

## 사회적 갈등으로서의 새만금 사업과 그 해결 방안

홍 국 희  
세민환경연구소



### 1. 최근 새만금 사업 논쟁의 동향

#### 가. 아직도 끝나지 않은 새만금 사업 논쟁

우리나라 국책사업 추진 역사상 새만금 사업만큼 전국민의 관심사가 되고 급기야 심각한 사회적 논쟁과 갈등의 대상이 되었던 사례는 일찍이 없었다. 1990년대 중반 일부 시민환경단체들의 문제 제기로 유발된 새만금 논쟁은 어느덧 햇수로 10년이 다 되어 가지만 정부와 시민환경단체들 사이의 치열한 찬반 논쟁은 여전히 계속되고 있는 것이다.

기실 새만금 사업은 공사가 시작된 이후 이제까지 줄곧 시민환경단체들의 표적이 되어 왔다. 시민단체들은 바다와 갯벌을 없애고 대신 농경지를 만드는 사업의 원래 목적을 처음부터 거부하였던 것은 물론 지역 주민들에 대한 차별적 보상 문제에 대해서, 이 사업의 경제성과 새로 조성되는 새만금호의 수질 문제에 대해서, 그리고 습지 훼손을 금지하는 랍사조약의 위반까지를 거론하면서 지속적인 반대 운동을 펴왔다.

이런 시민환경단체들을 필두로 하여 사회의 이곳저곳에서 새만금 사업에 대한 반대 여론이 거세지자 김대중 정부는 시민단체들의 요구를 받아들여서 1999년 5월에 새만금 사업 환경영향 민관공동조사단을 발족시키게 되었다. 새만금 사업에 찬성하는 측과 반대하는 측의 전문가들이 각각 10명 씩 참여했던 조사단은 정해진 조사기간을 두 번씩이나 연기하는 진통을 겪으면서 2000년 8월에야 비로소 정부에 보고서를 제출하였다. 그런데 이 보고서의 내용이 새만금 사업의 지속과 중지 그 어느 한쪽에 크게 손을 들어주는 것이 아니었기 때문에 시민환경단체들은 이를 빌미

로 다시 열렬한 반대운동을 펼치게 되었다. 때마침 동강댐 건설에 대해 정부가 시민단체의 손을 들어주었던 사례가 있었던 만큼 찬성측이나 반대측의 입장 모두 물러서기 어려운 상황이어서 논쟁은 더 한층 거세어졌다. 급기야 2001년 봄에는 정부의 한 부서인 지속가능발전위원회가 새만금 사업에 대한 재검토 필요 입장을 밝히게 되었고, 그 결과 4월부터는 전후 4차례에 걸쳐서 새만금 사업 토론회가 개최되기에 이르렀다. 그리고 이런 여론 수렴에 바탕하여 2001년 5월 25일에는 국무총리실에서 공식적으로 새만금 사업의 지속을 결정하게 되었다.

2001년 5월의 정부 결정 이후에도 환경운동연합과 녹색연합 등의 시민환경단체들은 정부 결정의 부당함을 공박하면서 지속적인 반대 운동을 펼쳤다. 이들은 천주교, 불교, 기독교 등의 종교단체들, 지역주민단체, 기타 여러 시민단체들과 연대하여 갖가지 반대행사를 하였다. 이밖에도 외국의 저명한 환경운동가들을 초청하여 기자회견을 갖는가 하면 외국에서 열리는 환경관련 국제회의장에서 다양한 퍼포먼스를 벌이면서까지 국제적으로 새만금 사업 반대 여론 조성에 주력하였다. 이런 상황에서 2002년의 대선은 시민환경단체들이 새만금 사업 반대 주장을 관철시킬 수 있는 좋은 기회였는바, 참여정부 인수위원회에서 이 문제가 다시 불거지게 되었으므로 시민단체들의 전략은 적지 않은 승리를 거두었다고 평할 수 있겠다.

참여정부는 대통령 선거공약에서 새만금 사업의 지속적 추진을 약속했음에도 불구하고 집권 후 이 사업에 대해 다소 모호한 태도로 일관하였는데 이런 정부의 애매한 입장은 급기야 시민환경단체들로 하여금 다시 한번 새만금 사업 반대운동을 부추기는

계기가 되었다. 2003년 3월 28일부터 근 두 달이 넘게 진행된 삼보일배 행사는 새만금 갯벌 현장에서 시작하여 서울 광화문에 이르기까지 이르면서 많은 사회적 관심을 모으는 데는 성공했지만 다른 한편으로 일부 시민단체들이 특정한 사회적 사안에 대하여 냉철한 이성애 기초한 합리적인 설명 대신 국민 정서와 감성에 호소하는 극적인 시위 행사에 의존하여 자신들의 주장을 관철하고자 한다는 따끔한 비난에 직면하기도 하였다.

새만금 사업을 반대하는 시민환경단체들의 활동이 비단 여기에 그친 것만은 아니었다. 환경단체들은 2001년 8월 국무총리와 농림부 장관을 피고로 해서 이 사업의 중단을 요구하는 헌법소송과 행정소송을 제기하였는데 2003년 1월 헌법소송은 '각하'로, 효력정지 사건은 2004년 1월 정부측의 승소로 결정이 나면서 급기야 환경단체들은 소취하를 감수하게 되었다. 하지만 행정소송 본안 건은 2005년 1월 17일 재판부가 조정권고안을 내고 정부가 여기에 불응하여 2005년 2월 4일 원고 일부 승소 판결이 내려졌다. 새만금 사업의 법적 공방은 바야흐로 두 번째 대회를 맞게 되었던 것이다.

#### 나. 새만금 사업의 성공적 추진을 위한 정부대책

그런데 민관공동조사위원회와 국민 대토론회를 거쳐서 그야말로 어렵게 새만금 사업 지속 결정이 내려졌던 만큼 그 이후 정부가 팔짱만 낀 채 새만금 사업 진행을 관망하고 있었던 것은 아니었다. 정부는 나름대로 과거 국토개발 사업들에서와는 달리 이 사업이 최고의 환경친화적 간척사업이 되도록 상당한 노력을 기울이고 있는데, 시민환경단체들이 이런 정부의 노력을 애써 평가절하하고 있음은 상당히 유감스런 일이라고 할 수 있다.

먼저, 정부는 2001년 8월 18일, 국무총리실 산하에 국무조정실장을 위원장으로 하는 「새만금환경대책위원회」를 발족시키고 그 산하에 「실무위원회」를 구성하였다. 이제까지 우리 나라의 모든 국책사업들은 건설교통부, 농림부 등 담당 부처에서 일방적으로 주관하는 것이 관행이었다. 그런데 이런 관행을 깨고 새만금 사업의 경우에서만은 사업은 예정대로 주관부서인 농림부에서 시행하되, 사업 진행 상황을 평가하고 감독하는 기구로 민간위원회 성격의 환경대책위원회를 국무총리실에 새로 신설했던 것이다. 「환경대책위원회」와 「실무위원회」는 분기별로 회의를 가지면서 농림부, 환경부, 해수부 등 정부 각 관련 부처들이 친환경 간척사업과 새만금호 수질개선을 위한 제반 정책들을 성실히 수행하고 있는 지를 지속적으로 평가하고 있다.

두 번째로, 정부는 과거 시화호 사태가 시화호 담수 이전에 수질 개선을 위한 사전 대책이 거의 없었던 데에서 주로 기인했다

는 점을 깊이 반성하고 새만금호 수질 개선을 위한 제반 대책들의 집행에 노력하고 있다. 새만금호 상류 지역인 전주권과 익산권 일대에 하폐수처리장의 조속한 건설을 추진하고 축산분뇨처리장 신설, 비료와 농약을 적게 쓰는 친환경 농업 도입 등에 많은 예산을 투자하고 있는 것이다. 새만금호가 완공되기까지는 아직도 10여 년의 기간이 남아있는 만큼 이런 사전대책들의 철저한 시행으로 새만금호 수질에 대한 전망은 이제 과거 민관공동조사단에서 예측되었던 것보다 한결 밝아졌다고 할 수 있다.

세 번째로, 새만금 사업 대논쟁 이후 정부는 이 사업 추진의 과정에서 환경에 미칠 수 있는 악영향을 최소화하기 위해서 환경영구조사에 전례 없는 노력을 기울이고 있다. 이제까지 국토개발 사업의 관행은 환경보전을 위한 사전연구에 최소한의 연구비만을 투자하는 것이 관행이었다. 그런데 새만금 사업에서만은 정부가 그런 관례를 깨고 새만금호 수질 개선과 친환경적 간척지 개발을 위해서 2002년 한 해 동안에만 50억 원 이상의 조사연구비를 집행했는데, 이런 철저한 조사연구가 새만금 사업을 환경친화적 간척사업으로 새로이 태어나게 하는 데에 중요한 견인차가 될 것임은 물론이다.

#### 다. 합리성과 공정성의 잣대가 요구된다

새만금 사업은 단군 이래 최대의 토목 사업이자 국토확장사업이라고 불리는 대규모 사업인 만큼 이 사업에 대한 평가도 전문가들에 따라서 극단적으로 엇갈린다. 1999년의 민관합동조사단에서는 새만금호 수질 문제, 경제성 여부 문제, 그리고 주변 환경에 미치는 영향을 각각 평가하는 3개 분과별로 소위원회가 활동했는데 각 분야 모두에서 극명한 의견 대립이 노출되었다. 이런 의견 대립 속에서 사업을 반대하는 측이나 찬성하는 측 모두 상대방을 설득하는 데에는 역부족이었다는 점을 감안한다면 양자가 다 일정부분 타당한 논리를 지니고 있다고 할 수밖에 없겠다.

이처럼 논리적으로 찬반양론이 팽팽히 맞서고 있는 상황에서 시민환경단체들이 나서서 새만금 사업 반대의 목소리를 높이고, 또 일부 언론이 그런 주장만을 일방적으로 반영한다고 하면 그것이 국가와 국민의 이익을 도모한다는 차원에서 과연 합당한 일인지 한번 생각해 볼 필요가 있겠다.

굳이 예를 들어서 말한다면 방조제 공사의 90% 정도가 완성된 새만금 사업의 현재 상황은 철근골조 공사가 막바지에 이른 건물에 비교할 수 있을지 모르겠다. 그런데 이런 공사 중의 건물이 시공에서부터 완성되기까지 무려 20여 년이 소요되는 초대형 건물이라고 하자. 그래서 공사 시작 후 10년 여가 흘러서 이제 뼈대의 완성을 눈앞에 두고 있는 지금, 그 건물이 완공되면 교통

난이 가중된다든지 또는 주변 경관을 해친다든지 하는 사소한 이유를 빌미로 철거를 주장하면 과연 합당한 일이겠는가?

