경북도청 이전에 따른 지역 변화와 주민 인식

김지영, 신효원, 이승현

1. 서론
1) 연구 배경 및 목적
2) 연구 대상 및 지역

2. 선행연구
1) 공공기관 이전이 지역에 미치는 영향
2) 도청 이전 선례에 대한 연구

3. 경북도청의 역사와 이전 추진 과정
1) 역사와 도청 이전 추진 과정
2) 경북 도청 신도시 조성 계획

4. 경북도청 이전의 기대 효과와 실제 변화
1) 도청 이전의 의의와 기대
2) 도청이전 지역의 실제 변화

5. 도청 이전에 대한 지역주민의 인식
1) 조사 개요
2) 도청 이전에 관한 설문 조사
3) 도청 이전에 관한 심층면접
4) 설문조사의 한계점
5) 문제점 및 개선안

6. 결론

1. 서론

1) 연구 배경 및 목적

행정구역이란 행정상의 목적에 따라 구획한 행정단위이다. 1995년 지방자치제도가 시행된 이후에는 시·군·구 이상의 행정구역이 변화하는 사례가 드물어졌지만 그 이전에는 정부의 법령에 의해 시와 군이 설치되거나 폐지되기도 하고, 도에 준하는 직할시가 설치되기도 하였다. 직할시가 출범하면서 기존에 소속된 도에서 분리되자, 직할시 내에 있던 기존도의 도청이 다른 지역에 속하게 되는 현상이 발생하였다. 이러한 현상을 겪은 지역에서는 도청을 다시 도 내로 옮겨오려는 움직임을 보였다. 경상북도도 이러한 도 중 하나로, 1981년 대구가 직할시로 승격되자 도청을 도내로 옮기려는 움직임을 보였고, 우여곡절 끝에 2008년 6월 9일 안동시 풍천면과 예천군 호명면 일대로 도청 이전지가 확정되었고 2016년 2월 신도청이 개청하였다.

본 연구의 연구자들은 모두 경북도민으로, 경북도민으로서, 또한 지리학도로서 큰 이슈인 도청 이전에 관심을 가지게 되었다. 그 동안 정부에서는 인구분산과 지역 균형발전을 목적으로 전국 각지에 혁신도시나 도청신도시 같은 행정기관을 중심으로 한 신도시들을 조성하였으나 수도권이 아닌 지방의 신도시가 성공한 사례는 드물다. 본 연구에서는 무엇이 지방 신도시로의 인구유입을 어렵게 하는지 조사하고자 한다. 문헌연구를 통해 도청의 이동과 신도시 형성과정을 연구하고, 도청과 같은 공공기관이 이전하면 해당지역과 주변 지역에 미치는 영향을 알아볼 것이다. 경북도청의 경우 2016년에 개청한, 현재 진행형인 사안이기에 이 지역과 관련된 논문이 부족하다. 따라서 각종 보고서와 신문기사를 활용할 예정이다.

2) 연구 대상 및 지역

연구 지역은 안동시 풍천면과 예천군 호명면에 위치한 도청 신도시로 한다. 이곳은 도청기준 안동시청에서 22㎞, 예천군청에서 16㎞ 떨어진 곳이다. 넓은 신도시 중 도청을 비롯한

공공시설이 위치하고, 주거단지 개발이 완료되어 현재 주민들이 거주하고 있는 지역으로 범위를 좁혔다.

출처: 네이버 지도

<그림 1>. 연구 대상 지역

2. 선행연구

1) 공공기관 이전이 지역에 미치는 영향

대구경북연구원(2005)은 공공기관 지방이전에 의한 지역파급효과 분석을 토대로 이를 극대화할 수 있는 지역발전방안 마련을 목적으로 연구를 진행하였다. 공공기관의 지방이전에 따른 지역경제 파급효과는 2012년까지는 공공기관의 청사설립에 따른 건설효과가 지역경제에 영향을 미치게 되며, 2012년 이후 매년 발생하는 효과는 건설에 의한 효과보다 더 큰 지역경제에 파급효과를 미칠 것으로 전망하고 있다.

이종수(2008)의 연구에서는 공공기관의 이전에 따른 해당 기관 종사자의 정착 실태를 조사하였다. 이 연구에서는 조사 시기에 이전을 감행했던 철도시설공단의 종사자들을 대상으로 삶의 만족도에 대한 설문조사를 실시했는데 조사 결과, 종사자 가족 구성원 전체의 이주시키고자 했던 정부의 의도와 달리 종사자 본인 홀로 이주하거나 원거리 통근을 하는 경우가 상당히(약 40%) 많았다. 혁신도시에 대한 계획과 정책 분석도 하였는데, 이주 종사자들이 실질적으로 원하는 삶의 질과 관련된 정책보다는 한시적인 금전적 지원으로 한정되어 있는 것으로 나타났다.

김영훈(2010)은 경상북도 도청 이전에 따른 이전적지 활용과 주변지역의 활성화 모색에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해서 도시재생의 이론적 고찰을 통해서 경상북도 도청지역 주변에 대한 현황을 분석하고 경상북도 도청지역 주변 환경에 대한 인식을 조사하였다. 이는 대구광역시 북구 산격동에 위치한 경상북도 도청 청사 이전계획을 사례로 문제점을 분석하고, 공공청사 이전에 따른 이전적지와 주변지역의 활성화 방안을 모색하였다.

김은경(2011)의 연구에서는 경북도청 이전으로 인하여 대구지역과 경북 지역에 발생할 것으로 예상되는 경제적 파급효과를 다지역산업연관모형을 이용하여 종합적으로 분석하였다. 분석에 의하면 경북도청 이전으로 인하여 대구지역에서 생산유발효과의 감소, 부가가치유발효과의 감소, 고용유발효과의 감소가 나타났고, 경북지역에서는 반대로 부가가치유발효과와

고용유발효과가 발생하는 것으로 나타났다. 하지만 경북지역의 최종수요 증가로 인한 영향보다 대구지역의 최중수요 감소로 인한 파급효과가 대경권과 전국에 더 큰 영향을 미치게 된다고 서술하고 있다.

정순오(2013)의 연구에서는 충남도청 이전 신도시, 내포신도시의 계획과 실제를 비교하여 현실적인 목표인구가 계획보다 적다는 것을 제시하였고, 목표인구를 달성하기 위해 요구되는 사항들을 제시하였다. 또한 내포신도시의 기대되는 점과 기존 도심에 미칠 악영향도 제시하며 이들 간의 균형을 요구하였다.

