



# 3

## 서천의 비전과 지속가능한 발전

## I. 서론

서천군은 “어메니티 서천”이라는 캐치프레이즈를 표방하며, 서천군의 천혜의 자연자원을 비롯한 수없이 많은 자원을 최대한 활용하고, 지역주민을 위한 정책, 지역사회 주도의 정책을 전개하여 왔다. 이러한 어메니티 서천이라는 정책을 전개해오면서 주민과의 마찰과 이견으로 인하여 많은 시행착오를 거쳤지만, 서천군의 가치를 창출하고 지역의 잠재력 및 주민복지의 증진을 도모한다는 점에서 외부적으로는 많은 호평을 받고 있다.

한편, 최근들어 서천군에는 커다란 변화가 일고 있다. 20여년 가까이 지연되어온 장항국가산업단지 해결의 실마리를 찾고, 중앙부처에서 제시한 막대한 재원이 소요되는 대안사업을 향후 짧은 시간내에 서천군에 투입코자 계획 중이다. 이러한 변화는 서천군 역사상 짧은 기간내에 막대한 재원이 투입되었던 적이 없으며, 이로 인하여 서천군에 어떠한 변화의 바람이 휘몰아칠지 가늠하기가 힘들 정도이다.

서천군은 지금까지 어메니티 서천이라는 지속가능한 정책을 전개하여 왔으며, 농업위주의 산업구조로서 강한 외부충격이 있을시 그 외부충격을 받아 들일 수 있는 체제나 역량이 갖추어져 있지 못하다.

또한, 서천군이 어떻게 변화해야한다는 목표나 추진전략이 설정되어 있지 않다. 때 늦은 감은 있지만 다행히 21세기 서해안시대에 대비한 변화된 서천을 건설하려는 의지가 다양한 경로를 통해 모색되고 있다.

거시적으로는 다가오는 21세기의 서해안 시대에 발전잠재력이 크고, 발전이 기대되는 대표적인 환황해권의 중심지역으로 부각할 수 있는 무한한 잠재력을 갖추고 있는 서천군이 장항국가산업단지 대안사업 추진으로 인하여 급격한 변화의 소용돌이에 대응하고, 발전해 나갈 수 있는 방안을 제시코자 한다.

## II. 장항국가산업단지 대안사업의 추진과 대응과제

### 1. 서천군 입장에서의 대응방향 설정을 위한 계획과제

#### 1) 내륙산업단지와 국립생태원 등 관련사업간의 상호연계

이미 군산에는 산업단지가 조성되었으며, 서천군이 군산과의 차별화된 전략을 수립하기 위해서는 군산의 영향을 안받을 수가 없다. 2004년을 기준으로 서천과 군산의 제조업 종사자 수를 비교해 보면 서천의 3,406명인 데 비해, 군산은 15,265명으로 네 배 이상의 차이가 나타난다. 즉 군산지역은 서천지역과 비교하여 상대적으로 제조업 기능이 강하게 나타나고 있으며, 앞으로 군장 산업단지가 활성화되고 새만금 지구에 산업단지가 들어서게 된다고 가정할 경우 그러한 경향이 더욱 강하게 나타날 것이다. 그렇다면 서천군은 군산과 동일한 제조업 기능을 유치하여 그들과 경쟁하기 보다는 군산의 제조업, 서비스업 종사자들을 유인할 수 있는 위락시설을 입지시키는 등 군산과는 차별화된 발전전략을 수립해야 할 것이다.

또한 국립생태원이나 해양박물관의 연구기능은 지역경제 파급효과가 미미하므로, 바이오산업과 연계하여 진행되어야 할 것이다. 즉, 자생적 생산기반을 확보하기 위해서 해수부·환경부 대안에서 제시되었듯이 80만평 미만의 최소한의 산업단지가 필요할 것이다. 이렇게 조성된 산업단지는 국립생태원, 해양생물자원관과 분리되어 따로 발전해 나가는 것이 아니라, 이들의 기능과 상호 연계되어 에코씨티를 분담함과 동시에 에코벤처 산업을 유치하여 상호보완적인 역할을 할 수 있도록 계획되어야 할 것이다.

