

新行政首都의 移轉과 立地 問題

仁 金

〈目

1. 序 言 : 問題意識
2. 首都 서울 人口膨脹의 第3要因
3. 都市體系上에서 본 서울의 肥大化

次〉

4. 行政首都 移轉問題의 時限性
5. 新行政首都의 立地問題
6. 結 論

1. 序 言 : 問題意識

「臨時行政首都」의 移轉構想은 여러 國家的 現實 狀況을 考慮하여 着案된 政府의 決斷으로 보인다. 그 中에서도 政府가 移轉構想을 하게 된 근본 動因은 首都 서울의 過密防止 및 安保上의 두 問題와 밀접한 關係가 있는 것으로 생각된다. 現時流에 비추어 볼 때 이 두 當面 問題는 實로 그 輕重을 따지기가 어려울 만큼 심각한 現실 문제로서, 모두가 國家施策의 次元에서 다루어져야 할 課題로 받아 드려진다.

그런데 其實 首都 서울의 安保 문제를 생각해 보면, 그것은 서울의 人口增加와 直結된 문제이다. 만일 현재의 서울이 小都市에 불과하고, 社會·經濟의 都市的 機能이 國土의 限定된 地域에 局限된 것이라면, 果然 「首都 서울 死守」라는 安保決意가 지금과 같이 高潮될 수 있었을까. 서울의 安保는 서울의 人口增加와 函數關係를 갖는 相對的인 性質의 문제로 握할 필요가 있다. 다시 말해서 南北이 對峙하고 있는 오늘의 現實에서, 서울의 人口 및 機能이 계속 肥大해진다는 것은 그 자체가 바로 서울의 位置的 與件 때문에 야기되는 安保上의 問題 못지 않게 서울의 安保를 심각하게 한다는 점을 지적하지 않을 수가 없다. 그리하여 서울의 人口와 安保가 遷都構想論의 同格要因으로 舉論되면서도 其實 따지고 보면 安保는 首都 서울의 人口問題에 포함된 次下의 要因으로 보려는 所以가 있는 것이다.

「臨時行政首都」構想이 發表된 차제에 우리는

차분히 서울의 人口過密과 肥大화의 素地를 다시 한번 생각해 볼 필요를 느끼며, 遷都와 관련된 一連의 모든 계획과 施策은 우선 서울의 人口問題를 第1로 認識한範疇안에서 다루어져야 된다는 생각이 든다.

筆者는 「遷都의 問題=首都서울의 人口問題」라는 等式의 前提下에 新行政首都 移轉構想에 대한 問題意識을 鼓吹하는 바이며, 우리 나라의 都市化 趨勢와 都市體系의 變遷過程에 立脚해서 向後都首 서울의 人口膨脹 素地를 考察하고, 遷都時留意해야 할 新行政首都의 立地選定 問제와 그 立地 効果에 關하여 論議하고자 한다.

2. 首都서울 人口膨脹의 第3要因

首都서울이 人口·機能兩面에서 오늘과 같이 過密·肥大해지게 된 것은 여러 가지 內外的 要因들이 複合的으로 相乘作用한데에 연유한 것이다. 그것은 먼저 우리 나라의 人口가 아직도 年平均 2.0%線을 徘徊하는 高度의 自然增加率을 堅持하고 있다는 事實, 解放과 6·25動亂과 같은 國內外的 社會變動에 따른 人口移動이 首都서울로 大舉 指向되었던 事實, 서울 特別市 行政區域의 擴張이 자주 수행되면서 地域編入에 依한 人口增加와 都市膨脹이 촉진되었던 點, 등등의 內外的 要因을 들어 指摘할 수 있겠다. 한편 서울 人口가 爆發的으로 成長하게 된 近因은 무엇보다도 지난 15년간 國家가 主導해 온 高度經濟成長政策에서 찾아볼 수 있다. 高度의 經濟開發政策은 地域間 특히 都市와 農村間의 成長격차를 深

化시킨 결과 農村地域으로부터의 人口壓出要因을 助長하는 한편, 서울의 人口吸引要因을 증대시켰다. 따라서 這間의 우리 나라 人口移動 패턴은 離村向都型으로 풀이되나 사실상 「離村向 首都서울」이란 表現을 써도 그리 지나친 과장은 아닐 것이다.

以上 指摘한 여러 原因들에 依해서 首都서울이 急激히 成長하였음은 물론, 서울은 이제 人口飽滿狀態에 이르렀다. 그런데 문제는 서울의 人口가 계속해서 急速히 成長할 餘地가 크다는 데에 더 큰 문제가 있는 것이다. 그러한 餘地는 向後 2000年初까지 持續될 것으로 보이며 앞으로 首都서울의 人口膨脹의 主導的 역할을 할 第3要因으로서 우리 나라의 都市化 추세를 저지하지 않을 수 없다. 都市化 尺度의 指標가 되는 都市化率 즉 全體人口에 對한 都市人口 比率의 增加速度에 대한 메카니즘 一面을 理解할 때 首都서울이 안고 있는 현재의 인구증가 문제가 얼마나 심각한 것이며, 人爲的으로 人口增加를 抑制한다는게 이 時點에서 얼마나 어려운 상황에 놓여 있는가를 깨닫게 될 것이다.

