

행정수도 이전(移轉)의 경제적 파급효과와 그 대안

- ‘신 행정수도의 건설을 위한 특별조치법’은 국가 중추기능의 수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화에 기여하기 위하여 충청권에 신 행정수도를 건설한다고 명문화하고 있음
 - 신 행정수도를 건설하기 위해서는 정부자금뿐만 아니라 민간자금이 유입되어야 할 것이므로 향후 민간자금을 유입시킬 수 있는 동인이 제시될 것임
 - 충청권에 정부재원이 투입되는 동시에 정부가 민자유입 동인을 제공해야 한다는 측면에서 보면 국민의 공감대 형성이 필요하며, 따라서 수반되는 경제적 효과와 법안의 목적이 부합하는지의 검토가 필요함

충청권의 신 행정수도 건설은 지역간 격차를 오히려 심화시키며 현재 수도권과 충청권의 연담화를 초래할 가능성이 높음

- 신 행정수도를 건설하기 위해서는 2007~2030년 간 45.6조(정부 11.2조원, 민간 34.4조원, 신 행정수도건설추진지원단, 2003.11)가 소요되어야 할 것으로 추정되고 있는바, 용지보상비를 제외한 41조원이 투입되면 전국적으로 98조원의 생산, 41조원의 부가가치, 120만명의 고용을 유발하게 될 것임(수입수요로의 누출은 없다고 가정함)

[표 1] 신 행정수도 건설투자의 경제적 파급효과

| 구 분 | 2001년 1인당GRDP (백만원) | 생산(조원) | | 부가가치(조원) | | 고용(만명) | |
|-------|---------------------------|--------|-------|----------|-------|--------|-------|
| | | 유발효과 | 비중(%) | 효과 | 비중(%) | 유발효과 | 비중(%) |
| 수도권 | 10.6 | 27.0 | 27.6 | 11.3 | 27.6 | 34.0 | 28.4 |
| 강원권 | 7.5 | 1.7 | 1.8 | 0.8 | 2.0 | 1.7 | 1.4 |
| 충청권 | 10.3 | 51.2 | 52.5 | 21.9 | 53.4 | 66.1 | 55.2 |
| 전라제주권 | 9.1 | 5.3 | 5.5 | 2.5 | 6.1 | 5.7 | 4.7 |
| 대구경북권 | 9.8 | 4.8 | 4.9 | 1.8 | 4.3 | 5.0 | 4.2 |
| 부산경남권 | 11.2 | 7.5 | 7.7 | 2.7 | 6.5 | 7.4 | 6.2 |
| 전국/합계 | 10.3 | 97.5 | 100.0 | 41.0 | 100.0 | 119.8 | 100.0 |

주: 1995년 MRIO모형을 이용한 승수분석이며, 최종수요가 수입수요로 누출되지 않는 것으로 가정하였음

- 행정수도 건설로 인한 경제적 파급효과를 권역별로 분석한 결과 생산을 기준으로 하면 약 51.2조원(전국대비 52.5%)이 충청권으로 귀속되며, 수도권은 27조원(전국대비 27.6%)의 혜택을 보게될 것이므로 충청권·수도권의 확장에 따른 연담화 우려도 배제할 수 없음
- 한편 낙후지역으로 평가되는 강원권, 전라·제주권에는 각각 2%, 5% 정도의 경제적 효과만이 나타나게 되므로 지역별 파급효과의 측면에서 보면 충청권 신행정수도 건설은 오히려 국가균형발전을 저해할 것으로 평가됨

[표 2] 지역산업별 성장률: 1990~2001년간 (단위: %)

