

# 충남도청 이전의 효과

임재영 | 충남발전연구원 책임연구원

## I. 서론

충남도청의 이전은 그동안 대전광역시에 소재해 있던 도청을 충청남도의 관할지역으로 이전함으로써 도민과 보다 가까운 곳에서 봉사행정을 구현하고자 함을 기본 목적으로 하고 있다. 충청남도에서 밝히고 있는 도청이전의 구체적 목적은 도민들의 '행정편의 제고', '자긍심 회복 및 지역경제 활성화', '고유의 지역문화 발전계기 마련', '지역 내 균형발전을 통한 지역 경쟁력 제고' 등이다. 이러한 목적들을 달성하기 위하여 오랜 기간동안 도청이전에 대한 많은 논의와 검토가 이루어져 왔다. 특히 지난 2005년 7월 도청이전 추진절차와 방법이 충청남도 조례로 제정되었으며, 동년 9월 도청이전 추진위원회가 발족되어 도청이전사업은 실질적인 집행과정에 이르게 되었다.

2006년 2월 12일, 그동안 면밀하게 검토가 이루어져 왔던 도청 이전 대상 6개 후보지 중 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일원의 지역이 새로운 충청남도 도청소재지로 결정되었다. 이는 곧 도청이전이 가시화 되었으며, 이에 따라 신 도청소재지 선정에 따른 물리적 도시개발이 본격적으로 시작될 것임을 가리키는 것이다. 구체적으로 도청이전은 신 도청사 및 관련 시설물을 포함한 도시개발사업이 충청남도 지역에서 이루어짐을 의미하는 것이다. 또한 도청이전을 통해 도 본청 공무원 및 유관기관 종사자들을 중심으로 하는 지역간 인구가동이 뒤따르게 된다. 따라서 도청소재 신도시 개발사업과 인구가동은 충청남도의 새로운 발전 계기를 조성하는 역할 뿐만 아니라, 충남의 정체성을 확보 강화하는 역할을 선도하게 된다.

이러한 본격적인 도시개발사업과 도 본청 및 유관기관의 이전을 포함하는 도청이전 사업은 비단 경제적인 측면 뿐만 아니라 사회·문화·정치·환경 등의 다양한 측면에서 지역에 영향을 미칠 것임은 자명하다. 그리고 이러한 영향은 긍정적인 측면 뿐만 아니라 부정적 효과 역시 발생시킬 것이다. 따라서 도청이전에 따라 나타날 수 있는 제 변화에 대한 면밀한 검토는 중요한 의미를 갖는다.

고 할 수 있다. 그러므로 도청이전 사업을 통해 우리가 얻을 수 있는 것과 잃을 수 있는 것이 무엇인가에 대한 검토를 통해 부정적 효과를 최소화하고 긍정적 효과를 극대화할 수 있는 방안이 모색되어야만 한다. 또한 이용가능한 자원은 한정되어 있으므로, 도청이전과 같이 대규모의 자원이 투입되는 사업의 효과분석을 통해 자원의 낭비를 최소화할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

본 연구에서는 도청이전의 효과를 특히 금전적 가치로 환산되는 경제적 효과 중심으로 분석하고자 한다. 또한 금전적 가치로 계량화될 수 있는 효과 외에, 기타 다양한 측면에서 나타나는 충남도청의 이전효과가 논의된다. 이를 위한 본 연구의 세부적 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 도청이전의 효과 중 계량적 또는 금전적 가치화가 가능한 지역경제 파급효과 분석이 이루어진다. 여기서 도청이전 효과는 생산, 부가가치, 고용 등의 측면에서 제시된다. 다음 제3장에서는 지역경제 파급효과 외, 도청이전을 통해 나타날 수 있는 제 효과에 대한 설명이 이루어진다. 이러한 제 효과는 크게 정(+)의 효과와 부(-)의 효과로 구분되어 제시된다. 마지막으로 제4 장에서는 지금까지의 내용이 요약된다.

## II. 도청이전의 지역경제 파급효과 분석

### 1. 도청이전의 효과 구분

충남도청이 충청남도 내로 계획적으로 이전하게 됨에 따라 각종의 유형 및 무형의 파급효과가 발생할 것이다. [그림 1]에 제시된 바와 같이 우형적 파급효과는 주로 경제적 측면에서 계량화 혹은 실측이 가능한 지역경제 파급효과를 중심으로 분석될 수 있다. 반면 무형적 파급효과는 도청의 구심성 및 상징성 확보, 지역정체성 제고 등으로서, 비록 계량화는 불가능하나 지역발전이나 경쟁력을 촉진하는 사회환경 여건적 요소의 변화로서 파악될 수 있다. 그러나 이러한 정(+)의 효과 외에도 도청이전에 따라 도내 지역간 발전격차 심화 및 지역 내 불균형 발전, 도청이전 및 신규개발사업으로 인한 주민 반발 및 보상관련 민원 발생, 부동산 투기 및 환경파괴 등 부(-)의 효과가 발생할 여지도 있다.

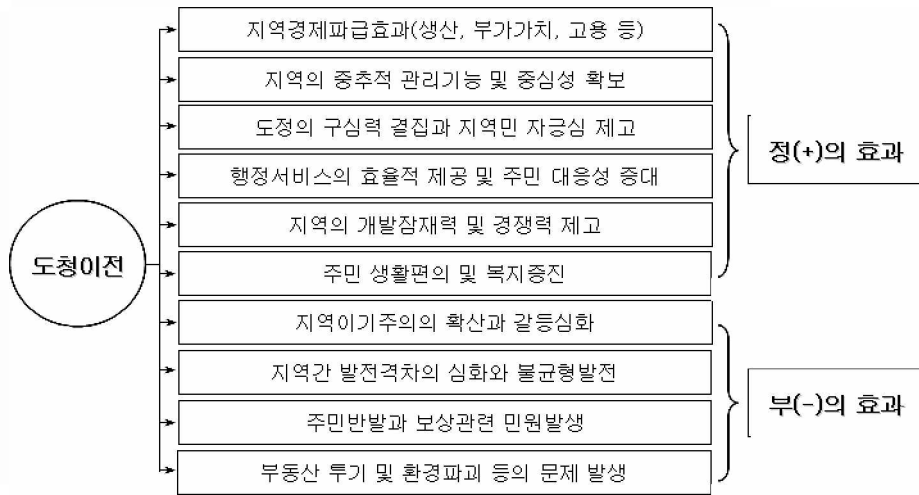


그림 1. 도청이전의 효과구분

도청이전 사업은 (그림 2)에 제시된 경로를 통해 지역경제에 파급효과를 발생시킨다. 앞서 언급 하였듯이, 도청이전에 따른 정(+)'의 효과 중에서 계량화가 가능한 효과는 지역경제 파급효과이며, 이러한 효과는 생산과 부가가치, 그리고 고용 측면에서 분석이 이루어질 수 있다. 이에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

