 2000. 12. 관계 부처의 이행계획에 대한 환경부의 1차 검토 결과 2012년에 예측되는 만경수역의 영양 상태와 현재 비슷한 수준을 보이고 있는 아산호, 삽교호 등 기타 간척지 호수나 영산호 등의 농업용수 이용실태를 고려할 때 만경수역에서 예측되는 총인이 농업용수만으로 이용함에는 결정적인 지장을 줄 것으로 보이지 않을 것으로 분석되었다.
- ㉗ 시화호의 경우 해수유통 이전의 수질이 COD 16.8ppm, 총인 0.213ppm, BOD 23.0ppm이던 것이 해수유통 이후에 COD 8.2ppm, 총인 0.094ppm(1998. 6. 기준) 및 BOD 4.9ppm(2000. 8. 기준) 수준으로 수질이 개선되었다.

② 환경부의 수질예측 및 검토의견

환경부는 국무총리로부터 민관공동조사단의 조사 결과를 기초로 하여 만경강 목표수질 달성가능성 여부 및 수질보전대책의 보완에 관하여 검토하라는 지시를 받고 농림부, 농업기반공사, 전라북도, 해양수산부 등 관계 부처의 수질보전대책을 제출받아 2000. 12.에 1차 검토를 하고, 관계 기관의 추가대책에 대하여 2001. 2.에 2차 검토를 하였는바, 갑 4의 기재 및 제1심의 환경부장관에 대한 사실조회 결과(2003. 8. 18.자)에 의하면, 그 내용은 다음과 같다.

㉘ 수질예측 방법

환경부에서는 2차례에 걸쳐 2012년도 완공예정인 새만금 담수호의 수질을 예측함에 있어 민관공동조사단의 조사 결과를 기초로 하되 농림부 등 관련 부처 조치계획 등을 종합하여 새만금 유역의 오염부하량, 수질개선대책 등을 설정하였는바, 그 수질예측 방법 등을 구체적으로 보면 아래와 같다.

첫째, 1차 수질예측에서는 오염원 변화에 관하여, 2012년에는 1998년 현재와 비교하여 새만금유역 인구는 1998년보다 90,000명이 자연증가한 1,438,000명이 되고, 토지이용에는 큰 차이가 없으나 전, 답, 임야가 약간씩 감소하고, 오염원은 약 20% 정도 증가할 것으로 전망하였다(구체적으로 2012년에는 1998년보다 산업폐수량이 25% 증가하고, 한우가 10.0% 감소하며, 젓소는 20.0%, 돼지는 15.8%, 가금류는 6.0% 각 증가하고, 양식 면적이 가두리 20.5%, 유수식 10.4%, 도전양식 84.0% 각 증가할 것으로 전망하였다).

둘째, 1차 수질예측에서는 민관공동조사단, 관련 부처에서 제시된 수질개선대책들을 실행가능성 여부에 따라 3개의 조합{㉙ 실행가능성이 높은 대책, ㉚ 실행가능성은 있으나 자원조달계획이 미확정인 대책, ㉛ 실행가능성이 불투명하거나 낮은 대책으로 분류하여 ㉙(대책조합 1), ㉙+㉚(대책조합 2), ㉙+㉚+㉛(대책조합 3)로 대책조합을 구성}으로 구성한 후 각 대책조합별로 수질을 예측하였다.

셋째, 2차 수질예측에서는 기존의 대책조합에다가 ㉜ 간척지 내 농촌마을 규모 조정 방안, ㉝ 환배수로 통수량을 초당 8m³에서 초당 30m³로 늘리는 방안, ㉞ 2012년도의 축산 사육두수 감소방안(1998년도보다 한우 36.8%, 젓소 4.6%,

돼지 16.9% 각 감소하는 것으로 추정), ㉠ 인공수초섬에 의한 영양물질 제거 방안 등의 대책을 추가함으로써 오염원 변화 및 대책조합을 약간 달리하였다.

넷째, 수질예측시에 새만금 담수호를 16개 수역(만경수역 9개 수역, 동진수역 7개 수역)으로 구분하여 각 수역 구간별 수질측정을 하는 한편, 수량가중평균과 산술평균으로 나누고 논에 물을 끌어 쓰는 관개기간 등 특정시기의 수질을 예측하는 등의 방법을 사용하였다.

㉡ 수질예측 결과

위 수질예측 결과 동진수역은 COD 4.0mg/l, 총인 0.072 내지 0.073mg/l 등으로 모두 농업용수 수질기준을 충족한 반면, 만경수역의 경우 총인이 1차 예측에서 0.117 내지 0.128mg/l, 2차 예측에서 0.103mg/l로 각 예측되어 농업용수 수질기준을 초과하였는바, 그 세부적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 수질문제는 수질이 나쁜 시기에 나쁜 수역구간에서 발생하므로 산술평균, 구역별, 시기별로 각 산출된 예측수질을 모두 살펴보아야 하는데, 특히 새만금 담수호에서는 수량가중 연평균 농도의 수질대표성이 낮다.

만경수역의 총인 농도는 ㉢ 1차 예측시 산술평균 0.114 내지 0.153mg/l, 2차 예측시 산술평균 0.127mg/l, ㉣ 가장 나쁜 수역구간인 2구역의 경우 1차 예측시 연평균 0.180 내지 0.188mg/l로 각 예측되었다.

둘째, 총인은 과영양 상태로 예측되어 조류과다 번식과 조류의 사멸·분해 과정에서 호소생태계에 악영향이 예상된다.

셋째, 만경수역의 COD는 수질오염이 사회문제화된 1996년 당시의 시화호 수준에 근접하여 호소수질관리 및 농업용수 사용에 어려움이 있을 것이다.

