

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2011두32515 하천공사시행계획취소청구등
원고, 상고인 별지 원고들 명단과 같다.
원고들 소송대리인 법무법인 길상 외 4인
피고, 피상고인 1. 국토해양부장관
소송수행자 이성해 외 3인
2. 서울지방국토관리청장
피고들 소송대리인 법무법인 율촌 외 2인
피고보조참가인 한국수자원공사
소송대리인 법무법인 율촌 외 2인
원 심 판 결 서울고등법원 2011. 11. 25. 선고 2011누5775 판결
판 결 선 고 2015. 12. 10.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원고들의 공통된 상고이유 주장에 대하여

가. 정부기본계획의 처분성 관련 상고이유 주장에 대하여

항고소송의 대상이 되는 행정청의 처분은 원칙적으로 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상의 효과를 직접 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위를 말하므로, 행정청의 내부적인 의사결정 등과 같이 상대방 또는 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 그에 해당하지 아니한다(대법원 1999. 8. 20. 선고 97누6889 판결, 대법원 2011. 4. 21.자 2010무111 전원합의체 결정 등 참조).

원심판결 이유에 의하면, 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부가 합동으로 2009. 6. 8. 발표한 '4대강 살리기 마스터플랜'(이하 '이 사건 정부기본계획'이라고 한다)은 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 정비사업의 목표로서 '기후변화 대비, 자연과 인간의 공생, 국토 재창조, 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축' 등을 제시하고, 그 사업을 4대강 본류에서 시행하는 '본 사업', 섬진강과 주요 지류 국가하천에서 시행하는 '직접 연계사업', 수변경관 등을 활용하는 '연계사업'으로 구분하는 한편, 정책방향으로 '기후변화에 능동적인 대처, 수자원 확보의 다변화, 신개념 하도관리 및 지역맞춤형 대책 적용, 하천공간을 자연과 인간이 어우러진 복합공간으로 적극 활용, 수질개선 및 하천생태계 건강성 회복' 등 5가지를 설정함과 아울러, 이에 따른 과제별 추진계획, 소요재원과 연차별 투자계획, 보상·준설토 처리·환경평가·공사 중 환경영향 관리

등 사업시행 방안 등을 밝힌 것이고, 피고 국토교통부장관(종전 명칭: 국토해양부장관, 이하 같다) 소속 '4대강 살리기 추진본부'가 2009. 8. 24. 발간·배포한 '4대강 살리기 마스터플랜 최종보고서'는 이 사건 정부기본계획과 관련하여 '물 관리의 현황과 정책방향, 과제별 추진계획, 강별 추진계획, 투자계획, 사업시행방안, 향후 계획' 등에 관한 구체적 설명과 자료를 담은 것으로서, 그 내용이 설계·시공 등 과정에서 조정될 수 있는 것임을 알 수 있다.

그렇다면 앞에서 본 법리에 비추어, 이 사건 정부기본계획 등은 4대강 정비사업과 그 주변 지역의 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 수립한 종합계획이자 '4대강 살리기 사업'(그 중 한강 부분을 '이 사건 사업'이라고 한다)의 기본방향을 제시하는 계획으로서, 이는 행정기관 내부에서 사업의 기본방향을 제시하는 것일 뿐, 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 것은 아니라고 할 것이어서 행정처분에 해당하지 아니한다.

원심이 같은 취지에서, 이 사건 정부기본계획이 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 아니하다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 정부기본계획의 처분성 및 항고소송의 대상적격에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

나. 피고 서울지방국토관리청장이 2009. 11. 17. 서울지방국토관리청 고시 제 2009-334 내지 336호로 한 각 하천공사시행계획의 취소청구 부분에 관한 상고에 대하여

원고들은 원심판결 중 원고들의 위 각 하천공사시행계획 취소청구의 소를 각하한 부분에 관하여도 상고하였으나, 상고장 및 상고이유서에 상고이유의 기재가 없다.

