

## 제 2분과 신행정수도 대안모색

# 신행정수도 이후 대책의 방향 설정과 전망

최 병 두

대구대학교 사회교육학부 교수

bdchoi@daegu.ac.kr

### 1. 서론

기존의 신행정수도 건설계획이 헌법재판소에서 위헌 판결을 받고 중단된 이후, 두서너 달이 경과하면서 이 계획의 후속 대안을 마련하기 위한 작업이 다시 가시적으로 추진되게 되었다. 2004년 10월 21일 헌법 개정에 의해 서만 수도 이전이 가능하다는 현재의 판결로 인해 신행정수도 건설계획이 중단되었고, 그 이후 한달이 채 안되어 11월 18일 후속 대책을 마련하기 위한 신행정수도 후속대책위원회가 구성되었으며, 이 위원회는 한달 정도 각계의 여론을 수렴한 결과로 신행정수도 후속 대안 3개를 확정하여 12월 27일 국회 신행정수도 특별위원회에 제출하였다. 이와 같이 이미 신행정수도 후속대책에 관한 논의가 공개적으로 가시화되었고, 신행정수도 건설에 반대했던 야당도 후속 대안의 마련에는 원칙적으로 공감하고 있기 때문에 어떠한

형태로든 2005년 들어와서 이에 관한 사업이 본격적으로 추진될 것으로 예상된다.

사실 지난 40여 년 동안 급속한 경제성장과 국토개발이 이루어지면서 심화된 국토공간의 불균형과 수도권의 과잉 집중 현상은 수도권 지역의 지속적 발전을 저해할 뿐만 아니라 국가 전체의 경쟁력을 약화시키고 있으며, 수도권과 비수도권 지역 주민들 간 갈등을 유발함으로써 사회공간적 통합을 심각하게 위협하고 있다. 이러한 상황에서 그 동안 추진되었던 신행정수도 건설계획이 비록 절차상의 이유로 현재의 위헌 판결을 받았다고 할지라도, 수도권 과밀 해소와 국가 균형발전이라는 규범적 당위성이 주어져 있는 상황에서, 이를 실현하기 위한 방안들 가운데 하나로 신행정수도 후속대책은 여전히 필요하다고 할 수 있고, 또한 국민들의 상당수도 이의 필요성을 인정하고 있는 것으로 조사된 바 있다.

그러나 신행정수도 건설은 몇 년 사이에 이루어질 수 없는 국가적 사업이기 때문에 장기적 계획과 철저한 추진과정을 필요로 한다. 또한 그 동안 기존의 계획이 추진되는 과정에서 다양한 문제점들이 노정되었고 상당한 반대에 봉착하여 결국 중단되는 사태까지 맞았다는 점을 감안하여, 신행정수도 후속대책의 마련은 최대한의 신중함과 주도면밀한 계획을 요구하고 있다. 따라서 비록 기존 계획의 중단으로 정치적 혼돈과 관련 지역주민들의 불만이 점차 높아지고 있다고 할지라도, 후속대책 마련을 위한 논의는 보다 광범위하고 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

이러한 점에서 이 글에서는 신행정수도 후속대책의 추진을 위한 방향설정 등에 대한 재검토와 더불어 신행정수도 그 자체의 후속 대안뿐만 아니라 신행정수도 건설계획이 의도했던 목적, 즉 수도권 과밀 해소와 국가균형발전을 위한 관련 계획들을 동시에 점검해 보고, 이에 따른 후속대책들의 전망을 논의하고자 한다. 특히 이 글에서는 현재 재추진되고 있는 신행정수도 이후 대책의 필요성을 인정하지만, 신행정수도 후속 대책의 주요 내용들이 공간적 관련성과 지역의 내생적 발전을 간과하고 있다는 점을 지적하고, 이러한 점들에 대한 적극적이고 실질적인 내용의 반영을 요청하고자 한다.

## 2. 신행정수도 이후 대책의 필요성과 원칙의 재검토

### 1) 신행정수도 후속대책의 필요성

기존의 신행정수도 건설계획은 기본적으로 수도권의 과밀 해소와 국토균형발전을 목적으로 추진되었다. 이 계획에 대한 현재의 위헌 결정에도 불구하고, 수도권의 과밀 문제와 국토 발전에 있어서 불균형 문제는 여전히 심각하다는 점은 누구나 인정하고 있다. 사실 대부분의 지방에서 인구는 지속적으로 감소해 왔으나 경기도는 지난 98년 이후 5년간 127만명의 인구가 순유입하였다. 뿐만 아니라 100대 기업 본사의 92%, 공공기관의 85%, 제조업체의 57%가 수도권에 집중되어 있고, 외국인 투자기업의 72.9%, 벤처기업의 77.1%가 집결되어 있으며, 전국의 금융거래와 조세 수입에서 수도권이 차지하는 비중은 79%에 달한다. 이러한 인구 및 산업 집중과 더불어 수도권의 2001년도 지역총생산(GRDP)는 1989년 전국 평균에 비해 8.5배 성장한 반면, 같은 기간 동안 비수도권의 지방은 불과 2.2배 성장하였다.

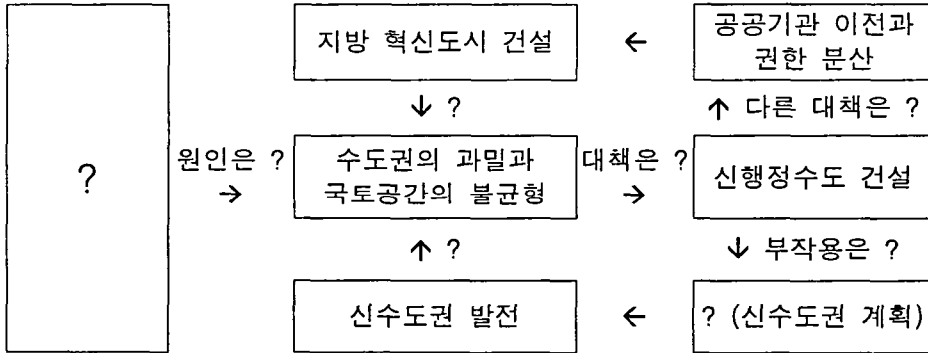
그러나 이러한 수도권의 과밀 현상은 이 지역 주민들의 삶의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 과잉 집중의 불경제로 인해 앞으로 발전이 지속되기 어려울 것으로 추정되고 있다. 예로, 서울의 주택보급율은 86%에 불과하고 수도권의 경우도 전국 평균보다 상당히 낮은 92%이고, 2001년 수도권의 황산화물과 질소산화물의 배출량은 OECD의 9배와 51배에 달할 정도이다. 또한 수도권 인구와 산업의 과잉 집중으로 인해 유발되는 교통혼잡 비용은 1993년 2.9조원에서 2002년 12.4조원으로 늘어났다. 그리고 수도권의 과밀과 과잉 성장은 비수도권 지역의 과소와 상대적 저성장을 유발함으로써 지역간 격차를 심화시키고, 국가 경쟁력을 약화시키는 것으로 추정되고 있다 (한국의 국가 경쟁력은 1992년 29위에서 2004년 35위로 하락).

수도권 지역과 국토공간이 처해 있는 이러한 문제에 대한 진단은 거의 모든 사람들이 인정할 수 있는 객관적 사실이라고 하겠다. 사실 현재 우리나라는 2가지 심각한 양극화 현상에 처해 있다. 하나는 경제적 양극화로, 지난 IMF 경제위기 이후 지속되는 경제침체와 더불어 중간소득계층의 양극분해는 빈부격차를 심화시키고 있다. 또 다른 하나는 공간적 양극화로, 이는

지난 40여년 동안 누적적으로 진행된 것으로 특히 1990년대 이후 가속화되고 있다. 이러한 계층적 및 공간적 양극화를 해소하고 부유계층과 빈곤계층, 수도권과 지방이 함께 발전함으로써 국가적 통합과 균형발전을 이루어내고 대외적으로 경쟁력 있는 국가로 도약하기 위한 정책이 필요하다는 점은 구태여 강조할 필요가 없을 것이다.

그러나 이와 관련된 첫 번째 문제는 이러한 수도권의 과밀과 국토 공간의 불균등발전의 문제를 해결하기 위하여 신행정수도 건설이 필요한가 또는 신행정수도 건설이 이러한 문제를 해결하는데 어느 정도 기여할 것인가라는 점이다. 그동안 신행정수도 건설계획을 둘러싸고 전개되었던 찬반 논의는 여러 측면에서 분석될 수 있지만, 그 가운데 하나는 신행정수도 건설이 수도권의 과밀과 국토공간의 불균형을 해소하는데 기여할 것인가의 여부라고 하겠다. 그 동안의 논의에서 추출될 수 있는 하나의 함의는 신행정수도 건설은 수도권의 과밀과 국토불균형 문제를 해소하는데 상당한 기여를 할 것이지만, 이 계획만으로는 문제를 완전히 해소하기 어렵고, 따라서 다른 여러 대책들, 예로 공공기관의 지방이전과 지방 혁신도시의 건설 등이 병행되어야 한다는 점이다. 또한 이러한 물리적 이전과 더불어 중앙 집중화된 정부의 권한을 지방자치단체들에 행정적으로 이전해야 한다는 점이 강조되었다. 그 동안 반대 입장에서 제시되었던 다른 대책들도 포괄적으로 고려되어야 하겠지만, 기존의 신행정수도 건설계획의 필요성과 관련된 이러한 논리는 더 이상 부정하기 어렵다고 하겠다.

그러나 신행정수도 후속대책과 관련하여 고려되어야 할 또 다른 문제는 이러한 신행정수도 건설계획이 아무리 필요하다고 할지라도, 이를 추진하는 과정에서 부작용이 발생하여 기대했던 효과를 얻기 어려울 수 있다는 점이다. 이러한 우려에서 대표적인 사항은 신행정수도 건설 그 자체뿐만 아니라 이와 관련하여 추진되고 있는 신수도권 발전계획이나 지방 혁신도시 건설계획이 무분별한 난개발을 촉진하여 지가 인상과 토지 투기를 유발하고 환경을 파괴할 수도 있다는 점이다. 뿐만 아니라 단지 필요성에 대한 합의만으로 신행정수도 건설 및 관련 계획들을 (체계적인 관계 구축과 효과에 대한 철저한 사전 점검 없이) 줄속하게 추진할 경우, 이는 수도권의 과밀을 더욱 촉진하고 국토공간의 불균형을 보다 가중시킬 수도 있다는 점이다.



