

부 산 지 방 법 원

제 2 행 정 부

판 결

사 건 2009구합5672 하천공사 시행계획 취소
원 고 별지 1 원고들 목록 기재와 같다.

원고들 소송대리인 변호사 정00, 이00
법무법인 정률 담당변호사 전00, 박00
법무법인 지엘 담당변호사 최00, 위00
법무법인 남강 담당변호사 차00, 김00
법무법인 다윈 담당변호사 우00
법무법인 동서남북 담당변호사 장00
법무법인 산하 담당변호사 이00
법무법인 정평 담당변호사 황00, 조00
법무법인 창조 담당변호사 박00, 이00
법무법인 한결 담당변호사 여00
법무법인 해마루 담당변호사 김00
변호사 백00, 권00, 권00, 김00, 김00, 김00, 박00,
변00, 이00, 이00, 임00, 정00, 최00

피 고 1. 국토해양부장관

소송수행자 안00, 박00

2. 부산지방국토관리청장

피고 1의 보조참가인 한국수자원공사

대전 대덕구 연축동 산 6-2

대표자 사장 김00

피고 1의 보조참가인 소송대리인 변호사 안00

피고들 및 피고 1의 보조참가인 소송대리인

정부법무공단 담당변호사 서00, 심00, 이00, 구00, 최00

법무법인 율촌 담당변호사 박00, 김00, 김00

변호사 홍00, 이0, 김00, 성0, 신00, 서00

변 론 종 결 2010. 11. 12.

판 결 선 고 2010. 12. 10.

주 문

1. 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들의 소를 각하한다.
2. 1.항 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 피고 국토해양부장관에 대한 정부기본 계획 취소청구의 소를 각하한다.
3. 1.항 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 별지 3 각하 대상 처분 목록 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소를 각하한다.
4. 1.항 기재 원고들과 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재 원고들을 제외한, 나머지 원고들의 같은 목록 ㉠란 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소를 각하한다.
5. 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재 원고들의 같은 목록 ㉠란 기재 각 처분에 대한

취소청구를 기각한다.

6. 소송비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고들이 부담한다.

청 구 취 지

1. 피고 국토해양부장관(이하 ‘피고 장관’이라 한다)이 2009년 9월경에 한 4대강 정비 사업에 대한 정부기본계획을 취소한다.

2. 피고 부산지방국토관리청장(이하 ‘피고 관리청장’이라 한다)이,

가. 2009. 11. 12.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 사업 18공구(창녕2·함안1지구) 사업의,
- 2) 낙동강 살리기 사업 20공구(창녕·의령·함천지구) 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,

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,

다. 2010. 3. 5.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 2공구(부산사상1·강서2지구) 사업의,
- 2) 낙동강 살리기 6공구(양산1·김해2지구) 사업의,
- 3) 낙동강 살리기 7공구(양산2·김해3지구) 사업의,
- 4) 낙동강 살리기 8공구(양산3·김해4지구) 사업의,
- 5) 낙동강 살리기 9공구(양산4·김해5지구) 사업의,
- 6) 낙동강 살리기 10공구(양산5·김해6지구) 사업의,
- 7) 낙동강 살리기 11공구(양산6·김해7지구) 사업의,
- 8) 낙동강 살리기 12공구(밀양1·김해8지구) 사업의,
- 9) 낙동강 살리기 13공구(밀양2·김해9지구) 사업의,
- 10) 낙동강 살리기 35공구(예천2·문경지구) 사업의,
- 11) 낙동강 살리기 38공구(안동2지구) 사업의,
- 12) 낙동강 살리기 39공구(안동3지구) 사업의,
- 13) 낙동강 살리기 48공구(황강 합천지구) 사업의,

라. 2010. 4. 19.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 41공구(서낙동강) 사업의,
- 2) 낙동강 살리기 42공구(평강천, 맥도강) 사업의

각 하천공사 시행계획(변경) 고시처분을 취소한다.

3. 피고 장관이,

가. 2009. 11. 23.에 한,

- 1) 낙동강 살리기 사업 20공구(창녕·의령·합천지구) 사업의,

2) 낙동강 살리기 사업 22공구(달성·고령지구) 사업의,

3) 낙동강 살리기 사업 30공구(구미지구) 사업의,

나. 2009. 11. 25.에 한,

1) 낙동강 살리기 사업 5공구(부산북구2·김해1지구) 사업의,

2) 낙동강 살리기 사업 16공구(밀양5·창원1지구) 사업의,

3) 낙동강 살리기 사업 19공구(창녕3·의령1지구) 사업의,

다. 2010. 2. 12.에 한,

1) 낙동강 살리기 사업 25공구(칠곡2·구미1지구) 사업의,

2) 낙동강 살리기 사업 31공구(구미7지구) 사업의,

라. 2010. 5. 6.에 한,

1) 낙동강 살리기 22공구(달성·고령지구) 사업의,

2) 낙동강 살리기 23공구(달성3·고령3지구) 사업의,

3) 낙동강 살리기 25공구(칠곡2·구미1지구) 사업의,

4) 낙동강 살리기 31공구(구미7지구) 사업의,

각 실시계획승인 고시처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 4대강 사업의 추진 경위

1) 4대강 정비사업(이하 ‘4대강 사업’이라 한다)은 하천법을 포함한 관계 법령에 따라 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강에 대하여 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를

해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화하기 위하여 체계적·중점적으로 관리·시행하는 사업이다.

2) 구체적으로는 강 준설, 댐·홍수 조절지·강변 저류지 건설, 제방 보강, 하굿둑 배수문 증설, 친환경 보(洑) 16개 건설, 농업용저수지 증고, 하수처리·녹조저감 시설 확충, 생태하천 조성, 농경지 정리, 자전거길, 수상레저·문화관광지 조성, 특화문화관광 거점 육성 등을 사업내용으로 하며, 총 사업비는 약 22조 2,000억 원에 이른다.

3) 2008. 12. 15. 지역발전위원회에서 ‘4대강 살리기’ 사업 추진이 결정되었고, 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부 등 4개부는 2009. 6. 8. 4대강 사업의 기본방향을 제시하기 위하여 ‘4대강 살리기 마스터플랜’을 발표하였으며, 4대강 살리기 추진본부는 2009. 8. 24. ‘4대강 살리기 마스터플랜’의 최종보고서를 발간·배포하였다.

나. 낙동강 사업의 추진 경위

1) ‘4대강 살리기 마스터플랜’에 따른 ‘낙동강 살리기’ 사업은 낙동강의 이용 및 개발에 관한 사업으로서 두 개의 권역으로 나뉘어 시행된다. 1권역(이하 1권역에서 시행되는 ‘낙동강 살리기’ 사업을 제1사업이라 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 ‘낙동강 살리기’ 사업을 제2사업이라 하고, 제1, 2사업을 통틀어 이 사건 사업이라 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 4.4억^{m³}의 퇴적토 준설, 영주댐 건설(약 0.8억^{m³}),

농업용저수지 증고(1.9억^{m³}), 낙동강 하굿둑 배수문 증설, 합류부 대책(도류제 설치), 노후제방 보강(335km), 다기능보 8개 설치(6.7억^{m³}), 중소규모댐 건설 및 안동~임하댐 연결(2.5억^{m³}), 74개의 하·폐수처리장 등 환경기초시설 확충 및 고도화, 15km의 하천 내 농경지 정리 및 생태습지 조성, 407km의 수계 내 생태하천 조성, 743km의 자전거 도로 설치 등을 주요 내용으로 하고, 전체를 50개 공구로 나누어 시행하고 있으며, 총 사업비는 피고 측이 약 5조 9,379억 원이라고 밝히고 있다.

3) 피고 장관으로부터 권한을 위임 받은 피고 관리청장은 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 관리청장의 각 하천공사 시행계획(변경) 고시처분

순번	부산지방국토관리청 고시	하천공사의 명칭	시행지역	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(대구달성1고령1지구) 사업	대구 달성군, 경남 창녕군, 경북 고령군	1	o 시행계획 완료에 따른 승안고시	2010. 2. 5.
10	제2010-56호	낙동강 살리기 29공구(구미5지구) 사업	경북 구미시	1		
11	제2010-57호	낙동강 살리기 34공구(예천1상주3지구) 사업	경북 예천군, 상주시	1		
12	제2010-58호	낙동강 살리기 36공구(예천3의성3지구) 사업	경북 예천군, 의성군	1		

13	제2010-137호	낙동강 살리기 2공구(부산사상1·강서2지구) 사업	부산 사상구, 강서구	-	○ 시행계획 완료 에 따른 승인·고시	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 승인·고시	2010. 4. 19.
27	제2010-호	낙동강 살리기 42공구(평강천, 맥도강지구) 사업	부산 강서구	-		

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

이에 따라 참가인 공사는 구 한국수자원공사법(2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘수자원공사법’이라 한다) 제10조에 따라 피고 장관에게 이 사건 사업 중 5, 16 내지 20, 22 내지 25, 30 내지 33공구 사업에 대한 실시계획을 작성하여 승인을 요청하였고, 피고 장관은 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, 제1 내지 27처분과 함께 ‘이 사건 각 처분’이라 한다).

<표2> 피고 장관의 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	-	o 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	-	o 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	o 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	o 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	o 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 제2호증, 을 제10호증의 1, 2, 을 제27조의 각 기재, 변론 전체의 취지(제9 내지 제12처분 고시일자는 결심 후 피고 측이 제출한 참고자료 중 2010. 2. 5.자 관보 참조)

2. 소의 적법 여부에 관한 판단

가. 직권 판단 - 소송능력 흠결 여부

1) 직권으로, 원고들 중 성년이 아닌 자로부터 소송대리권을 수여받아 제기한 소의 적법 여부에 대하여 본다.

2) 살피건대, 기록에 의하면, 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들은 변론 종결일 현재 만 20세에 달하지 못한 사실을 인정할 수 있고, 달리 위 원고들이 혼인을 하는 등

의 사유로 만 20세에 달하지 않았음에도 소송능력을 가지고 있다고 볼만한 어떠한 자료도 발견할 수 없다. 이 법원은 제8차 변론기일에 위 원고들을 포함한 26명의 소송능력에 대한 흠결을 2010. 11. 23.까지 보정할 것을 명하였으나, 그 기간 내에 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들은 이를 보정하지 아니하였다(원고들 소송대리인은 2010. 11. 25.자 보정서에서 원고 안○○, 이○○의 법정대리인이 작성한 소송위임장을 제출하면서, 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들의 소송능력에 대한 흠결을 보정할 수 없다고 밝히고 있다).

3) 따라서 이 사건 소 중 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들이 제기한 소는 소송능력이 없는 자로부터 소송대리권을 수여받아 제기한 것으로서 부적법하다.

나. 본안전항변 판단 - 대상적격 흠결 여부

1) 피고 장관의 정부기본계획 취소청구에 관한 나머지 원고들의 주장

피고 장관은 2009년 9월경 4대강 정비사업의 목적, 개요를 담고 있는 ‘4대강 살리기 마스터플랜’이라는 정부기본계획(이하 ‘이 사건 정부기본계획’이라 한다)을 발표하였고, 이 사건 정부기본계획에 따라, 피고 관리청은 각 하천공사 시행계획을 고시하고, 피고 장관은 각 하천공사 실시계획을 승인·고시하였다. 그러나 이 사건 정부기본계획은 하천법, 국가재정법, 환경영향평가법 등 관계 법령에 위배되었을 뿐만 아니라, 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다. 따라서 피고 장관의 이 사건 정부기본계획은 취소되어야 한다.

2) 처분성 여부에 대한 판단

가) 일반적으로 기본계획(Master Plan)이란, 사업에 관한 기본 구상의 단계로서, 사업계획지와 그 주변 환경을 파악하고, 부지의 조건이나 인공적인 요소를 조사·분석

하여 다음의 설계로 옮겨가는 단계에서 기본적인 방향 내지 기본지침을 확정하는 것을 의미한다. 또한 행정계획이 특정 사업에 관한 기본계획으로서 장기적 개발의 방향과 미래상을 제시하여 사업계획 입안의 지침을 제공하는 장기적·종합적 개발계획인 경우에는, 비구속적 행정계획에 해당하므로 일반 국민들에 대하여 대외적으로 직접적인 구속력을 가진다고 볼 수 없어 행정처분이라 할 수 없다.

나) 을 제1, 2호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합해 보면, 피고 장관의 이 사건 정부기본계획은, ① 4대강 정비사업의 추진배경 및 그 경위, ② 비전, 목표, 전략 및 과제, ③ 사업범위, ④ 물 관리 현황 및 정책방향, ⑤ 과제별, 강별 추진계획, ⑥ 기대효과 및 투자계획, ⑦ 사업시행방안 및 향후계획에 관한 내용을 담고 있으며, 이 사건 정부기본계획의 성격과 관련하여 명시적으로, 이 사건 정부기본계획은, “강과 주변의 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 수립하는 종합계획”이며, “4대강 살리기 산업의 기본방향을 제시하는 계획으로서 구체적인 내용은 설계 및 시공과정 등에서 조정될 수 있다”(을 제2호증의 제8면 참조)는 점을 밝히고 있는 사실이 인정된다.

위 인정사실을 종합하면, 이 사건 정부기본계획은 4대강 정비사업에 관한 기본계획으로서, 정책방향 및 향후계획과 기대효과를 제시하여 4대강 정비사업에 관한 계획 입안 시 기본지침을 제공하는 장기적·종합적 개발계획이다. 따라서 이 사건 정부기본계획은 비구속적 행정계획에 해당한다 할 것이므로, 일반 국민들에 대한 대외적·직접적 구속력이 없어 행정처분이라 할 수 없다.

그렇다면, 이 사건 소 중 나머지 원고들의 피고 장관에 대한 이 사건 정부기본계획 취소청구의 소는, 항고소송의 대상이 될 수 있는 처분성이 없어 부적법하다.

다. 직권 판단 - 제소기간 도과 여부

1) 직권으로, 원고들이 2010. 5. 13.자 청구취지 변경(추가) 신청으로 제기한 소 중, 제9 내지 12처분 취소청구에 관한 소의 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 있을 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).

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

3) 따라서 이 사건 소 중, 제9 내지 12처분에 관한 소는 제소기간을 도과하여 제기된 것으로서 부적법하다.

라. 직권 판단 - 소의 이익 흠결 여부

1) 직권으로, 제1 내지 8처분의 적법 여부에 대하여 본다.

2) 살피건대, 행정처분이 취소 또는 철회되면 그 처분은 효력을 상실하여 더 이상 존재하지 않는 것이고, 존재하지 않는 행정처분을 대상으로 한 취소소송은 소의 이익

이 없어 부적법하다(대법원 2010. 4. 29. 선고 2009두16879 판결 참조).

제1 내지 8처분 해당 사업은 종래 피고 관리청이 사업시행자로 되어 있었는데, 참가인 공사가 이 사건 사업에 참여하기로 결정한 후 해당 사업의 사업시행자로서 다시 실시계획을 수립하였고, 이에 피고 장관이 2009. 11. 23. 해당 사업에 대하여 새로운 실시계획 승인·고시처분을 한 사실은 앞서 본 바와 같다(피고 측 제출 2010. 6. 1.자 석명 및 문서제출명령 신청에 답변 참조).

위 인정사실에 의하면, 제1 내지 8처분은 같은 사업 구간에 대한 사업시행자 변경 및 새로운 처분으로 인하여 취소 또는 철회되었다고 봄이 상당하므로(대법원 1973. 12. 26. 선고 70누91 판결 등 참조), 제1 내지 8처분은 그 효력을 상실하여 더 이상 존재하지 않는다.

3) 따라서 이 사건 소 중, 제1 내지 8처분은 존재하지 않는 행정처분을 대상으로 한 것으로서 소의 이익이 없어 부적법하다.

[시공내역이 가설사무소 1식 및 가물막이 1식이고, 준공예정일이 2009년 10월부터 2010년 2월로 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].

마. 본안전향변 판단 - 원고적격 흠결 여부

1) 나머지 각 처분 취소청구에 관한 나머지 원고들의 주장

이 사건 나머지 각 처분은 하천법, 국가재정법, 건설기술관리법, 문화재관리법, 수자원공사법, 환경영향평가법 등 관련 법률에 위배될 뿐만 아니라, 재량권을 일탈·남

용한 위법이 있다. 따라서 피고들의 나머지 각 처분은 취소되어야 한다.

2) 관계 법령

별지 6 관계법령 제1항 기재와 같다.

3) 판단

가) 행정처분의 직접 상대방 아닌 자의 환경상 이익

행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소나 무효 확인을 구하는 행정소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다. 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익이란 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없다.

또한, 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익이 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소소송을 제기하는 제3자는, 자신의 환경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 입증하여야 원고적격이 인정된다.

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 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여

는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고적격이 인정된다.

그러나 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 2009. 9. 24. 선고 2009두2825 판결 참조).

나) 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 보호하려는 데에 그치는 것이 아니라, 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 추상·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).

다) 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 수질 오염에 의한 환경오염이 발생할 우려가 없을 것’을 개발사업의 허가기준으로 규정하고 있는 취지는, 개발행위 허가처분과 그 후속절차에 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).

라) 환경영향평가법과 국토계획법에 의한 원고적격

(1) 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 공사로서 그 공사구간이 하천 중심 길이로 10km 이상인 사업에 대하여는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다.

또한, 하천법 제32조 제1항 제5호, 구 한국수자원공사법(2009. 6. 9. 법률 제9758호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘수자원공사법’이라 한다) 제18조 제1항의 각 규정에 의하면, 하천공사 시행계획을 수립·고시한 경우 또는 참가인 공사가 실시계획 승인을 받은 경우에는 국토계획법 제56조 제1항 소정의 개발행위허가를 받은 것으로 본다고 규

정되어 있다.

이 사건 사업은 낙동강 수계에 대한 정비를 내용으로 하는 낙동강의 이용 및 개발에 관한 사업으로서, 그 사업구간이, 제1사업은 연장 122.14km, 제2사업은 연장 180.67km 이고, 이 사건 각 처분은 피고 관리청의 하천공사 시행계획 고시처분이거나 피고 장관의 참가인 공사에 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 해당함과 동시에 환경영향평가법 및 국토계획법 관련 법령은 이 사건 각 처분의 근거 법규가 된다.

(2) 이 사건 사업의 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 사용지역

갑 제3호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 피고들은 이 사건 사업에 대한 환경영향평가 실시 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 대상지역 만으로는 정확한 대상지역을 확정하기 어렵다.

