

대 법 원

판 결

사 건 2006두330 정부조치계획취소등
원고, 상고인 별지 원고들 목록 기재와 같다.
원고들 소송대리인 법무법인 한결 담당변호사 여영학 외
피고, 피상고인 농림부장관
소송대리인 법무법인 화우 담당변호사 노경래 외
피고보조참가인 전라북도
소송대리인 법무법인 호남종합법률사무소 담당변호사 김성길 외
원 심 판 결 서울고등법원 2005. 12. 21. 선고 2005누4412 판결
판 결 선 고 2006. 3. 16.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 비용을 포함하여 모두 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다(상고이유서 제출기간 후에 제출된 준비서면은 상고이유를 보충하는 범위 내에서만 살핀다).

1. 원고적격 관련 상고이유에 대하여

가. 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법

를상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 무효확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다 할 것이며, 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없다(대법원 1995. 6. 30. 선고 94누14230 판결, 2004. 8. 16. 선고 2003두 2175 판결 등 참조).

그리고 공유수면매립면허처분과 농지개량사업시행인가처분의 근거 법규 또는 관련 법규가 되는 구 공유수면매립법(1997. 4. 10. 법률 제5337호로 개정되기 전의 것. 이하 ‘구 공수법’이라 하고, 1999. 2. 8. 법률 제5911호로 개정된 공유수면매립법은 ‘공수법’이라 한다), 구 농촌근대화촉진법(1994. 12. 22. 법률 제4823호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘농근법’이라 한다), 구 환경보전법(1990. 8. 1. 법률 제4257호로 폐지되기 전의 것), 구 환경보전법 시행령(1991. 2. 2. 대통령령 제13303호로 폐지되기 전의 것), 구 환경정책기본법(1993. 6. 11. 법률 제4567호로 개정되기 전의 것, 이하 같다), 구 환경정책기본법 시행령(1992. 8. 22. 대통령령 제13715호로 개정되기 전의 것)의 각 관련 규정의 취지는, 공유수면매립과 농지개량사업시행으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데에 있다고 할 것이므로, 위 주민들이 공유수면매립면허처분 등과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상의 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 공유수면매립면허처

분 등의 무효확인을 구할 원고적격이 인정된다고 할 것이다(대법원 2001. 7. 27. 선고 99두2970 판결 등 참조).

한편, 환경영향평가대상지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는, 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다고 할 것이다.

나. 기록 및 관계 법령에 의하면, 이 사건 새만금간척종합개발사업(이하 '새만금사업'이라 한다)은, 국가의 주무장관인 구 농림수산부장관(1996. 8. 8. 대통령령 제15134호로 개정된 '농림부와 그 소속기관 직제'에 의하여 농림수산부가 농림부로 변경되었다. 이하 농지개량사업의 시행자인 국가의 주무장관으로서의 구 농림수산부장관을 농림부장관이라 하고, 구 농림수산부를 농림부라 한다)이 1991. 10. 17. 구 공수법 제4조에 터잡아 이루어진 공유수면매립면허처분(이하 '이 사건 공유수면매립면허처분'이라 한다)과 같은 해 11. 13. 농근법 제96조 및 구 공수법 제9조의2에 터잡아 이루어진 새만금사업 시행인가처분(이하 '이 사건 시행인가처분'이라 하고, 이 사건 공유수면매립면허처분과 이 사건 시행인가처분을 모두 합하여 '이 사건 각 처분'이라 한다)을 근거로 하여, 전라북도에 위치한 만경강, 동진강의 하구해역에 방조제를 설치하고 공유수면을 매립·간척하여 28,300ha의 농지와 11,800ha의 담수호(이하 '새만금 담수호'라 한다)를 조성하는 것을 내용으로 하는 매립 및 간척사업으로서 구 환경정책기본법 제26조의 환경영향평가대상사업에 해당한다. 그리고 새만금사업의 환경영향평가대상지역은 군산시, 김제시, 전북 부안군 전 지역인데, 원고 조경훈 등 143명의 원고를 제외한 나머지 원고들(원고 144. 내지 3539.)이 거주하는 목포시, 익산시, 전북 완주군, 전주시, 서울 등의 지역은 환경영

향평가대상지역도 아닌데다가 위 원고들이 위 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증하지 못하고 있으며, 위 원고들이 이 사건 각 처분과 관련된 구 공수법상의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자 또는 농근법상의 이해관계인에 해당한다고 인정할 자료가 없다. 그러므로, 위 원고들에게는 이 사건 각 처분의 무효확인을 구할 원고적격이 있다고 할 수 없다.

다. 또한 위 원고들은 헌법이나 환경정책기본법에 근거하여 원고적격이 있다고 주장하지만, 헌법 제35조 제1항에서 정하고 있는 환경권에 관한 규정만으로는 그 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되어 있다고 볼 수 없고, 환경정책기본법 제6조도 그 규정 내용 등에 비추어 국민에게 구체적인 권리를 부여한 것으로 볼 수 없으므로, 위 원고들에게 헌법상의 환경권 또는 환경정책기본법 제6조에 기하여 이 사건 각 처분을 다룰 원고적격이 있다고 할 수 없다.

라. 원심이 같은 취지에서 위 원고들은 환경영향평가대상지역에 거주하지도 아니하고 위 원고들이 위 각 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증하지 못하고 있다는 이유로 위 원고들에게 이 사건 각 처분의 무효확인을 구할 원고적격이 없다고 본 결론은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 원고적격에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

2. 무효 관련 상고이유에 대하여

가. 처분의 무효사유의 해석에 관한 법리오해 부분

행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 한다는 것이 대법원의 확립된 판례이다(대법원 1995. 7. 11. 선고 94누4615 전

원합의체 판결, 2005. 6. 24. 선고 2004두10968 판결 등 참조).

원고들(원고 1. 내지 143.임. 이하 무효 관련 상고이유 부분에서는 ‘원고들’이라 한다)이 상고이유에서 지적한 바와 같이 행정처분의 하자가 객관적으로 명백할 필요는 없이 그 하자가 중대하면 행정처분이 당연무효로 된다는 주장은 독자적인 견해로서 이를 받아들이지 아니한다.

나. 사업의 경제성에 관한 채증법칙 위배 등 부분

(1) 공유수면을 매립하거나 간척하여 농지와 담수호를 조성함으로써 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발사업을 하기 위하여 구 공수법 제4조에 터잡아 공유수면매립면허처분이 이루어지고, 농근법 제96조 및 구 공수법 제9조에 터잡아 사업시행인가처분이 이루어진 경우, 위 각 처분은 구 공수법 및 농근법에서 정하고 있는 요건을 모두 갖추어야 할 것이다. 농근법 제92조, 제93조, 제96조를 종합하면 농지개량사업에 관하여는 사업성이 있어야 하고, 농근법 시행령(1994. 12. 23. 대통령령 제14447호로 개정되기 전의 것) 제43조, 제44조에 비추어 볼 때, 그 사업성의 요소로서 경제성이 필요하다고 보인다. 또한 구 공수법 제3조의2 제1항, 제2항, 구 공수법 시행령(1993. 3. 6. 대통령령 제13870호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1호의 규정을 종합하여 보면, 구 공수법에 의한 공유수면매립면허를 부여함에 있어서는 그 사업 목적이 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여할 수 있어야 하고, 국토의 종합적인 기능과 용도에 맞아야 하며, 이와 같은 사정을 반영한 공익상의 가치와 아울러 경제상의 가치를 함께 갖추어야 할 것이다.

한편, 공공사업의 경제성 내지 사업성의 결여로 인하여 위 각 처분이 무효로 되기 위하여는 공공사업을 시행함으로 인하여 얻는 이익에 비하여 공공사업에 소요되는 비용이 훨씬 커서 이익과 비용이 현저하게 균형을 잃음으로써 사회통념에 비추어

위 각 처분으로 달성하고자 하는 사업 목적을 실질적으로 실현할 수 없는 정도에 이르렀다고 볼 정도로 과다한 비용과 희생이 요구되는 등 그 하자가 중대하여야 할 뿐만 아니라, 그러한 사정이 객관적으로 명백한 경우라야 할 것이다.

그리고 위와 같은 공공사업에 경제성 내지 사업성이 있는지 여부는 공공사업이 그 시행 당시 적용되는 법률의 요건을 모두 충족하고 있는지 여부에 따라 판단되어야 함은 물론, 경제성 내지 사업성 평가와 관련하여서는 그 평가 당시의 모든 관련 법률의 목적과 의미, 내용 그리고 학문적 성과가 반영된 평가기법에 따라 가장 객관적이고 공정한 방법을 사용하여 평가되었는지 여부에 따라 판단되어야 할 것이다.

특히, 새만금사업과 같이 사업시행의 범위가 광범위하고 국가의 특별한 정책적 필요에 의하여 시행하는 공공사업의 경우에는 그러한 공공사업이 국가경제 및 사회경제적으로 끼치는 영향도 클 뿐만 아니라 갯벌과 생태계 및 해양환경 등 자연환경에 미치는 영향도 매우 크다고 할 것이므로, 그러한 공공사업에 경제성 내지 사업성이 있는지 여부를 판단함에 있어서는 위와 같은 요소들을 빠짐없이 고려하여야 할 것이다. 또한 위와 같은 간척지의 매립사업과 같이 어떠한 항목을 편익이나 비용항목에 넣을 수 있는지 여부와 그러한 항목에 대한 평가방법이나 기법에 관하여 확립된 원칙이나 정설이 존재하지 아니한 경우에는, 경제성 내지 사업성 평가 당시의 공공사업의 투자분석이론이나 재정학 또는 경제학 이론 등에 따라 그 분야의 전문가들에 의하여 가능한 한 가장 객관적이고 공정한 방법을 사용하여 편익과 비용을 분석한 후 공공사업에 경제성 내지 사업성이 있는지 여부를 평가하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

(2) 원심은, 채택증거를 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 1988년 당시 한국산업경제연구원의 경제성 분석보고서 및 새만금사업 기본계획에는 감사원 감사에서 지적된 바와 같이 농수산 중심 개발안에 대하여 일부 비용을 누락한 채 관광편익 및

항만편익을 계상하고 수질오염 등으로 시행이 불투명한 담수어 양식장 편익 등을 계상한 하자가 있기는 하지만, 그 감사결과에 의하더라도 오류를 수정하여 경제성을 재검토하였을 경우 할인율 10%를 기준으로 한 농수산 중심 개발안의 편익·비용비율은 0.99(내부수익률은 9.92%)에 이르고 있어 편익과 비용이 거의 대등하고, 또한 비록 이견과 비판론이 있기는 하나 환경단체 등이 추천한 위원 등 민간위원 21명과 정부관계기관 인사 9명 등 30명의 공공투자분석 전문가들로 구성된 민관공동조사단에서 약 1년 2개월 동안 회의를 계속하여 공동조사보고서를 작성함에 있어 위원들의 견해차를 고려하여 10개의 시나리오를 구성하여 분석하기로 합의한 후 시나리오별 분석치를 내놓았고, 그 결과 모든 시나리오에서 경제적 타당성이 있는 것으로 분석된 점 등에 비추어 보면, 이 사건 각 처분에서 채택한 한국산업경제연구원의 경제성 분석이 충분하지 아니한 일부의 하자가 있다고 하더라도, 이를 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백하다고 할 수 없다고 판단하였다.

