

新行政首都의 計劃과建設

— 基本條件과 그方向 —

金 源 (서울市立産業大學教授)

I. 머리말

지난 2月 서울市를 年頭 순시한 자리에서 박대통령에 의해 밝혀진 「臨時行政首都建設構想」은 그후 많은 사람들에 의해 여러가지 意見이 쏟아져 나왔으며 「메스컴」은 한술더떠서 行政首都의 位置까지 占치기도 했다. 그후 들쭉거던 흥분과 자기나름대로의 주장이 수그러지려던 3月 중순 또 다른 하나의 이와 관련된 政策決定이 第一無任 所長官室에서 發表됨으로서 이제까지 몽롱하여 구름잡기식의 新行政首都에 대한 運轉이 점차 나타나기 시작한 듯하다.

다시 말하면 「構想단계」에서 「計劃단계」에 좀더 가깝게 접근되고 있고 구체화되고 있는 인상이 짙다. 구상단계에서 밝혀진 내용으로 서울서 交通거리가 高速道 電鐵로 1시간~1시간30분 정도에 行政府만 옮기고 인구는 數十萬의 규모정도 밖에 몰랐던 것이 首都圈 人口再配置計劃이 發表됨과 동시에 報道된 내용으로선 人口規模가 50萬정도로 구체화되었고 投資計劃은 4次計劃이 끝나면서 반영되며 期間을 10年정도의 長期的으로 고려하고 土地는 全面買收하여 投機를 強力히 抑制하며 交通接近을 京釜線鐵道와는 별도로 高速電鐵을 建設하겠다는 등으로 구체화 되었다.

II. 新都市의 基本概念

여기서 우리는 가장 주요한 점이 이제까지의 論議에 빠진듯 한데 어떤 都市를 어떻게 計劃하고 建設하는 것을 新都市(New Town 或은 New community)라고 부르느냐 하는 概念的 定義와 그 基本要件에 관한 논의이다. 新行政首都로 新都市로서 計劃, 建設하기 때문에 이에 대한 理解가 必要할줄로 믿는다. 흔히들 아무렇게나 區劃整理를 해 놓고 (영동지구) 뉴-타운을 建設했다고 하는 것을 우리는 보아 왔고 城南市(광주 단지)처럼 概存市 옆에 혹처럼 團地를 조성 빈민층을 移住시켜 놓고 5年만에 事業을 끝내버리는 것도 뉴-타운 이라고 부르는 例를

우리는 경험했다.

新都市-「뉴-타운」-라고 하면 우선 다섯가지의 기본요건을 갖춘것이어야 개념적 정의가 성립된다. 첫째 人口規模(size)이다. 어떤 수준의 適正人口규모를 갖추어야만 都市經營이 효과적으로 될 수가 있다는 理論에서 新都市를 計劃할때 가장 먼저 다루어 지는 것이 人口의 規模이고 여기에 기초해서 年令別 家口別 性別 취업人口別... 등 人口의 內容을 분석하게 된다. 이것이 新都市가 앞으로 갖추어야할 計劃區域面積, 基盤施設 社會間接資本 投資規模등을 算出하는 基礎資料가 된다. 뿐만아니라 都市의 規模가 어떤 水準以上으로 비대하여 지면 管理經營의 費用이 增大하여 지고 都市 機能의 효율성은 상대적으로 감소한다. 같은 論理로 都市規模가 어떤 水準以下로 머물어 成長을 하지 않으면 費用이 상승한다. 이러한 原理를 가리켜 「規模經濟」라고 이르는바 都市의 規模는 費用 能率性和 직결되고있다.

둘째의 要件으로 人口規模와 관련해서 都市經濟를 自立自足的으로 형성하는 것이다. 自足的經濟의 限界를 어떻게 잡느냐 하는 문제도 상당한 理解가 논란이 되고 있지만 그 核心은 가능한限 母都市나 주변都市에 고용기회 경제 活動을 의존하지 않는 뜻에서의 自立 自足的都市란 뜻이며 따라서 都市經濟의 基盤으로서 産業제조업을 新都市가 갖고 있어야 하고 이의 活動을 지원해줄 서어비스 産業의 확보가 뒤따라야 한다.

