

# 신 행정수도 건설 공약을 둘러싼 쟁점과 과제

## 신행정수도 건설 공약을 둘러싼 쟁점과 과제

강현수

증부대학교 교수

### 1. 머리말

얼마 전 끝난 대통령 선거에서 신행정수도 충청권 건설을 선거공약으로 내걸었던 민주당 노무현 후보가 대통령에 당선되었다. 노무현 후보의 신행정수도 충청권 건설 공약은 이번 대선 막판에 가장 뜨거운 쟁점이 되었던 사안으로서 대선과정에서 격렬한 찬반 논쟁이 진행된 바 있다. 이제 대선은 끝났고, 대통령 당선자로 신분이 바뀐 노무현 후보는 향후 5년 간 자신의 이 공약에 대한 책임을 지게 되었다.

노 당선자의 신행정수도 공약이 이 공약에 반대했던 한나라당 이회창 후보 진영의 주장처럼 충청권 표심을 잡기 위한 정략적 발상에 불과한 것인지, 아니면 노무현 당선자의 주장처럼 지역균형발전과 수도권 과밀 해소라는 국가적 과제를 해결하기 위한 획기적 대안인지, 이 중 어느 주장이 옳은지를 지금 판단하기는 쉽지 않다. 그렇지만 분명한 사실은 신행정수도 건설이 우리 국토나 우리 사회에 엄청나게 큰 파급 효과를 미치는

국가적 대사라는 점이다. 따라서 비록 대선은 끝났지만 지금부터 차분히 이 공약의 타당성과 실효성, 올바른 추진 방향 등에 대해 많은 토론과 사회적 합의가 필요하다고 여겨진다.

이 글에서는 이번 대선에서 뜨겁게 논의되었던 신행정수도 충청권 건설 논의의 경과와 찬반논쟁 과정, 이 과정에서 대두되었던 몇 가지 쟁점들을 다시 한번 돌이켜 보면서, 앞으로의 과제를 살펴보고자 한다.

## 2. 경과와 찬반 논쟁 과정

### 1) 주요 경과

민주당의 노무현 대통령 후보가 신행정수도 충청권 건설 공약을 처음 발표한 것은 2002년 9월 30일이었다. 이 시기는 바로 노무현 후보의 국민적 지지도가 매우 떨어져 있었고 (이른바 노풍의 추락), 그래서 민주당 내에서조차 후보 교체론이 무르익던 시기였다. 이 당시 노 후보의 당선 가능성이 그리 높지 않아서였는지, 신행정수도 건설이라는 노무현 후보의 공약은 그 공약 내용의 파격성에 비해 별다른 여론의 관심을 끌지 못했다.

그렇다고 해서 노 후보의 신행정수도 건설 공약에 대한 반응이 전혀 없었던 것은 아니었다. 당시 노 후보의 상대자로서 당선 가능성이 가장 높았던 대선 후보 이회창 후보측은 “행정수도 이전은 막대한 자금이 소요되므로 이에 반대하며, 이 대신 각 지역에 기능별 수도(예를 들어 과학기술수도는 대전, 문화예술수도는 광주 등)를 지정하고, 서울에 집중된 국가기관과 국공립대학을 지방에 분산하는 게 더 바람직하다”라고 언급한 바 있다(《경향신문》 2002.10.14일자 보도). 그렇지만 그 당시 신행정수도 관련 공약은 큰 주목을 끌지 못하고 사람들의 관심에서 사라져갔다.

그런데 대선을 얼마 남겨 두지 않은 12월에 접어드는 시점에서 신행정

수도 공약은 갑자기 대선 막판의 가장 뜨거운 선거 쟁점으로 부각되게 된다. 정몽준 후보와의 담판 협상과 여론조사를 통해 후보 단일화에 성공한 이후, 노무현 후보의 지지도는 급상승하였고 노무현 후보의 대통령 당선 가능성이 높아지기 시작하였다. 여론조사에서 줄곧 이기고 있다가 역전을 당하게 된 이회창 후보측은 막판 재반전을 위한 비상 수단을 도모해야 할 필요가 있었다. 대선을 며칠 남겨놓지 않은 시점에서 재역전의 실마리를 잡기 위해 노 후보를 겨냥한 색깔론 등 몇 가지 공격수단들이 별다른 효과를 보이지 않자, 이 후보 진영은 마지막 카드로 노무현 후보의 신행정수도 충청권 건설 공약을 집중적으로 비판하기 시작하였다. 이 후보측은 충청권 표를 다소 잃더라도 인구가 훨씬 더 많은 수도권 유권자들의 표심을 노 후보로부터 뺏어올 수 있는 핵심 포인트가 바로 노 후보의 신행정수도 공약이라고 본 것 같다.