都市化의 成長 패턴은 一般的으로 三段階를 거쳐 安定狀態에 도달한다. 그 成長 단계는 S型의 곡선을 그리며 進展되는데, 그림 1에서 보는 바와 같이 都市化의 初期段階, 都市化의 加速化段

階, 都市化의 終着段階로 나뉜다.¹⁾ 都市化의 初期段階는 都市化率의 增加速度가 완만하여, 都市人口는 30%線에 미달한다. 그리고 都市化의 初期段階에서는 第1次 산업 위주의 경제가支配의이며 都市의 發達이 미약하여 人口가 分散된 형태로 나타나는게 특징이다. 소위 後進國들 大多數의 都市化 進展이 이 단계에 속한다. 都市化의 第2단계인 加速化 단계에 이르면 都市化率의 增加速度가 加速될 뿐만 아니라 全體人口에서 차지하는 都市人口가 70%線까지 이르게 된다. 第2단계는 都市化의 激變期로서 人口 및 經濟活動의 모든 分野에서 集中現象이 크게 起起된다. 특히 경제활동 인구의 就業구성 比率이 一次產業 部門에서 2,3차 산업부문으로 높아져 經濟的 意味의 都市화가 本格的으로 진전된다. 開發途上國 내지는 中進國들이 이 단계에 속한다. 都市化의 마지막 단계인 終着段階에 이르면 都市化의 伸張率은 다시 둔화되나, 이 때는 이미 都市人口가 全體人口의 70%線以上을 넘어서게 된다. 한편 사람들의 생활 양식, 價值觀, 意識構造 등이 都會的으로 变모하며, 地域間의 均衡發展이 촉진되어 集中에서 다시 分散이 촉진되고, 이른바 先進國型都市社會의 出現을 보게 된다.

都市化의 成長曲線의 变천 모형에 비추어 우리나라 都市化率을 推計해 보면 <표 1>에 算定되

표 1. 南韓의 推計人口 (단위 : 1000人)

年 度	總 人 口	都市化率	서울人口
1970	31,469	50.30%	5,536
1976	35,700	58.16%	7,357
1981	39,200	63.58%	7,578
1986	42,700	67.93%	8,813
1991	46,600	71.28%	9,930
1996	50,100	73.79%	10,896
2001	53,100	75.30%	11,542

[註] ① 도시화율과 서울인구는 logistic curve model을 적용하여 추계하였다.

② 단 1976년 서울인구는 70~72년의 인구증가율추세에 따라 추계한 것임.

③ 총인구추계는 「서기 2000년 한국에 관한 조사연구」과학기술처의 자료에서 발췌한 것임.

④ 1970년은 실제 통계 자료. 1976 실제 도시화율 59.8%.

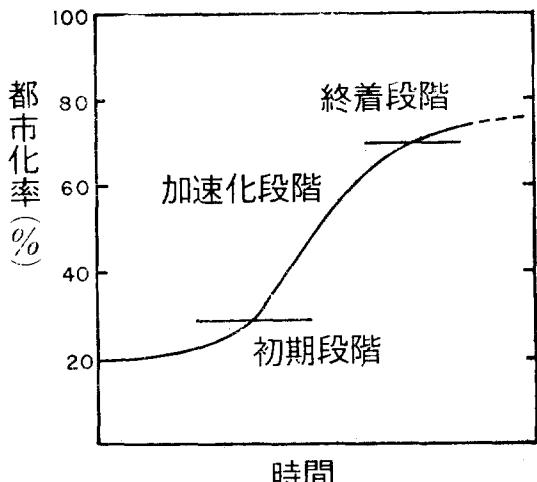


그림 1. 都市化曲線 및 成長段階

1) Northam, R.M., 1975, Urban Geography, Chapter 4, Recent Urbanization, John Wiley and Sons, Inc. pp. 51~54.

있는 바와 같다.²⁾ 우리나라는 1970년대 初에
都市化率이 50%線을 넘어 本格的인 都市化의 加
速化段階에 들어갔으며, 1976년에는 60%線에 달
하여 도시화 增加率의 伸張度가 절정을 이루었다.
高度의 伸張 추세는 1990년대 초반까지 계속되며
그 후부터 증가 추세가 둔화되어 2000년 初에 가
서야 비로서 都市化의 終着段階에 도달될 것으로
전망된다.