시민환경단체들이 갯벌 파괴와 새만금호 수질 악화를 우려해서 새만금 사업에 대한 반대 목소리를 높이는 것이 아주 이해 못할 일은 아니다. 하지만 지난 몇 해 동안 이 사업 진행의 찬반 여부를 놓고 거의 국론이 분열되다시피 하면서까지 사회적으로 대 논쟁을 벌였고, 그 결과 사업을 지속하는 것으로 결정이 났다면 이제는 정부의 그런 결정을 따라야만 하는 것이 아닐까? 혹시 시민단체들이 생각하기에 정부의 그런 결정이 못마땅하고 정부 주도의 새만금 사업 추진이 미덥지 못하다고 한다면 「새만금환경대책위원회」와 「실무위원회」에 보다 많이 참여하여 정부를 감시하고 감독하는 것이 보다 바람직하지 않을까? (이 위원회들에는 일부 시민단체 인사들이 이미 참여하고 있다.)

새만금 사업을 반대하는 진영은 이제 진정 어떻게 하는 것이 국가와 국민을 위한 일인지 진지하게 고민해야 할 때라고 생각된다. 몇 년에 걸친 대논쟁에도 불구하고 양쪽 진영의 의견이 아직도 팽팽히 맞서고 있다면, 이제는 서로가 상대방의 의견에 겸허하게 귀를 기울여야 할 때가 아니겠는가? 모름지기 민주주의는 상대방의 의견을 무시하고 자신의 견해만을 주장할 때 절대로 꽃피울 수 없을 것이다. 그렇다면 이제 시민환경단체들은 과연 자신들이 민주주의에 합당한 행동을 하고 있는 것인지를 한번 자문할 필요가 있겠다.

## 2. 진정한 여론의 항배 주목하자

새만금 사업에 대한 이제까지 논쟁의 진행 상황을 자세히 검토해 보면 언론을 통해서 전달되는 보도 내용과 실제 일반대중의 여론 사이에 적지 않은 괴리가 발견된다. 이런 언론 보도와 시중 여론의 괴리 현상은 양쪽의 논쟁당사자에 해당하는 시민환경단체, 중앙정부와 전북도 지방정부, 관련 학계 등의 이해당사자들

을 제외한 순수한 일반 국민들 사이의 정서에 비추어볼 때 더욱 그러하다고 생각된다.

이제까지 새만금 사업에 대한 언론 보도는 대체로 이 사업을 긍정적으로보다는 부정적으로 묘사하는 데에 치우쳤던 것이 보통이다. 표 1에서 알 수 있는 것처럼 민관공동조사단 활동이 발표된 1999년 5월부터 2003년 12월 31일까지 주요 중앙일간지에 보도된 새만금 관련 기사들의 보도 성향은 언론매체에 따라서 극명한 차이를 보인다. 특히 보수적 언론매체인 조선일보가 전체 81건의 기사 중에서 사업의 추진에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 기사와 부정적 영향을 미칠 수 기사의 비율을 거의 비슷하게 실었던 데에 반해서, 진보적 매체에 속하는 한겨레신문은 같은 기간 중에 거의 3배나 많은 기사를 실었으며 긍정적 기사에 비해서 부정적 기사의 비율이 10배나 더 높았다. 신문, 잡지, TV, 라디오, 인터넷 신문 등 우리나라의 거의 대부분 언론매체들이 보도 성향에 있어서 조선일보와 한겨레신문 사이의 어느 지점에 놓여질 수 있다는 점을 감안할 때 이제까지 언론의 새만금 사업 보도 태도는 사업의 추진보다는 사업의 중지여 훨씬 더 많은 비중을 두고 있다는 점을 인정할 수 있겠다.

그러면 이런 언론 보도를 접하는 일반대중들의 의견은 어떠할까? 새만금 사업에 대한 여론 조사는 조사자에 따라서 그 결과가 극명하게 상반되기 때문에 여론 조사에서 여론의 방향을 읽어내는 것은 결코 쉽지 않다. 다시 말해서, 시민환경단체들이 주관하는 여론 조사에서는 이 사업을 중지하고 갯벌을 살려야 한다는 의견이 사업 지속 의견에 비해서 압도적으로 우세하게 나타나는 것이 보통이지만, 주요 언론 단체들이 독립적으로 추진했던 여론 조사에서는 사업의 찬반 여론이 백중하거나 또는 다소나마 찬성 여론이 더 높았던 것이 보통이었다(표 2 참조). 이런 여론조사 결과에 대해서 환경단체들이 조사의 편파성을 거론하면서 의문을 표시하는 것은 어쩌면 당연할 일이라고 할 수 있다. 하지만 앞에서

표 1 '새만금 사업'을 제목으로 하는 언론기사의 내용별 분류 (1999. 5. 1~2003. 10. 31)

분 류	조 선 일 보 (건수)				한 겨 레 신 문 (건수)			
	긍정적 기사	중립적 기사	부정적 기사	합 계	긍정적 기사	중립적 기사	부정적 기사	합 계
뉴스성 기사	17 (21%)	26 (32%)	18 (22.2%)	61	12 (5%)	39 (16.3%)	110 (4.8%)	161
기타 기사	8 (9.9%)	8 (9.9%)	4 (4.9%)	20	3 (1.3%)	12 (5%)	64 (26.7%)	79
합 계	25 (30.1%)	34 (42%)	22 (27.2%)	81	15 (6.3%)	51 (21.3%)	174 (70.8%)	240

참고 : 1. 긍정적, 중립적, 부정적 기사의 구분은 독자가 그 기사를 읽고 새만금 사업의 지속적 추진에 영향을 미칠 수 있는 정도에 따라서 분류하였다.

2. 자료출처는 한국언론재단 KINDS(<http://www.kinds.or.kr/>)에서 "새만금"을 제목으로 하는 기사를 추출하였다.

표 2 2003년 각종 언론매체들에서 실시한 여론조사 결과의 종합

조 사 기 관	조 사 기 간	응답자수	찬 성		반 대		기 타	
			인 원	비율 (%)	인 원	비율 (%)	인 원	비율 (%)
중앙일보	3.10~3.14	11,227	7,602	68	3,625	32	-	-
TBS	5.22~5.26	12,792	9,319	73	3,434	26	39	1
KBS-1R	5.26~5.31	5,319	5,092	96	227	4	-	-
DAUM	5.22~6.2	28,508	17,913	63	8,900	31	1,695	6
조선일보	6.3~6.10	4,820	2,981	62	1,839	38	-	-
오마이뉴스	6.4~7.22	1,640	894	55	746	45	-	-
매일경제	6.9~6.16	6,512	4,917	75	1,595	25	-	-
오마이뉴스	6.12~6.19	473	282	60	191	40	-	-
이슈투데이	6.16~6.19	224	141	63	83	37	-	-
농어민신문	5.20~6.20	557	458	82	99	18	-	-
EBS	6.3~6.21	636	504	79	127	20	5	1
강원일보	6.8~6.21	1,224	982	80	215	18	27	2
내일신문	6.10~6.26	342	260	76	82	24	-	-
KBS-1R	7.16~7.17	4,269	3,000	70	1,176	28	93	2
매일경제	7.16~7.21	5,448	4,540	83	843	16	65	1
서울경제	7.19~7.24	674	562	83	112	17	-	-
경향신문	7.19~7.24	5,996	4,343	73	1,516	25	127	2
내일신문	7.10~7.24	883	747	84	136	16	-	-
연합뉴스	7.21~7.27	1,801	1,274	71	512	28	15	1
한국일보	7.21~7.27	5,663	4,036	71	1,499	27	128	2

(출처: 농업기반공사 새만금사업단 홈페이지)

논의한 것처럼 그동안의 언론 보도들이 대체적으로 새만금 사업의 중저쪽을 편들고 있음을 상기할 때 여론의 향방이 이처럼 사업의 지속을 선호하는 쪽으로 기울고 있다는 점은 사실상 지극히 그 의미가 크다고 할 수 있다.

언론 보도가 시중의 일반 여론과 어느 정도나 비껴나 있는지를 알아볼 수 있는 다른 사례들도 찾아볼 수 있다. 먼저, 새만금전시관을 찾았던 방문객들을 대상으로 했던 여론조사 결과를 인용할 수 있는데, 2001년 여론조사의 경우 거의 90% 이상의 방문객들이 사업 중단을 반대하는 것으로 나타났다(전북발전연구원 내부조사 결과). 특히 이 사업에 대해 언론매체를 통해서 부정적인 인식을 가졌던 방문객들도 새만금 간척현장을 둘러본 이후에는 거의 80%에 이르는 사람들이 마음을 바꾸어서 사업 추진을 지지한다고 한다. 2003년 10월 말로서 새만금전시관을 찾은 방문객 수가 500만 명을 돌파했다는 점과 이들이 직접 사업 현장을 둘러보고 내린 평가가 압도적으로 새만금 사업 추진을 지지한다는 사실은 곧 시중 여론의 정확한 방향을 보여주는 것이라고 하겠다.

다음으로, 새만금 사업에 대해서 180만 전북도민들은 확고한

지지의사를 표명하고 있으며 이는 환경단체들도 인정하는 바이다. 새만금 사업의 성격이 중앙정부의 예산투자로 진행되는 국책 사업이기는 하지만, 다른 한편으로 이 사업의 기대 효과가 거의 전북도에 집중된다는 점에서 볼 때에는 지역개발 사업의 성격을 지니는 것도 사실이다. 이런 관점에서 볼 때 적어도 새만금 사업의 추진 여부를 결정하는 데에 있어서는 지역민의 의사가 크게 고려되어야 하는 것이 당연하다고 하겠는바, 이미 사업 추진 쪽으로 지역민들의 의견이 결집된 사안을 두고 더 이상 논쟁을 지속하는 것은 여론을 존중해야만 하는 민주주의 국가에서 결코 바람직한 일이라고 할 수 없겠다.

따라서 새만금 사업을 둘러싼 여론 동향의 현실은 이러하다. 지난 몇 년 동안 대부분 언론매체들이 이 사업에 대하여 그 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면을 보도하는 데에 훨씬 더 많은 지면과 시간을 할당하였음에도 불구하고 시민환경단체들은 일반 대중의 여론잡기에 있어서 아직까지 성공을 거두지 못하였다고 판단된다. 우리 국민의 말없는 다수는 이 사업에 대해서 내면적으로 지지를 보내고 있는바, 이런 지지 의사는 그동안의 각종 여론조사들에서는 물론 새만금전시관을 찾는 방문객들에게서, 또

180만 전북도민들에게서 확연히 읽을 수 있다.

### 3. 다양한 새만금 갈등의 양상

새만금 사업을 둘러싼 논쟁에서 찾아볼 수 있는 다른 한 특징은 그것이 단순히 이 사업의 지속적인 추진을 주장하는 농림부를 비롯한 정부와 이 사업의 즉각 중단을 주장하는 일부 시민환경단체들 사이에서 불거지는 갈등만은 아니라는 점이다. 이 사업은 그 대상 지역이 우리나라 전 국토 면적의 0.4%에 해당하는 광범위한 지역을 포함하고 또 사업 기간도 20년이 훨씬 넘는 만큼 우리 사회 여러 다양한 분야와 계층 사람들에게 직간접적으로 관련되어 있는 것이 당연하다. 그리고 바로 이런 점 때문에 각 집단들 사이의 갈등 관계를 잘 검토해서 우리 사회 구성원 전체에게 가장 커다란 혜택이 돌아갈 수 있도록 갈등을 조정하도록 하는 노력이 요청된다고 하겠다. 다음은 이런 관점에서 그런 다양한 갈등 관계를 검토했던 일차적인 결과이다.