이 후보측은 신행정수도가 추진될 경우 수도권이 공동화되고 수도권 부동산 가격이 폭락할 것이라는 점을 집중 부각하여 수도권 주민들의 표심을 되돌리려는 데 주력하였다. 신행정수도 건설의 여러 문제점을 부각하는 데 대선 막판 당력을 집중한 이회창 후보측에 맞서서 노 후보측 역시 정면으로 신행정수도 건설의 당위성과 장점을 강조하면서, 신행정수도 건설을 둘러싼 찬반 논쟁은 자연스럽게 선거 막판의 최대 이슈로 부각되었다. 신행정수도 건설을 둘러싼 양 진영의 찬반 논란 — 이회창 후보측의 신행정수도 건설 반대 주장과 노 후보측의 신행정수도 찬성 주장 — 이 언론을 뜨겁게 달구었다. 신행정수도는 며칠 남겨두지 않은 대선의 결과를 좌우할 가장 중요한 대선 막판 쟁점으로 급부상되었다.<sup>1)</sup> 돌이켜보면 우리나라 대통령 선거에서 이렇게 인신 비방이나 색깔론, 지역 감정이 아닌, 정

1) 대선의 마지막 승패를 가를 분수령으로 알려진 대선 후보들간의 마지막 TV 토론에서 노무현 후보와 이회창 후보가 가장 첨예하게 부딪혔던 쟁점이 바로 이 신행정수도 공약이었으며, 정해진 일정의 TV 토론이 모두 끝난 후에도 양 진영은 기자회견과 선거 유세를 통해 이 신행정수도의 찬반 논쟁을 치열하게 펼쳐나갔다. 그리고 비록 성사되지는 않았지만 대선 2~3일을 남겨두고 신행정수도 단일 쟁점만을 다루는 양 후보간의 TV 특별토론이 준비되기도 하였다.

책적 이슈가 그것도 국토 공간을 둘러싼 정책적 이슈가 대선의 핵심 쟁점으로 부각된 것도 새로운 현상이었던 것 같다.

12월 18일 대선 결과 노무현 후보가 대통령에 당선되었다. 선거가 끝난 지금 결과론이긴 하지만 이 공약은 박빙의 승부에서 노무현 후보의 대통령 당선에 어느 정도 기여한 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

이제부터 노무현 후보의 신행정수도 공약의 내용과 여기에 대한 이회창 후보측의 주요 반대논리, 그리고 이에 대한 노 후보측의 재반박과 옹호 논리의 내용을 다시 한번 돌이켜 살펴보기로 한다.

## 2) 노 후보의 신행정수도 공약과 이 후보측의 비판

2002년 9월 30일 노무현 후보는 선거대책위원회 출범식 연설문에서 충청권에 신행정수도를 건설하겠다는 공약을 처음 발표한다.

“한계에 부딪힌 수도권 집중 억제와 낙후된 지역 경제의 근본적 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설, 청와대와 중앙부처부터 옮겨가겠습니다. 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀습니다. 국가적 결단이 필요합니다. 고속철의 건설과 정보화 기술의 발전, 청주국제공항 등은 행정수도 건설의 여건을 성숙시키고 있습니다. 특히 청와대 일원과 북악산 일대를 서울시민에게 되돌려 줌으로써 서울 강북지역의 발전에 새 전기를 마련하겠습니다”(노무현 대통령 후보 선거대책위원회 출범식 연설문 중 관련 내용).

이러한 노 후보의 공약에 대해, 선거 초반에는 신행정수도 건설 공약의 즉흥성과 정략성, 그리고 이에 소요되는 과중한 비용 부담 문제를 제기하

2) 노 후보가 예상보다 많은 충청권 표를 얻었다는 선거 결과로 미루어보아, 노 후보의 신행정수도 공약은 충청권 표심을 잡는 데 어느 정도 성공했다고 보아도 무방할 것이다. 이에 비해 노 후보가 수도권의 표를 신행정수도 공약 때문에 그렇게 많이 빼앗긴 것 같지는 않다.

