

# 전략적 의사결정기법을 활용한 평택항 배후도시 개발전략과 응용

## Development Strategy and Application of New Pyeongtaek Port City Based on Strategic Decision-making Methods

이만형\* · 김동찬\*\* · 홍성호\*\*\* · 박주혜\*\*\*\*

Lee, Man-Hyung\* · Kim, Dong-Chan\*\* · Hong, Sung-Ho\*\*\* · Park, Ju-Hye\*\*\*\*

### Abstract

In order to respond dynamic changes in the global distribution system, the City of Pyeongtaek hope to expand port facilities and its hinterlands. In specific, it plans to designate these areas as free economic zones(FEZ), synthesizing the whole procedures from the development proposals to the operation and management. This paper examines the proposed urban development strategies focused on Pyeongtaek port which still reveals critical weakness as a gateway port backed up by the Seoul Metropolitan Areas. In order to enhance the global competitiveness of Pyeongtaek port, theoretically it depends on Geo Coyle's ACTIFELD methods. In addition to the traditional quantitative data, Coyle's ACTIFELD methods emphasize qualitative approaches, all of which would facilitate structural and systemic analyses of complex social phenomena. Applying ACTIFELD methods, this paper proposes that the City of Pyeongtaek should focus on three alternatives. That is, Pyeongtaek's policy priority should be given to the port city based on the key concepts of Supply Chain Management(SCM), Co-opetition supporting city, and waterfront-initiated urban development.

**Keyword** : free economic zones(FEZ), ACTIFELD methods

\* 충북대학교 도시공학과 교수 (제1저자, manlee@cbu.ac.kr)

\*\* 충북대학교 도시공학과 박사과정 (공동저자, giggachan@paran.com)

\*\*\* 충북대학교 도시공학과 박사과정 (공동저자, 1997blue@hanmail.net)

\*\*\*\* 충북대학교 도시공학과 석사과정 (공동저자, myskyplone@nate.com)

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

대외적으로 동북아 평화를 유지하고 대내적으로 환황해 경제권을 구축하기 위한 거점공간으로 평택의 지리적 위상이 증대되고 있는 여건에서 평택항의 역할이 강화되어야 할 필요성이 제기되고 있다. 평택은 수도권외곽의 관문에 입지하고, 국가산업단지를 비롯한 다수의 지방산업단지를 아우르고 있으며, 원활한 내륙 네트워크를 형성하고 있는 도시로서 비중이 더해가는 대중교역을 주도적으로 담당해야 할 지리적 책무를 안고 있다. 따라서 동아시아 허브항의 지위를 확립하기 위한 동아시아 각국의 비전에 대응하여, 서해안 유일의 양항(良港)인 평택항의 발전계획이 요구된다.

그러나 평택의 지리점 이점과 대내외적 여건을 종합할 때 평택항의 중요도가 높아지고 있음에도 불구하고, 현재 평택항은 항구도시로서의 정체성이 결여되어 있고 경쟁력이 취약하다. 그러므로 환황해 경제권 추진전략을 실현하기 위한 전진기지를 마련하고, 항만·물류 분야에서 신성장동력을 확보하여 국가경쟁력 제고 및 균형발전의 초석을 마련하기 위해 평택항에 대한 전략적 개발계획이 수립되어야 할 것이다.

따라서 이 연구에서는 환황해권 시대에 대응한 평택 및 평택항구의 위상을 확보하기 위해 동북아 경제권에서의 환황해권의 위상 및 미래를 진단하고 평택 및 평택항구의 위상강화를 위한 대응전략과 경쟁도시와의 네트워크 구축을 통한 상생전략을 구상하고자 한다. 또한 황해경제자유구역 지정 등 평택항구 주변지역의 개발여건 변화에 따른 평택항구 도시개발의 기본방향 및 배후단지 개발전략 수립을 목적으로 한다.

### 2. 연구의 범위와 절차

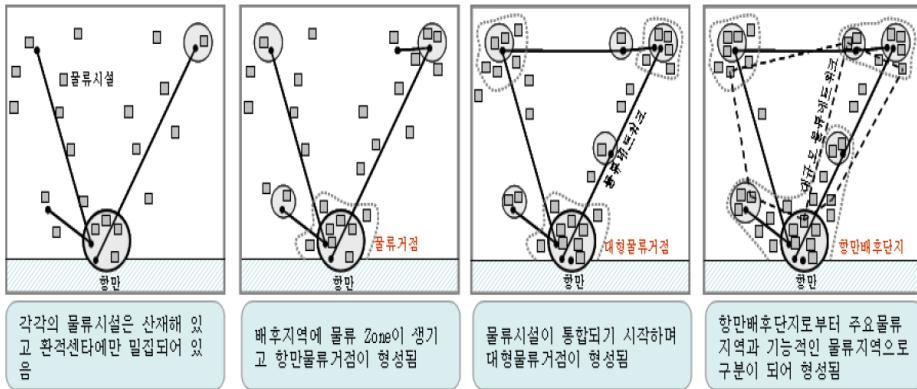
이 연구의 기준연도는 2007년이고, 목표연도는 2014년이다. 공간적 범위는 평택 신산업단지 예정지 200만평, 평택항 신도시 예정지 450만평, 평택호 관광단지 예정지 312만평이다. 내용적으로는 환황해권 시대 평택시의 잠재력을 분석하고 평택시 개발 방향 및 전략을 분석하며 평택항 주변 개발사업의 추진계획 분석을 통한 시너지 효과 창출 전략을 구상하고자 한다.

이를 달성하기 위하여 평택항 배후도시 개발에 따른 영향을 동태적으로 규명하고, 전략적 의사결정방법론의 일환으로 코일(Coyle, 2004)에 의해 제안된 ACTIFELD기법을 활용하여 평택시 개발에 부응한 평택항구 도시개발의 전략적 계획(Practical Strategy)을 수립하고자 한다.

## II. 항만 정책 및 배후도시 개발사례

### 1. 글로벌 물류환경 및 해운환경의 변화

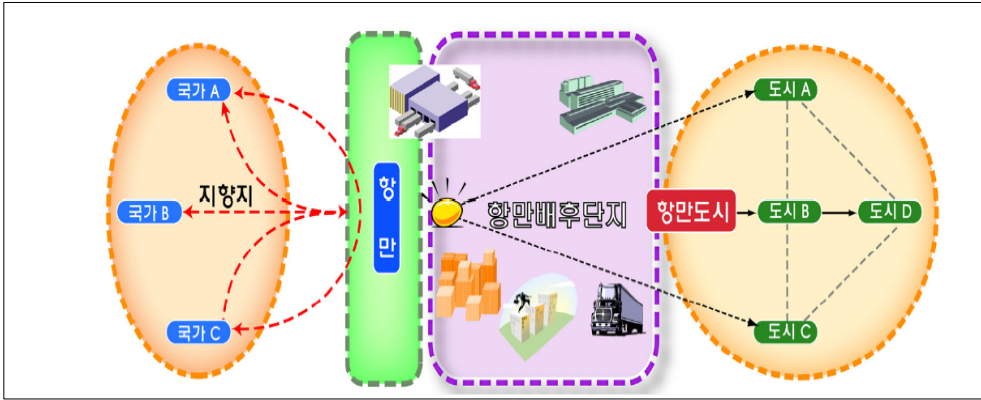
동북아를 중심으로 한 세계 물동량이 증가하고, 최근 아시아를 중심으로 한 개발도상국에 해외직접투자(FDI)가 집중되면서 글로벌 생산 네트워크화 시대가 도래하였다. 글로벌 생산 네트워크화로 인해 아시아 물류시장이 급성장하면서 기업은 공급사슬관리체계(SCM)을 구축하는 등 기업전략이 변화하고, 물류의 국제화 수요도 증가하면서 물류환경 역시 변화하고 있다.



[그림 1] 항만중심의 SCM통합

자료 : Notteboom, T. E. and Rodrigue, J. P., "Port Regionalization : Towards a New Phase in Port Development", Maritime Policy and Management, Vol. 32, No. 3, 2005, p.305.

수요자 입장에서 글로벌 물류기업들은 규모경제 실현, 클러스터 효과, 비용 절감, 서비스 증진 등을 위해 항만을 중심으로 기업의 공급사슬망과 물류시설을 통합시키고 있다. 공급사슬망의 관리와 제3자 물류가 결합되면서 과거 항만배후지역에 무질서하게 산재되어 있던 물류단지가 점차 도로, 철도, 내륙수운과 연계되어 네트워크가 형성되고 있는 것이다. 항만중심의 기능적 물류통합에 따른 항만배후단지 활성화는 물류기능 뿐만 아니라 제조, 상업, 업무, 금융기능까지 흡수하는 항만물류산업의 클러스터를 구축하게 하였다. 이로써 국제물류산업의 항만집중화 현상은 대형 물류회사와 선사를 중심으로 서비스 관련 경쟁관계를 유발하여 다른 업종간의 수직적 통합현상을 가속화하고 있다.



