

신행정수도 건설 관련 심포지엄

# 新 行政首都 建設과 地域發展

2004. 3.

- : 2004 3 15 ( ) 15: 00 ~ 18: 00
- :
- :



- ◆ 등록 및 안내 14:30 ~ 15:00
- ◆ 개 회 식 15:00 ~ 15:15
  - 국 민 의 례
  - 개 회 사 오제직 충남발전연구원장
  - 축 사 심대평 충청남도지사
- ◆ 좌 장 인 사 5:15 ~ 15:20  
김안제(신행정수도건설추진위원회 자문위원장)
- ◆ 주 제 발 표 및 토 론
  - 제1주제 발표 및 토론  
발표 “신행정수도 건설이 지역에 미치는 영향” 15:20 ~ 16:10  
김혜천(목원대학교 교수)  
토론 김용웅(안양대학교 교수)  
임승달(강릉대학교 교수)  
최영국(국토연구원 연구위원)
- ◆ 휴 식 16:10 ~ 16:20
  - 제2주제 발표 및 토론  
발표 “신행정수도 건설에 따른 지역발전 방안” 16:20 ~ 17:10  
이왕건(국토연구원 책임연구원)  
토론 이양재(원광대학교 교수)  
정순오(한남대학교 교수)  
조상필(광주전남발전연구원 선임연구위원)
- ◆ 종 합 정 리 17:10 ~ 17:30
- ◆ 폐 회 17:30



## I. 개회식

- 개 회 사

## II. 주제발표 ..... 1

- 제1주제 : “신행정수도 건설이 지역에 미치는 영향” ..... 1  
김혜천 (목원대학교 교수)
- 제2주제 : “신행정수도 건설에 따른 지역발전 방안” ..... 27  
이왕건 (국토연구원 책임연구원)

# 개 회 사

만물이 생동하는 봄이 어느덧 우리 곁에 다가오고 있습니다. 지난 3월5일 우리 지역에 내린 폭설로 지역 농민들이 많은 피해를 입고 있습니다. 폭설로 인하여 재난을 입으신 분들께 심심한 위로의 말씀을 드립니다.

오늘 '신행정수도건설과 지역발전'이라는 주제를 가지고 심포지움을 갖기에 앞서 폭설재해 복구로 인하여 바쁘신 가운데 행사에 참여해주신 심대평 충청남도지사님을 비롯, 존경하는 김안제 신행정수도건설 자문위원장님, 발표자 및 토론자님, 그리고 이 자리에 참석해 주신 내외빈 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

21세기에 들어 우리는 새로운 환경을 맞이하고 있습니다. 情報化는 우리들의 삶의 양식과 가치를 변화시키고 있습니다. 民主化가 이루어지면서 과거 중앙집권의 시대는 분권의 시대로, 그리고 地方化의 시대로 전환되고 있습니다. 특히, 자유시장논리를 강조하는 世界化는 무한 경쟁의 시대를 열어 놓고 있습니다.

세계화라는 시대적 변화에 대응하여 우리는 국가경쟁력을 강화하고 일인당 국민소득 2만달러 시대를 달성할 새로운 전략을 추진하여야 합니다. 이에 수도권집중이 해소되지 않고, 지역이 경쟁력을 확보하지 않으면, 우리는 세계화라는 거센 파도를 헤쳐 나갈 수 없는 것입니다. 신행정수도건설은 바로 수도권집중을 해소하고 지역균형발전을 통하여 국가경쟁력을 강화하고, 나아가 국민 모두의 '삶의 질'을 높이기 위한 핵심적 사업입니다.

지난해 「신행정수도건설특별법」 등 3대특별법이 지난해 국회에서 압도적인 지지로 통과되어, 신행정수도건설에 대한 절차적 정당성도 확보되었습니다. 이에 따라 신행정수도건설은 앞으로 일정대로 추진될 것입니다.

신행정수도건설은 지역에 많은 영향을 미칠 것으로 예상됩니다. 경제, 정치, 사회문화 등 각 분야에 많은 변화가 예상됩니다. 이러한 영향은 긍정적일 수도 있지만, 부정적일 수도 있습니다. 이에 우리는 긍정적인 영향은 극대화하면서, 동시에 부정적인 영향은 事前대응을 통하

여 최소화하여야 할 것입니다.

이에 충남발전연구원에서는 「신행정수도건설과 지역발전」이라는 주제의 심포지움을 통하여, 신행정수도건설이 지역에 미치는 영향을 검토하고, 이를 바탕으로 신행정수도건설에 따른 지역의 발전방안을 같이 모색하고자 합니다.

오늘 발표되는 목원대학교 김혜천교수님과 국토연구원 이왕건책임연구원의 논문, 그리고 이 분야의 전문가이신 토론자님의 고견은 신행정수도건설을 통하여 충청지역의 발전을 극대화하는 귀중한 자료가 될 것으로 사료됩니다.

다시 한번 오늘 행사에 지대한 관심을 가지고 참석해주신 심대평 충남도지사님을 비롯한 내외빈 여러분과, 좌장을 맡아주실 김안제 신행정수도건설 자문위원장님, 그리고 발표자 및 토론자님께 거듭 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2004. 3. 15.

충남발전연구원장      오제직

1주제

“신행정수도 건설이 지역에  
미치는 영향”

김 혜 천  
(목원대학교 교수)

# 신행정수 건설이 지역에 미치는 영향

김 혜 천  
(목원대학교 교수)

## 1. 서론

정부가 행정수도를 충청권으로 이전하는 주요 목적은 이미 잘 알려져 있듯이 수도권에 과집적 해소와 국토의 균형발전을 통하여 “삶의 질”의 전국적 균질화를 기하고 장기적으로 국가의 경쟁력을 강화시키는 데 있다. 그러나 신행정수도의 건설은 이상의 주요 목적으로부터 기대되는 효과 외에도 우리 사회에 다양한 분야·지역에 걸쳐 상이한 수준의 영향을 주게 될 것이다.

그러나 참여정부 집권 이후 현재까지 관련 기관과 학회, 연구소를 중심으로 행정수도 이전을 주제로 수없이 많은 세미나와 토론회, 관련 연구가 진행되어 왔으나, 대부분 행정수도 이전의 당위성 여부와 과제, 이전 방법과 범위 등에 집중되었으며, 이전에 따른 파급효과, 특히 충청권에 미치게 될 파급효과에 대해서는 논의 수준이 매우 미약하였다. 그것도 긍정적인 측면의 파급효과 중심으로 논의가 전개되었음을 부인할 수 없다. 그러나 최근 충청권 일부지역의 토지·주택가격의 급등과 부동산 투기열풍에서 보듯이, 행정수도의 이전은 긍정적인 파급효과 못지 않게 부정적인 효과가 다양한 방면에서 발생할 수 있음을 시사한다.

지난 2003년 9월부터 국토연구원의 총괄하에 신행정수도 건설과 관련하여 총 37개의 연구과제가 진행되고 있으나 대부분의 과제가 수도권에 연고를 둔 연구소나 대학에서 수행하고 있으며, 특히 신행정수도의 건설이 충청권의 지역사회에 미치게 될 영향에 대한 연구는 단 한

## 2 • 신행정수도 건설과 지역발전

건도 없는 실정이다. 행정수도의 이전에 따른 사회·경제적 파급효과는 전국적으로 미치게 되나, 직접적이고 광범위한 영향은 충청권과 수도권에서 발생하게 된다는 점에서 충청권을 대상으로 하는 지역중심의 연구도 병행되어야 함은 너무나 당연하다.

물론 행정수도 이전에 따른 파급효과는 신행정수도가 어떤 개념으로 어떻게 건설되는가, 특히 충청권 내에서도 어디에 입지할 것인가에 따라 지역사회에 미치는 파급효과는 크게 달라질 수 있다. 즉, 신행정수도의 건설규모와 이전대상 기관의 범위, 이전 형태(신도시건설이나 또는 기존도시 활용이나 등) 및 입지, 건설방법 및 건설기간, 정부 및 관련 지자체의 사전 준비상황 등에 따라 큰 차이가 있다.

작년말(2003. 11. 6) 신행정수도연구단이 발표한 “신행정수도 도시기본구상 및 입지기준(시안)”에 따르면 다음과 같은 내용들이 제시되었다. 첫째 신행정수도는 목표연도(2030년)에 인구 50만명을 수용하는 2,291만평 규모의 중저밀도의 환경친화적인 도시로 조성하고(인구밀도 300인/ha), 둘째 중앙행정기관 외에도 국회와 법원까지 이전하는 “수도이전”의 형태로 추진하며, 셋째 기존도시와 일정거리를 둔 독립된 “신도시형”으로 개발하고, 넷째 2030년까지의 건설기간중 연차적인 계획에 따라 단계별로 건설한다는 시안을 제시하였다. 물론 신행정수도의 입지기준은 제시하였으나 구체적인 입지후보는 아직 결정되지 않은 상황이다.

따라서 개략적이거나 신행정수도 건설에 대한 위와 같은 내용들이 확정되긴 하였으나, 구체적인 입지가 결정되지 않은 상황에서 충청권 지역에 미치는 사회·경제적 파급효과를 계량화하여 예측한다는 것은 많은 한계를 지니게 된다. 따라서 현재의 상황에서는 다양한 측면에서의 영향이 언제, 어디에, 어떤 방향으로, 그리고 어떤 수준으로 미치게 될 것인가 하는 점을 검토하는 것이 더 의미가 있을 것이다.

따라서 본 발제에서는 행정수도 이전에 따른 파급효과에 대한 그간

의 논의와 연구결과의 타당성을 검토하고, 이와 같은 행정수도 이전의 파급효과가 충청권에 어떤 방향으로 나타나게 될 것인가 하는 점을 중심으로 논의하고자 한다. 파급효과의 내용에서는 주로 경제적 파급효과를 중심으로 논의하되, 충청권 지역에 미치게 될 사회·문화적 영향과 충청권 도시체계 및 네트워크의 변화에 대한 가능성에 대해서도 검토하고자 한다.

## II. 경제적 측면의 파급효과

### 1. 전국적 차원의 파급효과

- 행정수도 이전에 따른 경제적 파급효과에 관한 그간의 연구와 논의는 파급효과의 다양한 측면을 심층적으로 검토하지는 못하였음. 신행정수도의 건설규모와 투자비용을 추정하고, 개발투자로부터 발생하게 될 경제적 파급효과를 분석하는 데 역점을 두어왔음.
- 신행정수도의 건설비용은 정파와 전문가에 따라 큰 차이를 보임. 대선 당시 최초의 발표에서는 5조5천억원(공공부문 투자) 정도가 소요되는 것으로 발표하였으나 최근 대통령직인수위원회에서 50만명(47개 정부부처와 공무원 1만5천명 포함) 규모의 신행정수도를 건설하는 것을 전제로 45조원이 소요되는 것으로 정리하였음. 전문가들 간에도 연구자에 따라 15조원에서부터 54조원(민간투자 포함)에 이르기까지 소요비용에 대한 추정결과에 큰 차이를 나타냄.
- 결과적으로 신행정수도의 건설이 국민경제에 미치는 파급효과에 대한 추산도 생산유발효과가 25조원에서 129조원, 고용유발은 15만명에서 75만명으로 추산하는 등 추정결과에 큰 차이를 보이고 있음.
- 그러나 신행정수도의 건설투자로부터 유발되는 생산·소득·고용유발효과는 행정수도 이전으로부터 신규로 창출되는 순수한 사회적 편익이라기보다는 건설투자가 가져오는 승수효과를 산출한 결과에

#### 4 • 신행정수도 건설과 지역발전

불과함. 따라서 투자규모(비용)가 크면 클수록 파급효과가 커지는 결과를 가져오게 됨.

