

# 새만금사업의 의의와 개발방향



박중훈  
국무총리실 새만금사업추진준비단 사무관  
mafsun@naver.com



고보성  
한국농촌공사 새만금사업단 차장  
bskoh@ekr.or.kr

## 1. 서론

새만금지구 간척종합개발사업은 1970년대 전북 옥구 지역과 충남 서천지역의 지역 첫 자를 인용하여 명명한 “옥서지구 농업종합개발사업”으로 시작되었다. 옥서지구 농업종합개발사업은 1단계 사업으로 금강하구둑을 건설하여 관개와 배수시설을 개선하는 사업이었고, 2단계 사업은 만경강과 동진강 유역 농업종합개발사업으로 김제지역에 방조제를 축조하여 갯벌을 간척하고, 만경강 주변의 농경지에 관개와 배수시설을 개선한다는 계획이었다. 이러한 계획이 수립 배경은 국내적으로는 1968년부터 시작된 가뭄으로 인한 농업여건의 악화와, 국제적으로는 1970년대부터 시작된 곡물파동으로 인하여 정부차원에서 식량 자급자족의 기틀을 마련하고자 하는데 있었다.

새만금사업이 본격적으로 시작된 시기는 1986년 “서남해안 간척 장기개발계획”에 김제·옥구·부안 지구가 포함되면서, 농림수산식품부(구 농림부)에서 이들을 통합하여 새만금지구로 명칭을 확정하면서 부터였다. 이후 정부에서는 1987년에 사업타당성조사를 실시하였으며, 그 결과 사업성을 인정받아 1988년부터 1989년까지 사

업지역에 대한 기본조사를 실시하였고, 1989년 11월 6일 새만금간척종합개발사업 기본계획을 수립하게 되었다.

기본계획이 수립됨에 따라 1991년 8월 19일 방조제 33km(부안에서 군산까지)에 대한 사업시행계획을 확정·고시하고, 1991년 11월 28일 제1호 방조제 공사 착공을 시작으로 방조제 및 배수갑문 설치공사를 추진하였으며, 2006년 4월 21일 방조제 끝물막이 공사를 완료함으로써 방조제 33km가 모두 연결되었다. 현재는 2009년 말까지 외곽시설 준공을 목표로 방조제 보강공사가 진행 중에 있다.

당초 새만금사업의 기본 목적은 농지를 조성하여 쌀 생산을 통한 식량의 자급자족에 있었다. 그러나 방조제를 축조하는 과정에서 사회적, 경제적인 여건의 변화에 따라 토지이용에 대한 다양한 의견이 표출됨과 동시에 환경단체들의 반대로 인하여 많은 사회적인 갈등이 야기되면서 사업이 장기화 되었다.

정부에서는 농지조성을 목적으로 한 당초의 토지이용 계획을 사회적인 변화, 사업의 경제성 및 활용도 측면에서 재검토를 실시하였으며, 2007년 4월 3일 토지이용구상에 대한 연구결과를 발표하고, 40,100ha에 이르는 새만금 내부토지 개발방향을 확정하였다. 새만금의 개발방

향은 첫째, 우선적으로 농지로 개발하고 산업·관광·도시용지 등은 수요에 따라 단계적으로 개발하며, 둘째, 환경단체와의 갈등요인을 제거하기 위하여 수질오염원이 적은 동진강을 우선적으로 개발한 후 정부의 수질관리목표가 달성되면 만경강을 개발하는 순차적 개발과, 셋째, 친환경적인 개발을 위해 개발면적의 10%를 환경용지로 개발하는 것이었으며, 토지이용의 비율은 농지가 72%이고 기타 산업 및 관광용지 등이 28%로 설정되었다.

그러나 2008년 창조적 실용주의를 표명한 이명박정부는 새만금사업의 비전을 “동북아의 두바이, 규제없는 세계 경제중심지”로 정하면서 새로운 변화의 계기를 맞이하게 되었다. 정부는 새만금을 국가경쟁력을 확보하여 세계적으로 한 단계 도약할 수 있는 신성장동력지대로 규정하고, 농지중심의 새만금에서 경제중심의 새만금으로 개발할 수 있도록 토지이용 기본구상을 변경하였다. 이에 따라 농업용지 72%, 타용지 28%의 기존계획을 국내·외적인 환경변화에 걸맞도록 경제중심의 복합용지 70%, 농업용지 30%로 변경하고 2008년 10월 21일 기본구상을 최종 확정하였다.

