

새만금사업의 향후 법적과제

최 동 배

1. 서론

1991. 11. 새만금사업이 착공되고 1999년 민간공동조사단의 구성¹⁾과 공사의 중지, 2001년 5월 정부의 순차적 개발방안 결정으로 공사재개, 2003년 7월의 서울행정법원의 방조제공사 집행정지결정으로 공사 중단, 2004년 1월 서울고등법원의 행정법원의 집행정지결정에 대한 취소로 공사재개, 2005년 2월 서울행정법원의 개발의 범위와 용도에 대한 사회적 합의가 끝나기 전까지 방조제를 막지 말라는 조정권고안이 내려져 공사 중단, 그리고 2006년 3월 대법원의 확정판결에 따라 2006년 4월 외곽방조제 공사가 완료되었다.²⁾

대법원의 확정판결로 논란의 종지부를 찍은 후 2007. 4. 농업농지 56.9%, 유보지 14.7%(농지 71.6%)로 친환경순차개발방식의 새만금토지이용계획기본구상이 확정되었다. 그런데 이명박 대통령이 2007년 12월 대선당시 새만금을 동북아의 두바이, 세계 경제자유구역으로 조성하여 개발면적 중 70% 농지를 30%로 조정하고 미래수요에 부합하는 토지용도로서의 재구상하여 새만금지역에 종합관광, 과학 및 산업벨트를 구축한다는 대선공약을 발표하였고³⁾, 전북지역개발에 관심

1) 2001.5. 25. 자 새만금간척사업에 대한 정부조치계획, 국무총리실 수질개선기획단

2) 박순열, 새만금개발의 사회적 갈등구조와 지역발전담론에 관한 연구 4면, 2007 서울대 박사학위논문

3) <http://www.president.go.kr>

있는 인사들의 노력으로 2007. 12. 국회에서 새만금사업 촉진을 위한 특별법(이하 새특별법이라 함)이 통과되었다. 그리고 새만금 일부가 새만금·군산 경제자유구역 대상지로 선정되고, 2007년 말 현재 2조 3,285억원 정도가 방조제사업비로 투입되었으며, 현재는 친환경방조제, 방조제 다기능 복합부지조성 등 2009년까지 방조제공사의 완공을 목표로 공사가 진행되고 있다.

이명박 정부의 정식 출범 후 농지확보위주 개발에서 동북아경제중심도시로 개발하며 농업농지를 당초 계획된 농업농지 71.6%(농업농지 56.9%+ 유보지 14.7%)를 30.3%로 줄이고, 사업기간도 10년 단축하여 2020년까지로 하고 개발 방법도 순차개발방식에서 수질개선을 통한 동진·만경수역 동시개발을 추진하고, 농지, 환경용지 등을 제외한 새만금전지역을 경제자유지역으로 지정하기로 방침을 정하였다.⁴⁾

이명박 정부의 새 방침대로 새만금사업이 진행되는 것에 대하여 지역의 여론은 지지하고 있는 것으로 보이지만⁵⁾ 새만금토지이용계획기본구상이 확정되고 실제 개발에 들어갈 경우 첫 삽을 뜨는 대운하공약만큼 국민반대여론이 들고 일어설 가능성은 없다하더라도 과거 새만금소송에 비추어 환경영향평가가 부적절하거나 환경수질관리대책이 미흡한 채 개발되고 국민여론이 참여하게 대립되는 극심한 분열이 올 수 있다. 그렇게 되면 사업추진이 더디게 진행되고 이미 2조 3천억 원의 막대한 예산이 투입된 대형국책사업의 공기지연으로 인한 피해는 고스란히 국민 부담이 되는 것은 자명하다. 현지 지역민들은 불안 핵폐기장 유치문제처럼 지역민들에게 깊은 상처를 남기지 말고 새만금사업이 원만히 추진되기를 염원하고 있으므로 새만금개발사업과 환경보전가치와 조화를 이루는 친환경새만금개발의 장애물을 사전에 제거하는데 필요한 법적문제를 고찰해보고자 한다.

4) <http://www.president.go.kr>

5) 박순열, 전계논문 123면

2. 반복될 수 있는 새만금소송?