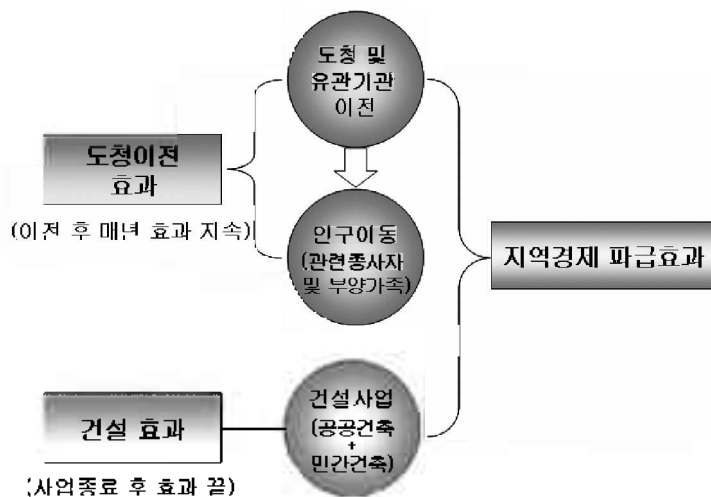


그림 2. 도청이전의 지역경제 파급효과 경로

도청의 이전은 행정서비스 제공을 위한 지방정부 지출수요의 변화를 발생시킨다. 즉, 그동안 대전광역시에서 충청남도로 제공되던 행정서비스가 도청이전을 통해 이제는 충청남도에 제공되게 되는 것이다. 이는 결국 대전과 충청남도 지역 사이의 정부소비지출 변화를 발생시키게 된다. 이 외 도청이전은 관련 공무원 및 유관기관 종사자들을 포함하는 지역간 인구이동을 발생시키며, 이를 통해 지역의 민간소비지출 역시 변화하게 된다. 이러한 소비변화(정부지출수요 및 민간소비지출 수요변화)는 바로 도청이전에 따른 직접적인 효과라고 할 수 있으며, 도청이전 효과분석에서 가장 중요하게 다루어져야 할 부분이다. 본 연구에서는 이를 '이전효과'로 칭하고자 한다.

또한 도청이전은 앞서 설명한 바와 같이 이전대상지인 충청남도에 도청이전과 관련된 개발사업을 발생시키게 된다. 이 개발사업은 청사건축과 같은 공공건축과 주거 또는 업무용 건물의 건축과 같은 민간건축을 포함하는 대규모 사업으로서, 인근 주변지역에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다. 따라서 이러한 '건설효과'의 분석 역시 매우 중요하며, 이에 다른 구체적 분석이 이루어질 필요가 있다.

## 2. 파급효과 분석모형 : 다지역 투입산출모형

### 1) 다지역 투입산출모형을 이용한 효과분석

문헌을 살펴보면 국내에서 이루어진 도청이전의 효과분석과 관련된 연구들은 <표 1>에 제시된 바와 같이 주로 지역 투입산출모형(regional input-output model)을 이용한 분석이 주를 이루고 있다. 특히 일부의 경우를 제외한 대부분의 관련 연구들에서는 도청 이전대상지를 중심으로 한 단일지역 투입산출모형(single-region input-output model)을 바탕으로 도청이전이 당해지역에 미치는 경제적 파급효과 분석결과를 제시하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 충남도청의 이전은 기존 대전에서 충청남도로 도청이 이전하는 것이므로 대전광역시에서는 다양한 측면에서 부(-)의 효과가 발생하나, 충청남도에서는 반대로 여러 측면에서 정(+)의 효과가 나타날 것임이 자명하다. 또한 이 둘의 효과는 동시에 발생하는 것이므로 도청이전의 지역경제 파급효과 분석에서 이들에 대한 종합적인 고려는 필수적인 것이라 할 수 있다.

표 1. 국내 공공기관 이전의 지역경제 파급효과 분석 사례

구분	내용	분석모형	분석대상	비고
이성근, 이춘근 (1995)	경북도청 이전 (대구 경북)	단일 지역 IO (경북 지역 IO)	· 신도청 건설 파급효과	LQ법 이용 단일 지역 IO 작성
충청남도 (1996)	충남도청 이전 (대전 충남)	단일 지역 IO (충남 지역 IO)	· 신도청 건설사업 파급효과 · 인구이동 파급효과 · 지역균형발전 파급효과	LQ법 이용 단일 지역 IO 작성
김상호, 김재철 임형섭 (2001)	전남도청 이전 (광주 전남)	단일 지역 IO (광주 지역 IO)	· 전남도청이전에 따른 산출액 변화 효과(지역 공공서비스 산출 감소효과)	LQ법 이용 단일 지역 IO 작성
진라남도 (2002)	전남도청 이전 (광주 전남)	3-지역 IO	· 신도청 건설사업 파급효과 · 인구이동 파급효과	광주, 전남, 기타 지역으로 구분된 MRIO 모형 적용
국토연구원 외 (2003)	행정수도 이전 (서울 충남)	IRIO 모형 CGE 모형 등	· 행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과 · 지역경제 파급효과 · 교통·물류 파급효과 · 환경 파급효과 등	각 부문별로 연구자 및 연구방법 구분됨

이를 위해 본 연구에서는 충청남도청의 이전이 지역경제에 미치는 영향을 종합적으로 분석하기 위하여 다지역 투입산출모형(multi-region input-output model, MRIO model)을 이용하고자 한다. 이를 위해서는 기본적으로 다지역 투입산출표(MRIO table)가 제공되어야 한다. 그러나 현재까지 우리나라에서는 공식적으로 다지역 투입산출표가 작성, 제시되지 않고 있으므로 본 연구에서는 한국은행(2003)의 「2000년 기준 산업연관표」와 교통개발연구원(1997)의 「지역간 물동량」 등의 자료를 바탕으로 Polenske(1980)가 제시한 간접적인 방법을 이용하여 다지역 투입산출표를 작성하도록 한다. 다지역 투입산출표의 작성과정은(그림 3)을 통해 이루어지며, 이에 대한 구체적 설명은 생략하기로 한다.

