

# 행정쟁점

## 신행정수도 건설의 당위성과 추진방향

박인성

浙江大學 東南土地管理學院 教授

### 1. 신행정수도를 둘러싼 쟁점의 배경

2002년 대선과정에서 공약화 되어 국민적 쟁점으로 부상한 ‘충청권 신행정수도 건설’ 추진 작업이 노무현대통령 당선 이후 꾸준히 진행되어 오고 있다. 그러나 아직도 중요한 기본 개념들에 관하여 찬반 논리가 맞선 상태에서 논쟁이 지속되고 있다. 작금의 논쟁 양상은 그간 국내 도시계획계에 왜곡된 상태로 누적되어온 중요한 맥락의 문제들이 간과된 채로 진행되면서 논리상의 왜곡과 혼란이 누적·재생산되고 있다.

그중 첫째는 수도권 집중과 국토균형개발에 대한 시각과 개념이 각 자 자신의 입장에 따라 다르게 해석되고, 아전인수식으로 포장된 채로 논쟁이 진행되고 있다는 점이다. 이 같은 왜곡과 혼란의 근본 원인은 정부와 대다수 관계 전문가들이 자기 자신은 수도권을 떠날 의사가 전혀 없는 상태에서, 수도권 과밀해소와 국토균형개발 논리를 뒤섞어 온 혼란된 틀 속에 있다고 할 수 있다. 참여정부 이전 최근 30여 년간을 돌이켜 보면, 정부정책은 수도권 기능분산과 국토균형발전 목표를 표방하고 견지해 왔으나, 청와대나 중앙부처가 스스로 비수도권 지방으로 이전한다는 발상은 회피해 왔었다. 국토균형개발과 수도권 기능분산을 주장하던 소위 전문가

들과 정부의 정책담당자들도 막상 ‘수도 이전’에 대해서는 이론적으로나 상상해 볼 수 있는 유토피아적 발상 정도로 여겨 왔었다. 그들에게 고도의 중앙집권적 체제 하에서, 권력과 부, 교육, 문화 등 모든 우월한 조건들이 집적되어온 서울을 떠난다는 발상은 정치적 수사 속에서나 가능할 뿐, 결코 현실 속의 실천가능한 주제가 될 수는 없었다. 이 같은 분위기 속에서 이제까지 수도권 기능분산과 국토균형 개발을 주장하던 소위 전문가들과 정책 입안자들은 자기 자신은 당연히 계속 서울에 머문다는 전제하에 다른 기능들에 대하여 이전과 분산의 필요성과 당위성을 주장하여 왔다. 이 같은 정책은 실패할 수 밖에 없었고, 그 결과 수도권과 비수도권의 지역 격차는 더욱 커졌다.

둘째는 도시계획 관련 이슈에 관한 논쟁으로서는 드물게 기술적 관점뿐만이 아닌 정치적 입장과 관점이 반영되어 대립, 충돌하며 전개되고 있다는 점이다. ‘충청권 신행정수도 건설’ 정책의 핵심은 최고 통치권자인 대통령과 정부가 자기 자신부터 충청권으로 옮겨가겠다는 의지를 확실하게 표방하고 있다는 점이다. 이와 함께 또 하나 주목되는 점은 대선과정의 공약 경쟁을 통해서 행정수도 이전 논의가 공개적인 쟁점으로 부상하고, 비록 완벽하다고는 할 수 없더라도 민주선거를 통하여 어느 정도의 절차적 정당성을 확보한 국민적 합의 기반을 구축했다는 점이다. 도시계획 관련 주요 결정이 이 정도로 전 국민적 쟁점으로 노출되고 선거라는 과정을 거쳐 절차적 정당성과 국민적 합의 기반을 형성했다는 사실은 우리 도시계획사에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 의미는 쿠데타로 정권을 탈취하고 폭압적인 군사독재체제로 정권의 권위를 유지했던 독재자 박정희가 결정하고 추진하였던 ‘행정수도 건설 구상’ 작업의 추진과정과 대비해 보면 더욱 두드러진다.