| 구 분 | 인구 | 전 체 | 농림어 업광업 | 제조업 | 전기가스 수도건설 | 생산자 서비스 | 기타 서비스 | 공공 부문 |
|-------|------|-----|------------|------|--------------|------------|-----------|----------|
| 서울특별시 | -0.4 | 4.4 | -3.9 | 1.4 | 1.4 | 6.1 | 4.8 | 0.5 |
| 부산광역시 | -0.2 | 4.2 | 0.8 | -0.3 | 3.0 | 8.2 | 5.2 | 1.6 |
| 대구광역시 | 0.9 | 2.4 | 3.9 | -1.2 | 0.6 | 5.3 | 4.1 | 1.1 |
| 인천광역시 | 2.8 | 3.0 | 7.0 | 0.4 | 0.4 | 9.2 | 2.5 | 1.9 |
| 광주광역시 | 2.0 | 2.9 | 2.5 | 2.5 | -1.3 | 6.4 | 3.6 | -0.6 |
| 대전광역시 | 2.9 | 2.7 | -4.0 | 0.2 | -0.2 | 6.9 | 4.4 | 0.5 |
| 경기 도 | 4.2 | 6.2 | -2.7 | 8.6 | 1.3 | 8.5 | 3.7 | -0.6 |
| 강원도 | -0.3 | 3.9 | -0.1 | 3.9 | 3.7 | 6.6 | 7.2 | -0.3 |
| 충청북도 | 0.8 | 7.1 | 1.6 | 10.8 | 3.5 | 9.6 | 6.3 | 0.1 |
| 충청남도 | -0.5 | 8.5 | 3.3 | 13.0 | 9.3 | 11.3 | 7.8 | 0.0 |
| 전라북도 | -0.6 | 5.1 | 2.0 | 5.1 | 6.2 | 9.8 | 6.1 | 0.0 |
| 전라남도 | -1.8 | 7.7 | 3.9 | 10.6 | 7.6 | 11.8 | 8.0 | 1.2 |
| 경상북도 | 0.1 | 7.5 | 0.3 | 11.4 | 7.9 | 9.4 | 5.8 | -1.2 |
| 경상남도 | 1.3 | 5.6 | 1.8 | 6.8 | 2.6 | 9.4 | 4.6 | -0.7 |
| 제주도 | 0.3 | 4.4 | 2.7 | -2.0 | 4.3 | 7.1 | 7.5 | 0.5 |
| 전국 | 0.9 | 5.4 | 0.8 | 7.2 | 3.3 | 7.1 | 4.7 | 0.0 |

주: 생산자서비스는 운수 및 보관, 통신서비스, 금융보험업, 부동산·사업서비스를 포괄하며, 기타서비스는 도소매음식숙박, 방송문화오락, 연구교육서비스 등을 포함함. 공공부문은 입법부, 사법부, 행정부 등 중앙정부와 지방정부기관, 국공립교육기관, 정부출연연구기관, 기타 공공비영리기관을 포괄함

- 충청권은 현재에도 경제성장률이 높은 지역으로 여기에 신행정수도건설을 위한 투자가 집중될 경우 중앙정부에서 주장하는 국가균형발전이란 시대적 명제와는 상당한 괴리를 보일 것으로 판단함
 - 1인당 GRDP를 기준으로 보면 1990년대를 통하여 충청권은 가장 높은 경제성장률을 시현한 지역임(대전은 광역시 일반과 같이 경제적 침체를 경험하고 있음)
 - 특히 지역간 경제력 격차를 초래하는 제조업이 충청권(대전 제외)에 집적되고 있으며, 1990~2001년 간의 충청권의 제조업 성장률이 가장 높게 나타남
- 따라서 행정수도가 충청권에 이전될 경우 수도이전의 기본취지와는 달리 지역간 경제력 격차를 오히려 심화시키며, 수도권 외연적 확산내지는 충청권과의 연담화를 초래할 가능성이 있음

기존 수도기능을 도외시한 수도이전은 국가경쟁력 약화를 초래할 것임

- 정부행정서비스 기능이 서울에서 충청권으로 이전되면 국가경제 차원에서 네거티브 섬(negative sum)의 효과를 초래할 수 있음([표 3] 참조)

[표 3] 정부행정서비스 이전의 전국 파급효과 비교 (단위: 조원, 만명)

| 구 분 | 대전 이전시 | 충북 이전시 | 충남 이전시 |
|---------------------|--------|--------|--------|
| 생산유발효과: 해당지역-서울(조원) | -2.9 | -4.0 | -3.7 |
| 고용유발효과: 해당지역-서울(만명) | -3.5 | -4.8 | -4.4 |

주: 1995년 MRIO모형을 이용한 파급효과 분석으로 최종수요의 수입수요로의 누출은 없는 것으로 가정함. 공공행정 및 국방부문을 정부행정서비스 부문으로 간주하였으며, 그 부문의 최종수요로는 2000년 기준 43조 6천억원을 적용하였음.

범례: 서울에서 대전으로 정부행정서비스가 이전되면 생산·고용유발효과는 각각 2.9조원과 3.5만명이 감소하는 것을 나타냄

- 서울의 정부행정서비스가 충청권으로 이전되어 공급되는 경우의 유발효과를 비교하면 충청권에서의 전국 생산 및 고용유발효과가 서울보다 작아 그 격차가 마이너스(-)로 나타나고 있음(충청권의 해당지역

생산유발효과 - 서울의 생산유발효과)