다지역 투입산출모형을 이용하여 지역 문제를 분석하는데 있어 가장 중요한 것은 지역의 구분이다. 왜냐하면 지역을 어떻게 구분하느냐에 따라 지역간 산업간 연관관계가 다르게 나타나며, 이에 따라 분석의 결과도 다르게 나타나기 때문이다. 본 연구에서는 충청남도청의 이전에 따른 지역경제 파급효과를 종합적으로 분석하기 위해 <표 2>에 나타난 바와 같이 전국을 세 지역으로 구분하였다. 여기서 충청남도와 대전광역시는 도청이전 사업의 직접적인 이해당사자라 할 수 있으며, 이 두 지역을 제외한 기타 지역의 경우도 지역간 산업간 연관관계를 통해 이 사업을 통해 영향을 받게 된다.

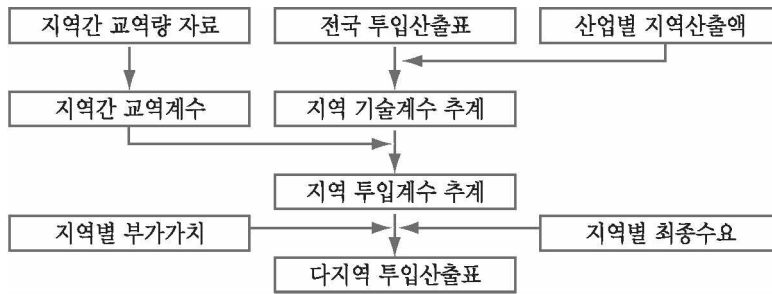


그림 3. 다지역 투입산출표의 작성과정

표 2. 지역의 구분

구분	해당할 정구역
충남 지역	충청남도 내 16개 시군
대전 지역	대전광역시
기타 지역	충남과 대전 지역을 제외한 전국

본 연구에서 다지역 투입산출표 상의 산업분류는 자료의 이용가능성 및 분석결과의 구체성 정도 등을 고려하여 총 15개 산업으로 구분된다. 보다 자세한 산업분류 기준은 부록에 제시된 바와 같다.

## 2) 분석모형

다지역 투입산출모형은 지역간 산업간 재화의 흐름을 나타내는 다지역 투입산출표를 바탕으로 지역 제품에 대한 최종수요의 변화가 해당 지역경제를 포함한 국민경제에 미치는 파급효과를 제시해 준다. [그림 4]에 제시된 다지역 투입산출표에 나타난 재화의 배분을 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$CAX + A_n X_n + CF = X \quad \dots (1)$$

$X$  : 지역별 산업별 총 산출액 행렬( $nm \times 1$ )

$X_n$  : 건설부문의 투입액 벡터( $m \times 1$ ),  $F$  : 최종수요 벡터( $m \times 1$ )

$C$  : 지역간 산업간 재화의 교역계수 행렬( $nm \times nm$ )

$A$  : 투입계수 행렬( $nm \times nm$ ),  $A_n$  : 건설부문 투입계수 행렬( $nm \times nm$ )

$m$  : 지역 수,  $n$  : 산업 수

비분 투입			중 간 수 요				최종수요		총 산 출
			지역 r		지역 s		지역 r	지역 s	
			1	...	j	...	n	1	
중 간 투 입	지역 r	1	$c_{ij}^r a_{ij}^r X_j$				$c_i^r F_i$		$X_i$
	지역 s	1	$c_{ij}^s a_{ij}^s X_j$				$c_i^s F_i$		$X_i$
부가 가치	노동 자본	1	$w_j L_j$				$w_i L_i$		
		2	$r_j K_j$				$r_i K_i$		
총투입			$X_j$						$X_i$

-  $c_{ij}^r$ : 지역간 교역계수,  $a_{ij}^r$ : 투입계수,  $F_i$ : 최종수요,  $X_i$ : 총산출액,  $i, j$ : 산업,  $r, s$ : 지역

그림 4. 다지역 투입산출모형의 구조

위의 식(1)로부터 지역별 산업별 산출액과 건설부문 산출액 및 각 산업 재화에 대한 최종수요와의 관계는 다음의 식에 의해 표현된다. 이를 이용하여 건설부문의 생산액 변화와 지역의 산업별 재화에 대한 최종수요의 변화가 지역 및 전국에 미치는 파급효과는 구체적으로 측정될 수 있다.

$$\Delta X = (I - CA)^{-1} A_b \cdot \Delta X_b + (I - CA)^{-1} C \Delta F, \quad \dots(2)$$

$\Delta X_b$ : 건설부문의 생산액 변화,  $\Delta F$ : 최종수요의 변화

앞의 식에서 우선 첫째 항은 충남도청 이전신도시 개발사업을 위해 창출된 건설수요가 지역경제에 미치는 효과(건설효과)를 의미한다. 그리고 둘째 항은 도청이전으로 변화되는 지역의 정부소비 지출 및 가계부문의 민간소비를 변화가 지역경제에 미치는 효과(이전효과)를 나타낸다. 따라서 도청이전 사업을 통해 발생하는 생산효과는 바로 이 두 효과를 합한 것이 된다. 그리고 이렇게 분석된 생산파급효과를 바탕으로 충남도청 이전이 지역과 전국의 부가가치와 고용에 미치는 효과는 산업별 부가가치 승수(value-added multiplier)와 고용 승수(employment multiplier)에 의해 계산된다.

