

신행정수도 건설을 둘러싼 논의의 쟁점과 향후 과제

변창흠

세종대학교 행정학과 교수

1. 들어가는 말¹⁾

대선 기간 중 내내 쟁점이 되었던 충청권 행정수도 건설 공약이 참여 정부 출범이후 청와대에 신행정수도기획단이 설치되고 건설교통부에 신행정수도건설지원단이 구성됨으로써 마침내 본격적으로 착수되기 시작하였다. 참여정부는 10대 국정과제의 하나로 ‘지방분권과 국가균형발전’을 선정하고 이를 위한 핵심 추진과제로 지방분권화와 쾌적한 수도권, 신행정수도 건설, 지역전략산업 육성과 지방경제 활성화, 지방대학 집중 육성 등을 선정하여 발표함으로써 신행정수도 건설의 추진의지를 내보여 왔다. 선거는 승리가 미덕이기에 공약(公約)은 공약(空約)일 수 있다는 혼수도 있었고, 정책수단의 실효성에 대한 의문제기도 많았지만, 신행정수도 건설에 대한 추진의지는 확고해 보인다.

그러나 수도권의 과밀 해소와 지역의 균형적인 발전을 위해 충청권에 신행정수도를 건설한다는 취지만 제시되었을 뿐 이전대상 기능의 범위,

1) 본 논문은 필자가 한국행정학회에서 발표한 논문을 보완한 것임, 변창흠, 『행정수도 건설논의의 쟁점과 과제』, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 『새정부 국정과제와 추진방향』, 2003.4.25-6. pp.3-24.

건설되는 도시의 성격, 이전도시의 입지 등은 여전히 불확실하다. 심지어는 신행정수도라고 이름붙여져 있지만, 건설하고자 하는 도시가 국가의 수도자체인지, 정치수도인지, 행정수도인지조차도 명확하지 않다.

이런 와중에 신행정수도 건설의 타당성 자체에 대해 찬반의 의견이 분분하다. 신행정수도 건설을 찬성하는 측에서는 신행정수도 건설이 수반하는 기회비용보다는 건설경제 파급효과에 초점을 맞추고 있다. 반면, 반대하는 측에서는 수도권 과밀해소를 위한 별다른 대안조치 제시하지 못하면서도 신행정수도 건설은 수도권의 과밀을 해소하지 못할 것이라는 통계분석치를 제시하고 있다. 또한 신행정수도의 이전시설, 입지, 도시의 성격에 대해서도 다양한 의견이 개진되고 있다.

그러나 지금까지의 논의에서는 신행정수도 자체의 타당성에 대한 논의와 신행정수도 건설방안에 대한 논의가 혼합되어 전개됨으로써 논쟁의 쟁점이 분명하지 못하였다. 일부는 구체적인 계획이 결정되지 않은 상태에서 신행정수도 건설의 파급효과 분석만으로 신행정수도 계획의 타당성에 대해 의문을 제기하고, 다른 일부에서는 신행정수도 계획 자체에는 찬성하면서도 지방적 이해관계에 따라 수도기능의 지방분산배치 방안을 제시하기도 한다.

이 글에서는 신행정수도에 대한 논의를 크게 이전 자체의 타당성에 대한 논의와 신행정수도 건설 방안에 대한 논의로 구분하여 접근하고자 한다. 이전 자체의 타당성 논의에서는 신행정수도 건설이라는 정책수단이 선택된 배경과 목표달성의 유효성에 대해 살펴보고, 신행정수도 건설방안에 대한 논의에서는 구체적인 이전 대상 시설의 내용, 도시의 입지와 성격에 대해 살펴보고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선, 제 2절에서는 행정수도 건설을 제기하게 된 배경을 확인하기 위하여 수도권 규제의 변천과정과 규제수단이 갖는 한계점을 살펴보고자 한다. 제 3절에서는 신행정수도 건설에 대한 타당성 검토 논의에 대해 평가하고, 이에 기초하여 제 4절에서는 신행정수도 건설계획의 구체적인 내용을 중심으로 이전의 대상, 이전

의 규모, 이전의 위치 등을 분석해보기로 한다. 마지막으로 이러한 논의를 바탕으로 지역균형발전 효과를 극대화하기 위해 신행정수도 건설을 위한 추진방안과 다른 정책방안을 검토해 보고자 한다.

2. 신행정수도 건설에 대한 타당성 논의의 검토

1) 타당성 논의의 주요 쟁점

신행정수도 건설의 타당성 문제는 신행정수도 건설과 관련하여 가장 치열한 논쟁의 주제가 되고 있다. 과연 천문학적인 규모의 재원을 투입하여 건설하는 신행정수도가 수도권에 과밀해소와 지역의 균형적인 발전을 달성할 수 있을 것인가, 신행정수도를 건설할 것인가, 아니면 다른 수단을 강구할 것인가를 판단하기 위한 논의이다.

신행정수도 건설의 타당성 논의에서 제기되고 있는 쟁점들은 크게 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 신행정수도 건설에 어느 정도의 비용이 드는가의 문제이다. 이 문제는 일찍이 대선과정에서부터 쟁점이 되었던 부분이다. 당시 노무현 후보측은 청와대와 중앙행정부처 전체를 이전하는 비용으로 5조 4,628억 원이 소요되는 것으로 추정하였다. 반면, 이회창 후보는 1979년에 발표된 임시행정수도 계획안을 근거로 최소 40조원이 소요된다고 주장하였다.²⁾ 신행정수도의 수용기능, 투자재원의 범위, 입지 등이 확정되지 않은 상태에서 진행되어 온 이 논쟁은 최근 대통령직 인수위원회가 충청권에 47개 정부부처와 공무원 1만 5천명을 포함하여 인구 50만 규모의 신도시를 건설하는 경우, 민간투자비용을 포함하여 37조 2천억 원이 소요되는 추정한 것으로 알려짐으로써 부분적으로 정리되었다.³⁾

2) “행정수도 이전비용 산출 큰차 - 노무현 ‘5조 4천억원’ vs. 이회창 40조 이상”, 《경향신문》, 2002년 10월 12일자 참조.

그러나 당초 구상단계에서 6조원 수준이었던 사업비가 40조원 규모로 급증하게 된 데 대한 비판도 만만치 않다.⁴⁾ 또한 투자비 추정에서 토지공사와 주택공사 등의 공기업이 투자하는 금액은 7조 5천억 원은 개발이익을 통해 전액 회수되기 때문에 전체 비용에 포함시키지 않고 전체 사업비를 30조원이 소요되는 것으로 추계함으로써 사업비의 범위에 대해 다시 한번 논란을 겪고 있다.

일반적으로 공공투자사업의 타당성 조사는 한정된 국가의 재원을 효율적으로 활용하는가를 판단하는 작업이라 할 수 있다. 따라서 투자사업비의 재원이 국가, 공기업, 민간기업 누구의 재원이든, 그 재원이 회수될 것인가 여부와도 무관하게 전체 사업비에 포함시키는 것이 바람직하다. 사회전체의 직간접 비용에 대한 언급없이 정부 재정투자 규모만을 밝히는 것은 행정수도 이전비용을 과소평가할 수 있기 때문에 객관적인 논의를 위해 바람직하다고 할 수 없다.⁵⁾

둘째는 신행정수도 건설로 인한 편익이 건설에 소요되는 비용보다 클 것인가의 문제이다. 일반적으로 타당성분석이란 정책이나 사업계획의 실현가능성을 조사하는 것으로 경제적인 측면뿐만 아니라 정치적, 사회적, 재무적, 법제도적, 환경적, 행정관리상의 제약요건을 검토하는 과정을 의미한다. 지금까지 신행정수도 건설의 타당성 논쟁은 주로 당위성과 관련한 원론적인 논쟁에 치우쳐져 있었을 뿐 아직 부문별로 타당성 자체를 검토하는 단계에까지는 이르지 못해 왔다.