#### 2) 내륙산업단지 분양을 위한 적극적인 전략 방안 모색

기존의 산업단지가 용지의 분양 및 임대하는 방식인 바, 기존 국가산업단지의 선례에서 살펴볼 수 있듯이 대기업의 입주 없이는 용지분양에 많은

어려움을 겪었다. 따라서, 이를 부지와 건축물을 함께 할 수 있는 완성형임대산업단지에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

완성형임대산업단지는 이는 대규모 시설을 갖추고 입주하는 대기업보다는 공장을 건축하는 것에 부담을 느끼는 중소기업에게 더 많은 혜택을 제공하고, 기업이 도산하더라도 공장시설은 다른 기업에게 또다시 임대할 수 있다. 그렇기 때문에 완성형임대산업단지는 시설투자가 더 효율적으로 이루어진다는 장점을 갖고 있다.

### 3) 국립생태원과 해양생물자원관을 토대로 생태도시로서의 이미지 제고

국립생태원과 해양생물자원관을 토대로 하여 서천군 전체를 생태지역(Eco-region)화할 수 있을 것이다. 크게는 서천을 우리나라 생태도시의 랜드마크로 육성할 수도 있다. 미국의 데이비스, 오스틴, 네덜란드의 델프트, 독일의 슈투트가르트, 프라이부르크와 같이 서천군이 보유하고 있는 생태자원을 최대한 활용하여 관광객을 유치하여야 할 것이다. 이러한 세계의 생태도시들은 친환경적 정신과 적극적인 시민참여로 이루어졌다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 즉, 도시 설계 과정에서 바람, 물, 식물, 야생동물을 충분히 고려하였으며 교통체계나 폐기물 처리에 있어서도 최대한 자원을 절약하는 방식을 채택하였다. 서천의 경우 풍부하고 청정한 자연자원을 보유하고 있기 때문에 이러한 자연환경과 어우러지는 개발방식을 채택할 수 있을 것이다.

또한 생태도시를 만들기 위해서는 하향적 혁신체제를 지양하고 시민들의 아이디어를 적극 수렴하는 상향적 혁신체제를 향해 나아가야 한다. 생태도시에 대한 서천군민의 아이디어를 수렴하여 정책에 반영하고 나아가서는 주민과 공공이 함께 정책을 추진하는 민관협력체제도 만들어가야 할 것이다.

#### 4) 국립생태원과 해양생물자원관과의 연계를 위한 다양한 관광·역사문화자원의 발굴 및 연계·활용

국립생태원의 연간 관광객 수가 200만 명에 달한다는 것으로 예측하고 있고, 2005년 한 해 서천군의 관광객 수는 4,044,835명으로 적절한 관광시설에 대한 공급이 이루어진다면 많은 수의 관광객을 유치할 수 있는 가능성을 가지고 있는 것으로 보인다.

한편 지속위와 환경부, 해수부에서 공동으로 실시한 해외시찰 결과를 보면, 국립생태원과 유사한 기능을 가지고 있는 대만의 국립해양생물박물관(34만 평)과 영국왕실 식물원(36만 3천 평), 캐나다 몬트리올 식물원(22만 7천 평)의 연간 관광객 수는 각각 5백만 명, 190만 명, 100만 명에 달하는 것으로 조사되었다.

표 1 | 서천군 관광객 추이

연도	서천군 방문객 수
2001	2,535,613
2002	2,197,492
2003	3,299,755
2004	3,677,121
2005	4,044,835

이렇게 추진되는 국립생태원에만 의존하면 서천만의 지역성을 잃어버릴 수 있다. 따라서 단순히 생태원 뿐만이 아니라 환경에 관련된 관광, 문화산업을 추가로 개발하여 성장동력을 키워나가야 할 것이다. 서천군에는 매년 여러 개의 큰 축제가 열리고 있다. 그 대표적인 축제를 살펴보면 것으로 한산모시의 우수성을 알리기 위한 한산모시문화제, 서해안에서 일출을 감상할 수 있는 마량포해돋이 축제, 천연기념물로 지정된 동백꽃과 꾸꾸미를 알리기 위한 동백꽃꾸꾸미축제, 가을의 전어축제, 자연산으로 이루어지는 광어도미축제 등이 있다. 한편 춘장대 해수욕장을 비롯한 여러 휴양지가

위치하고 있는 한편, 신성리 갈대밭, 금강하구둑 철새도래지 등 생태적 중요도가 높은 자원을 가지고 있어 많은 관광객을 유치할 수 있는 가능성을 지니고 있다.

