

새만금사업 촉진을 위한 특별법의 환경법적 의의와 과제

강 현 호*

차 례

- I. 들어가는 글
- II. 새만금사업의 개요
- III. 새만금특별법의 주요내용
- IV. 새만금특별법과 환경
- V. 결론

I. 들어가는 글

새만금사업은 대한민국 역사상 최대의 간척사업으로서 여의도 면적의 140배에 해당되는 엄청난 면적을 새로 탄생시켜서 서해안의 경계선까지도 바꾼다고 한다. 그런데 이러한 새만금사업의 탄생은 원래 의도하는 바와는 달리 순수한 농업적인 목적만이 아니라 정치적인 목적도 포함되어 있는 등 매우 복잡한 배경을 갖고 있다. 아무튼 이제 우리 시대는 이처럼 새로이 탄생한 새만금간척지에 대해서 어떻게 길러서 우리나라의 큰 일꾼으로 만드는가 하는 임무를 지니게 되었다.¹⁾

새만금간척지의 이용방안에 대해서 다양한 언급들이 오고 가고 있으며, 참여정부 시절의 주된 구상은 농업용도로 약 70% 정도를 사용하고, 산업용도로 약 30% 정도를 사용하는 것이었는데, 이명박 정부가 들어서게 되면서 그 비율이 역전될

* 성균관대학교 법과대학 교수

1) 김희곤: 간척사업의 주된 목적이 농지조성에 있었는가 아니면 산업용지로 전용할 수 있는가의 문제는 부차적인 문제에 불과한 것이며, 중요한 것은 앞으로 이 새만금지역을 어떻게 이용할 것인가에 달려 있다.

전망이다. 즉 이 토지를 주로 산업용으로 사용하여 우리나라의 경제적인 성장에 기여하도록 하겠다는 것이다.²⁾ 이러한 구상에 대해서 전라북도 주민들은 크게 환영하는 분위기이고, 이에 반하여 환경단체에서는 환경에 끼치는 악영향을 우려하여 반대하는 분위기이다.³⁾ 아무튼 새만금간척지를 원천적으로 다시 복원하자는 견해는 여기서는 논의하기가 어렵다고 볼 것이며, 이제는 이 간척지를 우리나라의 발전을 위하여 효율적으로 그리고 환경친화적으로 이용하는데 초점을 모아야 할 것이다.

간척지의 이용에 있어서 특히 이처럼 대규모의 간척지에 대해서는 법적인 틀 내에서 움직여야 한다. 법이란 때로는 무식하고 무정하게 보이고 뒷다리를 잡는 것처럼 보이기도 하지만, 그러나 인류의 역사가 증명을 하듯이 그래도 복잡하게 얽히고 설킨 인간의 삶에 있어서 효율적이고 타당한 기능들을 수행하고 있다. 우리나라 국회는 새만금간척지에 대해서 국민의 주권의사를 대변하여 새만금사업 추진을 위한 특별법⁴⁾을 제정하여, 그 발전 방향을 제시하고 있다. 본고에서는 이러한 새만금특별법의 내용에 대해서 고찰하고 법적인 의미 특히 환경법적인 측면에서의 의의와 과제에 대해서 고찰하고자 한다.

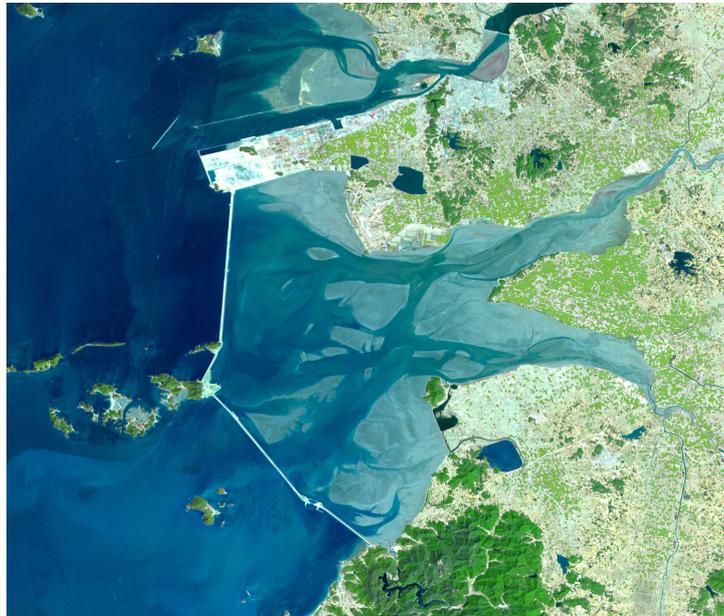
2) <http://news.mk.co.kr/> [단독] 사우디 개발회사, 새만금에 80억달러 투자, 이수르회장 단독 인터뷰...고군산군도부터 개발.

3) 새만금 생명평화전복연대 성명서: 새만금종합개발특별법과 연안개발특별법을 통과시킨 국회 법제사법위원회와 이 법률안을 최초 제안한 전라북도와 전북 출신 국회의원들을 강력 규탄하며, 국회 본회의에서는 이 법안을 파기 시킬 것을 강력 촉구한다. 이제라도 새만금 연안의 못 생명들과 지역공동체가 되살아날 수 있도록 해수유통 확대와 지역주민에게 도움이 되는 지속가능한 '현명한 이용'방안 수립과 생태친화적이고 지속가능한 전북발전대안을 공동으로 마련할 것을 간곡히 촉구한다. 새만금사업은 국제적으로 그 가치를 인정받고 있는 새만금갯벌(정확히 표현하면, 만경강·동진강 염하구갯벌)을 없애는 세계 최대 생태계 파괴 사업이며, 주민공동체와 지역경제를 파괴하고 국민의 혈세를 낭비하는 사업이다. 지난해 4월 새만금 방조제 최종 물막이가 끝난 이후로 새만금 방조제 내외측 해양생태의 악화와 국제적으로 이동하는 도요물떼새의 중수 및 개체수 급감, 그리고 주민공동체 붕괴가 심각하게 일어나고 있는 것으로 전문적인 조사를 통해 확인되고 있다.

4) 이하 "새만금특별법"이라 칭함.

II. 새만금사업의 개요

새만금 간척사업은 1960년대 말의 식량과동으로 인하여 쌀을 수입하게 되면서 논의되었고 추진되게 되었다. 1987년 당시 민정당 대선 후보였던 노태우 전 대통령이 새만금사업을 공약으로 내걸었는데, 그 공약을 지키고자 1991년 11월 28일 착공하게 되었다. 새만금간척사업지에 대한 그림은 다음과 같다.



새만금 간척사업의 종료시점은 아마도 2020년이 지난 시점이 될 것이어서, 장장 30여년에 걸쳐서 이루어지는 대규모의 사업이라 할 것이다. “새만금” 사업이라 칭하게 된 이유는 매립되는 지형이 마치 날아가는 새 모양과 같다는 의미에서 ‘새’를 따오고, 지리적 위치로부터 전북 만경평야의 ‘만(萬)’을 가져오고, 그리고 동진강 유역 김제평야로부터 ‘금(金)’자를 가져와서 합성하여 만든 이름이다. 새만금사

업의 규모를 보면 방조제의 길이가 약 33km에 이르며, 그 면적은 총 40,100 ha⁵⁾로서 여의도 면적의 약 140여배에 이른다. 그 가운데 토지는 28,300 ha가 조성되고, 나머지 11,800 ha는 담수호이다.

새만금사업의 진행 도중에 수차례의 난관에 부딪치게 되었는데, 이는 기술적인 면만이 아니라 특히 환경적인 면과 법적인 면에서 그러하였다. 1996년에 시화호 수질오염문제가 사회문제로 대두되면서 새만금사업에 있어서도 수질오염 문제가 대두되었으며, 간척지주민들과 환경단체에서 제기한 새만금간척사업에 대한 정부조치계획과 사업시행인가처분 및 공유수면매립면허처분 집행정지신청으로 인하여 2003년 7월에는 서울행정법원이 새만금간척사업의 공사를 중지하도록 하는 결정을 내리기도 하였다.⁶⁾ 이런 우여곡절을 겪으면서 2006년 3월에는 대법원이 새만금간척사업에 대해서 환경단체의 주장을 기각하는 종국적인 확정판결을 내렸고 간척공사를 재개하여 오늘에 이르게 되었다.⁷⁾

새만금간척사업의 현황은 다음과 같다.

새만금 간척사업의 현황 ⁸⁾		
위치	전라북도 군산시, 김제시, 부안군 일대 갯벌	
개발면적	40,100ha	토지조성 28,300ha + 담수호 11,800ha
사업기간	1991년 ~ 2020년	공사기간은 신축적으로 늘어날 예정임
사업비	3조 2570억원	1조 5,000억원 이상이 방조제 공사와 보상비로 지급, 전체공사비는 공기연장과 환경시설의 추가로 늘어날 것으로 예상됨
사업시행자	농림부장관	공사업무대행: 농업기반공사 보상업무위임: 전라북도 도지사
잠정적 토지이용 계획	식량단지	11,950ha
	수산개발단지	2,000ha
	근교원예단지	2,500ha

5) 1 ha = 10,000m².

