

## 제 1분과 신행정수도 추진과정의 교훈

# 신행정수도 추진과정의 교훈과 평가

이 창 기

대전대학교 행정학부 교수

leeki@dju.ac.kr

### 1. 서론

16대 대선의 최대 이슈는 수도의 충청권이전문제였다. 이 공약은 우리 사회의 가장 큰 병폐인 수도권과밀화를 해소하고, 지역불균형문제를 해결하려는 동기에서 비롯되었다. 그리고 국민은 수도이전을 주창한 노무현 후보를 대통령으로 선택했다. 특히 이 공약은 한나라당의 집요한 공격에도 불구하고 민주당의 취약지역인 충청권에서 약 25만표차로 상대후보를 제압함으로써 노무현 당선에 결정적으로 기여한 공약이 되었다.

물론 상대후보도 수도권집중의 폐해를 막기 위해 중앙의 기능을 지역별 특성에 따라 분산하겠다는 공약을 내걸었으나 수도이전론에 패배를 당한 것이다. 아무튼 두 후보가 경쟁적으로 지방분권과 지역균형발전을 전면에 내세움으로써 지난 대선은 지방분권이 정책대결의 중심에 서있었다. 이렇듯 오늘날 우리사회의 화두는 분권이고, 지난 대선을 통해 오래 전부터 분권을 실현하려는 지방의 노력이 비로소 빛을 보게 된 것이다. 그래서 2004년은

한국사회에 있어서 분권화의 원년이 될 듯싶었다. 우선 여야합의로 1999년에 설치된 지방이양추진위원회의 활동이 2003년 6월에 마감되고 2004년 정기국회에 지방이양일괄법이 제출, 통과될 예정이었다. 경우에 따라서는 특별지방행정기관의 폐지와 더불어 중앙의 권한이 지방으로 대폭 이양될 수도 있었다. 물론 권한의 이양에 따르는 인력과 재원의 재배분이 이루어져야 할 것이다.

그러나 지방이양은 해를 넘기고 지방분권 로드맵에 따라 점진적으로 이루어질 전망이다. 또 하나 분권 못지않게 중요한 것은 기능의 분산인데 노무현대통령의 행정수도이전공약은 어떤 정권의 분산정책 보다 기대가 크고, 실현성도 높은 편이었다. 그리하여 우여곡절 끝에 여소야대의 정치상황에서 신행정수도건설특별법이 통과되었다. 비록 작년 7월 특별법의 위헌에 대한 소송이 제기되었어도 8월 최종입지가 연기공주로 확정되면서 신행정수도건설이 순조로울 것으로 대부분 예상했었다.

그러나 헌법재판소는 관습헌법상 수도는 서울이라는 판결을 통해 특별법을 무력화시키고 말았다. 한마디로 분권에 대한 강력한 의지를 갖춘 노무현대통령의 당선이라는 천시(天時)와 국토의 중심이라는 지리적 이점이랄 수 있는 지리(地利)도 얻었건만 수도권과 야당 사람들의 인심(人心)을 얻지 못하여 신행정수도건설이 표류하고 있는 것이다. 그렇다면 지방이 왜 분권에 매달릴 수밖에 없는가? 그 이유는 지방이 황폐화되어 더 이상 살 수 없기 때문이다. 마치 농촌이 더 이상 살 수 없어 정든 고향을 버리고 도시로 몰려가는 이치와 다를 바 없다. 갑자기 도시로 몰려든 농촌출신 사람들은 일자리를 구하지 못해 실업상태로 떠돌며, 불량주거지역을 형성하고, 도시환경을 오염시키며 도시의 건강성을 파괴하는 주범이 된다. 이와 마찬가지로 지방의 저발전은 서울에 잔뜩 부담만 안겨 주게 마련이다.

지금 수도권은 46.6%의 인구집중으로 교통난, 주택난, 환경오염 등 집적에 따른 폐해를 겪고 있다. 게다가 11.8%의 면적에 불과한 수도권이 53%의 경제력과 70%의 금융거래가 집중되어 있는 상황에서 수많은 지방민들은 엄청난 좌절감을 맛보고 있다.

따라서 참여정부가 정권의 명운을 걸고 있는 지방분권과 균형발전을 달

성하기 위해서는 신행정수도건설을 능가하는 해법이 없다는 차원에서 신행정수도건설추진 좌절에 영향을 미친 요인들을 찾아내어 재추진과정의 오류를 줄이고자 한다.

그러나 본 연구는 촉박한 발표일정으로 이론적 체계는 물론 객관적이고도 충분한 자료들을 제공하지 못했다는 점과 발표자의 존재적 구속성으로 인하여 논리전개가 행정수도이전대상지역의 정서를 상당부분 반영했을 수도 있다는 점을 널리 헤아려 주기를 부탁드립니다.

사실 충청지역주민들은 자신들의 억울함을 어떤 정치인도, 심지어 양심적인 학자도, 중앙언론도 대변해 주지 않는다는 정신적 피해의식이 밑바닥에 깔려있는 만큼 그 지역의 정서를 가감 없이 담아 보고자 했다.

## 2. 신행정수도건설의 추진과정

### 1) 건설의 배경과 당위성

신행정수도 건설의 기본방향은 ‘분산·분권·분업’에 있다. 이러한 기본방향은 앞으로 수십 년 묵은 대한민국의 고질병들을 치유할 강력한 처방약으로 여겨졌다.

‘분산’은 정치·행정 등 공공기능의 일정부분을 지방으로 나누어주는 것을 의미한다. 당초 국가중추관리기관은 신행정수도로 옮겨가지만, 그밖에 정부투자기관 등 180여 곳 공공기관은 충청권을 제외한 각 지방으로 분산 이전할 계획이었다. ‘분권’은 그동안 중앙정부가 누렸던 기득권을 상당부분 포기한 결단이었다. 체면치레로 이양하는 게 아니라 교육·치안부문은 물론 국가재정까지 분권의 의미 속에 포함돼 있다.

이와 함께 수도권과 지방이 역할을 분담해 국가경쟁력을 높이자는 게 ‘분업’의 의미였다. 여기에는 각 지역마다 적절한 전략사업을 특화시키고, 지방대학을 해당 지역의 연구개발 거점으로 적극 활용하는 한편 지역인재를 양성한다는 계획이었다.

이는 정치·행정을 포함한 사회 전 분야에서 권한과 역할 나누기운동이라 할 수 있다. 그래서 수도권과 지방이 함께 살고, 결국은 대한민국이 다시 일어서는 전환점을 마련하고자 했던 것이다. 이 같은 국력회복 의지의 정책적 표현이 다름 아닌 신행정수도 건설이었다.

또한 많은 사람들이 상생과 도약의 국가균형발전을 위해서는 신행정수도 건설을 통한 지방분권이 이뤄져야 하며 ‘서울제일주의’를 완화하고 수도권과 지방이 상생발전하기 위해서는 획기적이고 적극적인 지방화 전략이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

전문가들은 “작년 현재 우리나라의 수도권 집중도는 47%에 이르고 있어 수도권 과밀로 인해 교통, 환경, 학교문제 등 각종 문제가 야기되고 있다”고 지적하며 “정부에서 신행정수도 건설을 추진하는 배경은 우리 국토를 균형 발전시켜 수도권과 지방이 모두 살기 좋은 환경을 만들어 윈-윈 하자는데 그 뜻이 있다”고 말했다.

사실 우리나라에서 근대적 의미의 개발정책이 처음 시작된 것은 1960년대 이후라고 할 수 있다. 1960년대에 들어서면서 우리 정부는 국민을 빈곤에서 벗어나게 하고 국민의 소득을 증대시키는 것이 지상의 과제였다. 그래서 우리정부는 1962년에 처음으로 제1차 경제개발 5개년 계획(1962-1966)을 실시하였다. 이 계획은 생산성과 소득이 높은 공업부문에 역점을 두고 있었다. 특히 이 계획에서는 국가경제개발의 기초를 마련하기 위해 기간산업의 육성과 도로, 항만, 철도 등의 사회간접자본시설에 투자를 집중했었다. 그런데 이들 시설의 대부분은 초기의 제한된 재원으로 말미암아 경인과 영남지역에 편재되어 있었다.

