

## 새만금사업의 최근 10년 이야기



윤춘경  
건국대학교 환경과학과 교수  
chunyoon@konkuk.ac.kr

### 서 론

1991년 새만금간척사업이 착공된 이래 약 20년 동안 진행되어 오면서 많은 어려움도 있었으나, 농공인들의 과감하고 끈질긴 노력으로 2006년 성공적인 최종체결을 마치고 방조제 완공을 목전에 두고 있다. 올해인 2009년 말 까지 방조제 도로가 완공되면 군산에서 부안까지 세계 최장인 33km의 방조제를 따라 자동차로 이동이 가능하게 되며, 방조제를 달리면서 간척지 내부에 여의도의 100배 면적에 해당하는 거대한 간척지를 바라볼 수 있게 된다. 정부에서는 이 간척지를 동북아경제중심지로 개발하겠다는 야심찬 구상을 수립하고 적극적인 개발을 추진하고 있는데, 현재 상태까지의 업적도 감격스러운 농공인들이 이룬 간척사업의 대역사라고 할 수 있지만 앞으로 국가 천년대계에 중요하게 사용될 수 있는 명품새만금이 되도록 성공적인 마무리를 위해 남은 노력을 다해야 할 것이다. 우리 농공인들 대부분 새만금사업에 관하여 관심은 있지만 정보가 부족하여 궁금해 하는 부분이 있으면 도움

을 주기 위하여 새만금사업의 지난 10여 년간 상황을 중심으로 소개하고자 한다. 새만금사업은 그 규모가 방대하고 많은 시각에서 조명할 수 있겠으나, 이 글에서는 저자가 경험한 내용과 현재 진행되는 사항들을 소개하여 농공인들의 새만금사업에 대한 이해를 돋고자 한다.

### 새만금사업의 개요

우리나라는 서남해안에 풍부한 갯벌자원을 가지고 있으며, 조석간만의 차이가 5~9m로 커서 간척으로 토지를 확보하기에 매우 적합한 여건을 갖추고 있다. 특히 중국의 황하·양자강으로부터 풍부한 토사가 서해로 유입되어 갯벌을 형성하는데 유리한 조건을 조성하는 것으로 추정된다. 이러한 이유로 인하여 과거로부터 민간 사람들이 지속적으로 간척사업을 시행하여 왔으며 그 면적은 1,440개소 40,000ha에 이르고 있다. 정부는 1970년대에 IBRD, OECF, ADF 등 외국은행으로부터 차관 자금을 빌려 대단위 농업종합개발사업을 시행하였으며,

이시기에 남양·아산 방조제가 축조되고, 영산강하구둑·삽교천·대호방조제 공사 등 간척사업이 활발히 추진되었다. 1980년대에는 금강하구둑·영산강III단계 간척사업, 1990년대에 들어서면서 사상 최대규모인 새만금간척사업을 시작하였다 (이봉훈, 1999).

새만금간척사업은 전북 군산시 남쪽에서 시작하여 서해상 고군산군도의 애미도와 신시도를 거쳐서 전북 부안군의 변산반도 북쪽 해안까지 이르는 33km의 세계 최장 방조제를 축조하여, 그 안에 있는 40,100ha에 달하는 바다를 내륙으로 변화시키는 대규모 간척사업이다. 전북의 서부지대인 주로 동진강과 만경강 유역 평야를 호남평야라고 부르며, 이 중에서도 해발 50m 이하의 “알짜” 평지가 펼쳐져 있는 곳이 김제시 지역으로 호남평야의 심장부이다. 이 지역은 현재의 행정구역으로는 김제시 만경읍에 포함되어 있지만, 옛날에는 만경현으로 독립적인 행정단위이었기 때문에 현지에서는 지금도 여전히 만경을 넣어서 김제만경뜰, 김만평야, 금만평야, 만금평야 등으로 불리는데 새만금이라는 용어가 바로 이곳에서 비롯된 것이다 (문경민, 2000).

새만금사업은 이를 통하여 간척토지 28,300ha와 담수호 11,800ha를 조성할 계획이며, 사업비가 25조원에 달하는 방대한 국책사업이다. 주요사업내용으로는 외곽 시설에 방조제 33km와 배수갑문 2개소 (신시갑문, 가력 갑문)가 있고, 내부개발에 단지조성 28,300ha와 이를 위한 방수제 125 km 및 승수로 46 km가 포함되어 있다. 또한 기반시설로는 신항만, 공항, 철도, 그리고 도로 등이 계획되어 있으며, 수질개선시설로서 하수처리장과 하수관거, 인공습지, 그리고 환배수로 시설 등이 계획되어 있다. 1991년 착공한 방조제 공사는 2009년 말경이면 대부분 지역이 완공되어 도로가 개통될 예정이다. 그동안의 추진경위는 정리하여 부록에 첨부하였다.

## 새만금사업 환경문제

### 1) 새만금사업 환경영향 공동조사단

1991년 착공한 새만금사업은 1995년경부터 몇몇 환경전문가들에 의하여 새만금사업에 따르는 환경파괴와 환경훼손에 대한 우려가 논의되기 시작하였으며, 1996년 발생한 시화호 사태를 계기로 해서 시민환경단체들이 적극적으로 새만금사업중지를 요구하게 되었다. 환경단체들의 새만금사업 반대운동은 동강댐건설 반대운동과 함께 1998년 국민의정부가 들어선 이후 조직적으로 추진하였으며, 이러한 요구를 반영하여 1999년 5월에는 환경적인 측면에서 새만금사업의 타당성을 전면 재검토하는 「새만금사업 환경영향 공동조사단 (이하 공동조사단)」이 출범하여 2000년 8월까지 16개월간 운영되었다. 이 조사단은 정부 관련부처 국장급 인사 10명과 시민단체와 전북도가 각각 추천한 민간인 전문가 10명씩을 합하여 총 30명 위원으로 구성되었다. 민관 위원회 성격의 조사단은 그 후 약 16개월의 활동기간 동안 새만금사업의 경제성, 환경보전성, 그리고 새만금호 수질보전가능성 등 세 가지 측면에서 분과회의 28회 및 전체회의 11회를 거치면서 심도있게 검토하였으며, 2000년 8월 최종보고서를 작성하고 해체되었다. 조사단의 최종보고서에서는 유감스럽게도 20명의 민간위원들이 각각 절반씩 새만금사업의 지속과 중지로 의견이 팽팽히 나뉘어서 결국은 아무런 결론에도 이르지 못하였다. 공동조사단 활동기간에는 새만금사업이 제대로 추진되지 못하는 어려움도 있었으나, 우리나라에서도 정부와 시민단체가 서로 협력하여 대형국책사업의 추진여부를 검토하였다는 점에서는 공동조사단의 활동이 평가받을 수 있을 것으로 생각된다 (홍옥희, 2004).