이명박 정부는 새만금사업기본구상을 확정하고 새만금축진을 위한 특별법의 개정을 통하여 정당성을 확보한 다음 농지확보위주 개발에서 동북아경제중심도시로 개발하고 사업기간도 10년 단축하여 2020년까지로 하며, 개발방법도 순차개발방식에서 수질개선을 통한 동진·만경수역 동시개발을 추진하고자 하는 것으로 보인다. 이에 대한 법적 다툼을 예상해보고 사전에 이를 방지할 수 있는 법적 문제를 고찰해본다.

가. 이명박 정부가 확정하는 새만금사업기본구상에 대하여 취소를 구하는 행정처분은 가능한가?

서울행정법원판결⁶⁾은 새만금사업의 시행에 관한 국무총리의 2001. 5. 25.자 정부조치계획 은 당초 농림부장관의 새만금 사업을 변경시키거나 그 사업을 대체하는 것이 아니라, 동 사업을 계획대로 시행하되, 다만 환경친화적인 개발이 되도록 관계부처에 보완대책을 수립 추진하라는 것을 내용으로 하고 있고, 2001. 8. 1. 자 농림부장관의 세부실천계획 또한 피고 국무총리의 지시사항을 이행한 실천계획을 정한 것으로서, 새만금사업에 대한 환경친화적인 개발의 이행계획을 내용으로 하고 있으며 새만금사업에 대한 공사재개행위는 당초사업계획에 따라 진행되다가 중단된 공사를 재개하는 것에 불과하여 독립하여 새로이 국민의 권리를 침해하고 있는 것이 아니므로 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 되지 않는다고 판시하였다. 이에 대하여는 행정소송을 제기한 원고들이 더 이상 불복하지 아니하여 확정된 바 있다.

헌법재판소도 같은 태도를 취한 바 있다.⁷⁾

6) 서울행법2005.2.4.선고 2001구합33653판결

7) 헌법재판소 2003. 1. 30. 선고 2001헌마 579

그러면 이명박 정부가 확정하는 새만금사업기본구상이 그 자체로 독립하여 새로이 국민의 권리를 침해하는 불복할 수 있는 대상의 행정처분이 되는가의 문제이다. 이에 대하여 입법으로 행정계획에 대하여 처분성을 확대할 필요성을 주장하는 견해가 있다.⁸⁾

2007년 4월에 확정된 농업농지 56.9%, 유보지 14.7%(농지 71.6%)로 친환경순차개발방식의 새만금토지이용계획기본구상도 불복할 수 있는 행정처분이 되는가에 대하여도 논란이 있을 수 있으나 이에 대한 불복을 구하는 소송도 없었던 것으로 보인다.

생각하건대, 2007년 4월의 새만금토지이용계획구상은 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발이라는 원래의 사업을 변경하거나 대체하는 정도는 아니므로 불복대상의 처분이라고 볼 수 없을 것이다.

새특법제 2조(정의)에 따르면 기본구상을 “새만금사업지역을 개발하기 위한 장기계획으로 장래의 수요예측을 토대로 농업용지, 산업용지, 관광용지, 농촌도시용지, 환경용지 및 에너지 용지로 토지용도를 정하고 개발을 위한 실천계획을 수립하는 것”으로 정의하고 있다. 새만금사업지역의 소유관계의 특수성을 고려한다면 기본구상만으로는 환경영향평가지역내의 주민들이라 하더라도 독립하여 새로이 권리를 침해당한다고 보기 어렵다는 견해도 있을 수 있다.

그러나 이명박 정부가 추진하는 새만금사업기본구상은 2007년 4월 새만금 토지이용계획기본구상과 달리 매립목적이나 사업목적상 “농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발”에서 경제중심도시건설 등으로 변경되었다. 그렇다면 기존의 사업계획과 비교할 때 새정부의 새만금사업기본구상에는 새롭게 기본

8) 이광운, 새만금사업 제3대안들에 대한 법적 검토, 2003년 토지공법연구 제19집, 2003. 9. 16.

권을 제한하거나 침해할 요소를 담고 있을 개연성이 크기 때문에 이명박 정부의 새만금사업기본구상은 독립하여 새로이 국민의 권리를 침해하는 독립한 새로운 처분으로 보아야 할 것이다.

다만, 이명박 정부의 새만금사업기본구상 등에 대하여 처분성을 인정하여 법원의 심판대상이 되더라도 아래에서 논의하는 바와 같이 해양환경의 오염관리, 수질대책관리에 만전을 기한다면 매립목적변경만으로 새로이 국민의 기본권을 침해한다고 볼 수 없다. 따라서 새특법과 합리적으로 개정이 예상되는 새특법조항에 근거하여 새만금사업의 기본구상이 확정되면 새만금사업의 기본구상에 대한 새만금 소송사태는 예방되리라고 본다.

