

ISSN 1226-637X

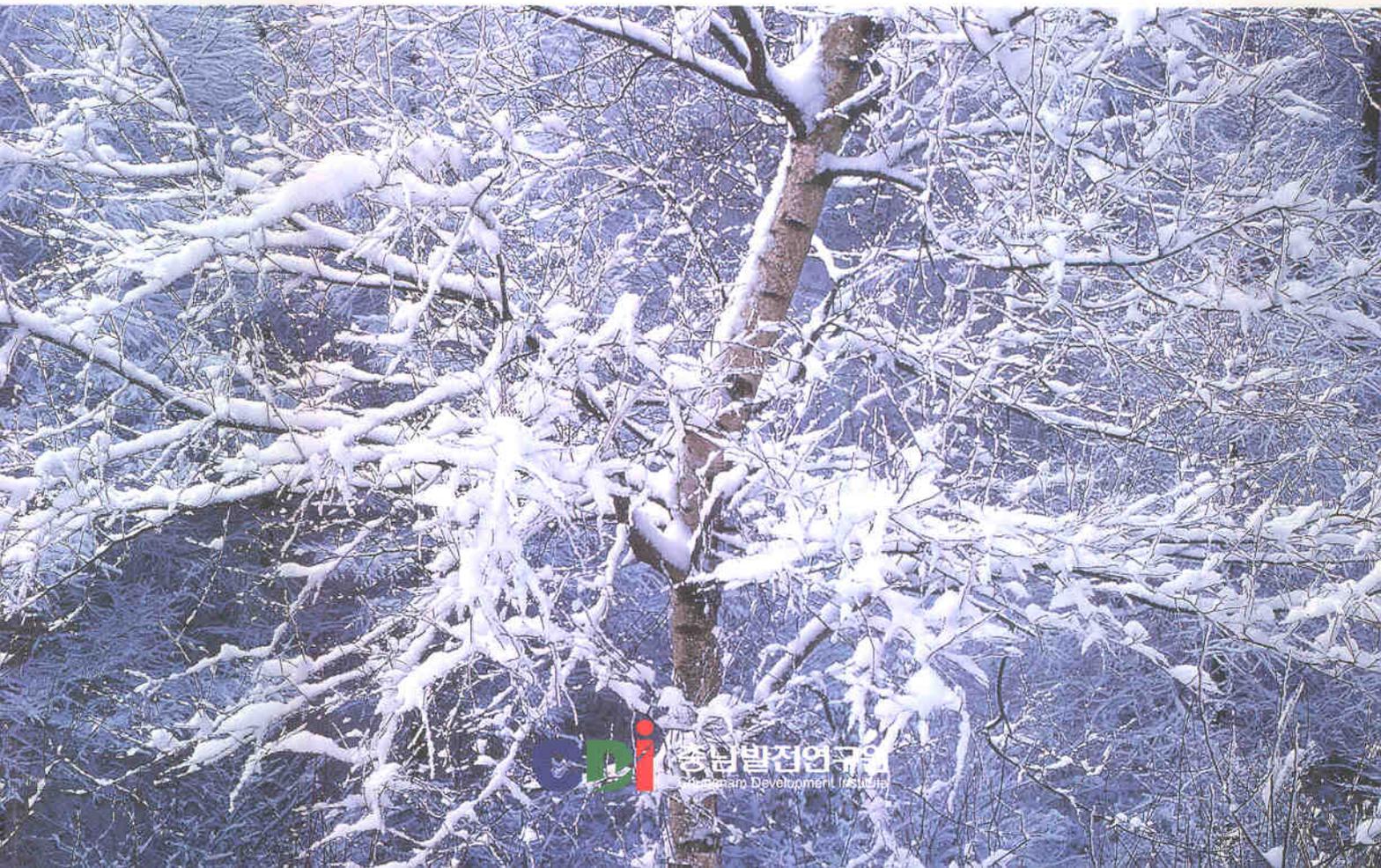
The Chungnam Review

# 열린 충남

제 25호

2003. 11

겨울



# 열린 충남

## Chungnam

### 명사칼럼

- 2\_ 이복구 충청남도의회 의장

### 충남의 재발전 7

신행정수도 건설과 국토균형발전 전략

- 5\_ 신행정수도 도시기본구상의 방향과 과제 / 소진광  
28\_ 신행정수도 입지 및 평가기준 설정과 과제 / 이성근  
42\_ 신행정수도 건설에 따른 충남의 발전전략 / 송두범  
60\_ 행정수도 이전 반대주장의 논리적 한계 / 성태규

### 연구원 논단

- 78\_ 소도읍중합육성계획 수립방안 / 김정연·한상욱  
90\_ 철화 분청사기 도예촌 조성 방안 / 박철희  
108\_ 충청남도의 경관관리 추진방안 / 한상욱



# 열린 충남

2003. 겨울 | *The Chungnam Review* |

## 역사·문화·관광

### 충남의 문화

### 충남의 관광

### 역사테마기행 ⑧

126\_ 서해와 만난 금강하구의 문화/ 이해준

138\_ 공무원칼럼/ 노박래

140\_ 특별기고/ 오계직원장 신문기고문

### 해외탐방

144\_ 비와호와 요도천/ 이상진

### 충남의 전설 ⑦

154\_ 토정 이지함의 묘자리잡기/ 충청학연구부

156\_ 연구원소개/ 지역개발연구부



126



145



154

남충남



## 지방분권화 시대 「지방의회가 나아갈 길」

충청남도의회 의장 이복구

지방의회는 민주주의 국가에서 지역주민의 대표로서 다양한 집단이 표출한 의사를 집약하여 지방자치 입법·행정활동에 반영하는 대의기관이다.

지방의회 없는 지방자치는 있을 수 없는 것처럼 지방의회가 본연의 기능과 역할을 다하지 못할 때 올바른 지방자치도 기대할 수 없는 것이다.

이러한 지방의회가 본격적인 지방분권화 시대를 맞이하여 비중이 더욱 증대되고 중요성 또한 점점 커지고 있다.

우리의 지방자치는 50여년의 연륜 속에서 우여곡절을 겪은 끝에 다시 시작하지 열 두 해가 지났지만, "무늬만 지방자치"라는 평가를 면치 못하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

지나간 우리의 역사를 되돌아 볼 때, 중앙집권적 정치와 행정 행태 속에서 우리의 습성이 길들여져 왔던 시대를 살아왔다.

권한 집중의 이익이 늘 존중되었고 민주방식 보다는 천편일률적인 획일성 중심의 정치와 행정이 당연한 것으로 여겨져 왔다.

어쩌면, 개발연대의 사고 방식이었고 우리나라가 반세기도 채 되기전에 세계에서 유래를 찾을 수 없는 경제발전을 이룩한 나라가 되는데 크게 기여하기도 하였다.

그러나, 이제는 그러한 집중과 습성이 오히려 지방의 창의성을 저해하고 국가의 발전을 더 어렵게 만드는 요

인이 되고 있다는 사실이다.

중앙정부와 정치권에서도 지방자치를 보는 시각이 달라져야 하고, 지방 스스로 해야 할 일들을 찾아서 할 수 있도록 법적·제도적으로 뒷받침되어야 함은 두말할 필요가 없다.

우리가 알고 있듯이 현대는 분권화 시대이자 탈 권위주의의 시대이다.

구시대의 유물인 중앙집권적 사고와 행태는 더 이상 존재할 수 없게 되었고 비생산적인 발상에 불과하게 된 것이다.

이러한 시대적 흐름에 의하여 정부는 지난 7월 자립형 지방화와 분권형 선진국가 건설을 위한 "지방분권 추진 로드맵"을 발표하는데 이어 10월에는 지방분권의 핵심요체인 지방분권특별법, 국토균형발전특별법, 신행정수도 건설특별법 등 참여정부의 개혁 3대 법안이 국회에 제출되어 통과만을 고대하고 있다.

한마디로 자율과 다양성에 기반을 둔 분권형 국가운영 패러다임으로 전환을 위해 지방정부와 시민사회를 신뢰하고 지방분권을 강력히 추진하기 위한 법적기반인 셈이다.

앞으로 보다 구체적인 내용을 갖고 추진될 것으로 전망하지만, 지방분권은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제임에는 분명하다.

이와 같은 상황에서 우리 지방의회에서도 지방분권화 시대에 대비하여 어떠한 역할을 해야 할 것인지, 앞

으로의 방향에 대하여 진지하게 모색해 보고 공감대를 형성해 나가는 것이 필요하다.

첫째, 지방분권화에 따른 지방의회 의 위상이 크게 영향을 받게된다는 사실을 깊이 인식할 필요가 있다.

지방의회는 지역의 주권자인 주민의 의사를 대표하는 지방정부의 최고 의결기관으로서 자치입법과 예산결산 승인, 견제와 감시를 그 중심기능으로 하고 있다.

권한 및 사무의 이양은 근본적으로 중앙정부의 관여를 지방의회의 감시와 견제로 대체된다고 할 때, 지방분권은 지방의회의 몫이라고 말할 수 있을 것이다.

앞으로 분권화가 더욱 가속화될 경우, 지방의회가 어떻게 달라질 것인지, 또 이를 위해 지방의회가 최소한 어떠한 일을 해야 할 것인지 먼저 심사숙고해야 한다.

둘째, 지방의회가 이러한 위상 변화와 늘어나는 입법행정 수요를 감당할 수 있도록 사전 준비는 물론, 의원 스스로 입법능력과 전문성을 높이는데 소홀함이 없어야 할 것이다.

자치입법과 정책문제가 점차 전문화되는 추세임을 감안할 때, 향후 의회제도의 성공여부는 의원 개개인의 전문성 확보노력에 달려있다고 할 수 있다.

아울러, 지방의원에 대한 전문교육을 강화하고 다양한 의견 청취와 공청회 제도의 활용 등으로 전문가와 이해관계자들의 의견을 보다 적극적으로 수렴하는 자세가 필요하다.

셋째, 지방의회 연합조직을 통한 지방분권 활동지원과 사무발굴을 위한 노력도 지속해 나가야 할 것이다.

이미 전국 지방의회차원에서 전국시·도의회의장협의회를 비롯하여 전국시·도의회운영위원장협의회와 전국시·군·자치구의장협의회 등이 구성되어 지방자치 발전은 물론, 지방분권과 같은 의회공동의 문제에 대하여 다각적인 활동을 벌이고 있다.

그동안 협의회를 통하여 지방자치제도의 정착을 위한 불합리한 법령 및 제도의 개선·건의, 결의문·성

명서 채택 등 대외적으로 의견을 표출한 것은 좋은 예라 할 것이다.

넷째, 도민과 함께 하는 선진의회 구현과 보다 차원 높은 대안을 제시하고 성숙한 자치문화를 만들어 나가는 데 더욱 전념해야 할 것이다.

지역사회 발전과 주민의 삶의 질 향상 차원에서 효율적인 지방정부 운영을 위한 동반자적 역할은 더욱 커지고 있다.

특히, 지방분권은 권한에 따른 책임이 수반된다는 사실을 우리는 직시해야 한다.

모든 권한과 책임을 일시에 주고 받을 수는 없겠으나 지방 스스로 권한과 책임을 조화롭게 이루어낼 때, 이 땅의 풀뿌리 민주주의는 지속적으로 성장할 것이다.

이러한 것은 어떤 한사람의 노력이나 정부의 힘만으로는 이룰 수 없으며, 주민, 자치단체, 지방의회, 중앙정부 등 모두의 힘이 하나로 모아져야 하고, 서로의 이해와 협력이 필요하다는 것이다.

지방의 자율과 책임이 어우러진 분권을 더욱 확대하여 지역경쟁력을 높임으로서 국가발전과 주민의 삶의 질 향상을 가속화해야 할 것이다.

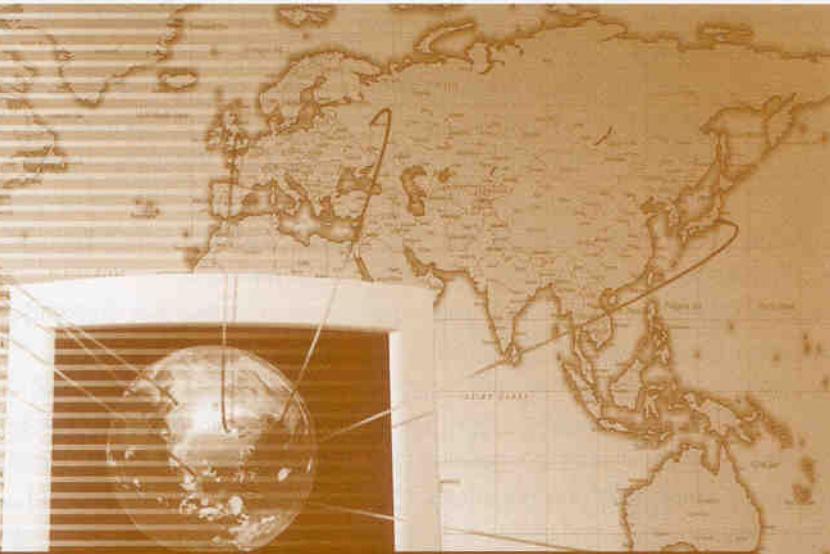
이와같이 지방분권화는 지방의회와 지방의원의 위상을 바꾸는 동시에 지방의 경쟁력을 키우는 일이다.

도민의 대표로서 도민의 이익을 대변하고 집행기관을 감시·견제하는 것도 중요하지만, 분권화를 통해 풀뿌리 지방자치를 보다 단단한 기반 위에 올려 놓는 것 또한 중요한 역사적 소명이 될 수 있기 때문이다.

이제, 지방분권화가 어렵게 시작된 만큼, 21세기 선진인정을 지향한다는 거시적 안목에서 우리의 지방자치가 아름답게 꽃피고 풍성한 열매를 맺도록 정성과 사랑을 쏟아야 하겠다.

보다 큰 비전과 넓은 시각으로 지방분권시대를 열어가고 있는 이때, 「民意의 殿堂」인 지방의회에 힘을 모아 주고 변함없는 성원이 있기를 기대해 본다.

# 신행정수도 건설과 국토균형발전 전략



신행정수도 도시기본구상의 방향과 과제 / 소진광

신행정수도 입지 및 평가기준 설정과 과제 / 이성근

신행정수도 건설에 따른 충남의 발전전략 / 송두범

행정수도 이전 반대주장의 논리적 한계 / 성태규

# 신행정수도 도시기본구상의 방향과 과제

소진광(경원대)

## I. 신행정수도 건설정책의 배경

대부분의 공간문제는 한정된 자원의 시차적 배분과 관련되어 있다. 공간좌표를 외면한 시간의 선택, 혹은 시간좌표를 외면한 공간의 선택 등은 정책의 갈등이나 모순으로 이어지는 경우가 많다. 공간과 시간은 동일 현상을 지탱해주고 있는 최소한의 요소이기 때문이다. 이 시대가 가지고 있는 여러 가지 모순 중의 대부분은 정책형성과정에서 이미 그 연원을 찾을 수 있다. 정책형성은 합목적적이라서 선택의 기본전제를 망각한 채, 앞만 보고 이루어지기 쉽기 때문이다. 민주주의를 표방하다 보면 더욱 그렇다. 다양성이 존중되는 사회에서 모든 계층, 모든 지역을 아우르는 일관된 정책은 사실상 불가능하다. 그럼에도 불구하고 다수의 지지를 기반으로 권력은 창출될 수밖에 없다. 권력을 잡기 위해서는 최대의 지지를 얻기 위한 부분논리가 불가피할 것이다. 그러나 권력은 제한된 자원과 기회를 통해 행사된다. 따라서 권력을 잡기 위한 논리와 이를 행사하기 위한 논리가 조화를 이루기가 쉽지 않다.

권력 또한 무수한 선택을 필요로 하고 있다. 누구나 공감하는 선택기준을 제시하기란 어렵다. 이 과정에서 전체를 위한 맥락적 논리와 부분을 위한 구체적 논리가 서로 충돌하는 경우도 나타난다. 이때 다수에 의한 횡포가 득세를 하게 되면 전체는 있어도 부분이 없는 반 민주주의 현상이 나타나게 된다. 민주주의 기본질차인 ‘부분이 합하여 전체를 이루는 과정’은 따라서 지난한 과제이기도 하다. 종종 전체적 운곽을 먼저 그려놓고 그를 실천할 수 있는 부분논리를 개발하는 경우가 더 효율적이라는 주장이 있어 왔다. 그러나 많은 경우, 전체적 입장에서의 선택은 부분끼리의 비교를 불가피하게 하고, 이 과정에서 제한된 자원과 기회의 배분은 부분끼리의 마찰과 갈등을 야기해 오고 있다. 국가권력의 경우 더욱 그러하다.

2002년 대통령선거에서도 동일한 현상이 표출되었음은 주지의 사실이다. 당시 노무현 후보는 선거 막바지에 충청권에서의 신행정수도 건설을 공약으로 제시하여 득표에 성공하였다.<sup>1)</sup> 물론 이러한 선거공약에 대해 상대 후보의 반론도 만만치 않았지만 선거결과에 따라 충청권에서의 신행정수도 논의는 다분히 이성적 판단을 앞지를 정도로 뜨거워졌다. 특히 노무현 대통령 당선자는 취임전 대통령직 인수위원회 활동기간 중 ‘동북아 경제 중심국가 건설’과 더불어 ‘지방분권과 국가균형발전’을 새정부 국정운영의 2대 핵심과제로 선정하고, ‘분권’과 ‘분산’을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시한 바 있다.<sup>2)</sup> 이에 따라 당시 대통령직 인수위원회는 신행정수도 건설 소주제팀을 구성하여 연차별 일정계획, 한국에 적합한 행정수도 건설모델, 외국의 사례 등을 집중 검토하였다 한다.

노무현 정부는 수도권 집중현상을 더 이상 방치할 수 없다는 전제하에 신행정수도 건설을 그러한 수도권 집중현상을 해결할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 인식하고 있다. 또한

1) 충청권에서의 신행정수도 건설공약이 노무현 후보 득표에 어느 정도 기여했는지에 관해서는 의견이 분분하다. 이는 당시 대선정국에 영향을 미치는 인자가 복잡하게 얽혀 있었음을 말해주고 있는 대목이기도 하다.

2) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 50

신행정수도 건설은 수도권과 지방의 특성을 골고루 발전시켜 결국 국민통합에도 기여할 것이라는 논리도 제시되고 있다.<sup>3)</sup>

이 글은 이러한 배경으로 추진되고 있는 신행정수도의 건설정책을 검토하고 신행정수도의 도시기본구상을 논의하기 위한 것이다. 행정수도건설은 정책의 소산이라서 논의의 상당 부분이 국민적 합의 즉 정치적 정당성 확보 및 가치판단과 연계되어 있다. 따라서 신행정수도 건설정책은 실제적 논의대상보다는 절차적 논의대상으로서의 비중이 더 클 수밖에 없을 것이다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 외국의 수도이전 사례를 검토하고 수도가 갖는 시·공간 좌표를 도출하여 신행정수도의 도시기본구상에서 논의되어야 할 과제들을 제시하고자 한다.

## II. 외국의 수도이전 사례

수도를 이전하는 이유에는 여러 가지가 있겠으나, 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있을 것이다. 즉, 새로운 국가기반 형성 혹은 정체의 출현, 기존 수도에서 발생한 문제의 해결, 그리고 국토개발의 새로운 전략개념 도입 등이 그것이다. 독립이나 정변 등으로 인한 새로운 정치제도의 도입, 새로운 국가의 탄생이나 과거 지배왕조가 교체되면서 수도가 이전하는 경우가 첫 번째 예에 속할 것이고, 기존 수도를 중심으로 인구, 자본, 정보 등이 과도하게 집중되어 결국 국토이용의 효율성을 저해하게 되어 수도를 이전하는 경우가 두 번째 예에 속할 것이다. 또한 기존 수도의 상징성이나 도시문제와는 관계없이 국토의 균형발전을 도모하기 위해 새로운 수도를 건설하는 경우가 세 번째 예에 속할 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 실제에 있어서 수도이전 문제는 복합적이어서 어느 한 경우로 평가하기 어렵다.

### 1. 터키의 사례

터키공화국은 오스만 터키제국이 몰락하고 새로운 공화국체제를 출범하면서 수도를 과거 이스탄불에서 현재의 앙카라로 이전하였다. 1914년 제1차 세계대전이 발발하고 오스만 터키제국이 독일과 연합하자 같은 해 11월 연합국은 오스만 터키제국에 선전포고하고 터키의 대부분을 점령하여 분할 통치하게 되었다. 1923년 7월 로잔강화조약이 체결되어 전쟁이 종식되면서 현재의 터키영토가 확정되었다. 그 해 10월 2일 연합군은 이스탄불에서 완전히 철수하였고 다음 날, 즉 10월 3일에는 수도를 이스탄불에서 앙카라로 이전하는 결정이 있었고, 10월 29일 앙카라에서 터키공화국의 수립이 선포되었다. 이와 같이 터키공화국의 수도이전은 국권회복과 정치체제 변천과정에서 극적으로 일어났다. 터키공화국이 고원지대인 앙카라로 수도를 이전한 이유는 크게 국토방위적인 측면과 국토균형발전을 고려한 때문이다(신행

3) 신행정수도 건설추진 지원단 홈페이지(<http://newcapital.go.kr/warp/kr/policy/needs/>)에서는 “신행정수도 건설이 실질적인 지방분권과 국가균형발전의 기반을 마련하는 계기가 됨은 물론, 국가 전체의 경쟁력을 높이는 동시에 국민통합에도 기여하게 될 것”이라고 적고 있다.

4) 김형국(2003)은 현대에 들어서 수도를 이전한 외국의 예를 몇 가지로 구분하고 있다. 즉, 식민지 경험 등 과거 유산을 청산하기 위해 기존 수도를 버리고, 전략적 거점에 새로운 수도를 건설하여 국가 상징성을 새롭게 세우려 했던 경우(브라질의 브라질리아, 파키스탄의 이슬라마바드, 터키의 앙카라 등), 대립하는 정치세력들간의 갈등해소와 국민통합을 위해 중간 지점에 제3의 대안을 찾아 수도를 건설한 경우(캐나다의 오타와, 미국의 워싱턴, 호주의 캔버라 등), 기존 수도의 혼잡과 집중으로 인한 국토불균형문제를 해결하기 위한 경우(말레이시아의 푸트라자야 신수도계획, 일본의 수도 이전계획 등)가 그것이다.

정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 4, pp.9-12).

앙카라는 수도로 결정된 다음 해인 1924년 시정부를 창설하였고, 1925년엔 「도시건설용 토지 등의 수용을 위한 특별법」이 제정되고, 「앙카라 건설위원회(Ankara Construction Directorate)」가 설립되었다. 터키의 수도이전은 행정부, 입법부 및 사법부 등 모든 국가기능을 이전한 경우로 당시 이스탄불에서 정부 공무원으로 일하던 사람들에게는 두 가지 선택이 주어졌는데, 하나는 앙카라로 이주하여 계속 정부기관에서 일하는 것이고 다른 하나는 공직을 사퇴하는 것이었다 한다. 대부분의 정부 공직자는 앙카라로 이주하는 방안을 선택하였다 한다. 터키공화국은 앙카라를 새로운 수도로 결정한 후 3년 간에 걸쳐 정부기관은 물론 핵심 기관들을 이전하였는데, 이에 따라 사기업들도 앙카라에 입지하는 경우가 많았다. 그러나 소련연방이 붕괴되자 1990년 후반부터 많은 사기업들이 본사를 경제적 환경이 좋은 이스탄불로 옮겨갔고, 공기업 본사만 앙카라에 남는 현상이 초래되었다. 결국 이스탄불은 국제적 경제중심 도시로 기능하고, 앙카라는 정치·행정중심 기능을 수행하게 되었다.

## 2. 오스트레일리아의 사례

오스트레일리아는 1900년 영국의 빅토리아여왕이 오스트레일리아연방헌법에 서명함으로써 사실상 영국으로부터 독립하게 되었고, 이 헌법에 근거하여 1901년 1월 1일을 기해 오스트레일리아연방이 정식으로 출범하게 되었다. 오스트레일리아연방은 6개의 주(state)로 구성되어 있어서 상징성이 큰 연방수도를 정하는 문제가 크게 부각되었다. 새로운 헌법은 연방정부의 수도가 기존 도시가 아닌 새로운 지역에 신도시를 건설하는 방식으로 결정되어야 한다는 사항만을 명시하고 있었다. 이 과정에서 시드니(Sydney)를 중심으로 한 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주와 멜버른(Melbourne)을 중심으로 한 빅토리아(Victoria) 주와의 수도유치 경합이 치열했다. 오스트레일리아연방이 출범하기 1년 전인 1899년 1월 주지사회의에서 독립국가의 연방수도는 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주에 건설하되, 새로운 수도가 건설될 때까지 멜버른(Melbourne)을 임시수도로 결정하는 정치적 타협이 이루어졌다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 7, pp.13-17).

의회는 토론을 거쳐 연방정부 수도의 입지선정기준이 확정되었는데 그 조건은 다음과 같다. 즉, 첫째, 연방정부 수도는 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주에 건설하되, 시드니(Sydney)로부터 100마일 이상 떨어져야 한다. 둘째, 기후가 다습하지 않고 쾌적하여야 한다. 셋째, 주민들을 위한 생활용수뿐만 아니라 도시경관을 형성할 수 있을 정도로 충분한 수자원을 확보할 수 있어야 한다. 넷째, 100 평방 마일 이상의 토지를 연방정부에 무상으로 제공할 수 있는 지역이어야 한다. 처음 이러한 입지기준을 만족시키는 40개 지역이 후보지로 추천되었고, 23개 지역이 실질적으로 검토되었으며, 1902년부터 상·하원의 합동 조사단이 구성되어 조사한 결과 후보지는 6개 지역으로 좁혀졌다. 이들 후보지 중에서 하나를 선정하기 위해 연방정부는 위원회를 구성하였으나 합의를 도출하지 못해 다시 수도입지선정은 의회로 이관되었다. 1903년 하원은 투무트 지역을 선정하였으나 상원은 뵘바라 지역을 최종 선정하는 등 합의가 이루어지지 않았다.

1904년 새로운 총리가 상원의원과 전문가들로 조사단을 구성하여 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주 남쪽지방을 현지조사하고 달게티(Dalgaty) 지역을 최종 후보지로 추천하였다. 의회는 달게티(Dalgaty) 지역을 연방수도 최종 후보지로 확정하는 법률을 통과시켰다.

그러나 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주의 주지사는 달게티(Dalgaty) 지역이 빅토리아 주에 가깝다는 이유로 의회가 법률로 통과시킨 최종 후보지를 거부하였다. 이에 따라 재조사가 이루어졌고, 1908년 연방의회는 1904년의 정부소재지법(the 1904 Seat of Government Act)을 폐지하고 2,629km에 달하는 야스-캔버라(Yass-Canberra) 지역을 최종 후보지로 선정하였다. 다시 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주정부가 최종 후보지 중 일부지역을 제외시켜줄 것을 요청하여 현재의 오스트레일리아 수도행정구역이 탄생하게 되었다.

개략적인 수도행정구역 안에서 실제 수도가 건설될 적정한 위치를 선정하는 일은 뉴사우스웨일즈 주의 찰스 스크리베너(Charles Scrivener) 팀이 맡게 되었는데, 당시 앤드류 피셔(Andrew Fisher) 수상은 그들에게 다음과 같은 주문을 하였었다. 즉, 첫째, 대상 지역 안에 있는 모든 개발가능지를 답사하고 둘째, 모든 수자원을 조사하며, 셋째, 연방정부의 공공시설물이 입지할 수 있는 대상지를 탐색하여 지형도를 작성하는 것이었다. 이 조사결과 캔버라(Canberra)를 포함한 4개 지역이 후보지로 추천되어 검토되었고, 이 중에서 캔버라(Canberra) 지역이 남쪽과 서쪽의 바람을 막을 수 있고, 북쪽으로 양호한 조망이 가능하며, 인공호수를 건설할 정도의 풍부한 수자원 확보가 가능하다는 이유로 최종 추천되었다. 찰스 스크리베너(Charles Scrivener) 팀의 추천은 받아들여졌고, 1911년 1월 1일 새로운 정부소재지법(the Seat of Government Bill)이 의회를 통과하여 910 평방마일에 달하는 연방수도구역이 탄생하게 되었다. 이어 오스트레일리아 정부는 1911년 4월 새로운 연방수도 건설에 필요한 계획을 수립하기 위해 국제현상방식을 채택하였다. 몇 가지 안이 검토되었는데, 각료회의에 해당하는 부처위원회(Department Board)가 수상작들의 특징을 결합하여 최종 도시설계안을 마련하였고, 1913년 3월 12일 도시이름이 캔버라(Canberra)로 확정되면서 새로운 수도건설이 공식 착공되게 되었다.

### 3. 일본의 사례

일본은 패전후 동경으로의 인구유입이 가속되자 국토의 균형개발을 목표로 1950년 국토종합개발법을 제정하여 대도시권을 수도권, 근기권, 중부권으로 나누어 관리하기 시작하였다. 1956년 수도권정비법이 마련되어 대도시권계획이 시도되었으나 1960년 경제발전을 촉진하기 위한 「국민소득배증계획」이 실시되어 대규모 장치산업들이 동경을 비롯한 대도시 주변에 몰려들어 대도시 과밀현상이 나타나기 시작하였다. 1962년에는 대도시 과밀방지과 지역격차완화를 목표로 전국종합개발계획을 수립하였고, 같은 해 신산업도시건설촉진법을, 1964년엔 공업정비특별지역정비촉진법 등을 제정하여 산업분산을 유도하려 하였다. 한편 1958년 수립된 제1차 수도권기본계획은 그린벨트 개념을 도입하여 기성 시가지의 확산을 방지하려고 하였다. 이러한 일련의 조치에도 불구하고 동경을 비롯한 대도시권으로의 집중현상은 가속되어 1969년 국토차원에서 과밀, 과소현상을 해결하기 위한 「신전국종합개발계획」이 발표되었다. 이에 따라 수도권집중현상이 둔화되긴 하였지만 1975년 광역수도권 인구는 3,360만 명을 넘어섰다.

일본에서의 수도권 집중현상은 제조업보다는 사무설기능에 의한 것으로 이에 대응하기 위한 제3차 수도권기본계획이 1976년 수립되었다. 이 계획의 특징은 동경도심에서의 일극 의존도를 줄이기 위해 다극구조의 도시복합체를 지향하고 있는 점이다. 1985년엔 동경 대도시권을 국제중심도시로 정비하기 위한 「수도개조계획」이 일본 국토청에 의해 발표되었다. 1986년의 제4차 수도권기본계획은 도시기능의 선택적 분산을 통해 다핵 다권역형의 공간구

조를 추진하였다. 1987년도엔 다극분산형 국토를 기본 목표로 하는 제4차 전국총합개발계획이 발표되었다. 1991년엔 “수도기능의 이전에 대하여” 국회표결이 있었고, 1992년엔 “수도권 기능이전문제에 관한 간담회”가 중간발표를 한 바 있다. 이 중간발표는 동경으로부터 60km 이상 떨어진 곳에 새로운 수도를 건설하고 신수도에서는 정치·행정기능을, 동경에서는 국제금융, 사업, 문화 및 예술기능을 수행한다는 내용을 담고 있다. 여기서 신수도의 규모는 면적 9,000 ha, 인구 60만 명으로 제안되었다. 1992년 12월 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 마련되었다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 2, pp.9-13).. 일본의 수도권집중현상은 <표1>과 같다.

일본에서 수도권기능이전에 관한 문제는 1990년 11월 7일 국회에서 처음 거론되었으며, 내각총리대신을 비롯한 행정부는 국회의 결정을 지원하는 역할을 맡고 있고, 주무기관은 건설교통성이다. 1991년 8월에는 “국회 등의 이전에 관한 특별위원회가 설치되었고, 1992년 6월에는 국토청장관이 주최한 ”수도기능이전문제에 관한 간담회“ 결과보고서가 제출되었고, 1992년 12월 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 의원입법으로 제정되었다. 1993년 4월, ”국회 등의 이전 조사회“가 발족되어, 1995년 12월 보고서를 발표하였다. 1996년 6월 「국회 등의 이전에 관한 법률」 일부가 개정되고, 이에 의거 같은 해 12월 ”국회 등 이전 심의회“가 발족되었다. 2000년 5월에는 중의원 특별위원회로부터 ”국회 등의 이전에 관한 결의“가 있었다. 2003년 6월에는 ”국회이전에 관한 정당간 양원협의회“가 국회내에 설치되었다.

일본의 신수도 입지선정과정의 특징은 국회를 중심으로 입지선정기준의 작성과 실제 후보지를 선정하는 작업이 이원화되어 있다는 점이다. 즉 입지선정기준 작성은 “국회 등 이전 조사회”가 주관하고 작성된 기준에 따라 실제 후보지를 선정하는 작업은 “국회 등 이전심의

<표1> 일본의 수도권 집중도

단위: %

| 항목/연도    | 1980 | 1990 | 2000        | 2002 |
|----------|------|------|-------------|------|
| 면적       | 3.6  | 3.6  | 3.6         | 3.5  |
| 인구       | 24.5 | 25.7 | 26.3        | 26.6 |
| GDP      | 29.2 | 32.5 | 30.5(1999년) | -    |
| 등록차량대수   | 20.6 | 23.7 | 21.3        | 20.4 |
| 제조업 종사자수 | 25.8 | 23.8 | 22.7        | 23.1 |
| 대학수      | 25.1 | 25.2 | 24.0        | 26.0 |
| 의료기관수    | 26.9 | 27.3 | 27.7        | 27.8 |
| 은행거래액    | 49.6 | 48.5 | 50.3        | 50.2 |
| 공무원수     | 27.5 | 28.7 | -           | 28.8 |

자료: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 보고서 시리즈 2, p. 13

회”가 주관하고 있다. 「국회 등 이전에 관한 법률」 제12조에는 “국회 등 이전조사회”를 설치할 수 있도록 근거규정을 두고 있는데, 이에 따라 총리부 소속으로 조사회가 설치되었다. 이는 내각총리대신이 임명하는 위원 32명으로 구성되어 있으며, 중의원 8명, 참의원 6인, 학식 경험자 18명을 포함하고 있다. 조사회의 소관업무는 크게 6가지로 나눌 수 있는데, 이전대상범위의 설정, 이전 후보지의 선정기준, 이전 목표시기의 설정, 이전 후보지의 신도시 정비에 관한 기본사항 결정, 이전에 따른 동경도의 정비에 관한 기본사항 결정, 그리고 기타 이와 관련된 사항의 결정이다. 조사회는 최종적으로 <표2>와 같은 신수도 후보지 선정기준을 마련하였고, 16개 지역에서 신수도 유치의사를 밝혔다.

<표2> 일본 「국회 등 이전조사회」가 정한 신수도 후보지 선정기준

|                 |   |
|-----------------|---|
| 9대기준            | 구체적 기준  |
| 국토에서의 위치        | ① 전국 어디서든 접근비용과 시간에 큰 불편이 따르지 않을 것<br>※추출조건: 전국으로부터의 접근시간이 평균수준 이상일것(편차차 50)  |
| 동경과의 거리         | ① 동경에서 일일생활권내: 구체적으로 신간선으로 2시간 범위내가 적당(물리적 거리로는 약 60-300km)<br>② 동경권과의 연담가능성이 높은 지역은 피할 것<br>③ 동경과 복수의 교통루트와 교통수단으로 연결될 것<br>※추출조건: 동경으로부터 철도로 2시간 30부 미만인 거리→조사회 보고내용인 승차시간 2시간 정도에 여유시간을 더함   |
| 국제공항의 존재        | ① 주요 선진국과 연결되는 공항이 있을 것<br>② 공항과 도심과의 소요시간은 약 40분 이내(약 60km 권)<br>※추출조건: 기존 공항 및 제7차 공항정비계획 5개년계획 내용 포함   |
| 토지취득의 용이성       | ① 신속하고 원활하게 취득가능한 대규모 개발가능지가 있을 것 →약 2,000ha의 집단화된 토지가 있되, 최소한 1,000ha 이상은 법적 규제가 없는 토지일 것(1단계 국회도시)→국회도시로부터 반경 20km 권내에 9,000ha 이상의 개발가능지가 존재할 것(소도시 개발용)<br>② 토지이용이 저밀도이고, 국·공유지가 활용 가능할 것→도시적 용도의 토지이용비율이 10% 미만이고 인구밀도는 150인/km <sup>2</sup> 이하일 것<br>③ 자연공원지역, 자연환경보전지역, 식생자연도 10-8, 특정 식물군락지 제외 |
| 지진, 화산으로부터의 안전성 | ① 지진발생의 우려가 높은 지역은 피할 것<br>② 동경과 동시발생 가능성이 낮은 지역일 것 →관동대지진 때 진도 6 이상 기록한 지역은 배제<br>③ 화산활동으로 피멸적 재해가 예상되는 지역은 피할 것   |
| 기타 방재요인         | ① 기타 자연재해에 대한 안전성을 배려할 것  |
| 지형              | ① 극단적으로 표고가 높은 산간지역과 경사도가 높은 지형이 많은 곳은 피할 것→표고 500m 이하 지역에 인구의 98% 이상 거주, 기복량은 130m 이하,<br>② 경관을 고려할 것  |
| 수자원             | ① 물공급의 안정성을 확보할 것   |
| 기존 도시와의 거리      | ① 정령 지정시 (우리나라 광역시) 등 대도시권에서 충분히 떨어져 있을 것<br>② 중규모도시와 인접하여 있어 연속적인 시가지형성의 가능성이 높은 지역은 피할 것  |

출처: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 2, p.23)

일본에서 신수도 후보지선정을 책임지고 있는 「국회 등 이전심의회」 역시 「국회 등 이전에 관한 법률」 제12조에 의거하여 총리부 소속으로 설치되어 있으며 총리대신이 임명한 20명의 학식 경험자로 구성되어 있다. 「국회 등 이전심의회」의 소관업무는 「국회 등 이전조사회」가 정한 기준에 의거 신수도 후보지를 선정하고 이와 관련된 사항을 조사, 심의하는 것이다. 「국회 등 이전심의회」는 <표2>와 같은 기준을 적용하여 16개 지역을 조사대상으로 선정하였고, 이 중에서 다시 10개 지역을 선정하여 대상지역을 축소하였다. 이들 10개 평가대상 지역은 3개 권역으로 크게 나누어 심사되었는데, 선정기준별 가중치를 설정하여 권역별로 최고 점수를 얻은 3개 지역을 도출하였다. 최종 선정된 후보지역은 토치키·후쿠시마지역, 기후·아이치지역, 미에·기오지역이다.

이와 같은 일본에서의 수도이전 효과는 후보지에 56만 명 규모의 신도시를 건설하여 동경으로부터 수도기능이나 사람들이 이전하는 비용과 편익을 계산하는 것이기 때문에 3개 후보지간 차이는 없는 것으로 간주된다. 대체적인 수도기능 이전효과는 이전적지의 활용, 직장환경의 개선, 주거환경의 개선, 통근시간의 단축, 도로교통지체의 완화, 철도혼잡의 완화, 물공급의 개선, 현 청사 재건축비용·공공시설정비비용 등의 삭감 등에서의 편익과 수도기능 이전(공공부문에서의 신수도 건설비용, 이전 후보지 용지의 용도전용에 따른 비용, 이사비용, 신도시 방문비용의 증가)에 따른 비용을 견주어 분석될 수 있다. 이에 의하면 3개 지역 모두 수도이전 효과는 5조엔 이상으로 분석되었다. 특히 기후·아이치지역은 이미 교통기반이 정비되어 있고, 인접 나고야시 등의 서비스기능을 활용할 수 있어서 신수도를 더 작게 건설할 수 있다는 장점을 지닌 것으로 평가되었다.

#### 4. 말레이시아의 사례

말레이시아는 경제구조의 고도화를 체계적이고 장기적인 관점에서 추진하기 위해 마하티르 수상이 1991년 「Vision 2020」<sup>5)</sup>이라는 30년 장기계획을 발표하면서 콰라룸푸르의 한계를 극복하고 「Vision 2020」을 실현할 수 있는 현대적 행정체계를 수용하기 위해 수도이전 문제를 검토하기 시작하였다. 구체적인 실천계획에는 콰라룸푸르 중심지와 콰라룸푸르 국제공항을 잇는 대회랑 사이에 연방정부의 행정기능을 이전하는 문제가 포함되어 있다. 여기서 거론된 수도이전 목적은 콰라룸푸르시의 교통, 주택, 도시시설, 지가문제 등을 해소하고, 콰라룸푸르시 곳곳에 산재해 있는 연방부청사를 한 장소에 집결하여 행정의 효율성을 제고하며, 국토의 균형발전, IT기반 등 인프라의 효율적 정비, IT정부의 실현 등이다.

말레이시아가 새로운 행정수도 이전 후보지를 선정한 기준은 첫째, 기간시설 건설비용 및 토지취득비용, 둘째, 멀티미디어 대회랑(MSC) 내의 전략적 위치, 셋째, 기존 교통체계로부터의 접근성, 넷째, 계획적 개발이 용이한 자연환경 및 토지형태, 다섯째, 주변지역의 발전

5) 「Vision 2020」이란 마하티르 말레이시아 수상에 의해 추진되고 있는 범국가적 국토개발계획의 캐치프레이즈다. 이 계획에 포함되어 있는 구체적인 프로젝트로는 초대형 멀티미디어 단지 건설, 콰라룸푸르 국제공항 건설, 콰라룸푸르 시티센터 건설, 말레이시아와 태국간 연육교 건설, 신행정수도 푸트라자야(Putrajaya)의 건설, 경전철공사, 라크얏(Rakyat) 프라자 신축 등이 있다. 특히 초대형 멀티미디어 회랑(MSC, Multimedia Super Corridor) 건설은 정보선진국을 실현하기 위한 구체적인 사업으로 1996년 8월 29일 개최된 아시아 멀티미디어 회의(Multimedia Asia Conference)에서 마하티르 수상이 공식 발표하고 현재 공사가 진행중이다. 이 사업은 미국의 실리콘벨리를 모델로 설정하고 있으며 아시아에서 다국적 연구 및 개발활동을 유치할 수 있는 이상적 기업환경을 조성하는 것이 목적이다. 이 사업지구에는 기술공원, 정보산업단지, 사이버정보도시 등이 들어서게 되며 사업지구 동쪽에는 전자정부 개념을 도입한 푸트라자야(Putrajaya) 신수도가 들어서게 된다.

을 촉진할 수 있는 잠재력, 마지막으로 기존 지역사회에 대한 피해의 최소화 등이다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 6, pp.15-16). 이러한 기준에 의거 여러 개의 후보지가 검토되고 1993년 6월 최종적으로 푸트라자야(Putrajaya) 지역이 새로운 수도 건설예정지로 선정되었다. 1994년 10월에는 신수도건설계획 최종안이 확정되었고, 1995년에는 각료회의에서 초대형 멀티미디어 회랑(MSC) 개발계획 및 연방정부 이전계획이 결정되었다. 같은 해 10월에는 신수도 개발을 위한 푸트라자야 지주회사가 설립되었고, 1996년 3월에는 푸트라자야 관리청이 설립되었다. 1998년 연방정부 부처이전계획이 수립되었고, 1999년 6월부터 수상청 이전을 시작으로 연방정부 부처이전이 시작되어 2005년에는 부처이전을 완료할 계획이다. 그리고 2010년도엔 도시가 최종 완성되도록 사업이 진행중이다.

푸트라자야 신수도건설은 사업기간이 1995년부터 2010년까지이며, 개발면적은 4,581ha, 목표인구규모는 33만 명으로 인구밀도를 72인/ha로 잡고 있다. 푸트라자야 신수도가 지향하는 도시상은 전원도시(Garden City)와 정보도시(Intelligent City)가 결합한 스마트 도시로 정의될 수 있다. 이러한 맥락에서 푸트라자야는 전체도시면적의 40%를 녹지공간으로 배분하고 그 안에 식물원, 호수, 습지 등을 배열하고 있다. 또한 광범위하고 통합된 전자공동체를 구성하여 언제, 어디서나, 누구든지 필요한 재화나 서비스에 접근할 수 있도록 개발되고 있다.

## 5. 브라질의 사례

브라질에서 수도를 리오데자네이로(Rio de Janeiro)로부터 현재의 내륙고원지대로 옮기자는 주장은 오래 전부터 제기되었다. 신수도를 브라질 내륙지방에 건설하여 이전하자는 주장의 배경은 다음과 같다. 첫째는 리오데자네이로와 상파울로 등 해안가를 중심으로 한 브라질 개발현상을 내륙으로 끌어들이어 새로운 성장축을 형성하고 브라질경제를 활성화해야 한다는 것이고, 둘째는 브라질의 현대화를 촉진하기 위한 상징성을 세우야 한다는 것이며, 셋째는 외세의 침략에 취약한 해안가에서 내륙으로 들어간 지역에 외침으로부터 안전한 수도건설이 필요하다는 것이었고, 마지막으로 대도시에서의 치안불안을 해소하기 위한 중·소도시를 새로운 수도로 건설해야 한다는 것이었다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.15).

이미 1823년 호세 보니파시오(Jose Bonifacio)는 신도시를 건설하기 위한 법안을 의회에 제출하였고, 건설될 신도시이름을 “브라질리아(Brasilia)”로 제안한 바 있다. 1891년에는 첫 공화국헌법 제3조에 “중앙고원에 미래 연방수도의 구역을 정한다”고 명시하고 이에 따라 신수도건설을 위한 위원회가 형성되었으며 위원회에서 새로운 수도입지로 브라질 중심지에 위치한 고야스(Goias) 주의 평탄한 고원지대에 14,400km<sup>2</sup>에 달하는 구역을 선정하였다. 1920년 신수도건설이 인가되었으며, 1953년엔 “브라질 신연방수도 입지선정위원회”가 출범하였다. 1955년 4월엔 5개 후보지 중 현재의 브라질리아가 최종 신수도 건설예정지로 확정되었다. 브라질의 신수도건설계획은 1956년 선출된 쿠비체크(Juscelino Kubitschek) 대통령의 적극적인 추진으로 실행되게 되었다. 1956년 9월에는 「브라질 신수도 도시계획」이 상·하양원에서 만장일치로 통과되었다. 1956년 10월 대통령궁을 시작으로 신수도 건설이 본격적으로 착수되었으며 1960년 4월 브라질의 입법, 행정, 사법부가 새로운 수도 브라질리아에서 업무를 시작하였다.

<표3> 브라질 신수도 입지선정기준 및 가중치

출처: 신 행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.21

| 항목    | 지표  | 가중치 |
|-------|---|-----|
| 기후    | · 강추위, 더위가 없으며 폭우나 태풍이 없는 지역<br>· 말라리아가 없는 적정 고도지역          | 20  |
| 물 이용  | · 50만 명 이상이 사용할 수 있는 용수공급이 가능할 것<br>· 자연적 물 흐름을 이용할 수 있는 지역 | 15  |
| 경사    | · 경사가 완만한 지역( 약간의 경사가 있으며 심하지 않을 것)                         | 15  |
| 교통    | · 육로 및 항공교통이 편리한 지역   | 10  |
| 에너지   | · 100km 이내에서 저가의 전기공급원이 있는 지역                               | 10  |
| 건축자재  | · 지역에서 건축자재 공급이 가능한 지역                                      | 10  |
| 토양    | · 건축을 위한 적절한 토양<br>· 지하철 건설 및 하수처리에 적절한 토양                  | 5   |
| 토지이용  | · 주변지역에서 채소 및 우유생산이 가능한 지역<br>· 주변에서 연료를 위한 나무생산이 가능한 지역    | 5   |
| 주변 환경 | · 매력적인 경관과 관광여건이 좋은 지역                                      | 5   |
| 토지수용  | · 토지수용이 용이한 지역  | 5   |

1953년 형성된 "브라질 신연방수도 입지선정위원회"의 의뢰를 받은 미국의 입지조사 전문회사(Belcher and Associates)는 브라질 중앙공원 약 52,000km<sup>2</sup>를 대상으로 미리 정한 입지 기준에 따라 1,000km<sup>2</sup> 규모의 5개 후보지를 선정하였고, 이 중 당시 지피오 까스타노(Sitio Castanho, 현재의 브라질리아) 지역이 가장 높은 점수를 받았다. 당시 입지선정과정에서 약간의 갈등이 있었는데, 지리학자들은 상파울로와 고이아스(Goias) 주의 중간 지역을 선호하였으나 국회의원들은 보다 브라질 중심부로 새로운 수도를 입지시키려 하였다. 당시 적용하였던 입지선정기준 및 항목별 가중치는 <표3>과 같다.

브라질의 신수도건설은 중부·내륙지역의 개발을 유도하기 위한 당초의 목적을 상당부분 달성한 것으로 평가되고 있다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.55). 또한 짧은 건설기간 중 현대적 감각의 새로운 수도를 건설할 수 있었던 것은 당시 쿠비체크 대통령의 강력한 지도력과 정치적 압력을 배제하고 전문가 집단을 잘 활용하였던 때문으로 여겨진다. 브라질리아가 도시계획의 실험장으로서 계획으로부터 실천에 이르는 연계논리확보에 성공한 반면, 도시사회학적인 측면에서 많은 문제점을 지니고 있다. 즉, 저소득층에 대한 배려가 없었고, 자동차 중심의 도로체제로 교통혼잡과 보행불편이 따랐으며, 아파트위주의 획일적 주거공간으로 다양한 도시활력을 확보하는데 한계가 있다는 점이다. 특히 건설이후의 새로운 수도와 주변지역과의 관계가 계획당시부터 고려되지 못하여 주변지역에 위성도시가 팽창하게 되고 주변지역에 대한 관리가 이루어지지 않고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

## 6. 독일의 사례

프로이센 제국은 1871년 독일을 통일하고 당시 프로이센의 수도였던 베를린(Berlin)을 제2제국의 수도로 사용하기로 결정하였다. 1918년 독일혁명이 일어나 독일공화국이 탄생하였으며, 1919년 바이마르 헌법이 채택, 공포되어 바이마르 공화국이 출범하였고, 베를린은 계속 수도로 기능하고 있었다. 베를린은 수도로서 독일의 정치 및 문화의 중심도시였고, 1920년 행정구역개편으로 면적 880km<sup>2</sup>, 인구 380만 명의 유럽 최대도시가 되었다. 1933년 1월 나치정권이 들어서자 베를린은 제3제국의 수도로 새로운 도시개조계획을 수립한 바 있다. 1945년 제2차 세계대전에서 나치정권이 패하자, 베를린도 점령군에 의해 양분되어 서베를린은 독일의 상징적 수도로서, 동베를린은 동독의 공식 수도로서 기능하게 되었다.

서독은 서베를린으로 통하는 육로가 폐쇄되는 등 사실상 서베를린이 수도기능을 수행할 수 없게 되자, 1949년 임시수도를 정하기 위한 논의를 시작하였다. 서방측 연합군의 주둔지역내에서 프랑크푸르트, 카셀, 슈트트가르트, 본 등이 임시수도 후보지로 논의되었으나 카셀은 수도조건을 미비한 것으로, 슈트트가르트는 시민들의 반대로 후보지에서 탈락하고, 프랑크푸르트와 본이 최종 후보지로 남게 되었다. 프랑크푸르트는 1848년 독일 최초의 민주시민혁명이 일어난 도시로 제국연방의회가 입지해 있던 곳이기도 했다. 또한 프랑크푸르트는 교통의 중요 결절로 금융, 상업, 문화가 발달하여 수도조건을 모두 갖추고 있었다. 그러나 이와 같은 우수한 조건들이 독일이 통일된 이후 베를린으로의 수도환원을 어렵게 할 우려가 있다는 이유로 1949년 의회투표결과 프랑크푸르트 임시수도안이 부결되어 본이 서독의 임시수도로 잠정 결정되었다.

본이 서독의 임시수도로 결정된 배경은 다음과 같다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 1, p.12). 즉, 본은 전쟁으로 인한 피해가 적어서 기존 건물을 정부청사로 즉시 사용할 수 있고, 당시 본은 인구 7만 명의 소도시로서 임시수도로 지정되어 성장하더라도 독일 통일시 베를린으로의 환도를 어렵게 할 정도의 도시세력 확장이 염려되지 않는다는 것이다. 베를린으로의 환도는 1949년 연방의회에서 결정된 독일국민들의 합의사항이었다. 이와 함께 이 지역을 관할하고 있던 영국군의 강력한 지지도 본이 서독의 임시수도로 결정되게 된 또 하나의 요인이다.

본(Bonn)은 라인강 유역의 소규모 교역도시로 중세 뮌스터 교회를 중심으로 형성되었다. 본에는 이후 18세기 본 대학, 1815년 프리드리히 빌헬름 대학이 설립된 이래 대학도시로 발전하였다. 본은 베토벤의 출생지이며, 마르크스, 하이네, 니체 등의 인재를 배출한 도시이기도 하다. 당시 본은 소박, 중립, 중소 등의 민주주의 이미지를 담고 있었고, 브뤼셀, 런던, 파리 등과 연결되는 교통요지로 2차 대전 당시 유대인들의 피난처, 보호처로도 유명했다.

1949년 11월 3일 독일 연방의회에서 프랑크푸르트 수도안이 부결되자 본이 잠정적인 임시수도로 결정되었고, 대신 일부 소규모 정부기관을 프랑크푸르트에 분산배치하기로 하였다. 본을 임시수도로 결정한 이후, 서독정부는 정부청사를 신·개축하지 않고 기존 건물을 임대하여 사용함으로써 독일재통합에 대한 독일국민들의 염원을 확인시켜주었다. 또한 연방의회도 1954년, 1956년, 1957년 등 여러 차례에 걸쳐 통일시 베를린을 수도로 하여야 한다는 결의를 한 바 있다. 그러나 1969년 본의 공간적 한계를 극복하고 연방정부 소재지로서의 여건을 개선하기 위한 「연방정부 소재지로서의 도시건설 및 특별조정에 관한 협의」가 이루어져 행정구역이 확대되었다. 즉, 주변 11개 지역이 본에 포함되어 본의 행정구역면적은 기존 30km<sup>2</sup>에서 140km<sup>2</sup>로 늘어났고, 외국대사관 등이 편입지역에 입주하여 연방수도의 면모를 갖추게 되었다. 1970년대 초반부터 도시정비계획이 실시되었고, 1972년엔 연방의회의사당이 재건

축되었으며, 1973년 1월 18일 빌리 브란트 당시 연방수상이 ‘시정방침연설’에서 “연방수도 본”이라는 표현을 공식 사용함으로써 본은 사실상 연방수도의 지위를 얻게 되었다.

1990년 7월 1일, 동·서독 정부는 경제·통화·사회 통합에 합의하고, 같은 해 8월 31일, 통일조약이 서명되면서 수도의 베를린이전이 명시되었다. 1991년 6월 20일 연방의회에서 수도를 베를린으로 이전한다는 결의가 있었고, 1992년 8월 25일 연방정부와 베를린, 연방정부와 브란덴부르크 주간에 수도조약이 체결되었다. 이로써 본은 연방수도의 지위를 상실하고 연방도시로 그 지위를 전환하게 되었다. 수도를 본에서 베를린으로 이전함으로써 본에서 야기될 수 있는 각종 손실을 보전하기 위한 일명 「베를린·본 법」으로 불리는 「1991년 6월 20일의 연방의회 결의의 실시에 관한 법률」이 1994년 5월 6일 공포되었다. 「베를린·본 법」에 따라 본은 학술거점, 문화거점으로 육성되며, 개발도상국에 대한 정책기관, 국내외 및 초국가적 기관의 소재지로 정비되게 되었다.<sup>6)</sup> 1994년 6월 29일 연방정부와 본은 「본 보상에 관한 협정」을 체결하고 본을 미래지향적인 도시로 전환시키기 위해 1995년부터 2004년까지 10년간 모두 28억 마르크를 지원하기로 합의하였다. 이와 함께 수도이전으로 인한 본의 공백을 방지하기 위해 일부 연방기관을 본에 잔류시키기로 하였다. <표4>는 2003년 현재 통일 독일의 연방정부 부처 소재지를 베를린과 본으로 나누어 놓은 것이다.

통일 독일의 수도이전은 베를린과 본에 연방기관이 분산 입지하는 결과를 낳았고, 이로 인해 행정의 비효율성문제가 거론되고 있다. 베를린에 소재한 연방부처는 본에 분소를 두고 있고, 본에 소재한 연방부처는 베를린에 분소를 두어 사실상 장관이 베를린에 머물고 있는 실정이다. 베를린과 본의 행정부간 협력은 정보·통신기술에 의존하고 있으며 연 3, 4회 상호방문이 이루어지고 있다. 중요한 의사결정이 베를린에서 이루어지고 있기 때문에 연방기능의 베를린 집중이 가속될 것으로 전망된다.

<표4> 통일 독일의 연방정부 부처 소재지(2003년 현재)

출처: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 1, p.5

| 베를린 소재(10 개)   | 본 소재(6 개)  |
|--|--|
| 외무부, 내부부, 법무부, 재무부, 경제·기술부, 노동·사회부, 가족·노인·부인·청소년부, 건설·교통·주택부, 정보통신부, 수상부 | 국방부, 식료·농림부, 보건부, 환경·자연보호·원자력안전부, 교육·연구부, 대외협력·개발부 |

### III. 수도의 기능과 시·공간좌표

6) 「베를린·본 법(Berlin-Bonn Gesetz)」의 중요 내용: ① 2000년까지 베를린으로 정부 이전 ② 청사 및 주택건설 진전상황에 따라 각 부처는 단계적으로 이전 ③ 베를린으로 이전하는 직원들의 주택마련을 신속히 지원할 것 ④ 본 지구에 대한 보상조치를 포함한 재정정책상의 영향을 정확하게 검토할 것 ⑤ 본 지구에 필요한 보상조치를 베를린 이전과 동시에 실시할 것

## 1. 수도의 기능

수도는 도시로서 일반적인 기능을 가지고 있을 뿐만 아니라 국가의 상징으로서 다른 일반 도시와는 구분되는 기능을 수행하기도 한다.<sup>7)</sup> 우선 수도는 국가통치의 최고권력이 응집되어 있어서 영토고권을 상징한다. 이러한 응집력은 국토전역에 통치권력을 확산하여 일종의 원심력으로 작용한다. 즉, 수도는 국가전체를 통제, 통치하는 기능(head function)을 수행하는 곳이다. 따라서 수도는 한 나라의 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 자원을 배분하는 기능을 수행한다. 특히 정보화시대가 도래하면서 이러한 수도의 통치기능은 자원의 배분과정에서 정보를 생산하고 혁신을 창출하는 부차적 기능을 가지고 있다.

두 번째, 수도는 국가권력의 정통성을 유지하고 문화, 사회적 통합을 관리하는 소위 결속기능(keystone function)을 수행한다. 이러한 수도의 결속기능은 일종의 구심력으로 작용한다. 이로 인해 수도는 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 자원을 조직하게 된다. 같은 이유에서 한 나라의 공용어를 정의할 때, 대체로 수도가 위치한 지역에서 통용되는 언어를 표준으로 삼는 이유가 여기에 있다. 지방자치제가 실시되면서 수도의 결속기능은 지역주의(regionalism)의 주요 주제가 되고 있다.<sup>8)</sup>

세 번째, 수도에는 각종 대외 기관이 위치하여 외국과의 관계를 유지하기 편하다. 또 수도는 그 자체로 국가를 상징하여 대외적인 연결창구가 되고 있다. 수도의 이러한 위상은 대외연결기능(link function)과 관련되어 있다. 세계화추세는 이러한 수도의 대외연결기능을 더욱 강화하여 종래 국경이라는 공간한계를 초월하게 만들고 있다. 세계도시의 출현은 한 나라의 국경과는 관계없이 가능하게 된 것이다.

네 번째, 수도는 전국적 네트워크의 핵심으로 인접 다른 국가의 네트워크와 차별화하는 기능을 가지고 있다. 즉, 수도는 한 나라의 배타적 영향범위의 요체이기 때문에 일종의 권역조직의 기능(frontier organization function)을 수행한다. 오늘날 세계화, 정보화, 지방화의 추세로 인해 수도를 중심으로 한 배타적 권역의 의미가 약화되고는 있으나 여전히 영토는 국가를 이루는 중요요소이다.

세계화가 진전됨에 따라 수도의 대외연결기능이 강조되고 있으며 배타적 국경이 상호 포섭적 위상의 개념으로 전환됨에 따라 수도도 계층화되고 있다. 이러한 수도의 계층화는 세계시장에서의 새로운 지역주의 대두로 더욱 중요한 의미를 지니고 있는데, 참여정부의 동북아 경제중심도시 건설도 이러한 추세에 적극적으로 부응하고자 했던 것으로 사료된다. 수도의 계층화는 영역별로 전문화되는 경향이 있다. 금융중심 세계도시, 문화중심 세계도시, 국제정치중심 세계도시 등이 그것이다. 따라서 신행정수도 건설추진에 이러한 세계도시의 계층화 관점에서 그 기능과 개념이 정립되어야 한다. 막연하게 수도권집중을 해소하기 위한 또 다른 서울의 공간적 분산만으로는 수도이전의 의미가 약할 것이다.

---

7) 여기서 수도의 기능은 임덕순(1996)을 참조하여 필자가 보완한 것임.

임덕순, 1996, 「정치지리학 원리」, 서울:법문사

8) 지역주의(regionalism)는 형평에 이르는 열쇠인데, 이러한 형평은 지역개발의 주제일 뿐만 아니라 모든 사회를 재구성하기 위한 기초수요를 형성해 준다. 따라서 지역주의가 분파주의 성향으로 매도되어서는 안 된다. 특히 지역주의는 다른 지역과의 경쟁을 최소화하고 서로의 장점을 살려 기능을 분담할 수 있는 차별화 경제, 즉 특화산업경제와 산업의 분산형태를 동시에 포함하고 있다. 중앙집권적 하향식 자원배분논리에 따라 수행되었던 지역개발사업이 결과적으로 일부 지역주민들에게 상대적인 박탈감을 주고 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때, 지역주의야말로 지역별로 다양한 선호를 조화롭게 배열할 수 있는 가장 훌륭한 「보이지 않는 손」이다.(소진광, 2003:26)

## 2. 수도의 시간축

또한 수도는 국가정통성의 시간축을 의미한다. 많은 나라들이 정체를 달리하여 국가의 정통성을 새롭게 세우려할 때, 수도를 이전하는 예도 그런 연유에서다. 고려왕조가 쇠하고 새로운 조선왕조가 들어서면서 개경에서 한양으로 수도를 이전한 경우라든가, 오토만 터키 제국이 망하고 터키공화국이 들어서면서 수도를 이스탄불에서 앙카라로 이전한 경우 등이 이를 뒷받침해주고 있다. 또한 오랜 식민지배로부터 독립하여 새로운 국가의 정통성을 세우려할 때에도 수도를 이전하는 경우가 있는데 알바니아가 오랜 터키제국의 지배로부터 벗어나 루쉬니에로부터 현재의 티라나로 수도를 이전한 경우가 여기에 속한다. 따라서 한 나라의 수도는 민족, 문화, 사회변천의 시간축을 의미한다.

많은 경우 수도의 역사는 국가의 정통성과 맥을 같이 하고 있다. 심양에서 발원한 청나라가 중국 전체의 정통성을 이어받기 위해 북경으로 천도하였거나 독일이 통일이후 베를린으로 수도를 재이전 한 것은 이 때문이다. 민족통합이나 동일 문화권의 상징으로 수도를 정하는 경우도 수도가 갖는 시간좌표 때문이다. 대체로 단일 민족, 단일 문화권의 국가에서는 커다란 정변이 없는 한 수도를 쉽게 이전하지 않는 경향이 있다. 수도의 결속기능과 대외연결기능은 수도의 시간좌표와 더 밀접한 관계를 가지고 있다.

무엇보다도 관심을 끄는 것은 도시의 성장에 따른 산업활동의 변천이며 이는 각 산업별로 기능의 효율성이 인구규모에 따라 달리 나타나고 있음에 기인한 것이다. Fu-Chen Lo(1973)는 Alonso의 도시규모에 관한 경제이론에서 도시기능별 효율성 모델을 도출하여 도시기능이 인구규모에 따라 각기 다른 최적상태를 가지게 됨을 설명한 바 있다<sup>9)</sup>. 즉 제 3차산업의 효율성은 인구규모가 커짐에 따라 점차 증대되는 경향을 보이고 있으며, 제조업의 효율성은 인구규모가 일정 수준이상인 도시에서 나타나기 시작하여 점차 증대되다가 어느 단계가 되면 집적불경제의 발생으로 쇠퇴하게 된다는 것이다.

