

새만금 농업단지와 향후 연구 발전 방향



이 지 민
서울대학교 농업생명과학연구원/연구조교수
habi1004@snu.ac.kr



서 교
서울대학교 국제농업기술대학원/조교수
kyosuh@snu.ac.kr

1. 새만금 마스터 플랜

• 새만금 사업의 목표 변화

새만금 사업은 1971년부터 예정지조사 등을 실시하고 1989년 기본계획 발표한 후, 1991년 공유수면 매립면허 고시와 사업시행인가 고시를 받아 착공한 이후 2010년 방조제를 준공한 초장기 사업이다. 20년간의 사업 기간 동안 변화하는 사회의 요구에 의해 새만금 사업의 목표는 초기 '농업용 토지 확보'에서 '동북아 경제중심지'로 변화하였으며, 최근 2009년 내부개발 기본구상을 조정하면서 '새로운 문명도시'라는 목표로 변화하였다. 이러한 사업 목표의 변화 속에서 내부토지개발에서 농지의 비중이 1991년 100%에서 2007년 72%로, 2008년 30%로 감소하게 되었다.

• 새만금 마스터 플랜의 변화

세부적인 새만금 마스터 플랜의 변화를 살펴보면

2007년 4월 「새만금 간척용지의 토지이용 기본구상」에서는 산업용지와 관광용지를 포함하고 있으며, 2008년 기본구상 변경에서는 농지가 30% 줄어든 계획에서는 신항만이 추가되었으며 산업용지 관광용지 이외 과학연구용지, 생태환경용지, 신재생에너지용지 등이 계획되었다. 2010년 1월에는 정부합동으로 「새만금 내부개발 기본구상 및 종합실천계획」을 수립하고, 이를 토대로 2011년 3월에 토지이용계획을 구체화한 「새만금 종합개발계획」을 확정하였다. 최근에는 민간 투자유치 활성화를 위해 토지용도를 단순화하였다.

2. 새만금 농업용지 마스터 플랜

• 농업용지의 마스터 플랜

현재 새만금사업 토지이용계획에서 농업용지를 살펴보면 만경강과 동진강 하류에 기존 농지와 인접한 위치에 분포하고 있다. 농업용지 토지이용계획을 살펴보면



그림 1. 2007년 토지이용계획



그림 2. 2008년 토지이용계획

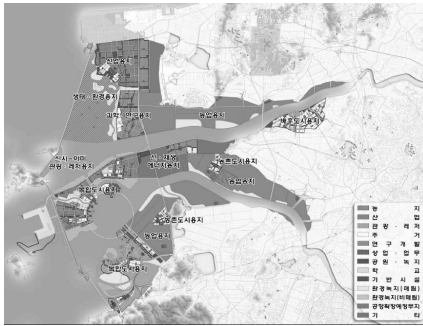


그림 3. 2011년 토지이용계획



그림 4. 2014년 토지이용계획

농업용지 이외 생태환경용지와 농촌도시용지가 2개 분포하고 있음을 알 수 있다. 신재생에너지용지 일부는 바이오 에너지 작물을 재배하는 재배지로 농림축산식품부에서 관할한다.

85.7km²에 달하는 농업용지의 세부 토지이용계획을 살펴보면 3개의 기능으로 구분되며 이는 다시 11개의 단지로 나뉜다. 도입기능으로는 '친환경고품질 첨단농산업 기능', '수출농업 전진기지 기능', '녹색성장 농업생태관광 기반 구축 기능'으로 복합복합단지, 원예단지, 테마파크 등으로 나뉘져 있다.

• 농업용지 마스터 플랜의 한계

그러나 이러한 토지이용계획은 단순히 농업용지의 기능별로 구분하여 바둑판식으로 나누어 놓기만 한 상태로 자연적 여건과 사회적 요건을 고려한 계획 수립인지 검토가 필요하며, 최근 세분화된 토지용도를 투자유치를 위해 간략화한 것을 고려할 때 이러한 세분화된 기능 구분, 대규모 자금이 소요되는 규모와 운영 주체 및 방식 등 현실성을 가지는지 검토해볼 필요가 있다.

특히 '글로벌 경쟁력을 갖춘 첨단기술 및 고품질 수출농업 육성'이라는 비전과 구획별 기능설정 이외 지역을 포괄하는 기본 원칙, 단계별 개발 등 계획의 부재는

표 1. 농업용지의 도입기능별 면적

구분		면적(km ²)	
친환경고품질 첨단농산업기능 (44.69km ²)	복합곡물단지	39.95	
	자연순환형 유기농업단지	3.04	
	첨단농업시험단지	1.70	
수출농업 전진기지기능 (33.55km ²)	원예단지 (23.55km ²)	일반원예	10.03
		첨단수출	13.52
	대규모 농어업회사 (7.00km ²)	일반원예	0.97
		첨단수출	1.48
		경축순환	2.70
		기타시설	1.85
농산업클러스터		3.00	
녹색성장 농업생태관광 기반구축기능 (7.46km ²)	저탄소 녹색성장시범단지	0.50	
	농업테마파크	1.00	
	농촌마을	0.96	
	모목장	3.00	
	수목원	2.00	
합계		85.70	

농업용지를 산업적 이용가치로만 인식하고 농공단지를 조성하여 분양하는 정도의 계획으로 느껴지기도 한다.