[그림 2] 지방지-항만-배후단지-배후지 연계과정

자료 : 한국해양수산개발원(2006), 항만배후단지 수요추정을 위한 국내외 항만별 유형화 및 경유비율 도출에 관한 연구

최근 세계 각국의 선진항만들이 충분한 항만시설과 항만배후단지 확보와 함께 대상지역을 자유무역지대화하여 개발뿐만 아니라 관리운영에도 항만과 배후단지를 통합운영하고 있다. 또한 자유무역지역으로 지정된 항만배후단지는 물류, 상업, 산업, 유통, 생산활동을 통합하여 지방지와 배후지를 연결해서 물류서비스와 부가가치를 증진하여 국가경제 발전에 중요한 역할을 하고 있다.

## 2. 국내 항만개발 방향 및 경제자유구역

### 1) 항만 및 배후단지 계획기조 및 추진전략

기존의 양적인 성장전략에서 질적인 성장전략으로 항만개발 정책의 패러다임이 변화함에 따라 동북아 물류중심항만 실현을 계획기조로 설정하고 항만클러스터(항만+배후단지+배후권역) 및 배후교통망이 연계된 개발전략을 수립하여 항만경쟁력 강화 및 배후산업단지 활성화를 목표로 한다.

환적화물 유치와 관련된 대외여건의 불확실성이 증가되는 추세에 따라 항만수요예측센터를 설립·운영하고 Trigger Rule을 도입하여 착공시기 및 운영시기는 해당 항만의 물동량이 일정수준에 도달한 시점에서 결정한다.

부산항, 광양항은 동북아 물동량 선점을 위하여 충분한 서비스를 제공할 수 있는 시설경쟁력을 확보하고, 7개 신항만 가운데 북중국 화물의 유치에 대응하기 위하여 인천항 및 평택·당진항 등 성장가능 항만의 경우 전략적으로 육성하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 또한 자체 수출입 화물 위주로 급성장하고 있는 중국항만과의 물량경쟁보다는 질적인 서비

스 경쟁력 및 부가가치 극대화를 위하여 항만배후단지 및 항만클러스터화 전략을 집중적으로 추진하고 항만배후단지 활성화를 위한 허브항을 육성한다. 그리고 글로벌 기업 유치를 위해 다양한 인센티브를 제공하고 단일조직을 통한 일괄개발 및 관리운영 기능을 유도하여 항만배후단지 운영의 효율성을 증대시킨다.

## 2) 경제자유구역

경제자유구역은 주거, 상업, 관광, 산업단지 등을 복합개발하고 일정한 구역을 지정하여 다른 경제활동의 예외조치를 허용하고 혜택을 부여해주며, 각종규제 완화를 통해 기업의 경제활동의 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인의 투자를 적극적으로 유치하기 위한 지역을 말한다.

경제자유구역과 자유무역지역은 외국인 투자를 지원하는 지역이라는 점에서 유사하고 중복 지정하여 시너지 효과를 높이기도 한다. 경제자유구역은 물류·제조업·서비스업 등 산업기능과 주거·교육·의료 등 도시기능을 하는 특별행정구역으로서, 조세 및 임대료 감면 등을 통해 외국인 투자기업의 경영활동을 촉진하며 이를 위한 국제적 기준에 부합하는 생활여건을 개선하는 측면을 포함한다. 반면 자유무역지역은 조세 및 임대료 감면과 관세 및 부가가치세가 면제되는 등 물류업·제조업 등의 유치와 국제물류의 원활화를 위한 산업특구적인 측면이 강하다.

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 우리나라를 동북아 비즈니스 중심 국가로 육성하기 위한 방안의 일환으로 추진되는 경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조속히 조성하는데 필요한 사항을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2002년 제정되었다. 이후 경제자유구역에서 개발사업의 추진과 외국인 투자유치의 성과를 높이기 위하여 경제자유구역의 지정요건을 완화하고, 인·허가 의제 사항을 확대하며, 외국인의 의료기관 설립을 허용하는 등 행정절차를 간소화하고 관련 규제를 완화하기 위해 2007년 개정되었다.

현재 인천, 부산·진해, 광양만권이 경제자유구역으로 지정되어 있고, 추가로 황해 경제자유구역과 대구·경북, 그리고 새만금·군산 경제자유구역이 추가로 지정되었다.

### 3. 항만 및 배후단지 개발 사례연구

#### 1) 중국

##### (1) 상하이항 및 푸둥 배후단지

상하이항 배후단지인 푸둥신구는 1990년 경제특구로 지정되어, 1993년 1월부터 본격적으로 개발되었다. 푸둥 경제특구에서는 정보통신산업, 자동차부품, 최신 바이오제약기술, 신소재산업 분야, 금융 및 무역기관, 환경보호 관련산업, 상업 및 관광산업, 인프라 구축분야, 현대식 영농 산업을 장려하고 있다. 루자쭈이 금융무역구, 와이가오차우 보세구, 진차수출가공구, 장강 첨단과기원의 네 개 개발구를 기반으로 생산·교역 및 금융 등 복합형 특구를 지향하고 있고, 외자유치 규모가 1990년 3천만 달러에서 2005년 56억 5천만 달러로 꾸준히 증가하여 세계적으로 성공한 경제거점으로 부상했다.

동북아 초대형 허브항만 구축을 위하여 2020년까지 50개 선석을 상하이항의 대소양산에 개발하고 중국 내 화물도 대소양산에서 환적할 수 있도록 파격적인 인센티브를 제시하는 등 중국 내 모든 물류시스템을 상하이항 중심으로 육성하겠다는 전략을 수립하였는데 이는 경제특구인 상해 푸둥지구를 상해 양산심수항과 연계 개발하여 세계최대의 컨테이너 항만으로 발전시키겠다는 전략이다.

##### (2) 천진항 및 천진 빈해신구 배후단지

상하이 이북 3대 북중국항만(다이렌, 텐진, 칭다오)은 독자적인 항만입지 구축을 위해 별도의 중장기 개발계획을 수립하고 추진하고 있다. 핵심내용은 증가할 것으로 예상되는 북중국 화물 처리를 위한 안벽시설 개발과, 2010년까지 다이렌 20개 선석, 텐진 21개 선석, 칭다오 15개 선석 확보 및 추가로 28개 선석을 개발할 계획이다.

천진항은 발해만에 입지하고 있으며 북경시와 천진시 양 직할시의 대외교역 거점 및 하북, 산서, 내몽고지역에 대한 수출입창구의 기능을 수행하고 있다. 연간 처리능력이 약 260만TEU로 추정되는 8개 선석의 컨테이너화물 처리시설을 확충하였고, 항만을 중심으로 트럭운송과 철도운송 및 항공운송을 일체화하는 종합물류네트워크를 구성하여 항만의 경쟁력을 향상시켰다.

천진 빈해신구 배후단지는 삼천경제특구(1980년대), 포둥신구(1990년대) 이후에 중국의 지역발전을 견인하는 새로운 경제성장극으로 부상했다. 국무원 빈해신구 발전위상(2006)은 천진 빈해신구를 중국북방 지역의 대외개방 문호를 확장하고 높은 수준의 현대 제조업과 개발기지를 조성한 북방의 국제해상운송 및 국제물류 중심지로서의 생태형 신도시로 발전

시킬 전략을 수립했다.

### (3) 대련항 및 대련보세 물류원구 배후단지

보세구는 국제자유무역구를 기준으로 설립한 중국의 대외적 개방한도가 제일 높으며, 최고의 우대정책을 실시하는 경제특구로서, 대련항 배후단지인 대련보세구는 중국 동북지역의 유일한 보세구이다. 보세물류원구는 자유무역지역의 정책에 의거하여 “1선개방, 2선관리, 구내자유”의 기본원칙하에 보세구와 항만의 우세를 결합하는 기본방침에 근거하여 운영된다.

## 2) 일본

일본은 「슈퍼중추항만계획(2002, 2006)」의 추진 및 보완과 「지방항만 통합계획(2005)」을 통해 전국항만을 재편하고 기존 항만정책의 한계를 극복하는 노력을 전개하고 있다.

도쿄항은 일본 최대의 도시인 도쿄를 배후지역으로 동경만에 인접한 여러 항만과 더불어 광역 도쿄지역의 관문항 역할을 하고 있다. 친수공간을 동경권 주민들에게 제공하는 등 항만으로써의 물류기능뿐만 아니라 생활공간으로서의 기능도 가지고 있다. 또한 시장입지형 중추항만으로 2003년 2월에 선정되어 항만활성화를 위한 제반 지원조치를 통해 경쟁력 강화에 주력하고 있다.