정부에서는 공동조사단의 최종보고서를 참고하고 부처간의 협의와 조정을 거친 후에 국무조정실 물관리정책 조정위원회에서 2001년 5월 25일 「새만금사업 친환경순차개발」을 최종 확정하였다. 주요내용은 방조제는 완공하되 수질이 상대적으로 양호한 동진수역을 먼저 개발하고, 만경수역은 수질이 목표수질에 적합하다고 평가될 때 개발에 순차적으로 착수한다는 내용이다. 이에 따라 각 관련 부처에서는 환경대책 실천계획을 수

립·추진하고 이행사항을 점검평가하기 위하여 「새만금 환경대책위원회」를 설치·운영하였다.

## 2) 새만금환경대책 개요

정부는 「새만금사업 친환경순차개발」을 발표하면서 새만금사업에 의해 조성되는 담수호의 수질개선을 위하여 표-1와 같은 환경대책을 추진하기로 하였다. 환경대책의 주요내용은 ① 만경·동진강 유역에서 발생하는

표-1. 새만금 환경대책 세부투자계획 내역

구 분	사업내용	사업기간	사업비 (억원)
합 계			14,568
기존사업비	〈농림부+환경부〉	2001~2011	11,859
○농림부소관			553
-축산분뇨처리시설 등	분뇨처리 315, 퇴비사 622개소	2001~2011	553
○환경부소관			11,306
-하수처리시설	23개소 (213천톤/일)		3,410
-하수고도처리시설	6개소(전주, 익산, 김제 등)		433
-하수관거정비	전주, 익산 등 2,820 km		7,463
직접사업비	〈농림부+해양수산부〉	2001~2011	2,709
○농림부소관(호소내부)			2,257
환배수로	28km (만경강유입부)	2008~2011	140
동진강연결수로	3km (동진강→만경강)	2009~2011	300
인공습지	5개소 (1,090ha)	2009~2011	300
하수처리장	2개소 (김제, 계화)	2009~2011	450
인공수초섬	0.4ha	2009~2011	6
침전지	2개소 (동진, 만경 유입부)	2008~2011	200
금강희석수	14km (금강→만경강)	2005~2011	632
저층수배제	2개소 (가력, 신시 각 1개소)	2001~2004	79
인처리시설	1개소 (처리용량 30만톤/일)	2005~2008	150
○해양수산부소관	452		
외해모니터링	물리·지질·수질 등 조사	2002~2011	350
적조방제	독소측정 및 방제	2005~2011	50
수질자동측정소 설치	3개소 (1개소: 11km)	2005~2011	50
GIS시스템 구축	오염원도형제작 및 속성정보	2002~2005	2

오염원 저감, ② 새만금내부 친환경간척 및 호소내부 수질개선, ③ 수질모니터링 및 과학적 물관리체계 구축, ④ 만경수역 해수유통을 통한 수질보전, 그리고 ⑤ 새만금 간척에 따른 해양환경 영향 최소화 등으로 구분할 수 있다. 각각의 환경대책들에 대한 추진 및 이행사항은 「새만금 환경대책위원회」에서 지속적으로 점검하고 현장을 방문하면서 평가하였다.

### 3) 새만금사업 환경대책위원회

정부조치에 따라 2001년 7월 「새만금 환경대책위원회」(이하 환대위)를 구성하였는데, 본위원회와 실무위원회로 구분하여 본위원회는 위원장인 국무조정실장과 민간위원 9인을 포함하여 총 14인, 그리고 실무위원회는 위원장인 총리실경제조정관과 민간위원 14인을 포함하여 총 19인으로 구성하였다. 주요 활동으로는 실무위원회에서 수질분야와 환경분야로 구분하여 새만금사업의 친환경적 추진 및 수질·해양환경보전대책 등의 이행상황을 점검·평가하였으며, 본위원회에서는 전반적인 새만금사업 친환경대책 추진상황을 점검·평가하였다. 이러한 환대위 활동은 연평균 2회 현지점검과 이행상황 평가보고서를 작성하면서 체계적으로 진행되었으며, 2008년 2월 까지 7년 가까운 기간 동안 정부조치에 따른 새만금환경대책의 차질없이 추진할 수 있도록 평가하고 독려하는 역할을 수행하였다. 특별히 위원 전원

이 전체 활동기간동안 환경대책추진을 점검한 결과가 모든 부분의 환경대책의 「정상추진」이라는 결론은 환경단체의 소송과 관련하여 대법원에서 최종판결을 확정하는데 공신력있는 자료로서 정부승소판결의 중요한 근거자료로 활용되기도 하였다. 환대위는 적극적이고 실질적인 운영을 통하여 기존 환경대책의 점검·평가뿐만 아니라 중요한 이슈가 발생할 때마다 의견을 조정하고 대안을 제시하였으며, 그 동안 정부가 운영하였던 많은 위원회 중에서 가장 모범적이었다는 평가를 받기도 하였다.

