

신행정수도 건설 방향과 과제

강현수

중부대학교 도시계획학과 교수

1. 머리말¹⁾

지난 겨울 대통령 선거에서 지방분권과 국토균형발전, 그리고 신행정수도의 충청권 건설을 주요 대선 공약으로 내걸었던 노무현 후보가 대통령에 당선되었다. 대선 과정에서 자신이 다른 어떤 후보들보다 지방을 중시하는 사고를 지니고 있음을 강조하였던 노무현 후보는 대통령 당선과 취임 이후 우리나라 지역 발전을 위한 여러 정책 프로그램을 제시하고 있다. 이들 중 신행정수도 건설 계획은 대선 과정에서는 물론, 지금도 여전히 찬성과 반대의 주장이 엇갈리면서 새 정부의 여러 지역 정책 중 가장 많은 관심과 동시에 여러 논란을 불러일으키고 있다. 신행정수도 입지 대상으로 예상되는 충청권 일부 지역들에는 유치 경쟁과 부동산 과열 현상

1) 본 글은 본인의 다음 발표문들의 내용의 일부를 발췌 정리한 것임. 강현수, 2003, “지방분권화시대 신행정수도 건설의 기본방향과 과제”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 『지방분권화시대 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설 공개토론회 자료집』; 강현수, 2003, “지역균형발전과 신행정수도 건설” 지방분권운동대전본부, 콘라드-아데나워재단, 중앙일보, 대전일보 주최 『새정부와 국가균형발전 정책세미나 자료집』; 강현수 2003, “신행정수도 건설방향과 과제” 2003년 5월 한국기자협회 제27회 기자포럼 발표문.

등 여러 부작용이 벌써 나타나는 한편, 다른 한편에서는 대통령이 직접 여러 차례 추진 의지를 확인하고 공식적 추진 조직이 만들어지고 있는 지금도 신행정수도의 추진 자체에 반대하거나 그 실현 가능성에 대해 회의적인 시각도 만만치 않다.

이 글에서는 새 정부의 여러 지역 발전 정책 프로그램 중 신행정수도에 초점을 맞추어, 신행정수도의 추진 경과와 그 과정에서 나타난 주요 쟁점, 그리고 신행정수도가 성공하기 위한 조건과 방향, 앞으로의 주요 과제 등에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

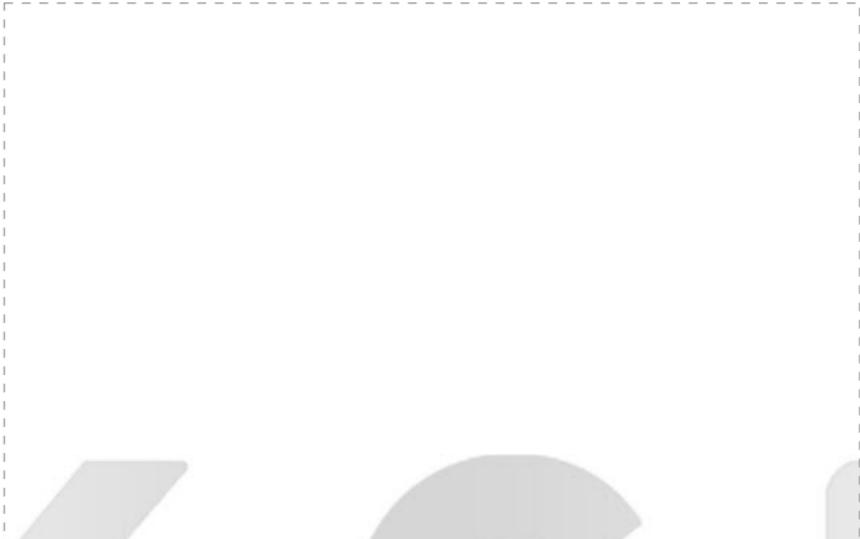
2. 지역의 절박한 요구와 새 정부의 지역 발전 구상: 지방분권과 국토균형발전, 신행정수도의 건설

오랜 기간 동안 중앙집권-서울집중 구조가 누적된 우리나라에서 이로 인한 갖가지 폐해가 나타나면서, 이를 극복하기 위한 지방 분권과 수도권 기능 분산의 당위성에 대해서는 이미 오래 전부터 국가적인 공감대가 형성되어 있었다. 지난 역대 정권도 이러한 분권과 분산에 대한 의지를 표명하였고, 이를 실천하기 위한 여러 가지 다양한 정책들을 취한 바 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 권한은 그리 줄지 않았고, 수도권에 대한 집중은 오히려 더욱 심해지고 있다.

서울과 수도권 집중의 정도를 보여 주는 지표들은 많이 있고 이미 여러 군데서 발표된 바 있다. 특히 권력의 집중의 지표인 중추관리 기능의 경우 중앙부처의 100%, 공기업 본사의 83.2%, 100대 대기업 본사의 91%, 20대 주요 명문대학의 65%가 수도권에 집중해 있다.²⁾ 여러 가지 지표 중 가장 보편적이고 객관적인 통계 지표라고 할 수 있는 인구 지표를 통해 서울 일극 집중 현상을 살펴본 것이 <표 1> 과 <그림 1>이다.

2) 박양호·김창현, 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』, 2002.

< 그림 1 > 전국 인구 중 수도권 인구의 비중 및 고급인력의 비중



자료 : 통계청. 각 연도 『인구 및 주택 총조사보고서』

주 : * 전국이 100%일 때 지역별 비율

* 고급인력 인구는 1990년 이전 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 전문직, 기술직 및 전문기술 관련직 종사자, 행정 및 관리직 종사자, 사무직 및 사무관련직 종사자를 합한 인구로, 1995년 이후 『인구 및 주택 총조사보고서』에서는 의회의원, 고위 임직원 및 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무 종사자를 합한 인구로 계산하였다.

서울 인구의 급증은 사실 20세기 이후의 현상이라고 볼 수 있다. 서울의 인구는 20세기 초에 25만 명 내외에 불과하였지만 20세기 말에 1천만 명 (수도권 전체 2천만 명) 을 넘어섰다. 전국 인구에 대한 수도 인구의 비율은 조선시대에 2% 내외였는데, 1970년대에는 20%를 넘어섰다. 서울이 인구 집중으로 포화상태에 들어감에 따라, 1980년대부터는 서울시 인구의 증가율은 갈수록 둔화된 반면 수도권으로의 인구 집중이 현저해져서 현재 수도권의 인구는 전국 인구의 거의 절반에 육박하고 있다.³⁾

이 같은 오직 한 곳에 대한 전국 인구의 집중 현상은 세계적으로 그 유례를 찾기 힘들다. 일극 집중도가 높다고 널리 알려져 있는 일본 동경

3) 그 이전 서울이 인구 증가로 포화 상태에 들어갔을 때에는, 1936년, 1944년, 1949년, 1963년, 1973 등 서울시 행정구역이 확장되었다.

이나 프랑스 파리의 집중도도 서울에 비하면 훨씬 못 미친다. 특히 인구의 질적 집중, 즉 고급 인력의 집중도는 인구의 양적 집중보다 훨씬 높은 수치를 보여주고 있다.