또한 도시기능은 시대성을 띠고 있기 때문에 시대적 상황변화에 민감하게 반응하여 변천되게 된다. 뿐만 아니라 도시를 구성하고 있는 개별 도시기능은 도시성장과정 및 인구크기에 따라 그 효율성을 달리하여 소도시에서 대도시로 성장함에 따라 산업활동의 양상은 변하게 되는 것이다. 즉, Herbert와 Thomas(1982)는 시대별 도시화단계에 따라 도시에서의 지배적 산업활동변천을 노동력 구성비의 관점에서 분석하고 있다<sup>10)</sup>. 특히 수도에서의 이러한 변화는 더욱 빠르게 진행되고 있다. 수도에서의 혁신발생과 채택은 국가도시체계상에서 지역격차와 밀접하게 관련되어 있어서 공간함수와 시간함수를 변환하는 장치이기도 하다.

## 3. 수도의 공간축

수도도 일반도시와 마찬가지로 성장, 쇠퇴를 반복한다. 도시의 성장과 쇠퇴는 다른 도시와의 관계나 상호작용과정에서 나타난다. 따라서 수도도 일반 도시와 마찬가지로 인구규모에 따른 각종 도시문제를 가지게 된다. 수도의 특별한 기능으로 인해 수도를 중심으로 한 지역의 인구유입력은 일반 도시보다 커서 특히 사회변화 속도가 큰 개발도상국에서 도시수

9) Fu-Chen Lo & Kamal Salih, "Rethinking Regional Development Policy: Transformation, of Rural-Urban Relations in Asia." *New Dimensions of Spatial Development. 1st Part*, Symposium of Regional Development Co-Sponsored by G.S.E.S. of S.N.U. & U.N. Centre for Regional Development, 1973. pp. 20-61

10) Herbert, D. T. and Thomas, C. J., 1982, *Urban Geography: A First Approach*. John Wiley & Sons, p. 72.

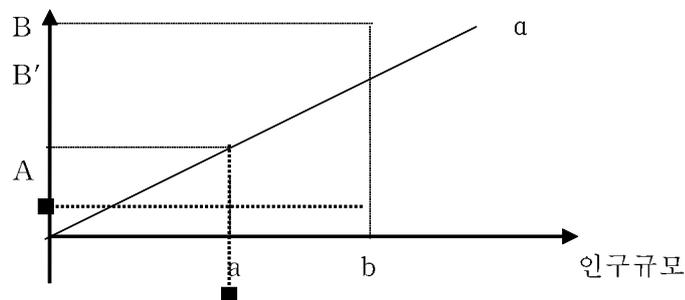
용력을 초과하는 수도권집중문제가 심각하게 대두되고 있다. 특히 수도의 통치기능이나 권역 조직의 기능은 수도의 공간좌표와 더 밀접한 관계를 가지고 있다

도시는 시대적 상황이나 물리적 여건 변화에 적응해 갈 수 있는 유기체적 속성을 가지고 있다. 이는 도시를 구성하고 있는 인구집단이 경제적 효율성에 따라 합리적으로 행동하려는 인구이동으로 구체화되며 이러한 인구이동에는 공간적 이동과 산업간 이동을 포함한다. 따라서 도시의 상황과 잠재력을 이용하려는 개별의사결정주체의 총체적인 행동으로 나타나는 산업활동이 과학기술의 발전, 산업화 단계, 지리공간적 하부구조의 변화에 따라 달리 전개되고 있음은 자명한 사실이다.

그러나 모든 도시가 그 인구규모에 상응하는 도시기능을 갖추고 있지는 않다. 도시는 그 주변지역에 재화와 서비스를 제공하고 있기 때문에 중심지 혹은 결절(結節)로서 기능한다. 이러한 중심지기능은 도시의 인구규모, 배후지역의 크기에 따라 그 특성이 달라지기 때문에 도시기능을 이해하려 할 때 도시의 인구규모는 중요한 의미를 지니고 있다. 수도는 한 나라의 공간구조를 조직하는 기능을 가지고 있기 때문에 다른 모든 지역에 영향을 미친다. 국토 전역에 대한 수도의 영향크기는 수도의 위치에 따라 그리고 도시규모분포에 따라 다르다. 뿐만 아니라 도시관리체계에 따라서도 다르다. 중앙집권체제에서의 수도 영향력과 지방분권체제에서의 그것은 분명 다르다.

전국 혹은 도시전체평균을 기준으로 할 때 도시규모와 개별도시인구규모별 중심지기능을 비교하게 되면 개별 도시에서의 도시기능 건전도를 가늠할 수 있다. <그림 1>의 횡축은 도시인구규모를, 종축은 중심지기능으로서 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준을 나타낸다. <그림 1>처럼 도시인구규모가 증대됨에 따라 중심지기능이 직선a와 같이 고도화되고 있는 국가의 도시규모분포상황을 가정할 때 인구규모가 a인 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준이 A로 나타날 것이고 인구규모 b인 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준이 B'로 나타날 것이다. 그러나 이들 도시가 어느 한 국가의 수도라면 문제는 달라진다.

<그림 1> 일반도시의 기능크기와 수도의 기능크기  
도시기능크기



물론 <그림 1>에서 전국도시별 평균 중심지기능의 고도화 추세가 직선 a로 나타나지 않고 완만한 포물선을 그리며 인구규모증가에 대해 중심지기능의 한계성장율이 0이상으로 나

타나는 경우가 많을 것이다. 이러한 현상은 한 나라의 수도에서 더욱 분명하다. 따라서 수도는 일반적으로 인구규모에 비해 고차위 기능을 수행하고 이러한 고차위 도시기능이 수도로의 인구유입을 가속시키는 원인으로 작용한다. <그림 1>에서 각각 인구규모가 a, b인 도시가 한 나라의 수도라면 이들 도시가 수행하는 도시기능 크기는 인구규모에 상관없이 B가 될 가능성이 높다. 이와 같이 인구규모 이상의 수도기능은 다른 도시로부터 인구, 자본, 정보 등 유동적 생산요소를 끌어들이기 쉽다. 특히 개방화의 정도가 낮은 국가에서는 더욱 그러하다. 따라서 개방의 정도가 낮은 개도국의 수도권 문제는 도시시설의 수용력을 초과하는 인구유입이 그 원인이다.

결국 수도에서의 도시혼잡문제를 피하고 적절한 도시화경제 이점을 분산 배치할 수 있는 도시체계의 적정분포를 확보하는 도시정책이 필요하다. 결국 수도를 이전하지 않더라도 적절한 도시체계를 관리할 수 있다면 수도권에서의 과밀, 혼잡으로 인한 수도이전문제는 상당부분 해소될 수 있다. 수도의 공간 좌표는 이와 같이 다른 도시와의 관계에서 도출된다.

#### IV. 신행정수도의 도시기본구상

##### 1. 수도이전 필요성 논고

앞장에서 수도의 시·공간 좌표를 검토하였다. 외국의 수도 이전사례는 수도이전의 필요성 인식정도에 따라 이들 수도의 시·공간 좌표상에 나타낼 수 있을 것이다. 물론 수도이전의 필요성이 어느 한 부문에서 제기되지 않고 복합적으로 얽혀있어서 외국사례를 단순분류

<그림 2> 수도의 시·공간 좌표에서의 수도이전 사례



하기가 어려울 것이나 통일 독일이 베를린으로 수도를 통합한 경우는 수도의 시간축 성분이 강하게 발현된 것이고, 일본, 말레이시아, 브라질, 오스트레일리아, 캐나다의 수도이전 계획이나 사례는 수도의 공간축 성분이 강하게 발현된 결과로 평가된다. 이스탄불에서 앙카라로 수도를이전한 터키의 경우는 수도의 시간축과 공간축 모두를 고려한 결과로 평가된다.

우리나라의 경우 행정수도 논의는 이미 1970년대부터 제기되어 왔다. 1970년대 초 당시 대통령후보였던 김대중씨는 1970년대 말 박정희 대통령의 지시로 추진된 바 있다. 1977년부터 약 300 여 명의 전문가들이 참여하여 「행정수도 건설을 위한 백지계획」이 작성되었다. 이 계획은 국가안보와 수도권과밀방지 및 국토균형발전을 목표로 내세워 충청권에 새로운 행정수도를 건설하는 내용을 담고 있었다. 당시 북한과의 대치국면과 서울주변지역으로의 인구 및 산업집중을 우려한 발상이 계획으로 표현된 셈이다.<sup>11)</sup>

1970년대의 행정수도 백지계획이나 2002년 대선 당시의 신행정수도 공약은 몇 가지 점에서 공통점을 가지고 있다. 첫째는 대상지역이 모두 충청권이라는 점이고, 둘째는 그 필요성이 약간의 강조점 차이가 있긴 하지만 모두 국토균형발전을 내세우고 있다는 점이며, 셋째는 모두 대통령직과 관련하여 제기되었다는 점이다. 이와 같이 우리나라의 경우 행정수도이전 문제는 모두 국민적 합의로부터 제기된 것이 아니라 다분히 정략적 차원에서 제기되었다. 특히 이 번의 신행정수도 건설은 애초부터 충청권을 겨냥하여 제기되었고, 노무현 후보가 당선된 이후 수도권집중현상을 완화하여 국가균형발전을 달성할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 합리화되고 있다. 따라서 문제인식의 공통기반이 다소 취약한 면을 보여주고 있다.

정체에 따라 다소 차이는 있으나 외국의 경우 대체로 의회에서 수도이전문제를 다루고 있는 것과는 차이가 있다. 우리나라는 통일이라는 커다란 공간변화 요인을 가지고 있고, 또 민족의 정체성과 관련하여 수도 서울이 가지고 있는 상징성이 매우 큰 점을 감안하면 그 어느 나라보다도 수도이전문제는 이 시점에서 신중히 다루어야 할 과제이기도 하다. 이는 서울이 지나고 있는 수도의 시간축 성분이 그만큼 크다는 사실을 의미한다.

이러한 맥락에서 국가균형발전의 수단만을 강조하는 신행정수도이전 문제는 통일 이후의 민족정체성 회복과 관련하여 더 많은 논의를 필요로 한다. 통일 이후 우리나라의 지역문제는 그간의 영호남간 인식거리를 훨씬 뛰어넘는 남북간 구도가 예상된다. 현재 추진되고 있는 우리나라의 신행정수도이전은 <그림 2>에서 보면 공간좌표상의 일본과 유사한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 민족분단과 재통합이라는 통일요인을 염두에 둔다면 독일의 베를린 환도와 유사한 시간좌표 성분이 검토되어야 할 것이다. 수도권집중현상이 일본의 경우와 같은 비중으로 다루어질 지라도 서울이 가지고 있는 역사성을 간과해서는 안되기 때문이다. 따라서 우리나라의 수도이전 필요성인식은 일본의 경우와 비슷한 공간좌표, 독일의 경우와 유사한 시간좌표에서 접근되어야 한다.

또한 신행정수도를 건설하여 정부를 이전하는 것만이 수도권집중현상을 완화할 수 있는 유일한 대안인지에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 참여정부는 ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정운영의 2대 핵심과제로 내세우고 있다. 수도권집중현상의 상당부분이 중앙집권체제에서 정부기관이 서울에 집중 배치되어 있기 때문이라는 문제인식은 누구나 공감하는 바이다. 그 어느 정부에서보다도 참여정부는 강력한 지방분권을 실현할 것으로 기대된다. 그러한 상황에서 지방분권과 신행정수도이전은 중복처방이 될 수 있다. 지방분권도 막대한 정치 및 사회적 비용을 필요로 하고 있고, 신행정수도도 막대한 비용을 수반하는 일이다. 중앙집권체제

---

11) 당시 백지계획의 핵심내용은 다음과 같다. 우선 새 행정수도의 규모는 50만 명을 목표로 하되 1백만 명까지를 수용할 수 있는 규모로 하고, 위치는 휴전선과 평양까지의 거리와 동일한 거리에 있는 휴전선 남부지역으로 한다. 또 투자는 최소한으로 하고, 면적은 반경 10km권으로 하고 기존 지방도시를 광역외곽 위성도시로 활용하며, 건설기간을 국가재정 부담을 고려하여 10~15년간의 장기로 한다.(대한국토·도시계획학회, 도시정보, 2003년 9월호)

에서 비롯한 문제를 동일한 중앙집권체제로 해결하려는 것이 아니라면 지방분권이라는 비공간적 수단에 대한 검토를 병행할 필요가 있다. 따라서 수도권집중현상을 해결하기 위한 신행정수도건설 추진은 다음과 같은 문제인식으로부터 그 필요성과 방식이 논의되어야 한다.

수도권의 비대화는 어제오늘만의 일이 아니고 수도권집중을 억제하려는 정책도 오랫동안 실시해 오고 있다. 그러나 수도권에서의 과도한 집중이 완화된 것은 분명 아니다. 지방경제의 중앙예속 또한 심화되고 있다. 수도권에서의 과도한 집중과 지방경제의 중앙예속 원인은 여러 가지가 있을 수 있겠지만 우선 중앙정부의 지역문제해결방식에서 가장 큰 원인을 찾을 수 있다. 새로운 정부는 중앙정부가 지방의 모든 문제를 해결할 수 있다는 과대망상에서 빨리 벗어나야 한다. 집중현상은 권력의 산물이다. 문제를 안고 있는 지역은 해결사에 기대하기 마련이다. 지역문제를 해결하려는 중앙정부의 노력은 가상하나 권력의 집중을 부추겨 결국 중앙정부의 기능만 강화하는 결과를 낳고, 지방은 아무 것도 할 수 없는 부품으로 전락하게 만든다. 지방은 중앙의 특혜를 바라고 그러한 특전은 지역간 경합을 통해 가능하며 이 과정에서 중앙정부의 선택기회는 늘어만 가게 된다. 지방이 중앙에 연줄이나 대려고 하는 방식으로서는 지방문제를 해결할 수 없다.

중앙정부는 지방이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 도와주기만 하면 된다. 지방문제에 관한 한 중앙정부는 해결사가 아니다. 중앙정부가 모든 지역문제를 해결할 수 있다는 망상에서 지방의 일까지 챙기려 드니까 지방은 중앙에 예속되고 지방은 껍데기만 남게 된다. 지방자치를 실시한다고 해 놓고, 지방정부간 조정을 이유로 중앙정부가 지방의 일을 하는 경우가 너무 많다. 일이 있는 곳에 사람이 모이고 돈이 모인다. 일도 없는 곳에 사람 보내고 돈 보내려고 하면 중간비용만 많이 들고, 보내봐야 자원만 낭비하게 된다. 지역균형발전도 일이다. 수도권집중 완화도 일이고, 지방경제를 살리는 것도 일이며, 신행정수도를 건설하는 것도 너무나 큰 일이다.

두 번째 원인은 물리적인 감각만 내세운 지역정책이다. 지역의 발전은 그 곳에서 사는 사람의 번영이지 장소의 번영만을 의미하지 않는다. 저울로 무게를 달 듯, 지역균형을 생각한다면 자칫 지방은 저울추에 불과하여 정작 아무 소용이 없게 된다. 물리적 균형감각은 위에서 보면 더욱 잘 파악된다. 그러한 맥락에서 지역의 문제를 물리적 관점에서 접근하다보면 결국 중앙정부, 중앙무대의 권위만 높여주는 꼴이 될 것이다. 물리적 관점에서의 지방은 국가 전체적인 발전의 들러리에 불과하게 된다. 신행정수도 이전도 물리적 균형만을 유지하는 방향으로 추진되어서는 안된다.

세 번째 원인은 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하지 못한데서 찾을 수 있다. 정부가 할 수 없는 일을 마치 할 수 있는 일처럼 생각하여 정책을 형성하고 집행하다 보면 다른 변수가 개입되어 예상치 못한 결과를 야기하기 쉽다. 민간 분야가 미미하여 정부 부문이 전반적인 사회에 큰 영향을 미치는 경우엔 정부의 정책이 사회전체를 조율하고 유도할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 60년대, 70년대, 80년대 전반까지가 그랬다. 지금은 상황이 많이 바뀌었다. 이제 정부는 민간 부문에 의해 크게 영향 받고있다. 인정할 것은 인정해야 한다. 그런데도 정책은 마치 정부가 마음만 먹으면 무슨 일이든 다 할 수 있는 것처럼 짜여져 있고, 또 그럴 것처럼 집행되고 있다. 외환위기를 불러온 정부의 실패현상이 그 결과다.

## 2. 신행정수도건설 추진체계 및 절차

참여정부가 신행정수도 건설을 위해 마련한 추진체계는 청와대 직속의 신행정수도건설 추

진기획단, 이를 실무지원하기 위한 추진지원단, 그리고 자문위원회로 구성되어 있다. 2003년 4월 14일 신행정수도 추진기획단과 추진지원단이 설치되었고, 5월 13일에는 각계 전문가들로 전문분과 자문위원회를 구성하였으며, 5월 23일에는 충청지역인사들로 지역분과 자문위원회가 구성되었다.

여기서 짚고 넘어가야 할 사항은 후보지가 충청지역에 한정되어 있다고 하여 지역분과 위원회를 충청지역 인사들로 구성하였다는 점이다. 한 나라의 수도이전문제에는 국민적 합의가 우선이고, 또 국민결속의 축제가 되어야 한다. 신행정수도건설의 추진이 자칫 충청권의 지역 축제로 비하되어서는 안된다. 수도는 통치기능과 함께 결속기능을 수행한다. 통치와 결속은 수도후보지에 국한되지 않는다. 전 국토를 포괄하는 광범위한 자문위원회를 구성하여 비록 신행정수도가 충청권에 입지하더라도 그로 인한 파급효과나 영향을 다른 지역과 공유할 수 있어야 한다.

한편 신행정수도는 2007년 하반기에 착공하고 2012년부터 이전한다는 일정으로 준비단계, 계획단계, 건설단계 그리고 이전단계를 설정하여 추진되고 있다. 우선 준비단계인 2003년도에는 신행정수도의 도시규모 등 기본구상과 입지선정기준을 마련하고 충청지역에 대한 현황 조사를 병행하도록 추진되고 있다. 또한 가칭 「신행정수도 건설을 위한 특별조치법」을 제정하여 추진기구, 재원조달, 부동산 투기대책 등을 다룰 예정이다.

다음으로 2004년부터 2007년 상반기까지는 계획단계로 입지확정 및 건설계획을 수립하는 시기이다. 즉 2004년 상반기 중 후보지별 입지요인을 비교, 평가하고 국민여론을 수렴하여 하반기에 최종 후보지를 선정한다는 계획이다. 또한 이 단계에서 신행정수도 건설사업의 명칭, 사업의 목적, 시행자, 예정지역 위치 및 면적, 이전되는 중앙행정기관 등의 수용계획, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획, 재원조달계획 등을 담은 개발계획을 수립하고, 용지를 매입할 예정이다.

2007년 하반기부터 2011년 말까지는 신행정수도 건설단계로 부지를 조성하고 도로 등 도시기반시설, 공공청사를 건설할 예정이다. 또한 이 단계에서 신행정수도의 법적인 지위를 부여하는 법률을 제정할 계획이다. 마지막으로 2012년부터는 이전단계로 중앙행정기관을 단계적으로 이전하고, 주민입주를 개시할 예정이다.

추진일정과 관련하여 다시 검토되어야 할 사항은 준비단계가 너무 짧다는 점이다. 물론 애초부터 충청권을 후보지로 지목하여 추진되다 보니 충청권에서의 부동산 투기 등 각종 문제가 제기되어 빠른 시일내에 후보지를 확정짓는 것도 일리가 있을 수 있다. 그러나 수도이전의 시간과표를 검토하기에는 1년이라는 준비기간이 너무 짧고, 이 기간 안에 국민적 합의를 도출할 수 있을지가 의문이다. 비록 축제는 짧아도 축제의 준비는 길수록 좋다. 또 축제에는 많은 사람들이 참석하여 함께 나누어야 하는데 짧은 준비기간으로는 많은 사람들을 참석시킬 수 없음은 자명하다. 참석범위는 준비하는 과정에서 결정된다.

### 3. 신행정수도 입지기준

1970년대 후반 추진되었던 「행정수도 건설을 위한 백지계획」에서의 후보지 선정기준을 보면 크게 위치, 개발가능성, 지세, 교통 및 용수 5개 항목을 들고 있다. 당시 위치항목에서는 국토의 중심성, 서울과의 거리, 개발권역상의 잠재력이 조사되었고, 개발가능성항목에서는 표고차, 기복량, 경사도, 토지이용가능성, 장래 확장가능성, 복사면율, 대지조성 용이도, 지하구조물 구축용이도, 토양 및 가용지의 분포형태 등이 포함되어 있었으며, 지세항목으로는 자연경관과 배산임수의 구조, 교통항목으로는 철도, 고속도로, 항만, 공항이 마지막으로

용수항목으로는 수량, 수질, 수원과의 거리, 수위고저차와 지하수가 조사되었다.

당시와는 상황이 많이 바뀌었고, 또 신행정수도 건설추진의 목적도 일부 수정되었으나 1970년대 제시되었던 입지기준은 시사하는 바가 많다. 다만 새로운 행정수도는 21세기 국가 발전전략과 함께 그 입지가 결정되는 것이 바람직하다. 처음서부터 충청권을 고집할 필요 없이 전국을 대상으로 신행정수도 후보지 범역을 확대하고 다른 국정과제와 관련하여 수도 이전정책을 활용하는 것도 검토할 만 하다. 수도는 대외 연계기능을 수행하여야 하기 때문에 참여정부의 중요 국정과제인 동북아경제중심 확보와 밀접한 관계에 있다. 다른 인접국가의 경쟁지역보다 비교우위를 확보하기 위해서는 기존의 집적지역(현 수도권)을 어떻게 활용하고 새로운 수도의 여건을 어떻게 조성하느냐가 중요한 과제이기도 하다.

대통령직 인수위원회가 마련한 백서에 따르면 행정수도 이전 때까지는 (현 수도권에서) 현재의 공장·대학·공공청사 등 인구집중유발시설에 대한 입지규제를 유지하고 행정수도 이전에 맞춰 동북아 경제중심도시 건설에 장애가 되는 불합리한 직접규제는 선별적, 제한적으로 완화할 계획이다.<sup>12)</sup> 따라서 신행정수도 이전이 시작되는 2012년부터 실질적인 수도권 규제완화가 이루어질 전망이다. 결국 동북아 경제중심 구축정책은 신행정수도 건설추진, 수도권규제 유지 등으로 적어도 2012년 이후래야 가능하게 된다.

가치판단의 문제이지만 한정된 자원의 시차적 배분방식으로 우열이 가려지고, 또 선발이익이 관성력을 갖게 되는 국제간 자본이동을 고려한다면 결코 간과해서는 안되는 대목이다. 이와 관련하여 신행정수도의 입지선정 기준에는 반드시 근거리에 공항 및 외항을 확보할 수 있는지의 여부를 평가하는 항목이 비중있게 다루어져야 한다. 특히 향후 중국의 경제위상을 고려한다면 신행정수도의 외항 확보는 신행정수도 입지선정의 중요한 인자이다.

주성재(2003:15-18)는 수도의 개념과 기능, 공간적 상징성, 21세기 새로운 수도의 개념으로부터 신행정수도의 입지원리를 통합성·상징성, 기능성, 중심성 및 환경성·안정성으로 도출한 바 있다. 또한 입지선정과정을 오스트레일리아, 브라질의 경우처럼 다단계로 설정하여 ①행정수도 입지의 광역적 범위를 설정하는 입지범역 설정단계, ②후보지를 도출하는 후보지 선정단계, 그리고 ③후보지간 우선순위 판단근거를 마련하기 위한 후보지 평가단계로 나누고 있다. 제1단계 입지범역 설정의 대상공간은 전국을 망라하도록 제안하고 있어서 신행정수도 건설추진이 충청권에 한정하고 있지 않음을 시사하고 있는데 적절한 지적인 것 같다. 통일이전까지만 활용할 수도가 아니라면 신행정수도는 미래의 장구한 시간축을 포함하여야 하기 때문에 충청권에 한하여 논의될 일이 아니다.

또한 신행정수도 후보지를 충청권에 한정하더라도 용수확보와 수자원관리차원에서 신행정수도는 금강을 끼고 있으되 상류보다는 하류에 가까운 지역이어야 한다. 신행정수도는 막대한 용수를 필요로 할 것이고, 이는 곧 막대한 하수처리비용과 연계되어 있다. 신행정수도는 아무리 하수처리를 잘 한다해도 수질관리에 문제가 발생할 수 있어서 금강 수자원 활용에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 상류에 신행정수도를 입지시킬 경우 중, 하류에서 용수를 공급받고 있는 전북에까지 수질오염의 비용을 전가하게 될 것이다.

특히 신행정수도의 입지는 직접영향권과 간접영향권을 고려하여 결정되어야 한다. 브라질의 사례에서 알 수 있듯이 수도도 결국 사람이 사는 장소이다. 사람을 외면한 물리적 조건은 많은 부작용을 낳기 마련이다. 이왕에 국가균형발전을 위해 추진하는 일이라면 수도이전 이후에 형성될 국토공간 구조의 재편을 입지선정 때부터 고려하여야 한다. 이와 함께 미

12) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 154

래 정보화 흐름을 수용할 입지기준이 마련되어야 할 것이다.

신행정수도 건설추진의 주목적이 국가균형발전에 있다면 기존 집적지인 수도권과 동남권을 제외한 전 국토를 대상으로 세계화, 정보화를 고려하여 신행정수도 입지후보지를 검토하여야 할 것이다. 그럴 경우 신행정수도 건설추진의 시·공간 좌표는 공간축으로 기울게 될 것이다.

#### 4. 신행정수도 이전기관 및 인구규모

신행정수도로의 이전기관 선정은 신행정수도의 기능과 밀접한 관계를 가지고 있다. 또한 이전기관의 범위는 곧바로 신행정수도의 인구규모를 결정하는 중요 인자이다. 신행정수도로의 이전기관 검토대상은 입법부 및 사법부, 행정부 및 헌법기관, 공공기관(투자 및 출자기관, 출연기관, 개별 공공법인, 소속기관), 그리고 외교기관을 포함한다.(강정석, 2003). 이러한 논의는 신행정수도의 위상과 관련하여 논의되어야 할 것이다. 즉, 순수한 행정수도라면 행정부만의 이전만으로 수도이전이 가능할 것이고, 국가균형발전을 실현하기 위한 정책수단으로서의 신행정수도라면 국가의 모든 중추기관 즉 입법, 행정, 사법 및 대외 기관 모두가 이전하여야 할 것이다.

이와 함께 국가의 중추 관리기능을 전국토에 고루 분산 배치하는 계획도 검토 가능할 것이다. 이는 정보화 체계구축과도 맞물려 있다. 다만 독일의 예에서와 같이 국가기관의 분산배치가 국가기능의 비효율을 초래할 가능성도 있다. 대부분 외국의 사례에서 보듯이 국가의 중추기능 모두를 새로운 수도에 입지시키고 있는 것이 일반적이다. 신행정수도로의 이전이 완료되더라도 서울의 집적경제 요인을 활용하기 위해서는 국가중추기관의 분소나 사무소가 서울에 소재할 필요성이 있을 것이다. 특히 서울이 가지고 있는 대외 이미지를 고려할 때 외교기관의 이전은 별도의 검토가 있어야 할 것이다. 시차적 이전도 고려해볼 만하다.

또한 신행정수도의 위상을 어떻게 정의하느냐와 관련하여 이전대상 기관이 논의되어야 한다. 통일 이전까지 만의 임시적 수도라면 이전기관의 범위는 훨씬 좁아질 것이고, 통일 후에도 수도로서 지위를 보장할 것이라면 이전 대상 기관범위는 크게 확대될 것이다. 신행정수도의 법적 지위에 관한 결정은 2007년부터 진행될 건설단계에서 이루어 질 것이다. 이러한 모순을 극복하기 위해서라도 신행정수도의 법적지위는 준비단계를 연장해서라도 우선 결정되어야 할 사항이다. 또한 수도 이전적지인 서울의 위상을 어떻게 관리하느냐에 따라 이전 기관의 대상도 달라질 수 있다.

한국행정연구원(2003, 8, 12)은 행정효율성(내적 연계성), 수행기능의 특성(고객 지향성), 민간경제기능과의 관련성, 추가적인 이전비용측면 등을 이전 대상기관 선정변수로 도입하여 다음과 같이 결론을 내린 바 있다. 첫째, 입법부는 신행정수도로의 이전이 바람직하다. 둘째, 사법부는 이전에 따른 특별한 문제는 없으나 반드시 이전해야할 필요성도 크지 않다. 다만 지방분산의 차원에서 접근하는 것을 고려할 수 있다. 셋째, 행정부는 대통령과 국무총리를 비롯한 대부분의 기관이 이전하여야 하며, 소수의 일부 기관은 추가적인 검토를 필요로 한다. 넷째, 공공기관 중 소속기관의 일부는 신행정수도로 이전하고 대다수의 기관은 지방으로 분산 이전한다. 출연기관의 경우 연구기관 등은 이전에 별다른 문제가 없으나 지방으로의 분산 이전이 국토균형발전이라는 보다 큰 목적에 기여할 수 있다. 투자 및 출자기업 등 공기업과 개별 공공법인의 경우 주무부처 및 해당 기관의 판단에 맡기는 것이 바람직하다.

한편 신행정수도의 인구규모에 관해서는 국토연구원과 대한국토·도시계획학회가 공동으

로 시안을 마련한 바 있다. 신행정수도의 인구규모는 입지 및 신행정수도의 위상, 그리고 도시유형에 따라 달라질 수 있다. 여기서 신행정수도의 가능한 도시유형은 신시가지형과 신도시형으로 구분하여 검토되었다. 신시가지형은 다시 일체형, 연계확장형 및 외곽분산형으로 나누어 검토되었고, 신도시형은 다시 원거리 독립형, 시가지 흡수형, 원거리 분산형으로 세분하여 검토되었다. 신시가지형의 경우 신행정수도 건설에 필요한 부지는 최소 300만 평(약 20만 명을 새롭게 수용하고 나머지는 기존 도시에 수용)에서 최대 1,000만 평(30만 명 정도의 연계확장형 신시가지 경우)까지 제시되었고, 신도시형의 경우 최소 1,000만 평(원거리 분산형 신도시를 건설하여 30만에서 50만 명을 수용할 경우)에서부터 최대 2,000만 평(원거리 독립형 신도시를 건설하여 50만에서 70만 명을 수용할 경우)까지 제시되었다.

동 연구는 수도권분산효과, 지역간경쟁완화, 상징성과 이미지, 환경의 질, 기능수행 효율성, 적지 확보 용이성, 개발지용절감 등을 평가기준으로 도입하여 평가한 결과 원거리 독립형 신도시 유형이 가장 적합한 것으로 나타났다. 다음은 시가지 흡수형 신도시 유형이고, 원거리 분산형 신도시가 세 번째를 차지하였다.

다음은 인구밀도와 인구규모에 관한 연구결과인데 상기 연구에서 이와 관련한 고려사항은 다음과 같다. 첫째는 도시성격이다. 신행정수도가 환경친화적인 도시로 구상되고 있기 때문에 이러한 도시성격을 인구규모를 정할 때 검토하여야 한다는 것이다. 두 번째 고려사항은 행정수도로서의 상징성이다. 여기서는 미래형 동북아 중심도시의 상징이 제시되고 있다. 세 번째는 미래 기대되는 환경수준을 고려하여야 한다는 점이다. 이와 함께 수도권의 신도시 인구밀도, 선진국의 신도시 인구밀도, 전국 도시의 평균 인구밀도 등을 고려하여 300인/ha, 350인/ha, 400인/ha, 450인/ha 등 4개의 대안을 검토한 결과 350인/ha의 인구밀도가 최적대안으로 도출되었다.

그러나 인구규모, 인구밀도, 도시형태 등은 앞으로 논의될 신행정수도의 법적 지위, 수도로서의 시·공간 좌표 설정, 이전 대상 기관의 선정기준과 함께 종합적으로 검토되어야 할 사항이다.

#### <참고문헌>

1. 김형국, “행정수도 건설안의 타당성과 시의성” (사)대한지리학회 심포지움 논문집, 2003년 2월 11일. pp. 45-68.
2. 국토연구원, 대한국토·도시계획학회, “신행정수도의 도시형태 및 개발규모” 2003, 9. 24.
3. 주성재, “수도입지의 원리와 입지기준의 기본방향” 대한지리학회 개최 신행정수도입지기준에 관한 세미나 논문집, 2003. 8. 21. pp.3-31.
4. 최영국, “신행정수도 입지선정 및 평가기준” 대한지리학회 개최 신행정수도입지기준에 관한 세미나 논문집, 2003. 8. 21. pp.32-61.
5. 임경수, “새로운 통합적인 지역개발정책의 모색: 낙후지역개발정책을 중심으로”, (사)한국지역개발학회, (사)한국정책학회 공동 학술대회 논문집, 2003. 10.30. pp.25-56
6. 소진광, “새 정부에 바라는 지역개발정책방향” 자치발전, 통권 95호(2003. 4) pp.20-29.

7. 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」,
8. 대한민국도·도시계획학회, 도시정보, 2003년 9월호
9. 신행정수도건설추진기획단, 신행정수도건설추진지원단, 「신행정수도건설과 외국 사례가 주는 교훈」 현지조사보고서 시리즈 1-7, 2003. 9
10. 강현수, “신행정수도건설 과제와 방향” 대전, 충남기자협회 제27회 기자포럼 발표논문, 2003. 5. 9.
11. 임택순, 1996, 「정치지리학 원리」, 서울:법문사
12. Fu-Chen Lo & Kamal Salih, "Rethinking Regional Development Policy: Transformation, of Rural-Urban Relations in Asia." New Dimensions of Spatial Development. 1st Part, Symposium of Regional Development Co-Sponsored by G.S.E.S. of S.N.U. & U.N. Centre for Regional Development, 1973. pp. 20-61
13. Herbert, D. T. and Thomas, C. J., 1982, Urban Geography: A First Approach. John Wiley & Sons, p. 72.

# 가

이성근(영남대 정책학부 교수)

지난 2002년 대선 기간 중에 신행정수도 건설이 주요 이슈로 등장하였다. 그 배경에는 현재의 수도권이 지나치게 과밀함으로써 발생하는 사회적 비용을 줄이고, 한편으로 소외당한 비수도권의 균형적 발전을 이룩하기 위함이다. 전통적으로 우리나라는 서울과 지방이라는 이분법적 구조를 지녀왔다. 예부터 “사람은 서울로 보내고, 말은 제주도로 보내라”라는 말이 있다. 그 동안 서울을 중심으로 우리나라의 사람과 경제, 정치·권력이 집중해 왔다.

2002년 기준으로 수도권 집중도를 살펴보면, 수도권의 일극집중이 심한 것으로 평가되는 일본 도쿄보다 더 심각한 수준임을 알 수 있다. 전체 국토면적의 11.8% 정도를 차지하는 수도권에는 전체 인구의 46.6%, GRDP의 57.6%, 제조업체의 56.6%, 예금액의 68.2%, 대학수의 44.8%, 정부 공공청사의 84.8%, 정부투자·출자기관의 85.0%, 100대 대기업 본사의 95.0%, 기업부설연구소 및 벤처기업의 71.2%가 위치하고 있다(Lee, 2003). 어느 나라든지 수도가 다른 지역에 비해서 과밀화되는 것은 보편적 현상이지만, 우리나라의 과밀현상은 세계적으로 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 매우 심각한 수준이다.

1980년 이후 우리나라는 국토불균형 문제를 중요하게 고려하기 시작하였고, 그 이후 국토종합개발계획을 비롯한 계획적 측면과 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률(1994)을 비롯한 제도적 측면 등 다양한 노력을 기울여왔다. 그러나 수도권 과밀문제를 해소하기 위한 수많은 계획과 정책, 그리고 제도는 선언적 의미를 가졌을 뿐 실제 집행은 미약하였고, 그 결과 지난 20여년 동안 수도권의 과밀현상은 제도적 규제에도 불구하고 시장의 힘에 의해 더욱 가속화되었다.

그러나 작년말 대통령 선거공약으로 제시되었던 신행정수도 건설은 중앙정부의 강력한 의지로 현실성 있는 정책대안으로 검토되고 있고, 이미 그 초보적 걸음을 시작한 것으로 평가할 수 있다. 즉 신행정수도 건설을 추진하기 위한 전담부서인 신행정수도건설추진기획단이 구성되었고 특별조치법이 정부입법으로 현재 국회에 계류중인 바, 제도

적·계획적 여건을 갖추어가고 있다(신행정추진기획단, 2003). 신행정수도 건설은 3분(분권·분산·분업) 정책의 대표적 지역균형발전정책이다. 이는 지금까지 계획·추진되었던 그 어떤 지역균형정책과 비교해 보아도 가장 혁신적인 정책으로 평가될 뿐 아니라, 그 집행면에서도 강력한 의지를 가진 것으로 평가된다.

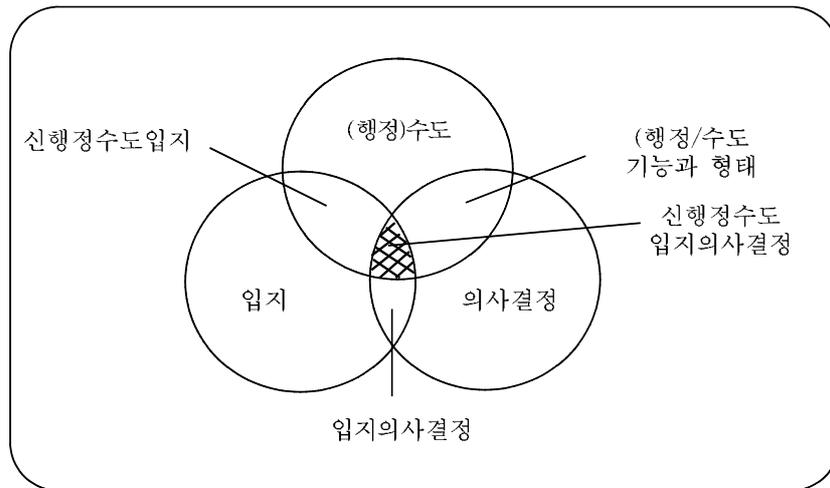
그럼에도 불구하고 신행정수도 건설에 대해서는 다양한 측면에서 타당성과 실현가능성에 대한 논의가 제기된다. 우선 신행정수도 건설을 찬성하는 측에서는 국가균형발전과 수도권 과밀문제 해결을 위한 가장 확실한 수단으로 평가하고 있지만, 신행정수도 건설을 회의적으로 보는 측에서는 정책적 실효성에 대한 의문을 제기한다. 예컨대 신행정수도 건설은 과연 현재의 과밀한 수도권 문제를 해결할 수 있는가 오히려 신행정수도 건설로 인하여 수도권을 충청권까지 외연적으로 확산하는 결과를 초래하는 것은 아닌가 하는 의문을 제기한다. 또한 신행정수도 건설은 국가경쟁력을 약화시킬 수 있다는 문제제기와 통일을 감안할 경우 충청권에 신행정수도를 건설하는 것은 장기적으로 바람직하지 않다라는 비판도 제기된다.

금번 논의되고 있는 신행정수도 건설은 700여년전 조선의 개국으로 이루어진 한양천도(1392) 이후 처음으로 이루어지는 것이다. 따라서 신행정수도 건설은 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 특히 수도가 통어기능(head function), 결속기능(keystone function), 연결기능(link function), 변경통제기능(frontier-organizer function)을 수행하는 측면에서 볼 때(임덕순, 1996), 신행정수도 이전은 매우 신중하게 검토되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 신행정수도를 충청권으로 이전한다는 참여정부의 정책방안을 대전제로 수용하고, 신행정수도의 입지기준과 평가방법을 중심으로 논의하고자 한다. 이와 더불어 신행정수도 건설 이후 국토관리의 과제를 검토해 보고자 한다.

## 2.1

신행정수도의 입지의사결정은 (행정)수도과 입지, 그리고 의사결정이라는 세가지 핵심개념(key concept)과 각 개념의 상호결합에 따라 구분하여 볼 수 있다. (행정)수도과 입지는 신행정수도 입지라는 행정서비스시설 입지이론에서 검토될 수 있고, 입지와 의사결정은 일반적 입지결정이론으로, 그리고 수도과 의사결정은 수도기능과 형태로 한정해서 논의가 가능할 것이다. 따라서 신행정수도의 입지결정과정은 이상의 세가지 핵심개념과 각 개념의 상호결합의 이론적 검토에서 준거틀을 모색해야 할 것이다.



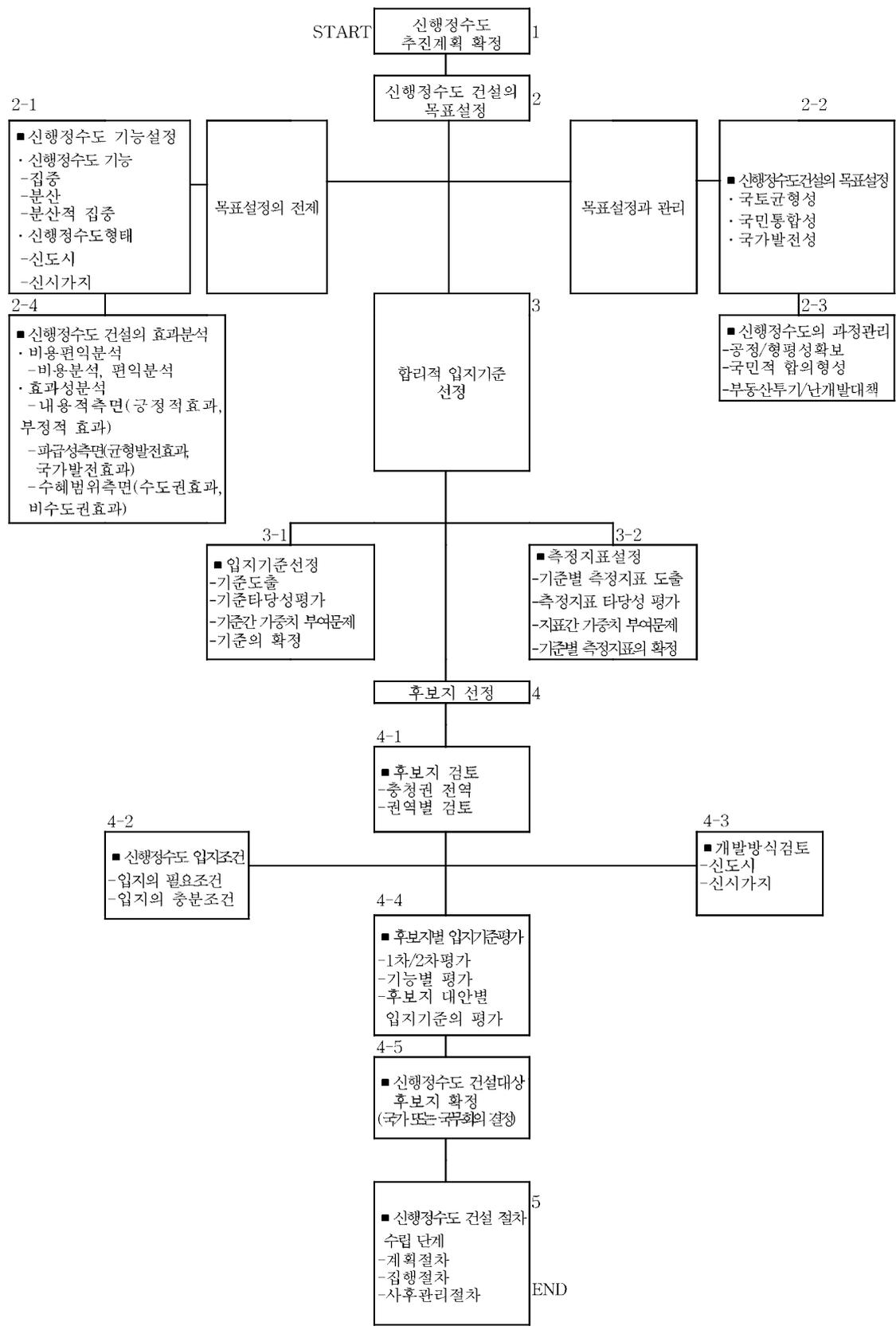
[그림 1] 신행정수도 입지의사결정의 개념적 틀

## 2.2

참여정부는 신행정수도 건설을 현실화하기 위해서 대통령 직속으로 신행정수도건설 기획단을 구성하여 10년 장기계획으로 연차별 세부계획을 수립하고 있다. 그 주요내용을 살펴보면 준비단계(2003년 말까지), 계획단계(2004~2007년 상반기), 건설단계(2007년 하반기~2011년말까지), 그리고 이전단계(2012년부터)로 구분된다(신행정수도추진기획단, 2003). 그러나 이러한 세부계획은 개괄적인 진행과정을 제시하였을 뿐, 신행정수도 입지선정의 의사결정모형을 포괄적으로 제시하지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서는 신행정수도의 입지 및 평가기준을 설정하기에 앞서 신행정수도 입지선정의 의사결정모형으로 크게 다섯단계로 구성된 다단계 전략적 입지의사결정모형을 제시하고자 한다. 즉 신행정수도의 입지의사결정모형은 신행정수도 추진계획 확정(1단계), 신행정수도 건설의 목표설정 단계(2단계), 합리적 입지기준 선정단계(3단계), 후보지 선정단계(4단계), 그리고 신행정수도 건설 절차단계(5단계)로 구분해 볼 수 있다([그림 1] 참조).

우선 신행정수도의 입지의사결정의 첫 번째 단계에서는 신행정수도 추진계획을 확정하는 것이다. 이는 지난 대통령 선거기간에 이슈화된 이후 현 참여정부의 인수위에서 신행정수도 건설을 국정과제로 제시한 과정에 해당된다. 그 이후 참여정부는 효율적인 신행정수도 건설을 위해 신행정수도건설추진기획단을 구성하였고, 신행정수도 건설을 위한 특별조치법을 제정 중에 있다.



[그림 1] 다단계 전략적 입지의사결정모형

둘째, 신행정수도 건설의 목표를 정하는 것이다. 이는 신행정수도의 이슈화 과정에서 이미 제기된 것이다. 즉 신행정수도 건설의 목표는 국토균형발전과 국가경쟁력 강화이다. 그러나 이는 신행정수도 건설의 구체적인 목표이기 보다는 필요성이라 할 수 있다. 따라서 신행정수도 건설의 목표를 보다 구체화해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 목표설정의 전제적 측면에서 신행정수도의 기능설정이 이루어져야 한다. 즉 신행정수도에 국가의 기능 중 어떤 기능을 어떤 형태로 이전할 것인가를 설정한 이후에 이에 적합한 신행정수도의 형태가 결정되어야 할 것이다. 그리고 목표설정과 관리적 측면에서 신행정수도 건설의 구체적 목표설정과 신행정수도 건설과정에서 야기될 수 있는 과정상의 문제를 해결할 수 있는 처방이 갖추어져야 한다. 그리고 신행정수도 건설의 효과분석이 비용편익분석과 효과성분석 등에서 이루어져야 할 것이다.

셋째, 합리적 입지기준의 선정이 이루어져야 한다. 입지기준 선정은 크게 개괄적인 입지기준의 선정과 구체적인 측정지표를 설정하는 두단계로 구분해 볼 수 있다. 우선 입지기준 선정에서는 기준도출과 기준의 타당성 평가, 기준간 가중치 부여문제 등이 고려되어야 하고, 구체적인 측정지표 설정에서는 기준별 측정지표를 도출하고, 측정지표의 타당성을 평가하며, 지표간 가중치 부여문제를 고려하여 최종적으로 입지기준과 측정지표를 설정해야 한다.

넷째, 후보지 선정이 이루어져야 한다. 후보지 선정단계는 다시 후보지 검토, 신행정수도의 입지조건 및 개발방식의 검토를 거쳐서 후보지별 입지기준평가, 그리고 신행정수도 건설대상 후보지 확정의 단계 등으로 세분화할 수 있다. 즉 충청권 전역 및 세부권역별로 후보지를 1차적으로 검토한 이후에 신행정수도의 입지조건과 개발방식 등을 검토하여 3~4곳의 후보지를 선정한다. 그리고 선정된 후보지를 대상으로 1·2차 평가 과정을 통해 기능별 평가와 후보지 대안별 입지기준의 평가 등이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 신행정수도의 건설 추진계획이 수립되어야 한다. 이를 위해서 계획과정, 집행과정, 그리고 사후관리과정이 세부적으로 구체화되어야 할 것이다.

그러므로 현재 논의되는 신행정수도의 입지선정은 구체적인 추진계획 수립에 앞서 신행정수도 건설의 목표설정, 합리적 입지기준 선정, 그리고 후보지의 평가 등의 단계를 거친 이후에 추진전략이 수립되어야 할 것이다.

### 3.1

#### 1.

수도는 한 나라의 통치기관이 위치하고 있는 정치적 활동의 중심지이다. 그리고 현대 국가의 통치기관은 크게 입법, 사법, 행정의 3부분으로 구성된다. 한편 대부분의 경우 한 나라의 수도는 정치적 활동의 중심지인 동시에 경제·문화·사회의 중심지인 경우가 많다. 대표적으로 우리나라의 서울이 그러하다. 따라서 최근 논의되고 있는 신행정수도 건설이 과연 수도의 기능 모두를 이전하는 것으로 계획하고 있는지 아니면, 수도의 일부기능만을 이전하는 계획을 하고 있는지에 대해서 먼저 언급해야 할 것이다.

신행정수도추진기획단(2003)에 의하면 현재 논의되고 있는 신행정수도 건설에 따라 현재 서울에 위치하고 있는 청와대를 비롯한 중앙행정관서와 국회 등을 충청권으로 이전하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 따라서 지금 논의되고 있는 신행정수도 건설은 통치기관 중 입법과 행정의 두 기능을 이전하는 것으로 하고 있다. 따라서 사법기구의 이전여부를 떠나 현재 논의되고 있는 신행정수도는 거의 모든 통치기관을 이전하는 것으로 평가하는 것이 바람직할 것이다.

그렇다면 현재 서울을 비롯한 수도권에 위치하고 있는 정부투자 및 출자기관, 정부소속기관, 정부출연기관 등과 외국 대사관의 이전은 어떻게 할 것인가도 고려되어야 할 것이다(강정석, 2003). 그러나 신행정수도 건설의 본래의 의미에 충실할 경우 정부투자 및 출자기관, 정부소속기관, 그리고 정부출연기관 등은 충청권이 아닌 타 지역으로 이전을 추진하는 것이 국가균형발전의 효과를 극대화하는데 바람직할 것이다. 반면 사법부와 외국대사관 등에 대해서는 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

따라서 지금 논의되고 있는 신행정수도 건설은 정부의 주요기능인 행정과 입법 등 거의 모든 기능을 수행하는 국가의 새로운 수도로써 규정할 수 있다. 따라서 수도기능이전을 신수도 건설(천도형), 중앙부처의 분산배치(분도형), 공공기관의 분산배치(분산배치형) 등으로 구분할 때(변창흠, 2003; 채원호, 2000), 신행정수도라는 표현과는 달리 제3의 지역으로 수도를 이전하는 천도의 특성을 띠다고 하겠다.

#### 2.

현재 구상되고 있는 신행정수도는 1000만평 정도의 부지에 인구 50만명 정도로 예정되고 있다. 이는 현재의 인천시 부평구와 매우 유사한 규모인 바, 비교적 큰 중심성을 갖는 중소도시로 규정할 수 있을 것이다. 한편 신행정수도는 크게 정치·행정기구가 입

지하게 되는 예정지역과 이와 인접하고 있는 주변지역으로 구분하고 있다.

한편 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안(2003)에 의하면, 신행정수도의 도시형태는 크게 집중형, 분산형, 독립형, 의존형의 네가지로 구분하여 제시하고 있다. 이러한 신행정수도의 도시형태는 신행정수도에 정부의 기능 중 어떤 기능을 이전할 것인가에 대한 검토와 더불어 항구적인 수도기능을 할 것인가 아니면 통일이전에 대비한 임시적인 수도기능을 할 것인가에 대한 논의가 전제되어야 할 것이다. 또한 수도의 기능을 수행하는데 어떤 도시형태가 적합한 것도 함께 고려되어야 할 것이다.

효율적인 정부의 기능 수행을 위해서는 입법부와 행정부는 지리적으로 집중하는 형태를 띄어야 할 것이고, 그리고 국토의 균형발전을 위해서는 비수도권지역으로 분산하는 집중분산형이 바람직할 것이다. 특히 통일이후 국가의 통합성을 고려할 때는 더욱 그러하다.

따라서 신행정수도의 형태는 신시가지 형태보다는 신도시 형태가 수도권 집중억제와 상징성 측면에서 더 바람직할 것이다. 그리고 이러한 신행정수도는 자족적인 도시기반을 갖춘 독립적인 형태로 조성되는 동시에 인근의 모도시와 기능적으로 연계되어 있어야 할 것이다. 그리고 이렇게 건설되는 신행정수도는 우리나라 도시계획사에서 획기적인 지표가 될 수 있도록 환경친화적이고 인간중심적인 설계와 디자인을 해야 할 것이다, 이를 위해 신행정수도의 도시비전은 행정도시를 근간으로 하여 첨단정보도시로 구축되는 것이 바람직할 것이다.

## 3.2

신행정수도 건설의 목표설정은 국가균형발전과 국가경쟁력의 조화를 기본전제로 한다. 그러므로 신행정수도 후보지는 국가의 중추적 기능과 역할을 담당할 수 있는 최적입지를 선택해야 한다. 이를 위해서 신행정수도는 국토불균형을 시정할 수 있는 균형적 전략입지를 지향해야 하고, 국가 전체발전의 과급효과를 극대화할 수 있는 전략적 입지를 지향해야 한다. 또한 신행정수도는 공공행정서비스기관으로써 국민에게 공공서비스를 효율적이고 공평하게 공급할 수 있는 최적입지를 지향해야 하고, 통합적 국가발전과 지속가능한 개발 그리고 국민의 귀속감과 정체성(identity)을 고조하고 국가상징성을 극대화할 수 있는 입지를 지향해야 한다.

따라서 신행정수도의 건설목표는 크게 국토균형성, 국민통합성, 그리고 국가발전성의 세가지로 제시할 수 있다. 즉 신행정수도 건설은 권역간, 지역간, 부문간 국토균형발전에 기여해야 하고(국토균형성), 국민의 통합성과 행정수행의 효율성을 확보해야 하며(국민통합성), 국가발전의 추진체로써 거점성을 확보해야(국가발전성) 한다. 그러므로 신행정수도는 세계화와 지식기반경제에 대응할 수 있는 혁신적 전환점을 마련할 수

있는 기회적 요인으로 인식해야 하고, 국가발전의 모델도시로써 특화형 복합도시로 신 행정수도의 미래상을 설정해야 할 것이다.

### 3.3

신행정수도는 수도권 집중에 의해 발생하는 사회적 비용을 절감하고, 국가균형발전을 그 궁극적 목표로 설정하고 있다. 따라서 신행정수도 건설의 타당성은 신행정수도 건설에 따라 얼마만큼 당초의 목적이 달성될 것인가에 대한 효과성 분석과 더불어 동 사업이 비용편익분석적 측면에서 타당성을 확보하고 있는가에 대한 정밀한 분석을 수행하여야 할 것이다. 또한 신행정수도 건설은 각종 사회적 여건변화에 매우 민감하게 대응할 수 밖에 없는 바, 비용편익분석을 수행할 때, 민감도 분석도 함께 수행해야 할 것이다. 특히 향후 5년 혹은 10년 안에 통일이 되었을 경우 등을 감안하여 신행정수도 건설의 효과가 검토되어야 할 것이다.

한편 신행정수도는 현 수도권과 지리적 여건을 감안하여 충청권을 그 대상범위로 한정하고 있는 바, 기존 수도권과의 차별성 및 비수도권의 상대적 박탈감을 최소화하는가 하는 사회적 영향력도 고려하여야 할 것이다.

### 4.1

입지기준을 설정함에 있어서 가장 중요한 것은 얼마나 합리적인 입지기준을 도출하는가에 있다. 이와 더불어 선정된 입지기준이 타당성의 확보여부와 입지기준의 가중치 문제를 어떻게 처리할 것인가도 매우 중요하다. 그러므로 입지기준 설정의 기본방향은 입지기준의 합리성, 타당성, 그리고 가중치 문제를 확보하는데 있다고 하겠다.

우선 신행정수도의 합리적인 입지기준을 어떻게 도출할 것인가의 문제이다. 그 대안적 방법으로는 국내외 선행연구 및 경험검토와 전문가 조사법 등을 통하여 도출하는 고려해 볼 수 있을 것이다. 주성재(2003)는 신행정수도의 입지기준으로 통합성·상징성, 중심성, 기능성, 환경성·안전성을 제시하고 있고, 동경도(1998)의 경우는 양호한 지형, 국제공항의 존 접근성, 토지취득의 용이성, 물공급의 안정성 등을 제시하고 있다. 그러나 이들 선행연구의 입지기준은 거시적과 미시적 접근방법을 통합적으로 고려하지

못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구 및 경험검토를 근거틀로 하여 신행정수도 입지기준을 크게 거시적 입지기준(사회·경제적 입지기준), 미시적 입지기준(물리·자연환경적 입지기준), 그리고 통합적 입지기준(정치·행정적 입지기준) 등으로 구분하여 제시하고자 한다.

둘째, 신행정수도 입지기준의 타당성을 확보해야 한다. 입지기준의 타당성에 대한 평가는 크게 과학적 분석에 의한 타당성 평가와 정치·행정적 과정에 의한 타당성 평가가 이루어져야 하고, 이를 바탕으로 수정·보안이 이루어진 후 최종적으로 입지기준이 확정되어야 할 것이다. 이를 위해서 과학적 분석에 의한 타당성 평가를 위해서는 전문가 집단에 의한 조사·평가와 더불어 선행사례의 검토 등을 통하여 객관성이 유지되어야 할 것이다. 이와 더불어 국민적 합의와 실천성이 확보되는 정치·행정적 과정에 의한 타당성이 확보되어야 할 것이다.

셋째, 입지기준의 선정 못지 않게 입지기준의 가중치를 어떻게 결정할 것 인가도 매우 중요하다. 특히 입지기준이 상대적으로 많은 경우 입지기준에서 중요한 변수가 상대적으로 그 비중이 낮아짐으로써 보다 덜 적합한 후보지가 최적대안으로 도출될 수도 있기 때문이다. 그러므로 신행정수도의 입지기준 및 세부항목을 도출할 이후에 입지기준과 가중치 결정과 우선순위를 부여해야 할 것이다. 이를 위해서는 전문가조사와 계층적 의사결정기법(AHP)을 적용함과 동시에 국민을 대상으로 토론회 및 공청회를 거쳐 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

## 4.2

신행정수도 건설의 목표달성을 위해 입지평가 수준에 따라 입지기준을 단계별로 유형화해야 함과 동시에 단계별 입지기준을 평가의 구체화 정도에 따라 위계화해야 할 것이다. 즉 1단계에서는 거시적 수준에서 사회·경제적 입지기준을 설정하게 되는데, 이는 신행정수도 입지기준의 필요조건이다. 그리고 2단계에서는 미시적 수준에서 물리·환경적 입지기준을 설정하게 되는데, 이는 충분조건이다. 마지막으로 3단계에서는 통합적 수준에서 정치·행정적 입지기준을 설정하게 되는데, 이는 필요충분조건이다.

그리고 각 단계별로 입지기준과 세부항목을 설정해야 하는데, 이에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(<표 1> 참조). 우선 사회·경제적 입지기준(1단계)에서는 입지기준을 국토균형성과 국가발전성, 그리고 국민통합성 등을 들 수 있다. 그리고 세부항목으로는 국가적 균형성, 지역적 균형성, 기반성, 파급효과성, 국가경쟁력, 중심성, 접근성 등을 제시할 수 있다.

그리고 물리·환경적 입지기준(2단계)에서는 입지기준을 자연환경성, 수자원성, 그리고 토지확보성 등을 들 수 있다. 그리고 세부항목으로는 지형·지세, 쾌적성, 수원확보

성, 수원과의 거리, 필요충분성, 확보용이성 등을 제시할 수 있다.

마지막으로 정치·행정적 입지기준(3단계)에서는 입지기준을 정치적 민주성, 합의실천성, 그리고 법적 타당성 등을 들 수 있다. 그리고 세부항목으로는 결정절차의 객관성, 갈등관리 및 형평성, 결정절차 및 이전절차의 합법성 등을 들 수 있다.

<표 1> 단계별 입지기준 및 세부항목

| 단계                   | 입지기준      | 세부항목                        |
|----------------------|-----------|-----------------------------|
| • 1단계<br>사회·경제적 입지기준 | • 국토균형성   | · 국가적 균형성<br>· 지역적 균형성      |
|                      | • 국가발전성   | · 기반성<br>· 파급효과성<br>· 국가경쟁력 |
|                      | • 국민통합성   | · 중심성<br>· 접근성              |
| • 2단계<br>물리·환경적 입지기준 | • 자연환경성   | · 지형·지세<br>· 쾌적성            |
|                      | • 수자원성    | · 수원확보성<br>· 수원과의 거리        |
|                      | • 토지확보성   | · 필요충분성<br>· 확보용이성          |
| • 3단계<br>정치·행정적 입지기준 | • 정치적 민주성 | · 결정절차의 객관성                 |
|                      | • 합의실천성   | · 갈등관리 및 형평성                |
|                      | • 법적 타당성  | · 결정절차 및 이전절차의 합법성          |

### 4.3 가 가

신행정수도 입지선정의 평가과정은 평가단계에 따라 모두 3단계로 구분할 수 있는데, 그 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 제1단계는 사회·경제적 입지기준에 의한 평가이다. 이 단계에서는 충청권의 모든 시·군을 대상으로 하여 거시적 차원에서 후보지를 개괄적으로 평가하고, 그 결과 3~4곳의 1차 후보지를 선정토록 한다.

둘째, 제2단계는 물리·환경적 입지기준에 의한 평가이다. 이 단계에서는 1단계에서 선정된 3~4곳의 후보지를 중심으로 신행정수도가 입지할 수 있는 물리·환경적 조건을 갖추었는가에 대한 평가를 수행하고, 가장 적합한 지역 1~2곳을 최적 후보지로 선정토록 한다.

셋째, 제3단계는 정치·행정적 입지기준에 의한 평가이다. 이 단계에서는 1·2단계에서 선정된 최적 후보지 1~2곳 중에서 최종후보지를 선정하는 단계이다. 이를 위해 1·2단계에서 선정된 후보지를 중심으로 결정절차의 객관성과 갈등관리의 최소화, 그리고 합법성이라는 입지기준을 토대로 국회 및 국무회의에서 투표과정을 통하여 최적후보지를 결정토록 한다.

한편 각 단계별 평가방법은 평가에 필요한 입지기준과 측정지표, 측정변수, 그리고 측정자료를 확정하여 평가방법을 결정토록 해야 한다. 한편 후보지간의 공정한 평가를 위하여 후보지별 획득점수를 그대로 반영할 수 있도록 모든 점수를 표준화해야 할 것이다. 그리고 각 단계별 후보지 평가는 후보지별, 평가항목별 획득지수의 총계로 순위를 결정토록 한다. 이러한 1·2단계 과정을 거친 후에 최종적으로 제3단계에서는 신행정수도 건설 후보지를 국회 및 국무회의에서 투표로 결정토록 하는 것이 바람직할 것이다.

이상에서 제시된 신행정수도의 입지선정의 평가과정과 평가방법이 원활하게 수용되고, 선정과정 및 선정후의 갈등을 최소화하기위해서 입지선정지표가 대표성, 상호독립성, 종합성, 객관성과 신뢰성, 적절성, 그리고 정확성의 여섯가지 조건을 갖추어야 한다. 즉 단계별 측정지표, 측정자료, 그리고 측정방법은 실제적용을 위한 측정지표의 도출에 있어서 입지기준에 대한 대표성을 확보해야 하고, 도출된 개별 측정지표간에는 중복을 피하여 상호독립성을 확보해야 하며, 개별 측정지표를 묶은 전체 지표는 모든 관련자료를 포괄할 수 있는 종합성을 확보해야 한다. 그리고 측정자료는 실제 평가에 적용이 가능한 것으로 하여 객관성과 신뢰성을 확보해야 하고, 측정도구 및 측정방법의 적절성이 확보되어야 하며, 평가결과 해석에 대한 정확성이 확보되어야 한다. 이러한 여섯가지 원칙을 대전제로 하여 단계별 입지기분의 주요 측정변수와 측정자료, 그리고 측정방법을 예시하면 <표 2>와 <표 3>과 같이 제시할 수 있을 것이다.