이처럼 선행연구를 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다.

첫째, 연구들에서는 공통적으로 공공기관이전이 실제 신도시 계획처럼 이루어지지 못했다고 말한다. 신도시 활성화에 있어서 가장 중요한 원활한 인구 유입을 이끌어내지 못하고 있는데, 본 연구에서는 이러한 결과가 도출되는 이유에 대해서 알아 볼 것이다.

둘째, 선행연구를 통해 안동, 예천으로 도청이 이전한 현재 상황에 대해서는 알 수 없었다. 물론 기존 연구에 나온 타 지역의 도청 및 공공기관의 이전이 소재 지역에 영향력이 있는 것은 간과해서는 안 되지만 실제 이전지에 대한 연구를 위해 보고서나 신문기사를 활용할 것이다.

2) 도청 이전 선례에 대한 연구

경북도청과 유사한 사례이자 선례인 충청남도와 전라남도의 도청 이전 및 신도시 개발이 있다. 경북, 충남, 전남 이 세 지역은 지역의 중심도시가 직할시, 광역시로 승격하면서 도청을 이전하게 되었고, 도청 신도시가 두 지역에 걸쳐서 형성되었다는 공통점을 가지고 있다.

1989년 대전이 직할시로 승격하면서 충청남도에는 도청 이전의 당위성이 대두되었다. 여러 지역의 갈등과 타협 끝에 2006년 2월 12일 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일원으로 도청이전을 확정지었고, 이에 따라 해당 지역에 신도시가 조성되었다.

충청남도 도청신도시에는 '내포 신도시'라는 명칭이 지어졌다. 내포는 '바다를 안고 있다.'는 의미를 지닌다. 홍성, 예산지역이 내포 문화권의 중심이라는 역사적, 지리적 특성을 잘 반영했고, 앞으로 황해권 시대의 선도역할을 할 수 있다는 미래지향적 의미도 담고 있다.

내포신도시는 홍성군 홍북면, 예산군 삽교읍 일원에 조성되며, 9,951,729㎡의 면적에 계획인구 10만 명이 거주하는 도시로 개발된다. (박재선, 2014)

<표 1>. 내포신도시 추진 계획

구분	년도	개발목표·방향	계획인구	개발면적
1단계 (조성 단계)	2008~ 2013	도청 및 유관기관 이전 -행정타운(도청 및 유관기관) 집중개발 -공공편익시설 및 도시기반시설 공급	18793명	2111000㎡
2단계 (발전 단계)	2014~ 2015	도청 및 유관기관 조기 정착 유도, 대학유치 -인구유입에 따른 주거용지 개발 -자족기능 활성화를 위한 대학용지 개발	73932명	6765000㎡
3단계 (정착 단계)	2016~ 2020	신도시 활성화 촉진 -산업단지 유치 및 체육시설 조성 -인구유입에 따른 주거용지 개발 -자족기능 활성화를 위한 산업용지 개발	100000명	9951729㎡

*출처: 내포신도시

내포신도시와 경북도청 신도시는 광역시 승격으로 인한 도청이전을 추진한 유사점이 있다. 그래서 경북도청 이전 장소를 결정하는 과정에서 경북도의회 기획위원들이 자문을 구하기 위해 2007년 선례라고 할 수 있는 충남도청에 방문하기도 하였다.

1986년 광주가 직할시로 승격함에 따라 1993년부터 전남 도청을 전남 내로 옮기기 위한 '전남도청 이전특별위원회'가 구성되었다. 연합뉴스(1999)의 '전남도청 이전 주요 추진일지'를 살펴보면 전남의 경우에는 도청 이전지에 대한 지역 간의 논란보다는 광주와 전라남도의 통합을 둔 갈등이 있었다. 도청 이전지는 1993년에 일찌감치 무안으로 선정되었으나. 앞서 말한 광주, 전남 통합 논란이 있어 1999년에서야 도청소재지 변경 조례안이 본회의를 통과하였고 2005년 무안의 신도청이 개청하였다. 신 전남 도청 소재지는 전라남도 무안군 삼향읍이고 도청 신도시는 목포시 부주동 옥암동 삼향동과 무안군 삼향읍 일로읍 일대에 위치한다. 신도시의 명칭은 '남악신도시' 이다.

<표 2>. 남악신도시 조성 계획

구분	년도	개발목표·방향	개발면적
1단계	2003~2011년	옥암지구 남악지구 오룡지구 개발	2609000㎡ 3629000㎡ 2701000㎡
2단계	2011~2014년	임성지구 개발	2900000㎡
3단계	2015~2019년	망월지구 개발	2700000㎡

*출처: 전남 개발공사

초기의 계획상으로는 2016년 현재 3단계 진행중에 있으며 2019년까지 15만 명을 유치하는 것으로 되어있으나, 현재 1단계와 2단계도 완성되지 않았으며 1단계 오룡지구와 2단계 임성지구의 목표 완공 연도는 2020년이다. 무등일보에 나온 2015년 10월 기준 남악신도시 거주 인구는 옥암지구 2만 4천명, 남악지구 3만 명으로 총 5만 4천명이다. 이는 신도시의 개발과 인구유입이 쉽지 않다는 것을 보여주며 후에 도청을 이전한 충남이나 경북이 목표 인구를 줄이거나, 목표 인구 달성 기간을 늘리는 데 영향을 주었다.

3. 경북도청의 역사와 이전 추진 과정

1) 경북도청의 역사와 이전 추진 과정

조선시대에는 현대 도청의 역할을 했던 기관을 '감영'이라고 했다. 조선 초에는 경주, 상주, 안동으로 이설되었다가 1461년 대구로 이설되어 이후에도 대구 내에서 이설되었다. 1895년 23부제 실시로 경북지역은 대구부, 안동부로 나누어졌고 1896년 13도제가 시행되어 대구부가 경상북도 대구군이 되었고, 1년 후인 1897년 (광무 원년)에는 경삼감영이 경북도청으로 전환되었다. 1907에서 1909년에는 일제에 의해 경상감영의 주요 건물이 해체되었고, 1914년부터는 일제치하에서 경북도청으로서의 공식적인 업무를 시작했다. 1965년까지 일제치하의 경북도청을 그대로 이어서 사용했다. 1965년에는 도청을 현재의 북구 산격동 위치로 이전하였다. 이후 1981년 대구광역시가 직할시로 승격하여 경상북도에서 분리되면서 도청 이전의 필요성에 대한 주장이 제기되었다. (경상북도 도청이전 백서, 2009)

