

새만금과 서해안 개발사업의 연계활용방안

손 재 권

(sjg@chonbuk.ac.kr)

전북대학교 지역건설공학과 교수

■ 서 론

전라북도 만경강과 동진강의 하구를 체절하여 국토의 외연적 확장과 수자원개발, 식량의 안정 공급을 위한 우량농지 조성 및 쾌적한 복지 농어도를 건설하는 것을 목적으로 1991년 시작된 새만금사업은 공사가 진행되는 과정에서 수질확보와 환경문제 등으로 개발과 보존이라는 상반된 논리가 대립되어 숱한 논란과 우여곡절 끝에 1단계 사업인 2010년 방조제공사가 마무리되었다. 이젠 농지개발에서 다목적 개발로의 전환을 통해 새만금을 동북아의 경제중심도시 대한민국의 녹색성장을 선도하는 미래 성장엔진으로 본격 개발하기 위하여 2010년 1월 28일 발표된 「새만금내부개발 기본구상 및 종합실천계획」을 토대로 새만금 개발비전 및 8대 용지별 토지이용계획, 주요 기반시설계획을 구체화 하고 새만금을 둘러싼 여건 및 환경변화에 맞추어 기존 계획 내용을 보완하는 새만금 종합개발계획(Master Plan)이 2011년 3월 16일 확정 발표 되었고, 2단계 사업인 내부개발을 위한 방수제 공사가 진행중에

있다. 새만금 종합개발계획은 동북아의 경제중심지로서 미래성장엔진으로 도약하기 위하여 '새로운 문명을 여는 도시, 새만금(Ariul)'을 비전으로 선정하고 비전을 실현하기 위해 글로벌 경제중심지(Global), 녹색성장 선도(Green), 물의 도시(Water), 문화·관광 메카(Culture), 인간중심의 도시(Human) 조성을 목표로 설정하였다.

최근 21세기를 맞이하여 새만금은 국내외적인 여건변화, 서해안권 발전 종합계획의 수립, 5+2광역경제권 설정 등 정부 정책여건의 변화, 국민참여와 소통의 공감대 형성 등이 필요함에 따라 새로운 패러다임으로 전환이 필요한 시기이다. 특히 동북아 비즈니스 거점선점을 위해 중국과 일본 등 주변국가 간 경쟁이 가속화 되고, 타 권역 및 세계시장과 경쟁·협력하는 개방적 경제권을 지향하는 추세이다. 또한, 기업 활동이 행정구역의 경계를 넘어서 확대되고 있는 경향이 있으며 서해안권 차원의 초 광역적 산업·기술 협력의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 뿐만 아니라 사업을 둘러싸고 지역 주민 및 사업자간 혹은 중앙 정부와 지자체간 갈등으로

초광역 개발권 기본구상

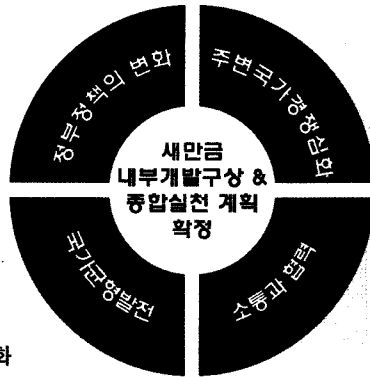
4+α 개발전략
4대벨트
서해안 신산업 벨트

동북아 주변국간 경쟁심화

동북아지역이 세계3대 교역원으로 급부상
서해안 벨트의 증폭으로 부상
동북아의 국제 비즈니스의 거점

통합과 분권

광역적 산업·기술협력 분위기
5+2 광역 경제권
지역별 혁신자원의 상호협력 활성화
서해안 지역 경제활성화 촉진
타지역과 차별화&권역간 발전



분쟁과 경쟁해소

저탄소 녹색 성장 부각
서해안 사업과 경쟁관계
국민적 지지와 공감대 촉진
8개 복합기능을 가진 사업으로
주도적 시행기관이 없음

그림 1. 새만금과 관련된 국내·외적인 여건변화

인해 어업분쟁, 지자체간 새만금 행정구역 및 수역 다툼, 환경소송분쟁, 담수호수질분쟁 등이 발생하여 사업이 지연될 가능성이 많다. 따라서 새만금 사업 시행으로 발생할 갈등 해소를 위한 전담행정기구 설치 등에 관한 내용이 주요 이슈가 되고 있다.

한편 새만금사업이 국민적 지지와 협력을 바탕으로 정부가 추진하고자 하는 방향인 동북아의 경제중심지로 개발·추진되도록 사업을 활성화할 수 있는 방향 설정 및 제시가 필요하다. 이를 위해서는 새만금과

서해안벨트에 속하는 지방의 대립 및 경쟁으로 빚어질 수 있는 제로섬게임을 해소하고 중국 대련·요동반도권, 북경·천진권, 청도·산동반도권, 상해·장강 삼각주권, 일본 큐슈권등 주변국가들의 경제거점들과 경쟁할 수 있는 대규모 경제권을 만들어 국가경쟁력 제고에 기여할 수 있도록 새만금과 서해안개발사업의 연계 활용방안 수립이 필요한 시기이다.