<표 2> 사회·경제적 평가기준

| 입지기준     | 측정자료                             | 측정변수  | 측 정 자 료   | 측 정 방 법   |
|----------|----------------------------------|---|---|---|
| · 국토 균형성 | · 국가적 균형성<br>· 지역적 균형성           | · 권역별 GRDP<br>· 재정자립수준<br>· 공공투자비<br>· 시도별 GRDP<br>· 재정자립 수준<br>· 1인당 공공투자비                                     | · 권역별 GRDP 자료<br>· 재정자립도 자료<br>· 공공투자비 자료<br>· 시·도별 GRDP 자료<br>· 재정자립도 자료<br>· 공공투자사업비자료  | · 권역별 Grouping<br>· 권역별로 측정하여 표준화함.<br><br>· 측정변수를 시·도별로 인구를 가중치로 측정하여 표준화함.  |
| · 국민 통합성 | · 중심성<br>· 접근성                   | · 지리적 중심성<br>· 인구적 중심성<br>· 역내접근성<br>· 역외 접근성   | · 지도-기존 교통노선과 계획 교통노선이 표시된 지도<br>· 인구-각 지역의 인구<br>· 각 지역 중심지와 교통노선과의 거리   | · 각 지역의 중심지와 충청권의 인구적 중심지와 지리적 중심지와의 거리를 표준화함.<br>· 역내 접근성지수는 Shimbel의 최단 경로 접근성(shortest-path accessibility)과 총합거리를 표준화함.<br>· 역외 접근성지수는 역외 교통수단을 각 지역 중심지와의 지근거리를 표준화함.   |
| · 국가 발전성 | · 지역 기반성<br>· 파급 효과성<br>· 국가 경쟁력 | · 물리적 하부구조<br>-역내기반성<br>-역외기반성<br>· 투자의 파급효과<br>· 주변지역 파급효과<br>· 국토전체 파급효과<br>· 사회·경제적 하부구조<br>-역내경쟁력<br>-국제경쟁력 | · 교통·통신부문 자료<br>· 생활환경부문 자료<br><br>· 수도권/지방 산업연관표<br><br>· 충청권 시·군별 인구규모 및 인구가동<br><br>· 시·도별인구규모 및 인구가동<br><br>· 인구 및 고용부문자료<br>· 문화복지부문 자료<br>· 교육부문 자료 | · 주성분 분석법(principal component analysis)<br><br>· 생산유발계수 X 투자액(원)<br>· 고용유발계수 X 투자액(명)<br>· 소득유발계수 X 투자액(원)<br>$P_{ia} \cdot P_{jb}$ $F_s = A \sum_j \frac{d_{ij}^v}{d_{ij}}$ (Pi:신행정수도 입지에정지 인구규모, Pj:주변 시·도 인구규모)<br>$P_{ia} \cdot P_{jb}$ $F_s = A \sum_j \frac{d_{ij}^v}{d_{ij}}$ (Pi:신행정수도 입지에정지 인구규모)<br>· 주성분 분석법(principal component analysis) |

<표 3> 물리·환경적 평가기준

| 입지기준     | 측정자료     | 측정변수                                   | 측 정 자 료  | 측 정 방 법   |
|----------|----------|--|--|---|
| · 자연 환경성 | · 지형·지세  | · 표고차<br>· 경사도<br>· 기복량                | · 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행)<br>· 기타 관련자료  | · 대상지역의 지형·지세를 평가하기 위하여 망분석법을 적용<br>· 단위 Mesh의 수를 판독                            |
|          | · 쾌적성    | · 식생<br>· 경관성<br>· 친수성                 | · 환경처 제정 녹지 자연도 조사자료<br>· 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행)<br>· 하천지정 현황자료<br>· 기타 관련자료 | · 환경처 제정 녹지자연도<br>· 등급 기준사용<br>· 도심내부, 외부에서의 조망성평가<br>· 직할하천과 준용하천의 길이와 폭원으로 평가 |
| · 수자원성   | -        | · 수원과의거리                               | · 하천 지정현황 자료<br>· 댐 건설계획<br>· 기타 관련자료  | · 용수가능원에서의 최단거리로 평가<br>- 국가 계획에 의하여 기건설 또는 계획확정된 댐<br>- 직할하천                    |
| · 토지 확보성 | · 필요 충분성 | · 표고차<br>· 경사도<br>· 기복량                | · 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행)<br>· 기타 관련자료  | · 확장 개발가능지 확보를 위한 지형·지세 평가  |
|          | · 확보 용이성 | · 농업진흥지역 분포도<br>· 기개발지분포도<br>· 문화재분포지역 | · 농업진흥지역 지정현황<br>· 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행)                                    | · 토지확보를 보다 용이하게 할 수 있도록 개발의 제약여건이 되는 농업진흥지역과 기개발지 분포비율로 평가                      |

## 5.1

신행정수도가 충청권에 건설되면 국토의 재배치가 이루어지게 될 것이다. 그 결과 우리나라의 정치·행정의 중심지로 급부상함으로써, 정치·행정과 밀접한 연관성을 가지는 경제, 언론, 사회단체의 이동이 발생하게 될 것이다. 이는 경우에 따라서는 현재의 수도권을 충청권으로 확대하는 부작용을 가져올 수도 있을 것이다.

당초 신행정수도 건설의 논의는 과밀한 수도권 집중의 문제를 해결하고, 국가균형발전을 이룩하기 위함에 있다. 그러므로 신행정수도 건설 이후 수도권 집중의 문제와 국가균형발전의 과제는 충청권의 관리여부에 의해 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 현재 신행정수도 건설이 논의만으로도 충청권의 현재 부동산 가격은 급등을 하고 있고, 이에 따른 부작용이 심각한 실정이다.

그러므로 향후 신행정수도 건설에 따라 충청권의 지속적인 발전과 쾌적한 환경을 보전하기 위해서는 충청권의 토지이용에 대한 체계적이고 장기적인 계획이 마련되어 선계획 후개발의 원칙을 고수함과 동시에 타 지역에서 신행정수도에 편리하게 접근할 수 있도록 지역내 및 광역인프라 확충이 이루어져야 할 것이다.

이와 더불어 충청권에 제2의 수도권의 문제를 야기하지 않기 위해서는 현재 수도권에 입지하고 있는 기능과 시설을 선별적으로 유치하는 균형전략의 원칙을 확립해야 할 것이다. 신행정수도의 건설로 인해 현재 수도권에 위치하고 있는 각종 시설은 재입지의 압력을 받게 될 것이다. 이때 재입지의 시설은 중심성을 갖는 신행정수도의 재입지를 모색하게 될 것인데, 이 경우 새로운 형태의 과밀문제를 해소하기 위해서 충청권 이외의 지역으로 재입지할 수 있도록 제도적 진입장벽을 마련해야 할 것이다. 이는 현재의 수도권이 외연적으로 확산되는 우려를 해소하기 위해서도 반드시 선행되어야 할 조건이다.

## 5.2

신행정수도가 충청권에 건설이 될 경우, 대부분의 지방은 신행정수도에 대한 접근성이 매우 향상될 것이다. 이에 따라 신행정수도와 근접하고 있는 지역의 난개발이 우려되는 바, 이들 지역에 대한 체계적인 관리가 요구된다. 한편 신행정수도 건설에 따라 기존 수도권에 입지하고 있던 정부투자기관과 준공공기관, 그리고 각종 시설이 신행정수도와 접근성이 용이한 지역으로 재입지할 것인 바, 비수도권 지역은 이를 지역개발의 새로운 전환점으로 활용해야 할 것이다.

따라서 충청권을 제외한 비수도권은 신행정수도 건설에 따른 위협적 요인과 기회적 요인을 적극적으로 활용하여 지역발전을 견인함과 동시에 충청권과 수도권에 대한 상대적 소외감을 해소할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 정부는 충청권을 제외한 비수도권 지역에 수도권에 위치하고 있는 공공기관 및 연구개발시설을 적극적으로 이전하는 노력을 강구해야 할 것이다. 또한 광역자치단체별로 1개의 자립형 시범도시를 건설하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이와 더불어 제4차 국토종합계획에서 제시하고 있는 산업수도화 모형의 적용가능성도 모색해야 할 것이다. 또한 신행정수도와의 접근성을 제고시킬 수 있도록 각종 개발계획에 인프라 확충이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

### 5.3

수도권, 특히 서울은 우리나라를 대표하는 세계도시이다. 그리고 이곳에 정치·행정뿐만 아니라 경제·문화·언론 등 대부분의 기관이 집중되어 있다. 그 결과 신행정수도를 고려할 수밖에 없도록 사회적 비용이 급격하게 증가하였고, 수도권의 발전가능성도 한계에 봉착한 것으로 평가된다.

서울을 비롯한 수도권은 신행정수도 건설 이후에도 우리나라의 경제중심지로서 기능을 계속 수행해야 하고, 더 나아가 동북아경제중심지로 발전해야 할 것이다. 이를 위해 신행정수도 건설로 인해 수도권에서 이전해 나가는 후적지를 아파트 단지과 같은 비생산적 토지로 활용되는 것을 미연에 방지하고, 계획적인 개발을 도모할 수 있도록 이전 후적지 개발계획을 수립해야 할 것이다.

이와 동시에 수도권의 과밀화의 해소를 세계적 기업의 연구개발기능 및 기업본사가 입지할 수 있는 기회를 적극적으로 활용하여 수도권의 기능고도화를 이룩해야 할 것이다. 이를 위해서는 신행정수도 건설 이후에도 한시적으로 수도권의 규제정책은 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 충청권과 인접하고 있는 경기남부지역에 대한 과밀개발에 대한 관리계획이 수립·집행되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 신행정수도 건설 이후 현재의 수도권은 공동화의 길로 접어드는 것이 아니라, 현재의 과밀한 도시공간구조를 생태지향적 공간구조를 변화시킴과 동시에 수도권의 구조고도화로 동북아경제의 중심지로 발전시켜 나가야 할 것이다.

본 연구에서는 신행정수도 건설의 입지의사결정모형으로써 다단계 전략적 입지의사결정모형을 제시하고, 사회·경제적 입지기준(1단계), 물리·환경적 입지기준(2단계), 정치·행정적 입지기준(3단계)으로 구분하여 평가과정과 평가방법, 그리고 단계별 측정 지표, 측정자료, 측정방법을 제시하였다. 이와 더불어 신행정수도 건설 이후 국토관리를 충청권과 비수도권, 수도권으로 구분하여 간략히 제시하였다.

대부분의 학자들은 현재의 수도권 과밀에 대해서 심각한 우려를 표시하고 있고, 그 대안으로써 신행정수도 건설이 논의될 수 있다고 평가한다. 이러한 대전제 속에서 신행정수도 건설의 입지와 평가기준에 대한 논의가 보다 실효성 있기 위해서는 신행정수도의 구체적인 기능과 형태에 대한 규정이 선행되어야 할 것이다. 즉 현재의 수도기능을 우선 파악하고 나서, 이중 어떤 기능을 어떤 형태로 이전할 것인가에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그리고 통일 이후 신행정수도를 어떻게 할 것인가에 고려되어야 한다.

한편 참여정부가 신행정수도 건설을 추진하면서 매우 많은 심포지엄에서 논문발표와 토론이 이루어지고 있다. 그러나 신행정수도의 필요성에 대한 논의가 주를 이루고 있을 뿐 구체적인 기능과 형태에 대한 논의는 부족한 것으로 평가된다. 따라서 앞으로는 현재의 수도기능 중 어떤 기능을 이전할 것인가, 그리고 그 내용에 따라 신행정수도의 형태를 어떻게 할 것인가에 대한 논의와 이를 바탕으로 하여 입지기준이 구체화되어야 할 것이다.

- 강정석(2003, “신행정수도 이전대상 기관 설정”, 신행정수도 이전대상 기관 설정 공개 세미나 발제문 자료집, 신행정수도 연구단.
- 강현수(2003), “신행정수도에 관한 찬반 쟁점과 과제”, 이론과 실천모임 발표자료.
- 권용우(2003), “신행정수도 건설 대안 모색”, 신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집, 대한국토·도시계획학회.
- 김성배(2003), “신행정수도의 입지와 기능에 관한 일고”, 지역연구, 제19권 제2호, 한국지역학회.
- 김형국(2003), “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 신행정수도 건설과 지역균형발전 특별심포지엄 자료집, 대한지리학회.
- 변창흠(2003), “지역균형발전전략으로서 신행정수도 건설 논쟁의 평가”, 지역사회개발 연구, 제28권 제1호, 한국지역사회발전학회.
- 신행정추진기획단(2003) in [www.newcapital.go.kr](http://www.newcapital.go.kr)
- 운영태(2003), “신행정수도는 왜 필요한가?”, 신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집, 대한국토·도시계획학회.
- 이경기·노근호(2003), “신행정수도 건설 선진사례로부터의 교훈”, 신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집, 대한국토·도시계획학회.
- 임덕순(1996), 정치지리학원론, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_(2003), “한국 신행정수도의 위치 선정과제: 정치지리학적 시각”, 신행정수도 입지요인과 전략적 과제 워크샵 자료집, 충북개발연구원,
- 주성재(2003), “수도입지의 원리와 입지기준의 기본방향”, 신행정수도 입지기준에 관한 세미나 자료집, 한국지역학회.
- 채원호(2000), “일본의 수도기능이전론 연구”, 영남지역발전연구, 제27집, 영남대 영남지역발전연구소.
- \_\_\_\_\_(2003), “외국사례를 통해 본 신행정수도 입지조건”, 신행정수도 입지요인과 전략적 과제 워크샵 자료집, 충북개발연구원,
- Lee, Seonh-Keun(2003), “Relocation of Administrative Capital and Balancing National Development”, *The Yeungnam Observer*, No. 261.

# 신행정수도 건설에 따른 충남의 발전전략

송 두 범  
(지역개발연구부장)

## I. 들어가는 말

우리 나라는 세계 유례없는 수도권 집중으로 수도권 과밀과 지방소의 문제가 동시에 야기되고 있으며 이는 국가의 지속적 발전에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 이러한 수도권 과밀문제를 해결하기 위해 지난 40여년간 역대 정부에서 수도권 규제 및 각종 지방육성 정책을 추진해 왔으나 근본적인 문제해결에는 역부족이었다.

수도권과밀 해소와 국토 균형발전을 향한 전기마련을 위해서는 기존의 단편적이고 소극적 국토개편 전략을 넘어서는 획기적 국토개편전략이 필요하다는 인식 하에, 제16대 대통령선거에서 노무현 후보는 신행정수도건설이라는 카드를 선거공약<sup>1)</sup>으로 제시하였다.

이후 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 신행정수도건설기획단과 신행정수도건설추진단을 설치하고 본격적으로 신행정수도건설을 추진중에 있다.

현재 정부에서 밝힌 신행정수도 건설 추진일정은 보면, 준비단계(2003년말 까지)는 도시기본구상 및 입지기준 마련, 신행정수도의건설을위한특별조치법제정, 계획단계(2004~2007상반기)는 후보지평가 및 예정지선정, 개발계획 수립 및 용지매입, 건설단계(2007~2011년말)는 부지조성, 공공청사건축, 행정구역 확정 및 법적지위 부여, 이전단계(2012~)는 중앙행정기관 이전개시, 주민입주개시 등으로 구성되어 있다.

이러한 로드맵을 설정하고 있음에도 불구하고, 현재 신행정수도건설의 원활한 추진을 위해서는 특별법<sup>2)</sup>의 국회통과라고 할 수 있다.

그러나 본 연구는 신행정수도건설이 정부의 로드맵대로 추진되는 것을 전제로 충청남도에 어떠한 영향을 미치는 지를 살펴보고 이를 토대로 충청남도 발전방안을 모색하는데

---

1) 2002년 11월 제16대 대통령 선거기간 중 노무현 후보는 “진정한 지역균형발전을 위해서는 청와대와 국회를 포함한 행정수도를 남한 국토의 중심인 충청권으로 이전해야 한다”고 주장하면서 서부터 본격적인 행정수도건설 논의가 시작되었다.

2) 현재 국회 건설교통위원회에서는 정부에서 제출한 신행정수도의건설을위한특별조치법안(10월 22일 제출), 한나라당에서 제출한 행정수도의충청권이전및건설을위한특별조치법안(4월23일 제출)이 상정되어 있다.

그 목적이 있다.

## II. 신행정수도 도시기본구상 및 입지기준 개요

### 1. 도시기본구상

신행정수도는 21세기 대한민국을 상징하는 미래지향적 도시로 국민통합과 균형발전을 선도하는 정치·행정도시, 첨단기술과 전통이 조화되는 정보·문화도시, 자연과 인간이 어우러지는 친환경도시, 편리성과 아름다움을 갖춘 인간중심도시로의 성격과 기능을 부여하고 있다.

신행정수도의 도시기능을 보면 정치·행정기능 중심의 국가중추관리기능과 이를 뒷받침하는 국제교류, 문화, 교육기능 등이다. 정부기관의 이전범위는 행정부의 경우 중앙정부 모두가 이전하며, 입법부와 사법부의 경우 이전이 바람직하지만 국회 승인 등 별도의 의사결정이 필요한 것으로 판단된다.

도시의 인구규모는 1단계(2007~2020년) 30만명, 2단계(2021~2030년) 50명을 상정하고 있고, 도시개발규모는 총 7,400ha(2,300만평)이며 이중 시가지 조성면적이 5,800ha(1,800만평), 성장관리를 위한 녹지벨트면적이 1,600ha(500만평)이다. 이를 용도별로 보면 공원 및 녹지면적이 1,100만평(47.8%), 주거용지 500만평(21.8%), 국가중추시설 80만평(3.5%), 문화스포츠공간 70만평(3.0%) 등으로 구성되어 있다.

충청권 도시체계 차원에서 기능분담을 위해 도시간 기능의 특화와 분담을 유도하고<sup>3)</sup>, 도시간 물리적 연담화에 의한 난개발을 방지하며, 신행정수도 지원 및 관련기능 입지로 기존도시와의 동발 발전을 유도하는 것으로 계획되어 있다.

### 2. 입지 및 평가기준

신행정수도의 건설을 위한 입지 및 평가기준의 작업과정을 보면 1단계는 충청권 입지의 타당성으로 신행정수도는 어느 권역에 입지하여야 하는가? 2단계는 후보지선정기준으로 신행정수도의 입지조건은 무엇인가? 3단계는 후보지 평가기준으로 가장 좋은 후보지는 어디인가? 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 1단계 충청권 입지타당성은 국토중심점 즉 인구·면적·산업중심점이 모두 충청

---

3) 신행정수도는 국가정치, 행정, 문화, 관광에 기존도시는 산업생산, 연구개발, 지방행정에 특화 및 분담

권에 입지하고 있으며, 국민여론조사 결과 충청권 입지에 57%가 찬성<sup>4)</sup>하고 있으며, 충청권 입지가 국가균형발전에 기여할 것이라고 61%가 응답하고 있다는 점, 그리고 지역간 최소통합시간의 비교를 통해 충청권의 접근성이 다른 지역보다 훨씬 양호한 점을 들고 있다.

둘째, 2단계 후보지선정기준으로 합목적성, 개발가능성, 보전필요성을 들고 있다. 합목적성은 신행정수도 건설목적에 부합하는 입지선정을 위해 지역균형발전과 수도권 과밀해소에 기여할 수 있는 여건을 말한다. 개발가능성은 일정규모 이상의 개발가능지를 확보하기 위해 지형의 물리적 특성과 토지이용의 사회경제적 여건을 의미한다. 또한 보전필요성은 도시개발로 인한 자연환경의 훼손을 최소화하기 위해 생태적으로 보전가치가 높은 지역의 확보여부를 의미한다.

셋째, 3단계 최적후보지 평가기준은 신행정수도 후보지 선정과정의 과학적 객관성과 절차적 합리성 확보를 위해 평가항목 선정, 평가방법 결정, 항목별 가중치부여의 단계로 진행한다. 평가항목은 기본평가항목과 세부평가항목으로 구성되며, 기본평가항목은 수도 및 도시로서 갖추어야 할 기본조건이고 세부평가항목은 기본평가항목을 구체화한 세부항목을 의미한다. 기본평가항목과 세부평가항목을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 1> 기본평가항목

| 구 분      | 기본평가항목       | 내 용                                     |
|----------|--------------|---|
| 수도로서의 기준 | 국가균형발전효과     | 국가균형발전 목표를 효율적으로 달성할 수 있는가?             |
|          | 국내외에서의 접근성   | 국내외로부터 접근이 용이하여 수도의 기능을 효율적으로 수행할 수 있는가 |
| 도시로서의 기준 | 삶의 터전으로 자연조건 | 쾌적한 환경을 확보하기에 용이한 자연조건을 보유하고 있는가?       |
|          | 주변환경에 미치는 영향 | 도시개발로 인한 자연환경의 훼손을 최소화할 수 있는가?          |
|          | 도시개발의 경제성    | 도시개발의 경제적·사회적 비용을 최소화할 수 있는가?           |

자료 : 신행정수도건설추진기획단·신행정수도건설추진지원단·신행정수도연구단, 신행정수도도시기본구상 및 입지기준, 2003.11.

4) 2002년 12월 중앙일보 조사

<표 2> 세부평가항목

| 기본평가항목       | 세부평가항목   |
|--------------|--|
| 국가균형발전효과     | 지역간 균형발전효과, 서울로부터의 거리                                  |
| 국내외에서의 접근성   | 전국으로부터의 접근성, 외국으로부터의 접근성                               |
| 삶의 터전으로 자연조건 | 지형적합성, 경관, 배산임수, 양호한 자연환경                              |
| 주변환경에 미치는 영향 | 생태계보전, 수질영향, 대기질 영향                                    |
| 도시개발의 경제성    | 토지매입비용, 도시적 토지용도, 광역인프라구축비용, 사업추진의 용이성, 토지이용 및 관리의 효율성 |

이상에서 살펴본 기본평가항목에 대해서는 일반국민 2천명을 대상으로 설문조사를 실시하고, 세부평가항목의 가중치 설정을 위해서는 11월중 전문가 설문조사를 실시하고, 지역별 공청회 등 의견수렴과정을 거쳐, 기본·세부평가항목 가중치를 확정하는 것으로 계획하고 있다.

## II. 신행정수도건설이 충청남에 미치는 영향

신행정수도건설이 충청남도에 미치는 영향은 신행정수도가 충청권내 어디에 건설되는가에 따라 그 영향이 달라질 수 있다. 즉, 신행정수도가 1개의 광역자치단체 행정구역내에 입지하는 경우, 2개의 광역자치단체 행정구역에 걸쳐서 입지하는 경우, 3개의 광역자치단체 행정구역에 입지하는 경우 등에 따라 충청남도에 미치는 영향의 정도는 많은 차이를 보일 것으로 판단된다.

그러나 현재까지 행정수도의 입지가 확정되지 않았기 때문에 행정수도가 충청권내에 입지한다는 가정 하에 충청남도에 미치는 영향<sup>5)</sup>을 긍정적·부정적으로 구분하여 개괄적으로 검토해보고자 한다.

### 1. 긍정적 영향

#### 1) 인구유입 증대

강동희(2003)<sup>6)</sup>건설사업 개시 10년 후 총200만명, 60년 후 580만명, 권용우(2003)<sup>7)</sup>는 1

5) 대부분의 연구가 충청권 전체를 대상으로 하고 있어 충청남도에 어느 정도의 영향을 미칠 것 인지는 정확하게 산출할 수 없다. 따라서 여기서는 충청권전체에 미치는 영향을 제시키고 한다.

6) 현재의 서울인구규모를 기준으로 하는 것이 아니라, 신행정수도를 건설하지 않았을 경우를 기준으로 한 인구규모임.

7) 권용우, “수도권 문제와 신행정수도 건설의 방안”, 신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포

백만명 이상, 안정근(2003)<sup>8)</sup>은 600,000명<sup>9)</sup>, 전명진·허재완(2003)<sup>10)</sup>은 17,000명의 중앙행정기관 공무원이 충청권으로 이전하는 경우 2030년까지 충청권의 인구는 약48만명 증가하는 반면, 수도권 인구는 약38만명, 50,216명의 중앙행정기관공무원과 공공부문종사자가 이전하는 경우는 충청권의 인구는 156만명 증가하는 반면, 수도권인구는 122만명 감소할 것으로 예측하고 있다.

<표 3> 인구유입 전망

| 구 분         | 내 용   | 비 고   |
|-------------|---|---|
| 강동희         | 10년후 총200만명, 60년후 580만명                     | 행정·입법·사법부, 산하기관, 공영방송국, 지역전략산업 육성정책병행시        |
| 권용우         | 1백만명 이상                                     | 중앙정부부처, 600여개 산하기관 이전                         |
| 안정근         | 600,000명                                    | 행정·입법·사법부, 공무원 23,000명<br>신행정수도이전시            |
| 전명진·<br>허재완 | 충청권 인구 약48만명 증가(2030년까지)<br>수도권 인구 약38만명 감소 | 2010에서 2012년 완료, 중앙행정기관<br>공무원 17,000명 충청권이전시 |
|             | 충청권인구 156만명 증가(2030년까지)<br>수도권 인구 122만명 감소  | 중앙행정기관공무원, 공공부문종사자<br>50,216명 충청권 이전시         |

## 2) 고용 및 생산유발효과

전명진·허재완(2003)<sup>11)</sup>은 고용유발효과가 8만 3천개~약 27만개로 증가, 박경(2003)<sup>12)</sup>은 지역내 생산유발효과는 25조 5,000억원, 고용창출효과는 약 75만명, 이동수(2003)<sup>13)</sup>는 생산유발효과는 129조 6천억, 고용유발이 15만명, 김의준(2003)<sup>14)</sup>은 지역생산유발효과 15.2~15.8조원(중부권), 한국은행대전충남본부(2003)<sup>15)</sup>에서는 지역내 생산유발효과<sup>16)</sup>는 연간 약 2조원, 고용유발효과<sup>17)</sup>는 연간 2만 5천명에 이를 전망하고 있다.

지엄, 대한지리학회, 2003, p.93.

8) 안정근, 신행정수도 개발방향, 주택도시, 제76호, 주택도시연구원, 2003, pp.27~29.

9) 이를 구체적으로 보면 이전하는 종사자 10만 4천명(수도기능 5만 4천명, 준수도기능 3만명, 민간수반기능 2만명), 이전하는 종사자 가족 20만명, 서비스산업 종사자와 그 가족 30만명 등임.

10) 전명진·허재완, “행정수도 이전에 따른 인구 및 고용파급효과”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원, 2003, pp.9~14.

11) 전명진·허재완, 위의 논문, pp.9~14.

12) 박 경, 신행정수도 충청권 건설과 지역발전, 대전언론문화연구원 세미나 자료, 2003.

13) 이동수, 행정수도이전에 따른 경제적 효과분석, 한국행정학회2003년 춘계학술세미나, 한국행정학회, 2003.

14) 김의준, “신행정수도건설의 지역경제 효과분석”, 신행정수도건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원, 2003, pp.33~37.

15) 한국은행대전충남본부, 행정수도 이전논의가 충청지역경제에 미치는 영향, 2003.

16) 투입산출표상의 건설토목부문 생산유발계수, 건설기간(10년) 등을 감안하여 추정하면 연간 약 2조원에 달하며 이는 충청지역 GRDP의 약 3.5% 수준임

<표 4> 고용 및 생산유발효과

| 구 분         | 내 용                               | 비 고  |
|-------------|-----------------------------------|--|
| 전명진·<br>허재완 | 충청권고용 8만 3천개 증가(2030년까지)          | 2010에서 2012년 완료, 중앙행정기관 공무원 17,000명 충청권이전시 |
|             | 충청권고용 27만개 증가(2030년까지)            | 중앙행정기관공무원, 공공부문종사자 50,216명 충청권 이전시         |
| 박 경         | 생산유발효과 25조 5,000억원<br>고용창출효과 75만명 | 신행정수도 건설투자규모 30조원, 충청권 15조원                |
| 이동수         | 생산유발효과 129조 6천억<br>고용유발효과 15만명    | 총54억원 투자                                   |
| 김의준         | 지역총생산 15.2~15.8조원(중부권)            | 2007~2011년 건설, 총사업비 37조 3,250억원 투자시        |
| 한국은행        | 생산유발효과 약20조원<br>고용유발효과 25만명       | 건설기간 10년, 건설비용 30조원                        |

### 3) 경제활동효율성 증대

한국은행대전충남본부(2003)<sup>18)</sup>에서는 관련 서비스업의 발달, 사회간접자본의 확충 등에 따른 간접효과가 훨씬 클 것으로 추정하였다. 즉, 정부기관과 관련이 있는 단체, 연구기관 등의 이전에 따른 행정·정보 서비스 산업의 발달로 외국의 대사관, 각종 국제기관의 이전으로 서울의 국제기능이 일부 충청권에 입지함으로써 국제적 자본유치 및 정보교류에 유리하고, 중앙 행정기구와의 접촉 편의 증대로 재정, 금융, 공공사업 인허가와 관련정보 획득이 유리해 짐에 따라 일부 대기업의 본·지사가 이전할 것으로 전망하였다. 또한 도로, 공항, 항만 등 신 행정수도가 원활히 기능하기 위해서 필요한 사회간접자본의 확충에 따라 생산비 인하, 생활편의 증진 등 경제활동의 효율성이 증진될 것으로 예상하였다.

### 4) 지역 중추기능 강화

신행정수도의 충청권건설로 중앙행정기관 등이 이전하게 되면, 국가 중추관리기능의 분산으로 수도권 일극집중 현상을 완화하는 계기가 될 것이고, 이는 서울 - 중심, 지방 - 주변이라는 인식을 해소하는데 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

신행정수도건설을 통한 지역중추기능 강화는 국토의 새로운 중심지로서의 역할수행이 가능하게 되고, 그 파급효과가 인접지역으로 전파되어 주변지역의 정주여건을 개선하여 도시화의 진전과 농업생산성의 증대 등으로 초래된 이농현상과 도시인구 유입을 방지할

17) 건설·토목사업 1조원당 고용유발인원 등을 감안하여 추정하면 연간 약 2만 5천명에 달하며 이는 충청지역 경제활동인구의 1.1%, 실업인구의 36.8% 수준임.

18) 한국은행대전충남본부, 행정수도 이전논의가 충청지역경제에 미치는 영향, 2003.

수 있으며 균형있는 지역발전을 도모할 수 있는 있을 것으로 판단된다.

## 5) 주변중소도시의 활성화

신행정수도의 충청권 건설은 주변지역에 입지한 중소도시들의 활성화에 기여할 것으로 기대된다. 신행정수도 건설을 계기로 충청권 도시체계 차원에서 기능분담이 이루어질 것으로 예상된다. 즉, 신행정수도는 국가정치, 행정, 문화, 관광에 특화될 것이며, 주변도시들은 산업생산, 연구개발, 지방행정에 특화될 것으로 전망된다.

## 6) 지역주민의 자긍심 증대

신행정수도의 충청권건설은 서울의 범위를 확대시켜 서울~지방간의 격차를 완화시킬 수 있는 계기를 마련하고, 도민들로 하여금 종전에 볼 수 없는 강한 자긍심을 고취시키고 명예향상을 도모할 수 있어 종국적으로는 애향심 고취, 그리고 귀속의식 강화를 통한 지역유대감을 강화할 것으로 예상된다.

물론, 또 하나의 서울 탄생은 서울중심주의 주민들의 양적 증가를 가져올 수 있는 부정적인 견해를 가질 수 있지만, 서울에 대한 희소성 상실로 서울중심주의는 오히려 완화될 것으로 판단되며, 서울인구의 신행정수도 유입에 따라 서울주민들의 양적 증가도 우려할 만한 것은 아니라고 예상된다.

## 7) 주민생활 편의 및 복지증진

신행정수도 충청권 건설은 도로, 교통, 통신 등 각종 다양한 사회간접자본시설의 대규모 확충이 체계적으로 이루어짐에 따라 지역간 인적, 물적교류의 촉진을 물론 그에 따른 비용감소를 기대할 수 있어 주민의 생활편의를 도모할 수 있다.

신행정수도의 조성계획 수립단계부터 다양한 현실적 요구뿐만 아니라 장래의 수요변화를 전향적으로 수렴, 반영함으로써 주민들에게 수준 높은 도시생활환경을 창출, 제공할 것으로 기대된다.

특히, 신행정수도에 최첨단 복지 및 후생시설, 각종 다양한 문화·예술공간 등이 대폭 확충되고 이들 시설의 지역내 적정배치와 접근성 제고를 실현함으로써 지역주민은 물론 주변지역 주민들의 편리한 이용과 경제적 부담을 경감시킴으로써 수준 높은 도시생활의 질 확보는 물론 주민복지향상에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

## 8) 교육의 양적확대 및 질적향상

신행정수도의 충청권건설은 신행정수도와 주변지역에 신규대학의 입지를 촉진시키고, 신행정수도 주변도시에 입지한 대학들에 대한 선호도로 증대될 것으로 판단되기 때문에 장기적으로 보면, 지역중고등학생들의 역외유출이 감소하고, 우수한 학생들의 유치가 가능할 것으로 판단된다. 따라서 충남지역의 교육여건도 양적으로 확대될 뿐 만 아니라 질적으로도 향상될 것으로 예상된다.

## 2. 부정적 효과

### 1) 주변지역의 불균형 발전

신행정수도의 충청권건설에 따른 파급효과로 주변 중소도시들의 활성화에 기여할 것이라는 주장과 함께, 상당수의 주변지역 인구가 신행정수도 유입되는 역류효과<sup>19)</sup>도 동시에 나타나날 것으로 예상된다.

교육, 문화, 주거, 상업인프라가 비교적 양호한 대전시와 같은 대도시의 경우는 신행정수도건설에 따른 파급효과를 기대할 수 있지만, 주변중소도시의 경우는 파급효과보다는 역류효과가 더 클 것으로 예상된다.

역류효과의 정도는 행정수도로부터의 거리, 도시규모, SOC 등에 따라 차별화되어 나타날 것으로 예상된다. 행정수도가 현재의 정부축선상에 입지하거나, 인접하여 입지할 경우 대전~청주 등과 연담화되어 대도시권을 형성할 가능성이 있다. 이 경우 도시흡인력은 증대되어 역류효과는 더욱더 커질 것으로 판단된다.

이와 같은 역류효과는 신행정수도 인접지역 뿐만 아니라, 정부축에서 상대적으로 멀리 떨어져 있는 충남 내륙지역과 서해안지역에서도 발생할 가능성이 있으며, 이러한 지역들의 소외현상은 더욱더 심화될 가능성이 있다.

### 2) 충청권내 지역이기주의 확산 및 갈등심화

신행정수도의 충청권입지결정은 결국 제로섬(zero-sum)게임에 기초한 정치·행정적 과정으로 발전할 가능성이 있으며, 이 경우 충청권 자치단체와 주민들간의 소지역이기주의

---

19) 대전시 주변지역인 논산시, 공주시, 금산군 등의 재래시장이 쇠퇴하고, 지역상권이 대전시에 잠식당하는 현상이 지금도 계속되고 있다는 점에서 보면, 신행정수도의 경우도 예외가 아닐 것으로 예상된다.

에 의한 갈등은 필연적일 수 밖에 없다.

물론, 국책사업인 신행정수도건설에 충청권 3개 시도가 공조하기 위해 대전·충청권행정협의회와 대전·충청권발전협의회를 구성하여 나름대로 활동을 하고 있지만, 호남선고속전철 분기점에 대해 3개 시도간 참여한 대립을 경험한 것과 같이 신행정수도후보지를 결정해야 할 시기에는 유명무실하게 될 가능성도 있다.

신행정수도 입지결정에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 유치경합지역인 3개 자치단체간에 공동생산적 접근방식을 통한 positive sum의 합의도출이 필수적으로 이를 위해서는 유치탈락지역에 대한 기대수준에 상응하는 물질적, 심리적 보상이 수반되지 않으면 사회적 통합이 불가능하여 향후 지방행정의 큰 부담으로 작용할 소지가 크다.

### 3) 건설지연에 따른 주민반발

충청권내 신행정수도건설이 추진된다 하더라도 행·재정적인 제약으로 이전계획에 따른 체계적이고 효율적 개발이 되지 못할 경우에는 도민들의 반발과 갈등이 야기되어 신행정수도건설계획에 큰 차질을 초래할 가능성을 내재하고 있다.

특히, 신행정수도건설을 위한 투자재원확보가 어렵거나 자원조달이 적기에 이루어지지 못해 사업이 지연되거나 장기화되는 경우 주민들의 불만이 증대되고 행정공백으로 인한 여러 가지 민원이 발생할 가능성이 높다.

한편, 신행정수도가 입지함으로써 재산상의 피해를 입게되는 경우 적정보상을 둘러싼 민원발생이 우려되고 특히, 이주대책이나 생활터전 확보, 선산을 잃게되는 경우 충분한 보상을 받지 못하면 민원발생이 빈번하여 이전계획에 차질을 초래할 수 있다.

### 4) 주변 대도시 문제의 악화

신행정수도가 대전과 같은 광역대도시 인근에 입지할 경우 신행정수도와 대도시가 연담화되어 거대한 블랙홀을 형성할 가능성이 높다. 이 경우 현재의 수도권과 같이 신행정수도 뿐만 아니라 대도시로의 인구유입도 가속화되어 대도시가 더욱더 비대화되고 이는 대도시의 생활환경 악화로 연결될 가능성이 높다.

따라서 현재도 도시의 외연적 확산으로 여러 가지 도시문제가 발생하고 있는 상황에서 신행정수도 건설로 인한 외부인구의 유입은 대도시의 생활환경을 더욱더 열악하게 만들 가능성이 있다.

### 5) 부동산가격의 비정상적 상승 및 시장경제 위축

신행정수도건설은 신행정수도 후보지 뿐 아니라 주변지역에 대한 부동산 가격의 비정상적 상승으로 연결될 가능성이 있다. 부동산 가격의 비정상적 상승은 계층간의 소득격차, 도시저소득층의 생활환경 저하, 신행정수도 건설비용 증대 등을 초래할 수 있다. 반면, 부동산가격은 필연적으로 이에 대한 비정상적인 규제로 이어져 부동산 거래위축에 따른 세수감소, 건설경기 하락 등 시장경제를 위축하는 결과를 초래할 수 있다.

### Ⅲ. 신행정수도건설과 충남의 발전전략

#### 1. 신행정수도 중심의 지역공간구조 형성

기존의 제4차국토계획 및 제3차도종합계획은 신행정수도건설 공약발표 이전에 확정된 계획으로 신행정수도 건설을 고려하지 않고 수립한 계획이기 때문에, 기본적으로 서울을 비롯한 수도권을 중심으로 한 국토 및 지역공간구도를 상정하고 있다.

또한, 지역의 특성을 고려한 국토 균형발전보다는 수도권 과밀 및 집중을 분산하고, 정비하는 차원에서의 계획이기 때문에, 이러한 계획 하에서는 지역균형발전정책도 수도권 집중의 분산 및 정비를 해소하는 소극적인 차원을 정책이 될 수 밖에 없다.

따라서 신행정수도로 거명되고 있는 충청권을 또 하나의 국토핵심공간으로 상정하고 타 지역과 효율적인 네트워크 구축을 통한 국토균형발전을 지향하는 공간구조로 개편하는 방향으로 제4차 국토종합계획 및 도3차계획을 보완할 필요가 있다.

제4차 국토종합계획에서 제시하고 있는 통합국토축은 서울을 중심으로 하여 계획하였기 때문에, 행정수도 이전에정지는 국토중심축에서 벗어나 있다. 따라서 행정수도 이전에정지를 중심으로 두 개의 축을 추가로 설정하는 것이 바람직하다. 강릉~행정수도~광주를 연결하는 강원·호남연결축을 설정하여, 수도권기능 이전 및 산악·다도해 연계관광을 활성화하고, 서산~행정수도~안동~영덕을 연결하는 신행정수도 내륙축을 설정하여, 수도권기능 이전 및 신산업지대 조성 및 관광을 활성화하는 것이 필요하다.

또한 현재 지역균형개발의 거점형성, 지역의 세계화 전진기지로 육성하기 위해 10개의 광역권을 설정하고 있으나, 수도권에 대응하는 지방시혜적인 차원에서 수도권을 제외한 10개의 광역권으로 설정하고 있다. 따라서 기존의 10개 광역권외에 현재의 서울을 중심으로 한 수도권도 광역권으로 지정하고, 신행정수도가 입지하는 권역은 수도권특별지역(Korean Capital Territory)으로 지정하여 관리하는 것이 필요하다.

#### 2. 사회간접자본 확충

충남지역은 국토의 중앙이라는 유리한 지리적 여건에도 불구하고 전반적인 사회간접자본시설이 미흡한 편이며 특히 항만, 공항 등 일부 시설의 경우 극히 열악하여 물류비 등 원가부담 증대를 통해 지역소재 기업의 수익성과 경쟁력을 약화시키는 주요요인으로 작용하고 있다.

도로의 경우 총 도로연장의 타지역에 비해 짧지만, 도로밀도(도로망 확충정도)는 타도와 비슷한 수준이며, 1인당 도로연장은 타지역을 능가하고 있어 지역내 도로망 활용가능성은 비교적 높은 것으로 볼 수 있다.

총 철도연장 및 단위 면적당 철도연장은 타도를 능가하고 있고, 복선화율도 전국평균을 크게 상회하는 등 철도수송의 효율성은 비교적 높은 것으로 볼 수 있다.

항만의 경우 지역경제규모나 선박규모에 비해 다소 미흡한 편이지만, 항만활용정도는 여타지역에 비해 비교적 높은 것으로 나타났다.

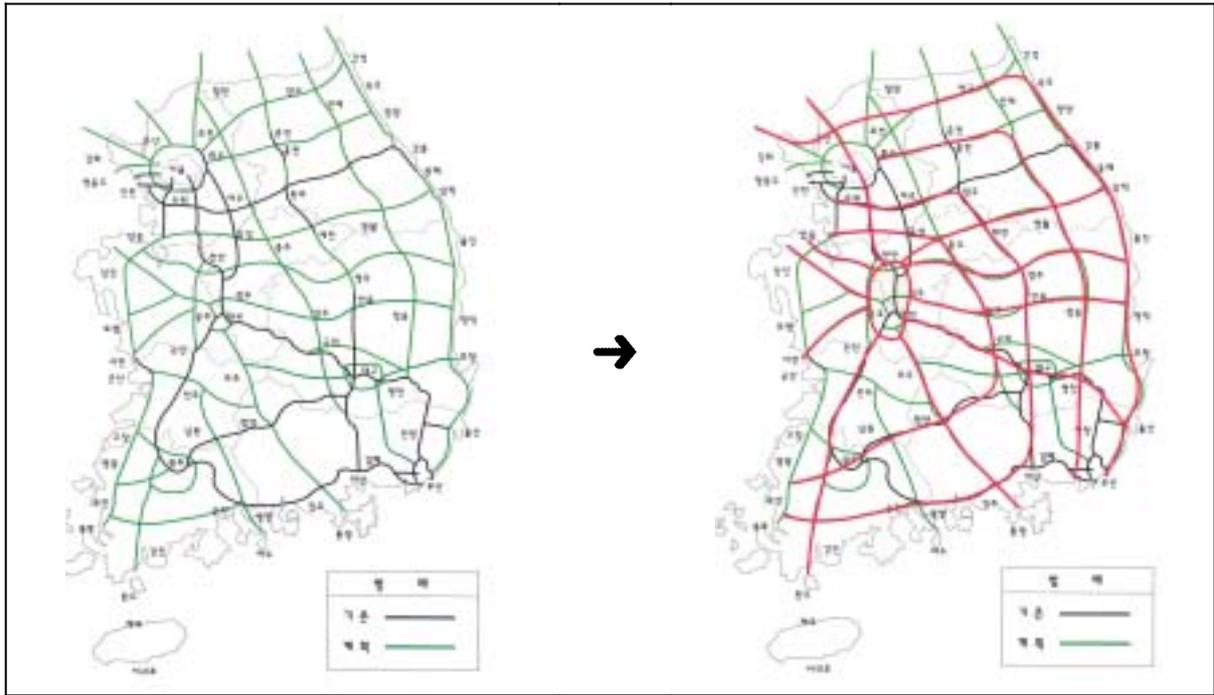
민항기가 취항하는 공항은 전무한 실정으로 인근에 청주공항이 소재하나 충남서부지역에 이용할 만한 공항시설이 없어 무역거래 확대 및 국제화 추진에 있어 장애요인으로 작용하고 있다.

산업단지 조성면적 및 생산액 등에서 타지역수준을 크게 하회하고 있는 것으로 나타나 소규모·저부가가치 구조이며, 특히 산업단지내 업체당 전용면적이 타지역에 비해 많은 반면 가동업체 및 종업원수는 적은 편이어서 지역경제와의 연관정도가 다소 미흡한 것으로 나타났다. 통신, 전력, 상수도는 전반적으로 전국평균 수준을 하회하고 있으며, 댐(Dam)은 전반적으로 양호한 수준이나 행정수도 조성에 따른 인구유입 및 산업시설 확충, 홍수 및 가뭄 등에 대비하여 수자원 확보방안을 모색할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 행정수도 이전에 앞서 이에 걸맞는 사회간접자본을 확충하기 위한 방안을 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

국토간선도로망의 경우 남북 7개축, 동서 9개축의 격자형 국토간선도로망 구축을 상정하고 있으나, 현재의 7×9 고속간선망도는 신행정수도를 순환하는 간선교통망 구축을 고려하지 않고 있어 신행정수도에 대한 접근성에 어려움이 있다.

따라서 첫째, 고속간선망 체계를 신행정수도를 중심으로 방사환상형 광역교통체계로 재편한다. 기존 7×9체계를 4×5개의 환상간선, 8~9개의 방사간선체계로 조정하여 전국 어디에서나 2시간 이내에 신행정수도에 도달가능토록 유도한다. 제1환상은 대전시+행정수도+천안시+청주시를 동일순환망으로 연결하는 직경 약60km의 순환고속도로를 신설한다.



[그림 1] 간선망체계 변경계획

둘째, 신행정수도과 연결되는 고속간선망의 건설시기를 행정수도 건설시기에 맞추어 재조정하는 것이 필요하다. 즉, 충청권의 도로와 철도는 대부분 2020까지 계획하고 있으나, 이를 2010년까지 조기 건설하는 방향으로 조정하는 것이 바람직하다.

<표 5> 도로 및 철도 조정계획

| 구분 | 노 선                | 연장(km) | 기존 투자계획   | 조정 방안     |
|----|--------------------|--------|-----------|-----------|
| 도로 | ① 보령~공주 고속도로       | 45     | 2011~2020 | 2004~2010 |
|    | ② 당진~울진 고속도로       | 289    | 2011~2019 | 2004~2010 |
|    | ③ 서천~논산 고속도로       | 58     | 未定        | 2004~2010 |
|    | ④ 보령~안면도 연육교       | 13.4   | 2005~2009 | 2005~2008 |
| 철도 | ① 충청선(보령~조치원)      | 89     | 2011~2020 | 2004~2010 |
|    | ② 동서산업(안흥~천안)      | 98.4   | 2011~2020 | 2005~2010 |
|    | ③ 서해선(야목~안중~당진~예산) | 75.5   | 2019이후    | 2005~2010 |
|    | ④ 금강선(서천~논산)       | 52     | 2011~2020 | 2005~2010 |

셋째, 신행정수도의 접근성 향상 및 물류수송을 위한 새로운 교통망을 행정수도 건설시기에 맞추어 신설 및 확충한다. 우선, 대전~행정수도~청주(공항) 연결하는 경전철을 신설하여, 신행정수도와 인근 대도시 및 공항과의 연계성을 강화(연장 70km)한다. 다음으로 「대전+행정수도+천안+청주」를 씨클로 연결하는 직경 약 60km의 순환고속도로를 신설(연

장 약 190km)한다.

넷째, 서해안 각 항만이 지역항의 기능에서 벗어나 신수도와 내륙을 연결하는 대중국 교역창구로서의 기능을 강화한다. 우선 신행정수도와 대전·청주 대도시권의 대폭적인 인구유입 및 물류증가로 인한 아산항(충남 항만)의 역할 증대에 부응하기 위해 당진항을 기존계획 28선석에서 40선석 규모로 확충하는 것을 검토한다. 다음으로 권역항만인 장항신항(32선석)과 대산항(12선석)의 시설을 조기에 확충하고, 2010까지 완공한다. 또한, 지역항만인 보령신항(11선석)을 국제적 중부권 거점항만으로 육성하고 조기에 사업을 완료한다.

다섯째, 접근성이 불량한 인천공항에서 접근성이 양호한 청주공항으로 거점공항을 이전한다. 첨단산업 등 고부가가치 상품의 항공수송이 크게 증대되고 있는 상황에서 영종도에 위치한 인천국제공항은 지방도시 및 수도권 남부지역에서의 접근성이 매우 불리하여 물류비의 증대를 가져오고 있음으로, 한반도 항공물류거점공항을 영종도에서 중부권으로 이전하는 것이 바람직하다. 즉, 한반도 항공물류거점공항을 인천국제공항으로부터 중부권공항(청주공항 등)으로 이전하여, 항공물류 수송에의 전국적인 접근성을 대폭 높이고 지방 첨단산업의 육성을 도모한다.

한편, “수자원장기종합계획(건설교통부)”에 따르면 금강 권역은 2006년까지 30년 1회 가뭄에 대비한 물공급의 안정성을 확보하고 있으나, 2011년부터는 1억 $m^3$ 이상의 용수가 부족할 것으로 전망하고 있다. 그러나 수자원장기종합계획은 신행정수도건설을 반영하지 않고 수립하였기 때문에 행정수도가 건설되면 불부족현상은 더욱더 앞당겨질 가능성이 있다.

따라서, 인구 50~100만명 규모의 행정수도 건설을 위해서는 해수담수화, 친환경중소규모 다목적댐 개발, 해수담수화, 댐연계운영, 기존댐재개발, 지하수 개발, 지하담과 우수·하수의 재이용 등 다양한 정책과 광역상수도의 지속적인 확충이 필요하다.

신행정수도가 건설될 충청권에는 중부권ICD(연기군 동면) 개발계획이 수립되어 있다. 그러나 아직까지 착공하지 못하고 있어 중부권 물류비용 상승을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 중부권 ICD를 조기준공하여 신행정수도의 물류기지로서의 역할을 담당케 하는 것이 바람직하다.

이와 같이 신행정수도 건설에 따른 사회간접자본의 확충을 위해서는 중앙정부로부터의 지원획득 노력을 강화하는 한편 지방정부도 자체적인 재원확보 방안을 적극 마련하는 것이 무엇보다도 시급하다.

행정수도의 충청지역 이전은 충남지역의 낙후성을 타개하고 지역간 균형발전을 위한 돌파구를 마련할 수 있는 절호의 기회가 될 수 있다.

그러나 현재 대전·충남지역의 재정자립도가 매우 낮은 점에 비추어 볼 때 사회간접자

본 확충에 소요되는 대규모 재원을 자체적으로 마련하는 것은 매우 어려우므로 중앙정부의 획기적인 지원이 필수적임을 인식할 수 있도록 노력을 할 필요가 있다. 아울러 지방정부도 자체적으로 지방채 추가발행 등의 재원확보 방안을 적극적으로 강구해야 할 것이다.

다음으로 사회간접자본시설간 연계성의 강화가 필요하다. 여타지역에 비해 낙후된 항만에 대해서는 시설확충을 서두르는 한편 인근산업단지로서 쉽게 접근할 수 있도록 연결도로를 보완할 필요가 있다. 시설이 전혀 없는 공항<sup>20)</sup>에 대해서는 인근 공항으로의 접근성을 최대한 높일 수 있도록 청주공항이나 인천공항에 대한 연결도로를 보완하는 등 사회간접자본시설간 연계체제 구축을 강화할 필요가 있을 것이다.

### 3. 서해안 개발거점 육성 및 광역도시권 형성

충청남도 도시의 특징은 거점도시가 편재되어 있고 도시체계가 미달해있다는 점이다. 충남의 수부도시인 천안시가 도의 동북단에 치우쳐있어 충청남도 전역의 발전을 효과적으로 선도하는 개발거점으로서의 역할이 미흡하다.<sup>21)</sup>

반면, 서해안지역과 중부내륙지역은 몇몇 시·군중심지를 중심으로 배후지가 분할되어 있는 도시체계를 이루고 있어 외부충격에 약하다. 이는 대부분의 시·군중심지들이 배후농어촌에 대한 서비스중심지 기능을 수행해 왔으나, 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌인구감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주요기능인 상업·서비스업 기능이 영세화·사양화되며, 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문의 성장을 거의 이루지 못했기 때문이다.

또한 충청남도 외부의 중·대도시의 영향력 확대로 도내 시·군생활권의 자족적 기능이 지속적으로 약화되고 있는 실정이다. 천안·아산·당진·서산은 수도권, 공주·논산·금산·연기는 대전광역시, 조치원은 청주시, 서천은 군산시의 영향권에 속해 있다고 할 수 있다.

따라서 고차 상업·서비스 기능일수록 수도권과 대전광역시, 천안시의 영향권이 확대되고 있다. 이러한 경향은 교통체계가 지속적으로 개선되어 접근성이 과거에 비해 비약적으로 향상됨으로써 지역주민들의 중대도시 지향성 강화에 의해 더욱 촉진되고 있다. 더구나 최근 들어 중대도시에 대형할인점의 진출이 활발해지면서 시·군중심지들의 배후상권이 현저하게 위축되고 있다.

이러한 상황에서 신행정수도의 충청권 건설은 도시권의 광역화를 촉진하고, 신행정수도를 중심으로 한 광역교통망 체계 구축을 가속화시킬 것으로 예상되기 때문에 충남의 중소도시들의 자생력은 점점 더 약화될 것으로 판단된다.

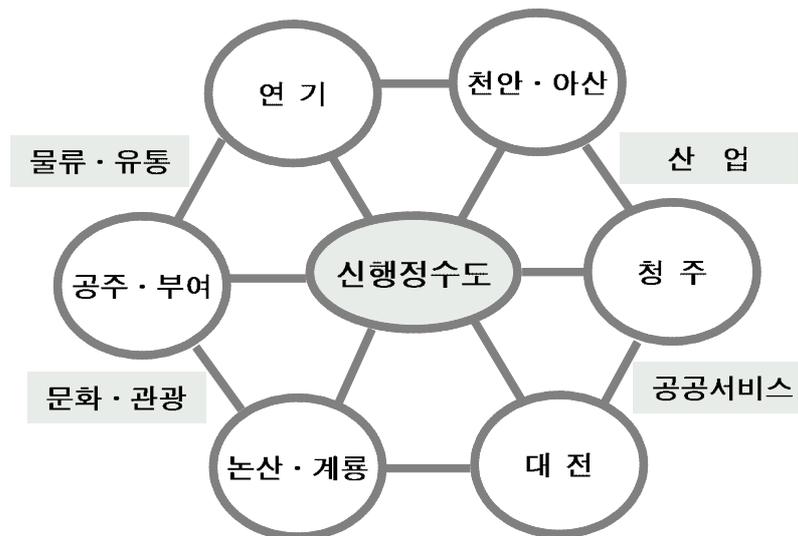
20) 충남북부권에서 발생한 물류처리와 대 중국교류를 위해서 청주공항을 허브공항으로 하되, 서산공항을 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

21) 충청남도, 제3차 충청남도종합계획(2000~2020), 2000, pp.76~78.

따라서 기존의 경부축과 서해안과 내륙지역의 균형발전을 도모할 수 있는 서해안의 개발거점을 육성하는 것이 필요하다. 서해안 개발거점의 육성은 환황해 경제권이 세계의 주요 경제단위로 부상하고 있으며, 중국과의 교역이 급성장할 것으로 전망됨에 따라 환황해 경제권의 주도권을 확보하기 위한 필수불가결한 선택으로 판단된다.

한편, 신행정수도의 충청권건설은 기존의 수도권과 함께 중부권을 국토의 핵으로 발전시키겠다는 의지이다. 이렇게 될 경우 신행정수도과 대전, 청주, 천안을 중심으로 한 광역도시권이 형성될 가능성이 있다.

충청남도 차원에서 신행정수도를 중심으로 인접도시간 네트워크형 광역도시권을 형성할 필요가 있다. 즉, 신행정수도는 우리나라 정치행정의 중심도시, 천안·아산·연기·공주·논산 등은 적정규모의 전문화된 도시 등으로 도시별기능분담 및 상호보완적이고 유기적 협력관계를 유지할 필요가 있다. 또한 광역도시권 전체에 대한 체계적 성장관리를 통해 난개발 제어 및 통합성을 제고할 필요가 있다.



[그림 2] 네트워크형 광역도시권 형성

<표 6> 도시별 역할분담방안

| 구 분    | 기 능   |
|--------|---|
| 신 행정수도 | 쾌적하고 편리한 생태·정보도시를 근간으로 청사/외교관가/교육·문화·의료·생활편익 기능이 완비된 자족도시 |
| 천안·아산  | 전자/정보기기 관련 대기업본사·수도권대학이전 수도권에서 이전되는 생산기능 수용               |
| 논산·계룡  | 국방관련 연구기관, 군수관련산업 집적화                                     |
| 공주·부여  | 신개념의 역사문화 관광지 및 문화산업 특화                                   |
| 연 기    | 신행정수도과 인접도시간 물류유통기능 분담                                    |

## 4. 지역대학경쟁력 강화 및 교육혁신체제 구축

2002년 현재 충청남도에는 4년제 대학교 20개교, 교육대학 1개, 전문대학 10개교 등 총 31개의 대학이 소재하고 있으며, 155,867명의 대학생이 재학중이다. 충청남도의 대학은 천안·아산지역을 중심으로 집중분포하고 있는데 이들 대학은 수도권에 인접하고 있어서, 신입생들의 확보가 용이하기 때문인 것으로 판단된다.

이와 같이 대학은 충청남도에 입지하고 있지만, 이곳에 재학중인 학생들의 상당수가 수도권에 거주하고 있다는 점을 고려해 본다면, 충청남도 발전에 기여하는 정도는 미흡하다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 신행정수도의 충청권건설은 충청남도 소재 대학들에 대한 입학수요의 증대로 연결될 가능성이 높고, 이는 곧 지역대학의 경쟁력을 높일 수 있는 계기가 될 수 있다.<sup>22)</sup>

이와 같이 비교적 희망적인 여건에 능동적으로 대비하기 위해서는 충남소재 대학들을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하고 지역산업과 밀착된 연구개발 및 기술이전을 촉진할 수 있도록 지역혁신체제(RIS)의 중심축으로 육성할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 지역거점 대학을 중심으로 한 대학간 통합을 통한 대학경쟁력 강화노력도 교육혁신체제 구축을 위한 하나의 대안이 될 수 있다.<sup>23)</sup>

## 5. 낙후지역 개발 및 문화관광기능의 강화

신행정수도가 충청권내 어디에 입지하는가에 따라 다르겠지만, 현재 낙후지역들은 표고가 높고, 경사도가 큰 자연적 요인 때문에 토지조건의 열악성과 토지이용의 가능성이 제한되어 있으며, 인구감소와 고령화가 진행되고 있는 충남내륙 및 서해안지역들이다.

이러한 지역은 신행정수도가 입지하는데도 불리한 조건을 갖추고 있기 때문에 신행정수도 입지를 기대하기도 어려운 지역들이다.

또한 이들 지역은 신행정수도의 충청권 건설이 실현되었다 하더라도 신행정수도와 지리적인 거리가 가까워졌다는 사실 이외에는 여전히 낙후지역으로 남아있을 가능성이 큰 지역이기 때문에 이들 지역에 대한 발전방안을 모색하는 것이 필요하다고 판단된다.

---

22) 중앙일보사의 대학평가에 의한 20대 주요 명문대학을 기준으로 한 대학중추기능의 경우 최근 10년 상이 충청권의 영향력이 확대되고 있으며, 신행정수도 충청권 건설은 충청권의 영향력을 더욱더 강화할 것으로 판단된다.

23) 이러한 예로 공주대학교는 공주문화대학, 예산농업전문대학 등과 통합하였고, 최근 천안소재 천안공업대학과의 통합논의도 거론되고 있다.

이와 같은 낙후지역을 대상으로 한 정부시책으로 개발촉진지구개발사업, 폐광지역진흥지구개발사업, 오지개발사업 등이 추진 중에 있으나, 여러 가지 요인으로 인해 괄목할 만한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

그러나 낙후지역들은 불리한 지형조건이나 농업환경에도 불구하고 국토와 환경보전, 수장원의 함양, 풍부하고 아름다운 자연환경 제공, 국민의 거주·휴양환경의 제공 등 다면적·광역적·공익적 기능을 수행하고 있다.

따라서 지역의 특성의 살린 그린투어리즘(green tourism), 도시-농촌교류, 한계농지이용 등과 관련한 다양한 시책의 개발을 통한 지역특성에 기초한 발전방안을 모색하는 것이 필요하다.

한편, 충청남도는 과거 백제의 왕도인 부여와 공주를 중심으로 한 역사문화자원과 태안해안국립공원, 섬 등 해양자연 관광자원이 풍부한 지역이다. 서해안고속도로 개통과 더불어 지역을 방문하는 관광객이 급격히 증가하고 있지만, 그 기반이 미흡한 실정이다.

그러나 신행정수도의 충청권 건설에 따라 공공기관을 찾는 외국인들의 방문수요가 증가할 것으로 예상되기 때문에, 충남지역의 관광인프라구축은 반드시 필요한 것으로 판단된다.

따라서, 공주·부여를 중심으로 한 역사문화 관광자원, 서해안을 중심으로 한 자연관광자원 등을 연계하는 문화관광기능의 강화가 수반되어야 할 것이다.

## 6. 충청권 공동발전방안 모색

신행정수도의 충청권 건설은 충남·북과 대전의 적극적 협력 및 제휴가 전제되지 않으면, 소기의 목적을 달성할 수 없을 것이다. 현재 충청권행정협의회 등이 구성되어 있으나, 실질적 연계 및 협력이 미흡한 실정이기 때문에 신행정수도가 특정지역에 건설될 경우 이를 둘러싼 다양한 갈등이 야기될 가능성이 있다.

특히, 신행정수도를 유치하기 위한 자치단체간 입지갈등은 수도권이나 영호남권의 신행정수도 건설필요성 자체에 대한 부정적 인식을 강화하는 요인으로 작용할 수 있다.

따라서, 신행정수도건설의 목적을 달성하기 위해서는 충청권 지역의 개별적인 대응보다는 공통적인 이해기반을 보유한 충청권 자치단체들이 상호협력 및 보완체계를 형성하는 등 공동발전을 위한 노력이 전제되어야 한다.

대전·충청권행정협의회(2000)에서는 산업, 교통, 관광부문을서 광역적 차원의 공동발전방향과 전략을 제시하고 있다.<sup>24)</sup> 즉, 지역간 기능보완 및 협력네트워크 형성, 지역자원의 공동이용 및 관리체계 구축, 지역현안문제에 협력적 대응체계 구축 등이 그것이다.

24) 대전·충청권행정협의회, 앞의책, 2000.

각 부문별 실천방안으로는 우선 산업부문에서는 충청권 지역의 산업구조를 고도화하고 기술경쟁력을 높일 수 있도록 전략산업육성, 기술창업 활성화 및 산업네트워크 구축, 교통부문에서는 신행정수도를 포함하여 충청권이 전국적 차원에서 교통중심지 기능을 강화하고 권역내 효율적인 광역교통체계를 구축할 수 있도록 충청권내 간선교통망 구축과 중심-주변지역간 연계강화, 대도시권 광역교통체계의 정비와 확충, 광역물류체계의 구축과 국제 직교류 기반 강화, 관광부문에서는 지역고유 잠재력을 활용한 국제수준의 관광거점 조성, 관광거점간 연계체계 구축을 통한 관광자원의 활용극대화, 충청권내 관광산업 고도화와 소프트 경쟁력 강화 등을 제시하고 있다.

이와 같이 충청권지역의 공동발전을 위해서는 신행정수도의 입지결정 단계에서부터 행정구역을 초월하여 충청권을 공동의 특성과 기능적 연계성을 지닌 하나의 공간단위로 간주하고 광역적으로 대처해 나가는 노력이 필요하고, 특히 현재 대전·충남, 충북으로 이원화되어 활동하고 있는 민간영역에서의 통합노력이 절실하다.<sup>25)</sup>

## IV. 맺음말

최근 신행정수 건설과 관련하여 “신행정수도의건설을위한특별조치법안”을 정부안으로 국회 건설교통위원회에 제출됨에 따라 한나라당에서 제출한 “행정수도의충청권이전및건설을위한특별조치법안”과 더불어 심의를 기다리고 있다.