### 새만금 내부토지개발

새만금간척사업은 1991년 11월 농지조성목적으로 사업에 착수하여 간척농지 28,300 ha와 담수호 11,800 ha를 조성할 계획으로 추진되어 왔다. 2007년 4월에는 이와 같이 농지조성을 근간으로 유지하면서 일부 비농업용지를 포함하는 내부토지개발 기본구상을 마련하였는데, 여기에는 농지가 72% 그리고 산업·관광 등 비농업용지가 28%이었다. 그런데 정부가 바뀌면서 2008년 2월 대통령직인수위원회에서 대통령공약을 반영하여, 농지위주의 내부토지이용에서 「동북아경제중심지」로 조성하는 계획을 발표하면서 새로운 변경안을 준비하였고 2008년 10월 국무회의에서 표-2과 같이 내부토지개

표-2. 새만금 내부토지개발 기본구상 변경

(단위: ha, 꽤호내 %)

구분	계	농업	산업	관광	농촌도시	에너지	환경	유보	방수제 등
기존 (2007.04)	28,300 (100)	20,250 (71.6)	1,870 (6.6)	990 (3.5)	660 (2.3)	430 (1.5)	3,000 (10.6)	--	1,100 (3.9)
변경 (2008.10)	28,300 (100)	8,570 (30.3)	2,870 (10.2)	990 (3.5)	460 (1.6)	830 (2.9)	5,950 (21.0)	7,530 (26.6)	1,100 (3.9)
증감 (변경-기존)	-	-11,680 (-41.3)	1,000 (3.6)	-	-200 (-0.7)	400 (1.4)	2,950 (10.4)	7,530 (26.0)	--



그림-1. 변경 확정된 새만금 내부토지개발 기본구상

발 기본구상 변경안을 확정하였다. 앞으로 이렇게 변경된 기본구상에 대한 세부실천계획을 「새만금위원회」의

심의를 거쳐 2009년 중으로 수립할 계획이다. 변경내용에 따르면 농지위주의 기존사업에서 「동북아경제중심

지」로 정책방향이 전환되면서 이에 따르는 토지이용의 변경이 불가피하게 이루어졌으며, 농지부분이 크게 축소되는 대신 산업용지와 환경용지가 2배 정도 증가하였다. 또한, 2001년 5월 발표했던 「새만금사업 친환경순차개발」에서 만경·동진수역 동시개발을 통하여 사업기간을 단축하기로 하였으며, 이에 따른 수질·환경보전 등을 위하여 추가적 수질환경대책을 수립·추진하기로 하였다. 청정에너지 생산과 자연순환형 농산업 등 저탄소 녹색성장 시범지역으로 육성하기로 하였으며, 새만금지역 발전을 선도할 수 있는 용지와 기반시설은 우선 개발하기로 하였다. 미래에 발생할 수요를 대비해서는 우선 농지로 유지하다가 수요가 발생하면 개발할 수 있는 유보용지를 27% 정도 확보하였다.

용도별 토지는 지형 및 주변여건을 고려하여 배치하였는데, 북부지역은 군장산업단지와 연계하여 산업기능 집중배치, 중앙지역은 지형여건을 고려하여 농업, 에너지, FDI, 물류기능 배치, 그리고 남부지역에는 벤산국립공원 등과 연계하여 관광 및 레저기능을 집중 배치하였다 (그림-1). 저탄소 녹색성장 비전에 맞추어 새만금이 시범지역이 될 수 있도록 구상하였으며 이를 위하여 신·재생에너지단지를 확대하여 전국 최대 태양광, 풍력, 바이오 작물재배단지를 조성하고, 환경용지를 최대로 확대하여 생태보전 및 수질정화기능을 강화하기로 하였다. 농지 및 유보단지에는 자연순환형 유기농업, 지열·공단폐열 등을 이용한 시설원예, 그리고 노출간척지에 에너지 바이오·사료작물 재배할 예정이며, 배후도시와 농촌마을은 신재생에너지에서 생산되는 전력을 활용하는 방식으로 도시기반을 조성할 계획이다.

또한 새만금개발을 위한 선도적 인프라 확충을 위하여 신항만을 개발할 예정인데, 우선 FDI용지 개발수요

등을 1차적으로 반영 (8선석)하는 것을 포함하여 총 24선석으로 개발할 계획이고, 이와 연계된 도로와 철도 등의 기반시설도 확충할 예정이다. 변경된 내부토지개발 사업추진계획에 의하면 방수제공사방법에 대한 전문가 의견수렴을 거쳐서 2009년 중으로 확정하고, 방수제공사를 2015년 말까지 완료할 계획이다. 내부개발 1단계(2020까지)에 전체의 65% (28,300ha 중 18,410ha)까지 매립공사를 완료하되 여타 용지는 농지 등 생산적으로 활용할 예정이다. 수질개선보완대책으로는 표-1의 환경대책에 추가하여, 간척지내에서 발생하는 하폐수는 정화처리 후 재이용 또는 외해방류하고, 상류지역 주요 하수처리장에 화학적 인처리시설을 동입하는 등 맑은 물 공급방안을 검토하여 수질개선을 강화하며, 저류지, 습지, 침전지 조성과 함께 비점오염관리대책을 확대하기로 하였다. 이와 같은 변경안에 따른 농지조성분야의 기본계획이 2008년 12월 확정되었는데, 주요 사업내용은 방수제 125km, 농업용지 8,570ha, 유보용지 7,530ha, 농촌도시 460ha, 수질대책 및 기타공사 등으로 공사기간 2009~2020 동안 총 사업비 56,082억 원이다.

