특 집

새만금사업 현황과 향후 추진방향

이 원 규
농림부 농촌정책국 기반정비과

1. 서 론

새만금 !

군산과 부안을 잇는 33 km의 방조제와 40,100 ha의 갯벌과 바다를 토지와 담수호로 바꾸는 대역사 !

어떤 이는 한민족 유사 이래 최대 역사라고 까지 말한다.

지금으로부터 14년 전인 1991년 11월 28일 전라북도 부안 앞바다에서는 요란한 박수소리와 경쾌한 농악 속에서 거대한 새만금사업이 수천의 주민들과 수많은 국민이 지켜보는 가운데 첫 삽을 떴다.

하늘도 맑았다. 이곳 서해바다는 11월말 되면 바람과 파도가 유명하고 날씨도 쌀쌀하기로 소문났건만 이날만은 예외였다. 아마도 새만금의 탄생을 축하하는 듯 했다.

시대가 변했다. 세계화·개방화 물결이 높아졌고, 우리나라의 먹거리도 경제 발전과 함께 엄청난 변화가 찾아왔다. 세계 이 곳 저 곳에서 몰려오는 농축산물은 우리 땅에서 우리 손으로 가꾸고 키운 농축산물을 밀어내고 있다. 쌀도 예외가 아니다. 쌀보다 밀가루, 소고기, 닭고기를 선호하는 국민 식생활 패턴의 변화는 결국 쌀이 남아도는 시대를 연출했다. 개발이 국가 발전이라고 여기던 시대가 환경이 최선이고 개발은 않된다는 시대로 변모하면서, 환경은 보전해야 하고, 개발은 불가하다는 이분법적 사고도 확산되어 갔다. 시화호의 썩은 물은 우리나라 환경 개념을 몇단계 수직 상승시켰다. 동강댐에서 환경이 개발을 눌렀다면 시화호는 개발을 숨죽이게 했다.

드디어 새만금이 환경이라는 잣대로 재단하고 환경이라는 안경으로 쳐다보고 환경이라는 사고로 생각하는 계기를 창출하게 되었다. 거기에 정부와 환경단체가 송사까지 벌리면서 새만금은 숱한 기사꺼리와 논쟁꺼리를 양산하게 되었다.

그런 새만금이 이제 그 웅대한 모습을 나타내기 시작했다. 방조제 공사도 내년 3월이면 모두 연결되고 연말이면 보강공사 등 주요 공사가 마무리 되면서 수질이 문제없는 동진측은 토지개발을 위한 방수제 설계 등에 착수할 수 있을 것이다. 그러나 아직까지도 환경단체는 새만금에 대한 부정적 시각을 버리지 않고 있으며, 재판도 계속 진행중이다. 이 시점에서 새만금을 어떻게 개발할 것인지, 미래의 새만금에 어떤 그림을 그릴 것인지를 생각하는 차원에서 농공학회가 마련한 새만금 특집은 매우 의미가 깊다고 본다. 여러명의 필자들께서 각기 다른 내용과 제목으로 글을 쓸 것이나, 본인은 새만금사업의 추진배경과 사업추진현황, 민관공동조사 및 친환경적 사업 추진을 위한 정부방침 결정, 새만금 환경대책 추진상황, 새만금 소송진행 상황 등 그 동안의 새만금 사업 추진과정과 전반적인 내용을 소개하고, 새만금사업 추진방향을 제시함으로써 새만금 담수호 수질을 포함한 환경문제에 대한 일반 국민들의 우려를 불식하고, 사업전반에 걸쳐 이해를 돕고자 한다.

2. 사업추진배경 및 경위

정부는 1967~1968년 2년 연속 영호남지역에 발생한 극심한 가뭄과 1970년대 초 세계적인 식량파동을 계기로 식량안보 차원에서 1970년대 초에 전국적인 간척농지조성 예정지를 조사하여 서남해안 간척농지개발계획을 수립하고, 금강, 평택, 영산강, 삽교천 등의 대단위 농업개발사업을 국가 주요사업으로 추진하

였다.

새만금 지역은 서남해안 간척농지조성 예정지 중에서 기술 및 경제적 타당성이 매우 높은 간척 적지로 평가되었는데, 1980년대 초 전국적으로 발생된 냉해로 심각한 쌀 흉작을 겪으면서 사업시행에 대한 논의가 본격화 되었다. 사업은 농어촌정비법(구 농촌근대화촉진법), 환경·교통·재해등에관한영향평가법(구 환경정책기본법 및 환경영향평가법)과 공유수면매립법이 정하고 있는 규정을 준수하여 경제적 타당성 분석, 기본계획 수립과 관계부처 협의, 환경영향평가, 고시, 주민동의, 공유수면 매립면허 등의 절차를 거쳐 사업을 추진하였다.

1986~1988년 기간 중 한국산업경제연구원(연구주관 : 중앙대 최재선 교수) 주관으로 경제적 타당성을 분석하였으며, 분석결과 경제성이 있는 것으로 평가되었다. 1989년 농림부는 새만금사업 기본계획을 관계부처 협의를 거쳐 확정하였으며, 1987~1991년 기간 중에는 환경영향조사를 실시하여 환경처(현 환경부)와 3차례의 협의·보완 과정을 거쳐 환경영향평가를 마무리하였다. 1991년에는 사업시행계획을 고시하고 주민동의서를 징구한 후 공유수면매립면허 및 사업시행인가 하여 1991년 11월 28일 새만금 방조제 공사를 착공하게 되었다. 당시 새만금사업 준비와 착수계획 등은 연일 언론에 보도되었으며, 지역주민은 물론 일반 국민들도 환영하는 분위기였다.

1991년 이후 새만금 방조제 공사가 순조롭게 추진되었으나, 1996년 하반기에 시화호 수질오염이 사회문제화 되면서, 일부 언론과 환경단체를 중심으로 새만금호 수질문제가 쟁점화 되었다. 환경단체는 규모면에서 시화호보다 훨씬 큰 새만금호의 수질보전 가능성에 대해 의문을 제기하고 갯벌의 중요성을 부각하면서 공사중단을 요구하기 시작하였으며, 정부의 새만금 공유수면 매립면허처분 취소를 요구하는 행정소송과 헌법소원을 제기하였다.

1997년 국무총리실 수질개선기획단 중심으로 관계부처와 기관은 새만금호 수질대책에 대해 재점검하기 시작하였으나, 1998년 하반기부터 해양환경 및 수질오염, 갯벌생태계 파괴 등 새만금사업의 시행에 의한 환경영향 및 경제성에 대한 문제점이 본격 제기되었다. 환경단체는 이러한 문제를 공정하게 조사·평가하기 위한 민관공동조사단 구성을 요구하였고, 전라북도에서도 민관공동조사단 구성을 건의하였다. 정부는 관계부처 회의와 물관리정책민간위원회를 거쳐 1999년 4월 22일 환경단체와 전라북도의 건의를 수용하여 새만금사업 환경영향 민관공동조사를 실시하기로 확정하였다. 민관공동조사단은 환경영향분과, 수질보전분과, 경제성분과 등 3개 분과로 구분하여 환경단체에서 추천한 10인을 포함한 민간전문가 21인과 정부관계기관 국장 9인 등 총 30인으로 구성하였으며, 조사단장은 민간위원인 한국환경정책평가연구원 원장이 맡기로 하였다.

민관공동조사단은 1999년 5월부터 2000년 6월까지 1년 2개월 동안 조사 연구 및 토론을 실시하여 2000년 8월 18일 민관공동조사보고서를 국무총리실에 제출하였다. 국무총리실은 정부관계부처 및 기관과 공동으로 민관공동조사보고서를 토대로 추가적인 새만금 환경대책을 검토하였으며, 이에 대해 수차례에 걸친 공개토론회 등의 의견 수렴과정을 거쳐 2001년 5월 25일 국무총리주재 물관리정책조정위원회에서는 친환경적인 새만금사업 추진을 위한 정부조치계획을 심의·확정하였다.

농림부·환경부·해양수산부·전라북도 등 관계부처는 정부의 새만금 친환경개발 방침을 이행하기 위해 전문가 자문회의와 관계기관 실무협의를 거쳐 2001년 8월 6일 2001~2011년 기간 중 총 1조4,568억 원을 투자하는 새만금 환경대책 세부실천계획을 마련하였다. 부처별 새만금 환경대책 수립 및 이행실태를 점검하기 위해 국무총리실에서는 국무조정실장을 위원장으로 하여 민간전문가 9인, 관계부처 차관급 4인 등 총 14인으로 구성된 새만금환경대책위원회를 설치하여 (국무총리훈령 제418호('01. 7. 31)) 매년 2차례 주기적으로 점검·평가하고 있다.

한편 정부는 지역발전과 국익을 극대화할 수 있는 미래지향적인 토지활용계획을 수립하기 위해 2003년 11월 27일 국무조정실 주관 농림부·해양수산부가 공동발주하여 국토연구원과 연구용역을 체결하였으며, 국토연구원은 연구를 총괄하면서 한국환경정책평가연구원, 농어촌연구원, 한국해양수산개발원, 전북발전연구원 공동으로 연구용역을 수행 중에 있다.

2004년까지 새만금 방조제 공사는 총 1조7,484억 원을 투입하여 33 km 중 2.7 km를 제외하고 모두 막았으며, 새만금환경대책위원회에서 환경대책 이행실태를 점검한 결과 모든 과제가 정상적으로 추진되고 있는 것으로 평가되었다.

정부는 2006년까지 방조제 최종 끝물막이와 방조제 주요공사를 마무리 하고, 농지위주의 토지이용계획을 수립하여 2007년부터 본격적으로 내부개발사업을 추진할 계획이다.