<표 1> 신행정수도 건설에 따른 국민경제 파급효과

연구자	건설비용	경제적 파급효과	비 고
이동수 (2003)	54조원 투입 (토목 21.6, 건축 27, 서비스 5.4조원)	생산유발: 129조원 부가가치: 46.5조원 고용유발: 15만명	산업연관분석
박경 (2003)	15조원 투입	생산유발: 25.5조원 고용유발: 75만명	
원종문 (2003)		생산유발: 41.7조원 고용유발: 73만명 GRDP 22조 증가	천안·아산입지 시
김의준 (2003. 7)	37조원 투입	생산유발: 47~48조	연산일반균형 모형(CGE)
KDI (2004. 2)	45.6조원 투입	경제성장률: 연간 0.42% 상승 고용증가: 연간 3만6천명	

- 특히 신행정수도 건설을 위한 투자가 다른 부문에 대한 신규투자를 희생하여 시행하는 경우라면 국가 전체의 차원에서는 제로섬 게임의 의미를 가짐.
- 따라서 행정수도 이전으로부터 발생하는 순수한 의미의 파급효과는 수도권 과밀해소와 지역균형발전이라는 행정수도 이전의 최종성과가 가져오게 될 사회·경제적 파급효과로 인식되어야 함. 물론 이와 같은 파급효과의 계량화는 매우 정밀한 분석이 요구되므로 추가적인 연구가 필요한 부문임. 먼저 편익 측면의 주요 파급효과는,

- 수도권의 과밀로부터 발생하는 물류비용의 증대, 환경오염, 주거 환경 악화 등 각종 체증현상과 생활의 질 악화로부터 발생하는 외부불경제적 비용의 감소
- 사회간접자본시설 활용의 효율성과 추가적인 인프라비용의 감소로부터 발생하는 편익
- 충청권과 여타 지방도시의 균형발전과 지역경제의 활성화로부터 발생하는 경제적 편익 등.

그리고 비용 측면의 주요 파급효과는,

- 공공기관 및 단체, 관련 민간기업의 이전에 따른 비용
- 신행정수도 주변지역의 부동산 가격 상승, 수도권지역의 가격 폭락에 따른 사회적 비용 증대 등

<표 2> 신행정수도 건설의 파급효과(비용과 편익)

지 역	사회적 편익	사회적 비용
국가전체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분권국가, 분산사회 가속화</li> <li>· 지역균형발전을 통한 국민통합</li> <li>· 국토공간구조 개선의 장기 소득효과</li> <li>· 신행정수도 건설을 통한 경기 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접건설비용</li> <li>· 건설을 둘러싼 국론 갈등 비용</li> </ul>
수도권	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통혼잡비용 감소</li> <li>· 환경파괴의 억제</li> <li>· 도시공공서비스 공급비용 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 공동화</li> <li>· 이전기관, 업체의 이전 비용</li> </ul>
비수도권	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신행정수도 지역경제 활성화</li> <li>· 산업입지 개선의 소득효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신행정수도 주변지역의 부동산가격 상승</li> </ul>

## 6 • 신행정수도 건설과 지역발전

- 그러나 이와 같은 편익이 발생하기 위해서는 행정수도의 이전이 수도권권의 과밀을 해소하고 지역의 균형발전을 가져 온다는 것을 전제로 해야 함. 따라서 과연 수도권권의 과밀이 해소될 것인가? 그리고 지역의 균형적인 발전이 이루어질 수 있는가에 대한 검토가 선행되어야 함.
- 행정수도 이전에 따른 수도권 인구 및 산업의 과밀 해소 여부에 대해서는 전문가들의 견해가 다음과 같이 3가지 방향으로 엇갈리고 있음.
  - 첫 번째의 견해는 수도권으로부터 유출되는 인구규모가 미미하여 수도권 과밀해소에 도움이 되지 않는다는 견해이며,
  - 두 번째의 견해는 수도권에서의 인구 및 산업의 과다유출로 인해 수도권권의 공동화가 우려된다는 견해,
  - 세 번째는 신행정수도와 충청권이 수도권 증가인구의 적정규모를 수용함으로써 수도권의 추가적인 과밀을 억제할 수 있다는 견해임.
- 행정수도 이전에 따른 수도권지역의 인구유출은 학자에 따라서 20만명에서 200만명 수준으로 추정함으로써 큰 차이를 보임. 통계청에서는 2030년까지 수도권권의 인구증가는 420만명 수준에 이를 것으로 전망하고 있어, 행정수도 건설로 최대 200만명의 인구이동이 발생한다 하더라도 수도권 과밀을 해소하는 데는 한계가 있음.

<표 3> 행정수도 이전에 따른 인구이동 추정

연구자	인구이동 효과		비 고
	수도권	충청권	
전명진.허재완* (2003. 7)	- 38만~122만명	48만~156만명	공무원등 1.7~5만명 이동시)
조규영(2003)	-14만~51만명		
정창무(2003)	-20만~30만명		
권용우(2003)	-100만명 이상		
강동희(2003)	-200만명 이상		건설후 10년간
KDI(2004)	-51.3만명	65.1만명	비수도권에서 13.8만명 유입

\* 시나리오(1)은 중앙행정기관과 일부소속기관 공무원을 포함하여 17,000명이 충청권으로 이동하는 경우이며, 시나리오(2)는정부투자 기관, 정부출연연구소 등 50,216명이 충청권으로 이전하는 것을 가정

<표 4> 수도권 및 충청권 인구변화 예측

(단위 : 천인)

지 역		2000년	2020년	2030년	2000~2030
계		46,136	50,650	50,296	4,160
수도권	서울	9,895	9,508	9,026	4,191 (자연증가 1925, 사회적증가 2266)
	인천	2,475	2,962	3,023	
	경기	8,984	12,729	13,497	
	소 계	21,354 (46.3%)	25,199 (49.7%)	25,546 (50.8%)	
충청권	대전	1,368	1,758	1,840	606
	충북	1,467	1,583	1,563	
	충남	1,845	1,939	1,882	
	소 계	4,680 (10.1%)	5,280 (10.4%)	5,286 (10.5%)	
기타 지역		20,102	20,171	19,464	-637

## 8 • 신행정수도 건설과 지역발전

- 그러나 행정수도를 이전하지 않을 경우 2030년 수도권의 인구는 2000년말보다 420만명이 증가하여 전국 인구의 50.8%를 차지하게 되며, 이들 증가인구를 수용하기 위해서는 분당 수준의 신도시가 10여개나 건설해야 하는 문제가 발생함.
- 또한 신행정수도의 건설로 인한 인구유출 규모는 신행정수도의 개념과 성격, 기능과 입지 등에 따라 달라질 수 있음. 따라서 신행정수도의 건설을 통한 수도권 과밀해소 효과를 기대하기 위해서는 신행정수도 자체의 계획과 함께 신행정수도를 포함하는 신수도권이 기존의 수도권에 비해 어떻게 경쟁력을 갖출 수 있는가를 적극적으로 고려해야 함.

## 2. 충청권 지역의 경제적 파급효과

- 행정수도 충청권 이전에 따라 가장 큰 영향을 받는 지역은 충청권 내 각 시군지역임. 그러나 충청권내에서도 신행정수도가 어디에 입지하느냐에 따라, 그리고 그곳에 살고 있는 주민들의 사회적 입지에 따라 이들이 받게 될 영향의 정도나 방향에 있어 큰 차이가 나게 될 것임.
- 특히 지역내 파급효과는 지역경제를 활성화시키는 “장소의 발전” 못지 않게 주민들의 “생활의 질”에 큰 영향을 주게 될 것임.
- 그러나 그동안 행정수도의 충청권 이전에 따른 지역내 파급효과에 대해서는 긍정적인 영향 중심으로 논의가 진행되어 왔으며, 그나마 지역차원의 연구 자체가 미약했음을 부인할 수 없음.

<표 5> 충청권지역의 파급효과

긍정적인 효과	부정적인 효과
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개발투자에 따른 지역경제 활성화</li> <li>· 인프라시설 확대구축</li> <li>· 행정수도로서의 대외적 위상강화 (장소판촉 효과)</li> <li>· 고급노동력 확보</li> <li>· 지역산업의 경쟁력 강화</li> <li>· 대외경쟁력 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활의 질 악화 (교통혼잡비용, 주거환경 악화)</li> <li>· 공공서비스 공급비용 증대 및 난개발</li> <li>· 부동산가격 상승, 주택 비소유계층의 상대적 빈곤</li> <li>· 중소지역의 자본 및 인구유출 (brain drain)</li> <li>· 지역간 격차로 갈등 심화</li> </ul>

### 1) 긍정적인 파급효과

#### (1) 신행정수도 건설과정에서의 생산·고용유발효과

- 행정수도가 충청권으로 이전하게 될 경우 가장 분명한 효과는 지역경제가 활성화 되는 “장소의 발전”임. 국가전체에 미치는 파급효과와는 달리, 신도시개발을 위한 건설투자는 직접적으로 충청권의 경제를 활성화시키게 될 것임.
- 한국은행 충청지역본부의 분석결과에 따르면 30조원의 건설부문 투자를 전제할 경우 이 지역에 약 2조원의 추가적인 생산유발과 2만5천명 정도의 고용창출효과가 발생할 것으로 추정하고 있으며, 김의준 교수의 최근 연구에서는 37조원 규모의 신도시 개발투자가 충청권지역에 약15조원(추가적 생산유발 약 3.5조원)의 생산유발효과를 가져올 것으로 전망하였음.
- 또한 신행정수도 건설과정에서 시나리오에 따라 충청권에 8.3만 ~ 26.8만명의 신규고용이 창출되는 반면 수도권은 6.4만 ~ 20.5만명의 고용감소나 나타날 것으로 분석하고 있음.

<표 6> 신행정수도 건설에 따른 경제적 파급효과

연구자	건설비용	경제적 파급효과		비 고
		전국차원	충청권	
김의준 (2003. 7)	37조원 투 입	생산유발: 47~48조 (수도권 15조원 영남,호남 17조원) GRDP 성장률 : 연평균 0.41~0.42%	생산유발: 15조 (순유발은 3.4조원) GRDP 성장률 : 연평균 0.82~0.86%	2007~ 2020 기간중
전명진 (2003. 7)		수도권 고용감소 : 6.4~20.5만명	고용유발: 8.3~ 26.8만명	
한국은행 (2003. 5)	30조원 투 입		생산유발: 2조원 고용유발: 2.5만명	

- 그러나 이와 같은 생산유발효과나 고용유발효과의 긍정적 혜택은 신행정수도의 구체적인 입지여하에 따라 달라지게 됨. 그러나 대전시의 경우에는 신행정수도가 충청권내에 어디에 입지하거라도 긍정적인 파급효과의 주요 수혜지역이 될 것으로 전망됨.
- 산업별로는 건설업부문과 함께, 건설업부문과 산업연관관계가 큰 부동산 및 사업서비스업, 제1차금속, 금속제품, 일반기계, 금융보험업 등의 생산유발효과가 크게 나타날 것으로 예상됨.
- 그러나 생산 및 고용유발효과를 통한 경제적 파급효과와 관련하여 한가지 언급되어야 할 사항은, 충청권지역에 대한 건설투자의 40~60% 정도가 충청권 밖으로 유출된다는 점임. 지역내 산업간 연계효과가 낮고, 또 집중적으로 건설투자가 이루어짐으로써 지역내 공급능력을 초과함에 따라 나타나는 영향임. 따라서 신행정수도 건설로부터 발생하는 생산과 고용유발효과를 지역내에 최대한 끌어드

리기 위해서는 지금부터라도 건설부문의 산업간 연계를 강화시키고 또 공급능력을 적정수준으로 확대해 나가야 할 것임.