새만금과 서해안개발사업의 연계활용방안의 수립을 위해서는 새만금사업이 국민적 지지와 협력을

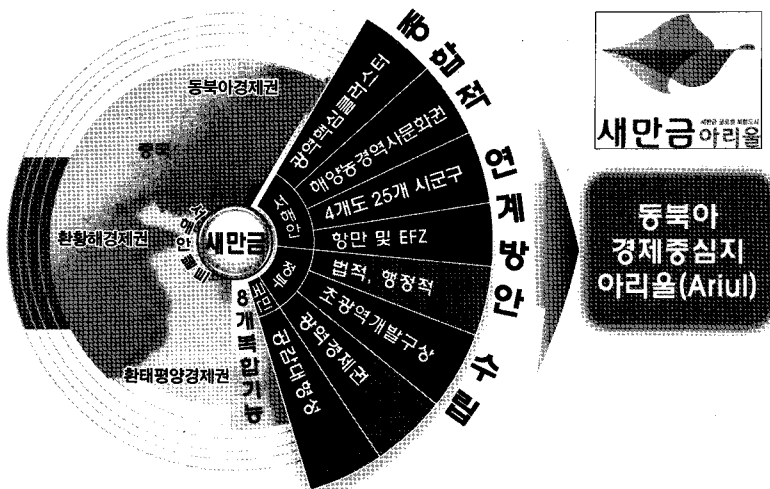


그림 2. 새만금과 서해안개발사업의 연계활용방안

바탕으로 동북아의 경제중심지로 개발·추진될 수 있도록, 서해안 광역사업개발에 따른 지역사업개발 현황과 관련한 환경을 분석하여 상호 시너지효과를 높일 수 있는 적정 연계활용 방안의 선정과 타 지역과의 특성화·차별성이 확보된 산업별 최적의 연계방향 설정과 사업적 타당성을 검토하여 국가경쟁력강화를 위한 활용 방안을 도출해야 한다.

뿐만 아니라 급변하는 시대에 서해안권역에서 새만금사업이 저탄소 녹색성장에 중요한 자원으로 활용될 수 있는 방안을 도출하여 타 지역과의 차별성 확보도 필요하다. 이에 따라 본 프로젝트에서는 새만금 내부개발 기본구상 및 종합실천계획과 서해안권 종합발전계획을 근간으로 중북성을 배제하고 효율성 높은 새만금과 서해안 개발사업의 연계 활용 방안을 수립하는 방안에 대하여 연구검토 하였다.

■ 연구내용

▶ 새만금 일반 현황

새만금간척종합개발사업은 만경강과 동진강의 하구인 전라북도 군산시·김제시·부안군 일대에 발달된 간척지를 개발하는 사업으로 경제와 산업, 관광을

아우르면서 동북아 경제 중심지로 비상할 녹색성장과 청정 생태환경의 “세계적 명품 새만금”을 건설하는 국책 사업이다. 사업현장은 동경 126도 40분, 북위 35도 40분에 위치하고 있으며, 전라북도의 서쪽에 있어 군산시·김제시·부안군 일대로 바다에 접해 있다.

외곽시설인 방조제는 부안군 산내면 대항리에서 고군산군도의 신시도·야미도·비응도를 연결하는 길이 33.9km의 세계 최장 방조제로 간척 토지 28,300ha와 호소 11,800ha를 조성하여 국토의 균형발전과 낙후된 지역경제를 활성화하기 위한 종합개발사업이다. 방조제 건설로 인하여 전라북도 군산시·김제시·부안군 공유수면의 401km²가 육지로 바뀌었는데 이는 서울시 면적의 3분의 2에 이르는 면적이며 여의도 면적의 140배에 이른다. 1단계 사업이 마무리된 새만금 간척사업은 2020년까지 내부개발사업이 진행될 예정으로 농업, 생태환경, 산업, 관광레저, 신재생에너지, 도시, 국제업무, 과학업무 등 용지로 구분하여 개발될 계획이다. 새만금에 조성될 신도시 이름을 아리울로 하기로 결정되었고 아리울은 물을 뜻하는 ‘아리’와 울타리, 터전을 뜻하는 ‘울’을 합성해 만든 이름이다.

새만금이 위치한 서해안 지역은 대외적으로 한국, 중국, 일본의 경제·문화교역의 중계거점 지역으로

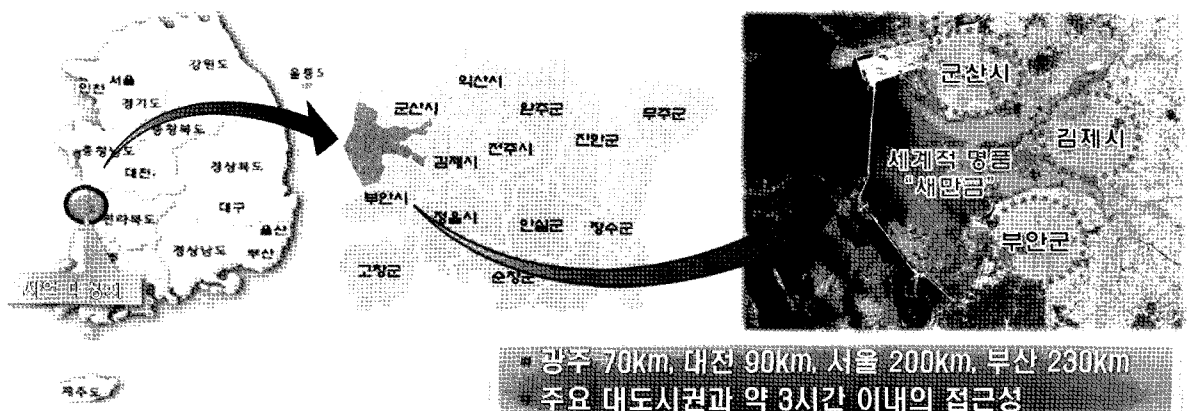


그림 3. 새만금사업 위치도

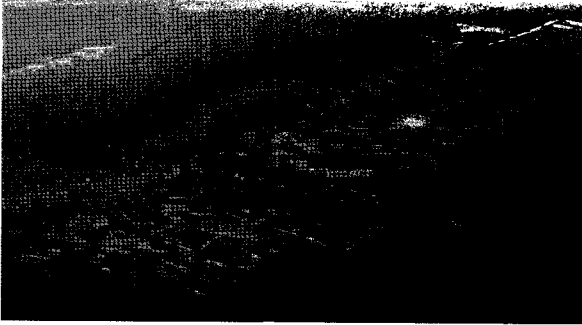


그림 4. 한옥 단지

지정학적 측면에서 환황해안 문화관광 교류거점으로 최적지이다. 따라서 중국과 인적·물적 교류의 중심역할 수행이 가능하며 해안과 내륙을 연계하는 허브 지역으로 발전 잠재력을 보유하고 있어 향후 대내·외적으로 서해안 발전축의 중추적 역할을 담당할 지역으로 기대된다.