만경수역의 COD는 ㉢ 1차 예측시 6.2 내지 7.0mg/l(산술평균 8.0 내지 8.9mg/l), 2차 예측시 5.5mg/l(산술평균 7.4mg/l), ㉣ 가장 나쁜 수역구간인 2구역의 경우 1차 예측시 연평균 10.3 내지 11.4mg/l, 2차 예측시 9.7mg/l로 각 예측되었다.

넷째, 만경수역의 조류(藻類, Chl-a, '크로로필-a'라고도 한다)농도는 일 년 내내 조류경보(25mg/m³ 이상) 발령기준에 해당되고, 조류대발생(100mg/m³ 이상)에 해당되는 시기도 있는 등 조류가 과다 번식할 경우 악취가 발생하고 어패류가 폐사할 우려가 있다.

만경수역의 조류농도는 ㉢ 1차 예측시 45.1 내지 49.4mg/m³(산술평균 58.4 내지 62.5mg/m³), 2차 예측시 38.8mg/m³(산술평균 52.0mg/m³), ㉣ 가장 나쁜 수역구간인 2구역의 경우 1차 예측시 연평균 84.8 내지 89.8mg/m³(관개기 15일 지속되는 기간 81.0 내지 160.0mg/m³), 2차 예측시 75mg/m³(관개기 15일 지속되는 기간 68.9 내지 137.0mg/m³)로 각 예측되었다.

㉢ 환경부 검토의견

환경부는 위와 같은 수질예측 결과를 종합하여 아래와 같은 의견을 제시하였다.

첫째, 향후 예측되는 만경수역의 영양 상태와 현재 비슷한 수준을 보이는 아산호, 삽교호 기타 간척지 호수나 아산호 등의 농업용수 이용실태를 고려할 때 농업용수만으로 이용되는 경우 만경수역에서 예측되는 총인이 결정적인 지장을 줄 것으로 보이지는 않는다.

둘째, 만경수역의 연평균 영양 상태는 과영양 수준일 것으로 예측되어 일조량, 수온 등 다른 외부조건이 조류발생에 적합하게 조성될 경우에는 해당수역에서 조류가 과다번식할 수 있고, 과다번식된 조류가 사멸·분해되는 과정에서 호소생태계에 악영향을 줄 것으로 전망된다.

셋째, 일 년 중 1달여(36일)는 COD 8.5mg/l, 총인 0.157mg/l를 초과하는 수질이 예측되는 등 호소수질관리에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

넷째, 동진수역의 물이 유입되기 이전의 유로 폭이 좁은 2 내지 5 구간은 1년 중 1개월여 동안 COD 12.3mg/l, 총인 0.235mg/l를 초과하여 조류발생에 따른 환경영향이 상당할 것으로 예상된다.

다섯째, 시기별로는 상층수(上層水)의 경우 갈수기·저수기에 조류의 대량발생으로 인한 수중의 유기물 내부생산이 증가하여 오염이 심할 것으로 예측되고, 심수층(深水層)은 하절기에 염분 및 수온 차이에 의한 성층화(成層化)로 인하여 용존산소가 고갈됨으로써 동물상이 파괴됨과 동시에 퇴적물에서 나온 오염물질이 용출되는 등의 환경영향이 예상된다.

나) 정부조치계획 및 소관부처별 세부실천계획에 의한 사정변경

국무총리는 2001. 5. 25. 위 민관공동조사 결과, 관계 부처의 검토내용, 토론회 및 평가회의 결과를 참고로 하여 새만금 사업에 대한 정부조치계획을 확정·발표하고 관계 부처에 지시사항을 시달하였으며, 피고를 포함한 정부 관계 부처는 합동으로 2001. 8. 6. 새만금사업 후속 세부실천계획을 발표하였는데, 을가1, 53의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 그 내용은 다음과 같은바, 정부조치계획은 2001. 5. 25. 발표되었고, 이 사건 거부처분은 그 발표 하루 전인 2001. 5. 24.에 있었는데, 2000년 민관공동조사단의 조사 이후 수차에 걸쳐 피고를 포함한 정부 관계 부처에서 국무총리실의 주도 아래 장관회의 및 차관회의를 거치면서 수차 새만금사업의 경제성, 수질문제 등에 관한 검토를 하였고, 2001. 5. 10. ~ 11. 새만금 공개토론회를 거친 후에 정부조치계획이 마련되었으므로, 피고는 적어도 이 사건 거부처분 당시에 이미 정부조치계획에 포함된 새만금 수질달성의 문제점과 그 대책에 관하여 충분히 알고 있었다고 봄이 상당하고, 2001. 8. 6. 마련된 세부실천계획은 정부조치계획에 대하여 피고를 포함한 각 관계 부처의 구체적 실천계획일 뿐이므로, 정부조치계획 및 세부실천계획에 포함된 문제점 및 그에 대한 대책은 이 사건 거부처분의 위법 여부를 판단하는 자료에 속한다 할 것이다.

① 정부조치계획상의 수질개선대책

국무총리는 기본방향으로 새만금사업의 완성이 반드시 필요하다는 점을 밝히면서, 다만 수질과 갯벌보전, 환경문제 등의 해결을 위해 보완대책의 마련이 필요하다는 것이고, 다음 그 추진사항으로 방조제는 완공하되, 동진수역부터 먼저 개발하고 만경수역은 수질이 목표수준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하며, 그 밖에 '친환경적 사업추진계획', '갯벌보전·관리 종합대책추진', '새만금사업의 환경 관련 소요예산판단', '추진체계 구축운영' 등 사업의 계속 추진과 관련된 사항을 밝히고 아울러 농림부·환경부·해양수산부 등 관계부처별 주요 조치사항을 정하고, 이에 따라 소관부처별로 세부실천계획을 2001. 7. 말까지 마련, 추진할 것을 지시하였다.

