

신행정수도 건설의 추진방향

이 우 중 (경원대학교 공과대학장 도시계획학과 교수)

1. 서 론

가. 배경

신행정수도 건설사업은 우리나라의 경제와 국토 공간을 공정한 경쟁질서와 지역간 균형발전을 기조로 운영하겠다는 의지를 보여주는 공약중에 하나였다. 최근 노무현대통령의 입장에서는 국민과의 약속 이행 측면에서 추진해야 할 국정과제로 두각을 나타내면서 신행정수도건설기획단과 자문위원회 발족을 필두로 신행정수도 건설이 본격화되고 있다.

신행정수도 건설은 단순히 신도시를 건설하는 차원을 넘어 정치, 경제, 사회 등 기존의 국가시스템 전반에 걸친 변화를 수반하고 그 영향과 파급효과가 매우 큰 건국 이래 최대의 국가사업이라 할 수 있다. 아울러 신행정수도 건설정책의 등장배경이 수도권 의 과밀문제 해결과 지방육성을 통한 국토균형 발전이기 때문에 그동안 수도권에 비해 상대적으로 소외되어왔고 경쟁력이 약한 지방의 입장에서는 신행정수도 건설과 관련된 내용 하나하나에 촉각을 세우지 아니할 수 없는 입장이다.

신행정수도 건설이 국토분야의 최대 이슈로 떠오름에 따라 이를 바라보는 각계각층의 전문가들의 견해는 다양하다. 하지만 집중적으로 연구한 자료가 부족한데다 검증되지 않는 과제여서 누구도 현실적이면서도 구체적인 논리를 펴지 못하고 있는 실정이다. 이런 가운데 제시된 주요 쟁점들을 살펴보면 코

계 신행정수도의 본격적인 건설에 앞서 고려해야 할 부문과 계획단계에서 고려해야 할 부문으로 대별할 수 있다.

계획 전단계에서의 쟁점을 종합하여 보면 우선적으로 국민동의와 국론통합이라는 대전제가 가장 중요하게 표출되었고, 건설의 타당성 역시 부각되어 나타나고, 다양한 지방육성정책(분권, 분산, 분업) 간의 효과 분석 등이 쟁점의 주류를 이루고 있다. 또한 현재 우리나라가 처해 있는 대내외 여건과 국제경쟁력 확보측면을 감안하여 신행정수도 건설 자체에 대한 신중론이 제기되고 있기도 하다. 계획단계에서의 쟁점을 종합하여 보면 수도권 및 지방육성정책을 고려한 신행정수도 건설의 규모와 기능에 관한 논의가 비중있게 다루어졌다.

한편, 건설비용과 관련된 연구의 필요성이 지속적으로 제기되고 있으며, 다양한 평가모형을 활용한 대안별 비교·분석이 선행되어야 한다는 주장이 대두되고 있다.