신행정수도 건설로 인한 경제적 타당성은 주로 비용편익분석을 통해

3) 대통령직 인수위원회가 발표한 신행정수도 이전비용을 구체적으로 살펴보면 정부직접 투자비는 청사건설비 2조 1,000억 원, 시청, 학교 등 지원시설비 2조 7,000억 원, 교통, 통신 기반시설 건설비 2조 4,000억 원 등 7조 2,000억 원이고, 민간건설회사들이 짓는 오피스 및 주택건축사업비가 22조 5,000억 원, 토지공사와 주택공사 등의 공기업이 토지개발이나 간선도로 건설 등에 투자하는 비용 7조 5,000억 원 등으로 총 37조 2,000억 원으로 추정되었다.

4) “행정수도 이전비용 37조 vs. 4-6조”, 《동아일보》, 2003년 3월 3일.

5) 온영태, “신행정수도는 왜 필요한가?”, 대한민국토·도시계획학회 주최 『신행정수도 건설정책 공개토론회』 발표 논문집(2003년 1월 27일). p.19.

이루어지게 되는데, 아직 구체적인 계획안이 작성되어 있지 않은 상태이기 때문에 타당성 분석작업은 시나리오별로 이루어질 수밖에 없다. 경제적 타당성분석의 전문가들은 공공투자사업의 비용편익분석을 위해서는 최소한 세 개의 대안을 검토하여야 하며, 그 중의 하나는 아무 것도 하지 않는 대안도 반드시 포함시킬 것을 권고하고 있다.

신행정수도 건설과 관련하여 가능한 대안은 수십 가지일 수 있으나 크게 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째가 막대한 비용을 투자하여 새로운 행정수도를 건설하는 대안이고, 둘째는 서울의 일부 중앙행정부처만 분산하는 대안이고, 마지막으로 지방분권과 같은 비공간적인 수단을 동원하는 대안, 즉, 신행정수도를 건설하지 않는 대안이 그것이다. 결국 신행정수도 건설에 대한 타당성 분석은 각 대안들에 대한 비용과 편익을 분석하여 비교함으로써 한 가지 대안 중의 하나를 선택하는 과정을 거쳐야 할 것이다.

그러나 문제는 무엇보다도 신행정수도 건설은 그 자체가 목적이 아니라 수도권 과밀해소와 지역의 균형있는 발전을 위한 수단이라는 점이다. 만일 이 목적이 분명하다면, 각 대안별 비용편익분석에 의한 대안의 선택하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 다른 대안의 B/C Ratio나 NPV가 신행정수도 대안에 비해 높게 나타나더라도 이 대안이 수도권 과밀해소와 지역의 균형발전이라는 목표를 달성할 수 있는지에 대해서는 평가할 수가 없기 때문이다. 결국 신행정수도 건설에 대한 타당성은 정교한 비용과 편익에 대한 분석작업외에 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis), 최소 목표달성법(Minimum Attainment Guideline Method), 목표성취도행렬(Goal Achievement Matrix) 등 다양한 접근방법을 활용하여야 한다.⁶⁾

셋째, 신행정수도의 건설이 서울의 과밀해소에 도움이 될 것인가의 문제이다. 신행정수도의 규모를 50만 정도로 상정하였을 때 서울의 중앙행정기관의 종사자와 그 가족, 관련시설들이 이전했을 때 서울로부터 이전

6) 변창흠, 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구: 서울시 투융자심사를 중심으로」, 서울시정개발연구원 보고서, 57-61쪽.

인구는 20-30만 정도에 불과하다. 이 인구의 유출이 서울의 과밀을 해소할 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다.⁷⁾

그러나 신행정수도 대안의 서울 과밀해소에 대한 비판에서는 다른 어떤 대안이 서울의 과밀을 해소할 수 있는가를 제시하지 못하고 있다. 오히려 신행정수도 건설대안을 반대하는 입장은 동일하지만, 일부에서는 서울의 기능을 최소한으로 이전해야 한다는 주장과 서울의 인구와 기능의 유출로 서울 주택가격이 폭락할 것이라는 주장⁸⁾까지 다양한 스펙트럼이 나타나고 있다.

신행정수도 건설이 서울의 과밀을 해소할 수 있는가의 여부는 신행정수도를 어떠한 형태와 규모, 성격으로 건설할 것인가에 달려있다고 할 수 있다. 또한 수도권에서 이전하는 기능이 무엇인가에 따라 이와 관련된 기관이나 기업이 동시에 이전하여 경우에 따라서는 지나치게 많은 기능이 유출될 가능성조차 배제할 수가 없는 것이다.

넷째는 신행정수도 건설은 지역균형발전에 도움이 될 것인가의 문제이다. 신행정수도건설을 통해 나타나는 지역균형발전 효과는 신행정수도가 입지하는 지역에서 지역발전을 주도한 기능을 담당하는가의 여부와 신행정수도의 건설이 수도권과 비수도권간의 격차를 해소할 수 있는가의 여부에 달려있다고 할 수 있다.

서울의 중추기능을 이전함으로써 서울 중심의 사고를 약화시키며, 장기적으로는 지방분권화를 통해 지역의 균형적인 발전을 유지할 수 있을 것이라는 것이 신행정수도 건설을 통한 지역균형발전의 논리이다. 이에 비해, 행정수도 건설로 인한 효과는 이전지역에 한정하게 됨으로써 행정수도가 이전하지 않는 영남권이나 호남권, 강원이나 제주와 같은 지역에는 전혀 도움이 되지 못하고 오히려 수도권과 통합된 충청권으로 기능과 인재의 역유출을 우려해야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁹⁾

7) 정창무, 「지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안」, 《국토》, 2003년 4월호.

8) “행정수도 이전 공방 쟁점”, 《문화일보》, 2002년 12월 12일.

신행정수도의 지역균형발전 효과는 앞서 살펴본 서울의 과밀해소와 동일한 논리가 적용될 수 있다. 신행정수도의 규모와 성격, 입지에 따라 지역균형발전 효과는 차별적일 수밖에 없으며, 신행정수도 건설과 더불어 지방분권화가 추진된다면 다른 지역에 대한 파급효과도 동시에 얻을 수 있다. 다만, 신행정수도를 주변 지역과 무관하게 독립적인 신도시로 건설하는 경우 건설비용이 많이 들고 건설에 오랜 시간이 소요되는 반면, 건설로 인한 지역개발효과는 크지 않다고 보아야 할 것이다.

2) 신행정수도 건설 타당성 논의의 평가

신행정수도 건설의 타당성은 건설하고자 하는 행정수도의 성격과 규모, 이에 따른 비용, 시기, 위치, 추진 주체 등이 확정될 때 비로소 밝혀질 수 있다. 그러나 새만금 간척사업에서 보았듯이 계획안이 확정된다고 해도 하나의 타당성 분석 결과가 도출되는 것도 아니다. 여전히 무엇을 비용으로 삼고 어떤 부분을 편익으로 삼을 것인가에 대해서는 가치판단의 여지가 남아 있기 때문이다.

우리보다 앞서 동경의 일극집중을 억제하기 위하여 행정수도 논의를 시작한 일본에서 도 1990년에 국회에서 「국회 등의 이전에 관한 결의」를 의결하고도, 단순한 건설비용조차 입장차에 따라 10배 이상의 차이를 보이고 있는 사정을 보면 그리 간단한 문제가 아닌 것만은 확실하다. 그만큼 사회적으로 합의를 도출하기가 어렵다는 얘기가.

오늘날 수도권과 비수도권간의 격차가 심화되어 있는 현실을 고려하면, 순수히 경제적 파급효과만으로 행정수도이전의 타당성을 평가하는 데도 한계가 있다. 인구와 산업이 집중되어 있는 수도권에서는 높은 밀도와 고소득에 따른 높은 지불능력 때문에 개발사업의 타당성이 높게 나타나는

9) 신수도 건설을 위한 투자의 생산파급효과는 그 대부분이 이전지역에 한정되고 다른 지역은 신수도건설을 위한 공공사업비로 인해 지역투자비가 감소하여 마이너스 효과가 발생한다는 것이다. 東京都 政策報道室(1998.5.22)

반면, 비수도권에서는 웬만한 사업이 수요부족 때문에 타당성이 없게 나타난다. 오늘날 민자유치사업의 80% 이상이 경부축에 집중되어 있는 것도 이러한 측면을 반영한다고 할 수 있다.

