

신행정수도 범 충청권협의회 임원 워크숍

주최 : 신행정수도 범충청권협의회

주관 : 지방분권국민운동

후원 : 국가균형발전위원회

일시 : 2004년 12월 27일 - 28일

장소 : 만인산 푸른학습원

신행정수도 범 충청권협의회

신행정수도 범 충청권협의회 임원 워크숍

주최 : 신행정수도 범 충청권협의회

주관 : 지방분권국민운동

후원 : 국가균형발전위원회

일시 : 2004년 12월 27일 - 28일

장소 : 만인산 푸른학습원

신행정수도 범 충청권협의회

행사순서

<27일(월)>

시간	순서	내용
15:00	접수	
16:00	국민의례	
16:05	대표인사	
16:20	격려사	
16:30	제1강연	“국가균형발전을 위한 신행정수도 지속추진의 의의” (강현수 중부대 교수)
17:10	휴식	
17:20	제2강연	“신행정수도 후속대책과 국가발전전략” (최병선 신행정수도 후속대책위원장)
18:00	저녁식사	
19:00	휴식	
19:30	제3강연	“신행정수도 지속추진운동의 방향과 과제” (김제선 지방분권국민운동 공동집행위원장)
20:10	분임토의	
21:00	전체토론	
22:00	취침	

■ 제1강연 발제문

국가균형발전을 위한 신행정수도 지속 추진의 의의와 과제

강현수 (중부대학교 교수)

< 목 차 >

1. 머리말
2. 균형발전을 위한 신행정수도 건설의 당위성
3. 신행정수도 비판 논리와 제기되고 있는 대안들의 문제점
4. 기존의 추진 과정의 반성과 향후 과제

1. 머리말

충청권 신행정수도 건설을 주요 대선 공약으로 내걸었던 노무현 후보가 대통령에 당선되고 그가 이끄는 참여정부가 들어서면서, 충청권 신행정수도 건설은 범 정부적 차원에서 추진된 바 있다.

대선 과정에서 격렬한 찬반 논쟁이 있었지만 신행정수도를 적극 추진하겠다고 한 노무현 대통령이 대통령에 당선되었고, 대선 이후 신행정수도 건설을 법적으로 뒷받침하는 특별법 제정 과정에서 또 한 차례의 찬반 논란이 있었지만 2003년 가을 신행정수도건설특별조치법이 여야 합의로 국회를 통과하였다. 이를 법적 근거로 하여 신행정수도 추진위원회가 구성되고, 2004년 여름에는 공주연기 지역이 신행정수도 후보지로 공식 확정되는 등 신행정수도 건설은 점차 가시화, 구체화되고 있었다.

그러나 지난 10월 헌법재판소의 신행정수도건설특별조치법의 위헌 결정으로 인해 신행정수도 추진 사업은 예기치 못하게 갑자기 전면 중지되기에 이르렀다. 그리고 이제 정부와 정치권은 신행정수도의 후속대책을 마련하고 있는 것으로 알려져 있다.

신문지상에 보도된 바에 따르면, 신행정수도의 후속 대안으로 백가쟁명식 논의가 전개되고 있고, 신행정수도건설추진위원회를 대체한 신행정수도후속대책위원회에서는 이러한 대안들을 압축하는 작업을 하고 있다고 한다.

이 글은 노무현 대통령이 이끄는 참여정부가 가장 중요시 하는 국정과제인 <지방분권과 국가균형 발전>의 목표를 달성하기 위한 가장 올바른 대안은 당초 신행정수도 건설이 지향했던 가치와 목표를 앞으로도 계속 흔들림 없이 지속적으로 추진하는 것이라는 점을 다시 한번 강조하려는 목적으로 쓰여졌다.

이러한 목적에서 이 글의 내용은 다음과 같이 구성되었다. 우선 2 장에서는 국가균형발전을 위한 신행정수도의 당위성을 다시 한번 살펴보고자 한다. 다음 3 장에서는 신행정수도를 반대하는 논리와, 지금 신행정수도를 대체하려는 의도에서 제기되고 있는 대안들의 문제점들을 짚어보고자 한다. 마지막 4 장에서는 지금까지 신행정수도 추진이 난관에 부딪히게 된 이유를 반성하고, 앞으로 신행정수도 건설이 지향했던 가치와 목표를 달성하기 위해 필요한 과제들을 살펴보기로 한다.

2. 균형발전을 위한 신행정수도 건설의 당위성

1) 수도권 집중에 따른 수도권과 비수도권 간의 불균형 심화

현재 우리나라에서 나타나는 공간적 불균형은 다양한 차원을 가지고 있다. 수도권 대 비수도권의 불균형 발전, 도시와 농촌 사이의 불균형 발전, 대도시 대 중소도시 사이의 불균형 발전, 경부축과 비경부축 사이의 불균형발전 등이 그 예이다. 공간 단위를 좁게 보면 서울 강남과 강북의 불균형도 있고, 서울 강남 내에서도 동들 사이에 불균형이 있을 것이다. 각 지방에서도 광역대도시와 주변 농촌 지역 사이의 불균형이 있고, 낙후된 군 내에도 덜 낙후된 읍지역과 더 낙후된 면지역이 있을 것이다.

그런데 이 중 국가적 차원에서 가장 문제가 되고 있는 불균형이 바로 수도권과 나머지 비수도권 지역간의 불균형이다.

오랜 기간동안 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 발표되어 국민들이 익히 알고 있는 상식이 되었다. 인구와 산업에 관한 통계 자료들을 보면 수도권 집중도는 약 50 %에 가깝다. 그렇지만 양적으로 환산되지 않는 질적인 측면을 보면 서울과 수도권에 대한 집중의 정도는 이보다 훨씬 더 심각하다. 대표적으로 중앙정부부처와 대기업 본사의 집중에서 포착할 수 있는 공공부문과 민간부문 모두의 “권력의 집중”, 금융 흐름과 소득 지표에서 잘 드러나는 “부의 집중”, 명

문대학과 고급 연구기관, 벤처 기업의 집중 정도에서 보여지는 “지식과 정보”의 집중, 각종 문화 매체 및 문화 산업의 집중에서 보여지는 “문화의 집중” 등 질적인 측면에서 본 수도권 집중의 정도는 가히 대한민국이 서울 공화국이라는 말이 결코 틀린 말이 아니라는 점을 잘 드러내주고 있다. 특히 중요한 의사결정이 이루어지는 권력과 관계되는 우리나라 중추관리기능의 대부분이 수도권에 집중되어 있다. 즉 중앙행정부처의 100%, 청 단위 이상 중앙행정기관의 73%, 정부투자·출자기관의 85%, 100대 기업 본사의 95%가 수도권에 집중해 있으며, 부, 정보, 지식의 집중 측면에서도 벤처기업의 약 70%, 조세 수입 및 금융거래의 약 70%, 기업부설연구소의 약 70% 이상이 현재 수도권에 집중해 있는 실정이다.

특히 무엇보다도 고급 인재의 수도권 집중이 가장 심한데 우리나라 권력의 최고 핵인 대통령과 국회의원, 중앙정부 관료를 포함한 정치, 행정, 경제, 문화, 예술, 언론, 교육, 스포츠 등 우리나라 모든 분야의 핵심엘리트들 대부분 (90%) 이 수도권 집중하고 있다. 우리나라에서 성공한 사람은, 그리고 성공하기 위해서는 수도권에 가야만 한다는 것이 입증되는 것이다.

현재 수도권은 고용 기회, 소득 수준 등 경제적 기회와 각종 소비 문화 생활 등 높은 삶의 질을 영위할 기회가 지방에 비해 훨씬 유리한 조건을 갖추고 있기 때문에 인구와 산업의 집중 경향은 어찌 면 너무나 당연한 것이라고 할 수 있다.

문제는 이러한 집중 경향이 앞으로도 계속 되리라는 것이다. 지금 전세계적인 시대적 추세인 세계화, 정보화 경향은 이른바 세계도시나 거대도시권의 영향력이 더욱 커지는 방향으로 움직이고 있으며, 우리나라의 수도권도 향후 더욱 비대해질 것으로 예측되고 있다. 또한 조만간 실현될 남북통일 역시 수도권 집중을 더욱 심화시키는 방향으로 작용된다고 한다. 이미 발표된 국내의 여러 예측에서도 수도권 집중의 경향이 더욱 높아질 것으로 예측되고 있다. 앞으로 10년 이내인 2011년에 수도권 인구 비중이 전국의 50%를 돌파하리라고 추정되고 있으며, 만약 통일이 이루어질 경우 400만 명 이상의 북한 주민이 수도권으로 이주할 것으로 예상되고 있다.

2) 수도권 집중의 문제점

이같이 심각한 수도권 집중도 만약 아무런 문제점이 없다면, 이를 용인할 수도 있을 것이다. 그러나 지금 우리나라에서는 수도권의 집중으로 인한 각종 폐해가 발생하고 있다.

우선, 지나치게 인구와 산업이 집중된 수도권의 경우 지나친 집중으로 인한 각종 부작용과 폐해가 발생하고 있다. 단적인 예로 수도권의 교통혼잡비용 급증으로 연간 9.6조원(교통개발 연구원)의 사회적 비용이, 대기오염으로 인한 연간 8조원(환경정책 연구원)의 사회적 피해가 발생하고 있다. 또한 토지 및 주택가격 상승으로 인한 고생산 비용 구조 때문에, 외국의 대도시에 비해 기업들의 경쟁력이 약화되고 있다. 또한 주민들의 주거 및 생활 환경이 저하되고 있다. 고용이나 소비문화 생활을 향유하고, 교육의 질적 측면에서는 규모의 경제나 집중의 이익을 누리지만, 주거, 교통, 환경 등의 측면에서는 삶의 질이 저하되고 있다. 또한 수도권 집중을 억제하기 위한 목적의 각종 규제에 의해 수도권 지역 산업의 경쟁력도 한계에 봉착하고 있다고 한다.

한편 지방의 경우 수도권과는 반대로 저발전과 소외에 따른 부작용이 발생하고 있다. 비수도권의 대부분 지역에서 전반적인 지역경제의 침체 현상이 발생하고 있으며 수도권과의 격차가 갈수록 벌어지고 있다. 또한 중추관리기능 및 연구개발 기능의 과도한 수도권 집중은 지방의 산업경제기능과 혁신역량을 취약하게 만들고 있다. 지난 20년간 부산, 대구 등 지방 대도시의 경우에도, 이 지역의 주요 기업들이 성장하면 본사를 서울로 옮기는 과정이 반복되면서 광역 거점 역할을 상실하고 있다.

또한 수도권에 대한 권력의 집중, 핵심엘리트의 집중, 기회의 집중 현상은 공간적, 기능적 문제를 넘어서 수도권의 독점과 지방의 배제를 낳는 정치적, 사회적 문제인 것이다. 수도권은 중앙이고, 지방은 변방이라는 중심-주변 구조가 국민의 일상적 상징 영역까지 침투해 있으며, 수도권이 국가 전체를 대변하는 듯 한 상징 체계를 통하여 지방 거주자의 사회 참여 기회가 구조적으로 박탈되고 있다. 이처럼 수도권과 지방 사이에 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 이중 구조가 형성됨으로써, 정치적, 사회적 갈등을 유발하고 국민 통합을 해치게 되는 것이다.

결론적으로 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

3) 수도권 집중의 원인 분석

그렇다면 이러한 수도권 집중의 원인은 무엇인가? 수도권 집중의 문제를 해결하기 위해서는 우선 그 원인부터 정확히 진단하여야 할 것이다.

수도권 집중의 문제는 바로 서울 집중의 문제라고 할 수 있다. 수도권은 서울, 경기, 인천을 포괄하는 지역이나, 수도권 집중의 문제는 바로 서울 집중의 문제로 보아도 무방할 것이다.

수도권 집중의 원인은 여러 가지가 있지만, 그 중 가장 원초적인 원인은 바로 서울이 우리나라의 정치행정 권력이 집중되어 있는 수도라는 점 때문이다. 수도이기 때문에 집중되어 있는 정치 행정 관련 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 일으키게 된 것이다.