또한, 장은 우리나라 근대 초기 산업의 역사를 간직한 역사적 도시로써, 장항 내에는 다양한 산업유산과 근대건축물은 물론 급격한 산업구조의 변화에 따른 다양한 시간의 켜를 간직한 경관자원이 존재한다. 이러한 산업유산을 복원, 정비하여 관광 및 문화유산으로써 최대한 활용할 수 있는 방안을 고려해야 할 것이다.

#### 5) 산업클러스터조성을 위한 인적인프라 구축 및 문화·복지시설의 확충

현재 서천군에는 대학교를 비롯한 연구기관이 전무한 실정이다. 국립생태원을 조성하면서 BT산업과 관련된 연구기관 또는 관련 전문대학을 함께 유치한다면 지역발전에 상승효과를 가져올 것으로 예상된다. 또한, 장기적인 관점에서 BT산업 산학 클러스터 조성도 가능할 것이다.

지역주민은 교육·문화시설의 확충을 시급히 개선해야할 과제로 응답하고 있다. 또한 외지인을 유치하기 위해서 문화·복지시설의 확충은 이제 충분조건이 아닌 필요조건으로 대두되고 있다. 즉, 교육과 주거환경은 거주지를 결정하는 데 있어 매우 중요하게 작용하는 요소이다. 교육인프라가 열악한 현 상황에서 경제발전만 추구한다면 직장은 서천이지만 거주지는 타 지역인 사람이 늘 것이며, 이는 결국 서천군의 경제 활성화에 부정적인 영향을 끼치게 된다.

### Ⅲ. 서천의 지역발전 방향

#### 1. 지역발전정책의 패러다임 변화

일반적으로 지역균형발전을 추진하는 데 있어서 그 개념과 목표, 전략의 변화는 정부지원방식과 추진방식의 변화를 요구하고 있다. 그동안 지역균형발전정책에서는 기업에 대한 직접적 규제와 지원 등 정부의 직접개입 방식에 의존했으나 새로운 지역발전정책 패러다임에서는 창의적이고 자유로운 기업여건의 형성 등 간접지원방식을 채택하고 있다. 재정지원에 있어서도 그동안에는 지역간 형평성 차원에서 시책의 경제성은 간과했으나 새로운 정책패러다임에서는 지원시액과 사업의 경쟁력과 효과성이 중요하다. 따라서, 지역발전시책이나 사업의 부문별·개별적·산발적 추진방식보다는 다양한 부문의 시책과 사업을 상호 연계하고, 통합적으로 추진하여 시너지 효과를 높이는 것이 중시되고 있다.

이러한 새로운 지역발전정책 패러다임의 변화를 살펴보면, 정책목표는 자립적 지역경제성장기반 강화하고 지역고용, 소득 등 생활수준향상에 목표를 둔다. 과거의 지역간 발전수준 균등화추구와 지방의 물적기반, 생산규모확대와는 대별된다고 할 수 있다.

추진전략에 있어서는 하향적, 외부자원 의존전략에서 지역잠재력 및 내부역량을 강화하는 상향적, 신내생적 발전전략을 추구하며, 장기적 대규모 시책 및 사업추진에서 경쟁력과 지역경제효과 증진전략으로 변화하고 있다. 즉, 실천가능성과 실효성이 중시된다고 할 수 있다.

지원형태에 있어서도 정부의 직접규제 및 지원중시, 인프라 확충, 제조업위주 지원, 부문별 사업별 개별지원방식에서 지역사회 주도를 위한 간접지원을 중시하고, 문화·관광등 지역특화분야를 지원하여, 경제성, 효과성 차원의 재정적인 지원으로 변화하고 있다.

추진주체 및 방식의 변화는 중앙정부 주도의 획일적 추진에서 지역자율 및 중앙·지방 파트너십 추진으로 변화하고 있으며, 전략부문의 전담수행 체제를 도입하고 있다.

즉, 이러한 지역발전정책의 패러다임은 가치창출적인 지역발전정책으로 바뀌고 있으며, 지역의 잠재력 및 주민복지를 증진하는데에 최종 목표를 두고 있다.