이러한 사정을 고려하면, 신행정수도 건설의 타당성 여부는 객관적인 기관이 각 시나리오별로 사업비용과 그 파급효과를 정밀하게 검토해야 하지만, 순수한 경제적 타당성의 문제로만 판단될 수 있는 것은 아니다. 신행정수도 건설의 타당성 문제는 신행정수도 건설이라는 대안과 지역균형발전효과와 1960년대 이래로 수도권 집중완화와 지역격차 해소를 위해 지속적으로 추진해 왔던 기존의 정책들간의 비교를 통해 종합적으로 판단하여야 한다. 기존의 지역균형발전을 위한 대안이 여전히 효과를 발휘할 수 없는 상황이라면 신행정수도 건설도 파급효과가 크지 않더라도 여전히 중요한 대안의 하나로 인정해야 하기 때문이다.

이 시점에서 가장 중요한 것은 현재의 수도권의 집중과 지역간 격차심화를 존속시킬 것인가에 대한 판단이라고 할 수 있다. 특히 수도권을 중심으로 동북아경제중심국가 전략이 본격화되면 ‘선택과 집중’에 따른 격차는 더욱 더 확대될 것이 분명하기 때문이다. 지역간 격차시정과 균형발전의 목표가 불변이고 다른 어떤 대안도 이 목표를 달성할 수 없다면, 이제부터는 신행정수도 건설을 가장 효과적으로 추진할 수 있는 구체적인 방안을 적극 모색해야 한다.

4. 신행정수도 건설방안에 관한 주요쟁점의 검토

앞서 검토한 신행정수도 건설에 대한 타당성 논의는 신행정수도를 건설을 추진할 것인지 여부의 문제인 반면, 여기에서 검토할 주요 쟁점은 신행정수도 건설을 어떻게 추진할 것인가에 대한 논의라 할 수 있다. 신행정수도 건설과 관련된 논의사항은 다음의 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 무엇을 이전할 것인가의 문제이며, 둘째는 어디로 이전할 것인가

의 문제이고, 셋째는 어떤 도시를 만들 것인가의 문제이다. 그리고 네 번째는 언제 이전할 것인가의 문제이며, 마지막으로 신행정수도를 어떻게 추진할 것인가의 문제이다.

1) 이전의 대상기능의 범위

이전 대상에 어떤 기능을 포함할 것인가는 신도시의 규모나 성격, 위치 등을 결정하는 데 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 제 16대 대통령직 인수위원회 백서에 따르면, 서울의 1극 집중의 폐해를 극복하고 수도권과 지방의 상생발전을 유도하기 위해 신행정수도를 건설하여 정치·행정의 중심지로 조성한다고 되어 있다.¹⁰⁾ 이를 통해서 보면 신행정수도에 입지하는 기능은 행정기능뿐만 아니라 정치기능이 포함되어 있기 때문에 이전의 대상기능은 중앙행정기관뿐만 아니라 청와대와 입법부까지 포함됨을 유추할 수 있다. 사법부까지 포함되는지 여부는 아직 알려져 있지 않다.

일반적으로 수도는 한 국가의 최고 통치기관(국가 최고 통치자의 관저와 중앙정부 부처, 입법부, 사법부)이 입지하고 있는 도시로서 한 국가의 정치적 권력의 최대 집중지를 말한다.¹¹⁾ 비록 사법부가 이전하지 않는다 하더라도 청와대와 중앙행정부, 입법부가 포함되어 있다면, 충청권에 건설하고자 하는 것은 행정수도가 아니라 정치수도, 혹은 수도 그 자체이며, 현재 추진하고 있는 것은 신행정수도의 건설이 아니라 천도(遷都)라고 보아야 할 것이다. 그러나 여전히 신행정수도 건설로 밝히고 있는 것은 향후 추진과정에서 이전 기능을 추후에 결정하기 위한 배려와 천도라는 용어가 갖는 정치적 부담이 작용한 것으로 보인다.

10) 제16대 대통령직 인수위원회, 『대화: 제 16대 대통령직 인수위원회 백서』, 2003, 247쪽.

11) 이재하, “신행정수도건설안의 문제점과 그 대안: 중앙부처의 지방대도시 분산”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』 토론원고(2003.2.11). p.118.

이전 대상의 범위에 대해서는 이전시기나 수도기능의 지역간 역할 분담을 고려하여 제한적으로 이전하자는 논의가 대두되고 있다. 우선, 이전시기를 고려한 제한적 이전론은 급작스러운 수도이전이 지나치게 많은 비용이 소요되어 재정에 부담이 되는 것을 방지하고 통일을 대비하여 탄력적으로 대응할 수 있도록 일부 기능만 선별적으로 단계적으로 이전하자는 것이다.¹²⁾ 반면, 지역간 역할 분담론은 통일을 전제로 행정부와 입법부, 사법부의 지역간 분담을 위해 이전대상기능은 통일이 되기전까지는 청와대와 세종로 일대에 있는 중앙부서를 중심으로 이전해야 한다는 주장이다.¹³⁾

이전대상 기능의 범위는 왜 이전하는가, 이전을 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인가? 이전을 위한 경제적, 정치적, 사회적 비용을 어느 정도 감당할 수 있는가? 등을 종합적으로 판단하여 결정하여야 할 것이다. 다만, 신행정수도의 건설목적이 수도권 과밀해소와 지역의 균형있는 발전을 도모하는 데 있으므로, 이전대상 범위의 결정에서는 당초의 정책목표를 발휘할 수 있는 기능인가의 여부가 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

다음으로 고려해야 할 사항은 중앙행정기관과 공공기관이 이전하게 되는 서울의 역할과 위상 설정의 문제이다. 장기적으로 신행정수도과 서울의 역할을 정치외교수도와 경제수도로 구분하여 설정한다면, 경제관련 중앙부처는 서울에 잔존시키는 것도 한 방안이 될 수 있다. 이 경우 수도권의 집중의 원인이 중앙행정기관과 대기업 본사, 대학 및 연구기능이 결합된 정산학(政産學) 네트워크 구조 때문임을 고려할 때,¹⁴⁾ 경제부처의 서울

12) 원재무, “국토정책과 신행정수도 건설 논의”, 대한국토·도시계획학회 주최 『신행정수도 건설정책 공개토론회』 발표 논문집(2003년 1월 27일), pp.9-10.

13) 조명래, “통일시대 대비 행정수도 옮겨야 한다”, 《한겨레신문》, 2002년 12월 28일자. 그는 통일을 전제로 한 국가권력의 공간분업론을 주장하면서, 남한의 중부지역에는 행정부를 두고, 북한의 중부지역에 입법부, 한반도의 중심부인 서울에는 사법부, 한반도의 경제활동의 중심은 서울에 두는 방안을 제시하고 있다.

14) 정산 중추기능의 수도권 집중에는 정산 중추기능 상호간의 자체공생 메커니즘

잔존이 신행정수도의 건설효과를 반감시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 기업에 가장 영향력이 있는 중앙행정기관이 이전하지 않게 된다면 수도권에 집중해 있는 산업기능은 전혀 이전할 이유가 없어지기 때문이다.

그러나 무엇보다도 경계하여야 할 사항은 신행정수도를 건설하는 대의 명분인 지역균형발전의 효과를 거의 기대할 수 없음에도 불구하고 신행정수도의 상징성만을 고려하여 신수도를 계획하고 이전기능을 결정하는 경우이다. 신행정수도의 상징성을 중시하는 정치적인 배려나 도시계획가나 설계가의 역사적인 과업을 위한 사적인 욕망 때문에 지역균형발전 효과와 무관한 기능들이 과도하게 이전하는 것은 반드시 피해야 한다.