또한, 신행정수도의 기본구상 및 입지기준에 대한 연구결과도 상당부분 진척되어 공청회 등을 거쳐 연말이면 최종안이 그 모습을 드러낼 것으로 예상된다.

이와 같이, 신행정수도건설 계획은 정부의 로드맵대로 추진되고 있지만, 아직도 충청권이외 지역에서는 무관심하거나 적극적으로 이를 저지하는 움직임<sup>26)</sup>도 발생하고 있다. 반면, 상당수의 학자들과 전문가, 수도권을 제외한 전국 13개 지방자치단체장들은 국가균형발전을 위한 3대특별법 제정을 촉구하고 있다.

---

25) 예를 들면, 대전·충남북 자치단체장으로 구성된 ‘대전·충청권 행정협의회’에서는 행정수도 충청권 건설을 위해 공동의 노력을 경주하기로 공동선언하고 있으나, 정작, 시민단체의 경우 대전·충남은 행정수도이전 범국민연대, 충북은 신행정수도건설범도민협의회 등 2개로 분리되어 활동중이어서 통합이 필요하다.

26) 서울시는 정부의 행정수도 이전정책에 체계적으로 대응하기 위해 내부 전담조직인 ‘수도발전기획단’과 각계 전문가가 참여하는 ‘수도발전 자문위원회’를 출범시켰다고 31일 밝혔다. 자문위원회는 최상철·김형국 서울대 환경대학원 교수, 남영우 고려대 지리교육학과 교수, 송복 연세대 교수, 김정호 자유기업원장 직무대행 등 도시계획, 경제, 통일, 문화, 사회분야 등 각계 전문가 20여명으로 구성됐다. 자문위원들은 수도발전기획단과 함께 정부의 신행정수도 정책에 대한 평가 및 논리 개발을 비롯해 행정수도 이전이 사회, 경제 등 각 분야에 미치는 영향 등에 대해 체계적으로 연구, 자문할 예정이다(중앙일보, 2003.10.31).

본 연구도 이러한 움직임의 일환으로 신행정수도의 충청권 건설이 충청권에 어떠한 영향을 미칠 것이며, 이에 대한 충청남도의 발전전략은 무엇인지를 검토해 보았다.

지금까지 분석한 결과를 보면 우선, 신행정수도의 충청권 건설은 인구유입증대, 일자리 창출, 생산유발효과 증대, 경제활동효율성 증대 등과 같은 지역경제 활성화, 지역중추기능 강화, 주변도시들의 기능변화, 주변지역의 불균형발전 등 지역공간구조의 개편, 지역주민의 자긍심 증대, 주민생활 편의 및 복지증진, 교육의 양정확대 및 질적성장, 지역이기주의 확산 및 갈등심화, 건설지연에 따른 주민반발 등 사회심리적인 영향과 같은 긍정적, 부정적 효과를 미칠 것으로 예상된다.

신행정수도 충청권 건설에 따른 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 효과를 최소화하기 위한 충남의 대응전략은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 충청권을 또 하나의 국토핵심공간으로 상정하고 타 지역과 효율적인 네트워크 구축을 통한 국토균형발전을 지향하는 방향으로 공간구조를 개편하는 제4차 국토종합계획 및 도3차계획을 보완할 필요가 있다.

둘째, 고속간선망 체계를 신행정수도를 중심으로 방사환상형 광역교통체계로 재편하고, 신행정수도와 연결되는 고속간선망의 건설시기를 행정수도 건설시기에 맞추어 재조정, 신행정수도의 접근성 향상 및 물류수송을 위한 새로운 교통망을 행정수도 건설시기에 맞추어 신설 및 확충, 서해안 각 항만이 지역항의 기능에서 벗어나 신수도와 내륙을 연결하는 대중국 교역창구로서의 기능을 강화, 접근성이 불량한 인천공항에서 접근성이 양호한 청주공항으로 거점공항의 이전 등의 사회간접자본을 확충한다.

셋째, 기존의 경부축과 서해안과 내륙지역의 균형발전을 도모할 수 있는 서해안의 개발거점을 육성하는 것이 필요하고, 신행정수도와 인접도시간 네트워크형 광역도시권을 형성할 필요가 있다. 또한 광역도시권 전체에 대한 체계적 성장관리를 통해 난개발 제어 및 통합성을 제고할 필요가 있다.

넷째, 신행정수도의 충청권건설은 지역대학들에 대한 입학수요의 증대로 연결될 가능성이 높고, 이는 곧 지역대학의 경쟁력을 높일 수 있는 계기가 될 수 있다. 이와 같이 비교적 희망적인 여건에 능동적으로 대비하기 위해서는 충남소재 대학들을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하고 지역산업과 밀착된 연구개발 및 기술이전을 촉진할 수 있도록 지역혁신체계(RIS)의 중심축으로 육성할 필요가 있다.

다섯째, 신행정수도 충청권건설은 기존 경부축상의 가속적인 발전을 기대할 수 있고, 서해안개발가능성도 희망적이지만, 충남내륙지역의 경우 역류효과 등으로 인한 공동화가 예상되는 만큼 이들 낙후지역에 대한 개발고 문화관광기능의 강화를 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 신행정수도의 충청권 건설은 충남·북과 대전의 적극적 협력 및 제휴가 전제되지 않으면, 소기의 목적을 달성할 수 없을 것이다. 충청권 지역의 개별적인 대응보다

는 공통적인 이해기반을 보유한 충청권 자치단체들이 상호협력 및 보완체계를 형성하는 등 공동발전을 위한 노력이 전제되어야 하고, 현재 대전·충남, 충북으로 이원화되어 활동하고 있는 민간영역에서의 통합노력이 절실히 필요하다.

## 참고문헌

- 국민홍보위원 충청남도 협의회, 충청권 신행정수도의 성공적 이전을 위한 토론회, 2003.
- 권용우, “수도권 문제와 신행정수도 건설의 방안”, 신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄, 대한지리학회, 2003.
- 권혁범, 한겨레21, 제304호, 한겨레신문사, 2000. 4. 20.
- 기획단, 2000년대의 국토구상, 1979.
- 기획단, 행정수도 건설을 위한 백지계획 : 행정수도광역권개발기본구상, 1978.
- 기획단, 행정수도 건설을 위한 백지계획, 도시기본구조계획, 1978.
- 기획단, 행정수도건설백지계획의 특성, 1979.
- 김의준, “신행정수도건설의 지역경제 효과분석”, 신행정수도건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원, 2003.7.
- 대전·충청권행정협의회, 충청권 공동발전방안 연구, 2000.
- 박 경, 신행정수도 충청권 건설과 지역발전, 대전언론문화연구원 세미나 자료, 2003.
- 성태규·송두범·한무호, 행정수도 충청권 이전의 당위성 연구, 충남발전연구원, 2003.
- 송두범, “신행정수도건설과 충청권의 대응전략”, 국가균형발전과 신행정수도 건설의 과제, 한서대학교·충남발전협의회·한국비교정부학회 정책세미나 자료, 2003.
- 신행정수도건설추진기획단·신행정수도건설추진지원단, 외국의 행정수도 이전사례, 정책자료 2003-1, 2003.5.
- 신행정수도연구단, 신행정수도이전대상 기관설정 공개세미나, 2003.
- 안정근, 신행정수도 개발방향, 주택도시, 제76호, 주택도시연구원, 2003.
- 이동수, 행정수도이전에 따른 경제적 효과분석, 한국행정학회2003년 춘계학술세미나, 한국행정학회, 2003.
- 전라북도·전라북도의회, 행정수도이전과 신국토관리전략 수립에 따른 전북이 대응전략, 2003.5.
- 전명진·허재완, “행정수도 이전에 따른 인구 및 고용파급효과”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원, 2003.
- 정재령, “박정희는 한반도를 거대한 유통산업기지로 만들려 했다”, 월간중앙, 1999,12.
- 충북개발연구원, 신행정수도건설방안과 기대효과, 충북개발연구원·한국동서경제학회·21

세기 지역포럼 공동세미나 자료, 2003.8.

충북개발연구원 · 신행정수도건설범도민협의회, 충청권 신행정수도 건설과 추진과제, 충북  
개발연구원 · 신행정수도건설범도민협의회 공동워크숍 자료, 2003.6.

충북행정학회/대전 · 충남행정학회, 충청권 행정수도 이전의 쟁점과 향후 추진방안, 2003  
지방분권과 국토균형발전을 위한 제1차 공동학술세미나 자료, 2003.3.

충청남도, 제3차 충청남도종합계획(2000~2020), 2000.

충청남도 · 충남발전연구원 · 한국지방행정연구원, 국가균형발전을 위한 효율적인 정책추진  
방안, 2003.

충청남도의회, 신행정수도의 충청권 건설을 위한 도정 워크숍 자료, 2003.8

통계청, 인구주택총조사보고서, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000.

한국은행대전 · 충남본부, 행정수도 이전논의가 충청지역경제에 미치는 영향, 2003.

# 행정수도 이전 반대주장의 논리적 한계

성태규(충남발전연구위원)

## I. 들어가며

遷都는 한 국가의 경제·사회·문화 등등에 많은 영향을 미치는 국가적 대사이다. 그렇기에 수도를 이전한다는 것은 매우 어려운 일이며, 이를 위해서는 그에 합당한 이유가 있어야 한다. 역사적으로 천도는 통일, 開國, 建國, 국가적 변란과 같은 특별한 사건이 계기가 되어 주로 이루어졌고, 수도권 집중해소와 국토균형발전의 차원에서 수도의 이전이 일부 국가에서 추진되었다(예, 일본, 브라질, 등).

행정수도 이전의 경제적·사회적·심리적 파급효과가 크기 때문에, 행정수도의 이전에서 중요한 것은 국민적 합의이다. **국민적 합의의 중요성**은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. **첫째**는 수도이전은 장기간에 걸쳐 진행되는 **大事**이다. 장기사업을 추진하기 위해서는 정권변동이나 정치상황에 영향을 받지 않을 수 있는 광범위한 국민적 공감대가 전제되어야 한다. **둘째** 행정수도의 이전에서 큰 걸림돌은 선호시설 유치를 둘러싼 지역이기주의이다. 지방의 PIMFY(Please In My Front Yard)이기주의는 일본의 예와 경상북도 도청이전의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 이전 자체를 지연, 무산시킬 수도 있다. 신행정수도 건설은 수도권집중을 해소하고, 지역균형발전을 이룩하기 위한 핵심사업이다. 여기에서 '균형(equilibrium)'은 일시적인 현상이다. 균형은 이루어졌다 하여도 이는 다시 불균형의 상태로 전화된다. 이런 관점에서 사회는 항상 불균형의 상태에서 균형으로의 개혁과정에 있다. 이기적인 인간이기에 체제의 기득권자는 자기의 기득권이 보장되어 있는 상태를 '균형'상태로 보는 경향이 있는 반면에, 체제의 피해자는 현 상태를 개혁의 대상으로 간주한다. 이러한 이기주의를 극복하는 과정이 성공적인 행정수도 이전을 위한 국민적 합의의 도출과정이다.

**국민적 합의**는 두 차원에서 이루어져야 한다. **첫째**, 신행정수도 건설의 목적이 수도권 집중 해소와 지역균형발전에 있는 만큼, 이를 달성하기 위한 방법으로써의 신행정수도 건설에 대한 국민적 합의이며, **둘째** 신행정수도 입지로서의 충청권에 대한 국민적 합의이다.

본고의 목적은 신행정수도 건설을 위하여 기본 전제가 되는 국민적 합의를 위하여, 移轉 반대주장의 논리성과 설득력을 검토하는데 있다. 이를 위하여 2장에서는 먼저 세계적 변화 속에서 신행정수도 건설의 시대적 당위성을 살펴보고, 본론으로 3장에서는 移轉 반대주장의 개별 요지를 정리하고, 그 주장에 대한 논리적 한계를 검토하고자 한다.

## II. 세계적 조류와 신행정수도 건설

21세기는 지식정보화 기반의 세계화의 시대이다.

### 1) 경제적 자유와 국가경쟁력 강화

공간적인 차원에서 세계화는 세계가 하나됨을 의미하지만, 정치·경제·문화 등의 차원에서 세계화는 ‘自由’를 의미한다.

경제적인 차원에서 세계화는 **新自由主義시대**의 도래를 나타낸다. 신자유주의는 시장논리에 대한 강조, 시장의 자유, 자유경쟁을 의미한다.<sup>1)</sup> 세계적으로 자유경쟁은 무역의 자유화, 브레튼 우즈체제의 와해, 금융자본의 자유화를 통하여 ‘무한대 경쟁’을 이끌고 있다.<sup>2)</sup> 과거 저임금에 기초하여 품질경쟁력보다는 가격경쟁력에 의지하며 급성장해온 우리는, OECD가입 이후 ‘**무한대 경쟁시대**’에서 이제는 품질·특화·기술경쟁력에 의한 ‘질적 성장’을 이룩해야 하는 시기에 서 있다.

과거에는 ‘집적적 경제’ 효과를 통하여 급속한 경제발전을 이룩할 수 있었으나, 물류비용·지가 등과 같은 고비용·저효율이라는 집적경제의 부정적 요인으로 인하여 선진 경제와 경쟁에서 우위성을 확보할 수 없게 되었다. 과거 국가주도의 경제개발전략은 신속한 경제발전에는 성공하였으나, **수도권집중, 지역간·都農간 격차 확대, 급격한 도시화** 등 부작용을 초래하였다. 이 가운데 수도권집중은 국토의 지역적 불균형은 물론, 사회·교육·문화 측면에서도 심각한 문제를 야기하고 있다.

---

1) 세계화의 특징에 대해서는 김성구·김세균(외)(1998), 『자본의 세계화와 신자유주의』, 서울 : 문화과학사 참조. 세계경제체제의 변화와 신자유주의도래의 역사적 고찰에 대하여는 백창재(2000), 미국의 패권과 제한적 자유주의 질서, 국제정치경제연구회 (편), 『20세기로부터의 유산』, 서울 : 사회평론 참조.

2) 2차 세계대전 이후 국제경제질서의 변화를 ‘연계적(embedded)’ 성격으로 설명한 글로는 John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36.3, pp. 379-215 참조. 전후의 국제금융질서의 변화에 대한 정치경제적 연구로는 Eric Helleiner(1994), *States and the Reemergence of Global Finance : From BrettonWoods to the 1990's*, Ithca : Cornell Univ. Press 참조.

신자유주의시대에는 과거 수요중심의 케인즈적 복지국가에서 공급중심의 경제 운용으로 전환되었다. 금융·생산자본의 자유화로 세계는 국경을 초월한 투자자본을 유치하기 위한 ‘생산입지경쟁’을 벌이고 있다.<sup>3)</sup> 경제발전을 위해 중심국과의 단절, 외국의 생산·금융자본에 대한 통제 등을 주장했던 과거의 제 3세계 종속이론과는 달리, 세계화시대에서는 외국 생산·금융자본의 국내유치가 경제성장 및 고용창출에 중요한 변수가 되고 있다. ‘생산입지경쟁’은 ‘공급측 경제학’에서 투자활성화·고용창출을 위한 중요한 요인이기 때문이다. 또한 정보·운송기술의 발달로 인하여 ‘소품종 대량생산체제’가 ‘다품종 소량생산체제’로 전환되었고,<sup>4)</sup> 이로 인한 생산자의 격화된 경쟁에 대응하여 우리는 지방의 특성과 경쟁력을 강화해야만 하는 상황에 처해 있다. 이를 위해서는 국가경쟁력 향상을 위해 수도권 뿐만 아니라, 지방의 생산입지환경을 개선해야만 한다. 이에 수도권의 집중을 해소하지 않고는, 그리고 지역의 경쟁력을 회복하지 않고서는 국가경쟁력을 강화할 수 없게 되었다.

## 2) 정치적 자유와 권력분산

세계화는 정치적 측면에서도 ‘自由’를 확산시키고 있다. 정보매체의 발달, 인적 교류의 활성화를 통하여 선진국의 자유민주주의라는 가치는 정치적 측면에서의 ‘세계적 표준(global standard)’으로 확산되고 있다.

정치적 측면에서의 ‘自由’는 권력분산을 요구하고 있다. 과거의 중앙집권체제는 지방의 자율성과 발전을 저해하였다. 세계화는 우리에게 시장경제원칙에 의한 경제운용, 이를 위한 국가영역의 축소를 요구하고 있다. 전통적으로 정치·국가권력의 확대는 시장의 자유를 축소하여, ‘국가와 ‘시장’은 상호 대립의 관계로 파악된다. 신자유주의에서 강조하는 시장영역의 확대, 탈규제(deregulation)는 국가영역의 축소, ‘작은 정부’를 의미한다. 이러한 국가영역의 축소는 정치·행정 측면에서의 권력분산을 통해서 나타나고, 권력분산은 공간적으로는 지방화, 지방자치의 형태를 갖춘다. 정보기술의 발달로 인한 참여의식, 참여통로의 확산 또한 권력분산을 이끌고 있다.

역사적으로 자유시장경제와 민주화는 불가분의 관계를 맺고 있다. 또한 민주화와 권력분산은 지역적으로 지방분권·자치를 통하여 실현된다. 이는 2차 대전 이후 ‘경제기적’을 이룩한 서독의 “사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)”체제<sup>5)</sup>

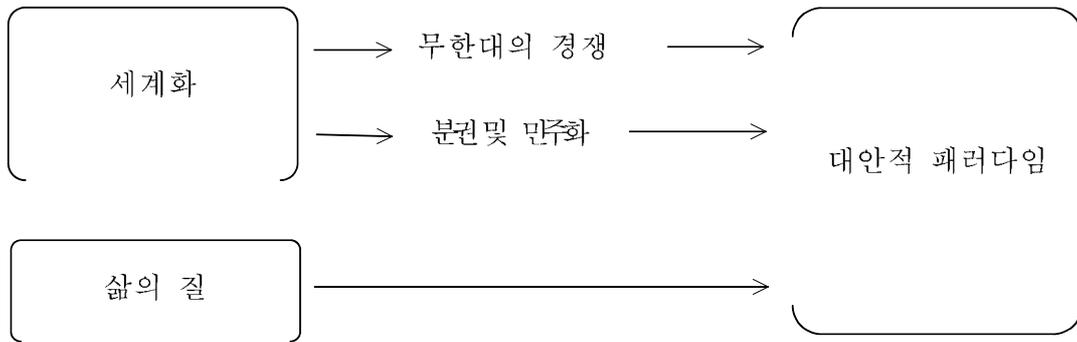
3) 과거 다국적기업(MNC : Multi-National Corporation)은 세계화시대에서 초국적기업(TNC : Trans-National Corporation)으로 성격이 변화되었다. 이는 기업조직과 국가주권과의 관계 속에서 나타나는 차이점이다.

4) 이런 변화를 ‘조절이론(regulation theory)’적 시각에서는 세계화를 ‘포드주의적 축적체계(fordism)’에서 ‘후기 포드주의적 축적체계(post-fordism)’로의 이행으로 설명하고 있다. ‘다품종 소량생산체제’로의 전환은 이런 축적체계의 한 형태로 설명된다. 이에 관하여는 Joachim Hirsch(1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat, Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, ID-Archiv 참조.

잘 예증하고 있다. ‘국민의 정부’에서 민주주의와 시장경제의 동시적 발전모델로 제기되기도 하였던, “사회적 시장경제”는 자유주의적 경제사상에 기초하여, 시장경제·민주주의·지방자치를 성공적으로 결합시킨 모델이다.

### 3) ‘삶의 질’에 대한 강조

우리는 선진국의 문턱에 들어선 이후, 개인생활의 패턴이 과거 양적 위주의 경제생활에서 ‘삶의 질’을 추구하는 패턴으로 전환되고 있다. 이는 절대빈곤에서 벗어나 고도의 소비생활에 접어든 선진국으로의 길에서 볼 수 있는 일반적인 패턴이다. 시민들이 추구하는 새로운 가치, ‘삶의 질’은 수도권 집중에 대한 새로운 대안을 요구하고 있다.



이와 같이 세계화는 우리에게 과거와는 총체적으로 구별되는 새로운 패러다임을<sup>6)</sup> 요청하고 있다. 이런 대안적 패러다임은 ‘지역균형발전’이다.

5) 서독의 “사회적 시장경제”의 이론적·사상적 토대에 대하여는 Walter Eucken(1996), 안병직·황신준(역), 『경제정책의 원리』, 서울: 민음사; 조순(외)(1995), 『하이에크 연구』, 서울: 민음사 참조. “사회적 시장경제”체제의 전개와 정치경제적 의미에 대하여는 성태규(2002), “독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책”, 『국제정치논총』, 제 42집 참조.

6) 쿤(Thomas Kuhn)이 처음으로 사용한 “패러다임(Paradigm)”은 개별적 이론이 아니라, 당대의 인간사고와 시대의 모든 이론의 근본이 되는, 즉 인식의 대전환을 가져오게 하는 “정상 과학(normal science)”을 말한다. 이런 의미에서 세계화가 우리에게 요구하는 인식의 전환은 쿤이 말하는 패러다임의 범주에 해당한다고 할 수 있다. 쿤의 패러다임에 대하여는, Thomas S. Kuhn(1996), *The structure of scientific revolution*, Univ. of Chicage Press 참조.

### Ⅲ. 행정수도 이전 반대주장과 그 한계

#### 1. 수도권 空洞化 주장

##### 1) 요지

수도권 공동화 주장의 요지는, 행정수도의 충청권 이전으로 인하여 현재 수도권이 공동화된다는 주장이다. 수도권에서 제기되는 이 반대주장은 우리 나라가 가졌던 정치경제적 특성에서 그 논리적 근거를 찾을 수 있다.

우리의 경우 **중앙집권적인 정치·행정체제**를 갖고 있다. 강력한 대통령중심제로 인하여 많은 권력이 대통령에게 편중되어 있으며, 지방자치제가 실시되고는 있지만 아직 중앙집권적 관성에서 벗어나지 못하고 있다. ‘국민의 정부’에서도 지방분권을 위하여 중앙권한의 지방이양을 공약하였음에도 불구하고 그 실적은 미약했으며, 지방의 재정자립도 역시 개선되지 못하고 있다. 중앙집권적 속성에서 볼 수 있는 권력의 흡입력을 유추할 때 장기적으로 많은 수도권 인구유출과 민간기관의 이전이 뒤따를 것이라는 우려가 제기되고 있다.

정치경제적인 측면에서 공동화주장은 나름대로의 논리적 구조를 지니고 있다. 우리는 과거에 정부와 관료가 중심이 되어 주요 경제발전방향과 경제자원배분이 이루어지는 **국가주도형 경제체제**를 이루어 왔다. 이러한 체제에서는 권력과 관료의 이동이 기업발전과 지역 산업·경제활동에 결정적인 요소가 된다<sup>7)</sup>. 실제 우리 경제를 주도하여 왔던 재벌의 형성과 부침도 권력·경제관료와의 **親密度·近接度**에서 결정되는 경우가 많았다.<sup>8)</sup> 권력과 산업·기업활동과의 관계는 **정경유착**을 통하여 나타났다. 이런 이유로 신행정수도 건설로 인하여 중앙부처와 더불어 많은 민간기업의 이동이 뒤따를 것이고, 이는 결국 수도권의 공동화로 이어질 것이라는 우려가 제기되고 있다.

7) 오도넬(Guillermo O'donnel)은 정치와 경제의 상관관계 속에서 남미의 권위주의적 정치체제를 ‘관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism)’이라고 표현하였다. ‘관료적 권위주의’는 ISI(import substitution industry: 수입대체산업)산업 단계에서 중화학공업으로의 심화단계(deepening)에서 국가주도형 경제발전과정에서 볼 수 있는 ‘관료(권력)-(외국)자본-財’간의 삼각연대체제를 의미한다. 우리가 권위주의적 정치체제에서 국가주도적 경제발전을 이루어 왔기에, 유신체제의 특징을 ‘관료적 권위주의’ 모델로 설명하기도 한다. 이 모델이 시사하는 바는 후진국에서 경제발전을 추진하는 과정에서 정치·행정·권력이 한 국가의 정치경제체제에 미치는 영향을 강조하는 데에 있다. 오도넬의 ‘관료적 권위주의’에 대해서는 Guillermo A O'donnel(1979), *Modernization and bureaucratic authoritarianism : studies in South American Politics*, Institute of International Studies, Univ. of Calif. 참조.

8) 우리 나라 재벌의 형성과 흥망을 ‘권력과의 관계’라는 관점에서 정리한 글로는 이종재(1993), 『재벌 이력서』, 서울 : 한국일보 참조.

수도권공동화 주장과 관련되어 아래와 같은 **국내의 사례**가 예시되고 있다.

- 전라남도 도청이 광주광역시에서 이전되는 과정에서, 광주 구도심의 공동화 문제에 대한 대책이 제기되었고,
- 대전광역시청의 둔산이전으로 인하여 대전광역시 중구의 舊시청사 주변이 낙후되게 되었다는 점,
- 식품의약품안전청이 충북 오송지역으로 이전함에 따라 관련 100여 개 업체가 함께 이주한다는 사실로 보아, 신행정수도 건설을 계기로 많은 관련업체가 동반 이주할 것이라는 점,
- 독일의 경우, 통일 이후 베를린(Berlin)으로 수도를 이전하는 과정에서 본(Bonn)의 공동화가 우려되었고, 이로 인하여 1994년 “베를린-본 법(Berlin-Bonn Gesetz)”가 제정되어 베를린과 본에 중앙행정부처가 분산배치되었다는 점 등이 제시되고 있다.

## 2) 논리적 한계

### (1) 정경유착의 완화

세계화시대에는 두 가지 측면에서 정경유착이 완화되기 때문에, 행정수도가 이전한다 하여도 수도권 경제 공동화는 나타나지 않을 것이다.

**첫째**, 전통적으로 국가와 경제는 상호 대립적인 관계에 있었다. 이런 이유로 고전주의 경제학에서는 국가의 영역을 夜警국가로 축소하였다. 1970년대 이후 케인즈적 복지국가가 와해되기 시작하고 통화주의적 공급경제가 자리매김하면서, 시장의 자유는 강조되었고 국가의 영역은 축소되기 시작하였다. 영국의 대처리즘(Thatcherism)과 미국의 레이거노믹스(Reagonomics) 등에서 시도된 ‘一國적 패러다임’의 전환은 금융시장의 자유화와 무역자유화를 통하여 ‘지구적 표준(global standard)’으로 전 세계에 확산되었다.<sup>9)</sup> ‘지구적 표준’은 세계화시대에 국가의 신인도와 경쟁력을 결정하는 중요한 요인이 되고 있다. 신자유주의적 세계질서에서 시장논리에 의한 경제운용은 ‘지구적 표준’의 전제이다. 그러므로 **세계화시대에서는 정경유착이 제한적일 수 밖에 없다.** 더구나 1997년 외환위기를 겪은 우리 나라에서는 이제 과거와 같은 정경유착을 통한 기업운영은 기업의 신용도에 많은 영향을 미치게 된다. 정경유착의 비효율적 운영은 무한대의 경쟁에서 더 이상 생존할 수 없게 되었기 때문이다.

9) 이 과정에 대하여는 구춘권(2000), 포두주의의 위기와 경제적 지구화, 오기평 편저, 『지구화와 정치변화』, 서울 : 오름 참조.

**둘째**, 정치와 경제와의 상관정도는 체제특징과의 관계에서 파악되어야 한다. 중앙집권화의 정도가 높을수록 경제의 정치(권력) 밀착도는 높아지고, 분권화될수록 밀착도는 낮아진다. 이런 밀착도는 정경유착으로 나타난다. 세계화시대에는 민주주의의 확산과 지방화가 동시에 이루어지고 있다. 시장경제논리 또한 권력분산을 요구하고 있다. 권력이 집중되면 공정한 경쟁이 이루어지지 않고, 결정주체의 범위가 제한되어 시장경제가 발전할 수 없기 때문이다.

문민정부 출범 이후, 시장경제원칙에 대한 강조와 더불어 지방자치제가 다시 도입되었다. 참여정부 역시 지방분권과 지역균형발전을 꾀하고 있다. **민주화·시장경제의 발달·지방화**에 따라, 행정수도가 이전된다 하여도 아담 스미스(Adam Smith)가 말하는 경제영역인 ‘私的 권력’과 정치·행정영역인 ‘公的 권력’과의 결합, 그리고 이를 통한 경제·산업활동의 새로운 집중은 나타나지 않을 것이다.

## (2) 수도의 성격

수도는 성격에 따라 경제수도, 정치수도 등으로 구분되어질 수 있다. 경제수도는 미국의 뉴욕, 네덜란드의 암스텔담, 독일의 프랑크푸르트 등과 같이, 한 국가의 주요 경제기관이 많이 밀집되어 있는 도시를 말한다. 이에 비하여 정치수도는 미국의 워싱턴 D.C., 네덜란드의 헤이그, 독일의 본과 베를린, 브라질의 브라질리아 등과 같이, 한 국가의 주요 정치기관이 밀집되어 있는 도시를 일컫는다.

참여정부가 추진하는 수도이전은 행정수도 이전이다. 이는 청와대, 중앙행정기관 등 중추관리기능만의 이전을 의미한다. 건교부는 2003년 3월 13일 신행정수도 건설과 지방분권, 동북아 경제중심지 육성 등 참여정부의 국정과제를 실현하기 위해, 전국을 권역별 산업수도로 육성하는 ‘신국토관리 전략’을 발표하였다. 이 전략에 따르면 대전·청주권은 국가중추관리기능을 담당하게 되고, 수도권에는 경제자유구역이 개발되어 수도권은 21세기 동북아 경제중심지로 발전되게 계획되어 있다. 이 전략의 취지는 신행정수도 건설을 통하여 수도권과 더불어 전국을 균형있게 개발하는데 있다. 행정수도가 충청권으로 이전한다 하여도, **서울은 경제수도로서의 역할을 계속 담당할 것이다.**

세계화시대에 우리의 서울은 다른 세계적 도시들과의 경쟁에서 뒤쳐져 있다. 그 주된 이유는 우리 수도권이 양적으로는 성장하였으나 세계적 경쟁력을 지닌 특화분야가 없으며, 무질서한 토지이용으로 인하여 경쟁력이 있는 공간을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 신행정수도 건설과 연계된 국토균형발전계획과 더불어, 수도권은 **국제·금융·서비스·물류·지식정보를 중심으로 한 동북아경제의 국제중심지로 제도약하는 계기가 될 것이다.** 예를 들어, 수도권의 송도는 국제업무와 IT

등 첨단산업을 중심으로, 영종도는 항공산업과 국제물류산업의 거점으로, 청라지구  
는 관광, 레저 및 국제금융의 중심지로 2020년까지 2단계로 개발될 예정에 있다.

신행정수도 건설은 수도권을 공동화하기 보다는, 오히려 수도권에게 경쟁력  
을 강화할 수 있는 계기를 제공할 것이다. 그 근거로는 첫째, 신행정수도가 건설  
되면, 그동안 수도권개발을 규제하였던 공장총량제와 같은 수도권집중억제정책이  
폐지될 수 있기 때문이다. 따라서 동북아경제의 국제중심지로서 수도권의 경쟁력은  
국제적으로 증가할 것이다. 둘째, 행정수도 이전은 수도권지가의 안정, 물류비용절  
감을 이끌어 수도권 기업에게는 경쟁력을 강화할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점  
을 들 수 있다.

### (3) 수도권 인구유출 규모

수도권 인구유출규모에 대한 보다 과학적인 분석은 신행정수도의 규모와 위치,  
이전범위 등이 결정되어야 가능하지만, 중앙행정기관과 정부산하공공기관이 이전할  
경우 2030년까지 최대 122만명의 수도권 인구유출이 전망되고 있다.<sup>10)</sup> 이는 통계청  
의 2030년 수도권 인구 추계치 2,550만명의 4.8%에 해당된다. 2012년부터 중앙행정  
기관이 신행정수도로 입주하기 시작한다 하여도, 18년이라는 장기간에 걸쳐 수도권  
에서 122만명의 인구가 유출된다는 것이다. 즉, 신행정수도가 건설된다 하더라도,  
수도권으로부터의 인구유출은 많지 않다는 것이다.<sup>11)</sup>

## 2. 아파트·부동산 가격 폭락

### 1) 요지

이 주장은 행정수도의 이전으로 말미암아 수도권 아파트와 부동산 가격이 폭락  
한다는 수도권 기득권층의 반대논리이다.

이런 주장은 일본의 장기적인 경기침체와 연관되어 제기되기도 한다. 1980년대

10) 전명진·허재완(2003), “행정수도 이전에 따른 인구 고용파급효과”, 신행정수도 건설의 파급  
효과에 관한 세미나, 국토연구원.

11) 이를 두고 다음과 같은 移轉반대주장이 있을 수 있다. 즉, 수도권 인구유출규모가 적다면, 수  
도권집중을 해소하고자 하는 신행정수도는 건설할 필요가 없다는 주장이다. 여기에서 분명히  
해야 할 점은 ‘수도권 집중해소’는 수도권의 인구 및 산업을 지방으로 많이 분산하여 수도권을  
공동화한다는 의미가 아니라, 수도권으로의 집중메카니즘을 차단함으로써 지역균형발전을 이  
루고 더 이상 수도권으로의 집중이 나타나지 않도록 한다는 데에 강조점이 있다는 점이다.  
즉, 신행정수도 건설을 통하여 지역균형발전이 이루어진다면, 수도권의 인구유출규모가 적다  
한다 하더라도 수도권집중해소와 국토균형발전이라는 신행정수도 건설의 목적은 정당화될 수  
있다.

장기 호황시기에 일본의 금융기관들은 많은 자금을 부동산과 증권시장에 투자하였다. 1990년대에 들어 부동산시장과 증권시장에서의 거품이 제거되자, 금융기관들은 막대한 손실을 입었다. 일부 금융기관은 파산되었고, 남은 금융기관도 엄청난 부실채권을 보유하게 되어 금융기관의 손실·부실채권 증가 → 손실보전을 위한 대출금 회수 → 기업수익·투자감소 → 부실채권 누증 및 경기침체로 이어지는 악순환이 지속되고 있다. 지금 우리는 외환위기 이후 최악의 경기침체에 카드채, 신용불량자 증가, 부동산담보대출의 확대 등으로 인하여, 금융부문의 부실이 다시 우려되고 있다. 경기침체와 더불어 행정수도이전으로 말미암아 수도권 부동산(특히, 아파트) 가격이 폭락하면, 개인 및 금융기관의 부실이 일본과 같은 장기적인 디플레이션으로 이어질 수 있다는 시나리오가 제기되고 있다.

## 2) 논리적 한계

어떤 규모의 주택이 어디에 얼마만큼 공급되고, 누구를 대상으로 분양될지 등의 주택시장 관련내용이 전무한 상황에서, 주택시장 영향에 대한 과학적인 논의는 시기상조이지만, 현재의 상황에서 부동산시장은 아파트·주택시장과 업무용 부동산 시장으로 나누어 다음과 같이 예상될 수 있다.

### (1) 아파트·주택시장

아파트·주택시장의 경우 먼저 **이주대상**에 따라 주택시장의 가격변동을 예상할 수 있다. 신행정수도로의 전출대상 가운데 중산층이 많으면, 그 만큼 수도권 주택시장은 상대적으로 크게 위축된다. 중앙행정기관의 공무원은 과천 등 일반 서민들에 비해 비싼 지역에 거주하기 때문에 수도권 주택시장에 미치는 영향은 미미할 것이다.

**이주속도(moving phase)** 또한 주택시장에 영향을 미친다. 이주속도가 빠를수록 주택가격에 미치는 영향은 커진다. 신행정수도가 자족도시로 자리매김할 때까지 수도권 인구의 유출은 미미할 것이다. 우리나라의 경우, 교육환경이 정착될 때까지 가족의 이동은 제한적일 것이기 때문에, 신행정수도가 자족도시로 기능할 때까지 수도권 인구의 이주는 장기간에 걸쳐 서서히 진행될 것이다. 또한 중앙행정기관은 2012년부터 단계적으로 이전될 것이기 때문에 주택가격의 폭락은 없을 것이다. 실제 대전3청사의 공무원가족이 대전으로 즉시 이전하지 않은 것은 이를 예증하고 있다.

아파트·주택의 **투기성향**은 일반 유가증권의 투기성향과 상이하다는 점도 지적될 수 있다. 아파트·주택은 높은 거래비용으로 인하여, 유가증권과 같이 가격하락을 예상하고 쉽게 매도할 수 없다. 이로 인하여 1997년의 외환위기나 일시적인 극심한 투기시기를 제외하고는, 일단 상승한 서울·수도권의 아파트·주택가격은

일시적인 하락은 있었지만 장기적인 하락은 없었다. 신행정수도 건설 계획이 발표된 이후인 2003년 여름에 서울의 아파트가격이 폭등하였다는 것은 신행정수도건설과 서울·수도권 아파트가격 폭락과의 상관관계가 없음을 예증하고 있다. 실제로 행정수도이전으로 인하여 많은 타격을 받을 것으로 예상된, 공무원이 밀집된 과천의 아파트가격도 신행정수도건설 이전과 비교하여 오히려 상승하였다.

서울·수도권 주민은 지방으로 이사온다고 하더라도 아파트를 매도하지 않고 가능하면 전세를 주고 이사온다. 지금까지 전국의 아파트 가운데 가격이 지속적으로 상승한 지역은 수도권이었기 때문이다. 신행정수도 건설로 촉발된 대전·충청권의 경우를 제외하고는 과거에 아파트 투기·과열현상이 나타났던 곳은 수도권밖에 없었다.

행정수도의 규모는 50만명 규모이다. 과거 수도권에 5개 신도시를(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 건설하여 50만 명 이상의 서울 인구를 분산하였지만, 서울의 아파트가격은 폭락하지 않았다. 이는 행정수도가 완성되더라도 서울·수도권의 아파트가격은 폭락하지 않을 것이라는 주장을 뒷받침한다. 실제 신행정수도 건설 발표 후, <그림 1>에서 보는 바와 같이, 2003년 4월 서울과 수도권의 기준지가는 하락하지 않았고 특히 강남지역과 수도권 일부지역의 아파트 기준지가는 행정수도 이전 발표 후에 오히려 더욱 인상되었다.

<그림 1> 아파트 기준지가 인상률(2003년 4월 29일 기준)



자료 : 매일경제 2003. 4. 29자.

## (2) 업무용 부동산시장

업무용 부동산시장의 경우, 행정수도 이전으로 인한 산업구조의 변화는 수도권 의 상업·업무용 부동산을 축소하기 보다는, 유리한 입지·환경·서비스 등의 조건 을 지닌 수준높은 부동산에 대한 차등적 수요를 유발할 것으로 예상된다.<sup>12)</sup> 정치· 행정 기능이 빠져나간 수도권의 공백이 경제수도로서 국제·서비스·비즈니스 기능 으로 특성화되어 전환된다면, 서울과 수도권의 업무용 부동산시장은 홍콩이나 싱가포르와 같이 빠른 속도로 국제화, 고급화될 것으로 예상된다.<sup>13)</sup> 청계천 복원사업이 완성되면, 신규 서비스사업에 대한 차등적 수요가 유발되어 청계천 주변의 업무용 부동산시장은 더욱 활성화될 것이라는 전망은 이를 예증하고 있다.

이와 같이 신행정수도가 건설되어도 수도권의 아파트·부동산 가격은 **폭락하 지 않고 안정화**될 것이다. 또한 국토균형발전계획에 의하여 지역의 기능적 특성에 따라 수도권 기업의 지방이전이 이루어진다면, 수도권 **산업용지의 지가**는 하락되어 수도권기업의 경쟁력 제고에 기여할 것이다.<sup>14)</sup>

## 3. 지역균형발전효과 無用 주장

### 1) 요지

신행정수도 건설이 지역의 균형발전을 이루지 못한다는 주장으로는,

- 신행정수도 건설의 효과는 충청지역에 국한됨으로써, 영남권·호남권 지역 에는 파급효과가 미치지 않는다는 주장,
- 강원권·제주도 지역은 수도에의 접근성이 불리하게 되어 더욱 침체될 수 있다는 주장,
- 인구 50만 규모의 신행정수도 건설은 2,000만명 이상의 수도권 인구집중을 해소하는 데 큰 의미가 없기 때문에, 지역균형발전효과가 미미하다는 주장 등이 제기되고 있다.

12) 한상훈(2003), “신행정수도건설에 따른 부동산시장의 변화 및 전망”, 『주택도시』, 76호.

13) 수준높은 업무용 부동산의 차등적 수요유발로 인한 부동산가격 상승은 ‘경쟁력 제고’와는 별 개의 문제임을 분명히 해야 한다. 즉, 서울이 국제·서비스·금융도시로 성공적으로 재편된다 면, 이 부문의 업무용 부동산가격을 상승할 것이다. 이 업무용 부동산가격의 상승은 서울의 경 쟁력 강화의 결과일 뿐이다.

14) 신행정수도 건설 발표 이후에도 수도권의 아파트가격은 폭등하였는데, 신행정수도 건설 이후 에는 하락한다는 주장은 모순이라는 주장이 제기될 수도 있다. 실제 신행정수도 건설 이후 서 울의 아파트가격이 상승할 수도 있다. 본고에서는 ‘하락’이라는 표현을 쓰지 않고, ‘폭락’할 가 능성이 없음과 부동산 가격 ‘안정화’에 기여할 것이라고 주장한 점에 주목할 필요가 있다.

## 2) 논리적 한계

신행정수도는 인구, 경제, 문화, 등의 재편성되는 계기가 될 것이다. 신행정수도 건설의 기본 목적은 수도권 과밀을 해소하고, 지역균형발전을 이루자는 것이다. 이를 위해 신행정수도 건설과 병행하여 3分(分權, 分散, 分業)전략이 추진되고 있다.

예를 들어, <표 1>은 각 지역의 특수성에 맞추어 지역균형발전을 이루고자 건교부에서 발표된 계획이다. “신국토 관리전략”의 핵심내용은 지역균형발전을 도모하기 위해, 신행정수도건설을 계기로 수도권기능의 분산, 산업별 수도화, 전문기능도시화를 통하여 지방의 특성화 발전을 도모하는 것이다. 이를 위해 첫째 수도권은 현재의 집중억제 기조를 유지하되 동북아의 경제중심지로 육성하기 위하여 필요한 거점은 전략적으로 개발하고, 둘째 지방은 특성화 발전을 유도하기 위해 지자체와 협의하여 권역별 전략산업을 선정하고, 공공기관 지방이전시책과 연계하여 지방도시의 산업별 수도화를 유도하는 등의 전략이 시도되고 있다. 이는 특정산업군의 본사기능, 거점기능 시설을 지방도시에 적극 유치하여 한국을 대표하는 도시로 육성한다는 것이다. 이에 따라 대전·청주권은 행정수도지역으로 국가중추관리기능을 담당하지만, 지역균형발전 차원에서 다른 지역도 지역특성에 맞추어 개발된다. 이와 같이 신행정수도 건설이 그 이전 자체가 목적이 아니라, 지역균형발전을 이루기 위한 단초이며 수단이라는 점이라고 인식될 때, 지역균형발전 無用 주장은 설득력을 잃는다.

<표 1> 신국토관리전략

| 거점도시   | 권역      | 특화영역                         |
|--------|---------|------------------------------|
| 서울, 인천 | 수도권     | 동북아경제중심(경제자유구역개발)            |
| 아산, 대산 | 아산만권    | 석유화학 메카트로닉스 수도권기능분산거점        |
| 속초     | 강원·동해권  | 남북교류협력거점, 국제관광휴양거점           |
| 대전     | 대전·청주권  | 국가중추관리기능, 과학기술거점, 문화(게임)     |
| 대구, 포항 | 대구·포항권  | 섬유패션, 철강, 신소재, 전자정보          |
| 부산     | 부산·경남권  | 경제자유구역개발, 신발, 기계, 물류, 자동차    |
| 광주, 목포 | 광주·목포권  | 광산업, 디자인, 가전, 문화             |
| 광양     | 광양만·진주권 | 경제자유구역개발, 철강, 석유화학, 물류, 항공우주 |

**둘째,** 신행정수도 건설이 수도권의 절대인구규모를 변화시키는 데에는 한계가 있지만, 수도권의 인구증가패턴을 변화시키는 데에는 기여할 것이다. 그 이유는 행정수도 이전이 경제주체들에게 앞으로는 국제·서비스·금융·지식정보 등으로 기능적으로 특화된 수도권에서의 경제적 기회가 줄어들 수 있다는 시그널을 보내게 되고, 이럼으로써 이 기능 이외의 산업에 대한 경제주체들의 수도권으로의 이동욕구를 약하게 만들 것이기 때문이다. 이와 같이 지금과 같은 거의 모든 산업기능의 수도권 집중이 제어됨으로써 지역은 발전의 계기를 맞이할 것이다.

**셋째,** 국가균형발전계획에 따르면, 청와대와 중앙부처, 입법부 등을 단계적으로 신행정수도로 이전하고, 중앙부처산하기관과 연구기관 등을 지역별 기능에 적합하도록 올해 1차적으로 100개 이전기관을 선정하고, 단계적으로 총 245개 정부산하 공공기관을 가급적 충청권 이외의 비수도권 위주로 분산배치 한다는 것이기 때문에, 행정수도이전으로 인한 충청 이외지역의 소외론은 기우에 불과하다.

**넷째,** 충청권의 지리적 여건 또한 지역균형발전을 이루는데 기여할 것이다. 충청권은 제주도를 제외한 전국 각 지역과 접하여, 남한 전체가 반경 250km 권내에 포함되어 **접근시간과 접근비용**을 최소화할 수 있다. 2000년 현재 우리 나라의 인구기준 국토중심점은 청주·보은·옥천 부근(서울기점 125.7km), 종업원 수 기준 제조업의 중심점은 보은부근(서울기점 125.3km), 업체수 기준 제조업의 중심점 또한 서울기점 102.4km 지점으로 인구와 산업의 측면에서 충청권은 국토의 중심에 위치하고 있다.<sup>15)</sup> 또한 충청지역에는 남한의 거의 모든 철도와 고속도로가 통과하여 국토전역에서 용이하게 왕래할 수 있는 결절점에 위치하기 때문에 **물류비용**을 절감시킬 수 있다. 2001년 현재 우리 나라의 물류비용은 GDP의 12.4% 인 67조 5천억원에 달하고 있으며, 이는 일본의 9.59%, 미국의 9.5%보다 높은 수준이다. 물류비용가운데 가장 많은 부분(66.6%)을 차지하고 있는 수송비의 경우, 1991년 12조 8,870억원에서 2001년에는 44조 9,410억원으로 연평균 13.3% 증가하고 있다. 물류비는 교류와 교역이 증가하는 세계화시대에 산업경쟁력에 많은 영향을 미친다. 충청지역이 남한의 가운데에 위치하고 있기 때문에, 신행정수도의 충청권 건설은 기업의 전국적 분산과 더불어 개별 기업의 물류비를 절감시켜 각 지역의 경쟁력을 강화하는 계기가 될 것이다.

**다섯째, 심리적 측면**에서도 신행정수도 건설은 지역균형발전을 촉진하는 계기가 될 것이다. 신행정수도 건설은 서울 중심의 서열구조를 변화시킬 것이다. 서울최고주의라는 인식을 변화시켜, 지방자치와 국토균형발전을 이룰 수 있는 계기가 될 것이다.<sup>16)</sup>

15) 박양호·김창현(2002), 『국토균형발전을 위한 중추기능 공간개편』, 국토연구원.

16) 삼성경제연구소(1996), “전도다난한 일본의 수도 이전”, 『CEO Information』, 44호.

## 4. 이전비용과다 주장

### 1) 요지

경기침체의 상황에서 많이 제기되고 있는 이 주장으로는,

- 이전비용이 과다하기 때문에 행정수도 이전을 반대한다는 점과,
- 행정수도를 이전하지 않고 이전비용을 지역발전육성기금으로 활용하여 국가균형발전을 꾀하자는 주장 등도 제기되고 있다.

### 2) 논리적 한계

이전비용에 대한 비교적 정확한 예측은 이전후보지·이전범위·이전시기 등이 결정되어야 가능하기 때문에,<sup>17)</sup> 논리적 추론에 의해 이전반대 주장의 한계를 제기하고자 한다.

- (1) 분당, 일산 등 신도시개발에서도 비용을 회수하였고, 다음 사항을 고려하면 이전비용과다 주장은 근거가 희박하다고 할 수 있다.
  - 토지매입 및 기반조성비는 개발 후 분양과정에서 전액 회수 가능
  - 청사 신축비는 기존 청사 매각 또는 재정 투입
  - 기존 광화문과 과천청사를 매각할 경우에는 추가비용 불필요
- (2) 이전비용은 일시에 투입되는 것이 아니고 2011년까지 장기간에 걸쳐 지출되기 때문에, 이전비용으로 인한 충격은 약화될 수 있다.
- (3) 이전비용논의에는 기본적으로 수도권집중 **폐해와 이전효과까지** 계상되어야 한다. 수도권집중은 국가경쟁력을 약화시키고 있으며, 총체적인 ‘삶의 질’을 악화시키고 있다. 이를 수도권과 비수도권으로 정리하면 다음과 같다.

#### ① 수도권집중이 수도권에 미치는 영향

- 환경오염
  - 서울의 SO<sub>2</sub> 수준은(1980-1997년 평균) 0.047 ppm 으로서, 동경의 2배, LA의 3배에 달하고 있다.(환경기준 : 0.03ppm)
- 지가상승으로 인한 사회적 비용의 증가
  - 2002년 표준지 공시지가를 기준으로 한 전국의 지가 총액은 1,324조원으로, 그 중 수도권이 50.4%(서울: 390조원, 경기도 : 278조원)을 차지하고 있다. 이와 같은 높은 지가는 공공목적 특히 사회간접자본의 확

---

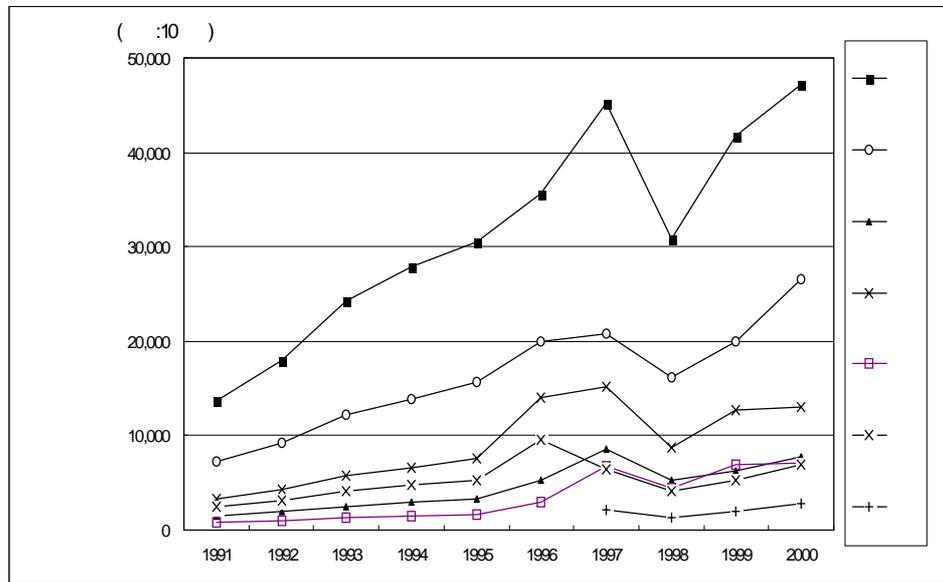
17) 행정수도이전비용에 대한 추산은 5.5조원(민주당)에서 40조원까지 그 편차가 심하다. 대통령 인수위원회에서는 이전비용을 최소 37조원으로 추정하였다. 이 가운데 청서(2조 1천억원), 시청·학교 등 지원시설(2조 7천억원), 광역도로·외곽순환도로(2조 4천억원), 등 정부 직접투자비는 7조 2천억원이며, 아파트, 상업용 빌딩, 단지 내 도로건설비에 30조원 가량이 소요된다.

충에 필요한 토지와 생산용지의 구입비용 증가시켜 국제경쟁력을 약화시키고 있다. SOC 투자예산 중 약 80%가 도시지역의 토지취득비용으로 쓰이고 있음은 이를 예증한다.

○ 교통문제

- 교통개발연구원의 연구에 의하면, 2000년 도시부 도로의 교통혼잡비용은 우리나라 전체적으로 11조 1,491억원으로 추산되었고, 고정비를<sup>18)</sup> 제외하면 6조 2,409원에 달하고 있다. 2000년 지역간 도로와 7대 도시의 교통혼잡비용은 총 19조 4,481억원(지역간 도로 8조 2,991억원, 도시부 도로 11조 1,491억원)으로 산출되었다. 이는 당해 연도 GDP의 3.76%를 차지하고 있어 교통혼잡으로 인한 사회적 손실비용이 국가경제에 막대한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되고 있다. <그림 2>는 서울의 교통혼잡비용이 외환위기 때를 제외하고는 가파르게 상승하고 있음을, <표 2>는 서울과 인천의 교통혼잡비용이 54.0%로 7개 도시의 절반 이상을 차지함을 보여준다.

< 그림 2 > 도시부 도로의 교통혼잡비용 추이 분석



자료 : 김경진·안강기(2001), 『2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』  
교통개발연구원.

18) 교통개발연구원에서는 교통혼잡비용의 구성에 있어 크게 차량운행비용과 시간가치비용으로 나누어 산출하고 있고, 차량운행비용은 고정비(인건비, 감가상각비, 보험료, 제세공과금), 변동비(연료소모비)로 나누어 계산한다.

<표 2> 7개 시의 도로교통혼잡비용 비율

| 년도<br>지역 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 서울       | 47.0 | 47.9 | 48.2 | 48.4 | 47.7 | 40.7 | 43.0 | 43.5 | 44.1 | 42.3 |
| 부산       | 24.7 | 24.5 | 24.3 | 24.2 | 24.4 | 22.9 | 19.8 | 22.8 | 21.0 | 23.9 |
| 대구       | 5.1  | 5.1  | 5.1  | 5.1  | 5.2  | 6.0  | 8.2  | 7.4  | 6.6  | 7.0  |
| 인천       | 11.5 | 11.3 | 11.4 | 11.5 | 11.9 | 16.1 | 14.4 | 12.3 | 13.3 | 11.7 |
| 광주       | 2.9  | 2.8  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 3.3  | 6.4  | 6.2  | 7.3  | 6.4  |
| 대전       | 8.8  | 8.5  | 8.3  | 8.2  | 8.1  | 10.9 | 6.0  | 5.8  | 5.6  | 6.3  |
| 울산       | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 2.1  | 1.9  | 2.0  | 2.5  |
| 합계       | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

자료 : 김경진·안강기(2001), 『2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 교통개발연구원.

## ② 수도권집중이 비수도권에 미친 영향

- 수도권집중은 비수도권의 산업경쟁력과 경제기반을 약화시키고 있다. 비수도권 지역에서의 인구유출과 수도권으로의 기능집중으로 말미암아, 지방의 소비시장의 위축, 지방경제력의 공동화, 지방재정력의 축소 등이 야기되고 있다. 지방 인적 자원의 수도권 유출로 인한 산업인력 부족, 고급두뇌의 수도권 집중으로 인한 낮은 기술력, 정보 및 재생산 시스템의 결여, 산업 SOC의 부족, 자본부족 등으로 지방의 경제기반은 약화되었다. 이와 같은 비수도권의 물적 토대의 약화는 국민적 통합을 저해하며, 지방자치를 왜곡시키고 있다.

## (4) 신행정수도 건설의 효과

신행정수도 건설의 효과는 크게 ‘移轉효과’, ‘건설효과’, ‘無形의 효과’ 등으로 나누어볼 수 있다. 수도이전에 따른 효과를 의미하는 ‘移轉효과’로는 교통혼잡개선, 물류비용절감, 수도권기업경쟁력 강화, 인구분산효과,<sup>19)</sup> 고용유발효과,<sup>20)</sup> 생산유발효과,<sup>21)</sup> 지역균형발전효과, 환경개선효과 등을 들 수 있

19) 전명진·허재완 선생은 충청권 인구 유입의 규모를 2030년까지 156만명, 수도권 인구 감소효과를 122만명으로 예상한다. 전명진·허재완(2003) 앞의 논문.

20) 금융통화위원회는 행정수도 총건설비용규모를 30조원, 충청지역의 생산참여비율을 35%, 생산유발계수를 1.9, 1조원당 고용유발인원을 24,100명으로 가정하고, 충청지역의 연간 생산과 고용유발효과를 각각 2조원과 2만 5천명으로 추정한다. 금융통화위원회 대전충남본부(2003), 행정수도 이전 논의가 충청지역 경제에 미치는 영향.

21) 김의준 선생은 신행정수도 건설이 추진될 경우, 2020년까지의 GDP는 47조 81백억원 - 48조 41백억원 정도 늘어날 것으로 추정한다. 김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과분

다. 신행정수도 건설 자체로부터 얻어지는 ‘건설효과’는 지금과 같은 경기 침체의 국면에서는 그 효과가 더욱 커질 수 있는 효과이다. ‘無形의 효과’로는 ‘삶의 질’ 개선, 지역갈등 해소 및 사회적 통합 등의 효과를 들 수 있다.

이와 같이 수도권집중의 폐해의 감소와 移轉·건설·無形의 효과를 계상하면, 이전비용과다주장은 설득력이 없다.

## 5. 중부권 집중 주장

### 1) 요지

충청이외의 비수도권에서 주로 제기되고 있는 ‘중부권 집중 주장’은 신행정수도 건설이 충청권으로의 또 다른 집중을 초래할 것이라는 주장이다. 충청지역으로의 행정수도 이전이 영남·호남·강원·제주권에는 직접적인 파급효과를 가져오지 못하고, 오히려 신수도권으로의 기능과 인재의 역유출이 발생할 우려가 있다는 것이다. 행정수도 및 대도시는 인근 도시와 지역의 기능을 흡수한다는 ‘중력가설’에 근거하여, 중부권에는 신행정수도를 거점으로 또 하나의 “블랙 홀(black hole)”이 형성된다는 주장이다.

### 2) 논리적 한계

입지규모, 이전범위, 입지장소 등이 결정되지 않은 시점에서 신행정수도로의 인구유입규모를 비교적 정확히 산정한다는 것은 한계가 있음에도 불구하고, 전명진·허재완(2003) 선생의 연구에 의하면, 충청이외의 비수도권으로부터의 신행정수도로의 인구유입규모는 2030년까지 최대 30만명 규모로 추산된다.<sup>22)</sup>

신행정수도 건설의 기본 목표는 지역균형발전이다. 이런 맥락에서 신행정수도 건설과 더불어 3分 전략이 동시에 추진되고 있고, 정부산하 245개 공공기관도 충청이외의 비수도권 지역 위주의 분산이 계획 중에 있다. 이와 같은 전체적인 구도 속에서 신행정수도 건설이 추진되기 때문에, 신행정수도 건설은 국토전체의 균형적 발전을 촉진할 것이다. ‘중부권 집중주장’은 이와 같은 총체적인 “숲을 보지 못하고,

---

석”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원. 이외의 생산 및 고용유발효과 분석으로는, 원종문(2003), 행정수도 및 도청유치에 따른 21C 천안발전 기대효과 ; 이종상(2003), 행정수도건설의 경제적 파급효과, 충남발전연구원 미발표 논문 등이 있다.

22) 주 14)에서와 같이 2030년까지 충청권 인구 유입 규모(156만명) - 수도권 인구 감소효과(122만명) = 34만명이다. 이 가운데에는 충청권 인구 자연증가분, 신행정수도 이외 지역으로의 진입 부문 등을 고려하면, 충청이외의 비수도권 지역에서의 인구유입규모는 크지 않다.

나무만을 보는” 시각이라고 할 수 있다.

## 6. ‘통일수도’와 관련된 반대주장

### 1) 요지

“통일수도”의 성격과 관련하여,

- 통일수도는 서울이어야 하기 때문에, 통일 이후에 다시 한번 천도를 하는 것은 비합리적이다. 그러므로 신행정수도 건설을 통한 지역균형발전을 꾀하는 것보다는, 지방육성정책이 바람직하다는 주장
- 또한 통일한국을 고려한다면, 신행정수도의 위치는 현 서울보다 더 북쪽으로 위치해야 한다는 주장.
- 서울이 한반도의 중심에 위치하기 때문에 통일한국의 수도는 서울이어야 한다는 주장 등이 제기되고 있다.

### 2) 논리적 한계

신행정수도 건설은 통일이라는 변수와는 무관하게 진행되어야 하며, 통일한국에서도 행정수도는 충청지역에 위치하여야 한다.

그 이유로는 첫째, 서울이 통일한국의 수도이어야 한다는 주장의 근거가 희박하다. 이 주장은 통일한국의 원류를 조선에서 찾는 주장이다. 이에 대하여 북한은 통일한국의 원류를 고려에서 찾아 통일한국의 수도를 개성에서 찾을 수도 있으며, 평양을 주장할 수도 있다. 충청지역도 수도로서의 역사성을 지니고 있다.

둘째, 통일의 가능성과 시기가 문제된다. 북한은 강성대국을 기치로 ‘고난의 행군’을 통해, 북한체제를 위협하였던 1990년대 중반의 식량위기를 모면하였다. 이제는 ‘핵문제’를 발판으로 미국으로부터 체제보장을 확보하려고 하고 있다. 이는 북한체제가 쉽게 와해되지 않음을 시사한다. 그러므로 수도권집중이 큰 문제로 대두된 현 시점에서 불확실한 통일을 마냥 기다릴 수는 없다. 또한 서울의 지리적 위치가 한반도의 중심이기 때문에 통일한국의 수도가 서울이어야 한다는 주장은 설득력이 있으나, 통일의 가능성을 고려하면 현재 수도권집중의 문제를 방관할 수는 없다.

통일의 시기와 관련하여 반대로 북한체제의 급속한 와해가능성이 제기되기도 한다. 통일이 신속하게 진행될 경우, 많은 북한주민이 서울로 몰려들 것이고, 이로 인하여 서울에는 엄청난 혼란과 사회적 문제가 대두될 것이다. 이를 대비하여 통일이 되더라도 일정기간 북한주민의 남하를 저지하여야 한다는 주장도 제기되고 있

다. 실제로 서독은 통일 이후 동독주민의 대규모 이주를 염려하였다. 기본적인 삶이 보장되었기에 동독주민의 대규모 이주는 발생되지 않았지만, 북한주민은 목숨을 위하여 통일 이후 서울로 대규모 이주할 가능성이 제기되고 있다. 이런 시나리오의 正誤를 떠나, 이런 문제점에 대비하기 위해서도 현재 수도권집중은 해소되어 지역 균형발전이 이루어져야 하고, 통일 이후에도 수도를 계속 충청권에 위치할 필요성이 더욱 제기된다. 통일수도가 서울일 경우, 북한주민의 서울로의 대규모 이주는 더욱 심화되어 국가 전체를 혼란에 빠뜨릴 수 있기 때문이다.

**셋째**, 북한은 고려연방제를 주장하고 있고, 이에 응답하여 ‘국민의 정부’는 “낮은 수준의 연방제”를 수용한다고 하였다. 이런 통일방식이 실현되면 혹은 설령 이런 방식으로 실현되지 않더라도, 통일한국시대에는 지방자치가 활성화되어 독일이나 스위스와 같은 연방제의 형태로 발전한 가능성도 있다. 연방제의 시대 혹은 지방자치의 시대에는 행정수도의 많은 역할, 대규모의 행정수도를 필요로 하지 않는다. 지방자치가 잘 이루어지는 과거 서독수도인 본(Bonn)은 인구 20여만의 도시에 불과하였다. 그러므로 통일한국의 수도를 ‘리바이어던(Leviathan)<sup>23)</sup>과 같은 거대한 서울에 위치할 필요가 없다.

**넷째**, 통일한국의 수도는 한반도의 중심에 위치하여야 하기 때문에, 현 서울의 북쪽인 경기북부지역에 위치하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 경기북부 지역은 수도가 지녀야 하는 역사성, 교통의 중심성, 그리고 통일 이전에 안보의 취약성 등을 고려할 때 문제점을 지니고 있다.

---

23) 리바이어던(Leviathan)은 성경에 나오는 怪獸를 말함.