위 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 경제성과 관련한 판단유탈, 심리미진 및 채증법칙 위반 등의 위법이 없다.

(3) 원고들이 상고이유에서 주장하는 바는, 민관공동조사단에서 새만금사업의 경제성 분석을 하면서 설정한 10개의 시나리오에서 편익항목으로 본 국토확장효과, 식량안보가치, 담수호창출효과, 수질개선편익, 고군산도 재산가치 증가 등은 이중계산 문제 등으로 인하여 편익항목에서 제외되어야 함에도 이를 편익항목에 넣었으므로 민관공동조사단의 경제성 분석은 잘못된 것이라는 것이다.

그러나, 장래 시행할 사업에 대한 경제성 분석이란 그 분석방법이나 고려요소여하는 물론 분석을 담당한 전문가의 견해 차이에 따라 분석결과가 크게 달라질 수 있

고, 앞서 본 바와 같이 간척지 매립사업의 경우 편익항목과 비용항목의 요소와 각 항목에 대한 평가방법에 관하여 확립된 기준이 없고 어느 이론이 특히 우월하다고 볼 수 없는 상황에서, 공공투자분석 전문가들이 편익과 비용항목들에 관한 이견을 고려하여 편익과 비용 중 일부 항목을 포함시키거나 제외시키는 등의 여러 가지의 경우를 조합하여 각종 시나리오를 만들어 일정한 원칙에 따라 경제성을 분석하였다면, 위 시나리오의 설정 자체나 위 시나리오의 전부가 합리성을 결여하였음을 입증하지 아니하는 한 그 중 어느 한 시나리오에 포함된 특정 일부 항목이 편익이나 비용에 잘못 산입되었다거나 그 평가방법이 잘못되었다고 지적하여 사업 전체에 관하여 경제성이 없다고 주장하는 것은 올바른 탄핵방법이 될 수 없다. 결국 앞서 본 점에 비추어 보면, 상고이유와 같은 주장만으로 민관공동조사단의 경제성 분석이 잘못되었다고 단정할 수는 없다고 할 것이다.

다. 사업의 필요성에 관한 채증법칙 위배 등 부분

농지개량사업의 시행을 인가함에 있어서는 농근법 제93조 및 제96조에 따라 농지개량사업을 시행할 필요가 있어야 하는바, 사업의 필요성 결여로 인하여 사업이 무효라고 보기 위하여는 그 하자가 중대하고 객관적으로 명백하여야 한 경우라야 할 것이다.

원심이 확정된 사실에 비추어 보면, 농림부에서는 새만금사업의 기본계획을 확정할 당시 국토의 간척 가능면적과 개발면적 및 개발 중인 면적을 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 보았는바, 비록 한국산업경제연구원이 1989년부터 2011년까지 논의 신규창출이 요구되는 면적이 33,077ha라고

추정하였지만 이는 향후 농경지 수요량 추정치와 지목별 잠식량 및 농경지 지목변경량 추정치를 근거로 하여 다시 추정 산출한 것으로서 1989년부터 2002년까지 실제로 잠식된 농지의 면적이 위 추정 잠식 면적과 달리 그 2배에 달하고 있어 위 논의 신규창출 요구 면적 추정치를 그대로 믿기 어려우므로 그 추정치만을 근거로 하여 새만금사업의 토지이용계획이 잘못되었다고 할 수 없고, 또한 새만금사업의 토지이용계획 당시 이미 간척 중인 토지 면적이 47,000ha라는 사정을 고려한다고 하더라도 새만금사업의 필요성이 없다거나 그 하자가 새만금사업을 당연히무효라고 할 만큼 중대·명백하다고 할 수 없다.

같은 취지의 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 농지의 필요성에 대한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

라. 적법한 환경영향평가의 결여에 관한 채증법칙 위배 등 부분

환경영향평가법령에서 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 입법취지를 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).

원심이 확정된 사실을 위 법리에 비추어 보면, 농림부장관은 환경영향평가서를 작성함에 있어서 수질예측시 내부 간척지에 발생하는 오염부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추정하여 수질예측을 하기는 하였지만, 그 중

담수호 내부의 양식장은 오염 요인이 많다는 이유로 설치하지 않는 것으로 계획이 바뀌는 등 환경영향평가 당시에 발생한 하자를 그 후에 보완하였고, 환경영향평가서의 생태계 및 해양환경에 대한 환경영향의 저감방안이나 수질에 대한 환경영향의 저감방안을 강구하고 있으므로, 이 사건 환경영향평가가 부실하고 그 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도여서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도의 것이라고 할 수 없다고 할 것이다.

같은 취지의 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 적법한 환경영향평가의 결여에 관한 심리미진, 채증법칙 위배, 환경영향평가에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

마. 담수호 수질기준 및 사업목적 달성 불능에 관한 채증법칙 위배 등 부분

공유수면을 매립하여 조성된 매립간척지에 농지와 담수호를 만들기 위하여 공유수면매립면허처분과 사업시행인가처분이 이루어졌다가 그 후 위 각 처분으로 인하여 조성되는 담수호가 농업용수로서의 수질기준을 달성하지 못할 것이 예상되는 경우에는 농지 및 담수호를 조성하려는 사업목적은 달성할 수 없게 될 것이므로 그 경우에는 위 각 처분이 무효로 될 것인바, 위와 같이 담수호가 농업용수로서의 수질기준을 달성하지 못함으로써 사업목적은 달성할 수 없을 것인지 여부는 수질대책 수립 당시의 과학적 수준이나 토목공학적 방법 또는 생물학적·생화학적 방법이나 수질예측에 관한 각종 상황 등에 비추어 보아 수질대책이 실현가능한지 여부, 수질대책비용이 사회통념상 감당할 수 없는 정도에 이른 것인지 여부 등에 따라 판단되어야 하나, 수질대책 수립 당시의 과학적 수준과 수질예측에 관한 각종 상황 등에 비추어 보아 수질대책이 실현가능하고, 또한 수질대책비용이 사회통념상 감당할 수 없는 정도에 이르지 않은 경우라면 위 각 처분에 의하여 조성되는 담수호가 농업용수로서의 수질기준을 달성하지 못

함으로써 사업목적을 달성할 수 없는 경우에 해당한다고 볼 수는 없을 것이다.

위 법리와 원심이 확정된 사실에 비추어 살펴보면, 원심이, 새만금사업에 대한 감사원 감사에서 지적된 바와 같이 새만금사업 기본계획이나 환경영향평가 당시에는 오염부하량의 산정이나 수질대책이 미흡한 상태에서 사업을 시행하는 등의 하자가 있었지만, 그 후 정부는 환경부 수질보전종합대책 시안과 민관공동조사단의 수질 분석결과 및 환경부의 수질예측결과를 반영하여 정부조치계획을 수립함으로써 그 하자를 보완하였으며, 그와 같은 정부조치계획에서는 당초 수질대책으로 들어가 있지 않았던 인처리 시설, 환배수로, 인공습지, 인공수초섬, 침전시설 등 각종 대책을 추가하고, 순차개발방식으로 공사를 진행하는 내용이 추가되었으며, 정부조치계획 이후 구성된 새만금환경대책위원회의 평가결과에 의하면 2004년 현재 환경기초시설 확충, 새만금 상류지역에 대한 축산분뇨 관리대책, 새만금 친환경 간척계획 등 소관부처별 정부실천계획에 나오는 11개 과제 모두 정상적으로 추진되고 있고, 수질예측 결과도 당초 예측보다 초과하여 달성되고 있는 것으로 나타난 사실, 정부조치계획상의 새만금 내부 수질개선비 2,257억 원 중 새만금 사업비에 이미 포함된 1,461억 원을 제외하면 신규로 소요될 예산은 796억 원에 불과한 사실 등을 인정한 다음, 새만금 담수호의 목표 수질 달성이 실현 불가능하다고 할 수도 없고, 위와 같은 정도의 비용 지출이 사회적으로 감당하기 어려운 과도한 비용이라고 할 수도 없어 무효사유에 해당하지 아니한다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 수질예측과 관련한 채증법칙 위배, 심리미진 등의 위법이 없다.

3. 이 사건 거부처분이 취소되어야 한다는 상고이유에 대하여

가. 공수법 제32조 제1호와 관련하여 허위 또는 부정한 방법에 의한 처분에 관한 채증법칙 위배 등 부분

기록에 의하면, 원고 신행록은 피고에게 이 사건 각 처분을 취소해 줄 것을 신청하였고, 이에 대하여 피고가 2001. 5. 24. 예상하지 못한 사정변경 등 처분을 취소할 사유가 없다는 이유를 들어 위 각 처분을 취소하지 않겠다는 내용으로 거부(이하 위 거부행위를 '이 사건 거부처분'이라 한다)한 사실을 알 수 있는바, 원심이 확정된 사실에 비추어 살펴보면, 농림부장관이 허위 또는 부정한 방법으로 새만금사업의 사업성 또는 경제성을 인정받았다거나 환경영향평가서상의 새만금호 수질기준이 허위라는 위 원고의 주장을 배척한 원심의 사실인정은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 허위 또는 부정한 방법에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

나. 공수법 제32조 제2호와 관련하여 예정공정 미달 여부에 관한 채증법칙 위배 등 부분

원심이 확정된 사실에 비추어 살펴보면, 새만금사업이 예정공정에 현저히 미달된 것이 단순히 농림부장관의 귀책사유로 인한 것이라고 볼 수는 없다는 원심의 사실인정은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 예정공정 미달 여부에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

다. 공수법 제32조 제5호와 관련하여 보상 완료 여부에 관한 채증법칙 위배 등 부분

원심이 확정된 보상금 지급 경위와 아울러 전라북도지사가 새만금지구 간척종합개발사업 기본계획에 대하여 농근법 및 구 공수법이 정하는 권리자 총 1,637명 전원의 동의를 받은 사정을 함께 참작하여 보면, 보상금을 확정하고 지급하는 과정에서 민원이 야기되는 등의 사정으로 1997년 말까지 총보상금 4,024억 원의 93%인 3,760억 원만 집행되었다는 사정만으로 농림부장관이 구 공수법을 위반하였다고 할 수 없다고 한 원심의 사실인정과 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 보상 완료 여부에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

라. 공수법 제32조 제3호와 관련하여 예상하지 못한 사정변경으로 공익상 특히 필요한 경우에 관한 채증법칙 위배 등 부분

(1) 취소사유로서의 사정변경 및 공익상 필요성

공수법 제32조 제3호, 제40조, 공수법 시행령(2005. 9. 30. 대통령령 제19080호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제40조 제4항, 제1항의 규정을 종합하면, 농림부장관은 매립공사의 준공인가 전에 공유수면의 상황 변경 등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우에는 공수법에 의한 면허 또는 인가 등을 취소·변경할 수 있는바, 여기에서 사정변경이라 함은 공유수면매립면허처분을 할 당시에 고려하였거나 고려하였어야 할 제반 사정들에 대하여 각각 사정변경이 있고, 그러한 사정변경으로 인하여 그 처분을 유지하는 것이 현저히 공익에 반하는 경우라고 보아야 할 것이며, 위와 같은 사정변경이 생겼다는 점에 관하여는 그와 같은 사정변경을 주장하는 자에게 그 입증책임이 있다고 할 것이다.