<표 6> 대전시 산업부문별 생산유발효과의 크기

순 위	산업부문	생산유발효과	비 고
1	부동산및사업서비스업	0.12125	
2	제1차금속	0.09975	
3	금융 및 보험	0.05543	
4	금속제품	0.04834	
5	비금속광물제품	0.04502	
6	일반기계	0.04080	
7	도소매업	0.03515	
8	전기전자	0.03159	
9	화학제품	0.03042	
10	목재및종이제품	0.02926	

\*자료 : 대전시, 대전지역산업연관분석, 2001. 에서 발취

## (2) 인프라시설의 확대구축과 산업생산성 증대

- 신행정수도의 건설은 주변지역과의 인프라시설의 확대구축을 통해 충청권 도시간의 연계성을 강화시키게 될 것이며,
- 인프라시설의 확대구축은 산업의 생산성 증대와 비용구조의 개선을 통해 충청권 기업의 경쟁력을 강화시킬 것임.

## (3) 노동인력 확보, 집적의 이익을 통한 지역산업의 경쟁력 강화

- 수도권과 기타지역으로부터의 인구유입으로 다양한 노동인력의 확보가 보다 용이해지고, 다양한 기능의 집적으로 집적의 이익(agglomeration economy)이 발생함으로써 지역산업의 경쟁력이 강화될 것임.

- 그러나 이러한 효과는 신행정수도에 인접한 대도시에서 기대되는 효과이며, 신행정수도 주변의 중소도시들은 각종 인력과 자본, 기능의 유출가능성이 커 지역의 경쟁력이 약화될 우려도 있음.

#### (4) 대외 이미지 강화를 통한 “장소관측 효과”

- 충청권은 신행정수도로서의 위상이 강화되어 국내외적으로 이미지 홍보를 통한 “장소 관측”의 효과를 가져오게 될 것이며, 결과적으로 지역산업의 경쟁력을 강화시키는 긍정적인 효과를 가져올 것임.

### 2) 부정적인 파급효과

- 충청권에 신행정수도가 건설되면 이상에서 설명한 긍정적인 파급효과만 발생하는 것은 아니며 다양한 측면에서 부정적인 파급효과도 발생하게 됨. 그러나 최근까지 각종 세미나에서는 행정수도 이전의 긍정적인 측면만 주로 강조된 반면, 현실적으로 나타나고 있는 부정적인 파급효과는 중요하게 다루어지지 않았음. 따라서 지금부터라도 부정적인 파급효과에 대한 보다 깊이 있는 연구가 진행되어 부정적인 효과를 최소화 하는 방안이 마련되어야 함.

#### (1) 부동산가격의 급등과 투기 문제

- 부정적인 파급효과중 가장 중요하고 또 지금 당장 현실화되고 있는 문제는 바로 부동산가격 상승과 부동산투기 문제임. 부동산가격은 미래 전망에 의해 변하기 때문에 신행정수도 건설 예정지역 주변에는 토지·주택에 대한 수요가 몰리게 되고 결국 시장논리에 따라 가격이 급등할 수밖에 없음.

- 문제는 단순한 가격상승에 그치지 않고 신행정수도 건설 예정지와 인근의 대도시를 중심으로 투기장화 되고 있는 점임. 따라서 가격 상승은 불가피하다 하더라도 비정상적인 가격급등과 투기수요에 따른 대책들이 사전에 준비되어야 함.
- 2002년 이후 전국과 충청권의 주택가격 및 지가상승율을 비교해 보면, 행정수도 이전계획이 발표되기 전인 2002년에는 충청권의 주택가격과 지가상승률이 전국 평균수준을 밑돌고 있으나, 행정수도 이전계획이 발표된 2003년 이후에는 주택매매가격의 경우 3분기동안 전국 평균상승률은 5.9% 상승하였으나 대전의 경우 17%로 3배나 높았으며, 토지가격의 경우에는 지난 3분기동안 전국 평균 상승률은 2.0%에 그친 반면 대전의 경우(서구 및 유성구) 11.6% 상승하여 전국평균 상승률의 6배나 높은 것으로 조사되었음.

<표 7> 주택가격 상승률

	전 국	서 울	수도권	대 전	천 안	청 주
2002년	16.4	22.5	21.8	9.9	15.6	8.8
2003년						
1/4분기	1.2	0.3	0.6	9.4	13.1	6.7
2/4분기	3.3	3.6	4.2	3.2	5.5	2.4
3/4분기	1.4	2.7	2.4	4.4	2.7	0.7

<표 8> 지가 상승률

	전 국	서 울	대전서구	대전유성	천 안	청 주
2002년	9.0	15.8	4.8	4.7	4.9	5.2
2003년						
1/4분기	0.4	0.3	2.9	2.8	3.3	1.4
2/4분기	0.5	0.5	2.5	2.3	0.2	0.7
3/4분기	1.1	2.0	1.5	1.6	0.9	0.8

## 14 • 신행정수도 건설과 지역발전

- 부동산가격의 급등은 다음과 같은 문제를 야기함으로써 지역사회에 엄청난 사회적 부담을 발생시키게 되고, 신행정수도의 건설에 부정적인 영향을 주게 됨.
  - 토지·주택의 소유계층과 비소유계층간의 소득격차 확대.
  - 도시저소득계층의 주거비 부담을 높혀 생활의 질 저하
  - 생산비를 상승시켜 지역 생산품의 경쟁력 약화, 기반시설비 공급 비용 증대
  - 불로소득의 발생으로 근로의욕 저하, 비생산적 용도로의 토지이용 왜곡
  - 신행정수도의 개발비용 증대 등

### (2) 난개발과 삶의 질 악화

- 행정수도의 충청권 이전으로 인한 외부인구의 유입은 행정수도의 입지와 도시규모 여하에 따라 지역간에도 상이한 유형의 문제를 발생시킬 수 있음. 대전시와 같은 대도시의 경우 신행정수도에 대한 배후도시 기능의 수행으로 유입인구의 증가와 난개발, 기반시설 부담비용의 증가, 과밀로 인한 생활환경의 악화가 우려되는 반면, 소규모 도시의 경우 인구나 자본, 노동력의 신행정수도로의 유출로 도시기능의 악화 현상이 예견됨.
- <표 3>에서 보여주고 있듯이, 일부 연구자의 경우 시나리오에 따라 행정수도의 이전으로 충청권에 장기적으로 150 ~ 200만의 인구가 유입될 수 있음을 밝히고 있는 바, 신행정수도의 인구수용계획이 2030년까지 최대 50만명으로 설정하고 있는 점을 감안하면 결국 100만명 이상의 인구가 기존 도시지역 주변으로 유입될 수 있음,
- 따라서 신행정수도의 건설과 함께 주변지역의 계획적 정비방안이

마련되어야 하고, 기존 도시지역과 읍·면지역을 포괄하는 광역차원의 도시성장관리방안이 조속히 마련되어야 할 것임.

### (3) 지역간·계층간의 경제적 파급효과의 격차와 갈등

- 행정수도의 충청권 이전은 구체적인 입지에 따라, 그리고 충청권내 지역·도시들의 규모와 위상에 따라, 주민들의 경제여건과 능력에 따라 상이한 방향의 영향을 미치게 될 것임.
- 신행정수도의 구체적인 입지가 어디냐에 따라 차이는 있겠으나, 대전시나 청주시와 같은 대도시는 행정수도의 이전과정에서 충청권으로 유입되는 인구와 산업의 일부를 흡수하게 됨으로써 지역의 경제적 규모가 확대되고 도시 위상이 높아질 수 있는 반면, 신행정수도에 인접한 중소규모 도시는 인구와 산업, 토착자본 등의 유출과 같은 역류효과가 발생하여 경제적 어려움과 함께 도시구조의 변화가 예상됨.
- 또한 도시·지역내에서도 토지나 주택과 같은 부동산을 소유하지 않은 저소득계층들은 부동산가격과 임대료의 상승으로 생활여건이 더욱 악화됨으로써 지역의 발전과는 무관하게 박탈감과 어려움에 봉착할 것으로 예상됨
- 따라서 이와 같은 파급효과의 지역간·계층간의 격차는 신행정수도의 구체적인 입지가 아직 결정되지도 않은 상태에서 충청권 내부의 갈등과 부담으로 이어지고 있어 적극적인 대책이 요청되고 있음. 즉, “장소의 발전”과 함께 주민들의 주거안정과 삶의 질 향상에 적극적으로 대처함으로써 “주민의 발전”이 함께 이루어질 수 있는 방안을 찾아야 할 것임.

### III. 사회·문화적 측면의 파급효과

- 수도의 이전은 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화를 포함하는 국가의 총체적인 권력과 사회구조의 변화를 수반하게 됨. 그러나 현재 계획되고 있는 행정수도의 충청권 이전은 정치권력의 이전을 포함하는 “천도”의 개념보다는 분권화된 중앙행정기능을 이전하는 “행정수도” 이전의 개념에 가까운 것으로 인식되고 있음. 따라서 정치권력의 중심이 서울에 그대로 존재하는 한 행정수도 이전에 따른 정치적, 사회·문화적 환경의 변화는 다소 제한적일 것으로 생각됨.
- 지역주민들이 가장 우려하는 사회적 변화는, 경제적·사회·문화적 배경이 다른 계층이 다양한 지역에서 유입됨으로써 지역의 고유한 문화와 사회적 연결망이 파괴될 것이라는 우려감과, 부동산 가격의 급등으로 도시 저소득계층들의 주거여건이 더욱 어려워 질 것이라는 점임.
- 즉, 최근 충청권 지역주민을 대상으로 한 조사결과에 따르면, 행정수도가 충청권으로 이전할 경우 서울의 고급전문인력들이 대거 충청권으로 이전함으로써 지역의 고유문화가 변하게 되고, 지역내 일 자리를 빼앗길 것이라는 우려를 나타내고 있으며, 상당수의 무주택 주민들은 행정수도가 이전되면 주택임대료의 상승으로 외곽지역으로 쫓겨날 수밖에 없다는 부정적인 인식이 팽배해 있다고 밝히고 있음(강병주, 2003. 10). 따라서 충청권지역의 자치단체들은 지역내 저소득 주민들을 위한 주거안정과 생활안정대책을 마련하여 상대적인 소외감을 해소시켜 주어야 할 것임.
- 문화적 측면에서는, 신행정수도의 입지는 다양한 사회·문화적 배경을 가진 사람들이 다양한 지역으로부터 유입되어 새로운 도시문화를 형성해 나갈 것으로 예상되어 기존의 지역 전통문화와의 부조화 또는 단절의 문제가 제기될 수 있음.