그러나 경우에 따라선 新都市建設의 目的에 따라 經濟 活動의 구성비율이 달리 책정 되어질수가 있을것이다. 즉 순수하게 軍事的目的에 의해 建設되는 軍事都市 教育적 목적의 教育도시 항만도시 工業都市 行政首都등에 따라 구성비율은 상이 함은 어쩔수가 없을 것이다.

自足的都市란 뜻의 다른 概念的要件은 經濟人口를 「多樣化」하므로서 한 産業部分이 景氣에 민감하여 침체되던

라도 都市全体經濟의 경기가 경직화되지 않고 신축성 있게 地方고용경기를 유지할 수 있다는데 理論的 기반을 두고 있다. 이것이 單一고용구조에 의존되고 있는 工場都市(Company Town)와 구별된다.

經濟基盤을 多樣化하는 것은 필수적으로 土地利用을 多樣化함을 前提로 하는 것이고 이것이 新都市가 갖추어야 할 세번째의 요건이다. 사실상 앞서 보았듯이 적정인구의 설정도없이 그리고 經濟기반도 같지 않은 郊外地의 住宅地 開發事業을 가르켜 뉴타운이라고 버젓이 부르는 예를 많이 보는데 이런 경우 대개가 대부분의 土地 利用이 단순한 宅地로만 使用되고 있을 뿐 이들의 都市 活動에 필요한 工業用地 상업용지 여가목적의 用地 公園…… 등의 多樣한 土地利用計劃이 되어 있지 않고 이들 使用를 주변 母都市나 中心都市에 의존하고 있다. 이것을 우리는 침대도시(Bed room Town)이라고 부르고 都市라고는 하지 않는다.

따라서 앞서본 人口규모 自立經濟基盤 多樣한 土地利用의 세 가지 要件은 표리의 관계에 있음을 알수가 있고 이것들이 都市建設의 性格 구조 기능을 구별짓는 골격이 된다.

네번째의 요건은 주로 建設過程의 성공의 관건을 좌우하는 「단계적개발」인데 이는 長期計劃(10年~20年)에서 基本方向을 設定해 놓고 여기에 따라 中期計劃(5年)을 都市別事業計劃을 연결짓는 年度計劃(1年)을 작성하여 단계적으로 實踐하는 것을 가르킨다. 그런데 단계적 계획과 그 실천에 결정적으로 영향을 미치는 세 가지의 요소를 또한 경시할수가 없다. 우선 管理主体가 누구인가에 따라 단계적 개발에 영향을 미친다. 대개의 경우 開發建設만을 장악하는 기구와 住民行政서비스(민원서류, 都市경영……)를 담당하는 地方自治團體를 처음부터 양립시켜 가면서 진행하다가 開發이 종반기에 넘어 가면서 잔여업무를 地方自治團體에다 一任하고 철수하는 경우이고 다른 하나는 開發 建設業務를 주관하는 開發主体가 단독으로 진행하다가 中途에서 都市형성이 이루어 지는 과정에 따라 地方自治團體를 구성 일임하는 경우와 마지막은 兩業務를 一元化시켜 한 機關이 開發 管理를 겸하는 경우이다.

그리고 이러한 개발에 소요되는 財源을 어떻게 조달하느냐의 문제이다. 管理主体가 民間人이나 國家이나 아니면 半官 半民의 公企業이나에 따라 財源조달 方法이 다르며 土地를 어떻게 利用統制하느냐 하는 문제와도 財源조달方法은 깊은 관계에 놓여있다. 國家나 公企業이 新都市를 건설하고 財源을 부담할 경우 대개 土地를 全面買收 公有하면서 使用用途에 따라 長期 中期로 나누어 賃貸하여 주고 있으며 그렇지 않고 個人이 開發할 경우 利益追求의 기본원리에 따라 土地를 매각차분하고 元金を 단시일내에 환수해 버리는 方法이 있다.

