

부 산 고 등 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2011누228 하천공사시행계획취소
원고, 항소인 별지 원고 명단 기재와 같다(○○○ 외 1,788명).

원고들 소송대리인 변호사 ---, ---

법무법인 -- 담당변호사 ---, ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---, ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 ----담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---, ---

법무법인 -- 담당변호사 ---, ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 --- 담당변호사 ---

변호사 ---, ---, ---, ---, ---, ---, ---,

피고, 피항소인 1. 국토해양부장관

소송수행자 ---, ---

2. 부산지방법국토관리청장

소송수행자 ---

피고들 소송대리인 법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

정부법무공단 담당변호사 ---, ---

피고보조참가인 한국수자원공사

대전 대덕구 연축동 산6-2

대표자 사장 ---

소송대리인 법무법인 -- 담당변호사 ---

법무법인 -- 담당변호사 ---

정부법무공단 담당변호사 ---, ---

변호사 ---, ---

제 1 심 판 결 부산지방법원 2010. 12. 10. 선고 2009구합5672 판결

변 론 종 결 2012. 1. 13.

판 결 선 고 2012. 2. 10.

주 문

1. 제1심판결을 다음과 같이 변경한다.

가. 원고들의 피고 국토해양부장관에 대한 정부기본계획 취소청구의 소와 '별지 2 각
하 대상 처분 목록' 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소를 모두 각하한다.

나. 원고들 중 '별지 4 원고적격자 명단' 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉔란' 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소를 각한다.

다. 원고들 중 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉔란' 기재 원고들의 피고들에 대한 각 나머지 청구를 기각한다.

라. 다만 피고 국토해양부장관이 한 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉔란' 기재 처분 중 순번 제①번 내지 제⑫번 처분 및 피고 부산지방국토관리청장이 한 '같은 명단 ㉔란' 기재 처분 중 순번 제13번 내지 제27번 처분은 모두 위법하다.

2. 소송총비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 각자 부담한다.

청구취지 및 항소취지

제1심판결을 취소한다.

피고 국토해양부장관이 2009. 9.경에 발표한 4대강 살리기 마스터플랜(4대강 사업 정부계획) 및 2009. 11. 23.에 한 낙동강 살리기 사업 20공구(창녕·의령·합천지구, 이하에서는 공구의 번호로만 표시한다), 22공구(달성·고령지구), 30공구(구미지구), 2009. 11. 25.에 한 5공구(부산북구2·김해1지구), 16공구(밀양5·창원1지구), 19공구(창녕3·의령1지구), 2010. 2. 12.에 한 25공구(칠곡2·구미1지구), 31공구(구미7지구), 2010. 5. 6.에 한 22공구(달성·고령지구), 23공구(달성3·고령3지구), 25공구(칠곡2·구미1지구), 31공구(구미7지구)의 각 사업에 대한 각 실시계획승인 고시처분을,

피고 부산지방국토관리청장이 2009. 11. 12.에 한 18공구(창녕2·함안1지구), 20공구(창녕·의령·합천지구), 22공구(달성·고령지구), 23공구(달성3·고령3지구), 24공구(성

주·칠곡지구), 30공구(구미지구), 32공구(구미·상주·의성지구), 33공구(상주지구), 2010. 2. 5.에 한 21공구(대구달성1·고령1지구), 29공구(구미5지구), 34공구(예천1·상주3지구), 36공구(예천3·의성3지구), 2010. 3. 5.에 한 2공구(부산사상1·강서2지구), 6공구(양산1·김해2지구), 7공구(양산2·김해3지구), 8공구(양산3·김해4지구), 9공구(양산4·김해5지구), 10공구(양산5·김해6지구), 11공구(양산6·김해7지구), 12공구(밀양1·김해8지구), 13공구(밀양2·김해9지구), 35공구(예천2·문경지구), 38공구(안동2지구), 39공구(안동3지구), 48공구(황강 합천지구), 2010. 4. 19.에 한 41공구(서낙동강), 42공구(평강천, 맥도강)의 각 사업에 대한 각 하천공사 시행계획(변경) 고시처분을, 각 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 4대강 살리기 사업의 개요 및 추진과정

1) 4대강 살리기 정비사업(이하 '4대강 사업'이라 한다)은 하천법에 따른 유역종합치수계획 및 하천기본계획, 그 밖의 관계 법령에 따라 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강에 대하여 시행되는 사업 중 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화하기 위하여 체계적·중점적으로 관리·시행하는 사업이다(4대강 살리기 추진본부의 구성 및 운영에 관한 규정 제2조 참조).

2) 국가균형발전위원회(2009. 4. 22. 법률 제9629호로 국가균형발전특별법 제22조가 개정되면서 '지역발전위원회'로 그 명칭이 변경되었다)는 2008. 12. 15. 한국형 녹색뉴

딜사업으로 4대강 사업 추진을 결정하였다.

3) 물 관련 분야 전문연구기관인 한국건설기술연구원의 주관 아래 문화관광연구원 등이 참여하여 2008. 12. 15. 4대강 살리기 마스터플랜(이하 '4대강 마스터플랜'이라 한다) 수립에 착수하였다.

4) 4대강 사업의 추진을 위하여 「4대강 살리기 기획단」이 2009. 2.경 피고 국토해양부장관 소속으로 설치되었다가, 2009. 4.경 「4대강 살리기 추진본부」로 확대 개편되었다.

5) 지역발전위원회, 녹색성장위원회, 국가건축위원회 및 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부는 2009. 4.경 4대강 마스터플랜 합동보고대회를 개최하고, 2009. 5.경 12차례의 지역설명회, 2차례의 관계부처·학회의 추천을 받은 전문가 그룹의 자문, 2차례의 물환경학회 · 수자원학회 등 관련 학회 토론, 전문가·시민이 참여한 공청회 등을 개최하였다.

6) 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부 등 4개부는 2009. 6. 8. 4대강 사업의 기본방향을 제시하기 위하여 4대강 마스터플랜을 확정·발표하였고, 「4대강 살리기 추진본부」는 2009. 8. 24. 4대강 마스터플랜의 최종보고서를 발간·배포하였다.

나. 4대강 마스터플랜의 내용

1) 4대강 사업의 비전 및 목표

4대강 사업은 "생명이 넘치는 강, 새로운 대한민국"을 비전으로 제시하면서, ① 기후변화 대비, ② 자연과 인간의 공생, ③ 국토 재창조, ④ 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축 등을 목표로 삼고 있다.

2) 4대강 사업의 과제

4대강 사업은 ① 물 부족과 홍수피해를 근본적으로 해결, ② 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성, ③ 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, ④ 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화 견인, ⑤ 물 관리 글로벌리더로서 국가경쟁력 제고 등을 5대 과제로 제시하고 있다.

3) 4대강 사업의 과제별 구체적 추진계획

가) 수해 예방을 위한 유기적 홍수방어 대책

기후변화의 영향과 200년 빈도 이상의 홍수에 대비한 홍수조절능력 9.2억 m^3 증대를 위해서, ① 5.7억 m^3 의 퇴적토 준설(한강 0.5억 m^3 , 낙동강 4.4억 m^3 , 금강 0.5억 m^3 , 영산강 0.3억 m^3)을 통한 홍수위 저하, ② 5개의 홍수 조절지 및 강변 저류지 설치로 홍수조절능력 증대, ③ 620km의 노후제방 보강으로 치수안전도 증대, ④ 하굿둑 배수문 증설로 홍수배제 효과 증대, ⑤ 96개의 농업용 저수지 증고, 3개의 중소규모 댐 건설 등 물 확보 방안에 의한 홍수조절효과, ⑥ 도류제 설치로 합류부의 물흐름 개선 등을 계획하고 있다.

나) 물 부족 대비 풍부한 수자원 확보

장래 물 부족(2011년 8억 m^3 , 2016년 10억 m^3)과 가뭄에 대비하여 용수 확보량 13억 m^3 증대를 위해서, ① 16개의 다기능 보(淤) 설치(한강 3개, 낙동강 8개, 금강 3개, 영산강 2개), 하상 퇴적토 준설 등으로 용수확보 및 지하수위 저하 방지, ② 중소규모 댐 건설로 지역적 물 부족 해소, ③ 농업용 저수지 증고로 갈수기 지류 및 본류 유량 증대 등을 추진하도록 계획하고 있다.

다) 수질개선 및 생태복원

당초 2015년까지로 목표했던 "수영 가능한 좋은 물"(Ⅱ 급수, BOD¹⁾ 3mg/L)의 2012년 조기 달성을 위하여 오염도가 높은 34개 유역의 체계적 관리, 환경기초시설 방류기준 선진화, 353개의 T-P²⁾처리시설 등 환경기초시설 확충 및 고도화, 비점오염원³⁾ 저감대책 추진, 생태하천 929km 조성, 수변생태벨트 조성 등을 계획하고 있다.

라) 지역주민과 함께 하는 복합공간 창조

주변지역으로 방치되었던 수변공간을 국토의 중심이 되는 삶의 공간으로 적극 활용하기 위하여 ① 주차장, 화장실, 음수대, 자전거보관대 등의 편의시설, 정자, 벤치, 야외탁자 등 휴게시설, 위락/체육시설, 자연관찰시설을 설치하여 강을 활용한 여가공간 조성 ② 상하류를 연결하는 자전거도로 1,728km 조성, ③ 수변 접근성 개선 및 수변중심 도시재생, ④ 둔치활용 다양화, 아름다운 수변공간 창출 등을 계획하고 있다.

마) 강 중심의 지역발전

4대강 살리기와 병행하여, ① 지천(지방하천, 소하천 등)도 이수·치수·환경·친수·문화·관광 등을 종합적으로 고려하여 정비하고, 지방하천의 홍수방어능력을 재평가하여 주요 도시구간은 국가하천과 같이 100년 ~ 200년 빈도 홍수에 견딜 수 있도록 보강하는 지천 살리기, ② 문화가 흐르는 4대강 살리기를 위해서 문화관광콘텐츠 개발, ③ 4대강 주변 개발여건이 유리한 마을에 농어촌개발 사업을 종합 지원하여 미래 금수강촌의 모델로 제시하고, 마을개발에 민간투자를 유도하기 위해서 제도개선 및 프로그램개발을 함으로써 활력 넘치는 금수강촌 만들기, ④ 4대강 상류유역 산림정비, ⑤ 4대강

1) Biochemical Oxygen Demand(생물화학적 산소요구량), 미생물이 물속의 유기물질을 분해하는 과정에서 사용하는 산소의 양. 통상 수치가 낮을수록 수질이 좋다고 평가된다.

2) Total Phosphorus(총인), 무기인과 유기인의 총량. 통상 수치가 낮을수록 수질이 좋다고 평가된다.

3) 도시, 도로, 농지, 산지, 공사장 등 불특정 장소에서 불특정 경로로 수질오염물질을 배출하는 배출원으로 관리가 어렵다.

수자원확보를 위해 주변 저수지를 대상으로 저수지 수변지역의 우수한 농촌 어메니티 자원을 활용하여 4대강 살리기와 연계되는 도농교류 공간조성을 통해 명소화하는 저수지 수변개발, ⑥ 4대강을 활용한 녹색성장산업 활성화 등이 포함되어 있다.

4) 4대강 사업의 사업 범위

4대강 사업은 크게 본사업, 직접연계사업, 연계사업으로 구분된다. 본사업은 홍수 조절·물확보 등을 위해 4대강 본류에 시행하는 사업으로 국토해양부·농림수산식품부·환경부가 시행하되, 2011년(댐·저수지 등은 2012년) 완료를 목표로 한다. 직접연계사업은 섬진강과 13개 주요 지류 국가하천정비와 하수처리시설 등의 확충을 위한 사업으로 2012년 완료를 목표로 한다. 연계사업은 강살리기로 확보되는 수변경관 등의 인프라를 활용하는 사업으로 국토해양부·농림수산식품부·문화체육관광부·행정안전부·지식경제부·방송통신위원회 등 해당 부처의 계획에 따라 연차별로 시행한다. 한강은 본류(남한강)·북한강·섬강이, 낙동강은 본류·남강·금호강·황강·서낙동강·맥도강·평강천이, 금강은 본류·미호천·갑천·유등천이, 영산강은 본류·황룡강·함평천·섬진강이 각 사업의 공간적 범위이다.

5) 4대강 사업의 사업비

4대강 사업의 전체 사업비는 약 22조 2,000억 원(본사업 16조 9,000억 원, 직접연계사업 5조 3,000억 원)에 이르며, 4대강 사업 전체 구간은 공사의 규모, 행정구역, 추후 통합관리의 편의성 등을 고려하여 267개 공구로 분할된다.

6) 마스터플랜의 성격

4대강 마스터플랜의 최종 보고서에서는, 4대강 마스터플랜이 강과 주변 지역의 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 수립하는 종합계획이자 4대강 사업의 기본방

향을 제시하는 계획으로서, 구체적인 내용은 설계 및 시공과정에서 조정될 수 있다고 밝히고 있고, 4대강 마스터플랜과 유기적으로 연계될 수 있도록 필요시 관계부처가 관련 법정계획을 조정할 것을 당부하고 있다.

다. 낙동강 살리기 사업을 추진하기 위한 이 사건 각 처분의 경위

1) 4대강 마스터플랜에 따른 낙동강 살리기 사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)은 낙동강의 이용 및 개발에 관한 사업으로서 두 개의 권역으로 나뉘어 시행된다. 1권역(이하 1권역에서 시행되는 이 사건 사업을 '제1사업'이라 한다)은 낙동강 본류 중 부산 사하구 신평동 낙동강 하굿둑 지점을 시점으로, 경남 창원군 이방면 장천리 용호천 합류 지점을 종점으로 한 연장(延長, 전체 길이) 122.14km를, 2권역(이하 2권역에서 시행되는 이 사건 사업을 '제2사업'이라 한다)은 경북 고령군 우곡면 객기리 용호천 합류 지점을 시점으로, 경북 안동시 풍산면 계평리 지점을 종점으로 한 연장 180.67km를 대상으로 하고 있다.

2) 구체적으로는 낙동강 유역에, ① 홍수조절능력 6.1억 m^3 증대를 목표로 한 홍수방어대책으로 퇴적토 준설(하도정비 4.4억 m^3), 영주댐 건설(약 0.8억 m^3), 농업용 저수지 증고(1.9억 m^3), 낙동강 하굿둑 배수문 증설, 합류부 대책(도류제 설치), 노후제방 보강(335km)을, ② 용수확보량 10.2억 m^3 증대를 목표로 한 물확보 방안으로 다기능 보 8개(함안보, 합천보, 달성보, 강정보, 칠곡보, 구미보, 낙단보, 상주보) 설치(6.7억 m^3), 중소규모 댐(영주댐, 보현댐) 건설(2.5억 m^3) 및 안동~임하댐 연결, 농업용 저수지 31개 증고(1.0억 m^3)를, ③ 수질개선과 생태복원 방안으로 전체 22개 중권역 중 10개를 중점관리 유역으로 지정하여 2012년까지 BOD 기준 좋은 물 비율 96%(2006년 82%), TP(총인) 농도 기준 0.089mg/ℓ (2006년 0.130mg/ℓ) 달성, 74개의 하수·폐수처리장 설치와 179개의

TP처리시설 보강 등 환경기초시설 확충 및 고도화, 23개의 빗물침투 저류시설·생태유수지와 33개의 농촌둑병·생태습지 등 비점오염원 관리대책, 오염사고 방지를 위한 9개의 완충저류시설 설치, 15km의 하천 내 농경지 정리 및 생태습지 조성, 수계 내 407km의 생태하천조성 등을, ④ 지역주민과 함께하는 복합공간 창조를 위한 방안으로 743km의 자전거도로 설치, 다기능 보를 이용한 수면확보를 통하여 친수성 제고를, ⑤ 강 중심의 지역발전을 위한 방안으로 낙동강에 유입되는 862km의 지방하천 148개소의 단계적 정비 등을 하는 것을 주요 내용으로 하고, 전체를 50개 공구로 나누어 시행하고 있으며, 총 사업비는 약 5조 9,379억 원이라고 피고 측이 밝히고 있다.

3) 피고 국토해양부장관으로부터 권한을 위임받은 피고 부산지방국토관리청장은 이 사건 사업을 위한 세부계획으로, 하천법 제27조에 따라 각 공구별 사업시행계획에 관하여 아래 <표1> 기재와 같이 하천공사 시행계획(변경) 고시를 하였다(이하 아래 <표1> 기재 각 고시처분을 순번에 따라 '제1처분' 내지 '제27처분'이라 한다).

<표1> 피고 부산지방국토관리청장의 각 하천공사 시행계획(변경) 고시처분

순번	부산지방국토관리청 고시	하천공사의 명칭	시행지역지	변경회차	고시내용	고시일
1	제2009-493호	낙동강 살리기 18공구(창녕2함안1지구) 사업	경남 창녕군, 창원시, 함안군	1	㉠ 금회 시공내용 : 가설사무소 1식 → 가설사무소 및 가물막이 1식 ㉡ 준공예정일 : 2009년 10월~12월 → 2009년10월 ~2010년 2월	2009. 11. 12.
2	제2009-497호	낙동강 살리기 20공구(창녕의령합천지구) 사업	경남 창녕군, 의령군, 합천군	1		
3	제2009-498호	낙동강 살리기 22공구(달성고령지구) 사업	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	1		
4	제2009-494호	낙동강 살리기 23공구(달성3고령3지구) 사업	대구 달성군, 경북 고령군, 성주군,	1		
5	제2009-499호	낙동강 살리기 24공구(성주칠곡지구) 사업	대구 달성군, 경북 성주군, 칠곡군	1		
6	제2009-500호	낙동강 살리기 30공구(구미지구) 사업	경북 구미시	1		
7	제2009-501호	낙동강 살리기 32공구(구마상주의성지구) 사업	경북 구미시, 의성군	1		
8	제2009-502호	낙동강 살리기 33공구(상주지구) 사업	경북 구미시, 상주시	1		
9	제2010-55호	낙동강 살리기 21공구(대구달성1·고령1지구) 사업	대구 달성군, 경남 창녕군, 경북 고령군	1	○ 시행계획 완료에 따른 승인고시	2010. 2. 5.

10	제2010-56호	낙동강 살리기 29공구(구미5지구) 사업	경북 구미시	1		
11	제2010-57호	낙동강 살리기 34공구(예천1·상주3지구) 사업	경북 예천군, 상주시	1		
12	제2010-58호	낙동강 살리기 36공구(예천3·의성3지구) 사업	경북 예천군, 의성군	1		
13	제2010-137호	낙동강 살리기 2공구(부산사상1·강서2지구) 사업	부산 사상구, 강서구	-	○ 시행계획 완료 에 따른 승안고시	2010. 3. 5.
14	제2010-138호	낙동강 살리기 6공구(양산1·김해2지구) 사업	경남 양산시, 김해시	-		
15	제2010-139호	낙동강 살리기 7공구(양산2·김해3지구) 사업	경남 양산시, 김해시	-		
16	제2010-140호	낙동강 살리기 8공구(양산3·김해4지구) 사업	경남 양산시, 김해시	-		
17	제2010-141호	낙동강 살리기 9공구(양산4·김해5지구) 사업	경남 양산시, 김해시	-		
18	제2010-142호	낙동강 살리기 10공구(양산5·김해6지구) 사업	경남 양산시, 김해시	-		
19	제2010-143호	낙동강 살리기 11공구(양산6·김해7지구) 사업	경남 양산시, 김해시, 밀양시	-		
20	제2010-144호	낙동강 살리기 12공구(밀양1·김해8지구) 사업	경남 밀양시, 김해시	-		
21	제2010-145호	낙동강 살리기 13공구(밀양2·김해9지구) 사업	경남 밀양시, 김해시	-		
22	제2010-146호	낙동강 살리기 35공구(예천2·문경지구) 사업	경북 예천군, 상주시	-		
23	제2010-147호	낙동강 살리기 38공구(안동2지구) 사업	경북 안동시	-		
24	제2010-148호	낙동강 살리기 39공구(안동3지구) 사업	경북 안동시	-		
25	제2010-149호	낙동강 살리기 48공구(황강 합천지구) 사업	경남 합천군	-		
26	제2010-호	낙동강 살리기 41공구(서낙동강지구) 사업	부산 강서구	-	○ 시행계획 완료 에 따른 승안고시	2010. 4. 19.
27	제2010-호	낙동강 살리기 42공구(평강천, 맥도강지구) 사업	부산 강서구	-		

4) 한편, 2009. 9. 25. 국가정책 조정회의 결과 피고보조참가인이 4대강 사업 중 일부 공구의 사업을 자체사업으로 투자·시행하기로 결정되었다.

이에 따라 피고보조참가인은 구 한국한국수자원공사법(2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제10조에 따라 피고 국토해양부장관에게 이 사건 사업 중 5, 16, 18 내지 25, 29 내지 34, 36공구 사업에 대한 실시계획을 작성하여 승인을 요청하였고, 피고 국토해양부장관은 아래 <표2> 기재를 포함하여 각 사업에 대한 실시계획 및 실시계획변경을 승인·고시하였다(이하 아래 <표2> 기재 각 승인·고시처분을 순번에 따라 '제①처분' 내지 '제⑫처분'이라 하고, 제1처분 내지 27처분과 함께 '

이 사건 각 처분'이라 한다).

<표2> 피고 국토해양부장관의 각 사업실시계획 승인·고시처분

순번	국토해양부 고시	사업의 명칭	사업시행지	변경 회차	고시내용	고시일
①	제2009-1085호	낙동강 살리기 20공구(창녕·의령·합천지구) 사업	경남 창녕군, 의령군, 합천군	-	○ 금회 시공내용 : 가설사무소 및 가물막이 1식 등	2009. 11. 23.
②	제2009-1086호	낙동강 살리기 22공구(달성·고령지구) 사업	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	-		
③	제2009-1087호	낙동강 살리기 30공구(구미지구) 사업	경북 구미시	-		
④	제2009-1100호	낙동강 살리기 5공구(부산북구2·김해1지구) 사업	부산 북구, 강서구, 경남 양산시, 김해시	-	○ 실시설계 완료 에 따른 승인·고시	2009. 11. 25.
⑤	제2009-1101호	낙동강 살리기 16공구(밀양5·창원1지구) 사업	경남 밀양시, 창원시	-		
⑥	제2009-1102호	낙동강 살리기 19공구(창녕3·의령1지구) 사업	경남 창녕군, 함안군	-		
⑦	제2010-90호	낙동강 살리기 25공구(철곡2·구미1지구) 사업	경북 철곡군, 구미시	1	○ 금회 시공내용 : 우선시공 1식 → 하도정비 등	2009. 2. 12.
⑧	제2010-91호	낙동강 살리기 31공구(구미7지구) 사업	경북 구미시	1		
⑨	제2010-263호	낙동강 살리기 22공구(달성·고령지구) 사업	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	2	○ 사업구간 변경 (연장)에 따른 추 가분 승인·고시	2010. 5. 6.
⑩	제2010-264호	낙동강 살리기 23공구(달성3·고령3지구) 사업	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군, 성주군	2		
⑪	제2010-265호	낙동강 살리기 25공구(철곡2·구미1지구) 사업	경북 철곡군, 구미시	1	○ 실시설계 완료 에 따른 잔여분 사업구간 추가	
⑫	제2010-266호	낙동강 살리기 31공구(구미7지구) 사업	경북 구미시	1		

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 1 내지 8, 갑 제2호증의 1 내지 6, 갑 제23호증의 1 내지 8, 갑 제24호증의 1, 2, 갑 제25호증의 1 내지 15, 을 제1, 2호증, 을 제10호증의 1, 2, 을 제27조, 을 제64호증의 1 내지 5의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 소의 적법 여부에 관한 판단

가. 정부기본계획의 항고소송 대상적격

1) 원고들은, 피고 국토해양부장관이 2009. 9.경 4대강 마스터플랜이라는 정부기본계획을 발표하였는데 위 정부기본계획은 하천법, 국가재정법, 환경영향평가법 등 관계 법령에 위배될 뿐만 아니라, 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 주장하면서 위 정부기본계획의 취소를 구한다. 이에 대하여 피고들은 4대강 마스트플랜의 수립·발표는

국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위가 아니어서 항고소송의 대상인 행정처분이 아니므로, 원고들의 위 정부기본계획의 취소를 구하는 이 부분 소는 부적법하다고 본 안전 항변을 한다.

2) 그러므로 위 정부기본계획이 항고소송의 대상적격이 있는지에 관하여 보건대, 항고소송의 대상이 되는 행정청의 처분이라 함은 원칙적으로 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상의 효과를 직접 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위를 말하므로, 행정청의 내부적인 의사결정 등과 같이 상대방 또는 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 그에 해당하지 아니한다(대법원 2011. 4. 21.자 2010무111 전원합의체 결정, 대법원 2002. 5. 17. 선고 2001두10578 판결 등 참조).

앞서 본 4대강 마스터플랜의 추진경위와 그 내용 등에 비추어 볼 때, 4대강 마스터플랜은 4대강 사업과 그 주변 지역의 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 수립한 종합계획이자 4대강 살리기 사업의 기본방향을 제시하는 계획으로서, 이는 행정기관 내부에서 사업의 기본방향을 제시하는 것일 뿐, 국민의 권리의무에 직접 영향을 미치는 행정처분에 해당하지 아니한다.

3) 따라서 이 사건 소 중 정부기본계획의 취소를 구하는 부분은 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니어서 부적법하므로, 피고들의 이 부분 본안전 항변은 이유 있다.

나. 제소기간 도과

1) 피고들은 이 사건 소 중 제9처분 내지 12처분에 대한 취소청구에 관한 소는 제소기간을 도과하여 제기되었으므로 부적법하다고 본안전 항변을 한다. 그러므로 원고

들이 2010. 5. 13.자 청구취지 변경(추가) 신청으로 제기된 제9 내지 12처분 취소청구의 적법 여부에 대하여 본다.

2) 살피건대, 고시에 의하여 행정처분을 하는 경우에는 그 처분의 상대방이 불특정 다수인이고, 그 처분의 효력이 불특정 다수인에게 일률적으로 적용되는 것이므로, 그 행정처분에 이해관계를 갖는 자는 고시가 있었다는 사실을 현실적으로 알았는지 여부에 관계없이 고시가 효력을 발생하는 날 행정처분이 있음을 알았다고 보아야 하고, 사무관리규정 제8조 제2항 단서에 의하면, 공고문서의 경우에는 다른 법령 및 공고문서에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 고시 또는 공고가 있는 후 5일이 경과한 날부터 효력을 발생하므로, 그 처분에 대한 취소소송은 고시의 효력이 발생한 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다(대법원 2006. 4. 14. 선고 2004두3847 판결 참조).

그런데 제9처분 내지 12처분의 고시일이 2010. 2. 5.인 사실은 앞서 본 바와 같으므로(표<1> 참조), 위 각 처분은 고시가 있는 후 5일이 경과한 날인 2010. 2. 11.부터 일반 국민이 그 내용을 알 수 있는 상태가 되어 그 효력이 발생하였고, 제9 내지 12처분에 관한 소는 2010. 2. 12.부터 기산하여 90일이 지난 다음날인 2010. 5. 13.에 제기되었음이 기록상 명백하다.

3) 따라서 이 사건 소 중 제9처분 내지 12처분에 관한 소는 제소기간을 도과하여 제기된 것으로 부적법하므로, 피고들의 이 부분 본안전 항변은 이유 있다.

다. 소의 이익 흠결(처분의 실효로 인한 소의 이익 흠결)

피고들은 이 사건 소 중 제1처분 내지 제8처분 취소청구는 처분이 취소 내지 철회되어 존재하지 않는 처분이므로 그 취소를 구하는 소는 부적법하다고 본안전 항변을 한다.

살피건대, 행정처분이 취소 또는 철회되면 그 처분은 효력을 상실하고, 효력이 상실된 행정처분을 대상으로 한 취소소송은 소의 이익이 없어 부적법하다(대법원 2010. 4. 29. 선고 2009두16879 판결 참조).

그런데 제1처분 내지 제8처분 해당 사업은 종래 피고 부산지방국토관리청이 사업시행자로 되어 있었는데, 피고보조참가인이 이 사건 사업에 참여하기로 결정한 후 해당 사업의 사업시행자로 다시 실시계획을 수립하였고, 피고 국토해양부 장관이 2009. 11. 23. 해당 사업에 대하여 새로운 실시계획 승인·고시처분을 한 사실은 앞서 본 바와 같다.

그렇다면 제1처분 내지 제8처분은 같은 사업 구간에 대한 사업시행자 변경 및 새로운 처분으로 인하여 직권취소 또는 실효되어 그 효력을 상실하였다고 봄이 상당하다(대법원 1973. 12. 26. 선고 70누91 판결 등 참조).

따라서 제1처분 내지 제8처분에 관한 소는 효력을 상실한 행정처분을 대상으로 한 것으로서 소의 이익이 없어 부적법하므로, 피고들의 이 부분 본안전 항변은 이유 있다[그 시공내역이 가설사무소 1식 및 가물막이 1식이고, 준공예정일이 2009. 10.부터 2010. 2.로 되어 있는 점으로 볼 때 변론종결일 현재 해당 공사는 완료된 것으로 보이고, 사업시행계획(변경) 고시처분에 기하여 공사가 완료된 경우 그 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없으므로(대법원 2007. 4. 26. 선고 2006두18409 판결 참조), 이 점에서도 부적법하다].