- 또한 외국의 수도건설 사례에서 볼 수 있듯이, 신행정수도는 수도로서 갖추어야 할 상징성을 지니치게 강조하는 나머지 기념비적인 공공건축물 위주로 건설이 이루어짐으로써 실제 도시에 거주하는 시민들에게는 생활하기 불편하고 사회적 교류가 제한되는 무미건조한 공간으로 건설될 위험도 있다고 지적함(이왕건, 2003. 9). 신행정수도의 건설 과정에서 주거와 공공청사만이 존재할 뿐 시민들의 문화생활과 사회적 교류를 제공할 수 있는 공간이 부족했던 브라질의 신수도 브라질리아가 “3일간의 도시”로 불려진 것은 좋은 사례임.
- 이와 같은 해외사례를 타산지석으로 삼아 향후 충청권에 건설하게 될 신행정수도는 수도로서의 상징성과 문화적 삶의 양식이 충족된 도시로 건설되어야 하며, 충청권의 전통문화와 조화되고 세계화 시대에 걸맞는 도시로 계획되어야 함.

## VI. 도시체계 및 네트워크 형성

- 충청권에 건설하게 될 신행정수도는 청와대를 비롯한 중앙정부부처는 충청권에 입지시키고 중앙부처의 산하기관과 공공기관은 지역적 특성과 연계하여 전국에 분산배치하는 “절충식 행정수도 모델”을 계획하고 있음. 따라서 “일극 집중식 모델”과는 달리 신행정수도의 건설이 충청권 도시체계에 생각보다 큰 변화를 초래하지는 않을 것으로 예상됨.
- 그러나 충청권에 행정수도가 이전되면 도시간 연계성이 약한 도시체계가 신행정수도를 중심으로 도시간의 연계성 증대로 광역적 네트워크가 형성될 것으로 전망됨.
- 현재 충청권에는 인구 140만의 대전시가 권역의 중심도시를 이루고 있으며, 인구 61만의 청주시와 인구 45만의 천안시가 지역의 중심도시 역할을 하고 있음. 그러나 충청권의 이들 대도시는 주변지역에 대한 중심도시로서의 역할만 수행하고 있을 뿐 광역적 차원의 도시간 기능연계와 도시기반시설의 공유는 미흡한 실정임. 즉, 청주시는 입지적으로는 대전시와 근접하나 광역행정구역이 달라 행정조직체계상 상호 관계 형성에 한계가 있고, 천안의 경우 수도권과 근접하여 충청권 도시와의 상대적 연계는 취약함. 따라서 지역균형발전법에 근거하여 수립한 광역권계획에서는 대전·청주권이 하나의 광역권으로 설정되어 있으나, 국토계획법에 근거한 광역도시계획에서는 당초 정부의 의도와는 달리 대전시와 청주시가 각각 독자적인 광역도시계획권을 설정하여 운영하고 있음.
- 특히 오는 4월1일부터 고속철도가 계통되면 충청권 대도시들의 서울과의 접근성은 더욱 커지게 되어 상대적으로 충청권내 주요 도시들간의 연계와 네트워크 형성은 지금보다 훨씬 느슨해질 가능성이 큼.

- 그러나 신행정수도가 충청권에 입지하게 되면 3개 도시를 중심으로 한 충청권의 정주체계는 신행정수도를 포함하는 4개도시 중심의 공간구조로 재편될 것이며, 신행정수도와의 연계성 강화와 도시간의 기능분담으로 신수도권 도시간의 네트워크 형성과 광역적 통합화가 진행될 수 있을 것임. 특히 대전시가 “과학기술 R & D 특구”로 지정되면 첨단과학기술(대전)과 바이오산업(청주), 반도체(천안) 등 기존 도시들의 특화기능을 아우르는 과학기술 벨트가 형성되어 도시간 네트워크와 광역적 협력체계가 강화될 것으로 전망됨.
- 그러나 이와 같은 광역적 연계체계를 형성하기 위해서는 충청권의 주요 도시간 수직적·수평적 네트워크를 강화하기 위한 교통·통신망의 확충이 선행되어야 하며, 도시간에 경쟁과 함께 상호보완적 관계가 형성될 수 있도록 도시의 특성별 전략산업과 기능분담이 이루어져야 할 것임.

## V. 결 론

### - 부정적 파급효과를 최소화하기 위한 접근

행정수도의 충청권 이전은 관련 법률이 국회에서 통과되고 시행령이 마련되는 등 제도적 장치가 착실히 진행되고 있음에도 불구하고 국민적 합의과정에 대한 논란과 충청권의 부동산가격 급등으로 시작단계에서부터 안팎으로 어려움에 봉착해 있다. 따라서 신행정수도의 건설을 계획대로 원활하게 추진하기 위해서는 긍정적인 파급효과를 명확하게 제시하고 부정적인 파급효과를 최소화 하기 위한 대책이 준비되어야 한다.

현 상태에서 가장 시급한 일은 부동산 가격급등과 투기를 막기 위한 효과적인 방안의 마련이며, 중·장기적으로는 인구와 각종 기능의 유입, 난개발에 대처하기 위한 기반시설의 정비·확충 계획의 수립이다.

이미 정부에서는 신행정수도 건설이 논의되기 시작한 2003년 초부터 충청권 일부지역에 토지거래허가구역(2월 17일)과 투기과열지구(6월 7일)를 지정하고, 실거래가격을 기준으로 양도소득세를 부과하는 주택투기지역을 지정함으로써 최근에는 어느정도 부동산가격이 안정된 모습을 보이고 있다. 그러나 이와 같은 가격안정은 외형적인 모습일 뿐이며, 신행정수도의 구체적인 입지가 발표되고 건설계획이 시행되면 언제든지 부동산가격의 급등과 투기가 재현될 수 있는 상황이 잠재되어 있다.

행정수도의 이전이 예견된 상황에서 토지와 주택가격이 상승하는 것은 어찌보면 당연한 시장논리라 할 수 있다. 특히 “공급자 위주의 시장” 상황에서 양도소득세의 증과는 공급위축과 함께 추가적인 가격상승을 초래하는 잠금효과(lock-in effect)를 가져올 수 있고, 또 “국지적 시장”의 특성을 가지고 있는 토지·주택시장에 전국적 차원의 시장 대

책은 한계를 가질 수밖에 없다.

따라서 현재와 같은 제한된 여건하에서 부동산가격의 상승과 투기를 억제하기 위해서는 지금까지 시행해 온 수요관리정책의 지속적인 시행과 함께 과감한 공급정책이 병행되어야 한다. 즉, 충청권에 중소형 분양주택과 국민임대주택 공급물량을 확대함으로써 수급상황을 안정화시키고 가격급등으로 인한 중저소득계층의 주거불안정을 해소해야 한다.

그러나 부동산 가격의 안정과 신행정수도 건설의 원활한 시행을 위해서는 제한적이거나 신행정수도가 건설되는 지역과 인근지역에 대한 토지공개념적 접근방법이 불가피할 것으로 판단된다. 즉, 토지의 생산적 용도로의 이용을 유도하고, 자본이득을 목적으로 하는 부동산 거래를 제약하기 위해 개발이익과 함께 우발이익의 환수도 검토해야 하며, 비생산적 용도의 부동산에 대해서는 차별적으로 보유세를 증과해야 할 것이다.

또한 앞서도 언급하였듯이, 신행정수도 건설로부터 발생하는 생산과 고용유발효과가 지역 외부로 유출되지 않고 지역내에 최대한 남아 있기 위해서는 지금부터라도 건설부문의 산업간 연계를 강화시킬 수 있는 산업정책 방안을 모색하고 또 공급능력을 적정수준으로 확대해 나가는 조치가 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 제언하고 싶은 것은, 신행정수도의 건설로 가장 큰 영향을 받게 될 지역은 충청권이라는 점에서 충청권 지역의 현실을 잘 알고 있는 지역의 전문가들이 중심이 되어 분야별 파급효과와 이에 대한 대책을 모색하는 심도 있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강병주, “행정수도 이전에 따른 충청지역의 정치·사회·문화적 파급 효과”, 대한국토도시계획학회 충청지회, 「신행정수도 건설, 충청권 전문가는 어떻게 보는가?」, 2003. 6
- 강동희, “신행정수도건설의 경제적 타당성과 건설사업의 적정시기”, 「신행정수도건설의 주요 쟁점과 과제」, 신행정수도건설추진기획단, 2003. 6
- 강현수 외, “신행정수도 건설의 쟁점과 과제”, 「도시정보」, No.258, 대한국토·도시계획학회, 2003. 9
- 권용우, “신행정수도 건설의 필요성과 효과”, 「행정수도 이전의 필요성과 과제에 관한 세미나」, 서울경제신문사, 2003. 7
- 김종구, “수도기능이전의 개념적 범위와 방법 및 절차”, 대전경실련 도시개혁센터, 제1회 워크샵, 2003. 1
- 김의준, “신행정수도 건설의 지역경제 효과분석”, 국토연구원, 「신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나」, 국토연구원, 2003. 7
- 김혜천, “신행정수도 충청권 이전의 경제적 파급효과”, 대한국토도시계획학회 충청지회, 「신행정수도 건설, 충청권 전문가는 어떻게 보는가?」, 2003. 6
- 문창업·이덕복, 신행정수도 광역도시권 설정 및 성장관리 방향, 2003. 10(신행정수도추진기획단 발표 미발간자료)
- 오덕성, “신행정수도 건설 관련 충청권 역할”, 「신행정수도 건설정책 공개토론회」, 대한국토·도시계획학회, 2003. 1
- 이왕건, “외국 신행정수도에서 배우는 타산지석의 교훈”, 「문화복지」, 2003. 9월호
- 정창무, “지방분권시대에 따른 수도권정책의 평가 및 향후 방안”,

「국토」, 국토연구원, 2003. 4

- 최막중, “행정수도 이전의 득과 실”, 「제81회 열린사회포럼」, (재)자유기업원·(주)월간조선, 2003. 3
- 허재완 외, “행정수도 이전에 따른 인구 및 고용과급효과 분석”, 국토연구원, 「신행정수도 건설의 과급효과에 관한 세미나」, 국토연구원, 2003. 7
- 허재완 외, “신행정수도의 계획인구규모”, 「신행정수도 규모 및 도시형태」, 대한국토·도시계획학회, 2003. 9
- 황희연, “지역균형발전과 지방분권을 위한 신행정수도 논의”, 토지연구회 발표자료, 2003. 3
- 국토연구원, 「신행정수도 건설추진을 위한 관련과제 운영지침」, 2003. 11
- 대전광역시, 「대전지역 산업연관분석」, 2001.
- 신행정수도연구단, 「신행정수도 도시기본구상 및 입지기준(시안)」, 2003. 11

## “신행정수도 건설에 따른 지역발전 방안”

이 왕 건  
(국토연구원 책임연구원)

### I. 서 론

국가균형발전, 지방분권과 함께 참여정부의 핵심국정과제로 추진되고 있는 신행정수도 건설사업이 법률적 근거를 확보함으로써 구체화되고 있다. '03년 12월 29일 『신행정수도의 건설에 관한 특별조치법(안)』이 찬성 167, 반대 13표의 압도적인 지지로 국회 본회의에서 통과되었고, 도시기본구상 및 후보지 선정기준이 계획일정에 따라 진행됨으로써 신행정수도건설추진지원단이 준비단계로 설정하여 추진한 '03년도의 사업은 성공적으로 진행되었다고 할 수 있다.

지원단은 금년부터 '07년 상반기까지 3년 반의 기간을 계획단계로 설정하였는데, 올해에는 특별조치법 시행령 제정, 추진위원회·자문위원회·추진단의 구성을 포함한 추진체계의 정비, 후보지 평가작업을 통한 최종대상지 선정, 이전대상 국가기관의 확정, 건설기본계획의 수립, 국제현상설계 공모의 시행 등 다양한 사업을 추진함으로써 건설사업을 본격화할 예정이다. 또한 '07년 상반기까지는 개발계획수립을 완료하고 용지매입에도 착수할 계획이다.

