

신행정수도건설특별조치법의 입법화에 따른 문제점과 과제

조명래

단국대 사회과학부 교수

1. 서론

참여정부의 핵심국정 과제인 신행정수도건설사업을 원활하게 추진하기 위한 '신행정수도의 건설을 위한 특별 조치법안'(이하 법안)이 지난 10월 15일 국무회의에서 의결되었다. 이로써 지난 7-8월간의 입법예고와 공청회를 거치면서 제기된 여러 쟁점들을 보완한 특별법안이 그 구체적인 모습과 내용을 드러내게 되었다. 물론 국회에서 통과되어야 하지만, 최소한 정부안이 마련되었다는 것만으로도 행정수도에 관한 논란은 한 고비를 넘어섰다.¹⁾ 거기에 더해 현재 수십명의 전문가들이 달라붙어 신행정수도 건설을 위한 최적안을 연구하고 있으니, 국민들이 신행정수도에 관한 보다 분명한 그림을 곧 볼 수 있을 것 같다.

신행정수도건설을 추진하는 입장에서 볼 때 현재 최대의 관심사는 법안이 정기국회에서 무사히 통과하는 것이다. 지난 대선의 최대 쟁점으로 부각되었고, 또한 그로 인해 현 정권이 창출되었다고 본다면, 신행정수도

1) 그간 '신행정수도의 이전'과 관련하여 그 필요성과 문제점, 그리고 찬반 논쟁이 논의의 중심이었다면 입법화로 '행정수도의 건설'에 관한 것으로 옮겨지게 되었다.

건설은 지금으로선 번복할 수 없는 국가적 선택이다. 그러기 때문에 지금으로선 최대의 관심은 ‘신행정수도를 제대로 건설하는 데’ 모아져야 할 것이다. 이런 점에서 법안이 국회의 논의를 거치는 동안 정쟁(政爭)의 대상이 되어 사안의 본질이 흐려져선 아니 된다.

하지만, 법안이 최종 통과되고 또한 건설이 본격 추진되는 상황에 와 있다하더라도, 어떠한 신행정수도를 어떻게 만들 것인지는 계속될 쟁점으로 남아 있다. 다시 말해 현재 정부안이 국회를 무사히 통과한다 하더라도 ‘올바른 행정수도 건설’에 관한 국민적 지혜를 모으는 일은 그 사업이 완성될 때까지 계속되어야 한다. 특히 아직도 행정수도에 관한 국민들의 생각이 여러모로 갈라져 있다는 현실을 감안한다면, 그러한 논의의 여지는 반드시 남겨두어야 한다.

본 발제문은 현재 정부안으로 나와 있는 특별법에서 드러나는 문제점, 그리고 입법화 이후 고민해할 쟁점들을 검토하면서, 올바른 행정수도건설을 위한 향후 과제들을 제시하는 목적으로 작성되었다. 논의의 순서는 먼저 법안의 내용과 특징을 살펴보고, 이어서 입법화에 따른 이점과 문제점을 검토한 뒤, 입법화 이후 과제들을 도출하는 것으로 전개된다.

2. 법안의 구성과 내용

1) 법안의 구성과 성격

법안은 총 8장 61조로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 신행정수도건설기본계획의 수립, 제3장은 예정지역 등의 지정 및 관리, 제4장 신행정수도건설사업, 제5장은 추진기구, 제6장 신행정수도건설특별회계, 제7장 보칙, 제8장 벌칙에 관한 내용을 각각 담고 있다.

제1조 목적을 보면 ‘이 법은 국가 중추기관의 수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 조류에 부

응함으로써 국가의 균형발전과 국가 경쟁력의 강화에 이바지하기 위하여 신행정수도를 건설하는 방법과 절차에 관하여 규정함을 목적으로 한다'고 밝히고 있다. 목적에 '신행정수도를 건설하는 방법과 절차'를 규정한다고 함으로써 법안은 신행정수도 건설에 관한 '절차법'인 것으로 그 성격을 분명히 하고 있다. 다시 말해 신행정수도의 정치·행정적 성격규정, 지위, 특성, 그리고 이의 실현과 관리, 운영을 위한 법제도적 수단들을 규정하는 실체법과는 다른 것이라는 주장이다. 건설교통부가 입안한 만큼, 건설교통부가 담당하는 업무와 권한을 반영하는 내용을 중심으로 하는 '계획법'의 한 유형이라 할 수 있는 데, 특히 제5조에 의하면 본법에 의해 작성되는 계획은 다른 법률에 의한 계획에 우선하는 '특별법'적 지위를 부여받게 된다. 아울러 본법이 발효되면 박정권 하에서 제정된 후 사실상 사장되어 있는 '임시행정수도건설을 위한 특별 조치법'은 자동 폐지된다.

2) 법안의 세부내용

(1) 행정수도의 의미와 건설목적

신행정수도에 관한 정의나 개념 논쟁은 여전히 계속되고 있지만, 법안에서는 '국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도로서 새로이 건설되는 지역'으로 규정하고 있다. 행정중추기능만이 아니라 정치적 중추기능을 담는 수도로서의 성격까지 전제하고 있어, 당초에 행정부의 기능과 시설이 주로 옮겨갈 협의의 행정수도의 의미를 벗어나 있다(안 제2조 1항, 제1조). 또한 신행정수도라 할 때 '신(新)'의 의미는 '새로이 건설되는' 것으로 되어 있어, 중앙행정기관을 기성 도시에 옮기는(이전하는) 식의 신행정수도 건설의 방식이나 의미는 배제되거나 약화되어 있는 것으로 보여진다.

한편, '수도권 집중의 부작용을 시정'하면서 '국가균형발전과 국가경쟁력 강화'에 기여하기 위한 것으로 신행정수도건설의 목적을 설정함으로써, 통일과 관련된 행정수도의 위상에 관한 주장이나 수도권 위축론을 들

어 이전을 반대하는 주장들을 일축하고 있다. 달리말하면, 신행정수도는 국가의 정치·행정 중추기능을 담는 것으로 끝나선 아니 되고, 수도권 집중 문제를 해소하고 국가균형발전에 적극적으로 기여해야 하는 특수목적 을 부여받고 있다 할 수 있다.

(2) 추진주체

신행정수도건설사업에 관한 주요사항을 처리하기 위해 대통령 소속 하에 ‘신행정수도건설추진위원회’를 설치하고 국무총리와 민간 전문가 1인이 공동위원장을 맡도록 되어 있지만(안 제27조), 실무는 대통령비서실 소속 정무직공무원이 이끄는 ‘추진단’에 의해 수행하도록 되어 있다(안 제34조). 이로써 신행정수도건설의 향방과 내용은 전반적으로 통치권자의 리더십을 반영하는 추진체계를 갖추게 된다. 하지만, 업무분장을 보면, 추진위원회는 기획적 집행업무(예, 이전계획, 기본계획, 예정지지정, 광역계획, 개발계획의 수립)를 담당하는 반면, 사업에 관한 실질적인 추진업무(예, 실시계획, 특별회계, 조성토지공급, 선수금, 준공검사, 주변지역지원 사업 등)는 건설교통부가 담당하게 된다.