### 새만금특별법

「새만금사업 촉진을 위한 특별법 (이하 새만금특별법)」은 토지이용기본구상에 따른 제도적 뒷받침을 위하여 2007년 12월 제정되었으며, 시행령 및 시행규칙은 새만금특별법 발효에 맞추어 2008년 12월 제정·공고되었다. 이 법은 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 농업·산업·관광·환경 및 물류 중심의 환경친화적 첨단복합용지로 개발, 이용 및 보전함으로써 지역균형발전과 국가경쟁력강화에 이바지함을 목적

으로 한다. 그런데, 이 법은 토지이용 기본구상이 변경됨에 따라 새만금특별법의 개정을 추진하여 개정안이 2009년 4월 30일 국회본회의를 통과하였고 2009년 8월부터 본격시행을 앞두고 있다. 법개정이 이루어짐에 따라 새만금은 경제자유지역 및 녹색성장 선도지역으로의 육성이 속도를 낼 것으로 기대된다. 개정안에는 ① 사업시행절차 간소화, ② 새만금지역 수질환경대책 강화, ③ 사업촉진을 위한 지원강화, ④ 외국인 투자유치 활성화, ⑤ 사업추진체계 정립 등의 내용이 포함되어 있다.

### 새만금위원회

환대위가 활동을 마친 한 후에 새만금사업의 성격이 바뀌고 「새만금특별법」이 2008년 12월 발효됨에 따라 새 정부에서는 국무총리실에 「새만금위원회」를 구성하여 2009년 1월부터 활동을 개시하였다. 국무총리가 위원장인 새만금위원회는 9개 부처 장관과 전북도지사를 포함하는 정부위원 10인과 민간위원 13인으로 구성되어 있으며, 새롭게 설정된 명품새만금사업의 성공적인 추진을 위하여 사업전반에 관하여 논의한다. 새만금위원회는 기획재정분야, 농업간척분야, 산업경제분야, 환경해양수질분야, 도시국토개발분야 등으로 구성되어 있는데, 2009년 5월 현재 방수제 공사 및 새만금수질 문제 등에 관하여 활발히 논의하고 있는데, 농공인 2명이 위원회에서 중요한 역할을 수행하며 활동 중이다.

### 새만금사업추진기획단

「새만금특별법」에 따라 설치되는 새만금위원회의 사

무처리를 지원하고, 새만금사업 관련 정책의 통합 및 조정을 위하여 국무총리실에 새만금사업추진기획단(이하 기획단)을 설치하여 운영 중이다. 2009년 5월 현재 기획단장을 포함하여 20여명이 근무 중인데, 주요추진업무는 아래와 같다:

1. 새만금사업 내부토지개발 기본구상(실천계획 포함)에 관한 사항
2. 새만금지역 내부토지 용도별 기본계획에 관한 사항
3. 새만금지역 수질환경개선 점검·평가에 관한 사항
4. 새만금사업 관련 법령 및 제도에 관한 사항
5. 그 밖에 새만금위원회의 운영에 필요한 사항

위원회의 주요수행업무는 아래와 같다:

1. 새만금사업 관련 정책 기획 및 중앙행정기관·지방자치단체간 정책 조정에 관한 사항
2. 새만금사업 홍보 및 대외협력에 관한 사항
3. 새만금지역 내부토지 관리정책 조정 및 점검·평가에 관한 사항
4. 새만금지역 기반시설 정책 조정 및 점검·평가에 관한 사항
5. 새만금사업 투자유치 촉진 지원에 관한 사항
6. 그 밖에 새만금사업과 관련하여 기획단의 장(이하 “단장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 기획단에 지시하는 사항

### 방수제 공사

새만금 방조제 내측 새만금호의 수심분포는 EL(−) 45.0m ~ EL(+) 4.0m이며, 심해 간척 특성상 낮은 지역이 대부분이다. 총 면적 40,100ha중 관리수위 EL(−) 1.5m 이하 면적이 약 22,200ha (55%), EL 0.0m 이하

표-3. 새만금호 방조제 내측 수심분포 현황

구 분	계	EL. (m)	1.5~ 1.5이상	1.0~ 1.0	0.0~ 0.0	-0.5~ -0.5	-1.0~ -1.0	-1.5~ -1.5	-2.0이하 -2.0
면적(ha)	40,100	4,278	1,767	4,790	2,391	2,376	2,322	2,310	19,866
면적비(%)	100.0	10.7	4.4	11.9	6.0	5.9	5.8	5.8	49.5

30,000ha (73%), 홍수 위 EL.(+)1.5m 이 하 35,800(90%) 수준이며(표-3), 새만금호 관리수위 및 홍수위는 표-4에 요약되어 있다. 또한 새만금 내부의 토질은 주로 SM(실트질 모래) 또는 ML(저소성 실트)로 구성되어 있으며 침식·세굴에 취약하고, 입도분석결과에 의하면 0.1~0.2mm 입경이 50%이상이며, 소성이 없거나 낮고, 담수호 내부의 경우 실트질을 많이 함유하고 있으며 강도가 낮다.

간척사업에서 홍수로부터 내부토지를 보호하는 축조 공법에는 설치목적에 따라 방수제, 가토제, 호안 등으로 구분하는데, 새만금지구의 경우는 방수제방식으로 계획하였다. 방수제는 담수호와 내부토지를 분리할 수 있는 제방공사로, 홍수시 내부토지를 안전하게 보호하고, 담수호의 수량 확보 및 간척지의 주 간선도로 기능 수행한다. 새만금 방수제공사는 방수제 125km와 이와 연계된 승수로 46km, 교량 36개소, 그리고 배수문 15개소 등을 포함하는데, 공사기간은 2009~2011이며 총사업비가 3조 3,016억 원에 달한다. 두 개 구간으로 나누어 추

진할 계획인데, 그림-1에서 내부토지개발 대부분 지역의 내부토지와 새만금호가 만나는 경계를 방수제 1구간으로 하고, FDI용지와 유보용지(배후도시) 지역의 방수제를 2구간으로 구분하여 추진한다.

