

남약신도시 사례를 통한 도청 이전(移轉) 신도시 개발에 관한 비판적 연구*

이재복** · 안재섭***

A Critical Study on the Newtown Development for the Relocation of Provincial Government Office based on *Namak* Newtown Case*

Jaebok Lee** · Jaeseob Ahn***

요약 : 본 연구는 전남도청 이전을 목적으로 개발된 남약신도시를 통해 도청 이전 신도시가 내포한 문제점을 비판적으로 바라보고 현재 개발 중인 도청 이전 신도시에 시사점을 남기는 것을 목적으로 한다. 전라남도 남약신도시 개발은 관외 지역에 있는 전남도청을 관내 지역으로 옮기고, 도내 낙후지역을 개발하려는 목적에서 시행되었다. 그러나 신도시 개발사업이 15년 이상 흐른 지금, 1단계 사업이 거의 마무리되는 현시점에서 남약신도시 개발을 살펴보면 다음과 같은 문제점이 발생하였다. 첫째, 대도시 권역의 인구 분산적 차원에서 남약신도시는 해당 목적을 충분히 달성하지 못하였고 오히려 지표상 광주광역시로의 인구집중이 심화되었다. 둘째, 목포시-무안군에 걸친 남약신도시 행정구역의 이원화로 주민들의 행정 서비스 이용에 문제가 발생하였다. 셋째, 신도시 개발에 따른 목포시 원도심 쇠퇴문제가 발생하여 대도시 인구를 흡수하는 것이 아닌, 신도시 주변 지역의 인구를 흡수하여 도시쇠퇴를 가속시킨 문제점이 발생하였다. 이러한 문제점 인식은 향후 도청 이전 신도시 개발에 적절한 해결방안을 찾는 데 도움이 될 것이다.

주요어 : 도청 이전, 신도시 개발, 남약신도시

Abstract : This study aims to critically look at the problems of the newtown development for the relocation of provincial government office through the case of *Namak* Newtown, constructed for the purpose of relocating the *Jeollanam-do* Provincial Office. According to the study, the development of the *Namak* Newtown has three major problems. First, the goal of population distribution from the metropolitan city has not been achieved. Second, the dualization of administrative districts caused problems in providing administrative services to the newtown citizens. Third, it has caused problems in the decline and hollowing out of a city nearby the newtown. Recognizing these problems will help to find out an appropriate solution about the newtown development for the relocation of provincial government office in later.

Key Words : Relocation of provincial government office, Newtown development, *Namak* Newtown

*본 연구는 2021학년도 동국대학교 서울 논문게재장려금 지원으로 이루어졌음(The work was supported by Dongguk University's Seoul Research Fund of 2021).

**동국대학교 서울캠퍼스 대학원 지리학과 박사수료(Ph.D. Candidate, Graduate School of Geography, Dongguk University's Seoul, s383838@naver.com)

***동국대학교 서울캠퍼스 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Dongguk University's Seoul, jsa@dongguk.edu)

I. 서론

신도시는 국가의 개발계획에 따라 계획적으로 개발된 새로운 도시를 일컫는다. 19세기 말 E. Howard의 전원도시론(Garden City Theory, 1898)으로 현대적 개념이 정립된 신도시는 기존 도시의 낙후, 과밀, 환경 등의 노정된 문제를 해결하고, 도시의 일부 기능을 분담하기 위해 건설되었다(국토교통부, “신도시 개념 및 건설현황”). 우리나라에서는 1960년대부터 신도시 개발 논의가 본격적으로 이루어져, 1970년대 중화학공업 육성정책에 따라 임해지역 산업기지의 배후 신도시를 건설하였고, 1980년대는 기존 대도시의 과밀 문제 및 수도권 인구집중을 해결하기 위한 택지개발을 통해 신도시를 개발하였다(성시진, 2013). 2000년대 이후로는 지역 간 격차 해소 및 국토균형발전을 이루기 위한 목적으로 신도시 건설이 진행되어 국토 전반에 걸쳐 다양한 목적과 규모로 신도시 개발이 이루어지고 있다. 이렇게 신도시 개발의 목적과 방향이 다양화되는 가운데 현재 활발하게 이루어지고 있는 신도시 개발 방식 중 하나는 중앙부처, 도청, 공기업 등 공공기관 이전을 통한 신도시를 개발하는 것으로, 공공기관 이전을 위해 건설된 신도시는 중앙 및 지방정부의 지역 균형발전과 낙후지역 개발이라는 정책적 목적이 강하게 반영된 개발 사례로 볼 수 있다(김진유, 2008).

신도시 건설 목적과 규모가 다양화되는 추세와 함께 이와 관련된 연구도 시기에 따라 주제가 변화하고 다양화되고 있다. 2000년대 이전의 신도시 관련 연구는 주로 국가 주도의 대규모 신도시 프로젝트에 관한 개발 당위성, 도시설계 등 신도시 개발 프로젝트 자체에 관한 주제로 연구가 진행되었다. 2000년대의 신도시 관련 연구는 신도시 입주민 이동 패턴, 거주 만족도, 자가변동 등 신도시 개발 자체보다 그 이후의 도시, 인구, 경제적 패턴 등 지리적 변화에 초점을 맞춰 연구가 이루어졌다(김동윤, 2013). 한편, 2010년대 이후로는 노후 신도시 관리방안, 신도시 조경, 지역 정체성, 신·구시가지의 공간구조 변화 등 건축학, 조경학, 지리학, 사회학 등 다양한 학문 분야에서 신도시 연구를 활발히 진행하였다. 그러나 지금까지의 신도시 개발 관련 연구들은 주로 수도권 1, 2기 신도시 사례에 집중하여 분석하였기 때문에 연구 사례의 다양성이 제한된다는 점에서 신도시 연구들의 한계가 드러나는 것으로 판단한다. 한편으로, 다양한 연구

주제로 수도권 신도시에 관한 연구가 활발히 진행되었기 때문에 수도권 1, 2기 신도시에 관한 논의는 폭넓게 이루어진 것으로 볼 수 있다. 하지만 신도시가 수도권을 넘어 전국적으로 개발된 지 10년 이상 지났기 때문에 다양한 사례를 연구할 필요가 있다. 특히, 대도시의 행정기능 분산을 위해 건설되고 있는 행정 신도시에 관한 연구는 택지개발을 위한 신도시와 비교하였을 때 턱없이 부족한 실정이며, 그마저도 세종시(행정중심복합도시) 사례에 집중되어왔음을 확인할 수 있다.

이에 본 연구는 2000년대 이후 공공기관의 이전을 통해 개발된 행정 신도시에 관한 연구 사례가 부족함을 인지하고, 국가 혹은 도(道) 규모에서 공공기관의 이전이 활발히 진행되고 있다는 점에 주목하여 공공기관 이전을 목적으로 건설된 신도시 사례에 연구의 초점을 맞추고자 한다. 구체적으로, 본 연구는 국가 규모의 공공기관 이전 프로젝트는 다양한 경로를 통해 연구와 평가가 이루어지고 있는 것으로 판단하기 때문에 도 단위에서 이루어진 공공기관 이전을 목적으로 건설된 행정 신도시의 개발 사례(전라남도 남악신도시)에 집중하여 이에 대한 비판적 고찰을 연구의 주목적으로 한다.