<그림 1> 신행정수도 건설계획의 추진 배경

세 번째 그러나 보다 근본적인 문제는 현재 당면한 수도권의 과밀과 국토공간의 불균형이 왜 발생했는가에 대한 논의가 그 동안 전혀 없었다는 점이다. 신행정수도 건설이 비록 부분적으로 이 문제의 해소에 기여한다고 할지라도 문제를 유발하는 원인이 계속 존재한다면, 끊임없이 문제는 되풀이될 것이다. 사실 1960년대부터 우리나라에서 자본주의적 경제성장이 본격적으로 추진된 이후 수도권 과밀과 국토불균형의 문제는 지속적으로 제기되어 왔고 또한 이에 대한 대책들도 수없이 시행되어 왔다. 그럼에도 불구하고 문제가 계속된 것은 원인에 대한 과학적 분석과 원인을 해결하기 위한 체계적인 대책이 없었기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 수도권 과밀과 국토불균형의 주요 원인들 가운데 하나로 수도의 입지, 즉 정치적 및 법적 권력의 소재지와 이에 공간적으로 접근하고자 하는 사회경제적 활동들의 특성을 들 수 있다. 이 경우 신행정수도 후속대책을 통한 중앙정부의 중추기관 및 여타 공공기관의 지방 이전은 수도의 입지 기능을 변화시킴으로써 그 원인들 가운데 하나를 제거하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 사실 공간의 불균등발전은 단순히 수도의 입지 기능만이 아니라 자본주의 체제에 내재된 메커니즘 또는 자본축적의 논리에 기인한 것이라는 이론적 주장들이 있다. 그 외에도 공간의 불균등발전을 유발

하는 원인에 대한 다양한 논의들이 있을 수 있다. 따라서 지금부터라도 수도권의 과밀과 국토공간의 불균형을 유발하는 원인들을 규명하기 위한 과학적 분석과 보다 체계적인 논의가 필요하다고 하겠다.

신행정수도 후속대책의 필요성과 관련된 이상의 논의를 요약하면 다음과 같은 점들이 제시될 수 있다. 첫째, 수도권의 과밀과 국토공간의 불균형이 심화되고 있는 상황에서, 이에 대한 대책이 절실히 필요하다. 둘째, 이 문제의 해결을 위하여 신행정수도 후속대책은 신행정수도 그 자체의 대안 마련과 더불어 공공기관의 지방이전 및 지방 혁신도시의 건설과 병행하여 추진되어야 한다. 셋째, 신행정수도 후속대책은 성공적인 목적 달성을 위하여 이와 관련된 계획들의 추진과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있도록 만전을 기해야 한다. 넷째, 신행정수도 후속대책은 수도권 과밀과 국토공간의 불균형을 유발하는 원인을 규명하기 위한 과학적(특히 공간적 차원에서 정치경제학적 이론에 근거하여) 분석 작업을 포함해야 한다.

## 2) 후속 대책의 원칙

정부는 지난 11월 28일 신행정수도 후속대책위원회를 구성하는 자리에서, '국가균형발전과 수도권 과밀 해소에 대한 정부의 기본 의지에는 변함이 없다'는 점을 강조하고 후속대책 마련의 4가지 기본원칙을 표명했다. 이 4가지 원칙은 다음과 같다. 첫째, 현재의 결정내용 반영: 후속대책의 논의 및 추진 과정에서 헌법재판소의 결정 취지를 반영하도록 한다. 둘째, 국가균형발전을 위한 합리적 대안 도출: 후속대책은 수도권과 지방이 모두 상생 발전할 수 있는 국가 균형발전의 큰 틀 안에서 국가균형발전 효과를 극대화하고, 행정의 효율성을 확보하면서 수도권과 지방이 연계 발전될 수 있는 합리적인 대안이 마련될 수 있도록 한다. 셋째, 국민여론 존중: 정부는 백지상태에서 출발하여 국민과 전문가, 국회 등 각계의 의견을 폭넓게 수렴하는 등 국민여론을 존중하여 국민이 참여하고 선택한 대안이 마련되도록 한다. 넷째, 국력 낭비를 최소화하기 위해 신속한 매듭: 후속대책 수립이 지나치게 늦어질 경우에는 불필요한 논란과 국력 낭비를 초래하고 정부의 여타 균형발전 시책의 추진이 지연될 우려가 있으므로 신속히 대책 수립을 마무리하도록 한

다.

후속대책 마련을 위한 이러한 기본원칙은 그 이후에도 유효하여 12월 발표한 '신행정수도 후속대책과 국가발전 전략'에도 반영되어 있다. 이러한 4가지 원칙은 기본적으로, 정치적 상황의 고려 원칙, 마련될 대안의 내용에 관한 원칙, 대안 마련의 여론 수렴에 관한 원칙, 그리고 대안 마련 및 추진 일정에 관한 원칙이라고 할 수 있다. 이러한 원칙들 가운데 대안의 실질적 내용에 관한 것이고, 다른 3가지는 대안 마련의 절차와 형식에 관한 것이라고 할 수 있으며, 일단 실질적 내용에 관한 원칙이 미흡하다고 할 수 있다. 이러한 4가지 원칙과는 다소 다른 5가지 원칙이 12월 22일 '신행정수도 대안모색 대토론회'에서 신행정수도 후속대책위원회의 위원장 기조연설에서 제시된 바 있다. 여기서 5가지 원칙은 ① 헌법재판소 결정 반영, ② 수도권 과밀 해소와 국가 균형발전, ③ 자족성, ④ 연가·공주 입지 우선성 활용, ⑤ 지방분권 병행 추진 등으로, ③과 ④의 원칙은 신행정수도 대안 모색 그 자체에 관한 것이라고 할지라도 좀더 실질적 내용에 관한 것이라고 할 수 있다. 이러한 원칙들의 타당성에 관하여 좀더 구체적 살펴보면 다음과 같다.

## (1) 절차 및 형식에 관한 원칙들

### ① 현재의 결정 내용 반영의 원칙: 정치적 이해관계의 극복

우선 신행정수도 후속대책의 마련에 있어 현재의 결정 내용을 반영한다는 원칙은 불가피한 것이라고 할 수 있다. 그러나 문제는 현재의 결정 내용을 어떻게 해석하고 이를 후속대책 마련에 반영할 것인가라는 점이다. 현재의 내용은 사실 2가지 핵심 사항을 포함하고 있는 것으로 해석된다. 가장 핵심적인 점은 “수도의 소재지를 변경하기 위해서는 국민투표를 거쳐 헌법 개정이 필요”하다는 절차상의 문제 제기이다. 그러나 현재의 정치적 상황으로 보면 신행정수도 건설을 위하여 국민투표를 하고 헌법을 개정하기에는 거의 불가능하다. 이에 따라 또 다른 사항은 수도를 “의회를 통한 입법기능이 수행되고 대통령의 대내외적 활동이 수행되는 장소”라고 정의함으로써, 국민의 대의기관인 의회와 대통령의 집무 장소(즉 국회와 청와대)를 제외한

다른 중앙정부 부처들과 공공기관들은 국민투표나 헌법 개정 없이도 이전할 수 있다는 실질적 내용을 천명한 것이라고 할 수 있다. 요컨대 현재의 결정을 반영한다는 원칙은 첫 번째 사항이 포기된 상황에서 두 번째 사항을 반영하겠다는 점을 의미한다.

그러나 신행정수도 건설계획에 관한 현재의 결정 취지를 좀더 긍정적으로 해석할 경우, 신행정수도 건설은 헌법 개정을 필요로 할 정도로 중대 사항이기 때문에, 장기적 안목으로 신중하게 추진되어야 한다는 점을 강조했다 할 수 있다. 달리 말해, 기존의 신행정수도 건설계획은 국가균형발전이라는 규범적 과제를 국정 철학의 핵심으로 전제했다고 할지라도 이의 제안과 추진과정은 정치적 이해관계에서 출발했다는 점을 비판한 것이고 할 수 있다. 따라서 현재의 결정 내용 반영 원칙은 기본적으로 정치적 이해관계를 배제한 장기적 계획과 추진 원칙으로 이해되어야 할 것이다. 보다 구체적으로, 후속대책은 선거의 표를 의식하여 기존 계획 추진을 통한 충청권 달래기 또는 규제완화로 수도권 반발 무마하기 등으로 졸속하게 이루지지 않아야 하며, 또한 정치인들도 정치적 이해관계에서 벗어나서 진정하게 국토균형발전을 이룩하여 국가 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 여야 합의로 후속대책을 마련하고 추진해 나가야 할 것이다.

## ② 국민여론 존중의 원칙: 단순한 절차가 아니라 실질적 내용을 반영해야

신행정수도 건설 나아가 수도권 문제 해결과 국토균형발전을 위하여, 전문가, 시민단체 등 각계의 의견과 국민여론을 폭넓게 수렴하여, 국민들이 공감하고 선호하는 대안을 마련하고 국민적 합의를 바탕으로 후속대책을 추진한다는 원칙은 지극히 당연한 것이라고 할 수 있다. 물론 과거 일방적이고 밀실행정을 통해 결정되었던 사례들(대표적인 예로, 1980년대 말 분당, 일산 신도시건설계획 등)과 비교해 보면, 이러한 원칙은 그 동안 우리 사회의 민주화가 크게 진척되었음을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 원칙은 단순한 수사이거나 형식적 절차로 끝날 것이 아니라 실질적인 과정으로 추진되어야 한다는 점이다.



이러한 점에서 신행정수도 대안 마련과 관련하여 후속대책위가 실시한 국민여론 조사의 결과는 여러 가지 시사점을 가진다고 할 수 있다 (국민일보, 2004.12.21 등 참조). 전국의 2000명을 대상으로 시행된 이 조사에 의하면 (표 1 참조), 응답자의 65.7%(1371명)는 헌법재판소의 위헌 결정으로 무산된 신행정수도의 후속대책이 필요하다는 점에 공감으로 나타났고, 30.7%(614명)은 후속대책이 필요 없는 것으로 응답했다<sup>9)</sup>. 이러한 조사결과는 물론 다수결에 따라 후속대책의 필요성을 인정한 국민들이 더 많다고 할지라도, 여전히 상당 부분의 국민들은 필요성을 부정하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 반대 의사를 가지고 있는 국민들을 위하여 신행정수도 후속대책의 필요성을 계속 홍보하고 설득하여 더 넓은 공감대를 형성할 필요가 있다고 하겠다.

<표 1> 신행정수도 후속 대책 시행에 관한 국민 의식

설문내용	가) 정부가 후속대책 시행과정에서 가장 신경써야할 부분				
응답내용	국민경제 부담 최소화	국민공감대 형성	실현가능성 면밀 검토	정부·정당간 긴밀한 협력체계	
구성비(%)	31.9	29.8	17.0	11.2	
설문내용	나) 후속대안을 결정할 때 우선적으로 고려해야 할 사항				
응답내용	국가균형발전 선도	수도권 과밀해소	도시개발 타당성		
구성비(%)	44.3	22.7	16.2		
설문내용	다) 후속대책의 필요성을 인정한 응답자(68.6%)의 인정 이유				
응답내용	국가균형발전을 위해	국가 경쟁력 향상	경기활성화	부동산 가격 안정	수도권 과밀 해소
구성비(%)	37.6	22.8	16.8	11.2	11.0
설문내용	라) 후속대책의 필요성을 부정한 응답자(30.7%)의 부정 이유				
응답내용	경제회복에 보다 관심을 기울여야 함		과다비용에 대한 우려		
구성비(%)	60.4		14.5		

자료: 신행정수도 후속대책위; 국민일보 외, 2004.12.21.