2) 신행정수도의 입지

(1) 기존 경험에서의 신행정수도의 입지

새로운 수도의 입지는 이전목적이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 그동안 수도를 이전한 국가의 목적은 다양하다.¹⁵⁾ 여기에는 적극적으로 목

인 내적 메커니즘과 수도기능의 입지와 집중, 중앙집권적 정치행정구조, 정보 및 자금의 집중, 중앙집권적 정치행정구조, 정보와 자금의 집중, 시장규모의 크기, 고급두뇌의 입지, 관료단체 및 업계의 입지, 고속교통·첨단정보통신기반 구축, 국제적 활동을 위한 인프라 등의 동인들이 상호결합된 외적 메커니즘이 존재한다. 이러한 내적 메커니즘과 외적 메커니즘은 고도로 연계되어 정경유착 또는 협력, 사회적 관성, 인적 및 제도적인 네트워크 등의 요인으로 얽혀 있는 가운데 전체 정산 충추기능의 수도권 집중 메커니즘을 형성하고 있다. 박양호, 「국토의 '위대한 균형'을 위한 정책과제」, 《국토》, 2003년 1월호, 제255호, 10-11쪽 참조.

- 15) 식민지 유산의 청산을 위해 이전한 브라질(리우데자네이로에서 브라질리아)과 파키스탄(카라치에서 이슬라마바드), 새로운 국체의 등장을 상징하기 위한 이념적인 장소 확보를 위해 이전한 터키(이스탄불에서 앙카라), 오스트레일리아(멜버른에서 캔버라), 안보적 목적에서 이전한 구소련(레닌그라드에서 모스크바)가 구서독(베를린에서 본), 낙후지역 개발을 위해 이전한 브라질(리우데자네이로에서 브라질리아), 동경의 초일극집중을 완화하기 위해 이전을 추진하고 있는 일본(도쿄에서 3개 후보지) 등이다. 김형국, “행정수도 건설안의 妥當性과 時宜性”(사)대한지리학회 주최 심포지움 논문집 『신행정수도 건설과 지역균형 발전에 관한 심포지움』, 2003년 2월 11일. 및 이경기·노근호, “신행정수도 건

적을 달성하기 위해 해당 지역으로 이전하는 경우도 있고, 소극적으로 문제가 되는 지역을 회피하여 다른 지역으로 이전하는 경우도 있다. 우리의 신행정수도 건설은 지역균형개발을 위한 성장극을 조성한다는 적극적인 측면과 서울의 과밀을 해소하기 위해 서울이외의 지역으로 주요 기능을 이전하는 소극적인 측면이 동시에 존재한다고 할 수 있다.

아직 진행 중이거나 중단된 일본의 동경도 신수도안과 1970년대 말의 임시행정수도 계획은 재난이나 안보상의 목적외에 수도권 과밀해소에 가장 큰 무게가 실려있었다고 할 수 있다. 이런 측면에서 이 두 계획은 현재 논의되고 있는 신행정수도 논의에 가장 많은 함의를 줄 수 있을 것으로 보인다.

일본 동경도의 이전대상지 선정기준과 임시행정수도의 입지 선정기준을 항목별로 비교해 보면, <표 2>와 같다. 이 두 계획에서 고려하고 있는 평가기준은 크게 지형적 특성, 교통편의성, 도시간 접근성, 토지확보 가능성, 수자원 확보가능성, 보전성, 방재성 등 7개 기준으로 나눌 수 있다. 대부분이 비슷한 항목으로 구성되어 있으나, 임시행정수도의 입지기준에서는 우량농지와 문화재가 가능한 포함되지 않는 지역을 선정하고자 하였다는 점은 일본의 경우와 다르다.

두 계획은 모두 수도의 과밀을 해소하는 목적으로 추진되었기 때문에 수도로부터 충분히 떨어진 지역을 선정기준으로 삼았다. 다만, 행정수도로의 이전으로 인해 수도 기능이 장애를 받는 것을 방지하기 위해 간선교통망으로부터 2시간 이내일 것을 주문하고 있다. 또한 두 계획에서는 독립적인 신도시를 지향하고 있었기 때문에 인근 중심지와의 연담화를 방지하기 위하여 충분히 떨어진 지역을 선호하였다.

(2) 기존 논의에서의 입지에 관한 논의 검토

신행정수도의 입지는 처음 구상이 발표될 때부터 충청권으로 정해져

설 선진사례로부터의 교훈”, 대한민국도·도시계획학회 주최, 『신행정수도 건설 정책 공개토론회』(2003년 1월 27일) 논문집 참조.

<표 2> 동경과 임시행정수도의 입지선정 기준 비교

입지선정 기준	동경도 이전대상지 선정기준	임시행정수도 입지선정 기준*
지형적 특성	- 양호한 지형: 표고, 경사, 경관 고려	- 배수가 좋고 낮은 구릉과 야산이 많은 지역 - 50만 정도의 인구를 수용할 수 있는 지역
교통 편의성	- 국제공항의 존재: 40분 이내	- 경부고속축에 근접하고 도로망이 발달 - 교통접근성: 비행장 20-30분 거리
위치의 적정성	- 전국적인 접근성 양호 지역 - 동경과의 접근성: 신간선 2시간 이내 - 기존 도시와의 접근성: 이격지역	- 휴전선에서 평양과 동거리이거나 더 먼 곳 - 서울까지의 접근성: 2시간 이내 - 인근 중심지와의 접근성: 30분-1시간
토지확보 가능성	- 토지취득 용이성	- 지장물과 보상 용이성**
수자원 확보가능성	- 물공급의 안정성	- 풍부한 수원 확보
보존성		- 우량농지가 적은 지역 - 문화재 등 특수시설 철거 대상이 아닌 지역
방호 및 방재성	- 지진, 화산 안전성 - 기타 자연재해 안정성	- 대기순환이 좋고 지진기록이 없는 지역 - 방호하기 쉬운 조건 구비 지역**

*는 박정희대통령이 직접 메모한 “임시행정수도 입지 선정기준”이며, **는 임시행정수도 1차 후보지 평가 기준에서 추가된 항목임

출처: 東京都(1998), 이동우(2003), 손정목(2000)

있었기 때문에, 이전 자체의 파급효과를 부정하는 경우를 제외하고는 충청권 입지에 대해서는 원칙적으로 합의를 하고 있다. 이것은 충청권이 국토의 중앙에 위치하고 있기 때문이기도 하려니와, 신행정수도 논의가 1979년에 발표된 임시행정수도 안을 계승하거나 복원하는 것으로 알려지면서 그 당시 임시행정수도에서 후보지로 지목되었던 충청권 지역이 행정수도의 입지로서 당연시 된 데서 비롯한다.

충청권 중에서 어느 지역이 가장 적합한가에 대해서는 다양한 목소리가 나타나고 있지만, 임시행정수도 계획안에서 후보지로 선정되었던 지역들은 여전히 주목을 받고 있다. 1차 후보지 10개 지역¹⁶⁾ 중 9개 기본항목과 30개의 세부항목으로 구성된 평가기준을 통해 선정되었던 3개 지구인

천원지구, 장기지구, 논산지구는 가장 주목을 받고 있는 지역이다.

지금까지 진행되어 온 신행정수도의 입지에 대한 논의는 신행정수도 건설의 목적이나 신행정수도가 갖추어야 할 조건에 대한 체계적인 검토보다는 논쟁에 참여하는 사람의 소속이나 배경에 의해 입지문제가 제기 되는 경우가 대부분이었다.¹⁷⁾ 각자의 주장에서 합당한 논리가 있다고 하더라도 지역의 정서와 지역적 이해득실에 대한 판단으로부터 자유롭지 못한 결과로 해석된다.

특히 충청권이 아닌 지역에서는 충청권의 입지타당성에 대한 비판의 목소리가 높다. 신행정수도가 충청권으로 결정되면 수도권과 충청권이 통합되어 확대된 수도권과 기타 지역간의 격차를 더욱 더 확대하게 될 것이라는 우려 때문이다. 행정수도를 이전하는 경우 각 지역별 특성을 고려하여 중앙행정부서를 분산하는 것이 지역의 균형있는 발전을 위해 가장 타당하다는 것이다.

(3) 신행정수도의 입지

신행정수도 건설의 목적은 수도권의 과밀해소와 지역의 균형발전에 있기 때문에 신행정수도의 입지도 이러한 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 위치로 결정되어야 한다. 이러한 목적과 관련하여 가장 중요하게 고려하

16) 1차 후보지 10개 지구는 천원지구, 진천지구, 중원지구, 공주지구, 대평지구, 부강지구, 보은지구, 논산지구, 옥천지구, 금산지구 등이다.

