

“신행정수도 건설이 지역에  
미치는 영향”

김 해 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 최종성가가 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 경기활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접건설비용</li> <li>· 건설을 둘러싼 국론갈등 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 수도권권의 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



- 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.

&lt;표 6&gt; 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 발췌

## (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 “장소판촉 효과”

- 충청권은 신행정수도로서의 위상이 강화되어 국내외적으로 이미지 홍보를 통한 “장소 판촉”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

- 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 인구와 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 부과해야 할 것이다.

또한 앞서서도 언급하였듯이, 신행정수도 건설로부터 발생하는 생산과 고용유발효과가 지역 외부로 유출되지 않고 지역내에 최대한 남아있기 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 고용파급효과 분석”, 국토연구원, 「신행정수도 건설의 파급효과에 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