2. 원심판결 별지 원고들 명단 (1) 기재 원고들의 원고적격 관련 상고이유 주장에 대

하여

행정처분의 직접 상대방이 아닌 사람으로서 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 증명하여야 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 경우에, 그 영향권 내의 주민들은 해당 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정될 수 있으므로 원고적격이 인정되지만, 한편 그 영향권 밖의 주민들은 해당 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 증명하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다(대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결, 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 등 참조).

원심은 판시와 같은 이유를 들어, ① 원심판결 별지 원고들 명단 (1) 기재 원고들은 강원, 대전, 충남, 제주 일원에 거주하는 사람들로서 이 사건 각 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권 밖에 있다 할 것인데, 위 원고들이 이 사건 각 처분으로 인하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나

받을 우려가 있음을 인정할 만한 증거가 없고, ② 구 국가재정법(2010. 5. 17. 법률 제 10288호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제100조가 국민에게 인정하고 있는 예산·기금의 불법지출에 대한 증거 제출과 시정 요구권의 침해를 이유로 위 원고들에게 이 사건 각 처분의 취소를 구할 법률상 이익을 인정할 수 없으며, ③ 구 하천법(2012. 1. 17. 법률 제11194호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제1조, 제33조 등에서 보호하는 위 원고들의 생활상의 이익은 공익보호의 결과로 인하여 국민 일반이 가지는 추상적·평균적·일반적 이익에 불과하다고 인정하여, 위 원고들은 환경상 이익의 침해를 이유로 이 사건 각 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다는 취지로 판단하였다.

원심판결 이유를 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 앞에서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 행정처분의 직접 상대방이 아닌 사람의 원고적격 인정범위에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

3. 원심판결 별지 원고들 명단 (1) 기재 원고들을 제외한 나머지 원고들(이하 이 항에서 '위 원고들'이라 한다)의 상고이유 주장에 대하여

가. 하천법 위반 관련 상고이유 주장에 대하여

(1) 원심은 판시와 같은 이유로 아래와 같이 인정하여, 이 사건 각 하천공사시행계획이 상위계획 수립절차상 하자로 인하여 위법하다고 볼 수 없다고 판단하였다.

(가) 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획(이하 이상의 세 가지 계획을 통틀어 '상위계획들'이라 한다)의 수립기간, 절차상 차이점 및 타당성 검토 후 변경가능성을 고려해 볼 때, 상위계획들은 반드시 시간상 선후관계에 있다고 볼 것은 아니므로, 상위계획들의 순차적인 수립을 거쳐 하천공사시행계획이 수립되지 않았다거나, 하천공사시행계획의 내용이 상위계획들의 내용과 다르다 하더라도, 그와 같은 사정만

으로 하천공사시행계획이 위법하지는 아니하다.

(나) ① 원심 판시와 같이 각종 하천관리위원회의 심의를 거쳐 피고 국토교통부장관이 2009. 6. 8. 국토해양부 고시 제2009-334호로 한강수계 유역종합치수계획을 수립·고시하고, 피고 서울지방국토관리청장이 2009. 7. 2. 서울지방국토관리청 고시 제2009-165호로 한강하천기본계획(변경)을 수립·고시하였으며, ② 구 하천법 제24조 제5항의 문언에 의하면 유역관리협회의 구성·운영은 재량사항이므로 피고 국토교통부장관이 유역관리협회를 구성·운영하지 않았다 하더라도 이로써 유역종합치수계획이 위법하다 할 수 없고, 또한 피고 서울지방국토관리청장이 한강권역 유역관리협회를 개최하여 자문 및 의견수렴 등의 절차를 거쳤다.