II. 한국의 신도시 개발과정

1. 신도시 개발 방향의 변화

신도시의 사전적 정의는 계획적으로 단기간에 건설된 도시로 볼 수 있다(국토연구원, 2004; 김형선, 2008). 여기에서 주목해야 할 점은 ‘계획적으로’라는 단어이다. 신도시는 사람들이 모여 자연스럽게 시가지가 형성되고 도시화가 진행되는 도시와는 다르게 정부(중앙정부 혹은 지방 정부)가 특정한 목적으로, 계획적으로 건설하는 도시이다(정환용, 2006). 이러한 정의를 통해 신도시를 광의의 개념으로 이해하면 계획적으로 만들어진 도시는 모두 신도시의 개념적 분류에 해당하여 교외 지역의 침상도시(bedtown), 도시 내 신도시(newtown in town), 기업도시 등이 모두 신도시로 분류될 수 있다. 반면, 신도시를 협의의 개념으로 이해하면 대도시 주변의 계획도시 중 사회·경제적으로 자립성과 독립성을 유지하는 자족도시로 정의할 수 있다(이상우, 2010). 신도시에 대한 개념적 분류는 개발 목적에 집중하는지, 도시적 기능

표 1. 개발 목적에 따른 주요 신도시 개발 사례

| 신도시 개발 주요 목적 | 국토개발 및 주택공급 | 대도시권 과밀 해결 및 국토균형발전 | 중심지역 기능 이전 및 국토균형발전 |
|-----------------|-------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| | 1960년대 ~ 1990년대 중반 | 1990년대 중반 ~ 2000년대 중반 | 2000년대 중반 ~ 현재 |
| 산업기지 배후도시 | 울산, 포항, 구미, 창원, 여천, 광양, 반월 | - | - |
| 수도권 신도시 | 성남, 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 | 판교, 동탄, 위례, 한강, 운정, 광교, 양주, 고덕, 검단 | 왕숙, 교산, 계양, 창릉, 대장, 광명시흥 |
| 행정 신도시 | 과천, 둔산, 계룡 | 세종, 남악 | 내포, 경북도청 |
| 혁신도시 | - | - | 각 시·도별 약 10여 개, 전국 150여 개의 혁신도시 |
| 기업도시 | - | - | 원주, 영암해남, 충주, 태안 |
| 국제도시 | - | - | 고덕, 명지, 송도, 영종, 청라 |

자료 : 국토교통부 “신도시 개념 및 건설현황”을 토대로 저자 수정 및 재구성.

* 신도시 개발 시기는 착공 시점으로 구분함.

수행에 집중하는지에 따라 그 의미를 넓게 혹은 좁게 해석할 수 있는 것이며, 이에 따라 신도시 개발 사례가 될 수도, 안 될 수도 있게 된다. 본 연구는 신도시 개발 목적 측면에 초점을 맞춰 신도시를 넓은 의미에서 해석하고자 하며, 주요 연구 대상은 대도시의 행정기능 분산을 위해 건설된 신도시로 한다. 본 연구에서처럼 신도시의 개념을 폭넓게 이해하면 우리나라의 신도시 개발 사례는 다음의 표 1과 같이 정리할 수 있다.

우리나라의 신도시 개발은 1960년대부터 국토개발 및 주택공급을 목적으로 시작되었다. 신도시 개발 초기 단계에서의 산업기지 개발과 수도권 주택공급을 위한 신도시 개발 방향은 1960년대부터 1990년대 중반까지 유지되었고, 이 시기 우리나라 주요 신도시가 건설되었다. 구체적으로, 1960년대 경제개발계획 및 중화학공업 육성정책에 따라 주요 산업기지 배후에 신도시를 건설하였다. 이러한 정책적 목적으로 1962년 산업기지 배후도시로 울산이 개발되었으며, 이후 같은 목적으로 포항, 구미, 창원, 여천이 개발되었다. 한편, 같은 시기 서울의 과밀 문제를 해결하기 위해 주택정책적 목적으로 1968년 광주주택단지(現 성남)가 개발되었다(허재완, 1995). 이후 수도권 주택공급을 위하여 서울의 여의도, 잠실, 목동, 상계 등이 도시 내 신도시로 개발이 되었고(김진우, 2008), 1980년대 후반부터 서울 밖으로의 인구분산 및 수도권 주택공급을 위해 서울 인근 지역인 분당, 평촌, 일산, 산본, 중동에 1기 신도시를 개발하였다. 이렇게 산업기지 배후도시 건설과 수도권 택지개발 신도시는 중

양정부 차원에서 실시한 신도시 개발 정책으로 산업개발 및 도시화가 활발히 이루어지던 시기 정부의 발전 방향에 맞춰 신도시 건설 목적이 설정되었고, 우리나라의 주요 신도시가 건설되었다(배순석 등, 2000).

한편, 1990년대 중반 이후로는 수도권 택지개발 사업이 더욱 확대되어 대도시 과밀 문제 및 주택부족 문제 해결을 위한 목적으로 신도시 개발 방향이 정립되었다. 이 시기 수도권 2기 신도시 개발이 시작되었으며, 이는 1기 신도시의 서울 주거 기능분담 기능을 수도권 주거 기능분담으로 공간적으로 확대해 시행한 것으로 볼 수 있다(김동윤, 2013). 이와 더불어 2000년대 초반 국토균형발전을 주요 정책 기조로 삼고 균형발전을 위한 신도시 개발을 시작하였다. 균형발전을 위한 신도시 개발의 대표적인 방법으로는 수도권의 행정기능을 지방으로 분산시키는 것으로, 참여정부의 행정수도 이전 정책이 대표 사례이다(오동훈, 2008). 행정수도 이전은 2004년 행정중심복합도시 개발로 변경되면서 국가 행정기능을 담당하는 신도시인 세종특별자치시가 건설되었다. 수도권의 행정기능 분산적 목적의 신도시 개발은 이전에도 있었지만, 국토 균형발전을 최우선 과제로 복합신도시의 개발은 2000년대 초반부터 시작한 것으로 볼 수 있다. 이는 우리나라 신도시 개발 방향이 주택공급 목적의 일차원적 목적에서 다차원으로 나아가고 있다는 점을 보여준다.

2000년대 중반 이후의 신도시 개발은 이전의 신도시 개발보다 작은 규모로, 다양한 목적으로 이루어졌다. 신

도시 개발의 주요 목적 중 하나인 택지개발은 2000년대 중반 이후로도 계속 되어왔지만, 수도권 1, 2기 신도시만큼의 대규모 개발은 이루어지지 않았다. 대신 중심지역의 기능을 분산시켜 국토균형발전 및 수도권 과밀 문제를 해결하고자 했는데, 주로 공공기관의 이전을 통해 이루어졌다. 국가 규모에서는 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제2조 제3호」에 따라 각 시도에 혁신도시를 건설하여 주요 공공기관을 지방으로 분산 이전시켜 혁신도시 내에서 공공기관·기업·대학·연구소가 유기적으로 협력을 맺으며 높은 수준의 주거·문화·교육여건이 갖추어진 신도시를 개발하였다. 혁신도시는 본래 수도권, 충청남도, 대전을 제외한 11개 시도에 각 1곳씩 지정하여 건설되었지만, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따라 공공기관 등을 수용하기 위해 건설된 소규모 신도시도 혁신도시로 판단하여 현재 전국에 약 150여 개의 혁신도시가 건설되었거나 건설 중이다. 한편, 도 규모에서는 도청 및 관련 행정기관 이전을 통해 도내 낙후지역 개발과 균형발전이라는 목표로 도청 이전 신도시 개발사업을 진행하여 충청남도의 내포신도시와 경상북도의 경북도청 신도시가 현재 건설 중에 있다 (이재복·안재섭, 2020).