부가가치 효과란 각 산업제품에 대한 최종수요의 변화가 지역 및 국민경제의 부가가치(value-added)액에 미치는 효과를 말한다. 그리고 이러한 부가가치 효과는 부가가치 승수에 의해 측정된

다. 여기서 부가가치 승수란 부가가치 계수 행렬에 승수행렬(Leontief의 역행렬)을 곱한 것을 말한다. 그리고 부가가치 계수행렬의 구성요소들은 투입산출표의 산업별 부가가치액을 생산액으로 나누어 준 값 ( $VA_i / X_i$ ,  $VA_i$  : 부가가치액)이다.

$$V_n = A_i \cdot (I - CA)^{-1} A_n \quad \dots(3)$$

$$V_f = A_i \cdot (I - CA)^{-1} C \quad \dots(4)$$

$A_i$  : 부가가치 계수행렬,  $V_n$  : 건설부분의 부가가치 승수

$V_f$  : 최종수요에 의한 부가가치 승수

따라서 위의 식을 종합하면 증남도청 이전에 따른 부가가치 효과( $\Delta V$ )는 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$\Delta V = V_n \cdot \Delta X_n + V_f \cdot \Delta F \quad \dots(5)$$

고용효과란 각 산업제품에 대한 최종수요의 변화가 지역 및 국민경제의 고용에 미치는 효과를 의미한다. 이는 지역별 산업별 고용자 투입계수와 승수행렬의 곱으로 구해지는 고용승수를 이용하여 측정된다. 고용효과도 부가가치 효과와 마찬가지로 건설부분에 의한 고용효과와 최종수요에 의한 고용효과로 구분되며, 이를 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$W_n = E_n \cdot (I - CA)^{-1} A_n \quad \dots(6)$$

$$W_f = E_n \cdot (I - CA)^{-1} C \quad \dots(7)$$

$E_n$  : 고용자 투입계수 행렬( $E_i / X_i$ ,  $E_i$  : 고용자 수),  $W_n$  : 건설부분의 고용승수

$W_f$  : 최종수요의 산업별 고용승수

위의 식을 종합하면 증남도청 이전에 따른 고용효과( $\Delta E$ )를 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$\Delta E = W_n \cdot \Delta X_n + W_f \cdot \Delta F \quad \dots(10)$$

이 때 고용효과를 계산하기 위해서는 지역별 산업별 고용자료가 필요하며, 본 분석에서는 통계청에서 제시하고 있는 2000년 기준 지역별 산업별 종사자수 자료와 한국은행(2003)의 산업별 고용표 자료를 이용하여 고용자 투입계수를 계산한다.



### 3. 지역경제 파급효과 분석결과

#### 1) 충남도청 이전에 따른 생산액 및 수요 변화

앞서 설명한 모형을 이용하여 충남도청 이전의 파급효과 분석을 위해서는 기본적으로 건설부분의 생산액 변화 및 최종수요의 변화가 먼저 제시되어야 한다. 먼저 충남도청 이전에 따라 청사 건축 및 기타 개발사업비 투입에 의한 건설부분의 생산액 변화는 <표 3>에 정리된 바와 같다. 단, 표에 제시된 개발비용은 도청이전 후보지 결정 전, 부지면적 300만평을 기준으로 신도시형 도시개발을 전제로 추정된 것이다. 따라서 선정된 이전지를 대상으로 한 구체적 사업계획이 제시될 경우 이 개발비용은 변화할 수 있으며, 이에 따라 경제적 효과분석 결과 역시 변화하게 된다.

표 3. 개발유형별(규모별) 개발비용(2005년 기준)

(단위 : 억 원)

구분	개발사업비
1. 토지보상비	7,916.5
2. 부지조성비	5,674.1
3. 기반시설비	4,581.8
4. 부담금	342.3
5. 용역비 및 감리비	325.9
6. 관리비	1,236.8
7. 청사 건축	3,000.0
8. 전력가스 등	874.1
합계	23,951.5

충남도청 이전에 따른 최종수요의 변화는 크게 지방정부지출 수요변화와 이동인구로부터 발생하는 민간소비지출 수요변화로 구분된다. 앞서 언급한 바와 같이 충남도청 이전은 그동안 대전광역시에서 제공되던 지방정부지출이 충청남도 관내에서 이루어짐을 의미한다. 본 연구에서 이러한 도청 이전에 따른 정부지출수요 변화는 2005년 충남도청 본청의 예산액을 기준으로 산정하도록 한다.

그러나 여기서 중요한 것은 도청이전에 따른 이러한 지방정부지출 수요변화가 특정 년도에만 발생하는 것이 아니라 도청이전 후 지속적으로 발생하는 효과라는 점이다. 따라서 본 연구에서는 도청이 이전된 후 지방정부지출 수요변화가 20년간 지속될 것임을 전제로 하여 이의 효과를 분석한다. 단, 여기서 매년도 지방정부지출 수요변화는 2005년을 기준으로 현재가치법(present value method)을 적용하여 미래의 수요변화를 현재화 한다. 이때 현재가치화를 위해 이용되는 사회적 할인율은 연 5%이다.

표 4. 지방정부 소비지출 수요변화\*

구분	현재가치화된 금액	비고
지방정부소비지출 수요변화 (도청이전 후 20년간)	3:조 1,501.7억원	2005년 충청남도 본청 예산액: 2조 5,236.7억원

\* 할인을 연 5% 적용.

충남도청 이전에 따라 대전광역시에서 충청남도로 이동하는 인구규모는 시나리오 #1이 5만 836명, 그리고 시나리오 #2가 약 3만 5천명으로 산정되었다. 이러한 지역간 인구이동 규모는 도청이전에 따라 민간소비지출 수요가 대전광역시에서 충청남도로 그만큼 이전됨을 가리킨다. 또한 지방정부소비지출 수요 변화의 경우와 동일하게 이러한 효과는 지속적으로 발생하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방정부소비지출 수요변화와 동일한 방법을 적용하여 도청이전 후 20년간의 수요변화를 산정하도록 한다.

표 5. 시나리오별 이전기관 규모 분석결과

(단위: 명)

구분		중사자수	부양가족	계	비고
시나리오 #1	도청	983	2,556	3,539	266개 유관기관 이전
	유관 기관	3,724	9,682	13,406	
	지원 산업	9,414	24,476	33,890	
	계	14,121	36,715	50,836	
시나리오 #2	도청	983	2,556	3,539	114개 유관기관 이전
	유관 기관	2,251	5,853	8,104	
	지원 산업	6,468	16,817	23,285	
	계	9,702	25,225	34,927	

## 2) 도청이전의 지역경제 파급효과 분석결과

도청이전에 따른 생산효과는 <표 6>에 정리된 바와 같다. 먼저 이전효과와 비교하여, 충청남도에서 대전광역시에서 각각 상이한 결과를 발생시킨다. 구체적으로 대전광역시에서는 생산액 감소효과가 발생하는 반면, 충청남도에서는 생산액 증가효과가 발생한다. 이는 도청이전에 따른 공공기관 이전 및 이에 수반되는 인구이동에 의해 대전에서는 부(-)의 효과가 반대로 충청남도는 정(+)의 효과가 발생하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 전체적으로는 정(+)의 생산유발효과가 발생하는 것으로 분석되었다.