1991년 30년 만에 부활한 지방선거에서 도청이전이 이슈로 등장하였다. 이후 경북도의회

도청이전특별위원회가 구성되었고 도청이전기획단설치 조례가 제정되었다. 1994년 도의회가 도청소재지 후보지선정 용역을 의뢰했고 후보지로 안동, 구미, 포항이 선정되었는데 1995년 이에 대한 불만이 나오자 영천, 경주, 의성을 후보에 추가했다. 결국 이 시기에는 도의회와 지역갈등을 이유로 도청 이전지를 결정하지 못했다. 1998년 지방선거 때 도청 이전 여론이 재등장하여 논의가 있었지만 도의회 자치행정위 조례 유보로 이때에도 이전지를 결정하지 못했다. 2006년 지방선거에서도 도청이전 쟁점이 부각되었고 후보로 나왔던 김관용 도지사가 도청 이전 공약을 강하게 추진하였다. 2007년 도청 이전 조례를 공포하고, 도청이전추진위원회가 출범하였으며 도내의 각 시·군이 도청이전성공을 위한 협약을 체결했다. 또한 도청이전자문위원회를 구성하였고, 주민설명회도 실시하였다. 2008년에는 도청이전 후보지 입지기준을 확정했고 후보지 11곳을 받았다. (포항시, 경주시, 안동시·예천군, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 군위군, 의성군, 칠곡군) 후보지에 대한 심사는 83명의 평가단이 해주었는데, 이 중 60명은 지역 비연고자로 선정하였다. 마침내 2008년 6월 8일 도청이전지가 안동시·예천군으로 결정되었다. (연합뉴스, 2008) 2016년 3월 10일 안동에 건립된 신도청이 개청하였다.

2)경북 도청 신도시 조성 계획

(1). 기본 계획

경북도청 신청사는 안동시 풍천면 갈전리 일원에 건설된다. 부지 245000㎡에 지상7층, 지하2층 규모로 건설된다. (경상북도 도청신도시 본부)

경북도청 신도시는 안동시 풍천면과 예천군 호명면 일원에 면적 10.97㎢ (안동 6.34, 예천 4.63) 부지에 건설된다. 사업 추진 계획은 아래 표와 같다.

<표 3>. 경북도청 신도시 추진 계획

구분	년도	개발목표·방향	계획인구	개발면적
합계			100000명	11.416㎢
1단계 (행정타운 조성단계)	2010~ 2015	행정타운, 주거용지, 유관기관용지, 한옥형 호텔, 환경에너지종합타운 조성	25500명	4.258㎢
2단계 (도시활성화 단계)	2015~ 2022	주거용지, 상업시설, 테마파크, 종합병원, 복합환승센터, 호민지 조성	74200명	5.385㎢
3단계 (도청신도시로의 완성단계)	2021~ 2027	주거용지, 산업/R&D, 특성화대학, 복합물류센터, 유보지 개발	300명	1.323㎢

*출처: 경북 개발공사

*출처: 경북개발공사

<그림 2>. 경북도청 신도시 조성 계획도

(2). 토지 분양 방식 및 현황

한옥 마을 입지 예정지를 제외한 모든 지구의 분양이 경쟁 입찰 방식으로 진행되었다. 한옥 마을의 건물은 분양가를 1억 원으로 제한하고 추첨을 통해 최종 입찰자를 결정한다. 나머지 지구는 일정한 토지를 두고 비공개적으로 가격을 입찰한 뒤 가장 높은 가격을 부른 사람에게 낙찰하는 방식으로 채택하였다. 따라서 바로 옆 건물이라고 해도 가격이 몇 십억 단위까지 차이가 날 수 있다. 상한선이 없기 때문에 자연히 토지 평균가격은 상승하게 되었다.

신도시의 1단계 개발지역에는 총 8200여 세대의 공동주택이 신축예정이며 임대주택을 제외한 7100여 세대의 아파트 중 3개 단지 1287세대가 신축을 완료해 지난해 말부터 1131세대가 새로운 둥지를 틀었다. 내년 말까지 3726세대의 아파트가 완공돼 신도시의 면모를 갖출 전망이다. (경북일보, 2016) 안동에 건설된 공무원임대아파트는 전체 644가구로 가족형 348가구, 원룸형 296가구로 지난 1월 입주를 마쳤다. (매일신문, 2016)

(3). 주변 지역 인프라 조성

도청 신도시가 입지한 곳은 원래 기존 안동, 예천의 도심과의 거리도 멀고 많이 낙후된 지역이라 교통인프라 구축으로 접근성을 높이는 것이 우선되어야 한다. 현재는 도청신도시 쪽으로 가는 안동이나 예천 버스 노선이 종류도 적고 배차간격이 길어 임시방편으로 안동시외버스 터미널에서 20분 간격으로 출발하는 급행 시내버스 노선을 신설하였다.

고속도로는 현재 중앙고속도로 서안동IC와 가장 가깝다. 2016년 말 상주-영덕 구간이 완공되어 동서6축고속도로(당진-영덕 고속도로)가 개통되면 안동에 중앙고속도로와 연결되는 분기점이 생긴다. 따라서 신도청에서 경북 동서지역으로의 접근이 조금 더 수월해질 예정이다. 철도 교통 또한 발전할 예정이다. 철도 중앙선은 서울~경주까지 연결된다. 이 중 서울~영주 구간은 복선전철화가 완료되어 ITX철도가 다니곤 한다. 그 이후의 구간은 복선전철화가 이루어지지 않아 서울~영주까지는 ITX를 그 이후 구간은 무궁화호를 이용하곤 하였다.

2013년 12월 4일 도담-신경주 전철화 공사를 시작하였다. 도담역~안동역까지는 복선구간으로, 안동역~신경주역구간은 복선노반 단선구간으로 건설된다. 2020년 완공을 목표로 하고 있고 완공 시 안동~서울의 소요시간은 1시간 50분 정도로 줄어들 것으로 예상된다. (현재는 무궁화호 이용 시 3시간 20분, 버스 3시간) 이와 함께 안동시외버스 터미널 바로 옆에 새 기차역을 짓는다. 따라서 도청신도시에서의 접근성은 현재의 기차역보다 훨씬 좋아질 것이다.

*출처: 네이버 지도

<그림 3>. 도청신도시 관련 고속도로 연장 계획도

4. 경북도청 이전의 기대 효과와 실제 변화

1) 경북도청 이전의 의의와 기대

경상북도청이 대구에서 경북 내로 이전하면서 지역 주민들의 많은 기대를 받았다. 이로 인해 경북도청 이전의 기대 효과로 지역 균형발전, 경제적 파급효과, 지방자치의 실현이 제시되었다. 아래의 내용은 경상북도 도청 이전 백서(2009)에서 인용하였다.