이러한 집중의 원인은 여러 가지가 있지만, 그 중 가장 원초적인 원인은 바로 서울이 우리나라의 정치, 행정 권력이 집중되어 있는 수도라는 점 때문이다. 수도이기 때문에 집중되어 있는 정치적 행정적 공공 권력은 대기업이나 언론사와 같은 민간 권력의 집중을 유발하였고, 권력의 집중은 곧 정보와 기회의 집중을 가져왔고, 연이어 투자의 집중, 공공 및 민간 서비스의 집중을 불러 일으켰다. 그리고 이제는 서울과 수도권에 몰려 있는 산업과 인구가 자체적으로 엄청난 규모의 시장 수요를 형성하면서, 누적적인 집중을 불러일으키는 요인이 되고 있다. 현재 수도권은 기업의 입지 환경이나, 사람들의 취업 환경, 문화 환경, 교육 환경 등 모든 제반 여건들이 비수도권 지역에 비해 압도적으로 우월하며, 그 격차는 갈수록 벌어지고 있는 실정이다.

그 결과 수도권에서는 인구 증가와 과밀에 따른 각종 부작용이 속출하고 있는 반면, 비수도권 지역의 경제는 공동화되고 고급 인재가 유출되어 심각한 발전의 장애에 가로막히게 되었다. 수도권과 비수도권 지역의 격차는 줄어들지 않고 점점 더 커지고 있고 지역 주민들은 이로 인한 소외감과 좌절감에 빠지게 되었다. 특히 최근 들어 세계화 담론이 유행하고 IMF 경제 위기 상황을 겪으면서 국토균형발전보다는 국가경쟁력 강화가 더 중요한 정책 우선 순위를 점하게 되면서 국가적 차원에서 균형발전에 대한 의지와 정책 수단이 상당히 약화되고 있었다.

따라서 중앙집권-서울집중 체제를 개혁하고 획기적인 지방분권, 분산 정책을 실시해야 한다는 요구 또한 각 지역의 지방정부, 시민단체, 학계 등을 중심으로 시간이 갈수록 거세지고 있다.

예컨대 지난 2001년 6월 「비수도권 12개 시도지사공동건의문」 그해 9월 전국지식인 지방분권선언 등이 이어졌으며, 이 같은 지방의 요구는 지난 대통령 선거 기간에 특히 폭발적으로 표출되었다. 그 대표적인 예로

지방의 위기를 타개하고 국가 경영의 패러다임을 분권과 분산형으로 전환시키려는 목적으로 발족된 <지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동> 에서는 대선 기간 유력 대선 후보들에게 “지방분권을 위한 국민협약”을 체결을 요구하여 이를 관철시키기도 하였다.

이번에 대통령에 당선된 노무현 후보는 대선 과정에서 그 자신이 다른 누구보다도 지방의 어려운 사정과 고충을 잘 이해하고 있으며, 오래 전부터 지방이 처한 문제점과 이를 극복할 수 있는 방안을 연구한 지역 전문가라는 점을 강조한 바 있다. 그의 이러한 공언은 취임 이후에도 이어지고 있다.

노무현 대통령은 대통령 취임사를 통해 “중앙집권과 수도권집중은 국가의 미래를 위해 더 이상 방치할 수 없다”면서 “중앙과 지방의 조화와 균형을 위해 지방분권과 국가균형발전을 비상한 결의를 갖고 추진해나가겠다”고 천명하였다. 노 대통령이 이끄는 새 정부의 명칭이 “참여정부”인데, 이 참여정부가 제시하는 12대 국정과제 중 지역 발전과 관련하여 우리의 관심을 끄는 것이 “지방분권과 국가 균형발전”이라는 국정 과제이다. 이 지방분권과 국가 균형발전이라는 국정 과제는 구체적으로 첫째, 지방분권의 획기적 추진, 둘째, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 셋째, 지방대학 및 지방문화 육성, 넷째, 신행정수도 건설이라는 네 가지 정책 프로그램으로 나누어진다.⁴⁾ 이제부터 신행정수도 건설과 관련하여 이것이 새 정부의 주요 국정 과제로 자리잡게 되는 과정과, 이를 둘러싼 각종 논란 및 주요 쟁점에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

4) www.knowhow.or.kr 참조

3. 신행정수도 건설 추진 경과와 주요 쟁점

1) 추진 경과

(1) 70년대 행정수도 백지계획

노무현 새 정부가 추진하겠다는 신행정수도 계획은 사실 새로운 것은 아니다. 1970년대 초 김대중 당시 대통령 후보가 처음 주창하였다는 신행정수도 건설 계획은, 1970년대 말 당시 대통령이었던 박정희의 지시로 본격적으로 그렇지만 비밀리에 추진되었다. 1977년부터 약 2년간에 걸쳐 300 여명의 관련 전문가들이 동원되었고 이른바 「행정수도 건설을 위한 백지계획」이 수립되었다. 이 백지 계획에서는 국가 안보와 수도권 과밀 방지 및 국토균형발전을 위해 충청권 지역에 새로운 행정수도를 건설하겠다는 매우 상세하고도 구체적인 내용을 담고 있다. 이 백지계획은 1979년 10월 완성되어 박대통령에게 보고되었으나 곧 이어 10·26 사건이 나면서 말 그대로 ‘백지’가 되고 말았다.

(2) 노무현 후보의 대통령 선거 공약

박정희 대통령 사후 오랜 기간동안 잠복해있던 신행정수도 건설 논의가 다시 부활된 것은 이번 대선에서 노무현 대통령 후보가 이를 대통령 선거의 핵심 공약으로 제시하면서부터이다. 노 후보가 수도권 과밀 해소와 지역 균형발전을 위하여 제시한 충청권 행정수도 건설 공약은 대선 막바지 각 후보간 가장 뜨거운 선거 쟁점이 된 바 있으며, 그 과정에서 수많은 비판과 반비판의 격론이 오가기도 했다. 당시 상대 후보 쪽이었던 한나라당 측에서 주요 반대 논리로 내세웠던 것은 행정수도 건설에 들어가는 비용이 지나치게 많다는 것과, 행정수도 건설이 이루어지면 수도권 이 공동화되고 부동산가격이 폭락하여 경제 위기가 올 수 있다는 것이었다. 이러한 비판에 대해 노무현 후보측에서는 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 위하여 행정수도 건설이 필요하며, 이를 위해 그렇게 많은 비용

이 들지는 않으며, 또 수도권은 공동화가 되는 것이 아니라 오히려 동북아 경제 중심지로 지금보다 더욱 발전할 것이라고 반박한 바 있다. 이런 논란 과정을 거쳐서 노무현 후보가 대통령에 당선되었다. 그 결과충청권 신행정수도 건설 공약은 새 정부의 주요 국정과제로 자리매김하여 이제부터 본격적으로 추진될 예정이다.

최근 새 정부는 신행정수도 건설 일정과 추진 기구 구성을 공표하였다. 이에 따르면 신행정수도 건설 일정은 올해 안에 기본구상을 마치고 내년 2004년까지 신행정수도 예정지를 지정하고 2006년 중으로 환경영향평가, 광역교통대책 등을 포함한 기본계획 수립을 완료하고 2007년 하반기에 착공해 2010년부터 행정기관의 입주를 시작할 계획이라고 한다. 또한 신행정수도 건설 업무를 추진하는 기구로 '신행정수도건설기획단'의 구성이 시작되었으며 이 기획단안에 '추진위원회'와 민간 전문가집단으로 구성되는 '자문위원회' 사업을 집행하는 '실시단' 등을 만들어 사업추진 일정, 기본구상 수립, 법률·제도 검토, 후보지 선정기준·절차 마련, 국민 여론수렴 등의 업무를 처리한다고 한다.