갑 제4호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고들은 이 사건 사업에 관한 환경영향평가서 작성 당시 의견수렴 절차로서 주민공람 및 주민설명회, 공청회를 개최하면서, 각 사업지역의 해당 기초자치단체를 대상으로 실시하였던 점이 인정되므로, 이러한 사정에다 환경영향평가 관련 법령의 목적·규정 취

지를 함께 고려하면, 결국 이 사건 사업의 각 공구별 환경영향평가 대상지역은, 각 사업이 시행되는 낙동강 수계의 주변에 위치하는 기초자치단체가 된다 할 것이고, 처분별 사업시행지역에 해당하는 기초자치단체는 <표1>, <표2>의 각 ‘사업시행지’란 기재와 일치한다.

다음으로, 갑 제4호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 의하면, 각 사업 공구에 인접한 취수시설 중 생활용수 용도로 일반인의 식수원수를 취수하는 취수시설과 그 인접공구 및 음용지역은 아래 <표5>와 같은 사실이 인정된다(원고들 제출 2010. 3. 20. 자 준비서면 8-9면 참조).

<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 중 소의 이익이 있는, 순번 3번 내지 7번 기재 처분에 대하여는 <표5>의 ‘음용지역’란 기재 지역에 거주하는 주민들 역시 법률상 보호되는 환경상 이익이 있는 자들에 해당한다.

(3) 이 사건 각 처분의 원고적격자

기록에 의하면, 나머지 각 처분 대상 사업의 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역은 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재와 같고, 해당 지역에 거주하는 원고들은 같은 목록 ㉡란 기재와 같다.

따라서 별지 4 원고 적격 목록 ㉡란 기재 원고들은 같은 목록 ㉢란 기재 각 처분에

대하여 환경영향평가법 또는 국토계획법에 의하여 법률상 보호되는 환경상 이익이 있으므로, 그 처분에 대한 취소청구의 소에 한하여 원고 적격이 인정된다.

마) 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역 외 거주자들의 원고 적격

(1) 원고들의 주장

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 원고 적격이 인정된다고 주장한다.

(2) 헌법상 환경권과 환경정책기본법에 의해 보호되는 환경상 이익

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.

헌법 제35조 제1항은 환경권을 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 사법의 해석과 적용에서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 하나, 헌법상의 기본권인 환경권에 관한 규정만으로는 그 보호대상인 환경의 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.

따라서 사법상 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률 규정이 있거나 관계 법령의 규정 취지 또는 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다(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 수 없다.

따라서 헌법상 환경권과 환경정책기본법에 의하여 원고 적격이 인정된다는 원고들의 주장은 이유 없다.

(3) 하천법 제33조에 의한 원고 적격

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 하천법 제1조, 제33조 및 제반 규정을 종합하여 살펴보면, 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 명문의 규정이 없고, 하천법 제33조만으로는 홍수 및 침수피해의 위험으로부터 생명, 신체 및 재산의 안전을 보호받을 직접적·구체적 권리를 도출하기 어렵다.

따라서 하천법 제33조에 의하여 원고 적격이 인정된다는 원고들 주장 역시 이유 없다.

바. 소결론

그렇다면, 이 사건 소 중, (1) 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들이 제기한 소는 소송능력 없는 자로부터 소송대리권을 수여받아 제기한 것으로서 부적법하고, (2) 나머지 원고들의 피고 장관에 대한 이 사건 정부기본계획 취소청구의 소는 대상적격이 없어 부적법하며, (3) 나머지 원고들의 제9 내지 12처분에 관한 소는 제소기간을 도과하여 제기된 것으로서 부적법하고, (4) 나머지 원고들의 제1 내지 8처분에 관한 소는 소의 이익이 없어 부적법하며, (5) 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들 및 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재 원고들을 제외한, 나머지 원고들의 같은 목록 ㉡란 기재 각 처분에 대한 취소청구의 소는 원고 적격이 없어 부적법하다.

따라서 본안판단의 대상이 되는 처분은, 이 사건 각 처분 중 제1 내지 12처분을 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 원고 적격 있는 자[이하에서는 위 (1)과 같이 소송능력이 없거나, (5)와 같이 원고 적격이 없는 원고들을 제외한 나머지 원고들만을 일컬어 원고들이라 한다]가 제기한 소에 한하여 판단한다.

3. 이 사건 각 처분의 위법 여부

가. 쟁점의 정리

원고들은 이 사건 각 처분이 하천법 등 관련 법률에 위배되었을 뿐 아니라, 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 주장하면서 그 취소를 구한다. 이하에서는 이 사건 각 처분이 하천법, 국가재정법, 환경영향평가법, 건설기술관리법, 문화재관리법, 수자원공사법 등 관련 법률에 위배되었는지에 대하여 먼저 검토하고, 항을 바꾸어 4.항에서

이 사건 각 처분이 재량권을 일탈·남용한 것인지에 관하여 살핀다.

나. 하천법 위반 여부

1) 원고들의 주장

이 사건 각 처분은 하천법상 하천공사 시행계획이므로, 하천법상 치수계획 수립절차에 따라 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획, 하천공사 시행계획 순으로 수립되어야 하고, 하천기본계획은 상위 계획인 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획 및 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 하며, 유역종합치수계획 변경 시에는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

그러나 ㉡ 이 사건 각 처분의 상위 계획인 낙동강 하천기본계획은 선행 계획인 낙동강 유역종합치수계획의 내용이 확정되기도 전에 이미 수립되어 하천법상 치수계획 수립절차를 위반하였고, ㉢ 이 사건 각 처분의 내용 역시 상위 계획인 수자원장기종합계획, 낙동강 유역종합치수계획 등에 부합하지 아니한다. ㉣ 이 사건 각 처분의 상위 계획인 낙동강 유역종합치수계획은 그 보완 시 중앙하천관리위원회의 심의 등 법정 절차를 거치지 않았거나 단지 형식적으로만 거쳤다.

따라서 이 사건 각 처분은 하천법에 위배되어 위법하므로 취소되어야 한다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제2항 기재와 같다.

3) 판단

가) 하천법상 계획의 시간적 선후관계 여부

수자원장기종합계획(이하 ‘수자원계획’이라 한다)은 수자원의 안정적인 확보와 하천의 효율적인 이용·개발 및 보전을 위해 피고 장관이 20년 단위로 수립하는 중

합계획이고, 유역종합치수계획(이하 ‘유역치수계획’이라 한다)은 하천유역의 수자원 개발·이용의 적정화, 하천환경의 개선, 홍수예방 및 홍수발생 시 피해의 최소화를 위하여 피고 장관이 10년 단위로 수립하는 종합계획이며, 하천기본계획은 하천관리청이 하천의 이용 및 자연친화적 관리에 필요한 기본적인 사항을 내용으로 하여 10년 단위로 수립하는 기본계획이다.

그런데 하천법 제23조, 제24조, 제25조의 각 규정에 의하면, 위 각 계획은, ① 수립 주체(피고 장관 또는 하천관리청), 절차(고시·열람, 유역관리협의회 구성·운영 등), 목적, 내용, 기간(20년 또는 10년)이 서로 다르고, ② 일회적 계획이 아니라 20년 또는 10년 단위로 반복되어 수립되는 계획이므로 각 계획들 간에 필연적으로 시차가 발생할 수밖에 없으며, ③ 5년 마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우 그 계획을 변경하도록 하고 있으므로, 위 타당성 검토 시 상위계획의 내용, 현황 및 추가적으로 필요한 정책을 반영할 수 있다.

하천법 제24조 제7항 및 제27조 제2항에는 각 계획이 상위계획의 범위 안에서 수립되어야 한다고 규정되어 있으나, 위와 같은 각 계획의 수립기간 및 절차상 차이점과 타당성 검토 후 변경 가능성을 고려해 볼 때, 이를 각 계획들 간의 시간적 선후관계에 관한 규정으로 해석할 수 없고, 달리 하천법상 위 계획들 사이의 시간적 선후관계에 관한 아무런 규정도 찾을 수 없다.

따라서 하천법상 수자원계획, 유역치수계획, 하천기본계획 및 하천공사 시행계획은 시간상 선후관계에 있다고 볼 수 없으므로, 이를 전제로 한 원고들의 위 ㉔항 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

나) 수자원계획, 유역치수계획 및 하천기본계획의 구속성 여부

하천법 제24조 제7항은 “유역종합치수계획은 수자원장기종합계획의 범위 안에서 수립되어야 하며, 제25조에 따른 하천기본계획의 기본이 된다.”고 규정하고 있고, 하천법 제27조 제2항은 “하천공사 시행계획은 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 한다.”고 규정하고 있다.

그런데 수자원계획은 국가의 물 관련 정책방향을 제시하기 위한 장기적·종합적인 기본계획이고, 유역치수계획은 중앙정부가 치수 차원에서 홍수가 예상되는 전국 하천에 홍수방지를 위한 장기적인 정책방향을 제시하기 위한 종합적 기본계획이며, 하천기본계획은 개별 하천을 중심으로 이수(利水), 치수 및 환경보전에 이르기까지 하천공사 시행계획 입안의 지침을 제공하는 하천별 종합계획이다. 따라서 수자원계획, 유역치수계획 및 하천기본계획은 모두 장기적·종합적인 기본계획으로서 비구속적 행정계획에 해당하므로, 행정청에 대한 직접적인 구속력이 없다 할 것이다(대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결 참조).

그렇다면, 수자원계획(2006년~2020년), 낙동강 유역치수계획(2009년), 낙동강 하천기본계획(2009년)이 구속적 계획임을 전제로 한 원고들의 위 ㉠항 주장도 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

다) 보완된 낙동강 유역치수계획의 절차상 위법 여부

하천법 제24조 제4항은, 유역치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방하천관리위원회의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다.

살피건대, 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 피고 관리청

등을 대상으로 ‘하천관리 및 하천정비사업 추진실태’ 감사를 실시한 결과, 2005년경 수립된 낙동강 유역치수계획에 근본적인 개선이 필요하다고 보고, 2007년 8월경 그에 관한 수정·보완을 통보한 사실, 이에 피고 측은 기 수립된 낙동강 유역치수계획의 보완을 위해 2009. 5. 14. 부산광역시, 대구광역시, 경상북도 및 경상남도의 각 지방하천위원회 위원들 및 중앙하천관리위원회 제3분과위원회 위원들에게 각 서면자문을 요청한 사실, 그 후 2009년 6월경 위 각 위원들의 자문의견 및 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 부산광역시 건설방재과, 경상남북도 치수방재과, 낙동강홍수통제소, 낙동강유역환경청 등 관련 기관의 협의의견을 검토하여 이에 따른 조치를 취하고, 2009. 6. 17. 중앙하천관리위원회를 개최하여 낙동강 유역치수계획(보완)에 대한 심의를 거친 사실이 인정된다.

위 인정사실에 의하면, 피고들은 낙동강 유역치수계획의 보완을 위해 하천법상 요구하는 관계 행정기관 장과의 협의, 지방하천관리위원회의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의 등 관련 절차를 모두 거쳤다 할 것이고, 위와 같은 절차가 단지 이 사건 사업을 정당화하기 위해 급조된 것으로서 요식행위에 불과하다고는 보기 어렵다.

따라서 2009. 6. 17. 보완된 낙동강 유역치수계획이 중앙하천관리위원회의 심의 등을 거치지 않아 위법하다는 원고들의 위 ㉡항 주장 역시 이유 없다.

다. 국가재정법 위반 여부

1) 원고들의 주장

4대강 사업은 국가예산 22조 2천억 원 이상의 지출이 예정되어 있는 국책사업이고 이 사건 각 처분 대상 사업 역시 각 국가예산 500억 이상의 지출이 예상되는 국책사업임에도, 국가재정법 제38조, 국가재정법 시행령 제13조 제1항에 따른 예비타당

성 조사를 실시하지 않았다. 특히 보와 준설의 경우 국가재정법 시행령 제13조 제2항 소정의 예비타당성 조사 면제 사업에 해당하지도 않는다. 만약 이 사건 각 처분과 관련한 예비타당성 조사가 국가재정법 시행령 제13조 제2항 제6호에 따라 면제된 것이라면, 위 조항 자체가 위임입법의 한계를 일탈하여 헌법 제75조에 위배되는 것으로서 위헌·무효이다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제3항 기재와 같다.

3) 판단

구 국가재정법(2009. 5. 27. 법률 제9712호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국가재정법’이라 한다) 제38조 및 구 국가재정법 시행령(2010. 7. 9. 대통령령 제22268호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘시행령’이라 한다) 제13조는, 기획재정부장관은 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 사업 등에 해당하거나, 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여 예비타당성 조사를 실시하도록 규정하고 있다.

그러나 국가재정법은, 기존 예산회계법과 기금관리기본법을 통합해, 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적(국가재정법 제1조)으로 제정된 법이고, 예비타당성 조사는 국가재정법상 예산안 편성 및 집행 시 효율성을 높이기 위한 목적으로, 예산 투입 필요 여부에 대하여 재정당국에서 적은 예산(1억 원 미만)으로 타당성을 개략적으로 평가하는 제도로써, 그 결과 사업의 타당성이 인정되는 경우에는 주무부처에 의한 타당성 조사 및 기본계획 수립을 위한 예산의 편성

이 가능해 진다. 즉 예비타당성 조사는 대규모 개발 사업에 대한 예산 편성에 앞서 그 사업의 경제성 등을 사전에 평가하여 그 결과에 따라 예산을 편성·운용하기 위한 제도이다.

따라서 예비타당성 조사에 관한 국가재정법 관련 규정들은 예산안 편성권을 가진 행정부와 예산안 심의·의결권을 가진 국회를 기속하는, 예산안 편성의 사전 절차에 관한 규정으로서, 이미 특정 사업에 예산이 편성·심의·의결되고 난 후에, 구체적인 사업 실행을 위하여 행하여지는 행정처분의 근거 법령이 된다고 볼 수는 없다.

그러므로 이미 이 사건 사업에 대한 예산안이 편성되고 그에 대한 국회의 심의·의결이 이루어져 예산으로 성립된 이상, 그 예산의 성립 절차에 예비타당성 조사를 거치지 아니한 하자가 있다 하더라도, 그러한 하자가 그 후에 이 사건 사업의 구체적인 실행을 위하여 행하여진 이 사건 각 처분에 영향을 미친다고 볼 수 없다.

그렇다면, 국가재정법상 예비타당성 조사를 거치지 아니한 것이 이 사건 각 처분의 절차상 위법사유에 해당함을 전제로 한 원고들의 위 주장은, 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

라. 건설기술관리법 위반 여부

1) 원고들의 주장

이 사건 각 처분 대상 사업은 건설기술관리법 소정의 건설공사에 해당한다. 그럼에도 피고들은 이 사건 각 처분 대상 사업의 시행과정에서 건설기술관리법 제23조의 3 및 건설기술관리법 시행령 제38조의6 소정의 타당성 조사를 시행하지 않았다. 따라서 이 사건 각 처분은 건설기술관리법에 위배되어 위법하다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제4항 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 19의 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 경우에도 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 피하고자 하는 데 그 입법취지가 있다.

그런데 하천법은 하천공사 시행과 관련하여 사전에 유역조사(제16조), 수문조사(제17조), 홍수피해 상황조사(제21조) 등을 거쳐 수자원계획(제22조), 유역치수계획(제24조), 하천기본계획(제25조)을 수립하도록 규정하고 있으며, 각 계획들에 대하여는 정기적으로 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우 변경하도록 규정하고 있다.

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 규정에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 사업의 시행 과정에서 낙동강 수계 하천기본계획을 수립할 당시 사전에, 하천의 수문, 하도 특성, 하천시설물 및 홍수·가뭄 피해현황, 하천의 이용현황 등에 관한 기초조사와, 하천측량, 하상변동 분석, 용수수급 계획, 침수편입율 및 침수피해액 산정과 연평균 피해경감 기대액 산정에 기초한 투자효율 분석 등 치수 경제성 분석을 실시하여, 하천환경 및 유지관리 등 이 사건 사업 시행으로 인한 종합적인 효과분석을 실시한 사실이 인정된다. 따라서 위와 같은 하천법상 하천기본계획 수립 과정을 통해, 이 사건 공사에 관한 기술적·경제적 타당성에 대한 조사 및 검토가 실질적으로 시행되었다.

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 제 9875호로 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 건설산업기본법상 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 전제하에, 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 전제에 선 원고들의 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

마. 문화재보호법 위반 여부

1) 원고들의 주장

① 4대강 사업과 관련하여 문화재보호법상 문화재 지표조사가 실시되었으나, 4대강 사업의 규모에 비하여 볼 때, 그 조사기간(2개월)이나 투입된 조사인원 등이 턱없이 부족하여 유명무실한 조사를 실시하는데 그쳤다. ② 문화재 지표조사에 참여한 23개 기관은 모두 수중 지표조사기관으로 지정되어 있지 않은 기관이므로, 결국 4대강 사업에 대하여 수중 지표조사는 실시되지 않은 것으로 보인다. 따라서 이 사건 각 처분은 문화재보호법에 위배되어 위법하다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제5항 기재와 같다.

3) 판단

가) 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 분포여부를 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, 지표조사규정 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 작성 시 실시하여야 하고, 조사기관은 조사대상면적, 지역여건 등을 감안하여 적정 조사기간을 산정하되, 20일 이내에 조사 및 보고서 완성을 완료하고 그 결과를 의뢰자에게 제출하여야 한다.

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.

나) 을 제14호증의 2, 을 제15호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 4대강 사업의 시행에 앞서 사업예정구역과 그 주변지역의 전 구간(총 면적 294km²)에 대하여, 2009. 2. 13.부터 2009. 5. 4.까지 약 81일간에 걸쳐, 23개 문화재 전문조사기관(전문조사원 220명)이 육상 지표조사를 수행한 사실(자세한 내용은 결심 이후 편철된 【참고1】 문화재 지표조사 착수신고서 현황 참조), 그 후 피고들은 별도로 2009. 7. 23.부터 2009. 8. 21.까지 약 1개월간 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[자세한 내용은 결심 이후 편철된 【참고2】 문화재 조사기관 현황(2009. 7. 17.) 참조 : 위 각 기관의 순서대로 연번 91, 96, 25, 143], 문화재청장은 2009. 10. 5. 4대강 사업 시행자들과 관련 자치단체장들에게, 수중 지표조사 결과 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 약 30여 일간 및 2010. 6. 10.부터 2010. 6. 29.까지 약 20일간 지표조사를 실시하였으며(위 【참고1】 참조), 시굴조사 및 발굴조사는 현재도 계속 추진 중에 있는 사실, 청계천 복원사업의 경우에는 사업구간 5.84km에 대하여 1개 기관(조사원 12명)이 41일간 지표조사를 수행한 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 규모 역시 다른 사업들에 비해 큰 점, ② 육상 지표조사와는 별도로 문화재청장이 지정·고시한 수중 지표조사 전문기관 중 4개 기관이 참여한 가운데 이 사건 사업에 대한 현장 조사를 포함한 수중 지표조사가 실시되었던 점이 인정된다.