요코하마항은 동아시아의 허브포트를 비전으로 수립하였고, 도쿄만에 위치하고 있으며 도쿄항과 더불어 도쿄/요코하마 항만구역을 구성한다. 요코하마항은 일본 혼슈 가나가와현을 배후도시로 상업항 및 공업항으로써 역할을 수행하고 있다. 도쿄항과 마찬가지로 시장입지형 슈퍼중추항만으로 평가되었으며 구체적인 육성 계획을 수립중이다. 구입촉진지역(EAZ)를 설치하여 일본 및 아시아의 중추항만기능을 수행하고 일본 수입촉진의 견인차 역할을 하는 국제물류의 중심적인 역할을 수행하도록 추진 중이다. 요코하마항은 배후지와 연계가 우수하며, 특히 인접한 도쿄와는 상호공조관계로 일본전체 화물의 50% 가량을 이 두 항만에서 처리하고 있다.

고베항은 1995년 지진 재해 후 국가차원에서 긴급복구지역으로 선포되어 중앙정부로부터 대량의 재원지원이 이루어지고 있으며 과거 세계 2위 항만의 위치를 되찾기 위해 공공, 민간차원에서 적극적인 홍보와 기업, 선사유치에 주력하고 있다. 고베항은 긴키지역은 물론 중부, 북부내륙지역까지 도로망이 연계되어있는데, 한신고속도로 고베선, 메이신·토메이 고속도로, 주고쿠자동차도로, 한신고속도로 5호만안선 등이 네트워크 형태로 치밀하게 연계되어 있고 해상에서는 주고쿠, 시고쿠 등의 각 지역으로 페리선, RO-RO선 등을 이용해

효과적인 네트워크를 구성할 계획이다.

### 3) 대만

타이완 서남부에 위치한 카오슝항은 타이완 최대의 항만으로 2006년 현재 총 117개 선석을 운영하고 있으며 5개 터미널의 안벽길이는 15,685m이다. 카오슝항은 전체 8개 상업항구역 중 5곳에 컨테이너터미널을 운영하고 있으며, 이외 어업전진기지, 산업단지, 석유 및 화학기지, 조선소, 발전소 그리고 항만행정구로 구성되어 있다. 항만구역내에 수출가공구와 산업지역을 지정·운영함으로써 Supply Chain의 통합과 효율성 제고를 도모하는 계획을 추진하고 있다. 2004년 971만 TEU의 물동량을 처리하여 세계 6위 컨테이너 취급실적을 기록하는 등 선두권 항만으로 발전하였다.

타이완 정부는 2003년 카오슝항의 모든 컨테이너 터미널을 자유무역지역(FTZ)으로 지정하고, 물동량 증가를 위한 인센티브 제도를 도입함으로써 카오슝항을 아시아 해운의 거점으로 성장시키려는 개발 전략을 추진하고 있다.

## Ⅲ. 분석의 틀

### 1. 평택항 배후단지 개발여건 분석

#### 1) 평택의 현황

평택시는 지질학적 위치상 한반도의 중서부 경기도와 충청남도의 면접지역에 위치하고 수도권 정비계획상 성장관리지역에 해당된다. 최근 10년(1995~2005)간 평택시의 인구변화는 '90년대 이후부터 늘어나는 택지공급으로 인하여 인구증가율이 연간 약 2.13%정도이며 향후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다.

『도시기본계획 수립지침』(건설교통부)에 따라 평택시 토지이용현황 분석을 토대로 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불능지로 구분하여 분석한 결과 장래 시가지의 개발방향은 동부지역의 평택, 송탄과 서부지역의 안중, 청북, 그리고 미군기지 이전에 따른 팽성 도시를 개발하는 것이고 이는 외연적 확산을 가져올 것으로 전망된다.

평택항의 현재 Local-General 그룹으로 세계 200대 항만이나, 세계 80대 항만으로 Region-General-Leader 유형을 목표로 설정하였다.



구분	항만 기능	물동량 규모	항로상 특성	해외항만 유형	국내항만 유형		비고	
					현재	목표		
광역권	General	L 수출입능원적	700만 TEU이상	교차원적	상하이, 선전, 함부르크 홍콩, 카오슝	부산항	부산항	10대 항만, 성장가능성 (3년간 성장률) 평가
		C 수출입능원적	400만 TEU이상	주간선기항	LA, 칭다오, 난보, 톈진 클링, LA, 뉴욕뉴저지			20대 항만, -
	Tranship	L 수출입능원적	700만 TEU이상	교차원적	싱가포르, 두바이, 로테르담 엔터워프			10대 항만, -
		C 수출입능원적	400만 TEU이상	주간선기항	PTP			20대 항만, -
권역	General	L 수출입능원적	200만 TEU이상	주간선기항	도쿄, 뿔차방, 광저우, 탄중플릭, 벨릭스토우 요코하마, 바르셀로나			80대 항만, -
		C 수출입능원적	100만 TEU이상	보조간선기항	마닐라, 자와발라 네루, 세먼 고베, 오사카	인천항 광양항	인천항 평택항 울산항	100대 항만, -
	Tranship	L 수출입능원적	200만 TEU이상	주간선기항	브레멘, 조지아 파루			80대 항만, -
		C 수출입능원적	100만 TEU이상	보조간선기항	알자시라스			100대 항만, -
지역	General	수출입능원적	100만 TEU이하 10만 이상	지역피더	쑹산, 더블린, 마르세유, 케이프타운, 블터 모어, 리오데자네이루, 시미즈	평택항 울산항	목포항 포항항 미산항	200대 항만, -
	Tranship	수출입능원적	100만 TEU이하 10만 이상	지역피더	이즈미르, 페낭			200대 항만, -

[그림 3] 항만 배후단지 유형화 및 국내 항만의 현황과 목표

주 : General은 수출입중심 Tranship은 환적중심, L은 Leader C는 Challenger 그룹

자료 : 해양수산부(2006), 전국 무역항 항만배후단지 개발 종합계획

## 2) 상위계획 및 관련계획

### (1) 상위계획

제4차 국토종합계획 수정계획은 목포~군산~서산~평택~인천~(신의주~중국)을 잇는 서해안축을 포함한 개방형(π형) 국토발전축 구축을 국토구조 형성의 기본방향으로 하고 있다. 서해안축은 주로 중국 등 동북아를 향한 국제물류·비즈니스, 신산업, 문화관광 기반의 성장 동력 육성에 집중하고 있다.

국가균형발전 5개년 계획은 2007년에 수도권지역 배후항만(인천북항, 인천신항, 평택·당진항)의 개발규모 및 항만간 기능정립을 통하여 합리적인 역할분담 및 중복투자 방지를 기본 방향으로 잡고, 평택·당진항 동부두(2선석) 등 7선석 완공 및 내항 다목적(3선석) 등 시행중인 11선석을 지속 추진할 계획이다.

또한 수도권정비계획에서는 수도권에 5개의 특성화된 산업벨트 형성을 유도하고 있는데 그 중 경기 남부지역은 해양물류 및 복합산업벨트로 설정하고 있다. 경기비전 2020에서는 수도권의 각 도시를 격자형 패턴내 하나의 핵으로 정립하였는데, 화성, 오산, 평택, 안성, 이천, 여주를 물류·첨단제조 기능의 벨트Ⅳ로 묶고, 경기도 5대 자족 경제권 중 시흥, 안산, 평택, 화성을 해양물류권역으로 구분하였다.

항만배후단지 개발 종합계획(2006)에서는 전국 28개 무역항 중 ‘항만배후단지 지정기준’

에 따라 선정된 8개 항만의 가용부지를 대상으로 개발계획을 수립하였다. 부산항 신항과 광양항을 글로벌 물류거점으로 구축하고, 인천항과 평택·당진항은 수도권 물류거점으로 육성하며 울산항, 포항항, 목포항, 마산항은 지역 물류중심으로 육성할 계획이다.

## (2) 관련계획

평택시 지역 개발계획을 수립하기 위한 행정적 근거인 평택시 장기종합발전계획(2005~2020)은 용산 미군기지의 평택시 이전과 관련하여 지역주민의 경제수준제고를 위한 정부의 특별지원사업(선도사업)을 발굴하고 제시한다. 행정적으로는 ‘평택지원특별법’에 의해 행정자치부 장관이 수립하는 평택시 「지역개발계획」 및 평택시장이 수립하는 「연차별 시행계획」의 기초자료를 제공하기 위한 계획이기도 하다.

평택시 지역 개발계획은 평택항 개발계획, 평택호관광지 개발계획, 아산(포승)국가산업단지, 교통시설계획, 평택항만 배후단지 개발계획, 국제평화도시, 평택항 마린센터로 내용으로 하고 있다. 그 중에서 평택항만 배후단지 개발계획은 평택시 포승읍 만호리 내항1단계 준설토투기장 1,428m<sup>2</sup>(485천평)를 대상으로 한다. 이 사업은 2005~2009년(5년간)의 기간 동안 총사업비 82,010백만원을 들여 경기평택항만공사가 시행한다. 수도권중부권의 원활한 수출입 활동을 지원하는 항만물류기지를 구축하고, 가공, 조립, 상업업무연구벤처 등을 지원하는 종합물류 클러스터를 조성한다. 또한 환황해권 교역 및 환적화물처리 중심항만으로 성장할 수 있는 여건을 조성하게 된다. 더불어 국내외 다국적 물류기업 등을 유치하여 고부가가치 항만으로 육성할 계획이다.