6) 서울행정법원, 2003 7. 15. 2003아1142.

7) 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결 【정부조치계획취소등】

8) 한국해양연구원 홈페이지: <http://www.saemangeum.re.kr/index.asp>.



그런데 새만금간척지에 대한 토지이용계획에는 이명박 정부가 들어서면서 상당한 변화가 뒤따를 전망이다. 이명박 정부의 구상은 새만금간척지를 기본적으로 글로벌업무지구, 상업시설, 복합주거공간, 산업자유단지, 항·국제자유물류단지, 산업R&D단지, 국제관광테마파크, 국제전시장, 골프장, 주거용지, 의료용지, 신재생 에너지단지, 친환경농업단지, 녹지·공원 등의 14가지 복합용도로 사용한다는 구상 하에, 새만금간척지를 20년에 걸쳐 4단계로 개발한다는 계획을 제시하고 있다. 제1단계는 새만금 중앙에 새로 조성된 땅을 글로벌업무지구로 개발하는 사업이고, 제2단계는 군산과 가까운 땅을 산업·농업과학지구로 조성하는 사업으로 이곳에는 주거용지와 과학단지, 항만·국제자유물류단지가 들어서게 되며, 제3단계 사업은 부안 쪽 땅을 국제관광지구로 개발하는 사업으로 국제관광테마파크와 대규모 골프장단지, 의료단지가 들어서고, 제4단계는 방조제에 해상공원을 조성하는 사업을 구상하고 있다.⁹⁾

9) 매일경제, 새만금, R&D·물류단지등 14가지 용도로 계획, 2008/01/21.

새만금 간척지에 대한 이명박 정부의 구상	
제1단계	새만금 중앙에 새로 조성된 땅을 글로벌업무지구로 개발
제2단계	군산과 가까운 땅을 산업·농업과학지구로 조성 주거용지와 과학단지, 항만·국제자유물류단지 입주
제3단계	부안 쪽 땅을 국제관광지구로 개발 국제관광테마파크와 대규모 골프장단지, 의료단지 입주
제4단계	방조제에 신도시 및 해상공원을 조성

이명박 정부의 새만금사업지역에 대한 개발구상안을 그림으로 표시하면 다음과 같다.¹⁰⁾



10) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/03/10/2008031000084.html

Ⅲ. 새만금특별법의 주요내용

1. 서설

새만금특별법은 총 7장 36조와 부칙으로 이루어져 있다. 원래는 2007년 3월 13일 김원기의원 등 173인으로부터 발의된 「새만금종합개발특별법안」이 상정되었으나, 농림해양수산위원회에서는 「새만금종합개발특별법안」에 대해서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 법률안심사소위원회가 마련한 「새만금사업 촉진을 위한 특별법안(대안)」을 위원회안으로 제안하기로 의결하였고, 동법안이 국회 본회의에서 통과되었다. 이러한 새만금사업촉진을 위한 특별법을 마련하게 된 이유는 “새만금 지역은 1991년 착공한 이래 16년 만에 물막이공사가 완공된 간척지로서 당초에는 농림부에서 농지목적으로 간척사업을 진행하여 왔으나, 현재의 경제·환경 상 다양한 역할을 수행할 최적지로서의 그 역할 변화가 가능한 지역인 바, 동북아시아의 중심지로 새로운 경제권을 형성할 수 있는 대한민국 경제의 새로운 성장을 이끌 산업의 요람으로서의 가능성을 극대화하고, 그동안 발전에서 소외된 전라북도와 충청권 등 서해안 일원의 발전을 도모하여 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하기 위해 동 지역에 대한 규제를 대폭 완화하고 경제자유구역 지정 특례를 두는 등 새만금 지역개발의 법적·제도적 장치를 마련하려는 것”이다.¹¹⁾

사실상 특별법이라는 것은 그 영역이나 부문에 대한 일반법을 전제로 하는 개념이다. 그렇다면 먼저 어떠한 임무를 수행하기 위해서는 일반법의 적용을 고려하여야 할 것이다. 일반법을 적용하여 임무를 수행하였을 때 무엇인가 부족하다든가 문제가 생길 때 특별법이 동원되어야 할 것이다. 즉 특별법의 제정이라는 국가적인 입법수

11) <http://likms.assembly.go.kr/bill>.

간척사업의 추진목적이 농지조성에 있었다고 하여, 새만금간척지역을 농지 외에 다른 목적으로 전용하는 것은 불법이라는 주장은 타당성이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 공유수면매립법과 같은 법률은 정책법률로서의 성격이 강하므로 그 법률에서 제시한 조건이 영구불멸의 진리가 아니고, 국민의 주권의사를 담은 새만금특별법과 같은 새로운 법률로써 그 목적을 얼마든지 변경할 수 있다고 할 것이다.

단을 동원하기 위해서는 정당성이 인정되어야 한다. 그렇지 않다면 특별법의 제정이 남발되어서 기존의 법률체계를 망가뜨리는 우를 범할 수도 있을 것이다.¹²⁾ 기존의 일반법들이 제 기능을 발휘하고 있는데 새로이 특별법을 제정할 수 있는가에 대해서 진지한 고민이 필요하다. 물론 위헌이라고는 할 수 없다손치더라도 이러한 마구잡이식 “특별법” 양산에 대해서는 한계를 그을 필요가 있다. 일반법으로서 도저히 도달하기 어려운 입법목적을 달성하기 위해서 혹은 상당한 노력을 기울여도 도달하기 어려운 정도의 정당화 사유가 필요하지 않을까 사료된다.¹³⁾

기존의 법률에서 체계적인 정립을 하고 있다면 그러한 법률수단을 먼저 사용하고 그래도 부족한 경우에만 다른 수단을 사용할 수 있는 것이 상식이다. 개발에 있어서 기존의 정치한 계획적 수단과 사업적 수단들이 이미 마련되어 있다면 이러한 수단들을 사용하여서는 도저히 목적을 달성하기 어렵고 또한 필요최소성의 원칙에 어긋나는 일들이 발생하며 그 상당성을 인정받기에 어려운 경우에만 새로운 수단들을 동원하는 것이 옳바를 것이다.¹⁴⁾

새만금특별법이 2007년 12월 27일 제정되었고, 2008년 12월 28일부터 시행될 예정이다. 그런데 아이러니하게도 그 사이에 동법의 개정작업이 진행되고 있는바¹⁵⁾, 이러한 개정작업은 이명박 정부가 들어서면서 새만금간척지의 주된 개발 방향이 농지가 아니라 경제적인 면을 보다 많이 고려하여 산업용지가 되었기 때문이다.¹⁶⁾

12) 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007/8, 88면: 국토의 나가발을 방지하고 전 국토에 대한 “선계획-후개발”의 내용을 주된 목적으로 출범한 국토기본법 및 국제법의 기본체계를 유지하고자 한다면 지역개발특별법제는 가급적 지양되어야 할 입법방식에 해당한다고 하겠다.

국회본회의회의록, 제269회국회(정기회), 국회사무처 제10호, 19면.

13) 최봉석, 새만금중합개발특별법안 검토: 광범위한 지역을 특별법 관할로 하는 연안권발전특별법안은, 현재 논의되고 있는 내륙권의 특별법과 같은 타 광역권의 개발특별법의 도미노식 연쇄제정시도를 초래시키며, 특별법 만능주의의 확산은 일반법의 입법기능을 현저히 왜곡시킬 것이다.

14) 동지: 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007/8, 88면.

15) 김용섭: 제정된 법률이 시행이 되기도 전에 개정될 수 있는가라는 문제에 대해서, 김용섭 교수는 바람직하지는 않지만 법리적으로 문제는 없다고 보고 있다.

2. 목적

새만금특별법의 목적은 제1조에서 규정하고 있는바, “이 법은 새만금간척사업으로 조성되는 새만금사업지역을 농업을 기조로 하는 환경친화적인 개발, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하여 지속가능한 개발을 추진함으로써 지역균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”라고 하고 있다.

3. 특례

특별법이 존재하는 목적은 무엇인가 특별한 것들이 존재하여야 하는데, 그 중에 하나가 특별법이 규율하는 사항에 대해서는 다른 법률보다 적용상의 우위를 인정하기 위함이다. 새만금특별법 제3조에 의하면 “새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이 법에 따른 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다.”라고 규정하고 있다.