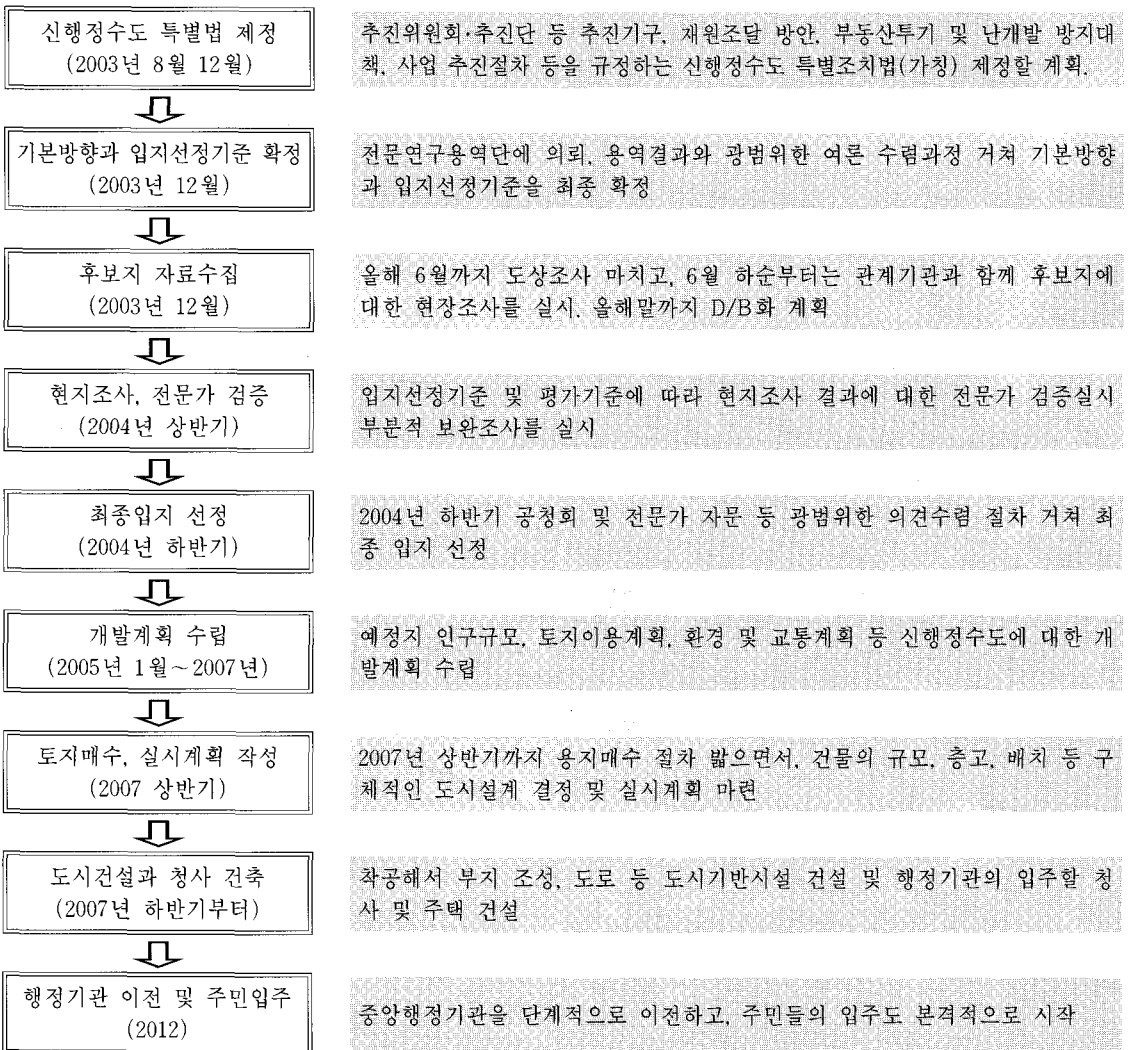
계획 전단계에서 쟁점으로 부각된 대내외 여건변화에 대처하기 위해 계획단계에서는 건설시나리오와 평가시스템 구축 등이 충분한 시간적 여유를 가지고 수립되어야 한다는 주장 역시 설득력을 가지고 있다. 이러한 배경아래 본고에서는 신행정수도 건설과 관련된 자료들을 바탕으로 정부의 추진일정을 살펴보고, 해외사례를 통한 시사점을 도출하며, 신행정수도의 유형과 규모에 관련한 논의들을 종합하고, 신행정수도의 이전에 따른 인구와 경제에 미

치는 파급효과를 고찰한 후 향후 과제로서 고려되어야 할 사항들을 결론으로 정리하고자 한다.

나. 추진일정

대통령의 핵심공약이며 참여정부의 국정과제인 신행정수도 건설 사업을 효율적으로 추진하기 위해 2003년 4월에 신행정수도 건설 추진기획단을 구성

하고 기획단 업무를 뒷받침하기 위해 신행정수도 건설 추진지원단이 발족한데 이어 각 분야에 전문가들로 자문위원회를 구성하였다. 또한 각 연구기관은 신행정수도 건설과 관련된 각종 정책세미나를 개최하여 다양한 각도에서 심도있는 논의를 하고 있는 가운데 8월 현재 신행정수도 건설에 관련하여 추진되고 있는 계획 및 향후 일정을 살펴보면 <그림-1>과 같다.



자료 : <http://www.newcapital.go.kr>

<그림-1> 추진계획 및 일정

2. 해외 사례

가. 외국의 신행정수도 계획

연구대상 국가는 크게 중앙정부의 기능을 일괄적으로 특정지역에 건설 또는 이전하는 유형에 미국, 브라질, 오스트레일리아, 일본 등이 있으며, 정부부처를 여러 도시로 분리하여 이전하는 유형에는 독일과 말레이시아 등을 꼽을 수 있다. 다음에서는 이상과 같은 외국의 사례를 간략히 정리해 보고자 한다.

(1) 미국

워싱턴 D.C는 1776년 독립 이후에 새로운 국가 통합 상징으로 건설되었다.

1791년 랑팡계획(L'Enfant Plan)에 따라 건설되어 1800년부터 국가기관을 이전하여 초기계획 인구는 10만명을 수용하는 계획이었다. 1800년 이전 당시 워싱턴의 인구규모는 3,200명에 불과했는데 참고로 그 당시 뉴욕 인구는 60,000명이었다. 그후로 1950년경에 약 80만명을 정점으로 1980년대에는 63만 8천명, 1990년경에는 60만 7천명에 이르렀다. 수도기능으로는 국가 삼권 기관인 연방의회, 대통령 관저, 재판소 등이 입지하고 있다.