이렇게 우리나라의 신도시 개발의 목표와 방향은 시기에 따라, 국가의 정책적 목적에 따라 달라져 왔으며, 그 목표와 방향에 맞게 다양한 지역에서 다양한 규모로 개발되어왔다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 신도시 관련 연구는 수도권 택지개발 신도시에 집중된 경향이 있다. 그 이유는 2000년대 이후 수도권 1, 2기 신도시만큼 대규모 국책사업으로 개발된 신도시는 세종특별자치시를 제외하면 드물며, 각 지자체 혹은 신도시 건설 목적에 맞게 소규모로 개발되는 추세가 강화되었기 때문이다. 그러므로 특정 신도시를 대상으로 연구를 진행하기에 그 사례가 가지는 함의가 다소 지엽적일 수 있다는 문제점이 있다. 그러나 본 연구는 신도시의 개발 목적, 기능적 측면으로 접근하면 특정 사례로 더욱 넓은 함의를 찾아낼 수 있으리라 판단하여 행정기능을 담당하는 신도시를 분석하였다.

2. 대도시 행정기능 분산을 목적으로 하는 신도시 개발

2000년대 중반 이후 신도시 개발은 국토균형발전과

지방 도시 발전이라는 큰 정책적 목적하에 이루어졌다. 특히, 주요 대도시의 행정기능 분산을 통한 신도시 개발은 대단위 주택단지 중심의 단일용도 개발과는 다르게 도시 내 고용을 창출하기 때문에 도시의 자족적 기능이 강화된다. 이러한 이유로 주요 공공기관을 이전시켜 전국적으로 다양한 규모의 신도시를 개발하였다. 행정기관 이전을 통한 신도시 개발은 국가 규모에서만 이루어진 것은 아니다. 시·도 규모에서도 활발히 이루어지고 있는데, 인근 광역시의 주요 공공기관이나 도청을 도내 저개발 지역으로 이전하여 도차원에서의 균형발전을 도모하였고, 대표적인 도청 이전을 통한 신도시 개발 사례 지역으로는 전라남도, 충청남도, 경상북도가 있다.

1) 국가 규모에서의 공공기관 이전을 통한 신도시 개발

공공기관의 지방 이전 정책은 대도시의 인구집중을 억제하고 지역균형발전을 도모하기 위해 시행되어왔다. 공공기관 이전은 수도권의 과밀화를 해소하고 낙후지역에 일자리 창출, 산업구조 개선 효과로 경제발전에 도움이 되기 때문에 지역경쟁력 제고로 이어질 수 있다. 우리나라에서 신도시에 공공기관을 이전하는 것은 1970년대 말부터 시행된 것으로 볼 수 있다. 정부는 정부서울청사의 역할 분산을 목적으로 경기도 과천시에 정부종합청사를 세워 중앙정부 주요 부처를 옮겼다. 또한, 대전광역시 둔산 신도시 역시 정부종합청사가 자리 잡아 주요한 행정 신도시가 되었다. 그러나 과천과 둔산의 경우 공공기관 이전을 위한 목적으로 개발된 신도시라기보다 신도시 개발과정에서 정부청사를 세운 사례로 볼 수 있어 온전한 의미의 공공기관 이전을 통한 신도시 개발 사례지역으로 보기 어렵다. 의미상으로 현대에 국가 주요 기관의 이전을 통해 개발된 신도시는 충청남도 계룡시가 최초라 볼 수 있다. 계룡시는 우리나라 3군의 연계 및 지휘 통합의 효율성을 위해 서울에 있는 3군 본부를 이전하기 위해 만들어진 신도시이다. 또한, 세종시 역시 국가 주요 공공기관 이전을 통한 신도시 개발의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 과천시와 대전광역시 둔산 신도시와 같이 정부청사가 입지한 지역이지만, 세종시는 온전히 국가 행정기관의 이전을 목적으로 건설된 우리나라 최대 규모의 행정 신도시라고 볼 수 있다. 한편, 공공기관의 지방 이전이 본격화된 이후로는 혁신도시 개발을 통해 공공기관 이전을 위한 신도시를 건설하였

다. 혁신도시는 공공기관 이전을 계기로 이전된 공공기관을 중심으로 산·학·연·관의 연계를 촉진해 혁신 창출로 지역을 발전시키려는 목적으로 만들어진 신도시이다(김정호, 2008). 혁신도시는 단순한 공공기관 이전을 넘어 지역균형발전 및 지역경쟁력 제고를 동시에 달성하여 도시의 자립화와 활성화를 이루는 것을 주목적으로 한다. 현재 우리나라의 혁신도시는 각 시도별 10여 군데씩 전국 약 150개의 혁신도시가 지정되어 개발되었으며, 각 혁신도시는 입주한 공공기관을 중심으로 성장해나가고 있다(이원희 등, 2015).

이처럼 우리나라에서 국가 규모의 공공기관 이전을 위한 신도시 개발은 1980년대 후반부터 꾸준히 시행되어왔다. 다만, 계룡시와 세종시 개발은 대규모 행정기관 이전이 주목적인 분권적 차원에서 건설된 신도시로 볼 수 있고, 현재 개발 중인 각 지역의 혁신도시는 공공기관 이전은 물론 그 공공기관과의 연계를 통한 지역 내 생산과 혁신 기능이 부합된 복합신도시로 이해할 수 있다. 이를 통해 우리나라의 공공기관 이전을 통한 신도시 개발은 단순히 청사 이전과 인구분산을 위한 도시건설에서 한 단계 발전하여 도시의 자족성을 성립할 수 있는 신도시로 개발 방향이 진화하고 있다.

2) 도(道) 규모에서의 공공기관 이전을 통한 신도시 개발

공공기관 이전을 통한 신도시 개발은 도 단위에서도 이루어지고 있다. 도의 규모에서 이전할 수 있는 공공기관은 도청, 도의회, 지방경찰청, 교육청 등 다양하다. 2000년대 중반 이후 국가에서 공공기관 이전을 위해 개발한 혁신도시와의 차이점은 도의 주요 공공기관이 한꺼번에 이전하여 자리 잡는다는 점이다. 이러한 점에서 2000년대 이전 국가 규모로 시행한 산업기지 배후도시나 대규모 주택단지 건설을 위한 신도시처럼 특정 기능이 도시 내에 순식간에 부여되기 때문에 신도시의 가시적 결과물이 빠르게 나타난다는 특징이 있다.