그림 1은 새만금사업의 주요 추진경과를 나타내고 있다.

3. 사업개요 및 추진현황

가. 사업내용 및 사업시행체계

새만금사업은 전라북도 군산과 부안을 연결하는 방조제 33 km를 축조하여 내부간척지 28,300 ha와 담수호 11,800 ha

새만금사업 주요 추진경과

1970~1980년초

- '67~'68 한발 극심
- '80 냉해 ⇒ 쌀 흉작

- ○ 서남해안간척예정지 조사(70년대초)
- ○ 새만금 시행논의 본격화(80년대초)

1986~1991

- ○ 경제적 타당성 분석('86~'88)
- ○ 환경영향평가, 관계부처 협의('89~'91)
- ○ 고시 및 주민동의('91)
- ○ 공유수면매립면허 및 사업인가('91)
- ○ 방조제공사 착수('91.11월)

1999~2001

- 시화호 수질오염('96)
- 환경단체('98) 및 전북도 ('99)에서 공동조사 요구

- ○ 민관공동조사('99.5~'00.6)
- ○ 정부관계기관 추가 대책마련 ('00.8~'01.5)
  - ※ 해외 갯벌보전·간척현장 조사('01.3)
- ○ 공개토론 8회('00.9~'01.5)
  - * 국회, 학회, 시민단체, 언론등 주관 7회
  - * 국무조정실·지속가능위 공동주관 1회(3일)
- ○ 정부의 친환경개발방침 결정('01.5.25)
  - 물관리정책조정위원회 심의·의결

2001~현재

- ○ 환경보전대책 점검·평가 (새만금환경대책위원회)
- ○ 토지이용계획 수립 연구용역 진행 중 (국토연구원)

그림 1 새만금사업의 주요 추진경과

표 1 새만금사업비 지원현황

(단위: 억원)

구 분		총사업비	2004년까지		2005계획		2006이후
				진도 (%)		진도 (%)	
계		33,666	17,483	51.9	1,500	56.4	14,683
공종별	◦방 조 제	20,514	17,483	85.2	1,500	87.9	1,531
	◦내부개발	13,152	-	-	-	-	13,152
재원별	◦농특회계	8,583		8,583		-	-
	◦농지관리기금	25,083		8,900		1,500	14,683

등 총 40,100 ha를 개발하는 사업이다. 방조제 건설 사업비는 어업보상비 4,470억 원을 포함하여 2조514억 원이며, 내부간척 개발비는 농지를 기준으로 할 경우 1조3,152억 원이 소요된다. 사업비는 2001년까지는 국고와 농지관리기금에서 지원하였으나, 2002년 이후는 전액 농지관리기금에서 지원하고 있다. 표 1은 새만금 사업비 지원현황을 나타내고 있다.

새만금 사업은 사업규모의 방대함과 사업 추진상 특수성을 고려하여 농림부장관이 총괄 시행하되, 사업시행에 따른 제반 보상업무는 전라북도에 위임하였으며, 설계·공사감리 등 공사업무는 간척사업에 대한 기술과 인력, 경험, know-how를 축적하고 있는 농업기반공사로 하여금 대행토록 하고 있다.

나. 사업의 기대효과

새만금사업 추진으로 여의도 면적의 94 배에 달하는 생산기반이 완비되고 규모화·집단화된 우량농지가 창출된다.

동진강·만경강 주변지역은 광활한 평야지로서 수자원 확보 및 관리에 어려운 지형여건을 가지고 있으나, 새만금 담수호 11,800 ha를 조성하여 400 ha 급수규모의 중규모 저수지 200개에 상당하는 5억3,500만 ㎥ 규모의 수자원을 확보함으로써 새로이 조성되는 간척농지에 농업용수를 공급할 뿐만 아니라, 주변지역에 생공용수를 공급할 수 있게 된다.

방조제 배수갑문을 이용하여 밀물시 바닷물 유입을 차단하는 등으로 담수호 수위를 평균 해수면 보다 1.5 m 낮은 수위로 일정하게 유지하여 홍수시 만경강·동진강 유역 홍수량을 원활하게 배제할 수 있게 된다. 그 결과로 상습침수피해를 입던 주변 저지대 농경지 12천 ha의 침수문제가 해소되어 배수개선 사업비 약 4천6백억 원을 절감하는 효과가 있다.

군산에서 변산반도까지 방조제로 연결하여 도로가 만들어짐에 따라 당초 99 km 이던 거리가 33 km로 단축되어 교통환경이 개선됨으로써 지역발전에도 크게 기여하게 될 것이다. 자연경관이 수려한 고군산군도의 신시도와 야미도를 육로로 접근할 수 있게 되며, 새만금 내부의 호소·갈대숲·생태공원과 드넓은 평야, 인근의 변산국립공원·갯벌·바다, 철새 등이 관광 자원화 되어 이 지역 일대가 종합생태관광권역으로 발돋음하게 될 것으로 전망되고 있다. 방조제 공사를 진행 중인 현재에도 연간 100만 명 이상이 새만금 현장을 찾고 있음을 볼 때 방조제 공사가 완료되면 이 지역을 찾는 관광객이 크게 증가될 것으로 예상된다.

사업과정에서는 연인원 13백만 명의 고용 인력이 창출되어 경제 활성화에도 크게 기여하고 있다.

다. 방조제 공사 추진상황

1991년 11월 28일 방조제 공사가 착수된 이후 2004년까지 방조제 총사업비 2조514억 원의 85.2%인 총 1조7,484억 원을 지원하여 방조제 총 33 km 중 2개 구간 2.7 km를 제외하고 모두 막았다. 배수갑문 2개소 (가력, 신시) 중 가력배수갑문은 완공하였고, 신시배수갑문은 콘크리트 공사 및 문짝을 제작 중에 있다. 제1호 방조제는 1994년 7월에 방조제 끝막이 공사를 완료한 이후 도로포장까지 완벽하게 끝난 상태이다. 3호 방조제는 1994년 7월 방조제 끝막이 공사를 완료한 이후 도로포장 이외 공정에 대한 공사를 완료하였고, 4호 방조제는 2003년 6월 끝막이 공사를 완료한 이후 피복석 시공 등 마무리 공사를 진행 중에 있다. 2호 방조제는 2개 구간 2.7 km가 개방구간으로 남아 있다.

2005년에는 1,500억원을 투입하여 물막이 진행구간에 대한 보강공사와 신시배수갑문 공사를 추진하고 있으며, 2006년까지 배수갑문 공사를 완료하고 방조제 개방구간 2.7 km에 대한 최종 끝물막이 공사를 비롯한 방조제 주요공사를 마무리할 계획으로 추진 중에 있다.

그림 2는 새만금사업 현장의 인공위성 사진이다.