본 원고에서는 이러한 대내·외적 변화 속에서 새만금 내부토지개발 기본구상의 변경내용과 의미 및 정부에서 제시한 새만금 내부개발 방향을 살펴보고자 한다. 또한 새만금사업은 현재에도 계속되고 미래 세대에서도 계속 진행되는 사업이기 때문에 시대적 상황에 따라서 개발방향이 변화할 수 있으며, 원고의 모든 내용은 개인적인 관점에서 바라본 견해를 밝히둔다.

## 2. 본 론

### 가. 새만금사업 기본구상 의의

이명박정부는 새만금을 「동북아 경제중심지」, 「규제 없는 세계경제중심지」로 조성하기로 하고, 새만금사업

을 국가 중요핵심 전략사업으로 선정하였다. 이는 국내 외적인 주변 여건변화에 적극 대응하고, 동북아지역에서의 위상을 재정립하는 기틀을 마련하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

최근의 세계는 지역경제 불력의 형성과 함께 세계경제의 자유화 체제가 본격적으로 진행됨에 따라 무한경쟁시대로 진입하고 있으며 국가적으로는 우주항공과학, 바이오에너지, 첨단산업, 생명공학 등에 막대한 자금을 투자하여 국가경쟁력을 높이고 있는 실정이다. 이에 따라 향후 환황해 경제권에서 중국과 대등한 경쟁관계를 유지하기 위해서는 국가경제발전을 견인하면서 세계화를 주도하는 전진기지 육성이 필요하며, 그 시발점은 바로 새만금지역이라고 판단된다. 따라서 현재의 새만금 기본구상 변경은 ‘새만금을 디지털 선진한국을 이끌어 갈 수 있는 지역으로 조성할 수 있는 기반을 마련했다’는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

### 나. 새만금사업 개발방향

#### (1) 기본방향

새만금 및 주변지역에 대한 입지여건과 현황을 분석하고, 향후 세계경제 추세와 동북아지역 및 환황해권에서의 여건 등 우리나라를 둘러싼 외부환경 변화와 국가정책, 지역개발전략, 사회, 경제, 환경 등 대내적 여건변화를 고려하여 토지이용계획을 변경하였다.

변경된 새만금사업의 내부토지개발 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 조성되는 내부 토지를 농업용지 확보 위주에서 동북아 경제중심지로 개발방향을 전환하기로 하였다. 특히, 사업기간이 2030년 이후에 완공되는 기존 계획을 동진·만경수역 동시개발로 사업기간을 10년 정도 단축하는 것으로 하였다. 물론 사업기간을 단축하기 위해서

는 새만금지역의 수질환경개선대책을 완벽하게 수립하는 전제조건이 수반되어야 한다.

둘째, 새만금지역의 완벽한 수질관리목표달성을 위하여 상류지역의 생활하수, 축산폐수 등과 같은 점오염원의 해소와 환경기초시설을 완벽하게 설치하며, 청정에너지 생산과 자연순환형 농산업 등 새만금 지역을 저탄소 녹색 성장시범지역으로 육성하기로 방향을 설정하였다.

정부에서는 이러한 기본방향을 충족시킬 수 있도록 심도 있는 연구·분석을 통하여 토지이용 기본구상을 수립하였고, 또한 연구·분석결과에 따라 단기간 내 수요가 발생이 예상되는 용지, 지형적으로 공사추진이 용이한 용지, 중점사업용지 등 새만금지역의 발전을 선도할 수 있는 용지와 인프라 시설의 기본적인 개발방향을 제시하였다. 아울러 2020년까지 개발수요가 불분명한 토지는 유보용지로 지정하여 우선 농지로 활용하면서, 장래 수요변화와 정부정책의 여건변화에 맞게 개발할 수 있는 용도별 토지 활용 기본방향을 그림 1과 같이 설정하였다. 아울러 내부토지개발의 기반이 되는 방수제 공사는 2015년까지 개발을 완료하기 위해 농림수산식품부와 한국농촌공사는 2009년말 방수제 착공을 목표로 조사·설계중이다.