도 규모에서의 공공기관 이전은 도청 이전과 같은 의미로 봐도 될 정도로 도청의 움직임에 따라 도의 주요 공공기관 이전이 함께 진행된다. 그러므로 도 규모에서 도청 이전은 단순히 도청 이전을 넘어 도의 행정 중심지가 이전한다는 의미가 있다. 해방 이후 우리나라에서 시행한 도청 이전의 주목적은 접근성을 고려한 도내 중심 지역으로 옮기는 것이었지만, 현재 시행되는 도청 이전

의 목적은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 관외 지역에 있는 행정기관을 관내 지역으로 옮기는 것, 둘째, 도내 낙후지역 개발을 통해 도의 균형적인 발전을 도모하는 것이다(이재복·안재섭, 2020). 현대에 도청 이전을 시행한 지역은 많이 있지만, 청사 이전을 위한 대규모 신도시 개발을 한 지역은 전라남도, 충청남도, 경상북도가 유일하다. 이 세 지역 모두 위의 두 가지 목적으로 도청 이전을 추진하였고, 도 내의 낙후지역을 대상으로 신도시 개발사업을 시행하였다. 도청이 관할 지역 안으로 재입지 하면, 도정 서비스에 대한 접근성 향상과 행정 서비스의 편의성이 증대하고, 도청 신도시의 개발로 도의 중심성이 강화되면 도의 경제, 사회, 문화 등 모든 측면에서 지역 통합성이 증대를 기대할 수 있으며(정순우, 2013), 낙후지역에 대규모 택지개발, 일자리 창출을 통해 자족적 도시 형성을 할 수 있다. 이와 더불어 도청 이전은 도의 중심성이 이동하는 것과 마찬가지로 도청이 위치하게 되는 지역과 그렇지 않은 지역과의 행정적 의미에서 지배-종속 관계가 변화하여, 도 내에서의 공간적 상호작용에 변화가 나타난다(손승호, 2017). 따라서 도청 이전을 단순한 행정기관의 움직임으로 파악하기보다 도의 중심점이 이동하는 지리적 현상으로 이해하는 것이 도청 이전이 내포한 의미를 파악하기에 더욱 타당한 것으로 판단한다.

III. 남악신도시의 개발과 지역변화

1. 남악신도시 개발과정

전남도청 이전으로 건설되는 남악신도시(南岳新都市)는 전라남도 목포시 부주동, 옥암동, 삼향동과 무안군 삼향읍 남악리, 일로읍 오룡리 일대에 건설되었다. 본래 전남도청은 1896년 전라도가 남·북도로 분할되면서 광주군에 설치되었다. 이후 발전을 거듭하여 도청을 비롯한 전라남도 주요 공공기관들은 광주시에 있었으나 1986년 광주시가 직할시로 승격되면서 전라남도과 별개로 광역자치단체가 되었고, 이에 전라남도 도청과 주요 공공기관이 관외 지역에 남게 되는 문제가 발생하였다(전라남도청, “전남의 역사”). 이러한 이유로 전라남도과 광주광역시는 1993년 전남도청을 도 관내로 이전하고, 현도청부지는 5.18 기념공원으로 조성한다는 계획을 세웠다. 그 결과 무안군 삼향면 남악리 일대가 도청 이전 후

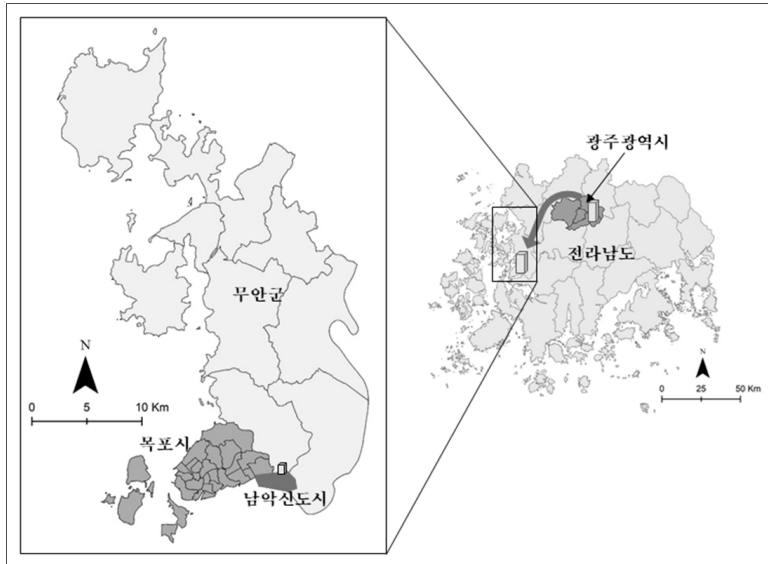


그림 1. 전남도청 및 남약신도시 위치

표 2. 남약신도시 단계별 개발계획

(단위 : 천 m², 천 명)

| | 개발구획 | 개발기간 | 개발면적 | 목표인구 | 개발 주체 |
|-----|--------------------|-----------|-------|------|---------------|
| 1단계 | 남약지구 (무안군) | 2003~2011 | 3,633 | 33 | 전남개발공사 |
| | 옥암지구 (목포시) | 2003~2011 | 2,607 | 26 | 목포시 |
| | 오룡지구 (무안군) | 2007~2024 | 2,805 | 24 | 전남개발공사 |
| 2단계 | 임성지구 (목포시, 무안군) | 2022~2025 | 2,900 | 40 | 목포시, 한국토지주택공사 |
| 3단계 | 망월지구 (무안군) | 미정 | 2,700 | 27 | 미정 |

자료 : 무안군청 “남약신도시건설”(https://www.muang.go.kr/aboutmuang/vision/namak_newtown).

보지로 결정되었고, 1999년 도청 이전 사업이 본격적으로 시작되어 2005년 그림 1과 같이 남약신도시로 전남도청이 이전하면서 전라남도의 새로운 행정 중심지가 형성되었다(유춘승·천인호, 2013).

도청 이전을 통한 남약신도시 건설은 도청 이전을 넘어 국토계획 차원에서 친환경 생태 지향의 21세기 도시 건설과 50만 목포연계도시권 형성을 목표로 계획이 만들어졌다(김종일, 1999; 김정규·천경훈, 2011). 이러한 목적으로 남약신도시 개발은 3단계로 이루어지는데(표 2), 현재 1단계 오룡지구 개발 완료를 앞두고 있으며, 2

단계 개발계획이 수립되어 2022년 착공할 예정이다. 남약신도시는 목포시와 무안군에 걸친 전라남도의 행정기능 수행을 위한 신도시로, 1단계의 세 지구 중 옥암지구는 목포시가 본래 개발계획을 세웠는데, 인근 무안군으로 전남도청 이전이 확정되면서 목포시 옥암지구까지 포함한 현재의 남약신도시 1단계 개발계획이 수립되어 개발됐다. 남약신도시 1단계 개발 결과 전라남도청, 전라남도의회, 전라남도교육청, 전남지방경찰청 등이 남약지구로 이전하였으며, 광주지방검찰청 목포지청, 광주지방법원 목포지원이 옥암지구로 이전하여 도내 주요

행정기관들이 남약신도시로 이전하였다. 한편, 남약신도시 2단계 개발은 호남고속철도 중점인 임성리역 인근에 조성될 계획으로 목포시와 한국토지주택공사가 공동 개발 중이며, 3단계 지구 개발은 신도시 개발 및 발전 상황에 따라 추후 개발될 예정이다.

