

제 1분과 신행정수도 추진과정의 교훈

국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가

주 성 재

경희대학교 지리학과 교수

sjchoo@khu.ac.kr

1. 논의의 목적 및 범위

신행정수도 건설이 중단된 현 시점에서, 지난 2년여 진행되어왔던 추진과정을 평가하고 향후 대책 마련에 있어 교훈을 얻고자 함이 이 글의 목적이다. 이러한 논의는 헌법재판소의 신행정수도특별법 위헌 판결 이후 불과 세 달이 채 되지도 않은 시점에서 행정수도의 대안으로서 무슨 무슨 도시의 장·단점에 대해서는 논의되고 있으나, 정작 그동안 시행과정에서 제기되었던 쟁점에 대해서는 적절한 토론과 평가가 이루어지지 않는 아쉬움에서 출발한다¹⁾.

헌법재판소의 판결을 단지 신행정수도 추진절차상의 문제가 적시된 것이라

- 1) 신행정수도 건설 중단 이후 이루어진 대표적인 토론회로서 「신행정수도건설 대책모색 전문가 대토론회(2004. 11. 26, 충청권 3개 시도연구원 주최)」, 「국가균형발전을 위한 신행정수도 대안 모색 토론회(2004. 11. 29, 대한국토·도시계획학회, 경실련 도시개혁센터 주최)」, 「신행정수도건설 대안모색 대토론회(2004. 12. 22, 한국기자협회, 한국언론재단 주관)」가 있다. 이 이외에도 신행정수도후속대책추진위원회에서 수차례의 간담회를 주관하였다.

고 축소하든, 아니면 국민합의가 이루어지지 않은 근본적인 문제가 드러난 것으로 보든, 개인적으로 또는 이해에 따라 다른 해석이 내려질 수 있겠으나, 중요한 것은 신행정수도 추진이 중단되었으며 전혀 새로운 국면에 들어와 있다는 점이다. 이러한 시점에서 급하게 지나왔던 추진과정을 되돌아보고 적절한 평가를 내리는 것은 매우 중요한 일이라고 생각한다. 충분한 논의가 필요함을 인정하면서도 사정상 그러지 못했던 점들에 대해서 차분히 다시 짚어보는 일이 필요하다고 본다.

이 글에서는 신행정수도 추진의 정당성과 효과 등 논리와 내용 측면에 국한하여 평가의 단서를 제공하고자 한다. 국가균형발전 정책의 맥락 하에서 신행정수도 건설의 정당성, 신행정수도 건설의 효과와 비용, 입지선정의 과정과 결과 등에 있어 연구 및 진행과정에서 제기되었던 이슈들을 되짚어보고자 한다. 이러한 이슈들에 대해서는 향후 학계의 보완적인 논의가 진행되기를 기대한다.

평가의 기간은 신행정수도에 관한 대통령후보 공약부터 헌법재판소 판결 이후 현재 대안 제시의 단계까지를 포함한다. 이 시기를 4단계로 나누어 단계별로 전개과정을 정리하고 핵심사안별로 평가한 이후, 향후 대안모색에 있어 시사점을 도출하는 데에 주력한다. 따라서 추진과정에 있어 여론 수렴이나 조직정비, 특별법 제정절차 및 내용, 투기방지대책 등은 다루지 않기로 한다.

정책평가에 있어 중요한 것은 무엇을 평가의 기준으로 삼느냐 하는 것이다. 평가의 기준을 명확하게 세워야 하며, 이상적인 모델을 설정해야 한다. 여기서는 신행정수도 건설의 정당성과 비용 등 내용적 측면을 대상으로 하는 이상, 학술적인 논의가 충분히 반영되었는지, 논리가 적절한지를 주된 기준으로 삼을 수밖에 없는 한계가 있다.

2. 단계별 신행정수도 추진과정

신행정수도 건설에 관한 논의는 2002년 9월 30일 당시 노무현 대통령후보의 공약사항으로 발표됨으로써 시작되었다. 이후 인수위원회와 대통령 취임을 거쳐 추진체계가 정비되고 관련 연구가 진행되었으며, 2003년 12월 29일 특별법이 국회를 통과함으로써 본격적으로 추진되어 도시기본구상, 이전대상기관, 입지선정 등에 관한 공식적인 정부 안이 발표되기 이르렀다. 2004년 10월 21일 헌법재판

소의 신행정수도특별법 위헌판결에 따라 전면 중단되어 현재 후속대책을 모색하고 있는 중이다.

2002년 논의의 시작부터 현재까지 신행정수도 추진과정을 4개의 단계로 나누어볼 수 있다.

1) 제1단계: 아이디어 태동기(2002. 9. 30 공약제시~12. 19 당선)

신행정수도 추진의 1단계는 대통령후보의 공약 발표부터 대통령 당선까지 후보간 주요 토론주제로 논의되던 시기로서 아이디어 태동기라 할 수 있다. 2002년 9월 30일 당시 노무현 대통령후보가 중앙선대위 출범식에서 발표한 행정수도 이전 공약은 수도권 집중억제와 지역경제의 근본적 해결을 위한 특단의 조치로서 강조되었으며, 이전 지역은 충청권, 이전대상은 청와대와 중앙부처부터 시행하는 것으로 하였다.

이후 선거운동이 본격화되면서 행정수도 이전의 아이디어는 조금씩 구체화되어간다(표 1). 도시규모는 인구 50만 명에서 장기적으로 100만 명까지 수용할 것으로 제시되고, 위치는 충청권으로 하여 통일 이후 서울, 평양과 함께 다극체제로 구성해 분권형 국가로 발전시키는 구상이 발표되었다. 행정수도 이전의 효과에 대해서는 10년간 수도권에서 매년 5만 명이 줄어들 것으로 보았고, 2010년경 수도를 이전하면 수도권은 경제수도, 충청권은 행정수도로 발전할 것임을 주장하였다. 가장 논란이 되었던 이전비용 문제에 대해서는 대전 청사의 건축비와 물가상승률을 감안해 예비비까지 포함하여 6조원이면 행정수도를 건설할 수 있을 것이라고 하였다.

이러한 공약에 대하여 한나라당의 이회창 후보 측은 매우 수동적인 태도로 일관한 것으로 평가된다. 근본적으로 행정수도 이전 문제는 오랫동안 검토한 끝에 현실적으로 어려움이 있다는 결론에 이른 문제라는 점을 지적하면서, 인구 50만~70만의 도시를 건설하는 데 적어도 40조원이 소요된다는 재정부담의 문제를 부각시켰다. 반면에 행정수도 이전 이외에 지역균형을 발전을 위한 다른 대안들, 즉 정부 일부부처, 공공기관 및 대학의 지방이전, 분권 등의 방안을 언급하였다. 선거에 임박해서는 수도 이전이 수도권의 땅값, 집값이 폭락하고 담보부족으로 인한 개인파산, 금융기관 부실화, 주식시장 붕괴 등 부정적인 측면

을 강조하였다.

이 시기의 논의는 공약 제시의 차원에 머물러 있었기 때문에 많은 내용이 근거가 미약한 단순한 추정에 기반하고 있었지만, 이후 논의되는 행정수도 이전 구상에 밑바탕을 놓았다고 본다. 도시의 규모와 입지, 이전 대상기관이 그렇고 한나라당이가 제시한 균형발전의 다른 대안을 추후 반영한 것도 마찬가지이다. 아 이러니컬하게도 이전비용은 이회창 후보의 주장이 이후 분석결과 추정된 금액에 더욱 근사했음이 발견된다. 수도권에 미칠 부정적 영향에 대해서는 이후 논의 자체가 사라지게 된다.

표 1. 2002년 대통령 공약으로서 신행정수도 구상

	노무현 후보	이회창 후보
정당성	·수도권 집중억제와 지역경제의 근본적 해결을 위한 특단의 조치	·행정수도 이전 문제는 오랫동안 검토한 끝에 현실적으로 어려움이 있다는 결론에 이른 문제
도시규모	·인구 50만 명에서 장기적으로 100만 명까지 수용	·특별한 반론 없음
위치	·충청권 ·통일 이후 서울, 평양과 함께 다극체제로 편성	·통일을 고려해야 함
이전비용	·대전 청사의 건축비와 물가상승률을 감안할 때, 예비비까지 포함하여 6조원 소요	·인구 50만~70만의 도시를 건설하는데 적어도 40조원이 소요
이전효과	·매년 5만 명씩 10년간 수도권인구 50만 감소 ·수도권과밀해소와 지역성장의 계기	·정부 일부부처, 공공기관 및 대학의 지방이전, 분권 등이 더 효과적인 대안
수도권에의 영향	·수도권은 경제수도, 충청권은 행정수도로 발전	·수도권의 땅값, 집값이 폭락하고 담보부족으로 인한 개인파산, 금융기관 부실화, 주식시장 붕괴 등 발생

자료: 신행정수도건설추진위원회, 2004, 2003년도 신행정수도건설추진백서 및 2002. 9~12월 각종 언론보도내용을 참조하여 필자 작성.