그림 1. 새만금 토지용도별 배치계획

## (2) 토지용도별 개발방향

정부는 새만금 내부토지개발 기본구상의 4대 기조를 아래와 같이 정하였다.

첫째, 새만금지역에 국제, 기업, 산업, 관광, 신재생에너지, 과학·연구, 농업 등의 다기능을 가진 기지를 육성하고, 각 기능들 간의 상호연계 및 복합적 작용을 통하여 시너지 효과를 창출시켜 국가성장발전을 견인할 수 있도록 “Multi-Functional(다기능)을 도입한 융복합기지로 조성”하며,

둘째, 동아시아 자유무역협정의 허브기능을 육성함으로써 글로벌 신경제 체제의 전략적인 중심지로 육성하여 국제적 인력과 자본, 기술이 집중되어 세계시장에서 중국 등 주변국과 대등하게 경쟁을 유도하기 위한 “FTA(자유무역협정) 글로벌 新경제 체제의 중심지로 육성”하고,

셋째, 자연순환형 및 탄소저감기법을 도입함으로써 저탄소 녹색성장의 시범지역으로 육성하여 포스트 교토의정서에 의한 온실가스 감축 대상국에 포함될 것을 대비하기 위한 “저탄소 시범지역으로 육성”과

넷째, 국제수준에 걸맞는 규제완화를 스피드 있게 추진함으로써 2020년까지 활발한 국제활동을 유치하기 위한 “Speed 있고 활력있는 추진”으로 정하였다.

아울러, 개발목적을 달성하기 위해 새만금지역의 지리적인 여건과 산업적인 여건 등을 최대한 고려하여 토지배분 기능을 설정하였다. 국토연구원 등 5개연구기관이 검토한 내부토지개발 기본구상 연구용역 결과를 보면, 새만금지역의 개발을 견인할 수 있는 첨단산업기능, 내부와 외부의 풍부한 관광사업을 주도할 관광기능, 국제적인 금융환경을 이끄는 국제업무기능, 산업과 과학기술을 융·복합화 하는 과학연구기능, 청정에너지 및 환경을 중시하는 환경과 에너지기능, 첨단농업과 기술을 제공하는 농업기능으로 구분할 수 있다. 이렇게 설정된

표 1. 용도별 토지변경 현황

구분	계	농업	산업	관광	농촌도시	에너지	환경	유보	방수제등
기존 (A) ( '07.4)	28,300ha (100%)	20,250 (71.6)	1,870 (6.6)	990 (3.5)	660 (2.3)	430 (1.5)	3,000 (10.6)	- (-)	1,100 (3.9)
변경 (B) ( '08.10)	28,300ha (100%)	8,570 (30.3)	2,870 (10.2)	990 (3.5)	460 (1.6)	830 (2.9)	5,950 (21.0)	7,530 (26.6)	1,100 (3.9)
증△감 (B-A)	- ha ( - %)	△11,680 (△41.3)	1,000 (3.6)	- ( - )	△200 (△0.7)	400 (1.4)	2,950 (10.4)	7,530 (26.6)	- ( - )

\* 유보용지(27%) 잠재용도 : 산업(FDI) 4%, 관광·레저 5, 과학·연구 8, 국제업무 2, 신·재생에너지 4, 배후도시 4

기능을 좀더 구체적으로 정리하여 보기로 하자.

#### ① 농업용지

2007년도 전국 농경지 면적은 약 1,782천ha이나, 최근 10년간의 연평균 농경지 감소율(0.77%)을 고려하면 2020년의 농경지 면적은 약 1,611천ha로 감소할 것으로 전망된다. 제4차 국토종합계획에서는 2020년까지 안정적인 식량생산과 환경보전을 위한 농지면적을 1,700천ha로 유지하는 것으로 계획하고 있으며, 이를 고려하여 새만금지역에 2020년까지 부족면적 89천ha의 10% 수준인 9천ha의 농지를 확보하고, 식량생산단지, 화훼·원예단지, 농촌마을, 첨단농업시험단지를 조성하여 국제적인 경쟁력을 확보할 수 있는 단지로 만들어갈 계획이다.