#### 가. 갯벌 보전 대 친환경적 개발의 갈등

새만금 사업을 둘러싼 갈등 관계 중에서 가장 크게 부각되고 있는 갈등은 갯벌 보전과 농경지 확보라는 서로 상치되는 주장을 두고 팽팽히 대결하고 있는 정부 대 시민환경단체들 사이의 대립이 되겠다. 이 갈등 구조에 대해서는 이미 널리 잘 알려져 있는 형편이므로 이 양자의 주장을 여기에서 다시 소개할 필요는 없을 것이다. 다만 이제까지 언론에서 이 문제를 다루면서 제대로 설명하지 못했다고 생각하는 몇 가지 점들에 중점을 두어서 다음과 같이 가지 정리하는 것으로 대신하고자 한다.

먼저, 갯벌의 가치와 논의 가치 중에서 어느 한쪽이 다른 한쪽보다 더 중요하다고 주장하는 사람들의 그 어느 쪽도 실제로는 상대방의 주장에 대해서 정면대응은 하기 어려운 것이 현실의 사정이다. 갯벌의 가치를 더 높게 여기는 일부 환경학자들과 시민단체들이 들고 나오는 증거 자료들이란 고작해야 외국의 학술잡지에 실린 내용이 전부이며 우리나라에서 얻어진 실증적인 자료는 아직 없다. 그런가 하면 논의 가치에 더 비중을 두는 농림부나 농업관련 전문학자들의 주장도 공허하기 짝이 없다는 점에서는 마찬가지인데, 그 동안 우리나라에서 그토록 많은 간척사업을 추진했음에도 불구하고 갯벌에 비해서 논의 생산성이 더 높다는 주장을 증빙하는 구체적인 증거를 하나도 제대로 제시하지 못하고 있다는 점은 이들의 약점이 아닐 수 없다.

갯벌의 가치와 논의 가치에 대해서 이처럼 양쪽 진영의 주장이 평행선을 달리는 가장 주된 이유는 양쪽의 주장이 모두 정당하기 때문이다. 달리 말한다면 양쪽 진영의 주장은 모두 절반 정도의

타당성을 가질 뿐이라는 것이다. 따라서 양쪽 진영의 의견을 모두 수렴해야만 갯벌의 가치에 대해서 보다 합리적인 평가를 내릴 수 있을 터인데 그 대답은 이렇게 정리할 수 있겠다.

어떤 지역의 갯벌은 생태계 보호와 수산자원의 보전 면에서 논의 가치에 비교조차 할 수 없이 귀중한 반면, 또 어떤 지역의 갯벌은 설령 환경보호 측면에서의 고려를 충분히 감안하더라도 일반적인 논의 가치보다 훨씬 떨어질 수 있다. 그런데 시민환경단체들과 정부당국은 물론 이제까지 갯벌 논쟁에 참여했던 대부분의 전문가들도 갯벌의 중요성이 이렇게 장소와 시기에 따라서 크게 달라질 수 있다는 점을 간과했다. 그리고 바로 이런 점이 지금까지도 새만금 사업에 대해서 국민적인 합의를 모으는 데에 적지 않은 걸림돌로 작용하고 있는 것처럼 보인다.

같은 장소에서의 갯벌이라고 해도 그 가치는 물론 시간적으로도 다를 수가 있다. 우리나라 간척 사업의 역사 50년이 실증적으로 증명해주고 있는 것처럼 국민소득이 낮은 가난한 나라에서는 갯벌의 가치보다 농경지의 가치가 훨씬 더 높은 것이 당연하다. 그리고 국민소득이 증가할수록 국토의 자연 생태계와 환경 보전에 대한 관심이 증대하면서 갯벌의 가치도 서서히 점증하는 것이다. 이런 점은 과거 간척 사업의 선진국이었던 네덜란드나 독일, 일본 등이 갯벌의 가치에 처음으로 눈뜨기 시작했던 시점이 1980년대에 이르러서였다는 점에서도 엿볼 수 있는 사실이다.

따라서 새만금 사업의 지속이나 중지냐의 여부를 결정하는 문제를 두고서 갯벌의 가치에 대한 논쟁을 벌이고자 한다면 당연히 일반론적인 갯벌의 가치 공방이 아닌, 새만금 사업 지구의 갯벌에 대해서 현재와 미래의 시점에서 가치 논쟁을 벌여야만 하겠다. 이렇게 갯벌 가치의 장소성과 시간성을 고려할 때에만 비로소 시민환경단체와 정부의 입장을 모두 수용할 수 있는 새만금 사업의 대안을 이끌어낼 수 있을 것이기 때문이다.

새만금 사업과 관련한 갯벌 논쟁에서 우리가 검토의 배경으로 삼아야 하는 중요한 착안점을 두어 가지로 요약할 수 있는데, 그것은 첫째, 만약 새만금 사업의 계속 추진으로 이 지역의 갯벌을 잃게 될 때에 우리 국민이 감수해야 하는 생태학적인 피해 또는 손해가 얼마나 심각할 수 있는가 하는 점과, 둘째, 앞으로 10년 후 새만금 사업이 완료되는 시점에 이 지역에서 생산되는 쌀의 가치가 과연 갯벌 손실로 입게 되는 손해를 만회할 수 있는가 하는 점으로 정리될 수 있다.

새만금 사업으로 여의도 면적 100배에 달하는 갯벌과 바다 면적이 사라질 때에 이 지역의 생태계에 엄청난 변화가 초래되지 않으리라고 생각한다면 그것은 오산이다. 갯벌이 사라짐으로 해서 수산생물의 산란지 및 서식지가 파괴되고 바닷물의 흐름이 바

뎀으로 해서 지역 수산업은 커다란 타격을 받을 수 있을 것으로 예측된다. 이 지역을 찾는 철새의 종류와 마릿수가 감소될 수도 있으며 만약 새만금호 수질개선에 실패할 경우 심각한 해양 오염 문제가 초래될 수도 있을 것이다.

그렇지만 새만금 갯벌의 손실을 어쩔 수 없이 감수하고자 할 때 그것만으로 우리나라 남서부 해안 일대의 수산업에 돌이킬 수 없는 피해가 초래된다거나 일대 생태학적 재앙이 초래된다고 주장한다면 그것 또한 너무 과장된 주장이다. 이제까지 우리나라의 간척 역사와 서해안 전역의 수산자원 분포 등을 검토해서 최대한 객관적인 차원에서 평가한다면, 새만금 사업의 추진으로 초래되는 해양생태계와 수산자원에 대한 피해는 견잡을 수 없을 정도의 심각한 피해가 아니라 제한된 범위 내에서 예측가능한 정도의 피해에 국한될 것이라는 추정이 지금 이 시점에서 내릴 수 있는 가장 합리적인 평가라고 하겠다.

새만금 사업은 설령 앞으로 추진이 지금보다 원활해진다고 해도 완공되기까지는 앞으로 10년 정도를 더 기다려야 하는 사업이다. 그러면 2010년대의 어느 시점에 이르러 이 사업이 완공된다고 가정하면서 그 때에 논의 가치를 한번 생각해 보자.

아마도 앞으로 10년 정도의 기간이 지나면 통일이 되든지 되지 않든지에 상관없이 우리 민족에게 주어진 최대 과제의 하나는 북한 주민들이 필요로 하는 식량자원, 특히 쌀을 어떻게 공급할 것인가 하는 문제가 될 것이다. 물론 2010년대에 이르면 세계화의 추세가 지금보다 훨씬 더 심화되어 상당 부분의 식량을 외국에서 수입해서 충당하게 될 것이다. 하지만 설령 사정이 그렇다고 해도 2천7백만 북한 주민들에게 필요한 쌀의 전량을 다 수입에 의존할 수는 없을 것이며 또 그렇게 해서도 안될 것이다. 새만금 사업이 완공되고 남북 관계가 지금보다 훨씬 더 긴밀해질 그 즈음에 이르면 인구 150만 명을 먹일 수 있는 쌀 생산 기지로서 새만금 평야의 가치는 필경 현재보다 훨씬 더 신장될 것이다.

이제 갯벌 논쟁과 관련해서 결론을 내리기로 하자. 적어도 일반론적인 측면에서 갯벌의 중요성을 평가한다면 시민환경단체들의 주장대로 갯벌의 가치가 논의 가치보다 더 나올 수 있을지 모른다. 하지만 문제를 새만금 사업에 국한시켜서 갯벌의 가치를 따진다고 했을 때에는 그 평가가 그리 용이하지 않은 것처럼 보인다. 새만금 사업의 중지로 갯벌을 보전해서 얻을 수 있는 기대이익보다 이 사업을 지속해서 얻을 수 있는 기대이익이 더 클 수 있는데, 그런 가능성은 앞으로 우리가 새만금 간척지를 어떻게 활용할 것인가에 전적으로 달려있다고 할 수 있다. 새만금 사업으로 초래되는 갯벌의 손실과 해양생태계 피해의 정도를 감안하더라도 새만금 사업을 포기해서는 안되는 이유가 바로 여기에 있다.

지난 10여 년 동안 새만금 사업이 진행되면서 간척지 용도에 대해서도 많은 변화가 있었다. 새만금 간척지는 처음 계획 당시에는 대부분 농경지 일색으로 조성하는 것을 목표로 했지만 이제는 전체 간척지 면적의 절반 정도만 농경지로 사용하지는 쪽으로 바뀌었다. 또 간척지 활용에 있어서 개발이익을 조속히 환수하는데에 중점을 두기보다는 친환경적 개발을 주목적으로 해서 환경과 개발의 조화를 꾀할 수 있도록 하는 방향으로 대안을 찾고 있다. 따라서 이제는 시민단체들의 갯벌보전론에 대한 반대 주장이 더 이상 농경지개발론이 아니라 친환경적 간척지개발론이 되겠다.

#### 나. 정부 부처간의 갈등

지난 몇 년 동안 새만금 사업을 둘러싼 논쟁이 치열해지면서 정부내 여러 관련부처들 사이에서도 갈등의 양상이 나타나고 있다. 이런 정부내 갈등의 주역 부서로는 농림부와 환경부, 해양수산부, 국무총리실 등의 중앙부처들과 새만금 사업의 실질적인 이해당사자인 전북도민들을 대변하는 전북도를 들 수 있다. (이밖에도 청와대가 이런 정부내 갈등을 부추기는 면이 없지 않지만 여기에서는 일단 논의에서 제외하기로 한다.) 이런 각 부처들이 새만금 사업에 대해서 갖는 기본 입장들을 검토해보기로 하자.

먼저, 새만금 사업의 최초 기안부서이자 이 사업의 실질적인 추진부서인 농림부의 기본 입장은 확고하다. 특히 농림부는 1999년 민관공동조사단이 막 논의에 착수하던 시점에 “향후 더 이상의 간척 사업을 전면 포기한다”라고 선언하여 배수의 진을 치고 나설 만큼 새만금 사업의 추진에 적극적인 자세를 보였다. 새만금 사업을 둘러싼 논쟁이 점차 격화되면서 농림부는 개발된 간척지를 쌀농사용 농경지로 전용하려고 했던 원래의 계획에서 크게 후퇴하여 이제 전체 간척지 면적 40,100 ha의 절반 정도만을 논으로 활용하고자 하는 방안을 수립하고 있다. 또 간척용지의 토지 이용계획 수립에 있어서도 가급적 전북도의 입장을 최대한 반영하고자 하는 방향으로 화합을 꾀하고 있다.

