



헌법재판소 2003. 1. 30. 2001헌마579 결정

새만금간척사업에 대한 정부조치 계획의 확정·발표 등 취소

【판시사항】

국무총리의 새만금간척사업에 대한 정부조치계획·지시사항시달, 농림부장관의 그 후속 세부실천계획 및 새만금간척사업 공사재개행위가 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당되는지 여부(소극)

【결정요지】

피청구인 국무총리의 2001. 5. 25. 보자 새만금간척사업에 대한 정부조치계획 및 지시사항시달은 당초 시행중인 새만금간척종합개발사업에 관한 국무총리의 관계부처에 대한 지휘·감독권의 행사의 일환으로 행해진 것으로, 당초 1991. 11. 16. 사업시행인가 고시되고 공사진행 중인 농림수산부장관의 새만금간척종합개발사업을 변경시키거나 그 사업을 대체하는 것이 아니라, 동 사업을 계획대로 계속 시행하되, 다만, 환경친화적인 개발이 되도록 관계부처에 보완대책을 수립·추진하라는 것을 내용으로 하고 있고, 피청구인 농림부장관의 2001. 8. 6. 자 새만금간척사업에 대한 후속 세부실천계획 또한 위 국무총리의 지시사항을 이행한 실천계획을 정한 것으로, 동 사업에 대한 환경친화적인 개발의 이행계획을 내용으로 하고 있으며, 그리고 새만금간척사업에 대한 공사재개행위는 당초 새만금간척사

업시행계획에 따라 진행되다 중단된 공사를 재개하는 것에 불과하여, 위 각 행위 자체로 독립하여 새로이 직접 청구인들의 기본권을 침해하고 있는 것이 아니므로, 피청구인들의 위 각 행위는 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력행사에 해당되지 아니한다고 할 것이다.

【주 문】

청구인의 심판청구를 각하한다.

【이 유】

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 이른바 새만금간척종합개발사업(이하 “이 사건 사업”이라 한다)이란 1991년부터 2011년까지(외곽시설 : 1991년~2004년, 내부개답 : 2004년~2011년) 전라북도 김제시, 군산시, 부안군의 1도 2시 1군 19읍·면·동을 사업구역으로 하여, 군산시, 김제시, 부안군에 인접한 하구해역 40,100ha를 막아 28,300ha의 토지와 11,800ha의 담수호를 조성하는 사업을 말한다.

먼저 농림수산부장관 1995. 1. 5. 법률 제4892호 (1998. 3. 1. 시행) 정부조직법 개정으로 정부조직이 개편됨에 따라 농림부장관으로 변경되고, 그에 따라 업무도 승계되었는데, 이 사건 사업관련 행위 중 1998. 3. 1. 이전에 발생된 것은 농림수산부장관의 명칭을 그대로 사용하였다. 이하 같다.

은 1989. 11. 6. 간척농지개발, 수자원확보, 지역종합개발, 복지농어촌건설을 사업목적으로 하고, 전라북도 부안군, 김제군, 옥구군(1도 3군 17읍면)을 사업구역으로 하며, 농업개발 20,450ha, 수산개발 2,000ha, 농촌도시 800ha, 도로·구거 등 5,050ha, 담수호 11,800ha의 합계 40,100ha를 개발면적으로 하고, 방조제(8조 32.8km), 배수갑문(2개소 470.4km), 저수지(1개소), 연락수로(16.2km), 방수제(6조 138.3km), 양배수장(13개소), 용배수로(320km) 등을 주요시설로 하여 사업소요기간 1991년부터 2004년까지(외곽공사 : 1991년~1998년, 내부개발 : 1999년~2004년)의 새만금지구 간척사업의 기본계획을 확정하였다.