#### IV. 맺는 말

신행정수도 건설은 수도권 집중해소와 국가균형발전을 통해, 세계화시대에 국가경쟁력을 강화하고, 선진국으로 도약하는 단계에서 국민의 ‘삶의 질’을 제고하려는 핵심적인 사업이다. 우리는 1980년대 이후 지속적으로 수도권과밀억제정책을 시행하였으나, 일관성부족으로 실효를 거두지 못하였다.<sup>24)</sup> 수도권집중억제정책도 규제일변도이었고, 지방으로 이전하는 기업들에 대한 지원시책도 조세감면 일변도의 단편적인 지원체제이었다. 또한 국가균형발전정책을 시행하였음에도 불구하고, 중앙집권화된 권력·행정구조는 변화되지 않아, 권한과 재원의 지방이전이 이루어지지 않았고, 그 결과 지방화·지방자치도 제한적일 수 밖에 없었다. 이와 같은 기존 수도권정책의 한계로 인하여 이제는 더 이상 시장경제적 방법으로는 수도권집중해소와 지역균형발전을 성취할 수 없는 단계에 이르렀다. 이 점에서 우리는 신행정수도 건설이 지니는 **수단으로서의 당위성**을 찾을 수 있다.

이러한 시대적 요청과 방법적 당위성에도 불구하고, 수도권 일부 주민의 반대와 충청권이외 비수도권 주민의 무관심이 나타나는 이유는 무엇인가? 이는 신행정수도 건설을 제로섬 게임(zero-sum game)으로 인식하거나, 자신의 지역과는 무관하다고 인식하기 때문이다.

**신행정수도 건설은 win-win game**이다. 신행정수도 건설은 모든 지역의 ‘삶의 질’을 제고하고, 총체적으로는 국가 전체의 경쟁력을 제고하자는 것이다. win-win game으로 만들기 위해서는, 신행정수도 건설은 단일의 국책사업이 아니라, 지역발전을 꾀하는 **“국가균형발전”** 그리고 지방자치를 목적으로 하는 **“정부혁신지방분권”**과 동시에 연계되어 추진되는 총체적 구도 속에서 인식되어야 한다. 이러한 전체적인 ‘숲’이 그려질 때, 신행정수도의 건설은 수도권과 충청이외 비수도권 주민에게 직접적으로 ‘나의 삶’과 연결되어, **지방자치·지역발전·삶의 질 제고·국가경쟁력강화**를 위한 최적의 방법으로 인식될 수 있다. 이런 총체적인 ‘숲’ 속에서 신행정수도 건설은 win-win game이 될 수 있다.

신행정수도 건설이 win-win game이라는 인식이 전제될 때, 移轉반대의 논리는 설득력을 잃는다.

---

24) 예를 들어, 서울의 주택문제를 해결하기 위해 5개 신도시를 건설하여 수도권 인구집중을 초래했으며, 첨단산업 진흥이나 외국인 투자와 관련하여 특례조치를 취함으로써 수도권 공업입지의 규제를 무력화 한 예 등을 들 수 있다.

## < 참고 문헌 >

- 구춘권(2000), 포두주의의 위기와 경제적 지구화, 오기평 (편), 「지구화와 정치변화」, 서울 : 오름.
- 금융통화위원회 대전충남본부(2003), 행정수도이전 논의가 충청지역 경제에 미치는 영향.
- 김경진·안강기(2002), 2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석, 교통개발연구원.
- 김성구·김세균(외)(1998), 『자본의 세계화와 신자유주의』, 서울 : 문화과학사.
- 김성배(2003), “신행정수도의 기능적 특성과 입지선정기준”, 대한지리학회·한국지역학회.
- 김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과분석”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원.
- 김정호, “신행정수도와 주택시장”, 『주택도시』, 76호.
- 김형국(2003), “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄, 대한지리학회
- 박양호·김창현(2002), 국토균형발전을 위한 중추기능 공간개편, 국토연구원.
- 백창재(2000), 미국의 패권과 제한적 자유주의 질서, 국제정치경제연구회편저, 「20세기로부터의 유산」, 서울:사회평론.
- 서순탁(2003), 신행정수도 건설에 따른 수도권 발전전략.
- 삼성경제연구소(1996), 전도다난한 일본의 수도 이전, 『CEO Information』, 44호.
- 성태규(2000), 독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책, 『국제정치논총』, 제 42집, 2002.
- 운영태(2003), 신행수도는 왜 필요 한가?, 대한국토·도시계획학회.
- 원종문(2003), 행정수도 및 도청유치에 따른 21c 천안발전 기대효과.
- 이재하(2003), “신행정수도 건설안의 문제점과 그 대안 : 중앙부처의 지방대도시 분산”, 신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄, 대한지리학회
- 이종상(2003), 행정수도건설의 경제적 파급효과, 충남발전연구원 미발표 논문
- 이종재(1993), 『재벌 이력서』, 서울 : 한국일보.
- 전명진·허재원(2003), 행정수도 이전에 따른 인구 고용파급효과, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원.
- 조순(외)(1995), 『하이에크 연구』, 서울 : 민음사.
- 주성재(2003), 국내외 행정수도 및 공공기관의 이전 사례와 시사점, 대한지리학회·한국지역학회.
- 한상훈(2003), 신행정수도건설에 따른 부동산시장의 변화 및 전망, 『주택도시』, 76호
- 허재원, 신행정수도와 지역경제, 『주택도시』, 76호.
- Eucken Walter(1996), 안병직·황신준(역), 『경제정책의 원리』, 서울 : 민음사.
- Helleiner Eric(1994), *States and the Reemergence of Global Finance : From*

- BrettonWoods to the 1990's*, Ithca : Cornell Univ. Press.
- Hirsch Joachim(1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat, Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, ID-Archiv.
- Kuhn Thomas S. (1996), *The structure of scientific revolution*, Univ. of Chicage Press.
- O'donnel Guillermo A.(1979), *Modernization and bureaucratic authoritarianism : studies in South American Politics, International Studies*, Univ. of Calif.
- Ruggie John G., "International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36.3.

# 소도읍종합육성계획 수립방안

김정연 · 한상욱

(충남발전연구원 연구실장 · 충남발전연구원 책임연구원)

## 1. 머리말

지방소도읍육성지원법(2001. 1. 8, 법률 제6341호)과 시행령(2001. 7. 7)이 제정되어 소도읍육성정책의 안정적 추진기반이 마련되었다. 지난 30여 년간의 산업화·근대화 과정에서 중앙정부의 정책적 관심에서 소외되어 상대적으로 침체·쇠퇴하였던 소도읍들의 재생을 도모할 수 있는 계기가 비로소 만들어진 것이다.

행정자치부는 지역간의 건전한 경쟁을 통해 우수한 계획을 공모하는 「상향식 공모제」와 선정된 지역에 필요한 사업비를 집중 지원하는 「선택과 집중」 방식, 그리고 정부가 필요한 재정지원을 하고 자치단체장의 책임 추진키로 하는 「육성협약제도」의 도입 등을 주된 내용으로 하는 소도읍육성 추진계획을 수립(2002. 12)하였다. 이후 「2003 소도읍육성사업 제안서」 공모를 실시하여 전국 65개 소도읍이 제안서를 작성하여 시·도에 공모하여 28개 소도읍을 1차 선정(2003. 4)하고, 행정자치부에서 추천하여 14개 소도읍을 최종 선정하여(2003. 5. 9) 해당 시·군과 육성협약을 체결하였다.

현재 행정자치부의 소도읍육성정책은 일본의 중심시가지활성화정책이

나 영국의 Market town 정책과 비교할 경우 아직은 경직적이고 단순하여 정책수단의 체계화, 다양화, 유연화가 필요하다. 또한, 행정자치부와 학계는 새로운 정책방식이 순조롭게 정착할 수 있도록 노력하고 있으나 정책시행의 초기단계부터 과열경쟁에 따른 부작용이 우려되고 있다.

이상과 같이, 새로운 소도읍육성정책 추진의 초기단계에서 중앙정부는 효과적인 정책수단의 개발이 필요하고, 지방정부는 좋은 계획을 수립하여 효과적으로 추진할 수 있는 계획수립·추진 역량의 배가가 필요한 시점이다. 따라서 본 고에서는 「소도읍종합육성계획수립지침(2002. 12)」을 바탕으로 해서 계획수립 과정에서 필요한 사항들을 중심으로 논의코자 한다.

## II. 소도읍의 육성방향과 과제

### 1. 여건변화와 소도읍의 새로운 가능성

소도읍은 도시체계상 최하위의 위계에 위치하고 소규모 지역의 중심취락을 형성하여, 농어촌지역의 중심지기능, 도시형 취락기능, 산업입지 기능, 개발거점 기능, 대도시권(surface of influence)내의 위성도시 기능 등을 수행하고 있다.

소도읍은 1980년대 이전에는 주로 농어촌지역의 중심지 기능을 수행하였으나, 현재는 여타의 기능들이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 농업의 침체와 농촌인구의 이촌향도 현상, 2·3차 산업의 비중 증가, 교통·통신의 발달로 인해, 농촌중심형 소도읍의 기능이 복합화되고 있으며, 소도읍 별로 기능적 차별성의 정도가 높아지고 있다.

이러한 기능적 변화와 차별화는 소도읍을 과거의 농어촌지역의 중심지로서 뿐만 아니라 21세기형의 전원적 정주지역, 신산업의 생산기지,

농어촌 지역의 개발거점으로 재구축할 필요와 가능성을 주고 있다.

지방 소도읍들은 지난 40년간의 산업화과정에서 제조업과 유통·서비스업의 비중이 증가하면서 차별적인 도시성장을 경험하고 있다. 특히 대부분의 소도읍이 소규모이면서 사양화되고 있는 재래의 상업·서비스업 중심의 산업구조를 지니고 있어 集積의 경제 달성은 물론 인구와 새로운 산업의 유입이 어려웠다.

1970년대 이후 대기업의 분공장이 전국적으로 확산함에 따라서 대기업의 실행기능(제조활동)들이 일부 소도읍에 입지하였고, 이에 따라 소수의 소도읍들이 급속히 성장하였다. 최근에는 산업구조의 변동과정에서 생산자서비스산업, R&D 등 정보관련활동의 성장이 두드러지게 나타나고 있는 바, 이 현상은 산업들의 입지적 선택성을 강화하여 대도시의 집중을 심화하고 있다. 즉, 농촌중심형 소도읍들의 경우 정보화경제에서 더욱 소외될 가능성이 있다.

한편 생산활동에서 유연적 생산시스템의 등장은 대량생산체제의 실행라인이 해안매립지 등에 주로 입지하였던 것과는 달리 전통적인 도시 주변에 입지하는 경향을 보여주고 있다. 그 결과 신산업은 대도시 주변이나 중소도시 지역에 입지하는 경향을 나타내며, 특히 디자인형 경공업은 소도읍지역에도 다수 입지하는 경향을 보인다.

교통발달에 따라서 소도읍의 산업적 잠재력이 향상되고 있다. 고속교통망의 발전은 산업입지에 있어서 지방 소도읍의 입지적 잠재력을 향상시키고 있다. 특히, 최근의 서해안고속도로, 중앙고속도로를 비롯한 각종 고속도로의 개설로 전 국토가 7×9의 고속교통축을 형성함에 따라 소도읍의 접근성이 비약적으로 향상되고 있다. 이에 따라, 대부분의 소도읍으로부터 고속국도까지 10~20분이면 도달할 수 있고 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있어, 소도읍에 대한 제조업을 비롯한 각종 기능의 입지 잠재력이 크게 제고되고 있다. 따라서, 소도읍의

도시기반시설 개선과 함께 신산업 입지기반을 조성함으로써 제조업의 입지를 촉진할 수 있게 되었다.

생활환경의 어메니티 추구하고 전원도시로의 성장 가능성이 높아지고 있다. 지역 어메니티에 대한 수요는 도시적 편익과 자연의 쾌적성을 갖춘 소도읍(전원도시) 선호로 나타날 것으로 보인다. 이러한 현상은 서구 선진국들에서 이미 1970년대에 광범위하게 전개된 바 있다.

이런 면에서 볼 때 우리의 소도읍은 그간 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 中·大都市보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태이다. 또한, 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 濫存은 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있다.

특히, 소도읍의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있다. 또한, 소도읍은 주변의 배후지를 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강하다. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있다. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적으로나 물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

쾌적한 전원도시 환경을 조성함으로써 이농민과 도시민의 유입을 촉진하는 방식이 기존의 대규모 개발방식에 비해 적은 투자비로도 신속한 국토의 균형발전 촉진효과를 얻을 수 있을 것이다.

최근에 발생한 정보통신의 발달은 거대 메트로폴리탄 중심의 국토공간 형성, 지역공간의 재편성(상위중심지와 농촌간 연계 강화), 세계적 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있는 바, 지방 소도읍들의 성쇠와 기능변화에도 심대한 영향을 미치고 있다. 정보통신의 발전에 의해 국토공간에 있어서 접근성의 차별이 해소되고 균질화가 발생할 것이라는

예견은 빛나가고 있으나, 소도읍의 입지적 잠재력이 강화되고 있고 생활환경의 개선이 실현된다면 전원도시적 취락기능도 향상될 것으로 판단된다. 특히 대도시권에 가깝거나 전원적 쾌적생활을 갖춘 소도읍은 미래의 정주기반으로서 점점 더 각광받게 될 것이다. 향후 고령화사회가 급속히 진전될 것이며, 연금생활자를 포함한 다수의 노년인구는 전통적인 대가족의 해체에 따라서 독립된 주거를 가지게 될 것이다. 이 경우 상당수 노년인구는 대도시 주변의 생활하기에 적합한 쾌적한 소도읍을 집단적 거주지(실버타운)로서 선택할 가능성이 크다. 특히 도시에서 생활비 압박을 버티기 힘든 노년층들은 생활비가 저렴하면서도 대도시와 가까운 소도읍으로 이주할 가능성이 높다.

1970년대 이후 대도시권의 인구가 급증하고 권역이 대폭 확대되는 과정에서 대도시 주변에 위치한 소도읍들이 위성도시로 발전하고 있다. 이 도시들은 종래의 농촌 중심지적 기능에서 현저히 탈피해 가고 있으며, 특히 대도시의 주거기능이나 산업기능들이 외연 확산함에 의해 새로운 기능으로 재편되고 있다. 대도시권 내나 인근의 소도읍은 새로운 도시기능에 부응하여 도시 구조를 전면적으로 재편해야 하는 상황을 맞이하고 있는 것이다.

## **2. 소도읍의 육성방향과 전략**

### **가. 소도읍 육성의 기본방향**

지방 주도성의 확립과 주민참여를 통한 개발이 이루어져야 한다. 지역실정에 부합하는 계획을 수립하고, 집행의 추진력을 가질 수 있도록 지방자치단체와 지역주민이 주도하는 개발체제를 확립하여야 한다.

사회경제적 변화와 미래지향성을 중시하여야 한다. 정보화, 신산업

화, 노령화 등 내외적 변화를 수용하여 현실에 부합하면서도 미래지향적인 개발전략을 지향하여야 한다.

중장기적 종합적인 육성전략과 지속적 추진체계를 구축하여야 한다. 단기적이고 단편적인 개발방식을 지양하고 중장기적인 관점에서 종합적인 소도읍 육성전략을 작성하고 지속적인 개발 추진체계를 구축하여야 한다.

도·농 통합적 접근을 중시하여야 한다. 소도읍만의 개발이 아니라 농촌낙후지역 전체의 개발을 유도하는 도·농 통합적 접근방식을 추구하여야 한다.

선택적 집중 지원을 통한 자원의 효율적 투자를 도모하여야 한다. 제한된 재원으로 과도하게 분산 투자하기보다는 전략적 가치가 높고 자발적인 발전 의지가 강한 소도읍을 선별하여 집중 육성하여야 한다.

지역적 기반산업 육성에 중점을 두어야 한다. 소도읍 개발을 장기적 실효적으로 추진하기 위해 인구정착, 문화적 공급의 기초가 되는 지역적 기반산업 육성에 중점을 두어야 한다.

현실성을 중시하여야 한다. 소도읍 개발을 무리한 성장 논리나 과도한 규모의 대형 프로젝트 중심으로부터 주민들의 이해와 밀접한 사업을 중시하는 適疎戰略으로 전환하여야 한다.

## **나. 소도읍의 육성목표와 전략**

### **1) 소도읍의 육성목표**

경쟁력 있는 산업기능과 쾌적한 정주환경이 확보되어 자족적 발전역량을 갖춘 소도시로서, 이를 기반으로 인구의 우수지 기능, 지역의 중심지 기능, 개발거점 기능을 수행하는 생산적 전원도시 구현을 목표로 한다.

구체적으로, 소도읍은 국토공간의 전반적인 생산성 향상과 균형발전을 견인하는 새로운 성장초점(growth point)으로서의 역할과, 도시적인 편리성과 전원적인 쾌적함이 조화를 이루는 한국형 전원도시 기능을 수행하며, 배후 농어촌지역의 정주성 제고와 지역경제 활성화를 촉진·지원하는 지방정주생활권 중심지로 육성하여야 한다.

## 2) 추진전략

**첫째, 농어촌 낙후지역의 개발거점 기능을 제고한다.**

대도시권은 과밀에 따른 토지의 난개발이 진행되고 농어촌 지역은 산업기능의 수용능력이 약하여, 각종 기능이 대도시 주변에 飛地的으로 입지함으로써 국토 전반적으로 토지이용의 효율성이 저하되고 있다. 그러므로, 거대 도시화의 폐해를 방지하고 균형 잡힌 국토·지역발전을 위하여 지역별로 소규모·특성화된 소도읍을 육성하여 각종 기능의 집적을 유도함으로써 집약적·보전적 토지이용을 도모할 수 있다.

농업의 지속적인 침체와 농업 종사자 수의 감소에 따라 농어촌의 피해를 심화되고 있고 그것이 그 중심도시의 쇠퇴로 이어지고 있는 바, 농업·농촌 부문에 대한 투자를 통해 농업생산과 농업인구를 증가시키는 데는 한계가 있다.

이러한 상황에서 농어촌 지역의 공동화, 황폐화를 막고 건전한 지역 균형발전을 도모하기 위해서는, 그 중심 도시에 산업 입지 및 고용기회를 창출하고 지역경제의 광범위한 활성화를 촉진할 필요가 있다. 이를 통해 도시 자체의 성장과 활성화를 도모할 뿐만 아니라, 인근 농어촌지역에 취업기회, 농산물 수요 등 성장 효과를 파급시켜야 한다.

**둘째, 농어촌지역의 중심지 기능 강화한다.**

농어촌 지역의 피해와 그 중심지인 소도읍의 침체로 인해, 그 문

화·예술·오락·고급 서비스·유통·교육·사회복지 등 지역 중심기능이 쇠퇴하고 있다. 이에 대해 농어촌지역 주민들의 사회적 수요변화에 따라 고차적 중심지 기능에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있으므로 농어촌 중심도시가 그 중심지 기능을 충분히 확보하지 못할 경우, 농어촌 인구의 유출과 피폐는 더욱 심화될 것이다

이러한 농어촌 공동화 사태를 방지하고 지역적인 생활수준의 향상을 실현하기 위해서는 농어촌 중심도시의 중심지 기능의 제고가 필요하며, 이를 위해서는 농어촌 중심도시(소도읍)의 산업적 역량 강화와 함께 전반적인 중심지 기능 확충을 위한 민·관의 협력적 투자가 요망된다.

특히, 농촌지역에 분산배치할 경우 운영 효율성이 저하되는 공공·유통·금융·생활편익시설 등을 소도읍에 집중 배치하고, 소도읍과 농촌지역간 교통·정보망 구축과 다양한 이동서비스 프로그램을 제공함으로써 농촌주민의 삶의 질을 향상시키고, 물품 제조·기술·정보의 원활한 도·농간 소통을 통해 농어촌지역경제 활성화를 촉진하여야 한다.

### **셋째, 전원도시적 정주기능 확충한다.**

소도읍은 국토 정주체계상에 있어서는 소규모의 정주지로서 여전히 인구의 상당수가 생활하고 있는 도시형 취락이다. 유럽·미국·일본 등 선진국의 경우 지방 소도시들은 여전히 상당한 산업과 인구를 유지하고 있고 특히 실버세대들과 연금생활자들에게 매력적인 생활기회를 제공하고 있다.

소도시를 쾌적한 전원적 도시로 개발함으로써 대도시의 혼잡을 완화·예방하고 미래세대의 정주지역 선택 범위를 넓힐 필요가 있다. 이를 위해 생활편익·교육·고용·교통·문화 인프라 구축을 통해 사람이 살 수 있는 쾌적한 정주여건을 조성하고, 나아가서는 자원 및 환경 위기가 예상되는 미래사회에 대비하여 자원 및 환경절약형 도시환경을 창출하는 것이 요망된다.

### **넷째, 신산업의 입지 역량을 제고시킨다.**

정보통신산업 등 대도시형 산업의 성장으로 소도읍들이 산업적으로 침체되고 있지만, 새로운 유연적 생산방식에서는 연안 매립지에 대규모 산업단지나 공장을 조성하는 것보다는 대도시의 교외지역이나 소도시지역에 입지하는 경향을 보이고 있다. 유럽 등의 경우 소도시형 산업들이 강력한 국제경쟁력을 발휘하고 있다.

근래의 국내 산업정책은 기존의 지방대도시권을 産業首都化하고, 그 외의 광역권은 대규모 산업집적지를 조성함으로써 수도권에 흡인력을 약화시키고 지방발전의 거점으로 육성코자 하는 것으로, 이 전략은 많은 측면에서 한계를 보이고 있다. 수도권 집중을 완화하기 위하여 제2차 국토계획 수정계획 이후 수도권에 대응할만한 지방거점을 육성하기 위하여 광역개발권 육성전략을 추진하여 왔으나, 한정된 국가재원을 배분하는데 어려움이 크고, 특히 IMF 금융위기 이후 사업추진이 지지부진한 상태에 있다. 또한, 대규모 산업단지 조성 중심의 당초 계획 내용은 지식기반경제하의 신산업이 입지하기에 적합한 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 근본적인 재검토가 요구된다.

소도읍의 경우, 농공단지 등 산업시설들이 상당히 침체한 상황이나, 입지적 잠재력이 고갈되었다고 볼 수는 없다. 소도읍의 입지적 조건은 첨단산업 등의 입지에는 유리하다고 할 수 없겠지만 기존 산업 중에서 전문화되어 가는 분야들의 경우 오히려 가능성은 높은 편이며, 특히 준농림지에 산재되어 있는 공장들을 소도읍에 집적시키는 것이 바람직하다.

이러한 산업시설을 새로운 산업체제에 부합하게 개편하고, 국가적 차원에서 소도읍의 산업기능 육성을 지원하고 지역적 산업전문화를 적절히 추진할 경우 소도읍의 입지적 거점 기능을 되살아날 것이다.

**다섯째, 소도읍 고유의 잠재자원의 보존과 활용하여야 한다.**

소도읍이 보유하고 있는 그 지방 고유의 언어·문화적 생활상, 의식적 관습, 독특한 역사적 전통은 개성 있는 도시를 육성함에 있어서 중요한 자산이며, 지속적으로 문화와 역사 및 전통을 승계해 가는 데 있어서도 강한 기반이 될 수 있다.

21세기의 소도읍은 대도시의 모방과 추종보다는, 우월한 자연환경, 쾌적성 확보, 역사·문화적 자산을 토대로 한 정체성 확보를 통하여 지역의 매력과 경쟁력을 향상시켜 나아가야 할 것이다.

### **3. 육성 부문별 시책과제<sup>1)</sup>**

지방소도읍육성지원법 제4조 제3항에서는 소도읍 육성정책의 기본이 되는 「지방소도읍종합육성계획」 수립시 다음 각 호의 사항을 포함토록 하고 있다.

- 지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항
- 농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
- 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항
- 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항
- 지방소도읍안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항
- 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항

위의 내용 중에서 관련항목을 부문별로 묶어서 재구성하면,

- ① 지역산업 진흥(농림·수산업, 상공업, 관광산업, 민간기업 유치 및 육성, 기타), ② 도시기반시설의 확충(도로, 상하수도, 주차시설

---

1) 구체적인 내용은 [권오혁·김정연 외, 「지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구」, 행정자치부, 2002.]의 제8장을 참조하기 바람.

- 등), ③ 생활환경 개선 및 복지 증진(주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등) 등의 3개 분야로 구분되고,
- 이 외에 소도읍 고유의 특성을 살릴 수 있는 ④ 역사·문화·환경·경관자원의 보존 및 활용을 포함하면 총 4개 부문으로 구분할 수 있으며,
  - 소도읍의 육성 부문별 시책과제는 다음과 같다.

### 1) 지역산업 진흥

- 전문기업 중심의 신산업체제에 대응한 산업공간의 정비와 기업 유치
- 시가지 확장을 중심으로 한 도시 교외형 복합적 산업단지 개발추진
- 지역특화산업(지장산업, 향토산업)의 전략적 육성
- 지역 상업·서비스업의 현대화와 경쟁력 제고
- 지역의 자원특성 및 여건변화를 고려한 새로운 사업의 육성

**<표 1> 지역산업 진흥을 위한 시책과제(예시)**

| 시책과제              | 세부 시책과제                  |
|-------------------|--------------------------|
| • 기존산업활성화와 신산업 육성 | • 전문기업지구 개발과 전문기업 유치     |
|                   | • 기존 산업공간의 재정비           |
|                   | • 지역특화산업의 육성             |
| • 지역상업의 재생과 활성화   | • 재래시장 경쟁력 강화            |
|                   | • 상점가의 활력거점화             |
|                   | • 새로운 상업거점 조성            |
| • 새로운 사업의 육성      | • 농산물 유통·가공 등 지역자원 활용사업  |
|                   | • 고용환경 개선 및 산업활동 지원기능 강화 |
|                   | • 실버산업 육성                |

### 2) 도시기반시설 정비

- 시급도시 수준의 도시기반시설 확충을 통한 편리한 도시공간 창출
- 지역산업의 경쟁력을 지원할 수 있는 산업인프라 구축
- 도시기반시설의 확충을 통한 기존 시가지의 확장 추진

- 소도읍 상황에 적합한 정비수법의 발굴·적용

**<표 2> 도시기반시설 정비를 위한 시책과제(예시)**

| 시책과제          | 세부 시책과제                |
|---------------|------------------------|
| • 도로·교통시설의 정비 | • 도로망 정비               |
|               | • 교통안전시설 정비            |
|               | • 다양한 가로환경 연출          |
|               | • 주차시설 확충              |
| • 환경기초시설 정비   | • 상하수도시설 확충            |
|               | • 친수환경 정비              |
| • 지역정보화 추진    | • 홈페이지 개설·운영, 정보화교육 실시 |
|               | • 다양한 네트워크 공동체 활성화     |

### 3) 생활환경 개선 및 복지 증진

- 소도읍에 적합한 주거환경 개선 및 커뮤니티시설의 확충
- 생산연령인구의 소도읍 정착 도모를 위한 생산적 복지 구축, 교육 환경 개선을 통한 청소년 및 장년인구의 정착 지원, 노인복지 확충을 통한 노인인구의 유치와 실버산업 활성화

**<표 3> 생활환경 개선 및 복지 증진을 위한 시책과제(예시)**

| 시책과제            | 세부 시책과제                        |
|-----------------|--------------------------------|
| • 주거환경 개선       | • 修復型 재개발사업(도심주거지)             |
|                 | • 현지개량형 주거환경개선(주택·도로여건 양호한 지역) |
|                 | • 공동주택건설(교통·상업 발달 지역)          |
|                 | • 환지방식에 의한 주거환경개선(경사지)         |
|                 | • 주민자율에 의한 주택 외부공간 정비          |
| • 커뮤니티 시설·공간 확충 | • 기존 공공시설·공간의 효율적 활용           |
|                 | • 새로운 수요대응 공공시설 공급             |
|                 | • 공공시설간 효율적 연계체계 구축            |

### 4) 역사·문화·경관의 관리와 마케팅

- 소도읍의 역사·문화·경관의 보존·활용으로 주민의 문화적 삶의 질 향상

- 소도읍의 다양한 자원을 결합하여 이미지 향상과 차별화를 통한 경쟁력 확보

**<표 4> 역사·문화·경관자원의 보존과 활용을 위한 시책과제**

| 시책과제               | 세부 시책과제                      |
|--------------------|------------------------------|
| •역사·문화환경의 보존·활용    | • 재이용형(보존형, 보존·갱신형, 갱신형)     |
|                    | • 전체 보존형 재개발                 |
|                    | • 재개발형(전면 보존, 부분 보존, 이미지 보존) |
| • 개성있는 지역문화 창조     | • 문화예술공간 조성, 창조적인 주민생활 지원    |
|                    | • 문화의 거리 조성                  |
|                    | • 문화예술공간의 네트워크화              |
|                    | • 대중이용 문화공간 확보               |
| • 아름답고 쾌적한 도시경관 형성 | • 지역이미지 개선을 위한 조망경관 관리       |
|                    | • 생활과 문화의 축 정비               |
|                    | • 풍부한 자연경관자원의 보전과 활용         |
|                    | • 지형을 중시한 산악연접지역의 토지이용       |
|                    | • 자연형 하천경관축 형성               |
|                    | • 역사·문화경관의 형성                |
|                    | • 쾌적하고 개성적인 가로·교통축 경관형성      |
|                    | • 특색있는 상업지역 조성               |
|                    | • 주변 환경과 조화되는 주거지역 조성        |
|                    | • 소도읍의 도시이미지 창출              |
|                    | • 불량경관의 관리                   |
| • 장소 마케팅 추진        | • 소도읍 홍보 이미지 재창출을 통한 마케팅     |
|                    | • 문화축제 및 이벤트상품 개발을 통한 마케팅    |
|                    | • 문화예술지구 개발을 통한 마케팅          |
|                    | • 스포츠 이벤트 유치를 통한 마케팅         |

### Ⅲ. 소도읍종합육성계획의 추진과정과 주요내용

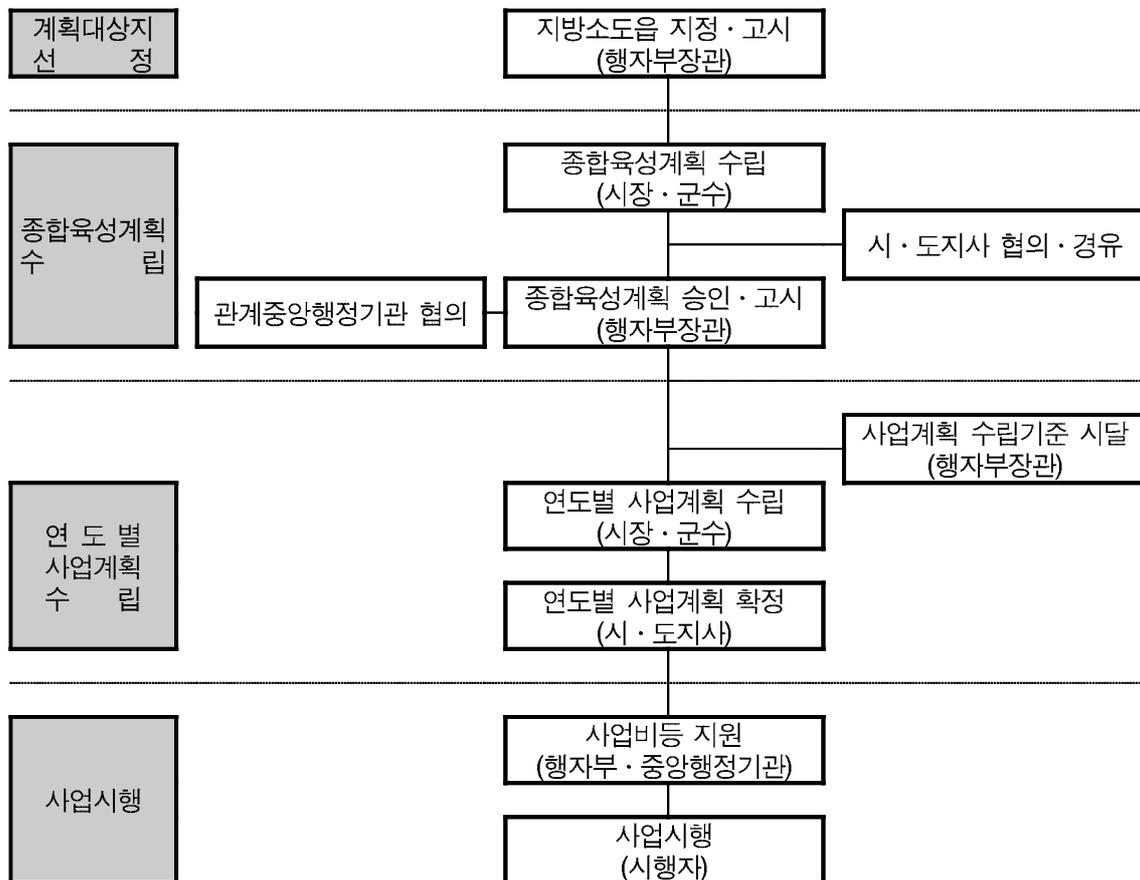
#### 1. 소도읍종합육성계획의 추진절차

소도읍종합육성계획의 수립과정은 크게 계획작성 과정과 계획확정

과정으로 구분할 수 있으며, 구체적으로 시장·군수가 관할 시·도지사와의 협의를 거쳐 종합육성계획을 수립, 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 확정·고시토록 하고 있다.

행정자치부장관이 확정·고시한 종합육성계획에 따라 시장·군수는 연도별 사업계획을 수립하고, 시·도지사가 관계행정기관장과 협의를 거쳐 확정하며, 행정자치부 등의 사업비 지원과 각종 특례 적용을 받으면서 사업을 시행토록 하고 있다.

[그림 1] 소도읍종합육성계획의 추진절차



## 2. 소도읍종합육성계획의 주요 내용

소도읍종합육성계획은 소도읍 발전을 위한 장기비전 하에 10개년 계획기간의 육성목표를 설정하고, 부문별 개발사업을 선정하여, 그 각각

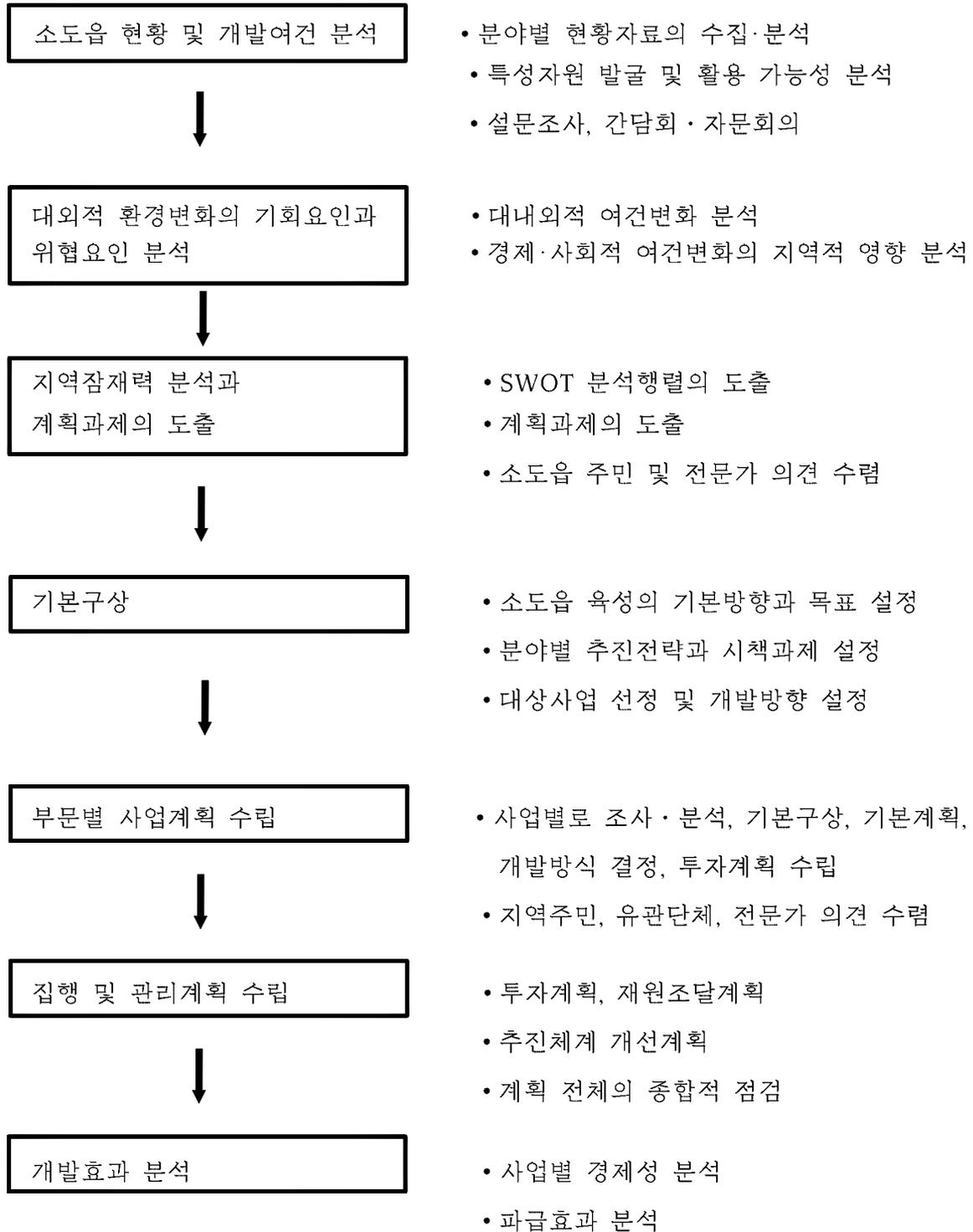
에 대한 기본계획 및 투자계획을 수립하는 것이다.

소도읍종합육성계획에 포함되어야 할 주요 내용은 ① 계획의 개요, ② 현황과 개발여건 분석, ③ 기본구상, ④ 부문별 사업계획, ⑤ 집행 및 관리계획, ⑥ 개발효과 분석 등으로 이루어진다. 소도읍종합육성계획의 내용은 기존의 지역종합계획과 유사하나, 사업추진 여부와 관계없이 다양한 사업계획을 망라하기보다는 계획수립후 10년 동안의 추진할 핵심 사업에 대한 정확한 계획에 초점을 두어야 한다. 본고에서 제시한 소도읍종합육성계획의 주요 내용은 예시이므로 각 소도읍의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 작성하여야 한다.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>① 소도읍 종합육성계획의 개요</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획의 배경과 목적</li> <li>- 계획의 성격과 역할</li> <li>- 계획의 범위와 방법</li> </ul> <p><b>② 소도읍의 현황과 개발여건</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역현황 및 특성 분석</li> <li>- 주민의식 및 수요조사</li> <li>- 관련계획 검토</li> <li>- SWOT 분석 및 계획과제</li> </ul> <p><b>③ 기본구상</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획의 기본방향과 목표</li> <li>- 추진전략</li> <li>- 대상사업의 선정 및 기본방향 설정</li> </ul> | <p><b>④ 부문별 기본계획</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역산업 진흥</li> <li>- 도시기반시설 확충</li> <li>- 생활환경 및 복지증진</li> <li>- 민간기업 유치 및 육성</li> <li>- 기타 경제활성화 등</li> </ul> <p><b>⑤ 집행 및 관리계획</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자계획</li> <li>- 자원조달계획</li> <li>- 추진체계 개선계획</li> </ul> <p><b>⑥ 개발효과 분석</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업별 경제성 분석</li> <li>- 파급효과 분석</li> </ul> |
|--|--|

### 3. 소도읍종합육성계획의 작성과정

소도읍종합육성계획의 작성은 크게 8단계로 작성하는 것이 바람직하며, 단계별 작성방법은 아래 그림과 같다.



## IV. 추진체계 구성·운영 및 접근자세

### 1. 효율적인 추진체계의 구성·운영

우선, 효율적인 종합육성계획 수립을 위해서 자치단체의 예산·도시계획·인허가 등 업무담당 부서가 참여하는 추진기획단을 설치하고 부단체장이 운영을 총괄하여야 한다.

둘째, 추진기획단 산하에 소도읍 종합육성계획을 제대로 수립하려면 이론·아이디어(대학, 연구소), 정확하고 실질적인 물리적 계획(엔지니어링), 타당성 있는 사업화계획(경제·경영 컨설턴트), 객관적이고 정확한 지역정보(자치단체, 정밀한 자료) 등을 모두 소화해낼 수 있는 계획수립팀의 구성·운영하여야 한다. 이 모든 조건을 충족하는 계획수립팀의 구성이 쉽지 않고, 소도읍의 특성에 따라서 계획수립팀의 성격 및 구성원도 달라져야 한다.

따라서 효율적인 계획수립작업을 위해서는 계획 수립팀과 감독부서(감독관)가 철저하게 공유하고 역할을 분담하는 하나의 팀을 이루어 전 과정을 함께 해야 하고, 계획수립팀 자체적으로 해결하기 어려운 문제에 대해서는 적시에 지역 내외의 경험자·전문가의 도움을 받아야 한다. 계획수립 진행상에 있어서는 전체적인 일정계획을 수립·공개하고 한발 앞서서 상황을 이끌어 가야 한다. 그래야 특정인·특정집단의 영향력을 배제하고 체계적으로 계획과정을 진행할 수 있다.

### 2. 접근자세

## 가. 계획에 대한 인식의 전환

소도읍 종합육성계획은 이론에서 실무·주민참여까지 다양한 사람들이 계획에 참여하는 일련의 의사결정과정이므로 계획의 결과보다는 계획과정(planning process)을 중시하여야 한다. 이를 위해서는 필수적으로 적극적인 참여·파트너십으로 계획과정에서 충실한 사회학습이 이루어지도록 하여야 한다.

한편, 기존의 계획수립에서 발생하였던 잘못된 양상들을 지양하여야 한다. 타 사례 및 계획을 벤치마킹 하되 모방만 하지 말고 창조하여야 하고, 계획서를 포장하지 말고 실질적으로 실현 가능한 대안을 도출하여야 하며, 장기계획인 만큼 멀리 보면서 천천히 진행하여야 한다.

## 나. 기본사업과 전략사업의 조화

소도읍종합육성계획은 소도읍이 하나의 도시이자 배후농촌의 중심지로서 존속하는데 필요한 기초조건을 충실히 정비하고, 그 소도읍 고유의 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하는 한편, 배후농촌의 안정적 성장을 견인하는 것이어야 한다.

소도읍이 존속하기 위한 기초조건 정비는 소도읍 주민과 배후 농촌 주민의 civil minimum 유지를 원칙으로 하여 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하는 것이며, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 하는 것이라야 한다. 이와 함께 소도읍의 활성화·재생을 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업-소도읍 고유의 자산을 활용하거나 창조적인 아이디어를 살려서 소도읍을 테마화, 스타화 하는 것을 발굴하여 특성화하는 선택과 집중 전략이 필요하다.

소도읍종합육성계획 전체적으로는 개개의 기본사업과 전략사업이 장기비전 또는 계획의 목표와 부합되면서 상호 연계되어 다양한 효과를 발휘할 수 있어야 한다. 예를 들어 상업기능의 쇠퇴가 가장 큰 소도읍 문제라고 하더라도 상업기능의 활성화에만 초점을 맞춰서는 안되고, 소도읍 전체의 활성화에 초점을 맞추어 관련된 사업을 연계 수립하여야 한다.

#### **다. 지역에 적합한 사업계획 수립**

소도읍종합육성사업은 소도읍의 再生을 위한 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것이므로 선진지역을 충분히 벤치마킹 하되, 단순히 모방하기보다는 창의적이고 파급효과가 큰 사업계획을 수립하여야 한다.

처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트사업을 적극 개발하는 것이 바람직하다 할 수 있다. 특히, 예산사업과 연계하여 주민들이 자율적으로 추진하는 비예산사업을 발굴하여 지역사회 스스로 시행하면서 발전시켜 나아가는 것이 중요하다.

#### **라. 실현 가능한 사업계획 수립**

소도읍 현상과 그 이면에 있는 원인·메카니즘에 대한 심층적인 분석을 토대로 하는 비전을 선택함으로써 실행계획과의 정합성을 높이고, 실행계획은 그 우선순위·참여자·비용·재정지원까지 모두 확정된 계획으로서 충분한 실현 가능성을 확보하여야 한다.

또한 시행단계에서의 모니터링과 평가를 통하여 실행계획을 수정·보완함으로써 전체계획의 성취도를 높여야 한다.

## **마. 여건변화에 대응한 유연한 접근방식**

현재 많은 소도읍들이 빈약한 재정여건 하에서 낙후·결핍된 도시기반시설 하나도 제대로 정비하기 어려운 상황이지만, 시대의 변화를 읽으면서 지역이 지닌 장점과 기회요인을 살려 끈기있게 미래를 준비해나아가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 장기적인 마스터플랜을 마련하는 것도 중요하겠지만, 더욱 중요한 것은 정태적인 마스터플랜이 동태적인 소도읍 문제의 본질을 적절히 다룰 수 없으므로 단순·유연하고 적은 비용으로 가능한 대안 개발에 초점을 두어야 한다.

## **바. 지역사회 주도과 협력적 개발**

이제는 Network 사회로서 강한 네트워크를 가진 사람, 기업, 지역일수록 부자이며, 소도읍 내부적으로는 지역사회의 파트너십을 확립하고, 외부적으로는 국내외 소도읍을 비롯한 다양한 형태의 제휴를 도모하여야 한다.

특히 소도읍에서 가장 중요한 것은 주민이며, 소도읍 발전과정이 곧 시민들의 에너지를 일깨우는 과정임을 잊어서는 안된다.

## 참고문헌

- 권오혁·김정연 외, 「지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구」, 행정자치부, 2002.
- 김광우 역, 중심시가지활성화 : 미·영·독의 18개 도시 사례연구, 전남대학교 출판부, 2002.
- 김정연 외, 강경 되살리기 운동 종합계획, 충남발전연구원, 1998
- \_\_\_\_\_, “소도읍 개발방향 및 개발모델 연구”, 시도·시군 소도읍개발 담당공무원 Workshop, 주제발표논문, 행정자치부, 2000. 5, pp.39-71.
- \_\_\_\_\_. 한상욱, “소도읍종합육성계획 수립방안”, 「소도읍 개발, 어떻게 할 것인가」, 소도읍 육성성방안 모색을 위한 세미나 자료, 2002. 7. 4, pp.67-101.
- 박종철, “일본의 중심시가지 활성화 패턴에 관한 연구-355개 市町村의 중심시가지 활성화기본계획을 중심으로-”, 한국지역개발학회·한국토지공사, 21세기 한국 지역개발의 방향, 2001년 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집, 2001. 2, pp.183-198.
- 鶴岡市, 鶴岡市中心市街地活性化基本計劃, 2000(<http://www.city.tsuruoka.yamagata.jp/>).
- South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002.
- The Countryside Agency, Market Towns Healthcheck Handbook, 2002.

# 철화 분청사기 도예촌 조성 방안

## 1. 머리말

- 충청남도에서는 지역의 자원을 활용하여 정체성을 살리고, 경제를 활성화하기 위해 민선 3기 도정운영 프로그램(2002.10)의 산업·관광 진흥분야 시책의 하나로 계룡산 지역에서 찬란하게 꽃피웠던 철화 분청사기<sup>1)</sup>를 소재로 하여 도예촌<sup>2)</sup>을 조성할 예정으로서, 본 연구는 2004년도에 실시예정인 「철화 분청사기 도예<sup>3)</sup>타운 건설」 기본계획·설계에 필요한 선행연구로 수행하게 되었다. 이에 본 연구는 계룡산 지역의 도예 역사 및 철화 분청사기의 특징을 검토와 지역현황 및 잠재력 분석 하에 바람직한 도예촌 조성방향을 제시하여 궁극적으로는 계룡산지역의 도자 문화를 계승하고 관광자원화 함으로서 지역 발전의 계기를 마련하는데 그 목적을 두고 있다.
- 본 연구의 범위는 시간적으로 2003년을 기준으로 하였으며, 공간적으로 첫째, 일본에 도자문화를 전파한 이삼평이 활동한 역사성이 있는 지역, 둘째, 자연경관·관광자원과의 연계가 용이하고 주변 대도시권과 접근성이 뛰어난 지역, 셋째, 기존 도예가들이 입주하여 활동하고 있어 도예촌 조성·운영에 유리한 지역, 넷째, 공주시 건설종합계획에 기 포함되어 있는 지역 등을 기준으로

- 
- 1) 분청사기란 분장회청사기의 준말로써 1930년대 분장회청사기라는 이름을 사용하면서 유래. 분청사기는 태토(바탕흙)로 형태를 만든 후 백토를 입히고 이 백토면에 그리거나 새기거나 긁어서 여러 가지 방법으로 문양을 나타낸 다음 유약을 입히는 방법으로 제작되며, 그 제작시기는 고려 말부터 조선조 16세기 중엽까지다. 분청사기의 종류는 그 제작기법에 따라, 분청상감, 분청인화, 분청조화, 분청박지, 철화분청, 귀알분청, 담금분청 등 7가지로 나누며 그 특징은 다음과 같다. ① 분청상감: 고려청자의 상감기법을 계승한 것 ② 분청인화: 도장과 같은 시문구로 문양을 찍어내는 방법 ③ 분청조화: 백토를 입히고 그 위에 문양을 선각한 것 ④ 분청박지: 조화문에서 시문과정을 한단계 더 거친 것으로 바탕의 백토를 긁어내어 문양만 백토로 남게 한 기법 ⑤ 철화분청: 백토를 입힌 후 철사안료로 문양을 그린 것 (철화분청가마는 충남 공주 계룡산 기슭에 분포되어 있으므로 계룡산 분청이라고도 함) ⑥ 귀알분청: 풀을 바를 때 사용하는 귀알이라는 도구로 백토를 입혀 귀알자국을 선명하게 나타내는 기법 ⑦ 담금분청(분장분청): 백토물에 그릇표면을 담갔다가 꺼내어 구워내는 방식
  - 2) 도예촌이라고 하는 의미는 도자 예술촌의 줄임말로써 도자기를 만드는 공방이나 작가들이 모여서 형성한 촌으로서 창작 활동, 교류, 교육 등이 이루어지고 있는 곳을 말한다.
  - 3) 도예란, 도자예술의 줄임말로 “흙과 불의 예술”이라 해석. 즉 흙을 재료로 하여 불에 의해 만들어진 예술의 형태를 陶器藝術, 학술적으로는 “점토로 형태를 만들어 건조시킨 후 조성하여 완성하는 유형의 예술품”을 말한다.

로 공주시 반포면 상신리, 하신리, 학봉리 일원을 대상으로 하였다. 내용적으로는 국내외 도예촌 현황분석, 대상지역의 물리·인문적 환경의 검토, 이용자 수요예측, 도입시설 검토, 사업추진주체 및 실현을 위한 정책적 수단을 제시하고자 한다.

- 연구의 수행에 있어 국내사례로는 이천, 강진을 중심으로 방문하여 도예촌현황을 조사하였고, 국외사례인 경우에는 인터넷, 전화 인터뷰 및 관련문헌을 통하여 조사하였다. 대상지와 관련된 현황분석은 현지답사, 사진촬영, 수치지도를 활용한 GIS분석 및 가용지 분석, 주민 및 방문객의 설문조사를 통하여 개발방향을 도출하였고 이용자 수요예측, 계층분석을 통한 도입기능 및 시설 규모의 산정, 도입 프로그램의 검토하였다.

## 2. 계룡산 철화 분청사기 특징과 국내외 도예촌 조성 현황

### 2.1 계룡산 철화 분청사기 특징

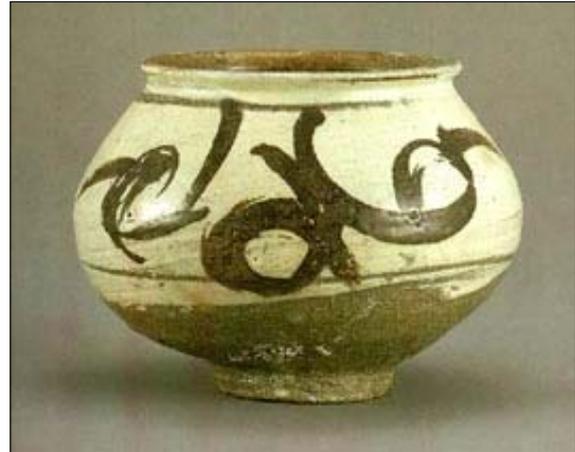
- 계룡산 분청사기는 1487년~1536년 약 130년 간 제작되었던 분청사기로서 철화 기법을 이용하여 독특한 무늬를 가진 분청사기이다. 재료상 특징으로는 다른 지방의 소성물과 쉽게 구별이 될 만큼 태토가 거칠고 철분이 많이 포함되어 있으며, 소성 후 투명한 유약밑에서 암자색으로 소지가 비친다.<sup>4)</sup> 형태상 특징으로는 둔한 기형을 가지고 있으며, 문양상으로는 귀얄 자국과 자유스럽고 힘찬 필력의 철화문이 그려져 있다. 특히, 해학적인 문양과 생략의 효과로 당시대의 독특한 개성<sup>5)</sup>을 나타내고 있는 것이 특징이다. 그 대표적 작품을 제작한 가마<sup>6)</sup>로서 현재 학봉리 산22-1의 가마터가 사적 333호로 지정되어 보존되고 있다.

---

4) 이재황, 계룡산 철화분청사기 재료 연구 - 주변재료의 채굴과 실험을 중심으로 -, 도서출판 동해물과 백두산이, p9

5) 경기도 광주에 있는 관요는 국가에서 운영하는 도화서 소속의 화원이 참여할 수 있지만, 지방 가마에서는 도자기에 그림을 그릴 때 자체내에서 해결했을 것으로 본다.

6) 학봉리 모든 가마는 내화감을 사용하지 않고 기물의 바닥에 굵은 모래를 깔아 포개어 소성한 것이 많으며 가마벽의 녹은 상태로 보아 대략 1230℃ 이상 소성한 것으로 추측하고 있다.



[그림-1] 분청사기 철화어문병 [그림-2] 분청사기 철화당초문 항아리  
 자료 <http://museum.go.kr> 자료 <http://www.gnedu.net>

## 2.2 국내·외 도예촌 조성 현황

- 국내에 계룡산 도예촌과 유사한 성격을 가지며, 도예촌을 형성하고 있는 대표적인 곳으로 이천 및 강진도예촌을 현황을 다음과 같다. 먼저 두 도예촌 모두 자연 발생적으로 형성되었으며, 초기에는 수공업의 도자기 및 관련제품 생산으로 출발하여 90년대 후반부터는 기존의 도예촌에 관광 및 교육의 개념을 도입한 활성화 방안을 모색하고 있었다. 규모면에서는 이천지역에 466개 업체(종사자수 996명)가 있으며, 강진에는 24개 업체(종사자수 77명)가 있다. 생산품목에 있어서는 이천은 청자에서 백자까지 전품목을 생산하고 있으며 강진은 청자를 주 생산품으로 하고 있다. 자연발생적으로 형성된 옛 도예촌을 구성하는 개개의 가옥에는 생산, 판매, 전시 등의 기능을 수용하고 있으며, 자기의 품질 및 마케팅 능력에 따라 수준의 차이가 심하였으며, 관리운영 측면에서 이천의 경우는 이천 민속도자기 사업협동조합을 조직하여 판매, 전시 및 마케팅을 지원하고 있고, 강진은 군운영의 청자사업소와 민간도요로 운영되고 있는데 입지여건의 극복과 시장 확보가 당면과제였다. 중장기적으로는 이천 및 강진도예촌 모두 계획단위의 도예촌 및 관광지 계획을 수립 또는 시행중에 있으며, 작품성 위주의 도기 생산 뿐만 아니라 자기 관련 콘텐츠 사업을 육성하는데 그 초점을 맞추고 있었다.

- 국외지역에서 우리와 유사한 도예촌을 가지고 있는 곳은 가장 근접하여 문화권을 공유하고 있는 일본이다. 조선으로부터 도자문화를 받아들인 일본은 규모 및 시장면에서 우리를 압도하고 있다. 일본에 도자기 산업이 발달한 대표 지역으로는 큐슈지방의 사가현 지역의 아리따시와 이마리시<sup>7)</sup>를 들 수 있다. 도자산업의 규모, 수요 및 공급 측면에서 우위에 있는 일본은 순수 도자기에서 출발하여 산업재로까지 육성시켜 국제적으로 경쟁력이 있는 도자산업으로 발전시켰으며, 현재는 관광문화 상품으로까지 영역을 확대하고 있었다. 관리·운영 측면에서 도예촌 정비의 사업주체는 지방자치단체 주도로 이루어지고 있으며, 각 현의 요업센터와 컨소시엄 및 아리따 요업대학과 연계하여 도자산업을 육성하고 있었다.<sup>8)</sup>
- 이러한 국내·외현황을 살펴본바 도예촌 조성 및 개발에 있어서 다음의 다섯 가지 시사점을 도출할 수 있었다.

#### (1) 계룡산 지역의 특성·주제를 가지며 다양한 기능을 갖춘 계획적 개발

- “한국적인 것이 가장 세계적이다”라는 말처럼 역사·문화자원을 활용한 관광자원화는 분명 지역육성에 있어 좋은 수단이다. 그러나, 자원 그 자체로서는 상품화에 한계가 있으며, 특히, 단일기능으로는 다양성을 창출할 수 없기 때문에, 핵심테마를 중심으로 하되 다양성·복합성을 창출할 수 있는 프로그램이 필요하다. 따라서, 도예촌 내에 단기간에 많은 시설을 유치하기보다는 장기적 관점에서 기존의 도자기관련 공장·판매점 등의 물리적 환경개선을 추진과 함께 정주기반을 구축함으로써 마을 자체를 “계룡산지역만의 독특한 분위기가 숨쉬는 철화 분청사기 박물관”으로 조성할 필요가 있다.

#### (2) 지역여건에 부합되는 관광개발 및 단계적 사업 투자

- 아무리 좋은 시설이라 할지라도 방문객의 관심을 끌지 않으면 실패할 수 밖에 없다. 즉, 주변지역과 차별화된 볼거리 제공이 필요하다. 초기에는 인근관광지와 연계한 프로그램을 도입하고, 지속적인 체험교육을 통하여 도자기 관련 관광수요를 지속적으로 확충할 필요가 있다. 관광시설의 특징상 초기 투

7) 아리따, 이마리의 도예촌 형성은 일본의 도조의 시조로 불리우는 조선도공 이삼평의 자기 제작을 시발로 시작되었다.

8) 산업자원부, 도자기 전문가 교육 및 인력 양성 사업, 2002.2

자비가 많이 드는 반면, 회수기간은 길다는 속성이 있으므로, 대규모 시설 투자보다는 기존의 물리적 환경을 개선하고 단계적으로 시설을 확충하는 접근 방법을 취해야 한다.

### (3) 도예촌의 접근성 및 관광지간의 연계성 확보를 통한 시너지효과 극대화

- 양호한 접근성은 방문객 입장에서 볼 때, 도심·근린공원과 같은 느낌을 주어 언제라도 이용할 수 있는 요인이 된다. 특히, 대상지역이 대전권 근교에 위치한 점, 주5일 근무제 등의 도입으로 여가시간의 증대로 인해 도심근린공원 관광수요는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 접근성과 함께 관광 자원간의 연계성도 중요하다. 방문자 입장에서 측면에서는 한번의 여행에서 多施設을 체험하는 것을 선호하기 때문에 계룡산국립공원, 유성온천지구, expo과학공원 등 인근에 입지하고 있는 관광자원간<sup>9)</sup>의 연계성 확보는 시너지효과를 극대화할 수 주요한 요소이다.

### (4) 도예촌 주변 지역주민·관계자의 의견 통합을 통한 사업 추진 및 운영

- 성공적인 사업추진과 운영을 위해서는 지역주민의 합의도 중요하겠지만, 지역주민과 이해관계자·이해관계자간에 의견이 통합되어야 한다. 따라서, 도예촌 주변 지역주민 및 사업관계자의 지속적 대화와 협력이 필요하며 운영의 아이디어 창출<sup>10)</sup>이 필요하다.

### (5) 이벤트 및 소프트 프로그램의 지속적 개발·운영을 통한 공간 활성화

- 하드웨어적 시설물을 활용한 소프트웨어 프로그램을 도입함으로써 지역을 활성화 할 필요가 있다. 특히, 시설물 및 다양한 기능의 도입과 함께 이벤트의 획기적·지속적인 도입이 없는 한 조성 후 2~3년이 지나면 많은 어려움을 겪는 경우가 많다.<sup>11)</sup> 따라서, 계절별, 월별 이벤트의 도입과 함께 시설물 운영에 대한 소프트 프로그램의 지속적 개발이 필요하다.

9) 관광객은 단순히 관광시설을 관람하는 등의 볼거리만에 만족하는 것이 아니라 보고·느끼면서 맛있는 음식을 동시에 만끽함으로써 욕구를 충족시키게 된다. 따라서 단순한 관광 측면만이 아니라 먹거리체험이 중요함을 시사하고 있다.

10) 주제로서 지역 상품인 도자기에 집착하는 것은 확실한 정체성을 확보하는 장점이 있지만 지나치면 단조로운 주제로 흥미를 잃을 수 있다.

11) 손상락, 지역발전을 위한 테마파크 조성에 관한 사례조사 연구 -일본 사례를 중심으로-, 경남발전연구원

### 3. 대상지 개발여건 분석

#### 3.1 일반환경특성

##### 1) 자연환경특성



##### (1) 위치·면적

- 대상지는 지리적으로 위도 36°22' ~ 36°24', 경도 127°13' ~ 127°15' 사이에 위치하고 있으며, 행정구역상 충청남도 공주시 반포면<sup>12)</sup> 상신리, 하신리<sup>13)</sup> 일원에 위치하고 있으며, 면적상으로 상신리와 하신리는 10.4km<sup>2</sup>로서 반포면의 13.3%, 공주시의 1.1%를 차지하고 있다.

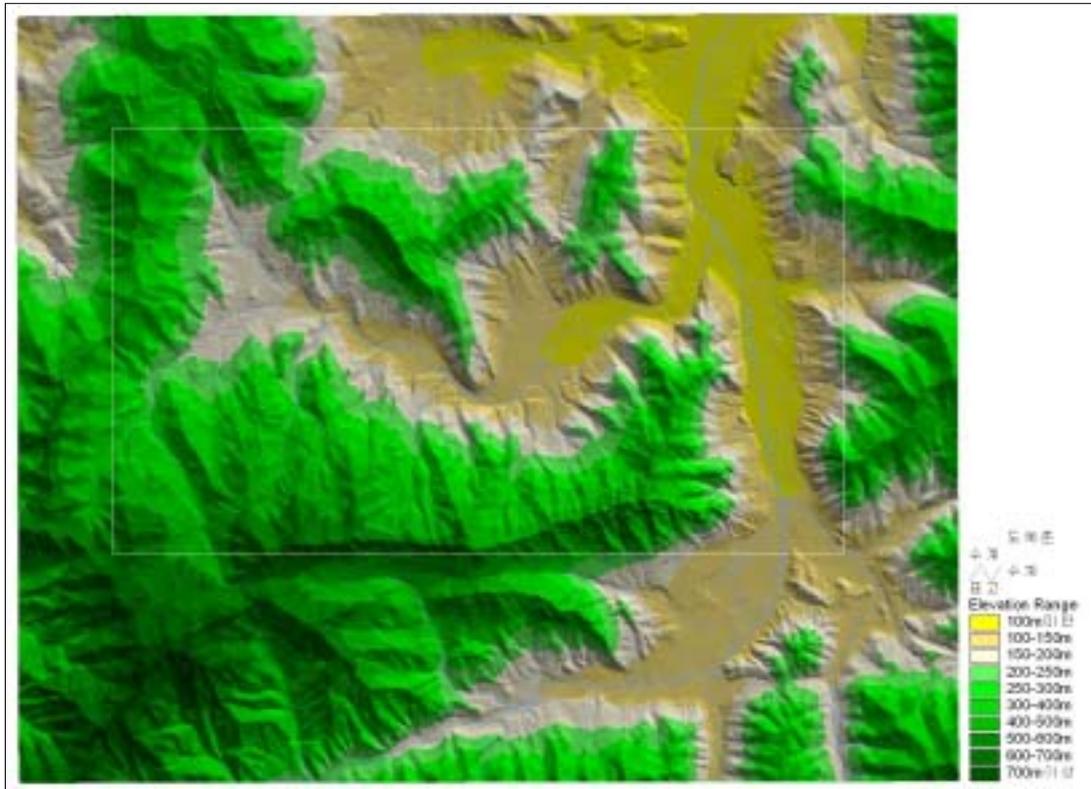
##### 2) 표고

- 계룡산 줄기로 둘러싸여 있는 반포면 상하신리 주변지역에서 가장 높은 지역의 높이는 772.64m이고 최저 높이는 64.84m이며, 상·하신리를 중심으로 한 대상지 내의 표고는 가장 높은 곳이 645.645m이며 가장 낮은 곳이 표고 73.41m를 보이고 있다. 지역의 표고는 시설물 입지 및 개발에 절대적인 영향을 주지는 않으나 활용가능성이 높은 표고 200m이하의 면적은 7,364천m<sup>2</sup>로 분석되었다.