(2) 브라질

브라질은 국토 내륙지역의 진흥과 침략 및 재난에 대한 대비의 목적으로 1960년 리오데자네이로에서 브라질리아로 수도이전을 단행하였다. 1955년 쿠비체크(Juscelino Kubitschek) 대통령의 집권으로 구체화되었고, 3년의 건설기간을 거쳐 사업이 완료되어 1970년까지 입법·사법·행정의 주요 정부부처 이전이 완료되었다. 1953년 설치된 신연방수도입지위원회(New Federal Capital Locating Commission)와 1956년 설치된 신도시건설기획단(New Capital Urbanization Agency)에 의하여 주도되었다. 2000년 현재 인구는 20만명으로 목표인구의 40%의 수준이며, 면적은 473km²에 달한다. 8개의 위성도시

와 함께 인구 200만명의 대도시권을 형성하고 있다. 브라질리아는 아직도 자생적인 도시기반을 형성하지 못하고 위성도시와 리우, 그리고 쌍파울로에 의존하고 있다는 지적을 받고 있다.

(3) 오스트레일리아

오스트레일리아는 1901년 연방제 국가 성립과 함께 국가로서의 일체성을 강화하는 상징적인 사업으로 행정수도 건설을 추진하였다.

1911년 구체적인 입지를 명시한 정부소재지법안(the Seat of Government Bill)이 의회를 통과함으로써 시드니와 멜버른 사이의 캔버라가 연방수도 지역(Federal Capital Territory)으로 선정되어 수도건설을 확정하였다. 1957년 수도개발을 위한 전담기구로서 연방수도개발위원회(National Capital Development Commission, NCDC)를 설치하면서 사업은 본격화되어 1980년대 중반 이후 정부부처의 이전이 완료되었다. 캔버라의 계획당시 인구규모는 25만명이고, 최근 인구는 30만명으로 이중 60%가 연방정부 종사자들이다. 행정수도로서 행정적인 기능 뿐만 아니라 학술, 연구, 예술적 기능 또한 안정된 수도로서 평가를 받고 있다.

(4) 일본

일본의 신행정수도 건설 문제는 정부부처의 분산 입지와는 또다른 선상에서 도쿄 집중의 문제를 해소하기 위한 적극적인 방법으로서 1950년대이래 제기되어 현재까지 논의가 진행중이다.

1992년 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 제정되면서 본격화되기 시작하여 국회를 중심으로 검토결과가 보고되었으며 개방성, 국제성, 용지확보, 방재성, 지형 및 수자원 조건, 국토공간구조 등의 기준이 제시되었다. 신행정수도 착수단계에는 인구 10만명에 면적은 18km², 성숙단계에는 인구 60만명에 면적 85km²를 수용하는 것을 목표로 하고 있으며 국회와 행정기관 모두가 이전하는 경우, 비용은 12조 3,000억엔, 국회중심으로 이전하는 경우, 4조~

4조 2,000억엔으로 추산하고 있다. 하지만 아직도 찬·반 양론이 팽팽하게 맞서고 있어 불확실한 장래를 보여주고 있다.

(5) 독일

독일은 통일 이후 독일통일조약에 따라 상징적 사업의 의미로서 베를린으로의 수도이전을 추진하였다. 수도이전은 베를린과 본 사이의 정부부처 기능 배분을 결정하는 것으로 진행되었다. 14개 정부부처 중 8개는 베를린으로 이전하고 6개는 본에 잔류하는 것으로 결정하였다. 각 도시에 없는 부처에 대해서는 연락사무소(제2청사)를 설치하여 업무의 효율을 기하도록 하였다. 따라서 독일은 새로운 수도건설의 사례라기 보다는 기존 대도시로의 기능 이전, 즉 정부부처 분산이전의 유형이라고 볼 수 있다.

1998년 정부부처의 베를린 이전이 시작되었고 이듬해 연방의회가 이곳에서 개최되었다. 정부부처의 분산이전은 연방의회의 주도아래 1994년 제정된 「베를린-본 법(Berlin-Bonn Gesetz)」에 의하여 추진되었다. 이밖에 연방건설법에 근거하여 의회와 정부기관 이전대상 지구의 용지를 신개발지구로 지정하여 선매권을 설정하고 토지매수가격을 1991년 시점의 지가로 고정하는 대책이 주목을 끈다. 최근 인구는 343만명이며 면적인 891km²으로 기존 베를린의 경관과 분위기를 그대로 유지하는 형태를 전개하고 있다.