② 세부실천계획상의 수질개선대책

환경부를 포함한 정부 관계 부처는 합동으로 2001. 8. 6. 새만금사업 후속 세부실천계획을 수립하면서 아래와 같은 수질 개선대책을 확정하였다.

첫째, 만경강·동진강 수질개선대책으로서, ㉠ 하수처리장 23개 추가설치, 하수고도처리시설 6개 설치, 하수관거 2,820km 확충 정비, 생활계 분뇨 및 정화오니 수거율 제고 등의 환경기초시설 확충 ㉡ 축산분뇨처리시설 확충(분뇨처리 315개소, 퇴비사 등 622개소), 왕궁특수지역 축산폐수 처리대책 등의 축산분뇨 관리대책 ㉢ 오염총량관리제를 도입하고 전주권 그린벨트 해제예정지역을 오염원이 증가되지 않도록 녹지지역으로 지정·관리하는 등의 방안이 제시되었고, 그 소요사업비는 총 1조 1,859억 원에 이르고 그 중 2002년부터 2005년까지 매년 1,718억 원, 그 이후

부터 2011년까지 매년 679억 원을 각 투입하여 위 시설들을 단계별로 설치할 예정이다.

둘째, 새만금 내부 수질개선대책 중 ㉠ 호소 유입부 수질개선대책으로서, 침전지 2개, 인 처리시설 1개, 금강호 물을 만경수역에 끌어들이는 유입수로 등을 설치하는 방안이 있고, ㉡ 호소 내부 수질개선대책으로서, 인공습지 등 습지 5개 조성, 인공수초섬(0.4ha), 저층수 배제시설 2개, 만경강물의 외해배제를 위한 환배수로, 저류지 5개, 동진강물을 희석수로 이용하기 위한 연결수로 등의 설치방안이 있으며, ㉢ 끝으로, 내부간척 주거지 내에 하수처리시설 2개를 설치하는 방안이 있는바, 그 소요 사업비는 총 2,257억 원에 이르고 이를 연차별로 투입하여 2006년 방조제 완공 이전에는 저층수 배제시설만이 설치되고 나머지 시설들은 2011년도에 완공될 예정에 있다.

다) 정부조치계획 이후에 발생한 사정

앞서 본 바와 같이, ㉠ 농어촌연구원의 분석에 의하면, 정부조치계획에 반영한 인 처리시설 설치계획에 따라 2005년 ~ 2008년 사이에 만경수역 유입부 침전지에 인 처리시설 1개소를 설치하여 인 처리를 한 후 만경수역 상류부로 방류하면 만경수역 수량가중평균 예측수질이 COD기준 5.5mg/l에서 5.2mg/l로, 총인 기준 0.103mg/l에서 0.099mg/l로 변화되어 농업용수 기준인 4등급을 충족할 것으로 예상되었고, ㉡ 위 환경부 2차 검토 결과 2012년 만경강의 수질에 측치가 COD 기준 8.7mg/l, 총인 기준 0.356mg/l이었으나 2003년 현재 COD 기준 6.4mg/l, 총인 기준 0.4mg/l로서 총인 기준 목표예측치의 83%를 이미 달성하였으며, ㉢ 2004. 12. 현재 2011년에 설치완료 예정이던 하수고도처리시설 1개소가 완료되고 1개소가 공사 중이며 4개소에 실시협약체결 등 공사착공 준비가 되는 등 6개소의 설치가 2006년에 완료될 예정이고, 하수관거 461km를 완공하고 76km를 공사 중에 있으며, 축산분뇨 관리대책에 있어서도 축분처리시설 315개 중 271개소를 완료하고, 액비저장조 622개 중 287개소 및 고속액비화시설 1개소를 완료하였으며 축산폐수가 문제되는 왕궁특수지역의 환경개선사업은 민자 사업으로 추진하기로 하여 현재 우선협상대상자를 선정 중에 있는 등 일부시설이 예정공사기간보다 앞당겨서 완공될 예정에 있고, ㉣ 국무총리실에 민관공동으로 구성된 새만금환경대책위원회의 평가 결과 2004년 현재 환경기초시설 확충, 새만금 상류지역 축산분뇨관리대책, 새만금 친환경 간척계획 등 소관부처별 정부실천계획상의 11개 과제 모두 정상적으로 추진되고 있는 것으로 확인되었다.

또한, 을가12-1~6, 21, 26, 27, 28 및 피고가 제출한 2004. 12. 29.자 참고서면에 첨부된 참고자료 4의 각 기재와 변론의 전취지에 의하면, ㉤ 2012년의 수질이 총인 기준 0.097mg/l로 예측되던 금강호물의 수질이 정부가 2000. 10. 25. 금강 수계 물 관리 종합대책을 발표한 이후 개선되어 2002년에는 0.068mg/l로 개선되었고, ㉥ 축산법이 개정되어 2003. 12. 27.부터는 축산업등록제가 실시되어 축산폐수로 인한 오염원 관리가 한층 더 용이해졌으며, ㉦ 2001년 이후 수질개선기법 보완발전을 위한 학계, 연구소 등의 조사연구가 진행되고 있으며, 정부에서도 2010년 세계 5위권 환경산업 강국 진입을 목표로 환경기술을 개발하고 환경산업의 수출전략사업화를 추진하기 위하여 2001년부터 10년간 총 10조 원을 투자할 계획으로 있다.