그런데 문제는 서울 인구가 1978년 현재 780萬名線을 돌파하여 서울은 이미 超過密 상태에 있다는 사실과 우리 나라의 本格的인 都市化는 이제부터 始作이란 點에서, 그것도 앞으로 向後 2000년까지 20년 이상 더 持續될 운명이란 점에서 문제가 매우 심각한 것이다. 표 1에서 간단히 계산해 보아도 알 수 있드시 1976년 현재의 都市化率을 기준하여 都市화의 가속화 단계가 끝나는 1990년 초에 1000萬이란 인구가 都市人口로 전향되며 都市화의 종착단계에 이르는 2000년 初에는 무려 2000萬 內外의 都市인구가 우리 國土에 추가된다는 계산이 나온다. 여기서 看過할 수 없는 사실은 우리 나라 都市화의 끝은 아직도 멀었는데(20년 이상) 서울은 이미 超滿員이 되었다는 點이다. 要컨데 서울과 우리 나라 전체 都市化 추진 간에 야기되는 時差上의 문제로 因해서 우리 나라의 都市화가 終着段階에 이를 때까지는 肥滿 서울의 人口부담이 계속 增加될 수밖에 없다는 가히 宿命의in 與件下에 놓여 있는 것이다. 그래서 都市化 要因은 向後 서울 肥大化의 第3要因으로 등장하고 있으며 우리에게 크나큰警鐘을 울리고 있는 것이다.

3. 都市體系上에서 본 서울의 肥大化

서울은 國家의 首位都市로서 人口規模에 있어
서나 政治·經濟·社會·文化의 諸般機能面에 있
어서나 宗主都市로 그 成長을 一貫해왔다. 特히

人口面에서는 第2의(釜山)都市人口의 2倍를 훨씬 능가하는 형태로 계속 성장하여 왔다. 一國의 都市體系에 있어서 第1의 都市가 第2의 都市人口의 2倍以上일 때 第1의 都市를 宗主都市(primate city)라 지칭한다. 그리고 第1의 都市成長이 第2의 都市人口의 2倍以上을 持續하여成長할 때 그러한 都市體系의 變遷을 宗主都市化(primate urbanization)라 지칭한다. 우리 나라의 都市體系를 일별하여 보면 서울은 首位의 都市이면서 宗主都市로서 그 地位가 변동없이 오히려 그 비중이 연년히 擴大一路에 있는 것이다. 이것은 向後 首都서울의 持續的인 肥大化를 暗示하는 것이다.

우리 나라 都市體系의 宗主都市化 現象은 都市規模分布의 變化過程에서 보다 잘 確認될 것이다.³⁾ 一國의 都市群을 人口規模의 順位로 配列한 다음 首位都市와 次下 都市들간의 人口 크기상의 배열 관계는 다음과 같은 關係式으로 表現된다.

(1)式에서 P_r 은 順位 r 번째 都市의 人口, P_1 은 首位都市의 人口, r 은 都市 順位, q 는 常數(乘加系數)이다. 즉 一國의 r 번째의 順位의 都市人口(P_r)는 首位都市 人口(P_1)를 常數 q 가 乘加된 順位 r 로 나눈 값과 같다. 都市順位의 配列原理는 경험적으로 歸納되었고 Zipf에 이르러 完全한 關係式이 定立되고 都市順位 規模法則(urban rank-size rule)이라 호칭하게 되었다.⁴⁾ (1)式에서 $q=1$ 이라면, 그것은 一組의 都市들 속의 n 번째 都市의 人口는 정확히 首位都市 人口의 $\frac{1}{n}$ 된다. 예컨데 우리 나라의 都市規模分布의 關係式을 단족한다면 都市順位가 2位인 釜山의 人口가 正確히 서울 人口의 $\frac{1}{2}$ 이 되고, 3位인 大邱의 人口는 $\frac{1}{3}$, 그리고 最下位의 35 번째 都市 三千浦(1975년 현재)는 서울 인구의 $\frac{1}{35}$ 이 된다는 것이다. 이에 對해 (1)式에서 $q \geq 1$ 이상의

2) 金仁, 1976, “國土의 都市의 都市體系 空間格造의 變遷 1976~2001,” 地理學, 第 14 號, p. 43.

3) 우리나라 都市規模分布에 關한 研究: 崔基煥, 1976, “韓國都市의 規模分布”, 地理學研究, 第 1 卷 第 2 號, pp. 27~44, 權容友, 1977, “韓國에 都市規模分布變化Pattern,” 駱山地理, pp. 41~49, 金炳國, 1973, “都市規模分布와 都市化政策”, 都市問題, 4 號, pp. 52~74.

4) Rosing, K.E., 1964, "A rejection of the Zipf model in relation to city Size," *Professional Geographer*, Vol. 18, pp. 76~77.

Zipf, G.K., 1949, *Human Behavior and the Principle of Least Effort*, Addison-Wesley Press.