2) 제2단계: 준비기(2002. 12월 인수위 구성~2003. 12월 특별법 제정)

대통령 당선 이후 대통령직 인수위원회가 구성되면서 신행정수도 건설²⁾은 공약의 차원에서 벗어나 구체화된 정책의 모습을 갖추어나간다. 이 때부터 2003년 12월 특별법이 제정되어 법적인 기반을 마련하기까지를 신행정수도 추진의 제2단계인 준비기라 할 수 있겠다.

인수위원회는 “전국 어디서나 골고루 잘사는 선진형 분권국가 구현”이라는 비전의 맥락에서 충청권에 자족기능을 갖춘 신행정수도를 건설하는 것을 중요한 국정과제로 설정한다. 인구 50만 명 규모로서 행정기능을 중심으로 하되 행정수도의 기능에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 일부 첨단산업 및 교육·연구기능을 수용하는 대한민국을 대표하는 신도시로 조성하기로 한 것이다.

이전의 대상은 1단계로 행정부를 이전하고, 입법부는 2단계로 국회의 동의를 받아 이전하는 방안을 함께 검토하기로 하였다. 도시의 면적 규모에 대해서는 행정부, 입법부, 청와대 등 공공청사 부지 95만평과 외교단지 20만평을 언급하고 있다. 소요비용으로 공공부문 투입비용을 후보시절보다 약간 상향하여 7.3조 원으로 추정하였으며, 이중 수도권의 기존청사 매각대금(3.3조원)을 제외하면 실질적인 재정부담은 4조원 수준이라고 평가하였다.

대통령 취임 이후 신행정수도 건설은 추진체계를 정비하고 관련된 연구를 진행하면서 본격적인 준비기간을 거치게 된다. 2003년 4월 청와대 정책실에 신행정수도추진기획단이, 건교부에 신행정수도추진지원단이 구성되어 신행정수도 건설 업무를 총괄하고 시행하게 되며, 5월에는 자문위원회와 신행정수도연구단이 구성되어 각각 도시기본구상과 입지선정기준을 마련하기 위한 자문과 연구를 담당하게 되었다. 이밖에도 신행정수도 후보지역인 충청권 일대에 대한 조사를 담당하는 조사단이 구성되어 활동하였다. 연구단의 연구 이외에도 37개의 소규모 연구과제를 진행하여 다양한 주제에 대하여 각계의 연구진이 참여하도록 하였다.

2) 인수위에서 신행정수도 업무를 다루게 되면서 정책명칭은 ‘행정수도 이전’에서 ‘신행정수도 건설’로 바뀌게 된다.

연구단이 수행한 연구는 '신행정수도 도시기본구상 연구', '행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구', 그리고 '신행정수도 입지선정 및 평가기준에 관한 연구'의 3건이었다. 각 연구에서 도출된 결과를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

도시기본구상 연구는 「상생과 도약」이라는 개념 하에 화려한 도시의 미래상과 공간구조를 제시한다. 보다 관심 있는 부분으로서 도시의 형태는 신행정수도로서의 상징성과 도시기능의 효율성 등을 고려할 때 신도시형이 신시가지형보다 바람직하며, 도시규모는 수도권 인구분산효과, 충청권 도시체계와의 조화, 이전기능 수용, 자족기능 확보, 용수공급 등의 기준을 적용하여 인구 50만 명이 최적의 대안이고, 인구밀도 300인/ha를 적용할 때 면적은 2,300만평이 소요된다는 연구결과를 도출하였다. 이전 대상으로서 중앙행정기관은 원칙적으로 모두 이전하고, 입법부는 중앙행정기관과의 업무연관성이 크므로 이전할 필요성이 크고, 사법부는 수도권 인구분산 효과는 크지 않으나 외국의 수도이전 사례를 감안 할 때 이전이 바람직하지만, 국회동의 등 별도의 의사결정을 거쳐 이전여부를 결정할 것을 제안하였다.

행정수도 이전의 효과로서 2030년까지 수도권 인구는 51.3만 명이 감소하고, 충청권 인구는 65.1만 명이 증가할 것으로 추산되었다. 신행정수도 건설과 공공기관의 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만 명이 감소하는 반면 영남권의 인구는 72만 명, 호남권은 34만 명 증가하는 등 실질적인 수도권 인구분산이 가능한 것으로 추정되었다. 이밖에도 전국적으로 연간 1.1조원의 교통비용이 절감되고 수도권은 연간 1,060억원의 환경비용 절감될 것이라는 연구결과가 도출되었다. 이러한 효과를 발생시키기 위한 건설비용은 2030년까지 약 45.6조원이 소요될 것으로 전망되었다. 이중 정부재정은 국회·정부청사·시청 등 공공건축물 건축과 고속도로 등 광역교통시설의 건설 등에 11.3조원, 민간은 주택, 상업·업무시설 건축 등에 34.3조원을 담당할 것으로 추정되었다.

신행정수도 입지선정 및 평가기준 연구는 충청권 입지의 타당성 검증, 후보지를 도출하는 데 사용할 기준 추출, 그리고 후보지 간 평가를 시행할 때 사용할 기준 설정의 3단계 과정으로 진행되었다. 충청권 입지는 수도 입지의 원리로서 통합성 및 상징성, 중심성, 기능성, 환경성 및 안전성, 그리고 국가균형발전

의 5가지 측면에서 검증하였으며, 후보지 선정기준은 합목적성, 개발가능성, 보전필요성의 3가지 지표를 나타내는 다양한 변수를 설정하고 각 변수에 대한 GIS분석이 가능하도록 하였다. 후보지 평가기준으로는 국가균형발전효과, 국내외에서의 접근성, 삶의 터전으로서의 자연조건, 주변환경에 미치는 영향, 도시개발 경제성의 5개 기본평가항목과 20개 세부평가항목이 도출되었다. 각 평가항목에 대한 가중치는 국민조사와 전문가조사를 통하여 설정하였다.

이상에서 보듯이 신행정수도가 갖추어야 할 대략의 모습은 이 때 마련된 것임을 알 수 있다. 신행정수도의 핵심적 내용, 즉 이전의 효과, 비용, 이전 대상 기관 등의 문제에 대하여, 그리고 보다 근본적으로 행정수도 이전의 당위성에 대하여 다양한 반론이 제기되었으나 그 강도는 그리 크지 않았다. 이것은 이때까지만 해도 신행정수도가 과연 실현되겠는가 하는 의구심이 강했던 것에 기인하는 것으로 판단된다. 그러나 신행정수도는 그 추진기구, 특별회계, 예정지역 지정, 투기방지 토지보상기준 등을 규정한 「신행정수도건설을위한특별조치법」의 제정으로 보다 구체화된 단계로 넘어가게 된다.

3) 제3단계: 구체화기(2004. 1월~10. 21 특별법 위헌판결)

특별법이 제정되어 효력을 발생함에 따라 기존의 연구결과가 구체적인 정책 결정으로 이어지다가 헌법재판소의 특별법 위헌판결로 사업이 전면 중단될 때까지를 제3단계인 구체화기라고 볼 수 있다. 이 시기는 기존 조직을 대신하여 구성된 대통령 소속의 신행정수도건설추진위원회가 주도적인 역할을 하여 이전에 제시되었던 연구결과를 구체화된 정책으로 발표하는 단계라고 요약할 수 있다.

이 시기에 새롭게 이루어진 대표적인 진전사항은 입지기준 연구에서 제시된 후보지 선정기준에 의하여 후보지를 도출하고 후보지간 평가기준과 가중치를 이용하여 평가위원회의 평가를 거쳐 신행정수도에정지역을 최종 선정한 일, 그리고 후보지를 토지거래허가구역으로 지정하는 등 부동산투기대책을 시행한 일이다. GIS분석에 의하여 2,000~2,500만평 내외의 규모로 도출된 4개의 후보지는 연가-공주, 공주-논산, 천안, 진천-음성 지역이었으며, 이중 연가-공주 지역이 최고 점수를 받아 예정지역으로 선정되었다.