'07년 하반기부터 '11년 하반기까지 4년 동안 진행될 건설단계에서는 신행정수도가 들어설 지역을 대상으로 부지조성사업, 정부공공청사와 도로를 포함한 도시기반시설에 대한 건설사업을 진행하며 신행정수도의 법적인 지위를 부여하는 관련법률도 제정할 예정이다.

마지막으로 '12년부터 진행할 이전단계에서는 행정부 및 청와대를 포함한 주요국가기관에 대한 이전사업을 진행하고 주민들에 대한 입주도 시작할 예정이다. 이를 통해 2020년까지 1단계로 인구 30만 명을 수

용하는 국가수도를 건설하고, 최종목표 년도인 2030년에는 인구 50만 명을 수용하는 수도건설사업을 완료할 예정이다.

현재 구체적인 개발대상지와 개발계획이 제시되지 않아 신행정수도의 미래모습과 다양한 파급효과를 예측하기는 힘들다. 그러나 수도권 과밀해소와 국토의 균형발전이라는 신행정수도 건설의 기본목표를 효과적으로 달성하고 중앙정부의 추진일정대로 건설사업을 차질 없이 진행시키기 위해서는 중앙정부와 관련분야의 전문가뿐만 아니라 충청권에 있는 광역 및 기초지자체, 지역주민들이 서로 협력하고 해결해야할 과제들이 산적해 있다. 이러한 과제들에 대해 사전에 체계적으로 준비하지 않을 경우 신행정수도 건설을 통해 얻고자하는 긍정적인 효과를 반감시킬 가능성도 있다.

이 글에서는 신행정수도 건설을 통해 추구하고자하는 목표와 예상되는 과제들을 검토하고, 충청권전체와 신행정수도 주변지역에 대한 기본적인 발전방안을 제시하고자 한다.

## II. 신행정수도 건설의 파급효과와 과제

### 1. 신행정수도 건설사업의 파급효과

신행정수도연구단이 발표한 중간보고서('03년)에 의하면, 기존도시와 일정거리이상 떨어진 독립형 신도시로 건설될 신행정수도는 2030년까지 50만 명의 상주인구를 유치할 계획이며, 이에 필요한 도시개발면적은 1,800만평의 시가지 조성면적을 포함해 총 2,300만평에 이를 것으로 추정하고 있다. 또한 정부부문에서 부담해야할 건설비용 11조 2천억을 포함한 총 건설비용은 45조 6천억에 이를 것으로 예상하고 있다. 신행정수도 건설사업은 인구규모나 건설물량뿐만 아니라 600년 이상 국가수도로서의 역할을 해온 서울을 떠나 충청도에 새로운 수도를 건설한다는 측면에서 볼 때, 과거의 공업도시나 수도권 신도시건설사업

과는 본질적으로 다른 특성을 가지고 있으며 건설에 따른 파급효과도 다양하고 클 것으로 예측하고 있다.

연구단은 신행정수도의 건설에 따른 효과 및 영향을 1) 국토 공간적 파급효과, 2) 국민경제에 미치는 효과, 3) 사회적 파급효과, 4) 정책효과로 구분하여 정량적, 정성적 방법으로 분석하였다. 우선 국토 공간적 파급효과는 인구 및 고용분포에 미치는 효과, 지역경제에 미치는 효과, 교통 및 물류흐름에 미치는 효과 등 3가지 주제로 세분하여 계량적으로 분석하였다. 인구측면에서 볼 때, 신행정수도의 건설로 인해 2030년까지 약 65.2만 명의 인구가 충청권으로 유입될 것으로 예상하였는데, 이 가운데 수도권에서 78.7%인 51.3만 명이 충청권으로 이전하고 나머지 지역에서 13.9만 명이 이전할 것으로 예상하고 있다. 또한, 같은 시기에 충청권의 일자리는 11.6만개가 증가하는 반면 수도권에서는 8.3만개, 나머지 지역에서는 3.3만개가 각각 감소할 것으로 예측하고 있다. 따라서 행정수도 이전은 수도권과 충청권의 인구 및 고용규모에 많은 영향을 미치게 되나, 나머지 지역에 대해서는 파급효과가 크지 않을 것으로 분석하였다.

<표 1> 충청권과 수도권의 인구 및 고용변화

연 도	충청권		수도권	
	고용증가	인구증가	고용감소	인구감소
2015	79,852	297,125	62,349	236,575
2020	87,820	381,270	66,829	301,412
2025	99,294	502,591	73,365	396,237
2030	115,988	651,552	82,994	513,245

자료: 신행정수도연구단. 2003. 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사

신행정수도 건설이 지역경제에 미치는 효과는 국가와 지역내 총생산 규모의 변화를 통해 예측되었는데, 신행정수도의 건설로 인해 2007년에서 2030년까지 국내총생산 규모는 연평균 0.29%씩 증가할 것으로 분석되었다. 같은 기간에 인구유입 및 고용유발효과가 클 것으로 예측

되는 중부권의 경우 지역내 총생산이 연평균 5.52% 증가하는 효과가 있는 반면, 수도권에서는 연평균 0.6% 정도 감소하는 효과가 있을 것으로 예측되고 있다. 영남과 호남의 지역내 총생산도 연평균 0.05% 감소할 것으로 예상되고 있다.

<표 2> 신행정수도 건설에 따른 전국 및 지역내 총생산 성장률(%)

지역 \ 년도	2007-2010	2011-2020	2021-2030	2007-2030
전국	0.35	0.49	0.15	0.29
수도권	0.29	-0.25	-0.98	-0.60
중부권	0.66	4.69	7.18	5.52
영·호남권	0.32	0.18	-0.29	-0.05

자료: 신행정수도연구단, 2003. 행정수도 이전의 효과분석 및 국내의 사례조사

교통 및 물류측면에서 볼 때 신행정수도 건설은 수도권 내부 통행량을 4.2% 감소시키는 반면, 수도권과 충청권간의 통행량을 12.6%, 충청권과 기타권역과의 통행량을 12.1% 증가시키는 효과가 있을 것으로 예측되었다. 이를 통해 수도권에서 통행시간비용, 차량운행비용, 교통사고비용, 물류비용 등을 포함한 비용절감효과가 연간 약 2.8조원 발생하며, 전국적으로 연간 약 1.1조원의 비용절감효과가 발생할 것으로 예상되었다. 또한 신행정수도 건설을 통해 전국 주요도시간 도로통행시간을 16.6% 감소시키는 효과가 있을 것으로 예측하고 있다.

국민경제에 미치는 효과는 토지와 주택으로 대변되는 부동산 가격의 변화를 통해 예측되었다. 신행정수도의 건설은 수도권의 토지가격을 1.5%, 주택가격을 1.0% 하락시키는 효과가 있을 것이며, 충청권에서는 토지가격을 8.5%, 주택가격을 5.7%씩 각각 상승시키는 효과가 있을 것으로 추정하였다. 또한 신행정수도가 특정지역 즉, 대전, 충남, 충북으로 이전할 경우 상대적인 인구 및 경제력 규모에 따라 지가 및 주택가격의 변화정도도 다를 것으로 예측되었다. 예를 들어, 인구규모와 경제

24 ■ 신행정수도 건설과 지역발전

력 규모가 상대적으로 작은 대전시에 신행정수도가 건설될 경우 지가는 31.2%, 토지가격은 22.0% 상승시키는 효과가 있을 것으로 예측하였다.

<표 3> 신행정수도 건설로 인한 지가 및 주택가격 변화(%)

지역	토지가격(%)	주택가격(%)
수도권	-1.5	-1.0
충청권	8.5	5.7
대전	31.2	22.0
충남	21.0	13.5
충북	27.0	17.7

자료: 신행정수도연구단. 2003. 행정수도 이전의 효과분석 및 국내의 사례조사

신행정수도 건설에 따른 사회적 파급효과에 대한 설문조사결과, 국민들의 의식 속에 뿌리깊게 존재해온 서울 중심 또는 서울 지향적인 가치관이 상당히 완화되거나 해소될 수 있을 것으로 평가하고 있다. 또한 명문대학의 지방이전을 통해 서울을 중심으로 한 대학간 서열주의, 수도권과 비수도권 간의 지역갈등, 서울을 정점으로 한 상하 계층적 권위주의도 완화되거나 해소될 것으로 기대하고 있다. 문화적인 측면에서는 전통적인 중앙집권적 문화를 지방분권적 문화로 전환시키며, 지역문화의 자율성과 정체성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

신행정수도 건설에 따른 정책적 파급효과는 공간구조의 변화를 통해 예측되었다. 국토차원에서 볼 때 첫째, 신행정수도의 건설을 통해 수도권은 경제수도로서의 기능을 담당하고, 충청권은 정치·행정수도로서의 기능을 담당하는 2원화된 중심형태로 변화할 것이며, 둘째, 신행정수도는 기존 경부축의 공간집중을 더욱 심화하는 결과를 가져올 것이며, 셋째, 충청권의 중심도시인 대전의 기능적 확대를 가져와 서울, 대전, 대구, 부산 광역도시권 중심으로 국토공간구조를 재편시킬 것이며, 넷째, 수도권 남부와 신행정수도 간의 공간적, 기능적 연담화 현상으로

수도권과 신행정수도권을 포함하는 광역대도시권(megalopolis)이 형성될 가능성이 있다는 것이다. 수도권차원에서는 광역화, 교외화 압력이 수도권 남부지역을 중심으로 이루어질 것이므로 발전 축에서 제외된 지역의 균형개발압력이 가중될 것으로 예측하였다. 충청권이외의 비수도권지역에 대한 신행정수도 건설의 효과 및 영향력은 제한적일 것으로 분석하고 있다.

그러나 신행정수도 건설사업에 따른 실질적인 영향 및 파급효과는 신행정수도의 지리적 위치, 도시내 유치기능, 정부의 수도권 및 지역정책의 방향, 서울과의 거리, 광역교통망에 대한 접근성, 도시가 제공하는 생활환경의 규모와 수준 등에 따라 달라질 수 있으므로 현재의 영향 및 효과에 대한 분석은 본질적으로 한계를 가질 수밖에 없다.

## 2. 건설사업의 과제

신행정수도의 건설과 관련하여 실질적으로 검토되어야 할 과제는 건설 단계별로 달라질 수 있으며 공간적인 차원에서도 세분화될 수 있다. 가장 시급히 해결되어야 할 과제는 최종대상지와 이전대상국가기관의 확정이다. 충청권에 있는 자치단체와 지역주민들은 신행정수도를 충청권에 유치하기 위해 공동으로 노력하였으며 이러한 노력은 특별조치법의 압도적 통과라는 가시적인 성과로 나타났다. 그러나 최종대상지를 결정하기 위한 과정에서 자치단체와 지역주민들은 자신이 속한 지역에 신행정수도를 유치하기 위해 경쟁하게 될 것이며 이러한 과정에서 갈등이 노출됨으로써 입지확정이 지연되고 사업일정에 차질을 유발할 가능성을 배제할 수 없다. 일본의 경우 '99년 12월에 3개 지역을 후보지로 선정하였으나 현재까지 최종 대상지를 결정하지 못하고 답보상태를 보이고 있다. 호주의 경우에도 입지결정이 정치쟁점화 되면서 최종대상지를 선정하는 과정에서 난항을 거듭하였다. 최종대상지가 중도에 변경되기도 하였고 관련법률이 폐기되는 등 어려움을 겪으면서 최종대상지를 확정하는데 약 10년이 소요되었다.