값을 가질 경우에는 第1位의 都市人口가 次位의 都市人口보다 2倍以上이 되며, 首位都市는 宗主都市의 權座를 누리며 一組의 都市 구룹에서 上位都市階層에 해당하는 大都市群에 의하여 한 나라의 都市人口가 過多하게 分布된 都市體系를 반영하게 된다. 더 나아가 q 값의 变化추이를 분석함으로써 一國의 都市體系의 動態的 變化樣狀도 예측해 볼 수가 있다. (1)式을 바꾸어 表現하면,

$$\log P_r = \log P_1 - q \log r \dots \dots \dots \dots (2)$$

(2)式에서 유도된 都市順位規模分布의 變化模型을 그래프로 나타내면 <그림 2>와 같다.⁵⁾ <그림

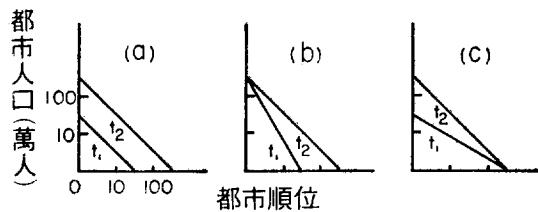


그림 2 都市群의 順位-規模分布變化 모델

<그림 2>의 變化模型中 (a)型은 t_1 에서 t_2 로 時間이 경과하는 동안 두 회귀선의 q 값, 즉 기울기의 변동이 없으므로 都市順位에 관계없이 모든 도시의 인구가 일률적으로 증가된 形態를 나타내고, (b)型은 t_1 에서 t_2 기간 동안에 q 값이 減少함으로써 下位都市 구룹의 인구增加가 上位都市 구룹의 그것보다 相對的으로 더 擴大된 形態를 나타낸다. 한편 (c)型은 時間이 경과함에 따라 q 값이 커진 것을 보여 주고 있는 바, 그것은 相對的으로 上位都市의 인구增加幅이 더 擴大된 형태의 都市體系變천을 示唆해 준다.⁶⁾

우리 나라의 都市規模分布의 變化像을 보기 위해 (2)式에 의거 연도별로 q 系數를 算定한 결과는 <표 2>에 제시된 바와 같다.⁷⁾ <표 2>의 q 系數 값의 연도별 변동이 시사하는 바와 같이 우리나라의 해방 이후 q 값이 1以上을 堅持함은 물론 계속 그 값이 커지고 있어, 都市體系의 变遷

표 2 q 系數值變化 : 1920~1975

年 度	q 系 數	年 度	q 系 數
1920	1.20472	1949	1.12169
1925	1.05301	1955	1.07663
1930	1.05785	1960	1.15762
1935	0.84271	1966	1.13384
1941	0.91226	1970	1.14515
1944	0.89822	1975	1.16522

이 <그림 2>에 例示한 (c)型에 해당한다. 즉 首位都市인 서울이 宗主都市로 군림하면서 都市規模分布의 體系上 上位 구룹의 大都市 階層에 의하여 都市人口의 成長幅이 擴大一路에 있음을 알 수 있다. 이것은 首都서울이 앞으로도 首位都市를 堅持함은 물론 次下 어떤 順位의 都市보다도 인구의 增加幅이 크리라는 것을 豫證하는 것이다. 그러므로 우리나라의 都市化와 아울러 都市體系의 变遷 과정을 고려해 볼 때 首都 서울의肥大化는 앞으로도 계속 확대될 素地가 크다는 사실을 豫見할 수가 있다.

4. 行政首都 移轉 問題의 時限性

앞의 두 章에서 考察한 우리 나라 都市化 추세와 都市體系의 變遷에 關한 論旨를 首都서울의 人口膨脹과 관련지어 要約해 보건데, 첫째 서울은 이미 人口機能兩面에서 과잉 집중되어 있다. 둘째 서울의 人口膨脹의 素地는 昨今에 못지 않게 向後 2000년 초까지 持續될 展望이다. 그要因은 바로 우리나라의 都市化가 本格的인 加速化 단계에 접어들었고, 2000년 初에 가서야 비로서 都市化率이 飽和水準인 80%線에 올라 都市化가 安定期에 닿을 것으로 展望되기 때문이다. 이는 마치 滿水가 된 賽水池에 폭우가 계속 쏟아져 내리며, 계속流入되는 洪水를 감당해야 하는 滿水賈水池의 위험상황에 서울을 比喻해 볼 수가 있는 것이다. 셋째 설상가상 這間의 首都 서울의 成長獨走는 人口의吸引要因을 加重시키는 結果를 낳

5) 兩對方根紙(log-log paper) 上에 기울기 $-q$ 를 가지는 두 變量(都市人口와 都市順位)의 回歸式, 즉 각都市들의 順位(획축)에 대응하는 人口規模(縱축)를 log-log paper에 點으로 圖示하면 首位都市(P_1)가 종축을 끊고 $-q$ 값에 의한 右下로 기우는 回歸線을 얻게 된다.