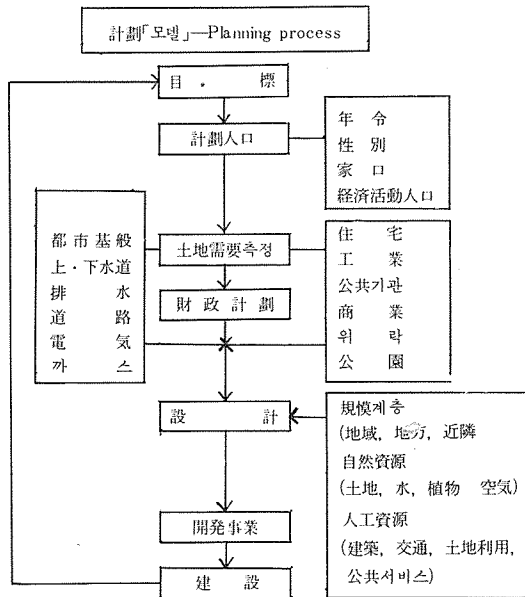
마지막으로 다섯번째의 新都市의 기본요건은 누구나가 다 알고 있는 「그린벨트」를 갖고 있어야 하는 것이다. 이 원리는 당초 田園都市의 창시자「E.화워드」에 의해 주장되었는데 그는 과밀로 인해 팽창하고 있는 당시의 「런던」에 대한 해결책으로 교외에 건설하는 理想的인 전원도시는 반듯이 市域주변에 田園의 風景에 둘러 쌓여야 한다는데서 비롯하여 그후 英國의 新都市法에서는 이를 明文化시키게 된다. 그러므로 그린벨트를 갖고 있어야 한다는 주장은 그것의 직접적 의의보다는 간접적 부과 효과가 더 크다고 보여진다. 즉 無計劃的인 平面擴張을 防止하고 都市形成을 좀더 管理에 용이할 정도로 구조 규모를 統制해 보려는 뜻으로 意圖的變形이 이루어지고 있음을 알수가 있다. 따라서 그린벨트(녹지대)를 우리는 開發制限區域(green belt)과 같은 뜻으로 사용된 이유도 바로 그점에 있다. 뿐만아니라 新都市는 地域間的 空間的 均衡을 유지하여야 하며 그린벨트로 둘러 쌓인 수개의 뉴-타운이 母都市를 中心으로 균형있게 配置되어 空間上으로는 편리한 交通手段에 의해 서로 연결되어 있음을 가르킨다 이러한 理想的패턴을 E. 화워드는 「Social Cities」라고 했고 오늘날 우리는 이를 地域計劃 또는 法域計劃이라고 부르고 있고 新都市는 이러한 計劃범위내에서 조화있게 기능적 부담을 수행하도록 立地計劃이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 新行政首都의 「計劃」

이와같은 다섯가지의 개념적 요건을 어떻게 新行政首都計劃에 적용시킬 것인가 하는 문제는 꽤 복잡하고 상당히 깊은 研究가 있어야 할 듯 하다.

計劃의 基本이 되는 것이 目標(goal)인데 新行政首都建設의 目的은 ①安保上으로 적의 포격사정거리에 있어서 執行部만이라도 安全한 곳으로 옮겨야 겠으며 ② 서울의 人口增加에 대한 소산책으로서 流入要因의 核心이 되는 行政府를 옮겨 「서울에의 偏重」을 좀 分散시켜 보자는 의도이다. 이 두가지 이외에 가능하다면 地域間的 均衡開發을 유도할수있고 波及效果를 기대하는 간접적 목적도 첨가한다면 首都建設의 目的은 타당하고 건실한 편이다. 그 다음이 人口를 어느 규모로 잡느냐 하는 問題들인데 政府는 앞서 보았듯이 50萬 規模로 잡고 있는 듯하다. 많은 專門家들이 당초의 구상단계에서 발표했던 수 10萬의 人口規模를 놓고 끈질기게 각기 다른 규모의 적정선을 주장하고 그가운데서도 100萬說을 주장한 이도 있는데 그 理由가 바로 그 적정선을 어느정도로 設定하느냐 하는 것이 行政首都計劃의 方向을 決定짓기 때문이다.

計劃「모델」에서 보듯이 計劃人口가 全体建設計劃에 주는 영향이 막중하며 여기에 의해서 地下基盤施設과 住宅, 教育, 公업……등의 地上都市施設을 충족시키는 土地需要의 규모를 산출하고 이는 그다음의 財政投資의 규모와 年度別 규모를 결정 짓는다.