물론 이러한 개발전략의 이론적 근거는 불균형 개발론에 두고 있었다. Hirshman 등에 따르면 “지역의 성장은 한 점에서 시작되고 경제활동은 그 점에 집중되는 경향을 갖는다. 그 후 경제성장은 성장이 이루어지지 않는 지역으로 전파된다.”는 것이다. 이때 이러한 성장의 과정에서는 극화현상과 적하(滴下)현상이 일어나는데 적하현상이란 성장극이 주변지역에서 원자재를 구입하고 주변지역에 대하여 투자를 증대하며 또한 주변지역의 실업을

흡수하기 때문에 주변지역이 성장하게 되는 현상을 의미한다. 이러한 이론은 국가주도의 경제성장정책을 추진하던 중앙집권적 정치구조내 기술관료들의 입맛에 딱 맞는 것이었다.

그래서 국가발전전략은 복지보다 성장을, 부분별 정책에서는 균형보다 불균형을, 개발의 공간적 분배나 행정적 관리는 분산보다 집중을 선택했던 것이다. 그야말로 그 당시 경제개발 정책의 기초는 국가적인 총량적 부(富)를 우선 증진시키는 것이었고 공간정책은 경제정책의 보완수단에 지나지 않았다. 그러나 불균형개발이론이 전제하고 있는 극화반전(極化反轉)의 가정은 40년이 지난 지금까지 검증되지 못했다. 오히려 극화반전은 커녕 수도권과 비수도권의 지역격차는 더욱 벌어지는 참담한 결과를 안겨주고 말았다.

물론 중앙의 지배기능 비대화와 이에 따른 지방의 종속화 내지는 상대적 저발전의 원인이 개발전략 뿐 아니라 구조적 차원에 있다는 인식도 필요하다. 우리 속담에 “사람은 낳으면 서울로 보내고 말은 제주도로 보낸다.”는 중앙지향의식이 지방 사람들의 패배의식과 열등의식을 심화시켜온 것도 사실이다. 정부는 지난 35년간 “엄격한 법”을 내세워 수도권정비를 추진했으나 결과적으로 성공하지 못했다.

이처럼 정부의 수도권정책이 갈팡질팡하는 가운데 외환위기이후 지방에서 조성된 자금과 인재가 서울로 빠져나가는 역외유출현상이 심화되어 가고 있다. 지방은 인재와 돈의 빈곤 속에서 저발전의 악순환을 거듭하고 있다.

이제 지역간 경쟁체제로 바뀌고 있는 세계화의 흐름 속에서 지나친 지역격차가 오히려 국가의 경쟁력을 저하시킨다는 인식하에 지역발전의 접근방법이 달라져야 하겠다.

경제개발 초기 제한된 재원으로 불균형전략을 구사했던 것처럼 수도권과 비수도권의 지역격차가 심대한 상황에서 역설적으로 비수도권을 우선하는 지역불균형 발전전략을 구사할 때라고 보인다. 그런 의미에서 노대통령의 행정수도이전은 중앙집권의 시대를 마감하고, 지방분권시대의 도래를 앞당기는 획기적인 처방이 될 것으로 여겨졌다. 이제 수도권은 과밀한 짐을 덜어내야 생산성이 높아질 수 있고 진정한 국제경쟁력이 확보될 수 있기 때문

이었다. 그리고 분권과 분산은 빈혈상태에 빠져버린 지방에 영양분을 공급해주는 기회가 된다. 그야말로 수도권과 지방을 동시에 살리는 묘책인 것이다. 통일 이후를 걱정하는 수도이전 회의론자들에게는 다른 나라의 사례를 통해 국가권력의 공간적 분화가 진정한 화합의 밑바탕임을 상기시킬 필요가 있다. 이렇듯 분권과 균형발전, 그리고 화합을 위한 수도이전은 국운의 융성을 꾀하는 미래지향적 프로젝트임을 잊지 말았어야 했다.

## 2) 신행정수도건설의 파급효과

신행정수도 건설에 따른 기대효과는 인구분산 효과와 지역경제에 미치는 긍정적 영향이 핵심이다. 특히 행정수도 건설에 따른 효과는 수치로 환산할 수 있는 '유형의 효과'보다 '무형의 파급효과'가 클 것으로 예상되고 있다.

또한 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력 제고와 장기적인 국민통합을 이루는데 기여할 것으로 기대되고 있다.

◆ **인구분산** = 그동안 수도권 인구증가율은 즐기차게 상승곡선을 그려왔고 이대로 방치하면 2023년쯤에는 전 인구의 50%이상이 거주하게 되는 세계사에 유례없는 사태가 벌어지게 될 것으로 전망돼 왔다.

행정수도 건설이 예정대로 추진될 경우 2030년까지 수도권 인구는 51만 명이 감소할 것이라는 계산이다. 공공기관 지방 분산이 함께 시행될 경우 줄어드는 수도권 인구는 170만 명에 이를 전망이다. 반면 지방은 인적자원 확보에 탄력을 받아 영남권 72만 명, 호남권 34만 명이 증가해 수도권 인구 분산이 본격화 될 것으로 전망된다.

이와 함께 정보생산, 정책결정 기능 등을 각 지역이 분담하게 되면서 서울 제일주의라는 편향된 가치관이 더 이상 기승을 부리지 않을 것이라는 점도 빼놓을 수 없다. 이밖에 난개발방지정책, 환경용량을 겨냥한 적정 성장관리정책 등이 도입될 예정으로 있어 수도권에서의 쾌적한 삶이 가능할 것이다.

◆ 경제적 파급 = 무엇보다 수도권의 교통부문 절감비용이 2조 8000억원에 달할 것으로 나타났다. 이밖에 비충청권이 7000억원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상된다. 반면 충청권은 2조 4000억원이 증가하여 전국적으로는 연간 1조1000억원의 교통비용이 절감될 것이란 전망이다. 또한 수도권 환경오염이 2.2%감소해 연간 1060억원의 환경비용절감효과가 발생한다.

국내총생산액의 경우 투자소요가 많은 2010년과 2011년에 최대 0.39%증가할 것으로 전망하고, 반면 물가는 건설기간 중 최대 0.46%상승하는데 그칠 것이라는 계산이다. 또 지역내총생산(GRDP)은 공공기관 지방이전과 함께 추진할 경우 수도권은 9조 4000억원 감소하는 반면 충청권은 3조 2000억원, 영남권은 4조 1000억원, 호남권은 2조 1000억원 증가하는 것으로 분석됐다. 이밖에 수도권의 땅값은 1.5%, 주택가격은 1.0%낮아져 부동산시장이 안정화 될 것이라는 예상이다.

■ 교통비용 절감효과

(단위:억원)

구 분	통행시간비용	운행비용	사고비용	물류비용	합 계
수도권	△20,352	△6,249	△1,383	△83	△28,067
충청권	17,334	5,388	1,243	△47	23,918
비충청권	△4,861	△1,440	△1,440	△130	△6,898
전 국	△7,869	△2,301	△2,301	△260	△11,047

■ 수도권 인구·고용 감소효과 전망

■ 지역별 지가·주택가격 변화

연 도	인구감소(명) 고용감소(명)		구 분	토지가격(%) 주택가격(%)	
	~2015	236,575		62,349	수도권
~2020	301,412	66,829	서울	△2.4	△1.6
~2025	396,237	73,365	경기	△0.8	△0.6
~2030	513,245	82,994	인천	△0.3	△0.2

### 3) 위헌판결이후 정치경제적 영향

신행정수도 건설 중단이 국가 발전에 미치는 유형·무형의 부정적 영향은 계량화하기 어려울 정도로 매우 클 것으로 전망된다.

우선 공공기관 지방이전 등 제4차 국토종합계획의 대대적인 수정이 불가피하게 됐다. 또 행정수도 이전, 국토균형발전, 지방분권 등 3대 특별법 중 세발자전거의 앞바퀴에 해당하는 행정수도 특별법이 좌초됨으로써 뒤따라 추진될 나머지 정책들도 심각한 타격을 입을 것이 자명하다.