2008년 10월 내부토지개발기본구상 국무회의에서 방수제공사는 2015년까지 완료하도록 추진하기로 하였는데, 방수제공사방법은 전문가의견을 수렴하여 2009년 중에 확정하도록 하였다. 2009년 1월 제 1차 「새만금위원회」 회의에서 새만금방수제 조기추진방안을 심의·의결하였고, 2009년 3월에는 제2차 「새만금 위원회」 토지개발분과회의에서는 방수제 착공에 앞서 관련전문가 자문회의를 통해 다양한 의견을 수렴하도록 하며, 1구간 및 2구간의 구분없이 우선적으로 추진해야 하며, 내부토지가 모두 드러나야 투자유치에 적기 대응이 가능하다는 의견이었다. 2009년 5월 현재 국무총리실 새만금사업추진기획단에서는 수차례 방수제관련 전문가 자문회의를 거쳐서 최종안을 확정하는 단계에 있다. 방수제 추진방안이 확정되면 입찰·설계를 통

표-4. 새만금호 (담수호) 수위관리 현황

담수호 면적(ha)	유역 면적(ha)	총 저수량(m <sup>3</sup> )	유입 홍수량(m <sup>3</sup> )	관리 수위(m)	홍수위 (m) (100년빈도)		홍수위 (m) (500년빈도)	
					배수 갑문	새만금호 중간	배수 갑문	새만금호 중간
11,800ha	331,900	68,197만	920백만m <sup>3</sup> (100년빈도)	EL. (-)1.50	EL. (+)1.26	EL. (+)1.47	EL. (+)1.58	EL. (+)1.83

해 방수제공사를 2009년 내에 착공할 계획이다. 아직 확정되지는 않은 단계이며 의견을 수렴하는 과정에서 다양한 방안들이 제안되고 있는 상황인데, 새만금 간척지구 내부토지개발구상 및 지형과 수리·수문 특성 등을 고려할 때, 전체 구간에 대한 조속한 방수제공사 착공이 바람직한 상황임을 고려하면 정부에서 조만간 최적의 방수제추진방안을 확정하고 공사에 착수할 것으로 기대한다.

### 맺음말

새만금간척사업은 1971년 옥서지구 농업종합개발계획 수립에서부터 약 40년 동안 추진되어 온 국내뿐만 아니라 세계적으로도 최대 규모의 간척사업이다. 이 과정에서 수많은 분들이 직·간접적으로 참여하면서 진행되고 있는 역사적인 국책사업이다. 필자는 1999년 공동조사단에서부터 2008년 환경대책위원회의 수질분과 위원을 마칠 때까지 10년 동안 주로 환경문제에 대하여 관심을 가지고 참여한 바 있다. 서울행정법원에서는 환경단체들의 의견을 받아들여 2003년 새만금공사중단 판결을 내렸고, 정부가 즉시 항소하여 2006년에는 대법원에서 새만금사업계속에 대한 확정판결을 결론지었다. 이 힘든 과정에서 농공분야의 여러 전문가들이 협력적으로 합심하여 새만금사업의 계속추진을 위한 지원을 아끼지 않았으며, 현장에서는 사투를 벌이며 2006년 4월에 세계 최대 방조제인 새만금방조제의 최종체결을 성공적으로 마무리하였다. 이제 방수제 공사와 내부토지개발의 본격적인 추진을 앞두고 있는데, 지금까지와는 성격이 다른 종류의 이슈들이 제기되고 있는 상황이다. 시화호와 같은 환경재앙이 우려된다, 해수유통을 통하여 수질악화를 예방해야 한다, 전체 새만금호를 모두

담수화시킬 필요가 없다, 명품새만금을 위하여 수질기준을 신체접촉에 영향이 없는 수준으로 상향조정해야 한다, 방수제는 농지부분만 만들고 다른 용도는 매립공사로 추진하는 것이 좋다, 기존 수질개선대책들의 효과검증과 실현성을 재검토해야 한다는 등의 많은 의견들이 활발히 제기되고 있다. 정부 부처 사이에도 내부토지개발 방법에 대하여 계속하여 의견을 조율하고 있는 중이다.

농공인들은 오랜 간척사업의 경험을 통하여 앞으로 새만금간척지구에서 어떠한 과정을 거치면서 간척지를 우리가 원하는 용도에 맞게 사용하게 될 것인지 잘 알고 있다. 현재의 논의과정을 살펴보면 간척지라는 특성을 충분히 이해하지 못한 상태에서 수요 및 용도를 성급하게 결정하고 토지개발을 서둘러 추진한다는 느낌을 받는다. 빠르게 변화하는 세상에 대응하도록 신속하게 대처해야 하는 부분도 있겠으나, 아직 모습을 보이지도 않은 간척지 내부토지의 개발을 너무 지나치게 성급하게 추진하고 있지 않은지 차분하게 점검할 필요가 있다고 생각한다. 특별히 농공학회 회원들은 지금까지와 같이 각자의 전문성을 활용하여 역사적인 새만금간척사업이 성공적으로 진행될 수 있도록 지원을 모으는 일에 동참하면서, 새만금사업을 통하여 농공인등의 역사적인 업적을 조국에 자랑스럽게 남길 수 있기를 바란다.

### 참고문헌

- 문경민, 2000, 새만금 리포트, 중앙M&B,
- 이봉훈, 1999, 간척농지개발사업의 추진방향, 간척사업의 평가 – 0대로 좋은가, 한국농공학회, p. 104-112,
- 홍옥희, 2004, 3조원의 환경논쟁··새만금, 지성사,