표 6. 도청이전 사업의 생산효과(2005년 기준)

(단위: 억 원)

구 분	이전효과*			건설효과
	지방정부 소비변화	민간소비변화		
		시나리오#1	시나리오#2	
충남	357,940.7	44,897.0	30,848.1	29,556.2
대전	-410,653.4	-51,134.6	-35,133.8	5,038.9
기타	57,046.5	8,959.6	6,156.0	22,433.6
전국 계	4,333.8	2,722.1	1,870.3	57,028.7

\* 도청이전 후 20년간 효과임.

반면 건설효과는 전국적으로 정(+)의 효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 즉, 충청남도 내에서 청사건축을 포함하는 신도시 개발사업이 이루어짐으로써 지역간 산업간 연관관계를 통해 충청남도와 대전광역시, 그리고 기타 지역 모두에서 정(+)의 생산유발효과가 발생하게 되는 것이다.

도청이전에 의해 발생하는 부가가치 효과는 <표 7>에 정리된 바와 같다. 앞의 생산효과의 경우와 유사하게, 이전효과는 충청남도에서는 정(+)의 효과가, 반대로 대전광역시에서는 부(-)의 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 이전효과로 인해 우리나라 전체적으로는 부가가치 변화가 발생하지 않는 것으로 분석되었다. 그리고 건설효과로 나타나는 부가가치 변화는 우리나라 전국적으로 약 2조 4천억원에 달하는 것으로 분석되었다. 즉, 충청남도 내에서 이루어지는 신도청사 건축 및 신도시 개발사업이 이루어짐으로써 지역간 산업간 연관관계에 의해 모든 지역에서 정(+)의 부가가치 유발효과가 발생하는 것으로 나타났다.

표 7. 도청이전 사업의 부가가치효과(2005년 기준)

(단위: 억 원)

구 분	이전효과*			건설효과
	지방정부 소비변화	민간소비변화		
		시나리오#1	시나리오#2	
충남	235,680.0	23,718.8	16,296.9	29,556.2
대전	-263,366.8	-28,464.3	-19,557.4	5,038.9
기타	27,686.7	4,745.4	3,260.5	22,433.6
전국 계	-	-	-	57,028.7

\* 도청이전 후 20년간 효과임.

도청이전에 의해 발생하는 고용 효과의 분석결과는 <표 8>에 정리된 바와 같다. 지방정부 및 민간부문의 소비수요 변화에 의한 이전효과로 인해 충청남도에서는 정(+)의 고용효과가 반대로 대전광역시에서는 부(-)의 고용효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 또한 이전효과로 인해 우리나라 전국적으로 고용감소효과가 발생하는 것으로 나타났다. 반면 건설부문 생산액 변화로부터 발생하는 고용 효과는 생산 효과 및 부가가치 효과의 경우와 동일하게 모든 지역에서 증가하는 것으로 분석되었다.

표 8. 도청이전 사업의 고용효과

(단위: 백 명)

구 분	이전효과*			건설효과
	지방정부 소비변화	민간소비변화		
		시나리오#1	시나리오#2	
충남	4,399.9	727.2	499.7	494.9
대전	-5,515.1	-913.1	-579.3	30.5
기타	788.0	108.2	77.3	269.9
전국 계	-829.2	-7.7	-5.3	795.3

\* 도청이전 후 20년간 효과임.

### Ⅲ. 기타 도청이전의 효과

도청이전을 통해 도 및 관련기관과 이에 수반되는 인구의 이동이 이루어지면 신 도청소재지는 충청남도 행정 및 사회경제 활동의 중심성을 확보하게 될 것이다. 또한 이러한 신도시 개발에 따라 사회기반시설과 생활편의시설 등의 확충이 이루어지게 될 것이다. 따라서 도청이전 개발사업의 효과는 매우 클 것이며, 그 주변 지역의 개발에 필요한 유용한 파급효과를 유발하게 될 것이다.

그러나 도청이전을 계획, 준비하는 단계에서부터 나타난 지역간의 과도한 유치경쟁은 지방정치의 쟁점화가 되면서 도청이전의 당위성이나 입지선정 및 이전과정의 합리성 확보에 큰 저해요인으로 작용할 수 있다. 즉, 도청이전을 둘러싼 충청남도 내 지역간 갈등이 지역통합과 지역정체성 확보에 부정적 파급효과를 유발할 소지가 크다. 따라서 앞서 설명한 지역경제 파급효과 외에 도청이전과 관련된 제반 효과를 사전에 미리 예측하여 도청이전의 긍정적 측면을 널리 홍보·전파하여 주민의 합의형성을 도출하고, 부정적 측면을 극소화시킬 수 있는 구체적 방안모색이 요구 된다고 하겠다.

#### 1. 긍정적 효과

##### 1) 지역의 중추적 관리기능 및 중심성 확보

그동안 충청남도 도청이 대전광역시에 소재함으로써 대전의 중추관리기능이 상대적으로 비대화되고, 그에 따라 충청남도의 행정 및 사회 경제활동도 대전 의존 경향이 매우 높았다. 이에 따라서 충남지역 중추관리기능의 독자적 확보를 통해 대외 의존적 발전의 탈피 뿐만 아니라 지역간 균형 발전을 위한 새로운 구심점을 형성할 필요성이 있었다. 이의 일환으로 신도청 소재지를 대전으로부터 충청남도로 이전시킴으로써 도 단위 행사개최의 불편해소, 도 단위 유관기관과의 비협조 극복, 병합관할기관의 대전광역시 편중완화, 그리고 도정홍보의 애로극복을 달성할 수 있고, 나아가 독자적이고 자족적인 지방행정의 중추 관리기능을 갖추므로써 신도청 소재지가 충남지역의 새로운 중추관리 도시로 성장할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

새로운 도청소재지가 도내 도시체계 상 가장 적정한 곳에 계획적으로 건설되어 충남지역의 새로운 중심지로서의 역할을 수행하게 되면, 도시발전의 파급효과가 인접지역에 쉽게 전파되어 주변지

역의 정주여건을 개선하여 이농현상과 대도시로의 인구유입을 방지할 수 있으며, 균형 있는 지역발전을 도모할 수 있다.