예정지역 발표 이후 헌법재판소 판결까지 신행정수도 건설사업은 한편으로는 도시기본구상을 구체화하고 해외공모를 통하여 도시설계를 추진하고, 다른 한편으로는 신행정수도의 예정지역과 주변지역의 경계를 설정하고 관리지침을 마련하는 일, 그리고 부동산투기와 난개발을 방지하는 일에 초점을 맞추어 진행되었다. 또한 정부의 계획안에 대한 전국 순회공청회가 개최되었다. 신행정수도가 모습을 드러내고 본격적으로 추진됨에 따라 그 정당성, 효과, 비용 등에 관한 문제가 높은 강도로 재론되기 시작하였으며, 특별법 위헌 헌법소원에 대하여 헌법재판소가 위헌판결을 내림으로써 신행정수도 건설사업은 전면 중단되기에 이른다.

4) 제4단계: 대안모색기(2004. 10월~현재)

신행정수도특별법의 위헌판결에 따라 이 법에 근거한 신행정수도건설추진위원회는 즉각 효력을 잃게 되었다. 일정 기간 완충기를 거쳐 2004년 11월 18일 국무총리 산하에 「신행정수도의건설을위한특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회」를 설치하고 헌법재판소 결정에 대한 후속 조치와 대안 검토, 추진 방향 등을 모색하게 된다. 후속대안 마련 작업은 대안모색-대안검토-대안결정의 3단계로 추진하고 있으며, 주로 간담회와 토론회 등을 통하여 각계 전문가와 국민들의 다양한 의견을 수렴하는 데에 치중하고 있다.

현재까지 제시된 대안 선정의 5가지 원칙은 다음과 같다.

- 헌법재판소의 결정내용을 반영한다.
- 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행한다.
- 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설한다.
- 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다.
- 국가균형발전시책(공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 지방분권, 낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진한다.

이러한 원칙을 얼마나 충족하고 있는지를 판단기준으로 하여 주요 토론회에서 제기된 대안을 평가하고, 이 중에서 중앙행정기관을 이전하는 행정특별시, 행정중심도시, 교육과학연구도시가 가장 적합한 대안임을 보고하고 있다. 행정수도 건설의 타당성이나 효과, 비용 등에 대한 재고 없이 바로 가시적, 물리적 대

안을 내놓는 것은 아쉬움이 남는 부분이다. 특히 이전대상기관을 조정한 행정특별시나 행정중심도시가 헌법재판소의 결정내용을 반영하고 있다는 점에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

이상의 신행정수도 4단계 추진과정을 정리하면 다음 표 2와 같다.

<표 2> 단계별 신행정수도 추진과정

단계	시 기	주요 진행사항	주요 반론
제1단계 아이디어 태동기	2002. 9. 30 (공약제시) ~12. 19 (당선)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 집중억제와 지역경제 발전을 위하여 충청권에 행정수도 건설 공약 제시 인구 50만 명에서 장기적으로 100만 명까지 수용 예비비까지 포함하여 6조원 소요 	<ul style="list-style-type: none"> 이회창 후보측 반론 현실적으로 어렵다는 검토결과 40조원 비용소요 균형발전의 다른 대안 고려 필요 수도권 땅값, 집값 폭락, 공동화 우려
제2단계 준비기	2002. 12월 (인수위 구성)~200 3. 12월 (특별법 제정)	<ul style="list-style-type: none"> 신행정수도 추진을 위한 정부내 조직구성(기획단, 지원단, 자문위원회) 연구단에서 핵심주제에 관한 연구 진행 인구 50만, 면적 2,300만평 신도시 건설 2030년까지 수도권 인구 51.3만 명 감소, 충청권 인구 65.1만 명 증가 2030년까지 45.6조원 소요(정부 11.3조) 충청권 입지타당성, 후보지 선정기준 및 평가 기준 설정 37개 소규모 연구과제 진행 신행정수도건설을위한특별조치법 제정 연구결과에 대한 전국 순회공청회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 행정수도 건설의 당위성, 효과, 비용, 이전대상기관 등의 문제 등에 관한 반론 있었으나, 강도가 크지 않음
제3단계 구체화기	2004. 1월 ~10. 21 (특별법 위헌판결)	<ul style="list-style-type: none"> 신행정수도추진위원회 발족 도시구상 발표 및 해외 설계공모 준비 입지선정기준 발표 및 연기·공주지역 입지선정 예정지역과 주변지역의 경계 설정 및 관리지침 마련, 부동산투기와 난개발 방지 대책 수립 정부계획에 대한 전국 순회공청회 개최 헌법재판소 위헌 판결로 중단 	<ul style="list-style-type: none"> 조직적인 강도 높은 반론 제기 특별법의 위헌 헌법소원
제4단계 대안모색 기	2004. 10월~현재	<ul style="list-style-type: none"> 추진위원회 폐쇄, 후속대책위원회 설치 대안선정의 5가지 원칙 설정 토론회를 통하여 제시된 대안 평가, 현재 3개 대안(행정특별시, 행정중심도시, 교육과학연구도시)으로 압축 	<ul style="list-style-type: none"> 행정수도의 기능축소에 불확한 대안 대하여 반론 제기

지금까지 참여정부가 추진해온 행정수도 이전 정책은 1970년대 말 박정희 전 대통령의 백지계획과 비슷한 점이 많은 것으로 평가된다(김호산, 2004; 김도형, 2005). 추진 배경이 수도권 과밀 완화 및 국토균형발전을 위한 전략이라는 점, 행정수도의 입지가 거의 동일한 지역이라는 점, 인구 50만 명 규모의 신도시로 개발한다는 점, 자연친화적이면서 인간중심적인 도시로 설계한다는 점, 정치기능과 경제기능의 분리를 통한 상생 발전의 원리를 추구한다는 점 등이 그것이다. 또한 박정희 전 대통령의 행정수도 이전 정책은 중화학공업화 전략의 추진, 산업 구조의 재편과 경제적 효율성의 극대화를 위한 장기적 전략과 연결되어 진행되었는데, 이것은 참여정부의 행정수도 이전이 '동북아 중심국가 건설'과 연계되어 추진된다는 점과 일맥상통한다고 할 수 있다.

그러나 두 정부의 행정수도 이전 정책은 서로 다른 점을 갖고 있다. 백지계획은 당시 박정희 전 대통령과 소수의 관료 및 전문가들에 의해 비밀리에 추진되었지만, 참여정부의 행정수도 이전 정책은 공개적으로 진행되었다. 또한 참여정부의 행정수도 이전 정책은 '지방분권과 국가균형발전'의 국정과제와 연계되어 추진되었지만, 백지계획에서는 이러한 내용이 전혀 반영되지 않았다. 1970년대에 안보문제가 강조된 반면, 현재는 통일에 대비한 행정수도 이전의 필요성을 역설하고 있다. 한편 박정희 전 대통령은 행정수도 건설을 위한 백지계획의 추진계획을 발표하면서 임시수도가 세워져도 대한민국의 수도는 여전히 서울이라는 점을 확실하게 명시하였지만, 참여정부의 정책에서는 행정수도의 성격을 영구적 또는 임시적으로 할 것인지에 대한 입장이 모호하였다. 이것은 추진과정에서 "천도(遷都)다 아니다"하는 논쟁을 불러일으킨 계기가 되었다.

<표 3> 행정수도 이전 정책의 비교

구분	박정희 정부	노무현 정부
개념	행정수도	행정수도
주요 정책변수	<ul style="list-style-type: none"> • 안보문제 고려 • 인구분산론 • 산업고도화 정책 • 생태도시화 환경론 • 제왕적 대통령 주도 • 엘리트 중심 기획 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권화 • 균형성장론 • 인구분산론 • 참여와 협의 모델 • 도시 발전의 한계성 • 정치의 민주적 참여
추진정책 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 후 고려 '임시수도'론 • 거점도시 확보 • 중화학단지의 재배치 연계 • 행정수도의 도시건축학 도입 • 지도자의 의중을 정책화 • 핵심 지식인 중심의 밀실 작업 	<ul style="list-style-type: none"> • 민주 정치 과정의 확대 • 지역간 경제 균형 성장 • 중점도시 개발 • 다양한 사회 세력의 참여 • 도시 기능의 한계 극복 필요성 • 통일, 경제 등 정책적 다양성 수용
결과	• 박정희 대통령 서거로 중단	• 헌법재판소의 특별법 위헌판결로 중단, 현재 대안 모색중

자료: 김호산(2004), p. 142에서 필자 수정.