## 부록 새만금사업 추진경위

1971	옥서지구 농업종합개발 사업계획 수립 (개발면적 100,500ha) - 1단계 : 53,900ha (금강하구둑, 논산, 익산지구 관개배수계획) - 2단계 : 46,600ha (김제지구 간척을 포함한 김제·부안·옥구지역의 관개배수 계획)
1972	옥서지구에 대한 IBRD 조사단의 경제성 평가
1973~1974	옥서지구 예비조사 및 단계별 개발 방침 확정
1975	옥서지구 1단계사업 타당성 조사
1975.10	서남해안 간척농지개발사업 계획 수립(도상) - 132개 지구 : 405천ha
1976	서남해안 간척적지 조사 - 132지구 중 59지구(매립면적 635천ha, 간척개답 402천ha)를 개발대상지로 선정
1980	서남해안간척사업 개발 우선순위 검토를 위한 개략답사 실시 - 59지구 (매립면적 608천ha, 간척개답 338천ha)
1981.2	국무회의에서 대통령께 서남해안 간척가능지 현황 보고
1981.4~12	만경·동진강 유역 농업종합개발 기본조사 - 김제방조제 축조가 배수개선에 미치는 영향검토 (배수개선 12,000ha)
1982	김제지구 기본조사 - 김제 방조제 조사측량 - 동진강유역 단독 배수개선 5지구 조사측량
1983	김제지구 기본조사 - 토목, 수문, 해상, 농업경제 조사
1984	김제지구 기본조사 완료
1986.1	서남해안 간척사업 장기 개발계획 수립 - 농업 단일목적의 간척사업을 종합개발사업으로 전환 모색 - 김제·옥구·부안 등 3지구를 종합, 부안(새만금)지구 복지농어도 종합개발사업 구상
1986.3	부안(새만금)지구 답사 실시 (토목 및 농업경제 분야)
1987~1988	학계 연구용역 실시 - 어족자원 생태변화예측 및 내수면개발계획수립 연구 (부산대 해양과학 연구소) - 심해간척공법 조사연구 (한국농지개발연구소)
1987	새만금지구 간척사업 타당성 조사
1987.10.17	새만금지구 타당성 조사내용을 대통령께 보고 - 유관부처 합동검토 지시 (서해안시대 구상과 대 중공 전진기지로서의 「새만금」구상)
1987.10.20	새만금지구 간척종합개발사업 관계자 합동회의 (청와대)
1987.10.26	새만금지구에 대한 경제기획원의 검토의견 제시 - 투자비 과다소요 등의 문제점이 있으므로 「군장지구 개발사업」과 「서해안고속도로」의 추진을 검토함이 바람직함.
1987.10.28	새만금지구 간척종합개발사업 검토내용 보고(농진공→농림수산부) 및 제출(농림수산부→경제기획원) - 경제기획원 검토의견에 대한 농림수산부의 의견 및 사업의 필요성과 당위성 보고
1987.11.3	경제기획원 검토의견에 대한 농림수산부 의견을 설명(청와대 경제수석) 및 보고(대통령) - 보고자 : 농진공 사장
1987.11.4	경제부처 장관회의에서 종합 검토한 새만금지구 추진방안 검토결과를 대통령께 보고
1987.12.10	대통령 선거 공약사업으로 발표(정부개발)
1987.12.11	새만금지구의 사업타당성을 인정하여 정부사업으로 추진할 것을 지시함에 따라 농림수산부장관 사업추진계획 발표
1988~	간척지 최적 이용을 위한 구상 연구 (한국산업경제 연구원)

## 부록. 새만금사업 추진경위

1988. 2. 1	새만금지구 간척개발사업 추진계획 수립 시달
1988	기본조사 실시('88.2~'89.6 기본조사) 및 기본계획(안) 작성
1988. 2. 22	새만금사업단 설치
1988. 3. 4	새만금 조사사업소 개소
1988. 7.14	새만금지구 간척설계사업 방조제 기본계획(안) 기술심의
1989	간척개발사업과 수산업의 비교연구 (한국산업경제 연구원)
1989. 5. 9	새만금지구 간척종합개발사업 기본계획(안) 기술심의
1989. 5. 22	새만금지구 간척종합개발사업 사업계획 기본계획 협의공한 발송 (농림수산부 → 건설부외 8개 부처)
1989. 6. 30	새만금지구 기본계획서 작성 제출 (농림수산부)
1989. 8. 30	환경영향평가서 작성 제출 (농진공→농림수산부→환경처)
1989. 10.10	서남해안 개발사업계획의 일환으로 새만금사업 확정 - 126개 사업 22조 34억원
1989.11. 6	새만금지구 간척사업 기본계획 확정 (농림수산부) - 관련부처 의견 검토후 사업시행계획서 작성 제출 지시
1989.11.30	새만금지구 배수갑문 설치계획(안) 기술심의
1989.12	외곽시설 실시설계 40%진척
1989~1990	조사 및 공사기간 중 환경관리 연구 (군산대 해양연구소)
1990	산업연관 분석 연구 (한국산업경제연구원)
1989~1991.6	새만금지구 간척사업 외곽시설 실시설계
1990. 2. 3	서남해안 개발사업 투자계획 확정
1990. 3. 27	새만금지구 사업시행계획서 작성 제출 (농진공→농림수산부)
1990. 12	외곽시설 실시설계 80% 진척
1990~1991	수산자원의 대체 개발방안 연구 (군산수전 수산과학연구소)
1991. 2. 6	대통령 전북도 연두순시시 새만금사업 적극추진 지시 - 정부 일반회계 예산을 지원 '91년부터 적극 추진 지시
1991. 6. 8	환경영향평가서 협의 완료 (환경처)
1991. 6. 30	외곽시설 실시설계 완료 ('89.11~'91.6)
1991. 7.	새만금지구 간척사업 시행계획서 보완 제출 (농진공→농림수산부)
1991. 8. 9	새만금지구 공유수면 매립면허 신청자료 제출 (농진공→농림수산부 : 새계770-4512)
1991. 8. 13	새만금지구 간척사업 시행계획 확정 - 사업시행자 : 농림수산부장관 - 농진공 위탁 : 조사설계, 공사발주, 공사감리 - 전북도 위임 : 동의서 징구, 시행계획 열람 및 이의신청처리, 용지매수 및 보상
1991. 8. 19	새만금지구 간척사업 시행계획 고시 (농림수산부 제91-23호)
1991. 8. 28	제1공구 공사계획 확정 (농림수산부)
1991. 10.10	제1공구 입찰
1991. 10.17	새만금지구 간척종합개발사업 공유수면 매립 면허
1991. 10.22	새만금지구 간척종합개발사업 공유수면 매립면허 고시 (농림수산부 제91-32호)
1991. 11. 1	새만금사업단 본사부서에서 현장 사업단으로 분류 설치
1991. 11.13	새만금지구 간척종합개발사업 시행인가 및 공유수면 매립면허 실시계획 인가