(2) 그리고 원심은 판시와 같은 이유를 들어, (가) 구 하천법 제8조, 제27조 제5항, 제28조, 구 하천법 시행령(2013. 3. 23. 대통령령 제24443호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제28조 제1항, 제3항 등에 따르면, 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)이 대행하는 사업이 지방하천의 하천공사 또는 국가하천의 유지·보수공사에 해당하는 경우에는 해당 시·도지사와의 협의를 필요하나, 국토해양부장관이 시행할 하천공사에 해당하는 경우에는 시·도지사와의 협의를 필요하지 아니한데, 이 사건 사업의 목적·내용 등에 비추어 볼 때, 참가인이 대행하기로 한 한강살리기 6공구 사업은 단순히 국가하천의 유지·보수가 아닌 국가하천의 하천공사에 해당하여 국토해양부장관이 시행할 하천공사라 할 것이므로, 참가인이 한강살리기 6공구 사업을 대행함에 관하여 시·도지사와의 협의를 불필요하고, (나) 실시설계도서의 포함 없이 이 사건 각 처분이 이루어졌다 할 수 없고, 또한 피고들이 이 사건 각 하천공사시행계획 또는 이 사건 각 실시계획승인처분을 고시할 때에 실시설계도서까지 고시하여야 한다고 할 수 없으므로,

고시에 실시설계도서가 포함되어 있지 않다 하여 이를 위법하다 할 수 없다고 판단하였다.

(3) 나아가 원심은 판시와 같은 이유를 들어, (가) 이 사건 사업의 3, 4, 6공구에 보를 설치하면서 수리모형실험 등이 완료되지 않은 상태에서 처분이 이루어지고 공사가 시작되었다 하여 이를 두고 구 하천법 제13조, 제17조를 위반하였다고 할 수 없고, 또한 이 사건 사업의 3, 4, 6공구에 보를 설치하면서 실제로 사전 안전점검이 이루어지지 않았다 할 수도 없으며, (나) 하천공사의 대행은 하천공사시행계획을 전제로 하지만 하천공사시행계획 자체와는 구분되는 별개의 것이므로, 피고 서울지방국토관리청장이 한강살리기 6공구 사업에 대한 각 하천공사시행계획을 고시하면서 그 고시문 안에 하천공사 대행자의 명칭 및 주소를 같이 기재하였다 하여도 하천공사의 대행에 관한 부분이 하천공사시행계획의 내용에 포함되지 아니하며, 따라서 하천공사의 대행에 관한 부분에 하자가 있다 하여 그로써 곧바로 위 하천공사시행계획마저 위법하게 되지는 아니한다고 판단하였다.

(4) 위와 같은 원심판결 이유를 구 하천법 제8조, 제23조 내지 제25조, 제27조, 제28조, 구 하천법 시행령 제28조 등 원심 판시 관계 법령의 규정 내용, 원심 판시 관련 법리 및 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 상고이유 주장과 같이 구 하천법령의 절차를 거치지 아니한 하자 등에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

나. 한국수자원공사법 위반 관련 상고이유 주장에 대하여

원심은 판시와 같은 이유를 들어, (1) 위 원고들의 주장과 같이 하천관리청이 재해예방의무와 하천관리 책무를 수행하면서 시공능력, 효율성, 시급성에 비추어 불가피한 경

우로서 공사의 범위가 하천의 규모에 비해 경미하여 하천관리청의 책무를 방기하였거나 전가하였다고 볼 수 있을 정도가 아닌 경우에 한하여 비로소 참가인이 하천공사를 시행할 수 있다고 할 수 없고, (2) 참가인의 사업 범위가 오로지 또는 주된 목적이 이수(利水)인 경우로 제한된다고 볼 수 없으며, 참가인이 이 사건 각 실시계획승인처분에 따라 한강살리기 3, 4, 6, 7공구 사업을 시행하는 것이 구 한국수자원공사법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)에서 정한 사업범위에 어긋난다 할 수 없고, (3) 피고 국토교통부장관이 한강살리기 3, 4, 6공구 사업에 대한 각 실시계획승인처분에 앞서 기획재정부 등 중앙행정기관 및 경기도, 여주군 등 지방자치단체의 장과 협의하였으므로 그에 관한 절차상 하자가 없고, (4) 참가인의 이 사건 사업 참여가 공기업으로서의 성질에 반한다 할 수 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 구 한국수자원공사법 제9조 제1항 제1호 (라)목, 제9조 제1항 제11호, 제10조, 제26조 등 관계 법령의 규정 내용, 원심 판시 법리 등의 관련 법리와 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단에 상고이유 주장과 같이 하천관리청의 권한 침범, 참가인의 사업 목적 범위 이탈, 관계행정기관과의 협의 미이행 등 구 한국수자원공사법을 위반한 하자에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니하고 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 사유로 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