## 2. ACTIFELD의 개요

ACTIFELD는 SD를 응용한 전략적 의사결정 방법론의 하나로 사용되어 왔다. ACTIFELD 기법에 근거한 전략적 의사결정에 관한 연구는 코일(Coyle, 2004)에 의해 주도적으로 전개되고 있다. ACTIFELD란 전략적 의사결정의 주요 내용 중 한 문자를 추출하여 조합한 두 문자(頭文字)다. ACTIFELD의 절차는 ACTI와 FELD의 단계로 대분류할 수 있고, 세부적으로 8단계로 소분류할 수 있다. ACTI의 단계는 전략적인 질문에 대처하는 행위(Action)를 밝히는 것에 주안점을 두며, FELD는 현장(Field)에서 이러한 행위들의 작용을 구성하는 실용성에 주안점을 둔다. 1단계(A)는 전략적 질문을 상정하는 단계이고, 2단계(C)는 전략실행을 위해 고려해야 할 추상적인 요인들을 총체적으로 규정하는 과정이다. 3단계(T)는 전략적 선택의 단계로 미래상을 분명하게 규정하여 목표를 분명화하기 위한 과정이며, 4단계(I)는 실행 가능한 전략을 확인하는 과정이며 이때 TOWS 분석을 이용한다. 5단계(F)는

TOWS분석에 의한 행동계획을 실현하기 위한 도구를 분석하고 조직(Organization)내에서 실행 가능한 전략을 도출하는 과정이다. 6단계(E)에서는 5단계까지 도출된 전략의 추진 과정에 얽힌 이해관계자 그룹의 서로 다른 이해관계를 조정하고, 자원의 필요조건을 평가한다. 7단계(L)에서는 6단계까지 도출된 요소와 전략에 대하여 예측 가능한 장애요인을 고찰하고, 제어하는 과정이다. 끝으로 8단계(D)에서는 1단계에서의 목적에 의한 흐름이 과학적으로 도출되었는지를 점검하고, 위협요인에 대한 최종적 제어과정을 통해 종합적인 전략적 의사결정을 내린다.

코일에 의해 주도된 관련 연구는 대표적으로 Murry/Darling River Basin(MDB)에 대한 연구와 Littleworth and Thurpp(L&T)에 대한 연구를 들 수 있다.

Murry/Darling River Basin(MDB)에 관한 연구에서는 개발과 보존에 얽힌 딜레마를 해결하기 위한 전략적 의사결정을 ACTIFELD의 절차적 흐름에 의거하여 실천적인 전략을 도출했다. Murry강은 오스트레일리아 최대의 강으로서, 하류에서 Darling강과 합쳐져 이루어진 유역이 Murry/Darling River Basin(MDB)이다. MDB의 면적은 1백만km<sup>2</sup>(국가 면적의 14%), 거주인구 2백만명(국가 총인구의 11%), 국가 전체관개(irrigate) 지역의 70%, 농업 생산량의 41%를 담당하고 있으며, 상당한 제조산업과 레저기능을 보유하고 있는 사회적, 경제적인 가치를 가지는 동시에 생태적이고 농업 생산적인 가치를 가진 지역이다. 문제는 이 지역에 강한 개발압력과 함께 이곳의 습지가 해양생물의 보고(寶庫)로서도 가치를 가진 것에 대한 국제적 문제의 대두로 인해 개발과 보전 요구에 부응하기 위해 지속가능한 MDB를 목표로 전략적 의사결정방법에 의해 대안을 마련하게 된 것이다.

Littleworth and Thurpp(L&T)에 관한 연구는 다양한 이해당사자와 관련된 비즈니스 문제를 ACTIFELD를 통해 해결한 것이다. Littleworth와 Thurpp는 법률사무소의 파트너였으나, Littleworth의 은퇴가 가까워지면서 그의 자리를 차지하기 위한 다른 경쟁사로부터 이권다툼이 일어나기 시작했다. 이러한 상황에서 L&T는 자리를 굳건하게 하기 위한 전략으로서 ACTIFELD기법을 사용하게 되었고, 그 결과 비용적인 측면, 소비자들에게 제공하는 서비스 등의 측면에서 그들의 시장점유율을 유지할 수 있는 전략을 취할 수 있었다.

이러한 ACTIFELD기법은 의사결정을 내리기 난해한 문제를 논리적으로 풀어내는 것에 목적을 두고 있으며, ACTIFELD기법을 이용한 연구의 특징은 추상적인 논제보다 현실적인 문제의 해결에 주안점이 있다는 것이다.

ACTIFELD기법은 다양한 분야에서 발생하는 복잡 다양한 문제들을 구조적이고 시스템적인 접근을 통해 단순화시켜 제기된 문제들에 대한 이해를 돕고, 단계별 도구들을 적절히 사용하고 각 단계별로 피드백(feed-back) 과정을 수행함으로써 문제 해결을 위해 실행가능한 전략들을 도출할 수 있다는 측면에서 유용성이 매우 높은 기법으로 평가받고 있다.

## IV. ACTIFELD 기법을 이용한 전략개발과 응용

### 1. 쟁점분석

#### 1) 평택항 행정구역 및 명칭 분쟁

##### (1) 평택항 행정구역 갈등<sup>1)</sup>

1997년 12월 1단계 평택항 호안 및 안벽공사 준공으로 서해대교 인근에 공유수면 매립지가 조성되자 사업시행자인 인천지방해양수산청이 평택시에 토지 신규등록을 요청하여 평택시는 1998년 2월에 59만 4000여㎡를 ‘평택시 포승면 만호리’ 등 9개 필지로 나누어 지번을 부여했다. 이 사실을 뒤늦게 안 당진군은 해당 지역이 바다일 때부터 관할구역이었다며 제방 3만2885㎡를 당진군 신평면으로 1999년 12월 중복 등록하고, 이 부지에 대한 평택시 토지 대장 등록을 말소해줄 것을 요구했고, 평택시는 이를 거부했다.

두 지자체간의 분쟁이 심화되자 평택시는 2000년 3월 행정자치부 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청했고, 당진군은 같은 해 2000년 9월 평택시청에 대해 자치권한 확인 청구 부분과 토지등록 말소청구에 관한 ‘권한쟁의심판 청구소송’을 헌법재판소에 제기했다.

이에 헌법재판소는 현 지형도상의 해상경계선을 행정관습법적으로 인정하였고, 단 이 사건 제방에 대한 관할권한이 당진군에 귀속된 결과가 불합리하다고 판단할 경우, 국가가 이 사건 제방에 대한 구역경계를 다시 변경할 수 있다는 단서조항을 두었다.

반면 평택시는 상식 밖의 결정이라고 크게 반발하며, 평택항을 들어오는 배들이 양쪽 시·군에 따로 따로 절차를 밟게 돼 행정의 이원화 뿐 아니라 국가 경쟁력도 약화될 것이라고 주장했다. 이에 서부두 2선석 11,400평에 대한 관할권에 대한 헌법재판소 판결과 관련 평택항 신생매립지 구역경계 재조정 확정방안 연구를 대한국토·도시계획학회에 의뢰했다. 연구결과 평택항 헌법재판소 판결은 서부두와 매립전 공유수면에 대한 판결로 한정해야 하며, 신규로 조성되는 매립지는 새로운 견해와 차별화가 필요하다는 결론을 도출했다.

##### (2) 평택항 명칭 갈등<sup>2)</sup>

1998년부터 당진군 측에서 평택항으로부터 당진지역을 별개의 항만으로 분리지정할 것을 해양수산부, 총리실, 청와대 등 관계기관에 대해 건의하고, 국회청원, 장차관 면담 등을

1) 헌법재판소 판결(2004. 9. 23. 2000헌라2)

2) 해양수산부, 당진·평택항 명칭 선정과 관련한 경과일지, 2006.

실시하여 양 지자체 및 주민간 갈등양상을 표출해왔다. 2002년 12월, 항만정책심의회에서 항만전문가, 이용자 대표 등으로 합동조사단을 구성하여 동 조사단의 조사결과에 따라 결정하기로 합의하고, 합동조사단은 항만을 분리하지 않고 항만 명칭을 ‘평택·당진항’으로 제안하는 보고서를 제출하면서 양 지자체간 완전한 합의를 위해 당진군이 헌법재판소에 제기한 해상경계소송 문제의 선결이 필요하다는 의견을 제시했다.

헌법재판소의 권한쟁의 심판청구소송 최종 결정 이후 양 지역 국회의원간 협의를 통해 첫째, 평택항과 당진항은 원칙적으로 분리·지정, 둘째, 분리·지정해도 양 항만은 평택지방청에서 통합 운영, 셋째, 양 항만간의 경계는 양 지자체간 합의에 의해 결정하기로 하였다.