또 국가의 대외신인도 하락은 물론 위헌 결정이 내려질 특별법을 제정하고 추진해 온 국회의 권능은 땅바닥으로 추락하고 말았다. 또한 경제적 어려움 속에서 신행정수도건설에 대한 국론이 분열되어 국가의 에너지가 엄청나게 소모되는 과정을 겪었다

특히 특별법을 통과시키는데 큰 역할을 했던 한나라당이 위헌 판결 이후 보여준 이중적 모습을 통해 국민들은 정치권에 대한 극도의 불신감을 갖게 되었으며, 정부가 일관되게 추진해오던 정책이 한순간에 물거품이 됨으로써 국가 정책에 대한 불신 역시 깊어졌다. 이와 함께 현재 판결 이전에 이명박 서울시장과 한나라당이 공공연히 보여준 '헌재판결무시' 태도는 향후 안정된 사회 구성에 커다란 '흉터'를 남긴 것으로 평가되고 있다.

이와 같이 신행정수도 위헌 결정에 대한 일련의 상황들이 당장 눈에 보이는 현실적 피해로 여겨지지는 않겠지만 향후 정국에 미칠 영향을 생각할 때 오히려 그 피해가 더욱 깊을 것으로 보인다.

위헌 판결이 가져올 무형의 부정적 영향 이외에 해당 지방자치단체에 미칠 실질적이고도 부정적인 영향 역시 크다. 우선 국가의 행정수도 이전정책에 맞춰 모든 행정을 펼쳐왔던 충청도를 비롯한 전국의 각 자치단체들의 행정력과 시간낭비 역시 무시할 수 없다.

충청권 각 지자체의 경우 각종 개발사업, 추진계획 등의 수정이 불가피해 피해가 확산될 전망이다. 충청도는 지난 7월 '제4차 국토종합계획 수정안 자문회의'를 갖고 신행정수도의 역동성을 극대화하기 위해 기존의 도내 3개



동서내륙축(서천~공주 등)과 함께 보령~행정수도~경북 영덕을 잇는 내륙축의 추가 건설 등을 추진한 바 있지만 원점에서 재검토해야 할 상황이다.

대전시는 신행정수도 건설과 관련해 조기개발로 가닥을 잡았던 서남부권 1단계 개발 수정이 불가피하게 됐고 대전역 일대 역세권 개발도 재구상해야 하는 등 전면적인 개편이 잇따를 것으로 보인다. 충북도는 신행정수도의 연기·공주이전을 전제로 호남고속철 오송분기역 유치, 청주공항 활성화 방안, 오창과학산업단지의 기업유치와 입주 등을 추진해왔으나 사업추진에 적신호가 켜질 우려가 높다.

행정수도 후보지였던 공주시와 연기군의 사업계획은 두말할 나위도 없이 새롭게 짜야 할 지영에 놓였으며, 서산시는 '신행정수도의 임해관문' 역할을 자처하며 대산항 주변을 집중 개발하는 등 서산지역 개발계획을 수립했으나 이번 결정으로 계획이 수포로 돌아갈 가능성이 크다.

당진군 역시 당진-대전간 고속도로가 개통될 경우 행정수도에서 1시간 거리인 당진항의 역할이 커질 것으로 기대하며 당진항 개발계획을 세웠으나 사업차질이 예상되자 실망하고 있으며 예산군과 홍성군은 그동안 충남도청을 공동 유치키로 합의하고 공조체제를 유지해왔으나 현재의 위헌 결정으로 도청이전에 차질을 빚을 것으로 우려하고 있다.

태안군은 신행정수도건설이 태안반도를 전국적인 관광지로 개발할 수 있는 호기로 보고 '태안관광 10년 계획'을 수립했으나 계획 수정이 불가피할 것으로 보고 대책마련에 골몰하고 있다. 충북의 중심지인 청주·청원지역은 신행정수도 예정지인 충남 공주·연기와 가까운데다 토지거래규제지역에서 한발 비껴 서있어 행정수도 배후지로 발전할 꿈에 부풀어 있었다. 행정수도 관문역과 관문공항인 오송역과 청주공항, 행정수도와 강원도를 연결하는 충청고속도로, 행정수도와 충북을 잇는 경전철 등이 수도이전과 관련된 대표적인 사업이었으나 행정수도가 모두 백지화된 상황에서 궤도 수정이 불가피해졌다.

뿐만 아니라 행정수도 이전 사업과 연계한 수도권 규제완화 정책도 철회되어야 한다는 목소리가 높아 그 동안 반대를 주도했던 수도권 지역에 되레

‘부메랑 효과’를 안긴 자충수가 될 것으로 보인다.

어디 그 뿐인가! 최종입지로 선정되었던 현지지역주민의 피해는 더욱 구체적이다. 신행정수도건설을 확신하고 정부정책에 순응하던 현지민들은 대체 농, 축산용지를 사전에 매입하고 논산, 청양, 부여 등 인근지역에 대토를 마련했다. 이처럼 금융권 용자를 받아 대토와 아파트를 마련했다가 위헌판결로 지가하락은 물론 부동산거래의 실종으로 금융이자가 연체되고, 지역경제의 유동성이 악화되어 경제적 공황상태에 빠져 있다. 더구나 위헌결정 이후 충격과 허탈감, 그리고 분노 속에서 치러진 지금까지의 규탄결의대회가 170 여회에 15만 여명이 참여한 것으로 집계되고 있다. 이 또한 지역사회에 심리적 공황상태를 가져 왔을 뿐 아니라 충청인의 자존심에 커다란 상처를 안겨 주고 말았다.

### 3. 신행정수도건설정책의 실패요인

정부에 의해 입안되고 발표된 모든 정책이 성공하는 것은 아니다. 정책이란 합리적 단계와 정치적 갈등의 요소가 상호 역동적이고 동태적인 과정을 거치면서 만들어지는 것이기 때문이다. 또한 정책의 내용이 부실하다거나 정책의 집행과정에서 부적절한 운영으로 실패를 초래할 수도 있다. 따라서 정책실패를 사전에 예방하기 위해서는 정책에 대한 동태적 이해가 선행되어야 하며, 유사사례의 철저한 분석을 통해 성공 및 실패요인에 대한 학습과 교육이 필요하다. 물론 정책사례학습에 유용하게 활용되기 위해서는 정책유형(분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책)에 따라 정책의 의제설정, 대안결정, 집행, 평가 등 정책의 전 과정에서 나타나는 특징을 다양한 각도에서 분석하고 유형별 성공실패요인을 판단하는 기준이 제시되어야 할 것이다.

이에 덧붙여 생각해 볼 수 있는 분석의 방법으로는 정책변수별, 즉 사람, 구조, 환경이라는 세 변수로 대별해서 장애요인을 찾아 볼 수도 있다. 예를 들어 사람의 변수 같은 경우 조직책임자의 의지 및 리더십부족, 조직구성원의 열정부족 등을, 구조변수의 경우 조직구조 및 시스템적인 요인 또는 부

처할거주의, 조직이기주의, 협력과 공유의 부족 등을 찾아 볼 수 있을 것이다. 환경변수로는 주로 정치적 환경에서 오는 요인들로 정치적 지지의 부족, 여야간의 갈등, 입법시간의 과도한 지체, 언론 및 여론의 반대, 지역이기주의 및 이익집단의 과잉분출 및 참여과잉 등을 들 수 있다.

그러나 본 논문은 신행정수도건설이 입안과정에서 좌절된 만큼 정책변수의 요인을 다 고려할 수 없으므로 세 변수를 포괄할 수 있는 외부요인과 내부요인으로 대별하여 정책실패에 영향을 미친 요인을 모색해 보기로 하겠다.

