

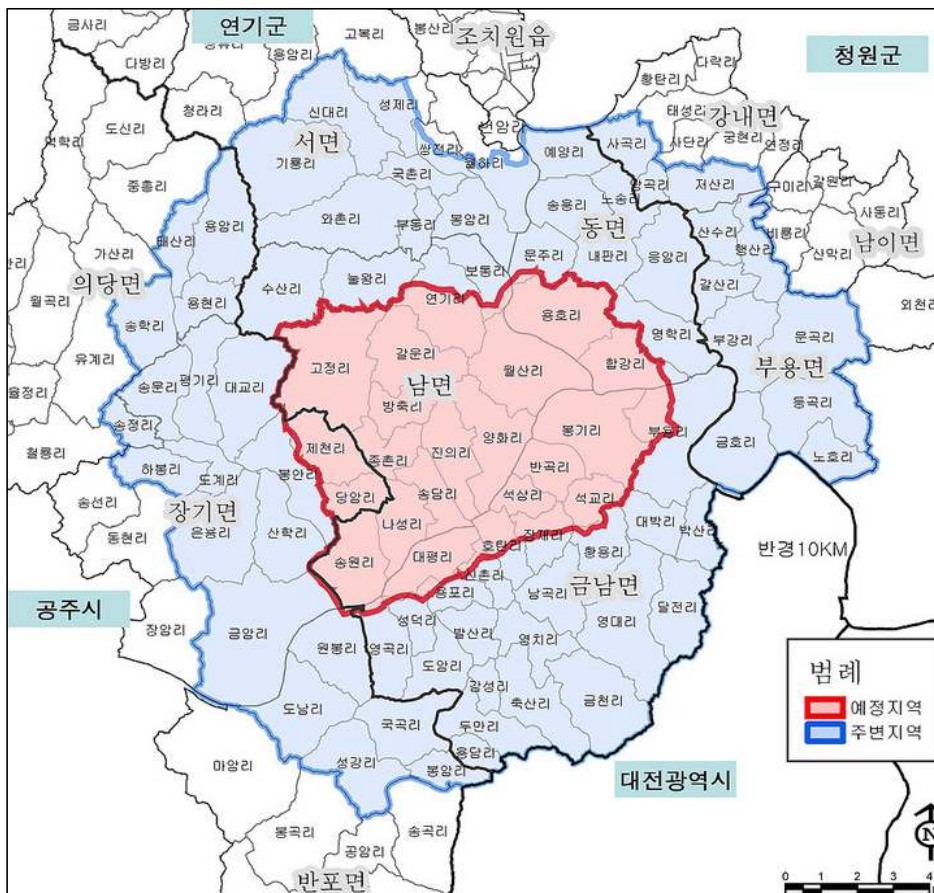
『 국가 균형발전의 초석, 행정중심복합도시 』

지리교육과 3학년 최휘웅

☞ 답사 포인트

- 행정중심복합도시의 예정지를 관찰해보고, 세종시가 가지는 흡인요인에 대해서 알아보자.
- 각 지역 혁신도시의 위치와 특징을 알아보자.

1. 행정중심복합도시-세종시



〈 세종시의 예정지역과 주변지역 〉

출처: 한국토지공사

1) 현황

위치	충청남도 연기군, 공주시 충청북도 청원군
면적	예정지역-72.9km ² (2,205만평) 주변지역-223.8km ² (6,769만평)
사업기간	2005. 05. 24 ~ 2030. 12. 31
예상인구	50만명(목표년도 : 2030년)
인구밀도	1689명(총인구수/총면적km ²)
지리적 특성	서울로부터 120km, 대전과 청주로부터 10km의 거리. 중심부에 원수산(254m)과 전월산(260m)이 있고, 금강과 미호천이 합류하는 지점에 위치한다.
교통여건	동쪽으로 경부고속철도와 경부고속도로가 통과하며 서쪽으로는 당진-대전 고속도로가 통과한다. 철도-KTX(오송역)를 이용하면 서울에서 1시간이내에 접근가능항공-청주공항에서 30분 이내 접근가능.

2) 개발배경

행정중심복합도시 건설은 기존의 택지개발사업이나 도시개발사업과는 차원을 달리하는 21세기 새로운 도시문화를 제시하고 세계적인 모범도시를 건설하고자 하는 국가적인 대사업이다.