라. 원고적격(처분의 제3자로서 법률상 보호받는 이익의 존부)

1) 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소소송을 제기하는 제3자는, 자신의 환

경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 입증하여야 원고적격이 인정되고, 다만 그 행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대하여는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고적격이 인정되며, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 증명하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다(대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결, 2006. 12. 22. 선고 2006두14001 판결, 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 등 참조).

위 법리를 이 사건에 비추어 보면, 하천법 제32조 제1항은 '하천공사시행계획을 수립·고시한 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 본다'고 규정하고, 한국수자원공사법 제18조 제1항은 '실시계획의 승인을 받은 경우 위 개발행위허가를 받은 것으로 본다'고 규정하고 있는바, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 이 사건 각 처분의 관련 법률이라 할 것이고, 그 법률 제58조 제3항의 위임에 따른 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제56조 제1항 [별표 1의2] 제1호 (라)목 (2)가 '개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변 지역에 수질오염에

의한 환경오염이 발생할 우려가 없을 것'을 개발사업의 허가기준으로 규정하고 있는 취지는, 하천시설의 설치 등으로 인한 수질오염 등으로 직접적이고도 중대한 환경상 피해를 입을 것으로 예상되는 주민들이 환경상 침해를 받지 아니한 채 물을 마시거나 용수를 이용하며 쾌적하고 안전하게 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 구체적·직접적으로 보호하려는 데 있다. 따라서 수도물을 공급받아 이를 마시거나 이용하는 주민들로서는 위 법규가 환경상 이익의 침해를 받지 않은 채 깨끗한 수도물을 마시거나 이용할 수 있는 자신들의 생활환경상의 개별적 이익을 직접적·구체적으로 보호하고 있음을 증명하여 원고적격을 인정받을 수 있다(대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 참조).

2) 환경영향평가법에 의하여 보호되는 환경상 이익

환경영향평가법 제1조, 제13조, 제14조 제1항, 제16조, 제19조 제1항의 각 규정을 종합하면, 환경영향평가법의 규정 취지는, 환경영향평가 대상사업이 주변 환경을 해치지 않고 시행되도록 함으로써 주변의 환경공익을 보호하는 것으로 그치지 않고, 환경영향평가 대상지역 안의 주민 개개인이 개발 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데 있다.

따라서 적어도 환경영향평가 대상지역 안의 주민이 환경영향평가 대상사업에 관한 각종 처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상의 이익은, 단순히 공익보호의 결과로 국민일반이 공통적으로 가지게 되는 추상적·평균적·일반적인 이익에 그치지 아니하고 처분의 근거 법률에 의하여 개별적으로도 보호되는 직접적·구체적인 이익이라고 보아야 할 것이다(대법원 1998. 10. 20. 선고 97누5503 판결 참조).

3) 국토계획법에 의하여 보호되는 환경상 이익

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라 한다) 제58조 제3항 및 구 국토계획법 시행령(2009. 11. 20. 대통령령 제21835호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제56조 제1항 [별표 1] 제1호 라목의 2. 가. '개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변 지역에 수질오염에 의한 환경오염이 발생할 우려가 없을 것'을 개발사업의 허가기준으로 규정하고 있는 취지는, 개발행위 허가처분과 그 후속 절차에 따라 개발이 실시됨으로써 배출수 등으로 인한 수질오염 등으로 직접적이고도 중대한 환경상 피해를 입을 것으로 예상되는 주민들이 환경상 침해를 받지 아니한 채 물을 마시거나 용수를 이용하며 쾌적하고 안전하게 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 구체적·직접적으로 보호하려는 데 있다.

따라서 수돗물을 공급받아 이를 마시거나 이용하는 주민들로서는 위 근거 법규 및 관련 법규가 환경상 이익의 침해를 받지 않은 채 깨끗한 수돗물을 마시거나 이용할 수 있는 자신들의 생활환경상의 개별적 이익을 직접적·구체적으로 보호하고 있음을 증명하여 원고적격을 인정받을 수 있다(대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 참조).

4) 환경영향평가법과 국토계획법에 의한 원고적격 인정여부

가) 환경영향평가법과 국토계획법이 이 사건 각 처분의 근거 법규인지 여부

환경영향평가법 제4조, 환경영향평가법 시행령 제3조 제2항 및 [별표 1] 제9호의 각 규정에 의하면, 하천의 기능을 높이기 위해 하천구역에 대하여 실시하는 공사로써 그 공사구간이 하천 중심 길이로 10km 이상인 사업에 대하여는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다. 또한, 하천법 제32조 제1항 제5호, 한국수자원공사법 제18조 제1

항에는 '하천공사 시행계획을 수립·고시한 경우 또는 피고보조참가인이 실시계획 승인을 받은 경우에는 국토계획법 제56조 제1항 소정의 개발행위허가를 받은 것으로 본다'고 규정되어 있다.

이 사건 사업은 낙동강 수계에 대한 정비를 내용으로 하는 낙동강의 이용 및 개발에 관한 사업으로서, 그 사업구간이 제1사업은 연장 122.14km, 제2사업은 연장 180.67km이고, 이 사건 각 처분은 피고 부산지방국토관리청장의 하천공사 시행계획 고시처분이거나 피고 국토해양부장관의 피고보조참가인에 대한 실시계획 승인·고시처분인 사실은 앞서 본 바와 같다.

그렇다면 이 사건 사업은 환경영향평가법 제4조, 환경영향평가법 시행령 제3조 제2항 및 [별표 1] 제9호의 각 규정에 따라 환경영향평가 대상사업에 해당하고 환경영향평가법 및 국토계획법 관련 법령은 이 사건 각 처분의 근거 법규가 된다.

나) 이 사건 사업의 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 사용지역

갑 제3호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 피고들은 이 사건 사업에 대한 환경영향평가를 실시할 당시, 이 사건 사업이 대기환경, 수환경, 해양환경, 토지환경, 자연생태환경, 생활환경, 사회·경제환경 등 제반 환경에 영향을 미칠 것으로 보고, 각 환경 분야별로 평가 대상지역을 설정한 사실, 이 사건 사업에 대하여 실시한 환경영향평가서에 기재되어 있는 제1, 2사업에 관한 항목별 평가 대상지역은 별지 5 환경영향평가 대상지역 기재 <표3>, <표4>와 같은 사실이 인정되나, 이 사건 사업에 대한 환경영향평가서상 기재된 평가 대상지역만으로는 정확한 대상지역을 확정하기 어렵다.

갑 제4호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합

하면, 피고들은 이 사건 사업에 관한 환경영향평가서 작성 당시 주민공람 및 주민설명회, 공청회를 개최하면서 각 사업지역의 해당 기초자치단체를 대상으로 의견수렴 절차를 실시한 사실이 인정되고, 이러한 사정에다가 환경영향평가 관련 법령의 목적·규정 취지를 함께 고려하면, 이 사건 사업의 각 공구별 환경영향평가 대상지역은 각 사업이 시행되는 낙동강 수계의 주변에 있는 기초자치단체 관할지역과 같다고 할 것이고, 처분별 사업시행지역에 해당하는 기초자치단체 관할지역은 <표1>, <표2>의 각 '사업시행지'란 기재와 일치한다. 따라서 <표1>, <표2>의 각 '사업시행지'란 기재 지역에 거주하는 주민들은 법률상 보호되는 환경상 이익이 있는 자들이다.

다음으로, 갑 제4호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 각 사업공구에 인접한 취수시설 중 생활용수 용도로 일반인의 식수원수를 취수하는 취수시설과 그 인접공구 및 음용지역은 아래 <표5>와 같은 사실이 인정된다.

<표5> 사업 공구별 식수원수 취수시설 및 음용지역

순번	취수장명	인접공구	해당 처분	음용지역	비 고
1	함안군 칠서	18공구	제1처분	함안군	1권역
2	마산시 칠서	18공구	제1처분	마산시	1권역
3	영남내륙권(고령)	23공구	제⑩처분	고령군	2권역
4	문산취수장	23공구	제⑩처분	달성군	2권역
5	매곡취수장	23공구	제⑩처분	달성군	2권역
6	강정취수장	23공구	제⑩처분	달성군	2권역
7	선산취수장	30공구	제③처분	구미시	2권역
8	도남취수장	33공구	제8처분	상주시	2권역

위 인정사실에 의하면, <표5>의 '해당 처분'란 기재 중 제⑩처분과 제③처분만이 소의 이익이 있으므로(제1처분 및 제8처분에 대하여는 소의 이익이 없음은 앞서 본 바와 같다), 이에 상응하는 <표5>의 순번 3번 내지 7번에 해당하는 '음용지역'란 기재지역(즉, 고령군, 달성군, 구미시)에 거주하는 주민들도 법률상 보호되는 환경상 이익이 있는 자들에 해당한다.

다) 이 사건 각 처분의 원고적격자

따라서 이 사건 각 처분 중 '별지 2 각하 대상 처분 목록' 기재 처분을 제외한 나머지 처분 대상 사업의 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역은 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉠란' 기재와 같고, 해당 지역에 거주하는 원고들은 '같은 명단 ㉡란' 기재와 같고, '같은 명단 ㉢란' 기재 원고들은 '같은 명단 ㉣란' 기재 각 처분에 대하여 환경영향평가법 또는 국토계획법에 의하여 법률상 보호되는 환경상 이익이 있으므로, 그 처분에 대한 취소청구의 소에 한하여 원고적격이 인정된다(원고적격이 인정되는 원고들 명단을 별도로 작성한 것이 '별지 4 원고적격자 명단'이다).

라) 이에 대하여 원고들은, 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역 외에 거주하는 원고들에게도, ① 헌법상 환경권과 환경정책기본법에 의해 보호되는 환경상 이익이 있고, ② 하천법 제33조의 규정 취지를 종합해 보면, 홍수피해의 위험으로부터 생명, 신체 및 재산의 안전을 보호받을 권리를 법률상 보호하고 있으므로, 위 규정에 의하더라도 원고적격이 인정된다고 주장하나, 다음과 같은 이유로 이를 받아들일 수 없다.

(1) 헌법상 환경권과 환경정책기본법에 의해 보호되는 법률상 이익의 존부

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."고 규정하고 있다. 따라서 사법의 해석과 적용에서도 이러한 헌법상의 기본권인 환경권이 충분히 보장되도록 배려하여야 하지만, 헌법의 규정만으로는 그 보호대상인 환경

의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위가 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 없다.

그러므로 사법상 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률 규정이 있거나 관계 법령의 규정 취지 또는 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사 방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 하는데(대법원 1995. 5. 23.자 94마2218 결정 참조), 사법상의 권리로서 환경권을 인정하는 명문의 규정이 없으므로 환경권에 기하여 직접 방해배제청구권을 인정할 수는 없고(대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결, 1999. 7. 27. 선고 98다47528 판결 등 참조), 환경정책기본법 제6조도 그 규정 내용에 비추어 국민에게 구체적인 권리를 부여한 것으로 볼 수는 없다.

따라서 헌법상 환경권과 환경정책기본법에 의하여 원고적격이 인정된다는 주장은 이유 없다.

(2) 하천법 제33조에 의해 보호되는 법률상 이익의 존부

하천법 제33조에 의하면, 하천점용허가를 할 때에는 침수발생 여부나 하천시설에 미치는 영향을 고려하여야 하고, 하천의 오염으로 인한 공해, 그 밖의 보건위생상 위해를 방지함에 필요한 부관을 붙일 수 있다.

그러나 하천법은 하천사용의 이익을 증진하고 자연친화적으로 정비·보전하며 하천유수로 인한 피해를 예방하여 공공복리의 증진에 이바지할 목적으로 제정된 법률로서, 하천시설 설치 및 하천공사 시행 시 하천 인근지역 거주자들의 생활상 이익을 보호하는 규정이 없고, 하천법 제33조만으로는 홍수 및 침수피해의 위험으로부터 생명,

신체 및 재산의 안전을 보호받을 직접적·구체적 권리를 부여한 것으로 볼 수 없는 점 등에 비추어 볼 때, 하천법 제1조, 제33조 등으로 보호되는 원고들의 생활상의 이익은 공익보호의 결과로 인하여 국민 일반이 가지는 추상적·평균적·반사적 이익에 불과하다고 할 것이다.

따라서 하천법 제33조에 의하여 원고적격이 인정된다는 주장 역시 이유 없다.

다. 소결론

그렇다면 이 사건 소 중, ① 피고 국토해양부장관에 대한 이 사건 정부기본계획 취소청구의 소는 처분성이 부정되어 항고소송의 대상적격이 없으므로 부적법하고, ② 제9처분 내지 12처분에 관한 소는 제소기간을 도과하여 제기되었으므로 부적법하며, ③ 제1처분 내지 제8처분에 관한 소는 소의 이익이 없으므로 부적법하고, ④ '별지 4 원고적격자 명단' 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉔란' 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소는 보호되는 법률상 이익이 없어 원고적격이 없으므로 부적법하다.

따라서 본안판단의 대상이 되는 처분은, 이 사건 각 처분 중 제1처분 내지 제12처분을 제외한 나머지 처분(이하에서는 본안판단의 대상이 되는 나머지 처분들만을 일컬어 '이 사건 각 처분'이라 한다)이 되고, 이 사건 각 처분에 관하여도, 해당 처분에 대하여 원고적격 있는 자(이하에서는 원고적격이 있는 원고들만을 일컬어 '원고들'이라 한다)가 제기한 소에 한하여 판단한다.

3. 이 사건 각 처분의 적법성

이 사건 각 처분은 대규모 재정이 투입되는 구체적인 행정계획으로서 사업시행 여부에 대한 찬반여론이 첨예하게 대립되고 있고 정치적인 의사결정이 내포되어 있어 그에

대한 사법심사를 어떻게, 어떤 기준을 적용해야 할 것인가는 중요한 문제이므로, 이 사건 각 처분의 적법성 여부를 판단하기에 앞서 행정계획에 대한 사법적 통제 법리와 행정계획 수립·시행 시 지켜야 할 절차적 규정의 의미와 그 관계, 나아가 사업시행 여부 자체가 정치적 프로세스일 수밖에 없는 행정계획인 경우 사법부가 그 적법성을 심사하는 기준에 대해 살펴본다.

가. 행정계획과 계획재량에 대한 적법성 판단에 관한 법리와 그 의미

1) 행정계획에 있어서의 계획재량의 통제 법리 및 절차적 통제의 중요성

행정계획이라 함은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하므로 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다. 한편 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있는 것이다. 따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성, 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 할 것이다(대법원 2000. 3. 23. 선고 98두2768 판결, 대법원 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결 등 참조).

또한, 행정계획을 입안·결정함에 있어서 다수 이해관계자의 이익을 합리적으로 조

정하여 국민의 권리자유에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하기 위하여 마련된 절차에 관한 규정은 비교적 광범위한 형성의 자유가 인정되는 행정계획의 적법성과 이익형량의 정당성, 객관성을 절차적으로 담보하는 기능을 하므로, 현대사회에서 고도화된 전문성, 기술적 판단, 복잡한 이해관계에 대한 합리적인 조정을 요구하는 행정계획에 대한 절차적 규정을 통한 통제는 더욱 중요한 의의를 가지고, 따라서 관계 법령이 요구하는 절차를 거치지 아니한 경우나 절차를 거치기는 하였으나 그 부실의 정도가 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 법정 절차를 거치지 아니한 경우와 동일시할 수 있을 정도인 경우에는 하자가 있는 행정계획으로서 위법하다고 할 것이다.

2) 행정계획에 있어서의 절차적 규정에 의한 통제와 계획재량 통제와의 관계

행정계획에 있어서 폭넓은 형성의 자유, 즉 계획재량이 인정되는 반면, 현대사회에서의 과학기술과 산업의 발전과 각종 조사분석기법의 고도화·전문화 등으로 인한 사법심사의 사실상의 한계성 문제뿐 아니라 특히 정치적 의사결정이 내포되어 있고 정치적 이해관계가 첨예하게 대립되는 대규모 국책사업을 위한 사업시행계획을 계획재량 통제 법리를 통하여 행정주체의 판단을 사법부의 판단으로 대체할 수 있는가, 대체할 수 있다고 하더라도 그것이 과연 바람직한 것인가, 구체적으로 어느 정도의 하자가 있으면 대체가 가능하다고 할 것인가 등에 대한 의문이 생길 수밖에 없다. 따라서 이 사건 4대강 사업과 같이 정치적 의사결정이 내포되어 있고 정치적 이해관계가 첨예하게 대립되는 대규모 국책사업을 위한 사업시행계획을 계획재량 통제 법리를 적용하여 사법적 통제를 하기에는 현실적인 어려움이 있다. 그렇다면 사법부가 행정부의 계획재량 판단을 대체할 수 있는 경우란 그 행정계획 수립 시 국민 누구라도 용인할 수 없을 정

도의 이익형량 하자가 심대하고 명백한 경우를 의미하고, 그 정도가 아니라면 사법부가 계획재량 통제 법리를 통하여 재량권 일탈·남용이라는 판단은 스스로 자제하는 것이 옳다. 왜냐하면, 대규모 재정이 투입되는 국책사업에 관한 계획은 정치적 프로세스가 내포되어 있어 사법부가 계획재량 통제 법리를 통하여 손쉽게 행정주체의 판단을 대체한다면, 궁극적으로 '사법의 정치화'를 초래하게 되고 자유민주국가에서 결코 포기할 수 없는 '사법권 독립의 원칙'이 정치에 의하여 훼손될 우려가 있기 때문이다. 이러한 이유 때문에 행정계획 수립과정 전체에 걸쳐 단계적으로 요구되는 절차적 규정을 통한 행정계획 통제의 중요성이 더욱 큰 의의를 가지게 되는 것이다.

광범위한 형성의 자유가 인정되는 계획재량에 대한 사법적 통제 법리와 관계 법령에서 요구하는 절차적 규정 사이의 관계를 대법원은 다음과 같이 실시하고 있다.

"환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 거치지 아니하였는데도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분은 위법하다 할 것이나, 그러한 절차를 거쳤다면, 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도 이어서 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, 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 참조).

구체적으로 볼 때, 관계 법률에서 당해 행정계획이 예비타당성 조사대상이어서 예비타당성 조사절차를 거치도록 명문화한 취지에 비추어 당해 계획이 달성하고자 하

는 공익과 당해 계획의 시행으로 행정주체가 다른 공익사업을 추구할 여력이 없어진다면 이는 공익과 다른 공익과의 이익형량 문제가 되고, 당해 계획을 시행하기 전에 환경영향평가법에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 한다면 그 사업 시행으로 환경에 가해지는 영향을 사전에 예측하고 이에 대한 대책과 대안을 제시하는 절차를 거치게 하는 환경영향평가의 입법 취지 자체가 당해 계획이 달성하고자 하는 공익과 당해 계획으로 침해받을 수 있는 자연환경에 대한 악영향에 대책을 마련하는 자체가 다른 공익과의 이익형량 문제가 되며, 또한 당해 계획의 시행으로 인하여 구체적으로 침해받을 수 있는 사익에 대한 검토 및 대책 마련이 당해 계획이 달성하고자 하는 공익과 사익 또는 사익 상호간의 이익형량의 문제라고 볼 수 있다.

따라서 행정계획의 입안·결정과정에서 관계 법령상 요구되는 절차적 규정의 입법취지가 행정계획 수립시 달성하고자 하는 공익과 다른 공익 사이의 이익형량, 공익과 그 행정계획으로 침해되는 사익 및 사익 상호간의 이익형량에 있어서 형량누락이나 과오형량을 방지하기 위하여 또는 형량의 정당성·객관성을 담보하기 위하여 행정계획을 수립할 때 거쳐야 할 절차를 관계 법령에서 명문 규정을 둔 것으로 볼 수 있는 경우, 이는 계획재량의 일탈·남용에 대한 특유의 법리(형량하자이론)를 관계 법령상의 절차적 통제로서 입법화한 것이라고 볼 수 있으므로, 행정계획 입안과 수립에 대한 관계 법령상의 절차적 규정의 중요성은 더해지고, 그에 대한 해석과 적용에 있어서 엄격성이 또한 필요하다 할 것이다.

3) 이 사건의 경우

4대강 마스터플랜이 기본계획으로서 입안·결정되어 예산이 편성되고 사업시행이 구체적으로 진행되어 이 사건 각 처분에 이르렀고 현재 공사준공을 앞두고 있다.

22조 2,000억 원 이상의 국가재정이 투입되는 대형 국책사업으로서 이 사건 사업을 포함한 4대강 사업의 정당성은 목적 자체가 정당해야 할 뿐만 아니라 절차적으로도 정당해야 할 것이다. 그리고 구체적으로 이 사건 각 처분의 적법성을 판단하기 위해서는 이 사건 각 처분에 이르기까지 단계별로 관계 법령에서 요구하는 절차규정을 위반한 점이 있는지, 그리고 행정주체가 그 내용에 있어서 재량권을 일탈·남용하였는지에 대하여 살펴보아야 한다.

나. 원고들의 주장 및 판단

원고들은 이 사건 각 처분의 전부 또는 그 일부가 하천법, 한국수자원공사법, 문화재보호법, 환경영향평가법, 국가재정법에 위반되고, 재량권을 일탈·남용하였으므로 위법하다고 주장하므로, 아래에서 차례로 살펴본다.

1) 하천법 위반 여부

가) 원고들의 주장

(1) 하천법 제24조 제7항, 제27조 제2항에 따라 하천공사 시행계획은 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획과 같은 상위계획의 범위 안에서 순차적으로 수립·변경되어야 한다. 그런데 이 사건 각 하천공사 시행계획은 위와 같은 상위계획에 기초하여 수립된 것이 아니라, 4대강 마스터플랜에 기초하여 급조되었으므로, 절차상 하천법이 정한 계획수립절차에 따라 진행되지 않았다. 특히 4.4억³m의 준설과 보설치를 주요 내용으로 하는 이 사건 각 하천공사 시행계획은 반드시 유역종합치수계획에서 검토되어야 할 사항이고 상위계획인 유역종합치수계획의 변경이 선행되어야 하는데도 형식적으로 그 내용을 삽입하였기 때문에 내용상 상충되는 모순(예컨대, 기존 유역종합치수계획에서는 낙동강 대부분 구간에서 목표홍수량을 감당할 수 있는 충분한

홍수소통능력이 있다고 하면서도, 4대강 마스트플랜의 내용이 급하게 들어가면서 낙동강에서 홍수소통능력을 증대하기 위하여 4.4억㎥의 준설이 필요하다는 상반된 내용이 들어가게 되었다)이 발생하였다. 따라서 수자원장기종합계획과 유역종합치수계획에 대한 실질적인 변경절차를 거치지 아니하였고, 구속력이 있는 상위계획의 내용과 부합하지 아니한 이 사건 각 하천공사시행계획은 모두 위법하다.

(2) 피고 국토해양부장관이 낙동강 유역종합치수계획을 수립함에 있어 하천법 제24조 제4항에서 정한 지방하천관리위원회의 자문과 중앙하천관리위원회의 심의를 제대로 거치지 않았고, 낙동강 하천기본계획을 수립함에 있어 하천법 제25조 제5항에서 정한 하천관리심의위원회의 심의를 제대로 거치지 않거나 형식적으로 거쳤을 뿐이다. 따라서 위 계획들에 절차상 하자가 있으므로 이 사건 각 처분은 위법하다.

나) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제2항 기재와 같다.

다) 판단

(1) 원고들의 첫째 주장에 관하여 본다.

(가) 하천법 제24조 제7항은 '유역종합치수계획은 수자원장기종합계획의 범위 안에서 수립되어야 하며 하천기본계획의 기본이 된다'고 규정하고, 제27조 제2항은 '하천공사시행계획은 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 한다'고 규정하고 있다.

(나) 그러나 하천법 제23조에 따르면, 수자원장기종합계획은 국토해양부장관이 수자원의 안정적인 확보와 하천의 효율적인 이용·개발 및 보전을 위하여 20년 단위로 수립하고 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여야 하는 계획이고, 하천법 제24조에 따르면, 유역종합치수계획은 국토해양부장관이 하천유역의 수자원 개발·이용의 적정화, 하

천환경의 개선, 홍수예방 및 홍수발생시 피해의 최소화 등을 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하여 10년 단위로 수립하고 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여야 하는 계획이며, 하천법 제25조에 따르면, 하천기본계획은 하천관리청이 그가 관리하는 하천에 대하여 하천의 이용 및 자연친화적 관리에 필요한 기본적인 사항 등을 내용으로 하여 10년 단위로 수립하고 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여야 하는 계획인바, 위 각 계획의 근거 법 규정의 내용 및 그 각 법 규정의 위임에 따라 계획의 내용에 포함되어야 할 사항을 정한 하천법 시행령 제19조, 제20조, 제24조의 내용에 비추어 볼 때, 수자원 장기종합계획을 비롯하여 유역종합치수계획, 하천기본계획은 하천의 장기적인 관리·이용의 방향 등을 제시하는 지침적 성격의 계획이라고 할 것으로서 일반 국민이나 행정청에 대한 직접적인 구속력을 가지는 것은 아니다.

(다) 그리고 이러한 각 계획은, ① 수립주체, 절차, 목적, 내용, 기간이 서로 다르고, ② 일회적이고 일시적인 계획이 아니라 20년 또는 10년 단위로 반복하여 수립되는 계속적이고 장기적인 계획이므로 각 계획 사이에는 필연적으로 시차가 발생할 수밖에 없으며, ③ 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우 그 계획을 변경하도록 하고 있으므로, 위 타당성 검토 시 상위계획의 내용, 현황 및 추가적으로 필요한 정책 등을 반영할 수 있다고 보아야 한다. 위와 같은 각 계획의 수립기간 및 절차상 차이점과 타당성 검토 후 변경 가능성을 고려해 볼 때, 각 계획이 상위계획의 범위 안에서 수립되어야 한다고 규정하고 있는 하천법 제24조 제7항, 제27조 제2항을 각 계획 사이의 시간적 선후관계에 관한 제한규정으로 해석할 수는 없고, 달리 각 계획 사이의 시간적 선후관계에 관한 규정도 찾을 수 없으므로 하천법상 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획 및 하천공사시행계획은 원고들 주장처럼 반드시 시간상 선

후관계에 있다고 볼 것은 아니다.

(라) 설령 원고들 주장과 같이 위와 같은 상위계획의 순차적인 수립을 거쳐 하천공사시행계획이 수립되지 않았다거나, 하천공사시행계획의 내용이 상위계획의 내용과 다르다 하더라도, 그와 같은 사정만으로 하천공사시행계획이 위법하다고 볼 것은 아니다(대법원 1998. 11. 27. 선고 96누13927 판결, 2002. 10. 11. 선고 2000두8226 판결, 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결 등 참조).

따라서 수자원장기종합계획(2006년~2020년), 낙동강 유역치수계획(2009년), 낙동강 하천기본계획(2009년)이 구속적 계획임을 전제로 한 원고들의 이 부분 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

(2) 원고들의 둘째 주장에 관하여 본다.

(가) 살피건대, 하천법 제24조 제4항은, 유역치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방하천관리위원회의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있는바, 갑 제14, 15호증, 을 제4호증의 1, 2, 을 제5호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 감사원은 2006. 11. 23.부터 2006. 12. 22.까지 부산지방국토관리청 등을 대상으로 '하천관리 및 하천정비사업 추진실태'에 대한 감사를 실시한 결과, 2005년 수립된 낙동강 유역종합치수계획에 근본적인 개선이 필요하다고 보고 2007. 8.경 그에 관한 수정·보완을 통보한 사실, 이에 피고 부산지방국토관리청장은 이미 수립된 낙동강 유역종합치수계획의 보완을 위해 2009. 5. 14. 부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 경상남도의 각 지방하천위원회 위원 및 중앙하천관리위원회 제3분과위원회 위원에게 서면자문을 요청한 사실, 그 후 2009. 6.경 위 각 위원의 자문의견 및 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 부산광역시 건설방재

과, 경상남북도 치수방재과, 낙동강홍수통제소, 낙동강유역환경청 등 관련 기관의 협의의견을 검토하여 이에 따른 조치를 취하고, 2009. 6. 17. 중앙하천관리위원회를 개최하여 낙동강 유역종합치수계획(보완)에 대한 심의를 거친 사실이 인정된다.

(나) 위 인정사실에 의하면, 피고들은 낙동강 유역종합치수계획의 보완을 위해 하천법상 요구하는 관계 행정기관장과의 협의, 지방하천관리위원회의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의 등 관련 절차를 모두 거쳤고, 위와 같은 절차가 단지 이 사건 사업을 정당화하기 위해 급조된 것으로서 요식행위에 불과하여 위법하다고 단정하기는 어렵다.

(다) 뿐만 아니라 원고들의 위 첫째 주장에 대한 판단에서 본 법리에 비추어 볼 때, 설령 상위계획인 낙동강 유역종합치수계획의 수립에 원고들이 주장하는 바와 같은 하자가 있다고 하더라도 하위계획인 이 사건 각 처분까지 위법하게 되는 것은 아니므로, 원고들의 이 부분 주장은 어느 모로 보나 이유 없다.

(3) 소결

이 사건 각 처분은 하천법을 위반한 하자가 있어 위법하다는 원고들의 주장은 이유 없다.