(3) 건설절차의 민주성

법안은 비록 신행정수도의 물리적 건설에 관한 절차를 주로 규정하고 있지만, 국가나 지방자치단체로 하여금 ‘국민여론을 광범위하게 수렴함으로써 국민통합에 기여’하는 방식으로 꾸려갈 것을 요구하고 있다(안 제3조). 국민여론을 수렴하라는 것은 건설절차를 민주적으로 추진해야 한다는 것을 의미한다.

(4) 계획체제로 추진(안 제2장, 제3장, 제4장)

법안은 중앙행정기관 등의 이전계획(안 제6조), 건설기본계획(안 제7조), 광역도시계획(안 제 17조), 개발계획(안 제19조), 실시계획(안 제20조) 등과 같이 일련의 계획을 수립하여 순차적으로 건설할 것을 규정하고 있다.

<표 1> 신행정수도건설의 계획체계

계획명칭	주 내용	입안권자	승인권자
신행정수도로 이전하는 계획(일명, 이전계획)	<ul style="list-style-type: none"> · 이전대상기관 · 이전방법 및 시기 · 이전에 소요되는 비용의 추정치 · 그 밖에 신행정수도건설추진위원회가 필요하다고 인정하는 사항 등 	신행정수도건설추진위원회	대통령
신행정수도건설에 관한 기본계획(일명, 기본계획)	<ul style="list-style-type: none"> · 신행정수도의 인구·면적 등 도시의 규모 · 집중형·분산형·독립형·의존형 등 도시의 형태 · 신행정수도의 상징과 이미지 · 그 밖에 대통령이 정하는 사항 	신행정수도건설추진위원회	대통령
신행정수도광역도시계획	<ul style="list-style-type: none"> · 예정지역등과 인접지역간의 공간구조 및 기능을 상호연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하는 것에 관한 것 	건설교통부장관 혹은 시·도지사	건설교통부장관
신행정수도건설사업에 관한 계획(일명, 개발계획)	<ul style="list-style-type: none"> · 신행정수도건설사업의 명칭 · 신행정수도건설사업의 목적 · 예정지역의 위치 및 면적 · 신행정수도건설사업 시행기간 · 신행정수도 건설사업의 단계별 시행에 관한 계획 · 이전되는 중앙행정기관 등의 수용계획 · 인구수용계획 · 토지이용계획 · 교통처리계획 · 환경보전계획 · 교육·문화시설 및 보건의료·복지시설의 설치계획 · 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획 · 재원조달계획 · 예정지역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 할 경우, 당해 시설의 설치에 필요한 경비의 부담계획 · 그밖에 대통령이 정하는 사항 	신행정수도건설추진위원회	도시개발법 제4조에 준한 개발계획으로 효력가짐
신행정수도건설사업의 실시계획(일명, 실시계획)	<ul style="list-style-type: none"> · 신행정수도건설사업의 시행에 필요한 설계도시·재원조달 계획 등 대통령이 정하는 사항 	사업시행자	건설교통부장관

이전계획은 ‘이전대상기관, 이전방법 및 시기, 이전에 소요되는 비용추정치 등’을 포함하고, 건설기본계획은 ‘신행정수도의 인구, 면적 등 도시규

모, 도시형태, 상징과 이미지 등'을 다룬다. 신행정수도광역도시계획은 '인접지역간의 기능적 연계, 환경보전 및 광역시설의 체계적인 정비'에 관한 내용을 담고, 개발계획은 '인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획 등'²⁾을 다룬다. '실시계획'은 사업시행에 필요한 설계도서·재원조달계획 등 대통령이 정하는 사항을 다룬다.

(5) 이전대상의 선정 및 행정수도의 위상

중앙행정 기관 등의 이전대상은 '신행정수도건설기본계획'에 의해 선정되고 대통령에 의해 승인되지만, 계획을 수립하고자 할 때는 '미리 공청회를 열어 국민 및 관계 전문가의 의견'을 들어야 한다(안 제6조). 한편 수립된 내용 중 '정부에 속하지 아니한 헌법기관'의 이전계획에 대하여는 국회의 동의를 얻도록(안 제6조 4항) 해, 신행정수도가 행정부만이 아니라 국가통치기구 모두가 입지 가능한 통합수도로서의 면모와 위상을 전제하고 있다.

(6) 예정지역 및 주변지역의 지정 및 해제

예정지역과 주변지역으로는 대전광역시, 충청북도, 충청남도 일원의 지역 중에서 지정한다고 함으로써 그 동안 막연히 논의되던 입지 대상을 충청권으로 명확히 한정시키고 있다(안 제8조). 예정지역 등은 '국토의 균형 개발에 미치는 영향과 환경성, 경제성 등의 평가결과가 우수한 지역을 대통령의 승인을 얻어 지정'(안 제13조) 한다고 해, 입지선정에 이른바 지속 가능한 발전의 원칙(형평성, 환경성, 경제성)을 반영하고 있으며, 대통령을 최종 승인권자로 해 입지선정에 신중을 기하고 있다. 한편 예정지역은 공사완료 후에, 주변지역은 새로운 도시관리 계획의 결정·고시 후에 해제되는 것으로 의제 처리하고 있다(안 제12조).

2) 개발계획은 '기본계획 및 신행정수도광역도시계획'과 부합하여야 하며, 계획의 수립고시가 있을 때는 도시개발법 제 4 조 규정에 의한 '도시개발계획'이 수립된 것으로 간주된다.

(7) 난개발 및 부동산 투기방지

예정지역 등의 지정을 위한 조사과정에서 난개발과 부동산 투기 등이 우려되는 지역에 대해선 ‘개발행위 허가 및 건축허가 제한’, ‘토지거래허가구역, 투기지역 및 투기과열지구³⁾’로의 지정 요청이 가능하다(안 제10조, 제11조). 한편 예정지 지정 후에는 ‘토지형질의 변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 등의 행위는 허가’를 득해야 하며, 주변지역은 ‘시가화조정구역수준’으로 개발행위를 제한하게 된다(안 제16조).

(8) 사업시행자

예정지역에 대한 개발사업의 시행자는 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관 중에서 위원회가 지정토록 하되(안 제 18조), 사업의 효율적인 추진을 위해 필요할 경우는 동사업의 일부를 민간사업자에게 대행하게 할 수 있다(안 제18조). 사업시행자의 원활한 사업추진을 지원하기 위해 자금의 투·융자지원, 조세·부담금의 감면 등을 해줄 수 있지만(안 제22조, 제40조 및 제46조), 건설교통부장관은 조성토지의 공급계획 승인, 선수금의 승인, 준공검사, 보고·감사 등을 통해 사업시행자를 감독할 수 있다(안 제24-제26조, 제53조).

(9) 신행정수도건설특별회계

건교부장관이 관리·운영하는 신행정수도건설 특별회계를 설치하되, 특별회계의 운용에 관한 중요사항은 사전에 위원회의 심의·의결을 거처도록 하되(안 제39조), 특별회계의 세입은 ‘이전청사 매각대금, 일반회계·특별회계전입금, 차입금’ 등으로 하고, 세출은 ‘청사부지매입 및 건축비, 기반시설설치비, 주변지역지원사업비’ 등으로 구성된다(안 제 40조).