면서 그 대안으로 각 지역에 기능별 수도론을 대안으로 제시하는 정도로 그쳤던 이 회창 후보측은, 선거 막판에 들어서서는 노 후보의 행정수도 건설 공약을 선거의 핵심 쟁점으로 부각시키면서, 신행정수도 공약의 문제점을 대대적으로 공격하기 시작한다.

이회창 후보측이 선거 막판 노 후보측의 신행정수도 건설 공약의 허구성과 문제점에 대해 비판한 가장 핵심적인 초점은 바로 수도권 공동화론과 그에 따른 경제 위기론이었다. 여기에 덧붙여 신행정수도 건설비용의 과다, 입지 대상인 충청권의 물 부족, 통일을 고려하지 않은 근시안적 정책, 수도 남행에 따른 안보 위기 등도 주요한 비판 논거들이 되었다.

우선 먼저 이회창 후보측은 수도의 이전이 수도권 공동화, 그리고 나아가 수도권의 자산 디플레이션에 의한 한국경제 위기를 불러일으키게 될 것이라는 점을 가장 중요한 반대논리로 집중 부각시켰다. 수도가 이전하게 되면 관련 기능도 함께 이전하게 되어서 수도권의 부동산 가격이 폭락하게 될 것인데, 은행권의 담보 대출로 부동산을 구입한 상당수 시민들이 은행권의 대출 회수로 인해 파산할 것이며, 은행권 역시 대출 회수가 어려워져 부실화될 것이므로 한국경제 전체가 위기에 봉착하게 될 것이라는 것이었다. 또한 수도권 서민들의 경우에도 일자리가 없어지고 소득원이 줄어드는 등 국가 경제 전체에 큰 피해가 올 것이라는 것이었다.

수도권 공동화론과 함께 제기한 이 후보측의 두번째 반대논리가 바로 신행정수도 건설 비용의 과다이다. 이 후보 진영에서는 전남도청을 이전하는 데 2조 5,000억, 인천공항 건설에 7조 5,000억이 소요되었던 사실을 제시하면서, 신행정수도 건설에는 최소한 40조 여원이 소요될 것인데, 가뜩이나 어려운 경제 여건에서 이러한 막대한 재정을 신행정수도 건설에 쏟아붓는 것은 무모한 발상이라는 점을 지적하였다.

또한 충청권 행정수도 건설은 남북통일에 대비할 때 부적절하다는 비판도 제기하였다. 신행정수도를 충청권에 건설하겠다는 것은 분단을 전제로 한 반통일적 공약이며, 수도 이전은 분단된 지금이 아니라 남북통일 이후에 결정되어야 하며, 그 위치도 남한 정부의 정통성을 고려해서 현재

의 서울 혹은 남북한 간의 중앙 지점인 서울과 평양 사이 어딘가에 건설되어야 한다는 것이다. 또한 지금과 같은 남북 대치 상태에서 수도를 남쪽으로 옮기는 것은 북한이나 서울 시민들에게 수도 방위를 포기하는 것으로 비추어져서, 수도 사수라는 안보 개념이 붕괴되고 국가 방위의 위기가 초래될 것이라는 비판이 제기되었다.<sup>3)</sup>

덧붙여 이 공약의 전략적 의도와 의사결정 절차에 대한 비판도 이 후보측에서 제기하였다. 수도 이전과 같은 매우 중차대한 국가적 사안을 철저한 사전 준비나 국민들의 의견 수렴도 없이 대선에서 충청권 표심 확보를 위한 즉흥적 전략적 발상으로 활용하는 것은 부당하며, 결국 실현 불가능한 공약으로 충청 지역민들을 속이는 것에 불과하다는 것이다. 이외에도 충청권의 경우 수자원이 부족하여 행정수도를 건설하면 상수도 공급문제가 심각하다는 등의 비판들도 제기되었다.

### 3) 노 후보측의 재반론

이 같은 이회창 후보측의 비판에 대하여 노무현 후보측은 즉각적으로 다음과 같은 재반론을 펼치면서, 신행정수도를 둘러싼 찬반 논쟁은 점점 심화되게 되었다.