(2) 사업목적상의 사정변경에 관한 채증법칙 위배 등 부분

원심이 확정된 사실에 의하면, 이 사건 각 처분 이후 농업기반공사가 1994년부터 1998년까지 작성한 사업시행계획서의 토지이용계획부분에 당초의 농지조성 및 용수개발이라는 사업목적이 유지되어 왔고, 농업기반공사가 사업효과로 포함시킨 복합산업단지로의 토지이용계획변경이 1998. 9. 감사원의 감사에서 지적되자 1999년 이후의 사업시행계획 승인요청에서는 복합산업단지 효과를 삭제하여 승인을 받았으며, 그 이후 2001. 5. 25. 정부조치계획 및 세부실천계획 등에서는 당초의 계획대로 농지조성 및 용수개발이 주된 사업목적으로 유지되어 왔으므로, 그 동안 농업기반공사나 전라북도가 복합산업단지 개발을 검토하고 대통령이 공단과 국제항 조성에 관한 종합개발계획 추진안에 관한 발언을 하였다고 하더라도 그 사정들만으로는 현재 농지조성과 농업용수

개발을 주목적으로 한 새만금사업의 토지이용계획이 복합산업단지 개발로 변경되었다고 볼 수 없고, 또한 향후 사업목적의 변경 가능성이 있다고 하여 현재의 사업목적 달성이 불가능하다거나 법률적으로 또는 실질적으로 사업목적이 변경되었다고 볼 수 없다.

같은 취지에서 새만금사업의 사업목적 변경에 따른 사정변경을 이유로 한 취소 주장을 배척한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 사업목적상의 사정변경에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

(3) 농지의 필요성에 대한 사정변경에 관한 채증법칙 위배 등 부분

원심이 확정된 사실에 비추어 살펴보면, 쌀 공급과잉 현상으로 쌀 재배면적을 감소시킬 필요성이 있다고 하더라도 일정수준의 식량자급을 유지하기 위한 우량농지의 확보의 필요성이 줄어든 것은 아니므로, 필요 이상의 과도한 우량농지가 전용되고 있다는 사정만으로 농지의 필요성이 줄어들었다고 단정할 수 없다고 할 것이다.

같은 취지에서 농지의 필요성에 대한 사정변경을 이유로 한 취소 주장을 배척한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 농지의 필요성에 대한 사정변경에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

(4) 경제적 타당성에 대한 사정변경에 관한 채증법칙 위배 등 부분

원심이 확정된 사실과 앞서 무효사유 중 경제성 부분에 관한 판단에서 인정된 바와 같이, 1988년 당시 한국산업경제연구원의 경제성 분석보고서 및 새만금사업 기본계획에서는 새만금 갯벌에 적용할 수 있는 객관적이고 과학적인 자료가 존재하지 아니하여 갯벌의 경제적·생태적 가치를 예상하였으면서도 그에 대한 가치를 구체적으로 산출하지 아니하였으나 이 사건 각 처분 후 민관공동조사단에 의하여 이루어진 경제성 분석에서는 새만금 갯벌의 가치를 비용으로 계상하고 그 밖에 국가·사회적인 편익과

환경문제와 같은 국가·사회적인 손실을 반영하여 경제성을 분석한 후 10개의 시나리오를 작성하여 검토한 결과 모두 경제성이 있는 것으로 나타났는바, 위 분석 결과는 공공투자분석 전문가들이 편익과 비용항목들에 관한 이견을 고려하여 편익과 비용 중 일부 항목을 포함시키거나 제외시키는 등의 여러 가지의 경우를 조합하여 각종 시나리오를 만들어 일정한 원칙에 따라 경제성을 분석함에 따라 이루어진 것으로서, 위 원고가 주장하는 바와 같이 그 시나리오들 중의 어느 시나리오나 특정 항목에 관한 잘못이 있다고 하더라도 다른 시나리오들이 모두 합리성을 결여하였다고 인정하기에 충분하지 아니하며, 따라서 위 원고가 주장하는 갯벌 내지는 환경 보전의 중요성을 참작한다고 하더라도 새만금사업을 통하여 이루려고 하는 국가의 발전이라는 실질적인 목적을 달성할 수 없을 정도로 과다한 비용과 희생이 요구되어 경제성 내지는 사업성이 없다고 인정하기에 부족하므로, 결국 새만금사업의 경제적 타당성에 있어서 이 사건 공유수면 매립면허처분 등을 취소하여야 할 만큼 예상하지 못한 사정변경이 있다고 할 수 없을 것이다.

같은 취지에서 경제적 타당성에 대한 사정변경을 이유로 한 취소 주장을 배척한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 새만금사업의 경제성에 대한 사정변경에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

(5) 수질관리상의 사정변경에 관한 채증법칙 위배 등 부분

앞서 무효사유에서 살펴 본 바와 같이, 새만금사업 기본계획이나 환경영향평가 당시에는 오염부하량의 산정이나 수질대책이 미흡한 상태에서 사업을 시행하는 등의 하자가 있었지만, 그 후 환경부 시안과 민관공동조사단의 수질 분석결과 및 환경부의 수질예측결과를 반영하여 정부조치계획을 수립함으로써 하자를 보완하였고, 수질대책의 전제가 달라진 경우에는 농업용수로서의 수질을 유지하는 것이 어려울 수도 있을

것이나 정부조치계획에 들어있는 각종 수질대책이 차질없이 진행된다면 새만금 담수호는 농업용수로서의 수질기준에 적합할 것으로 예상되고 있으며, 실제로 정부조치계획에 따른 각종 대책이 정상적으로 추진되고 있고, 수질예측 결과도 당초 예측보다 초과하여 달성되고 있는 것으로 나타난 상황 등에 비추어 보면, 장차 형성될 새만금 담수호에서 농업용수로서의 수질을 유지하는 것이 사회통념상 불가능하다고 할 수 없으므로, 피고의 수질개선대책 수립의 실현가능성이 불확실하다거나 그 수질개선대책을 시행하더라도 목표수질을 달성할 수 없는 사정변경이 생겼다고 할 수는 없다.

또한, 피고가 “방조제 완공 이전에 유역권내 주요 오염원들에 대한 처리시설을 갖추 수 있도록 하라”는 환경부의 수질관리에 관한 환경영향평가 협의내용을 지키지 아니하고 결과적으로 방조제를 우선 완공함으로써 협의내용을 위반하였다 하더라도, 수질이 좋은 동진호의 담수화를 선행하고 만경호의 수질 개선이 이루어진 후에 해수유통을 차단하는 순차개발방식을 채택하는 등의 수질 개선 대책이 마련된 사정 등에 비추어 보면, 위 사유만으로는 수질관리에 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다거나 그 사정변경이 이 사건 공유수면매립면허처분 등을 취소할 정도로 중대하다고 할 수도 없다.

같은 취지에서 수질관리 또는 환경영향평가 협의내용과 관련한 사정변경을 이유로 한 취소 주장을 배척한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 수질관리 또는 환경영향평가 협의내용과 관련한 사정변경에 관한 심리미진, 채증법칙 위배 등의 위법이 없다.

(6) 해양환경상의 사정변경에 관한 채증법칙 위배 등 부분

새만금사업으로 인한 방조제의 축조로 자연적인 해안선이 변하여 해양 생태계가 변하고, 조류가 악화되어 물질이 차단됨으로써 방조제 안팎으로 퇴적환경이 달라지며,

새만금호 담수 및 부영양 물질의 대량 방류로 인하여 주변 해양 생태계에 충격이 발생하는 등 방조제의 완공으로 인하여 해양환경에 심대한 영향을 미칠 수 있고, 또한 자연환경은 그 속성상 한번 파괴되면 이를 회복하기 어려울 뿐만 아니라 그와 관련을 맺고 있는 다른 지역의 환경에까지 영향을 미치는 등 그 효과가 광범위한 지역에 미칠 수 있으므로, 위와 같은 개발사업계획을 수립함에 있어서는 처음부터 해양환경에 미치는 영향을 면밀하게 조사하는 절차가 선행되어야 함은 물론, 그러한 사업으로 인하여 생길 수 있는 해양환경의 변화를 최소화하기 위한 모든 대책을 강구하도록 하여야 할 것이다.

특히 이 사건과 같은 대규모 개발사업으로 인하여 생길 수 있는 해양환경의 변화에 대하여는 현재의 과학수준으로 예측하는 것이 불가능한 경우도 있어 그러한 예측이 완벽하다고 할 수는 없고, 개발사업이 진행되는 동안 이미 예측한 것 이상으로 해양환경이 악화될 수도 있으므로, 향후 개발사업을 시행함에 있어서도 세심한 주의를 기울여 해양환경의 변화를 예의주시하면서 해양환경에 미치는 영향을 최소화하도록 노력하고, 날로 발전해 가는 환경보전대책을 반영하는 등 해양환경의 변화에 대한 대책을 빈틈없이 수립하여야 할 것이다.

그러나, 사후에 발생한 해양환경상의 사정변경으로 인하여 공유수면매립면허처분을 취소하기 위하여는 당초부터 개발사업으로 인한 해양환경의 변화를 예상하지 못하였거나 당초에 예상한 것 이상으로 현저한 해양환경의 변화가 있고 그로 인한 해양환경의 피해가 공유수면매립면허처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 경우라야 할 것이므로, 위와 같은 점이 입증되지 않으면 공유수면매립면허처분을 취소할만한 사정변경이 생겼다고 할 수는 없을 것이다.

원심이 확정된 사실에 의하면, 방조제 축조로 인하여 생길 수 있는 자연적인 해

안선의 변화나 물질순환의 차단, 퇴적환경이 달라지는 등의 해양환경상의 영향은 새만금사업시행계획 당시부터 예상하였던 것으로서 이를 들어 예상하지 못한 사정변경이라고 할 수 없다. 한편, 한국해양연구원의 조사연구결과에 의하면, 방조제 연결 이후 남북방향의 해수순환이 동서로 배치된 고군산열도에 의하여 차단되어 고군산열도를 기준으로 남북으로 이원화되고, 유속이 감소하여 부유물 침하, COD 악화 등으로 인근 해역의 수질 악화가 발생할 수 있는 사정이 인정되나, 이와 같은 해류 순환의 변화는 당초 환경영향평가에서도 고려된 사정으로 보일 뿐 아니라, 그로 인하여 수질에 미치는 악영향을 새만금사업시행계획 당시 충분히 예상하지 못하였던 사정변경 사유로 본다고 하더라도, 그로 인해 발생할 수 있는 피해가 어느 정도인가에 관하여는 위 조사연구결과로도 명확하지 않고 달리 그 피해 정도를 인정할만한 증거도 없다.

따라서 원심이 같은 취지에서 새만금사업을 중단하여야 할 정도로 해양환경상의 중대한 사정변경이나 공익상 필요가 있다고 인정하기에 부족하다고 보아 위 원고의 취소 주장을 배척한 것은 정당하고, 거기에 상고이유와 같은 해양환경상의 사정변경에 관한 심리미진, 채증법칙 위배, 법리오해 등의 위법이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

이 판결에는 위 3.의 라.항의 판단에 관하여 대법관 김영란, 대법관 박시환의 반대의견이 있는 외에는 관여 대법관의 의견이 일치되었으며, 대법관 이규홍, 대법관 이강국, 대법관 김황식, 대법관 김지형의 다수의견에 대한 보충의견이 있다.