17) 각 지역의 출신 및 배경에 따른 행정수도 입지에 대한 논의는 여러 연구와 토론 등에서 잘 나타난다. 이견철(광주전남발전연구원 기획연구실장)과 이재하(경북대 교수)는 중앙행정부서의 지방분산을 주장하고 있다. 이견철, “중앙정부 부처의 지방분산이야말로 국토균형발전의 전환점이 될 것이다”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』 토론원고(2003.2.11), 이재하, “신행정수도건설안의 문제점과 그 대안: 중앙부처의 지방대도시 분산”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』 토론원고(2003.2.11)를 참조할 것. 또한 송부용(경남발전연구원 산업경제실장)은 주요 부처는 현위치에 두고 각 부처 산하의 청단위와 일부 부처 및 공사 등을 성격과 지역의 특성에 맞게 수도권에 재배치하자고 주장한다. 유상혁, “행정수도 대전으로 옮기자”, 『조선일보』, 2002년 10월 4일자도 행정수도 입지에서 지역적 편향성을 보여주고 있다.

여야 할 기준은 서울과의 거리와 모도시와의 거리이다. 지형적인 조건이나 접근성, 토지나 수자원 확보 가능성 등의 기준은 도시를 조성하기 위한 절대적인 기준이거나 추가적인 비용 투자를 통해 해결할 수 있는 기준인 반면, 다른 도시와의 접근성은 양도시간의 관계를 나타내기 때문에 통제할 수 없는 지표이기 때문이다.

일본의 경우나 임시행정수도 계획에서 수도나 모도시와 격리될 것을 요구하고 있는데, 여기에는 기존도시와의 연담화를 방지하고자 하는 목적과 신행정수도의 상징적인 의미를 제고하겠다는 목적이 결부되어 있다. 일반적으로 기존도시와 격리된 지역에 독자적인 신도시를 건설하는 경우 건설비용은 많이 소요되는 반면, 수도로서의 상징성과 기능성은 높아진다고 할 수 있다. 반면, 모도시에 인접하여 입지하는 경우 기존 도시의 기반시설을 활용함에 따라 투자비용을 절감할 수 있는 장점이 있는 반면, 신도시로서의 상징성과 기능성은 저하된다고 알려져 있다.

현재 추진 중인 신행정수도의 경우에도 서울에 근접하여 입지하면 수도권의 기능이 이전된다기 보다는 수도권이 외연적으로 확산되는 결과를 초래하게 될 것이다. 현재 서울까지의 통근권은 도심기점 약 40km 정도이나 강남 기점으로는 약 50km 수준으로 보아야 한다. 그러나 2004년 경 부고속전철이 개통되면 서울역에서 천안역까지는 30분, 대전까지도 49분에 도착이 가능하다. 따라서 천안이북지역에 신행정수도가 건설되는 경우 수도권의 인구와 기능을 분산하기보다는 기존 수도권의 확대재생산에 불과할 가능성이 크다.

반면, 신행정수도가 인근 모도시에 근접하여 위치하는 경우 모도시와의 연담화를 통해 새로운 과밀지역을 형성할 것이라는 우려가 있는 반면, 기존 도시의 기반시설과 잠재력을 활용할 수 있는 장점이 있다.

오늘날 국가의 경쟁력은 대도시권간의 경쟁력에 의해서 결정되고 있으며, 대도시는 과밀로 인한 혼잡의 우려에도 불구하고 그 집중이 가속화되고 있다. 대도시가 보유하고 있는 잇점에는 도시경제학에서 제기하는 도시화의 이익(economy of urbanization)외에도 거래비용의 감소, 학습효과,

지역혁신 창출효과 등 다양하다.¹⁸⁾ 신행정수도가 아무리 계획적으로 기반 시설을 건설하고 문화시설을 확충한다고 하더라도 수요가 제한된 소규모 도시가 갖출 수 있는 기반시설에는 한계가 있을 수밖에 없다.

신행정수도가 경쟁력 있는 대도시권을 형성하는 방법에는 두 가지 방안이 있다. 첫째는 기존의 대전권 인접지역에 입지함으로써 거대도시권을 형성하는 방식이다. 대전광역시에는 이미 일부 중앙행정기관이 집적해 있을 뿐만 아니라 대덕연구단지를 중심으로 과학기술인력이 집적해 있다. 이러한 집적을 활용하여 중앙행정기관이 형성된다면 서울과 대응할 수 있는 대도시권이 형성될 수 있다. 두 번째로는 충청권의 중소규모 도시를 네트워크로 연결하여 하나의 대도시권을 형성하는 방안이다. 중소도시가 특화되어 전체로서 대도시로서의 기능을 담당하는 것으로 일본의 관서지방이나 네덜란드에서 볼 수 있는 사례이다. 그러나 이 네트워크시티는 북쪽으로는 천안권, 남쪽으로는 대전권과 연담화됨으로써 효율성을 떨어뜨릴 가능성이 존재한다.

다만 충청권에 또하나의 대도시권을 형성하는 것이 영남권이나 호남권에 있는 기존 대도시권의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 신행정수도가 다른 대도시권과 유사한 성격을 지닌 도시가 아니라 중앙행정기관을 중심으로 하고, 과학기술 분야에 특화하는 대도시를 형성하는 경우 다른 지역과 경쟁하는 관계가 아니라 보완하거나 지원하는 기능을 담당하게 될 것이다.

3) 신행정수도의 성격과 역할

신행정수도가 어떤 성격을 가질 것인가는 앞서 검토한 바와 같이 신행정수도로 이전하게 될 기능과 신행정수도의 입지 등과 밀접한 관련이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 신행정수도에 포함될 기능에는 중앙행정부처

18) 집적의 원인은 산업혁명초기에는 교통비용의 절감이 주된 이유였으나, 점차 거래비용의 감소, 학습효과의 증진, 혁신의 창출로 변화해 오고 있다.

의 일부에서 청와대와 행정부 전체, 입법부를 포함하는 방안까지 다양하게 논의되고 있다. 그러나 신행정수도가 행정부든 입법부든 중앙행정기능만이 입지하는 것은 도시로서의 기능이나 지역개발효과 측면에서 많은 문제가 있다.¹⁹⁾

오스트레일리아의 행정수도 캔버라나 남아프리카의 행정수도 프리토리아의 사례에서 보듯이 행정기능만을 보유한 도시는 문화적, 교육적, 경제적 토양이 부족하기 때문에 성장에는 한계가 있다. 특히 서울로의 집중하는 원인이자, 서울의 경쟁력은 많은 고용창출기회와 훌륭한 교육여건 때문에 행정수도 건설을 통해 서울인구를 유출하기 위해서는 신행정수도가 서울에 비교할 수 있는 다양한 기반과 토양을 갖추어야 한다. 그렇지 못한 경우 신행정수도는 결코 서울이나 인근 대도시에 비해 경쟁력을 갖출 수 없다. 교육과 문화시설이 갖추어져 있지 않은 도시, 산업적 기반이 없는 도시는 한낱 행정타운에 불과하여 밤에는 죽은 도시로 전락하게 될 것이다.

19) 국토연구원에서 발간하는 월간 『국토』에 “인구집중방지책과 행정수도의 전망”을 4회에 걸쳐 연재한 바 있는 손정목 교수는 마지막 호에서 자신은 신행정수도계획이 결코 성공할 수 없다는 확신이 있었다고 밝히고 있다. 그가 제시하는 이유는 다음의 세 가지이다. 첫째, 오스트레일리아의 캔베라나 브라질의 브라질리아와 같이 통치기능만을 가진 신수도는 도시로서의 성장에 한계가 있고 결국은 실패해 버린다는 점이다. 서울 인구집중의 가장 큰 요인은 ‘잡다한 고용기회’가 첫째이고 다음이 자녀교육의 편리성이기 때문이다. 둘째, 한국의 경제력이 취약하여 막대한 자금이 소요되는 신수도 건설을 구상한다는 것은 극도로 오만해진 위정자의 망상에 지나지 않는다. 셋째, 신수도 건설은 적의 기습공격에 대비하여 대통령을 비롯한 통치기능을 미리 대피해둔다는 것은 한강이북의 800만 주민을 적의 유린에 방치해버린다는 발상으로, 아무런 대의명분도 없는 한낱 잔재주에 불과하다는 것이다(손정목(2000), “인구집중방지책과 행정수도 전망 IV”, 『국토』 제 256호 pp.107-108). 이 중 행정수도가 성공하지 못하는 첫 번째 근거는 지금도 매우 유용하게 적용될 수 있을 것이다. 그러나 행정수도를 건설할 경제력 부족 문제는 지금의 경제력을 보아 충분히 해소된 것으로 보이며, 더구나 당시에는 불가능하였던 다양한 자금조달 방안이 현재에는 활용가능하다. 마지막으로 최근 추진되고 있는 신행정수도 건설 논의는 안보목적보다는 당시에도 매우 비중있게 다룬 수도권 인구의 분산과 지역균형 발전을 위해 추진되고 있다는 점에서 차이가 있다고 할 것이다.