우선 노 후보측은 이 후보측의 수도권 공동화론에 대응하여, 충청권에 신행정수도가 건설되면 수도권이 공동화되는 것이 아니라, 오히려 수도권은 21세기 동북아 비즈니스 중심지로 발전할 것이라고 반박하였다. 노 후보측에서는 미국이나 중국, 호주 등 행정수도와 경제수도가 분리되어 있는 다른 나라의 예를 들어서 ‘워싱턴이 있다고 뉴욕이 공동화되는 것이 아니다’라는 반증을 제시하였다. 덧붙여 현재 서울과 수도권에는 정치, 행정, 경제, 교육, 문화의 모든 기능이 집중되어 있기 때문에 획기적인 대안

3) 충청권 신행정수도 건설이 수도 서울의 사수 의지를 포기하는 것으로 비추어져서 국가 안보 위기를 낳게 될 것이라는 주장은 《월간조선》 조갑제 편집장이 제기한 바 있다.

을 제시하지 않는 한 집중을 억제할 수가 없으며, 이로 인해 수도권 주민들의 삶의 질이 악화되기 때문에 신행정수도 건설은 수도권 주민들의 삶의 질을 향상 시키는데 오히려 도움이 된다고 반박하였다. 정치 행정 기능이 빠져나간 서울은 불필요한 규제를 해제할 수 있게 되어 지금보다 더욱 자유롭게 경제 및 문화도시로 성장할 수 있기 때문에 신행정수도 건설은 서울 공동화가 아닌 서울살리기 전략이 될 것이라고도 주장하였다.<sup>4)</sup>

두번째로 신행정수도 건설비용 문제에 있어서는 대전 정부청사 건설에 소요되었던 비용 등을 가지고 유추해본다면 대략 6~7조 정도의 비용이면 충분하며<sup>5)</sup> 또한 서울 소재 정부종합청사 등의 매각을 통하여 일부 충당할 수 있기 때문에, 이 정도 비용은 지역균형발전과 수도권집중 억제를 위해서는 우리나라가 충분히 감당할 수 있는 수준이라는 점을 부각하였다.

세번째, 국가적 대사인 행정수도 건설은 국민의 참여와 합의가 선결 조건이라는 점을 분명히 하면서, 만약 노 후보가 당선된다면 당선 후 1년 이내에 국민적 합의를 도출해서 국민투표로 최종 결정하겠다고 공언하였다. 이와 관련하여 노 후보측은 다음과 같이 공약한 바 있다.

- 당선 후 1년 이내에 국민 투표를 통해 국민적 합의 도출.
- 대통령 직속으로 민관합동의 “신행정수도건설추진위원회” 설치.
- 위원회 산하에 “신행정수도입지선정분과위원회”를 두고 2003년 말까지 입지 선정 작업 총괄

4) 노 후보측은 “행정수도가 건설되면 서울의 청와대와 북한산 일대가 시민 여러분의 품으로 돌아가게 되고, 서울 기능이 분산되어 서울이 더 쾌적하게 될 뿐 아니라, 수도권은 기존의 규제에서 벗어나 동북아시아 금융 비즈니스 중심도시로 거듭나게 될 것”이라고 주장한 바 있다.

5) 노 후보 측에서는 대선 기간동안 신행정수도 건설 비용에 대해 정확한 액수나 그 근거를 명확하게 제시하지는 않았다. 대전 정부종합청사 건설비용을 유추하면서 대략 6~7조의 비용이면 충분할 것이라고 막연히 주장하였을 뿐이다. 또한 이러한 비용 추산도 어떨 때는 4조, 어떨 때는 7조까지 오락가락 하기도 했다. 이로 미루어 보면 노 후보 측에서 사전에 신행정수도 건설에 대해 상당히 구체적으로 준비하고 이를 공약화 한 것 같지는 않다.

한편 충청권에 신행정수도가 건설된다면 이는 통일수도로서는 부적절하다는 비판에 대해서는 명쾌하게 대응하지 못했다. 대신 현행 수도권 집중 체제를 그냥 놔둔 상태에서 통일이 되면 북한 주민의 수도권 유입이 가속화돼서 수도권 집중 문제는 해결할 방법이 없다는 점을 강조하였다.

### 3. 찬반 주장의 주요 쟁점 분석

노무현 민주당 대통령 후보의 충청권 행정수도 건설 공약은 뒤늦게 이번 대선의 최대 쟁점으로 떠오른 바 있다. 만약 행정수도 건설이 실제 추진된다면 충청권은 물론 수도권과 우리나라 국토 전반에 가져올 파급효과가 워낙 크기 때문에, 이에 대한 심도 깊은 정책 토론이 진행되는 것은 당연하고 환영할 만한 일이었다. 그런데 선거를 코앞에 두고 너무 늦게 시작된 각 후보간 공방은 생산적인 정책 토론이 아니라 표를 얻기 위한 정략적 차원에서, 지역적인 사안을 중심으로 진행되어서, 국민들의 올바른 판단을 오히려 흐리게 하는 결과를 초래하기도 하였다.