(10) 이전기관 종사자 지원대책

건설교통부장관은 신행정수도 주변지역 주민의 생활편익과 복지증진

3) 토지보상액은 2003년 1월1일 기준일로 하는 공시지가를 적용하여 산정함.

등을 위해 주변지역지원을 위한 사업계획을 수립해야 하며(안 제47조), 관계 중앙행정기관의 장은 신행정수도에 입주하는 주민 및 이전기관의 종사자에 대한 지원대책을 수립해야 한다.

3. 입법화에 따른 이점과 문제점

1) 입법화의 이점

아직 법안의 수준이고 국회의 동의과정을 과정을 거치는 동안 방향과 내용의 첨삭가능성도 없지 않지만, 그 기본골격은 크게 변하지 않고 입법화가 될 것으로 보인다. 입법화가 되면 신행정수도 건설은 특별법에서 규정된 방향과 방식에 따라 본격적으로 추진이 될 것이다. 입법화는 이렇듯 사업추진의 확고한 기반과 틀을 제공해주는 장점을 가지게 되지만, 동시에 입법화가 되어도 여전히 해결하지 못하거나 또는 입법안 자체가 가지는 제약으로 인해 신행정수도건설이 올바르게 않을 수 있는 문제도 제기될 수 있다. 그렇다면 입법화에 따른 장점과 단점은 각각 어떠한 것이 있을까? 이 절에서는 먼저 이점을 살펴보고, 다음절에서는 쟁점과 문제점을 검토해 본다.

(1) 논쟁지형의 변화와 추진의 탄력

법안이 통과되면 신행정수도에 관해 그 동안 분분했던 초보적인 논의들, 가령 이전에 관한 찬반론, 동일과 관련된 신행정수도의 위상론, 신행정수도의 위치론, 건설시기론, 추진방법론, 수도권 위축론 등은 일단락 될 것으로 보인다. 이와 함께 앞으로 국민적 관심과 논쟁은 신행정수도를 어떻게 건설할 것인가에 집중됨으로써 사업추진은 보다 크게 탄력을 받을 것으로 예견된다.

(2) 신행정수도의 성격규정

법안이 확정되면 무엇보다 신행정수도의 성격에 관한 정부의 공식적 입장이 정리되는 효과가 있다. ‘신행정수도’를 ‘국가정치·행정의 중추기능을 가지는 수도로 새로이 건설하는 지역’으로 정의함으로써 ‘통합수도’로서의 가능성을 열어놓고 있으며, 신도시로 건설되는 도시형태를 전제하고 있다.

(3) 신행정수도 건설의 목적규정

본법이 통과하면 신행정수도의 건설목적은 ‘수도권 집중에 따른 부작용을 시정하고....국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 기여’것으로 보다 분명해진다. 이로써 기존 수도권 기능의 위축, 국토불균형 시정에 대한 제한된 기여 등에 대한 우려를 일축하고, 동시에 통일 한반도의 국토균형이나 국가안보에 대한 배려 등을 배제하는 한편, 사업의 목적성은 ‘국토균형’에 관한 것으로 제한된다. 아울러 신행정수도 건설은 참여정부의 국정철학인 ‘균형과 분권’을 실현하는 방편임을, 그래서 다른 국정과제와의 연계성을 설정하고 있음을 암묵적으로 전제하고 있다.

(4) 충청권일대로 건설예정지의 한정

그 동안 막연히 떠돌던 신행정수도의 위치를 ‘충청권일대’로 명확히 못 박음으로써 위치선정에 관한 논란, 그로 인한 사업추진의 불확실성이 사전에 차단될 수 있게 되었다. 아울러 입지선정에 따른 재정적·시간적·제도적 비용을 줄일 수 있게 되었다. 무엇보다 신도시로서 행정수도를 건설하는 데 따른 계획 혹은 건설 관련 패러미터(예, 서울로부터 접근성, 교통시설의 수요, 용수공급 가능성, 가용토지규모, 주변지역과의 연계 등)를 보다 명확히 판단할 수 있게 되어 사업추진이 보다 용이하게 되었다. 무엇보다 충청권에 신행정수도의 입지를 정하는 것은 국토균형을 위한 공간지리적 거점(중심부의 거점)을 일단 확보하는 의미를 갖는다.

(5) 신행정수도의 추진주체의 확정

대통령 산하의 신행정수도추진위원회와 추진단이 신행정수도 건설의 추진주체로 확정됨으로써 본 사업은 통치권자(혹은 그의 직접적인 통제를 받는 기구)의 리더쉽 하에서 일사분란하게 추진할 수 있게 되었다. 위원회와 추진단이 주로 사업의 기획과 의사결정과 관련된 역할을 수행한다면, 건설의 실무적인 것은 건설교통부가 맡게 되어, 업무는 실제 기획과 집행은 분리된 책임 하에서 추진된다.

(6) 신행정수도 건설의 방식과 절차 명확화

본 법은 ‘도시계획(urban planning)’ 기법의 활용을 통한 신도시건설의 절차와 방법을 규정하고 있는 일종의 계획법이자 절차법이다. 특별법 지위에 의거해, 본 법은 신행정수도의 계획적 건설을 위한 다양한 계획방식(예, 기본계획, 개발계획, 실시계획 등)과 기법(예, 사전환경성검토, 기속가능성에 관한 기준 등)을 활용할 수 있게 되었고, 또한 난개발과 투기적 개발을 위한 사전조치들을 입체적으로 활용할 수 있게 되었다. 따라서 본 법의 제반규정에 따라 건설되면 신행정수도는 상당히 모범적이고 선도적인 신도시 유형이 될 것으로 기대된다.

2) 입법화에 따른 쟁점과 문제점

본 법안이 통과되어 법률로서 효력을 발휘하게 되면, 신행정수도 건설과 관련하여 앞서 살펴본 이점만이 아니라 단점과 문제점도 동시에 제기된다. 단점 혹은 문제점은 입법화로 인해 부수적으로 나타나는 문제점(혹은 입법화가 되더라도 해결하지 못한 문제점 포함)과 입법안에 담긴 내용상의 문제점을 모두 포함한다.

(1) 이전/건설에 관한 국민적 합의/동의 부재

입법화가 되면, 그간 사용하던 ‘신행정수도의 이전’이란 표현이 이전

‘행정수도의 건설’이란 표현으로 대체된다. 본 법은 후자에 관한 것이지만, 전자에 대해서도 여전히 명확한 국민적 합의나 동의를 존재하지 않는다. 대통령 선거공약에서 제시되었고, 또한 이를 제시한 후보자가 당선된 것으로만 ‘이전’이 충분한 국민적 합의나 동의를 득한 것으로 간주될 수 없다. 물론 명시적인 동의절차를 거치지 않았지만, 이전에 대한 국민들의 동의나 지지수준이 높은 것으로 확인되고 있는 것은 사실이다.⁴⁾ 그렇지만 동시에 국민들의 많은 수는 ‘어떠한 행정수도를 어떻게 만드느냐’에 대해선 특별법 제정 전에 먼저 국민의 동의를 구해야 한다고 생각하고 있다.⁶⁾ 이렇게 본다면, ‘이전’(나아가 건설)에 관한 국민적 논의가 완결되기 전에 특별법이 제정되는 것은 그만큼 국민적 논란의 소지를 안고 있으며, 이는 장기적인 사업추진에 걸림돌이 될 수 있다.

