

새만금 소송 서울고등법원 판결요지

농업기반공사 대단위사업처 새만금사업팀

〈 판 결 주 문 〉

- ◇ 매립면허 무효확인청구 ⇒ 1심 결론과 달라 원고들 항소기각
 - 원고 조경훈외 143명(환경영향평가대상지역내 거주자): 기각
 - 기타 원고 3,395명(환경영향평가대상지역외 거주자): 각하(원고 부적격)
- ◇ 매립면허 취소신청 거부처분 취소청구 ⇒ 1심 판결과 달라 피고항소인용, 원고들 항소기각
 - 원고 신형록(환경영향평가대상지역내 거주자): 기각
 - 원고 최열등 3인(환경영향평가대상지역외 거주자): 각하(원고 부적격)

1. 매립면허 처분의 무효확인에 대한 판단

가. 원고적격: 원고 3,538인 중 환경영향평가대상지역 내 거주자 143명 인정

나. 하자의 중대·명백성

- 행정행위의 당연 무효 요건은, 행정행위가 위법사유가 있고, 그 하자가 법규상 중대하고 객관적으로 명백한 것이어야 함
- 하자가 중대하기만 하면, 명백성의 요건은 없어도 된다는 원고주장은 이유없음

다. 구체적 무효사유에 대한 판단

(1) 사업의 경제성 유무

- 민관공동조사단의 경제성이 있다는 분석결과에 대해 비판이 있으나,
- 민관공동조사단 조사결과 10개 시나리오에서 모두 경제성이 있는 것으로 나타났고, 경제성은 분석방법, 고려요소, 담당 전문가의 견해에 따라 그 결과가 달라질 수 있음
- 따라서 분석결과에 이론이 없을 정도로 명백한 오류가 있어 경제성이 없다고 평가할 경우가 아닌 한 일부 하자가 있다 하더라도, 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 흠으로서 객관적으로 명백하다고 할 수는

없음

(2) 사업의 필요성 유무

- 원고들의 2011년까지의 신규농지 창출 필요량 추정치가 정확하지 않아 이유없음

(3) 적법한 환경영향평가 결여 여부

- ① 사업목적은 은닉하고 환경영향평가를 실시했다는 원고주장에 대해
⇒ 은닉하였다는 증거 부족
- ② 환경영향평가지 오염부하량 산정에 오류가 있다는 주장에 대해
⇒ 환경영향평가의 내용이 비록 부실하더라도, 관련법에 의해 환경영향평가를 거친 이상 위법이라고 할 수 없음
- ③ 주민의견 수렴 절차 미이행 주장에 대해
⇒ 환경영향평가 이후 주민의견을 수렴토록 법이 개정
- ④ 기타 환경대책의 실효성 의문, 대안평가 부존재, 환경영향평가 협의내용 미반영 등 주장에 대해
⇒ 기타 주장들이 모두 인정된다 하더라도 관련법령에 의해 환경영향평가를 실시하였으므로 당연무효라고 할 수 없음

(4) 담수호 수질기준 달성 불가주장에 대해

- ⇒ 민관공동조사 결과, 7개시나리오 중 6개의 시나

- 리오에서 모두 평균수질이 COD 기준 3등급, 총인(T-P) 기준 4등급으로 나타나 수질기준 달성에 문제가 없는 것으로 분석되었으므로 이유없음
- (5) 매립기본계획에 부적합한 과다규모의 매립면허 주장에 대해
 ⇒ 원고들 주장을 인정할만한 증거가 없고, 매립기본계획에 위배되는 매립면허처분을 하였더라도 당연 무효로 되는 것은 아님
- (6) 공유수면 권리자들의 동의 및 보상 미 실시 주장에 대해
 ⇒ 원고들 주장에 대한 증거가 없고, 오히려 권리자 1,637명 전원의 동의를 받은 사실이 인정됨

라. 처분목적의 실현 불가능성

- (1) 행정행위가 사회통념상 실현불가능 하려면, 그 행위가 물리적, 절대적으로 불가능해야하고, 과학기술수준·사회적조건·과다 비용과 희생으로 인해 사회통념상 실현불가능 한 경우까지 포함해야 함
- (2) 새만금호의 수질기준 달성이 불가능 주장에 대해
- ① 환경영향평가상 수질대책으로 농업용수 기준 달성 불가주장에 대해
 ⇒ 민관공동조사 결과, 수질기준 달성에 문제가 없는 것으로 분석되었으므로 이유 없음
- ② 환경부의 수질보전대책, 관계기관의 추가대책으로는 수질기준을 충족할 수 없다는 주장에 대해
 ⇒ 민관공동조사단의 분석결과, 삽교호 등 기존 호수의 농업용수 이용실태, '03년 만경강 수질이 2012년 예측치의 83%를 달성한 점 등을 고려할 때 실현 불가능하다고 할 수 없음
- ③ 순차개발방안에 의해도 수질달성 불가주장에 대해
 ⇒ 만경수역은 해수를 유통시켜 서서히 담수화 하는 점, 시화호의 경우 해수유통 후 수질이 대폭 개선된 점, 하수처리시설 등이 상당 부분 조기완공 예정인 점 등에 비추어 볼 때 불가능하다고 볼 수 없음
- ④ 사회적으로 과다한 비용을 요하여 사실상 불가능하다는 주장에 대해
 ⇒ 신규로 소요될 예산정도, 만경·동진수역의 오염방지 및 환경정화효과에 비추어 이유 없음
- ⑤ 정치적 의도에서 추진되어 불가능 주장 ⇒ 이유없음