5. 위 3.의 라.항의 판단에 관한 대법관 김영란, 대법관 박시환의 반대의견

가. 다수의견은, 원심이 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음 농지의 필요성, 수질관

리, 해양환경 및 경제적 타당성 등에 있어서 공수법 제32조 제3호에서 말하는 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다고 볼 수 없거나 사정변경이 있더라도 새만금사업의 목적을 달성할 수 없을 정도로 중대하거나 이 사건 각 처분의 취소가 공익상 특히 필요하다고 보기 어렵다는 이유로 그 사정변경을 이유로 한 취소 주장을 배척한 조치를 정당하다고 수긍하였으나, 다음과 같은 이유로 다수의견에 찬성할 수 없다.

나. 자연환경의 가치와 대규모 개발사업

인류를 비롯한 지구상의 모든 생명체는 지구라는 환경에 기초하여 생존하고 있다. 인간의 생존은 지구환경에 절대적으로 의존하고 있으며 그 환경조건의 변화에 따라 생존 자체가 위협받기도 하고 엄청난 재앙에 맞닥뜨리기도 한다. 지구상 생명체의 변천 역사에서 몇 가지 환경조건의 변화로 인하여 심지어는 한 생물종 자체가 멸종에 까지 이른 사례를 우리는 알고 있다.

인간의 능력은 무한하고 놀랄만한 정도로 문명을 발달시켜 이제는 지구를 거의 정복할 단계에 이르렀다고 자만하고 있지만, 대기 중의 탄산가스 농도가 몇 퍼센트만 변하여도, 북극 바닷물의 온도가 몇 도만 상승하여도, 지구 중력이나 자전속도가 조금만 변하여도 인간의 생존조건에는 엄청난 변화가 초래되고 경우에 따라 당장 수억의 인류가 죽음에 직면하게 될 수도 있다는 것이 학자들의 연구에 의하여 속속 드러나고 있다. 얼마 전 동남아시아에서 발생한 지진해일(쓰나미) 사태 때는 지구의 표피 중 지극히 작은 일부분이 몇 초간 꿈틀거린 것으로 인하여 단 몇 분만에 수십만 명의 인간이 일시에 생명을 잃기도 하였다.

인간은 강한 것 같지만 이와 같이 지극히 취약하고 지구환경에 전적으로 생존을 의탁하고 있다. 그런데도 인간은 아직 지구환경이 인간의 생존에 미치는 영향을 아주 작은 일부밖에 알지 못하고 그 대부분은 알지 못하는 미지의 영역으로 남겨두고 있다.

이와 같이 인간의 생존에 절대적으로 영향을 미치는 지구환경의 의미와 가치를 제대로 알지 못한 상태에서 함부로 환경을 변화시키는 것은 지극히 위험한 일이고 경우에 따라서는 자기 생존의 기반을 파괴하는 어리석은 일이다. 별 문제 없을 것으로 생각하여 자연환경을 변화시킨 것이 나중에는 엄청난 악영향을 미치는 결과로 나타난 경우를 우리는 여러 번 경험하고 보아 왔다.

환경 변화를 수반하는 대규모 개발행위를 결정함에 있어, 물질문명의 편리함에 깊이 빠져든 오늘날의 사람들은 물질적 필요의 충족에 우선적 가치를 두고 당장 눈에 보이고 금전으로 계산이 가능한 경제적인 이해타산과 수치 비교만으로 개발행위에 나가고 있다. 그러나 자연환경의 기능과 영향 중 많은 부분이 아직 밝혀지지 않고 있는 현 상황에서 그러한 금전적 비교와 경제적 이해타산만으로 환경 변화를 감행하는 것이 얼마나 위험한 일인가 하는 것은 더 설명할 필요가 없다.

자연환경은 경제적 이익이나 금전적 가치와 동일한 평면에서 비교되고 대체될 수 있는 가치가 아니다. 물론 환경 변화를 수반하는 대규모 개발행위를 결정함에 있어서 희생되는 환경의 가치를 포함한 손실과 개발로 인한 이득(편익)을 비교하여 결정하는 것이 부득이할 것이겠지만, 그 가치를 산정함에 있어서는 당시까지 밝혀진 환경의 기능과 효용 중 금전으로 환산할 수 있는 가치만을 평가하여 그 손실보다 이득이 큰 경우에는 환경을 희생시키는 것으로 개발 여부를 결정하는 방식은 허용되어서는 아니된다. 환경의 가치 중 아직 밝혀지지 않은 부분이 많고 환경의 훼손이 인간의 생존에 심각한 영향을 미칠 수 있는 가능성이 항상 잠재하고 있다는 점을 고려하면, 환경의 변화나 훼손은 이를 감수하고서라도 반드시 확보하여야 할 필수불가결한 가치를 얻기 위한 것이거나 아니면 적어도 환경의 희생을 대가로 얻을 수 있는 가치가 월등히 큰 경우에만 허용될 수 있는 것이며, 그 경우에도 필요한 최소한의 범위 내에서만 훼손이

가능한 것으로 보아야 할 것이다.

우리 헌법도 제35조 제1항에서 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.’라고 규정하여 환경권을 헌법상 권리로 보장하고 있고, 제120조 제2항에서는 ‘국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.’라고 규정하여, 국토와 자원을 보호하되 개발과 이용은 균형을 유지하여야 하고 이를 위하여 적절히 계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다. 헌법의 위 규정에서 말하는 개발에 있어서의 균형 속에는 자연환경과 인간의 편익 사이의 균형도 포함되어 있는 것으로 해석하여야 할 것이다.

자연환경은 그 속성상 한번 파괴되면 이를 회복하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 자연환경은 현재 세대의 생존의 기초가 되는 동시에 장래 세대에 대하여도 생존의 기초로 유지되어야 할 공동의 자산이기 때문에 현재 세대가 자신의 필요를 충족시키기 위하여 이를 소모하고 훼손하는 방식으로 활용하여서는 안 되는 것이며, 그 가치와 기능을 보전하여 장래 세대를 위해서도 생존의 기초로 기능할 수 있도록 지속가능한 개발을 하여야 하는 한계를 갖고 있다. 환경정책기본법, 자연환경보전법 등 환경관련 법령은 위와 같은 취지에 따라 환경오염을 사후에 제거하는 방식이 아닌 사전에 오염의 발생을 방지하여야 한다는 ‘사전예방의 원칙’, 개발사업에서 환경보전을 우선적으로 고려하여 사전에 배려하는 조치를 하여야 한다는 ‘사전배려의 원칙’, 미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 개발을 하여야 한다는 ‘지속가능한 개발의 원칙’ 등 환경보전의 기본원칙을 천명하고 있다(환경정책기본법 제1조, 제2조, 제7조의2, 자연환경보전법 제3조 등).

따라서 우리 헌법이나 환경관련 법령에서도 인류 생존의 토대를 이루는 자연환경

을 무분별한 개발과 이용으로부터 보호하여야 한다는 시대적 요청을 반영하여, 자연환경 보전의 가치가 개발에 따른 가치보다 우선적으로 보호되어야 할 가치임을 분명히 하고 있는 것으로 보아야 한다.

한편으로 자연환경을 보전할 필요성 못지않게 국민경제의 균형있는 발전을 위하여 개발사업을 추진할 필요성 또한 부인할 수 없는 것이므로, 개발사업을 추진할 것인지 여부는 당해 사업으로 얻을 수 있는 국민경제적인 가치와 이로 인하여 훼손되는 자연환경의 가치를 비교하여 결정할 수밖에 없고, 이러한 가치비교를 위해서는 일단은 개발사업의 가치와 자연환경의 가치를 모두 경제적인 가치로 환산하여 비교·교량하는 방법을 따를 수밖에 없다고 할 것이다. 그런데 개발사업의 가치는 경제적 가치로 환산하여 평가하기가 용이한 반면, 자연환경의 가치에는 생물종의 다양성, 생태적 안정성의 유지 등과 같이 경제적인 가치로 평가하기 어려운 가치도 있고, 장래에 이용될 가능성은 있으나 현재로는 이용되지 않고 있는 가치나 현재의 환경에 대한 지식으로는 제대로 알 수 없는 가치와 같이 평가의 대상 자체에 포함시키기 어려운 가치도 있다. 따라서 훼손되는 자연환경의 가치를 경제적인 가치로 환산할 수 있는 부분만을 평가하여 개발사업의 가치와 비교·교량하는 것만으로 자연환경의 가치를 충분히 고려하였다고 할 수 없고, 개발사업의 국민경제적인 이득이 당해 사업에 소요되는 비용과 이로 인하여 훼손되는 자연환경 가치의 경제적 평가액 등의 손실을 합한 것보다 상당한 정도로 우월한 경우에 비로소 개발사업을 추진할 수 있는 당위성이 인정될 수 있다고 할 것이다.

또한 개발사업을 취소하여야 할 정도의 사정변경이 생겼는지 여부를 판단함에 있어서도, 환경 변화로 인하여 나타날 구체적 위험성이나 훼손될 환경 가치의 중대성 등에 관하여 어느 정도의 가능성까지는 입증하였지만 정확하게 확인되는 정도까지는 이

르지 못한 입증의 중간영역이 있을 때에, 그 사업이 대규모 사업으로서 환경 변화의 영향력이 미치는 범위가 아주 넓고 예측되는 환경 변화의 폐해가 심각한 것이어서 혹시라도 그 가능성이 현실화되는 것을 도저히 용인하기 어려운 사정이 있는 경우라면, 무조건 원고측이 그 사정변경과 취소의 필요성에 대하여 입증을 다하지 못한 것으로 보아 원고의 청구를 기각할 것이 아니라, 희생되는 환경의 가치나 환경 훼손으로 인한 폐해의 위험성과 관련하여 경제성이나 안전성이 확인되지 않은 것으로 보아 사업의 강행을 재고할 상황에 처한 것으로 판단하는 것이 더 합리적이라 할 것이다.

이 사건 새만금사업과 같이 갯벌 등 생태계와 자연환경에 광범위하고도 심각한 영향을 미칠 대규모 개발사업에서, 당초 예상하지 못한 중대한 사정변경이 발생하였는지 여부 및 처분을 취소하여 사업을 중단하는 것이 공익상 특히 필요한지 여부를 판단함에 있어서도 위와 같은 관점과 기준에 따라 자연환경이 가지는 가치와 특수성을 우선적으로 배려하여 결정하여야 할 것이다.