## 2) 도정의 구심력 결집과 지역민 자긍심 제고

타 지방자치단체의 관할구역에 소재하고 있는 충남도청이 도내 적정입지로 이전함으로써 도정의 새로운 지역적 구심력 결집을 가능하게 되었다. 특히 도 공무원과 도민간의 직접적 접촉기회가 증가하게 됨으로써 도민여론이 현장감 있게 수집 파악되어 도정에 빠르게 환류 됨으로써 현실감 있고 실효성 있는 도정의 전거가 가능할 것이다. 한편, 도정의 상징이라고 할 수 있는 도청이 관할구역 내에 입지하기 때문에 도민들에게 종전에 볼 수 없었던 강한 자긍심을 고취시키고 명예 향상을 도모할 수 있어 종국적으로는 애향심 제고 그리고 귀속의식의 강화 등 지역유대감을 강화시킬 것으로 예상된다.

## 3) 행정서비스의 효율적 제공과 주민 대응성의 증대

충청남도 내 지역간 행정서비스 격차는 도청의 대도시 편향입지와 도시위주의 행정서비스 전달체계의 구축 등으로 인하여 줄곧 완화되지 않고 있다. 특히 농촌지역이나 저개발지역에서 행정서비스에 대한 접근성과 주민 대응성을 제고하기 위해서는 충청남도 도청을 도 관내 적정중심지에 이전시켜야 한다는 지역주민의 여망이 매우 큰 실정이었다. 따라서 충남도청을 도의 도시체계 상 적정입지에 계획적으로 이전시키고, 첨단화된 정보통신 네트워크의 설치 운용 등을 통하여 지방행정서비스를 도내 전 지역에 효율적이고 균등하게 전달함으로써 급증하는 주민들의 행정수요에 신속하게 대응할 수 있을 뿐만 아니라 지역간 행정서비스 격차를 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 도민의 편의성 및 접근성을 최대한 고려하여 도청이전 예정지를 지방행정의 중심지로서 선정함으로써 행정서비스 제공의 효율성 증대는 물론 질 위주의 행정서비스 제공으로 주민만족을 극대화하고 충남도청의 대외 경쟁력을 제고할 수 있다.

## 4) 지역의 개발잠재력 및 경쟁력 제고

충남도청의 계획적 이전은 세계화·정보화·지방화 시대에 능동적으로 대처할 수 있는 충남의 중심지향성과 성장거점 개발을 가능케 함으로써 지역발전의 구심성과 균형성 확보를 가능하게 한다. 이를 통해 지역의 대내외적 경쟁력을 강화할 수 있는 여건은 형성될 수 있다. 지역의 개발 잠재력과 경쟁력의 제고를 위해서는 지역 내에 산재하거나 외부유출 가능성이 높은 개발 잠재력 또는 경쟁력 창출자원, 즉 고급

인력자원, 투자금융자본, 지역특유의 기술 및 정보 등을 지방행정중심지나 지역거점에 결집시킬 필요가 있다. 이를 수단으로 지방정부나 민간 그리고 기업이 효율적이고 체계적인 공조체제를 형성하여 이를 적극적으로 활용할 수 있는 내부적 운용 혹은 관리체제를 구축하는 것이 필요하다. 또한 지방행정중심지의 계획적이고 의도적인 이전은 지역의 개발 잠재력 함양과 경쟁력 제고의 새로운 계기로 기대할 수 있다. 특히 도청을 계획적으로 이전함으로써 지역이 보유하고 있는 각종 인적, 물적 잠재자원의 체계적이고 적극적인 개발 및 발굴을 통하여 지역경쟁력을 극대화할 수 있는 계기로 활용함과 동시에 지역의 총체적인 개발 잠재력을 극대화할 수 있는 혁신적이면서 지역특수성을 반영한 지방재정의 운영틀을 구축할 수 있다.

### 5) 주민생활편의 및 복지증진

충남도청의 신규입지 지역은 도로, 교통, 통신 등 각종 다양한 사회간접자본 시설의 대규모 확충이 계획적으로 이루어짐에 따라 지역간 인적, 물적 교류의 촉진은 물론 그에 따른 비용감소를 기대할 수 있어 주민의 생활편의를 도모하고 산업 활동 증대효과를 발생시키게 된다. 도민들의 소득향상에 따라 표출되는 질 높은 생활환경에 대한 갈구는 물론 여가활동수요를 충족시킬 수 있는 충분한 여가공간의 확보와 시설확충이 지역마다 시급하게 요청되고 있는 현실을 감안할 때, 충남도청의 신규입지 조성계획 수립단계부터 다양한 현실적 욕구뿐만 아니라 장래의 수요변화를 충분히 수렴 반영함으로써 주민들에게 수준 높은 도시생활환경을 창출 제공할 것으로 기대된다. 특히 새로운 도청예정지에 최첨단 복지 및 후생시설, 각종 다양한 문화·예술 공간 등이 대폭 확충되고 이들 시설의 지역 내 적정배치와 접근성 제고를 실현함으로써 지역주민은 물론 주변지역 주민들의 편리한 이용과 경제적 부담을 경감시킴으로써 수준 높은 도시생활의 질 확보는 물론 주민복지 향상에 도 크게 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 부정적 효과

### 1) 지역이기주의 확산과 갈등 심화

그간 도청이전 추진 과정에서 도내 여러 시·군들 사이에 유치경쟁이 치열하게 이루어져 왔다. 따라서 도청입지 결정 과정에서 필연적으로 발생하게 될 부작용을 최소화하기 위해서는 경쟁 지역간

에 상생발전적 접근방식을 통한 포지티브 썸(positive-sum)의 합의 도출과정이 필수적이다. 구체적으로 유치경쟁에서 탈락한 지역에 대해서는 기대수준에 상응하는 물질적, 심리적 보상이 수반되지 않는 경우 지역간 사회적 갈등이 더욱 확산될 것이며, 이는 결국 향후 지방행정의 큰 부담으로 작용될 소지가 크다.

