

21세기 대전개발 방안과 위상제고 세미나

- 일 시 : 2001년 8월 23일(목) 14:00
- 장 소 : 유성호텔 3층
- 주 최 : 사단법인 대전광역시개발위원회

신수도 건설의 재평가와 대전위상 정립

교 수 최 상 철
(서울대학교 환경대학원)

I. 신수도 건설의 배경과 의의

신수도 건설은 1977년 2월 박대통령이 서울특별시 년두순시 중 신수도건설 발표가 있었던 이후부터 1979년 10월 26일 시해사건이 일어나기 전까지 2년 8개월 동안 우리나라 전체를 흥분시켰던 하나의 해프닝으로 치부되고 있다. 만약 박정희 대통령이 그대로 집권하였다면 1986년 천안과 대전 사이의 어느 곳에 신수도를 건설하고 청와대와 행정부가 이전을 하였을 것이고 우리나라 국토공간구조의 커다란 변화를 가져왔을 것이며 지역주의도 새로운 양상을 띠었을 것이다. 특히 대전과 중부권은 상상을 뛰어넘는 변화가 있었을 것으로 생각된다. 그러나 신수도 건설계획이 그 자체는 무산되었지만 그것이 남긴 대전과 중부권 발자국은 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 한 나라의 수도가 되기 위해서는 단순히 정부청사와 이에 근무하는 주민들을 위한 하나의 신도시를 건설하는 것으로 되는 것은 아니다. 국제적인 접근성을 지녀야 하고, 국민들이 방문하였을 때 그 나라 호국영령들에 대해 헌화할 수 있는 국립묘지가 있어야 하고, 전군을 지휘통할 할 수 있는 통합사령부가 있어야 한다. 또한 그 나라를 대표할 수 있는 대학이나 문화적 상징이 있어야 한다. 미국의 수도 워싱턴디씨에 알링톤 국립묘지와 펜타곤과 덜레스 국제공항과 링컨 메모리알과 워싱턴모뉴먼트가 수도로서의 위용을 갖추고 있는 것과 마찬가지로, 충청권에 신수도가 입지할 것을 전제로 하여 박정희 대통령은 오래 전부터 이러한 시설과 기능들을 건설하고 있었고 정부청사만 이전하면 수도로서의 기능을 완벽하게 수행할 수 있는 준비를 한 것이다. 청주국제공항을 건설하였으며, 서울 동작동 국립현충원에 더하여 유성에 국립현충원을 건설하였다. 이미 대덕연구단지를 건설하였고 충남대학교를

이전하여 유성에 새로운 캠퍼스를 조성하였던 것이다. 그러나 정작 신수도 계획은 둔산 신시가지에 정부대전청사건설로 변형되어지고 말았다.

어떠한 정책이나 계획은 그것을 잉태시킨 시대적 배경을 무시하고 이해될 수는 없다. 임시행정수도건설구상은 박정희 대통령이 한국전쟁 중에 이미 마음속으로 품게 한 것 같다. 한국전쟁이 발발하자 정부는 대전에서 대구로, 대구에서 드디어 부산으로 옮겨 다니지 않을 수 없었으며 수도를 적진으로부터 지상포 사정권 속에 두고 국가적 안보를 보장할 수 없다는 생각을 한 것 같다. 특히 1970년대 들어오면서 이후락 당시 중앙정보부장이 북한을 다녀온 이후 북한과 남한간에 해빙의 기운이 돌아오는 듯한 시기도 잠시 유신체제의 등장과 북한의 남침 준비 완료설 카터 대통령의 주한 미군철수설 등으로 남북관계는 극도로 악화되고 있었다. 서울의 인구는 700만을 넘어서고 있었고 수도권에로의 인구와 산업집중현상이 가중되고 있는 시점에서 박정희 대통령은 임시행정수도건설계획을 결심한 것 같다. 대통령이 서울특별시 년두순시에서 신수도 건설계획을 발표하기 6개월 전 당시 국무총리를 방금 그만 둔 김종필 전 총리를 통해 두 명의 도시계획전문가로 하여금 신수도 건설의 필요성과 입지와 도시구조에 대한 극비의 작업을 시킨 바 있으며 이러한 작업의 결과를 보고 받고 박정희 대통령은 이미 신수도 건설계획을 최종적으로 결심한 바 있었다. 신수도라고 하지만 정확히 말하여 임시행정 수도란 표현이 맞다. 영구적으로 수도를 옮기는 것이 아니고 통일될 때까지 임시로 행정, 사법, 입법부를 포함한 전체 기능이 아니라 행정부만 이전한다는 것이었다. 1977년 2월부터 1979년 10월 26일까지 거의 2년 8개월 동안 신수도건설을 위한 청와대 경제수석아래 중화학공업추진기획단이란 이름으로 실무작업단이 구성되었고 부문별로 많은 국내외 전문가들이 참여하여 신 수도건설계획을 위한 입지선정, 도시계획, 추진방법과 수도이전에 따른 사회경제적 파급효과에 이르기까지 방대한 작업이 이루어진 바 있다. 그러나 박정희 대통령의 시해사건과 더불어 같이 묻혀지고 말았으나 그것이 남긴 의의와 교훈은 오늘날에도 재음미해볼 필요는 있다. 특히 대전을 중심으로 한 중부권의 개발과 위상을 재정립하는데 커다란 시사점을 남겨주고 있다고 보여진다.