2) 건설기술관리법 위반 여부

가) 원고들의 주장

이 사건 각 처분 대상 사업은 건설기술관리법 소정의 건설공사에 해당하고, 하천법상의 하천기본계획 수립과정에서 그 필요성, 타당성, 적정성 등을 심사하는 절차와 건설기술관리법에서 요구하는 타당성조사는 그 조사의 대상, 내용 및 성격이 다르기 때문에 하천법상의 심사를 거쳤다고 하더라도 이와 별도로 건설기술관리법상의 타당성

조사를 실시하여야 하는데도, 피고들은 이 사건 각 처분 대상 사업의 시행과정에서 건설기술관리법 제23조의3 및 건설기술관리법 시행령 제38조의6 소정의 타당성 조사를 시행하지 않았다. 따라서 이 사건 각 처분은 건설기술관리법을 위반한 하자가 있어 위법하다.

(2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제3항 기재와 같다.

(3) 판단

(가) 구 건설기술관리법(2009. 12. 29. 법률 제9848호로 개정되기 전의 것, 이하 '건설기술관리법'이라 한다) 제21조의3 및 구 건설기술관리법 시행령(2009. 11. 26. 대통령령 제21852호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제38조의4 내지 제38조의19의 각 규정에 의하면, 발주청은 건설공사를 경제적·능률적으로 시행하기 위해 계획·설계·시공·감리·유지·관리 등 건설공사의 시행과정이 상호 유기적으로 이루어지도록 하여야 하고, 이를 위해 건설공사 시행 시 기본구상, 타당성 조사, 건설공사 기본계획, 기본설계, 실시설계 등의 시행과정을 거치도록 하고 있다.

그러나 시행령 제38조의4는, '다른 법령에 특별히 정한 경우'에는 위와 같은 건설공사의 시행과정을 거치지 않아도 된다고 규정하고 있는바, 건설기술관리법이 건설공사의 시행에 관한 기본법으로서, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우 건설공사의 필요성과 타당성 및 규모의 적정성 등을 사전에 충분히 검토한 후 건설공사가 발주되도록 하기 위해 제정된 법률이므로, 다른 법령에서 건설공사의 시행에 관한 특별한 규정을 두어 그 필요성, 타당성 및 적정성 등을 충분히 심사할 수 있는 절차가 마련되어 있는 경우에는 특별법인 당해 법령만을 적용하도록 함으로써 절차의 무용한 반복을 피

하고자 하는 데 그 입법취지가 있다.

그런데 하천법은 하천공사 시행과 관련하여 사전에 유역조사(제16조), 수문조사(제17조), 홍수피해 상황조사(제21조) 등을 거쳐 수자원장기종합계획(제22조), 유역종합치수계획(제24조), 하천기본계획(제25조)을 수립하도록 규정하고 있으며, 각 계획들에 대하여는 정기적으로 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우 변경하도록 규정하고 있고, 그 계획들에 의하여 구체적인 하천공사시행계획이 마련되어 사업시행이 이루어지게 된다.

그렇다면 위와 같은 하천법 규정들은 하천공사에 관한 필요성, 타당성 및 적정성 등을 심사할 수 있는 절차로서, 시행령 제38조의4 소정의 '다른 법령에 특별히 정한 경우'에 해당한다.

을 제6호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 낙동강 수계 하천기본계획을 수립할 당시 사전조사로서, 하천의 수문, 하도 특성, 하천시설물 및 홍수·가뭄 피해현황, 하천의 이용현황 등에 관한 기초조사와 하천 측량, 하상변동 분석, 용수수급 계획, 침수 편입율 및 침수 피해액 산정과 연평균 피해경감 기대액 산정에 기초한 투자효율 분석 등 치수 경제성 분석을 실시하여, 하천환경 및 유지관리 등 이 사건 사업 시행에 따른 종합적인 효과 분석을 한 사실이 인정된다. 따라서 위와 같은 하천법상 하천기본계획의 수립과정을 통해, 이 사건 공사에 관한 기술적·경제적 타당성에 대한 조사 및 검토가 실질적으로 시행되었다고 할 것이다.

(나) 이에 대하여 원고들은, 건설기술관리법 제2조 제1호 및 건설산업기본법 제2조 제4호를 들어, 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사를 제외한 모든 공사에는 건설기술관리법상 건설공사의 시행과 관련된 규정이 적용되어야 하므로,

하천법상 하천공사 역시 그 적용대상에서 배제될 수 없다고 주장한다.

살피건대, 건설기술관리법 제2조 제1호 및 구 건설산업기본법(2009. 12. 29. 법률 제9875호로 개정되기 전의 것, 이하 '건설산업기본법'이라 한다) 제2조 제4호에 의하면, 건설기술관리법상 '건설공사'란, 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방시설공사업법에 의한 소방시설공사, 문화재보호법에 의한 문화재수리공사를 제외한, 토목공사·건축공사·산업설비공사 등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사, 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해제공사 등을 의미한다.

그러나 위 각 규정은 건설산업기본법상의 정의 규정으로서, 하천공사를, 앞서 본 건설공사 시행과정에 관한 건설기술관리법 제21조의3 및 관련 시행령 규정의 적용대상에서 배제하는 것과 모순되지 않는다. 오히려 시행령 제38조의4는 위 정의규정에 따라 하천공사가 건설기술관리법의 적용을 받는다는 전제에서 하천공사에 관한 다른 법령상 특별 규정이 있는 경우에 특별히 그 적용을 배제하도록 규정하고 있는 것이다.

따라서 원고들의 위 주장은 이유 없다.

(다) 그렇다면 이 사건 각 처분 대상 사업은 하천법상 하천공사로서, 하천공사 시행과정에 관한 하천법 규정들의 적용을 받게 되고, 이에 따라 건설기술관리법상 건설공사 시행과정에 관한 제반 규정들의 적용은 배제되므로, 이와 다른 전제에서 이 사건 각 처분에 건설기술관리법을 위반한 하자가 있다는 원고들의 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

3) 한국수자원공사법 위반 여부

가) 원고들의 주장

(1) 하천법 제8조, 제28조 및 하천법 시행령 제28조에 의하면, 하천공사는 하천

관리청인 피고 국토해양부장관이 사업시행자가 되어야 하고, 재해복구공사 등 일정한 경우에만 피고보조참가인이 이를 대행할 수 있다. 이 사건 사업은 하천법 시행령 제28조에 따라 피고보조참가인이 대행할 수 있는 하천공사에 해당하지 않는데도, 한국수자원공사법 제26조에만 근거하여 자체사업으로 이 사건 사업 일부에 참여하는 것은 하천관리청의 권한과 하천공사대행자의 권한 범위를 엄격하게 규정하고 있는 하천법 및 법체계 정당성에 반한다. 따라서 피고 국토해양부장관이 이 사건 사업 중 5, 16, 19, 20, 22, 30공구 사업에 대하여 피고보조참가인을 사업시행자로 지정한 것은 하천법에도 위배되어 위법하다.

(2) 피고보조참가인의 사업범위는 일반 민간기업과 달리 한국수자원공사법에서 정한 사업목적에 한정되는데, 한국수자원공사법에 의하면 피고보조참가인의 사업범위는 이수(利水)사업에 한정된다. 따라서 재해예방사업 등 치수(治水)사업에 해당하는 이 사건 사업은 피고보조참가인이 수행할 수 없는 사업이므로, 이 사건 사업에 대하여 피고보조참가인을 사업시행자로 지정한 것은 한국수자원공사법 제9조에 위반된다.

(3) 이 사건 각 처분 당시 하천기본계획과의 부합 여부를 전혀 검토하지 않아 하천법 제30조를 위반하였을 뿐만 아니라, 관련 지방자치단체장과 협의를 거치지 않아 한국수자원공사법 제10조 제3항도 위반하였다.

(4) 따라서, 피고보조참가인을 사업시행자로 지정한 이 사건 각 처분 중 표2 기재 '제①처분' 내지 '제⑫처분'은 위법하다.

나) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제4항 기재와 같다.

다) 판단

(1) 한국수자원공사법 제1조, 제2조, 제9조 제1항의 각 규정에 의하면, 피고보조참가인은 수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선함으로써 국민 생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지할 목적으로 설립된 공기업으로서, 수자원 개발시설의 건설 및 운영·관리, 수도시설의 개발 및 이용에 관한 사업, 하수종말 처리시설의 건설 및 운영·관리, 산업단지 및 특수지역의 개발 등을 주요 사업으로 하고 있다. 특히 한국수자원공사법 제9조 제1항 제1호 라목에 의하면, "수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설의 건설 및 운영·관리" 역시 피고보조참가인의 사업으로 규정되어 있다.

한국수자원공사법 제10조 제1항, 제3항, 제4항, 제26조 및 하천법 제8조, 제27조 제5항의 각 규정에 의하면, 피고보조참가인은 수자원의 종합개발 및 그 이용을 위한 시설의 건설 등과 관련한 사업을 시행하기 위하여 당해 사업에 관한 실시계획을 수립한 후 피고 국토해양부장관의 승인을 받아야 하는데, 피고 국토해양부장관이 관계 중앙행정기관의 장 등과의 협의를 거쳐 피고보조참가인의 실시계획을 승인·고시하게 되면, 피고보조참가인은 하천공사 및 하천 유지·보수는 원칙적으로 하천관리청만 시행할 수 있다는 하천법상 규정에도 불구하고, 그 실시계획의 승인을 받은 범위 내에서 하천관리청의 권한을 행사하여 하천관리와 하천공사를 실시할 수 있다.

한국수자원공사법 제18조 제1항 제18호 및 하천법 제30조 제1항, 제5항, 제6항의 각 규정에 의하면, 위와 같이 한국수자원공사법에 따라 피고보조참가인의 실시계획이 승인·고시되면, 피고보조참가인은 하천법상 하천공사 또는 하천의 유지·보수에 관하여 하천관리청으로부터 허가를 받아 하천공사 실시계획을 작성한 후 하천관리청으로부터 이를 인가받아 고시한 것으로 본다.

(2) 갑 제2호증의 1 내지 6, 갑 제23호증의 2, 3, 4, 6, 갑 제24호증의 1, 2, 을 제1, 2호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고보조참가인은 한국수자원공사법 제10조에 따라 이 사건 사업 중 5, 16, 19, 20, 22, 25, 30, 31공구 사업(이하 '공사시행사업'이라 한다)에 관하여 실시계획을 수립한 후 피고 국토해양부장관의 승인을 받아 위 각 사업을 실시하고 있는 사실, 공사시행사업은 홍수와 가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 수질을 개선하여 건강한 하천생태계를 복원·조성하며, 지역경제와 문화·관광을 활성화하기 위한, 이수·치수·환경·친수·지역발전 등을 아우르는 종합적인 수자원 개발계획이고, 준설은 홍수예방 수단뿐 아니라 수자원확보 수단으로도 채택되어 있는 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 앞서 본 한국수자원공사법과 하천법 관련 규정들을 더하여 보면, ① 하천공사는 원칙적으로 하천관리청인 피고 국토해양부장관이 시행하여야 하나, 하천관리청 아닌 자 역시 피고 국토해양부장관의 허가를 받아 하천공사를 할 수 있으며, 그러한 맥락에서 한국수자원공사법도 하천관리청 아닌 자가 한국수자원공사법상 실시계획 승인을 얻은 경우 하천관리청과 같은 권한을 행사할 수 있는 것으로 규정하고 있는바, 피고보조참가인이 공사시행사업에 관하여 한국수자원공사법에 따라 실시계획을 수립하여 피고 국토해양부장관의 승인·고시를 얻은 이상, 피고보조참가인은 공사시행사업에 관하여 피고 국토해양부장관과 같은 권한을 행사하는 사업시행자 지위를 갖는 점, ② 공사시행사업의 목적(홍수·가뭄 예방, 물 확보, 수질 및 환경 개선, 지역발전 등을 위한 종합적 수자원 개발)은 피고보조참가인의 설립목적(수자원의 종합적 개발·관리를 통한 생활용수 등 확보, 수질 개선 및 국민생활 향상과 공공복리 증진)에 부합할 뿐 아니라, 공사시행사업의 구체적인 사업내용인 댐·홍수 조절지·강변 저류

지 건설, 제방 보강, 보 건설 및 하수처리·녹조저감시설 확충과 준설 역시, 한국수자원공사법 제9조 제1항 제1호 라목 소정의 "수자원 종합개발 및 그 이용을 위한 시설의 건설 및 운영·관리"에 해당하고, 하천법 시행령 제28조 제4항에서 피고보조참가인의 하천공사 시행의 대행범위를 하천공사의 목적에 따라 제한하고 있으나, 하천법 제29조, 제30조에서 공사원인자 또는 하천관리청 아닌 자에게 하천공사를 시행하도록 규정하면서 하천공사의 규모 또는 하천의 규모에 따라 하천공사 시행을 제한하고 있지 않은 점, ③ 한국수자원공사법과 하천법의 입법목적과 규율 대상 등이 서로 다른 이상 피고보조참가인이 한국수자원공사법에서 정한 입법목적과 사업범위에 해당하는 하천공사를 한국수자원공사법에 따라 시행할 수 있는 점, ④ 한국수자원공사법 제1조에서 수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 피고보조참가인의 목적으로 규정하고 있고, 제2조에서 피고보조참가인을 법인으로 한다고 규정하고 있으며, 제9조에서 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 시설의 건설 및 운영·관리를 비롯한 11개의 구체적인 사업 및 다른 법령에 따라 피고보조참가인이 시행할 수 있는 사업을 피고보조참가인의 사업으로 광범위하게 규정하고 있는 점 등에 비추어 보면, 피고보조참가인의 사업 범위가 반드시 원고들의 주장과 같이 오로지 또는 주된 목적이 이수인 경우로 제한된다고 볼 수 없다.

더욱이 이 사건 각 처분의 목적이, ① 장래 물부족과 가뭄에 대한 대처역량 강화 및 홍수에 안전한 강 구현, ② 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성, ③ 하천 정비, 수변접근성 개선, 수상레저 등 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, ④ 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화 견인 및 물관리 글로벌리더로서 국가위상 제고로

서, 이수가 그 목적 중 하나임이 분명하고, 이 사건 사업 중 보의 설치, 준설, 소수력발전소 공사 및 자전거도로 공사는 용수공급을 대비한 용수확보, 수자원을 이용한 소수력발전, 수변공간을 활용한 여가공간 확충을 목적으로 하는 것으로 이수와 관련이 있는 점 등에 비추어 볼 때, 피고보조참가인이 이 사건 사업의 일부를 시행하는 것이 한국수자원공사법에서 정한 사업범위에 반드시 어긋난다고 할 수도 없다.

다) 피고보조참가인이 이 사건 사업을 시행하는 것은 하천법 제30조가 아니라 한국수자원공사법 제26조에 근거한 것이므로, 하천법 제30조가 적용되는 것을 전제로 하는 원고들의 주장은 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없을 뿐 아니라, 을 제61호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 피고 국토해양부장관은 한국수자원공사법 제10조 제3항에 따라 하천기본계획과의 부합 여부를 검토하기 위하여 농림수산식품부장관, 피고 부산지방국토관리청장, 낙동강유역환경청장을 비롯한 중앙행정기관과 부산광역시, 경상북도지사, 경상남도지사를 비롯한 지방자치단체장과 사전에 협의한 사실이 인정된다.

라) 그렇다면 피고보조참가인은 한국수자원공사법 제10조, 제26조, 하천법 제30조의 각 규정에 따라 공사시행사업에 관하여 적법한 사업시행자 지위에 있다고 할 것이므로, 원고들의 이 부분 주장도 이유 없다.

4) 문화재보호법 위반 여부

가) 원고들의 주장

원고들은, ① 4대강 사업과 관련하여 문화재보호법상 문화재 지표조사가 실시되기는 하였으나, 그 조사기간(2개월)이나 투입된 조사인원 등이 턱없이 부족하여 4대강 사업의 규모에 비하여 볼 때 유명무실한 조사를 실시하는데 그쳤고, ② 문화재 지표조사에 참여한 23개 기관은 모두 수중 지표조사기관으로 지정되어 있지 않은 기관이

므로, 결국 4대강 사업에 대하여 수중 지표조사를 하지 않은 것과 다름없으므로, 이 사건 각 처분은 문화재보호법에 위배되어 위법하다.

나) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제5항 기재와 같다.

다) 판단

(1) 구 문화재보호법(2009. 1. 31. 법률 제9401호로 개정되기 전의 것, 이하 '문화재보호법'이라 한다) 제91조 제1항 및 구 문화재 지표조사 방법 및 절차 등에 관한 규정(2009. 8. 28. 문화재청 고시 제2009-73호로 개정되기 전의 것, 이하 '지표조사규정'이라 한다) 제2조 제1항의 각 규정에 의하면, 건설공사의 시행자는 그 건설공사의 사업계획 수립 시 해당 공사 지역에 대한 유적의 매장과 분포 여부를 확인하기 위하여 문화재 지표조사(이하 '지표조사'라 한다)를 실시하여야 하는데, 이때 지표조사는 특정 지역 안에서 건설공사를 시행하기에 앞서 지표 또는 수중에 노출된 유물이나 유적의 분포 여부를 있는 그대로 조사하는 것을 말하며, 역사, 민속, 지질 및 자연환경에 관한 문헌조사와 현장조사내용을 포함하는 것이다.

문화재보호법 제91조 제2항 및 구 문화재보호법 시행규칙(2009. 4. 21. 문화체육관광부령 제120호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행규칙'이라 한다) 제80조, 지표조사 규정 제3조의 각 규정에 의하면, 지표조사는 육상 지표조사와 수중 지표조사로 구분하여 실시하며, 해당 건설공사 시행자의 요청으로 일정한 기준을 충족하여 문화재청장이 선정·고시하는 문화재 관련 전문기관이 수행한다.

시행규칙 제81조의2 및 별표15의2, 지표조사규정 제8조의 각 규정에 의하면, 하천공사에 대한 지표조사는 하천공사 시행계획의 수립 또는 하천공사 실시계획의 작

성 시 실시하여야 하고, 조사기관은 조사대상면적, 지역여건 등을 감안하여 적정 조사 기간을 산정하되, 20일 이내에 조사 및 보고서 완성을 완료하고 그 결과를 의뢰자에게 제출하여야 한다고 정하고 있다.

특히, 지표조사규정 제7조 제3항은, 수중 지표조사의 경우 사업대상 지역의 여건 및 특성 등에 따라 조사절차와 방법(탐사장비 운용 등)을 선택적 또는 신축적으로 적용할 수 있도록 하고 있으며, 기존 조사 자료나 사업시행자가 제공하는 자료로 조사 자료를 대체할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 을 제14호증의 2, 을 제15호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 23개 문화재 전문조사기관(전문조사원 220명)이 4대강 사업예정구역과 그 주변지역의 전 구간(총 면적 294km²)에 대하여 2009. 2. 13.부터 2009. 5. 4.까지 81일 동안 육상 지표조사를 수행한 사실, 피고들은 이와 별도로 2009. 7. 23.부터 2009. 8. 21.까지 4대강 권역별로 현장조사 등을 포함한 수중 지표조사를 실시하였는데, 이때 수중 지표조사에 참여한 기관은 국립해양문화재연구소, 재단법인 영해문화유산연구원, 동아대해양자원연구소, 재단법인 동방문화재연구원 등 4개이며, 위 기관들은 모두 문화재청장이 수중 지표조사 전문기관으로 선정·고시한 기관인 사실, 수중 지표조사를 실시한 결과 나루터 유적과 관련 없이 상류에서 흘러내려 온 것으로 학술적인 가치가 거의 없는 옹기 1점, 가공 통나무 1편, 백자편 3점이 발견되었을 뿐이어서 문화재청장은 2009. 10. 5. 4대강 사업 시행자들과 관련 자치단체장들에게 정밀조사가 필요하다고 판단되는 유적은 확인되지 않았지만 하천 준설 공사 시 관계 전문가를 입회시켜 혹시 발견될지도 모르는 수중 문화재의 보호에 만전을 기해 줄 것을 통보한 사실, 피고들은 이 사건 사업이 시행된 이후에도 이 사건 사업 구역 및 주변지역에 대하여 2010. 2. 3.부터 2010. 3. 6.까지

30일간, 2010. 6. 10.부터 2010. 6. 29.까지 20일간 지표조사를 실시한 사실이 인정된다.

위 인정사실에 앞서 본 지표조사 관련 규정들과 변론 전체의 취지를 더하여 보면, ① 4대강 사업에 관한 육상 지표조사는 통상적인 법정 지표조사기간(20일 이내)보다 4배가 넘는 기간 동안 진행되었고, 참여한 문화재 관련 전문기관 및 전문조사원의 규모도 다른 사업들의 경우에 비해 큰 점, ② 육상 지표조사와는 별도로 문화재청장이 지정·고시한 수중 지표조사 전문기관 4개가 참여한 가운데 이 사건 사업에 대한 현장조사를 포함한 수중 지표조사가 이루어진 점이 인정된다.

(3) 그렇다면 피고들은 이 사건 사업의 시행을 위하여 문화재보호법 등 관련 법령상 지표조사 실시기관, 조사기간 및 절차, 방법 등에 관한 규정에 따라 육상 지표조사 및 수중 지표조사를 제대로 하였다고 할 것이므로, 원고들의 위 주장은 모두 이유 없다.

5) 환경영향평가법 위반 여부

가) 원고들의 주장

원고들은, 피고들이 이 사건 사업에 관하여 실시한 각 환경영향평가(이하 '이 사건 환경영향평가'라 한다)는 아래와 같이 사업시행으로 인한 직접적이고 핵심적인 영향에 대한 평가를 아예 하지 않았거나, 환경영향평가 권한이 없는 자에 의하여 이루어졌고, 주민의견진술권을 침해하거나, 피고들이 이 사건 각 처분 전에 환경영향평가서를 작성하여 환경부장관과의 협의를 거쳐야 하는데도 환경부장관과 협의한 후에야 환경영향평가가 실제로 이루어진 점 등 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도의 것이

므로, 이 사건 각 처분은 모두 위법하다.

(1) 이 사건 사업에 따른 가장 중요한 환경영향은 수질과 생태계에 대한 것인데, 이 사건 환경영향평가서의 수질예측은 환경영향평가법에서 정한 환경영향평가대행자로 등록된 기관이 아니어서 환경영향평가서 작성의 주체가 될 수 없는 환경부 산하 국립환경과학원의 수질예측결과를 그대로 인용하고 있는바, 이는 환경부 스스로 환경영향평가를 한 것과 다름없다.

(2) 침수피해가 우려되는 특정 공구(18공구, 22공구)에 환경영향평가의 핵심이라고 할 수 있는 지하수 시뮬레이션이 환경영향평가 협의 이후에야 실시되었다.

(3) 환경영향평가결과 그 내용이 최소한의 기본정보(수질예측자료 등)조차 담고 있지 않아 주민의견진술권을 침해하였다.

(4) 환경영향평가서에 제시된 환경현황 조사 자료는 대부분 2005년 이전의 자료이고, 원칙적으로 4계절에 걸쳐 현장조사를 실시하여야 하는데도 1계절에 대한 조사만 실시하는 등 현장조사가 부실하다.

(5) 국립환경과학원의 수질예측에는 이 사건 사업의 가장 핵심적인 보 건설로 인한 체류시간 증가, 조류 성장 및 이로 인한 수질의 영향이 포함되지 않아 수질예측을 하지 않은 것과 마찬가지이고, 준설로 인한 수질오염 저감대책인 오탁방지막의 효과를 과장하였으며, 정상취수가 불가능한 취수장에 대한 저감대책의 효과를 검증하지 않았고, 수질악화와 대규모 생태계 파괴에 대한 실효적인 저감대책을 제시하지 않았다.

(6) 보 건설과 관련한 수리모형실험을 거치지 않아 안전성에 관한 검증이 제대로 이루어지지 않았다.

(7) 지하수위 상승에 따른 영향거리를 밝혔을 뿐 저지대 농경지에 대한 침수

등의 영향에 대하여는 전혀 예측하지 않았고, 지하수위 상승에 따른 주변 저지대 침수 피해 규모 역시 축소되었다.

(9) 함안보는 본래 관리수위를 EL. 7.5m로 하였다가 이 사건 환경영향평가 후 EL. 5.0m로 변경하였는데, 이는 환경영향평가가 잘못되었음을 여실히 보여주는 것이다.

(10) 함안보 건설과 관련하여 2009. 12. 31.자 실시설계보고서 중 지하수위변동 유동 모델링 내용은 관리수위 EL. 7.5m, 5.0m 및 3.0m에 대한 침수예상 및 저감대책을 포함하고 있고, 대운하 주운용 용수확보가 아니라면 관리수위 EL. 3.0m를 유지하더라도 보 건설에는 아무런 영향이 없고 저지대 농경지 침수피해도 없게 되는데도, 침수 피해가 최소화되도록 대안선택을 하지 않고 EL. 5.0m로 선택한 것은 대안선택이 부적절하다.

(11) 준설로 인한 수질오염 저감대책인 오탉방지막의 효과를 과장하였고, 침사지 기능이 제대로 작동하는 곳은 얼마 되지 않는데도 낙동강 연장 302km 구간에 침사지 기능이 제대로 작동하는 구간이 얼마나 있는지 검증하지 않았으며, 4.4억^{m³}의 퇴적토를 준설하는 과정에서 발생하는 부유토사가 수질환경에 미치는 영향, 모래톱이 갖는 수질정화기능의 훼손, 퇴적 오니토 성분 중 인체에 유해한 성분이 부유·확산함으로써 수질환경에 미치는 영향에 대한 환경영향평가를 전혀 하지 않았다.

나) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제7항 기재와 같다.

다) 관련 법리

환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여, 환

경영향평가를 거치지 아니하였는데도 승인 등 처분을 하였다면, 그 처분은 위법하다. 그러나 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 되는데 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아님은 앞서 본 바와 같다.

라) 인정사실

(1) 이 사건 환경영향평가의 경위

(가) 낙동강유역환경청장 및 대구지방환경청장은 2009. 7. 17. 각 환경영향평가계획서 심의위원회를 개최하여 이 사건 사업에 대한 평가항목·범위 등에 대하여 심의하였고, 같은 달 23.(2권역) 및 24.(1권역) 피고 부산지방국토관리청장에게 각 환경영향평가계획서 심의결과를 통보하였다.

(나) 피고 부산지방국토관리청장은 2009. 7. 31. 낙동강유역환경청장, 대구지방환경청장 및 해당 지방자치단체장 등에게 이 사건 사업에 대한 환경영향평가서 초안을 제출하였다.

(다) 피고 부산지방국토관리청장과 해당 지방자치단체장 등은 2009. 8. 5. 위평가서 초안의 주민공람, 주민설명회 개최(2009. 8. 14.) 및 공청회 개최(2009. 9. 1.) 계획을 공고하였고, 그에 따른 주민공람은 2009. 8. 5.부터 2009. 8. 28.까지 각 기초자치단체 단위로 이루어졌고, 주민설명회는 2009. 8. 14. 1권역, 2권역 각지에서 개최되었으며, 공청회는 피고 부산지방국토관리청장이 2009. 8. 25. 부산지방국토관리청 공고

제2009년-207, 208호로 당초 공청회 개최 계획(변경)을 공고함에 따라 2009. 9. 10. 부산(1권역)과 구미(2권역) 지역에서 각 개최되었다.

(라) 피고 부산지방법국토관리청장은 2009. 9. 30. 낙동강유역환경청장 및 대구 지방환경청장에게 위와 같은 의견수렴절차의 내용을 반영하고 평가서 초안의 미비점을 보완하여 이 사건 사업에 대한 각 환경영향평가서를 제출하면서 그 평가서에 대하여 협의를 요청하였고, 대구지방환경청장이 2009. 10. 21.(2권역), 낙동강유역환경청장이 2009. 10. 23.(1권역) 각 보완을 요청함에 따라 피고 부산지방법국토관리청장은 10. 26.(2권역), 10. 29.(1권역) 보완 요청사항을 반영한 각 환경영향평가서 보완서를 제출하였으며, 2009. 11. 6. 협의내용 통보를 받았다.

(2) 이 사건 환경영향평가서의 개요

(가) 이 사건 환경영향평가서에는 이 사건 사업에 대한 환경이 대기환경(기상, 대기질), 수환경(수질, 수리·수문), 토지환경(토지이용, 토양, 지형·지질), 자연생태환경(동·식물상, 자연환경자산), 생활환경(친환경적 자원순환, 소음·진동, 위락·경관), 사회·경제환경(인구, 주거, 산업)으로 세분되어 있고, 각 항목에 따라 위 사업의 시행으로 야기될 수 있는 영향과 저감대책, 대안 및 결론 등이 제시되어 있다.

(나) 피고 부산지방법국토관리청장은 이 사건 환경영향평가서에 평가서 초안에 대한 낙동강유역환경청 및 대구지방환경청, 지방자치단체(부산광역시, 경상남도, 경상북도, 부산 사상구, 창원군 등), 습지와 새들의 친구, 운하반대 낙동강지킴이 부산시민운동본부, 대경습지 보전회의 각 검토의견, 주민설명회·공청회 당시 주민들이 제시한 검토의견을 구체적으로 기술하고, 대체로 그 의견을 반영하여 평가서 내용에 포함시키거나, 일부 그 의견을 반영하지 않은 경우 그 사유를 기재하였다.

(다) 이 사건 환경영향평가서에는 분야별로 아래와 같은 저감대책이 제시되어 있다.