3. 핵심 쟁점에 대한 평가

1) 국가균형발전 정책의 맥락 하에서 신행정수도 건설의 정당성

참여정부가 신행정수도 건설을 강한 의지로 추진한 이유는 크게 두 가지로 요약된다(신행정수도건설추진위원회, 2004, 7). 그 하나는 국가경쟁력을 약화시키는 수도권 과밀 현상과 구조를 근본적으로 차단하려는 것이고, 또 하나는 지역경쟁력이 중요시되는 시대에 있어 세계의 도시·지역과 경쟁하기 위한 분권과 균형발전의 초석을 마련하려는 것이다. 다시 말해서 수도권 과밀문제 해소와 균형발전을 통한 지역경쟁력 확보가 그 목적이다.

이러한 목적설정에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 그러나 여기서 쟁점이 되는 것은 수도권 집중에 대한 인식이나 균형발전의 개념에 대한 이해

의 차이, 그리고 균형발전의 수단으로서 행정수도 이전의 타당성 문제이다.

먼저 수도권 집중에 대한 인식의 차이 문제를 지적할 수 있다. 흔히 보아왔던 바와 같이 11.8%의 면적에 인구가 47.7% 집중해 있는데 이는 세계에서 유례 없는 집중률이고, 중추기능의 몇 퍼센트, 경제기능의 몇 퍼센트가 모여 있으며, 교통혼잡비용이나 환경오염비용이 얼마인지 하는 등의 실태분석이 어느 정도 유효한 것이며, 과연 현 시점에서 반드시 해결해야 할 문제인가 하는 점이다.

이를 당연한 사실로 받아들이기를 거부하는 쪽에서는 수도권 집중 억제를 위한 정부의 다양한 노력에도 불구하고 수도권 집중이 지속되는 이유는 수도권 집중에 의한 편익(집적의 이익)이 비용(집적의 불이익)보다 크기 때문이라는 주장을 펼친다. 도시규모가 커짐에 따라 집적의 이익이 발생하다가 불이익으로 전환된다는 모델에서 과연 수도권이 불이익의 단계에 와있는가에 대한 입증이 되지 않았다는 것이다. 아직 그렇지 않다면, 수도권 집중은 더욱 촉진되어 국가발전의 선도지역으로서 역할을 수행하도록 해야 하며(김인, 1993, 38-46), 세계화시대에 국가경쟁력을 이끌어나가는 지역으로서 수도권을 내세우고 그 효과를 비수도권으로 파급시켜야 한다(최상철, 1996, 13-15)는 것이다(윤철현, 2004, 34-35 참조).

이 주장이 사실이라면 수도권에서 행정기능을 비수도권으로 이전하는 경우 수도권에서 발생할 수 있는 편익이 줄게 되고, 그 결과 우리 사회 전체에 큰 부담으로 작용할 수 있다는 결론이 도출된다. 행정수도 이전과 같은 극단적인 수단으로 수도권 집중을 억제해야 할 필요성이 없으며, 신행정수도 건설을 추진하기 전에 수도권에서 창출되는 편익 규모의 산출 작업이 반드시 선행되어야 한다고 강조한다(김성배, 2003).

수도 기능의 이전 문제를 수도권 규제 문제로 확대하여 보다 냉철하게 현실을 파악해야 한다는 시각도 있다. 수도권 규제의 존재이유가 정당화되기 위해서는 수도권의 과밀이나 혼잡, 그리고 지역불균형이 수도권으로 인구, 산업, 시설이 집중하였기 때문이라는 점이 밝혀져야 하는데 그 증거가 아직 뚜렷하지 않으며, 불균형발전이 초래된 것도 지역의 발전잠재력 부족, 지역경제 육성을 위한 정부의 효율적 시책 부족 및 편중된 투자 때문으로 볼 수도 있다는 시각이다(주성재, 2004b).

수도권문제에 대한 인식의 차이는 균형발전의 개념에 대한 인식의 차이로 연결된다. '균형발전'이 지역간 동일한 비교평가의 측정기준을 사용하고 모든 지역이 동일한 수준이 되어야 한다는 가치를 추구하고 있기 때문에 적절치 않은 개념이며, 오히려 '특성화발전'이 더 적절한 전략이라는 논의(최막중, 2004, 13)는 이러한 인식의 차이에서 나오는 것이라고 본다. 그러나 균형발전이라는 것이 반드시 상대적인 발전수준을 일치시키는 것인지에 대해서는 다른 의견이 제시된다. 오히려 "지역내 기초생활여건의 균등화 또는 지역의 고유성에 바탕을 둔 지역의 경쟁우위 확보(정희윤, 2004, 47)"가 더 적절한 관점일 수 있다. 말하자면 균형발전을 '하향평준화'가 아니라 '일정수준 확보 플러스 알파'라고 보는 것이다.

이러한 맥락에서 참여정부가 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회 건설'을 균형발전의 비전으로 제시한 것은 바람직하다는 평가(주성재, 2004a, 28)가 도출된다. 전국 어디에서도 주민들이 만족할 수 있는 삶의 모습을 추구할 수 있게 하는 것이 결국 균형발전의 목표가 될 것이기 때문이다(김용웅, 2003).

그러나 아쉬운 것은 균형발전을 위한 특단의 조치인 행정수도 이전을 추진하면서, 이러한 균형발전의 개념에 대한 인식의 공유 또는 가치관의 합의가 부족했다는 점이다. 이것은 균형발전의 수단으로 행정수도 이전이 타당한지에 대한 검증이 부족했다는 지적과도 통한다. 신도시로서 행정수도를 건설하는 것은 새로운 성장거점을 세우는 일임과 동시에 국가 중추기능인 수도기능을 수도권에서 빼내어 새로운 곳으로 이전하여 국가발전의 중심으로 삼는 일인데, 이것이 과연 많은 사람이 인식을 같이 하는 균형발전의 수단으로 적합한지에 대한 논의도 부족하였다는 것이다. 이는 다음에 논의할 신행정수도 건설의 효과와 비용의 문제와 연결된다.

2) 신행정수도 건설 효과

그동안의 추진과정에서 가장 논란이 되었던 것은 신행정수도의 건설 효과가 과연 얼마나 되는가 하는 점이다. 특히 막대한 비용을 들여 추진할만한 효과가 있는가 하는 것이다. 그 효과에 대하여 인구분산효과, 경제파급효과, 기타 교통 및 환경파급효과로 나누어 다양한 논의가 진행되었다.

인구분산효과로서 신행정수도연구단(2003c)은 행정수도가 충청권에 이전하는 경우 2030년까지 수도권 인구는 51만 명이 감소하고, 충청권 인구는 65만 명이 증가할 것으로 전망하였다. 또한 공공기관의 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만 명이 감소하게 되어 행정수도의 이전은 실질적인 수도권의 인구분산과 과밀해소에 기여하게 될 것으로 분석하였다. 또한 한국토지공사(2004)는 중앙행정기관이 충청권으로 이전하는 경우, 수도권의 인구는 직·간접 효과를 감안하여 49만 명이 감소하고 충청권은 34만 명, 영호남권은 8만 명이 증가할 것으로 예상하고 있다.

그러나 서울시정개발연구원(2004)은 2만 5천명의 공무원이 이전할 경우 가구당 3.22인(2000년 센서스 기준)으로 환산하면, 실제 인구분산효과는 11만 명에 그칠 것이라고 추산하였다. 즉 행정수도 이전이 유발하는 충청권 인구 유입규모는 수도권 1년간 인구 순증가분(1997~2002년간 연평균 29만 명 증가)에도 미치지 못하므로 수도권의 과밀해소에 대한 기여도는 매우 미미할 것이라는 주장이다.

<표 4> 신행정수도 건설로 인한 지역별 인구증감 전망(2030년까지) 비교
(단위 : 명)

구 분	신행정수도연구단 ¹⁾	한국토지공사 ²⁾	서울시정개발연구원 ³⁾
수도권	△513,245 (△1,710,000)	△493,000	△117,000
충청권	651,532 (603,000)	340,000	*
영남권	* (715,000)	36,000	*
호남권	* (344,000)	44,000	*
강원·제주	* (49,000)	0	*

주: *는 연구결과가 없음, 신행정수도연구단에서의 ()는 공공기관의 지방분산이 동시에 시행되는 경우 인구증감의 추정 결과임.