한편 민주화와 지방자치의 확대에 따라, 비수도권지방의 수도권 독주에 대한 견제 요구와 압력이 더욱 드세져서 이제는 비수도권지역의 지자체와 지방대학들까지 가세하는 주민운동으로 확대되었고 정치영역의 문제로 비화되고 있다. 반면에, 나라 밖에서는 세계화 개방화추세가 급속히

진행되고 국가와 지역간에 경제전쟁이 심화되면서 우리나라의 대표선수로 세계를 상대로 경제전쟁에 참가하여야 할 수도권지역의 임무는 더욱 막중해지고 있다. 이 같은 상황에서 수도권의 경쟁력 강화와 국토균형개발이라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서는, 정부 스스로 서울권을 떠나, 한편으로는 기존 수도권 지역을 수도권 견제 압력으로부터 해방시켜 주고, 또 한편으로는 중추행정기능의 이전을 통하여 비수도권지역에 새로운 혁신클러스터와 성장엔진을 육성하는 수밖에 없다.

이와 같이 기존의 국토공간구조 틀을 벗어나는 획기적인 발상을 기초로 하는 정책의 선택은 정치쟁점화와 국민적 선택과정을 거쳐야 한다. 따라서 지난 해 대선을 통한 정치과정에서 ‘충청권 신행정수도 건설’이 여당후보의 공약으로 채택되었고, 그 공약을 내건 후보가 국민의 선택을 받아 당선되어 집권당의 주요 정책과제로 채택된 것은, 한편으로는 이 나라 국토 및 도시정책 결정절차의 민주성을 확대하고 정책의 권위를 높였다는 점에서, 또 한편으로는 국토구조 재조정을 통하여 국가경쟁력을 강화할 수 있는 절호의 기회를 만들었다는 점에서 획기적인 사건인 동시에 업적으로 평가될 것이다.

이글에서는 상술한 문제인식의 맥락 속에서 신행정수도의 성공을 지원하기 위하여, 주요 쟁점별로 반대 논리들을 논박하고 충청권 신행정수도의 당위성과 시급성을 더욱 강조하는 방향으로 토론하고자 한다.

## 2. 수도권 과밀 해소와 국토균형개발 개념의 혼동

지난 30여년간 정부는 국토정책의 핵심과제 및 목표로 수도권 과밀해소와 국토균형개발을 내세워왔다. 문제는 수도권 과밀해소와 국토균형개발 정책은 그 목표와 지향점이 서로 다른 맥락의 정책이었음에도 불구하고, 이를 마치 같은 맥락의 정책인 것처럼 선전하고 교육해 왔다는 점이다. 이 같은 분위기속에서 전문가들과 정책담당자들도 오해와 혼동, 또는

자기 최면 등의 원인으로 인하여 수도권 과밀 해소방안이 국토균형개발과 같은 맥락의 정책이라고 착각하고 있는 이들도 적지 않은 것 같다.

수도권 집중억제와 과밀해소 정책의 관심과 사업의 우선순위는 수도권 문제 해결을 통하여 수도권지역의 거주쾌적성을 높이고 지역 생산성을 제고하기 위한 것이다. 따라서 수도권 과밀 해소방안과 연계된 국토균형개발정책의 핵심내용은, 수도권문제를 처리하는 과정에서 발생하는 부산물들과 부수적인 효과를 국토균형개발정책에 연결시킨다는 전략이다. 이제까지의 수도권 집중억제 및 규제정책은 수도권의 과밀로 인한 주택부족, 교통혼잡, 환경오염 문제 해소가 우선적인 관심이었으며, 이전 및 분산대상 기능은 서울대도시권의 도시발전에 따라 퇴출과 교체가 요구되는 기능들이 대부분이었다. 즉, 수도권 집중억제와 과밀해소의 목적은 수도권의 주택 및 교통문제 해소와 산업구조 조정, 그리고 환경의 질을 높이기 위한 것이었다. 따라서 이 같은 수도권 기능 이전을 통하여서는, 수도권과 여타 지역과의 격차 축소를 의미하는 적극적 개념의 국토균형개발을 실현한다는 것은 원천적으로 불가능하였다. 실질적으로는 오히려 그 반대 방향으로 진행되었고, 그 결과 수도권 집중과 국토불균형은 더욱 심화되었다.