II. 신수도 건설계획의 현대적 재음미

신수도 건설계획을 발표한 1977년과 21세기를 열고 있는 오늘날과는 너무나 많은 시대적 여건이 변화하였다. 철의 장막이라고 불려지던 구소련이 붕괴되고 축의 장막이라 불리던 중국과 국교정상화가 되었으며 대탕트와 글로벌리제이션이라는 거대한 흐름을 타고 동북아가 하나의 경제블록으로 등장하고 있다. 노동과 자본과 기술이 국경을 초월하여 이동하기 시작했으며 강자만이 살아남는 무한경쟁시대로 들어가고 있다. 6·15 공동성명으로 남북간의 낮은 단계의 연방제라는 이름의 평화공존체제를 지향하고 있다. 국가경쟁력강화와 남북통일을 위한 화해의 무드가 조성되고

있는 오늘날 냉전과 남북의 극한 대립 속에서 설득력을 지녔던 임시행정수도 건설의 논리는 더 이상 국론으로 유지하기에는 시대적 의미가 약해졌다. 그러나 1970년대 신수도 건설의 당위성을 뒷받침하고 있었던 두 가지 논리 즉 안보적 논리와 수도권집중억제 및 지역균형발전의 논리 중에서 아직도 후자의 논리는 계속하여 가장 심각한 국가적 과제로 남아 있다.

수도권 일극집중은 심화되고 있으며 지방자치가 부활된 지 10년이 지났으나 모든 것은 서울로 올라가고 지방으로 내려가야 한다는 신중양집권주의의 명령은 사라지지 않고 있다. 우리나라에는 새로운 지역주의가 형성되고 있다. 호남 푸대접, 충청도 무대접, 태백권은 아예 무시를 당하고 있다는 1990년대 중반까지의 정서는 오늘날 바뀌어지고 있다. 36년간의 영남정권의 시대가 끝나고 처음으로 호남에서 대통령이 나왔다. 무엇인가 잃어버린 것 같은 허탈감에 빠져 있는 영남도, 푸대접의 시대가 끝나고 역전(逆轉)의 꿈에 부풀어 있던 호남도¹⁾ 수도권 일극집중 현상에는 속수무책으로 영호남이 수도권일극집중을 타도하기 위해 오월동주(吳越同舟)를 하고 있다. 영호남 8개 시도협의회가 결성되고 서울의 한복판에서 수도권일극집중타도의 성토대회가 열렸다.²⁾ 수도권의 비대화와 일극집중을 억제하기 위해 제정된 수도권 정비계획법의 약효가 영호남지역에 까지 퍼지기에는 너무나 미약하였으며 수도권과 접하고 있는 충청남북도와 강원도 일부지역은 수도권정비계획법의 효과를 어느 정도 즐기고 있다. 따라서 우리나라는 오랜 영호남간의 지역갈등으로부터 수도권과 비수도권간의 갈등으로 전개되고 있다. 비수도권이라 하더라도 수도권정비계획법의 약효가 미치는 중부권과 아무런 파급효과를 보지 못하는 영호남지역으로 다시 나누어지고 있다. 다시 말하여 우리나라는 수도권과 중부권과 영호남권이란 지역주의로 개편되고 있다. 중부권은 수도권정비계획법의 공장총량제를 비롯한 규제강화를 소리 높여 주장하고 있고 영호남 지역은 지역균형개발을 위한 보다 강력한 법의 제정과 수도권일극집중억제를 위한 획기적인 조치를 강구해야 한다는 목소리를 높이고 있다. 한편 수도권지역은 무한경쟁시대에 수도권이 지난 국가경쟁력을 수도권정비계획법이란 족쇄로 발목을 잡고 있어서는 안 된다는 현실적 논리로 대항하고 있다.

