

정부청사입지와 대전 서구의 사회·경제적 변화

장시영

경희대학교 지리학과

1. 서론

우리나라는 수도권 중심의 거점성장 정책을 통한 경제발전을 추진해왔다. 거점성장 정책이 경제발전은 가져왔지만 수도권의 인구집중을 유발하였다. 수도권의 인구집중이 산업부문에서는 노동력공급의 긍정적인 측면으로 작용하지만, 정치·사회적 측면에서는 환경문제, 정책적 지원의 부담을 함께 가져온다. 또한 인구의 편재로 인해 타지역과의 불균형을 유발하는 문제점도 내재한다. 수도권 인구집중이 정치·사회적 부담으로 작용하게 되자 정부는 수도권의 집중을 억제하기 위해 1964년 관공서의 지방이전을 골자로 하는 「대도시인구집중방지책」을 발표했다. 이는 수도권 인구 집중에 영향을 미친다고 판단되는 제조업시설, 행정기관, 교육기관 등의 지방 이전을 적극 추진한다는 내용을 골자로 한다. 특히 1973년부터는 국영기업체 및 일부 공공기관의 지방이전계획을 수립하고 추진하였다. 1997년 정부대전청사의 입지는 이러한 배경하에서 추진되었다. 본 연구에서는 청사입지로 인한 변화를 확인하고, 변화의 양상과 원인을 규명하고자 한다.

이를 위해 연구자는 통계자료를 이용한 일반현황분석과 설문조사를 통해 연구를 진행하였다. 연구에 사용된 자료는 1995년과 2000년 인구주택총조사보고서, 산업기초통계조사보고서, 공시지가이다. 이상의 통계자료에 기초하여 청사가 입지한 서구의 변화 양상을 확인하였다. 또한 설문조사를 실시하여 구성원의 의식성향 및 생활패턴을 조사하였다. 설문조사는 이전의 주체인 청사직원과 지역민으로 이원화하여 상이한 두 계층간의 의식성향을 조사해 보았다. 공신력 있는 통계자료와 개인의 의식성향을 확인할 수 있는 설문조사를 병행해 지역의 변화를 확인하고, 그 양상과 원인을 조사해 보았다.

2. 문헌조사

본 논문에서는 도시의 공간구조를 연구한 논문을 참고하여 연구를 진행하였다. 이는 공공기관의 이전이 수도의 주요 기능 이전을 의미하므로 도시공간구조 변화의 차원에서 이해해야하기 때문이다. 도시기능의 이전으로 인해 대상지역은 이전과는 다른 공간구조의 변화를 가져오게 된다. 특히 이전 기능이 도시적 기능이기에 때문에 도시공간구조를 연구한 선행연구를 참조하는 것이 연구의 중요한 사안이다.

공공기관의 이전으로 인한 지역의 변화는 일반적인 도시성장과는 그 성격이 다르다. 일반적인 도시 성장은 인구 증가로 인한 도시권역의 확대이다. 이것은 도심부의 높은 인구압으로 인한 도시외곽부의 영역확대로 대부분의 도시성장은 이러한 양상을 보인다. 그러나 공공기관의 이전은 외부적 요인에 의한 도시화, 도시적 기능의 추가이기 때문에 다른 시각에서 접근하여야 한다. 이러한 내용을 연구하기 위해 대규모 시설의 입지로 인한 지역의 변화를 연구한 논문을 참고하였다.

1) 도시공간구조

도시공간구조는 도시의 활동과 기능이 도시공간에 투영되는 과정으로 볼 수 있다. 인간의 활동과 활동이 일어나는 토지와 시설물 그리고 이들의 상호작용에 의한 변화과정을 분석하는 것이 도시공간구조의 변화를 확인하는 것이다. 대전시 서구의 지역변화는 도시적 성격의 기능이 유입되는 과정에서 생기는 변화로 도시공간구조의 변화이다. 이에 연구자는 해당지역의 변화를 확인하기 위해 변화의 구성요소인 인구, 산업, 지가부문의 변동사항을 분석하였다.

2) 대규모시설의 입지로 인한 지역변화

대전시 서구의 지역변화는 자연적 변화가 아닌 외부영향으로 인한 사회적 변화요인이 크게 작용하고 있다. 특히 공공기관의 이전으로 인한 지역변화가 크게 나타나고 있다. 그러나 공공기관의 이전으로 인한 지역변화를 연구한 자료가 아직은 보고되지 않고 있다. 이에 연구자는 대규모 산업의 입지로 인한 지역변화를 연구한 사례를 조사하였다.

대규모 시설의 입지는 해당지역에 급격한 변화를 야기하는 사안이다. 이러한 사업의 추진으로 인해 해당지역은 인구, 산업, 지대, 경관 등 여러 부문에서 이전과는 다른 형태를 보인다. 도시공간구조의 변화와 같이 대규모시설의 입지로 인한 지역변화 연구에서도 인구, 산업, 지대부문의 변화를 연구하는 것이 중요한 사안이다. 이에 연구자는 인구, 산업, 지대 세 부문의 연구주체에 기초하여 분석을 실시하였다.