(1). 지역 균형발전

경상북도는 전국면적대비 구성비가 16.67%에 달하지만 인구밀도는 91.2명/㎢로 강원도를 제외하고 전국 최하위의 인구밀도를 보인다. 도내에서도 포항시 453.5/㎢, 구미시 492.8/㎢인데 반해 영양군 32.0/㎢ 봉화군 41.6/㎢ 청송군 45.0/㎢으로 많은 차이가 난다. 경제력에서도 많은 격차를 보이는데 도의 총 생산 29.9%를 구미시가, 23.5%를 포항시가 차지하여 상위 두 지역이 53.4%를 차지하고 3위 경주(8.3%)와도 많은 차이가 난다. 따라서 도청이전과 신도시 건설이 도내의 심각한 지역적 불균형을 개선할 수 있는 계기가 되기를 기대하고 있다.

(2). 경제적 파급효과

2008년 기준, 경북도청이 대구시에 있음으로써 연간 지역경제의 역외 유출이 3678억 원에 달한다고 한다. 또한 공공기관 등의 경상비 지출비 3419억 원, 공무원 등의 지방세 납부 167억 원으로 결국 1981년 대구시가 경상북도와 분리된 이후 27년간 9조 9316억 원의 손실이 있었던 셈이다.

1995년 동명기술공단 용역결과에 의하면 도청 이전에 소용되는 비용은 2조 5000억 원으로 추정되고, 신도시의 일자리 창출 5만 명으로 예상하며, 지역에 2만 세대, 7만 명의 인구증가 효과가 발생할 것이라고 예상되었다.

국토연구원의 '경상북도 도청이전 예정지 선정 등을 위한 연구 용역(2007)'에 따르면 신도청소재도시 건설에 따른 파급효과는 생산파급효과가 경상북도에만 31조에 이르고 부가적으로 대구광역시는 2조 65억 원 그리고 전국적으로 30조 255억 원의 효과가 있는 것으로 나타났다. 고용유발효과는 전국적으로 33만 5293명에 이르는 것으로 나타난다.

안동·예천으로 이전한 경북도청이 미치는 파급효과는 생산파급효과가 경상북도에만 31조에 이르고 부가적으로 대구광역시는 2조 65억 원 그리고 전국적으로 30조 255억 원의 효과가 있는 것으로 나타났다. 고용유발효과는 전국적으로 33만 5293명에 이르는 것으로 나타났다.

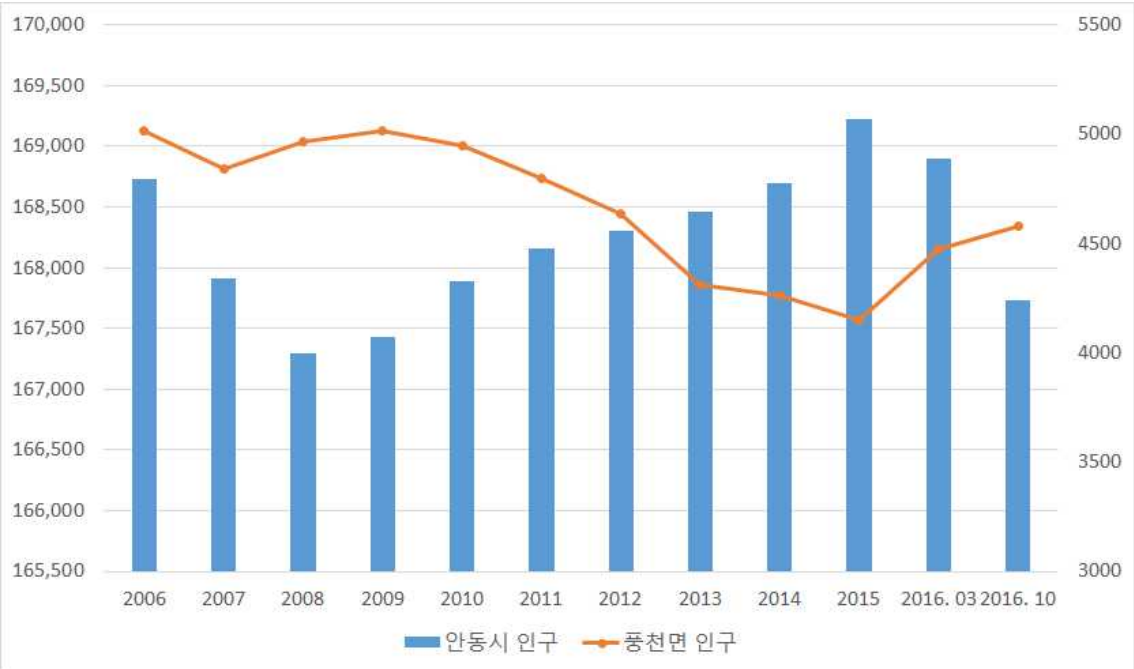
(3). 지방자치 실현

1995년 온전한 형태의 지방자치제도가 시행된 이래 자치단체가 관할구역, 주민, 자치권을 구성요소로 한다는 것을 고려하면 사무소 소재지가 관할구역 내에 있어야 한다는 것은 지방자치제도의 이념이나 논리를 실현한다는 차원에서 지극히 당연한 것이다.

(2006년 기준)대도시가 주는 도시 서비스를 향유하고 있는 경상북도 도청의 행정 마인드는 이러한 도농복합형 도시 행정 서비스 구축에 소극적인 자세를 보이게 하는 요소가 된다. 경상북도는 3차 산업 위주인 대도시와 달리 1차 산업과 (농림어업, 6.1%) 2차 산업이 (광업, 제조업, 건설업, 49.8%) 주를 이루게 된다. 도청 이전을 통해 지역 사정에 맞는 행정서비스를 마련하여 지역민에게 제공하는, 지역 친화적 행정마인드가 이루어 질 것이다.