그런 점에서 대통령직 인수위원회에서 신행정수도를 행정수도를 인구 50만명 규모로 건설하되, 정치, 행정 기능뿐만 아니라 일부 첨단산업 및 교육, 연구기능까지 수용하는 생태·정보도시, 국가이미지를 제고하는 상징도시로 건설하기로 한 점은 바람직한 방향이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 그러나 앞서 분석하였듯이 신행정수도를 기존 대도시권과 완전히 분리된 공간에 독자적인 신도시를 만든다면 여전히 한계가 있을 수밖에 없다. 부분적으로 첨단산업기능이나 교육 연구기능을 가미한다고 하더라도 수십년간 정보와 인력, 네트워크가 구축되어 온 기존 대도시권, 특히 서울에 비해 경쟁력이 있는 도시로 성장하기는 어렵기 때문이다.

신행정수도가 경쟁력을 갖추기 위해서는 한국의 탁월한 정보통신기술과 정보인프라 능력을 대외에 알릴 수 있는 최첨단 과학기술 도시로 육성하는 방안이 바람직하다. 한국 최고의 과학기술 인력과 문화 및 교육인프라가 구축되어 있고, 이를 기반으로 관련산업이 집적할 때 수도권의 인구와 산업이 신행정수도로 이전할 수 있다. 이러한 도시의 모형은 서울시가 상암동에서 미디어산업과 디지털기술의 특화단지로 건설하고 있는 DMC(Digital Media City)가 좋은 사례가 될 수 있다.²¹⁾

4) 신행정수도의 건설시기

어느 시기에 행정수도의 건설을 추진할 것인가는 신행정수도 논쟁의 또 하나의 축을 구성하고 있다. 대통령직 인수위원회가 발표한 신행정수도 건설계획안에서는 2004년 상반기에 대상지를 결정하고 2007년에 착공하여 2010년에 수도를 이전하는 것으로 되어 있다.²²⁾

그러나 신행정수도 건설을 반대하는 많은 논의에서는 행정수도를 이전

20) 국민일보 2003.2.26일자.

21) 서울특별시도시개발공사, 『DMC사업 실행전략』, 2002.

22) 제 16대 대통령직 인수위원회, 『대화: 제 16대 대통령직 인수위원회 백서』, 2003. pp.247-8.

하는 시기는 지금이라기보다는 통일 이후가 바람직할 것이라고 주장하고 있다. 그 근거로 들고 있는 이유는 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 안보상의 이유이다. 국가 통치자가 서울을 버리고 도피한 경험을 고려할 때 서울은 우리 체제를 지키기 위한 결연한 의지의 보류가 되어야 한다는 것이다.²³⁾

둘째는 우선 순위의 문제이다. 현재의 경제상황과 북한의 핵보유를 둘러싼 국제정세를 고려할 때 지금은 행정수도를 이전하는 문제에 치중하기보다는 국력을 현안 문제 해결에 쏟을 때라는 것이다.

셋째는 입지의 문제이다. 현재 추진하고 있는 행정수도는 한반도의 통일을 전제로 하지 않는 계획으로 ‘임시’ 행정수도에 불과하다는 것이다. 통일 후에는 국가의 상징성을 고려하여 서울로 행정수도를 다시 환원하든지 아니면 서울과 평양의 중간지점에 행정수도를 결정할 것을 고려하면 지금 수도권 남쪽에 행정수도를 건설하는 것은 국력의 낭비라는 것이다.

그러나 현재의 수도권의 지속적인 집중을 고려할 때 행정수도 이전문제를 통일이후로 미루자는 주장에 대해서는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다.

우선, 전후방이 없는 현대전의 특성을 고려할 때 휴전선과 행정수도의 거리는 안보와는 무관할 뿐만 아니라 한국 경제력의 60% 이상이 집중해 있는 서울은 행정수도이기 이전에 한국경제의 심장으로서 끝까지 사수해야 하는 당위성은 존재한다. 다음으로 경제적 여건과 국제적인 정세와 관련하여 행정수도 논의를 미루자는 주장에도 한계가 있다. 행정수도는 계획과 건설에 10년 이상이 소요되는 장기계획이기 때문에 현재의 경제여건과 정치적 상황만으로 논의자체를 미룰 필요는 없다. 특히나 수도권의 집중이 더욱 가속화되고 있는 현실을 고려할 때 불투명한 통일시기 이후

23) 김형국(2003), 앞의 논문, p.57. 손정목도 비슷한 취지로 1970년대 말에 추진된 임시행정수도계획은 ‘적의 기습공격에 대비하여 대통령을 비롯한 통치기능을 미리 대피해 둔다’라는 명분이 한강이북의 800만 주민을 적의 유린에 방치해 버린다는 발상으로 대의명분이 전혀 없는 것이라고 비판하고 있다. 손정목, 2000, “인구집중방지책과 행정수도 전말 IV”, 국토연구원, 『국토』 제 256호. p.108.

로 현안문제 해결을 회피할 수는 없는 것이다.

마지막으로 통일 후에 행정수도의 입지를 결정하자는 데도 많은 비판의 여지가 있다. 어떤 형태의 통일이 될 것인가에 따라 달라지긴 하겠지만, 해방 후 귀국동포와 6.25당시 월남인구의 수가 400만 명에 이르러 서울의 도시정책 수행에 과도한 부담을 초래하여 인구 분산책을 시행할 수밖에 없었던 점을 고려하면, 통일이후에 수도권이 새로운 집중이 발생할 가능성은 매우 높다. 또한 통일이 되었다고 해서 수도권과 비수도권과의 격차는 문제가 되지 않는 것이 아니라 더욱 더 심각한 문제가 발생할 개연성이 크다고 보아야 한다.

5) 논의의 종합

지역균형개발 수단으로 공공기관을 이전을 활용하는 이유는 민간부문을 이전하는 것보다 실현성이 높고, 공공기관이 민간부문을 유인하는 선도기능을 갖기 때문에 지역발전의 거점 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 그러나 지금까지의 논의에서는 행정수도 건설 자체에 초점을 맞추었기 때문에 수도로서의 위상이나 독립성을 지나치게 강조해 왔다. 지역균형개발 수단으로의 유효성에 대해서는 다른 정책수단과 비교하여 최종적으로 평가해야 하지만, 신행정수도 건설이 지역개발수단으로 선택되는 한에서는 지역균형발전효과를 극대화할 수 있는 형태의 개발유형이 선택되어야 한다. 또한 개발의 효과가 수십년에 걸쳐 나타나는 외국의 사례에 비해 비교적 단기에 건설효과가 나타나는 개발유형을 선택할 필요가 있다.

일반적으로 수도 이전의 유형에는 전체 국가 중추기관을 이전하는 천도형(遷都型)과 중앙행정전체를 이전하는 행정수도형(行政首都型), 중앙행정부처의 일부만 이전하는 분도형(分都型), 중앙행정부처를 지역별로 분산하는 분산배치형(分散配置型)이 있다. 이 유형 구분에 따라 지금까지의 논의하였던 수도기능의 이전대상, 입지, 성격, 이전시기를 정리한 것이 아래의 <표 3>이다.