(2) 신행정수도의 성격규정에 대한 합의부재

법안에서는 신행정수도가 ‘정치·행정적 중추기능’을 가진 수도로 규정하고 있고, 또한 행정부 외에 입법부, 사법부의 기능과 시설도 수용할 가능성을 제시하고 있다. 그렇다면, 행정수도란 이름으로 입법부, 사법부까지 가지고 가는 게 옳은지를 제대로 짚어보아야 한다. 만약 옳다면 신도시는 단순한 행정수도가 아니라 사실상의 통합수도가 될 터인 데, 그렇게 되면 수도건설은 천도(遷都)의 의미를 띠게 될 것이다. 천도의 의미부여 여부는 행정수도 이전에 관한 선거공약 수준을 넘어서기 때문에 새로운

4) 가령, 한국지역학회, 한국지역개발학회, 한국행정학회가 2003년 5월 12일부터 6월 11일 사이에 전국 시도연구원 전문가 2,782명을 대상으로 조사한 바에 의하면 응답자의 64.8%가 ‘신행정수도의 건설’의 필요성을 지지했다(고영구, 문경원, 성태규, 2003).

5) 국회동의를나 국민투표 등을 통해 국민동의를 얻을 수 있다.

6) 행정수도 이전에 관한 라디오 토론을 진행하던 한 방송국이 전국 시청자를 대상으로 ‘행정수도 이전은 국민투표로 결정해야 하느냐’에 관한 설문을 실시한 결과, 응답자의 74%가 ‘그렇다’고 대답했다. 이 설문은 신행정수도건설특별법이 예고된 이틀 뒤에 실시되었다.

7) 이전대상 기관에 대한 것은 현재 연구 중이지만, 신행정수도의 성격규정은 연구의 문제라기보다 국민합의의 문제이다.

국민의 동의와 합의를 필요로 부분이다. 이러한 잠재적인 문제가 있는 상태에서, 입법화가 되면, 국민적 합의를 필요로 하는 행정수도의 성격과 법상에서 신도시로 만들려는 행정수도의 성격간에는 괴리가 발생해, 이에 관한 국민적 논란이 계속될 것으로 보인다.

(3) 신행정수도 건설 목적(국토균형)의 한계

신행정수도가 정치수도 혹은 통합수도를 전제한다면 그 이전과 건설도 단순한 신도시의 건설수준을 넘어 천도와 같은 의미를 띤다. 천도는 한반도의 공간역사, 미래의 국운과 전망, 통일상황 등이 긴 시간의 논의를 통해 충분히 검토되고, 또한 그 조건들이 긴 시간의 준비과정을 통해 제대로 실현되어야 한다. 하지만 신행정수도 건설의 까닭은 수도권 과밀해소, 나아가 국토균형발전에만 국한되어 있어, 이 이유만으로 천도를 정당화하기가 여의치 않다. 더욱 신행정수도 건설의 효과는 최소 10-20여 년 뒤에야 나타나기 때문에 지금의 수도권 과밀문제 해결에 얼마만큼 도움이 될지도 냉철히 판단되어야 한다.⁸⁾ 아울러 통일이 되면 국토는 한반도 전체가 되기 때문에, 그러한 상황에서 국토균형의 조건이 어떠한 것인지는 장기적 사업인 신행정수도 건설의 목적에는 반드시 반영되어야 하지만, 이 부분이 배제되어 있는 것은 앞으로 계속될 논란거리가 될 수 있다.

(4) 예정지역(충청권)의 명시에 따른 제약

건설예정지를 충청권 일원으로 정하는 것은, 신행정수도건설의 목적에 대한 국민의 합의가 분명하다면, 사업추진의 효과를 높이는 데 크게 도움

8) 통계청 조사에 의하면 2002년 현재 수도권 인구는 2,290만 명이지만 2030년에는 270만명이 는 2,560명이 될 것으로 예상되는 데, 그 증가는 대부분 자연증가분이다. 하지만 2028년부터 우리나라 전체 인구성장은 멈출 것으로 예측되고 있어, 2030년 전후부터 수도권 인구성장도 이런 추세에 접어들 것으로 보인다. 한 분석에 의하면 신행정수도 건설은 2030년 수도권 인구추계치에서 적게는 1.5%, 많게는 4.8%의 분산효과가 있을 것으로 추정되었다(허재완, 서충원, 김현수, 2003). 이 정도 효과는 다른 정책적, 비정책적인 분산유인에 의해서도 얻을 수 있는 것이다.

이 된다. 그러나 신행정수도에 대한 국민적 합의부분이 여전히 남아 있는 상태에서, 건설예정지의 지정은, 예정지 자체의 타당성의 문제를 떠나, 과점상의 문제를 제기하기에 충분한 거리가 된다. 아울러 현재 법상에 제시된 ‘국토균형’이란 목적을 달성하는 데 충청권이란 입지가 적합한 지에 대한 보다 객관적인 검토도 필요로 했었지만 이 부분도 생략하는 것이 되었다. 즉, 충청권은 국토의 중심이지만, 고속철도⁹⁾와 같은 새로운 인프라 놓이면 수도권과 중부권은 연담이 되어, 국토 상의 강력한 발전축이 구축되어,¹⁰⁾ 그 축과 그 밖의 지역간의 격차가 벌어지는 새로운 국토불균형이 나타날 수 있다.¹¹⁾

(5) 신행정수도 건설주체의 문제와 장기적 추진 장치의 부재

신행정수도 건설은 사실상 통치권자의 리더십 하에서 추진되도록 되어 있다. 그래서 추진주체인 신행정수도건설추진위원회와 추진단은 모두 대통령 소속하에 두고 있다. 대통령의 핵심 선거공약인 만큼, 신행정수도 건설에 통치권자의 의지와 지도력이 집중되는 것은 당연한 일이고 또한 사업의 효과적인 추진이란 측면에서는 바람직하다고 할 수 있다. 문제는 행정수도건설이 천도의 의미와 내용으로 추진되면, 외국의 사례에서 보듯, 그 추진은 긴 시간을 요한다. 이런 점에서 현 추진기구의 위상이나 역할에는 크게 두 가지 문제가 있다. 첫째, 정권이 바뀌어 통치권자의 의

9) 서울-대전간 고속전철의 운행시간은 49분에 불과해, 교통시간으로 친다면 충청권은 서울로의 출퇴근 시간대에 편입된다. 이렇게 되면, 충청권에 행정수도를 두는 것은 지금의 과전을 서울로부터 1시간 남짓 떨어진 충청권으로 옮기는 것에 불과해, 서울의 중심성과 집중성은 변함 없을 것으로 보인다.

10) 서울-대전간 도시회랑(urban corridor)의 형성은, 행정수도란 변수와 무관하게, 현재 도시화의 세계적 경향을 볼 때, 자연스러운 추세가 될 것으로 보인다. 따라서 충청권에 신행정수도를 건설하는 것은 서울-대전간 발전축을 계획적으로 육성·관리하는 의미를 부여할 수 있다.