환경부는 민관공동조사단 활동시부터 지금까지 시종일관 새만금 사업에 대한 부정적인 입장을 직간접적으로 표명하고 있는데, 이 점에 대해서는 잠시 설명이 필요할 듯하다.

환경부가 새만금 사업을 반대하고 나서는 유일한 이유는 이 사업에서 조성되는 새만금호의 수질을 보장할 수 없다는 것이다. 시화호 사태의 책임부서라고 할 수 있는 환경부로서는 새만금호의 경우에 있어서 결코 다시 시화호의 불행했던 역사를 반복하고 싶지 않았을 것이며, 이런 환경부의 곤혹스런 처지를 전혀 이해할 수 없는 것은 물론 아니다. 그렇지만 2001년 정부의 사업 지속 결정 후 한동안 잠잠하던 새만금 사업이 금년 참여정부가 들

어서면서 다시 한번 불거지게 된 데에도 새만금호 수질에 대한 환경부의 모호한 태도가 적지 않게 영향을 미쳤던 것이 사실이며 이 점은 분명히 짚고 넘어갈 필요가 있다고 생각된다.

환경부는 전주시에 그린벨트 해제 문제를 들고 나왔다. 만약 전주시에 그린벨트를 해제한다면 개발에 따라오는 수질오염물질의 증가로 새만금호의 수질에 악영향을 미칠 것이기 때문에 그린벨트 해제를 허용할 수 없다는 것이었다. 그럼에도 불구하고 만약 전주시에 주장대로 그린벨트를 허용할 수밖에 없다면 그것은 곧 환경부로서는 새만금호의 수질을 보장할 수 없다는 논리였다. 사실상 새만금호의 수질을 포기하겠다는 것이나 다름없는 환경부의 이런 시사에 대해서 환경단체들은 적지 않은 고무를 받았던 것처럼 보인다. 203년 5월 새만금 사업에 대해 다시 사회적 논란이 심화되게 된 데에는 환경부의 이런 무책임한 처사가 불에 기름을 붓는 역할을 했음이 분명하다.

그런데 환경부는 1999년 민간합동조사단에 제출한 보고서에서 새만금호 수질에 대해 비교적 낙관적인 견해를 제시했으며, 또 새만금호의 농업용수 수질목표 달성을 위해서 상류의 오염원 관리에 무려 1조7천억 원이라는 막대한 돈을 투자하겠다는 의욕을 보였다. 그런데 민간조사단이 해체된 이후 불과 몇 달도 채 안 되어서 새만금호 수질 목표 달성이 불가능하다는 정반대의 보고서를 국무총리실에 제출하였다. 국립환경연구원의 똑같은 연구자가 똑같은 방법으로 수행한 연구에서 그 결과가 이처럼 다르게 나타났던 것이다. 더욱이 환경부가 1999년에 제출했던 보고서는 민간합동조사단의 조사위원들이 환경부의 조사보고서로는 대단한 노작(勞作)이라는 찬사를 받기도 했는데 말이다.

새만금 사업에 대해서 환경부의 임무와 책임은 과연 어떻게 하는 것이 최소의 비용으로 목표 수질을 달성할 수 있는지 그 방법과 대안을 찾는 데에 최선의 노력을 기울이는 것이다. 하지만 환경부는 한 때는 새만금호 수질 개선을 위해서 1조7천억 원이나 되는 돈을 투자하겠다고 공언하다가 다시 새만금호 수질 보전에는 자신이 없다고 아예 발뺌하는 자세를 보였다. 크게 다행스럽게도 이런 환경부의 모호하고 부정적인 태도에도 불구하고 새만금 사업은 2001년 8월 다시 지속하는 것으로 결정되었다.

환경부가 새만금호 수질 목표 달성 불가를 빌미로 삼아서 전주권 그린벨트 해체에 반대하고 나아가서 새만금 사업 반대의 입장을 우회적으로 표현하면서 유일한 증거로 제시한 것은 1999년 당시에 수행했던 수질모델링 결과였다. 이 결과에 의하면 전주권 그린벨트를 해제할 경우 인구 증가와 산업체의 증가로 만경강 수질이 그야말로 눈썹만큼 더 악화되게 되고 따라서 새만금호 수질 또한 약간 더 악화하는 것으로 나타났던 것이다.

하지만 이것이 전부가 아니다. 사실상 환경부의 모델링 결과는 전주권의 그린벨트를 모두 묶고, 오염총량제를 실시하며, 새만금 상류 유역의 비료사용량을 30% 줄이고, 축산폐수를 거의 완벽한 수준까지 처리하는 등 모든 가능한 수단을 다 동원하더라도 새만금호의 인 농도가 기준치인 0.1 mg/l를 넘어서는 0.103 mg/l를 넘게된다고 처음부터 제시하고 있었던 것이다.

다시 말해서, 환경부는 처음부터 새만금호 수질 목표 달성이 불가능하다고 판단하고 그린벨트 해제를 빌미로 다시 한번 새만금호 수질에 대해서 자신들의 “책임 없음”을 강조하려고 했던 것이다. 하지만 이런 환경부의 판단은 물론 처음부터 잘못된 것이다.

먼저, 그들은 수질모델링이라는 신빙성이 극히 의심되는 수질 예측 기술에 지나치게 의존했다는 실수를 저질렀다. 이렇게 몇 년 전 수행했던 수질예측 결과에만 집착했던 나머지 최근 만경강과 동진강의 수질이 다소 개선되고 있다는 사실까지 애써 무시하면서 마치 전주권 그린벨트 해제가 새만금호 수질에 결정적인 영향을 미치는 것처럼 사실을 왜곡했던 것이다.

두 번째로, 환경부가 새만금호 수질 목표 달성 불가의 유일한 증거로 제시했던 새만금호의 인 농도 0.103 mg/l는 수질모델링의 관점에서 본다면 수질기준치인 0.10 mg/l와 전혀 다를 바가 없다는 점이다. 모든 컴퓨터 모델링 기술들이 다 그러하듯이 수질모델링 결과로 얻어지는 수치들은 사실상 100% 정확한 것이 아니라 상당한 불확실성을 내포하게 된다. 특히 새만금호 수질 예측의 경우에는 10여 년 후에 축조되는 호수를 대상으로 하고 있고(새만금호 설계 자체도 아직 확실하지 않다), 또 그동안 전북 일대의 사회적, 경제적 변화도 상당할 것으로 예측되기 때문에 수질예측의 불확실성을 50%, 혹은 100%까지도 잡아주어도 괜찮을 정도이다. 다시 말해서 2012년에 예측되는 새만금호 수질을 컴퓨터가 0.103 mg/l로 계산했다면 실제의 수질은 0.050~0.200 mg/l 정도의 범주에 드는 것으로 받아들여야 한다는 것이다. 이렇게 본다면 결국 수질예측치 0.103 mg/l는 수질기준치 0.100 mg/l와 사실상 아무런 의미있는 차이를 가지지 못하는 것임에도 불구하고 환경부는 그것을 확대해석하는 실수를 저질렀던 것이다.

더욱이 호수 수질 기준으로 환경부가 규정하고 있는 인 농도 0.100 mg/l에 대해서는 그 수치가 너무 낮아서 현실적으로 아무런 규제의 의미도 가지지 못하고 있는 실정이다. 그림 1에서 알 수 있듯이 우리나라 상당수의 간척지 호수들이 이 수질 기준을 넘고 있는 것은 물론 삼교호나 아산호 같은 경우는 지난 몇 년 동안 이 기준을 지킬 수 있었던 적이 한번도 없었다.

마지막으로, 환경부는 자신들 스스로가 새만금호 수질 목표 달

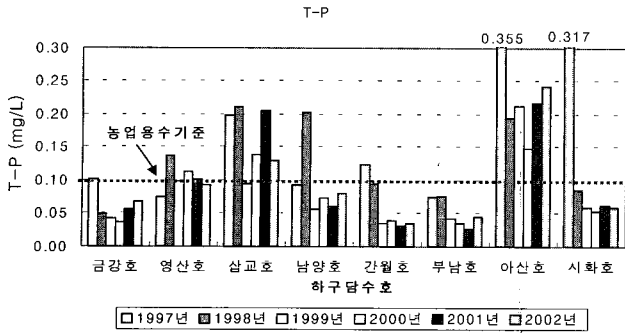


그림 1 우리나라 주요 간척지 호수들에서의 총인 연평균 농도 변화

성에 이처럼 부정적임에도 불구하고 여전히 상류의 환경기초설비 확충을 위해서 1조7천억 원이나 되는 막대한 예산을 집행하고 있는 바, 이는 대단한 모순이 아닐 수 없다. 예산을 집행하기는 하되 정작 그런 예산 집행의 원래 목적을 달성하는 데에는 지극히 부정적인 기관을 과연 국민들이 어떻게 신뢰할 수 있을까?

환경부가 정부부처들 중에서 새만금 사업에 대해 가장 적극적으로 반대 입장을 표명하고 있다면 해양수산부는 그 다음으로 반대 입장을 표명하고 있는데 이는 '소극적 반대'의 입장으로 정리될 수 있을 듯하다. 해수부의 이런 소극적 반대 표명은 물론 해수부가 갖는 고유한 업무에서 비롯되는 것으로, 바다를 지키고 그 바다의 한 부분인 갯벌을 지켜야 하는 부서의 입장에서 바다와 갯벌의 육지화가 결코 달가울 수는 없을 것이다. 해수부는 "새만금 사업으로 인한 수산물의 산란과 생육 장소 감소로 수산자원의 감소가 예상된다는 점과 한강지역을 제외하고는 마지막 남은 대형 하구생태계가 소멸된다는 점 등"의 손실 때문에 이 사업을 반대한다고 한 보고서에서 밝히기도 하였다.

하지만 이런 해수부의 공식적인 입장은 사실상 원론적인 것에 불과하다. 새만금 사업으로 하구생태계가 사라지고 그로 인해서 그 주변 해역에서 수산자원의 감소가 예상되는 것은 사실상 당연한 것이다. 문제는 이 사업이 과연 어느 정도의 수산자원 감소를 가져올 것인가 하는 데에 대한 예측인데, 이 예측은 해양학자들 사이에서도 극명하게 엇갈린다는 점을 고려해야만 할 것이다. 따라서 해수부의 반대 입장은 바다를 책임지는 정책부서라는 자신들의 위상을 강화하려는 차원에서 내려진 다분히 정략적인 판단이라는 것이 오히려 설득력이 있는 설명이라고 하겠다.

해수부의 입장을 살피는 데에 있어서는 노무현 대통령이 과거 장관으로 재직할 때(2000.8~2001.3) 이 사업에 대해서 반대 의사를 표명했다는 점을 고려할 필요가 있다고 생각된다. 현 대통령이 과거에 장관으로 있으면서 반대했던 사업을 담당부서가 지금에 와서 찬성하기는 정서적으로 대단히 어려울 것이라는 말

이다.