< 표 3 > 신행정수도의 쟁점별 추진방안 비교

	천도형	행정수도형	분도형	분산배치형
이전 대상	청와대 및 입법, 행정, 사법부 이전	청와대 및 행정부	행정부 일부부처	행정부 일부부처
입 지	중심도시 이격 독립신도시	중심도시 연결 독립신도시	중심도시 연결	각 도시에 분산
성 격	국가의 신수도	서울의 대응극 첨단과학도시	서울의 대응극 과학첨단도시	지방중심도시
이전 시기	통일 이후	조기 착수	조기 착수	조기 착수

천도형은 국가의 수도를 근본적으로 바꾸는 대역사로 국가의 정체성뿐만 아니라 통일이후의 상황, 서울의 위상 등을 고려할 때 당장 추진하는 데는 많은 한계가 있는 것으로 보인다. 특히 행정수도 이전의 목적이 서울을 버리는 데 있는 것이 아니라 수도권의 혼잡을 감소하고 지역의 균형적인 발전을 도모하기 위한 정책수단의 하나로 채택된 대안임을 고려하면 정책효과가 나타나는 데는 너무나 오랜 시간이 소요될 가능성이 크다. 또한 국가의 수도자체를 근본적으로 바꾸는 데는 많은 논란과 비판이 제기될 것이므로 추진자체가 어려울 가능성이 있다. 따라서 이 유형을 선택하는 경우에는 통일 이후에 지역균형개발의 목적이 아니라 통일국가의 상징도시를 조성하는 목적으로 추진되어야 한다.

반면, 행정수도형은 청와대와 행정부가 전체적으로 이전함으로써 새로운 행정수도를 형성하는 방안이다. 이 유형은 천도형에 비해 국회가 이전하지 않기 때문에 비교적 추진이 용이하고 이미 이전한 제3청사와 통합하여 종합청사를 운영함으로써 행정의 효율성을 제고할 수 있다. 다만, 신행정수도를 독자적인 신도시로 개발하는 것은 수도로서의 상징성을 제고할 수는 있으나, 행정수도 건설로 인한 지역분산효과는 크지 않을 가능성이 크다. 따라서 신행정수도는 기존의 모도시인 대전광역시 인접지역에 건설하되 첨단과학도시로 특화함으로써 수도권에 대응할 수 있는 대도시권으로 성장시켜야 한다.

분도형은 청와대를 제외하고 행정부의 일부 부처만 이전하는 방안으로 별도의 신도시를 형성하기보다는 기존의 제3청사 인근 지역에 입주하는

것이 가장 현실적이다. 그러나 이 방안은 지금까지 추진되어 온 제3청사의 경험에서 보듯이, 이전기관의 선정과정에서 핵심부서가 이전대상에서 제외되거나 일부부처만의 행정타운으로 전략함으로써 서울에 대응할 수 있는 전략거점이 되는 데는 한계가 있다.

분산배치형은 지역의 균형적인 발전을 위해 중앙행정부처를 각 도시별로 분산배치하는 방안이다. 이 방안은 행정부 내부의 효율성 저하를 초래할 뿐만 아니라 대시민 서비스나 국제적인 업무 수행 등에 많은 제약이 따른다고 할 수 있다. 지방분권화를 전제한다면, 하나의 중앙행정부처를 유지하는 것 자체가 지역개발효과가 그리 크지 않을 것으로 보여 행정손실이 편익보다 더 클 가능성이 높다.

5. 지역균형발전 전략으로서 신행정수도 건설의 한계와 과제

1) 지역균형발전 전략으로서 신행정수도 건설의 의미

신행정수도 건설은 치열한 대선과정에서 충청권의 득표를 위한 즉흥적인 결정이라는 비판이 있는 것이 사실이나, 이 계획은 지방분권과 국가균형발전이라는 거시적인 목표에 입각하여 추진하고 있는 신정부의 핵심사업의 하나임에는 틀림이 없다.²⁴⁾ 또한 이 계획은 그 자체가 목적이라기보다는 수도권인 인구와 기능을 분산함으로써 과밀을 해소하고 지역의 균형적인 발전을 도모하기 위한 수단인 하나라는 데 그 의의가 있다. 따라서 신행정수도 건설은 지금까지의 수도권 분산수단 및 지역균형개발 수단에 대한 평가와 아울러 그동안 채택하지 못한 다른 대안의 유효성에 대한 평가를 전제로 할 때 타당성이 인정된다고 할 수 있다.

24) 대통령직 인수위원회에서 발표한 백서에서는 지방분권과 국가균형발전 분야 핵심과제로 지방분권의 획기적 추진, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 신행정수도 건설 등을 제시하고 있다.

지금까지의 수도권 규제정책은 실패하였을 뿐만 아니라 동북아중심대 도시권으로 육성을 위한 수도권 경쟁력 강화의 필요성, 인천경제특구의 조성 등을 고려할 때 앞으로 수도권의 집중은 더욱 더 강화될 것으로 보인다. 따라서 수도권에 대한 규제를 더욱 강화함으로써 수도권의 집중을 완화하는 것은 현실적으로 불가능한 상황에 처해 있다.

반면, 지금까지 추진하지 못했거나 추진하지 않은 다른 지역균형개발 수단의 유효성에 대해서는 여전히 검토가능한 대안이라 할 수 있다. 가장 많이 제시되는 대안이 비공간적인 정책 수단, 즉, 신행정수도 건설과 같은 분산화가 아니라 분권화를 통해 지역의 균형적인 발전을 도모하자는 주장이다.²⁵⁾ 이 주장은 완전한 분권이 이루어진다면 중앙행정기관의 소재 자체는 중요하지 않을 수 있기 때문에 각 지방의 독립적인 분권을 통해 바람직한 지역발전모형을 찾도록 하자는 것이다.

그러나 이미 수도권과 비수도권 간에는 분권만으로는 극복할 수 없는 격차가 상존하고 있고, 지난 수년간의 분권을 위한 노력에도 불구하고 그 성과는 매우 미미했음을 확인할 수 있었다. 또한 극단적으로 분권화가 이루어진 국가의 경우에도 여전히 수도는 인구와 기능의 집적을 낳고 새로운 국제업무기능의 집적이 증대되고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 우리의 현실에서는 분산과 분권은 별개로 추진될 것이 아니라 동시에 추진되어야 할 과제로 인식해야 할 것이다.

2) 추진상의 제약요인과 추진방안

새로운 행정수도 건설이 국가경제 및 국토공간에 미치는 영향은 실로 엄청나다. 때문에 추진여부와 추진방식에 대해서는 앞으로도 끊임없는 논쟁이 계속될 것이고, 당연히 계속되어야 한다. 그러나 가장 분명하게 밝

25) 김형국(2003), 전계논문 및 최막중(2003), “신행정수도건설과 지역균형발전 논의의 4가지 유의점”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄』, 논문집, pp. 121-126.

혀져야 하는 점은 신행정수도 건설방안이 등장하게 된 사회적 배경과 여건에 대한 사회적 공감대라 할 수 있다. 즉, 현재의 수도권 집중과 지역 불균등 상태는 별다른 대책이 없는 한 국가 전체적으로나 지역별로 바람직하지 못한 결과를 초래할 것이라는 데 대한 인식이다. 비록 그 수단에 대해서는 합의를 하지 못하더라도 지금까지 시행되지 않았거나 시행이 불가능했던 지역균형발전을 위한 수단의 필요성에 대해서는 반드시 합의가 되어야 한다는 것이다.

신행정수도 건설에 대해서는 국민적 합의가 필요하고, 그 절차로 국회를 통한 입법화나 국민투표 방안이 제시되고 있다. 여기에서 가장 중요한 점은 신행정수도 자체의 추진여부에 대한 판단이 아니라 지역균형발전을 위한 복수의 수단에 대한 판단을 구하는 절차가 되어야 한다는 것이다. 신행정수도 자체의 추진여부가 국회의결이나 국민투표를 통해 결정되는 경우 압도적인 다수의 지지가 없으면 비록 과반수가 넘더라도 추진되기 어렵다. 때문에 지역균형발전이라는 목표를 달성할 수 있는 복수의 정책수단 패키지를 미리 제시하고 이 패키지 중 신행정수도는 하나의 대안으로 제시되어야 한다는 것이다. 최소한 지금까지와는 다른 지역균형발전 대안이 반드시 채택되어야 할 절박성이 있기 때문이다.