11) 유럽이 통합되면서, 영국 중부의 도시지역로부터 네덜란드와 프랑스의 북동부 도시지역, 벨지움과 독일 남부 도시지역, 이탈리아 북부 도시지역간에는 거대한 대도시 발전 축(‘푸른 바나나’ 지역으로 일컬어짐)이 형성되면서, 그 밖의 지역과 심대한 불균형을 낳고 있다.

지나 판단이 달라질 때, 현재 대통령 소속의 위원회가 건설주체로서의 일관성과 중립성을 유지할 수 있을까 하는 점이다. 둘째 추진의 핵심주체인 위원회와 그 추진단은 주로 신도시건설을 책임지는 역할 컨셉(concept)과 위원으로 구성되어 있어, 천도에 준하는 행정수도 건설에 관한 실체적 내용(예, 행정수도의 성격규정, 통치기능의 부여에 관한 국민 합의도출, 법제도적 기반구축, 이해당사자간 갈등조정 등)을 담보해내는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때, 행정수도건설이 정권을 넘어 긴 호흡으로 추진될 수 있는 주체의 역할과 위상 설정이 분명치 않다는 것이 문제의 요체이다.

(6) 절차/계획법으로서의 한계

본 법은 신행정수도건설에 관한 사실상의 기본법과 같은 역할을 하도록 되어 있다. 하지만 내용적으로는 신행정수도건설에 관한 계획 및 절차에 관한 것으로 주로 다루고 있으며, 그것도 주로 건설교통부가 관장하는 법이나 업무와 관련되어 있다. 그래서 본 법은 행정수도에 관한 몇 가지 특성규정을 제외하면 전반적으로 신도시를 만드는 절차와 내용으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 엄밀하게 말해, 신행정수도의 실체적 내용에 대해 국민적 합의가 분명하다면, 기존의 계획법이나 수단(예, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률)으로도 목적하는 바를 충분히 달성할 수 있다고 본다. 현재의 법안은, 행정수도란 특수성을 반영하기 위해, 특별법의 지위와 내용을 부여받은 것에 불과한 것이다. 그 특수성은 내용적 특수성, 그리고 절차적 특수성을 함께 전제하는 데, 여기에 또 다른 혼란이 있다. 절차법으로 할 수 없는 행정수도에 관한 실체적 내용을 본법이 규정하고 있는 점이 그러하다. 가령, 행정수도의 이전대상 중 헌법기관을 국회의 동의를 거쳐 확정하도록 되어 있는 데, 이는 이 법이 담기 전에 국가적 차원에서 개방적으로 논의되고 확정되면, 절차법은 이를 받아 사업으로 옮기면 된다. 이렇게 볼 때, 가장 혼란스러운 것은 천도에 해당하는 행정수도의 성격이나 위상에 관한 실체적 내용이 확정되기 전에 (신도시건설을

<표 2> 특별조치법의 입법화에 따른 장점과 단점

	장점	단점
논쟁지형	· 행정수도 이전에 관한 기존 논의의 일단락됨.	· 이전에 관한 국민동의 부분이 계속 쟁점으로 남게 되어, · 특히 정쟁의 소지가 될 수있음
신행정수도의 성격규정	· 정치, 행정의 중추도시이면서 신도시로서의 성격규정이 이루어짐	· 행정수도가 정치수도로 전환하면 사실상 통합수도가 되는 데, · 이는 행정수도에 관한 국민적 합의수준을 넘어감
신행정수도건설의 목적	· 수도권 집중완화와 국토균형	· 사실상의 신수도로서 갖추어야 역사성, 미래세대의 관점, 통일국토의 균형에 관한 부분이 배제되어 있음
예정지역(충청권)의 명시	· 입지에 관한 선거공약의 이행, 사업추진의 통제범위가 보다명확해짐 · 사업입지선정이 용이해짐.	· 사업계획이 먼저 확정되고 입지가 추후 결정되어야 하는 계획단계의 혼란 · 국토균형발전과 충청권 입지간의 관계에 대한 면밀한 검토기회의 상실
추진주체 및 방식 확정의 방식	· 대통령 소속 위원회가 주도함으로써 사업의 추진력과 국가적 지원을 효과적으로 활용할수 있음	· 정권이 바뀌면(통치권자의 의지가 바뀌면) 추진주체의 위상과 권한이 위축될 수 있음 · 위원회의 역할이 주로 신도시건설사업을 담당하는 데 집중되어 있음.
계획(절차)법으로서 특성	· 신도시로서 신행정도 건설의절차와 방법이 제시되어 있음 · 특별법으로서 지위로 인해 건설사업이 효과적으로 추진될수 있음	· 사실상 신도시건설에 관한절차규정 · 절차법으로 행정수도의 실체적 내용 규정

규정하는) 절차법이 마련되어, 물리적 형태에 관한 기준에 행정수도의 비물리적 조건(역사적, 문화적, 국민정서적 조건 등)을 맞추어야 가야 하는 혼란이 생긴 점이다. 이는 남자애를 낳기 전에 여자애 옷을 미리 사놓음으로써 겪는 혼란과 같은 것이다. 한마디로 건설 중심의 입법이 갖는 자기 한계성을 충분히 검토하지 않은 채 성급하게 입법화가 된다면 행정수도의 실체성 구현은 그 만큼 장애를 받게 된다는 주장이다.

4. 입법화 이후의 과제

1) 기본법에 준하는 것으로 특별법 운용

신행정수도건설특별조치법은 신행정수도건설에 관한 중심법이다. 하지만 내용을 보게 되면 건설을 위한 물리적 사항을 중심으로 하면서 신행정수도에 관한 정치·행정적 규정에 관한 것을 부분적으로 포함하고 있다. 그러니까, 현재 법안은 절차법적 내용과 실체법적 내용을 함께 가지고 있지만, 전반적으로 전자가 중심이 되어 있는 법률적 성격을 띠고 있다. 행정수도의 성격이나 지위 등에 관한 실체적 내용에 관한 문제(예, 천도여부에 관한 국민투표실시, 수도의 성격규정에 관한 정치적 합의, 통일수도로서의 지위 부여문제, 헌법기관의 이전문제, 지방자치단체로서 행정수도의 지위 등)는 본법이 입법화되더라도 계속 남게 되었다. 실체적 내용문제는 절차법인 본법으로 해결할 수 없는 것이며, 동시에 본법이 발효되기 전에(즉, 건설행위가 본격적으로 착수되기 전에) 해결되어야 할 성질의 것이지만, 이를 위한 별도의 법률적 과정은 생략한 채 본법이 부분적으로만 다루도록 되어 있다.

신행정수도건설특별조치법이 신행정수도에 관한 중심법이 되기 위해서는 실체적, 절차적 내용을 함께 담아내거나 이를 보장하는 기본법적인 지위와 내용을 갖추어야 한다. 즉, ‘신행정수도건설에 관한 기본법’을 우선 제정하고, 이를 시행하는 세부적인 법률을 각각 지정하여, 신행정수도 건설에 관한 일괄적인 법체계가 갖추어지는 게 가장 이상적이다. 물론 특별법이 그러한 목적을 부분적으로 달성할 수 있지만, 현재의 법안은 주로 건설절차와 행위에 관한 한에서만 특별법적 지위와 내용을 갖추고 있어, 위에서 말한 기본법적 지위와 내용은 담보할 수 없다.