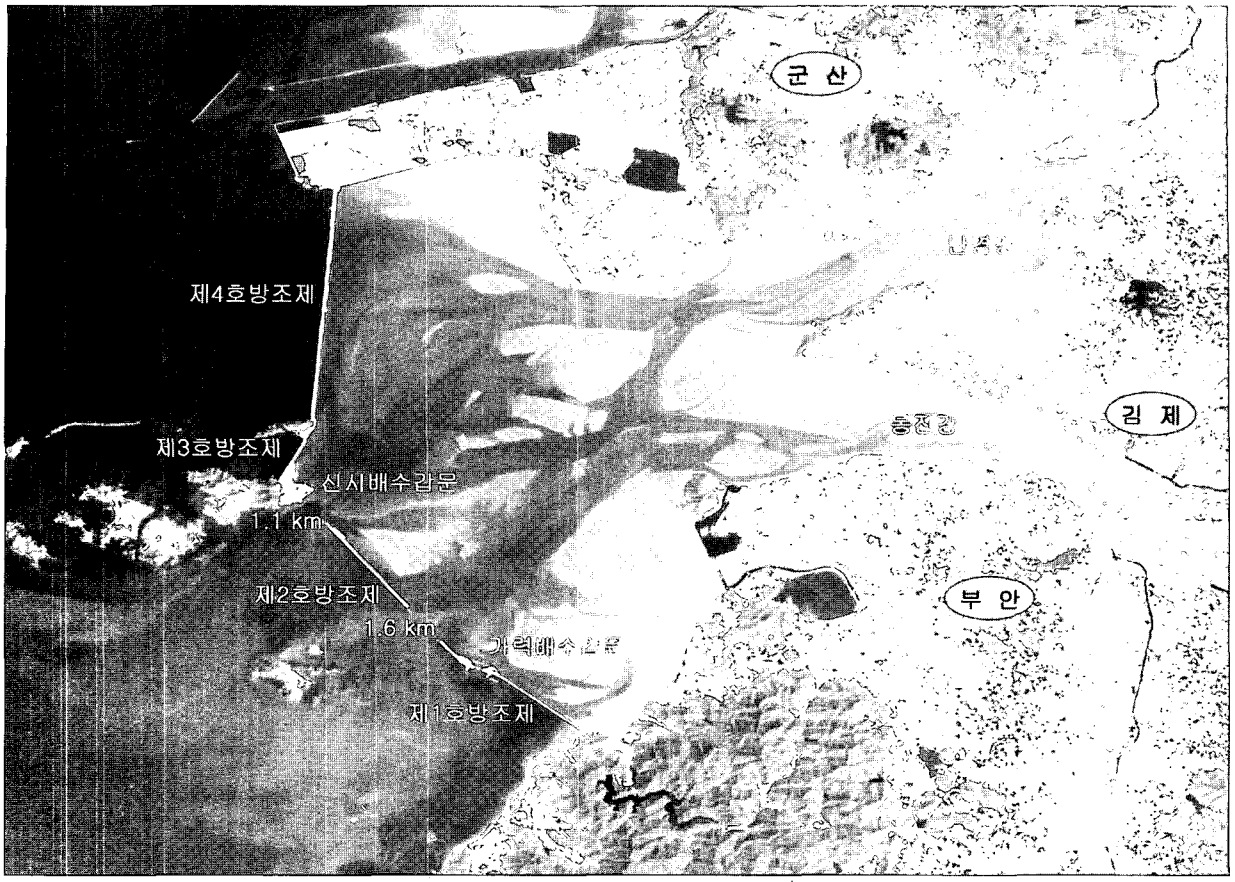


그림 2 새만금사업 현장의 인공위성 사진

4. 새만금사업 민관공동조사 및 친환경적 사업추진을 위한 정부방침 결정

가. 민관공동조사

1) 민관공동조사 배경 및 조사단 활동

1996년 하반기 시화호 수질오염이 사회 문제화 되면서, 일부 언론과 환경단체를 중심으로 새만금호 수질문제가 쟁점화되었다. 환경단체는 시화호보다 큰 규모인 새만금호의 수질보전 가능성에 대해 의문을 제기하고 갯벌의 중요성을 부각하면서 공사중단을 요구하기 시작하였다. 이에 따라 1997년 정부관계기관은 국무총리실 수질개선기획단 중심으로 새만금호 수질대책에 대해 재점검하기 시작하였다.

한편 1998년 7월 환경단체인 녹색연합은 국무총리실·농림부·환경부 등에 민관 동수의 공동조사단을 구성하여 새만금호 수질문제 등에 대해 재평가하자는 제안을 하였다. 1999년 1월 전라북도에서도 국무총리실·농림부·환경부 등에 새만금 환경문제 진단과 해결책 모색을 위한 민관공동조사단을 구성할 것을 건의하였다.

정부는 1999년 1월~4월 기간중 환경단체와 전라북도가 건의한 민관공동조사 문제에 대하여 국무총리실 수질개선기획단 주관으로 관계부처가 협의하였으며, 1999년 4월 22일 새만금사업 환경영향 민관공동조사를 추진하기 위해 조사계획을 확정하고, 1999년 5월 1일 새만금사업 환경영향 민관공동조사단을 구성하였다.

민관공동조사는 1999년 5월부터 2000년 4월까지 1년 동안 조사하기로 하였는데, 본격적인 조사활동의 지연, 자료분석 및 정리에 추가시간이 필요한 등에 따라 조사기간을 2개월 연장하여 2000년 6월까지 활동하기로 하였다.

조사위원은 민간전문가 위주로 구성하였는데, 민간전문가 21인 (조사단장 포함), 정부 관계기관의 국장 9인 등 총 30인으로 구성하였다. 조사위원 선정은 1999년 4월 13일 민간전문가와 환경단체 대표·임원 등이 참여하는 물관리정책 민간위원회에서 결정하였으며, 조사단장을 제외한 20인의 민간전문가중 50%인 10인은 환경단체에서 추천한 위원으로 구성하였다.

조사단은 경제성분과, 수질분과, 해양환경분과 등 3개 분과로 구성하여 조사를 추진키로 하였으며, 조사단장 1인과 경제성분

과에 10인, 수질분과에 10인, 해양환경분과에 9인이 참여하여 조사하였다.

공동조사는 조사연구계획에 대해 사전에 전체회의에서 토론·승인하고, 조사연구결과에 대하여도 분과회의에서 우선 토의한 후 전체회의에서 결정하는 방식으로 운영하였다.

민관공동조사단은 1999년 5월부터 2000년 6월까지 1년2개월 동안 분과회의 28차례와 전체회의 11차례 등 총 39차례의 공동조사단 회의를 실시하였다. 2000년 6월 29일에 1년2개월 동안 경제성·수질·해양환경 등 3개 분과가 실시한 분과별 조사연구 결과발표와 전체토론을 실시하였으며, 조사단장은 조사위원들의 사업 계속 시행 여부에 대한 의견을 별도로 받아 민관공동조사보고서를 작성하여 2000년 8월 18일 국무총리실에 제출하였다.

2) 민관공동조사 결과

가) 경제성분과

경제성분과는 갯벌가치를 포함하고 조사위원들의 견해차를 고려하여 10개의 시나리오를 구성하여 분석하기로 합의하였다. 또한 공동조사단은 앞날의 불확실한 상황을 고려해서 편익이 10% 감소하고 비용이 10% 증가하는 감응도 분석도 실시하였다.

경제성 분석결과 편익/비용비율 (B/C Ratio)이 1.25~3.81, 내부투자수익율(IRR) 9.1~19.8%, 순편익 현재가치가 2,982억 원 이상으로 나타나 모든 시나리오에서 새만금사업이 경제적 타당성이 있는 것으로 평가되었다. 공동조사 기간 중 쟁점으로 부각되었던 국토확장효과와 식량안보효과를 제외하고 갯벌가치를 포함하는 시나리오에서도 편익/비용비율이 1.25로서 새만금사업의 경제적 타당성이 있는 것으로 분석되었다. 다만, 편익/비용 비율이 0.22~0.29로 분석된 소수의견도 제시되었다.

나) 수질분과

수질보전분과는 농업기반공사에서 수행한 각종 조사보고 자료와 환경부가 1999년 12월 제시한 "새만금호 수질보전 종합대책(시안)" 및 관련 자료들을 검토하고, 현장조사를 실시하였다. 그리고 각 위원들이 제시하고 싶은 수질대책안과 전망하는 오염배출안을 받아들여 7가지의 시나리오를 작성하고, 각 시나리오별 수질오염도를 예측하였다.

7개의 시나리오별 수질예측 결과 아무런 수질대책 추진이 없는 경우를 제외하고는 만경강과 동진강 물의 혼합을 전제로 한 새만금호의 평균수질은 COD 5.6~5.76 ppm, 총인 (T-P) 0.09~0.10 ppm으로서 농업용수 수질기준인 4급수 (COD 8.0 ppm, T-P 0.10 ppm) 이내로 유지하는 것으로 평가하였다. 다만, 새만금호를 만경수역과 동진수역으로 분리하여 가정할 경우 동진수역은 COD와 총인 (T-P) 모두 4급수 수질기준을 만족하나, 만경수역은 COD는 4급수 수질기준을 만족하지만 총인 (T-P)은 4급수 수질기준 (0.10 ppm)을 약간 상회하는 0.12 ppm으로 분석되었다.

수질분과에서는 만경수역과 동진수역간 물 혼합 등을 포함한 추가적인 수질대책을 제시하였고, 효율적인 수질보전대책 추진을 위해 「새만금유역수질보전대책위원회」 설치·운영 방안 등도 제안하였다.

공동조사 완료 후 환경부는 정부관계기관의 환배수로 설치 등 추가대책을 반영하여 수질을 재예측한 결과, 만경수역의 총인 (T-P)이 0.103 ppm으로서 4급수 수질기준보다 0.003 ppm을 상회하는 것으로 분석되었다. 농어촌연구원은 인 처리시설을 추가할 경우 만경수역 총인(T-P)은 0.099 ppm로서 4급수 기준이내를 유지한다는 분석 결과를 내 놓은바 있었다.

새만금호의 본격적인 용수사용까지는 아직 10년 이상의 기간이 남아 있으므로 수질개선에 대해 비관적일 필요가 없다는 의견도 제시되었다. 인과 질소는 농작물에 도움이되는 비료 성분으로서, 현재 아산호나 삽교호와 같은 등외급의 호수도 농업용수로서는 아무 문제가 없이 쓰이고 있으며, 상수원에서도 지역에 따라 총인이 등외급수까지 발생하고 있는 예를 볼 때 총인 (T-P)과 총 질소 (T-N)를 농업용수의 기준으로 따져서는 안된다는 주장이 제기되었으며, 화란은 총 인 (T-P) 기준을 0.15 ppm으로 설정하고 있고, 새만금호 보다 16배가 넓은 아이젤호를 성공적으로 관리 중인 점을 감안할 때 총인 (T-P) 예측치 0.12 ppm은 농업용수로 사용하는데 문제가 없다는 주장도 제기되었다. 그러나 수질기준에 관한 사항은 수질분과의 조사연구의 목적과 범위를 벗어나는 과제로 간주하여 별도의 조사연구를 시행하지는 않았다.

다) 해양환경분과

해양환경분과는 새만금사업 시행으로 인한 대기환경, 해양수질, 퇴적물 이동, 동식물상, 저서생물 등에 대한 조사연구를 실시하였다.

해양환경분과에서는 새만금사업으로 갯벌이 상실 (20,800 ha)될 경우, 도요·물떼새 등의 철새도래지와 하구갯벌의 백합 등 유용패류(有用貝類)가 감소될 것으로 전망되므로 방조제 외측에 인공갯벌 조성 기술개발이 필요하고, 적조발생 가능성이 증가될 것으로 예상되므로 적조모니터링 및 감시프로그램 개발, 효과적인 방제기술 개발이 필요하다고 제안하였다. 또한 해양생태계 보호, 특히 실뱀장어 등의 이동을 최적화하기 위하여 갑문개폐위원회를 구성·운영할 것을 제안하였다.