이번 대선 과정에서 신행정수도 문제와 관련된 노무현 후보와 이회창 후보의 논쟁 과정을 되돌아볼 때, 우선 지금과 같은 수도권 집중과 지역 불균형은 심각한 문제이기 때문에 그에 대한 대책이 필요하다는 점에 대해서는 양 진영 모두 공감했다고 볼 수 있다.

이회창 후보도 서울과 수도권에 대한 지나친 집중을 해결하기 위해 중추관리 기능, 그 중에서도 공공기능의 지방 분산이 필요하다고 말한바 있다. 따라서 지역균형발전 및 수도권 집중 해소의 필요성에 대해서는 양 후보 측 모두 공감하였다고 할 수 있다. 이는 양 후보 측 모두 당시 ‘지방분권국민운동’에서 제안한 지역분권 협약에 서명한 것으로 미루어 보아서도 알 수 있다.<sup>6)</sup>

6) 지방분권국민운동 측에서는 양 후보들에게 지방분권과 지역균형발전을 위한 정책들에 동의한다는 협약의 서명을 요청하였고, 양 후보는 모두 이 협약에 서명

그런데 양 후보간의 입장 차이는 노무현 후보가 지역균형발전 및 수도권 분산을 위하여 신행정수도 건설을 통해 대통령을 포함한 중앙부처와 국회가 다 함께 신행정수도로 이전해가는 대안을 주장한 반면, 이회창 후보는 그렇게 과격적인 방법보다는 보다 온건한 대안으로 일부 중앙부처만 각 지역으로 이전하는 방안, 즉 각 주요 도시의 기능별 수도론을 주장한 데서 찾아볼 수 있다.

이회창 후보가 행정수도 건설을 반대하는 이유는 여러 가지가 있지만, 그 중의 핵심은 과도한 건설 비용 소요와, 서울의 부동산가격 폭락 우려였다. 그러나 노 후보측은 정부 지출비용은 6~7조 원 정도면 충분하며, 서울은 경제 수도로 유지되어 금융, 첨단 산업이 발전하는 데 부동산 가격이 폭락할 이유가 없다고 반박하였다. 과연 어느쪽 주장이 더 타당하다고 볼 수 있는가?

### 1) 쟁점 1 : 신행정수도 건설로 수도권이 공동화되고 부동산 가격이 폭락하는가?

이회창 후보측은 수도의 이전이 서울의 낙후, 서울의 인구 감소를 가져와 상권 위축, 재산상의 손실 등 불이익을 가져오리라고 주장하였다. 아마도 수도권 유권자들의 표심을 노린 주장으로 여겨진다. 이에 대해 노무현 후보측은, 수도 이전은 행정기능에 국한하는 것이며, 서울은 여전히 경제 수도로서 기능할 것이라는 점을 미국의 행정수도 워싱턴과 경제수도 뉴욕의 예, 호주의 행정수도 캔버라와 경제수도 시드니의 예를 들며 반박하였다.

그런데 객관적인 입장에서 볼 때 수도권의 공동화와 부동산가격 폭락 때문에 행정수도 건설을 반대한다는 이 후보측의 주장은 다소 설득력이 떨어져 보인다.<sup>7)</sup> 행정수도 건설이 아무리 빨리 진행되어도 앞으로 최소 5

한 바 있다.

7) 결론론이기는 하지만, 행정수도 반대를 대선의 주요한 이슈로 제기하면서 그 허

년 이상은 지나야 가시적인 이전 효과가 나타날 것이라는 점, 중앙행정기능이 이전해도 서울과 수도권이 지닌 경제적, 문화적, 교육적 매력은 여전히 지속될 것이라는 점, 행정수도 건설이 추진된다면 수도권에 대한 지금까지의 각종 규제가 완화될 가능성이 높다는 점 등을 고려한다면, 행정수도 건설이라는 요인 때문에 수도권 부동산 가격이 폭락할 가능성은 거의 없어 보인다. 오히려 부동산 전문가들이 예견한 것과 같이, 수도권 집중을 그대로 방치하면 앞으로 더욱 치솟을 가능성이 큰 수도권 부동산 가격 상승에 제동을 걸어주는 효과 정도는 발생할 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

### 3) 쟁점 2: 신행정수도 건설비용은 얼마나 될까?

신행정수도 건설에 반대하는 이회창 후보 진영에서는 행정수도 건설에 최소한 40조여 원의 엄청난 예산이 투입될 것이기 때문에 이러한 막대한 예산을 사용하는 것은 부당하다고 주장한 바 있다. 이에 대해 노 후보측은 행정수도 건설에 약 6~7조 원 정도면 가능하다고 본다.