다) 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 실시하였다 할 것이므로, 원고들의 위 주장은 모두 이유 없다.

바. 수자원공사법 위반 여부

1) 원고들의 주장

① 하천법 제8조, 제28조 및 하천법 시행령 제28조에 의하면, 하천공사는 하천관리청인 피고 장관이 사업시행자가 되어야 하고, 재해복구공사 등 일정한 경우에만 참가인 공사가 이를 대행할 수 있다. 이 사건 사업은 하천법 시행령 제28조에 따라 참가인 공사로 하여금 대행하게 할 수 있는 하천공사에도 해당하지 않는다. 그런데도 피고 장관은 이 사건 사업 중 5, 16, 19, 20, 22, 30공구 사업에 대하여 참가인 공사를 사업시행자로 지정하였다. 이는 하천법에 위배되어 위법하다. 하천관리청이 아닌 자가 하천공사를 하는 경우 사전에 기득 하천사용자의 동의를 얻어야 함에도 참가인 공사는 이러한 절차를 거치지 아니 하고 사후에 일부 기득 하천사용자의 동의를 얻었을 뿐이니 이 점에서도 하천법에 위배되어 위법하다.

② 더구나 참가인 공사는 그 사업범위가 일반 민간기업과 달리 수자원공사법에서 정

한 사업목적에 한정되는데, 수자원공사법에 의하면 참가인 공사의 사업범위는 이수(利水)사업에 한정된다. 따라서 재해예방사업 등 치수(治水)사업에 해당하는 이 사건 사업은 참가인 공사가 수행할 수 없는 사업에 해당하므로, 이 사건 사업에 대하여 참가인 공사를 사업시행자로 지정한 것은 한국수자원공사법에도 위배된다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제6항 기재와 같다.

3) 판단

가) 수자원공사법 제1조, 제2조, 제9조 제1항의 각 규정에 의하면, 참가인 공사는 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 수자원공사법 제9조 제1항 제1호 라목에 의하면, “수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설의 건설 및 운영·관리” 역시 참가인 공사의 사업으로 규정되어 있다.

수자원공사법 제10조 제1항, 제3항, 제4항 및 제26조 및 하천법 제8조, 제27조 제5항의 각 규정에 의하면, 참가인 공사는 수자원의 종합개발 및 그 이용을 위한 시설의 건설 등과 관련한 사업을 시행하기 위하여 당해 사업에 관한 실시계획을 수립한 후 피고 장관의 승인을 받아야 하는데, 피고 장관이 관계 중앙행정기관의 장 등과의 협의를 거쳐 참가인 공사의 실시계획을 승인·고시하게 되면, 참가인 공사는, 하천공사 및 하천 유지·보수는 원칙적으로 하천관리청만이 시행할 수 있다는 하천법상 규정에도 불

구하고, 그 실시계획의 승인을 받은 범위 내에서 하천관리청의 권한을 행사하여 하천 관리와 하천공사를 실시할 수 있게 된다.

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

나) 갑 제2호증의 1 내지 6, 갑 제23호증의 2, 3, 4, 6, 갑 제24호증의 1, 2, 을 제1, 2호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 참가인 공사는 수자원공사법 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 장관의 승인을 받아 위 각 사업을 실시하고 있는 사실, 공사시행사업은 홍수 및 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 개발 계획이고 준설은 홍수예방 수단뿐만 아니라 수자원확보 수단으로도 채택되어 있는 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 앞서 본 수자원공사법 및 하천법 관련 규정들을 더하여 보면, ① 하천공사는 원칙적으로 하천관리청인 피고 장관이 시행하여야 하나, 하천관리청 아닌 자 역시 피고 장관의 허가를 받아 하천공사를 할 수 있으며, 그러한 맥락에서 수자원공사법 역시 하천관리청 아닌 자가 수자원공사법상 실시계획 승인을 얻은 경우 하천관리청과 같은 권한을 행사할 수 있는 것으로 규정하고 있는바, 참가인 공사가 공사시행사업

에 관하여 수자원공사법에 따라 실시계획을 수립하여 피고 장관의 승인·고시를 얻은 이상, 참가인 공사는 공사시행사업에 관하여 피고 장관과 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 참가인 공사의 설립목적(수자원의 종합적 개발·관리를 통한 생활용수 등 확보, 수질 개선 및 국민생활 향상과 공공복리 증진)에 부합할 뿐만 아니라, 공사시행사업의 구체적인 사업내용인 댐·홍수 조절지·강변 저류지 건설, 제방 보강, 보 건설 및 하수처리·녹조저감시설 확충 및 준설역시, 수자원공사법 제9조 제1항 제1호 라목 소정의 “수자원 종합개발 및 그 이용을 위한 시설의 건설 및 운영·관리”에 해당하는 점이 인정된다.

다) 그렇다면, 참가인 공사는 수자원공사법 제10조, 제26조, 하천법 제30조의 각 규정에 따라 공사시행사업에 관하여 적법한 사업시행자 지위에 있고, 공사시행사업은 수자원공사법상 참가인 공사의 설립목적 및 사업범위에도 부합하며, 사업시행자로서 하천공사를 실시할 경우 기득 하천 사용자의 동의를 얻을 필요가 없음은 원고들도 인정하는 바이므로, 원고들의 위 주장 역시 이유 없다.

사. 환경영향평가법 위반

1) 쟁점의 정리

가) 원고들은, 피고들이 이 사건 사업에 관하여 실시한 환경영향평가(이하 이 사건 환경영향평가라 한다)가 작성주체 등 절차상 하자, 수질 예측 모델링의 하자, 보 건설 및 준설에 대한 영향평가의 하자가 있고, 그 부실의 정도가 매우 심하여 환경영향평가를 거치지 않은 경우와 다르지 않으므로, 이 사건 각 처분은 환경영향평가법에 위배된 것이라고 주장한다.

나) 그러나 환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여, 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 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 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다(대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 판결 참조).

다) 그렇다면, 원고들이 주장하는 사유들이 환경영향평가를 거치지 아니한 것과 다를 바 없어 이 사건 각 처분을 위법하게 할 정도의 하자에 해당하는지 여부를 검토한다.

2) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제7항 기재와 같다.

3) 환경영향평가의 절차상 하자 여부

가) 원고들의 주장

① 환경영향평가서는 사업시행자가 작성하여 승인기관의 장에게 승인을 받기 전 환경부와 협의하도록 되어 있는데, 이 사건 환경영향평가서는 협의자인 환경부의 소속기관인 국립환경과학원이 이 사건 마스터플랜 시 예측한 결과를 인용한 것이어서, 작성주체 및 시기가 잘못되었다. ② 국립환경과학원의 수질예측결과를 환경영향평가로 본다 하더라도, 위 예측결과가 반영된 이 사건 마스터플랜이나 수질예측 모델링과 관련한 주민의견 수렴의 기회가 보장되지 않았다. ③ 환경영향평가서에 제시된 환

경현황 조사 자료는 대부분 2005년 이전의 자료이고, 원칙적으로 4계절에 걸쳐 현장조사를 실시하여야 하는데도 1계절에 대한 조사만을 실시하는 등 현장조사가 부실하다.

④ 가뭄 등을 대비한 10.2억 톤의 용수확보가 이 사건 사업의 가장 중요한 목적임에도, 위와 같이 확보된 물에 대한 사용계획안을 제시하지 않았다.

나) 판단

(1) 작성주체 및 시기상 하자 여부

환경영향평가법 제16조 제2항, 제17조 제1항 및 환경영향평가법 제23조 제1항 관련 [별표1]의 제9항의 각 규정에 의하면, 사업시행자는 시행계획 수립 전 또는 실시계획 승인 전에 환경영향평가서를 작성하여 환경부장관에게 제출한 후 협의를 통한 검토·보완을 실시하도록 규정하고 있다.

을 제10호증의 1, 2, 을 제35호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 환경영향평가서는 국립환경과학원이 이 사건 마스터플랜 수립 당시 실시한 수질예측모델링 결과를 인용하여 작성된 사실이 인정된다. 그러나 을 제9호증의 1, 2, 을 제10호증의 3, 4의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 환경영향평가서 작성 전 평가계획에 환경부로부터 심의의견을 반영할 것을 요청받고 이를 반영하였으며, 환경영향평가서가 작성된 후에도 환경부의 협의를 통해 보완요청을 받아 이를 보완·작성하였고, 그 이후에 시행계획 또는 실시계획이 수립되거나 승인되었던 사실이 인정된다.

위 각 인정사실에 앞서 본 법 규정을 종합하여 보면, 환경영향평가서에 관하여 환경부장관의 협의를 거치도록 한 규정은 환경영향평가의 적정성 여부를 다시금 검토하여 사업시행으로 인한 환경영향을 철저히 검토하고자 하는 것일 뿐, 반드시 사업시행자

본인이 모든 모델링을 실시하여야 한다거나 환경부에 소속되지 않은 기관을 통해서만 실시하여야 한다거나 상위계획 수립과는 별도로 실시되어야 한다는 등의 제한을 가한 것이라고 해석하기는 어려운 점, 위와 같은 규정의 취지에 맞게 이 사건 환경영향평가는 계획 단계에서부터 사후 보완까지 환경부의 보완요청에 따라 검토·보완되었고, 그 시기 역시 시행계획 또는 실시계획 수립 또는 승인 전에 완료되었던 점이 인정된다.

따라서 작성주체와 시기상 하자가 있다는 원고들 주장은 이유 없다.

(2) 주민의견진술권 침해 여부

을 제10호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 평가서에는 수질예측 결과 및 사업으로 인한 일부 지역의 침수 등 환경영향에 대하여 기재되어 있는 사실, 이 사건 평가서 초안에 대한 주민공고·공람 및 주민설명회는 2009. 8. 5.부터 2009. 8. 28.까지 사이에, 공청회는 2009. 9. 10.에 각 실시된 사실이 인정된다.

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면, 수질예측 모델링에 입력되는 제반 자료들과 모델링 수행과정은 전문적·기술적 영역으로서 일반 주민들에게 공개된다 하더라도 이를 통해 모델링 수행의 하자를 판단하는 것은 사실상 불가능한 점, 이 사건 평가서에는 수질예측 모델링에 관한 기본적인 정보(사용한 모델명과 입·출력 결과 등)와 그로 인한 피해 정도가 기재되어 있으며, 위 평가서에 대한 지역 주민의 의견진술권은 공청회 등을 통해 보장되었던 점이 인정된다.

사정이 이와 같다면, 동일한 사항이 포함된 이 사건 마스터플랜에 관한 의견진술 기회를 따로 보장하지 않았거나, 수질예측 모델링과 관련된 제반 자료들이 모두 현출되지 않았다 하더라도, 주민의견 진술권을 침해하였다고 보기는 어렵다.

따라서 주민의견진술권 침해와 관련한 원고들 주장 역시 이유 없다.

(3) 최신자료 사용의무 및 현지조사의무 위반 여부

을 제3, 8호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고들은 환경영향평가서 작성 등에 관한 환경부 고시에 따라 사전 환경성 검토 단계에서부터 환경영향평가 시에 이르기까지 현장조사를 실시하였고, 2008년 수생태 건강성 조사, 2008년 전국자연환경조사 등 2003년부터 2009년까지의 조사 자료를 사용하여 이 사건 환경영향평가를 실시한 사실이 인정된다.

위 인정사실에 의하면, 이 사건 환경영향평가 시 최신자료와 현장조사를 통한 검토 등이 이루어진 점이 인정되므로, 원고들의 위 ③항 주장은 이유 없다.

(4) 확보된 물의 사용계획안 미제시의 하자 여부

을 제3호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 환경영향평가서에는 용수부족과 관련한 예측 자료와 이에 따른 수자원 확보방안은 기재되어 있으나, 확보된 물을 구체적으로 어디에 사용할 것인지에 대하여는 제시한 바 없는 사실이 인정된다.

그러나 환경영향평가는 대상 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치게 될 영향을 평가하는 것일 뿐, 사업으로 달성하려는 목적의 구체적인 활용방안까지 다루는 것은 아니므로, 이에 관한 원고들의 위 ④항 주장 역시 이유 없다.

4) 수질예측 모델링 수행의 하자 여부

가) 원고들의 주장

(1) 사업 전후 수질반응계수를 동일하게 입력하는 오류를 범하였으며, 입력 자료와 전혀 무관한 BOD와 T-P(총인)만을 결과로 제시하였을 뿐 가장 중요한 조류농도

에 대한 예측이 빠져있다.

(2) 수질의 연중 변화추이나 수년간의 변화추이를 예측하지 않았고, 저감대책의 효과를 파악할 수 있는 예측자료가 없으며, 비점오염원에 대한 영향 역시 제대로 평가하지 못한 하자가 있다.

나) 인정사실

(1) 환경 유체 동력학 모델(EFDC, Environmental Fluid Dynamics Code, 이하 'EFDC모델'이라 한다)은 물의 흐름을 3차원으로 분석하여 물에 녹아 있는 물질과 부유 물질의 이동 및 변환과정을 풀이하는 수리예측모델이다. EFDC Hydro Version은 기본적인 물의 흐름만을 예측하는 모델인 반면, EFDC Full Version은 수리(물의 흐름)뿐만 아니라 부영양화 반응까지도 동시에 예측할 수 있다. 한편, WASP 또는 CE-QUAL-ICM 모델은 수리를 예측하지는 않고 수질만을 예측하는 모델이다.

(2) 피고 측이 수행한 모델링에는 사업시행으로 달라져야 할 반응계수(조류 성장속도, 조류 침전속도, 유기물 분해속도 등)가 미미하게 반영되었고, BOD와 T-P에 관한 수질예측결과만을 제시하고 있을 뿐 부영양화에 가장 직접적인 척도가 되는 조류(chl-a)의 농도에 관한 예측결과가 나타나 있지 않으며, 수리 모형 자료나 비정상상태의 모의, 사업시행 후 하상변화 예측이 빠져 있다. 한편, EFDC모델링 결과 BOD가 예측되지는 않는다.

(3) 또한, 피고 측 모델링 결과에는, 갈수기 등 연중 계절에 따른 변화 추이나 장기간에 걸친 오염축적효과를 보여주는 자료나, 수질오염 저감대책 전후의 수질을 비교할 수 있는 자료가 없다.

(4) 비점오염원을 예측하기 위해서는 토양의 특성이나 경사도, 비의 양 및 비

가 오는 경우 강으로 흘러들어가는 유량 등이 계산되어야 한다. 그러나 피고 측 수질 예측 모델링에는 위와 같은 사항들의 계산내역이 나타나지 않고 일정한 오염부하량을 계산해서 연평균 오염도를 계산해놓았고, SWAT모델을 사용해 비점오염원을 예측한 자료도 전혀 찾을 수 없다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 을 제10호증의 1 내지 4, 을 제35호증의 각 기재, 증인 김정옥의 일부 증언, 이 법원의 국립환경과학원, 환경부에 대한 각 사실조회결과, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 피고 측이 수행한 수질예측 모델링에는, 보 건설이나 준설 등으로 달라질 체류 시간, 수심, 유속 등에 대한 충분한 고려 없이 사업 시행 전후에 거의 동일한 반응계수를 사용하여 수질을 예측한 점, ② EFDC모델로는 예측할 수 없는 BOD에 관한 예측결과가 포함된 반면, 조류의 농도에 대한 예측결과는 나와 있지 않은 것으로 보아, 피고 측이 수행한 수질예측 모델링은 EFDC모델에 CE-QUAL-ICM과 같은 다른 모델을 연계해서 사용한 것으로 보이는 점, ③ 계절별, 기간별 수질 변화추이, 저감대책 전후 수질 변화정도를 예측하지 않았고, 비점오염원의 영향에 관하여 SWAT모델링을 제대로 수행하지 않은 것으로 보이는 점에 비추어, 이 사건 환경영향평가는 수질예측 모델링 수행이 불충분했다고 볼 수 있겠으나, 시간과 자료의 제약 속에서 피고 측이 과학적으로 통용되는 수질예측방법을 이용하여 수질예측을 한 이상, 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도의 하자에 해당한다고 보기는 어렵다.

5) 보 건설과 관련한 내용상 하자 여부

가) 원고들의 주장

① 보 건설과 관련한 수리모형실험을 거치지 않아 안전성에 관한 검증이 제대로 이루어지지 않았다. ② 지하수위 상승에 따른 영향거리를 밝혔을 뿐, 그로 인한 저지대 농경지에 대한 침수 등의 영향에 대하여는 전혀 예측하지 않았다. 지하수위 저하에 따른 주변 저지대 침수피해 규모 역시 축소되었다. ③ 함안보는 본래 관리수위를 7.5m로 하였다가 이 사건 환경영향평가 후 5m로 변경하였는데, 이는 환경영향평가에 중대한 하자가 있음을 보여준다. 관리수위 변경은 실시설계의 가장 중요한 사항이다. 따라서 그에 대한 환경영향평가를 새로 실시·보충해야 한다.

나) 인정사실

(1) 피고들은 이 사건 환경영향평가 당시 보 건설과 관련한 수치모델링을 수행하였으나 수리모형실험을 거치지 않는다고 주장했다. 그러나 그 후 입찰공고 시 입찰안내서에 기본설계 또는 실시설계 시 수리모형실험을 실시하도록 규정해두었고, 그에 따라 보 건설과 관련되지 않은 부분의 공사를 병행하면서 수리모형실험을 실시하였다.

구체적으로 보면, 2009. 12. 22.(낙단보, 32공구)부터 2010. 4. 10.(함안보, 18공구) 사이에 공구별 모형제작이 완료되었고, 2010. 2. 12.부터 2010. 4. 20. 사이에 중간보고서가 제출되었으며, 2010년 7월경 최종 보고서가 모두 제출되었다.

한편, 미국과 같은 다른 나라의 경우에도 수치모델링만으로 안정성 검증을 실시하는 사례가 적지 않다.