라) 종합의견

조사단장은 2000년 6월 29일 민관공동조사단의 최종회의시 각 분과의 조사연구 결과와 조사위원들의 사업 계속시행 여부에 대한 의견을 별도로 받아 조사단장이 정리키로 한 회의결과에 따라, 사업의 계속시행 여부에 대한 조사위원들의 의견을 취합 정리하고 사업의 계속 시행시의 조건 등을 제안하는 민관공동조사 보고서를 작성하여 2000년 8월 18일 국무총리실에 제출하였다. 보고서에는 각 분야의 종합결과가 정리되었으나, 결과에 대한 위원들 간 해석의 차이로 인해 합의를 이루지 못하고, 각 위원이 제시한 판단 결과와 판단의 기준 및 근거 등을 정리하였다.

조사단장을 제외한 29인의 조사위원 의견을 정리하면, 새만금 사업을 계속 시행해야 한다는 위원은 18인 (62%), 중단 의견 9인 (31%), 의견제시 유보 위원이 2인 (7%)인 것으로 나타났다.

사업의 계속 시행을 주장하는 주요 이유는 사업의 경제적 타당성이 인정되었고, 수질보전 가능성이 제시되는 등 사업시행의 당위성이 입증되었을 뿐만 아니라, 방조제 공사가 절반 이상 진행된 시점에서 공사를 중단할 경우 이미 시공된 토석 유실 등에 의한 엄청난 해양환경 재앙과 경제적 손실, 식량확보의 국가적 목적이 훼손된다는 것이다.

공사를 중단해야 한다고 주장한 조사위원은 환경단체 추천위원 10인 중 9인이었는데, 사업의 경제성이 없으며, 갯벌의 중요성과 만경수역의 총인 (T-P)의 기준치 초과, 철새도래지 축소, 수산물 상실 등의 이유를 들어 사업을 중단해야 한다고 주장하였다.

사업시행 여부에 대한 입장표명을 유보한 위원은 수질보전과 해양환경보전을 위한 견해와 필요한 대책만을 제시하였다.

조사단장은 새만금사업을 계속 시행하기 위해서는 "조사단이 제안한 환경피해 최소화 방안을 실천하고, 「새만금유역 수질보전대책위원회(가칭)」 등을 통해 수질개선대책의 이행상황을 철저히 확인·평가하면서 시행할 것"을 제언하였다. 아울러 "새만금사업은 수질목표 달성이 사업성패의 중요한 관건이므로 정부는 공동조사보고서에서 제시된 수질목표달성을 위한 제언들의 이행을 위해 구체적인 실천계획 마련이 필요하며, 수질이 기준에 미달할 경우에는 보완대책을 강구하고, 기준에 도달할 때까지 배수갑문을 통해 한시적으로 해수를 유통시키는 방안도 고려해야 한다" 고 제언하였다.

나. 관계부처 검토 및 공개토론회 등을 통한 공론화

2000년 8월 민관공동조사 보고서가 국무총리실에 제출되자, 정부관계기관은 민관공동조사단의 조사연구결과와 환경단체 주장, 지역의견 등에 대한 종합적인 검토와 검토결과에 대한 논의가 있었다. 정부는 민관공동조사단의 조사연구결과와 다양한 논의결과를 토대로 하여 관계부처에서는 소관별로 구체적인 검토를 하였으며, 사업주관 부서에서는 수질개선에 필요한 보완 대책을 제시하였고 환경부서는 수질예측 모델링을 실시하였다.

표 2 민관공동조사 이후 새만금사업 관련 공개토론회 개최현황

일 자	주 관
2000. 9. 5	한국환경·사회정책연구소
2000. 9. 27	국회 환경경제연구회
2000. 10. 4	한국농공학회·한국농업경인중앙연합회
2000. 11. 16	MBC-TV "100분토론"
2001. 4. 5	KBS-TV "쟁점토론"
2001. 4. 24	YTN "집중조명"
2001. 4. 26	MBC-TV "100분토론"
2001. 5. 7, 5. 10~11	국무조정실·지속가능발전위원회 공동주관

이러한 검토과정에서 환경단체의 사업추진 반대운동, 전북지역의 조속추진 촉구 운동 등이 전개되었으며, 국회, 학계, 시민단체, 언론계 등 각계각층에서는 수차에 걸쳐 공개토론회를 개최하였다. 2001년 5월에는 국무조정실과 지속가능발전위원회 공동주관으로 5차에 걸쳐 쟁점사항과 대안에 대한 공개토론회 (3회)와 평가회의 (2회)가 개최되었다. 표 2는 민관공동조사 이후 새만금사업 관련 공개토론회 개최현황을 나타내고 있다.

이와 같이 공개토론회가 수차에 걸쳐 개최되었으나, 결론 없이 찬반 양론으로만 일관되었으며, 국무조정실과 지속가능발전위원회가 주관한 공개토론회와 평가회의에서도 문제 제기와 양측이 제시한 대안에 대한 주장만 계속되다가 정부에서 최종 결정을 내리도록 건의하였다.

2001년 3월 11일~3월 21일 기간 중에는 정부기관 합동으로 민간전문가와 함께 선진 외국의 갯벌보전과 간척실태조사를 위해 화란, 덴마크, 독일, 일본 등에 대한 해외출장조사도 실시하였다. 합동조사단은 이들 4개국이 당해국의 경제·사회·지리·정치적 여건에 따라 갯벌간척과 보전정책을 달리 추진하고 있으며, 최근 환경문제가 관심사로 부각되면서 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 개발 형태로 이루어지고 있다면서, 우리나라의 간척사업 시행시에는 환경친화적으로 개발하되, 사업시행 전후 모니터링과 그에 따른 보완책을 강구하여 환경에 미치는 영향을 최소화하는 노력이 필요하다는 의견을 제시하였다. 한편, 2001년 3월 5일에는 정부관계기관의 검토와 협의과정을 투명하게 알린다는 차원에서 국무조정실·농림부·환경부·해양수산

부·전라북도 등 관계부처의 400여 쪽에 달하는 중간 검토의견도 국회와 언론기관 등에 공개하기도 하였다.

다. 친환경적 사업추진을 위한 정부방침 결정

1) 정부방침 결정의 배경

정부는 새만금사업에 대해 토론회 등을 통해 사업추진 방향을 결정하기에는 한계가 있다고 판단하고 지금까지의 민관공동조사 결과, 관계부처 검토내용, 토론회 및 평가회의 결과를 참고하고 미래를 대비한 국가경영에 필요한 요소들을 종합적으로 판단하여 합리적인 결정을 내림으로써 더 이상의 소모적인 논쟁을 종식시키기로 하였다.

2001년 5월 25일 국무총리가 주재하는 물관리정책조정위원회를 개최하여 친환경적인 새만금사업 추진에 대한 정부의 방침을 심의·결정하였다. 물관리정책조정위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 있으며, 위원으로는 재정경제부·행정자치부·농림부·환경부·해양수산부·산업자원부·정보통신부·건설교통부·기획예산처장관과 국무조정실장, 관할 광역 지방자치단체장(새만금의 경우 전라북도지사)으로 구성되어 있다.

2001년 5월 25일 정부가 새만금사업에 대한 최종방침을 결정하는데는 식량확보 등 미래를 위한 준비와 수질, 갯벌 등 현안문제를 해결하는데 가장 중점으로 두고 검토하였다.

먼저 농지문제에서 우리나라는 10년간 도로·주택·산업단지 조성 등으로 22만 ha (2,109→1,889천 ha)의 농지가 줄어들어 1인당 경지면적이 세계 평균 0.25 ha (750평)의 16%수준인 0.04 ha (120평)에 불과함에 따라 식량자급률이 30%를 밑도는 현실을 고려할 때 미래의 식량과 통일에 대비한 규모화·집단화된 우량농지조성은 중요한 국가경영전략의 하나라고 판단하였다.

갯벌가치는 객관적으로 검증된 평가가 없을 뿐만 아니라 새만금사업은 기본적으로 갯벌을 농지로 전환하는 사업으로 농지·갯벌 양립은 불가능하며 현시점에서도 집단화된 우량농지확보의 필요성이 평가된 상황에서 사업시작 후 이미 10년이 경과된 지금 방조제 내부의 갯벌 보전문제를 또 다시 거론하는 것은 큰 실익이 없다고 판단하였다.

수질 등 환경문제에 대해서는 구체적인 수질보전대책을 수립하여 차질없이 이행하는 한편, 새만금 내부지역을 친환경적으로 조성하고 해양환경보전대책을 철저히 강구하는 것을 전제로 정부방침이 결정되었다.

또한 더 이상의 논란만을 거듭할 경우 불필요한 갈등과 불신이 증폭되어 국론이 분열되고, 또한 국민부담만 가중시키는 결과가 나타날 우려가 있기 때문에 이제는 정부에서 수많은 과정에서 나온 의견 등을 토대로 합리적인 결정을 내림으로써 소모적인 논쟁을 종식시키고, 친환경간척의 사업을 위해 국민적 지혜와 슬기를 모으는 것이 중요하다는 판단도 정부방침 결정의 한 요인이 되었다.

2) 정부방침의 주요골자

정부방침의 주요골자는 방조제는 완공하되, 동진수역을 우선 개발하고, 만경수역은 수질이 목표기준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보하며, 수질 및 해양환경보전대책과 친환경간척을 순차적으로 차질 없이 추진한다는 것이다. 그림-3은 친환경적인 새만금사업 추진을 위한 순차개발 계획도를 보여주는 것으로서 ① 방조제 공사 완료한 후, 내부간척지는 ② 동진지역(13천 ha) 우선 개발, ③ 만경지역(15천ha)은 적정수질 확보 시에 개발하는 순차개발계획도이다.