6) Malecki A., 1975, "Examining change in rank-size systems of cities," *The Professional Geographers*, Vol. 27, pp. 43~47.

7) 權容友, 1977. "韓國의 都市 規模分布 變化 Pattern," 駱山地理, 第4號 p.47. 金仁, op. cit., p. 45.

아 首都서울로의 人口流入을 더욱 助長하고 있는 형편이다. 네째, 都市體系上의 變遷過程에 비추어 본 우리 나라의 宗主都市化 현상은 어떤 계층의 都市보다도 首位都市인 首都 서울의 人口增加 幅을 더욱 擴大시킬 소지가 크다는 點이다. 다시 말해서 우리 나라 全體의 都市化와 都市體系 變遷의 메카니즘의 측면을 고려할 때, 즉 國家 全體의 變遷(成長) 시스템이 어느 漸近線에 수렴될 때까지, 이미 過密 肥大해진 서울은 계속 成長을持續하므로써 더욱 비대해 질 수밖에 없다는 結論이다. 이것은 마치 生體의 各部分들이 몸 全體에서 捜유하는 비율에 비례하여 均衡을 유지하며 生長 발달한다는 allometric 成長의 原理⁸⁾를 벗어난채, 서울이란 한 부분만이 異狀發達을 거듭하고 있는 奇現象과 같은 것이다. 여기서 상기해야 할 점은 首都서울이 경험하고 있는 成長 패턴은 이미 成長의 安定期에 들어간 先進國(成熟한 生體에 해당)의 首都들,例컨데 런던, 파리, 東京(生體의 部分에 해당) 등이 경험했던 大都市로서의 成長 패턴과는 근본적인 差異가 있다는 것이다.

다시 말해서 이들 首都들의 成長 패턴은 그 나라全體의 成長過程과 균형을 유지할 수 있었던 이른바 allometric 成長의 process였다. 일찍이 英國이 大런던 도시권내에 20餘 개의 뉴—타운 開發政策을 펴서 효과적으로 그 나라 首都의 人口를 分散시킬 수 있었던 것도 실은 1900연대에 이미 英國의 都市화와 都市體系가 定常狀態(steady state)에 이르렀고, 따라서 都市轉向 人口分이大幅 激減됨으로써 런던에 配分될 人口가 감축되었던 때문이었다. 요컨대, 런던 과밀 인구에 대한 分散策이 主効했던 것은 英國의 都市化 및 都市體系가 定常狀態를 유지하는 가운데 뉴—타운 개발정책의 타이밍이 적중하였던 것이다.

그러나 英國의 成功事例에 혼혹되어, 都市化와 都市體系의 急速한 变천기에 처해 있는 우리나라가 首都서울의 人口分散을 회책하기 위하여 뉴—타운 정책을 무분별하게 받아들인다면, 그것은

오히려 서울과 인접 開發都市(뉴—타운)의 接續을 加速시키는 결과를 초래하여 결국 수도 서울로의 集中과 확대를 더욱 조장하는 결과를 낳게 될 것이다. 우리는 유감스럽게도 그와 같은 실패를 城南市의 衛星都市 개발의 경험에서 맛볼 수 있었다. 그리고 앞에서 指摘한 서울의 肥大化 要素들을 감안할 때 서울市當局이 計劃人口의 上限線을 700萬으로 책정했던 것이 얼마나 非實現的인 虛構였나를 認識케 될 것이다. 또한 無任所長官室에서 마련한 「首都圈人口再配置計劃」⁹⁾에 제시된 바 수도 서울의 계획인구를 1981년에 800萬線內外, 1986년에 다시 700萬線으로 내려잡은 것은 우리 나라의 도시화 추세와 도시 체계 변천 과정을 무시한 所致로서 實로 무모한 계획임을 直感케 될 것이다.

이제 首都 서울의 人口過密 問題는 어제 오늘의 문제가 아니라 來日의 문제로 飛火되고 있다. 더구나 서울의 人口膨脹 要素를 방지해 둘 수는 없는 현실이며, 밀어닥치고 있는 지금의 大勢를 서울市當局의 힘만으로는 도저히 감당하기 어렵게 되었다.

結局 首都서울의 人口對策은 國家次元에서 해결해야 될 문제로 확대된 것이다. 首都 서울의 人口抑制 측면에서 이든, 國土綜合開發 戰略의 一環에서 이든 行政首都의 移轉 構想은 당면한 현실 문제를 直視한 때문인 바 政策 以前의 裝置的手段으로서도 그 의의가 크다고 본다.