人口 50만 규모에 따른 住宅用地 工業用地, 公共用地, 商業用地, 公園 등의 수요가 구체화되어 地上施設을 支援해 주는 都市基盤構造도 여기에 의해 결정된다. 그러나 이 總量의 수요 규모를 좀더 단계적으로 세분화시킬 경우 中期의 年度別의 수요 규모도 각각 쪼개어 計劃할 수도 있다. 즉 計劃期間을 10년간으로 잡고 50만명을 위한 都市를 建設할 경우 매년 5만명내의 人口가 流入하는 것이 되고 이들의 都市定着을 밀받침해 주는 각종 都市施設의 규모를 산출하면 된다. 그리고 이것의 設計 建設을 위한 財政규모가 나오게 된다. 이 展開過程은 꼭 단순화시켜서 그 연계관계를 이해시킬려고 한 것이지만 실제로는 이들 人口를 初期에는 적게 증가하는 것으로 잡고 都市施設이 어느정도 갖추어 질때 增加率을 높여서 計劃하는 것이 안전하다. 外國의 新都市計劃의 예를 보면 開發初期에는 보통 流入人口를 統制하고 적게 계획하여 初期의 財政投資 규모를 높게 하지 않는 것이 상례인데 그렇게 하므로서 都市開發의 「安全性」을 유지하고 財源上의 出血과 낭비의 위험을 미연에 방지하는 것이 된다. 여기에서 우리는 計劃人口 財源規模가 표리의 관계에 있음을 알 수가 있다. 新都市建設을 國家事業으로 하는 영국의 경우는 國家에서 長期金利의 금융을 앞선해 주고 있어서 初期開發기간에서 (적어도 五個年內)는 주로 都市기반시설 都市의 中心街(Town Center)를 건설하므로서 일단 人口流入의 매력(magnet)을 형성해 놓는다. 따라서 이 기간동안의 投資는 元利金の 상황이 어렵고 사정되는 것이나 다름없지만 여기서부터 每年 人口增加와 이에 따른 住宅工業用地 상가등을 開發 대역하므로서 中期를 넘어서야 元金 상황이 可能하게 된다. 韓國의 新行政首都는 그 도시성격 상 行政都市가 될 것이기 때문에 官街가 都市活動 經濟의 基盤이 될 것이어서 초기의 公共投資가 엄청난 것이고 이는 최단시일내에 끝내지 않으면 아니될지 모른다. 이에 대한 財源조달과 또 여기에 종사할 公務員들을 위한

間接的 財政 支援方式에 의한 住宅建設의 규모도 클 것이다. 政府建物과 施設들은 自体内에서 再生産的 기능이 없기 때문에 이에 所要되는 財源은 政府가 부담하고 상환도 포기해야 하는 특수성을 고려한다면 다른 성격의 新都市나 半月新工業都市建設의 경우와는 財源조달 상환계산의 方法이 상이할 가능성이 높다. 그렇다면 비록 不動産 財産으로서의 市場價值는 갖고있지만 상환을 못하기 때문에 政府 부담 즉 國民부담이 클 것이고 그以外的 都市施設들은 사용자 부담 方式으로 財源회전이 可能하기도 하다.

여기서 新行政首都에 投資하는 國家 부담이 다른 新都市의 경우보담 훨씬 크게 책정되어야 할 이론적 근거를 찾아 볼 수가 있다.

그리고 新行政首都에 상당한 數의 文化 教育施設이 立地할 가능성이 높기때문에 이들의 大部分은 地方및 國稅의 課稅대상에서 면제되거나 減稅대상이 되고 있어서 地方自治團體로서는 상당한 稅源을 상실하는 것이 될 것이어서 美國의 聯邦政府首都의 경우처럼 中央政府에서 直接首都經營을 담당하게 될 가능성은 전혀 배재할 수가 없다.

人口規模, 土地利用 財政計劃에 이어서 이 세가지를 하나로 묶어서 크게 이른바 都市綜合計劃(Master Plan)이라고 부를 수가 있는데 이를 좀다른 측면에서 분류하면 都市의 物理的, 社會, 經濟的 및 制度的 성격으로 나눌 수가 있다. 종래에는 이 세가지 要素(Physical, Socio-Economic Institutional Aspects)가 都市計劃에 있어서 는 중전의 앞뒤의 관계에 비유되어 불가분 관계에 있음에 불구하고 중요성이 많은 사람들에 의해 이해가 되지 않고 있었던 것 같다.