2. 남약신도시 개발에 따른 인구 및 산업구성의 변화

남약신도시 개발 이후 목포시와 무안군에 가시적 변화가 나타난 것으로 보인다. 먼저, 남약신도시 개발지역인 전라남도 목포시와 무안군의 도청 이전 전후 인구변화 추이를 살펴보면, 남약신도시 개발 이후 무안군 인구 증가가 두드러졌다. 그림 2와 같이 2005년 도청 이전에 따라 약 6만 1천 명이었던 무안군의 인구는 현재 8만 6천 명까지 증가하여 남약신도시 개발 이후 인구는 꾸준한 성장세인 것을 확인할 수 있다. 반면, 그림 3과 같이 목포시의 인구는 남약신도시 개발 이후 감소하는 추세로 나타나는데, 이는 남약신도시 개발 이후 목포시 원도

심 쇠퇴와 더불어 무안군으로 인구유출이 발생하고 있음을 파악할 수 있으며, 이에 관한 자세한 내용은 다음 장에서 다루도록 한다.

한편, 신도시 개발에 따라 목포시와 무안군의 지역 경제적 변화도 나타났다. 남약신도시 개발 직후인 2006년부터 2010년까지 목포시와 무안군의 지역내총생산(GRDP)이 연평균 각각 5.2%, 6.9% 증가하여 동기간 전라남도 전체 증가폭인 4.0%를 웃돌았다. 지역내총생산의 성장과 더불어 지역 내 사업체 수와 산업구조도 도청 이전 전후로 변화가 나타났다. 표 3에 따르면 무안군은 보건복지, 제조업, 교육서비스업 관련 사업체 수가 늘어 도청 이전 후 총 517개의 사업체가 증가한 것으로 나타나며, 목포시의 경우 금융보험, 교육, 보건복지 관련 사업체 수는 증가하였지만, 제조업이 줄어들어 총 51개의 사업체가 줄어든 것으로 나타났다. 이는 단순히 사업체 수의 변동만을 의미하는 것이 아닌, 무안군과 목포시가 전라남도 도청과 행정기관의 이전으로 산업구조가 서비스업 중심으로 변화하고 있음을 시사한다. 이렇게 남약신도시의 건설은 무안군과 목포시에 커다란 지리적 변화를

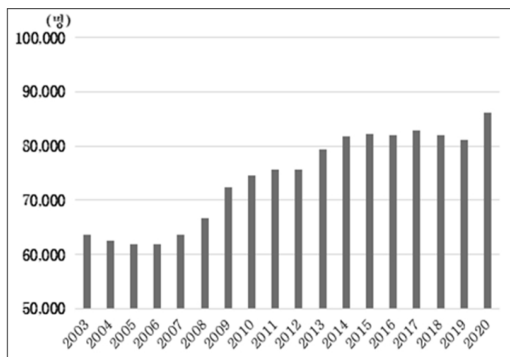


그림 2. 무안군 인구변화

자료 : 국가통계포털.

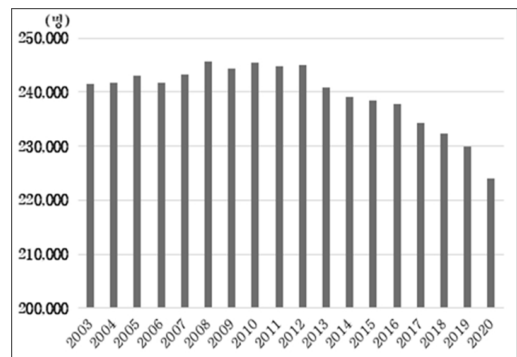


그림 3. 목포시 인구변화

자료 : 국가통계포털.

표 3. 무안군, 목포시 남약신도시 개발 전후 사업체 수 변동

(단위 : 개)

| | | 전체 | 제조업 | 금융보험 | 공공행정 | 교육 | 보건복지 | 여가관련 |
|-----|------|--------|-------|------|------|-------|------|------|
| 무안군 | 2004 | 3,426 | 355 | 47 | 35 | 115 | 84 | 124 |
| | 2011 | 3,943 | 443 | 66 | 51 | 179 | 191 | 89 |
| | 증감 | 517 | 88 | 19 | 16 | 64 | 107 | -35 |
| 목포시 | 2004 | 19,348 | 1,141 | 219 | 73 | 787 | 399 | 903 |
| | 2011 | 19,297 | 905 | 259 | 67 | 1,048 | 598 | 646 |
| | 증감 | -51 | -236 | 40 | -6 | 261 | 199 | -257 |

자료 : 한국은행 목포본부, 2013:7을 토대로 재구성.

가져왔는데, 신도시의 주요 개발구획인 무안군에는 보다 긍정적인 변화가 나타난 반면, 목포시는 도시의 침체로 이어질 수 있는 변화가 나타났다.

남악신도시의 개발은 주변 지역인 목포시와 무안군 이외에도 전라남도 전체적인 규모에서 지리적 변화를 가져왔다. 전라남도는 전남도청을 비롯한 주요 행정기관이 광주광역시에 모여있었기 때문에 도의 행정 축이 전라남도 중심부에 자리 잡고 있었다. 그러나 남악신도시 건설을 통한 도내 주요 행정기관의 이전과 나주 혁신도시 개발로 전라남도의 주요 행정 및 발전 축이 서쪽으로 이동하였고, 무안국제공항과 호남고속철도 2단계 건설 계획 등 전라남도의 중심이 서남권 지역으로 중심이 동 된 것으로 판단된다(위키투리, 2021년 3월 14일자). 전라남도의 중심권이 광주광역시에서 도내로 이동한 것과 그동안 개발에서 소외되었던 무안군이 발전하는 것은 충분히 의미 있는 결과라 판단하지만, 그것이 전라남도 서남부에 치우쳐 도시, 행정, 교통 등이 발전하고 있는 것은 전라남도 전체적인 관점에서, 지역 균형적 관점에서 판단했을 때 긍정적 방향으로의 개발인지는 논의가 필요하다고 판단한다.

IV. 남악신도시 개발에 관한 비판적 분석

도청 이전을 통한 신도시 개발은 단순히 도내 낙후지역을 개발하는 것을 넘어 도의 행정 중심점이 이동하는 것을 의미한다. 또한, 명목상 도청 이전이라는 이름을 쓰지만, 실질적으로 도의 거의 모든 주요 행정기관이 이

전하여 도청 이전이 가지는 상징성은 크기 때문에 신도시 개발이 가지는 상징적 의미, 지리학적 의미를 모두 고려해볼 필요가 있다. 특히, 도청 이전은 그 자체로 지역발전의 호재이기 때문에 도청유치를 둘러싼 지역갈등이 발생할 수 있으며, 신도시 개발로 주변 지역 쇠퇴 및 공동화 문제 등 부작용을 양산할 수 있다. 그러므로 도청 이전 신도시를 도시 계획, 건설의 관점을 넘어, 도 규모에서 거시적으로 바라볼 필요가 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 도청 이전이 완료된 지 15년이 넘는 남악신도시의 개발 경과를 비판적으로 고찰해 도청 이전을 통한 신도시 개발의 지리적 변화를 분석하고자 한다.

1. 광주·전남지역 균형발전 및 대도시권 인 구분산의 실현?