**부록 새만금사업 추진경위**

1991. 11.13	제1공구 계약 체결
1991. 11.16	새만금지구 간척종합개발사업시행인가 고시 (농림수산부 제91-36호)
1991. 11.18	제1공구 공사착공 (부안사업소) – 시공사 : (주)대우
1991. 11.28	기공식
1992~1994	조류예측 유한요소 수치모형 개발 (서울대 농업개발연구소)
1992. 1.13	새만금사업단 현장 이사 (설계부는 '92.6.1일 이사)
1992. 4.18	제2,3,4공구 사업계획 확정 (농림수산부)
1992. 5.18	입찰 (제2,3,4공구)
1992. 5.22	계약체결 – 2공구:현대, 3공구:대림, 4공구:대우
1992. 6.10	공사착공 (제2,3,4공구)
1992. 11.14	외곽공사 보완계획 승인 (농림부 특개2726-768호)
1994. 5.13	새만금 수리모형 시험장 완공 – 착공일 : '91.12.18 – 규모 : 102.2m×100.5m×10m
1994. 5.16	비응도 석산 사용협약 체결 (농진공↔토개공) – 협약내용 : 비응도 석산에서 270만m <sup>3</sup> 사용하되, 우선 124만m <sup>3</sup> 를 사용하고, 146만m <sup>3</sup> 는 추후 비용원칙 합의 – 암석사용단가 : 695원/m <sup>3</sup>
1994. 7.25	제1,3호 방조제 사석제 끝막이 완료 – '94.5.27 : 1,3호 방조제 끝막이공사 기술검토회 개최
1994. 9. 16	새만금 전시관 건축공사 착공 – '94. 2.28 : 공원 점(사용)허가 신청 및 건축신고 (국립공원내로서 가설건축물 축조신고) – '94. 4. 1 : 전시관 토목공사 착공 – '94. 5.10 : 공원 점(사)용 허가 (국립공원관리공단→새만금사업단) – '94. 5.26 : 건축신고 처리 통보 (변산면장→새만금사업단)
1994. 10.21	새만금지구 간척종합개발사업 시행계획 변경 고시 (농림수산부 제1994-57호) – 변경내용 : 총사업비 : 13,000억원→18,680억원 (물가변동) 면입지 : 2,268천원→2,307천원 (구역추가)
1995. 4. 11	새만금지구 자문위원회 개최(1차)
1995. 6. 30	새만금사업단 청사 신축공사 착공(요진산업)
1995. 8. 3	새만금 간척종합개발사업 전시관 준공 및 개관 – 부지 3,700평, 건평 301평 (전시관262평, 기 타 39평)
1995. 12.23	시행계획 변경 승인 (농림부 용수51340-1142호)
1996. 3.26	새만금지구 자문위원회 개최(2차)
1996. 6. 7	가력배수갑문 임시물막이 사석제 연결 완료
1996. 12.20	새만금 청사(숙소) 준공
1997. 1. 17	새만금지구 자문위원회 개최(3차)
1997. 7. 11	새만금지구 자문위원회 개최(4차)
1997. 10.14	가력배수갑문 기전공사 착공
1998. 4.27 ~6.13	감사원, 국책사업 추진실태 감사
1998. 07.	녹색연합, 민관공동조사 제의

**부록 새만금사업 추진경위**

1998. 12.30	제1공구 방조제공사 준공
1999. 01.14	전북도지사 민관공동조사 건의
1999. 07.06	새만금지구 자문위원회 개최(5차)
1999.5~ 2000.5	새만금사업 환경영향 공동조사 실시 - 조사단장 : 이상은 (한국환경정책평가연구원장) - 조사위원 : 30인 (환경단체주천10, 정부주천10, 정부부처10)
2000. 05.04	녹색연합(전수진외 174인), 행정소송(미래세대소송) 제기 - 청구내용 : 공유수면매립면허 등 취소 신청 - 진행상황 · '01. 07.25 : 서울행정법원, 각하 판결 - 원고 부적격 · '01. 08.16 : 녹색연합, 항소 제기 · '03. 05.15 : 서울고등법원, 기각 판결 - 원고 부적격 (증결)
2000. 08.18	민관공동조사 종합보고서 총리실 제출
'00.8~'01.3	정부관계부처에서 세부실천방안 마련
2001.3.5	국회·언론 등에 관계부처 검토의견 공개
2001.3.21	지속가능위에서 토론 등을 통한 사회적인 합의후 결정 건의
2001. 5.7, 5.10, 5.11	총리실·지속가능발전위원회 공동주관 공개토론회 개최 - 5.7 : 수질, 갯벌, 경제성 등 생태분야 토론 - 5.10~5.11 : 인문·사회 및 대안분야 토론
2001. 5.25 2001. 08.06 2001. 08.22	물관리정책조정민간위원회 및 조정위원회의 심의를 거쳐 친환경적 순차개발방안 방침 확정 발표 정부조치에 따른 후속 세부실천계획 확정·발표 환경운동연합, 행정소송제기 - 청구내용 : 정부조치계획·후속세부실천계획 취소, 공유수면매립면허 등 무효확인 및 취소신청거부처분 취소 - '01.3.21 : 매립면허 취소민원 제기 (환경단체 → 농림부장관) - '01.5.24 : 수용불가 회신 (농림부장관 → 환경단체) - '01.8.22 : 거부처분 취소소송 제기 (환경단체 → 서울행정법원) - '05.01.17 : 조정권고 (새만금내부토지의 용도·개발범위 검토 위원회 설치 및 위원회 결정시까지 방조제 막지 않도록, 권고) - '05.01.31 : 농림부, 이의신청 (조정권고 수용불가) - '05.02.04 : 서울행정법원, 원고 일부 승소 판결 · 정부조치·후속세부실천계획 취소 ⇒ 각하 (항고소송 대상이 아님) · 매립면허 등 무효확인 ⇒ 기각 (당연 무효라고 단정 불가) · 매립면허 등 취소신청 거부처분 취소 ⇒ 인용 (사정변경 발생) - '05.02.19 : 환경운동연합 항소 - '05.02.21 : 농림부 항소 - '05.12.21 : 서울고등법원 정부 승소판결 · 매립면허 등 무효확인 ⇒ 기각 (중대하고 명백한 하자 없음) · 매립면허 등 취소신청 거부처분 취소 ⇒ 기각 (취소인정 어려움) - '06.01.03 : 환경운동연합 상고 - '06.03.16 : 대법원, 정부 승소 판결 (항소심 유지)
2001. 08.22	환경운동연합, 한법소원심판 청구 - 청구내용 : 정부조치계획 및 국무총리의 시달사항, 후속세부실천계획, 새만금사업재개 등의 행위에 대한 취소 결정 요구 - '03.01.30 : 각하 판결 - 한법소원 심판 청구대상이 아님
2003. 3.28~5.31	심보일배 행사 (전북 부안~서울시청) - 문규현(천주교), 수경(불교), 김경일(원불교), 이희운(기독교)