연구단은 도시기본구상(안)에서 행정부뿐만 아니라 입법부와 사법부 등 3부 모두를 신행정수도로 이전하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 그러나 입법부와 사법부는 국회승인 등 별도의 의사결정과정을 거쳐 이전여부가 결정될 것이다. 따라서 건설기본계획의 수립 및 국제현상공모를 시행하기 이전에 관계기관과의 협의를 거쳐 이전계획을 확정시킬 필요가 있다.

최종대상지와 이전대상국가기관의 선정이 예정된 기간 내에 이루어지더라도 계획 및 건설과정에서도 다양한 문제가 제기될 수 있다. 국토 전체적인 차원에서 신행정수도건설사업은 날로 심화되는 수도권 집중현상을 완화하고 지역의 균형발전을 선도함으로써 서울을 중심으로 한 수도권과 지방의 상생적 발전을 도모할 수 있는 국토의 공간구조개편에 기여하여야 한다. 그러나 앞의 분석에서 나타난 바와 같이 충청권 이외의 비수도권지역에서 신행정수도 건설에 따른 파급효과 및 영향력은 상당히 제한적일 것으로 보인다. 따라서 이들 지역에 대해서는 공공기관의 지방이전계획을 적극적으로 추진하고 국토관리를 위한 기본방향과 전략을 담고 있는 제4차 국토종합계획(2000-2020)을 근본적으로 수정하는 등 새로운 국토발전전략을 수립하여 여건변화에 효과적으로 대처해야 할 것이다.

신행정수도의 건설은 충청권에 있는 기존도시의 성격, 도시간 위계, 생활권 체계에 직·간접적인 영향을 미칠 것이며, 충청권내에서의 급격한 인구이동도 유발할 가능성이 있다. 신행정수도의 입지가 확정되면 기존에 이루어지는 도 단위 종합계획, 광역시 계획, 또는 광역권 계획의 범위를 넘어서는 충청권전체에 대한 발전계획을 수립하여야 할 것으로 생각된다. 충청권 발전계획에는 신행정수도와 충청권내의 주요 도시인 대전, 천안, 청주시와의 도시간 역할분담과 기능간 연계를 포함한 도시네트워크화 방안, 도로, 철도, 항만, 공항 등 사회간접자본에 대한 종합시설투자계획을 포함시켜 신행정수도 건설과 연계시켜야 할 것이다. 이를 통해 신행정수도의 건설이 충청권전체의 균형발전을 촉진

하고 충청권이 수도권과는 다른 독자적인 경제권으로 성장하는 계기로 활용하여야 할 것이다. 이러한 과정에서는 자치단체와 지역주민들의 자발적인 참여와 협력을 통해 이해당사자들의 갈등요인을 해소시키는 것이 매우 중요하다.

신행정수도가 건설되는 주변지역에 대해서는 우선 토지 및 주택투기 현상을 사전에 방지할 수 있는 대책이 지속적으로 마련되어야 할 것이다. 충청권에서는 대선 이후 '03년 초까지 언론을 통해 후보지로 거론되는 지역을 중심으로 토지 및 주택가격이 크게 상승한 바 있다. '03년 1/4분기부터 2/4분기까지 전국의 평균지가 상승률이 0.88%에 그친 반면, 대전시는 3.48%, 천안시는 3.49%가 각각 상승하였다. 이러한 투기 과열현상을 막기 위해 정부는 '03년 2월부터 토지거래허가구역, 투기지역, 투기과열지구 등을 단계적으로 확대하여 지정하였고, 해당지역 토지과다 매입자를 국세청에 통보하는 등 다각적인 투기억제대책을 취함으로써 일단 토지투기를 진정시키는데 성공하였다. 그러나 건설대상지가 구체화되는 과정에서 신행정수도 주변지역을 중심으로 토지투기가 재연될 가능성이 높다. 토지투기가 이루어질 공간적 범위가 축소될수록 토지가격상승이 급속히 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 또한 토지보상과정에서도 토지가격이 추가적으로 상승할 가능성이 있다. 일반적으로 토지보상업무는 단기간에 이루어지며, 현금보상을 받은 이주민들은 인접지역에 토지를 매입하여 재정착하려는 경향을 보이기 때문에 판교신도시주변지역처럼 투기수요까지 겹칠 경우 주변지역의 토지가격 급등을 유발할 가능성이 높다.

둘째, 신행정수도 주변지역의 난개발을 방지하고 지역주민의 안정된 생활환경을 보장할 수 있는 계획적 관리방식이 도입되어야 한다. 계획구역내의 개발이 완료되기 이전에 주변지역을 중심으로 난개발이 이루어질 경우 계획구역의 개발수요를 잠식하는 효과를 가져올 수 있다. 결과적으로 계획구역내의 상업 및 주거용지 매각을 지연시키고 건물분양 및 임대사업에도 지장을 초래하여 건설사업을 지연시킬 가능성이

있다. 또한 난개발은 계획구역과 주변지역을 연결하는 도로 등 도시기반시설에 대한 과도한 부담요인으로 작용하게 된다. 브라질리아의 경우, 인구 50만 명을 유치하는 국가수도를 건설하고자 하였으나 도시의 계획적 성장관리에는 실패하였다. 브라질리아의 계획구역내 인구는 1991년부터 감소하는 추세를 보여 2000년 현재 32만 명을 수용하고 있으며 일부주거지역은 아직도 개발이 완료되지 않은 상태이다. 이와는 달리 주변의 위성도시들은 인구가 지속적으로 성장하여 중심도시의 5배가 넘는 인구를 수용하고 있다. 그 결과 브라질리아의 계획구역은 급속한 차량증가, 주차공간의 부족, 대중교통수단의 미비로 인해 출퇴근시 심각한 교통난을 겪고 있다. 또한 신행정수도가 기존도시와 일정거리이상 떨어진 독립형 신도시로 건설되더라도 토지매입이 이루어지는 계획구역내 또는 인접한 주변지역에는 읍이나 면소재지를 포함한 다수의 집단주거지와 교육시설 등이 산재해 있을 가능성이 높다. 이들 지역을 대상으로 난개발은 방지하되 토지구제관리대상이 되는 지역주민들의 불만은 해소할 수 있도록 하는 종합적인 성장관리프로그램을 마련할 필요가 있다.

도시적 차원에서 볼 때 신행정수도의 건설은 현재의 도시계획 및 설계수준을 높일 수 있는 중요한 계기로 활용되어야 할 것이다. 지원단은 신행정수도를 『21세기 대한민국을 상징하는 미래지향적 도시』로 건설한다는 기본이념을 바탕으로 국민통합과 균형발전을 선도하는 **정치·행정도시**, 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 **친환경도시**, 편리성과 아름다움을 함께 갖춘 살고싶은 **인간존중도시**, 전통문화와 첨단기술이 조화되는 **문화·정보도시**로 건설할 예정이다. 이러한 이념과 도시의 미래상을 신행정수도에서 실현시키기 위해서는 21세기 세계최초로 건설되는 국가수도라는 의미에 부합하는 새로운 아이디어와 설계개념이 도입되고 신행정수도에 적용되어야 할 것이다. 신행정수도가 도시로서의 역할을 원활히 수행하는 시점은 약 30년 후이며, 그때에는 현재와는 다른 사회계층구조, 가치관, 정보통신체계, 교통수단, 도시관

리방식 등이 적용될 것이다. 현재 중요한 패러다임으로 자리잡고 있는 환경친화적이고 지속가속한 도시의 모습이 신행정수도의 건설을 통해 구체적으로 표현되어야 할 것이다.

장기간에 걸쳐 진행될 신행정수도 건설사업은 막대한 건설인력과 자재, 비용이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 현실성 있는 재원조달계획을 수립해야 하며 사업의 경제적 타당성도 확보하여야 한다. 또한 수도로서의 상징성과 웅장함을 강조하는 과정에서 브라질리아나 캔버라처럼 정작 도시민들이 생활하기에는 불편하한 무미건조하며 활력 없는 도시로 건설되어서는 안될 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 신행정수도 건설은 관련분야의 전문가, 중앙과 지방자치단체, 지역주민들의 상호협력과 공동노력을 통해 해결해야 할 다양한 과제를 제시하고 있다. 여기에서는 신행정수도가 건설될 충청권과 신행정수도권을 중심으로 지역의 현황과 문제점, 그리고 지역 발전을 위한 기본방향을 제시하고자 한다.

### III. 충청권의 도시네트워크화 방안

#### 1. 충청권의 여건변화와 문제점

2002년을 기준으로 한 충청권전체의 인구는 약 484.5만 명 수준이다. 통계청의 자료에 의하면, 신행정수도가 건설되지 않더라도 충청권 인구는 2020년까지 현재보다 약 43.5만 명이 증가한 528.0만 명에 이를 것으로 예측되고 있으며 2020~2030년까지는 인구성장이 미미할 것으로 분석하고 있다. 또한 현재 충청권에서 중심도시로서의 역할을 수행하고 있는 천안, 청주, 대전시의 2002년 인구는 246만 명으로서 충청권 전체인구의 약 절반을 차지하고 있으며, 2020년 또는 2030년까지 증가하는 인구의 상당부분을 이들 3개 도시에서 수용할 것으로 예상된다.

<표 4> 충청권 인구추이 전망

지역	2002년	2010년	2020년	2030년	인구증감	
					02-20년	02-30년
충남	1,918,561	1,944,354	1,938,354	1,882,526	19,793	-36,035
대전	1,424,844	1,604,583	1,757,953	1,840,128	333,109	415,284
충북	1,501,443	1,561,985	1,583,503	1,563,037	82,060	61,594
충청권	4,844,848	5,110,922	5,279,810	5,285,691	434,962	440,843

자료 : 통계청. 2003. 연령별( 시도 ) 추계인구

충청권자체의 인구성장 이외에도 신행정수도의 건설에 따른 파급효과로 인해 수도권과 비충청권지역에서 2030년까지 약 65만 명의 인구가 추가로 유입되는 효과가 발생할 것으로 예측되고 있다. 따라서 2030년의 충청권 전체인구는 약 594만 명에 이를 전망이다. 또한 현재 대전, 청주, 천안시를 중심으로 한 1 대도시, 2 중도시의 충청권의 중심지체계는 계획인구 50만의 신행정수도 건설로 인해 1대도시 3 중도시의 공간구조로 재편될 것이다. 동시에 중심도시별 성격과 기능분담도 변화될 것으로 예상된다.

<표5> 충청권의 중심지체계 변화

구 분	현재(2002년 인구)	미래(2020-2030년)
도시체계	1 대도시, 2 중도시	1 대도시, 3 중도시
대도시	대전 142만	대전(176만 : 2020년)
중도시	천안 44만	천안 50만(2020년)
	청주 60만	청주 68만 (2020년)
		신행정수도 50만+ $\infty$ (2030년)

자료 : 각 시의 도시기본계획

충청권내에서는 신행정수도의 건설에 따른 파급효과로 인해 기존도시와 군 지역의 일부인구가 신행정수도로 이동하는 상황도 예측할 수 있

다. 신행정수도 건설의 초기에는 수도권에서 이주하는 전문직 종사자들이 충청권의 가장 큰 도시인 대전시에 생활근거지를 둘 가능성이 높을 것으로 예상되므로 대전시의 급격한 성장을 유발하며 충청권내 다른 도시와의 인구 및 경제력 격차가 심화될 가능성도 생각할 수 있다.