그러나 정부는 한편으로는 규범적인 균형을 수용한다는 논리적 모양새를 갖추고, 또 한편으로는 비수도권 지방의 민심을 달래기 위해서, 수도권 과밀해소가 국토균형개발을 위한 것이라고 포장하고 선전해 왔다. 그 결과 이 분야의 전문가들 사이에서도 우리나라 국토정책의 목표와 수단 관계, 용어의 개념과 문법에 대해 혼동과 오해 등이 뒤얽혀 일종의 논리적 착란현상까지 노정되고 있다. 작금 진행되고 있는 신행정수도 논쟁을 지켜보자면, 서울을 근거지로 한 기득권자들의 방어 논리와 수도권지역이 기주의 논리가 이 같이 누적·재생산되어온 국토정책 문법상의 혼동과 착란상태의 틈새를 비집고 휘저으면서 쟁점을 더욱 꼬이게 만들고 있다.

어쨌든 이제까지의 수도권 규제정책은 수도권의 성장을 억제하면 그 성장에너지가 비수도권으로 분출되면서 국토균형발전에 긍정적으로 작용

할 것이란 가정을 전제로 하고 있었다. 그러나 상술한 바와 같이 이제까지의 수도권 집중 억제나 과밀해소 정책은 수도권의 환경의 질과 효율을 보다 높이기 위한 것으로 국토균형개발을 지향하는 정책하고는 다른 맥락의 정책이었다.

이 같은 분위기와 틀 속에서 1970년대 초반부터 10년 단위로 4차례에 걸쳐 수립한 국토종합계획과 중간의 수정작업, 그리고 빈번하게 현안에 대처할 때 마다 한편으로는 비수도권 지방의 문제제기와 압력을 무마하기 위하여, 또 한편으로는 국토균형개발 또는 국토공간구조의 합리화라는 규범적이고 추상적인 구호와 내용을 홍보하기 위하여 돈을 조절하면서 수도권 과밀해소와 국토균형개발정책 기조를 유지해 왔다.

그러나 우리 모두 익히 알고 있듯이 이 같은 정책은 제대로 작동되지 못하였고, 그 결과 수도권과 비수도권 지역간의 격차는 더욱 벌어졌다. 또한, 그럼에도 불구하고, 정작 수도권지역은 공장총량제와 같은 수도권 규제가 유지되면서 세계화, 개방화 추세 속에서 수도권의 경쟁력을 억제하고 발목을 잡고 있는 꼴이 되었다. 나라 밖에서는 외국기업의 투자유치와 물류 및 무역·금융 중심 역할을 선점하기 위한 국가 간 경쟁이 가열되고 있으나, 나라 안에서는 비수도권 지방의 눈치를 보고 그들의 불만을 무마하기 위하여 수도권에 대한 규제를 유지하고 있는 꼴이다. 이 같은 상황 속에서 수도권 규제로 인한 반사이익 조차도 의도한 바대로 국내의 비수도권지역으로 가는 대신에 중국이나 동남아 국가의 대도시로 가고 있다. 게다가 나라 안에서는 민주화와 지방자치가 확대되면서 비수도권 지방의 수도권에 대한 견제요구가 더욱 거세지고 있다. 최근에는 이 같은 움직임이 비수도권 지방의 자치단체와 대학들이 연대하여 주도하는 운동 형태로 조직되면서 정치적 문제로까지 격화되고 있다.

이 처럼 수도권 기능분산과 국토균형개발 정책에 대한 직설적인 문제제기와 비판이 제기되면서, 국토정책의 허구성도 노출되고 있다. 결국 문제의 핵심은 “분산을 주장하는 권력 자신은 왜 서울권을 떠나지 않는가?”라는 질문에 모아진다. 30여 년 간 수도권 기능분산을 주장해 온 정부가

자기 자신은 아직도 서울권을 떠나지 않고 있는 것은 도덕적으로도 문제가 있으며, 정부 정책에 대한 불신과 냉소의 근원이 되었다. 따라서 이제 까지 누적되어온 국토정책 논리상의 혼돈을 정리하고 수도권외 경쟁력 강화와 국토균형개발이라는 상충되는 국토정책 목표를 충족시킬 수 있는 유일한 방안은 청와대를 포함한 중추행정기능이 출선하여 서울을 떠나 비수도권지역으로 이전하면서 그 지역에 신성장엔진을 구축, 육성하는 것이다.