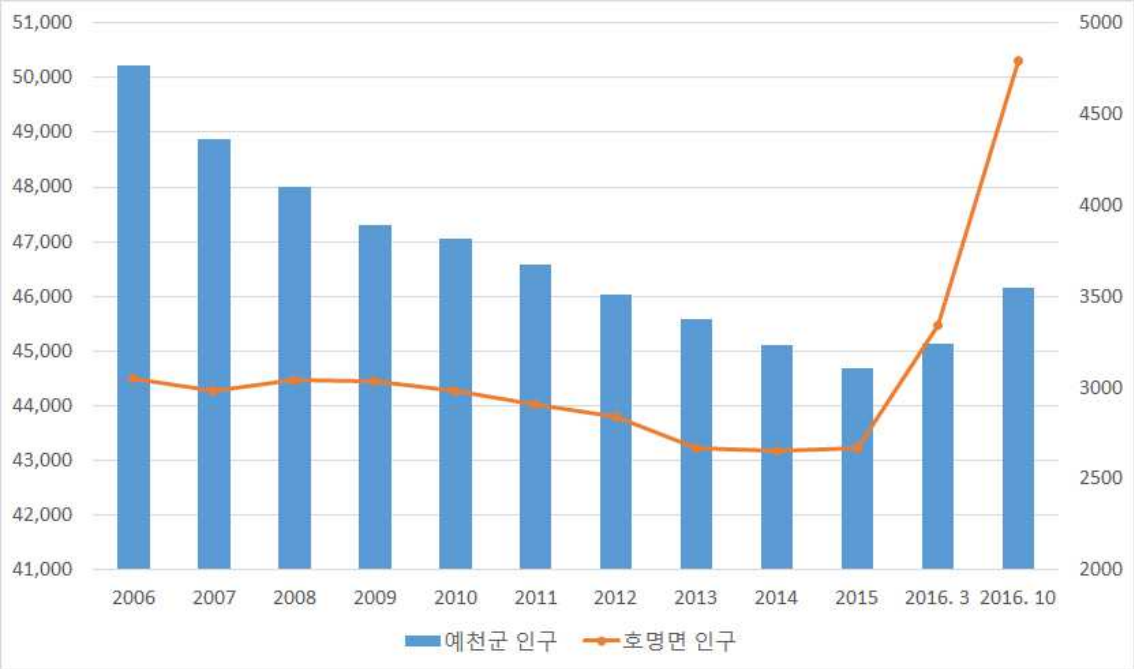
2) 도청이전 지역의 실제 변화

도청 이전이 확정된 2008년 전후의 안동시와 풍천면, 예천군과 호명면의 인구변화를 분석해 보았다.



*출처: 안동시청, 국가 통계 포털 (KOSIS)

<그림 4>.안동시와 풍천면 인구 변화



*출처: 예천군청, 국가 통계 포털 (KOSIS)

<그림 5>. 예천군과 호명면 인구 변화

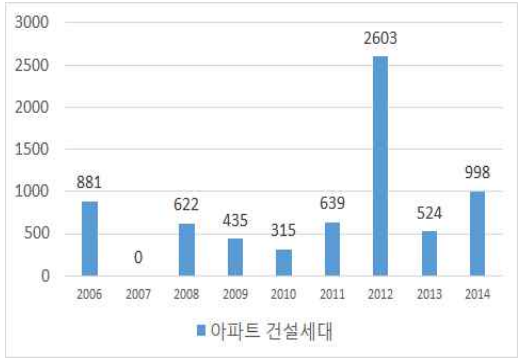
두 지역 모두 2000년에서 2008년까지는 인구가 감소하는 추세였다. 도청 이전이 확정된 이후 안동시의 인구는 조금씩 증가하는 추세를 보인다. 도청 신도시에서 사업을 하고자하는 사람들, 허허벌판인 도청 신도시보다는 개발된 안동 시가지를 선호한 이주 공무원들이 안동시의 인구 증가에 기여했다고 볼 수 있다. 예천군의 경우 2008년 이후에도 인구가 감소하다가 도청 신도시 아파트단지의 입주가 시작된 2016년에 인구가 증가하였다. 그리고 안동시의 인구가 신도시(예천 호명면)로 빠져나가면서 2016년 10월 안동시의 인구는 같은 해 3월과 비교했을 때 약 1000명 감소하였다. 앞으로 신도시의 형태가 갖추어 질수록 이러한 인구 유출은 더욱 빠르게 일어날 것이다.

도청이전이 확정된 2008년 이후, 도청신도시가 들어선 풍천면, 호명면의 인구가 감소했는데 이는 개발로 인해 원주민들이 떠난 영향이 크다고 볼 수 있다. 2016년 2월에 도청이 개청하면서 풍천면, 호명면 두 지역의 인구가 모두 증가하였다. 특히 호명면에는 1000세대 이상의 아파트 단지가 들어서면서 그 증가폭이 매우 크다. 반면 풍천면에는 공무원 임대아파트 이외에는 별다른 주거 시설이 들어서지 않아 상대적으로 인구 증가폭이 작다.

*출처: 안동시청(단위: 호)

<그림 6>. 안동시 주택 현황

(총 주택 수: 단독, 아파트, 연립, 다세대, 비거주용 건물 내 주택의 합)



*출처: 안동시청(단위: 호)

<그림 7>. 안동시 아파트 건설 세대 수

<그림 6>과 <그림 7>은 안동시의 주택의 변화를 나타내었다. 예천군청에는 이와 같은 자료가 없어 안동시 자료만 분석하였다. <그림 6>에서는 전체 주택 수가 늘어나는 가운데 아파트의 비중이 점차 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 최근에 짓는 주택의 대부분은 아파트이다. <그림 7>을 통해 2008년 이후, 특히 2010년대에 이르러 많은 아파트가 건설되었다는 것을 알 수 있는데 도청이전으로 인한 인구유입에 대한 기대감이 반영되었다고 볼 수 있다. 이 시기에 지어진 아파트는 주로 90년대 이후 개발된 신시가지에 입지했다. 도청신도시의 경우, 공무원 임대 아파트를 제외한 아파트들이 예천 소속이기 때문에 이 통계에는 도청신도시의 아파트가 포함되었다고 볼 수 없다.

5. 도청 이전에 대한 주민의 인식에 관한 조사

1)조사 개요

현재 도청 신도시에 거주하거나, 거주하지 않더라도 이전 기관에서 근무하거나 상업 활동을 하는 등 신도시에서 주간활동을 하는 사람들에게서 도청 신도시에 대한 생각을 알아보기 위해 설문조사와 심층면접을 실시하였다.

설문조사는 총 50부를 실시하였고 성인을 주 대상으로 하여 신도시에 대한 전반적인 만족도와 불만족도를 조사하였다. 만족도와 불만족도에 관련된 사항은 매우 만족부터 매우 불만족까지 선택하는 방식을 채택했고, 통계를 분석할 때에는 5점 척도 값도 표기하였다. 대부분의 문항은 단수문항이고, 해결되어야 할 문제점에 대한 질문(9번)에서는 3가지를 선택하는 복수문항으로 설문을 진행하였다.