라) 수질개선대책에 대한 비판

① 민관공동조사보고서 및 환경부의 각 수질예측 결과에 대한 비판

민관공동조사보고서 및 환경부가 제시한 새만금 담수호의 수질예측 결과는 새만금 담수호 유역의 오염부하량이 1998년 수준보다 약 20% 정도만 증가하고, 환경부 시안에서 제시한 환경기초시설 등이 제때 완비되어 오염물질의 감소가 이루어진다는 전제에서 제시된 것이고, 실현가능성이 불투명하거나 낮은 수질개선대책까지 고려하여 오염수준을 최소한도로 설정한 것이었으므로, 만약 환경기초시설이 제때에 건설되지 않거나, 전주권 그린벨트 해제 후 도시의 확장과 공단의 조성이 추진되거나 또는 만경강과 동진강 유역 내에 대규모 오폐수 발생원이 입지하게 되는 경우에

는 위 민관공동조사보고서 및 환경부에서 제시한 새만금 담수호의 수질예측 결과와 상당한 차이가 발생하게 된다. 이와 관련하여, 원고는 2차 수질예측은 실현가능성이 전혀 없거나 재원조달 계획이 확정되지 않은 대책까지 모두 적용해도 만경수역의 연평균 총인 농도는 농업용수 수질기준에 미달하는 0.103mg/l에 머무는 것으로 예측하였다는 취지로 주장하나, 당초 환경부에서 '실현가능성은 있으나 재원조달계획 미확정 대책'으로 든 3가지 중 하수처리장 용량증가분(11,000t/일)은 2004년 현재 하수처리시설을 확충하는(213,000t/일) 계획으로, 하수고도처리시설 4개소는 6개소로, 하수관거 2,820km는 예정대로 각 시행 중에 있으며, '실현가능성이 불투명하거나 낮은 대책' 2가지 중 만경강 물 외해 배제 방안은 2004년 현재 이를 위한 환배수로를 2008년 ~ 2011년 사이에 설치하는 계획이 확정되어 있으며, 추가대책 중 인공수조섬을 2009년 ~ 2011년에 설치할 계획이 확정되어 있고(이상 을가8, 10, 53, 126 및 앞에서 든 참고자료 18 참조), 간척지 내 농촌마을 규모 조정방안이나 환배수로 통수량을 초당 8m³에서 30m³로 늘리는 방안 및 축산 사육두수를 감소시키는 방안이 실현불가능하다고 단정할 수도 없으므로, 위 주장은 받아들일 수 없다.

② 정부조치계획 및 세부실천계획에 대한 비판

- ㉞ 만경강·동진강 수질개선대책으로서 오염원을 줄이는 방안 중 오염총량제는 현재 생물학적 산소요구량(BOD)만을 관리대상으로 하고 있어 총인 등을 처리하기에는 문제가 있을 뿐만 아니라 그린벨트 해제 제한과 마찬가지로 위 제도가 시행될 경우 도시성장 및 산업발전에 장애가 될 수도 있다.
- ㉟ 유입 하천 상류 및 호소 내에서 오염원을 제거하는 방안 중 금강호 물의 희석수 도입방안은 금강호 수질 및 인근 해역에 미치는 영향 등을 포함한 환경생태계 영향조사 등이 선행되어야 하고, 환배수로를 통하여 연중 266일 동안이나 만경강 물을 바다로 끌어내는 방안은 해양환경에 미치는 영향 등이 먼저 검토되어야 할 뿐만 아니라 농업용수 확보목적과 배치되는 것으로 보이며, 침전지 및 인공습지를 설치하는 방안은 과다한 설치비용에 비해 그 효능이 아직 검증되지 않은 단계라는 등의 한계를 가지고 있다.
- ㊱ 위와 같은 수질개선대책이 실현가능하다 하더라도, 이를 위하여 2001년부터 2011년까지 투입되어야 할 수질개선 총비용 1조 4,116억 원 중 6,000억 원 상당은 그 재원확보대책이 불명확하다.

또한, 도시하수고도처리설치 및 왕궁지역 축산폐수처리 대책비용, 환경기초시설 비용 등에 필요한 9,700억 원 정도에 대하여는 현행 법령체계상 상당 부분을 지방자치단체인 전라북도에서 지방비로 부담하여야 할 것인데, 전라북도의 열악한 재정자립도를 고려할 때 재원마련에 상당한 어려움이 따를 것으로 보이고, 기존 하수관거에 대한 재정비(整備)비용

등이 추가될 가능성도 있고, 또한 앞으로 오염원 증가로 장래 수질이 악화되거나 사업목적 변경으로 더 엄격한 수질이 요구될 경우 그에 비례하여 수질개선비는 더 늘어나게 될 것인데, 새만금 담수호의 수질을 유지하기 위하여 위와 같은 천문학적인 돈을 상수원 수질개선비 등에 비하여 상대적으로 우선 순위가 떨어지는 농업용수를 확보하고자 투입하는 것은 자원배분의 형평성과 효율성이라는 측면에서도 문제가 있다.

㊲ 정부의 순차개발방식에 의하여 만경수역 수질이 개선되는 동안 배수갑문을 통해 해수를 유통시킨다 하더라도 방조제 내측 북부와 중앙부에서 여름철에 성층이 형성되고 물의 정체로 저층수의 용존산소 소모량이 증가하는 등 수질이 악화될 것이다.

③ 기타 새만금 담수호의 수질관리와 관련한 비판

㉞ 간척지 담수호인 영산호, 아산호, 삽교호, 시화호 등 대부분이 정부가 상당한 예산을 투입하여 환경기초시설 등을 설치하였음에도 수질이 악화되거나 정체되는 등 호소 수질기준에 미치지 못하고 있는데, 이는 담수호들의 경우

하천 상류에 위치하는 댐 호수에 비하여 인구밀집지 및 산업시설 등 많은 오염발생원을 가지고 있고 그 증가 속도를 수질개선대책이 따라가지 못하기 때문이며, 특히 수심이 얇고 담수호 면적이 크며 호수로 유입되는 오염부하가 많은 담수호의 경우에는 시화호의 예에서 보듯이 극단적인 부영양화 등으로 호수로서의 기본적인 기능조차 유지할 수 없게 될 가능성을 배제할 수 없다.