다. 공수법 제32조 제3호 소정의 사정변경 사유가 있는지 여부

(1) 농지의 필요성에 대한 사정변경

원심이 확정된 사실에 비추어 보면, 새만금사업 지구를 제외하더라도 신규 농경지 간척규모 등이 향후 농지 수요량에 크게 부족하지 않아 보이고, 그동안 지속적인 쌀 소비량 감소 및 생산량 증가로 인한 쌀 재고량의 과잉과 아울러 자유무역협정(Free Trade Agreement)으로 쌀 수입개방이 현실화된 현 시점에서 새로운 농지를 확보할 필요성이나 농지의 경제적인 가치는 상대적으로 줄어들고 있는 것으로 보이며, 새만금사업과 관련하여 농업기반공사, 전라북도, 대통령 등이 농지조성 외에 공단과 국제항 조성 등 복합산업단지 개발안을 계획하거나 추진 의지를 밝혀 온 사정은 농지조성의 필요성이 줄어든 것을 반영하는 것으로 보인다. 이러한 상황을 종합하여 보면 새만금사

업을 통하여 농지를 조성할 필요성의 측면에는 상당한 변화가 초래되었다 할 것이고, 이는 당초 피고가 농지조성의 필요성을 인정하여 이 사건 각 처분을 한 것과 비교하여 중대한 사정변경이 발생한 것으로 보아야 할 것이다.

(2) 수질관리상의 사정변경

원심이 확정된 사실에 비추어 보면, 이 사건 각 처분은 환경영향평가 결과 농업용수로서의 수질관리에 아무런 문제가 없다는 것을 전제로 하여 이루어진 것이나, 감사원의 감사결과 그 환경영향평가는 내부 간척지에서 발생하는 오염부하량을 참작하지 않고 유역 내 인구 및 축산폐수 배출량 등을 적게 추정하여 수질예측을 하는 등 부실하게 이루어진 것으로 밝혀졌고, 환경부의 수질예측결과에서도 실현가능성이 없거나 재원조달계획이 확정되지 않은 대책까지 모두 적용해도 만경수역의 경우 농업용수로서의 수질기준을 달성하기 어려울 것으로 예측되었으며, 한편 이 사건 거부처분 이후에 마련된 수질개선대책은 지금까지 알려진 수질개선방법을 모두 열거하다시피 한 것으로서, 그 가운데에는 오염총량관리제, 전주권 그린벨트해제지역의 녹지지역으로의 보전방안 등과 같이 수질개선효과에 한계가 있거나 현실적으로 실행하기 어려운 대책이 상당수 포함되어 있고, 환배수로 설치방안, 저층수 배제시설 등과 같이 해양환경에 미치는 영향이 미리 검토되지 않은 대책도 포함되어 있어 수질개선대책의 실현가능성 또는 실효성에 대하여 강한 의문이 제기되고 있다.

위와 같은 제반 사정은 농업용수를 확보하여 농지를 조성하려는 새만금사업 목적의 달성을 어렵게 하는 것이고, 이 사건 각 처분 당시에 이루어진 환경영향평가에서 수질관리에 문제가 없다고 예측했던 것과는 상당히 달라진 것으로서, 이 사건 각 처분 이후에 발생한 중대한 사정변경에 해당한다고 할 것이다.

(3) 해양환경상의 사정변경

원심이 확정된 사실 등에 비추어 보면, 새만금사업 시행계획 당시부터 해안선 변경으로 인한 해양생태계의 변화, 조류 약화로 인한 퇴적환경의 변화 등 일부 해양환경상의 영향은 어느 정도 예상하기는 하였으나, 이 사건 각 처분 이후 수년간 진행된 한국해양연구원의 연구조사결과에서는 방조제 연결 이후 남북방향의 해수순환이 고군산열도에 의하여 차단되어 남북으로 이원화되고, 유속이 감소하여 부유물 침하, COD 악화 등으로 주변 해역의 수질악화가 불가피하며, 방조제 내측에서는 해수의 성층이 형성됨에 따라 저층에서의 수질악화가 우려된다고 예측하였고, 이러한 연구조사결과를 기초로 친환경적인 새만금 개발과 활용을 위해서 방조제 개방구간의 추가 확보 등으로 방조제 내측과 외해의 해수순환을 유지할 수 있는 방안이 모색되어야 할 필요가 있다는 전문가들의 견해까지 개진되고 있다.

또한 위와 같은 해양환경상의 변화가 새만금 해역을 포함한 서해안 생태계와 자연환경에 구체적으로 어떤 결과로 나타날 것인지에 대하여는 현재로서는 알 수가 없고 향후 장기간 연구와 관찰을 해 보아야만 알 수 있다는 것인바, 자연환경 보전의 가치는 개발에 따른 가치보다 우선적으로 보호되어야 할 가치인 점, 환경법상 사전예방의 원칙, 사전배려의 원칙에 따라 구체적인 환경피해가 발생하기 전에 환경피해를 예방 또는 최소화하는 조치를 취하여야 할 필요성이 강한 점 등을 감안하면, 앞으로 해양환경상 피해내용 및 정도가 어느 정도에 이를지 알 수 없는 상태에서 그 안전성이 우려되고 있다는 사실 자체만으로도 중대한 사정변경이 초래되었다고 보아야 할 것이며, 방조제 개방구간의 확대 등 환경상의 피해를 막기 위한 대안까지 제시되고 있음에도 별다른 대책 없이 사업을 계속하는 것은 타당하다고 보기 어렵다 할 것이다.

(4) 경제적 타당성에 대한 사정변경

(가) 대규모 개발사업에서의 경제성·사업성 평가와 자연환경의 가치

앞서 본 바와 같이 대규모 개발사업의 시행으로 인하여 자연환경이 훼손되는 경우에 그 자연환경의 가치를 사업시행의 비용으로 참작하여야 할 것인바, 자연환경의 가치를 가액으로 평가하여 이를 비용으로 참작한다고 하더라도, 자연환경의 가치 중에는 금전적인 수치로 환산하여 평가하기 어렵거나 장래에 이용될 가능성은 있으나 현재로는 이용되지 않고 있는 가치 등 평가의 대상 자체에 포함시키기 어려운 가치가 있으므로, 훼손되는 자연환경의 가치 중 경제적인 가치로 환산할 수 있는 부분만을 평가하여 개발사업의 가치와 비교·교량하는 것만으로 자연환경의 가치를 충분히 고려하였다고 할 수 없다.

그러므로 개발사업으로 얻는 편익의 가치가 당해 사업에 소요되는 비용과 훼손되는 자연환경의 가치 중 가액으로 평가 가능한 가치를 합한 손실보다 월등히 커서 의문의 여지가 없는 경우나, 가액으로 평가되기 어려운 편익까지 고려하여 볼 때에 자연환경의 가치 상실에 따른 손실을 충분히 수인할 수 있을 것이라고 판단되는 경우에 한하여 경제성 내지는 사업성이 있다고 할 것이다.

(나) 경제성·사업성에 관한 사정변경

1) 원심이 확정된 사실 등에 비추어 보면, 피고는 당초 한국산업경제연구원의 경제성 분석결과에 따라 새만금사업은 농지조성을 전제로 하더라도 경제적으로 타당성이 있는 것으로 판단하고 새만금사업 기본계획을 확정하였으나, 감사원의 감사결과 편익 과다계상 등의 오류가 있고, 그와 같은 오류를 정정하여 새만금사업의 경제성을 재검토한 결과 농수산중심개발로는 내부수익률이 9.92%에 불과하여 정부투자사업의 경제적 타당성 기준인 13.0%에 훨씬 미달하는 것으로 밝혀졌다. 한편, 민관공동조사단의 경제성 분석결과에 의하면 10개의 시나리오 모두에서 경제성이 있다고 분석되었으나, 전문가들 사이에서조차 편익 과다계상, 이중계산 등의 오류가 있다는 비판이 제기될 뿐

만 아니라, 그 평가방법, 평가항목 등 거의 전 범위에 걸쳐 상당한 견해 차이를 보이고 있어 그 분석결과를 그대로 받아들여 새만금사업에 경제성이 있다고 단정하기에는 부족하다.

2) 새만금 담수호의 수질관리를 위하여 제시된 각종 대책은 그 종류나 숫자가 너무 많고 망라된 것이어서 정부조치계획에서 예상하고 있는 비용보다 더 많은 비용이 소요될 우려도 있고, 특히 정부조치계획에서 수질관리를 위한 중요한 대책으로 고려하고 있는 순차개발방식에 의하면 만경강 수역은 그 수질이 목표기준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하는 것이므로 그 수질목표 달성 시점까지는 편익의 발생은 불가능한 반면에 수질개선을 위한 비용은 어느 시점까지 계속 늘어날 것인지 예측할 수 없어, 민관공동조사단이 예상한 것보다 훨씬 많은 비용이 추가로 발생할 수 있는 가능성이 높다.

3) 특히, 이 사건 새만금사업은 갯벌을 농지로 바꾸는 사업으로 광활한 갯벌의 상실은 필연적인 것인데, 새만금 갯벌은 전국 갯벌 면적의 약 8%, 전라북도 갯벌 면적의 절반을 훨씬 초과하는 20,800ha의 대규모 갯벌이고, 강과 바다가 만나는 곳에 형성된 하구갯벌로서 다른 갯벌에 비하여 가치가 훨씬 높고, 패류의 성장에 알맞은 사니(砂泥)로 구성되어 종다양성과 생체량이 풍부하며, 수십만 마리의 도요·물떼새류가 이용하는 국제적으로 보기 드문 철새도래지이다.

새만금사업 시행 당시 한국산업경제연구원에서 한 경제성 분석에서는 갯벌의 상실을 손실 요소로 고려하기는 하였지만 이를 금전적으로 평가하여 비용으로 계산하지는 아니하였다. 또한 민관공동조사단에서는 새만금 갯벌의 가치를 경제적으로 환산하여 비용으로 평가하면서, 갯벌이 가지고 있는 각 효능의 시장가치를 총합하여 산정하는 ‘갯벌중심가치’ 및 설문조사를 통해 주민들이 새만금 갯벌보호를 위하여 기꺼이

지불하고자 하는 금액으로 가치를 환산한 ‘인간중심가치’의 2가지 방법으로 평가하였다. 그러나 ‘갯벌중심가치’ 평가나 ‘인간중심가치’ 평가는 모두 갯벌이 가지는 다양한 가치 중 금전으로 환산하여 평가하기 어렵거나 장래에 이용될 가능성은 있으나 현재로는 이용되지 않고 있는 가치 등을 제대로 반영할 수 없는 등 계량화에 한계가 있고, 특히 ‘인간중심가치’ 평가는 일반적으로 통용되지 않는 가상가치법에 따라 분석한 것으로 설문자나 설문기법 등에 따라 가변적일 수밖에 없고, 그 방법 자체가 조사 시점의 주민들의 주관적 평가에 의존하는 것으로서, 위 조사 당시에는 갯벌의 가치에 대하여 사회적 논의가 비로소 시작되는 단계여서 갯벌의 가치와 중요성에 대한 일반인의 인식수준이 그다지 높지 않았던 점을 고려해 보면, 위 민관공동조사단의 경제성 분석에서 평가한 새만금 갯벌의 가치평가가 새만금 갯벌의 모든 가치를 객관적으로 평가한 자료라고 보기는 어렵다.

갯벌의 가치평가에 관하여는 전세계적으로 많은 논란이 제기되고 있는데, 국내·외 학자나 전문기관의 연구결과에서는 갯벌이 농지보다 수배 내지 수십배 이상의 가치를 가진 것으로 평가하고 있고, 현재의 과학기술로는 갯벌이 가지는 많은 기능과 가치들에 대하여 계량화하여 경제적 평가를 하는 것이 어렵지만, 갯벌은 그 유지관리에 아무런 비용도 안 들고 오염물질도 유발하지 않는 등 이른바 지속가능한 발전을 가능하게 하는 자원이고, 새로운 평가기법의 등장으로 그 가치에 대한 계량화작업이 발달함에 따라 향후 갯벌의 가치는 더 커질 수밖에 없다고 보인다.