설문조사만으로는 논문 주제와의 연관성이 부족하다고 판단하여 실제 도청 신도시에서 사업을 하고 있는 상인들과 심층면접도 실시하였다. 심층면접의 도청신도시의 지가, 현재 사업의 상황, 도청 신도시의 미래성에 대한 의견, 사업을 하는데 있어서 어려움 등에 대해서 조사하였다.

2) 도청 이전에 관한 설문조사

<표 4>. 표본의 분포-조사대상 50명>

	전체	성별		연령대				
		남	여	10대	20대	30대	40대	50대
빈도(명)	50	30	20	1	5	22	17	5
구성비(%)	100	60	40	2	10	44	34	10

(1) 도청신도시에 관한 만족도

도청 신도시에 거주하면서 만족도를 묻는 문항(7번)과 불편함을 묻는 문항(8번)이 있었다. 7번 문항의 경우 교통, 교육, 의료, 주거환경, 소비생활, 직장생활, 문화생활 7가지의 세부항목에 대한 만족도를 물었는데 거의 모든 항목에서 '매우 만족'과 '만족'보다 '불만족' '매우 불만족'이 많은 결과가 나타났다. 그 중 가장 불만족이 컸던 3가지 항목은 '의료', '소비생활', '교통' 순이었다.

<표 5>. 설문조사에 관한 빈도와 만족도에 관한 5점 척도(단위: 명)

	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족	5점 척도
교통	1	7	13	25	4	2.52
교육	0	10	28	11	1	2.94
의료	1	3	9	21	16	2.04
주거환경	2	21	18	9	0	3.32
소비생활	0	7	14	24	5	2.46
직장생활	0	22	21	6	0	3.33
문화생활	0	13	20	14	3	2.86

*직장생활에 결측값 1 있음(직장생활의 5점척도는 소수점 셋째자리에서 반올림 함.)
*'매우 만족'에 5점, 만족도가 낮을수록 1점씩 낮아진다.

<표 6>. 설문조사에 관한 빈도와 불만족도에 관한 5점 척도(단위: 명)

	매우 불편함	불편함	보통	편함	매우 편함	5점 척도
공사로 인한 소음	5	14	19	10	1	3.24
행정구역의 혼돈	1	9	25	13	1	2.92
입주 미비에 따른 치안불안	3	10	26	9	1	3.10
부동산 투기	5	18	21	5	0	3.47

*모든 항목에 결측값 1씩 있음. 소수점 셋째자리에서 반올림 함.
*'매우 불편함'에 5점, 만족도가 높을수록 1점씩 낮아진다.

가장 시급하게 해결되어야 할 문제 3가지를 고르는 문항(9번)에서도 '의료', '교통', '소비생활' 순으로 나타나 이 문제들이 도청 신도시의 가장 큰 문제점이라는 결과를 도출하였다.
여러 문제점을 해결하기 위해 가장 적극적으로 나서야 할 주체(10번)는 경상북도라는 응답

이 82%로 압도적이었다. 해결 기간에 대한 답변(11번)에서는 2년~5년이 36%, 5년 이상이 48%를 차지하였다. 신도시에 대한 전망(12번)은 전망이 밝다가 50%, 그냥 그렇다가 34%를 차지하였다.

(2) 도청신도시 근무여부와 이주간의 상관성

설문조사에서 문항5번 '본인이나 동거인이 현재 경북도청 등의 공공기관에 근무하십니까?' 문항을 통해서 다음과 같은 분석을 해보았다. 도청 등의 공공기관에서 근무하는 인원은 50명 중 27명이었다. 이를 통해서 설문 문항을 '도청 내 공공기관 근무여부'와 교차분석 한 결과 근무여부가 설문 결과에 영향을 준 항목은 '현재 거주지'와 '이주 이유' 정도였다. 즉, 만족도나 불만족도에 대한 질문은 물론 대부분의 문항에서 근무여부가 설문 결과에 큰 영향을 주지 않았다는 결과가 나왔다.

<표 7>. 근무여부, 이주이유 교차분석

구분	응답 내용	이주이유				전체	x^2 (p)
		직장문제	자녀교육	상업활동	기타		
근무여부	예	18	1	4	4	27	12.152
	아니오	4	0	4	11	19	(0.007)
전체		22	1	8	15	46	

*P<0.05

<표 9>. 근무여부, 거주지 교차분석

구분	응답 내용	거주지					전체	x^2 (p)
		도청 신도시	안동시	예천군	기타 경북지역	기타 지역		
근무여부	예	12	10	3	2	0	27	12.388
	아니오	2	10	2	5	4	23	(0.015)
전체		14	20	5	7	4	50	

*P<0.05

(3) 심층면접

심층면접의 대상은 슈퍼, 간판가게, 부동산 사장으로 하였다.

첫 번째 심층면접 대상은 식료품 가게 주인이다. 그녀가 도청신도시에서 사업을 시작한 이유는 도청에서 일하는 공무원들이 손님이 되지 않을까라는 생각에서 시작하게 되었다. 하지만 그녀의 예상과 다르게 손님이 너무 없어서 사업에 어려움을 겪고 있다고 말했다. 그 이유는 공무원들도 퇴근시간이 되면 단체로 버스를 타고 퇴근해 버리고 근무 중에도 도청 내에 매점이 있으니 후문에 있는 가게까지 오지 않기 때문이라고 말했다. 또한 주말에 몰려드는 관광객들조차도 도청 내의 가게들로 향하고 후문 가게까지는 오지 않아서 사정이 어렵다고 말했다. 이러한 상황을 통해서 상인은 도청 근처 상권의 전망은 어둡다고 본다.

두 번째 심층면접 대상은 간판 가게 주인이다. 그는 새로운 가게들이 입점함에 따라 간판도 필요할 것이라고 생각되어서 사업을 시작하게 되었다. 그는 앞서 식료품 가게 주인처럼 일거리가 많이 없어서 고민이라고 말했다. 또한 상권뿐만 아니라 도청 신도시 자체에 행정

적인 문제까지도 지적해주었다. 특히 토지매매 방식이 상한선 없이 경쟁 입찰로 하여서 가계세 부담이 된다고 말했다. 또한 도시계획에 있어서도 뚜렷한 계획도 도로와 주택 건설에 있어서 전혀 이루어지지 않았고, 교육과 의료시설 또한 턱없이 부족하다고 말했다.