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.

우리나라의 경우 그동안 국가 주도의 경제 성장과정 속에서 중앙정부의 경제·산업·금융정책이 기업들의 생존과 성장에 직접적인 영향을 미침으로써 기업들의 수도권 집중에 큰 영향력을 미쳤다. 기업들이 중앙정부와의 공식, 비공식적 연계를 위해 수도권 입지를 선호하게 되었다. 정부·민간의 중추관리기능이 수도권에 집중됨으로써 하위기능 및 인력 역시 연쇄적으로 집중하게 될 수 밖에 없다.

또한 그동안 국가의 사회 경제적 자원을 서울과 수도권에만 편중하여 투자함으로써 서울과 수도권 지역은 소득 기회, 교육, 문화, 생활환경 측면에서 타지역에 비해 월등한 혜택을 누리게 되었다. 그리고 이러한 혜택에 이끌려 인구와 산업의 집중이 지속되어 왔다.

여기에 덧붙여 반드시 지적해야 할 사항이 우리 국민에게 오랫동안 뿌리박힌 서울 우월주의 사고방식이다. - 조선 건국 후 한양 천도 이래 600여 년간 서울의 특권적 가치관이 뿌리깊게 형성됨에 따라 정치, 경제, 사회, 교육, 문화, 스포츠 등 모든 분야에서 서울은 당연히 최고라는 서울 우월주의, 서울 특권주의적 사고가 당연시되었다. 이러한 가치관을 배경으로 인재들의 서울집중이 가속화되어 지방의 인재 유출 현상이 발생하는 것이다.

4) 기존 균형 정책의 한계와 신행정수도 건설의 당위성

물론 이러한 수도권 집중 문제를 해결하기 위해 지금까지 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 지난 40여년간 우리 정부는 여러가지 정책 수단을 동원하여 수도권 집중 억제 정책을 시도하였다. 대표적인 수도권 집중 억제 정책이 수도권정비계획법을 통한 수도권 지역에 대한 대학이나 공장과 같은 인구 유발 시설의 규제이다. 그렇지만 이러한 수도권 규제 정책은 그다지 강력하지 못했고, 또 인위적인 규제에 대한 부작용과 반발만 초래하면서, 그다지 큰 효과를 보지 못했다. 이는 지금까지 계속 수도권 집중이 계속되고 있다는데서 잘 드러난다.

지금까지의 수도권 집중 억제 정책이 별다른 효과가 없었던 가장 큰 이유는 수도권 집중의 가장 핵심 원인에 대한 처방이 없었기 때문이다. 수도권 집중의 가장 원초적이면서도 핵심 원인은 바로 우리나라 정치·경제·사회·문화 전 분야를 지배하는 권력 기관 (공공과 민간부문 모두)이 서울에 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이러한 권력의 집중 해소라는 근본적 처방이 없는 물리적 규제 중심의 수도권 집중 억제 정책은 미봉책에 그칠 수 밖에 없는 것이다.

결국 수도권 집중 문제의 해결은 문제의 본질 중의 하나인 권력의 분산에서 찾아야 하고, 이것이 바로 행정수도 이전이라는 가장 획기적이면서도 근본적인 처방으로 나타나는 것이다.

그런데 민간 부분의 권력을 인위적으로 수도권에서 지방으로 분산하는 것은 개발 독재 시대도 아닌 지금과 같은 민주화되고 세계화된 시대에서 거의 가능하지 않다. 오히려 민간 부분의 자유를 더욱 높여야 한다는 주장이 대두되는 시대에서 기업의 자유 의지에 반하는 정책을 펼 수는 없는 것이다. 또한 수도권의 우월한 기업입지 환경을 고려할 때, 민간기업의 이전을 강제하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 정책적으로 분산의 대상은 공공 부문의 분산이 될 수 밖에 없다.

이러한 공공 부문 분산 정책의 당위성은 지난 대선 때 노무현 후보와 경쟁했던 한나라당 이회창 후보도 서울에 집중된 공공기관의 분산을 대선 공약으로 내 놓았던 데서 잘 입증된다. 당시 이회창 후보는 노무현 후보의 신행정수도 공약과 대비하여, 전국 각지로 각 중앙부처의 분산 배치를 내용으로 하는 기능별 수도론을 공약으로 제시한 바 있다.

그런데 이미 우리는 과거에 공공 부문의 이전을 정책적으로 추진한 바 있다. 중앙정부 기관의 수도권 내 이전 (과천 제 2 종합청사) 이나, 일부 중앙부처의 이전 (대전 제 3종합청사로 청단위 기관 이전) 이 그 대표적인 예이다. 그러나 이렇게 수도권에 인접한 위성도시로의 이전, 혹은 청단위 기관의 이전만 가지고는 문제를 해결하기에 역부족이라는 것이 이미 경험적으로 검증된 바 있다.

따라서 공공 부문 이전이 어느정도 가시적인 효과를 가지려면, 공공 부문 중에서도 권력의 가장 핵심이라고 할 수 있는 대통령과 중앙행정부처, 국회 등의 이전이 선행되어야 하는 것이다. 또한 그 이전 지역은 적어도 수도권을 벗어난 지역이 되어야 하는 것이다.

다시 정리하자면, 수도권 집중 문제를 해소하기 위해서는 수도권 기능의 분산이 필요하고, 이때 민간부문 보다는 공공 부문의 지방 분산이 선행될 수 밖에 없다. 그리고 공공 부문 중에서도 하위 기능 보다는 상위 의사결정 권한을 가진 기능이 이전하여야 효과가 나타날 수 있다. 즉 민간부문보다 공공부문이 솔선수범해야 하고, 공공부문 중에서도 상위권력 기관이 솔선수범하여 분산할 필요가 있는 것이다.

따라서 수도권을 벗어난 지역에 중앙정부 권력의 핵심인 청와대를 포함한 중앙정부 전체의 지방 이전을 위한 신행정수도 건설이 필요하다는 당위성이 도출된다.

혹자는 권력의 분산을 신행정수도 건설과 같은 물리적 분산 수단을 하지 말고, 중앙정부 권력의 지방 이양, 즉 지방분권을 하는 것이 더 효율적이라는 주장을 편다. 이는 절반만 맞는 이야기이다. 중앙정부에 집중된 권력을 나누어주는 지방분권도 당연히 추진해야지만, 지방분권만 가지고는 수도권 집중 현상을 해소하기에는 어렵다. 왜냐하면 아무리 중앙정부의 권한을 지방에 이양하더라도 중앙정부가 갖는 기능과 역할이 있을 수 밖에 없으며, 이는 그 자체로서 수도권 집중의 원인이 된다. 그리고 이미 우리나라에서 구조화된 수도권 지역과 비수도권 지역의 경제사회적 격차로 인하여 지방분권만 추진하는 경우 스스로 발전을 추진할 재정 능력이나 입지적 우위를 갖춘 수도권과 그렇지 못한 비수도권 지역 사이의 부익부 빈익빈 현상을 가속화 시켜 오히려 수도권과 비수도권 사이의 격차를 더욱 증대시킬 가능성이 높다.

무엇보다도 신행정수도 건설을 통한 중앙정부의 지방 이전은 서울일극 집중 구조 및 서울 중심적 서열의식을 타파함으로써 국민들의 다원적 가치관을 배양하고 지역의 정체성 확립에 기여할 것으로 기대된다.

5) 균형발전을 위한 신행정수도의 역할과 한계

충청권 신행정수도 건설은 국토의 불균형 발전을 해소하기 위한 가장 강도 높은 처방이라고 할 수 있다. 신행정수도의 건설을 통해 중앙정부의 정치행정 기능이 서울에서 분리되게 되면서 서울과 수도권에 대한 집중 요인 중 가장 중요한 부문이 제거될 수 있을 것이다. 또한 정치와 경제의 중추가 공간적으로 분리됨으로써, 정경유착이라는 과거의 부정적 요소를 극복하고 정치와 경제의 새로운 관계 정립을 모색할 수 있을 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 우리나라의 뿌리깊은 서울지향적 가치관과 정치, 경제, 사회, 교육, 문화, 스포츠 등 모든 분야에서 서울은 당연히 최고라는 서울 일등주의, 지방 패배주의 사고가 타파될 수 있을 것이다.

이러한 이유 때문에 신행정수도 건설은 수도권 일극 집중 해소에는 큰 도움이 될 것이지만, 신행정수도만 가지고 전 국토의 고른 균형발전을 이루는데는 분명 그 한계가 분명히 있다. 왜냐하면 현재 우리나라에서 나타나는 공간적 불균형은 사실 서울 및 수도권대 비수도권 사이 외에도, 도시와 농촌 사이의 불균형 발전, 대도시 대 중소도시 사이의 불균형 발전, 혹은 경부축과 비경부축 사이의 불균형발전이라는 측면이 동시에 있기 때문이다. 그런데 충청권 신행정수도 건설은 수도권과 비수도권 사이의 불균형 발전 해소에는 기여할 수 있지만, 나머지 차원의 불균형 발전 문제에 대해서는 별다른 기여를 할 수가 없다. 특히 보다 작은 공간적 규모에서 나타나는 불균형의 문제, 예를 들어 시군구와 같은 기초자치단체 수준에서 나타나는 지역 불균등의 문제에 대해서도 신행정수도 건설은 별다른 효과를 주지 못할 것이다. 따라서 이런 나머지 차원의 불균형 발전 문제의 해소를 위해서는 신행정수도 건설과는 다른 차원의 처방을 필요로 한다.

한편 지방분권 없이 신행정수도 건설만 추진될 경우 향후 신행정수도에 대한 또다른 일극 집중을 초래할 가능성 있음도 반드시 유념하여야 할 것이다. 따라서 지역균형발전을 위해서라도 지방분권 및 중앙정부의 슬림화는 신행정수도 건설과 반드시 병행 혹은 선행되어야 한다. 같은 이유로 신행정수도에 대한 또다른 일극 집중을 막기 위해 민간부문에 대한 중앙정부의 지나친 간섭규제 철폐 및 정경유착 근절 노력이 병행되어야 할 것이다.

요약하자면 신행정수도 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. 모든 것을 독점한 서울 일극 집중 구조가 허물어질 때, 다른 지방 대도시들도 나름대로 자신에게 특화된 발전을 해 나갈 가능성이 열릴 수 있을 것이다.

3. 신행정수도 비판 논리와 제기되고 있는 대안들의 문제점

1) 기존의 신행정수도 반대 논리 검토 : 타당성과 문제점

신행정수도를 반대하는 논리 중에, 수도권 주민들에게 가장 민감한 반대 논리 중의 하나가 수도권 공동화론과 수도권 부동산 가격 폭락으로 인한 재산상 손실 발생에 대한 우려이다. 그러나 이러한 주장은 거의 설득력이 없다. 현재 2천만명이 넘는 수도권의 막대한 인구 규모와 매년 20만명이 넘는 수도권 인구 증가 추세에 덧붙여, 신행정수도 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, 행정 수도 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 실상 수도권의 과밀 방지에 그다지 큰 효과가 없다는 지적은 어느 정도 설득력이 있다. 50만 정도의 신행정수도의 규모 와 2-3만명 정도의 신행정수도 이전 대상 공무원 수로는 수도권 인구 감소효과가 별로 크지 않다는 주장은 일리가 있다. 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 앞으로 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.

한편 행정수도 건설이 수도권의 외연적 확산을 가져오거나, 행정수도 입지 지역에 대한 또 다른 일극 집중을 초래할 것이기 때문에 지역균형발전에 크게 기여할 수가 없다는 주장도 어느정도 타당한 비판이다. 실제로 충청권에 건설될 행정수도로 인하여 충청권을 제외한 강원, 영남, 호남, 제주 등의 지역은 행정수도 건설에 따른 직접적인 파급효과를 거의 기대하기 어려울 것이다. 따라서 행정수도 건설만 가지고는 전국토의 균형발전을 기대하기는 어렵다. 전국토의 균형발전을 이룩하기 위해서는 신행정수도 건설과 동시에 지방분권, 공공기관의 전국적 분산, 지역경제의 활성화, 낙후 지역에 대한 지원 대책 등 다양한 균형발전 수단들이 함께 진행되어야 할 것이다. 그리고 현 정부는 지방분권특별법과 국가균형발전특별법 등을 통하여 이미 이러한 정책들을 적극 시행 중에 있다.