특히 向後 2000년까지 우리나라가 치한 都市化 추세와 都市體系變遷에 대한 상황을 감안할 때 행정 수도 이전 계획은 불가피하고 時限附의 性格의一面마저도 띠고 있는 문제이다. 그래서 「臨時行政首都」 移轉構想이 公式 發表된 이상 (1977. 2月) 新行政首都의 建設을 「언제」「어디에」「어떻게」 할 것인지 政府가 제시할 青寫眞의 公開 귀추가 매우 주목되며, 어차피 遷都를 수행할 계획이라면 그 時期가 빠를수록 首都 서울의 人口抑制 문제 해결을 위해 一助를 더하는 계기가 될 것이다.

8) Beckmann, 1958, M.J., 1958, "City hierarchies and the distribution of city size," *Economic Development and Cultural Change*, Vol.6, p.247.

Lloyd, P.E. and Dicken, P., 1972, *Location in Space: a Theoretical Approach to Economic Geography*, Harper and Row, pp. 35~36.

9) 李應球, 1979, “人口의 地域間配分과 移動(首都圈 人口 再配置 計劃을 中心으로)”, 亞細亞政策研究院, 人口政策세미나(第3回), p. 13.

5. 新行政首都의 立地問題

新行政首都의 移轉 構想은 앞에서 指摘한 바와 같이 現 首都서울이 當面한 人口問題와 관련하여 야기되고 있는 國家懸案 문제들을 直視하여 취해진 지극히 現실적인 措置인 데, 新行政首都의 立地 選定도 그러한 次元에서 고려되어야 할 것이다. 本章에서는 ① 서울의 人口抑制, ② 首都서울의 安保, ③ 新首都 建設費用의 節減 및 ④ 國家經濟基盤의 空間的 擴大構築이란 觀點에서 考慮되어야 할 新行政首都의 立地와 그 効果에 대하여 筆者の 見解를 論議하고자 한다.

첫째, 新行政首都의 位置는 서울의 「人口抑制」를 최대한으로 좌우할 수 있는 곳이라야 한다. 序言의 問題意識에 전제하였듯이 遷都는 곧 서울의 人口抑制問題와 直結된 것이다. 서울市當局이 안고 있는 「人口抑制」의 근본 과제는 세가지 意味로 함축 요약된다. 즉 서울市 人口增加伸張率의 人爲的 鈍化策, 과밀 포화상태의 人口 및 기능을 서울市 밖으로 밀어내는 疏散策, 그리고 서울市 均衡發展을 為해 市內部에서 人口와 기능을 再分配하는 分散策이 바로 그것이다. 서울市當局은 三對策의 人口問題를 해결하기 위하여 그간 부단히 노력을 경주해 왔으나, 서울로의 轉入人口가 轉出人口를 능가하는 추세에 있어 人口增加伸張率의 鈍化措置에 큰 實効를 거두지 못하고 있으며, 人口疏散은 기대조차 하기 어려운 상황이며, 江南開發을 주축으로 한 都市內의 機能分散의 노력도 市當局의 計劃을 따르지 못하는 實情이다. 要컨대 新行政首都의 立地選定은 서울市當局이 수행하고자 하는 三大 人口對策 問題 즉 鈍化策, 疏散策, 分散策에 對한 最大的 효과를 유도할 수 있는 立地性을 고려해서 그 立置가 선정되어야겠다는 것이다.

둘째, 新行政首都의 位置는 서울市民의 「安保心理」를 고려한 위치여야 한다. 누가 생각해 보아도 首都서울은 休戰線에 近接한 거리상에 있다. 그래서 敵의 기습 공격이 가능하며, 그러한 유혹도 배제할 수 없는 것이다. 따라서 漢水以南의 果川에 第2綜合廳舍의 「分都」를 建設할 계획은 바로 有備無患의 對策으로써 매우 현명한 조치이다.

그런데 行政首都 이전 구상이 순전히 敵地上砲火의 射程距離만을 意識한 조치라면 新行政首都의 위치는 응당 射程圈 밖으로 벗어나야 할 것이다. 그러나 「臨時行政首都」가 移徙를 하고 그 位置가 사정권 밖으로 벗어난다 하여도 서울市民과 서울에 集積된 富가 옮겨 앉는다는 것은 결코 아니다(一部는 옮겨 지겠지만) 北傀와 대치하고 있는 한 서울은 敵의 공격 목표로서 그 위협이 常存하는 것이다. 더구나 6·25와 같은 全面戰을 가상해 보고, 그간 증가된 兩陣營의 가공스러운 軍事力의 파괴력을 상상해 보건데, 新行政首都의 位置가 敵地上砲火의 사정권 안이건 밖이건, 다시 말해서 新行政首都가 國土의 어디에 立地하던 간에 軍事戰略上의 位置의 安保效果는 大同小異하다는 것이 筆者の 소박한 견해이다. 설사 射程圈안에서라도 軍事戰略을 융통성 있게 對處할 수 있는 立地點을 찾아 新首都의 防護構築에 만전을 기하고 敵地上砲火의 射程圈을 감수하면서 軍·官·民이 一體가 되어 서울死守의 安保意識을 고취시킨다면 서울市民은 물론 온 국민의 安保와 國防의 姿勢를 가일충 진작시킬 수가 있을 것이다. 新首都의 位置는 바로 그러한 立地性을 내포해야 한다.