12) 반포면은 공주시에서 중남쪽에 위치하고 있으며, 동쪽은 대전광역시, 서쪽은 공주시 계룡면, 남쪽은 논산시, 북쪽은 공주시 장기면과 접해있다.

13) 1914년 행정구역 개편시 상신이라 하고 반포면에 편입되었다. 예전에는 신소라고 불렀으며 그 뜻은 '깊고 큰 소(沼)' 라는 뜻이다. 신소 위쪽은 상신리, 아래쪽을 하신리라 불렀다.

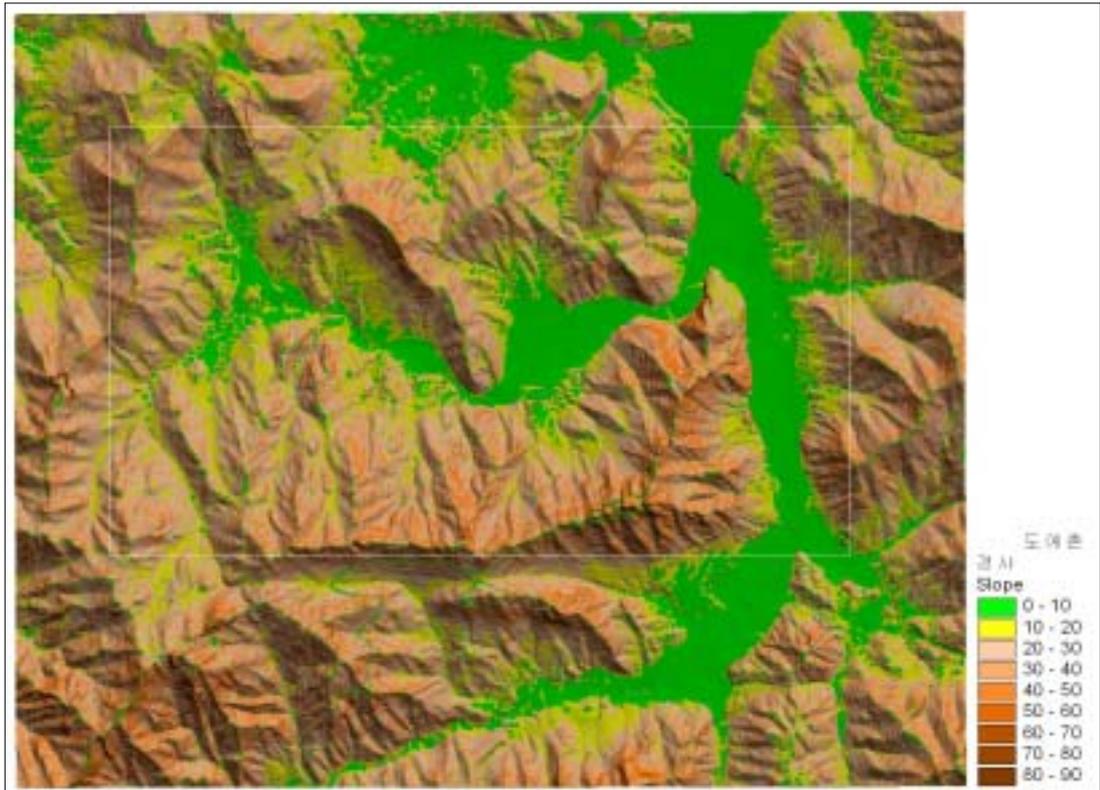
[그림-4] 표고분석도



### 3) 경사

- 대상지 내의 최고 경사도는 83.45. 이며, 50°이상 지역은 277.6천m<sup>2</sup>이고 시설물 입지가 어려운 30°이상의 부지면적은 4,973.6천m<sup>2</sup>로서 전체면적의 30.9%를 차지하고 있고, 시설이 입지할 수 있는 경사 30°이하의 면적은 전체면적의 69.1%를 차지하고 있으나, 자연환경을 최소화하며, 시설물 입지가 적합한 경사를 고려한다면 20°이하가 적당하는데 이의 면적은 6,104.8천m<sup>2</sup>이었다.

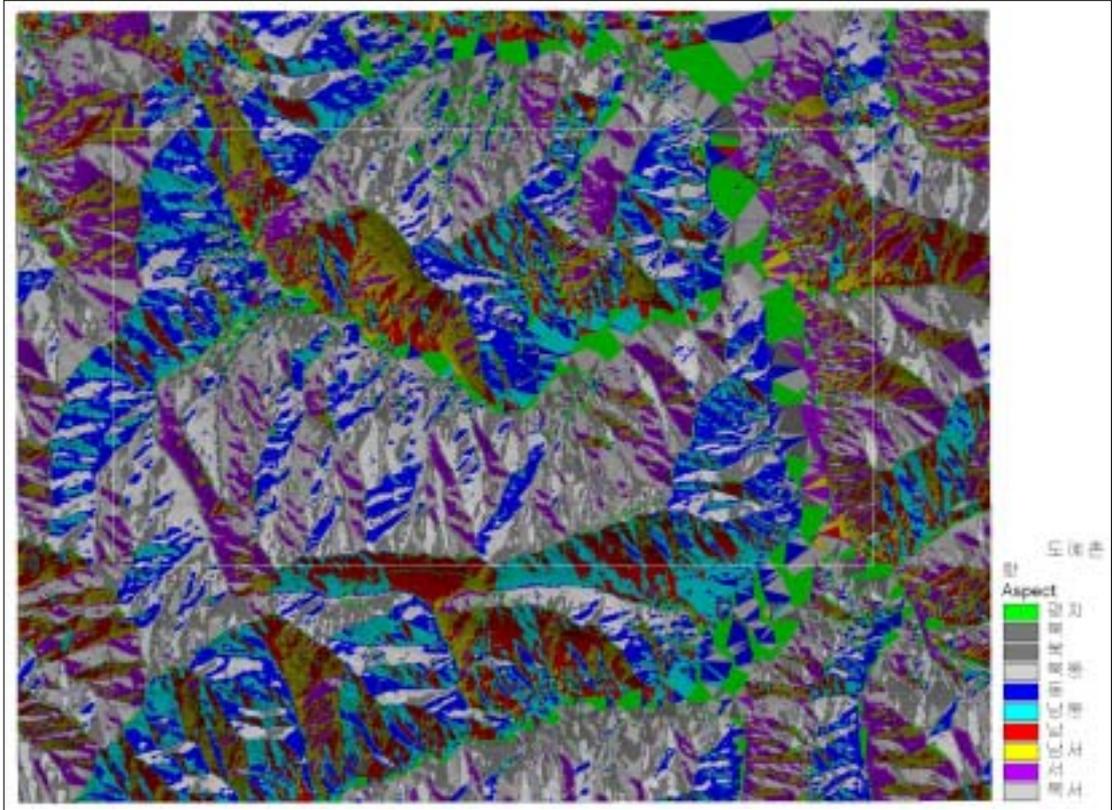
[그림-5] 경사분석도



#### 4) 향

- 상·하신리는 지형상 계룡산 자락에 의한 골로 형성되어 있어 주된 주향이 분포하고 있지 않고 북동, 동, 북, 북서향 등이 고루 분포되어 있으며, 건물입지가 분리한 북, 북서, 서향의 지역은 보존적 측면에서 개발을 억제할 필요가 있는 것으로 분석되었다. 반면, 시설물 입지의 남, 남서, 남동, 동향을 취하는 지역으로 하되 경사 및 지형을 고려할 필요가 있다.

[그림-6] 향분석도



## 5) 경관특성

- 도예촌이 입지하고 있는 상신계곡은 남, 서, 북 방향으로 계룡산에 의해 위요되어 있다. 따라서, 도예촌에서의 시야는 산자락에 의해 둘러싸여 아늑한 느낌을 주며, 전원적인 경관을 연출하고 있다. 시야는 동쪽으로 뜨여 있으며, 동쪽에서 서쪽으로 흐르는 V자형 상하신리 계곡을 따라 공간의 흐름이 이어지고 있다.
- 상신리에서 하신리로 갈수록 계곡의 공간은 넓어지고 개방된 공간에 이르게 되며, 용수천과 금배봉에 이르며, 마을가옥들의 입지는 주로 남향으로 되어 있어, 가옥내에서는 계룡산 자락을 뒤로하고 상신리에서는 신선봉, 하신리에서는 장군봉을 마주하게 되어 있다.



## 2) 도예촌 시설일반현황

- 계룡산 지역의 시설규모를 이천지역과 비교하면 상대적 열위를 보여주고 있으며, 종사자수, 공장등록업체, 전통가마보유수에 있어서도 많은 차이를 보이고 있다. 반면, 강진과는 업체수, 종사자수에서는 차이를 보이고 있으나, 공장규모, 전통가마보유수 및 도예교실운영에 있어서는 비슷한 규모를 가지고 있으며, 시설현황을 통해 계룡산 도예촌은 경기도 일원의 이천, 광주, 여주지역과는 도자생산에 있어 상대적 열위에 있어, 도예촌 조성 및 개발에 있어서 지속적 시설정비 및 확대와 함께, 철화 분청사기를 주제로 하여 제품을 특화시킬 필요가 있는 것으로 분석되었다.

[표-1] 도자기 업체 현황 (2003.6월 현재)

| 구 분 | 업 체 수 (개 소) |           |         | 전년대비 |
|-----|-------------|-----------|---------|------|
|     | 도자기생산업체     | 전시판매장     | 도자기관련업체 |      |
| 합 계 | 15 (72.1%)  | 1 (23.8%) | -       | 변동없음 |

※ 참고 : 이천 466개, 강진 24개소

[표-2] 도자기 생산업체 종사자수

| 계   | 남        | 여       | 비고 |
|-----|----------|---------|----|
| 20명 | 11 (55%) | 9 (45%) | -  |

※ 참고 : 이천 996명, 강진 77명

[표-3] 도자기 생산업체 공장등록 현황

| 계   | 구분 | 등록업체       | 미등록업체     | 비고 |
|-----|----|------------|-----------|----|
| 15개 |    | 10 (66.6%) | 5 (33.4%) | -  |

※ 참고 : 이천 336개, 강진 12명

[표-4] 도자기 생산업체 자산규모별 현황

| 계     | 자산규모에 따른 업체분포 |         |       |
|-------|---------------|---------|-------|
|       | 1억 미만         | 1~5억원이하 | 5억원이상 |
| 15 개소 | 6 (40%)       | 9 (60%) | -     |

[표-5] 전통가마 보유 및 도예교실 운영

| 전통가마 보유현황      | 도예교실 운영업체 |
|----------------|-----------|
| 공동: 1개, 개인: 1개 | 8 개소      |

※ 이천 전통가마 보유 29개, 도예교실 운영 : 27개소

※ 강진 전통가마 보유 4개, 도예교실 운영 : 1개소

### 3.3 소결

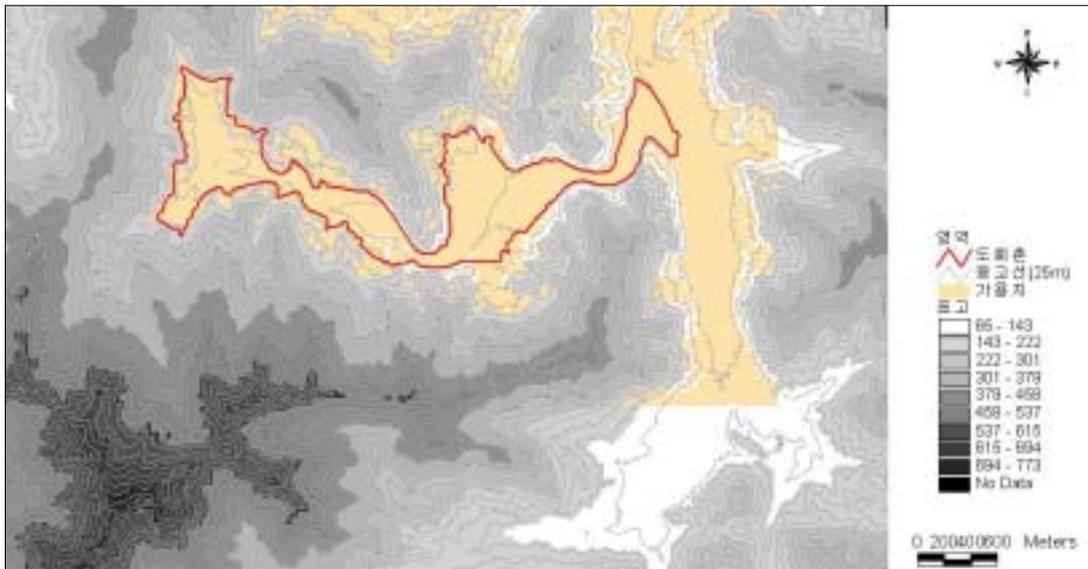
#### 1) 입지적 여건

- 대상지는 우리나라의 중서부에 위치하여 경기도 이천 및 전라남도 강진과 함께 우리나라 3대 도요지 중의 하나로 그 역사적 의미가 있다. 지리적으로는 수도권 및 전국에서 2시간 거리에 있으며, 대전-청주권의 지식정보산업단지, 신행정 수도 건설, 백제·내포문화권 개발과 고속전철 및 도로 인프라의 구축 등으로 개발 여건이 양호한 상태이다. 행정구역상 공주시에 입지하고 있으며, 대전광역시와 근접하여 도심근교의 관광지로서 개발 잠재력이 높으며, 계룡시의 승격으로 관광수요는 더욱 증가될 것으로 예측되고 있다. 특히, 인접한 계룡산국립공원은 전국적 관광 명소로서 주변에는 유성온천, 조각공원, 산림박물관 등 연계 관광자원이 풍부하게 입지하고 있으며, 대전-계룡산간 폭 4차선의 도로가 6차선으로 확장되면 접근성은 더욱 개선되어 개발에 양호한 조건을 가지고 있는 것으로 조사되었다.



## 2) 가용지 분석

- 대상지 내의 가용지 분석은 우선 표고, 경사, 향 등을 중첩(overlay)하여 분석하였다. 표고는 주변지역의 대상지 및 주변경관을 고려하여 표고를 250m미만으로 설정하고, 경사도는 지형의 변형·훼손을 최소화할 수 있는 범위 내에서 가용면적을 분석하였으며, 경사, 향, 표고를 만족하는 가용지 면적은 총 1,645.6천㎡로 분석되었다.



## 4. 철화 분청사기 도예촌 조성 방안

### 4.1 기본방향

#### 1) 도예촌 성격

- 계룡산 지역은 이천, 강진과 함께 우리나라 3대 도요지 중의 하나로서, 철화기법을 이용한 분청사기의 제작과 함께 일본 최초의 백자를 구워낸 이삼평을 배출한 지역으로서, 모두가 공유하여야 할 역사적 자산이다. 따라서, 계룡산 도예촌은 우리나라 도자의 경제적 수요, 규모, 접근성 등을 고려할 때,
  - 전통문화의 계승측면에서는 분청사기를 주제로 하여 철화기법의 도예를 전승하는 전통 도예촌으로, 도예인들에게는 작품창조와 생활 도예촌으로, 방문객들에게는 체험·관광의 도예촌으로 될 수 있는 분청사기 체험·관광 도예촌

으로 조성되어야 한다.

## 2) 조성방향

- 계룡산 국립공원 등 주변과 조화되는 환경 친화적인 도예촌 조성
- 철화 분청사기 전승과 도예 문화의 창달을 위한 정주공간 조성
- 테마와 볼거리, 즐길거리, 살거리가 있는 복합기능 공간 조성
- 주변관광자원과의 연계된 프로그램 도입을 통한 개발 효과 극대화

## 4.2 도예촌 조성 기본구상

- 본문에서는 도예촌의 도입시설 및 규모를 산정하기 위해 이용자 수요예측 및 이용권역, 기능에 따른 공간의 성격을 설정하면 다음과 같으며, 이를 바탕으로 한 도입시설 및 프로그램을 제안하고자 한다.

### 1) 이용자 수요예측 및 이용권역

- 도예촌의 개발규모, 도입시설 및 프로그램 도입을 위한 이용자 수요예측결과 연간 이용자수는 약49만명, 일평균이용자수는 8,163명, 일평균이용자수는 1,342명, 설계기준일 이용자수는 4,081명으로 조사되었으며, 이용자 계층분석에서 1차 이용권역은 대전, 2차 이용권역은 충청, 서울 등이 설정되었다.

| 이용권역         | 이용계층                | 이용행태             |
|--------------|---------------------|------------------|
| 1차 (대전권)     | - 가족, 단체, 도예관련방문자 등 | 체험, 교육, 문화, 관람 등 |
| 2차 (충청,서울 등) | - 관광객, 동호인, 수학여행단 등 | 관광, 견학, 관람, 구매 등 |

### 2) 기능에 따른 공간

#### (1) 연구·교육·체험공간

- 연구·교육·체험공간의 역할은 특수목적관광의 수요확보를 위해 도예역사 및 철화 분청사기에 대한 우수성을 소개하고 제작과정을 체험하게 할 수 있는 시설물과 프로그램을 도입하고, 장기적으로는 분청사기 연구소, 도예문화관 등을 설립하여 도자기 소재, 제작, 디자인 등의 종합적 연구를 수행하는

역할을 담당하며, 도입가능시설 및 기능은 다음과 같다.

| 도입가능시설       | 도입기능                                       |
|--------------|--|
| 철화 분청사기 연구소  | - 분청사기 및 철화분청사기를 중심으로 한 역사, 제작기법, 소재 등의 연구 |
| 철화 분청사기 문화관  | - 계룡산지역의 도자문화의 정립과 홍보                      |
| 도예학습체험장(아영장) | - 도예에 대한 직접적인 교육과 체험을 위한 시설조성 및 프로그램 도입    |
| 도예공방         | - 현재의 도예작가 및 추후입주자를 위한 도예공방의 확충            |
| 실험 작업장       | - 도자기와 관련된 제작실, 시험기구실, 실험실을 등 도입           |
| 도자정보센터       | - 도자산업정보, 관련상품개발, 마케팅 등을 종합적으로 지원하는 센터     |

## (2) 공원 · 휴게공간

- 공원 · 휴게공간의 역할은 도예촌의 입지적 특성을 살려 도시근교의 문화공원으로서 방문객에게 휴게기능을 제공하는 역할을 한다. 공원에는 전통마당개념의 open-space를 설치하여 방문자를 대상으로 하여 다양한 이벤트 행사를 제공함으로써 공간에 활력을 부여한다.

| 도입가능시설 | 도입기능   |
|--------|--|
| 도예인의 길 | - 주차장과 도예촌을 연계, 도예역사를 시대별로 전시하여, 문화 알리고 체험할 수 있는 길<br>- 로면의 포장은 도자기를 활용하여 시대별, 종류별로 포장 |
| 도예마당   | - 도예촌의 중심광장으로 도예촌의 상징적 공간  |
| 이벤트 광장 | - 도예촌과 연계된 이벤트 광장  |
| 도자조각공원 | - 도자기를 소재로 한 콘텐츠 조각 전시<br>- 어린이 놀이체험시설 (도자기를 소재로 동화, 전설 등의 미니어처 전시)                    |

## (3) 전시 · 판매공간

- 전시공간에는 입주 작가의 작품을 전시하는 기획전시, 도자 관련자료를 발굴 수집하여 전시하는 상설전시 및 영상전시 등을 하여 관람자에게 계룡산 도예 문화에 대한 역사, 수준, 이해 등을 도움. 전시장 인근에는 야외전시장과 입주작가들의 작품 및 서적자료를 판매하는 상설판매장, 기념품 매장을 설치하여 일정수익을 확보할 필요가 있다.

| 도입가능시설            | 도입기능  |
|-------------------|---|
| 계룡산 도예박물관         | - 일본·중국 도자기의 전시를 통한 철화분청사기 특징 전시<br>- 계룡산 지역의 도자의 특징과 역사연구<br>- 도자 관련유물·유적·사료 전시                          |
| 도예전시관             | - 지역의 도자 유적·유물전시 및 관련 콘텐츠 상품판매  |
| 갤러리               | - 유명작가들의 작품전시 및 판매  |
| 아트센터              | - 도자기를 소재로 한 예술작품의 전시 및 판매  |
| 야외전시장             | - 도예촌 작가들 작품을 중심으로 한 작품전시<br>- 관광객에게 휴식공간 및 사진촬영 장소 제공  |
| 상설판매장<br>및 기념품 매장 | - 철화 분청사기 등 계룡산 지역의 작품을 전시·판매<br>- 우수도자기를 시중보다 10~20% 할인하여 판매<br>- 주별 경매제를 도입하여 우수작품을 저렴한 가격에 구입하는 이벤트 마련 |

#### (4) 부대공간

- 부대시설공간은 도예촌의 외부환경의 질과 방문자에게 편의를 도모하는 시설로서 공공·관리기능을 담당한다.

| 도입가능시설               | 도입기능  |
|----------------------|---|
| 진입로                  | - 도예촌으로의 진입을 위한 도로 및 경관 보행 접근로  |
| 주차장                  | - 단체 및 개별관광객들을 대상으로 한 주차시설 확충   |
| 안내시스템 및<br>보행안전가로시설물 | - 도예촌 이미지를 반영한 가로안내시스템 및 전자안내시스템 구축<br>- 보행자를 위한 가로 안전대와 함께 보행자유도형 조명 겸용 볼라드, 벤치, 휴지통 등 편의시설 설치 |
| 도예촌 관리사무소            | - 도예촌 주차장과 연계하여 도예촌의 외부환경 관리운영을 담당  |

### 3) 도입시설 및 프로그램 설정

#### (1) 도입시설

- 도입시설의 설정은 도예촌 이용자 계층 및 기능에 따른 공간 분석에 따른 도입시설과 주민들의 계룡산 도예촌 발전을 위해 필요한 시설을 조사하여 교육·체험, 공원·휴게, 전시·판매, 부대공간으로 구분하여 공간별 도입시설을 설정하고 시설별 규모산정을 하면 다음과 같다.
- 시설별 규모산정은 최대시 이용자수 내에서 시설별로 분배하여 산정하였으며, 다른 지역의 사례를 비교하여 면적을 조정하였다.

[표-12] 계룡산 도예촌 조성을 위한 도입시설 및 규모산정

| 구분       | 도입시설         | 시설별<br>최대시<br>이용자수 | 단위규모<br>(m <sup>2</sup> /인) | 시설규모           |       | 비고 |
|----------|--------------|--------------------|-----------------------------|----------------|-------|----|
|          |              |                    |                             | m <sup>2</sup> | 평     |    |
| 교육<br>체험 | · 도예 교육관     | 200                | 10                          | 2,000          | 605   |    |
|          | · 도자연연구소     | 70                 | 30                          | 2,100          | 635   |    |
|          | · 실험공방/작업장   | 100                | 20                          | 2,000          | 605   |    |
| 공원<br>휴게 | · 도예마당/이벤트광장 | 120                | 30                          | 3,600          | 1,089 |    |
|          | · 도예조각공원     | 80                 | 20                          | 1,600          | 484   |    |
| 전시<br>판매 | · 도예전시관      | 100                | 20                          | 2,000          | 605   |    |
|          | · 야외 전시장     | 80                 | 30                          | 2,400          | 726   |    |
|          | · 판매장/기념품매장  | 50                 | 20                          | 1,000          | 303   |    |
|          | · 도공의 집      | 120                | 20                          | 2,400          | 726   |    |
| 부대       | · 주차장(대형)    | 10                 | 50                          | 500            | 151   |    |
|          | · (소형)       | 150                | 40                          | 6,000          | 1,815 |    |
|          | · 야외 작업장     | 40                 | 20                          | 800            | 242   |    |
|          | · 관리사무소      | 5                  | 20                          | 100            | 30    |    |
| 합 계      |              | 1,125              |                             | 26,500         | 8,016 |    |

#### (2) 공간별 프로그램

- 도예촌에 있어서 각 공간별 역할과 도입기능 및 프로그램을 제안하면 다음과 같다.

● 교육·체험공간

- 도예촌에 교육·체험공간을 조성함으로써 개별 공방에서 운영하고 있는 수업을 교육·체험행사로 나누고 교과시간표를 1일, 1박2일 코스로 정규화하여 체계적 도예교육 실시 및 도예문화를 보급하며 교육행사는 성격상 시범, 학술, 참여행사 등으로 구분하여 실시하고, 체험행사의 대상에 따라 학습프로그램<sup>15)</sup>을 운영한다.

| 구 분   | 세 부 내 용                    | 비 고    |
|-------|----------------------------|--------|
| 교육 행사 | • 도자예술작품 제작 및 시범           | 시 범    |
|       | • 도자예술진흥을 위한 work-shop     | 학 술    |
|       | • 철화분청사기의 역사성 정립 및 제작기법 교육 | 학 술    |
|       | • 도자예술 및 야외소성굽기            | 참여 행사  |
| 체험 행사 | • 도자기 체험 교실                | 일 반 인  |
|       | • 전통 물레 교실                 | 일반, 학생 |
|       | • 철화로 글,그림 그리기             | 일 반 인  |
|       | • 흙 높이쌓기 대회                | 일 반 인  |

● 공원·휴게공간

- 도예마당과 이벤트광장에는 전통마당의 개념을 도입하여 환경을 조성하며 충남·대전지역의 문화행사와 연계하여 축제의 장을 조성한다.<sup>16)</sup> 특히, 사계절 야외 결혼식, 음악회, 영화촬영, 방송 등을 유치하여 장소마케팅 효과를 도모한다.

[표-14] 계절별 행사 프로그램 (예시)

| 계절 | 월별  | 기획행사     | 전시       | 교육       |
|----|-----|----------|----------|----------|
| 봄  | 3월  | 도자기 축제   | 철화 분청사기전 | 춘계 도예 캠프 |
|    | 4월  | 야생화 꽃축제  | 사진촬영전    |          |
|    | 5월  | 야외영화제    | 도자 민구전   |          |
| 여름 | 6월  | 도자기 할인판매 | 분청사기전    | 하계 도예 캠프 |
|    | 7월  | 여름음악축제   | 하계 캠프    |          |
|    | 8월  | 향토풍물제    | 향토 유물전   |          |
| 가을 | 9월  | 도자기 할인판매 | 자기전      | 추계 도예 학교 |
|    | 10월 | 단풍제      | 사진 촬영전   |          |
|    | 11월 | 학술세미나    | 도자 산업전   |          |
| 겨울 | 12월 | 송년제      | 도자 예술전   | 동계 도예 학교 |
|    | 1월  | 눈축제      | 사진 촬영전   |          |
|    | 2월  | 신년제      | -        |          |

15) 기타 세계 도자 엑스포를 대상으로 좋은 프로그램을 반영하며, 이 지역 특성에 맞는 특별 행사를 발굴하여 개발한다.

16) 전인수, 월암 도자 예술촌 환경설계, 서울대학교 환경대학원, 1995.2. p55

● 전시·판매공간

- 도예의 전시는 단순히 도자기의 전시가 아닌 도예 교육, 홍보, 판매 등 도자기에 대한 올바른 이해와 이를 통한 도예문화창달에 중요한 역할을 하며, 이에 대한 전시 프로그램의 체계적인 접근과 판매공간 구성은 매우 중요하다. 도예촌의 전시는 장소에 따라 실내·외 전시로 구성하며, 기능에 따라 보존, 기획, 상설 등으로 구성하고, 목적에 따라 교육 및 견학을 위한 전시와 판매를 목적으로 하는 전시로 구성한다. 작품 전시는 계절별 행사 프로그램에 맞추어 계절별, 월별로 구성하고, 다른 지역 도예인 들과의 교류전시 등을 추진하여, 도자문화의 장으로 조성한다.

|       |   |       |
|-------|---|-------|
| 전시 행사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계룡산 철화 분청사기전</li> <li>• 국제 도자기 작품 전시회 (일본, 중국, 유럽 등)</li> <li>• 예술성이 높은 도자 공예품 전시·판매</li> <li>• 계룡 도자의 소리</li> <li>• 계룡의 울림(사물놀이)</li> </ul> | 전시행사장 |
|-------|---|-------|

● 부대시설공간

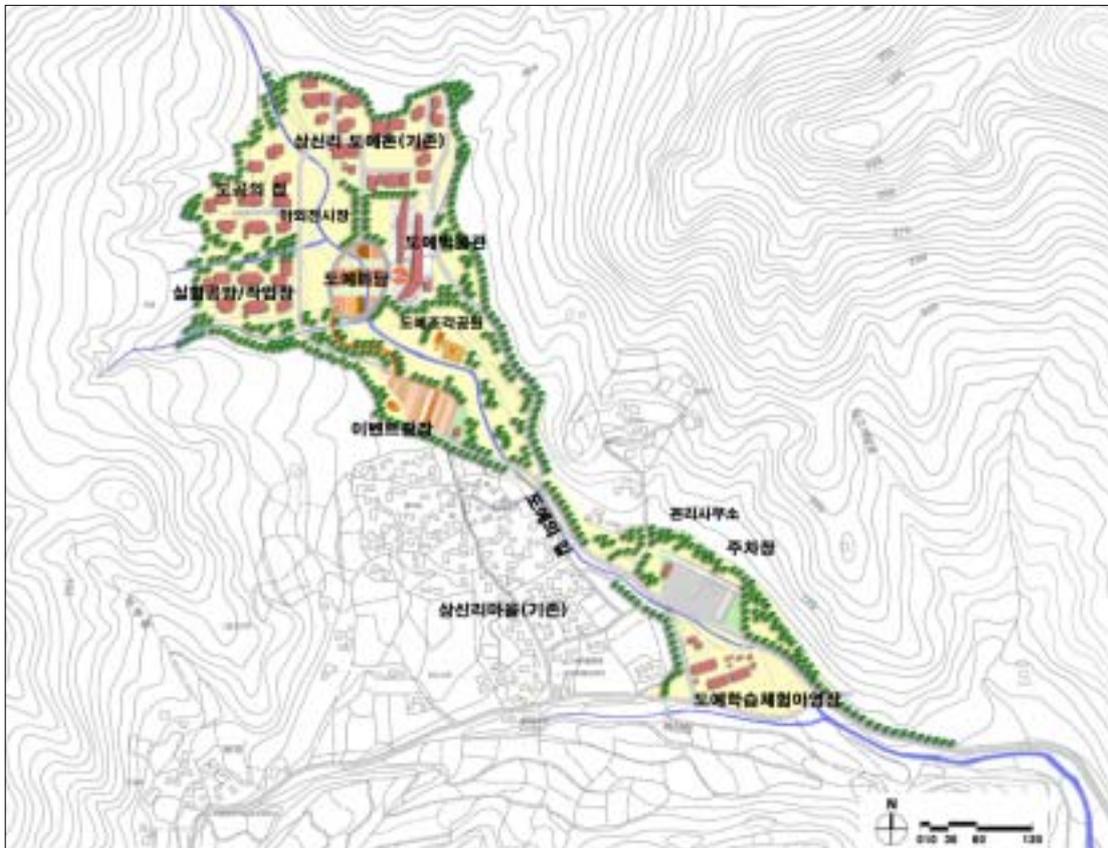
- 도예촌의 서비스 기능을 강화하는데 있어 부대시설공간의 확보는 매우 중요하다. 특히, 대표적인 부대시설인 진입로, 주차장, 도예촌 내부로의 접근로인 도예인의 길 등은 유기적 연계체계가 확보되도록 한다. 도예인의 길 주변에는 철화 분청 도예의 역사 및 도자 조각품 등을 전시함으로써 걸으면서 도예를 체험할 수 있도록 프로그램을 개발할 필요가 있다. 주차공간 주변에는 도예촌 안내센터 및 관리사무소를 두어 방문객 및 탐방객에게 편의를 제공하며 주변에는 배기가스 등에 강한 수종을 식재하여 주변생태환경이 보존되도록 한다.

#### 4) 도예촌 조성 기본구상

##### (1) 기본구상도

- 현 상신리 도예촌이 계룡산 자락에 입지하고 있다는 점을 고려할 때 철화 분청사기 도예촌 조성은 산지구릉지형에 순응한 자연 친화적 배치계획이 필요하다. 따라서 정주기반이 구축되어 있는 도예마을을 정비하고, 새롭고 인위적인 시설보다는 기존의 시설들은 정비하고 관련시설을 확충하는 방식으로 계획한다.
- 공간별 배치구상으로 진입부에는 주차장과 도예의 길을 조성하여 도예촌으로의 자연스러운 진입을 유도하고, 도예의 길 주변에는 이벤트광장, 도예마당, 조각공원을 두고 박물관, 도공의 집을 두어 공간의 유기적 연계성을 확보하며, 현재 공주학생야영장으로 쓰이고 있는 공간은 야영장과 함께 도예교육프로그램을 제공함으로써 교육체험공간으로의 활용한다.

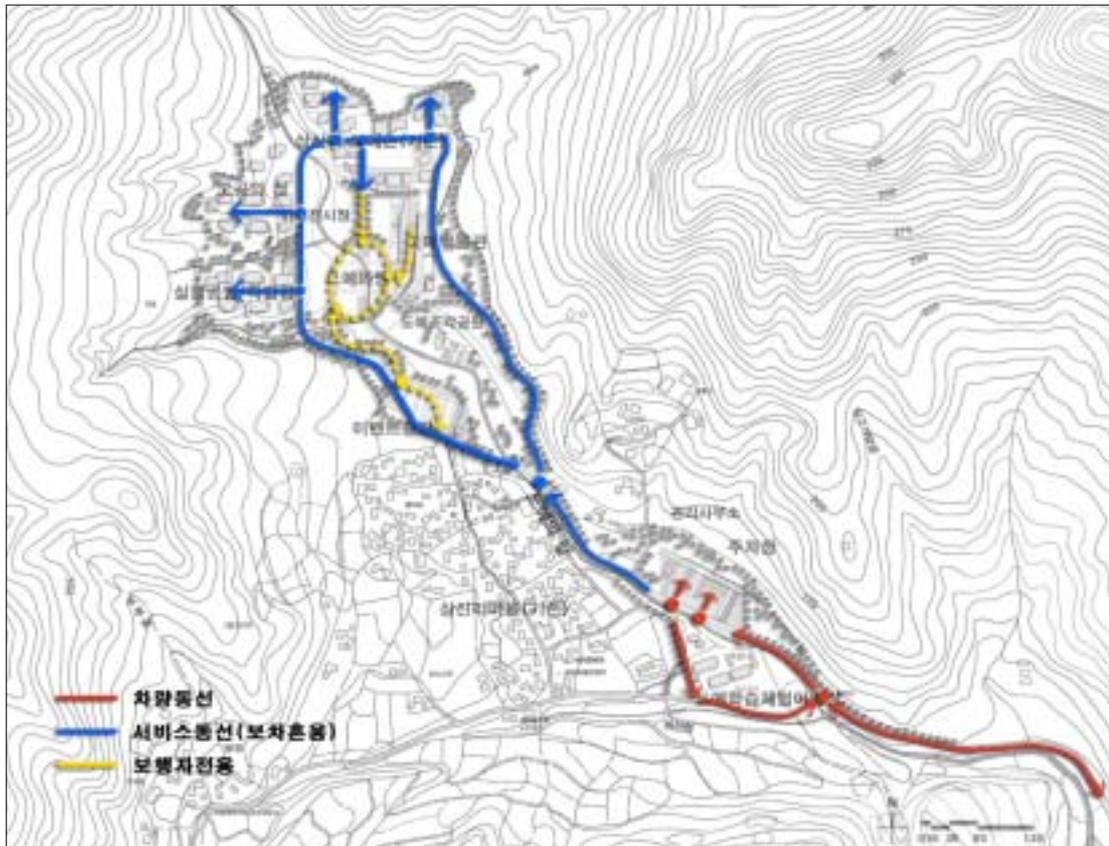
[그림-10] 기본 구상도



## (2) 교통동선구상

- 도예촌으로의 진입은 차량으로 하되 주차장에서 도예촌으로의 진입은 보행진입을 원칙으로 하며, 도예촌 관리·유지 서비스를 위한 차량만을 시간제로 허용한다.
- 차량의 주차는 도예학습야영체험장 후면에 조성계획인 주차공간을 활용하고 체험장 주변에 순환도로를 정비하여 일방순환 통행하여 계획한다.
- 도예촌내의 보행동선은 주차장에서 이벤트광장, 도예마당을 거쳐 도예촌 내부의 환상보행도로망을 구축하며, 도로면의 포장은 주변의 환경을 고려하여 자연 친화적 재료인 마사토, 자갈, 소형 블럭, 목재 등을 이용하여 포장한다.
- 또한, 차량동선의 연결 및 보행동선의 안전을 우선적으로 고려하여 계획하며, 결절부에는 hump를 설치한다.

[그림-11] 교통동선 구상도





### 4.3 주변자원과 연계방안

- 현재 계룡산 도예촌은 행정구역상 충청남도에 포함되어 있으나 관광수요는 대전·충남권을 중심으로 형성되고 있다. 공주시의 경우 시티투어, 온천단지, 백제문화재, 철화분청사기 등 4개 분야에 대해 알리고 있으며, 공주시 100배 보기에 문화/성지/휴식부문에 계룡산 도예촌을 알리고 있으나, 시티투어코스 에 관광코스에 제외되어 있는 점과 대중교통수단이 없어 계룡산 도예촌을 방문하는 것이 장애요소로 작용하고 있다. 반면, 대전의 관광코스는 한나절형 5코스, 1일형 7코스, 2일형 3코스<sup>17)</sup> 등으로 개발하여 운영하고 있으나, 계룡산 상신리 도예촌을 경유하는 코스는 1일형에 1코스에 지나지 않는다.
- 따라서, 대상지 위치가 대전에서 30분권에 있다는 점을 감안한다면, 도예촌의 조성과 함께 관광코스로의 적극적 개발 및 홍보가 필요하며, 주변자원과의 연계방안으로 기존관광코스의 개선, 도예촌을 중심으로한 관광프로그램 개발, 관광셔틀버스의 운행 등을 제안하고자 한다.

#### (1) 기존 테마 관광코스의 개선

- 현재 도예촌은 일부 촌의 교통공공시설을 확충한다면 경유관광지로서 충분한 가치가 있다. 특히, 기존의 공주시 테마관광코스에 계룡산도예촌을 포함시켜 적극적으로 안내하는 것이 필요하다. 관광수요측면에서 계룡산 도예촌은 충남공주보다는 대전권에 비중이 높으며, 계룡산 국립공원, 온천 등과 연계시 관광자원으로서의 가치가 크다. 따라서 대전의 한나절형 관광에 동학사→계룡산 도예촌이 연계된 코스 및 1일형 현재 동학사→공주박물관→공산성→경기장의 코스에 계룡산 도예촌을 포함하여 동학사→계룡산도예촌→공주박물관→공산성→경기장을 경유하는 코스로 조정할 필요가 있다.

#### (2) 도예촌을 중심으로 한 관광 루트의 기획

- 계룡산 도예촌은 철화분청사기, 도예, 작가촌 등으로 다른 지역과 차별화된 관광테마로서 충분한 잠재력을 가지고 있다. 그러나, 현재 시설정비의 미흡으로 계룡산, 대전, 공주지역의 경유 관광지로서 밖에 역할을 하지 못하고 있는

17) <http://www.metro.daejeon.kr> 참조

실정이다. 도예촌에는 주요 테마와 함께 다양한 소프트웨어 프로그램을 확보하여, 이를 중심으로한 관광 루트를 기획할 필요가 있다.

### (3) 관광 셔틀버스의 운행

- 도예촌으로의 접근은 승용차, 하루 6회 운행의 버스, 주1회 대전 시티 투어 등으로, 대중교통수단을 통해서만 대상지로의 접근이 어려운 실정이다. 따라서, 계룡산 도예촌을 중심으로 한 대중교통 및 관광기능을 동시에 수행하는 정기적 셔틀버스의 운행이 필요하다.

## 5. 맺음말

- 21세기 문화는 단순히 인문적인 요소를 뛰어넘어 지역의 정체성과 경쟁력을 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다. 또한, 참여정부의 출범으로 국민의 삶의 질 개선을 위한 문화적 가치의 확산정책과 지방분권화에 따른 지역문화 활성화 정책이 더욱 활발히 추진될 전망이다.<sup>18)</sup>
- 이러한 여건을 감안할 때 계룡산 철화 분청사기 도예촌의 사업추진은 지역개발 및 발전에 있어 충분한 잠재력을 가지고 있다. 따라서, 지역의 자원의 잠재력을 극대화하는 개발, 친환경적인 개발, 내생적 지속가능성이 확보된 개발, 경제적 사업타당성이 확보된 개발을 위해 본 과제 이후에 좀더 종합적 개발이 필요하며, 종합개발계획 및 법적인 절차에 따라 단계적으로 추진할 필요가 있으며, 다음과 같은 정책제안을 하고자 한다.
- 첫째, 도예촌 조성을 위한 종합적인 개발계획의 수립
  - 도예촌 입지예정인 공주시 반포면 상·하신리 일원은 국립공원지역에 근접하여 있으며 아름다운 주변자연환경과 잠재력이 큰 관광자원이 근접하여 있다. 이러한 주변잠재자원은 도예촌 조성의 강점이자 기회요인이며, 이를 종합적으로 반영하여 잠재력을 극대화하는 종합적인 개발계획을 수립하여야 한다.
- 둘째, 환경 친화적이며 지속가능성이 확보된 개발계획 및 사업추진

18) 전국문화원연합회, 『문화·역사마을만들기』 관련 토론회 자료, 2003.3.6

- 계룡산 국립공원의 인접과 주변지역의 아름다운 자연경관은 지역의 개발잠재력을 높이는 중요한 요소이다. 반면, 무분별한 개발에 의한 경관 훼손은 지역발전의 발전잠재력을 약화시켜 막는 요소가 될 것이다. 따라서 환경 친화적인 개발을 추진하여 지역의 지속가능성을 확보하여야 한다.
- 셋째, 투자재원 확보를 위한 공공 및 민간재원을 적극적 도입
  - 대상지역에 도예촌 조성을 위해서는 기반시설에서 도예촌 조성에 필요한 직간접시설까지 상당한 투자가 필요하며 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 투자재원의 확보가 중요하다. 따라서 기반시설 및 공공시설에 있어서는 정부부처에서 진행중인 사업과의 연계를 통하여 사업비를 확보하고 계획에 민자유치가 가능한 수익성 사업을 계획하여 민간재원을 확보하는 것이 중요하다.
- 넷째, 지역민, 지자체 및 중앙정부, 기업의 협력과 파트너십에 의한 사업추진
  - 도예촌의 조성과 함께 지속적 유지·활용을 위해서는 지역의 내생적 개발잠재력을 극대화하여야 하며 이것은 과거에 시행하였던 하향식 사업추진에서 상향식 사업추진으로의 전환을 요구하고 있다. 즉, 계획수립에 있어서 지자체, 지역민의 공동합의에 의한 추진의 협력이 필요하며, 이를 바탕으로 미래의 도예촌은 조성되어야 할 것이다.

## - 참고문헌 -

- 대전 세계 박람회 조직위원회, 『한국의 도자기 비교/귀향전 - 한국도자기의 특징, 미의식과 한국도자기의 역사』, 1993
- 한국관광공사, 『관광개발 매뉴얼』, 1999.12
- 임주환외, 『관광지 개발론』, 백산출판사, 2001년 1월 20일
- 가미지카 요시쿠니, 역자 박석희 외, 『미래도시를 여는 테마파크(관광도서시리즈 30)』, 일신사, 1998년 8월 31일
- 이토마사미, 역자 박석희 외, 『테마파크의 비밀』, 일신사, 1995년 8월 1일
- 강무원 지음, 『이사오고 싶은 도시만들기』, 한국능률협회, 1999년 11월 30일
- 이재황, “계룡산 철화 분청사기 재료 연구 - 주변재료의 채굴과 실험을 중심으로-”, 도서출판 동해물과백두산이, 1997년 5월 28일

- 유흥준·윤용이, “알기 쉬운 한국도자사”, 경기도·세계도자기엑스포조직위원회, 2001.8.10
- 박민기, “이천 도예문화공원 환경설계”, 서울대학교 환경대학원, 1999.5
- 전인수, “월암 도자 예술촌 환경설계”, 서울대학교 환경대학원, 1999.5
- 송희정, “도시근교 전원주택의 공간구조에 관한 연구 - 계룡산 도예촌을 중심으로”, 목원대학교 대학원, 2001.6
- 이재황, 최석원, 채상정, 서만철, “철화분청사기 철화안료로 사용한 석간주 연구”, 공주대학교 문화재보존과학연구소, 2003.2
- 공주시·백제문화선양위원회, 제49회 백제문화제 기념 학술심포지움 “계룡산의 도자문화”, 2003.10.9
- 이천문화원, “이천도예촌”, 1994.8.10
- 산업자원부, “도자기 전문가 교육 및 인력 양성 사업”, 2002.2
- 삼성경제연구소, “이천 도자기 클러스터의 현황과 발전전략”, 2002.12
- 세계도자기엑스포 조직위원회, “「세계도자기엑스포2001」 행사 이후 국내·외 민간기업 유치구상”, 2000.11
- 공주군, “제1차 군건설종합계획(1992~2001)”, 1999.12
- 공주시·충남발전연구원, “새천년 공주시 장기발전비전”, 1999.12
- 이현식, 김은경, “강화군 화문석 문화마을 조성방안 연구 - 송해면 양오리를 중심으로 -”, 인천발전연구원, 1999.12
- 손상락, “지역발전을 위한 테마파크 조성에 관한 사례조사 연구 - 일본사례를 중심으로 -”, 경남발전연구원
- 월간 환경과 조경, “고령 대가야 역사테마 관광지 조성 기본계획 현상공모 당선작”, 2002. 7, p90-93
- 공간, “다름슈타트의 예술인촌”, 1992.10
- 월간 공예, “카펜스타인의 도자기 축제, 1990.1
- 월간 공예, “전통공예의 계승과 현대 공예의 방향”, 1989.3
- 월간 공예, “한국 도자공방의 변천 과정”, 1989.5
- 월간 공예, “공동 아틀리에”, 1985
- 공간, “안동지례마을 수몰지역 복원계획 -지례창작예술센터, 지례예술촌”, 1986.6

# 충청남도의 경관관리 추진방안

한상욱 (충남발전연구원 책임연구원)

## 1. 머리말

과거 우리나라에서는 경제 논리에 입각한 기능성·편리성 증진 위주의 도시·지역개발 추진으로 도시·지역 환경은 무미건조하고 획일적인 양상을 띄게 되었다. 이에 대한 반론으로 도시·지역의 질적인 향상을 위한 노력들이 다각도로 이루어졌으며, 특히 질적인 향상을 의미하는 쾌적성(Amenity)과 정체성(Identity) 확보를 위한 노력들이 80년대부터 대두되기 시작하였다. 이러한 일련의 노력들은 경관계획 또는 경관관리를 통하여 구체화되기에 이르며, 1993년 서울시는 “서울시 도시경관 관리방안 연구”를 수립하였고, 광주시(1996)·강원도(1997)·경기도(2000)·대구시(2002)·대전시(2003) 등도 이미 경관계획을 수립하였다.

우리나라의 경관관리방안에 관한 연구는 1990년에 들어서면서 경관이론 및 관련제도를 근거로 비교적 활발히 진행되었다. 임승빈 외 2(1995)은 “경관관리를 위한 경관정책의 발전방향에 관한 연구”에서 도시 경관관리 정책의 발전방향으로서 경관심의의 도입 및 강화, 도시경관계획의 수립, 경관영향평가의 확대실시, 경관조례의 제정을 제시하고 있으며, 김용만(1999)은 “지방자치단체의 경관조례 도입에 관한 연구”에서 경관시책의 체계화를 위한 경관관련법 제도의 정비와 경관조례의 도입을 주장한 바 있다.

한편, 새로이 개정된 국토의계획및이용에관한법률에 의해 각 시·군은 2005년까지 도시기본계획 수립시 부문별 계획으로서 경관계획을 의무적으로 수립하여야 하는 상황에서 충청남도는 경관계획에 대한 준비가 미흡하며, 도 산하 시·군에게 경관계획 수립시 필요한 지침을 제공하지 못하고 있다.

따라서, 본고는 우선 효율적인 경관관리를 위해 외국의 경관관련 제도와 행정에 대해서 조사·분석하여 시사점을 얻고, 국내의 경관계획 사례를 검토·분석함으로써, 충청남도 경관관리의 제도와 행정에 대한 경관관리방안 제시하고자 한다.

## II. 경관관련제도 검토

### 1. 외국의 경관관련제도

#### 1) 미국

미국의 경관제도는 도시 디자인(Urban Design)을 기반으로 제정되어 있으며, 도시관리차원의 경제·사회·문화적 측면과 도시계획에 있어 물적 환경조절이라는 측면을 분리하여 다루어지는 것이 아니라 광범위한 도시행정과제에 대응한 실제적인 측면을 함께 고려하여 접근하는 방식을 취한다.<sup>1)</sup>

미국의 경관제도는 건축자유주의(Free-to-Build)원칙에 입각한 지역지구제(Zoning)를 근간으로 하고 있으며, 도시경관의 질 향상, 역사환경의 보존, 도시특징의 보존, 도시성장관리에 목표를 두고 있다.

경관관리의 구체적인 실행은 주정부의 주법(Standard State Zoning Enabling Act)에 근거하여 각 지방정부의 조례형식으로 제정하고 있다. 용도지역제에서 경관관리를 다룬 것은 1940년대 이후의 현상이며, 최근에는 성장관리 측면에서 혼합적 토지이용을 가능토록 하기 위하여 보너스 및 장려지역지구제(Incentive Zoning), 오픈스페이스 지역지구제(Open space Zoning), 성능지역지구제(Performance Zoning), 특별지역지구제(Special Zoning) 등의 각종 수법을 도입하여 유연한 운용을 도모하고 있다.<sup>2)</sup>

한마디로 미국의 경관관리는 지역지구제를 통해서 경관의 미적인 부분을 고려하고 있으며, 특히 조망(Scenic view)의 보호와 보존을 위해서 조례를 제정하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 지역지구의 지정은 지역이나 도시별 경관관리의 제도를 일률적이지 않고 각각의 여건에 따라 다르게 받아들여지고 있으며, 개별 도시는 지역적 특성에 따라 독특한 경관 형성이 가능하다.

뉴욕시를 시작으로 하여 대부분의 주정부가 공통적으로 운영하고 있는 특별지역지구제(Special zoning)는 건축법에서 정해진 규제 항목 및 범위 외의 구체적인

1) 김일봉, 도시경관관리에 관한 연구, 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문, 1994, p35.

2) 건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 대한 연구, 건설교통부, 2001, p57.

3) 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), 1993, p89.

규제수단을 갖는다. 개별 지역에서 그 지역만에만 나타나는 경관문제를 가진 지역에 지정하는 규제방법으로 각 지구는 그 지구만이 가지는 특정한 목적을 달성하기 위하여 지구마다 각기 다른 원칙하에 상세하고 독특한 규제내용을 가지게 된다.

## 2) 영국

영국은 기본적으로 도시계획법(Town and Country Planning Act)과 같은 법을 통해서 보호지구의 지정에서 수목보호, 광고규제에 이르는 사항까지 관리하고 있다. 영국의 도시개발은 허가제도이므로 지방자치단체의 승인을 받아야 하는데, 이는 지방정부가 강력한 개발규제 권한을 갖고 있는 것을 의미하며<sup>4)</sup>, 이때 미적 관점에서 높이, 실루엣, 색채, 질감, 장식 등이 검토되므로 이것이 경관관리의 주요 요소로 작용한다.

영국의 경관형성은 민간조직의 활동을 빼어놓을 수가 없는데, 내셔널트러스트를 비롯한 민간조직의 활발한 활동이 오랜전통과 도시계획법등에 의한 종합적인 도시계획속에서 다루어지는 것이 특징이다<sup>5)</sup>

영국에서는 도시, 전원, 해안선 등의 어메니티에 관여하는 Amenity Society라고 불리우는 민간단체가 1975년 이후 급속한 증가세에 있으며, Amenity Society란 국가의 개입을 최소한으로 저지하면서 보존을 추진하려는 자원봉사단체를 결성하여 보존을 수행하려는 단체이다. 전국적인 주요 Amenity Society에는 고건축보호협회, 내셔널 트러스트, 조지안그룹, 시빅트러스트, 빅토리아 조 협회 등이 있고, 이들 대부분은 역사적 건축보존을 그 영역으로 하고 있다.

내셔널 트러스트는 1894년 비영리협회로서 회사법에 의해 설립되었으며 그 후 1907년에 내셔널 트러스트에 의하여 정식으로 조직화된다. 활동범위는 크게 두가지로 나뉘어지며 역사적 건축 및 정원 등의 보존과 자연환경의 보존이 그것이다. 전자는 이미 수많은 역사적 유물과 정원을 취득하여 공개하고 있으며, 후자의 경우는 넵툰(Neptune) 계획이라 불리우는 영국의 전 해안선의 취득보호계획이 추진되고 있다. 그밖에도 보존에 관한 컨설파이션·캠페인 등의 계몽활동도 적극적으로

---

4) 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사학위논문, 1996,

5) 서울시정개발연구원, 전계서, 1993, pp101-104.

로 펼쳐나가고 있다.

영국은 이러한 민간조직의 활발한 활동이 오랜 전통과 도시계획법 등에 의한 종합적인 도시계획 속에서 다루어지는 것이 특징이다.

### 3) 독일

독일 역시 유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 오래된 전통과 문화를 지닌 기념물보호와 역사지구보존 및 재생을 중심으로 이루어지며, 특히 주거환경정비와 보행자도로정비와 밀접하게 연결되어 추진되고 있다.

독일의 경관제도는 연방차원과 지방차원에서 이루어지며, 연방계획차원은 도시계획촉진법과 연방건설법이 있고, 주로 도시계획차원의 접근을 하고 있다. 지방계획차원에서는 주건축법 및 지방조례가 있으며, 주로 건축계획차원의 접근이다.

독일의 경우 주건축법에 의한 지자체의 건축조례(Stadtgestaltungssatzung) : 도시경관조례, B-plan(지구상세계획)에 의한 관리 유도, 문화재보호법에 의한 지역경관보전 조례(Gesamtanlagenschutz-Satzung), 건설법전(Bau GB : 도시계획법)에 의한 보전지구 조례 (Erhaltungssatzung), 경관협정(Vertranliche Regelungen)의 다섯가지 방식이 경관관리를 위한 유효한 제도적 수단으로 사용되고 있다. 이중 도시경관조례나 지구상세계획은 도시경관을 의도적으로 형성하려는데 중점을 두고 있으며, 지역경관보전이나 보전지구조례는 기존의 경관을 보전하려는 데 중점을 두고 있다.<sup>6)</sup>

### 4) 일본

일본의 경관행정은 미국의 건축자유주의에 근거한 도시계획체제를 형성하였으나, 1960년대 이후 산업화에 따른 도시성장과 인구의 도시집중에 따른 과밀한 도시의 문제를 경험하게 되었고, 많은 도시가 이미 과밀한 상태에 이르러 있어서 국가차원이나 도시차원의 경관관리가 매우 힘든 상태이므로 도시경관 개선은 주로 개별사업이나 부분적인 도시재개발 등의 형태로 이루어진다.

---

6) 김기호, 독일의 경관행정, 한국조경학회지, 제 21권 3호, 1993.

일본의 경우, 고오베, 요코하마, 교토, 나고야 등에서는 보다 도시차원의 경관관리가 받아들여져 샌프란시스코와 같은 경관기본계획이나 경관조례 또는 뉴욕, 보스턴과 같은 개별사업 또는 보다 지구계획차원의 접근이 이루어져 어느 정도 성공적인 경관을 창출하고 있다.

일본의 경관관리는 도시계획법의 시가지 조정구역 등 도시계획구역과 미관지구·풍치지구·고도지구·특별용도지구·특정지구·역사보존지구·생산녹지지구·전통건조물보존지구 등 지역지구, 지구계획·연도정비계획 등 지구계획에 의해서 이루어진다. 건축기준법, 문화재 보호법, 옥외광고물법등에 의한 지구지정, 조례제정으로 택지개발이나 시가지 개발 등에 대한 현실적이고 신속한 대응과 다양한 접근을 보인다.

일본은 1978년 고베시(神戸市) 도시경관조례의 지정이래 약 130여개의 자치단체에서 경관조례가 제정되었으며, 230개의 자치단체에서 경관형성에 관한 조례가 제정되었거나 검토중이다. 일본의 경관조례는 도도부현이나 시정촌에서 양호한 도시경관의 형성을 도모하기 위해 제정하는 데, 그 목적은 경관정비를 도모하는 것과 자연환경이 양호한 시정촌이 난개발로부터 자연환경을 보호하는 것을 목적으로 하는 두가지로 크게 양분된다.

일본의 경관계획은 물리적이고 기능적인 면뿐만 아니라 역사적·문화적 측면을 종합적으로 고려하고 있으며, 거시적인 규모 및 미시적인 규모를 동시에 다루고 있다. 또한 전문가 집단의 참여와 탄력성있는 행정의 뒷받침이 이루어지고 있으며, 시민의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.<sup>7)</sup>

일본의 경관시책항목으로는 경관형성기본방침(지침), 경관형성기본계획, 경관형성(중점)지역지정, 경관형성(중점)지역계획, 대규모 건축물 등 경관형성기준, 중요건축물, 신고제도, 조연·지도, 공공사업등 경관형성지침, 도시경관협정, 조성제도, 표창, 벌칙, 경관어드바이서, 도시경관심의회등이 있다.<sup>8)</sup>

7) 임승빈, 조경이 만드는 도시, 서울대학교 출판부, 1998, p268.

8) 박동윤외 1인, 일본의 광역 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제 37권 2호, 2002.2, p205.

## 2. 국내의 경관관련 법규 및 제도

### 1) 경관관련 법규

국내의 경관관련 법규는 국토의계획및이용에관한법률을 비롯한 건축법, 환경영향평가법, 자연환경보전법등의 개별법체계로 이루어지고 있다.

도시경관관련 법규는 국토의이용및계획에관한법률, 옥외광고물 관리법, 도시계획시설 기준에 관한 규칙, 도시공원법등이 주요법이며, 건축물경관은 건축법, 건축조례로, 농촌경관은 국토의계획및이용에관한법률, 농어촌정비법으로, 자연경관은 자연환경보전법, 산림법, 접경지역지원법, 공원구역내광물채굴허가사무처리규칙, 환경영향평가법 등으로 관리되며, 역사문화경관은 문화재보호법, 전기사업법으로, 수변경관은 하천법등으로 관리된다.

도시경관관련 법규 중 경관관련규제의 주요 내용은 지역·지구·구역지정에 의해서 주로 이루어지며, 경관관련 주요 규제는 경관지구, 미관지구, 보존지구, 고도지구로 크게 나뉜다.

경관지구는 도시의 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·조경·건폐율·용적률 등 건축물에 관한 규제를 행할 수 있으며, 미관지구는 기존 시가지의 미관증진이라는 경관측면의 목적을 위하여 지정되는 지구로서 건축물의 용도·높이·규모·모양 등의 건축물에 관한 규제를 행하는 제도로서, 중심미관지구·역사미관지구·일반미관지구로 세분된다.

보존지구는 문화재·중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구로서 건축물의 용도를 규제하며, 보호대상에 따라 문화자원보존지구·중요시설물보존지구·생태계보존지구로 세분할 수 있다.

고도지구는 도시의 환경조성 및 토지의 고도이용과 증진을 위하여 건축물의 층고 및 층수 한도를 규제하는 지역임. 고도지구 지정은 건물의 높이에 관한 것에 한정되어 있어, 도시경관의 종합적인 관리에는 불충분하다.

경관규제 대상중 개별 건축물에 대한 규제는 주로 건축법에 의해서 이루어지며, 건축법외에 건축조례, 국토의계획및이용에관한법률, 도시계획조례 등에 의해 규제를 받게 된다.

건축법에 의해서 규제되는 주된 내용은 건축물의 밀도·규모·형태·대지내 상

항이이고, 건축법에서 경관적인 측면을 고려하기 위해 따로 규정된 항목은 없다. 경관관련 내용으로는 지역지구안의 건축물에서 다루고 있는 건폐율제한·용적률 제한·높이제한·대지내공지에 관한 사항과, 건축물의 대지 및 도로에서 다루고 있는 대지안의 조경·건축선 지정에 관한 사항이 경관 관련 주요 내용이다.

<표 1> 우리나라의 대상지역별 주요 경관관련법

| 구분   | 관련법                  | 행위제한  |
|------|----------------------|---|
| 자연환경 | 국토의계획및이용에관한법률        | · 건축물, 공작물의 신·개축에 대한 행위제한   |
|      | 자연환경보전법              | · 자연휴식지의지정·당해지역의 생태적·경관적 가치, 생태자연도의 정의, 경관적 가치 포함에 대해 규정<br>· 신·개·증축 택지 조성, 형질변경에 대한 행위제한     |
|      | 환경영향평가법              | · 대규모 사업을 개발할 때에는 환경영향평가를 하여 주위 생태계 및 환경에 미치는 영향을 예측하여 자연경관 파괴를 예방하고 수려한 경관을 보호하도록 규정         |
|      | 산림법                  | · 형질변경 및 용도제한   |
|      | 자연공원법                | · 공원 형상 변경, 오물 또는 폐기물을 버리는 행위금지   |
|      | 관광진흥법                | · 관광지조성계획 수립시 합리적인 토지이용계획, 시설물설치계획, 조경계획, 관광지관리계획 등에 경관형성 계획을 적극 반영하도록 규정                     |
|      | 연안관리법                | · 연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리                                     |
|      | 하천법                  | · 하천정비는재해방지, 지형·지질·관광 등 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용에 관한 방침이 포함되도록 규정                               |
| 농촌지역 | 국토의계획및이용에관한법률        | · 지정 목적에 적합하게 이용<br>· 농지법, 산림법등의 적용   |
|      | 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 | · 개발제한구역에서의지정목적에 위배되는 건축물, 공작물의 설치, 토지의형질변경, 도시계획사업의 시행금지                                     |
|      | 농어촌정비법               | · 생활환경정비사업 개발계획 수립시 사업시행에 따른 자연환경보전계획 수립 규정   |
| 도시지역 | 국토의계획및이용에관한법률        | · 용도지역 및 지구내에서의 건축물 용도, 종류 및 규모의 제한을 대통령령과 조례로 정함<br>· 경관지구의 설치                               |
|      | 도시공원법                | · 도시경관향상을 위한 녹지의 설치 및 관리<br>· 공원시설 이외의 시설, 공작물 설치, 형질변경 등에 대한 점용허가                            |
|      | 문화재 보호법              | · 국보, 보물 및 중요 민속자료, 사적, 천연기념물, 보호물 등에 대한 보호구역 지정  |
|      | 옥외광고물등관리법            | · 미관유지와 도시경관의보전을 위해 도시계획구역, 문화재보호구역, 미관지구에 대한 옥외광고물 설치 제한 규정                                  |
|      | 건축법                  | · 건축물의 높이 제한, 도시미관 및 경관계획 규정  |
|      | 건축조례                 | · 건축물에 관한 경관형성기본계획에 준하여 각 시·군에서 경관형성기본계획을 수립할 때 건축물에 대한 기준을 정하여 각 시·군의 건축조례로 건축제한을 할 수 있도록 규정 |

문화재 보호법에 의한 문화재 보호구역 지정과 건축법 시행령에 의한 문화재 주변 건축규제, 문화재위원회에 의한 문화재 보호구역내 건축물 사전심의 제도는 역사경관관리의 주된 제도이다. 이밖에도 전통건조물보존법과 도시계획법상 보존지구내 건축물 사전심의제도가 있고, 전통건조물보존법과 도시계획법내의 보존지구 지정등의 제도가 있다. 우리나라의 문화재는 단일 건조물의 보존·보호적 차원에서 관리되고 있는 경우가 대부분이며, 문화재를 중심으로 한 지구차원의 역사경관 연출을 위한 제도적 장치는 매우 미흡하다.