그런데 이런 특례규정은 다른 법률의 특례규정들과 충돌시 문제가 야기될 수 있다. 예를 들면 국토기본법 제8조에 의하면 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.”라고 규정되어 있는바, 동법의 국토종합계획과 새만금특별법에 의한 국토이용계획이 모순되는 경우에는 어느 규정이 더 우선적 효력이 있는가가 문제될 수 있다.¹⁷⁾

16) 참조: <http://www.mk.co.kr/>: 이명박정부의 인수위원회에서 새만금 지역에 대해서 전체의 70%를 산업·경제용지로 개발하기 위하여 새만금특별법의 전면 개정을 논의하였다고 한다. 이런 개정논의에서 새만금사업지역에 대한 관할권도 농림부에서 재경부로 이관될 것이라고 한다. 강현욱 대통령직 인수위원회 새만금TF 팀장은 30일 매일경제신문과 인터뷰하면서 “새만금 개발 방향이 농지 중심에서 산업·경제 중심으로 바뀌었고 또 개발주체 문제도 있는 만큼 새로운 법안 마련을 추진할 계획”이라고 밝혔다. 강 팀장은 “지난해 통과된 새만금특별법에 따르면 사업 주체가 농림부고 또 새만금 땅 2억9000만㎡(8500만평) 중 10%는 경제자유구역으로 재경부 관할 지역이 되는 등 체계적인 개발을 어렵게 하는 구조여서 이를 일원화할 필요가 있다”고 말했다.

17) 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007/8, 82

또한 국제법¹⁸⁾ 제4조 제1항과 제2항에 의하면 “①도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다. ②특별시장·광역시장·시장 또는 군수¹⁹⁾가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다.”라고 하여 국제법상의 도시계획에 대해서 토지의 이용과 개발과 관련하여 기본이 되는 지위를 규정하고 있다. 그렇다면 새만금특별법에서도 이러한 기본적인 도시계획의 틀을 무시하고서 별도의 계획적 수단을 동원할 것이 아니라, 도시계획의 기본적인 지위를 인정하고서 예외적인 경우로서 반드시 요청되는 경우에 보다 구체적인 특례들을 규정하여야 할 것이다.

4. 사업시행절차

1) 기본구상과 사업시행자의 지정

새만금특별법의 기본구도에 대해서 고찰해 보면 제4조 제1항에서 새만금사업을 효과적으로 추진하기 위하여 기본구상을 규정하고 있다. 기본구상에 대해서는 농림부장관에게 구상을 수립할 권한을 부여하고 있다. 농림부장관이 기본구상을 함에 있어서는 미리 전라북도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 새만금위원회의 심의를 거쳐야 하도록 되어 있다.

법문언의 문리해석을 해 보자면 “의견을 듣고”는 말 그대로 의견을 들어보는 것이고 이를 받아들이는지 여부는 전적으로 행정청의 재량이고, “협의”는 이미 기본구상안을 가지고 상호간에 협력하여 논의하는 것이라고 볼 것이다. “협의”의 의미에 대해서 판례는 자문에 불과하다고 보고 있는바²⁰⁾, 이러한 견해에 의하면 협의

면 이하.

18) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 약칭이다.

19) 광역시의 관할구역안에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다. 다만, 제113조, 제117조 내지 제126조, 제133조, 제136조, 제138조제1항, 제139조제1항 및 제2항에서는 광역시의 관할구역안에 있는 군의 군수를 포함한다.

의 법적 의미는 의견을 듣는 것과 거의 다를 바가 없다. 그런데 “審議”라는 법적 행위가 구체적으로 무엇을 의미하는 지가 불분명하다. 심의가 단순히 논의하면 된다는 것인지, 자문을 구하는 것인지, 아니면 새만금위원회가 심의한 내용이 농림부장관의 의견과 상충하는 경우에 농림부장관은 이에 구속을 받는다는 것인지 매우 막연하다. “심의”라는 심리와 의결을 포함한다고 보아서 농림부장관은 그 의견에 구속된다고 보아야 할 것이다. 심의라는 법적 행위에 지속적인 효과를 가져오는 의결을 포함한다고 보지 아니한다면 협의와 심의 간에 구분이 무의미하게 될 것이며 위원회를 둔 의의가 상실될 것이다.²¹⁾

기본구상의 내용을 살펴보면 “1. 토지용도별 개발사업의 기본방향, 2. 토지용도별 위치 및 면적 규모, 3. 토지용도별 관계 중앙행정기관의 장 및 사업시행방법, 4. 환경보전대책, 5. 재원조달대책, 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항”이 포함되어 있다.

기본구상의 단계에서 이미 새만금 내부토지개발 실천계획수립 추진위원회 규정²²⁾에 따른 추진위원회를 통한 행정각부 간의 조화와 타협이 중요하게 작동할 것이다. 국무총리 소속하에 설치·운영되는 새만금 내부토지개발 실천계획수립 추진위원회의 위원으로는 재정경제부·법무부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·환경부·건설교통부·해양수산부·기획예산처 및 전라북도의 국장급 관계 공무원이 된다(동규정 제2조 제2항).²³⁾

새만금특별법 제5조 제1항에 의하면 “농업용지, 산업용지, 관광용지, 농촌도시용지, 환경용지 및 에너지용지의 용도별 소관 중앙행정기관의 장²⁴⁾은 1. 국가기관 및 지방자치단체 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 3. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 4. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자 중에서 새만금사업의 시행자를 각각 지정한다.”

20) 대법원 2000. 10. 13. 99두653.

21) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2001, 1104면: 여기서의 논의는 대통령중심제 하에서 심의 기관인 국무회의의 지위를 어떻게 볼 것인가에 대해서인바, “심의”라는 법적 행위 그 자체에 대해서 논의한 것은 아니다.

22) 제정 2007.6.13 국무총리훈령 제495호.

23) 2008. 2. 22. 정부조직법의 전면개정으로 인하여 변화가 있을 것이다.

24) 이하 “용도별 중앙행정기관의 장”이라 한다.

용도별로 구분한 연후에 관할 소관 중앙행정기관의 장이 각각 사업시행자를 지정하도록 하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 새만금특별법을 마련한 이유가 사업추진주체를 통일하여 사업추진의 효율성을 높이고 전체적으로 통일성이 있고 일관된 사업추진을 담보하기 위한 것이기 때문이다. 각각의 용도별로 이처럼 다양한 행정기관들이 각각의 권한을 가지고 개입하는 경우에는 도리어 새만금특별법이 탄생하게 된 이유가 사라지기 때문이다. 용도별로 각각 다른 중앙행정기관의 장에게 사업시행자지정권한을 부여하는 것은 새만금사업을 전체적인 통일적인 구도와 방향성을 가지고 효율적으로 추진하는데 커다란 장애가 될 수 있다. 사업시행자의 지정은 단순히 사업을 시행할 자를 선정하는 문제만이 아니라, 개발과도 밀접한 연관이 있으며 사업의 진행에 있어서 감독과도 연관성이 크다. 사업시행자에 대한 지정권한을 농림부장관으로 일원화 하여야 사업시행의 효율성과 통일성을 담보할 수 있을 것이다.

용도별로 각부처의 전문적인 의견의 제시는 농림부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하도록 하는 법 제4조 제2항의 규정을 통해서 사전협의시에 의견을 제시하도록 하여 사업시행자의 지정문제까지 종결하도록 하여야 할 것이다. 특히 사업시행자의 선택범위가 그리 넓지 않으므로 구태여 사업시행자의 지정권한을 이처럼 다양한 기관에 부여할 의미가 없다.

2) 용도별개발기본계획

새만금특별법 제6조 제1항에 의하면 “사업시행자는 제4조의 기본구상에 따른 농업용지, 산업용지, 관광용지, 농촌도시용지, 환경용지 및 에너지용지의 용도별 개발기본계획을 작성하여 용도별 중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 한다.” 그리고 동조 제2항에 의하면 “기본계획에는 다음 1. 대상지역의 명칭과 위치·면적 2. 개발사업의 기본방향 및 필요성 3. 토지이용 및 개발계획 4. 기반시설의 설치계획 5. 환경보전대책(공원·녹지·경관계획을 포함한다) 6. 산업유치 및 주요 사업시설 설치계획(각 용도에 관련된 경우에 한한다) 7. 재원조달계획 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.”고 규정하고 있다.

용도별개발기본계획과 앞에서 본 기본구상과 다른 사항이 별로 없다. 이는 기

본구상이라는 단계가 커다란 의미가 없음을 보여주거나, 아니면 기본구상이 존재할 필요가 없다는 것을 의미한다. 기본구상과 용도별개발기본계획의 존재함으로 인하여 계획에 있어서 단계만 증가할 뿐이고 새만금사업에 있어서 관할부서만 증가하는 효과를 가져온다.