4) 앞서 본 바와 같이 방조제가 완공되면 해수순환의 남북 이원화, 유속 감소, 성층형성 등으로 인한 인근 해역의 수질악화 등 해양환경에 급격한 영향을 미칠 것으로 예상됨에도 불구하고, 현재 방조제 완공으로 인한 해양환경 피해를 저감할 수 있는 별다른 대책이 마련되어 있지 않은바, 이러한 상태에서 방조제가 완공될 경우 해양환

경상 발생하게 될 피해는 이를 가액으로 산정하기 어렵다 하더라도 경제성 내지는 사업성을 판단함에 있어서는 충분히 고려되어야 한다.

5) 결국, 민관공동조사단의 경제성분석결과는 이를 그대로 받아들이기에는 여러 가지 문제점이 있을 뿐 아니라, 그 분석결과에서 충분히 고려되지 아니한 수질관리를 위한 추가비용이나 가액으로 평가하기 어렵거나 제대로 평가되지 아니한 새만금 갯벌과 방조제 주변 해양환경상의 피해까지 참작하여 보면, 이 사건 새만금사업으로 얻게 되는 편익이 새만금 갯벌의 상실과 주변 해양환경상의 피해를 수인하면서까지 사업을 계속하여야 할 정도로 우월한 경제성과 사업성을 갖춘 것인지에 관하여 심각하게 다시 검토해 보아야 할 사정이 발생하였다 할 것이고, 이는 당초 피고가 사업의 경제적 타당성을 인정하여 이 사건 각 처분을 한 것과 대비하여 보면 예상하지 못한 중대한 사정변경에 해당한다고 보아야 할 것이다.

라. 사업을 취소하여야 할 공익상 필요성

(1) 이상에서 살펴본 바와 같이 이 사건 새만금사업에는 농지의 필요성, 수질관리, 해양환경 및 경제적 타당성과 사업성 등의 측면에서 당초 예상하지 못한 사정변경이 생겼다고 할 것인데, 그와 같은 사정변경은 아래에서 보는 바와 같이 사업 자체를 취소하지 않으면 안 될 공익상 필요가 있는 사유에 해당한다 할 것이다.

(가) 식량자급이 확보되지 않은 우리 현실에서 농지조성 사업의 필요성 자체가 없다고는 할 수 없으나, 농지는 다른 방법으로 보충할 수 있는 대체방법을 강구할 수 있고 부족한 식량은 점차 자유화되어 가는 국제무역을 통하여 조달할 수 있는 가능성이 열려 있는 반면에, 그 대가로 희생되어야 할 새만금 갯벌은 다른 것으로 대체하거나 나중에 복원할 길이 없는 귀중한 자원으로서, 갯벌의 진정한 가치에 대한 인식이 이제 새로이 형성되기 시작하는 단계이고 향후 그 실제 가치가 얼마나 될지 미지수라

는 점을 고려한다면, 농지 확보를 위해 갯벌을 희생시키는 사업을 계속하는 것은 허용될 수 없다고 할 것이다.

(나) 새만금 담수호의 수질 달성이 가능할 것인지에 관하여 강한 의문이 제기되는 상황인바, 수질개선을 위하여 준비한 대책들이 제대로 기능을 발휘하지 못하거나 기능을 발휘하더라도 수질기준을 달성하지 못하는 사태가 발생할 때에는 새만금 담수호는 막대한 비용을 들여 아무 쓸모 없는 또 하나의 거대한 시화호를 만드는 데에 불과한 것이 될 것인데, 그렇게 되는 경우 오염된 물을 저장하는 거대한 호수나 그 오염된 물이 방류되는 인근 해양의 자연환경에 막대한 피해를 입힐 것이므로 그러한 사태를 방지할 수 있는 확실한 대책이 확보되지 못한 현 상태에서 사업을 계속하는 것은 허용될 수 없다 할 것이다.

(다) 방조제 완공 이후 인근 해역에는 해수순환의 변화 등으로 해양환경에 적지 않은 변화가 초래될 것으로 예상되고, 그러한 해양환경의 변화가 구체적으로 어떤 결과로 나타날 것인지에 관하여는 조사와 연구가 제대로 이루어지지 않고 있다는 것인바, 새만금사업으로 인한 해양환경의 변화가 인간과 생태계에 얼마나 치명적인 위험을 가져다 줄 것인지를 알지 못하는 상태에서 그에 대한 확인과 아무런 대비책 없이 사업을 강행한다는 것은 일종의 모험과 같은 것으로서, 헌법의 환경기본권 보장 취지와 환경관련 법령에서 요구하는 사전배려의 원칙, 사전예방의 원칙 등에 비추어 볼 때에 허용되어서는 안 되는 것이다.

(라) 새만금사업의 경제성 분석결과에 대하여 많은 문제점이 지적되고, 갯벌이 갖고 있는 다양하고 풍부한 가치가 제대로 평가되지 않은 점, 경제성 분석에서 비용으로 포함되지 않은 해양환경 변화에 대한 대책비용 등을 고려하면, 이 사건 새만금사업에 대규모 환경의 희생을 정당화할 정도로 우월한 경제성 내지 사업성이 있다고 보기는

어려우므로 사업을 강행할 명분이 없다고 보아야 한다.

사업의 계속을 주장하는 입장에서는 지금까지 약 1조 9,000억 원의 비용을 들여 방조제를 거의 완성해 둔 단계에서 사업을 중단하는 것은 경제적으로 너무 큰 손실이라고 주장하나, 당초 총 1조 3,000억 원 정도로 계획되었던 사업비가 근래에 와서는 총 3조 5,000억 원 정도로 대폭 증가된 것으로 보아, 향후 수질목표 달성에 차질이 생기는 경우 추가로 소요될 수질관리 비용과 순차개발방식에서 담수화가 계획보다 늦어지게 되는 경우 증가될 비용 등을 고려하면 새만금사업의 총 사업비용은 앞으로도 계속 증가될 가능성을 배제할 수 없는데, 앞으로 얼마가 더 들지도 모르는 비용을 모두 투입한 뒤 수질목표 달성이 불가능하거나 해양환경에 수인할 수 없는 훼손이 발생하여 부득이 담수화를 포기하는 사태로 연결된다면, 지금까지 투입된 비용을 포기하는 일이 있더라도 현 단계에서 사업을 중단하는 것이 더 큰 손실과 재앙을 막는 길이 될 수도 있을 것이다.

(마) 최근에 갯벌의 가치와 효용에 대한 연구와 인식이 빠른 속도로 강화되고, 갯벌이 국경을 넘나드는 철새와 각종 희귀종의 서식지인 점에 착안하여 이를 범세계적으로 보존하려는 국제적 공동노력이 활발하게 진행되고 있으며, 이에 발맞추어 우리나라도 ‘물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약’(람사협약)에 가입한 데 이어 후속조치로서 습지보전법을 제정하는 등 국제적 추세를 거스를 수 없는 상황에 이르렀다. 우리나라 서해안의 갯벌은 세계 5대 갯벌 중 하나에 포함될 정도로 국제적으로 주목받는 갯벌인데, 위와 같은 국제적 추세를 거스르고 새만금 갯벌을 매립하는 경우 국제적인 비난은 물론 우리나라가 환경 후진국이라는 평가를 면하기 어렵게 될 것이다.

(2) 이 사건 새만금사업으로 조성될 간척지가 당초 목적대로 농지로 계속 사용될

것인지에 대하여는 상당수 사람들이 의구심을 떨쳐버리지 못하고 조만간 복합산업단지로 용도가 변경될 것이라고 예측하고 있다.

그러나 새만금사업의 근거가 되는 농근법이나 농어촌정비법의 경우 매립과 간척사업은 농업을 목적으로 하는 경우에만 가능하다는 제한이 있어 새만금사업은 농업 목적이라는 범위를 벗어나서는 목적을 변경하는 것이 법률상 불가능하므로, 위에서 본 바와 같은 사정변경으로 인하여 더 이상 농지조성 및 농업용수를 위한 담수호 조성 사업을 추진하는 것이 여러 면에서 적절치 못한 것으로 판명되었다면, 부득이 그 사업을 취소하는 길 외에는 다른 방도가 없다고 할 것이다.

(3) 한편 공수법 제35조 제1항, 공수법 시행령 제32조에는 매립면허의 효력이 소멸된 경우에는 공유수면을 원상으로 회복하는 것을 원칙으로 하되, 경우에 따라서는 원상회복을 하지 않을 수 있는 길을 열어두고 있으므로, 이 사건에서 새만금사업이 취소되어 공사를 중단하는 사태가 발생하더라도, 현재까지 시공된 방조제를 그대로 둔 채 활용하면서도 새만금 갯벌을 살리는 환경친화적인 대안을 모색할 경우에는 방조제 건설을 위하여 투입된 비용이 전부 매몰되지는 않을 방법을 찾을 수도 있다고 생각된다.

(4) 이상에서 살펴 본 제반 사정을 종합하여 보면, 이 사건 각 처분 이후에 나타난 여러 방면에서의 예상하지 못한 사정변경은 사업을 계속 시행하는 경우 과도한 비용과 희생이 요구됨으로써 사업을 통하여 달성하고자 하는 종국적인 목적을 실현할 수 없을 정도로 중대한 경우에 해당하고, 이 사건 각 처분을 취소하여 새만금사업 자체를 중단하는 것 외에 다른 조치 또는 처분만으로 적절하게 대응하기 어렵다고 보이므로, 이 사건 새만금사업을 취소할 공익상 필요가 있다고 봄이 상당하다.

마. 결론

위에서 본 바와 같은 이 사건 새만금사업에 있어서의 여러 사정변경은 공수법 제

32조 제3호 소정의 공유수면매립면허처분 취소사유에 해당할 뿐만 아니라 나아가 이와 동일한 취지의 규정인 농어촌정비법 제98조 제1항 제3호 소정의 시행인가처분 취소사유에도 해당한다고 보아야 할 것이고, 그와 같은 상황에서 피고가 환경영향평가대상지역 주민인 원고 신행록으로부터 이 사건 각 처분을 취소해 달라는 신청을 받았음에도 필요한 처분을 하지 아니한 채 이를 거부한 것은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 보아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심은 피고의 이 사건 거부처분의 취소를 구하는 위 원고의 청구를 배척하였는바, 이러한 원심의 판단에는 농지의 필요성, 수질관리, 해양환경 및 사업의 경제성·사업성에 있어서 예상하지 못한 사정변경 등에 관한 심리미진 또는 채증법칙 위배로 인한 사실오인, 공수법 제32조 제3호와 농어촌정비법 제98조 제1항 제3호에 관한 법리오해의 위법이 있다고 할 것이므로, 이와 같은 취지로 주장하는 위 원고의 상고이유는 이유 있다. 그러므로 원심판결 중 위 원고 패소부분은 파기되어 원심 법원에 환송됨이 마땅하므로 다수의견에 반대하는 바이다.