하지만 법안이 국회를 통해 그 효력을 발휘하게 되면, 현재의 법률적 성격과 내용을 가지고 신행정수도 건설 전반을 통괄해야 하기 때문에, 입법후의 보완은 이 조건 하에서만 이루어져야 한다. 바람직한 것은 절차법

으로서 본법의 제정과 별개로, 다른 별도의 정치적, 법률적 과정을 통해 행정수도의 실체적인 내용을 규정하고, 이를 절차법으로서 본 법이 받아 기본계획의 수립에 반영하는 것이다. 다시 말해, 물리적 시설사업 중심의 본법의 근거규정에 따라 기본계획의 전제이자 건설사업의 내용이 될 신행정수도의 성격 및 지위에 관한 문제를 해결하는 절차를 밟게 되면, 이는 그 자체로 많은 혼란과 갈등을 낳게 된다. 따라서 절차법으로서 본법의 한계는 별도의 정치적, 사회적 과정을 통해 해소하도록 하면서, 특별법으로서 본법은, 신행정수도건설에 관한 기본법적 지위를 가진 법으로 기능 하도록 하는 데, 앞으로 법 운영의 묘미를 두어야 한다. 그러니까 관건은 ‘법의 문제’가 아니라 ‘어떠한 신행정수도를 어떻게 만들어 갈 것인가’에 대해 사회적, 정치적 합의와 동의를 어떻게 형성하고 실현시켜 가느냐이다. 본법의 효과여부는 신행정수도에 관한 사회적 합의와 동의를 물리적 형태와 절차로 얼마만큼 구현해 내느냐에 달려 있다.

2) 신수도로서의 위상확립: 통일국토의 수도 대 국토균형을 위한 수도

특별법이 상정하는 신행정수도는 일국의 정치적·문화적·역사적 중심지로서 수도의 위상을 전제하기보다 국토균형발전을 도모하는 거점으로서 신도시의 상(象)을 전제로 하고 있다. 그러니까 말이 신행정수도지, 실은 국토균형발전을 위한 일종의 거점도시를 만들고자 하는 것이 본법이 그리는 신행정수도의 실제 그림이다. 그럼에도 불구하고, 수도란 이름으로 사업이 추진되는 한 통일국토의 수도로서의 위상은 존중되고 배려되어 한다. 입법화와 함께 신행정수도건설이 본격 추진된다하더라도, 수도 위상은 분명해야 한다는 주장이다. 즉, 신행정수도의 건설목적은 ‘통일국토의 수도와의 관계를 분명히 한’ 다음 ‘국토균형발전을 위한 거점으로서 기능과 역할’을 규정하는 것이 되어야 하는 데, 이를 좀 더 나누어 살펴 보겠다.

첫째, 어떠한 행정수도를 전제로 하는 지에 대해서는 국민적 합의가 분명히 있어야 한다. 지금과 같이 막연히 신행정수도로 부르면서, 실제에 있어서는 정치적 (혹은 통합적) 수도를 전제한다면, 이는 사업의 목적설정이나 추진과정에 엄청난 혼란을 낳게 된다. 지금과 같이 불확실성이 많다면, 신행정수도는 글자 그대로 국가통치기관 중 행정부의 기능과 시설이 집중되어 있는 도시로 조성하는 것에 그 의미를 한정해야 한다. 아울러 통일국가가 되면 수도의 위상은 국민적 논란의 대상이 되기 때문에, 행정수도 이전은 통일국토 상에서 수도와의 관계를 어떤 방식이든 설정해야 하며, 또한 가능하다면 특별법은 이를 반영해야 한다. 통일은 먼 미래에 올 수도 있지만, 또한 가까운 시일에 실현될 수도 있기 때문에 이에 대비하여 신행정수도의 위상이 설정되어야 한다는 주장이다. 비록 통일이 빠른 시일에 이루어지지 않는다 하더라도, 헌법에서 국토는 북한까지 포함하고 있기 때문에 수도의 공간적 위상에는 수복되지 않은 북쪽의 국토에 대한 배려가 담겨져 있어야 한다. 당대의 문제 때문에(즉, 수도권집중) 초역사적이고 민족공동체에 관련된 수도의 위상을 위축시키거나 왜곡시켜선 아니 된다. 수도의 이러한 위상에 견준다면, 국토균형 달성을 위한 신행정수도의 위상은 부분적이고 일시적인 것이다. 국토불균형의 쟁점이 사라지고, 또한 한반도 민족공동체의 터전이 제대로 갖추어졌을 때를 대비해, 민족적 삶의 거점으로서 수도의 위상은 계속 견지해 가는 것이 오늘 날을 사는 우리의 책임이자 의무이다.

현실적인 이유로 행정수도를 옮길 수도 있지만, 민족공동체의 중심지로서 수도의 위상은 결코 폄훼되어선 아니 된다는 주장이다. 물론, 그렇다고 수도권집중완화, 국토균형을 위한 행정수도의 이전이 무의미하거나 불필요하다는 것은 아니다. 이러한 목적(제한된 목적)을 위해 행정수도를 옮기고 새롭게 건설한다 하더라도, 통일국토의 수도 위상은 계속 배려되어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 때문에, 통일시까지 임시행정수도로 한다던가, 아니면 통일이 되면 남부에 행정수도를 두고 북부에 의회수도를 두는 것을 전제하는 등과 같이 배려가 특별법의 목적 속에는 반영되어야 한다.

둘째, 국토균형을 위한 거점도시로서 신행정수도의 역할과 기능은 국토 공간전략과 관련해서 확립되어야 한다. 현재 법은 이러한 목적으로 신행정수도 건설을 정당화시켜주고 있지만, 기실, 국토균형발전에 신행정수도가 어떠한 기여를 하고, 이를 위해 어떠한 기능과 역할을 구체적으로 가져야할지에 대한 그림을 제시하고 있지 않다. 이와 관련해서는 두 가지가 분명하게 배려되고 강구되어야 한다.

신행정수도가 서울로부터 불과 1시간 남짓한 거리에 위치하게 되면, 이는 서울-대전간 도시성장축 형성에 결정적인 기여를 하게 됨으로, 경우에 따라 국토불균형(서울-대전간 도시회랑지역과 그 밖의 지역간 격차)을 심화시킬 수 있다. 따라서 이 축이 새로운 성장권역(지금의 수도권과 같은 권역)으로 부상하면서 국토의 새로운 불균형을 낳을 수 있는 점을 적극적으로 판단한다면, 신행정수도 건설은 단순히 일개 신도시를 만드는 차원을 벗어나 국토균형을 적극적으로 조성해내는 공간개발전략의 대상으로 접근해야 한다. 즉, 신행정수도의 건설은 수도권으로부터 국가시설과 인구를 가져오는 것으로 그쳐선 안 되고, 충청권(혹은 국토남부지역)에 새로운 경제적, 문화적 활동을 집적시키고 활성화하면서, 국토상의 다른 지역(예, 영남, 호남, 강원지역)과의 호혜적인 발전의 관계를 만들어내는 전략적 거점도시로서의 기능이 처음부터 부여되어야 한다.