2. 거부처분 취소청구에 판단

가. 취소청구 신청권의 존부

- 원고 신청록은, 환경영향평가대상지역내 거주자로서 환경영향평가 관련법령상 보호되는 이익이 있으므로 조리상 신청권 인정
- 나머지 원고 3인은 환경영향평가법령상 보호되는 개별적·구체적 이익이 없어 신청권 불인정

나. 구체적 취소청구사유에 대한 판단(공유수면매립법 제32조 관련)

- (1) 제1호 사유: 허위부정한 방법에 의한 처분 주장관련
 ⇒ 무효확인 청구에서 보았듯이 허위 또는 부정한 방법으로 농지의 필요성, 경제성 및 수질달성 분석을 하였다고 할 수 없음
- (2) 제2호 사유: 귀책사유로 인한 예정공정의 현저한 미달 주장관련
 ⇒ 공정지연은 여러 복합적인 사정이 겹쳐서 발생한 사항으로, 이를 모두 피고의 귀책사유라 할 수 없고, - 귀책사유가 있다 해도 기왕에 투입된 공사비, 공사의 진척정도, 관계부처의 일치된 사업완수의지 등 제반 사정을 고려할 때 매립면허 등을 취소할 정도에 이른 것이라 할 수 없음
- (3) 제5호 사유: 명령이나 처분에 위반(보상금 미지급) 주장관련
 ⇒ 증거 없음
- (4) 제3호 사유: 중대한 사정변경 발생 → 1심에서 인용한 부분
- ① 사업목적상의 사정변경
 ⇒ 사업목적이 확정적으로 변경되었다거나 변경될 예정으로 있다고 할 수 없을 뿐만 아니라 사업목적 변경이 법률상 불가능한 것도 아니므로 이유 없음
- ② 농지의 필요성에 대한 사정변경 ; 쌀소비 감소 및 휴경보상 등으로 쌀재배면적을 축소하고 있어 농지가 필요없다는 주장에 대해
 ⇒ 쌀재배면적 축소가 농지필요성과 같지 않고, 한계농지와 농지잠식을 대체할 우량농지의 필요성, 쌀수입개방과 기후변화로 인한 미래의 식량위기, 남북통일 등 국내외 여건변화에 대비한 식량자급도

(30% 미만)를 제고할 정책적 필요성이 인정되는 점 등에 비추어 이유없음

③ 경제적 타당성에 대한 사정변경 : 갯벌가치를 비용으로 계상하지 않았고, 갯벌가치가 증대될 것이라는 주장에 대해

⇒ 민관공동조사단은 갯벌 일부가치를 비용으로 계상했으며, 나머지 가치는 아직까지 체계적인 조사 없이 계량화 할 수 없어 산출할 수 없음

⇒ 농지와 비교하여 일반적 추상적인 갯벌의 가치에 대한 전문연구기관의 견해가 서로 다르고, 갯벌의 가치가 증대할 것이라는 예상만으로는 사정변경이 있다고 할 수 없음.

⇒ 비용계상에 일부 예상하지 못한 사정변경이 있다 하더라도 공익상 특히 필요하여 매립면허를 취소할 정도로 중대하다고 할 수는 없음

④ 새만금호 수질관리상 사정변경

⇒ 일부 비판론이 있으나, 국민의 환경오염에 대한 인식이 바뀌고, 정부도 세계 5대 환경산업 강국진입을 목표로 정책을 수립하고 있는 등의 사정에 비추어, 이를 들어 매립면허를 취소할 정도의 중대한 사정변경이라 할 수 없음

⇒ 동진수역부터 개발하고, 만경수역은 수질이 개선되기를 기다려서 개발하는 순차개발방안이 정부조치 계획으로 채택됨. 해수를 유통시켜도 수질이 악화될 것이라는 주장은 시화호의 예 등으로 볼 때 이유 없음

⑤ 해양환경상의 사정변경

⇒ 해양환경의 변화는 당초부터 예상되었던 변화이며, 구체적인 피해가 과학적·객관적으로 어느 정도인

지 관하여 아무런 주장·입증이 없고, 그 사정변경이 이 사건 매립면허처분 등을 취소할 정도로 중대하고 또한 공익상 필요하다고 인정할 증거가 부족함

(5) 소결론

- 공유수면매립법 제32조 제3호 소정의 사정변경 사유와 관련하여 새만금사업의 여러 측면에 존재하는 구체적인 사정변경 사유들을 전체적으로 종합·고려하면,
 - 수질기준 등 일부에 예상하지 못한 사정변경이 있다고 할 수 있으나,
 - 위 사정변경 사유들은 대부분 예측, 평가, 영향, 가치, 효과, 가능성 등에 관한 것으로서 관점에 따라서 견해의 차이가 클 수 있는 불확정적인 요소를 내포하고 있는 점,
 - 새만금사업의 목적, 토지수요 증대에 종합적으로 대처하고 잠식농지와 한계농지 대체개발의 필요성, 지구온난화 등 이상기후, 쌀 수입개방 등으로 인한 미래의 식량 위기, 남북통일 등 국내외 여건 변화에 대비하여 30%를 밀도는 식량 자급률을 제고함으로써 주곡의 안정적 공급과 개방화 시대에서의 국가경쟁력 확보는 국가경영상 중요한 정책과제인 점,
 - 환경과 개발은 모두 인간의 복지를 위한 것으로서 서로 보완적인 관계에 있다고 할 것이어서 일방을 위하여 타방을 희생할 수 없는 점,
 - 공사의 진척정도 및 투입된 공사비용 등을 종합적으로 고려하면,

위와 같이 일부 인정되는 예상하지 못한 사정변경 사유만으로 새만금사업 자체를 취소할 필요가 있다거나 그 취소가 공익상 특히 필요한 경우라고 인정하기 어려움