뿐만 아니라, 새특법 제11조는 공유수면매립법에 관한 특례를 두어 용도별실시계획이 승인되면 매립목적이 변경된 것으로 간주하는 규정을 두고 있고, 새특법 제3조가 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이법에 따른 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다는 규정을 둬으로써 입법적 해결을 보았기 때문에 새특법에 의하여 확정된 새만금사업기본구상에 대한 분쟁가능성은 희박해 보인다.

장차 있을 지도 모를 새만금소송사태는 국민적 합의 도출 방법인 합리적인 새특법의 개정으로 더욱 줄어들 것이다. 아울러 정부는 새만금사업기본구상이 확정되기 전에 공유수면매립법 제 8조에 따른 매립기본계획상의 매립목적용 사업기본구상에 맞게 변경하는 등 법치행정을 구현하여야 할 것이다.

장기간에 걸친 매립공사의 경과로 그 동안 경제, 사회적인 여건의 변화로 최초 매립당시의 매립목적용을 사회 구성원의 총의에 의한 입법을 통하여 변경하는 것이 타당하여 입법을 마쳤다면 구체적으로 보호된 환경권 등 기본권을 과도하게 침해하지 않는 한 매립목적 변경에 대한 다툼은 입법으로서 종료되었다고 볼 것이다.

나. 1991. 10. 17.자 공유수면매립처분 및 1991. 11. 13. 새만금간척종합 개발사업시행인가처분을 재차 무효라고 다룰 수 있나?

서울행정법원, 서울고등법원⁹⁾, 대법원¹⁰⁾ 판결 모두가 인정하고 있듯이 새만금 간척종합개발사업을 위한 공유수면매립처분 및 시행인가처분의 하자인 사업의 경제성결여, 사업의 필요성 결여, 적법한 환경영향평가의 결여, 담수호의 수질기준 및 사업목적달성불능 등의 사유가 새만금간척종합개발사업을 당연무효라고 할 만큼 중대·명백하다고 할 수 없다고 판시하였다. 따라서 위 공유수면매립처분 및 사업시행인가처분에 대한 무효확인을 구하는 분쟁은 가능성이 적어 보인다.

공유수면매립면허처분 및 새만금사업시행인가처분의 당초 사업목적이 농지조성과 용수개발을 주목적으로 하는 간척종합개발인데, 이는 장차 이명박 정부가 확정할 새만금사업기본구상의 사업목적과 충돌된다. 그래서 새특법 제11조는 공유수면매립법에 관한 특례 규정을 두어 매립목적이나 사업목적이 합법적으로 변경되도록 하는 규정을 두고 있다. 따라서 최초의 공유수면매립처분 및 새만금사업시행인가처분의 무효확인을 구하는 법적분쟁이 발생할 여지가 적다고 할 것이다.

그런데 1991. 10. 17.자 공유수면매립면허처분은 매립목적이 변경됨으로 인하여 당초의 매립목적달성 불능으로 취소되거나 변경되어야 한다는 견해¹¹⁾가 있다. 그러나 새특법제3조는 새만금사업에 적용되는 규제에 관한 이법에 따른 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다는 규정을 두고 있고, 위 새특법제 11조(공유수면매립법에 관한 특례) 등으로 입법적으로 해결되었으므로 매립목적이 변경되었다고 하여 최초 공유수면매립면허처분이 취소되어야 하는 것은 아니다.

9) 서울고등법원 2005.12. 21. 선고 2005누4412 판결

10) 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330

11) 김홍균, 새만금 소동과 소송, 법학논총 28집 4면, 2004

대법원판결은 환경영향평가 대상지역 밖의 주민인 경우에는 공유수면매립면허 처분으로 인하여 그 처분전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있음을 입증하여야만 공유수면매립면허처분의 무효확인의 이익을 구할 이익이 있는 것이지 헌법이나 환경정책기본법에 근거하여 당연히 원고적격이 있는 것이 아니라고 판시한 바 있다.

생각하건대, 매립목적, 사업목적 등이 특별법에 의해 합법적으로 변경되었다면 특별법이 위헌이 되지 않는 한 당사자적격이 있는 자에 의한 당초의 공유수면매립면허처분 및 새만금사업시행인가처분이 무효가 된다고 볼 수 없다.