(6) 말레이시아

말레이시아는 수도 쿠알라룸푸르의 만성적인 교통체증과 연방행정기관이 시내 곳곳에 분산되어 있음으로써 발생하는 비효율을 극복하기 위하여 쿠알라룸푸르 근교에 신행정수도 중심지로서 푸트라자야(Putrajaya)를 건설하였다.

1993년 입지를 선정하고 1995년 건설에 착수하여 2000년 현재 정부부처 청사건물의 60%와 주택 2만

호를 완성한 상태이다. 국방부 등 일부부처를 제외한 연방부처 대부분과 연방재판소가 이전하였으며 연방의회는 쿠알라룸푸르에 잔류해 있다. 푸트라자야는 완공 후 33만명의 인구를 수용하고 25만개의 일자리를 제공하는 것을 목표로 하고 있다

나. 시사점

유형별 사례를 비교·종합하면 <표-1>과 같다. 행정수도의 건설을 위한 대상지는 다양한 요소를 종합적으로 고려한 합리적인 입지선정기준과 선정과정을 통해 이루어져야 하나 국가에 따라 종교적, 정치적, 경제적 요인에 의해 입지가 선정되는 경우가 많았다. 신도시나 수도를 건설할 경우 개발이 이루어지는 구역을 대상으로 목표인구를 설정하게 되는데 도시는 유기체처럼 성장하는 특성을 가지고 있어서 인구집중 요인이 있는 신도시를 중심으로 주변지역에서 난개발이 이루어지므로 주변지역에 대한 계획적 관리방안 확보가 요구되어진다. 인구규모의 경우는 단계별로 추진하여 인구계획을 수립한 점이 특징으로 나타나며 전반적인 초기계획 인구는 평균 약 26만명 정도이고, 최근 정착된 인구규모는 평균 약 36만명 정도임을 살펴볼 수 있다. 이전대상기능은 행정기능만이 아닌 입법, 사법 기관이 함께 입지하며, 국가적인 통합성과 수도로서의 상징성을 확보하기 위한 기능의 입지를 위해 기념관, 박물관 등 문화 및 교육 기능 등을 함께 위치시키는 것은 향후 신행정수도 계획단계에서 고려되어야 할 것이다.

3. 신행정수도의 유형과 규모¹⁾

본 절에서는 국회의 해외 사례조사 결과와 전문가들의 연구를 통한 결과를 기초로 해서 신행정수도의 도시규모를 결정하는 주요한 요인인 도시유형과 인구규모에 관한 연구 결과를 고찰하였다.

1) 안건혁 외(2003. 8), 신행정수도의 도시유형과 개발규모, 국토연구원, 대한민국토·도시계획학회에서 인용.

〈표-1〉 신행정수도 건설 사례 종합

구 분		미 국(워싱턴)	브라질(브라질리아)	오스트레일리아(캔버라)
유 형		신행정수도 건설	신행정수도 건설	신행정수도 건설
목적·배경		국가통합 상징	내륙지역의 진흥	연방국가의 상징적 사업
추진기간		18세기 후반	1955~1970년	1908~1980년
인구규모	계획인구	10	50(pilot plan)	25(1965 캔버라계획)
	최근인구	60	20(2000)	30(2000)
면적 (km ²)	초기면적		150	
	최근면적	159	473(2000)	2,359(도시지역 145)
주요기능	기 타	의회도서관, 박물관, 기념관	8개의 위성도시와 함께 대도시권 인구 200만명	66개 대사관, 국립대학, 도서관, 미술관, 기념관
구 분		일 본	독 일(베를린)	말레이시아(푸트라자야)
유 형		신행정수도 건설	정부부처의 분산이전	정부부처의 분산이전
목적·배경		도료권 과밀 해소	통일의 상징적 사업	기존수도의 과밀행정의 효율성 도모
추진기간		1992~현재	1991~1998	1993~이전 진행중
인구규모	계획인구	10~60		33.5(예정)
	최근인구		343(1999)	
면적 (km ²)	초기면적	18~85		45.5(예정)
	최근면적		891	
주요기능	기 타	개방성, 국제성, 용지확보, 방재성 등	본과 정부기능 분담	정부부처 건물의 60% 주택 20,000호, 연방의회는 잔류

자료 : 허재완 외(2003. 8), 신행정수도의 적정인구 규모, 대한국토·도시계획학회.
 주성재(2003. 5), 「국내·외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점」에서 제작됨.