그렇지만 행정수도 건설 자체가 지역균형발전에 굉장히 큰 상징적, 심리적 효과를 주는 것을 간과해서는 안된다. 신행정수도는 그동안 우리 사회의 고질적인 ‘서울 존(尊)—지방 비(卑)’라는 서울중심주

의의 타파를 통한 지역의 자긍심 회복과 이를 통한 지역발전의 잠재력 회복에 큰 역할을 할 수 있다. 이런 측면에서 신행정수도 건설은 지역균형발전을 달성하기 위한 선도적이고 촉매적인 사업이라고 할 수 있다.

국토통일을 대비한다면 지금 이 시점에서 행정수도를 충청권으로 옮겨서는 안된다는 주장도 일리는 있지만, 통일 시기나 통일 후 통일정부의 구성형태가 불확실하며, 오히려 통일시 북한 인구의 대규모 수도권 유입을 염두에 둔다면 통일 준비를 위해서라도 행정수도 이전을 통한 획기적인 수도권 기능 분산 조치가 취해질 필요가 있다.

또 혹자는 굳이 행정수도를 이전할 필요가 없이 중앙정부 기능의 지방 분권을 확실하게 실시하면 될 것이라고 주장한다. 그렇지만 대통령과 중앙부서가 지니는 권력의 상징성과 아울러, 분산 없는 분권이 초래할 지역의 부익부 빈익빈 현상을 심화를 고려한다면, 행정수도 이전과 분권이 동시에 추진되는 것이 훨씬 효과적일 것이다.

지금까지 신행정수도 건설 정책에 대해서는 많은 비판과 설명을 통해 상당한 검증이 이루어 졌으나, 이를 반대하는 주장에 대해서는 주장만 있었지 검증이 없었다. 신행정수도에 반대하는 주장 역시 엄격한 검증 절차가 필요하다고 보인다. (김용웅, 2004 12. 21일 한겨레 신문 기사)

2) 지금 제기되고 있는 대안 유형들의 검토 : 타당성과 문제점

신행정수도 건설 추진이 그 근거가 되는 특별법이 헌법재판소의 위헌판결로 인하여 자동 폐기되면서, 신행정수도 건설은 현재 중단되었고, 이에 대한 대안을 마련하려는 여러 가지 논의가 진행중에 있다. 그리고 각종 공청회나 토론회 등에서 다양한 대안들이 도출되고 있다.

그 대안들은 헌법 개정을 통해 신행정수도를 계속 추진해야 한다는 대안에서 부터, 아예 아무런 수도권 기능 분산 정책도 취하지 말자는 대안에 이르기까지 다양한 논조를 띠고 있다.

일부에서는 8가지, 혹은 10가지 등으로 정리되고 있는 대안들이 모두 비교 가능한 같은 수준에 있는 것이 아니기 때문에, 하나의 기준으로 분류하기는 어렵다. 그러나 거칠게 분류하자면, 우선 수도권 기능의 분산이 필요하다는 것을 인정하는 대안과 수도권 기능의 분산 자체가 필요 없다는 대안으로 구분이 가능하다. 대부분의 대안이 전자에 속하지만, 지방분권만 하면 된다는 대안이 후자에 속하는 대표적인 대안이다.

또한 수도권 기능의 분산이 필요하다는 대안도 중앙행정기관의 분산을 전제하는 대안들이 있고, 중앙행정기관의 분산이 굳이 필요하지 않다는 대안들도 있다. 전자의 대안들로서 이른바 행정특별시, 행정도시, 교육과학도시 등의 대안이 대표적이고, 후자의 대안들로서 대학도시, 기업도시, 혁신도시 등의 대안이 있다.

한편 다른 차원에서 구분해 볼 때 지역적으로 신행정수도 예정부지였던 공주연기 지역에 국한된 대안도 있고, 전국적인 측면에서의 대안 (지방분권, 기업도시, 혁신도시 등) 도 있다.

이제부터 현재 제시되고 있는 대안들을 일일이 살펴보기 보다는, 위에서 분류한 유형별로 그 타당성과 문제점을 살펴보고자 한다.

가) 수도권 기능 분산 없이 지방분권으로 문제를 해결하자는 대안의 타당성과 문제점

일부에서는 괜히 막대한 비용을 소요하고 많은 부작용을 낳는 수도권 기능의 물리적 분산을 하지 말고, 중앙 정부 권한의 지방 이양, 즉 지방 분권을 통해 균형발전을 달성할 수 있다고 주장한다.

우선 이러한 주장은 현 정부가 지방분권을 최우선 국정과제로 삼고 이를 위해 특별법 및 추진기구를 만들고 역대 어느 정부보다 강력하게 추진하고 있다는 사실을 간과하고 있다.

그리고 앞에서 수차 설명한 바와 같이 수도권 기능의 분산 없이 분권만 해서는 지역간의 부익부빈익빈 현상 때문에 균형발전을 이룩하기가 어렵다. 단적인 예로 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하는 지방분권을 하게 되면 가장 큰 혜택을 받는 지역은 수도권 지역이다. 지방분권은 수도권 지역에 중앙정부의 각종 규제를 없애주는 것은 물론, 탄탄한 세수 기반에 바탕한 막대한 지방 재정을 마음껏 사용할 수 있기 때문이다. 그러나 낙후 지역의 경우 중앙정부로부터의 도움도 받지 못한 채 스스로 지역 발전을 도모해야 할 책임과 의무를 맡게 되나, 실제적인 지역 발전 사업을 수행할 재정적 뒷받침을 받기 어렵다.

한편 지방분권 없이 신행정수도 건설만 추진될 경우 신행정수도 지역이 지금의 서울과 같이 중앙행정권력에 따른 또다른 일극 집중의 블랙홀이 될 가능성이 있다. 따라서 지방분권은 그 자체로서 균형발전을 위해 중요하다는 것은 분명하다. 즉 지방분권이 균형발전을 위한 필요조건인 것은 맞다. 하지만 필요충분조건은 되지 못한다는 것이다.

요약하자면 지방분권은 그 자체가 균형발전을 위해 필요한 것이지만, 수도권 기능의 분산 정책과 병행해야지만 그 목적을 달성할 수 있다고 하겠다.

나) 중앙행정기관의 분산을 전제하지 않는 대안들의 타당성과 한계성

지금 제기되고 있는 여러 신행정수도 후속 대안들 중에, 수도권 기능 분산에는 동의하나 굳이 중앙행정기관의 분산을 전제하지 않는 대안들도 있다. 중앙행정기관 대신 공공기관 이전을 통한 혁신도시 건설 제안이나, 대학 이전을 통한 대학도시 건설 제안, 기업 이전을 통한 기업도시 건설 제안 등이 그 대표적인 예들이다.

그런데 이러한 중앙행정기관의 분산을 전제하지 않는 대안들은 균형발전의 효과성 측면에서 나름대로의 타당성과 설득력이 있지만, 다음과 같은 한계를 지닌다고 할 수 있다.

우선 무엇보다도 정책의 추진력과 실현 가능성에서 문제가 제기된다. 신행정수도 건설이 갖는 의미는 무엇보다도 선도와 솔선수범이다. 공공부문이 이전함으로써 민간부문의 이전을 유도하고, 공공부

문 중에서도 상위 권력기관이 이전함으로써 하위 권력기관의 이전을 이끈다는 것이다. 그런데 중앙행정기관은 이전하지 않으면서 공공기관만 이전하라는 것은 이전 대상 공공기관의 극렬한 반발을 불러일으키게 될 것을 쉽게 예측할 수 있다. 또한 공공 부문은 이전하지 않으면서 민간 부문만 이전하라는 것도 그 명분과 추진력이 떨어질 수 밖에 없다. 특히 대학이전이나 기업이전은 결국 그 추진 주체가 정부가 아니라 대학이나 기업의 손에 달려 있기 때문에, 정부가 이전을 유도할 수는 있을 지라도, 이를 강제할 방법은 없고 따라서 정책의 실현 가능성이 약할 수 밖에 없다.

두 번째, 혁신도시나 기업도시는 이미 현 정부가 균형발전을 위해 추진하고 있는 정책이다. 그런데 현 정부의 원래 구도에 의하면, 충청권 지역은 신행정수도가 건설되는 지역이기 때문에, 신행정수도의 직접적 혜택을 보지 못하는 다른 지역의 발전 수단으로서 혁신도시나 기업도시가 계획되고 있다. 즉 혁신도시나 기업도시의 입지에서 수도권과 충청권은 제외한다는 것이 현 정부의 지금까지의 공식적 입장이었다. 그런데 만약 신행정수도 후속 대책의 일환으로 신행정수도 후보지였던 공주연기 지역에 혁신도시나 기업도시를 대안으로 한다면, 이는 필연적으로 비충청권 지역에 돌아갈 개발 혜택을 잠식하는 것이 될 것이고, 따라서 비충청권 지역의 반발을 불러일으킬 가능성이 높을 뿐만 아니라 비충청권 지역의 발전에 오히려 부정적 영향을 미쳐 지역균형발전 효과도 약화시키게 된다.

다) 중앙행정기관의 분산을 전제하는 대안들의 타당성과 한계성

현재 제시되는 대안들 중에 중앙행정기관의 분산을 전제하는 대안들도 몇가지 형태로 제시되고 있다.

우선 가장 먼저 신행정수도를 계속 추진하자는 대안이 있는데, 이는 헌법재판소의 판결을 존중하려면 헌법 개정이라는 절차를 거쳐야 한다는 어려움이 있다. 신행정수도 계속 추진이라는 대안을 제외한 나머지 대안들을 신행정수도와 가장 유사한 순서로 살펴보면 다음과 같은 대안들이 있다.

우선 신행정수도에 가장 유사한 대안으로 헌법재판소에서 위헌으로 지정한 사안인 청와대와 국회만 빼고 나머지 모든 부처를 이전하자는 대안이 있다. 이른바 행정특별시 건설 대안이다. 그 다음에는 외교, 국방 등의 기능을 빼고 나머지 중앙 부처를 모두 이전하자는 주장이 있다. 이른바 행정도시 건설 대안이다. 또한 교육이나 과학, 혹은 기술 관련 중앙부처만 이전하자는 주장이 있다. 이른바 교육과학행정도시, 혹은 과학기술행정도시 건설 대안이다.

이러한 주장들이 모두 신행정수도 예정지역에 중앙행정기관의 상당수, 혹은 일부를 집중적으로 배치하자는 대안인데 반해, 혹자는 중앙행정기관을 전국에 고루 분산하여 배치하자는 주장을 펴기도 한다.

그러나 신행정수도를 제외한 나머지 대안들의 문제점으로는 다음의 두가지 점을 지적할 수 있다.

첫째로 행정의 효율성 문제이다. 만약 청와대 및 국회와 중앙행정부처가, 그리고 중앙행정부처들이 서로 서울과 충청 지역으로, 혹은 전국 각지로 공간적으로 분리된다면, 필연적으로 각 기관간의 업

무 연계의 어려움 및 국정운영의 비효율이 발생할 우려가 있다. 상식적으로 중앙행정부처가 모여 있으면 서로 업무 협조를 구하기가 쉬울 것인데, 이것이 공간적으로 분리되어 있다면 그만큼 행정의 효율성은 떨어질 수밖에 없다. 무엇보다도 우리나라와 같은 대통령제 국가에서 대통령과 물리적으로 떨어져 있는 장관과 차관들의 업무 수행성에서 여러 가지 제약이 가해질 수 있다. 또한 국회와 행정기능이 물리적으로 떨어져 있는 것도 상당한 행정의 낭비를 초래할 가능성이 높다. 실질적으로는 장관들이나 고위 공직자들이 서울에 별도의 사무소를 두고 그냥 머무를 가능성도 높다.