3. 대전 서구의 사회·경제적 변화 특징

1) 인구

대전시 서구의 지역변화 연구에서 가장 큰 특징은 인구증가이다. 대전시 전체의 인구증가율도 전국증가율보다 높지만 특정 구의 인구증가율이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 서구의 인구증가율이 타구에 비해 높게 나타나고 있어 대전시 인구증가의 주원인임을 확인할 수 있다. 이러한 인구증가의 원인을 확인해 보면 외부에서 유입되는 인구로 인한 사회적 증가가 주원인이다. 산업 부문과 연관지어 확인한 결과 청사이전으로 인한 관련업종 종사자의 이주가 주원인으로 작용하고 있다. 청사이전의 이주기관은 대전시내에서 서구로 이주한 것이기 때문에 해당기관의 종사자가 함께 이주하지는 않은 것으로 조사되었다. 단기간내 인구유입으로 인한 성비균형의 붕괴를 확인할 수 있다. 청사가 입지한 서구의 경우 청사업무와 관련하여 단순행정업무, 임시직 또는 사업서비스부문에 여성인력이 증가한 것이 주요한 원인으로 분석된다. 대전의 인구는 지역간 편차가 심화되고 있다. 동별 비교 결과 그 차이는 더욱 크게 나타났는데, 청사가 입지한 둔산지구가 이외의 다른 동보다 높은 인구수를 보이고 있다. 서구의 연령별 구조는 65세 이상의 고령자 비중은 다른 지역에 비해 낮고, 경제활동 연령대의 인구가 크게 증가했다. 15세 미만의 인구수는 감소했다. 이상에서 확인한 내용은 동별 분석시 더욱 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 변화의 원인이 정부청사의 이전이라고 연구자는 분석하고 있다.

2) 산업

대전은 지리적 입지요인, 역사적 요인으로 인해 전통적으로 서비스부문의 비중이 높

다. 그러나 서구는 서비스 부문에 있어 다른 구에 비해 낮은 비중을 차지하고 있었으나 청사의 이전과 함께 특정부문에서 비중이 증가하고 있다. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정 서비스부문의 종사자수 증가한 것으로 분석된다. 둔산지구내에 여러 기관이 이전하였지만 이전입지지역이 대전으로 기관의 이전으로 인해 종사자가 이전하지는 않은 것으로 확인된다. 구별, 동별 비교시 산업종사자수의 변화가 심화된 것으로 조사되었다. 특히 청사가 이전한 둔산지구와 그 외의 지역을 비교할 경우 그 차이는 더욱 크게 나타나고 있다.

3) 지대

둔산지구의 면적이 증가한 것으로 나타나는데, 이는 주거용지의 확대가 그 원인이다. 특히 청사인근에 대규모 아파트 단지가 입지하고 있다. 주거면적 확대에 반해 녹지면적은 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 녹지의 형질변경을 통한 주거면적의 확대가 이루어졌기 때문이다. 청사가 입지한 둔산지구의 용도지구비율 격차가 심화된 것으로 나타나고 있다. 이러한 변화는 청사의 입지로 인한 토지이용의 변화를 의미하는 것으로 해당지역의 공간적변화가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

서구전체의 지가 상승보다 청사가 이전한 둔산지구 일대의 지가 상승률이 높게 나타나고 있다. 지대가 상승한 지역내에서도 주거지와 주거지를 중심으로 상업지구가 입지하면서 지가 상승이 높게 나타나고 있어, 주거지가 지대상승을 주도하고 있는 것으로 조사된다. 구별, 동별 분석을 통해 대전의 지대가 지역간 격차가 큼을 확인했다. 이러한 격차의 주원인으로 청사의 입지가 작용하고 있다.

4. 주민 생활 및 의식 변화 특징

정부대전청사 근무자를 대상으로 진행한 설문분석결과 통계자료 분석에서 나타난 변화를 확인할 수 있었다. 응답자의 상당수가 대전이외의 지역에서 이주해 왔으며, 현거주지는 서구로 조사되었다. 특히 둔산지구에 대부분 거주하고 있는 것으로 조사되어 통계자료 분석과 같은 결과를 보였다. 설문결과를 분석하는 과정에서 이주한 공무원간에도 상이한 의식적 차이를 확인할 수 있었다. 이러한 차이는 몇 가지 기준에 의해 구분되었는데, 특히 동거유무와 높은 상관관계를 갖고 있는 것으로 확인되었다. 일반적으로 동거자는 비동거자에 비해 만족도가 높게 나타나고 있다. 특히 거주부문에 있어서는 높은 만족도를 보이고 있다. 반면 비동거자는 전반적으로 불만족한 경향을 보이고 있다. 그러나 정보 및 자료수집의 경우에는 동거유무와는 무관하게 만족도가 낮게 나타나고 있어 이 부문에 이주직원들이 많은 불편을 갖고 있음을 확인할 수 있다.