사업시행자는 용도별개발기본계획을 작성하여 용도별 소관 중앙행정기관의 장의 승인을 받도록 하고 있는바, 이는 새만금사업지역의 효율적이고도 통일적인 개발에 중대한 장애를 초래할 수 있다. 새만금사업 전체적인 구도에서 각각의 용도별개발기본계획들이 적합하지 아닐 수도 있기 때문이다. 용도별개발기본계획의 승인에 있어서도 농림부장관에게 승인권능을 부여하여 새만금사업 전체가 통일적으로 개발될 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

3) 용도별개발실시계획

새만금특별법 제8조 제1항 제1문에 의하면 “사업시행자가 새만금사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 용도별개발실시계획을 작성하여 용도별 중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 한다.”라고 규정하고 있다. 동조 제2항에 의하면 “실시계획에는 1. 대상지역의 명칭과 위치·면적 2. 사업시행자의 성명(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 대표자의 성명)·주소 3. 사업 시행기간 4. 사업계획의 평면도 및 설계도서 5. 토지이용에 관한 계획 6. 환경관리에 관한 계획 7. 기반시설의 설치계획 8. 재원조달계획 및 연차별 투자계획 9. 조성토지의 처분계획서 10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다”고 규정하고 있다.

용도별개발실시계획이 고시된 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시관리계획의 결정, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가가 된 것으로 본다(법 제8조 제6항). 동 규정을 통해서 새만금특별법은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과의 연관성을 추구하고 있으며, 용도별실시계획이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 도시관리계획과 같은 차원에서 다루어지고 있음을 알 수 있다.

용도별개발실시계획을 작성하여 용도별 중앙행정기관의 장의 승인을 받게 되는 경우에 용도별로 또한 사업시행자별로 다양한 주무부서가 발생하게 되어서 책임의

주체가 불분명하게 되고 전체적인 통일적인 개발에 지장을 초래할 가능성이 높다. 그러므로 용도별개발실시계획에 대해서도 농림부장관이 주무부서가 되도록 하는 것이 타당하다. 기본구상과 용도별개발기본계획은 거의 대동소이하므로 통합하는 것이 바람직하며, 용도별개발실시계획은 좀 더 구체화되는 것이 필요하다.²⁵⁾

사업시행 단계별 비교도표			
항목	기본구상	용도별개발기본계획	용도별개발실시계획
기본 방향	1. 토지용도별 개발사업의 기본방향	1. 대상지역의 명칭과 위치·면적	1. 대상지역의 명칭과 위치·면적
용도별 위치·규모	2. 토지용도별 위치 및 면적 규모	2. 개발사업의 기본방향 및 필요성	2. 사업시행자의 성명(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 대표자의 성명)·주소
토지 이용 계획	3. 토지용도별 관계 중앙행정기관의 장 및 사업시행 방법	3. 토지이용 및 개발계획	3. 사업시행기간
			4. 사업계획의 평면도 및 설계도서
			5. 토지이용에 관한 계획
환경	4. 환경보전대책	5. 환경보전대책 (공원·녹지·경관계획을 포함한다)	6. 환경관리에 관한 계획
시설 설치		4. 기반시설의 설치계획 6. 산업유치 및 주요 사업시설 설치계획 (각 용도에 관련된 경우에 한한다)	7. 기반시설의 설치계획
재원 조달	5. 재원조달대책	7. 재원조달계획	8. 재원조달계획 및 연차별 투자계획 9. 조성토지의 처분계획서
대통령령	6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

25) 강현호, 새만금특별법에서 이처럼 내용적으로 유사함에도 불구하고 계획이나 사업시행의 단계를 생성하는 것은 행정기관들이 권한을 놓지 않으려는 것과 맥락을 같이 하는 것이라고 사료된다.

4) 사업시행

새만금특별법 제9조에 의하면 “사업시행자가 사업을 시행하고자 할 경우에는 이 법에 규정된 내용을 제외하고는 「농어촌정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「관광진흥법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관련 법률로 정하는 절차에 따른다.”고 규정하고 있다. 동법 제10조에서 새만금사업지역 안(공유수면매립면허를 받은 지역은 제외)에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할 및 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 시장·군수의 개발행위허가를 받도록 개발행위허가제도를 실시하고 있다.²⁶⁾

사업시행에 있어서 효율성을 도모하기 위해서 동법 제13조 제1항에서는 인·허가등의 의제를 규정하고 있다. 즉 “사업시행자가 제8조에 따라 실시계획의 승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·신고·결정·지정·면허·협의·동의·해제·심의 등(이하 "인·허가등"이라 한다)을 받은 것으로 보며, 용도별 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 관련 법률등으로 정하는 절차에 따라 실시계획을 승인·고시한 경우에는 다음 각 호의 해당 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.”라고 규정하고 있다. 이에 따라서 32개의 법률에 있는 각종의 인·허가등을 득한 것으로 의제하고 있다.

인·허가 의제의 범위가 국토의계획및이용에관한법률보다 새만금특별법에서 보다 확장되고 있는데, 대표적인 것으로는 새만금특별법 제13조의 “11. 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립, 같은 법 제7조에 따른 주민 등의 의견청취, 같은 법 제9조에 따른 도시개발구역지정의 고시 등, 같은 법 제11조에 따른 도시개발사업 시행자의 지정(제5조

26) 강현호: 다만 이 경우에는 개발행위의 허가의 주체를 시장·군수가 아니라, 농림부장관으로 함이 타당하다고 사료된다. 그래야 새만금사업지역 전체에 대한 체계적인 개발이 보다 용이하기 때문이다. 이러한 주장의 근거로는 현재 국토의계획및이용에관한법률 제56조에서는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 개발행위허가권을 부여하고 있고, 동법 제63조에서는 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수에게 개발행위허가를 제한할 수 있도록 권한을 부여하여 개발의 통일성을 고려하고 있음도 참조할 수 있다.

제1항제4호의 사업시행자는 제외한다), 같은 법 제17조에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가 및 같은 법 제18조에 따른 실시계획의 인가 고시 12. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제9조에 따른 공사시행의 인가, 같은 법 제22조에 따른 물류단지의 지정 및 같은 법 제28조에 따른 물류단지개발실시계획의 승인 15. 「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조 및 제7조의2에 따른 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정, 같은 법 제8조에 따른 농공단지의 지정, 같은 법 제16조에 따른 산업단지개발사업시행자의 지정, 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획의 승인, 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인 및 같은 법 제19조에 따른 농공단지개발실시계획의 승인 23. 「주택법」 제16조에 따른 사업계획의 승인 28. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 예정지구의 지정, 같은 법 제7조에 따른 택지개발사업의 시행자 지정 등, 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립 및 같은 법 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인” 등 주로 개발과 관련된 법률들에서 요구되는 인·허가들의 의제에 치중하고 있다.

특히 환경과 관련하여 주요한 인·허가 의제로는 “1. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설에 대한 설치허가 및 변경허가·신고 29. 「폐기물관리법」 제29조에 따른 폐기물처리시설설치의 승인 또는 신고” 등을 들 수 있다.

이 경우에 인·허가의 의제의 의미가 무엇인가에 대해서 고찰하는 것이 필요하다. 아직까지 우리나라에서는 그 의미가 무엇인가에 대해서 불분명한 것 같다.²⁷⁾ 인·허가의 의제의 의미는 실체법적인 것까지 모두 집중된다고 보기는 어렵고 다만 하나의 절차에서 다른 법률들이 요구하는 인·허가 사항까지 모두 검토한다는 의미에서 인·허가 절차가 집중된다고 보는 것이 합리적이라고 보인다.²⁸⁾

27) 강현호, 집중효, 공법연구 제28집 제2호, 2000/1, 321면 이하.

대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결: 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 갑 법률에서 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우에는, 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의한 인·허가가 있는 것으로 보는데 그치는 것이고, 그에서 더 나아가 을 법률에 의하여 인·허가를 받았음을 전제로 한 을 법률의 모든 규정들까지 적용되는 것은 아니다.

5. 환경 등 관리

새만금특별법 제23조 제1항에 의하면 “용도별 중앙행정기관의 장은 새만금사업지역의 환경오염·훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 제6조에 따라 기본계획을 승인하는 경우 적절한 환경보전대책을 수립하여 이를 시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

그리고 농림부장관은 새만금사업지역의 선량한 관리를 위하여 환경대책이행에 관한 사항을 점검하고 수질환경모니터링 등을 지속적으로 실시하여야 하며, 새만금사업지역 및 인근지역에서 배출되는 오염물질 유입으로 인하여 새만금사업지역의 환경관리에 악영향의 우려가 있다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 전라북도지사에게 개선 또는 조치 등을 요구할 수 있다(동조 제2항 및 제3항).

전라북도지사는 새만금사업지역으로 유입되는 오수·분뇨 및 축산폐수로 인한 수질오염 방지와 그 오염원 해소를 위하여 해당 오수·분뇨 및 축산폐수 등 수질오염원의 발생지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정·관리할 수 있다(동법 제24조).

농림부장관은 새만금사업지역의 농업기반시설, 방조제도로, 새만금호 등 관리시설에 대하여 선량한 관리를 하여야 하며, 이를 위하여 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농촌공사를 농업기반시설등의 관리자로 지정할 수 있다(동법 제29조 제1항 및 제2항).