## 1) 외부요인

### (1) 야당의 정치적 지지중단

신행정수도추진을 좌절시킨 1등 공신(?)은 역시 한나라당이다. 16대 대선 당시 민주당 노무현 후보의 수도이전공약에 허를 찔린 한나라당은 수도권집중의 폐해를 막기 위해 중앙의 기능을 지역별 특성에 따라 분산하겠다는 공약을 내걸었으나 수도이전론에 패배를 당했다. 그러나 2003년 12월 29일 당시 16대 국회에서 제1당이었던 한나라당은 '신행정수도건설을 위한 특별조치법'에 적극 협조해 찬성 167, 반대 13, 기권 14표로 법안을 압도적인 표로 통과시켰다. 당시 한나라당은 총선을 앞두고 당사에 '행정수도이전에 한나라당이 앞장서겠다.'고 플래카드까지 내걸고 행정수도건설에 적극 나서며 충청권 유권자들의 환심을 사기 위해 애썼다. 이처럼 행정수도건설에 적극 나섰던 한나라당은 총선 이후에는 태도를 바꿔 정부가 사실상 천도를 기정사실화해 일방적으로 몰아붙이겠다는 정략이라고 비난하며 국민적 의견수렴, 재원조달계획의 불투명문제 등을 이유로 비판의 목소리를 높였다. 뒤늦게 잘못됐으니 국민투표를 해야 한다고 주장하고 나선 것이다. 김덕룡 원내대표는 '사실상의 천도이기 때문에 국민의 합의가 필요하다'(2004. 6.9.) 또 '노무현대통령이 국민투표를 하겠다던 대선공약을 지키지 않고 말을 바꾸고 있다. 밀어붙이기만 하면 다음 정권 때 백지화될 수 있다'(2004. 6.17.)고 공격했다. 전여옥 대변인도 '국민투표를 국회로 떠넘기지 말고 국민투표약속을

지켜라'(2004. 6. 18.)라고 공격의 고삐를 늦추지 않았다. 드디어 박근혜 대표는 '신행정수도건설특별법의 16대 국회심의를 의견수렴, 타당성을 검토하지 않은 졸속으로 국민께 사과한다.'(2004. 6. 21.)고 입을 열기 시작했다.

한나라당은 여권이 행정수도이전과 관련해 국민의 동의절차 내지 의견수렴의 필요성을 부인하면서 국민투표논란의 부담을 국회로 떠넘기고 있다고 비난의 수위를 높여가며 9월 22일에는 신행정수도이전반대를 잠정적인 당론으로 확정했다. 행정수도건설에 대해 '대안'없는 반대를 일삼던 한나라당은 위헌판결에 환호하는 이중적 행태를 보여 충청권의 불만을 자아냈고, 위헌판결 이후 뚜렷한 대안을 제시하지 못한 채 후속대책특위 발족에 즈음하여 충청권의 민심을 달래기 위한 '교육과학도시'안을 잠정대안으로 제시하고 있다. 이처럼 한나라당은 21세기 국가전략을 정략의 대상으로 삼다보니 대안을 제시할 의지도 능력도 없고 오로지 수도권권의 표발 지키기와 17대 대선에서의 이해득실만을 따지고 있는 근시안적 정국운영을 보여 주고 말았다. 더욱이 한나라당을 벼랑 끝으로 내몬 것은 열린우리당이 사활을 걸다 시피 매달린 4대 개혁입법의 강공정책에 기인한다.

결국 국가보안법의 폐지와 존치라는 이념논쟁에 국론이 분열되고 존치에 찬성하는 국민들은 신행정수도건설의 당위성에 동조하면서도 수도이전을 반대하는 국보법존치의 후광효과가 발생하기 시작했다. 사실 국보법존치를 주장하는 사람들이 수도이전을 반대하는 모습은 논리적으로 모순이다. 왜냐하면 국가의 안위가 위태로워 국보법이 존치되어야 한다면 북한의 위협으로부터 공격권에서 행정수도 만이라도 벗어나게 해야 진정한 대한민국의 국민일진대 편견의 도가니에 스스로 빠져 버린 그들에게서 어떤 이성도 기대할 수가 없게 되고 말았다. 결국 한나라당이라는 강력한 야당의 지지를 지속적으로 확보하지 못한 신행정수도정책은 원점에서 재검토의 과정을 겪게 되었던 것이다.

## (2) 언론의 부정적 역할과 여론의 악화

한국사회에서의 언론의 영향력은 대단하다. 대부분의 사람들이 어떤 사안을 갖고 논쟁할 경우 자신이 구독하는 신문의 논조를 자기도 모르게 따르고 있게 마련이다.

그런 점에서 소위 중앙의 유력 언론들이 야당의 공격에 편승해 신행정수도건설에 대한 부정적 여론몰이를 한 것이 국민여론을 악화시키는데 결정적 기여를 하고 말았다. 6월 8일 정부가 입법, 사법부 등 85개 주요 국가기관을 포함한 이전추진 잠정안을 발표하자 그때까지 관망하고 있던 중앙언론들이 수도권을 대변하는 듯한 인상을 보이며 수도이전반대에 대한 여론조성을 본격화하기 시작했다.

야당의 검증되지 않은 수도권 공동화론을 대서특필하더니 나중에는 수도이전이 수도권인구분산에 전혀 기여하지 못한다는 야당의 이율배반적 주장을 대서특필하는 등 춤을 추며 수도이전반대에 앞장서기 시작했다. 또 야당이 주장하는 건설비용 70조 내지 100조론에 동조하면서도 정부측의 객관적 자료는 무시하거나 정부의 축소 의혹을 증폭시키는 조작을 통해 부정적 여론을 확대재생산해 나가는데 여념이 없었다. 드디어 연기공주로 행정수도후보지가 확정된 이후 일부 중앙언론들은 행정수도건설이 국민적 합의를 거치지 않았으며 수도권 이기주의를 조장하고 선동함으로써 국론을 분열시키고 헌법재판소로 하여금 위헌판결을 내리지 않을 수 없게 만들었다.

이들 신문은 '신행정수도건설'을 '천도'라고 보도해 본질은 외면한 채 시계의 바늘을 왕조시대로 돌려놓는 일도 서슴치 않았다. 또한 신행정수도이전후보지 평가결과가 나오자마자 충청도로 몰려와 수도권의 신도시건설에서도 똑같이 발생하는 부동산투기와 일부 원주민의 반발 등 부정적인 요소만 들춰내 행정수도이전이 역효과를 초래할 것이라는 것을 크게 다루는 등 행정수도건설의 부정적 효과를 극대화하기에 열중했다.

그에 반해 위헌판결 이후 충청권의 충격과 분노를 표출하는 170여회의 규탄대회를 약속이나 한 듯 전혀 보도하지 않는 보도태도에서 중앙언론의 존재구속성, 즉 수도권의 이익에 충실할 수밖에 없다는 한계를 재확인하는 계기가 되었다. 결국 현 정부의 언론에 대한 적대적 관계가 신행정수도건설을 좌절시키는데 일정한 기여를 한 셈이다.

### (3) 국민참여욕구의 분출과 지역이기주의

우리 사회는 과거 권위주의적 정치체제 속에서 참여가 제한되어 왔다.

따라서 우리 국민들은 동원에는 익숙해 있었어도 자발적 참여는 없었다. 더구나 대다수의 국민들이 정통성이 없는 정권과의 무관계 속에서 위안을 삼고, 정치적 냉소주의만 점증될 따름이었다.

그러다가 6. 10항쟁 이후 민주화가 밀어닥치면서 국민의 참여욕구가 분출되기 시작했다. 그동안 억눌렸던 욕구들이 한꺼번에 분출되다 보니 남에 대한 배려는 안중에도 없고 오로지 자신의 이익만을 확보하기에 혈안이 되어 소위 넘비현상이 일반화될 정도였다. 본디 민주주의는 인간의 이기심을 전제로 견제를 통해 균형을 달성하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 시민의 행동윤리로는 양보적 이기심을 통한 상호협력을 강조하는 정치체제인 것이다.

그런데 모두가 자기이익만을 추구한다면 공동체는 붕괴될 게 뻔한 일이다. 지금 행정수도이전문제도 기득권을 지닌 서울을 비롯한 수도권이 양보하지 않는 한 물리적으로 풀릴 수 없는 국가적 아젠다이다. 우선 수도권의 인구가 절반을 차지하는 데다 인적, 물적 자원의 질과 양에서 비수도권과는 전혀 경쟁이 되지 않기 때문이다. 지금 수도권은 과밀로 몸살을 앓고 있다. 교통체증비용이 연간 12조 4천억원(2002년 기준)에다 대기환경개선비용이 4조2천억원(2003년 기준)등 집적으로 인한 비효율이 상상을 초월하고 있다. 더욱 심각한 것은 아직도 매년 30만명 가까운 젊은 층의 지방인구가 수도권으로 유입되어 주택난 등을 가중시켜 신도시를 추가로 계속 건설해가고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 수도권은 기득권을 버리지 못하겠다는 것이고, 지방은 지방의 공동화를 저지하기 위해 수도권의 규제를 완화해 줄 수 없다는 식의 줄다리기를 하는 상황이다. 이처럼 서로의 이익을 지키기 위해 수도권과 비수도권이 버티는 사이 경쟁 국가들은 훨씬 앞서 가고 우리의 경쟁력은 정체상태에 놓여 있는 것이다.