그 후 농림수산부장관은 1991. 8. 13. 구 농촌근대화촉진법(1994. 12. 22. 법률 제4823호로 개정되기 전의 것, 이하 “구 농촌근대화촉진법”이라 한다) 제 93조에 의하여 사업시행자를 농림수산부장관으로, 사업목적은 간척종합개발·수자원개발로, 사업지구명을 이 사건 사업으로, 사업구역을 전라북도 군산시·부안군·김제군·옥구군으로, 사업면적(매립면적)을 40,100ha로, 사업개요를 방조제 4조 33km, 배수갑문 2개소, 토지개발 28,300ha, 담수호 11,800ha, 관개배수 양·배수장 13개소로 하여 이 사건 사업시행계획을 수립하고, 같은 달 19. 위 같은 법 제94조에 의하여 이 사건 사업시행계획을 고시하였다.

그 다음 농림수산부장관은 구 행정권한의위임및 위탁에관한규정(1994. 12. 23. 대통령령 제14438호로 개정되기 전의 것) 제41조 제9항에 따라 건설부장관의 권한을 위임받아, 1991. 10. 17. 구 공유수면

매립법(1997. 4. 10. 법률 제5337호로 개정되기 전의 것, 이하 “구 공유수면매립법”이라 한다) 제4조, 제29조 및 동법시행령(1998. 12. 31. 대통령령 제16073호로 개정되기 전의 것) 제34조의 규정에 의하여 농림수산부장관에게 이 사건 사업과 관련하여 공유수면매립면허처분을 하고, 같은 달 22. 구 공유수면매립법 제7조 및 동법시행령 제12조 제1항의 규정에 의하여 위 공유수면매립을 면허하였음을 고시하였다. 그리고 농림수산부장관은 사업시행자의 지위에서 1991. 11. 13. 구 농촌근대화촉진법에 의한 사업시행인가권자인 농림수산부장관에게 이 사건 사업의 시행인가를 신청하여, 위 같은 법 제96조, 구 공유수면매립법 제9조의 2에 의한 농림수산부장관의 이 사건 사업 시행인가처분이 있었고, 같은 달 16. 그 시행인가가 고시되었다.

그리하여 1991. 11. 28. 이 사건 사업의 공사가 착공된 이래 1992. 6. 10. 제2·3·4호 방조제 공사가 착공되었고, 1994. 7. 25. 제1·3호 방조제 사석제 끝막이 공사가 완공되었으며, 1998. 12. 30. 제1호 방조제가 완공되는 등 1999년까지 방조제 33km 중 19.1km가 완공되었다.

(2) 그런데 1998년부터 녹색연합, 환경운동연합 등의 환경관련 시민운동단체가 이 사건 사업 시행에 따른 환경영향, 수질, 경제성 등에 대하여 문제를 제기하면서 이를 공정하게 조사·평가하기 위한 민관 공동조사단의 구성을 요구하였다. 이에 정부는 민관 공동조사단을 구성하였고, 그 민관공동조사단은 1999. 5. 1.부터 2000. 6. 30.까지 14개월간에 걸쳐 환경정책, 경제성, 수질보전대책 등 3개 분과로 나누어 조사를 실시한 후 종합의견을 작성하여 2000. 8. 18. 정부에 제출하였다.

이에 피청구인 국무총리는 2001. 5. 25. 위 민관공동조사단의 보고서, 관계부처의 검토결과 국내의 여건, 국가이익 등을 종합적으로 고려하여, 이 사건 사

계 파괴 및 환경 재앙을 가져오는 갯벌간척사업을 오로지 집권여당 등 일부 정치세력의 정략적 목적만을 위하여 추진하고자 하는 것으로서, 그에 반대하는 압도적 다수 국민들의 환경권을 침해하고, 그 사업지역 및 인근에 거주하며 어업에 종사해온 청구인 등 주민들의 직업의 자유 및 거주·이전의 자유를 침해하는 것이므로 헌법에 위반된다.

우선 이 사건 사업 및 공권력의 행사는 위와 같은 기본권을 제한하는 데 있어서 그 목적의 정당성이 없다. 피청구인들은 이 사건 사업이 식량확보를 위한 농지조성을 위한 것이라고 주장하고 있다. 그러나 오늘날 농업정책의 실패 및 농산물 수입개방 등으로 인하여 전국 각지에서 유희농지의 규모가 계속 확대되고 있으며, 무계획적이고 허술한 국토이용정책에 의한 국토 난개발사태의 결과 위락시설부지 등 불필요한 용도로 전용되는 농지의 규모 또한 상당한 정도에 이른다는 점을 고려하면, 이 사건 갯벌을 구태여 간척하여 농지로 조성할 필요는 없는 것이다.