또한 도청이전은 신규 도청입지 지역의 발전을 획기적으로 촉진할 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 그러므로 유치탈락 지역주민들에 대한 설득과 이해를 통하여 이 사업은 원만하게 추진되어야 하나, 그렇지 못한 경우는 탈락지역 주민들의 소외감 증대와 유치 지역과 비유치 지역간 갈등이 심화되어 주민화합에 부정적 요소로 작용하여 주민들의 일체감 조성은 물론 지역 공동체 의식 함양을 저해할 것으로 예상된다.

## 2) 지역간 발전격차의 심화와 불균형발전

지역균형발전이라는 규범적 측면에서 충남도청의 이전은 중심성이 강하면서 주변지역에 대한 발전파급 효과가 잘 전파될 수 있는 채널과 네트워크 구축이 용이한 낙후한 지역이 전략적으로 선호되었다. 그러나 건설비용의 과다, 건설기간의 장기화 등의 이유로 기 개발된 지역으로 입지가 결정 되었을 때, 적절한 누출 메커니즘이 강구되지 않으면 오히려 지역간 격차를 심화시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 동시에 신도시 건설을 통한 도청이전의 경우 도시개발의 파급효과가 주변지역에 쉽게 전파·확산될 수 있는 적절한 메커니즘을 구축하지 못할 때에는 오히려 도시개발의 극화 또는 역류효과가 발생하여 주변지역이 종속화 되는 등 지역간 격차를 심화시킬 가능성이 크다.

## 3) 건설지연에 따른 주민반발과 보상관련 민원 발생

신도청의 입지선정이 합리적이고 적법한 절차에 의해 입지선정이 이루어졌다 하더라도 행정적·재정적 제약으로 인하여 이전계획에 따른 체계적이고 효율적인 개발이 이루어지지 못할 경우에는 주민들의 반발과 갈등이 야기될 가능성이 있다. 특히 도청이전을 위한 신도시 개발에 따른 투자재원 확보가 어렵거나 자원조달이 적기에 이루어지지 못해 개발사업이 지연되거나 장기화되는 경우, 주민들의 불만이 가중되고 행정공백으로 인한 여러 가지 민원이 발생할 가능성이 높다. 또한 도청이전을 통해 재산상의 피해를 입게 되는 경우 적정보상을 둘러싼 민원발생이 우려될 수 있으며, 특히 이주대책이나 생활터전 확보, 그리고 이장 등의 경우 충분한 보상이 이루어지지 않는 경우 민원발생을 통한 도청이전 계획의 차질이 초래될 수 있다.



#### 4) 부동산투기 및 환경파괴 등 사회경제적 문제 발생

신도청 입지에 정지의 개발로 해당지역은 물론 주변지역의 지가상승과 예상 개발이익의 기대심리 확산 등으로 부동산 투기문제가 발생할 가능성이 높다. 따라서 사전에 토지거래 허가구역 지정, 도시계획 및 각종 관련계획의 사전수립 및 결정 등 적절한 제도적 장치를 구비하여 능동적으로 대처하지 못할 경우 부동산투기 현상이 발생할 소지가 있다.

또한 개발사업으로 인한 환경오염 발생 가능성 증대, 조세부담 가중 및 물가상승 등이 부정적 파급효과로 발생될 수 있으므로, 이에 대한 적절한 사전대책의 수립을 통해 각종 사회·경제적 부작용을 최소화하고 이전효과를 극대화 할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 도청이전과 관련된 개발사업은 이에 따른 자연환경 훼손과 생태계 파계를 최소화할 수 있는 사전 환경영향평가의 완벽한 실시는 물론 사후관리의 철저한 준수를 통해 환경적 개발을 유도할 필요가 있다.

### IV. 요약 및 제언

본 연구에서는 우리나라 전국을 3개 지역(충청지역, 대전지역, 그리고 기타 지역)으로 구분한 다지역 투입산출모형을 이용하여 도청이전의 지역경제 파급효과를 분석하였다. 여기서 도청이전의 효과는 크게 이전효과와 건설효과로 구분되었으며, 각 효과는 각각 생산과 부가가치, 그리고 고용 측면에서 분석되었다. 이전효과는 대전광역시에서 충청남도로 도청이 이전함으로써 나타나는 효과로서, 도 본청 및 유관기관의 이전과 이에 수반되는 인구이동에 의해 발생하는 효과이다. 그리고 건설효과는 신도청소재지 건설에 따라 발생하는 효과이다.

도청이전 사업의 지역경제 파급효과 분석 결과는 <표 9>에 요약된 바와 같다. 단, 여기서는 충청남도에 유발되는 효과를 중심으로 설명이 이루어진다. 충청남도에서는 도청이전 후 20년간 약 총 39조원에서 40조원의 생산액이 증가할 것으로 분석되었다. 그리고 부가가치는 같은 기간 총 약 25조원에서 26조원이 증가하며, 고용은 같은 기간 약 49만명~51만명 정도가 증가하는 것으로 나타났다. 이의 신청사 건설 및 도시개발 사업비 약 2조 3천억원에 의한 건설효과는 약 2조 9천 6백억원의 생산증가와 약 1조 3천 2백억원의 부가가치 증가, 그리고 약 54만명의 고용증가를 발생시

키는 것으로 분석되었다. 이러한 건설효과는 이전효과와 다르게 시간의 변화에 따라 지속적으로 발생되지 않는 효과이다.

지금까지 설명한 지역경제 파급효과 외에 도청이전 사업을 통해 다양한 측면에서 긍정적 또는 부정적 효과가 발생할 것이다. 구체적으로 도청이 충청남도 관내로 이전함에 따라 지역의 중추적 관리기능 및 중심성 확보가 가능하며, 도정의 구심력 결집과 지역민 자긍심이 계고될 수 있을 것이다. 또한 행정서비스의 효율적 제공과 주민 대응성의 증대 역시 도청이전 사업으로 기대할 수 있는 긍정적인 효과 중의 하나이다. 이외 계획적인 도청이전 사업을 통해 지역의 개발잠재력 및 경쟁력을 제고시킬 뿐만 아니라 생활편의 및 복지 관련시설 및 시스템의 구축으로 주민들의 삶의 질 제고 측면도 강화될 수 있다. 그러나 지역이기주의 확산과 갈등, 그리고 지역간 발전격차 심화 등의 부정적 문제 또한 도청이전 사업을 통해 발생할 수 있는 효과이다. 또한 도청이전에 수반되는 물리적 도시개발 과정에서 부동산투기 및 환경과괴 등의 문제나 보상관련 민원 제기 등의 부정적 효과 역시 그 발생을 예견할 수 있다.