우리나라의 수도권의 과밀 문제와 국토 발전에 있어서 불균형 문제는 여전히 심각하다. 사실 대부분의 지방에서 인구는 지속적으로 감소해 왔으나 경기도는 지난 1998년 이후 5년간 127만 명의 인구가 순유입했다. 뿐만 아니라 100대 기업 본사의 92%, 공공기관의 85%, 제조업체의 57%가 수도권에 집중되어 있고, 외국인 투자기업의 72.9%, 벤처기업의 77.1%가 집결되어 있으며 전국의 금융거래와 조세 수입에서 수도권이 차지하는 비중은 79%에 달한다. 이러한 인구 및 산업 집중과 더불어 수도권의 2001년도 지역내총생산(GRDP)¹⁾은 1989년 전국 평균에 비해 8.5배 성장한 것인 반면, 같은 기간 동안 비수도권의 지방은 불과 2.2배 성장했다.

이러한 공간적양극화를 극복하고 국가균형발전을 위한 첫걸음으로 행정복합중심도시를 건설하게 되었다. 뿐만 아니라 행정복합중심도시의 도시 환경수준향상

1) gross regional domestic product : 일정한 지역 안에서 생산되는 최종생산물의 합계를 말하며, 어느 지역에 거주하는 주민에 의한 것인지에 관계없이 해당 지역에서 발생한 부가가치는 모두 계상(計上)된다.

서해안 일대

의 계기를 마련하고 기술적·문화적 비전을 제시하는 등의 세계적 모범도시를 건설하고자 하는 취지를 가지고 있다.

3) 개발과정

2005년	03. 18	행정중심복합도시건설특별법 공포
	10. 05	중앙행정기관 등의 이전계획 수립·고시
	11. 15	도시개념에 대한 국제공모 당선작 발표
2006년	01. 01	행정중심복합도시건설청 개청
	07. 31	행복도시 건설기본계획 확정
	09. 01	첫마을사업 국제설계경기 당선작 발표
	11. 29	행정중심복합도시 개발계획 확정
2007년	01. 16	중심행정타운 국제공모 당선작 발표
	06. 22	광역교통개선대책 수립
	06. 29	광역도시계획 수립, 실시계획 수립
	07. 20	행정중심복합도시 기공식
	11. 26	고려대와 유치양해각서 체결
2008년	03. 04	KAIST와 유치양해각서 체결
	06. 26	탄소중립 행복도시 구현을 위한 국제심포지엄 개최
	08. 08	광역 도로 착공
	09. 03	산림청과 수목원 유치 이행 협약(MOA) 체결
	09. 29	시청사 설계공모 당선작 발표
	12. 01	정부청사 착공

4) 세종시의 구조

세종시는 아래의 조감도에서 보이는 것처럼 도시기능에 따라 중심지를 이중환상형(環狀形)²⁾ 도시개발축을 따라 분산·균등 배치하고, 대중교통축으로 지역중심지를 상호 연결하는 도시공간구조를 설정한다. 환상형 도시구조는 종전 선형도시³⁾(線形都市)의 단점인 도심교통체증, 환경훼손, 주민일체감 부족, 비효율적인 토지이용 등을 대폭 보완할 수 있는 21세기형의 새로운 도시구조이다.

특히, 도시기능의 분산과 지속적인 순환을 통해 도시발전과 주민들의 화합과 조화를 꾀할 수 있는 도시구조이며 주변녹지로 인해 무질서한 도시 확산에 대한 관리가 가능한 구조이다. 또한 도시의 중심부는 공원, 인공호수 등 녹지공간으로

2) 環狀形 : 고리(환) 현상(상)

3) 간선교통로를 중심으로 노선 양면을 따라 띠 모양으로 발전하는 형태의 도시.

조성하고, 주변에 문화·레저시설 등 시민들이 공동으로 이용할 수 있는 시설을 배치한다는 구상이다.

세종시의 교통은 환상형 도시개발축을 따라 대중교통중심축을 형성하고 그 축을 중심으로 간선 및 지선 도로가 연결되어 전체 도시의 도로망을 형성하게 된다. 환상형 대중교통중심축은 연장이 약 23km이며 세종시의 상징성과 기능성, 경제성 등을 갖춘 신대중교통수단인 BRT⁴⁾를 도입하여 도시내 어디든지 20분 이내에 접근이 가능하다.