다음으로 이 사건 사업 및 공권력의 행사는 그와 같은 목적을 달성하기 위한 효과적이고 적절한 방법이라고 할 수도 없다. 진정으로 식량안보를 도모하고자 한다면, 유희농지를 활용할 수 있도록 전반적인 농업정책을 개선하고, 무분별하게 이루어지고 있는 농지전용을 효과적으로 방지하는 등의 방안을 선택하여야 할 것이다. 세계적인 추세를 살펴보더라도 종래 간척사업에 주력했던 대부분의 국가들이 이제 더 이상 갯벌간척을 통한 농지확보정책을 포기한 지 오래이다. 그리고 1998. 9. 25. 감사원장이 농림부장관에게 통보한 이 사건 사업에 관한 감사결과 자료에 의하면, 경제적 타당성이 입증되지 아니한 사업이 시행되게 된 결과를 초래하였다.는 지적이 있었고, 1991년 이 사건 사업 시작 당시 1조 3,000억원으로 발표되었던 총공사비가 2000년에는 2조 2,137억원으로 늘어났고, 2001. 1.에는 3조 489억원으로, 2001. 8. 6. 새만금사업 세부실천계획안에서는 4조

3,596억원으로 각각 증가하였지만, 사업시행자인 농림부는 앞으로도 계속 추가비용이 생길 것이라고 밝히고 있는 데다가 현재로는 추가로 들어가는 예산규모를 계산하기가 불가능하다고 고백하고 있다. 결국 1998년 감사원이 감사결과 자료에서 지적한 대로 이 사건 사업비는 약 6조 원에 이를 것이 분명하므로, 사업비 측면에서 보더라도 이 사건 사업은 경제성이 없으며, 중국에는 아무도 책임지지 않는 예산낭비사업이었음이 판명될 것이다.

또한 이 사건 사업 및 공권력의 행사는 청구인들의 환경권 등 기본권을 과도하게 침해하며 이해관계인들의 법익을 충분히 고려하지 않고 있다.

이 사건 사업이 계획대로 완성되어 천혜의 생태계 보고인 광대한 새만금갯벌이 사라지고 나면, 그 손실은 장차 돌이킬 수 없는 상태가 된다. 청구인 등 국민들과 국토와 자연자원을 물려받게 될 미래세대들은 자신이 선택하거나 동의하지 않은 정책에 의하여 어마어마한 규모의 무수한 생명이 서식하는 갯벌을 완전히 잃게 되는 것이다. 또한 청구인들 중 이 사건 사업지역에 거주하는 주민들은 삶의 터전을 박탈당하여 더 이상 그곳에 거주할 수 없게 되는 것이다. 더구나 주민들 중 일부는 손실보상을 전혀 받지 못한 채로, 또 일부는 보상을 받기는 하였으나 기망 등에 의한 지극히 형식적인 절차만을 거쳐 조상 대대로 물려받은 생계의 터전인 갯벌을 잃게 되었다. 환경부는 2000. 12. 새만금 담수호 수질대책으로 전주권 그린벨트 해제지역을 녹지로 보전하고 오염총량제를 도입하여 더 이상의 도시·산업개발을 억제하며, 그 밖에도 농경지 시비량 30% 삭감, 돼지와 젖소 분뇨의 오염배출 94.5% 삭감, 닭과 한우의 오염배출 100% 삭감 등 사실상 달성하기 어려운 방안을 제시한 바 있다. 그런데 문제는 환경부가 내놓은 이러한 조건들을 모두 만족한다고 해도 담수호의 수질은 농업용수 기준인 4급수에도 미치지 못하는 것으로 드러났다는 점이다. 따라서, 장차 이 사건 사업으로 조성될 담수



호의 수질은 시화호와 별반 다르지 않을 것이며, 그렇게 될 경우 간척사업으로 조성된 농지 또한 무용지물이 될 것이 분명하다.는 관계전문가·시민단체들의 우려는 결코 기우가 아닌 것이다.