다. 사정변경으로 인한 면허처분취소거부처분취소가 가능한가?

구 공유수면매립법 제 32조 제3호는 “공유수면의 상황 변경 등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우”에는 면허를 취소할 수 있게 하였고 새만금소송에서도 위 규정에 따른 공유수면매립면허처분 취소를 구하고 이를 받아들이지 않자 이를 주요 쟁점으로 다투었던 것이다.

그런데 현 공유수면매립법은 제 32조 제1항 제 8호(시행일 2008. 6. 28.)는 “관련산업의 발전, 국가 또는 지방자치단체의 관련 계획의 변경 등 공유수면과 직접 관련된 상황의 변경으로 필요한 경우”에는 매립면허를 취소할 수 있게 하고 구 공유수면매립법 제 32조 제3호를 위 규정으로 대신하였다.

매립면허처분취소를 구하는 자가 공유수면과 직접 관련된 상황의 변경으로 필요한 경우에 해당한다는 사실을 입증하여 매립면허취소를 구하고 행정청이 이를 이행하지 않으면 면허취소거부처분취소를 구할 수 있느냐이다. 서울고등법원과 대법원판결의 전체적인 취지도 환경영향평가대상 지역 안에 거주하는 주민에게는

조리상의 공유수면매립면허 등 취소신청의 신청권을 인정하였는데 이는 다수가 동의하는 바이다.¹²⁾

현행 공유수면매립법 제1조(법의 목적)에서 종전의 규정에 “지속적인 이용이 가능하도록”을 삽입하여 “공유수면을 지속적인 이용이 가능하도록 환경친화적으로 보전·매립하고...”라고 변경되었으며, 국민의 소득과 의식 수준이 높아질수록 쾌적한 환경에 대한 기대는 더 커져갈 것은 자명하다.

생각하건대, 단지 매립목적이 변경되었다는 이유로만으로는 취소청구를 구할 수 없고, 해양환경의 오염이나 수질관리대책에 중대한 변화가 예상되는 사태가 전개된다면, 법원은 공유수면과 직접 관련된 상황이 변경된 것으로 판단하고 공유수면매립과 농지개량사업시행으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역내의 주민들이 제기하는 면허취소거부처분에 대한 취소신청에 대하여 상당한 성의를 가지고 심리할 것이며, 서울행정법원의 선례대로 매립공사집행정지를 할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

대법원판결도 당초에 예상한 것 이상으로 현저한 해양환경의 변화나 수질문제의 영향으로 새만금사업을 시행하지 못할 정도의 사정변경이 생겼음을 입증하면 결론이 달라질 수도 있음을 암시하며 정부에게 변화하는 여건에 맞추어 어떻게 하는 것이 진정으로 국가경제발전에 도움이 되며 아울러 환경친화적인 것인지를 꾸준히 검토하여 반영하는 지혜와 노력이 필요함을 조언하고 있다.¹³⁾

한편, 비록 방조제가 완공되기 이전이었지만 대법원판결의 소수의견과 서울행

12) 김희곤, 새만금사업 관련 서울행정법원 판결에 대한 법적 검토 375면, 공법연구 제33집 제4호

13) 위 대법원판결의 보충의견

정법원판결은 서울고등법원과 대법원판결의 다수의견과는 달리 사정변경에 따른 면허취소를 받아들인 바 있고, 1999년 활동한 민간공동조사단도 새만금사업의 계속 추진여부에 대해 명확한 결론을 내지 못하고 조사단장이 3개 분과에서 제출한 조사결과와 위원들이 개별적으로 제시한 의견서를 취합·분석한 결과와 제언을 종합의견으로 작성, 정부에 제출하였다.¹⁴⁾

그리고 대통령직속 지속가능발전위원회는 사업의 환경영향, 수질관리대책이 사회적 합의를 도출하는 기준으로 미흡하고 새만금사업시행여부를 너무 성급히 결정할 경우 예산확보의 곤란뿐만 아니라 국론분열과 정책불신으로 이어질 우려가 크므로 사회적 합의와 합리적인 결론에 도달하기 위한 공정하고 투명한 절차와 논의가 필요하다는 취지로 건의하기도 하였다.¹⁵⁾

이러한 사실 등에 비추어 해양환경 오염과 만경강 수질관리에 대한 대책이 충분하다는 확신이 없이 기본구상을 확정하고 시행에 들어간다면 현행 공유수면매립법에 따르더라도 환경영향평가대상지역내 사람들로 하여금 공유수면과 직접 관련된 상황이 변경으로 면허취소가 필요하다는 것을 입증하는 데 확신이 서도록 하고, 그 결과 새만금소송이 다시 재현될 소지가 있는 것이다.