사실 수도권이 생활유지차원에서 수도권규제완화와 수도이전반대를 부르짖는다면 지방은 생활이라는 사치스러운 차원이 아니라 생존차원에서 부르짖는 것이다. 그런데 서울시는 지난 8월 신행정수도이전후보지가 확정된 이후 수도이전반대범국민운동본부를 결성하고 '수도이전반대 1,000만 서명운

동'에 돌입하는 등 대대적인 반대운동에 나선다. 더구나 9월 17일 수도이전 반대범국민운동본부 출범식에서 서울시는 구별 200명 이상을 동원하라는 지시를 각 구청에 내렸을 뿐 아니라 출범식에 대한 예산을 지원한 것으로 드러나 사실상의 '관제데모'를 주도했다. 이명박 서울시장은 9월 18일 국회 건설교통위 국정감사에서 행정수도이전관련 헌법재판소의 위헌결정과 상관없이 시민들의 과반수 이상 의지를 전제로 반대운동을 지속적으로 펼칠 것임을 밝혔다.

그러나 서울을 비롯한 수도권 지역의 지역이기주의는 역풍을 맞고 있다. 위헌 결정 이후 정부가 제시했던 수도권규제완화 로드맵이 물 건너 가는 것이 아니냐는 우려의 목소리가 서울, 경기권을 중심으로 점차 확산되고 있다. 지방 역시 수도권규제완화는 신행정수도건설이 전제된 상태에서 추진되어야 한다는 문제제기가 강력하다.

지난 11월 2일 서울 안국동 느티나무카페에서 전국 230개 시민사회단체 대표들은 합동기자회견을 갖고, "신행정수도를 건설해 수도권집중을 완화하려 했던 취지를 살리려면 이제까지 추진된 수도권규제완화정책을 전면 철회해야 한다."고 주장했다.

따라서 수도권의 일부 기득권층들이 마치 자신들의 피와 땀을 흘려 서울을 건설한 것처럼 오도한다면 최근 40년 동안 지방의 영양분을 바탕으로 성장한 서울에 대해 희생해온 대가를 요구하기 위해 헌법소원을 제기하고, 수도권에 공급되는 지방의 물과 전기도 제값 받기 운동을 전개한다면 이 나라의 앞날이 매우 어두울 것은 뻔하다.

#### (4) 헌법재판소의 정치적, 감정적 판결

국가가 존재하는 이유는 형평을 실현하기 위함에 있다. 그리고 헌법재판소는 형평을 저울질하는 국가의 최고기관이다. 특히 우리사회에서 소외받고 어려운 상황에 처해 있는 사람들을 위해 존재하는 국가기관이다. 따라서 특혜를 누려온 서울과 상대적으로 박탈감을 느껴온 지방간의 이익 다툼에서 마땅히 현재는 약자의 편을 들어야 했다.

그런데 행정수도이전에 대한 현재의 평결을 보면서 여전히 우리 사회에

정의가 살아있다고 믿기 어렵고, 믿고 기댈만한 정부기관이 없다는 사실에 좌절감을 느끼지 않을 수 없다. 물론 그 반대의 입장에 있는 사람들에게는 대한민국 국민의 승리라고 외쳐 대지만 그동안 서울의 발전을 위해 묵묵히 희생해온 지방 사람들에게는 심오한 배신감을 안겨 주고 말았다. 신행정수도특별법에 대한 헌법재판소의 위헌판결은 대단히 정치적이고 감정적 판단이었던 것 같다. 현재는 대다수 국민이 수도이전에 반대한다는 사실에 귀를 더 기울인 것 같다. 현재는 특별법이 통과되던 작년 말 만해도 대다수 국민이 수도이전에 긍정적 견해를 보였던 사실은 전혀 고려하지 않아 현재가 수도이전의 본질을 외면했다는 비판을 면할 길이 없다. 더구나 이명박 서울시장과 한나라당이 현재판결 이전에 현재결정에도 불구하고 합헌결정이 나오면 불복하고 데모를 주도하겠다는 협박에 굴복하여 현재 스스로 정치집단에 취약한 모습을 드러내고 말았다. 아마 현재는 합헌의 경우, 2300만 수도주민이 데모할지 모르고 위헌은 고작 500만 충청주민이 반발하는 것에 불과하다고 약삭빠른 계산을 했을지도 모른다. 더구나 현재가 최근 국가보안법 문제에 대해 합헌을 내렸는데도 노대통령이 폐지를 강행하는 것에 대해 매우 못마땅해 하고 자존심이 상했던 것 같다. 그래서 노대통령에게 본때를 보여 주기 위해 들어보지도 못한 해괴한 관습헌법이론을 끌어 들여 감정적인 위헌결정을 내린 것 같다.

따라서 현재는 관습헌법을 인정함으로써 앞으로 관습헌법에 기초한 헌법소원이 붓물을 이를 테고 자가당착에 빠진 현재는 하루아침에 그 권위를 잃을 게 불을 보듯 뻔하다. 한양대 권형준 교수는 “현재가 미리 위헌이라고 결정을 해놓고 궁여지책으로 관습헌법을 끌어 들였다고 본다. 수도이전에 대한 국민적 합의가 없었다는 판결취지에는 공감하지만 현재의 법리적 논리로 위헌판결을 설득시킬 수 없다. 관습헌법은 성문헌법과 동일한 효력을 인정할 수 없기 때문에 일반 법률의 개정절차에 의해서도 변경할 수 있다. 국회에서 특별법을 제정한 것만으로 개정 가능하기 때문에 특별법은 위헌이 아니다.”라고 위헌판결의 논리적 허점을 지적하고 있다.

즉 ‘서울특별시행정특례에 관한 법률’ 2조에 따르면 수도가 서울이라는 것은 헌법이 아닌 법률로서 제정하고 있어 법률적 차원에서 개정해야 한다는 것이다.



어쨌든 헌법재판소가 우리나라 헌법을 수호하는 최고의 헌법기관이라는 사실을 아무도 부인할 수 없기에 수도는 서울이라는 사실을 뒤집을 수 있는 기회가 영원히 오지 않을지도 모른다. 수도의 변경은 헌법개정이나 국민투표를 통해서만 가능한데 해가 가면 갈수록 수도권의 인구는 과반을 훨씬 넘어 갈게 분명해 물리적으로 불가능하다는 점에서 절호의 찬스를 놓쳤다는 느낌이 든다. 이제 정부가 수행하는 모든 정책은 현재의 결재를 받거나 국민투표에 부칠 일이다.

## 2) 내부요인

### (1) 추진주체의 신념부재와 기능적 접근

참여정부가 정권의 명운을 걸고 추진하는 지방분권과 균형발전을 위해서는 신행정수도건설을 능가하는 해법이 없다. 그럼에도 불구하고 추진위원들을 비롯한 추진주체들의 접근방식은 확고한 신념의 기반 위에서 대응하기보다는 국토공간의 조정 정도로 인식하는 기능적 접근에 머물고 있었다. 그 결과 신행정수도의 성격도 불명확하고, 개념도 정립이 되지 않은 듯 국회와 언론에 질질 끄러 다니는 모습을 보여 일관성이 결여되었다는 인상을 보임으로써 신행정수도정책에 대한 국민적 불신을 자초하고 말았다. 당시 김안제 추진위원장은 '행정수도이전은 사실상 천도나 다름없으며 국민투표를 해야 한다고 생각했었다'(2004. 6. 9)고 발언하는가 하면 '2007년 차기 대선이 수도이전의 고비가 될 것이다'(2004 .6. 14)라고 언급하여 언론공격의 빌미를 제공하고 말았다. 사실 행정수도이전문제를 헌법소원의 대상으로 여겼던 자체가 무리였다. 행정수도이전은 정부정책의 하나에 불과하다. 정부는 국가균형발전을 추구할 독점적 권한을 갖고 있다. 그 권한으로 지난 40년간 성장잠재력이 뛰어난 수도권에 제한된 자원을 집중 투자해왔다. 그 결과 대한민국은 눈부신 경제성장을 이루었고, 세계 12위의 경제대국으로 발돋움했다.