(3) 우리 헌법 제12조에서는 적법절차원리를 규정하고 있는데, 이는 국가기관 등이 행정계획·정책·사업의 결정과정에서 광범위한 재량권을 갖는다고 하더라도, 특히 막대한 예산이 소요되며 국민의 생활에 중대한 영향을 미치는 사업 또는 정책을 결정하는 과정에서는 국민들에게 충분히 정보를 제공하여 그의 의견을 듣고 제기되는 문제에 관한 관련 전문가들의 의견을 수렴한 위에서 최종적인 결론을 내려야 한다는 원리라고 하겠다.

그런데 피청구인들은 이 사건 사업을 결정하고 재검토하기 위하여 이루어진 타당성 검토, 계획수립, 환경영향평가, 민관공동조사, 평가회의 등의 모든 과정에서 비민주적 밀실행정에 의존함으로써 적법절차의 원리를 철저히 무시하였다. 즉, 이 사건 사업은 전세계적으로도 사상 유례가 없는 대규모의 갯벌 간척사업임에도 불구하고 불과 3개월간의 허술하기 짝이 없는 지극히 형식적인 타당성 조사만을 거쳐 확정되었다. 심지어 1990년경 이 사건 사업의 환경영향평가 협의의 담당하였던 환경부조차 2000년 말에 이르러서는, 새만금 담수호의 수질이 농업용수기준인 4급수를 유지할 수 없다.라는 공식연구결과를 내놓음으로써 환경영향평가의 부실을 자인하였다. 그리고 이 사건 사업은 특정지역개발이라는 철저히 정치적인 계산아래 결정되었다고 하는 근원적인 한계로 인하여 그 사업추진 과정 또한 지극히 비민주적이었다.

또한 이 사건 사업의 문제점과 비민주적 밀실행정을 심각하게 지적하였던 시민단체 등의 항의와 요구가 계속되자, 피청구인 등은 1999. 5. 1. 새만금사업 환경영향 민관공동조사단을 구성하기로 하고, 사업

재검토를 위한 관계전문가들의 조사·연구가 진행되었다. 하지만 1년이 넘도록 조사위원들간의 견해 차이를 좁히지 못하고 있던 상태에서 피청구인 등은 그 위원들에게 사업재개결정에 유리한 결론을 내리도록 압력을 가하거나 조사단장으로 하여금 조사결과를 왜곡 기재한 결과보고서를 작성하게 하는 등의 부당행위를 일삼았다. 그 후 대통령자문 지속가능발전위원회의 제의에 따라 열린 새만금평가회의 과정에서도, 피청구인은 그 회의의 최종결과를 정리한 4인 소위원회의 종합결론을 아전인수식으로 해석, 평가회의의 의견과는 전혀 무관한 이른바 조치계획을 확정하기에 이르렀다. 결국 피청구인 등은 사업재검토과정에서 그 간의 매우 불충분하고 무모하였던 이 사건 사업계획을 진지하고 겸허하게 되짚어보고 관계전문가와 민간단체 등의 의견에 귀를 기울이기는 커녕 공동조사, 공개토론, 평가회의 등을 자신들이 내려놓은 결론으로 이끌어가기 위한 들러리 절차로 이용하기에 여념이 없었던 것이다.

따라서, 이 사건 사업 및 공권력의 행사는 적법절차에 위배되어 헌법에 위반된다.

나. 피청구인의 답변

(1) 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사 또는 불행사는 헌법소원의 본질상 국민의 권리·의무에 대하여 직접적인 영향 내지 법률효과를 발생시키는 것이어야 한다.