○ 대기환경분야(대기질)

- 공사시 : 진출입로에 세륜·세차시설 설치, 차속의 규제 및 적재 제한, 주기적인 살수 실시, 이동식 방진망 설치, 건설장비의 효율적 투입 및 노후장비 사용억제, 악취·해충대책 등
- 운영시 : 적치장 운영시 방지덮개 설치, 적치장 진출입로 세륜세차시설 설치 및 살수 실시

○ 수환경분야(수질)

- 공사시 : 다단 침사지·오탁방지막 설치, 실시간 수질모니터링, 친환경 준설공법 적용, 흡착식 진공흡입 준설선 사용, 준설선 간격(최소 5km 이상) 설정, 다기능 보 설치공사시 가물막이 공법 적용, 폐수처리장 설치, 수질오염 통합방제센터 설치운영 등
- 운영시 : 목표 수질 설정, 다기능보 내 배사시설, 수중폭기시설 설치, 조류예보제 도입, 비점오염원 저감 시설 설치, 하천 내 농경지 정리, 습지보전, 생태습지·수변식생대 조성, COD, T-P항목에 대한 하천수질 환경기준 신설, 환경기초시설 방류기준 강화, 이용객의 생활오수 처리대책 등

○ 수환경분야(수리·수문)

- 공사시 : 칠서산단 취수장 및 칠서마산 취수장에 대한 2단 취수시설 설치 및 임시보 설치, 이중오탁방지막 설치, 하상보호공 설치, 물받이 및 바닥보호공 설치, 호안보호공 설치
- 운영시 : 적포 강변저류지 설치, 하구둑 우안 배수문 증설계획 수립, 저지대 농경지에 지하수위 변화에 따른 영향을 최소화 하기 위하여 농경지 리모델링사업 계획수립, 관리수위에 의한 영향이 발생하는 양·배수장에 대한 펌프시설 증대, 내수배제 자동화시설 등 저감방안 강구 등

○ 해양환경분야(해양수질)

- 가물막이 설치 후 하구둑 배수문 증설공사 시행, 준설공사 하류부에 오탁방지막 설치 등

○ 해양환경분야(해양동식물상)

- 공사시 : 양질의 오탁방지막을 설치하여 부유물질 확산 최소화, 부유사 모니터링, 공사시기 조절
- 운영시 : 어도 설치

○ 토지환경분야(토지이용)

- 적절한 보상계획
- 토지환경분야(토양)
 - 공사시 : 유류유출에 따른 저감방안, 지장물 철거에 따른 토양오염방지대책, 준설토를 장기간 적치시 방진덮개 피복 및 초류종자 살포, 밀폐형 흡입식 준설선을 이용하여 준설(저니토 처리) 등
- 토지환경분야(지형·지질)
 - 공사시 : 지형변화 최소화 계획, 호안 안정화 대책, 발생토 처리방안, 하상보호공·교량보호공 설치계획, 자전거도로에 대한 지형변화 최소화 방안, 하상유지 관리계획
- 자연생태환경분야(동·식물상)
 - 공사시 : 소음저감대책의 철저한 이행(소음·진동에 의한 야생동물 피해의 최소화), 우기시 공사금지, 살수 실시 등 저감대책의 철저한 이행(토사유출, 비산먼지 등에 의한 서식처 환경악화 방지) 등
 - 운영시 : 공원 및 녹지계획, 생태유수지 조성, 대체서식지·은신처·휴식처 조성, 법적 보호종 특성을 고려한 저감방안, 하중도·모래톱·습지 조성, 습지보전계획, 생물 이동통로·어도조성 등
- 자연생태환경분야(자연환경자산)
 - 야생동식물보호구역(달성습지보호구역, 해평습지)의 원형보존, 낙동강하구지역 습지 최대한 보존(을숙도 생태공원 기본계획 수립, 2009. 7.), 불가피하게 훼손되는 모래톱은 주변지역에 횃대 설치, 거석 쌓기, 모래톱 조성 등 야생조류 대체 서식지 조성, 우포늪의 지속적인 모니터링, 가시연꽃(대체 서식지 조성), 수달(토사유출 최소화, 대체 서식지 조성), 삵(수변부 식생대 최대한 보존, 완충지대 설정), 황조롱이·붉은배새매·소쩍새(저진동, 저소음 공법활용, 진공흡입식 준설, 공사장비 통행의 최소화, 수변부 식생대 선택적 보존), 맹꽁이·남생이·표범장지뱀(차량이동통로 배제, 오염원 유입 차단, 대체 서식지 조성), 흰수마자(갯강조성, 증식·복원계획) 등
- 생활환경분야(친환경적 자원순환)
 - 공사시 : 투입장비에 의한 폐유처리계획, 생활폐기물 및 분뇨처리대책, 건설폐기물 처리계획, 폐석면 처리계획, 폐비닐 처리계획, 임목폐기물 처리계획
 - 운영시 : 이용객에 의한 생활폐기물 처리방안(최대한 재활용), 홍수시 부유쓰레기 저감방안(장마 전 청소)
- 생활환경분야(소음·진동)

- 공사장 소음·진동 관리지침서에 준하여 공사 시행, 가설방음판넬 설치 및 저소음형 장비 사용, 공사장 비 분산투입, 작업시간 조절, 소음자동측정 장치 설치

○ 생활환경분야(위락·경관)

- 기존 위락시설에 대한 영향 없음, 기존 경관 보존 및 복원, 다기능보 경관계획, 을숙도 등 친수지구내 생물서식지 조성, 산책로·자전거도로 조성, 제방에 녹색벨트를 조성하는 경관디자인 추진 등

○ 사회경제환경(인구, 주거, 산업)

- 가설방음판넬, 방진망, 가배수로, 침사지 설치, 경작지 편입·어업권피해 등에 대한 적정 보상 시행 등

(라) 또한 이 사건 환경영향평가서에는 대안으로, 기존의 하천기본계획 수립시 사용되고 있던 제방 증고 방안과 하천 단면 및 저수로 확대방안을 비교하여 홍수재해의 근원적 차단방안으로 자연형 하안을 친수 환경으로 극대화할 수 있는 단면 및 저수로 확대방안을 선정하였고, 함안보 및 합천의 가동보(수문) 설치위치를 좌안, 우안 또는 중앙에 배치하는 방안을 비교하여 계획빈도 유수 흐름이 안정하고 홍수소통이 원활하며 정체 수역이 발생되지 않고 배사능력이 탁월한 중앙배치를 선정하였으며, 수량확보를 위한 보 설치와 신규 댐 건설을 비교하여 경제적으로 유리한 보 설치를 선정하였고, 전면 고정보, 전면 가동보 및 복합형 보를 비교하여 치수 안정성 확보를 위하여 홍수시 충분한 유수 소통 능력을 가지도록 하기 위한 수심유지용 보는 복합형 보를 설치하도록 계획하였으며, 저수로의 비탈면 경사는 수생태 환경 측면, 추이대 기능 및 하천의 접근성을 고려하여 가장 유리한 1:5 경사로 하고, 하회마을 인근의 친수공간 확보 및 일정 수심 유지를 위하여 하회보, 광덕보, 구담보 증고를 비교하였으나 3개 안 모두 문화재 보호, 환경, 생태계, 경관에 미치는 부정적 영향이 우세하여 하회보를 설치하지 않는 방안이 제시되었다.

(마) 이 사건 환경영향평가서에는, 이 사건 사업으로 인하여 하도 정비시 탁수

및 불완전한 사면 발생, 생태계 훼손, 운영시 수질악화, 관리수위 변경에 따른 영향 등이 예상되는데, 앞서 제시한 저감대책을 충실히 이행하면, 사업 시행으로 인한 경미한 영향 및 불가피한 악영향을 최소화하면서 하천 고유의 경관 및 생태하천의 기능을 유지할 수 있고, 녹색벨트 조성으로 생태네트워크 구축 및 자전거도로 계획 등으로 건전한 생태계 구축의 기반이 되며 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상에 기여할 것으로 판단된다고 결론을 내리고 있다.

(바) 피고 부산지방국토관리청장은 낙동강유역환경청장 및 대구지방환경청장의 각 보완 요청에 따른 이 사건 환경영향평가서의 보완 과정에서, 수질, 수리·수문, 해양환경, 토지이용, 토양, 지형·지질, 악취, 동·식물상 및 자연환경자산, 경관 항목에 대한 보완 요청사항을 전부 반영하여 보완서·추가자료에 포함시켰다.

(3) 현지조사 등

(가) 이 사건 환경영향평가서에는, 기존자료(환경부, 국립환경과학원, 학술지 및 논문 등)를 활용하되, 대기질(각 2회), 지하수질(각 2회), 해양동식물상(2회), 해양수질(2회), 해양물리(1회), 토양(각 2회), 지형·지질(각 1회), 동식물상(각 2회), 소음·진동(각 2회) 등에 대한 현지조사 등 환경영향평가계획서 심의위원회에서 결정된 바에 따라 현지조사결과가 제시되었다.

(나) 이 사건 환경영향평가서에는, 위와 같은 현지조사결과뿐 아니라 낙동강수계(상류, 하류) 하천정비기본계획 수립을 위한 사전환경성검토 당시 이 사건 사업대상 지역에 대하여 2003. 12. ~ 2009. 5. 사이에 현지조사를 한 자료가 제시되었고, 2008년 전국자연환경조사, 2008년 겨울철 조류 동시 센서스, 국립환경과학원이 2008. 5. ~ 2008. 10.에 걸쳐 전국적으로 현지조사를 한 결과인 2008년 수생태 건강성 조사결과

등 최신 문헌자료 조사결과도 제시되어 있다.

(4) 수질 예측 관련

(가) 이 사건 환경영향평가서에는 4대강 마스트플랜 수립시 예측한 보 설치, 준설 완료 후 운영시의 수질예측결과와 이 사건 사업을 위한 공사시 수질변화 예측결과가 저감대책 수립 전·후로 나뉘어 기재되어 있고, 사업시행 전의 2006년 기준 수질을 예측하여 이 사건 사업 전·후 및 저감대책 수립 전·후를 비교할 수 있도록 하였다.

(나) 또한 이 사건 환경영향평가서에는 이 사건 사업의 운영시 장래 수질예측'과 관련하여, 4대강 살리기 마스터플랜에서 제시하고 있는 자료(국립환경과학원이 실시한 수질예측 모델링 결과)를 인용하면서 향후 이 사건 사업시행에 따른 수질변화 예측에 대하여 마스터플랜 수립 후 변화된 여건을 감안하여 추후 보완(국립환경과학원에 의뢰)할 예정이라고 밝힌 다음, 환경영향평가(보완) 단계에서 이 사건 사업시행 후의 수질변화를 예측하고 추가적인 수질개선대책을 수립하기 위하여 국립환경과학원이 수행한 수질예측 모델링 결과를 제시하였다.

(다) 국립환경과학원은 이 사건 사업 구간 및 주변지역에 대한 수질변화를 예측하기 위하여 낙동강수계 22개 중권역 중 9개(안동댐, 안동댐 하류, 성주, 구미, 왜관, 고령, 창녕, 밀양, 낙동강 하구연) 구간에 대해서는 3차원 동적 수리/수질모형(EFDC⁴⁾ Full Version)을 이용하고, 본류 외 3개 중권역에 대해서는 1차원 정적 수질모형(Qual-ko)을 이용한 수질모델링을 2차례 실시하였는데, 위 각 모델링에는 준설에 의한 단면변화와 보 설치로 인한 유속의 변화, 체류시간의 증가나 조류발생의 영향이 반영

4) EFDC 모형은 크게 유동, 퇴적물이동, 수질의 3요소로 구성되어 있는데, 유동모델 부분은 수온 등이 함께 고려된 3차원 천수 방정식을 기본으로 하고, 퇴적물이동 부분은 CE-QUAL-ICM의 퇴적물 부분을 기본으로 하며, 수질모델 부분은 Chesapeake Bay 3차원 수질모델인 CE-QUAL-ICM을 기본으로 하고 있다.

되어 있다.

(라) 국립환경과학원은 유역에서 하천으로 유입되는 강우유출량 산정을 위하여 SWAT 수문모형을, 보에서의 월류에 대한 수위-유량 곡선식 산정을 위하여 HEC-LAS 수리모형을, 사업구간에서의 수질변화 예측을 위하여 EFDC 수리/수질모형을 각 사용하였는데, EFDC 모형을 선택한 것은 우기에 영양염류가 보 구간에 유입된 후 정체되어 조류성장을 촉진하는 등의 효과를 반영하기 위한 비정상상태의 모의가 가능하고, 사업 후 하상변화를 정확하게 반영할 수 있는 격자 기반의 모형이기 때문이다.

(마) 국립환경과학원은, ① EFDC 수질모형의 농도 경계조건을 위한 오염물질 부하량 산정, ② EFDC 입력유량 계산을 위한 SWAT 유역 유출모델링, ③ HEC -LAS 모형에 의한 보에서의 월류량 산정, ④ 장래 수질변화 예측을 위한 EFDC 수리/수질모델링의 순으로 수질모델링을 수행하였다. EFDC 모형에는 EFDC Hydro Version과 EFDC Full Version 2가지 종류가 있는데, EFDC-Hydro Version의 경우 물의 흐름만 예측가능하고 수질변화예측은 포함되지 않으나, EFDC Full Version은 물의 흐름 예측과 수질예측이 모두 가능하기에, 국립환경과학원은 EFDC Full Version을 사용하여 수질모델링을 수행하였다.

(바) EFDC Full Version에서는 Hydrodynamic Module(물의 흐름 예측)과 Water Quality Module(수질변화 예측)이 내부에 완전히 통합되어 있어서 Hydrodynamic Module 없이 Water Quality Module만 단독으로 수행하는 것 자체가 불가능하므로, EFDC Full Version으로 수질모델링을 수행하였다는 것은 물의 흐름 예측(수위, 유속)과 수질 예측(부영양화와 관련된 수질변화)이 모두 이루어졌다는 것을 의미한다.

(사) EFDC 모형을 적용시 조류성장에 관하여 실제 조류성장률 값을 입력하지 않고 이상적인 조건에서의 조류성장률(반응계수의 하나) 값을 입력하였다.

(아) 또한 이 사건 환경영향평가는 EFDC모형을 사용하여 준설 공사 시 토사 유출에 의한 부유토사 확산 예측을 실시하였는데, 그 과정에서 저감대책 시나리오를, 평수기 및 갈수기를 기준으로 대책수단의 종류 및 강도에 따라 단계별(1~4단계)로 나누어 실시하였다. 그 결과 시나리오 1(저감대책 없음)의 경우 토사유출량이 높았으나, 시나리오 2, 3(오탁방지막, 가물막이 공사 및 침사지 설치)의 경우 저감시설의 설치로 인해 90% 이상의 부유사가 제거되는 것으로 예측되었다.

(자) 이 사건 환경영향평가는 칠서취수장 등 대용량 취수시설의 경우 준설 공사 시 시설용량 전량을 취수하기 위한 통수 단면을 확보하지 못하게 되므로, 임시보 설치 또는 수중펌프를 활용한 2단 취수시설 설치, 취수시설 일부 이전 등의 방안을 제시하고 있다.

(차) 또한, 공사별로 준설공간이 중첩되는 구간은 토사유출에 의한 영향을 최소화하기 위하여 공구별로 상류부터 준설하며, 준설선 간격을 최소 5km 이상 확보할 수 있도록 하고 있다.

(5) 지하수위 상승으로 인한 영향 예측 관련

(가) 이 사건 환경영향평가서에는 MODFLOW모형을 이용하여 관리수위 변화에 따른 인근 주거지와 농경지에 미치는 영향에 대한 분석결과가 제시되었는바, 증산 지구는 지하수위가 1m 감소하고, 남지읍과 부곡면은 지하수위 변동이 없으며, 덕남리, 이룡지구는 지하수위가 2~4m 상승하지만 지반고(EL.) 16~25m에 주거지가 위치하여 영향을 받지 않고, 하천 인근 저지대 농경지에서는 농작물 경작시 지하수위 상승으로

일부 영향이 발생할 것으로 각 예측되었다.

(나) 또한 환경영향평가 협의내용에 "보 설치로 인한 지하수위 상승으로 농경지 농작물에 대한 영향이 일부 발생할 것으로 예측한바, 운영시 모니터링을 실시하여 이로 인한 피해가 발생할 경우에는 적정대책을 강구하여야 함."이라고 제시됨에 따라, 이를 반영하여 18공구 사업계획 승인내용에는 "보 설치로 인한 지하수위 상승으로 농경지 농작물에 대한 영향에 대하여 지자체, 국토부와 협의하여 운영 시 모니터링을 실시하고 피해가 발생할 경우에는 적정대안을 제시하겠음(모니터링 계획수립 및 비용 반영)"이라는 시행방법이 포함되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제4호증의 1, 2, 갑 제6호증의 1, 2, 갑 제7호증의 1 내지 4, 을 제2, 3, 8, 35, 44, 45, 47, 48, 49, 60호증, 을 제7호증의 1, 2, 을 제10호증의 1 내지 5, 을 제46호증의 1 내지 8, 을 제50호증의 1 내지 3, 을 제51호증의 1 내지 8, 을 제65호증의 1, 2의 각 기재, 당심 및 제1심 증인 박창근, 정○○, 정○○의 각 일부 증언, 이 법원의 한국환경정책·평가원장, 국립환경과학원장에 대한 각 사실조회 결과, 변론 전체의 취지

마) 판단

위에서 본 이 사건 환경영향평가의 경위·내용에 관계 법령의 내용 및 아래의 사정까지 더하여 보면, 이 사건 환경영향평가는 3개월여 만에 이루어져 그 내용이 일부 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것에 이른다고 볼 수는 없다. 따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다. 다만 위와 같은 부실한 예측과 대책(침수피해 또는 수질악화의 가능성)은 이 사건 각 처분의 재량권 일

탈·남용의 위법을 판단하는 하나의 요소가 될 수 있으므로, 보 건설 또는 준설로 인한 피해의 정도와 그에 대한 대책의 적절성 판단 시 이를 함께 고려할 수 있다.

(1) 환경영향평가법 제16조 제2항, 제17조 제1항 및 같은 법 시행령 제23조 제1항 관련 [별표1] 제9호의 각 규정에 의하면, 사업시행자는 시행계획 수립 전 또는 실시계획 승인 전에 환경영향평가서를 작성하여 환경부장관에게 제출한 후 협의를 통한 검토·보완을 실시하도록 규정하고 있지만, 환경영향평가서에 관하여 환경부장관의 협의를 거치도록 한 규정은 환경영향평가의 적정성 여부를 다시 검토하여 사업시행으로 인한 환경영향을 철저히 협의·보완하고자 하는 것으로, 원고들 주장처럼 반드시 사업시행자 자신이 환경영향평가에 필요한 모든 자료조사 및 예측모델링을 실시하여야만 한다거나, 환경부에 소속된 연구기관에서 작성된 조사자료 및 연구결과 등은 배제하고, 상위계획 수립과는 별도로 실시하여야 한다는 등의 제한이 있다고는 할 수 없고, 오히려 환경영향평가서 작성에 관한 규정(환경부고시 제2008-223호)에 의하면, 국가환경측정망자료, 생태환경조사자료, 문헌 등 기존자료가 있는 경우에는 이를 활용하여 환경현황조사를 할 수 있으므로, 비록 피고 부산지방국토관리청장이 이 사건 환경영향평가서를 작성함에 있어서 환경부 산하 국립환경과학원의 수질예측모델링 결과를 이용하였다고 하여 이 사건 환경영향평가서가 그 작성주체에 관하여 환경영향평가법령을 위반하였다고 볼 수 없다.

(2) 이 사건 환경영향평가는 계획 단계에서부터 사후 보완까지 환경부의 보완요청에 따라 검토·보완되었고, 그 시기 역시 시행계획 또는 실시계획 수립 또는 승인 전에 완료되었던 점이 인정되므로 작성시기에 관하여 환경영향평가법령을 위반하였다고 볼 수도 없다.

(3) 앞서 본 바와 같이 이 사건 환경영향평가서에는 수질예측 결과 및 일부 지역의 침수피해 등 이 사건 사업으로 인하여 환경에 미치는 영향이 제시되어 있고, 수질이나 침수에 대한 장래예측은 전문가들이 방대한 기초자료를 토대로 과학적인 모델링기법을 활용하여 수행한 것이며, 그 수행과정은 전문적이고 기술적인 영역이므로, 환경영향평가서에 방대한 기초자료와 전문적·기술적 사항을 모두 담는 것은 사실상 불가능한바, 수질이나 침수에 대한 예측결과 및 사업으로 인한 일부 지역의 침수 등 환경영향에 대하여 기재가 되어 있고 이 사건 평가서 초안에 대한 주민공고·공람 및 주민설명회와 공청회가 각 실시된 이상 원고들이 주장하는 바와 같은 모든 정보를 주민들에게 제공하지 않았다고 하여 주민의견진술권이 침해되었다고 볼 수는 없다.

(4) 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정에 따른 최신자료 사용의무는 과거의 자료를 일절 사용하여서는 안된다는 취지로 볼 수 없고, 그것이 최근의 추세를 확인하기에 적절하다고 인정된다면 기존의 자료를 얼마든지 사용할 수 있다고 할 것인데, 2008년 수생태 건강성 조사, 2008년 전국자연환경조사 등 2003년부터 2009년까지의 조사 자료를 사용하였고, 비록 4계절에 걸쳐 현지조사를 하지 않았다고 하더라도 피고들이 환경부 고시에 따라 현장조사를 통하여 이 사건 환경영향평가를 실시하였으므로, 그 정도면 이 사건 환경영향평가 당시 최신자료와 현지조사를 통한 검토가 이루어졌다고 보아야 한다.

(5) 국립환경과학원의 수질예측에는 이 사건 사업으로 달라지는 하상준설에 의한 단면변화와 보 설치로 인한 유속의 변화, 체류시간의 증가나 조류발생의 영향이 반영되었고, 유속저하로 인한 조류성장 증대효과를 수심증가, 수온감소, 빛 차단 등의 효과로 상쇄되는 점을 감안하면, 이 사건 사업이 조류성장에 대한 영향을 전혀 예측하

지 않았다고 볼 수 없으므로, 현재 과학적으로 통용되는 방법에 의하여 수질예측을 한 이상 수질예측이 이루어지지 않은 것과 마찬가지로 보기는 어렵다. 또한, 4개강 사업의 핵심 목적에는 4대강의 수질을 개선시키는 사업이 포함되어 있으므로, 4대강 사업으로 인한 수질영향을 감소시키는 대책 시행 후의 수질예측보다는 4대강 사업 중 수질개선 사업 시행 후의 수질예측을 하는 것은 당연하다.

(6) 이 사건 사업은 수치모델링을 통하여 기술적으로 안정성이 검증되었고, 수리모형실험이 법적으로 강제된 사항도 아니지만 피고들은 수치모델링의 안정성을 재차 확인하기 위하여 설계단계에서 수리모형실험을 실시하였다.

(7) 이 사건 환경영향평가서에는 지하수위 상승으로 인한 영향거리뿐 아니라 그로 인한 저지대 침수 등의 영향에 대해 언급하면서 배수시설 확충 등의 대책을 마련할 것을 지적하고 있고, 원고들 주장처럼 침수피해 규모가 축소되었다고 단정하기 어려울 뿐 아니라, 오히려 함안보와 관련한 침수피해의 문제점을 지적하고 있고, 이에 따라 지역주민들의 요구 등에 따라 계획관리수위를 재검토하기 위한 기술자문 및 주민설명회를 거쳐 관리수위를 조정하게 된 것이므로, 이 사건 환경영향평가가 제 기능을 다하지 못한 것으로 평가할 수는 없다.

(8) 당초 함안보의 관리수위는 EL. 7.5m로 계획되어 있었으나 설계단계에서 4대강 마스터플랜에 대한 환경영향평가의 지적이 있었고, 저감대책비용 대비 관리수위 조절을 통한 침수예상면적의 감소를 꾀하는 것이 실효적이며, 지역주민들의 요구 등에 따라 계획관리수위를 재검토하기 위한 기술자문 및 주민설명회를 거쳐 EL. 5.0m로 변경된 것일 뿐, 이 사건 환경영향평가가 오류가 있어 변경된 것이 아니며, 관리수위가 변경되었다고 하여 사업·시설 규모가 변경된 것도 아니므로 환경영향평가 재작성·재

협의(환경영향평가법 제21조) 대상이 아니라 협의내용의 변경(제22조) 대상에 불과하다 [덧붙여 원고들은, 관리수위가 설계의 가장 중요한 요소인데 이를 변경하는 것 자체가 4대강 마스터플랜, 하천기본계획 등 모든 계획이 잘못되었음을 보여주는 단적인 사례 이므로 사업을 중단하고 다시 재설계하여야 한다고 주장하나, 함안보의 관리수위 변경은 저감대책의 마련보다는 침수예상면적을 더 줄이는 것이 실효적이라는 협의결과에 따른 것일 뿐이므로, 원고들의 위 주장은 받아들이기 어렵다]. 오히려, 적절한 관리수위는 지하수위 영향면적뿐만 아니라 지하수위 영향 저감대책의 효율성, 비용, 용수확보·생태공간 조성 등 이 사건 사업으로 인한 편익 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것인데, 설계단계에서 각 관리 수위별로 대안을 설정하여 지하수 영향면적과 저감대책 비용에 대한 효과분석을 한 결과, 침수면적이 급변하는 EL. 6.0m가 적정하였으나, 침수위험에 대한 근본적인 대책으로 EL. 5.0m로 최종 결정한 것은 적절한 조치로 평가할 수 있다.

(9) 오탐방지막의 효과가 과장되었다는 원고들의 주장은 '부유토사 발생량 평가 및 오탐방지막 효율에 관한 연구용역III'(갑 제8호증, 140면)에 근거하고 있으나, 위 연구용역은 부산 신히 및 인천 남항, 즉 바다에서 실험한 것으로서 상황이 전혀 다른 하천에 도식적으로 적용할 수는 없는데 반하여, 피고들은 낙동강에서 동시에 이루어지는 준설공사의 누적영향을 고려하여 준설선 간격을 최소 5km이상 확보하도록 하였고, 사후환경영향조사를 통해 침사지 관리실태를 주기적으로 점검하는 등 침사지 기능에 대한 검증을 실시하였으며, 환경영향조사결과 준설 과정에서 일부 모래톱이 훼손되어 일시적으로 수질정화기능이 약화될 수는 있지만, 습지보전 및 생태습지·수변식생대 조성으로 수질정화 기능을 유지하는 데는 문제가 없을 것으로 예측되었으며, 사업구간

의 주요 준설지점에서 하천저질(底質) 오염도를 조사한 결과 준설토에 의한 오염은 크지 않을 것으로 예측되었다.

(10) 환경영향평가는 일종의 장래예측을 전제로 한 것이므로 과학적·기술적 특성상 그 내용에 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없다.

6) 국가재정법 위반 여부

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

제38조 제1항에 따른 예비타당성 조사를 하지 않은 위법이 있다.

4대강 사업은 보의 설치, 준설, 제방, 자전거도로 등의 개별 사업 내용이 서로 밀접하게 연관되어 있는 집단사업(Package Project)이므로 수계별로 예비타당성 조사를 실시하여야 하는데도, 정부는 4대강 사업을 내용별로 구분하여 총사업비가 500억 원 이하의 개별 사업이라는 이유로 예비타당성 조사를 하지 않았고, 특히 보의 설치와 준설에 대하여는 총사업비가 500억 원 이상인 사업인데도 재해예방사업이라는 이유로 예비타당성 조사를 하지 않았다.

국가재정법 시행령 제13조 제2항 제6호 중 '재해예방 지원 목적으로 시급한 추진이 필요한 사업' 부분은 예비타당성 조사제도를 시행령만으로 무력화시킨 것으로서 모법의 위임범위를 벗어나 무효이고, 그렇지 않더라도 보의 설치와 준설은 재해예방사업에 해당하지 않을 뿐 아니라 시급히 추진할 필요성도 인정되지 않으므로, 국가재정법 시행령 제13조 제2항 제6호 소정의 예비타당성 조사 제외사업에 해당하지도 않는다.

(2) 피고들의 주장

국가재정법은 이 사건 각 처분의 근거 법률이 아닐 뿐 아니라, 이 사건 사업

중 국가재정법 시행령 제13조 제2항 제6호에서 규정하고 있는 재해예방사업으로 시급한 추진이 인정되는 보 설치와 준설 등의 사업과 제7호에서 규정하고 있는 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업인 하수처리장 건설사업은 예비타당성 조사에서 제외되어 예비타당성 조사를 하지 않았고, 그 외 생태하천, 자전거도로, 댐 건설, 농업용 저수지 등의 사업은 예비타당성 조사를 하였다.

따라서 이 사건 사업을 포함한 4대강 사업에 대하여 개별 사업 단위별로 관계 법령에서 요구하는 예비타당성 조사를 하였다.

나) 관계 법령

■ 국가재정법(2009. 5. 27. 법률 제9712호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국가재정법'이라 한다)

제1조 (목적)

이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.

제38조 (예비타당성조사)

- ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

■ 국가재정법 시행령

◎ 2009. 3. 25. 대통령령 제21360호로 개정되기 전의 것(이하 '구 시행령'이라 한다)

제13조 (예비타당성조사)

- ① 법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모 사업"이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사

업을 말한다.

- ② 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

1. 공공청사의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되는 사업
5. 그 밖에 재해복구 지원 등 사업추진이 시급하거나, 법령에 의해 설치가 의무화된 필수시설에 해당되는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업

◎ 2009. 3. 25. 대통령령 제21360호로 개정된 것(이하 '개정 시행령'이라 한다)

제13조 (예비타당성조사)

- ① 법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모 사업"이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한

사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

다) 인정사실

(1) 4대강 마스트플랜이 구체적으로 검토되던 중인 2009. 3. 25. 예비타당성 조사 제외사업을 규정하고 있는 국가재정법 시행령 제13조 제2항이 위와 같이 개정되어 '재해예방'사업이 예비타당성 조사 제외 대상사업으로 추가되었다.