▶ 필요성

새만금 사업이 8개의 복합기능을 가진 사업으로 추진방향이 변경됨에 따라 주도적 시행기관이 없고, 행정구역상 사업지역이 지역적으로 편중되어 있어 국가정책 사업이 아닌 일정지역에 한정된 지역개발 사업으로 진행될 우려가 있으므로, 국가 경쟁력 향상 및 균형발전에 기여할 수 있는 국책사업으로 추진될 수 있는 방안의 제시 필요하다. 또한, 서해안 시대를 맞이하여 서해지역의 향만을 중심으로

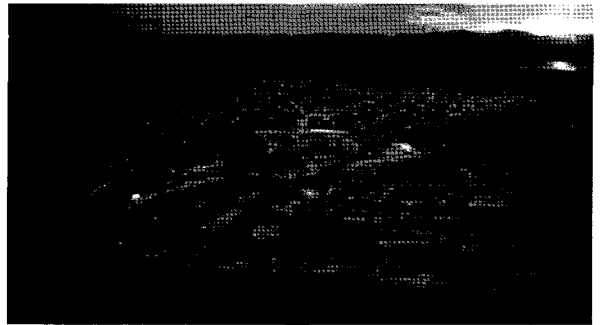


그림 5. 한옥 주거단지

매립지와 간척지 등을 활용한 활발한 프로젝트 및 국가 경제자유구역(EFZ)등으로 개발되고 있으며, 이러한 서해안의 사업들은 새만금 사업과 연계 또는 경쟁관계에 있을 가능성이 많아 상호 관련관계를 점검하여, 서해안의 전반적인 구도에서 새만금 사업이 조기에 활성화되고 성공할 수 있는 방향 설정을 해야 한다.

새만금 사업은 간척·매립을 통해 조성되는 토지를 활용한 대규모 개발 사업으로 시행과정에서 관련부처와 사업자간 갈등이 발생될 우려가 있다.

따라서 원활한 사업시행을 위해서는 법적·행정적 문제점을 점검하는 등 법적·행정적 제도의 검토 및 개선방안 마련이 필요한 상황으로 새만금과 서해안 개발 사업간 행정적 갈등 문제 점검 및 개선방안 마련도 필요하다.

▶ 새만금과 서해안 개발계획



그림 6. 첨단농촌시설



그림 7. 아비농 아그로 파크 연구소



그림 8. 해양홍보전시관의 예

가능한 경제활동을 구축하기 위해서는 농업을 기반으로 지역 산업 활성화와 고부가가치 창출 등을 목표로 식품가공업 중심의 클러스터 조성, 농촌에 대한 인식의 변화로 농업을 테마로 한 시설 및 체험 휴게 공간 등 최첨단 농촌시설을 단지로 구축하여 우수한 기술을 홍보하고 운영체계의 효율성 제고를 위한 방안이 마련되어야 한다.

저탄소 녹색성장과 새만금 개발, 새만금과 서해안 개발계획과의 연계 활용방안의 효율성을 높이기 위해 검토해야 할 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 저탄소 녹색성장과 새만금 개발

가) 새만금 명품한옥단지 조성

친환경적이고 지속가능한(Sustainable) 새만금 단지의 이미지 구현, 현대인의 Well being과 LOHAS(Lifestyle of Health and Sustainability)생활 추구경향 반영, 한류열풍과 더불어 한(韓)스타일 산업의 해외 수출, 세계건축동향(생태건축과 친환경 건축의 추구)과 한옥의 일치, 저탄소 녹색성장 산업 및 지역 특화산업의 육성을 목적으로 새만금에 명품한옥단지 조성이 검토되어야 한다.

다) 새만금홍보공원 조성

새만금의 변천과정 및 유래 등을 기념할 수 있는 역사 공간 조성, 대간척사업을 기념하고 우리나라의 우수한 간척기술 등을 후세 및 세계에 보급하기 위해서는 세계 간척지 개발 사례와 연계하여 전시관을 구성하고 다양한 볼거리 체험거리로 새만금 관광객을 유도 할 수 있는 홍보공원의 조성과 세계 최장 방조제에 대한 Story Telling으로 다양한 관광 상품 창출, 방문객에게 다양한 볼거리와 휴게 공간을 제공하여 방문객의 만족도 제고 방안이 마련되어야 한다.

나) 새만금 첨단농촌시설물 재배단지 조성
미래 농업 시스템 AGRO PARK를 도입하여 지속

라) 새만금 내부강변 명품주거단지 조성

새만금 내부 강변 도시에 주거단지를 계획하고 새만금을 상징 할 수 있는 수변주거단지로 특화된 주거 공간 조성(수변주거단지 조성, 수상도시의 이미지 조성 등)에 대한 검토가 필요하다. 주거단지 조성 시에는 자연환경에 대한 사전조사를 통하여 주거

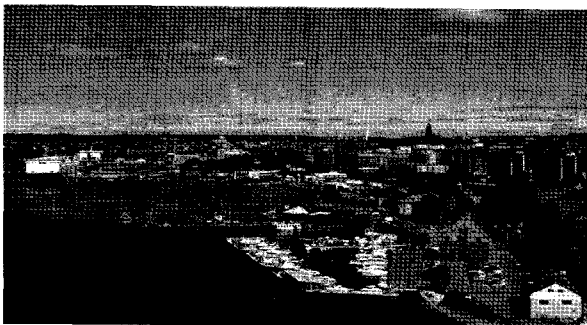


그림 9. 명품 해양도시



그림 10. 친환경 주거단지

단지의 관광지화, 이국적 분위기 조성화 조화되는 경관계획을 수립해야 한다. 또한 새만금 현장에 종사하는 직원들을 위한 주거단지를 조성하여 거주자의 생활 및 업무 지원시설을 계획하여 거주자의 만족도를 높일 수 있도록 해야 한다.

2) 새만금 및 대규모 내부개발 사업에 대한 참여방안

가) 새만금·군산 경제자유구역을 활용한 내·외국인 참여활성화 방안

새만금·군산 경제자유구역을 활용한 내·외국인 참여활성화 방안 도출을 위해 검토되어야 할 내용은 경제자유구역(FEZ; Free Economic Zone)의 개념, 경제자유구역 태동 배경 등 경제자유구역의 개요 파악이 선행되어야 한다.