세 번째 심층면접 대상은 부동산 가게 주인이다. 그는 신도시에 많은 사람들이 부동산을 찾는 수요가 많다고 생각하여서 부동산 사업을 시작하였다. 그는 비록 현재 부정적인 시선이 많아도 사람들이 더 좋은 곳으로 이주하고자하기 때문에 도시 인프라가 계획대로 구성된다면 안동, 예천 구도심은 물론 그 외의 지역에서도 인구가 많이 들어올 것이라고 긍정적으로 전망하였다. 또한 당장 상권을 살리기 위해서는 아파트의 분양을 빨리 끝마쳐야 한다고 말했다. 또한 인구 유입을 위해서는 고등학교와 같은 교육시설이 중요하다고 말했다.

이러한 심층면접을 통해 신도시에 기본적인 인구는 있지만, 그들을 상대로 장사를 하는 것에는 어려움이 있는 것으로 나타났다.

부동산의 경우 지가 등의 자료를 얻는 데 도움이 되었지만 부동산이라는 곳이 투자를 유도하기 위해 긍정적으로 말해주는 경향이 있는 곳이라는 점을 고려할 필요가 있어보였다.

(4) 설문조사의 한계점

본 연구는 설문조사 과정에서 경북도청에서 근무하는 사람들을 설문조사의 대상으로 삼았지만 주말에만 설문조사를 실시하여 충분한 표본의 수를 확보하지 못하였고 관광객이 혼재되는 등 설문조사의 대상 선출에도 어려움이 있었으며 이전의 실정에 관해 잘 알지 못하는 주민들이 많았다. 따라서 향후 도청에 대한 조사를 실시한다면 보다 많은 표본에 대한 확보가 필요한 것으로 사료된다.

(5) 문제점 및 개선 방안

정부에서 신도시를 개발하는 것은 지방 균형 발전이라는 명목도 있지만, 개발, 즉 건축을 통해 경제성장률을 지탱하고자 하는 목적도 있다. 신도시가 들어서는 곳의 지가를 제한하지 않는 것도 같은 이유에서라고 보면 된다. 결국 지가가 매우 큰 폭으로 상승하는 결과를 가져왔는데 이는 다음과 같은 악순환을 불러온다. 높은 지가 때문에 상권 형성이 어려워지며, 부실한 상권을 본 사람들은 이주를 꺼려한다. 인구가 증가하지 않기 때문에 지가를 감수하고 사업을 시작한 사람들도 만족할 만한 결과를 얻지 못하게 된다.

상대적으로 젊은 공무원들이 주를 이루는 신도시에는 영유아 교육시설에 대한 수요가 크다. 현재 있는 유치원의 수용인원보다 지원인원이 큰 상황에서 2020년까지 도청 신도시 내에 총 745명의 유아가 더 이주할 것으로 예상되어 2개의 공립유치원과 사립 유치원 신설도 검토하고 있는데, 신도시의 땅값이나 임대료가 너무 높아 사립 보육시설이 들어오지 못하는 것 아니냐는 우려도 나오고 있다.(영남일보, 2016) 이 기사를 통해 지가가 사립시설의 유입을 어렵게 한다는 것을 알 수 있다. 설문조사에서 주민들이 가장 필요로 했던 시설인 개인병원이나 약국과 같은 의료시설 또한 높은 지가로 쉽게 개원하기 어려울 것으로 보인다.

6. 결론

본 연구에서는 경북도청 이전에 대한 지역변화와 주민 인식을 조사하였다. 신도시에 인구

가 유입되려면 기본적인 의, 식, 주는 물론이고 교통, 교육, 의료, 문화생활과 같은 부가적인 요소들도 필요하다. 도청 신도시가 시작된 시기를 신도청 개청부터라고 본다면 2016년 2월부터 시작되어 2016년 12월 현재 약 1년이 되어가고 있지만 설문조사의 결과에 나타나다시피 주민들이 원하는 요소들은 갖춰지지 않고 있다. 경상북도에서 이주 공무원들을 위해 지은 임대아파트도 부실공사로 인한 지저분함과 일반 아파트와 큰 차이가 없는 비싼 가격으로 도청 신도시 인구 유입의 가장 핵심인 공무원들마저 제대로 배려했다고 볼 수 없다. (매일신문, 2016)

신도시 인구 유입의 어려움은 경북도청 신도시만이 겪는 문제가 아니다. 앞선 선행연구에서 언급되었던 전남의 남악신도시는 신도청 개청 10년을 맞이하였는데 최근의 기사에서 공무원 인구 유입과 구도심의 인구가 남악신도시로 이전한 것 외에는 별다른 인구유입을 가져오지 못했고, 인구유입을 불러올만한 사업도 없어 경제적 이익도 창출해내지 못하였으며 광주, 전남 지역을 통합시키는 역할을 해야 할 도청신도시가 오히려 광주권, 동부권, 남악신도시 중심 남서권으로의 분리를 고착화 시켰다고 지적하고 있다. 충남의 내포신도시 또한 남악신도시와 같은 길을 걷고 있다는 우려가 나오고 있다.

역시 공무원 이외의 인구유입에 가장 필요한 요소는 일자리 창출이다. 타 지역과는 다른 행보를 위해 경북도청 신도시에 첨단산업단지를 조성해야 한다는 주장이 나오고 있다. 대구경북연구원은 '경북 북부권이 강점을 지닌 바이오 중심의 중소 규모 특화단지와 상업·주거·관광기능이 어우러진 복합단지로 개발해야 한다.'고 강조하였다. (한국경제, 2016)

주민들이 요구했던 생활편의시설 유치에도 경상북도가 신경을 쓰고 있다. 종합병원은 2단계 사업 용지에 땅 매입을 협의하고 있다. 대형 할인점도 내년 2월 착공 예정이며 도서관, 박물관 건립도 추진 중이다. (경북도민일보, 2016)

사실 허허벌판위에 도시를 새로 지었으니 초기단계에는 인구가 적은 것은 어쩔 수 없는 사실이다. 앞에서 언급한 경상북도의 대책에서 알 수 있듯이 관련 지자체에서도 인구유입을 위해 힘을 쓰고 있으니 단계를 거듭해가면서 사람들로 가득 찬 신도시를 기대해본다.