다. 문화재보호법 위반 관련 상고이유 주장에 대하여

원심은 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 4대강 사업에 대하여 실시된 육상 및 수중 지표조사기간이 「문화재 지표조사 방법 및 절차에 관한 규정」(문화재청고시 제2009-127호) 제8조에서 정한 기간 이상이며, 실제로 4대강 사업에 대한 수중지표조사

가 이루어진데다가 수증지표조사의 경우 위 규정 제7조 제3항에서 조사절차 및 방법을 유연하게 정하고 있는 사정 등을 이유를 들어, 이 사건 각 처분에 지표조사를 짧게 하거나 수증지표조사가 실시되지 않음으로써 구 문화재보호법(2010. 2. 4. 법률 제10000호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다)에 어긋나는 하자가 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 구 문화재보호법 제91조 등 관계 법령의 규정 내용과 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단에 상고이유 주장과 같이 구 문화재보호법 위반을 위반한 하자에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니하고 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 위법이 없다.

라. 환경영향평가법 위반 관련 상고이유 주장에 대하여

(1) 환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분은 위법하다. 그렇지만 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 해당 승인 등 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 해당 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다(대법원 2001. 6. 29. 선고 99두9902 판결, 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 등 참조).

그리고 법원은 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과를 참작하여 사회정의와 형평의 이념에 입각하여 논리와 경험의 법칙에 따라 자유로운 심증으로 사실주장을 판단하므로, 자유심증주의의 한계를 벗어나지 아니하는 한 증거의 가치 판단 및 사실인정은 사

실심 법원의 재량에 속하고, 사실심 법원이 적법하게 확정 한 사실은 상고법원을 기속한다(행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제202조, 제432조).

(2) 원심은, (가) 이 사건 환경영향평가의 경위, 이 사건 환경영향평가서의 개요, 현지 조사 및 수질 예측 등에 관한 판시 사실을 인정한 다음, (나) 피고 서울지방국토관리청장이 이 사건 환경영향평가를 하면서 한강유역환경청 및 경기도, 여주군, 양평군 등 지방자치단체, 사단법인 환경영향평가협회, 주민들의 검토의견을 수렴하여 그 의견을 대체로 반영하고 있고, 대기환경(기상, 대기질), 수환경(수질, 수리·수문), 토지환경(토지이용, 토양, 지형·지질), 자연생태환경(동·식물상, 자연환경자산), 생활환경(친환경적 자원순환, 소음·진동, 위락·경관)별로 환경에 미치는 영향을 분석·기술하고 그에 대한 세부적인 저감대책 및 대안을 마련하고 있으며, 한강유역환경청장의 수질, 수리·수문, 토지이용, 동·식물상 항목에 대한 17개의 최종 협의내용을 반영하여 보완서가 작성되는 등 내용보완이 상당 부분 이루어졌다는 등의 판시와 같은 이유를 들어, (다) 이 사건 환경영향평가가 3개월여 만에 이루어져 그 내용이 일부 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이라고 할 수 없다고 판단하였다.

그리고 원심은 판시와 같은 이유를 들어, 피고 서울지방국토관리청장이 이미 이 사건 환경영향평가를 마쳤으므로, 한강살리기 3, 4, 6공구에 대한 각 실시계획승인처분에 따라 동일한 내용의 사업을 시행하게 된 참가인이 별도로 환경영향평가를 다시 실시해야 한다고 할 수 없다고 판단하였다.