6. 새만금사업에 대한 지원

국가 및 지방자치단체는 새만금사업을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 「개발이익환수에 관한 법률」·「농지법」·「산지관리법」·「기반시설부담금에 관한 법률」, 「공유수면관리법」 및 「하천법」으로 정하는 바에 따라 개발부담금·농지보전부담금·대체산림자원조성비·기반시설부담금·공유수면점·사용료 및 하천 점·사용료를 감면할 수 있다(동법 제25조). 국가는 새만금사업의 원

28) Kühling, FachPR, S. 148; BVerwGE, 85, 44 ff.

활한 추진을 위하여 일정한 경우에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제5조에 따른 민간투자심의위원회의 심의를 거쳐 예산의 범위 안에서 사업시행자에게 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다(동법 제26조).

재정경제부장관은 새만금사업지역 중 일부를 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따라 경제자유구역으로 지정 할 수 있다(동법 제27조). “경제자유구역”이라 함은 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 동법 제4조의 규정에 의하여 지정·고시되는 지역을 말한다.²⁹⁾ 경제자유구역을 관할하는 특별시·광역시 또는 경제자유구역 안에 위치하는 시·군은 개발사업을 위하여 필요한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 또는 제78조의 규정에 불구하고 100분의 150 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 경제자유구역 안에서의 건폐율 또는 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제9조의2 제1항).

국가 또는 전라북도는 필요하다고 인정되는 경우 첨단산업기업 및 외국인투자기업에 대하여 대통령령으로 정하는 새만금산업단지 안의 국·공유 토지 또는 건물 등을 「국유재산법」 제27조 및 제36조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조 및 제31조에도 불구하고 50년의 범위 내에서 임대할 수 있다. 이 경우 임대기간을 50년의 범위 내에서 연장할 수 있다(동법 제28조 제1항).

7. 새만금위원회와 새만금사업관리단

새만금특별법 제32조 제1항에 의하면 “새만금사업지역의 효율적인 개발, 관리 및 환경보전 등 중요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 새만금위원회를 둔다.”라고 규정하고 있으며, 동위원회는 1. 새만금사업 관련 중요 의사결정에 관한 사항 2. 제4조에 따른 기본구상에 관한 사항 3. 제6조에 따른 기본계획에 관한 사항 4. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 심의한다. 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 관계 중앙행정기관의 장과 전라북도지사 및 국무총리가 위촉하는 민간전문가 등으로 한다.

29) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제2조 제1호.

새만금위원회 구성 시 위원의 3분의 1 이상을 농업, 환경, 해양, 도시, 문화 분야 전문가 등 새만금사업지역의 발전 및 운영에 이바지할 수 있는 지식과 경험이 풍부한 민간전문가로 한다. 새만금위원회는 새만금위원회의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 새만금위원회의 심의사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 심의하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다.

새만금사업의 원활한 추진과 효율적인 관리를 위하여 농림부장관 소속으로 새만금사업관리단을 둔다. 새만금관리단은 1. 새만금사업의 시행 및 관리감독에 관한 사항 2. 새만금사업의 시행으로 조성된 시설물의 유지관리 감독에 관한 사항 3. 새만금호 수질관리 등 환경관리 감독에 관한 사항 4. 자금운영의 관리감독에 관한 사항 5. 새만금사업의 시행으로 조성된 토지의 관리·처분에 관한 사항 6. 그 밖에 새만금사업의 추진과 새만금사업지역의 관리감독에 필요한 사항에 대한 업무를 수행한다.

IV. 새만금특별법과 환경

1. 환경법적 의의

1) 환경에 대한 배려조항

새만금특별법에서 “환경(Umwelt)”이라는 가치를 구현하고자 하며 그 중요성을 인정하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 새만금특별법의 조항들을 검토하여 볼 때, 환경이라는 단어가 32번이나 들어가 있다는 것은 중요한 의미가 있다.

새만금특별법의 목적에서도 “환경친화적인 개발”이라는 단어가 들어 있으며, 기본구상을 수립함에 있어서도 “환경용지”를 지정하도록 하고 있으며, “환경보전대책”을 기본구상의 내용으로 포함하도록 하여 환경을 배려하고 있다. 환경친화적인 개발은 환경법상의 기본원칙의 하나로 인정받고 있는 지속가능한 개발과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

용도별개발기본계획이나 용도별개발실시계획을 수립함에 있어서 “환경보전대

책(공원·녹지·경관계획을 포함한다)”, “환경관리에 관한 계획”을 포함시키도록 하고 있다.

동법 제3장에서는 “새만금사업지역의 환경관리”라는 독자적인 장을 마련하여 환경관리에 대한 특별한 배려를 하고 있다. 동법 제23조에 의하면 용도별 중앙행정기관의 장은 새만금사업지역의 환경오염·훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보존하기 위하여 용도별개발기본계획을 승인하는 경우 적정한 환경보전대책을 수립하여 이를 시행하여야 하는 의무를 부담하도록 규정하고 있다. 여기서 적정한 환경보전대책이 무엇이며 어떠한 내용이어야 하는가에 대해서는 새만금특별법시행령에서 보다 구체화될 수 있을 것이다.

그리고 농림부장관은 새만금사업지역의 선량한 관리를 위하여 환경대책이행에 관한 사항을 점검하고 수질환경모니터링 등을 지속적으로 실시하여야 하고, 새만금사업지역 및 인근지역에서 배출되는 오염물질 유입으로 인하여 새만금사업지역의 환경관리에 악영향의 우려가 있다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 전라북도지사에게 개선 또는 조치 등을 요구할 수 있다(동법 제23조). 여기서 농림부장관에게 개선요구권 내지 조치요구권을 부여하여, 환경오염물질의 유입으로 인하여 환경관리에 악영향의 우려가 있는 경우에 동등의 타 중앙행정기관의 장에게 요구권을 발동할 수 있도록 규정한 것은 환경법적으로 의미가 크다고 사료된다.

그리고 동법 제24조에 의하면, 전라북도지사는 새만금사업지역으로 유입되는 오수·분뇨 및 축산폐수로 인한 수질오염 방지와 그 오염원 해소를 위하여 해당 오수·분뇨 및 축산폐수 등 수질오염원의 발생지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정·관리할 수 있다. 물론 특별관리지역으로 지정되는 경우에 어떠한 법적 효과가 부여되는지에 대해서는 새만금특별법시행령에서 보다 구체적으로 규정될 것이다.

2) 환경보호를 위한 절차의 정비

새만금특별법에서는 환경보호를 위한 절차를 정비하고 있는바, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 그것이다.

새만금특별법 제6조 제4항에 따르면 “용도별 중앙행정기관의 장은 기본계획을

승인하고자 하는 경우 승인 전에 기본계획의 내용 중 사전환경성검토의 협의 대상이 되는 개발사업이 포함되어 있는 경우에는 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 같은 법 제25조의3에 따라 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 사전환경성검토에 대한 협의를 요청하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

사전환경성검토제도는 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 각종 개발예정지구 지정, 기본계획수립, 실시계획승인과정에서 미리 환경적으로 건전성을 고려하도록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 실현하도록 하기 위한 제도이다. 이러한 사전환경성검토제도는 소위 전략환경평가의 취지를 살리고자 도입한 것인데, 이는 환경영향평가제도가 대체로 첫째로 대규모의 개발사업에 국한하여 이루어지고, 둘째로 계획이 이미 확정되었거나 개발사업에 대한 승인이 이루어진 다음에 시행되며, 셋째로 주로 환경에 대한 오염의 예방이 아니라 저감차원에서 검토하는데 그치고 있는 점을 보완하기 위한 것이다. 즉 아직 사업의 실시계획이 승인되기 전의 제안된 정책, 기본계획, 혹은 개발프로그램들이 가져올 수 있는 환경영향을 사전에 평가하여 환경보호를 도모하고자 한다.³⁰⁾ 우리나라는 환경정책기본법 제25조에서 “관계 행정기관의 장은 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

새만금특별법 제8조 제4항에 의하면 “사업시행자가 제1항에 따라 실시계획을 승인받고자 하는 경우에는 미리 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조에 따른 환경영향평가를 받아야 한다.”라고 규정하고 있다. 환경영향평가제도는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의하여 실시되는데, 영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 실시하는 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책강구하는 평가를 의미한다.³¹⁾

30) 환경정책기본법 제25조 (사전환경성검토) 관계 행정기관의 장은 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시하여야 한다.

송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 제29권 2호, 2007/8, 168면.