셋째, 新首都의 位置는 建設에 소요되는 비용을 최대한 절약할 수 있는 곳이라야 한다. 서울의 「人口抑制」와 「安保」 못지 않게 중요한 것은 新首都 건설에 필요한 財源을 조달하는 문제이다. 政府는 新行政首都가 「臨時行政首都」임을 強調하였는 바, 遷都의 意圖는 國力의 象徵의인 表徵으로서가 아니라 首都서울이 안고 있는 문제와 관련된 현안 문제들을 하나하나 現실적으로 타개해 가겠다는 意志와 상통하는 것이다. 따라서 新首都의 立地選定은 多分히 經濟性을 고려한 合理的인 것이라야 한다. 그러므로 전혀 白紙狀態의 맨 땅위에 하나의 都市를 만들기보다는 既存都市(10萬 규모)를 擴大 개발하여 新首都를 건설하는 것이 근본 意圖에도 합당할 것이다. 왜냐하면 既存都市에 新市街地를 확대 조성함으로써 기존 도시의 下部構造를 最大로 利用할 수 있는 利點이 있고, 建設工程上的 便益이 도모되고, 工期의 단축을 계상할 수가 있기 때문이다. 한편 舊市街地가 될 既存都市는 新首都의 都市的 機能의 遲延

(time-lagging) 현상을 보완해 줄 기능을 겸하는 편의이 따른다. 그러므로 國家豫算面에서나 遷都의 事前事後의 관리면에서나 既存都市의 육성개발은 遷都에 임하는 가장合理的인 조치일 것이다.

앞으로 新首都의 위치는 國家經濟基盤의 空間的擴大構築을 촉진 시킬 수 있는 곳이라야 한다. 그간 第1, 2, 3次 5개년 經濟計劃을 수행하면서 政府는 취약했던 產業基盤을 차실히 다져왔고 경제성장의 고삐를 늦추지 않고 있다. 그간의 經濟發展은 產業別投資計劃에 있어 「무엇을」「얼마만큼」成長시킬 것인가 하는 國家의 總量의 經濟成長을 쌓는데 중점을 두고 노력을 경주해 왔다고 볼 수 있다. 앞으로는 이에 못지않게 「어디에」「어떻게」「무엇을」「얼마만큼」개발 성장할 것인가 하는 國家의 綜合的인 國土開發에 초점을 맞추어 經濟成長을 유도하고 福祉社會建設에 임해야 될 때가 되었다. 其實 우리 나라가 100억 불 수출목표를 달성할 수 있었고, 一人當 國民所得 1000불을 넘게 된 것도 空間的 측면에서 보면 京仁축을 비롯하여 釜山—蔚山—馬山을 잇는 都市基盤產業(urban base industry)의 經濟空間이 國土 위에 구축되었고, 一日 生活圈을 촉진하는 교통 도로망 시스템이 개발되었기 때문이다. 더나아가 國家가 指向하는 200억불 수출목표와 1人當 國民소득 3000불의 과업을 달성하기 위해서는 設定된 數字의 目標를 空間化하는 作業, 다시 말해서 京仁축과 같은 도시기반의 經濟空間을擴大育成하거나 몇개 더 國土上에 조성해야 한다는 뜻과 상통하는 것이다. 금번 遷都의 계획은 國土綜合開發計劃, 특히 第2次 종합계획이 끝나는 1991의 目標를 指向하는 뜻에서도 중요하다. 그래서 그 위치는 國土의 經濟基盤을 확대 구축하기 위한 전략적 포석으로서 그 역할을 다 할 수 있는 곳이라야 하겠다.

지금까지 國家가 당면한 현안 문제의 맥락을 찾아 新首都의 立地選定과 그 效果에 대하여 論議하였는 바 新行政首都立地의 후보지 선정을 爲한 평가 기준에 있어 「位置」란 要素가 차지하는比重은 매우 막중한 것이다.