라. 반복적인 새만금소송사태를 예방하기 위한 법적 장치

반복적인 새만금소송사태로 인한 사업지연 등 피해를 줄이기 위한 조치들이 어떤 것이 있을까? 환경보전을 주장하는 쪽, 지속가능한 발전을 주장하는 쪽의 법리를 최대한 수용하며 새만금사업을 진척시켜 나가야 할 것이라는 것은 이론의 여지가 없을 것이다. 새만금판결을 통해서 얻은 법리를 통하여 공유수면매립법

14) 2001. 5. 25. 자 새만금간척사업에 대한 정부조치계획, 국무총리실 수질개선기획단

15) 2001. 3. 20. 자 새만금사업에 대한 검토보고서, 대통령자문 지속가능발전위원회

제 32조에 의한 직권취소를 구하는 방식에 의한 새만금소송사태의 재발을 방지하는 것이 무엇보다 중요하다.

대법원판결은 향후 개발사업을 시행함에 있어서도 세심한 주의를 기울여 해양환경의 변화를 예의주시하면서 해양환경에 미치는 영향을 최소화하도록 노력하고 날로 발전해가는 환경보전대책을 반영하는 등 해양환경의 변화에 대한 대책을 빈틈없이 수립할 것을 조언하고 있다. 이를 고려하면 해양환경의 변화에 따른 철저한 대책수립 없이 새만금사업기본구상대로 매립을 진행해 간다면 필연적으로 다시 새만금소송이 재현될 것이다.

서울고등법원, 대법원 판결은 수질이 좋은 동진호의 담수화를 선행하고 만경호의 수질개선이 이루어진 후에 해수유통을 차단하는 순차개발방식을 채택하는 등의 수질관리개선대책이 마련된 점을 감안하여 정부쪽 손을 들어주는 판결을 하였다. 그 점을 고려하면 획기적인 수질관리기술 도입하는 등 수질관리개선제도가 마련됨이 없이 동진·만경유역 동시개발 방식을 확정할 경우에 수질관리대책의 미흡에 따른 또 다른 새만금소송사태를 예견할 수 있을 것이다.

그렇다면 반복적인 새만금소송사태를 미연에 방지하기 위해서는 정부는 법 절차에 따른 환경영향평가는 물론, 새만금호 수질관리 및 해양환경오염방지를 위한 대책에 만전을 기한 뒤 국민적 합의 도출을 통하여 새만금사업기본구상을 수립하여야 한다.

그렇지 않고, 정부가 토목 건설업자들의 이익만을 쫓아 성급하게 법치행정이 구현 없이 새만금사업기본구상을 확정하고, 새특법의 개정을 통한 입법의 보안 없이 새만금사업기본구상을 그대로 실행한다면 특별법에 의해 매립목적이 합법적으로 변경된 것에 관계없이 공유수면매립법 제 32조에 의한 직권취소를 구하는

소송이 제기될 것이다. 새만금소송으로 인하여 초래되는 피해나 교훈은 이미 우리 사회 구성원모두가 경험한 바 있으므로 더 이상 반복되어서는 안 될 성질의 것이다.

3. 새특법개정을 통한 법적 분쟁 예방

가. 국민적 합의도출의 중요성

새만금사업도 그랬지만 국가의 중요한 사업이 국민적 합의 도출과정 없이 정치적인 고려만으로 시행되었을 때 막대한 예산의 낭비가 됨을 과거 새만금소송사태를 둘러싼 갈등에서 똑똑히 보았다. 이제 그런 갈등을 다시 재현함이 없이 새정부의 새만금사업방침대로 농지위주가 아닌 미래의 첨단산업도시·관광도시·물류도시로 개발하더라도 그것이 지속적인 이용이 가능한 환경친화적인 매립·보전이라는 점에 대한 국민적 합의 도출이 중요한 것이다. 논자¹⁶⁾에 따라서는 대법원판결조차도 “정치적 고려의 산물로 보고” 새만금사업에 찬성하는 것을 마치 “새만금개발의 물리적 변형을 통한 경제적 이해관계”로 보는 시각도 있으나 이에 동의할 수 없다.