이러한 절차의 정비는 절차법적인 의미가 중요시되는 요즈음에, 대상사업의 승인처분을 다룰 수 있는 원고적격의 인정범위와 관련하여 중요한 의미를 지니며, 또한 의견수렴절차 등과 관련하여 행정절차법적인 요건을 준수하였는가 등 환경법적으로 중요한 기능을 수행할 수 있을 것이다.³²⁾

2. 환경법적 과제

1) 목적조항의 재발견

새만금특별법에 따르면 새만금사업지역을 농업을 기조로 하는 환경친화적인 개발, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하고 있다.³³⁾ 이러한 법목적에 의하면 새만금사업지역의 대체적인 주된 업종이 농업이 되어야 할 것이고, 농업을 영위함에 있어서 환경친화적인 시대조류를 가미하여야 한다. 그리고 환경법과 관련하여 중요한 원칙의 하나인 지속가능한 개발을 추진하며, 사회·경제적인 목적도 가미하여 지역균형발전과 국가경쟁력도 함께 고려하도록 정하고 있다. 여기서 “환경친화적인 개발”과 “지역균형발전³⁴⁾”, “국가경쟁력” 등의 개념들은 상호간에 상충하는 면이 없지 아니하다. 이러한 개념들이 가지는 법적 의미를 어떻게 적절하게 조화롭게 아우르는가가 매우 중요하다. 물론 입법자들이나 입법에 관여한 자들은 미사어구로서 이러한 개념들을 사용하였는지는 모르겠지만, 일단 법문언 안으로 들

31) 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제2조 제1호 가목: 환경영향평가: 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구.

32) 홍준형, 환경법, 2005, 195면.

33) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, C.H.Beck 2000, § 1 Rn. 118.

함태성: “... 추진함으로써”까지는 일차적인 목적이고, 다음에 나오는 목적조항의 개념들은 제2차적 목적을 의미한다고 하였다.

34) 김용섭 교수는 지역균형발전과 관련하여 새만금간척사업의 시행에 있어서 전라북도에 본사를 둔 향토기업들의 참여가 부족한데 이에 대해서 어떤 방안이 있을 수 있는가라는 질문을 제기하였고, 결론에 의하면 사업에 참여하기 위한 입찰시에 적절한 가중치를 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

어은 이상 이러한 개념들은 법적 개념으로서 법적인 가치를 지닌다고 보아야 할 것이다. 법적인 가치로서 어느 정도의 무게를 지닐 것인가 하는 것은 시대와 상황에 따라서 가감되어서 평가될 수 있을 것이다. 이러한 개개의 개념들에 어느 정도의 평가점수를 부여할 수 있는가는 이를 해석하고 적용하는 행정청에게 광범한 계획적 형성의 자유를 부여한다는 견해와 그렇지 아니하고 판단여지로서 전적으로 법적인 사법심사의 대상이 되는 법적 개념으로 파악하는 견해로 나눌 수 있다.

이러한 특별법의 목적조항들이 법적으로 의미가 있기 위해서는 이를 하나의 기본원칙(Rechtsgrundsatz)으로서 고양시키는 것을 강구할 필요가 있다. 즉 이러한 목적조항들을 동법의 다른 법규정들을 지도하는 지도원칙으로서 자리를 매김과 동시에 다른 법규정의 해석에 있어서 이러한 원칙들을 중요한 기준으로 삼도록 하는 것이다. 실제적으로 이러한 범목적 조항들이 규범력을 발휘하기 위해서는 구체적 사안에 대한 법적 소송에서 법원이 이러한 조항들에게 어떠한 의미를 부여하는가가 중요하다. 예를 들면 용도별개발실시계획의 내용이 새만금특별법의 목적조항에 들어있는 “환경친화적 개발”과 조화되지 아니한다고 주장할 때 법원에서 이러한 목적조항에 어느 정도의 규범적 효력을 부여할 것인가 하는 것이다.

2) 특례를 통한 환경보호회피의 방지

통상적으로 특별법을 만들면서 특별법의 적용특례를 규정하거나 다른 법률의 적용을 배제하거나 하는 특례인정조항을 규정하게 되는데, 이러한 특례인정조항들은 실제로 많은 문제들을 내포하고 있다.³⁵⁾ “새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이 법에 따른 특례”를 어디까지 볼 것인가도 해석의 여지가 남는다고 보인다. 문언의 의미를 그대로 보자면 새만금사업지역이 있으며, 여기에 적용되는 규제가 존재하고, 이러한 규제에 있어서 새만금특별법에 의할 때 특례가 규정되어 있는 바, 이러한 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다는 것이다.

특히 인·허가 의제에 있어서 특례를 규정하고 있는데, 새만금특별법 제13조

35) 새만금특별법 제3조: (다른 법률과의 관계) 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이 법에 따른 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다.

에 의하면 용도별개발실시계획의 승인에 의하여 다음의 환경관련법률의 인·허가가 의제되도록 되어 있다. 동법 제13조 제1항 제1호와 제29호에서 「건축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설에 대한 설치허가 및 변경허가·신고와 「폐기물관리법」 제29조에 따른 폐기물처리시설설치의 승인 또는 신고가 그것인데, 이로 인하여 환경보호가 소홀해 질 위험이 있다.

3) 환경배려조항들의 실질화

새만금특별법의 내용을 고찰해 보면 개발을 위한 조항들이 주를 이루고 있다. 새만금사업지역을 개발하기 위하여 어떻게 구상을 하고 계획을 수립하여야 할 것인가 그리고 이렇게 개발을 하는 경우에 어떠한 특례를 부여할 것인가에 대해서 규정하고 있다. 이처럼 개발 위주의 법률에서는 환경에 대해서 규정을 두고는 있지만 그야말로 장식적인 요소로 기능할 여지가 다분하다.

또한 새만금특별법에서 환경을 배려하기 위하여 규정된 내용들이 구체적이지 못하며, 주로 개발과 관련하여 특례를 규정하고 있지 환경보전을 위한 특례는 부족하다는 것이다.

새만금특별법에서 환경배려조항들이 형식적 내지 장식적으로 포함되어 있는 것이 아니라 실질적으로 환경을 보호하도록 해석되고 운용되고 효력을 발휘하는 것이 중요하다. 환경을 배려하는 조항들이 실질적으로 기능을 발휘하도록 할 필요가 있는데, 이를 위해서는 먼저 그 환경배려조항들이 보다 구체화·명확화 되어야 할 것이다. 법원도 구체적 사안의 해결에 있어서 이러한 환경배려조항들의 법적 의미를 보다 분명하게 제시할 필요가 있다.

나아가 새만금특별법이 제정됨으로 인하여 기존의 법령들에 존재하는 환경배려조항들에 대한 언급이 생략되어 있다. 사실 국토기본법을 살펴보면 환경을 배려하는 조항들이 매우 많다. 예를 들면 국토기본법 제5조만 하더라도 제1항과 제3항에서 “①국가 및 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립·집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 산·하천·호소·연안·해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관

리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토환경을 조성하여야 한다.”라고 하여 환경의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 국제법 제3조에 의하면 “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다. 1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급 2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원 3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공 4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상 5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전 6. 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구 7. 지역경제의 발전 및 지역간·지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화”라고 규정하여 국토의 이용 및 관리의 기본원칙을 선언하고 있다.

그런데 새만금특별법은 이러한 기존의 법령들과의 관계에 대해서 자세한 규정을 두고 있지 아니하다. 그리하여 마치 새만금특별법에 의거하여 개발을 하기만 하면 다른 모든 법령들을 충족시키는 것처럼 오해할 소지가 있다.

4) 기본구상을 통한 절차지배극복

새만금사업에 있어서 최초의 구상적 계획안으로서 기본구상을 들 수 있는데, 문제는 “기본구상”에 포함되는 내용이 매우 구체적이어서 이미 기본구상의 단계를 넘어서고 있다는 점이다. “기본구상”이라는 단어는 마치 하나의 가변적인 밑그림 정도의 의미로 사용되는 것임에도 불구하고, 법적으로는 이미 그 효과를 발휘하여 이에 의하여 구분된 용도가 사업시행자를 지정함에 있어서 그리고 관할부서를 결정함에 있어서 중요한 역할을 담당하게 된다. 이처럼 자세한 내용으로 기본구상이 정해지면 토지의 용도는 거의 확정되었다고 볼 수 있다. 개발사업의 기본방향이 정해지고, 토지용도별 위치, 면적 규모가 정해지고, 환경보전대책과 재원조달대책과 이에 더하여 대통령령으로 정하는 사항이 정해지도록 되어 있는데, 이런 정도의 사항은 거의 도시기본계획에 버금가는 정도의 상세화 수준이라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 정하는 경우에는 이 후의 단계에서의 변화는 거의 기대할

수 없다고 보아야 할 것이다. 그렇다면 이것이 어떻게 기본구상이라고 할 수 있는가 묻지 않을 수 없다.

이런 정도로 상세한 기본구상을 수립함에 있어서 주민이나 전문가의 참여는 배제되어 있다. 이러한 구체적인 의미의 기본구상을 함에 있어서는 그 참여의 범위를 보다 확대하여 주민이나 전문가 등 에게도 참여권을 부여하여야 할 것이다.