〈 세종시 조감도 〉

출처: 한국토지공사

이곳으로 이전되는 기관을 살펴보면 기획재정부, 교육과학기술부, 문화관광부, 농수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 국토해양부의 9부와 법제처, 국가보훈처의 2처, 국세청, 소방방재청의 2청의 중앙행정기관이 이전해 온다. 또한 17개 연구기관과 최고의 대학들이 이전해 올 예정이고, 문화, 국제교류, 의료, 복지, 첨단지식기반 등과 관련 있는 시설도 다수 입주할 예정이다.

5) 기대효과

행정중심복합도시가 건설됨으로써 기대되는 효과는 첫째, 수도권인구분산 효과이다. 중앙행정기관 종사자와 관련되는 인구의 이동으로 수도권의 인구가 분산되며, 공공기관 지방이전의 구심적 역할이 활성화될 경우 더욱 큰 수도권인구분산효과를 기대할 수 있다. 둘째, 수도권의 환경개선이다. 수도권인구분산으로 인하여 수도권의 환경도 상당부분 개선될 것으로 기대되며, 폐기물, 대기오염, 하수의 유입 등이 감소하여 환경비용이 절감되고 삶의 질이 향상될 것으로 전망된다. 셋째, 국가경제 활성화와 건설 산업발전이다. 행정중심 복합도시 건설을 위한 투자는 전체 산업에 대하여 광범위한 생산유발과 고용창출효과를 가져와 경기활성화에 도움이 되고, 품격 높고 미래지향적인 도시건설사례는 건설업이 질적으로

4) Bus Rapid Transit : 간선급행 버스체계, 지하철도의 시스템을 버스운행에 적용한 것으로 '땅 위의 지하철'로 불리며 저비용 고효율의 신대중교통수단.

서해안 일대

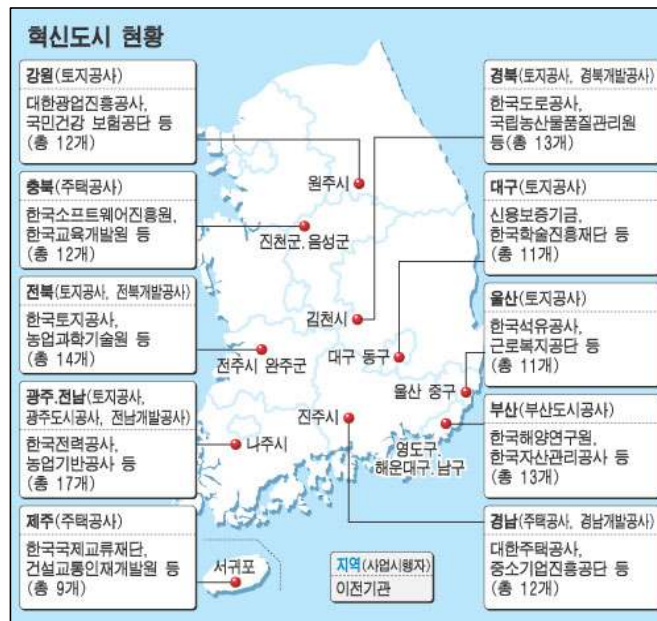
향상될 수 있는 계기가 될 것이다. 넷째, 신 패러다임으로 ‘국가재도약’ 달성이다. 혁신주도형 발전패러다임을 선도하기 위해 건설되는 행정중심 복합도시는 수도권 재정비와 균형발전정책, 지방분권 등 상호 연관된 모든 정책의 구심점으로 작동하여 ‘국가 재도약’ 달성의 견인 역할 수행할 것으로 기대된다.

2. 혁신도시

1) 개념

혁신도시란 기존의 특정지역에 국한된 2차 산업이 중심인 생산위주의 도시가 아니라, 지방으로 이전되는 공공기관과 지역의 산·학·연·관⁵⁾이 상호 유기적인 협력과 네트워크를 통해 혁신을 창출하여 인근지역으로 확산시킴으로서 지역발전을 촉진하는 도시를 혁신도시라 칭하게 된 것이다. 또한, 공공기관 지방이전을 기반으로 산학연관이 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 교육, 주거, 문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시를 지향한다.

이런 혁신 도시는 모두 4가지 유형⁶⁾으로 건설되며 각각 지역의 시도별 지역산업과 연계된 도시별 테마를 설정하여, 지역별로 특색 있는 도시로 개발될 예정이다.