(2) 개정 시행령에 따라 4대강 사업에 대하여 개별 사업별로 예비타당성 조사가 실시되었는데, 구체적인 예비타당성 조사 현황은 아래와 같다.

- ① 보의 설치, 준설, 강변저류지, 홍수조절지, 하굿둑 배수문 증설 등 : 개정 시행령 제13조 제2항 제6호의 '재해예방사업으로 시급성이 인정된다'는 이유로 예비타당성 조사 제외
- ② 생태하천 조성 : 총 215개 지구 중 총 사업비 500억 원 이상인 8개 지구(하중도지구, 동춘유원지, 감전·염궁지구, 금호지구, 세도지구, 군수지구, 동림지구, 함평천3지구) 시행
- ③ 자전거도로 : 총 1,728km 중 총 사업비 500억 원 이상인 낙동강 수계 743km만 시행
- ④ 댐 건설 : 3개소 중 2개소(보현산댐, 영주댐) 시행
- ⑤ 농업용 저수지 : 총 96개소 중 총 사업비 500억 원 이상인 6개소(나주저수지, 광주저수지, 함동저수지, 장성저수지, 담양저수지, 백곡저수지) 시행
- ⑥ 하수처리장 건설 : 국가재정법 시행령 제13조 제2항 제7호의 '법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업'이라는 이유로 예비타당성 조사 제외

(3) 개정 시행령 제13조 제2항에서 규정하는 예비타당성 조사 제외사업인지를 판단함에 있어, 기획재정부에서는 사업이 위 시행령 내용에 해당함이 명백한 경우 별도의 절차 없이 예산을 반영하고, 위 시행령 규정의 적용 여부가 명백하지 않은 경우 소관 부처의 요청에 따라 검토하며, 민간전문가 및 정부위원이 참여하는 기획재정부 내 재정사업평가자문회의의 의견을 수렴하여 예비타당성 조사 제외사업인지 여부를 결정하여 해당 부처에 통보한다.

(4) 한편, 기획재정부장관은 국가재정법 제38조 제4항에 따라 2009년도 예비타당성 조사 운용지침을 수립하였는데, 지침 제9조 제1항은 '예비타당성 조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 현행 예산 및 기금의 과목 구조상 세부사업을 기준으로 한다'고 규정하고, 제3항은 '지역개발, 관광지 개발 등 여러 개의 개별 단위사업으로 구성된 집단사업(Package Project)의 경우에는 원칙적으로 개별 단위사업별로 예비타당성조사를 실시한다'고 규정하고 있으나, 제4항은 '사업의 특성, 목적, 추진 방식 등을 고려하여 2개 이상의 단위사업을 묶어서 단일사업으로 평가하는 것이 보다 적절하고 단위사업들의 총사업비 합계가 예비타당성 조사 대상 요건에 해당하는 경우에는 2개 이상의 단위사업을 단일사업으로 묶어서 예비타당성 조사를 실시할 수도 있다'고 규정하고 있다.

(5) 기획재정부에서는 4대강 사업 중 보의 설치, 준설, 제방보강, 하굿둑 설치 등의 사업에 대해 홍수조절기능을 수행하므로 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법에서 규정하고 있는 재해를 사전적으로 예방하는 것을 주목적으로 하는 사업이라고 판단하고, 최근 급격한 기후변화 등으로 인한 자연재해를 정확히 예측하기 어려운 상황에서 4대강 사업의 치수대책이 지연될 경우 예기치 못한 재해의 발생 가능성이 있고, 대규모의 재해가 발생할 경우 심각한 피해가 우려되는 점에서 시급하다고 판단하여 예비타당성 조사를 하지 않았다고 밝혔다.

[인정근거] 다툼없는 사실, 제1심 증인 및 당심 증인 이동우의 증언, 변론 전체의 취지라) 판단

아래에서 자세히 실시하는 바와 같이, ① 개정 시행령 제13조 제2항 제6호의 '재해예방' 부분을 이 사건 사업과 같이 대규모 재정이 투입되는 국책사업에 대하여 재해예방이라는 이유를 들어 예비타당성 조사 대상에서 제외한다고 해석한다면, 이는 모법

인 국가재정법의 입법취지에 정면으로 반하고 국가재정법의 위임범위를 벗어난 해석으로 그 효력을 인정할 수 없고, ② 설령 그 효력을 인정한다고 하더라도 이 사건 사업 중 보의 설치·운영은 재해예방사업이라고 볼 수도 없을 뿐 아니라, ③ 보의 설치, 준설 등의 사업이 예비타당성 조사를 면제시킬 정도로 시급성이 인정되는 사업이라고 할 수도 없다. 그런데도 피고들이 이 사건 사업 중 보의 설치, 준설 등의 사업에 대하여 예비타당성 조사를 거치지 아니한 것은 국가재정법 제38조 제1항을 위반하였다고 할 것이다.

그리고 예비타당성 조사를 하지 않은 절차상의 하자는 이 사건 각 처분 자체에 내재된 하자로서 이를 단순히 이 사건 각 처분과는 별개인 예산 편성의 하자에 불과하다고 볼 수 없고, 그 후의 절차단계로 넘어가기 위한 선행절차의 하자일 뿐이라고 축소해석할 여지도 없다.

그렇다면 원고들의 이 부분 주장은 이유 있으므로 이 사건 각 처분은 위법하다.

(1) 예비타당성 조사제도 일반론

(가) 예비타당성 조사제도의 의의 및 필요성

예비타당성 조사는 기존의 타당성 조사의 문제점을 보완하기 위하여 1999년에 도입되었는데(당시의 예산회계법 시행령 제9조의2), 기존의 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하는 국가재정법이 2006년 제정되어 2007. 1. 1.부터 시행되면서 예비타당성 조사는 입법사항으로 강화되었다.

종래의 타당성 조사는 사업추진을 기정사실로 전제하고 기술적인 검토와 예비설계 등 기술적 타당성에 초점을 맞추어 사업시행부처에 의하여 이루어졌으므로 행정주체가 당해 사업의 추진으로 달성하고자 하는 행정목적의 대안제시(사업추진 포기를 포함)나 행정목적 상호간의 우선순위결정의 판단에는 아무런 영향을 줄 수 없었는바,

경제성이나 정책적으로 검증되지 않은 신규사업의 무리한 추진 등으로 국가재정의 낭비를 초래할 수 있었고 실제 그러한 사례가 적지 않았다.

그리하여 도입된 예비타당성 조사는 기획재정부장관의 주관으로 이루어지고, 기존의 타당성 조사와는 달리 사업추진결정 이전 단계에서 당해 사업의 정책적 타당성과 경제적 타당성을 종합적으로 판단하여 사업추진 여부 및 대안의 검토, 다른 행정목적에 위한 정책사업 사이의 우선순위결정을 하기 위한 정보를 제공하려는데 목적이 있다.

즉, 국책사업의 추진단계를 예비타당성 조사 → 타당성조사 → 설계 → 보상 → 착공의 순으로 설정하고, 원칙적으로 예산을 단계별 순차적으로 편성·집행하도록 하여 예비타당성 조사단계에서 타당성이 없다고 판단되는 사업에 대하여는 후속 절차를 위한 추가적인 예산편성을 미리 막아 재정 낭비를 방지할 수 있을 뿐 아니라, 예비타당성 조사의 표준지침을 마련하여 사업성 분석방법의 표준화를 이루어 조사결과의 객관성을 확보하고 당해 사업과 대안 사이의 선택이나 당해 사업과 다른 사업 사이의 우선순위 결정이 가능하게 하여 한정된 재정을 합리적이고 효과적인 사업에 투입하여 궁극적으로는 국가재정의 건전화를 도모할 수 있도록 하는 데 예비타당성 조사제도의 목적이 있으므로, 예비타당성 조사는 국가경제적 차원에서 당해 사업의 추진 여부를 판단하고 사업간의 우선순위를 합리적으로 결정하여 제한된 예산으로 효율적인 재원분배를 가능하게 하는 데 그 기본적인 취지가 있다.

(나) 예비타당성 조사방법

첫째, 사업의 개요 및 기초자료를 분석하여 사업의 쟁점을 부각시키고, 둘째, 수요·편익·비용 추정을 통해 경제성 분석을 하고, 셋째, 지역경제 파급효과 분석, 지

역낙후도 평가, 재원조달 가능성 평가, 환경성 평가 등을 통한 정책적 분석으로 당해 사업의 국민경제적 중요도를 파악하고, 넷째, 다중기준분석(AHP)⁵⁾을 활용하여 당해 사업의 추진여부 또는 다른 사업 사이의 우선순위를 결정한다.

(다) 예비타당성 조사의 한계

특히 수자원부문사업에 대한 경제성분석은 편익에 대한 수요함수 추정자료의 부족, 생산함수 추정자료의 부족, 농업생산량 추정자료의 부족, 다차원 홍수피해산정법의 적용을 위한 기초자료의 부족, 여행비용법 적용을 위한 방문율, 여행비용 등 기초자료의 부족, 비상용수 편익추정을 위한 갈수빈도 등의 예측자료 부족 등 정보의 부족과 설문조사에 의한 지불의사액 추정에 있어서의 각종 바이어스 발생, 기타 계량화하기 어려운 다양한 편익(예컨대, 수질개선 편익의 금전적 평가의 곤란, 홍수피해 경감편익 중 인명피해 감소편익의 예측 및 계량화 곤란 등)의 경제성 분석방법상의 한계가 있고, 현재의 학문적 성과가 사업성 분석방법의 표준화를 통한 조사결과의 객관성을 담보하기에는 미흡한 것이 현실이기도 하다. 따라서 어느 국가나 대규모의 재정이 투입되는 사업의 추진 여부가 최종결정되는 과정은 정치적인 프로세스일 수밖에 없으므로 누가 예비타당성을 조사하느냐에 따라서 정량화된 평가 수치에 큰 차이가 날 수 있다.

(라) 예비타당성 조사의 성과

기획재정부는 보도자료를 통하여 1999년부터 2008년까지 총 378건의 예비타당성 조사를 시행하여 162건(43%)에 대하여 사업타당성이 미흡한 것으로 판단하여 추가적인 예산편성을 막아 재정의 효율성과 건전성 제고에 기여하였다고 자평하고 있다.

(2) 이 사건 사업 내용이 예비타당성 조사 제외사업인지 여부

5) Analytic Hierarchy Process(계층화분석법), 다기준 분석 방법의 일종이다. 예비타당성조사시 경제성 분석, 정책적 분석, 지역 균형발전분석을 시행한 후, AHP 기법을 활용하여 종합적인 최종 결론을 내리는데, 통상 0.5 이상이면 사업 시행이 적절한 것으로 판단된다.

이 사건 사업에 대한 예비타당성 조사가 면제되려면, 첫째 개정 시행령 제13조 제2항 제6호 중 '재해예방'이 추가된 부분이 모법의 위임범위를 벗어나지 않아야 하고, 둘째 이 사건 사업 내용(특히 보의 설치)이 재해예방사업에 해당되어야 하며, 셋째 이 사건 사업추진이 예비타당성 조사를 면제시킬 정도로 그 시급성이 인정되어야 한다.

이 사건 사업이 위 세 가지 요건을 충족하는지에 관하여 차례로 살펴본다.

(가) 개정 시행령의 효력

위 인정사실에 앞에서 본 바와 같은 예비타당성 조사제도의 목적, 취지와 당심 및 제1심 증인 이동우, 당심 증인 홍○○의 각 일부 증언에 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 아래와 같은 사정들에 비추어 보면, 개정 시행령 제13조 제2항 제6호 중 '재해예방'사업을 추가한 부분은 적어도 4대강 사업과 같은 대규모 재정이 투입되는 국책사업에도 적용된다고 해석하는 한, 모법인 국가재정법의 입법목적에 정면으로 반하여 그 위임범위를 벗어난 해석으로서 그 효력을 인정할 수 없다.

① 4대강 사업 추진 직전에 검토되었던 '한반도 대운하사업'의 경우 예비타당성 조사를 거쳐 발표한 경제성분석(편익/비용 비율)결과 정부측 발표는 2.3인 반면에 반대 입장에서는 0.05~0.28에 불과할 정도로 편차가 커서 논란이 되었고, 실제로 '새만금사업'에 대한 행정소송의 가장 큰 쟁점이 정부측이 발표한 편익/비용 비율의 적정성이었던 점, 구 시행령 제13조 제2항을 개정된 시기가 2009. 3. 25. 4대강 사업에 대한 마스트플랜을 수립한 시기와 겹치고, 4대강 사업에 대하여 편익비용분석을 통한 경제적 타당성과 대규모 국책사업시행을 통한 지역균형발전 등의 정책적 타당성 등을 조사한 결과를 수치로 제시할 수 있었지만, 4대강 마스트플랜 수립을 용역받은 국토연구원 소속 연구진들의 토의결과 4대강 사업에 반대하는 여론이 큰 상황에서 경제성 분석결과 제

시하는 수치의 적정성에 대한 논란이 한층 가중될 것이 충분히 예견되어 경제성 분석을 하지 않는 쪽으로 2009년 초경 정부측에 건의한 점, 그 직후인 2009. 3. 25. 국가재정법 시행령이 개정된 점 등에 비추어 보면, 4대강 사업내용 중 핵심내용이라 할 수 있는 보 설치와 준설 사업을 예비타당성 조사대상에서 제외하기 위하여 구 시행령 제13조 제2항 전체를 개정하여 개정 시행령 제13조 제2항 제6호에 '재해예방'사업을 추가로 삽입한 것으로 추단된다.

② 앞에서 살핀 바와 같이 4대강 마스터플랜에서 동일한 사업의 비전과 목표를 추구하고, 4대강 사업의 과제로서 물 부족과 홍수피해를 근본적으로 해결, 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성, 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화 견인, 물 관리 글로벌리더로서 국가경쟁력 제고 등 5대 과제를 들고 있으며, 이를 구체화하기 위한 추진계획으로서 개별단위사업(보 설치, 준설, 중소규모 댐 건설, 농업용 저수지 증고, 자전거도로 조성 등)을 계획한바, 4대강 사업은 2009년도 예비타당성 조사 운용지침 제9조 제4항 소정의 '2개 이상의 단위사업을 묶어서 단일사업으로 평가하는 것이 더 적절하므로, 적어도 수계별로 묶어 단일사업으로 예비타당성 조사를 실시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

③ 경제적·사회적 상황의 급변 등으로 예비타당성 조사 제외사업을 탄력적·유동적으로 정할 필요성이 있기는 하지만, 그러한 측면은 구 시행령 제13조 제2항 제5호에서 포괄적·개방적으로 규정되어 있어서 충분히 그 필요성에 대응할 수 있었으므로 시행령을 개정할 필요성은 크지는 않았다.

④ 기초 자료 및 정보의 한계성, 방법론상의 난점 등으로 타당성 조사결과 수치에 대한 논란이 충분히 있을 수는 있지만, 이 사건 사업에 대한 개략적인 편익/비용

비율을 분석한 서울대학교 환경대학원 교수인 당심 증인 홍○○ 교수는 이 사건 사업의 편익/비용 비율이 유지관리비 시나리오에 따라 0.26에서 0.11까지로 나와 적어도 경제적 타당성은 매우 미흡한 것으로 평가한 반면, 정부측은 보의 설치와 준설 등의 경우 개정 시행령을 근거로 예비타당성 조사 제외 대상사업으로 판단하였기 때문에 경제성 분석 등과 관련하여 어떠한 수치도 제시한 바 없다.

⑤ 예비타당성 조사제도는 단순히 예산편성을 위한 것이 아니라 대규모 재정지출을 수반하는 신규사업의 시행 여부를 판단하기 위한 것으로서 국가재정의 건전화를 도모하기 위한 국가재정법의 입법취지와 광범위한 재량이 인정되는 행정계획을 수립함에 있어 절차적 통제방법(행정부 자기 통제 방법 또는 사법부 통제 방법)으로 기능하고 있음에 비추어, 행정부가 시행령을 개정하여 이 사건 사업을 예비타당성 조사대상에서 제외시켜 타당성 분석 수치에 대한 논란을 피한 것은 모법인 국가재정법의 입법 목적에 반한다.

⑥ 예비타당성 조사제도가 도입된 1999년 이후로 현재까지 500억 원 이상의 공사비 300억 원 이상의 국고지원이 들어간 대형국책사업에서 예비타당성 조사를 하지 않은 사업은 이 사건 4대강 사업 외에는 없다.

⑦ 개정 시행령 제13조 제2항 제6호에 '재해예방'사업을 추가로 삽입한 부분은 행정부가 '재해예방'사업이라는 명목으로 그 시급한 추진이 필요하다고만 하면 그 사업 시행으로 국가재정과탄을 초래할 수 있는 위험이 있더라도, 행정부 스스로 통제할 방안이 없어지게 되어 건전한 국가재정에 반하는 독소조항으로 작용할 것으로 우려된다.

(3) 이 사건 사업 내용 중 보의 설치가 재해예방사업인지 여부

앞서 본 4대강 마스트플랜의 내용으로나 피고들의 주장에 의하더라도, 이 사건

사업 내용 중 낙동강을 가로지르는 8개의 보 설치의 수자원확보를 목적으로 하는 것이 명백하고(구체적으로는 생활용수나 농업용수 또는 공업용수의 확보가 아니라 하천 유지유량⁶⁾의 확보를 주된 목적으로 하고 있다), 보의 설치로 강의 통수단면을 감소시킬 수밖에 없으므로 홍수위험을 가중시키는 구조물임에는 틀림이 없다. 피고들은 보의 전체구조를 고정보로 하지 않고 일부 구간을 수문개폐식 가동보로 만들어 어느 정도 홍수조절기능을 갖추었다고 주장하나, 가동보 구조를 채택하였다고 하여 보의 설치 목적이 홍수예방이라고 볼 수 없고, 수자원확보를 주된 목적으로 하는 보의 설치로 인한 홍수위험의 가중을 저감 내지는 상쇄시키기 위한 대책으로 보아야 할 것이고, 가동보 구조를 채택하였다고 하여 달리 볼 수 없다.

그리고 보의 설치의 주된 목적이 향후 이상기후변화에 따른 물 부족 사태를 대비하는 수자원확보라는 측면이 있다고 하더라도, 수자원 중에서도 생활용수, 농업용수, 공업용수가 아닌 하천유지유량의 확보라고 피고들 스스로도 주장하므로, 이를 재해예방사업이라고도 보기 어렵다.

따라서 이 사건 사업 내용 중 보의 설치의 재해예방사업이라고 볼 수 없다.

(4) 이 사건 사업 내용 중 보의 설치, 준설의 시급성이 인정되는지 여부

앞서 본 인정사실과 변론 전체의 취지에서 알 수 있는 다음과 같은 사정 즉, ① 2008년 예비타당성 조사 운영지침상 예비타당성 조사에 필요한 기간은 6개월 이내에 불과하고, 이마저도 2009년 예비타당성 조사 운영지침에는 3~4개월로 단축된 점, ② 22조 2,000억 원이라는 대규모 재정지출사업을 추진함에 있어서 길어야 6개월이면 완료할 수 있는 예비타당성 조사를 할 시간조차 없을 정도의 시급성이 인정되려면, 일반

6) 하천유지유량이란 생활·공업·환경개선·발전·주운 등의 하천수 사용을 고려하여 하천의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 유량을 말하는 것으로, 그 측정단위가 $m^3/초$ 로서 'flow 개념'이다.

국민들이 건전한 상식으로 생각해 보아도 충분히 수긍할 수 있을 정도가 되어야 하는데도 시급성을 판단하는 기준이나 방법 혹은 그 근거도 명확히 제시하지 아니한 채, 단지 민간전문가 및 정부위원이 참여하는 기획재정부 내 재정사업평가자문회의의 의견만 수렴하여 시급성이 인정된다고 하여 예비타당성 조사 대상사업에서 제외시킨 것은 쉽게 납득하기 어려운 점, ③ 피고들 주장 자체로도 재해예방이라는 것이 200년 빈도의 홍수에 대비한다고 하는데 역사상 낙동강 본류가 대규모로 범람한 적이 없고, 낙동강 대부분 구간은 2m의 홍수여유고가 확보되어 있으며, 보 설치의 주된 목적은 치수가 아니라 이수로서 기후변화 등을 대비한 용수확보에 있고 보 건설로 확보된 용수는 생활용수나 농공업용수가 아닌 하천유지유량의 증대에 활용한다는 점, ④ 급변하는 이상 기후 변화에 적극적으로 대처해야 한다는 취지에는 누구라도 공감할 수 있으나, 그렇다고 해서 길어야 6개월도 걸리지 않는 예비타당성 조사를 면제시킬 정도로 사업 추진이 시급한 것인지 수긍할 수 없는 점 등을 종합하면, 이 사건 사업을 포함한 4대강 사업 중 핵심사업인 보 설치, 준설 사업의 추진이 예비타당성 조사 대상에서 면제시킬 정도로 시급성을 요하는 것이라고 도저히 인정할 수 없다.

따라서 이 사건 사업 중 보의 설치와 준설 등의 사업은 관련 법률이 정한 예비타당성 조사절차를 거치지 아니하였으므로 국가재정법 제38조 제1항을 위반한 하자가 있다.

(5) 예비타당성 조사를 하지 않은 하자와 이 사건 처분의 관계

예비타당성 조사제도가 그 대상이 되는 대규모 신규 국책사업을 시행함에 있어, 후속 단계를 위한 추가적인 예산편성을 미리 막아 재정 낭비를 방지하고, 당해 사업과 다른 사업 사이의 우선순위 결정이 가능하게 하여 한정된 재정을 합리적이고 효

과적인 사업에 투입하여 궁극적으로 국가재정의 건전화를 도모할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있고, 따라서 예비타당성 조사는 국가경제적 차원에서 당해 사업의 추진 여부를 판단하고 사업간의 우선순위를 합리적으로 결정하여 제한된 예산으로 효율적인 재원분배를 가능하게 하는 데 그 기본적인 취지가 있음은 앞서 본 바와 같다.

또한, 예비타당성 조사절차는 예비타당성 조사대상이 되는 대규모 국책사업에 관한 행정계획을 수립하는 단계에서 경제성 분석, 정책적 분석을 통해 당해 사업의 추진여부 또는 다른 사업 사이의 우선순위를 정하는 절차로서, 행정계획을 수립하는 단계에서 당해 공익과 다른 공익 상호간, 공익과 그로 인하여 침해되는 사익 상호간의 이익을 적정하게 형량하기 위하여 법률이 정한 필수불가결한 절차라고 할 것이므로, 예비타당성 조사대상이 되는 사업계획을 수립함에 있어 예비타당성 조사절차를 누락하는 것은 그 자체로 법률이 정한 절차를 누락한 것으로 관계 법률에 위반될 뿐 아니라, 절차적으로 행정계획과 관계되는 이익형량을 누락한 것이다.

비록 예비타당성 조사가 대규모 신규 국책사업의 추진 여부를 결정하는 최초의 단계로서 이를 거쳐야 다음 단계인 타당성 조사 등 예산편성이 가능하지만, 앞서 본 예비타당성 조사제도의 목적, 취지, 대규모 국책사업의 추진 여부를 결정하는 단계에서 가지는 절차적 중요성 등에 비추어 볼 때, 이를 단순히 다음 단계인 예산편성을 위한 선행절차에 불과하여 이를 거치지 않았다고 하더라도 다음 단계에 대한 예산이 편성되는 이상 그 하자가 치유되거나 이 사건 각 처분의 하자로 승계되지 않는다고 평가할 수는 없고, 예비타당성 조사절차를 거치지 않는 하자는 이 사건 각 처분을 근거로 한 이 사건 사업이 설령 완료되었다 하더라도 그대로 존재하게 되는 이 사건 각 처분 자체에 내재된 하자이다.

따라서 이와 다른 전제에서 선 피고들의 주장은 받아들이지 않는다.

마) 소결

이 사건 각 처분은 국가재정법 제38조 제1항에서 요구하는 절차규정인 예비타당성 조사를 거치지 아니한 하자가 있어 위법하다.

7) 재량권 일탈·남용 여부

이 사건 각 처분은 국가재정법을 위반한 하자가 있어 위법하다는 점은 앞서 본 바와 같으므로, 원고들의 나머지 주장인 재량권 일탈·남용 여부에 관하여 나아가 살필 필요 없이 이 사건 각 처분은 위법한 것이나, 재량권 일탈·남용 여부는 뒤에서 판단하는 사정판결의 필요성과 무관하지 않을 뿐만 아니라, 사안의 중대성을 감안하여 이 부분 주장에 대한 당부 판단에 나아가기로 한다.

가) 계획재량의 통제 법리와 비례의 원칙과의 관계

위 '3. 이 사건 각 처분의 적법성'의 모두에서 실시한 바와 같이 계획재량의 통제 법리는 이익형량의 하자와 관련된 법리인데, 일반적인 행정재량 통제 법리인 비례의 원칙은 광범위한 형성의 자유가 인정되는 계획재량에 그대로 적용될 수는 없고, 계획재량에 있어서 형량하자 법리는 일반적인 재량행위에 적용되는 비례의 원칙을 대체하거나 변형된 법리로서 계획재량에 특유한 재량통제 법리라고 봄이 타당하다.

이 사건 각 처분은 하천공사 시행계획 및 하천공사 실시계획승인고시로서 모두 행정계획에 해당하므로, 이 사건 각 처분에 계획재량을 일탈·남용한 위법이 있는지를 판단하기 위하여는 원고들이 주장하는 요소들을 전체적으로 판단해서 행정계획을 수립하면서 공익 상호간, 공익과 사익, 사익 상호간에 이익형량을 함에 있어서 누락 형량, 오형량, 객관성·정당성이 결여된 형량이 있는지, 그러한 하자가 있다면 재량권을 일

탈·남용하였다고 인정할 수 있는 정도인지를 판단하여야 한다.

한편 행정처분이 재량권의 한계를 벗어난 것이어서 위법하다는 점은 그 행정처분의 효력을 다투는 자가 주장·입증하여야 하고 처분청이 그 재량권의 행사가 정당한 것이었다는 점까지 주장·입증할 필요는 없다(대법원 1987. 12. 8. 선고 87누861 판결 참조).

따라서 일응 비례의 원칙에 따른 것으로 보이는 원고들의 주장들을 선해하여 형량하자 법리에 따라 종합적으로 판단한다.

나) 원고들의 주장

원고들은, 이 사건 각 처분에는 아래와 같은 이유로 형량 하자가 있어 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다는 취지로 주장한다.

(1) 홍수예방의 필요성 및 수단의 적정성과 관련하여, ① 이 사건 사업은 유역종합계획과 하천기본계획 등 상위계획의 내용과 부합하지 않는 점, ② 홍수예방을 위한 준설은 홍수피해 실제 지역과 사업시행지역이 일치하지 않고 유역종합치수계획에서도 유효적절한 대안으로 제시되지도 않은 점, ③ 낙동강의 하상은 이미 낮아져 있고, 국가하천의 거의 모든 구간이 정비되어 있어 대부분 구간이 2m 이상의 충분한 제방여유고가 확보된 상태인 점, ④ 준설은 그 적정규모도 검토하지 않았을 뿐 아니라 준설 후 재퇴적 등으로 홍수예방수단으로서 적절하지 않은 점, ⑤ 특히 보의 설치는 홍수 위험을 증대시키는 구조물로 작용하고 홍수예방기능을 가진다고 할 수 없는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 하천정비사업의 필요성이 인정되지 않을 뿐 아니라, 보의 설치 및 준설은 홍수예방을 위한 유효적절한 수단도 아니다.

(2) 용수확보의 필요성 및 수단의 적정성과 관련하여, ① 2006년에 변경·수립

된 수자원장기종합계획에서는 하천유지유량까지 모두 고려하여 낙동강권역에서 지역별로 2011년에는 1.2억 m^3 , 2016년에는 1.4억 m^3 의 물 부족이 예상되나 지역 간 물 이동으로 해소될 수 있다고 전망한 것과는 달리, 4대강 마스터플랜은 2011년에 전국적으로 17억 m^3 , 낙동강권역에서 10.2억 m^3 의 물 부족량을 전망하고 이에 따라 이 사건 사업을 계획하고 시행한 점, ② 수자원장기종합계획과 이 사건 사업계획에서의 물수요량 예측과 매우 다른데도 그 차이에 대하여 구체적인 근거나 자료가 없는 점, ③ 하천유지유량이 개념 내재적으로 하천유지용수는 낙동강 본류 외부에서 유입되지 않은 이상 낙동강 본류를 보로 막아 저수량을 늘인다고 해서 부족한 하천유지유량이 증대하는 것이 아니고, 하천유지유량의 측정지점이 낙동강 본류에서 1곳(진동)에서 8곳으로 늘어났다고 해서 하천유지용수의 부족량이 증대되는 것도 아니므로, 보의 설치는 하천유지용수의 확보와는 무관하다고 할 것이어서 용수확보의 필요성 때문에 보를 설치하겠다는 것은 허구에 불과한 점, ④ 낙동강의 경우 전체 확보수량의 78.46%에 해당하는 용수확보계획이 이미 수립되어 있는 점, ⑤ 설령 보 설치로 하천유지용수확보가 가능하다고 하더라도 1년에 갈수기 2~3개월을 위하여 1년 내내 보를 설치하여 물을 저수하겠다는 것은 수질 악화 등 부작용을 고려할 때 부적절한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 하천정비사업의 필요성이 인정되지 않을 뿐 아니라, 보의 설치 및 준설은 용수확보를 위한 적절한 수단도 아니다.