#### ② 산업용지와 국제업무용지

제3차 산업입지 공급계획에서는 우리나라의 산업용지 수요 추정을 위해 지수평활법과 원단위법을 사용하였으며, 지수평활법에 의한 수요는 연평균 0.97천ha, 원단위에 의한 수요는 연평균 1.09천ha에 달할 것으로 추정하고 있다. 전라북도의 경우, 전국수요의 9% 수준인 연평균 0.093천ha가 증가할 것으로 전망되며, 전라북도 산업입지 수요에서 새만금이 차지하는 비중을 기

존 계획에서 전제한 60%로 하면 새만금 지역의 공장부지 수요는 연간 0.057천ha, 2011년에서 2030까지 20년간의 총 수요는 1.14천ha에 달한다. 이를 공공시설용지가 포함된 산업용지로 환산하면, 2020년까지 0.95천ha, 2030년까지 1.89천ha가 소요될 전망이다.

FDI 수요는 세계 경제 성장률, 세계 투자 증가율, 우리나라 경제 성장률 등과 밀접한 관계가 있으므로 각각의 시나리오를 설정하여 추정하였다. 세계 경제 성장률(3~5%)을 기준으로 향후 20년간 FDI 유치액은 340억불로 추정되며, 세계 해외 직접투자 증가율(5~9%)을 기준으로 할 경우 향후 20년간 우리나라 전체 유치액은 504억불, 우리나라 경제 성장률(3~5%)을 기준으로 할 경우 향후 20년간 우리나라 전체 유치액은 296억불로 전망된다. 전라북도 지역의 외국인 직접투자용지 수요를 전국의 10%, 새만금 지역의 수요를 전라북도의 60% 수준이라고 가정할 경우, 새만금 지역은 1.21~2.03천ha로 다양하게 추정할 수 있으나 비교적 낙관적 전망수치인 2.03천ha로 결정하였다.

#### ③ 관광용지와 환경용지

세계관광기구에서 관광산업은 연간 3%씩 평균적으로 성장하고 있는 것으로 분석하고 있고, 많은 국가에서 관광산업을 국가전략사업으로 추진하고 있다. 우리나라

도 관광총량이 주5일 근무제 도입과 국민의식의 변화와 함께 매년 2.8%씩 지속적으로 증가하고 있다. 전라북도 지역의 관광총량도 평균 5%이상 증가하고 있으며, 특히 새만금지역은 급속도로 성장하고 있는 추세이다. 이러한 차원에서 새만금지역은 2009년 방조제 완공과 동시에 400만명이 연간 방문할 것으로 추정되며, 새만금과 인근지역에는 2천8백만명 이상이 방문할 것으로 예상된다. 이러한 관광객들을 수용하기 위해서는 체험형 레포츠시설과 관광휴양시설 등을 도입하여 쾌적하고 안락한 관광활동이 이루어지게 계획을 수립해야 할 것이다. 또한 다양한 생태관광, 회의시설 및 관람시설을 개발하여 새만금을 국제적인 경쟁력을 갖추도록 개발할 계획이다.

환경용지 또한 새만금을 친환경적으로 개발하고 세계적인 교육의 장으로 활용될 수 있도록 충분한 공간을 확보하여 지원하고 있다. 침전지, 저류조, 습지, 환배수로 등과 같은 자연조건을 조성하여 다양한 동식물이 활동할 수 있는 여건을 확보할 계획이다. 환경용지는 총 6천ha로 계획되어 있으며 향후 토지의 집약적 이용에 따른 오염원이 증가할 것으로 예측하여 자연정화기능을 담당할 수 있는 완충지의 역할도 체계적으로 수행할 수 있는 점을 고려하여 충분하게 계획을 수립하였다.

#### ④ 과학연구용지와 신재생에너지용지

향후 우리나라의 지속적 성장을 위하여 미래유망기술을 중점적으로 육성할 필요가 있으며, 정부는 118개 기술군을 선정하였다. 우리나라가 중점적으로 육성해야 되는 과학연구분야는 정보전자분야, 생명분야, 기계공정분야, 에너지자원분야, 우주항공분야와 기타 분야 등 6개 분야가 있으며, 이들 각 분야별로 연구기관을 유치할 경우 약 20여 개소의 국가연구기관이 필요할 것으로 추정된다. 부지 원단위는 정부출연연구기관 및 투자기

관 연구소의 부지면적평균이 0.02천ha이며, 연구기관의 확장가능성 등을 고려하면 0.03천ha를 적용하면 연구기관용지는 0.6천ha이며 기반시설용지, 녹지 등을 고려하면 0.9천ha로 전망된다.