이를 위해 부처별로 업무를 분담하여 유기적인 협조관계를 유지하면서 사업을 추진해 나가기로 하였다. 부처별 업무분담 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 농림부: 친환경적인 간척계획 수립·추진
- 환경부: 수질보전대책 수립·추진
- 해양수산부: 해양환경보전대책 수립·추진
- 행정자치부: 새만금호 상류지역 (동진강·만경강) 환경기초시설 확충 등 양여금 관련 예산확보 적극 협조
- 기획예산처: 농림부, 환경부, 해양수산부의 대책추진 관련 재원조달 적극 협조
- 전라북도: 수질보전대책의 적극 이행

한편 새만금사업의 친환경적인 추진과 수질·해양환경보전대책 이행상황을 보다 객관적으로 점검·평가하기 위하여 국무조정실에 민간전문가 등이 참여하는 「새만금환경대책위원회」를 설치하고, 전북지역에서 추진해야 할 환경개선사업 이행상황 점검 등을 위해 전라북도에도 「수질보전대책추진위원회」를 설치하여 운영하기로 하였다. 또한 농업기반공사는 갑문개폐위원회 설치·운영 및 환경친화적 개발의 연구·조사 등을 위한 추진체계를 강구하도록 하였다.

라. 정부방침에 대한 후속 세부실천계획

2001년 5월 26일 국무총리는 새만금사업에 대한 정부의 친환경개발 방침을 이행하기 위한 세부 과제별 재원조달방안, 추진일정, 수단, 사업추진체계 등의 세부실천계획을 마련하여 시행토록 지시하였다.

농림부·환경부·해양수산부·전라북도는 세부실천계획을 구체화해 나가는 과정에서 관계부처별로 민간전문가 자문회의를 추진하고, 관계부처간 실무협의 등을 통해 서로의 의견을 교환·

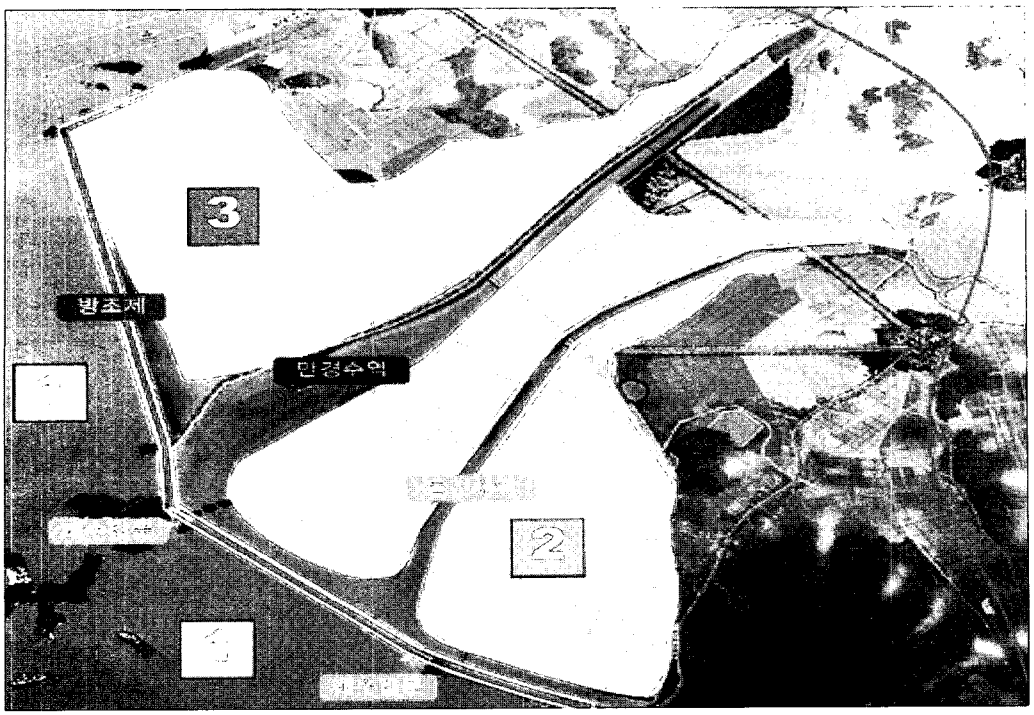


그림 3 친환경적인 새만금사업 추진을 위한 순차개발 계획도

조율하면서 수질·친환경간척·해양 환경보전대책 등이 상호 연계되도록 세부실천계획을 마련하여 2001년 8월 6일 최종 확정하였으며, 주요내용은 아래와 같다.

만경강·동진강유역의 수질개선을 위해 양여금 7,400억원, 지방비 3,873억원, 농특회계 553억원, 공단 입주기업 자부담금 33억원등 총 1조1,859억원을 2001~2011기간중에 투입하여 하수처리장 23개소 등 환경기초시설과 하수관거정비 2,820 ㎞, 도시하수고도처리 6개소, 축산분뇨처리시설등을 설치한다. 아울러 전주천등 그린벨트해제 예정지역에 대해 녹지로 지정하고 오염총량제를 실시하는 등 오염원 발생 억제대책도 병행 추진한다. 그린벨트해제 예정지역 녹지지정방안은 건설교통부의 개발제한구역 해제 방침을 토대로 추진되며, 오염총량제는 금강수계물관리종합대책에 이미 포함되어 있는 대책이다.

만경강·동진강에서 새만금호에 흘러온 물이 추가적으로 개선될 수 있도록 호소내 수질대책 추진을 위해 2011까지 농지관리기금 2,257억원을 지원하여 완벽하게 추진하는데, 호소유입부에는 982억원을 들여 침전지 2개소와 인처리시설 1개소, 금강호 물 유입수로 14.2 ㎞를 설치한다. 호소내부에는 825억원을 지원하여 인공습지 1,090 ha와 인공수초섬 0.4 ha, 저층수 배제시설 2개소, 만경수역 환배수로 28 ㎞, 동진-만경수역간 연결수로 3 ㎞를 시행한다. 아울러 내부간척지내 집단주거지(500 ha)에는 하수처리장 2개소 설치를 위해 450억원이 지원된다. 새만금 내부 수질대책비는 새만금사업비에 포함되어 있다.

새만금사업구역 인근 해양환경보전을 위해 2001~2011기간중 일반회계에서 452억원을 지원하여 해양환경변화를 지속적으로 모니터링하고 적조방제 등 필요한 대책을 추진한다.

새만금내부간척지는 집단화·규모화된 우량농지에서 친환경농업을 실현하고, 수서생물과 야생동물의 서식공간등도 함께 만드는 것으로 되어있다. 아울러 어도 2개소, 저류지 2,163 ha, 철새도래지 및 관찰시설 120 ha, 자연학습장 100 ha, 종합관광농원 60 ha, 인공습지 1,090 ha등을 조성하기로 하고, 앞으로 환경단체 등 시민단체 등을 포함한 민간전문가 등의 조사연구 등을 거쳐 내부간척지 설계과정에서 더욱 구체화하되, 자연형 인공습지조성, 호소의 규모화 형태결정 등도 연구 결과에 따라 추가로 정하게 된다. 새만금사업은 정부방침대로 방조제를 우선 완공하되, 수질문제가 없는 동진수역부터 먼저 내부간척개발을 하고 만경수역은 수질기준이 확보된 후 내부간척을 하는 계획이다.

이에 따라 '99. 5월 민관공동조사를 시작으로 2년여 동안 중단되었던 방조제 신규 물막이공사와 배수갑문 공사가 본격적으로 재개되었다. 앞으로 내부간척지 개발은 동진수역은 방조제 완공단계에서 추진하고, 만경수역은 수질기준이 확보될 때까지 개발을 유보하면서 신시배수갑문을 통해 해수를 유통시키게 된다. 만경수역의 효율적인 해수유통을 위해 환경단체 등 시민단체를 포함한 학계·연구기관의 추가적인 조사연구와 「갑문개폐위원회」