국무총리실의 입장은 정부 각 부처들의 입장을 조정한다는 차원에서 한 걸음도 더 나아가지 못하고 있는 듯한데, 이런 총리실의 입장은 다음과 같은 다소 상충적인 역할을 고려해서 정리해볼 수 있겠다.

먼저, 국무총리실은 새만금 사업의 지속적인 추진을 위해서 「환경대책위원회」와 「실무위원회」를 운영하고 있는 준실무부처의 성격을 띠는 점을 생각할 수 있겠다. 여기에서 준실무부처라는 것은 국무총리실의 위상이 농림부를 비롯한 기타 관련 부서들을 점검·평가해서 이 사업의 효율적인 추진을 독려하는 부서라는 의미이다. 이런 관점에서 국무총리실의 기본 입장은 '새만금 사업의 지속적 추진'에서 조금도 벗어날 수 없는 것이 당연하다고 하겠다.

하지만 국무총리실은 농림부나 환경부와는 달리 여론의 향배에 지극히 민감할 수밖에 없다는 숙명을 지니고 있는 것 또한 사실이다. 이 점에서 국무총리의 의지가 대단히 중요하게 되는데, 역대 국무총리들은 취임 초기에는 새만금 사업에 대해서 다소 유보적인 입장을 보이다가 점차 시간이 지나면서 사업의 추진쪽으로 가닥을 잡아간다는 공통점을 보이는 것이 보통이었으며 현 총리도 마찬가지로 입장을 취하고 있는 것처럼 보인다.

따라서 국무총리실의 직원들은 "새만금 사업의 지속적인 추진"을 지원한다는 자신들의 기본적인 사명과 이 사업에 대한 다소 모호한 태도를 보이는 총리의 정치적인 입장 사이에서 기묘한(?) 줄타기를 하고 있는 것처럼 보이며, 바로 이런 입장이 새만금 사업에 대한 중앙정부 전반의 보편적인 인식을 대변한다고 하겠다.

이런 중앙정부의 다소 소극적인 자세에 비교할 때 전북도의 입장은 확고하다. 전북도는 지난 20여 년 동안 도세(道勢)가 나날이 약화되는 있는 현실에서 이 사업의 성공적인 추진만이 '도의 위상을 바로 세울 수 있는 유일한 활로'라는 각오 하에 범도적인 차원에서 적극적으로 나서고 있다. 이런 전북도의 적극적인 공세가 180만 도민들의 열렬한 지원을 받고 있다는 점을 결코 간과해서는 안될 것이다.

결론적으로, 새만금 사업을 둘러싸고 벌어지고 있는 정부부처들 사이 갈등의 진원은 환경부로 모아지는 듯하다. 환경부가 지난 수 년 동안 이 사업에 대해서 정략적으로 반대 의사를 표명했기 때문에 이 사업의 지속적 추진이 일찍부터 정부의 공식적인 결론으로 결정지워졌음에도 불구하고 지금도 여전히 논란의 대상이 되고 있는 것이다. 더욱이 환경부는 새만금 사업에 대한 반대 의사를 표명하고 있는 이유로 '새만금호 수질 개선 불가'라는 전혀 무책임한 논리를 제시하고 있는바, 이는 과거 시화호 사태에서



자신들의 '책임없음'을 강조하기 위한 면피성 구실에 불과하다.

농림부는 새만금 사업 추진의 강한 의욕을 지니고 있지만 대통령이 현재 처해있는 곤혹스런 입장을 감안해서 잠시 주춤하고 있는 형편이며, 해수부나 국무총리실의 입장 역시 농림부의 처지와 별로 다를 바가 없는 듯하다. 이런 상황에서 이제는 전북도가 보다 적극적으로 새만금 사업의 성공적인 추진을 위해서 나서야 할 당위성을 확보하고 있는 것처럼 보인다.

이미 사업이 시작된 지 10년 여의 세월이 흘렀고 또 방조제 공사의 90% 이상이 완료된 현재의 시점에서 이 사업의 추진 여부를 놓고 정부 내에서도 이처럼 갈등이 빚어지고 있는 것은 국가 이익 확보의 차원에서 대단히 유감스런 일이 아닐 수 없다고 하겠다. 이런 점에서 무엇보다도 먼저 정부내의 갈등을 봉합하는 일이 급선무라고 하겠다.

#### 다. 과학계에서 빚어지는 갈등

지난 몇 년 동안 새만금 사업에 대한 논쟁이 그토록 심화되게 된 다른 한 이유로는 이 사업을 바라보는 학자들의 견해가 연구자 개개인에 따라서, 또 각 연구자들이 속해있는 진영에 따라서 첨예한 차이를 보였다는 점을 들 수 있을 것이다. 이제 이런 연구자와 연구자 집단들이 새만금 사업에 대해서 어떤 의사를 표명하고 있는지를 간단히 정리해 보도록 하자.

새만금 사업에 대해 반대의 목소리를 가장 크게 높이는 과학자들은 주로 해양학 분야의 인사들이다. 이들은 갯벌의 가치와 그 보전의 중요성에 대해서, 간척으로 인해서 새만금 갯벌이 사라지게 될 때 인근 해역에서 예상되는 수산자원의 감소와 해양생태계의 영향에 대해서 우려하는 것이 보통이다. 하지만 이런 견해에 대해서 그 간척 사업으로 예상되는 피해 정도가 지나치게 과장되었다거나 또는 사라진 갯벌에 대신해서 방조제의 바깥쪽으로 새로운 갯벌이 살아날 것이라는 기대에서 주류 해양학자들에 반박하는 목소리도 적지 않다.

이런 해양학계의 입장과는 대조적으로 농학계의 대부분 과학자들은 새만금 간척 사업을 지지하는 견해를 피력한다. 이들은 갯벌의 중요성을 부인하는 것은 아니지만 우리나라가 세계 최고 수준의 인구과밀국이자 자원빈국이라는 점을 강조하면서 새만금 사업으로 얻어지는 2만8천 여 ha의 토지와 1만2천 ha 규모의 새만금호 확보가 지속가능한 발전에 더욱 요긴하다고 주장하는 것이다.

해양학계와 농학계의 견해 차이는 사실상 자신들이 처한 입장을 중심으로 이 사업을 들여다보려고 하는 시도에서 유발된 것이다. 이밖에도 조류학계(鳥類學界)을 비롯한 생물학 관련 일부 학

계에서 새만금 사업 반대를 주장하고 나섰는가 하면 환경학 관련 일부 학계는 이 사업의 지속적인 추진을 표명하기도 하였다.

이렇게 과학계의 입장이 첨예하게 대립되는 가운데에 2001년에는 새만금 사업을 반대하는 과학자들을 주축으로 새만금생명학회가 발족되었다. 이 학회는 2003년과 2004년 2 차례에 걸쳐 독일 등대재단과 공동으로 새만금 사업 반대를 주장하는 심포지엄을 개최하는 등 나름대로 활동하고 있지만 창립 이후 3년 여가 지난 지금까지 이 학회가 새만금 사업 반대를 위한 결정적인 증거나 논리를 제시한 바는 아직 없다.

결론적으로, 어떤 한 단일사안에 대해서 우리 과학계가 서로 전혀 상반되는 견해를 표명하고 나서고 또 관련 과학자들이 수십 명씩 반대 논리를 공공연하게 제시했던 경우는 이제까지 새만금 사업의 경우가 유일하였다. 필경 이런 상반되는 견해에서 어느 한쪽에 다른 한쪽에 대해서 일방적인 승리를 선포할 수 있는 날은 결코 오지 않을 것이다. 하지만 이 사업을 반대하는 쪽이나 찬성하는 쪽 모두 동의하고 있는 바가 있다고 한다면 그것은 앞으로 이 사업에 관련해서 보다 많은 연구가 수행되어야 한다는 점일 것이다. 이 사업의 지속적인 추진이 우리 국토와 국민 생활에 어떤 영향을 미칠 지를 보다 심도있게 조사하기 위해서 정부는 2002년부터 새만금 일대의 해양생태계 연구에 연간 30억 원, 새만금 간척지의 토지 이용과 새만금호 수질 개선을 위한 연구에 연간 30억 원씩을 할당하고 있다. 그렇지만 새만금 사업의 규모를 생각하고 또 선진국들에서 유사한 사업에 대한 연구비 투자 규모를 고려할 때 이 연구비는 앞으로 크게 증액될 필요가 있다.

#### 라. 새만금 경제학의 갈등

새만금 사업을 둘러싼 논쟁에 기름을 부었던 다른 한 요소로 이 사업에 대한 경제성 평가가 연구자들에 따라서 극명하게 갈렸다는 점을 들 수 있겠다. 이 부분에서는 특히 이 사업의 경제성 없음을 주장하는 생태경제학자들의 집단과 간척지를 농경지로 전용하는 데에 충분한 경제성을 확보할 수 있다고 주장하는 농업경제학자들 사이의 견해 차이가 두드러진다. 이런 두 집단 사이의 갈등은 향후 새만금 사업의 향방에 커다란 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각되기에 여기에서 그 양쪽의 견해를 정리해 보도록 한다.

새만금 사업의 경제성 논쟁에서 가장 핵심적인 요소는 갯벌이 지니는 무형적인 가치, 또는 돈으로 환산하기 곤란한 그런 숨겨진 가치들을 과연 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 이런 잠재적 가치들을 너무 과대평가하면 갯벌의 가치가 논의 가치에 비교해서 월등히 더 높아지게 되고, 또 그 가치를 너무 낮게 평가하면

논의 가치가 훨씬 더 높아지게 될 것이다.

갯벌과 논을 비교할 수 있는 가장 손쉬운 방법은 갯벌 한 평과 논 한 평의 실제 가격을 직접 비교하는 것이 되겠다. 새만금 사업의 경우라고 한다면 해창갯벌의 땅 한 평과 그 이웃의 논 한 평 가격을 현 시가로 비교하는 것이다.

이런 경우에 논 한 평의 가격이 갯벌 한 평의 가격에 비교해서 몇 배 더 높은 것이 당연하다. 그리고 논이 이렇게 높기 때문에 새만금 간척 사업은 설령 공사에 소요되는 비용이 제 아무리 엄청나다고 해도 당연히 경제적 타당성을 갖게 된다. 하지만 이런 식의 비교는 당장 반론에 부딪히는데 갯벌이 가지는 사회경제적, 환경적 가치가 실제 현지 땅값에 있어서는 제대로 반영되지 못했다는 주장이 그것이다.

물론 이런 고민을 해결하고자 그동안 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 새만금 사업을 비롯해서 간척 사업에 대한 사회적 비난의 소리가 높아지면서 갯벌 보전에 책임이 있는 해양수산부와 간척 사업의 주무기관인 농림부·농업기반공사는 각기 관련 연구기관에 용역을 주어서 갯벌 가치와 논을 비교해 주도록 요청했는데, 그 결과를 요약하면 표 3과 같다.