남악신도시의 개발 목표는 전라남도의 주요 행정기관을 도내로 이전하는 사업을 통해 도내 낙후된 지역을 발전시키는 것이다. 즉, 광주광역시에 집중된 인구를 전라남도로 분산시키는 것으로 해석할 수 있는데, 과연 남악신도시 개발 이후 광주광역시와 전라남도가 인구 분산적 측면에서 그 목표를 이루었는지 살펴볼 필요가 있다. 그림 4는 광주광역시와 전라남도의 인구합계를 100으로 보았을 때 그 구성 비율을 나타낸 그래프로, 전남도청 이전 및 남악신도시 건설 이전인 2003년부터 2005년 전후로 그 비율이 약 59:41로 나타났다. 실제로 당시 전라남도과 광주광역시의 인구는 각각 약 200만 명, 약 140만 명으로 전라남도와 광주광역시의 인구 차이는 약 60만 명이였다. 그러나 남악신도시 개발 이후 그 비율은 변화

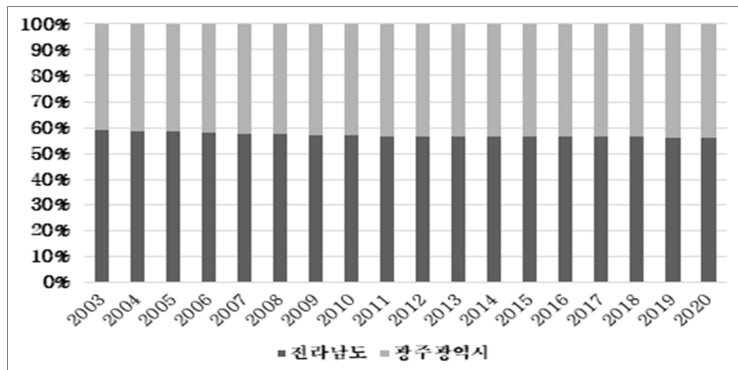


그림 4. 광주·전남지역 인구 비율 추이

자료 : 국가통계포털.

하여 신도시 개발 직후는 58:42, 2008년에는 57:43, 2013년부터는 56:44로 전라남도의 인구 비중은 줄어들고, 광주광역시의 인구 비중은 늘어나는 추세가 되었다. 2020년 광주·전남지역의 총인구는 약 330만 명이며, 그중 전라남도는 185만 명, 광주광역시는 145만 명으로 두 지역 간의 인구 차이는 약 40만 명으로 나타나 남약신도시 개발의 목표와 다른 방향으로 지역발전이 나아가고 있음을 파악할 수 있다. 실제로 2014년부터 2020년까지 무안군 남약신도시 인구 현황을 조사한 통계 자료에 따르면, 남약신도시로 이주한 주민의 약 60%는 목포시에서 전입하였고, 무안군은 약 10%, 무안군과 목포시를 제외한 전라남도에서는 약 15%, 그 외 지역에서의 전입 비율은 약 15%로 나타났다. 또한, 전남도청 공무원 약 1천 5백여 명 중 70%가 광주광역시에 거주하거나 남약신도시에서 혼자 사는 것으로 파악되어 광주광역시로부터의 인구유입 효과는 크지 않아 본래 남약신도시 건설 목적이 달성되지 못한 것으로 파악된다(신안신문, 2012년 5월 4일자).

광주광역시의 대도시권 인구를 행정 신도시 개발을 통해 전라남도로 분산시키고자 하는 계획은 행정기관만 이전하고 인구는 오히려 광주광역시에 더욱 집중하는 경향이 짙어진 반쪽짜리 성공을 거둔 것으로 파악된다. 이처럼 도청 이전과 신도시 개발 이후에도 인구의 대도시권 집중하는 경향을 보면, 과연 도청 이전과 신도시 개발을 통한 지역 균형발전이라는 거대한 정책적 목표가 과연 실현 가능한 것인가에 대한 의문을 남기며, 지역 균형발전은 단순히 공공기관을 옮기는 것으로 해결될 문제가 아니라는 점을 나타낸다.

2. 신도시 행정구역 이원화와 지역갈등

남약신도시는 목포시와 무안군에 걸쳐 개발되었다. 신도시 1단계 사업지구 중 옥암지구는 목포시에 해당하고 남약지구와 오룡지구는 무안군에 해당하여 복수의 행정구역에 신도시가 건설된 것이다. 이는 본래 목포시의 옥암지구는 목포시 자체적으로 개발계획을 세웠던 지역으로 전남도청 이전 신도시가 무안군으로 결정되면서 목포시의 옥암지구까지 편입시켜 신도시 사업지구를 늘린 데서 비롯한 것이다(김윤화, 2009). 이러한 이유로 신도시의 행정 서비스를 통합하지 못해 여러 부작용이 발생하고 있다. 예를 들어, 옥암지구(목포시)에 거주하

는 학생들이 바로 인근에 학교가 있음에도 불구하고 목포시 원도심으로 학교를 배정받아 통학시간이 1시간 이상 걸리는 문제가 발생하였으며, 신도시 내 대중교통 운행, 상하수도 관리체계, 조세 부과 등에서 두 지역 간 차이가 나타나 문제가 발생하고 있다(국민일보, 2006년 04월 12일자). 이보다 더 큰 문제는 앞으로 진행되는 남약신도시 2단계 임성지구 개발이다. 남약신도시 1단계는 행정구역이 이원화되었지만, 목포시는 옥암지구, 무안군은 남약지구와 오룡지구로 그 행정적 경계가 정확히 나뉘어 위에서 제기한 문제점이 주민 불편 정도에 그칠 수 있었다. 그러나 남약신도시 임성지구의 경우 한 지구가 목포시와 무안군 복수의 행정구역에 걸쳐있어 위에서 제기한 문제가 실제 행정 시스템의 문제로 발생할 가능성이 매우 크다. 그뿐만 아니라 임성지구에 대한 개발 주체의 모호함, 목포시-무안군의 신도시 개발 이익금 배분 문제 등 목포시와 무안군의 지역 정치적 관점에서 갈등을 유발할 수 있는 문제들을 상당히 포함하고 있어 행정구역의 이원화는 단순히 주민 불편의 문제를 넘어 신도시의 성장동력을 상실하게 되는 결과를 초래할 수 있다고 판단한다.

한편, 전라남도는 도청 이전 과정에서 도청유치를 둘러싼 전라남도 동서갈등이 발생하기도 하였다. 도청유치를 놓고 목포-무안지역과 순천-여수지역 간 갈등이 발생하였다. 목포-무안지역은 도내 균형발전 차원에서 낙후지역인 무안군으로 도청 이전을 하는 것이 타당하다는 논리와 함께 호남고속철도, 무안국제공항으로 시너지 효과가 있음을 강조하였다. 그러나 순천-여수지역의 입장에서는 도의 행정 서비스가 서쪽으로 치우치게 되면 전라선 철도를 중심으로 발전한 전라남도 동부권 지역들에서 도정 서비스에 접근이 어렵고(조성욱, 2019), 호남고속철도와 무안국제공항은 도민들이 행정 서비스를 이용하기 위한 교통수단이 아니라는 점을 강조하며 전라남도 행정 축이 지나치게 서쪽에 치우친다는 점을 지적하였다(매일신문, 2008년 6월 14일자). 그러나 지역 균형발전 측면에서 전라남도 동부지역은 여수국가산업단지와 포스코 광양제철소가 입지해 있기 때문에 전남 서부지역으로 행정 중심지를 옮기는 것은 도청 이전의 목적에 더욱 부합한다고 볼 수 있다. 결국, 두 지역 간의 갈등은 목포-무안지역에는 전남도청 신도시를, 순천-여수지역에는 엑스포 유치로 해결 되었지만(정순오, 2013), 도청유치를 통한 지역 전라남도의 지역갈등 문제는 지

역정지적 차원에서 전라남도를 동-서로 갈라놓았고, 여전히 신도시 건설 및 공공기관 이전 등의 이슈에 두 지역은 갈등을 양상을 보인다.