자료: 1) 신행정수도연구단, 2003, 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구.

2) 한국토지공사, 2004, 신행정수도 건설의 파급효과와 균형발전효과 추정(연구책임자 이태식)

- 3) 서울시정개발연구원, 2004, “행정수도 이전의 경제적 파급효과와 그 대안,” 서울경제브리프 제24호(2004. 2. 2).

경제파급효과로서 신행정수도연구단(2003c)은 신행정수도 사업이 추진될 경우, 충청권은 11만 6천명의 고용이 증가하고 수도권은 8만 3천명이 감소할 것으로 분석하였다. 또한 2030년까지의 국내총생산이 72조원 정도 늘어나는 것으로 가정할 경우, 충청권은 지역내총생산이 152조원 증가하고 수도권은 75조원 감소하지만, 인구를 고려한 일인당 지역내총생산은 각각 0.64%, 0.44% 정도 증가하는 것으로 추정되었다. 신행정수도의 건설로 일인당 지역내총생산의 변이계수는 현재 추세의 95.6% 수준으로 하락하게 되고, 부동산 가격의 안정화가 기대되므로 국토의 불균형 정도가 개선될 것으로 전망하였다. 한국토지공사(2004)는 중앙행정기관이 충청권으로 이전하는 경우, 수도권에서는 약 9만 명의 고용이 감소하고, 비수도권에서는 8.8만 명의 고용이 증가할 것으로 예상하여 비슷한 연구결과를 보여주었다.

그러나 서울시정개발연구원(2004)은 지역균형발전을 위한 신행정수도 건설이 오히려 지역격차를 심화시키고, 현재 수도권과 충청권이 연담화될 것이라고 주장하였다. 행정수도 건설비용에서 용지 보상비를 제외한 41조원이 투입되면 전국적으로 98조원의 생산, 120만 명의 고용이 창출될 것으로 예상되지만, 이러한 경제적 파급효과를 권역별로 분석하면 충청권과 수도권이 약 80%를 상회하여 수도권이 충청권으로 확장된다는 우려를 배제할 수 없다는 것이다. 즉 낙후지역으로 평가되는 강원 및 전라·제주권에는 각각 2%와 5% 정도의 경제적 효과만이 나타나, 지역별 파급효과의 측면에서 신행정수도 건설은 참여정부의 국가균형발전 정책을 오히려 저해하는 것으로 평가하였다.

<표 5> 신행정수도 건설로 인한 지역별 고용자수 증감 전망(2030년까지) 비교
(단위 : 명)

구 분	신행정수도연구단	한국토지공사	서울시정개발연구원
수도권	△82,994 (△301,387)	△90,000	340,000
충청권	115,988 (124,369)	75,295	661,000
영남권	* (110,861)	5,757	124,000
호남권	* (54,777)	7,200	74,000
강원·제주	* (11,381)	126	

주 : *는 연구결과가 없음, 신행정수도연구단에서의 ()는 공공기관의 지방분산이 동시에 시행되는 경우 고용자수 증감의 추정 결과임.

자료 : 표 4와 동일.

<표 6> 신행정수도 건설로 인한 지역별 GRDP 증감 전망(2030년까지) 비교
(단위: 조원, 1995년 불변가격)

구 분	신행정수도연구단	한국토지공사	서울시정개발연구원
수도권	△75.3 (△9.4)	△2.8	27.0
충청권	152.7 (3.2)	2.2	51.2
영남권	△4.9 (6.1)	0.2	12.3
호남권		0.3	7.0
강원·제주	* (0.4)	0.0	

주 : *는 연구결과가 없음, 신행정수도연구단에서의 ()는 공공기관의 지방분산이 동시에 시행되는 경우 GRDP 증감의 추정 결과임.

자료 : 표 4와 동일.

이와 같이 연구자에 따라 다른 연구결과를 도출한 것은 서로 다른 가정과 분석모형을 사용하는 등 분석방법이 다르기 때문이다. 표 7에서 보여주는 바와

같이 각 연구자는 파급효과를 추정하기 위하여 각각 다른 방법론을 사용하고 있다. 이중에서 어떤 것이 한국적 상황을 적절하게 반영하는가 하는 문제에 대해서는 아직 충분한 검증이 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 이에 대한 후속 연구가 필요한 이유가 여기에 있다.

<표 7> 신행정수도 건설로 인한 파급효과 분석방법론 비교

구 분	신행정수도연구단	한국토지공사	서울시정개발연구원
인구분산효과	<ul style="list-style-type: none"> • 라우리(Lowry)모형 변형 • 로지스틱 함수 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순모형 • 거리가중회귀 추정치 	<ul style="list-style-type: none"> • 총고용수×가구당평균인원(2000년 센서스 활용)
고용창출효과	<ul style="list-style-type: none"> • 라우리 모형 변형 • 지역간 투입-산출모형 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순모형 • 경제기반승수(부양인구계수) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용유발계수(1995년 한국은행 산업연관표 활용)
경제파급효과	<ul style="list-style-type: none"> • 다지역 다기간 연산일반균형모형(CGЕ: computable general equilibrium model) 	<ul style="list-style-type: none"> • 단순모형 • 거리가중회귀 추정치 	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 MRIQ 모형을 이용한 승수분석

주 : 세 연구 동일하게 입법, 사법, 행정부 공무원 25,000명이 이전하는 것을 가정하였음.

자료 : 표 4와 동일.

신행정수도연구단(2003c)에서는 이밖에도 신행정수도 건설로 인한 수도권권의 지가 및 주택가격 하락, 환경오염 저감, 총통행거리와 총통행시간의 감소와 이로 인한 교통비용 절감 등 다양한 효과를 추정하고 있다. 이러한 효과에 대해서는 체계적인 반론이 아직 나오고 있지 않다.

3) 비용문제

신행정수도 건설비용 역시 많은 논란이 이루어진 부분이다. 이것은 각 항목 비용의 원단위를 어떤 사례를 적용하는가, 그리고 어떤 범위의 비용까지 포함하는가에 따라 달라진다.

신행정수도연구단(2003a)은 신행정수도의 도시 규모 등에 기초하여 신행정수도 건설비용을 개략적으로 추정한 결과, 2030년까지 약 45.6조원이 소요되는 것으로 산출하였다. 여기에는 택지개발촉진법 시행규칙상의 '택지조성원가 산정규정'을 기초로 관계법령의 표준비율과 기존 건설사례의 원단위가 활용되었고, 관련분야 전문가의 자문을 받았다고 하고 있다(표 8).

<표 8> 신행정수도연구단의 건설비용 추정방법

구분	항목	추정방법
도시기반조성비	용지매입비	<ul style="list-style-type: none"> • 분당신도시 개발지역의 개발 전 지목별 구성비 산출 • 백지계획 3개 후보지의 지목별 평균 용지비 비교 산출(02년 개별공시지가의 1.5배 기준)
	조성비	<ul style="list-style-type: none"> • 기본시설공사비는 한국토지공사의 2003년 조성원가 추정자료 참고 비용계상 • 공급처리시설은 분당신도시의 공급처리시설 소요량산출방법 적용 • 상하수도 소요량은 화성동탄지구, 중수도 단가는 부천 상동지구 사례 반영 • 특수시설물공사비는 분당신도시 사례 적용
광역교통기반시설비	고속도로	• 총연장 70km 추정, 1km당 268억원(6차선 기준)
	철도	• 총연장 30km 추정, 1km당 270억원
건축비	공공부문건축비	• 청사 소요면적 42만평 추정, 정부대전청사 건축비용자료 토대로 산출, 평당 630만원 가정
	민간부문건축비	<ul style="list-style-type: none"> • 주거지 500만평, 평당건축비 320만원 • 상업·업무용지 59만평, 평당건축비 370만원
	기타	• 방송국은 일산 SBS 사례 참고

자료 : 신행정수도연구단(2003a)에서 필자 정리.

한편 한국토지공사(2004)는 신행정수도 건설비용을 54.9조원으로 계산하였는데, 여기서는 일산과 분당 신도시 개발 사례를 중심으로 건설공사의 실적자료를 분석하였고, 공공 건축물에 대한 설계내역서와 수량산출서를 활용하여 진행되었다. 대부분의 항목에서 연구단의 추정결과와 크게 다르지 않았으나, 기반시설비용에서 발전소 건설비용을 추가함으로써 전체비용이 10조원 가까이 증가한 결과를 도출하였다.