이후 지자체 단체장 협의회를 개최하여 항만명칭을 통합명칭으로 사용하는 것을 조속히 결정하기로 합의하였고, 중앙항만정책심의회에서 명칭변경 심의·의결과 관계부처 협의 및 국무회의심의를 거쳐 항만법 시행령이 개정·공포되었다.

## 2. ACTIFELD를 이용한 전략개발

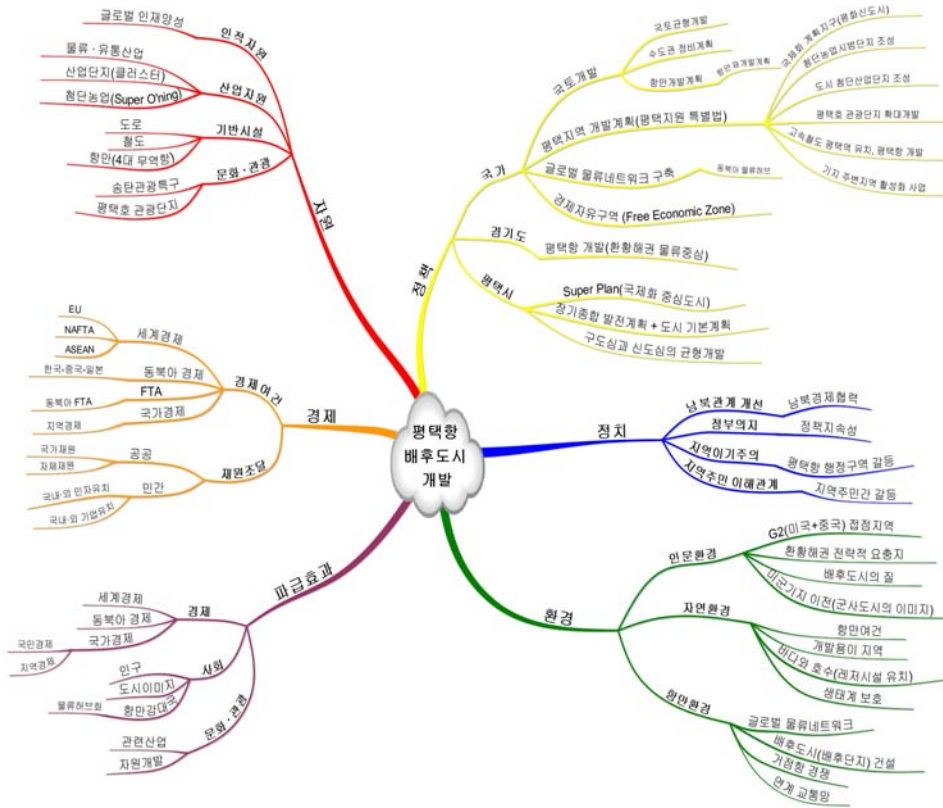
### 1) 전략적 질문

세계 3대 경제권으로서의 동북아 지역 경제적 위상이 강화되고 있는 환경변화에 따라 국가정책으로서 동북아 물류중심지를 지향하고 있다. 더불어 미군기지 이전에 따른 평택시 지역개발계획(2006~2020)과 신정부의 수도권 규제완화 정책 및 창조적 광역발전 전략(5+2 광역경제권)을 추진하고 있다. 황해경제자유구역이 경제자유구역으로 추가 선정됨으로써 환황해권내 입지한 수도권 제2의 관문항만으로서 평택항의 역할이 증대되고 있는 상황에서 다음과 같은 전략적 질문을 할 수 있다. 첫째, 평택항의 위상은 무엇인가? 둘째, 평택항 배후도시 개발의 당위성과 추진전략은 무엇인가? 셋째, 평택항 배후도시 개발의 과급효과는 무엇인가?

세 가지의 전략적 질문을 바탕으로 ACTIFELD의 과정 및 개발여건분석을 토대로 평택항 배후도시 개발전략을 살펴보고자 한다.

### 2) 마인드맵을 활용한 요인분석

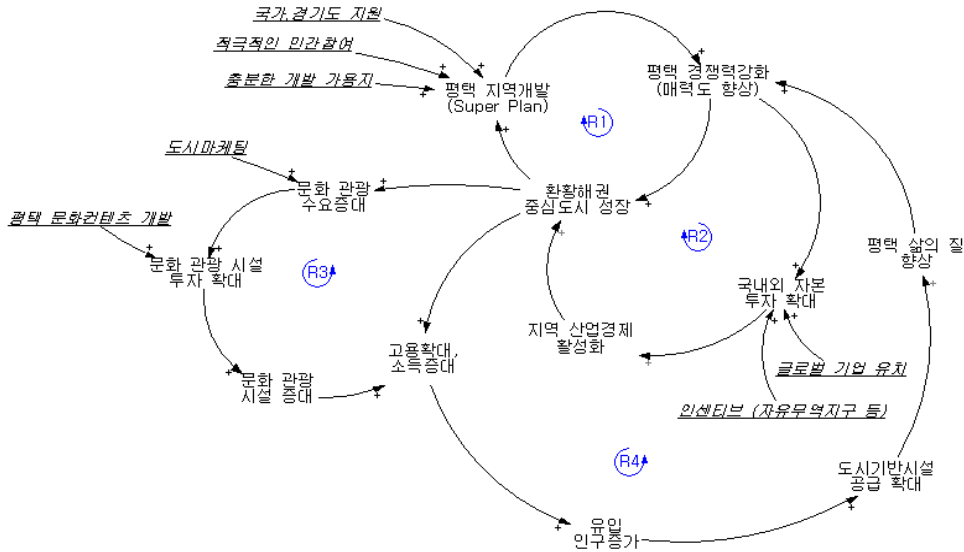
평택항 배후도시 개발에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주요 변수로서 정책, 정치, 환경, 과급효과, 경제, 자원의 6개 항목을 선정하고, 각 항목들과 관련 있는 세부 항목을 체계화함으로써 주요변수의 흐름과 영향을 [그림 4]과 같이 개괄적으로 고찰하였다. 이러한 변수들은 개발사업과 관련한 대내적 또는 대외적 상황을 파악하게 하여 문제인식에 대한 기본적인 틀을 제공한다.



[그림 4] 평택항 배후도시 개발을 위한 Mind Map

이를 바탕으로 평택항 배후도시 개발의 영향을 동태적으로 분석하고, 변수에 영향을 미치는 유량(flow)변수를 파악하여 다이어그램을 그리면 [그림 5]과 같다.

밑줄과 이탤릭으로 그려진 부분은 정책적 지렛대(Policy Leverage)이며, 정책지렛대란 제한된 정책자원(예산, 시간, 규제, 인력 등)을 조금만 투입하여 커다란 정책효과를 생산할 수 있는 정책개입지점을 의미한다. 국가 및 경기도의 지원, 적극적인 민간참여, 충분한 개발가능지가 평택 지역개발에 구현되면 평택시의 경쟁력이 강화되고, 이는 평택시를 환황해권의 중심도시로 성장하게 한다(R1). 그러면 국내외 자본투자가 확대되고 지역산업 경제는 활성화된다(R2). 평택시가 환황해권의 중심도시로 성장할수록 문화관광 수요는 증가하고, 더 나아가 고용 및 소득을 증가시키며(R3) 이는 인구를 유입시키게 된다. 인구가 증가하면 도시 기반시설공급은 확대되어 평택 삶의 질이 향상되며 평택의 매력도는 높아지게 되는(R4) 강화루프를 형성하게 된다.



[그림 5] 평택항 배후도시 개발의 영향 분석도

### 3) 가상시나리오를 통한 미래상 구축

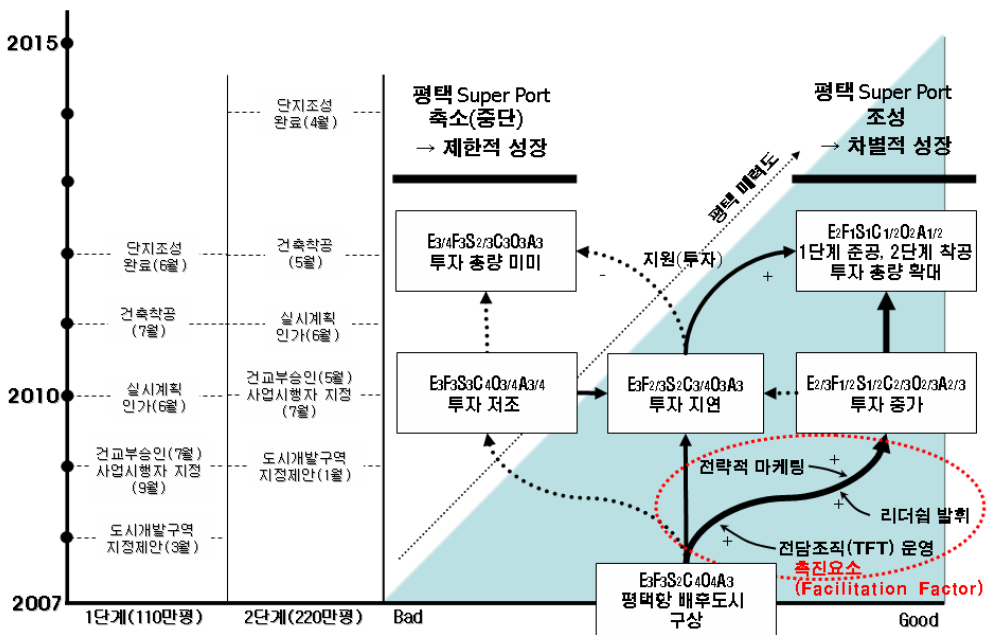
평택항 배후도시 개발을 위한 Mind Map을 통해 구성에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 경제적 측면의 도시활력 및 재원확보, 정치적 측면의 동북아 정세, 문화적 측면의 문화자원, 제도적 측면의 열린도시를 5가지의 주요 요소로 도출하고 이를 평택 매력도로 종합한다. 평택항 배후도시 개발의 현 위상은 E3F3S2C4O4A3상황에 놓여 있다고 판단하고 이를 기준으로 사업의 목표연도인 2015년의 미래상황을 가상적으로 예측함으로써 사업의 원활한 추진을 위한 방향을 [표 1]과 같이 설정한다.