(3) 원심의 사실인정을 다투는 취지의 상고이유 주장은 실질적으로 사실심 법원의

자유심증에 속하는 증거의 취사선택과 증거가치의 판단을 탓하는 것에 불과하다. 그리고 원심판결 이유를 앞에서 본 법리와 구 환경영향평가법(2011. 7. 21. 법률 제10892호로 전부 개정되기 전의 것) 제25조 제1항 등 관계 법령의 규정 내용 및 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 환경영향평가절차 및 주민의견 진술권 등 환경영향평가법에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

마. 국가재정법 위반 관련 상고이유 주장에 대하여

(1) 구 하천법 제27조에 따르면, 하천관리청이 하천공사를 시행하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사의 시행에 관한 계획(이하 '하천공사시행계획'이라 한다)을 수립하여야 하고(제1항), 하천관리청은 하천공사시행계획을 수립하거나 변경한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 한다(제3항). 한편 구 국가재정법 제38조 및 구 국가재정법 시행령(2011. 12. 30. 대통령령 제23433호로 개정되기 전의 것) 제13조에 따르면, 기획재정부장관은 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 사업 등에 해당하거나, 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

(2) 이와 같은 관계 법령의 규정 내용과 형식, 입법취지와 아울러, ① 예산은 1회계연도에 대한 국가의 향후 재원 마련 및 지출 예정 내역에 관하여 정한 계획으로 매년 국회의 심의·의결을 거쳐 확정되는 것으로서, 이 사건 각 처분과 비교할 때 그 수립절차, 효과, 목적이 서로 다르고, ② 이 사건 각 처분의 집행을 위한 예산이 책정되어 있지 않더라도 피고들은 그와 무관하게 이 사건 각 처분을 할 수 있는 한편, 정부는

이 사건 각 처분이 없더라도 이 사건 각 처분 내용의 집행을 위한 예산을 책정할 수 있는 등 예산과 이 사건 각 처분은 단계적인 일련의 관계가 아닌 독립적인 관계에 있으며, ③ 예산은 관련 국가 행정기관만을 구속할 뿐 국민에 대한 직접적인 구속력을 발생한다고 보기 어려운 사정 등을 종합하여 보면, 국가재정법령에 규정된 예비타당성 조사는 이 사건 각 처분과 형식상 전혀 별개의 행정계획인 예산의 편성을 위한 절차일 뿐 이 사건 각 처분에 앞서 거쳐야 하거나 그 근거법규 자체에서 규정한 절차가 아니므로, 예비타당성조사를 실시하지 아니한 하자는 원칙적으로 예산 자체의 하자일 뿐, 그로써 곧바로 이 사건 각 처분의 하자가 된다고 할 수 없다.

따라서 예산이 이 사건 각 처분 등으로써 이루어지는 이 사건 사업을 위한 재정지출을 그 내용으로 하고 있고, 그 예산의 편성에 절차상 하자가 있다 하더라도, 이러한 사정만으로 곧바로 이 사건 각 처분에 취소사유에 이를 정도의 하자가 존재한다고 보기는 어렵다. 다만 위와 같은 예산편성 절차상 하자로 말미암아 피고들이 이 사건 각 처분을 하면서 구 하천법에서 요구하는 타당성이나 사업성 등에 관한 이익형량을 전혀 하지 아니하거나 그에 관한 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 그에 관한 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에 해당한다고 볼 수 있는 구체적 사정이 있고, 그로 인하여 이 사건 사업에 이익형량의 하자가 있다고 인정될 수 있는 때에는, 이 사건 각 처분이 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 평가할 수 있을 것이다.