옥외광고물 관련 경관규제의 주요 내용은 옥외광고물관리법 및 시행령·조례에 의해서 이루어지며, 허가대상·신고대상·허가 및 신고지역으로 나뉘어 일률적인 관리기준을 규정하고 있다.

환경영향평가법에 의한 주요내용은 환경영향평가대상사업이 되는 면적 30만km<sup>2</sup> 이상인 토지구획정리사업·대지조성사업·택지개발사업등의 도시개발사업과 길이 4km이상인 도로사업·면적 25만m<sup>2</sup>이상인 아파트단지 개발사업등에 대해서 실시하게 되지만, 환경영향평가서 작성시 경관항목은 생활환경분야중 위락·경관항목에 속해서 소극적으로 다루어지고 있다.

## 2) 사업법 및 사후관리에 의한 자치단체의 경관관리

각종 개발법 중 공공사업이 주로 이루어지게 되는데 이에 해당되는 대규모의 사업은 토지구획정리사업·택지조성사업·재개발사업·공업단지 개발사업 등이 있다. 토지구획정리사업을 위해서는 기본계획을 작성하여야 하지만, 토지구획정리사업은 환지계획에 중점을 두고 있으며, 도로와 필지와의 계획시 경관적인 고려가 미흡한 실정이다. 이외에 산업단지 개발, 도로공사 등의 대규모 개발 사업시 경관적인 고려는 이루어지고 있지 않다.

자치단체에서 이루어지고 있는 경관관리는 종합적이고 체계적인 경관관리의 테두리 안에서 이루어지는 것이 아니며, 또한 개발사업에 대한 사전적인 조치라기 보다는 사후관리의 측면에서 이루어지고 있다. 하지만, 사후관리는 각 지역의 특성을 살릴 수 있으며, 또한 실질적인 행정력이 뒷받침되기 때문에 실효성이 매우 크다고 할 수 있다. 서울시의 예로, 남산 체모습 가꾸기 사업, 한강 연접지역 경관

관리 지침에 의한 경관관리, 역사탐방로 조성사업, 대학로 조성사업·신촌문화거리 조성사업·압구정 문화예술거리 조성·인사동 걷고싶은 거리조성 등이 그 예이다.

### 3) 심의에 의한 경관관리

심의제도는 각종 법령 즉, 도시계획법·건축법·주택건설촉진법 등이 구역별로 세분화되어 있지 않고 내용상 상세하게 규정되어 있지 않기 때문에 이를 보완하기 위한 장치로 도입된 것이다. 따라서, 심의제도는 개발밀도는 최대수준, 건축기준은 최하수준만을 고려할 뿐이다.

건축위원회는 건축계획·교통·조경·도시계획·색채·구조·설비·토목 등 각 분야 전문가들로 구성되어 있으며, 그 심의 내용도 90년대에는 11층 이상 300세대 이상의 공동주택을 대상으로 하다가 1997년 건축법 시행령의 개정에 따라서 16층 이상에 대해서만 심의하고 있다. 건축위원회는 실질적인 심의 대상은 건축법에 의한 조례의 제정·개정에 관한 사항, 건축선 지정, 다중이용건축물과 16층 이상인 건축물의 구조 안전·피난·소방에 관한 사항을 심의토록 하고 있어 경관관련 심의는 실질적으로 행해지고 있지 않다.

## 3. 시사점

국내외의 경관법규 검토 결과, 경관계획의 궁극적인 목표는 경관의 질적인 향상에 두고 있으며, 이는 보여지는 아름다움의 추구를 넘어 도시의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 쾌적한 환경을 조성하는 것에 집중하고 있다.

선진국의 경우 각 나라의 역사적인 배경에 맞게끔 경관체계를 구성하고 있으며, 공통적으로 경관에 관한 실질적인 계획의 수립은 직접적 주체가 되는 지방자치단체나 주민에 그 권한이 주어지고 있다. 또한 전체적인 관리는 강력한 중앙정부나 비영리단체(NPO)를 통하여 투명성 있게 시행되고 있다.

경관계획은 경관정책의 주체가 지방정부일 경우, 독자적 정책을 실행하기 위해서는 국가차원의 제도적 상호연계가 중요하며, 특히 주민참여를 통한 정책의 공정성과 투명성을 확보하는 것이 관건이다.

우리나라는 현행법상 국토의계획및이용에관한법률을 주축으로 경관행정이 이루어지며, 지자체에서는 시행계획을 수립하는 형태를 취하게 되므로, 지역마다 다른 독특한 경관형성을 위해서는 경관변화나 다양성에 신속히 대응할 수 있는 경관조례의 역할이 크다. 기존의 경관관리는 규제에 의한 경관관리제도로서 지역·지구 내의 건축규제방식 및 내용에 따라 일괄규제를 목적으로 하였으나, 이는 해당지역·지역지구에 대해 용적률, 건폐율, 건축선, 건축물 높이 등의 일률적인 건축제한을 하기 때문에 지역의 특징을 고려한 경관관리의 규제에는 한계가 있다. 따라서, 각 지방자치단체에서는 해당 지역의 경관적 특징을 고려한 실천계획으로서의 경관조례 제정이 필수적이라 할 수 있다.

<표 2> 국내외 경관관련법제도의 비교분석

| 구분    | 미국   | 영국   | 독일   | 일본   | 한국  |
|-------|--|--|--|--|---|
| 경관 목표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시경관의 향상</li> <li>· 역사환경의 보존</li> <li>· 도시특징의 보존</li> <li>· 도시성장관리</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 역사적 공간 보존</li> <li>· 기념물 보존</li> <li>· 도시환경의 질 향상</li> <li>· 지구환경 정비</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시환경의 향상</li> <li>· 문화재 보호 및 보존</li> <li>· 도시의 정체성 확보</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시미화</li> <li>· 도시개성형성</li> <li>· 역사적 자연경관 보존</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역환경보존</li> <li>· 쾌적한 도시환경 구현</li> <li>· 주거환경조성</li> <li>· 역사적경관보존</li> <li>· 이미지개선, 경쟁력증진, 정체성 확보</li> </ul>    |
| 관계법   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법</li> <li>· 시가지개발법</li> <li>· 건축법</li> <li>· 국가역사정보보호법</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전원계획법</li> <li>· 도시계획법</li> <li>· 역사건조물법</li> <li>· 고기념물법</li> <li>· 도시전원 어메니티법</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획촉진법</li> <li>· 연방건축법</li> <li>· 주건축법</li> <li>· 지방조례</li> <li>· 문화재보호법</li> <li>· 기념물보호법</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획법</li> <li>· 시가지개발법</li> <li>· 건축기준법</li> <li>· 옥외광고물법</li> <li>· 문화재보호법</li> <li>· 경관형성조례</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>· 건축법</li> <li>· 환경영향평가</li> <li>· 문화재보호법</li> <li>· 광고물관리법</li> <li>· 문화예술촉진법</li> </ul> |
| 지구 지정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Z o n i n g Regulation</li> <li>· D e s i g n Guideline</li> <li>· Incentive Zoning</li> <li>· Special Zoning</li> <li>· Z o n i n g Ordinance</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보존지구</li> <li>· 역사지구</li> <li>· 종합개발지구</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보존지구</li> <li>· 역사지구</li> <li>· 경관정비지구</li> <li>· 정비요구사업지구</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시가지조정구역</li> <li>· 미관지구</li> <li>· 풍치지구</li> <li>· 고도지구</li> <li>· 특별용도지구</li> <li>· 특정지구</li> <li>· 역사보존지구</li> <li>· 전통건조물보존지구</li> <li>· 경관형성지구</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관지구</li> <li>· 미관지구</li> <li>· 고도지구</li> <li>· 녹지지역</li> <li>· 개발제한구역</li> <li>· 문화재보호구역</li> </ul>             |
| 조직    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· City Planning comm</li> <li>· Landmark Preservation comm</li> <li>· Civic Design comm</li> <li>· 도시디자인 자문위원회</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Amenity Society</li> <li>· 고건축보호협정</li> <li>· 내셔널 트러스트</li> <li>· 시빅트러스트</li> <li>· 빅토리아협회</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1970년부터 시민단체 활동</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 역사적 경관도시 연결협의회</li> <li>· 전국경관행정추진자치협회</li> <li>· 도시경관형성추진협의회</li> <li>· 전국 전통적 건조물군 보존지구협의회</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획위원회</li> <li>· 건축심의회의</li> <li>· 경관심의회의</li> <li>· 광고물심의회의</li> <li>· 역사경관심의회의</li> </ul>                    |

<표 계속>

| 구분         | 미국  | 영국  | 독일  | 일본   | 한국  |
|------------|---|---|---|--|---|
| 기본계획       | · 마스터플랜에 기재   | · 개발계획에 기재  | · 도시개발계획<br>· 토지이용계획(F-plan)의 규제<br>· 각 도시에 대한 풍경기본계획 시행          | · 도시계획에 기재   | · 도시기본계획에 경관 및 미관계획 수립                                    |
| 지구계획       | · 자치체의 zoning 조례에 의한 규제<br>· 역사지구에 대한 상세계획                                      | · 개발계획에 기재  | · 지구마스터플랜이 정해진 예가 있음<br>· 지구상세계획(B-plan)                          | · 도시계획법에 의한 지역지구제                                  | · 도시관리계획상 지구단위계획에 의한 건축물의 배치·형태·색채계획<br>· 건축선·경관계획에 관한 사항 |
| 광역경관계획     | · 지자체의 광역적 인 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정하고 있음  | · 개발계획에 언급되는 경우가 있음   | · F-Plan에 대응하는 풍경계획(LSP,1976)<br>· 연방자연보호법에 의한                    | · 도시계획법에 의한 지역지구제<br>· 지자체에 광역적 풍경을 보전하기 위한 조례를 제정 | · 광역도시계획에 의한 녹지관리, 환경보전, 광역시설, 경관에 관한 사항                  |
| 조망중심경관계획   | · 지자체의 Zoning 조망경관보존을 규정함   | · 런던의 세인트 폴즈·하이드, 모뉴먼트·하이드 런던의 전략적 조망, 로컬뷰                            | · B-plan의 보호 등을 위한 규제를 더한 사례가 있음<br>· 도시의 스카이라인을 고려한 고층건축물 규제가 실시 | · 지자체의 조례에 의한 조망경관의 보전을 규정                         | · 도시기본계획의 경관축척제시<br>· 경관영향평가                              |
| 단일건축물 형태규제 | · 대다수의 역사지구에는 디자인 가이드라인이 있음   | · 일부에 대한 디자인 가이드라인  | · 도시에 저해된 지역건축조례에 의한 건축물의 형태대규제                                   | · 건축물 조례에 의한 디자인 가이드라인                             | · 문화재보호법에 의한 규제   |
| 단일건축물 보존   | · 국가의 내셔널 레지스터에 등록<br>· 주 또는 지방정부에 따라 랜드마크 등을 지정                                | · 1990년 도시농촌계획법에 의한 등록건축물 제도  | · 각주의 문화보호법에 의한 역사적 건축물 지정 등록<br>· 베를린의 역사적 건축물 주변보호 규제           | · 전통건축물군 보존지구<br>· 지자체의 조례에 의한 건축물의 보존             | · 문화재 관리법<br>· 건축법에 의한 지구지정                               |
| 면적보전계획     | · 국가의 내셔널 레지스터에 등록<br>· 지방정부에 따라 역사지구의 지정인, 디자인 심사 실시                           | · 1990년 도시농촌계획법에 의한 보존 지구 지정<br>· 타운·스킴에 의한 도시의 계획적 보존                | · 각주의 문화재 보호법에 의한 양식불의 보전   | · 지자체에 의한 경관조례에 의한 지구지정                            | · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구지정                             |
| 기타         | · 공개심사제도의 시민참여<br>· 역사적 환경보전관리 NPO가 지방·주·지방의 각 레벨에 존재<br>· 지자체에 의한 간판·광고물의 허가제도 | · 로컬·어메니티·소사이어티에 의한 역사적 환경보전시책의 감시<br>· 1990년 도시농촌계획법에 의한 간판·광고물 허가제도 | · B-plan에 대한 녹지정비계획(GOP, 각주의 자연보호법)<br>· 지방정부에 의한 옥외광고물 허가제도      | · 시민참여에 의한 경관계획 활성화를 위한 지역적 특성을 고려한 지자체의 경관조례      | · 광고물관리법에 의한 간판·광고물 규제                                    |

자료 : 서주환 외 2인, 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호, p102. 재구성.

### III. 경관계획 사례 검토

#### 1. 경관계획의 접근방식 및 기본방향

##### 1) 경관계획의 접근방식

90년대 초반부터 2002년까지 수립된 경관계획은 국토의계획및이용에관한법률의 제정이 이루어지기 전의 경관계획으로써, 광역자치단체는 해당 시·군에게 경관계획 지침을 제시하기에는 어려움이 있다. 도시기본계획 수립 지침에서 언급된 경관 유형구분, 경관관리 잘된 지역과 잘못 관리되고 있는 지역에 대한 구분, 향후 경관에 미치는 영향·효과 등에 대한 검토에 대한 지침을 제시하기에는 어려움이 있다. 또한 공간범위의 확대에 따른 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 경관축 설정 등 경관형성 전략에 대한 밑그림을 제시하기에도 역시 어려움이 있다. 또한 경관관리대상지역의 설정시 보전대상지와 개선대상지에 대한 구역설정에 대한 기본적인 지침 역시 부재한 실정이다.

본고에서는 선행계획을 광역시는 대구광역시, 광주광역시, 도는 경기도, 강원도, 시군은 용인시와 가평군을 비교·검토하였다.<sup>9)</sup>

선행계획에서의 경관의 개념에 대한 학제적 입장에서의 접근방식은 시각적 구성으로 파악하는 접근방법, 공간적 구성으로 파악하는 접근방법, 문화경관으로서 파악하는 접근방법 그리고 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 파악하여 접근하는 방법<sup>10)</sup>의 4가지 접근 방식에 의해서 이루어지고 있다.

시각적 구성으로 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 건축물, 구조물 등의 인공요소와 산, 수면, 수목 등의 자연요소가 인간의 눈에 지각되는 상태를 경관이라고 정의하는 입장이며, 이러한 여러 요소의 구조나 기능보다는 미적인 차원의 외관에 관심을 둔다.

공간적 구성으로서 파악하는 접근방법은 경관을 구성하는 여러 요소의 개별의

---

9) 사례분석에 사용된 계획서는 ① 광주광역시, 광주시 도시경관 보전·관리방안에 관한 연구, 1996. ② 대구광역시, 대구광역시 도시경관 기본계획, 2002. ③ 경기도, 경기도 경관관리 기본계획, 2000. ④ 강원도, 강원도 경관형성 기본계획, 1997. ⑤ 용인시, 용인시 경관형성 기본계획, 2001. ⑥ 가평군, 가평군 경관관리 기본계획, 2002.임

10) 황기원, 문화경관론에 의한 도시경관의 해석이론 및 기법, 환경논총 제 14권, 1984, pp.95-96.

관 및 집합외관보다는 요소들이 형성하는 공간의 질과 양에 대해서 관심을 갖고 이러한 공간들로 구성되는 상태를 경관이라고 정의하고 접근하는 방법이다.

문화경관으로서 접근하는 방법은 지역의 존재를 문화요소 내지 문화의 복합으로 보며, 경관을 문화화된 경관으로 이해하고자 하는 태도이며, 도시경관을 인간의 의사전달 행위 및 그 과정으로 접근하는 방법은 모든 경관을 눈에 보이고 느끼는 차원을 넘어서 비언어적 전달매체의 역할을 하고 인간이 일상생활의 매순간을 제대로 행동하기 위해서는 경관이 전달하는 내용을 정확히 이해해야한다는 주장이다.

## 2) 경관계획의 기본방향

비교·분석에 사용된 경관계획은 법정계획이 아닌 경관계획의 필요성에 입각하여 지방자치단체가 자발적으로 수립한 계획으로써, 경관계획을 수립하게 된 배경에는 광역시·도·시·군에서 공통적으로 나타나는 것이 도시화에 의한 수려한 자연환경의 파괴·훼손이며, 계획의 목적에서 나타나는 공통 사항은 개발과 자연경관의 보전과의 조화, 역사·문화유산의 보전, 도시의 개성 창조이다. 이러한 계획목표는 자연성·역사성·쾌적성·지역성·참가성으로 압축할 수 있다.

광역시와 시·군의 경우 공간적인 범위가 도(경기도·강원도)보다 작고, 경관계획의 실행을 담보할 수 있기에 구체성과 실천성이 뒤따름을 알 수 있다. 또한 경기도나 강원도는 경관계획에서 도 산하 시·군에게 경관형성에 대한 인식 제고를 위해서, 시·군의 경관조화를 위한 일체적인 통합시책의 필요에 의해서 경관계획을 수립하고 있다.

<표 3> 선행계획의 수립 배경 및 경관관리의 목표

| 구분  | 수립 배경  | 경관관리의 목표   |
|-----|--|--|
| 광역시 | 광주시 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시전체속에서 공원녹지와 하천경관이 유기적으로 결합하는 경관체계수립 요구</li> <li>○ 무분별한 개발로 인한 훼손지에 대한 경관잠재력과 개발에 따른 경관영향 평가 및 토지이용의 합리적 규제를 유도할 수 있는 경관기준 수립 필요</li> <li>○ 장기적인 수변경관 보전방안 요구</li> <li>○ 미개발 녹지지역에 대한 경관보전방안 수립 필요</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발과 자연경관보전의 조화</li> <li>○ 훼손된 자연경관 복원</li> <li>○ 예향 이미지를 도시경관에 표출</li> <li>○ 첨단, 국제화의 매력을 갖는 도시경관형성</li> </ul>  |
|     | 대구시 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업화에 따른 자연경관의 훼손과 같은 공간적 특성의 상실과 지역만의 지역성, 문화성, 역사성에 바탕을 둔 도시경관의 상실</li> <li>○ 경제발전과 시민의식 수준의 향상으로 도시환경에 대한 기대 증대</li> <li>○ 역사성과 현대적 이미지의 조화에 대한 공감대 형성에 따른 생활공간 전망에 걸친 삶의 질에 대한 향상 요구</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아이덴티티 창출</li> <li>○ 자연환경과의 조화</li> <li>○ 도시환경의 활성화</li> <li>○ 문화유산의 계승·보전</li> <li>○ 시민생활과의 조화 : 애착, 자긍심배양</li> </ul>   |
| 도   | 경기도 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도민의식의 변화               <ul style="list-style-type: none"> <li>-도민 생활수준 향상에 따른 경관에 대한 질적 욕구 상승</li> <li>-쾌적한 환경에 대한 욕구 증대</li> <li>-국제화, 고령화, 정보화 시대의 도래</li> </ul> </li> <li>○ 자치행정의 전개               <ul style="list-style-type: none"> <li>-지역의 자연·역사·문화 경관자원과 조화되는 개발필요</li> <li>-지방자치단체의 경쟁력 심화</li> </ul> </li> <li>○ 자연·농촌·도시경관의 악화               <ul style="list-style-type: none"> <li>-다양한 도시문제 발생</li> <li>-자연 및 농촌지역의 경관 훼손</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연경관의 보존 및 보전</li> <li>○ 농어촌의 목가적 풍경과 생활환경 보존</li> <li>○ 개성있는 도시경관 창조</li> <li>○ 역사문화경관의 보존</li> <li>○ 경관자원을 활용한 지역이미지 향상</li> </ul>                            |
|     | 강원도 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 환경에 대한 관심 상승으로 인한 경관형성에 대한 기대감 상승</li> <li>○ 자연경관과 인공경관과의 부조화</li> <li>○ 시·군의 경관형성에 대한 인식 제고</li> <li>○ 시·군의 경관조화를 위한 일체적인 통합시책 필요</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아름다운 자연속에 환경친화적인 전원공간</li> <li>○ 개성과 활력이 있는 매력적인 생활공간</li> <li>○ 역사와 전통 그리고 미래가 결합하는 살기좋은 문화공간</li> <li>○ 첨단기술과 자연의 향기가 있는 창조공간</li> </ul>                      |
| 시·군 | 용인시 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급격한 도시화, 무계획적인 인공경관의 확산으로 수려한 자연환경의 파괴</li> <li>○ 도시환경의 개선 요구와 시민의 삶의 질 저하</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연을 회복한다(자연성)</li> <li>○ 역사와 문화를 전한다(역사성)</li> <li>○ 다양한 매력을 창출한다(쾌적성)</li> <li>○ 도시의 개성을 만든다(지역성)</li> <li>○ 시민이 함께 만든다(참가성)</li> </ul>                        |
|     | 가평군 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시화, 음식점 및 숙박시설 난립, 유원지 및 관광지 개발, 도로개설로 인한 자연경관의 훼손</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘어우러지며, 정겨운, 고향같은’ 경관 계획 수립</li> <li>○ 자연자원에 대한 경관관리계획 수립</li> <li>○ 인공경관에 대한 경관관리계획 수립</li> <li>○ 도로·철도축 선상의 경관관리계획 수립</li> <li>○ 경관계획의 구체적 추진방안 제시</li> </ul> |

## 2. 사례지역별 경관분류 체계 및 주요내용

경관의 분류는 지역을 구성하는 요소들에 대한 분류에서 시작하는데, 자연적 요소(지형 및 지세), 인공적 요소(평면, 입면 등), 복합적 요소(오픈스페이스, 스카이라인 등)등과 같이 3가지 분류에서 시작하는 방법과 지형, 식생, 물, 인공구조물 등 4가지로 나뉘기도 한다. 하지만 이들 분류는 자연적 경관과 인공적 경관의 구성요소로서 분류하려는 것이 경관분류의 시작이다.

### 1) 광역시지역

도시경관계획의 사례인 광주와 대구의 경우, 광주는 경관기본축, 경관지역, 거점경관으로, 대구는 조망경관, 야간경관, 역사문화경관, 색채경관, 시가지 경관, 환경녹지경관으로 분류를 하고 있다. 권역별로 경관관리 대상지역을 구분하지는 않고 유형별 접근 방식을 취하고 있다.

도시 전체를 대상으로 하는 총괄적 의미의 경관기본계획이고, 이를 각 권역 또는 지역(지구)별로 부분계획을 수립하는 것이 일반적이다. 하지만, 각 권역 또는 지역(지구)별로 경관기본계획을 수립할 경우, 계획된 내용들을 현실에 적용하는 단계에서 다양한 조건과 이해관계가 복합적으로 개입되어 계획추진이 중단되거나 유명무실해지는 경우가 대부분이므로, 광역시의 경우 경관계획의 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관자원을 유형별로 분류하고 이를 개별적인 계획으로 수립하는 유형별 접근을 취하고 있다. 이러한 유형별 접근방식은 행정체계상 책임부서를 연계시킬 수 있다는 장점이 있다.

### 2) 도지역

경기도의 경우, 경관을 크게 골격적 경관과 권역별 경관으로 나누어 이에 대한 특성과 기본지침을 제시하고 있다. 골격적 경관은 수평적 배경(자연요소, 평야, 대도시권, 접경지역), 시각적 축(하천축, 해안축, 녹지축, 도로축), 조망대상(자연요소, 인공요소)을 분류하여 경관특성, 목표, 관리지침을 제시하고 있다. 권역별로는 동북산악권, 서북접경권, 환상대도시권, 동남평야권, 경기서해권으로 분류하여 경관특성을 분석하고 경관관리 목표 및 기본지침을 제시하였다.

강원도의 경우 강원도 전체를 지역적 특성별로 권역을 구분하였으며, 권역별 특

성에 따라 경관이미지를 특성화하는 방안을 제시하였다. 또한 강원도 전체와 각 권역의 골격요소별로 경관형성 방안을 제시하였다.

경관관리를 효과적으로 관리하기 위하여 도차원에서는 크게 보전·보존, 규제·심의회·유도로 나누어서 그 방안을 제시하고 있는 데, 보전·보존해야할 경관관리 대상지역은 첫째, 8등급 이상의 산림, 자연스럽게 형성된 해안선 및 생태적 가치가 높은 갯벌과 습지, 농경지와 같은 절대 보전해야하는 자연환경에 대한 사항을 제시하고 있다. 둘째, 전통경관(역사유적·천연기념물)을 보호코자 이에 대한 지침을 제시하고 있다. 셋째, 개발행위 특별 금지지역(자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 그린벨트, 상수원보호구역 등)등이다. 규제·심의회·유도해야 할 경관대상지역은 첫째, 도로별 조망 가능지역에 대한 고려사항, 둘째, 도시발달 잠재력이 있는 지역, 개발예상지역에 대한 산악 및 스카이라인 훼손에 대한 유도 지침을 제시하고 있다.

### 3) 시·군지역

용인시의 경우 권역별 경관형성은 경관존, 경관축, 경관거점과 경관구성요소 현황에서 나타난 문제점을 토대로 방침을 제시하였으며, 권역구분은 생활권을 준용하여 4개권역으로 나누어 제시하였다.

가평군은 종합적인 경관관리를 위해 각종 GIS자료를 활용하여 개발로부터 보전하여야할 권역, 개발을 하되 환경적·경관적으로 심도있는 검토가 필요한 권역, 일반적인 경관적 지침이 필요한 권역, 군민의 기초적인 경관적 배려만 있어도 개발이 가능한 권역 등으로 경관권역을 구분하였다.

<표 4> 선행계획에서의 경관관리 분류체계

| 구분    | 대분류 | 세분류           |   |                               |
|-------|-----|---------------|---|-------------------------------|
| 광역시   | 광주시 | 경관기본축         | ○ 하천 중심경관<br>○ 주변산 중심 경관<br>○ 공원녹지체계<br>○ 도로경관축   |                               |
|       |     | 경관지역          | ○ 양호한 가로경관<br>○ 산업경관<br>○ 경관저해요소의 제거 및 경관보완   |                               |
|       |     | 거점경관          | ○ 역사적 문화적 건물 및 장소<br>○ 공공시설 경관  |                               |
|       | 대구시 | 조망경관          | ○ 조망구조(골격적 특성)<br>○ 조망요소(지역성격, 경관의 질)<br>○ 경관이미지(분위기 조성)  |                               |
|       |     | 야간경관          |   |                               |
|       |     | 역사문화경관        | ○ 종교문화형<br>○ 주거미속문화형<br>○ 관아형<br>○ 근대문화형  |                               |
|       |     | 색채경관          | ○ 특성화지역<br>○ 상업지역<br>○ 주거지역<br>○ 농업지역<br>○ 시설물 (교량, 육교, 스트리트퍼니처)  |                               |
|       |     | 도시축경관         | ○ 도로축 경관<br>○ 하천축 경관  |                               |
|       |     | 시가지 경관        | ○ 공원녹지경관<br>○ 옥외광고물경관<br>○ 대단위개발지구경관<br>○ 단독주택지경관<br>○ 상업·업무지경관<br>○ 공업지경관<br>○ 전원지 경관                  |                               |
|       |     | 환경녹지경관        | ○ 배후지역 자연녹지<br>○ 전이지역 생산녹지<br>○ 시가지지역 환경녹지<br>○ 공원녹지<br>○ 수변녹지<br>○ 선녹지<br>○ 수리체계(유수지 및 정수지)<br>○ 녹지연계망 |                               |
| 도     | 경기도 | 광역경관 (골격적 특성) | ○ 수평적 배경(면적요소)<br>○ 시선 축(선적요소)<br>○ 조망대상 (점적요소 및 랜드마크)  |                               |
|       |     | 지역경관 (권역별 특성) | ○ 자연지리적 동질성<br>○ 경관적 동질성<br>○ 행정구역  |                               |
|       |     | 세부경관 (경관유형화)  | ○ 자연경관<br>○ 농촌경관<br>○ 도시경관<br>○ 역사경관<br>○ 도로경관  |                               |
|       | 강원도 | 권역            | ○ 지역특성  |                               |
|       |     | 골격요소          | ○ 수계<br>○ 산악(녹지축)<br>○ 도로<br>○ 공원<br>○ 역사·문화  |                               |
|       |     | 경계부           | ○ 철도<br>○ 도로  |                               |
|       |     | 결절점           | ○ 교통결절도시  |                               |
|       |     | 큰 이미지 형성 요소   | ○ 주요자연요소(주요산,고개)<br>○ 주요인공요소 (공항,항구,버스터미널,역사적경관, 댐,대규모건축물,교량)   |                               |
|       | 시·군 | 용인시           | 권역별   | ○ 생활권기준 구분                    |
|       |     |               | 경관축   | ○ 녹지축<br>○ 수변축<br>○ 도로축(조망점별) |
| 경관거점  |     |               | ○ 유적지<br>○ 관광문화시설<br>○ 진입부<br>○ 교류거점 (읍·면사무소, 터미널, 재래시장)<br>○ 랜드마크                                      |                               |
| 경관탐방로 |     |               | ○ 주제별   |                               |
| 경관지구  |     |               | ○ 경관관리지구<br>○ 경관중점지구  |                               |
| 시·군   | 가평군 | 권역별           | ○ 보전관리권역<br>○ 경관관리권역(경관중점관리권역, 경관일반관리권역, 경관자율관리권역)  |                               |
|       |     | 자연경관          | ○ 녹지축(산림축, 인공녹지축)<br>○ 수변축  |                               |
|       |     | 인공경관          | ○ 역사·문화경관<br>○ 옥외시설물<br>○ 건축물 높이에 대한 경관관리<br>○ 경관색채 및 경관조명  |                               |
|       |     | 도로·철도축        | ○ 조망점별 가시권<br>○ 경관탐방로<br>○ 진입부  |                               |

## IV. 충청남도의 경관관리 개선방안

### 1. 경관관리 개선방향

#### 1) 경관관리의 추진

현재 충청남도에 적용되고 있는 경관관련 법과 제도를 고찰하고, 타 시·군의 경관관련계획을 비교 분석하여 얻어진 결론은 충청남도의 경우 상위의 목적으로서 경관 보전의 논의는 계속되어 왔지만 실제 공간상의 건축물에 영향을 미칠 수 있는 제도나 행정 실무에서의 근거나 권한이 너무 미미하여 상위개념의 경관을 제대로 실현하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 본 장에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 실천방안으로써 경관관리의 개선방향을 제시하고자 한다. 제시하는 방안은 새롭고 혁신적이고 새로운 제도를 창출하여 제안하는 것이 아니며 기존 제도의 개선 및 체계화를 통하여 효율적으로 경관관리를 진행토록 하는데 목적이 있다.

#### (1) 경관관리기본계획의 수립

우선 충청남도의 경관에 대한 구분을 자연경관과 인공경관을 대상으로 장기적이고 체계적인 경관관리를 위한 기틀을 조성하기 위하여 구체적이고 종합적인 경관관리기본계획을 수립할 필요성이 있다. 이는 타 시·도·군 등의 사례에서 살펴 보았듯이 장기적인 기본방향을 제시해 줄 수 있는 가이드라인의 성격을 띄어야 하며, 이를 바탕으로 세부계획이나 관련계획의 방향을 제시하여야 한다. 또한, 이를 바탕으로 제반 행정업무가 체계적이며 효과적으로 수행될 수 있어야 한다.

경관관리기본계획 수립시 충청남도는 충청남도의 경관을 권역·축·거점으로 구분하여 경관적 문제점·특성·정비방향을 제시하여야 하는데, 이때 경관권역·경관축·경관거점에 대한 명확한 기준을 제시하여야 하며, 이러한 구분기준에 강제성을 지니면 안된다. 또한 충청남도 차원에서는 경관관리를 위해 보전·보존, 규제·심의·유도지역을 구분하여 제시하여야 한다. 이는 충청남도가 각 시·군에 게 일률적인 규제를 가할 수 없으므로 법적·제도적인 도차원의 방안마련과 병행하여 실시토록 하며, 일관성있는 경관행정을 제시하기 위해서는 최소한 보전·보존지역에 대한 선정이 필요하다.

## (2) 타 도·시·군의 벤치마킹 실시

경관관리의 효율성 제고를 위해 타 선행 경관관리계획을 수립한 시·도·군을 대상으로 하여 벤치마킹을 실시하여야 한다.

경관관리기본계획이 수립된 시·도·군중 특히 도단위의 경기도와 강원도를 사례로, 경관관리기본계획 수립 후 제도적 행정적인 변화·경관관리 추진상의 문제점·경관시책사업의 발굴·주민의식의 변화 등에 대한 벤치마킹을 중점적으로 실시하여 시행착오를 최소한으로 줄여야 한다. 또한, 경관관리기본계획이 수립된 도와 수립되지 않은 도를 구분하여 국토의계획및이용에관한법률의 시행에 따른 도차원의 법·제도·행정상에서의 대응방안을 파악하여 충청남도가 나아가야 할 방향을 명확히 하여야 한다.

## (3) 경관관리를 위한 제도·추진체제의 단계적 개선

경관관리기본계획은 장기적인 성격을 가지므로 경관관리기본계획의 방향제시에 따라 충청남도의 경관을 효과적으로 제어하고 유도할 수 있는 제도적인 개선이 필수적이다.

현재 건축법이나 국토의계획및이용에관한법률, 환경법 등은 자연적인 요소나 인공적인 요소를 별개의 요소로 파악하고 각각을 독립적으로 보전의 대상이나 규제 대상으로 다루고 있다. 경관은 본질적으로 개개의 경관관리 대상요소가 개별적으로 형성되는 것이 아니라 자연요소와 건축물, 시설물들이 조화되어 건축될 수 있도록 개별법상에서 고려될 수 있어야 한다.

경관을 조정하고 통제하며 유도하는 행정조직은 경관을 담당할 수 있는 조직이 새로이 생성되어야 하며 그 업무분장 또한 확대되어야 하고 업무내용 또한 구체화되어야 한다. 이를 위해서는 건축·도시·환경뿐만이 아니라 경관관련 업무가 종합적으로 연계된 업무체계를 이루어져야 하며, 이러한 관계는 독립적으로 이루어지지 않고 상호 협조·보완적인 체계로 구성되어야 한다.

경관관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 단기·중기·장기로 나누어서 추진하여야 하는데, 단기적으로는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시기본계획의 승인신청시 충청남도에서는 전문연구기관의 사전검토 시 경관전문가를 사전검토

에 참여시켜 경관관리를 추진하는 방안과 도 도시계획위원회의 자문시 경관관련 전문가를 도시계획심의위원으로 위촉하여 경관관리를 추진하는 방안이다. 이때, 위촉된 경관관련전문가는 도시기본계획에 대한 경관계획에 대한 내용과 경관지침에 대한 내용을 집중심의하여야 한다. 이러한 경관관련전문가의 참여를 원활하게 추진하기 위해서 도 도시계획조례에 경관관련전문가를 참여토록 조례 개정이 필요하다.

국토의계획및이용에관한법률에 의한 경관관리는 도시계획적인 측면에 한정이 되므로 경관관리 전체에 대해서는 미흡한 점이 있으므로, 중기적으로는 경관관련 전담부서를 조직하기 위한 과도기적 단계로서 개별법에 의해서 이루어지고 있는 경관업무를 상호연계·보완하기 위한 Task Force팀을 구성하는 방안이다.

Task Force팀은 현재 개별법에 의해서 이루어지고 있는 각각의 심의위원회 활동을 연계하는 방안으로써 우선 개별 심의위원회에서는 경관관련 전문가가 심의에 참여할 수 있는 제도적인 장치를 마련토록 하며, 이를 지원할 수 있는 조례를 제정토록 한다. 또한, 개별법에 의한 경관관련 전문가의 활동을 바탕으로 개별법 사이에서 발생하는 법적·제도적 한계등을 조정하는 역할을 Task Force 팀이 수행토록 한다. 이를 기반으로 향후 경관심의위원회·경관조례·경관부서를 조직할 수 있는 경관관리를 위한 제도적인 틀을 만들도록 한다.

장기적으로는 도시기본계획에서 지정하는 경관관리대상을 넘어선 경관관리기본계획을 기반으로 경관관리지구나 경관보전권역을 지정하여 우선 이 구역내에서 일어나는 개발행위에 대해서 경관심의위원회를 신설하여 경관관련 정책이나 환경, 건축물 등 경관과 관련이 있는 내용에 대한 심의를 담당토록 하여야 한다. 이러한 경관관리지구나 경관보전권역을 지정하여 규제하고 실행성을 담보할 수 있게 하기 위해서 경관조례를 제정하여 이를 구체적으로 실행토록한다. 경관조례를 제정하고 실행에 옮기기 위해서는 경관관련 전담부서가 설치되어야 가능하므로, 중기의 Task Force팀에서 주관하던 업무를 받아들여 하나의 부서 형태로 조직하여 추진토록 한다.

마지막으로 경관전담부서는 정책가나 행정가만의 노력으로는 어려움이 있으므로, 도민을 위한 홍보가 이루어져야 하며 이에 따라 시민운동을 전개해나가야 한다.

## 2. 경관관리의 주체와 역할

경관관리를 위해서는 경관관리에 관련있는 시민·사업자·행정이 각각 주체가 되어야 하며 경관관련 전문가는 경관관리 및 형성을 추진함에 있어서 전문적인 지식·기술을 제공토록한다.

경관관리라는 공통의 목표를 위해서는 상호 협력하는 것이 중요하며, 전문가는 시민등의 의향을 충분히 파악하여 양호한 경관의 형성·관리에 적극적으로 대응할 필요하다.

### 1) 충청남도

충청남도가 범도민적인 경관관리의 추진을 위한 기반을 조성하기 위해서는 우선 강력한 경관관리에 대한 의지표명이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 경관관리가 충청남도의 총체적인 경쟁력을 제고하는 방안이라는 것을 시민·사업자에게 경관관련 안내책자, 팸플렛발행·배포, 경관포스터 제작·홍보, 경관심포지움 개최, 대중매체 활용 홍보와 같은 적극적인 계몽·홍보활동을 펼쳐야 한다.

충청남도의 지역적 특성을 반영하고 충청남도 특유의 경관을 창출하고, 도민·사업자·행정간의 공통적인 인식하에 종합적이고·계획적인 경관관리기본계획의 수립 및 이를 위한 지침을 명확히 제시하여야 한다.

원활한 경관관리의 추진을 위해서 체계적인 추진체제를 확립하고, 제도에 의거하여 시민·사업자의 적극적인 활동을 지원하여야 한다. 또한 경관관리 행정의 일관성있고 지속적인 추진을 도모하기 위해 경관조례 및 경관심의위원회를 운영하여 각계각층의 경관관리 활동을 효과적으로 지원하여야 한다.

충청남도는 도민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 도민의 편익증진을 도모하는 도로·하천·공공건축물과 같은 공공부문을 중심으로 선도적인 경관관리를 추진토록 하며, 이를 통해 경관관리에 대한 도민의 의식전환과 자발적 참여를 유도토록 한다.

경관관리의 중요성과 도민의식 제고를 위해 경관관련 홍보 팸플렛 작성 및 워크샵 개최와 같은 홍보활동을 추진토록 하며, 경관협정·건축협정·녹화협정과 같은 주민간의 각종 협정체결을 유도한다. 기존의 민간단체뿐만 아니라 향토문화·

역사를 연구하는 단체, 환경운동단체, 지역가꾸기단체, 여성단체, 봉사친목단체와 연계하여 적극적인 경관형성·관리의 추진방향을 모색한다.

도민의 자발적인 참여를 높이기 위해서는 경관관련사업을 권장토록하며, 이에 대한 보조·지원하고 이러한 성과를 적극 활용한다. 각종 경관관리사업을 추진토록 하며 주민·사업자의 동참을 높이기 위해서 표창제도 및 각종 지원시책을 실시하고, 도·시·군청의 조직과 전문가를 활용하여 주민활동에 대한 지원과 상담을 제공토록 한다.

## 2) 도민

경관은 어느 특정인·특정계층만이 향유하는 것이 아니라 도민 전체가 그 혜택을 누리는 공공재로서의 경관을 인식하여야 하며, 이를 위해 경관에 대한 이해와 관심을 가지고 경관의 질을 높이기 위한 사안에 적극 참여토록 하고, 행정측의 경관형성·관리시책에 적극 협력하여야 한다.

우선 경관관리의 수혜자이자 주체자라는 인식을 갖아야 하며, 자신이 살고 있는 마을에 꽃심기운동·화단만들기·하천과 도로의 청소 등 자발적으로 손쉽게 수행할 수 있는 작은 일부터 시작하도록 한다. 이를 기반으로하여 삶의 터전인 마을·지역·도시를 내가 가꾼다는 인식하에 마을경관이나 거리경관가꾸기등의 사업에 참여하여 공동체적 윤리의식을 고취한다.

## 3) 전문가

건축·토목·조경·도시계획은 경관을 창조하는 분야로써 전체적인 총합적으로 관리될 필요가 있으므로 경관형성의 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 인식을 가질 필요가 있다. 또한 제도적 기반하에서는 충청남도의 경관을 감시하는 역할을 수행토록하며, 경관의 바람직한 관리를 위해서 전문적인 지식을 제공하고, 의견조정을 함으로써 행정 및 도민에게 경관활동을 지원하여야 한다.

## 참고문헌

- 곽동윤외 1인, 일본의 광역 도시경관행정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제 37권 2호, 2002.2.
- 김기호, 독일의 경관행정, 한국조경학회지, 제 21권 3호, 1993.
- 서주환 외 2인, 경관계획 수립 관련법규의 비교분석, 한국조경학회지 제28권 6호.
- 이광국, 도시경관관리를 위한 용도지역지구제의 개선방안 연구, 부산대학교 석사 학위논문, 1996.
- 임승빈, 조경이 만드는 도시, 서울대학교 출판부,1998.
- 황기원, 문화경관론에 의한 도시경관의 해석이론 및 기법, 환경논총 제 14권, 1984.
- 가평군, 가평군 경관관리 기본계획, 2002.
- 강원도, 강원도 경관형성 기본계획, 1997.
- 강원도, 도시경관 형성 관리 편람, 2001.
- 건설교통부, 경관우수지역의 보전방안에 대한 연구, 건설교통부, 2001.
- 광주광역시, 광주시 도시경관 보전·관리방안에 관한 연구, 1996.
- 경기도, 경기도 경관관리 기본계획, 2000.
- 대구광역시, 대구광역시 도시경관 기본계획, 2002.
- 대전광역시, 대전시 경관형성기본계획, 2003.
- 서울시정개발연구원, 서울시 도시경관 관리방안 연구(I), 1993.
- 용인시, 용인시 경관형성 기본계획, 2001.
- 울산광역시, 울산도시경관 종합기본계획, 2001.

# 서해와 만난 금강하구의 문화

이 해 준 (충남발전연구원 역사문화연구소장, 공주대 교수)



## 서해와 만난 금강하구의 문화

금강은 비단처럼 아름답다하여 붙여진 이름이다. 금강 유역의 문화는, 한편으로는 서해를 통하여 북으로 한강, 남으로 영산강유역과 연결되면서도, 또 한편으로는 독특한 지역성을 가진다.

금강의 본 줄기와 많은 지류들은 풍부한 수자원과 천혜의 자연조건을 제공하였으니, 금강에 연하여 발달한 셋강과 낮은 구릉에는 비옥하고 넓은 농토가 펼쳐지고, 그 농토와 강에서는 풍요로운 물산이 생산되었다.

흔히 충청도 사람 하면 우선은 '순하고 온화한 사람들' '정미 많은 사람들'로 인식된다. 바로 이 충청도 사람들의 인성은, 금강이 만들어준 천혜의 풍요로운 자연환경에서 배태된 것은 아닐까?

### '백제문화'와 금강 유역

금강의 자연환경과 풍요를 배경으로 발달한 대표적인 문화가 바로 백제였다. 백제문화와 금강은 떨어질래야 떨어질 수 없는 관계이다. 백제는 '바다와 강을 이용할 줄 아는 사람들의 문화'로 불려져도 좋을 만큼 바다와의 인연이 깊다. 고대시대 서해와 금강은 문화의 수용과 교류, 전파의 길이였다. 백제는 이 길을 통하여 중국 남조의 선진문화를 적극적으로 수용하였고, 또한 완숙된 문화를 일본에 전파해 주었다.

백제는 금강유역의 토착 선사문화를 기반으로 하여, 그 위에 고도의 선진문화를 더하여 하나의 백제문화로 승화시켰다. 고대 농경과 천혜의 경제적 풍요를 기반으로 발달하였던 백제 이전 토착문화를 아우르면서, 다시 중국의 다양한 전통을 받아들였던 것이다. 그러나 다양하면서도 온화함과 섬세함이 겹쳐져진 백제문화의 토대

는, 금강이 제공하는 풍요로움이었을 것이다.

백제 역사는 대부분 금강을 기반으로 한다. 나는 때때로 한강에서 공주로 천도하던 문주왕은 어떠한 경로를 이용하였을까 하고 상상해 보곤 한다. 육로가 개척되지



| 위성사진으로 본 금강유역 |

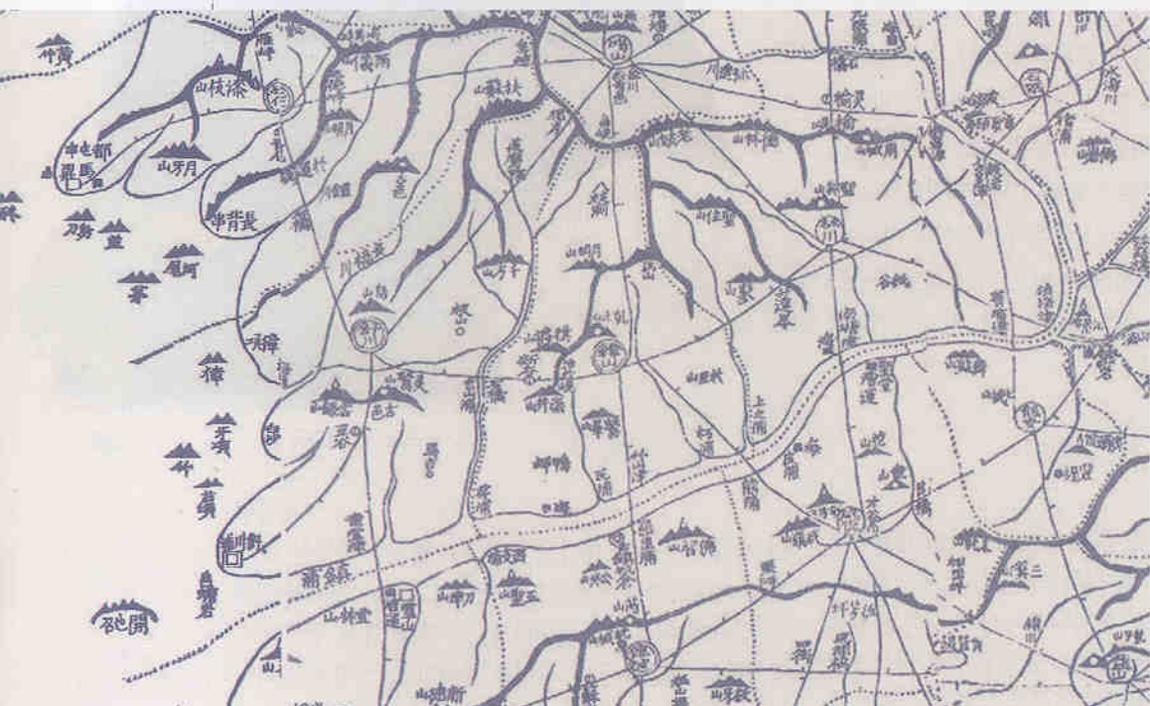
못했던 그 시기에, 王城의 대규모 물자와 수많은 사람들이, 육상으로 이동하지는 못하였을 것이다. 그 많은 물자와 인력을 일시에 이동하는 일이라면, 혹 대 선단을 구성하여, 금강하류 장항과 군산 사이를 통과하고, 상류로 올라가다가, 부여를 지나쳐서, 중류에 위치한 공주에 정착한 것은 아닐까?

그 후 백제문화가 일본에 전파될 때에도, 또한 왜인들이 고개를 숙이며 찾아오던 길도 바로 금강하구였다. 그리고 당 나라 군대도 이 뱃길을 통하여 침입했던 것이다. 비단 그뿐이 아니다. 고려나 조선시대에도 금강 하류의 뱃길은 충청도의 출입 관문이었다. 이 길을 통하여 이웃 지역과 문화와 정보를 서로 전했고, 사람들도 오고갔던 것이다. 따라서 이 지역의 문화는, 강한 토착성을 보여주

면서도, 한편으로는 여러 문화가 교차하여 이루어낸 다양함을 지니게 되었다. 본고에서는 바로 그러한 모습들을 강경과 서천지역의 문화유산을 중심으로 살펴보고자 한다.

고기를 먹는 모습은 다른 지역에서는 좀처럼 찾아보기 어렵다. 도저히 충청도 풍속으로 여겨지지 않는 금강하류지역만의 독특한 특성이 있는 반면, 또 다른 한편으로는 인접지역과 부단히 교섭했던 문화적 교차점의 양상도 엿볼 수 있다.

금강을 나서서 서해를 통하여 폭넓게 교섭했던 그 문화적 특성들은, 금강 상류나 중류지역과 대비되기도 한다. 부여 유왕산 놀이는 대표적인 중로보기의 전통에 해당하는 풍습이다. 동시에 백제 마지막 의자왕의 애달픈 설화로 얽혀 있기도 하다. 유왕산 놀이가 제 모습을 간직했을 때, 유왕산 일대는 사람들로 하얗게 수놓아져 있었다고 하며, 금강에는



▲ 김정호의 대동여지도 금강하류도

## 유왕산 놀이와 중로보기

우선 문화의 교차지점으로서, 다양한 인접문화와 활발하게 교류하였던 금강하류 지역의 모습을 살펴보자. 금강하류는 충남지역임에도 불구하고, 어딘가 이질적인 양상들이 엿보인다. 여자들만의 강가나 갯가에서 지내는 기우제 풍습(도깨비장난)이라든가, 산역 후 뒷풀이에 개



▲ 부여 유왕산놀이 재현모습(부여군지)

돛배와 나룻배들이 장사전을 이루었다고 한다. 이러한 유왕산 놀이의 풍속은 금강하류 지역의 민속적 특징으로, 서천 남산의 반보기 놀이를 비롯하여, 기산 승정산, 화양 무제봉 등에서도 행해졌다고 한다.

## '저산팔읍' 과 한산모시

저산팔읍 보부상단의 상권 장악도, 문화교차와 교통로로서의 이점을 최대한 이용한 것이었다. 조선시대 '저산팔읍'은 금강하류와 서해안의 여덟 고을을 가리키는 하나의 경제 및 생활문화권역이었다. 모시를 주요 상품으로 성장한 보부상단이 막강한 조직과 세력으로 관할했던 대표적 商圈으로, 그 가운데 한산 고을은 저산팔읍의 시작이자 거점으로 지목된다. ('저산'은 글자 그대로 '苧産'으로 모시가 생산되는 지역으로 한산, 서천, 비인, 홍산, 임천, 남포, 정산, 보령(혹은 부여)이라고도 하고, 또 어떤 사람들은 苧山으로 쓰면서 山자 붙은 여덟 지역이라고도 한다)

한산모시는 섬세·단아·청아한 멋을 지녔고, 색깔이 마치 백옥처럼 희고 맑으며, 섬세하고 가벼워 여름철 옷

감으로 인기가 대단하였다. 지금은 한산모시의 역사와 전통, 그 품질의 우수성을 홍보하기 위하여 전수관을 한산면 지현리에 건립하였고, 1989년부터 매년 5월 모시축제도 열리고 있다.

한산에는 또 전통 토속주로 유명한 한산 소곡주가 있다. 흔히 '얇은뱅이 술'로도 통하며, 술맛이 좋고 돛수가 높으며, 청혈 해독 등의 약리작용으로도 유명하다. 전설로는 백제시대부터 유래되었다고 하지만, 정확한 근거가 있는 것은 아니다. 오히려 이 지역의 사회경제적 중심성과 밀접성을 기반으로 발생하여 전해지는 것으로 보는

◀ 한산모시문화제



것이 합당할 것이다.

## 전국 3대 시장의 하나, 강경장

강경포, 금강하류에 발달했던 수운의 중심지. 일제시대 강경은 대구시장, 평양시장과 어깨를 나란히 한 조선 3대 시장의 하나였다. 이 포구의 영광과 번성함은 금강하류 지역의 문화지리적 특징을 최대한 활용한 역사의 증거이다.

흙모래가 쌓여 금강 바닥이 얇아진 지금과는 달리, 18세기 중엽부터 호남과 호서에서 생산된 갖가지 농산물과 해산물은 금강을 거슬러 강경장에 쌓였다가 충청도 내륙과 경기도로 들어가고, 또한 내륙에서 생산된 특산물은 강경 포구를 경유하여 아랫 지방으로 퍼져갔다.

조선후기의 대표적인 지리서『택리지』에서 이증환은 낙동강 하구의 칠성포, 영산강 하구의 법성포(전라도 함평현)와 사진포(전라도 고부군 흥덕현), 전주의 사탄과

함께 금강의 강경포를 상품유통의 중심지로 손꼽으면서



▲ 강경전갈축제

바닷가 사람과 산골 사람이 모두 여기에서 물건을 내어 교역한다. 매양 봄여름 동안 생선을 잡고 해초를 뜯을 때에는 비린내가 마을에 넘치고, 큰 배와 작은 배들이 밤낮으로 두 갈래 진 항구에 담처럼 벌여 있다. 한 달에 여섯 번씩 열리는 큰 장에는 먼 곳과 가까운 곳의 화물이 모여 쌓인다.

라고 하였다. 그리고 '충청도와 전라도의 육지와 바다 사이에 위치하여서 금강 남쪽들 가운데에 하나의 큰 도회가 되었다'고 하였다. 바다의 조수가 이곳까지 미쳤기 때문에 바다와 육지의 경계가 되는 셈이다.

군산항이 열린 1890년대 초에, 강경과 군산의 관계는, 마치 지금의 서울과 인천과 같았다. 1905년 경부선이 개통되기 전까지도, 군산항에 들어오는 화물의 80%는 강경장을 통해 팔려나갔다. 또한 청주, 공주, 전주 지방에서도 일용 잡화를 사려고 강경장으로 모여들었다. 이처럼 당시 강경포의 상권은 충청남도도 말할 것도 없고 충청북도도 전라북도도 경기도 남부까지 미쳤던 것이다.

강경포가 단순한 포구에 그치지 않고, 전국적으로 꼽히는 상권의 중심지가 될 수 있었던 것은, 과연 무엇 때문이었을까? 그것은 우선 금강이라는 대하천과 접해 있다는 입지조건에서 찾을 수 있다. 조선시대까지도 선박은 가장 우월한 운송수단이였다. 그런 까닭에 서쪽으로 바다로 통하고, 내륙으로는 금강 뱃길이 이어지는 강경과 같은 포구는 자연스럽게 상품유통의 중심지가 되었던 것이다.

강경포에서 유통되는 상품으로는, 조선 제일의 곡창지대인 금강유역에서 생산된 미곡을 비롯하여, 면포·어염·수공업제품 등 다양하였다. 곡물은 서울에서부터 멀



▲ 1920년대 강경장의 풍경

리 제주도에 이르기까지 전국 각지의 소비지로 공급되었다. 유리, 토기, 철물 등의 수공업제품, 전라도의 면포, 그리고 서해안에서 생산되는 소금과 해산물, 심지어는 함경도 원산에서 나는 북어까지 강경포로 운송되어 판매되었다. 곡물은 강경포에 모인 후 다른 지역으로 유출되었고, 어염·수공업품 등 각지 특산물은 강경포로 들어와서 주변 지역에서 판매되었던 것이다.

이렇게 번성하던 강경장도, 1905년 경부선 개통에 따라 금강 상류의 공주와 청주 지방이 상권에서 벗어나게 되고, 흙모래의 퇴적으로 수심이 얕아져 선박 통행이 어려워지면서 점차 쇠락의 길을 걷게 된다. 더욱이 1912년 군산선이 개통되면서 어류집산지로서의 기능도 잃게 되었고, 이어 1914년 호남선이 뚫림에 따라 강경장의 상권은 더욱 위축될 수밖에 없었다.

현재 강경읍에서는 지난날 금강 연안 최대 하항으로서 영광스런 모습은 찾아보기 어렵다. 지형과 지세만이 아니라, 상권과 생업의 모습도 크게 변하였기 때문이다. 다만 1997년부터 '강경 되살리기 운동'이 시작되었고, 그 일환으로 '강경 전통맛깔젓축제'가 매년 10월 중순경에 실시하고 있다. 현재 강경에는 50여개의 젓갈점포가 문전성시를 이루면서 옛 젓갈시장의 전통을 이어가고 있다.

## 새롭게 밝혀지는 금강하류 고대문화유적들

이상의 논의는 금강하류의 특징적 모습들을 문화지리적 시각에서 살펴본 것이라면, 아래의 논의는 이 지역의 문화의 오랜 전통과 독자성을 보여주는 부분이 될 것이다. 지금까지 금강하류지역의 문화는, 옛 왕도였던 공주나 부여의 명성에 밀려 별로 주목되지 못하였다.

물론 유승광 선생을 비롯한 여러 향토사가들의 활동으로, 많은 선사유적과 유물들이 발견 소개되었고, 향토지



| 봉선리 출토 유물들 |



| 봉선리 유적발굴광경 |

에서는 마한시대의 소국으로 비미국(卑彌國: 현재의 비인지역)과 치리구국(致利鞠國: 현재의 한산지역)이 비정

되기도 했다. 그러나 이는 추정에 머물렀을 뿐이지, 그 실체가 규명된 것은 아니었다.

그런데 최근 서해안고속도로와 공주-서천간 고속도로 공사장에서, 상상을 초월하는 대단위 고대유적들이 속속 발굴되어 우리를 놀라게 하고 있다. 서천 오석리 선사유적에서는 다양한 생활문화 유적과 출토유물이 발굴되었고, 충남발전연구원에서 발굴 조사하고 있는 시초면 봉선리에서는 청동기시대에서 백제시대에 이르는 다양한 유적과 유물들이 모습을 드러내고 있다. 이 유적과 유물들은 서천, 혹은 금강하류지역의 문화상을 밝혀줄 귀중한 자료로서, 그 유래가 드물 뿐만 아니라, 나아가서 부여나 공주지역과는 다른 독특한 지역성을 보인다는 점에서 주목할 만하다. 수십여 점에 달하는 환두대도(環頭大刀)와 장구형 횡병(橫瓶), 그런가 하면 다양하고 특이한 고분구조와 형태 등은 고고학계의 새로운 연구거리를 제공할 것으로 예상된다.

나는 이러한 중요 유적들이 발굴될 때마다 떠오르는 생각이 있다. 유적을 발굴하는 고고학자들이 유물 자체에 대한 정밀한 분석을 통하여 고대사를 밝히려 하면서도, 막상 그 유적이 그곳에서 출토되는 까닭에 대해서는 살피지 않는 것은 무엇 때문일까? 바꾸어 말하면 대다수 고고학자들은 역사적 환경, 즉 그 지역의 역사 문화와의 관계에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않는다는 점이 의아할 뿐이다.

## 동성왕의 죽음과 마포촌, 우두성

지역민의 입장이나 지역사를 공부하는 입장에서 보면, 저명한 고고학자들이 기록한 원고지 30매 정도의 분량을, 나 같은 지역사연구자는 100매 정도로 정리할 만큼 주목하여야 하고, 나아가 해당지역 향토사 연구자들이나

지역민들은 적어도 300매 정도의 비중과 관심을 두어야 한다고 생각한다.

봉선리나 오석리 유적만 해도 그렇다. 현재 고고학계에서 거론하는 유적과 유물의 의미는 전국적인 학계의 이야기에서 머문다. 서천의 지역연구자들의 관심도 거기에 맞추어져 잘 모르지만, 학자들이 중요하다 하니까 그런 줄 알고, 또 그것을 남보다 잘 써먹기 위하여 고고학을 공부하려고 한다. 그러나 보다 본질적이면서도, 또한 우리가 유념해야 할 부분은, 과거 그곳이 어떠한 곳이었는지를 고려하면서 유적에 주목해야 한다는 사실이다.

사실 유적이 출토되면서, 나는 평소에 궁금했던 서천과 관련된 몇 가지의 숙제가 어렵듯이 풀린다는 느낌을 받았다. 즉 지역사연구자의 관점에서 본다면, 금강하류

武寧王諱斯摩 年大王之弟二十也身長  
 八尺眉目如畫仁慈寬厚民心歸附年大在位  
 二十三年薨即位泰正月佐平首加據於林城  
 卅降王斬之投於白江  
 論曰春秋曰人臣無將將而必誅君苟加之元  
 惡大則天地所不容不即罪之至是自知難  
 免謀叛而後誅之晚也  
 冬十一月道達率優水帥兵五千襲高句麗水  
 谷城  
 二年春民饑且疫冬十一月遣兵侵高句麗  
 三年秋九月鞞鞞馬首柵進攻高木城王遣  
 兵五千擊退之冬無冰  
 六年春大疫三月至五月不雨川澤竭民饑發  
 倉賑救秋七月鞞鞞來侵破高木城殺虜六百  
 餘人  
 七年夏五月立二柵於高木城南又築長嶺城  
 以備鞞鞞冬十月高句麗將高老與鞞鞞謀欲  
 攻漢城進也於橫岳下王出師戰退之  
 十年春正月下令完固隄防擊內外游食者歸

武寧王諱斯摩 年大王之弟二十也身長  
 八尺眉目如畫仁慈寬厚民心歸附年大在位  
 二十三年薨即位泰正月佐平首加據於林城  
 卅降王斬之投於白江  
 論曰春秋曰人臣無將將而必誅君苟加之元  
 惡大則天地所不容不即罪之至是自知難  
 免謀叛而後誅之晚也  
 冬十一月道達率優水帥兵五千襲高句麗水  
 谷城  
 二年春民饑且疫冬十一月遣兵侵高句麗  
 三年秋九月鞞鞞馬首柵進攻高木城王遣  
 兵五千擊退之冬無冰  
 六年春大疫三月至五月不雨川澤竭民饑發  
 倉賑救秋七月鞞鞞來侵破高木城殺虜六百  
 餘人  
 七年夏五月立二柵於高木城南又築長嶺城  
 以備鞞鞞冬十月高句麗將高老與鞞鞞謀欲  
 攻漢城進也於橫岳下王出師戰退之  
 十年春正月下令完固隄防擊內外游食者歸

삼국사기의 동성왕 관련 부분 |

지역은 선사시대 이래로 마한의 소국 두 곳이 비정될 만큼 문화가 발달하였던 곳이다. 그리고 그 중심지는 당시대의 생활조건이 유리했던 금강과 서해에 연한 한산과 비인 지역이었을 것으로 추정되어 왔다.

그러나 여기에 더하여 백제시대로 이어진 이들 토착세력의 존재가 과연 어떠한 모습의 문화를 영위하고 있었으며, 또한 한강유역의 백제가 공주로 천도한 이후 이 지역의 세력들의 입지는 과연 어떻게 변했을까 하는 점도 생각해보아야 한다. 필자는 이 유적들이 그 부분을 설명해 줄 수 있다고 생각하는 것이다.

백제의 입장에서 보면, 금강하류 지역은 전략지리적 요충지, 배후 기반이어야 했을 것이다. 그러나 이 지역의 정치세력은 문화적으로 독자성을 유지하였고, 한강유역 세력과는 인연이 없었을 것이므로, 순순히 백제왕실의 기대를 받아들이지는 않았을 것이다.

우리는 이와 관련하여 『삼국사기』 동성왕과 무령왕대의 기록을 주목할 필요가 있다. 그에 따르면, 동성왕은 즉위 8년(486)에 우두성을 쌓고, 자주 이곳으로 사냥을 나왔다. 여러 기록을 통해서 살펴보면 그 우두성은 한산에 있었음이 분명하다.

그런데 동성왕 23년(501) 11월 왕이 부여 서천에서 사냥을 하다가 마포촌에서 유숙하게 되는데, 이때 가림성(현재 임천의 성흥산성)에서 모반한 백가의 자객에게 목숨을 잃는 것으로 되어 있다. 이에 무령왕은 병마를 거느리고 우두성에 이르러 백가를 토벌하고 참형하여 백강에 던졌다고 기록하였다.

장황하지만 이러한 사실을 예시하는 것은, 이 『삼국사기』의 기록을 통하여 백제시기 서천지역의 정치적 동향이 설명될 수 있고, 봉선리 유적은 그러한 정황을 이해할 수 있는 근거가 된다는 점이다.