### 3. 서울, 인천, 경기지역의 도약을 위하여

신행정수도 건설의 성공을 위해서는 그 목적이 기존 수도권 지역의 희생을 전제로 하고 있지 않다는 점을 분명히 해야 한다. 즉, 수도기능 이전이 국토균형개발만을 목표로 하는 것이 아니며, 서울, 인천, 경기지역을 수도권 견제정서와 규제의 틀로부터 해방시키고, 보다 활기분하고 공격적으로 동북아 및 세계의 경제중심으로 발전해 나갈 수 있도록 하기 위해서라는 점을 명확히 하여야 한다.

이 대목에서 중요한 것은 기존 수도권지역에서 중추행정기능이 빠져나가면 이 지역의 경제가 침체될 것이란 도식적인 우려를 극복하는 것이다. 그 같은 우려와 주장만 되풀이하는 것은 수십 년 간 누적시켜온 문제들을 계속 안고 있지는 것과 다를 게 없다. 단기적인 충격과 영향은 불가피하겠지만, 그 같은 영향이 지속되고 확대될 것이란 주장은 전혀 근거가 없다.

동북아 및 세계의 경제중심을 목표로 하루하루가 다르게 경쟁력을 키워가고 있는 중국 상하이의 모습과 아직도 규제와 견제 속에 발목 잡혀있는 우리 수도권지역의 모습은 너무 대조적이다. 정말이지 우리에게 시간이 얼마 남지 않았다. 적시에 효과적으로 대비하면 기대할 수 있는 성과와 효율이 시간이 갈수록 점점 줄어들고 있다. 우리에게 주어진 기회의

기한이 끝나기 전에 올바른 전략을 수립하고 실천을 위한 노력을 서둘러야 한다.

행정기능 이전을 통하여 수도권 규제 논리의 근거가 없어지면, 공장총량제 같은 수도권 집중억제정책이 폐기되고, 서울, 인천, 경기지역이 각자 자율성의 영역을 넓히면서 경제수도가 되기 위한 치열한 경쟁을 전개하고 이를 통하여 상승적인 발전을 이루어 나갈 수 있게 될 것이다. 특히 서울은 행정수도의 기능을 충청권에 양보한다 하여도 우리나라의 경제, 문화, 역사 중심도시로서 향후에도 절대적인 지위와 영향력을 보유할 것이다. 따라서 기존 수도권 지자체는 비수도권 지자체에 맞서 행정수도 기능을 고수하려는 소극적인 태도보다는, 이제 행정기능을 양보하는 것이 발목을 잡고 있는 규제와 견제정서로부터 벗어나 활기차고 공격적으로 동북아와 세계의 경제, 문화중심으로 발전해 나가기 위한 정책을 추진하는 데 오히려 유리하다는 방향으로 인식과 발상을 전환해야 한다. 그렇게 하지 않고서는 정치문제로 까지 비화되고 있는 비수도권지방의 수도권 견제정서로부터 벗어나기 어려울 것이다. 중국의 상하이나 미국의 뉴욕과 같은 대도시가 수도는 아니지만 그 나라의 대표적인 경제중심 도시의 위치를 차지하고 있다는 점도 되새겨 볼 필요가 있다.

최근 들어 비수도권지방의 수도권 기능집중과 상대적 격차에 대한 반발과 저항은 더욱 거세지고 있다. 그러나 우리가 추구할 수 있는 균형이란 결국 기회의 균형이 될 수 밖에 없다. '신행정수도 건설'은 수도권에 집중된 기회를 분산하여 균형상태로 가기 위한 국토공간구조에 대한 대수술이라 할 수 있다. 따라서 수술과정에서 불가피한 출혈과 부작용 등의 문제를 어떻게 최소화하며 극복해 나갈 것인가에 논의의 초점을 맞추어야 한다.

또한 신행정수도 건설은 기회의 균형을 위하여 요구되는 연성기초이자 전제조건인 지방분권 측면에서도 중요한 의미가 있다. 서울시장, 경기도지사, 인천시장의 정치적 위상과 영향력을 보면 알 수 있듯이, 우리나라 지자체중 가장 우월한 조건과 능력을 보유하고 축적해 온 기존 수도권 지

자체가 비수도권 지방으로 편입된다면 그 자체로서 지방분권화가 확대되고 실질적으로 활성화 될 것이다. 따라서 ‘충청권 신행정수도’는 반드시 성공하여야 하며, 그렇게 되도록 힘을 모아야 한다.