6. 위 3.의 라.항의 판단에 관한 대법관 이규홍, 대법관 이강국, 대법관 김황식, 대법관 김지형의 보충의견

가. 이 사건 재판은 새만금사업의 추진과 관련된 이 사건 공유수면매립면허처분과 이 사건 시행인가처분에 중대하고 명백한 하자가 있어 당연무효인지 여부 내지 사정변경으로 인하여 새만금사업을 취소하여야 할 공익상의 필요가 생겼는지 여부, 즉 행정처분의 무효 내지 취소 사유의 존부를 법적인 관점에서 평가·판단하는 것이지, 새만금사업의 추진의 타당성 여부에 대한 정책적인 관점에서 평가·판단하는 것이 아니다.

이러한 전제를 바탕으로 하여 위 3.의 라.항의 판단과 관련하여 다음과 같이 보

충의견을 밝히고자 한다.

나. 경제성장과 산업발전 등을 위하여 추진되는 무분별한 개발사업으로 인한 환경침해가 심각해지고 있는 현 상황에서 우리의 생존의 토대인 자연환경을 그 침해 및 훼손으로부터 보호하여야 할 필요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다. 자연환경은 그 속성상 한번 파괴되면 이를 회복하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 자연환경은 현재 세대의 생존의 기초가 되는 동시에 장래 세대에 대하여도 역시 생존의 기초로 유지되어야 할 자산이기 때문에 더욱 그러하다.

우리 헌법 역시 이러한 인식을 반영하여 제35조 제1항에서 환경권을 헌법상의 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있다. 우리는 이 점을 결코 가볍게 여기지 아니 하며, 이 점에 있어서 반대의견의 지적에 공감하는 바이다. 그렇지만, 반대의견도 적시하고 있는 것처럼 자연환경의 보전의 필요성 못지않게 국민경제의 균형 있는 발전을 위하여 개발사업을 추진할 필요성과 중요성 또한 부인할 수 없고, 우리 헌법도 이러한 개발의 필요성을 반영하여 제120조 제2항에서 '국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.'라고 규정하고, 제122조에서 '국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.'라고 규정하고 있다.

따라서 환경이 헌법에 의하여 보호되어야 하는 가치이기는 하지만 개발 역시 소홀히 할 수 없는 헌법상의 가치라고 할 것이므로, 반대의견과 같이 자연환경보호의 가치가 언제나 개발에 따른 가치보다 우선적으로 보호되어야 한다고 할 수는 없다.

그러므로 국가 정책적인 필요에 따라 대규모의 공공사업이 시행되는 경우 필연

적으로 따르기 마련인 개발과 환경보호 사이의 가치 충돌 문제를 해결하기 위해서는 신중한 절차와 지혜로운 판단이 요구되는데, 이와 관련하여 우리가 견지하여야 할 태도는 균형감 있는 합리적·이성적 접근방식이지, 결코 이상에 치우친 감성적인 접근 방식이어서는 아니 된다고 생각한다.

다. 이 사건 새만금사업은 전라북도 만경강, 동진강의 하구해역에 방조제를 설치하고 공유수면을 매립·간척하여 농지와 담수호를 조성함으로써 국토의 확장과 함께 농업생산력을 증진시켜 국민경제의 발전과 낙후된 지역경제의 활성화를 꾀하고자 하는 국가정책적 목적에 터잡은 대규모의 개발사업으로서 긍정적 측면이 있는 반면, 새만금 갯벌의 상실 및 해양환경에의 영향 등 자연환경의 훼손이라는 개발에 따르는 부정적인 효과가 따를 수밖에 없어, 개발과 환경보호라는 두 가치의 충돌이 필연적으로 발생하게 되는 전형적인 사업이다.

그러한 만큼 이 사건 새만금사업에 소요되는 국가·사회적인 비용과 이 사업을 통하여 얻을 수 있는 국가·사회적인 편익 내지는 국민 경제적인 가치를 과학적·합리적·이성적으로 평가하여야 할 것이다.

더욱이 이 사건 새만금사업은 1991. 11. 28. 방조제공사가 착공된 이래 현재까지 약 1조 9,000억 원의 막대한 비용을 투입하여 총 33km의 길이로 예정된 새만금 방조제 중 30.3km의 구간이 완공되어 2.7km의 구간만 남아 있고, 담수호 수위 조절 등을 위한 가력배수갑문과 신시배수갑문이 모두 완공되어 있는바, 이 사건 취소 청구는 그 사업이 시행되기 전에 그 위법성을 다투는 것이 아니라 이와 같이 이미 상당한 정도로 진행이 되어 있는 대규모의 공공사업에 대하여 사정변경 및 공익상의 필요 등을 이유로 그 사업의 전면적 중단을 요구하는 것에 그 특이성이 있다. 그렇다면 이 사건에 있어서는 사업시행 전에 사업의 타당성이나 적법성을 심리하는 경우와는 달리, 그 사업을

계속함으로 인하여 초래될 수 있는 환경상의 피해와 사업에 소요되는 비용 못지않게 그 사업을 중단시킴으로써 달성할 수 없게 되는 국가·사회적인 편익 내지는 국민 경제적인 가치 뿐 아니라 이미 사업을 위하여 지출된 막대한 비용에 따른 손해에 대하여도 고려하여야 하며, 이와 같은 모든 손해들을 감수하고서라도 사업을 중단시켜야 할 정도로 환경상의 피해와 비용이 든다는 점이 충분히 입증되어야만 비로소 사업을 중단시켜야 할 사정변경 및 공익상의 특별한 필요가 있다고 할 것이고, 이에 대한 입증책임은 사업을 중단시켜야 할 사정변경 및 공익상의 특별한 필요가 있다고 주장하는 측에게 있다 할 것이다. 그런데 원심은 원고측이 그러한 입증에 실패하였음을 이유로 이 사건 청구를 기각하고 있는 것이다.

결국, 다수의견은 위와 같은 법리 및 사실인정에 따라 원고측의 상고 이유에 관한 주장을 받아들이지 아니하는 것이며, 개발의 가치에 비하여 자연환경의 가치의 중요성을 낮게 평가하는 입장을 취하였다거나 자연환경 보전에 관한 배려를 소홀히 하는 것은 아니다.

라. 반대의견은 다수의견과는 달리 농지의 필요성, 수질관리, 해양환경 및 경제적 타당성에 관하여 사정변경이 있고 그러한 사정변경에 비추어 볼 때에 이 사건 새만금사업을 계속 시행하게 되면 사회통념에 비추어 과도한 비용과 희생이 요구되므로 국가경제의 발전이라는 공공사업의 종국적인 목적을 실현할 수 없다고 인정하여 이 사건 새만금사업을 취소할 공익상의 필요가 있다고 판단하고 있다. 그러나 반대의견은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

(1) 먼저, 반대의견은 농지의 필요성이 줄어들었다는 사정으로 쌀 재고량의 과잉과 자유무역협정에 의한 쌀 수입개방 등을 들고 있지만, 향후 세계 곡물시장 및 국제 곡물가격의 급격한 변동 등에 대비하여 일정수준의 식량 자급을 유지할 필요성을 완전

히 배제할 수는 없을 것이므로 상당한 정도의 우량농지를 확보할 필요성이 있다는 정책적 판단이 완전히 잘못된 것이라고 할 수는 없고, 따라서 반대의견에서 주장하는 바와 같은 경제 여건의 변화 등을 이유로 이 사건 각 처분을 취소할 정도로 농지의 필요성에 중대한 사정변경이 생겼다고 단정할 수 없다.

(2) 다음으로, 수질관리 측면에서 보면, 반대의견은 정부조치계획에 반영된 수질대책들이 실현가능성이 없거나 재원조달계획이 확정되지 않은 대책까지 포함된 것이고, 또한 해양환경에 미치는 영향에 대하여 미리 검토되지 않은 대책이 포함되어 있다는 점을 지적하고 있지만, 정부조치계획에서는 환경부 시안과 민관공동조사단의 수질분석결과 및 환경부의 수질예측결과를 반영하여 각종 수질대책을 수립하고 있고, 이러한 각종의 수질대책은 수질분야 전문가들과 정부관계자들이 함께 검증절차를 거쳐 모두 실현가능하다는 전제하에 수립된 것으로서 정부실천계획에 나오는 11개 과제가 모두 정상적으로 추진되고 있고 수질예측결과도 예정된 목표를 초과하여 달성되고 있으며, 특히 4대강 수계별로 법제화되어 실시하도록 되어있는 오염총량관리제가 도입되는 경우 생화학적 산소요구량 뿐만 아니라 총인과 총질소도 감소하는 효과를 얻을 수 있고, 전주권 그린벨트는 수질대책 차원에서 정부조치계획보다 더욱 강화하여 해제된 그린벨트에 대하여 이미 녹지로 보전되고 있으며, 환배수로나 저층수 배제시설도 일정범위 내에서는 수질대책으로서의 효과가 있다는 수질분야 전문가들의 검증을 거쳐 계획이 수립되어 예산까지 배정된 상황이므로, 반대의견이 제기하는 의문만으로 새만금 담수호가 농업용수로서의 수질을 유지하는 것이 불가능하다거나 이 사건 각 처분을 취소할 정도로 수질관리에 사정변경이 생겼다고 단정할 수 없다.

(3) 그리고, 해양환경 측면에서 보면, 반대의견이 지적하는 바와 같이 이 사건 방조제의 축조로 인하여 해양생태계의 변화가 일부 생기는 것은 사실이지만, 그와 같은

변화는 방조제를 설치하는 경우 당연히 나타나는 불가피한 현상으로서 환경영향평가 당시에 이미 그 변화가 상당 부분 반영되었고, 배수갑문을 통하여 방조제 내부 물이 해양으로 배출되고 방조제 내부의 전반적인 수심이 깊지 않아 물이 정체되거나 성층형성이 발생할 가능성이 크지 않다는 전문가들의 의견도 제시되어 있으며, 해양환경상의 변화에 대비하여 정부조치계획에서는 외해 모니터링 설치, 적조방제대책, 수질자동측정소 설치, 지리정보시스템(GIS) 구축 등 해양환경오염 방지대책을 수립하였고 이와 같은 대책들은 해양환경 분야 전문가들의 검증을 거쳐 수립된 것이므로, 반대의견이 제기하는 의문만으로 이 사건 각 처분을 취소할 정도로 새만금 방조제 설치로 인한 해양환경에 중대한 사정변경이 생겼다고 단정할 수 없다.

(4) 또한 경제성 측면에서, 반대의견은 이 사건 사업에 관한 한국산업경제연구원 및 민관공동조사단이 한 경제성 분석을 그대로 받아들이기 어렵고, 수질관리 소요 비용과 아울러 새만금사업으로 상실되는 갯벌의 가치와 사업 시행으로 발생할 수 있는 방조제 주변 해양환경에 대한 영향을 참작하여 보면 환경상의 피해를 수인하고 사업을 시행할 정도의 경제성 내지는 사업성이 있다고 볼 수 없어, 사정변경이 있다고 보았다.