(2) 이 사건 환경영향평가서에는 사업대상지 인근 저지대 농경지의 경우 지하수위 변동으로 농산물 생산 등에 영향을 미칠 수 있으므로 농경지 리모델링 사업을 추진해 사업지구 인근 저지대 농경지를 복토하여 경작에 문제가 발생하지 않도록 할 계

획이라고 기재되어 있다(을 제10호증의 494면 참조).

(3) 이 사건 환경영향평가서는 함안보의 지하수위 상승과 관련한 인근 저지대 농경지의 침수피해에 대하여 대책을 제시할 것을 요구하였고, 그 후 이에 대한 저감대책이 논의되었으나 저감대책 비용의 과다 등으로 인해 2009년 10월경 실시설계 단계에서 관리수위 조절이 제안되었다. 또한, 함안지역 주민들 역시 2009. 11. 5.경부터 수차례 이의를 제기하였다. 이에 기술자문 및 주민설명회를 거친 뒤 2010. 1. 18. 함안보의 관리수위를 종래 7.5m에서 5m로 낮추기로 최종 확정되었고, 실시설계 시 위와 같이 조정된 관리수위에 따른 저감대책(배수시설 확충, 농경지 복토 등)이 마련되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 을 제2, 35, 44, 45, 47, 48, 49호증, 을 제50호증의 1 내지 3, 을 제10호증의 1 내지 4, 을 제46호증의 1 내지 8, 을 제51호증의 1 내지 8의 각 기재, 증인 박창근, 박재현, 정남정의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

(1) 환경영향평가법 제21조 제1항 제2호, 제22조 제1항 및 환경영향평가법 시행령 제31조 제2항의 각 규정에 의하면, 사업시행자는 협의내용에 반영된 사업·시설 규모의 30% 이상이 증가되는 등의 사유가 발생한 경우에는 환경영향평가서를 재작성하여 재협의하여야 하나, 위와 같은 사유를 제외한 나머지 사업계획 등의 변경 시에는 그에 따른 환경보전방안을 강구하여 이를 변경되는 사업계획 등에 반영하면 되는 것으로 규정되어 있다.

(2) 위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 지금까지 댐과 같은 대규모 수중시설의 설치 시 수리모형실험을 거쳤지만, 이 사건 환경영향평가 당시 수리모형실험을 하지 않은 점은 인정되나, 수리모형실험이 현

재 법으로 강제된 사항이 아니고, 피고 측은 수치모델링 실험을 거쳐 안정성 검증을 실시한 점, ② 이 사건 환경영향평가서에는 지하수위 상승으로 인한 영향거리뿐만 아니라 그로 인한 저지대 침수 등의 영향에 대해 언급하면서 그에 대한 배수시설 확충 등의 대책을 마련할 것을 지적하고 있으며, 아래 4. 라. 3)에서 살피는 바와 같이 침수 피해 규모가 축소되었다고 단정하기 어려운 점, ③ 이 사건 환경영향평가는 함안보와 관련한 침수피해의 문제점을 지적하였고, 이에 따라 협의를 거쳐 관리수위를 조정하게 된 것이므로, 이 사건 환경영향평가가 제몫을 다한 예로 봄이 상당하고, 환경영향평가 관련 법령에 따르면, 위와 같은 관리수위 변경은 평가서의 재작성·재협의 대상이 되는 경우에 해당하지 않으므로, 그에 따른 저감방안이 사업시행계획에 반영한 이상 위법하다고 볼 수 없는 점에 비추어, 보 건설과 관련한 이 사건 환경영향평가에 내용상 하자가 있다고 보기 어렵다.

[덧붙여 원고들은, 관리수위가 설계의 가장 중요한 요소이므로 이를 변경하는 것 자체가 이 사건 마스터플랜, 하천기본계획 등 모든 계획이 잘못되었음을 보여주는 단적인 사례이므로 사업을 중단하고 다시 재설계 등을 추진하여야 한다고 주장하나, 함안보의 관리수위 변경은 저감대책의 마련보다는 침수예상면적을 더 줄이는 것이 실효적이라는 협의결과에 따른 것일 뿐, 그 계획이나 설계과정에서 공학적 오류가 존재하였기 때문이 아니므로, 관리수위 변경 사정만으로 모든 사업을 재검토하여야 한다는 취지의 원고들 주장은 받아들이기 어렵다.]

6) 준설과 관련한 내용상 하자

가) 원고들의 주장

① 준설로 인한 수질오염 저감대책인 오탁방지막의 효과를 과장하였고, 정상

취수가 불가능한 취수장에 대한 저감대책의 효과를 검증하지 않았다. ② 수질악화와 대규모 생태계 파괴에 대한 실효적인 저감대책을 제시하지 않았다.

나) 인정사실

(1) 이 사건 환경영향평가는 EFDC모델을 사용하여 준설 공사 시 토사유출에 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 약 90% 이상의 부유사가 제거되는 것으로 예측되었다.

(2) 이 사건 환경영향평가는 칠서마산 취수장 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.

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

(4) 한편, 종래 준설을 요하는 하천사업의 경우 사전환경성 검토 시 수질에 미치는 영향을 이유로 부동의 되거나 조건부로 협의된 사례가 적지 않다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제4호증의 1, 2, 갑 제6호증의 1, 2, 갑 제7호증의 1 내지 4, 을 제10호증의 1 내지 4, 을 제35호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉,

① 준설로 인한 영향예측 시 저감대책의 수위에 따른 모델링을 수차 실행하여 오탐방지막 등 저감대책의 효율성을 예측한 점, ② 인근 취수장에 대한 영향을 절감하기 위한 대책을 마련하면서 별도의 효과를 검증한 바는 없으나, 2단 취수시설이나 임시보의 설치 등은 이미 검증된 바에 따라 어느 정도의 저감효율을 보일 것으로 예상되는 점, ③ 이 사건 환경영향평가는 준설 시 부유토사 등의 확산 방지를 위한 단계적 실시 외에도 아래 4. 라., 마.의 각 4)에서 살피는 바와 같이 하수처리시설 방류 기준 강화, 총인 처리시설 확충, 가적치장 및 침사지의 설치 등 다양한 수질오염 저감방안을 마련하고 있는 점에 비추어, 앞서 본 바와 같은 수질예측 모델링 상의 문제점이나 저감대책의 효과 미검증 등의 사정만으로, 이 사건 환경영향평가에 준설과 관련한 내용상 하자가 있다고 볼 수 없다.

7) 소결론

이 사건 환경영향평가는 이 사건 사업 규모에 비해 약 3개월이라는 비교적 단기간 내에 실시되었을 뿐만 아니라 그에 대한 수질예측 모델링 수행과 관련하여서도 문제점이 발견되는 등 어느 정도 부실하게 수행된 점이 인정된다.

그러나 위와 같은 문제점이 있다 하더라도, 이 사건 환경영향평가가 환경영향평가 제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도로 부실하여 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 정도라고 볼 수는 없다. 다만, 위와 같은 하자로 인해 발생하는 문제(침수피해 또는 수질악화의 가능성)는 이 사건 각 처분의 재량권 일탈·남용의 위법을 판단하는 하나의 척도가 되므로, 보 건설 또는 준설로 인한 피해의 정도와 그에 대한 대책의 적절성 판단 시 이를 함께 고려하기로 한다.

4. 이 사건 각 처분의 재량권 일탈·남용 여부

가. 행정계획과 계획재량의 한계

1) 행정계획의 의미와 계획재량

행정계획은 행정에 관한 전문적·기술적 판단에 기초하여 하천의 이용·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 것이다. 그런데 하천법 등 관계 법령에는 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 관하여는 별다른 규정을 두고 있지 않으므로, 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 비교적 광범위한 형성의 자유, 즉 계획재량을 갖게 된다(대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결 참조).

2) 계획재량의 한계

그러나 행정주체가 가지는 위와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니다. 즉 행정주체는 행정계획을 입안·결정할 때, 그 행정계획에 관련된 자들의 이익을, 공익과 사익 사이에서는 물론이고, 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량하여야 하고, 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 한다는 제한이 있다.

따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정할 때, 이익형량을 전혀 하지 않았거나, 이익형량의 고려대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하였거나, 또는 이익형량을 하였으나 그것이 비례의 원칙에 어긋나는 것일 때에는, 그 행정계획은 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이 된다(대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결, 2006. 9. 8. 선고 2003두5426 판결 참조).

이때 비례의 원칙, 즉 과잉금지의 원칙이란, 어떤 행정목적 달성을 위한 수단은

그 목적달성에 유효·적절하고, 또한 가능한 한 최소한의 침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 안 된다는 헌법상의 원칙을 말한다(대법원 1997. 9. 26. 선고 96누10096, 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결 참조).

그리고 자유재량에 의한 행정처분이 그 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).

3) 이 사건의 경우

이 사건 각 처분은 하천법상 하천공사 시행계획 및 하천공사 실시계획 승인을 내용으로 하므로, 모두 행정계획에 해당한다. 따라서 이 사건 각 처분에 피고들의 계획 재량을 일탈·남용한 위법이 있는지 여부를 판단하기 위해서는, 이 사건 각 처분의 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적절성, ③ 침해의 최소성, ④ 법익의 균형성 등 형량원칙 위반 여부에 관하여 살펴보아야 한다.

그러므로 이하에서는, 이 사건 사업의 ① 목적의 정당성과 관련하여, 홍수예방, 용수 확보의 필요성 여부, ② 수단의 적절성과 관련하여, 이 사건 사업내용이 홍수예방, 용수 확보, 수질개선 등 이 사건 사업목적의 달성에 적절한지 여부, ③ 침해의 최소성 내지 법익의 균형성과 관련하여, ㉠ 보 건설로 예상되는 침수피해, ㉡ 보 건설로 예상되는 수질악화, ㉢ 준설로 예상되는 수질악화에 대하여 차례로 검토한 후, 그밖에 원고들이 주장하는 형량원칙 위반 사유들에 대하여 살펴본다.

나. 이 사건 사업 목적의 정당성

1) 홍수예방의 필요성 여부

가) 원고들의 주장

낙동강은 이미 홍수예방을 위한 하천정비가 거의 완료된 상태이다. 따라서 홍수예방을 위해 이 사건 사업과 같이 대대적인 하천정비를 실시할 필요가 없다. 현재 낙동강의 대부분 구간은 2m이상의 충분한 여유고가 확보되어 있어 홍수예방의 긴급성 역시 인정되기 어렵다. 따라서 홍수예방이라는 이 사건 사업의 목적은 정당하지 않다.

나) 인정사실

(1) 국토해양부가 발행한 한국하천일람(2008. 12. 31.기준)에 의하면, 2008년 12월을 기준으로, 국가하천의 경우 하천개수율(완전개수율 74.50% + 불완전개수율 20.64%)은 95.13%이며, 낙동강의 경우에는 하천개수율(완전개수율 74.34% + 불완전개수율 15.21%)이 89.55%이다(자세한 수치는 결심 이후 편철된 【참고3】 한국하천일람 27면, 754~755면 참조).

이때 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.

(2) 낙동강에 설치된 제방 중 대암1, 2제, 내동제, 창동1, 2제, 회산제, 징동제는 1960년대 또는 1970년대에 설치된 제방으로서 축제보강 등이 필요한 노후화된 시설이다. 전체 낙동강 연장 927.29km 중 미개수(제방형태를 갖추고 있지 않은 무제부 구간의 연장)는 111.60km에 이른다(자세한 내용은 【참고3】 754~755면 참조).

(3) 낙동강 수계 하천기본계획(변경) 보고서(2009년 7월)에 의하면, 낙동강의

국가하천 기점[안동댐 수몰지 구간 : 안동시 도산면 토계삼각점(352.7m), 단천 삼각점(648.1m) 직선]부터 금호강 합류점까지 및 청도천 합류 전 부근부터 달성보 부근까지는 여유고가 2m를 초과한다. 그러나 금호강 합류점부터 양산천 합류 후 지점까지 연장 21.47km 구간은 여유고가 -7.95m에서 0.52m 사이로 나타난다.

여유고란 계획홍수량을 안전하게 소통시키기 위해 하천에서 발생할 수 있는 여러 가지 불확실한 요소들, 즉 수문량의 불확실성, 하도소통능력의 불확실성 등을 고려하여 설정된 안전 값으로, 여분의 제방높이를 말한다.

(4) 최근 10년간(1992년~2001년) 1일 100mm 이상의 집중호우가 발생한 빈도는 325회로 1970년~1980년의 222회에 비해 1.5배 증가하였다. 이에 따라 1974년부터 2003년까지 과거 30년간 재해로 인한 연평균 재산피해액은 매 10년 단위로 3.2배씩 증가하여, 최근 10년간 연평균 피해액은 약 1조 7천억 원에 달한다(을 제3호증의 106면 참조).

(5) 이 사건 수자원계획은 2001년 수자원계획을 보완하여 홍수위험도(PDF, Potential Flood Damage) 분석을 실시하였고, 그 결과 각 권역별 홍수위험도는, 한강이 30, 낙동강이 33, 금강이 21, 섬진강이 15, 영산강이 14, 제주도가 4이다(을 제3호증의 113면 참조).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제13호증, 갑 제16호증의 1, 2, 을 제2호증, 을 제3호증의 각 기재, 증인 신현석의 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실 및 앞서 든 각 증거들에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 낙동강은 전체 국가하천의 평균치에 미치지 못하는 하천개수

을을 보이고 있고, 불완전개수 구간뿐만 아니라 전혀 개수가 이루어지지 않은 구간도 상당한 점, ② 제방에 의한 획일적 치수대책은 지역적 특성을 고려하지 않은 것이고, 상류지역의 과도한 제방 축조로 하류지역의 침투홍수량(flood peak, 수공 구조물의 설계에서 그 구조물이 소통해야 할 최대 홍수량)이 커지게 되어 하류지역의 부담이 가중된다는 역효과가 발생하는 점, ③ 단순히 치수사업 평가지표로 하천개수율만을 사용하는 것은 부당하고, 홍수예보 시스템의 개선, 풍수해 보험의 활성화, 홍수위험지도에 의한 비상계획 수립 등 비구조물적 홍수대책 역시 함께 고려되어야 하는 점, ④ 여유고는 하천 구조물 시공 시 안정성 확보를 위해 고려하여야 할 요소 중 하나일 뿐이고, 실제로도 낙동강 수계 대부분 지역이 여유고 2m를 초과하고 있지만, 최근 10년간의 홍수피해는 오히려 증가하였으며, 여유고 확보에도 낙동강의 홍수위험도는 다른 권역에 비해 높게 나타나는 점, ⑤ 이상 기후로 인한 국지성 집중호우의 발생으로 인해 홍수예측이 곤란하며, 경제규모가 커짐과 동시에 도시화·노령화가 심화되어, 홍수피해의 규모는 급증하는 점에 비추어, 이 사건 사업지역에 홍수를 예방할 필요성이 인정되므로, 홍수예방이라는 이 사건 사업목적은 정당하다.

2) 용수확보의 필요성 여부

가) 원고들의 주장

수자원계획(2006년~2020년, 이하 ‘이 사건 수자원계획’이라 한다)의 낙동강 물 부족 예상량을 보면, 2011년에 지역별로는 1.24억 m^3 이 부족하나 권역별로는 오히려 0.11억 m^3 가 남는 것으로 나타난다. 그럼에도 4대강 살리기 마스터플랜(2009년 7월, 이하 ‘이 사건 마스터플랜’이라 한다)은 2011년에 10.2억 m^3 의 물이 부족할 것이라고 예상한 후, 그에 따라 이 사건 사업을 계획·시행하였다. 그러나 이는 이 사건 사업의 시행

을 위하여 물 부족량을 부당하게 과다 산정한 것에 불과하고, 2025년 수도정비기본계획에 의하면 오히려 연간 9억㎥ 이상의 물이 남게 되는 것으로 나타나므로, 용수확보라는 이 사건 사업의 목적은 정당성이 없다.

더구나 피고들은 용수확보를 위해 이 사건 사업을 시행한다고 하면서도, 추가 용수확보를 위해 금년 말까지 신규 댐을 추가로 건설할 계획에 있어, 이 사건 사업이 과연 용수확보를 목적으로 하는 것인지도 의문이다.

나) 인정사실

(1) 이 사건 수자원계획에서 제시된 하천유지용수량(을 제3호증의 57면 참조) 및 물 부족 예상량(을 제3호증의 77~81면 참조)은 아래 <표6>의 기재와 같다.

<표6> 이 사건 수자원계획상 하천유지용수량 및 물 부족 예상량

구 분	한 강			낙동강			영산·섬진강			전 국		
	하천유지 용수량	물 부족 지역별	예상량 권역별	하천유지 용수량	물 부족 지역별	예상량 권역별	하천유지 용수량	물 부족 지역별	예상량 권역별	하천유지 용수량	물 부족 지역별	예상량 권역별
2006	33.11	0.71	0.50	16.71	1.85	0.58	4.88	5.19	2.36	77.37	8.46	4.03
2011	33.74	0.63	0.42	17.97	1.24	+0.11	4.88	5.36	2.37	83.68	7.97	3.40
2016	33.74	2.01	1.80	21.13	1.43	0.21	4.88	5.53	2.37	83.68	9.75	5.00

(단위 : 억㎥/년)

(2) 그런데 이 사건 수자원계획에서는 강별 하천유지용수량의 산정 시, 대하천에 설정된 수질보전유량과 관련하여 물리적 공급가능성을 고려해 공급의 한계가 있는 경우에는 현재 공급 가능한 적응관리 유량으로 낮추어 설정하였음을 밝히고 있다.

구체적으로 보면, 한강의 경우 2급수를 유지하기 위해서는 2011년에 497㎥/초가 필요하나, 공급가능성을 고려해 107㎥/초의 수량으로, 같은 이유로 낙동강의 경우는 79㎥/초에서 67㎥/초로, 영산강은 42㎥/초에서 10㎥/초로, 섬진강은 13㎥/초에서 5.5㎥/초로 각 수질보전유량을 낮추어 설정하였다.

한편, 2006. 8. 28.자 낙동강홍수통제소 고시 제2006-45호로 고시된 낙동강 본류(지

점 : 진동)의 평균 갈수량 기준 하천유지유량은 61m³/초이다.

(3) 이 사건 마스터플랜은 물 관리 현황과 관련하여, 물수요량 전망에 대해 이 사건 수자원계획의 내용을 그대로 인용하면서, 전국 물 부족량이 2011년에는 7.97억m³, 2016년에는 9.75억m³이 될 것이라고 예측하고 있고, 다만 4대강 주요 지점의 하천유지 용수 부족을 고려하면 2016년에는 17억m³ 이상의 물을 확보할 필요가 있다고 밝히고 있다(을 제2호증의 33면 참조).