지역민을 대상으로 진행한 설문분석결과 대부분의 응답자가 청사의 이전이 지역발전에 긍정적인 영향을 주고 있다고 평가했다. 그러나 청사 입지로 인한 혜택이 서구에만 제한적이라는 의견도 있었다. 또한 서구의 인구과밀로 인해 교통체증과 지가상승 등의 문제가 발생하여 원주민과 이주민간에 갈등도 있다고 한다.

5. 결론

정부청사 이전으로 인한 대전시 서구의 변화를 분석한 결과 해당지역은 많은 변화를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 인구, 산업, 지대 부문의 분석을 통해 변화의 중심에 공공기관의 이전이 주요한 원인임이 확인되었다. 국가차원에서 정책집행은 사전에 충분한 조사후에 진행된다. 그러나

사업의 진행후에 성과를 분석해 보면 예상치 못한 결과가 나타날 수 있는 것이 현실이다. 정부대전청사의 이전도 이런 문제로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. 지역경제의 활성화, 문화·교육 부문의 투자증가 등의 긍정적 측면도 많지만, 상당수 구성원들은 생활전반에서 아직도 부족함이 많다고 느끼고 있다. 특히 이주지역에 정착하지 못해 이원화된 생활을 하는 근무자들이 많은 것으로 조사되었다.

통계자료를 활용한 일반현황조사와 설문조사를 통해 공공기관의 이전이 지역의 경제, 환경, 문화 부문에 큰 변화를 야기함을 확인했다. 그러나 과연 사업목적인 국토의 균형발전과 수도권외곽의 과밀해결에는 얼마나 성과를 보일지에 대해서는 의문이다. 이주한 공무원들이 가족과 함께 생활하지 못하고 두 집 생활을 하는가 하면, 자녀의 교육을 위해 서울로 유학을 보낸다. 대다수의 구성원들이 문화 및 정보수집에 어려움을 토로한다. 이전지역에서의 안정화가 이루어지지 못해 다시 수도권으로 회귀하는 현상이 발생하고 있는 상황에서 사업의 성과는 긍정적일 수 없다.

공공기관의 지방이전은 지속적으로 추진되어야 할 사업이다. 그것은 현재의 수도권 과밀과 국토의 불균형을 해결해줄 방안이기 때문이다. 설문과 인터뷰에서 확인한 결과 이주직원들은 주택문제가 가장 먼저 선결되어야 할 과제로 지목했다. 새로운 정착지에 뿌리내리고 지역 발전에 중요한 원동력으로 자리잡아야 본연의 사업목적은 달성될 수 있을 것이다. 설문분석을 통해 동거유무에 따라 응답자들의 만족도가 상이하게 나타난다. 이는 가족들과 함께 생활할 수 있는 환경의 조성이 중요함을 말한다.

이와 함께 문화 소비욕구가 강한 구성원들을 위해 투자가 이루어져야 한다. 문화 및 여가생활, 정보 및 자료수집 등의 부문에서 많은 응답자들이 불만을 토로했다. 더불어 이러한 투자가 특정 계층에만 제한되어서도 안된다. 지나치게 서구에만 투자가 몰려 다른 구에서 소외감을 느끼는 일이 없어야 한다. 또한 서구 지역내에서도 원주민과 이주민간의 갈등이 해소될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

국토의 균형발전을 위해 추진한 사업 본연의 목적에 부합하기 위해 공공기관의 이전은 물리적인 수위에 제한된 영향평가 보다는 구성원들의 의식과 실질적인 지역변화를 분석하여 사업성과를 평가하여야 한다. 연구자는 인구, 산업, 지대부문의 자료로 연구를 진행하였지만, 이상의 내용에서는 밝히지 못한 지역의 변화와 구성원의 의식, 갈등, 욕구를 함께 평가할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그래야 지역의 변화를 분석하고 실제 사업의 성과를 확인할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김광익, 박현주, 1997, '수도권 공공청사의 지방이전방안', 국토연구원.
 유상혁, 2000, 도시공간구조 변화 특성에 관한연구-대전광역시를 사례로-, 대전대학교 박사.
 이정록, 2000, 광양만권의 공업화와 지역경제의 변화;1987-1995, 국토계획 제35권 제2호, pp.77-186.
 Don Mitchell, 2000, Cultural Geography -A Critical Introduction-, Syracuse University.
 James S. Fisher, 1981. "structural Adjustments in the Southern Manufacturing Sector", Professional Geographer, 33(4), pp.465-474.
 Bourne. L. S., 1982, :Urban Spatial Structure; An Introductory Essay on Concepts and Criteria: in Bourne. L. S., ed., Internal Structure of the City, Oxford Univer, press.
 Anderson, W. p., and Miller, E. J., 1996, "Urban Form, Energy ad The Environment; A Reviews of Issues", Evidence and Policy, Urban Studies.
 Won Sup Lee, 1998. "Industrial Restructuring and Spatial Development in Korea; 1983-1993", 지역연구 제 14권 제2호, pp.85-105.