[표 1] 평택항 배후도시 개발의 가상적인 시나리오를 통한 미래상 구축

구분	경제적 측면		정치적 측면	문화적 측면	제도적 측면	종합
	E: 도시활력 (경제활성화)	F: 재원확보	S: 동북아 정세	C: 문화자원	O: 열린도시 (인센티브: 세금감면, 규제완화)	A: 평택매력도
1	지속적인 인구유입	공공자본+ 국내외 민간자본	상호공존	문화자원의 산업화	타 지역보다 매우 높은 수준	세계 수준의 매력도시
2	일시적인 인구유입	공공자본+ 국내 민간자본	안정적	복합 문화자원 확산	타 지역보다 높은 수준	동북아 수준의 매력도시

3	인구의 자연적 증가	공공자본	불안정	문화자원의 공간과의 연계	타 지역과 동일한 수준	국내 수준의 매력도시
4	일시적인 인구유출		상호위협	문화자원 발굴	타 지역보다 낮은 수준	매력도 낮음
5	지속적인 인구유출				타 지역보다 매우 낮은 수준	

2015년의 미래상황은 7가지 주요 변수의 흐름에 따라 [그림 6]와 같이 낙관론과 비관론에 이르는 시나리오로 표현 가능하다. 상황이 좋으면 낙관론 시나리오로 흘러가게 되지만 상황이 좋지 않으면 비관론의 시나리오로 흘러가게 된다. 적어도 투자가 지연되는 중간단계는 유지할 것이지만 그렇다고 가만히 두어서는 안 된다는 것이므로, 낙관론 시나리오로 이끌기 위한 전략을 도출해야 한다.



[그림 6] 평택항 배후도시 개발의 가상적 시나리오 흐름도



#### 4) TOWS분석을 통한 전략 도출

평택항 배후도시의 전략수립을 위해 평택의 현황을 [표 2]와 같이 위협, 기회, 약점, 강점 요소의 측면에서 종합적으로 분석하고, TOWS 요소의 조합을 통해 위협, 약점 요인을 제어하고 기회, 강점 요인을 강화할 수 있는 실천방안을 확인하여 [표 3]과 같이 SCM에 기반한 전략적 항만 도시, 코퍼티션(Co-opetition) 지원도시, 항만 워터프론트(Waterfront) 도시 개발의 세 가지 전략을 도출하였다.

[표 2] 평택항 배후도시 개발의 TOWS분석을 통한 전략 개발

위협(Threats)	기회(Opportunities)
T1 미군의 전략적 요충지(G2간 갈등) T2 중국 연안 항만의 급성장 T3 정부의 양항(부산항, 평양항) 체제 고수 T4 국내 항만의 개발 경쟁심화 T5 배후도시 개발수요의 불확실성 T6 미군기지 이전에 따른 파급효과 불확실성 T7 미군기지의 평택항 배후도시 인근 입지	O1 동북아 경제권 부상(세계 3대 경제권) O2 중국 물류의 과잉공급과 낙후한 물류체계 O3 중국 자본의 잠재적 유치 가능성 O4 대북한 교역량의 활성화 기대(개성공단) O5 FTA 체결 및 논의 확대에 의한 교역량 증가 가속화 O6 평택지원특별법에 의한 지역개발계획 수립 O7 수도권과 중부권에 다수의 산업단지 입지 O8 고속철도 평택역 유치 등 다중 교통망 구축 O9 서부생활권 개발 압력증대(평택균형발전) O10 경제자유구역 추가지정 가능성 증대 O11 당진항 산업단지 지원도시의 부재
약점(Weaknesses)	강점(Strengths)
W1 수출입 기업의 산업단지 입지 비중이 낮음 W2 경쟁항만에 비해 열악한 항만 인프라 W3 평택항 행정관할구역의 양분(평택+당진) W4 부정적 도시이미지(군사도시) W5 항만물류 업체의 영세함 (서울본사 파견사무소 수준)	S1 환황해 경제권을 선도할 지정학적 잠재력 확보 S2 대중국 교역량의 지속적 증대 S3 평택항 활성화 기반사업 추진 S4 충분한 개발 가능 배후지 보유(국내 최고) S5 경쟁항만에 비해 저렴한 토지제공가능 S6 컨테이너 물동량 급증(2000년 990TEU→2004년 190,101TEU) S7 타 항만에 비해 내륙운송 및 화물 입출항 비용 절감 S8 평택의 국제교류망 형성(20여개의 우호교류도시) S9 광역/기초 지자체의 추진 의지

[표 3] 평택항 배후도시 개발의 TOWS분석을 통한 전략 도출

목표	전략	
1. 국내의 항만에 대응한 경쟁력 있는 항만 및 배후환경 조성 (T2,T4,W1,W2,W5) 2. 배후도시 개발+다중 교통망을 기반으로 국내외 인구 흡입 (T5,O5,O6,O7,O8,S3,S4,S5,S6,S7) 11. 항만인프라의 개선 (O3,O4,O5,O9,W2) 12. 경제자유구역 추진을 통한 제도적/경제적 인센티브 제공 (O10,W1,W3,W5) 13. 물류산업 집적을 통한 규모의 경제효과 제고 (T2,W1,W5,O7,O8) 15. 항만-배후도시-산업단지 기반시설 투자 및 연계성 강화 (O6,O7,O8,W1,W2,W5,S3,S4) 16. 중국 항만 보다 경쟁력 있는 물류시스템 구축 (O3,S4,S5,S6,S7) 17. 국제 자본의 투자 촉진 (T5,O3,O5,W1,W5,S1,S2,S5,S7) 18. 종합물류기능 확충 (O4,O5,O9,O10,W5,S5,S6,S7)	단 기	SCM에 기반한 전략적 항만 도시
10. 아시아-태평양 물류 중심지역으로 위상 강화 (S1,S2,T1,T2) 19. 수도권과 중부권의 물류 기반 신성장동력 확보 (O1,O3,O5,O6,O7,O8,S1,S2,S3)	장 기	
3. 중국 연안 항만과 연계한 평택항 발전 전략 추진 (T3,T4,O1,O3,O4,S1,S2,S6,S7,S10) 7. 중국 발해만 항만과의 보완성 강화 (T2,T3,S2,S4,S8,S9) 8. 정부의 양항 중심정책에 대응한 평택항의 비교우위 산업 육성 (T4,W1,W2,W5,S4,S5,S6,S7)	단 기	코피티션 (Co-opetition) 지원 도시
20. 대중-대북 거점 교역항으로서의 독자성 확립 (O1,O2,O4,O10,S1,S2,S8,S9)	장 기	
4. 항만과 도시기능의 연계성 강화 (T7,O9,O11,W4,S4) 6. 미군기지의 부정적 파급효과를 완화하는 완충지 마련 (T6,T7,S3,S4,S5) 9. 민간 부문의 참여와 협력을 통한 불확실성 축소 (T5,T6,O6,W2,W4,S3,S4,S5)	단 기	항만 워터프론트 (Waterfront) 도시 개발
5. 국제화/경제화 전략을 추진하여 이미지 변모 (T1,T6,T7,W4,O3,O5,S1,S2) 14. G2의 경제협력 강화를 명분으로 한 국제 평화 기구의 유치 및 자본유입 (T1,T2,S1,S2,O1,O3,O4)	장 기	

### 3. 전략응용

#### 1) 지속가능한 사업 추진체계

##### (1) SCM에 기반한 전략적 항만도시

항만경쟁력은 항만이용료의 저렴한 가격에서 SCM에 의한 원스톱 부가물류서비스 구축 여부로 재편된다. SCM에 기반한 전략적 항만도시 추진방안으로 첫째, 물류비 절감과 토지 이용효율 극대화, 기업지원 등을 내용으로 하는 경제자유구역지정이다. 둘째, 민/관 협력을 통해 배후단지 조기집중 개발을 효율적으로 추진하여 상해 수준의 SCM 항만 인프라를 구축하는 것이다. 셋째, 물류 연관 산업의 집적과 수출입기업, 종합물류기업 유치 등 항만 클러스터를 구축하여 항만 물동량 창출 등 경제적 과급효과를 극대화하는 것이다.