또한, 우리나라 경제자유구역의 특징 및 현황 조사(경기·충남 등 6개구역)와 더불어 중국 상해 푸둥지구, 싱가포르, 아일랜드, 두바이 등 국외 경제자유구역 특징조사도 필요하다. 이들을 토대로 새만금·군산 경제자유구역(SGF EZ)에 대한 마케팅 투자 유치 전략의 수립이 이루어져야 한다.

3) 새만금 개발사업의 명소화 전략을 위한 공간정체성 확립

새만금 개발사업의 국민 참여 확대 방안으로 '장소 마케팅'을 집중 활용할 필요가 있다. 즉, 도시·지역의 이미지와 정체성을 강화하기 위하여 새만금 개발지역의 본질적 가치와 정체성 개발방법, 브랜드 리더십과 브랜드 Architecture 개념, 이미지를 자산으로 계량화 하는 브랜드 자산개념을 통하여 장소 마케팅을 실천하면 효율적인 사업 진행에 도움이 될 것으로 기대된다. 또한, 지역의 문화나 상징 활용과 차별적이고 매력적 이미지를 구축하여 지역경쟁력을 강화하는 장소 마케팅 기법을 적극 활용해야 한다.

이밖에도 새만금 개발사업의 명소화 전략을 위한 공간정체성 확립을 위해서는 수변을 이용한 친환경 명품도시 개발은 물론 부동산 투자유치 이민제도 시행, 세계 최대시장으로 급성장하는 중국의 부호들을 겨냥한 최고급 타운 하우스 건립, 동북아시아의 '비벌리힐스' 조성, 새만금 명품복합도시 배후에 친환경 메디컬복합리조트 개념의 힐링시티(Healing-City)를 조성, 세계 최장 방조제와 고군산군도 자연비경을 결합한 관광리조트 개발, 새만금 역사전시관과 상설공연장 등을 포함한 대규모 테마파크 조성, 새만금 내부개발 기간 동안 내해에 정기 유람선 운항, 방조제 중간에 원형 누드빌딩 건립 등 이색적인 공간연출 등 세계적 명품관광복합도시 개발을 위한

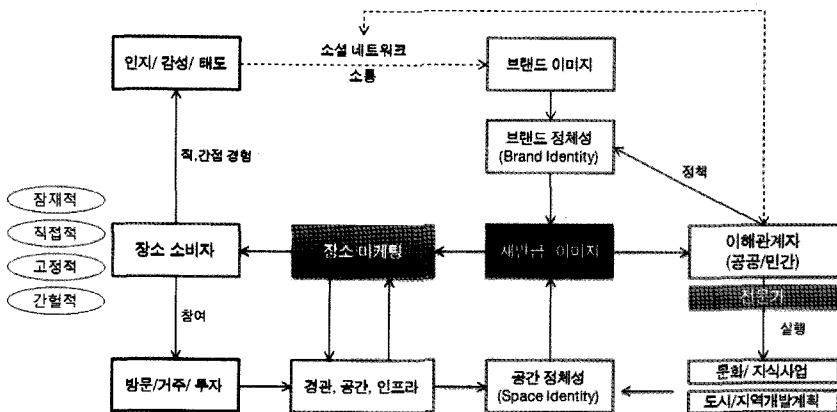


그림 11. 장소마케팅 활용 개념도

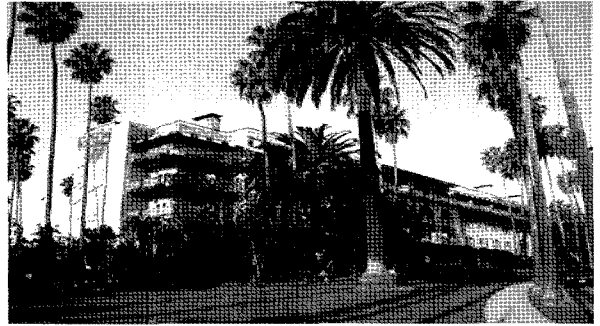
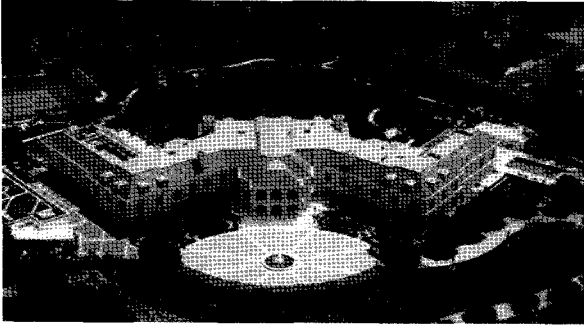


그림 12. 미국 비벌리힐스

외국인 투자유치 극대화 방안이 모색되어야 한다. 한편으로는 네덜란드 로테르담과 암스테르담, 스웨덴 말뫼, 스페인 빌바오, 덴마크 오덴서, 영국의 글래스고우, 뉴욕 배터리파크시티 및 그리니치 빌리지 등 해외 도시개발 주요 성공사례도 참고해야 한다.

또한, 새만금은 21세기 세계경제를 이끌 신성장 동력 산업으로 주목받는 신재생에너지 산업단지 최적의 입지로 평가되고 있어 신재생에너지 산업단지와 녹색에너지 자립도시를 결합하여 시너지 효과를 극대화해야 할 필요가 있다. 최근 새만금지역11.5km²에 삼성이 신재생에너지 종합산업단지 구축을 위해 2021년부터 2040년까지 20년간 7.6조원이라는 대규모 투자 계획을 밝히면서 사업 전망이 밝다.

라. 새만금개발을 위한 국민참여방안 도출

1) 새만금개발의 국민참여를 위한 새만금 이미지 분석

새만금개발의 국민참여를 위한 새만금 이미지 분석을 위하여 새만금 입시홍보관을 찾은 새만금 방문객 1,000여명을 대상으로 2010년 10월 16~17일까지 2일간 새만금의 이미지, 새만금 사업의 인지도, 국민참여방안 등 24문항을 설문 조사하였다.