그런데 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획은 그 수립경위와 내용에 비추어 볼 때, 종전의 행정계획 및 관련 처분에 의하여 추진되어 오던 사업을 재검토하여 환경친화적인 방법으로 이를 추진한다는 내용의 보완적인 행정계획에 불과할 뿐, 그 자체가 독립성을 가진 행정계획이라고 할 수 없고, 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획에는 예컨대, 사업시행지역의 확대나 수질기준의 하향조정 등 기존의 사

업계획과 비교할 때, 새롭게 기본권을 제한하거나 침해할 만한 요소를 전혀 담고 있지 않으므로, 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획의 확정·발표는 직접 국민의 권리의무에 영향을 미치는 공권력의 행사라고 볼 수 없어 헌법소원의 대상이 되지 아니한다.

그리고 피청구인 국무총리가 피청구인 농림부장관을 비롯한 새만금사업 관계부처에게 한 정부조치계획에 관한 지시사항시달은 행정기관 상호간의 내부행위로서, 이 또한 직접 국민의 권리의무에 영향을 미치는 공권력 행사가 아니므로, 이를 헌법소원의 대상으로 삼는 것은 부적법하다.

또한 피청구인 농림부장관의 새만금사업재개행위는 그 자체 독립적인 공권력의 행사가 아니라, 이 사건 공유수면매립면허처분 및 사업시행인가처분에 기하여 행하는 사실행위에 불과하다. 그리고 청구인들이 취소를 주장하는 사업재개행위는 엄밀히 말해 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획의 집행행위가 아니라, 종전 사업계획에 의하여 1991년부터 줄곧 시행되어 온 새만금사업시행행위의 계속에 불과하다. 따라서, 사실행위로서의 사업시행행위 자체에 고유한 위헌적인 요소가 있으면 모르되, 그렇지 아니한 이상 청구인들로서는 마땅히 사업시행행위의 기초가 되는 공유수면매립면허 및 사업시행인가처분 또는 종전 사업계획의 취소를 구하여야 하는 것이지, 마치 이 사건 사업재개행위가 별개의 행위인 양 그 취소를 구함은 옳지 않다고 할 것이다. 만약 사실행위로서의 사업시행행위 자체에 고유한 위헌성이 없음에도 불구하고 이를 허용한다면, 이는 사실행위의 기초가 되는 행정처분이 공권력에 의하여 그 효력이 부인되지 아니함에도 불구하고, 그에 기하여 행해지는 사실행위의 효력은 부인될 수 있는 부당한 결과를 초래할 수밖에 없다고 할 것이다.

따라서, 청구인들이 이 사건 새만금사업시행행위의 기초가 되는 공유수면매립면허 및 사업시행인가처분 또는 종전 사업계획의 위헌성여부를 다툼이 없이 사

실행위에 불과한 사업시행행위를 공권력의 행사라 하여 헌법소원의 대상으로 삼는 것은 부적법하다.

(2) 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획과 같은 행정계획이 행정소송의 대상이 될 수 있는지의 여부와 관련하여, 대법원은, 도시계획법 제12조 소정의 도시계획결정은 특정 개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하는 효과를 가져오는 행정청의 처분이라 할 것이고, 이는 행정소송의 대상이 되는 것이라 할 것이다.라고 판시하여, 이른바 명령적 행정계획을 행정소송의 대상으로 인정하였고, 청구인들 스스로도 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획이 기본권을 침해하는 사실상의 구속력을 갖는 행위라고 하여 그것이 이른바 명령적 행정계획임을 주장하고 있으며, 이미 청구인들은 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획이 행정소송법 제2조 제1항 제1호 소정의 처분 등에 해당한다는 이유로 서울행정법원 2001구33563호로 그 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.

그렇다면, 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획의 확정·발표행위에 대한 헌법소원은 행정소송법에 의한 구체절차를 모두 거치지 아니하고 제기한 부적법한 청구라 하겠다.

(3) 헌법 제35조 제1항 소정의 환경권은 개별법령에 의한 구체화된 과정을 통해 실현될 수 있는 권리로서 국민 개개인이 헌법에 직접 근거하여 그 보호를 구할 수 있는 권리는 아니라고 할 것이다. 따라서, 이 사건에 있어서 청구인들이 개별법령에 의하여 구체화된 환경권에 터잡지 아니하고 직접 헌법상의 환경권 규정에 근거하여 이 사건 행위가 청구인들의 환경권을 침해하는 위헌적인 공권력의 행사라고 주장함은 타당성이 없다.