똑같은 사안을 두고 어떻게 두 진영 사이에 이렇게 큰 액수 차이가 있을 수 있는가? 그 이유는 간단하다. 노 후보측은 국가의 직접 재정지출 액수를 이야기하고 있는 것이고, 이 후보측은 민간 투자를 포함한 도시

---

구성을 비판하였던 한나라당의 전략은 오히려 한나라당의 지출수가 된 것으로 보인다. 왜냐하면 행정수도 건설이 대선의 주요 이슈로 부각됨으로써, 이로 인한 상대적 수혜지역으로 예상되는 충청권에서 노 후보측에 표를 모아주는 결과를 가져왔지만, 피해지역으로 간주된 수도권에서 이로 인해 노 후보측의 표를 빼앗았다고 보기 어렵기 때문이다. 이렇게 된 이유는 행정수도 이전에 대한 한나라당의 주요 비판 지점이 수도권 부동산가격 폭락을 들고 나와, 수도권 자산계층의 표를 모으려는 전략의 잘못에서도 기인한 것으로 보인다. 우선 무엇보다도 신행정수도 건설과 수도권 부동산 가격 폭락 사이의 관계가 미약할 뿐만 아니라, 수도권 가구의 상당수를 차지하는 부동산 미보유자, 즉 자기 집을 가지지 못한 전세나 월세 거주 주민들에게는 부동산가격 하락이 그리 나쁜 소식이 아니었기 때문이다.

- 8) 통계청의 예측에 따르면 2000년 현재 46%인 수도권 인구비중이 2020년에는 전국 인구의 약 절반인 49%에 이를 것으로 예상되어 수도권의 집중은 더욱 심화될 것이라고 한다.

건설 비용 전체를 이야기하고 있기 때문이다. 즉 비용을 바라보는 정의가 서로 다르기 때문에 이렇게 액수의 차이가 나는 것이다.<sup>9)</sup>

비용을 둘러싼 이러한 혼선의 일차적 책임은 행정수도 건설을 공약한 노 후보측에 있다. 노 후보측은 행정수도에 들어갈 시설과 기능, 수용인구, 건설방식 등에 대해 정확한 수치 없이 그냥 막연하게 제시하고 있기 때문에, 정확한 소요비용의 추산 역시 불가능하다. 행정수도의 입지를 기존 대도시에 연계할 것인지, 아니면 허허벌판에 지을 것인지에 따라서, 또 인구 규모가 50만 명 규모인지, 100만 명 규모인지에 따라서 도시건설 비용은 크게 차이가 날 수밖에 없는 것이다. 또한 소요비용에 있어서 정부재정의 직접투자비, 토지공사와 같은 공기업의 투자비, 민간자본의 투자비를 자세히 구분하지 않고, 나중에 토지분양이나 개발이익으로 회수할 수 있는 부분이 어느 정도인지도 명쾌하게 제시하지 않아서 비용 추산과 관련된 시뮬레이션의 빌미를 제공하고 있다.

40조 원에 달하는 건설 소요비용 때문에 신행정수도 건설이 비현실적이라는 이 후보측의 주장도 문제가 있다. 분당이나 일산, 대전 둔산의 예에서 볼 수 있듯이 우리나라의 기존 신도시 건설에서 총건설 비용이 아닌 중앙정부가 직접 투자하는 액수는 매우 미미하다. 이 후보측의 논리대로 행정수도 건설 소요 총비용이 과다해서 문제가 된다면 지금까지 수도권에서 이미 건설되었거나, 건설 검토 중인 신도시들도 과다한 소요비용 때문에 건설할 수 없다는 논리가 되어버린다.

최근 수도권에서는 매년 평균 약 20만 명씩 인구가 늘어나고 있다. 이러한 인구증가 수치는 곧 인구 20만 명 규모의 도시개발이 매년 수도권에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 따라서 민간투자비용까지도 고려한다고 하더라도, 어차피 수도권에 투자되어야 하는 도시개발비용을 지역 균형 발전을 위해 행정수도 건설에 투자한다고 보면 이를 비용 때문에 반대할 명분은 별로 없는 것이다.