새만금 개발 국민 참여방안 도출을 위한 방조제 방문객들을 대상으로 한 설문조사 결과, 세계 최장 방조제만으로도 새만금의 미래 가치는 충분한 것으로 확인되었다. 특히 방조제를 방문한 대다수 관광객들이 새만금사업에 대해 긍정적(72%)인 입장을 보여 새만금 관광 활성화가 지역의 관광 수입은 물론 내부개발 사업 추진에 플러스 효과를 거둘 수

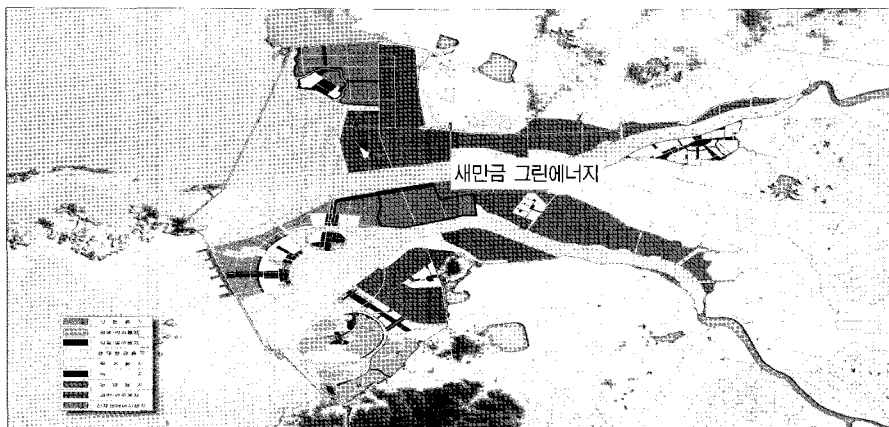


그림 13. 새만금 그린에너지 산업단지 조성 예정지

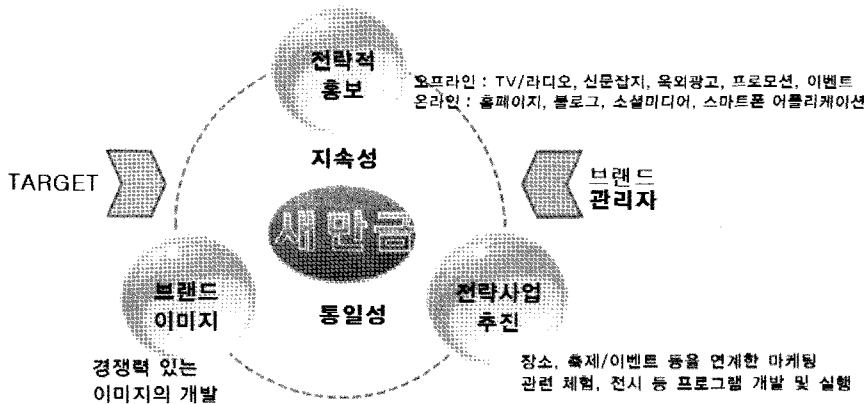


그림 14. 새만금 브랜드 통합마케팅 방안

있을 것으로 기대된다.

새만금사업에 대해 긍정적인 입장을 밝힌 72%의 참여자를 상대로 조사한 결과 긍정적 입장에 큰 역할을 한 이미지는 '서해안 개발의 중심축(35%)'이라는 응답이 가장 많았고, '세계 최대 길이의 방조제(27%)', '넓은 영토의 확장(16%)', '동북아 경제 중심지(11%)', '명품복합도시(9%)' 순으로 나타났다. 긍정적 입장에 가장 큰 영향을 미친 매체는 방송홍보가 66%로 서해안개발을 주도할 새만금 개발에 대한 적극적인 방송홍보 마케팅 전략이 국민 참여 확대에 주효할 것으로 판단되었다.

한편, 새만금 사업에 대해 긍정적 입장을 갖게 된 주된 이유로 '서해안 개발의 중심축'(35%)이라는 응답이 많은 것도 새만금 개발 사업이 타지역 경쟁 경제자유구역 사업보다 비교우위를 갖고 있어 경쟁력이 큰 것으로 분석되었다.

새만금사업의 성공적 추진을 위해 우선시 되어야 할 사항으로는 '수질확보(34%)'가 가장 높았으며, '대국민홍보(14%)', '도로·항만·철도 등 SOC사업(13%)', '지속적예산확보(13%)', '국민공감대형성(11%)' 등 고른 분포를 보였다.

새만금 개발 국민 참여방안으로는 '개별 토지분양 공모주 참여'와 '거주·영농'이 각각 34%와 12%로 새만금 내부개발에 직접 투자 형식의 참여를 생각

하고 있는 경우가 많은 것에서 볼 때 국민들의 적극적인 새만금 투자 참여를 이끌 프로그램 개발이 필요한 것으로 분석되었다.

새만금 친환경 명품복합도시 브랜드 개발을 위해서는 간척지개발이나 혹은 방조제 축조 등 개발사업으로만 인식되는 새만금을 감성적 차원의 통합브랜드를 통한 새롭고 미래도시적인 이미지구축으로 차별화 작업이 필요한 것으로 나타났다. 이렇게 하기 위해서는 지엽적이고 단발적인 홍보 업무에서 벗어나 10~20년후의 미래에 새만금을 경제적으로 문화적으로 운택하게 지탱해줄 수 있는 비전을 공유한 바탕위에 전략적이고 장기적인 수요조사를 기반으로 체계적이고 일관성 있고, 지속적인 마케팅이 필요한 것으로 조사되었다.

2) 새만금 이미지 제고를 위한 마케팅전략

새만금 이미지 제고를 위해서는 새만금사업에 대한 SWOT 분석을 통한 SO전략과 WT 전략수립, 새만금 전 지역을 아우르는 투자유치 마스터플랜을 마련하여 동북아 경제중심지를 지향하는 투자유치 시책을 추진해야 한다. 또한, 단계별 투자유치 로드맵을 작성하여 새만금의 방문객유치 마케팅을 위한 여건 분석 등을 실시해야 한다.