3) 미래지향적 신도시로의 건설방안: 법안내용을 중심으로

특별법에 의해 건설되는 신행정수도의 최종 모습은 ‘신도시’이다. 다시 말해 신도시란 모습으로 특별법에 의해 추진되는 신행정수도 건설의 결과는 구현된다. 따라서 입법화 이후, 최대의 과제는 법상의 규정에 근거해 ‘얼마나 제대로 된 신도시로 만들어내느냐’이다.

(1) 이전대상 및 방법: 행정부 기관을 중심으로 한 점진적 이전

신행정수도가 어떠한 신도시가 될지는 그 실체의 중심이 되는 이전해

을 중앙행정기관의 대상이나 범주를 어떻게 설정하느냐에 달려 있다. 법안은 실행정수도로 이전할 중앙행정기관, 헌법기관의 대상과 범주를 명확히 규정하지 않은 채, 별도의 절차와 방식(예, 이전계획의 수립)으로 정하고 또한 기본계획 혹은 개발계획으로 구체화하도록만 해놓고 있다. 이는 절차의 유연성과 개방성을 전제로 하는 것이지만, 동시에 신도시건설을 위한 계획목표나 지표설정을 어렵게 해 사업내용 변경을 불가피하게 하거나 추진과정을 지연시킬 빌미가 될 수 있다. 즉, 통치기관의 경우는 이전의 대상과 범위를 둘러싼 정파간 입장대립, 국민정서상의 문제, 국가체제에 관련된 검토, 추진의 장기화에 따라 국민여론의 변화 등으로 인해 그 결과 도출이 쉽지 않을 수 있다. 따라서 이전대상은 행정수도에 걸맞게 행정부에 속하는 중앙행정기관을 제한하되, 가능하다면 서울소재 기관을 우선으로 하고 과천 청사는 상황(특히 남북관계)을 보면서 점진적으로 옮겨오도록 해야 한다. 이는 행정수도의 위상에 관한 불확실성을 줄일 수 있고 또한 이전비용을 저감하는 방안의 하나가 될 수 있다.

(2) 도시규모 및 형태: 기존 도시와 연계된 콤팩트 시티로 조성

도시의 규모나 형태도 기본의 계획수립을 통해 확정하도록 되어 있지만, 대체로 신도시건설을 전제로 한 입법내용을 되어 있어, 그러한 조건에 걸맞은 도시규모, 형태가 우선적으로 결정될 가능성이 크다.¹²⁾ 특히 건교부가 주관하는 계획작성 절차를 통해 이 부분이 확정된다면, 물리적 시설 계획전문가들의 의견이 과도하게 반영되어 개발규모가 불필요하게 커지거나 환경에 부담을 주는 방식으로 추진될 수 있다. 이를 예방하기 위해선, 먼저 실행정수도에 관한 기본계획이 확정되기 전에 국토계획 전

12) 이는 이미 건설교통부가 관련 학회를 직간접으로 후원해 개최된 일련의 학술 토론회에서 드러난 모습이다. 대표적인 예는 지난 9월24일 실행정수도추진단이 후원하고 국토도시계획학회가 개최한 ‘실행정수도 규모 및 형태’에 관한 세미나다. 이 세미나에서는 ‘인구 50만 규모, 약 1500만평, 원거리 독립형 신도시로서의 건설’이 가장 이상적인 것으로 제안되었다. 기존도시를 재활용하는 사고보다 신도시를 만드는 사고가 압도적으로 작용하고 있는 예이다.

반을 재조정해, 그 틀 내에서 신행정수도가 다른 지역의 발전과 연동되고 연계되도록 해야 한다. 그리고 국토절약형 신도시가 되도록 하기 위해, 신행정수도는 가능하다면 기존도시와 연계하여 건설하되,¹³⁾ 그 규모는 ‘휴먼 스케일’(약 30만)에 적합하도록 하며, 내부적으로 생태순환시스템이 구축되는 도시로 조성되어야 한다. 아울러 신도시로서 신행정수도는 매력 있는 ‘테마도시’가 되어야 하고, 또한 자족성을 갖추기 위해서는 산업과 생산기능을 처음부터 가지고 가야 한다.

(3) 사업기간: ‘건설기간’에서 ‘도시를 만드는 시간’으로

신행정수도의 건설기간에 대해서는 법안이 전혀 언급하고 있지 않고, 중앙행정기관 등의 이전계획 수립시 이전방법과 시기를 반영하도록만 해놓고 있다. 대신 정부가 별도로 밝힌 추진일정에 의하면, 2003년을 준비단계로 보고(주 사업으로는 추진체계의 구축, 도시기본구상마련, 입지선정기준 마련, 기초자료수집 및 현황조사, 특별조치법 제정), 2004-2007년 사이에 입지확정과 건설계획의 수립, 2007-2011년 사이에 도시건설 및 청사건축, 2012년부터 행정기관이전 및 주민입주를 하는 것으로 되어 있다. 2003년을 시작점으로 한다면 신도시 건설소요기간은 8년 정도이다. 기존의 신도시 건설기간에 비해선 길지만 외국의 행정수도 건설 기간에 비해서 대단히 짧은 것이다. 이러한 추진기간으로는 지금보다 나은 신도시 건설은 가능할지는 모르지만, 수백 년간 지속될 국토이용체계에 심대한 지각변화를 줄 거점도시로서 수도의 건설기간으로는 턱없이 짧은 것이다. 따라서 추진기간은 단순한 건설기간이 아니라 ‘도시의 모습이 완

13) 기존도시와 연계가 되면, 신도시에 수용되어야 할 인구나 활동의 일부를 기존 도시가 부담하고 또한, 기존도시의 인프라를 활용함으로써 건설에 대한 자원손실, 환경파괴 등을 그나마 줄일 수 있게 해준다. 아울러 신도시가 기존도시와의 연계되면, 역으로 기존도시의 활성화에도 도움이 된다. 어쨌든, 신규녹지를 대규모로 전용하고, 대규모 인프라를 새롭게 건설하며, 대규모 인구를(국토도시계획학회의 연구에서는 50만-100만) 수용하는 것을 전제하는 ‘개발주의적 신도시건설방식’은 최대한 지양해야 한다.

성되는 시점'까지로 설정하고(대체로 서구선진국에서 신도시건설의 평균 소요기간인 20-30년), 긴 호흡으로 정권을 넘어서까지 사업을 추진하는 시간적 목표치를 처음부터 채택해야 한다.