(3) 첫째, 수질개선 수단의 적정성, 수질예측 및 대책과 관련하여, ① 이 사건 사업에서 수질개선 방안으로 채택된 보의 설치 및 퇴적토 준설은 수질의 개선보다는 오히려 수질을 악화시킬 것이므로 이 사건 사업은 수질개선이라는 사업목적을 실현하기 위한 적절한 수단이 될 수 없는 점, ② 수질예측의 핵심사항인 보 체류시간 증가로 인

한 조류 성장 가능성 예측 누락, 수심증가에 따른 용존산소량 감소, 준설이 수질에 미치는 영향 예측 등을 누락한 점, ③ 보의 설치 및 준설로 인하여 유속이 저하되고, 보 체류시간이 증가하여 조류 성장이 심각하게 증대할 것이고, 수심 증가로 인한 성층 형성 및 용존산소량 감소 등으로 낙동강이 호소로 변화되어 결국 낙동강은 5급수 내지 6급수가 되어 생활용수로 사용할 수 없게 되는 점, ④ 피고 측 수질예측 모델링 결과에는, 갈수기 등 연중 계절에 따른 변화 추이나 장기간에 걸친 오염축적 효과를 보여주는 자료, 특히 수질오염 저감대책 전후의 수질을 비교할 수 있는 자료가 없으며, 농업용 저수지(영주댐, 보현댐)를 통한 희석효과, 비점오염원 관리대책을 통하여는 2012년 목표수질(하천기준 2급수)의 달성은 실현가능성이 없는 점, ⑤ 준설공사 시 발생하는 부유 토사 및 오염된 퇴적토로 인한 수질오염의 대책으로 제시된 오탁방지막은 낙동강 본류의 유속에 의하여 끊어지거나 침수되었고, 유속이 20~30cm/s를 초과하는 경우 기능을 발휘할 수 없으므로, 준설 시 발생하는 부유 토사로 인한 수질악화의 저감대책이 될 수 없는 점, ⑥ 부산지역 주민들을 위한 취수원 이전대책 논의 자체가 이 사건 수질 개선대책의 부적정성을 반증하고 있다는 점 등의 사정들,

둘째, 보 설치로 인한 피해 예측 및 대책과 관련하여, ① 이 사건 환경영향평가는 함안보와 합천보의 경우 지하수위 변동으로 하천 인근 저지대 농경지 일부에 영향이 있고, 달성보~강정보 구간의 경우 지하수위가 1m 상승할 것을 예측하였으나, 원고 측 연구결과에 따르면, 함안보~합천보의 경우 지하수위는 최대 6m에서 최소 2.3m, 달성보~강정보의 경우에는 약 3m 각 상승할 것이고, 함안보의 관리수위를 EL. 5.0m로 낮추어도 침수면적은 약 4km²에 이를 것으로 예측된 점, ② 함안보 관리수위를 EL. 3.0m로 하면 습지화 우려는 없는데도 피고들은 함안보 관리수위를 EL. 5.0m로 설정하

여 침수피해를 야기한 점, ③ 함안보의 경우 비공개 마스터플랜(24.745km²)과 이 사건 마스터플랜(13.603km²)의 침수면적이 11.142km²의 차이가 나고, 환경영향평가 이후 관리 수위를 2.5m 낮추는 등 침수피해에 대한 예측이 잘못된 점 등의 사정들,

셋째, 준설로 인한 세굴, 두부침식 예측 및 대책과 관련하여, ① 낙동강 본류 준설은 낙동강 본류 강바닥과 지류 강바닥 높이의 격차를 발생시켜 낙동강 본류 강바닥 자체의 침식과 함께 강바닥에 설치되어 있는 교각, 교대, 취수구 등의 구조물 등에 세굴 또는 침식현상{구조물에 대하여 발생하는 세굴침식현상을 '국부세굴(local scour)'이라고 한다}을 야기시키고, 낙동강 본류에 합수하는 지류의 강바닥을 침식해 가면서 지류의 강바닥을 저하시키면서 지류상류로 계속하여 진행되는 현상{이를 두부침식(headward erosion) 또는 역행침식이라고 한다. 이하 '두부침식'이라고만 한다}을 초래하고, 두부침식 현상은 하천의 평형상태가 다시 회복될 때까지 오랫동안 계속하여 진행되기 때문에 지류에 설치된 교량과 지류 제방의 안전성이 우려되고, 지류의 홍수위험 증대, 지류의 지하수위 하강으로 인한 지류 주변 경작지의 가뭄으로 인한 영농장애 등 또 다른 피해를 발생시킬 수 있는 점, ② 이 사건 환경영향평가서에서는 세굴침식과 두부침식에 대한 대책으로 교량 보호공과 하상유지공의 설치를 제시하고 있으나, 남지철교 상판 침하, 구 왜관철교의 교각 붕괴, 구미지역 낙동강 본류 송수관 파손으로 인한 대구시민들에 대한 단수 사태, 상주보 하류 좌안 제방 붕괴, 병성천 합수부, 감천 합수부, 회천 합수부 지점 등에서의 두부침식과 재퇴적 문제 등은 준설로 인한 영향예측 범위를 벗어난 것인 점 등의 사정들을 모두 종합해보면, 이 사건 사업은 수질개선의 목적을 위한 수단으로서 부적당하고, 사업 시행 결과에 대한 예측과 그에 따른 대책이 매우 부실하다.

다) 판단

원고들이 주장하는 재량권 일탈·남용의 판단요소들에 대하여 살펴건대, 아래에서 실시하는 인정사실과 사정들을 두루 종합해 보면, 이 사업 시행으로 인한 영향을 예측함에 있어서 다소 미흡한 부분이 없지 아니하나, 전체적으로 볼 때 이 사건 사업의 필요성과 수단의 적정성을 부인할 수 없고, 따라서 피고들이 이 사건 각 처분을 함에 있어 원고들이 주장하는 바와 같이 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하였거나 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성을 결여하였다고 인정하기 어렵고, 이 사건 각 처분의 내용은 피고들이 그 목표를 달성하기 위한 수단으로 선택할 수 있는 재량범위 내에 있다고 판단된다.

따라서 이 사건 각 처분에는 계획재량권을 일탈·남용한 위법이 있다는 원고들의 주장은 이유 없다.

(1) 홍수예방의 필요성 및 수단의 적정성과 관련하여, ① 4대강 마스트플랜의 수립으로 유역종합계획과 하천기본계획을 수정·보완하게 하여 상위계획을 변경시키는 결과가 되어 적절하다고 할 수는 없으나, 상위계획과의 부정합성은 해소되었다고 할 수 있는 점, ② 보의 설치는 용수확보를 목적으로 하고, 홍수예방수단이 될 수 없는 점은 앞서 살펴본 바와 같으나, 갑 제13, 15, 18, 19호증, 갑 제16, 20호증의 각 1, 2, 을 제2, 3호증, 을 제16호증의 1, 2의 각 기재와 제1심 증인 신현석, 당심 및 제1심 증인 박창근의 일부 증언에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실, 즉 우리나라의 과거 홍수발생 규모의 대규모화, 빈도수의 증가에 따라 홍수피해도 대규모화되는 추세인 사실, 특히 최근 이상기후 변화(엘니뇨(EL. Nino), 라니냐(La Nina) 등)의 결과로 국지적이고 이동성 강한 집중호우의 발생빈도 증가, 최근 낙동강

유역 강우량의 변동성의 증가, 강우의 계절적 편중 등의 현상이 심화되는 사실, 반면에 2006년 기준으로 낙동강 수계 개수율은 완전개수율⁷⁾ 63.27%, 불완전개수율 16.34% 등 합계 79.61%이고, 2008년 기준에 의하면 완전개수율 74.34%, 불완전개수율 15.21%, 미개수율 10.45%인 사실, 낙동강에 제방 여유고 2m가 확보되지 않은 구간은 낙동강 하구부터 양산천 합류 후 지점까지 연장 21.47km이고, 이 사건 사업의 시행으로 연장 3.39km를 제외한 나머지 구간도 제방 여유고 2m가 확보되는 사실, 2006년에 보완된 수자원장기종합계획 수립 당시 실시한 홍수피해잠재능(PDF, Potential Flood Damage) 분석결과 각 권역별 홍수위험도는, 한강 30, 낙동강 33, 금강 21, 섬진강 15, 영산강 14, 제주도 4로 나타난 사실, 최근 태풍 루사, 매미 및 2006년 집중호우시 왜관수위관측소의 과거 수위기록은 26.61m, 26.86m 및 25.66m로서 계획홍수위보다 낮았지만 경계수위보다는 높게 나타난 사실, 2002년 홍수 및 2003년 태풍 매미로 인하여 지류뿐 아니라 낙동강 본류에 설치된 상당수의 제방도 많은 피해를 입었고, 낙동강 수위 상승으로 누수 발생 및 제방 유실이 그 원인으로 파악되고 있는 사실, 과거 정부는 2002년 집중호우와 태풍 루사로 인한 대규모 수해에 대한 대책으로 계획·제안된 수해방지대책의 주요 내용은 국가하천에 대한 기존 제방 보강, 이상 홍수에 대비한 하천시설물 설계기준 및 빈도 강화이고, 2003년부터 2010년까지 수계종합정비·하천정비 및 댐 건설·보강 등 사업에 34조 6천억 원의 투자할 계획을 수립한 적이 있는 사실, 이 사건 사업내용 중 홍수예방을 위한 대책으로는 퇴적토 준설, 홍수조절지 설치, 노후제방 보강, 하굿둑 배수문 증설 등이 있는 사실, 게다가 보의 수문을 완전히 개방하는 조건으로 실시된 홍수위 시뮬레이션 결과에 의하면, 보의 설치에도 불구하고, 준설(4.4억 m³),

7) 완전개수율이란 완성제방(계획홍수량에 대한 구조적 안정성이 확보된 제방)의 연장을 요개수(제방을 설치하여야 할 필요가 있는 구간의 연장)로 나눈 값이며, 불완전개수율이란 제방은 있으나 완성제방에 미달하여 단면의 보강이 필요한 제방의 연장을 요개수로 나눈 값을 말한다

영주댐 건설, 농업용 저수지 증고 등 이 사건 사업의 시행으로 홍수위가 0.9m~3.9m 낮아지는 것으로 분석되었는데, 이 사건 사업이 시행되고 있던 2011. 7.경의 집중호우 시와 과거 동일한 규모의 홍수량이 흘렀을 때를 비교한 결과, 낙동강 상주지점은 홍수위가 3.78m 정도로 저하되어 이 사건 사업 시행 전과 비교하여 홍수위는 크게 저하된 것으로 나타난 사실 등에 비추어 보면, 이 사건 사업(특히 준설) 구간에 대하여 미래 기후 변화 등으로 발생 가능한 홍수의 양상과 그 피해를 예측하여 대책을 수립하는 차원에서 낙동강 본류의 대규모 홍수피해를 예방할 필요성이 있음을 부정할 수 없고, 사업시행 후의 홍수예방 효과도 어느 정도 실증적으로 증명되었다고 평가할 수 있으므로, 이 사건 하천정비사업 중 홍수예방의 필요성이 인정되지 않는다거나 준설은 홍수예방을 위한 유효적절한 수단도 아니라는 원고들의 주장은 받아들일 수 없다.

(2) 용수확보의 필요성과 수단의 적정성과 관련하여, 위 증거들과 이 법원의 한국건설기술원장에 대한 사실조회결과에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실, 즉 수자원장기종합계획에서는 강별 하천유지용수량의 산정 시 하천에 설정된 수질보전유량과 관련하여 물리적 공급가능성을 고려해 공급의 한계가 있는 경우에는 현재 공급 가능한 적응관리 유량으로 낮추어 설정하였음을 밝히고 있는데, 낙동강의 경우 2급수를 유지하기 위해서는 2011년에 79m³/초의 하천유지유량이 필요하나 67m³/초로 낮추어 설정한 사실, 2006. 8. 28.자 낙동강홍수통제소 고시 제2006년-45호로 낙동강 본류(지점 : 진동)의 평균 갈수량 기준 하천유지유량은 61m³/초로 고시된 사실, 4대강 마스터플랜에서는 물수요량 전망에 대해 위 수자원장기종합계획의 내용을 그대로 인용하면서, 전국 물 부족량이 2011년에는 7.97억 m³, 2016년에는 9.75억 m³이 될 것으로 예측하고 있고, 4대강 주요 지점의 하천유지용수 부족을 고려하면

2016년에는 17억 m^3 이상의 물을 확보할 필요가 있다고 밝히면서 장래 물 부족(2011년 8억 m^3 , 2016년 10억 m^3)과 가뭄에 대비하여, 용수 확보량을 13.0억 m^3 (낙동강의 경우 10.2억 m^3)로 증대할 계획을 수립하고 있고, 구체적인 용수확보 방안으로 준설과 보 설치, 중소규모 댐 건설, 농업용 저수지 증고를 계획한 사실, 우리나라의 1인당 수자원 개발량은 293 m^3 으로 미국의 9%, 태국의 29%, 일본의 42%에 불과하고, 특히 낙동강은 용수전용 댐(10년 빈도 가뭄 대비) 및 하천수의 비중이 커서 가뭄에 취약하고, 실제 1967년~1968년 가뭄 시 하천유지유량은 27 m^3 /초에 불과하였고, 2009년 가뭄은 50년 빈도를 넘는 사실, 이 사건 사업이 추진되기 전인 2006년에 작성된 수자원장기종합계획 보고서에 의하더라도 낙동강유역에 물이 부족할 것으로 예측되었고, 국제연합환경계획(UNEP)과 아시아태평양경제사회계획(ESCAP)의 보고서에서도 우리나라를 물부족 국가로 분류하고 있는 사실, 4대강 마스트플랜 수립 당시 2006년에 보완된 수자원장기종합계획에서 제시된 생활용수, 공업용수, 농업용수는 변경되지 않고 위 수자원장기종합계획 수립 후에야 하천유지유량 관리지점에 대한 추가 고시된 60개 지점의 하천유지용수 확보에 필요한 물부족 상황을 재평가하여 반영하였으나 구체적인 통계자료를 제시하지는 않은 사실 등을 인정할 수 있고, 위 인정사실과 앞서 든 증거들 및 갑 제21호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정 즉, ① 이 사건 마스터플랜의 물 부족 예상량은 2006년 수자원장기종합계획상의 물 부족 예상량에 추가 고시된 하천유지유량 관리지점의 증가로 인한 물부족 상황을 반영하여 부족한 용수량을 추가로 확보할 수단으로 보의 설치 및 준설을 통하여 용수량 10.2억 m^3 를 목표치로 설정한 것이어서 그 구체적인 자료나 근거가 다소 부족하지만, 수자원장기종합계획에서 물 부족 예상량 산정 시 사용한 낙동강의 하천유지용수량(67 m^3 /초)은, 2006.

8. 28.자 낙동강홍수통제소 고시 낙동강 본류의 평균 갈수량 기준 하천유지유량($61\text{m}^3/\text{초}$)보다 조금 더 증가된 것으로서, 본래 수질보전을 위해 필요한 수량($79\text{m}^3/\text{초}$)에 미치지 못하고 있어 4대강 마스터플랜은 하천유지용수 부족을 고려해 2016년에는 17억m^3 이상의 물 확보가 필요하게 될 것임을 언급하면서, 4대강 사업을 통해 13억m^3 의 용수를 확보하고, 추가적인 용수확보를 위한 신규 댐의 추가건설도 추진하고 있어 용수확보의 필요성이 없다고 할 수 없는 점, ② 하천유지용수는 근본적으로는 낙동강 본류의 외부에서 유입되는 유량에 가장 큰 영향을 받으므로 본류의 하천유지유량의 증대는 본류 외부인 지류 등에서 용수공급이 되어야 실효성이 있는 것은 사실이나, 하천유지유량은 낙동강 구간 전체에 걸쳐 일정한 것이 아니고 이 사건 사업은 낙동강을 직선하천으로 만드는 것이 아니므로 자연하천의 특성상 하천지점에 따라 하천유지유량이 달라지게 되는바(이는 낙동강 본류의 하천유지유량의 측정지점이 8곳으로 늘어났고, 고시된 최소 하천유지유량도 측정지점 8곳이 모두 다르게 고시된 것을 보아도 쉽게 알 수 있다), 이와 달리 하천유지유량이 낙동강 구간 전체에 걸쳐 일정하다는 전제에서 외부에서 공급되지 않는 한 낙동강 본류 내부에 보를 설치하여 하천유지유량을 확보하겠다는 것은 개념 내재적으로 허구라는 원고들의 주장은 그 전제가 타당하다고 볼 수 없는 점, ③ 투입되는 재정규모에 비추어 보의 설치가 일정한 하천유지유량을 공급하기 위한 용수확보를 주된 목적으로 하는 점에서 적절성에 의문이 없지 않으나, 보의 설치가 하천유지용수확보만이 유일한 목적이라 할 수 없고, 앞서 본 4대강 사업의 비전과 목표 및 과제에서 인정한 바와 같이 장래 이상 기후변화로 인한 물 부족을 대비한다는 측면과 4대강 사업의 각 사업내용이 서로 연계되어 전체적인 목표를 추구하는 측면을 고려하면, 보의 설치가 부적정하다고 단정하기 어려운 점, ④ 낙동강 권역은 정기적인

가뭄 등 자연재해의 발생, 미흡한 수자원 개발, 용수부족 예상량의 증가 및 수질악화로 인해 적정한 하천수량을 확보할 필요성이 있는 점, ⑤ 전체 필요 용수량의 확보뿐 아니라, 이상 기후 대비, 수생태계 복원 및 레저공간 활용 등 다양한 용도로 사용할 목적에서 계획 용수확보량을 설정한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 사업을 통하여 충분한 전체 용수량을 안정적으로 확보하여 단계적, 거시적 차원에서 수자원을 확보할 수 있고, 전체적인 용수 부족 문제에 대한 근본적인 해결책으로도 기능할 수 있어, 낙동강 본류의 용수확보 필요성을 완전히 부정할 수 없고, 그렇다면 보의 설치 및 준설이 그 용수확보의 실질적인 수단이 됨이 분명하므로, 용수확보의 필요성이 인정되지 않거나 보의 설치 및 준설이 용수확보를 위한 유효적절한 수단도 아니라는 원고들의 주장은 받아들일 수 없다.

(4) 예측과 대책의 부실과 관련하여

원고들의 이 부분 주장에 대하여는 대부분 위 '5) 환경영향평가법 위반 여부'에 대한 판단에서 살펴본 바와 같으므로, 중복되지 않은 범위 내에서 살펴보기로 한다.

(가) 수질개선 수단의 적정성, 수질예측 및 대책에 관하여

위 증거들과 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실, 즉 ① 4대강 마스터플랜에 따른 낙동강 수질개선대책의 내용은, (a) 전체 22개 중 권역 중 COD, TP 수질오염도(10년 추이)가 상승했거나 주변에 비해 오염도(3년 평균)가 높고 대규모 상수원이 있는 10개 유역{최우선관리 1개(금호강), 핵심관리 3개(낙동왜관, 낙동고령, 남강), 중점관리 6개(낙동상주, 낙동구미, 낙동창녕, 남강댐, 낙동밀양, 낙동강하구연))을 중점관리유역으로 선정하여 오염도가 높은 COD, 특히 조류발생 인자인 TP에 대한 저감대책을 추진하고, (b) 환경정책기본법 시행령에 COD, TP 하천수질

환경기준을 신설하며, (c) TP 등 환경기초시설 방류수질기준을 강화(선진화)하고, (d) 오염도가 높은 낙동강 10개 유역 내 환경기초시설(하수·폐수종말처리시설 고도화, 생활하수처리시설 확충, 하수관거 정비, 산업폐수종말처리시설 신설·증설·화학적 처리시설 설치, 가축분뇨 공공처리시설 확충 등)을 확충·고도화하며, (e) 비점오염원 저감대책(빗물침투 저류시설·생태유수지 등 23개소, 농촌둑병·생태습지 등 33개소 설치)을 실시하고, (f) 오염사고 방지를 위해 왜관·성서 산단에 9개소의 완충저류시설을 설치하는 것인바, 34개의 중점관리유역 선정·관리, 비점오염원에 대한 저감대책 도입, 오염원 배출시설의 방류기준 신설·강화를 통하여 BOD에만 한정되어 있던 수질오염 총량관리나 비점오염원에 의한 수질 악화의 심각성을 고려할 때 낙동강 수질의 개선에 상당히 기여할 것으로 보이는 점, ② 퇴적토 준설은 홍수예방 및 용수확보를 위하여, 보 설치는 용수확보를 위하여 채택된 것인데, 위 공사 중 수질오염을 최소화시키는 저감방안으로 오수처리계획, 침사지 설치계획, 오탁방지막 설치, 진공흡입 준설, 가물막이, 물돌리기 및 Sheet Pile 등이 대책으로 마련되었고, 이 사건 환경영향평가 시에 EFDC 모델을 이용하여 보의 설치 및 준설 공사 시의 부유사 확산영향 예측을 실시하였는데, 모든 조건에서 최악의 상황, 즉 모든 공사가 동시에 진행되는 상황을 가정하여 모델링한 결과 저감시설 설치로 인하여 90% 내외의 부유사 농도가 저감하는 것으로 예측되었으며, 취수장에 미치는 영향도 미미할 것으로 예측되었고, 피고들은 공사시 상류에서 발생하는 부유토사가 하류 공사지점까지 영향을 미치지 않도록 준설선 간격을 최소 5km 이상 설정하고 공사 순서를 계획하여 진행하였으며, 공사 중에 상시 수질모니터링을 실시하여 수질악화시 침사지 약품투입, 오탁방지막 추가설치 등 추가 저감대책을 수립한 점, ③ 현재 낙동강 유역(특히 부산·경남권)은 수질이 나쁘고 수질사고에

취약한 하천수를 식수로 사용하고 있어 수질을 개선할 필요성이 있으며, 총인처리시설의 확충, 비점오염원의 관리 등 수질개선 대책을 포함하고 있는 이 사건 사업의 내용을 반영하여 실시된 EFDC 수질모델링 결과에서도 낙동강의 수질이 개선되는 것으로 나타나고 있는 점, ④ 한편 보의 설치로 인한 유속저하 및 체류시간 증가로 수질이 악화된다고 단정할 수 없으며, 공사기간에 공사로 인한 부유물질로 어느 정도 수질의 악화가 발생한다고 하더라도 그 저감대책을 충실히 마련하였고 피해발생이 어느 정도 예상된다고 하더라도 이 사건 사업으로 달성하고자 하는 공익을 능가한다고 볼 수도 없는 점, ⑤ 보는 호소와 달리 물이 흐르는 하천이고, 보의 설치 후 상·하류의 수질변화는 유속저하로 인한 정체시간보다는 상류 유입유량, 강우시 탁류, 수온 등에 영향을 받으며, 조류의 성장도 물의 체류시간만에 의하여 결정되는 것이 아니라, 빛, 온도, 영양물질에 의하여 영향을 받는 것이므로, 보의 설치로 체류시간이 증가한다는 사정만으로 곧바로 부영양화 현상이 생길 것이라 단정할 수 없는 점, ⑥ 이 사건 사업으로 수질이 전반적으로 개선되지만, 먹는 물은 수질사고로 공급이 단기간이라도 중단되면 큰 사회적 문제를 야기하므로, 이 사건 사업과 별개로 국민의 건강과 안전 측면에서 보다 확실한 대책으로 이전부터 계획되어 있던 취수원 이전대책을 추진하는 것일 뿐, 취수원 이전대책 논의 자체가 이 사건 수질개선대책의 부적정성을 반증한다는 원고들의 주장은 타당하지 않은 점 등을 종합해보면, 이 사건 사업 중 수질개선의 필요성 및 그 수단의 적정성도 인정되고, 원고들의 그 밖의 주장 역시 이유 없다.

(나) 보 설치로 인한 피해 예측과 대책과 관련하여

갑 제54, 55호증, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재, 당심 및 제1심 증인 정○○, 박○○의 각 일부 증언에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 환경영향평가서에

는 MODFLOW 모형을 이용하여 관리수위 변화에 따른 인근 주거지 및 농경지에 미치는 영향에 대한 분석결과가 제시되었는바, I권역에서는 함안보의 경우 영향거리가 최대 1.2km이고, 합천보의 경우 1m 이상 지하수위 상승이 예상되는 영향거리가 최대 3.0km로 분석되어 하천 인근 저지대 농경지에서는 농작물 경작시 지하수위 상승으로 일부 피해가 발생할 것으로 예측되었고, II권역에서는 보가 설치되는 지점 상류 쪽에서는 지하수위가 상승하고, 하류 쪽에서는 지하수위가 하강될 것으로 예측되어, 표고가 관리수위보다 낮은 제내지 1.6km²를 제외하면 농작물 피해, 지반 융기 또는 침하, 지하수위 변동 및 하천수위 침투 영향은 없는 것으로 나타난 사실, 피고보조참가인이 2010년경 실시한 함안보 주변지역에 대한 지하수위 상승을 예측하기 위한 지하수모델링 결과, 침수우려지역(지하수위>농경지표고)은 관리수위 EL. 7.5m의 경우 13.76km²로 나타나 4대강 마스터플랜과 별 차이가 없고, 관리수위 EL. 5.0m의 경우 0.744km²으로 나타났고, 2011년경 함안보 및 합천보로 인하여 지하수위가 재배작물의 유효토심⁸⁾ 위에 형성되어 영농 및 작물성장이 저해되는 지역(이하 '영농장애지역'이라 한다)을 추정하기 위하여 다시 실시한 지하수모델링 결과(1:5,000 수치지형도를 이용하여 조사지형을 모사하고, 계성천·영산천 50m×25m, 광려천 20m×20m, 남강·함안천·칠곡천 25m×25m, 합천군 덕곡면 지역 5m×5m의 격자망(하천·평야지역)으로 된 2개 층(Layer)을 각 사용하고, 지역별 지하수 관측정의 지하수위 자료를 이용하여 모델을 보정하였다), 영농장애지역 발생면적은 함안보에 대해서는 현재 가동 중인 지하수관정을 사용하지 않는 경우 8.57km², 관정을 사용하는 경우 8.02km², 이에 대한 대책으로 현재 설치 중인 상시배수장 4개소를 반영할 경우 4.81km², 현재 재배작물을 고려한 지역별 유효토심(비닐하우스 설치지

8) '유효토심'이란 식물이 자라는 데 필요한 조건을 갖춘 토층의 깊이로, 토양단면에서 지하수위, 모래나 자갈층, 반층 등이 나오면 그 위층까지를 말한다.

역 1m, 마늘·양파 재배지역 0.5m)을 반영할 경우 1.57km²로 각 예측되었고, 합천보에 대해서는 지표해발고도와 지하수위의 차이가 0.5m 이내인 지역은 0km²이고, 그 차이가 1m 이내인 지역은 0.025km²로 각 예측되어, 결론적으로 함안보로 인한 영농장애지역은 1.57km², 합천보로 인한 영농장애지역은 없는 것으로 예측된 사실, 반면 위 증인 박○○은 2010년경 함안보 주변지역에 대한 지하수위 상승을 예측하기 위하여 지하수모델링을 실시하였는데, 1:25,000 국립지리원 지도를 이용하고, 100m×100m의 격자망으로 된 1개 층을 사용하여 분석한 결과, 관리수위 EL. 5.0m의 경우 침수우려지역은 약 4km²으로 나타난 사실, 경상남도는 2011년경 함안보 및 합천보로 인한 농경지 등 주변지역에 대한 영향을 조사하기 위하여 용역을 발주하여, 위 용역에서 1:5,000 국립지리원 지도를 이용하고 10m×10m(일부 20m×20m)의 격자망을 사용하여 지하수모델링을 수행한 결과, 함안보에 대해서는 지하수 미사용 조건으로 지표해발고도와 지하수위의 차이가 0.5m 이내인 지역은 6.29km², 1.0m 이내의 지역은 12.28km², 2.0m 이내인 지역은 22.84km², 지하수 사용 조건으로 0.5m 이내인 지역은 3.42km², 1.0m 이내의 지역은 7.55km², 2.0m 이내인 지역은 16.03km²로 나타났고, 합천보에 대해서는 지하수 미사용 조건으로 0.5m 이내인 지역은 0.22km², 1.0m 이내의 지역은 0.44km², 2.0m 이내인 지역은 0.82km²이고, 지하수 사용 조건으로 0.5m 이내인 지역은 0.04km², 1.0m 이내의 지역은 0.15km², 2.0m 이내인 지역은 0.34km²로 나타난 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 변론 전체의 취지에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들 즉, ① 이 사건 환경영향평가서에는 지하수위 상승으로 인한 주변지역에 대한 피해를 예측하여 이에 대한 저감방안을 마련하고 있고, 피해최소화를 위하여 주민들의 의견 등을 반영하여 계획관리수위를 EL. 7.5m에서 EL. 5.0m로 변경한 점, ② 피고측은 침

수우려지역과 영농장애지역을 구분하여 피해면적을 예측하였으나, 원고들은 영농장애 지역(특히 1m 이내)을 침수우려지역에 포함시킴으로써 침수우려지역의 면적이 과다하게 산정된 점, ③ (a) 증인 박○○이 수행한 지하수모델링은 실측된 자료를 사용하지 아니하였고, 수행결과에 대하여 보정절차를 거치지 아니하였으며, 관리수위를 구글지도 상에 표시하여 그보다 낮은 지역 모두를 침수지역으로 보고 침수면적을 산정하는 등 모델링 수행에 다소의 오류가 있고, (b) 경상남도가 발주한 용역보고서 중 함안보 관련 지하수모델링은 지하수 흐름 방향을 고려하지 아니한 채 임의로 11개의 모델영역을 설정하였고, 모델의 적정성을 판단하기 위해서는 실제 관측결과와 모델결과를 비교하는 보정절차를 거쳐야 하는데, 관측자료가 4개소 이하인 모델영역 4개소, 보정결과가 없는 영역 1개소가 존재하여 신뢰도에 의문이 있으며, MODFLOW는 포화대 조건을 가정으로 개발된 모델로서 연속적인 지하수 흐름에 대한 예측프로그램이고, Dry CELL⁹⁾ 조건은 모델의 가정을 벗어나게 되므로, Dry CELL이 포함된 결과는 쉽게 신뢰할 수 없는 데, 모델보정시 일부 Dry CELL이 발생하였고, 지형이 수직절벽이 아닌 이상 GL(Ground Level, 지반면의 높이) -1.0m의 영향면적은 -0.5m의 영향면적보다 작거나 동일할 수는 없는데, 계성천권역의 GL -0.5m의 영향면적이 0.20km²인데도 GL -1.0m의 영향면적이 0.19km²로 오히려 감소한 것으로 나타나 현실적으로 불가능한 분석결과치를 보이는 등 모델링 수행의 신뢰도에 의문이 있고, 함천보 관련 지하수모델링도 수치지도(총측점 52개 지점)와 실측(총측점 330개 지점) 위치가 동일한 52개 지점의 표고를 비교한 결과, 평균 0.26m, 최고 1.24m 정도의 차이가 발생하였는데, 위 모델링은 현재의 농경지 여건이 아닌 과거 측량자료(수치지도)를 사용하여, 그 결과의 정확성에 의문

9) 'Dry CELL'이란 1층 포화대에 지하수가 없는 지역으로 가정되는 모델링 결과를 말하는데, Dry CELL은 비활성화 CELL로 인식되어 주변의 결과 값에 연쇄적인 영향(즉, 물의 흐름에 장애가 되는 것으로 해석)을 미쳐 오류를 발생시킨다.