##### (2) 코피티션(Co-opetition) 지원도시

코피티션 지원도시 개발을 위한 추진방안을 시기별로 구분해 볼 때 단기적으로 항만간 업무협력과 피더연계서비스의 협력을 강화하면 네트워크구축을 통한 상생효과를 극대화할 수 있을 것이다. 항만개발 및 항만운영기술을 공동개발하고, 공동 마케팅 및 전략을 추진하면, 단점 보완이 가능하고 시너지효과가 창출될 것으로 기대된다. 또한 안정적인 하역요율 시스템을 구축하고 제휴합작벤처를 통한 물류기반시설을 확보하면 단기적으로는 항만산업의 불공정행위 및 과다경쟁을 방지할 수 있고, 장기적으로도 항만의 경쟁력이 제고될 것이다. 그리고 장기적으로 평택항만을 광역화하고 상호협조적으로 항만을 통합 운영하면 기능이 차별화된 운영의 효율성 향상으로 국제경쟁력을 제고시킬 수 있다.

[표 4] 코피티션(Co-opetition) 지원도시 추진과제

추진방안	추진내용	추진주체	시기별 구분	기대효과
- 업무협력 - 피더연계 서비스의 협력강화	- 해외 공동투자 유도 및 지원 - 국내외 물류관련 업체 및 단체 협력 네트워크 구축 - 항만운영 노하우 공유 - 기술습득 및 이전 - 항만요율의 면제 및 감면 등의 정책적 협력	중앙정부+ 지방정부+ 민간	단기적	네트워크 구축을 통한 상생효과 극대화

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평택항만 광역화</li> <li>- (가칭)동북아 해운항만 연구회 설립 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만의 상호협조적인 통합운영</li> <li>- 글로벌 공급사슬망(SCM)과 연계한 코퍼티션 추진</li> <li>- 항만 배후단지 내에 글로벌 물류 기업 유치</li> <li>- 과다 경쟁 및 덤핑방지조약 체결</li> </ul>	<p>중앙정부+ 지방정부</p>	<p>장기적</p>	<p>기능차별화를 통한 운영효율성의 향상으로 국제경쟁력 제고</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안정적인 하역요율 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만 터미널 운영사 간의 협의체 구성</li> <li>- 하역요금공표제 도입</li> </ul>	<p>지방정부</p>	<p>단기적</p>	<p>항만산업의 불공정행위 및 과다경쟁 방지</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제휴합작벤 처를 통한 물 류기반 시설 의 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외 물류기반시설과 항만의 합작 투자 및 해외거점 확보</li> <li>- 지분참여를 통한 협력구축</li> </ul>	<p>지방정부</p>	<p>장기적</p>	<p>항만의 경쟁력 제고</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만개발 및 운영부문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만개발기술 및 항만운영기술의 공동개발</li> <li>- 항만 운영시스템 통합</li> </ul>	<p>지방정부+ 민간</p>	<p>단기적</p>	<p>업무의 편리성 제공 및 연계성 강화</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동 마케팅 및 전략추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합동투자유치지원단 구성 및 운영</li> <li>- 인적 교류 및 마케팅 활동의 공동 전개</li> <li>- 대형 선사 및 피더 선사 유치</li> </ul>	<p>지방정부+ 민간</p>	<p>단기적</p>	<p>단점 보완 및 공동마케팅 활동으로 시너지효과 창출</p>

### (3) 항만 워터프론트(Waterfront) 도시개발

세 번째 전략으로 항만의 물류환경과 도시의 기능(거주, 업무, 상업, 관광, 친수)을 결합하여 새로운 고부가가치를 창출하는 도시를 개발하는 것이다. 추진방안으로는 첫째, 대규모 계획적 종합개발을 통해 도시경쟁력을 강화하여 SCM항만 클러스터와의 시너지 효과를 기대하고 민간투자를 유발시킨다. 둘째, 외자 유치 및 도시이미지를 제고하여 국제화 도시로의 위상을 높인다. 셋째, 지역 여론과 함께하는 안정적인 사업 추진으로 환경 리스크를 절감하는 것이다.

## 2) 이해관계 분석

### (1) 국제적 이해관계

중국은 대규모 항만개발 계획을 수립하고 다극 중심항 체제로 변모하면서 동북아 피더 시장의 구조변화에 주도적인 역할을 할 것으로 예상된다. 일본 역시 대중교역량의 증가로 물류시장의 활성화를 유도하고 구항만 시설재정비 및 기능을 집적화 시켜 환황해권을 선도할 항만클러스터 육성을 추진하고 있다. 이에 미국도 대중경제를 위해 평택으로 군사기지를 이전하고 항만운송사업 및 관련사업의 시장진입 규제를 완화하면서 동북아지대의 비중을 확대시켜 나가고 있다. 우리나라는 평택항 배후도시 개발과 관련하여 미국, 중국, 일본의 항만정책의 흐름과 추진방향 분석을 통한 전략적 논의가 필요하고 동북아 물류 공동관리 및 우리나라 항만의 성장 대응전략 마련이 시급하다. 우선 대중 수출강화를 위한 항만정책을 강화하고 피더네트워크지원 및 물류창고, 배후부지제공과 다중교통망을 이용한 중부권 물류 중심지를 육성하여 동북아 물류허브를 도모하는 것이 필요하다.

### (2) 국지적 이해관계

국지적으로 평택항 배후도시 개발에 직간접적으로 관계된 경기도, 충청남도, 항만청 등 이해당사자들의 이해관계를 분석한 결과 평택시는 국가지원하에 평택항을 집중육성하고 광역생활권 도시계획을 수립하여 환황해권의 전략적 국제화 중심도시로 성장할 필요가 있다. 경기도는 항만배후단지를 건설하고 평화신도시를 개발하며 75만평의 관광지를 조성하여 종합물류클러스터 항만으로 도약한다. 더불어 충청남도는 평택·당진·아산의 협력체계를 구축하여 동북아물류 거점기지로 발전할 수 있다. 이에 항만청은 물동량 급증에 대비해 항만을 확장하고 지리적 요건을 활용한 세계적 항만을 건설하는 것이 필요하다.

### (3) 선호도 분석

평택항 배후도시 개발에 따른 중앙정부, 경기도, 충청남도, 평택시, 지역주민, 민간기업, 시민단체 등 이해당사자들의 상대적인 선호도를 분석하면 [표 5]와 같다.

[표 5] 평택항 배후도시 개발 이해당사자들의 상대적 선호도

구 분	현재상황	장래상황	상대적인 선호도							
			중앙 정부	경기 도	충청 남도	평택 시	지역 주민	민간 기업	시민 단체	
경제적 측면	도시 활력	인구의 자연적 증가	지속적인 인구유입	+	+	+/-	++	+	++	+
	재원 확보	공공자본	공공자본+ 국내외 민간자본	+	+	+	++	+	++	+
정치적 측면	동북아 정세	안정적	상호공존	++	+	+	+	+	+	+
문화적 측면	문화 지원	문화자원 발굴	문화자원의 산업화	+	+	+	+	+	+	+
제도적 측면	열린도시 (인센티브)	타 지역보다 낮은 수준	타 지역보다 높은 수준	-	-	-	++	++	++	+

### 3) 주요 자원 분석

[표 6]은 각 부분별 도입되어질 자원들에 대한 초·중·장기의 단계별 정책의 현재상황과 미래상황과의 격차를 분석한 것이다. 정책 실행을 위한 주요자원을 1~5의 상대적 값으로 표현하는데 상대적 격차 값이 클수록 시급히 해결해야 할 과제이다. 그 결과 경제자유구역 지정과 대기업 유치 등이 시급한 정책으로 나타났다.

[표 6] 평택항 배후도시 개발 주요 자원 분석

구 분		현재상황	장래상황	상대적 격차	
경제적 측면		도시활력	인구의 자연적 증가	지속적인 인구유입	
	초 기	도시기반시설 확충	1	3	2
	중 기	공공, 일반업무 기능의 집적	2	3	1
	장 기	첨단산업 유치	1	3	2

		재원확보	공공자본	공공자본+ 국내외 민간자본	
	초 기	평택시 지원 특별법 시행	2	3	1
	중 기	경제자유구역 지정	1	4	3
	장 기	국제기업 유치(물류관련기업)	2	3	1
		동북아 정세	안정적	상호공존	
정치적 측면	초 기	황해 경제자유구역 지정	1	2	1
	중 기	내항 개발 촉진	3	4	1
	장 기	동북아 거점 무역도시	1	3	2
		문화지원	문화자원 발굴	문화자원의 산업화	
문화적 측면	초 기	해양문화관련 추진정책 수립	1	3	2
	중 기	평택호 관광지와 연계 개발	2	3	1
	장 기	종합항만문화클러스터 조성	1	3	2
		파급효과	타 지역보다 낮은 수준	타 지역보다 높은 수준	
제도적 측면	초 기	평택시 지원특별법 시행	1	2	1
	중 기	경제자유구역 지정	2	3	1
	장 기	대기업유치	1	4	3
종합		매력도	국내 수준의 매력도시	세계 수준의 매력도시	

#### 4) 장애요인 극복대안

평택항 배후도시 개발과정에서 발생이 예상되는 장애요인 및 극복대안을 국제적 측면, 국가적 측면, 국지적 측면에서 종합적으로 분석하면 [그림 7]와 같다.