9) 매경-TNS 국민여론조사에 의하면(매일경제, 2005.1.3), 위헌 결정이 내려진 신행정수도 건설을 백지화해야 한다는 응답은 38.5%로 나타났다.

뿐만 아니라 이 설문조사에 의하면, 국민들은 신행정수도 후속 대안 마련에 있어 최우선적으로 고려되어야 할 사항으로, 국민공감대 형성 (29.8%)에 앞서 국민 경제부담의 최소화 (31.9%)를 제시했으며, 또한 상당수의 국민들이 실현가능성에 대한 면밀한 검토(17.0%)와 정부·정당간 긴밀한 협력체계(11.2%)를 요청하고 있다. 이러한 점에서, 국민 경제부담의 최소화 원칙과 후속대책의 실현가능성 원칙도 추가되어야 할 것이다. 특히 국민 경제부담 최소화의 원칙은 후속대책의 필요성을 부정한 응답자들의 반대 이유, 즉 경제회복에 대한 더 많은 관심과 과다비용에 대한 우려 등을 반영한 것이라는 점에서 의의를 가진다.

### ③ 국력낭비를 최소화하기 위한 신속한 매듭의 원칙: 일정이 아니라 과정이 중요하다

신행정수도 후속대책의 수립은 지체될 경우 지역갈등이 재연될 가능성이 있고, 또한 관련 균형발전 시책도 지연될 우려가 큰 만큼, 국민여론을 충분히 수렴하되 가급적 조기에 대책 수립 계획을 마무리할 필요성이 있다. 그러나 문제는 현재 후속대책 마련 과정이 지나치게 신속하게 진행되고 있다는 점이다. 즉, 2004년 10월 21일 헌법재판소 기존의 신행정수도 건설계획에 대한 위헌 판결 → 한달이 채 되지 않아 11월 18일 신행정수도후속대책위원회 구성 → 그 후 한달 정도 각계의 여론 수렴을 전제로 대책위는 12월 23일 신행정수도 후속 대안으로 3개 안 발표, 12월 26일 국회 신행정수도 특별위원회에 제출 → 2005년 2월말 최종 대안 확정 예정으로 진행되고 있다. 즉 대책위가 후속대안 마련을 위해 제시한 방향(또는 단계)에서 대안모색 단계 → 대안검토 단계 → 대안결정 단계가 6개월 이내에 모두 끝난다는 계획이다. 이러한 추진 일정은 그 동안 기존의 신행정수도 건설계획의 추진과정에서 이미 상당한 논의가 있었고 따라서 이제 국가균형발전의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되었으며, 만약 후속대책을 지연할 경우 국가균형발전과 관련된 시책들의 추진에 차질이 우려될 뿐만 아니라 기존 계획의 중단으로 인해 발생할 수 있는 지역 갈등이 재연될 우려도 있다는 점을 감안하면, 나름대로 타당성이 있다고 하겠다.

그러나 기존의 신행정수도 건설계획에 대해 많은 반대가 있었고, 또한 기존 계획과 위헌 판결 후 새롭게 마련해야 할 후속대책은 분명히 다르다고 할 수 있다. 따라서 기존의 건설계획에 대한 반대 여론의 적극적 반영과 새로운 대안에 대한 철저한 검토가 필요하며, 만약 이러한 필요를 위하여 일정을 다소 늦출 필요가 있다면 그렇게 해야 할 것이다. 현재와 같은 일정으로 추진될 경우, 신행정수도 후속 대안은 당초의 신행정수도 건설 일정대로 추진될 수 있을 것으로 전망된다. (즉, 대안 마련 시점에 맞춰 관련 법 제정한 뒤 2005년 한해 동안 예정지역 고시, 도시설계 공모, 예정지역 토지보상 착수 등을 시행하고, 2006년 하반기 실시계획 수립, 2007년 7월경 기반공사 착수, 2009년 상반기 아파트 분양을 거쳐 2012-2014년 해당 국가기관 이전, 2030년까지 단계적으로 후속대안의 도시를 완성). 그러나 기존의 계획 추진도 지나치게 서두르는 것으로 지적되었다는 점을 감안하면, 후속 대안의 추진 일정계획은 현재의 위헌 판결로 중단된 기간만큼 더 짧아져서 충분한 논의와 신중한 계획 과정을 거치지 못할 가능성이 있다.

## 2) 후속대책의 실질적 내용에 관한 원칙

### ① 국가균형발전을 위한 합리적 대안 도출의 원칙: 원인에 대한 근본적 대책이 필요하다

신행정수도 후속대책은 국가균형발전의 큰 틀에서 접근하여 수도권과 지방이 연계하여 상생적으로 발전할 수 있도록 하는 합리적 방안이어야 한다는 원칙은 동의반복적이라고 할 정도로 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 문제는 국토공간의 균형발전을 위한 합리적 대안 자체가 어떠한 (세부) 원칙에 따라 마련되어야 할 것인가라는 점이다. 이와 관련된 세부원칙들 가운데 하나로, 신행정수도 대안 마련과 공공기관의 지방 이전 및 지방 혁신도시의 건설, 그리고 새로운 수도권 발전 계획이 동시에 추진되어야 한다는 점이다. 즉 대안적 신행정수도만으로 국가균형발전이 달성되기 어렵고 또한 수도권의 과밀 문제가 자동적으로 해소되는 것은 아니라고 하겠다. 따라서 공공기관의 지방이전, 신수도권 발전 방안 등이 동시에 추진되어야 할 것이

다.

또 다른 세부원칙으로, 수도권 과밀 문제와 국토공간의 불균형을 초래한 원인에 대한 과학적 규명과 이를 근본적으로 해결하기 위한 대책이어야 한다는 점이 제시될 수 있다. 이미 앞서 지적한 바와 같이, 문제를 유발하는 구조적 원인을 그대로 둔 채 발생한 문제 현상들만을 가시적으로 소거하는 대책으로는 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 문제 현상의 가시적 대응책도 우선 필요하다고 할지라도, 보다 본질적인 문제를 점진적으로 해결해 나갈 수 있도록 원인 규명을 위한 종합적 분석과 포괄적 논의를 활성화시켜 나갈 필요가 있다.

## ② 소요 비용의 적정화 (또는 순비용의 최소화) 원칙

새롭게 추가되어야 할 주요 원칙들 가운데 하나는 신행정수도 후속대책의 마련에 소요되는 비용을 적정화해야 한다는 점이다. 이 원칙은 앞서 제시한 국민들의 설문조사에서 가장 민감한 사항이었음에도 불구하고 후속대책의 마련을 위한 논의 과정에서 완전히 제외되어 있다. 사실 기존의 신행정수도 건설계획의 추진과정에서 소요 비용을 둘러싸고 많은 논란이 있었지만, 이에 대한 명확한 해명이나 합의는 없었다고 하겠다 (강현수, 2003). 기존의 신행정수도 건설계획(인구 50만명, 건설부지 2,291만평)에서 추산된 비용은 총 45조 6천억이었지만, 정부는 이 가운데 실제 정부가 부담할 액수는 7조 6천억 이하이고, 나머지 38조원 정도는 민간주도 인프라 구축에 투입될 전망임을 밝혔다. 뿐만 아니라 정부는 이러한 비용 투입이 단순한 추가 비용이 아니라 신행정수도가 건설되지 않을 경우 어차피 수도권의 주택난 등을 해결하기 위해 소요되는 고정비용이라고 주장한 바 있다.

어떤 면에서 보면, 신행정수도 후속대책은 단순한 비용 문제나 단기적 화폐 비용에 의해 좌우될 과제는 아니라고 할 수 있다. 왜냐하면, 이 사업은 국토 공간구조를 서울 중심의 일극 체제에서 다극 체제로 전환해 나가기 위한 새로운 기반 조성이라는 점에서 보면, 이에 소요되는 비용은 단순한 경제적 비용이라기 보다는 한국 사회의 미래를 위해, 즉 국토불균형으로 인해

발생할 사회적 비용을 절감하고 나아가 국가 경쟁력을 강화하기 위해 투입되는 것으로 이해될 수 있기 때문이다. 그러나 설문조사에서 나타난 바와 같이, 현재와 같은 경제적 침체와 소비생활의 위축 상황에서 국민들은 당장 투입되는 비용의 과다를 원하지 않고 있다. 또한 분명한 사실은, 다양한 신행정수도 후속 대안의 선정과 구체적 추진 과정(예로 선정된 부처나 기관들의 동시적 이전 또는 단계적 이전)의 계획 마련을 위하여 대안들 간 투입 비용의 비교와 적정성 검토가 있어야 한다는 점이다. 물론 이러한 비용의 적정성 문제는 투입되는 비용의 총액이라기 보다는 얻게 되는 효과나 편익과 비교하여 순비용의 최소화라는 관점에서 논의되어야 할 것이다.

### ③ 실현가능성과 부작용의 최소화 원칙

마지막 원칙으로 제시될 수 있는 사항은, 신행정수도 후속대책은 현재적 상황에서 실현가능해야 하고 또한 이를 추진하는 과정에서 발생할 있는 부작용을 최소화해야 한다는 점이다. 수도권 문제해결과 국토균형발전이라는 이상적 목적을 추구한다고 할지라도, 실제 실행이 제대로 되질 않는다면 적절한 후속대책이라고 할 수 없다. 따라서 선정된 대안이 제대로 실현되지 않을 수 있는 조건들은 면밀히 검토하여 이를 사전에 해소할 필요가 있다. 이와 관련하여 우선 고려될 수 있는 점은 어떠한 대안의 선택이라고 할지라도, 반대가 있을 수 있다는 점이다. 따라서 대안 선정의 기준을 합리화하여 이를 철저히 적용할 필요가 있다. 또한 이러한 과정을 통해 선정된 대안이라고 할지라도, 반대가 있을 수 있기 때문에 이러한 반대를 보다 원만하게 설득할 수 있는 노력이 필요하다.