- 1995년을 기준으로 하면 충청권은 서울과 같은 행정서비스 연관산업이 아직 충분히 성숙하지 않은 상황에 있기 때문에 나타나는 결과임
 - 충청권으로의 수도이전 후에도 서울이 현재 수행하고 있는 기능이 차근차근되지 않거나 연관산업이 성장하지 못할 경우 정부행정서비스 이전은 네거티브 섬의 효과를 초래할 개연성은 더욱 커질 것임
 - 또한 이러한 기능 및 연관산업이 갖추어져 가는 동안 발생하는 조정비용·기회비용 역시 상당한 경제적 손실로 평가할 수 있음
- 더욱이 정부행정서비스 기능의 이전은 서울의 주력산업인 생산자서비스업의 위축을 초래할 것이며, 현재 논의중인 동북아경제중심 및 국제금융중심지로의 도약에 부정적인 영향을 줄 것으로 평가됨. 이는 우리나라 경제의 성장동인으로 간주되는 수도권경제에 양질의 생산자서비스를 공급하지 못하는 결과를 초래함
- 이는 금융 등 국제경쟁관계에 있는 산업과 생산자서비스업은 정부행정서비스 기능을 토대로 구축된 서울의 사회적 자본(social capital)에 크게 의존하며 발전하기 때문임
- 정부행정서비스 기능의 충청권 이전은 수도권경제의 침체, 따라서 국가경쟁력을 약화시킬 가능성이 높음

행정수도 이전의 수도권 인구분산효과는 미미할 것으로 평가됨

- 직간접 고용유발계수에 1.44(1995년 한국은행 산업연관표)를 기준으로 하면 2.52만명(신행정수도연구단, 2003.11)의 공무원이 이전할 경우 충청권에 약 3.63만의 총고용(직간접효과 포함)이 유발되며, 가구당 3.22인(2000년 센서스 기준)으로 환산하면 11.7만명 정도의 직간접 인구 분산효과가 나타나게 될 것임

- 1997~2002년 간 수도권은 연평균 29만명의 인구성장을 기록하였는바 (서울은 연평균 3.2만명 감소, 인천은 3.2만명 증가, 경기도는 29만명이 증가) 행정수도 이전이 유발하는 충청권의 인구유입규모는 수도권의 1년간 인구순증분에도 미치지 못하므로 수도권의 과밀해소에 기여하는 바가 매우 미미할 것으로 보임
 - 따라서 다른 도시기능이 부가되지 않는다면 2030년 목표인구 50만명 규모의 신행정수도(행정수도건설추진지원단, 2003년 11월) 건설은 어려울 것으로 판단함
- ※ 『신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나』, 2003.7.에서는 1.7만명이 이전할 경우 5.26만의 고용이 창출되며, 따라서 충청권에 총 17만명(3.22인 기준)의 인구가 유입될 것으로 추정하였는 바, 현 분석결과에 비추어보면 과대평가된 것으로 간주됨. 이러한 결과는 정부행정서비스의 직간접 고용유발계수를 3.09명으로 가정하고 분석하였기 때문으로 사료됨

신행정수도 건설의 대안은

- 충청권에서는 정부행정서비스의 이전보다 전략산업 육성이 효율적
- 서울의 정부행정서비스 기능이 충청권 3개 지역으로 이전되는 상황과 각 지역의 전략산업이 정부행정서비스와 같은 정도로 육성되는 경우의 생산유발효과를 비교하면 충청권의 모든 지역에서 전략산업투자의 파급효과가 더 큰 것으로 나타남

[표 4] 충청권 정부행정서비스와 전략산업의 역내파급효과비교 (단위: 배, 생산기준)

| 구 분 | 대전 | 충북 | 충남 |
|----------------|------|------|------|
| 전략산업평균/정부행정서비스 | 1.05 | 1.09 | 1.10 |

주: 1995년 MRIO 모형의 승수분석이며, 최종수요의 수입수요로의 누출은 없는 것으로 가정하였음. 각 지역 전략산업에서 최종수요가 발생하는 경우와 서울에서 충청권으로 정부행정서비스가 이전되는 경우(서울에서는 부(-)의 최종수요가 발생하고, 충청권에서는 정(+)의 최종수요가 발생)의 지역내 생산유발효과를 비교하였음

- 대전에서는 정부행정서비스가 공급되는 상황에 비하여 지역의 전략산업인 정밀화학(생물산업 포함)과 전자정보통신기기업의 평균 생산유발효과가 5% 정도 큰 것으로 나타남
 - 충북에서는 정밀화학, 전자정보통신기기업 등 전략산업의 평균생산유발효과가 정부행정서비스의 생산유발효과보다 9% 정도 큰 것으로 분석되었음
 - 충남에서는 생산유발효과를 기준으로 전략산업인 화학산업군(석유화학 포함)과 전자정보통신산업의 평균이 정부행정서비스보다 약 10% 큰 것으로 평가됨
- 따라서 충청권에서는 정부행정서비스의 이전보다는 전략산업을 육성하는 것이 연관산업의 성장을 유도하게 되고, 따라서 지역경제의 성장을 촉진하는 보다 효율적인 대안이 될 것으로 판단함