**부록. 새만금사업 추진경위**

2003. 05.31.	전북도민 서울 상경 결기대회 - 목적 : 새만금사업 지속추진 및 논쟁종식을 위한 항의 집회 - 참석 : 새만금사업추진협의회, 전북기독교새만금원공추진협의회 등 1천명
2003. 06.03.	새만금사업 논쟁종식 및 지속추진 촉구 결의대회 개최 - 참석 : 전북애향본부, 새만금추진협의회 등 전북지역사회단체 등 1만여 명 - 내용 : 강현욱 도지사 등 28인 삭발식 거행
2003. 06.10.	새만금 제4호방조제 물막이공사 완료(1.8km)
2003. 06.12	환경운동연합, 새만금사업 매립면허 및 사업시행인가 효력정지 신청 - '03.07.15 : 서울행정법원 방조제공사 집행정지 결정 → 동일 농림부, 즉시항고 - '03.07.16 : 집행정지 범위에 대한 의견조회(농림부→서울행정법원) - '03.07.18 : 집행정지 범위에 대한 의견회신(서울행정법원→농림부) · 개방구간(2.7km)의 물막이공사만 금지, 방조제보강·배수갑문·부대공사 등은 허용 - '04.01.29 : 서울고등법원, 1심결정(방조제공사 집행정지) 취소 - '04.02.05 : 환경운동연합, 효력정지 재항고 - '05.01.12 : 환경운동연합, 효력정지신청사건 소 취하 (종결)
2005. 07.27	환경운동연합, 제2의 행정소송 제기 - 원고단 변경(이화순외 57인)하여 매립면허 등 취소신청 거부처분 취소소송 제기 · '05.5.27 : 매립면허 취소민원 제기 (환경단체 → 농림부장관) · '05.6.10 : 수용불가 회신 (농림부장관 → 환경단체) · '05.7.27 : 거부처분 취소소송 제기 (환경단체 → 서울행정법원) · '06.3.21 : 원고, 소 취하 (종결)
2006. 04.21	방조제공사, 최종 연결공사 완료 - 총 연장 : 2.7km(2호방조제 2개소 GAP I 1.6km, GAP II 1.1km) - 투입물량 : 173만m <sup>3</sup> (규격석 95만, 돌망태 41만, 기타 37만) - 시공일정 : · 준비단계 : '06.3.17~3.23 (7일간); 1단계 '06.3.24~3.28 (5일간) · 2단계 : '06.4.2~4.13 (12일간); 3단계 '06.4.16~4.21 (6일간)
2007. 4.3	내부토지개발 기본구상 발표 (국무회의) - 농업 72%, 산업·관광 등 비농업 용지 28% ※ 수립배경 : 노무현 대통령 새만금 신구성 방안 제시 ('03.2.11), 민주당내 새만금특위 발족 ('03.7.1), 새특위에서 연구용역 시행 협의, 총리실 주관 연구용역 계약 체결 ('03.11.27) ※ 연구기관 : 국토연구원(총괄), 농어촌연구원, 한국해양수산개발원, 한국환경정책 평가연구원, 전북발전연구원 ('03.11~'06.12)
2007. 12.27.	새만금사업 촉진을 위한 특별법 제정·공포 (발효 '08.12.28) - 총 7장 36개 조문
2008. 04.25.	새만금·군산 경제자유구역 지정 (총 6,699ha) - 군상산단(1,743), 옥산주거(1,660), 고군산(436), 새만금 산업단지(1,870), 새만금 관광단지(990)
2008. 10.21	내부토지개발 기본구상 변경 (국무회의) - 농업 30%, 산업·관광 등 비농업 용지 70% ※ '08.2월 17대 대통령직 인수위에서 이명박 대통령공약을 반영, 농지조성 위주에서 「동북아 경제중심지」로 조성하는 계획 발표 ※ 토지수요 및 타당성 검증을 위해 국토연구원 등 5개 기관에 연구용역 시행 - 국토연구원(총괄), 농어촌연구원, 한국해양수산개발원, 한국환경정책평가연구원, 전북발전연구원 ('08.4~'08.11)
2008. 12.31	내부개발 기본계획 확정 (농지조성분야) - 주요공종 : 방수제, 농업단지, 유보용지, 농촌도시, 수질대책 등 - 사업비 : 56,082억원(1단계 38,038억원, 2단계 : 18,044억원) - 사업기간 : 2009~2020년 ※ 설계·공감비는 요율사업으로 시행하는 것으로 승인