㉡ 강 하구를 막아 담수호를 만들었던 시화호도 엄청난 예산만 낭비한 채 '죽음의 호수'로 불릴 정도로 수질이 악화되었다가 해수를 유통시킴으로써 오염을 방지하고 담수화를 포기하였음에 비추어 담수호 면적에 있어 시화호의 2배 정도이고 오염원 분포에 있어 시화호 보다 더 많은 산업체가 들어서 있을 뿐만 아니라 수심이 더 얇고, 형태상 상류부분이 하천처럼 길게 생겨 오염물질의 확산이 쉽지 않는 등으로 수질관리상 불리한 새만금 담수호는 수질오염으로 농업용수는 물론 호수로서의 기본적인 기능조차 유지하지 못하고 사업자체가 표류할 가능성도 배제할 수 없다.

㉢ 더구나 새만금 담수호는 유역에서 발생하는 축산분뇨 등의 오염부하량이 많아 부영양화가 우려되는 등 수질관리상 여러 가지 어려움이 예상되는바, 일반적으로 축산분뇨 등에서는 부영양화의 원인이 되는 총인을 대량 배출하는데 보존성 물질인 총인은 호소 안에 머물다가 조류를 발생시키는 특질을 가지고 있고, 환경부 수질예측 결과 부영양화의 직접 지표인 클로로필-a의 농도 역시 조류경보 발령기준을 초과한 38.8mg/m³로 예측되었던 점 등에 비추어, 부영양화의 우려가 높은 것으로 나타났으므로 만경수역의 경우 담수호로서의 수질관리가 사실상 불가능할 것이다.

마) 정부조치계획과 관련한 사정변경 여부에 대한 판단

① 정부조치계획 이전까지의 사정변경 여부

위 가)항에서 본 바와 같이 농림부에서 환경영향평가서를 작성할 때 수질예측에 오류가 있었고, 민관공동조사단이 새만금사업 시행계획이 채택한 수질대책에 의할 때의 담수호의 수질을 예측한 시나리오 1에서 총인 기준으로 만경호는 등급 외 수준이고, 동진호는 농업용수 4등급 수준으로 나타났거나, 1999. 12.에 제시된 환경부의 수질보전종합대책이 마련되는 경우를 상정한 시나리오 2에서 만경수역의 2012년 예측수질이 COD는 4등급, 총인은 5등급 수준으로 분석되었다 하더라도, 2000년 민관공동조사단의 수질예측 시나리오 1은 환경영향평가 당시의 오염저감조건을 충족하지 않은 상태에서 이루어진 수질예측이고, 시나리오 1을 제외한 나머지 시나리오 2 내지 7에서 새만금호 평균수질이 COD 5.06 ~ 5.76mg/l, 총인 0.09 ~ 0.10mg/l의 범위로서 COD는 모두 3등급을 만족하고 총인은 모두 4등급을 만족하는 것으로 나타난 점에 비추어, 정부조치계획이 발표되기 전까지의 사정만으로 목표수질의 달성불능이라는 사정변경이 있다고 할 수 없다.

② 정부조치계획 및 세부실천계획을 감안한 장래의 사정변경 여부

㉣ 오염총량제는 총인을 처리하는 데 문제가 있다거나 도시성장에 장애가 될 수 있다는 점 또는 금강호 물의 도입 방안이나 환배수로를 통한 만경강 물을 외해로 배제할 경우에는 각 환경생태계에 미치는 영향을 먼저 검토하여야 한다는 점 등은 장래 발생할 문제점의 지적이거나 선행적 조건에 불과할 뿐 구체적인 문제점 및 발생정도가 불명확하므로 이를 이유로 사정변경이 있다고 단정하기 어렵다.

㉤ 수질개선대책에 필요한 자원마련에 어려움이 있고, 과다한 비용으로 자원배분의 형평성과 효율성에 문제가 있다는 점은, 앞서 본 바와 같이 만경·동진강 대책비용 1조 1,859억 원에서 농림부 소관 축산분뇨처리시설 등을 위한 553억 원과 환경부 소관 1조 1,306억 원 중 하수처리시설비 등 5,637억 원만이 추가로 소요될 예정이고, 새만금 내부 수질개선비 2,257억 원 중 신규로 소요될 예산도 796억 원에 불과하며, 전라북도에서는 환경기초시설의 민자 유치를 성사시켜 지방비 부담을 완화시킨 점, 정부조치계획 이후 관계 부처는 환경 관련 예산을 대폭 확대지원하고 있고, 위

비용으로 얻을 수 있는 만경·동진강 수계 오염방지와 환경정화 효과 및 정부는 세계 5위권 환경산업 강국으로 진입할 것을 목표로 하고 있을뿐더러 환경권은 인간의 삶의 요소인 건강·행복 등을 증진하기 위하여 인격권적 기본권으로 자리매김하는 마당에 환경보전을 위하여 국가는 적정량의 예산을 확보하여 집행하여야 하는 의무가 있는 것은 당연한 점 등에 비추어보면, 새만금 사업에 대한 환경보전을 위한 재원조달의 어려움과 자원배분의 효율성 등을 이유로 공익상 이 사건 매립면허 등을 취소할 정도의 중대한 사정변경이 발생하였다거나 공익상 필요가 있다고 할 수 없다.