5) 절차의 내실화

사전환경성검토제도나 환경영향평가제도가 제대로 기능을 발휘한다면 실질적으로 환경을 보호하는데 이바지할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 사전환경성검토의 대상이 적절하여야 하며, 환경성검토를 함에 있어서 평가기준들이 잘 마련되어야 하고, 또한 사전환경성검토기관이 독립적으로 타당한 평가를 내릴 수 있어야 하며, 주민들과 전문가들의 참여가 실질적으로 보장되어야 할 것이다. 새만금특별법 제6조 제4항에서는 사전환경성검토의 대상을 “... 개발사업이 포함되어 있는 경우”로 한정함으로써 인하여 행정계획이 누락되어 있는 등 사전환경성검토제도의 취지가 형해화되고 있는 문제가 있다.³⁶⁾ 한걸음 더 나아가서 사전환경성검토를 통하여 제시된 개선점들이 추후에 계획의 수립에 어떻게 반영되었는지에 대해서 그 이유를 명시하여 이를 공고하도록 한다면 더욱 좋을 것이다.

환경영향평가라는 것은 사전적으로 환경오염을 예방하는 것에 초점이 맞추어져 있기 보다는 이루어지는 환경훼손을 저감하는데 그 주된 목적이 있다는 점에서 한계를 나타내지만 그러나 이 역시 제대로 운용된다면 환경을 보호하는데 크게 이바지 할 것으로 보인다. 환경영향평가의 내실화를 위해서는 환경영향평가의 대상이 되는 사업이 비교적 대규모 사업에 한정되어 있는바 그 대상을 적절하게 조정하며, 환경영향평가의 기관의 독립성이 확보되어야 하고, 환경영향평가를 위한 전문가들이 많이 양성되고, 환경영향평가에 있어서 평가기준이 보다 구체화되어야 할 것이다.³⁷⁾

36) 환경정책기본법 제25조의2 (사전환경성검토대상) ①사전환경성검토는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시하여야 한다.

나아가 이러한 환경보전을 위한 중요한 절차적인 양 제도가 하나는 환경정책기본법에 규정되어 있고, 다른 하나는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에서 규정되어 있는바, 환경보전이라는 목적을 추구하는 동일한 절차법적인 제도가 서로 다른 법률에 규정되어 있다는 것은 바람직하지 아니하다고 사료되며, 양 제도를 하나의 법률에서 통합적으로 규정을 두는 것이 보다 바람직하다.³⁸⁾ 사건으로서는 양자를 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 통합하여 규율하는 것이 보다 나을 것이다.

6) 개발계획과 환경보호의 조화

현재적으로 개발계획과 환경보호가 상당히 통합되어 오고 있으며, 궁극적으로는 개발계획 내지 토지이용계획과 환경보전계획이 통합되는 방향으로 나아가고 있다. 이미 국토의 이용과 관련된 법령에서 개발계획을 수립함에 있어서 환경보호를 위한 배려나 지속가능한 개발을 위한 고려를 많이 하고 있다. 이처럼 개발계획과 환경보호가 상당히 많이 조화를 이룬 법률이 국토기본법과 국제법이다.³⁹⁾

37) 강현호, 환경영향평가제도 - 법적 문제점과 개선방안 -, 토지공법연구 제11집, 2001/2, 335면 이하.

38) 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 제29권 2호, 2007/8, 189면.

39) 국토기본법 제2조 (국토관리의 기본이념) . . . 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, . . . 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다.

제5조 (환경친화적 국토관리) ①국가 및 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립·집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 산·하천·호소·연안·해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토환경을 조성하여야 한다.

제5조의2 (지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준) ①국토해양부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여 공고하여야 한다. 이 경우 국토해양부장관은 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. <개정

그렇다면 새만금특별법에서는 새만금사업과 관련하여 지원 등의 특례를 규율하면 족할 것이고, 토지의 이용과 관련된 개발계획의 수립 및 계획의 실시와 관련하여서는 이미 어느 정도 완결된 체계를 갖추고 있는 국토이용관계법령에 따르는 것이 타당할 것이다.⁴⁰⁾ 새만금사업지역에 대해서 국토기본법에 따른 국토계획의 수립 내지 개발의 기본방향의 제시와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 용도지역을 구분하고 이러한 지역의 구분에 의거하여 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하면 족할 것이다. 구체적으로 예를 들어보면, 새만금특별법 제2조 제3호에 의하면 “‘기본구상’이란 새만금사업지역을 개발하기 위한 장기계획으로 장래의 수요예측을 토대로 농업용지, 산업용지, 관광용지, 농촌도시용지, 환경용지 및 에너지용지로 토지용도를 정하고 개발을 위한 세부실천계획을 수립하는 것을 말한다.”라고 규정되어 있는바, 이러한 기본구상을 도입할 필요가 있는지는 의문이 아닐 수 없다. 기본구상에 대해서는 이미 국토기본법 제6조 제1항에서 “이 법에서 ‘국토계획’이라 함은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.”라고 규정하여 동법의 기본구상과 같은 역할을 수행하고 있으며,

2008.2.29> ②지방자치단체의 장은 지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 제1항의 규정에 따른 지표 및 기준을 충분히 고려하여 별도의 지표 및 기준을 설정하여 공고할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 미리 관계행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조의 규정에 따라 당해 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제3조 (국토이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다. . . . 2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원 제3조의2 (도시의 지속가능성 평가) ①건설교통부장관은 도시의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 도시의 지속가능성을 평가할 수 있다. ③국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 따른 평가결과를 도시계획의 수립 및 집행에 반영하여야 한다.[본조신설 2006.12.28]

40) 이러한 점에서 김해룡 교수가 제안한 국토의 이용과 관련된 계획법제와 계획에 따른 개발 사업을 수행하는 사업법제로 구분하는 방안에 공감하는 바이다.

참조: 김해룡, 국토 및 도시계획 관련 법제의 개선방안, 법제처·행정관례연구회 공동연구집, 2006.

동조 제2항에서 국토계획의 종류로서 제2호에서 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도종합계획과 제4호에서 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획으로서 지역계획을 규정하고 있다. 또한 제13조 제1항 제6호에서 도종합계획의 내용으로서 “토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항”을 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고 생소한 개념인 “기본구상”이라는 용어를 사용할 필요가 있는가는 의문이다. 기왕에 법령에서 사용되는 국토계획, 도시기본계획이라는 용어가 있음에도 이러한 개념을 함부로 사용하는 것은 법령의 체계화에 심각한 문제를 가져온다. 개발을 위하여 용도를 설정하고 장래에 대한 수요예측을 토대로 토지용도를 구분하는 것은 기본계획의 요소들이다. 그런데 기본구상이라는 용어 안에 “개발을 위한 세부실천계획을 수립하는 것을 말한다”라고 하여 실질적인 요소가 포함되어 있는 등 법률의 제정에 있어서 매끄럽지 못한 면이 고찰된다.

이러한 기존의 국토이용과 관련된 법적 체계에 어떠한 변화를 줄 필요성이 있다면, 이러한 기존의 법체계를 인정하고 그 위에 필요한 특례를 규정하는 것으로 나아가야 할 것이다. 새만금사업지역에서는 국토의 이용과 관련하여서는 국토기본법, 국제법에 의하여 개발의 기본방향과 토지의 용도를 설정하고, 다만 구체적인 개발사업과 관련하여서 필요한 수단들이나 지원책들을 새만금특별법에서 규정하는 것이 타당하다고 사료된다. 예를 들면 새만금사업지역과 관련되어서 특히 문제되는 환경오염매체에 대한 고려가 필요하다. 물론 새만금특별법에서는 시화호 오염으로부터 교훈을 얻어서 특히 수질오염방지에 대해서 배려를 하고는 있지만 기타의 오염매체에 대해서도 규정이 요청된다.⁴¹⁾ 나아가 환경문제는 강제적인

41) 전북중앙신문 2008.01.14 새만금 수질보전 대책 본격화: 전북도는 새만금 수질목표를 조기에 달성하기 위해 하수처리시설과 왕궁축산분뇨처리시설 보강 등 수질개선사업을 본격화 한다. 14일 도에 따르면 정부는 오는 2011년 새만금의 목표수질을 BOD 기준 4.4ppm, 총인 기준 0.35ppm으로 정했다. 도는 하수(고도)처리시설 29개소 중 설치 완료된 7개소 외에 공사중인 21개소가 오는 6월 마무리될 예정이어서 새만금 수질 향상을 기대하고 있다. 또 2011년까지 7천400여억원을 들여 7개 시·군 2천820km를 확충하는 하수관거 사업은 894km를 설치 완료했으며, 548km를 오는 2010년까지 설치 중이다. 올해 목표는 310km. 왕궁축산분뇨처리시설 보강과 개별처리시설 확충사업은 550억원의 사업비를 쏟아 붓는다. 올해 1분기 중 착공, 오는 2010년까지 보강공사 완료를 목표 시점으로

규제적 수단만으로 보호하기에는 역부족이므로, 환경에 대한 보호를 하는 경우에 인센티브를 주는 방향으로 나아가야 할 것이므로 이러한 방안에 대해서도 새만금 특별법에서 고려를 한다면 더욱 좋을 것이다.