(4) 이에 이 사건 마스터플랜은 위와 같은 물 부족 예측량에 따라, “물 부족 대비 풍부한 수자원 확보”를 사업목적으로 삼은 후, 장래 물 부족(2011년 8억m³, 2016년 10억m³)과 가뭄에 대비하여, 용수 확보량을 13.0억m³(낙동강의 경우 10.2억m³)로 증대할 계획을 수립하고 있고(을 제2호증의 129면 참조), 구체적인 용수확보 방안으로서, 준설과 보 설치, 중소규모 댐 건설, 농업용 저수지 증고를 계획하고 있다. 추가용수확보를 위해 금년(2009년) 말까지 「댐건설 장기계획」을 변경하여 신규 댐을 추가 건설하도록 하고 있다(을 제2호증의 143면 참조).

(5) 한편, 우리나라는 지난 100년간(1908년~2007년) 가뭄 16회, 2년 연속 대가뭄 7회가 발생하였고, 주기적 가뭄으로 지역에 따른 물 부족이 심화되어 제한급수, 운반급수, 가뭄대책사업비지원 등이 이루어져 왔다.

우리나라의 1인당 수자원 개발량은 293m³으로, 미국의 9%, 태국의 29%, 일본의 42%에 그친다. 특히 낙동강은 용수전용댐(10년 빈도 가뭄 대비) 및 하천수의 비중이 커 가뭄에 취약하고(을 제2호증의 31면 참조), 실제 1967년~1968년 가뭄 시 하천유량은 27m³/초에 불과하였고, 2009년~2009년 가뭄은 50년 빈도를 넘는 것이었다(증인 신현석 별책자료 78면 참조).

(6) 2009년 12월경 작성된 "2025년 수도정비기본계획 보고서"에 의하면, 2025년을 기준으로 생활·공업 용수가 연간 9.5km³ 남는 것으로 나타나는데, 이는 전체 수도 시설 용수공급능력에서 수요량을 제외한 공식을 통해 산정한 것이다.

(7) 하천유지유량이란 생활·공업·환경개선·발전·주운 등의 하천수 사용을 고려하여 하천의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 유량을 말하며, 하천법은 2007. 4. 6. 법률 제8338호로 하천유지유량에 관한 조항을 신설하여 하천관리자인 피고 장관으로 하여금 평균 갈수량을 기준으로 한 하천유지유량을 고시하도록 하였다(하천법 제51조). 하천유지용수란 위와 같이 고시된, 수량관리 달성목표의 최소유량인 평균 갈수량 기준 하천유지유량과, 수질보전을 위한 필요수량을 포함한 연간 총 수량을 의미한다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제21, 22, 34호증, 을 제2, 3, 19, 42호증의 각 기재, 증인 신현석의 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실 및 앞서 든 각 증거에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 이 사건 마스터플랜의 물 부족 예상량은 이 사건 수자원계획상 물 부족 예상량을 그대로 사용하고 있으므로, 그 수치가 10배나 부풀려져 있다는 원고들 주장은 이유 없고, 원고들이 주장하는 10.2억m³는 이 사건 마스터플랜의 물 부족 예상량이 아니라, 이 사건 마스터플랜으로 확보하고자 하는 낙동강 권역의 용수 확보 목표치인 점, ② 이 사건 수자원계획에서 물 부족 예상량 산정 시 사용한 낙동강의 하천유지용수량(67m³/초)은, 2006. 8. 28.자 낙동강홍수통제소 고시 낙동강 본류의 평균 갈수량 기준 하천유지유량(61m³/초)보다 조금 더 증가된 것으로서, 본래 수질보전을 위

해 필요한 수량(79m³/초)에 미치지 못하고 있는 점, ③ 이에 이 사건 마스터플랜은 하천유지용수 부족을 고려해 2016년에는 17억m³ 이상의 물 확보가 필요하게 될 것임을 언급하면서, 이 사건 사업을 통해 13억m³의 용수를 확보하고, 추가적인 용수확보를 위한 신규 댐의 추가건설도 추진하고 있는 점, ④ 2025년 수도정비기본계획상 여유량은 수도시설의 용수공급능력을 기준으로 한 예측치로서, 수도시설을 통해 공급되는 수자원 역시 그만큼 확보될 수 있는가는 고려되어 있지 않아, 이를 이유로 용수확보의 필요성을 부정하는 것은 부당한 점, ⑤ 낙동강 권역은, 정기적인 가뭄 등 자연재해의 발생과, 미흡한 수자원 개발 정도, 용수부족 예상량의 증가 및 수질악화로 인해 하천수량을 확보할 필요성이 적지 않고, 특히 최근 기후변화로 인한 이상 가뭄에 대비하기 위해서는 단순히 예상수치에 따른 수량뿐 아니라, 풍부한 수자원을 확보하기 위한 노력을 계속할 필요가 있는 점에 비추어, 낙동강 권역 내에 지역별로 물 부족량에 편차가 있고 이를 교정할 수단이 즉시 마련되어 있지 않다고 하더라도, 이 사건 사업지역에 용수를 확보할 필요성 자체를 부정할 수는 없으므로, 용수확보라는 이 사건 사업목적은 정당하다.

다. 이 사건 사업 수단의 적절성

1) 홍수예방을 위한 수단의 적절성

가) 원고들의 주장

실제 홍수 피해가 발생하는 지역은 낙동강 하류의 일부지역, 특히 지류 지역에 국한되어 있어, 이 사건 사업지역과 일치하지 않는다. 보 건설은 홍수를 예방하기보다는 오히려 홍수소통공간을 줄이고 주변의 수위를 상승시켜 홍수피해 위험을 증대시킨다. 따라서 이 사건 사업은 홍수예방의 필요성이라는 사업목적 실현하기 위한 적

절한 수단이라 볼 수 없다.

나) 판단

(1) 갑 제18, 19호증, 갑 제20호증의 1, 2의 각 기재, 증인 박OO의 일부 증언에 변론 전체의 취지를 종합하면, 2002년 8월경 김해시 한림면 일대의 집중호우로 인한 홍수피해, 2003년 태풍 매미로 인한 경남 의령군 등의 피해, 2006년 7월경 태풍 에위니아 및 집중호우로 인한 진주시, 합천군, 의령군, 함안군 지역의 피해는 대부분 지류인 지방하천에 설치된 제방 붕괴·유실, 교량 붕괴, 비탈면 침하로 인해 발생한 사실을 인정할 수 있다.

그러나 을 제2호증의 기재, 증인 박OO, 신OO의 각 일부 증언에 변론 전체의 취지를 종합하면, 2002년 홍수 및 2003년 태풍 매미로 인하여 지류뿐 아니라 낙동강 본류에 설치된 제방의 상당수도 많은 피해를 입었고, 낙동강 수위상승으로 인한 누수 발생 및 제방 유실이 그 원인으로 파악되고 있는 사실, 과거 정부는 2002년 집중호우와 태풍 루사로 인한 대규모 수해에 대한 대책으로, 수해방지대책(2003년)을 계획·제안하였는 바, 주요내용은 국가하천에 대한 기성 제방 보강, 이상홍수에 대비한 하천시설물 설계 기준 및 빈도 강화이며, 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[홍수의 일부 또는 전부를 저수(貯水)하여 수해나 토사의 유출에 따른 재해를 방지하기 위한 저수지로, 홍수조절 댐이라고도 한다.] 설치, 노후제방 보강, 하굿둑 배수문 증설 등이 있으며, 보 설치는 용수확보방안으로 채택되어 있는 사실, 제방후퇴를 통한 하폭 확대에 의해서도 홍수량을 조절할 수 있고, 실제 일본이나 독일, 스위스와 같이 제방후퇴를 통한 치수대책을

마련·실시한 사례도 적지 아니 하나, 위 사례들의 경우 준설이 병행되기도 한 사실이 인정된다.

(2) 위 각 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사실 정 즉, ① 실제 홍수가 본류보다 지류나 상류지역에서 빈번히 발생한다 하더라도, 지역적 여건, 사회·환경적 여건으로 인해 낙동강 본류에서 발생하는 피해의 정도도 상당하므로, 국가차원에서 국가하천을 대상으로 한 홍수피해 예방대책 수립도 필요한 점, ② 이러한 까닭에 과거 정부 역시 국가하천을 대상으로 한 하천정비 및 댐 건설 등을 수해대책으로 제안하면서 많은 예산의 투자를 계획한바 있는 점, ③ 퇴적토 준설은 홍수위를 저감시키므로 제방누수와 하천범람으로 인한 피해 방지에 기여할 것으로 보이고, 홍수조절지의 신설이나 노후제방 보강 역시 제방누수로 빈발하는 홍수피해를 예방하기에 적절한 수단이 되는 점, ④ 보 건설은 이 사건 사업에서 홍수예방 수단으로 채택된 것이 아니라 용수확보 수단으로 채택된 점에 비추어, 이 사건 사업내용은 홍수예방이라는 사업목적을 달성하기에 적절한 수단이 된다.

원고들 주장과 같이 제방후퇴를 통한 하폭 확대에 의해서도 홍수량을 조절할 수 있고, 실제 일본이나 독일, 스위스와 같이 제방후퇴를 통한 치수대책을 마련·실시한 사례도 적지 아니 하나, 제방후퇴의 방법을 이용할 경우 이해관계인의 반대에 부딪혀 사업추진이 더 어렵고 예산의 부담이 증가한다는 점까지 고려하면, 다른 정책수단이 존재하고 그것이 환경친화적이라는 이유만으로, 이 사건 각 처분이 위법하다고 평가할 정도로 수단의 적절성 요건을 잃었다고 보기는 어렵다.

그러나 준설 및 보 건설로 인한 역효과 및 상쇄효과는 법익 균형성 내지 피해 최소성과 관계된 문제이므로 수단의 적절성과는 별개로 검토해 볼 필요가 있다. 이에 대해

서는 아래 라. 내지 바.항에서 따로 검토한다.

2) 용수확보를 위한 수단의 적절성

가) 원고들의 주장

실제 가뭄 피해가 발생하는 지역은 상수도 보급률이 낮은 산간, 해안지역, 섬 지역으로 이 사건 사업지역과 일치하지 않는다. 그렇다고 확보된 용수를 가뭄 피해지역에 공급할만한 수단도 불분명하다. 따라서 물 부족 문제를 해결하기 위해서는 상수도 보급을 통한 지역 간 물 공급 차별을 해소하는 것이 적절한 수단이다.

영산강·섬진강의 경우 이 사건 수자원계획상 물 부족 예상량에 비해 턱없이 부족한 용수확보만을 계획하고 있으면서도, 낙동강의 경우에는 전체 확보수량의 78.46%에 해당하는 용수확보계획이 수립되어 있어 적절한 대응책이 되지 못한다.

나) 판단

(1) 갑 제21호증, 을 제2, 3호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 현재 우리나라의 상수도 보급률은 약 90%에 이르나 면지역의 경우는 40% 정도에 불과한 사실, 이 사건 사업은 낙동강 및 그 주변지역을 대상으로 시행되는 사실, 영산·섬진강의 경우 이 사건 수자원계획상 물 부족 예상량은 2011년 5.36억 m^3 이나(앞의 <표6> 참조), 이 사건 사업을 통해 확보되는 용수량은 1.2억 m^3 인 사실(을 제2호증의 129, 144면 참조)이 인정된다.

그러나 을 제3호증의 기재에 의하면, 이 사건 수자원계획은 권역별 물 부족 예상량 산정 시, 생활용수 수요량을 산정하면서 수도정비기본계획(건설교통부, 2004) 및 전국 수도종합계획수립연구(환경부, 2004)에 제시된 장래 상수도 보급률 확대 및 수도관 누수관리 등을 통한 유수율 증가 계획을 반영·보완하였던 사실(29~34면 참조)이 인정된

다.

(2) 위 각 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ① 이 사건 사업구간이 실제 가뭄 피해를 받고 있는 지역들과 정확하게 일치하지는 않는다 하더라도, 위 피해지역들 중에는 산간, 섬 지역과 같이 기술적·환경적 제약으로 인해 직접 해당지역 내에 용수확보대책을 마련하는 것이 사실상 불가능한 지역들도 있는 점, ② 영산·섬진강의 경우 해당 수계 내에 댐 개발에 적합한 부지가 적고, 하천의 규모가 작아 준설과 보 건설로도 충분한 수량 확보가 어렵다는 지형적 특성으로 인하여 계획 용수확보량이 낮게 설정된 반면 낙동강은 대규모 준설을 통해 확보된 용수저장공간을 활용하여 전체 필요 용수량의 확보뿐 아니라, 이상 기후 대비, 수생태계 복원 및 레저공간 활용 등 다양한 용도로 사용할 목적에서 계획 용수확보량을 설정한 점, ③ 충분한 전체 용수량의 안정적 확보를 통한 단계적, 거시적 차원의 수자원 확보 대책 역시 가뭄 피해지역에 대한 실질적인 대응책을 제공할 수 있고, 상수도 보급률 확대는 현재 확보하고 있는 용수량을 이용하는 것에 불과할 뿐이어서, 전체적인 용수 부족 문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없는 점, ④ 이 사건 수자원계획은 상수도 보급률 확대 및 상수도 유수율 증가 사업에 관한 장기적 계획을 반영하여, 전체 용수량 확보뿐만 아니라 상수도 보급·보완을 통한 가뭄 피해 축소 역시 지속적으로 고려하고 있는 점에 비추어, 이 사건 사업은 용수확보라는 사업목적을 달성하기에 부적절한 수단이라고 볼 수는 없다.

3) 수질개선을 위한 수단의 적절성

가) 원고들의 주장

낙동강의 수질을 개선해야 할 필요성은 인정된다. 그러나 이 사건 사업에서

수질개선 방안으로 채택된 보 건설 및 퇴적토 준설은 수질을 개선시키기보다 오히려 악화시킬 것이다. 따라서 이 사건 사업은 수질개선이라는 사업목적을 실현하기 위한 적절한 수단이 될 수 없다.

나) 판단

을 제2호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 사업은 수질개선 및 생태복원이라는 사업목적을 달성하기 위한 구체적인 방안으로서, 오염 정도가 심한 유역 34개를 선정하여 집중적·체계적으로 관리하고, COD·TP에 대한 하천수질 기준을 신설하며, 하수종말처리시설 등에 대한 오염원 방류기준을 강화하고, 생활하수 처리시설·산업폐수종말처리시설·가축분뇨공공처리시설 등 환경기초시설을 확충하며, 식생수로·완충 식생대·저류지 등에 비점오염 저감시설을 집중적으로 설치하는 등을 도입하고 있는 사실(163~170면 참조), 퇴적토 준설은 홍수예방 및 용수확보를 위한 대책으로, 보 건설은 용수확보를 위한 대책으로 채택된 사실이 인정된다.

위 인정사실 및 변론 전체의 취지에 의하면, 34개의 중점관리유역 선정·관리, 비점오염원에 대한 저감대책 도입, 오염원 배출시설의 방류기준 신설·강화는, BOD에만 한정되어 있던 수질오염 총량관리나 비점오염원에 의한 수질 악화의 심각성을 고려할 때 낙동강 수질의 개선에 상당부분 기여할 것으로 보인다.

그러나 퇴적토 준설이나 보 건설은 이 사건 사업에서 수질개선 수단으로 채택된 것이 아니라 홍수예방 또는 용수확보의 수단으로 채택된 것이고, 준설 또는 보 건설로 인한 수질악화 주장은 이 사건 사업으로 인해 예상되는 침해에 관한 주장으로서 법익균형성 문제로 다루어야 할 것이므로, 아래 마., 바.항에서 검토한다.

따라서 수질개선을 위한 수단이 적절하다.

4) 소결론

그렇다면, 이 사건 사업은 홍수예방, 용수확보 및 수질개선이라는 사업목적에 부 적절한 수단을 채택했다고 볼 수 없다. 다만, 홍수예방과 용수확보라는 두 가지 사업목적은 실질적으로 충돌되는 측면이 있고, 이와 같이 상반되는 목적을 하나의 사업으로 추진함으로써 그 목적 달성을 위한 수단 사이에서 효과를 상쇄시키는 측면이 있으므로, 이 사건 사업과 같은 다목적 종합적 사업의 경우, 기대효과와 예상 피해를 따질 때 더욱 신중을 기할 필요가 있다.

라. 보 건설로 예상되는 침수피해

1) 쟁점의 정리

원고들과 피고들은 모두 상대방이 수행한 지하수 유동 모델링과 침수면적 산정에 문제점이 있다고 지적하면서, 자신들이 수행한 모델링 결과에 따라 침수피해 정도를 주장하고 있다. 따라서 이하에서는 원·피고 측이 수행한 모델링을 비교·검토한 후, 이 사건 사업의 시행으로 예상되는 침수피해의 정도와 그에 대한 대책의 적절성 여부에 대하여 살펴본다.

2) 지하수 유동 모델링 비교·검토

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

이 사건 환경영향평가는, 함안보 및 합천보의 경우 지하수위 변동으로 하천인근 저지대 농경지 일부에 영향이 있고, 달성보~강정보 구간의 경우 지하수위가 1m 상승할 것이라고 예측하였다. 그러나 원고 측 연구결과에 따르면, 함안보~합천보의 경우 지하수위는 최대 6m에서 최소 2.3m가, 달성보~강정보의 경우에는 약 3m가 상승

될 것이고, 현재 함안보의 관리수위를 5m로 낮추었다 하더라도 침수면적은 약 4km²에 이를 것으로 예측된다.

(2) 피고들의 주장

원고 측 연구결과는 지하수 유동 모델링상의 문제점과 침수피해 면적 산정 방법의 심각한 오류로 신뢰할 수 없다.

나) 인정사실

(1) 원·피고 측 모두 비주얼 모드플로우(Visual MODFLOW)라는 소프트웨어 (이하 ‘MOD모델’이라 한다)를 사용하여 보 건설에 따른 지하수 상승 정도를 예측하였다. MOD모델은 ① 분수령(分水嶺)을 경계로 하는 해석영역, ② 격자망(수평), ③ 지층의 표고 및 두께(수직), ④ 경계조건(하천, 저류지 및 배수로), ⑤ 지하수 함양률, ⑥ 지하수위 등을 입력하여 수행한다.

(2) 원·피고 측이 사용한 구체적인 모델링 조건을 비교하면 <표7>과 같다(증인 정남정 2회기일 별책자료 5.3 및 증인 박재현의 일부 증언 참조).