국가과학·연구용지 내 입지할 정보전자분야, 생명분야, 기계공정분야, 에너지자원분야, 우주항공분야 등의 실험을 위해서는 대규모 부지 확보가 필요하며, 이를 위하여 광활한 부지를 보유한 새만금 지역에 과학·연구 실험장으로 약 0.8천ha를 확보하도록 계획하였다.

또한 신·재생에너지를 기반으로 하는 연구기능과 실용화 가능성을 검토하는 시험생산기능을 도입하도록 계획하였다. 단지의 규모는 외국의 예를 보면 매우 다양하나 단일목적 연구단지임을 감안하여 0.83천ha로 결정하였다. 새만금 지역 또는 주변지역이 농업지역임을 고려하고, 단위면적당 대체에너지 생산성을 감안하여 바이오식물 재배위주의 신·재생에너지 생산단지를 조성하며, 신·재생에너지의 산업화와 탄소시장 조성 참여를 감안하여 풍력, 태양광 발전단지를 일부 조성하는 것을 계획하였다. 이에 대한 총 소요 면적은 1.2천ha이고, 세부적으로는 바이오 식물 재배단지 : 0.9천ha, 태양광 발전단지 : 0.3천ha, 풍력발전은 방수제, 농업용지, 해상 등을 이용하는 것으로 계획하였다.

### 3. 요약 및 결론

새만금간척종합개발사업이 1991년 착공한 방조제가 금년말이면 완공될 예정이며, 그 이후에 조성될 내부토지는 우선 방수제를 2015년까지 축조하고, 2020년까지 매립공사가 추진될 계획이며, 정부에서 계획하고 있는 구상을 실현하기 위해서는 많은 사업비 투자와 기업의 투자유치가 이루어져야 계획이 실현되게 될 것이다.

계획이 실현되기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족

되어야 한다.

첫째로 농지, 환경용지 등을 제외한 새만금지역을 규제없는 세계적 경제자유지역 형태로 운영하면서, 새만금신항만 등 기반시설을 배치하여 이를 뒷받침하는 등 국가경쟁력 강화를 위한 미래지향적 비전과 컨셉트를 갖고 추진되어야 한다.

둘째로, 강력한 환경개선대책을 통한 목표수질 조기 달성과 왕궁지역으로 대표되는 상류 오염원의 근본적 해소방안도 조속히 강구하는 등 사업을 추진하는데 있어서 장애요인이 있다면 과감히 제거하여 개발 목표를 신속히 달성되도록 매진하여야 한다.

셋째로 개발수요가 많고 사업추진이 용이한 방조제 주변 다기능복합부지, FDI용지, 에너지용지 등은 우선적으로 개발하는 등 적기에 적정사업을 추진함으로써 예산절감 및 사업성과를 조기에 실현해야한다.

넷째로, 각 용지별 개발방향에 대해서는 세계적인 추세와 다양한 의견을 수렴하여 추진할 필요가 있다. 특

히, 산업용지 등은 기존의 재래식 기법이 아닌 첨단산업을 이끌어갈 지역이며, 따라서 연구와 생산이 동시에 이루어지도록 추진되어야 한다. 또한 관광산업은 국제적인 관광지로써 경쟁력을 확보할 수 있는 다양한 테마를 설정하고 콘텐츠를 도입하여 국제적인 관광지이면서 차별화된 사업지역으로 개발하고, 신재생에너지용지와 환경용지 등은 미래세대를 위한 지속가능한 개발이 진행되고 있다는 세계적인 모범 교육지역으로 이어질 수 있도록 개발되어야 한다.

끝으로 새만금지역은 서울시의 2/3에 해당하는 방대한 면적을 개발하므로 충분한 시간을 가지고 완벽한 계획과 추진체계를 구축하여 체계적으로 추진하되, 새만금 전 지역이 개발된 이후를 가상해 보면서 정보 인프라 구축 등 현 시점에서 해야 할 일 들을 실기하지 않는다 면, 새만금은 대한민국의 미래를 열어갈 새로운 기회의 땅이 되는 것은 분명하다.