2) 주요 쟁점

지금 우리 사회에서 서울과 수도권에 대한 지나친 집중 현상은 국가적으로 심각한 문제이고, 이의 해결이 필요하다는 데는 크게 이견이 없는 것 같다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부 권한의 지방 분권과, 이와 병행하여 수도권 기능의 지방 분산이 필요하다는데 어느 정도 사회적 공감대가 형성되어 있다. 분산과 관련해서는 단순한 노동 집약적, 혹은 중후장대형 제조업체의 분산보다는 중추관리 기능, 그 중에서도 특히 공공 중추관리기능의 출선수범적 지방 분산이 필요하다는 데 전문가들의 의견이 일치하는 것 같다. 현재 신행정수도 건설 계획을 반대하는 입장에 있는 쪽에서도 서울에 집중된 공공 중추관리 기능의 지방 분산 자체에 반대하는 것은 아니다. 일 예로 지난 대선에서 노무현 후보의

반대 진영에 서 있었던 이회창 후보 역시 일부 중앙부처의 지방 이전을 공약으로 내건 바 있다. 결국 문제는 이전의 수준과 규모, 범위인 것이다. 현재 노무현 새 정부가 행정수도 건설을 통해 대통령 집무실을 포함한 중앙부처 대다수와 국회까지 다 함께 이전할 것을 주장한다면, 다른 한편에서 제기되고 있는 반대론이나 신증론에서는 핵심 정치 행정 기능, 즉 수도 기능은 여전히 서울에 남겨두어야 하며, 따라서 그 이전의 대상과 수준이 대통령과 국회를 제외한 일부 중앙부처의 이전 정도로만 그쳐야 한다는 것이 주요한 차이점이다.

지금 진행되고 있는 신행정수도 계획과 관련된 주요 쟁점들은 크게 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 그 첫 번째 차원은 신행정수도의 건설 자체에 대한 찬반 논쟁을 불러일으키고 있는 쟁점들이다. 두 번째 차원은 일단 신행정수도를 건설한다고 전제한 후, 그것의 입지, 규모, 도시 형태, 비용 조달 방식 등, 어떻게 하면 가장 효과적으로 행정수도를 건설할 것인가에 대한 것, 그리고 행정수도 기능이 빠져나간 수도권 지역을 어떻게 기능 재편하고 새로운 방식으로 관리해 나갈 것인가에 대한 것, 나아가 이를 계기로 국토 전체의 미래상을 어떻게 새롭게 구축할 것인가 등에 대한 쟁점들이다.

아직까지는 첫 번째 차원의 행정수도 건설 찬반 자체에 대한 쟁점들이 완전히 해결되지 않았기 때문에, 두 번째 차원의 쟁점들은 아직까지는 다소 시기상조인 느낌이 든다. 이 글에서도 주로 첫 번째 차원의 쟁점, 즉 신행정수도 건설 자체에 대한 찬반 쟁점에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

현재까지 여러 논자들에 의해 여러 측면에서 제기된 충청권 신행정수도 건설에 반대하는 논리들을 몇 가지 유형 별로 대별하면 다음과 같다.

첫째, 비용과 효과 측면 :

효과에 비해 건설에 소요되는 비용이 과다하다. 이러한 반대 논리는 다시 다음과 같이 세부적으로 구분될 수 있다.

- ▶ 소요비용 과다론
- ▶ 지역균형발전에 대한 효과 무용론
- 제 2의 일극 집중론,비충청권 지역 소외론
- ▶ 서울 집중 해소에 대한 효과 무용론

둘째, 통일 대비 시기상조론 :

국토 통일 문제를 고려한다면 현재 충청권은 통일 수도의 입지로 부적합하며, 따라서 지금 수도를 이전하는 것은 시기상조이다. 이는 다시 다음과 같은 논리의 갈래들로 구성된다.

▶ 통일수도는 역시 서울이어야 함
: 수도로써 현 서울의 역사성, 정통성, 상징성 강조.

▶ 통일수도가 서울일 필요는 없지만 충청권은 대안이 아니고, 서울 남쪽으로 내려가서는 안됨 : 각각의 이유로 평양, 개성, 철원 등이 거명됨.

▶ 통일 의식, 안보 의식 증시론 :

남북 대치 상황에서 수도가 남쪽으로 내려가게 되면 국토 통일 의지를 약화시키는, 혹은 수도권 방어 의지가 약화되는 심각한 결과를 초래함.

셋째,기타 반대 논리 : 충청권의 용수 부족론, 이전 대상 공무원의 반대, 충청권 입지 예정 후보지들의 풍수지리적 부적합 등.⁵⁾

이 글에서는 행정수도 건설을 둘러싼 여러 쟁점들 중 구체적 근거 제시를 통해 생산적인논쟁이 가능하고, 한계가 있기는 하지만 그래도 어느 정도 설득과 합의가 가능한 부분인 비용과 효과 측면에 주로 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 통일과 관련된 쟁점들도 매우 중요하지만 이 부분은 불확실성이 매우 높아 앞날을 예측하기 어려운 데다가, 찬성과 반대 논리

5) 이 중 충청권 용수 부족론은 이미 대통령직 인수위원회 등에서 기술적으로 큰 문제가 없다는 점을 밝힌 바 있다.

가 각각 뚜렷한 명분을 가지고 있어서, 생산적 논쟁을 통해 의견의 수렴이 가능하기보다는 사실 정치적 결단 차원의 해법 성격이 강하다.

비용과 효과 측면에서 제기되는 반대 주장의 핵심 요지는 다음과 같이 요약될 수 있다.

지역균형발전을 통한 국가발전에 대한 기여도 의심스러우며, 수도권외의 과밀해소에도 별 보탬이 되지 않을 것 같은 행정수도 건설을 위해 수십조의 혈세를 사용하는 일은 아무리 신중해도 지나치지 않다.⁶⁾

이 부분에 대해 좀 더 자세히 살펴보기 위해 비용과 효과 측면을 다시 행정수도 건설 소요 비용 측면, 서울집중해소에 대한 효과 측면, 지역균형발전에 대한 효과 측면으로 나누어 각 부문의 주요 논쟁점에 대해 간단히 짚어보도록 하자.

(1) 행정수도 건설 소요 비용 측면

먼저 신행정수도 건설에 소요되는 비용 측면을 따져보자. 대통령 선거과정에서 노 후보측은 행정수도 건설에 약 6조원 정도면 가능하다고 주장하였다. 그에 비해 이회창 후보측은 적어도 40조원 이상이 든다고 주장하였다. 어떻게 두 입장 사이에 이렇게 큰 액수 차이가 있을 수 있는가? 그 이유는 간단하다. 노 후보측은 국가의 직접 재정지출 액수를 이야기하였고, 이 후보측은 민간 투자를 포함한 신도시 건설비용 전체를 이야기하였기 때문이다. 즉 비용의 정의가 서로 다르기 때문에 이렇게 액수의 차이가 났던 것이다. 소요 비용을 보다 분명하게 구분한다면, 즉 정부재정의 직접투자비, 토지공사와 같은 공기업의 투자비, 민간자본의 투자비가 자세히 구분되고, 나중에 토지분양이나 개발이익으로 회수할 수 있는 부분이 어느 정도인지를 분명히 한다면 비용 측면의 논란은 서로 간의 다름

6) 정창무, 『지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안』, 《월간 국토》, 2003년 3월호

없이 아주 쉽게 해소될 수 있을 것으로 보인다.