가. 도시유형

신행정수도의 도시규모를 파악하기 앞서 도시입지에 따른 유형파악이 우선되어야 한다고 본다. 도시유형을 크게 기존도시의 의존형인 신시가지형과 신도시형으로 구분하고 있다.

신시가지형에는 기존도시를 보강하며, 전체적으로 확장되는 일체형과 새로운 개발이 특정방향에서 이루어져 하나의 도시로 결합되는 연계확장형, 기존도시 외곽에 신시가지가 클러스터형태로 분산되는 외곽분산형으로 분류하고 있다. 신도시형은 입지패턴과 주변시가지와의 연계성에 따라 원거리 독립형, 시가지 흡수형, 원거리기능 분산형 등으로 구분하고 있다. 신행정수도의 이전은 신도시 개발이라는 전체

아래 6가지의 도시유형 중에서 적합한 유형인 신도시형에 3가지 유형을 가지고 장·단점을 도출하여 도시의 적정규모를 파악해 보았다(〈표-2〉 참조).

(1) 원거리 독립형

원거리 독립형의 장점은 자족적 도시 개발로 행정수도로서의 상징성과 이미지 조성이 가능하고, 계획적 개발로 효율적인 도시기능을 유지할 수 있으며, 대규모 쾌적한 도시개발로 수도권인구 유지에 용이하다. 하지만 대규모 미개발 토지확보가 어려움이 있고, 초기에 개발비용이 많이 소요되는 것이 단점으로 드러났다.

원거리 독립형 도시의 50~70만명 정도의 인구를 수용하는 신시가지로 개발할 경우, 토지면적이 약

〈표-2〉 개별유형간 장·단점 비교

유형	장점	단점	적정규모	
신시가지형	일체형	<ul style="list-style-type: none"> • 개발규모 및 비용 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 합리적 계획 및 설계가 곤란 • 신행정수도 상징성 약화 • 환경수준 기존도시에 좌우 • 충분한 나대지 확보가 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 20만명 수용 • 약 300~500만평 필요
	연계확장형	<ul style="list-style-type: none"> • 입지선정 폭이 커짐 • 소규모 신도시 환경조성 가능 • 개발비용 저렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 신행정수도 상징성 약화 • 환경의 질과 이미지 저하 	<ul style="list-style-type: none"> • 30만명 수용 • 약 800~1,000만평 필요
	외곽분산형	<ul style="list-style-type: none"> • 도시외곽 개발 가능한 토지 입지가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 교통 유발 • 신행정수도 상징성 약화 	<ul style="list-style-type: none"> • 20~30만명 • 약 600~800만평 필요
신도시형	원거리독립형	<ul style="list-style-type: none"> • 행정수도 상징성과 이미지 조성 가능 • 계획적 개발 효율적 도시기능 유지 • 쾌적한 도시개발로 수도권인구 유치 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 미개발 토지확보 어려움 • 초기 개발비용 많이 소요 	<ul style="list-style-type: none"> • 50~70만명 수용 • 약 1,300~2,000만평 필요
	서가지흡수형	<ul style="list-style-type: none"> • 입지선정 용이 • 상징성과 이미지 조성 가능 • 기존서가지로부터 노동력, 서비스기능 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존서가지 정비 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 40~50만명 수용 • 약 1,200~1,500만평 소요(주변인구 10만 이내)
	원거리분산형	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 신도시로 개발 가능 • 행정기능 분산 지역주민 만족 • 행정수도 identity는 유지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기능 수행에 비효율 초래 • 수도권 인구 유치 어려울 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 신도시 최소한 유지 • 인구 30~50만명 • 토지 약 1,000~1,500만평 소요

자료 : 안건혁 외(2003. 8), 신행정수도의 도시유형과 개발규모, 국토연구원, 대한민국토·도시계획학회에서 인용.

1,300~2,000만평 필요한 것으로 분석되고 있다.

(2) 시가지 흡수형

시가지 흡수형의 장점은 입지선정이 용이하며, 자족적 도시개발로 행정수도로서의 상징성과 이미지 조성 가능하며, 개발초기에 기존서가지로부터 노동력, 서비스기능 확보가 가능하다. 하지만 기존서가지의 정비가 절대적으로 필요하다.

시가지 흡수형 도시는 적정거리내에 있는 기존서가지의 규모에 따라 신도시의 규모가 결정되나, 대체적으로 인구 40~50만명에 토지면적이 약 1,200~1,500만평 소요(주변인구 10만 이내)되어지는 것으로 분석되고 있다.