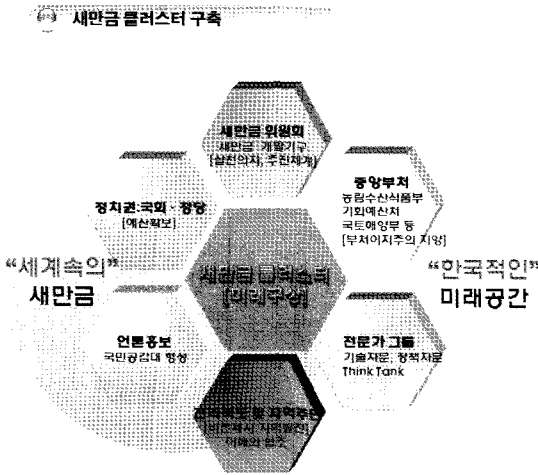


그림 15. 새만금 클러스터 구축(안)

3) 새만금개발 국민참여 활성화를 위한 뉴미디어 소통방안

새만금개발 국민참여 활성화를 위해서는 블로그 (Blog), 소셜네트워크(페이스북, 미니홈피, 트위터 등), 인터넷 포럼, 팟캐스트, 위키스(Wikis), 비디오 블로그(Blog) 등 소셜미디어를 통해 여론 파급력을 확대해야 한다.

새만금개발 국민참여 확대 소셜미디어 활용방안으로는 소셜미디어를 이용한 국민참여 확대, 트위터 및 페이스북, 스마트폰을 활용한 어플리케이션 팟캐스트 등을 복합적으로 활용한 새만금 홍보 활성화 방안 등이 있다.

4) 국민참여 활성화를 위한 네트워크 영향력 강화

국민 참여는 모든 사회적 이슈와 관련하여 목표가 설정되고 또 수단이 선택되는 과정을 드러내 주며, 참여는 주민의 욕구와 소망을 정부에 전달해 주기 때문만이 아니라 참여자체를 통해 만족을 얻고 또 참여를 통해서 시민적 덕성을 학습하는 장치가 되고 또한 참여를 통하여 책임도 배우게 된다는 점에서 중요하다. 국민참여 활성화를 위해서는 커뮤니티 활성화, 자원확보, 자발적 프로그램 개발, 참여

주체의 확장 등이 개선되어야 한다. 뿐만 아니라 새만금 개발에 우호적인 국민여론 형성을 위한 전문가네트워크(오피니언 리더) 구성, 신규전문가 인력 풀 구성을 통한 네트워크 강화, 새만금 통합관리를 위한 협력체계 구상을 위한 새만금 거버넌스와 클러스터 구축 등이 필요하다.

마. 새만금사업과 서해안 대규모 개발사업간 연계 및 조정방안 도출

1) 새만금사업과 서해안 대규모 개발사업간 연계방안

서해안 개발사업은 대중국 교역 중심지로서 서해안의 위상을 반영한 것으로 중앙정부와 지방정부 모두 많은 중요성을 부여하고 있다. 따라서 새만금 사업 역시 이러한 서해안 개발사업과의 연계 및 지역간 연계 추진이 필수적이며, 나아가 중국과 일본 등 주변국의 개발 전략에 대한 이해와 활용이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 서해안 개발사업과 새만금 개발사업의 위상 정립을 위해 중국과 일본 등 동북아시아 주요국들의 서해안 활용 전략을 분석하고, 새만금 개발사업과 유사한 세계 주요국의 개발 사례 조사를 통해 새만금 개발사업의 위상 및 서해안 개발사업과의 연계 개발에 시사점을 도출해야 한다. 특히 여기서는 친환경 도시 개발 사례와 생태 자원의 보고 개발 및 대규모 간척지 개발 사례를 중심으로 검토해야 하며 우리나라의 서해안개발계획의 방향과 주요 사업을 검토하여 부문별 새만금 사업과의 연계 방안을 모색해야 한다.

동북아 국가중 중국(빈하이 신구)과 일본의 환황해권 개발전략과 주요 해외사례로서 UAE 마스다르 시티 프로젝트, 스웨덴 스톡홀름 함마르비, 덴마크 코펜하겐 등 저탄소 녹색성장의 선도지역 건설 사례와 홍콩 마이포 습지, 일본 쿠시로 습지 등 청정 생태의 보고 개발 사례 등의 조사가 필요하다.

또한, 네덜란드 줘다찌(Zuiderzee) 간척지, 네덜란드

Agriport A7(대규모 농업단지 조성 회사), 일본 카사오카만 간척 등 대규모 간척지 개발사례 등도 조사하여 새만금과의 연계성을 도출해야 한다.

2) 새만금 사업의 위상

새만금 사업의 비전 및 목표 달성을 위해서는 중국과 일본 등 동북아 주요국의 서해안 활용 및 개발 전략에 대응한 사업의 위상 정립을 통한 구체적인 추진 전략 수립이 필요하다. 특히 서해안 개발사업과의 연계성을 통한 시너지 효과 및 효율성 극대화가 필요한 것으로 나타났다. 새만금 사업은 서해안 개발사업의 하위계획이 아닌 시간적 및 공간적으로 동일한 위상을 가지는 사업으로 부문별 역할 분담을 통해 새만금이 선도하는 분야와 다른 지역과 연계하는 분야를 구분하여 추진해야 한다. 이를 위해서는 인프라, 농식품클러스터구축, 신재생에너지, 첨단융복합산업, 관광벨트구축, 국제교역 및 물류, 국제비즈니스 거점 등 7개 분야에 대한 부문별 연계 방안이 검토되어야 한다.

3) 새만금사업의 경제적 파급효과 분석

새만금사업의 경제적 파급효과는 다지역산업연관 모형과 지역상호작용모형을 결합하여 새만금마스터플랜의 투융자 계획의 추진에 따른 경제적 파급효과를 분석해야 한다.

마. 새만금 사업과 서해안 대규모 개발사업의 합리적 추진을 위한 법적 행정적 적정성 검토

1) 새만금사업 추진을 위한 제반 법적 문제 점검
일반법과 특별법, 한시법, 기본법, 조성법 등의 모델 중에서 새만금 및 서해안 대규모 개발사업 관련 법제(이하 “새만금 등 관련법제”라 함)가 어떠한 모델에 속하는가를 살펴봄으로써 관련법제의 법적 지위를 명확하게 해야 한다.