얼마 전 대통령직 인수위원회에서는 신행정수도 건설에 공공투자 부문 7조2000억원, 민간투자 부문 23조 5,000억 원 등 총 30조 7,000억 원이 들 것으로 잠정 추산한바 있다.⁷⁾ 물론 행정수도에 들어갈 시설과 기능, 수용인구, 건설방식 등이 구체적으로 확정되지 않고서는 정확한 소요 비용의 추산은 거의 불가능하다. 행정 수도의 입지를 기존 대도시에 연계할 것인지, 아니면 허허벌판에 지을 것인지에 따라서, 또 인구규모가 50만 명 규모인지, 100만 명 규모인지에 따라서 도시 건설비용은 차이가 날 수 밖에 없다.

따라서 앞으로 소요 비용과 관련된 생산적이고 바람직한 논의의 발전을 위해서 다음 사항에 대한 고려가 필요한 것으로 보인다.

우선 무엇보다도 비용이라는 용어를 좀 구체적이고 분명하게 사용하여야 할 것이다. 전문가 중에서도 민간 부문과 공공 부문의 투입비용을 구별하지 않고, 민간 투자를 포함한 총예산 소요 비용이 마치 모두 국민의 혈세로 조달되는 걸로 오해하는 경우가 있다. 이렇게 민간 투자 비용이나 회수 가능한 비용까지 합한 총비용 개념에 근거하여 소요 비용 과다론을 주장한다면, 지금까지 수도권에서 이미 건설되었거나, 건설 검토 중인 신도시들도 과다한 소요 비용 때문에 모두 반대해야 한다는 논리가 되어 버린다.⁸⁾

둘째, 신행정수도 건설에 소요되는 비용 부문과 동시에 신행정수도를

7) 《한겨레 신문》 2003년 4월 17일자 기사

이때 공공투자 7조 2,000억 원은 중앙정부와 지방정부가 각각 4조 5,000억 원과 2조 7,000억 원을 나눠 부담하는 것으로 돼있다. 중앙정부 몫인 4조 5,000억 원은 △청사부지 매입 9,000억 원 △청사건축비 1조 2,000억 원 △고속도로 등 광역기반시설비 2조 4,000억 원 등이다. 민간투자 부문은 기간설비와 주택과 상가 등을 짓는 비용으로 회수가 가능하다. 이와 별도로 부지 조성에 7조 5,000억 원이 들 것으로 예상됐으나 이 역시 회수가 가능해 총건설 비용에서 제외됐다.

8) 이는 서울시의 청계천 복원 사업 소요 비용에 있어서도 마찬가지이다. 청계천 복원 사업의 경우 서울시의 직접 예산 소요 비용보다 훨씬 많은 비용의 민간 투자를 계획하고 있다.

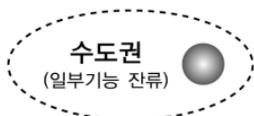
통해 얻을 수 있는 편익 부문에도 마찬가지로 관심이 주어져야 할 것이다. 만약 행정수도 건설이 가지고 올 편익이 비용보다 크다면, 그 비용은 아무리 크더라도 이보다 더 큰 편익을 위해서 충분히 감수할 수 있기 때문이다.

셋째, 신행정수도 건설에 소요되는 비용은 구체적인 신행정수도의 건설 형태, 즉 행정수도가 수용할 인구규모와 밀도, 입지 개발 방식 등 여러 구체적 대안들에 따라 크게 달라질 수 있으며, 편익 역시 각 대안들마다 다를 수밖에 없다. 예컨대 행정수도를 신도시 방식으로 하는 경우와 기존 대도시에 연접하여 개발하는 경우, 후자가 전자에 비해 약 절반 정도의 비용이 소요된다고 한다. 따라서 행정수도 건설을 통해 추구하려는 목표와 이를 통해 얻을 수 있는 편익들을 개념화하고, 행정수도 이전 불가론 역시 하나의 대안으로 간주하여, 각 대안별 목표의 달성수준 및 비용-편익분석 등 각 대안별 장단점을 세밀하게 비교해 볼 필요가 있다.

예를 들어 행정수도 건설 및 공공 중추기관 분산 배치 방안에 있어서 이전 대상 기관을 신행정수도에 집중 수용하는 방안과 전국 각지, 혹은 충청권 인접 지역의 일정 권역에 분산수용하는 방안을 가지고 이를 도식적으로 구분하여 본다면 아래와 같은 네 가지 대안이 가능하며, 각 대안의 장단점은 아래와 같이 비교될 수 있다.

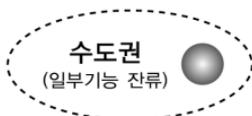
- 대안 1 : 충청권내 하나의 장소 (신행정수도) 에 이전 기관들을 모두 수용
- 대안 2 : 충청권내 복수 장소로 구성된 일정 권역에 이전 기관들을 모두 수용
- 대안 3 : 충청권내 하나의 장소에 이전 기관들을 주로 배치하고 나머지 기관들을 전국적으로 배치
- 대안 4 : 충청권내 복수 장소로 구성된 일정 권역에 이전 기관들을 주로 배치하고 나머지 기관들을 전국적으로 배치

구 분	대안별 비교					
	국토균형 발전효과	행정업무 효율성	입지유치 경쟁과열	행정수도 건설비용	범국민적 동의	이전 대상 부서 동의
대안 1	가장 약함	가장 높음	충청권내 경쟁 심함	높음	가장 힘들	가장 쉬움
대안 2	약함	높음	충청권내 경쟁 약화	높음	힘들	쉬움
대안 3	강함	낮음	전국적으로 경쟁 심함	낮음	상대적 쉬움	어려움
대안 4	가장 강함	가장 낮음	전국적으로 경쟁 심함	낮음	상대적 쉬움	어려움



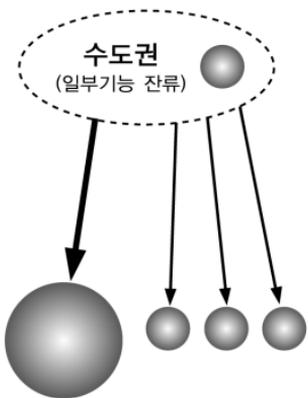
충청권 단일형 행정수도

<대안 1>



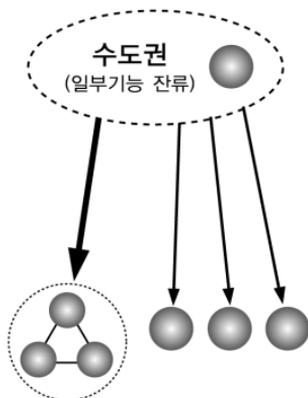
충청권 권역형 행정수도

<대안 2>



충청권 단일형 행정수도 비 수도권 (강원, 영남, 호남등)

<대안 3>



충청권 권역형 행정수도 비 수도권 (강원, 영남, 호남등)

<대안4>

넷째, 이와 관련하여 행정수도 건설과 관련된 모든 편익과 비용이 수치적으로 계량화 될 수가 없다는 점도 분명히 인정하여야 할 것이다. 행정수도 이전에 따라 발생할 각종 사회적 비용과, 행정수도 이전을 통해 얻을 수 있는 각종 심리적, 상징적 편익 혹은 비용 등에 대해서는 우리가 현재 알고 있는 계량기법 방법론을 가지고는 사실상 수치적 계량화가 불가능한 부분이 많다. 예컨대 ‘서울에 가야만 출세할 수 있다’는 국민들의 의식에 뿌리내린 서울지향주의가 타파되었을 때 나타날 편익을 어떻게 계량화할 수 있겠는가? 따라서 계량가능한 수치를 통한 타당성 분석은 어느 정도 참조자료가 될 수는 있어도, 그것이 행정수도 찬성-반대를 좌우하는 결정적 변수가 될 수는 없을 것이다. 행정수도를 통해 추구하려는 목표와 가치들 중 상당수가 계량 불가능한 부분들에 있기 때문이다. 계량화된 수치로 이루어진 경제적 타당성 분석보다 오히려 더욱 중요한 결정요소는 찬성과 반대의 명분과 논리, 그리고 그에 대한 국민적인 찬반 여론의 동향이라고 보아도 무방할 것이다.