가사 헌법상의 환경권이 구체적인 권리로서의 성격을 가지고 있다고 할지라도, 이 사건 정부조치계획



과 세부실천계획은 전혀 새로운 간척사업을 시행한다는 것이 아니라, 기존의 사업계획 및 관련 처분에 의하여 시행되어 오던 사업을 환경친화적인 방법으로 시행한다는 것이므로, 기존 사업계획 및 관련 처분이 환경권 침해행위가 될 수 있는지는 별론으로 하고, 이 사건 정부조치계획 및 세부실천계획이 독자적으로 환경권을 침해한다고 할 수는 없는 것이며, 오히려 이 사건 계획들은 그로 인하여 환경권이 적극적으로 보호되는 효과를 발생시킨다고 할 수 있다.

따라서, 이 사건 행위가 청구인들의 환경권을 침해한다는 주장은 실제적 관점에서 전혀 타당성이 없다.

(4) 이 사건 사업의 시행자인 피청구인 농림부장관은 사업을 시행함에 있어 구 농촌근대화촉진법, 구 공유수면매립법 기타 관련 법령이 정한 바에 따라 모든 보상을 마쳤다. 따라서, 일부 청구인들이 보상을 받지 못하였다거나 부족한 보상을 받았다는 이유로 직업의 자유 등에 대한 침해를 주장함은 근거없는 것이다. 가사 청구인들의 주장대로 시행 당시 일부 주민에 대한 보상이 이루어지지 아니하였다거나 부족한 보상이 이루어졌다고 하더라도, 주민들로서는 관련 법령이 정한 바에 따라 보상청구권을 행사함으로써 직접적으로 권리구제를 받을 수 있는 것이므로 보상절차 미비라는 사정만으로 직업의 자유, 주거 및 거주·이전의 자유가 침해되었다고 주장하는 것은 타당하지 않다.

뿐만 아니라, 청구인들이 직업의 자유 등에 대한 침해행위로 주장하는 것은 당초의 사업계획이나 그에 따른 사업시행이지, 이 사건 행위는 아님이 명백하므로, 이 사건 행위가 직업의 자유 등을 침해하였다고 하여 그 취소를 구하는 것은 주장 자체로 이유없다고 할 것이다.

(5) 청구인들은 이 사건 사업이 시작단계에서부터 형식적인 타당성조사 및 부실한 환경영향평가를 거

쳐 확정되었고, 사업추진과정에서도 사업의 목적을 허위로 선전·홍보하거나 사업계획에 관한 정보를 차단한 채, 일방적으로 사업이 추진되었다는 점을 적법절차위반의 사유로 들고 있다. 그러나 위 주장이 근거 없음은 별론으로 하더라도, 위 주장은 이 사건 행위 자체에 적법절차위반이 있다는 주장은 아니라고 보인다.

그리고 청구인들은 피청구인들이 이 사건 사업계획의 결정에 이르는 과정에서 민관공동조사단이 조사위원들에게 사업재개에 유리한 결정을 내도록 압력을 가하거나 조사결과를 왜곡한 결과보고서를 작성하게 하였고, 새만금평가회의의 최종결과를 사전 인수식으로 해석하여 그와 다른 내용의 조치계획을 확정하였다는 점 등을 들어 적법절차위반을 주장하고 있다. 그러나 위 주장은 사실과 다를 뿐 아니라, 그 주장만으로는 이 사건 행위가 구체적으로 어떤 법령의 절차를 위반하였는지조차도 분명하지 않다.

따라서, 이 사건 행위가 헌법상의 적법절차를 위반하였다는 청구인들의 주장은 이유없다고 할 것이다.