9) 강현수, “행정수도 건설의 비용과 편익”, 《한겨레신문》, 2002년 12월 14일 투고 기사.

행정수도 건설과 관련하여 두 후보가 모두 간과하고 있는 것은 행정수도 건설이 가지고 올 편익에 대해서는 구체적으로 언급을 하지 않는다는 것이다. 만약 행정수도 건설이 가지고 올 편익이 비용보다 크다면, 그 비용은 충분히 감수할 수 있을 것이기 때문이다. 행정수도 건설이 수도권 집중 완화와 국토 균형 발전에 얼마만큼의 기여를 할 것인지에 좀더 구체적인 논의가 필요했던 것이다.

### 3) 쟁점 3: 통일과 안보를 고려한다면 신행정수도 건설은?

이회창 후보 진영에서는 충청권 행정수도 이전, 즉 결과적인 수도 남행은 수도권 안보 위기를 가져올 뿐만 아니라 앞으로 닥칠 통일 수도에 대한 고려가 없는 근시안적 정책이라고 비판한 바 있다. 즉 통일 후 통일 수도는 현재의 서울 혹은 오히려 그 북쪽 어딘가가 되어야지 남쪽으로 가서는 절대 안 된다는 논리이다. 여기에 대해 노무현 후보측에서는 통일시 북한 인구의 폭발적인 수도권 유입이 예상되기 때문에 (북한에 인접한 서울의 특징) 수도권 집중 문제는 통일 이전에 미리 완화시켜 놓아야 한다는 주장 말고는 별다른 대응을 하지 못했다.

충청권 신행정수도는 노무현 후보가 처음 제기한 이야기는 아니다. 이미 1970년대 당시 박정희 대통령은 극비리에 충청권 신행정수도를 추진한 바 있다. 그런데 당시 박정희 대통령은 충청권에 건설할 신행정수도가 통일 때까지의 잠정적 임시행정수도라는 점을 분명히 못 박은 바 있다.

그런데 이번에 노무현 후보측에서는 충청권 신행정수도가 임시행정수도는 아니라고 밝힌 바 있다. 그렇지만 통일 후에 통일 한국의 수도가 어떻게 되어야 하는지, 통일 후에도 충청권 신행정수도를 계속 유지할 것인지 등에 대한 분명한 청사진을 보여주지 못했다. 또한 비록 그 근거가 희박하다 할지라도 수도 남행이 초래할 수도권 주민들의 심리적인 안보 위기감을 해소해줄 보완적 대책도 언급하지 않았다. 이에 대해서는 앞으로 대통령에 당선된 노무현 후보가 이끌 새 정부가 반드시 국민들에게 분명

하게 말해 주어야 할 것이다.

#### 4. 향후 과제

대선결과 노무현 당선자가 당선되었다. 대선 결과를 지역별로 분석해 본다면 행정수도 관련 직접 이해당사자들인 수도권과 충청권 양 지역에서 노 후보가 모두 승리하였다. 특히 충청권에서 노무현 후보는 예상보다 굉장히 큰 차이로 압승하였다. 다소 무리한 해석이긴 하지만 행정수도 건설 공약은 충청권 유권자의 상당한 지지를 받았고, 수도권 유권자들에게 크게 거부감이 없었다고 볼 수 있다. 따라서 행정수도 건설 공약은 노무현 후보의 대통령 당선에 크게 기여했다는 평가가 가능할 것 같다.

노 후보의 행정수도 이전 공약은 우선 그 공약 내용의 타당성과는 무관하게, 이를 계기로 수도권 집중 해소와 국토 균형 발전이라는 이슈를 대선 과정에서 공론화시키고, 차기 대통령이 반드시 해결해야 할 우리 사회의 핵심 과제로 크게 부각시켰다는 점에서 일정한 역할을 했다고 볼 수 있다.

이제 대선 승리의 결과로 탄생할 새로운 정부는 대선과정에서 공약했던 행정수도 건설을 적극 추진해야 할 의무와 정당성을 동시에 부여받았다. 그렇지만 노무현 후보가 대통령으로 당선되었다고 하더라도 행정수도 건설에 대한 완전한 국민적 공감대가 형성되었다고 보기는 어렵다. 지금 당장에도 이에 반대하는 사람들이 적지 않으며, 향후 우리 경제 상황이 어려워지거나 안보위기가 고조될 경우, 또 행정수도 추진과정에서 여러 부작용이 속출될 경우, 행정수도 반대의 목소리가 고조될 가능성이 높다.