- ㉔ 순차개발방식은 2006년 방조제가 완성된 이후 동진호와 만경호를 구분하는 방수제 공사가 진행된 이후 동진수역의 간척사업이 진행되는 동안 만경호는 배수갑문을 통해 해수를 유통시키고 만경호의 수질개선이 이루어진 뒤에 만경수역의 간척사업과 만경호의 담수작업을 시작하는 방식으로 진행될 예정임은 앞서 본 바와 같고, 그러한 담수화 과정에서 해양 동식물과 미생물의 폐사와 그로 인한 부영양화가 일시적으로 일어날 것으로 보인다.

그러나 담수화는 2 ~ 3년에 걸쳐 서서히 진행될 뿐만 아니라 시화호가 해수유통 이후에 수질이 대폭 개선되었듯이 해수의 순환이 지속적으로 이루어지므로 전체적인 수질에 미치는 영향이 적을 것으로 예상되므로, 정부조치계획에 의하더라도 수질관리상 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다는 주장은 이를 인정하기 어렵고, 일부 그와 같은 사정이 발생한다 하더라도, 이 사건 매립면허 등을 취소할 정도로 중대하다고는 할 수 없다.

- ㉕ 새만금호는 시화호보다 오염원의 단위면적당 밀도가 1/10 정도로 작고, 오염원이 호수와 인접해 있는 시화호와 달리 완주·전주·익산공단 등 멀리 산재해 있어 하천을 거치면서 정화된 후에 호소로 유입되며, 물의 순환주기가 2.5개월로 시화호의 10개월보다 빠르고, 체류시간이 더 짧으며 하천 수질에 있어서도 시화호의 반월천보다 만경, 동진강의 하천 수질이 양호하여 수질관리에도 유리한 측면이 있고, 또 수질이 상대적으로 나쁜 만경수역은 해수를 유통시키면서 수질이 개선된 연후에 담수화를 하기로 되어 있으므로, 시화호의 예에 비추어 새만금호의 수질관리상 사정변경이 발생하였다는 주장도 이유 없다.

- ㉖ 을가55의 기재에 변론의 전취지를 더하여 보면, 2001년 및 2002년도 아산호, 삽교호, 영산호 등 국내 담수호의 수질은 대부분 총인 기준 4급수를 초과하고 있는 사실이 인정되고, 앞서 본 바와 같이 일본은 농업용 호소기준에 총인을 아예 포함시키지 않고 있으며, 네덜란드의 경우 일반 호소수질 기준으로 총인을 적용하고 있으나 우리나라의 0.10mg/l보다 높은 0.15mg/l를 적용하고 있으며, 환경부의 1차 수질예측에서도 총인 기준으로 0.117mg/l인 새만금호의 예측수질이 농사용에는 지장이 없다는 의견을 제시한 점 등에 비추어 보면, 새만금호 유역에서 총인이 대량 배출되어 부영양화가 우려되고 조류발생이 예상된다는 등의 사정도 이 사건 매립면허처분 등을 취소할 정도로 예상하지 못한 중대한 사정변경이라고 할 수 없다.

2) 환경영향평가 협의내용과 관련한 사정변경

원고 주장과 같이, 피고가 "방조제 완공 이전에 유역권 내 주요 오염원들에 대한 처리시설을 갖추 수 있도록 하라."는 1991. 6. 환경부의 수질관리에 관한 환경영향평가 협의내용을 지키지 아니하고 결과적으로 방조제를 우선 완공함으로써 협의내용을 위반하였다 하더라도, 위에서 본 바와 같이 이 사건 거부처분 당시에 확정된 정부조치계획에 의해 수질이 좋은 동진수역을 우선 개발하고 상대적으로 수질이 나쁜 만경수역은 동진호와 분리하여 우선 해수를 유통시키면서 수질이 개선될 때까지 기다렸다가 담수화 작업을 한다는 순차개발방식을 채택하였고, 위에서 본 바와 같이 이와 같은 순차개발방식에 의한 수질관리에 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다거나 그 사정변경이 이 사건 매립면허 등을 취소할 정도로 중대하다고 할 수도 없으므로, 이 부분 주장도 이유 없다.

(바) 해양환경상의 사정변경에 대하여

1) 인정 사실

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑4, 6, 32, 60-1~10, 76, 80, 82, 84, 을가6, 제1심 증인 소외 11, 소외 3(각 일부), 변론의 전 취지

가) 당초 환경영향평가서를 작성할 당시 환경청장은 1989. 6. 22. 농림수산부장관의 협의요청에 대하여 해양환경에 악영향이 예상된다는 이유로 '조류의 변화(유형, 유속, 유량 등)에 따른 침식 및 토사 퇴적에 의한 해저지형의 변화로 인한 해양환경변화', '매립으로 인한 해수 순환 장애, 담수호로부터의 호소수의 대량 방류로 인한 급격한 해수의 염분 저하에 따른 해양 생태계 파괴 및 인근 양식장 피해' 등 7개 사항을 보완한 후 재협의하여 줄 것을 요청하였고, 이에 대하여 농림수산부장관은 1989. 8. 22. 환경분야 재협의를 위하여 해양환경의 악영향이 우려되는 부분에 대한 보완자료와 함께 환경영향평가서를 제출하였으며, 환경청장은 다시 1989. 12. 22. '조류가 많이 발생하는 하절기에 저류수를 방류하여 물의 순환을 촉진함으로써 일시적으로 담수를 방조제 외측 해역에 방류할 경우 방류해역 인근의 저염분화 및 오염으로 인하여 미치는 수산물 피해 등 생태계에 미치는 영향' 등 7개 사항을 보완한 다음 재협의하여 줄 것을 요청하였고, 농림수산부장관은 1990. 3. 14. 담수 방류시의 인근 해역에의 영향을 일본 환경영향평가기법의 모델을 중심으로 분석한 결과 영향이 미미하나 방조제 축조 전·후에 전문용역을 실시한 후 악영향에 대하여 대책을 수립하겠다는 내용의 보완자료를 제출하였다.