그러나 밝은 이면에는 반드시 그늘이 있게 마련이듯 국가경제의 성장 못지않게 수도권과 비수도권의 심대한 격차가 국민사이에 분열을 가져오고,

국가의 경쟁력을 저해해 온 것도 사실이다.

이때 국가의 균형발전을 도모하기 위한 정부의 정책선택은 여러 갈래가 있을 수 있다. 수도권집중의 가장 큰 유인이 경제력인 만큼 대기업과 공장을 지방으로 분산하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 자유시장경제체제를 지향하는 민주국가에서 이윤을 추구하는 기업에게 손해날 게 불을 보듯 뻔한 지방으로의 강제분산은 근본적으로 불가능하다. 그 다음으로 집중을 유발하는 원인이 교육문화력이다. 대다수의 사람들이 수도권에 살고 수도권으로 몰려가는 이유는 서울에 소재하는 대학을 나와야 취업도 잘되고 출세할 수 있다는 믿음 때문이다. 따라서 서울대학교를 비롯한 서울의 명문대학을 지방으로 분산시키면 인구와 경제도 분산될 것이라는 아이디어는 너무나 순진한 생각에 불과하다. 이제 정부의 선택은 막다른 골목에 서있다. 세 번째 유인이 정치행정권력이므로 이를 지방으로 분산시킨다면 서울로의 집중을 어느 정도 저지할 수 있다. 그동안 정부의 잘못된 정책선택으로 지방은 죽을 지경에 처해 있으니 결자해지의 차원에서 정부 스스로 옮겨 가겠다는 것이다. 이만큼 책임감 있고 확실한 균형발전 정책이 더 이상 없는 게 분명하다. 그런데도 정부는 위헌결정 이후 현재의 결정을 수용하고 결정내용을 반영한다는 취지에서 헌법개정과 국민투표는 물리적으로 불가능하고 자신이 없는 만큼 위헌의 요소를 비켜 가는 행정특별시안을 비롯 3개안을 유력한 대안으로 제시하고 있다. 그러나 지난 5일 법무부는 행정특별시안의 위헌적 요소에 대한 유권해석에 대한 질의를 받고, 기본적으로 위헌의 요소는 없으나 위헌요소를 완전히 배제할 수 없다는 식의 신중론을 제기해 또 한번 위헌논란에 휘말리고 있다. 정부의 신행정수도건설에 대한 확고한 철학과 신념이 있다면 시간이 걸리더라도 국회 특위에서 원안을 바탕으로 헌법개정을 논의하고 이것이 여의치 않을 경우 국회의 특별법과 정부의 정책집행의지를 신뢰하고 순응한 현지 지역주민의 피해를 구제하기 위해 토지매입과 그 활용방안에 대한 권한을 국회로부터 위임받는 정도를 걸었어야 한다고 판단한다.

## (2) 추진체계의 활동부족 및 범의식결여

신행정수도 건설사업을 추진하기 위하여 청와대 정책실에 신행정수도기획단이, 건교부에 신행정수도건설추진지원단 등이 설치되었으나 국민의 공감대 형성에 전혀 기여하지 못하고 헌법소원에 적절하게 대응하지 못해 위헌판결을 초래하고 말았다. 이외에도 각 분야의 전문가로 구성된 자문위원회, 대전사무소, 연구단, 조사단이 활동했을 뿐 아니라 2004년 5월 대통령 소속 하에 '신행정수도건설추진위원회'도 설치되었다. 그러나 이러한 방대한 조직들이 2003년 특별법 통과시까지는 해외벤치마킹, 현장조사, 국민공감대 형성을 위한 홍보활동 등을 나름대로 열심히 수행했다고 평가할 수 있으나 특별법통과 이후에는 방심하고 안일하게 대처한 것이 사실이다.

독일의 경우 연방수도의 베를린 이전이 결정되자마자 베를린/본 작업단, 계획위원회, 건설위원회 등 다양한 조직을 구축하여 수도이전에 대비했을 뿐 아니라 연방정부와 베를린 사이에 공동위원회, 연방정부와 브란덴부르크주 사이에 협력위원회가 설치되었다. 독일의 추진체계 속에 입법부와 사법부의 구성원들이 참여하고 있었던 사실에 비추어 보았을 때 우리의 추진체계가 지나치게 행정부위주로 짜여 진데서 창조적 역할보다는 기능적 역할에 머물고 말았지 않나 추정이 된다.

물론 신행정수도건설이 처음부터 천도수준이 아니고 행정부만의 이전이었다면 입법, 사법부의 참여가 불필요했겠지만 처음에는 입법, 사법부를 모두 포함하는 개념으로 가다가 야당의 반발에 부닥치자 뒤늦게 헌법기관들의 이전은 자체의 결정에 맡긴다는 쪽으로 방향을 선회한데서 보듯 수도의 개념이 정립되지 않는 등 추진조직의 준비가 미흡했다고 평가할 수밖에 없다. 더구나 헌법소원의 제기 가능성이 높아지는 시점에 수도이전반대론자들의 적극적인 접촉요청에도 미온적인 반응을 보이고 헌법소원이 막상 제기되었음에도 변호사의 투입 정도를 보면 대통령탄핵 때에 비해 얼마나 방심했을 뿐 아니라 낙관하고 있었는가를 단적으로 보여 줬다. 특히 야당과 언론의 적극적인 반대논리에 직면하여 법률에 대한 철저한 사전적 검토를 위해서는 법제관련 부처 실무자들의 폭넓은 참여가 필수적이었고 경제적 요소를 고려할 때 경제 관련부서들의 실무참여가 더 필요했던 것으로 판단된다.

다시 말해서 국민들의 절차의 합리성에 대한 가치부여와 법치의식은 날로 발전해 가고 있는데 반해 정부는 과거의 관행에 머물러 있었던 것이 아닌가 싶다. 더구나 위헌결정 이후 이 문제에 책임을 지는 정치인이나 공무원이 하나도 없는 건 차치하고라도 새로이 구성된 후속대책위원회나 지원단 등의 구성이 전과 똑같다는 점에서 앞으로 추진주체들의 법치의식을 기대할 수 있을지 우려스럽고, 책임의식결여도 지적하지 않을 수 없다.

### (3) 국민공감대형성을 위한 홍보와 PR의 부재

신행정수도건설이 성공적으로 추진되기 위해서는 전 국민의 지속적인 지지가 선행되어야 했다. 2003년 1월 1일 중앙일보가 조사한 여론조사에서 전 국민의 56.9%가 행정수도건설에 찬성하고, 39.5%가 반대, 3.6%가 무응답한 것으로 나타났다. 그리고 2003년 2월 한겨레신문의 조사에서도 유사한 결과(찬성 57.1%, 반대 39.4%, 무응답 3.5%)가 나왔다.

그러나 특별법 통과 이후 신행정수도건설에 대한 정부홍보가 정부공보에 지나지 않았던 점이 정책실패의 한 요인이라고 평가하고 싶다. 정부홍보는 쌍방향적 의사소통과정에서 신뢰와 이해를 얻는 계속적이고 계획적인 과정이라고 본다면 정부공보는 정부의 정책이나 사업을 일방향적으로 고지하거나 통보하는 것에 그치는 것을 의미한다. 이런 맥락에서 신행정수도건설의 홍보과정을 보면 충청권을 제외하고는 일방향이었고, 홍보책자를 던져 주는 것으로 홍보가 끝났다는 인상이 짙었다.