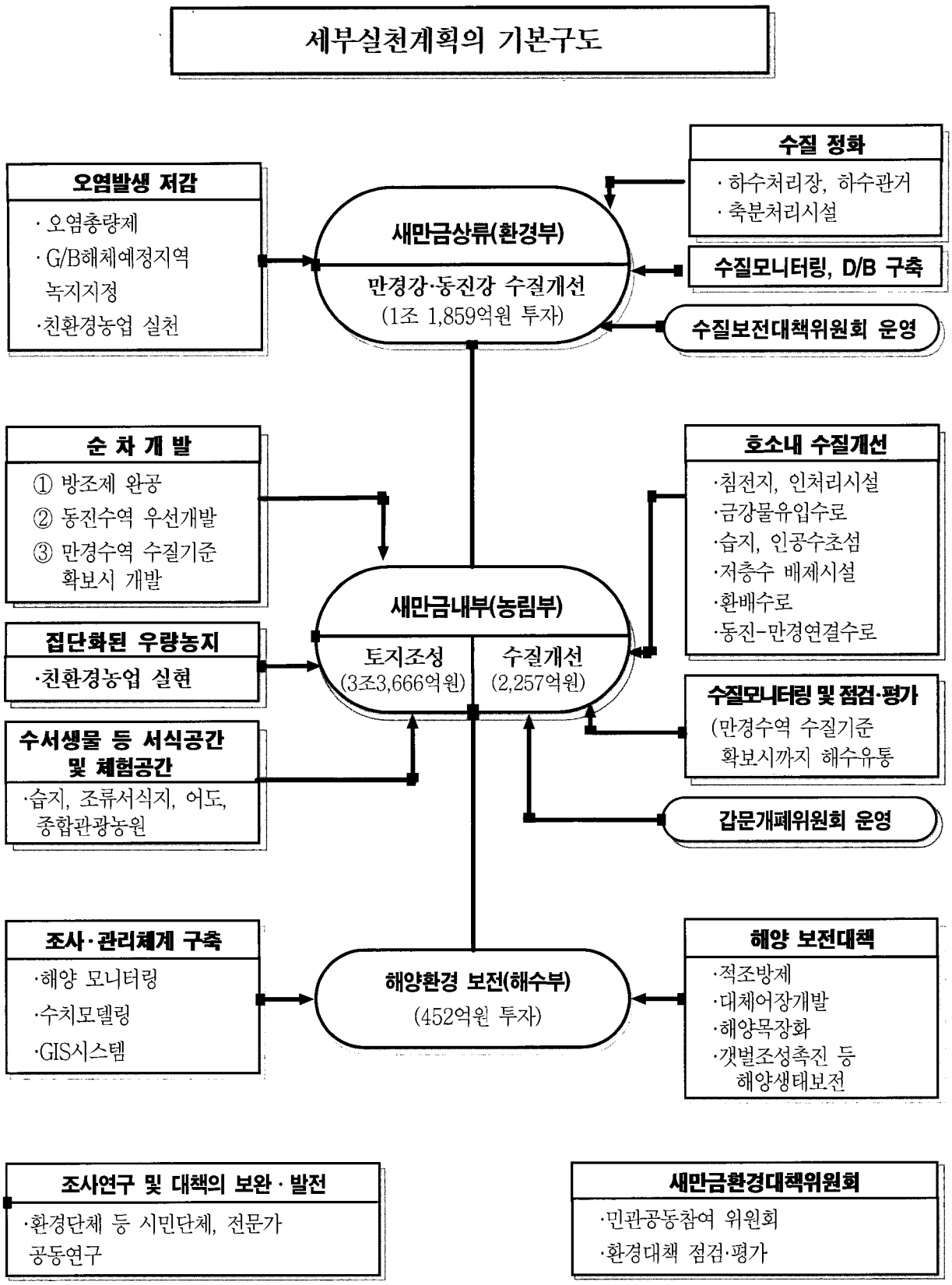


그림 4 새만금 친환경개발 정부방침에 대한 후속 세부실천계획

의 자문등을 거쳐 구체적인 「배수갑문 운영규정」 등을 마련한다. 만경강·동진강유역과 새만금호등의 수질오염원과 수질변화에 대해 지속적으로 모니터링하면서 D/B화한 후 관계기관이 서로 공유하면서 각종 대책추진에 활용하는 계획도 포함하였다.

새만금사업 세부실천대책을 차질없이 추진할 수 있도록 민관 공동의 자문과 평가, 정부관계기관의 주기적인 점검 및 추가적인 보완대책수립 등의 체계도 구축하였다. 국무조정실에는 각종 대책의 이행상황을 평가하기 위해 「새만금환경대책위원회」를 설치하고, 농림부에는 호소의 방류 및 만경수역 해수유통 등 효율적인 배수갑문 조작을 위해 「갑문개폐위원회」를 설치한다. 전라북도에도 지역차원의 환경개선사업 이행상황을 점검하기 위한 「수질보전대책추진위원회」도 구성하였다. 앞으로도 조사연구등을 통해 추가대책을 지속적으로 발굴하여 실천계획을 보완·발전시키는 세부계획을 수립하였다.

그림 4는 새만금 친환경개발 정부방침에 대한 후속 세부실천계획의 기본구도를 보여주고 있다.

5. 새만금 환경대책 추진 및 수질상황

정부 방침 결정이후 국무조정실을 중심으로 농림부, 환경부, 전라북도 등 관련부처 및 기관에서는 유기적으로 협조하면서 추진하고 있다.

수질대책비는 2000년 917억원을 지원하였으나, 2001년~2005년 기간 중 연평균 1,135억 원을 지원하는 등 연차적으로 확대하고 있다. 표 3은 수질대책비 지원현황을 보여주고 있다.

전라북도는 전국에서 처음으로 하수처리장 설치비를 절약하고 효율적으로 설치하여 관리하기 위해 2004년 8월 대규모 민자유치를 성사하였다.

또한 수질개선 기법과 친환경간척 기법 추가개발을 위해 학계·연구소 등을 통한 연구용역도 추진 중에 있다. 2002년~2003년 기간 중 1단계 연구용역을 추진하였으며, 2004년부터는 2단계 연구를 추진 중에 있다. 새로운 환경처리기술이 추가로 도입될 경우 수질문제 해결과 친환경간척 추진에 많은 도움이 될 전망이다.

2001년 국무조정실에 민관 공동으로 구성된 새만금환경대책위원회가 환경대책 추진상황을 연 2회씩 점검·평가한 결과 2002년부터 2004년까지 연속해서 정상추진된 것으로 평가되었다.

한편, 정부방침 결정이후 정부관계기관은 추가적인 수질대책을 추진하거나 수질기준을 강화함으로써 추가적인 수질개선 요인이 발생되었다. 전라북도는 마을하수도, 오염하천 정화, 만경강 생태하천 가꾸기등 추가적인 수질대책을 매년 추진 중에 있으며, 농림부도 축산업등록제와 친환경농업 시범사업 추진 등을 신규 추진하고 있다. 환경부는 하수도법 시행규칙과 수질환경보전법을 개정하여 하수처리장 및 폐수처리장의 방류수 수질기준을 대폭 강화 (총인 8 ppm→2 ppm 이하) 하였다. 표 4는 하수종말처리장 및 폐수종말처리장의 강화된 방류수 수질기준을 보여주고 있다.

표 3 만경강·동진강유역 및 새만금내부 수질대책비 지원현황

수질대책비 총소요('01~'11)	'01~'04지원	'05계획	'06~'11
14,116억원	4,450	1,227	8,439

표 4 하수종말처리장 및 폐수종말처리장의 강화된 방류수 수질기준

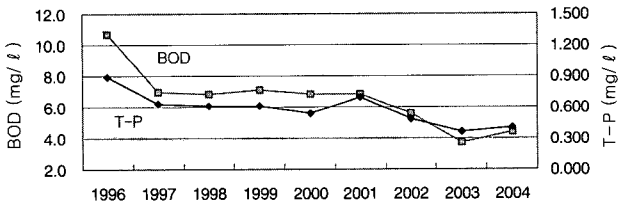
구 분		BOD (ppm)	T-N (ppm)	T-P (ppm)
하수처리장	현 행	20 이하	60 이하	8 이하
	'08년부터	10 이하	20 이하	2 이하
폐수처리장	'07년까지	30(30) 이하	60(60) 이하	8(8) 이하
	'08~'12년	20(30) 이하	40(60) 이하	4(8) 이하
	'13년이후	10(10) 이하	20(20) 이하	2(2) 이하

*( )는 농공단지의 폐수종말처리시설 방류수 수질기준임

정부조치계획 당시 수질예측 과정에서 새만금유역 인구가 '98년 대비 2012년에 약 7% 증가하는 것으로 전망했으나, 전북도의 인구는 '03년 현재 '98년보다 오히려 감소하고 있는 추세이며, 이와 같이 정부방침 결정이후 추가적인 수질대책을 마련한 점과 여건변화, 날로 발전하는 환경기술 등을 고려할 경우 2001년 당시 예측했던 수질보다 개선될 것으로 전망된다.

2004년의 새만금호 예정수역 상류하천 수질을 보면, 만경강의 수질이 대폭 개선되고 있으며, 동진강의 수질도 개선된 상태에서 안정화되고 있는 추세이다. 만경강 최하단부(새만금호 유입직전)의 수질이 이미 2012년의 예측수질을 달성했거나 이에 근접한 상태이다. 2001년 수질예측시 2012년에 BOD 4.4 ppm 및 T-P 0.356 ppm으로 전망했으나, 2004년도에 BOD 4.1 ppm 및 T-P 0.391 ppm까지 개선되었다. 2004년이 수질이 개선된 이유는 비료·농약 감축등 친환경농업 확산, 하수처리장등의 효율적 운영 및 주민들의 자발적 노력, 용담댐 물 유입, 강우 등이 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 보인다. 앞으로 2011년까지 7년 동안 수질대책을 계속해서 추진한다면 수질문제는 충분히 해결 가능할 것으로 보인다.

그림 5는 만경강의 연도별 수질변화 추이를 보여주고 있으며, 표 5는 만경강 수질에 대하여 1996년의 수질과 2001년도에 환



	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
BOD	10.7 ppm	7.0	6.8	7.1	6.8	6.8	5.6	3.7	4.1
T-P	0.892 ppm	0.635	0.607	0.608	0.537	0.689	0.484	0.364	0.391

*출처: 환경부 수질측정망

그림 5 만경강의 연도별 수질변화 추이

표 5 만경강 수질비교

구 분	'96수질	'12전망('01예측)	'04수질
BOD	10.7 ppm	4.4	4.1
T-P	0.892 ppm	0.356	0.391

경부가 예측한 2012년도의 수질, 2004년도의 수질을 비교하여 나타내고 있다.

6. 새만금 관련 소송의 진행상황

2000년과 2001년에 환경단체는 「새만금 공유수면매립면허 및 시행인가 등의 취소」를 요구하는 행정소송 2건과 「2001년 5월의 정부조치계획 취소 등」을 요구하는 헌법소원 1건을 제기하였다. 이 중에서 행정소송 1건과 헌법소원은 법원에 의해 기각 또는 각하되었고, 행정소송 1건은 현재 서울고등법원에 계류중에 있다. 표 6은 새만금 관련 소송현황을 요약하여 보여주고 있다.