이 있으므로, 피고측이 수행한 지하수모델링보다 정밀하고 정확한 결과라고 단정하기 어려운 점, ④ 4대강 마스터플랜의 침수면적(13.6km²)이 비공개 마스터플랜의 침수면적(24.745km²)보다 감소한 이유는 비공개 마스터플랜의 침수면적에서 하천구역 면적(11.142km²)을 제외하였기 때문이고, 의도적으로 침수면적을 축소하였다고 보기는 어려운 점 등에 비추어 보면, 보 설치로 인한 피해 예측과 대책에 있어서 부실하다는 원고들의 주장은 받아들일 수 없고, 설령 실제 보 운영 결과 피고측의 예측과는 달리 영농장애가 더 넓은 면적에 걸쳐 발생하였다고 가정하더라도 이는 추가적 피해보상의 문제일 뿐, 현재 수준의 과학적, 기술적으로 통용되는 기법으로 피해예측을 하고 그에 대한 적절한 대책을 마련한 이상 그것이 이 사건 각 처분의 적법성에 영향을 줄 정도는 아니라고 할 것이다.

(다) 준설로 인한 세굴, 두부침식 예측 및 대책과 관련하여

당심 현장검증결과에 변론 전체의 취지를 종합하면, 낙동강 본류와 지류의 합류부에서 재퇴적현상이 상당 부분 일어나고 있고, 일부 하상유지공이 유실된 사실, 구 왜관철교의 교각이 붕괴된 사실을 인정할 수는 있으나, 을 제2호증, 을 제10호증의 1 내지 4의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음의 사정들, 즉 ① 4대강 마스터플랜에 의하면, 지류 합류부 부근의 하상준설에 의해 발생한 본류와 지류 간 낙차로 인하여 발생할 수 있는 지류의 하상세굴을 방지하기 위하여 낙동강의 경우 금호강 등 90개 지류 합류부에 하상유지공을 설치하는 것으로 계획되었고, 이 사건 환경영향평가서에서도 지류 하상세굴 방지 방안으로 하상유지공 설치가 반영되어 있으며, 실제 이 사건 사업구간 45개 지류 합류부에 하상유지공이 설치된 점, ② 하상유지공은 설치되는 지류 하천과 동일한 설계목표인 50년~200년 빈도의 홍수에 견디도록 설계된

점, ③ 또한 이 사건 환경영향평가 당시 하상변동 모의결과 사업종료 20년 경과시 구미보 상류부에 최대 9cm의 퇴적과 28cm의 세굴이 발생하고, 구미보 하류부에 최대 5cm의 퇴적과 19cm의 세굴이 발생하는 것으로 분석되었고, 10년 경과시 함안보의 경우 0.97m 퇴적구간이 발생하는 등 재퇴적에 의한 영향이 있을 것으로 예측하였고, 준설의 경우 애초에 유지준설을 하는 것을 전제하고 있었으며, 원고들의 주장처럼 재퇴적량이 준설공사가 무의미할 정도로 일어난다고 인정하기는 어려운 점, ④ 구 왜관철교의 교각 붕괴의 원인이 교각 설치상의 하자나 노후화가 아니라 준설로 인한 것이라고 볼 증거가 없는 점 등을 비추어 보면, 준설로 인한 세굴과 두부침식 예측 및 대책이 부실하다는 원고들의 주장도 받아들일 수 없다.

4. 사정판결의 필요성

행정처분이 위법한 경우에는 이를 취소하는 것이 원칙이나 그 위법한 처분을 취소·변경함이 도리어 현저히 공공의 복리에 적합하지 않는 경우, 행정소송법 제28조에 의하여 예외적으로 위법한 행정처분의 취소를 허용하지 아니하는 사정판결을 할 수 있다. 또한, 그 요건인 현저히 공공복리에 적합하지 아니한 경우에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 위법·부당한 행정처분을 취소·변경하여야 할 필요와 그 취소·변경으로 인하여 발생할 수 있는 공공복리에 반하는 사태 등을 비교·교량하여 그 적용 여부를 판단하여야 한다(대법원 2001. 1. 19. 선고 99두9674 판결, 대법원 1997. 11. 11. 선고 95누4902,4919 판결 등 참조).

위 법리에 비추어 이 사건 각 처분을 취소하는 것이 현저히 공공의 복리에 적합하지 않는 경우에 해당하는지에 관하여 본다.

앞서 본 사실관계에 변론 전체의 취지를 종합하면 아래와 같은 사정들을 알 수 있

다.

첫째, 대규모 국책사업인 이 사건 사업은 이미 대부분의 공정이 90% 이상 완료되어 이를 원상회복한다는 것은 사실상 불가능한 상태이다. 보의 설치는 거의 100% 완성되었고, 준설 역시 대부분 구간에서 완료된 상황에서 이를 원래대로 원상회복한다는 조치(특히 준설의 경우)는 국가 재정의 효율성 측면에서는 물론이거니와 기술적·환경침해적 측면에서도 오히려 심각한 문제를 야기시킬 것으로 예상되는바, 만약 이런 원상회복을 위한 계획이 수립되어 추진된다면, 이에 대하여 환경상 이익 등의 침해를 이유로 그 위법성에 대한 논란이 제기되는 역설적인 상황도 벌어질 수 있다.

둘째, 이 사건 사업은 용수확보, 홍수예방, 친수공간확보 등의 목적에서 국토 전반의 주요 국가하천을 대상을 진행되는 일련의 사업인데, 그 중 제소기간이 도과되어 위법성을 다룰 수 없는 공구들에 대한 처분을 제외한 채 나머지 일부 공구에 대한 처분만을 취소하는 것은 이 사건 사업의 계속적 유지를 위하여 매년 투입되는 유지관리비를 감안하더라도 도리어 전체 사업을 위해 이미 투입된 예산의 효율성을 현저히 침해하는 결과를 초래하게 된다.

셋째, 이 사건 사업의 집행을 위하여 광범위한 토지에 대한 수용절차가 이미 완료되는 등 기왕의 처분을 토대로 다수의 이해관계인들과 새로운 법률관계가 이미 형성되었는바, 뒤늦게 이를 취소한다면 기존에 형성된 법률관계에 엄청난 혼란이 발생할 것이 우려된다.

넷째, 이 사건 각 처분이 그 수립절차 관련 법률에 위반된다고 평가되기는 하나 그 사업 자체 목적의 정당성, 필요성을 부인할 수는 없고, 이 사건 사업에 투입된 재정의 효율성은 차치하더라도 재정사업의 효과(홍수예방, 수자원확보, 지역균형발전, 경기부

양, 수변지역 개발, 수생태계 복원 및 레저공간 활용 등)는 결코 무시될 수 없으므로, 완성단계에 있는 사업을 원점으로 되돌리는 것보다는 지금이라도 이미 구축된 강 살리기 사업의 성과물들을 현명하게 유지, 관리하고 그 주변발전계획을 철저히 수립·활용한다면, 국민들의 삶의 질을 한 차원 높일 수 있는 시설로서 후세에 물려줄 성과로 이어질 수 있고, 아울러 이 사건 사업 시행으로 인하여 직접적인 피해가 예상되는 일부 농민들에 대한 철저한 보상이 마련될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

다섯째, 위와 같은 혼란 등 공공복리에 반하는 사태를 방지하기 위하여 굳이 이 사건 각 처분을 취소하여 이를 토대로 하여 형성된 법률관계의 효력을 전면적으로 부정하기보다는, 그 효력을 유지하되 다만 이 판결의 주문에서 처분이 위법함을 명시하는 것이 공공의 복리에 반하는 결과를 방지함과 동시에 법률이 정한 절차를 준수하지 않은 행정작용에 대한 사법적 통제의 필요성을 동시에 충족할 수 있는 적절한 방법이라고 판단된다.

위와 같은 여러 사정들에 비추어 볼 때, 이 사건 각 처분에는 행정소송법 제28조에 의하여 사정판결을 할 사유가 충분하다.

5. 결론

그렇다면 원고들의 피고 장관에 대한 이 사건 정부기본계획에 관한 소, 별지 2 각하 대상 처분 목록 기재 각 처분에 대한 소, 원고들 중 '별지 4 원고적격자 명단' 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉡란' 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소는 부적법하므로 이를 모두 각하하고, 원고들 중 '별지 3 처분별 원고적격자 명단 ㉡란' 기재 원고들의 피고들에 대한 각 나머지 청구는 사정판결을 할 필요성이 인정되어 결과적으로 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하되, 다만 행정

소송법 제28조 제1항에 따라 판결의 주문에서 피고 국토해양부장관이 한 '별지 3 처분
별 원고적격자 명단 ㉔란' 기재 처분 중 순번 제①번 내지 제⑫번 처분 및 피고 부산
지방국토관리청장이 한 '같은 명단 ㉔란' 기재 처분 중 순번 제13번 내지 제27번 처분
이 모두 위법함을 명시하기로 하여, 제1심판결을 주문과 같이 변경한다.

재판장 판사 김 신 _____

 판사 최종우 _____

 판사 박찬호 _____

별지 1 원고 명단(1,789명)

구체적인 명단은 개인정보 보호를 위하여 생략함

별지 2 각하 대상 처분 목록

피고 부산지방국토관리청장이,

가. 2009. 11. 12.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 사업 18공구(창녕2·함안1지구) 사업의,
- 2) 낙동강 살리기 사업 20공구(창녕·의령·합천지구) 사업의,
- 3) 낙동강 살리기 사업 22공구(달성·고령지구) 사업의,
- 4) 낙동강 살리기 사업 23공구(달성3·고령3지구) 사업의,
- 5) 낙동강 살리기 사업 24공구(성주·칠곡지구) 사업의,
- 6) 낙동강 살리기 사업 30공구(구미지구) 사업의,
- 7) 낙동강 살리기 사업 32공구(구미·상주·의성지구) 사업의,
- 8) 낙동강 살리기 사업 33공구(상주지구) 사업의(표1 제1 내지 제8처분),

나. 2010. 2. 5.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 21공구(대구달성1·고령1지구) 사업의,
- 2) 낙동강 살리기 29공구(구미5지구) 사업의,
- 3) 낙동강 살리기 34공구(예천1·상주3지구) 사업의,
- 4) 낙동강 살리기 36공구(예천3·의성3지구) 사업의(표1 제9 내지 제12처분),

각 하천공사시행계획(변경) 고시처분.

별지 3 처분별 원고적격자 명단

㉞ 처분(공구/사업지구)	㉟ 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역	㊱ 원고 적격자
13 (2공구/부산사상1·강서2지구)	부산 사상구, 강서구	원고 997~1011, 1225~1268, 1441, 1511~1519
14 (6공구/양산1·김해2지구)	경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789
15 (7공구/양산2·김해3지구)	경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789
16 (8공구/양산3·김해4지구)	경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789
17 (9공구/양산4·김해5지구)	경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789
18 (10공구/양산5·김해6지구)	경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789
19 (11공구/양산6·김해7지구)	경남 양산시, 밀양시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 308~337, 352~396, 398, 642, 789
20 (12공구/밀양1·김해8지구)	경남 밀양시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 308~337, 398, 789
21 (13공구/밀양2·김해9지구)	경남 밀양시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 308~337, 398, 789
22 (35공구/예천2·문경지구)	경북 예천군, 상주시	원고 173~180, 613, 707~708
23 (38공구/안동2지구)	경북 안동시	원고 614~623, 624~641
24 (39공구/안동3지구)	경북 안동시	원고 614~623, 624~641
25 (48공구/황강 합천지구)	경남 합천군	원고 71
26 (41공구/서낙동강지구)	부산 강서구	원고 997~1011, 1441
27 (42공구/평강천, 맥도강지구)	부산 강서구	원고 997~1011, 1441
① (20공구/창녕·의령·합천지구)	경남 창녕군, 의령군, 합천군	원고 1~4, 16~18, 71
② (22공구/달성·고령지구)	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	원고 7~12, 72~130, 938~940
③ (30공구/구미지구)	경북 구미시	원고 139~168, 590~593
④ (5공구/부산북구2·김해1지구)	부산 북구, 강서구, 경남 양산시, 김해시	원고 202~229, 230~257, 352~396, 398, 642, 789, 996, 997~1011, 1192~1211, 1212~1222, 1223~1224, 1441, 1498~1510
⑤ (16공구/밀양5·창원1지구)	경남 밀양시, 창원시	원고 6, 19~62, 308~337
⑥ (19공구/창녕3·의령1지구)	경남 창녕군, 함안군	원고 1~5, 16~18, 63~70
⑦ (25공구/칠곡2·구미1지구)	경북 칠곡군, 구미시	원고 13~15, 131~168, 590~593
⑧ (31공구/구미7지구)	경북 구미시	원고 139~168, 590~593
⑨ (22공구/달성·고령지구)	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	원고 7~12, 72~130, 938~940
⑩ (23공구/달성3·고령3지구)	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군, 성주군	원고 7~12, 72~130, 938~940
⑪ (25공구/칠곡2·구미1지구)	경북 칠곡군, 구미시	원고 13~15, 131~168, 590~593
⑫ (31공구/구미7지구)	경북 구미시	원고 139~168, 590~593

별지 4. 원고적격자 명단(464명)

구체적인 명단은 개인정보 보호를 위하여 생략함

별지 5 환경영향평가 대상지역 목록

<표3> 제1사업의 항목별 환경영향평가 대상지역

평가 항목	구 분	평가 대상지역	비 고
대기환경분야	기상	·낙동강 본류수계 및 주변지역	공사시 및 운영시
	대기질	·하천경계 200m 이내 제내지의 주거지, 학교 등 정온시설 ·토사적치장 최근접 정온시설	공사시 및 운영시
수환경분야	수질	·낙동강 본류 사업시행구간 및 양산천 사업시행구간 ·하천경계로부터 최근접 제내지의 주거지 및 농경지 ·낙동강 지류 낙차공 설치지역으로부터 상·하류 300m이내	공사시 및 운영시
	수리·수문	·사업구간 낙동강 본류수계 및 지류 합류점 ·하천경계로부터 최근접 제내지의 주거지 및 농경지 ·낙동강 지류 낙차공 설치지역으로부터 상류 1km까지	공사시 및 운영시
해양환경분야	해양 동식물상	·낙동강 하굿둑으로부터 반경 5km 해양권	공사시 및 운영시
	해양수질 해양지질	·낙동강 하굿둑으로부터 반경 5km 해양권	공사시 및 운영시
	해양물리	·낙동강 하굿둑으로부터 반경 5km 해양권	공사시 및 운영시
토지환경분야	토지이용	·사업구간 낙동강 본류수계 및 준설토적치장 예정지	공사시 및 운영시
	토양	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역 ·준설토구간, 하천환경구간 중 토양오염 우려지역 ·준설토적치장 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	지형·지질	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역	공사시 및 운영시
자연생태환경	동·식물상	·낙동강 본류·지류수계(낙동강 중심선으로부터 1km 이내) 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	자연환경자산	·낙동강 본류·지류수계(낙동강 중심선으로부터 1km 이내) 및 사업 계획지역	공사시
생활환경분야	친환경적 자원순환	·낙동강 본류수계 및 사업시행 계획지역 ·자전거도로, 하천환경 정비구간	공사시 및 운영시
	소음·진동	·하천경계 200m 이내 제내지의 주거지, 학교 등 정온시설 ·토사적치장 최근접 정온시설	공사시 및 운영시
	위락	·자전거도로, 하천환경 정비구간	운영시
	경관	·사업구간 낙동강 본류수계	운영시
	전파장해	·다기능보 설치지점	운영시
사회·경제환경	인구	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역	공사시 및 운영시
	주거	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역	공사시 및 운영시
	산업	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역	공사시 및 운영시

<표4> 제2사업의 항목별 환경영향평가 대상지

평가 항목	구 분	평가 대상지역	비 고
대기환경분야	기상	·사업구간 낙동강 본류수계 및 주변지역(안동·상주·대구 기상대, 의성·구미 기상관측소)	공사시 및 운영시
	대기질	·하천경계 500m 이내 제대지의 주거지, 학교 등 정온시설 ·토사적치장 최근접 정온시설	공사시
수환경분야	수질	·사업시행지역 낙동강 본류구간 ·하천경계로부터 최근접 제내지의 주거지 및 농경지 ·낙동강 지류 낙차공 설치지역으로부터 상·하류 300m이내	공사시 및 운영시
	수리·수문	·사업구간 낙동강 본류수계 및 지류 합류점 ·하천경계로부터 최근접 제내지의 주거지 및 농경지 ·낙동강 지류 낙차공 설치지역으로부터 상류 1km까지	공사시 및 운영시
토지환경분야	토지이용	·사업구간 낙동강 본류수계 및 준설토적치장 예정지	공사시 및 운영시
	토양	·사업구간 낙동강 본류수계 ·준설토지역, 하천환경 정비구간 중 토양오염 우려지역 ·준설토 적치장 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	지형·지질	·사업구간 낙동강 본류수계	공사시
자연생태환경	동·식물상	·낙동강 본류·지류수계(낙동강 중심선으로부터 1km 이내) 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	자연환경자산	·낙동강 본류·지류수계(낙동강 중심선으로부터 1km 이내) 및 사업 계획지역	공사시
생활환경분야	친환경적 자원순환	·사업구간 낙동강 본류수계 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	소음진동	·하천경계 200m 이내 제내지의 주거지, 학교 등 정온시설 ·토사적치장 최근접 정온시설	공사시
	위락, 경관	·사업구간 낙동강 본류수계 주변지역	공사시 및 운영시
사회·경제환경	인구	·사업구간 낙동강 본류수계 주변지역	공사시 및 운영시
	주거	·사업구간 낙동강 본류수계 주변지역	공사시 및 운영시
	산업	·사업구간 낙동강 본류수계 주변지역	공사시 및 운영시

별지 6 관계 법령

1. 본안전항변에 대한 판단

■ 환경영향평가법

제1조 (목적)

이 법은 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행할 때 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다.

제4조 (환경영향평가대상사업)

① 환경영향평가를 실시하여야 하는 사업(이하 “환경영향평가대상사업”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

9. 하천의 이용 및 개발사업

③ 환경영향평가대상사업의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

제13조 (환경영향평가서의 작성)

① 사업자는 환경영향평가대상사업을 시행하려는 때에는 환경영향평가에 관한 서류(이하 “평가서”라 한다)를 작성하여야 한다.

제14조 (의견수렴 및 평가서초안의 작성)

① 사업자는 평가서를 작성하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회나 공청회 등을 개최하여 환경영향평가대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역 주민(이하 “주민”이라 한다)의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회를 개최하여야 한다.

제16조 (평가서에 대한 협의요청 등)

① 승인등을 받아야 하는 사업자는 사업계획등에 대한 승인등을 받기 전에 승인기관의 장에게 평가서를 제출하여야 한다.

② 승인기관의 장이나 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자(이하 “승인기관장등”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 평가서를 제출하고, 그 평가서에 대하여 협의를 요청하여야 한다. 이 경우 승인기관의 장은 평가서에 대한 의견을 첨부할 수 있다.

제19조 (협의내용의 반영 여부에 대한 확인·통보)

① 승인기관의 장은 사업계획등에 대하여 승인등을 하려는 때에는 협의내용이 사업계획등에 반영되었는지 여부를 확인하여야 한다. 이 경우 협의내용이 사업계획등에 반영되지 아니한 경우에는 이를 반영하도록 하여야 한다.

■ 환경영향평가법 시행령

제3조 (환경영향평가대상사업 및 범위)

② 법 제4조제3항에 따른 환경영향평가대상사업의 구체적인 범위는 별표 1과 같다.

[별표 1] 환경영향평가를 실시하여야 하는 대상사업의 범위, 평가서 제출시기 및 협의요청시기 (제3조 2항 및 제23조 제1항)

구 분	환경영향평가 대상사업의 범위
9. 하천의 이용 및 개발사업	다음의 구역에서 하는 「하천법」 제2조 제5호에 따른 하천공사 중 그 공사 구간이 하천 중심 길이로 10킬로미터 이상인 사업 1) 「하천법」 제2조 제2호에 따른 하천구역

■ 구 하천법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제1조 (목적)

이 법은 하천사용의 이익을 증진하고 하천을 자연친화적으로 정비·보전하며 하천의 유수(유수)로 인한 피해를 예방하기 위하여 하천의 지정·관리·사용 및 보전 등에 관한 사항을 규정함으로써 하천을 적정하게 관리하고 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “하천구역”이라 함은 제10조제1항에 따라 결정된 토지의 구역을 말한다.

5. “하천공사”라 함은 하천의 기능을 높이기 위하여 하천의 신설·증설·개량 및 보수 등을 하는 공사를 말한다.

제32조 (다른 법률에 따른 인·허가등의 의제)

① 하천관리청이 제27조에 따라 하천공사시행계획을 수립·고시한 경우, 하천관리청이 아닌 자가 제30조 제5항에 따라 하천공사실시계획의 인가를 받은 경우 또는 국토해양부장관이 제31조에 따라 수문조사시설설치계획을 수립·고시한 경우 다음 각 호의 허가·인가·면허·승인·결정·해제·심의·신고·협의 또는 처분 등(이하 이 조에서 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 국토해양부장관 또는 하천관리청이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 보며, 하천공사시행계획의 고시, 하천관리청이 아닌 자의 하천공사실시계획 인가의 고시 또는 수문조사시설설치계획의 고시를 한 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고를 한 것으로 본다.

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시관리계획의 결정(같은 법 제2조제6호의 기반시설에 한한다), 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업의 시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가

제33조 (하천의 점용허가 등)

① 하천구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에

따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 토지의 점용
 2. 하천시설의 점용
 3. 공작물의 신축·개축·변경
 4. 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경
 5. 토석·모래·자갈의 채취
 6. 그 밖에 하천의 보전·관리에 장애가 될 수 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위
- ② 제1항에 따른 허가(이하 “하천점용허가”라 한다)에는 하천의 오염으로 인한 공해, 그 밖의 보건위생상 위해를 방지함에 필요한 부관을 붙일 수 있다.
- ③ 하천관리청이 하천점용허가를 하고자 할 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
1. 제13조에 따른 하천의 구조·시설 기준에의 적합 여부
 2. 하천기본계획에의 적합 여부
 3. 공작물의 설치로 인근 지대에 침수가 발생하지 아니하도록 하는 배수시설의 설치 여부
 4. 하천수 사용 및 공작물 설치 등으로 수문조사시설 등 하천시설에 미치는 영향

■ 구 한국한국수자원공사법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제18조 (다른 법률에 따른 허가·인가 등의 의제)

- ① 공사가 시행하는 사업에 관하여 제10조에 따른 실시계획의 승인을 받은 경우 다음 각 호의 허가·인가·지정·협의·해제 또는 승인 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제2항에 따라 국토해양부장관 또는 환경부장관이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 국토해양부장관 또는 환경부장관이 실시계획의 승인을 고시한 경우에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업의 시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가

■ 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제56조 (개발행위의 허가)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시계획사업에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
 2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 토지의 형질 변경은 제외한다)
 3. 토석의 채취
 4. 토지 분할(「건축법」 제57조에 따른 건축물이 있는 대지는 제외한다)
 5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위
- 제58조 (개발행위허가의 기준)

① 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 하여야 한다.

각 호 생략

- ② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 개발행위허가를 하려면 그 개발행위가 도시계획사업의 시행에 지장을 주는지에 관하여 해당 지역에서 시행되는 도시계획사업의 시행자의 의견을 들어야 한다.
- ③ 개발행위허가의 기준 등에 관하여 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 (2009. 11. 20. 대통령령 제21835호로 개정되기 전의 것)

제56조 (개발행위허가의 기준)

①법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표 1의2와 같다.

[별표 1] 개발행위 허가기준 (제56조 관련)

1. 분야별 검토사항

검토분야	허가기준
라. 주변지역과의 관계	(2) 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것

2. 하천법 위반 여부

■ 구 하천법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제23조 (수자원장기종합계획의 수립)

- ①국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 수자원의 안정적인 확보와 하천의 효율적인 이용·개발 및 보전을 위한 20년 단위의 수자원장기종합계획(이하 “수자원장기종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ②국토해양부장관은 수자원장기종합계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 그 계획을 변경하여야 한다.
- ③수자원장기종합계획에 포함되어야 할 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④국토해양부장관은 수자원장기종합계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협

의한 후 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하며, 수자원장기종합계획이 수립 또는 변경된 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

제24조 (유역종합치수계획의 수립)

①국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천유역의 수자원 개발·이용의 적정화, 하천환경의 개선, 홍수예방 및 홍수발생시 피해의 최소화 등을 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위의 유역종합치수계획(이하 “유역종합치수계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②국토해양부장관은 유역종합치수계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 그 계획을 변경하여야 한다.

③유역종합치수계획에 포함되어야 하는 사항, 유역종합치수계획을 수립하는 수계(본류 하천의 종점을 기준으로 동일 유역에 속하는 하천 전체를 말한다. 이하 같다), 주요 지점별로 할당된 홍수량의 지정, 그 밖에 유역종합치수계획에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④국토해양부장관은 유역종합치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 방재업무 관련 기관 등 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방하천관리위원회(유역이 2 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 각각 해당 지방하천관리위원회를 말한다)의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑤국토해양부장관은 제1항 및 제2항에 따라 유역종합치수계획을 수립하거나 변경하기 전에 지역주민 등의 의견을 반영하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 유역관리협의회를 구성·운영할 수 있다.

⑥제7조제6항은 유역종합치수계획의 수립 및 변경에 관하여 준용한다.

⑦유역종합치수계획은 수자원장기종합계획의 범위 안에서 수립되어야 하며, 제25조에 따른 하천기본계획의 기본이 된다.

제25조 (하천기본계획)

①하천관리청은 그가 관리하는 하천에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천의 이용 및 자연친화적 관리에 필요한 기본적인 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위의 하천기본계획을 수립하여야 한다.

②제1항에도 불구하고 국토해양부장관은 유역종합치수계획 등과의 연계가 필요하다고 인정되는 경우에는 시·도지사가 하천관리청인 하천에 대하여 하천기본계획을 수립할 수 있다. 이 경우 미리 관계 하천관리청과 협의하여야 한다.

③하천관리청은 하천기본계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 그 계획을 변경하여야 한다.

④하천기본계획에 포함되어야 하는 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤국토해양부장관 또는 하천관리청은 하천기본계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 그러하지 아니하다.

⑥제9조는 2 이상의 시·도에 걸치는 지방하천에 대하여 시·도지사가 하천기본계획을 수립하는 경우에 준용한다.

⑦제7조제6항은 하천기본계획의 수립 및 변경에 관하여 준용한다.

제27조 (하천관리청의 하천공사 및 유지·보수)

①하천관리청(제28조제1항에 따라 국토해양부장관이 하천공사를 대행하는 경우 국토해양부장관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 하천공사를 시행하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사의 시행에 관한 계획(이하 “하천공사시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 하천공사를 시행하려는 때에는 그러하지 아니하다.

②하천공사시행계획은 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 한다.

③하천관리청은 하천공사시행계획을 수립하거나 변경한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 한다.

④국가하천을 관리하는 하천관리청이 국가하천에서 하천공사를 시행하면서 지방하천과 연결되는 구간에서 지방하천에 속하는 하천공사를 시행하게 되는 경우에는 제30조에도 불구하고 하천관리청이 아닌 자의 하천공사로 보지 아니한다.