그러면 이러한 새로운 지역주의의 틈바구니 속에서 신수도 건설의 논리는 어떻게 해석해야 할 것인지는 다시 되돌아볼 필요는 있다. 신수도 건설은 1977년 수도권인구 재배치계획(1977-1986)이란 국가계획의 실현을 위한 전략적 수단의 하나로서 발표되었다. 안보적 차원에서의 신수도 건설의 논리는 설득력이 약해졌지만 수도권 인구집중억제와 지역균형개발의 차원에서는 아직도 강한 국민적 호소력을 지니고 있다. 그러나 수도권 인구집중억제와 지역균형개발을 위해 오랜 준비기간과 엄청난 국력을 쏟아야만 되는 신수도건설을 다시 들고 나온다는 것은 시의적으로 적절하지

1) 안원태, 우리에게 역전승은 없을 것인가? 한국경제사회연구원, 1997.

2) 영호남 시도지사 협의회, 21세기 국가발전전략과 국토균형발전: 분권·분산형 국가발전을 위한 제안 - 국토균형발전을 위한 정책 심포지엄. 대한상공회의소 국제회의장, 2001년 3월 28일

않다고 생각할 수도 있다. 그러나 수도를 물리적으로 서울로부터 중부권의 어디로 이전한다는 것이 중요한 것이 아니라 수도권 의 비대화를 억제하고 지역균형발전을 이룩해야한다는 당위성은 남아있다. 이러한 관점에서 본다면 임시행정수도 이전계획 그 자체로서 대전을 비롯한 우리나라 중부권의 발전에 크게 기여하였으며 최소한 수도권과 중부권의 격차해소에는 커다란 파급효과가 있었다고 생각된다.

III. 대전권 개발의 비전과 전략

슈베르트가 작곡한 미완성 교향곡은 그 자체로서 훌륭한 음악적 가치를 평가받고 있으며 음악애호가들에게 완성된 교향곡에 못잖은 예찬을 받고 있다. 20년 전 신수도 건설계획이 남긴 유산은 오늘날의 대전의 위상정립과 우리나라 중부권 발전에 많은 시사점을 던져주고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 신수도 건설계획은 상징적인 대통령 집무실과 중앙행정부처만 이전하지 않았을 뿐이지 신수도 입지에 따른 중요 시설과 기능은 이미 대전이나 중부권에 이전된 셈이다. 청주국제공항, 계룡대, 국립현충원, 대덕연구단지 등이 그것들이며 그것이 대전과 중부권에 미치는 파급효과는 아직도 계속되고 있다. 우리나라 어느 도시나 지역이 대전이나 중부권만큼 전략적 시설이나 기능이 입지하고 개발투자가 집약적으로 이루어진 곳을 찾기란 쉽지 않다. 이러한 의미에서 미완성의 신수도 건설계획이 대전과 중부권에 남긴 파급효과와 잠재력은 재평가되어야 할 것이며 대전과 중부권 개발의 매듭을 풀어 가는 출발점이 되어야 할 것이다. 신수도 건설계획이 남긴 개발의 족적들을 재확인하여 21세기를 향한 대전과 대전권 발전의 실마리를 찾을 수 있다는 점에서 신수도 건설의 논리는 아직 살아있다고 보여 진다. 신수도 건설계획이 남긴 현대적 의미와 이들 어떻게 하면 대전과 대전권 발전의 논리로 내부화 시킬 것인가에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 하드웨어로부터 소프트웨어로

하드웨어차원에서 우리나라에서 지난 30년간 대전권만큼 많은 개발사업이 이루어진 곳이 없다. 그것도 21세기를 향해 가장 경쟁력 있는 부문들이다. 몇 십 년이 걸려 겨우 본격적인 모습을 드러낸 대덕연구단지가 있으며 한국과학기술대학교가 있고 엑스포 공원이 있다. 그러나 대덕연구단지나 한국과학기술대학교는 대전속에서 하나의 「개발의 섬」으로 남아있으며 대전의 경제와 시민생활 속으로 스며들지 못하고 있다. 스탠포드 대학교에서 시작한 반도체 연구가 주변에 있는 산호세를 비롯한 인접한 여러 개의 시로 확대되면서 실리콘밸리라는 세계적 첨단 산업벨트가 형성된 것이다. 명실공히 우리나라의 실리콘밸리로 발전하기에는 아직 대덕밸리는 걸음마를 하고 있다. 국책연구기관을 비롯한 민간연구소가 들어서고 있으나 하나의