표 9. 도청이전 사업의 지역경제 파급효과 종합(충청남도)

구 분		이전효과*		건설효과
		시나리오#1	시나리오#2	
생산 (억원)	1차산업	30,457	29,424	2,237
	2차산업	264,850	255,614	19,432
	3차산업	107,501	102,751	7,887
	(합계)	402,808	388,789	29,556
부가가치 (억원)	1차산업	19,632	19,070	998
	2차산업	170,545	165,665	8,686
	3차산업	63,222	67,242	3,517
	(합계)	253,399	251,977	13,181
고용 (백명)	1차산업	388	371	38
	2차산업	3,371	3,221	325
	3차산업	1,368	1,308	132
	(합계)	5,127	4,900	495

\* 도청이전 후 20년간 효과임.

지금까지 설명한 내용을 종합하면 다음과 같다. 충남도청의 이전을 통해 충청남도에는 정(+)의 경제적 효과가 발생되는데, 특히 이 사업을 위해 투입되는 비용에 비해 상대적으로 큰 경제적 효과가 생산과 부가가치 그리고 고용 측면에서 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 도청이전 사업은 경제적으로 타당한 것

이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 여기서 중요하게 인식되어야 할 것은 계량적으로 분석되지 못한 다양한 측면에서 나타날 수 있는 부정적 효과가 고려되어야 한다는 점이다. 또한 도청이전은 충청남도의 발전과 주민들의 복지수준 향상을 위해서 의도되었다는 점이 감안되어야만 한다.

도청이전 사업을 통해 충남에서는 지역발전을 도모할 계기와 물리적 개발여건이 조성되고 있다. 따라서 이러한 도청이전 사업을 통해 나타날 계량적인 효과가 실제로 지역의 경쟁력 확보와 도 경제의 질적 성장에 유용하게 자리매김할 수 있도록 하기 위한 노력이 필요하다 하겠다. 또한 이 사업을 통해 충남도 내 지역간 격차를 해소하고 도민 모두에게 도움이 될 수 있도록 하기 위한 방안은 무엇인가에 대한 고민이 절실히 필요한 상황이라 할 수 있다. 이를 통해 충남의 발전과 도 내 지역간 균형발전은 도모될 수 있으며, 더 나아가 4천만이 살고 싶은 충남은 구현될 수 있을 것이다.

#### 참고 문헌

- 교통개발연구원(1997), 「제1차 전국 물류현황 조사보고서 : 지역간 화물물동량조사부문」.
- 국토연구원 · 한국환경정책평가연구원 · 교통개발연구원 · 한국개발연구원 · 한국행정연구원 · 대한국토도시계획학회 · 대한지리학회(2003), 「행정수요 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구」.
- 김상호 · 김재철 · 임형섭(2001), 「전남도청 이전이 광주시에 미치는 경제적 파급효과」, 『한국지역개발학회지』 제3권 제1호, pp. 97-114.
- 이성근 · 이준근(1996), 「신도청 건설투자사업의 지역경제 파급효과 분석」, 『한국지역개발학회지』 제7권 제1호, pp. 73-87.
- 전라남도(2002), 「남악 신도시 사업추진전략」.
- 충청남도(1996), 「충청남도 도청이전 기초조사 연구」.
- 한국개발연구원(2000), 「다지역산업연관모형(MRIO) 구축 및 분석」.
- 한국은행(2003), 「2000년 기준 산업연관표」.
- Polenske(1980), The U.S. Multi-regional Input-Output Accounts and Models.

## 부록 : MRIO 표 상의 산업분류

MRIO 표 상의 산업분류	한국은행(2003) 77개 산업분류
1. 농림수산물 및 광업	0001작물, 0002축산, 0003임산물, 0004수산물, 0005석탄, 0006원유 및 천연 가스, 0007금속광석, 0008비금속광물
2. 음식료품	0009육류 및 육가공품, 0010수산물가공품, 0011정곡 및 제분, 0012제당 및 전분, 0013빵,과자 및 국수류, 0014조미료 및 유지, 0015과채가공품 및 기타식료품, 0016유제품, 0017배합사료, 0018담배
3. 섬유, 가죽, 종이	0019섬유사, 0020섬유 직물, 0021의류 및 장신품, 0022기타 섬유제품, 0023가죽제품 및 모피, 0024목재 및 나무제품, 0025펄프 및 종이, 0026인쇄, 출판 및 복제
4. 석탄, 석유 및 화학	0027석탄제품, 0028석유제품, 0029유기화학기초제품, 0030무기화학기초제품, 0031합성수지 및 합성고무, 0032화학섬유, 0033비료 및 농약, 0034의약품 및 화장품, 0035기타 화학제품, 0036플라스틱제품, 0037고무제품
5. 유리 및 비금속광물	0038유리제품, 0039도자기 및 점토제품, 0040시멘트 및 콘크리트제품, 0041기타 비금속광물제품
6. 철강 및 기계	0042선철 및 강판제품, 0043철강1차제품, 0044비금속피 및 1차제품, 0045금속제품, 0046일반 목적용기계 및 장비, 0047기타 특수목적용기계
7. 전기, 전자 및 정밀기기	0048전기기계 및 장치, 0049전자기기부분품, 0050영상, 음향 및 통신기기, 0051컴퓨터 및 사무기기, 0052가정용전기기기, 0053정밀기기
8. 자동차 및 수송기기	0054자동차 및 부분품, 0055선박, 0056기타 수송장비
9. 가구 및 기타 제조업	0057가구, 0058기타 제조업제품
10. 전기, 가스, 수도	0059전력, 0060도시가스 및 수도
11. 건축 및 건설	0061건축 및 건축보수, 0062건설
12. 도소매, 음식, 숙박, 운수, 보관, 통신 및 방송	0063도소매, 0064음식점 및 숙박, 0065운수 및 보관, 0066통신 및 방송
13. 금융, 부동산 및 사업 서비스	0067금융 및 보험, 0068부동산, 0069사업 서비스
14. 공공행정, 국방, 교육 및 보건	0070공공행정 및 국방, 0071교육 및 연구, 0072의료, 보건 및 사회복지
15. 문화, 오락 서비스 및 기타 서비스업	0073문화오락서비스, 0074기타서비스, 0075사무용품, 0076가계 외 소비 지출, 0077분류불명