그런데 문제는 이 표에서 바로 알 수 있는 것처럼 각 연구 결과가 정확히 용역발주기관의 입장을 반영하고 있다는 점이다. 그래서 해수부의 의뢰를 받은 해양연구소는 갯벌의 가치가 논지 가치에 비해서 3.3배나 높다고 제시하고 있으며, 농림부의 의뢰를 받은 기타 연구기관들은 논지의 가치가 갯벌보다 최고 2.64배나 높다고 주장하고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 이렇게 산정된 갯벌의 가치가 연구기관에 따라서 1 ha당 900만 원에서 2천만 원까지 2배 이상의 차이를 보이고 있고, 또 논지의 경우에는 그 차이가 더욱 커서 1 ha당 6백만 원에서 3천5백만 원까지 무려 5배 이상을 보이고 있다는 점이다.

이런 아전인수식의 연구 결과들로 말미암아서 새만금 사업에 대한 경제성 평가는 더욱 어려워질 수밖에 없게 되는데, 1999년의 새만금 민관합동조사단에서 그런 견해 차이가 정면으로 충돌하기에 이른다.

민관공동조사단 경제성 분과에서는 비단 갯벌 대 논지의 가치 비교에 그치는 것이 아니라 이 사업 전반에 걸친 경제성 평가를 수행하는 것이 주목적이었다. 따라서 새만금 사업에 투자되는 제반 비용을 모두 합하고, 또 이 사업에서 기대되는 예상 이익들을 모두 금액으로 환산해서 서로 비교하는 방법을 취하게 되었는데, 이런 경제성 평가 방법은 비용-편익 분석이라고 해서 경제학에서는 아주 오래 전부터 보편화된 방법이다.

그러면 이제 새만금 사업에서 예상되는 비용과 편익을 관련 당사자들이 과연 어떻게 추정하고 있는지 잠깐 살펴보자. 미관공동조사단에서는 먼저 비용과 편익의 항목을 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 가장 먼저 대두되었는데, 경제성분과 조사위원들은 오랜 기간 토론을 거쳐서 다음과 같이 비용과 편익의 항목을 결정하였다.

민관공동조사단 경제성 분과에서는 비단 갯벌 대 논지의 가치 비교에 그치는 것이 아니라 이 사업 전반에 걸친 경제성 평가를 수행하는 것이 주목적이었다. 따라서 새만금 사업에 투자되는 제반 비용을 모두 합하고, 또 이 사업에서 기대되는 예상 이익들을 모두 금액으로 환산해서 서로 비교하는 방법을 취하게 되었는데, 이런 경제성 평가 방법은 비용-편익 분석이라고 해서 경제학에서는 아주 오래 전부터 보편화된 방법이다.

그러면 이제 새만금 사업에서 예상되는 비용과 편익을 관련 당사자들이 과연 어떻게 추정하고 있는지 잠깐 살펴보자. 미관공동조사단에서는 먼저 비용과 편익의 항목을 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 가장 먼저 대두되었는데, 경제성분과 조사위원들은 오

표 3 연구기관별 갯벌 가치 대 논을의 가치 비교표

구 분	한국해양연구소	한국산업경제 연구원	중앙대학교	세종대 세종연구원
연구 대상	갯벌과 논지	영산강IV단계	새만금지구	새만금지구
발 표 연 도	'96. 12	'98. 7	'99. 11	'99. 12
ha당 갯벌가치	20,245천원	9,361천원	9,012천원	13,310천원
ha당 농경지가치	6,099천원	17,371천원	12,764천원	35,122천원
경제적가치 비교	갯벌이 3.3배 높음	논지가 1.85배 높음	논지가 1.4배 높음	논지가 2.64배 높음
특 기 사 항	<ul style="list-style-type: none"> <li>생태적가치를 중시한 외국의 습지연구 사례를 우리나라갯벌에 적용</li> <li>농경지는 미국 생산가치만 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갯벌의 가치중 자연재해조절 및 대기정화 기능 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경단체·외국에서 고려하지 않은 농경지의 환경가치 등을 고려</li> <li>환경정화기능도 논지가 1.31배 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>간척으로 인한 논지 이외의 담수호에서 얻을 수 있는 수자원과 생태적 가치 반영</li> </ul>

표 4 민관공동조사단 보고서에서 제시된 비용과 편익 평가 항목

사업 시행후기대 효과(With Project)	시행전 갯벌의 손실편익(Without Project)
1) 국토확장효과	1) 새만금 갯벌의 수산물생산가치
2) 새만금 간척농지 및 배수불량지의 농업편익	2) 갯벌의 환경생태학적 비시장제화 가치
3) 식량안보가치 추정	(1) 생태계중심가치
4) 방조제 준공후 관광기대효과	- 수산물서식지기능
5) 방조제 준공후 차종별 예상 교통량 및 육운개선효과	- 수질정화기능
6) 고군산 지역의 재산가치 편익	- 대기정화기능
7) 새만금 담수호 창출효과	- 심미적기능
8) 동진강 및 만경강유역의 홍수피해방지효과	- 생태계안정성 유지기능
9) 신규갯벌 창조효과	- 생물자원의 보고기능
10) 간척지 논의 공익적 효과	(2) 인간중심가치
11) 방조제의 해일방지효과	
12) 방조제 외사면의 인공어초 효과	

랜 기간 토론을 거쳐서 표 4와 같이 비용과 편익의 항목을 결정하였다.

하지만 새만금 사업에 있어서는 이밖에도 고려해야 할 비용, 편익의 항목들이 있을 수 있는데, 그 대표적인 항목이 바로 새만금호에 관련된 것이다. 새만금호의 수질오염 문제가 심각하게 대두되자 그것을 정화하기 위한 비용과 그런 수질정화로 얻을 수 있는 기대이익이 무엇인지에 대한 논쟁이 일게 되었던 것이다. 많은 우여곡절 끝에 결국 새만금호 환경개선 비용 및 그로부터 얻을 수 있는 추가이익에 대한 비용편익 분석까지 경제성 분석에 포함되기에 이르렀다. 이런 비용편익 분석의 결과가 표 5에 요약되어 있다.

이 표에 따르면 새만금 사업에서 기대되는 이익이 갯벌을 잃게되는 데에 따르는 손실까지를 모두 포함해서 이 사업의 총비용보다 3.8배나 높다. 하지만 이런 경제성 평가에 모든 조사위원들이 동의한 것은 물론 아니었다. 특히 환경단체들의 입장을 대변했던 일부 조사위원들은 격렬히 반발했는데, 이들의 주장은 손익비용 추정에 있어서 정부측 조사위원들이 의도적으로 이익 부분의 항목은 늘려 잡는 대신 비용 부분의 항목은 축소했다는 것이었다. 그 대표적인 예로서 이들은 새만금호 수질개선 비용(환경오염방지비용)과 갯벌의 경제적 가치 항목을 들었는데, 전자의 비용이 천문학적 액수에 이르는 데에도 불구하고 크게 축소되었으며 후자의 손실액 역시 크게 과소평가되었다고 이의를 제기하였다.

이런 이의 제기는 이후 민관공동위원회가 해산된 이후에도 계속 논쟁거리로 남게 되었는데, 2000년 11월 한국생태경제연구회라는 소장 경제학자들의 모임에서 민관공동조사단의 경제성

표 5 민관공동조사단에서 산정한 새만금 사업 비용편익 분석

가. 새만금 경제분석 사업비 현재가치총액	
1. 투자사업비용액	: 1,556,969백만 원
2. 환경오염방지비용	: 431,146백만 원
3. 수리시설유지관리비	: 53,271백만 원
4. 환경시설유지관리비	: 58,177백만 원
5. 수리시설 대체비	: 502백만 원
6. 환경시설 대체비	: 32,352백만 원
7. 농업생산비 증가액	: 735,100백만 원
사업비 현재가치(비용) 총액 : 2,867,518백만 원	
(연평균(C) : 229,401백만 원)	
나. 연간 평균 사업 순 편익	
1. 사업 시행후 연간 평균기대편익	: 1,362,234백만원/연간
2. 갯벌의 경제적 가치손실액	: 587,396백만원/연간
3. 연간평균 사업 순편익(B)	= 774,838백만원/연간
다. 편익(B)/비용(C)비율 = 774,838백만원/229,401백만원	
= 3.38	

평가를 정면으로 반박하기에 이른다. 이들은 새만금 사업 논쟁이 다시 불붙기 시작한 2003년 5월에 제2차 보고서를 발표하여 새만금 사업의 경제성 없음을 강조하고 사업의 즉각 중단을 요청하였다. 이들의 주장을 요약한다면, 새만금 사업에 대해 제반 비용 부분과 편익 부분을 보다 세밀히 검토했던 결과 새만금 간척사업을 현 단계에서 중지하면 8조 원대의 이익이, 사업 지속을 강행할 경우에는 4조1천억 원의 손실이 발생할 수 있다는 것이다.

민관공동조사단의 검토 결과와 생태경제연구회의 연구 결과가

이처럼 차이가 나는 데에 대해서 구구히 설명을 붙이자면 밑도 끝도 없는 지리한 논쟁이 이어지지만 할 뿐일 것이다. 따라서 여기에서는 다음과 같이 결론을 지어보기로 하자.

이제까지의 갯벌과 농지의 가치 평가나 새만금 사업 전체에 대한 경제성 평가들은 대부분 객관성을 확보하는 데에 별로 성공하지 못했다. 따라서 이런 경제성 평가에 너무 지나치게 의존해서 어느 한쪽의 의견에만 귀를 기울이는 것 자체가 그리 바람직하지 못하다고 하겠다. 그리고 위의 생태경제연구회 발표에서도 적절히 지적한 바와 같이, 새만금 사업과 같은 대규모적인 공공 사업에 관련된 결정에 있어서는 경제성 평가 결과가 의사 결정에 보조 수단 정도로 활용하는 데에 그쳐야만 할 것이다.

또한 새만금 사업과 같이 사업 수행에 2, 30년이 소요되는 장기 국책 사업들에 있어서는 세월의 흐름에 따라서 언제라도 경제성 평가 결과가 달라질 수 있다는 점을 명심할 필요가 있겠다. 처음 새만금 사업 당시에 갯벌의 중요성에 대한 고려가 별로 없었던 것이, 앞으로 10년 후에는 새만금 간척지에 대한 수요가 어떻게 열릴 지는 사실상 아무도 모르는 일이지 않겠는가.

#### 4. 새만금 사업의 사회적 합의에 이르는 길

##### 가. 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가?

새만금 사업은 적어도 행정적으로나 법적으로는 이미 사업을 지속하는 쪽으로 결정지어져 있으며 현재도 사업이 진행되고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 일부 시민환경단체들은 여전히 사업의 즉각 중단을 주장하고 있고 이런 강경한 자세는 고법에 제기된 항소심 공판에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 짐작된다. 그런가 하면 정부 부처들 사이에서도 새만금 사업을 바라보는 입장에 여전히 미묘한 견해 차이가 존재한다는 점을 부인하기 어렵다. 따라서 새만금 사업을 둘러싼 사회적 갈등과 논쟁은 지금도 내재하고 있다고 해야 할 것이다.

