

“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 국내외 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

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 국내외 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 검토되어야할 과제는 건설단계별로 달라질 수 있으며 공간적인 차원에서도 세분화될 수 있다. 가장 시급히 해결되어야할 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 주요도시인 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 일정 거리이상 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 지역발전을 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 청주 60만	천안 50만(2020년) 청주 68만 (2020년) 신행정수도 50만+ ∞ (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 중심도시인 경부축, 특히 경부고속도로에 접해 있어 남북간 접근성이 양호한 편이다. 고속도로를 이용할 경우 30km권(33~35km)에 위치하여 약

30분이 소요되며, 국도를 이용할 경우 50km권(48~54km)에 위치하여 1시간 이내에 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 14,400km²를 연방지역으로 지정하였고, 호주는 서울면적의 약 4배에 이르는 2,356

km²를 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

소도읍이나 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, 재원조달, 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. 신행
정수도 도시기본구상 및 입지기준(안)
신행정수도건설추진기획단 · 신행정수도건설추진지원단. 2004. 1. 2004
년 주요 업무계획
신행정수도연구단. 2003. 11. 신행정수도건설추진을 위한 기본구상 연
구: 중간보고서
신행정수도연구단. 2003. 11. 행정수도이전의 효과분석 및 국내외 사
례조사 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