도시적 연구학원공동체로 발전하는데는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 대전시와 대전권이 발전하기 위해서는 대덕밸리를 발전시키기 위한 소프트웨어가 지원되어야 한다. 우수한 고급인력이 매력을 느낄 수 있도록 생활환경과 교육문화시설을 확충해야 할 것이며, 창업이나 새로운 기업의 보육을 위한 행재정적 지원을 강화시켜야 할 것이다. 지방적 차원에서 한국의 실리콘밸리를 위한 제도적 개혁을 단행해야 할 것이다. 상공인들의 모임인 상공회의소를 비롯한 지역발전을 위해 노력하는 여러 자생적 단체들에 참여를 확대하고 창업보육기업이나 첨단산업업체들의 유치하기 위한 조직적이고 획기적인 노력을 해야 할 것이다.

행정구역상 대전을 벗어나고 있으나 계룡대 역시 대전의 영향권 안에 있다. 계룡대 그 자체로서 자족적이고 완결된 도시가 이루어질 수 없다. 대전과 접근성을 증대시켜야 하며 교육, 문화, 서비스적 차원에서 대전과의 연결성을 강화시켜야 할 것이다. 계룡대와 대전은 중국적으로 하나의 도시로서 연담 발전할 수 있도록 토지이용이나 교통계획적으로 광역적 접근을 해야 할 것이다. 청주국제공항은 대전의 국제공항으로 생각하고 내륙도시로의 대전이 국제적인 접근성을 확보해야 할 것이다. 청주국제공항일대를 제주국제공항에 이어 국제자유도시지역으로 지정할 것을 검토하고 있다. 청주국제공항 자유도시지역 지정구상과 연계하여 대전의 역할과 개발전략을 세워야 할 때가 되었다. 세계적인 첨단산업 연구도시가 되기 위해서는 국제공항의 역할이 대단히 중요하다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 구슬이 서말이라도 꿰어야 보석이 되는 것처럼 신수도 건설과 관련하여 개발된 여러 가지 시설과 기능들을 대전권 개발을 위해 논리를 재정립하고 대전의 위상정립과 발전전략으로 내재화시키는 작업이 이루어져야 할 것이다.

2. 대전에서 대전권으로

대전이 충청남도로부터 분리되어 광역시가 되었다. 겨우 옛날 대전시와 대덕군을 통합하여 광역시가 되었다. 그러나 대전은 이미 이를 넘어서서 광역적으로 발전되고 있으며 앞으로 더욱 광역적인 개발이 일어날 것이다. 이를 대비한 광역개발의 비전뿐만 아니라 진정한 광역시로서의 행정구역의 개편도 생각할 때가 된 것 같다. 대전의 위성도시지역으로 발전하고 있는 충남의 금산군과 논산군, 충북의 옥천군과 영동군은 행정구역을 초월한 광역개발체제를 갖추어야 할 것이다. 대전광역시와 충청남도, 특히 대전권에는 충청북도의 옥천군과 영동군이 포함되어 있어 행정구역의 개편과 광역개발체제의 구축에 맞은 애로점을 내포하고 있다. 결국 우리나라 전체로서 대도시권 중심의 지방자치단체 계층구조 개편과 행정구역 개편의 일환으로 추진되어야 할 혁명적 개혁을 전제로 하고 있지만 우선적으로 오늘날의 대전광역시라는 행정구역을 넘어서 대전권을 하나의 개발체제로 보고 21세기를 향한 대전의 위상이 정립되어야 할 것이다.