3. 판단

헌법재판소법 제68조 제1항에 의하면, 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고, 헌법 제86조 제2항에 의하면, 국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.라고 규정하고 있다. 그리고 정부조직법 제19조에 의하면, 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하고(제1항), 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 대통령의 승인을 얻어 이를 중지 또는 취소할 수 있다.고 규정하고 있다(제2항).

그런데 기록에 의하면, 이 사건 정부조치계획의 확정·발표 및 지시사항시달, 그리고 이 사건 후속 세부조치계획 확정·발표의 경위는 다음과 같다. 즉, 이 사건 사업은 이미 당시 농림수산부장관의 기본계획의 확정(1989. 11. 6.), 시행계획의 수립(1991. 8. 13.)·고시(8. 19.), 공유수면매립면허처분(1991. 10. 17.)·고시(10. 22.), 사업시행인가처분(1991. 11. 13.)·고시(11. 16.) 등 그 관련 행정절차가 완료되어, 1991. 11. 28. 그 공사를 착공한 이래 1994. 7. 25. 제1·3호 방조제 사석제 끝막이 공사가 완공되었으며, 1998. 12. 30. 제1호 방조제공사가 완공되는 등 1999년까지 방조제 33km 중 19.1km(58%)가 완공되었다. 그런데 1998년부터 환경단체 등 시민단체가 이 사건 사업시행에 따른 환경영향, 수질, 경제성 등에 대하여 문제를 제기하여 당초 이 사건 사업계획은 그대로 두고 일단 공사를 잠정적으로 중단한 상태에서 정부가 민관공동조사단을 구성하여 1999. 5. 1. 부터 14개월간 환경대책, 경제성, 수질보전대책에 관하여 조사를 실시하였다. 그리하여 피청구인 국무총리가 위 민관공동조사결과, 관계부처의 검토내용, 토론회 및 평가회의 결과를 참고로 하여 2001. 5. 25. 이 사건 정부조치계획을 확정·발표하고 관계부처에 지시사항을 시달하였으며, 피청구인 농림부장관도 위 국무총리의 정부조치계획과 지시사항시달에 응하여 2001. 8. 6. 이 사건 사업 후속 세부실천계획을 발표하기에 이른 것이다.

그리고 기록에 의하면, 피청구인 국무총리의 이 사건 정부조치계획 및 관계부처에 대한 지시사항의 주요내용은 다음과 같다. 즉, 먼저 그 기본방향으로 새만금사업 공사가 이미 58% 이상 진척되어 있어 공사를 중단하는 경우 막대한 사회경제적 손실이 초래될 뿐만 아니라, 미래의 식량위기, 남북통일 등에 대비하기 위해서는 사업의 완성이 반드시 필요하다는 점을 밝히고, 다만 수질과 갯벌보전, 환경문제 등의 해결을 위해 보완대책의 마련이 필요하다는 것이다. 다

음 그 추진사항으로 방조제는 완공하되, 동진수역부터 먼저 개발하고 만경수역은 수질이 목표수준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보한다고 되어 있으며, 그 밖에 친환경적 사업추진계획, 갯벌보전·관리 종합대책추진, 새만금사업의 환경관련 소요예산 판단, 추진체계 구축운영 등 사업의 계속추진과 관련된 사항을 밝히고 있다. 끝으로 농림부·환경부·해양수산부 등 관계부처별 주요 조치사항을 정하고, 이에 따라 소관부처별로 세부실천계획을 2001. 7.말까지 마련, 추진할 것을 지시하고 있다.

또한 피청구인 농림부장관의 이 사건 사업 후속 세부실천계획의 주요내용은 다음과 같다. 즉, 먼저 그 기본방향으로 위 피청구인 국무총리의 정부조치계획에 따라 수질보전 및 친환경적 대책을 마련한 후 사업을 추진한다는 점 등을 밝히고 있다. 다음 그 세부실천계획을 크게 수질보전대책, 새만금내부 친환경공간계획, 해양환경보전대책 등으로 나누어 추진사업과 사업비 등을 정하고 있으며, 그 밖에 과학적인 물관리체계구축, 사업추진체계구축, 자원조달계획 등에 관한 사항을 밝히고 있다. 끝으로 위 세부실천계획은 국무조정실 내 민관공동으로 구성된 새만금환경대책위원회에 상정·평가될 계획이라는 점과 향후 세부실천계획 시행과정에서 환경단체 등 시민단체, 전문가의 조사·연구와 새로운 환경처리기술 등을 반영하여 계속 보완발전시켜 나간다는 점을 밝히고 있다.