〈 각 지역별 혁신도시 〉

출처: 연합뉴스

5) 산업체, 대학, 연구소, 관공서(지방자치단체)

6) 혁신거점도시, 특성화도시, 친환경녹색도시, 교육·문화도시

2) 건설 목적

국가적인 차원에서 볼 때 혁신도시 건설은 수도권 소재 공공기관의 지방이전을 계기로 혁신주도형 경제의 지역거점을 형성함으로써 수도권과 지방간의 불균형을 해소하고 지역의 특색 있는 발전을 촉진함을 목적으로 한다.

지역적 차원에서 볼 때는 자립형 지방화의 거점, 차세대 신공간, 혁신 창출이 용이한 환경을 조성하는데 그 목적이 있으며, 국지적 차원에서는 지역의 전략산업과 관련된 기업, 대학 및 연구 기관 등을 유치하여 상호학습하고 교류함으로써 높은 혁신을 창출하는 환경을 만들고자 하는 것이다.

3) 기대효과

혁신도시 건설에 따른 기대효과는 국가균형발전의 측면과 지역발전의 측면으로 나누어서 설명 할 수 있다. 국가균형발전의 측면에서는 혁신도시 건설이 지역의 균형발전과 국토공간의 재편에 이바지 할 수 있다. 또한 수도권의 집중화와 과밀화 완화에 기여할 것으로 예상되며, 다핵형 국토공간을 구축할 수 있는 시발점이 될 수 있다.

지역발전 측면에서의 혁신도시는 성장이 정체된 지방에 인구유입 및 지방세수를 증가시키는 효과가 있다. 또한 지역전략산업과 연계한 지역혁신체계를 구축해서 지방의 경쟁력을 강화 시킬 수 있다. 뿐만 아니라 공공기관 이전으로 인해 취업기회가 늘어나게 되어 지역 내 취업기회 확대 및 지방교육 향상에 기여 할 것으로 예상되며, 관광명소의 기능을 수행할 수도 있다.

3. 맺음말

행정중심복합도시와 혁신도시가 장래 우리나라 균형발전에 미치는 영향을 인구분포의 관점에서 파악해 본 연구가 있다. 7)이 연구에 따르면 행복도시와 혁신도시의 건설은 미래 국토불균형을 다소나마 완화시키는 것으로 예측되나, 향후 심화될 국토불균형에 비하면 그 효과는 매우 미미할 것으로 예측되었다고 한다. 또한 행정중심복합도시건설과 혁신도시의 건설은 결국 수도권의 규제완화로 이어져 오히려 수도권의 인구집중을 가속화 시킬 것이라는 견해도 있다. 따라서 국토불균형을 완화시키고 균형발전을 위해서는 지속적이고 다양한 균형발전정책의 개발이 필요할 것으로 판단된다.

위의 연구와 같은 우려도 있지만, 행정중심복합도시와 혁신도시의 건설은 세방

7) 권일, 류상구 『행정중심복합도시와 혁신도시건설이 국토균형발전에 미치는 영향』

서해안 일대

화⁸⁾의 시대적 상황 하에서 국민통합과 제2의 국가도약을 달성하기 위해 과거의 국가주도형 불균형발전전략에서 탈피한 혁신주도형 상생발전 패러다임에 기초하여 추진하는 국가발전전략 중의 하나이다.

이와 같은 취지로 건설되는 행정중심복합도시와 지역혁신도시가 조기에 활성화되기 위해서는 무엇보다도 매력적인 인구유입방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서 첫째, 정부계획의 실현을 위한 차질 없는 정부정책 집행되어야 하며 둘째, 수요에 부응하는 토지이용계획수립 등 다양한 대책 수립되어야 한다. 셋째, 선도기업 유치에 위한 세제감면 등 탄탄한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 넷째, 창업보육센터 등 혁신지원기관을 유치해야 한다. 마지막으로 이전공공기관이 관련 대학에 연구비 제공 등 상호 네트워킹을 위한 제도적 기반을 구축해야 한다.

행정중심복합도시와 혁신도시 입지선정과정에서 지역 간 갈등으로 약간의 문제가 되기도 했지만, 행정중심복합도시와 혁신도시의 특정지역이 독점하는 것이 아니라 파급효과를 지역사회 전체가 공유하는 시스템이므로, 균형적 발전전략을 바탕으로 지역사회가 새로운 동력을 확보하고 상생발전의 계기로 삼아야 한다.