두 번째 문제점은 균형발전의 효과성 측면이다. 신행정수도 건설을 추진하는 가장 중요한 이유는 바로 권력의 지방 이전이다. 그런데 대통령이라는 권력의 최고 상징 기관이 이전하지 않는다면, 권력의 핵심은 여전히 서울에 머무른다는 것을 의미한다. 비록 일부 중앙부처들이 이전된다고 하더라도, 이들 중앙부처들의 통제권은 여전히 대통령이 위치하는 서울에 있게 되고, 균형발전의 효과성은 아주 제약될 것이다.

신행정수도의 효과성은 단지 공무원 2·3만명의 인구가 수도권에서 분산되고, 인구 50만명의 신도시가 충청 지역에 새로 건설된다는 의미를 훨씬 뛰어 넘는 차원에서 이루어진다. 만약에 그 정도 효과만을 생각한다면, 오히려 다른 대안들을 선택하는 것이 더욱 효율적이고 합리적일 것이다. 그러나 신행정수도의 의의는 바로 국가 권력의 중심이 이전한다는 것이고, 이는 단순한 이전 직장의 수나, 신도시의 인구 규모로 환원될 수 없는 것이라고 할 수 있다.

전체적으로 요약하자면, 현재 제안되고 있는 대안들은 다 나름대로의 장단점이 있으므로 무조건 배제하거나 해서는 안된다. 균형발전에 효과가 있는 내용이 담겨 있는 대안들의 장점을 십분 살려야 한다. 특히 공주연기라고 하는 신행정수도 후보지에 국한되지 않는 대안들은, 다른 지역의 발전을 위해서 잘 활용되어야 한다. 즉 여러 대안들이 병행되고 또 잘 결합되는 것이 중요하다.

그렇지만 어떠한 대안들도 신행정수도 건설에 비해서는 국가균형발전을 위한 선도성이나 효과성이 떨어진다고 판단할 수 밖에 없다. 가장 효과적으로 국가균형발전을 달성하기 위해서는 신행정수도를 계속 추진하는 것이 가장 올바른 대안으로 보인다.

4. 기존의 추진 과정의 반성과 향후 과제

1) 기존 추진 과정의 반성

현 정부가 추진하는 신행정수도 추진이 수도권 기능 분산과 국가 균형발전에 상당한 효과를 보일 수 있는 합리적 대안임에도 불구하고 이렇게 좌절되고 있는 이유는 무엇일까? 우선 무엇보다도 경국 대전까지 거슬러 올라가는 관습헌법이라는 기이한 논리를 가지고 신행정수도건설특별조치법을 위한 판결한 헌법재판소의 책임이 크다고 볼 수 밖에 없다. 그리고 그 배후에는 기본적으로 현 정부의 정책

을 무조건 폄하하는데만 몰두한 이른바 조중동으로 대변되는 서울기득권에 집착하는 중앙언론과, 한나라당 및 한나라당 소속 수도권 자치단체장의 정략적 의도가 담겨 있다고 할 수 있다.

그렇지만 보다 본질적으로는 신행정수도 건설이 충청권을 제외한 나머지 지역의 국민들의 전폭적인 지지를 받지 못했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그렇다면 왜 신행정수도 건설은 국민들 대다수의 지지를 받지 못했을까?

우선 현 정부의 신행정수도 추진이 대 국민 홍보나 설득 측면에서 실패한 측면이 크다는 점을 지적할 수 있다. 특별법이 국회에서 통과되었을 때, 신행정수도 추진의 법적인 뒷받침은 완벽하게 마련되었지만, 신행정수도가 지니는 역사적 중요성을 살펴볼 때, 지속적인 국민적 지지가 반드시 필요한 사안이 분명했다. 그렇지만 신행정수도 건설은 충청권을 제외한 나머지 지역의 주민들의 지지를 얻는데 별로 성공하지 못했다. 물론 일부 언론의 악의적 편파 보도의 탓도 매우 크지만, 그럼에도 불구하고 국민들이 갖는 의심이나 오해를 정부가 제대로 풀어주지 못한 책임이 있다. 예를 들어 신행정수도 건설 비용과 관련하여 실제 국가 재정을 투자하는 부분은 얼마 되지 않는데도 불구하고, 국민들 다수가 민간 투자 부문까지 포함한 신행정수도의 총사업비인 45조여원을 국가가 세금을 건어 재정에서 지출하는 것으로 오해했다는 점이라든가, 신행정수도가 수도권 안보를 포기하는 정책으로 비추어 진 점 등을 들 수가 있겠다.

둘째로 신행정수도 건설에 있어서 수도의 개념 설정이 불분명했다. 행정수도 건설과 천도가 어떻게 다른지, 수도와 행정수도는 어떠한 개념 차이가 있는지, 행정수도가 건설되면 현재 서울은 어떠한 위상을 갖는지에 대한 명확한 개념 설정과 비전 설정이 되지 않아서, 결과적으로 헌법재판소의 판결의 빌미를 만들어 준 측면이 있다.

그렇지만 무엇보다도 가장 큰 문제점은 신행정수도 건설이 단지 충청권에만 국한된 지역발전 수단으로 협소화되어 일반 국민들에게 이해되었다는 점이다. 따라서 신행정수도의 지지가 충청권 지역 너머로 확대되지 못했다. 그렇게 된 이유는 현 정부의 신행정수도 건설이, 현 정부가 신행정수도 건설과 동시에 추진하고 있는 균형발전 정책, 지방분권 정책, 수도권외의 새로운 관리 정책과 함께 서로 유기적으로 연관되어 있는 일종의 패키지 정책이라는 점을 제대로 국민들에게 전달하지 못했기 때문이다. 구체적으로 보면 신행정수도 건설이 진행되면 수도권도 지금보다 유리해 진다는 점을 수도권 주민들에게 설득하는데 성공하지 못했다. 또한 신행정수도 건설이 영호남지역이나 강원제주 등 비충청권 지역의 발전을 촉진하는 공공기관 이전 등의 정책과 함께 연결되어 있다는 점을 비충청권 지역 주민들에게 설득하지 못했다. 또 신행정수도 정책과 동시에 지방분권 정책이 적극 추진된다는 점도 널리 홍보하지 못했다.

이렇게 된 원인과 관련해서는 분권과 균형발전, 신행정수도라고 하는 현 정부의 이른바 3대 핵심 정책 중 신행정수도를 제외한 나머지 두 정책이 국민들에게 피부로 느끼는 가시적 성과를 별로 보여주지 못하는 과정에서 신행정수도만 지나치게 부각된 탓도 있다. 그리고 제도적 측면에서는 이른바 3대 특별법이 각기 분리된 법체계를 가졌다는 점과, 현 정부의 추진 체계 역시 각각의 국정과제 위원회로 분리되어 있었다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

덧붙여 신행정수도 건설이 통일이나 동북아 중심과 같은 미래의 국가 비전과 제대로 연계되지 못했다는 점도 지적할 수 있을 것이다. 충청권에 입지하는 신행정수도가 단지 충청권만의 지역발전을 위한 협소한 수단이 아니라, 국토의 분권분산형 발전의 시금석이 됨과 동시에 21세기 통일 한국을 지향하는 원대한 국가 발전 구상과 결합되도록 했다면, 좀 더 많은 국민적 지지를 획득할 수 있었을 것이다.

끝으로 충청권 자치단체나 충청권 시민사회단체의 책임도 있다. 충청권 주요 주체들도 신행정수도 특별법 제정 이후에는 신행정수도 건설을 기정 사실로 여기고, 중앙정부의 의지와 역량을 그냥 지켜만 보면서 의존한 측면이 많았기 때문이다. 충청권 주체들이 보다 적극적으로 나서서 신행정수도가 단지 충청권에만 혜택이 되는 것이 아니라, 국가 전체 및 타 지역 발전에도 도움이 된다는 점을 좀 더 많이 부각시키는 노력을 기울일 필요가 있었다.

이러한 반성을 토대로 하여 앞으로의 과제와 대안 선택의 방향을 모색할 필요가 있다.

2) 신행정수도 후속 대책의 과제와 대안 선택의 방향

개인적으로 볼 때, 국가 균형발전을 달성하기 위해서는 원래의 계획대로 신행정수도를 계속 추진하는 것이 가장 합리적인 대안이라고 판단된다.

그렇지만 현실적으로 헌법재판소의 결정을 인정한다고 한다면, 신행정수도를 계속 추진하기 위해서는 헌법 개정이라는 방법 밖에는 다른 방도가 없다. 그러나 이는 현재 정치지형과 국민정서 상 사실상 지금 당장 시행하기에는 쉽지 않다고 보아야 할 것이다. 따라서 부득이하게 신행정수도 건설은 중장기적인 과제로 남겨 놓을 수밖에 없어 보인다.

우선 지금 단기적으로 선택할 수 있는 대안으로는 신행정수도가 원래 의도한 목표나 지향점과 그나마 가장 유사한 대안을 채택될 수 있도록 하는 것이 우리의 앞으로의 과제라고 할 수 있다. 비록 최선은 못되더라도 그중 나은 차선택이 채택되도록 할 필요가 있는 것이다.

원래 신행정수도의 가장 중요한 건설 취지는 수도권 기능의 분산과 국토균형발전에 기여하는 것이었다. 신행정수도는 그 자체가 국토균형발전에 기여하는 바는 그리 크지 않지만, 이것이 계기가 되어 수도권 기능의 분산 및 국토균형발전을 선도하는 촉매제로 작용할 수 있었다. 이러한 측면에서 앞으로 우리의 과제 역시 수도권 기능 분산 효과와 국토균형발전 선도효과가 신행정수도에 가장 근접하는 수준의 대안을 발굴하는 것이다.

또한 향후 어떠한 정책이 시도되더라도 그 정책의 가장 중요한 열쇠는 특정 지역을 초월한, 그리고 단기간이 아닌 상당한 기간에 걸쳐 지속적으로 범국민적인 동의를 확보할 수 있느냐의 여부에 달려있다. 신행정수도 건설 정책이 충청권 외 다른 지역에서는 별로 환영받지 못했던 이유는 신행정수도가 충청권 이외 지역의 발전에는 별로 기여하지 못한다는 인식이 지배적이었기 때문이다. 따라서 신행정수도 후속 대책에 있어서는 충청권 외 다른 지역 주민들과의 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다고 보인다.

또한 앞으로의 대안은 현 정부의 다른 주요 국정과제인 국가균형발전 정책, 지방분권 정책들과 조화를 이루어야만 할 것이다. 이미 발표된 균형발전 촉진 정책과 상충하거나 이를 약화시키게 되는 대안은 대안으로서 적합하지 않다.

또 하나 대안 선택에서 중요한 측면은 정부정책의 연속성과 신뢰성 확보의 측면이다. 현 정부는 출범부터 지금까지 2년 여동안 신행정수도의 계속 추진을 국민들에게 약속해 왔고, 이미 공주연기지역을 신행정수도 후보지역으로 공표한 바 있다. 따라서 신행정수도 건설을 기정 사실로 알고 있었던 충청권 주민 및 공주연기 지역 주민들에게 정부 정책의 연속성 및 신뢰성을 보여주어야 할 필요가 있을 것이다.