참고문헌

[단행본, 학회지 개재 논문, 학위논문]

경상북도, 2009, 경상북도 도청이전 백서 (Ⅰ), p.17

경상북도 도청이전 예정지 선정 등을 위한 연구 용역 / 국토연구원, 대구경북연구원 (2007)

정순오, 2013. 내포 신도시의 성공적 건설과 초기 생활권 조성: 내포신도시 조성 전망과 주변지역 균형발전을 중심으로 : 정순오, 한남대학교 사회과학연구소 <사회과학연구> 22권

이종수(2008) <공공기관 지방이전에 따른 이전기관 종사자의 정착실태에 관한 연구 = A Study on the Residential Stability of Public Agencies' Employees in the Process of Their Geographical Relocation>

김은경(2011) <경북도청 이전에 따른 지역경제파급효과 분석에 관한 연구 : 다지역산업연관 모형을 중심으로 = A Study on the Analysis of the Regional Economic Impacts of the Relocation of Gyeongbuk Provincial Government>

박재선(2014) <도청이전에 따른 공공기관 종사자의 주거이전선택에 관한 연구 : 경상북도 도청이전을 중심으로 = Research on house relocating selection of public institution workers according to relocation of provincial government building>

김영훈(2010) <도시재생 관점에 의한 주요 공공기관 이전적지 활용에 관한 방안 : 경상북도 도청 청사 이전적지를 사례로 = A Study on the utilization of land used for major public facility in aspect of urban regeneration>

[통계 자료]

국가 통계 포털 (KOSIS)

[신문기사 자료]

신도청 공무원 임대아파트 “너무 비싸”, 매일신문, 2016.03.16

늘어나는 유아 보육시설 태부족, 도청신도시 유치원 2개 개원키로, 영남일보, 2016.11.25.

전남도청 남악 이전 10년 변화상 살펴봤더니, 무등일보, 2015년 10월 15일

전남도청 이전 주요 추진일지, 연합뉴스, 1999.06.30

경북도청 이전 추진일지, 연합뉴스, 2008.06.08

경북도청 신도시에 첨단산업단지 조성해야...인구 10만 달성, 한국경제, 2016.11.23.

전남도청 이전 10년 빛과 그림자, 일요신문, 2015.10.21

도청신도시 내포, 인구 전략 바꿔라, 중도일보, 2016.03.02.

경북도청 신도시 활성화 ‘거북이 걸음’, 경북도민일보, 2016.12.22

[인터넷 자료]

내포신도시(http://www.naeponewtown.or.kr/)

위키백과(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%82%A8%EC%95%85%EC%8B%A0%EB%8F%84EC%8B%9C)

전남 개발공사(http://www.jndc.co.kr/uss/ion/cnt/getContent.do?contentId=CONTENT_0201010000000&view=y#m2)

나무위키(https://namu.wiki/w/%EC%A4%91%EC%95%99%EC%84%A0)

경상북도 도청신도시 본부 (http://www.gb.go.kr/open_content/newplan/index.jsp?LARGE_CODE=810&MEDIUM_CODE=10&SMALL_CODE=20&SMALL_CODE2=20&SMALL_CODE3=&target=main&URL=pages/newcity02_02.jsp&menu_code=03014)

네이버 지도

부록

안녕하십니까? 저희는 '경북도청 이전이 지역경제에 미치는 영향'에 관한 논문을 준비 중인 대구대학교 사범대학 지리교육과 15학번 학생입니다.
본 설문지는 경북도청 신도시 주민들의 전반적 생활에 대한 만족도를 조사하기 위한 것입니다.
귀하께서 작성하신 설문지는 학문적 통계 목적 외에는 사용되지 않습니다.
귀한 시간 내어주셔서 감사합니다.

대구대학교 지리교육과 15학번 김지영, 신효원, 이승현

1. 성별
①남성 ②여성

2. 연령대
①10대 ②20대 ③30대 ④40대 ⑤50대 ⑥60대 이상

3. 현재 거주지가 어디십니까? (안동 예천은 읍, 면 동 단위까지 기재 부탁드립니다.)
①도청 신도시 ②안동시(읍, 면, 동) ③예천군(읍, 면, 동)
④기타 경상북도 지역 ⑤대구광역시 ⑥기타 지역 ( )

4. 최근에 이주 경험이 있는 경우, 이전 거주지는 어디셨습니까?
①안동시(읍, 면, 동) ②예천군(읍, 면, 동) ③기타 경상북도 지역
④대구광역시 ⑤기타 지역 ( )

5. 본인이나 동거인이 현재 경북도청 등의 공공기관에 근무하십니까?
①예 ②아니오

6. 도청 신도시로 이주한 (거주하지 않을 경우 '신도시에서 주간활동을 하는') 이유는 무엇입니까?
가장 큰 이유 **하나만** 골라주십시오,
①자신이나 가족의 직장문제 ②자녀교육 ③상업활동 ④기타 ( )

7. 도청 신도시에 거주하시면서 다음 항목들에 대한 만족도는 어느 정도입니까?
(하나씩 체크해 주십시오)

	①매우 만족	②만족	③보통	④불만족	⑤매우 불만족
교통					
교육					
의료					
주거환경					
소비생활					
직장생활					
문화생활					

8. 다음 요소들에 대해 느끼는 불편함은 어느 정도입니까?

	①매우 불편함	②불편함	③보통	④편함	⑤매우 편함
공사로 인한 소음					
행정구역의 혼돈					
입주 미비에 따른 치안불안					
부동산 투기					

9. 가장 시급하게 해결되어야 할 문제점은 무엇입니까? **3가지를 골라주십시오**

①교통시설 증대 ②교육시설 증가 ③공사로 인한 소음 ④소비생활촉진(마트, 시장 등)

⑤여가활동 확대 ⑥주거환경 개선 ⑦의료사업(병원, 약국 등) 유치 ⑧치안강화

⑨행정구역 통합 ⑩편의시설의 부족함 ⑪부동산 투기 ⑫기타 ( )

10. 9번의 문제점을 해결하기 위해 가장 적극적으로 나서고 지원해야 할 주체는 어디라고 생각하십니까?

①중앙정부 ②경상북도 ③안동시, 예천군 ④신도시 거주민 ⑤기타 ( )

11. 9번과 같은 문제점을 해결하는 데 얼마나 걸릴 거라고 예상하십니까?

①6개월 이내 ②6개월~1년 이내 ③1년~2년 이내 ④2년~5년 이내 ⑤5년 이상

12. 앞으로 신도시의 발전 전망은 어떻게 될 거라고 생각하십니까?

①전망이 매우 밝다 ②전망이 밝다 ③그냥 그렇다 ④부정적 ⑤매우 부정적