다른 한편 신행정수도 후속대책에 대해 기본적인 합의가 이루어졌다고 할지라도, 이를 추진하는 과정에서 어떤 심각한 부작용이 발생한다면 계획은 목적이 달성되기 어려울 것이고 결국 그 후속대책은 중도 포기될 수밖에 없을 것이다. 예로, 앞서 지적한 바와 같이, 신행정수도 건설에 대한 반대를 무마하기 위하여 수도권의 규제를 대폭 완화할 경우, 이는 신행정수도 건설의 효과를 상쇄시키고 오히려 수도권의 추가적 집중을 초래하면서 국토 불균형발전을 가속화시킬 수 있다. 또한 공공기관의 지방이전 추진과정에서

기관별 입장의 차이와 노조의 반발을 초래할 수 있으며, 이러한 반대에 봉착하여 이전에 따른 특혜(예로, 특정학교 특례입학이나 배우자 직업 알선)를 부여할 경우 지역주민들과 마찰이나 갈등을 유발할 수도 있을 것이다. 그 외에도 의도하지 않은 여러 가지 부작용들이 초래될 수 있으며, 이러한 부작용들은 후속대책의 실효성을 반감시킬 수도 있기 때문에, 이에 대한 면밀한 대책 수립이 필요하다.

### 3. 신행정수도 후속 대안의 결정과 추진과정

포괄적으로 보면, 신행정수도 후속대책은 신행정수도 그 자체의 대안 마련뿐만 아니라 수도권 문제해결을 위한 신수도권 발전 계획, 그리고 국가균형발전을 위하여 추진되는 공공기관의 지방 이전 및 지방혁신도시의 건설과 중앙정부 권한의 지방 이양도 포함한다. 그러나 좁은 의미로 신행정수도 후속대책은 우선적으로 현재에 의해 중단된 기존의 신행정수도 건설계획의 대안을 모색하는 것이라고 하겠다. 특히 신행정수도 대안 마련은 공공기관의 지방이전 및 신수도권 발전계획 등 상호 연관된 국토균형발전 정책들의 구심점이 된다는 점에서 중요성을 가진다.

#### ① 신행정수도 후속 대안의 압축과 통합: 단일안만이 능사는 아니다.

신행정수도 후속 대안과 관련하여 그동안 여러 안들이 제시되었으나, 대책위는 이들을 압축하여 사실상 3가지 안, 즉 행정특별시, 행정중심도시, 교육·과학행정도시 안으로 압축하여 발표했다. 이들 3개안은 기본적으로 이전 대상 행정기관의 범위에 따라 구분되었다. 그리고 대책위의 발표 이후 언론을 통한 여론 수렴으로 국회 신행정수도특위에 제출될 때는 대체로 전자의 2가지 안으로 다시 압축되었다. 그러나 2005년 1월 6일 국회 신행정수도 특위는 이러한 3가지 안으로 논의할 필요가 없기 때문에 단일안으로 정리해 달라고 요청하였고, 이에 따라 후속대책위에서는 조만간 정부 측에 단일안을 제출할 예정이다. 특히 이 과정에서 지적된 점은 3개 안이 명칭의 상이성으로 인해 마치 대립되는 안처럼 보이지만, 내용적으로 복합·자족도시를

지향하기 때문에 단일안으로 정리될 수 있다는 것이다.

이러한 단일안의 마련은 한편으로 3개 안을 놓고 보다 합리적인 안을 선정하는 과정에서 나타날 수 있는 논란을 사전에 차단할 수 있다는 점에서 의의를 가진다. 사실, 제안한 신행정수도 후속대책으로서 한나라당이 제안한 복합기능도시(교육연구기능과 첨단 기업도시를 유치하고 관련 중앙부처를 선별적으로 이전하는 방안)는 충청권의 격렬한 반발을 초래하였다. 이러한 갈등 요인을 사전에 막기 위해서도, 한나라당이 제안한 다기능복합도시도 행정기능을 배제한 것이 아니기 때문에, 신행정수도 후속 대안은 행정기능을 포함한 복합도시로서 자족성을 갖춘 도시 건설이라는 점이 강조될 수 있다. 그러나 만약 정리된 단일안에 대한 정치적 합의가 제대로 이루어지지 않을 경우, 다른 대안의 모색이 어려워지고 후속대책의 논의가 벽에 부딪칠 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 뿐만 아니라 국민들이 다양한 대안들을 놓고 자신의 선호도를 표현할 수 있는 선택의 여지가 부정될 수 있다<sup>10)</sup>.

## ② 신행정수도 후속 대안의 평가 또는 결정 기준: 실질적 내용에 관한 기준이 필요하다.

신행정수도 후속대안의 압축 및 통합의 문제와 더불어, 최종대안을 결정하기 위해서는 합리적 평가기준이 필요하다. 사실 대책위가 신행정수도 후속 대안들을 제시하고 이를 평가하는 과정에서 고려되어야 할 사항으로 다음과 같은 4 가지 기준을 제시하고 있다. 첫째, 국토균형발전 선도 효과: 당초 신행정수도 건설이 의도했던 바 공공기관 지방이전, 지방분권 등의 관련 정책을 효과적으로 선도·견인할 수 있는지 여부. 둘째, 균형발전 선도도시로써 자족성 확보: 기존 도시에 종속되지 않으며 주변과 상호 보완적인 네트워크를 형성하여 유기적인 발전을 도모할 수 있는지 여부. 셋째, 기존 연기·공주지역의 입지 우위성 존중: 신행정수도 후보지 평가시 '균형발전효과, 국내외 접근성, 자연환경에 미치는 영향' 등에서 가장 우수한 지역으로 평가된

10) 매경-TNS 국민여론조사에 의하면(매일경제, 2005.1.3), 후속대책의 백지화(38.5%)에 대한 응답을 제외하고, 제시된 대안들 가운데 응답자들의 선호도는 교육과학행정도시(29.6%)가 가장 높았고, 다음으로 행정중심도시(17%), 행정특별시(11.6%)의 순으로 나타났다.

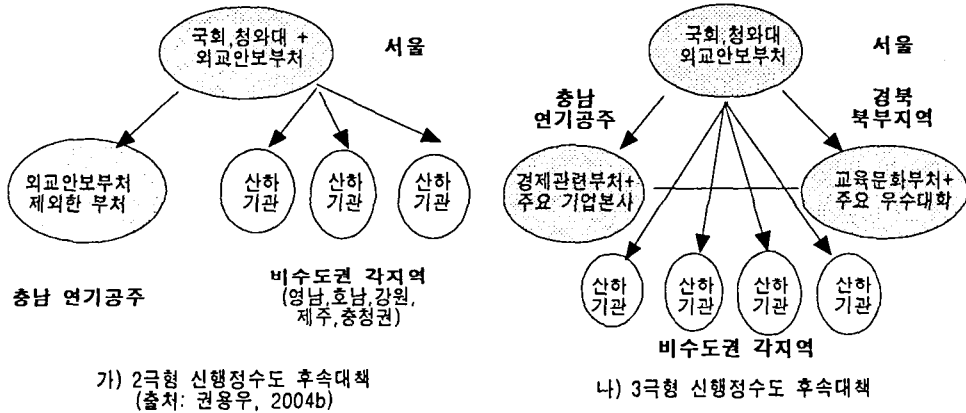
연기·공주지역 적극 활용. 넷째, 국가균형발전과 지방분권정책을 효과적으로 추진할 수 있는 대안 선택: 수도권 정책, 공공기관 지방이전 등과 조화되어 수도권과 지방이 상생할 수 있는 대안 마련.

첫째와 넷째 기준은 신행정수도의 효과와 관련된 것이며, 둘째와 셋째 기준은 신행정수도 자체의 특성을 규정한 것으로, 그 나름대로 의미를 가진다고 하겠다. 그러나 이러한 기준의 제시는 상당히 피상적이거나 또는 기존의 신행정수도 건설계획에 관한 논의에서 제시되었던 기준을 그대로 반영한 것이라고 할 수 있다. 따라서 이들을 좀더 구체화할 수 있어야 할 것이다. 예로, 대안적 신행정수도의 성격은 주변지역과 보완적 관계 속에서 자족적인 발전을 할 수 있어야 한다는 점과 더불어, 그 규모는 수도권의 과밀 해소에 기여할 수 있을 정도로 충분할 것, 이의 입지는 국토균형발전을 위한 새로운 공간체계의 구축에서 핵심이 될 것, 또한 그 추진일정 등이 공공기관의 지방이전 및 신수도권 발전계획과 조화를 이룰 것 등이 적절한 기준으로 제시될 수 있다.

### ③ 또 다른 대안의 모색: 3극형도 고려해 볼 수 있다.

현재 제시된 대안은 기본적으로 국회 및 청와대를 서울에 그대로 둔 중앙정부의 부처들을 충청권(특히 기존에 연기공주지역)으로 이전한다는 점을 우선적으로 고려하고 있으며, 이에 따라 공간적으로 볼 때 행정의 중추 기능들은 2극형으로 구축된다는 점을 전제로 하고 있다. 그러나 부처 이전만을 유일한 대안으로 보지 말고, 행정기능과 더불어 교육문화적 기능이 복합적으로 응축된 새로운 도시의 건설을 대안으로 설정해 볼 수 있다. 이러한 다기능적복합도시는 단지 한나라당에서 제안된 안이라기 보다는 설문조사에서 교육문화도시에 대한 선호도가 가장 높았고, 또한 지난 한달여 동안 각계의 여론을 수렴하는 과정에서도 이에 대한 지적이 많았다는 점을 들 수 있다. 즉 수도권 지역, 특히 서울의 인구 유인력은 대학교육에 있으며, 따라서 국가균형발전을 위한 후속대책에는 교육기능의 분산을 위해 대안적 신행정수도에 훌륭한 대학교육기관의 육성이 특히 강조될 수 있다.





<그림 2> 신행정수도 대안의 사례

다른 한편, 국회와 청와대 등이 가장 핵심적 행정기능이 서울에 남아 있는 상황에서 신행정수도를 건설하여 그 외 중앙부처들을 이전하는 2극형 행정중심도시체제는 본래 추구했던 효과를 반감시키거나 또는 국토 공간구조의 효율적 재편을 만족시키기 어려울 수도 있다. 이러한 점에서 서울에 청와대와 외교·안보·행정 부처를 유지하는 정치적 수도로, 충남의 연기공주지역에는 경제관련 부처들을 이전하고 대기업들의 본사들을 유치하는 경제적 수도로, 그리고 상대적으로 낙후된 경북북부지역에 교육문화관련 부처들을 이전하고 서울의 우수대학을 유치하거나 새로 훌륭한 대학을 육성하는 교육문화수도를 건설, 발전시켜 나가는 3극형 체제를 고려해 볼 수 있을 것이다 (그림 2 참조). 이러한 또 다른 대안의 고려는 새로운 지역을 추가로 지정하여 개발하고자 한다는 점에서 매우 신중해야 하겠지만, 3극체제의 네트워크 구성을 기반으로 국토공간구조를 전체적으로 재편한다는 점에서 유의하다고 하겠다.