< 참고 문헌 >

- 강현수, 2003, “지역균형발전과 신행정수도 건설” 지방분권운동대전본부, 콘라드-아데나워재단, 중앙일보, 대전일보 주최 『새정부와 국가균형발전 정책세미나 자료집』
- 강현수, 2003, “지방분권화시대 신행정수도 건설의 기본방향과 과제”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 『지방분권화시대 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설 공개토론회 자료집』
- 강현수, 2003, “행정수도 건설 성공 열쇠”, 한겨레신문 2003년 3월 20일
- 국토연구원 2003 『신행정수도 건설의 사회·경제적 파급영향 분석연구』
- 국토연구원의 6개기관, 2003 『행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사연구』, 2. 기획단, 1980 『행정수도 건설을 위한 백지계획(제2부)』
- 김용웅, 2004, “새행정수도 반대 주장도 검증받아야” 2004 12. 21일 한겨레 신문 기사
- 노무현 대통령 당선자 홈페이지 <http://www.knowhow.or.kr>
- 대한민국정부, 2000 『제4차 국토종합계획(2000-2020)』 .
- 박양호, 2003, “국토의 '위대한 균형'을위한 정책과제”, 국토연구원 간 월간 「국토」 2003년도 1월호
- 박양호, 김창현. 2003. 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』. 국토연구원
- 신행정수도후속대책위원회, 2004, 『신행정수도 후속 대책과 국가균형발전전략』
- 신행정수도건설추진위원회, 2004 신행정수도 건설기본계획(시안) 2004. 6.
- 안성호, 2003 “신행정수도건설의 논거와 과제”, 대한지리학회 「신행정수도건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄 자료집」
- 온영태, 2003 “신행정수도는 왜 필요한가?”, 대한국토·도시계획학회. 「신행정수도 건설정책 공개토론회 자료집」, 2003.1.27.
- 제16대 대통령직 인수위원회, 2003 『대화; 제 16대 대통령직 인수위원회 백서』

조규영, 2003 “신행정수도 건설에 따른 전국적 파급효과”, 충북개발연구원·동서경제학회 주최 『신행정수도 건설방안과 기대효과 세미나』.

최병선, 2004, “국가경쟁력 제고를 위한 국토균형발전 전략”. 환경재단 세미나 발표문

최상철 2004 “행정수도 이전의 7가지 문제점” 주간조선 통권 1790호 2004-02-12호

▣ 제2강연 발제문

신행정수도 후속대책과 국가발전전략

2004. 12

신행정수도 후속대책위원회

【목 차】

I . 신행정수도 후속대책 추진배경	1
1. 헌법재판소 위헌 결정의 주요내용	1
2. 후속대책의 필요성	2
II . 후속대책과 국가균형발전전략	4
1. 국가균형발전의 필요성	4
2. 국가재도약의 기본방향	6
3. 국가균형발전정책	7
4. 신패러다임으로 국가재도약 달성	12
III . 후속대책 추진체계 및 과제	13
1. 추진체계 및 원칙	13
2. 대안 마련 및 검토	15
(1) 대안검토 소위원회	15
(2) 후속대안 마련방향	16
(3) 그 동안 제시된 대안	17
(4) 대안선택 5대원칙 마련	24
IV . 문답 Q & A	27

I

신행정수도 후속대책 추진배경

1. 헌법재판소 위헌 결정의 주요내용

□ 최상철 등 169인이 제기(7.12)한 신행정수도건설특별조치법 위헌
확인 헌법소원에 대해 헌법재판소가 위헌 결정(10.21)

○ 특별조치법의 효력이 상실되고 사업추진이 중단

□ 인용결정 내용

○ 수도의 소재지는 불문헌법에 해당하므로 수도의 소재지를 변경하기
위해서는 국민투표를 거쳐 헌법에 새로운 수도 소재지 조항을
명시하는 헌법개정 필요

○ 수도는 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재
지를 의미하며 입헌국가의 규범적 요청에 부합하는 수도의
특징으로서 입법기관인 국회와 대통령의 직무 소재지를 필수적
요소로 정의

□ 인용결정의 효력

○ 근거법률의 상실로 추진위원회는 자동 해산하고, 이전계획·
건설기본계획 등도 효력 상실

○ 특별조치법 규정에 의거 지정된 토지거래허가 특례지역과 개발
행위허가 제한조치도 자동 해제

○ 다만, 토지거래 허가구역·투기지역 지정 및 개발행위 제한 조치
등은 국토계획법·소득세법 등에 의해 건교부·재정부에서
지정하였으므로 계속 효력을 유지

2. 후속대책의 필요성

- 현재의 결정으로 신행정수도 건설사업이 전면 중단됨에 따라,
 - 신행정수도 건설을 전제로 추진한 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전, 수도권 발전정책 등의 균형발전정책 추진일정의 조정이 불가피

- 헌법재판소의 결정은 수도이전의 절차상 문제에 한정된 것이므로, 국토균형발전 및 수도권 과밀해소를 위한 노력은 흔들림 없이 계속 추진해야 할 과제
 - 현재의 결정 내용을 반영하면서 분권과 균형발전, 수도권 과밀 해소의 취지와 효과를 살릴 수 있는 대안을 제시할 필요

- 언론·전문가 등이 여러 대안을 제시하고 있으나, 아직 대안의 구체적인 내용에 대한 논의가 없는 실정으로
 - 현 상황이 장기화될 경우 균형발전 정책의 효율적 추진에 차질을 빚을 우려

- 범 국민적인 여론 수렴을 통해 국민적 공감대를 얻을 수 있는 대안을 조속히 마련하되,
 - 합리적이고 현실성 있는 대안 마련이 필요

〈국가균형발전을 위한 시·도지사 간담회 주요내용〉

□ 회의 개요

- 일시 및 장소 : 11.26 11:00~14:00, 총리공관
- 참석
 - 정부측 : 국무총리, 후속대책위원장, 균형발전위원장, 국무조정실장, 행자·건교부 장관 등
 - 지자체 : 15개 시·도지사(서울·경기는 부시장·부지사참석)
- 안건 : ① 신행정수도 후속대책 추진계획
② 공공기관 지방이전 및 수도권 발전정책

□ 주요 발언 내용

- 충청권 단체장은 신행정수도의 조속한 재추진을 주장하였으며,
- 여타지역 단체장은 국가균형발전 및 지방분권 정책의 차질없는 추진과 낙후지역 개발의 지원을 요청

□ 시·도지사 합의사항

- ① 국가균형발전정책 및 지방분권정책의 추진 협력
- ② 낙후지역 발전대책을 병행 추진
- ③ 후속대책 수립시 충분한 논의 및 국민적 공감대 형성
- ④ 후속대책 수립을 가능한 조속히 마무리
- ⑤ 후속대책이 결정되면 공동으로 지지·노력
- ⑥ 시·도지사 간담회의 수시개최 및 의견수렴

Ⅱ

후속대책과 국가균형발전전략

1. 국가균형발전의 필요성

□ 우리나라는 좁은 國土에 많은 人口가 살고 있는 조밀한 국가이며, 부존자원도 빈약

○ 9.9만km²에 불과한 국토(남북한 22.2만km²)에 4,700만명(남북한 6,900만명)의 人口가 살아가야 하는 세계 3위의 고밀도 국가

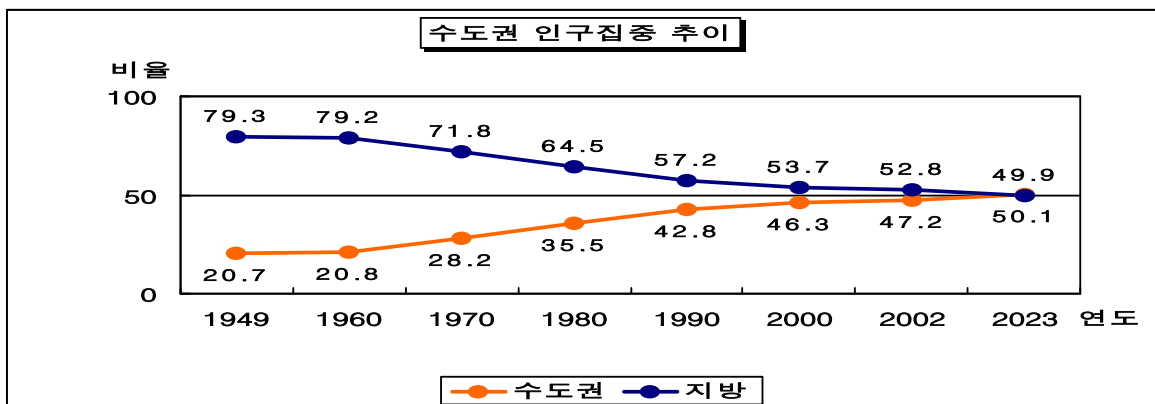
※ 국토순위(110/206), 인구순위(26/228), 소득순위(12/86)

○ 국토의 65%가 山地이고 都市的 용도로 이용하고 있는 가용토지면적은 전체의 5.8%(5,752km²)에 불과

※ 외국의 도시적 용지비율 : 일본 7.1%, 영국 13%

□ 그동안 우리는 성장거점 위주의 경제발전정책을 추진한 결과 세계에 유례없는 수도권 집중을 초래

○ 국토면적의 11.8%인 수도권에 인구의 47.2%가 집중 (일본 32%, 영국 12.2%, 프랑스 18.7%)



- 대부분의 지방에서 인구가 지속적으로 감소하고 있으나, 경기도는 '98년 이후 127만명의 인구가 순유입
- 100대 기업본사 92%, 공공기관 85%, 제조업체 57%가 집중되어 있고, 금융거래와 조세수입도 70%를 차지

□ 과도한 수도권 집중은 삶의 질을 악화시키고 지역간 격차를 심화시킴으로써 국가 경쟁력을 약화

- 수도권의 주택보급률은 92%(서울 86%)에 불과하고 교통혼잡, 환경오염 등의 문제도 심각

※ 수도권 교통혼잡비용 : '93년) 2.9조원 → '02년) 12.4조원
 수도권 SOx · NOx배출량 : OECD의 9배와 51배('01년)

- '01년도 수도권의 GRDP는 '89년 전국평균에 비하여 8.5배 성장한 반면, 같은 기간동안 불과 지방은 2.2배 성장

- 그 결과, 국가경쟁력(IMD)도 하락('02년 29위→ '04년 35위)

※ 국가경쟁력('04 IMD) : 싱가포르 2위, 홍콩 6위, 태국 10위, 대만 12위

☞ 수도권과 지방의 격차가 계속 벌어지는 이중구조로는 세계화 · 지방화 시대에 능동적으로 대처하기 곤란

- 수도권과 지방이 갈등을 극복하고 상생발전할 수 있는 적극적인 국토균형발전 전략이 필요

2. 국가재도약의 기본방향

- 참여정부는 2020년을 겨냥한 국가발전 전략으로서 「신국토구상(‘04.1.29)」을 마련
 - 이중에서도 국토균형발전을 핵심 추진전략으로 선정하고 적극 추진중
 - “수도권과 지방이 상생발전하는 경쟁력 있는 국토를 조성”하기 위해 4대 전략을 설정

「균형」 있는
국토발전전략 추진

수도권과 지방의 특성과 잠재력에
적합한 발전전략을 추진하여 통합적
균형국토 조성

「성장」 하는
자립형 지방화 촉진

한국형 지역혁신체제를 완성하기
위한 거점 개발

「혁신」 하는
국토토대 구축

국토균형발전과 지방화를 지원하기
위한 인프라 확충

「지속가능」 한
국토실현전략 강구

환경문제, 고령화 등 정책여건
변화에 능동적으로 대응

- 국토균형발전을 추진하기 위해 지방분권 및 동북아 경제중심 프로젝트도 상호 유기적으로 연계된 통합 패키지 정책으로 추진

3. 국가균형발전정책

(1) 3대 특별법 제정 - 제도적 기반 확립('04.4월 발효)

□ 신행정수도 건설을 통해 국가운영 패러다임을 수도권집중에서 지방분산으로 전환하는 계기 마련 [신행정수도건설특별조치법]

- 서울이 독점하던 정보생산, 정책결정기능 등을 각 지역이 분담함으로써 지역간 협력과 보완 구조로 전환

※ 헌법재판소의 위헌결정(10.21)으로 특별조치법은 실효되고, 신행정수도 건설사업도 중단

□ 자립형 지방화를 위한 지방주도의 국가균형발전 시책 본격 추진 [국가균형발전특별법]

- 지역전략산업 육성과 산·학·연 연계, 산업클러스터 형성 등을 통한 자립역량을 강화
- 지역문화·관광 육성, 낙후지역 개발 등을 통하여 지역간 불균형 시정

□ 지자체의 자체역량과 자율성 제고로 지방분권의 실질적 효과를 획기적으로 가시화 [지방분권특별법]