다음으로 신행정수도 건설을 추진하는 데 있어서 부동산 투자를 억제하고 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 반드시 마련되어야 한다. 대전광역시를 비롯하여 충청권에서 일고 있는 부동산 투기 조짐은 신행정수도 건설계획 자체를 위협할 수준으로 확대되고 있다.

건설교통부에서 뒤늦게 「수도권 및 충청권 지역 주택시장 안정대책」을 발표하였지만, 부동산 시장 동향점검과 이에 기반한 투기과열지구 지정으로는 부동산 투자를 억제하는 데 한계가 있다. 우리나라의 현행 개발이익 환수제도의 특징은 ‘개발사업지역 내에서’, ‘실현화된 개발이익’만을 환수하고 있다는 특징이 있다.²⁶⁾ 일반적인 부동산 가격상승으로 인한 자본이

26) 토지초과이득세와 수익자부담금제도가 폐지됨에 따라 미실현 개발이익과 사업 지역 밖의 개발이익에 대해 환수할 수 있는 제도가 없어졌으며, 양도소득세,

득을 환수하는 양도소득세가 제한적인 환수기능을 담당하고 있을 뿐이다. 자체에 ‘개발사업 지역 밖에서’, ‘미실현화된 개발이익’에 대해서 체계적으로 환수할 수 있는 방안이 동시에 마련될 필요가 있다.

3) 지역균형발전을 위한 기타 정책 방안

앞서 언급하였듯이 신행정수도 건설 자체만으로는 절대로 지역의 균형 있는 발전을 도모할 수가 없다. 특히 현재 정부가 발표한 계획대로라면 신행정수도가 입지하지 않는 지역에서는 더욱 더 그러하다. 이러한 사실은 신행정수도 건설외에 추가적인 지역균형발전을 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있음을 의미한다. 인수위원회에서 밝힌 지방이양일괄법, 지방소비세의 신설 및 국세와의 세목교환, 지역혁신시스템 구축, 지방대학 특성화 사업 추진, 지방문화 육성 등은 조속히 검토를 거쳐 추진되어야 할 과제이다.

아울러 오늘날 수도권 집중이 政產學 중추기능의 수도권 집중에 그 원인이 있다면, 신행정수도 건설을 통한 중앙정부기능의 분산과 동시에 혹은 중앙정부기능 분산의 대안으로 서울의 명문대학의 지방분산을 추진할 수 있다.²⁷⁾ 교육기회는 수도권, 특히 서울로 집중하는 가장 큰 원인이라 할 수 있고 교육인프라와 인적네트워크의 정점에는 서울대학교가 있다. 일부 지방에서 주장하고 있는 중앙행정부처의 지방별 분산방안은 행정의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 분권화를 고려한다면 지역개발효과가 크지 않을 것으로 보이는 반면, 서울대학교의 분산은 지역의 산업이나 문화

종합토지세, 개발부담금제도 등이 부분적으로 자본이득의 환수기능을 담당하고 있다.

27) 현택수, “분권화, 서울대부터 옮겨라”, 『대한매일』, 2003년 1월 23일 참조. 행정수도 이전과 관련하여 서울대학교 분교 방안이 제시된 적이 있으나, 이 방안은 한정된 교육자원을 서울대학교에 집중한다는 측면에서 지방대학교로부터 많은 반발을 초래해 왔다. “강준만의 쓴소리: 서울대 제2캠퍼스라니”, 『한국일보』 2003년 1월 7일자 참조.

발전에 엄청난 기여를 할 수 있을 것이다.

각 지방의 사회적, 경제적 특성, 지방대학의 특수성을 고려하여 서울대학교를 단과대학별로 지방에 분산하되, 지방대학교와 공동학위제를 도입하는 것이 검토가능한 방안이라 할 수 있다. 지방별로 가장 경쟁력 있는 분야를 중심으로 서울대학교의 이공계 대학과 지방의 대학교, 지방의 연구소와 산업이 결합하는 경우 산학연합동체 구성을 통해 지역혁신체제를 구축할 수 있고, 인문 및 예능계 대학과 지방의 문화예술기반이 결합하는 경우 지방문화 및 예술분야의 경쟁력을 제고하게 될 것이다.

참고문헌

- 국민경제자문회의, “수도권 규제현황과 향후 정책방향에 관한 연구”, 2001.
- 김형국, “행정수도 건설안의 妥當性과 時宜性” (사)대한지리학회 주최 심포지움 논문집 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』, 2003년 2월 11일. pp.45-68.
- 東京都 政策報道室, “東京移轉の費用對效果の檢證について”, 平成 12년 11월
- 東京都 政策報道室, “東京移轉 再檢證について”, 平成 13년 10월
- 박양호, “국토의 ‘위대한 균형’을 위한 정책과제”, 『국토』 2003년 1월호, 제 255호. pp.6-15.
- 변창흠, “사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구: 서울시 투융자심사를 중심으로” 서울시정개발연구원 보고서.
- 산업자원부, 『제 2차 산업입지공급계획안(2002-2011)』. 2002.
- 서울특별시도시개발공사, 『DMC사업 실행전략』, 2002.
- 손정목, “인구집중방지책과 행정수도 전망 I-IV”, 『국토』 제 224-227호. 2000.
- 원제무, “국토정책과 신행정수도 건설 논의”, 대한국토·도시계획학회 주최 『신행정수도 건설정책 공개토론회』 발표 논문집(2003. 1. 27.)
- 운영태, “신행정수도는 왜 필요한가?”, 대한국토·도시계획학회 주최 『신행정수도 건설정책 공개토론회』 발표 논문집(2003. 1. 27.).
- 이경기·노근호, “신행정수도 건설 선진사례로부터의 교훈”, 대한국토·도

시계획학회 주최, 『신행정수도 건설정책 공개토론회』 논문집(2003. 1.27.)

이건철, “중앙정부부처의 지방분산이야말로 국토균형발전의 전환점이 될 것이다”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』 토론원고(2003.2.11)

이재하, “신행정수도건설안의 문제점과 그 대안: 중앙부처의 지방대도시 분산”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』 토론원고(2003.2.11)

정창무, 지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후방안, 『국토』, 2003년 4월호

제 16대 대통령직 인수위원회, 『대화; 제 16대 대통령직 인수위원회 백서』, 2003.

최막중, “신행정수도건설과 지역균형발전 논의의 4가지 유의점”, (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지움』, 논문집, (2003.2.11)

Leo Van Den Berg, E. Braun and W.V. Winden, Growth Clusters in European Metropolitan Cities, Ashgate. 2001.

Sydow, J. "Flexible Specialization in Regional Networks", in U. H. Staber et al.(eds.), Business Networks: Prospects for Regional Development, Walter de Gruyter. 1996.

신문기사

강준만, “강준만의 쓴소리: 서울대 제2캠퍼스라니”, 『한국일보』 2003년 1월 7일자.

강현수, “왜냐면 토론: 행정수도 이전 논쟁 편익·기회비용에 초점을” 『한겨레신문』, 2003년 12월 14일자.

김용웅, “신행정수도 건설이 지닌 뜻”, 『대한매일』 2003년 3월 7일자.

유상혁, “행정수도 대전으로 옮기자”, 『조선일보』, 2002년 10월 4일자.

조명래, “통일시대 대비 행정수도 옮겨야 한다”, 『한겨레신문』 2002년 12월 28일자.

현택수, “분권화, 서울대부터 옮겨라”, 『대한매일』, 2003년 1월 23일자.

“행정수도 이전비용 산출 큰차 - 노무현 ‘5조 4천억원’ vs. 이회창 40조 이상”, 『경향신문』, 2002년 10월 12일자.

“행정수도 이전비용 37조 vs. 4-6조”, 『동아일보』, 2003년 3월 3일자.

“행정수도 이전 공방 쟁점”, 『문화일보』 2002년 12월 12일자.

“행정수도 이전비용 산출 큰차 - 노무현 ‘5조 4천억원’ vs. 이회창 40조 이상”, 2002년 10월 12일자.