(4) 추진주체: 탈정치적 추진기구와 행정수도건설공사

법상에서는 추진기구로 신행정수도건설추진위원회와 그 추진단을 대통령 직속으로 두도록 되어 있지만, 정권이 바뀌면 정치적인 영향을 쉽게 받을 수 있어, 사업의 안정적이고 지속적인 추진을 담보할 수 없다. 정권의 영향을 받지 않고 국가적, 역사적 과업으로 신행정수도 건설이 추진되기 위해선 그 추진주체를 대통령 소속 하에 두지 말고 국무총리에 두는 것이 바람직할는지 모른다. 또한 사업시행자는 정부투자기관 중에서 선임하도록 되어 있지만 현실적으로 선임될 수 있는 투자기관의 종류는 이미 제한되어 있다. 단기적 물리적 사업을 중심업무로 수행하고 있는 기존의 투자기관이 역사성을 담보할 수 있는 행정수도건설의 책임자인지는 재고되어야 한다. 가능하다면 별도의 정부투자기관이나 기구(예, 행정수도건설공사)를 설립하여 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 새로운 추진 기관이나 기구는 부지나 조성하고 인프라만 깔아주는 역할을 넘어 신도시가 일정한 단계까지 완성될 때까지 도시조성과 관리 전반을 책임지도록 해야 한다.

(5) 난개발 및 투기적 개발방지: 계획적 공영개발을 통한 원천적 봉쇄

난개발 방지와 부동산 투기대책을 규제할 수 있는 규정을 밝히고 있는 것은 다행이지만, 이는 신행정수도건설이 기존의 신도시건설 방식으로 추진되는 것을 암묵적으로 전제함을 의미한다. 신행정수도는 특별법에 의해 추진되는 사업이다. 따라서 이러한 법적 지위를 이용해 계획을 철저히 수립하고, 아울러 공영개발방식으로 사업을 추진함으로써 난개발과 투기적 개발을 원천적으로 봉쇄하도록 해야 한다. 특히 건설예정지 밖으로 개발이 확산되어 난개발을 초래하는 것을 막기 위해서는 신행정수도광역도시

계획이나 도시기본계획을 통해 개발제한구역이나 시가화조정지구로 지정해 관리하도록 해야 한다. 건설예정지의 토지매입과 관련해서는, 국가에 의한 토지 선매제를 활용하거나, 예정지역 토지소유자에게 토지매수청구권 등을 부여하는 방안을 적극 활용해야 한다. 주민의 피해를 최소화하고 공권력에 의해 강압적으로 추진되는 것은 최대한 지양하는 의도이다. 아울러 개발에 의해 발생한 이익은 최대한 환수하는 장치를 적극 활용해야 한다.

(6) 이전기관 종사자의 대책: 공공주택의 확충과 선진적인 주거환경의 조성
 신도시로 이입할 인구는 중앙행정기관의 공무원과 그 가족, 그리고 지원활동에 관여하는 민간인으로 구성된다. 그 규모는 대략 40-50만이 될 것으로 예측되고 있다(허재완 외, 2003). 이들의 대부분은 서울에서 옮겨올 공무원과 그 가족이 압도적일 것이다. 하지만 이들이 식구들과 함께 실제 옮겨올 지는 주택의 구입가능성이나 교육환경의 여건에 크게 영향을 받을 것으로 보인다. 즉, 서울-충청권역이 1시간의 교통권으로 통합되면, 왜 만한 매력이 있지 않으면 신행정수도로 자발적으로 옮겨올 사람들이 그렇게 많지 않을 것이라는 주장이다. 지금까지 수도권 인근에 신도시가 조성되면 불과 몇 년 안에 대부분의 아파트가 분양되어 신도시의 인구 목표치는 쉽게 달성되었다. 그 핵심요인은 주택선분양제도이다. 즉 서울의 중산층들이 선분양제도를 통해 주택을 쉽게 살 수 있는 매력으로 신도시로 옮겨갔던 것이다.

하지만 신행정수도로 옮겨올 사람들은 주택보다 직장과 관련된 이유 때문에 수도권 신도시 건설에서 볼 수 있는 인구유입의 정도가 신행정수도에서는 쉽게 재현되지 않을 것 같다. 따라서 신행정수도로 이주할 잠재적인 인구가 상주인구로서 식구들과 함께 들어와 거주하도록 하기 위해서는 그에 걸맞는 유인요건이 있어야 하는 데, 주택과 관련해서는 무엇보다 주택공급이 저렴해야 한다. 다시 말해 시장을 통해 공급되는 고가의 주택으로는 서울/수도권 거주자들을 이곳으로 쉽게 끌어들일 수 없다. 주

택품질에 비해 가격을 저렴하게 하고, 교육 등의 생활환경을 제대로 꾸며, 이것이 유인이 되어 인구를 끌어들여야 한다는 주장이다. 이런 목적의 주택공급은 공공부문에 의해 이루어지도록 하되, 환경공생주거단지, 생태건축 등의 기법을 활용해 주거지의 쾌적성을 최대한 높여 주어야 한다.

(7) 추진체계: 민관협력을 통한 민간창의력의 반영

행정수도가 국가행정의 중심지로 조성되어야 한다는 강박관념과 실제 정부주도로 건설되면, 그만큼 그 과정과 내용이 기술관료적으로 채워질 공산이 크다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 추진체계를 법상에 규정되어 있는 것 보다 훨씬 개방적으로 꾸미되, 특히 민관협력방식으로 구성운영하도록 해야 한다. 이를 위해서는 필요하다면 별도의 세척 등을 만들어 민간참여, 민관협력 등을 추진체계 속에 최대한 살려내도록 해야 한다.

건설 내용과 관련해서 민간의 참여와 활력이 특별히 필요로 하는 부문은 산업경제나 문화예술분야이다. 즉, 신행정수도가 가지는 권위적, 관료적 이미지를 극복하기 위해서는, 산업경제와 문화예술분야의 종사자, 전문가, 단체들이 도시건설 과정에처음부터 몫을 가지고 참여하도록 해야 한다. 설계, 자본투자, 사업권, 관리운영 등이 곧 민간 창의력이 들어와야 할 영역들이다.

(8) 재정: 경제적 효율성을 담보하는 건설방식 강구

법안에서는 신행정수도특별회계를 만들어 건설재정을 효율적으로 꾸리도록 되어 있다. 특히 기존 청사들을 매각해, 이를 건설의 주요한 재원으로 하고, 정부투자는 주로 인프라투자에 집중하도록 하여, 불필요한 재정지출을 줄이도록 하고 있다. 하지만 재정운영의 효율화는 회계의 방식으로만 달성되지 않고, 근본적으로 효율적인 건설방식과 도시시스템의 구축을 통해 구현되어야 한다. 도시의 형태, 인프라 배치, 에너지 공급 시스템, 관리시스템, 개발단계 등을 입체적으로 강구해, 신도시의 건설에 따른 직접적인 비용의 절감뿐만 아니라, 건설이 완료된 후인 도시의 관리과정에서

도 재정운영의 효율성이 지속되도록 해야 한다.

참고문헌

- 고영구, 문경원, 성태규, 2003, <<국가균형발전을 위한 해법, 충청권 신행정수도 건설>>, 충청권행정협의회.
- 안건혁, 구자훈, 김홍규, 강동진, 2003, '신행정수도 도시형태 및 개발규모', 대한국토도시계획학회 주관 '신행정수도의 규모 및 형태'에 관한 세미나 발표논문.
- 허재완, 서충원, 김현수, 2003, '신행정수도의 계획인구규모', 대한국토도시계획학회 주관 '신행정수도의 규모 및 형태'에 관한 세미나발표논문.