#### 4. 수도권 과밀 문제의 재인식

기존 수도권지역에 대하여 평균적·총량적인 관점에서 ‘과밀’이라고 진단하고 그에 대한 처방책을 제시하는 식의 문제인식과 대응행태는 잘못된 것이다. 즉, 중추행정기능을 충청권으로 이전하는 이유가 단지 서울, 인천, 경기지역이 ‘과밀’이기 때문이라고 주장하기에는 그 ‘과밀’이라는 기준이 너무 규범적, 추상적이고 무차별적이다. 이 같은 문제는 경기도 특히 경기 북부지역의 경우 더욱 절실하게 느끼고 있을 것이다.

이제는 새로운 시각과 실질적인 논의가 필요하다. 오히려 이 지역이 비수도권 지방의 견제와 규제논리에서 벗어나 동북아 경제중심으로 발전하게 되면 이 지역의 토지이용효율과 인구나 시설물의 밀도가 지금 보다 더욱 높아질 수도 있다는 점을 정책 수립 시 고려하고 대비해 두어야 할 것이다.

기존의 수도권지역에 대하여 평균적이고 총량적인 개념에서 과밀이라고 진단하고 처방을 내리기 보다는 기존 수도권 지역 내부의 공간구조와 기능을 효율적으로 재정비, 재배치하면서 서울, 인천, 경기지역이 ‘동북아 경제중심’의 위치를 선점할 수 있도록 지원, 육성하여야 할 것이다. 물론, 이 같은 정책의 추진은 행정수도 이전을 전제로 할 때에만 가능하다.

#### 5. 통일수도의 위치와 관련한 쟁점

통일 후 수도의 위치로서 충청권이 최적이라고 할 수 없다는 의견에는

동의한다. 그러나 지금 이 시점에서 통일 이후의 수도입지의 적합성 문제를 거론하며 신행정수도 건설의 필요성을 깎아내리고 뒷다리를 잡는 태도에는 결코 동의할 수 없다.

평화적이고 점진적인 방식대로 통일을 이루려면 앞으로도 상당히 긴 시간이 소요될 것이다. 통일문제에 대한 관계전문가들에 대한 조사결과도 평화통일의 완성을 위해서는 최소한 향후 20~30년 정도 시간이 소요될 것이라는 견해가 다수의견으로 나온 바 있다. 그 때까지 지금과 같은 수도권 경쟁력 억제 및 국토 불균형개발 문제를 이대로 떠안고, 혼돈, 착란 상태의 왜곡된 논리와 구호가 난무하는 속에서, 동북아와 세계 경제중심을 향해 앞으로 나가겠다는 서울, 인천, 경기지역과 이를 견제하여야 한다는 비수도권지방의 견제논리가 맞선 상태에서 소모적인 논쟁이나 하면서 우왕좌왕하고만 있을 수는 없지 않은가? 개인적인 견해로는, 향후 20~30년 안에 우리 국토 서남부에 신성장엔진을 구축할 수만 있다면 그것만으로도 충청권 신행정수도정책은 성공했다고 평가할 수 있다고 생각한다.

한편, 통일과정 관리전략과 연계된 통일수도 입지선정문제에 대해서는 다음과 같은 전략적 고려도 필요할 것이다. 가령, 남한의 수도 기능이 지금과 같이 서울에 존속한다면, 통일수도 후보지의 위치를 정하고자 남북한이 협의하는 과정에서 남한 수도권의 영향권 내에 통일수도의 위치를 정하는 것에 대하여 평양 측이 정서적으로 수용하기 어렵고 반발할 가능성이 매우 크다. 평화통일과정을 남한이 주도하려면, 북측의 그 같은 정서도 수용할 수 있는 배려와 자신감이 있어야 할 것이다. 이 같은 관점과 맥락에서 본다면, 충청권 신행정수도 건설은 평화통일과정을 효과적으로 관리하기 위한, 그리고 통일수도의 최적입지를 정하기 위한 우회 전략이 될 수도 있다. 한편, 정보화가 더욱 진전될 금후의 환경변화를 고려하면, 통일이 된다 하더라도 상당기간 동안 충청권에 행정수도가 있다 해도 통일한국의 발전에 아무런 지장도 초래하지 않을 것이라 생각한다. 따라서 ‘충청권 신행정수도’는 꼭 성공하여야 한다.