새만금 사업과 같은 대규모 토목사업을 두고 찬성과 반대로 양 진영의 의견이 극명하게 갈릴 때 그 중간 지점에서 어떤 해결 방안을 모색하기는 원칙적으로 불가능하다. 대북지원 문제나 노사 문제 등과 같은 여타 갈등 사항들은 사회적 논의가 극명하게 엇갈릴 때 양쪽 진영의 의견을 공평하게 수용해서 그 중간적인 타협안을 만들어내기가 비교적 용이하다. 하지만 새만금 사업의 경우에는 방조제 공사를 완료해서 간척개발을 예정대로 진행하느냐 아니면 공사를 중단하고 갯벌을 구하느냐 하는 두 대립안 사이에 그런 중간적인 대안이 들어설 자리는 아예 존재하기 어렵다. 반쪽짜리 방조제 건설이란 있을 수 없으며 그렇다고 해서 현

단계에서 사업을 중단하는 일은 더욱 더 어렵기 때문이다. 이런 점을 분명히 인식한다고 할 때 이 사업에서 찬성측과 반대측이 함께 윈-윈(win-win)할 수 있는 유일한 방안은 사업중지를 주장하는 환경단체측이 대승적 자세로 자신들의 주장을 거두어들이는 일이 될 것이다. 이제 이런 방안의 모색을 위해서 먼저 각 갈등주체자들의 입장에서 이 문제를 살펴보도록 하자. 이처럼 상대방 진영의 입장을 검토해보는 일은 물론 관찰자의 주관에 이끌릴 수 있는 가능성이 적지 않지만, 그럼에도 불구하고 지피지기(知彼知己)로써 가장 합리적인 대안을 도출해낼 수 있다는 관점에서 일정 부분 유용한 방법이 될 수 있을 것이다.

##### 나. 시민환경단체들의 입장에서

시민환경단체들의 입장에서 생각해 본다면, 그동안 이 사업의 중지를 위해서 투쟁했던 집념과 노력을 감안할 때 도저히 양보할 수 없는 사안임이 분명하다.

새만금 사업의 중지를 위해 모아졌던 시민단체들의 열정은 비단 환경단체들에게만 국한되었던 것이 아니다. 기독교와 불교, 원불교 등을 망라한 종교단체, 전교조 등의 교육단체, 민노총을 위시한 노동단체, 전북도와 부안 지역의 일부 지역민단체들도 새만금 사업의 중단에 동참하였다. 특히 환경운동연합과 녹색연합은 이 사업의 중단을 위해서 외국의 환경단체들과 연계투쟁을 벌이는 데에도 인색하지 않았다.

그러면 그 많은 시민단체들이 새만금 사업 중단 운동에 동참하여 노력을 아끼지 않았던 결과는 어떠했을까? 그 결과는 이미 앞에서 논의한 바 있듯이 국민 여론 잡기에 있어서 별로 성공적이지 못했던 것처럼 보인다. 그렇게 많은 시민단체들이 참여해서 집요하게 사업 중단의 주장을 펼쳤음에도 불구하고, 또 언론들이 그런 시민단체들의 활동에 대체로 호의적인 자세를 견지했음에도 불구하고 시중의 여론은 새만금 사업에 대해 그리 부정적이지 않은 것처럼 보인다. (새만금전시관을 찾는 관람객의 대부분이 이 사업의 중단에 부정적인 의사를 표명하고 있는 사실이 그 단적인 증거라고 할 수 있다.)

따라서 이제 시민단체들은 이런 현실을 냉정히 받아들여서 자신들이 처한 입장을 겸허하게 돌아보아야 할 것으로 생각된다. 어쩌면 시민환경단체들은 이미 진퇴양난의 길에 들어섰을 지도 모른다. 이제부터는 시민단체들이 사업 중단 주장을 제이무리 더 강력하게 개진한다고 해도 그들의 주장에 귀를 기울일 국민들은 더 이상 없을 것으로 보이기 때문이다. 다시 말해서, 새만금 사업을 반대하는 사람들의 수효는 설령 시민단체들이 배전의 노력을 경주한다고 해도 더 이상 증가하지 않을 것이라는 전망이다. 이

와는 반대로, 새만금전시관을 찾았던 관람객의 수요가 이미 500만 명을 훨씬 넘어섰다는 점을 감안할 때 앞으로 시일이 흐를수록 이 사업의 지속을 지지하는 국민들의 비율은 점점 더 커질 것으로 예상된다. 결국, 세월은 시민환경단체들의 편이 결코 아니라고 하겠다.

그렇다고 해서 시민단체들이 자신들의 사업 반대 주장을 접기에는 이미 너무 멀리 나갔다는 것 또한 솔직한 속사정이라고 하겠다. 이런 상황에서 시민환경단체들이 가질 수 있는 대안은 사실상 별로 없을 것처럼 보인다. 하지만 이런 진퇴양난의 상황이야말로 자신들의 주장이 받아들여지지 않을 경우를 대비해서 영광스러운 패배를 위한 전략을 신중히 생각할 시점이라고 하겠다.

#### 다. 정부, 전북도의 입장에서

정부 입장에서 볼 때 새만금 사업에 대해서 아직도 중앙정부 부처들 사이에 다소나마 불협화음이 여전히 존재하고, 또 대통령의 의지가 분명하게 표명되지 않고 있음은 대단히 불행한 일이 아닐 수 없다고 하겠다. 정부의 의지가 이렇게 흔들리면서 사업의 지연이 초래되는 것은 물론 정부의 대국민 신뢰도가 크게 손상되기 때문이다. 여기에 부가해서 새만금 사업을 둘러싸고 다시 한번 국가적 대논쟁이 벌어지게 된다면 가뜩이나 불안한 우리 사회가 다시 한번 커다란 열병을 치르게 될 수 있다는 점도 무시할 수 없겠다.

따라서 정부의 입장에서도 시민단체들의 입장과 대동소이하게 일단 내려진 결정은 반드시 지키는 것이 대단히 중요하다. 오히려 정부의 입장에서는 이런 점이 더욱 강조될 필요가 있는데, 그것은 일반 시민단체들이 자신들이 주장하는 바에 대해서 별로 특별한 책임을 질 필요가 없는 데에 반해서 정부는 자신의 결정에 대해 끝까지 책임을 져야만 하는 입장에 놓여있기 때문이다. 또 정부가 특별한 사유 없이 자신의 결정을 번복하고자 할 때에는 그로 인해서 발생하는 모든 유감스런 사태들에 대해서도 무한 책임을 질 수 밖에 없다는 점도 고려해야 할 것이다.

정부의 정책결정자들은 새만금 사업을 결코 갯벌의 보전 여부 문제나 경제성 문제로 단순화해서 생각하거나 또는 시민단체와 정부 사이의 갈등이 노정되는 그런 시안으로만 간주하지 말아야 할 필요가 있다고 생각된다. 이 사업은 그 속성상 훨씬 더 다차원적이고 복잡한 성격을 지니는 사안인 바, 오직 우리 국가의 발전과 전체 국민의 이익이 최대한 확보될 수 있는 방안을 찾는다는 관점에서 이 사업에 접근할 필요가 있는 것이다.

전북도의 입장에서 가장 중요한 것은 180만 도민의 의사를 적극적으로 반영하는 일이 될 것이다. 그리고 현재 새만금 사업에

대한 전북도민들의 의사가 '중단없는 사업 추진'으로 모아지고 있는 바, 전북도는 이런 주민들의 뜻을 존중해서 이제부터 새만금 사업의 주역으로 나서는 것이 당연하다고 생각된다.

결론적으로, 새만금 사업에 대한 정부의 입장을 설정하는 데에 있어서 가장 중요시해야 하는 고려사항은 '정부의 신뢰도에 손상이 가는 그런 결정을 내려서는 안된다'는 점이라고 하겠다. 이런 지적이 새만금 사업에 대한 기존의 입장을 결코 번복해서는 안된다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 만약 정부가 기존의 결정을 번복하고자 할 때에는 그런 의사번복에 합당한 분명한 이유가 제시되어야만 한다는 것이다. 만약 그런 합당한 이유 없이 단순히 정략적인 차원에서나 또는 대통령이나 어느 소수집단의 의사에 의해서 새로운 결정이 내려지게 될 때에는 국민들이 쉽게 납득하지 않을 것임은 물론 정부의 신뢰도에 커다란 악영향을 미칠 것이 분명하기 때문이다.

#### 라. 전문가, 지역주민, 기타 이해당사자들의 입장에서

정부와 시민환경단체들의 극명한 대치 입장에 못지않게 학계의 전문가들과 지역주민들, 기타 직간접적으로 이 사업과 이해관계를 맺고 있는 이해당사자들 사이에도 지난 몇 해 동안 상당한 갈등과 불신이 누적되어왔던 것이 사실이다. 필경 이런 갈등과 불신이 단기간 내에 봉합되기는 어려울 것이다.

그런 단적인 한 예로 새만금 사업의 중단을 설립취지로 하는 새만금생명학회가 발족되었다는 사실을 들 수 있다. 이제까지 우리 학계에서 어떤 국책사업에 대해서 그 구성원들이 집단적인 의사표시를 목적으로 해서 학회가 설립된 예는 한번도 없었다. 아직까지는 이 학회가 구체적인 학문적 성과를 내어놓지 못하고 있음으로 해서 별 문제가 없지만 만약 앞으로 이 학회가 새만금 사업을 더 이상 추진해서는 안되는 명백한 이유를 제시한다면 듣지 할 때에는 이 사업의 성공적인 추진을 위해서 노력하고 있는 연구자들과의 갈등이 심각하게 불거질 가능성이 크다고 하겠다.

새만금 사업에 찬성하는 지역주민들과 이에 반대하는 지역주민들 사이의 대립 격화도 자칫 지역민들의 갈등을 불러일으킬 수 있다.

이런 점들을 두루 고려할 때 관련 전문가, 지역주민, 기타 이해당사자들의 입장에서 이 사업에 대해서 더 이상 우리 사회가 표류하는 것은 정녕 바람직하지 못한 일이 아닐 수 없다. 이제는 정부도, 시민단체도, 그리고 우리 사회의 모든 구성원들도 자신들의 주장에서 한발씩 물러서서 과연 국익을 위한 일이 무엇인지에 대해서 진지하게 고민을 해야하는 시점인 것이다.

## 5. 새만금 사업 정책 대안의 제시

### 가. 새만금 사업의 비전을 제시하자

새만금 사업에 대한 참여정부의 정책 대안을 제시하는 데에 있어서 가장 먼저 고려해야 하는 사항은 이 사업에 대해서 이제까지 시민단체들은 지나치게 공세적인 입장에서, 또 정부와 사업 추진론자들은 지나치게 수세적인 입장에서 이 사안을 다루어왔다는 점이다. 그 결과 언론을 통해서 우리 국민에게 전달되는 내용들은 대체로 새만금 사업의 지속적 추진에 부정적인 내용들이 되기 일쑤였으며, 이런 부정적인 기사들이 국민들로 하여금 이 사업에 대해 잘못된 선입관을 갖도록 하는 데에 일조를 했던 것이 사실이라고 하겠다.

하지만 저간의 사정이 그러했음에도 불구하고 국민들은 시민단체들이나 정부 당국자들보다 더 현명했던 것처럼 보인다. 그처럼 언론 보도가 지나치게 일방적이었음에도 불구하고 일반대중의 여론은 예전이나 지금이나 결코 언론논조에 부화뇌동하지 않았던 것이다.