(3) 원거리 분산형

원거리 분산형의 장점은 행정수도를 소규모 신도시로 개발 가능하며, 주변도시에 행정기능 분산으로 주변 지역주민들을 골고루 만족한다. 또한 행정수도의 Identity는 최소한 유지 가능하다. 하지만 주변으로 기능이 분산되므로 불필요한 교통이 유발되며, 행정기능 수행에 비효율을 초래한다. 수도권 인구 유치가 실질적으로 어려울 수 있다. 원거리 분산형은 행정기능이 분산되므로 신도시는 최소한으로 유지하며, 인구는 30~50만명, 토지는 1,000~1,500만평 소요되어지는 것으로 분석되고 있다. 이를 바탕으로 각 6가지의 개발유형을 수도권 분산효과, 지

역간 경쟁완화, 상징성과 이미지, 환경의 질, 기능수행 효율성, 적지확보 용이성, 개발비용 절감 등의 7가지의 조건에 대조하여 평가한 결과 신도시 건설에서는 50~70만명 정도의 인구와 토지면적이 약 1,300~2,000만평 필요로 하는 원거리 독립형이 적합한 도시유형이 아니겠는가 하는 평가가 있다.

나. 인구밀도와 개발규모

인구밀도 결정시 고려사항으로 저밀효과 측면에서는 환경친화적 도시를 만들고자 하는 신행정수도의 개발목표, 행정수도로서의 상징성, 목표년도의 소득수준과 주민들의 환경수준에 대한 기대, 주거유형의 다양성 확보 등이 고려되어야 할 점으로 보고 있다. 고밀효과 측면에서는 개발의 경제성과 높은 지가, 그리고 대규모 토지확보의 어려움 등이 고려된다. 이러한 사항들을 고려하여 주거용지 순밀도의 적정범위는 대체적으로 250~400인/ha의 범위에서 적절한 인구밀도를 선정해야 될 것으로 분석되고 있다.

인구밀도를 바탕으로 토지 수요의 예를 들면 주거지의 인구밀도를 300인/ha로 할 경우 특수기능을 제외한 일반적 신도시로서의 토지수요는 인구 30만명을 수용할 경우에 일반 시가지 면적은 대략 1,000만평, 50만명을 수용할 경우는 대략 1,700만평, 100만명을 수용할 경우 대략 3,400만평이 필요한 것으로 분석되고 있다. 주거지 인구밀도를 400인/ha로 할 경우 인구 30만명에 대략 750만평이 필요한 것으로 분석되었으며 인구 50만명의 시가지로서는 대략 1,250만평이 필요한 것으로 나타났다. 기타 토지수요를 보면 일반적인 베드타운으로서 시가지 면적 외에 행정수도 이전에 따르는 각종 시설과 부수되는 업무기능이 필요로 하는 예상되는 소요면적은 100만평으로 추정된 결과를 살펴볼 수 있다. 또한 난개

발 방지 유도를 위한 추가적 토지 확보는 500만평 정도가 필요한 것으로 분석되고 있다.

위의 내용을 종합하여 보면 일반시가지 개발면적에 이전기능이 필요한 토지를 합하면 50만명²⁾ 수용시, 1,800만평이 필요하며, 여기서 성장관리용지 500만평을 포함하면 총 일반시가지 개발면적은 약 2,300만평 정도가 확보되어야 한다고 추정하고 있다. 위의 연구 결과와 별도의 인구추정 연구를 통해 도출된 자족성 측면에서의 행정수도의 규모는 도시인구 규모를 50만명 이상의 인구규모를 갖추고 단계적으로는 100만명까지 성장하는 것도 고려하도록 요구되어지고 있다.

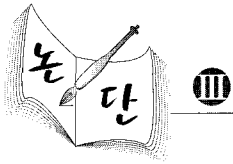
4. 신행정수도 이전에 따른 파급효과

가. 이전대상 기관

신행정수도가 건설되면 행정부는 물론 입법부와 대사관 등 외교기관, 그리고 대부분의 정부소속기관이 함께 이전해야 한다는 제안이 있다. 또 사법부, 국방부, 국가정보원, 공정거래위원회와 일부 공공기관 등은 행정 효율성과 기능에 따라 전부 옮기거나, 핵심기능만 옮기거나, 수도권에 남거나, 아니면 다른 지역으로 이전할 필요성 등이 다양하게 검토되고 있다. 정부중추기능인 부, 처, 청, 위원회는 원칙적으로 모두 이전하되 기상청과 해양경찰청, 관세청 등 대전 소재 기관은 이전이 불필요하거나 바람직하지 않고 공정거래위원회, 국가정보원 수뇌부는 대통령과 함께 옮겨야 하지만 수도권 경제중심 등을 지원하기 위해서는 조사, 분석 등 상당 규모의 기능은 남아있는 것이 바람직하다고 판단하고 있다.