(2) 서울집중해소에 대한 효과 측면

지난 대선 과정에서 행정수도 반대론의 입장에서 가장 중요하게 제기되었던 수도권 공동화론과 수도권 부동산 가격 폭락으로 인한 경제 위기 발생 우려는 별로 설득력이 없다는 것이 중론이다. 현재 2천만 명이 넘는 수도권의 막대한 인구 규모와 매년 20만 명이 넘는 수도권 인구 증가 추세에 덧붙여, 행정수도 건설이 아무리 빨리 진행되어도 앞으로 최소 5년 이상은 지나야 가시적인 이전 효과가 나타날 것이라는 점, 행정수도 건설과 아울러 수도권에 대한 지금까지의 각종 규제가 완화될 것이라는 점, 중앙행정기능이 이전해도 서울과 수도권이 지닌 경제적, 문화적, 교육적 매력은 여전히 지속될 것이라는 점 등을 고려한다면, 행정수도 건설 때문에 수도권 부동산 가격이 폭락할 리는 없다. 오히려 신행정수도는 수도권 집중을 그대로 방치하면 앞으로 더욱 치솟을 가능성이 큰 수도권 부동산 가격 상승에 상당한 제동을 걸어주는 효과에 그칠 것으로 보인다.

오히려 수도권 공동화에 대한 걱정보다는 신행정수도가 수도권의 과밀 방지에 그다지 큰 효과가 없다는 지적이 더 큰 설득력이 있다. 실제로 계획되는 행정수도의 규모 (50만 내지 100만 명)와 이전 대상 공공기관의 공무원 수 (아무리 크게 잡아도 5만 명 이내)를 현재 2천만 명을 넘어선 수도권 인구와 비교해본다면, 행정수도 이전을 통한 직접적인 수도권 인구 감소효과는 사실 별로 크지 않다고 보아야 할 것이다. 그렇지만 이렇게 분산 효과가 부족하니 행정수도가 필요 없다는 논리를 근거 있게 주장하려면 행정수도 건설보다 더 큰 분산 효과를 가져올 수 있는 대안도 함께 제시하여야 할 것이다. 지금까지 제안되었거나 실천되었던 그 어떤 계획보다도, 수도권 기능 분산 측면에서 가장 강력하고 획기적인 대안인 행정수도 건설조차도 수도권 인구 분산에 별 효과가 없다고 한다면, 이는 바로 현재 우리나라의 수도권 집중 구조가 얼마나 심각한지를 반증하는 것이라고 보아도 무방할 것이다. 특별한 대책이 없을 경우 앞으로도 계속 가속화될 수도권 집중 추이를 볼 때, 이 추이를 한꺼번에 크게 역전시키지는 못할 지라도, 더 이상의 집중을 막아주는 효과만으로도 신행정수도는 엄청난 파급 효과를 지니고 있다고 보는 것이 정당할 것 같다.

(3) 지역균형발전에 대한 효과 측면

행정수도 건설에 대한 비판 주장 중에 가장 핵심적인 것은 충청권 행정수도 건설이 행정수도 건설의 가장 핵심적 목표라고 할 수 있는 지역균형발전에 별다른 도움을 주지 못할 것이라는 비판이다. 충청권 행정수도 건설은 수도권의 외연적 확산을 가져오거나, 행정수도 입지 지역에 대한 또 다른 일극 집중을 초래할 것이기 때문에 지역균형발전에 크게 기여할 수가 없다는 주장은 매우 설득력이 있다. 실제로 충청권에 건설될 행정수도로 인하여 충청권을 제외한 강원, 영남, 호남, 제주 등의 지역은 행정수도 건설에 따른 직접적인 파급효과를 거의 기대하기 어려울 것이다.

따라서 행정수도 건설이라는 한 가지 수단만을 통해서 국토균형발전이라는 목표를 한꺼번에 다 달성할 수는 없다라는 점을 행정수도 건설을 추

진하는 새 정부가 꼭 반드시 인식하여야 할 것이다. 행정수도 건설이 국토균형발전에 미치는 기여도와 동시에 그 한계에 대해서 분명히 인식하여야 한다는 것이다. 우리나라의 국토 불균형은 수도권과 비수도권, 경부축과 비경부축, 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 등 다양한 차원에서 나타난다. 신행정수도가 이 모든 차원의 불균형을 다 해소해 줄 수는 없다. 따라서 행정수도 건설은 서울 일극 집중과 그에 따른 수도권과 비수도권 사이의 국토 불균형의 폐해를 극복할 수 있는 획기적인 정책 수단 중의 하나일 뿐이지, 모든 차원의 국토균형발전을 위한 만병통치약은 아닌 것이다. 행정수도 건설은 그 대상지역인 수도권과 충청권 지역에는 직접적인 효과를 미칠 수 있다. 그렇지만 비수도권, 비충청권 지역의 발전에 기여하는 효과는 직접적인 것이 아니라 간접적인 것이 될 것이다. 이같은 간접적 지역 발전 효과는 바로 우리나라의 고질적인 서울공화국 현상과 서울 일극 집중구조의 해체를 통해 얻어질 수 있을 것이다. 그리고 신행정수도 건설과 병행하여 강원권, 영남권, 호남권, 제주권 등 각 지역별 특성에 맞는 다양한 지역 발전 프로그램들이 또한 제시되어야 할 것이다.

(4) 통일 대비 시기상조론

지금 신행정수도의 건설을 반대하는 유력한 논리 중의 하나가 바로 통일 대비 시기상조론이다. 국토통일 문제를 고려한다면 현재 충청권은 통일 수도의 입지로 부적합하며, 따라서 지금 수도를 이전하는 것은 근시안적 행동이며 시기상조라는 것이 이 주장의 핵심이다. 사실 현재 새로운 행정수도의 입지 예정지로 충청권 지역이 지정된 가장 큰 이유는 충청권이 남한 지역의 중심부라는 입지적 요인 때문이다. 그렇지만 남북이 통일되었을 경우는 상황이 달라질 것이며, 현재의 수도권 지역이 다시 통일 국토의 지리적 중심이 될 것이다. 70년대 말 박정희 전 대통령 때 만들어진 백지계획에서도 신행정수도의 위상을 통일 이전까지의 “임시” 행정수도라고 분명히 못박고 있었고, 또 그때보다 지금 통일의 가능성이 한결 더 높아졌다는 점 등도 통일 대비 시기상조론 주장의 설득력을 높이고 있다.