신행정수도가 건설되더라도 충청권이 수도권과는 다른 하나의 독자적 경제권으로 성장하여 지역발전에 기여하기에는 현실적으로 몇 가지 측면에서 한계가 있을 것으로 생각된다. 첫째, 충청권에는 서울시와 같이 중심적인 역할을 수행할 수 있는 대도시가 없다. 충청권의 중심도시라고 할 수 있는 대전시는 독자적인 국제화를 실현할 수 있는 행정관리, 업무기능이 취약한 실정인데, 특히 국제교류, 대기업본사 등의 업무기능이 미비한 실정이다. 둘째, 충청권에 있는 중심도시는 주변지역에 대한 중심지로서의 역할만을 수행하고 있을 뿐, 현재까지 광역적 차원의 협력체계를 구축하는데 필요한 도시별 기능 및 산업전문화, 도시간 기능연계, 도시기반시설의 공유는 미흡한 실정이다. 셋째, 신행정수도의 경우 50만 명을 수용하는 도시로 건설될 예정이므로 자족도시로서의 기능을 발휘하기에는 제약요건이 될 것이다. 현재 수립된 도 단위의 종합계획과 대전도시기본계획 등은 충청권전체가 아니라 개별 시·도 차원에서 접근하고 있어서 충청권전체의 발전계획이라고 하기에는 무리가 있다.

## 2. 도시네트워크이론과 중심도시간 네트워크화 가능성

구체적 입지가 결정되지 않은 현재의 상태에서는 중심도시별 세력권, 기능분담방안을 구체화할 수는 없는 한계가 있다. 차후 신행정수도의 입지가 결정되고 개발계획을 수립하는 단계에서 충청권에 대한 파급효과를 종합적으로 검토하고 충청권내 중심도시간 기능 및 시설분담, 소도시와 군 지역의 인구감소와 기능정체를 해소할 수 있는 구체적인 전략이 포함된 충청권 발전계획을 수립할 필요성이 있다. 충청권은 수도

권(서울)이나 영남권(대구, 부산)보다 중심대도시의 역할이 상대적으로 작을 것으로 예상되므로 도시네트워크이론(City Network Theory)을 적용하여 도시별 발전방안을 모색할 필요성이 있다.

네트워크행위에 대한 개념은 산업경제학에 기반을 두고 있으며, '80년대 후반부터 도시경제학이론에 적용되기 시작하였다. 네트워크이론에 의하면, 대도시는 일반적으로 고차원적인 기능수행에 필요한 시장규모와 인적자원을 공급할 수 있는 성장의 주체로 인식되어 왔으나 높은 에너지 사용량, 환경오염, 교통혼잡과 같은 집적의 불경제를 나타내고 있으므로 중규모의 도시들이 미래의 성장을 수용할 수 있는 새로운 주체로 부각될 수 있다는 것이다. 중규모도시는 대도시에 비해 환경적 악영향이 낮고, 이동성이 높으며, 주민들에게 강한 소속감을 제공할 수 있다는 장점을 가지고 있으나 현실적으로 고차원의 기능을 수용하기에는 한계를 가지고 있다. 고차원의 기능은 제공되는 서비스에 대한 수요뿐만 아니라 필요한 인적자원의 공급측면에서 일정규모이상의 시장을 필요로 하며 강한 중심성과 세계통신네트워크와의 편리한 접근성을 요구한다. 따라서 중규모 도시의 장점을 유지하면서 중규모도시가 가지는 규모와 중심성의 취약이라는 본질적 한계를 극복하는 방법은 도시와 주변지역 및 인접한 유사규모의 도시와 상호연결성을 강화하는 도시네트워크를 형성하는 것이라고 주장하고 있다.

도시네트워크이론의 현실적용가능성은 해외의 성공사례에서 찾아볼 수 있다. 네덜란드 서부지역에 위치한 인구 710만 규모의 란트슈타트(Randstad) 대도시권은 암스테르담(Amsterdam), 헤이그(Hague), 로테르담(Rotterdam) 등의 연담화된 도시와 주변의 작은 도시를 네트워크화 시킴으로써 유럽의 물류중심거점으로 성장하였다. 일본의 간사이지방은 오사카, 고베, 교토 등의 대도시와 인근의 히메지, 나라, 오추, 와카야마 등을 연결하는 도시네트워크를 형성함으로써 동경의 영향력에서 벗어난 경제권을 갖추게 되었다. 또한 인구 34만 규모의 스위스 취리히(Zurich)는 인근에 있는 북부도시들과 네트워크를 형성하여 외국기

업, 은행, 보험회사 등 전문기능을 유치함으로써 뉴욕이나 동경처럼 국제금융의 중심지로 성장할 수 있었다.

### 3. 충청권 발전을 위한 기본방향

신행정수도 건설이 충청권발전에 기여하기 위해서는 우선 중심도시간 기능전문화전략이 추진되어야 할 것으로 생각된다. 기존 중심도시들의 산업별 특성과 미래의 전략산업 육성정책을 감안하여 신행정수도의 특화기능을 선정하고 이를 중점적으로 육성함으로써 다른 도시와 경쟁관계가 아니라 상호보완적인 관계가 형성될 수 있도록 하여야 한다.

수도권과 인접한 천안은 수도권 규제시책으로 수도권으로부터 분산되는 인구와 산업을 수용하고, 수도권으로 진입하고자 하는 인구와 산업을 부분적으로 유치하는 역할을 담당하고 있다. 천안은 현재 충청권 북부지역의 산업, 교육, 문화중심지로서 수도권과 대전권을 연결하는 서해안 배후중심도시로서의 기능을 담당하고 있으나 충청권의 도시보다는 수도권과의 연계관계가 강하다고 할 수 있다. 차후 고속철도 역세권 신도시개발사업을 통해 천안권의 도시규모가 확대될 것으로 예상되는데 수도권보다 충청권도시와의 연계기능을 강화토록 하여야 할 것이다. 또한 기존의 주력산업인 금속기계업종 이외에도 충남도 계획에서 제시된 영상, 반도체, 정보통신업종을 적극 육성하여 산업구조를 첨단화·다원화시켜야 할 것이다.

<표 6> 도시별 산업전문화 방안

도시명	특화산업
천안	○ 영상, 반도체, 정보통신(산업)
청주	○ 전기·전자·통신관련 IT(산업) ○ 보건·의료·제약 등 BT(산업) ○ 항공산업, 음식료업, 인쇄출판업(산업) ○ 물류, 국제업무
대전	○ 과학기술부문대학 및 연구(대학, 연구) ○ 정부3청사(관), 국방(관) ○ 첨단제품의 상업화를 촉진하는 기업 및 금융기관
신행정수도	○ 국가중추정치·행정(관) ○ 경제·사회부문 연구소(연) ○ 첨단기업 투자지원시설(원스톱서비스제공) ○ 소프트웨어, 전자상거래 ○ 관광

\* 고딕체는 추가로 고려될 수 있는 산업임

도청소재지인 청주는 충북의 교육·역사·문화중심지로서의 역할을 수행해왔으나 전통산업에 의존하여 특화된 주력산업이 없었고, 충청권 중심도시와의 연계관계도 부족한 실정이었다. 현재 중부권 유일의 국제공항이 개통되어 운영되고 있으며, 첨단산업단지와 신도시건설사업이 추진되고 있어 첨단산업도시로 성장하고 있다. 청주산업공단은 전기·전자·통신관련 IT산업, 오창과학산업단지는 보건·의료·제약 등 BT산업, 청주공항주변은 항공산업, 오송역세권은 음식료업, 인쇄출판업 등으로 특화하여 개발을 추진하고 있다. 따라서 대전시의 첨단산업분야와 경쟁관계를 유발할 가능성이 있다. 향후 충청권의 물류 및 국제업무중심지로서의 기능확대가 필요하다고 생각된다.

대전은 수도권과 영·호남권을 연결하는 충청권의 중심도시로서 필요

한 인구와 산업기반을 확보하고 있다. 청단위의 국가행정기관(둔산3청사), 과학기술·연구(대덕연구단지), 국방(계룡대)의 중심지로서 역할을 수행하고 있으며 국제적 컨벤션기능과 멀티미디어산업의 육성에 초점을 맞추고 있다. 장래에도 충청권의 중심도시로서 그 역할을 지속적으로 수행할 것으로 예상된다. 대전은 첨단제품의 상업화를 촉진할 수 있는 기업 및 금융시스템의 적극적 유치 및 육성이 필요하다고 생각된다.

신행정수도 자체도 인구 50만의 도시로 육성되기 위해서는 정치·행정기능이외의 산업기능이 추가로 도입하여 도시의 자족성을 높일 필요가 있을 것으로 판단된다. 신행정수도에는 정부정책결정에 필요한 경제·사회부문 출연연구소, 민간기업에 대한 투자자문, 행정지원을 위한 기관, 첨단업종으로는 소프트웨어, 전자상거래업종 등의 도입이 검토될 필요가 있다.

둘째, 도시간 기반시설의 공동이용방안이 강구되어야 할 것이다. 충청권에는 '97년 개항한 청주국제공항이 있으나, 시설규모에 비해 이용률이 낮은 실정이고 향후 고속철도가 개통될 경우 국내노선의 이용효율이 더욱 낮아질 가능성이 있다. 또한 신행정수도에 신규대학을 과도하게 신설할 경우 충청권에 있는 기존대학의 운영에 심각한 위협요인으로 작용할 것으로 예상된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 광역적 차원에서 충청권에 있는 중심도시를 대상으로 주요기반시설의 시설별 수용현황을 조사하고, 장래의 시설확장계획에 대한 현실적 타당성을 검토하며 시설공유를 전제로 기반시설확충계획을 수립한다면 동일시설에 대한 중복투자를 방지할 수 있을 것이다.

셋째, 도시간 기능 및 시설연계를 강화할 필요가 있다. 신행정수도의 입지가 선정되면 충청권전체를 대상으로 한 광역적 종합교통망 계획을 수립하여 도시간 접근성을 개선해야 할 것이다. 충청권에 있는 중심도시는 경부축, 특히 경부고속도로에 접해 있어 남북간 접근성이 양호한 편이다. 고속도로를 이용할 경우 30km권(33~35km)에 위치하여 약

24 ■ 신행정수도 건설과 지역발전

30분이 소요되며, 국도를 이용할 경우 50km권(48~54km)에 위치하여 1시간이내에 도달이 가능한 실정이다. 따라서 신행정수도와 3개 중심 도시를 연결하는 고속(화)도로를 우선적으로 건설하여 충청권내 도시간 접근성을 향상시켜야 할 것이다.

<표 7> 충청권 주요도시간 고속도로 구간거리(km)

한 남			
82.74km	천 안		
117.77km	35.03km	청 주	
150.94km	68.20km	33.17km	대 전

<표 8> 충청권 주요도시간 국도 구간거리(km)

서 울			
83.5km	천 안		
117.77km	48.4km	청 주	
km	73.4km	53.9km	대 전

충청권에 고차원적인 도시기능(국가 정치, 행정의 중추기능)을 가진 신행정수도가 건설되고, 기존의 중심도시들이 특성화되며, 이들이 주변의 소도시지역과 연계되어 전체적인 도시네트워크 속에서 통합되어질 경우 수도권과 같은 독자적인 경제권으로 성장할 수 있을 것으로 예상된다.