物理的計劃을 「hardware」에 비유하면 社會 經濟 및 制度的 計劃을 「soft ware」라고 할 수가 있고 이들은 상호 배타적이 아니라 상호보완적으로 기능하고 있다.

不幸히도 이제까지 우리나라에서 경험한 都市開發은 너무나 物理的開發에만 치중했고 人間의 定着을 유도하는 社會 經濟的 뒷받침이 전혀 고려되지 않았던 것이 사실인데 이 점은 깊이 반성하지 않으면 또다른 과오를 新行政政府 都市計劃과정에서 범할 위험마저 없지 않다.

다시 말하면 都市計劃은 三次元的 (three dimensional approach)接近이 必要하며 어느한 면에도 치중해서는 아니 된다. 지나친 한면의 편중은 計劃의 內容을 硬直化시킬 우려가 있어서 長期間에 걸쳐 流動的인 人口 社會 經濟를 計劃해야 하고 장래의 예측 변화의 可能性에 대한 대처등이 可能하도록 하자면 종합계획의 內容 구조를 伸縮성 있게 作成할 필요가 있다. 그러므로서 오늘날 우리가 당면할 예측이 어려운 科學技術 文明의 發達 증가하는 所得 變化하는 個人의 기호 취미 의식구조 소

비패턴 위락 경향 그리고 社会制度 및 그 변화 경향…… 등을 신축성 있게 수용하고 都市改造 (transformation) 를 이룩해 나갈 수가 있을 것이다.

IV. 建設

이러한 多様 복합적인 요소들이 마찰없이 질서 있게 서로 성장하면서 都市民이 生活을 영위하기에 편리하도록 하자면 「建設」 과정에 있어서 波生될지도 모를 問題들에 대한 사전검토가 있어야 할 듯 하다.

우선 開發 建設業務를 주관하는 기구가 必要할 것이고 이 業務에 상당한 經驗과 經驗을 갖춘 人力이 배치되어야 할 것이다. 앞서 보았듯이 세 가지의 管理主体 가운데 어떤 형태의 것을 택할 것인가도 충분한 연구가 있어야 할 것이지만 이는 또한 段階的 開發에서 年度別 增加人口를 어느 수준으로 잡느냐에 따라 기구설치의 時期가 決定된다. 初期開發 단계에서 주로 都市基盤施設을 하고 整地作業을 할 경우 流入人口가 없을 것이기 때문에 開發事務만 전담하는 기구로서도 가능하지만 移住計劃을 너무 의욕적으로 장성한 나머지 年수 10만 명씩 移住해 올 경우 行政支援을 할 地方自治團體의 設立이 初期부터 병존시켜야 할 必要가 생긴다. 行政府에 종사하는 高用人口를 대충 4 萬名으로 잡고 그 가족수를 합쳐서 대충 20 萬을 계산하고 있는데 이 경우 이들 人口를 어떻게 移住시키느냐의 問題는 실로 심각하다. 半月新工業都市의 경우는 서울서 移住해 갈 工業團地의 開發이 完了되고 나면 政府에서 間接的 支援만으로 해결될 個人企業체의 이주이지만 新行政首都는 公務員과 그의 家族들의 移住인바 住宅, 教育, 社会부대시설에 대한 支援이 뒷받침 되고 政府가 어느 면에서는 直接的으로 介入 주선해 주어야 할 성질의 移住이다. 그렇지 못할 경우 中央行政에 종사하는 公務員들의 士氣나 집무능률에 많은 영향을 미칠 우려도 없지 않다. 따라서 政府側으로 보면 앞서 지적 했듯이 公共庁舎에 投資되는 財政과 基盤施設 및 移住비용 등의 財源조달 및 그 규모가 다른 어느 新都市 建設의 경우 보담 클 것이란 사실엔 누구도 부정할 수 없을 것이다. 半月新都市의 政府부담이 全体財政의 약 1/3 정도로 보도되고 있는 것에 비교하면 新行政首都는 이보다 훨씬 상회 해야 마땅할 것이다. 이와같은 大役을 담당할 開發主体를 設立시켜 놓아 各部에서 支援부담하는 事業들을 통합 조정하는 協同정신 (Partnership)이 필히 요청된다. 우리나라 관료 병폐로 모든 사람에게 의해 누누히 지적되다 싶히 하는 非協助 배타 獨善的 풍토속에서 각기 다른 部處에서 부담하는 事業(전기-韓電 學校-文教部 道路-建設部 住宅住宅公社 上下水道-建設部 의로시설-保社部)들이 어떻게 잘 조화를 이루면서 人口增加에 맞추어 建設될 것인가 하는 것은 실로 비상한 관심을 모은 문제인 것이다. 大部分의 開發途上의 新都市 新行政首都建設의 경우를 보면 비록

