

# 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.

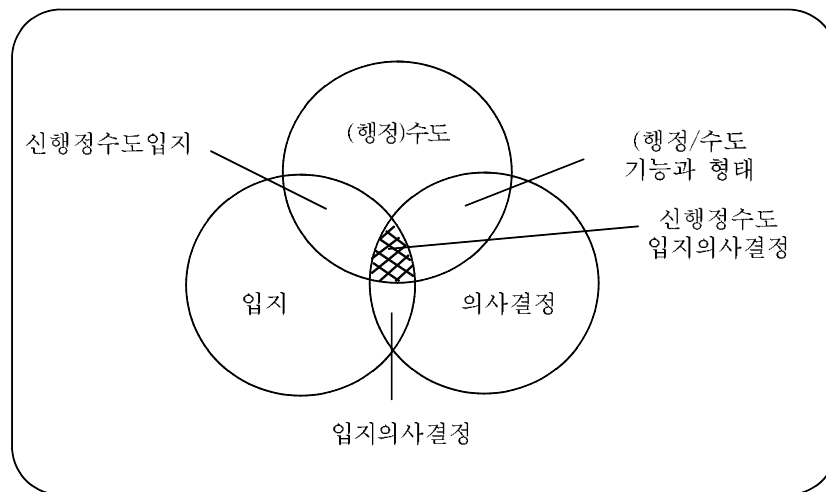
그럼에도 불구하고 신행정수도 건설에 대해서는 다양한 측면에서 타당성과 실현가능성에 대한 논의가 제기된다. 우선 신행정수도 건설을 찬성하는 측에서는 국가균형발전과 수도권 과밀문제 해결을 위한 가장 확실한 수단으로 평가하고 있지만, 신행정수도 건설을 회의적으로 보는 측에서는 정책적 실효성에 대한 의문을 제기한다. 예컨대 신행정수도 건설은 과연 현재의 과밀한 수도권 문제를 해결할 수 있는가 오히려 신행정수도 건설로 인하여 수도권을 충청권까지 외연적으로 확산하는 결과를 초래하는 것은 아닌가 하는 의문을 제기한다. 또한 신행정수도 건설은 국가경쟁력을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