<읽을거리>

“원안 추진” vs “원안 수정”

제16대 선거로 출범한 노무현 정부의 ‘충청권 신행정수도 건설을 위한 특별조치법’에 대한 안건이 2003년 12월 29일 국회를 통과하였다. 그러나 2004년 4·15 총선이 종결되자마자 기득권층과 한나라당은 행정수도건설에 반대하는 발언을 하기 시작했고, 이 사태는 헌법 소원으로 부쳐졌다. 헌법재판소에서는 ‘관습헌법상 대한민국의 수도는 서울’이라는 이유를 근거로 ‘충청권 신행정수도 건설을 위한 특별조치법’에 따른 행정수도이전이 위헌임을 선고하였다. ‘충청권 신행정수도 건설을 위한 특별조치법’의 위헌 판결 이후 수정·보완된 것이 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이다. 정부는 수정·보완된 법을 바탕으로 행정중심복합도시를 ‘세종특별자치시’로 명명하고, 이를 약칭해서 ‘세종시법(이하 통칭)’이라 부른다.

당시 노무현 정부에서는 서울 및 수도권 집중화 현상에 대한 분산을 목표로 하는 지방분권화 정책을 핵심과제로 삼아 추진하였다. 이에 ‘세종시법’은 노무현 정부의 지방분권화 정책의 요체이자, 서울 및 수도권의 과밀화를 해소하여 더불어 사는 균형발전사회를 만들기 위한 핵심 과업이었다. 또한 노무현 정부는 이외에도 여러 공공기관의 지방 이전에 따른 혁신도시 계획을

8) 세계화(globalization)와 지방화(localization)를 합한 개념.
(世方化, 세계화된 지방, Global Localization 혹은 Glocalization)

수립하였다.

하지만 제17대 현 정부가 출범하면서 ‘세종시법’의 원안을 수정하여 정책 시행을 축소화시키려는 움직임을 보이고 있다. 2004년의 4·15 총선 이후를 답습하는 것처럼, 2007년 17대 대선 당시에도 한나라당과 이명박 후보는 ‘세종시법’에 대해 회의적인 입장을 견지해 왔다. ‘세종시법’의 실현에 따른 중앙기관의 이전과 분권화는 무엇보다 한나라당을 비롯한 이명박 후보 그리고 이후 정권의 지지기반인 서울과 수도권, 영남지방에는 이득이 될 만한 점이 없었기 때문이다. 또한 표면적으로 세종시 건설이 막대한 행정상의 비효율을 야기하는 것이라 비판하며 법적지위, 도시성격, 행정구역범위, 부처이전 규모 및 특별법 제정 및 시행 등에 관한 사항을 바탕으로 원안을 재수정하기를 주장하고 있다. 예를 들어, 기존 법안에서는 정부의 중앙기관을 세종시로 이전할 것이라 명시하고 있지만, 현 정부를 비롯한 한나라당은 정부 부처의 중앙기관 대신 일반 기업체나 대학으로 대체 이전할 것을 선호하고 있다.

위와 같은 현 정부의 입장에 대해, 충청권 기반인 자유선진당과 제1야당인 민주당이 공조하여 노무현 정부가 추진해 온 ‘세종시법’이 내포하고 있는 지방분권의 합당성을 주장하며, ‘세종시법’은 수정이나 축소 없이 원안대로 진행되어야 한다고 주장하고 있다.

☞ 생각해보기

- 행정중심복합도시와 혁신도시의 건설이 완공되었을 때 파생될 수 있는 긍정적 측면과 부정적 측면에 대해서 생각해보자.
- 국가가 균형발전을 이룩하기 위한 다른 방법은 없는지 생각해보자.
- 경기도와 충청남도에는 왜 혁신도시가 없는지 생각해보자.

《참고 문헌》

- 성지문화사 편집부 / 2005 / 행정중심복합도시 / 성지문화사
- 권일, 류상구 / 2007 / 행정중심복합도시와 혁신도시건설이 국토균형발전에 미치는 영향 / 한국지역개발학회
- 원광희 / 2006 / 혁신도시건설에 따른 파급효과 및 향후추진과제 / 충북개발연구
- 최병두 / 2005 / 신행정수도 이후 대책의 방향 설정과 과제 / 한국공간환경학회

《참고 사이트》

- 한국토지공사 <http://www.klcmac.co.kr/>
- 공공기관 지방이전추진단 <http://innocity.mltm.go.kr/>
- 연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr/>