#### ④ 입지와 추진과정: 물리적 건설에서 '도시 만들기'로

신행정수도 후속 대안이 일단 최종 확정되면, 예정지역을 선정하여, 고시하게 된다. 기존의 계획추진과정에서는 후보지 선정이 핵심적 사항들 가운데 하나였지만, 일단 당시 기준에 따라 충남의 연기,공주지역이 선정되었으며, 이 지역 주민들도 이에 대해 일정한 기대권을 가지게 되었다. 따라서 신행정수도 후속 대안 부지로는 당초 예정지로 지정되었던 충남 연기,공주지역(2,160만평)이 거의 그대로 활용될 전망이다. 그러나 예정지는 그대로 한다고 할지라도, 당시의 계획에 비해 일단 규모(이전기관의 규모와 더불어 면적 및 인구)가 줄어들 예정이기 때문에 이에 따라 예정지의 토지이용에 있어서도 보다 환경친화적인 도시설계를 적용할 수 있어야 할 것이다. 또한 이러한 부지선정이 일단락되면, 각 지자체들과 다른 지역 주민들은 이를 인정하고 이에 기초하여 각 지역의 발전계획과 나아가 국가 전체의 공간구조 개편 작업이 이루어져야 할 것이다.

일단 예정지가 선정되면, 구체적인 건설계획뿐만 아니라 관련부처와 기관들의 이전계획이 필요하다. 사실 신행정수도로써 대안도시를 위한 실시설계는 단순히 건축물과 도시하부시설의 건설계획만이 아니라 이전해올 기관들과 주민들의 입주계획까지도 고려해야 하며, 나아가 도시가 일정하게 계획된 기능을 작동할 수 있도록 만들어가야 한다. 특히 이러한 후자의 작업을 위해서는 다양하고 복잡한 일들이 발생할 수 있다. 따라서 신행정수도 대안 사업의 기간은 단순히 물리적 건설기간이 아니라 사회적으로 정치적 기능을 수행할 수 있으며 충분한 자족성을 갖춘 '도시를 만드는 기간'으로 이해하고 이에 따른 세부계획을 마련해야 할 것이다.

#### ⑤ 법적 근거: 특별법을 제정할 것인가 ?

이와 같은 예정지의 선정 및 토지이용 등의 세부실시설계 계획이 추진되기 위해서는 일정한 법적 근거가 요구된다. 기존의 신행정수도 건설계획을 위하여 '신행정수도건설특별조치법'이 입법화되었지만, 현재의 위헌 판결로 인해 이 법은 일단 효력을 상실하게 되었다. 신행정수도 대안을 추진하기

위해 새로운 법적 근거가 필요한가, 또는 기존의 법률을 적용하더라도 가능한가의 여부는 신행정수도 대안이 어떠한 규모와 성격을 가지는가에 좌우될 것이다. 건교부는 신행정수도 건설 같은 대규모 도시개발이 특별법이 아닌 도시개발법에 의해서도 가능하도록, 지난 12월 20일 '도시개발법 시행령' 개정안을 마련하여 2005년부터 시행할 계획을 세우고 있다. 개정안에 의하면, 도시의 무질서한 개발을 방지하고 계획적인 도시 개발을 위해 건교부 장관이 필요하다고 판단하는 지역에 대해서는 '도시개발구역'으로 우선 지정할 수 있도록 했다. 또한 도시개발구역 지정 절차도 대폭 간소화하여 전체 구역면적 중 주거,상업,공업지역이 차지하는 비율이 30%이내일 경우에는 도시개발구역을 먼저 지정한 뒤 개발계획을 수립하도록 했다. 그러나 이와 같이 기존의 토지이용 규제를 지나치게 완화할 경우, 신행정수도 대안도시 건설 과정에서 부동산투기가 유발될 뿐만 아니라 일반 신도시의 개발과정에도 난개발이 초래될 가능성이 높다.

따라서 신행정수도 대안도시의 건설을 위해서는 이에 따른 새로운 특별법을 제정하는 것이 적절하다고 하겠다. 이러한 점에서, 국회 신행정수도특별위는 2005년 1월 6일 이와 관련된 특별법을 제정하기 위하여 정부 측에 초안제시를 요구했고, 건교부에서는 이를 당일 오후 중에 제출할 예정이라고 언론은 전하고 있다. 그러나 신행정수도 대안의 성격이 확정되지 않은 상황에서 극히 짧은 시간 안에 이에 관한 특별법(초안이라고 할지라도)을 제시한다는 것은 문제가 있다고 하겠다. 이러한 상황에서 새로운 특별법은 아마도 기존의 특별조치법을 거의 그대로 원용할 것으로 추정되지만, 기존의 특별조치법은 현재가 지적한 절차상의 문제뿐만 아니라 실질적으로 많은 세부 문제들을 안고 있었다 (조명래, 2003). 특히 기존의 특별조치법은 신행정수도 건설주체가 불명확하였고, 또한 장기적 추진 장치가 없었기 때문에, 정권(또는 통치권자의 의지)이 바뀌면 추진주체의 위상과 권한이 위축될 수 있다. 따라서 새로운 특별법을 제정할 경우, 이에 대한 확실한 명시가 필요하다.

#### 4. 신수도권 발전계획과 수도권 문제 해결

##### 1) 신수도권 발전계획 개요

포괄적 의미에서 신행정수도 후속대책은 단지 신행정수도 대안의 마련뿐만 아니라 인구나 산업의 과밀화로 인해 문제를 유발하고 있는 수도권의 새로운 발전전략을 모색하고, 또한 그동안 심화된 국토의 불균형을 시정하기 위한 공공기관의 지방이전과 더불어 지방 혁신도시의 건설 사업 등을 포함한다. 이러한 3가지 유형의 정책은 상호 밀접하게 관련되어 있으며, 실제 동시에 추진되어야만 실효성을 확보할 수 있다. 이러한 점에서 국토균형발전을 통한 국가 경쟁력 강화를 추구하는 현 정부는 이들에 관한 계획들을 수립하여 2004년 8월말 발표했으며, 또한 이를 뒷받침할 3가지 특별법들을 만들었으며, 올해부터는 본격적으로 이들을 실행에 옮길 것으로 예상된다.

<표 2> 신수도권 발전계획의 주요 추진내용

지역	주요기능	주요산업	개발방안	주요 개발내용	
서울	동북아 금융, 국제비즈니스 허브	금융, 국제비즈니스, 정보통신, 디지털콘텐츠, 기타 고부가가치 지식기반 서비스 산업	도심과 부도심 차별적 육성, 내부 불균형 해소	5대 국제업무거점	도심(국제업무), 용산(국제업무), 강남(국제회의, 컨벤션), 여의도(국제금융), 상암(국제업무)
				4대 디지털거점	도심(문화), 강남(소프트웨어 IT), 구로/금천(하드웨어 IT), 상암(미디어, 엔터테인먼트)
인천	동북아 물류, 비즈니스 중심 도시	인천국제공항과 인천항 중심 교통, 물류산업	경제자유구역 내 3개 특화지구 개발	3개 특화지구	송도(국제업무, 지식기반, R&D) 영종(항공물류, 첨단산업, 해변종합관광) 청라(금융, 관광, 복합레저)
경기	첨단, 지식기반 산업의 메카	첨단, 지식기반 산업	3개 첨단산업 혁신클러스터, 4개 특성화벨트	3개 혁신클러스터	안산반월(국가지원형, 부품소재) 수원(기업주도-삼성전자, 디지털전자) 파주(기업주도-LG필립스, LCD)

자료: 국가균형발전위원회, 2004, "신수도권 발전 및 혁신도시 건설 본격추진" 보도자료

국가균형발전위원회가 마련한 신수도권 개발계획에 따르면, 그동안 수도권에 대한 규제위주의 소극적 정책과 정책의 일관성 결여 등으로 수도권 인구집중이 오히려 심화된 것으로 평가된다. 따라서 수도권과 지방의 상생전략에 입각한 혁신형 국토건설을 전제로, “수도권은 불필요한 규제를 단계적으로 개혁하고, 주민생활의 편의와 쾌적성을 제고하여, 사람·도시·자연이 어우러진, 동북아 다른 대도시권보다 매력 있는 인간중심의 세계도시로 발전” 하도록 할 계획이다. 이러한 점에서, 정책의 주요 골격은 다음과 같다. 2007년까지 공장총량제는 유지하되 첨단업종의 공장 신증설은 허용하기로 한다. 신수도권 개발 구상은 서울과 수도권의 경쟁력을 확보하기 위하여 이 지역을 1중심(서울), 2거점(인천,수원), 4대 특성화 벨트를 중심으로 한 다핵구조로 전환시킨다. 이에 따라, 서울은 도교와 상하이 등과 경쟁할 수 있는 동북아 금융,국제비즈니스 허브로 육성하고, 인천은 상하이 푸둥지구에 버금가는 물류중심지로 개발하기 위해 송도,영종,청라지구를 특화지구를 개발하고, 경기도는 한국의 실리콘 밸리를 지향하는 첨단,지식산업의 메카로 육성하기 위하여, 세계 수준의 3개 첨단산업 혁신클러스터를 국가지원형 또는 기업주도형으로 개발할 계획이다 (표 2 참조).

## 2) 신수도권 발전계획의 문제점

신행정수도 후속대책의 마련이 필요한 이유는 기본적으로 수도권의 과밀 문제를 해소하기 위한 것이며, 또한 신행정수도 대안 마련으로 수도권에 소재한 중앙정부의 많은 부처 및 공공기관들 및 이에 종사하는 인구가 이전하게 될 예정이기 때문에, 당연히 새로운 수도권 발전 전략이 필요하다. 그러나 국가균형위가 발표한 신수도권 발전계획은 여러 가지 문제점을 안고 있으며, 그 가운데 주요 문제들은 다음과 같다.

### ① 추가 개발을 우선한 계획

국가균형발전위의 신수도권 발전계획은 기본적으로 대규모 개발을 전제

로 한 계획이다. 기본적으로 서울을 포함한 수도권을 세계도시-지역으로 발전시킨다는 목표 하에서, 서울, 인천, 경기도 등 모든 수도권 지역들에 새로운 산업들을 육성하고, 이를 위해 많은 지역들에 특정한 산업이나 기능을 입지시키는 계획을 제시하고 있다. 이러한 대대적인 추가 개발중심 계획은 수도권의 경제를 지속적으로 성장시키고, 나아가 세계도시로서의 경쟁력을 강화할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나 기존에 수도권의 과밀한 산업활동과 공간구조에 대한 아무런 준비 없이, 이러한 개발 중심의 계획은 수도권의 경제,공간질서를 더욱 혼란시킬 것으로 우려된다. 뿐만 아니라 주민들의 삶의 질 향상을 위한 계획들은 매우 단편적이고 일관성이나 구체성이 결여되어 있다. 예로, 이 계획은 선진국 대도시권 수준의 친환경적 생활환경 제공을 위하여, “10년 내에 대기오염물질 배출량을 절반수준으로 낮추어 대기질을 선진국(OECD) 수준으로 개선”하고, “팔당호를 비롯한 상수원 수 수질기준을 1등급 수준을 달성 유지”한다는 계획은 현재의 인구 규모와 산업 활동을 그대로 유지하는 상황에서는 거의 실현불가능한 것처럼 보인다.