3. 신도시 주변 지역 인구 흡수

앞서 살펴본 바와 같이 광주·전남지역의 균형발전과 대도시권 인구분산을 위해 시행한 도내 공공기관 이전을 통한 신도시 건설은 도청은 관내 지역으로 이전한 것을 제외하면 그 목적을 달성한 것으로 보기 어렵다. 오히려 광주광역시 대도시권의 인구분산보다 신도시 주변 지역의 인구를 흡수해 주변 지역의 도시 쇠퇴문제를 일으킨 것으로 분석된다. 구체적으로, 남약신도시 건설 전 약 24만 명이었던 목포시 인구는 2020년 22만 명으로 줄어들었으며, 특히, 목포시 원도심 권역에서의 인구유출 문제가 심각하다. 그림 5에 따르면 목포시 원도심 인구는 남약신도시 개발 전후로 꾸준한 하락세였으며, 남약신도시권 인구는 신도시 개발 이후 소폭 상승하는 추세를 보여왔지만, 2012년 이후 성장세가 둔화되었다. 반면, 무안군 남약신도시권의 인구증가가 두드러지는데, 그림 6과 같이 신도시 택지개발이 완료된 2006년 이후로 인구가 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 목포시 원도심 인구가 남약신도시 무안군 권역으로 이동하고 있는 것으로 해석할 수 있으며, 남약신도시 건설로 대도시권 인구를 분산·흡수한 것이 아닌 인근 지역의 인구를 흡수하고 있는 것으로 판단된다.

남약신도시 건설에 따른 목포시의 원도심 인구감소와 침체는 도심 상권 쇠퇴 및 시 예산과 지방세 감소로 재정적 어려움을 가속시키고 있다(목포시민신문, 2020년 10월 28일자). 특히 목포시 원도심 12개 행정동 중 유달동, 동명동, 죽교동, 용당1동은 도시의 물리 환경, 산업경제, 인구사회 측면에서 모두 쇠퇴한 것으로 나타나 이에 대한 대책 마련이 시급한 상황이다(김준영, 2015; 조준범 등, 2015). 결국, 남약신도시는 대도시의 인구를 흡수하기보다 주변 지역의 인구를 흡수하여 성장한 것으로 광주·전남지역의 균형발전을 이루는 과정에서 또 다른 불균형 문제를 초래한 것으로 파악된다.

V. 결론

본 연구는 전남도청 이전을 목적으로 개발된 남약신도시를 통해 도청 이전 신도시가 내포한 문제점을 비판적으로 바라보았다. 남약신도시는 2005년 전남도청 이전을 시작으로 도의 주요 행정기관이 다수 자리 잡았다. 신도시 개발사업이 15년 이상 지났고, 1단계 사업이 거의 마무리되는 현시점에서 남약신도시 개발 경과를 비판적으로 바라보면 다음과 같은 문제점이 발생한 것으로 나타났다. 첫째, 전남도청 신도시가 과연 그 목표를 달성했는지에 대한 의문이다. 도청 이전은 단순히 청사를 옮기는 것을 넘어 도의 중심기능을 수행할 지역을 개발시켜 기존 대도시에 집중된 인구, 산업, 경제를 분산시

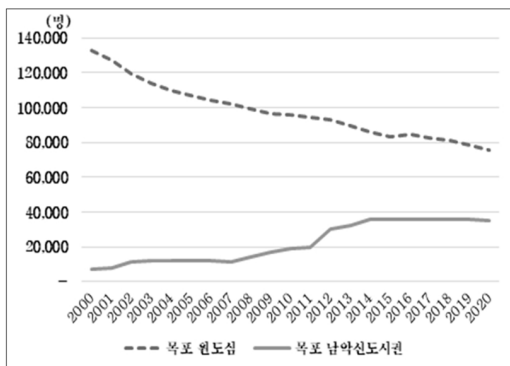


그림 5. 목포시 권역별 인구변화추이

자료 : 국가통계포털.

* 목포시 원도심 인구는 용당1동, 용당2동, 연동, 산정동, 대성동, 목원동, 동명동, 삼학동, 만호동, 유달동, 죽교동, 이로동(이상 12개 행정동)의 주민등록 합계인구.

** 무안군 원도심 인구는 무안읍, 일로읍의 주민등록 합계인구.

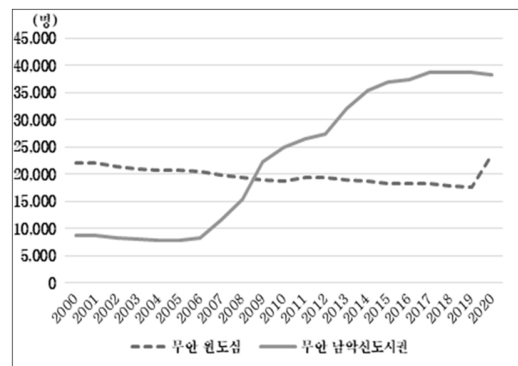


그림 6. 무안군 권역별 인구변화추이

자료 : 국가통계포털.

키고자 하는 목적이 있다. 그러나 전라남도의 경우 도청 이전 15년이 지난 지금까지 대도시권 인구분산이 잘 이루어지지 않은 것으로 파악되어 도청 이전의 목적달성이 이루어졌는지에 대한 의문을 갖게 한다. 둘째, 행정구역의 이원화로 주민들의 행정 서비스 이용에 문제가 발생하였다. 목포시와 무안군에 걸친 남약신도시의 행정구역으로 생활권은 남약신도시이지만 어느 지구에 거주하는지에 따라 행정 서비스, 조세부과, 대중교통체계 혼란 등의 문제점이 발생하였다. 또한, 도청유치 과정에서 전라남도 서부와 동부 지역 간의 갈등이 발생하였다. 셋째, 신도시 개발에 따른 주변 지역 쇠퇴문제가 발생하였다. 남약신도시 건설로 무안군은 꾸준히 성장하고 있지만, 목포시는 원도심 기능이 쇠퇴함과 동시에 인구유출 문제가 발생하고 있다. 본래 남약신도시는 광주광역시 인구를 분산시키고자 하는 목적이 있었지만, 오히려 목포시의 인구를 흡수해버리는 문제점이 발생하였다. 도의 균형발전 측면에서 진행된 도청 이전 사업이지만 다른 측면에서 도시 쇠퇴문제가 발생하고 있어서 과연 도청 이전을 통해 도의 균형발전이 이루어질 수 있는가에 대한 의문을 갖게 한다.

이러한 문제는 현재 개발 중인 다른 신도시에서도 충분히 발생할 수 있는 문제점이라 판단된다. 비단, 충청남도 내포신도시와 경상북도 경북도청신도시와 같은 도청 이전을 목적으로 한 신도시뿐만 아니라 기업도시, 혁신도시 등 중앙 공공기관 목적을 위해 개발 중인 신도시가 모두 같은 문제에 노출될 우려가 크다. 특히, 행정구역의 이원화 문제와 공공기관 유치 과정에서 나타나는 지역갈등 문제는 이미 다수의 신도시에서 발생한 문제로, 그 선례들을 통해 해결책을 모색해야 할 것이며, 현재 개발계획 중인 신도시는 개발구획을 잘 고려하고 주변 도시와 협의를 통해 남약신도시와 같은 문제를 겪지 말아야 할 것이다.