- 지방교육자치제, 자치경찰제 도입 등으로 중앙정부 권한을 지방에 단계적으로 이양
- 국고보조사업의 자주재원화, 지방양여금의 교부금화, 지방교부세율 인상 등 지자체 재정운용의 자율성 증대

(2) 신 행정수도 건설 추진

- 그 동안 참여정부는 분권·분산형 국토형성을 위한 선도사업으로 신 행정수도 건설을 추진
 - 전국 주요도시로부터 2~3시간 이내에 접근이 가능하므로 행정수도를 국토·도시 네트워크의 중심으로 하는 균형발전전략 추진이 가능
- '07년 하반기 착공, 2012년 이후 단계적 이전을 목표로 입지선정, 국가기관 이전계획 수립 등을 추진
 - 중앙행정기관 및 소속기관(73개)을 단계적으로 이전하는 내용의 「국가주요기관(행정부) 이전계획」 확정·고시(8.10)
 - ※ 국회·대법원·헌법재판소 등 헌법기관은 각 기관이 이전을 희망하는 경우 이를 종합하여 별도로 국회 동의 요청
 - 행정수도의 성격, 도시개발방향, 비용 및 재원조달방안 등을 담은 「건설기본계획」 확정·고시(8.10)
 - 후보지에 대한 객관적이고 공정한 평가와 국민의견 수렴을 거쳐 연기·공주로 입지 확정(8.11)
 - 입지확정지역 및 주변지역에 대한 부동산투기방지 및 난개발 방지를 위한 종합적인 대책 시행

현재의 위헌결정으로 신 행정수도 건설사업이 중단되었으나, 국가균형발전을 위한 근본 취지를 살리기 위해 신 행정수도 후속대책위원회 발족(11.18)

(3) 수도권 발전방안 마련

☐ 수도권 과밀 해소

- 신행정수도 후속대책 마련, 공공기관 지방이전과 연계한 혁신 도시 건설 등을 통해 인구분산을 추진

☐ 수도권을 국제경쟁력을 갖춘 동북아 거점지역으로 육성하기 위한 수도권 발전방안 발표(8.31)

- 인구안정화 기조를 바탕으로 경쟁력 증진, 삶의 질 향상, 단계적인 규제개혁의 프로그램 제시

☐ 지식정보·금융·물류산업 육성 등 수도권의 질적 발전을 통한 경쟁력 증진

- 서울은 동북아 금융·국제비즈니스 허브, 인천은 교통·물류 중심도시, 경기도는 첨단산업 메카로 육성

☐ 수도권 주민의 삶의 질 향상을 위해 환경적으로 지속가능하고 역사와 문화가 살아있는 도시공간으로 조성

- 대기·수질 오염총량제 시행 및 주거환경·교통체계 개선 방안 강구

☐ 균형발전 추진단계에 맞추어 규제를 단계적으로 개혁

- 당분간 공장총량제 등 현재의 정책기조를 유지하면서, 경쟁력 강화를 위하여 첨단산업 규제를 선별적으로 개선

(4) 공공기관 이전 및 혁신도시 조성

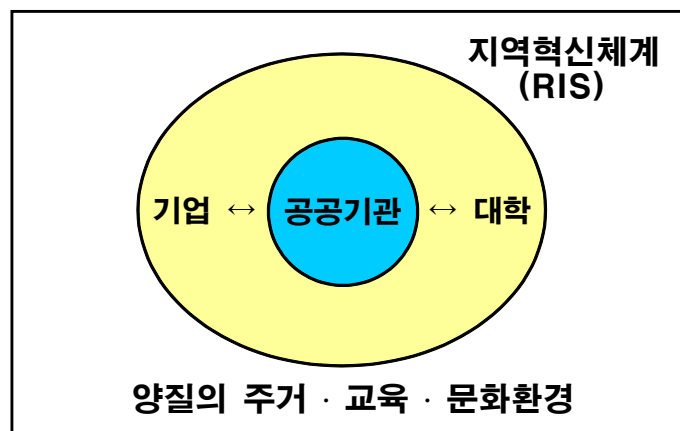
□ 혁신도시 건설을 통한 수도권 소재 공공기관의 지방이전방안 발표(8.31)

- 수도권 소재 268개 공공기관중 180~200개 기관의 지방이전 검토
 - 지역산업과 연관성이 높거나 시너지효과가 기대되는 공공기관을 기능별로 묶어 관련 시·도별로 집단이전
 - 집단이전하지 않는 나머지 기관은 지역간 형평, 기관의 특성 등을 고려하여 개별이전

□ 공공기관 이전과 연계하여 혁신도시를 건설하여 지방의 활력을 제고하고 균형발전을 선도하는 거점으로 육성

- 광역적 관점에서 기존도시, 산업단지, 대학 등과의 연계성을 고려하고, 첨단정보통신체계와 쾌적한 생활여건을 갖춘 도시로 건설
- 구체적인 입지는 중앙과 지방이 추천한 후보지에 대해 전문가로 구성된 평가위원회의 평가를 거쳐 결정

< 혁신도시의 개념 >



(5) 지방분권

□ 수직적·집권적·권위적 지배구조의 한계를 극복하고, ‘분권과 자율’에 기초한 중앙과 지방의 파트너십 구축

○ 지방분권과 공공기관 지방이전 등의 분산정책을 병행추진하여 모든 지역의 잠재능력과 국가 역량을 극대화

※ 지방분권특별법('03.12)에 기초하여 권한·사무의 지방이양, 지방 재정 확충, 주민참여 확대 등 지방분권 추진

□ 지방분권의 주요 과제

과 제	주요 내용
① 중앙-지방간 권한 재배분 가. 중앙권한의 지방이양 나. 특별지방행정기관 정비 다. 교육자치제도 개선 라. 자치경찰제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능중심으로 일괄이양 ○ 권한이양과 재정이양을 연계 ○ 유사·중복기능 일원화 ○ 현지성이 강한 집행기능 지방이관 ○ 단위 학교의 자율적 운영시스템 구축 ○ 일반자치와 교육자치간 연계성 강화 ○ 지역특성에 부합하는 치안행정 실현 ○ 주민친화적 지역치안시스템 구축
② 획기적 재정분권의 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 권한이양과 연계한 관련재원 지방이양 ○ 교부세 배분방식 단순화로 지방재정 운용 투명성 제고
③ 지방의 자치행정역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치조직·인사권 확대 ○ 정부간, 민관간 인사교류 활성화
④ 중앙-지방간 협력체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분쟁조정기능 강화 ○ 지역발전투자협약제도 활성화

4. 新패러다임으로 「국가 재도약」 달성

- 참여정부는 혁신주도형 발전패러다임을 근간으로 하여, 지방화 전략(신행정수도 후속대책, 국가균형발전, 지방분권)과 세계화 전략(수도권 재정비, 동북아 경제중심 프로젝트, 기술혁신 및 혁신클러스터 육성)을 적극적으로 추진
 - 분권을 통한 지방자치역량 강화로 내적 발전잠재력 제고
 - 분산을 통한 국토개편과 동북아경제중심 전략의 추진으로 한반도 전체의 국가 경쟁력 강화
- 지방분권과 지방분산 전략은 상호 유기적으로 연결된 통합 패키지(Package) 정책
 - 특히, 신행정수도 후속대책은 수도권 재정비와 균형발전 정책, 지방분권 등 상호 연관된 모든 정책의 구심점이 되므로 매우 중요
- 참여정부는 이들 정책을 통합적으로 추진함으로써, 수도권과 지방의 상생을 통해 국민통합을 이루고,

⇒ 국민소득 2만불 시대를 여는 ‘국가 재도약’을 반드시 실현해 나갈 것임

Ⅲ

후속대책 추진체계 및 과제

1. 추진체계

(1) 추진체계

□ 현재결정 후속조치 및 대안검토, 추진방향 결정 등을 위해 국무총리 산하에 「신행정수도의건설을위한특별조치법」 위헌 결정에따른 후속대책위원회」를 구성(11.18)

- 대책위 활동의 실무적 뒷받침을 위해 기존 추진단을 개편하여 대책위의 사무국 성격인 「기획단」을 설치

□ 대책위원회의 구성

- 대책위는 관계장관·민간전문가 등 30인 이내의 위원으로 구성하고, 국무총리와 민간인(최병선) 공동위원장 체제로 운영
 - 정부위원(12인) : 국무총리, 재경부·교육부·국방부·행자부·문화부·농림부·산자부·환경부·건교부·예산처장관, 대통령비서실 정책기획수석
 - 민간위원(18인) : 도시계획 및 국토건설 분야와 경제·사회·문화·행정 등 관련분야의 학식과 경험이 풍부한 자중에서 국무총리가 위촉
- 조직 구성을 위한 제도적 근거로 대통령훈령 제정(11.15)

(2) 추진 원칙

① 현재의 결정내용을 반영

- 헌법재판소의 결정을 반영할 수 있는 후속대안을 논의

※ 현재는 “수도의 소재지는 관습헌법·불문헌법에 해당하므로 수도의 소재지를 변경하기 위해서는 국민투표를 거쳐 헌법개정 필요”

- 수도는 “국민의 대의기관인 의회를 통한 입법기능이 수행되고 대통령의 대내외적 활동이 수행되는 장소”라고 정의

② 국가균형발전을 위한 합리적인 대안을 도출

- 국가균형발전의 큰 틀에서 접근하여 수도권과 지방이 연계 발전할 수 있도록 합리적인 후속대안을 마련

③ 국민여론 존중

- 전문가, 시민단체 등 각계의 의견과 국민여론을 폭넓게 수렴
- 국민들이 공감하고 선호하는 대안을 마련하고 국민적 합의를 바탕으로 후속대책을 추진

④ 국력낭비를 최소화하기 위해 신속히 매듭

- 후속대책 수립이 지체될 경우 지역갈등이 재연될 가능성이 있고, 관련 균형발전시책도 지연될 우려가 큼
- 국민여론을 충분히 수렴하되 가급적 조기에 대책수립을 마무리

2. 대안 마련 및 검토

(1) 대안검토 소위원회

- 신행정수도후속대책위원회 내부에 후속대책 수립업무를 효율적으로 지원하기 위한 대안검토 소위원회를 구성·운영
 - 소위원회의 역할은 신행정수도건설 후속대책의 세부 대안 검토, 제기된 주요 대안 분석 및 평가 그리고 최종대안 마련에 있음

□ 구성 및 운영

- 신행정수도후속대책위원회 위원(총30인) 중 지역 및 전문분야별 대표성을 고려하여 총 7인으로 구성

구 분	위 원
정부위원(2)	행정자치부장관, 건설교통부장관
민간위원(5)	신환철(전북대 교수), 이규방(국토연구원 원장), 이학영(한국YMCA전국연맹사무총장), 하인봉(경북대교수), 황희연(충북대 교수)

* 소위원장은 호선으로 이규방(국토연구원 원장)위원이 선출

- 회의는 원칙적으로 매주 개최하되, 필요시 수시로 회의 개최

(2) 후속대안 마련 방향

□ 각계 전문가의 다양한 의견과 국민여론을 수렴하기 위하여 후속대안 마련작업을 단계적으로 추진할 계획

① 대안모색 단계 : 다양한 대안이 제시되고 대안별 장단점 및 효과에 대한 활발한 논의를 전개

- 학회·시민단체 등이 주관하는 민간차원의 전문가 토론회 등을 통하여 제시되는 다양한 대안을 수렴
- 지역별 토론회 개최를 통하여 지역여론도 최대한 수렴

② 대안검토 단계 : 제기된 대안을 분석·평가하고 국민적 공감대가 높은 유력대안을 도출

- 대책위 중심으로 공론화 과정에서 도출된 다양한 대안들을 분석
- 국민·전문가 등에 대한 여론수렴결과 공감대가 높은 유력대안을 도출하고 구체적으로 검토