그러나, 이 사건과 같이 국가가 사업을 시행하는 경우에는 사적인 경제상의 가치 외에도 국가·사회적인 편익과 같은 공익상의 가치도 모두 사업시행자인 국가 내지는 국민 전체가 얻을 수 있는 편익에 속한다 할 것이고, 따라서 국가가 시행하는 사업에 관한 경제성을 평가함에 있어서는 사인이나 사기업과는 달리 국가·사회적인 공익상의 가치가 반영된 편익과, 그 사업으로 인하여 발생하는 환경문제와 같은 국가·사회적인 손실도 포함한 비용이 참작되어야 할 것이다. 따라서, 민관공동조사단이 새만금사업의 시행에 의하여 기존의 시장을 통해 반영될 수 있는 효과뿐만 아니라 시장의 거래를 통해 나타나지는 않지만 주민들의 후생에 간접적으로 영향을 미치는 편익들과

아울러 환경에 미치는 영향까지 고려한 비용들을 분석한 것이 부당하다고 보이지 아니한다.

다수의견이 실시하고 있는 바와 같이, 편익과 비용을 비교하여 공공사업에 경제성 내지 사업성이 있는지 여부를 판단함에 있어서 어떠한 항목을 편익이나 비용항목에 넣을 수 있는지 여부와 각 항목별 평가방법에 관하여는 확립된 원칙이 있지 않다고 보이고, 편익과 비용의 항목별로 평가 대상인지 여부 및 평가방법의 적정성을 사법심사의 대상으로 삼아 일일이 판단하는 것은 적절하지 않다. 따라서 편익과 비용은 평가 당시의 공공사업에 관한 투자분석이론에 입각하여 할 것인바, 30인의 공공투자분석 전문가들로 구성된 민관공동조사단이 새만금사업으로 얻게 되는 국가·사회적인 편익을 포함하여 가액으로 평가가 가능한 편익을 산정하는 한편, 새만금사업의 실시로 예상되는 비용, 특히 조사 당시까지의 연구평가기법 내지 계량화기법에 의하여 수치화가 가능한 갯벌의 기능가치를 포함하여 가액으로 평가가 가능한 비용을 산정한 후 이 사건 새만금사업의 경제성 내지 사업성을 분석하고 전문가들 사이의 견해차를 참작하여 여러 조건을 상정한 10개의 시나리오를 구성한 결과, 그 시나리오 모두에서 경제성 내지 사업성이 있는 것으로 나타난 사정을 참작하면, 이 사건 새만금사업에 경제성 내지 사업성이 없다고 하려면 이를 부정할 수 있을 정도로 충분한 입증이 있어야 할 것이다. 반대의견은 위 민관공동조사단의 비용 분석에서 이 사건 사업으로 상실되는 새만금 갯벌의 가치를 제대로 평가하지 못하였고 현재의 과학기술로서는 갯벌이 가지는 많은 기능과 가치를 제대로 평가하기 어려우므로 새로운 평가기법의 등장으로 계량화작업이 발달하면 향후 갯벌의 가치가 더 커질 것이라는 점을 지적하고 있으나, 위와 같은 사정을 참작한다고 하더라도 이 사건에서 민관공동조사단의 경제성 분석 결과를 모두 뒤엎고 새만금사업에 경제성 내지 사업성이 없다고 단정할 수 있는 사정변경이 발

생하였다는 점에 관한 입증이 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다.

물론, 국가·사회적인 공익상의 가치가 반영된 모든 편익과 비용에 대하여 가액을 산정함에 있어서는, 그 편익과 비용을 구성하는 요소 중에 시장가격이 형성되어 있지 아니한 경우가 많아 이를 객관적으로 평가하는 것이 쉽지 않다. 따라서, 반대 의견이 지적하고 있는 바와 같이 자연환경의 가치는 경제적인 가치로 환산하여 평가하기 어렵고 또한 현재 이용되지 않고 있는 자연환경의 가치를 평가의 대상 자체에 포함시키기 어려우므로 경제성 내지는 사업성을 판단함에 있어서 이와 같은 사정을 고려하여야 하지만, 반대로 국가·사회적인 편익 중에서도 그 가액을 평가하기 어려운 것에 대하여는 그 구체적인 내용과 아울러 사업전체에서 차지하는 비중 내지는 사업목적에 미치는 영향 등을 충분히 참작하여 최종적으로 경제성 내지는 사업성이 있는지 여부를 판단하여야 한다.

새만금사업은 농근법과 구 공수법에 근거하여 농지의 집단화 및 농업의 기계화에 의한 농업생산력 증진과 이로 인한 농업경제의 발전을 도모하고 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전 및 낙후된 지역경제의 활성화 등을 이루기 위하여 실시되는 사업으로서 제4차국토종합개발계획의 일환으로 실시되고 있다. 제4차국토종합개발계획의 전략별 추진계획을 보면, 친환경농업 및 첨단영농기법의 도입 등을 통한 농촌 등 낙후지역의 새로운 활로 개척, 환경친화적 개발모형과 지침마련, 보전할 지역은 보전하고 개발가능한 지역은 계획에 입각하여 친환경적으로 개발하는 국토이용원칙을 정립함으로써 질서 있는 토지이용 및 관리체계구축으로 난개발의 방지, 수자원의 개발을 통한 해안·도서지역·낙후지역의 수자원의 안정적 공급기반 구축 및 수자원의 적정수질 확보, 20년 이상된 노후 관거의 교체와 유역별 하천 종합관리체계 구축에 의한 수자원의 합리적 관리체계 확립 등의 내용이 포함되어 있다. 피고는 새만금 담수호의 수질을

종전의 동진강·만경강의 수질보다 훨씬 향상될 수 있도록 사업을 추진하고 있어 수질 관리가 제대로 이루어진다면 종전보다 환경적인 면에서 향상될 수도 있으며 시화호의 경험을 겪은 후 국가·사회적으로 환경문제와 호소관리의 중요성을 인식하고 있는 상황 아래에서 환경친화적인 개발방식을 추진하고 있으므로 새만금사업은 제4차국토종합 개발계획의 전략별 추진계획의 내용과도 부합되는 개발사업이다. 더욱이 이 사건 새만금사업은 현재까지 막대한 비용이 투입되어 방조제가 거의 완공단계에 있다. 따라서, 이와 같은 사정 등을 종합하여 보면, 반대의견에서 지적하는 바와 같이 가액으로 평가하기 어려운 새만금 갯벌의 보전 가치 뿐 아니라 수질관리를 위하여 추가로 소요되는 비용이나 해양 생태계에 대한 영향을 모두 참작하여 보더라도, 현재로서는 새만금사업을 계속 실시하여 얻을 수 있는 전체의 편익보다 비용 내지 손실이 더 크거나 위와 같은 자연환경의 피해를 수인할 수 없다고 인정하기에 부족하므로, 경제성 내지는 사업성에 관한 중대한 사정변경이 발생하였다고 볼 수 없다.

(5) 이 사건 새만금사업이 현재까지 막대한 비용이 투입되어 방조제가 거의 완공단계에 있다는 사정과 관련하여 원고측은 새만금사업이 취소되더라도 현재까지 시공된 방조제 구간을 그대로 둔 채 이를 활용하면서 새만금 갯벌을 살리는 환경친화적인 대안을 모색할 수 있다는 주장을 하고 있고, 반대의견은 이를 받아들여 취소의 공익상 필요성을 인정하는 참작사유로 삼고 있다. 그러나, 원고측이 주장하는 대안에 관하여는 구체적 사업 내용 및 규모, 기술적인 가능성, 소요되는 비용 및 편익에 관한 경제적 타당성, 그 사업으로 인하여 예상되는 또다른 자연환경에의 영향 등에 관하여 구체적인 주장·입증이 없다. 따라서, 위 대안이 구체화되어 시행될 수 있을 때까지 미완공된 방조제의 유지·관리에 소요되는 비용과 위 방조제를 제대로 활용하지 못함으로 인하여 발생하는 기회비용 등을 참작하여 볼 때에, 정부와 민간이 협조하여 비교적 환경친화

적인 입장에서 추진되고 있는 이 사건 새만금사업과 비교하여 위 대안이 과연 어느 정도나 확실하게 우위에 있는지 알 수 없으므로, 위 대안을 모색할 수 있는 가능성만으로는 이 사건 새만금사업을 취소하여야 할 공익상의 특별한 필요가 있다고 볼 수 없다. 확실한 대안이 모색되지 아니한 상태에서 선불리 사업을 취소하게 되면 그 동안 투입된 막대한 비용이 무용지물로 될 수 있는 위험성이 있으므로 오히려 공익에 어긋날 여지도 있다 할 것이다.

(6) 결국 위에서 본 제반 사정에 비추어 보면, 반대의견과는 달리, 농지의 필요성, 수질관리, 해양환경 및 경제적 타당성에 관하여 이 사건 새만금 사업을 취소하여야 할 정도의 중대한 사정변경이나 공익상의 특별한 필요성이 있다고 인정하기에 부족하다고 본 다수의견이 타당하다고 할 것이다.

마. 앞서 지적한 바와 같이 자연환경은 그 속성상 한번 파괴되면 이를 회복하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 자연환경은 현재 세대의 생존의 기초가 되는 동시에 장래 세대에 대하여도 역시 생존의 기초로 유지되어야 할 자산으로서, 이 사건 새만금사업과 같이 환경 훼손의 우려가 있는 대규모의 국책사업의 경우 신중한 판단을 위하여 사전에 환경피해의 범위 및 정도 등에 대한 철저한 조사 등이 우선되어야 할 것인데, 다수의견에서 지적하고 있는 바와 같이, 이 사건 새만금사업계획을 수립할 당시에 이루어진 환경영향평가, 담수호 수질 유지·관리 대책 등에 관하여 일부 미흡한 점이 있었음을 인정하지 않을 수 없고, 이 점이 새만금사업의 원만한 추진에 걸림돌이 되었고 커다란 사회적 갈등을 야기하였다. 이 점은 장래 이른바 대규모의 국가 정책적 사업을 추진함에 있어서 소중한 교훈으로 삼아야 할 것이다.

앞으로도 이 사건 새만금사업을 추진하는 데에는 상당한 시간과 비용이 소요될 것이고 아울러 예상하지 못한 자연적·사회적 여건의 변화와 새로운 기술의 발전이 뒤

따를 수 있다. 다수의견은 현재 원고측의 입증부족을 이유로 이 사건 새만금사업의 취소 청구를 받아들이지 않지만, 장래에 예상하지 못한 위와 같은 여건 변화, 특히 수질 문제나 해양환경상의 영향으로 이 사건 사업을 계속 시행함이 적절하지 아니할 정도의 사정변경이 발생할 가능성도 배제할 수는 없다. 그러한 만큼 피고로서는 이 사건 판결로써 이 사건 새만금사업의 정당성이 확보되었다고 만족할 것이 아니라 변화하는 여건에 맞추어, 어떻게 하는 것이 진정으로 국가경제의 발전에 도움이 되며 아울러 환경친화적인 것인지를 꾸준히 검토하여 반영하는 지혜와 노력이 필요함을 지적해두고자 한다.

재판장 대법원장 이용훈 _____

 대법관 강신욱 _____

 대법관 이규홍 _____

 대법관 이강국 _____

 대법관 손지열 _____

 대법관 박재운 _____

 대법관 고현철 _____

대법관 김용담 _____

대법관 김영란 _____

대법관 양승태 _____

대법관 김황식 _____

주 심 대법관 박시환 _____

대법관 김지형 _____

원고들 목록 (생략)