더구나 각 지역을 순회하는 공청회도 동원된 공무원이나 청중들이어서 신행정수도건설과 그 지역발전의 관계에 대한 진지한 논의의 과정을 거치지도 못하고 형식화되고 말았다. 그러다보니 충청권을 제외한 다른 지역에서 신행정수도건설의 필요성에 대해 지지를 획득하지 못했던 것이 결정적인 실책이었다. 수도권은 차치하고라도 비수도권의 지지를 얻어냈어야 했으나 오히려 비수도권지역에서 마저 충청권만의 발전으로 인식되어 노골적으로 거부감을 나타내기도 했다. 사실 비수도권은 공동운명체로 수도권에 공동대응을 해도 역부족인데 마치 신행정수도건설이 자기지역으로 배분될 자원을 충

청권에 집중 투자하는 것으로 오해하여 결과적으로 수도권의 이익에 기여하는 꼴이 되고 말았다. 충청권에의 신행정수도건설은 수도권으로의 집중을 저지하는 일시적 방파제에 불과하고 그 사이에 다른 지방들은 공공기관의 이전을 통해 자생력을 기르기 위한 선도사업임에도 불구하고 그 본질을 이해하지 못해 수도권규제완화라는 선물만 수도권에 헌납하고 말았다. 이처럼 신행정수도건설이 다른 지역에 미치는 파급효과와 기존의 수도권에도 긍정적인 영향을 미친다는 사실이 언론을 통해 충분히 알려지기는커녕 중앙언론의 부정적 보도가 연일 도배를 하고 있었다. 그런데도 정부는 원론적인 대응에 그쳐 상대의 검증되지 않은 주장들이 신뢰를 얻고 정부의 발표는 불신하는 분위기가 형성되었을 뿐 아니라 정부의 미온적인 대응에 추진의지마저 의아하게 만들었다. 오늘날 저항이나 갈등이 예상되는 정부정책의 경우, 그 성패는 국민, 혹은 시민단체, 전문가집단, 이익집단 등 이해관계자와의 관계를 유지하고 발전시키는데 전적으로 의존하고 있다는 사실에 동의한다면 신행정수도건설에 대한 정부의 공공관계(PR)는 더 전문적이어야 했다.

#### (4) 추진과정에서의 전략부재

신행정수도건설은 국토의 재조정으로 기득권을 재편하는 가히 혁명에 가까운 프로젝트였던 만큼 치밀한 전략이 필요했으나 그렇지 못했다. 사실 한 나라의 기득권 세력을 무너뜨린다는 것은 쉬운 일이 아닌데 노무현정부가 지난 4.15총선을 통해 사람을 바꾸었고 이제 땅만 바꾸면 우리 사회의 발전에 장애요소로 작용하는 잘못된 기득권세력들을 와해시킬 수 있는 좋은 기회였다. 그런데 노무현정부가 한꺼번에 개혁입법을 도모하는 무리수를 두다가 천재일우의 기회를 놓침으로써 우리 사회의 진정한 개혁이 언제나 가능할지 불투명하게 되었다.

우리 사회의 기득권세력들은 부나 권력의 형성과정이 정당하지 못하고 남을 배려할 줄 모르는 이기심과 아집에 사로잡혀 대다수의 국민들로부터 존경받지 못하고 고질적인 한국병의 원인을 제공한 사람들이다. 따라서 이번 현재의 판결로 우리 사회의 모순구조가 더욱 고착화될 수도 있다는 점이 매우 우려스럽다.

또한 참여정부가 추진하는 지방분권과 균형발전을 위해서는 신행정수도 건설을 능가하는 해법이 없다. 따라서 정부는 신행정수도건설이 수도권의 과밀을 덜어내고 수도권의 규제를 풀어서 서울을 세계적인 경제중심도시로 만들겠다는 비전을 제시해줬어야 했다. 길게는 600년 동안, 짧게는 지난 55년간 서울이 곧 대한민국의 수도라고 생각했던 서울시민들에게 천도는 정신적 충격과 경제적 손실로 커다란 저항을 보일 것은 너무 자명했다. 따라서 정부는 신행정수도건설계획과 준비 못지않게 서울시민에 대한 배려와 함께 수도권활성화에 대한 정책도 제시했어야 했다. 독일의 베를린/본법에는 본에 대한 발전, 지원방안 등이 자세히 언급되어 있었음을 상기할 필요가 있다.

또한 신행정수도건설에 시큰둥한 다른 지방자치단체에 대해서는 신행정수도건설은 균형발전의 선도사업에 불과하고 많은 공공기관들이 각 지방자치단체에 분산 배치되고 기업도시건설을 통해 똑같이 발전한다는 믿음을 안겨 주어야 했다. 만약에 신행정수도건설이 좌절되면 수도권의 규제완화도 물거품이 되고 세계도시로 비약하는데 걸림돌이 되고 말 것이라는 경고도 덧붙이고, 마찬가지로 신행정수도건설 없이는 수도권으로의 집중을 막을 수 없고, 지방에 대한 어떠한 균형발전정책도 밑 빠진 독에 물을 붓는 것에 불과해 지방은 더욱 더 저발전상태에 빠진다는 사실을 주지시켜야 했다.

그런 의미에서 추진위는 신행정수도건설과 공공기관이전을 분리 발표할 게 아니라 오히려 신행정수도건설과 공공기관 지방이전계획 그리고 수도권활성화대책을 한 묶음으로 일괄 발표했어야 수도권이나 다른 지방의 저항을 극소화할 수 있었을 것이다. 특히 경제가 어려운 만큼 신행정수도건설은 수도권에 신도시를 건설하는 것보다 5배 이상의 내수경기를 부양하는 한국판 뉴딜정책이라는 구체적이고 객관적인 증거들을 제시해야 했다. 더구나 통일을 걱정하는 사람들에게도 민족화합을 위해 세 개의 수도를 가진 남아공화국의 사례를 들어 국민들에게 성의 있는 자세로 대응했어야 했는데 정부는 신행정수도건설추진전략이 거의 없는 것처럼 보였다.

#### 4. 결론

지난 4.15총선은 유례없이 돈 안 쓰고, 미디어가 한 몫을 하는 깨끗한 선거였다. 그 덕택에 신진 정치인들이 대거 국회에 입성할 수 있었고 정치권의 변화를 기대했던 것이 모든 국민의 한결같은 바람이었다. 그들도 국민들의 요구에 화답하듯 서로 싸우지 않고, 민생을 우선 챙기는 생활정치를 하겠다고 다짐했었다.

그러나 개원과 더불어 불거진 행정수도이전에 대한 야당의 발목잡기는 급기야 보수언론의 지원사격 속에 전 국민의 뜨거운 논쟁을 불러 일으켰다. 신행정수도건설추진과정을 보면 마치 앙코르와트 벽화에 그려진 그림처럼 어떤 사람(신행정수도)이 야수(야당과 수도권권의 기득권층들)에 쫓겨 나무위로 올라갔는데 원숭이(보수 언론)가 나무를 흔들어서 끝내 그 사람을 땅에 떨어뜨려 야수에 잡아먹히게 하는 광경과 다를 바 하나도 없었다. 돌이켜 보면 2003년 말 여소야대의 국회에서 당시 다수당이었던 한나라당이 어떤 이유에서든 특별법 통과를 찬성했고, 총선에서도 변함없는 건설의지를 과시했었다. 그런데 총선에서 패배하고, 충청권에서는 한석 뿐이 건지지 못한 분풀이라도 하듯 개원초기부터 스스로의 약속을 저버리기 시작했다. 신행정수도건설이 수도권권의 공동화를 가져온다는 엄포는 물론 건설비용을 고무줄 늘리듯 70조 내지 100조가 든다는 과장된 발표에 가뜩이나 경제침체에 허덕이는 전 국민의 가슴에 증오의 불을 질러 버렸다. 그리고 보수언론의 선동에 전 국민은 신행정수도건설에 부정적인 반응을 보이기 시작했다.