그렇지만 통일을 대비해서라도 지금 이 시점에서 행정수도를 충청권으로 옮겨야 한다는 주장도 설득력이 없는 것이 아니다. 통일시에는 북한 인구의 상당수가 폭발적으로 수도권으로 유입될 것이 예상되기 때문에 통일 준비를 위해서라도 사전에 획기적인 수도권 기능의 분산 조치가 취해질 필요가 있기 때문이다. 또한 통일 이후에는 현재 남한의 어떠한 낙후 지역보다도 더 낙후된 북한 지역 전역에 대한 지원 대책이 이루어져야 하므로, 통일 이후에는 남한 지역을 대상으로 한 지역균형발전 정책이나 낙후 지역 지원정책을 위한 자원 배분이 거의 불가능할 것이기 때문에, 통일 이전에 미리 남한의 지역균형발전의 기틀을 마련해 놓을 필요성도 시급하다.)

앞으로 언젠가 통일이 달성되었을 때, 어디가 통일 수도의 입지가 되는가는 매우 중요한 정치적 상징성을 지니게 될 것이다. 그런데 통일이 되었을 때 통일 수도의 입지를 결정하는 가장 중요한 요인은 어떠한 과정과 어떠한 방식에 의해 통일이 이루어지느냐 하는 데에 달려 있다고 하겠다. 예를 들어 독일과 같이 정치, 경제, 행정 등 모든 영역에서 한 쪽이 다른 쪽을 흡수 합병하는 경우도 있을 수 있고, 통일 이후에도 상당 기간동안 남북 양측이 일정하게 독자적인 정치행정 체제를 유지하는 경우도 있을 수 있겠다. 각각의 경우 통일 수도의 위상이나 입지가 같을 수가 없다.

따라서 통일 수도의 문제는 민족 통합의 차원에서 고려되어야 할 것이다. 이 때 민족 통합에 가장 유리한 곳이 통일 수도의 입지로 결정되어야 할 것이다. 그리고 남북 어느 한 쪽의 상징적 자존심을 무너뜨리지 않는 방식이 고려되어야 할 것이다. 이런 측면에서 “남한의 중부지역에 관리의 효율성을 중시하는 행정부를 두고, 북한의 중부지역에 민주적 합의를 표방하는 입법부를 두며, 한반도의 중부인 서울에는 형평성을 따지는 사법

9) 독일 통일의 경우통일 이후 동독 지역에 대한 막대한 지원 수요 때문에 서독 내 낙후 지역에 대한 연방정부의 지원액이 대폭 감소 내지 폐지되었다.유럽연합의 경우도 유럽연합 가맹국이 동유럽 국가들로 확대되면서, 과거 유럽연합 지역 정책의 수혜 지역들이었던 남유럽 국가들의 수혜 폭이 대폭 줄어들 것이 예측된다.

부를 입지” 시키자는 한 대안¹⁰⁾도 나름대로 설득력이 있다.

사실 통일 문제와 결부된 행정수도 논쟁은 통일의 시기, 형태, 방식에 대한 불확실성과 예측 불가능성 때문에 진지한 논쟁이 이루어지기가 쉽지 않다. 분명한 것은 이번 신행정수도 건설 논의에 있어서 통일 문제가 매우 중요한 변수이라는 점이다. 따라서 새 정부의 신행정수도 건설 계획은 반드시 새 정부가 계획, 추진하고 있는 남북관계 및 통일 시나리오와 긴밀히 연결되어야 한다.

4. 신행정수도 성공을 위한 조건과 방향

대선 승리의 결과로 탄생한 새 정부는 대선 과정에서 공약했던 행정수도 건설을 적극 추진해야 할 의무와 정당성을 동시에 부여받았다. 지금 이 순간 새 정부의 행정수도 추진 의지를 의심하는 사람은 별로 없지만, 행정수도의 궁극적 실현 가능성에 대해서는 여전히 반신반의하는 사람들이 많다. 이는 대선 승리에도 불구하고 행정수도 건설에 대한 완전한 국민적 공감대가 형성되었다고 보기는 어렵기 때문이다. 앞으로 우리 경제 상황이 어려워지거나 안보 위기가 고조될 경우, 또 행정수도 추진 과정에서 여러 부작용이 속출될 경우, 잠복되어 있던 행정수도 반대의 목소리가 다시금 표면 위로 분출될 가능성이 높다. 한편 충청권을 중심으로 행정수도의 조속 추진과 가시적 성과를 요구하는 압력도 드세질 것으로 예상된다. 이러한 찬반 갈등이 계속 된다면, 행정수도 건설 계획은 국가 발전에 기여하는 것이 아니라 오히려 국론 분열, 지역 갈등의 원인으로 작용하게 될 것이다.

10) 조명래, “통일시대를 대비해 행정수도를 옮겨야 한다”, 《한겨레신문》, 2002년 12월 27일.

1) 국민적 합의 형성

따라서 노무현 정부 임기 5년보다 훨씬 더 긴 기간이 소요될 행정수도 건설의 성공을 위해 지금부터 새 정부가 해야 할 가장 시급하고도 중요한 과제는 바로 행정수도 건설에 대한 범국민적 공감대를 다시 한번 확실하게 이끌어내는 일이다. 이 국가적 대사를 과거 군사독재 시절처럼 밀실 계획이나 공권력에 의존해 밀어붙일 수는 없다는 점에서, 또 차기 혹은 차차기 정부 때 가서 중단되는 불상사를 미연에 방지하기 위해서, 국민적 동의라는 절차는 반드시 필요하다. 이 과정을 생략한 채 행정관료의 힘과 기술만으로 대충 분당이나 일산 신도시 만들던 것처럼 행정수도를 추진한다면 당장은 손쉬울지 몰라도, 향후 끊임없이 정당성 시비에 부딪히다가 결국 중도 좌초될 가능성이 크다.

국민적 합의의 구체적 방식으로는 국회에서의 여야 합의에 의한 특별법 제정, 혹은 국민투표 방식 등이 있을 수 있다. 이 중 국민투표 방식은 국민에게 직접 찬반 의사를 묻기 때문에, 가장 민주적이며 누구도 부정할 수 없는 국민적 합의 방식이라고 할 수 있다. 만약 국민투표를 거쳐 행정수도 건설이 최종 결정될 경우 차후의 상황 변수에 흔들리지 않고 행정수도 건설을 완수할 추진력을 얻을 수 있을 것이다. 그렇지만 행정수도 건설 여부를 국민투표로 회부하는 사안 자체가 여당 혹은 야당에 의해서 정략적으로 활용되거나 이 과정에서 찬반 대립이 극대화될 경우 지역간 갈등 심화 및 국론 분열이라는 과도한 부작용이 초래될 수도 있을 것이다. 또한 찬반 진영이 수적 비슷한 상황에서는 국민투표 통과와 부결의 경우 모두 상당한 국가적 후유증이 우려될 수도 있다. 국회에서의 여야 합의에 의한 특별법 제정 방식은 국민투표 방식보다 우려되는 부작용이나 후유증이 적을 수도 있지만, 국민의 직접 참여가 아닌 간접 참여 방식이기 때문에 국민들의 관심을 불러일으킬 수는 없고 차후 정당성 시비가 계속 불거질 우려는 있다.

결국 행정수도 성공의 가장 중요한 열쇠는 특정 지역을 초월한, 그리고

단기간이 아닌 상당한 기간에 걸쳐 지속적으로 범국민적인 동의를 확보할 수 있느냐의 여부에 달려있다고 하겠다. 그리고 이는 다시 노무현 정부가 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. 신행정수도 건설의 당위성을 국민들에게 설득하기 위해서는 특히 다음 사항에 대한 세심한 고려와 준비가 필요한 것 같다.