새만금 등 관련법제는 관련 개발사업의 연계적·효율적이고 신속한 추진을 위하여 일반법의 근간을 그대로 유지하면서 한정된 범위 내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법들로 제정되었다. 이와 같이 특별법으로 제정됨으로써 법적용의 탄력성을 유지하는 한편, 관련 국가정책에 대한 관계부처·해당 지방자치단체 및 주민의 이해와 협조의 요청에 유리할 것으로 기대되고 있다. 다만, 특별법의 경우 처분적 법률로써 조치법의 성격을 가지므로 즉각적인 효과가 발생하는 장점을 가지고 있으나, 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하여 법체계상의 혼란을 가져올 우려가 있으며, 기존의 법률과의 상호 모순·저촉이 발생하지 않도록 해야 한다.

새만금 등 관련법제는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 것으로서 국민의 미래형성을 위한 최선의 가능성을 보장하는 목적지향적인 유도법률 내지 계획법률이라는 점에서 일회적·한시적으로 종료되는 성격이 아니라 계속법으로서의 성격을 가지고 있다.

새만금 등 관련법제의 대표적인 것으로는 새만금사업의 촉진을 위한 특별법을 들 수 있으며, 제명에서 나타난 바와 같이 촉진이라는 표현이 사용되고 있고, 그 구성체계도 유사한 형태를 취하고 있다.

따라서 새만금 등 관련법제는 기본적으로 촉진법에 해당하며, 제명에 그러한 내용이 나타나 있지 않은 법제들도 그 내용적 측면에서 보면, 촉진 및 진흥에 관한 사항들이므로 촉진법이라 할 수 있다.

① 새만금 관련법제와 제정배경

- 새만금사업 촉진을 위한 특별법: 농림부에서 농지목적으로 간척사업을 진행하여 온 새만금지역에 대하여, 동북아시아의 중심지로 새로운 경제권을 형성할 수 있는 산업의 요람으로서의 가능성을 극대화하기 위함
- 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법: 동·서·남해안 및 내륙권 발전특별법(이하 “발전특별법”이라 함)은 경상남도, 전라남도

등 남해안 광역자치체의 요구에 의하여 의원입법으로 추진되었음

신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법: 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 지역을 종합적·체계적으로 발전시키고 투자를 촉진함으로써 성장동력 창출과 국가균형발전에 이바지하기 위한

② 새만금 등 관련법제 내의 체계성 검토

새만금 등 관련법제를 비롯한 지역개발관련 특별법제의 국토계획법제에 대한 비체계성의 문제는 위에서 언급한 상위계획과 특별법상 계획간의 문제에 국한되는 것이 아니라 특별법 상호 간에 있어서도 그 체계성에 대한 불명확성으로 인한 혼란이 야기되고 있는 실정이다. 이러한 혼란은 국가경쟁력강화위원회가 법제처에 법령해석을 의뢰한 내용(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조(경제자유구역 지정의 효력) 관련)에 대한 법제처의 회신을 통하여서도 알 수 있다. 따라서 이러한 법적 체계성에 대한 명확한 정리가 필요하다.

2) 새만금 사업과 서해안 개발 사업간의 행정적 갈등 문제 점검 및 개선방안

새만금 사업과 서해안 개발사업은 국무총리실,

농림수산식품부, 국토해양부, 환경부, 지식경제부, 문화체육관광부, 교육과학기술부와 같은 중앙정부 부처와 전라북도, 경기도, 인천광역시 등 광역지방자치단체의 이해관계가 서로 상충하는 개발사업이다. 따라서 사업의 원활한 시행을 위해서는 지자체 간 상충될 수 있는 이해관계 조정이 선결과제이다. 따라서 다양한 개발사업 사례를 통해 행정적 요인과 관련하여 이해 당사자별 갈등 종류와 인식 프레임이 상호 어떻게 형성, 대립되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등에 영향을 미치는지를 분석하여 시사점을 도출해야 한다.

새만금과 거대한 서해안 벨트에 대한 갈등 주체 간 역할분담을 통한 사전 갈등요소 제거방안과 새만금 사업과 서해안 개발사업간 상생할 수 있는 효율적 행정 추진체계 방안을 제시해야 한다.

갈등의 원인은 크게 정치적, 법적, 제도적, 경제적, 인지적인 측면에 따라 분류 할 수 있고, 갈등의 주체는 크게 정부와 주민으로 나눌 수 있으며, 정부는 중앙정부와 지방정부, 또는 기초단체와 광역단체로 구분할 수 있고, 주민은 지역주민과 NGO로 구분할 수 있다. 갈등 주체 간의 갈등 발생 유형은 표 1에서 보는 바와 같이 정부간 갈등, 정부-주민간 갈등으로 분류할 수 있다.

상기와 같은 주체 유형별 행정적 갈등 문제를 점검

표 1. 갈등주체별 유형분류

갈등주체별 유형분류		
정부간 갈등	수직적 갈등	수평적 갈등
	중앙정부-광역자치단체 중앙정부-기초자치단체 광역-기초자치단	중앙정부 부서 광역-광역자치단 기초-기초자치단
정부-주민간 갈등	정부-주민간 갈등	정부-NGO간 갈등
	중앙정부-주민 광역자치단체-주민 기초자치단체-주민	중앙정부-시민단체 광역자치단체-시민단체 기초자치단체-시민단체

하여 기존의 사례등을 참조하여 이해 당사자 간에 지혜롭게 갈등을 해결 하도록 해야 한다.

새만금사업과 관련된 행정적 갈등이 이해 당사자는 농림수산식품부와 국토해양부 등 6개 중앙부처, 한국농어촌공사, 전라북도를 비롯한 군산시·김제시·부안군 등 자치단체, 환경단체, 지역주민집단 등이다.