<표7> 지하수 유동 모델링 조건 비교

구 분	원고측	참가인 공사	
격자크기 (m)	100×100	광려천, 계성천 일원	50×50
		남강, 함안천 일원	30×30
투수계수 (cm/sec)	1.0×10 ⁻³	3.96×10 ⁻⁴	
		광려천, 계성천 일원	2.22×10 ⁻³ ~4.88×10 ⁻⁶
		남강, 함안천 일원	1.07×10 ⁻² ~9.55×10 ⁻⁶
지하수 함양률 (mm/yr)	138	160	
제방고려	-	총 39km의 제방 고려	
하천수위 조사	-	광려천, 계성천 일원	현장조사 113개소 (2009년 12월경)
		남강, 함안천 일원	현장조사 (2009년10월경~2010년1월경)
지하수위 조사	함안천, 덕곡천 유역 9개 지점	사업구간 인근 총 57공 조사 (2009년10월경~2010년1월경)	

(3) 다만, 참가인 공사가 모델링을 수행한 지역을 제외한 나머지 지역(시공업체가 모델링 수행)에서는, 30공구(구미보)의 경우 100×100 격자망을, 32공구(낙단보)의 경우 기본지역 100×100, 세분화 지역 50×50, 수중보 설치구간 25×25의 격자망을, 22공구(달성보)의 경우 100×100 격자망으로 된 1개 층을 사용하여 모델링을 수행하였다.

(4) 원고 측은 격자망 1개 층을 사용하였는데, 덕곡천 일부, 광려천, 칠곡면의 경우에는 10×10, 77×100, 22×22의 격자망을 사용하였다. 하천수위는 하천정비기본계획서 및 국가수자원관리 종합정보시스템에 나타난 자료를 사용하였고, 지하수위는 함안천 및 덕곡천 유역의 9개 지점의 지하수위를 직접 관측한 후 사용하였다. 그러나 투수계수의 경우 실제 지질조사 자료상 나타난 평균 투수계수($3.38 \times 10^{-3} \sim 4.96 \times 10^{-3} \text{cm/sec}$)가 아닌 $1.0 \times 10^{-3} \text{cm/sec}$ 을 일률적으로 사용하였고, 원고 측이 사용한 모델의 지반고는 실제보다 3~9m 정도 높다.

(5) 피고 측은 모델링을 수회 실시하면서 투수계수 및 공극률을 보정하는 절차를 거쳤으나, 원고 측은 모델링 과정에서 MOD모델 내의 보정 툴(도구)을 사용한 이외에, 모델링 결과를 다시 검토·보정하지는 않았다.

(6) 피고 측은 모델링 결과 지표 위로 물이 올라오는 부분을 침수지역으로 보고 침수면적을 산정한 반면, 원고 측은 실제 모델링 결과에 따른 지하수위가 아닌, 관리수위(함안보의 7.5m 또는 5m)를 가지고, 구글 지도(Google Map)상 지반고가 그보다 낮은 지역을 침수지역으로 보고 그 면적을 산정하였다. 그러나 지하수 유동 모델링 결과를 직접 구글 지도상에 표시할 수 있는 방법은 없다.

원고 측이 위와 같은 방법으로 침수면적을 산정한 것은 보유하고 있는 지표자료가 정확하지 않아 모델링 결과에 따른 지표면적을 산정하기 곤란하고, 지표자료를 실측하

는 데에는 막대한 자금이 필요하였기 때문이다.

(7) 위와 같이 모델링을 수행한 후, 원고 측은 함안보의 관리수위가 7.5m일 경우 침수되는 면적은 약 42km²이고, 관리수위가 5m라 하더라도 약 4km²가 침수될 것이라고 주장한다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제10, 30호증, 을 제28호증의 2, 3, 을 제47, 48, 49호증, 을 제50호증의 1 내지 3의 각 기재, 증인 박재현, 정남정의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 격자망의 크기나 층의 개수는 모델링 결과의 정확성에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는 것이 사실이나, 그러한 차이가 모델링 수행 결과를 결정적으로 좌우하지는 않는 것으로 보이는 점, ② 지하수위나 투수계수, 지반고 등은 모델링 결과에 직접적인 영향을 미치는 입력조건이므로, 모든 자료를 실측을 통해 얻을 수는 없다 하더라도, 최대한의 실측과 자료 수집 등을 통해 오차를 줄이고자 노력할 필요가 있는데, 원고 측은 실측된 자료조차 사용하지 않고 최선으로 판단한 자료를 임의 입력하여 모델링을 수행한 점, ③ 원고 측은 모델링 수행 결과에 대하여 다시 실측치나 재 모델링을 통한 보정절차도 거처지도 않았고, 모델링 수행 결과와는 무관하게, 피고 측이 발표한 관리수위를 구글 지도상에 표시하여 그보다 낮은 지역 모두를 침수지역으로 보고 침수면적을 산정하는 등 모델링 수행에 결정적인 오류가 있는 점에 비추어, 원고 측 모델링 결과를 그대로 신뢰하기는 어렵다.

따라서 원고 측이 수행한 모델링 결과에 따른 침수면적을 전제로 한 원고들 주장은

받아들이지 않는다.

3) 이 사건 사업시행으로 예상되는 침수피해의 정도

가) 인정사실

(1) 함안보~함천보 구간의 관리수위가 7.5m인 경우, 2009년경 비공개자료를 통해 발표한 마스터플랜(이하 ‘비공개 마스터플랜’이라 한다)에는 침수예상면적이 24.745km²로 되어 있는 반면, 이 사건 마스터플랜에는 13.603km²로 되어 있고, 이 경우 낙동강 전 구간의 침수예상면적 합계는 각 42.153km²과 15.203km²로 되어 있다.

피고들은 이에 대해 비공개 마스터플랜의 침수예상면적은 하천구역 내 면적을 포함한 것으로 검토과정에서 오류를 발견하여 하천구역을 제외한 면적을 최종 마스터플랜에 반영한 것이라고 해명하였다. 그러나 원고 측 증인 박재현은 모래톱을 포함한 제외지 면적이 5.947km²로서 위와 같은 해명을 납득할 수 없다고 증언하였다.

(2) 이 사건 환경영향평가에 의하면, 달성보~강정보 구간의 지하수위는 1m 상승할 것으로 예상되나, 그로 인한 영향범위는 지하수위가 안정된 후 달성보의 경우 최대 4.08km, 강정보의 경우 130m에 이르는 것으로 예측되었다. 반면, 원고 측이 제시한 자료에 의하면, 지하수 유동 모델링 결과 위 구간의 지하수위는 낙동강 인접지역의 경우 보 건설 후 약 3m가, 성서공단 중심부의 경우 보 건설 30일 경과 후 약 1.5m가 각 상승되는 것으로 예측된다. 그러나 성서공단의 경우 달성보 수위(14m)보다 10~18m 높은 곳(24.2~31.6m)에 위치한다.

(3) 한편, 낙동강수계의 보 건설에 대한 각 실시설계 시, 건설 후 시간경과(1, 5, 10, 20년)에 따라 홍수기, 평수기 및 갈수기로 나누어 각 지하수위 변동을 예측하고 최종 정류상태에 따른 모델 보정을 거쳐 지하수위 상승에 따른 영향을 검토하였다. 그

에 따르면, 함안보(18공구)의 경우 관리수위 하향(5m)으로 영향면적은 0.7km²가 될 것이고, 상주보(33공구)의 경우 영향면적은 0.3493km²이나 지하수위 변화량이 미미하여 주변에 영향은 없을 것이며, 나머지 구간에서는 지하수위 상승으로 인한 영향지역이 없다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제11호증, 갑 제12호증의 1, 2, 을 제28호증의 1 내지 5, 을 제54호증의 각 기재, 증인 박재현, 정남정의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

나) 판단

위 인정사실 및 앞서 든 각 증거에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 비공개 마스터플랜과 이 사건 마스터플랜의 침수예상면적은 11.142km²의 차이가 나고, 현재로서는 위 면적이 실제 하천구역 면적과 일치하는지를 알기 어려우나, 원고측 증인이 산정한 제외지 면적은 그 기준 및 근거가 명확하지 않아 이를 그대로 신뢰하기도 어려운 점, ② 달성보~강정보 구간의 경우 원고 측에서 제시한 자료는, 보 건설 후 최대 30일이 경과 시의 지하수위 상승 정도를 예측한 것인데, 보 건설 직후 또는 단기간 내에는 하천부근의 지하수위가 일시적으로 상승할 개연성이 있으나, 성서공단의 경우에는 지반고의 높이나 지하수위를 고려할 때 침수피해가 발생할 여지가 없고, 원고 측 자료를 제공한 교수 역시 언론을 통해 이와 같은 사실을 시인한 점, ③ 피고들은 환경영향평가 후 침수피해 예상지역에 대한 대책으로 사업계획을 보완하였고, 그 결과 실시설계 단계 시 보 건설로 인한 지하수위 상승 영향지역은 합계 1.0493km² 정도로 축소 예측된 점에 비추어, 보 건설로 예상되는 침수피해 영향지역은 함안보와 상주보 일부 지역에 한정되는 피고의 주장이 오류라고 단정할 수는 없다.

4) 침수피해대책의 적절성 여부

가) 원고들의 주장

함안보 관리수위를 3m로 하였다면 습지화 우려는 없다. 그럼에도 피고들은 함안보 관리수위를 5m로 설정하여 침수피해를 야기하였는바, 이는 침해 최소성 원칙에 반한다. 침수피해를 줄이기 위해 가동보를 건설한다 하더라도 수공시설물이 건설되는 이상 홍수소통 공간의 부족으로 침수피해 예상면적이 확대되는 것이 당연하다.

나) 인정사실

(1) 함안보에 대한 실시설계 시 시공사가 실시한 MOD모델링 결과에 따르면, 관리수위를 3m로 할 경우 습지화가 우려되는 지역이 없는 것으로 나타난다.

(2) 이 사건 사업으로 낙동강에 건설되는 보는 모두 가동보로 되어 있어, 평상 시에는 수문 위쪽으로 물을 넘겨 보내고, 수위가 높아지면 수문을 비스듬히 열어 아래 쪽으로 물을 배출할 수 있도록 설계되어 있으며, 홍수 시에는 완전히 수문을 들어 홍수를 소통시키는 구조로 되어 있다.

(3) 피고들은 이 사건 사업과 관련하여, 상류 댐 및 8개 가동보의 연계를 통한 홍수·비홍수 시의 적절한 수량관리 및 효율적인 통합운영 방안을 제시하기 위하여 보가 건설된 각 공구별로 다기능보의 운영 및 유지 관리지침을 수립하였고, 2009년 8월 경부터 2011년 12월경까지 장기사업으로서 “4대강 재난방지를 위한 하천시설물 연계 기술개발” 사업을 진행하고 있다.

(4) 피고들은 이 사건 사업으로 인한 지하수위 상승에 대한 대책으로, 농경지 리모델링, 배수로 정비 및 상시 배수시스템 도입 등을 마련해 두고 있다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제29호증, 을 제28호증의 5, 을 제30호증의 1

내지 8의 각 기재, 증인 박재현, 정남정의 각 일부 증언, 이 법원의 현장검증결과, 변론 전체의 취지

나) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉,

① 보 건설은 용수확보 차원에서 도입된 수단으로서, 그로 인한 역효과를 저감할 수 있는 방안이 마련된다면, 최대한 그 도입목적을 실현하는 방향으로 계획되어야 하고, 습지화 우려가 전혀 없는 관리수위가 존재한다는 사정만으로 용수확보 목적의 실현가능성 여부를 떠나 무조건 그 이상의 관리수위를 계획해서는 안 된다고 보는 것은 부당한 점, ② 고정보가 아닌 가동보를 건설하여 홍수위험이 저하되는 효과가 있다 하더라도 기본적으로 고정되어 물을 가두는 부분이 있으므로 홍수위험은 그만큼 높아지는 것이 사실이나 용수확보 방법으로 채택된 사업수단의 효과가 인정되는 이상 어느 정도의 역효과는 감수할 수밖에 없어 역효과를 최소화하기 위한 방안으로 가동보를 채택한 것이 부적절한 대책이라고 보기는 어려운 점, ③ 이 사건 사업으로 시행되는 준설 후의 하천단면은 고정되어 있지 않고 자연현상에 따라 유동적으로 변화할 것이며, 그러한 경우 예측된 홍수소통공간의 크기와 실제 크기는 다르게 될 것이므로, 결국 홍수나 침수피해의 감소를 위해 지속적인 준설과 배수시설의 확충 등 후속 사업이 필요하게 될 가능성은 있는 점, ④ 가동보의 선택과 관리수위 설정이 홍수예방과 용수확보라는 상충되는 목적을 동시에 달성하기 위하여 고안된 방안이라는 점에 비추어, 보 건설로 인한 침수피해 대책 역시 부적절하다고 보기는 어렵다.

마. 보 건설로 예상되는 수질악화

1) 쟁점의 정리

보 건설은 용수확보를 위해 도입된 수단이나, 이로 인해 수질이 악화될 우려가 있고, 피고들 역시 이 사건 사업시행 시 수질개선대책을 제안·계획하고 있다. 그러나 이에 대하여 원고들은 원고 측이 수행한 수질예측 연구결과에 기초하여, 보 건설로 인한 수질악화의 정도는 피고들이 예측한 것보다 더 심각해질 것이고, 그 대책수단 역시 현실적이지 않거나 부적절하다고 주장한다. 따라서 먼저 원고 측 수질예측결과에 관하여 검토한 후, 보 건설로 예상되는 수질악화의 정도와 그에 대한 대책의 적절성 여부에 대하여 살펴본다.

2) 수질예측 연구결과의 검토

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

원고 측 시뮬레이션 결과에 의하면, 보 건설 후 체류시간은 현재보다 10배 이상 증가되고, 이에 따라 조류의 성장률이 희석률에 8.1배에 이르게 되며, 7m 이상의 수심 유지로 인해 성층이 형성되는 것으로 예측되었다. 따라서 체류시간증가에 따른 부영양화와 수심증가에 따른 용존산소감소 등으로 결국 낙동강 물은 썩게 될 것이다.

(2) 피고들의 주장

수질은 유입되는 오염물질 등 여러 가지 조건에 따라 달라지므로, 체류시간이 증가된다 하여 반드시 수질이 악화된다고 볼 수 없다. 보 건설로 수심이 깊어지면, 수온이 낮아지고 빛 투과가 적게 되어 하층의 조류성장은 오히려 감소하게 되므로, 보 건설로 부영양화가 발생할 가능성이 크다고 볼 수는 없다.

나) 인정사실

(1) 원고 측(김OO 교수)은 국립환경과학원의 낙동강 물 환경 연구소의 자료와

실측 자료를 사용해 시뮬레이션을 실시한 결과, 현재 낙동강의 건기 기준 체류시간은 18.347일이나, 이 사건 사업 시행 후에는 185.8일(영주댐 방류량 고려 시 164.6일)이 되어 10배 이상 증가될 것이라고 예측하였다. 그러나 피고 측이 위 연구소의 자료를 사용하여 다시 시뮬레이션을 실시한 결과에 따르면, 현재의 건기 기준 체류시간은 33일로 산정되었고, 피고 측 증인 정동일은 이 사건 사업이 시행된 이후에는 그 전과 비교하여 체류시간이 4-5배 증가할 것으로 예상하였다.

원고 측은 단순히 전체 저수용량(V)을 유량(Q)으로 나누어 체류시간(T)을 산정($T=V/Q$)하고, 구간길이(L)를 다시 체류시간(T)으로 나누어 유속(V)을 산정($V=L/T$)하는 방식을 사용하였으나, 낙동강과 같이 하천지형, 경사, 조도(組度, 하천유로의 거친 정도)가 복잡한 하천의 경우에는 HEC-RAS(River Analysis System) 등 전문 모형을 사용하여 부정류 흐름을 동역학적으로 분석하여야 한다.

(2) 원고 측은 위 (1)에서 산정된 체류시간을 기준으로, 낙동강에 8개의 보를 건설할 경우 조류의 성장률이 희석률을 약 8.1배 초과하여 부영양화 현상이 나타나 수질이 악화될 것이라고 예측하였다.

부영양화란 호수, 연안 해역, 하천 등 정체된 수역에 오염된 유기물질(질소나 인)이 과도하게 유입되어 조류의 광합성량이 급격히 증가되고 이에 따라 조류의 성장과 번식이 더욱 빠르게 진행됨으로써 발생하는 수질 악화현상을 말한다. 부영양화 현상이 진행되면, 과다증식한 조류(식물성 플랑크톤)가 물의 표면을 뒤덮어 햇빛을 차단하게 되고 이에 따라 수생식물이 죽게 되며, 동시에 조류 등의 산소소비량이 증가되어 결국 호소에 서식하는 동식물이 다량으로 폐사하게 된다.

한편, 부영양화에 영향을 미치는 주된 요인은, 오염물질(특히 총인)의 유입량, 체류시

간, 수온, 빛이다.

(3) 그런데 원고 측은 위 (2)의 시뮬레이션 실행 시 낙동강의 우점종(4개종) 중 상대적으로 최대성장률이 큰 2개종만을 선별적으로 사용하였고, 이때 사용된 최대성장률은 자연 상태에서 측정된 값이 아니라 최적의 배양조건(수온 20℃ 등)을 갖춘 실험실에서 측정된 값이다. 실제 조류증가 속도를 산정하기 위해서는 성장률, 회식률 외에 사멸률, 호흡률, 침강률을 고려하여야 한다(순성장률 = 성장 - 호흡 - 사멸 - 침강).

(4) 원고 측 수질예측 모델링 결과에 의하면, 보 건설 후 일시적으로 엽록소(chl-a)의 농도가 급격히 올라갔다가 다시 감소하여 정상상태에 이르게 되는 것으로 나타난다. 그러나 실제 자연 상태에서는 엽록소의 농도가 위와 같이 급격히 올라갔다가 다시 감소하는 경우는 찾기 어렵고, 통상 증가 또는 감소의 자연스러운 패턴을 보인다.

원고 측이 모델링에 사용한 창녕 지점의 엽록소 농도는 132ppb(parts per billion)인 반면, 실제 창녕의 농도는 지난 10년간 평균 약 45ppb이다.