□ 수도이전비용으로 낙후지역 전략산업을 육성하는 것이 국가균형발전을 촉진하는 대안

- 정부행정서비스 기능이 서울에서 충청권으로 이전되는 경우와 낙후지역 전략산업에 투자할 때에 나타나는 생산유발효과를 비교함
 - 정부행정서비스 기능의 이전비용을 낙후지역의 전략산업 육성에 투입하는 경우의 효율성을 비교·분석함. 상대적 효율성을 비교하기 위하여 동일한 최종수요 발생시 나타나게 되는 생산유발효과를 평가기준으로 설정하였음
- 정부행정서비스 기능이 서울에서 충청권으로 이전되면 국가경제 전체적으로는 부(-)의 효과가 나타나게 되며, 경제적 혜택의 대부분이 충청권 내로 귀속됨([표 5] 참조)

- 정부행정서비스 이전에 수반되는 서울의 수요감소는 경기·인천·강원 지역의 생산, 부가가치, 고용 감소를 유발하게 되며, 충청권에 인접한 전남북, 경남북 지역에만 정의 과급효과를 미쳐, 수도권 이전에 따른 지역별 혜택이 상충되는 것으로 나타남
 - 서울지역의 정부행정서비스 수요 상실에 따른 생산감소로 인하여 지역의 과급효과(서울 및 해당지역의 생산유발효과는 제외)는 대전 이전시 4.7억원, 충북 이전시 -0.4억원, 충남 이전시 -0.2억원으로 나타남
- 대안으로 행정수도 이전에 소요되는 정부자금이 상대적 낙후지역의 전략산업에 투입되면 전국의 경제적 과급효과도 큰 동시에 지역의 생산기반을 확충하게 되며, 나아가 해당지역의 기타 지역의 경제성장도 동시에 유발하게 되는 과급효과가 예상됨
- 강원 정밀기계산업, 전북 수송기계산업, 경북 전자정보기기산업을 육성할 경우 지역의 과급효과는 각각 145억원(전국대비 56%), 173억원(전국대비61%), 165억원(전국대비 56%)에 달함

[표 5] 충청권 정부행정서비스와 낙후지역 전략산업의 과급효과 비교

| 구 분 | 충청권 정부행정서비스 이전시 | | | 지역별 전략산업 투자시 | | |
|--------------------------|-----------------|------|------|--------------|--------------|--------------|
| | 대전 | 충북 | 충남 | 강원 (정밀기계) | 전북 (수송기계) | 경북 (전자정보) |
| 전국생산유발효과 (억원/ 100억원당) | -7 | -9 | -9 | 258 | 281 | 295 |
| 지역내 과급효과(억원) | 103 | 102 | 103 | 113 | 108 | 130 |
| 지역외 과급효과(억원) | 4.7 | -0.4 | -0.2 | 145 | 173 | 165 |

주 1) 1995년 MRIO모형을 이용한 승수분석이며, 최종수요의 수입수요로의 누출은 없는 것으로 가정함.
 2) 서울의 정부행정서비스의 최종수요가 100억원이 감소하는 반면 충청권에서 정부행정서비스의 최종수요가 100억원이 발생하는 상황과 강원, 전북, 경북지역의 전략산업에서 100억원의 최종수요가 발생하는 경우의 전국 생산유발효과임

- 따라서 정부행정서비스 기능의 충청권 이전보다는 그 비용으로 낙후지역의 전략산업을 육성하는 것이 국가경제 성장 및 국가균형발전에 더욱 기여할 수 있는 대안으로 평가됨

충청권내 신행정수도 건설은 국가균형발전이라는 입법취지에 부합하지 않으므로 낙후지역 전략산업을 육성 등 대안에 대한 정부차원의 검토가 요구됨

- 충청권으로의 수도이전은 지역간 경제력 격차를 더욱 심화시켜 지역간 갈등을 유발할 소지가 있으며, 수도권의 경쟁력 약화, 나아가 현 산업기반을 토대로 한 시너지효과를 감소시켜, 국가경쟁력을 약화시킬 가능성이 큼
- 수도이전은 서울에서 충청권으로 행정기능이 이전되는 것이므로 국가경제 전체로서는 생산, 신규고용 등 경제적 파급효과를 유발하지 못하는 단순 전이(轉移)에 불과하여, 제로섬(zero sum) 내지는 네거티브섬(negative sum)이 될 것임
- 정부행정서비스 기능이전에 소요될 정부자금을 낙후지역의 전략산업에 투자하는 대안(代案)은 생산유발 및 신규고용창출 등 추가적인 경제적 효과를 유발하여 국가균형발전을 촉진하고 국가경쟁력 제고에 기여하게 될 것임
- 따라서 국가균형발전이라는 취지를 살리기 위해서는 신행정수도 건설의 영향과 효과에 대한 철저한 사전 검증작업과 더불어 보다 합리적인 대안 모색에 정부차원의 노력을 기울여야 할 것으로 판단함