따라서 노무현 당선자의 임기 5년보다 훨씬 더 긴 기간이 소요될 행정수도 건설의 성공을 위해서 지금부터 노무현 당선자가 해야 할 가장 시급하고도 중요한 과제는 바로 행정수도 건설에 대한 범국민적 공감대를 이끌어내는 일이다. 이 국가적 대사를 과거 군사독재 시절처럼 밀실 계획이

나 공권력에 의존해 밀어붙일 수는 없다는 점에서, 또 차기 혹은 차차기 정부 때 가서 중단되는 불상사를 미연에 방지하기 위해서, 국민적 동의라는 절차는 반드시 필요할 것이다. 이 과정을 생략한 채 행정관료의 힘과 기술만으로 분당이나 일산 신도시 만들 때처럼 행정수도를 추진한다면 향후 끊임없이 정당성 시비에 부딪히다가 결국 중도 좌초될 가능성이 크다.

다시 말해 행정수도 성공의 가장 중요한 열쇠는 특정 지역을 초월한 범국민적 동의를 확보 여부이며, 이는 노무현 당선자가 앞으로 어떻게 행정수도 건설 반대론을 압도할 수 있는 행정수도 건설의 당위론과, 투입 비용을 능가하는 국가적 편익 발생에 대해 분명한 근거를 가지고 국민들을 설득할 수 있는가에 달려있다고 하겠다. 이를 위해서는 특히 다음 사항에 대한 세심한 고려와 준비가 필요하다.

우선 오랜 기간 동안 서울 일극 집중체제에 익숙해 있는 우리 사회에서 행정수도 건설은 상징적, 심리적 측면을 포함하여 여러 부문에서 매우 복잡한 파급 효과를 낳게 될 것이다. 행정수도 건설과정에서 일시적으로 부작용과 불편이 수반될 수도, 일부 국민들이 손해를 볼 수도 있다. 따라서 이 복잡한 파급 효과에 대해 사전에 정확하게 예측, 분석하고, 이를 가감없이 투명하게 국민들에게 공개하며, 그 긍정적 효과는 증폭시키고 부정적 효과는 상쇄시킬 수 있는 정교한 보완적 정책 수단들이 미리 철저히 마련되어야 할 것이다. 앞으로 새 정부가 행정수도 공약을 실제 정책으로 본격적으로 추진하게 된다면, 충청권 행정수도 입지 예상 지역을 중심으로 부동산 가격 상승과 아울러 토지 투기 등의 부작용이 우려 된다. 또한 노무현 당선자가 신행정수도의 입지로 충청권이라고만 넓게 규정하였기 때문에, 충청권에 속한 대전 및 충남북의 각 지방자치체 사이에서 행정수도 입지 유치 경쟁이 나타날 것도 예상된다. 또 행정수도 이전시 서울을 떠나 지방으로 내려가야 할 공무원들의 반대도 심각할 수 있다. 이러한 여러 가지 예측가능한 부작용들을 극복할 수 있는 정교하고 섬세한 정책 수립이 필요하다.

또 한 가지 중요한 과제로 언급해야 할 것은 신행정수도가 어디까지나 그 자체가 목적이 아니라 국토 균형 발전을 위한 한 수단이라는 점을 분명히 해야 한다는 점이다. 신행정수도 건설이 서울 일극 집중과 국토불균형의 폐해를 극복할 수 있는 획기적인 정책수단이긴 하지만, 행정수도를 건설한다고 해서 국토균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아닐 것이다. 특히 충청권 이외의 나머지 영호남, 강원 제주 지역의 지역 발전은 신행정수도 건설과 연관 관계가 별로 없어보인다. 따라서 행정수도 건설은 국토균형발전이라는 더 큰 목표를 위한 하나의 수단으로서 자리매김되어야 할 것이며, 행정수도 건설 이외의 다른 차원의 국토균형발전 수단들이 적극적으로 병행 개발되어야 할 것이다. 그렇지 못한다면 신행정수도는 자칫 충청권에 대한 또 다른 일극 집중, 또 다른 차원의 국토 불균형 심화 초래에 기여할 뿐일 것이다. 이제부터 노무현 당선자 및 그가 이끌 새 정부의 능력을 기대해 본다.