(5) 원고 측은 보 건설 및 준설로 인하여 평균 수심이 7.4m~10.4m로 유지된다는 점을 기초로 약한 성층현상이 일어나게 될 것이라고 예측하였다. 그러나 팔당호, 낙동강·금강 하구언, 영산호 등 수심 7m를 초과하는 지역의 경우 연중 상·하간 수온 차이가 1℃ 이하로 유지되어 성층이 잘 나타나지는 않았다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제5호증, 갑 제28호증의 1 내지 3의 각 기재, 증인 김좌관, 정동일, 최경식의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면, 다음과 같은 평가가 가능하다.

원고 측은 해당 분야 전문가의 시뮬레이션 결과를 제시하며, 피고 측이 제시한 수질

예측결과를 탄핵하고 있는데, 원고 측이 수행한 연구결과는 과학자의 양심과 전문성에 기초한 것으로서 결코 가볍게 취급되어서는 아니 된다.

그러나 원고 측의 시뮬레이션 결과에도 시간과 예산 및 자료의 제약에서 비롯되는 다음과 같은 한계 즉, ① 체류시간 증가에 관한 원고 측 시뮬레이션은, 피고 측이 실제 같은 자료를 가지고 현재 체류시간에 관한 시뮬레이션을 실행한 결과와 다르다는 점에서 검토할 여지가 있고, 이 사건 사업으로 함께 추진 중인 유량확보수단(신규 댐 건설, 농업용 저수지 증고 등)의 효과를 제대로 반영하지 않아 이를 전적으로 신뢰하기는 어려운 점, ② 부영양화에 관한 원고 측 시뮬레이션은, 특정 우점종만을 선택하여 최적조건에서 한 최대성장률을 기준으로 하였고, 사멸률·침강률을 고려하지 않은 상태에서 실시된 사정이 보여, 조류 성장률 자체가 과다 측정되었을 가능성이 있는 점, ③ 엽록소 과다증식과 관련한 원고 측 모델링 역시, 엽록소 농도의 변화추이가 비정상적인 패턴을 보이고 있어 실제 조건(수심 증가나 빛 차단 효과 등)이 반영되지 않았을 가능성이 있고, 모델 수행 시 입력한 엽록소의 농도 역시 실제와 달라, 과다 측정된 것으로 볼 여지가 있는 점, ④ 성층은 수심뿐 아니라 빛의 양, 수온 등에 영향을 받고, 실제 수심이 깊은 지역도 수온이나 집중강우로 인한 유량 증대 등으로 성층이 형성되지 않는 사례가 적지 않아, 단순히 보 건설 후 수심이 7m를 초과한다는 사정만으로는 성층의 형성을 단정하기 어려운 점에 비추어, 비록 피고 측 수질예측과정이 위에서 본 바와 같은 문제점이 있고 사업시행 후 상황 변화를 낙관하였으며 사업의 긍정적 측면을 부각한 면이 있다고 하더라도, 원고 측 연구결과가 피고 측 수질예측결과를 압도할 정도로 우위에 있다고 보이지는 않는다.

사전예방의 원칙에 따라 의심스러운 때는 환경의 이익으로 고려되어야 한다는 원고

들의 주장이 공동체의 소중한 가치를 말하고 있다는 점은 공감하지만, 홍수예방과 용수확보를 달성하기 위한 이 사건 사업도 공동체 구성원의 안녕과 복지를 위한 수단으로서 중대성과 시급성을 갖추고 있고, 그 과정에서 나타나는 문제점에 관하여 피고들이 과학적 방법을 사용하여 예측하고 피해 저감 대책을 세운 이 사건에서, 이 사건 각 처분이 위법하다고 단정하기는 어렵다.

3) 보 건설로 인해 예상되는 수질악화의 정도

가) 원고들의 주장

보를 건설하면 강이 호소로 변하게 되므로 호소의 수질기준에 따라 낙동강의 수질을 예측하여야 하는데, 그 기준에 따르면 보 건설 후 총인농도는 5급수 내지 6급수가 되어 낙동강을 생활용수로 사용할 수 없게 된다.

나) 관계 법령

별지 6 관계 법령 제8항 기재와 같다.

다) 인정사실

(1) 환경정책기본법상 하천과 호소의 환경기준을 비교하면, 아래 <표6>과 같다 (원고 측 1회 기일 변론자료 48면 참조).

<표6> 하천과 호소의 수질기준 비교(총인 농도 기준)

등 급		하 천	호 소
매우 좋음	Ia	0.02 이하	0.01 이하
좋음	Ib	0.04 이하	0.02 이하
약간 좋음	II	0.1 이하	0.03 이하
보통	III	0.2 이하	0.05 이하
약간 나쁨	IV	0.3 이하	0.10 이하
나쁨	V	0.5 이하	0.15 이하
매우 나쁨	VI	0.5 초과	0.15 초과

(단위 : mg/L)

현재 낙동강의 수질은 하천의 수질기준에 의하면 3급수, 호소의 수질기준에 의하면

5 내지 6급수에 해당한다.

(2) 지금까지 우리나라는 팔당댐 등을 비롯한 댐 내의 수질평가 시, 댐 앞 특정지점의 측정값을 가지고 하천의 수질기준에 따라 평가·관리하여 왔다. 반면, 호소의 경우에는 매년 호소 내 모든 지점에 대한 산출평균값을 내어 호소의 수질기준에 따라 평가·관리한다. 한편, 이 사건 사업으로 건설되는 보는 모두 가동보로서, 연중 유량에 따라 일정량의 물이 지속적으로 흐르는 구조이다.

(3) 함안보에 대한 수치모델링 결과에 의하면, 보 건설 후에도 위 쪽 물 뿐만 아니라 아래 쪽 물 역시 보를 넘어 월류(越流)하는 것으로 나타난다. 이는 미국 토목학회 온라인도서관에 있는 수리 흐름도에 의하더라도 동일하다(증인 김OO에 대한 반대신문사항 별책자료 1-3 참조).

(4) 낙동강 하구언의 총인 농도는, 물금지역의 경우 2000년부터 2008년까지 0.114~0.142mg/L, 구포지점의 경우는 0.111~0.313mg/L로, 줄곧 부산, 울산 지역의 생활용수로 사용되어 왔다. 북한강 수계의 경우에는 화천댐, 팔당댐 등 7개의 댐이 건설되어 있으나 수질이 양호(하천 수질기준 1급수)하여 수도권 주민들의 생활용수로 사용되고 있다.

(5) 대구지역의 상수원인 강정취수보(높이 7m, 폭 300m)는 1999년 건설 당시 보로 인한 수질오염의 문제가 제기되어 부산과 대구가 공동으로 3년간 수질조사를 실시하였는데(2002년~2004년, 한국 환경정책평가 연구원), 그 결과 보 상·하류의 수질에 변동이 없고, 동·식물 플랑크톤 농도 역시 차이가 없으며, 유량증가 효과가 지배적인 것으로 나타났다(증인 신현석 2회 기일 별책자료 91면 참조).

영산강 하굿둑(1981년 건설), 낙동강 하굿둑(1987년 건설), 금강 하굿둑(1990년 건설)

의 경우, 상류지역에 비해 염록소의 농도가 낮다.

(6) 시화호에는 1994. 1. 24. 방조제가 설치되었는데, 그 후 1996년 8월경 수질이 크게 악화되어 1998년 2월경 결국 해수 유통을 전면적으로 실시하게 되었다. 당시 시화호의 수질 악화는 인근의 시화·반월공단과 지천으로부터 유인되는 오염물질로 인해 야기된 것으로 분석된다.

곡릉천의 경우 철거 전 3월과 철거 후 9월에 BOD, T-P 등을 조사한 결과, 9월의 경우 수질이 향상되었다. 일반적으로 우리나라의 하천은 여름 강우량 증가로 인해 봄보다 가을에 수질이 향상된다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제4호증의 1, 2, 을 제53호증의 1, 2의 각 기재, 증인 김좌관, 정동일, 신현석, 최경식의 각 일부 증언, 이 법원의 현장검증결과, 이 법원의 국립환경과학원에 대한 사실조회결과, 변론 전체의 취지

라) 판단

(1) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(이하 ‘수질보전법’이라 한다) 제2조 제13호에 의하면, 호소란 댐·보 또는 제방 등을 쌓아 하천 또는 계속에 흐르는 물을 가두어 놓은 곳이라고 되어 있다. 그러나 하천법 제2조 제1호, 제3조 및 하천법 시행령 제2조의 각 규정에 의하면, 하천에는 하천관리에 필요한 보나 댐·하굿둑 등 하천수위의 조절을 위한 시설이 포함된다고 되어 있다. 한편, 하천과 호소의 환경기준에 관하여 규정하고 있는 환경정책기본법에는 하천과 호소의 정의에 대한 규정이 없다.

(2) 위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 하천과 호소의 수질기준에 관한 환경정책기본법에는 양자를 구별하는 기준이 없고, 하천법과 수질보전법 각 규정은 보가 건설된 하천의 경우 그 개념이 서로 충돌하고 있

어, 수질기준 적용 시 어느 하나의 법률만을 적용하여 구분할 수는 없으므로, 환경정책 기본법상 수질기준 적용 시에는 해당 지역의 실제 수리 흐름과 특성 등을 고려하여 양자를 구별할 필요가 있는 점, ② 실제 환경부는 보가 건설된 하천의 경우 하천기준에 따라 수질을 평가해왔고, 보가 건설된 경우에도 하천과 마찬가지로 수심이 깊은 곳의 물 역시 보를 넘어 흐르며, 이 사건 사업으로 설치되는 보는 가동보로서 그 작동 정도에 따라 일정 부분의 수문이 완전히 개방되는 구조를 취하는 점, ③ 사업구간이 300km가 넘는 낙동강에 가동보가 8개가 건설된다고 하여 낙동강 전체를 물이 흐름이 막힌 호소로 보는 것은 사회 통념상 납득하기도 어려운 점을 고려하면, 이 사건 사업으로 낙동강에 보가 건설된 후라 하더라도 낙동강을 하천으로 보아 수질을 판단하는 것이 타당하고, 이와 배치되는 원고들의 주장은 이유 없다.

4) 수질개선대책의 적절성 여부

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

피고들은 하수처리시설 확충과 인 처리시설 설치 등으로 2012년까지 2급수 수질로 개선하겠다는 대책을 내놓았다. 그러나 이는 하천의 수질기준에 따른 목표급수일 뿐이고, 지난 20년간 낙동강 수질대책 추진 경위와 그 성과로 미루어 볼 때 현실적으로 실현 불가능하다. 유량증가로 인한 수질개선 효과 역시 유입유량의 수질이 나쁜 이상 기대할 수 없고, 그렇지 않다고 하더라도 보 건설로 인한 유속감소 및 수심증가가 유량증가에 따른 수질개선의 효과를 무의미하게 할 것이다.

(2) 피고들의 주장

보 건설 후 증가되는 유량의 수질은 낙동강 본류 구간의 수질보다 좋기 때

문에 수질개선의 효과가 있을 것이고, 수질이 양호한 유량 확보 이외에도 이 사건 사업으로 다양한 수질오염 저감대책이 마련·실시되어 낙동강의 수질은 향상될 것이다.

나) 인정사실

(1) 이 사건 사업내용 중에는, 하천구역 내 경작지 제거(약 5천만 평), 총인 처리시설 설치(4대강 전체 5천억 원 중, 낙동강 2,364억 원), 하·폐수 처리장 확충(4대강 전체 3.4조 원 중 1조 2,081억 원) 등이 포함되어 있으며, 이는 주로 점오염원 관리대책에 해당한다.

비점오염원 대책 방안으로는 식생수로·완충 식생대·저류지 등 비점오염원 저감시설 집중 설치, 도심지역의 비점오염 물질이 차집되는 우수지(357개)의 생태복원, 폐쇄된 취수장을 이용한 오염물질 정화 등이 있다.

(2) 점오염원이란 오염물질이 특정한 지점 또는 비교적 좁은 지역 안에서 발생하는 것으로서, 대표적으로는 생활하수, 산업폐수, 축산폐수 등이 있다. 반면 비점오염원이란 양식장·야적장·농경지 배수·도시노면 배수 등과 같이 광범위하고 불특정한 배출경로를 갖는 오염원으로서, 주로 비가 올 때 지표면 유출수와 함께 유출된다.

환경부가 2008년 6월경 발표한 제4차 환경보전 중기 종합계획(2008년~2012년)에 의하면, 4대강의 비점오염원은 계속적으로 증가되는 추세이며, 낙동강의 경우에도 2003년 50%에서 2015년 65%로 증가된 전망이다(증인 김OO 별책자료(1) 10면 참조).

(3) 2012. 1. 1.부터 하수도법 시행규칙 및 수질보전법 시행규칙의 개정으로 하·폐수 처리장의 총인 방류농도(방류수 기준)가 2mg/L에서 0.2~0.5mg/L(지역별 차등)로 강화된다.

(4) 피고들은 이 사건 사업과 연계하여 영주댐, 보현댐 건설을 추진하고 있는

데, 이들 댐은 계곡 상류에 위치하고 있다. 한편, 한강 상류에 위치한 소양강댐이나 충주댐은 2000년부터 2008년까지 총인 농도 0.010~0.027mg/L로 호소의 수질기준에 의하더라도 1~2등급을 유지하고 있다(자세한 수치는 피고 측 제출 2010. 3. 30. 준비서면 19면 참조).

(5) 이 사건 사업에서 실시하는 위와 같은 수질개선대책 방안을 고려하여 국립환경과학원이 실시한 낙동강수계 중권역별 수질예측 모델링 결과는 아래 <표7>과 같다(피고 측 2010. 3. 30.자 준비서면 18면 참조).

<표7> 낙동강수계 중권역별 수질예측 모델링 결과

중권역별	중권역 대표지점	2006년 모의수질		2012년 예측수질	
		BOD	T-P	BOD	T-P
안동댐	안동1	0.9	0.044	0.7	0.039
안동댐 하류	예천-1	1.2	0.043	1.0	0.037
낙동상주	상주2	1.1	0.058	0.9	0.050
낙동구미	산곡	1.2	0.056	1.0	0.049
낙동왜관	달성	2.2	0.087	2.2	0.064
금호강	금호강6	3.9	0.430	3.5	0.301
낙동고령	대암-1	3.1	0.183	2.6	0.103
낙동창녕	용산	2.7	0.152	2.2	0.089
남강댐	경호강2	1.3	0.048	1.2	0.041
남강	남강4-1	3.6	0.156	3.1	0.128
낙동밀양	삼랑진	3.1	0.158	2.2	0.095
낙동강하구언	구포	2.7	0.139	1.9	0.081

또한, 실시설계 입찰 시 시공업체(24공구: 대우건설, 32공구: 두산건설)가 제출한 수리 및 구조계산서에 의하면, 이 사건 사업에 반영된 수질개선대책과 관련 법령 개정 및 상위계획에 따른 하수처리장 수질개선사업 등이 계속 진행될 경우, 사업시행 후 2015년 목표수질을 만족하는 것으로 분석되었다(을 제27호증의 1 450면, 을 제37호증의 2 440면 참조).

(6) 한편, 지난 20년간 낙동강의 수질 개선을 위해 투입된 예산 10조 원에 달하는데, 그 동안 BOD 농도는 감소하였으나, 총인 농도는 증가되었다. 한편, 정부는 이

사건 사업과 동시에 낙동강을 취수원으로 하는 부산 및 일부 경남 지역에 대하여 남강 댐과 강변의 여유분을 개발하여 식수원의 일부로 공급하는 계획안을 별도로 추진 중이다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 을 제2호증, 을 제37호증의 1, 2의 각 기재, 증인 김좌관, 정동일, 정남정의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 국립환경과학원 수질예측모델링 결과 낙동강 본류구간 중권역에서 2006년 총인 0.1mg/L를 초과하는 중권역 4개 지역(낙동고령, 낙동창녕, 낙동밀양, 낙동강하구연)이 2012년에는 낙동고령(0.103mg/L)을 제외하고는 모두 0.1mg/L 이하를 유지할 것으로 예측된 점, ② 영주댐, 보현댐 건설로 인해 추가로 확보되는 유량은 오염원이 거의 없는 상류의 유량이므로, 소양강댐이나 충주댐과 같이 좋은 수질을 유지할 것으로 예상되는 점, ③ 이 사건 사업은 점오염원 관리 대책 외에도 최근에 그 중요성이 부각되고 있는 비점오염원의 관리 대책을 병행 실행하여 수질개선 효과가 높을 것으로 보이는 점, ④ 부산 및 일부 경남지역의 취수원, 특히 식수 자원을 낙동강뿐만 아니라 남강댐 및 강변의 여유분 등으로 다변화하는 것 역시 현 취수원의 수질개선 못지않게 중요한 점에 비추어, 피고들이 제시하는 대책은 보 건설로 악화될 우려가 있는 수질의 개선에 효과적으로 기여할 것으로 보인다.

바. 준설로 예상되는 수질악화

1) 쟁점의 정리

준설은 홍수예방 및 용수확보 수단으로 도입되었으나, 이로 인한 수질 악화의

우려가 제기되고 있다. 따라서 준설로 인해 예상되는 수질악화의 정도와 그 대책의 적절성에 대하여 살핀다.

2) 준설로 인해 예상되는 수질악화의 정도

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

대규모 준설은 수생물의 생활터전을 파괴하고 모래톱의 자정능력을 상실시켜 하천생태계에 심각한 피해를 유발할 것이다. 준설 공사 시 발생하는 부유토사 및 오염된 퇴적으로 인한 수질오염 역시 심각하다. 이로 인해 준설공사 시행 시 칠서 마산취수장으로부터 식수를 공급받고 있는 원고들은 취수중단 등의 심각한 피해를 입게 될 것이다.

(2) 피고들의 주장

이 사건 사업으로 실시되는 준설은 각 지방자치단체별로 산발적으로 실시되어 오던 골재채취 목적의 준설과는 달라, 그 자체가 하천관리의 목적이 있는 것으로, 하천 오염물질을 제거해 하천의 자연성을 회복할 수 있는 수단이 된다. 준설 시 발생하는 부유토사는 홍수기 흙탕물과 비교해 1/10 정도에 불과하고, 낙동강에서 발견된 퇴적토 역시 인근지역 토양과 비교할 때 오염도가 비슷하거나 그보다 낮아 우려할 정도는 아니다.

나) 인정사실

(1) 이 사건 준설사업 현장에는 수심이 낮은 곳에 원지반을 이용한 가물막이를 설치하여 미리 물길을 돌려놓았고, 수심은 깊은 곳(2m 이상)은 준설기계를 물에 담가 강바닥에 있는 토사를 빨아들여 배토관(排土管)을 통해 가적치장으로 배출하는 흡입식

펌프준설 방법을 사용하고 있다. 위와 같이 배출된 준설토와 물은 미세입자 등을 침강시켜 걸러내기 위하여 부근에 설치된 단계별 침사지로 보내지며, 위와 같은 걸러진 물은 다시 백사장을 거친 뒤 다시 강으로 보내진다.