## ② 규제완화를 중심으로 한 계획

신수도권 발전계획은 비록 규제 완화를 위한 단계를 설정하고 있다고 할지라도, 수도권의 공장총량제를 완화하면 (이미 준농림지 1만 m<sup>2</sup>이하 소규모 공장신축 허용되었음), 수도권의 산업관련 규제는 거의 폐지되는 것이다. 이로 인해 첨단산업뿐만 아니라 모든 산업들의 수도권 집중은 오히려 심화될 것이고, 수도권 과밀 문제를 해결하기 위한 행정수도 건설계획도 오히려 수도권 집중을 가중시킬 수도 있다. 그 동안 수도권에 대한 규제조치들은 미흡했지만, 수도권으로 산업기능의 집중을 다소나마 억제하는 효과가 있었다. 물론 이러한 억제정책만으로 수도권의 과밀화와 국토공간의 불균형을 막기에는 한계가 있었기 때문에, 신행정수 건설계획 등 다양한 정책들이 추진되는 것이다. 그러나 이러한 신행정수도 건설계획이나 국토균형발전을 위한 구체적 계획이 마련되기도 전에 수도권의 규제완화를 먼저 추진할 경우, 수도권으로의 산업의 집중과 집적을 촉진하고, 지방의 성장 잠재력을 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수 있다.

### ③ 종합적 검토 없이 발표된 계획

국가균형발전위원회의 신수도권 발전계획은 관련된 내용들에 대한 종합적 검토 절차를 거치지 않은 채 발표되었다. 사실 수도권 과밀 문제는 국가적 과제로서 신행정수도 건설계획을 요구할 정도로 중대한 사안이고, 따라서 이 문제를 해결하기 위해 직접 관련된 신수도권 발전계획은 신행정수도 대안 마련 만큼 또는 그 이상으로 중요한 사항으로, 단지 수도권 지역뿐만 아니라 전체 국토공간에 영향을 미친다. 따라서 신수도권 발전계획은 수도권지역 주민들뿐만 아니라 전국민의 의견을 수렴하여 체계적인 검토 절차를 거쳐 발표, 확정되어야 하지만, 지자체와 전문가들이 참여하는 대시민 토론뿐만 아니라 심지어 내부 검토도 제대로 거치지 않은 것으로 밝혀졌다<sup>11)</sup>. 특히 이러한 발표는 당시 “수도권 지역을 중심으로 제기되고 있었던 신행정수도 이전 반대를 무마하기 위한 수단”으로 이루어졌으며, 이로 인해 “수도권의 공장증설 허용과 수도권정비계획법의 폐지 등 무차별적인 규제 완화를 거론”한 것으로 비난되고 있다.

### 3) 새로운 수도권 발전계획을 위한 과제

수도권의 과잉 집중으로 인해 신행정수도 건설계획을 마련하고 있는 상황에서, 수도권에 대한 발전계획은 그동안 집중 억제에 위해 적용되었던 규제의 완화를 전제로 할 것이 아니라 앞으로도 계속될 수 있는 집중을 관리, 통제하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 물론 이러한 수도권 관리정책은 단순한 집중 억제만으로 충분한 것이 아니며, 따라서 새롭고 포괄적인 수도권 발전계획을 요청하고 있다. 이러한 요청에 부응하여 신수도권 발전계획이 나아가야 할 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

11) 국가균형위는 그동안 수도권의 계획적 관리를 국가 균형발전의 측면에서 검토하기 위하여 위원회 산하에 수도권관리전문위원회를 구성하여 운영해 왔다. 그러나 이번 수도권 규제완화 정책은 수도권관리전문위원회에서 논의된 적도 없을 뿐만 아니라 2003년 말 이후 수도권 관리전문위원회 자체가 열리지도 않은 채 일방적인 행정논리로 추진되었다 (경실련, 2004).

### ① 기존 산업활동과 입지에 대한 정비를 우선한 계획

수도권 지역의 새로운 발전 계획은 그동안 누적적으로 무분별하게 집중되었던 산업 활동들을 적절히 정비하는데서부터 출발해야 한다. 우선, 수도권이 동북아의 세계도시로 성장하기 위해서는 이에 적합한 산업 활동들을 제외하고 지방적 차원에서도 가능한 산업들은 지방으로 이전할 수 있도록 해야 한다. 이러한 산업 활동들은 그동안 '본사-서울, 수도권/분공장-지방'이라는 포드주의적 분업체계를 벗어나서, 만약 업종의 성격이 세계적 활동을 크게 요구하지 않는 경우는 대기업의 본사들(예로, 섬유, 식품 등)도 지방으로 이전하도록 해야 한다. 또한 수도권 지역은 그동안 비교적 철저한 규제 정책에도 불구하고 지속적으로 산업 활동들이 집중되어 왔다는 점에서, 법적 규제를 회피하고 불법적 또는 음성적으로 입지한 많은 소규모 산업 활동들이 존재한다. 이러한 산업 활동들에 대한 전반적인 심사과정을 통해 수도권에 더 이상 입지할 필요가 없는 경우는 과감하게 지방으로 분산시켜야 할 것이다. 이러한 기존 과밀 활동에 대한 정비와 이전 정책은 산업 활동에만 적용되는 것이 아니라 거의 모든 사회, 문화적 활동(예로, 대학, 공연장, 박물관 등)에도 적용되어야 할 것이다. 새로운 추가적 개발계획은 이와 같이 과밀 현상을 초래했던 기존의 활동들을 정비를 한 후에 시행되어야만 실질적인 효과를 가질 수 있을 것이다.

### ② 지방의 성장잠재력과 국토균형발전을 전제로 한 계획

수도권의 새로운 발전계획의 효과는 지역 내부에만 한정되는 것이 아니라 다른 지역들, 나아가 전체 국토공간에 영향을 미친다. 따라서 신수도권 발전계획은 다른 지방의 발전과 국토균형의 유지를 전제로 해야 한다. 수도권의 규제완화는 단지 수도권의 개발 촉진으로 끝나는 것이 아니라 다른 지역의 관련 산업 활동의 상대적 약화와 국토 공간의 불균형을 악화시킬 수 있다. 따라서 수도권의 규제완화가 새로운 발전을 위하여 불가피한 경우라고 할지라도 규제완화로 인해 초래될 수 있는 수도권 재집중과 지방의 성장잠재력의 상대적 약화를 고려하여야 하며, 수도권의 인구 집중추세가 어느



정도 완화되고 국가균형발전 정책이 어느 정도 성과를 거둔 이후에 추진되어야 한다. 이러한 점에서 신수도권 발전계획은 단지 수도권 자체의 독립적인 계획이라기 보다 각 지방의 발전계획 및 국토 공간 전체에 대한 균형발전 과정의 한 부분으로서 입안, 시행되어야 할 것이다.

### ③ 충분한 검토와 사전 합의 절차를 통해 수립된 계획

새로운 수도권 발전계획은 다른 지방의 발전 나아가 국토공간 전체의 균형발전에 어느 정책보다 파급효과가 크기 때문에, 다양한 위원회 및 시민단체, 연구기관의 충분한 검토와 논의를 거쳐 결정되어야 한다. 특히 신행정수도 건설계획으로 인해 경제적 이해관계를 상실할 것으로 우려하는 견해가 수도권 지역 주민들 사이에 팽배해 있는 상황에서, 합리적인 논의가 시민사회에서 과연 제대로 이루어지겠는가라는 의문도 제기될 수 있다. 그러나 오히려 이러한 반대 견해를 무마하기 위해 전문가의 검토와 시민들의 토론을 무시한 채 발표된 신수도권 발전계획은 오히려 개발중심의 규제완화 일변도의 계획으로 되어 있다. 따라서 시민사회에서 보다 폭넓고 체계적인 검토 논의 과정은 이러한 편향성을 극복할 수 있도록 할 것이며, 특히 주민들의 삶의 질 관점에서 새로운 수도권 발전계획이 마련될 수 있도록 할 것이다. 즉, 신수도권 발전계획은 충분한 검토와 사전 합의 절차를 준수할 때만, 단순한 수사로서 '인간중심의 세계도시'가 아니라, 실질적으로 친환경적이며 역사와 문화가 살아있는 세계도시-지역을 만들어낼 수 있을 것이다.

## 5. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설과 국토균형발전

### 1) 공공기관 이전과 혁신도시 건설계획 개요

정부는 신행정수도 건설계획과 더불어 수도권에 집중된 정부 산하 공공기관의 지방 이전을 추진하고 있으며, 이를 계기로 지역전략산업 및 혁신클러스터와 연계된 혁신도시를 전국의 주요 거점들에 건설하여 국가균형발전을 촉진할 계획을 세우고 있다. 이러한 지방 지방혁신도시 건설계획은 신행

정수도 후속대책에 포함된 다른 정책들, 즉 신행정수도 대안계획 및 신수도 권 발전계획과 동시에 추진됨으로써, 국토공간의 전반적인 균형발전을 도모함에 있어서 핵심적 수단이 될 것으로 기대하고 있다.

혁신도시란, “지방이전 공공기관과 지역내 산,학,연,관 [즉 혁신주체들] 사이의 협력과 네트워킹[즉 혁신지원 환경]을 통해 혁신을 창출, 확산, 활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간”으로 개념 정의된다. 이러한 혁신도시는 혁신주체와 혁신지원환경과 더불어 도시인프라, 즉 고급인력이 정착할 수 있는 양질의 주거,교육,문화,여가시설 및 기간 교통망, 첨단정보통신망 등을 필요로 한다. 이러한 혁신도시는 기존도시를 활용한 ‘혁신지구’형과 독립 신도시 건설에 따른 ‘혁신도시’형으로 구분될 수 있다. 정부는 공공기관의 지방이전과 연계하여 지역의 성장잠재력을 강화하기 위하여 수도권과 대전,충남을 제외한 광역시,도에 원칙적으로 1개씩 혁신도시(지구)를 건설할 계획을 제시하고 있다. 이러한 혁신도시(예로 농업바이오도시, 정보 IT 도시 등)은 균형발전 효과를 극대화하며, 광역적 관점에서 인근의 도시, 산업단지, 대학 등과 연계성이 강화할 있는 곳에 입지하게 된다

수도권에 소재한 공공기관의 지방 이전은 기본적으로 모든 기관들을 대상으로 하되, 수도권 잔류기준에 따라 (국가균형발전특별법 시행령 제3조), 공공기관 이전특별위원회에서 이전/잔류 여부를 심의하게 된다. 현재 수도권 소재 268개 공공기관 가운데 180-200개 기관을 대상으로 이전을 검토하고 있다. 이전지역은 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시,도이며, 지역전략(특화)산업과 연관이 있거나 지역혁신역량 강화와 관련된 기관들은 기능군을 묶어 혁신도시로 집단이전을 하고, 그 외 기관들은 개별 이전을 할 계획이다. 원활한 이전을 위하여, 이전기관에 대해 이전 적지의 용도지역 변경, 세제 지원 및 관련부담금 면제, 부족 재원 지원, 그리고 기관의 직원들에 대해서는 특정학교에 대한 전,입학 특례 허용, 사택,기숙사 지원 및 아파트 우선 분양 등 적극적 주거대책 마련, 그 외 이사비용 지원과 배우자 직장 알선 등 다양한 인센티브를 제공하기로 했다.