2) 추진 과정의 투명성과 부작용 방지를 위한 치밀한 준비

지금부터 시작될 행정수도 건설은 과거 군사독재 시절에서와 같은 밀실 계획이나 절대적 공권력에 의존해서가 아니라, 투명하고 공개적인 절차와 국민적 공감대 형성을 통해서 추진해야 하는 시대적 상황에 있다.

오랜 기간 동안 서울 일극 집중체제에 익숙해있는 우리 사회에서 행정수도 건설은 상징적, 심리적 측면을 포함하여 여러 부문에서 매우 복잡한 파급 효과를 낳게 될 것이다. 행정수도 건설 과정에서 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 공개하면서 그 긍정적 효과는 증폭시키고 부정적 효과는 상쇄시킬 수 있는 정교한 보완적 정책 수단들이 미리 철저히 마련되어야 할 것이다.

3) 다른 국정과제들과의 연관성

행정수도 건설은 그 자체가 분리되어 독립적으로 추진되는 사안이 아니라, 21세기 동북아 비즈니스 중심국가 건설, 국토균형발전, 지방분권 및 중앙정부 기능축소, 정부와 기업의 정경유착 근절, 지역감정 해소, 사회적 차별 철폐, 주택가격 안정, 남북관계 개선과 통일 준비 등 새 정부가 추

구하려는 주요 국정 과제들과도 긴밀하고도 유기적인 관련을 가지고 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

특히 행정수도 건설은 지방분권 및 국토균형발전을 위한 선도적인 정책 수단 중 하나로 역할하여야 할 것이다. 행정수도 건설은 그 자체로도 매우 중요한 국가적 과제지만, 지방분권 및 국토균형발전이라는 국정 과제와 병렬적인 지위를 가지는 것은 아니다. 오히려 이들 주요 국정 과제들에 대한 세부적인 추진 목표와 프로그램이 먼저 선행적으로 제시되어 행정수도 건설을 위한 방향성을 잡아주어야 할 것이다. 왜냐하면 새 정부가 추구하는 지방분권의 수준과 정도가 어느 정도이냐에 따라, 중앙정부의 지위와 위상, 공무원 수 등이 달라지며, 그에 따라 건설되어야 할 행정수도의 규모와 기능도 달라지기 때문이다. 마찬가지로 새 정부가 추구하는 국토균형발전의 구체적, 세부적 목표 여하에 따라, 행정수도의 입지와 형태가 좌우될 것이다. 일 예로 경부축에 대한 집중을 막는다는 국토균형발전의 목표가 정해진다면, 신행정수도의 입지는 경부축에서 벗어난 지점에 위치하여야 할 것이다.

다시 말해 행정수도 건설은 다방면에 걸쳐서 여러가지 중요한 파급효과를 낼 것이지만, 그럼에도 불구하고 그 자체가 목적인 것은 아니며, 이보다 상위에 있는 국정 목표들의 효과적 달성을 위한 선도적 집행 수단의 하나로 자리잡아야 할 것이다. 그리고 이들 주요 국정 과제와 행정수도 건설을 관통하는 국정 운영 전반의 일관성과 체계성이 확보되어야 한다.

4) 다른 국토균형발전 수단과의 연계성

행정수도 건설이 비충청권 지역의 발전을 직접적으로 보장하지 못한다면 행정수도 건설 이외의 다른 차원의 국토균형발전 수단들이 함께 병행 추진되어야 할 것이다. 사실 새 정부가 행정수도 건설을 통해 추구하는 궁극적 목표가 단지 충청권에 또 하나의 성장극을 만드는 데 있는 것이 아니고, 전 국토를 고루 발전시키는 데 있는 것이라고 한다면, 행정수도

건설 이외의 다른 여러 가지 균형발전을 위한 정책 수단에도 행정수도 건설과 버금가는 정책적 관심과 투자가 필요할 것이다. 계속 강조하지만 행정수도 건설이 서울 일극 집중과 국토불균형의 폐해를 극복할 수 있는 획기적인 정책 수단이긴 하지만, 행정수도를 건설한다고 해서 국토균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 따라서 21세기 동북아 중심국가 건설을 위한 국토 공간의 새로운 재편과 국토의 균형발전이라는 큰 구상 속에서 수도권, 강원권, 영남권, 호남권 등 각 지역별 특성에 맞는 다양한 지역 발전 프로그램들이 함께 병행 제시되어야 할 것이다.

5) 남북 화해 및 통일 시나리오와의 연계성

신행정수도 건설 문제는 또한 남북 화해 및 통일 문제와도 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 신행정수도의 주요 반대논리로 통일을 대비한 시기상조론과 수도 남행에 따른 수도권 주민들의 안보 위기 의식 등이 제기되고 있기 때문이다. 따라서 새 정부는 남북 화해와 통일 문제에 대한 분명한 비전과 목표를 가지고, 이것과 신행정수도 건설이 서로 상충되는 것이 아니라 서로 긍정적으로 작용하는 것임을 분명히 보여주어야 한다. 다시 말해 행정수도 건설이 통일 준비 과정과 통일 이후를 내다보지 못한 근시안적인 정책이 아니라, 통일이라는 민족적 과업을 촉진하고, 통일 이후의 남북 통합을 위한 장기적인 관점에서 이루어지는 정책이라는 점을 국민들에게 설득시켜야 할 것이다.

6) 미래지향적 상징성

행정수도 건설은 분당, 일산 등과 같은 수도권 신도시 건설보다 훨씬 더 중요한 의미를 지닌 국가적 대사라고 할 것이다. 행정수도 건설은 대형 토목공사를 넘어서는 의미가 부여되어야 한다. 따라서 단순히 신도시 건설 차원의 기술공학적 차원으로 문제를 접근해서는 안되고, 21세기 국가

경영의 새로운 패러다임과 철학이 스며든 미래지향적 상징성과 가치가 부여된 과업이 되어야 할 것이다.

7) 일본 경험의 교훈

가. 우리의 행정수도를 건설하는데 있어서 이미 우리보다 앞서 이를 추진하였던 일본의 경험을 반면 교사로 삼을 수 있다. 일본의 동경권 집중도도 매우 심각하기 때문에, 일본에서도 1950년대 후반부터 행정수도 논의가 시작되었는데 1992년에 국회에서 <국회등 이전에 관한 법>을 만든 것을 계기로 본격적으로 추진하기 시작하였다. 1995년에는 이전규모, 방법, 후보지 선정절차 등 기준을 확정하고, 1999년에는 이전 지역 후보지를 3군데로 확정하였으나, 아직도 최종 후보지 결정은 지연되고 있다.

나. 일본의 행정수도 추진이 계속 지연, 중단되고 있는 가장 큰 이유는 동경도 등을 중심으로 반대론이 강화되고, 경제불황에 따른 비용문제도 제기되기 때문이다. 그러나 추진방법에도 다음과 같은 중요한 오류가 있었던 것으로 보인다.

다. 우선 첫째, 의사결정 지연에 따른 추진동력의 상실이다. 수도 이전 결정 후(1992년) 후보지를 3곳으로 압축하는 데에만 7년이 걸려(1999년) 처음에 지지하였던 국민의 관심과 추진 동력이 크게 떨어졌다.

라. 둘째, 후보지 선정을 둘러싼 갈등이다. 후보지 선정 이전까지는 지방의 관심이 컸으나, 후보지를 3곳으로 압축한 이후, 여기서 배제된 지역은 무관심해지고, 후보지로 선정된 세 지역간에 지역간 유치 경쟁이 격화됨으로써 국민들의 지지가 줄어들었다.