③ 대안결정 단계 : 유력대안에 대한 여론수렴 후 국민다수가 공감하는 최종대안을 결정

- 국회특위 등을 통하여 주요 대안에 대하여 충분히 논의하고 국민여론을 수렴
- 정부는 국회의 논의와 국민여론 수렴결과를 토대로 국민의 의사가 충분히 반영된 최종대안을 결정

(3) 그 동안 제시된 대안

가. 개요

① 중앙행정기관 이전을 전제로 하는 대안

대 안	주요내용
행정특별시	· 청와대를 제외한 중앙부처 이전
행정중심도시	· 청와대 및 외교·안보 관련부처 제외한 중앙행정부처 이전
교육과학행정도시	· 교육 및 과학 관련부처 이전
행정기능 전국분산	· 행정기능을 전국으로 확대하여 이전

② 중앙행정기관 대신 공공기관·기업·대학을 이전하는 대안

대 안	주요내용
혁신도시	· 공공기관 이전하여 경제 지역거점 육성
기업도시	· 경제활동 활성화 위해 자족적 복합도시 건설
대학도시	· 서울대 버금가는 대학도시 건설

③ 중앙행정기관을 이전하지 않는 대안

대 안	주요내용
지역개발	· 지역경제 활성화 및 낙후지역 개발
지방분권 및 지방재정지원 확대	· 지방정부 권한이양 및 재정지원 강화

나. 주요내용

① 행정 특별시

- 청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이전하고, 법적으로 특별시 지위를 부여
- 황희연 충북대학교수, 류중석 중앙대학교수 서의택 부산외대총장, 남기헌 충청대학교수 등 제안
 - 권용우 성신여대학교수, 조명래 단국대학교수의 경우 청와대와 외교·안보 관련부처를 제외한 중앙부처를 이전하고 법적으로 특별시 지위를 부여하는 방안을 제안

<제안자 발언록>

- 황희연 교수 : “신행정수도 건설의 대안적 정책사업으로 특별행정도시 건설을 제안”(11. 26 충청권 3개 지방연구원 주관 「신행정수도 대책모색 전문가 대토론회」)
- 류중석 교수 : “연가·공주 지역을 활용해 건설하는 인구 50만명 안팎의 특별행정시를 중심으로 대전, 오송, 청주 등과 연계해 하나의 성장권역을 만들 수 있다. 특별행정시에는 중추행정기능과의 시너지를 높이기 위해 교육, 문화, 정보기능을 합쳐야 바람직”
- 서의택 교수 : “기존 예정지를 활용해 50만명 내외의 인구를 수용할 수 있는 특별행정시를 제안”
- 권용우 교수 : “청와대와 외교·안보 부처만 남긴 채 나머지 행정부처를 당초의 신행정수도 예정지로 옮기는 방안을 검토해 볼 수 있다 이는 서울과 연기·공주에 두 개의 행정특별시가 들어서는 2극형 수도유형으로 독일과 비슷한 형태”
- 조명래 교수 : “국가 중추 행정기능이 입지한 도시로 21세기 한국사회를 선도할 모델도시로 육성해야 한다 서울의 위상 유지를 위해 상징성이 큰 청와대, 외교·안보부처, 재경부, 법무부 등을 제외한 나머지 행정부처를 이전하는 ‘특별행정시’ 도입 방안을 제시”

(11. 29 대한국토도시계획학회·경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)

② 행정중심도시

- 청와대 및 외교·안보 관련 부처를 제외한 중앙행정부처의 대부분을 이전하여 행정중심의 도시를 건설
- 윤철현 동아대교수, 김안제 전신행정수도추진위원장, 이광운 성균관대교수, 권오혁 부경대교수 등 제안

<제안자 발언록>

- 윤철현 교수 : “국가 균형발전을 위해서는 행정기능을 독립적으로 수행하는 ‘특화된 행정도시’가 필요하다 이 도시는 서울권, 광주권, 부산권 등 주요거점의 유기적 발전을 매개하는 중심지가 될 것”
(11. 29 대한국토도시계획학회·경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 김안제 전추진위원장 : “청와대와 국방·외교·통일 등 안보 기능만 서울에 남겨두고 세종로 정부중앙청사와 과천정부청사가 함께 옮긴다”
(10. 27 서울신문 「신행정수도 대안과 해법 관련 인터뷰」)
- 권오혁 교수 : “연기·공주에 정부투자기관·산하기관은 물론 현재 과천의 경제부처, 헌법재판소, 대법원 등을 점진적으로 이전하는 ‘종합행정타운’제안”
(12. 01 열린우리당 주최 「후속대안 모색을 위한 전문가 토론회」)

③ 교육과학행정도시

- 교육 및 과학 관련부처(교육부·과기부·산자부·정통부 등)을 선별 이전하여 교육과학의 특성화를 가진 행정타운을 건설
- 한나라당, 이현수 서울대교수 및 임창복 성균관대교수, 허재완 중앙대교수 등 제안

<제안자 발언록>

- 한나라당 : “과학기술 부총리 및 교육 부총리 산하 7개 부처 이전, 사실상 제2수도로 육성”

(9. 23 한나라당 「수도이전대책특별위」 보도자료 - 현재결정전)

- 이한구·최경환 의원 : “충청권 특성을 최대한 살려 과학기술 메카로 발전할 수 있도록 과학기술 부총리를 포함하여 과학기술 관련부처와 산하기관을 충청권에 이전”

(10. 25 한나라당 「현재 판결에 따른 향후 당 대응방향」 보도자료)

- 허재완 교수 : “인구 40만 1500만평 규모의 복합형 교육도시를 조성하는 것이 가장 바람직하다”

(11. 29 대한국토도시계획학회·경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)

④ 행정기능 전국 분산

- 정부의 주요 행정기능을 충청권뿐만 아니라 전국으로 확대, 이전하는 방안
- 김의준 연세대교수는 정부의 주요행정기능을 전국으로 확대 이전방안 제시

<제안자 발언록>

- 김의준 교수 : “전국을 4~8개 지역으로 구분, 각 지역의 성장 잠재력과 지역 특화를 감안해 행정기능을 분산시키고 산업 또는 행정영역별 수도 기능을 수행할 수 있도록 하는 방안을 제시”

(12. 8 건설교통혁신포럼 주최 「SOC 투자확대를 통한 국민경제 활성화 대토론회」)

⑤ 혁신도시

- 공공기관을 이전하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성하고 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하기 위한 혁신도시를 건설

※ '04.8월 국가균형발전위원회에서 2012년 이전에 공공기관 이전을 완료하는 계획을 포함한 혁신도시건설 방안을 발표

- 권용우 성신여대교수, 정부관계자 후속대안의 하나로 언급

<제안자 발언록>

- 권용우 교수 : “수도권 소재 200여개 공공기관을 충청권 등 전국에 분산 배치하되 지역내 기업/대학/연구소와의 협력을 통해 개발하는 ‘혁신도시 건설’도 생각해 볼 수 있다”
(11. 29 대한국토도시계획학회 · 경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)

⑥ 기업도시

- 산업입지 확보와 경제활동 활성화를 위해 주로 민간기업이 개발주체가 되어 자족적 복합기능도시를 건설
- 김선덕 건설전략연구소장, 이원호 광운대교수 등 제안

<제안자 발언록>

- 김선덕 소장 : “정부는 충청권에 기업도시를 허용하고, 대전 대덕밸리를 중심으로 한 산학연구단지의 활성화”
(10. 22 조선일보 「현재 위헌판결에 따른 충청권 경제 해소 관련 전문가 인터뷰」)
- 이원호 교수 : “민간주도의 복합기능을 갖춘 기업도시 건설”
(12. 8 건축학회 전문가 간담회)

⑦ 대학도시

- 교수와 학생이 24시간 학문연구에 전념할 수 있는 공간구조를 갖는 대학도시를 건설
- 권용우 성신여대교수, 이우종 경원대교수 등 제안

<제안자 발언록>

- 권용우 교수 : “충청권에 있는 국립대를 통합해 서울대에 버금가는 대학으로 육성하는 방안도 현실적인 대안이 될 수 있음”
(11. 29 대한국토도시계획학회 · 경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 이우종 교수 : “대학도시를 건설하고, 수도권외 명문대학을 대거 이전하는 방안을 제시”
(10. 28 중앙일보 기획 시론 「충청권에 대학도시 만들자」)

⑧ 지역개발

- 국내외 관광객 유치를 통한 지역경제 활성화와 지역간 균형 발전, 동서화합 등을 위해 남해안 개발을 추진
- 최상철 · 유우익 서울대교수, 이정록 전남대교수 등 제안

<제안자 발언록>

- 최상철 교수 : “충청권은 그냥 두어도 발전한다. 진정한 지역균형 발전은 낙후된 영호남의 남해안을 개발하는 것임”
(11.5 한나라당 지역화합특별위원회 주최 「수도이전 대안 열린 세미나」)
- 유우익 교수 : “서울과 수도권의 과밀해소 및 균형발전을 이룰 수 있는 대응축이나 거점은 과밀의 중심으로 부터 가장 멀고 낙후한 곳에서 찾아야 하며 그 대안으로 남해안 국제관광벨트 개발”
(10. 28 중앙일보 기획 시론 「남해안 관광벨트 만들자」)

⑨ 지방분권 및 지방재정지원 확대

- 중앙부처를 지방으로 이전하지 않고 지방정부로 권한이양과 재정지원을 강화하여 국가균형발전을 추진
- 최막중 서울대교수, 정세욱 공공자치연구원장, 이명박 서울시장 등 제안

<제안자 발언록>

- 최막중 교수 : “지방정부가 직접 권한과 재정을 갖추고 균형발전 전략을 추진하는게 바람직“
- 정세욱 원장 : “지역균형발전을 위해 지자체에 더 많은 권한과 재정지원을 하는게 중요”

(10. 23 한국경제신문 「신행정수도특별법 ‘위헌’이후 전문가 인터뷰」)

- 이명박 시장 : “균형발전이 정부의 목표라면 중앙정부를 옮기는 것보다 지방정부에 권한을 부여하는 것이 훨씬 효과적“

(11. 4 Korea Times 「신행정수도특별법 ‘위헌’이후 인터뷰」 자료)

(4) 대안선택 5대원칙 마련

□ 실행정수도 후속대책과 관련하여 그 동안 각계 각층에서 다양하게 제기한 10여개 대안을 선택하기 위해서 대안선택 5대원칙을 확정

- 대안선택원칙은 그 동안 각종 토론회·간담회와 언론보도 등 대안모색에 대한 공론화 과정에서 제기된 의견 등을 반영하여 마련

□ 대안선택의 5대원칙

- ① 헌법재판소의 결정내용을 반영
- ② 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행
- ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설
- ④ 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용
- ⑤ 국가균형발전시책(공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진

①

헌법재판소의 결정내용을 반영

- 헌법재판소는 수도의 소재지는 관습헌법사항이므로 수도의 소재지를 변경하기 위해서는 헌법개정절차가 필요하다고 결정
 - ※ 수도를 결정하는 결정적 요소로 입법기관의 직무소재지와 대통령의 활동이 수행되는 장소라고 명시
- 헌법재판소의 결정으로 신행정수도 건설을 계속 추진할 수 없게 되었으므로 헌법재판소의 결정내용과 배치되는 대안은 선택하기가 곤란

②

수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행

- 수도권 과밀해소와 국가균형발전의 필요성에 대해 국민적 공감대가 광범위하게 형성
- 후속대안은 국가균형발전의 큰 틀 안에서 공공기관 지방분산, 혁신도시 등의 관련정책을 효과적으로 견인하는 「균형발전 선도도시」로서의 기능이 중요

③

중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설

- 공공기관이나 민간기업의 지방이전 등 정책을 통한 국가균형발전을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙행정기관이 솔선수범하여 우선적으로 이전하는 것이 필요
- 한편, 대안도시는 행정기능 뿐만 아니라 도시의 자족성 확보를 위해 교육·연구·문화 등 다양한 기능의 혼합이 필요

④

연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용

- 연기·공주지역은 신행정수도 후보지 평가결과 접근성, 환경성 등 입지적 측면에서 우수하며
 - － 경제·사회적으로 파급효과가 전국에 고루 미칠 수 있어 균형발전효과 측면에서도 최적지로 평가된 바 있음
- 후속대안의 입지선정을 둘러싼 소모적인 지역갈등을 예방하기 위하여도 후속대안에서도 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용할 필요

⑤

국가균형발전시책(공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진

- 국가균형발전은 다양한 시책들이 상호 연계되어 조화스럽게 병행 추진되어야 실질적인 효과를 얻을 수 있을 것임
- 그동안 추진해온 공공기관 지방이전 및 수도권 발전대책 등은 후속대안과 밀접한 연관이 있으므로 함께 병행하여 추진
- 지방분권은 수도권 인구집중, 지역격차 심화 등 제반여건을 고려하여 지역격차를 완화하는 방향으로 지속적인 확대가 필요
 - ※ 정부는 중앙권한 지방이양, 지자제 확대 등 지방분권을 강화하여 왔으나 지방분권 시책만으로는 국가균형발전의 효과를 기대하기 어려움
- 낙후지역 개발은 「전국 어디서나 고루 잘 사는 나라 건설」이라는 기본적인 틀에서 이들 지역주민들의 정주여건 향상을

위하여 계속 시행되어야 함

1. 위헌결정된지 얼마 되지 않았는데 너무 서두르는 것은 아닌지 ?