나아가 대전권과 청주권의 연계개발로 고려할 때가 되었다. 대전의 탄생자체가 경

부선과 호남선 철도의 교차지로서 발전하였으나 고속철도의 시대가 도래하면서 대전은 커다란 도전을 받고 있다. 경부고속철도와 호남고속철도의 분기점이 천안 또는 오송으로 이동한다면 대전은 교통의 중심지로서의 상대적 경쟁력이 약화될 수밖에 없으며 천안-오송-청주-대전축의 개발잠재력이 증대해질 것이다. 오늘날 현재에도 수도권정비계획법의 규제 때문에 수도권으로부터 넘쳐흐르는 공장입지나 교육 및 물류기능이 경부고속도로와 중부고속도로 축을 따라 남하하고 있다. 충남의 천안, 아산 일대와 충북의 진천, 음성, 청원 일대는 이미 수도권으로 흡수 확대되고 있다. 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 대전권의 발전을 위해서는 이와 같이 남하하는 개발수요를 수용하면서 스스로의 차별성을 찾아야 할 것이다. 즉 대전권의 발전은 수도권으로부터 넘쳐흐르는 개발수요를 적극적으로 받아들이는 개발을 해나가야 할 것이다. 천안으로부터 오송 BT산업과 대전 첨단산업단지로 하나의 축을 개발해야 할 것이며 중부고속도로를 따라 진천-오창 첨단산업단지-청주국제공항-대덕밸리로 이어지는 IT를 중심으로 하는 첨단산업축을 개발해야 할 것이다. 즉 대전권은 그 자체로서 완결된 개발을 할 수 없으며 넓게는 수도권, 좁게는 천안-대전축과 청주-대전축을 하나의 광역적 개발축으로 발전시키면서 대전이 지니고 있는 대덕연구단지와 교육·문화 기능 즉 대도시 집적경제효과를 최대한 살리도록 노력해야 할 것이다.

3. 지방대도시로부터 글로벌시티로

대전은 인구 130만 명을 넘어선 우리나라 6대도시중의 하나이고 우리나라 중부권의 거점도시임에는 틀림없다. 그러나 인구 100만을 넘어서면 이미 한 나라의 지방도시가 아니다. 세계 속에서의 위상과 역할을 정립해야 한다. 글로벌시티로서의 이미지와 꿈을 가져야 할 것이다. 대전을 EXPO를 개최하였고 세계 첨단과학산업도시로서 World Technopolis Association을 발족시켜 글로벌시티로서의 의욕을 보인 셈이다. 그러나 대전은 우리나라 중부권의 지방도시로서의 의식구조와 폐쇄성을 벗어나지 못하고 있다. 오히려 가장 개방적이고 수용적이어야 할 대전이 대전사람 또는 대전토박이로 뭉쳐야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 대전은 우리나라에서 공간적으로 중심성을 지니고 있을 뿐만 아니라 영호남이란 지역주의 속에서도 중립적(中立的) 지역정서를 가지고 성장해 왔다. 우리나라 어느 지역출신이든지 비교적 편견 없이 섞여 살 수 있었던 곳이 대전이다. 그러나 대전은 문을 닫고 폐쇄적 도시로 된다는 것은 스스로 대전을 하나의 지방도시로 격하시키는 결과가 될 것이다. 인도의 방갈로라는 하나의 지방도시가 세계적인 첨단산업도시로 발전하면서 인도 속의 방갈로가 아닌 세계 속의 방갈로로 발전하고 있다는 점을 상기시켜야 할 것이다.

대전은 대덕연구단지로부터 계룡대에 이르기까지 우리나라 도시 중에서도 그 지방출신 아닌 사람들이 가장 많이 사는 도시 중의 하나이다. 이들은 대전에 사는 외지

인이 아니고 시민이다. 이들을 시민으로서 귀속감을 심어주고 대전에 사는 긍지를 살려주도록 노력해야 할 것이다. 대전다운 문화를 창조하고 우리나라뿐만 아니라 세계 어느 곳의 사람들이 대전에서 정을 주고 살 수 있는 글로벌시티로서 글로벌스탠다스를 살려주는 도시를 만들어야 할 것이다. 대전은 살고 싶은 도시로서의 천혜적 조건을 갖추고 있다. 북쪽으로는 계룡산 국립공원이 있고 남동쪽으로는 충북의 내륙관광벨트로 이어지는 영동군·옥천군이 있으며 우리나라에서 가장 아름답고 오염되지 않은 금산군·진안군이 있다. 서쪽으로는 금강을 따라 비다가 열리고 찬란한 백제문화의 유산이 펼쳐지고 있다. 아직도 서대전과 유성 사이에 시가지로 발전할 수 있는 좋은 토지적 여건을 지니고 있다. 우리나라에서 서울을 제외하고는 가장 많은 박사학위를 지닌 인구가 많고 외국에서 살다온 사람이 많은 도시이다. 글로벌시티가 될 수 있는 여건을 성숙해 있는 것 같다. 대전의 열려진 시민의식과 글로벌시티로서의 대전은 21세기를 향해 꿈과 실천적 의지가 필요한 시기이다.