## 2. 서천군의 지역발전 방향

이러한 패러다임의 변화 중 서천군의 지속가능한 지역발전을 위해서 기본방향 설정에 있어 주안점으로 삼을 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 지역경제의 자생력 강화를 위해서 자립적인 지역경제 성장기반을 구축한다.

둘째, 지역의 잠재력, 내부역량 강화를 위해서 상향적, 내생적 발전전략을 추구한다.

셋째, 문화, 관광 등 지역특화분야에 대한 지원과 이를 이루기 위한 지역 사회 주도의 통합 일괄추진시스템을 구축한다.

넷째, 주민의 복지효과를 증진하고 지역의 고용, 소득을 향상시키기 위한 교육·문화·복지의 통합적으로 추진한다.



## IV. 서천 지속가능한 발전의 비전 및 추진전략

### 1. 서천 비전 및 목표

- 서천비전 : 세계최고의 생태도시, 어메니티 서천
- 목 표 : 미래의 생태·환경 관련 Eco-산업연구도시  
주민이 함께 만들어가는 문화·복지도시  
다시찾아오는 즐거움이 있는 관광매력도시  
고즈넉한 아름다움을 즐기는 쾌적한 도시

### 2. 추진전략

- 지역경제를 선도할 전략산업의 체계적 육성
  - 지역의 경제성장을 주도하는 장항내륙산업단지의 조성 및 지역혁신 체계구축
  - 주변 거점사업과의 연계를 통한 지식기반산업화 추진
- 관광거점의 육성 및 관광자원의 네트워크화
  - 장항국가산업단지 대안사업과 주변 관광자원을 연계하는 광역관광 개발 추진
  - 관광 인프라 확충하고 새로운 관광행태에 적극 대응
- 우수한 자연환경 및 경관을 보전·관리·창출
  - 개발압력의 증가로 인한 자연경관의 훼손을 최소화
  - 주민이 스스로 조성하는 아름다운 경관 창출

## ● 대한민국 어느 누구든지 살고 싶은 주민공동체 육성

- 주민이 주인으로써 주인역할을 충실히 수행하는 주민참여기반 조성
- 교육 · 문화 · 복지공동체를 이루어 나가는 서천공동체 육성

### 3. 추진전략별 주요과제

#### 1) 지역경제를 선도할 전략산업의 체계적 육성

첫째, 장항국가산업단지의 완성형 임대산업단지화

서천군의 현재 지역경제는 농업에 기반하고 있고, 장항국가산업단지의 기능 및 업종이 정해지지 않았는 바, 서천에서는 장항국가산업단지의 조속한 착공과 더불어 새로운 형식의 산업단지가 필요하다.

우선, 장항국가산업단지의 조속한 착공이 필요하며, 산업단지의 형식에 있어서 완성형 임대산업단지를 추구하는 것 또한 고려하여야 한다. 아직 완성형임대산업단지는 구상안만 나왔을 뿐, 구체적인 방법이나 추진체계가 있는 것은 아니다. 현재 조성된 국민임대산업단지는 부지만 임대할 수 있다. 현재로써 완성형임대산업단지를 조성하기 위한 유일한 제도적 근거는 2007년 4월 6일에 개정된 “산업입지 및 개발에 관한 법률”이다(개정 사항은 2007년 10월 7일부터 시행). 법 제2조에 따르면 산업단지개발사업은 용지조성뿐 아니라 건축사업까지 적용되며, 동법 제38조 5항에서는 건축사업으로 발생한 분양수익은 기반시설 설치나 산업시설용지 인하 용도로 사용하여야 한다고 한다.

그러나 완성형임대산업단지에는 막대한 정부 재정이 투입된다는 점을 간과할 수 없다. 일반 임대산업단지는 사업시행자가 분양을 통해 투자금을 회수하지만 임대형 산업단지는 정부가 예산을 투입할 뿐 자금회수는 거의 없다. 그러므로 완성형 임대산업단지를 하기 위해서는 먼저 당위성과 논리를 갖추어야 한다. 막대한 국가 재정이 소요되는 정책이니만큼, 왜 서천 지역에 임대산업단지를 해야만 하는지 충분한 이유를 갖추어야 한다. 이

를 위해서는 어떤 산업을 유치하고, 그 산업이 지역에 어떤 기능을 하며, 국가적으로 어떤 의미가 있는지 등을 상세히 분석하여 산업정책을 수립해야 한다.