#### IV. 신행정수도권의 발전방안

##### 1. 신행정수도권의 현황 및 문제점 예측

현재까지 건설예정지역이 결정되지 않아 신행정수도권의 현황과 문제점을 도출하기에는 무리가 있다. 그러나 현재의 시점에서 충청권에 있

는 시, 읍, 면 등 정주권의 공간적 분포를 살펴보면, 신행정수도가 기존 도시와 일정거리이상 떨어진 독립형 신도시로 건설되더라도 신행정수도 주변지역에는 다수의 소도시나 읍·면소재지, 또는 집단취락지들이 산재해 있을 것으로 판단된다. 충청권 소도시지역의 기성시가지에는 평균 5-6만 명, 읍급 도시의 시가지화된 지역에는 약 2-3만 명의 인구가 상주하고 있으며, 면소재지의 경우에도 약 200-300호 단위의 집단부락이 형성되어 있으며 면 소재지별 인구는 서비스 인구를 포함해서 약 1,000명 내외로 추산되고 있다. 이러한 인구분포밀도는 경부축이나 대도시권에 가까울수록 높아지는 경향을 보인다.

차후 토지매입을 통해 직접적인 개발행위가 이루어지는 예정지역과 주변지역은 하나의 도시권을 형성하게 될 것이며, 예정지역은 주변지역에 대해 중심지로서의 역할을 담당하게 될 것으로 예상된다. 따라서 신행정수도 계획 및 건설과정에서 주변지역에 대한 계획적인 관리방식이 도입되지 않는다면 신행정수도는 종합적인 도시관리측면에서 여러 가지 문제점을 나타낼 것으로 판단된다.

우선 주변지역에 대해 강력한 토지구제가 시행되지 않을 경우 지가가 상대적으로 낮은 주변지역, 특히 교통여건이 좋은 주변지역의 간선가로변이나 예정지역 경계부를 중심으로 토지투기와 난개발이 발생할 가능성이 높다. 이러한 토지투기와 난개발은 첫째, 신행정수도의 개발수요를 잠식하는 효과를 가져와 브라질리아처럼 신행정수도 건설사업의 사업성확보를 어렵게 하거나 사업일정을 지체시키는 결과를 가져올 수 있다. 둘째, 도로, 학교 등 필요한 도시기반시설이 충분히 갖추어지지 않는 주변지역의 무임승차형 난개발은 예정지역주민들에게 간선도로의 교통정체 및 주차난, 공공편익시설, 보건위생시설 등의 부족을 유발하게 됨으로써 도시민들의 생활환경의 질을 악화시키게 될 것이다.

그러나 예정지역내의 집단주거지나 주변지역에 대한 강력한 토지이용규제는 지역주민들의 강력한 반발을 일으킬 소지가 크다. 신행정수도 건설로 인해 예정지역내 주민들은 생활근거지를 상실하게 되고 주변지

역의 주민들은 자신의 토지가 적극적인 규제의 대상이 됨으로써 재산권 행사에 제약을 받게 된다. 또한 신행정수도에 비해 상대적으로 열악한 기성시가지의 주민들도 생활환경에 불만이 갖게 될 것으로 예상된다. 신행정수도가 약 30년 동안 지속될 개발사업이라는 측면에서 볼 때 강력한 규제를 장기간에 걸쳐 지속하기에는 현실적으로 한계가 있을 것으로 생각된다.

## 2. 신행정수도권 성장관리의 기본방향

신행정수도를 세계에 자랑할만한 모범적인 국가수도로 건설하기 위한 방안은 국제현상설계방식을 채택함으로써 구체화될 전망이다. 올해 후보지 선정 및 비교·평가과정을 거쳐 최종대상지 선정작업이 완료되면, 기획단은 신행정수도가 건설될 예정지역을 대상으로 국제현상설계 공모를 시행할 예정이다. 신행정수도의 개발방향, 공간구조, 토지이용, 교통 등에 관한 기본개념을 도출하기 위한 국제현상설계방식은 세계 각 국으로부터 다양한 이론적 배경과 참신한 아이디어를 가진 유능한 설계자들의 참여를 유도할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 신행정수도를 통해 추구하고자하는 도시이념과 미래상을 실제로 구현할 수 있는 새로운 설계개념이 제시되어 신행정수도 건설계획에 반영될 수 있을 것으로 기대된다.

보다 중요하게 검토되어야 할 사항은 신행정수도가 건설될 예정지역과 주변지역이 상호보완적인 관계 속에서 균형적인 성장을 유지할 수 있도록 하는 성장관리계획을 수립하는 것이다. 우선 예정지역이 지정되면 행정구역의 범위설정이 검토되어야 할 것이다. 독립형 신도시로 건설될 신행정수도의 행정구역경계는 상주인구 50만 명을 수용하는 예정지역과 집단화된 주거지가 산재해있는 주변지역으로 이루어질 것으로 예상된다. 해외의 경우 상당히 넓은 지역을 연방행정구역으로 설정하여 관리하고 있다. 브라질은 우리의 수도권면적보다 큰 14,400km<sup>2</sup>를 연방지역으로 지정하였고, 호주는 서울면적의 약 4배에 이르는 2,356

km<sup>2</sup>를 연방행정구역으로 설정하였다. 우리의 경우 외국의 사례처럼 행정구역의 면적이 클 수는 없지만, 장래의 도시성장가능성과 예정지역의 생활권, 유사한 인구규모를 가진 국내도시의 도시계획구역면적 등을 종합적으로 검토하여 특별행정구역으로 설정하고 이를 도시계획구역과 일치시켜야 할 것이다. 또한 예정지역의 계획인구, 주변지역의 기존인구와 개발가능지의 수용규모 등을 종합적으로 고려하여 인구수용계획을 수립하여야 할 것이다.

건설단계별로 적절한 성장관리방식을 도입하는 것도 필요하다. 도시건설의 초기단계에는 예정지역의 집중적인 개발을 유도하고 주변의 녹지지역에 대한 난개발을 방지하기 위한 강력한 성장관리정책을 추진하는 것을 기본으로 하는 개발계획을 수립하여야 할 것이다. 개발계획에는 또한 예정지역에 있는 기존마을의 계획적 정비방안과 생활기반을 상실하게 된 이주민을 위한 생활안정대책이 포함되어야 할 것이다. 예정지역내의 이주민을 위한 단지를 우선적으로 조성하여 제공하며 이주민들을 건설 또는 서비스인력으로 활용할 수 있는 방안을 마련하며 희망하는 주민에 대해서는 직업교육 프로그램에 참여시키도록 함으로써 신행정수도 건설과정에서 소외되지 않도록 하여야 할 것이다. 또한 주변지역에 있는 소도읍 및 대규모 취락지역에 대해서도 체계적인 정비방안을 마련하여야 한다. 이를 통해 목표년도까지 신행정수도 건설사업을 완료하고 기존주민들의 주거생활도 안정시켜야 한다.

또한 예정지역의 도시기능이 성숙한 이후의 추가적인 개발수요에 대처할 수 있도록 장기적이고 유연성 있는 도시개발계획 및 관리대책을 수립하여야 한다. 캔버라처럼 신행정수도 건설사업이 본격화된 이후 추가적인 개발수요가 발생할 경우 개발을 억제하기 보다 계획적으로 수용할 수 있도록 하는 방안이 제시되어야 한다. 기반시설의 용량, 개발압력의 정도와 방향 등에 근거하여 다양한 가능성을 검토하고 필요한 성장관리대책을 제시함으로써 주민들에게 도시개발의 예측가능성을 높여야 한다. 이러한 도시확장과정에서 체계적으로 정비된 주변지역의

수도읍이나 대규모 취락지들이 생활권의 중심으로 활용될 수 있을 것이다.

## V. 결 론

『신행정수도의 건설에 관한 특별조치법』이 통과되고 현재까지 사업 계획이 예정대로 추진되고 있지만, 목표연도까지 건설사업을 완료하고 수도권 과밀해소와 국토의 균형발전이라는 기본목표를 달성하기 위해서는 단계별로 해결해야 할 과제들이 무수히 산적해 있다. 개발대상지 및 이전대상국가기관의 선정, 토지투기 및 난개발방지대책, 이주민대책, 건설인력 및 자재확보 방안, 건설방식, 자원조달, 사업의 경제성 확보 등 다양한 과제를 예상할 수 있으며 중앙정부, 자치단체, 지역주민들은 상호이해와 협력을 통해 예정된 시간내에 난제들을 해결해 나가야 할 것이다.

이러한 문제점이 해결될 경우, 신행정수도 건설은 충청권이 수도권에 비견될 수 있는 독자적인 경제권을 형성할 수 있게 하는 가능성을 제시할 것이며, 지역발전에도 기여할 것이다. 도시네트워크이론이 유용한 이론적 틀로서 활용될 수 있을 것이다. 우선 대전, 천안, 청주 등 기존 중심도시의 산업별 특성과 미래의 전략산업 육성정책을 감안하여 기능별 전문화를 추구하고, 신행정수도도 정치·행정이외에 특화기능을 추가로 지정하여 육성함으로써 충청권 중심도시들이 상호보완적 관계를 형성토록 한다. 또한 공항과 대학 등 도시간 기반시설의 공동이용방안을 마련하여 시설의 이용효율을 높이며, 도시간 시설연계가 실질적으로 가능하도록 신행정수도와 중심도시를 연결하는 종합교통망시설을 우선적으로 구축하여야 할 것이다.

신행정수도 건설은 주변지역에 대해 직접적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 주변지역과 상호보완적인 관계 속에서 균형적인 성장을 유지하기 위해서는 장기적이고 실현 가능한 성장관리계획이 수립되어야 할

것이다. 도시건설의 초기단계에는 예정지역의 집중적인 개발을 유도하고 주변의 녹지지역에 대한 난개발을 방지할 수 있도록 강력한 성장관리정책을 추진하되, 예정지역내 집단취락지의 계획적 정비방안과 이주민을 위한 생활안정대책이 제시되어야 할 것이다. 또한 주변지역의 소도읍 및 대규모취락지에 대해서는 체계적인 정비방안이 제시되어야 할 것이다. 예정지역의 도시기능이 성숙하는 단계에 대한 대책도 제시되어야 할 것이다. 추가적인 개발수요가 발생할 경우 개발을 억제하기보다 계획적으로 수용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 현실성이 높은 대책으로 생각된다. 도시민의 삶의 질을 제고하고, 환경은 보존하되 경제성장은 지속되는, 즉 보다 스마트하게 성장할 수 있는 도시개발방식이 도입되어야 할 것이다. 앞으로 최종대상지가 선정되면 보다 구체적인 지역발전방안이 제시될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국가균형발전위원회. 2004. 1. 상생과 도약을 위한 신국토구상
- 문창엽 · 이덕복. 2003. 10. 신행정수도 광역도시권 설정 및 성장관리 방향, 신행정수도건설추진지원단 발표자료
- 신행정수도건설추진기획단 · 신행정수도건설추진지원단. 2004. 1. 신행정수도 도시기본구상 및 입지기준(안)
- 신행정수도건설추진기획단 · 신행정수도건설추진지원단. 2004. 1. 2004년 주요 업무계획
- 신행정수도연구단. 2003. 11. 신행정수도건설추진을 위한 기본구상 연구: 중간보고서
- 신행정수도연구단. 2003. 11. 행정수도이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구: 중간보고서
- 충청남도. 2000. 제3차 충청남도 종합계획(2000~2020) 자료집
- 충청북도. 2001. 제3차 충청북도 종합계획
- 한국토지공사 · 대한국토도시계획학회. 2002. 2. 도시서비스 네트워크 기법의 사업화 방안
- Roberta Capello and Roberto Camagni. 2000. Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns, *Urban Studies* 37(9): pp1479-1496
- Robera Capello. 2000. The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities, *Urban Studies* 37(11) : pp1925-1945