나) 그 후 민관공동조사단에서는 방조제 완공으로 인하여 방조제 안쪽에 니질(泥質) 퇴적층 조성 등 해저지형 변화, 변산반도 지역의 해수유통 악화와 영양염 축적 및 이로 인한 적조 다발 우려, 담수 및 부영양 물질 대량 방류에 의한 방조제 바깥쪽 해양생태계 충격 등을 방조제 완공 후 저감이 불가능한 피해로 지적하였다.

다) 한편, 한국해양연구원에서는, 현재 새만금 인근해역은 COD 기준으로 2mg/l 미만의 양호한 수질을 유지하고 있는데, 새만금 방조제가 완공될 경우 방조제 전방 2km 일대 해역에서 유속이 감소하여 부유물 침하, COD 악화 등으로 인근해역의 수질 악화가 불가피한 것으로 예상되고, 또한 새만금담수호의 목표수질인 COD 8mg/l 수준의 담수가 배출되면 주변해역의 수질이 악화되어 서해연안 생태계 면적의 2.9% 정도의 피해가 예상된다고 예측하였다.

또한, 방조제의 축조로 방조제 바깥쪽은 자연적인 해안선과 갯벌이 상실된 해양환경으로 전환되며, 4호 방조제 연결 이후 남북방향의 해수순환이 동서로 배치된 고군산열도에 의하여 차단되어 고군산열도를 기준으로 남북으로 이원화되고, 방조제 완공 후 현재 계획된 신시갑문과 가력갑문만을 유지할 경우 갑문구간을 제외한 전 해역에서 조류가 크게 악화되어 방조제 안쪽과 바깥 바다의 해수순환이 크게 제약될 것으로 보이는데, 이로 인하여 하구역에서 바깥 바다로 이어지는 물질순환이 차단되어 방조제 안쪽에서는 물질이 축적되고 바깥쪽에서는 부족하게 되는 등의 물질불균형이 초래될 가능성이 높다.

라) 방조제로 인하여 위와 같이 해수유통이 제한됨으로써 현재 새만금 방조제 안쪽에는 토사가 쌓이는 현상이 나타나고, 방조제 바깥쪽에는 유속이 느린 곳에 펄이 쌓이는 현상이 일어나고 있어 서해안의 대표적인 해수욕장이었던 변산해수욕장은 새만금 방조제 건설 이후 펄이 밀려들고 있다고 한다

2) 판 단

위 인정 사실에 의하면, 방조제의 축조로 자연적인 해안선이 변하여 해양 생태계가 변하고, 조류가 악화되어 물질순환이 차단됨으로써 방조제 안쪽으로 퇴적환경이 달라지는 점과 새만금호 담수 및 부영양 물질의 대량방류로 인한 주변 해양 생태계의 충격이 발생하는 점 등은 환경영향평가 당시부터 예상되었던 사정이라 할 것이므로 이를 들

어 예상하지 못한 사정변경이 있었다고 할 수 없고, 방조제 연결 이후 남북방향의 해수순환이 동서로 배치된 고군산 열도에 의하여 차단되어 고군산열도를 기준으로 남북으로 이원화되고, 유속이 감소하여 부유물 침하, COD 악화 등으로 인근해역의 수질 악화가 불가피한 점은 예상하지 못한 사정변경이라 할 것이나 위 인정 사실만으로는 예상하지 못한 피해의 정도 내지 사정변경이 이 사건 매립면허처분 등을 취소할 정도로 중대하고 또한 공익상 필요하다고 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거도 없다.

그리고 비록 환경영향평가 당시에 예상되었던 사정이라도 그 피해의 정도가 예상한 정도를 훨씬 초과하는 것으로 밝혀지면 이 또한 예상하지 못한 사정변경이라 할 수 있으나 위와 같이 예상되었던 사정으로 인한 구체적인 피해가 과학적·객관적으로 어느 정도인지에 관하여 아무런 주장·입증이 없으므로 이를 알 수도 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

다.

소결론

- (1) 먼저, 원고가 이 사건 거부처분의 취소사유로 주장하는 공유수면매립법 제32조 제1, 2, 5호의 사유에 관한 주장은 위에서 본 바와 같이 모두 이유 없다.
- (2) 다음으로, 제32조 제3호 소정의 사정변경 사유들은, 당초 이 사건 매립면허 및 시행인가처분 당시에 예상하지 못했거나 간과하여 일부 사정변경이 발생하였으나 민관공동조사단의 조사와 정부 관계 부처의 대책수립 및 조치계획 등에 의하여 이 사건 거부처분 당시에는 이미 그러한 사정변경이 소멸하였거나 그 중대성이 감소됨으로써 이 사건 매립면허 및 시행인가처분을 취소할 정도로 공익상 특히 필요하다고 할 수 없게 되었다.