(1) 셋째, 국민적 여론 조성의 실패이다. 추진의 정당성을 확보하기 위한 절차가 국회 주도로 추진되고, 국민투표 등의 국민 참여 절차가 없으므로 해서 광범위한 여론 형성과 국민적 합의가 형성되지 못했다. 특히 국회는 후보지 선정과 관련하여 정치적인 이해관계가 크기 때문에 후보지 합의 도출에 성공적인 기구가 아닌 것으로 보인다.

(2) 넷째, 총리 주도로 진행되는 여타 국가 개편 논의와 연동하여 추진되지 못했다는 점이다. 일본의 경우 국회에만 수도이전 관련 추진기구가 있고, 행정부 내에는 없었다. 따라서 행정부의 수상 산하기구인 행정개혁추진본부, 지방분권추진위원회, 지방제도 조사회, 국토심의회, 세계 조사회 등이 추진하는 국정 개혁의 과제와 별도로 추진되었다.

5. 글을 맺으며

당선 이후 지금까지 노 대통령은 수차례 걸쳐 행정수도 공약의 추진 의지를 공개적으로 표명하고, 그 구체적 추진기구까지 만들고 있지만, 여전히 많은 사람들은 행정수도의 실현 가능성에 대해 회의를 품고 있는 것 같다. 이 같은 회의적 시각은 노 대통령의 추진 의지 자체에 대한 의심이나, 행정수도 건설 과정에서 수반될 갖가지 기술적 난제의 해결 능력에 대한 의심에서 비롯된다기보다는, 행정수도 건설 자체를 여전히 반대하는 집단들과 그들의 반대 논리를 노무현 정부가 어떻게 설득해 나가면서, 행정수도 건설에 대한 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있는가 하는 정치적 설득 능력에 대한 우려와 염려에서 기인한다고 볼 수 있다.

노무현 정부는 이 국가적 대사를 과거 군사독재 시절에서와 같은 밀실 계획이나 절대적 공권력에 의존해서가 아니라, 투명하고 공개적인 절차와 국민적 공감대 형성을 통해서 추진해야 하는 시대적 상황에 있다. 또한 행정수도 건설은 노무현 정부 임기 5년 안에 끝낼 수 있는 것이 아니라, 5년 혹은 10년후에 등장할 차기 정부 역시 이를 계속 계승해야만 그 결실을 볼 수 있는 초장기적 사업이다. 따라서 행정 수도 성공의 가장 핵심적인 조건은 바로 행정수도 건설에 대한 지속적인 국민 동의의 확보 여부에 달려 있다고 해도 과언은 아니다. 그리고 이는 노무현 정부가 앞으로 1년여 동안의 주어진 기간동안 최대한 역량을 발휘하여 행정수도 건설의 필요성과 당위성에 대하여 국민들에게 얼마나 잘 설득시킬 수 있느냐에

달려있다고 하겠다.

특히 행정수도 건설의 입지 예정지로서 행정수도 건설의 성공 여부에 가장 큰 관심을 보이고 있는 충청권 지역의 학계와 시민단체들은 그에 걸맞는 중요한 자기 역할을 수행하여야 할 것이다. 우선 무엇보다도 행정수도 건설 자체에 대한 반대 주장이 아직도 여전한 상태에서 충청권의 각 시도에서 지나친 유치 경쟁이 벌어지는 것은 상황을 너무 앞서나가는 것으로 보인다. 지금 시점은 앞서 언급한 것처럼, 입지나 규모와 같은 행정수도 건설의 구체적인 내용을 결정할 시기라기보다는 행정수도 건설의 필요성과 당위성을 국민들에게 설득하는 시기이다. 따라서 최근 대전, 충남, 충북의 시민단체들이 분열보다는 연대를 통한 공동 협력을 다짐하는 성명을 발표하고, 대전시장, 충남, 충북지사가 함께 모임을 갖고 3개 시도가 협력과 공조를 다짐하는 등 충청권 내부의 행정수도 유치 경쟁 자체 노력은 매우 시의 적절한 것으로 보인다. 여기서 한걸음 더 나아가, 새 정부가 추구하는 지방 분권화 시대의 가치관에 걸맞게, 중앙정부의 결정과 그로 인한 시혜를 막연히 기다리기보다는, 충청권 내부에서 충청권 전체의 고른 발전과, 나아가 전 국토의 고른 발전을 가져올 수 있는, 그래서 전국민적 동의를 얻어 낼 수 있는 멋진 신행정수도 건설 계획안을 먼저 마련하여, 이를 중앙정부와 타 지역에 제안하는 것과 같은 더욱 적극적인 역할 수행을 기대해 본다.

참고문헌

- 강현수, 2001, “지역균형발전법 제정을 위한 지방의 대응”, 한국공간환경학회, 한국도시연구소 공동 주최, 수도권 집중방지 및 지역균형발전을 위한 심포지움 자료집, 2001. 12. 18.
- 강현수, 2003, “서울도심공간의 기능과 재편 전망”, 『2030 서울의 도심 어떻게 바꿀 것인가. 행정수도 이전과 청계천 복원』 새건축사협회 창립 기념 공개포럼 자료집

- 강현수, 2003, “행정수도 건설 성공 열쇠”, 한겨레신문 2003년 3월 20일
- 강현수 2002, “행정수도 건설의 비용과 편익”, 한겨레신문 2002년 12월 14일
- 권용우, 2003 “수도권문제와 신행정수도 건설의 방안” 대한지리학회, 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집」
- 권태준, 1989, “한국도시정책의 공공성, 공평성 비판”, 『사회비평』 1989년 여름호
- 김형국, 2002, “수도이전, 지금은 때가 아니다”, 동아일보, 2002년 12월 26일
- 김형국, 2003, “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 대한지리학회, 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집」
- 노무현 대통령 당선자 홈페이지 <http://www.knowhow.or.kr>
- 박양호, 2003, “국토의 '위대한 균형'을 위한 정책과제”, 국토연구원 간 월간 「국토」 2003년도 1월호
- 박양호, 김창현. 2003. 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안. 국토연구원
- 변창흠 2003, 정치적 결단이 필요하다. 한겨레신문 2003년 4월 17일
- 성경룡. 2002. “분권·분산시대를 열기 위한 국가개혁과제”. 새천년 민주당. 「행정수도 이전 토론회」 주제발표자료
- 안성호, 2003 “신행정수도건설의 논거와 과제”, 대한지리학회 「신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집」
- 오덕성, 2003 “신행정수도 건설관련 충청권 역할”, 대한국토·도시계획학회. 「신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집」, 2003.1.27.
- 운영태, 2003 “신행정수도는 왜 필요한가?”, 대한국토·도시계획학회. 「신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집」, 2003.1.27.
- 이경기·노근호, 2003 “ 신행정수도 건설 선진사례로부터의 교훈” 대한국토·도시계획학회. 「신행정수도 건설정책 공개토론회」, 2003.1.27.
- 정창무, 2003, “지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안”, 월간 국토 2003년 3월호
- 조명래, 2002 “통일시대를 대비해 행정수도를 옮겨야 한다.” 한겨레신문 2002년 12월 27일
- 청와대 브리핑 <http://www.president.go.kr>
- 최막중, 2002, 행정수도 이전 신중한 접근을, 동아일보 2002년 12월 12일
- 황희연, 2002, 중앙부처 여러 곳에 분산을, 동아일보 2002년 10월 3일