해외항만이 급격히 발전하고 있는 국제적 상황을 극복할 수 있는 대안으로는 중국항만과 교류협력을 구축하고 화물유치를 위한 인센티브를 도입하며 평택항 배후단지를 자유무역지구로 지정하는 것이다. 국가적 장애요인은 정부의 지원정책이 부족하고 항만인프라가 열악한 상황인데, 이를 극복하기 위해서는 물류혁신 클러스터를 조성하고 국내외기업의 투자를 유치하며 신규선석 개발을 위해 민간자본을 유치하는 것이 필요하다. 국지적으로 항만개발 및 운영주체 간 갈등을 극복하기 위한 대안으로는 평택-아산-당진 간 협력체계를 강화하고 항만발전 선도세력을 구축하는 것이다.





## V. 결론

항만 배후도시는 항만의 기능을 지원하는 도시로서, 항만 글로벌 트렌드의 변화과정에서 필요성이 대두되고 있는 상황에서 항구도시로서의 경쟁력이 취약한 평택시의 문제점에 대해 파악한 후 이를 보완할 수 있는 전략이 도출되어야 한다는 인식에서 이 연구는 시작되었다.

이에 국내 항만개발의 방향과 해외 항만 및 배후단지 개발사례들을 살펴보고, 평택항 배후단지 개발여건을 분석하였으며, 전략적 의사결정의 기법으로 제시된 코일의 ACTIFELD 기법 절차를 적용하여 개발전략을 분석하였다.

‘평택항의 위상과 배후도시 개발의 추진전략 및 파급효과는 무엇인가?’ 라는 전략적 질문을 시작으로 배후도시 개발에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주요 변수의 흐름과 영향을 마인드맵과 시나리오를 작성하여 개괄적으로 고찰하고, TOWS분석 및 각 요소별 조합을 통하여 장·단기적인 세 가지의 전략을 도출하였다.

첫째, 중/일 항만의 약점을 이용하여 항만이용료의 저렴한 가격에서 SCM에 의한 원스톱 부가물류서비스를 구축하는 것이다. 현재 우리나라는 세계적 수준의 IT기술력을 보유하고 있고 평택항의 경쟁적 우위를 갖추는데는 배후단지 확보가 관건이다. SCM에 기반한 전략적 항만도시 추진과제로는 경제자유구역 지정과 배후단지 조기집중 개발, 항만 클러스터 구축을 내용으로 한다. 둘째, 항만간 전략적 제휴와 협력을 통해 경쟁력을 제고하고 항만 네트워크를 구축하는 것이다. 마지막으로 항만의 물류환경과 도시의 기능을 결합하여 새로운 고부가가치를 창출하는 도시를 개발한다. 항만 워터프론트(Waterfront)도시개발의 추진 사례로 상해항 린강신도시와 요코하마 미나토미라이21, UAE 두바이 워터프론트가 있고, 추진방안으로 대규모 종합개발과 국제화 계획, 시민참여계획을 들 수 있다.

## 【참고문헌】

- 강승우. (2005). 평택항권 복합클러스터 구축 방안. 경기개발연구원.
- 강승호. (2006). 중국 환발해 대도시권의 형성 및 경쟁력에 관한 연구. 인천발전연구원.
- 건설교통부. (2006). 국가물류기본계획 수정계획(2006~2020).
- 경기도. (2002. 12). 경기 2020 : 비전과 전략 - 동북아의 선택 경기.
- 경기도. (2006. 10). 경기비전 2010 : 비전과 전략.
- 경기도. (2003. 6). 제2차 경기발전 5개년 계획.
- 국회예산정책처. (2006. 12). 경제자유구역사업 평가 - 인지도 및 만족도 조사를 중심으로.
- 김광수 · 박선현. (2003). 항만배후단지 개발관련 법제도 비교 연구.
- 김학소 · 이성우. (2007). 글로벌 물류허브를 위한 항만배후단지 추진전략 진단. 한국해양수산개발원.
- 김홍배 · 구자훈 · 송창호. (2005. 12). 경제자유구역 조성에 따른 외국인 투자규모 예측과 파급 효과에 관한 연구. 국토계획, 제40권 7호.
- 대련화흥기업집단유한공사 외. (2007. 10). 평택 한중테크밸리 개발사업 사업제안서.
- 대외경제정책연구원. (2007). 경제자유구역사업 추진평가 및 추가지정의 타당성 연구.
- 대외경제정책연구원. (2008. 1). 우리나라 외국인직접투자(FDI)의 문제점과 개선방안, KIEP 오늘의 세계경제, 제8권 1호.
- 대한국토도시계획학회. (2007. 9. 20). 환황해권시대의 아산만권 발전전략을 위한 토론회 자료집.
- 대한국토도시계획학회. (2002. 10. 26). 환황해권시대의 지역거점 개발전략 워크샵 자료집.
- 대한민국정부. (2005). 제4차 국토종합계획 수정계획.
- 대한상공회의소. (2007). 경제자유구역 활성화를 위한 개선방안.
- 박추환 · 김의준 · 신동진. (2007. 3). 경제자유구역 추진에 따른 지역 - 산업별 생산유발효과 분석. 「국토연구」, 제52권.
- 박태원. (2001). 일본 5대 항만의 국제물류거점화 전략. 한국해양수산개발원.
- 이성우. (2006. 8). 항만도시성장의 관점에서 본 부산항 재개발 방향. 「월간 해양수산」, 통권 263호.
- 인천발전연구원. (2003. 2). 인천 경제자유구역 경제적 파급효과 분석.
- 임종관 · 김태일. (2003. 12). 우리기업의 한/중 공급사슬 확대가 해운 · 항만 부문에 미치는 영향과 대응방향. 한국해양수산개발원.

- 재정경제부 외. (2002. 7). 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(정부시안).
- 재정경제부. (2008. 1). 2008년 세법 시행령 개정(안), 보도자료.
- 재정경제부. (2006). 경제자유구역 추진현황과 향후 발전 계획.
- 재정경제부 · 경제자유구역기획단. (2003. 8). 경제자유구역 추진방향.
- 재정경제부 · 국민경제자문회의. (2006. 6). 경제자유구역 추진현황과 향후 발전계획.
- 재정경제부 · 대한주택공사 주택도시연구원. (2007. 8). 경제자유구역 활성화를 위한 주택공급 및 개발이익 활용방안.
- 충청남도 · 경기도. (2007. 11. 15). 황해 경제자유구역 지정 관련 사전환경성검토(초안) 주민설명회 자료집.
- 평택시. (2005. 4). 평택항 물동량 전망 및 개발방향.
- 평택컨테이너터미널(주) · 동아시아경제연구원. (2006. 1). 중국 황하이지역 물류기지 건설 추진방안 연구.
- 평택항발전협의회. (2007. 9. 6). 환황해경제권 발전방안 정책토론회 자료집.
- 한국지역개발학회 · 충북지역혁신연구회. (2007. 11. 28). 신국토균형정책의 방향과 추진전략 세미나 자료집.
- 한국토지공사. (2006. 10). 평화도시 지구지정을 위한 개발구상수립 등에 관한 연구.
- 한국학술연구원. (2007. 10). 한반도 공동번영 대전략 경제자유지역과 동북아 물류중심, 제9차 한국학술연구원 코리아포럼 자료집.
- 해양수산부. (2006. 12). 제2차 전국항만 기본계획 수정계획.
- 해양수산부. (2006. 12). 항만배후단지 개발 종합계획.
- 해양수산부. (2006). 항만배후단지 개발방향 모색을 위한 심포지움 자료집.
- Coyle, G., *The Practical Startegy*, Prentice Hall: London, 2004.
- Korea Research Institute for Human Settlements, *European Port-City Interface and Its Asian Application*, KRIHS Research Report, 2005.
- Robinson, R., "Ports as Elements in Value-Driven Chain System: The New Paradigm", *Maritime Policy and Management*, Vol. 29, No. 3, 2002, pp.240-251.
- Notteboom, T. E. and Rodrigue, J. P., "Port Regionalization: Towards a New Phase in Port Development", *Maritime Policy and Management*, Vol. 32, No. 3, 2005.