## 6. 충청권 신성장엔진 구축에 역량을 집중해야

기존 수도권 고수 논리와는 정반대 방향에서 신행정수도 건설 작업 추진을 방해하는 주장은, 보다 완벽한 의미의 국토균형개발을 위하여, 중추행정기능을 충청권 이외 비수도권 각 지방으로 골고루 분산배치 하여야 된다는 주장이다. 행정수도 이전론과 고수론이 팽팽하게 대립하고 있는 상황에서 이처럼 지나치게 이상적인 균형개발을 주장하는 것은, 이전론자들의 진영을 분열시키고, 결과적으로 기존 수도권 현상유지 및 고수론자들을 도와주게 될 것이다. 그렇게 되면, 어렵게 찾아온 수도기능 이전을 통하여, 국토 서남부에 신성장엔진을 구축할 수 있는 기회 자체를 무산시킬 수도 있다. 따라서 상대적으로 낙후되고 종합적 기반이 취약한 국토 서남부에 신성장엔진을 육성, 발전시키기 위해서는 선택과 집중의 원칙을 견지하여야 한다.

사실 그렇게 한다 해도 낙후되고 기반이 취약한 우리 국토 서남부에 신성장엔진을 성공적으로 육성, 구축하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 황해를 사이에 두고 중국 동부연해지역과 마주 보고 있는 이 지역의 지정학적 잠재력을 최대한으로 발굴하면서 신행정수도 건설 전략에 對중국 연계전략 등 관련 전략과 기획역량을 집중시켜야 한다. 보다 구체적으로 설명해 보면, 기존 수도권 소재 국책연구기관의 對중국 조사·연구기능 등을 이 지역 소재 대학들과 연계시키면서 이전시키고, 서남부 지역에 對중국 조사연구 및 전략수립 기능을 집중적으로 지원, 육성하면서 지방의 혁신 및 기획기능을 강화해 나가는 방안, 그리고 행정수도의 서해안 관문 역할을 담당할 항만개발계획과 연결시키면서 국토 서남부에 對중국 교류 및 교역을 담당하는 관문기능을 담당하는 물류기지와 혁신클러스터를 조성하는 방안 등을 적극적으로 검토, 추진해야 할 것이다.

한편, 보다 이상적인 중추행정기능의 분산방안은 우선 충청권 신성장엔진이 성공적으로 구축된 후에, 단계적으로 가능한 방안을 모색하는 게 순서라고 본다. 따라서 ‘충청권 신행정수도’는 반드시 성공하여야 하며, 그

렇게 되도록 힘을 모아야 한다.

## 7. 재도약을 위한 국토구조 조정의 기회

국토공간구조에 수술을 시행하고, 그 안에 담길 기능들을 개혁하자면 수술 과정과 건강회복기간에 과도기적 충격과 혼란이 발생하는 것은 불가피하다. 또한 기존의 구조 및 질서 속에서 기득권을 누리고 있는 자들과 이해관계의 충돌이 발생하고 직접적 간접적 저항에 직면하게 된다. 그러한 충돌의 결과는 구조적 위기가 극심하여 정치 사회적으로 매우 심각한 위협을 느끼는 경우 외에는 경제효율을 증시하는 대중적 대응론자들의 승리로 귀결되는 게 보통이다.

이제까지의 수도권 기능분산 정책과 국토균형개발정책은 그 같은 대중적 대응전략이라는 틀 속에서 공허하고 규범적인 구호들을 앞세우고 임기응변식으로 추진되어왔으며, 그 과정에서 정부정책에 대한 불신과 냉소풍조를 심화시켜왔다. 여기에 정치판에 대한 불신과 냉소풍조까지 가미되어 ‘충청권 신행정수도 건설’ 구상을 “선거분위기에 편승한 정치판의 즉흥적인 발상”일거라고 의심하는 것도 무리는 아니며, 적지 않은 국민들이 그 같은 의심에 동감하고 있는 게 현실이다.