다음에서 보듯이 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에 의거하여 새만금간척지에 대한 개발계획도 수립할 수가 있는바, 원칙적으로 이러한 국토의 이용에 관한 기본체계를 허물지는 말아야 할 것으로 사료된다.

새만금사업지역에 대한 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에 의한 개발										
국토 기본법	시·도 종합계획				지역계획					
	도의 관할구역에 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획				특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적 달성을 위하여 수립하는 계획 - 특정지역개발계획 : 특정한 지역을 대상으로 경제·사회·문화·관광 등을 전략적으로 발전시키기 위하여 수립하는 개발계획					
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시기본계획									
	도시관리계획									
	용도지역지정									
	도시지역				관리지역			농림 지역	자연환경 보전지역	도시계획 시설
	주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	보전 관리 지역	생 산 관 리 지역	계 획 관 리 지역			

잡았다. 마을하수도과 비점오염원 저감시설 역시 올해 공사 중인 마을하수도 13개를 완료하고 7개소는 공사를 계속 추진키로 했다. 정읍과 김제지역은 비점오염원 관리시설을 시범 설치키로 했다.

V. 결론

이상에서 새만금특별법에 대한 환경법적 의의와 과제에 대해서 고찰해 보았다. 새만금사업지역은 우리나라 서해안의 해안선을 변경시킬 만큼 넓은 사업지역으로서, 하나의 소규모의 사업과는 달리 국가적인 명운이 걸려 있는 사업이라고 하여도 과언이 아니다. 새만금사업지역의 개발을 위해서 새만금특별법이 마련되었는바, 그런데 동법에서는 주로 새만금사업지역에 대한 개발을 위주로 규정을 두고 있다. 물론 환경보호라는 테마가 주요 이슈가 되어서 동법에서 환경이라는 단어가 32번이나 들어갈 정도로 환경이라는 것을 중요시 여기기는 하지만 그러나 환경보전이 실질적으로 이루어 지기 위해서는 과제들도 많이 있음을 알 수 있다. 그러한 과제들로서는 새만금특별법의 목적조항이 재발견되어야 하며, 특례규정을 통한 환경보호를 회피하는 것이 방지되어야 하며, 환경배려조항들이 실질적인 기능을 발휘하여야 할 것이며, 계획에 있어서 기본구상을 통한 절차의 지배를 극복하여야 하고, 기왕에 규정된 절차들이 내실있게 운용되어야 할 것이다. 그리고 개발계획과 환경보호가 조화를 이루어야 할 것인바, 이를 위해서는 기존에 존재하고 있는 정치한 토지이용계획체계를 허물지 아니하는 범위 내에서 개발이 이루어져야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 강현호, 우리 헌법상의 환경권, 환경과학논집 제2권 제1호, 1997/12.
- _____, 김종효, 공법연구 제28집 제2호, 2000/1.
- _____, 환경영향평가제도, 토지공법연구 제11집, 2001/2.
- _____, 환경법의 기초에 대한 소고, 환경법연구 제25권 1호, 2003/9.
- _____, 개발과 환경보전에 관련된 행정조직개편 논의, 토지공법연구 제35집, 2007/2.
- 고문현(역), 독일 환경법전의 총칙, 환경법연구 제20권, 1998.
- 국회본회의회의록, 제269회국회(정기회), 국회사무처 제10호.
- 길준규, 새만금사업의 제3대안들에 대한 법적 검토, 토지공법연구 제19집, 2003/9.
- _____, 국토개발 및 환경보전의 조화에 대한 입법·정책평가, 토지공법연구 제35집, 2007/2.
- 김남철, 환경친화적 도시개발을 위한 법적 과제, 토지공법연구 제30집, 2006/3.
- 김해룡, 국토 및 도시계획 관련 법제의 개선방안, 법제처·행정관례연구회 공동연구집, 2006.
- _____, 환경영향평가의 간소화 및 환경단체 취소권 제한 등에 관한 스위스 호프만 법안 고찰, 환경법연구 제29권 2호(2), 2007/8.
- 김현준, 토지계획법의 생태화, 토지공법연구 제13집, 2001/11.
- _____, 독일의 전략환경영향평가제도, 토지공법연구 제36집, 2007/5.
- 김형성, 헌법상 환경규정의 규범적 의의, 환경법연구 제26권 4호, 2004/12.
- 김홍균, 사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고, 환경법연구 제25권 2호, 2003/12.
- _____, 새만금 소송의 의의와 과제, 저스티스 통권 제81호, 2004/10.
- _____, 환경법, 홍문사, 2007.
- 박수혁, 지방분권화시대에서의 환경우위의 도시환경법정책, 환경법연구 제26권 1호, 2004/4.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원 연구보고 2006-03.

- 소병천, 청계천복원사업에 대한 환경법적 소고, 환경법연구 제26권 4호, 2004/12.
- 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 제29권 2호, 2007/8, 167면 이하.
- 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007/8.
- 이광윤, 새만금사업 제3대안들에 대한 법적 검토, 토지공법연구 제19집, 2003/9.
- 정태용, 지방자치와 도시계획, 법제 통권 제602호, 2008/2.
- 정 훈, 환경보호에 관한 헌법적 규율, 환경법연구 제25권 1호, 2003/9.
- 최봉식, 새만금종합개발특별법안 검토.
- 최윤철, 환경법과 입법자의 법률개선 의무, 환경법연구 제26권 1호, 2004/4.
- 농업기반공사(한국농촌공사) 새만금사업단 홈페이지,
<http://www.isaemangeum.co.kr/>.
- 황해봉, 기업도시, 혁신도시 및 행정중심복합도시 법제에 대한 토지공법적 검토, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007/8.
- 홍준형, 환경법, 박영사 2005.
- Hoppe in Hoppe/Grotefels, Baurecht, C.H.Beck, 1995.
- Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, C.H.Beck 2000.
- Kühling, FachPR, 1988.
- Rüdiger Breuer, Umweltrecht, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 12 Aufl. 2003.
- Stürer in Hoppenberg, Baurecht, Handbuch des öffentlichen Baurechts, C.H.Beck, 1993.

<Zusammenfassung>

Die umweltrechtliche Untersuchung vom Sondergesetz zur Förderung
des Saemangeum Vorhabens

In der koreanischen Geschichte gab es kein solch ein großes Vorhaben wie Saemangeum Vorhaben, das den Küstenstrich des Westsees in Korea veränderte. Dieses Saemangeumvorhaben war ursprünglich zur Förderung der Reise nach der Reiskrise in den 60er Jahren geplant. Jedoch wurde die Durchführung des Vorhabens durch die politischen Gründen immer verzögert. Da der Präsidentschaftskandidat Roh Tae Woo die Durchführung des Saemangeum Vorhabens als seinen Wahlvorschlag machte, begann er dieses Vorhaben nach seinem Amtsantritt als Präsident. Als das Vorhaben fast zum Ende gebracht wurde, gab es Meinungsunterschied zwischen den Betroffenen, Bürgern und Umweltschützern, wie und mit welchem Zweck die entstandenen Boden durch das Vorhaben genutzt werden sollten. Deswegen erließ das Parlament das Sondergesetz zur Förderung des Saemangeum Vorhabens. Nach dem Gesetz ist das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel(MLFL) die zuständige Behörde für die Entwicklung der Saemangeum Region und der Minister für MLFL hat die Befugnis zum Entwurf und auch zu den konkreten Durchführungsplänen, wie dieses Gebiet entwickelt werden sollte.

Die Umweltverbände haen Einwände gegen dieses Gesetz erhoben, weil sie sich befürchteten, daß dieses Gesetz die Umwelt der Saemangeum Region wesentlich beschädigen würde. Deswegen ist das Gesetz zu untersuchen, welchen Inhalt es hat und welche Bestrebung es zum Schutz der Umwelt unternimmt und auch welche Verbesserungsmaßnahmen es nötig hat.

Es hat verschiedene umweltrelevante Regelungen zum Schutz der Umwelt

im Saemangeum Vorhaben, zum Beispiel es vorbereitete nicht nur das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung sondern auch die strategische Prüfung in der vorherigen Stufe. Jedoch benötigt es einige Reformmaßnahmen wie die Auslegungsproblem der Zweckregelung und auch die materielle Wirksamkeit der umweltrelevanten Regelungen. Dazu ist es auch zur Entwicklung des Saemangeum Vorhabens notwendig, das existierende Planungssystem für die Bondennutzung nicht zu beschädigen, sondern zum Gebrauch zu machen.

주 제 어 새만금사업, 새만금사업 촉진을 위한 특별법, 환경법적 과제, 환경보호, 기본구상
Key Words Saemangeum Vorhaben, Sondergesetz zur Förderung des Saemangeum Vorhabens,
Umweltrechtliche Aufgabe, Umweltschutz, Grundidee