단계적 계획과 開發전략을 수립했는데도 당초 예측했던 수준대로 人口가 流入해 오지 않고 항상 (超過流入) 을 하고 있어서 이에대한 支援事業이 적시에 요청되는데 불구하고 開發主体와 地方行政기구와의 協助가 잘 이루어지지 않고 서로 책임전가 비판을 일삼는 가운데 新都市內에서는 新「스럼」街가 形成되고 있었다. 이것이 印度의 「산디가」 브라질의 「브라질리아」 터키의 「앙카라」 등에서의 例인데 그 결과 오늘날 이들 行政首都內와 변두리에서 빈민촌이 「암」처럼 커져가고 있어 또 하나의 고민을 안겨다 주고 있다. 新行政首都 建設에서 우리는 이런 것을 미연에 防止하기 爲해 土地利用計劃을 철저히 하고 開發土地(計劃地區內)를 全部 買収하여 이를 開發 實수요자에게 賃貸해주는 方法의 과감하고 획기적인 制度를 導入해 볼 만하다. 이미 政府에선 土地公管制의 개념을 導入하려고 하지만 적어도 公共事業의 対象地와 그 주변지는 전통적인 土地의 私有權에 대한 수정이 加해 저야만 長期的인 國土空間計劃을 수행해 나갈 수가 있을 것이다. 곧 開發에 착수할 半月新工業都市와 80년대에 建設할 것으로 알려진 新行政首都開發을 契機로 우리는 土地에 대한 私有權 개념에 대한 修正이 그와같은 制度를 도입함으로써 시험해 보아야 할 듯하다.

V 結論

都市建設은 人間의 文明創造이다.

人類文明이 古代로 부터 都市에서 創造되었고 그것이 역사를 통해 흘러 내려오고 있는데 우리는 이러한 歷史的課業을 우리 当代의 것으로만 좁게 짧게 생각하지 말고 긴 안목에서 폭 넓게 計劃設計 建設을 하여 우리의 후세들에게 1980年代의 都市文明建設이 數世紀를 지나도 보람있는 歷史創造가 되게 해야 할 使命感에 處해 있다.

都市는 어느 한 사람의 지혜로서 이루어지는 게 아니다. 都市計劃家, 都市設計家, 建築士, 土木, 法律, 行政, 經濟 등 專門人과 一般市民들의 지혜를 총 동원하여 建設해야 하며 都市建設이 지나치게 건축, 土木分野의 專門人들에 의해 요리되어 온 과거의 경우, 너무나 物量的 學文의 硬直한 경향이 짙었고 그렇다고 行政관료들에 의해 主導되어 가는 都市開發도 바람직하지 못하다.

요컨대 都市는 人類文明의 요람지요 처식처라고 표현한 루이스 머호드(Lewis Mumford)의 말처럼 自然空間속에서 人工要素를 가미한 綜合藝術을 建設하는 作業에서 象知를 물을 줄 아는 지혜가 필요하고 이에 대한 습관상의 經驗이 新行政首都의 計劃 建設과정에서 경험해 볼 수 있다.

끝으로 都市는 三次元的 요소가 있다는 사실과 이를 計劃하는 接近은 신축성이 있어야 하고 복잡 다양한 요소들을 단계별로 建設해야 하는 都市開發에 종사하는 專門人들에게 격려와 용기 그리고 인내력이 요청된다는 것을 강조하고 싶다.