결국 헌법재판소는 부정적 여론과 정부에 대한 반감을 바탕으로 위헌이라는 판결로 노무현정부에 회심의 일격을 가하고 말았다. 이처럼 예상치 못한 위헌판결에 직면한 충청권은 충격과 당혹감 속에 정치경제적 공황상태에 빠지고 말았다. 어찌 보면 정부정책에 순응한 죄뿐이 없는 충청인들은 하루 아침에 자기 뱃속만 채우려는 부동산투기꾼으로 폄하되고 더러운 지역이기주의자로 내몰리고 말았다. 심지어 다른 지역사람들은 대통령후보의 공약이 실현될 거라 철썩 같이 믿었던 충청인의 순진함을 비웃기마저 했다. 처음부터 충청도가 신행정수도를 원한 것도 아니고, 오로지 국가균형발전을 위해 묵묵히 희생을 감수한 것이었다. 더구나 3개시도가 최종입지문제로 갈등을

보일 수 있음에도 불구하고, 최종입지가 발표된 이후에 나머지 시도가 승복하는 등 우리 사회에서 보기 드문 미덕을 발휘한 충청인들이 매도되는 분위기를 이해할 수 없다. 어디 그 뿐인가? 신행정수도무산으로 정치경제적 피해는 말할 것도 없고 정치권에 대한 배신감으로 심리적 공황상태에 빠진 극한 상황 속에서도 충청인들은 이성을 잃지 않고, 준법의 테두리 안에서 정치권과 정부를 규탄하는 성숙한 시민의식을 보이고 있다.

그런데도 관객들은 엄청난 손해를 보고도 극단행동을 하지 않는다고 농담처럼 멍청도라 어쩔 수 없다고 비아냥거릴 수 있는가? 이것이 대한민국의 평균의식이라면 대한민국에는 희망이 없다. 적어도 희생하고 양보하며, 감정을 절제하는 사람들이 이득을 보는 그런 사회가 희망이 있는 사회일 것이다.

어쨌든 앞에서 논의한 것처럼 인심을 얻지 못하고 신행정수도건설정책이 표류했던 원인을 규명하기 위하여 외부요인과 내부요인으로 나누어 정리해보면 다음과 같다.

#### 우선 외부요인으로는

첫째, 17대 개원 이후 국보법을 비롯한 4대 개혁입법과 같은 이념갈등에 휩싸이면서 정치적 지지를 상실했고,

둘째, 정부정책전반에 거부감을 갖고 야당과 이념을 같이 하는 보수언론들이 신행정수도건설의 부정적 측면을 부각시키면서 국민의 공감대가 떨어졌고,

셋째, 국민참여욕구의 증대와 더불어 지역이기주의가 발호하는 상황에서 수도의 기득권을 상실하게 될 서울을 비롯한 수도권에 필사적인 저항에 직면했고,

넷째, 헌법재판소의 다분히 정치적이고 감정적인 판결이 결정적인 역할을 했다.



다음 내부요인으로는

첫째, 추진주체들의 신념이 박약한 상태에서 기능적 접근에 의존하다가 정책의 일관성을 상실하여 결국 정책불신을 자초했고,

둘째, 추진주체의 충분한 법리검토라든지 반대파의 비경제성 등에 효과적인 대응을 하지 못하는 체계적 활동이 결여되었고,

셋째, 충청권을 제외한 수도권과 비수도권에 대해 비전을 제시하여 국민의 공감대를 형성하려는 공공관계 및 홍보가 부족했고,

넷째, 진정한 개혁을 원했다면 개혁의 우선순위가 신행정수도건설이어야 함에도 불구하고 4대 개혁입법에 매달리면서 신행정수도마저 이념논쟁에 휘말리게 하고, 헌법소원에 안일하게 대응하는 등 전략이 전혀 없었다는 점이 다.

이제 신행정수도의 건설을 재추진하거나 후속대책을 논의하는 과정에서,

첫째, 신행정수도건설은 수도권 과밀과 지방의 균형발전을 달성하기 위한 유일한 해법이라는 초당적 합의가 전제되어야 한다. 신행정수도건설의 필요성은 내용만 달랐지 한나라당도 공약했던 공통의 국가 어젠다에 틀림없다. 따라서 신행정수도정책을 열린우리당이 전매특허처럼 독점하려고 해서 안되고, 한나라당도 이를 훼손하는 것이 여당을 궁지에 몰아넣는 것처럼 오판해서도 안 된다. 어차피 신행정수도건설은 20년에서 30년이 걸리는 장기 국책사업으로 어느 특정 정권의 전유물이 아니기 때문이다.

둘째, 정부는 신행정수도건설이 충청권은 물론 다른 지방의 발전을 위한 선도사업으로써 다른 지방으로의 공공기관이전과 수도권규제완화를 촉진할 변수라는 점을 확실하게 인식시킬 필요가 있다. 따라서 신행정수도건설 없이는 수도권 규제완화도 지방분권도 불가능하다는 한 묶음의 홍보 전략이 필요하다.

셋째, 국민여론을 선도하는 언론의 협조를 얻기 위해 협력적 관계를 형성해야 한다. 이제 국보법을 비롯한 민감한 이슈들이 수렴되어 가는 상황에

서 언론이 국토의 불균형과 수도권의 과밀을 해결하려는 동기를 부여하고 그러한 노력에 동참할 수 있도록 분위기를 조성하는 것이 정부의 올바른 대 언론관계라고 생각한다.

넷째, 현재의 결정에 따라 원안을 바탕으로 헌법개정과 국민투표를 실시해야 한다. 신행정수도건설이 초당적 국가 어젠다라는 인식을 공유할 수 있다면 야당도 헌법개정에 동참하지 않을 수 없고, 만약에 헌법개정이 부결되었을 때는 여야합의로 국회특별법의 희생지역인 공주연기지역의 토지를 우선 매입하고, 그 토지를 활용할 대안을 마련해야 한다. 부결된 이후의 활용 방안은 비록 국토균형발전에는 기여할 수 없겠지만 다기능복합도시로 가도 될 것이다.

사실 충청도만 생각하면 한나라당의 대안이 가장 구미를 끌게 하지만 충청인들은 대의명분 때문에 지역달래기용 대안을 거부하고 있는 것이다. 이제 충청인의 자존심을 짓밟았던 갑신년은 역사의 뒤안길로 사라지고, 새로운 역사의 새벽을 알리는 닭의 해가 밝았다. 그야말로 조선왕조체제를 근본적으로 바꾸려했던 갑신년의 쿠데타가 미완으로 끝났듯 국토를 근본적으로 바꾸어 놓을 신행정수도건설도 을유년의 과제로 넘어왔다. 아마도 지난해는 원숭이 해라서 우리 국민들, 특히 충청인들이 정치인들에 의해 놀림감이 되었던 것 같기도 하다. 그러나 닭의 해를 맞으면서 “닭의 모가지를 비틀어도 새벽은 온다.”는 어느 유명 정치인의 말처럼 그 누가 비웃고 방해해도 국가 균형발전과 지방분권을 위해 신행정수도는 반드시 건설되리라는 믿음을 다져본다.

## 참고문헌

- 강병수, 국가균형발전을 위한 신행정수도지속추진의 의의, 신행정수도범충청 권협의회 워크샵자료, 2004. 12
- 건설교통부, 신행정수도 후속대책마련 및 국토균형발전 추진방향, 2004. 12
- 권기현, 정책실패요인분석을 통한 정책학습방안에 관한 연구, 한국정책학회 하계학술대회, 2004. 6

- 박미옥, 정부의 신뢰성제고와 NGO의 역할, 한국사회와 행정연구, 제14권 4호, 2004. 2
- 신행정수도건설추진위원회, 신행정수도건설, 2004. 9
- 신행정수도건설추진기획단, 신행정수도건설추진백서, 2004. 4
- 신행정수도후속대책위원회, 신행정수도후속대책과 국가균형발전전략, 2004. 12
- 양현모, 독일의 수도이전사례가 한국의 신행정수도 건설에 주는 행정학적 함의, 한국행정학보 제38권 3호, 2004. 6
- 이창기, 지방분권과 주민참여를 통한 인본행정의 실현, 충청남도 도정모니터 자료집, 2004. 12
- , 현재결정 이후 신행정수도 어떻게 해야 되나, 열린충남, 충남발전연구원, 2004. 12
- 중도일보, 행정수도특집, 2004. 12
- 채원호, 손호중, 혐오시설 입지결정과 정책PR:방사능폐기물처리장 입지결정 사례를 중심으로, 정책분석평가학회보, 제14권 2호, 2004. 8
- 최연홍, 오영민, 정책수용성의 시간적 변화:위도방사성폐기물 처분장 입지갈등사례, 한국정책학보, 제 13권 1호, 2004. 3
- 충청남도, 신행정수도 건설 왜 필요한가?, 2004. 12
- 한국토지공사, 신행정수도의 상징성과 이미지, 2004. 4