만약 환경보전가치만을 제일로 내세우며 친환경개발조차 관심이 없는 사람들이 사업반대에 따른 반사이익을 취하기 위하여 새만금호 수질관리대책이나 해양환경오염 등에 대한 대책이 부실하다는 허위·과장 홍보가 가능하지 않도록 적법한 절차를 통한 국민적 합의 도출이 중요해 보인다.

16) 박순열, 전계논문 174면

나. 국민적 합의 도출의 한 방법으로서 새특법 개정

1) 이명박 정부가 추진하는 방침에 대하여 국민적 합의 도출을 어떻게 할 것인가. 새특법의 제정을 통하여 국민적 합의가 도출되었다고도 볼 수 있으나, 2007. 12. 새특법 제정당시 새만금사업토지이용계획기본구상(농지가 71.6%)이 농업을 기조로 하고 있었으므로 매립목적의 변경은 없었다고 볼 수 있다.

이명박 정부의 새만금사업방침을 그대로 사업기본구상으로 확정하고자 한다면 새특법의 제1조(목적)상의 “농업을 기조로 하는”하는 부분과 충돌된다. 따라서 이 부분을 삭제하거나 제1조의 목적을 미래산업도시 또는 동북아경제중심도시 (기타 물류 및 관광 산업도시) 건설을 기조로 하는 것으로 변경하는 것이 바람직하다.

이명박 정부는 2008년 중반까지 사업의 기본구상을 확정하고, 2009년 중반까지는 새특법을 개정하겠다는 추진일정을 가지고 있다¹⁷⁾. 새특법의 개정이 새만금 사업을 촉진하기 위한 것으로 보고, 사업의 기본구상 확정이 새특법 개정보다 먼저 이루어짐을 전제로 하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 새특법 개정이 국민적 합의도출로서 또 다른 소송사태를 막는 데 기여하는 점을 고려한다면 새특법 개정이 기본구상확정 이전에 이루어져야 한다. 따라서 기본구상의 확정과 새특법의 발효일 이후로 미루고 새특법에 정한 절차에 따라 기본구상이 확정되면 차후에 법적 분쟁을 예방하는 데 도움이 될 것이다.

2) 아울러 새특법 제24조의 개정이나 위임에 따른 새특법시행령 제정시 수질 오염원 발생지역(익산시 왕궁축산단지)에 대한 철저한 대책을 세울 수 있는 법적 근거를 마련하는 게 바람직하다. 이를 통하여 새만금호 수질관리대책에 만전을

17) <http://www.president.go.kr>

기한 뒤 동진·만경수역의 동시개발을 진행하는 국민적 합의 도출을 이루어 낸다면 법적분쟁 예방에 도움이 될 수 있을 것이다.

3) 국민적 합의 도출을 위하여 위 법 개정 이전에 사업의 목적과 범위가 변경됨으로 인하여 공유수면에 직접 미치는 영향 등을 평가하기 위하여 환경정책기본법 제28조에 따른 환경영향평가 등의 절차를 거쳐 수질관리나 해양환경의 급격한 악화가 없다는 점에 대한 국민의 동의를 받아야 한다. 그리고 새특법 제23조가 정하고 있는 새만금지역의 환경관리 등에 대하여 환경부나 새만금위원회가 적극 통제, 감독할 수 있는 법적 근거를 마련하여 변화하는 환경에 대응하여 한 치의 소홀함이 없는 환경보전대책이 가능하도록 하는 새특법 개정이 이루어진다면 분쟁은 일어나지 않을 것이다.

특히 새만금소송당시와는 달리 이명박 정부의 방침이 복합산업단지 위주로 개발되고 사업시기도 10년 앞당기며 순차개발방식이 아닌 동시개발 방식인 점을 감안하면 해양환경오염이나 수질관리에 있어서 소송당시 언급된 대책 이외에 추가적인 대책이 마련되어야 할 것이다.