이런 여론의 동향을 고려할 때 참여정부가 이 사업에 대해서 취해야 하고 또 취할 수밖에 없는 정책적 대안은 분명한 것처럼 생각된다. 바로 새만금 사업을 지속적으로 추진하는 것이며, 나아가서 이 사업의 조기완공을 위해서 매진하는 것이다. 이것이 바로 주류 여론에 따르는 길이며 또한 더 이상의 국론분열을 방지하고 정부의 신뢰성 회복에도 일조하는 길이기 때문이다.

새만금 사업에 대해서 다른 대안의 가능성을 모색하는 일조차 무가치하고 불온한 것처럼 생각된다. 왜냐 하면 이제까지 제시된 대안들, 예컨대 김석철 교수의 바다도시안이나 오창환 교수의 새만금 부분개발론 등은 모두 과학적, 공학적, 경제적 타당성을 결여하고 있는 것으로 판정이 내려졌기 때문이다. 이런 현실을 무시하고 이런 대안들에 대해서 정부가 조금이라도 관심을 보이는 경우 현명한 우리 국민은 자칫 정부에 대한 불신감을 키우게 될 것이다.

정부가 새만금 사업의 지속적 추진을 천명함에 있어서 이 사업이 가지는 비전을 분명히 하고 이런 비전이 국민들 속으로 조속히 확산될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다고 생각된다. 돌이켜 본다면 새만금 사업에 대한 논쟁이 그토록 격화될 수 있었던 데에는 그동안 사업추진을 주장하는 측에서 국민들에게 이 사업의 비전을 제대로 제시하지 못했던 것이 한 원인으로 작용하였다고 생각되기 때문이다.

이제 이런 관점에서 새만금 사업의 비전을 그려보기로 하자.

갯벌 보존이나 간척지 개발이나 하는 논쟁을 제외한다면 — 이

사업의 추진 쪽으로 방향을 잡은 이상 이런 논쟁 자체가 무력해진다 — 새만금 사업에 대한 가장 커다란 논점은 확보된 간척지를 과연 어떻게 활용할 수 있으며, 또 그렇게 해서 어떻게 경제성 문제를 해결할 수 있겠는가 하는 것으로 요약될 수 있다고 하겠다.

한번 이런 예를 들어 보자. 1960년대까지만 해도 서울의 강남은 그야말로 과수원과 채소밭과 수박밭이 전부인 쓸모 없는 버려진 땅이었다. 그런데 1970년대에 들어서면서부터 강남 개발의 바람이 불기 시작하자 순식간에 모든 사정이 바뀌기 시작해서 이제는 강남의 경제력이 곧 서울의 경제력이요 우리나라의 경제력이라고 해도 과언이 아닐 정도가 되었다. 하지만 1960년대에 과연 얼마나 많은 사람들이 강남이 지닌 이런 미래 잠재력을 예감이나 하였을까?

이제 와서 생각해볼 때, 설령 강남 개발의 구상이 1960년대에 탄생하지 않았더라도 필경 1970년대 혹은 1980년대의 어느 시점에 이르러서는 다시 공론화되었을 것이다. 서울의 인구가 점점 더 많아지면서 어쩔 수 없이 강남 너른 땅에 눈길을 돌리지 않을 수 없었을 것이기 때문이다. 하지만 그랬더라도 필경 그만큼 우리나라의 경제 발전이 지연되었을 것이 분명하다.

다른 한편으로, 만약 1960년대나 70년대에 정부 당국자들이 강남 개발의 구상을 하기는 하였으되 그 때까지 서울 강북이 독점했던 경제적, 사회적 역량의 대부분을 강남으로 옮긴다는 대담한 계획이 아닌, 지금으로 치면 아늑한 전원 도시 또는 베드타운(Bed Town) 정도를 건설하는 것으로 크게 축소했다라면 과연 어떻게 되었을까? 이 경우에도 필경 오늘날의 강남은 우리나라의 경제 중추 구실을 제대로 감당하기 어려웠을 것이다.

언뜻 생각하면 새만금 간척지의 경우는 서울 강남의 경우와 닮은 점이 별로 없는 것처럼 보인다. 하지만 단 한 가지 우리가 강남 개발의 사례에서 배울 점이 있다고 한다면, 그것은 새만금 간척지의 미래가 앞으로 그것을 과연 어떻게 활용할 것인가 하는 우리 자신들의 결정에 전적으로 달려있다는 것이 되겠다. 만약 1960년대 당시에 강남 지역을 개발하지 않고 그대로 놓아두는 것으로 결정을 내렸다면 그곳은 지금도 한가로운 과수원들과 논밭으로 그냥 남아있을지 모른다. 필경 온세기가 부러워했던 한강의 기적은 결코 일어나지 않았을 것이다.

새만금 사업 반대론자들의 견해 속에는 앞으로 10여 년 후에나 가시화될 새만금 간척지를 두고서 과연 이런 그 땅을 어떻게 활용할 것인지에 대한 진지한 검토가 송두리째 빠져있는 것처럼 보인다. 그래서 새만금 간척지 전체를 농경지로 사용하게 될 것이라는 등, 그렇게 되었을 때 경제성이 전혀 없을 것이라는 등 전혀 가당치 않은 억지 주장을 펼치고 있다고 하겠다.

하지만 누군가가 미래는 꿈꾸는 자의 것이라고 말하지 않았던가. 새만금 사업은 오늘 내일 완공되는 사업이 아니요 그 간척지가 당장 우리 눈앞에 펼쳐져 있는 것도 아니다. 이 사업은 앞으로 10여 년이 더 걸려서 2010년대 중반 경에나 현실화될 수 있는 사업이다. 그렇다면 지금의 시점은 그 거대한 간척지를 앞으로 어떻게 활용할 수 있을 지에 대해서 진지하게 고민할 때이며 아직 그렇게 반대만을 일삼고 억지 주장만을 늘어놓을 때가 아니라고 생각된다. 순수하게 대평원과 호수만으로 이루어진 전국토의 0.4%에 해당하는 광대한 토지가 우리 역사상 처음으로 우리 국민의 손에 쥐어진다고 할 때, 우리는 그 땅이 지니는 잠재적 가치에 마땅히 눈을 돌려야만 하는 것이다.

다시 강남 개발의 사례로 되돌아가보자. 1960년대 경제개발의 의욕이 전국적으로 한창 고조되고 그동안 비대해진 수도 서울이 더 이상 강북에만 갇혀있지 못하고 어딘가에 새로운 동지들 곳을 찾고 있을 때, 바로 그 때에 다리 하나를 두고 한강을 넘어선 그 지역에 강남의 드넓은 땅이 개발을 기다리고 있었다. 얼마나 다행한 일이었을까?

그렇다면 21세기의 어느 시점에 이르러 우리 후손들이 것처럼 드넓은 땅을 다시 필요로 하게 되는 가능성은 전혀 없는 것일까? 그리고 그럴 경우에 대비해서 우리 국토의 가장 노른자위 부분에 새만금 대평원이라는 옥토를 미리부터 만들어두자고 하자면 그것이 그렇게 무리한 주장일까?

#### 나. 새만금 사업의 사회적 합의 형성시스템 구축 전략

어떤 국가적으로 중요한 문제를 놓고서 각기 다른 위치에 있는 기관과 사람들이 각양각색의 의견을 제시하는 것은 당연한 일이다. 모름지기 민주주의 사회란 이처럼 다양한 의견들이 제시되는 가운데에서 비로소 국민적인 합의가 도출될 수 있기 때문이며 또 그럴 수 있을 때에만 국가와 사회에 가장 유익한 해결책이 마련될 수 있기 때문이다.

이런 관점에서 본다면 시민환경단체들이 갯벌 보전을 위해서 새만금 사업 반대 주장을 펼치는 것은 당연하다. 또 농림부와 농업기반공사가 농경지의 확보를 위해서 새만금 사업의 계속 추진을 주장하는 것도 그 타당성이 인정된다. 해양수산부가 해양 오염과 갯벌의 보전을 우려해서 새만금 사업 반대 의사를 나타내는 것도 인정할 수 있다. 다만 해양수산부의 경우에 이 사업이 처음 계획되어 방조제 공사가 절반을 훨씬 넘을 때까지 줄곧 침묵하고

있다가 환경부가 반대 주장을 내놓으니까 그제서야 슬그머니 반대 의사를 표시하는 것은 그리 정당한 행동으로 보이지 않는다.

전라북도가 새만금 사업의 추진을 강력히 주장하고 있는 점도 충분히 이해가 가는 일이다. 이렇다할 공단도 없고 달리 경제력을 늘릴만한 마땅한 자원도 없는 전라북도의 입장에서는 도민의 지지를 등에 업고 새만금 사업의 지속적 추진을 도모하는 것이 마땅할 것이다.

하지만 환경부의 경우에 있어서는 제1차 대논쟁 당시부터 새만금 사업 추진에 줄곧 소극적인 태도를 보이다가 2003년에 이르러 다시 반대 입장을 표명하고 나선 것은 별로 떳떳한 행동으로 보여지지 않는다. 환경부의 존재 이유가 우리나라 모든 하천과 호수의 수질개선을 도모하는 데에 있다고 할 수 있는 바, 완공되기까지 앞으로 10년도 더 남아있는 새만금호에 대해서 수질개선 불가를 이유로 사업 중지에 동조하고 나선다면 과연 환경부가 맡은 바 역할과 책임을 다하고 있는 부서인지를 되묻지 않을 수 없다고 하겠다.

이렇게 정부의 각 부처가, 또 정부와 시민단체가 다양한 목소리를 내어놓고 있는 이상 이제는 이런 여러 의견들을 수렴해서 새만금 사업을 보다 환경친화적이고 보다 효율적으로 추진할 수 있는 방안을 찾는 데에 최선을 기울여야 할 것으로 생각된다.

특히 시민환경단체들의 경우 새만금 사업이 이미 중도에서 포기할 수 있는 단계를 넘어섰다는 사실을 이제는 받아들여야 하겠다. 새만금 방조제의 건설이 8, 90 퍼센트의 진척을 보이고 있는 상황에서, 그동안 언론이 대체적으로 시민단체들의 활동에 호의적이었음에도 불구하고 일반대중들의 여론은 그렇지 못한 상황에서, 이제까지 환경단체들에 동조해서 제안된 대부분의 대안들이 현실의벽을 뛰어넘지 못하고 있는 상황에서 언제까지 갯벌 보전과 사업 중단만을 구두선처럼 외칠 수는 없지 않겠는가. 모름지기 현실을 과감히 인정하고 수용할 수 있을 때에서야 비로소 새로운 대안에 눈을 뜰 수 있을 것이다.

이와 마찬가지로, 정부 당국의 경우에 있어서도 새만금 사업의 추진에 보다 더 자신감을 가지고 시민단체들이 제기하는 대안들에 대해서 — 비록 그 상당 부분은 다소 현실성이 떨어진다고 해도 — 보다 열린 자세로 포용하고자 하는 노력이 요청된다. 이렇게 할 때에 우리 국민들은 새만금 사업의 추진에 대해 더욱 더 긍정적인 기대를 갖게 될 것이기 때문이다. (끝)