그러나 한나라당에서는 이보다 훨씬 많은 비용이 소요될 것임을 주장하였다³⁾. 즉, 비용산정의 현실성과 적합성만을 고려한 경우, 교통시설연장에 2.3조원, 건축비에 8.4조원이 증가하여 정부안보다 15.1조원 초과한 60.7조원이 될 것이며, 비용현실화에 덧붙여 첨단화 고품질화를 고려한 경우 총 68조원이 소요될 것이라고 하였다. 여기에다가 신수도 방위 등 누락된 비용까지 고려한 경우, 신수도 방위체계 구축비용 6.3조원, 행정수도 후보지 난개발 대책에 따른 신도시 추가 건설비 37.6조원, 발전소 건설비 8.5조원, 비수도권 지역간 교통시설 확충, 물부족 해소 비용(+a)까지 감안하면 120조원+a가 된다는 것이다. 국회예산처에서도 비슷한 수준으로 67.2조원이 소요될 것이며 물가상승률을 감안하면 2016년 기준으로 103.5조원이 될 것이라고 하였다⁴⁾.

3) 한나라당이 2004. 7. 18 기자회견에서 밝힌 내용이다.

4) 2004년 10월 11일 국회예산정책처가 국회 법제사법위원회에 제출한 자료에서 밝힌 내용이다.

<표 9> 신행정수도 건설비용 추정 비교

(단위: 조원)

항 목	신행정수도 건설추진 위원회	한국 토지공사	한나라당	국회 예산처
도시기반조성	14.6	23.1	19.9	17.9
- 용지보상	4.7	3.8	4.1	5.0
- 부지조성 및 기반시설	9.9	16.3	15.8	12.9
광역교통기반시설	3.0	2.7		
- 고속도로	2.1	1.9	5.3	4.8
- 철도	0.9	0.8		
공공건축	4.9	4.4		
- 정부청사 및 지방행정시설	3.5	2.7	9.1	8.7
- 복지·문화·교육시설 등	1.4	1.7		
민간건축	23.1	18.5		
- 주택	17.6	11.2	33.7	33.2
- 상업·업무용 시설	4.8	6.9		
- 유통시설 등 기타 시설	0.7	0.3		
설계 및 감리비	-	6.2	-	2.6
추가항목	-	-	52.4+a	-
합 계	45.6	54.9	120.4+a	67.2

주: 한나라당이 주장한 추가항목은 신수도 방위체계 구축비용(6.3조원), 행정수도 후보지 난개발 대책에 따른 신도시 추가 건설비(37.6조원), 발전소 건설비(8.5조원), 비수도권 지역간 교통시설 확충, 물부족 해소 비용(a조원) 등임

총 건설비용중에서 정부부담금에 대해서도 연구단 또는 추진위원회에서는 용지비 3.4조원, 건축비 4.5조원, 기반시설 3.0조원, 기타 0.4조원 등 총 11.3조원이 들 것이라고 하였으나, 한나라당에서는 군사시설재배치비용, 이자비용 등으로 39.3조원이 들 것이라고 주장하여 다른 추정결과를 산출하였다.

이렇게 신행정수도 건설비용은 비용산출의 가정과 원단위 설정, 포함 비용의 범위에 따라 다양한 추정이 나올 수 있다. 각 산출내용에 대하여 단편적인 반론

은 있었으나, 이에 대한 진지한 토론과 합의는 없었던 것은 아쉬운 부분이다.

4) 도시규모, 형태 및 이전 대상기관

신행정수도를 인구 50만 명을 수용하고 인구밀도 300~350인/ha를 기준으로 하여 면적 2,000~2,500만평의 우리나라를 대표하는 신도시로 건설한다는 구상에 대해서는 큰 반론이 제기되지 않았다. 이는 개발 규모와 유형에 대하여 다양한 대안을 검토한 결과로서 도출된 연구결과라는 점이 인정된 것이기도 하고, 도시구상 자체가 논란을 불러일으킬만한 큰 쟁점이 되지 못한 사실이었기 때문인 것으로 보인다. 단지 건설비용과 관련하여 최첨단 도시가 아닌 B·C급 도시를 건설하는 구상이라는 공방이 있었을 뿐이다⁶⁾.

이전 대상기관에 대해서 인수위원회, 연구단, 추진위원회의 연구와 검토를 거쳐 정부안으로 확정되는 과정에서 기본적으로 행정기관은 모두 이전하는 것을 원칙으로 하고 입법부와 사법부, 그리고 기타 헌법기관은 자체 결정과정을 거치도록 한 것(표 10 참조)에 대해서도 큰 논란이 없었던 것으로 보인다. 삼권분립의 원칙을 존중하여 행정부 이외 기관의 자율적인 결정에 맡겨놓았으나, 입법부 없이 행정부만 이전할 때의 행정효율성 문제가 제기되었을 뿐이다. 아울러 입법, 사법부가 모두 이전하는 것을 전제로 수립한 도시기본구상안에 수정이 불가피하다는 점이 지적되기도 하였다.

5) 당초 연구단의 연구결과는 인구밀도 300인/ha를 기준으로 하여 면적 2,300만평을 제시하였으나, 도시개발과정에서의 융통성을 부여하기 위하여 2004년 7월 발표된 정부 시안에서는 범위를 지정하였다.

6) 앞서 언급한 자료에서 국회예산정책처는 추진위원회의 시설계획은 비용을 근거로 볼 때, B·C급 도시를 상정하고 있으며, 각종 편의시설을 갖출 경우 그 비용은 훨씬 증가할 것임을 말하였다. 이에 대하여 추진위원회에서는 서울 강남의 최첨단 인텔리전트 빌딩의 건설비용을 사례로 볼 때 그렇지 않다는 주장을 폈다.

<표 10> 신행정수도 이전 대상기관 결정 진행상황

주 관	발표 시점	주요 내용
대통령직 인수위원회	2003. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부와 입법부의 이전을 우선 추진 • 사법부는 서울 존치
신행정수도 연구단	2003. 12	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부는 대통령직무실과 모든 중앙행정기관을 이전 • 입법부와 사법부는 자체 의사결정에 따르며 이전범위도 자체적으로 검토 ※ 도시기본구상에서는 입법부, 사법부, 헌법기관의 전부 이전을 전제로 기본 틀을 마련 • 정부소속기관은 이전을 전제로 하되, 해당 중앙행정기관과 함께 입지할 필요성이 낮은 기관, 지역단위 또는 특정시설 별로 행정서비스를 제공하는 기관은 제외
신행정수도 건설추진위 원회	2004. 7. 21	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령직속, 총리직속 기관, 중앙부처 등 행정기관 73개 이전(각 부처 소속 교육·연구기관, 금감위, 국정원 제외) • 입법부 4개, 사법부 5개, 기타 헌법기관(헌법재판소, 중앙선거관리위원회)은 이전 여부를 자체 결정

자료: 신행정수도건설추진위원회(2004), 신행정수도연구단(2003a), 기타 각종 언론보도내용을 참조하여 필자 작성.

5) 입지선정의 과정과 결과

신행정수도의 입지선정은 기본적으로 수도의 개념이 무엇이고 수도가 갖추어야 할 조건이 무엇인지로부터 입지의 원리를 도출하고, 이로부터 단계별로 입지가능지역을 좁혀나가는 과정으로 진행되었다. 수도 입지의 원리로 통합성 및 상징성, 중심성, 기능성, 그리고 환경성 및 안전성을, 그리고 실현하고자 하는 신행정수도 건설의 목표로서 국가균형발전을 설정하였다.

입지선정은 1단계로 입지범역을 설정하는 단계로서 전국을 대상으로 하여 수도가 어느 권역에 입지해야 하는지를 분석하는 것으로 시작하였다(표 11). 2단계는 입지범역으로 선정된 충청권을 대상으로 하여 행정수도 이전의 합목적성, 개발가능성, 보전필요성을 나타내는 지표를 설정하고 GIS분석을 통하여 2천여만평의 도시입지 가능지역을 추출하는 것이었다. 3단계는 도출된 후보지에 대하여 수도로서 갖추어야 할 기준과 도시로서 갖추어야 할 기준을 설정하고 평

가 결정하는 단계였다. 각 단계마다 이론과 논리에 근거한 기준과 지표가 설정되었으며, 실제 분석에 의하여 입지선정이 이루어졌다.