국방부 이전 문제도 대통령의 국군통수권, 통치기능 등을 고려하면 국방부 등의 이전은 필요하나, 국가안보 차원에서 추가 검토가 필요한 것으로 판단하

2) 만약 인구밀도를 높이고 주거수준을 낮추면(400인/ha, 25m²/인), 시가지면적 약 1,350만평이 개발되어야 하며, 비례적으로 축소된 성장관리용지를 포함하면 약 1,700만평이 확보되어야 한다고 추정하고 있다.



〈표-3〉 신행정수도 건설의 국가 및 지역성장 효과

(단위 : 조원)

구 분	2007 ~ 2010	2011 ~ 2015	2016 ~ 2020	2007 ~ 2020
전 국	25.81 ~ 32.10	9.74 ~ 15.13	6.57 ~ 6.86	47.81 ~ 48.40
수도권	9.91 ~ 12.37	1.90 ~ 4.25	1.07 ~ 1.19	15.34 ~ 15.35
중부권	5.41 ~ 6.64	5.26 ~ 5.92	3.85	15.24 ~ 15.75
호남·영남권	10.46 ~ 13.09	2.58 ~ 4.96	1.65 ~ 1.77	17.22 ~ 17.32

자료 : 김의준(2003. 7), 「신행정수도 건설의 지역경제 효과분석」, 신행정수도 건설 파급효과에 관한 세미나.

고 있다. 정부관련 기능을 가진 정부소속기관이나 정부출연기관 등은 공공성은 지니고 있으나 각 기관의 활동이 정부부처들과 직접적이고 지리적인 연관을 맺는 핵심적인 사항은 아니므로 행정수도로 이전하여야 할 필요성은 강하지 않았다.

대사관 등 외교기관은 함께 이전할 수 있도록 하고 이전을 희망하면 외교단지를 조성, 수용해야 할 것으로 분석됐다. 이밖에 공공기관은 국가균형발전위원회에서 동반 이전과 서울 잔류, 지방 분산 등을 종합적으로 검토하고 있다(〈표-3〉 참조).

나. 인구 및 고용의 파급효과³⁾

전명진·허재완 교수의 세미나 발표 결과를 보면 행정수도 이전에 따른 충청권의 인구 및 고용효과 예측을 위해 2가지 시나리오로 설정하고 있다. 〈제1안〉은 인수위에서 제안한 중앙행정기관 공무원 15,600명 및 일부 소속기관 공무원 1,400명을 포함하는 17,000명의 공무원이 충청권으로 이전하는 안. 〈제2안〉은 제1안의 17,000명 공무원 뿐만 아니라, 수도권 소재 정부출연연구소 직원 3,767명과 정부투자기관 직원 29,449명을 포함하는 총 50,216명의 공공부문 종사자를 모두 이전하는 안으로 설정하였다.

첫째, 충청권 인구 및 고용에 파급효과는 2030년까지 〈제1안〉의 경우 충청권의 인구가 약 48만명,

고용은 약 8만 3,000개로 증가할 것으로 예상하고 있다. 또한 중앙정부 및 정부투자기관이 이전하는 〈제2안〉의 경우 인구가 156만명, 고용은 약 27만개가 증가할 것으로 분석하고 있다.

둘째, 수도권 인구 및 고용 파급효과는 〈제1안〉에 따라 공공부문 종사자가 이전하는 경우 2030년까지 수도권 인구는 약 38만명, 고용은 6만 4,000개가 감소할 것으로 분석하고 있다. 〈제2안〉의 경우 인구 감소 효과는 약 122만명, 고용은 약 21만개로 감소하는 것으로 분석하고 있다.

셋째, 행정수도 이전여부와 상관없이 전국 인구가 고정되었다고 가정한다면, 행정수도 이전으로 증가될 충청권의 인구 및 고용의 3/4 정도는 수도권, 나머지는 1/4 정도는 비수도권 지역에서 이전하는 것으로 나타났다. 따라서 행정수도 이전에 따라 수도권 지역이 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났으며 비수도권 지역에 미치는 파급효과는 크지 않은 것으로 분석한 결과를 살펴볼 수 있다.

다. 지역경제 파급효과⁴⁾

다지역 연산일반균형모형(Multiregional Computable General Equilibrium Model)을 이용하여 신행정수도 착공연도인 2007년에서 2020년까지의 수도권, 중부권(대전, 강원, 충북 및 충남), 호남·영남

3) 전명진, 허재완(2003. 7), 신행정수도 건설 파급효과에 관한 세미나에서 인용.

4) 김의준(2003. 7), 신행정수도 건설의 지역경제 효과분석에서 인용.