즉, ① 사업목적 변경과 관련하여서는 정부조치계획에 의하여 이 사건 거부처분 당시에 원래의 사업목적이 그대로 유지되고 있었고 그 이후에도 현재까지 사업목적의 일부를 검토 중에 있을 뿐 아직까지 변경되지 않았으며, 오히려 새만금사업과 같이 장기간에 걸친 대규모의 국책사업에 있어서는 산업의 발전, 사회·경제적 여건 변화 등을 고려하여 매립준공 시까지 생성되는 대규모 간척지의 효율적인 이용방안을 지속적으로 검토할 필요가 있다 할 것이고, ② 농지의 필요성과 관련하여서는 쌀 공급과잉을 이유로 쌀의 재배면적 축소가 아니라 농지 자체의 필요성이 줄어들었다고 할 수 없고, 오히려 지속적인 농지전용과 한계농지의 발생을 대체할 우량농지의 확보와 농업경쟁력의 제고, 기후의 변화와 쌀 수입개방으로 인한 식량의 무기화에 대비할 정책적 결단 등의 이유로 집단화된 우량농지의 필요성 또한 부정할 수도 없으며, ③ 경제적 타당성과 관련하여서는 우선 민관공동조사단의 경제성 분석에 따라 이 사건 거부처분 당시 경제성이 있는 것으로 분석되었으므로 사정변경이 있다고 할 수 없고, 생태계 안정성 유지 기능 등 경제성 분석에 반영하지 못한 갯벌의 기능가치는 아직까지 계량화 등 체계적인 조사가 이루어지지 않았으며 갯벌의 가치가 증대된다는 것은 일반적·추상적인 사정일 뿐이므로 이를 들어 예상하지 못한 사정변경이 있다고 단정하거나 그 사정변경이 매립면허 등을 취소할 정도로 중대하다고 할 수 없고, ④ 수질관리상의 사정변경에 관련하여서는 환경영향평가상의 오류는 민관공동조사단의 분석을 통해 목적달성이 가능한 것으로 나타났으므로 사정변경이 소멸된 셈이고, 정부조치계획 및 세부실천계획의 수질개선대책은 일부 자원 마련에 어려움이 있거나 수질개선방법의 전제조건 및 기술적 효과에 의문이 있을 수 있고, 또한 정부 관계 기관의 의지, 주민들의 환경의식 및 환경처리기술의 발달정도에 영향을 받기는 하나 수질개선이 불가능하다고 단정할 수 없으며, 기왕의 공사비 및 공사의 진척정도, 국무총리를 비롯한 정부 관계 기관의 사업완수 의지, 환경처리기술의 발전 추세 등에 비추어 볼 때, 그러한 사정변경이 중대하여 이 사건 매립면허 등을 취소하여야 할 정도에 이르렀다고 할 수도 없으며, ⑤ 해양환경상의 사정변경

에 관하여서는 일부 사정변경 사유는 예상된 것이었고, 나머지 예상하지 못한 사정변경 사유는 이 사건 매립면허를 취소할 정도로 중대하고 공익상 필요하다고 인정하기 부족하다.

- (3) 또한, 공유수면매립법 제32조 제3호 소정의 사정변경 사유와 관련하여 새만금사업의 여러 측면에 존재하는 위와 같은 개개의 구체적인 사정변경 사유들을 전체적으로 종합·고려하면, 수질기준 등 일부에 예상하지 못한 사정변경이 있다고 할 수 있으나, 한편 위 사정변경사유들은 대부분 예측, 평가, 영향, 가치, 효과, 가능성 등에 관한 것으로서 관점에 따라서 견해의 차이가 클 수 있는 불확정적인 요소를 내포하고 있는 점, 새만금사업은 국토의 외연적 확장, 수자원 개발, 대체농지 조성 등에 그 목적이 있고, 국토공간의 과밀화와 경제사회 발전으로 인한 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고 잠식농지와 한계농지를 대체개발할 필요가 있는 점, 국토의 65%가 산지인 여건하에서 지구온난화 등 이상기후, 쌀 수입개방 등으로 인한 미래의 식량 위기, 남북통일 등 국내외 여건 변화에 대비하여 30%를 밀도는 식량 자급률을 제고함으로써 주곡의 안정적 공급과 개방화 시대에서의 국가경쟁력 확보는 국가경영상 중요한 정책과제인 점, 환경과 개발은 모두 인간의 복지를 위한 것으로서 서로 보완적인 관계에 있다고 할 것이어서 일방을 위하여 타방을 희생할 수 없다는 점, 이 사건 새만금 방조제 공사의 진척정도 및 투입된 공사비용 등을 종합적으로 고려하면, 위와 같이 일부 인정되는 예상하지 못한 사정변경 사유만으로 새만금사업 자체를 취소할 필요가 있다거나 그 취소가 공익상 특히 필요한 경우라고 인정하기 어렵다 할 것이다.
- (4) 따라서 원고가 이 사건 거부처분의 취소청구 사유로 주장하는 공유수면매립법 제32조 소정의 각 사유들은 모두 인정되지 아니한다 할 것이고, 결국 피고의 이 사건 거부처분이 재량권을 일탈·남용하였다고 할 수 없어 원고의 주장은 이유 없다.

6. 결 론

그렇다면 이 사건 무효확인청구 중 원고 조□□ 등 143명을 제외한 나머지 원고들의 청구는 원고적격이 없어 부적법하므로 이를 각하하고, 원고 조□□ 등 143명의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하며, 이 사건 거부처분취소청구 중 원고 3537. 내지 3539.의 청구는 취소를 구할 법률상·조리상의 신청권이 없어 부적법하므로 이를 각하하고, 원고 신○○의 청구는 이유 없어 이를 기각할 것인바, 제1심판결 중 원고 신○○의 이 사건 거부처분취소청구에 대한 피고 패소 부분은 이와 결론을 달리하여 부당하므로 이를 취소하고 그 취소부분에 해당하는 청구를 포함한 원고 신○○의 선택적 청구를 모두 기각하며, 원고 신○○을 제외한 나머지 원고들에 대한 부분은 모두 정당하므로 같은 원고들의 항소를 전부 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 구옥서(재판장) 홍성칠 임동규