요컨대, 피청구인 국무총리의 위 정부조치계획의 주요골자는 그 조치계획으로 당초 새만금사업 시행계획의 사업시행자, 사업목적, 사업구역, 사업면적, 사업개요, 사업기간 및 총사업비 등 그 사업의 근간을 변경시키는 것이 아니고, 다만, 이 새만금사업과 관련하여 발생하는 환경·수질문제에 대하여 구체적인 보완대책과 실천계획을 수립하여 추진하고, 농림부·환경부·해양수산부 등 관계부처에 대하여 특히 환경·수질과 관련하여 조치하여야 할 주요사



항을 지시하는 것을 내용으로 하고 있다. 그리고 피청구인 농림부장관의 후속 세부실천계획 역시 위 피청구인 국무총리의 정부조치계획에 입각하여 그 지시사항시달에 응하여 수질보전대책, 새만금내부 친환경간척계획, 해양환경보전대책 등 후속 세부실천계획을 수립한 것에 다음 아닐 뿐, 농림부장관의 당초 새만금 사업에 관한 기존계획을 수정·변경하여 청구인 등의 권리·의무에 영향을 미치는 새로운 사항을 정한 것이 아니라고 할 것이다.

그렇다면, 결국 피청구인 국무총리의 이 사건 정부조치계획 및 지시사항시달은 이 사건 사업에 관한 국무총리의 관계부처에 대한 지휘·감독권의 행사(정부조직법 제19조)의 일환으로 행해진 것으로, 당초 농림수산부장관의 새만금간척중합개발사업을 변경시키거나 그 사업을 대체하는 것이 아니라, 동 사업을 계획대로 계속 시행하되, 다만, 환경친화적인 개발이 되도록 관계부처에 보완대책을 수립·추진하라는 것을 내용으로 하고 있고, 피청구인 농림부장관의 이 사건 후속 세부실천계획 또한 위 국무총리의 지시사항을 이행한 실천계획을 정한 것으로, 이 사건 사업에 대한 환경친화적인 개발의 이행계획을 내용으로 하고 있으며, 이 사건 사업에 대한 공사재개행위는 당초 이 사건 사업계획에 따라 진행되다 중단된 공사를 재개

하는 것에 불과하여, 위 각 행위 자체로 독립하여 새로이 직접 청구인들의 기본권을 침해하고 있는 것이 아니므로, 피청구인들의 위 각 행위는 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력행사에 해당되지 아니한다고 할 것이다.

가사, 청구인의 청구 중 당초의 이 사건 사업계획에 대한 위헌확인 청구가 포함되었다고 보더라도, 위에서 본 바와 같이 이 사건 사업계획은 1989. 11. 6. 기본계획이 확정되었고, 1991. 8. 13. 시행계획이 수립되어, 그에 따라 같은 해 10. 22. 공유수면매립면허처분이 고시되었고, 같은 해 11. 16. 사업시행인가처분이 고시되었으므로, 2001. 8. 22.에 청구된 이 부분 청구는 이미 청구기간이 도과되었음이 날짜 계산상 분명하며, 한편 이 사건 공유수면매립면허처분이나 사업시행인가처분에 대하여는 행정심판이나 행정소송의 대상이 되어 법원의 재판관할 하에 있는 것이므로, 헌법소원심판의 대상이 되지 아니한다고 할 것이다.

4. 결론

따라서, 이 사건 심판청구는 부적법하므로 이를 각하하기로 하여 관여재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다. ◀

「월간 '환경기술인」 정기구독안내

- 구독방법 : 무통장 입금 기본
- 구독료 : 6만원(1년)
- 구입문의 : (02) 852-2291(연합회 사무국)