전수진 외 176인은 전수진 등 174인의 어린이들이 새만금사업으로 인해 자신들의 미래의 갯벌환경 향유권이 상실된다며 행정소송을 제기하였는데, 법원은 176명중 현지에 거주하는 37명은 원고적격이 인정되나 그 외 원고들은 법률상 이익침해와 관련이 없어 원고 부적격하며, 이 소송은 행정심판법에 따라 행정심판을 먼저 거치고 취소소송을 제기하여야 하는데, 행정심판 제기기간도 이미 경과하였다는 이유를 들어 원고의 청구를 받아들이지 않았다.

조경훈 외 3,538인은 2001년 5월 새만금사업 정부조치계획에 따라 청구인들의 환경권, 직업의 자유, 주거 및 거주·이전의 자유를 침해받았다며, 정부조치계획 취소를 청구하는 헌법소원을 제기하였는데, 헌법재판소는 정부계획의 확정·발표행위는 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당하지 않고, 매립면허처분 등에 관한 위헌 확인 청구는 이미 청구기간이 지났다는 등의 이유를 들어 원고의 청구를 각하하였다.

헌법 소원을 청구한 조경훈 외 3,538인은 헌법소원을 제기한 내용과 같은 내용으로 같은 날 행정소송을 제기하였다.

한편, 조경훈 외 2인은 2003년 6월 12일, 진행중인 행정소송 선고판결에서 승소의 개연성이 있으므로 본안소송의 판결전까지 방조제 전진공사를 중단할 것을 요구하는 새만금 방조제 공사 집

표 6 새만금 관련 소송현황

구 분	원 고	피 고	청 구 취 지	소송 주요 진행상황
행정소송	전수진 외 176인 (녹색연합)	농림부장관	공유수면매립면허 등 취소	-'00. 5. 4 소제기 -'01. 7. 25「각하」(서울행정법원) -'03. 5. 15 항소심「기각」(서울고등법원)
헌법소원	조경훈 외 3,538인	국무총리 농림부장관	'01. 5월 정부조치계획 등 취소	-'01. 8. 22 소제기 -'03. 1. 30「각하」(헌법재판소)
행정소송	"	"	공유수면매립면허·시행인가처분 무효확인 등	-'01. 8. 21 소제기 -'03. 6. 12 원고의 집행정지 가처분신청 -'03. 7. 15 방조제공사 집행정지결정(서울행정법원) -'04. 1. 29 서울행정법원의 집행정지결정 취소 결정(서울고등법원) *'04. 2. 5 청구인은 대법원에 재항고하였으나, '05. 1. 12 재항고 신청 취하함 -'05. 2. 4 서울행정법원 본안소송 판결 (정부 일부 패소) -'05. 2. 21 서울고등법원에 항소(농림부)

행정지 가처분신청을 하였다. 서울행정법원은 2003년 7월 15일 원고의 신청을 받아들여 공사 집행정지 결정을 하였다.

이에 대하여 정부는 즉시항고 하였다. 서울고등법원은 2004년 1월 29일 1심의 집행정지 결정을 취소하는 선고를 하였다. 서울고등법원이 1심의 집행정지 결정을 취소하는 선고를 한 이유를 요약하면 다음과 같다.

◦ 행정소송법상 집행정지의 대상이 되지 아니하는 사실행위인 방조제 공사에 대해 집행정지를 한 것은 위법임

◦ 신청인 중 일부는 원고 부적격하고, 나머지 일부는 사업시행으로 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있다고 인정하기 어려움

◦ 효력을 정지할 긴급성이 있다고 할 수 없으며, 집행정지가 결정되면 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 판단됨

원고는 서울고등법원의 판결에 불복하여 재항고하였으나, 2005년 1월 12일 재항고 신청 전부를 취하함으로써 서울고등법원의 결정이 확정되었다.

본안소송에 대하여는 서울행정법원은 2005년 1월 17일 원고와 피고에게 조정권고를 주문하였으나, 정부는 이를 받아들이지 않았다. 서울행정법원이 주문한 조정권고 주요내용과, 조정권고를 받아들이기 어려운 정부의 이유는 다음과 같다.

〈서울행정법원의 조정권고 주요내용〉

◦ 국회 또는 대통령 산하에 용도·개발범위 검토를 위한 위원회 설치

◦ 위원회 위원은 원고측과 정부부처 (농림부·환경부·해양수산부 등) 및 전라북도에서 추천

◦ 위원회 논의가 끝날 때 까지 방조제를 막지 아니함

〈조정권고에 대한 정부의 입장〉 ('05. 1. 28 발표)

◦ 국책사업의 장기간 표류로 인한 방조제의 유실과 붕괴 등 현장의 심각한 안전문제를 방치할 수 없음

- 새만금사업은 1991년부터 14년 동안 1조 7천억원 이상을 투입하여 방조제 총 33 km 중, 2.7 km(92% 진도율)만 남겨놓은 상태임

- 과거 2년간 민관공동조사 등의 논의과정을 되돌아 볼 때, 새로운 위원회를 구성하여 토지용도와 개발범위 등을 논의하는 데는 많은 기간이 소요될 것으로 예상되어, 공사 중단기간이 장기화될 수밖에 없음

- 장기간 공사를 중단하는 경우, 개방구간의 빠른 유속과 태풍·해일 등에 의해 방조제가 유실 또는 붕괴될 수 있는 바, 책임있는 정부로서는 이런 방안을 선택할 수 없음

◦ 만경강과 동진강의 수질개선을 위해 정부, 지자체, 주민들 모두가 노력을 다하고 있음

- 정부는 2001년 친환경 개발방침을 결정한 이후 범정부 차원에서 수질대책을 계획대로 중점 추진하고 있으며, 추가적인 보완대책도 마련 적극 추진할 예정임

◦ 재판부는 사업의 신속하고 원만한 해결을 위하여 권고하였다고 하나, 논란이 조기에 종결되지 않음

- 이번 조정권고안은 양 당사자가 수용한다 하더라도, 원고측의 요구가 있을 경우 언제든지 다시 재판절차가 재개되어 끝없는 논쟁이 지속될 여지가 있음

◦ 농업 주목적의 사업기조는 유지하면서 다양한 토지수요를 충족할 수 있음

- 새만금 사업규모는 서울특별시 면적의 3분의 2(1.2억평)에 달하는 방대한 규모로서, 농업을 주목적으로 하는 현 사업기조를 유지하면서도 일부지역에 대해서는 미래의 다양한 토지수요를 충족할 수 있을 것임

◦ 입법부의 예산심의 권한도 존중되어야 함

- 지난 해 정기국회에서는 새만금 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 2005년도 예산(1,500억원)을 심의, 의결한 바 있음

- 정부로서는 국민의 대표기관인 국회가 의결한 예산을 성실하게 집행할 의무가 있음

정부가 조정권고를 받아들이지 않자, 서울행정법원은 2005년 2월 4일 정부 일부 패소판결을 하였다. 이에 대하여 농림부는 매립면허의 적법성 인정부분은 타당하나, 사정변경을 이유로 매립면허 취소 또는 변경의무가 있다는 판결은 무리가 있다고 판단하여 2005년 2월 21일 서울고등법원에 항소하였다. 환경단체도 법원의 판결에 불복하여 항소하였으며, 이 소송은 현재 서울고등법원에 계류중에 있다.

서울행정법원의 새만금 본안소송에 대한 청구취지 및 판결요지와 법원의 판결을 받아들이기 어렵다는 정부의 이유는 다음과 같다.

〈청구취지 및 판결요지〉

◦ 2001년 5월의 정부조치계획 및 2001년 8월의 정부조치계획에 대한 세부실천계획 취소청구 ⇒ 「각하」

◦ 1991년의 공유수면매립면허 및 사업시행인가의 무효확인 ⇒ 기각

◦ 2001년 5월 24일 공유수면 매립면허 취소신청 거부 취소요구 ⇒ 인용

※ 정부가 민관공동조사를 거쳐 정부조치계획 마련을 논의하는 과정 중에 2001년 3월 21일 조경훈 외 3,538인(현 원고)은 농림부에 매립면허 취소를 요구하는 민원서를 제출하였으며, 농림부는 2001년 5월 24일 민원인이 제기한 취소 사유가 부당하다는 점을 분야별로 설명하면서 민원처리 형식으로 회신한 바 있음

〈법원판결을 받아들이기 어려운 정부의 이유〉 ('05. 2. 6 발표)

◦ 재판부가 제시한 대로 매립면허 처분의 취소 또는 변경 사유에 해당하는 정도의 중대한 사정변경이 있었다고 보는 것은 무리임

- 수질문제는 정부의 적극적인 대책 추진으로 이미 상당히 개선되었을 뿐만 아니라 앞으로도 지속적으로 개선될 것임
- 경제성 분석도 1988년 한국산업경제연구원과 2000년 민관공동조사단에서 심도있는 연구결과 타당성이 있는 것으로 인정되었음
- 농지조성이라는 새만금사업의 주목적은 변경된 적이 없으며, 단순히 일부에서 타용도 활용이 논의되고 있다는 이유만으로 중대한 사정변경으로 보는 것은 무리임
- 갯벌과 농지의 가치는 학자마다 견해차가 있으나, 농지가치가 높다는 것이 다수 의견임

◦ 매립면허 처분의 취소 신청을 2001년 5월 24일 농림부장관이 거부하였다고 하나, 이는 단순한 민원회신에 불과한 것으로 이를 행정처분으로 보고 이에 대한 취소 청구를 받아들인 것은 법리상 무리한 판결임

- 이 매립면허 취소신청 민원은 1991년 처분이후 10여년후인 2001년 정부조치계획 결정을 위한 논의과정에서 제기된 것임

◦ 사정 변경이 있는지 여부와 매립면허를 취소·변경하는 것이 필요한지 여부는 행정청이 합리적으로 판단해서 결정해야 할 사항임

◦ 현실적으로 재판부 판단대로 매립면허의 취소 또는 변경처분을 수용할 경우 많은 문제점이 예상됨

- 처분의 변경은 단순히 용도를 정하는 것이 아니라 행정처분까지 수반되는 것으로서, 토지수요·경제성 분석과 환경영향평가, 관련법령에 의한 인허가 절차 등에 장기간이 소요되고, 재처분 이행시까지 손해배상 문제가 발생함
- 재판부 판결내용대로 사업계획이 변경될 수밖에 없는 한계가 있어, 용도결정 및 처분과정에서 이해 당사자간에 갈등과 논쟁이 재연될 것임
- 정부가 재판부 판결 취지대로 사업계획을 변경해도, 원고가 이의를 제기하면 새로운 논쟁과 소송이 계속될 수 있음

7. 앞으로의 새만금사업 추진방향

새만금사업은 농지조성이 주목적인 현 사업 기조를 유지하면서, 주민·환경단체·전문가 등의 의견을 적극 수렴하여 친환경적인 개발이 이루어지도록 할 계획이다.