둘째, 생태원 및 자원관과 연계한 서천군 주력산업으로써 BT산업클러스터 조성, 산업단지의 기능복합화

기존 장항산업단지는 자동차, 기계관련산업이 주를 이루고 있으며, 이러한 기능은 군산과의 입지경쟁성에서 열위에 있다고 할 수 있다. 또한, 서천군이 지향하는 어메니티서천 정책과도 배치된다고 할 수 있다. 거시적으로는 중국과의 제조업 경쟁에서 자동차 및 기계관련산업이 우위를 점하기 어려우므로 새로운 업종의 선정이 필요하다. 따라서, 자원관과 생태원에 근무하는 고급인력, 특히 연구인력에 대해서는 서천군의 주민으로 입주하기 위한 인센티브방안이 더불어 이루어져야하며, 지역의 연구역량을 배가하고 클러스터 구성을 위한 노력들이 병행되어야 한다.

셋째, 기존 지역산업과의 연계성 강화

새로운 산업에 대한 수요를 창출하고 이를 지역내로 과급하기 위한 노력이 병행해서 이루어져야 하며, 더불어서 현재 이루어지고 있는 농산어업관련 향토산업에 대한 적극적인 클러스터화도 함께 추진되어야 한다. 특히, 지역의 주민이 피부로 와 닿을수 있는 실질적인 소득이 보장되는 산업에 대한 육성이 체계적으로 이루어져야한다.

## 2) 관광거점의 육성 및 관광자원의 네트워크화

첫째, 생태원 및 자원관과의 연계관광자원 발굴 및 네트워크화

중앙에서 추진하는 생태원과 자원관에는 연간 많은 수의 관광객이 찾을 것으로 예상지만, 일회성·단파성 관광지로 전락하게 되면, 지역내에 미치

는 경제적 파급효과는 미흡할 것이다. 따라서, 기존 관광명소에 대한 정비와 더불어 개별관광지에 대한 특성화가 필요하다.

이를 위해서는 내륙형의 관광형 관광지 개발과 연계할 수 있는 해양형·체험형의 관광지를 적극 발굴하고 특성화하여야 하며, 새로운 교통양식에 의한 연계교통망 즉, 관광열차등을 구상할 수 있다.

둘째, 지역특성을 반영한 관광콘텐츠의 다양화 및 구체화

현재까지의 서천의 이미지는 청정, 생태, 쾌적이라는 단어로 인지되어 있지만, 향후 생태원과 자원관조성에 따라서 서천군의 이미지가 어떻게 변화할 지 그 향방을 알 수가 없다. 더불어서 장항내륙산업단지의 조성은 서천군의 정체성을 혼란스럽게 할 가능성이 있다. 따라서, 서천을 찾는 관광객에게 서천군은 생태, 청정으로 쾌적한 곳이라는 인식을 심어주기 위해서는 다양한 관광콘텐츠의 개발이 필요하고, 이를 직접 주민이 관광객에게 서비스하는 체제를 구축하여야 한다.

### 3) 우수한 자연환경 및 경관을 보전·관리·창출

첫째, 장항산업단지 대안사업의 추진으로 난개발 방지를 위한 계획적 토지이용체계의 확립

장항산업단지 대안사업 건설지역의 주변지역을 중심으로 나타날 수 있는 난개발을 방지하고, 관광수요의 증가에 따른 기존 관광지의 점적인 개발행위를 제어하기 위해서는 법적, 제도적인 토지이용체계의 확립이 필요하다.

우선, 토지이용계획상 도로를 따라서 선적으로 난개발이 진행될 가능성이 높으며, 면적으로는 장항읍을 비롯한 주변지역에 대해서 부동산 개발업자로 인한 난개발이 이루어질 가능성이 크다. 관광객이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 경관이 우수한 지역을 중심으로 관광지의 확장에 따

른 난개발이 이루어질 것이며, 보전대상 농지 및 산지에 대한 난개발이 진행될 가능성이 높다. 따라서, 이에 대한 대책으로서 토지이용계획의 수립이 필요하다.