⑤하천공사와 하천의 유지·보수는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 하천관리청이 시행한다. 다만, 국가하천의 유지·보수는 시·도지사가 시행한다.

⑥하천관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사나 하천의 유지·보수를 할 수 있다.

1. 하천시설의 효용을 겸하는 다른 공작물의 공사 및 유지·보수

2. 하천공사로 필요하게 된 다른 공사 또는 하천공사를 시행하기 위하여 필요하게 된 다른 공사를 하천공사와 함께 시행하는 경우

⑦하천관리청은 제5항 및 제6항에 따른 공사를 준공한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

⑧제7항에 따라 하천공사를 준공고시한 하천시설에 대하여는 고시한 다음날부터 제5항에 따라 이를 유지·보수하여야 한다.

⑨제9조는 제5항 단서의 경우에 준용한다.

제30조 (하천관리청이 아닌 자의 하천공사)

①하천관리청이 아닌 자는 제6조·제9조 및 제28조에 따른 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아 하천공사나 하천의 유지·보수를 할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 허가를 요하지 아니한다.

②하천관리청은 제1항에 따른 허가를 하려는 때에는 그 허가사항이 하천기본계획에 적합한지 여부를 검

토하여야 한다. 이 경우 하천관리청은 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③국토해양부장관은 제1항에 따른 허가를 한 때에는 지체 없이 그 지역을 관할하는 시·도지사에게 통지하여야 한다.

④하천관리청은 제1항에 따른 허가를 함에 있어서 특히 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 공사비의 전부 또는 일부를 예치하게 할 수 있다.

⑤제1항에 따라 허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사실시계획을 작성하여 하천관리청의 인가를 받아야 한다. 인가받은 내용 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하는 때에도 또한 같다.

⑥하천관리청은 제5항에 따른 인가를 한 때에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

⑦하천관리청이 아닌 자는 하천에 관한 공사를 완료한 때에는 지체 없이 하천관리청에 공사준공보고서를 제출하고 준공인가를 받아야 한다. 이 경우 준공인가 신청을 받은 하천관리청은 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 정부투자기관의 장에게 준공인가에 필요한 검사를 의뢰할 수 있다.

⑧하천관리청은 제7항에 따른 준공인가의 신청을 받은 경우 그 공사가 제5항에 따라 인가받은 하천공사 실시계획의 내용대로 시행되었다고 인정되는 때에는 준공인가를 하여야 한다.

⑨제8항에 따라 준공인가된 하천시설에 대하여는 준공인가 다음날부터 제27조제5항에 따라 이를 유지·보수하여야 한다.

⑩제1항에 따른 허가사항이 제33조제1항 또는 제50조제1항에 따른 허가사항과 2 이상 서로 중복되거나 관련되는 경우에는 허가권자와 그 밖의 허가절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 건설기술관리법 위반 여부

■ 구 건설기술관리법 (2009. 12. 29. 법률 제9848호로 개정되기 전의 것)

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "건설공사"라 함은 건설산업기본법 제2조제4호의 규정에 의한 건설공사를 말한다.

제21조의3 (건설공사의 시행과정)

①발주청은 건설공사를 경제적·능률적으로 시행하기 위하여 건설공사의 계획·설계·시공·감리·유지·관리 등(이하 "건설공사의 시행과정"이라 한다)이 상호 유기적으로 이루어지도록 하여야 한다.

②건설교통부장관은 건설공사의 시행과정이 상호 유기적으로 이루어지지 아니할 경우에는 당해 건설공사를 발주한 발주청에 대하여 그 시정을 요구할 수 있다.

③건설공사의 시행과정의 내용 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 구 건설산업기본법 (2009. 12. 29. 법률 제9875호로 개정되기 전의 것)

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. "건설공사"라 함은 토목공사·건축공사·산업설비공사·조경공사 및 환경시설공사등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다), 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해체공사등을 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 공사를 포함하지 아니한다.

가. 「전기공사업법」에 의한 전기공사

나. 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사

다. 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사

라. 「문화재보호법」에 의한 문화재수리공사

■ 구 건설기술관리법 시행령 (2009. 11. 26. 대통령령 제21852호로 개정되기 전의 것)

제38조의4 (건설공사의 시행과정)

법 제21조의3에 따라 발주청은 다른 법령에 특별히 정한 경우를 제외하고는 제38조의5 내지 제38조의 19에 따른 건설공사의 시행과정에 따라 건설공사를 시행하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사에 대하여는 건설공사의 시행과정의 일부를 조정하여 시행할 수 있다.

1. 총공사비가 100억원 미만인 건설공사
2. 재해복구 등 긴급을 요하는 건설공사
3. 보수·철거 또는 개량을 위한 건설공사
4. 보안을 요하는 국방·군사시설의 건설공사
5. 당해 건설공사 및 그 시행과정의 특성상 필요하다고 인정되는 경우로서 발주청이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 건설공사

제38조의5 (기본구상)

① 발주청은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항을 검토하여 공사내용에 관한 기본적인 개요(이하 "기본구상"이라 한다)를 마련하여야 한다.

1. 공사의 필요성
2. 도시관리계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성
3. 공사의 시행에 따른 위험요소의 예측
4. 공사예정지의 입지조건
5. 공사의 규모 및 공사비
6. 공사의 시행이 환경에 미치는 영향

7. 기대효과 기타 발주청이 필요하다고 인정하는 사항

제38조의6 (타당성조사)

①발주청은 시행하고자 하는 건설공사에 대하여 타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 총공사비가 500 억원 미만으로 예상되는 건설공사로서 발주청이 당해 건설공사의 특성상 타당성조사를 실시할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②발주청은 제1항의 규정에 의한 타당성조사를 실시함에 있어서는 당해 건설공사로 건축되는 건축물 및 시설물 등의 설치단계에서 철거단계까지의 모든 과정을 대상으로 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 조사·검토하여야 하며, 당해 건설공사의 공사비 추정액과 공사의 타당성이 유지될 수 있는 공사비의 증가 한도를 제시하여야 한다.

제38조의7 (건설공사기본계획)

①발주청은 제38조의6의 규정에 의한 타당성조사를 실시한 결과, 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대하여는 기본구상을 기초로 하여 다음 각호의 사항을 포함한 기본계획을 수립하여야 한다.

1. 공사의 목표 및 기본방향
2. 공사내용·공사기간·시행자 및 공사수행계획
3. 공사비 및 자원조달계획
4. 개별공사별 투자우선순위(도로공사·하천공사·지역개발사업 등 동일 또는 유사한 공종의 공사를 묶어 하나의 사업으로 기획 및 예산편성을 하는 경우에 한한다)
5. 연차별 공사시행계획
6. 시설물 유지관리계획
7. 환경보전계획
8. 기대효과 기타 발주청이 필요하다고 인정하는 사항

②발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 도시관리계획등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성을 고려하여야 하며, 당해 건설공사의 시행이 환경 등에 미치는 영향을 분석하여야 한다.

③발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 기본계획중 다음 각호의 사항을 변경하는 때에도 또한 같다.

각호 생략

④발주청은 제1항제4호의 규정에 의한 개별공사별 투자우선순위를 결정함에 있어서는 사회·경제적 타당성, 개발에 있어서의 지역간 균형 및 당해 지역주민의 의견 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

⑤발주청은 기본계획을 수립하거나 제3항 각호의 변경을 한 때에는 이를 고시하여야 한다.

제38조의9 (기본설계)

①발주청은 기본계획을 반영하여 당해 건설공사에 있어서의 주요 구조물의 형식, 지반 및 토질, 개략적

인 공사비, 실시설계의 방침 등을 포함한 기본적인 설계(이하 "기본설계"라 한다)를 하여야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 별도로 기본설계를 하지 아니할 수 있다.

각호 생략

②기본설계의 내용·설계기간·설계관리 및 설계도서의 작성기준은 국토해양부장관이 정한다.<

③발주청은 기본설계를 함에 있어서 주민 등 이해당사자의 의견을 들어야 한다. 다만, 기본설계를 하기 전에 다른 법령에 의하여 의견을 들은 경우에는 그러하지 아니하다.

제38조의11 (실시설계)

①발주청은 기본설계를 토대로 실시설계를 하여야 하며, 실시설계시 구조물에 대하여는 당해 구조물의 이해관계자 등과 합동조사를 실시하여야 한다. 다만, 발주청이 실시설계의 주요 공종(공종) 등을 감안하여 합동조사가 불필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤발주청은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조의 규정에 의하여 일괄입찰방식으로 결정된 건설공사의 경우에는 공사의 종류 및 구간별로 당해 실시설계와 시공을 병행할 수 있다.<개정 2005.6.30, 2005.12.30>

제38조의12 (측량 및 지반조사)

①발주청은 기본설계 또는 실시설계를 함에 있어서 측량 및 지반조사를 하여야 한다.

제38조의13 (설계의 경제성등 검토)

①발주청은 총공사비가 100억원 이상인 건설공사의 기본설계 및 실시설계를 함에 있어서는 설계 대상 시설물의 주요기능별로 설계내용에 대한 대안별 경제성 및 현장적용의 타당성(이하 "설계의 경제성등"이라 한다)을 직접 검토하거나 법 제22조의 규정에 의한 설계감리자 등의 전문가로 하여금 이를 검토하게 하여야 한다. 다만, 총공사비가 100억원 미만의 건설공사에 대하여도 발주청이 필요하다고 인정하는 공사는 설계의 경제성등을 검토할 수 있다.

■ 구 하천법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제16조 (유역조사의 실시)

①국토해양부장관은 하천의 관리 및 국가개발계획의 수립 등에 필요한 하천유역의 기본 현황에 대한 조사와 이수(이수)·치수(치수) 및 하천환경 등 수자원의 이용 및 관리에 대한 조사(이하 "유역조사"라 한다)를 실시하여야 한다.

제17조 (수문조사의 실시)

①국토해양부장관은 하천유역의 물 순환 구조의 파악, 하천시설의 설치, 각종 구조물의 설계, 하천 주변 지역의 이용 및 관리 등을 위하여 하천의 수위·유량·유사량(유사량) 및 하천유역의 강수량·증발산량과 하천유역의 토양에 함유된 수분의 양을 과학적인 방법으로 관찰·측정 및 조사[이하 "수문조사(수문조

사)”라 한다] 하여야 한다.

제21조 (홍수피해상황조사의 실시 등)

①국토해양부장관은 하천의 정비, 홍수의 예보, 홍수 대피, 재난 관련 보험의 기초 자료 제공 및 수해방지대책의 수립 등을 위하여 하천구역과 하천범람에 따른 배후지역의 홍수피해상황에 대하여 조사(이하 “홍수피해상황조사”라 한다)를 실시하고 홍수피해의 위험도를 예측하는 홍수위험지도를 작성하여야 한다.

4. 한국한국수자원공사법 위반 여부

■ 구 한국한국수자원공사법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제1조 (목적)

이 법은 한국수자원공사를 설립하여 수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (법인격)

한국수자원공사(이하 “공사”라 한다)는 법인으로 한다.

제9조 (사업)

① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 수자원의 종합적인 이용·개발을 위한 다음 각 목의 시설(이하 “수자원개발시설”이라 한다)의 건설 및 운영·관리

가. 다목적댐 및 생활용수 등의 공급을 위한 댐(수력발전시설을 포함한다). 다만, 농업용수만을 공급하는 댐은 제외한다.

나. 하구둑 및 다목적용수로

다. 내륙주운(내륙주운) 및 운하시설

라. 그 밖에 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설

제10조 (사업 실시계획의 승인)

① 공사는 다음 각 호의 사업을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업의 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 수립하여 제1호의 경우에는 국토해양부장관의 승인을, 제2호의 경우에는 환경부장관의 승인을 받아야 한다.

1. 제9조제1항제1호·제2호, 제5호 및 제5호의2에 따른 건설 또는 개발사업 및 그 사업과 관련된 같은 항 제7호·제8호 및 제11호의 사업

2. 제9조제1항제4호에 따른 건설사업 및 그 사업과 관련된 같은 항 제7호·제8호 및 제11호의 사업

② 공사가 제1항에 따라 하수종말처리시설의 건설에 관한 실시계획을 수립할 때에는 「하수도법」 제6조에 따른 하수도정비기본계획에 따라야 한다.

- ③ 국토해양부장관 또는 환경부장관은 제1항에 따라 실시계획을 승인하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
- ④ 국토해양부장관 또는 환경부장관은 제1항에 따라 실시계획을 승인하였으면 관보에 고시하여야 한다.
- ⑤ 공사가 제1항에 따라 승인을 받은 실시계획을 변경하려면 국토해양부장관 또는 환경부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 국토해양부장관 또는 환경부장관에게 보고하고 변경할 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따른 실시계획변경의 승인에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

제18조 (다른 법률에 따른 허가·인가 등의 의제)

- ① 공사가 시행하는 사업에 관하여 제10조에 따른 실시계획의 승인을 받은 경우 다음 각 호의 허가·인가·지정·협의·해제 또는 승인 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제2항에 따라 국토해양부장관 또는 환경부장관이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 국토해양부장관 또는 환경부장관이 실시계획의 승인을 고시한 경우에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

18. 「하천법」 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 하천공사실시계획의 인가, 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가와 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가

- ② 국토해양부장관 또는 환경부장관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용이 포함되어 있는 실시계획을 승인하려면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

제26조 (「하천법」의 준용)

- ① 공사는 「하천법」 제8조 및 같은 법 제27조제5항에도 불구하고 제10조에 따른 실시계획의 승인을 받은 범위에서 하천관리와 하천공사를 할 수 있다.
- ② 공사는 제1항에 따라 하천관리와 하천공사를 할 때에는 「하천법」 제27조제6항 및 같은 법 제75조에 따른 하천관리청의 권한을 행사한다.

■ 구 하천법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제8조 (하천관리청)

- ① 국가하천은 국토해양부장관이 관리한다.

제27조 (하천관리청의 하천공사 및 유지·보수)

- ⑤ 하천공사와 하천의 유지·보수는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 하천관리청이 시행한다. 다만, 국가하천의 유지·보수는 시·도지사가 시행한다.

제28조 (하천공사의 대행)

- ② 국토해양부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 시·도지사 또는 대통령령으로 정하는 정부투자기관으

로 하여금 국토해양부장관이 시행할 하천공사를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 제1항에 따라 대행하는 하천공사를 대통령령으로 정하는 정부투자기관으로 하여금 대행하게 하는 때에는 미리 해당 시·도지사 와 협의하여야 한다.

③제1항 및 제2항에 따른 공사대행의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조 (하천관리청이 아닌 자의 하천공사)

①하천관리청이 아닌 자는 제6조·제9조 및 제28조에 따른 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아 하천공사나 하천의 유지·보수를 할 수 있다.

⑤제1항에 따라 허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사실시계획을 작성하여 하천관리청의 인가를 받아야 한다. 인가받은 내용 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하는 때에도 또한 같다.

⑥하천관리청은 제5항에 따른 인가를 한 때에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

■ 구 하천법 시행령 (2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 개정되기 전의 것)

제28조 (하천공사의 대행)

③ 법 제28조제2항 전단 및 후단에서 "대통령령으로 정하는 정부투자기관"이란 각각 「한국한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사를 말한다.

④ 법 제28조제2항에 따라 국토해양부장관이 시·도지사 또는 제3항에 따른 한국수자원공사로 하여금 대행하게 할 수 있는 하천공사는 다음 각 호와 같다.

1. 재해복구공사

2. 시·도지사 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 설치·관리하는 하천시설과 연계하여 시행할 하천공사

3. 법 제39조제1항에 따른 댐등의 운영·관리와 연계된 하천공사

5. 문화재보호법 위반 여부

■ 구 문화재보호법 (2009. 1. 30. 법률 제9401호로 개정되기 전의 것)

제91조(문화재 지표조사)

① 대통령령으로 정하는 건설공사의 시행자는 그 건설공사의 사업계획 수립 시 해당 공사 지역에 대한 유적의 매장과 분포 여부를 확인하기 위하여 문화재 지표조사(이하 "지표조사"라 한다)를 실시하여야 한다.

② 제1항에 따른 지표조사는 해당 건설공사 시행자의 요청으로 문화체육관광부령으로 정하는 기준에 따라 문화재청장이 정하여 고시하는 문화재 관련 전문기관이 수행하며, 건설공사의 시행자는 지표조사를 끝내면 그 조사보고서를 해당 사업 지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장을 거쳐 시·도시사와 문화

재청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 이에 관한 의견을 제출할 수 있다.

⑨ 제1항에 따라 문화재 지표조사를 실시하여야 할 건설공사의 대상, 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 구 문화재보호법 시행규칙 (2009. 4. 21. 문화체육관광부령 제120호로 개정되기 전의 것)

제80조 (문화재관련 전문기관의 기준 등)

①법 제91조제2항에 따른 문화재관련 전문기관(이하 "문화재지표조사기관"이라 한다)은 육상지표조사기관과 수중지표조사기관으로 구분하고, 해당 기관이 갖추어야 할 기준은 별표 15와 같다.

제81조의2 (문화재 지표조사의 실시 시기)

법 제91조제1항에 따라 건설공사의 시행자가 문화재 지표조사를 실시하여야 하는 시기는 별표 15의2와 같다.

[별표15의2] 건설공사의 시행자가 문화재 지표조사를 실시하여야 하는 시기(제81조의2 관련)

구분	지표조사 실시 시기
자. 하천의 이용 및 개발	「하천법」 제2조 제2항에 따른 하천구역에서의 하천공사 ○ 관리청이 시행하는 경우 : 같은 법 제27조에 따른 하천공사시행계획 수립 시 ○ 비관리청이 시행하는 경우 : 같은 법 제30조 제5항에 따른 하천공사실시계획 작성 시

■ 구 문화재 지표조사 방법 및 절차 등에 관한 규정 (2009. 8. 28. 문화재청 고시 제2009-73호로 개정되기 전의 것)

제3조(지표조사의 구분)

지표조사는 조사대상지역과 조사방법 등에 따라 다음 각 호의 기준에 의하여 육상지표조사와 수중지표조사로 구분한다.

1. 육상 지표조사 : 육상의 지표에 노출된 유물이나 유적의 분포여부를 확인하기 위한 조사
2. 수중 지표조사 : 해양·담·호수·하천 등의 수중저(수중의 지표와 그 하부 및 해양의 경우 해안선으로부터 연장된 해양수중의 지표와 그 하부) 유물이나 유구상태를 탐색 및 확인하기 위한 조사

제7조(지표조사의 절차 및 방법)

- ① 지표조사의 절차 및 방법 등에 관한 구체적 사항은 별표 2가 정하는 바에 따른다.
- ② 육상지표조사 중 지질, 동굴 등에 관한 자연과학적 조사는 필요할 경우에 한하여 선별적으로 실시한다.
- ③ 수중 지표조사는 사업대상 지역의 여건 및 특성 등에 따라 조사절차 및 방법(탐사장비 운용 등)을 선택적 또는 신축적으로 적용할 수 있으며, 기존 조사 자료, 사업시행자가 제공하는 자료로 조사자료를 대체할 수 있다

제8조(지표조사 실시기간)

- ① 조사기관은 조사대상면적, 지역여건 등을 감안하여 적정 조사기간을 산정하되, 20일 이내에 조사 및 보고서 작성을 완료하고 그 결과를 의뢰자에게 제출하여야 한다. 다만, 조사대상지역의 면적, 특수여건, 조사방법 등 위의 조사기간을 초과하여야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 문화재청장과 협의를 거쳐 그 기간을 조정할 수 있다.
- ② 지표조사기간은 문헌조사, 현장조사, 보고서 작성 등에 필요한 일련의 기간을 모두 포함한다.

6. 환경영향평가법 위반 여부

■ 환경영향평가법

제16조 (평가서에 대한 협의요청 등)

- ① 승인등을 받아야 하는 사업자는 사업계획등에 대한 승인등을 받기 전에 승인기관의 장에게 평가서를 제출하여야 한다.
- ② 승인기관의 장이나 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자(이하 “승인기관장등”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 평가서를 제출하고, 그 평가서에 대하여 협의를 요청하여야 한다. 이 경우 승인기관의 장은 평가서에 대한 의견을 첨부할 수 있다.

제17조 (평가서의 검토·보완)

- ① 환경부장관은 제16조제2항에 따라 받은 평가서를 검토할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 승인기관장등에게 평가서나 사업계획등을 보완하거나 조정할 것을 요청할 수 있다.
 1. 평가서가 제13조제2항에 따른 작성내용·작성방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우
 2. 환경영향평가대상사업의 시행으로 환경에 해로운 영향을 미칠 우려가 있어 사업계획등의 조정이나 보완이 필요하다고 인정하는 경우

제21조 (평가서의 재작성·재협의 등)

- ① 사업자는 제18조에 따라 협의내용을 통보받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사유가 있으면 평가서를 재작성하여야 하며, 승인등을 받아야 하는 사업자는 재작성된 평가서를 승인기관의 장에게 제출하여야 한다.
 1. 대통령령으로 정하는 기간 이내에 사업을 착공하지 아니한 경우(사업을 착공하지 아니한 기간에 주변여건의 변화가 경미한 경우로서 승인기관장등이 환경부장관과 협의한 경우는 제외한다)
 2. 대통령령으로 정하는 사유가 발생하여 협의내용에 따라 사업계획등을 시행하는 것이 맞지 아니한 경우

제22조 (사업계획등의 변경에 따른 환경보전방안의 검토 등)

- ① 사업자는 사업계획등의 변경으로 협의내용이 변경되는 경우로서 제21조에 따른 평가서의 재작성·재협의 대상에 해당되지 아니하는 경우에는 사업계획등의 변경에 따른 환경보전방안을 강구하여 이를 변

경되는 사업계획등에 반영하여야 한다.

■ 환경영향평가법 시행령

제23조 (평가서의 제출 및 협의요청 시기 등)

① 법 제16조제1항에 따른 평가서의 제출 시기와 같은 조 제2항에 따른 협의요청 시기는 별표 1과 같다.

제31조 (평가서의 재작성·재협의 대상)

① 법 제21조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 법 제18조제1항에 따라 협의내용을 통보 받은 날부터 5년이 되는 날까지를 말한다.

② 법 제21조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 사유"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법 제18조제1항에 따른 협의내용에 반영된 사업·시설의 규모의 30퍼센트 이상 증가하는 경우(여러 번의 변경으로 30퍼센트 이상 증가하는 경우를 포함한다. 이하 같다)

2. 별표 1에 따른 환경영향평가대상 최소사업 규모 이상 증가하는 경우. 다만, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장의 부지 면적만 증가하는 경우로서 추가적인 자연환경의 훼손 또는 오염물질의 배출이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 공사가 7년 이상 중지된 후 재개하는 경우

[별표 1] 환경영향평가를 실시하여야 하는 대상사업의 범위, 평가서 제출시기 및 협의요청시기 (제3조 제2항 및 제23조 제1항)

구 분	평가서 제출시기 또는 협의요청시기
9. 하천의 이용 및 개발사업	가) 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 시행하는 경우 : 「하천법」 제27조에 따른 하천공사 시행계획의 수립 전 나) 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 아닌 자가 시행하는 경우 (1) 국가 또는 지방자치단체인 경우 : 「하천법」 제6조에 따른 협의 또는 승인 전 (2) 국가 또는 지방자치단체가 아닌 경우 : 「하천법」 제30조 제2항에 따른 관계기관의 장과의 협의 전

8. 보 건설로 예상되는 수질악화

■ 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

13. "호소(호소)"라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 만수위(댐의 경우에는 계획홍수위를 말한다)구역 안의 물과 토지를 말한다.

가. 댐·보 또는 제방(「사방사업법」에 의한 사방시설을 제외한다) 등을 쌓아 하천 또는 계곡에 흐르는 물을 가두어 놓은 곳

나. 하천에 흐르는 물이 자연적으로 가두어진 곳

다. 화산활동 등으로 인하여 함몰된 지역에 물이 가두어진 곳

제28조 (정기적 조사 및 측정)

환경부장관 및 시·도지사는 호소의 수질 및 수생태계 보전을 위하여 호소수의 이용상황, 수질 및 수생태계 현황, 수질오염원의 분포상황 및 수질오염물질 발생량 등을 대통령령이 정하는 바에 의하여 정기적으로 조사·측정하여야 한다.

■ 구 하천법 (2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것)

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “하천”이라 함은 지표면에 내린 빗물 등이 모여 흐르는 물길로서 공공의 이해에 밀접한 관계가 있어 제7조제2항 및 제3항에 따라 국가하천 또는 지방하천으로 지정된 것을 말하며, 하천구역과 하천시설을 포함한다.

2. “하천구역”이라 함은 제10조제1항에 따라 결정된 토지의 구역을 말한다.

3. “하천시설”이라 함은 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 다음 각 목의 시설을 말한다. 다만, 하천관리청이 아닌 자가 설치한 시설에 관하여는 하천관리청이 해당 시설을 하천시설로 관리하기 위하여 그 시설을 설치한 자의 동의를 얻은 것에 한한다.

가. 제방·호안(호안)·수제(수제) 등 물길의 안정을 위한 시설

나. 댐·하구둑(「방조제관리법」에 따라 설치한 방조제를 포함한다)·홍수조절지·저류지·지하하천·방수로·배수펌프장(「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반시설인 배수장과 「하수도법」에 따른 하수를 배제(배제)하기 위하여 설치한 펌프장을 제외한다)·수문(수문) 등 하천수위의 조절을 위한 시설

다. 운하·안벽(안벽)·물양장(물양장)·선착장·갑문 등 선박의 운항과 관련된 시설

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

8. “하천수”라 함은 하천의 지표면에 흐르거나 하천 바닥에 스며들어 흐르는 물 또는 하천에 저장되어 있는 물을 말한다.

■ 구 하천법 시행령 (2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 개정되기 전의 것)

제2조 (하천시설)

「하천법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제3호라목에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 하천관리에 필요

한 보(보)·수로터널·수문조사시설·하천실험장, 그 밖에 법에 따라 설치된 시설로서 국토해양부장관이 고시하는 시설을 말한다.

■ 환경정책기본법

제10조 (환경기준의 설정)

①정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 환경기준은 대통령령으로 정한다.

■ 환경정책기본법 시행령

제2조 (환경기준)




「환경정책기본법」(이하 "법"이라 한다) 제10조제2항에 따른 환경기준은 별표 1과 같다.

[별표 1] 환경기준(제2조 관련)

3. 수질 및 수생태계

가. 하천


(2) 생활환경 기준

등급		상태 (캐릭터)	기 준							
			수소이온 농도 (pH)	생물화학적 산소요구량 (BOD) (mg/L)	화학적산소 요구량 (COD) (mg/L)	부 유 물질량 (SS) (mg/L)	용존 산소량 (DO) (mg/L)	총인 (T-P) (mg/L)	대장균군 (군수/100mL)	
									총 대장균군	분원성 대장균군
매우 좋음	Ia		6.5 ~ 8.5	1 이하	2 이하	25 이하	7.5 이상	0.02 이하	50 이하	10 이하
좋음	Ib		6.5 ~ 8.5	2 이하	4 이하	25 이하	5.0 이상	0.04 이하	500 이하	100 이하
약간 좋음	II		6.5 ~ 8.5	3 이하	5 이하	25 이하	5.0 이상	0.1 이하	1,000 이하	200 이하
보통	III		6.5 ~ 8.5	5 이하	7 이하	25 이하	5.0 이상	0.2 이하	5,000 이하	1,000 이하
약간 나쁨	IV		6.0 ~ 8.5	8 이하	9 이하	100 이하	2.0 이상	0.3 이하	-	-
나쁨	V		6.0 ~ 8.5	10 이하	11 이하	쓰레기 등이	2.0 이상	0.5 이하	-	-

						떠있지 아니할 것				
매우 나쁨	VI		-	10 초과	11 초과	-	2.0 미만	0.5 초과	-	-

나. 호소

(2) 생활환경 기준

등급		상태 (캐릭터)	기준								
			수소이온 농도 (pH)	화학적 산소 요구량 (COD) (mg/L)	부유 물질량 (SS) (mg/L)	용존 산소량 (DO) (mg/L)	총인 (T-P) (mg/L)	총질소 (T-N) (mg/L)	클로로 필-a (Chl-a) (mg/m³)	대장균군 (군수/100mL)	
										총대장 균군	분원성 대장균군
매우 좋음	Ia		6.5 ~ 8.5	2 이하	1 이하	7.5 이상	0.01 이하	0.2 이하	5 이하	50 이하	10 이하
좋음	Ib		6.5 ~ 8.5	3 이하	5 이하	5.0 이상	0.02 이하	0.3 이하	9 이하	500 이하	100 이하
약간 좋음	II		6.5 ~ 8.5	4 이하	5 이하	5.0 이상	0.03 이하	0.4 이하	14 이하	1,000 이하	200 이하
보통	III		6.5 ~ 8.5	5 이하	15 이하	5.0 이상	0.05 이하	0.6 이하	20 이하	5,000 이하	1,000 이하
약간 나쁨	IV		6.0 ~ 8.5	8 이하	15 이하	2.0 이상	0.10 이하	1.0 이하	35 이하	-	-
나쁨	V		6.0 ~ 8.5	10 이하	쓰레기 등이 떠있지 아니할것	2.0 이상	0.15 이하	1.5 이하	70 이하	-	-
매우 나쁨	VI		-	10 초과	-	2.0 미만	0.15 초과	1.5 초과	70 초과		