그러나 상술한 바와 같이, 수도권 기능분산 또는 국토균형개발이라는 정책목표는 30여 년간 누적되어온 국토 및 지역개발정책의 숙원과제이다. 따라서, 2002년 대선과정에서 여당 후보의 주요 공약으로 이 문제가 쟁점화 되었다고 해서, 신행정수도 구상을 선거분위기에 편승한 정치판의 즉흥적인 발상이라고 매도하는 것은 지나치다고 생각한다. 오히려 이제까지와는 달리 정치권력이 자기 자신부터 스스로 서울을 떠나겠다는 의지를 바탕으로, 국토정책의 숙원과제를 해결하겠다는 공약을 내 세워 국민의 선택을 받은 행위는 우리 국토정책사상 획기적인 업적으로 평가, 기록될 것이라고 생각한다.

이 대목에서 한 가지 짚고 넘어갈 문제는, 최근에 신행정수도 건설에 반대한다는 의견을 발표한 도시계획계 일부 원로 전문가들 중 대다수가, 박정희 군사독재 시절 당시에 추진된 ‘행정수도 이전’ 정책결정에는 반대하지 않았거나 못했다는 점이다. 당시에 건축, 도시계획, 교육, 문화 등 각 분야 전문가들이 독재자가 독단적으로 정한 ‘행정수도 이전’이라는 정책 틀 속에서 기술자로 연구, 조사, 계획수립과정에 복무하였다. 민주화가 이룩된 오늘, 전문가들이 국가발전에 중요한 영향을 미치는 정책결정에 적극적으로 의견을 내고 참여하는 것은, 찬반의 입장과 견해 차이에 관계없이, 매우 바람직한 현상이며 응당 그렇게 행동하여야 한다고 생각한다. 다만, 그 시절 그 작업에 참여했던 분들이 이제 와서 “행정수도 이전에 반대한다”고 주장하려면 적어도 그 시절의 행위에 대한 해명이나 입장정리 정도는 있어야 된다고 생각한다.

아무튼, 그간 가치중립의 기술적 영역으로 간주되어온 도시계획 관련 주요정책 결정과정이 전 국민의 주목을 받는 쟁점으로 부상한 것은 도시계획 수립과 관련 정책 결정과정의 민주화를 촉진하는 중요한 계기가 될 것이다. 그러나 신행정수도에 관한 논쟁이 구체적 내용 이해를 위한 노력 없이 정파적 입장과 이해관계에 따라 편 가르기 식으로 진행되지 않도록 함께 노력해야 할 것이다.

또한, 작년 대선과정에서 여당의 주요 공약으로 이 문제가 쟁점화되었다고 해서, 신행정수도 구상을 선거분위기에 편승한 정치판의 즉흥적인 발상으로 매도하는 태도에도 문제가 있다. 오히려 이제까지와는 달리 정치권력이 자기 자신부터 스스로 서울을 떠나겠다는 참신한 의지를 바탕으로, 국토정책의 숙원과제를 해결하겠다는 공약을 내 세워 국민의 선택을 받은 행위는 우리 국토정책사상 획기적인 업적으로 평가될 것이다.

30여년간의 정책실패 경험과 아직도 헤어지지 못하고 있는 국토계획 및 정책 논리의 혼돈·착란상태를 보면, 수도권 문제와 국토균형개발 문제는 이제까지와 같은 인식과 사고의 틀 속에서 대중적 처방만으로는 해결이 불가능하다고 판단된다. 정책실패의 원인과 문제의 핵심은 분산과

균형개발을 주장하는 권력 핵심이 자기 자신은 서울을 떠날 의지가 없이 정치적 수사로서만 국토균형개발 구호를 내 걸고 왔기 때문이다.

그러나 ‘충청권 신행정수도 건설’ 구상은 권력의 핵심이 스스로 서울권을 떠난다는 전제 하에, 국토정책의 숙원과제인 국토의 경쟁력 강화와 균형개발을 동시에 달성하기 위하여 국토공간구조 개편과 기능 재배치를 추진하겠다는 것이다. 기존의 국토공간구조 틀을 바꾸겠다는 이 같은 구상이 대통령 선거라는 정치과정을 거치면서 국민적 공감대 형성을 위한 기초도 어느 정도 마련되었다. 이는 국가 재도약을 위하여 국토공간구조를 조정하기 위한 다시없는 기회이다. 따라서 ‘충청권 신행정수도 건설’은 반드시 성공시켜야 하며, 그러기 위해서는 수도권과 비수도권 모두가 이길 수 있는 방향으로 전략을 수립하고 추진해 나가야 한다.