부연한다면, 공주백제의 왕실에 의하여 한산지역이 개척될 만큼 중요한 전략적 요충지였고, 자주 사냥을 나와

우익세력으로 삼거나 회유할 대상이었던 것이다. 그리고 백가의 반란을 토벌할 때에는 전위 역할을 담당하였던 것으로 보인다.

봉선리 유적이나 최근 발견되는 서천지역의 다른 발굴 결과들은, 바로 그러한 당시 서천 한산지역 세력들의 당시 문화모습이다. 필자는 다양하고 특이한 유물 성격이, 그러한 당시의 정황을 이해하고 설명하는 데에 매우 유용하다고 생각된다. 앞으로 이들 유적의 성격이 고고학자들에 의하여 보다 정확하게 밝혀지게 될 것이다. 그렇지만 가능하다면, 이러한 역사적 사실과 지역의 문화모습 해석에 보다 유용하도록 정리되기를 기대한다.

이윽고 동성왕이 묵었던 마포촌(馬浦村)을 단순한 마을로 볼 수도 있다. 그러나 필자의 판단으로는, 삼국사기의 마포촌은 뒤에 마산현으로 이름을 바꾼 한산지역을 말하는 것으로 이해된다.

## 비인 오층석탑의 비밀



| 비인오층석탑 |

역사상 서천과 금강하류지역이 또 한번 부각된 것은 백제 멸망기였다. 주지하듯이, 백제의 충신 성충과 홍수가 당나라의 수군을 막을 곳으로 지목한 곳이 바로 금강하류의 기벌포였다. 그런가 하면, 한산 건지산성이 백제 부흥군의 거점이었던 주류성이라고 하는 주장도 제기되고 있고, 또 나당연합군이 백제와 고구려를 멸망시킨 뒤 한반도의 지배권을 놓고 당과 신라가 한판 싸움을 벌일 때에도 이곳 기벌포에서 설인귀의 당군을 격퇴하였다고 하는 등등, 그야말로 격변기 역사의 현상이었던 곳이다.

이런 사실과 관련하여 빼 놓을 수 없는 유적이, 바로 비인의 5층 석탑이다. 후자는 작은 석탑 하나를 너무 강조한다고 생각할지도 모르겠다. 이 석탑은 고려시대에 만들어진 것이나, 백제 패망의 여한과 함께 백제문화의 계승을 보다 확실하게 엿볼 수 있는 자료이다.

신라 경주의 석가탑의 전설이나 황룡사 구층목탑을 건립할 때 백제의 아버지가 초빙되었다든가, 또는 일본에



| 가정집 목판 |

석탑기술자를 파견하였듯이, 백제의 석탑은 오랜 전통과 기교로 유명하다.

그러나 실제로 백제시기에 조성된 백제탑은 부여의 정림사탑과 익산의 미륵사탑이 전부이다. 그러나 이러한 백제탑의 조형기법을 이은 소위 '백제계 석탑' 들은 고려시대에도 여러 지역에서 조성되었고, 비인의 오층 석탑이 바로 그 중의 하나이다. 백제계의 형식을 가진



고려석탑으로는 충남지역에 비인 5층석탑과 함께, 부여 장하리 5층석탑, 공주 계룡산 5층석탑, 공주 마곡사 5층석탑, 서산 보원사지 5층석탑 등이 전해진다.

이들 백제계통의 석탑들이 대부분 고려시기에 백제의 옛터에 건립되었다는 사실은 흥미롭지 않을 수가 없다. 이 같은 백제계 석탑들에 대하여 이제까지는 주로 구조와 양식에 초점을 두고 있지만, 우리는 ‘비인 5층석탑이 왜 고려시기에, 비인지역에서 만들었겠느냐?’ 하는 역사문화적 배경에 관심을 기울여 볼 필요가 있다.

이와 관련하여 나는 고려시대 서천군 일대의 판도 변화를 주목한다. 고려초기 서천지역에 터를 잡았던 고을로는, 현재의 서천(서림군)과 한산(마산현), 비인(비인현)이 있었다. 문제는 고려초에 서림군이 부상하면서 비인현을 영속시키고, 마산현은 이웃한 가림군(부여 임천)에 영속된다는 점이다. 이는 나말려초의 격변기에 혹 비인현 지역이 친백제적 성향으로 왕건 세력에 의하여 견제받는 모습을 떠올리게 한다. 나아가 그러한 반향으로, 뒤에 비인의 정치세력들에 의하여 백제계의 비인 5층석탑으로 재현된 것은 아닐지 추측할 수도 있다.

아직은 추정에 머물지만, 이 백제계 석탑은 고려시대에 백제탑을 만드는 ‘비인사람들의 의식과 정신’을 보여 주는 귀중한 문화유적인 것이다. 그러나 비인의 5층 석탑은 고려시기 중요한 서천지역의 역사변천과 당시 비인지방 세력이 지니는 성격을 추적하는 자료로 보아야 한다.

## 곳곳에 문화유적과 볼거리가 즐비

서천지역의 인물사를 이야기하면, 전근대인물로는 가정 이곡과 목은 이색 선생이 먼저 손꼽힌다. 가정 이곡(1298-1351)은 과거에 급제하고 월나라에서 벼슬살이를



| 목은 영당 |

하면서, 원 황제에게 공녀금지를 청하여 중지하게 한 것으로 유명하다. 그의 아들은 바로 고려말 삼은(三隱) 가운데 한분으로, 우리 나라 성리학의 태두가 되는 목은 이색(1328-1396)이다. 관련유적으로 기산면 영모리에 문헌서원이 있으며, 목은의 영정과 묘소, 신도비, 문집 목판 등이 잘 남아 전해지고 있다. 현대인물로는 한말 독립운동가인 월남 이상재 선생이 있다.

한편 최근 복원 정비된 장암진성은 옛 금강하구의 수



| 철새도래지 |

# 역사 테마기행

군진성으로 만호가 배치되었던 군사요충이자 수운로의 요충이었다. 한편 마량포구는 동백정에서 바라보는 서해의 조망과 동백꽃, 그리고 마량당으로 유명하다. 흔히 자연관찰지로 생각하지만, 사실 이곳도 금강의 역사와 문화가 스며있는 현장이다. 동백정은 한산읍성의 문루를 옮겨 지었다고 전해진다. 서해를 조망하는 최고의 경관조건과 함께 천연기념물 제169호로 지정된 동백나무 숲 앞에는 마량당이 있다. 지금은 마량마을의 당으로 축소되었지만, 예전에는 이 해역을 지나는 어선과 조운선들의 안전과 풍어를 기원하던 명소였다.

요즘 젊은 층의 관광 명소로 새롭게 떠오르는 곳도 금강하구이다. 한국관광공사가 선정한 서천 신성리 갈대숲에서는 영화 <공동경비구역 JSA>가 촬영되었다. 갈대숲과 금강이 함께 어우러진 하구둑의 철새떼는, 또한 사진작가들과 아마추어 동호인들, 그리고 연인들의 마음을 설레게 하기에 충분하다. 철새는 12월과 1월 사이에는 절정을 이루고, 이곳은 관광객과 탐조객이 줄을 잇는 명소가 된다.

충남의 서해안 끝, 아니 금강이 서해와 만나는 곳, 서천.

우리는 이곳 서천에서 또 다른 금강의 모습과 충남의 문화를 볼 수가 있다.



| 신성리 갈대숲 |



| 동백정 |

# 서해안 지역을 돌아보고

노 박 래  
(충남발전연구원 정책연구위원)

## 1. 글 쓰게된 동기

2003년 5월부터 10월 사이에 공적·사적 기회를 통하여 서해안 고속도로 주변 시·군을 거의 돌아보게 되었다.

이 구간에 위치한 대부분의 지역이 종전에는 교통상 오지라고 불리웠던 곳이 많은데 2001년 하반기 서해안 고속도로가 완전 개통되면서 지자체별로 지역발전과 경제활성화를 위하여 노력하고 있는 모습들을 많이 보고 들을 수 있었고, 어떤 곳은 이미 상당한 성과를 거두고 있어 이 기간 중 보고 느낀점을 소개하는 것이다.

## 2. 지역개발의 기대가 커지고 있어

지역에 따라 차이가 있겠지만 서부 수도권 진입에 걸리는 소요 시간이 대략 2분의 1정도 줄어들은 것으로 나타났다. 호남고속도로와 일반국도에 의존하던 교통량이 분산되는 효과도 있지만, 편리해진 수송망으로 서해안고속도로 통과지역의 물동량이 상당 폭 늘어나고 기업입주도 갈수록 활발해지는 것으로 알려지고 있다.

특히, 수도권에 인접하였으나 그동안은 접근성이 떨어졌던 충남 당진, 서산지역은 늘어나는 물동량 처리를 위하여 당진, 대산쪽에 항만시설 공사가 한창이었고, 신규농공단지(당진송악)와 중규모 산업단지(서산대죽)가 조성중이며, 기존의 철강·화학·자동차산업 및 관련산업의 시설확장과 기업유치가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 짐작되고, 해당 지자체 관계자나 지역주민들도 기대에 차있어 전체적으로 역동적인 모습이었다.

충남서북부는 그동안에도 수도권의 압출요인으로

기업 입주가 늘어나고 있는 추세였으나 아산만 7km의 바다를 건넌 고속도로 연결은 먼저 이들 지역의 개발을 크게 앞당기는 계기가 되고 있었다.

중간쯤 위치한 보령(관창산업단지), 군산(군장산업단지)의 산업적 역할이 커지는 것은 물론 시간이 지남에 따라 멀리 목포에 있는 대불산업단지에도 긍정적인 영향이 미치게 될 것으로 보인다.



| 서해안 고속도로 |

## 3. 文化·觀光의 活性化 측면



| 태안군 안면송 |



| 함평 나비축제 |

태안반도는 해안선이 제주도보다 길어 119개소의 섬과 31개소의 해수욕장을 가지고 있다. 고려시대부터 국유림으로 보호되었다는 안면송의 수려한 소나무 숲과 맑은 물 고운 모래의 청정해안으로 일찍부터 국립공원으로 지정되었으나 교통의 오지로 빛을 보지 못하다가 고속도로 개통 후 몇 달 뒤 개최된 안면도 국제 꽃

박람회와 대성공에 힘입어 연간 1,000만명이 넘는 관광객으로 전국적인 관심과 이목을 끌게 되었다.

안면도 일대는 피서철 외에도 주말 또는 연휴에는 현 지주민보다 외지에서온 관광객이 훨씬 많음을 볼 수 있었다.

당진군 석문면 난지도에서 서천군 장항읍 유부도까지 충남 서해안의 바다자원은 직접적인 어민 소득뿐만 아니라 휴양 관광을 위한 최고의 자원으로써 잘 보존하고 체계적으로 이용할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 보여진다.

또한, 지난해에 우리도가 수립한 “내포문화권사업”이 앞으로 본격 추진되게 되면 공주·부여·익산 중심의 ‘백제문화권’ 개발에 이어 서해안 지역의 훌륭한 역사 문화자원으로 키워나갈 수 있을 것이다.

아울러 호남 서부쪽의 김제 지평선, 함평 나비, 무안 연꽃, 나주 영산포문화축제 등이 봄부터 가을까지 교대로 열리고 부안군 변산반도 채석강, 신안군 홍도의 절경을 찾는 관광객의 내왕이 크게 늘어나면서 남도가 자랑하는 훌륭한 문화유산과 남도음식이 그 진가를 더욱 발휘할 것으로 보인다.

이러한 지역 축제 준비와 외지 관광객을 맞이하는 공무원과 지역 주민들이 함께 쏟는 정성을 들여다 보았을 때, 이야말로 우리 충남도가 다 같이 배울만하다고 느낀 일이 있다.



#### 4. 1차 산업의 질적 변화와 농어촌체험의 연결

서해바다에서 잡아올리는 맛 좋은 어패류 등 수산물은 수송시간이 선도를 유지하는 첩경이고, 이제는 농축산물도 유기농법과 무공해가 강조되는 즉, 양보다는 질을 중시하게 된 만큼 이와같은 흐름에 앞서는 농업 행정을 흥성군의 오리농법, 함평군의 환경농업 등에서 볼 수 있었는데, 이외에도 여러 가지 방법으로 맛을 높이고 건강에 도움이 되는 농축산물을 생산한다면 최근

보편화되고 있는 팜스테이, 체험관광을 통해서 생산자와 도시 소비자를 동시에 만족시키는 직거래의 규모는 더욱 늘어나리라고 예상된다.

#### 5. 통계로 비추어본 결과

지난 10월 중에 한국은행 충남본부에서 발표한 “서해안고속도로가 지역경제에 미친 영향”에 의하면 운수, 창고, 통신 업종은 전국 평균 증가율을 크게 앞지르고 숙박 및 음식점도 전국 증가율에 비해 2배이상 높았으며 관광객도 지난해말 기준으로 2001년도 대비 14%가 증가하는 등 충남지역 산업구조가 변하고 관광산업이 활기를 띠고 있으며, 물동량이 크게 늘어났다고 분석하였다.



| 대천해수욕장 |

앞으로 추진해야할 과제로는 연중 이벤트를 마련하고 체류형 관광지로 만들기 위해서는 시설의 고급화를 제시하였고 또한 개선된 물류 및 교통여건을 활용해 지역경제를 활성화 하려면 첨단제조업에 역점을 둔 지방산업단지 조성이 필요하다고 역설하고 싶다.



충남발전연구원 원장 오 세 직

## 다시 다가서는 중국을 보며

한국은 중국과 긴밀한 유대를 맺어왔다. 육로를 통한다면 평안도를 경유하겠지만, 바닷길 또한 중요한 교통로였다.

특히 남중국과 교류할 때는 황해를 통한 바닷길이 많이 이용되었다.

당나라와의 교역 전진기지였던 당진포(唐津浦)는 바로 그런 연유에서 생겨난 지명이다. 당진포 외에도 내포 해안에는 과거 중국과의 교류를 입증해주는 유적들이 산재해 있다. 해미 대티고개에 있었던 안흥정(安興亭)은 중국 사신을 맞이하였던 객관(客館)이었다. 자료에는 남송(南宋)의 사신 서경(徐兢)이 황해를 건너 내포 해역에 도달하기까지의 항로가 자세히 기록되어 있다.

황해를 통한 양국간의 문물 교류는 대한제국 때까지 활발히 이어졌다. 서산에 형성되었던 차이나타운은 이러한 시점을 말해주는 좋은 증거이다. 그러나, 20세기 중반 이후 국제 정세의 변화로 중국과의 교류는 중단되었고, 중국은 한때 우리에게 잊혀진 대륙으로 남아 있었다.

### 1억의 중국 관광객

그렇지만, 역사는 다시 반전되어 중국은 우리에게 가장 가까운 기회의 나라로 다가오고 있다. 그것은 이미 대세가 되었으며, 머지 않은 장래에 중국의 영

향력은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 그런 가운데 인천은 대 중국의 관문으로 크게 부각되고 있으며, 인천국제공항이 건설되면서 그러한 경향은 더욱 활발해지고 있다.

1998년 중국 정부는 한국을 국외여행 자유국가로 지정하였다. 그리고, 2002년 월드컵 개최와 때를 같이하여, 중국 내부에 연애문화를 중심으로 한 한류(韓流) 열풍이 일면서 중국 관광객의 우리나라 방문과 한국 문화에 대한 수요가 급증하기 시작하였다.

이들 관광객 대부분은 인천공항 또는 인천항을 통하여 입국한 후, 동대문시장, 에버랜드, 용인 민속촌 등을 방문하고 부산, 경주와 제주도를 경유하는 것이 중국관광객의 가장 일반적인 코스이다.

숙박업소와 음식점 등 편의시설, 그리고 쇼핑·오락 등이 대부분 서울과 부산을 이어주는 경부의 축(軸)에 집중되어 있기 때문이다. 충청남도를 비롯한 여타의 지역은 놀거리, 먹거리, 볼거리, 그리고 관광기반시설이 충분치 갖추어지지 않은 것이다. 충남의 경우 아산온천, 보령, 천안 독립기념관을 찾는 경우가 간혹 있을 뿐이다.

세계관광기구(WTO)는 중국인의 해외여행객이 한 해 1억 명에 이를 것으로 추산하고 있다. 한국 방문객의 비율 또한 연간 5.7% 증가할 것으로 예상되고 있다. 과거 중국과의 교류창구였던 충남 서해안, 내포(內浦)의 잠재력에 눈을 돌

려야 할 시점이 온 것이다.

### 내포 해안을 관광교류의 창구로

내포는 백제시대 우리나라가 중국과 교통하던 관문이었다. 태안·서산·예산 등지의 마애불은 남중국의 영향을 받은 유적들이다. 이제 다시 중국과의 근접성, 그리고 당진항이라는 기반시설을 활용하여 중국관광객을 유인할 필요가 있다. 그런 점에서 내포에서 시작하여 백제의 고도인 공주·부여를 연계시키는 관광코스 개발이 시급한 과제라 할 수 있다.

예를 들어 보령, 안면도, 아산 등의 기반여건을 활용하고, 삼교호 함상박물관, 대천 해수욕장, 안면도, 천수만, 금강 하구언 등지에 테마공원을 조성할 수도 있을 것이다. 나아가 중국인에게 인기가 높은 금산 인삼, 보령 머드 화장품 등을 구입할 수 있는 쇼핑센터를 건립하는 방안도 검토할 만하다.

서해안시대에 상응하는 전략 가운데에는 이처럼 중국관광객을 유치하는 방안이 포함되어야 한다. 서해안고속도로를 통한 접근성의 개선뿐만 아니라, 바닷길을 통한 교류의 확대도 염두에 두어야 한다. 그 중심에는 중국이라는 거대한 나라가 포함되어 있다. 중국인에게 친숙한 충청남도 건설은 이제 우리 앞에 시급한 현안으로 다가와 있는 것이다.

## 신행정수도 건설과 연계한 충청권의 발전전략

지금까지 신행정수도에 대한 논의는 그것의 건설 필요성과 충청권 입지의 당위성, 그리고 국민적 공감대 형성을 역설하는데 집중되어 왔다. 한 나라의 수도를 건설함에 있어서 그 명분이 분명해야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

그러나 신행정수도 건설에 관심을 가진 많은 학자와 시민들은 여러 과정을 통해 그 필요성이 충분히 검토되어 왔기 때문에, 이제는 보다 구체적이고 실질적인 논의에 관심을 가져야 한다고 주장한다.

이러한 주장에 필자 또한 동의하면서, 지금부터는 신행정수도의 건설이 충청권에 미치는 영향과, 이에 대응한 지역발전 전략에 대한 깊이 있는 연구와 논의가 본격적으로 진행되어야 한다고 생각한다.

### 크고 다양한 신행정수도 건설효과

신행정수도 건설이 충청권에 미치는 영향은 신행정수도의 위치, 도시규모, 건설시기 등에 따라 달라지겠지만, 어떤 경우여나 인구·공간구조·지역경제·주민의식 등의 측면에서 대단히 크게 나타날 것이다.

신행정수도 건설에 따라 수도권 인구는 38~122만 명이 감소하는 반면에, 충청권의 인구는 48~156만 명이 증가하고, 일자리는 최소 8만 3천 개에서 27만 개 정도가 증가하며, 생산유발효과는 투자비용에 따라 달라지겠지만 최소 20조 원에서 최대 130조 원에 달할 것이다.

이러한 직접효과 외에 관련 서비스업의 발전, 사회간접자본 확충 등과 같은 간접효과 또한 다양하게 나타날 것이다.

공간적으로는 중앙행정기관 등 국가중추기능의 충청권 이전에 따라 행정수도 주변지역의 정주여건 개선과 중소도

시들의 긍정적 기능 변화도 예상된다. 그런가 하면, 주변 중소도시들의 경우 긍정적 효과보다는 신행정수도로 기능이 역류될 가능성이 있고, 이에 따라 신행정수도에서 멀리 떨어진 중소도시의 소외현상이 초래될 수도 있다.

사회심리적인 측면에서는 '서울 최고주의'를 극복하여 서울과 지방간의 격차 완화, 지역주민의 자긍심 증대, 주민생활편의 및 복지증진, 교육의 양적·질적 향상 등에 기여할 것이다.

그러나 충청권 자치단체·주민들간의 소지역이기주의에 의한 갈등이 발생할 가능성도 있다. 특히, 신행정수도 건설이 지연될 경우 지역주민의 반발과 갈등이 야기되어 건설계획의 차질을 가져올 가능성도 배제할 수 없다.

### 다각적인 지역발전 전략을 모색해야

이런 점들을 모두 고려하면서, 우리는 착실하게 행정수도 이전에 따른 긍정적인 효과를 극대화하고, 부정적인 효과를 최소화하는 대응방안을 마련해 나가야만 한다.

첫째, 충청권을 또 하나의 국토핵심공간으로 상정하고, 타 지역과의 효율적인 네트워크 구축을 통하여 국토균형발전이 달성될 수 있도록 제4차 국토종합계획 및 시·도계획을 보완할 필요가 있다.

둘째, 사회간접자본의 확충을 위해서는, 고속간선망 체계를 신행정수도를 중심으로 방사환상형 광역교통체계로 재편하고, 신행정수도와 연결되는 고속간선망의 건설시기를 행정수도 건설시기에 맞추어 재조정하여야 한다. 또한, 서해안 각 항만은 지역항의 기능에서 벗어나 행정수도와 내륙을 연결하는 대중국 교역창구로서의 기능을 담당할 수 있도

록 해야 하며, 청주국제공항이 실질적인 국제공항으로 기능할 수 있도록 보완되어야 한다.

셋째, 기존의 정부축과 서해안, 내륙지역의 균형발전을 도모할 수 있는 서해안의 개발거점을 육성하여야 하며, 신행정수도와 인접도시간 네트워크형 광역도시권을 형성할 필요가 있다. 또한, 광역도시권 전체에 대한 체계적 성장관리를 통해 난개발을 방지하고 통합성을 제고하여야 한다.

넷째, 신행정수도의 충청권 건설은 지역대학에 대한 수요 증대로 연결될 가능성이 높고, 이는 지역대학의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 좋은 계기가 될 것이다. 이러한 기회에 능동적으로 대비하기 위해서는, 교육인적자원부가 추진중인 지방대학 혁신역량 강화를 위한 각종 프로젝트에 능동적으로 참여하여야 할 것이다.

다섯째, 행정수도 이전에 따라 기존 정부축의 가속적인 발전과 서해안 개발이 기대되지만, 내륙지역의 경우는 행정수도로의 기능 흡수 등으로 인한 공동화(空洞化)가 우려되는 만큼, 이들 낙후지역에 대한 육성 프로그램도 준비하여야 할 것이다.

마지막으로, 신행정수도 건설에 따라 중앙행정기관은 신행정수도로 이전되겠지만, 그 이외의 충청권지역에서는 공공기관의 수용태세를 구축하는 것도 필요하다. 신도시 개발, 관광·교통, 국방, 교육, 과학, 역사문화, 농업, 의학, 생명 관련 기관 등을 충청권 이전 가능기관으로 상징할 수 있을 것이다.

이러한 것들은 어느 하나 소홀히 다룰 수 없는 사안들이다. 지금 우리는, 신행정수도 건설의 당위성에 대한 국민적 공감대를 확보하는 한편, 신행정수도 건설과 연계한 충청권의 바람직한 발전방안 모색을 위한 노력을 본격적으로 전개해 나가야 할 시점에 있다.



## 교육위기, 이대로는 안된다

얼마 전에 어느 초등학생이 "나도 물고기처럼 자유롭게 살고 싶다."라는 일기를 남기고 가까운 목숨을 끊었다. 청소년들이 많이 많은 눈동자를 지니면서 자유롭게 마음껏 뛰어 놀아야 할 어린 나이에, 학교와 학원의 과중한 학습량을 감당하지 못하여 자결한 것이다.

이 얼마나 안타까운 일인가?

이런 현상은 중학교, 고등학교에 가서도 조금도 나아지지 않는다. 오히려 더 심해질 뿐이다. 어려서부터 모두가 일류대학에 들어가기 위해서 치열한 경쟁을 하고 있으며, 이 경쟁에서 이기지 못하는 학생 중에는 목숨을 끊거나 정신 질환에 걸리기도 한다.

### 참담한 학교 현실을 보며

이런 피 말리는 경쟁은 과연 청소년 학생들이나 나라에 정말로 이익이 되고 의미 있는 현상인가? 국가 경쟁력은 그 나라가 보유한 인적자원에 달려 있다. 우리의 학교 교육은 과연 그러한 인재를 육성하고 있는가?

오늘날 우리 교육의 현장은 이런 역할을 감당하기보다는 오히려 교육의 붕괴 현상을 초래하고 있는 듯 하다. 더욱이 학부모의 교육열은 세계 1위로서 엄청난 고비용 교육비를 부담하지만 그 효율성은 최하위 그룹에 속하는 것이 현실이다.

생각 있는 사람이라면 모두 더 이상

학교 교육을 이대로 방치 할 수는 없다. 이제, 모두 함께 나서서 현재의 교육상황을 냉철하게 분석하고 국민의 지혜와 협조를 모아 우리 교육을 정상화시켜야 한다.

국민의 정부는 교육개혁을 한다고 교원의 정년을 3년이나 단축하였다. 그 결과 수 만 명의 교사들은 본인의 의사와 무관하게 강제로 은퇴시켰고, 이로 인해 교원들의 사기는 바닥으로 곤두박질하게 되었다.

경험이 풍부한 원로 교원을 교단에서 추방하고, 그로 인해 절감되는 예산으로 참신하고 능력 있는 젊은 교원을 더 많이 채용한다는 장미빛 목표는 초등교사의 부족현상과 함께 교육의 현장을 뿌리채 흔들어 놓았다. 이것은 몇 사람의 탁상 행정식 개혁정책이 얼마나 학교현장을 황폐화시킬 수 있는가를 잘 보여준 교훈이다.

### 교육위기 극복을 위한 정책적 처방

첫째, 교육의 개선을 위해서는 교육 예산을 증가하는 일이다.

학급당 적정한 학생 수의 감축, 교원 전문성 신장을 위한 보수 상향 조정, 시대에 맞는 교육환경 개선 등을 위해서는 적어도 국민총생산의 10%가 교육에 투자되어야 한다. 우리나라의 유일한 재산은 유능한 인력뿐이며, 그것은 교육을

통해서만 가능하다. 건축 자금 없이 집을 지을 수 없는 것처럼 교육개혁과 교육발전을 위해서는 과감한 투자를 해야 한다.

둘째, 교육자치제를 발전시키는 것이다.

중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고, 지역의 실정과 특수성을 충분히 검토하고 활용하는 교육정책이 수립되어야 한다. 지역마다 다양성을 최대한 허용하여 주고, 최소한의 통일성만 유지하도록 함으로써, 교육활동에 대해 교육구성원들의 자율과 역량을 신장해 나아가야 한다.

특히, 교육인적자원부장관, 교육감, 교육장, 학교장간의 권한 배분은 가능한 한 '위임'이나 '위탁'보다는 '이양'하는 방법을 강구해야 한다. 상급기관은 큰 기본만 제시하면서 가능한 한 중앙의 권한을 지방으로 이양하고, 교과서 중심, 공급자 중심의 학교 교육체제에서 벗어나 가장 기본이 되는 단위학교장 중심으로 그 학교에 맞는 다양하고 특성화된 교육과정을 개발하여 적용할 수 있도록 대폭적인 자율권을 주어야 한다. 그 결과 학교구성원들에 의해 자치적으로 교육개혁이 이루어지고, 이것이 점점 상향적으로, 나아가 폭넓게 사회적 합의를 이루면서 지속적으로 추진되도록 해야 하겠다.

특히 상급기관의 장은 하급 단위기관장이 해야 할 몫을 절대로 빼앗지 말고, 자율성과 독립성을 인정하면서 보호 육

## 11월 13일(목) 오(謝晉濤)회외배

성해야 한다.

우리의 신체는 각 단위세포가 활성화 될 때 건강한 신체에 건전한 정신이 깃들게 된다. 교육도 마찬가지이다. 각 학교장을 중심으로 교사, 학부모, 학생이 각각의 역할과 기능이 활성화되고 그들이 일체가 될 때 교단은 안정되고 21세기에 맞는 인간 교육의 장으로 발전하게 될 것이다. 이러한 탈바꿈 속에서 우리의 학교는 학생들이 찾고 싶은 학교, 학부모가 신뢰하는 학교, 교사가 자부심을 느끼는 학교로 변화될 것이다. 이것이 바로 내가 바라는 학교 모습이다.

셋째, 국민의식의 변화를 위한 정책 수행이다.

학벌위주, 연고주의, 성차별 등에 따른 후진성 관행 조직문화를 과감히 타파하고, 정부, 국영기업체, 사기업체 간의 공동협력 강화를 위한 제도를 법제화하면서 국민의식의 일대 변화를 확산시켜야 한다. 이를 위해 전 언론과 홍보매체가 전력투구하는 일이다. 또한 사법, 행정시험과 같은 암기 위주의 인재선발제도를 과감히 폐지하고 대부분 선진국이 실행하고 있는 능력과 기능위주의 다양한 선발방법을 도입해야 한다.

넷째, 대학입시의 획기적 개선이다.

대학입시는 대학에 맡겨 학교별로 특별전형 확대, 수시모집, 수능 영역별 성적 차등 적용, 실업계 고교 졸업생의 직업탐구영역 우대 등 다양한 선발방식을 확대 정착시키도록 유도해야 한다. 아울

러 입시출제 범위는 "국정교과 내에서만 출제"하고 출제위원은 "지방 중·고교 교사와 지방대학 교수 중심"으로 선정하고 입시 후에는 대학별 학과별 커트라인을 투명하게 공개하도록 제도화 해야한다.

끝으로, 일관성 있는 교육개혁이 필요하다.

역대 정부는 그 초기부터 대통령 산하에 심의 또는 의결기구로 교육 전반을 다루는 교육개혁위원회를 구성하였으나, 용두사미 격으로 좋은 결실을 보지 못하였다. 이제부터는 대통령 직속으로 만들어진 그 위원회에서는 그야말로 국가 백년대계가 될 수 있는 교육정책을 개발하고 이와 같은 교육정책은 정권이 아무리 바뀌어도 일관성 있게 추진할 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 할 것이다.

# 비와호(琵琶湖)와 요도천(淀川)

이 상 진 (충남발전연구원 환경연구부장)



지난 9월 1일부터 9월 8일까지 「푸른충남21추진협의회」 주관으로 일본의 환경보전 및 개발실태를 직접보고 체험하고자 NGO단체와 공무원이 함께 하는 기행에 참여하였다. 필자를 포함한 일행이 견문한 주요지역 및 시설은 도야마현의 광역생활폐기물소각시설, 비와호, 돗토리현의 해안사구, 수은(Hg)중독으로 널리 알려진 미나미타병 발원지, 그리고 건설과정에서 중단위기에 직면해 있는 가와베담 추진현장 등이었다.



▲ 생활폐기물 소각시설



▲ 해안사구



▲ 미나미타병 발생지 해안매립전경



▲ 가와베 담 건설 예정지

이러한 일정 중에서 지면관계상 필자가 비교적 관심 있게 살펴본, 비와호(琵琶湖)와 비와호를 포함하고 있는 요도천(淀川) 수계의 수환경 관리현황에 대하여 간략히 소개하고자 한다.

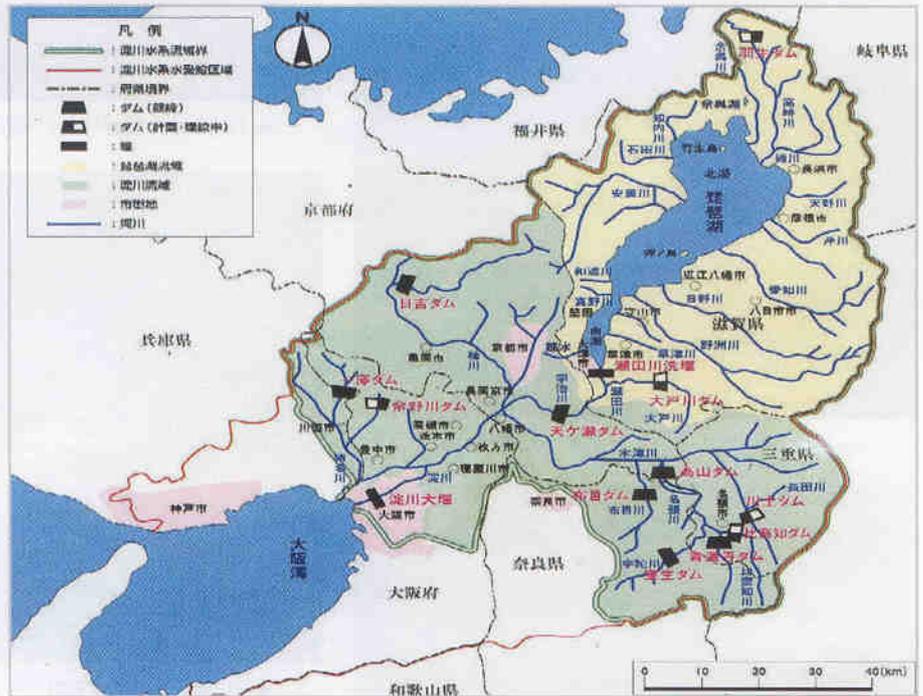


## 1. 수계의 개요

고대로부터 자연적으로 생성된 비와호(琵琶湖)와 오사카만(大阪灣)으로 이어지는 요도천(淀川) 수계는 수량이 풍부하고 안정된 수계의 여건으로 주변지역의 생활용수의 확보, 관개 또는 소형선박의 운송(舟運)발달을 가능케 하였다. 때로는 대홍수에 휘말리기도 하였으나, 일본의 사회·경제·문화의 중추지역 형성과 발달에 의한 근세 일본의 중심적 역할을 수행하여 왔다.

호소 주변에는 아름다운 자연경관과 사적·명승·문화재 등 관광자원이 풍부하여 예로부터 명승지로 알려져 왔고, 가장 먼저 국정공원으로 지정되었다. 오늘날에도 비와호의 호소수는 시가(滋賀)현<sup>1)</sup>은 물론 하

류지역 1,400만명의 식수원이면서 농업용수, 공업용수 및 발전용수의 기능으로 여전히 중요한 위치를 차지하여 상류지역인 비와호 유역에서는 두드러진 경제발전과 함께 높은 토지이용을 도모해 가고 있다. 또한, 중류지역에서는 교토시(京都市)를 중심으로 도시기능의 높은 집적도를 이루어가고 있고, 하류지역에서는 오사카시(大阪市)를 중심으로 칸사이(關西)지방의 지역발전에 중추적 기능을 담당하고 있다.



[그림 1] 비와호 및 요도천 수계도

1) 일본 혼슈(本州) 중서부에 있는 내륙현으로 면적은 4,016.36㎢, 인구는 약 128만(1997)이다. 현청 소재지는 오쓰시(大津市)이며 7시(市) 42정(町) 1촌(村)으로 구성되었고, 현의 주위는 동부의 이부키산(伊吹)·스즈카(鈴鹿), 서부의 히라(比良)·히에이(比叡) 등 단층산지로 둘러 쌓여있다. 그 중앙에 비와호(琵琶湖)를 안은 오미(近江) 분지가 있으며 이부키산(伊吹山: 1,377m)이 최고봉이고, 이부키·스즈카 산지 사이에 예로부터 교통의 요충이 되어 온 세키가하라(關ヶ原)의 협애부(狹隘部)가 있다. 비와호의 동안(東岸)은 야스천(野洲川)·히노천(日野川)·에치천(愛知川)·아네천(姉川) 유역의 평야지대를 형성하고 서안(西岸)에는 아도천(安曇川) 유역 평야 외에는 산지가 호안(湖岸)에 인접하고 있다. 기후는 전반적으로 내륙성기후를 이루며 연평균 기온은 13.9°C이다. 강수량은 평균 1,696mm이나 겨울철 북부에 강설량이 많아 연평균 강수량 2,500mm이고 남부는 1,500mm로 남북의 차가 크다.

## 1) 비와호(琵琶湖)

비와호는 일본 혼슈(本州) 긴키(近畿)지방의 시가(滋賀)현 중앙부에 있는 호소로서 요도천(淀川) 수계의 상류 지역에 위치하며, 인공적인 호소가 아닌 자연적으로 생성된 단층함몰(斷層陷沒)호소로서 일본에서 가장 큰 내륙호소이다. 수면적은 시가현 면적(4,016.36km<sup>2</sup>)의 1/6에 이르는 670.33km<sup>2</sup>로서, 이는 천안시 면적(636.4km<sup>2</sup>)보다 큰 수면적이다. 수변의 길이는 63.5km이고 최대수심은 103.6m에 이르고 있으며 유역면적은 충청남도 면적(8,597.9km<sup>2</sup>)의 약 45%에 해당하는 3,848km<sup>2</sup>로서 거의 대부분 시가현이 차지하고 있다.

## 2) 요도천(淀川) 수계

요도천은 혼슈(本州)의 오사카(大阪)를 관류하는 강으로 유역면적은 8,240km<sup>2</sup>, 길이가 75km에 이르며 비와호

(琵琶湖)에서 유출된 직후의 상류를 세타천(瀬田川), 중류를 우지천(宇治川)이라 한다. 그리고 교토부(京都府)지역에서 유입되는 카츠라천(桂川)과 미에(三重)현, 나라(奈良)현에서 유입되는 키츠천(木津川), 효고(兵庫)현에서 유입되는 이나천(猪名川)등과 합류하는 하류지역의 강을 요도천이라 하며, 요도천은 최종적으로 해역인 오사카만(大阪灣)으로 유출된다.

비와호를 포함하고 있는 요도천의 수계의 행정구역은 총 2부4현에 걸쳐있고, 요도천 수계의 전체유역면적은 충청남도 면적과 거의 비슷하다(약 96%). 요도천 수계의 각 유역점유율은 비와호가 가장 넓은 47%이며, 다음으로 키츠천(木津川)이 19%, 카츠라천(桂川)이 13%, 요도천 본류(淀川本流)가 10%, 우지천(宇治川)이 6%, 그리고 이나천(猪名川) 5% 순으로 구성되고 있다

〈표 1〉 일본의 주요호소 현황

| 호 소 명                     | 수면적 (km <sup>2</sup> ) |
|---------------------------|------------------------|
| 비와호(Biwa Lake)            | 670                    |
| 가수미가우라호(Kasumigaura Lake) | 168                    |
| 사로마호(Saroma Lake)         | 150                    |
| 이나와시로호(Inawashiro Lake)   | 103                    |
| 나카노우미(Nakanoumi)          | 87                     |
| 쿠샤로호(Kussharo Lake)       | 79                     |
| 신지호(Shinji Lake)          | 79                     |
| 시코츠후호(Shikotsu Lake)      | 78                     |
| 토야호(Toya Lake)            | 71                     |
| 하마나호(Hamana Lake)         | 65                     |

〈표 2〉 요도천 수계의 유역면적비

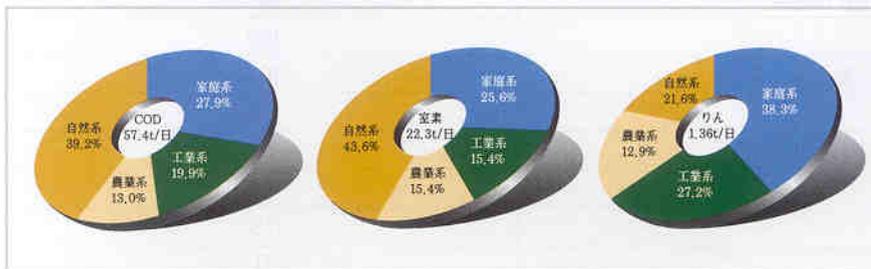
| 유역명         | 유역면적(km <sup>2</sup> ) | 역면적비(%) |
|-------------|------------------------|---------|
| 비와호(琵琶湖)    | 3,848                  | 47      |
| 우지천(宇治川)    | 506                    | 6       |
| 키츠천(木津川)    | 1,596                  | 19      |
| 카츠라천(桂川)    | 1,100                  | 13      |
| 요도천본류(淀川本流) | 807                    | 10      |
| 이나천(猪名川)    | 383                    | 5       |
| 요도천(淀川)수계   | 8,240                  | 100     |

## 2. 수질 현황

### 1) 비와호의 수질

비와호 유역의 수질오염부하량은 일일 COD<sub>Mn</sub> 57.7ton, T-N 22.3 ton, T-P는 1.36ton 이다. COD<sub>Mn</sub>의 경우 자연계가 약 39.2%로 가장 많고, 가정계 27.9%, 공업계 19.9%, 농업계가 약 13.0%를 차지하고 있으며, T-N의 경우 자연계가 43.6%로 가장 많고, 가정계 25.6%, 공업계 및 농업계가 각각 15.4%의 순이다. 그리고 T-P의 경우 가정계가 38.3%로 가장 많고, 공업계 27.2%, 자연계 21.6%, 농업계 12.9%의 순이다.

비와호는 수면적이 매우 넓어 호소의 북쪽부분을 북호(北湖)라 하고, 남쪽부분을 남호(南湖)라 구분하고 있다. 비와호는 남호지역을 중심으로 1955년대 후반부터 부영양화현상이 보이기 시작했으며, 1977년도에 담수적조가 처음으로 관측되었다. 이후, 특정 년도(1986, 1997, 1998) 등을 제외하고 담수적조현상은 해마다 발생하고 있는 실정이다. 수질관리목표로 화학적산소요구량(COD<sub>Mn</sub>)은 1mg/L이하, 총질소(T-N) 0.20mg/L이하, 총인(T-P)은 0.01mg/L이하로 설정하고 있다.



〔그림 2〕 비와호의 수질오염부하량 비율

북호와 남호지역의 수질을 비교할 때, 상류수역인 북호에서 하류수역인 남호 지역 보다 수질상태가 비교적 양호하다. 북호의 수질은 투명도가 5m 전·후이며, BOD는 70년대 초부터

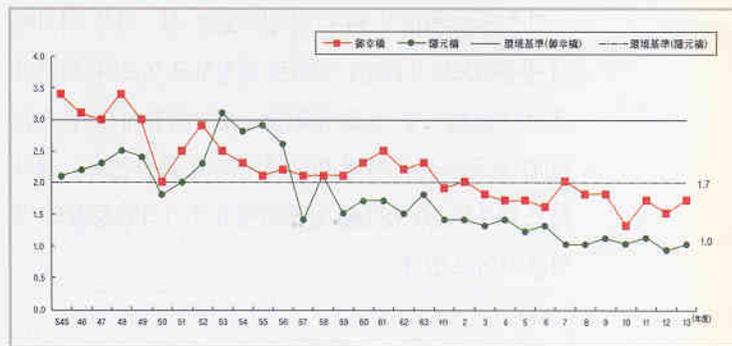
1.0mg/L를 지속적으로 유지하고 있는 반면, COD<sub>Mn</sub>는

1978년~1980년도에는 2.4mg/L정도였으나, 오염부하삭감 대책을 실시했음에도 불구하고 지속적으로 증가하여 최근에는 2.7mg/L 수준으로 목표수질을 크게 상회하고 있는 것에 주목하고 있다. T-N의 경우에서도 마찬가지로 0.3mg/L 전후의 추이를 보이고 있어 목표수질을 크게 상회하고 있는 실정이다. 그러나 T-P는 0.01mg/L 범위로 목표수질에 근접한 상태를 유지하고 있다.

한편, 남호의 수질은 투명도가 2m 전·후이며, COD<sub>Mn</sub>는 1984년도 이후 지속적으로 증가하는 경향으로 최근에는 3.2mg/L로 복호보다 높을 뿐만 아니라 목표수질을 크게 상회하는 실정이다. T-N의 경우에도 1975년도에 0.5mg/L범위, 1988년도 이후는 0.4mg/L, 최근에는 0.32mg/L로 개선되었으나 여전히 목표수질을 초과하고 있다. 또한, T-P는 1986년도 이후에 0.020~0.025mg/L 수준이었고, 최근에는 0.019mg/L로 개선되는 경향을 보이고 있으나, 목표수질은 만족하지 못하고 있는 실정이다.

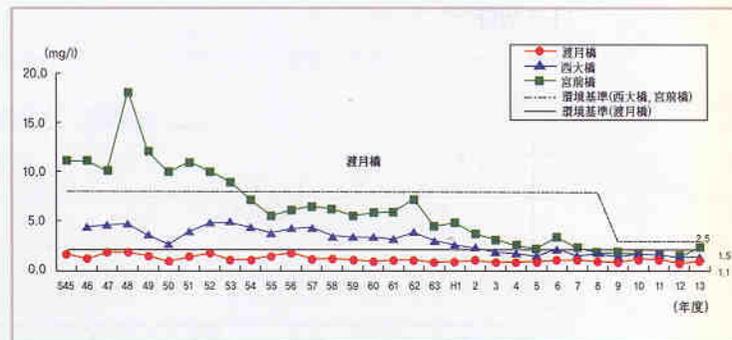
## 2) 요도천 수계의 수질

우지천(宇治川)의 상류부분인 인젠교(隱元橋) 지점에서 BOD는 수질목표는 2.0mg/L이하, 하류부분인 고코우교(御幸橋) 지점의 수질목표는 3.0mg/L이하로 설정하고 있다. 1985년 이전에 인젠교 지점에서 목표수질을 초과하였으나, 이후 하수도 정비사업 등을 실시하여 목표수질을 만족시키고 있다. 현재 인젠교와 고코우교 지점의 BOD는 각각 1.0mg/L 및 1.7mg/L의 수질을 유지하고 있는 상태이다.



[그림 3] 우지천의 연도별 BOD 변화

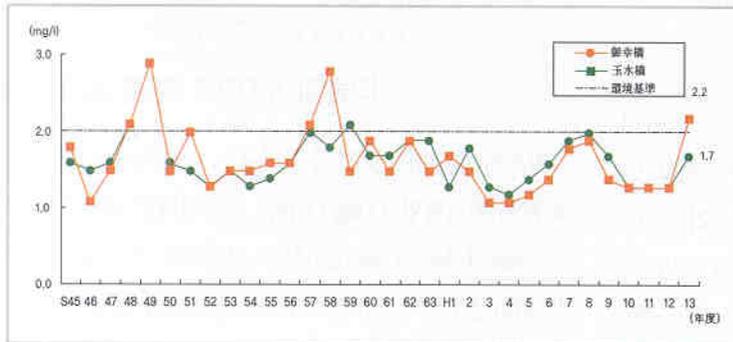
카츠라천(桂川) BOD 수질목표는 상류지역인 토게츠교(渡月橋)지점인 1.0mg/L이하, 하류지역인 미야마에교(宮前橋)에서는 8.0mg/L이하로 설정하여 관리하여오다가 1997년도부터 2.5mg/L이하로 변경하여 설정하고 있다. 상류위치인 토게츠교 지점에서는 1.0mg/L범위로 목표수질 범위를 유지하고 있으며, 미야마에교 지점에서는 1978년까지는 BOD가 10mg/L이상을 상회하는 수질을 보였으나, 이후 점진적 수질상태가 개선되어 최근에는 새로이 설정된 수질목표에 근접하는 2.5mg/L 정도의 수준이다.



[그림 4] 카츠라천의 연도별 BOD 변화

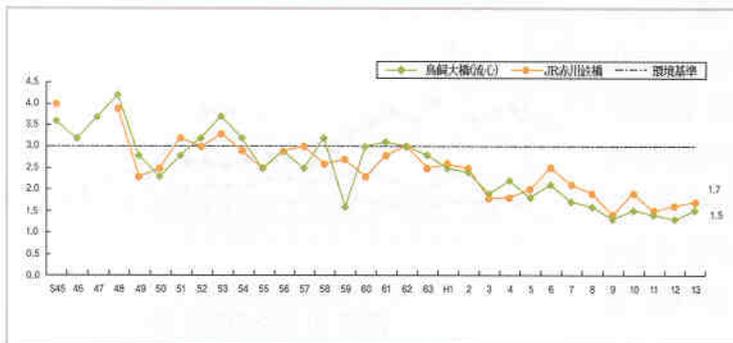


키츠천(木津川)의 BOD 수질목표는 상·하류 지역에서 공통적으로 2.0mg/L 이하로 설정하고 있으며, 타마미즈교(玉水橋) 및 고코우교(御幸橋) 지점에서 관측된 BOD 농도는 1970년대 이후 최근까지 특정연도를 제외하고 대부분 1.0~2.0mg/L 범위에서 주기적인 증감의 변화를 보이고 있다.



[그림 5] 키츠천의 연도별 BOD 변화

요도천(淀川)하류의 BOD 수질목표는 3.0mg/L 이하로 설정하고 있으며, 1980년대 중반 이전에는 3.0mg/L 범위정도였으나, 1980년대 후반으로 접어들면서 점차 개선되어 최근에는 1.5~2.0mg/L 정도로 유지하고 있으며, COD<sub>Mn</sub>의 경우에는 3.0~6.0mg/L범위의 수준으로 나타나고 있다.



[그림 6] 요도천의 연도별 BOD 변화

### 3. 수질보전의 노력

비와호는 1962년 제초제인 펜타클로로페놀이 흘러들어 은어가 폐죽음을 당하기도 하였으나, 처음으로 오염 정보가 울린 것은 1977년 5일간 9개 수역에서 담수적조

가 발생하면서였다. 적조를 가져 온 부영양화가 주로 생활 하수에 포함된 인(P)에 의한 것으로 확인되면서 인이 포함된 합성세제를 사용하지 말자는 주민운동이 확산되었고, 1980년에는 합성세제의 판매와 매입, 사용을 금지한 부영양화 방지 조례가 제정되었다. 1992년에는 탁월한 정화 기능이 확인된 갈대 군락을 보호하

기 위한 조례가 만들어졌다.

현재 비와호의 수질보전 대책으로 오염원에 따라 공업계, 생활계 그리고 농업계로 구분하여 각종 법률과 시책을 추진하고 있으며 분야별 주요 대책내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 비와호 수질보전 대책의 주요내용

| 구 분         | 주 요 대 책   |
|-------------|---|
| 공<br>업<br>계 | (중앙정부)<br>• 수질오염방지법제정(1970년)<br>(현 정부)<br>• 상위법에 의한 조례제정(1972년) : 법률보다 2~10배 엄격한 기준<br>• 부영양화방지조례(1979년) : 질소·인의 배수규제에 의해 공장으로부터의 오염부하를 대폭감소.<br>• 수질오염방지법에 의한 조례제정(1972년) 및 개정(1996년) : 하루평균배수량 10m <sup>3</sup> 이상의 사업장까지 배수기준을 적용하여 규제 강화                          |
| 생<br>활<br>계 | (중앙정부)<br>• 하수도정비는 기본계획 수립+수질오염방지법 개정(1990년)<br>(현 정부)<br>• 부영양화방지조례(1979년) : 인을 포함한 가정용합성세제의 사용금지 등 여러 가지 가정배수대책의 전개<br>• 생활 오·폐수대책추진 요강제정(1990년)<br>• 현지역내 전역을 생활배수대책중점지역으로 지정(1991년)<br>• 각 시·정·초에서 생활배수대책추진계획을 책정<br>• 생활배수대책 추진에 관한 조례시행(1996년) : 합병처리정화조설치의 의무화 |
| 농<br>업<br>계 | (축산, 수산대책)<br>• 수탁법·현의 관련조례에 의해 배수규제<br>• 호소수질보전특별조치법에 기초한 축사, 수산양식시설의 구조및사용방법에 관한 기준 등<br>(농업용지대책)<br>• 시비법의 적정화, 논 표면수 관리의 적정화가 이루어지도록 계발(啓發)활동 전개  |

한편, 비와호(琵琶湖)와 요도천(淀川)수계의 수질개선을 과학적으로 추진하기 위한 노력의 일환으로 국토건설성, 시가현, 수자원개발공사가 공동으로 설립하고 ‘(재)비와호·요도천수질보전기구’에서 운영하고 있는 실험센터가 있다. 이 실험센터는 비와호의 남호지역에 유입하는

대표적인 하천인 하야마천(葉山川)의 하구부 우측에 비와호를 매립하여 조성된 약 50,000m<sup>2</sup>중 1/2에 해당하는 면적(25,000m<sup>2</sup>)에 위치하고 있으며, 1997년에 조성이 완료되었다.



[그림 7] 비와호·요도천수질정화공동실험센터 평면도

센터의 주요기능은 수질정화기술의 연구, 수질정화를 위한 각종기관이나 각 분야 연구자의 연구활동의 장, 그리고 수질정화사업의 홍보 또는 환경학습의 장으로서의 역할을 담당하고 있다. 이러한 수질개선 연구사업을 위하여 센터 내에 계획되고 있는 시설은 수로형(水路型)정

하시험시설, 심지형(深池型)정화실험시설, 천지형(淺池型)정화실험시설, UF막여과실험시설, 토양정화실험시설, 자연순환방식정화실험시설, 비와호형실험지, 자연형수로실험시설 등이며, 대부분 설치가 완료되어 실험중에 있으나, 일부 실험시설은 공사중에 있다.



< 실험센터 전경 >



< 호수수 유입수 >



〈 수질정화식물 재배지 〉



〈 정화 후 유출수 〉



〈 토양정화시설 시공 〉



〈 토양정화시설 완공 〉

[그림 8] 수질정화 실험시설

또한, 비화호는 1993년에 일본의 쿠시로에서 열린 람사협약<sup>2)</sup> 5차 당사국 회의에서 람사지구로 지정되었으며, 일본내 람사협약에 의한 지정된 총 10개 람사지구의 한 곳이기도 하다.

일본의 최대 호수인 비와호(琵琶湖)를 공업화 이전의 수질로 되돌리려는 거대한 환경 실험이 세계의 주목

을 받고 있다. 2000년 3월에 수립된 '마더 레이크(Mother Lake) 21 계획'은 2020년까지 비와호의 수질을 1970년 수준으로 되돌리고 2050년에는 공업화 이전의 수질을 회복하겠다는 야심찬 내용을 담고 있으며, 주변의 삼림 보호와 하천 정화, 생활 양식의 변화 등 복합 과제를 설정, '지속가능한 개발'을 보장하는 인간과 자연의 공생을 모색하고 있다.

2) 람사협약은 자연자원과 서식지의 보전 및 현명한 이용에 관한 최초의 국제협약으로서 습지 자원의 보전 및 현명한 이용을 위한 기본방향을 제시한다. 이 협약의 정식명칭은 "물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(the convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat)"으로 1971년 2월 2일 이란의 람사(Ramsar)에서 채택되었고, 물새 서식 습지대를 국제적으로 보호하기 위한 것으로 1975년 12월에 발효되었다. 1997년 7월 28일 우리나라는 101번째로 협약에 가입을 했고, 2000년 1월 기준으로 117개국, 1,011개소, 전체면적 약 71,800,000 ha의 습지가 리스트에 올라 있다. 협약 가입시 1곳 이상의 습지를 람사습지 목록에 등재하도록 하고 있는데 우리나라는 강원도 인제군 대암산 용늪이 첫 번째로 등록되었고, 두 번째 등록 습지로 경남 창원군 우포늪이 등재되어있다.

## 토정 이지함의 묘자리 잡기 (보령시 주포면 고정리 고만)

토정 이지함(李之函, 1517~1578)은 우리에게 친숙한 이름이다. 토정에 관한 소설만 네차례나 발간되어 그중에서 베스트셀러가 된 것도 있고, 신년이 되면 누구나 관심을 갖는 『토정비결』도 이지함이란 인물을 더욱 가깝게 느껴지게 한다. 그 뿐 아니라, 전국 방방곡곡에 토정 이지함과 관련한 전설이 남아있어 신비로움을 더하고 있다.

하지만, 이지함이 당대 최고의 학자였고, 조선 주기와 성리학의 정통을 잇는 인물임을 아는 사람은 많지 않다. 그가 일생동안 단지 두차례의 관직을 역임했을 뿐이고, 남긴 글도 매우 적기 때문이다.

이지함은 보령에서 태어났다고 알려져 있다. 확실한 문헌은 없지만, 그의 외가가 보령시 청라면 장산리 부근에 터를 잡고 세거하던 광산김씨 집안이었으며, 조선 초기에는 남자가 처가에 장가들어 사는 것이 일반적이었으므로 그는 외가에서 태어났을 것이다.

이지함은 4형제 중 막내였다. 어려서 부모님이 돌아가시자 충청도 한산의 선산에 장례를 지냈는데, 그 후 한산의 묘자리는 지세가 미약하다고 해서 이장을 하게 되었다. 이때 토정 이지함이 직접 명당을 찾아 지금의 보령시 주포면 고정리 고만에 묘역을 조성하였다고 한다.

이지함은 부모님 묘소를 좋은 땅으로 옮기기 위해 전국의 명승지를 헤매고 다녔다. 그러나 어디에도 마음에 드는 자리가 없어 허탈한 심정으로 고향으로 돌아오고 있었다. 고향의 오서산도 명당이 많기로 이름난 곳이었지만, 산의 지맥이 중간에 끊긴 듯 하여 선뜻 정하지를 못하는 중이었다. 그런데 지나가는 길에 우연히 검은 소를 몰며 밭을 갈던 노인을 만나게 되었다. 그 노인이 고집 센 소를 부리며 혼잣말로 '토정처럼 답답한 놈..'이라고 하더니, '저 언덕만 넘어가면 될 것을..'이라고 하는 것이 아닌가. 토정은 그 노인이 가르키던 곳을 넘어가 보았다. 토정은 그제서야 무릎을 치며, 가까운 곳에 명당이 있는 것을 몰랐으며 후회하고, 그곳에 부모의 묘를 썼다고 한다. 그곳이 바로 지금의 주포면 고정리였다.

지도를 보면, 오서산에서 진당산과 배재산으로 이어지는 산줄기가 가루고개(현 보령시 오천면 갈현리)에서 급히 낮아졌다가 '고만(토정 묘역)'까지 연결되는 것을 볼 수 있다. 토정이 산맥의 끊어짐을 걱정한 곳이 이 가루고개라 전한다.

토정이 묘자리를 정하고 보니, 그 터가 자손들을 영달하게 할 곳이지만 막내인 자신에게만은 불리한 자리였다. 그러나 개의치 않고 부모님의 묘를 썼다.

그 후 묘 자리의 영향이었을까 토정의 형 이지번과 이지무의 아들인 이산해와 이산보는 고위관직을 두루 역임하고 학문적으로 큰 업적을 남겼지만, 토정의 아들들은 상대적으로 그렇지 못하였다.

고정리 고만은 바닷가 마을이다. 토정은 선친의 묘소에 해일 등의 피해가 생길 것을 걱정하여, 둔덕을 쌓기 시작했다.



이지함 일가 묘역



묘역에서 바라본 바다 전경

동네사람들에게 둔덕에 돌을 던지면, 아들을 낳을것이라 소문을 내서 많은 사람들이 이곳에 돌을 던졌고, 돌무더기는 금새 쌓여 튼튼한 둔덕을 만들 수 있었다고 한다. 과연 훗날 해일이 밀려왔지만, 묘역은 그대로였다.

한편, 『어우야담(於于野談)』에는 이지함이 선친의 묘 앞에 큰 바위가 있어, 풍수상 불길하자, 그것을 제거하였다는 이야기가 있다. 토정은 큰 배 네척을 마련하여 백척 길이의 재목을 바위에 대고 배에 묶은 다음, 조수가 불어 바위가 수력 때문에 뜨자, 돛을 펴고 바다 깊은 곳에 들어가 바위를 바다에 던져버렸다 한다.

고정리 고만에 있는 묘역은 봉분들이 공간적 여유가 없이 옹기종기 몰려있는 듯 보인다. 전해지는 말로는 자리가 워낙 명당이니 그렇게 하라는 선대의 유훈이



이지함 영정



이지함의 토정유고

있었다고 한다.

지금 고만 앞바다는 화력발전소가 들어와 예전의 풍광을 잃었다. 그러나, 여기에서도 이지함의 선견지명을 읽을 수 있으니, 그것은 발전소가 묘 앞의 송도와 안산을 연결해 바다를 막았다는 사실이다. 토정은 일찍이 송도와 안산 사이를 막아야 진정한 명당이 될 것이라고 예언하였다 한다. <충청학연구부>

## 지역개발연구부

지역개발이라 하면, 대부분의 많은 사람들은 자연환경을 훼손하고 아파트단지 및 신도시를 건설하는 것으로 인식하고 있으나, 지역개발이라는 것은 지역에 존재하거나 생산되는 자원을 인간생활에 도움이 되게 만들거나 지역의 잠재력을 지역의 발전으로 이끄는 행위라고 할 수 있다

과거, 자연환경의 가치를 간과하던 시절의 개발은 자연환경이 훼손되더라도 인간의 유익을 위해서라면 충분히 훼손할 가치가 있는 것으로 여겨졌지만, 최근의 개발은 자연환경의 가치를 인식하고 최소한의 훼손이 되도록 규제하고 있으며, 자연환경과 더불어 어우러졌을 때만이 개발이 보다 가치있는 것으로 여겨지고 있다.

따라서, 더 이상 개발이라는 것은 자연환경을 훼손하는 것이 아니라 오히려 자연환경을 보전하고 이를 잘 활용하여 지역의 발전과 성장을 촉진하는 방법으로 인식되어야 할 것이다.

그러나, 이러한 지역개발의 패러다임이 바뀌었음에도 불구하고 아직까지 많은 지역개발사업에 있어서 사업비용의 절감이나 사업추진의 편리성을 앞세우는 과거의 관행을 답습하여, 친환경적이지 못한 지역개발사업을 계획하고 추진하고 있는 것이 현실이며, 이러한 개발은 결국 지역의 도시문제, 환경문제뿐만 아니라 지역의 사회문제로까지 확대되곤 한다.

이러한 문제인식으로 최근 “지속가능한” 또는 “친환경적인”이란 단어가 “개발”이란 단어 앞에 쓰이게 됨으로써, 이전 지역개발에 있어서도 기존 개발방식을 지속가능한 개발, 친환경적인 개발이 될 수 있도록 지역연구의 방향도 전환되어야 한다.

또한, 서울을 중심으로 한 인구집중으로 수도권은 인구과잉의 상태이지만, 농촌지역은 대도시로의 인구유출로 인해 과소화가 급속히 진행되고 있어, 기존 정주생활권의 중심기능을 담당하던 소도읍이 쇠퇴함으로써 더욱 농촌지역이 경제적으로나 생활환경 측면에서나 낙후되어 가고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황을 돌파해 보고자 정부는 소도읍육성사업등을 추진하고 있으며, 지역의 균형발전을 위해 행정수도까지 이전하고자 연구와 이 전계획을 수립하고 있다.

이러한 일련의 상황을 볼 때, 과거 중앙에서 지방의 풍부한 자연자원과 지역불균형 개발에 대한 문제의식이 모자랐기 때문이며, 이를 바로잡기 위해서는 지방마다의 자기 지역에 대한 면밀한 연구가 진행되어야 하는데, 이것이 지방연구원이 담당해야 할 몫인 것이다.

이러한 사명감에 본 연구원의 지역개발연구부는 지역에 존재하고 있는, 그리고 잠재된 역량을 심분 활용하고 개발하여 지역의 발전과 성장을 촉진하는 촉진제가 되도록 노력하고 있으며, 아직까지 지역에 대한 미흡한 기초 연구를 충실히 수행하여 나가고, 이와 더불어 21세기 지역개발의 변화를 충분히 연구하여 지역의 특성에 적합한 개발방안을 연구하거나 계획을 수립함으로써 충남지역의 발전에 기여하는 충실한 일꾼이 되고자 노력하고 있다.

최근 여러 시·군의 장래 비전을 제시한 장기발전계획을 수립하였으며, 천안시 남동부권역 도시관리계획 수립, 내포문화권 특정지역지정 및 개발계획수립 연구, 보령시 개발촉진지구 지정 및 개발계획 연구 등 광역적이고 장기적인 지역연구와 더불어 안면도 대부초지 활용

방안 연구, 소도읍 종합육성계획 연구 등 지역의 미시적이고 단기적인 연구를 병행하였으며, 충남도청이전 입지기준 설정 및 후보지 평가 연구, 신행정수도 이전과 관련된 연구 등 시급한 지역 현안에 대한 연구를 수행함으로써 다각적인 측면에서 충남지역의 발전을 위한 연구에 전념해 왔다.

앞으로도 이와 같은 연구를 지속적으로 수행함과 동시에 지역의 변화하는 모습을 지속적으로 연구함으로써 지역 특성에 적합한 개발방향 및 적용기법을 제안하는 등 지역사회의 발전에 이바지 할 수 있는 진취적인 연구에 최선을 다할 것이다. (조봉운 책임연구원)