#### 둘째, 품격높은 친환경적인 도시디자인을 구현하기 위한 경관형성시책의 추진

현재도 서천군 서북부의 홍원항·마량진성·춘장대를 중심으로 도로변을 따라서 난개발이 이루어지는 것에 따른 경관훼손은 시간이 갈수록 그 정도가 심각해지고 있는 바, 향후에는 기존 중심시가지의 외연적 확산과 연계교통망을 따라서 경관이 훼손될 것이다.

또한, 새로운 도시민의 이주가 예상되는 바, 도시민 이주 대상자를 위해 자연경관이 우수한 지역을 대상으로 도시적 편리함과 전원적 쾌적함을 동시에 갖춘 전원주택단지의 공급이 지속적으로 이루어질 것이다. 이러한 시설물의 개별입지는 서천군의 지역정체성을 훼손하게 될 것이므로, 신규 개발지와 기존 시가지에 대한 경관창출시책의 추진이 필요하다.

#### 4) 대한민국 어느 누구든지 살고 싶은 문화·교육·복지 등의 주민공동체 육성

첫째, 주민이 살고 싶고 사회적 여건의 조성

도시환경을 보다 살고싶은 곳으로 만드는 일과 아울러, 살고싶은 곳으로 이주를 결행하거나 그러한 곳에 계속 머물러 살수 있도록 사회적 여건을 바꿔가는 노력이 요구된다. 최근들어서 일상생활을 쾌적하고 건강하게 보내고자 하는 데 대한 일반인들의 관심이 크게 증가하고 있는 패러다임의 변화에 따라 더 이상 떠나는 도시가 아닌 머물러 살고싶은 도시로 만들기 위해 지역주민을 중심으로 하는 살고싶은 도시만들기를 추진해야한다.

이러한 지역주민의 다양한 요구사항을 지역발전으로 승화시키기 위해서

는 문화유산 복원, 생태경관 및 관광자원 네트워크, 스포츠 및 레저개발, 농산어촌형정주체계, 교통중심축을 활용한 상권개발, 복지·의료·보건서비스시설의 확충이 복합적으로 이루어져야 한다. 따라서, 주민의 다양한 요구에 기반하되 지역의 현실에 적합한 테마를 선정하여 상호 연관된 기능과의 복합화하고 연계하는 노력이 뒤따라야 한다.

#### 둘째, 가치관의 변화를 유인하기 위한 제도적인 추진기반 마련 및 시범사업의 추진

살기좋은 서천 구현을 위해서는 기본적으로 풍부한 녹지와 공원, 환경친화화 지속가능성, 문화적 풍요로움, 거주민과 어울려 살 수 있는 공동체 형성이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 도시계획 및 개발에 있어서 주택공급, 상업시설 확충 등을 우선시하고, 공원과 녹지 등의 도시 부대시설 내지는 비용 개념으로 인식하는데서 벗어나 삶의 질이 꼭 개개인과 지역에게 부를 가져다 줄 수 있는 투자라는 인식의 전환이 필요하다. 즉, 가치관의 변화가 관건이며, 그 발전기간도 상당한 시간을 요구하므로 서천군차원에서 조례를 제정하고, 시범사업을 추진하는 등의 제도적 기반마련이 필요하다.

#### 셋째, 문화복지수요의 지속적인 증가에 대비한 광역이용체계의 확립 및 문화복지시설의 복합화

현재 서천군의 문화복지시설은 매우 열악한 편이며, 향후 장항국가산업단지 대안사업의 추진시 고차 공공서비스 시설이 부가적으로 입주할 것으로 예상되는 바, 현재의 지역주민에게는 상대적인 소외감을 불러올 수 있다. 따라서, 문화복지시설을 확충하고 서로 공유할 수 있는 광역이용체계를 마련해야한다. 또한, 문화복지수요가 지속적으로 증가하고 커뮤니티 단위의 시설요구가 증가할 것으로 예상되는 바, 경제적 운영의 효율성 측면에서 문화복지서비스를 원스톱○로 제공토록 소규모 시설이라 하더라도 시설의 복합화와 다양한 프로그램의 개발이 필요하다.