<표 11> 신행정수도 입지기준 작성과정

구 분	1단계 입지범역설정	2단계 입지선정기준	3단계 후보지 평가기준
작업방향	신행정수도는 어느 권역에 입지해야 하는가	신행정수도의 입지조건은 무엇인가	가장 좋은 후보지는 어디인가
공간범위	전국	충청권	후보지 군
분석방법	관련 지수 분석 및 평가	GIS분석을 통한 시뮬레이션 수행	전문가설문조사에 의한 가중치부여와 평가기준표에 의한 판단
분석결과	충청권 입지의 당위성 및 공감대 형성에 기여	후보지 도출에 활용	최적 후보지 선정을 위한 판단

자료: 신행정수도연구단(2003b).

입지선정을 위한 일련의 과정을 거쳐 최종적으로 연가-공주지역이 선정된 것에 대해서는 큰 반론이 없었던 것으로 보인다. 특히 각 분야 전문가의 전문성을 활용하여 지표 간 가중치를 설정하고 자료조사와 현지답사를 통하여 평가하도록 한 것은 매우 진전된 시도였다고 평가된다.

입지선정과 관련되어 두 가지 문제를 지적할 수 있다. 하나는 왜 충청권이나 하는 것이다. 충청권은 행정수도의 전제로 주어진 것이었고, 특별법에서도 신행정수도 예정지역은 충청권에서 지정한다(제8조)고 하여 논란을 사전에 방지하였다. 입지선정과정에서 입지범역 설정 기준으로서 국가균형발전, 통합성·상징성, 중심성, 기능성, 환경성·안전성의 5가지 지표를 고려하였으나, 중심성과 기능성 이외에는 권역간 변별력이 없었던 한계가 있다. 그나마 국토중심점에 근거한 중심성과 도간 최소통행시간에 근거한 기능성(접근성)도 다른 권역에 비해 충청권이 갖는 우위를 논리적으로 보여주기에는 매우 궁색했던 것으로 평가된다. 충청권의 타당성이 정당화되기 위해서는 다른 권역으로 수도가 갔을 때의 효과를

동시에 분석해서 비교해야 하는데, 이렇게 하기에는 여러 한계가 있었다.

다른 문제는 최종후보지를 선정하는 평가기준에 있어 후보지간에 뚜렷한 변별력을 보이지 못하는 지표들이 많이 있었다는 점이다. 특히 국민조사에 의하여 가장 큰 가중치를 갖게 된 국가균형발전효과의 5가지 세부 평가항목에 대해서는 후보지간에 정량적인 비교 평가가 어려웠으며, 전문가의 정성적 평가에 의존할 수밖에 없었던 한계가 있다.

<표 12> 신행정수도 후보지 평가항목의 구성

요건	기본 평가 항목		세부 평가 항목		수도입지의 원리
	항 목	가중치	항 목	가중치	
수도로서의 기준	1. 국가균형발전 효과	35.95	1. 인구분산효과	9.83	국가균형발전 상징성·국민통합성
			2. 국민통합효과	7.05	
	3. 경제·산업분산효과	6.74			
	4. 주변도시와 연계발전효과	6.18			
	5. 수도권 연담화 방지효과	6.15			
도시로서의 기준	2. 국내외에서의 접근성	24.01	6. 도로 접근성	11.08	중심성 기능성
			7. 철도 접근성	8.05	
			8. 공항접근성	4.88	
도시로서의 기준	3. 주변환경에 미치는 영향	19.84	9. 생태계 보전	9.25	환경성·안전성
			10. 수질 영향	5.74	
			11. 대기질 영향	4.85	
			12. 지형의 안전성	2.82	
도시로서의 기준	4. 삶의 터전으로서 자연조건	10.20	13. 도시유지관리의 효율성	2.56	환경성·안전성
			14. 자연환경의 양호성	2.20	
			15. 경관	1.50	
			16. 배산임수	1.12	
도시로서의 기준	5. 도시개발비용 및 경제성	10.00	17. 광역기반시설 건설비용	2.86	기능성
			18. 사업추진의 용이성	2.74	
			19. 토지매입비용	2.64	
			20. 기개발지	1.76	

자료 : 신행정수도건설추진위원회(2004)에서 재구성.

7) 이러한 약점으로 인하여 굳이 충청권이 아니라 지역발전의 구심점 역할을 수행할 수 있는 거점으로서 광주나 다른 해안도시로 수도를 이전하자는 주장(김성배, 2003 등)에 적절히 대응하기 어려웠다.

4. 신행정수도 추진과정의 종합적 평가와 대안모색에의 시사점

1) 신행정수도 추진과정의 종합적 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 신행정수도 추진과정을 되돌아볼 때, 매우 빠른 속도로 추진력 있게 진행되어온 것을 알 수 있다. 신행정수도 이전을 위하여 필수적으로 연구할 주제가 이른 시기에 적절하게 선정되었으며, 주요 연구기관과 학계 전문가들이 참여하는 연구단과 자문위원회를 구성하여 효율적인 연구를 진행하였다. 행정수도를 이전하는 데 있어 시작한지 1년 만에 기본적인 연구가 완료되고 1년 반 만에 정부안이 발표되어 전체적인 골격이 제시된 것은 세계에서 유례가 없는 일로 평가된다.

도시기본구상, 입지선정, 파급효과 등 일련의 연구는 도시계획, 지리학, 지역경제, 도시행정 등의 학술적 연구에 큰 기여를 한 것으로 보인다. 각 분야에 이루어진 그동안의 연구성과가 적절하게 활용되었고, 동시에 신행정수도를 대상으로 한 실증연구를 통하여 귀납적인 방법으로 각 분야의 학술적 논의에 기여하는 양방향의 상호작용이 이루어진 것으로 평가한다. 특히 입지선정 부문에 있어서 단계별로 정당화된 기준에 의하여 입지가능지역을 축소하여 최종 입지를 선정한 점, 그리고 각 과정에서 각 분야의 전문가들이 참여한 점은 향후 다른 기능의 입지선정에서도 벤치마킹할 점이라고 본다. 이것은 GIS 연구의 공간적 의사결정지원시스템(spatial decision support system, SDSS) 분야에 있어 좋은 사례가 될 것이다.

그러나 신속하게 추진력 있게 진행되어온 연구는 그 이면에 쟁점이 되는 사항에 대하여 충분한 논의에 근거한 합의된 결론이 부족하였다는 약점을 갖는다. 균형발전의 개념과 행정수도 이전의 균형발전 효과, 비용의 추정과 재원조달의 방법, 막대한 비용이 소요되는 데 대한 효과, 그 비용을 다른 사업에 투자했을 때 발생하는 편익에 대비한 기회비용, 이전대상기관의 범위와 국정의 효율성 등의 문제는 연구자마다 다른 연구방법론에 근거하여 다른 연구결과를 내고 있으므로, 이에 대한 연구자들의 심도 깊은 토론이 필요하다.

2) 대안모색 진행과정에 대한 평가

신행정수도후속대책추진위원회가 내놓고 있는 대안선정의 5가지 원칙은 적절한 방향으로 설정되었다고 본다. 그러나 각 원칙에 부합되는지에 대한 판단은 객관적 증거 없이 자의적으로 흘러가는 듯하다.

헌법재판소 결정의 핵심은 수도를 “국가 권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가 기관들이 집중 소재하여 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳”이라고 보는 정의 하에서, 수도의 위치는 국가 정체성과 관련된 중요하고 기본적인 헌법 사항이므로 대통령이나 정부 또는 그 하위 기관의 결정에 맡길 수 없으며, 국민이 스스로 결단하여야 할 문제라는 점이었다. 이러한 결정 내용에 비추어볼 때, 현재 유력한 대안으로 제시되는 행정특별시나 행정중심도시가 단지 청와대와 일부 기관이 이전하지 않는다고 해서 헌법재판소의 결정에 부합하는지에 대해서는 의문이 제기된다.

균형발전을 선도하는 구심점으로서의 역할, 자족성을 갖출 수 있는 도시 등의 원칙을 충족시키면서도 축소된 이전 기능을 전제로 하여 다시 면밀하게 검토해야 할 것이다. 도시의 기능은 단순히 인구규모에 비례하여 달라지는 것이 아니고, 복잡한 파급효과를 발생시키는 중추기능의 존재여부, 주변도시와의 기능분담 등이 복합적으로 작용하여 결정될 것이기 때문이다. 또한 연기-공주지역은 행정수도의 입지를 전제로 하여 선정된 곳이므로 교육과학연구도시, 혁신도시 등과 같이 수도의 성격에 못 미치는 도시의 입지로 적당한지는 다른 기준에 의하여 달리 평가되어야 할 것이다.