(3) 원심이 같은 취지에서, 보의 설치와 준설 등에 대하여 예비타당성조사를 하지 않은 것이 곧바로 이 사건 각 처분의 절차상 하자가 되므로 이 사건 각 처분이 위법하다는 위 원고들의 주장을 배척한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 구 국가

재정법상 예비타당성 조사 의무위반의 효력 등에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

바. 재량권 일탈·남용 관련 상고이유 주장에 대하여

(1) 행정계획은 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, 관계 법령에 추상적인 행정목표와 절차만이 규정되어 있을 뿐 행정계획의 내용에 관하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하는 경우에, 행정주체는 구체적인 행정계획의 입안·결정에 관하여 비교적 광범위한 형성의 자유를 가진다. 다만 행정주체가 가지는 이와 같은 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 사람들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있으므로, 행정주체가 행정계획을 입안·결정하면서 이익형량을 전혀 하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성을 갖추지 못한 경우에는 그 행정계획결정은 형량에 하자가 있어 위법하다(대법원 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결, 대법원 2012. 1. 12. 선고 2010두5806 판결 등 참조).

(2) 원심은 판시와 같은 사실을 인정한 다음 아래와 같이 판단하였다.

(가) 홍수예방과 관련하여, ① 기후변화로 인하여 한강유역의 강수량이 늘어나고 집중호우가 빈번해지는 추세에 있고, 경제규모가 커짐과 동시에 도시화·노령화가 심화되어서 향후 한강 본류 지역의 홍수피해 규모가 더 커질 수 있다고 예측되는 등의 판시 사정들을 종합하면, 기후 변화 등으로 미래에 발생 가능한 홍수의 양상과 그로 인

한 피해를 예측하여 대책을 수립함으로써 남한강 본류의 대규모 홍수피해를 예방할 필요성을 부인하기 어렵고, ② 이 사건 사업내용 중 준설, 강변저류지 설치, 제방증고 등은 홍수예방에 충분히 도움이 될 것으로 보이는 사정 등의 판시 사정들을 종합하면, 이 사건 사업내용은 홍수예방이라는 목적을 달성하기 위하여 피고들이 선택가능한 수단의 범위 내에 있다고 봄이 타당하다.

(나) 용수확보와 관련하여, 이 사건 사업이 추진되기 전인 2006년에 작성된 수자원장기종합계획 보고서에 의하더라도 한강유역에 물이 부족할 것으로 예측되었고, 국제연합환경계획(UNEP)과 아시아태평양경제사회계획(ESCAP)의 보고서에서도 우리나라를 물 부족 국가로 분류하고 있으며, 최근 기후변화로 인한 이상 가뭄에 대비하기 위해서는 단순히 예상수치에 따른 수량뿐 아니라, 풍부한 수자원을 확보하기 위한 노력을 계속할 필요가 있고, 본류에 용수량을 안정적으로 확보하는 것도 장기적인 관점에서 지류의 물 부족을 해결할 수 있는 대응책이 될 수 있는 사정 등의 판시 사정들을 종합하면, 한강 본류의 용수확보를 위한 이 사건 사업의 내용은 그 목적이 정당하고 목적 달성을 위한 적절한 수단으로 보인다.

(다) 수질개선과 관련하여, ① 현재 남한강 본류와 지류의 수질에 큰 문제가 없다 하더라도, 수질개선은 지속적으로 추진하여야 하므로 그 필요성이 없다고 볼 수는 없고, 이 사건 사업의 내용을 반영하여 실시된 EFDC 수질모델링 결과에서도 남한강하류와 팔당댐의 수질이 다소 개선되는 것으로 나타나므로 그 효과가 없을 것이라고 보기 어려우며, ② 조류의 성장은 물의 체류시간에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 빛, 온도, 영양물질에 의하여 영향을 받으므로, 보의 설치로 체류시간이 증가한다는 사실만으로 곧바로 부영양화 현상이 생길 것이라 단정하기 어려운 사정 등의 판시 사정들을 종합

하면, 보의 설치로 인한 유속저하 및 체류시간 증가로 수질이 악화된다고 단정하기 어렵고, 공사기간에 공사로 인한 부유물질로 어느 정도 수질의 악화가 발생한다고 하더라도 그 피해가 이 사건 사업으로 의도하는 공익을 능가한다고 보기는 어렵다.