공사현장에서 발생하는 부유토사의 농도를 30~40mg/L 정도 수준으로 유지되도록 관리하고 있다. 장마철이나 홍수기의 경우 낙동강의 부유토사의 농도는 100~300mg/L에 이른다.

(2) 국립환경과학원과 참가인 공사가 달성보 공사현장의 검은 색 준설토에 대한 오염도를 조사한 결과는 아래 <표8>와 같다(피고 측 2010. 3. 30.자 준비서면 23면 참조). 다만, 동의대학교의 분석결과에 의하면, 비소의 경우 8.448mg/kg으로 측정되었다.

<표8> 달성보 준설토 오염도 조사결과(2010년 1월)

물 질	토양오염 우려지역		분석 결과	
	1지역	2지역	국립환경과학원	참가인 공사
카드뮴	4	10	불검출	0.111
구리	150	500	11.0	14.004
비소	25	50	5.64	3.050
수은	4	10	0.16	불검출
납	200	400	13.6	9.981
6가크롬	5	15	0.3	0.988
아연	300	600	46.8	54.135
니켈	100	200	13.4	14.360
시안	2	2	0.01	0.043
벤젠	1	1	불검출	불검출
톨루엔	20	20	불검출	불검출
에틸벤젠	50	50	불검출	불검출
크실렌	15	15	불검출	불검출

(단위: mg/kg)

한편, 네덜란드의 경우 비소의 규제기준은 55mg/kg이고, 워싱턴 주의 경우 퇴적물 영향지역 최대 허용기준(또는 정화예비수준)은 93mg/kg이며, 미국 국립 해양 대기청(NOAA)의 퇴적토 관리 기준에 의하면, 비소의 최소영향농도(ERL)는 8.2mg/kg이고, 이를 넘는 경우 생물체에 약 11.1% 정도의 영향을 미치게 된다. 미국의 경우 위 기준을

초과하면 준설의 타당성 여부에 대하여 면밀히 검토한 후 시행하도록 하고 있다.

(3) 경남보건환경연구원(원고 측 지정 분석기관)과 참가인 공사가, 디클로로메탄 함유 문제가 제기되었던 함안보 공사현장의 준설토에 대한 오염도를 조사한 결과, 모두 불검출로 판단되었다.

(4) 준설공사 전 환경영향평가 및 기본·실시설계 시 4대강 퇴적토와 인근 지역 토양(달성보 인근 6개 지점)의 중금속 농도를 측정한 결과는 아래 <표9>과 같다(을 제10호증의 1 807 내지 827면, 을 제10호증의 2 606 내지 630면 참조)(피고 측 제출 2010. 3. 30.자 준비서면 24면 정리)

<표9> 4대강 퇴적토와 인근지역 토양의 중금속 농도 비교

구 분	카드뮴	구리	비소	납	6가크롬	아연
4대강 퇴적토	0.030~0.206	1.060~2.823	0.100~0.108	1.920~2.226	ND~0.460	11.747~12.760
인근지역 토양	ND~0.100	1.678~10.600	0.015~0.740	1.730~6.219	ND	27.467~132.900

(단위: mg/kg)

[인정근거] 다툼 없는 사실, 을 제2호증, 을 제10호증, 을 제26호증의 각 기재, 증인 안병옥, 박재현, 정남정의 각 일부 증언, 이 법원의 현장검증결과, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 같은 사정 즉,

- ① 이 사건 사업으로 대규모 준설이 이루어지나 수중 준설 방식 도입과 부유 토사량 관리 등으로 홍수기에 비해 17.5% 정도의 부유토사 농도가 유지될 것으로 보이는 점,
- ② 달성보 등 이 사건 공사현장의 퇴적토는 분석결과 대부분 토양오염 우려기준 이내인 것으로 나타났고, 동의대의 분석결과에 의하더라도 네덜란드, 워싱턴 등의 허용기준에 부합하며, 미국 국립 해양 대기청의 최소영향농도를 초과하고 있으나, 미국에서도

이러한 경우 준설을 금지하기보다는 그에 대한 철저한 조사 후 시행을 허가하고 있다는 점에 비추어, 이 사건 준설 공사로 인해 어느 정도의 수질악화가 예상되나 이 사건 각 처분이 위법하다고 평가할 정도는 아니다.

3) 수질개선대책의 적절성 여부

가) 당사자들의 주장

(1) 원고들의 주장

피고들 주장과 달리 해양수산부의 연구 자료에 의하더라도 오탉방지막의 저감효율은 20~30%에 불과하여 준설로 인한 수질악화 저감대책이 미흡하다.

(2) 피고들의 주장

준설 공사 시 수생태계에 대한 영향을 최소화하기 위해 순차준설, 교차준설을 하고 있을 뿐만 아니라, 공사구간 하류의 부유토사 관리, 오염퇴적토 처리를 위한 방안 등으로 충분한 대책을 세우고 있다.

나) 인정사실

(1) 준설 공사 현장에는 단계별 침사지가 설치되어 있는데, 각 공구별 침사지 유·출입 탁도(濁度)를 비교한 결과 유입 평균 420~1,005ppm, 유출 평균 63~104ppm으로, 침사지의 탁도 저감효율은 70~91%로 나타났다.

(2) 준설공사 지역 하류 부근에는 이중의 오탉방지막을 설치되어 있다. 오탉방지막이란 준설 등 수상 공사 중 발생하는 오탉물질이 확산되는 것을 방지하기 위하여 설치하는 막체이며, 오탉방지막 망목(網目)의 유효크기는 0.037mm이므로, 0.037mm미만의 부유토사는 오탉방지막을 그대로 통과할 가능성이 있다. 오탉방지막의 저감효율은 발생입자와 작업현장의 유속 및 수면풍 등에 따라 일부 차이를 보일 수 있으나 일반적으

로 50% 저감효율이 있는 것으로 제시되고 있다.

실제 강정보(23공구)의 경우 침사지 유출평균 95.6ppm(parts per million), 오탉방지막 유출평균 52.1~129.5ppm으로, 오탉방지막의 탁도 저감효율은 53%로 나타났다.

(3) 한편, 해양수산부가 2002년 12월경 발행한 ‘부유토사 발생량 평가 및 오탉방지막 효율에 관한 연구용역(III)’에 의하면, 부산신항과 인천남항에서 그랩(Grab, 물건을 잡는 기계)을 이용한 준설을 할 경우 오탉방지막의 부유토사 이동량 저감효율은 20~30% 정도에 불과한데, 이는 오탉방지막 하단과 해저면 사이에서 유속이 강화되는 벤투리관(Venturi tube, 유체의 유속을 측정하는데 사용되는 관) 효과 때문이며, 따라서 평균유속 20~30cm/s인 해역에서는 수하식 오탉방지막 설치가 바람직하지 않다고 되어 있다(갑 제8호증의 iv쪽 참조).

(4) 피고들은 준설로 인한 부유사 확산 방지를 위해 준설공사 구간에 대하여 탁도 관리기준(부유물질 농도 30~40mg/L)을 적용하여, 공구 하단부와 취수장 주변에 탁도 자동측정기를 설치하도록 하였으며, 측정결과는 수질오염 방제센터로 실시간 전송하여 위 관리기준 준수여부를 감독하고, 기준초과 시 공사 일시중지 후 저감시설 추가설치, 공사시기 및 진행강도 조정 등의 조치를 취하도록 하고 있다.

(5) 피고들은 오염퇴적토가 발견될 경우에 대비해, 우선 준설토를 가적치장에 적치하고 침사지를 거쳐 불순물을 거른 후, 현장 유용분과 타 사업분을 나눠 골재로 매각하거나 농경지 복토 등에 사용하되, 각 작업장에 토양조사업체(낙동강 10개)를 두어 작업 도중 오염퇴적토가 발견된 경우에는, 전량 토양정화업체(낙동강 18개)에 위탁하여 반출·처리하도록 하고 있다.

(6) 피고들은 이 사건 사업이 취·정수장에 미치는 영향을 조사하기 위해

2009년 6월경 참가인 공사에게 “4대강 살리기 사업에 따른 취수문제 해소방안 연구용역”을 주었고, 그 결과 낙동강 수계 내 101개 취수장 중 10개 취수장이 정상취수에 문제가 있는 것으로 조사되었다.

이에 따라 환경영향평가서상 취수장에 미치는 주요영향과 대책이 제시되었는바, 그 구체적인 내용은 아래 <표10>과 같다(피고 측 2010. 3. 30.자 제출 준비서면 31면 참조)

<표10> 낙동강수계 취수영향 및 대책

취수장명	시설용량(㎥/일)	주요영향	보완대책	비고
풍양	1,000	취수시설 일부 준설구간 포함	집수매거(集水埋渠, 도랑을 설치해 물을 모으는 시설) 이설	공공시설
도남	30,000	취수시설 일부 준설구간 포함	집수매거 이설	공공시설
해평(광역)	464,000	수위저하	수위확보용 임시보 설치	공공시설
구미	160,000	수위저하	수위확보용 임시보 설치	공공시설
칠곡공단	28,000	취수시설 일부 준설구간 포함	취수시설 이설	공공시설
칠서산단	30,000	수위저하	시설보완(2단취수)	민간시설
칠서마산	440,000	수위저하	시설보완(2단취수)	공공시설
동호칼슘	1,600	수위저하	시설보완(2단취수)	민간시설
세림제지(2)	4,920	취수시설 일부 준설구간 포함	집수매거 이설	민간시설
세림제지(1)	15,000	수위저하	시설보완(취수관로 연장)	민간시설

공공 취수장의 경우 이전·보완 사업비는 이 사건 사업비에 반영되어 있으며, 민간 취수장의 경우 자체적으로 이전·보완하기로 합의되었고, 준설공사는 취수시설의 이전·보완 완료 후 시행되었다.

(7) 이 사건 사업은 낙동강에 콘크리트를 사용하지 않은 자연제방 설치와, 안동댐 하류에서 낙동강 하굿둑까지 8개 지구에 규모 총 14.5km의 생태습지 조성사업으로 하고 있으며, 생태습지는 본류 배후에 형성된 자연습지를 가급적 원형으로 유지하는 것을 원칙으로 하고 있다. 얼룩새코미꾸리, 흰수마자 등 멸종위기 어종의 복

원 작업과 비점오염원 제거시설, 기타 하수처리시설 등 환경개선사업에 1조 4천억 원을 투자할 계획이다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제8호증, 을 제10호증의 3, 을 제31, 32, 33, 34호증, 을 제43호증의 1, 2의 기재, 증인 정남정의 일부 증언, 이 법원의 현장검증결과, 변론 전체의 취지

다) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지를 종합하면 인정되는 다음과 사정 즉, ① 이 사건 준설 공사는 수중준설선 사용과 침사지 및 오탁방지막 설치 등으로 3단계 수질악화 저감대책을 마련·시행하고 있고, 부유 토사량 관리 및 순차준설, 오염퇴적토 처리 기준 마련, 취·정수장 이전·보완 등의 대책으로 공사로 인한 수질악화를 최소화하기 위해 노력하고 있는 점, ② 해양수산부의 오탁방지막 효율에 관한 연구는 부산신히, 인천남항 등 해역을 대상으로 한 것이므로, 하천의 경우도 그와 동일하다고 보기는 어렵고, 업계의 통상적인 평가와 실제 실험결과에 의하더라도 오탁방지막의 효율은 50% 정도에 이르는 것으로 보이는 점, ③ 준설 공사 시 발생하는 수질악화의 저감대책뿐만 아니라, 자연제방 설치 및 생태습지 조성사업을 병행하고, 멸종위기 생물 복원 등의 사업을 추진하고 있어, 그로 인한 생태복원 및 수질개선 효과도 상당할 것으로 기대되는 점에 비추어, 피고들 대책은 준설로 인해 파괴된 생태계나 수질의 복원에 기여할 것으로 보인다.

사. 기타

원고들은, 그밖에 피고들의 이 사건 사업에 대한 경제성 분석이 잘못되었다고 주장하나, 갑 제35호증 내지 갑 제37호증의 각 기재를 비롯하여 원고들이 제출하는 증거

들만으로는 비용과 편익에 대한 피고들의 예측이 오류라고 단정하기에 부족하다.

아. 소결

이 사건 사업은, 식수로 사용되고 있는 낙동강의 전역에서 이루어지고 사업내용이 수질 및 생태계에 대한 영향이 큰 준설 및 보 건설을 포함하고 있음에도, 사업 추진이 결정된 2008년 12월경부터 이 사건 각 처분이 내려진 2009년 11월경까지 1년도 걸리지 않았다는 점에서, 우려와 문제점들이 제시되어 왔으며, 일각에서는 대운하 사업의 전 단계로 시행하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하고 있다.

그러나 원고들이 제출하는 증거들만으로는 피고들이 대운하 사업을 계획하고 있다고 인정하기에 부족한 이 사건에서, 홍수예방과 수자원확보라는 사업목적의 정당성이 인정되고 이를 위한 사업수단의 유용성이 인정되는 만큼, 사업시행에 따른 문제점이 인정된다고 하더라도 사업시행의 계속 여부, 그 범위를 판단하는 문제는 사법부가 감당하기에 버거운 주제임에 틀림없다.

왜냐하면, 사법부는 적법성 여부를 심사하는 데 적합한 구조를 가지고 있고 판례와 경험의 축적으로 이를 충분히 감당할 수 있지만, 적절성 여부를 심사하는 데는 구조적·경험적 한계를 가지고 있고, 설령 사업시행의 적절성에 문제가 있다고 하더라도 정치 및 행정의 영역에서 대화와 토론을 통하여 대안을 찾는 것이 사법의 영역에서 일도양단(一刀兩斷)식으로 해결하는 것보다 더 효과적이기 때문이다.

피고들이 행정계획을 입안·결정할 때 비교적 광범위한 형성의 자유를 갖고 있고 행정계획에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다는 점은 원고들에게 입증책임이 있음을 전제로 살펴 본 바와 같이, 이 사건 사업 목적의 정당성, 수단의 적절성, 사업시행으로 예상되는 피해의 규모, 예상 피해에 대한 대책을 종합할 때 피고들의 이 사건 각 처분

에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 수는 없다.

5. 결론

그렇다면, 이 사건 소 중 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들의 소, 위 원고들을 제외한 나머지 원고들의 피고 장관에 대한 이 사건 정부기본계획에 관한 소, 나머지 원고들의 별지 3 각하 대상 처분 목록 기재 각 처분에 대한 소, 별지 2 미성년자 목록 기재 원고들 및 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들의 같은 목록 기재 ㉡란 기재 각 처분에 대한 소는 부적법하므로, 이를 모두 각하하고, 별지 4 원고 적격 목록 ㉠란 기재 원고들의 같은 목록 기재 ㉡란 기재 각 처분에 관한 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 문00 _____

 판사 도00 _____

 판사 최00 _____

별지 1 원고들 목록

순번	성 명	주민등록번호	주 소	비 고
1	김		경남	

별지 2 미성년자 목록

원고 순번	성 명	주민등록번호	주 소
131	홍	93	경북

별지 3 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 4 원고 적격 목록

㉔ 처분	㉑ 환경영향평가 대상지역 및 식수원수 음용지역	㉒ 원고 적격자
13	부산 사상구, 강서구	원고 1013~1027, 1246~1289, 1467, 1538~1546
14	경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802
15	경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802
16	경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802
17	경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802
18	경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802
19	경남 양산시, 밀양시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 313~342, 357~401, 404, 654, 802
20	경남 밀양시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 313~342, 404, 802
21	경남 밀양시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 313~342, 404, 802
22	경북 예천군, 상주시	원고 174~181, 621, 720~721
23	경북 안동시	원고 622~631, 636~653
24	경북 안동시	원고 622~631, 636~653
25	경남 합천군	원고 71
26	부산 강서구	원고 1013~1027, 1467
27	부산 강서구	원고 1013~1027, 1467
①	경남 창녕군, 의령군, 합천군	원고 1~4, 16~18, 71
②	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	원고 7~12, 72~130, 953~955
③	경북 구미시	원고 140~169, 598~601
④	부산 북구, 강서구, 경남 양산시, 김해시	원고 204~231, 233~260, 357~401, 404, 654, 802, 1011, 1013~1027, 1211~1230, 1232~1242, 1244~1245, 1467, 1525~1537
⑤	경남 밀양시, 창원시	원고 6, 19~62, 313~342
⑥	경남 창녕군, 함안군	원고 1~5, 16~18, 63~70
⑦	경북 칠곡군, 구미시	원고 13~15, 132~169, 598~601
⑧	경북 구미시	원고 140~169, 598~601
⑨	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군	원고 7~12, 72~130, 953~955
⑩	대구 달성군, 달서구, 경북 고령군, 성주군	원고 7~12, 72~130, 953~955
⑪	경북 칠곡군, 구미시	원고 13~15, 132~169, 598~601
⑫	경북 구미시	원고 140~169, 598~601

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 해양저질	·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 ·준설구간, 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 이 내) 및 사업 계획지역	공사시 및 운영시
	자연환경자산	·낙동강 본류·지류수계(낙동강 중심선으로부터 1km 이 내) 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 한국수자원공사법 (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. 국가재정법 위반 여부

■ 구 국가재정법 (2009. 5. 27. 법률 제9712호로 개정되기 전의 것)

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.

② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

■ 구 국가재정법 시행령 (2010. 7. 9. 대통령령 제22268호로 개정되기 전의 것)

제13조 (예비타당성조사)

①법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모 사업"이란 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억 원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다.

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

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

6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업

4. 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 재원조달계획
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, 개략적인 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(수문조사)”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.

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·도지사와 문화재청장에게 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. 한국수자원공사법 위반 여부

■ 구 한국수자원공사법 (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 공급하

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

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

제30조 (하천관리청이 아닌 자의 하천공사)

- ① 하천관리청이 아닌 자는 제6조·제9조 및 제28조에 따른 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아 하천공사나 하천의 유지·보수를 할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따라 허가를 받은 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사실시계획을 작성하여 하천관리청의 인가를 받아야 한다. 인가받은 내용 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하는 때에도 또한 같다.
- ⑥ 하천관리청은 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 「한국수자원공사법」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

7. 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 변경되는 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 필요한 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 떠있지 아니할 것	2.0 이상	0.5 이하	-	-
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 아니함	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		