- 정부는 현재의 특별조치법 위헌결정에 따라 신행정수도 건설사업을 중단하였으나
 - 신행정수도건설과 연계하여 추진하고 있던 공공기관 지방이전, 신수도권 발전방안 등 국가균형발전 시책의 추진에 차질을 빚을 우려가 있을 뿐만 아니라
 - 충청권에서는 신행정수도의 재추진을 강력히 요구하고 있어 지역갈등이 재연될 우려도 발생
- 특별법이 절차적 측면에서 문제가 되어 위헌결정 되었으나, 수도권 과밀 해소와 지방 균형발전이라는 국가균형발전의 필요성에 대한 국민적 공감대는 형성되어 있으므로
 - 신행정수도를 대신하여 국가균형발전을 선도할 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요
 - 구체적인 대안에 대하여는 전문가와 국민의 광범위한 여론을 수렴하여 검토해 나갈 계획

2. 신행정수도 후속대책이 갖는 의미는 ?

□ 수도권 과밀과 국토 불균형의 폐해를 시정하고 수도권과 지방이 상생·공존하기 위해서는 특단의 대책 필요

- 전국토의 11.8%에 불과한 수도권 지역에 전체 인구의 47.6%가 거주
- 기능적 측면에서도 수도권에는 정치·경제·사회·문화·교육·금융 등 모든 기능이 집중

※ 제조업체의 56.7%('02년), 20대 주요 명문대학의 65%, 공기업 본사의 84.8%, 중앙행정기관의 83.6%, 100대기업 본사의 92%가 위치

□ 신행정수도 건설은 국가균형발전을 위한 핵심정책이었으나, 헌법재판소의 위헌판결로 인하여 추진이 중단

- 그럼에도 불구하고 국가균형발전과 수도권 과밀해소에 대한 필요성은 여전히 국민대다수가 공감하고 있으며, 시급히 해결되어야 하는 국가적 과제임
- 따라서 현재의 결정을 반영하면서 국민 모두가 공감할 수 있는 새로운 정책대안을 제시하여 지속적으로 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 도모할 필요

3. 대안 마련을 위한 구체적인 여론수렴 방안은 ?

☐ 후속대책 및 대안은 무엇보다 국민 다수의 합의와 지지를 바탕으로 추진하여야 하므로

○ 정치권 · 지자체 · 학계 · 연구기관 등 각계의 의견과 국민여론을 수렴하여 마련할 계획임

☐ 먼저, 대안을 논의하기에 앞서 대안마련 필요성에 대한 사회적인 공감대와 분위기를 형성

○ 지방자치단체, 분야별 전문가, 사회원로 등 다양한 분야와의 간담회, 국민참여 홍보(라디오 캠페인, 무가지 광고) 등

☐ 국토 · 도시학회 세미나 등을 통해 여러 분야의 전문가 그룹으로부터 의견을 청취하여 여러개의 대안을 도출

○ 그 대안들을 비교 · 검토하는 과정에서 전국 순회 지역별 공청회 · 토론회 등을 통해 국민여론을 폭넓게 수렴하도록 할 계획

※ 홈페이지 인터넷 poll 등을 활용하여 네티즌 의견 수렴 병행

☐ 이처럼 다양하고 폭넓은 여론수렴 과정을 거쳐 국민들이 공감하는 합리적인 대안이 도출될 수 있도록 하겠음

4. 연기·공주지역 처리방안은 ?

- 신행정수도의 최종입지로 선정되었던 연기-공주지역은 위헌결정에 따라 입지로서의 기능은 중지된 상태이고
 - 특별법에 의한 개발행위와 건축허가제한 등의 규제도 해제된 상태임

- 신행정수도 후속대책위원회 주관으로 발족됨에 따라 정부에서 국민의 참여 및 공청회, 전문가 토론회 등을 통해 국가균형발전에 적합한 대안을 마련할 것이므로
 - 이에 따라 연기·공주지역의 활용방향이 결정될 예정

- 그러나, 연기·공주지역은 신행정수도 후보지 평가시 전국에서 추천받은 전문가들이 ‘균형발전효과, 국내외 접근성, 자연환경에 미치는 영향’ 등에서 가장 우수한 지역으로 평가한 지역
 - 따라서 후속대책이 결정되면 입지선정 과정을 다시 되풀이하여 갈등을 초래하기보다
 - 연기·공주지역의 입지 우위성을 활용하는 것이 후속대책을 신속하게 추진하고 현지 주민들이 겪고 있는 불이익을 조기에 해소하기 위해서도 바람직함

5. 연기·공주지역에 즉시 토지보상을 해야 ?

□ 행정수도 대안이 확정되기 전에 토지부터 매입하는 것은 마치 정부가 특정 대안을 내정해 놓고 추진하는 것으로 오해할 소지가 있음

○ 또한 연기·공주지역이 법률상 예정지역으로 지정·고시되지 않아 토지를 수용하기 어려움

※ 토지보상법 제4조에서 규정하고 있는 **공익사업**에 해당이 안됨

□ 국회 특위 등에서 후속대안이 조속히 결정되면 당초 계획대로 '05년 말 까지 보상착수가 가능하다고 판단하므로

○ 조속히 대안을 확정하는 것이 가장 바람직

□ 정부로서는 대안이 확정되면 토지매수가 조기에 가능하도록 실무적으로 사전 준비를 철저히 하겠음

■ 제3강연 발제문

신행정수도 지속추진운동의 방향과 과제

김제선 (신행정수도범충청권협의회 공동집행위원장)

1. 신행정수도 추진 경과와 교훈

○신행정수도 건설 대선공약 제시 :

야당 수도권 공동화론으로 반대하며 분산형 지방이전 제시

○신행정수도건설특별법 제정: 여소야대의 상황으로 인한 부정적 전망-신행정수도특위 부결
위로부터의 노력+ 아래로부터의 노력 결합 법 제정
(정부+지방살리기 연합)

○후보지 결정 : 충청권의 단합(충청발전협의회)과 승복 다짐

두명한 선정기준, 선정절차의 마련과 공정한 심사

참고 왜 충청권인가-분산형의 비효율성 및 영호남의 후보지 선정 불가 조건

○위헌헌법소원 : 불가능한 신행정수도 건설의 후보지 선정에 따른 가시화에 대한 저항
주로 절차적 문제점을 중심으로 제기

○신행정수도 좌절연합의 형성-고비용 저 분산효과론을 중심으로 반대

참여정부 반대정치집단(약한 고리인 신수문제를 중심으로한 저강도 탄핵, 무력화 추진)

왜곡된 수도권 이기주의 선동 세력의 정략적 선동

서울 언론의 악의적 음해 왜곡 선동

○정부 및 지방살리기 연합의 이완 및 와해

지방분권, 공공기관 이전 등 분권 분산정책의 가시화 지체(정부내 경기활성화 우선론)

경기부양을 위한 수도권 규제완화 추진: 환경단체를 중심으로한 시민단체의 이반(빅딜론)

정부, 후보지 선정 및 법적 안정성, 여대야소 전환에 따른 안이한 국민동의 획득 노력

정부의 국민동의 확보 노력 미흡

○ 현재의 실행정수도 특별법 위헌 결정(서울만이 수도임은 관습헌법, 개헌 요구-국민투표봉쇄, 개헌절차 문제만 지적, 정책 정당성 문제 제기 없음)

승복론 VS 규탄론 → 백지화론 VS 지속추진론

○ 충청권 내의 대책 흐름

정부여당책임론 VS 현재, 조선·동아, 야당 책임론 → 다양성을 풍부한 단결로
→지속추진을 위한 범충청권단결론

○ 교훈

위로부터의 노력과 아래로부터의 노력의 결집이 중요

충청권의 단결과 비 충청권 지방살리기 연합 세력의 지지가 중요

국민여론의 지지가 중요-악의적 음해 왜곡에 맞선 여론의 반전(수도권)

정치권에 대해선 일방 압박과 일방 협력의 유연하면서도 원칙적 대응 필요

2. 향후 지속 추진 운동의 방향

1) 운동의 성격 : 정치적 공학의 결과가 아닌 국민의 힘으로 쟁취할 운동

단기적, 기동전적 운동이 아닌 장기적 지구전적 운동

지역이기주의가 아닌 아닌 국가발전, 균형발전, 수도권의 발전을 위한 상생운동

따로 또 같이하는 차이를 넘는 풍부한 연대운동

나로부터 시작하여 이웃으로 전달하며 전국으로 확산하는 대중운동

2) 범충청권의 단결을 유지하며, 실행정수도 지속 추진의 정당성을 굳건히 하자!

소속정파를 넘어 단합하고

출향인사 포함, 3개시도, 후보지역과 인근지역간 갈등 최소화

개혁과 보수의 차이를 풍부한 연대와 확산의 근거로

각계 각층의 자발적 참여를 확대하며, 출향인사와 연계를 강화하고

지역민들부터 실행정수도 지속추진의 논리무장 필요

3) 전국적인 실행정수도 지속추진세력의 연합을 굳건히 하자!

비충청권 지방의 지지를 회복하고
비충청권 각계인사의 동참을 유도하고
악의적 언론환경 및 정략적 논의를 억제하여
전국적 신행정수도 지속추진세력의 연합을 재구축하자

4) 국민의 힘에 의지하여 신행정수도 지속추진의 정치대연합을 형성하자!

2005년 상반기중 공공기관 지방이전과 신행정수도지속추진이 일괄 추진 되어야 함을
국민의 힘과 지혜에 근거하여 홍보하며
정치권에는 일면 압박, 일면 협력을 구하며
신행정수도지속추진 정치대연합(정부·여당+양심적 야당세력+지방4단체+범충청권) 형성

3. 향후 일정과 우리의 과제

1) 일정

- ① 정부대안 보고-국회특위 논의-2월말 타결-특별법 제정-후속대책 본격화-연내토지수용
- ② 국회논의 결렬-정략적 쟁점화-논의지지부진-정부여당 강행처리
-신행정수도 지속 추진 좌절

2) 과제

- ① 충청권의 단결을 유지하는 사업
 - 범충청권협 단일대책 합의의 추진(범충청협+충청권 정치인)
 - 지속 추진 전략의 확정: 개헌, 현재탄핵의 정면돌파, 우회 지속 추진의 전략 확정
- ② 충청지역민의 올바른 신행정수도인식을 위한 사업
 - 각종 교육 홍보, 집회
- ③ 비충청권 지방의 지지를 얻는 국민홍보사업
- ④ 수도권 지역민의 이해와 동의를 얻어내는 국민홍보사업
- ⑤ 일부 정치권과 서울언론의 정략적 폄하에 대처하는 사업
- ⑥ 시민에 의한 운동기금 조성 사업

참조) 범충청권협이 발표한 향후 사업계획