(라) 생태계에 미치는 영향과 관련하여, 이 사건 사업의 내용과 유사성이 있는 팔당댐의 건설, 한강종합개발사업, 양재천의 생태하천 복원사업의 경우 사업 이전에 비하여 생물의 다양성이 늘어난 것으로 나타난 사정 등의 판시 사정들을 종합하면, 이 사건 사업으로 인하여 생태계에 다소 변화가 예상된다 하더라도 그로써 이 사건 사업으로 의도하는 공익을 능가할 정도로 생태계가 파괴된다고 단정하기 어렵다.

(마) 사업성과 관련하여, 피고들이 통상적인 방법에 따라 일자리 창출 및 생산 유발 효과를 예측한 이상, 그 예측치와 실제로 다른 결과가 발생한다 하여 그러한 사정만으로 사업성이 없다고 단정할 수 없는 사정 등의 판시 사정들을 종합하면, 이 사건 사업이 의도하는 공익에 비하여 과도한 비용과 희생이 요구된다고 보기 어렵다.

(바) 따라서, 피고들이 이 사건 각 처분을 하면서 이익형량을 전혀 하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하였거나 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성을 갖추지 못하였다고 할 수 없고, 이 사건 각 처분의 내용은 피고들이 그 목표를 달성하기 위한 수단으로써 선택할 수 있는 범위 내에 있다 할 것이므로, 피고들이 가지는 광범위한 형성의 자유에 따라 이루어진 이 사건 각 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 없다.

(3) 이러한 원심의 판단에 대하여 사실인정을 다투는 취지의 상고이유 주장 부분은 실질적으로 사실심 법원의 자유심증에 속하는 증거의 취사선택과 증거가치의 판단을 탓하는 것에 불과하다.

그리고 원심판결 이유 및 적법하게 채택된 증거들에 의하면, ① 4대강 사업 중 총 사업비 500억 원 이상인 8개 지구의 생태하천 조성 사업, 낙동강 유역의 자전거도로 설치 사업, 보현산댐 및 영주댐 등 2개의 댐 건설사업, 6개소에 대한 농업용 저수지 사업 등 합계 17개의 세부 단위사업에 대해서는 예비타당성조사가 실시되었는데, 그 실시결과 편익·비용 비율(Cost-Benefit Analysis, B/C 비율이 1보다 클 경우 경제적 타당성이 있음을 의미한다)이 0.92부터 3.46까지로서 15개 사업에서 1.0 이상이었고, 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process, 통상 0.5 이상이면 사업 시행이 적절한 것으로 판단된다) 지표는 0.508부터 0.777까지로서 모두 0.5 이상으로 나타나는 등 사업 시행이 적절한 것으로 평가된 사실, ② 그리고 정부기본계획 수립 과정에서, 물 관리 현황 및 문제점, 수자원 관련계획 성과와 한계, 국내외 사례 및 시사점을 분석하여 정책 방향을 제시하고, 사업의 실시에 따른 기대효과로서 홍수피해와 물 부족의 근본적 해결, 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성, 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화 견인, 물 관리 글로벌리더로서 국가위상 제고 등을 분석·제시하면서, 예비타당성조사의 핵심 내용에 해당하는 경제성 분석 및 정책적 분석 등 사업성 검토가 어느 정도 이루어진 사실을 알 수 있다. 또한 행정계획의 수립 단계에서 사업성 또는 효율성의 존부나 정도를 정확하게 예측하는 것은 과학적·기술적 특성상 한계가 있을 수밖에 없으므로 사업성에 관한 행정주체의 판단에 정당성과 객관성이 없지 아니하는 이상 이를 존중할 필요가 있다.

위와 같은 사정들을 비롯하여 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록에 나타난 여러 사정과 아울러 원심판결 이유를 살펴보면, 원심의 판단은 앞에서 본 법리에 기초한 것으로서 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 행정계획에 관한 이익형량의 하

자, 재량권의 일탈·남용 등의 관련 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니하고 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자들이 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박보영

주 심 대법관 김용덕

 대법관 권순일

원고들 명단: 생략