도청 및 공공기관을 이전하여 신도시를 개발하는 것은 단순히 행정기능의 분산을 넘어 시·도의 중심점을 옮기는 것과 마찬가지로이다. 따라서 진정한 의미에서 도청 이전 신도시가 되기 위해서는 단순히 도청 청사가 있는 신도시가 아닌 도의 행정 기능적 중심지로 인식될 만큼의 신도시 자축성과 중심성 그리고 대표성이 필요하므로 도청 이전 신도시 개발은 단기간에 종료될 수 있는 사업이 아닌 수십 년에 걸친 사업이 될 것이므로 도시의 정체성 성립 등 장기적 관점에서 바라볼 필요가 있다.

그러나 지금까지 신도시의 계획과 건설은 국가의 개발 목표에 얼마나 부합하는지, 도시를 얼마나 환경친화적, 지역주민 친화적으로 건설되는지에 집중하여 시행해왔다. 신도시 개발이 얼마나 잘 이루어졌는지에 관한 자족적, 중심성 측면의 도시지리학적 연구는 여전히 부족한 실정이고, 신도시 개발과정에서 나타나는 지역갈등 문제 등의 부작용에 관한 연구도 더 많이 진행될 필요가 있다. 이에 본 연구는 신도시에 관한 지리학적 연구가 더욱 진행되어야 함을 강조하며, 신도시 관련 연구가 건축학적, 도시공학적 차원을 넘어 종합적으로 바라볼 필요가 있음을 주장한다.

참고문헌

- 국토연구원 2004, “신도시의 다양한 기능과 유형 -다양하게 발표하는 신도시, 어떻게 불러야 하나-”, 국토정책 Brief, 64, 1-6.
- 김동윤, 2013, “우리나라 신도시 개발의 평가 및 발전방향” 한국 디지털 건축인테리아학회 논문집, 13(2), 5-16.
- 김운학, 2009, “도시디자인 가이드라인 설정과 적용에 관한 연구 -남약 신도시 주거용지 사례를 중심으로-”, 조선대학교 박사학위청구논문.
- 김정규·천경훈, 2011, “지구단위계획의 적용에 따른 아파트 외관변화 특성에 관한 연구-남약신도시 공동주택 단지를 중심으로-”, 대한건축학회연합논문집 13(3), 137-146.
- 김정호, 2008, “경북혁신도시의 도시경쟁력에 관한 연구” 한국지방자치연구, 10(1), 21-35.
- 김종일, 1999, 「(리전인포 제48호)21세기 서남해안 시대를 선도할 남약 신도시; 인간과 자연이 공존하는 생태도시로 조성되어야, 광주: 광주 전남발전연구원.
- 김준영, 2015, “도시재생의 관점에서 본 전북 구도청사 주변 재생방안에 대한 연구: 전주 구도심 구도청사 재사용을 중심으로” 한국지리학회지, 4(2), 279-291.
- 김진우, 2008, 「국회입법조사처 정책연구용역자료 08-22)신도시개발정책의 과제와 전망, 서울: 국회입법조사처.
- 김형선, 2008, 「신도시 개발론, 서울: 부연사.
- 배순석·김현식·박상우·김경석·김덕례·최희철, 2000, 「(국토연구원 보고서 2000-54)수도권 도시성장관리와 신도시 개발, 안양: 국토연구원.
- 성시진, 2013, “신도시개발에 따른 도시성장변화분석” 연세

대학교 석사학위논문.
손승호, 2017, “공간상호작용을 통해 본 신도시의 자족성과
지배-종속 관계의 변화,” 한국도시지리학회지, 20(1),
73-85.
오동훈, 2008, “신도시 개발의 회고와 제언” 도시정보, 311,
18-25.
유춘승·천인호, 2013, “전남도청의 풍수입지 해석과 제언”
남도문화연구, 25, 91-118.
이상우, 2010, “우리나라 신도시 개발현황과 발전방향(복합
도시 관점에서),” 대한토목학회지, 58(10), 22-32.
이원희·하태욱·최현묵·이종원·조강주·김선덕·송미경,
2015, 「공공기관 지방이전 효과성 분석, 서울: 한국조
세재정연구원
이재복·안재섭, 2020, “충청남도 내포신도시의 개발과 지역
성에 관한 연구,” 한국지리학회지, 9(3), 519-531.
정순오, 2013, “내포신도시의 성공적 건설과 초기 생활권 조
성-내포신도시 조성 전망과 주변지역 균형발전을 중심
으로,” 사회과학연구, 22, 89-112.
정환용, 2006, 「(제3판)도시계획학원론, 서울: 박영사.
조성욱, 2019, “전라선 철도역과 지역 중심지의 관계” 한국
지리학회지, 8(2), 205-219.
조준범·장시복·김창록, 2015, 「목포 원도심 쇠퇴실태와 도시
재생방안, 목포: 한국은행 목포본부.
한국은행 목포본부, 2013, 「(보도자료 목포 2013-21호)전남
도청 이전 이후의 지역경제 변화와 시사점, 목포: 한
국은행 목포본부.
허재완, 1995, “수도권 신도시개발의 평가,” 주택연구, 3(1),
75-100.
국민일보, 2006년 4월 12일자, “주민세·택시비·수도료 등 제
각각...전남 남악신도시 길하나로 행정구역 달라”
매일신문, 2008년 6월 14일자, “경북新도청, 전남도청 이전

지 무안에서 배운다”
목포시민신문, 2020년 10월 28일자, “목포 인구만 빨아들이
는 남악신도시”
신안신문, 2012년 5월 4일자, “2005년 도청 이전 남악신도시
지금은?”
위키프리, 2021년 3월 14일자, “김영록 전남도지사, ‘무안 국
토 서남권 중심지 비상’”
국가통계포털, <https://kosis.kr>
국토교통부, “신도시 개념 및 건설현황,” [http://www.molit.
go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=522](http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=522)
무안군청, “남악신도시 건설,” [https://www.muang.go.kr/
aboutmuang/vision/namak_newtown](https://www.muang.go.kr/aboutmuang/vision/namak_newtown)
무안군청, “무안군 군정자료 인구통계 인구현황(2014년 1월
~2020년 12월),” [https://www.muang.go.kr/www/open
muang/data/people?page=1](https://www.muang.go.kr/www/openmuang/data/people?page=1)
전라남도청, “전남의 역사,” [https://www.jeonnam.go.kr/con
tentsView.do?menuId=jeonnam0604010000](https://www.jeonnam.go.kr/contentsView.do?menuId=jeonnam0604010000)
교신 : 안재섭, 04620, 서울특별시 중구 필동로 1길 30,
동국대학교 서울캠퍼스 사범대학 지리교육과(이
메일: jsa@dongguk.edu)

Correspondence : Jaeseob Ahn, 04620, 30 Pildongro 1
gil, Jung-gu, Seoul, Korea, Department of Geo-
graphy Education, College of Education, Dongguk
University Seoul Campus (Email : jsa@dongguk.edu)

투고접수일: 2021년 3월 24일
심사완료일: 2021년 4월 5일
게재확정일: 2021년 4월 14일