6. 結論

首都서울은 向後 2000년 까지 계속 人口增加

幅이 를 素地를 안고 있다. 그것은 本文에서 밝힌 바와 같이 우리 나라의 都市化 추세의 메카니즘과 都市體系變遷過程의 측면을 分析할 때 不可避한 事情으로 確認된다. 要컨데 우리 나라는 都市化가 本格的인 加速化 段階에 이르렀고 2000년에 가서야 비로서 都市化의 定常狀態에 도달할 展望이다. 이것은 1976년을 기준하여 앞으로 25년 동안 都市人口로 轉向될 人口가 異격적으로 增加함을 뜻하며, 이期間 동안에 이미 飽滿된 首都 서울로 人口가 계속 流入되지 않을 수 없다는 論理다. 그 위에 都市體系의 变遷 과정에 비추어 본 우리 나라는 계속 宗主都市化로 치닫고 있는 관계로 次下 어떤 계층의 都市보다도 首位都市인 서울의 人口增加幅이 를 것으로 예상된다.

都市化의 激變期에 해당하는 現時點에서, 그리고 都市體系의 未成熟 段階에서 이미 肥大해진 首都서울의 人口對策은 앞으로 매우 豪奢을 다투는 문제로 發展되었다. 차제에 首都서울의 기능 중 行政과 그에 有關한 機能과 人口를 서울市 밖으로 人爲的으로 移轉시키려는 構想은 매우 바람직스럽다. 즉 遷都의 着想은 首都서울의 人口問題와의 關係로 볼 때 불가피한 것이며, 首都서울의 人口對策問題는 25년이란 짧은 기간내에 효율적으로 처리되어야 할 時限附의 性格의一面마저 띠고 있다. 그러므로, 臨時行政 首都의 移轉計劃 및 作業은 오히려 지금부터 서둘러야 함이 바람직스럽다. 한편 遷都는 國力を 과시하기 爲한 象徵으로서가 아니라 現首都의 人口問題와 관련하여 야기되는 國家 현안 문제를 차분히 해결하기 爲한 手段으로 措置되어야 한다. 遷都를 계기로 新首都의 立地選定은 그러한 次元에서 立地性을 신중히 검토하여 그 位置를 決定해야 할 것이다.

따라서 本文에서 論議하였듯이 遷都는 서울의 人口抑制—安保—新首都 建設費用의 節約—國家 經濟基盤의 空間的擴大構築 등 一連의 國家현안 문제들을 最大한으로 해결할 수 있는 立地點을 찾아 新行政首都의 移轉과 建設 계획에 만전을 기해야 할 것이다.

(서울 大學校 社會科學大學 助教授)

The Problem of Relocation and New Location of The Capital City of Korea

In Kim*

Summary

This paper discusses the relocation problem of the capital city of Korea and the decision making criteria in selecting the new location of the capital.

As announced by the government, the idea of relocation of the capital city was mainly derived 1) from the problem related to the growing over-population in Seoul, and 2) from the security problem of the capital city that comes from the locational situation, that is, near the demarcation line. These two elements, namely "population" and "security," are evaluated as the most important factors in considering the relocation problem of our capital city among many elements. But this paper puts more significance in the population factor.

Seoul has grown as one of the biggest cities in the world, and will keep her fast growing pace of population until the year of 2,000. The changing aspects of the urbanization trend and the primate urban system in Korea encourage the growth. The Korean urbanization is under the accelerating stage in terms of urbanization curve, and with respect to the city-size distribution change, the Korean city system keeps the primate urbanization. It means that 1) under the accelerating stage of urbanization, the number of people who will be transferred to urban areas is expected

extraordinarily huge, and a great portion of them will be shared by the already saturated Seoul until the urbanization trend reaches the end. 2) Under the situation of primate urbanization the first rank city, Seoul, will expand its population growth more than any other lower order cities in the nation's urban system. These two conditions will enforce the pace of the population growth of Seoul till the year of 2,000. At the moment, it is quite reasonable and proper to consider the relocation plan as an effort to prevent the growing pace of Seoul and to solve many problems occurred by the population explosion.

Meanwhile, in performing the plan of the relocation of capital city, it is very important to consider some basic criteria to guide the decision making of where to locate the new capital city. The purpose to relocate and to build new capital city is not attempted to show up a symbol of our national economic growth, but it is rather attempted to solve many pending problems accompanied by the exceptional growth of Seoul. Therefore, the locale of the future capital city must be carefully evaluated and decided in conjunction with solving the practical problems related to Seoul city and the nation as a whole: 1) The locale should be a place that can effectively cut down the population growth rate of Seoul, and effectively redistribute population and urban function to the outside of the city and within the city as well. 2)

The new locale should be able to support Seoul citizens with safe feelings in security even if the capital function and other related matters are moved out of Seoul. 3) The expenditure for constructing the new capital must be saved as greatly as possible. For this purpose it is economical to develop an existing medium sized city in stead of building a new capital on vacant land. And

4) This country has started to enter into the level of the advanced industrial society in terms of economic development. Therefore it is necessary to enlarge and develop the urban based industrial space as the complex industrial region of Seoul-Incheon axis. Hence the new capital should be built on the kind of locale that facilitates the expansion of more nation-wide economic space.