수질대책은 정부가 확고한 의지와 책임감을 가지고 추진할 계획이다. 현재 상류 하천의 수질이 대폭 개선되고 있지만, 앞으로도 만경강과 동진강 유역의 환경기초시설과 축산분뇨 처리 등 수질개선대책을 착실히 추진하고, 새만금환경대책위원회를 통한 점검·평가와 보완대책도 지속적으로 추진해 나갈 계획이다. 또한 수질모니터링 결과 공개 등으로 환경문제에 대한 국민적 우려를 불식시키면서 공감대를 형성해 나갈 계획이다.

방조제공사는 2005년 말까지 2호 방조제 2개소 (2.7 km)와 가력배수갑문으로 해수를 소통시키면서, 방조제 주변 흙쌓기·돌붙임 등 보강공사 위주로 시행하면서, 2006년 3월 중에 2호 방조제 개방구간을 막고, 2006년 말까지는 주요 방조제 공사를 완료할 계획이다.

아울러 방조제의 도로 일부를 높이고, 비탈면은 현행 「콘크리트」 대신 우리 꽃·잔디 등을 식재하며, 조망대 설치, 철새관찰 및 갯벌 체험공간, 바이오파크, 습지공원 등을 마련하여 방조제와 그 주변을 다양한 친환경 관광·체험·휴식공간 등으로 보완·발전시킬 계획이다.

토지용도는 현재 농지로 특정되어 있지만, 친환경을 기본원칙으로 지역발전과 국가경영에 도움이 되는 효율적인 내부토지 활용방안을 마련할 계획이다. 현재 토지이용계획 수립을 위해 연구용역을 추진중에 있다. 연구용역은 2003년 11월 27일 국무조정실·농림부·해양수산부가 공동 발주하여 국토연구원과 연구용역 계약을 체결하여 추진 중이며, 국토연구원은 연구를 총괄하면서 한국환경정책평가연구원, 농어촌연구원, 한국해양수산개발원, 전북발전연구원과 공동연구를 수행하고 있다. 정부관계기관은 연구기관의 전문성과 자율성 등을 최대한 발휘할 수 있도록 토지활용방안이 도출될 때까지 연구용역에 관여하지 않고 있다.

토지이용계획은 국토연구원의 연구결과를 토대로 구체화하되, 개방화 시대 경쟁력을 갖춘 집단우량 농지조성의 현 사업기조는 계속 유지될 것이며, 지역발전과 국익을 감안한 개발방안이 검토될 것이다. 또한 향후 20~30년 후를 전망한 미래지향적인 활용

방안도 모색할 것이며, 검토 과정에서는 환경단체를 포함한 각계 전문가의 의견을 수렴하고 국민적 공감대를 형성해 나갈 예정이다.

8. 맺음말

지금까지 새만금사업에 대한 추진배경과 경위, 사업내용 및 추진현황, 민관공동조사 및 정부방침결정 내용, 환경대책 추진상황과 수질개선상황, 그리고 소송 진행현황, 앞으로의 추진방향 등을 언급했다.

착공 이래 14년간 참으로 많은 화제가 있었다. 인생으로 말하면 험난한 고생길이었다고 할 수 있으리라.

많은 사람들이 찬·반을 말했다. 갯벌과 환경이 중요하니 사업을 중단해야 한다고 했고, 또 한편에서는 국가의 미래와 지역발전을 위해서 집단화된 우량농지와 수자원을 확보하기 위해서 하루속히 완공해야 한다고 목소리를 높여왔다.

한가지 분명한 것은 간척이란 갯벌과 바닷물을 토지와 담수로 변화시키는 사업이며, 이 과정에서 갯벌 보존과 토지 창출이 서로 공존할 수 없다는 것이다. 우리 국민은 1인당 세계에서 가장 작은 면적의 땅을 가지고 있다. 이웃 일본보다도, 섬나라 영국보다도, 간척의 나라 네덜란드보다도 작은 면적이다. 식량자급율 27 %는 OECD 국가중 최하위이고, 쌀을 제외한 어떠한 식품도 자급하지 못하고 있다. 과연 저 넓은 새만금 땅이 필요 없는 나라라고 감히 말할 수 있을지?

그리고 지금 상태에서 갯벌과 환경만을 고려하여 사업을 중단했을 때, 그리고 개방구간 2.7 km에 교량을 건설한다고 할 때, 방조제 안전을 누가 장담할 수 있고 어느 누가 교량을 놓을 수 있을지. 그 때 경제성은 그리고 기술적 가능성은, 또다른 반대 여론은, 새로운 환경 재앙은? 어떻게 해결할 것인지……

환경단체의 목소리가 새만금을 이 만큼 환경친화적 개발이 될 수 있도록 하는데 기여했고, 정부와 국민에게 환경의 중요성을 일깨우는 계기가 되었다. 정부도 앞으로 새로운 간척은 중단하고 현재 시행중인 사업만 환경친화적으로 마무리 하겠다고 이미 발표한 바 있다. 우리나라 갯벌 402천 ha 중에서 160천 ha는 이미 간척으로 토지를 조성하였거나 조성 중에 있다 (농경지 136천 ha, 공단·도시 등 14천 ha).

따라서 60%인 242천 ha의 갯벌이 남아있다. 이는 간척 선진국인 독일이나 화란, 일본 등이 이미 90% 이상의 갯벌을 토지로 개발한 것에 비하여 많은 갯벌이 남아있다는 결론이다.

또한 갯벌은 간척 후 수 년 혹은 수십 년이 지나면 다시 생긴다. 갯벌 보존 문제도 이제 새만금 갯벌 보존 운동 차원을 벗어나 현재 남아있는 갯벌을 잘 관리하고 보존하는 방안을 마련하는 것도 뜻 깊을 것으로 생각한다.

새만금 간척사업은 쓰나미 보다도 더 큰 세계화·개방화라는 거대한 파도가 우리 농업을 위협하고 있는 시점에서 경쟁력 있는 집단화된 우량농지 조성으로 활로를 찾아보자는 차원에서, 그리고 물 부족 국가인 우리나라에서 연간 10억 톤의 농업용수를 확보하여 가뭄이라는 재해를 예방하고, 동진강·만경강 주변에 있는 저습답 12천 ha의 농경지를 어떠한 홍수에서도 안전하게 영농할 수 있도록 하며, 지역개발과 교통조건, 관광여건 개선 등의 종합적이고 복합적인 효과를 창출할 수 있는 사업이다. 이러한 새만금사업을 현 시점에서 어떻게 하는 것이 가장 국가 미래와 우리 후손들에게 유익한 방향인가를 깊이 숙고해야 하겠다.

정부로서는 새만금사업의 목적과 국익, 그리고 환경보존을 우려하는 목소리와 조기완공을 주장하는 의견까지 모든 것을 주의 깊게 수렴하면서, 가장 안전하고 유익하며, 훌륭한 간척이 되도록 사업을 추진해야 할 것이다.

사업규모가 서울특별시 면적의 3분의 2에 달하는 방대한 규모로, 방조제 총 연장 33 km 중 2개 구간 2.7 km를 제외하고 모두 막았으며, 수질을 포함한 환경대책 추진에 대한 정부의 의지가 확실한 동시에 상당부분이 목표치 달성을 눈앞에 두고 있는 점 등을 감안할 때 사업의 중단보다는 사업을 친환경적으로 추진하도록 국민적 역량을 결집시켜 나가는 것이 중요할 것이다.

앞으로 정부는 새만금사업이 세계적으로 성공한 대표적인 사례가 될 수 있도록 적극 노력해 나갈 것이며, 토지이용계획 수립과 습지·철새도래지와 같은 생태공간의 조성과 관리, 수질모니터링 등에 주민과 환경단체, 전문가들의 적극적인 참여를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국무총리실, 2001, 새만금 간척사업에 대한 정부조치계획
2. 국무총리실, 2004, 새만금환경대책 점검·평가결과
3. 국무총리실, 2005, 새만금환경대책 점검·평가계획
4. 농림부, 농업기반공사, 2002, 새만금사업 총람
5. 농림부, 환경부, 해양수산부, 전라북도, 2001, 새만금사업 후속 세부실천계획안
6. 농림수산부, 농업진흥공사, 1989, 새만금지구 간척종합개발사업 기본계획서
7. 농어촌진흥공사, 1999, 대단위농업종합개발총람
8. 새만금사업 환경영향 공동조사단, 2001, 새만금사업 환경영향공동조사 종합보고서