이러한 혁신도시 건설 및 공공기관의 지방 이전과 더불어 정부는 중앙집권화된 권한의 상당 부분을 지방에 분권화하는 정책을 동시에 추진하고 있다. 지방분권정책은 수직적, 집권적, 권위적 지배구조의 한계를 극복하고 분

권과 자율에 기초한 중앙과 지방의 파트너십 구축을 목적으로 한다. 지방분권의 실질적 효과를 획기적으로 가시화하기 위하여 지방분권특별법에 의해 추진되고 있는 이 정책은 지방교육자치제, 자치경찰제 등 도입으로 중앙정부 권한을 지방에 단계적 이양. 국고보조사업의 자주 재원화, 지방양여금의 교부금화, 지방교부세율 인상 등 지자체 재정 운영의 자율성 증대 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이러한 지방분권정책은 공공기관의 지방이전 등의 분산정책과 병행하여 추진함으로써 모든 지역의 잠재능력과 국가 역량을 극대화할 것으로 기대하고 있다.

## 2) 공공기관 이전과 혁신도시 건설계획의 문제점

수도권에 집중적으로 소재한 공공기관의 지방 이전 및 이와 병행하여 추진하고자 하는 비수도권 지역의 혁신도시 건설계획, 그리고 중앙정부에 집중된 권한의 지방 분권화는 앞서 논의한 두 가지 정책들과 더불어 국토균형 발전을 위한 핵심적 정책이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 이 정책의 기본적 취지에 대해서는 전적으로 공감한다고 할지라도, 다음과 같은 점들에서 문제가 있음을 지적할 수 있다.

### ① 지역전략산업의 중복과 동일 유형의 혁신도시 개발 계획

혁신도시를 선도로 한 각 지방의 발전계획은 기존의 지역 산업구조와 체계를 보다 혁신적인 산업구조 및 체계로 전환시키고, 고부가가치를 창출하도록 함으로써 지역경제를 활성화시킨다는 점에 의의를 가진다. 그러나 문제는 모든 지역들이 이러한 고부가가치 혁신산업체계로 전환하기 어려움에도 불구하고, 정부의 계획은 모든 지역들에 동일한 (또는 비슷한) 유형의 혁신도시를 추구하도록 함으로써 실현가능성을 위한 각 지역별 조건과는 무관하게 과잉 경쟁을 유발하고 있다는 점이다. 물론 혁신도시의 개념은 기본적으로 특정 산업을 중심으로 '혁신'여부가 결정되기 보다는 지역전략산업과 연계된 혁신주체들의 역량과 혁신지원환경, 그리고 이러한 혁신주체와 혁신환경을 뒷받침할 수 있는 도시 인프라의 구축에 좌우된다고 하겠다. 그러나

혁신도시의 산업구조는 이러한 혁신요소들을 전제로 한 지역전략산업의 선정과 직접적인 관계를 가진다. 문제는 이러한 지역전략산업들이 중복될 경우, 결국 혁신 요소들을 활성화하기 위한 투자 역시 중복된다는 점이다. 현재 추진 중에 있는 혁신도시가 혁신요소들을 어떻게 구축할 것인가는 앞으로 전개과정에 따라 달라지겠지만, 사실 지역혁신산업들은 이미 대체로 결정되어 있으며, 특히 <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이, 대부분의 지방들은 바이오산업, 전자정보산업, 그리고 정보통신산업을 지역전략산업으로 선정하고 있다. 이렇게 중복된 지역전략산업들을 육성하기 위한 지역혁신체계의 구축과 그 물적 기반으로서 혁신도시의 건설은 결국 불필요한 경쟁을 유발하게 될 것으로 우려된다<sup>12)</sup>.

<표 2> 지자체간 중복 전략산업 현황

중복 전략산업	지역별 중점분야
바이오산업	· 서울(바이오 신약· 의료) · 대구(바이오신소재) · 대전(바이오의약) · 경기(바이오 의약) · 강원(실버청정· 해양) · 충북(바이오 신약· 장기) · 충남(농축산) · 전북(발효산업) · 전남(농업· 해양식품) · 경북(생물한방· 해양생명) · 경남(생물화학소재· 의료) · 제주(건강· 뷰티)
전자정보산업	· 대구(모바일) · 광주(광전자) · 충남(디스플레이) · 경북(임베디드) · 충북(반도체· 이차전지)
정보통신산업	· 서울(멀티미디어) · 인천(S/W산업) · 대전(통신기기) · 경기(IT부품소재) · 충북(이동통신)

자료: 국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004, 제 1차 국가균형발전 5개년 계획

## ② 혁신도시들 간 공간적 연계가 무시된 계획

현재 제시된 혁신도시 건설계획은 각 혁신도시들의 입지를 결정하기 위한 방안은 제시되어 있지만 (입지선정 기준에 따라 중앙과 지방에서 추천한

12) 제 1 차 국가균형발전계획에 따르면, 이러한 점에서 중복되는 전략산업은 중점분야를 세분화하여 차별화하고자 하지만, 이로 인한 동일 분야내 유사 업종간 연관성이 무시되고 결과적으로 중복투자가 초래될 가능성이 있다.

후보지를 대상으로 전문가들로 구성된 평가위원회에서 결정), 이러한 입지들 간 연관성은 어떻게 확보할 것인가에 대해서는 아무런 언급이 없다. 혁신도시는 기본적으로 도시내부 혁신주체들 간의 클러스터를 전제로 하며, 이는 결국 공간적 연계성의 구축을 의미한다. 나아가 혁신도시들은 지역 내 기존도시들과의 긴밀한 관계뿐만 아니라 다른 지역 혁신도시들과의 연계성을 필요로 한다. 그러나 혁신도시들 간 연계성을 반영한 국토공간 전체에 대한 체계적인 계획이 부재한 상황에서, 이러한 혁신도시의 건설계획은 일부 지방에서는 성공할 수 있을지는 모르지만, 이들 간 연계성의 부재로 인해 전체적으로 보면 그 성공의 효과는 반감될 수 있다 (또한 바로 이런 이유에서 지방들 간 중복투자와 과잉 경쟁을 유발할 수 있다).

### ③ 지방의 뿌리내림(정착)이 실질적으로 확보되어 있지 않은 계획

혁신도시 건설을 위한 투자가 이루어지고, 공공기관의 지방 이전이 이루어진다고 할지라도, 이러한 혁신도시와 공공기관이 그 지방에 뿌리를 내리지 못한다면, 모든 계획은 허사가 되고 만다. 특히 지역혁신체계의 구축은 단순히 외부에서 이식되는 것이 아니라 해당 지역내에서 학습과 신뢰를 구축하고 지역사회와 문화에 정착할 수 있을 때만 성공할 수 있다. 그러나 만약 지방으로 이전한 공공기관의 근무자들이 그 지역사회에 정착하지 못하고 여전히 수도권에 근거를 두고 출퇴근(매일 또는 주단위)한다면 이전 효과는 없어지게 된다. 또한 역으로 이들의 지역사회 정착을 위하여 과도한 특혜를 제공할 경우, 이들에 대한 지역사회 주민들의 위화감이 조성되어 결국 이들은 지역사회에 동화되기 어렵게 된다. 뿐만 아니라 혁신도시의 건설이 지역경제와 연계되지 못한 채 고립된 상태로 진행된다면, 이는 장밋빛 청사진으로 끝나거나 각 지방별로 개발의 소용돌이를 몰고와서 전국토를 투기바람에 휩싸이게 할 수도 있을 것이다. 중앙집권화된 권한의 지방분권도 역시 마찬가지라고 할 수 있다. 지역사회의 정치관계가 민주화되지 않은 상황에서 성급하게 주어지는 권한은 지방의 기득권 세력(또는 성장연합세력)에 의한 권력의 독점을 초래할 뿐, 실질적으로 지역사회의 발전과는 연결되지 못할 수 있다.

### 3) 국토균형발전을 위한 혁신도시 건설의 과제

국토공간의 균형발전은 결코 자동적으로 (즉 시장메커니즘에 의해) 이루어질 수 없으며 국가의 강력한 개입을 필요로 한다. 이러한 점에서 공공기관의 지방 이전과 이와 연계된 혁신도시의 건설 등과 같은 국가 정책이 요구된다. 그러나 현재 제시된 혁신도시 건설계획은 앞서 지적한 바와 같이 주요한 문제점 또는 한계를 안고 있기 때문에, 이의 적극적인 수정과 대안모색이 이루어져야 할 것이다.

#### ① 다양한 산업들의 활성화를 전제로 한 지역발전 계획

지역전략산업을 설정하고 이와 연계된 지역혁신체계를 구축하기 위한 혁신도시 건설계획은 나름대로 의미를 가진다. 그러나 각 지자체들이 매우 제한된 종류의 전략산업들을 육성하기 위해 과잉경쟁하게 된다면, 혁신도시 건설의 효과는 반감 또는 상실되게 된다. 뿐만 아니라 지자체내 각 하위 지역들 모두가 이러한 전략산업들을 유치하거나 혁신도시를 건설할 수 있는 조건을 갖추고 있는 것도 아니다. 따라서 지역별 혁신체계를 확립적으로 구축하고자 하는 정책은 이러한 조건을 갖추지 못한 지역에서는 오히려 상대적 위화감을 초래할 수 있다. 이러한 점에서, 정부는 각 지방에게 보다 다양한 산업종들을 개발할 수 있는 정보와 물리적 여건을 제공할 필요가 있다. 즉, 한편으로 '선택과 집중'이라는 슬로건 하에 혁신도시 건설과 지역전략산업들의 육성에 관심을 기울인다고 할지라도, 다른 한편으로 지역의 특성에 적합하거나 또는 지역의 개조가능한 조건을 고려한 다양한 산업들을 활성화시킬 필요가 있다. 사실 혁신이란 단지 저차산업에서 고차산업으로의 전환(즉 1차 산업에서 2,3차 산업으로, 2,3차 산업 내에서도 경공업에서 중화학공업으로 그리고 첨단기술산업으로의 전환)만을 의미하는 것이 아니라 어떠한 산업이라고 할지라도 생산성과 부가가치를 증대시킬 수 있는 새로운 혁신환경의 창출을 의미한다.