권 등 지역경제에 미치는 효과를 추정한 결과를 살펴 보았다. 신행정수도 사업이 추진될 경우 2020년 까지 국내 총생산은 47조 8,100억원~48조 4,100억원 정도 늘어나는 것으로 추정하고 있다. 중부권의 지역내 총생산은 15조 2,400억원~15조 7,500억원 정도 증가하고 일인당 지역내 총생산 증가율도 0.82%~0.86% 정도 늘어남을 예상하고 있다(〈표-3〉 참조). 산업별 수효(시장규모)를 살펴보면, 제조업은 13조 9,200억원~13조 9,900억원 정도 늘어나는데, 이는 연평균 0.097%~0.098% 수준이다. 2007~2020년 신행정수도 사업비의 현재가치 대비 국내 총생산 증가분의 현재가치 비율은 1.095~1.113으로 추산되고 있다. 누적된 국내 총생산 증가분의 현재가치는 2015년부터 누적된 비용의 현재가치를 상회하기 시작한다. 향후 신행정수도의 개발, 지방분권, 공공기관 이전의 정착 등이 확실히 이루어질 경우, 지역 격차 수준은 크게 줄어들 것으로 예상하고 있다.

IV 결 론

신행정수도의 규모, 입지, 광역기반시설유형, 이전기관 등이 결정되어지지 않은 현시점에서 초기적 단계의 내용들을 가지고 시험적으로 검토되어진 연구내용들은 한계가 있다. 앞으로 계속 연구되어질 신행정수도 건설에 관련된 보다 심도깊은 각 주제별 분석과정들을 통하여 보다 상세한 접근을 할 수 있을 것이다. 본고에서 지금까지 다루어진 주요 내용들을 종합하여 향후 과제로서 고려되어야 할 사항들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 경제효과에 대한 좀더 정밀한 추정을 위해서는 같은 비용을 대안적으로 사용하는 경우에 대한 비교 분석이 이루어져야겠다. 예를 들어 신행정수도를 건설하는 경우, 중앙 정부기관을 권역별 분산 이전하는 경우, 수도를 이전하지 않고 비수도권의 균형발전을 위해 직접 투자하는 경우 등, 각각의 견제 효과가 어떻게 다른지에 대한 분석이 요구되어진다.

둘째, 인구규모의 경우는 일본사례에서 볼 수 있듯이 초기단계, 중간단계, 최종단계로 나누어서 인구규모를 책정할 필요성이 있다. 무엇보다도, 신행정수도로 인한 인구 집중현상을 억제하는 차원에서 최종단계에서의 인구규모 추정이 필요하다.

셋째, 해외사례는 국가적인 특수성을 갖는 각 나라의 사례일 뿐 우리나라에 그대로 적용될 수 없는 실정이다. 수도권 집중분산, 동북아 중심, 지역균형 발전이라는 큰 과제를 해결하기 위한 신행정수도의 건설은 우리나라만이 갖는 특수한 상황이라 하겠다. 따라서 우리나라의 독특한 한국형 모델에 맞는 개발이 필요한 바 해외사례 해당 국가들과의 긴밀한 협조를 통하여 행정수도 건설이 갖는 문제점에 대한 사례조사를 좀더 심층적으로 접근, 재해석하여 실패 없는 신행정수도의 건설이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 도시 유형과 규모의 선택에 있어 시간을 충분히 가지고 각 계획들간의 연계성을 높이고, 다각적인 방향에서의 접근을 통하여 보다 계량적이고 종합적인 분석이 필요하다. 무엇보다도 인구규모, 수용규모, 입지유형, 개발방법 등과 같은 주요사항들은 시급한 연구과제로 떠오르고 있다. 또한 신행정수도 개발의 목표를 너무 거시적인 관점에서 연구되어지는 가운데 국민들이 적극참여를 유도할 수 있는 행정수도 주민들의 입장에서 볼 수 있는 미시적인 관점도 고려되어야 할 것이다.

다섯째, 이전대상기관의 개별적 판단보다는 적극적인 해당기관들의 참여를 통한 추가적인 검증과 검토가 필요하다. 이를 위해서는 정부차원의 후속적인 대안을 제시하여야 한다. 또한 행정수도이전에 따른 정부규모에 대한 변동에 각 기관별 업무배분상의 부담에 대해서도 추가적으로 논의할 부분이 많을 것으로 예상된다.

이상과 같은 과제들의 정성어린 실현을 통하여 신행정수도 건설이 수도권 과밀해소와 국토균형 발전에 이바지함으로써 금번 우리나라의 신행정수도 계획이 모범적인 신행정수도의 세계적인 선행으로 남기를 기대해 본다. ▲