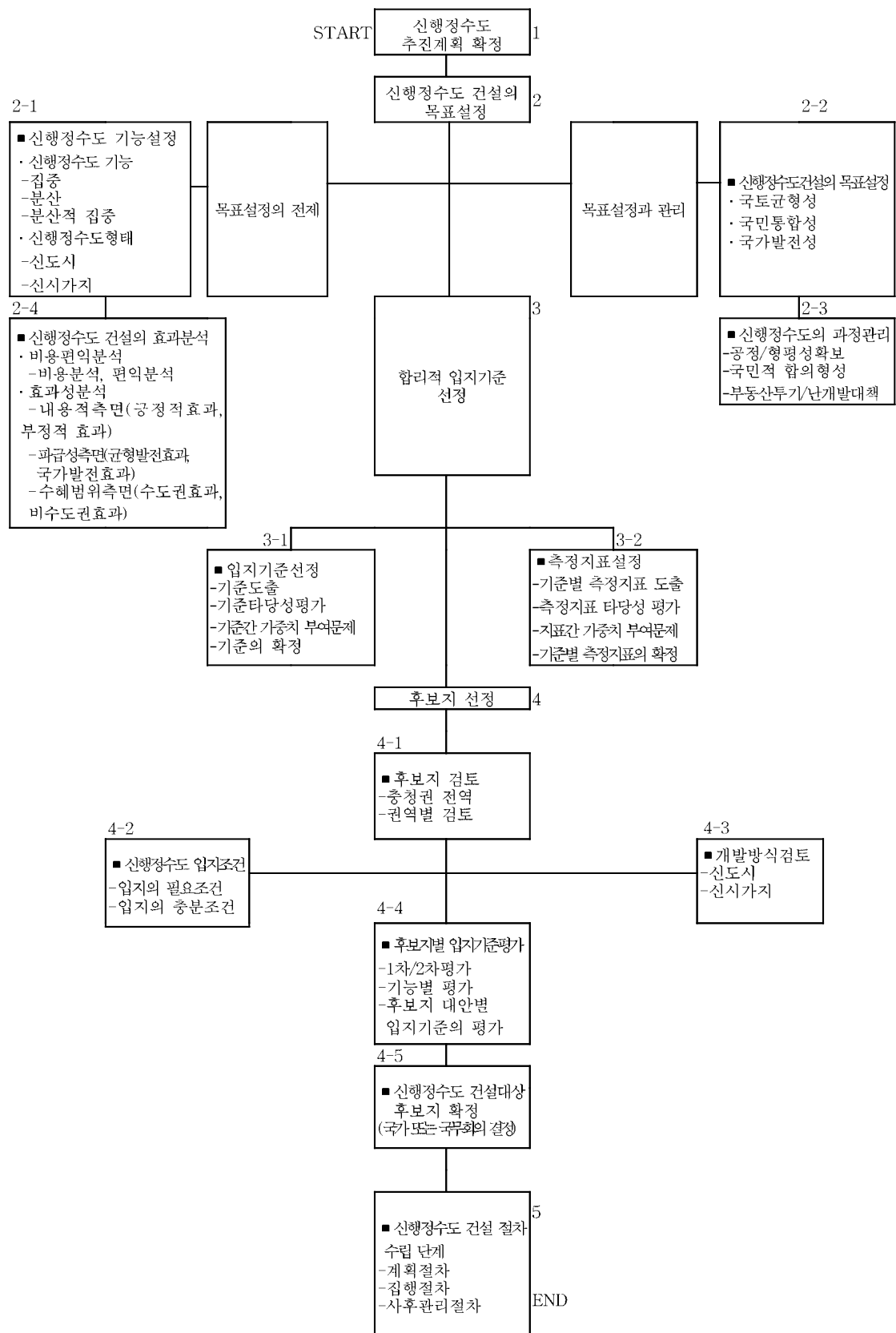
[그림 1] 신행정수도 입지의사결정의 개념적 틀

## 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 개방방식 등을 검토하여 3~4곳의 후보지를 선정한다. 그리고 선정된 후보지를 대상으로 1·2차 평가과정을 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 파급효과를 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 신행정수도의 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 동사업이 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 준거틀로 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>1단계</li> </ul> 사회·경제적 입지기준	• 국토균형성	· 국가적 균형성 · 지역적 균형성
	• 국가발전성	· 기반성 · 파급효과성 · 국가경쟁력
	• 국민통합성	· 중심성 · 접근성
<ul style="list-style-type: none"> <li>2단계</li> </ul> 물리·환경적 입지기준	• 자연환경성	· 지형·지세 · 쾌적성
	• 수자원성	· 수원확보성 · 수원과의 거리
	• 토지확보성	· 필요충분성 · 확보용이성
<ul style="list-style-type: none"> <li>3단계</li> </ul> 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  • 지역적 균형성	• 권역별 GRDP • 재정자립수준 • 공공투자비  • 시도별GRDP • 재정자립 수준 • 1인당 공공투 자비	• 권역별 GRDP 자료 • 재정자립도 자료 • 공공투자비 자료  • 시·도별 GRDP 자료 • 재정자립도 자료 • 공공투자사업비자료	• 권역별 Grouping • 권역별로 측정하여 표준화함.  • 측정변수를 시·도별로 인구를 가중치로 측정하여 표준화함.
• 국민 통합성	• 중심성  • 접근성	• 지리적 중심성 • 인구적 중심성  • 역내접근성 • 역외 접근성	• 지도-기존 교통노선과 계획 교통노선이 표 시된 지도 • 인구-각 지역의 인구 • 각 지역 중심지와교통 노선과의 거리	• 각 지역의 중심지와 충청권의 인구 적 중심지와 지리적 중심지와의 거 리를 표준화함. • 역내 접근성지수는 Shimmel의 최단 경로 접근성(shortest-path accessibility)과 총합거리를 표준화함. • 역외 접근성지수는 역외 교통수단을 각 지역중심지와의 지근거리를 표준 화함.
• 국가 발전성	• 지역 기반성  • 파급 효과성  • 국가 경쟁력	• 물리적 하부구조 -역내기반성 -역외기반성  • 투자의 파급효과  • 주변지역 파급효과  • 국토전체 파급효과  • 사회·경제 적 하부구조 -역내경쟁력 -국제경쟁력	• 교통·통신부문 자료 • 생활환경부문 자료  • 수도권/지방 산업연관표  • 충청권 시·군별 인구규모 및 인구이동  • 시·도별인구규모 및 인구이동  • 인구 및 고용부문자료 • 문화복지부문 자료 • 교육부문 자료	• 주성분 분석법(principal component analysis)  • 생산유발계수 X 투자액(원) • 고용유발계수 X 투자액(명) • 소득유발계수 X 투자액(원) $P_{ia} \cdot P_{j\beta}$ $F_s = A \sum_j \frac{d_{ij}^v}{d_{ij}^v}$ (Pi:실행정수도 입지에정지 인구규모, Pj:주변 시·도 인구규모) $P_{ia} \cdot P_{j\beta}$ $F_s = A \sum_j \frac{d_{ij}^v}{d_{ij}^v}$ (Pi:실행정수도 입지에정지 인구규모) • 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 • 경사도 • 기복량	• 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행) • 기타 관련자료	• 대상지역의 지형·지세를 평가하기 위하여 망분석법을 적용 • 단위 Mesh의 수를 판독
	• 쾌적성	• 식생 • 경관성 • 친수성	• 환경처 제정 녹지 자연도 조사자료 • 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행) • 하천지정 현황자료 • 기타 관련자료	• 환경처 제정 녹지자연도 • 등급 기준사용 • 도심내부, 외부에서의 조망성평가 • 직할하천과 준용하천의 길이와 폭원으로 평가
• 수자원성	-	• 수원과의거리	• 하천 지정현황 자료 • 댐 건설계획 • 기타 관련자료	• 용수가능원에서의 최단거리로 평가 - 국가 계획에 의하여 기건설 또는 계획확정된 댐 - 직할하천
• 토지 확보성	• 필요 충분성	• 표고차 • 경사도 • 기복량	• 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행) • 기타 관련자료	• 확장 개발가능지 확보를 위한 지형·지세 평가
	• 확보 용이성	• 농업진흥지역 분포도 • 기개발지분포도 • 문화재분포지역	• 농업진흥지역 지정현황 • 1/25,000~1/5,000 지형도(국립지리원 발행)	• 토지확보를 보다 용이하게 할 수 있도록 개발의 제약여건이 되는 농 업진흥지역과 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·행정 뿐만 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 해소로 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 측정지표, 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.