현재 전문가들이 제안하는 대안적 형태의 도시들은 각각의 의도는 좋으나 아직은 그 도시의 명칭에 근거한 피상적인 논의의 단계에 머물러 있는 듯하다. 각 형태 도시들의 효과나 장·단점, 추진시 문제점 등을 세밀하게 분석하고 검토해야 할 것이다. 각 형태의 도시를 건설한 해외사례를 살펴보고 우리 실정에 맞추어 검증함이 필요하다.

<표 13> 신행정수도 후속대책추진위원회의 대안선정 원칙과 이에 근거한 평가

대안선택원칙		현재 결정 내용 반영	균형발전 선도 중심도시	중앙행정 기관 이전 및 자족성	연기-공주 입지 활용	종합 결과
중앙행정 기관 이전 대안	신행정수도 재추진	×	○	○	○	×
	행정특별시	○	○	○	○	○
	행정중심도시	○	○	○	○	○
	교육과학연구도시	○	△	△	○	△
	대전둔산행정특별시	○	○	○	×	×
	행정기능 전국 분산	○	×	×	×	×
공공기관 대학기업 이전대안	혁신도시	○	△	×	○	×
	기업도시	○	△	×	○	×
	대학도시	○	△	×	○	×
후속대책 불필요	낙후지역개발	○	×	×	×	×
	지방분권·재정지원	○	×	×	×	×

주 : ○ 적합, △ 보통, × 부적합
 자료 : 신행정수도 후속대책위원회(2004).

대안적 형태의 도시들을 검토하기에 앞서 근본적인 문제부터 차분히 다시 시작하고자 하는 노력과 고민이 부족했던 것은 더 크게 아쉬운 부분이다. 헌법 재판소 판결 이후 여론은 균형발전정책을 새로 짜야한다는 의견을 중심으로 형성되는 듯하다. 최근에 열린 토론회나 간담회에서도 신행정수도의 실패원인으로 국민설득 실패, 조급한 추진, 홍보 및 인식부족 등을 지적하고 있다⁸⁾. 대안이 발표된 이후 대안 결정에 있어 합의절차가 중요함이 지적된다. 균형발전이라는 대의에는 모두 동의하지만, 그 수단으로 행정수도나 이에 상응하는 기능의 이전이 적절한 수단인지에 대해서는 아직 많은 다른 의견이 있다.

8) 청와대 시민사회수석실과 신행정수도 후속대책위원회에서 주최한 두 차례의 원로 인사 초청간담회(2004. 12. 14, 12. 23)에서 제기된 의견이다

3) 향후 대안모색에의 시사점

신행정수도 추진과정과 현재까지 진행되는 대안제시과정에 대한 평가로부터 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 신행정수도에 상응하는 대안적 형태의 도시는 신중하게 접근할 필요가 있다. 각 도시형태의 건설효과와 장·단점을 면밀하게 분석해서 결정해야 한다.

둘째, 그동안의 연구 및 추진과정에서 다양한 반론이 제시되어 명확한 결론에 이르지 못한 부분에 대해서는 추가적인 논의를 지속하여 어느 정도의 합의에 이를 필요가 있다. 균형발전의 수단으로서 행정수도 내지는 이에 상응하는 이전의 타당성, 이전 비용 및 효과 산출의 전제와 방법, 대안적 형태 도시의 입지로서 연가-공주지역의 적합성 등이 그것이다.

셋째, 균형발전과 신행정수도 건설의 문제를 근본적으로 다시 생각하는 자세가 필요하다. 신행정수도에 상응하는 도시 건설이 충청권뿐 아니라 국가 전체적인 발전에 기여할 것인지 다시 고려함이 필요하다고 본다.

넷째, 이와 같은 맥락에서 신행정수도에 버금가는 기능이전의 대안 이외에 다른 균형발전 수단의 가능성을 열어두는 것이 필요하다. 이는 수도 이전 이외에 정부부처의 분산 이전, 공공기관 이전 등 다양한 해외사례의 검토에서도 나온 결론이다(주성재, 2003). 정부에서는 다른 균형발전의 수단을 동시에 활용하는 중심에 행정수도가 있다고 하지만, 비용대비 효과를 고려할 때 행정수도가 충분히 입증된 수단인지는 확신을 가질 필요가 있다. 우리의 목적이 행정수도나 정부기관 이전 자체에 있는 것이 아니라 균형발전에 있다는 것을 염두에 두고 보다 열린 마음으로 이 문제에 접근하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 강동희, 2003, “신행정수도 건설의 경제적 타당성과 건설 사업의 적정 시기,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16.

- 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전의 비전과 과제.
- 권용우, 2004, “수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 대안,” 「국가균형발전을 위한 신행정수도 대안 모색 토론회」, 대한국토도시계획학회·경실련도시개혁센터, 2004. 11. 29.
- 김도형, 2005, 행정수도 이전 정책의 전개와 발전 과제, 한국외국어대학교 정책과학대학원 석사학위논문.
- 김성배, 2003, “신행정수도의 기능적 특성과 입지선정기준,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16.
- 김용웅, 2003, 지역발전론, 서울: 한올아카데미.
- 김의준, 2003, “신행정수도 건설의 지역경제 효과분석,” 「행정수도 이전의 파급 효과에 관한 세미나」, 국토연구원, 2003. 7. 9.
- 김 인, 1993, “수도권지역의 문제와 계획방향,” 김인외 편저, 수도권 지역연구, 서울: 서울대학교 출판부
- 김형국, 2003, “행정수도 건설의 타당성과 시의성,” 「신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄」, 대한지리학회, 2003. 2. 11.
- 김호산, 2004, 행정수도 이전정책에 관한 비교연구: 박정희 정부와 노무현 정부의 행정수도 이전정책수립 비교를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문.
- 남기범, 2003, “신행정수도 건설과 지역균형발전,” 지방분권과 국토균형발전에 관한 심포지엄, 한국지역학회, 2003. 4. 25.
- 서울시정개발연구원, 2004, “행정수도 이전의 경제적 파급효과와 그 대안,” 서울경제브리프 제24호(2004. 2. 2).
- 신행정수도건설추진위원회, 2004, 2003년도 신행정수도건설추진백서.
- 신행정수도연구단, 2003a, 신행정수도 건설 추진을 위한 기본구상 연구.
 _____, 2003b, 신행정수도 입지선정 및 평가기준 연구.
 _____, 2003c, 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구.
- 신행정수도후속대책위원회, 2004, 신행정수도 후속대책 추진현황, 신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회 보고자료, 2004. 12. 27.
 _____, 2005, 신행정수도 후속대안 검토, 신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회 제3차 회의 보고자료, 2005. 1. 5.
- 윤철현, 2004, “수도권 과도집중 및 정책평가와 국토균형발전의 대안 모색,”

- 「국가균형발전을 위한 신행정수도 대안 모색 토론회」, 대한국토도시계획학회·경실련도시개혁센터, 2004. 11. 29.
- 전명진·허재완, 2003, “행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과,” 「행정수도 이전의 파급효과에 관한 세미나」, 국토연구원, 2003. 7. 9.
- 정희윤, 2004, “지역 상호발전을 위한 전략모색 및 서울시 역할,” 「지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할 정책토론회」, 서울시정개발연구원, 2004. 12. 28.
- 주성재, 2003, “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16.
- _____, 2004a, “참여정부의 지역균형발전 전략과 과제,” 한국지역지리학회지, 제10권 제1호, pp.23-33.
- _____, 2004b, “수도권 규제와 국가경쟁력,” 사단법인 옴은생각 홈페이지(<http://www.r-thinking.or.kr>)
- 최막중, 2004, “지방주도형·해양지향형 국토전략,” 「지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할 정책토론회」, 서울시정개발연구원, 2004. 12. 28.
- 최상철, 1996, “세계화·지방화시대에 부응한 수도권정책의 기본방향과 전략,” 환경논총, 제34권 제1호.
- 최재현, “행정수도 이전으로 인한 서울의 기능 변화와 위상 정립의 과제,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16.
- 한국토지공사, 2004, 신행정수도 건설의 파급효과와 균형발전효과 추정(연구책임자 이태석).
- 한국행정연구원, 2003, “신행정수도 이전대상 기관 설정,” 「신행정수도 이전대상 기관 설정 공개세미나」, 2003. 8. 12.