농업용지의 면적(85.7km²)은 경기도 의정부시 또는 농촌의 경우 면 2-3개 정도의 면적으로 인구, 산업, 문화, 녹지 등을 포괄하는 지역계획적 접근이 필요하다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시기본계획은 1)지역적 특성 및 계획의 방향 목표, 2)공간구조 생활권 설정 및 인구의 배분, 3)토지의 이용과 개발, 4)토지의 용도별 수요 및 공급, 5)환경의 보전 및 관리, 6)기반시설, 7)공원 녹지, 8)정관에 관한 사항 등을 포함하도록 되어 있다. 이러한 요소가 모두는 아니더라도 포함된 종합적인 계획이 수립되어야 하며 단계별 계획을 통해 현실화 가능할 것이다.

3. 관련 법률과 계획제도

먼저 농업 농촌과 관련된 계획을 살펴보면, 농업농촌 발전계획, 농지이용계획, 농업정비 종합계획 등이 존재한다. '농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획'은 「농어업 농어촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 의해 5년마다 정책의 기본방향 및 목표 등을 수립하는 계획이며, 농어촌 정비 종합계획은 농림축산식품부 장관 혹은 해양수산부장관이 수립하는 정비 계획이다. 이러한 계획은 정부에서 수립하는 것으로 세부적인 계획을 포함하고 있지 않은 한계를 가지며, 농지이용계획의 경우 지역단위로 이뤄지지만 개인 사유재산인 농지에 대해 계획의 현실화가 가능하기 어려운 한계를 가진다. 이처럼 농업

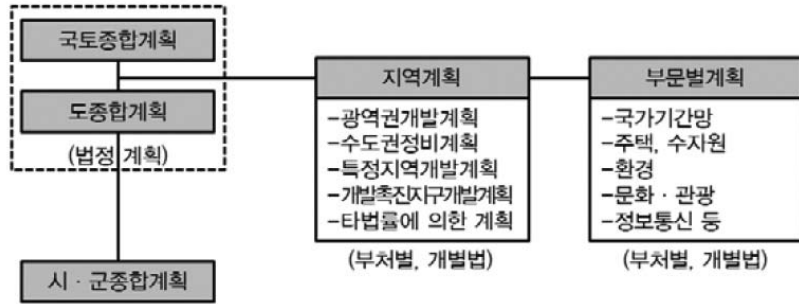


그림 5. 국토계획체계

및 농지에 대한 계획은 체계적으로 이뤄지기 어려운 여건이다.

다음으로 새만금 농업단지 계획과 관련된 법률을 살펴보면 간척사업과 관련된 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「농어촌정비법」이 존재하며, 2012년 1월 제정된 「간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률(이하 간척지법)」이 있다. 농어촌정비법에 의해 간척사업은 농업생산기반 정비사업에 속하며, 동 법에 의해 종합적인 토지 이용계획을 세우게 되어 있다. 농어촌정비법 상의 재산관리와 처분에 관한 조항 및 공유수면관리법에는 매립지의 소유권 취득 및 관리 처분이 정해져있다.

앞서 살펴본 새만금사업의 기본구상 및 이용계획은 「새만금사업 촉진을 위한 특별법」의 기반에 의해 수립되었으며 이 법은 2007년 12월 27일 제정되어 2008년 12월 28일부터 시행되었다. 이 후 2012년 12월 11일에 이 법은 폐지되고 6개 부처의 개발기능을 하나로 통합할 수 있는 개발전담기구(새만금개발청)를 국토해양부 소속으로 설치하고, 새만금사업에 필요한 재원의 안정적인 확보를 위한 특별회계를 설치하며, 민간의 투자를 촉

진시킬 수 있는 다양한 법적 토대를 마련하기 위해 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(새만금사업법)」이 제정되었다.

새만금사업의 농업용지도 농지기금관리법에 의해 조성된 간척지로 간척지법에 의해 '간척지의 농업적 이용을 위한 종합계획'이 수립 시행되어야 하나, 새만금사업법이 특별법으로 간척지법이 적용되지 않고 새만금사업법이 적용되어 새만금사업 기본계획 내에 농업용지 계획으로 포함된다. 이러한 새만금계획은 「국토기본법」에 의한 국토계획체계 중 지역계획에 속한다 볼 수 있다. 또한 새만금사업법에 의해 수립된 기본계획은 각 지자체 계획에 포함되도록 새만금사업법에 규정하고 있다.

그러나 앞서 언급했듯이 농업용지를 단순히 전·답으로 생각하는 계획이 아닌 지역계획적 접근이 필요하다. 토지이용계획뿐 아니라 개발 방향 및 기본 원칙하에 단계별 추진을 고려한 계획이 필요하나 농업농촌과 관련된 계획제도 상에는 그 근거가 미비하므로 새만금사업법의 기본계획에 이러한 계획들이 충분히 담겨야 할 것이다.

구가 필요하다. 5가지 분야에 대해 일부는 기 시행되기도 하였으나 농업용지 전체를 대상으로 종합화하고 구체적이고 장기적인 플랜이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률, <http://www.law.go.kr/>
2. 구글 맵스 <https://www.google.co.kr/maps>
3. 국무총리실, 2011, 새만금 종합개발계획(Master Plan)
4. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, <http://www.law.go.kr/>
5. 박석두, 박시현, 채광석, 김정승, 2012, 간척지농업적 이용을 위한종합계획 수립방안, 한국농촌경제연구원 보고서
6. 새만금개발청, <http://www.saemangeum.go.kr>
7. 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법, <http://www.law.go.kr/>
8. 한국개발연구원, 2012, 새만금 내부개발사업 2012년도 간 이타당성재조사 보고서