대법원판례¹⁸⁾는 비록 환경영향평가를 거쳤다면 비록 환경영향평가의 내용이 다소 부실하더라도 그 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 것이 아닌 이상, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 처분 등이 위법하게 되는 것은 아니라고 판시한 바 있다. 그렇다고 하더라도 충분한 환경영향평가를 거쳐 법적 분쟁의 빌미를 제공하지 말아야 할 것이다. 환경영향평가를 거친 다음 국회 공청회 등을 통하여 국민여론을 충분히 수렴하고 새특법 개정을 마친다면 새만금사업의 용도 및 범위에 대한 국민적 합의가 도출되었다고 볼 것이다.

18) 대법원 2001. 6. 29. 선고 99두 9902 판결

4) 새특법 제32조에 따라 설치하는 새만금위원회의 위원구성에 국회의 관여를 통하거나 아예 새만금위원회를 국무총리소속이 아닌 대통령 소속으로 하는 새특법 개정이 이루어진다면 새만금위원회가 국민의 대표나 국민의 신임을 받은 기관 아래 오게 되고 정부부처간의 갈등도 줄일 수 있는 일거양득의 효과가 있어 국민적 합의 도출을 위한 적절한 방법이라고 생각한다.

아울러 새만금위원회가 구성되어 심의를 마친 뒤 기본구상을 확정하는 것이 새특법 제32조가 정한 취지이므로 기본구상확정 이전에 새만금위원회가 먼저 구성되고 기본구상이 새만금위원회에서 심의되어야 한다.

4. 결론

2007년 12월 새특법의 제정과 차후 예상되는 새특법 개정으로 새만금사업에 대한 국민적 합의가 도출되었고 또 되리라 예상된다. 국민적 합의에 따라 기본구상으로 확정되는 새만금사업은 국토의 균형발전과 국가경쟁력강화에 도움이 되는 방향으로 국가자원의 효율적 배분원칙에 어긋나지 않는, 후손만대가 지속이용이 가능한 친환경개발이 되어야 한다.¹⁹⁾

그러기 위해서는 새특법 개정에 앞서 적법한 환경영향평가, 해양환경오염에 대한 대책, 수질관리대책 등이 조속히 선행되어 국민들이나 해당지역 사람들이 새만금사업에 대하여 아무런 불안이 없고 희망만을 가질 수 있도록 하여야 한다. 대법원판결도 새만금사업계획을 수립할 당시에 이루어진 부실한 환경영향평가, 담수호 수질유지·관리대책 등에 있어 일부 미흡한 점 때문에 새만금사업의 원만한

19) 제4차국토계획수정계획(2006~2020)에서도 목표에 삶이 질을 중시하여 복지국토를 추가하고 추진전략에도 지속가능한 국토 및 자원관리를 천명하고 있다.

추진에 걸림돌이 되고 커다란 사회적 갈등을 야기한 바 있음을 지적한 바 있고, 그러한 것들이 재현된다면 또다시 새만금소송이 벌어질 가능성이 있음을 예고하였던 것이다.

특히 동진·만경유역 동시개발을 추진하더라도 만경수역의 수질관리에 아무런 문제가 없음을 객관적으로 평가받는 작업이 선행되지 않거나, 산업용지비율을 늘리는 기본구상 확정으로 늘어나는 토사량 확보로 인해 주변에 미치는 환경영향 등의 평가가 부실하게 진행된다면 새만금사업개발이 토목·건설업자의 이익을 주기 위한 것이라는 환경단체의 주장이 확산되면서, 새만금사업이 또 다른 소송사태를 불러와 막대한 예산낭비와 국력손실을 피할 수 없을 것이다.

그러므로 이명박 정부는 새특법에 따른 정당한 절차와 관련 법률에 따른 제반 절차를 이행한 뒤 개정된 새특법에 따라 새만금사업기본구상을 확정하는 법치행정을 구현하여야 한다. 법치행정을 실현한 결과 당초의 사업방침에 배치되는 결과가 나오더라도 이를 과감히 수용하여 새만금사업이 친환경개발이 되도록 하여야 한다.

2009년 중반기까지 개정방침을 밝히고 있는 새특법의 바람직한 개정방향에 대한 좀 더 진전된 연구가 필요하고 이를 통하여 새만금사업을 촉진함은 물론 국익에 보탬이 되지 않는 개발이나 소모적인 소송을 사전에 막는 데도 개정 새특법이 역할을 해주기를 기대한다.

이로써 새만금소송의 엄청난 고통 속에서 태어난 친환경이라는 가치도 살리고 지역민이 염원하는 새만금개발도 속도를 낼 것이다.