## ② 국토균형발전을 위한 공간적 연계를 보다 강조하는 계획

국가균형발전이란 경제적(즉 산업간), 사회적(즉 계층간) 균형발전뿐만 아니라 공간적(즉 지역간) 균형발전을 의미한다. 특히 신행정수도 후속대책과 관련된 국토균형발전이란 기본적으로 공간적 측면에 초점을 두고 있다. 그러나 국가균형발전과 관련된 정부의 3가지 핵심정책들은 모두 공간적 차원을 간과하고 있다<sup>13)</sup>. 공공기관의 지방이전이나 지방 혁신도시의 건설은 사실 노동력과 자본의 지리적 이동을 전제로 하고 있기 때문에, 이에 관한 정책은 이러한 생산요소들의 지리적 이동이 공간적으로 어떻게 작동할 것인가에 대한 공간적 분석을 요구한다. 뿐만 아니라 각 지역별로 선정된 혁신도시들의 특성은 지역 내에서 뿐만 아니라 지역간에도 영향을 미치며, 따라서 혁신도시들 간 기능적 연계는 무엇보다도 중요하다. 보다 일반적으로, 지역들 간 기능적 연계성을 전제로 한 지역산업들 간 공간적 분업은 국가경제의 효율성을 제고시킴으로써 국가 전체 생산성을 증대시키고 경쟁력을 강화시킬 수 있는 토대가 된다. 그 동안 문제가 되었던 수도권외의 과밀 현상은 바로 이러한 지역들간 공간적 분업체계를 와해시켰다는 점에서 문제의 핵심이 있으며, 따라서 기관이나 권력의 지방이전은 물리적 이전에 따른 분리가 아니라 기능적으로 상호연계된 분산을 의미한다.

## ③ 지역의 내생적 발전 역량을 강화시킬 수 있는 계획

정부가 현재 추진 중에 있는 국가균형발전의 기본적인 틀은 기존에 수도권(또는 중앙)에 집중된 기관과 인구, 그리고 이에 따른 자본과 권력을 지방으로 이전함으로써 지역의 발전을 도모하고자 하는 외래적 지역발전을 전제로 하고 있다. 그러나 이와 같이 외적으로 주어지는 개발의 조건은 실제 그 지역에 뿌리를 내리지 못한다면, 엄청난 국력의 소모와 더불어 사회공간적 혼란을 초래하게 된다. 따라서 국토균형발전 정책의 기본 방향은 지역의 내

13) 물론 제 1차 국토균형발전 5개년계획은 '네트워크형 국토구조 형성' 을 한 장으로 주요하게 다루고 있다. 그러나 여기서 주요하게 다루고 있는 내용은 주로 교통망과 환경 문제 등이다. 이들이 공간적 차원을 가지는 것은 분명하다고 할지라도 이는 사회경제적 활동이나 기능들의 공간적 관계의 일부분에 불과하다.

생적 발전 역량을 강화시킴으로써 자생할 수 있도록 지원하는 것이다. 즉 각 지역의 발전은 지역내 기업과 지자체, 공공기관 그리고 시민들이 자발적 학습을 통해 발전 계획을 수립하고, 자주적인 기술 혁신을 통해 지역발전의 엔진을 가동하고, 지역 환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하며, 그 지역의 문화에 뿌리 박은 신뢰를 바탕으로 생산성을 증대시켜 나갈 수 있어야 한다 (박경, 1999). 이러한 지역발전의 자생력은 경제적 측면뿐만 아니라 정치적인 측면에서도 고려될 수 있다. 즉 현재 추진되고 있는 지방분권은 중앙정부가 가지는 행정적 권한을 지방자치단체에 이양하는 수직적이고 기술적인 분권에 초점을 두고 있다. 그러나 지역의 내생적 발전을 저해하는 요인은 권력의 중앙집중뿐만 아니라 지역내 권력을 독점하는 폐쇄적 지역정치배구조에 있다 (조명래, 2003b). 따라서 진정한 지역 발전을 위해서는 지역시민사회의 정치적 역량강화를 통한 자생력을 강화시킬 필요가 있다.

## 6. 맺음말

“오늘날 경쟁적 우위를 위한 첫 번째 요인은 혁신”이라고 할 수 있다 (Cooke et al, 2004). 참여정부는 이러한 혁신주도형 발전패러다임을 근간으로 지방화/세계화 과정에 부응하는 전략들을 적극적으로 추진하고자 한다. 신행정수도 후속대책은 이러한 혁신 패러다임 속에서 추진되는 수도권 발전과 국토균형발전 정책 그리고 지방분권 등 상호 연관된 모든 정책들의 구심점이 되므로, 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이러한 참여정부의 전략은 과거 정부들이 추구했던 국가(국토)발전 계획과 비교하면 분명 새로운 방향설정이며 또한 새로운 내용들을 담고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제 이러한 정책들이 어느 정도 정교한 내용으로 구성되어 있으며, 어떠한 절차를 통해 합의를 도출하고 있으며, 또한 실제 성공적으로 실현될 수 있는가라는 점 등을 살펴보면, 다소 회의적이라고 할 수 있다. 물론 이러한 회의는 보다 근본적인 이유에서 당연한 것인지도 모른다. 왜냐하면, 혁신이 모든 지역의 문제를 해결하고 지역균형발전을 가져다 줄 만병통치약이 아니기 때문이다. (사실 특정 산업과 특정 지역에서 성공하게 될 혁신은 국가 불균형 발전을 더욱 심화시킬 수 있다).



현재 우리 사회를 구조적으로 규정하고 있는 자본주의 경제체제는 불균등발전을 기본적으로 내재하고 있다고 하겠다. 그 이유는 매우 복잡한 자본축적의 메커니즘에 관한 설명을 요하지만 (대표적으로 Harvey, 1982 참조), 간략히 설명하면 다음과 같다. 즉, 기업들은 자본축적을 위하여 이윤율이 보다 높은 산업과 지역에 투자하고자 한다. 그러나 이러한 투자 전략은 과잉집중과 경쟁을 초래하고 이에 따른 집적의 불이익으로 인해 이윤율이 하락하게 됨에 따라, 침체위기에 빠지게 된다. 그러면 경제발전과 지역문제의 해결에 대한 책임을 지고 있는 정부가 개입하여 이를 해결하기 위한 정책을 강구하게 되고, 기업은 문제가 해결 또는 어느 정도 완화된 환경 속에서 재투자를 하게 된다. 이러한 '차별화/균등화의 시소게임'을 통해 불균등발전은 끊임없이 이어지게 된다 (Smith, 1984). 사실 신행정수도 후속대책은 이러한 과정의 일부분일 수도 있다.

그럼에도 불구하고, 국가균형발전을 위한 노력이 없다면, 국토공간의 불균형은 더욱 심화될 것이고, 지역경제 나아가 국가경제 전체는 침체상황을 빠져나오지 못하고 추락하고 말 것이다. 이러한 점을 전제로, 이상의 논의에서 주장된 주요 내용들을 요약하여 강조하면 다음과 같다.

첫째, 신행정수도 후속 대책은 그 동안 국토공간이 왜 불균등하게 발전하게 되었는가에 대한 체계적 이해와 더불어 그 원인을 해소 또는 완화하기 위한 정책과 더불어 국토공간의 균형발전을 위한 새로운 체계의 구축에서 출발해야 한다.

둘째, 대안적 신행정수도는 기존의 수도인 서울과 더불어 이러한 새로운 국토공간체계의 중심이 되면서, 지방으로 분산될 공공기관들과 분권화될 권한들 간을 체계적으로 연계하기 위한 주요한 수단이 되어야 한다.

셋째, 기존의 신행정수도 건설계획을 전제로 입안된 신수도권 발전 및 혁신도시 건설계획은 전면적으로 재검토되어야 한다. 이 계획들은 신행정수도 건설 반대 여론을 무마하기 위해 졸속하게 입안되는 과정에서 여러 문제들(예로, 대폭적인 규제완화와 혁신도시들 간 연계성 무시 및 내용 중복)을 안고 있다.

끝으로, 국토균형발전의 성공 여부는 중앙정부 기관들의 물리적 지방 이전이나 관련 권한의 지방 분산만으로 이루어지는 것이 아니라 이들을 수용하여 실질적 발전으로 이어갈 수 있는 각 지역의 내생적 발전 능력의 함양에 좌우된다.

## 참고문헌

- 강현수, 2003, 신행정수도 건설 방향과 과제, <공간과 사회>, 19, 10-35.
- 국가균형발전위원회, 2004, 신수도권 발전 및 혁신도시 건설 본격 추진 (보도 및 참고자료, 2004.8.31)
- 국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004, 제 1차 국가균형발전 5개년 계획.(2004.8.)
- 권용우, 2004a, 수도권 문제 해결과 국토균형발전을 위한 대안, 대한국토도시계획학회, 경실련 도시개혁센터 주관, 신행정수도 대안모색을 위한 토론회 (2004.11.29).
- 권용우, 2004b, 2극형 행정특별시, 신행정수도 대안모색 대토론회 (한국기자협회, 한국언론재단 주관. 2004, 12.22) 발표문.
- 김갑성, 2004, 헌법재판소 위헌판정 이후, 신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나, 신행정수도건설 대책모색 전문가 대토론회 (대전발전연구원, 충남발전연구원, 충북개발연구원 주최, 2004.11.26) 발표문.
- 남영우, 2003, 신행정수도 논의의 평가와 공간구조적 과제, 대한지리학회 및 한국지역학회 공동심포지움, <신행정수도 건설의 쟁점과 과제> 자료집.
- 박경, 1999, 지역개발전략으로서 내발적 발전론, <공간과 사회>, 11, 240-264.
- 신행정수도후속대책위원회, 2004, 신행정수도 후속대책과 국가발전 전략.
- 이광윤, 2004, 신행정수도 위헌결정에 따른 대안, 신행정수도 대안모색 대토론회 (한국기자협회, 한국언론재단 주관. 2004, 12.22) 발표문.
- 조명래, 2003a, 신행정수도건설특별조치법의 입법화에 따른 문제점과 과제, <공간과 사회>, 19, 63-87.
- 조명래, 2003b, 참여정부 균형발전 및 분권시책의 비판적 검토, <공간과 사회>, 19, 200-217

- 최병두, 2003, 신행정수도 건설에 관한 논의와 쟁점, <지리학 논구>, 23.
- 최병두, 2004, 신행정수도 건설과 수도권 발전 전망, <한국지역지리학회지>, 10(1).
- 최원희, 2004, 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책, 신행정수도건설 대책 모색 전문가 대토론회 (대전발전연구원, 충남발전연구원, 충북개발연구원 주최, 2004.11.26) 발표문.
- Cooke, P., Heidenreich, M., and Braczyk, H-J., 2004 (2nd ed.), *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*, Routledge, London.
- Harvey, D., 1982, *The Limits to Capital*, Blacwell, London (최병두 역, 1995, 자본의 한계, 한울).
- Smith, N., 1984, *Uneven Development*, Blackwell, London.