3) 합리적인 새만금 발전방안 마련을 위한 추진 체계

최근 사회적 다양성이 높아짐에 따라 정책결정을 둘러싼 정부간, 사회집단 간 갈등이 증가하고 있으며, 이러한 갈등은 사회발전을 저해하는 요소일 뿐만 아니라 이를 해결하는 과정에서 발생하는 사회적비용이 매우 크다는 문제가 새만금 사업에도 적용되고 있다. 서해안관련 지자체간에는 경기 서해안 시장협의회, 한국해양수산 선진화포럼, 황해권시·도지사협의회 등 각종 협의회가 구성되어 있다. 이러한 사회적 갈등을 최소화하고 합리적인 의사결정을 도출해낼 수 있는 의사결정 조정방안이 마련되어 각 지역 간 불필요한 경쟁과 중복 투자를 막을 수 있는 서해안벨트의 추진 및 운용체계가 제시

되어야한다.

한편, 현행 새만금사업 추진체계는 국무총리실에 설치된 새만금위원회 및 새만금사업추진기획단을 중심으로 사업간 종합조정과 조율하는 체계로서 중앙행정기관이 개별적으로 사업시행자를 지정·시행하여 내부용도별 토지개발과 기반시설을 설치하도록 되어 있다.

① 현행 새만금사업 추진상 문제점

용지별 개발 시기가 달라 매립토 확보 등 공동추진 필요사업과 다양한 문제를 해결하는데 어려움이 있으며, 신속한 개발의 저해요소가 존재하여 개발 종합성이 미흡하다. 또한, 새만금에 복수 사업자가 참여할 경우 상충 개발될 수 있고, 복합도시·산업단지·관광단지·농촌도시 등 용지별로 사업 추진시 수익성 위주의 개발로 유치기능 중복 문제가 발생할 가능성 높아 개발계획간 연계성도 취약하다. 뿐만 아니라 내부토지용지별로 인센티브 등 입주여건이 달라 투자자들에게 혼란 초래할 가능성이 있고, 중국 경제성장에 대응하는 물류교역 전진기지로 육성하기 위한 초석이 부족하여 새만금 전체 경쟁력 제고가 어려운 실정이다.

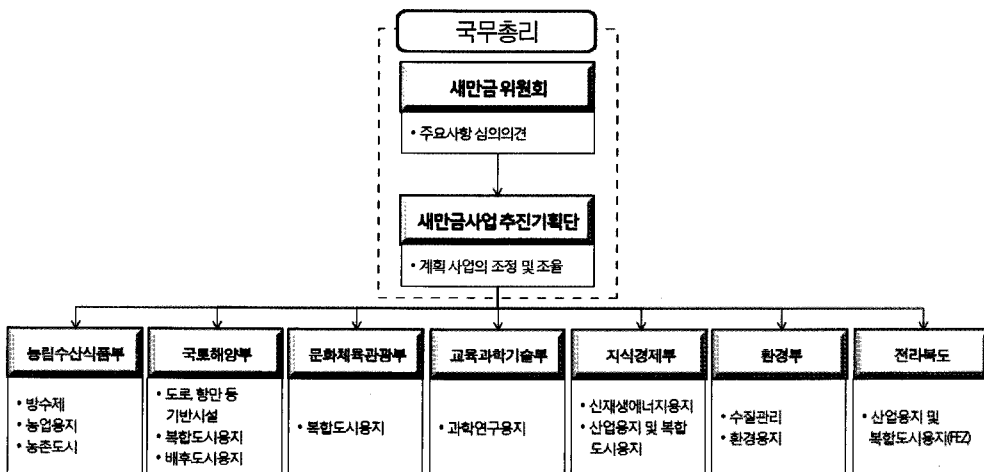


그림 16. 현행 새만금추진체계

② 새만금 사업추진체계 구축 방안

단기적으로 현행 추진체계를 중심으로 부처 및 계획간 조정·조율을 통한 효율성 제고방안을 고려하고, 관계부처가 참여하는 정례회의를 적극 활용하여 쟁점조율 및 협조체계 구축하여 새만금사업에 대한 전문지식과 경험을 보유한 총괄사업관리자 도입을 위한 행정체계의 안정화가 필요하다. 또한 새만금사업 관련 계획 및 정책수립, 조정, 인허가 등을 전담하는 새만금 개발 전담기구가 설치되어야 한다.

한편, 총괄사업시행자는 내부개발 추진상황을 고려하여 지정하여 새만금 전체에 걸치는 사업추진 및 개별사업 투자유치 등을 전담토록 하고 대규모 개발사업임을 고려하여 자원조달 능력 및 투자유치 능력을 갖춘 시행자를 지정하고, 매립공사 및 토지개발 분야에 대한 전문성을 가진 시행사를 지정하여 사업을 시행해야 한다.

■ 맺음말

단군이래 최대국책사업으로 시작된 새만금사업이 1991년 착공되어 1차 외곽방조제 공사를 마무리 하고 '동북아의 경제중심지 글로벌 명품복합' 도시 라는

새로운 비전을 제시하며 401km라는 새로운 국토를 확보하고 내부토지개발을 본격적으로 시작하였다. 따라서 이제는 새만금 지역이 녹색성장의 거점과 동북아의 국제비즈니스의 거점 및 글로벌 경제중심지로 개발 될 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 이에 본 프로젝트에서는 새만금종합개발계획(Master Plan)을 바탕으로 새만금과 연계된 서해안권 권역별 발전계획을 유기적으로 연결하여 새만금과 함께 서해안권 지역발전이 활성화 될 수 있도록 저탄소 녹색성장 기지로서 새만금이 역할을 할 수 있는 방안을 검토하였다. 이와 함께 국민적 지지와 협력을 구하여 새만금이 성공적으로 개발될 수 있도록 국민참여방안의 제시와 함께 국민 공감대 형성을 위한 방안도 분석하였다. '새만금사업 촉진을 위한 특별법', '동서남해안 및 내륙권 발전특별법' 등 새만금 및 서해안 개발사업 관련 법률의 검토 및 행정적 갈등문제 해결 방안과 함께 새만금 사업추진체계 구축 방안에 대해서도 검토 하였다.

이제 새만금과 서해안개발사업과의 연계 활용하는 방안에 대한 연구내용을 토대로 새만금만이 가지고 있는 차별성을 확보하고 추진하여 미래에는 국가경제를 이끌어 갈 수 있는 핵심지역으로 새만금이 성장하게 될 수 있기를 기대해 본다.